

Title	1000兆円の政府負債：経済学と最高裁判所判例からの考察
Sub Title	Government debt of 1000 trillion yen : seen through some supreme court decisions from economics viewpoint
Author	牧, 厚志(Maki, Atsushi) 六車, 明(Rokusha, Akira) 西川, 理恵子(Nishikawa, Rieko)
Publisher	慶應義塾大学出版会
Publication year	2016
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.59, No.1 (2016. 4) ,p.31- 47
JaLC DOI	
Abstract	本論文では、1000兆円を超える政府負債に大きく関連する「政府調達と税金(公金)」という問題に焦点を当て、2つの最高裁判例を使いながらその解決方法に言及する。政策担当者が赤字財政と政府負債を総合的に考えるには、現代マクロ経済学ばかりでなく財政学、経済学史あるいは法律学の知識が必要である。そして日本において急務の政策は「財政規律」を強めることである。判例から観察できることは、入札制度による落札事業の中には公金の払い過ぎがあるという事実である。談合事件では15%の公金の過剰支払があった。将来的には、判例で示された15%にも及ぶ公金の払い過ぎが避けられる仕組みを強化することである。
Notes	論文
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20160400-0031

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

1000兆円の政府負債

——経済学と最高裁判所判例からの考察*——

牧 厚 志
六 車 明
西 川 理恵子

<要 約>

本論文では、1000兆円を超える政府負債に大きく関連する「政府調達と税金（公金）」という問題に焦点を当て、2つの最高裁判例を使いながらその解決方法に言及する。政策担当者が赤字財政と政府負債を総合的に考えるには、現代マクロ経済学ばかりでなく財政学、経済学史あるいは法律学の知識が必要である。そして日本において急務の政策は「財政規律」を強めることである。判例から観察できることは、入札制度による落札事業の中には公金の払い過ぎがあるという事実である。談合事件では15%の公金の過剰支払があった。将来的には、判例で示された15%にも及ぶ公金の払い過ぎが避けられる仕組みを強化することである。

<キーワード>

政府負債、現代マクロ経済学、最高裁判例

1. はじめに

日本の財政の現状を財務省主計局『わが国の財政事情』（平成27年1月）で見ると、政府の負債が1000兆円を超えてGDPの2倍以上になっており、先進各国の財政状態と比較しても最悪の状況になっている。債務残高の国際比較を対GDP比で見ると、イタリア（149%）、フランス（117%）、アメリカ合衆国（110%）が100%の水準を超えているが、イギリス（97%）、カナダ（94%）、ドイツ（75%）は100%未満である。これらの先進諸国と対比すると、日本は233%と突出しているのである。しかし「財政再建」については、政府ばかりでなく国民の間でも大きな関心事とはなっていない。

* 本研究に際し、牧厚志、六車明、西川理恵子は、JSPS 科研費26380368（研究代表者：牧厚志）の助成を受けている。

日本ではなぜ慢性的な赤字財政を不思議と思わないのだろうか。日本経済の将来をみていけば、赤字財政が続くと公的部門からのサービスが低下し、これが要因の1つになり日本経済が立ち行かなくなるだろうことは、財政破綻をした国々や自治体の事例からも明らかであろう。そこで、本論文ではこの問題に対処すべき案を、判例という、経済学とは別の領域で得られた観測事実に基づいて提案しよう。

2節では、今回の分析のベンチ・マークとして、標準的な現代マクロ経済学の教科書であるMankiw (2013) を財政・金融政策及び成長戦略に関する議論の共通の土俵とする¹⁾。

現代マクロ経済学は赤字財政について楽観的で、「現在の経済状況を改善するためには赤字財政も必要である」という政策提言がなされ、新古典派成長理論と結びつき「赤字財政は将来の経済成長によって軽減されまたは消滅する」という帰結になっている。が、しかし、「現在の負債は将来世代の課税強化になる」という点は認めている。本論文で紹介する2つの最高裁判例は歳入を原資とする政府調達に関係する事件で、これらの事件が起こった根本的な原因である、歳入の要素である税金と国の借金(国債発行)にまで立ち戻って考えてみる。

財政再建の目玉として、民主党政権下で税金の無駄使いを減らすために特別会計に焦点を当てた「政府埋蔵金の発掘」が行われたことが記憶にあるだろう。しかし、その成果は予想された額とは比べものにならないほど低い金額であった。政府埋蔵金の発掘は税金の無駄使いを減らすという発想から出てきたものであるが、期待された数値とは違ったのである。それは「無駄」に対する経済学と法学の間の考え方の相違も原因の1つであろうか。経済学では「無駄」に対応する言葉は「効率」であるが、法学ではどうなるのだろうか。

3節では税金の無駄使いを防ぎ政府負債を削減する方法を「判例」によって検討する。紛争を裁判で決着するという事は、現実の世界では日常的に発生する解決手段ではなく、むしろ例外的かもしれない。民事事件では、紛争が起これば、当事者同士で解決する方法が最も一般的であろう。それでも解決できないときは弁護士等の代理人を立てて解決方法を探る。それでも解決できないときは裁判所に案件を持ち込むことになる。しかしそこでも調停等の方法によって解決がなされ、裁判にはならないケースも多々ある。また、刑事事件においても警察や検察が捜査はしたが、証拠や法解釈上の問題があって立件できないという理由で裁判にはならないケースも多々ある。その意味で、判決まで出た事件はその分野での一般的かつ典型的な例であるともいえる。

それでは、どのような観点で「判例」を今回のような経済分析の資料として利用できるのだろうか。裁判自体はほかの解決策では解決できなかった場合の最終的な手段であり、裁判に現れた「事実」は特殊な事例ではなく一般的によくある現象であるということである。さらに、判例とは1つの紛争を裁判という形で解決したプロセスの記録であり、それ故判決文は当事者同士が裁判所に提出する詳細なデータを含んでいる。しかもこのデータは経済分析に耐える多くの情報を

1) 現代マクロ経済学の教科書では、短期分析としてケインズ理論(仮説)の財政・金融政策を説明し、長期分析として新古典派成長モデルによる説明をしている。本論文においても、大枠として、短期分析はケインズ理論、長期分析は新古典派成長理論を考えている。また、最近のマクロ経済の実証分析ではDSGE(Dynamic Stochastic General Equilibrium)モデルが使われるが、このモデルの原型は現代マクロ経済学の教科書にある(Maki and Kamibayashi (2016) 参照)。

含んでいる。特殊な事件のデータを精査することにより、一般的な傾向を取り出し、その事実を経済理論とすり合わせ、経済理論の現実妥当性をテストすること、これが判例を経済分析に使う理由である²⁾。

この節では判例を使いながら、「政府調達と税金（あるいは公金）」の問題にメスを入れる。公金によって賄われる政府調達の原資は税金及び国債発行による国の借金である。税収は毎年40兆円から50兆円の水準にあるが、国債発行額は税収とほぼ同額の水準で、政府予算はおおよそ90兆円台の水準になっている。今回の2つの事件は政府部門（あるいは公共部門）で起こった不正事件であるが、その根本には、政府部門について民間部門（家計と企業）ではほとんど考えられない公的部門に特徴的な問題点が内在している。それは「財政規律」のゆるみであり、それが何故起こったのかを検討する。

4節で現実世界と経済理論の間の橋渡しを検討し、アメリカ合衆国の法制度において経済に係わる「均衡財政」の立ち位置を確認する。おそらくは日本ではあまり知られていない事実かもしれないが、「均衡財政」をベースにすると、現代マクロ経済学の教科書では書かれていないが、大部分のアメリカ合衆国の経済学者が教科書で「赤字財政」を強調する意味も明らかになるだろう。

最後に、5節で本論文のまとめをする。

2. 問題の所在——政府調達と税金

経済の常識として、ある家計において収入より支出が大きい借金生活を続ければ自分の手持ち資産を食いつぶし、いずれは破産をする。またある企業において売上げ（収入）より費用（支出）が大きければ売上げと費用の差である利潤がマイナスとなり、いずれは倒産する。しかし日本の現状のように、政府部門において収入（歳入）より支出（歳出）が大きい赤字財政が毎年続き、累積負債総額が1000兆円を超える莫大な借金を抱えても、政府が破綻してはいない。「財政再建」あるいは「財政規律」という議論はあるが、深刻に検討するまでに至っていないのである。その理由の1つは、現在マクロ経済理論では、現時点で積極的に政府負債に対処あるいは政府の負債削減をしなくてもよいという理由を潜在的に持っていることである。この点を明らかにすることにより、政府赤字の限界に歯止めがなく、今回の事件である政府調達に表れた「談合」による高価格水準の落札や「天下り」という形で政府と企業の間不正な契約が公然とまかり通る取引慣

2) 経済学、特に経験科学の伝統に立脚する計量経済学方法論による実証分析は、物理学等の自然科学方法論との類似性が高い。筆者（牧）の物理学や現代数学の知識は高校生のレベル以上にはないが、高等学校の物理の授業では、授業中の余談として、「決定論」に基礎を置く古典力学（ニュートン力学）と「非決定論（確率論）」に基づく量子力学の説明、数学の授業では「ユークリッド幾何学（ユークリッド空間）」と「非ユークリッド幾何学（ヒルベルト空間）」等の話を聞いた。また大学の統計学では仮説と対立仮説という設定で、観測事実を十分に説明できる仮説はどちらであるかという検定方法を学習した。しかし、法学では法律を基本にして、「解釈論」という形で理論が作られ、解釈の是非を判断する手段は判例によるかあるいは国民の選挙によることとなる。社会科学では状況に応じて「検定」と「解釈」の両者を使い分けて分析に応用していくことも必要であろう。

行が常態化していたことの一端が理解できるだろう。

そこで赤字財政の1つの原因である公共支出の中の政府調達³⁾の理論的な基礎となる現代マクロ経済学に含まれるケインズ理論を検討することから始める。一般的に経済学では「家計」,「企業」,「政府」の3つの経済主体を置く。そして「財・サービス市場」,「労働市場」,「資本市場」という3つの市場を設定する。また「市場」以外に「市場の失敗」という分野を設定する。

経済学の主要な関心は市場の特性を分析し、市場が効率よく運営されるための方法を研究することである。しかし一方で、必ずしも市場が万能ですべての経済活動は市場メカニズムにまかせておけばよいとは考えていない。経済学では「市場」と同時に「市場の失敗」というテーマを取り扱う。「市場の限界」と言い換えたほうが理解しやすいかと思うが、「市場の失敗」は市場メカニズムにまかせておいてはいけない分野で、政府部門が関与し、公共財、収穫逓増産業、外部性という性質を持った分野を含む。古典的な「市場の失敗」といわれる分野は、アダム・スミスが取り上げた国防と警察である。

「市場の失敗」について一步踏み込んでみよう。経済活動の分野として「市場の失敗」はあるが、この分野が十分機能するためには、政府部門は必要とする財・サービスを市場から調達しなければならぬ。今回の事件にある政府調達では、財・サービス市場で入札による取引を行っていたのである。つまり、「市場の失敗」という分野においても「市場」を通じた財・サービスの供給が必要である。

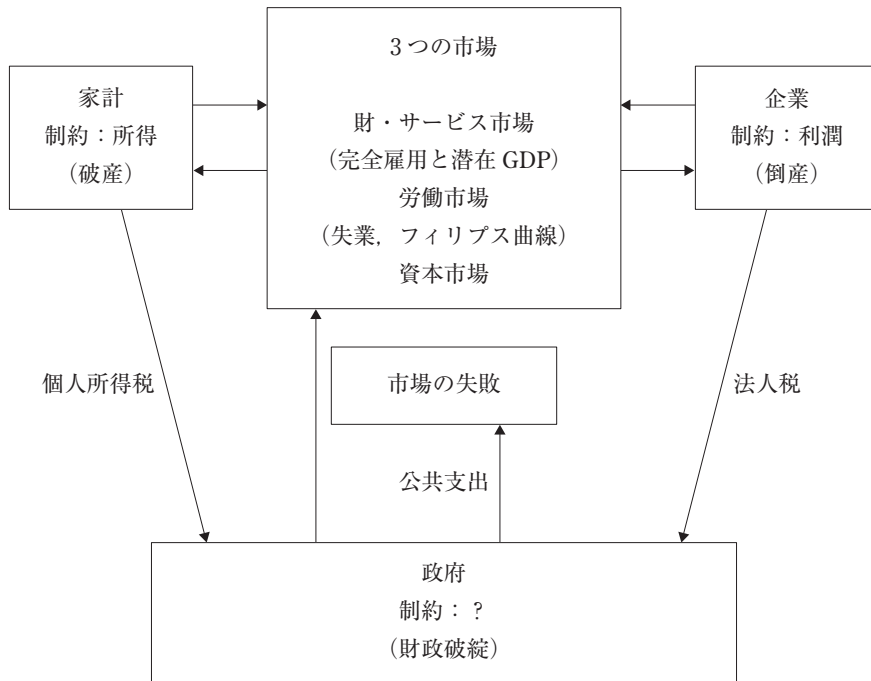
経済主体の1つである家計部門では、多数の個人が労働市場を通じて家計の労働供給行動から得られる収入や資本市場を通じた自己資産から生み出される財産収入を原資として、財・サービス市場において企業によって供給される財・サービスを購入し、消費活動を行う。経済分析の仮定としては予算制約での効用最大化行動を仮定するが、現実問題として予算制約を超えた消費が続けば「破産」という形で家計が存続できなくなる。また企業部門では多数の企業が利潤を追求して企業活動を行う。企業は労働市場で労働者を雇用し、資本市場で資金を調達し、労働と資本を組み合わせて生産物(財・サービス)を作り出し、それを財・サービス市場に供給する。その際に売上げから費用を引いた利潤を獲得する。分析的には「企業は利潤を最大化するように行動する」ことになる。もし利潤が企業を存続できる金額より小さくなるという状況が長期的に続けば、倒産という形でその企業は存続できなくなる。このようにして現実的には家計部門を構成する個人は破産、企業部門を構成する企業は倒産という形で市場から消えていくのである。

しかし政府は1000兆円の負債を抱えていてなお存続している。政府には政権交代という形で指導者が代わることは可能である。しかし政権が代わっても政府がそれまで蓄積した政府負債を帳消しにすることはできず、次の政権が政府負債を引き継ぐことになる³⁾。

このような3つの経済主体の関係を図1にまとめている。図1にある政府部門の制約について

3) かつて国鉄民営化が行われた。1980年代、国鉄は膨大な負債を抱え自力による再建が不可能になった。その際に取られた政策が「国鉄民営化」であった。公営企業では、借金を抱えて再建不可能になった際には民営化が有力な手段であったが、「政府の民営化」を実現することは国家の存在という観点から不可能である。

図1 経済循環——3つの経済主体と3つの市場, 市場の失敗



「？」マークをつけてあるが、この点を明確にすることが本論文の目的の1つでもある。

政府は膨大な借金をしているにも係わらず存続しているが、それは現代マクロ経済学にあるケインズ理論の存在のためで、それを世界中の人々が正しいと信じている（認めている）からである。ケインズ理論では「経済の均衡」を達成するためには必ずしも「財政の均衡」を追求しなくても構わないという仮説を取っている。⁴⁾

現代マクロ経済学の教科書では、基本的に赤字財政とその累積である政府負債についての危惧は重要視されていない。政府負債について楽観的で、将来的に成長の成果（GDP成長）によって現在の財政赤字及び累積赤字である政府負債は解消されるであろうという「期待」を内在している。一方、財政論の立場から赤字財政に強い警鐘を鳴らしたのがBuchanan and Wagner (1977)等による公共選択理論に基礎を持った学派である。この理論は赤字財政の弊害を指摘し、「均衡財政」を提案した。そして赤字財政の弊害の原因は、理論を具体化した政策を行う政策担当者である政治家と官僚の性向にあると主張した。一般的にはその弊害は「政府の失敗」ともいわれている。

ケインズ自身は、経済政策は賢人の手で行うと想定している。しかし民主主義社会での経済政策担当者の実態は省益を考える官僚であり、自分の選挙において当選第1主義の政治家である。

4) 公共部門の「課税と公共支出」について、Mankiw (2013) (足立ほか訳 (2011) 『マクロ経済学』II 巻第4章「政府負債と赤字財政」)、Stiglitz (2000) (藪下訳 (1989) 『公共経済学』の第27章「財政赤字および経済の安定と成長」)を参照。

表1 ケインズ理論, リカードの等価理論, 公共選択理論の特徴

	赤字財政	均衡財政	現在の赤字財政は 将来の課税負担	減税は 消費を刺激する
ケインズ理論	認める	×	認める	認める
リカードの等価理論	認める	×	認める	認めない
公共選択理論	認めない	○	—	

賢人が政策を担当する場合には社会全体のことを考えて、総需要が不足しているときには赤字財政も可とするが、総需要が総供給に比べ過大であると判断すれば黒字財政とする。この繰り返しにより政府負債が単調に増加するような傾向はない。赤字財政と黒字財政が時系列的に交錯するのである。

現代マクロ経済学の枠組みの中にリカードの等価理論を含めた形でケインズ理論、リカードの等価理論、公共選択理論の特徴とそれぞれの相違点をまとめたものが表1である。

現代マクロ経済学の教科書にある赤字財政を認めるケインズ理論やリカードの等価理論を信奉する経済学者も、現在の赤字は将来世代の課税によって埋め合わされるということは共通の認識として持っている。そこでは現在と将来で仮に所得が同じであっても、所得から税金を差し引いた可処分所得は将来世代のほうが小さくなり、したがって生活水準は低下することになる。

今、赤字財政の根拠とされる理論上の「経済の均衡」について「完全雇用」と「3つの市場（財・サービス市場、労働市場、資産市場）の同時均衡」という観点から理論概念と観測事実の対応を説明し、その上でケインズ自身が念頭に置いた赤字財政の現実的対応について言及しよう。

一般的に経済の均衡が達成されている状態は「完全雇用均衡」といわれる。完全雇用とは労働と資本が100%稼働している状態である。理論上、労働が100%稼働している状態は、観測事実として失業率が0%であることである。しかし現実の世界で失業率0%は観測されたことはなく、現実的にはあり得ない状況である。そこで現代マクロ経済学では、ケインズの有名な「非自発的失業」の概念の反対概念として、働きたくないから働かないという「自発的失業」という概念を拡張し、観測事実と整合する一定の失業率を認めた完全雇用という概念を加え、本来のケインズ理論を修正した。確かに観測事実として、ある会社を辞めて別の会社に転職する場合、職探しのために一定期間失業することになり、失業保険を受け取ることになる。観測事実としても失業保険給付に関するデータによってこのような行動は確認される。これは拡張された自発的失業である。このようにして自発的失業は現代マクロ経済学において「自然失業率」に対応するものとして従来の理論に組み入れられた。しかし、自然失業率を具体的に定義し、データから数値を確定することは困難であり、またそれ故に自然失業率が何%であるのかは現実的には正確に測定はできないのである。このようにして現実には失業率0%はあり得ず、また理論概念である自然失業率仮説を立ててもその具体的な数値について現実妥当性を持ったデータを得ることが難しい。つまり自然失業率自体が仮説であり、具体的な数字を決めて現実への適用を考える際に、その数値の妥当性については議論が分かれているのである。アメリカ合衆国では完全雇用水準での失業率

を4%と法律で決めたが、それについての実証的根拠については上述の説明から議論のあるところでもある。

理論上の完全雇用を表現する潜在GDPの水準についても、自然失業率の具体的な数値と関連して、現実の観測事実との対応が経済学者の間においても意見が分かれるところである。またそれに加え、財・サービス市場・労働市場・資産市場の同時均衡までを視野に入れると、「フィリップス曲線」という失業率とインフレ率の関係を示す重要な関係式が必要になるが、このフィリップス曲線の実証的な安定性（妥当性）についても、安定的な関係式が検証されていないというのが現状である。このように、将来にわたる世代間の課税問題について検討する上で重要な要素であるGDP成長率、インフレ率及びこれらの予測値をベースにした政府負債の正確な現在高の評価は難しいのである。

要約すると、政府部門に1000兆円を超える巨額の負債があっても完全雇用が達成されていないという政府部門の認識では、完全雇用の総供給量に見合う総需要量にはいつでも不足が生じている。需要不足を補うために赤字財政予算を組んで、公共支出を税収以上の額にする必要がある。そこで政府は国債を発行して税収と借金によって財政のバランスをとることになる。しかし現実にはこの累積財政赤字である政府負債は将来世代へのツケとなり、もしGDP成長が予想したように伸びなければ同時に税収の伸びも予想以下となり、将来の課税強化につながる余地があるのである。

ケインズ自身は毎年赤字財政を続けるような今日的に日本で行われている赤字予算の執行を想定してはいなかっただろうと思われる。もしケインズが今日の財政を見たら、自分の理論に基づいた政策ではないというかもしれない。ケインズが想定した赤字財政にしなければならない状況は、国家存亡の危機に瀕した時期、例えば1929年の大恐慌あるいは第1次世界大戦や第2次世界大戦時に限られていたと思われる。しかし、現代日本では毎年恒常的に赤字予算を組み、税収以外に国債発行という形で政府の借金を増やし続けているのである。政府負債の限界は、国民資産の水準によって規定されるだろう。

ケインズは1946年に死去したために、現代マクロ経済学の教科書で書かれている「赤字財政と経済成長」という長期的な視野についてどのように考えていたのかは不明であり、ケインズ自身の「赤字財政」に対する考え方については経済学者の間でも議論のあるところである。しかしそれでも、ベル（1972）の『ブルームズベリー・グループ——二十世紀イギリス文化の知的良心——』あるいはHarrod（1982）（邦訳『ケインズ伝』）などから推察することは可能である。

ケインズはブルームズベリー・グループとケンブリッジ大学で知的訓練を受けた。バージニア・ウルフやレナード・ウルフなどのメンバーからなるブルームズベリー・グループにおいて「メナーダ、これで正しいか」「これで大丈夫か」「これで論理的に間違いはないか」「これは実際に事実であるか」（『ケインズ伝』、邦訳221ページ）という議論を通じて知的な訓練を受けたのである。またケンブリッジ大学におけるホワイトヘッド、ラッセル、ムーアから受け継いだ自由な知的交際（『ブルームズベリー・グループ——二十世紀イギリス文化の知的良心』、18ページ）からも大きな影響を受けた。そして「彼はまた、一方經常支出のための予算と他方景気循環に応じて調整

すべき資本支出のための予算とを分ける複式予算の考え方に支持を与えた」(『ケインズ伝』, 邦訳491ページ)という証言がある。この資本支出は減債基金と結びついて、景気がよくなると税収増から減債基金を増加させる。景気が悪くなると減債基金の一部を資本支出に振り分けて予算に充てることになる。厳密な均衡財政ではないが、公共支出の限界を減債基金として設定していることになる。減債基金の原資は過去の財政黒字である。そしてその範囲内で政策を行うことである。この考え方でいけば、将来世代へのツケは残されなくなる。

3. 政府調達に係わる2つの裁判

国防は政府が国民に対して責任を持つ重要項目の1つである。そしてその実施機関(主務官庁)が防衛庁(平成19年から防衛省になる)である。国防のためには航空機や輸送車両の確保、またこれらを動かすためのエネルギー源である燃料、また国防業務にたずさわる人々に対する装備品等、市場を通じた財・サービスの調達が必要になる。その一方で、国防に関する機密があり、装備品の性能等について公開できない情報もあるということで、調達先が限定されることもある。

「市場の失敗」と「市場」をつなぐ組織として防衛庁には調達実施本部があった。防衛庁予算には、GDPの「1%以内」というルールが適用された。これを金額に換算すると約5兆円という額になる。この5兆円が防衛関連予算となり、航空機、装備品、燃料等の購入に充てられる。そしてこれらの調達には入札という方法が使われる。

第1の事件は談合事件である。防衛庁の調達方法である入札で不正が行われた疑いが事件の核心である。入札に関連する法令は「会計法」と「予算決算及び会計令」(以下「予決令」という。)である。「会計法」の第4章契約(29条から29条の12)において「競争、指名競争、随意契約等」に係わる条文が書かれ、また「予決令」の第7章契約において、「一般競争契約、指名競争契約、随意契約」の区別がされ、また入札についての手続きと落札者の決定が決められている。契約に参加できる対象は一般競争契約、指名競争契約、随意契約の順序で狭くなるが、それと同時に「独占禁止法」(正式な法律名は「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」)2条6項に規定される「不当な取引制限」に抵触する取引であってはならない。そして、公正取引委員会等で入札に係わる事件について問題がありと判断された場合には、裁判となる。

また、第2の事件は天下り事件である。その前提として業者が落札時の価額を恣意的に過大に見積もった結果、業者が超過した公金を返還しなくならなくなったという事実があった。しかし調達実施本部も多年にわたって監査をおろそかにしたため、業者に対する監督責任を取らされる可能性があった。そこで業者と結託し公金返還額を過少に申告するようにし、国に損害を与えたという事件があった。そのような防衛庁時代の関係から、退職後の天下りを強要した事件である。

第1と第2の事件の最高裁判例は以下の2つである。

(1)「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律違反被告事件」(平成16年(あ)第1478号,平成17年11月21日第二小法廷決定),刑集59巻9号,1597-1818頁。

(2)「背任、事後収賄、加重収賄被告事件」(平成17年(あ)第246号、平成21年3月16日第三小法廷決定)、刑集63巻3号、81-264頁。

上記(1)は「談合」、(2)は「天下り」に関する事件である。この2つの事案は「市場の失敗」の分野で「市場」から物資を調達する際に起こった事件であり、防衛庁調達実施本部という組織に内在する問題が表面化した事件であった。内在する問題点とは、第1に、調達制度に競争原理を強化し、かつ原価計算方法の妥当性を確保すること、第2は、防衛庁(現防衛省)職員⁵⁾の再就職のあり方であった。

3.1 談合事件

この事件では防衛庁調達実施本部による石油製品調達に関する不正が問題となった。政府による物資の調達は入札によるのが普通である。そこでまず、防衛庁調達実施本部の入札手順を、段階ごとに説明しておこう。

(1)防衛庁調達実施本部が発注する5種類の石油製品について入札者を指名する(指名競争入札⁶⁾)。

(2)入札予定価格を調達実施本部が計算する。

(3)指名競争入札を行う。入札する物件は全国に散らばる自衛隊各基地の5種類の石油製品で、個別物件ごとに入札の対象とする(当初入札)。したがって入札の対象となる全物件数は、石油製品の種類(5種)×基地数×1年間の入札回数となり、物件総数は数百以上の規模になる。

(4)当初入札が不調である場合には随意契約に移行する。随意契約に関して調達実施本部は元売り業者と商議を2回行う。商議では5種類の石油製品について、元売り会社にあらかじめ計算方式を公開している固定経費を差し引いた油種ごとの価格を協議したのである。固定経費とは、石油製品のグレード差、各基地まで製品を運搬する際に考慮する地域差、運搬に係わる荷姿、税金、その他からなる経費分で、輸送費や一般管理費に相当する部分である。

(5)商議が不調である場合に再入札する。

(6)再入札により落札する。

このように落札までに入札(指名競争入札)、商議(随意契約)、再入札(指名競争入札)という

5) この2点については、「談合」と「天下り」という言葉で代表されるように、「市場の失敗」の分野で「市場」と取引する場合に、可能性を持って起こりうる問題である。防衛庁の組織改革は、まさに、この2点を時代に即した方法で解決していく手段を模索した過程であるともいえよう。

6) 指名競争入札をする理由は会計法29条の三3項「契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で第1項の競争に付することができない場合及び同項の競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、指名競争に付するものとする。」である。各基地の石油製品購入は1年を4から6期に分別して入札されているが、それは石油製品の在庫期間が2から4か月であるという理由からである。そして発注する物件は、基地ごとにその種類と数量が指定されている。つまり防衛庁調達実施本部で石油製品を一括購入するが、各基地への運搬も元売り会社が請け負うのである。しかし、石油製品の輸送等に関しては元売り会社に創意工夫の余地はなく、固定経費という形で調達実施本部によって価格が決められるのである。したがって固定経費については元売り業者間での価格をめぐる競争は存在しない。

表2 入札スキーム

指名競争入札（不調）		単価
当初入札（1）	全物件，全業者	市況最低値
当初入札（2）	全物件，2，3社	（当初入札予定価格）
当初入札（3）	全物件，1社	
随意契約（不調）	全物件，商議指名	
商1札（商2札）	油種ごと，辞退	
商3札（商4札）	油種ごと，辞退	最低商議価格
再入札（落札）		

手続きをとっていた。以上の手順を表によってまとめたのが表2である。

そこで事実の経過をたどってみる。平成6年から7年にかけて，防衛庁調達実施本部の幹部は防衛装備品の納入をめぐり，業者と不正な取引を行った。その取引の責任者であった本部長と副本部長は，背任行為を行ったと告訴された。この事件は平成11年10月12日に東京地裁で判決が下された。この事件の副本部長は，天下り事件の当事者でもある。

この事件における捜査を契機として，平成11年3月，公正取引委員会が石油元売り会社に立ち入り検査を行い，各社の担当者に事情聴取をした。この立ち入り検査の基礎となる事実は，自衛隊の輸送車両，船舶，航空機などの燃料である石油製品調達に関して，各元売り会社の当該年度の落札状況が，数値において，数年間にわたり前年度契約と非常に近く，入札から落札に至る手続きに不自然なところがあったことである。

この調査に基づき，公正取引委員会は，石油元売り会社11社を不正な取引を行ったとして平成11年10月13日に告発した。さらにその後11月9日に元売り会社の担当者を追告発している。これを受けて，東京高検は元売り会社11社と担当者9人を起訴した。この事件に関する裁判経過は以下のとおりである。

3.2 談合事件について裁判所の判断

高等裁判所の判決は以下のとおりである。

主文

1 被告会社コスモ石油株式会社を罰金8000万円に，同新日本石油株式会社を罰金7000万円に，同昭和シェル石油株式会社を罰金3500万円に，同出光興産株式会社を罰金3000万円に，同東燃ゼネラル石油株式会社を罰金2500万円に，同芙蓉石油株式会社を罰金1500万円に，同キグナス石油株式会社を罰金800万円に，同九州石油株式会社を罰金700万円に，同太陽石油株式会社及び同タイホー工業株式会社をいずれも罰金300万円に，それぞれ処する。

2 被告人Aを懲役1年6月に，同B及び同Cをいずれも懲役1年に，同D，同E，同F及び同Gをいずれも懲役8月に，同H及び同Iをいずれも懲役6月に，それぞれ処する。

3 この裁判が確定した日から、被告人Aに対し3年間、同B、同C、同D、同E、同F、同G、同H、及び同Iに対しいずれも2年間、それぞれの刑の執行を猶予する。

4 訴訟費用は、別紙のとおり、同記載の被告会社及び被告人の連帯負担とする。

また、最高裁判所決定の主文は以下のとおりである。

本件各上告を棄却する。

理由について、

「なお、所論にかんがみ職権で判断する。

本件は、各被告人会社及び各原審相被告人会社（以下「被告人会社等」という。）が、被告人4名を含む各社の従業者らを通じ、防衛庁調達実施本部の実施する石油製品の指名競争入札に参加するに際し、長年の慣行に従って、前年度の油種ごとの受注実績を勘案して受注予定会社を決定した上、同社が受注できるような価格で入札を行うように受注調達をしたという事案である。

所論は、調達実施本部が指名競争入札を形がい化させて落札価格を決定し、指名業者である被告人会社等は防衛庁に対する石油製品の迅速確実な納入を図るために受注調整会議を開いて納入責任会社を決めていたにすぎないから、指名業者間の価格競争の余地はなく、被告人会社等が実質的に競争を制限したのではない旨主張する。

確かに、原判決の認定によれば、当初入札では全件が不調となり、商議を経た後に実施された再入札において、商議の際に調達実施本部から提示されたいわゆる最低商議価格で落札されることが長年続くなど、指名競争入札の運用が形がい化していたと認められる実情にあり、調達実施本部担当官の中には、指名業者の間で何らかの受注調整が行われ、そのために上記のような経過をたどって落札されているのではないかと察知していた者がいたと認められる状況であったのに、同本部は、指名競争入札の運用を改めず、また、担当官においては、指名業者に対し、会計法29条の5第2項に違反する疑いがあるのに入札書の差し替えを許したり、複数落札入札の際にくじ引で便宜を与えたりするなど、再入札において最低商議価格により落札されることを前提としたような事務手続を行い、事実上指名業者による受注調整を黙認し、それを助長していたことが疑われる。しかしながら、調達実施本部から提示された最低商議価格を基に落札され、指名競争入札制度が形がい化していたとしても、それらは、調達実施本部において、指示、要請、あるいは主導したものではなく、現に、被告人会社等は、入札における自由競争が妨げられていたというわけではない。しかるに、被告人会社等は、本件指名競争入札において、前年度実績並の有利な受注を確保するために、当初入札における全件不調、商議を経て、受注できる価格についての情報を得て再入札手続に入るよう受注調整を実施したものであり、このような受注調整が本件指名競争入札における競争を実質的に制限したものであることは明らかであるから、被告人会社等に平成14年法律第47号による改正前の私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律89条1項1号、3条違反の罪の成立を認めた原判決は、正当である。」（刑集59巻9号、1598頁、下線は原文の

表3 落札価格と当初入札予定価格のギャップ

	1期暫定	1期補正	2期	3期
自動車ガソリン (千円)				
当初入札予定価格	25.7	25.2	24.7	25.2
落札価格	30.8	30.6	30.3	29.6
ギャップ率	1.19	1.21	1.22	1.17
灯油 (千円)				
当初入札予定価格	25.0	24.5	24.5	24.5
落札価格	29.4	28.9	28.3	26.1
ギャップ率	1.17	1.17	1.15	1.06
軽油 (千円)				
当初入札予定価格	24.4	23.9	23.9	23.9
落札価格	28.2	27.9	27.8	28.2
ギャップ率	1.15	1.16	1.16	1.17
A重油 (千円)				
当初入札予定価格	25.0	25.0	25.0	24.0
落札価格	28.5	28.0	27.6	25.7
ギャップ率	1.14	1.12	1.10	1.07

とおりである。)

この事件において裁判所が認定した政府調達による税金からの不必要な支出額を計算する。その基礎資料は高等裁判所判決にある別表2及び3である。別表2には4つの油種に関する当初入札予定価格と落札価格を1期暫定、1期補正、2期、3期について公表している(表3)。

ギャップ率は落札価格を当初入札予定価格で割った値であり、何%割高で石油製品を購入したかという値である。油種別及び期間別の発注量資料がないために、ギャップ率の単純に平均をとると、このギャップ率の平均は15%となる。言い換えれば、落札価格は15%割高であったということになる。また別表3から落札金額合計は287億⁷⁾8274万円になる。したがってその15%に相当する43億円の公金払い過ぎであったことになる。

3.3 天下り事件

この事件も防衛庁調達実施本部に係わる事件であった。この事件では4つの犯罪が対象となった。その1は調達実施本部と東洋通信機株式会社(以下東洋通信機という。)の間で結ばれた請負契約において東洋通信機の工数過大申告があったが、それを調達実施本部が見抜けず、さらに調

7) 今回の分析から明らかになった「15%割高」という結論と関連して、McMillan (2002)にも「建設工事の価格は、談合により15パーセントから30パーセント高くなっていると推定されている」(邦訳207ページ)という記述がある。ただし、数字の根拠となる資料への言及はない。

達実施本部の責任問題を回避するために公金返金金額を過少に計算したために、本来国が東洋通信機に払わなくてもよい金額を調達実施本部が支払ったという犯罪である。つまり実際に返還すべき金額は29億9141万3000円であったが、調達実施本部は返還額を8億7433万6000円と算定し、国に対して21億1707万7000円の損害を与えた。その2も同様の性質を持ち、調達実施本部とニコ電子株式会社との請負契約不正である。実際に返還すべき金額は17億1963万2000円であったが、返還額を2億9658万7000円とし、国に対して14億2304万5000円の損害を与えた。

その3は東洋通信機から被告が不正な報酬300万円を受け取ったことである。またその4はその被告が不正に天下り顧問料538万5000円を受け取ったものである。

第1審判決の主文は以下のとおりである。

被告人を懲役4年に処する。

未決勾留日数中400日を右刑に算入する。

被告人から金838万5000円を追徴する。

訴訟費用は被告人の負担とする。

第2審判決の主文は以下のとおりである。

本件控訴を棄却する。

そして最高裁判所決定の主文は以下のとおりである。

本件上告を棄却する。

3.4 2つの裁判に対するまとめ

第1の事件では政府調達市場での取引に比べ15%程度割高であったことが分かる。これを当該事件に当て嵌めると約40億円、これを政府予算90兆円に敷衍すると13兆円は公金の払い過ぎとなる。

また第2の事件でも約40億円の公金払い過ぎが明らかになった。さらに公務員自身に対して300万円、538.5万円という不正な報酬が落札した企業とその関連会社から支払われた。このような金額は、公金支払額と比較すると少額に見えるが、個人所得としてこれらの金額を考慮すると大きな額であることが分かる。退職時の所得額を1000万円としても、300万円はその30%に当たり、また個人向けの顧問料も毎年200万円とすれば、所得の20%にも相当する。

確かに第1の談合事件では、会計法、予算法、訓令等のルールにしたがい、ルールどおりの手続きを経ており調達実施本部には違法性がないように見える。しかし、このような事件が起こった根本的な要因は「歯止めのない歳入構造」にあることが明白である。このような不祥事をなくするための施策としては、末端の現象に目を向けたルールの改正ではなく、根本的な場でのルールの確立を行う必要がある。その1つの有力な施策は「広義の均衡財政」に基づいた歳入額の歯止めである。景気変動の中での赤字財政は「経済の均衡」を考える際に有力な施策ではあるが、そ

こに「財政の均衡」を無視すると、長期的には一国として国力が低下することになる。

4. 政府調達と税金に関する各国国民と政府の対応——赤字財政に関する法整備

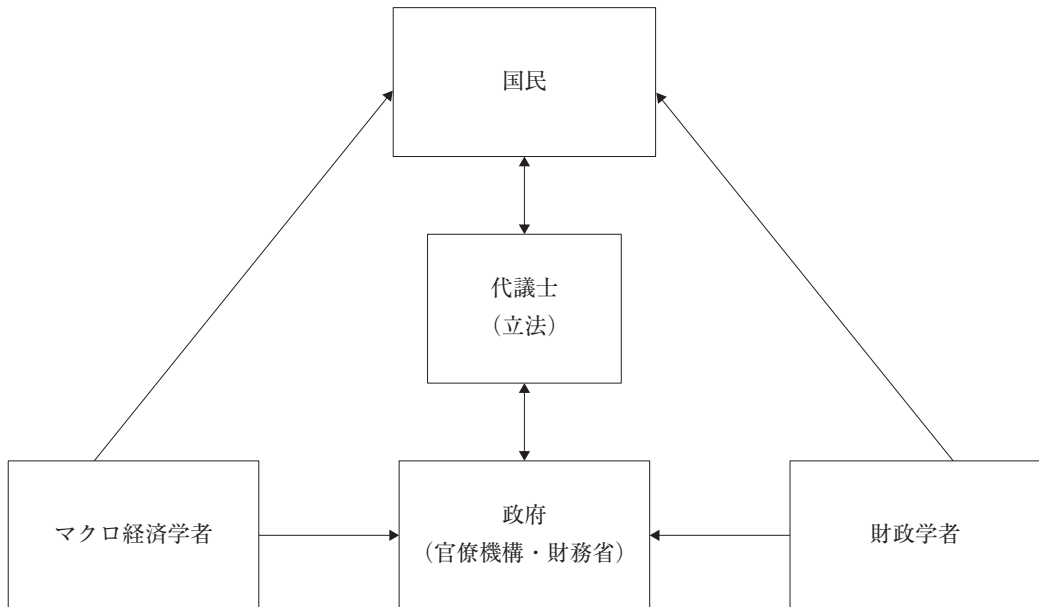
1000兆円を超える政府の負債について、ケインズ理論（仮説）を信奉する経済学者からのこの問題に対する指摘は多いとはいえない。しかし、現実的な政策として、日本のような財政状況は国際的にも特殊である。アメリカ合衆国では1980年代以降の連邦の財政赤字の拡大を食い止めるための法律が議会に提出された。共和党レーガン政権の時代である1985年のグラム・ラドマン・ホリングス法、1990年及び1993年包括財政調整法等がこれに相当する。これらの法律は基本的には財政収支の均衡を義務付けるものである。1993年包括財政調整法は、レーガン政権の後の民主党クリントン政権下で提出されている。また1995年には財政収支均衡を連邦政府に義務付けることを内容とする憲法修正案が提案された。この法案は下院では賛成多数で通過したが、上院では1票差で否決されたので廃案となっている。

一方州政府に目を向けると、東部のバーモント州を除き、州憲法には財政収支均衡条項が存在する。この背景には独立戦争や南北戦争後に連邦も州も財政破綻の危機を経験したからであろう。特に独立戦争においてはハミルトンの財政建て直しがうまくいかず、独立さえ危うかったのである。また、ヨーロッパ諸国ではマースリヒト条約によって赤字財政と政府負債残高に上限が設定されている。このようにして、アメリカ合衆国やヨーロッパ諸国では均衡財政への回帰が促され、不均衡になるときはキャップ（上限）が制約として課せられている。そして、そのような法的な措置が加えられている背景として、国民の間で一般的に均衡予算に対する支持が存在し、その理由として将来世代にツケを残さないという意識があるのだろうと思われる。アメリカ合衆国では経済学者の間にもブキャナンを代表とする公共選択理論の信奉者が広く存在する。それは法律にも具体化されているように、均衡財政に対する国民の理解が行き渡っているからである。つまりアメリカ合衆国では州憲法によって「均衡財政」の制約が課されており、アメリカ国民は法制度の中で均衡財政を維持することを当然のことと理解しているのである。その上で現代マクロ経済学において赤字財政の余地を認め、連邦の経済政策の一環として利用しているのである。しかし、アメリカ国民は赤字財政が続き政府負債が増大することは是としていないのである。明らかにアメリカ合衆国では均衡財政が「主」で赤字財政が「従」である。

それに対して日本では均衡財政が「従」で赤字財政が「主」であるように見える。日本でも財政法に歳入と歳出に均衡を図るという条文（4条）が存在する。しかし例外規定を拡大解釈することによりいくつかの抜け穴を作っていると同時に、その抜け穴の正当性の根拠として現代マクロ経済学の役割が大きいといえよう。

2節でも述べたように、政策担当者が赤字財政と政府負債を総合的に考えるには、現代マクロ経済学ばかりでなく財政学、経済学史あるいは法律学の知識が必要である。赤字財政と政府負債を現代マクロ経済学に書かれた現代ケインズ理論だけで理解すると、ブキャナンを中心とする公共選択理論に考えが至らず、均衡財政の経済政策における立ち位置が分からない⁸⁾。

図2 赤字財政と政府負債に関する関連図



また経済学説史に疎いと、ケインズ自身が赤字財政をどのように評価したかということにも理解が及ばないだろう。⁹⁾そしてさらに経済学の隣接領域である法律の分野についても、アメリカ合衆国の州憲法では均衡財政が当たり前法制化されているという現実を日本の政策担当者や経済学者は十分に理解していなかったのかもしれない。

また日本ではマクロ経済学者と財政学者の間の議論不足と同時にマクロ経済学者と財務官僚との意思疎通にも限界があった可能性がある。官僚は現実を詳細に知っている。一方経済学者は理論的整合性には強いが現場を知らない。そこで官僚が予算に計上された具体的な道路建設やダム工事のメニューを提示したときに、それが財政政策にどの程度影響するのかということマクロ経済学者は自分自身のモデルによって得られた数値で具体的に検討することができない。経済学者は現場から出された例えばコスト・ベネフィットの数値をそのまま受け入れる以外の方法はないのである。

マクロ経済学者、財政学者、官僚の間での議論がかみ合わなければ、それを積み上げて立法をする代議士や最終的には国民に的確な情報を伝達することはできない。これを簡潔に示したのが図2である。

8) アメリカ合衆国においてブキャナン等の公共選択理論が一定の広がりを持って受け入れられたのは、第1に州憲法が「均衡財政」をうたっているからである。これは観測事実として、実は、均衡財政に対する国民の一定の理解が存在しており国民の理解の上に立った理論化が可能であったことを示している。第2にブキャナン自身にも、現代の新古典派及びケインズ理論に精通しているためにケインズ経済学者と議論がかみ合う余地があったのである。この点については Buchanan and Musgrave (1999) を参照。

9) ケインズ自身の本来的な意図は、赤字財政は大恐慌や戦時といった特別な場合だけに採用すべき政策であるというものであった。

日本では赤字財政と政府負債について歴史的、実証的、理論的観点で踏まえ、政策担当者が総合的な政策判断による経済政策を行うプロセスが不十分であると考えられる。現時点で赤字財政と政府負債について提案すべきことは、国民の間で議論を深めて、法律あるいは憲法に立脚した「均衡財政」へ回帰する道を実現することであろう。

5. 結論

本論文では1000兆円を超える政府負債に大きく関連する「政府調達と税金（公金）」という問題に焦点を当て、この問題を調達実施本部事件という2つの最高裁判例を使いながら検討した。

調達実施本部の2つの事件は、1つが談合事件、もう1つが天下り事件であったが、両者に共通する要素は公（おおよけ）のお金（公金）に対する取り扱いと処理の仕方が丁寧でないということである。公金をあたかも自分の勝手になるお金と勘違いし、公金を漫然と扱っていたことである。それはあたかも予算には制約がないかのような公金の処理の仕方であった。談合事件では40億円、また天下り事件でも40億円の公金の過剰支払とともに所得の30%にも及ぶ不正な所得を政府関係者が受け取っていたのである。公金の過剰支払を政府予算全体に敷衍すれば年間10兆円以上の金額になる可能性がある。

日本政府及び国民が赤字財政に対して楽観的な背景には現代マクロ経済学の影響が大きい。ただしケインズ自身は恒久的な赤字財政と政府負債の増大には賛成せず、重大な経済危機、例えば大恐慌や2度の世界大戦のような戦時の場合にのみ赤字財政を是認するという気持ちがあった。

翻ってアメリカ合衆国やヨーロッパにおいてはケインズ理論に基づく政策手段も有力であるが、同時に赤字財政や政府負債についての歯止めが州憲法や条約によってかけられているのである。つまり日本では官僚が絶対的な政策としてケインズ理論に基づく財政・金融政策を実施しているが、アメリカ合衆国やヨーロッパ諸国では相対的にしか扱っていないことが分かる。基本には均衡財政があり、その延長にケインズの赤字財政論が存在しているのである。

日本において急務の政策は「財政規律」を強めることである。そのためには「均衡財政」に向かう方向で予算を立てなければならない。判例から観察できることは、入札制度による落札事業の中には公金の払い過ぎがあるという事実である。談合事件では15%の公金の過剰支払があった。必要な政府調達についても、監査を充実することにより判例で示されたような15%にも及ぶ公金の払い過ぎは避ける仕組みを強化することである。そして公金への意識改革が必要となり、政府部門において官僚は公金は自分のお金ではなく自分が国民から預かったお金であり、それを国民のために役に立つ形で支出するという公僕意識を当然のこととして持たなければならない。

この事件後、防衛庁では組織の変更が行われ、平成13年に調達実施本部は廃止となり、契約と原価計算の部門が分離された。しかし、平成18年には装備本部が設置され、また両部門は統合された。そして平成19年に防衛庁は防衛省となり、装備本部も装備施設本部となった。また法律面でも平成17年には昭和52年の独占禁止法改正の際に新設された課徴金制度が強化される方向で改正された。しかし、平成28年3月には防衛省で自衛隊戦闘服の談合容疑が起り、東日本大震災

で被災した高速道路の復旧工事をめぐり、道路舗工事業者の談合容疑も起こっている。政府調達と公金にまつわる抜本的な解決策については、さらに模索していく必要がある。

参 考 文 献

- Buchanan, James M. and Richard A. Musgrave (1999) *Public Finance and Public Choice — Two Contrasting Visions of the State*, The MIT Press. (邦訳は次を参照：関谷登・横山彰監訳 (2003) 『財政学と公共選択——国家の役割をめぐる大激論』勁草書房)
- Buchanan, James M. and Richard E. Wagner (1977) *Democracy in Deficit — The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press. (邦訳は次を参照：深沢実・菊池威訳 (1979) 『赤字財政の政治経済学』文眞堂)
- Harrod, Roy (1982) *The Life of John Maynard Keynes*, Norton. (邦訳は次を参照：塩野谷九十九訳 (1967) 『ケインズ伝』東洋経済新報社)
- Maki, Atsushi and Takanori Kamibayashi (forthcoming) “Abenomics: Is deflation always bad?” 『東京国際大学論叢経済学研究』。
- Mankiw, N. Gregory (2013) *Macroeconomics, 8th ed*, Worth Publisher. (邦訳は次を参照：足立英之・地主敏樹・中谷武・柳川隆訳 (2011) 『マクロ経済学 (I)』第3版, 東洋経済新報社)
- McMillan, John (2002) *Reinventing the Bazaar*, Norton. (邦訳は次を参照：瀧澤弘和・木村友二訳 (2007) 『市場を創る——バザールからネット取引まで』NTT出版)
- Stiglitz, Joseph E. (2000) *Economics of the Public Sector, 3rd ed*, Norton. (邦訳は次を参照：藪下史郎訳 (1989) 『公共経済学』第2版, マグロウヒル)
- ベル, クウェンティン著／出淵敬子訳 (1972) 『ブルームズベリー・グループ——二十世紀イギリス文化の知的良心』みすず書房。
- 『平成7年年次世界経済報告』, 経済企画庁 (平成7年12月)。
- 『わが国の財政事情』, 財務省主計局 (平成27年1月)。
- 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律違反被告事件」(平成16年 (あ) 第1478号, 平成17年11月21日第二小法廷決定), 刑集59巻9号, 1597-1818頁。
- 「背任, 事後取賄, 加重取賄被告事件」(平成17年 (あ) 第246号, 平成21年3月16日第三小法廷決定), 刑集63巻3号, 81-264頁。

六車 明 [法務研究科]

西川 理恵子 [法学部]