戦後日本の公共投資と社会資本
——1980年代までの理論と実際

山田　明

1．社会資本整備の展開

A　社会資本充実政策

1945年8月15日、足かけ15年におよぶ戦争は日本の惨たんたる敗北をもって終わった。

この侵略戦争は、アジア諸国の人びとにきわめて大きな被害をあたえ、平和国家の建設が重要な課題となる。国内においても多大な人的被害とともに、国富の4分の1を失うなど経済的にも莫大な損失をもたらした。たび重なる空襲により工場の多くが焼失し、鉱工業生産は戦前の3割程度にまで落ち込んだ。その一方で戦争の後遺症といえる悪性インフレが進行して、国民も極端な物不足のなかで「タケノコ生活」をしいられる。

こうして戦争は経済社会にきわめて大きな影響をおよぼしたが、経済や生活の基盤をなす社会資本も例外ではなかった。

わが国の社会資本は、明治以降の資本主義の急速な発展とともに、殖産興業政策のもとで国をあげて整備されてきた。公共投資（政府投資）は当初から国内資本形成のなかで大きなウエイトをしめ、道路や鉄道、港湾、電信電話、労働力の供給源としての学校建設などに重点がおかれた。産業基盤を中心とした社会資本整備は、日本の近代化や資本主義化に重要な役割をはたした。とりわけアジア諸国の経済発展にとって、わが国の明治期以降の社会資本整備の歴史は参考になるであろう。(1)

戦前の社会資本整備は、満州事変以降の15年戦争が始まってからは、財政面から大きく制約されてしまう。1930年代に入ると、わが国の財政は公債発行に依存した軍事費偏重となり、社会資本投資が長期にわたり減退する。さらに戦争中のたび重なる空襲により、道路や港湾、生活・都市基盤などの社会資本は壊滅的な打撃をうけた。経済や生活の一般的条件が維持できなくなり、戦争直後の社会的混乱に拍車をかけた。明治の近代化から15年戦争が終結するまで、社会資本がどのように整備され、それが戦争によりいかに大きく損なわれたかを、フローとストックの両面から明らかにしていく必要がある。

戦後初期の公共事業や社会資本整備について、大蔵省主計局の公共事業関係者も次のように指摘している。(2) 公共事業が財政上の用語としてあらわれ、一般にも公共事業として論じられ、注意を喚起するようになったのは終戦後のことである。終戦直後のわが国経済は、復員、海外引揚等の人びとをふくめて8千万の人口をかかえ、しかも資源は不充分であり、生産設備、交通通信

施設等は戦災により手ひどい破壊を蒙っており、国土は荒廃して、水害等による被害も増大の一途をたどった。1946年末には失業者も500万人以上に達するのではないかと予測され、連合軍総司令部より「一般会計に公共事業費を一括60億円計上し、これによって100万及至125万人の失業者を吸収し得るようにせよ」との指令が出された。これが国の施策として公共事業をとりあげるに至った端緒となる。

こうして公共事業予算は1946年度から事実上スタートし、経済安定本部が調整監督にあたって実施され、当初はまず失業救済に重点がおかれた。その後しだいに「即効的生産増強政策」からやや長期にわたる建設事業へと方向転換して、大災害の発生にかんがみて治山治水事業など国土の維持保全が中心課題となってくる。たとえば1950年度の公共事業費（広義）のうち、災害復旧事業費と治山治水対策費で全体のじつに65％をしめていた。公共事業も戦争のあと始末に追われていたわけで、経済成長の基盤づくりに向けた社会資本整備は、戦後の経済復興段階を終えた50年代後半から本格的に展開する。

経済拡大のもとで編成された1957年度予算は、公共事業の展開にとっても画期的であった。一般会計・財政投融資とも大幅な伸びとなり、歳出面では産業基盤の整備拡充に最重点がおかれ、積極的に経済発展のための施策を遂行するという性格のものとなった。[3] なかでも公共事業費は15％増と高い伸びとなり、積極型予算を物語っている。それも従来のように総花的ではなく、道路57％、港湾48％、工業用水64％の伸びというように、産業基盤の整備拡充に重点がおかれた。この57年には新長期経済計画が策定されたことも、社会資本整備の展開にとって画期をなしている。

経済の基礎部門の計画的拡充が主たる課題とされ、公共投資も新たな決定方式が採用され、のちの公共事業長期計画の策定に重要な根拠をあたえた。道路、港湾、鉄道等の交通部門でとられた「原単位方式」というもので、国民総生産との関連において国内輸送需要を部門別に算出し、これを基礎として平均資本係数（原単位）によって投資規模が巨視的に決定された。[4] 公共投資が国民経済のなかで明確に位置づけられ、その計画性が重視されるようになる。また主要鉱工業地帯の立地条件の整備を先行させるなど、重化学工業化への基盤づくりという性格が強くなる。

資本主義の長期の発展計画のもとに財政の方向づけをし、計画の基軸たる資本蓄積の助成のために、目的意識的に公共投資を使用するという政策は、1960年の国民所得倍増計画によって体系化された。こうした経済・財政政策は、社会資本充実政策と名づけられる。[5] 本格的な高度成長の出発点となった所得倍増計画から、成長促進の財政システムの展開、とりわけ世界最高の公共投資による社会資本充実政策をめぐる問題について検討していこう。

所得倍増計画は中心課題として社会資本の充実、産業構造高度化への誘導、貿易と国際経済協力の促進、人的能力の向上と科学技術の振興、二重構造の緩和と社会的安定の確保の５つを提起した。こうした課題を実現するために、国民経済の規模を今後およそ10年間に実質価値で倍増することが計画目標とされた。なかでも社会資本の充実が第１の課題とされ、つぎのように方向づけられた。

計画期間における社会資本充実の第１の方向としては、産業基盤強化のための社会資本をまず必要最小限確保することが緊要である。なぜならば、この面における施設の劣弱が経済成長のあい路となる可能性が相当強いと考えられるからである。したがって、産業の基盤をなす社会資本の拡充のために種々の努力を傾けることこそが、計画がめざす高度成長を実現していく基本的課題でなければならない。実際に社会資本の需給ギャップはかなりの規模にのぼっていた。それぞれに想定した基準により社会資本の蓄積不足額を試算し、これを60年度の投資実績と比較すると、鉄道では約10倍、港湾で約８倍、海岸をふくめた国土保全施設では約12倍と計算された。(6)

社会資本の充実にあたっては、国民経済全体の運営との有機的関連が重要とされた。それで国民経済の均衡ある発展の見地からみた最大限の規模として、社会資本充実のための行政投資の企業設備投資に対する比率を、現在の１：３より、目標年次には１：２程度に拡大し、計画期間中に合計16.13兆円（1960年度価格）が投下されることになった。事業別の投資額は表１－１のように計画された。産業基盤が全体の40％をしめ、生活基盤を2.8倍も上回っていた。とりわけ道路が30％と最大であり、生活基盤や国土保全の合計より2.5兆円も大きかった。

表１－１　行政投資等実績および計画の進捗率

単位：億円

		投資実績（名目価額）				倍増計画（60年度価額）				進捗率	
		1960		1961～63　計（A）		総額（B）		1961～63　計想定額（C）		（A）／（B）	（A）／（C）
		金額	％	金額	％	金額	％	金額	％	％	％
行政投資総額		9,570	100.0	44,790	100.0	161,300	100.0	33,917	100.0	27.8	132.1
産業基盤		3,138	32.8	16,968	37.9	64,300	39.9	12,536	37.0	26.4	135.4
道　路		2,055	21.5	12,203	27.2	49,000	30.4	8,857	26.1	24.9	137.8
港　湾		305	3.2	1,560	3.5	5,300	3.3	1,026	3.0	29.4	152.0
農林水産業		778	8.1	3,205	7.2	10,000	6.2	2,653	7.8	32.1	120.8
産業立地調査		－	－	34	0.1	5,000	3.1	(660)	(1.9)	0.68	(5.2)
生活基盤		976	10.2	4,884	10.9	22,700	14.1	4,019	11.8	21.5	121.5
住　宅		465	4.9	2,354	5.3	13,000	8.1	2,161	6.4	18.1	108.9
環境衛生		265	2.8	1,394	3.1	5,700	3.5	985	2.9	24.5	141.5
厚生福祉		246	2.6	1,136	2.5	4,000	2.5	873	2.6	28.4	130.1
国土保全		1,960	20.5	6,636	14.8	16,500	10.2	4,702	13.9	40.2	141.1
治山治水		772	8.1	3,320	7.4	11,200	6.9	2,677	7.9	29.6	124.0
災害復旧		1,188	12.4	3,316	7.4	5,300	3.3	(2,025)	(6.0)	62.6	(163.8)
その他		3,496	36.5	16,268	36.3	52,800	32.7	(12,000)	(35.4)	30.8	135.6
政府企業	国　鉄	1,164		6,587		22,580		4,599		29.2	143.2
	電　電	1,428		6,355		38,670		5,974		16.4	106.4
	電　力	589		1,607		－		－		－	－
	地下鉄	261		1,239		－		－		－	－

注）(1)　本表は、経済企画庁においてとりまとめた概数である。

(2)　1962年は実績見込、63年は当初の金額である。

(3)　経済審議会編『国民所得倍増計画中間検討報告』1964年、366ページより作成。

具体的な整備方向としては、産業基盤強化のための投資は計画の前半期に重点的に投資する。しかし、道路や港湾をはじめ産業基盤施設は今後の経済成長の基本的あい路となっており、その拡充が必要であるとはいえ、行政投資総枠の制限と他の分野との均衡上、その理想的な解決は到底不可能である。一方、民生安定のための投資は、産業発展の基盤として必要なものをのぞき、むしろ後半期に高く、国土保全のための投資は長期的、計画的に実施し、緊急を要するものについては、計画前半期から重点投資する必要があるとされた。

所得倍増計画は社会資本充実政策を国の基本方針とし、産業立地政策や地域開発政策と関連づけながら、産業基盤整備が重点的にすすめられる。実際の公共投資は、地方自治体の施行割合が全体の8割ほどに達した。これは国の公共投資拡大政策の下請け機関として、自治体の大きな役割をしめしている。(7) このような中央集権システムにより、地方自治体が社会資本充実政策に直接かかわった。

地方自治体を中心に巨額の公共投資がなされたにもかかわらず、社会資本の需給バランスは、計画の期待どおりには改善しなかった。経済審議会の社会資本分科会報告は、その原因として3点をあげた。(8) 第1に想定以上の高度経済成長によって、社会資本に対する需要が急激に増大したため、新規の投資もこの需要の増分をうめるのに追われ、混雑の緩和や全般的な質の向上等にまで至らなかった。第2に、民間設備投資と公共投資の同時的な急拡大が、建設産業部門の近代化の立ち遅れと相まって、建設単価の急上昇や用地取得難の激化をまねき、社会資本充足のための事業の実質的進捗を妨げた。第3には、公共投資の効率化、重点化の努力の欠如である。

そして、計画どおりに産業基盤が最優先された当然の結果として、生活基盤が決定的に立ち遅れてしまった。1963年度までの進捗率は産業基盤26.4%に対して、生活基盤のほうは21.5%にとどまる（表1－1）。産業基盤への傾斜は、当初の計画規模だけでなく、実際の投資においてもみられた。生活基盤関係の社会資本の絶対的な不足は、都市問題や公害など深刻な生活困難をもたらし、高度成長政策にも一定の手直しが求められる。

B　公共投資と財政危機

日本経済は1960年代半ばに「構造不況」にみまわれ、高度成長にも最初のかげりがあらわれた。政府は財政金融の両面から不況対策を実施し、65年度補正予算で戦後はじめて2000億円の赤字国債、つづく66年度には7300億円の建設国債が発行された。公債依存による不況対策であり、これによりドッジライン以来つづいてきた超健全財政がくずれた。財政硬直化が問題視されるとともに、積極的な財政政策、なかでもフィスカルポリシーとしての公共投資が注目されるようになる。

こうした不況対策や輸出拡大によって、66年以降は戦後最大の「いざなぎ景気」とよばれる好景気がつづいた。68年にはGNPも資本主義国で第2位となり、本格的な高度成長により「経済大国」としての地位を築いていった。高成長による「自然増収」などをバックにして、積極的な財政政策が展開され、公共投資も膨張をつづけた。社会資本整備も60年代後半になると、産業基盤

だけでなく生活ないし都市基盤にも力点がおかれる。65年策定の中期経済計画は、従来からの産業基盤整備とともに、住宅・生活環境整備といった「社会開発」を柱にかかげる。空前の高度成長は公害や都市問題を激化させ、社会資本整備も成長のひずみ是正が重要課題となってくる。

経済審議会社会資本研究委員会の報告書から、60年代末の社会資本をめぐる問題状況をフォローしてみよう。(9)

この報告書は新経済社会発展計画の策定にむけた基礎的作業であり、公共投資ないし社会資本の今後の整備方向をしめしている。その冒頭で民間経済活動および国民生活の多様化、高度化に対する社会資本整備の量的対応の立遅れは、社会資本整備に関する当面最大の課題であるとした。66年の経済社会発展計画で想定した成長路線にくらべて、現実の経済成長ならびに民間経済活動がそれを大きく上回り、産業基盤投資の相対的「不足」が問題視された。世界最高の公共投資により社会資本充実政策が展開されたにもかかわらず、依然として社会資本の量的対応の立遅れが指摘されたのである。ここに空前の高度成長と社会資本充実政策との関係が、産業基盤の分野から問題提起されている。そして当面する社会資本整備の質的な課題として、ナショナル・ミニマム拡充、隘路打開、新たな社会建設のための戦略投資という3つの要請をかかげる。とりわけ道路・港湾・鉄道・空港などの産業基盤整備が、隘路打開のための緊急課題とされた。戦略投資は新全国総合開発計画（二全総）の開発戦略とされた大規模プロジェクトと関連しており、それ以降の社会資本整備の柱となる。これら3つの国民的要請に対応するのは、まことに「容易ならざる」課題とされ、財政金融政策全体の検討や民間資本参加などが提起された。ここで打ち出された社会資本整備の方向は、その後の政策展開に重要な影響をあたえる。

1970年代の公共投資と社会資本整備は、この報告書で示された方向に展開していくが、経済や財政状況の急変にも大きく左右される。わが国経済は71年のドルショックで円が大幅に切り上げられ、事実上の円安の為替相場による輸出ドライブをつづけられなくなる。そのため政府は積極的な国債発行によって公共投資を拡大し、とりわけ「列島改造」型の大規模プロジェクトを地域開発政策として展開していった。

つづく73年の石油ショックは、資源多消費型の重化学工業に深刻なダメージをあたえ、物不足と「狂乱物価」が経済社会を揺るがした。加速度的な物価上昇にどう歯どめをかけるかが重要な政策課題となり、財政運営の基調は総需要抑制政策に転じて、公共事業がその主な抑制対象とされた。とりわけ「列島改造」型の高速道路・新幹線をはじめとして、巨額の経費を要し波及効果も大きいプロジェクトが抑制ないし繰り延べられた。この年に策定された経済社会基本計画は、高成長を前提にして「列島改造」型の大規模プロジェクトを盛りこんだが、計画の大半が挫折した。公的固定資本形成や民間設備投資の実績はほとんどゼロであり、計画との乖離がこれほど大きな経済計画も珍しいといえよう。

総需要抑制政策は景気を急速に悪化させた。74年度の鉱工業生産は前年度にくらべて9.7％も落ち込み、戦後初のマイナス成長となった。低成長への移行にもかかわらず、「狂乱物価」はなかなか終息せず、不況とインフレが同時進行するスタグフレーションがわが国でも顕在化してきた。

75年度の税収は法人税を中心に大幅な減収となり、税収不足＝歳入欠陥をうめるために赤字国債（特例公債）が発行された。一般会計の公債依存度は一挙に25％をこえ、高度成長の時代を特色づけた「健全財政」から赤字財政へと推移する。これ以降、財政は巨額の国債発行をつづけ、財政金融両面に大きな影響をおよぼす。公共投資も財政面から制約をうけて、財政政策や景気対策との結びつきを強めながら実施されていった。

ここで、1970年代後半の公共投資を経済・財政状況とかかわらせて振り返ってみよう。(10) 75年度の当初予算は、前年度につづいて総需要抑制型に編成され、公共事業関係費も２年連続して伸びゼロに抑えられた。不況が深刻化するなかで、政府は本格的な需要追加のための総合的な景気対策を決定した。すでに歳入不足が明らかとなっていた段階で、あえて公共事業等の追加を決定したことは、財政赤字を覚悟のうえで景気調整機能の発揮にふみ切る第一歩として注目された。経済・財政運営は年度途中から景気浮揚に重点が移り、公共事業費の追加、執行促進といった措置がとられた。76年度以降は、当初から景気浮揚をめざして予算が編成され、なかでも公共事業が景気対策の担い手として活用された。公共事業を軸にした積極予算にもかかわらず、素材関連産業の設備投資は低迷をつづけた。しかし需給ギャップはなかなか解消せず、公共投資の生産誘発効果や需要創出効果、フィスカルポリシーをめぐり活発な議論が展開された。(11)

フィスカルポリシーとしての公共投資の効果があがらない一方で、自動車や機械など加工組立型産業の輸出は急膨脹し、国際収支が大幅黒字となって対外的な経済摩擦を引き起こすことになる。わが国の貿易戦争と大幅黒字が他の先進国から批判され、大型予算の編成を中心に国内需要を喚起し、輸入の増大、輸出圧力の内需への転換をはかり、経常収支の黒字を60億ドルまで縮小する見通しをたてた。財政面からの内需拡大のために、78年度予算編成と同時並行的に77年度補正予算が編成され、「15カ月予算」となる。そして78年度予算は、内需振興のため財政が積極的な役割をはたす必要があるとして、臨時異例の財政運営方針のもとで編成された。臨時異例の財政運営とは、５月分の税収とりこみをさしている。国債増発のなかで、13カ月分の税収を見込むという異例な措置を講ずるなど、国と地方をあげて景気対策に全力が傾けられた。これだけの特別措置を講じながらも、78年度の公債依存度は32％まで上昇し、財政運営に大きな問題を投げかけた。わが国の財政史上で一般会計の公債依存度が30％をこえたのは、昭和恐慌期など５年間しかなく、70年代後半からの国債急膨張はまさに歴史的なものであった。先進諸国もスタグフレーションによって、国債発行を拡大したが、早い段階で財政健全化につとめて公債依存度を低下させていった。わが国だけが逆に公債依存度を急上昇させ、財政危機をますます激化させたわけで、財政政策の失敗といえた。深刻な財政状況をかえりみず、先進国サミットという「外圧」のもとに、公共事業拡大により内需拡大をめざした結果が、空前の国債累積であった。公共投資はその性質上、裁量的に増減させやすく、不況対策などを口実にとかく大盤ぶるまいされがちである。それは財政危機の要因を内包していることを意味しており、公共投資と財政の関係をみていくうえで、この間の推移は重要な教訓をしめしている。

こうして財政危機が急速に進行して、国債減額をめざす財政再建が経済政策でも重要な政策課

題となってくる。79年の新経済社会7カ年計画でも「財政の収支構造を抜本的に改善し、その再建をはかることは、ひとり財政ばかりでなく、国民経済にとって本計画期間の重要な課題であり、これに取り組むことは当面の急務である」とされた。財政再建は経済政策の柱とされたのであり、これがまた80年代前半の公共投資、社会資本整備を規定することになる。

C　財政再建と民活

1970年代後半にフィスカルポリシーとして展開された公共投資は、財政史上でも特筆される財政危機をもたらした。それが80年代以降の財政運営や公共投資の制約要因となっており、2つの時期の因果関係が注目される。

81年に設置された第2次臨時行政調査会（第2臨調）のもとで、「増税なき財政再建」が国をあげて実施され、行政改革によって歳出圧縮がはかられ。とりわけ生活関連の一般行政サービスが徹底して見直され、公共投資もその中心に位置づけられた。臨調第1次答申において、公共事業関係費は前年度と同額以下に抑制するとされ、公共投資は歳出削減の草刈り場となり、ゼロないしマイナスの伸びの緊縮予算をつづける。公共投資は裁量的に伸縮させやすいこともあり、一般歳出削減のテコとして活用され、国債減額をめざす財政再建の主役を演じた。公共事業関係費の当初予算規模は82～87年までの6年間、前年度の規模を一度も上回らなかった。行政改革下の予算編成について、宮島洋氏は「増分主義」の変質過程という側面から検証して、歳出抑制策の柱が公共事業関係費（あるいは国土保全関係費）にあると指摘している。[12] 財政再建の過程における公共投資、とくに量的な抑制が社会資本整備の実際の展開にどのような影響をもたらしたかは、80年代の重要な論点のひとつである。

こうした公共投資の抑制に対して、産業界から不満の声があがり、政府への圧力を強めてくる。景気後退下で財政活動が制約されて、内需拡大が大きな政策課題となる。民間活力の活用（民活）がクローズアップされ、経済をうごかす新しい主役として登場する。政府レベルにおいても、83年には民活を前面にかかげるようになる。わが国経済は中長期的に民間経済の活力により担われるべきとし、今後とり組むべき課題として公共的事業分野への民活導入方策の検討をもとめた。財界サイドから、民間主導で大規模プロジェクトを実施する「民間版ニューディール」が提唱されていたが、政府レベルでも正式に検討されはじめた。この年に社団法人化された日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）には、鉄鋼業をはじめとした財界サイドの民活への期待が集約されていた。JAPICが民間版ニューディールにむけた活動を手広く展開する一方で、建設省の「規制の緩和等による都市開発の推進方策」をはじめとして、民活推進への政策提言が相ついで出された。

臨調が83年に解散して、ただちに臨時行政改革推進審議会（行革審）が設立されてから、行政改革も総論提起から各論実施へと展開する。その重点課題も歳出圧縮をはかる財政再建路線から、民活による積極的な財政運営に移行してくる。85年の行革審報告「民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方」は、民活への国のスタンスとともに、行政改革を新たなに方向づけている。

こうした行政改革の重点変化は、公共投資の動向にも予算面などから大きな影響をおよぼしていった。

そして80年代後半になり、国際的な政策協調のもとで経済状況が激変すると、公共投資も経済や財政政策の表舞台に再登場してくる。85年9月のプラザ合意を契機に円高が急速にすすみ、内外から経済の構造調整がせまられる。国際協調と産業構造転換を提言した「前川レポート」をうけて、86年の総合経済対策では民活が内需拡大の柱とされ、規制緩和による都市開発など民活プロジェクトが国をあげて推進される。この年は「民活元年」といわれるように、民活政策や公私混合領域の活動がいちだんと拡大し、法制度の整備もすすんだ。とくに民活法、正式には民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法は、のちの政策展開にも大きく作用した。経済社会の基盤（インフラストラクチャー）にあたる特定施設の整備をつうじて、内需拡大の要請にこたえていくもので、財政金融両面からの新しい政策支援の枠組みとしても注目される。この民活法が制定されてから、それに類似した手法により社会資本の分野から民活を推進する法律が相ついだ。87年のリゾート法（総合保養地域整備法）などであり、地域開発の新たな展開のもとで、民活プロジェクトとして具体化されていった。民活推進にむけて法制度が整備される一方で、円高以降の超金融緩和のもとで開発ラッシュとなってくる。超低金利の資金を活用して、金融機関をはじめとして各種企業がこぞって開発事業に参入してきたのである。のちにバブル経済と名づけられたように、地価と株価の急上昇による資産インフレが進行し、民活プロジェクトに弾みをつけた。

バブル経済は資産インフレや高度成長期に匹敵する好景気をもたらしたが、地価高騰などから社会的不公平を拡大させ、その対策が行革審などでも重要な政策課題としてとりあげられた。行政改革も民活政策やバブル経済のあと始末におわれてくる。金融政策も80年代末から引締めに転じ、土地対策にも力が入れられると、バブル自体が崩壊して景気も減速過程に移行する。地価や株価の下落が、不動産業や金融機関を直撃して、それまでの資産インフレから資産デフレへと変転してきた。

バブル崩壊と不況の進展は、民活政策や大規模プロジェクトにも大きなダメージをあたえた。開発主体としての第三セクターの経営悪化をもたらし、事業計画の縮小ないし見直しをせまっている。地方圏のリゾート開発はいうにおよばず、大都市圏の都市改造も大きな打撃をうけ、空前の開発ブームが急速にしぼんでいった。「逆風のウォーターフロント開発」などといわれ、東京湾や大阪湾の臨海プロジェクトも民間企業が撤退して、自治体に負担がさらに転嫁されようとしている。これは不況と金融機関の貸出抑制により、民間企業の投資を制約していることによる。またバブルをあてにして開発規模がふくらみ、開発リスクが拡大したのも大きく作用している。そしてバブル崩壊不況は、好調に推移してきた財政にも暗い影を投げかけており、民活プロジェクトや自治体財政も前途多難である。不況対策のために、国債や地方債増発などによって公共投資を大盤ぶるまいすると、70年代後半と同じような財政危機の再燃が危惧される。

これから1990年代の公共投資と社会資本を展望していくうえで、こうしたバブル崩壊後の民活

プロジェクトとともに、日米構造協議で対米公約された430兆円公共投資のゆくえも注目される。日米構造協議は80年代後半からの日米の経済摩擦の解消をめざし、公共投資がその「切り札」とされたのである。公共投資の量的拡大とともに、生活重視へ転換できるかが焦点となっており、「生活大国５カ年計画」といった経済計画や現実の予算編成のなかでも、生活の質の向上が重視されてきた。60年代の社会資本充実政策から30年が経過しており、公共投資も従来のような経済重視の発想を転換させ、生活の視点から全面的に見直していくことが求められる。

２．経済の構造転換と社会資本

A　社会資本をとりまく環境変化

以上のように戦後日本の経済発展とかかわらせて、1980年代までの公共事業や社会資本をフォローしてみると、おおまかに３つの時期に区分できる。

まずは戦後の経済復興の時代であり、厳しい財政事情のなかで経済と生活の基礎的な条件整備がすすめられた。現在にいたる公共投資の制度や財政の骨格がつくられ、社会資本充実政策の前段階として位置づけられる。つぎに1950年代後半から70年代前半までの社会資本充実政策の時期であり、高成長の財政システムとして重要な役割をはたした。この社会資本充実政策をめぐる政策評価論争などをへて、わが国においても社会資本の理論が確立されてきた。第３には、高度成長から低成長（安定成長）へと移行して現在にいたる時期である。とくに第１次石油ショックをさかいに、産業構造をはじめとして経済社会が大きく構造転換する時期である。

日本経済の構造転換といっても、すでにかなりの年数が経っており一括しては論じられない。公共投資の展開過程をみても、1970年代後半の量的拡大が財政危機に拍車をかけ、80年代前半の緊縮財政＝公共投資の縮小再編につながる。フィスカルポリシーとしての公共投資が、財政危機から財政再建にいたる重要な要因となったのである。80年代前半の第２臨調による行政改革は、直接的には国債減額をめざす財政再建からスタートしたが、長期戦略としては公私両部門の再編成を企図していた。社会資本の民営化や民活政策は、その戦略の柱をなしており、80年代後半の内需拡大路線のもとで本格的に展開する。おりからのバブル経済は、全国各地に開発ラッシュをもたらし、世はまさに「開発新時代」の様相を呈してくる。民活型の社会資本整備は、経済政策のなかで重要な位置をしめるようになり、転換期の社会資本を象徴するものである。こうした80年代後半の展開過程は、日本経済の構造転換と公共投資の関係、さらには社会資本の今日的意義をとらえるうえで、多くの素材を提供している。

わが国の公共投資や社会資本は、80年代にどのように変化してきたか。その環境変化について、高度成長期と対比させながら特徴的な問題をあげていこう。

まず第１に経済のグローバル化が急速にすすみ、わが国の公共投資は国際的な影響を強くうけ、社会資本も国際的な性格を帯びてきたことである。高度成長期の社会資本充実政策は、所得倍増

計画という成長促進型の経済計画のなかで、主として国内の経済・財政システムから位置づけられてきた。70年代の公共投資についても、国際的な要因にあまり左右されなかったが、それが80年代のグローバリゼーションとともに一変することになる。

公共投資や社会資本の国際化は、対外的な影響の強まりと対外的な経済活動の拡大という2つの側面に大別できる。前者からみていくと、わが国が輸出主導で「経済大国」の地位をしめる過程で、欧米諸国との対外的な経済摩擦が激化し、それが公共投資の動向にも直接作用する。90年6月に最終報告がまとめられた日米構造協議は、80年代の経済摩擦の総決算であった。国際協調でドル高是正がはかられたものの、日米の貿易収支の不均衡はなかなか解消せず、日本への風当りは強まるばかりであった。それで89年から「構造的な貿易障壁」に関する日米調整のための協議が開始され、公共投資は日本の黒字削減の切り札とされ、今後10年間で430兆円にのぼる投資が公約されたのである。アメリカからの厳しい監視のもとで、430兆円公共投資が毎年の予算で具体化されていくことになる。

こうした構造協議問題とも密接にかかわって、日米建設協議もわが国の公共事業に直接的な影響をもたらしてくる。88年に日本建設市場の開放に関する合意が政府間協議で成立してから、米国企業の公共事業分野への参入が本格化してきた。関西新空港や東京湾横断道路建設などであり、参入分野はその後も拡大傾向にある。国際化の荒波は、入札・契約制度や建設業界といった公共事業の実施過程を大きく揺り動かしている。

国際化のもうひとつの側面は、対外的な投資・建設活動の拡大であり、これは日本企業のグローバル化、多国籍企業化の社会資本分野への反映である。海外建設投資が積極的にすすめられ、その受け皿として政府開発援助（ODA）が急増する。ODAこそは社会資本の国際展開を支える財政活動であり、資本蓄積の対外的な戦略手段として、グローバル時代を象徴する社会資本問題として注目される。地球環境問題が国内外でクローズアップされ、その保全をめぐる国際協調が重要な課題になり、国内だけでなくグローバルな投資・建設活動、国際的な社会資本充実政策のあり方が問われてきている。

社会資本をとりまく第2の環境変化は、情報化・ハイテク化・サービス化といった産業構造の転換である。産業構造転換は73年の石油ショックを契機とするが、80年代の経済のグローバル化により加速されてきた。周知のように、高度成長期にはいわゆる「重厚長大」型産業が高成長の牽引車となり、社会資本需要も臨海型の産業基盤などに集中した。成長財政システムとしての社会資本充実政策も、当初から産業基盤が最優先され、地域開発などをつうじて整備されていった。社会資本にたいする需要は、量と質の両面で産業構造の性格に大きく規定される。また社会資本の供給面においても、資本の投資・蓄積戦略などと直接ないし間接的にかかわる。

まず需要面からみていくと、情報化・ハイテク化によって「軽薄短小」型の産業がウエイトを高めるなかで、情報インフラストラクチャーとか研究開発関連の社会資本が重要になってきた。道路とか港湾など従来からの産業基盤にくわえて、新しい基盤整備が産業界や地域から求められる。それは大規模のハードな基盤だけではなく、情報や技術、人材といったソフトな要素が不可

欠となっている。テクノポリス型の地域開発にみられるように、ソフトな社会資本整備とともに、アメニティの充実など地域づくりとの関連が重視されてきている。そして国際化やサービス化の進展にともなって、都市再開発や都市改造関連の需要が内外から強まってくる。

供給面でも大きな環境変化がみられ、「重厚長大」型産業を中心に設備投資が停滞してくると、その余裕資金が社会資本分野で積極的に活用される。それは資金面にとどまらず、都市開発やリゾート開発などに直接参入して、官民一体となって大規模プロジェクトが実施されはじめる。80年代の社会資本整備を特色づける民活プロジェクトの展開である。こうした社会資本分野への民間資本の参入は、とりわけ80年代後半の超金融緩和政策によるバブル膨脹の過程で本格化する。エクイティ・ファイナンスなどによる超低金利の資金を活用して、金融・不動産業をはじめ多様な産業が民活プロジェクトに参入してくる。[13] 実際の投資活動にとって、財政とともに金融要因がはたした役割も大きなものがある。こうして産業構造転換とバブル経済の展開にともなって、民間企業の投資ないし蓄積戦略も新たな展開をみせてきたのであり、社会資本整備の需要・供給構造に直接ないし間接的に作用していった。

第3の環境変化として、国土・地域構造があげられよう。経済のグローバル化や産業構造転換にともない、わが国の国土・地域構造も80年代に大きく変容をとげた。それを象徴するのが東京一極集中であり、地域間アンバランスの急激な拡大である。東京は世界の金融・情報センターの一角をしめるようになり、国内外から大企業がますます集中集積してオフィス需要を急増させ、社会資本のなかでも企業活動に関連した「昼間型」需要が膨脹した。「世界都市」東京の基盤整備をはかるために、大規模な都市改造が広域的なスケールで実施され、それがまた一極集中に拍車をかけてきたのである。

この東京一極集中をどう是正するかは、80年代後半以降の国土ないし地域レベルにおける重要な政策課題となる。第4次全国総合開発計画（4全総）が策定されてから、多極分散型の国土形成が提唱され、おりからの民活ブームもあって国土全体に開発ラッシュが巻き起こる。大阪や名古屋などの大都市圏においては、一極集中に対抗して大規模な都市改造をおしすすめる。とくに大阪圏は「スバルプラン」などをかかげて、関西新空港を起爆剤としてウォーターフロント開発を実施していった。全体として都市間競争が活発に展開されるようになり、都市再開発やウォーターフロント開発など大規模な民活プロジェクトがその戦略手段とされたのである。

地方圏においても同様に、地域活性化が重要な課題となり、産業振興やリゾート開発などが全国的に展開される。民活法やリゾート法、多極分散型国土形成促進法など法制度面も整備され、規制緩和と財政金融面からの手厚い支援策により、民活型の社会資本整備がすすめられた。地方圏の地域活性化といっても、地方中核都市とその周辺が中心であり、新過疎時代といわれるように自然減社会が到来している過疎地域などとの格差拡大が目立ってきた。国の地域政策も拠点開発への志向を強めており、公共投資の地域間配分の動向が注目されている。

社会資本をとりまく第4の環境変化として、財政金融の構造転換と国際的な政策協調のもとでの経済や財政の政策展開があげられる。80年代前半は財政危機の時代であり、公共投資も財政面

から大きく制約されて縮小をつづける。国債減額をめざす財政再建のなかで、公共投資は歳出カットの切り札とされた。地方公共投資のウエイトが高まるとともに、財政投融資や民間資金などが積極的に活用され、財政金融が一体化して機能するようになり、公共投資の供給システムを様変わりさせる。80年代後半からの内需拡大をめざす民活政策は、それを経済政策として強力に推進するものである。またバブル経済下の好景気は、財政と金融の両面から民活政策を支援していくことになる。こうして80年代の前半と後半とでは、財政金融の構造と政策が対照的になっており、転換期の社会資本を分析していくうえで注目していかなくてはならない。

以上のように転換期の社会資本は、主に4つの側面で環境変化をとげ、需給構造に作用していった。これら4つの環境変化は、それぞれが相互に関連しあっており、80年代後半の公共投資や社会資本を左右する。それはまた、転換期の社会資本を実証的に分析していくうえでの重要な視点でもある。

B　若干の統計的検証

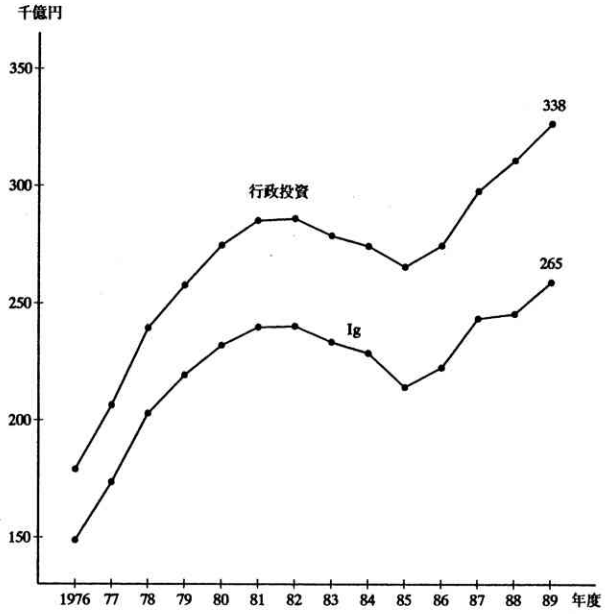
わが国の公共投資と社会資本は、構造転換がすすんだ80年代後半にどのように推移し、変貌してきたかを各種の統計からフォローしていこう。

図2－1は70年代後半以降の公共投資の推移について、行政投資実績[14]と公的固定資本形成（Ｉｇ）の実額からしめしたものである。89年度の行政投資は33.8兆円、Ｉｇは26.5兆円となっている。両者はほぼ同じ投資対象を集計したものであるが、行政投資のほうが用地補償費をふくんでおり、投資額もそれだけ大きい。70年代前半まではＩｇのほうがむしろ大きかったが、その後の地価上昇などにより逆転して、最近では行政投資が7兆円ほど上回っている。こうした違いがあるとはいえ、両者とも70年代後半に急激な伸びを示し、80年代初頭にピークに達してから急カーブで落ち込んでいる。公共投資の急増が財政危機に拍車をかけ、それが財政再建による公共投資の圧縮に結果したことが、統計的にも明確にあらわれている。

公共投資は85年を底にして、80年代後半にはかなり拡大してきている。その上昇カーブは、70年代後半に匹敵するほどである。日本経済の構造転換や財政状況などを反映して、公共投資は前半の抑制から後半の拡大基調へと様変わりしてきた。転換期の社会資本分析にとっても、80年代後半の投資拡大の評価がひとつのポイントになってくる。

公共投資と国民経済との関係について、ＩｇのGNP比率からみておく。1950年代以降の5年ごとの平均値（実質値ベース）でみると、60年代は8％程度であったのが、70年代には10％まで上昇してきている。Ｉｇの伸びは60年代のほうが2倍以上も高かったが、石油ショックを契機に民間設備投資が低迷するなかで、公共投資が積極的に活用され、国民経済にしめる地位を高めた。これを名目ベースでみても、行政投資をふくめて70年代後半、とくに78年のGNP比率が最も高くなっている。80年代の前半には、Ｉｇの伸びは期間平均でもマイナス2％となったが、GNP比率のほうは8.4％と60年代前半と同じ水準である。[15] 財政再建のもとで、公共投資が大幅に圧縮さ

れたにもかかわらず、高度成長期なみのウエイトなのは注目される。



（注）『行政投資』1990年より作成。

図２－１　公共投資の推移

つぎに表２－１により、目的別に集計した行政投資の長期的推移から、公共投資を内容や機能面で特色づけていこう。1960年から５年ないし10年単位に行政投資の構成比をまとめてみると、高度成長期から現在までの投資の重点がよくわかる。また90年度の実績により、最新の投資動向をみることができる。60年代には産業基盤が全体の45％をしめ、生活基盤を10ポイント以上も上回っていた。とくに道路は投資全体の４分の１以上にのぼり、文教施設をのぞく生活基盤全体よりも大きかった。道路はつねに最大の投資額をつづけ、急激なモータリゼーションと自動車産業の急成長を公共投資の側面から物語っていた。89年度の道路投資は26.8％の構成比であり、60年代後半の水準まで上昇してきており、「開発新時代」の実態を投資面からしめす。高度成長期には臨海コンビナート関連の港湾や埋立用地造成、工業用水道などもかなりの投資規模であった。

生活基盤のほうは60年代後半から70年代前半にめざましく伸び、産業基盤と肩をならべるようになる。それ以降は伸びが目立たなくなり、行政投資にしめるウエイトもあまり変化していない。財政制約下で民営化や民活がクローズアップされてからは、産業基盤よりも生活基盤投資がむしろ停滞気味なのが注目される。この点は80年代公共投資の評価にとって重要な論点である。それと生活基盤のなかでも、下水道と都市計画とが急上昇しており、他の投資との格差を拡大してきている。下水道や都市計画などは、生活ないし都市基盤たけでなく、産業基盤としての性格も強く、産業構造転換や企業活動の動向と関連づけてとらえていく必要がある。

表２－１　行政投資の推移

単位：％

	1960～64	1965～69	1960年代	1970～74	1975～79	1970年代	1980～84	1985～89	1980年代
道路	24.5	26.9	26.1	24.4	18.6	20.4	20.2	25.8	23.1
港湾	3.0	2.8	2.8	2.4	1.8	2.0	1.7	2.0	1.9
空港	0.3	0.2	0.2	0.6	0.4	0.5	0.5	0.7	0.6
その他交通手段	1.4	2.7	2.3	1.9	7.2	5.5	5.8	2.9	4.3
埋立用地造成	3.5	2.6	2.8	1.6	0.6	0.9	0.4	0.1	0.3
工業用水道	1.4	0.9	1.0	0.6	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3
農林水産	8.6	9.2	9.1	8.7	9.4	9.2	10.0	10.1	10.0
産業基盤（計）	43.7	45.8	45.2	40.4	38.5	39.1	39.0	42.0	40.6
都市計画	2.1	2.3	2.2	2.7	2.5	2.5	3.0	4.7	3.9
住宅	5.9	8.5	7.7	8.5	6.9	7.4	6.1	5.3	5.7
宅地造成	1.1	2.4	2.0	3.1	1.9	2.3	1.7	2.3	2.0
環境衛生	1.2	1.4	1.4	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0
上水道	5.1	4.9	4.9	5.0	4.5	4.7	3.9	4.1	4.0
下水道	2.2	3.2	2.9	4.8	5.6	5.4	6.8	8.1	7.5
厚生福祉	2.4	2.7	2.6	3.3	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1
文教施設	10.6	9.2	9.7	10.8	10.6	10.7	10.9	8.9	9.8
生活基盤（計）	31.0	35.2	33.9	40.7	37.5	38.5	37.8	38.9	38.3
治山治水	19.3	14.1	15.7	10.8	10.8	10.8	11.4	12.0	11.7
官庁営繕	6.1	4.9	5.3	8.0	13.2	11.6	11.8	7.1	9.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注）(1)　産業基盤（計）・生活基盤（計）にはその他を含む。
　　(2)　自治省「都道府県別行政投資実績調査」より作成。

公共投資の実際の機能とともに、その主体や財源も重要である。構造転換がすすんだ80年代後半には、公共投資の主体や財源において急激な変化がみられた。表２－２には行政投資の事業主体と経費負担別の長期的推移がまとめてある。89年度の事業主体別は国21.6％、都道府県34.2％、市町村44.2％であり、経費負担別で国費32.1％、都道府県費30.0％、市町村費37.9％となっている。事業主体と経費負担とも、国のウエイトが低下する一方で、地方自治体が上昇してきているのが目立つ。電電公社や国鉄などをのぞいて集計してみると、事業主体ではそれほどの変化ではなくなるが、経費負担別では国から地方へ大きくシフトしてきているのがわかる。民営化や補助金カット、さらには地方単独事業の増加などによるものといえる。高度成長期以上に地方自治体に負担を転嫁しながら、公共投資が80年代後半から拡大されてきたわけであり、地方債の急増など地方財政への影響が懸念される。

表２－２　事業主体・経費負担別行政投資の推移

単位：％

		1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989
事業主体別	国	19.6	24.6	21.3	33.8 (23.1)	30.4 (24.0)	23.7 (23.0)	21.6
	都道府県	42.5	39.6	39.2	29.2 (33.9)	28.8 (31.6)	32.8 (33.2)	34.2
	市町村	37.9	35.7	39.5	37.1 (43.0)	40.7 (44.4)	43.4 (43.9)	44.2
経費負担別	国費	41.2	42.7	36.5	49.3 (41.1)	49.3 (44.6)	41.0 (40.5)	32.1
	都道府県費	28.8	28.5	30.4	21.5 (24.9)	20.4 (22.3)	24.8 (25.1)	30.0
	市町村費	30.0	28.8	33.1	29.2 (33.9)	30.4 (33.2)	34.1 (34.5)	37.9

注）(1)　（　）は電電公社、国鉄等の投資額を除外した数値である。
　　(2)　「都道府県別行政投資実績」各年版より作成。

こうした主体や財源面における変化は、表２－３のようにＩｇの会計別推移にも明確にあらわれている。80年代には中央が公的企業を中心に10ポイント以上も低下しており、それと対照的に地方が普通会計で大きくウエイトを上昇させている。これは電電公社と国鉄という公企業の民営化と、地方公共投資の増大によるものであり、80年代公共投資の変化を実施主体からしめしている。また中央・地方とも非企業特別会計がウエイトを高めてきており、民活政策にともなう実施主体の多様化を反映するものといえよう。

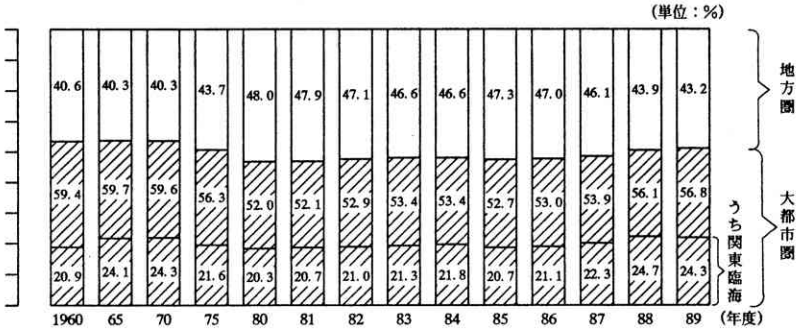
表２－３　Ｉｇの会計別推移

単位：億円，％

	１９８０		１９８５		１９８９	
	金額	％	金額	％	金額	％
中　　央	80,294	34.3	59,835	27.9	62,676	23.6
一般政府	23,797	10.2	25,346	11.8	31,961	12.0
一般会計	5,161	2.2	4,116	1.9	3,539	1.3
非企業特別会計	17,182	7.3	18,273	8.5	24,683	9.3
事業団	1,454	0.6	2,957	1.4	3,739	1.4
公的事業	56,496	24.1	34,489	16.1	30,764	11.6
地　　方	153,447	65.5	153,845	71.8	201,882	76.1
一般政府	132,866	56.7	134.318	62.7	176,920	66.7
普通会計	114,080	48.7	114,674	53.5	148,706	56.0
非企業特別会計	18,787	8.0	19,645	9.2	28,215	10.6
公的企業	20,581	8.8	19,527	9.1	24,961	9.4
社会保障基金	511	0.2	683	0.3	768	0.3
総固定資本形成（計）	234,252	100.0	214,363	100.0	265,375	100.0

注）　大蔵省編「財政統計」各年版より作成。

公共投資を地域別に検証しても、80年の構造変化が明らかになる（図２－２）。行政投資を大都市圏と地方圏とに区分すると、70年代半ばから地方圏のウエイトが一定高まり、地方分散しはじめてきたのがわかる。それが80年代後半になると、大都市圏へ再集中するようになってきた。89年の構成比は大都市圏が56.8％をしめており、70年代前半までと大差なくなる。大都市圏のなかでも、関東臨海のウエイトが24.3％まで上昇して高水準となっている。異常な地価高騰もあって、東京都の行政投資の伸びが87、88年と２年連続で全国最高であったのも、東京一極集中を実際の投資面から物語る。80年代公共投資の地域的な展開は、民活政策などを投資面から評価していくうえで重要な問題を提示している。



出所：『行政投資』1991年、33ページ。

図２－２　大都市圏・地方圏行政投資額の構成比の推移

以上のように公共投資と社会資本整備は、80年代後半に日本経済が構造転換をとげるとともに、主体や財源、地域などいくつかの側面で大きく変貌してきているのが、若干の統計からも明らかにできた。それは転換期の社会資本の理論、その今日的意義をさぐっていくうえでも、無視できない変化といえる。

3．社会資本の理論展開

A．現代資本主義と社会資本

道路・港湾といった経済活動の基盤、あるいは住宅・上水道など生活の基盤をなす社会資本は、なにも現代資本主義に限られるものでない。それは資本主義のかなり以前から存在し、共同社会を支えていくうえで重要な位置をしめてきた。

『道の文化史』の著者シュライバーも次のようにいう。「道は人間のもっともすばらしい創造の1つである。道は数千年間を通じて人間とともに発展し、人間を助けてその生活の領域を征服し、拡大し、他の民族の生活領域と連絡する役割を果たした。あらゆる道路の線は、土地と人間とのあいだを目に見えるかたちで結び、人間の移動に役立つ土地形態をかたち造った。それはむかしから何度も繰り返しておこなわれてきた。[16]」古代ローマの道路は、古代帝国統一の手段として機能した。社会資本はインフラストラクャー（社会基盤）などともよばれ、共同社会の一般的条件として経済や生活を支えてきたのである。それが国家活動の重要な柱として、財政面から計画的に整備されはじめたのは資本主義に入ってからであり、それも現代資本主義の段階からといえよう。

現代資本主義はどこを起点にしているか、そのメルクマールはなにか。これには種々の見解があるが、たとえば宮本憲一氏は『現代資本主義と国家』のなかで次のように述べている。[17] 現代資本主義は、国家が経済の再生産過程に介入し、生産・流通・消費・廃棄の全局面に関与し、地域（都市と農村）の管理をおこなうようになった段階の資本主義をさす。現代資本主義はその萌芽を第1次大戦時の戦時国家独占主義にもとめうるが、1929年以降の大恐慌時におけるニューディールとファシズムの体制の中で形成され、第2次大戦後、ドル通貨を基軸とするIMF体制によって国際的に成立した。その制度的画期をなすのは、管理通貨体制への移行であり、核心的な制度ともいうべき社会保障制度（完全雇用と最低生活保障を目的とする国家財政制度）の確立である。現代資本主義の確立は、前者をとれば1930年代になるが、後者が全資本主義国で確立するのは第2次大戦後のことである。

社会資本は現代資本主義のもとで、生産と生活の社会化がすすむ過程で、国や地方自治体により本格的に整備されるようになった。現代資本主義の段階に入って、公共部門の活動の貨幣的表現である財政には、いくつかの新しい傾向があらわれてきた。国民経済にしめる財政のウエイトは高まり、フィスカルポリシーといわれるように財政が政策化して、金融との一体化を強めてき

た。公信用の領域が発展して、「借り手」と「貸し手」としての政府活動が前面にでてくる。そして財政の中央集権化が強まり、財政調整制度など政府間関係も緊密さを増していった。これらの現代資本主義財政の展開において、公共部門の諸活動のなかでも社会資本が演じた役割はとりわけ大きい。現代資本主義の生成・発展過程において、公共事業や社会資本が重要な位置をしめていた両大戦間アメリカを例にして、当時の状況を概観してみよう。

『公共事業計画化の経済学』の著者クラークは、当時のアメリカの主要な公共事業を次の3つに区分している。[18] 第1は救貧事業ないし失業救済事業であり、イギリス救貧法以来の長い伝統をもち、いろいろ失敗の経験も繰り返してきた。第2は景気循環の救治策、景気対策としての公共事業であり、アメリカでは1921年の失業に関する大統領会議から採用され、大恐慌以降に本格的に実施されるようになった。第3には都市計画、地域計画のための公共事業であり、アメリカの公共事業計画化において最も効果的に活動されている分野である。シカゴ計画やニューヨーク地域計画が代表的であり、景観や物的改善などに大きな成果があった。これら3つの分野が、現段階の公共事業計画化の背景をなすものといえる。本来は相互に関連づけられるべきものであるが、各々が矛盾しあったりするなど、これから克服すべき課題も多い。

クラークが計画化に焦点をあてて指摘するように、両大戦間アメリカの公共事業は先の3つの分野を中心にして、現代資本主義の展開過程と深くかかわって推移してきた。それは1929年の大恐慌を前後して問題状況が急変する。20年代は産業構造転換にともない、モータリゼーションと都市化が急速にすすみ、道路や都市基盤関係の社会資本に対する需要を膨脹させていった。ニューヨーク市は20年代に500万人以上の人口をかかえる大都市となり、人口増大にともない広域化していった。地下鉄建設が活発にすすめられるが、交通混雑はなかなか解消せず、20年代後半においても新たに100マイルの路線の延長が必要とされた。これは20～28年の2倍におよぶ支出を要し、市の財政負担は巨額にのぼった。そのため都市公共事業の長期計画の作成を提唱したボルマン報告書[19] や、「ニューヨークとその周辺地域計画」[20] などが民間サイドの計画機関を中心にして策定された。

1920年代は主として都市計画の分野において、公共事業や社会資本整備がクローズアップされたが、30年代には大恐慌後の失業対策、景気対策の柱として活用されるようになる。その典型はニューディル政策のもとでの大規模な公共事業であり、ケインズ的な有効需要創出の手段として積極的に活用された。公共事業庁（PWA）などの計画・実施機関も設置され、財源や制度面でも連邦と地方とが緊密に連携するようになり、公共事業計画化もいわば国家レベルで推進されていった。[21] TVAのように、国土開発や地域開発の戦略手段として公共事業が実施されるようになる。景気対策としての公共事業の有効性に議論があるとはいえ、30年代アメリカの経験は、戦後のアメリカはいうまでもなく、わが国の社会資本充実政策にもきわめて大きな影響をもたらした。[22] その意味では、両大戦間アメリカの公共事業が現代資本主義の財政活動、政策展開にはたした役割に注目していく必要がある。

こうして1930年代に確立したフィスカルポリシーとしての公共事業は、第2次大戦後には先進

国でより本格的に実施されるようになり、経済・財政政策のなかで中心的な位置をしめてくる。戦後は有効需要創出による景気対策にとどまらず、生産力的な視点から経済発展とか資本蓄積の機能、地域開発との関連が重視されるようになる。産業構造転換にともなって生産の社会化が一層すすみ、社会資本が資本蓄積の戦略手段として活用される。また都市化と生活の社会化が進展して、生活・都市基盤関連の需要も急増してくる。社会保障などとともに、社会資本に対する需要の増大は経費膨脹をもたらし、公共部門の肥大化＝「大きな政府」の引き金になる。わが国の社会資本充実政策以降の展開は、戦後期の現代資本主義と社会資本の典型的な関係をしめしている。

B．主な社会資本の理論

現代資本主義のもとで、社会資本は公共経済の中心に位置し、ハード面からの経済・財政政策の重要な手段として機能している。こうした経済や財政政策とも密接にかかわって、社会資本の理論もしだいに対象と領域を拡大させながら発展してきた。

社会資本論の歴史はあまり古くはなく、現代資本主義のもとで公共経済のウエイトが高まった1930年代以降、現実の政策からの要請をうけて展開してくる。先のクラークのように、公共事業計画化という視点から、社会資本にあたる分野にアプローチするものがあった。ケインズの有効需要論にもとづくフィスカルポリシーとしての公共事業論であり、30年代の経済政策をめぐる重要な争点にもなった。社会資本の本格的な理論として、現実的に政策的にも大きな影響をあたえたのは、フィスカルポリシー論よりも、40年代から戦後にかけて展開された発展途上国開発論とか経済発展論という領域であった。(23)

たとえば「貧困の悪循環」からの脱却を説いたヌルクセは、その著書『後進諸国の資本形成』のなかで次のように述べている。「もし投資面において政府活動の余地があるならば、それは道路や鉄道から電信・電話組織、発電所、水道、そして――順序は最後でも重要性では最小ではない――学校や病院に至る重要な公共土木事業および公益事業の分野にあることは、ほとんど一般に認められているところである。先進諸国では当然の事とされているこれらの基本的施設が存在しないと、民間資本の投入から得られる収益は張合いのないほど小さなものとなることをわれわれは注意してきた。外国の大会社は、その事業を経営するために自らこれらの施設のあるものを建造できようが、小規模な個人企業がそうすることは期待できない。(24)」民間資本が発展途上国で活動していくうえでも、政府による社会的間接資本（SOC）の建設を求めたのであり、政府開発援助として社会資本の整備が位置づけられた。

またハーシュマンは『経済発展の戦略』(25)のなかで、のちによく引用される社会的間接資本（SOC）の定義を行なった。SOCとは、通常、それなくしては第1次、第2次および第3次生産活動が働きえない基礎的用役から構成される。広義のSOCには、灌漑、排水組織のような農業上の間接資本はもとより、法と秩序から始まり、教育、衛生を経て運輸、通信、動力、水道にいた

る一切の公益事業が包括される。おそらく、SOC概念の核心を運輸と動力に限定することも可能であろう。ハーシュマンはSOCと直接生産活動（DPA）の相互関係から、経済発展のパターンとして社会資本超過供給型と社会資本不足型の2つをしめしている。

ハーシュマンの社会資本論は、投資戦略論として位置づけられ、わが国をはじめとして現代の地域開発にも大きな影響をあたえた。つまり「国際的な資本の立場からみて、最高の経済効率を実現するには世界のどの地域を選択したらよいか、ある地域がえらばれたとして、民間投資と公共投資のいずれを先行させたらよいか、民間投資としたなら、どのような産業部門を選択すべきか、公共投資としたならば、道路かエネルギーか、または教育、水道、衛生かのいずれをえらんだらよいかという、投資の選択であり、投資の戦略の問題である。[26]」ハーシュマンやヌルクセ、そしてロストウの「離陸論」など、後進国開発論ないし経済発展論として数多くの理論が提起され、社会資本論の枠組みが形成されていった。現代資本主義のもとで理論化がすすんだ社会資本論は、政策論的には次のような発展史をたどった。有効需要論（市場としての社会資本）、資本論・土地所有論（経済発展とくに資本蓄積の基礎条件）、国家論・自治体論（経済の公共的規制あるいは自治体管理の手段）というように、3つの領域ないし段階をとおって理論展開してくる。[27] 1930年代にはケインズに代表される有効需要論、そして戦後になると資本論・土地所有論が途上国開発や経済成長政策として脚光をあびてきた。この研究史上の3つの理論は、いずれかが間違っているのでなく、理論の発展段階と考えられ、たとえば生産や生活の一般的条件の規定には社会的総生産過程という資本論的接近が有効である。この3つの接近は、理論的には「らせん型上昇」として構成しうるのであり、また、資本主義の特定発展段階に固有の理論でなく、あらゆる発展段階に強弱の相違（たとえば不況期には有効需要論的アプローチ）をもってあらわれてくるものである。[28]

わが国の社会資本論は、1960年代の高度成長期になって本格的な理論展開をとげてきた。それまでは国の公共事業を中心にして、社会資本にあたる領域が主として財政サイドからとりあげられた。代表的なものとして公共事業や財政の政策担当者による鹿野義夫編『公共事業』とか、この続編にあたる宮崎仁編『公共事業と財政』などがある。これらは社会資本論の前史といってよく、両大戦間期アメリカの公共事業の理論と政策が紹介され、わが国の戦後復興や国土開発、社会資本整備などが政策レベルで方向づけられた。

高度成長期以降のわが国の社会資本論の流れについて、社会資本の実態や現実の政策動向をふまえて整理すると、おおまかに次の3つに時期区分できるであろう。

まず第1に、1960年代の基本経済戦略となった社会資本充実政策が展開された時期である。

1961年の島恭彦「所得倍増計画と公共投資」[29]は、社会資本充実政策の矛盾を明らかにした最初の論文であり、当時の公共投資ないし社会資本論に大きな影響をあたえた。成長政策としての社会資本充実政策は、次のような本質的な問題点があると鋭く指摘する。公共投資＝国民経済の原単位という図式は、公共投資の生産力的側面に注目して、国民所得の何％の伸びには公共投資がどれだけ必要かを推計し、公共投資を計画的に規制しようとする「倍増計画」の新しい観点で

あった。しかし現実の公共投資は、独占間の競争、無政府的な設備投資、生産力の無計画的な増大、そこからおこる経済生活の混乱、社会生活の矛盾などを解消するために事後的に行われることが多い。そこに公共投資が「生産資本」よりも「社会資本」、じつは社会的費用を分担しているとみられる側面があるのであり、また公共投資が均衡のとれた経済成長を指導するよりも、独占間の競争にひきずられて、それ自体無統制になり重複投資になりやすい傾向がある。

この刺激的な論文を契機にして、学界レベルでも社会資本が大いに注目されることになる。社会資本充実政策やその理論、とくに社会資本の概念をめぐって種々の論争も展開された。1967年に刊行された宮本憲一『社会資本論』は、第1期を代表する成果であり、わが国で最初に社会資本論を体系化したものといえる。ここで理論的にとりわけ注目されるのは、社会資本と総称されていたものが別の概念で新しく定義されたことである。(30) 当時流行のハーシュマンやロストウなどの理論を批判し、マルクスの代表的な古典を吟味するなかで、社会的一般労働手段と社会的共同消費手段という新しい概念を提示した。これは資本論（資本蓄積論）レベルにとどまらず、「共同社会的条件」の維持という問題など、国家・自治体論の領域からのアプローチでもあった。新しい概念をもとに、社会資本充実政策をはじめとした資本蓄積と現代的貧困（公害や都市問題）などの関係が実証的に明らかにされた。

つづく第2期は、1960年代半ばから70年代前半にかけて高度成長のひずみ、いわゆる「市場の失敗」がクローズアップされた時期である。社会資本も資本蓄積だけでなく、経済の公共的統制あるいは自治的管理の手段としての機能が重視され、どちらかといえば国家・自治体論の領域が焦点になってくる。

この時期の社会資本の理論に大きな影響をあたえたのが、マスグレイブ・サミュエルソン・ガルブレイスなどに代表される公共経済学である。この公共経済学のもとで「公共財」概念が発展してくると、社会資本論は公共経済論としてマクロに構成されるようになる。公共経済論的な社会資本のアプローチとして、わが国で代表的なのが1976年に刊行された『社会資本の経済学』(31)であろう。社会資本論の基本的課題は、制度選択のための経済学的基準、資本形成をめぐる制度選択の問題にほかならないとし、その主要課題を2つあげる。1つは「市場の失敗」の原因をさぐること、外部性など財の物理的性質の考察であり、もう1つは制度選択にあたっての価値基準の明確化である。社会資本の機能面に着目した広義の定義をよりどころにして、主に資本形成や財の供給方式に関する社会的制度選択の問題が考察された。

第3期はこうした公共経済学の理論(32) の流れをうけて、1980年代に展開された「小さな政府論」、民営化や公私再編の理論的な裏づけとなった公共選択論などである。社会資本の理論課題としても、公共性とか共同性をめぐる問題が前面にでてくる。

現代資本主義は1970年代になり国際通貨危機やスタグフレーション、財政危機などに悩まされるようになり、それまで主流をしめてきたケインズの理論や政策に対する批判が流行した。「大きな政府」＝現代福祉国家批判が巻き起こり、とりわけ巨額の国債残高に象徴される財政危機が深刻化するなかで、第2期の「市場の失敗」にかわり「政府の失敗」がクローズアップされてく

る。「政府の失敗」をもたらす公共部門の肥大化、とくに公共支出の過大化がなぜ導かれるのかに回答を与える役目は、主として公共選択論によって担われている。[33] ともかく第3期は、今日の社会資本の再編成の政策評価に直接かかわり、転換期の社会資本の実態をふまえた吟味と理論化が求められていよう。

C．社会資本論の新しい潮流

わが国の社会資本の理論は、現実の経済・財政状況や政策展開とも密接にかかわって、以上のような3つの時期を経て発展してきた。転換期といわれる第3期の社会資本論は、現実の社会資本の変化、とりわけ急速にすすむ公私両部門の再編成に焦点をあてて、理論・政策展開をはかっていく必要がある。そのさい重要なのが、社会資本の実態や構造変化とともに、新しい理論潮流から積極的に成果を吸収していくことである。そこで転換期の社会資本論として、社会資本の枠組みや分析視角など、新しい問題を提示しているものを簡単に紹介していこう。

まず社会資本の概念や位置づけに関連して、宇沢弘文氏の「社会的共通資本」をとりあげる。[34] 社会的共通資本は、個別的な経済主体に分属される私的資本に対立する概念であって、社会全体にとって共通の財産として、社会的に管理されるような稀少資源である。これは社会資本だけでなく、自然や社会的制度などもふくまれ、そのネットワークは広義の環境とされる。自然的環境や社会的環境は、すべて原則として私有化を許さず、社会的に共通な間接資本として各市民が自由にそのサービスを享受できるのが重要である。社会的共通資本としては、このほかに司法・教育・市場・都市などの社会的制度などからなる。この共通資本を自然的なものと社会的なものに区別するのは、前者が後者にくらべて再生産がひじょうに困難で多額の費用がかかるからである。こうした社会的共通資本論は、市場機構への信奉が強い新古典派理論に対する批判として展開され、「市場の失敗」へのアンチテーゼとして提起された。市場機構にかわる社会的基準、社会的価値判断をどう評価し、決定していくかが今日の社会資本論の重要な課題である。

このように宇沢氏は自然環境や社会的制度まで対象を拡大して、従来よりも社会資本をかなり広く規定しているが、池上惇氏も違ったアプローチから「インフラストラクチャー論」として広義に概念を規定している。[35]

まずインフラストラクチャーとは個人の生活と社会関係を媒介し、コミュニケーションを通じた契約関係によって自己実現の条件を形成するシステムであり、このシステムによって担われた各種の施設とそれらの機能の総称である。現代社会には、さまざまな組織を相互に関連づけ、個人の自己実現を支援し機会を平等にするシステムがある。そのシステム構築こそが、現代公共支出の中心的課題であり、さまざまのシステムが政治・行政・経済社会に登場するとき、それらはインフラストラクチャーとよばれる。また現代社会では、インフラ領域への投資を「社会的間接資本」の形成としてとらえ、これらの投資は私的資本にとって「外部」から間接に効率を高めたり、「社会」から間接に私的ビジネスを支える機能をはたすと考えられた。そこでインフラストラ

クチャーというときには、社会の共同業務をになう共同資産としての使用価値、つまり有用性をさし、社会的間接資本というときには、この使用価値を投資の領域として把握したものとして区別するとした。(36)

先の社会的共通資本論にしろ、このインフラストラクチャー論にしろ、従来のハード面からの概念規定にくらべて、その領域や機能は広範囲である。現代の経済や生活を支える物的基盤だけでなく、制度（システム）や自然環境までも包括されている。転換期の社会資本の実態や機能を反映しているとはいえ、従来の理論枠組みとの整合性、現実の政策との関連が問題となってくる。とくに宇沢氏の社会的共通資本のように自然環境まで包括することにより、統計的な実証には大きな困難が予想される。社会資本を建設ないし管理する主体と、その財源負担のあり方は今後とも重要な争点となるわけで、投資額などを貨幣的にどうフォローしていくかが課題として残るであろう。

社会資本論の新しい潮流としては、このほかにも関連領域からの成果もいくつか出ている。ここでは経済地理学からの成果として、ハーヴェイの理論をとりあげてみよう。

ハーヴェイには数多くの論稿があるが、代表的なものとして『空間編成の経済理論――資本の限界』(37) をあげることができる。翻訳者の１人である水岡不二雄氏は、同書のポイントを次のように紹介している。

資本主義社会が空間編成を形づくる諸過程、こうした過程が地表に根付いた建造環境ならびに原初的空間が資本蓄積にもたらしうる桎梏、建造環境の共同利用と空間絶滅の能力とによって形成される実態としての「地域」、この「地域」のなかで形成される諸階級の集合（階級同盟）、階級同盟が建造環境の桎梏を取り除き将来に破局を引き延ばそうとして取るさまざまの地域振興と空間的回避の試み、そしてこの「地域」のあらゆる努力にもかかわらず恐慌の連鎖とグローバル化のなかでいずれ減価を経て破局に瀕し、資本主義の社会体制そのものの矛盾の止揚と転形がもたらされること、などハーヴェイ自身が構想する一連の経済・社会空間の理論を、全面的・体系的に提示した。(38)

ハーヴェイ理論において、社会資本論への独自のアプローチとして注目されるのが「建造環境（the built environment)」である。同書でも第８章「固定資本」で次のように展開されている。建造環境は広範な、人工的に創出され、自然景観に合体された使用価値からなる資源体系として機能するものであり、生産・交換・および消費に利用することができる。生産の視点からみるならば、これらの使用価値は生産の一般的条件および直接的生産力のいずれとしても考察することができる。この建造環境はきわめて多くの異なった諸要素からなる。すなわち、工場、ダム、事務所、商店、倉庫、道路、鉄道、ドック、発電所、上水および下水処理システム、学校、病院、映画館、レストランなど、――数えあげればきりがない。非資本主義的な生産関係のもとで行われる活動からひきつがれた遺産をなす要素――教会、家屋、下水システムなど――も多い。いかなる時点でも、建造環境は、歴史的発展のさまざまな段階におけるさまざまな生産様式に支配されてかたちづくられ、造っては壊されつみ重ねられてゆく景観 landscape としてあらわれる。し

かし、資本主義における社会関係のもとでは、すべての要素は商品形態をとる。

ハーヴェイはまた別の論稿で建造環境の概念を次のように述べている。建造環境は耐久性があり、変化させるのが難しく、空間的に不動であり、しばしば莫大な投資をまとまって吸収する。その一部は、資本家と消費者に共通して使用される。私的に領有される諸要素（住宅・工場・店舗など）でさえ、広範でたいへん強い外部効果の状況のもとで使用される。これら諸特性のすべてが、投資過程と密接なつながりをもっているのである。それゆえ建造環境への投資の長期的循環は、資本主義経済の変動に深くかかわることになる。(39)

このようなハーヴェイの建造環境概念は、経済活動を行うために必要な土地に固着する諸施設の集合全体をさしている。宮本憲一氏のいう社会的一般労働手段と社会的共同消費手段だけでなく、私的な労働と消費の諸手段、さらには国土保全施設や権力的施設なども包含されている。トータルにとらえることは重要であるが、社会的再生産過程において、それぞれ意義の異なる範疇を区別した上で総合する方法をとるべきとされるが、(40) 空間視点からの社会資本へのアプローチとして注目されよう。

4．社会資本論の今日的意義

A　1980年代の問題状況

若干の統計からも検証したように、わが国の公共投資と社会資本整備は80年代後半に構造変化をとげた。

前半は財政再建のための歳出カットの標的とされ、かつてなく公共投資予算は低迷をつづけた。戦後ほぼ一貫して増額され世界でも最高水準にあった公共投資も、マイナス予算をはじめて経験するなど、量的な側面から大きく制約されていった。80年代後半になると、国際的な政策協調のもとで内需拡大が至上命題とされ、公共投資も拡大基調に転じてきた。規制緩和と財政金融面からのテコ入れもなされ、民活型の大規模プロジェクトが全国各地で実施され、70年代前半の「列島改造」の再現のような開発ラッシュとなる。それは政策的につくり出されたバブル経済、さらには日米構造協議による430兆円公共投資の公約という「追い風」によって予算的にも具体化されてきた。

国際的なインパクトなどにより量的拡大に転じた社会資本整備は、政府サイドの重点政策はどこにおかれたか。80年代後半の経済計画である「世界とともに生きる日本――経済社会５ヵ年計画」は、88～92年の計画期間をより安定的なシステムをめざす移行期として、社会資本を次のように方向づけている。「豊かさを実感できる国民生活の実現や地域経済社会の均衡ある発展を図り、内需主導型経済構造への転換・定着を図るためには、これを支える基盤としての社会資本の整備が重要な課題である。‥‥高齢化、情報化、国際化、都市化等がますます進展していく中で、需要の変化を的確にとらえ、効果的な整備を進めるとともに、社会資本の一層の充実を図ること

が求められている。[41]」そして今日の社会資本整備の主要課題として、①多極分散促進のための高速交通ネットワークの整備、②豊かさを実感できる経済社会の実現のための国民生活基盤の整備、③産業構造調整の円滑化のための基盤整備、④次代に向けた新しい発展基盤の整備をあげた。これらの課題は現段階の社会資本に対する国家・地域レベルの総体的な需要と、社会資本と経済社会との関係や問題状況をしめしている。

1960年代に展開された社会資本充実政策は、重化学工業化＝産業構造の高度化をめざし、資本蓄積を全国的におし進めていく地域開発の戦略手段とされた。この成長促進の財政システムが、当時の資本蓄積にいかに重要であったかは、高度成長の原動力となった臨海コンビナートにみることができる。重厚長大の素材型産業が経済成長をリードしたが、その立地基盤をなす膨大な社会資本が、地域開発の柱として整備されていった。個別企業の立地条件がワンセットの社会資本として供給され、それが生産資本と一体となって機能したのであり、当時の社会資本の蓄積機能をまさに象徴していた。資本蓄積優遇の社会資本充実政策は、高度成長や都市化の過程で生活・都市基盤の絶対的な立遅れをもたらし、深刻な都市問題や公害に結果した。こうした社会資本の光と影は高度成長を特色づけるとともに、あらわれ方に一定の違いはあるが、今日においても共通する問題である。

それでは現段階の社会資本は、どのように資本蓄積と関連しているか。先の経済計画で主要課題とされた高速交通ネットワークの整備や、とくに80年代後半から活発に実施されている大規模プロジェクト、たとえば大都市圏を中心にした都市改造やウォーターフロント開発、地方圏でのリゾート開発、さらには研究基盤とか情報インフラの整備などである。これらは経済のグローバル化と産業構造転換がすすむ過程において、資本蓄積の戦略手段とされてきた。高度成長期のコンビナートと同様に、立地条件を形成する各種の社会資本は地域開発をつうじて整備され、民間企業の投資と蓄積の基本条件として機能している。高度成長の時代よりも、社会資本が資本蓄積に直接ないし間接的にかかわる範囲は拡大して、両者がまさに一体化してきている。

こうして産業構造転換にともない、新たな社会資本整備が資本蓄積の戦略手段となるとともに、民間資本がこれらの建設に直接参加するようになり、官民共同のプロジェクトが急増してきた。いわゆる社会資本の民営化・民活である。民活プロジェクトの実施主体として第三セクターが相ついで設立され、それに財政金融面から手厚い支援がなされ、公共投資と財政も新しい関係を形成してきた。この民活プロジェクトは企業に利益拡大の場を提供する一方で、「市場の失敗」とよばれる地価高騰・環境問題をもたらした。またバブル崩壊後には、民間企業の撤退などにより行き詰まる事業も急増している。いずれにせよ民営化・民活といった公私両部門の再編成は、現段階の社会資本をめぐる問題の焦点であり、理論と政策の両面において社会資本の新しい展開をふまえた検討が求められている。

公共投資と社会資本をめぐる現段階の問題状況として、このほかに重要と考えられるものを列挙していくことにしよう。

わが国の公共投資と社会資本整備はとくに80年代以降、国際的なインパクトを強くうけるよう

になった。需要と供給、長期と短期にわけて、その影響をとらえていく必要がある。グローバルな視野とともに、地域視点も重視していかねばならない。東京一極集中のもとでの国土再編とともに、分権や参加といった社会資本の整備方向についての問題である。それと「豊かさを実感できる経済社会の実現のための国民生活基盤の整備」、生活の質を実際に向上させていく公共投資の方向づけである。産業基盤を最優先にかかげた所得倍増計画の頃とは隔世の感があるが、問題はそれを実現させる経済・財政システムである。分権と参加という地域視点もさることながら、改めて社会資本整備の財政システム、国と地方の財政関係が問われてくる。ともあれ２１世紀を前にして、生活基盤の充実こそは緊急の課題であることは疑いないであろう。

B　新たな理論課題

わが国の社会資本論は高度成長期になって、当時の基本経済戦略であった社会資本充実政策をめぐる論争を経て、本格的な理論として確立されてきた。その後、公共経済学や経済地理学など関連領域からのアプローチもあり、社会資本の理論も現実を反映して広がりをもってくる。

社会資本は現実にも、国際化や産業構造転換にともなって新たな展開をとげ、社会資本充実政策がクローズアップされた60年代前半とは問題状況もかなり異なってきた。現段階における社会資本の理論課題はなにか、これまでの議論を小括しながら特徴的な問題を提示していこう。

まず第１に、80年代にすすんだ社会資本の民営化や民活といった公私再編を理論的にどう位置づけ、評価していくかである。高度成長期には資本蓄積優先の社会資本充実政策の評価が、社会資本の理論と政策をめぐる対抗軸といえたが、現段階では公私再編がそれにあたるであろう。

加藤栄一氏はプライヴァタイゼーションの歴史的意味を次のようにいう。[42] プライヴァタイゼーションは、公共部門にできるだけ市場原理を導入することによって、公共部門の構造調整を推進しようとする公共諸政策の集合、あるいは福祉国家システムに市場原理を導入することによって、公共部門の相対的規模と役割を再定義しようという試みである。そして公企業の民営化は、純然たる民間企業をつくり出したというよりは、特定の政策課題によって枠づけされた公私混合領域の肥大化をもたらした。

今日の社会資本論にとって、公企業の民営化といったプライヴァタイゼーションをどう評価し、理論的に位置づけていくかは重要な課題である。80年代には民営化が世界的潮流となり、現代資本主義に共通する問題として、理論と政策の両面から提起されてきた。プライヴァタイゼーションといっても、先進各国でもかなりの差異がみられる。[43] それは経済発展のプロセス、とくに公私両部門の関係によって規定されてくる。わが国のプライヴァタイゼーションは、とりわけ社会資本分野を中心に展開した。国鉄・電電公社という公企業の民営化もさることながら、80年代後半に実施された内需拡大をめざす民活型の大規模プロジェクトに典型をみることができる。各種の民活関連法が制定され、徹底した規制緩和と財政金融面からの支援策をつうじて、資本蓄積の戦略手段としての社会資本が官民共同により整備されていった。内需拡大の民活政策という政策

課題をかかげ、いわば公私混合領域を肥大化させ、第三セクターの設立ラッシュとなったのである。

公私混合領域の肥大化は、たんに80年代後半の民活政策にとどまらず、グローバル化・ソフト化がすすむ現代資本主義の構造転換にかかわる動きである。混合財とか混合経済といわれるような領域が拡大して、その供給システムや公共規制などのあり方が問題となってきた。これは広くは公共性をめぐる問題であり、転換期の社会資本論はこうした現代経済の中心的な問題に具体的にアプローチしていくことが求められている。

第2には、社会資本の素材的性格や機能の変化についてである。高度成長期の社会資本は、臨海コンビナートに典型がみられるように、素材型産業の立地基盤そのものであり、主にハード面から資本蓄積を支える基盤として機能した。それがテクノポリス型の地域開発のように、従来のようなハードな立地基盤の整備にとどまらず、研究や技術開発を実際に担っていく人材の育成をはじめ、居住環境の整備やアメニティの確保などソフト面にも力が入れられている。最近の企業進出は「頭脳立地の時代」といわれるほどになり、ソフトな産業基盤整備を軸にした地域開発が、資本の投資ないし蓄積の戦略手段として機能するようになってきた。こうした傾向はテクノポリスなどに限らず、都市改造やウォーターフロント開発、リゾート開発などにも共通したものとなっている。

転換期の社会資本を素材面から特色づけるために、情報インフラをとりあげてみよう。明石博行氏も社会資本の素材的変化に注目して、次のように指摘している。(44) 情報インフラとよばれるものの整備がもたらす1つの重要な帰結は、生産の内的条件と生産の外的条件が不可分に結びついて大きな変化をつくりだすことである。従来は直接的生産過程の諸条件とその外的諸条件は、工場内分業と社会的分業の区別によってある程度分けることができた。しかし、これまではたがいに独立していた工場や情報処理部門などが情報ネットワークで結ばれて不可分に一体化してしまったとき、直接的生産過程の諸条件とその外的諸条件とを、また工場内分業と社会的分業とを分離することは困難になる。このような事態は、これまでの間接性の概念や生産の一般的諸条件の概念によって処理するとはできない。

情報インフラはハードウエア、ソフトウエア、ヒューマンウエアという要素で構成されており、それらが有機的に結びついてこそ効果も発揮できる。地域情報化戦略としては、ハードウエアを使いこなす人材、ソフトウエアを開発する人材、さらに価値ある高度な情報を生み出す人材の確保が重要とされている。(45) ハードな基盤（施設）だけでなく、ソフトとしての情報自体が付加価値をもたらし、そのための人材やシステムなどが決定的な役割を演じているわけである。こうして情報インフラは、資本蓄積の一般的条件にあたるインフラ部分と、個別企業の私的な営業基盤や営業対象とがネットワークで相互に結ばれ、両者が連続的に一体となって機能し、複合的な性格を強めてきた。現代の技術革新のもとで、インフラ自体も高度化し弾力的になってきている。そしてソフトとしての情報自体が重要な位置をしめて、その開発競争が展開されている。

転換期の社会資本は、この情報インフラのように素材的な性格が変化し、新たな蓄積機能を担

うようになってきた。それが先にみた公私混合領域の拡大、民営化・民活政策の促進要因にもなってきており、両者を関連づけて現段階を特徴づけていく必要があろう。これらの素材と体制面の変化を多面的に検討していくことが、転換期の社会資本の重要な理論課題といえよう。このほかにも、経済のグローバル化にともなう国際的な社会資本問題、地域や財政との関連など検討すべき理論課題は多い。

注

(1) 戦前の社会資本については、総合研究開発機構編『新聞にみる社会資本整備の歴史的変遷』(明治・大正期)、同(昭和期)、日本経済評論社、1980年等を参照のこと。

(2) 鹿野義夫編『公共事業』港出版合作社、1955年、6ページ。

(3) 宮崎仁編『公共事業と財政』上巻、財務出版、1962年、55ページ。

(4) 「新長期経済計画」によれば、具体的には次のように投資規模が設定された。それぞれの基礎施設の資産額と産出高(自動車台数、港湾荷役量、車両キロ)の過去の関係を参考に62年度の単位産出高当り資産額を想定し、これに62年度の産出高を乗じて所要資産額を出し、これから計画期間中の所要投資額をもとめた。この方法によれば、単位産出高当り必要資産額(原単位)のとり方で相当の幅が生じ、道路6600～9500億円、港湾1000～1600億円、国鉄5300～6700億円程度の数字がえられる。

(5) 宮本憲一『社会資本論』改訂版、有斐閣、1976年、229ページ。

(6) 経済審議会編『国民所得倍増計画中間検討報告』大蔵省印刷局、1964年、373ページ。

(7) 藤田武夫『現代日本地方財政史』中巻、日本評論社、1978年、281～282ページ。

(8) 前掲『国民所得倍増計画中間検討報告』372ページ。

(9) 経済審議会社会資本研究委員会編『これからの社会資本』大蔵省印刷局、1970年参照。

(10) 長岡実『素顔の日本財政』金融財政事情研究会、1981年、27～28ページ。

(11) 拙稿「公共事業の構造変化と景気対策」(大阪市立大学『経営研究』第292号、1978年)において、当時のフィスカポリシーとしての公共投資の問題点を吟味している。

(12) 宮島洋『財政再建の研究』有斐閣、1989年、171ページ。公共事業関係費の抑制論理としては、大蔵省主計局はその規模を決定する基本的な要因である社会資本整備政策、総需要管理政策(景気安定政策)および財政・財源事情(財政再建政策)の3つから説明してきた。実際問題としては、財政事情が好転しないことから抑制がつづいてきたという(同書、171～173ページ)。

(13) 80年代後半の政策的に創出されたバブル膨脹を背景にして、多くの日本企業はエクイティ・ファイナンス(新株発行をともなう資金調達)などの方法を駆使して、ほとんどコストゼロの資金を大量に調達した。この資金をつかって情報関連などの設備投資がなされる一方で、民活プロジェクトにも積極的に参入していったのである。企業金融や企業の投資戦略によって、社会資本整備の供給主体も大きく左右された。バブル経済のもとでの民間企業の投資動向は、この時期の社会資本の重要な規定要因といえる。

(14) この行政投資実績調査は自治省により1962年から実施され、調査対象となる事業主体は、原則として国民経済計算体系におけるＩｇと同じである。ただし政府関係機関のうち、特殊銀行(日銀)や公庫、一部公団・事業団などは対象外である。両者が大きく違っているのは、行政投資には用地補償費と維持補修費、さらには民間の資本的補助金がふくまれていることである。

(15) 経済企画庁総合計画局編『日本の経済構造』東洋経済新報社、1989年、40ページ。

(16) H. Schreiber, Sinfonie der Strasse, 1960 (関楠生訳『道の文化史』岩波書店、1962年、序言ｉ)

(17) 宮本憲一『現代資本主義と国家』岩波書店、1981年、36ページ。

(18) J. M. Clark, Economics of Planning Public Works, 1935, PP.3-17.

(19) L. Wolman, Planning and Control of Public Works, 1930.

(20) Committee on Regional Plan of New York and its Environs, Regional Survey of New York and its Environs, 1929.この計画は調査報告書8巻、プラン提案2巻からなり、経済・人口・環境・行財政・公共事業などにおよぶ膨大な内容であった。ニューヨーク大都市圏を計画対象地域としており、当時の大都市圏計画やニューヨーク大都市圏の地域問題や地域政策をみるうえで示唆にとむ。

(21) 公共事業を資金負担別に区分すると、1920年代には連邦は全体の10%前後に過ぎなかったが、30年代には州・地方を上回る。35～37年には連邦が64%をしめるようになった（J. A. Maxwell, Federal Grants and the Business Cycle, 1952, P76. 79)。1930年代アメリカの公共事業の展開において、計画化とともに中央集権化がすすんだことも、現代資本主義の社会資本にとって重要な論点の1つといえるであろう。

(22) National Resources Planning Board, Effect of the Federal Public Works Expenditures, 1940.

(23) 池上惇は戦後の開発政策と関連づけて「社会的間接資本とは、不安定な経済的基礎の上へ投機的に進出する民間資本に活動の諸条件を提供する必要上、これら諸条件の総括的表現として抬頭してきたものである」としている（池上惇『現代資本主義財政論』有斐閣、1974年、191ページ)。

(24) R. Nurkse, Problems of Capital Formation in Undeveloped Countries, 1953（土屋六郎訳『後進諸国の資本形成』改訳版、巖松堂出版、1966年、250～251ページ）

(25) A. O, Hirschman, The Strategy of Economic Development（麻田四郎訳『経済発展の戦略』巖松堂出版、1961年）

(26) 島恭彦「地域開発の現代的意義」『思想』1963年9月号『島恭彦著作集』第4巻、有斐閣、1983年、248ページ)。

(27) 宮本憲一「社会資本論の今日的意義」（宮本憲一・山田明編『公共事業と現代資本主義』垣内出版、1982年、31ページ)。

(28) 同上、34ページ。

(29) 島恭彦「所得倍増計画と公共投資」『経済論叢』1961年1，2月号（『島恭彦著作集』第4巻に収録)。

(30) 「本書では、さいしょの2章において、社会的間接資本論を検討し、社会資本と総称されているものを別の概念で正確に定義しなおした上で、その資本主義の発展にともなう性格や形態の変化をあつかう。次の章では、社会的費用の概念を再検討し、社会的費用のはんいを限定する。その上でこれらの基礎概念の検討の上にたって、社会資本充実政策の現状分析をおこなう。」（前掲『社会資本論』改訂版、6ページ）

(31) 飯田経夫・山田浩之編『社会資本の経済学』有斐閣、1976年参照。

(32) この公共経済学を比較的はやい段階で批判的に吟味したものとして、坂井昭夫『公共経済学批判』中央経済社、1980年、佐藤進『財政学入門』同文館、1981年、前掲『現代資本主義と国家』などがある。

(33) 坂井昭夫「公共経済学をレビューする眼」『財政学研究』第15号、5ページ。

(34) 宇沢弘文『公共経済学を求めて』岩波書店、1987年、同『現代日本経済批判』岩波書店、1987年などを参照。なお宇沢は新しい経済体制を求めるときに、制度主義（Institutionalism）の考え方が重要な指針をあたえると指摘している。この制度主義の経済制度を特徴づけるものとして、社会的共通資本の概念と、それを管理する社会的組織のあり方をあげている。

(35) 池上惇『財政学』岩波書店、1990年の第1章を中心に詳しく展開されている。

(36) 池上惇『人間発達史観』青木書店、1986年の第Ⅲ章を参照。

(37) D. Harvey, The Limits to Capital, 1982（松石勝彦・水岡不二雄ほか訳『空間編成の経済理論』上・下、大明堂、1989，90年）参照。

(38) 水岡不二雄『経済地理学』青木書店、1992年、46～47ページ。

(39) D. Harvey, The Urbanization of Capital, 1985（水岡不二雄監訳『都市の資本論』青木書店、1991年、第1章参照)。

(40) 中村剛治郎「地域経済学の潮流」（宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990年、180ページ)。

(41) 経済企画庁編『世界とともに生きる日本――経済運営5ヵ年計画』大蔵省印刷局、1988年、30ページ。

(42) 加藤栄一「福祉国家システムの再編」（東京大学社会科学研究所編『現代日本社会』第1巻、東京大学出

版会、1991年、116ページ)。

(43) 同上、105～114ページ。

(44) 明石博行「社会資本分析の基礎視角」(『経済地理学年報』33巻3号、46ページ)。

(45) 高橋徹「情報化と情報基盤の整備」(『都市問題研究』1990年4月号) 参照。