

[学術論文]

『公共事業と財政』再考（2）

Public Works and Public Finance, reconsidered(2)

山 田 明

Akira YAMADA

Studies in Humanities and Cultures

No. 6

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 6号
2006年12月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
DECEMBER 2006

[学術論文]

『公共事業と財政』再考（2）

山 田 明

要旨 5年半にわたる「構造改革」は、政治や経済、地域、国民生活などに大きな影響をあたえている。「構造改革」の検証作業が各分野で進められているが、公共事業も重要な課題の一つである。

本稿は拙著『公共事業と財政』以降の公共事業について、「構造改革」の動向と関連づけて検証するものである。1では「構造改革」下の公共事業見直しを予算削減、道路公団民営化、公共事業や地域開発の長期計画から検討している。2では戦後の公共事業と社会資本整備を資本蓄積面から概観して、90年代以降の公共事業をとりまく環境変化、公共事業批判の背景を明らかにしている。3では行政投資実績や公的総固定資本形成などの最新データから、公共事業の構造変化を統計的に検証している。4では公共事業から地域間格差の拡大、とりわけ公共事業依存度の高い地方圏への影響についてアプローチしている。

公共事業は予算が大幅に削減されただけでなく、制度・計画面でも見直されている。本稿では「構造改革」下の公共事業見直しの現実を評価し、公共事業や社会資本整備の今後の課題を提示していくための基礎的な作業を行った。

キーワード：「構造改革」、道路公団民営化、行政投資、「国土の均衡ある発展」、地域間格差

1. 「構造改革」下の公共事業見直し

拙著『公共事業と財政』（高菅出版、2003年）の第5章『「構造改革」と公共事業』において、「構造改革」開始から2年ほどの問題状況をフォローしている。¹⁾ 小泉政権による5年半にわたる「構造改革」は、政治や経済、地域、国民生活などに大きな影響をおよぼしている。安倍政権へとバトンタッチされたが、格差拡大など「構造改革」の後遺症にどう対応するかが問われている。「構造改革」の検証作業は各分野で進められているが、公共事業からの検証も重要な課題の一つである。

2001年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営および構造改革に関する基本方針」、いわゆる骨太の方針は不良債権問題の処理とともに、公共事業・社会保障・地方財政の抜本的な制度改革と歳出削減を提起した。「構造改革」のなかで差し迫った課題が財政再建であり、公共事業

や社会保障を中心に歳出改革が実施される。2002年度には国債発行30兆円以下の目標のもとに、歳出全般を見直す方針が示された。公共事業関係については、緊急性の低い事業を大幅に削減することにより、前年度当初予算に相当する額から10%削減する。予算削減の一方で、骨太の方針で示された7分野（環境、少子・高齢化、地方活性化・まちづくり、都市再生、科学技術、人材育成等、IT）に重点配分する。その後も2006年度までバブル崩壊後の景気対策のために大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、前年度より3%余りの削減がつづいた。

小泉政権最後の骨太の方針2006は、2011年度に国・地方のプライマリー・バランスの黒字化をめざし、歳出・歳入一体改革に向けた方針を打ち出している。国と地方の公共投資は2006年度で18.8兆円であり、5年後に「自然体」では21.7兆円になるが、改革により16.1～17.8兆円程度にする。削減額は3.9～5.6兆円余りで、国の公共事業関係費と地方単独事業費（投資的経費）も1～3%削減を目標に掲げる。こうした目標の根拠や実現性が問題になるが、今後5年間も財政再建の一環として公共事業削減を継続する方針が示されている。

公共事業は「構造改革」により予算が大幅に削減されるだけでなく、制度・計画面でも見直しがすすめられる。「構造改革」第1幕で注目されたのが、道路4公団の民営化と道路特定財源の一般財源化である。民営化については、政権発足1年目には次のような改革方向が決まった。日本道路公団・首都高速道路公団・阪神高速道路公団は廃止し、それにかわる新たな組織、採算性の確保は内閣におく「第三者機関」で一体として検討し、具体的内容を2002年中にまとめる。当初は3.8兆円余りにのぼる本州四国連絡橋公団の債務処理をめぐって、道路4公団の統合問題も浮上したが、民営化論議のなかで先送りが決まった。

内閣におく「第三者機関」として道路関係4公団民営化推進委員会が発足し、マスコミ注視のもとで2002年12月に最終報告書をまとめた。政府与党は1年後の2003年12月22日、道路4公団の民営化に関する協議会で基本的な枠組みを決定した。4公団は2005年度に総額40兆円の債務と道路資産をもつ独立行政法人「保有・債務返済機構」と、民営会社に上下分離する。高速道路はコストを削減することで、当初の計画を維持する。全長9342キロの整備計画は、すでに7343キロが整備済みであり、残る1999キロを新会社と「新直轄方式」で整備していく。翌日の日本経済新聞社説は「借金を減らすために無駄な道路を造らない」という民営化推進委員会の主張を退け、「道路を造るために借金をつづける」という正反対の方式を採用したとする。朝日新聞も「何のための民営化か」という社説を掲げ、道路改革の骨抜きを批判した。

道路改革の現実懸念された方向に推移する。道路4公団のなかで最大の日本道路公団は、2005年10月に東日本・中日本・西日本の3会社に分割民営化された。2006年2月の国土開発幹線自動車道路建設会議（国幹会議）は、国の整備計画9342キロのうち、事業主体が未定であった19路線49区間についての整備方法を決定した。民営会社が建設する有料道路1153キロ、国と自治体が税金（道路特定財源など）で造る新直轄方式の道路123キロを認め、高速道路の全計画路線の

建設にゴーサインを出した。中日本会社では、不採算路線である中部横断道と舞鶴若狭道の建設をめぐり、地元自治体や「族議員」などと激しい攻防が繰り広げられた。結局、中部横断道は有料道路と新直轄方式による無料の高速道路の抱き合わせの「ツギハギ道路」、舞鶴若狭道は原発という「特殊事情」により民間会社による有料道路となった。

こうして高速道路は当初の計画通りに建設されることになり、公共事業見直しも「第１幕」から頓挫することになる。まさに「何のための民営化」なのか、民営化の意味が問われている。2006年５月３日付の毎日新聞は次のように指摘している。「分割・民営化された新会社は、採算性に応じて有料道路を造り、採算割れのある路線は国と地方が税金で原則無料の高速道路を造る仕組み。道路公団民営化とは、不採算路線を国と地方が税金３兆円を使って救済する新しい仕組みに他ならなかった。……小泉『改革』は、それまで一部でこっそりやっていた高速道路への税金投入を、規模を広げ公然とばらまくやり方に変えた。」この皮肉をこめた指摘は、「構造改革」下の公共事業見直し、民営化の本質を突いたものといえよう。

公共事業見直しは計画面でも進められる。2002年１月に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望」において、計画策定の重点を従来の事業量から成果とする観点から、公共投資基本計画が廃止された。この基本計画は1980年代後半からの日米構造協議で公約した430兆円（のちに630兆円）公共投資を掲げた長期計画であり、公共事業長期計画や予算編成にも影響をあたえてきた。公共投資基本計画の廃止は、アメリカの対日要求の変化を示すとともに、公共事業の計画策定・予算編成に大きな変化をもたらすことになる。

これまでは分野ごとの公共事業長期計画により事業が推進されてきたが、2003年10月から「社会資本整備重点計画」として実施されることになる。社会資本整備に関する長期計画全般を見直し、これまでの緊急措置法にもとづく分野別体系を改め、9長期計画（道路・交通安全施設・空港・港湾・都市公園・下水道・治水・急傾斜地・海岸）に一本化された。重点計画では低コストで質の高い事業を実現するために、重点的・効果的かつ効率的に社会資本整備を推進するとしている。その他の長期計画においても、事業費目標から成果目標への移行が図られる。

2005年には「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法の一部を改正する法律」により、戦後の国土・地域開発や公共事業を方向づけてきた全国総合開発計画（全総）が廃止された。社会経済情勢の変化に適切に対応していくため、国土総合開発計画は国土形成計画と広域地方計画とに改められる。国土形成計画では、全国計画には全総のように個別事業を盛り込まない。広域地方計画をまとめる際には、事業が地元に必要なのかを判断しやすい府県や政令指定都市が国と対等の立場で協議する場が設けられる。

第1次から第5次までの全総は、「国土の均衡ある発展」をめざし、地域開発と公共事業の基本方向を示してきた。全総廃止は「国土の均衡ある発展」からの撤退を意味している。「構造改革」は日本列島全体を視野に入れた地域開発から、グローバル戦略として東京を中心とした地域

開発、都市開発に重点を移す。それを象徴するのが、2002年に制定された都市再生特別措置法（都市再生法）である。都市再生法のスキームは、さらなる規制緩和による民活型の都市改造戦略、都市空間の再編成である。「構造改革」のもとで自治体再編＝市町村合併とともに、バブル時代の再現のような都市改造が官民一体で推進されている。

2. 公共事業をとりまく環境変化

拙著『公共事業と財政』では、戦後日本の公共事業を1980年代までと90年代以降に大きく時期区分して検証作業をすすめた。金澤史男は「現代日本財政における公共投資偏重型財政システムは、高度成長期に原型が形成されるものの、その今日的特質は石油危機以降の新たな歴史的条件のもとで形成された²⁾」として1975年を画期としている。この見解に異論はないが、拙著では90年代以降の公共事業の構造変化を明確にするために、80年代までとそれ以降に時期区分した。

社会資本整備研究会による『社会資本の未来』は、第1部で戦後50年の社会資本整備の到達点と課題を検討している。³⁾ 編者の森地茂は第6章「戦後50年の社会資本整備の総括」において6つの時期に区分して、とくに高度成長期から1975年までの社会資本整備には高い評価をあたえている。研究会のメンバーの1人である奥野信宏は近著『公共の役割は何か』のなかで、戦後の公共事業を次のように評価している。⁴⁾ 1950年代後半から80年代半ばに至る高度成長期と安定成長期を通じ、投資分野と投資地域の展開について総じて合理的に行われ、投資戦略として最適に近いパターンをたどったとする。それが1980年代後半からの状況を見ると、バラマキだとか理念がないといった批判も、あながち感情的と片づけてしまうことはできない。90年代になると、公共投資が長期的な基盤整備のためより、地域の当面の需要と雇用維持のために行われざるを得ない状況が生まれ、各地域で財政依存が強まったとして、投資地域などの政策転換を求める。

そこで戦後の公共事業をとりまく環境、公共事業と社会資本整備に対するニーズを概観して、「構造改革」に至る問題状況を明らかにしていこう。

戦後の復興過程では、失業対策や国土の維持保全のための公共事業が予算の中心を占める。日本経済が復興から成長へと歩み始めるなかで、公共事業は産業基盤の整備拡充に重点がおかれる。1960年の国民所得倍増計画は、社会資本の充実を第1の課題とした。その方向として、道路や港湾などの産業基盤の劣弱が経済成長のあい路となる可能性が相当強いとして、産業基盤強化のための投資は計画の前半期に重点投資する。それ以外の民生安定のための投資は、計画の後半期に高く投資する。⁵⁾ 国民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て産業基盤整備を強力に推進した。

経済審議会社会資本研究委員会編『これからの社会資本』は、1970年代の公共事業や社会資本整備の方向を示している。⁶⁾ 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としている。世界最高の

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、社会資本の量的不足が指摘されたのは、それだけ経済成長のスピードが速いことによる。社会資本整備の質的課題としては、ナショナル・ミニマム拡充、隘路打開、新たな社会のための戦略投資という3つの要請を掲げる。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。新たな社会のための戦略投資は、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、70年代の社会資本整備の柱として位置づけられる。

1979年の新经济社会7ヵ年計画は、「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」とした。1970年代後半からの財政危機により財政再建が経済政策の柱とされ、これが80年代前半の公共事業の動向を左右する。公共事業は行政改革による歳出削減の草刈り場となり、緊縮予算がつづけられるが、⁷⁾ 内需拡大に向けた公共事業拡大を求める声が強まる。財政制約下で民間活力の活用、民活がクローズアップされ、経済を動かす新しい主役として登場してくる。経済界では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、政府レベルでも民活の検討が進められる。

1983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、経済界の民活に向けた期待が集約されていた。JAPICが経済企画庁から委託されてまとめた「公共的的事业分野への民間活力導入方策」⁸⁾ は、社会資本整備のニーズはまだきわめて大きいとして、1. 大都市圏における都市再開発など、2. 地方の都市機能の充実と基盤整備、3. 高齢化・情報化などに対応した施設整備、4. 社会資本ニーズの高度化を背景とした複合的プロジェクトや国土改造的な大型プロジェクトの4分野をあげる。これらの事業を財政制約下で推進するには、民活など新しい社会資本整備方式が欠かせないとして、規制緩和や実施体制面の整備を提案する。

1980年代後半の経済計画である「世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画」では、社会資本整備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⁹⁾」として、多極分散促進のための高速交通ネットワークの整備などをあげる。1980年代後半からのバブル経済のもとで、70年代の日本列島改造のような「開発ラッシュ」がつづく。バブルが90年代初頭に崩壊すると、公共事業は戦略的な社会資本整備よりも、景気対策の手段として活用されるようになる。補正予算を含めて公共事業予算が急増し、とりわけ地方自治体の財政負担を膨らませていった。

1990年代半ば頃から公共事業に対する国民の批判が高まり、その見直しが政治課題になる。長良川河口堰の本格運用や諫早湾干拓事業など、公共事業による環境破壊や事業の必要性・採算性に厳しい目が向けられる。とくにバブル崩壊後に景気対策の名で公共事業が大盤振る舞いされ、バラマキ型の傾向を強めたことが批判の声を高めた。経済界からも公共事業批判が提起される。

代表的な批判として、経済同友会『公共事業改革の本質—既得権益構造の打破』（1998年6月）があげられよう。この提言は、公共事業をわが国財政が歳出面で抱える構造的な問題の象徴と捉える。従来、公共事業は「国土の均衡ある発展」の政治的美名のもとに、関係者の権益を温存しつつ、景気対策や地方振興策の手段として安易に用いられてきた。それにより壮大な無駄を生み、公共事業に甘える経済・社会構造を醸成してきた。公共事業改革は緊急の課題であり、「国土の均衡ある発展」からの撤退とともに、公共事業関係の長期計画と道路特定財源の廃止などを求めている。

公共事業見直しは財政再建、財政構造改革を進めるうえでも緊急課題となってくる。大蔵省は1996年度予算編成にのぞんで事実上の「財政危機宣言」を行ったが、財政制度審議会による『財政構造改革を考える』（96年7月）は、財政政策から公共事業の役割変化を示している。「ケインズ的な財政政策は、成長への一時のカンフル剤としての効果は否定できないとしても、赤字の累積という副作用も伴いがち……経済成長への近道のもりが、却って回り道……欧米諸国はもはやケインズの財政政策は活用しなくなっている。¹⁰⁾」「景気対策のための公共投資の追加、その財源調達のための公債発行が、この急速な財政事情の悪化の大きな原因の一つ¹¹⁾」であり、景気調整機能を重視した公共事業の活用からの転換、公共事業の重点化・効率化、官民の役割分担の見直しを提起している。

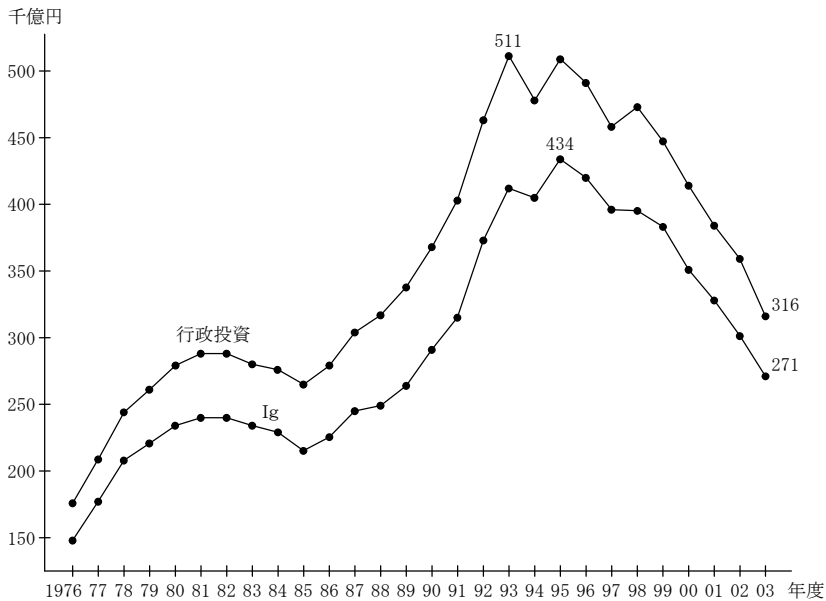
こうして橋本政権のもとでの財政構造改革を継承するかたちで、小泉政権のもとでの「構造改革」により公共事業見直しが本格化することになる。

3. 公共事業の変化—統計面からの検証

公共事業が1980年代以降どのように推移し、公共事業改革の影響がどうあらわれているか統計面から検証していこう。

図1は1970年代後半から2003年までの行政投資と公的固定資本形成（Ig）から公共投資の推移を示している。両者はほぼ同じ投資対象を集計しているが、行政投資は用地補償費を含んでおり、それだけ投資額も大きくなる。公共投資は1970年代後半に景気対策のために増えたが、80年代に入り国の財政再建路線のもとで削減される。公共投資は85年を底に拡大に転じて、バブル経済のもとで急膨張をとげる。行政投資は93年の51.1兆円、Igは95年の43.4兆円をピークに下落をつづけている。行政投資はピーク時と比較すると20兆円近く落ち込んでおり、バブル期の1988年当時の水準となっている。とくに99年以降は5年連続の減少であり、この間に13兆円減となっている。2003年度は前年度に比べて12.3%減と過去最高のマイナスを記録した。

表1は「構造改革」が始まった2001年から2003年までの行政投資を事業ないし部門別に集計したものである。¹²⁾ 行政投資はこの間に6.8兆円余り、17.8%減少している。減少率は産業基盤、生活基盤でほとんど変わらない。最新の2003年の行政投資をみると、31.6兆円のうち産業基盤が



注) 『行政投資』各年版より作成。

図1 公共投資の推移

13.5兆円（42.7%）、生活基盤が12.4兆円（39.1%）、あとは国土保全、官庁営繕などである。ここ数年、産業基盤と生活基盤、事業ごとの比率はほぼ同じである。「構造改革」下の公共事業削減は、事業や部門別の構成をほとんど変化させていない。事業別では道路が9兆円余りと最大であり、全体の3割近くを占めている。道路は最大の投資額をつづけており、行政投資からも「道路国家」と特色づけることができる。道路のほかに、下水道や治山治水、農林水産などが大きな投資額となっている。経費負担別の内訳は、国費37.7%、都道府県費27%、市町村費35.3%であり、前年度に比べて各々9.1%減、14.8%減、13.5%減であり、国より地方自治体の減少幅が大きい。

表2は公的総固定資本形成の推移を示しており、1990年の28.6兆円から2000年には34.4兆円まで拡大したが、2003年には27.2兆円と7兆円余り落ち込んでいる。2000年から2003年で見ると、中央（国）は1.2兆円減であるが、地方は普通会計を中心に6兆円減であり、地方自治体ほど落ち込みが顕著である。中央のなかでも一般政府は微増しており、全体に占めるウェイトが上昇してきている。80年代の民営化により、公的企業が大きく低下する一方で、一般政府の非企業特別会計のウェイトが15.8%まで上昇してきている。

表3から国と地方による「国土保全及び開発費」をみると、2004年には23.8兆円と1995年と比べ10兆円近く減少している。国より地方自治体の落ち込みが激しく、全体に占める地方のウェイトは90年には80.6%まで上昇したが、2004年には67.3%まで低下している。2000年と2004年を比

表1 行政投資の推移（全国）

単位：100万円

		2001年		2002年		2003年	
		金額	%	金額	%	金額	%
I	道路	10,960,576	28.5	10,594,105	29.4	9,177,581	29.0
	港湾	758,495	2.0	709,184	2.0	617,009	2.0
	空港	278,983	0.7	269,978	0.7	232,749	0.7
	その他交通手段	727,787	1.9	703,412	2.0	602,214	1.9
	電気・ガス	64,182	0.2	51,347	0.1	46,766	0.1
	港湾整備	38,673	0.1	38,972	0.1	40,997	0.1
	工業用水道	59,396	0.2	56,685	0.2	62,589	0.2
	農林水産	3,454,246	9.0	3,064,955	8.5	2,696,250	8.5
	小計	16,342,338	42.5	15,488,638	43.0	13,476,155	42.7
II	都市計画	1,851,177	4.8	1,745,075	4.8	1,593,054	5.0
	住宅	1,759,694	4.6	1,505,854	4.2	1,407,276	4.5
	宅地造成	388,883	0.1	305,375	0.8	268,816	0.9
	環境衛生	1,461,645	3.8	1,272,133	3.5	775,247	2.5
	上水道	1,484,477	3.9	1,474,469	4.1	1,372,826	4.3
	下水道	3,561,108	9.3	3,308,061	9.2	2,938,199	9.3
	厚生福祉	1,727,711	4.5	1,700,307	4.7	1,532,377	4.9
	文教施設	2,656,635	6.9	2,597,980	7.2	2,428,967	7.7
	観光施設	21,602	0.1	10,143	※	12,529	※
	その他	64,864	0.2	38,702	0.1	33,489	0.1
小計	14,977,796	39.0	13,958,099	38.8	12,362,780	39.1	
III	治山治水	3,505,296	9.1	3,348,882	9.3	2,910,316	9.2
	海岸保全	186,700	0.5	173,335	0.5	147,677	0.5
	災害復旧	473,943	1.2	423,194	1.2	367,881	1.2
	失業対策	38,405	0.1	18,286	0.1	17,529	0.1
	小計	4,204,344	10.9	3,963,697	11.0	3,443,403	10.9
IV	官庁営繕	819,670	2.1	646,401	1.8	470,041	1.5
	収益事業	39,390	0.1	31,395	0.1	29,364	0.1
	その他	2,065,626	5.4	1,919,081	5.3	1,812,321	5.7
	小計	2,924,686	7.6	2,596,877	7.2	2,311,726	7.3
合計		38,449,164	100.0	36,007,311	100.0	31,594,064	100.0

注) (1) 道路は街路・有料道路・駐車場、厚生福祉は病院・国民健康保険事業・公立大学病院を含む。

その他の交通手段は鉄道・軌道・自動車運送・地下鉄・船舶、IIその他は市場・と畜場・公益質屋事業を集計したものである。

(2) 2000年から厚生福祉に老人保健医療事業・介護保険事業・介護サービスが加わる。

(3) 『行政投資』各年版より作成。

表２ 公的総固定資本形成の推移

単位：億円

	1980		1990		2000		2003	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
中央	80,294	34.3	65,451	22.9	92,408	26.9	80,735	29.7
一般政府	23,797	10.2	32,783	11.5	53,100	15.4	54,365	20.0
一般会計	5,161	2.2	3,782	1.3	11,574	3.4	10,766	4.0
非企業特別会計	17,182	7.3	25,564	9.0	39,175	11.4	42,999	15.8
事業団（その他）	1,451	0.6	3,436	1.2	2,350	0.7	599	0.2
公的企業	54,496	24.1	32,668	11.4	39,309	11.4	26,370	9.7
地方	153,447	65.5	219,251	76.8	250,156	72.8	190,673	70.0
一般政府	132,866	56.7	193,103	67.6	213,872	62.2	161,930	59.5
普通会計	114,080	48.7	163,233	57.2	174,442	50.7	132,606	48.7
非企業特別会計	18,787	8.0	29,869	10.5	39,430	11.5	29,324	10.8
公的企業	20,581	8.8	26,149	9.2	36,283	10.6	28,743	10.6
社会保障基金	511	0.2	826	0.3	1,175	0.3	882	0.3
総固定資本形成計	234,252	100.0	285,528	100.0	343,739	100.0	272,290	100.0

注) 『財政統計』各年版より作成。

表３ 国土保全及び開発費の推移

単位：億円

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
国						
一般会計	59,750	58,107	58,991	109,376	102,361	80,555
特別会計	42,200	46,479	63,314	102,617	92,345	81,039
計（A）	67,967	72,496	89,272	151,950	133,919	113,437
地方（B）	112,057	134,351	198,391	264,122	223,651	173,107
国→地方（C）	35,935	35,575	44,190	61,395	51,342	35,529
地方→国（D）	4,601	6,579	11,379	14,952	15,467	12,987
（A）－（C）（E）	32,032	36,921	45,082	90,555	82,577	77,908
（B）－（D）（F）	107,456	127,772	187,072	249,170	208,184	160,120
（E）＋（F）（G）	139,488	164,693	232,154	339,725	290,761	238,028
（F）／（G）	77.0	77.6	80.6	73.3	71.6	67.3
（C）／（A）	52.9	49.1	49.5	40.4	38.3	31.3

注) 『地方財政白書』各年版より作成。

較すると、減少幅は国0.5兆円に対して、地方4.8兆円と大きな違いがみられ、ここでも地方の落ち込みが顕著である。それと注目されるのが、国から地方への支出の推移である。これは公共事業関係の地方交付税や国庫支出金などであり、国の支出に占めるウェイトは1990年の49.5%から、2004年には31.3%まで低下している。公共事業をめぐる国地方の財政関係であり、地方の負担が増えてきているのがわかる。

地方自治体の普通建設事業をみても、1995年の31.1兆円から2004年の16.3兆円へとほぼ半減し

表4 普通建設事業の内訳

単位：億円

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
補助事業						
純計	86,974 (60.0)	80,061 (53.1)	85,021 (37.6)	125,473 (40.3)	105,138 (44.0)	66,466 (40.7)
都道府県	50,310 (78.2)	48,968 (60.7)	56,118 (47.7)	85,481 (48.8)	71,420 (52.0)	44,484 (47.9)
市町村	41,784 (53.4)	35,540 (45.4)	33,121 (28.4)	47,122 (31.7)	39,092 (34.0)	24,907 (31.6)
単独事業						
純計	53,540 (36.9)	64,267 (42.6)	129,917 (57.5)	171,043 (55.0)	118,570 (49.6)	84,276 (51.6)
都道府県	9,921 (15.4)	25,940 (32.1)	51,606 (43.9)	76,856 (43.9)	52,036 (37.9)	37,005 (39.8)
市町村	36,120 (46.1)	42,152 (53.9)	82,423 (70.7)	99,960 (67.2)	70,657 (61.4)	50,352 (63.8)
国直轄事業						
純計	4,457 (3.1)	6,374 (4.2)	10,908 (4.8)	14,615 (4.7)	15,309 (6.4)	12,624 (7.7)
都道府県	4,080 (6.3)	5,822 (7.2)	9,924 (8.4)	12,907 (7.4)	13,906 (10.1)	11,435 (12.3)
市町村	377 (0.5)	553 (0.7)	983 (0.8)	1,708 (1.1)	1,403 (1.2)	1,189 (1.5)
普通建設事業計						
純計	144,971	150,702	225,846	311,131	239,017	163,367
都道府県	64,311	80,730	117,648	175,244	137,362	92,924
市町村	78,281	78,245	116,527	148,790	115,056	78,923

注) (1) 2000・2004年度の市町村の普通建設事業費には県営事業負担金を含む。()は各々の普通建設事業に占める割合である。

(2) 『地方財政白書』各年版より作成。

ている(表4)。2000年から2004年には32%減と大きく落ち込んでおり、とりわけ単独事業の減少幅が拡大している。都道府県・市町村ともに、補助事業と単独事業が半減して、普通建設事業のなかで国直轄事業のウェイトが都道府県を中心に上昇して、国が直轄する事業が拡大傾向にある。

このように各種の統計から検証すると、1990年代後半、とりわけ「構造改革」以降の公共事業削減が目立っている。主体別では国よりも地方自治体の落ち込みが激しく、90年代前半までの公共事業拡大の「後遺症」、地方財政危機の深刻さを反映している。「構造改革」による格差拡大が注目されているが、公共事業の地域動向から地域間格差にアプローチしてみよう。

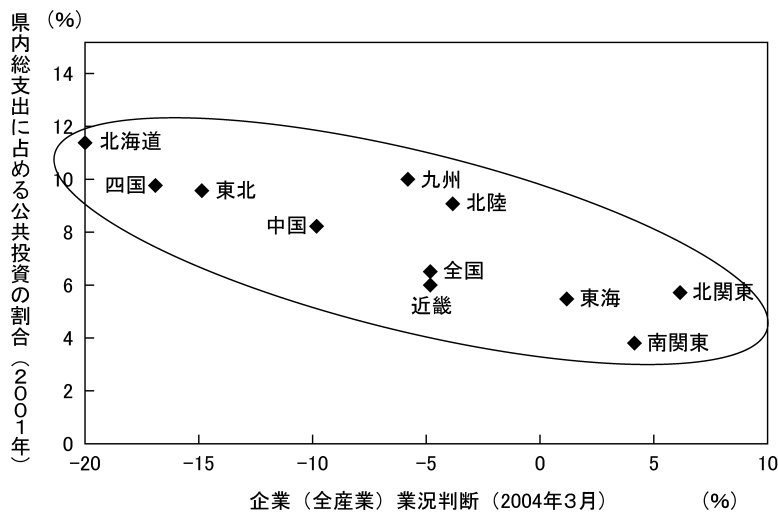
4. 公共事業と地域間格差

2004年版の経済財政白書は第2章「地域経済再生への展望」で景気回復にみられる地域差、地

域間格差をとりあげている。公共事業は全地域で削減されているが、公共事業依存度と企業の景況感（日銀短観全産業業況判断D I）の相関をみると、公共事業依存度の高い地域で景況感が弱い傾向がみられる（図2）。地域的にも北海道・四国・東北と北関東・南関東・東海とは対照的な位置にある。また、1997年から2002年の公共事業の増減と建設業従業者の増減の間には正の相関がみられ、公共事業が大きく減少した地域では、建設業従業者も大きく減少していると指摘する。

公共事業は地域的にはどのように推移してきたのか。1990年代の公共事業は、80年代と同様に計画面では大都市圏が重視される。グローバル戦略の一環として都市社会資本が位置づけられ、公共投資基本計画などでも優先的・重点的な整備を求めている。98年策定の五全総で「地域格差是正論」から事実上「地方自立論」に転換する一方で、99年の経済戦略会議最終報告では都市社会資本整備を戦略プロジェクトとした。

計画面では大都市圏が重視されていくが、実際の投資動向は地方圏に傾斜する。大都市圏では80年代後半から地方債依存で単独事業を急拡大したが、財政危機により大幅削減を余儀なくされる。これに対し地方圏は国の景気対策の大合唱のもとで、補助事業とともに単独事業を拡大させた。地方債と地方交付税をセットにした単独事業拡大の財政誘導も、地方圏の自治体に強く作用した。典型的な財政誘導の手段となった地域総合整備事業債などの「おいしい借金」を活用し、豪華なハコモノ施設が整備された。景気対策の名による政治主導のバラマキ型の公共事業は地方圏ほど顕著であり、公共事業に対する批判を高めていった。



- 注) (1) 日本銀行調査統計局、日本銀行各支店の公表資料、「県民経済計算（内閣府）」により作成。
 (2) 『経済財政白書』2004年版、112ページ。

図2 地域における公共事業削減の影響

橋本政権による財政構造改革、そして小泉政権による「構造改革」は、こうしたバラマキ型の公共事業からの転換を課題に掲げた。¹³⁾「構造改革」のもとで公共事業が地域的にどのように推移したか。統計的検証にはまだデータが乏しいが、行政投資の地域配分は1990年代には地方圏が拡大をつづけたが、2000年から緩やかに減少傾向にある。最新のデータである2003年の対前年度比をみても、長野県の21.8%減を筆頭に地方圏の減少が目立っている。大都市圏として東京・愛知・大阪、地方圏として青森・島根・鹿児島を集計すると、2000年から2003年では大都市圏21%減、地方圏28%減である。地方圏ほど落ち込みが激しいのは、国の公共事業や地域開発政策の転換とともに、90年代の公共事業拡大の後遺症がある。国の「借金のすずめ」に従って公共事業を拡大した地方圏の自治体ほど、深刻な財政危機に見舞われ、公共事業の大幅削減に追い込まれている。

「構造改革」による公共事業削減は、経済財政白書も指摘するように公共事業への依存度が高い地方圏ほど深刻なものがあり、地域経済や地域社会に影響をあたえている。それと「三位一体改革」による地方交付税や国庫支出金の削減も、地方圏の自治体ほどダメージが大きく、地域間格差を拡大してきた。「構造改革」による公共事業見直しや地方交付税削減、さらに市町村合併の推進は、とかく国の財政再建が優先され、効率性や採算性がかりが重視されがちである。中山間地域に典型的なように、効率性や採算性だけで評価できない事業も少なくない。地域の実態に即して、「構造改革」下の公共事業再編の検証作業を今後もつづけていきたい。

注

- 1) 第5章『「構造改革」と公共事業』は次の3節から構成されている。1. 「構造改革」の戦略と公共事業見直し、2. 地方制度再編と公共事業、3. 「都市再生」と公共事業
- 2) 金澤史男編『現代の公共事業』日本経済評論社、2002年、65ページ。金澤執筆の序章と第1章、とくに「財政の二重化」「財政の三重化」という視点からの公共事業の分析は参考になる。
- 3) 社会資本整備研究会・森地茂・屋井鉄雄編著『社会資本の未来』日本経済新聞社、1999年。研究会座長の森地は、「社会資本整備は不要だ」という認識の下での議論が数多く展開され、世論をミスリードしている」として、同書が「わが国の、地に足の着いた社会資本の論議の題材の一つになれば」と述べている(ii～ivページ)。
- 4) 奥野信宏『公共の役割とは何か』岩波書店、2006年、第3章「社会資本の公共性」参照。
- 5) 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年を参照。
- 6) 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。この報告書は新経済社会発展計画策定に向けた基礎的作業であり、70年代の公共投資ないし社会資本の整備方向を示している。
- 7) 大蔵省は公共事業関係費の抑制論理として、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（宮島洋『財政再建の研究』有斐閣、1989年、171～173ページ）。
- 8) 報告は「民間活力検討委員会」により作成された。その検討資料の資料集、日本プロジェクト産業協議会『社会資本整備と民間活力』1984年は、「社会資本整備の現状」「社会資本整備の課題」「民間活力活用

『公共事業と財政』再考（2）

のための方策」の3つの章、補論「先進諸国における官民分担の現状」から構成されている。この報告書も資料として収録されている。

- 9) 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。
- 10) 石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社、1996年、59ページ。
- 11) 同上書、193ページ。
- 12) 地域政策研究会編『行政投資』平成17年、地方財務協会において、平成14（2002）年度の行政投資額の修正が掲載されている（110ページ）。修正した項目は、農林水産（漁港）、厚生福祉（保健医療）、文教施設、災害復旧、官庁営繕である。総務省の地域政策研究会に問い合わせ資料を入手したところ、都道府県別と全国の総投資額もすべて修正されていた。拙稿「『公共事業と財政』再考（1）」『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第19号、2005年の21ページに2002年度の行政投資額が掲載されているが、本稿の第1表で修正を行った。また拙稿「公共事業改革と自治体財政」（宮本憲一・遠藤宏一編著『セミナー現代地方財政Ⅰ』勁草書房、2006年）の表12.1における2002年の行政投資は、修正が間に合わず、修正前の数値が掲載されている。
- 13) 加茂利男によれば、小泉政権では市町村合併や公共事業や交付税の削減などにより、財政資源を農村から都市へシフトして都市のホワイトカラー層に支持基盤をつくる戦略をとり、こうした利益分配構造の転換によって、公共事業や農業補助金の配分を戦略手段とする伝統的な利益誘導政治のパイプが崩れたとする。だが、利益誘導政治打破と言いつつ、……新しいターゲットへパイの分配構造が切り替えられ、利益配分の手法も公共事業や補助金から、官製市場の民間開放や規制緩和、金融機関への資金注入などに置き換えられたと指摘する（加茂利男『利益誘導政治』は変わったか』『都市問題』2006年10月号）。