

[学術論文]

## 『公共事業と財政』再考（3）

Public Works and Public Finance, reconsidered (3)

山 田 明

Akira YAMADA

---

*Studies in Humanities and Cultures*

---

No. 9

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 9号  
2008年6月

**GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES**

NAGOYA CITY UNIVERSITY  
NAGOYA JAPAN

JUNE 2008

[学術論文]

## 『公共事業と財政』再考（3）

山 田 明

**要旨** 公共事業と社会資本整備は、戦後の日本経済や地域社会に大きな影響をもたらしてきた。本稿では日本経済と公共事業を4つの時期に区分して、その特徴と問題点を概観している。次に公共事業の推移と構造変化について、行政投資などの統計から具体的に検証して、若干の論点整理と検討すべき課題を5点提起している。本稿はこれらの検討をつうじて、拙著『公共事業と財政』を再考するものである。

**キーワード**：公共事業、社会資本整備、行政投資、構造改革、公共性

### はじめに

拙著『公共事業と財政—戦後日本の検証』（高菅出版）刊行から5年余り経過して、公共事業と財政をめぐる問題状況もかなり変化してきた。第3章「1990年代の公共投資と地方財政危機」と第5章「『構造改革』と公共事業」において、公共事業削減や地方財政危機、地方制度再編について言及したが、その影響が顕在化してきている。公共事業削減や地方財政危機は、地域間格差の拡大として深刻な問題をもたらしている。東京（首都圏）一極集中が進展する一方で、公共事業削減と地方財政危機、地域経済の停滞により、過疎化に拍車がかかり「限界集落」が注目されている。

本稿では公共事業の長期推移を踏まえつつ、とくに2001年以降の「構造改革」のもとで公共事業がどう変化してきたか、とくに地域動向に焦点をあて検証していきたい。行政投資実績も2005年までのデータが入手でき、前掲拙著より実態にせまった検証作業が可能となる。統計的検証や新たな理論潮流と関わらせて、公共事業と財政に関する若干の論点整理と検討課題について提起していきたい。

### 1 日本経済と公共事業

戦後60年余りの公共事業と社会資本整備の展開は、どのように時期区分できるか。時期区分はどこに力点をおき、なにをもって画期とするかにより異なってくる。ここでは、日本経済の大きな流れのなかで、公共事業の経済的役割や財政への影響に注目して、次の4つの時期に区分して

みたい。<sup>1)</sup> 第1期は戦後の経済復興から高度成長が本格化するまで、第2期は高度成長の時代、第3期は石油ショック後の1970年代後半からバブルの時代まで、そして第4期は90年代初頭のバブル崩壊から現在までとする。

第1期の戦後復興から高度成長までの公共事業を概観してみよう。大蔵省主計局の関係者によれば、公共事業が財政上の用語としてあらわれたのは終戦後のことである。<sup>2)</sup> 戦争により国土が荒廃し、生産設備や交通通信手段も破壊され、失業者は増大する一方であった。1946年末には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100万ないし125万人の失業者を吸収するように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。

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したが、なにより失業者の救済に力点がおかれる。その後しだいに「即効的生産増強政策」から、やや長期的な視野にわたる建設事業へと方向転換して、災害対策や国土保全が中心課題となってくる。1950年の公共事業費（広義）をとると、災害復旧事業費と治山治水対策費で全体の6割強を占めた。公共事業も戦争のあと始末に追われ、経済成長の基盤づくりに向けた社会資本整備は1950年代後半から本格的に展開する。

1956年の経済白書は「もはや戦後ではない」と宣言したが、翌年の57年度予算は戦後の公共事業の展開にとっても画期をなすものであった。公共事業を中心に積極型予算が組まれ、道路・港湾など産業基盤整備に重点がおかれた。この年には新長期経済計画が策定された。交通部門では「原単位方式」により投資規模が巨視的に決定されるなど、公共事業は国民経済と関係づけて計画的に実施されるようになる。新長期経済計画は国による公共事業「計画化」の端緒になる経済計画といえる。

1960年の国民所得倍増計画は、社会資本充実政策と名づけられた経済・財政政策を展開する。高度成長が本格的に展開する1960年から1970年代半ばまでの第2期は、公共事業が経済成長の戦略手段と位置づけられる。所得倍増計画は社会資本の充実にあたり、国民経済全体との有機的関連を重視した。10年間の計画期間中に16.13兆円（60年度価格）の投資を見込み、産業基盤が生活基盤を2.8倍も上回った。なかでも道路が全体の30%と最大であり、生活基盤や国土保全の合計より2.5兆円も多い。道路をはじめとした産業基盤は、今後の経済成長の基本的な「あい路」となっており、その拡充を計画前半の最大の課題とした。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、地方財政を全面的に動員して産業基盤整備をすすめた。産業基盤へ投資が傾斜する一方で、生活・都市基盤の立遅れが目立ち、都市問題や公害など深刻な生活困難をもたらし、成長政策の手直しがせまられる。1965年策定の中期経済計画は、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。

日本経済は空前の経済成長により、「経済大国」としての地位を築いていく。経済審議会社会資本研究委員会報告書（1970年）は当面する社会資本整備の質的課題として、ナショナル・ミニマム拡充、あい路打開、新たな社会建設のための戦略投資という3つの要請をあげた。<sup>3)</sup> この段階においても、道路・港湾・空港・鉄道などの産業基盤整備があい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の開発戦略とされた大規模プロジェクトとして具体化され、それ以降の社会資本整備の柱となる。1970年代の公共事業と社会資本整備は、先の3つの要請に応える方向で展開していくが、ドルショックと石油ショックという対外的な経済情勢の急変に大きく左右される。

高度成長から「安定成長」へ移行する1970年代半ばから、90年代初頭のバブル崩壊までの第3期は、公共事業は経済や財政の動きに大きく左右される。

石油ショック後の総需要抑制政策により、戦後初のマイナス成長となり、景気対策が経済政策の重要課題となってくる。フィスカルポリシーとしての公共事業の登場である。スタグフレーションのもとで、税収が大幅に減少する一方で歳出増となる。高度成長期の「健全財政」から一転して、75年には赤字国債が発行される。公共事業が景気対策の柱として活用されていくが、フィスカルポリシーとしての効果はあがらなかった。税収低迷下の公債依存の公共事業拡大により、1978年の公債依存度は32%まで急上昇し、国債減額＝財政再建が重要な政策課題として提起されてくる。

1970年代半ば以降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を方向づける。公共事業は第2次臨時行政調査会の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。経済界からは内需拡大に向けて公共事業を求める声が高まり、民間活力の活用＝民活がクローズアップされ、経済を動かす主役として登場してくる。日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）を中心にして、民間主導で都市再開発などの大規模プロジェクトを実施する「民間版ニューディール」が実施される。<sup>4)</sup> 政府もこれに呼応して、規制緩和や財政金融の両面から民活支援に積極的に乗り出す。

日本経済は1985年の「プラザ合意」を契機に円高が急速にすすみ、内外から構造調整がせまられ、国際協調型の経済構造への改革が急務となる。86年の総合経済対策では民活が内需拡大の柱とされ、民活プロジェクトが国をあげて実施される。民活法やリゾート法が制定されたが、これらは特定施設の整備をつうじて内需拡大の要請に応じていくもので、折からの超金融緩和のもとで開発ラッシュが展開する。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。バブル経済は地価高騰などにより社会問題を引き起こし、その対策が重要な政策課題となる。金融政策も引締めへ転じ、バブルが崩壊して不況に見舞われる。

バブル崩壊から現在までの第4期の公共事業は、途中から量的にも質的にも大きく軌道修正さ

れる。1990年の日米構造協議の最終報告を受けて、公共投資基本計画が策定された。対米「公約」された430兆円公共投資計画は、91年度予算から具体化される。それとバブル崩壊により景気が急速に悪化して、92年には10兆円規模の「総合経済対策」が実施される。これを契機に経済対策という名のもとに景気対策が継続され、補正予算を中心に公共事業予算が大盤振る舞いされていった。

景気対策による国債依存の公共事業の急拡大は、バブル崩壊後の税収の大幅下落とあいまって、国の財政危機に拍車をかけた。「財政危機宣言」が出され、財政再建＝財政構造改革が重要な課題となってくる。公共事業を中心にした積極的な財政運営は、地方財政を全面動員してすすめられ、地方債が急膨張していった。地方分権推進委員会の最終報告でも、地方財政危機は国の経済政策のなかで公共事業の拡大や減税に対する協力を求められ、地方公共団体がこれに応じてきたことが主要な要因であり、他の先進国において、地方公共団体がわが国のような規模で財政赤字と借金を背負っている例はないと指摘する。

1990年代後半には、公共事業に対する国民の批判が高まり、その見直しがせまられる。巨額の公共事業にともなう財政危機の進行、公共事業による環境破壊、そして事業の必要性や採算性に厳しい目が向けられる。とりわけバブル崩壊後に景気対策の名のもとに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が、代表的な提言として経済同友会『公共事業改革の本質—既得権益構造の打破』（1998年6月）がある。この提言は、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、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とする。その後国をあげて実施される公共事業見直しの方向を示唆する提言であり、国の経済・財政政策のなかで具体化されていった。

公共事業見直しは橋本政権における「財政構造改革」、それを継承する小泉政権下の「構造改革」の焦点の一つとなる。<sup>5)</sup>

## 2 公共事業の長期推移と構造変化—統計面からの検証

戦後日本の公共事業と社会資本整備について、各種統計から長期推移を統計面からあとづけてみよう。

地域や実施主体ないし資金負担別に分析していくうえで行政投資実績は貴重な統計資料である。この調査は1962年から実施され、都道府県別に事業ごとにデータが集計されている。行政投資実績は公団等を含む国と地方自治体が毎年実施する建設事業の投資額をあらわすもので、これらの投資主体すべてを調査対象にした1958年以降の統計が時系列的に分析していくには適している。高度成長が本格的に始まった1960年から、最新データが得られる2005年まで46年間の総投資額は

表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	1990～94	1995～99	1990年代	2000～05	
I	道路	24.5	26.9	26.1	24.4	18.6	20.4	20.2	25.8	23.1	26.3	26.8	26.6	28.3
	港湾	3.0	2.8	2.8	2.4	1.8	2.0	1.7	2.0	1.9	1.8	1.9	1.9	2.0
	空港	0.3	0.2	0.2	0.6	0.4	0.5	0.5	0.7	0.6	1.0	0.8	0.9	0.7
	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	1.5	1.6	1.6	1.9
	港湾整備	3.5	2.6	2.8	1.6	0.6	0.9	0.4	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
	工業用水道	1.4	0.9	1.0	0.6	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
	農林水産	8.6	9.2	9.1	8.7	9.4	9.2	10.0	10.1	10.0	8.6	9.4	9.0	8.7
	産業基盤計	43.7	45.8	46.2	40.4	38.5	39.1	39.0	42.0	40.6	39.8	41.0	40.5	42.2
II	都市計画	2.1	2.3	2.2	2.7	2.5	2.5	3.0	4.7	3.9	5.3	5.2	5.3	5.1
	住宅	5.9	8.5	7.7	8.5	6.9	7.4	6.1	5.3	5.7	5.9	5.3	5.6	4.4
	宅地造成	1.1	2.4	2.0	3.1	1.9	2.3	1.7	2.3	2.0	2.2	1.2	1.7	0.9
	環境衛生	1.2	1.4	1.4	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0	2.7	2.9	2.8	3.2
	上水道	5.1	4.9	4.9	5.0	4.5	4.7	3.9	4.1	4.0	3.5	3.8	3.6	4.2
	下水道	2.2	3.2	2.9	4.8	5.6	5.4	6.8	8.1	7.5	8.4	9.4	8.9	9.4
	厚生福祉	2.4	2.7	2.6	3.3	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	4.2	4.8	4.5	4.5
	文教施設	10.6	9.2	9.7	10.8	10.6	10.7	10.9	8.9	9.8	8.9	7.4	8.2	7.2
生活基盤計	31.0	35.2	33.9	40.7	37.5	38.5	37.8	38.9	38.3	41.3	40.2	40.7	39.1	
III 治山治水 他	19.3	14.1	15.7	10.8	10.8	10.8	11.4	12.0	11.7	10.4	10.9	10.7	11.4	
IV 官庁営繕 他	6.1	4.9	5.3	8.0	13.2	11.6	11.8	7.1	9.3	8.5	7.8	8.2	7.4	
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	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) 『行政投資実績』『行政投資』各年版より作成。

1131兆4469億円である。大まかな金額を時系列的にみると1960年代26.5兆円、70年代153.2兆円、80年代291.3兆円、90年代460.3兆円、2000年代200.1兆円となる。事業別では道路が25.1%と全体の4分の1を占めて最大であり、農林水産9.2%、文教施設8.8%、下水道8%などがつく。

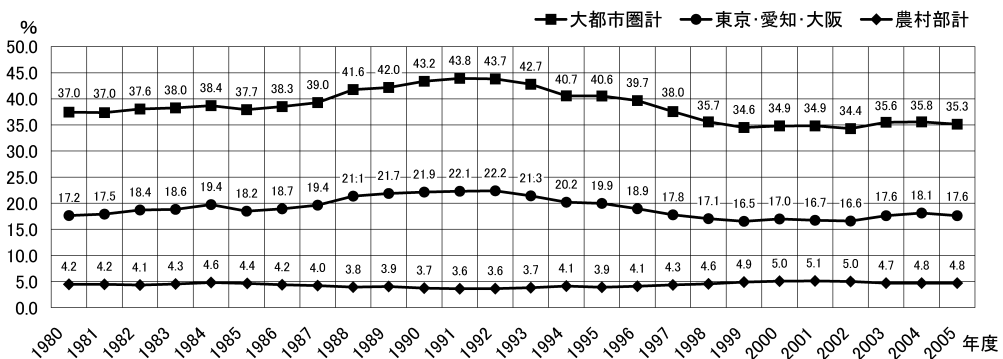
表1は1960年から2005年までの行政投資を4つの部門に分け、5年ごとに構成比の推移をまとめたものである。4つの部門別区分は行政投資の主な機能・役割に注目したもののだが、公共事業がどのような分野に重点をおいてきたか、公共事業の需給構造を把握することができる。I産業基盤は1960年代には全体の46.2%を占めていたが、70年代には39.1%とかなり落ち込んでいる。2000年代には42.2%とすこし上向いているが、これは道路が28.3%と過去最大のウェイトを占めていることによる。とくに「構造改革」以降の公共事業の大幅削減のなかで、高度成長期を上回る道路の突出ぶりは特徴的である。

II生活基盤は1960年代には産業基盤を10ポイント以上も下回っていたが、その後はウェイトを上昇させ産業基盤とほぼ同じ水準となっている。生活基盤のなかでも伸びが目立つのが下水道であり、そのウェイトも60年代の2.9%から2000年代前半には9.4%まで上昇している。都市計画も80年代後半以降に伸びており、2.2%から5.1%へとウェイトを高めている。そのほか環境衛生・厚生福祉が上昇傾向なのに対し、文教施設・住宅が下降気味である。都市化の進展にともなう社

会資本に対する需要構造の変化とともに、都市計画のように都市開発政策を反映した動きといえよう。Ⅲの治山治水・災害復旧は1960年代前半にはかなり高水準であったが、その後はウェイトを低下させている。

ここ30年間の行政投資総額の推移をみると、1975年の16.5兆円から85年の26.5兆円と10兆円増加し、ピークの93年には51.1兆円と85年から倍増している。95年以降はほぼ連続して減少しており、2005年には25.5兆円とピークから半減している。とくに1998年以降の下落幅が大きく、橋本内閣の「財政構造改革」、そして小泉内閣の「構造改革」のもとで、公共事業の量的削減が急速に進められてきたことがわかる。下落幅が大きくなっているのは、日本道路公団をはじめ特殊法人の民営化の影響もある。2004年の行政投資は27.2兆円で前年度と比べて4.4兆円、率にして13.9%の減少となった。日本道路公団・首都高速道路公団・阪神高速道路公団・帝都高速度交通営団・本州四国道路橋公団・新東京国際空港公団・電源開発株式会社が分割ないし完全民営化したことにより、これを前年度の投資額から除いた場合の2004年度の総投資額は2.8兆円、率にして9.3%の減少となる。行政投資の推移をみていくには、道路公団をはじめとした特殊法人関係の投資額分を考慮してみていく必要がある。

行政投資実績は都道府県別に集計されているので、公共事業の地域間配分や地域動向を把握できる。図1は1980年から2005年までの大都市圏と地方圏（農村部）の構成比の推移を示している。大都市圏として東京圏（東京・埼玉・千葉・神奈川）、名古屋圏（愛知・三重）、大阪圏（大阪・京都・兵庫）、地方圏（農村部）として青森・島根・鹿児島 の3県を集計した。大都市圏は1980年代後半からウェイトを高め、ピークの91年には43.8%まで上昇している。とくに東京圏の上昇幅が大きく、とくに東京都は80年の7.9%から91年には12.1%までウェイトを高めた。91年以降は下落をつづけ、それが大都市圏全体を落ち込ませてきた。農村部は90年代初頭にウェイトを下げたものの、その後は上昇に転じている。



注) 『行政投資』各年版より作成。

図1 地域別行政投資

表2 普通建設事業の地域動向

単位：100万円

	2000			2005			2000～05 伸び		
	補助	単独	普通建設	補助	単独	普通建設	補助	単独	普通建設
大都市圏	1,178,753	2,028,122	3,428,292	770,222	1,470,726	2,437,450	0.65	0.73	0.71
うち都道府県	638,057	821,014	1,605,273	416,598	630,901	1,182,313	0.65	0.77	0.74
市町村	540,696	1,207,108	1,823,019	353,624	839,825	1,255,137	0.65	0.70	0.69
地方圏	738,638	676,307	1,522,092	413,081	412,477	894,925	0.56	0.61	0.59
うち都道府県	550,337	383,579	1,000,836	292,401	215,156	556,354	0.53	0.56	0.56
市町村	188,301	292,728	521,256	120,680	197,321	338,571	0.64	0.67	0.65
全国	10,965,574	12,099,270	25,241,864	6,371,865	7,833,318	15,829,372	0.58	0.65	0.63
うち都道府県	7,100,751	5,123,061	13,736,243	4,015,811	3,337,137	8,559,253	0.57	0.65	0.62
市町村	3,864,823	6,976,209	11,505,621	2,356,054	4,496,181	7,270,119	0.61	0.64	0.63

注) (1) 大都市圏は東京・愛知・大阪、地方圏は青森・島根・鹿児島を集計したものである。

(2) 補助は補助事業、単独は単独事業、普通建設は普通建設事業の略。

(3) 『地方財政統計年報』各年版より作成。

表2は補助事業・単独事業・普通建設事業費について、大都市圏（東京・愛知・大阪）と地方圏（青森・島根・鹿児島）の2000年と2005年を集計したものである。伸び率で比較すると、普通建設事業は大都市圏0.71、地方圏0.59であり、大都市圏のほうが高くなっている。市町村分はあまり変わらないが、都道府県分で違いがみられる。都道府県分の普通建設事業は大都市圏0.74に対して地方圏0.56、補助事業は各々0.65と0.53、単独事業は0.77と0.56という伸びとなっている。都道府県分に注目して、「構造改革」が始まった2001年から2005年の伸びを都道府県別に比較してみる。普通建設事業で最大の伸びは東京0.89、福岡・兵庫0.85、神奈川0.82、愛知0.79と大都市圏ほど高い。その傾向は単独事業ほど顕著である。

### 3 公共事業と財政

#### — 若干の論点整理と検討すべき課題

以上のように、戦後日本の公共事業は経済社会や行財政の動きと密接に関わって推移してきた。最近20年余りの公共事業をみても、バブルからバブル崩壊、景気対策から財政再建へと、量的にも拡大・縮減を繰り返して現在に至っている。とりわけ小泉「構造改革」のもとで、公共事業予算は大幅に削減され、公共事業や地域開発、社会資本整備の主体や計画が見直されている。「構造改革」だけでなく、戦後日本の公共事業全体の検証と評価が求められている。ここでは公共事業と財政という角度から、若干の論点整理と検討すべき課題を提示してみよう。

第1に、戦後日本の公共事業の総体的な評価である。

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共同で検討している。編者である森地茂は第6章「戦後50年の社会資本整備の総括」で6つの時期に区分して、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。<sup>6)</sup> 社会資本整備の望ましい投資なくして、極東アジアのこの国を世界の生産拠点とし、豊かで格差の少ない国に発展させることはできなかつたとする。研究会のメンバーの1人である奥野信宏は『公共の役割は何か』のなかで、戦後日本の公共事業は1950年代後半から80年代半ばまで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つたとする。1980年代後半からの状況は、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、公共事業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いる。<sup>7)</sup>

このように戦後日本の公共事業について、高度成長期から1980年代半ばまでは「最適に近いパターン」と高く評価するが、その後は非効率になつたとする指摘は先に紹介した骨太の方針などにも共通する。確かに、高度成長期の社会資本充実政策により道路・港湾などの産業基盤が重点的に整備され、世界最高の高度成長を促進させていった。資本の投資戦略としての社会資本充実政策であり、重厚長大型の産業基盤の整備が地域開発の名のもとに推進された。その一方で、生活ないし都市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の深刻な生活困難を引き起こした。社会資本を産業・生活の両面から総合的かつ批判的に分析するなかで、わが国の社会資本論が確立されてきたわけであり、<sup>8)</sup> 80年代半ばまでを「最適に近いパターン」としてバラ色に評価するのは一面的といえよう。

第2に、1990年代半ば以降の公共事業の展開、とりわけ小泉「構造改革」における公共事業見直しをどのように評価するかである。

1970年代半ば以降の公共事業について、行政投資実績から長期推移を概観すると、2つのカーブを描くことができる。1つは70年代後半からの上昇と80年代前半の下降である。もう1つは80年代後半からの上昇と90年代後半からの下降の急激なカーブである。カーブは後者のほうが激しい。バブルの時代からバブル崩壊、そして財政危機から「構造改革」へと推移するなかで、公共事業が大きく構造変化をとげたのである。

特殊法人を含む国と地方自治体をあわせた行政投資実績による統計的検証からも、公共事業が大幅に削減されてきたことは間違いない。問題はどのような事業、どのような地域で削減されたのか、その経済社会への影響を具体的に検証することである。行政投資実績を集計しても、道路が一貫して最大の費目であり、目的ないし部門別の構成もそれほど目立った変化はみられない。公共事業は国の景気対策により90年代には地方圏のウェイトが上昇気味であったが、2000年以降では公共事業の落ち込みは地方圏ほど顕著である。その背景を公共事業や地域開発政策、さらには公共事業の財政システム、国と地方の財政関係、「三位一体改革」などから明らかにしていく必要がある。それと公共事業に依存する地方圏ほど、予算削減の影響は大きく、地域経済と関連づけて地方圏の財政動向に注目していく必要がある。

公共事業は「構造改革」のもとで予算が大幅に削減されただけでなく、道路公団に象徴的なように民営化が推進され、長期計画も見直されてきた。確かに公共事業の主体と計画は変わったが、その改革の中身と実態がマクロとミクロの両面から検証されねばならない。日本最大の徳山ダムや関西空港2期事業も完成した。道路4公団は民営化されたものの、高速道路は当初の計画通りに造られつづける。公共事業見直し、公共事業改革の意味が問われている。

第3に、これらの論点にも関連して、日本経済と公共事業の関係をどう考えるか、政・官・財の公共事業に対するスタンスについての検証と評価である。

「土建国家」「公共事業依存国家」「公共事業複合体」などといわれるように、公共事業は日本の経済社会に深く根を張っている。政・官・業の「鉄のトライアングル」が大きな力を発揮して、高度成長期から毎年の予算をつうじて公共事業を膨張させてきた。それが1990年代半ば以降、経済界からも公共事業に対する批判が高まってくる。先に紹介した経済同友会『公共事業改革の本質—既得権益構造の打破』は、経済界の公共事業に対する考え方やスタンスの変化をよく示している。

バブル崩壊後の景気対策で公共事業が大盤振る舞いされたが、なかなか景気が回復せず、借金ばかりが膨らんで深刻な財政危機に見舞われた。サービス化・ソフト化といった産業構造転換は、従来型の公共事業の経済効果を押し下げてきた。それに経済のグローバル化の影響も無視できない。巨大企業は資本蓄積の基盤を海外に求め、国内に生産拠点があることを前提とした構造調整、産業基盤関連の公共事業を推進する必要性が減退させてきた。地方分散を促進する地域開発と公共事業政策から、大都市圏など既存の産業集積を重視し、それを支援する政策への転換である。地域開発と公共事業を軸にした、所得再分配機能が変容してきた。<sup>9)</sup>

公共事業に対する政策スタンスの変化に関連して、次のような加茂利男の指摘は示唆に富む。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と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った。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。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、利益配分の方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。<sup>10)</sup>

第4に、公共事業の財政システムと財政危機、とりわけ地方自治体の公共事業と財政危機との関係である。

公共事業の財源のなかで大きなウェイトを占めるのが国債と地方債である。国の公共事業費の財源は、1970年代後半からは7割強を建設国債が占めている。財政法第4条の第1項で、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行しまたは借入

金をなすことができる」としている。非募債主義の原則に立ちながら、大量国債発行という財源調達により公共事業が拡大されてきた。但し書き規定によって発行される国債が建設国債であり、公共事業の財源として活用されてきた。とりわけ90年代の景気対策のために限度一杯に発行されてきた建設国債が、国家債務を累積させて「借金大国」化、財政危機を引き起こしてきた。

地方債についても建設国債と同じようなことが指摘できる。地方財政法第5条は、地方公共団体の歳入は基本的に地方債以外の歳入を財源とする非募債主義の原則を立てたうえで、一定の場合には地方債発行が可能としている。適債事業の範囲は、建設国債よりも広範囲に拡張されてきた。地方債の8割から9割を普通建設事業費が占め、80年代後半からは地方交付税と地方債をセットにした財政措置により、景気対策や地域活性化の名のもとに単独事業が急拡大していった。地方財政には公共事業の財源システムに債務を累積させるメカニズムが組み込まれており、つねに財政危機の原因を内包している。

バブル崩壊後の地方財政危機は、地方債依存の単独事業拡大によるところが大きい。景気対策のために単独事業が奨励され、大都市圏を中心に急増して補助事業を上回る規模になる。補助事業の財源は補助金であるが、単独事業は一般財源だけでなく、地方交付税措置をともなう地方債が大きなウェイトを占めてくる。国の「借金のすずめ」に従って、地方債に依存して単独事業が急拡大する。単独事業といっても、国の長期経済計画や経済政策に直接関連した事業が大半を占めており、補助事業的な性格が強い。補助事業的な性格の強い単独事業拡大は、景気対策をすすめる国の政策もあるが、地方債と地方交付税をセットにした誘導的な財政措置が重要な役割を果たした。

第5に、公共事業と社会資本整備の主体、今日的な役割とあり方、そして公共事業の公共性に関わる問題である。

1980年代以降、新自由主義の潮流が財政にも大きく影響して、公私両部門の再編＝民営化が推進されてきた。80年代の国鉄と電電公社、そして「構造改革」における道路公団など、公共事業の民営化は公私両部門の再編を象徴するものであった。民間活力の活用という掛け声のもとに、公共事業や社会資本分野への民間企業の参入が促進され、都市開発をはじめ官民一体の事業が急増してきた。<sup>11)</sup>

国や地方自治体も民間企業の参入を促進するために、規制緩和や財政金融両面から手厚い支援策を講じてきた。これまでも財政投融资が公共事業の財源として重要な役割を果たしてきたが、「民活型」社会資本整備の推進役になったのが規制緩和、そして政府開発金融である。民営化の果実であるNTT資金も、民活プロジェクトを資金面で支えた。政府開発金融の受け皿となったのが第三セクターであり、開発型を中心に設立ラッシュがつづいた。その多くはバブル崩壊後に経営破綻したが、第三セクターに代わるものとしてPFIが目されるようになり、これも民活の名のもとに手厚い財政金融支援策がとられている。公共事業と財政の関係も、事業主体とともに金

融や規制緩和、さらに官製市場の民間開放など幅広い視野からの検証が求められる。公共事業の公共性についても、民営化や民活といった今日的な問題状況を踏まえて位置づけ評価していく必要があるだろう。

公共事業は「構造改革」のもとで歳出削減のターゲットとされ、財政再建の名のもとに大幅に削減されてきた。確かに公共事業は高コストや非効率など、改革すべき課題は多いが、予算削減の影響を多面的かつ地域的に明らかにしていく必要がある。人口減少時代に突入し、中山間地域や地方都市などでは過疎化により地域社会が維持できなくなっている。大規模災害の多発にみられるように、国土の基盤がますます脆弱になってきている。公共事業は本来、国土や生活ないし産業の基盤を構築するための公共土木建設事業であり、維持可能な社会にとって欠かせないものである。財政が制約されているなかで、事業の必要性と優先順位を明確にし、分権と参加を原則とした公共事業が求められている。全国各地を見渡すと、住民主体の環境再生や地域づくり、小規模ながら地域密着の手づくり型事業など、「もう一つの公共事業」の取り組みも芽生えつつある。新自由主義にもとづく「構造改革」型の公共事業見直しではなく、足もとからの本格的な公共事業改革は「日本型公共政策」の改革をもたらすことになるだろう。<sup>12)</sup>

公共事業の構造変化や公共事業改革だけでなく、公共事業や社会資本に関する新たな理論潮流にも注目していかななくてはならない。代表的なものに公私分担論や環境再生論、そして「社会関係資本」（ソーシャル・キャピタル）論などがあげられる。<sup>13)</sup> こうした理論潮流からも拙著『公共事業と財政』を再考していきたい。

## 注

- 1) 拙著『公共事業と財政—戦後日本の検証』（高菅出版、2003年）では、1990年代公共事業の評価を明確にするため、戦後日本の公共事業を80年代までと90年代以降に大きく時期区分した。本稿では、日本経済と財政の構造変化と関わらせて公共事業を検証するために、とくに1960年、75年、91年あたりの構造変化に注目して4つの時期に区分した。
- 2) 鹿野義夫編『公共事業』港出版合作社、1955年、6ページ。なお、戦後から1950年代までの公共事業については、宮崎仁編『公共事業と財政』上巻、財務出版、1962年も参照。
- 3) 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。この報告書は新经济社会発展計画策定に向けた基礎的作業であり、1970年代の公共事業と社会資本整備の課題と方向を示している。
- 4) 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年を参照。
- 5) 「構造改革」下の公共事業見直しについては、拙稿「『公共事業と財政』再考（2）」『人間文化研究』6号、2006年12月を参照。
- 6) 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、130ページ。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、「わが国の、地に足の着いた社会資本論議の題材の一つ」として本書を刊行したと述べている（同書、ii～ivページ）。

- 7) 奥野信宏『公共の役割は何か』岩波書店、2006年、第3章「社会資本の公共性」参照。近著『『地域は「自立」できるのか』岩波書店、2008年においても次のように指摘している。「政策展開でみても、わが国の高度成長期と安定成長期にみられた公共投資の地域別、分野別の整備過程は、この期間に国民所得を最大にし、地域格差を最小にするという目的を掲げたとき、最適に近いパターンであったと評価できる。」(30ページ)
- 8) 島恭彦「所得倍増計画と公共投資」(『島恭彦著作集』第4巻、有斐閣、1983年に収録)、宮本憲一『社会資本論』有斐閣、1967年などを参照のこと。
- 9) 金澤史男「日本における福祉国家財政の再編—グローバル化と構造改革」(林健久・加藤榮一ほか編『グローバル化と福祉財政の再編』東京大学出版会、2004年)参照。
- 10) 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)による。
- 11) 拙稿「民活と公共投資」(横田茂・永山利和編『転換期の行財政システム』大月書店、1995年、第5章)参照。
- 12) かつて宮本憲一は「公共事業が巨大な土建資本と中央政府の独占物であることをやめて、真の公共性＝共同性の事業となることが、民主的な行政改革の第一歩であろう」と述べた(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、293ページ)。なお、拙稿『『日本型公共政策』と公共事業』(『財政と公共政策』創刊号、2003年10月)、宮本憲一『維持可能な社会に向かって』岩波書店、2006年もあわせて参照のこと。
- 13) さしあたり金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社、2008年、森裕之『公共事業改革論』有斐閣、2008年、諸富徹・門野圭司『地方財政システム論』有斐閣、2007年をあげておく。