

1990年代の公共投資と財政

山田 明

1. 問題の所在

公共事業は現在、わが国の政治経済や行財政改革の焦点となっている。小泉内閣がすすめている「構造改革」の柱の一つが公共事業であり、それと密接にかかわる地方交付税をはじめとした地方財政システムである。

経済財政諮問会議の基本方針においても、第2章「新世紀型の社会資本整備—効果と効率の追求」、第4章「個性ある地方の競争—自立した国・地方関係の確立」などで、公共事業の問題点や改革方向を提示している。公共事業と地方財政にかかわる主な指摘を列挙してみよう。地方が主体的に決定すべき地方単独事業は、国の各種公共事業関係計画の目標と位置づけない。特定の事業について、地方債の発行を許可してその償還費を後年度に交付税措置する仕組み等は、地方が自分で効果的な事業を選択し、効果的に行っていこうという意欲を損なっている面がある。地方主導に改めるため、こうした資源配分の仕組みを縮小する。地方自治と言いつつ、ローカルな公共事業にまで国が実質的には関与している。補助金や交付税、あるいは地方財政計画により財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小する。

こうした指摘は、戦後の公共事業と地方財政の関係、とりわけ90年代の政策展開や財政危機を反映したものといえよう。公共投資は90年代のバブル崩壊以降、国と地方の財政危機に拍車をかけるとともに、その財政危機によって前半から後半にかけて大きく構造変化をとげる。80年代には民間活力による内需拡大、いわゆる民活型の社会資本整備が重要であったが¹⁰⁾、90年代にはバブル崩壊後の景気対策や財政危機が公共投資を方向づけることになる。

そこで本稿では、90年代公共投資の構造変化を国地方の財政関係、国地方の財政危機などと関連づけて統計的に検証するなかで、公共投資や公共事業をめぐる若干の論点を提示していきたい。統計的な検証をおこなう前に、公共投資が90年代にどのように展開してきたかを、経済社会や財政状況の変化をふまえて概観しておこう（表1）。

2. 公共投資の展開

90年代の公共投資は、まずはグローバリゼーションの直撃をうける。90年6月に最終報告がまとまり一応の決着をみた日米構造協議は、80年代後半の日米の政治経済関係を象徴するものであった。巨額の対米黒字をかかえる日本への風当たりが強まり、制裁措置をちらつかせた貿易交渉とともに、「構造的な貿易障壁」の調整に関する協議が本格的にすすめられてきた。この協議の

なかでアメリカ側がとりわけ重視したのが、日本の公共投資である。公共投資による内需拡大が、対米黒字削減の切り札とされ、GNP比率の引き上げが執拗に要求されてきた。

表1 1990年代以降の公共投資/略年表

年度	経済社会・政府の動き	公共投資・社会資本整備の動き
1990	日米構造協議「最終報告」 赤字国債から脱却 金融引締政策に転換	公共投資基本計画（430兆円公共投資） 91年度予算と生活関連重点化枠2000億円 建設業刷新検討委員会、市場開放問題
1991	バブル崩壊→景気後退 第3次行革審1.2次答申 経済審議会2010委員会報告	92年度予算と公共投資充実臨時特別措置 規制緩和の推進、特定商業集積法と都市再開発 「入札制度の改善に関する建設省の対応」
1992	新経済計画＝生活大国5か年計画 バブル崩壊不況の進行 行革審3次答申(パイロット自治体)	社会資本の新たな整備目標、「生活の質」 総合経済対策（公共投資等8.7兆円） 拠点都市整備法、広域行政と拠点都市開発
1993	円急騰と景気対策、金融緩和 経済改革について（平岩レポート） 行革審答申と地方分権推進の動き	総合的な景気対策（10.7兆円）、新社会資本 公共事業・建設業批判、相次ぐ民生活業の破たん 「公共事業の配分のあり方に関する報告」
1994	中核市・広域連合制度	総合経済対策（7.9兆円）、関西国際空港開港 公共投資基本計画改定（630兆円公共投資）
1995	阪神・淡路大震災 円高の進行と金融破たん	震災復興事業 経済対策（12.8兆円）、長良川河口堰本格稼働
1996	住専問題、赤字国債と国の財政危機	財政構造改革に向けた中間報告・「白書」
1997	金融危機、消費税増税 財政構造改革法制定	東京湾横断道路、改正河川法、諫早湾干拓事業 公共投資基本計画改定（3年間延長、実質減額）
1998	景気悪化、財政構造改革法凍結 大都市都府県「財政危機宣言」	総合経済対策（10兆円）、緊急経済対策（9.3兆円） 「五全総」、長野冬季五輪、中心市街地活性化法
1999	経済戦略会議「最終報告」 産業競争力強化対策、産業再生法 市町村合併の推進	PFI法公布、環境影響評価法施行 相次ぐ三セク破たん、第三セクターに関する指針 経済新生対策（9.8兆円）
2000	地方分権一括法、中央省庁再編 介護保険制度スタート 行政改革大綱、大店立地法	国土交通省の誕生、公共事業の機構再編 吉野川可動堰住民投票、公共事業見直しの動き 日本新生対策（6.5兆円）
2001	経済財政諮問会議の基本方針 都市再生本部、特殊法人見直し	シーガイア倒産、リゾート基本構想見直し 21世紀の国土交通のグランドデザイン

日米構造協議の最終報告をうけて、1991—2000年の10年間を対象とする公共投資基本計画が策定された。計画のなかで、430兆円にのぼる公共投資の実施が明記された。これは過去10年間の実績見込み額の1.6倍であり、民営化されたNTTとJRの投資額を加えると455兆円になる。90年代に巨額の公共投資を実施することが、対米「公約」された。基本計画では公共投資のうち、生活環境・文化機能にかかわる投資の割合を50%台前半から、計画期間中には60%程度に増加させるとした。そして、計画の主要な施策として、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あげ、投資の重点化をはかるとした。92年にまとめられた「生活大国5か年計画」では、利用者の視点に立った整備目標等をふまえ、生活に関連した社会資本の整備を重点的にすすめるとされた。

対米「公約」された公共投資は、91年度予算から具体化されていった。折りからのバブル景気により、90年には長年にわたる赤字国債から脱却できた。「財政再建」のもとで、公共事業予算が大幅に拡大されていく。91年度予算で公共事業費は6%増となり、80年以降では最高の伸びとなる。予算編成では生活重視がうたい文句になり、公共事業費のなかで「生活関連重点化枠」として2000億円が計上された。92年度予算では、この生活関連枠に加えて、「公共投資充実臨時特別措置」2000億円が設けられ、特別枠めがけて各省庁や族議員らが殺到した。これは高速道路や整備新幹線など、生活関連という枠には入らない公共事業向けの追加的な財政支援という色合いが強い。こうした公共事業の別枠に対する各省庁の要求額をみても、強大な力をもつ建設族をバックにした建設省がダントツとなっている。

公共投資基本計画はその後、94年と97年に改定される。94年の改定は、93年12月の「経済改革について」（平岩レポート）において、経済に活力のある間に社会資本整備を一層促進する必要から、計画の見直しをすべきという指摘をうけたことによる。1995—2004年度の10年間の計画期間中に、おおむね630兆円（弾力枠30兆円を含む）の公共投資をおこなうとされた。当初の基本計画に比べて、公共投資の規模が200兆円も増額されたことになる。こうした公共投資の規模拡大は、サミットで内需拡大を表明したことも背景にある。ここ数年、サミットの前になるとアメリカ政府から内需拡大圧力がかかり、それが公共投資拡大の引き金になっている。90年代の予算編成や財政運営をみると、族議員を中心にした政治主導の色合いとともに、国際的なインパクトがますます強まっている。

公共投資は97年の改定では一転して縮小再編される。財政危機に対応して閣議決定された「財政構造改革の推進について」において、公共投資の水準を引き下げる必要があるとされたことから、基本計画の改定がなされた。具体的には、計画期間を3年間延長して、600兆円ベースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模を実質的に縮減する。公共事業予算の配分について、経済構造改革関連の社会資本（高規格幹線道路等、拠点空港、中枢・中核港湾、市街地整備等）について、物流の効率化に資するものを中心として、優先的・重点的に整備する。社会資本の整備・運営にあたり、事業箇所の重点化による早期完成の促進などである。

こうした公共投資基本計画の改定に象徴的なように、90年代公共投資は計画ベースでも大きく

変動する。それだけ揺れ動く経済ないし財政動向に左右されたのである。91年にバブルが崩壊して景気が急速に悪化すると、92年8月に10兆円規模の「総合経済対策」が実施される。この「総合経済対策」を皮切りに2000年11月の「日本新生対策」まで、経済対策という名の景気対策が継続される(表2)。事業規模は公共投資等の拡大80兆円、中小企業対策や民間設備投資の促進等、減税等をあわせて総額130兆円程度にもなる。このうち地方単独事業7.4兆円、公共用地先行取得等6.2兆円、あわせて13.6兆円が地方自治体の事業であった。これらを中心に経済対策の地方への影響分は、全体で31.2兆円にのぼる。地方単独事業をはじめとした地方負担額が22.3兆円、減税のうち地方の減収分が8.9兆円である。90年代の景気対策は、まさに地方財政を全面的に動員して実施されたのである。

表2 最近の経済対策の概要

	単位：兆円									
	92.8	93.4	93.9	94.2	95.9	98.4	98.11	99.11	01.11	
1 公共投資等の拡大	8.7	10.7	5.2	7.9	12.8	10.0	9.3	9.8	6.5	
うち公共事業関係	3.9	3.7	1.6	3.6	7.1	6.2	6.3	6.8	5.4	
教育・研究・医療 社会福祉施設 情報通信等	0.6	1.2		0.6	0.9		1.8			
地方単独事業等	2.8	3.5	0.7	1.8	2.5	2.3				
2 中小企業対策及び 民間設備投資の促進等	2.1	2.4	0.8	1.5	1.4	2.0	8.6	7.4	4.5	
小計	10.7	13.0	6.0	9.4	14.2	12.0	17.9	17	11	
3 減税等		0.2		5.9		4.6	9~			
合計	10.7	13.2	6.0	15.3	14.2	16.6	27~	17	11	
地方への影響分	3.1	3.7	1.0	4.6	3.7	6.1	5.8	1.8	1.4	
・地方負担額	3.1	3.6	1.0	1.7	3.7	3.9	2.1	1.8	1.4	
・減税のうち 地方の減収分		0.1		2.9		2.2	3.7			

注) (1)98年11月の9~は9兆円超、27~は27兆円規模。

(2)総務省『地方財政関係資料』2001年より作成。

こうした景気対策による公共事業予算の拡大は、バブル崩壊後の大幅な税収下落とあいまって、国の財政危機に拍車をかけていった。大蔵省は96年度の予算編成にのぞんで、赤字国債の大量発行に踏み切らざるをえないと、事実上の「財政危機宣言」をおこなった。96年の財政制度審議会報告書は、財政危機を打開していくには、歳出削減を中心とした財政構造改革が避けられないとした。97年には「財政構造改革の推進に関する特別措置法」、いわゆる財政構造改革法が制定され

た。当面の方針として、2003年度までに国地方の財政赤字の対GDP比を3%以下とし、それまでに赤字国債依存から脱却することなどであった。そのため社会保障や公共投資など9つの歳出分野ごとに、量的な縮減目標が定められた。公共投資については、公共投資基本計画の3年間の期間延長、多くの公共事業長期計画の2年延長（土地改良は4年）、98年度の公共事業予算の7%削減などである。

しかし、金融システム不安やアジア経済の混乱などから、景気が急速に冷え込んでくる。98年の8月には、当面の財政運営にあたっては財政構造改革の推進という基本的考え方は守りつつ、まずは景気回復に全力をつくすとして、財政構造改革法は凍結される。そして、総額27兆円規模という過去最大の緊急経済対策が実施され、さらに国債残高を膨らませていった。99年度予算は景気に最大限配慮して編成され、99年6月には「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策」が策定され、第1次補正予算が編成された。11月には「経済新生対策」が策定され、第2次補正予算が編成され、2000年度予算においても景気に配慮した積極的な財政運営がおこなわれた。10月には、「日本新生のための新発展政策」が策定され、補正予算が編成されるなど、ひきつづき景気回復に向けた取り組みが積極的にすすめられた^②。

財政危機が厳しさを増すなかで、財政再建＝財政構造改革が重要な政策課題になってくる。2001年6月の財政制度等審議会・財政制度分科会「財政構造改革部会中間報告」は、総論の部分で今回の財政危機について次のように指摘している^③。わが国の財政収支は欧米諸国と比べて、累次の経済対策の発動や減税の影響もあり、とくに90年代半ば以降大幅な悪化をみている。欧米諸国では景気対策として公共投資が用いられていないが、わが国では景気下支えのために積極的に活用している。いわゆるバブル崩壊以降の財政運営と景気動向を振り返ると、この間、補正予算をとまなう経済対策を計11回（事業規模にして計130兆円）実施するなど、財政は96、97年をのぞき、かつてない規模で拡張的なスタンスをとってきた。しかしながら、経済成長率は総じて低迷をつづけており、民需中心の回復がみられたのはごくわずかの時期だけであった。このように成長率が総じて低迷していたのは、拡張的財政政策の効果が不十分というより、生産性が低く効率性に劣る部門に資源が固定化されたままであったことによる日本経済の潜在的な成長力の低さや、不良債権処理の遅れが原因である。こうした考えは、先にみた経済財政諮問会議の基本方針で具体化されていく。

公共事業を中心にした積極的な財政運営は、地方財政危機にも拍車をかけることになる。地方自治体もバブル崩壊後に税収が大幅に落ち込むなかで、国の景気対策に全面的に動員され、地方債に依存して公共事業を拡大していった。その結果が急激な地方債の急増であり、深刻な財政危機であった。地方分権推進委員会の最終報告においても、現在進行している地方財政危機について次のように述べている^④。「地方財政の急速な悪化は、個々の地方公共団体の財政運営の取組みによる場合もあるが、地方財政全体としては、国の経済政策の中で、公共事業の拡大や減税に対する協力を求められ、地方公共団体もこれに応じてきたことが主要な要因となっており、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。」

地方債の急増にともなう財政硬直化により、地方自治体の財政運営は困難をきわめている。景気が再び悪化した98年には、大都市都府県が相次いで財政危機を宣言して、赤字団体に転落することになる。大都市圏を中心に地方財政危機が進行して、地方単独事業が大幅に縮小され、国の景気対策にも深刻な影響をおよぼす。今回の地方財政危機は、第三セクターや土地開発公社などの外郭団体の経営破たんにも特徴がある。これもバブル後遺症といえるが、リゾート関連をはじめとした開発型第三セクターの多くは、バブル崩壊後に経営が急速に悪化して「再建」が課題となる⁶⁾。

90年代後半には、公共事業に対する国民の批判がますます高まり、その見直しがせまられる。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。98年版建設白書は社会経済情勢の変化のなかで、近年、住宅・社会資本整備のあり方について様々な観点から厳しい批判が出てきたとして、公共事業のあり方と見直しを直接のテーマにかかげた⁷⁾。社会資本整備は行政と国民が協同で整備することが大切であり、行政側が利用者である国民の意見を聞き、意思決定プロセスへの参加を積極的に求めるべきとする。事業についても、新しい事業を始めるより、既存のストックを長持ちさせ、機能を十二分に発揮させる工夫が必要としている。公共事業の「再評価システム」導入や一部事業の凍結などが実施されるが、公共事業の抜本的な見直しには程遠い。

公共事業の見直しは、国と地方の財政再建、ひいては経済財政運営の重要な政策課題であり、小泉内閣の「構造改革」の焦点になっている。

3. 公共投資の構造変化

90年代の公共投資や社会資本整備は、経済や財政の動きと密接に関連して、このように推移してきた。公共投資が実際にどのように構造変化してきたか、80年代とも対比させながら各種の統計から検証してみよう。

・建設投資（表3）

建設投資の実績値は、1980年の49.5兆円から97年の76.5兆円へと1.5倍ほど増加しているが、投資内訳はかなり変化している。80—90年はバブル経済の影響をうけて、民間を中心とした建築投資の伸びが目立つ。建築のなかでも、オフィスビルなどの建設ラッシュを反映した非住宅投資が1.9倍、投資全体のウェイトも31%まで上昇している。

90—97年にはバブル崩壊により、この非住宅投資が大きく落ち込んでいる。住宅投資も低迷するなかで、建築全体としても24%の下落となった。民間部門は建築投資に比例するように下落しており、土木投資中心の政府部門のウェイトが高まった。政府部門のなかで大きなウェイトを占める公共事業は、97年には全体の33%まで上昇しており、その43%が道路関係であった。

・公的総固定資本形成（表4）

98年の総固定資本形成の規模は39兆円、80年に比べて15兆円ほど増加している。80—90年は地

方が6.6兆円増加したが、中央が1.5兆円減少して、全体で5兆円余りの増加にとどまった。中央の落ち込みは、電電公社や国鉄といった公的企業の民営化によるものである。90年には地方のウェイトが76.8%まで上昇して、全体の4分の3以上を占めることになる。

表3 建設投資の推移

単位：億円

	1980		1990			1997		
	金額	%	金額	%		金額	%	
総計	494,723	100.0	814,126	100.0	1.65	764,641	100.0	0.94
建築	292,159	59.1	522,319	64.2	1.79	398,474	52.1	0.76
住宅	160,140	32.4	267,359	32.8	1.67	238,025	31.1	0.89
非住宅	132,019	26.7	254,960	31.3	1.93	160,449	21.0	0.63
土木	202,564	40.9	291,807	35.8	1.44	366,167	47.9	1.25
政府	148,143	29.9	211,470	26.0	1.43	288,542	37.7	1.36
公共事業	112,974	22.8	185,742	22.8	1.64	254,785	33.3	1.37
民間	54,421	11.0	80,337	9.9	1.48	77,625	10.2	0.97
政府計	196,192	39.7	257,480	31.6	1.31	346,768	45.4	1.35
民間計	298,531	60.3	556,646	68.4	1.86	417,873	54.6	0.75

注) 実績値で建設省推計による。『建設白書』より作成。

表4 公的総固定資本形成の推移

単位：億円

	1980		1990		1998	
	金額	%	金額	%	金額	%
中央	80,294	34.3	65,451	22.9	101,609	26.0
一般政府	23,797	10.2	32,783	11.5	55,000	14.1
一般会計	5,161	2.2	3,782	1.3	6,497	1.7
非企業特別会計	17,182	7.3	25,564	9.0	45,473	11.6
事業団	1,451	0.6	3,436	1.2	3,030	0.8
公的企業	54,496	24.1	32,668	11.4	46,609	11.9
地方	153,447	65.5	219,251	76.8	287,875	73.7
一般政府	132,866	56.7	193,103	67.6	253,664	64.9
普通会計	114,080	48.7	163,233	57.2	204,066	52.2
非企業特別会計	18,787	8.0	29,869	10.5	49,598	12.7
公的企業	20,581	8.8	26,149	9.2	34,211	8.8
社会保障基金	511	0.2	826	0.3	1,377	0.4
総固定資本形成計	234,252	100.0	285,528	100.0	390,860	100.0

注) 『財政統計』より作成。

90—98年には10.5兆円増加しているが、95年の43.3兆円をピークとして4.2兆円減少している。なかでも一般政府の普通会計を中心に、地方が3兆円ほど減少しており、地方財政危機の影響が公的総固定資本形成にも明確にあらわれている。90年代には80年代とは逆に、地方より中央の伸びの方が高い。80年代は公的企業の民営化、90年代には地方財政危機が投資の動向を左右している。それと中央・地方ともに、非企業特別会計の伸びが目立ち、特定財源などとの関係が注目される。

・行政投資（表5）（表6）

行政投資はバブルとともに拡大に転じて、85年の26.5兆円から90年の36.8兆円、98年の47.3兆円へと20兆円余り増加している。ピークは93年の51.1兆円であり、その後4兆円近く減少したことになる。90—93年は高い伸びであり、94年は85年以来の6.5%減となった。95年6.4%増、96年3.5%減、97年6.7%減とつづき、98年には3.1%増となる。

表5 行政投資の推移

単位：億円

	行政投資		(内訳) 国		都道府県		市町村	
	金額	指数	金額	指数	金額	指数	金額	指数
1985	265,055	100	62,924	100	87,001	100	115,130	100
86	278,608	105	66,165	105	91,787	106	120,656	105
87	304,116	115	67,680	108	106,179	122	130,257	113
88	316,790	120	68,070	108	110,485	127	138,235	120
89	338,276	128	73,226	116	115,525	133	149,525	130
90	367,937	139	78,398	125	123,585	142	165,955	144
91	403,362	152	85,303	136	132,332	152	185,727	161
92	463,373	175	98,966	157	153,920	177	210,487	183
93	511,270	193	113,182	180	168,767	194	229,321	199
94	478,287	180	98,902	157	164,932	190	214,453	186
95	508,944	192	109,963	175	177,989	205	220,992	192
96	491,267	185	104,025	165	169,775	195	217,467	189
97	458,379	173	98,630	157	159,411	183	200,338	174
98	472,613	178	110,379	175	162,899	187	199,336	173

注) 指数は1985年を100とした数値である。『行政投資』より作成。

表6 地域別事業主体・資金負担別の行政投資（1人当り額と全国指数）

単位：億円

	1985			1990			1998		
	全国	大都市圏	地方圏	全国	大都市圏	地方圏	全国	大都市圏	地方圏
事業主体別									
国	52,433	45,234	51,677	63,870	62,662	49,942	87,904	75,924	92,218
	100	86	99	100	98	78	100	86	105
都道府県	72,496	66,242	122,909	100,684	121,356	137,956	129,729	105,218	238,579
	100	91	170	100	121	137	100	81	184
市町村	95,935	71,368	105,166	135,203	117,583	139,080	158,747	117,045	198,853
	100	74	110	100	87	103	100	74	125
資金負担別									
国	90,633	64,249	135,445	92,945	78,283	110,578	138,824	106,710	195,650
	100	71	149	100	84	119	100	77	141
都道府県	54,846	57,690	72,748	86,679	116,092	105,430	104,620	88,984	176,778
	100	105	133	100	129	118	100	85	169
市町村	75,386	60,905	71,559	117,133	107,225	110,961	132,936	102,493	157,223
	100	81	95	100	92	95	100	77	153
計	220,864	182,844	279,751	299,758	301,600	326,978	376,380	298,186	529,650
	100	83	127	100	101	109	100	79	141

注) 上段が1人当り額、下段が全国指数。ここでの大都市圏とは東京・愛知・大阪、地方圏とは青森・島根・鹿児島を集計したものである。『行政投資』より作成。

事業主体別では、90年代前半までは都道府県や市町村の伸びが高かったが、その後は国の方が高くなる。とくに市町村はピークの93年から3兆円減少して、全体に占めるウェイトも下降している。資金負担別においても、90年代半ば以降は国費の増加、都道府県費や市町村費の減少という傾向がみられる。地域別の動向では、90年には東京を中心に大都市圏の伸びが目立ったが、バブル崩壊とともに大きく落ち込むことになる。典型的な大都市圏と地方圏の自治体から、1人当り額を事業主体と資金負担別に比較すると、地域的な変化の特色が明らかになる。90年には、両者の格差がかなり縮小するが、98年には再び地方圏が大都市圏を大幅に上回ることになる。

・国土保全及び開発費（表7）

99年の国地方の純計額は31.1兆円であり、90年より8兆円近く増えているが、95年と比べると2.8兆円減少している。純計額に占める地方のウェイトは72%であり、91年の80.7%をピークに下降してきている。これは80年代には地方の伸びが高かったが、90年代後半には地方財政危機により下落に転じたことによる。90—99年の伸びは国1.9に対して、地方1.2にとどまる。とりわけ国の一般会計は、80年代には下落傾向にあったが、90年代には1.9倍ほどの伸びとなっている。

それと注目されるのが「国から地方への支出」の動向である。これは地方交付税や地方譲与税、国庫支出金などの合計額であり、99年で国の支出の4割を占めている。ただし、80年当時には53%であったので、90年代の落ち込みが目立つ。これは補助金削減をはじめとして、公共事業をめぐる国地方の財政関係として「地方から国への支出」とともに重要な変化といえよう。

表7 国土保全及び開発費の推移

単位：億円

	1980	1985	1990	1995	1999
国					
一般会計	59,750	58,107	58,991	109,376	110,840
特別会計	42,200	46,479	63,314	102,617	96,490
計(A)	67,967	72,496	89,272	151,950	142,975
地方(B)	112,057	134,351	198,391	264,122	240,287
国→地方(C)	35,935	35,575	44,190	61,395	55,832
地方→国(D)	4,601	6,579	11,379	14,952	16,106
(A) - (C)(E)	32,032	36,921	45,082	90,555	87,143
(B) - (D)(F)	107,456	127,772	187,072	249,170	224,181
(E) + (F)(G)	139,488	164,693	232,154	339,725	311,324
(F) / (G)	77.0	77.6	80.6	73.3	72.0
(C) / (A)	52.9	49.1	49.5	40.4	39.1

注)『地方財政白書』より作成。

・地方財政計画の地方単独事業費(表8)

計画ベースでの地方単独事業の推移については、地方財政計画からアプローチできる。85年の8.4兆円から2001年の17.5兆円へ倍増している。90年の12.6兆円から5兆円余り増加している。ピークは97年の20.1兆円なので、ここ数年は減少傾向にある。91-94年には10%を超える伸びであったが、95年以降は下降に転じており、ここにも財政危機の影響があらわれている。

単独事業費は一般事業費と特別事業費に区分されるが、この間の伸びに大きな違いがみられる。85年からの伸びは一般1.3倍に対して、特別が2.6倍となっている。単独事業費に占める割合も、一般は41%から25%に低下したが、特別は59%から75%に上昇している。90年代の単独事業の拡大は、特別事業の伸びによるものである。この特別事業は長期計画事業が最大であり、最近では特別単独事業・過密過疎対策事業・ふるさと対策事業・臨時経済対策事業などの規模が大きい。長期計画事業は90年代にウェイトを低下させ、特別単独事業などが上昇してきている。最大の長期計画事業の6割以上が道路であり、特別単独事業の臨時地方道整備事業をあわせると、2001年には道路関係が特別事業の42%を占めることになる。

・普通建設事業費(表9)(表10)(表11)(表12)

普通建設事業費の純計決算額は、80年の14.5兆円から99年の26.1兆円へと11.6兆円増加しているが、95年からは5兆円減少している。この間の伸びは都道府県の方が市町村をかなり上回っている。90年代半ばまでは、単独事業が大幅に伸びてウェイトを高めてきたが、その後は下落に転じて、補助事業や国直轄事業の伸びが目立つ。90年代後半の普通建設事業の落ち込みは、主に単独事業の下落による。

普通建設事業に占める補助・単独事業のウェイトを地域別に比較すると、かなりの違いがみられる。大都市圏の単独事業は90年をピークに上昇して、その後は低下してくる。99年の単独事業のウェイトは85年なみの水準となり、とりわけ都道府県では補助事業との差がかなり縮小してく

る。地方圏の都道府県では、ひきつづき単独事業のウェイトが上昇している。

普通建設事業の財源内訳の推移も、90年代半ばをさかいに大きな変化がみられる。全国的に地方債のウェイトが大幅に上昇する一方で、一般財源等の低下が目立つ。一般財源等のウェイトは補助事業で4分の1、単独事業で半減している。補助事業で国庫支出金が増加しているのも注目される。地域的には、とくに大都市圏で90—95年において大きな変化がみられる。

表8 地方財政計画のなかの地方単独事業費

単位：億円

	1985	1990	1995	2000	2001
単独事業費	84,146 (100.0)	120,638 (100.0)	195,000 (100.0)	185,000 (100.0)	175,000 (100.0)
うち					
一般事業費	34,351 (40.8)	46,618 (38.6)	62,572 (32.1)	45,287 (24.5)	43,734 (25.0)
特別事業費	49,795 (59.2)	74,020 (61.4)	132,428 (67.9)	139,713 (75.5)	131,266 (75.0)
(内訳)					
長期計画事業費	25,071 (50.3)	40,818 (55.1)	61,837 (46.7)	56,775 (40.6)	56,223 (42.8)
うち					
道路	15,298 (61.0)	28,164 (69.0)	39,994 (64.7)	37,280 (65.7)	37,130 (66.0)
治山治水	2,004 (8.0)	2,576 (6.3)	3,245 (5.2)	2,812 (5.0)	2,745 (4.9)
港湾	523 (2.1)	563 (1.4)	924 (1.5)	807 (1.4)	788 (1.4)
廃棄物	1,970 (7.9)	2,015 (4.9)	5,730 (9.3)	5,548 (9.8)	5,548 (9.9)
都市公園	2,339 (9.3)	2,669 (6.5)	4,796 (7.8)	4,033 (7.1)	3,936 (7.0)
交通安全	1,959 (7.8)	3,524 (8.6)	4,261 (6.9)	3,786 (6.7)	3,662 (6.5)
過密過疎対策事業	12,140 (24.4)	13,787 (18.6)	18,630 (14.1)	17,851 (12.8)	17,071 (13.0)
広域市町村圏等振興 整備事業	2,377 (4.8)	2,625 (3.5)	3,191 (2.4)	2,989 (2.1)	2,828 (2.2)
地域総合整備特別対 策事業	-	6,450 (8.7)	8,910 (6.7)	5,731 (4.1)	3,831 (2.9)
ふるさとづくり事業	-	2,000 (2.7)	14,300 (10.8)	10,000 (7.2)	8,810 (6.7)
特別単独事業	6,217 (12.5)	7,560 (10.2)	16,830 (12.7)	20,907 (15.0)	20,033 (15.3)
うち 臨時地方道 整備	4,600 (74.0)	5,440 (72.0)	13,640 (81.0)	17,987 (86.0)	17,378 (86.7)
臨時経済対策事業	-			8,000 (5.7)	8,000 (6.1)

注) 特別事業費には「その他」を含む。内訳の()は各々の事業費に対する構成比である。

『地方財政要覧』『地方財政計画』『地方財政』より作成。

表9 普通建設事業の内訳

単位：億円

	1980	1985	1990	1995	1999
補助事業					
純計	86,974 (60.0)	80,061 (53.1)	85,021 (37.6)	125,473 (40.3)	116,504 (44.6)
都道府県	50,310 (78.2)	48,968 (60.7)	56,118 (47.7)	85,481 (48.8)	85,481 (52.9)
市町村	41,784 (53.4)	35,540 (45.4)	33,121 (28.4)	47,122 (31.7)	42,556 (34.2)
単独事業					
純計	53,540 (36.9)	64,267 (42.6)	129,917 (57.5)	171,043 (55.0)	128,886 (49.4)
都道府県	9,921 (15.4)	25,940 (32.1)	51,606 (43.9)	76,856 (43.9)	57,527 (37.8)
市町村	36,120 (46.1)	42,152 (53.9)	82,423 (70.7)	99,960 (67.2)	76,108 (61.1)
国直轄事業					
純計	4,457 (3.1)	6,374 (4.2)	10,908 (4.8)	14,615 (4.7)	15,729 (6.0)
都道府県	4,080 (6.3)	5,822 (7.2)	9,924 (8.4)	12,907 (7.4)	14,174 (9.3)
市町村	377 (0.5)	553 (0.7)	983 (0.8)	1,708 (1.1)	1,554 (1.2)
普通建設事業計					
純計	144,971	150,702	225,846	311,131	261,119
都道府県	64,311	80,730	117,648	175,244	152,264
市町村	78,281	78,245	116,527	148,790	124,556

注) 99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費に占める割合である。『地方財政白書』より作成。

表10 補助事業・単独事業の地域別推移

単位：億円

	1990			1995			1999		
	補助	単独	普建	補助	単独	普建	補助	単独	普建
大都市圏	945,398	3,741,854	4,883,931	1,534,055	4,022,562	5,809,440	1,349,116	2,195,317	3,788,681
うち都道府県	100	100	100	162	108	119	143	59	78
市町村	419,734	1,923,815	2,432,147	600,723	2,047,686	2,758,460	570,460	1,310,525	1,969,404
うち都道府県	100	100	100	178	109	124	148	49	74
市町村	100	100	100	143	106	113	136	68	81
地方圏	577,261	403,486	1,055,353	817,583	694,715	1,616,997	806,598	723,812	1,644,181
うち都道府県	100	100	100	142	172	153	140	179	156
市町村	409,216	150,701	610,650	578,268	333,790	970,911	602,125	405,907	1,078,186
うち都道府県	100	100	100	141	221	159	147	269	177
市町村	168,045	252,785	444,703	239,315	360,925	646,086	204,473	317,905	565,995
うち都道府県	100	100	100	142	143	145	122	126	127
全国	8,848,250	13,211,208	23,679,004	13,171,742	17,452,748	32,904,945	12,209,771	13,169,480	27,681,994
うち都道府県	100	100	100	149	132	139	138	100	117
市町村	5,566,912	5,082,708	11,764,786	8,501,853	7,595,027	17,524,475	8,004,858	5,657,206	15,226,366
うち都道府県	100	100	100	153	149	149	144	111	129
市町村	3,281,338	8,128,500	11,914,218	4,669,889	9,857,721	15,380,470	4,204,913	7,512,274	12,455,628
うち都道府県	100	100	100	142	121	129	128	92	105

注) 補助は補助事業費、単独は単独事業費、普建は普通建設事業費の略である。

ここでの大都市圏とは東京・愛知・大阪、地方圏とは青森・島根・鹿児島を集計したものである。

『地方財政統計年報』より作成。

表11 補助事業・単独事業の地域別内訳

単位：％

	1985		1990		1995		1999	
	補助	単独	補助	単独	補助	単独	補助	単独
大都市圏	36.5	58.2	19.4	76.6	26.4	69.2	35.6	57.9
うち 都道府県	41.1	53.5	21.4	74.2	30.6	64.7	42.8	48.6
市町村	32.8	62.0	17.3	79.1	21.8	74.2	29.0	66.5
地方圏	67.8	26.1	54.7	38.2	50.6	43.0	49.1	44.0
うち 都道府県	77.1	16.5	67.0	24.7	59.6	34.4	55.8	37.6
市町村	53.0	41.3	37.8	56.8	37.0	55.9	36.1	56.2
全国	52.4	41.1	37.4	55.8	40.0	53.0	44.1	47.6
うち 都道府県	60.8	30.7	47.3	43.2	48.5	43.3	52.6	37.2
市町村	44.0	51.4	27.5	68.2	30.4	64.1	33.8	60.3

注) 受託事業費を除く補助事業費と単独事業費が普通建設事業費に占める割合である。

ここでの大都市圏とは東京・愛知・大阪、地方圏とは青森・島根・鹿児島を集計したものである。

『地方財政統計年報』より作成。

表12 普通建設事業の財源内訳（都道府県分／90年・95年・99年）

単位：％

	国庫支出金			分担金・負担金 寄付金			地方債			その他の 特定財源			一般財源等		
大都市圏															
普通建設事業	8.3	15.1	21.0	2.4	3.0	2.3	12.7	53.2	54.1	11.0	10.1	4.9	65.6	18.7	17.7
補助事業	38.5	49.2	49.1	2.5	1.7	1.5	25.9	35.0	40.2	7.4	5.4	3.5	25.5	8.8	5.8
単独事業	-	-	-	2.5	3.6	3.3	8.8	61.0	61.7	11.4	11.8	4.4	77.3	23.5	30.6
地方圏															
普通建設事業	31.0	34.6	31.4	4.1	3.6	3.0	27.7	34.1	40.2	2.3	6.1	7.4	34.9	21.6	18.0
補助事業	45.2	56.8	56.0	5.1	4.1	3.2	25.6	27.5	29.2	1.4	4.6	5.8	22.9	7.1	5.9
単独事業	-	-	-	1.5	2.7	2.5	32.7	43.0	54.4	4.1	8.9	9.3	61.7	45.4	33.7
全国															
普通建設事業	20.4	26.5	28.4	3.9	3.7	3.3	22.8	41.9	42.8	6.2	6.6	6.9	46.7	21.3	18.6
補助事業	42.7	54.4	53.8	4.9	3.9	3.3	24.3	29.9	32.6	3.0	3.8	3.9	25.2	8.1	6.4
単独事業	-	-	-	2.9	3.2	2.9	19.5	51.1	50.7	9.2	9.3	10.7	68.4	36.3	35.7

注) 左から90年、95年、99年の内訳である。ここでの大都市圏とは東京・愛知・大阪、

地方圏とは青森・島根・鹿児島を集計したものである。

『都道府県決算状況調』より作成。

4. 公共投資の構造変化と財政

こうした90年代公共投資の展開と統計的な検証から、公共投資の構造変化と財政にかかわる主な論点を提示してみよう。

まず第1に、公共投資をめぐる国地方の財政関係や財政危機にかかわる問題である。80年代後半からのバブルとともに急膨張した公共投資は、90年代前半まで拡大をつづけた。90年代公共投資は、とくに80年代後半からの膨張傾向と関連づけて評価していく必要がある。90年代の公共投資拡大は、日米構造協議で対米「公約」された430兆円（のちに630兆円）公共投資、バブル期に

計画実施されてきた民活型の大型プロジェクトなどの影響もあるが、やはり総額130兆円にもおよぶ景気対策の実施が決定的であった。

バブル崩壊後の景気対策の中心は、巨額の公共投資と減税であった。これは地方財政を全面的に動員して実施され、国と地方の財政関係にも大きな影響をおよぼした。地方財政計画の投資的経費、なかでも地方単独事業の動向が重要である。

単独事業は90年代半ばまで拡大をつづけるが、とりわけ国の各種長期計画の一環として、あるいは特別の地方債を財源として公共施設等の整備充実を計画的に推進する特別事業費の伸びが目立つ。一般事業費は95年からマイナスとなったが、特別事業費の方は2000年度からで5年ものズレがあり、単独事業費に占めるウェイトを高めてきた。特別事業費のなかでも大きいのが道路を中心とした長期計画事業費であり、また臨時地方道整備事業を中心とした特別単独事業費である。また、過密過疎対策・ふるさとづくり・臨時経済対策といった事業費も大きい。公共投資のなかで膨張をとげた地方単独事業といっても、国の各種長期計画や政策に直接関連した事業費が大半を占めており、補助事業的な性格が強くなっている。地方債と地方交付税をセットにした誘導的な財政措置も、こうした補助事業的な性格に拍車をかけた⁷⁾。

地方財政は90年代半ば以降、大都市圏の自治体を中心に深刻な財政危機にみまわれる。90年代の地方財政危機は、バブル崩壊にともなう収税減のもとで、景気対策の大合唱により単独事業を大幅に拡大してきたことによる。それで単独事業は94年から頭打ち傾向となり、地方財政計画での当初計画が達成できなくなる。実質の計画未達成額は、94年の1兆2431億円から98年3兆7531億円へと増大し、計画の4分の1以上が未達成という状況になる。地方財政危機が激しさを増すなかで、単独事業の計画割れがつづき、地方財政計画においても単独事業の規模縮小がせまられる。財政危機が激しい大都市圏の自治体ほど、単独事業が大幅に抑制され、国の景気対策にも少なからぬ影響をあたえる。

大都市圏を中心に抑制基調の単独事業にかわって、補助事業が92年から拡大に転じてきた。とくに90年代の後半には、補助事業が単独事業をかなり上回る伸びをつづけてきた。それは財政危機による単独事業の抑制とともに、国の景気対策に補助事業が積極的に活用されたことによる。地方財政が激しさを増すなかで、補助事業などにも影響があらわれてきた。2001年度の地方財政計画の投資的経費は4.4%減となったが、これは国の公共事業関係費が前年度とほぼ同額にもかかわらず、直轄・補助事業計がマイナスになったことによる。全体として、当該国費が地方負担を伴わない事業（国直営および公団営事業）にシフトしてきた。

第2に、90年代公共投資の地域的な特徴である。80年代後半からの民活型の社会資本整備、そしてバブル期には大都市圏での公共投資拡大が顕著であった。公共投資や社会資本整備においても、東京一極集中が展開した⁸⁾。

公共投資はひきつづき90年代にも、計画面では大都市圏が重視される。国際化や情報化が進展するなかで、世界都市戦略といった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た。97年に改定された「公共投資基本計画」では、財政構造改革のもとで投資額を実質減額する

とともに、公共投資予算の重点配分をもとめた。拠点空港、中枢・中核港湾、市街地整備など、都市社会資本を優先的・重点的に整備するとした。98年3月に策定された「21世紀の国土のブランドデザイン」、五全総では「地域格差の是正」論を事実上やめて、「地方の自立」論に転換したといわれる。また、「大都市のリノベーション」が4つの主要戦略のひとつとされた。99年2月の経済戦略会議の最終報告では、「都市の生活環境改善と国際競争力の向上」を重点的に取り組むべき戦略プロジェクトとした。国家戦略としての都市社会資本の重点整備が政策化された⁹⁾。

こうして計画レベルでは、都市社会資本がこれまで以上に重視されていくが、実際の投資動向は大都市圏より地方圏の方が大きな伸びをつづけた。90年代公共投資は、地域的には地方圏に傾斜したが、その大きな要因は大都市圏自治体の深刻な財政危機であった。大都市圏では財政危機が進行するなかで、80年代後半から膨張をつづけた地方単独事業を大幅に削減する。大都市圏として東京・神奈川・愛知・大阪の4都府県の単独事業費を集計すると、その全国シェアは都道府県分では85年の27.3%から90年に39.7%まで上昇するが、99年には17.6%まで低下している。全国の4割から2割弱へと大幅に落ち込んでいる。市町村分も都道府県分ほど顕著ではないが、31.1%から23.1%へと低下している。

その一方で、地方圏は国の景気対策のもとで、補助事業とともに単独事業も拡大させていった。地方債と地方交付税をセットにした、単独事業を拡大させる財政誘導も地方圏に強く作用した。景気対策の名による政治主導のバラマキ型の公共投資は、地方圏ほど顕著であったといえよう。

冒頭で述べたように、現在すすめられている小泉内閣の「構造改革」は、公共事業や地方交付税をはじめとした地方財政システムの見直しが重要なターゲットにされている。それは先の90年代の公共投資と財政にかかわる2つの論点と密接にかかわる。経済財政諮問会議の基本方針や地方分権推進委員会の最終方針、「都市再生」の動きなどとかかわらせて、公共投資と地方財政の改革について別稿で検討していきたい。

注

- (1) 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)、拙稿「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」(『名古屋市立大学人文社会学部紀要』4、1998年)などを参照。
- (2) 加藤治彦編『図説日本の財政』2001年度版、東洋経済新報社、第Ⅲ部第5章「社会資本の整備」を参照。
- (3) この中間報告は総論が「マクロの財政構造の国際比較と推移」「財政運営に関する理念—90年代の財政運営を題材に」、各論として社会保障・公共投資・地方財政がとりあげられ、問題点と改革方向が提示されている。各論の対象は経済財政諮問会議の基本方針と同じであり、全体として基本方針のベースになっている。
- (4) 「分権型社会の創造：その道筋」という副題がついた最終報告は、4章から構成されている。とくに第3章「第2次分権改革の始動に向けて—地方税財源充実確保方策についての提言」は、地方財政の改革方向について重要な指摘がなされている。経済財政諮問会議の基本方針の改革方向とは、とりわけ地方交付税の改革をめぐる大きな違いがある(神野直彦「分権型財政調整論」『地方財政』2001年8月号を参照のこと)。

- (5) 自治省が99年5月に出した「第三セクターに関する指針」では、経営の悪化が深刻であり、将来の経営改善の可能性がないと判断される第三セクターについては、問題を先送りせず、早急に対処方策を検討すべきであるとして、第三セクター方式での事業の存廃そのものについても判断すべきとした。
- (6) 建設白書では、当初は効率性や透明性についての行政の説明責任を問う観点からの議論が多かったが、最近ではこれに加えて、現在の行政がもつ仕組みでは利用者である国民のニーズを満足させるサービスを行うことが困難でないか、というより根本的なところにも議論が及んでいるように思われると指摘する（『建設白書』98年版の第1総説第3章「新たな住宅・社会資本整備のあり方に向けて」を参照）。
- (7) 拙稿「1980年代の地方公共投資と財政」（『日本地方財政学会研究叢書』第2号、勁草書房）を参照されたい。なお、地方公共投資を体系的に分析したものとして、加藤一郎『公共事業と地方分権』日本経済評論社、1998年もあわせて参照のこと。
- (8) 拙稿「80年代地方公共投資の地域構造と地域政策」（『日本都市学会年報』27号）において、統計的な検証もおこなっている。
- (9) 保母武彦『公共事業をどう変えるか』岩波書店、2001年を参照。小泉政権による「構造改革」は、東京をターゲットにした都市再生が課題とされているが、経済戦略会議などの政策を引き継ぐものといえよう。