

# バブル崩壊後の公共事業と財政

山田 明

## はじめに

バブル崩壊から7年余りが経過したが、日本の経済社会はますます混迷を深めている。戦後の高度成長からバブル経済まで、総じて右肩上がりの成長軌道を走ってきたが、ここに至りて経済社会のシステム全般にわたり「制度疲労」が目立ってきた。

巨額不良債権に起因する金融危機、雇用情勢の急激な悪化とともに、国や地方自治体の財政問題もいちだんと深刻になっている。財政危機は直接的にはバブル後遺症のもとでの税収減によるが、財政システムや90年代の政策展開、とりわけ公共事業政策に起因するところも大きい。そこで、本稿では公共事業に焦点をあてて、バブル崩壊後の財政をめぐる問題状況を実態に即して検証していきたい。

## 1 公共事業と財政危機

### (1) 1980～90年代の公共事業

バブル崩壊後の公共事業の財政問題をみていくうえで、高度成長以降の大まかな推移を振り返っておこう。<sup>1)</sup>

空前の高度成長が終わった70年代後半においても、公共事業が国の財政危機を加速させる役割を演じた。スタグフレーションによる財政悪化のもとで、景気対策のために公共事業予算が大幅に増額され、国債残高をいちだんと膨張させていった。国債減額をめざす財政再建が、経済・財政政策の最重要課題となり、80年代の公共事業の展開に大きな影響をおよぼす。

80年代前半の公共事業は、国の財政再建路線のもとで縮小再編される。第2次臨時行政調査会の行政改革において、一般会計の公共事業関係費は歳出削減の草刈り場となり、緊縮予算を余剰なくされた。財政制約下で民間主導ないし民間活力（民活）による社会資本整備が脚光をあび、「民間版ニューディール」が経済を動かす主役として登場してくる。鉄鋼・造船など重厚長大産業を中心に構成されるJAPIC（日本プロジェクト産業協議会）は、民活型の大規模プロジェクト推進を強くもとめた。行政改革も歳出削減とともに、社会資本整備をはじめとした民活政策、経済政策にも力点がおかれ、都市開発などの規制緩和がすすめられる。

85年のプラザ合意以降の急激な円高のもとで、内需拡大による経済の構造調整がせまられると、

民活型の社会資本整備が経済・財政政策の中心に位置してくる。「民活元年」の86年には、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、いわゆる民活法が制定され、産業構造転換にともなう経済基盤整備と内需拡大が促進される。リゾート法や多極分散型国土形成促進法などの民活関連法も制定され、徹底した規制緩和とともに、資金面でも民営化の果実であるNTT資金などが積極的に活用された。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、民活政策の展開にともない設立ラッシュがつづいた。

こうして80年代後半には民活がキーワードになり、ウォーターフロント開発やリゾート開発、都市改造などが全国各地で実施される。世は開発新時代の様相を呈したが、それはバブル経済との相乗効果で展開した。バブル経済のもとでの開発ラッシュは、東京一極集中や地価高騰に拍車をかけ、その是正が重要な政策課題となってくる。さまざまな社会問題が渦巻くなかで、政府はバブル対策、金融引き締め政策へと軌道修正し、開発をめぐる経済状況が一変する。大蔵省による総量規制も実施され、地価や株価などの資産価格が急激に下落して、バブルが崩壊することになる。

バブル崩壊と長期にわたる景気低迷は、90年代の公共事業の動向に大きく左右する。全国各地で実施された民活プロジェクトは、バブル崩壊で地価が急落したことにより大きな打撃をうける。地方圏のリゾート開発は、当初から採算性に欠けるものが多く、バブル崩壊により事業継続が困難となる。事業主体の第三セクターの多くが経営破たんし追い込まれ、自治体財政にも深刻な影響をおよぼす。

大都市圏の民活プロジェクトも例外ではなく、民間企業の撤退により第三セクターの経営が急速に悪化して、それが自治体財政に波及してくる。地価急落から都市再開発が行きづまり、東京湾や大阪湾などのウォーターフロント開発にも急ブレーキがかかる。世界最大のウォーターフロント開発である東京臨海副都心は、バブル崩壊による地価急落と進出企業の撤退から、大幅な計画見直しを余儀なくされる。新土地利用方式とよばれる「開発者負担の原則」が事実上くずれ、一般会計資金が充当されはじめる。バブル＝地価上昇を前提とした開発方式、それにともなう開発規模やリスクの拡大など、民活プロジェクトの問題点を集約的に示している。

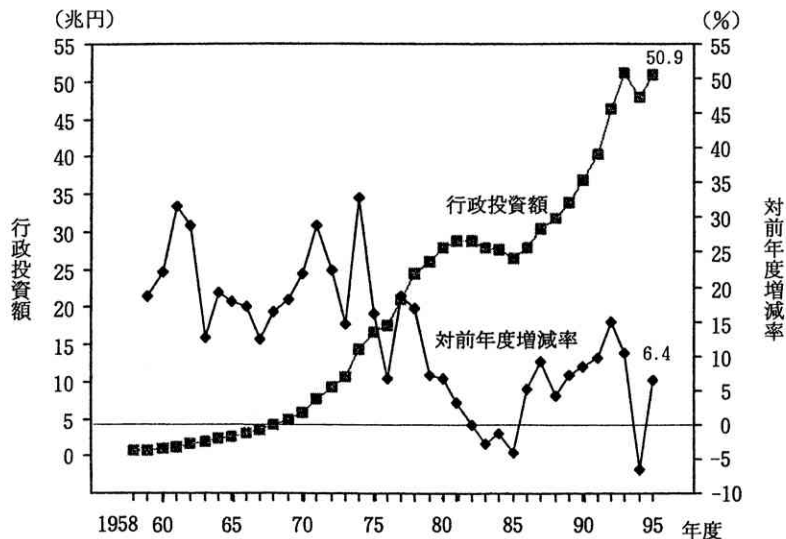
90年代の公共事業は、バブル崩壊後の税収減により財源が制約されるなか、予算的にはむしろ大盤ぶるまいされる。それは90年の日米構造協議で430兆円公共投資を対米「公約」したこと、景気対策の柱として公共事業が積極的に活用されたことによる。政府はバブルが崩壊した92年度以降、総事業規模で60兆円にのぼる景気対策を実施してきた。そのために組んだ補正予算は、95年度までに9回におよんだ。なかでも95年9月の「当面の景気対策」は、総事業規模が14兆2240億円と過去最大となった。それをうけて5兆円近い第2次補正予算が編成された。当時、「大蔵省が緊急避難的に財政均衡主義を棚上げした代償が、増税などの形をとって、国民に回ってくる可能性を否定できない<sup>2)</sup>」などと指摘されたりした。

景気対策のために公共事業予算が拡大をつづけ、再び建設国債を中心に国債発行額が急膨張してくる。国家財政の悪化により財政再建が緊急課題とされ、政府与党主導で財政構造改革がすす

められる。徹底した歳出削減をめざして、公共事業も緊縮予算をせまられる。しかし、金融危機や消費税増税などにより景気が急速に悪化してくると、景気対策をもとめる声、公共事業拡大の圧力が強まる。財政構造改革は事実上たな上げされ、景気対策の大合唱のなかで公共事業予算が再び拡大される。

ここで、高度成長期から最近までの公共事業の推移を行政投資実績からみていこう(図1)。行政投資は80年代初頭まではほぼ一貫して高い伸びをつづけ、80年代前半には落ち込んだが、その後はバブル期を中心に拡大に転じている。高度成長以降の伸びは総じてあまり高くはないが、金額的にはここ10年で倍増した。95年の行政投資総額は、50兆8944億円と前年度に比べて3兆円余り、率にして6.4%の増加となった。前年度が85年以来9年振りのマイナス、それも過去最低の6.5%減なのとは対照的である。これは95年度には積極的な景気対策、地方単独事業や補助事業の大幅な追加支出が実施されたことによる。行政投資のなかでも国主体の事業が11.2%増、普通建設事業の補助事業費が12.2%増と高い伸びを示している。

表1は1960年から95年まで36年間の行政投資を5年(90年代は6年)ごとに集約して、その目的別の構成比が集計してある。高度成長期には産業基盤への重点投資、なかでも道路のウエイトの高さが目立っている。70年代以降には、下水道をはじめとした生活基盤がかなり伸びてくるが、投資の構造自体は大きく変わっていない。90年代の投資を特色づけるのは、やはり道路が26.1%と全体の4分の1以上を占めていることである。これは60年代のウエイトと同じであり、道路最優先の投資が現在もつづいている。なお、90年代の行政投資の目的別推移については附表を参照されたい。



出所) 自治大臣官房地域政策室『行政投資』98年、地方財務協会、14ページの第3図を修正。

図1 行政投資額と対前年度増減率の推移

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	1990～95
道路	24.5	26.9	26.1	24.4	18.6	20.4	20.2	25.8	23.1	26.1
港湾	3.0	2.8	2.8	2.4	1.8	2.0	1.7	2.0	1.9	1.8
空港	0.3	0.2	0.2	0.6	0.4	0.5	0.5	0.7	0.6	1.0
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
埋立用地造成	3.5	2.6	2.8	1.6	0.6	0.9	0.4	0.1	0.3	0.2
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
農林水産	8.6	9.2	9.1	8.7	9.4	9.2	10.0	10.0	10.0	8.7
産業基盤(計)	43.7	45.8	45.2	40.4	38.5	39.1	39.0	42.0	40.6	39.8
都市計画	2.1	2.3	2.2	2.7	2.5	2.5	3.0	4.7	3.9	5.3
住宅	5.9	8.5	7.7	8.5	6.9	7.4	6.1	5.3	5.7	5.8
地造成	1.1	2.4	2.0	3.1	1.9	2.3	1.7	2.3	2.0	2.0
環境衛生	1.2	1.4	1.4	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0	2.7
上下水道	5.1	4.9	4.9	5.0	4.5	4.7	3.9	4.1	4.0	3.5
厚生福祉	2.2	3.2	2.9	4.8	5.6	5.4	6.8	8.1	7.5	8.4
文教施設	2.4	2.7	2.6	3.3	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	4.2
生活基盤(計)	10.6	9.2	9.7	10.8	10.6	10.7	10.9	8.9	9.8	8.8
生活基盤(計)	31.0	35.2	33.9	40.7	37.5	38.5	37.8	38.9	38.3	41.1
治山治水他	19.3	14.1	15.7	10.8	10.8	10.8	11.4	12.0	11.7	10.5
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
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 産業基盤(計)・生活基盤(計)にはその他を含む。

(出所) 自治省「都道府県別行政投資実績調査」より作成。

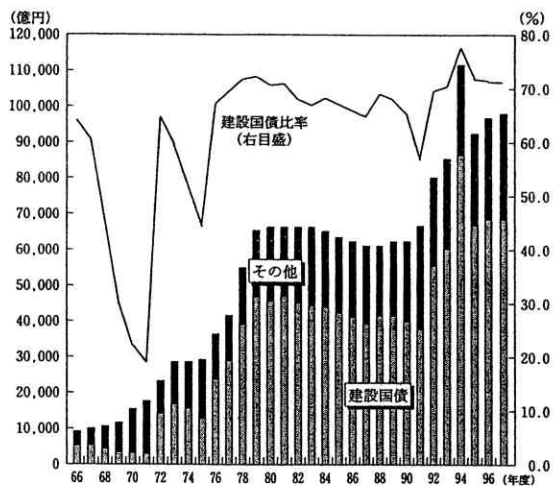
## (2) 公共事業と財政構造改革

わが国の財政は、バブル崩壊後の景気後退とともに、再び財政危機の様相を強めてくる。90年代の財政危機の進行は、国債発行と国債残高の推移に明確にあらわれている。バブル景気により、90年当初予算では長年にわたる特例(赤字)公債への依存から抜け出した。93年度まで特例公債ゼロをつづけたが、建設国債発行はかなりの規模にのぼった。建設国債だけで80年代前半の国債発行額を上回った。91年度から公債依存度は再び上昇し、96年度には過去最高の21兆円の国債発行により、依存度は28.8%(補正予算後)まで上昇した。国債残高は240兆円を上回り、GDPの4割ほどの規模となる。<sup>3)</sup>この10年間で100兆円以上も増加しており、とりわけ90年代以降の急増ぶりが目立つ。

図2は公共事業費の財源に占める建設国債の推移を示している。建設国債は1966年度に初めて発行されてから、公共事業の財源として積極的に活用されてきた。とくに石油ショック以降は、景気対策の柱として建設国債の増発による公共事業拡大がたびたび行われた。建設国債の発行額は70年代後半に急増して、80年代にいくぶん減少したものの、90年代に再び大きく増加してくる。とくに94年度には9兆円余りの規模となり、建設国債比率は80%近くまで上昇している。70年代後半以降は、バブル期などを除くと、公共事業費の7割近くが建設国債の発行による。

表2によれば、公共事業費のうち建設国債発行分は、1966～97年度で115兆円、予算額171兆円の67%と試算されている。事業別では、特定財源をもつ道路、利子補給や家賃補助など建設国債の発行対象に含まれない経費が比較的多い住宅以外は、治山治水・生活環境・林道工業用水等、農業基盤などにおいて90%以上が建設国債により賅われている。行政投資のなかで最大の道路は、建設国債よりも道路特定財源に圧倒的に依存して拡大をつづけてきた。道路をはじめとした特定

財源が、一般会計の公共事業関係費に占める割合は約2割にのぼり、建設国債とともに公共事業の動向を財源面から左右している。



(注) 1 建設国債発行額は、公共事業関係費分のみ。  
 2 建設国債比率=建設国債発行額/公共事業関係費  
 (出所) 大蔵省「予算の説明」より作成。  
 財団法人参友会『立法と調査』別冊、98年3月、31ページによる。

図2 公共事業費の財源に占める建設国債の割合

表2 公共事業費のうち建設国債発行により賄われた額 (試算)

年 度		1966~97年度(兆円)
公共事業関係費	予算額	171
	国債発行分 (国債充当率)	115 (67.0)
治山治水	予算額	29
	国債発行分 (国債充当率)	27 (95.0)
道路整備	予算額	51
	国債発行分 (国債充当率)	10 (20.1)
漁港港湾空港	予算額	14
	国債発行分 (国債充当率)	12 (85.3)
住 宅	予算額	19
	国債発行分 (国債充当率)	11 (54.9)
生活環境	予算額	25
	国債発行分 (国債充当率)	24 (95.7)
農業基盤	予算額	23
	国債発行分 (国債充当率)	21 (92.4)
林道工業用水等	予算額	5
	国債発行分 (国債充当率)	5 (94.6)
調整費	予算額	0
	国債発行分 (国債充当率)	0 (91.7)
災害復旧	予算額	5
	国債発行分 (国債充当率)	4 (88.3)

(注) 1 当初ベースの累計額。  
 2 国債充当率=建設国債発行分/予算額  
 3 自動車重量税は、一般財源として試算(特定財源とした場合、道路整備の国債充当率は1~2%程度)。  
 (出所) 予算書、大蔵省「予算の説明」より作成。  
 前掲『立法と調査』32ページによる。

このように、道路や住宅を除く国の公共事業は建設国債が財源の中心に位置している。90年代初頭に赤字国債ゼロのなかで建設国債の増発がつづいたのは、景気対策のための公共事業政策の展開による。岩波一寛氏は公共事業など各種の財政統計を分析して、90年代の借金急増に象徴される財政危機の要因を次のように指摘する。<sup>4)</sup>とりわけ90年代の歳出膨張は、社会保障関係などより公共事業費に起因する。用地補償費や公債発行にともなう利子コストを含めて統計をとると、財政支出を膨張させ激変させている最大要因が公共事業なのは明白である。現在の日本の財政運営のもとでは、大型公共事業は直接的に建設国債の大量発行をひき起こすだけでなく、間接的に「赤字国債」を誘発する役割を果たしている。

国債累積に象徴されるように、国家財政が急速に悪化するなかで、大蔵省は財政危機を宣言して96年度予算編成にのぞんだ。財政構造改革により財政再建をすすめることが、規制緩和や行政改革とともに国政の最重要課題とされる。財政制度審議会は96年7月に『財政構造改革に向けての中間報告』と『財政構造改革を考える—明るい未来を子どもたちに』という白書を公表した。<sup>5)</sup>この白書では、財政構造改革は21世紀に向けてわが国の経済・社会が大きく変わっていくなかで、これまでの経済・社会のあり方を前提として組み込まれてきた財政の仕組みを、新たな視点に立って、根本から洗い直していく作業と位置づけられている。

政府・与党は97年1月に財政構造改革会議を発足させ、6月の最終報告を経て11月には財政構造改革法が制定される。6月に閣議決定された財政構造改革の推進によると、当面の目標として、2003年度までに財政健全化目標（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）の達成を目指すこと、今世紀中の3年間を「集中改革期間」と定め、その期間中は、「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減をすすめるとした。

公共事業については、財政構造改革最終報告などで次のような方向が提示されたが、抜本的な見直しとは言いがたい。具体的な見直し項目として、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（土地改良は4年）延長、さらに98年度予算の前年比7%減などがあげられた。問題の道路特定財源の見直しは、総合的な観点からの検討という指摘にとどまった。公共投資基本計画や現行の公共事業長期計画の枠組みを変えずに、期間の延長などで予算削減をねらう方向といえる。また、道路については次のような指摘もなされている。「公共事業費の削減策を道路がすり抜けようとしている。政府は下水道など5年間の長期計画を2年間延長する方針を打ち出したが、今年度で終了する道路にこの『網』はかかっている。ガソリン税や自動車重量税など特定財源で事業量が決まる特有の事情や、県と市町村からの陳情をたてに、政府が道路予算の温存を図る公算が大きい。<sup>6)</sup>」

また、集中改革期間中の公共事業予算の配分に当たっては、経済構造改革関連の社会資本（高規格幹線道路、拠点空港、中枢・中核港湾、市街地整備等）について、物流の効率化対策に資するものを中心として、優先的、重点的に整備するとしている。全体として公共事業予算を削減するなかで、資本蓄積に直接かかわる社会資本整備が最優先されるわけで、とりわけ生活関連の事業へのしわ寄せが懸念される。それと継続事業を優先し、新規事業、特に大規模プロジェクトの

実施は抑制するとされたが、後述する中部国際空港などは事業が具体化されていった。

97年後半に景気がいちだんと下降すると、財政構造改革よりも景気対策をもとめる声が圧倒的に大きくなってくる。財政構造改革は事実上の凍結となり、公共事業は景気対策の柱とされる。公共事業予算は再び拡大に転じてきたが、財政危機を加速させることは間違いない。

## 2 公共事業と民活

### ——第三セクターからPFIへ

#### (1) 第三セクターの経営悪化

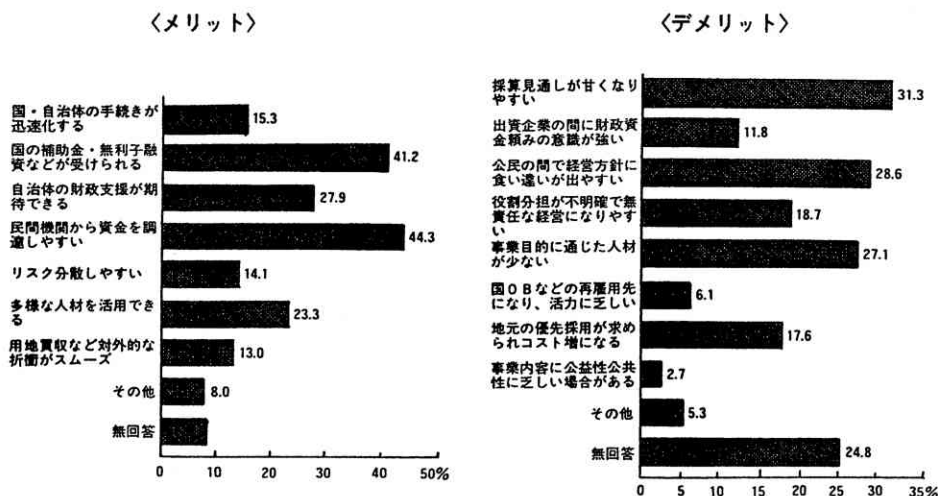
90年代の地方財政危機は、とりわけ地方単独事業の拡大による借金急増、財政硬直化の進行とともに、第三セクターの経営悪化にも特徴がある。<sup>7)</sup>両者とも公共事業に起因しているが、第三セクターの方は先の民活型プロジェクトに関連した動きである。

日本経済新聞社が97年11月に実施した調査結果からみていこう。<sup>8)</sup>調査の対象は85年以降に設立された資本金1億円以上の第三セクターのうち、1自治体の出資比率が25%以上の387社で、回答を得たのは262社であった。97年度の業績をみると、赤字が51.9%にのぼり、その理由の4割が「初期投資の負担が大きく、償却がまだ済んでいない」と答えている。また、累積赤字は69.1%に達し、このうち「赤字解消のめどが立たない」(44.2%)、「解消は困難」(6.6%)が過半数を占める。官の出資比率が高いほど累積赤字を抱えているケースが目立ち、出資比率50~80%で71.5%、80%以上では76.5%が赤字となっている。

図3のように、第三セクターに対する評価をみると、信用度の高さや自治体の財政支援といった官の威力を背景にした利点が多い。デメリットの方は「採算見通しが甘くなりやすい」や「役割分担が不明確で無責任経営になりやすい」など、責任体制のあいまいさを指摘する声が多い。このように、第三セクターの7割が累積赤字を抱えており、赤字団体ほど官への依存が強くなる。赤字の理由としては、第三セクターという組織自体による構造的な問題であることがわかる。

読売新聞社が行った主要37社の金融不安の影響調査からも、第三セクターの深刻な経営状況が明らかになる。資本金総額が約1511億円に対し、累積赤字は2930億円、借入金総額は9倍以上の1兆1788億円に達している。自治体の増資に頼るなど金融上の問題を抱える第三セクターは、37社のうち32社にのぼる。「金融不安を背景に第三セクター支援のために公費投入が相次いでいる。官の信用力を背景に少額の出資で大規模事業を展開できる三セクのメリットに甘えたために借入金膨れ上がり、金利負担が経営を圧迫しているためだ。<sup>9)</sup>

第三セクターの経営破たんは、北海道や九州などでリゾート開発に走った農村部だけでなく、大都市圏の自治体でもみられる。<sup>10)</sup>



出所)『日経地域情報』No.294、98年5月、20ページ

図3 第三セクターのメリット・デメリット(複数回答)

関西国際空港を沖合にのぞむ大阪府南部の泉佐野市。そこに設立された第三セクター「泉佐野コスモポリス」が経営破たんし追い込まれ、地元自治体に大きな負担をもたらすことになった。この第三セクターは大阪府と泉佐野市、そして銀行・ゼネコンなどの共同出資で87年に設立された。しかし、ほとんど進出企業が見込めず、結局96年に620億円の借金をかかえて事業停止となった。膨大な借金の処理をめぐって自治体、銀行、ゼネコンの負担の押しつけ合いがつづき、民事調停に持ち込まれ、総額221億円の公費負担などを柱とする調停案が受け入れられた。

世界最大のウォーターフロント開発である東京臨海副都心も、バブル崩壊とともに急速に行きづまった。この人工島は都の出資企業が集中する「三セクアイランド」でもある。巨大開発の破たんは、当然ながら開発主体である第三セクターの経営を直撃した。都は債務超過に陥った東京テレポートセンター、東京臨海副都心建設、竹芝地域開発の3社をてこ入れするため、それらを事実上統合したうえで、今後10年間で270億円の税金を投入する事態に追い込まれた。借入金総額は3906億円、累積赤字額も696億円にのぼり、都と金融機関が「経営安定化策」に乗り出すことになる。都総務局行政管理課の平成9年度東京都監理団体経営評価報告書においても、これら3社と多摩ニュータウン開発センターを「赤(危険)信号」と評価して、早急な対策が必要と提言した。臨海副都心の第三セクター問題は、財政悪化がすすむ都財政に中長期的に重大な影響をもたらすであろう。

## (2) 始動する日本版PFI

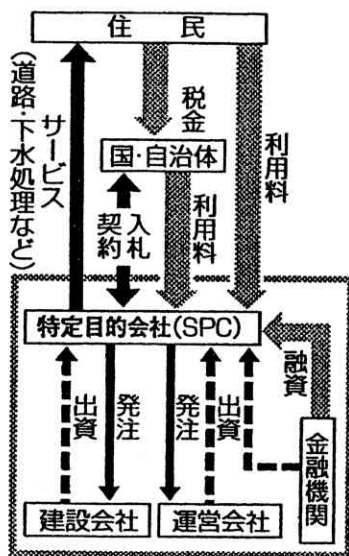
民活プロジェクトの担い手として、80年代後半から急増した第三セクターだが、バブル崩壊後に経営破たんが相次ぐことになった。自治省も第三セクター設立にブレーキをかけはじめた。



落ち目の第三セクターに代わって、このところ注目を集めているのがPFIである。<sup>11)</sup>これはPrivate Finance Initiativeの略で、直訳すると「民間資金の主導」となる。日本では民間資金を活用した社会資本整備などと訳され、民活手法の一つとされている。PFIは英国が92年に採用したのが最初であり、96年からは地方自治体にも導入された。これまでに交通関係や病院、刑務所、教育施設など幅広い分野で事業化され、98年3月までの契約高は累計87億ポンド（約2兆円）に達する。英国ではPFI方式の事業は、図4のように民間企業が100%出資する特定目的会社（SPC）が大きな裁量権限をもつ。資金は自前で調達するほか、施設も設計段階から発注、運営まで自らの判断ですすめる。また、この民間の事業会社が国や地方自治体と契約する時に、官民の責任分担をはっきりさせる。スコットランドの下水処理の場合だと、用地買収の遅れは官側の責任、建設工期の遅れや施設管理面の事故は民間の責任などとされている。

日本のPFIをめぐる主な動きをフォローしてみよう。

財政再建が重要な政策課題とされる中で、社会資本も新たな整備手法がもとめられ、英国で実施されているPFIにも関心が高まってくる。PFIが経済政策の舞台に登場するのは、97年11月の緊急経済対策からである。政府自民党は98年4月の総合経済対策の決定までに、PFI法案の骨格を固めようと駆け足で作業を行った。



出所)『朝日新聞』98年4月27日付。

図4 英国のPFI事業の仕組み

自民党は5月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律案」、いわゆるPFI法案を議員提案した。2月にPFI促進調査会を設置して、各省庁とのヒアリングなどを経て法案が提出された。法案提出にあわせるように、建設省の民間投資を誘導する新しい社会資本

整備検討委員会は、「日本版PFIのガイドライン」という中間報告を公表した。また、通産省の研究会も「日本版PFIの基本原則と課題」と題した報告をまとめている。PFI法案は参議院選挙後の臨時国会で継続審議され、早ければ秋にも成立の見込みという。

PFI法案は「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的」とする。公共施設等として、道路、鉄道、公営住宅、庁舎、病院、情報通信施設、新エネルギー施設、リサイクル施設などを掲げている。

PFIの基本理念として、民間にゆだねるのが適切なものはできる限り民間主体にする、官民の責任分担の明確化、民間に対する国などの関与を必要最小限にすることをあげている。この基本理念と矛盾することになるが、財政上の支援として国有公有財産の無償ないし時価未満での提供、国や自治体による出資ないしは債務保証、国による無利子融資を提示している。

この法案をみても、英国のPFIとは大きな違いがある。日本版PFIの特徴は、目先の景気対策としての色合いがきわめて強いことである。財政制約下の景気対策の柱として、PFIをテコに公共事業拡大が企図された。それとともに、ゼネコンの不良資産処理という隠された狙いも指摘されている。<sup>12)</sup> 法案23条に担保不動産の活用等という条項がある。金融機関などが抱える担保不動産を、PFI事業に活用して、不良資産処理を促進させる。PFI向けに土地を売却した側に損失が生じた場合に、損失分を資産として計上し、10年を最長に繰り延べ償却ができる。バブル後遺症に悩む企業の救済策であり、日本版PFIの直接的なねらいを示している。

景気対策の色合いが強いために、「民の活用」は影が薄く、官の手厚い支援ばかりが目立つ。宮脇淳氏も次のように批判する。「日本版PFIは民間資金による補助金型公共事業の先食いの要素が強い。民間資金の誘導、資産購入の発想が基本になっており、民間へのリスク移転とサービス購入の発想を徹底する英国型からかけ離れている。既存の不透明な行財政システム、財政と金融のもたれあい、利益誘導型の政治を前提にすると、民へのリスク移転が十分進まず、官民の責任・リスク関係が不明確なまま、負の資産と借金を積み上げる結果となる。<sup>13)</sup>」

地方財政が急速に悪化して、第三セクター方式も行きづまるなかで、自治体レベルでもPFIに関心が高まっている。三重県では過疎地域の活性化方策をPFIで実現しようと、企業公募説明会を開いた。東京都では浄水場の自家発電施設の建設・運営を民間企業に任せる計画を決め、PFIを近いうちに事業化させるといふ。

自治体レベルでも始動するPFIであるが、公共事業改革の切り札になるのか。全国各地で破綻に追い込まれている第三セクターの二の舞にならないのか。日本版PFIの第1号事業、PFIのモデルとされる中部国際空港から問題を検証していこう。

### (3) PFIのモデル＝中部国際空港

96年12月に閣議決定された第7次空港整備5ヵ年計画において、中部新空港は名古屋空港との

定期便一元化を前提として、事業推進が打ち出された。長年にわたる地元の構想から、国家的プロジェクトとして発進することになるが、新空港をめぐる情勢は厳しいものがあった。国は財政再建＝財政構造改革に乗り出し、特殊法人の新設は困難をきわめた。97年3月末に空港計画など「5点セット」が提示されたが、事業方式や事業主体が確定できず、誰がどのように空港をつくるのか示されなかった。行財政改革が本格化するなかで、大規模プロジェクトに対する風当たりは相当きつく、国家プロジェクトとして発進した中部新空港にも逆風が吹いた。

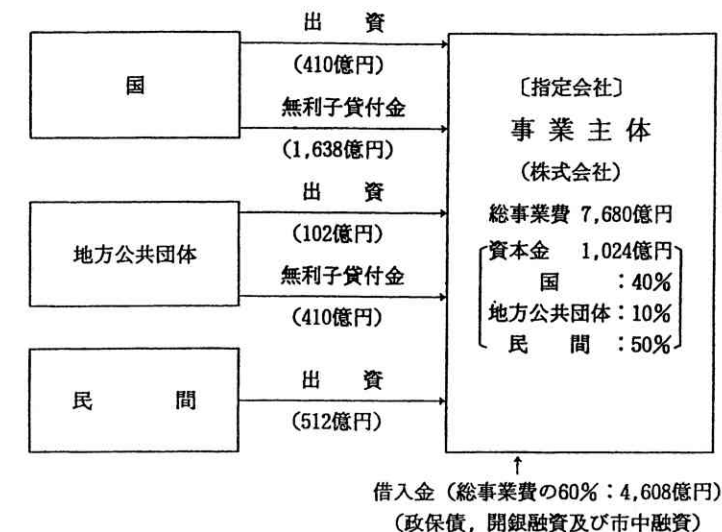
6月のBIE（博覧会国際事務局）総会における万博誘致決定は、新空港に対する風向きを大きく変えた。2005年の万博までに新空港という声が政財界から相次ぎ、建設推進に弾みがついた。起爆剤としての「万博効果」であり、事業方式をめぐる具体的な検討作業が急ピッチですすめられる。そして8月末、運輸省は概算要求に新空港の着工予算として14億円余りを計上した。この概算要求段階では、ほとんど民間企業の出資による株式会社が事業主体とされた。地元主導の民間企業主体の国際空港づくりに対して、地元経済界からも懸念が表明された。空港の性格もあいまいであり、第1種空港なのかも定かでなかった。<sup>14)</sup>

中部新空港の建設推進を方向づけたのが、重要な政治課題となった景気対策である。政府は11月の緊急経済対策において、PFIの適用第1号事業として中部新空港を明記した。万博が開かれる2005年の開港を目標に、98年度に必要な財政措置をとるとした。自民党は日本版PFIでは、事業資金として民間会社に対する財政投融资の無利子貸し付けを検討してきた。これが中部新空港の整備手法と合致することから、PFI第1号事業に適切と判断したという。そして、12月の98年度予算案の復活折衝で着工予算25億7200万円が認められた。この際、正式名称は「中部国際空港」、空港整備法の第1種空港とされ、総事業費は7680億円に圧縮された。

98年3月に中部国際空港の設置及び管理に関する法律が成立し、4月には中部国際空港株式会社が設立された。この空港会社が中部国際空港等の設置及び管理を行う者（指定会社）として指定され、着工に向けた作業が急ピッチで行われている。日本版PFIのモデルとされる中部国際空港だが、その実態を資金面からみていこう。

中部国際空港の事業スキームは、図5のようになっている。指定会社である空港株式会社の資本金1024億円のうち、民間企業が半分の512億円を出資している。残りを国40%、自治体10%の出資によって賄う。英国ではPFI事業を実施する会社は、民間の全額出資が原則とされている。

PFIのモデルとされる中部国際空港では、民間企業の出資割合は2分の1にとどまり、それも株主は500を超す寄り合い所帯である。国と自治体からの無利子貸付金が2050億円にのぼり、資本のルールからいえば民間主導とは言いにくい。出資金を含めた無利子資金の負担割合は、国4、自治体1、民間1となっており、これは関西空港の1期事業と同じ割合である。総事業費の60%は、空港会社が借入により調達する。財政投融资からの政府保証債や日本開発銀行からの低利融資、さらには市中銀行からの融資などである。



◎無利子資金 (総事業費の40% : 3,072億円) の負担割合  
 国 : 地方公共団体 ( : 民間) = 4 : 1 ( : 1)

出所) 中部空港調査会『CARF』No.42、98年1月。

図5 中部国際空港の事業スキーム

このように中部国際空港は、PFIのモデルと言っても、英国のそれとは異質であり、官に支えられた事業方式である。まさに日本版PFIのモデルなのであり、関西空港の事業方式に限りなく近い。事業費がアップしたり、実際に空港を管理する場合の負担やリスクは、現段階では明確になっていない。中部国際空港は関西空港よりも需要が見込みにくく、事業着手の前から採算性が疑問視されている。この間の経過からして、地元の民間企業などはできるだけ国や自治体に負担やリスクを転嫁しようとしている。そもそも地元でPFI的な発想はなく、国家資金による国際空港づくりを長年にわたり国に働きかけてきた。PFIには自己責任の原則がもともとめられ、とりわけリスク負担のあり方は重要な意味をもってくる。

空港本体だけでなく、アクセスをはじめとした関連公共事業の負担のあり方も問題となる。中部国際空港は関西空港と異なり、空港島までの連絡施設は空港建設費に含まれていない。鉄道は第三セクター、道路は愛知県が事業主体とされている。とりわけ鉄道の第三セクターについては、採算性に欠けるなどの理由で負担の調整が難航している。連絡施設以外のアクセス、それに250haにおよぶ関連開発用地造成、それに土砂採取および跡地造成などで、空港本体に匹敵する事業費が見込まれている。これら関連事業費の多くは地元自治体、とりわけ愛知県の巨額の財政負担が予想され、財政悪化に拍車をかけることが懸念される。

中部国際空港はアクセスなどの関連公共事業も含めると、官に支えられた性格はいちだんと明確になる。こうした日本版PFIの問題点は、民活のかけ声で推進され、その多くが失敗に終わったリゾート開発に前例がみられる。「国土庁によると、リゾート法適用地域でのホテルやゴルフ場など、特定民間施設への投資額は96年の時点で2兆5千億円。これに対して自治体などが整備

した公共施設への投資額は7千億円。施設そのものへの投資額はたしかに民間が主体だ。しかし、さらに掘り下げて調べると、リゾート地での道路や橋などの関連施設に対する公共投資が実に5兆円にのぼることがわかった。つまりリゾート法関連の総投資額8兆2千億円のうち、ほぼ7割に当たる5兆7千億円は公共事業だったことになる。<sup>15)</sup> PFIのモデルとされる中部国際空港も、こうしたリゾート開発と同じように、開発の実態は「官活」の色合いが強いのではないか。

### 3 公共事業改革の課題と方向

バブル崩壊後も公共事業が拡大をつづけたのは、直接的には公共事業中心の景気対策による。再三にわたり補正予算が組まれ、建設国債を財源にして公共事業が拡大されていった。地方債による地方単独事業も、景気対策の柱として増額され、大規模プロジェクトやいわゆるハコモノ行政が推進された。公共事業拡大にもかかわらず、長らく景気低迷がつづいて、国や地方自治体の借金急増＝深刻な財政危機を引き起こした。

世界でも最高水準の公共事業がつづくのは、景気対策にとどまらず、経済や公共事業のシステムにかかわる構造的な背景がある。

90年代の公共事業の大枠は、91年に策定された公共投資基本計画で方向づけられた。前年に日米構造協議の最終報告がまとまり、内需拡大をはかる公共投資が対米黒字削減の切り札とされ、それを受けて策定された。91年からの10年間に総額430兆円、過去10年間の実績見込みのおよそ1.6倍もの公共投資実施が対米「公約」されたのである。さらに94年には新たな公共投資基本計画が策定され、95年からの10年間におおむね630兆円（弾力枠30兆円含む）にのぼる公共投資が決まった。サミットでの内需拡大の圧力を受けて、公共投資増額が決まった。わが国の公共投資も90年代以降、グローバルな経済関係に大きく左右されるようになる。

公共投資基本計画により大枠が定められた公共事業は、5ヵ年を中心とした長期計画にしたがって実施される。道路整備5ヵ年計画などは、年間予算に匹敵するほどの規模であり、それが毎年の予算を通じて事業化される。公共事業予算に大きく影響する長期的な国土計画として、もうひとつ重要なのが全国総合開発計画（全総）である。87年に策定された4全総は、多極分散型国土の形成をかかげて、86年からの15年間の政府・民間による国土の基盤投資の累積額を1000兆円程度とした。98年3月末に閣議決定された5全総（正式には「21世紀の国土のグランドデザイン」という）は、投資規模こそ明示しなかったが、従来の全総路線を引き継ぐ内容になっている。族議員による政治的な圧力をうけて、長大橋や高速道路などの大規模プロジェクトが新国土軸構想のもとで推進されようとしている。

5全総のもとで公共事業に拍車がかかり、開発新時代の様相を強めているが、その一方で公共事業を見直す気運も高まってきた。98年版建設白書では、社会経済情勢の変化の中で、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

り方への批判と見直しを直接のテーマにかかげた。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述べている。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。<sup>16)</sup>

しかし、こうした一歩前進と評価できる白書の指摘も、現実の事態をみればリップサービスであったり、まやかしであることが明らかになってくる。日本経済新聞も建設省の審議委員会が吉野川河口堰建設にゴーサインを出したことに関連して、次のように批判する。「吉野川をみる限り、白書の指摘はリップサービスに過ぎないように思えてくる。……吉野川は従来方式の『最後のケース』でなく、白書が指摘する『最初のケース』にしなければならない。<sup>17)</sup>」また、最大の公共事業である道路に関しては、道路特定財源に支えられて5全総路線のもとで建設が加速されようとしている。

建設白書では、公共事業批判の主たる内容として、効率性に関するものと透明性に関するものをあげている。効率性に関しては、公共事業の経済効果、地域配分、重複投資に関する批判である。また、費用との比較で効果を問う観点から、わが国の公共工事は高コストであるとの批判が、国際比較の観点からなされてきた。透明性に関しては、意思決定の客観性を問う観点から、公共事業の評価や採択の基準、入札契約の方式が問題となる。また、意思決定結果の時間の経過に伴う社会経済情勢への適合性を問う観点から、事業の再評価が問題となる。そして、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はないか、というより根本的なところにも議論は及んでいるように思われると指摘する。

こうした効率性と透明性に関する批判は、公共事業の公共性にかかわる問題である。<sup>18)</sup> 公共事業は財政危機の引き金だけでなく、公共性からみても重大な欠陥がみられる。まずは、世界最高水準の投資にもかかわらず、生活・都市基盤が相変わらず貧弱なことである。世界有数の「経済大国」にありながら、国民はいまだに豊かさを実感できていない。公共事業は無駄な投資や産業基盤（とくに道路）への重点投資がつづいて、生活・都市基盤整備がなかなか進展していない。政・官・業の「鉄のトライアングル」＝公共事業複合体が形成され、公共事業の不正や腐敗とともに、公共事業見直しを困難にしている。公共事業による環境破壊も、公共性そのものに問題を投げかけている。

バブル崩壊後の経済ないし社会状況は、公共事業の公共性を名実ともに担保できる改革の重要性、緊急性をますます高めている。それは公共事業複合体と直接ぶつかりあい、多くの困難が予想される。しかし、財政制約と環境の時代を迎えるなかで、公共事業リストラには追い風も吹いている。とくに財政面からは、行政の優先順位の明確化、あるいは「費用対効果」という視点で、足もとから公共事業の問題点を洗い出していく作業がもとめられている。

## 注

- 1) 拙稿「公共投資と財政」(重森暁・鶴田廣巳・植田和弘編『Basic 現代財政学』有斐閣、98年、97~102ページ)参照。
- 2) 『朝日新聞』95年9月21日付。実際にも消費税の増税が実施されることになる。
- 3) 一般会計のほか、特別会計で97年度末で77兆円の債務残高、国鉄清算事業団をはじめとした隠れ借金が35兆円、それに136兆円にのぼる地方自治体の債務がつけ加わる。国と地方自治体をあわせた債務は、総額477兆円でGDPに匹敵する規模である。「日本で財政赤字が問題だとしても、それは中央政府の財政赤字ではなく、地方政府の財政赤字なのである」(神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、98年、214ページ)という指摘のように、団体ないし会計ごとに債務を質的に性格づけていく必要がある。
- 4) 岩波一寛「財政破綻と公共事業」(『経済』97年3月号)参照。
- 5) 石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社、96年。この批判的検討については、拙稿「財政制度審議会報告の検討—財政構造改革のゆくえ」(行財政総合研究所『行財政研究』30号、96年11月)を参照されたい。
- 6) 『朝日新聞』97年8月8日付。
- 7) 90年代の地方財政危機については、拙稿「公共投資と地方財政危機—大規模プロジェクトと国地方の『財政秩序』」(『財政学研究』第22号、97年10月)を参照のこと。
- 8) 『日経地域情報』NO.294、98年5月を参照。
- 9) 『読売新聞』98年4月17日付。
- 10) 坂田期雄「苦悩する第3セクター—その現状と課題」(『地方財務』98年2月号)などを参照。
- 11) このところPFI関連書がシンクタンク関係者などから刊行されている。さしあたり井熊均『PFI 公共投資の手法』日刊工業新聞社、98年、石黒正康・小野尚『PFI 日本導入で何が、どう変わる』日刊工業新聞社、98年、それに通産省関連の民間主導型インフラ研究会編『PFI入門』商事法務研究会、98年があげられる。PFIの問題点を指摘したものとして、宮前忠夫「PFI・イギリスの事例と教訓—日本版の批判的検討のために」(『労働法律旬報』NO.1431、98年5月10日)、また拙稿「懸念される三セクの二の舞!自治体の日本版『PFI』導入」(『住民と自治』NO.426、98年10月)でも、若干の紹介と批判的検討を行っている。以下の展開は、この拙稿をベースにしている。
- 12) 『日本経済新聞』98年7月12日付。
- 13) 『日本経済新聞』98年6月9日付。
- 14) この段階までの財政問題については、前掲の拙稿「公共事業と地方財政危機」において検討している。
- 15) 『日本経済新聞』98年8月23日付。
- 16) 98年版『建設白書』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。
- 17) 『日本経済新聞』98年7月16日付。
- 18) 前掲拙稿「公共投資と財政」において、わが国の公共投資の問題点と課題を公共性と関連づけて検討している。あわせて宮本憲一『公共政策のすすめ』有斐閣、98年、第7章も参照のこと。

附表 行政投資の推移

(単位：100万円)

	1990年		1991年		1992年		1993年		1994年		1995年		
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	
I	道路	9,880,146	26.9	10,665,622	26.4	12,476,060	26.9	13,320,523	26.1	12,233,511	25.6	12,887,951	25.3
	港湾	706,158	1.9	720,059	1.8	840,170	1.8	919,687	1.8	871,911	1.8	972,162	1.9
	空港	322,694	0.9	480,987	1.2	439,788	0.9	534,048	1.0	437,230	0.9	470,429	1.0
	その他交通手段	551,246	1.5	635,314	1.6	750,851	1.6	754,965	1.5	717,858	1.5	799,208	1.5
	電気・ガス	59,267	0.2	69,612	0.2	66,133	0.1	74,453	0.1	73,862	0.2	93,958	0.1
	埋立用地造成	64,122	0.2	72,647	0.2	112,125	0.2	114,691	0.2	101,845	0.2	121,779	0.2
	工業用水道	88,063	0.2	106,540	0.3	103,670	0.2	120,593	0.2	92,800	0.2	95,750	0.1
	農林水産小計	3,295,499	9.0	3,354,361	8.3	3,829,166	8.3	4,149,604	8.1	4,395,181	9.2	4,813,853	9.5
	14,967,195	40.7	16,105,142	39.9	18,617,963	40.1	19,988,564	39.1	18,924,198	39.6	20,255,090	39.8	
II	都市計画	1,917,153	5.2	2,219,780	5.5	2,561,857	5.5	2,721,160	5.3	2,450,446	5.1	2,723,768	5.4
	住宅	2,100,636	5.7	2,424,480	6.0	2,649,198	5.7	2,947,985	5.8	2,921,799	6.1	2,941,972	5.8
	宅地造成	737,211	2.0	892,394	2.2	918,559	2.0	1,460,091	2.9	868,975	1.8	688,474	1.4
	環境衛生	786,805	2.1	967,848	2.4	1,171,123	2.5	1,582,831	3.1	1,476,805	3.1	1,440,198	2.8
	上水道	1,364,544	3.7	1,418,163	3.5	1,632,411	3.5	1,704,066	3.3	1,664,861	3.5	1,722,236	3.4
	下水道	2,864,365	7.8	3,166,125	7.8	3,846,217	8.3	4,377,358	8.6	4,336,916	9.1	4,502,132	8.8
	厚生福祉	1,374,987	3.7	1,643,169	4.1	1,951,027	4.2	2,189,657	4.3	2,102,188	4.4	2,328,301	4.6
	文教施設	3,346,808	9.1	3,680,426	9.1	4,224,872	9.1	4,503,141	8.8	4,096,818	8.6	4,087,135	8.0
	観光施設	50,385	0.1	42,750	0.1	37,099	0.1	37,522	0.1	40,913	0.1	40,894	0.1
	その他小計	50,012	0.1	55,861	0.1	59,696	0.1	58,458	0.1	70,479	0.1	121,209	0.2
	14,592,906	39.7	16,510,996	40.9	19,052,059	41.1	21,582,269	42.2	20,030,200	41.9	20,596,319	40.5	
III	治山治水	2,993,257	8.1	3,140,216	7.8	3,670,147	7.9	4,047,772	7.9	3,953,639	8.3	4,216,563	8.3
	海岸保全	157,201	0.4	163,452	0.4	200,620	0.4	218,487	0.4	226,796	0.5	235,697	0.5
	災害復旧	839,199	2.3	947,090	2.3	656,351	1.4	782,035	1.5	732,507	1.5	1,171,172	2.3
	失業対策	88,612	0.2	81,037	0.2	66,718	0.1	57,855	0.1	50,621	0.1	51,160	0.1
	小計	4,078,269	11.1	4,331,795	10.7	4,593,836	9.9	5,106,149	10.0	4,963,563	10.4	5,674,592	11.1
IV	官庁営業	1,106,054	3.0	988,602	2.5	1,375,742	2.9	1,638,192	3.2	1,324,664	2.8	1,301,601	2.6
	収益事業	64,386	0.2	80,863	0.2	73,179	0.1	80,907	0.2	62,544	0.1	73,629	0.1
	その他	1,984,933	5.4	2,318,817	5.7	2,624,496	5.7	2,730,869	5.3	2,515,800	5.3	2,993,164	5.9
	小計	3,155,373	8.6	3,388,282	8.4	4,073,417	8.8	4,449,968	8.7	3,903,008	8.2	4,368,394	8.6
合計	36,793,743	100.0	40,336,215	100.0	46,337,275	100.0	51,126,950	100.0	47,820,969	100.0	50,894,395	100.0	