

論 説

日本の公共投資の制度的特徴と課題

森 裕 之

1 はじめに

第二次大戦後、日本は社会資本整備を急速に進めてきたが、その過程にはそれぞれの時代を反映した変化がある。1950年代から始まる高度成長期には、産業基盤を中心とした社会資本整備が行われていき、その歪みが大きくなってくると次第に生活基盤への投資が比重を大きくしてきた。オイル・ショック以降の低成長期に入っても、経済成長を支えるための公共投資の拡大が行われていたが、1980年代には「財政再建」の一環として、国の公共投資が全体として削減・抑制されてきた。その間、三公社の民営化や関西国際空港が株式会社方式によって建設・運営されるといった民活方式による社会資本整備が行われてきたことを考慮しても、日本の公共投資水準は相対的に抑制基調で推移してきた。しかしながら、1990年代に入ってから、日米構造問題協議を経て、社会資本をめぐる環境は大きく変化することになった。すなわち、日米構造問題協議を受けて策定された「公共投資基本計画」によって、日本の社会資本整備は大きく ① 1990年代の10年間の公共投資総額は、1980年代の263兆円から430兆円（うち弾力枠15兆円）と1.6倍にする ② 公共投資は、国民生活の質の向上に結びつく事業（下水道、都市公園、住宅・宅地整備、域内の道路、河川等の緑地整備等）に重点的に配分し、この分野の投資を1980年代の50%台前半から60%程度に増加させる、という2点に重点をおいた特徴をもたされることになった。一番目の点については、日米貿易不均衡という国際的なマクロ経済問題から提起されたものであるが、二番目の生活環境整備に関わる社会資本整備の必要性

については、それまで（現在でも）「経済大国」となって以降もその言葉とは裏腹に日本人が生活の豊かさを実感できないでいる原因として指摘されてきたことをアメリカ側からあらためて指摘されたものといえる。また、1992年度以降の相次ぐ大型経済対策によって公共投資基本計画が前倒しされていった結果として、1994年に同計画が計画期間1995-2004年、総額630兆円へと上方修正された。この公共投資基本計画に基づいて、個別分野ごとの公共投資の長期計画として策定されてきたいわゆる「五カ年計画」の投資規模が拡大された。これらのシステムによって、国、地方自治体によって積極的な公共投資が行われてきた結果、日本は現在先進国の中で最悪の財政危機の状態にある。

本稿では、まずこのような日本の公共投資を支えてきた制度的な特徴を明らかにし、そのうえで日本の社会資本政策のもつ問題点を整理する。そして最後に将来の社会資本整備のあり方についての課題を提起することを目的とする。

2 日本の公共投資システムの制度的特徴

ここでは、まず最初に日本の社会資本の水準がどのように変化してきているのかをフローとストックの面から確認し、その後には日本の社会資本建設を支えている行財政制度の特徴について考察することにする。

(1) 日本の社会資本の水準

社会資本がストックを表す概念であるのに対して、公共投資はそれを形成するためのフローの概念である。この社会資本や公共投資の範囲については必ずしも統一的な考え方があってはならないが、おおよそは見解の一致をみているといってよい。ここでは、以後の議論で取り上げられる公共投資に関する諸指標の範囲をあらかじめ示しておくことにする（図1）。本稿で用いる主な公共投資の指標は、公共事業関係費と行政投資であることをあらかじめことわっておきたい。

次に、日本が国際的にみて歴史的にどの程度の公共投資を行ってきたのかをみってみることにする。図2は、公共投資の国際比較の際によく用いられる各国

図1 公共投資等の範囲

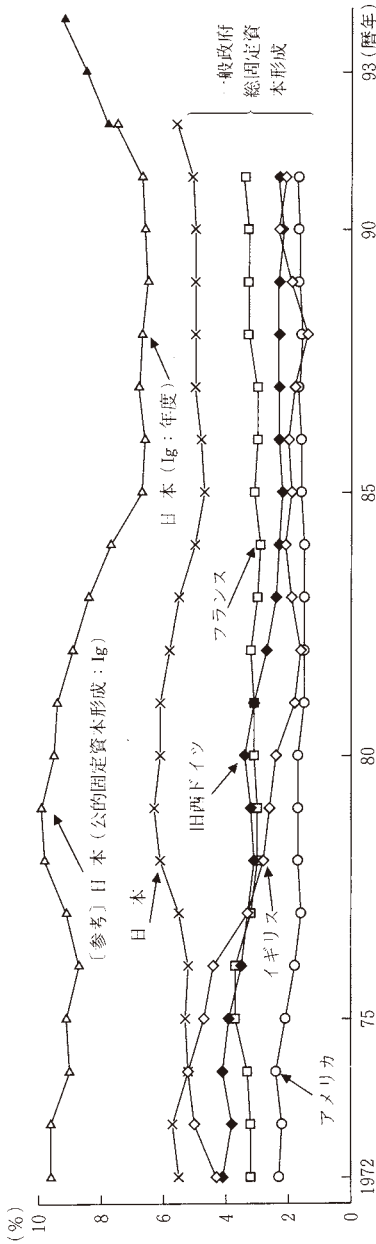
概 念	対 象 と な る 範 囲			備 考
	一 般 政 府	公 的 企 業	民 間	
公共事業関係費	←(国)→			国の予算上「公共事業関係費」に分類されるもの
公共事業費	←(国)→			財政法第4条の建設公債の対象となるもの
行政投資	←(国)+(地方)→			自治省が毎年発表するもの
公的固定資本形成 (Ig)	←(国)+(地方)→			国民経済計算(新SNA)上の概念
公共投資	←→			経済計画で用いられていた概念
社会資本投資	←→			民間主体による社会資本整備も含めた概念

- 注) 1. ←→ は、用地補償費を含み、↔ は、用地補償費を含まない。
 2. この表は公共投資に関する諸概念の概要を把握するために作成したもので、細部についてはこの表では説明できない。
 3. 公共事業関係費には、住宅対策等を含むが、文化施設整備費等は含まない。
 4. 公共事業費には、文化施設整備費等を含むが、住宅対策等は含まない。
 5. 経済企画庁総合計画等において作成。

出所) 経済企画庁編『今つくる明日への社会資本』大蔵省印刷局, 1991年, 81ページ。

の公共投資(一般政府総固定資本形成)の対GNP比率を表したものである。欧米諸国の比率は2~3%程度の水準であるのに対して、日本は5~6%もの水準で推移しており、いかに活発な公共投資が行われてきたかがわかる。また、公共投資のフローの金額のみでも、オランダやオーストラリア一国のGDPに匹敵する規模をもっており、日本の公共投資の水準は、絶対的・相対的にも世界最高水準の社会資本整備を行ってきているといつてよい。その結果、社会資本ストックも急速に増大してきている。経済企画庁の試算によれば、社会資本ストックは1990年度時点で460兆円(1985暦年価格)となっており、この四半世紀の間に約9倍増加している(図3)¹⁾。

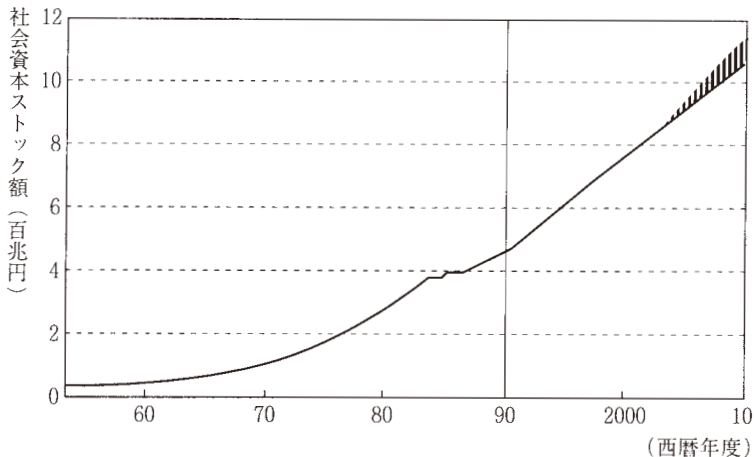
図2 各国の公共投資（一般政府総固定資本形成）の対GNP比率



年	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
一般政府総固定資本形成のGNPに占める割合(%)	2.3	2.2	2.4	2.1	1.8	1.6	1.7	1.7	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
アメリカ	5.5	5.7	5.2	5.3	5.2	5.5	6.1	6.3	6.1	6.1	5.8	5.5	5.0	4.7	4.8	5.0	5.0	5.0	5.0	5.1	5.6	—	—	—
日本	3.2	3.2	3.3	3.7	3.7	3.2	3.0	3.0	3.1	3.2	3.0	2.9	3.1	3.0	3.0	3.3	3.3	3.3	3.3	3.4	—	—	—	—
フランス	4.1	3.8	4.1	3.9	3.5	3.3	3.1	3.2	3.4	3.1	2.7	2.4	2.3	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2	2.3	—	—	—	—
西ドイツ	4.3	5.0	5.2	4.7	4.4	3.3	2.8	2.6	2.4	1.8	1.6	1.9	2.1	1.9	2.0	1.8	1.4	1.9	2.3	2.1	—	—	—	—
イギリス	9.6	9.6	9.0	9.1	8.7	9.1	9.8	9.9	9.5	9.4	8.9	8.4	7.7	6.7	6.6	6.8	6.7	6.5	6.6	6.7	7.5	7.8	8.5	9.2
日本(公的)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

注) 1. 公的固定資本形成(Ig)には、一般政府総固定資本形成と公的企業の総固定資本形成が含まれる。
 2. 一般政府総固定資本形成のGNP比率は、「National Accounts, Detailed Tables, Volume II, 1970~1982 (OECD, 1984)」および「同1979~1991 (OECD, 1993)」による。
 3. 日本の1986年以前(暦年計数)の一般政府総固定資本形成およびIgのGNP比率は、「国民経済計算年報(1993年版経済企画庁編)」による。
 4. 日本の1987年以降(暦年計数)の一般政府総固定資本形成およびIgのGNP比率は、「1992年度国民経済計算(暦年および四半期計数)(1993年12月経済企画庁)」による。
 5. 日本の1992年度以降(年度計数)のIgのGNP比率は「1994年度の経済見通しと経済運営の基本的態度(1994年3月4日閣議決定)」により経済企画庁総合計画局作成。
 出所) 七木孝会海外活動委員会編『社会基盤の整備システム』経済調査会、1995年、32ページ。

図3 公的社会資本ストック額の推移（1985暦年価格）



注) 1. 1985, 1987年度の伸び率の低下は, それぞれ電電公社, 国鉄の民営化によるものである。

2. 経済企画庁総合計画局において作成。

出所) 経済企画庁前掲書, 13ページ。

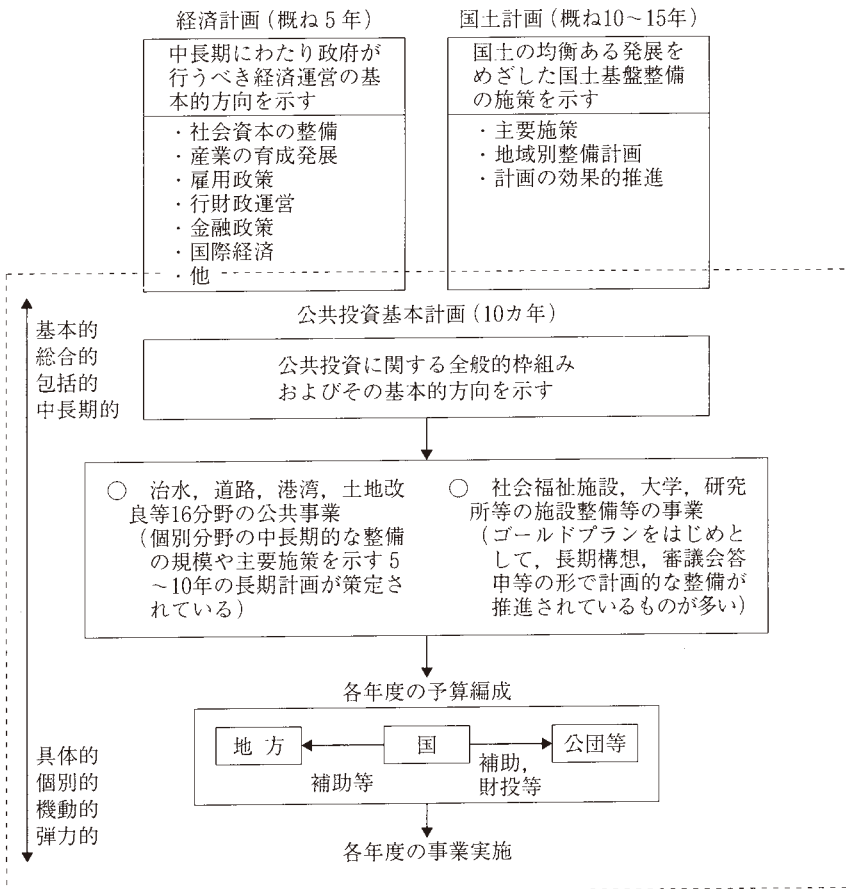
(2) 公共投資の制度的枠組み

—— 国土計画・経済計画・公共投資の長期計画 ——

個別地域の開発計画は世界中の国において策定・実施されている。しかし、日本のように国土計画としての開発計画が全国土にわたって策定・実施され、しかもそれが繰り返し行われてきた国はないであろう。それはあたかも経済の主体が政府であって民間企業ではないかのような、おおよそ資本主義社会の理念からすれば異常なものである。日本におけるこの開発計画の最も重要な手段として位置づけられてきたのが社会資本建設であった。また、国土計画と同時に経済計画として中長期にわたり政府が行う経済運営の基本方向を示す計画が策定されている。そして、これらの政府の国土計画・経済計画で位置づけられた社会資本がさらに個別の社会資本分野ごとの公共投資の長期計画である「五ヶ年計画」等を通じて具体的に実現されていくことになる。現在では、この公共投資の長期計画に対しては、さらに「公共投資基本計画」が上位計画として

の役割を果たしている。各社会資本は、それぞれの公共投資の長期計画の策定をへて、国、地方自治体、政府関係機関といった様々な実施主体によって社会資本整備が進められていくことになる。この流れをあらわしたものが図4である。ここでは、このような日本型の公共投資システムの歴史と現状についてみてみることにする。

図4 公共投資システムの関係図



① 経済計画

経済計画とは、国全体の中長期（概ね5年程度）にわたる経済運営の基本方向を示す計画である。1955年に策定された「経済自立五カ年計画」以降、経済計画は現在まで13次にわたって策定されてきている。経済計画の果たす重要な機能は、望ましく、かつ実現可能な経済社会の将来像について明らかにし、それを実現するために中長期的に政府が行うべき経済運営の基本方向と重点的な政策手段を明確にすることにあるが、日本では国際的にみて相対的に立ちおかれている社会資本整備が政府の政策手段の中でも常に主要な位置づけを与えられてきた。ただし、経済計画においては、基本的には地域開発の観点から具体的な社会資本整備のフィジカル・プランは設定されず、主にマクロ的な社会資本の投資規模や全体としての社会資本整備水準の設定がなされている。経済計画のうちで最初に社会資本投資の規模およびその部門別内訳を明示した最初のもは、1960年に策定された「国民所得倍増計画」であったが、その最も大きな特徴は道路整備を中心とした産業基盤偏重型の投資計画ということであった。しかし、それ以降の経済計画においては一貫して生活環境施設の整備を第一に掲げるようになった。1992年に策定された経済計画では、その名称自体を「生活大国五カ年計画」とするなど、快適な生活環境の形成を全面的に押し出している。

現在の社会資本整備の方向性を最も規定しているのは、1990年に策定された公共投資基本計画といってよい。公共投資基本計画では、公共投資のうち「生活環境・文化機能に係わるもの」の割合を過去10年間（1981～1990年）の50%台前半から60%程度に増加するとされた。また、1994年に上方修正された同計画においても同様に、「生活環境・福祉・文化機能に係わるもの」に対してその割合を60%台前半に増加させるものとしている。それとの絡みで、1991年度から1993年度まで「生活関連重点化枠」が毎年2000～2500億円の規模で計上された。さらに、過去の実績にとらわれない配分を図ることを目的として、同規模程度の「公共投資重点化枠」が1992年から設定されている。現在の経済計画は1995年12月に閣議決定された「構造改革のための経済社会計画」であるが、

その中で公共投資に関しては「豊かさを実感できる社会」を基本理念とし、基本的な方向性は公共投資基本計画の推進にあるとしている。そのいみでは、現在は公共投資基本計画が経済計画における社会資本整備の指針ともなっているのである。

② 国土計画

国土計画とは、国土開発に関する基本的目標を設定し、その実現のための枠組みまたは開発方式を示すものであり、社会資本整備はその政策目標を達成するための主要な手段として位置づけられている。国土計画は対象とする国土空間の特定化を行い、そこに必要となる社会資本整備の施策を示すフィジカル・プランの性格をもっている。計画期間は10～15年と相対的に長期にわたるものである。この国土計画の下に、大都市圏整備計画（首都圏、近畿圏、中部圏）、地方開発計画（北海道、東北、北陸、中国、四国、九州、沖縄）、特定地域振興計画（離島、過疎、山村、新産業都市、テクノポリス等）といった地域計画が策定される。

日本の国土計画は1950年に制定された国土総合開発法に基づいて策定されている。この法律に基づいて最初に策定された地域開発法は1950年の特定地域総合開発であり、これは多目的ダムを中心とした後進地域の資源開発であった。そして、1962年に最初の全国総合開発計画（目標年次1970年）が策定され、拠点開発方式による工業基盤整備を通じて産業と人口の分散を図ろうとした。拠点開発方式とは、重化学工業（とくに臨海コンビナート）の立地可能地点で、将来中枢的な役割を果たす地方都市を開発し、それらを東京・大阪・名古屋といった既成の大都市圏と有機的に結合しようとするものであった。また、産業構造上では重化学工業を拠点産業として位置づけていた。1969年には新全国総合開発計画（目標年次1985年）が策定され、高度成長の過程を通じて生じた過密・過疎問題や公害問題といった深刻な社会問題を是正するために大規模プロジェクト構想が導入された。大規模プロジェクト構想とは、拠点開発方式をより発展させたものであり、大規模工業基地やエネルギー基地等の産業開発、地方都市建設やニュータウン建設を行い、新幹線、高速道路等のネットワークを

整備することによって、国土の均衡ある発展を図ろうとしたものである。1977年には、第三次全国総合開発計画（目標年限概ね10年）が策定されたが、ここでは、低成長時代への移行、巨大都市の過密問題等を背景として、新たに定住圏構想という理念が打ちだされた。定住圏構想は、人間が居住するための自然・生活・生産といった総合的な環境の調和を図り、大都市への人口・産業の集中抑制と地方の振興によって社会的・経済的・文化的に充実した新しい生活圏を確立しようとするものであった。1987年には、第四次全国総合開発計画（目標年次概ね2000年）が策定された。そこでは、東京一極集中や産業構造の急速な変化を背景として、交流ネットワーク構想が開発の方式として提唱された。これは地域が主体となって地域づくりを行い、国は国際交通機能の強化、全国一日交通圏の構築、交通網の安定性の構築といった目的をもった国土基盤投資を行うことが掲げられた。

以上のような国土計画は、必ずしもその理念どおりの国土空間の形成に成功してきてはならず、むしろそのほとんどは失敗に終わってきたといつてよい。例えば、全国総合開発計画においては、この計画によって修正されたはずの「太平洋ベルト地帯」への工業集中が実際には計画期間中にも進行し、その基本目標であった「地域間の均衡ある発展」は実現せずに、むしろ三大都市圏へ人口集中と大都市圏と地方との所得格差の拡大が進んだ。また新全国総合開発計画においても、「豊かな環境の創造」という基本目標を掲げながら、石油関連産業等の誘致のための大規模工業基地の造成を柱にした大規模プロジェクト方式によって地域開発を進めるという本来的に矛盾した政策をはかっており、むしろ解決すべき過密・過疎問題や公害を全国に拡大してしまうことになった⁽²⁾。第三次全国開発計画が掲げた定住圏構想も具体的な政策が示されず実行性に欠けていたし、第四次全国総合開発計画においても、その目標である「多極分散型国土の形成」の背景にあった東京一極集中の問題が全く解決されなかった。

ここで社会資本整備の観点から注目しておかなければならないことは、これらの国土開発の理念が実現できた、できなかった、ということにあるのではなく、むしろその理念にそって公共投資が押し進められていくという制度的側面

である。拠点開発において国から指定を受けた地域では巨額の公共投資を行ってきたが、そのほとんどは意図していたような大規模な重化学工業の誘致はできなかった。すなわち、先行投資された財政資金によって、たしかに社会資本の整備は進んだのであるが、それらは浪費に終わったのである。

また、ある国土計画が途中で挫折してしまったとしても、また新たな国土計画が策定され、その目標達成のための主要な手段が社会資本整備におかれ、開発対象地域に対して重点的な公共投資が行われる。すなわち、これまでの日本の国土計画は、国土開発の主要な手段としての社会資本投資を空間的に配分するための上位計画として機能してきたのである⁹⁾。

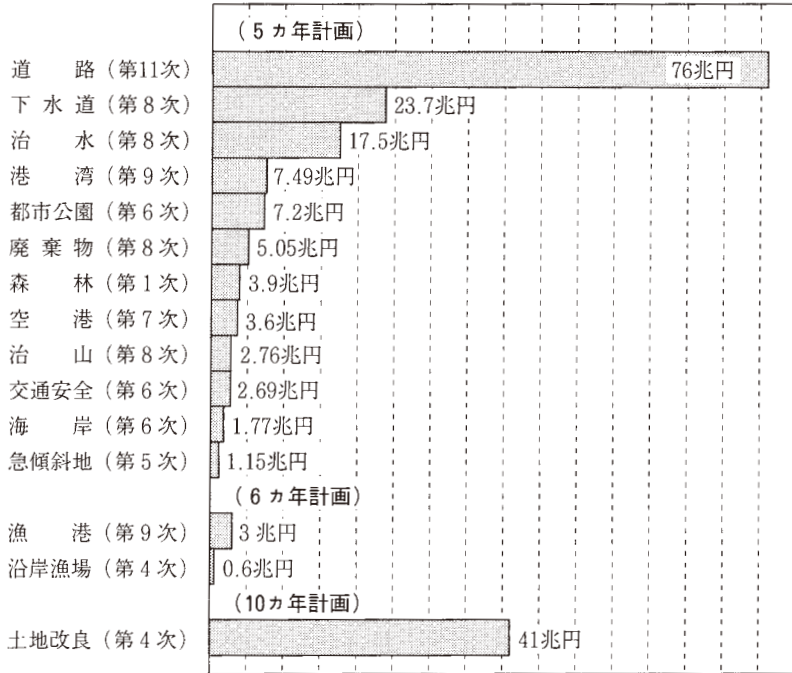
経済計画と国土計画は基本的な機能や期間は異なっているが、社会資本整備や居住環境整備といった共通する内容については、整合性を図るために調整が行われている。そして、これらの経済・国土に関する基本計画によって決定される公共投資のより具体的な推進計画が次の公共投資の長期計画である。

③ 個別の社会資本分野における公共投資の長期計画

公共投資の長期計画は、1951年度に策定された「漁港整備計画」に始まり、その後、1954年度に道路、1960年度に治山、治水、1961年度に港湾がそれぞれ「五ヶ年計画」として策定されていった。最も最近のものでは、1992年に策定された「森林整備事業計画」がある。その結果、現在では公共投資の長期計画数は16事業にのぼっており、社会資本整備の主要な事業がほとんど網羅されている。またこれらの公共事業以外でも、社会保障、文教、科学技術などに五ヶ年計画がある。

公共投資の長期計画のうち、5年のスパンをもつ計画が13事業、6年の計画が1事業（沿岸漁場）、10年の計画が1事業（土地改良）、期間が定められていない計画が1事業（漁港）となっている。また、投資規模も事業によって大きく異なっている。図5は現行の公共投資の長期計画の投資規模を事業別にみたものであるが、最大の道路（76兆円、第11次）から最小の沿岸漁場（6000億円、第4次）まで大きな開きがある。しかも、長期計画全体の中では道路の投資規模が圧倒的に大きく、次に大きい下水道でも23.7兆円であり、道路の投資規模

図5 公共投資の長期計画の投資規模



出所) 公共投資総研編『公共投資の長期計画』改訂版, 1996年, 4 ページ。

の三割程度しかない。

各公共投資の長期計画の投資規模は閣議決定によって最終的に承認されるが、その際に投資規模を決定する上で重要な役割を果たすのが先にみた経済計画と国土計画である。個別の公共投資の長期計画を担当する各所管官庁は、地方自治体等との事業の積み上げに関するヒアリング等を通じて、長期計画の概要を定める。社会資本の整備水準、事業量、投資規模といった数量的計画だけでなく、国の公共事業、地方単独事業、災害関連事業といった事業別の区分も行われている。これらを計画原案としてまとめて大蔵省に提出するが、その一方で、経済計画の所管官庁である経済企画庁、全国総合開発計画の所管官庁である国土庁との調整を行い、そこで総投資規模を決定する。その際に、各長期計画が経済計画や国土計画の基本的内容に照らして適切なものであるかどうかを検討

されている。その後、計画の具体的内容が最終的に決定され、閣議に持ち込まれることになる。1990年度以降は公共投資基本計画が公共投資の長期計画にとって最も重要な指針になっている。

公共投資についても予算の単年度主義が用いられており、具体的な年度ごとの予算配分や新規事業の採択等は各年度における公共事業関係費を中心とした予算の編成によって決定されてはいる。しかし、「五ヶ年計画」に代表される公共投資の長期計画は、閣議決定の威光が大きく、ひとたび決定されると下方修正されることはまずない¹⁴⁾。また、実際の投資額が計画を大きく下回ることもない。いいかえれば、公共投資の長期計画がその後の公共事業関係費等の予算を規定し、「五ヶ年計画」を例にとれば、その後の5年間の公共投資が確保されることを意味するのである。このような公共投資の長期計画を中軸に据えた社会資本整備の財政方式が1954年度の道路整備五ヶ年計画から数えても40年以上続けられており、それにそって計画的に公共投資が行われているというのは日本特有の社会資本整備システムであるといつてよいであろう。その最も大きな理由としては、第二次世界大戦後の急速な経済成長を支え、もしくはそれを促進するために、このような長期にわたる極めて計画性をもった社会資本の整備を進めていく必要があったことが考えられる。

以上みてきたように、日本の主要な社会資本分野に関しては、経済計画（公共投資基本計画を含む）、国土計画、個別の公共投資の長期計画という一連の流れの中で社会資本の基盤整備が進められていることが大きな制度的特徴として位置づけられるであろう。しかし、このような国の主要な公共投資の流れとは別に、地方自治体による独自の地方単独事業によって公共投資が行われていることも日本の社会資本整備の重要な側面である。

3 公共投資の実施主体と経費の特徴

次に、日本の社会資本整備の実施主体と経費の特徴についてみていくことにする。

(1) 地方自治体による公共投資の重要性と国によるコントロール

ここでは、日本の公共投資に占める地方自治体の位置について検討する。まず、政府を国と地方自治体（都道府県，市町村）に分けて、それぞれの事業実施主体および経費負担の割合についてみておくことにする。

表1は、1993年度の国と地方自治体の行政投資に関する比率についてみたものである。まず、行政投資全体の合計でみると、実施主体では市町村が最も大きく44.9%（22.9兆円）の比重を占めており、次に大きいのが都道府県の33.0%（16.9兆円）である。地方自治体の占める割合は約78%であり、国はわずか22.1%（11.3兆円）にすぎない。しかしながら、行政投資を経費負担別にみれば、市町村，都道府県の比重が下がってそれぞれ38.0%（19.4兆円），27.2%（13.9兆円）となり、逆に国の比重が34.8%（17.8兆円）に上昇している。この国の経費負担比率と実施主体比率の差12.7%は国からの都道府県と市町村へのネットの財政移転を表しており、金額では6.5兆円にのぼる⁹⁾。経費負担面で見れば比率が下がるとはいえ、それでもなお地方自治体の占める割合は65%にもものぼっており、数字の上でみる限り社会資本整備における地方自治体の役割の重要性が理解できるであろう。しかも、歴史的にも地方自治体の果たしてきた役割が大きかったことは、図6の経費負担別の行政投資額の推移をみても明らかである。実施主体別にみれば、地方自治体の比重はさらに10～20%程度増大する。また、表1から事業目的別にみれば、実施主体・経費負担の両方からみて、生活基盤投資では市町村の占める割合が圧倒的に大きく、産業基盤投資では国の割合が半分以上を占めている。また、都道府県は国土保全投資において重要な役割を果たしていることがわかる。

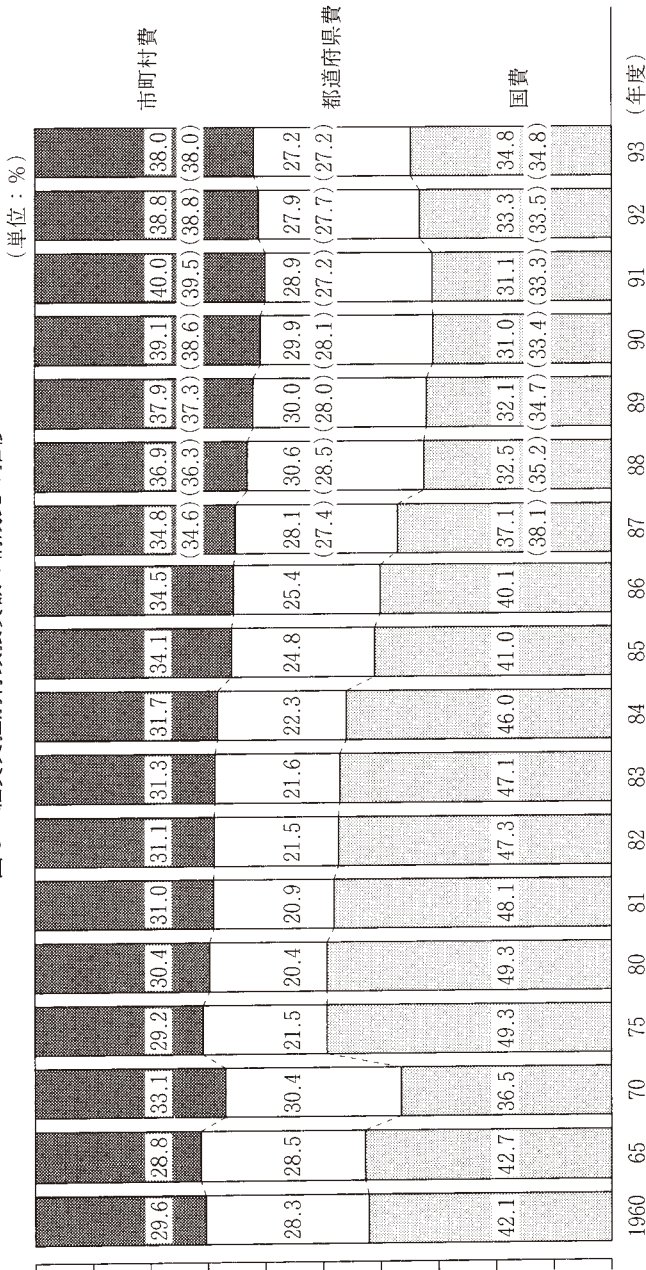
しかし、このような表面上の数字の背後には、国による地方自治体の公共投資に対する極めて強いコントロールが存在していることに注意しなければならない。図7は、地方自治体の普通建設事業費の性質別内訳を示している。近年は地方自治体が実施する地方単独事業の財源である単独事業費が絶対的・相対的に増大してきていることがわかる。とりわけ、1994年度で見れば、都道府県は補助事業費が単独事業費を若干上回っているのに対して、市町村では単独事

表1 事業目的別・事業主体別・経費負担別行政投資額

	合計		生活基盤		産業基盤		農林水産		国土保全		その他の	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
合計	51,126,950	(100.0)	25,082,825	(100.0)	9,927,422	(100.0)	4,149,604	(100.0)	4,266,259	(100.0)	7,700,840	(100.0)
国	17,800,700	34.8	6,072,048	24.2	5,624,511	56.7	1,876,563	45.2	1,963,650	46.0	2,263,928	24.9
都道府県費	13,910,745	27.2	4,808,366	19.2	3,818,622	38.5	1,268,318	30.6	1,940,800	45.5	2,074,589	26.9
市町村費	19,415,506	38.0	14,202,411	56.6	484,239	4.9	1,004,723	24.2	361,809	8.5	3,362,323	43.7
国の実施	11,318,150	(22.1)		(9.3)		(54.9)		(12.3)		(30.3)		(22.7)
国費	9,973,698	100.0	2,323,579	100.0	5,445,471	100.0	510,832	100.0	1,292,095	100.0	1,746,174	100.0
都道府県費	1,103,879	88.1	2,301,031	99.0	4,603,565	84.5	394,982	77.3	952,553	73.7	1,721,367	98.6
市町村費	240,574	9.8	13,319	0.6	177,019	3.3	71,264	14.0	333,943	25.8	24,556	1.4
		2.1		0.6		3.3		8.7		5,598	52	0.0
		(33.0)		(23.0)		(42.4)		(50.7)		(59.8)		(29.2)
都道府県の実施	16,876,718	100.0	5,764,818	100.0	4,207,145	100.0	2,103,168	100.0	2,550,890	100.0	2,250,697	100.0
国費	4,298,575	25.5	1,145,313	19.9	961,235	22.8	953,728	45.3	955,106	37.4	283,193	12.6
都道府県費	12,040,880	71.3	4,401,479	76.4	3,145,834	74.8	982,572	46.7	1,546,240	60.6	1,964,755	87.3
市町村費	537,262	3.2	218,026	3.8	100,075	2.4	166,868	7.9	49,544	1.9	2,749	0.1
		(44.9)		(67.8)		(2.8)		(37.0)		(9.9)		(48.1)
市町村の実施	22,932,082	100.0	16,994,429	100.0	274,807	100.0	1,535,605	100.0	423,274	100.0	3,703,969	100.0
国費	3,528,427	15.4	2,625,704	15.5	59,711	21.7	527,852	34.4	55,991	13.2	259,168	7.0
都道府県費	765,986	3.3	397,657	2.3	7,951	2.9	214,483	14.0	60,617	14.3	85,278	2.3
市町村費	18,637,670	81.3	13,971,067	82.2	207,144	75.4	793,270	51.7	306,666	72.5	3,359,523	90.7

(注) 事業別の分類は次のとおりである。
 生活基盤投資……市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉(病院、国民健康保険、公立大学附属病院の各事業を含む。)、文教施設、水道及び下水道の各投資
 産業基盤投資……国道、港湾(港湾整備事業を含む。)、空港及び工業用水の各投資
 農林水産投資……農林産業関係の投資
 国土保全投資……治山水及び海岸保全の投資
 その他の投資……失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガス等の上記以外の各事業の投資
 (出所)自治大臣官房地域政策課『行政投資』平成7年版、地方財務協会、27ページより。ただし、原表に一部間違いがあるため訂正している。

図6 経費負担別行政投資額の構成比の推移



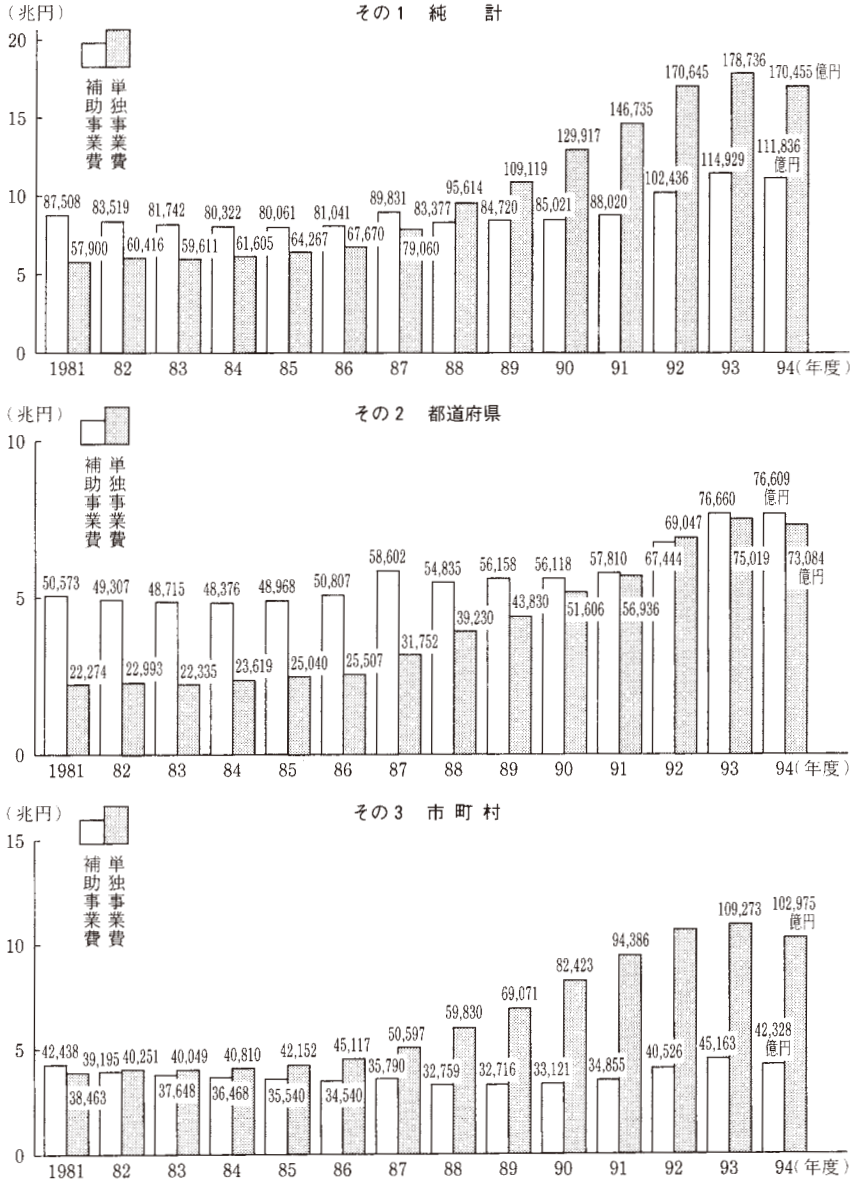
注) ① 1975年度以降、国費には、電々公社、国鉄等が入る。

ただし、1985年度以降の国費には、華電公社、電々公社、1987年度以降の国費には国鉄は含まれていない。

② ()内は、特定資金公共事業債分を国費に算入した場合の構成比である。(NTT-Bタイプ無利子貸付に係る経費が都道府県費又は市町村費に算入されていた1987年度以降について適用した。)

出所) 同上書、17ページ。

図7 単独事業費及び補助事業費の推移



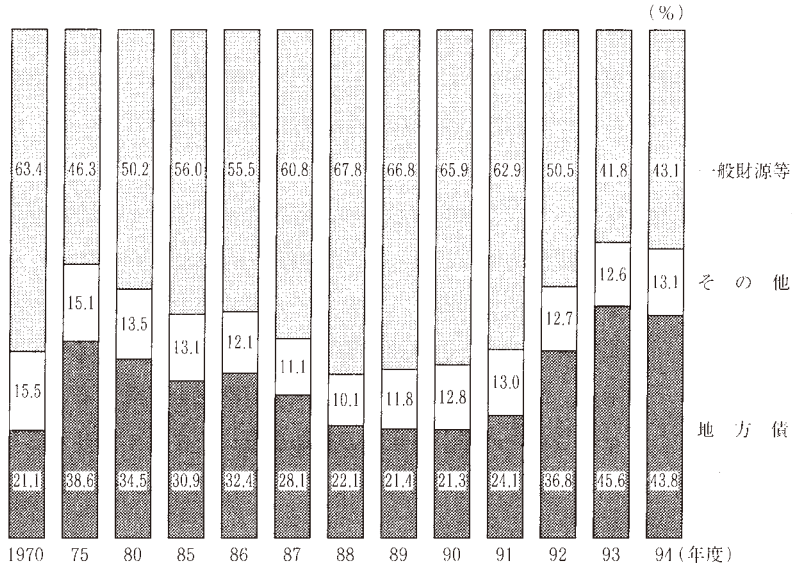
出所) 自治省編『地方財政白書』平成8年版, 114~115ページ。

業費が2倍以上の水準に上っている。その最大の原因は国家財政の危機による自治体への公共事業の負担転嫁である。

地方単独事業が増大してきたとはいえ、いまだ国の補助事業によって道路、港湾、学校、住宅といった地方の重要な社会資本の建設が行われている。この補助事業によって支出される補助金の対象や補助率は国が一方的に決定し、一般的に自主財源の少ない日本の地方自治体は、緊急性がなくとも補助金を獲得できる事業を実施する傾向は強い。さらに、族議員・行政官と利益集団（主として土建業）との癒着が形成されるようになって、国の恣意的裁量が大きくかつ金額も大きい公共事業に対する補助金を獲得するインセンティブは一層高くなっている。その結果、地方自治体は独自の政策形成能力を育成することができなくなってしまっしまい、国が決定する補助事業にますます依存するという悪循環に陥っている。地方自治体は補助金という国の強力な経済的手段によって政策を誘導されているのである。

しかし一方では、地方単独事業が現在地方の公共投資にとってますます重要になってきていることも事実である。では果たして、地方単独事業の増大は補助事業とは異なり地方自治体の自主的・独自の判断の下に行われているのであろうか。図8は単独事業費の財源構成比の推移をみたものである。これをみれば、とりわけ最近になってから財源としての地方債の位置づけが大きくなってきていることがわかる。日本における地方債の発行には、都道府県と政令指定都市・中核市の場合は国、一般市町村の場合は都道府県の許可が必要である。各年度の地方債の許可は、国が定める地方財政計画・地方債計画を基準として、地方債許可方針（基本方針、一般的な許可方針、事業別許可方針からなっている）および運用通達によって行われている。そして、現在はすでにほとんどが枠配分化されている（かつては一件ごとに中身まで干渉されていた）とはいえ、各地方自治体に対する地方債許可は、事業ごとに、起債額、起債充当率、地方債の種類、利率、償還方法等きわめて詳細な関与をもって行われ、事実上地方債は国が地方自治体の行財政を誘導するための強力な手段となってきた。公共事業を実施するために、各自治体は地方債に一般財源を組み合わせるのであるから、単独事業費の財源構成に占める一般財源の比重は数字以上に小さいものと

図8 単独事業費の財源構成比の推移



出所) 同上書, 120ページ。

なっている。さらに、この一般財源の中に含まれる地方交付税の一部は、事業費補正のようにそれ自身があたかも補助金のごとく特定の事業に対して上乘せして交付されているのであり、実質的に地方交付税も補助金と同様の機能をもっている。すなわち、単独事業費のうちのかなりの部分は地方債や地方交付税を通じて国からの関与・誘導を受けているものであり、地方単独事業においても決して地方自治体が真に自主的に実施しているとはいえず、きわめて国の地方自治体の政策に対するコントロールの強いものとなっている。

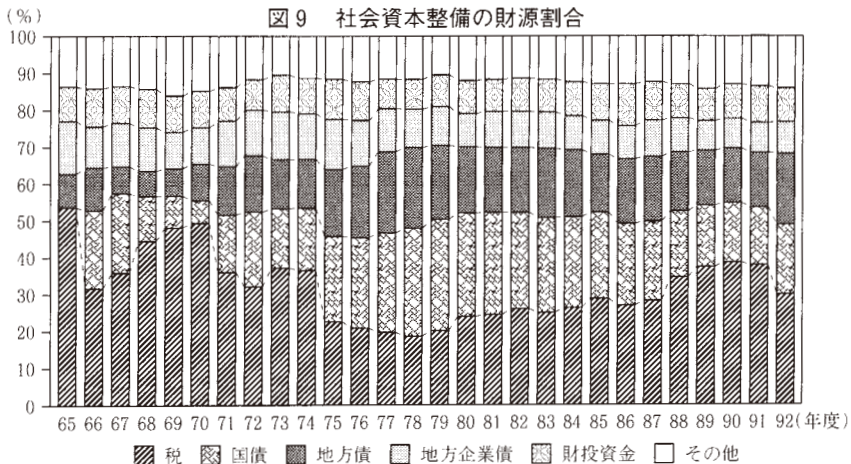
以上みてきたように、日本の社会資本整備においては、地方自治体が実施主体・経費負担の両面において極めて重要な位置づけにありながら、実際には国によって様々な行財政手段によるコントロールをうけており、これが日本の公共投資システムの1つの特徴となっている。

(2) 財政投融资による社会資本整備の重要性

次に、日本の社会資本整備の財源として特異な位置を占める財政投融资につ

いてみてみることにする。財政投融資とは、郵便貯金・年金資金等（以上を資金運用部資金とよぶ）・簡易生命保険などの公信用を背景にして国民から集めた資金を政府が一元的に管理・運用するシステムであり、それを原資として、政府自身または政府を代行して事業を行う機関（住宅・都市整備公団や日本道路公団等）に対する資金の供給、公庫等の政府関係金融機関（住宅金融公庫や日本開発銀行等）を通ずる民間に対する資金の供給、地方自治体および特殊会社（電源開発株式会社等）への資金の供給を行っている。主要先進諸国にも類似した投融資制度は存在しているが、400兆円を超えるような莫大な資金を政府の意思決定によって配分するようなシステムをもつ国はない。以下では、この財政投融資によっていったいどの程度の割合の社会資本整備が行われているのかについてみてみることにする。

図9は、社会資本の財源を税、国債、地方債、地方公営企業債、財政投融資資金、その他に分けたうえで、1965年度から1992年度までの間にそれぞれの財源がどのように推移してきたかをみたものである¹⁰⁾。これによれば、1992年度における社会資本整備の財源は総額で約48.6兆円であり、財源の構成比では、税が30%、国債が20%、地方債が19%、地方公営企業債が8%、財政投融資資金が9%、その他が14%となっている。ただし、ここで用いられている財政投



出所) 山崎勝代「社会資本整備の財源について」『郵政研究所月報』1995年2月号, 16ページ。

融資資金とは、主として財政投融资機関の投資的経費を意味している。ところで、ここで注意しなければならない点は、国債、地方債、地方公営企業債のかなりの部分が財政投融资によって引き受けられていることである。国債についてみれば、いわゆる特例国債も含んだ数字であるが、1970年代には国債の新規発行額全体に占める資金運用部(当時の財政投融资原資の約80%を占める)による引き受けの割合は平均で14.3%、概ね10%台で推移していたが、1980年代にはその割合が平均で27.5%、概ね30%前後で推移するようになった。1990年代に入ってからはその比率が若干低下するが、それでも約20%の水準で推移している。赤字国債発行をゼロに抑えた1992年度における国債の資金運用部による引き受け額は9.5兆円、引き受け割合は新規国債発行全体の20.4%を占めている¹⁷⁾。

地方債および地方公営企業債に関しては、財政投融资に依存する度合いが国債よりもはるかに大きい。1992年度(地方債当初計画ベース)でみれば、財政投融资の大部分(約90%)を占める「資金運用部資金+簡易保険資金」(=政府資金)の地方債と地方公営企業債等の引き受け額が4.9兆円でこれらを合わせた全地方債発行額8.7兆円の56%を占めている(ただし、特定資金引き受け分を除いている)。これに、財政投融资機関である公営企業金融公庫による引き受け分1.3兆円を加えると、財政投融资による地方債と地方公営企業債等の引き受け額は6.2兆円、引き受け割合は実に71%にもものぼる¹⁸⁾。地方債と地方公営企業債等の財政投融资による引き受け割合はこれまでもずっと高い水準で推移してきており、1960年代の財政投融资による引き受け割合は平均74.9%、概ね70~80%、1970年代の引き受け割合は平均60.9%、概ね50~70%、1980年代の割合は平均67.4%、概ね60~70%で推移している¹⁹⁾。地方債および地方公営企業債の発行における財政投融资の果たす役割が極めて大きいものであったことがわかる。

以上の数字から単純に1992年度の社会資本整備財源に占める財政投融资の割合を計算すれば、約32%という比率がでてくる。すなわち、現在の日本の社会資本整備財源のおおよそ3分の1は財政投融资という日本の特徴的な財政システムによって支えられているのである。しかも、歴史的にみても財政投融资が

社会資本整備の財源として重要な役割を果たしてきたことは、図9の財源構成比の変化とこれまでの議論によって明らかであろう。

また、国債および地方債資金のうち、一般に利率、償還期限のいずれについても最も有利なのが政府資金であり、その次に有利なのが公営企業金融公庫資金であるから、財政投融资が国や地方自治体に対して単に資金供給を行っていただけではなく、市場で資金調達する場合に比較して有利な条件で公債発行を支えていたのである。このように、財政投融资は自らの資金を国、地方自治体、地方公営企業、政府関係機関等へ向けることによって、量的にかつ多面的に日本の社会資本整備の推進を支えてきたのである。

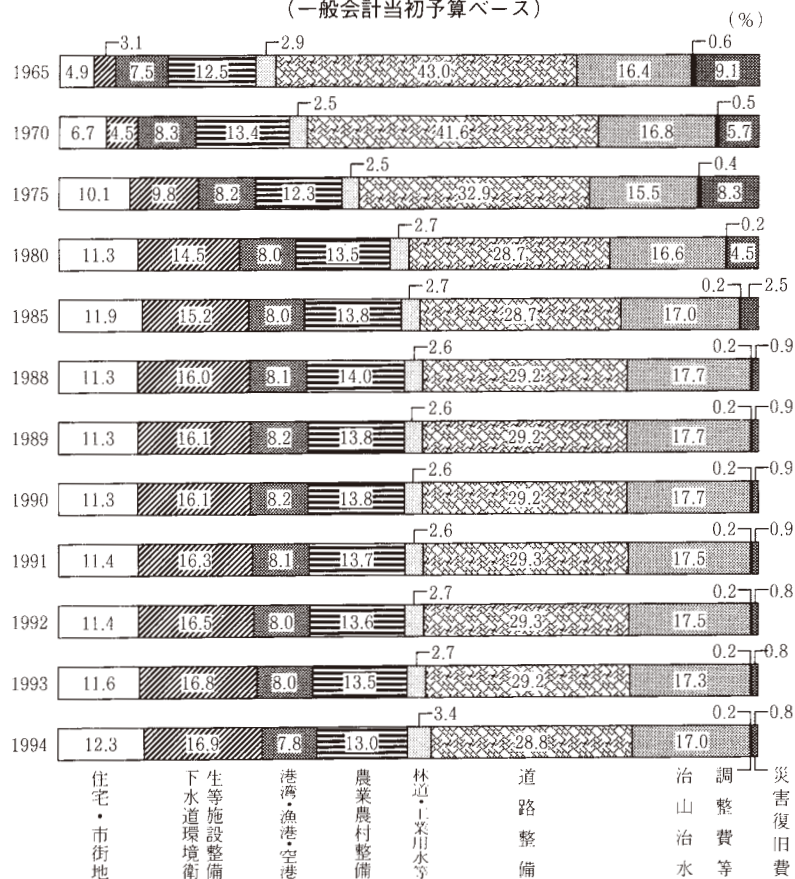
4 日本の公共投資の特徴的問題点

これまで、日本の公共投資に関する制度的特徴について明らかにしてきたが、次にその特徴的な問題点についてみてみることにする。

(1) 国の硬直的な公共投資配分

現在にいたるまで、その時々ニーズに応じて社会資本は分野別の構成割合を変化させながら整備が進められてきた。図10は国の公共事業関係費の内訳の推移を表したものであるが、これをみれば確かに長期的にみれば社会資本の投資分野が変化してきていることがわかる。すなわち、戦後復興期の国土保全中心の公共事業をへて1960年代頃までは道路、港湾といった産業基盤の整備に偏った社会資本投資が行われ、その後徐々に生活基盤へと比重がシフトしてきている。しかし、近年は異常ともいえる配分の硬直化がみられる。これは財政再建期に導入された投資的経費に対するシーリング方式による影響と考えられる。1990年代に入って事業分野別シェアの最も大きかった1994年度の公共事業関係費の予算配分においても小数点以下の変動幅でしかなく、微調整の域を出ていない。このような傾向は現在まで続いている。「生活関連重点化枠」や「公共投資重点化枠」のような公共投資の特別枠を設置しても既存のシェア配分の変化にはほとんど結びついていない。また、このような硬直的な予算配分は公共事

図10 公共事業関係費の内訳の推移
(一般会計当初予算ベース)



注) 1. 1988年度以降は産業投資特別会計社会資本整備勘定のうち公共事業分を含む。

2. 1993年度及び1994年度はNTT事業償還時補助を除くベース。

出所) 『図説 日本の財政』平成6年度版, 東洋経済新報社, 182ページ。

業関係費の所管別分類においても同様にみられる。表2はそれを表したものであるが、この25年間にわたって各省庁別のシェアの変化が小数点以下でしかない。まさに驚くべき硬直性といえよう。1995年から、国は事業別分類をさらに詳しく分けた「機能別分類」を発表し、事業の内訳においてはかなり配分に変化がみられるとしているが、実際にはその変動幅も微々たるものにすぎない。

表2 公共事業関係費の所管別分類の推移

(%)

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
北海道開発庁	10.6	10.5	10.7	10.4	10.3	10.3	10.3	9.7
沖縄開発庁	2.2	2.6	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8
国土庁	3.1	3.1	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.2
農林水産省	16.1	16.7	16.7	16.7	16.6	16.5	16.4	16.7
運輸省	5.1	4.3	4.3	4.4	4.5	4.5	4.5	5.1
建設省	60.3	60.2	59.7	59.7	59.8	59.9	60.0	59.5
その他	2.5	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	2.8	2.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注) 1990年度以降の計数は産業投資特別会計社会資本整備勘定計上額を事業区分等により一般会計の各省庁所管額に加算したものである。

出所) 大蔵省編「国の予算」各年度版より作成。

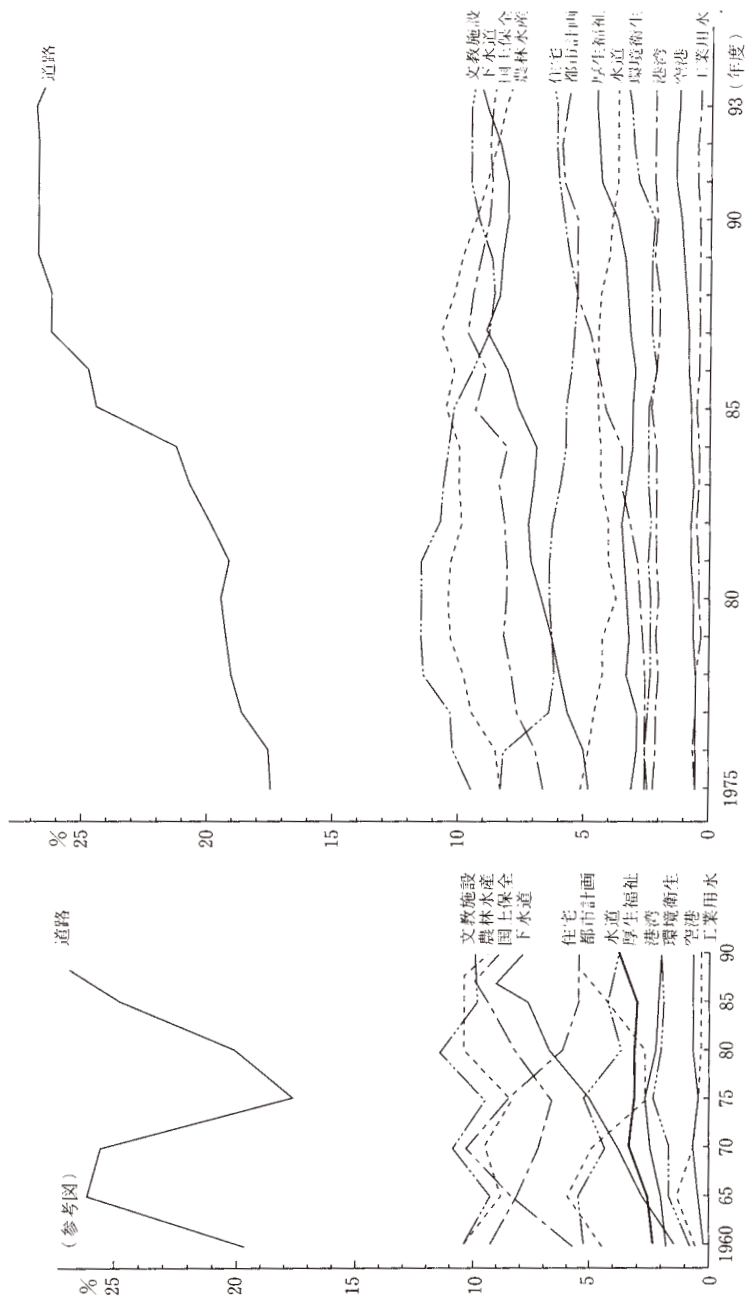
例えば、最も配分にメリハリつけたものされる道路整備事業においても、一般道路整備のシェアが1.04%減少し、高規格幹線道路整備が0.96%上昇したにすぎないのである¹⁹⁾。公共事業の予算編成において、いわゆる「縦割り行政」や増分主義の弊害が如実に現れているといえよう。いくら公共投資の特別枠を設置しても、族議員や現行の公共投資の長期計画を含む縦割り行政のシステムを根本的に変えないかぎりにはほとんど意味がないのである。従来、国民が豊かさを感じられない社会資本整備が行われてきた原因の1つはここにあったし、また、生活者重視の社会資本整備の真の実行性についても非常に疑わしいものになっている。

公共事業の範囲を拡げて行政投資でみた場合、図11のように事業分野間の比率の変化は大きくなるが、それでも目立って大きな変動はないといってよい。このように、国の公共事業関係費を中心に形成されている日本の公共投資のシェア配分はかなり硬直的な構造をもっており、経済社会のニーズにあった効率的な社会資本整備が阻害されているといってよいであろう。

(2) 産業基盤優先の社会資本整備

日本は、高度経済成長の過程において、産業基盤に偏重した社会資本整備を

図11 主要事業別行政投資額の構成比の推移



出所) 自治大臣官房地域政策室前掲書, 14ページ。

行ってきた。例えば、先ほどみた公共事業関係費の内訳でみれば、1965年においては道路整備だけで43%を占めているのに対して、住宅対策と下水道環境衛生等を合わせてもわずか8%にすぎなかった。治山治水や災害復旧費を除けばその他のほとんどは産業基盤の社会資本であるから、この当時いかに日本の公共投資が産業基盤に偏っていたかがわかるであろう。その後、下水道施設の普及等によって生活基盤中心の社会資本へ徐々にシフトしてくるが、それでもこの産業基盤への公共投資の配分構造は十分に改善されていない。また、図11の行政投資額の構成比の推移をみても道路の比重が歴史的に高く、特に高度成長期と近年にその水準が高いことがわかる（図11参考図）。

日本における高度成長期の産業基盤への公共投資重点化は、大きく2つの問題を引き起こしたといつてよい。1つは、生活基盤の社会資本の不足である。生活関連社会資本の整備が相対的に遅れてきた結果、高度成長期には住宅難や水質汚濁のように生活の基盤となるものが著しくおびやかされ、市民生活が困難な状況に陥っていた。しかも、現在でさえ、日本は下水道、都市公園、公営住宅といった生活関連社会資本の整備が他の先進国に比較して遅れている。世界最大規模の公共投資を行ってきたにもかかわらず、いまだ日本人が豊かさを実感できないことの原因の1つはここにある。もう1つは、深刻な公害・環境破壊である。先にみたように、高度成長期の開発は拠点開発方式をとっていたが、それは産業関連の公共投資を特定の地域に集中し、重化学工業を誘致することによって巨大なコンビナートをつくりだし、その波及効果で住民福祉を向上させようとするものであった。しかし、四日市や堺といった重化学工業の誘致を行った地域ではいずれも深刻な公害が引き起こされた⁴⁴⁾。また、先に述べた下水道整備の遅れは水汚染を深刻なものにし、道路中心の公共投資によるモータリゼーションの進行によって、大気汚染が深刻化した⁴⁵⁾。

(3) 社会資本建設のコスト高

日本がこれまで世界一の公共投資を行ってきたにもかかわらず、実際には金額ほど社会資本が充実していない。この大きな原因として、社会資本の建設に関わるコストが他の先進諸国と比較してきわめて高い水準にあることが指摘で

表3 整備コストの国際比較
 高速道路の建設費の国際比較

国名	フランス	旧西ドイツ	アメリカ	日本
プロジェクト名 延長	A-42 Lyon Pont D'Ain 15.1km	A-3 Regensburg-Linz 57.7km	Interstate 15 17.9km	高速自動車国道 (1984年度共用) 108km
総建設費	79億円	362億円	305億円	3,720億円
建設単価計 工事単価 用地単価	5.2億円/km 4.6 0.6	6.3億円/km 5.6 0.7	17.0億円/km 15.4 1.7	34.4億円/km 24.8 9.6
建設期間(西暦)	1979~1983	1977~1984	1983~1987	1984(供用年度)
構造物比率	1.3%	2.8%	5.7%	17.6%

注) 1. 建設省道路局による

2. 外国の例は典型的なものを採用した。また日本の例は4車線区間

3. 1フラン=27円 1マルク=83円 1米ドル=234円(1984年1月現在)

注) 経済企画庁前掲書, 63ページ

きる。表3は社会資本の一つである高速道路を例にとりて、整備コストの国際比較を行ったものである。建設単価では、1km当たり34.4億円であり、これは日本の次に高いアメリカの2倍以上である。建設単価を工事単価と用地単価に分けてみても、いずれも他の先進国よりずっと高いが、とくに用地単価の高さが際だっている。これはもちろん日本の地価の高さが反映したものである。近年地価が下落しているとはいえ、依然としてその水準は高い。工事単価が高いことについては、国土の自然条件等によるトンネル、橋・高架といった構造物の比率の高さが一つの原因であるが、もう一つ重要な原因として地方自治体の入札制度の問題点が挙げられる。地方自治法では、地方自治体の公共事業の入札に関して一般競争入札と指名競争入札が定められている。この入札について1995年に建設省、自治省が実施した「地方公共団体の入札・契約手続きに関する実態調査について」によれば、1994年度に一般競争入札を実施した自治体は、都道府県と指定都市が100%であるのに対して、市39.8%、町村3.5%となっている。また、指名競争入札の場合でも、1995年度時点で自治体全体の約30%は指名基準がなく、完全に自治体当局の裁量の下で公共事業発注業者が決定され

ており、そのなかで地元業者優先が保護政策として機能している。しかも、その指名基準を公表している自治体は42%にすぎず、入札の中身が非常に不透明であることも特徴となっている。その結果、政治家・行政官・利益団体の癒着構造が形成されている。そして、価格競争が阻害されることによって公共事業のコストが高くなっているのである。行政投資の約80%は地方自治体が実施主体となっており、そのほとんどが自治体発注の工事となるのであるから、透明性の確保など入札制度の改善は日本の社会資本整備システムにとって重要な課題である。

(4) 財政赤字の膨張

日本の財政の危機的状況はいまや広く知られるところとなった。たしかに、これまでも国債発行にともなう財政赤字は累積してきていたが、現在のような危機的状態が決定的になったのは、バブル経済崩壊後に数次にわたって実施されてきた史上最大規模の経済対策によるものである。すなわち、経済対策の柱である公共投資を拡大するために、国、地方自治体を問わず大幅な公債発行を余儀なくされてきたため、財政赤字が急速に深刻化してしまったのである。

まず、国家財政においては、1996年度の一般会計予算に占める公債発行による収入額は21兆円となっており、公債依存度は28%に達している。公債依存度のこの水準は1990年の10.6%に比べて3倍近くになっており、他の主要先進国よりも10%以上高い水準にある。ストックでみれば、公債残高は約240兆円にも達している。長期債務残高の対GDP比は64.4%であり、これも現在のところ主要先進国中最悪の数字となっている⁴⁹。

国家財政だけでなく、地方財政においても財政危機が深刻化している。1996年度の地方財政計画ベースでみた場合、地方債の発行額は約13兆円であり、歳入における公債依存度は15.2%に達している。1989年の公債依存度（決算ベース）が7.5%であったのに比べると2倍に増大している。また公債残高は約100兆円にもものぼる⁵⁰。この最大の原因も、地方自治体が公共投資とくに地方単独事業を積極的に行ってきたことにある。国と地方の債務残高を合わせれば、1996年度のGDPの88.8%にのぼり、近年実施されてきた経済対策による国と

地方自治体の公共投資の拡大の結果、日本の財政危機はきわめて深刻な状況に陥った。そして、このような公共投資の拡大を支えてきた制度的基盤の1つとして財政投融资が位置づけられる。

マクロ経済的にみて、このような巨額な公債発行が可能となったのは、現在のところ総貯蓄が総投資を大幅に上回っているからであって、今後急速に高齢化が進むことを考慮すれば、貯蓄が減少していくことによって公共投資を行っていく余力は激減してくるであろう。公債発行残高が元利支払いを通じて将来の財政の硬直化をはじめとした弊害を引き起こすという問題に加えて、そもそも公債発行による社会資本整備自体がますます不可能になってくるであろう。これは財政投融资に関しても同様に当てはまることである。

5 今後の社会資本投資のあり方への示唆

これまで、日本の社会資本投資の制度的特徴や問題点についてみてきた。現在これらの制度的疲労や問題は切迫したものとなっている。ここでは、必要とされてくる改革の基本的な方向性について述べておくことにする。

(1) 社会資本の必要度の再検討

いうまでもなく、財政は社会的なニーズに応じて支出されなければならない。社会資本においてもその事業自体が社会的に必要であることが前提になっていなければならない。ところが日本の公共投資の対象事業にはこの前提が明確でないものが多い。例えば、1960年代に計画された長良川河口堰は、そもそも高度成長期の工業用水等の不足を解消するための利水を目的とするものであったが、用水の節約や利用方法の改善によって利水が不必要になったにもかかわらず、今度は治水を名目にして建設省により建設が強行された。また、1963年に国の予算がつき、農林省直轄事業として着手された宍道湖・中海の干拓事業も財政資金の浪費である。当時、米の供給過剰で農地が必要でなくなっていたにもかかわらず中海の干拓事業が行われたが、1988年に住民の反対によって事業が凍結されるにいたった。ところが、近年事業所用地への転用を理由にして、

再び事業が再開されようとしている。新産業都市の指定を受けながら工場誘致ができず、土地が余っている中海地区に事業用地の必要を理由にして土地造成を行う理由などないはずである。また、本州と四国を結ぶ連絡橋が果たして3本も架けることが必要かどうかということを考えれば、これらの巨大橋建設も浪費の事例として挙げるができるであろう。

このような不必要となった巨大プロジェクト以外にも無駄ではないかと思われる公共事業はたくさんある。鉄道網が発達している地域で建設が進められようとしている整備新幹線、効率が悪くしかも高価な農村部の下水道整備、意味のないバイパス道路やほとんど通行車両がないような道路の建設などはそのよい例である。これらが強硬に押し進められるのは、先にも指摘した国の各省庁の硬直的体質のためである。これを改善し、社会のニーズに応じた効率的な社会資本整備を進めていくためには、まず社会資本の必要性の検討が客観的に行われなければならない。これができなければ、公共投資の省庁別・事業別配分の変更が適切に行われず、不必要になった事業の削減もできないであろう¹⁰。この点に関連していえば、本稿の最初でみた社会資本のストック額も各社会資本の有用性の検討を省いているため不十分なものである。

では、社会資本の必要性の検討はどのように行われるのが次の問題になるが、何よりも重要なことは、過去のプロジェクトの総括であろう。経済効果、環境効果、財政効果といった点からの過去のプロジェクトの再評価を行うことによって、現在の社会資本整備計画を見直すことがまずもとめられる。公共投資についていえば、行政改革はその後の課題であろう。また、既存の公共事業の概念を超えて、戦略的な社会資本整備の検討を行っていくことも必要であろう。例えば、地球環境保全、高齢社会関係、研究教育基盤、情報基盤といった新しい社会資本は相対的に需要が高いと思われるにもかかわらず、従来型の社会資本の枠に阻まれて整備が遅れているのが現状であろう。これを解決する一つの手段としては、「公共投資重点化枠」を大幅に拡充することが考えられる。しかし、これまでの公共投資の特別枠の失敗からして、既存の省庁の縄張りをすべて排除したかたちの予算編成をあらためて行うことが必要であり、それにはさらに建設国債と赤字国債という従来のような二分法についての再検討も必

要となってくるであろう。

今後、国全体の投資余力が急速に衰えてくることに鑑みれば、戦略的な社会資本への重点的投資はまったなしである。

(2) 公共投資における地方分権の推進

1990年代に入ってからとりわけ生活者重視の社会資本整備の必要性が叫ばれている。この政策方向が必要なことは間違いないであろう。たしかに、1970年代以降、生活基盤の整備が進んできたのは事実である。しかし、今だその水準は十分なものとはいえない。とくに、現在急速に進んでいる高齢化への対応などは著しく遅れているといつてよい。

近年、福祉や衛生のような生活基盤に関わる公共事業については市町村が地方単独事業で行うことが多い。また、土木関係においても、公園や街路といった生活に密着した地方単独事業の支出が多い。このことは、国の公共投資のメニューを一定超えることによって、地方自治体が地域住民のために相対的により適切な社会資本の整備を行っているものと考えられる。高度成長期の産業基盤中心の社会資本整備の時代においては、そのニーズは関係省庁と業界（といっても大企業が中心であるが）が審議会等を組成することによって必要な情報を把握していたが、生活関連社会資本の整備が必要になってくるとこのようなルートは適当でなくなる。個々の地域に生活圏をもつ住民の社会資本に対する需要を把握するには、住民を中心として発信される情報を的確に掴む必要がある。その役割を担う中心が地方自治体とくに市町村であることは間違いない。地方単独事業の拡大が地方の財政危機を引き起こしている主因ではあるが、また国が景気を支えるために地方自治体に対して事業的・財政的にいって無理な実施を要請してきたことと、地方への税財源の委譲が不十分であったことにも原因があるのである。

地方単独事業を支えるための制度が現在もとめられている。そのためには、国の縦割り行政の典型といつてよい補助金（国庫支出金）を廃止する方向で改革を進め、また地方債と地方交付税による国の地方単独事業のコントロールを解消していくことが必要であろう。それに代わって、税源の委譲（すなわち地

方税の拡充)と真の一般財源としての地方交付税の拡充が不可欠である。それによって、地方自治体の裁量で使える財源のゆとりと責任をもたせ、必要な公共事業の選択が自主的にできるようにするべきであろう。ただし、その際には各自治体において住民の民主的な意思決定機構が整備される必要がある。そのための第一条件は現在不透明である公共事業に関する政策情報を住民にわかるようなかたちで開示していくことであろう。地方自治体が総合的な公共投資政策の企画・実施主体として確立していくことによって、縦割り型の国の公共事業を改善していくようリードしていくことが望まれる。

(3) 国土計画・経済計画・公共投資の長期計画のシステムの変更

日本の現行の国土計画・経済計画は、国が地方自治体をリードして地域開発を進めていく機能を強くもっている。ひとたび国土計画が策定されると、条件のよい財政支援を受けようと地方自治体は国に群がってくる。このような公共事業への「タカリ」は公共投資の長期計画においても同様にみられる現象である。

国民の生活基盤の整備を進めていかなければならない時代においては、中央集権型のこのようなシステムはもはや陳腐化しているといえる。むしろ、地域の自主的な開発政策を国が支援するかたちのシステムがもとめられるのである。そのためにも、(2)で述べたような総合的政策主体としての地方自治体の確立が不可欠なのである。

注

- (1) 経済企画庁編『今つくる明日への社会資本』大蔵省印刷局, 1991年, 12ページ。
- (2) これらの開発計画とその結末については、宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波書店, 1973年に詳しい。
- (3) ただし、公共投資の地域配分割合を明示していたのは「全国総合開発計画」のみであり、「新全国総合開発計画」以降にはこのような特徴はみられない。しかし、「全国総合開発計画」の場合でも、配分割合に相当な幅があるために具体的にどの地方に公共投資の重点が置かれていたのかは明らかではない。また、「第三次全国総合開発計画」、「第四次全国総合開発計画」においても公共投資の地域別配分は明らかにされていないが、いずれも地方の定住条件を改善することに重点が置かれて

おり、地方への公共投資の配分を確保するとされていた。(伊藤 廉「公共投資の地域配分」貝塚他編『地方の時代の財政』有斐閣、1991年、123~128ページ。)

- (4) 日本経済新聞、1996年8月4日
- (5) 実際の国から地方自治体への補助金(国庫支出金)はこの数字とは異なる。すなわち、国が実施主体になっている事業のうち約12%(都道府県9.8%、市町村2.1%)は地方自治体から国への財政移転(直轄事業負担金)であるから、そのことを考慮すると、国から地方自治体への実際の補助金はさらに多くなって約7.8兆円、国の行政投資負担額の約44%に相当する。
- (6) ここで使用しているグラフでは、①国の一般会計 ②国の特別会計 ③地方公共団体の普通会計 ④地方公共団体の公営企業会計 ⑤公共事業関連の財政投融資機関、により形成されている社会資本が対象となっている。また、数字は実質ベースでとられている。詳しくは、山崎勝代「社会資本整備の財源について」『郵政研究所月報』1995年2月号を参照されたい。
- (7) これらの国債に関するデータは大蔵省編『国債統計年報』各年度版によっている。
- (8) 『財政金融統計月報 財政投融資特集』第531号、1996年、146ページ。
- (9) これらの地方債等に関するデータは大蔵省編『財政金融統計月報 財政投融資特集』各号および地方債制度研究会編『地方債-民間資金等』ぎょうせい、1996年、311ページによっている。
- (10) 『国の予算』平成8年度版、326ページ。
- (11) 高度成長期における社会資本充実政策とそれによって引き起こされた公害等の社会的費用の実態については、宮本憲一『社会資本論』有斐閣、1967年(改訂版、1976年)に詳しい。
- (12) 日本の高度成長期における社会資本整備の方向性は現在の世界経済の牽引力になっている日本以外のアジア諸国に共通してみられる。例えば、重化学工業化にともなうコンビナート建設、深刻な自動車公害、住宅難、水質汚濁による公衆衛生の悪化はその典型であろう。今後、これらの国々が真に国民や地域住民のためになる開発を行っていくとすれば、日本の経験に学ぶことが重要になってくるであろう。
- (13) 石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社、1996年、15ページ。
- (14) 同上書、348~349ページ。
- (15) 道路に関しては、日本ではガソリン税をはじめとした道路目的税の改革も必要である。道路目的税は道路が不足している時代には有効に機能するが、道路整備が進んでくると、道路整備財源があるというだけで非効率的な道路建設が進められることになる。