

公共事業をめぐる財政の動向：平成時代の 公共投資政策を中心として

澁谷, 朋樹 / Shibuya, Tomoki

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance / 公共政策志林

(巻 / Volume)

10

(開始ページ / Start Page)

107

(終了ページ / End Page)

121

(発行年 / Year)

2022-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00025653>

公共事業をめぐる財政の動向 —平成時代の公共投資政策を中心として—

Finance of Trends in Public Works in Japan:
Focusing on the Public Investment in Heisei Era

澁谷 朋 樹

要約

1960年代から、日本では積極的な財政政策が行われたことから公共事業も多く実施された。しかし、1990年代末以降、財政赤字の拡大や社会保障関係費の増大による歳出の見直しが求められた影響もあって、国と地方いずれの財政においても公共事業が占める割合は減少傾向にある。また、無駄ともいえる公共事業の存在が明らかになると、国民からも公共事業削減の声が高まった。

しかしながら、日本において、公共事業の削減がもつ経済的・社会的意味は大きいのではないかと考える。地方の産業構造をみると、建設業者の存在はいまだに大きい。建設業が主流となっている地域では、地域の雇用を創出する産業としても重要な役割を担っている。公共事業削減が地域経済に与える影響は、小さくないのではないだろうか。それに加えて、近年では大規模な自然災害が毎年のように発生している。防災・減災対策としての公共投資政策が求められているが、財政面の制約から思うように進んでいない。事業の効率性が問われる中で、評価制度の再整備も含めた対応が必要である。

本論文は、平成時代を中心に、公共事業と財政危機との関係を整理し、地域的な視点からの予算削減の影響を捉えている。また、大規模な災害に対する公共投資の動向をみていき、公共投資の評価の必要性を論じた上で、今後の公共投資政策のあり方を検討している。

キーワード

公共投資, 社会資本, 財政, 平成時代

はじめに

高度経済成長期から、日本では公共事業が盛んに行われた。しかし、1990年代以降、財政赤字の拡大や社会保障関係費の増加といった問題が顕在化し、歳出の見直しが求められ、公共投資のあり方も議論の的となった。現在では、国・地方いずれの財政支出においても、公共事業関連の費用が占める割合は減少傾向にある。

日本において、公共事業の削減がもつ経済的・社会的意味は大きいと考えられる。地方の産業構造をみると、建設業の果たす役割は小さくない。農山村

においては、大規模な公共事業に依存する建設業者がいまだに多い。また、そのような地域の建設業は、地域の雇用先としても重要な役割を担っている。公共事業削減に関しては、大都市よりも地方のほうが事態を深刻に受け止めているのではないだろうか。

また、近年では、大規模な気象災害が世界中で発生している。日本でも、「平成30年7月豪雨（西日本豪雨）」や「令和2年7月豪雨（熊本豪雨）」等の豪雨災害は記憶に新しい。今後、地球規模の気候変動の影響によって、このような災害は決して珍しいものではなくなるだろう。防災・減災のための公共投資が必要となってくるが、災害復旧費が防災関係

予算の大半を占めているのが現状である。国と地方のどちらの財政も逼迫している中で、維持可能な社会資本をどのように構築していくのか検討していかなければならない。

本論文では、まず公共投資に関する先行研究を整理する。次に、社会資本の概念について整理し、戦後日本の公共投資の流れについてみていく。そして、平成時代に範囲を絞って、公共事業と財政危機との関係を整理し、地域的な視点からの予算削減の影響を捉える。また、大規模な災害に対する公共投資の動向をみていく。最後に、公共投資の評価の必要性を論じ、今後の公共投資政策のあり方を検討するものである。

1 公共投資に関する研究

国の経済発展にとって、社会資本が果たす役割は大きい。社会資本と経済発展の関係は密接に関連しており、「優良な社会資本が生活の質の向上に不可欠¹」とされる。公共投資を行うことによって社会資本は蓄積され、「民間部門の生産性向上や生活環境の向上に寄与²」するのである。

社会資本の生産性に関する研究は、1980年代後半以降に米国を中心として蓄積された。C・ケイロス (Cesar Queiroz) とS・ガウタン (Surhid Gautam) の研究でも、世界の多くの国において国内総生産 (GNP) と道路の整備水準の相関関係が強いことから、経済発展における社会資本の重要性を明らかにしている³。江尻良と奥村誠、小林潔司は、社会資本整備が民間部門の生産性向上や経済成長に及ぼす側面に着目し、社会資本の生産性を実証的に検討している⁴。このように、社会資本が果たす役割の重要性が論じられている一方で、経済が発展する度合いによって、社会資本へのニーズは変容していき、要求されるものも変化していくことには留意が必要である。

日本では、1990年代以降に社会資本や公共投資に関する議論が活発に行われるようになった。この背景として、バブル崩壊を契機として公共事業が拡大したこと、それにともない国・地方を問わず財政

が悪化したこと等が挙げられる。

吉野直行らは、公共投資や社会資本の経済効果を実証的に分析することを試みている⁵。そして、より効率的な公共投資の配分を必要であるとしている。また、経済効果の観点から、民間に利用されるような社会資本を整備することが効率的であること、そのためには各地域の産業特性に配慮する必要性を述べている⁶。

保母武彦は、公共事業に依存する経済からの転換の必要性を主張している⁷。その中で、高度経済成長期から巨額の公共投資が長期にわたり続いた影響による、財政問題と環境問題について検証している。また、建設業が肥大化したことで、それが経済構造改革のブレーキになることを懸念している⁸。そして、公共事業に依存しない地域経済の構築のために、「内発的発展」を提唱している。

山田明は、戦後から1980年代まで公共投資の理論と実態を分析した上で、1990年代以降の公共投資を中心に検証している⁹。そこで、バブル崩壊後の景気対策としての公共投資にみられた構造変化として、地方単独事業が膨張したが国の長期計画や政策に直接関連した事業費が大半を占めること、東京一極集中が展開したことを述べている¹⁰。また、小泉内閣による構造改革が進む中で、広域行政や地方公共団体の拡大のみに目を向けるのではなく、小規模で財政力に乏しい地方公共団体も、住民の要求に応えうる財政運営が可能となるようにするべきではないかと主張している¹¹。

吉弘憲介は、2000年代以降の公共事業の縮小の時代について論じている¹²。「無駄な公共投資」に批判の矛先が集中して、2000年代後半には公共投資水準がGDP比で約3%まで落ち込んだ。このように、公共事業が改革の過程で減じられていったが、2011 (平成23) 年の東日本大震災の復興という形で公共事業が拡大したこと、第2次安倍政権の国土強靱化法等から公共事業拡大の機運が高まったことを明らかにした。そして、日本においては土建国家が福祉国家の一類型であったのではないかとし、ポスト土建国家は新たな人々の生活・生計のあり方を示す必要があったとしている¹³。

このように、1990年代以降の先行研究からは、バブル崩壊後をひとつの契機として、公共事業が拡大したこと、その後の財政悪化による縮小によって変化したことがみてとれる。その一方で、日本経済が公共事業に依存する体質からの脱却はみえていないように思われる。また、公共投資が都市に集中している状況下で、地方が「脱公共事業」を実現できる地域経済の構築が必要であることを、先行研究は示している。本研究においても、平成時代の公共投資を検証することは、今後の公共投資のあり方や方向性を提示する上で有益な示唆を得られるのではないかと考える。

2 日本における公共投資

2.1 公共投資の概念的背景

一般的に「公共投資」の概念的背景となっているのは、「公共財」や「社会資本¹⁴」の概念であると考えられる¹⁵。

公共財については、P・A・サミュエルソン (Paul A. Samuelson) をはじめとして、R・A・マスグレイブ (Richard A. Musgrave) やJ・M・ブキャナン (James M. Buchanan)、C・S・シャウプ (Carl S. Shoup) によって研究されてきた。こうした研究からの定義を要約すると、「個人の意志とは無関係に複数の人々のために提供され、したがって、程度の差はあるものの不特定多数の人々によって共同的に消費される財¹⁶」となる。

社会資本について、A・O・ハーシュマン (Albert O. Hirschman) は、「通常それなくしては、第一次、第二次および第三次生産活動が働き得ない基礎的用役から構成される¹⁷」ものと定義している。さらに、社会資本の範囲に入る要件として、以下の4つを挙げている。

- (1) 「その活動の提供する用役が多岐多様にわたる多くの経済活動の実行を促進するものであること。もしくはなんらかの意味で後者にとって不可欠なものであること¹⁸」
- (2) 「その用役が事実上すべての国で公的機関も

しくは、なんらかの国家的統制を受ける私的機関によって提供されていること。すなわち、それが無料もしくは公的機関の定める料率で提供されていること¹⁹」

(3) 「その用役が輸入できないこと²⁰」

(4) 「その用役を提供するためになされる投資は、資本算出比率が高い (すべての産出量が測定可能であるとして) ばかりでなく、『一括性』(技術不可分性) によって特徴づけられていること²¹」

日本における社会資本論は、1960年代に大きく発展した。表1のように、山田は、高度経済成長以降の社会資本論の流れについて3つに時期区分している²²。

第1期の代表的な論者として、宮本憲一が挙げられるだろう。宮本によれば、「日本の政策の基礎にある社会資本の定義は、このハーシュマンの定義と基本的には同じ²³」とし、「ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマム、さらにはグローバル・ミニマムの基本的内容²⁴」であると述べている。

佐藤誠は、「社会的インフラストラクチャーなど主に公的機関によって提供され人々の経済活動に間接的に貢献する資本²⁵」と定義している。川口和英は、経済審議会等の公の議論等をふまえ、一般的に社会資本と呼ばれるものをインフラストラクチャー (社会基盤) としている²⁶。その上で、次世代情報網等も含めた新社会資本も重要性が高いとしている²⁷。

また、宇沢弘文は、社会的共通資本という概念を提唱し、それは「市民の基本的権利に重要な関わりをもつものやサービスを生み出す希少資源を社会的な基準にもとづいて管理・維持し、公正で社会主義に適った安定的な社会を実現²⁸」するものであると定義している。

石川祐三は、社会資本について「多岐多様なものからなっており、具体的な施設などの集合として定義は難しい²⁹」としている。それよりも、A・J・ヤンソン (A. J. Youngson) のように属性の集合として捉えたほうがよいと考える³⁰。

現在の日本における社会資本の対象範囲については、図1のようになっており、予算や事業主体に

表1 日本における社会資本論

第1期	1960年代半ばまで	社会資本充実政策の展開	社会資本の概念をめぐる種々の論争の展開
第2期	1960年代半ば～70年代前半	高度成長のひずみ, 「市場の失敗」	国家論・自治体論の領域が焦点
第3期	1980年代	「小さな政府論」, 民営化, 公私再編	社会資本の実態をふまえた理論化が課題

出所：山田明『公共事業と財政：戦後日本の検証』高菅出版，2003（平成15）年，33～35頁を基に筆者作成。

よって様々な考え方が存在している。現在，社会資本に関する投資額として，内閣府は以下のように整理している³¹。なお，この判断基準としては，公的機関が事業主体であるか否かに着目している。

- (1) 内閣府経済社会総合研究所が公表している国民経済計算において，「公的固定資本形成 (Ig)」として整理されているデータ
- (2) 総務省自治行政局が公表している行政投資実績において，「行政投資」として整理されているデータ
- (3) 政府の予算及び決算で用いる中央政府の「公共事業費」及び「公共事業関係費」，地方政府の「投資的経費（普通建設事業費等）」として整理されているデータ

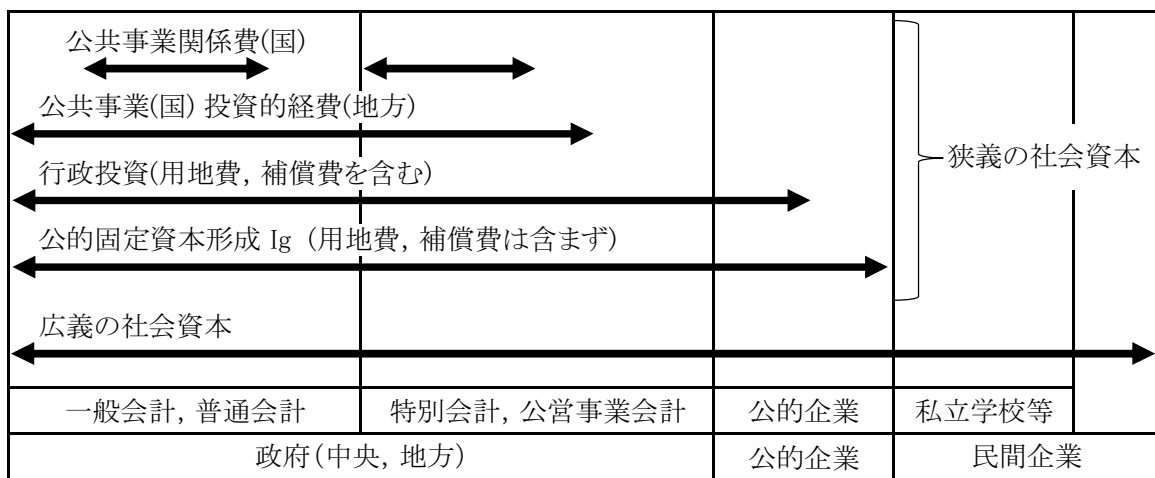
それらに加えて，資本の機能に着目した考え方もあり，民間資本も一部含んだ「広義の社会資本」も存在することには注意が必要である。

2.2 戦後日本の公共投資の流れ

平成時代の公共投資を検証する上で，戦後日本の公共投資の流れを把握することは欠かせない。そこで，戦後の公共投資についてみていくこととする。

戦後まもなくの公共投資は，主に失業対策や国土の維持保全が中心となった。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こととなったのである。1960年代前半までは，生産資本と社会資本のアンバランス，後半には公的消費あるいは社会的消費とのアンバランスが強調され，社会開発が唱えられた³²。このような状況を現代の矛盾と捉え，その根源を社会資本に対する公共投資の不足にあると，当時の政府当局者や近代経済学者は考えていたのである³³。

工業用地，工業用水，港湾，道路等の産業基盤に重点をおいた財政支出は，それ自体投資刺激であるとともに，それにかかわる民間投資（重化学工業等）との関係を通して，その産業連関波及作用が拡



(注：社会資本形成に関連する諸概念の概要を把握するためのものであり，細部については必ずしも正確ではない。)

出所：内閣府政策統括官(経済社会システム担当)編『日本の社会資本2017（改訂版）』，2018（平成30）年，182頁。

図1 フローからみた社会資本の範囲

大した³⁴。しかし、その一方で、佐藤進はこのような形に対して、住民福祉に直接関係のある公共投資の抑制がされること、重工業地帯の急速な開発にともなう地域的較差の拡大すること等を危惧したのである³⁵。

また、1962（昭和37）年には、「全国総合開発計画（全総）」が策定され、「国土の均衡ある発展」を基本理念として進められてきた。それ以降、日本における公共投資は、現実はともあれ、その理念を基調としたものが展開されていった。井堀利宏と川出真清によると、日本の公共投資を中心とした財政政策がマクロ経済において果たした役割について、「ケインズ的な立場では、戦後の日本の財政政策は有効需要管理政策であり、それなりの効果を持っていた³⁶」と一定の評価をしている。

1990年代には、バブル経済が崩壊したことにより、「公共投資基本計画」の策定や大型の景気対策が実施され、公共投資が急拡大した。しかし結果として、それは国や地方公共団体の債務残高の急増など財政の悪化をもたらすこととなったのである³⁷。

財政再建の必要性が高まっていく中で、2001（平成13）年6月、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」が閣議決定され、7つの改革プログラムが提起された。その中で、公共事業の問題点としては、硬直性や依存体質を生む仕組み、欧米諸国と比較して非常に高い投資規模等が挙げられ、抜本的な制度改革が求められた³⁸。

その影響は、国だけではなく地方の財政にもあらわれた。普通建設事業費は1990年代半ばをピークにして減少を続けていき、2010年代からは微増しているものの、現在までほぼ横ばい状態が続いている。このように、日本の公共投資は、2000年代に縮小していったのである。その背景として、国・地方の財政が逼迫してきたこと、公共事業への批判が高まったことが挙げられる。

3 日本における社会資本の状況

3.1 社会資本の現状

日本の公共投資が重視しているものは何かを確認するために、現在の社会資本ストックを最新である『日本の社会資本 2017』のデータを用いてみていく。

表2は、社会資本の粗資本ストックを部門別に示したものである。部門別では割合が多い順に、道路が35.38%、下水道が10.30%、治水が10.14%、農業が7.62%、文教施設（学校施設・学術施設）が6.35%となっている。いずれも、地域の共同的社会条件として重要な役割を果たす分野である³⁹。

すべての分野の中でも、道路は35.38%と圧倒的に高い割合を示しており、これは1953（昭和28）年からほとんど変化していない。治水の割合も、50年にわたって大きく変化していない。その一方で、下水道は1953（昭和28）年には約3%であったが、2014（平成26）年には10.30%と大きく伸びている。

しかし、その一方で、国土保全事業（治水、治山、海岸、国有林）は、50年にわたり割合は大きく変化していない。近年では、気象災害を中心とした自然災害が多発しているため、この部門は重要視されてくるのではないかと。少子高齢化の影響もあって財源は限られていることは確かではあるが、今後はこの部門の比重を上げていくことも検討しなければならないと考える。

3.2 平成時代を通じた公共事業の検討

図2は、平成時代の行政投資額の推移である。これをみると、1993（平成5）年度をピークにして、徐々にその額は減少している。そして、2004（平成16）年度以降は、1993（平成5）年度の約半分の額で推移している。これは、前述したとおり、日本財政の大きな転換を表しているといえる。

図3は、普通建設事業費のうち単独事業費と補助事業費の推移である。普通建設事業費は、国庫支出金（補助金）を財源の一部とするか否かによって、主として補助事業費と単独事業費に区分されている⁴⁰。1998（平成10）年度から2010（平成22）年度は、単独事業が補助事業を上回っている。特に、1990

表2 部門別の粗資本ストック推計：2014（平成26）年度

種類		金額（百万円）	割合（％）
1	道路	337,305,220	35.38
2	港湾	27,404,505	2.87
3	航空	4,648,350	0.49
4-1	鉄道建設・運輸施設整備支援機構等	7,659,703	0.80
4-2	地下鉄等	11,163,380	1.17
5	公共賃貸住宅	50,645,113	5.31
6	下水道	98,221,131	10.30
7	廃棄物処理	15,822,549	1.66
8	水道	57,646,021	6.05
9	都市公園	13,602,337	1.43
10-1	文教施設（学校施設・学術施設）	60,544,118	6.35
10-2	文教施設（社会教育施設・社会体育施設・文化施設）	17,470,575	1.83
11	治水	96,657,548	10.14
12	治山	12,895,298	1.35
13	海岸	7,610,392	0.80
14-1	農林漁業（農業）	72,622,116	7.62
14-2	農林漁業（林業）	12,441,004	1.30
14-3	農林漁業（漁業）	12,957,387	1.36
15	郵便	1,141,034	0.12
16	国有林	5,762,583	0.60
17	工業用水道	3,721,027	0.39
18	庁舎	27,134,766	2.85
合計		953,350,062	100.00

出所：内閣府政策統括官編『日本の社会資本2017（改訂版）』，2018（平成30）年を基に筆者作成。

年代には、単独事業の割合が高まってきているのがわかる。単独事業が拡大する画期となったのは、1987（昭和62）年に閣議決定された「第四次全国総合開発計画（四全総）」と竹下内閣が提唱した「ふるさと創生」である⁴¹。「ふるさとづくり特別対策事業」が創設され、地方債として地域総合整備事業債が活用された。こうした国による方策によって、地方公共団体に対する単独事業への政策誘導が行われたのである。

1990年代末には、橋本内閣による財政構造改革によって公共事業の削減が進められた。公共事業は、国の直轄事業と地方の公共投資への補助金から構成される。補助金のウエイトが高いため、公共事業の削減の影響は地方財政では国庫支出金の縮小として現れることとなったのである⁴²。

2011（平成23）年以降は補助事業費が単独事業費を上回っているが、これは東日本大震災の影響が理由として大きい。この震災を機に、四次にわたる補正予算を組みながら、被災地域に限らず全国的

に防災・減災関連事業が一気に進められたのである⁴³。2013（平成25）年には、国土強靱化基本法が公布され、この法の下に国土強靱化基本計画が策定されることとなった。安倍政権下では、国庫補助金が10兆円規模で計上され、その大部分が公共事業へと回された。このとき地方一般財源は横ばい状態にあり、地方財源の実質的な削減が進んでいたため、このような国庫支出金等による国の財政誘導は強く機能するようになったと、森裕之は主張している⁴⁴。そして、「国土強靱化政策が与えた地方自治への最大の影響は、地方財政を通じた中央集権への回帰である⁴⁵」と結論づけている。

公共事業は、その資金の抛出や事業実施について、都道府県や市町村等の地方公共団体によるものが6～7割を占めている。地域性の高い事業であるといえる公共事業を今後どのように運営していくかは、地域経済の先行きを考える上でも重要であると考える。

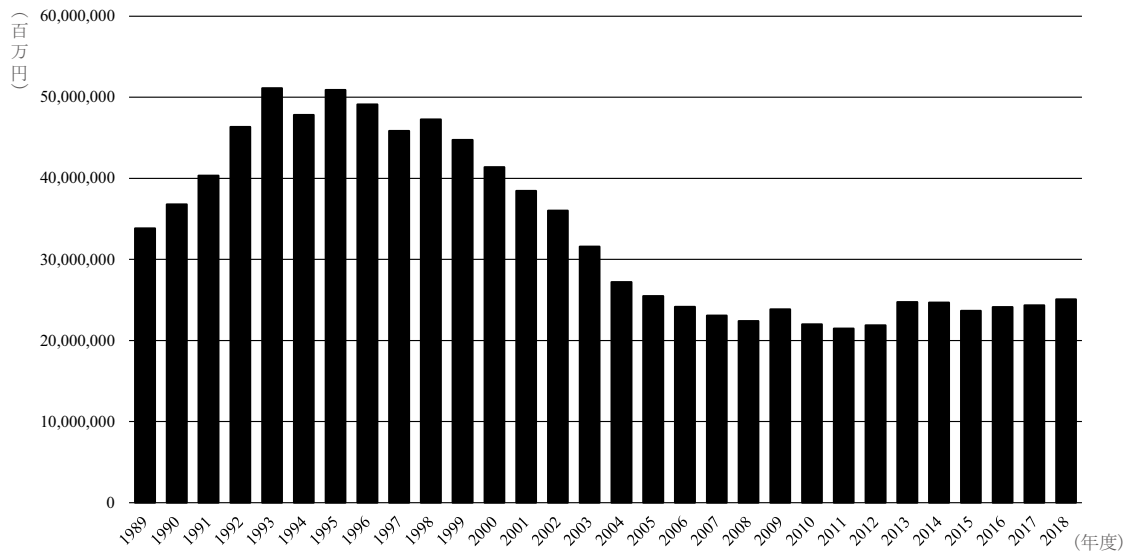


図2 行政投資額の推移：1989（平成元）～2018（平成30）年度

出所：総務省（自治省）編『行政投資実績』，各年を基に筆者作成。

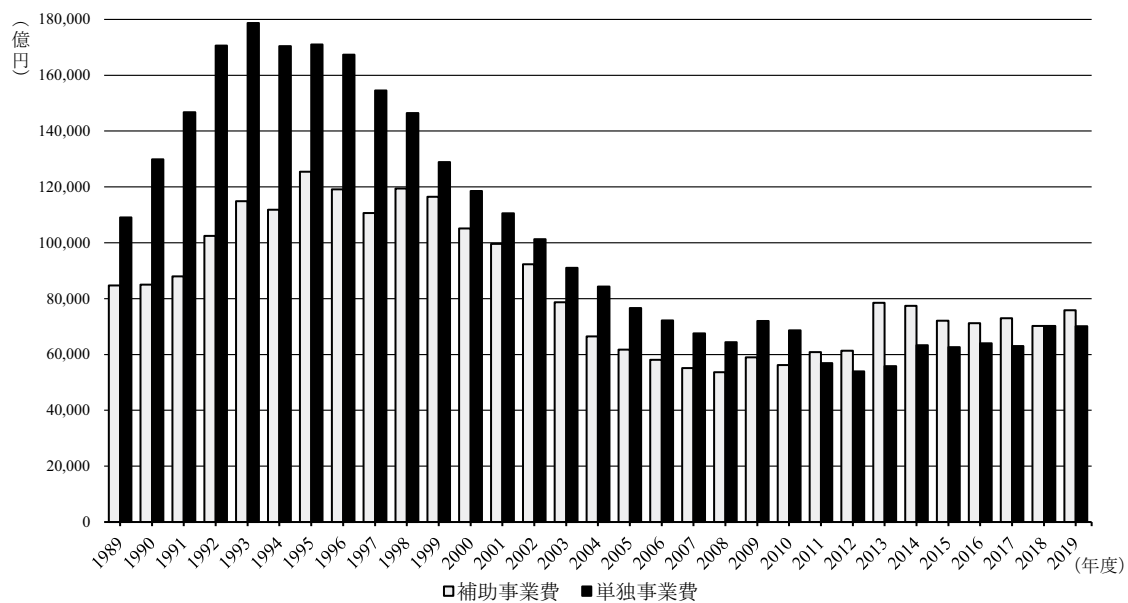


図3 普通建設事業費（補助事業費・単独事業費）の推移：1989（平成元年）～2019（令和元）年度

出所：総務省（自治省）編『地方財政白書』，各年を基に筆者作成。

4 公共投資が果たす役割

4.1 地域における公共事業

図4の都道府県別経済活動別県内総生産における建設業の割合をみると、沖縄県が12.14%，岩手県が12.03%，福島県が10.27%，福井県が9.68%，宮城県が9.36%が都道府県で上位になっている。東北地

方の県は東日本大震災の復興事業が影響しているとも考えられるが、他にも北海道や鳥取県、島根県等が上位にあり、大都市と比較して地方は建設業が地域経済に果たす役割は依然として大きいと考えられる。

図5のブロック別の経済活動別県内総生産における建設業の割合からも、その傾向はみてとれるので

はないかと考える。また、いずれの地域も1989（平成元）年度から2007（平成19）年度まで、建設業が占める割合が下がっている。しかし、2017（平成29）年度になると、北海道・東北、関東、四国、九州の地域は、その割合が上昇傾向にあることがわかる。これは、2011（平成23）年の東日本大震災や、近年の大規模な気象災害による影響とも考えられる。

図6は、2014（平成26）年度の都道府県別実質投資額の地域配分である。これをみると、宮城県、東京都、愛知県、大阪府、福岡県等の大都市圏に、より多く投資される傾向があることは明らかである。特に、東京都の投資額は最多であり、全国平均の約4倍となっている。「均衡ある発展」を掲げているが、現実的には地域間格差が拡大することになっている。そして、前述したように、その方針も2001（平成13）年の「骨太の方針」によって見直されたのである。

なお、公共投資の地域間での不均衡が起きているのは、もちろん日本だけではない。イギリスでも首都ロンドンに事業が集中しているため、他地域との地域間格差の拡大が助長される恐れがあるとの指摘がある⁴⁶。特に、インフラ整備に差が出ており、民間のセクターが弱い地方に公共投資を投入する必要性があると、C. ベリー（Craig Berry）らは主張して

いる⁴⁷。

このように、地域において、公共事業は重要な位置にあるものと考えられる。特に、地方の農村部では、公共事業への期待が高いのではないだろうか。

栗原伸一と霜浦森平が埼玉県と和歌山県で行った調査によると、都市である埼玉県よりも、地方（農村）である和歌山県のほうが公共事業への期待は高いという結果となった⁴⁸。これは、農村部では集落排水をはじめとした農村整備に関する公共事業が求めているからであろうと考察している⁴⁹。ただし、調査時期が2004（平成16）年ということもあり、都市と地方ともに公共事業費の削減には90%以上が賛成であった。

森は、製造業やサービス業の集積がない農山村では、農林業ではなく建設業が主流となっているところもあるとして、「世界最高水準の公共事業に支えられてきた日本の建設業は現実の経済・社会においても大きな役割を果たしている⁵⁰」と評価をしている。そして、公共事業の縮減は、地域の建設業者の雇用や財務状況の悪化から倒産することで、地域社会の存亡にまで影響することを危惧している⁵¹。

また、鈴木博は、1990年代に公共事業が拡大していく過程において、「資本金10～100百万円未満の中小建設業者が増加し、地域の雇用増加に一定の役割を果たした⁵²」と評価している。しかし、その後の

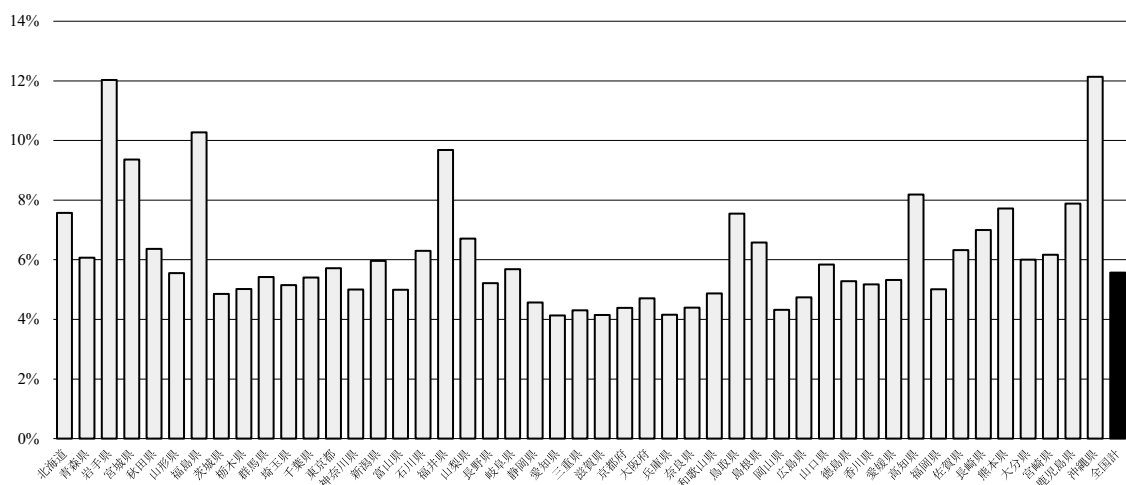
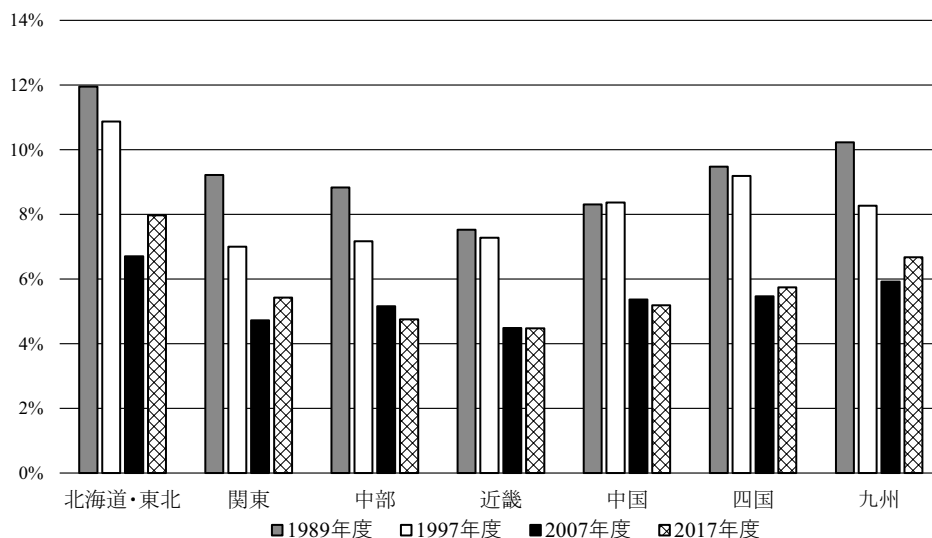


図4 経済活動別県内総生産における建設業の割合（都道府県別）：2017（平成29）年度

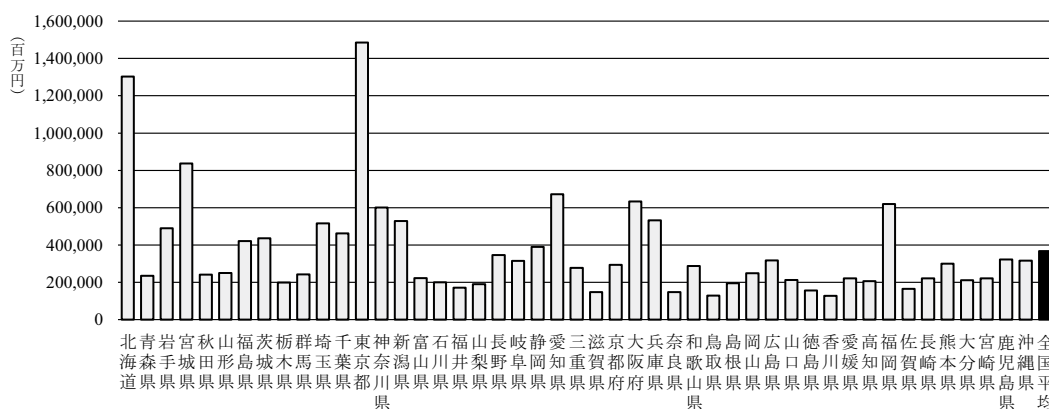
出所：内閣府経済社会総合研究所『県民経済計算』，各年を基に筆者作成。



(注：北海道・東北は、北海道・青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島・新潟である。関東は、茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川・山梨・長野である。中部は、富山・石川・福井・岐阜・静岡・愛知・三重である。近畿は、滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山である。中国は、鳥取・島根・岡山・広島・山口である。四国は、徳島・香川・愛媛・高知である。九州は、福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄である。)

図5 経済活動別県内総生産における建設業の割合（地域ブロック別）

出所：内閣府経済社会総合研究所『県民経済計算』，各年を基に筆者作成。



(注：推計対象は、鉄道および郵便を除く16部門である。)

図6 都道府県別実質投資額：2014（平成26）年度

出所：内閣府政策統括官編『日本の社会資本2017（改訂版）』，2018（平成30）年を基に筆者作成。

公共事業の縮小を予見しつつ、今後は公共事業の民営化やPFIの活用等を視野に入れ、地場の建設業者が中小業者同士のネットワーク化等を通じて、こうした分野でのノウハウを蓄積する等の経営努力が求められるとした⁵³。

このように、地方における建設業は、公共事業の恩恵をある程度受けているといえるが、現状のままではよいということではない。国土交通省が2011（平

成23）年に発表した「建設産業の再生と発展のための方策に関する当面の基本方針」によると、「地域社会の維持に不可欠な建設企業の再生」として、「地域建設業の疲弊が地域社会の衰退に繋がることを避けるためにも、地域建設企業自らの創意工夫や努力を前提としつつ、地域建設企業が担うことが望ましい事業については、従来にも増して地域建設企業に委ねる」ことが必要であるとしている。検討事項案

として、①地域建設企業が担う事業の安定的な確保、②ダンピング対策等についての地方公共団体等での実行の強化、③透明性を確保した地域維持型の契約方式の導入、④国等の支援による新事業発掘や事業化の促進、新分野進出支援を挙げている。

森は、こうした政策が打ち出された背景として、「これまでのように建設業の淘汰を市場に委ねていけば、地域社会への影響が深刻なものになる⁵⁴」としている。そして、建設事業の縮小にともなう企業淘汰を前提に、地域に必要な企業に公共事業の発注を行う必要があるとしている一方で、新産業への展開をいかに進めていくかが課題であるともしている⁵⁵。地域の建設業をどのように展開させていくかは多くの地域の将来を大きく左右するものであり、地方公共団体が公共事業を産業政策の枠組みの中で位置づけていくことが必要となるという⁵⁶。

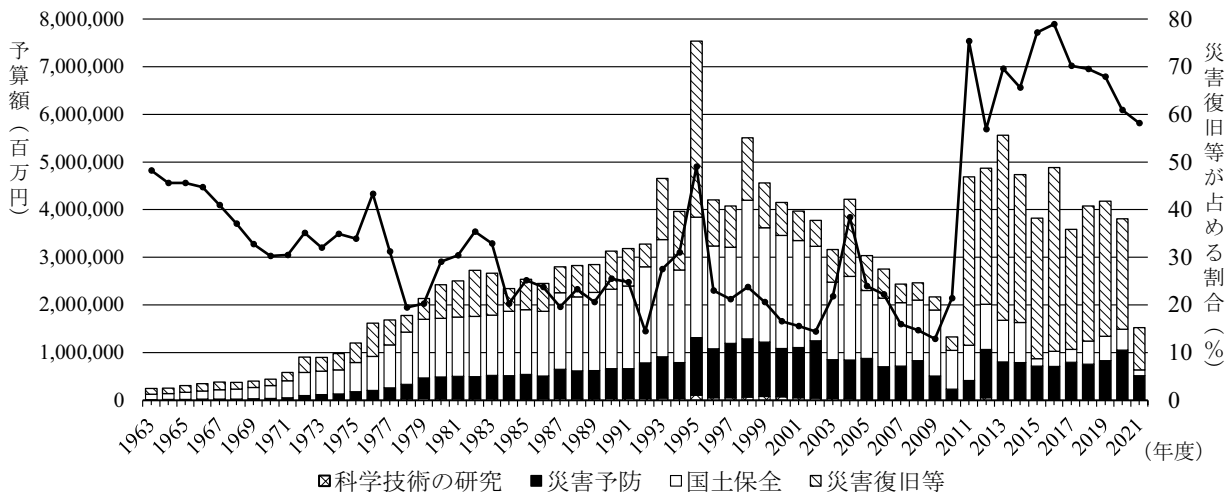
そういった視点から考えると、地域の産業を振興する方法として、地域にある農林業や商工業を活かしていくことが必要となろう。かつては、外部からの企業誘致が積極的に行われてきたが、それでは

不十分であることがこれまでの経験からみえてきた⁵⁷。そのためには、地域の産業を時代のニーズに合わせて展開する必要もある。

4.2 「災害の時代」における公共投資

今後の公共投資のあり方を検討するとき、自然災害のことを抜きにして議論することはできないだろう。平成時代は「災害の時代」とも呼ばれ、震災や噴火だけにとどまらず、多くの台風や豪雨、豪雪等の災害が発生した。この傾向は、令和時代に入っても続いている。

図7は国の防災関係予算額の推移である。これを見ると、2000年代はおおむね減額傾向にあることがわかる。2011（平成23）年の東日本大震災を契機として、防災関係予算は全体的に増加傾向にある。その内訳をみると、災害復旧費の占める割合が約60～80%を推移し、防災関係予算額の大半を占めていることがわかる。しかし、今後起きるであろう災害に対応するためには、防災や減災への投資をする必要があるだろう。ところが、2000年代以降、



(注1：補正後予算額〔国費〕である。ただし、2021〔令和3〕年度は速報値であり、当初予算である。)

(注2：2007〔平成19〕年度における科学技術の研究の減額は、国立試験研究機関の独立行政法人化によるところが大きい〔独立行政法人の予算は本表においては計上しない。〕)

(注3：2009〔平成21〕年度における災害予防の減額は、道路特定財源の一部が一般財源化されたことにともない、一部施策について防災関係予算として金額を特定できなくなったことによるものである。)

(注4：2010〔平成22〕年度における災害予防及び国土保全の減額は、「社会資本整備総合交付金」等の創設により、災害予防の一部施策や国土保全における補助事業の多くを当該交付金で措置することによるものである。)

図7 防災関係予算額の推移：1963（昭和38）～2021（令和3）年度

出所：内閣府編『令和3年版 防災白書』日経印刷，2021（令和3）年を基に筆者作成。

災害予防費や国土保全費が占める額は減少傾向にあることがみてとれる。特に、国土保全費は2010（平成22）年度以降も減少傾向にある。

また、少子高齢化による影響で社会保障関係費が膨らんでいることから、国の予算に占める防災関係予算のシェアも減少している。限られた財源の中で、災害に備えなければならないのが現状であるといえる。もとより自然災害が多い日本であるが、近年では毎年のように豪雨災害が多発しており、その被害額も小さくはない。大規模な災害に対する防災・減災対策を早急に講じていく必要があると考える⁵⁸。しかしその一方で、いつ起きるかわからない災害に備えることへの優先順位が下がらざるを得なくなる可能性もある。

5 公共投資への評価と今後の公共投資政策

公共投資が景気対策の中心として実施されたのは、将来の便益が大きい公共投資は公債を発行しても、世代間の公平からは正当化されるからである⁵⁹。そうした背景もありつつ、国は公共投資を積極的に推進してきた。地方公共団体も、補助金や地方交付税措置のある地方債等の財源を組み合わせる公共事業を進めてきた。ところが、国の財政が悪化する中で、地方公共団体も補助金や地方交付税による地方債の元利償還金の補填措置は期待できなくなってしまったのである。

そうした状況とは対照的に、地域の生活に根ざした社会資本の整備に対するニーズは高まっているといえる。また、学校や病院等で、更新時期を迎える施設の建替えが必要となってくる。財政再建が求められていく中で、どのように財源を確保するかは依然として課題が残るのである。

その解決のために、公共投資への評価が重要な役割を果たすのではないかと。そのときに、費用便益分析（Cost-benefit analysis）が有効的であると考えられる。この分析方法は、「社会的費用（cost）と社会的便益（benefit）を計測することで、当該事業によって社会全体としてどの程度の純便益が見込まれるのかを考察⁶⁰」するものである。プロジェクトの

費用とそれによる便益の比較から、プロジェクト推進の可否を判断することが可能となる⁶¹。

財政学の観点からみると、費用便益分析は「財政資金の効率的な使用によりわれわれおよびその子孫の生活水準の改善にどのような影響を及ぼすか⁶²」を考えるものである。民間企業の利潤最大化の目標を政府の支出活動にもあてはめようとするものである。政府支出の目標は、社会生産物の極大化（経済成長の促進）だけではなく、所得分配、経済安定も重要目標としてある⁶³。この分析方法は、公的事业や公共事業、ないし公共投資の分野に多く適応されている。

すでにこの手法は、多くの欧米先進国で採用されている。日本においても、1996（平成8）年12月に、「政府の行政改革委員会官民分担小委員会」により、行政が事業に関与すべきかどうかの基準が取りまとめられた。そこに、事業に予算をかけることのメリットを数字で評価する方法の導入が盛り込まれたことで、国や地方公共団体で積極的に取り入れようという動きがみられた。

具体的な導入例として、道路分野における整備の費用便益分析が挙げられる。ドイツでは、1986（昭和61）年から、道路・鉄道・水運に関する交通プロジェクトを対象とした費用便益分析を統一した方法で実施している⁶⁴。アメリカやイギリス、フランス等でも、道路ははじめとして公共事業の評価に導入されている⁶⁵。日本では、1997（平成9）年に、道路事業に関して国土交通省の基準に基づいた費用便益分析が開始された。

その一方で、分析に際する課題があることも事実としてある。また、教育や研究開発等についても試みがなされているが、予算の仕組みを大きく変える見通しは当面存在しない⁶⁶。しかしながら、A・C・ハーバーガー（Arnold C. Harberger）らの研究によって改善されつつあることも確かである。日本では巨額の長期債務残高が存在しており、公共事業の効率性が問われている中で、費用便益分析の重要性が高まってくるのが十分に考えられる。そのときに、ドイツで導入されているように、統一した方法を用いて費用便益分析を行える制度の構築も必要となる

のではないか。

また、公共投資政策を見直す際には、単純に低コスト化を志向することにとどまってはならないと考える。図8に示されるように、社会資本の効果は多岐にわたり、ストック効果とフロー効果が挙げられる。フロー効果は生産誘発効果も有しており、建設部門のみならず幅広い産業分野における生産を誘発することも期待できる⁶⁷。もちろん、効率よく資源を投入するために、優先順位を明確にし、地域住民のニーズに合致したものになるよう意識しなければならない。門野圭司は、民活に重点を置く関係で、公私分担の変化という意味で再編と捉えている⁶⁸。公共投資の再編を試みる中で、このような公私分担の変化にも注意しなければならないだろう。

おわりに

ここまで、日本における公共投資を中心に論じてきた。敗戦直後は復興の必要から、国土開発が最優先で進められてきた。その後、高度経済成長を経て、低成長時代を迎えたが、公共投資政策が止まることはなかった。しかし、平成時代に入ると、財政赤字の拡大や社会保障関係費の増大といった問題が、国と地方と関係なく重くのしかかってきたのである。

小峰隆夫は、平成時代を予想外に厳しかった時代

とし、この時代に日本が直面してきた課題は未解決のまま新たな時代に入っているという⁶⁹。現在の日本国内の状況をみるに、平成時代よりもさらに厳しい時代となる可能性も否定はできない。毎年のように発生する災害に加えて、新型コロナウイルス感染防止の対策で歳出が増えている傾向にある。国と地方公共団体が置かれた状況は厳しいといわざるをえない。財政面の制約から、大規模な公共投資は今後減少することも十分に考えられるだろう。しかし、そうした状況下でも、公共事業が不要であると考えすることは難しい。更新時期を迎えた社会資本の整備のために投資することが求められているからである。

このように、日本は財政改革を推し進めつつ、社会資本を整備していかなければならない状況にある。宮本は、財政改革の構想として、「公私両部門の再生⁷⁰」と「行政のあり方の検討と事務配分⁷¹」を1976（昭和51）年に提示した。後者に関しては、地方分権にも関連してくることであろう。

公共事業は地域性の高い事業であり、その運営において地方の裁量権が高まることは望ましいことであるといえる。維持可能な社会を実現させるためにも、地方分権の観点から公共投資あり方を検討することは必要であると考ええる。

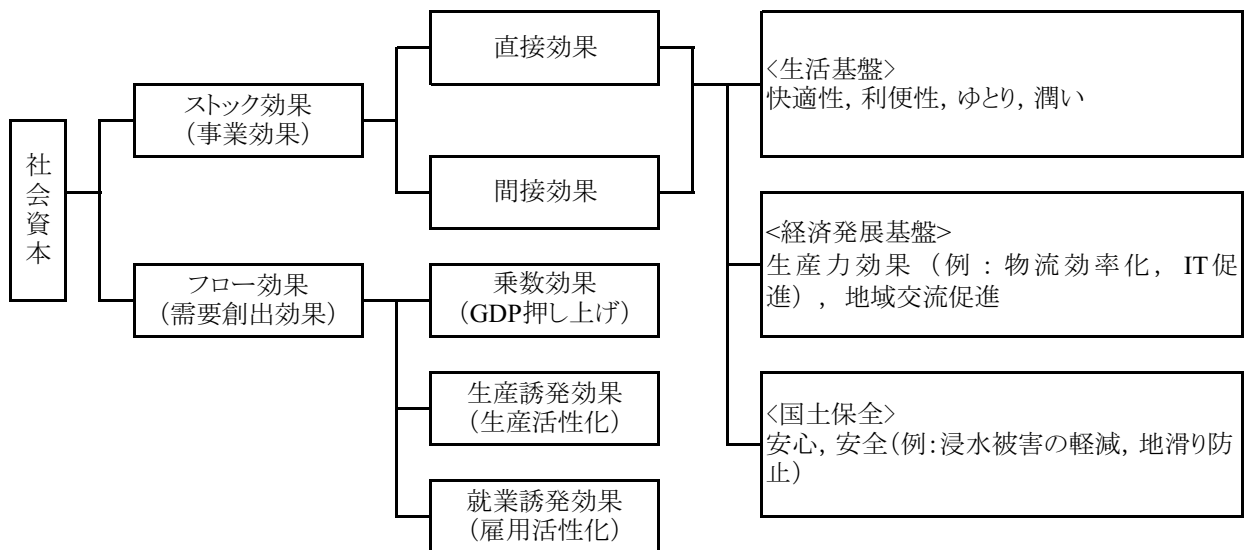


図8 社会資本整備の効果

出所：川口和英『社会資本整備と政策評価：NPMからPFIまで』山海道，2004（平成16）年，45頁。

注

- 1 W. Ronald Hudson, Ralph Haas and Waheed Uddin, *Infrastructure Management: Integrating Design, Construction, Maintenance, Rehabilitation, and Renovation*, New York: McGraw-Hill, 1997, p.1.
- 2 江尻良・奥村誠・小林潔司「社会資本の生産性と経済成長：研究展望」『土木学会論文集』第688号, 2001（平成13）年, 75頁。
- 3 Cesar Queiroz and Surhid Gautam, “Road Infrastructure and Economic Development: Some Diagnostic Indicators,” *Policy Research Working Paper Series*, No.921, Washington D.C.: The World Bank, 1992.
- 4 江尻・奥村・小林, 前掲論文。
- 5 吉野直行・中島隆信編『公共投資の経済効果』日本評論社, 1999（平成11）年。
- 6 同書, 74頁。
- 7 『公共事業をどう変えるか』岩波書店, 2001（平成13）年。
- 8 同書, 40～42。
- 9 山田明『公共事業と財政：戦後日本の検証』高菅出版, 2003（平成15）年。
- 10 同書, 96～97頁。
- 11 同書, 156～157頁。
- 12 吉弘憲介「第5章 公共事業, 不振と縮小の時代」, 井出英策編『日本財政の現代史Ⅰ：土建国家の時代1960～85年』有斐閣, 2014（平成26）年, 111～136頁。
- 13 同書, 133～134頁。
- 14 ロバート・D・パットナム (Robert D. Putnam) らが主張する「social capital」とは異なる概念となる。
- 15 中島富雄編『公共投資：その理論と実際』ぎょうせい, 1982（昭和57）年, 13頁。
- 16 同上。
- 17 Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958, p.83. (麻田四郎訳『経済発展の戦略』巖松堂, 1962 [昭和37]年, 145頁。)
- 18 Ibid., p.83. (同書, 145頁。)
- 19 Ibid. (同上。)
- 20 Ibid., p.84. (同書, 146頁。)
- 21 Ibid. (同上。)
- 22 山田明『公共事業と財政：戦後日本の検証』高菅出版, 2003（平成15）年, 33～35頁。
- 23 宮本憲一『社会資本論 [改訂版]』有斐閣, 1976（昭和51）年, 9頁。
- 24 宮本憲一「序章 社会資本論の現代的課題」, 森裕之・諸富徹・川勝健志『現代社会資本論』有斐閣, 2020（令和2）年, 1頁。
- 25 佐藤誠「社会資本とソーシャル・キャピタル」『立命館国際研究』第16巻第1号, 2003（平成15）年, 1頁。
- 26 川口和英『社会資本整備と政策評価：NPMからPFIまで』山海道, 2004（平成16）年, 41頁。
- 27 同上。
- 28 宇沢弘文『宇沢弘文 傑作論文全ファイル』東洋経済新報社, 2016（平成28）年, 163頁。
- 29 石川祐三「第1節 社会資本の分類と政府間の分担領域」, 池宮城秀正編『地域の発展と財政』八千代出版, 2000（平成12）年, 172頁。
- 30 A. J. Youngson, *Overhead Capital: a Study in Development Economics*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1967.
- 31 内閣府政策統括官編『日本の社会資本2017 (改訂版)』, 2018（平成30）年, 181頁。
- 32 宮本, 前掲書, 1976（昭和51）年, 3頁。
- 33 同上。
- 34 星野泉「戦後日本の財政政策 (上)」『自治総研』第505号, 2020（令和2）年, 5頁。
- 35 神野直彦・関口浩編『財政学五十年：佐藤進論稿集』礼文出版, 2008（平成20）年。
- 36 井堀利宏・川出真清「日本の財政政策：公共投資の評価」『経済研究』第52巻第1号, 2001（平成13）年, 16頁。
- 37 1990年代後半には, 公共投資が抑制された一方で, 社会支出が増大した。公共投資の抑制が求められていく中で, 批判的な文脈で「土建国家」という用語が使われた。この用語について, 井出英策は, 厳密な定義はないとしながらも, 「社会資本整備に重点を置く国家 (井出英策「序章 統治の全体像としての『土建国家』」, 井出英策編『日本財政の現代史Ⅰ：土建国家の時代1960～85年』有斐閣, 2014（平成26）年, 3頁。)」と定義している。
- 38 山田明「『公共事業と財政』再考(1)」『人文社会学部研究紀要』第19号, 2005（平成17）年, 12頁。
- 39 森裕之・鶴田廣巳「第1章 社会資本の歴史の変遷と現在」, 森裕之・諸富徹・川勝健志『現代社会資本論』有斐閣, 2020（令和2）年, 22頁。
- 40 森裕之「国土強靱化政策と地方自治：地方財政の視点から」『地域経済学研究』第35号, 2018（平成30）年, 3頁。
- 41 宮崎雅人『地域衰退』岩波書店, 2021（令和3）年, 45頁。
- 42 町田俊彦「公共事業・地方交付税削減下の石垣市財政」『専修大学社会科学研究所月報』第530号, 2007（平成19）年, 49頁。
- 43 森, 前掲論文, 2018（平成30）年, 2頁。
- 44 同論文, 3頁。
- 45 同上。
- 46 Craig Berry, Tom Hunt and Laura White, *Public infrastructure investment & business activity in the English regions*, Sheffield: Sheffield Political Economy Research Institute, 2015, p.4.
- 47 Ibid.
- 48 栗原伸一・霜浦森平「財政構造に関する住民意識の都市農村比較」『千葉大学園芸学部学術報告』第59号, 2005（平成17）年, 52～53頁。
- 49 同論文, 53頁。
- 50 森裕之「公共事業改革と地方財政」, 関西大学経済・政治研究所『セミナー年報2006』, 2007（平成19）年,

- 192頁。
- 51 同上。
- 52 鈴木博「公共事業の動向と地方建設業の課題」『金融市場』6月号, 1999(平成11)年, 12頁。
- 53 同上。
- 54 森裕之「地域主権改革の下で地方財政はどうなるのか: 公共事業との関連で」『建設政策研究』第4号, 2011(平成23)年, 16頁。
- 55 同上。
- 56 同論文, 18頁。
- 57 保母によれば, 企業誘致がすべて否定的である必要はなく, それは地域産業を補完する位置におくべきであるとしている。詳細は, 保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店, 1996(平成8)年, 153~154頁を参照されたい。
- 58 西川泰によれば, 水害は他の種類の災害と異質なものであるという。「大部分の種類の災害においては, 防災技術の進歩導入によって一方的に災害を減少せしめることができるが, 水害においては後述するように, 水害防止のための土木工事に膨大な経費を要することなどから, 水害防止事業が新しい型の水害を惹起せしめるという皮肉な性質を持っている(西川泰「日本における災害の変遷に関する研究」『国立防災科学技術センター研究報告』第2号, 1969年, 7~8頁。)」という。また, こうした性質が, 水害防災論が生まれる素地になっているとも指摘している。
- 59 井堀・川出, 前掲論文, 19頁。
- 60 川口和英『社会資本整備と政策評価: NPMからPFIまで』山海道, 2004(平成16)年, 118頁。
- 61 同書, 119頁。
- 62 佐藤進・関口浩『(新版) 財政学入門』同文館出版, 2019(令和元)年, 161頁。
- 63 同上。
- 64 川口, 前掲書, 140頁。
- 65 アメリカにおける道路事業への費用便益分析の適用に関しては, 以下の論文を参考されたい。
- Arnold C. Harberger, "Introduction to Cost-Benefit Analysis: Applications to Highway Projects," *USAID Project Evaluation Papers*, Los Angeles: University of California, 2009, pp.1-11.
- 66 佐藤・関口, 前掲書, 169頁。
- 67 川口, 前掲書, 45頁。
- 68 門野圭司『公共投資改革の研究: プライヴァタイゼーションと公民パートナーシップ』有斐閣, 2009(平成21)年, 95頁。
- 69 小峰隆夫『平成の経済』日本経済新聞出版, 2019(平成31)年, ii頁。
- 70 宮本, 前掲書, 1976(昭和51)年, 343頁。
- 71 同書, 344頁。

引用・参考文献

- Craig Berry, Tom Hunt and Laura White, *Public infrastructure investment & business activity in the English regions*, Sheffield: Sheffield Political Economy Research Institute, 2015.
- Arnold C. Harberger, "Introduction to Cost-Benefit Analysis: Applications to Highway Projects," *USAID Project Evaluation Papers*, Los Angeles: University of California, 2009, pp.1-11.
- Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958. (麻田四郎訳『経済発展の戦略』巖松堂, 1962[昭和37]年。)
- W. Ronald Hudson, Ralph Haas and Waheed Uddin, *Infrastructure Management: Integrating Design, Construction, Maintenance, Rehabilitation, and Renovation*, New York: McGraw-Hill, 1997. (笠原篤監訳『社会資本マネジメント: 維持管理・更新時代の新戦略』森北出版, 2001[平成13]年。)
- James R. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St Martins Press, 1973. (池上惇・横尾邦夫訳『現代国家の財政危機』御茶の水書房, 1981[昭和56]年。)
- Arnold Pico, Massimo Florio, Nico Grove and Johann Kranz, eds., *The Economics of Infrastructure Provisioning: The Changing Role of the State*, Cambridge: The MIT Press, 2015.
- Cesar Queiroz and Surhid Gautam, "Road Infrastructure and Economic Development: Some Diagnostic Indicators," *Policy Research Working Paper Series*, No.921, Washington D.C.: The World Bank, 1992.
- A. J. Youngson, *Overhead Capital: a Study in Development Economics*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1967.
- 池宮城秀正編『地域の発展と財政』八千代出版, 2000(平成12)年。
- 井出英策「序章 統治の全体像としての『土建国家』」, 井出英策編『日本財政の現代史 I: 土建国家の時代1960~85年』有斐閣, 2014(平成26)年, 1~24頁。
- 井堀利宏・川出真清「日本の財政政策: 公共投資の評価」『経済研究』第52巻第1号, 2001(平成13)年, 16~30頁。
- 宇沢弘文『宇沢弘文 傑作論文全ファイル』東洋経済新報社, 2016(平成28)年。
- 江尻良・奥村誠・小林潔司「社会資本の生産性と経済成長: 研究展望」『土木学会論文集』第688号, 2001(平成13)年, 75~87頁。
- 加藤一郎『公共事業と地方分権』日本経済評論社, 1998(平成10)年。
- 門野圭司『公共投資改革の研究: プライヴァタイゼーションと公民パートナーシップ』有斐閣, 2009(平成21)年。
- 金澤史男編『現代の公共事業: 国際経験と日本』日本経済評論社, 2002(平成14)年。
- 鹿野義夫編『公共事業』港出版合作社, 1955(昭和30)年。
- 川口和英『社会資本整備と政策評価: NPMからPFIまで』山海道, 2004(平成16)年。
- 栗原伸一・霜浦森平「財政構造に関する住民意識の都市農村比較」『千葉大学園芸学部学術報告』第59号, 2005(平成17)年, 47~57頁。

- 経済企画庁総合計画局編『今つくる明日への社会資本』大蔵省印刷局, 1991(平成3)年。
- 小峰隆夫『平成の経済』日本経済新聞出版, 2019(平成31)年。
- 佐藤進・関口浩『(新版)財政学入門』同文館出版, 2019(令和)年。
- 佐藤誠「社会資本とソーシャル・キャピタル」『立命館国際研究』第16巻第1号, 2003(平成15)年, 1~30頁。
- 神野直彦・関口浩編『財政学五十年:佐藤進論稿集』礼文出版, 2008(平成20)年。
- 鈴木博「公共事業の動向と地方建設業の課題」『金融市場』6月号, 1999(平成11)年, 8~12頁。
- 総務省(自治省)編『行政投資実績』, 各年。
- 総務省(自治省)編『地方財政白書』, 各年。
- 内閣府編『令和3年版 防災白書』日経印刷, 2021(令和3)年。
- 内閣府経済社会総合研究所『県民経済計算』, 各年。
- 内閣府政策統括官編『日本の社会資本2017(改訂版)』, 2018(平成30)年。
- 中島富雄編『公共投資:その理論と実際』ぎょうせい, 1982(昭和57)年。
- 長峯純一『公共インフラと地域振興』中央経済社, 2015(平成27)年。
- 西川泰「日本における災害の変遷に関する研究」『国立防災科学技術センター研究報告』第2号, 1969(昭和44)年, 1~20頁。
- 星野泉「戦後日本の財政政策(上)」『自治総研』第505号, 2020(令和2)年, 1~21頁。
- 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店, 1996(平成8)年。
- 保母武彦『公共事業をどう変えるか』岩波書店, 2001(平成13)年。
- 町田俊彦「公共事業・地方交付税削減下の石垣市財政」『専修大学社会科学研究所月報』第530号, 2007(平成19)年, 48~91頁。
- 宮崎仁編『公共事業と財政 上巻』財務出版, 1962(昭和37)年。
- 宮崎雅人『地域衰退』岩波書店, 2021(令和3)年。
- 宮島洋『高齢化時代の社会経済学:家族・企業・政府』岩波書店, 1992(平成4)年。
- 宮本憲一『社会資本論[改訂版]』有斐閣, 1976(昭和51)年。
- 宮本憲一「序章 社会資本論の現代的課題」, 森裕之・諸富徹・川勝健志『現代社会資本論』有斐閣, 2020(令和2)年, 1~15頁。
- 森裕之「公共事業改革と地方財政」, 関西大学経済・政治研究所『セミナー年報2006』, 2007(平成19)年, 191~208頁。
- 森裕之「地域主権改革の下で地方財政はどうなるのか:公共事業との関連で」『建設政策研究』第4号, 2011(平成23)年, 3~19頁。
- 森裕之「国土強靱化政策と地方自治:地方財政の視点から」『地域経済学研究』第35号, 2018(平成30)年, 1~10頁。
- 森裕之・鶴田廣巳「第1章 社会資本の歴史の変遷と現在」, 森裕之・諸富徹・川勝健志『現代社会資本論』有斐閣, 2020(令和2)年, 18~40頁。
- 山田明『公共事業と財政:戦後日本の検証』高菅出版, 2003(平成15)年。
- 山田明「『公共事業と財政』再考(1)」『人文社会学部研究紀要』第19号, 2005(平成17)年, 11~21頁。
- 吉野直行・中島隆信編『公共投資の経済効果』日本評論社, 1999(平成11)年。
- 吉弘憲介「第5章 公共事業, 不振と縮小の時代」, 井出英策編『日本財政の現代史I:土建国家の時代1960~85年』有斐閣, 2014(平成26)年, 111~136頁。