

公共事業改革の課題

中山 徹

公共事業のあり方を考える場合、公共事業量という量的側面と、公共事業の内容という質的側面を考えなければならない。その場合、前者は概ね事業費に該当するだろう。この小論では、そのような2つの視点から、この間、政府が進めてきた公共事業政策の特徴をとらえ、その上で、公共事業改革の方向性を考える。

1. 公共事業政策の量的側面から見た変化

(1) 橋本内閣の財政構造改革と公共事業

まず、公共事業の量的側面から見よう。これについては政府の政策が少し揺れた。最近、公共事業改革に取り組んだのは橋本内閣である。橋本内閣は、6大改革を掲げ、その中でも財政構造改革を最重点課題に据えた。その内容は、歳出の削減であり、その中心的な検討対象は、社会保障費と公共事業費であった。

財政構造改革で公共事業費をどのように扱おうとしたのだろうか。まず、財政悪化との関係では「景気対策のための公共投資の追加、その財源調達のための公債の発行が、この、急速な財政状況の悪化の大きな原因」（「財政構造改革を考える」財政制度審議会、1996年7月）としていた。そして「これまで景気対策のための公共投資の大幅な追加が行われてきたが、欧米諸国の経験にも照らし、こうした過度に財政に依存した経済運営については見直すべき時期にきている」（「財政構造改革特別部会最終報告」財政制度審議会、1998年12月）とし、公共事業費の削減を打ち出した。

政府はそれらの報告を受け、1998年度から

2000年度までを財政構造改革の集中改革期間とし、公共事業予算の削減を決めた。98年度当初予算（国の一般会計）では、公共事業関係費を、前年度予算費マイナス7%にし、99年度、2000年度も前年度比でマイナスにすると決めた。もう1つは、公共投資基本計画を見直したことである。それまでの公共投資基本計画では、1995年度から2004年度までの10年間で、630兆円の事業を行う予定であった。この期間を見直し、1995年度から2007年度まで、13年間の計画とした。ただし総投資額は630兆円のままである。

その結果、当初予算で見ると、98年度の公共事業費は、9兆798億円になった。これは97年度の公共事業費9兆8462億円と比べると7.8%の減であった。公共事業費が減少したのは87年度予算以来のことである。80年代は、臨調・行革の時期であり、公共事業費は81年度から83年度まで3年間据え置き、84年度から87年度まで減額されていた。そのことを考えると、当初予算で7%以上も、公共事業費が削減されたことは、大きな変化であったと見てよいだろう（表1）。

もちろんこの点だけで、公共事業費の削減を評価できない。そもそも95年度の公共投資（国内における行政投資の総額）は約50兆円であった。この事業費は、バブル崩壊後、急速に膨れ上がった結果である。たとえば80年度は27兆円、85年度は26兆円、90年度は36兆円であり、公共投資が年間50兆円という水準が異常である。従来の公共投資基本計画は、年間63兆円

表1 公共事業予算の推移(国の一般会計)

(億円、%)

年	当初予算		補正予算	補正後	
	公共事業費	対前年比	公共事業費	公共事業費	対前年比
1980	66554		1456	66554	
1981	66554	0	3458	66554	0
1982	66554	0	5204	66554	0
1983	66554	0	5689	66554	0
1984	65200	-2	3620	65200	-2
1985	63689	-2.3	5534	63689	-2.3
1986	62233	-2.3	7230	62233	-2.3
1987	60824	-2.3	17456	60824	-2.3
1988	72824	19.7	6006	72824	19.7
1989	74274	2	12015	74274	2
1990	74447	0.2	7985	74447	0.2
1991	78197	5	7538	78197	5
1992	81709	4.5	18289	81709	4.5
1993	86384	5.7	40459	86384	5.7
1994	89846	4	16246	89846	4
1995	93423	4	48305	93423	4
1996	97199	4	16019	97199	4
1997	98462	1.3	7836	98462	1.3
1998	90798	-7.8	58773	90798	-7.8
1999	95251	4.9			

億円の公共事業が追加された。国の一般会計で見ると、合計で5兆8773億円の補正予算である。この金額は史上最高である。

そのため98年度予算は補正を含めると、公共事業費が14兆9571億円になった。対前年度比は実に40.7%であり、当初予算が前年度比マイナスであることを考えると、異常としかいいようがない。ちなみにこの金額、比率とも過去、最高である。99年度予算は当初予算で9兆5251億円、それに98年度の第3次補正を加えると(第3次補正は15ヶ月予算という考えで行ったため)12兆4252億円となった。この金額は98年度当初予算の36.8%増である。

の事業費を目標としており、異常に膨らんだ事業費を、さらに膨らまそうとしていた。財政構造改革で変更した目標値は、平均すれば年間約48兆円である。年間63兆円という異常な目標値を下げたとは言えるが、下げた所がバブル経済後に膨らんだ水準である。そのためまだこれでも過大である。

しかし政府が、公共事業予算の削減に踏み込んだ点を見ておく必要がある。

(2) 小渕内閣の経済対策と公共事業

それに対して経済界の反発は極めて大きかった。80年代の臨調・行革は、バブル経済が本格化するまでの数年間、公共事業費の実質的な削減へと踏み込んだ。しかし財政構造改革はそのようには進まなかった。それだけ日本経済全体が公共事業に深く依存しつつあるといえよう。

まず、政府は98年度予算が実施されて早々に、補正予算を余儀なくされた。98年4月に総合経済対策がとられ(第1次補正)、公共事業が全体で7兆7000億円追加された。11月には緊急経済対策(第3次補正)がとられ、8兆1000

さらに小渕内閣は、緊急経済対策の中で、1999年、2000年中に景気を回復軌道に乗せるため、公共事業の拡大を行うとした。そのため財政構造改革法の凍結も明記された。

小渕内閣は経済戦略会議を設置したが、その最終答申(1999年2月)の中で、公共事業の再拡大をどう合理化しているのだろうか。経済戦略会議は、今後10年間で3段階に分けている。第1期間は、1999年から2000年で、バブル経済の集中的清算期間。第2期間は、2001年から2003年で、成長軌道への復帰と経済健全化期間。第3期間は、2003年以降で、財政再建、構造改革による本格的再生のための期間である。

そして各々の期間と公共事業費の関連を見ると、第1期間では、「景気回復と金融システム安定化を最優先した財政金融政策の運営」を行うため、公共事業費の拡大が必要としている。そして第3期間は、「財政再建に向けた中期的取り組みを着実に実施する」ため、公共事業費の圧縮を視野に入れている。その間の第2期間は、「財政政策は景気中立的運営」としており、第1

特集・公的サービスと民主的行政改革

と第3の中間的色彩である。

つまり経済戦略会議は、経済運営を3期間に分けることで、当面、公共事業の拡大を合理化してしまった。もちろん将来的には削減を臭わせているが、具体的にはその時点で考えようと言うことであり、その保障はない。

以上の変化を見ると、公共事業予算の当面削減は、ごくわずかの期間で跡形もなく消え去り、公共事業費の拡大へ振り出しに戻った。しかも記録づくめの拡大である。揺れは短期間に止まらざるを得なかったわけである。

2. 公共事業の質的側面

次に公共事業の質的側面、どのような内容の公共事業を、政府は重視しているのだろうか。

橋本内閣は、公共事業改革の方向性として「経済構造改革に資する分野等への投資の重点化」(前出「財政構造改革を考える」)を明確にした。そして国が重点的に負担するのは、広域的な事業、ナショナルミニマムの達成のために必要な事業、ナショナルプロジェクトに関する事業と、3分野をあげた。具体的には、国際空港や高速道路、拠点港湾の整備などである。そのような社会資本整備が、経済構造改革に役立ち、日本の国際競争力の強化につながるとした。誤解を避けるために申し添えれば、ナショナルミニマムの達成のために必要な事業をわざわざ上げているのは、ナショナルミニマムを超えるものについては、自治体や受益者が負担せよ、ということである。

この考え方は小渕内閣でも変わっていない。たとえば経済戦略会議の最終報告では、公共事業の「思い切った重点化」に取り組むとし、「国際競争力の強化につながる空港、港湾等への集約的・集中的投資」、「全国的規模で人、物、情報の移動を活発化させるネットワーク型インフラの整備に重点的に取り組む」としている。その反対に「事実上中小・地元建設企業向けの雇用対策となっている事業の比率」は低下させる

べき、とわざわざ述べている。

先だって発表された「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」(経済審議会答申、1999年7月)でも同じことが述べられている。公共事業の質的側面については、政府の考えは一貫しており、量的側面とは違っている。

また中央官庁の再編も具体的に動いている。公共事業関係では、とかく批判の大きい国土交通省が計画されている。これは国土交通省で公共事業の総枠を確保し、その上で上記の視点に沿い、公共事業の効率的な運用を図ろうとするものに他ならない。

3. 公共事業政策と国民経済、国民生活

結局、財政構造改革以来、公共事業をめぐって大騒ぎしてきたが、政府の政策をめぐってはつきりしたことが2つある。1つは、政府や経済界は公共事業費の削減を図れない、ということである。もう1つは、公共事業の内容を、国際空港、拠点港湾、高速道路などに重点化しようとしている点である。ではそのような政策を進めることが、国民生活や国民経済にとってどのような事態をもたらすだろうか。

まず1つめは、財政再建が限りなく不可能になることである。公共事業財源の大半は借金である。公共事業を拡大しながら、財政再建を行うのは不可能である。この点については、「経済」1999年8月号で垣内氏、橋本氏が詳細に検討している(「経済再建と両立してこそ財政は再建できる」)ので、そちらを参照されたい。

2つめは、景気回復につながらないということである。公共事業の経済効果は、大きく2つある。1つは、工事によってもたらされる効果で、もう1つは事業終了後にもたらされる効果である。景気対策で公共事業を増やすのは、主として前者の効果に期待しているからである。しかし最近、この効果は顕著に低下している。この間取られた一連の施策では、とりえず公共事業を拡大するから、その間に企業の業績回

復と企業体質の改善を図れとしている。しかし公共事業を拡大しながら、公共事業依存体質から脱出せよというのは明らかに矛盾している。

一方、企業が進めている体質改善はリストラである。また政府が打ち出している一連の景気対策は、そのリストラを側面支援するものである。政府が景気回復と大手企業の業績回復と同一視している限り、失業率の改善、個人消費の拡大は図れないだろう。そのため一部の企業は業績が回復するかもしれないが、国全体の景気はいつまでたっても回復しないだろう。そうなれば公共事業予算というカンフル剤を打ち続けなければならない。

3つめは、そのような公共事業拡大策を続ければ続けるほど、国民生活が確実に低下することである。来年スタートの介護保険を見れば明らかのように、日本の社会保障予算は明らかに不足している。本来、日本の経済規模、財政規模から見て、必要な社会保障予算が確保できないのは明らかにおかしい。その原因は、先進国の中で、桁外れに巨額な公共事業予算に財源が食われているからである。にもかかわらず公共事業予算の確保を最優先すれば、それでなくても貧困な社会保障予算をさらに削減しなければならない。

4つめは、そこまでして進めようとしている公共事業、とりわけ政府が重点化しようとしている大型公共事業、これが長期的に見ても経済の発展にあまり役立たないということである。この点については様々なところで指摘されている。たとえば国際的な企業に勝つため各自治体は様々な開発を行ってきた。東京湾では千葉の幕張、東京臨海副都心、横浜のみなとみらい21、大阪湾では、大阪府のりんくうタウン、大阪市のテクノポート21、神戸市のポートアイランド、いずれの開発も企業進出は予定を大幅に下回っている。全国で取り組まれた工業団地の計画やリゾート開発も同様であり、物流の改善と称して取り組まれてきた拠点港湾の整備もあま

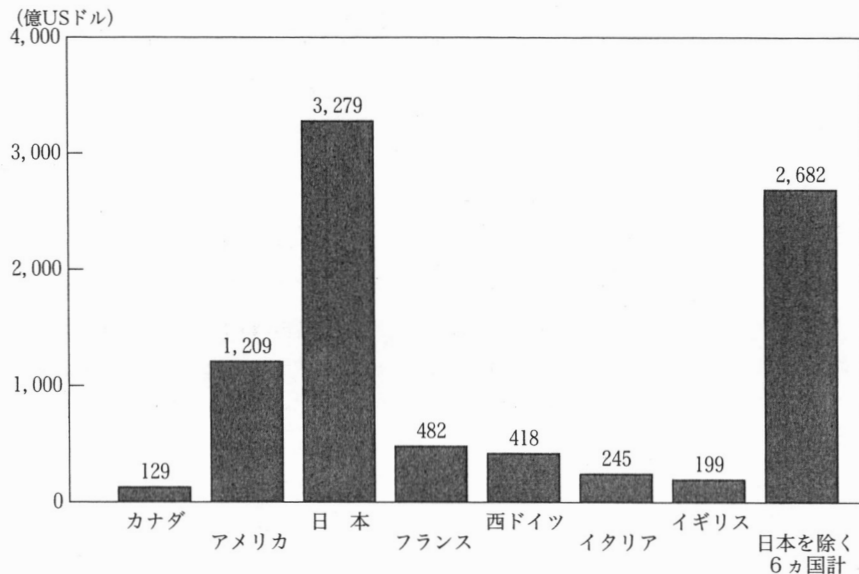
り活用されていない。公共事業を行っても、それが利用されなければ、地域経済の活性化、高度化、国際化には全く役立たない。

5つめは、政府が言うような公共事業の重点化を進めれば、庶民が望む社会資本整備が進みにくくなることである。政府が重点化を図ろうとしているのは、先に述べたように、国際空港や拠点港湾、高速道路である。しかし庶民が求めている社会資本整備の内容は、下水道の整備、生活道路の整備、公的住宅の供給、高齢者福祉施設の拡充、保育所の整備などである。政府の考えでは、そのような社会資本整備は自治体が進める分野となる。ところが大半の自治体も、政府と同じように大型公共事業に熱心である。そのため政府が補助金などの削減に動けば、それらの整備はたちまち滞るであろう。またたとえ自治体がそれらの整備を熱心に進めようとしても、現状の税制では自治体に十分な財源が保障されていない。

全体的に見れば、政府が経済戦略会議や産業再生法案で示している方向は、新保守主義的な政策である。規制緩和による弱肉強食の世界、社会保障の削減、不安定就業層と失業率の拡大等が避けて通れない。その上、日本では、新保守主義的政策とは一致しにくい公共事業の拡大が同時に進められようとしている。渡辺治氏は、日本の本格的な多国籍化の進展と共に、公共事業の削減が、経済界の側から提起されるとしている(「日本社会の対抗と構想」大月書店、1997年)。しかし対外的には多国籍化しつつも、国内的には公共事業に依存するという日本経済の特異性もありえる。公共事業依存という体質を内に秘めた新保守主義と言えようか。そのようになるのは、経済界にとってその方が政治の安定と言うことも含めて、トータルで利益が大きくなるからである。一方、国民には、新保守主義による攻撃に加え、公共事業の拡大による負担が二重にかかる。政府の公共事業政策が最近、示したのは、このような構図ではないだろうか。

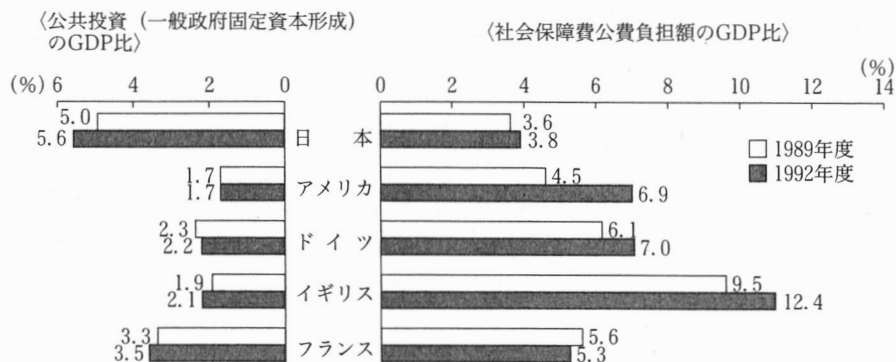
特集・公的サービスと民主的行政改革

図1 一般政府固定資本形成の金額 (1995年)



(注) アメリカ、西ドイツ、イギリスの95年は94年の数値。
(出所) OECD "National Accounts, 1985-95" から作成。

図2 公共投資と社会保障負担額の比較



(出所) 『労働運動』1997年12月臨時増刊号より転載。

4. 公共事業改革の方向性

では公共事業のあり方をどのような視点から見直すべきだろうか。

1つめは、公共事業費の総額削減である。日本の公共事業費は他の先進国と比較しても異様に巨額である。たとえば1995年の値を見ると、

日本の公共事業費 (一般政府固定資本形成) は3249億ドル、アメリカは1209億ドル、フランスは482億ドル、イギリスは199億ドルである (図1)。人口規模、国土面積から考えて、あまりにも巨額である。一方、公共事業費が巨額であるため、社会保障費の公費負担額が非常に少ない。公共事業費の方が多くなっている国は先

進国の中で日本だけである(図2)。公共事業、とりわけ大型公共事業が経済的なムダを作り出している一方で、高齢化社会に向け福祉施策の遅れが指摘されている。大型公共事業の削減を中心に公共事業費を削減し、その財源を社会保障費等、国民生活向け予算に振り替えることが、公共事業改革の最重要課題である。

2つめは、公共事業内容の見直しである。政府は経済構造改革に資する公共事業を重点化しようとしているが、すでに見たようにそれらが経済的に役立つとは言い難い。むしろ庶民生活の向上を考えると、公共事業の重点を改めるべきである。この場合、2つの視点が重要である。

1点めは、従来から言われてきたように日本の公共事業は生産基盤、たとえば港湾、工場団地や高速道路の整備に偏りすぎている。そこで生活基盤整備、たとえば住宅、公園、下水道や生活道路の整備をより重視すべきである。

2点めは、たとえ生活基盤整備に関わる公共事業であっても、ニュータウン建設や郊外に造る公園のような開発型公共事業は、極力控えるべきである。むしろ今、庶民が暮らしている市街地の改善を主たる目的とする改善型公共事業を重視すべきである。

3つめは、公共事業を進める行政機構、財源の見直しである。この点で政府が進めようとしているのは、大型公共事業に重点化を図り、そ

れを効率よく進めるため、国土交通省を作り出すこと、その他の公共事業は自治体の責任とするが、財源の保障はしない、ということである。改革の方向性はこれと反対になる。まず公共事業の重点化を先に述べたようにし、その主体として自治体を位置づける。そしてそれに必要な財源と権限を自治体に移譲する。国が事業を進める公共事業はできるだけ少なくし、国は自治体間の連絡、調整的な機能を重視する。

4つめは、市民参加、情報公開である。公共事業がここまで庶民の要望と食い違ってしまったのは、公共事業の決定、進め方に、庶民の意見が反映されなかったからである。たとえば長良川の河口堰や諫早湾の干拓で公共事業の再評価が問われた。そこで政府は公共事業の再評価に着手した。建設省も98年度に5204件にも及ぶ事業の再評価を行った。ところがその再評価の結果は、中止が9事業(0.1%)、休止が25事業(0.5%)、継続が5170事業(99.3%)である。庶民の意見を反映させない見直しなら、何回やっても結果は似たようなものだろう。公共事業のありかたを庶民の立場から見直すためには、市民参加が不可欠である。また庶民が公共事業のありかたに対して的確な判断を下すためには、情報の公開が必要である。

(奈良女子大助教授)