

## 【巻頭言】

# これからの社会資本整備

林 宏 昭\*

(関西大学経済学部教授)

## はじめに

2009年に発足した民主党政権では「コンクリートから人へ」というスローガンのもとで様々な政策が提示された。しかしながら、八ツ場ダムなどいくつか継続中の事業が停止されたものの、必ずしも公共事業削減の方向性は明確ではない。また、子供手当など新たな政策が展開され、「事業仕分け」を通じた財源確保が注目を集めたが、包括的な公共事業の見直しは進んでいない。

日本では、バブル崩壊後の長期化する経済低迷の中で、1990年代中頃に公共事業費が拡大したが、その後は縮小され対GDP比で見ると欧米諸国とそれほど大きな違いはなくなっている。本稿では、少子高齢化が進行し、人口減少が現実のものとなってきた今日、社会資本整備にはどのような取り組みが必要であるのか、いくつかの視点から検討してみたい。

## 1. 社会資本整備の動向

社会資本整備には二つの側面がある。一つは、生活の利便性や生産力の向上を目指す社会資本整備である。もう一つは、景気対策としての「公共事業」で、短期的な需要拡大による経済効果が期待される。もちろんこの二つは必ずしも明確に区分されるものではなく、たとえば景気対策としての実施であっても、利便性や生産性の向上が実現されるもののほうが望ましい。

日本では第2次大戦後、欧米に比較して社会資本が立ち遅れていることが課題となり、その整備が進められる。その一例が道路整備で、1954年には揮発油税（ガソリン税）が道路整備の特定財源とされ、モータリゼーションの進展への対応が図られる。2009年にこの道路財源としてのガソリン税の上乗せ分（暫定税率）の是非についての議論があったことは記憶に新しい。1970年代のオイルショックまでは、日本の経済成長はめざましく、財政も収支が均衡しているなかでの社会資本整備が続けられる。また、名神・東名といった大都市間を結ぶ高速道路、旧国鉄の東海道・山陽新幹線の建設など、財政投融资制度という政府が管轄する金融制度を活用した整備も進められる。これらはいずれも、経済成長に伴って生活の利便性や

\* 1958年生まれ。1981年関西学院大学経済学部卒、1987年関西学院大学大学院経済学研究科単位取得。博士（経済学）。帝塚山大学経済学部助教授等を経て、現在関西大学経済学部教授。専門：財政学・地方財政学。主な編著書は『世界はこうして財政を立て直した』（共編著、2001年、PHP総合研究所）、『これからの地方税システム—分権社会への構造改革指針』（2001年、中央経済社）、『どう臨む 財政危機下の税制改革』（2002年、清文社）など。日本財政学会、日本地方財政学会、日本経済学会等に所属。

生産性の向上のために必要とされた社会資本整備であった。

これに対して、1973年のオイルショック以降、経済が不況に陥った時には、社会資本整備の景気対策としての意味合いが強くなってくる。1990年代には公共事業費の大幅な拡大が見られるが、これには大きく二つの要因があった。

一つは、対アメリカの関係で内需拡大が求められたことであり、もう一つはバブル崩壊後の景気対策としての公共事業である。1980年代後半、日本はバブル経済に突入するが、1990年の「日米構造改革協議」において、日本の内需拡大のためにそれ以降10年間で総額430兆円（後に620兆円）の公共投資を行うことが定められる。91年頃のバブル崩壊以降、もう一つの要因である景気対策が求められるのであるが、公共事業の拡大自体はすでに定められた路線であった。

国民経済計算では、「一般政府の総固定資本形成」が公共事業にほぼ相当する。日本では、このGDPに占める割合は1993～96年度に6%台、それ以降2000年度までも5%台で推移している。欧米諸国におけるこの比率は比較的高いフランスやスウェーデンで3%台、イギリス、アメリカ、ドイツの各国では2%台で推移しており、90年代前半の日本は国際的に見て公共事業のウェイトが突出して高い状況にあったと言える。その後、90年代後半には、地方による公共事業の支出が抑制されるようになり、5%台へと低下する。2000年代に入ってから、小泉政権下での構造改革が進められたこともあってこの比率は急速に低下し、2006年には3.2%、それ以降07年が3.0%、08年が3.2%となっている。それでも英米よりは高い比率になっているが、冒頭の「コンクリートから人へ」のかけ声はこのような状況下でのものである。具体的に、この比率をどこまで引き下げるかについての明確な目標は示されていないし、そもそも日本では社会資本整備に充てる経費は現状より減らしてよいのかどうかの検証も進んでいない。

## 2. 地方の社会資本整備

日本では、戦後の高度成長期に名神、東名高速道路や新幹線などいわゆる“太平洋ベルト地帯”を中心に工業化が進む。一方、高度成長後には、「均衡ある国土発展」を目指して地方圏での開発や高速道路網の整備が進められる。

地方財政を通じた公共事業は、国の財源に依存して実施されることが多い。これには、個々の事業ごとにその一定割合を国が補助金として交付し、残りの財源を地方団体の税収と地方債の発行によって調達するケースと、地方交付税によって対応してきたケースがある。後者の地方交付税によるものを簡単に説明すると以下ようになる。

地方の財政はそれぞれの地域からの税収によって運営することが原則である。しかしながら日本では地方団体は非常に幅広い行政分野を担当しており、その財源の全てに地域からの税収を充当することが不合理なものも存在する。そこで、国が事業費の一定割合を負担する補助事業とそれ以外の単独事業とに区分されている。地方団体は、補助事業については補助金を除いた額、単独事業についてはその全額を自ら調達する必要がある。一方、日本では地方税制は全国的に画一的な仕組みで課税されているために、その税収の多寡は基本的に地域の経済力を反映したものとなる。そこで国が標準的とする行政水準とそれに要する経費を定めて、税収の不足分を補うのが地方交付税である。

1990年代の各地域での公共事業の拡大は、この地方交付税を活用することで実施された。つまり、標準的な行政需要とは別にその経費もしくは事業に伴って発行する地方債の元利償還費を地方交付税算定の対象とすることで地方の単独事業としての公共事業が追加された。

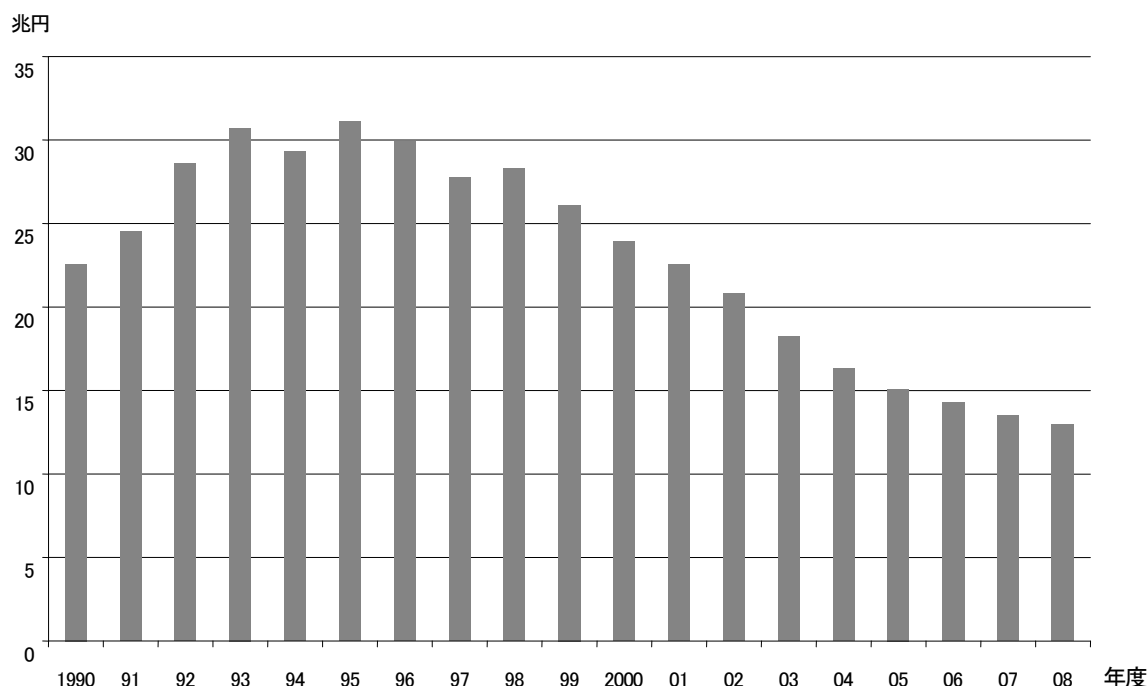
当時、このようなかたちでの地方交付税の拡大は本来用途の限定されない一般財源である地方交付税が用途が限られた特定補助金化しているとして批判もあった。地方の運営に必要な財源と地方税収の差を埋めるための地方交付税はその仕組み上、90年ごろのバブル経済のもとで税収が拡大した時期には減少するはずであった。しかしながら、実際には拡大し、その結果さまざまな形で地方財政運営の重荷となってくる。

図1は1990年代以降の地方による普通建設事業費の推移を示したものである。90年代前半は地方を通じた公共事業が拡大され、1990年代半ばに30兆円に達する。大都市圏の都市ではこの時期に予定よりも速いスピードで下水道整備が進むといったプラスの効果も生じたが、一方で地方圏では、リゾート開発の失敗などマイナスの遺産を残した事業も存在する。

90年代後半になってくると、地方への補助金を通じた公共事業は縮小されるようになり、2000年度頃からは地方交付税の抑制もはじめられる。さらに、小泉政権下で実施された“三位一体改革”では、国から地方への補助金のカットとともに所得税から住民税への税源移譲が行われたが、国が国債を発行して配分していた地方の公共事業に対する補助金は税源移譲の対象とはならず、また地方交付税についても上記の追加的な事業への対応分も含めて全体的に圧縮されたことから、多くの地方団体で財源不足が主張されるようになる。

地方の普通建設事業費は2008年度には約13兆円とピーク時の2分の1以下に減少する。日本では、国全体の政府による固定資本形成の対GDP比が他の先進諸国と比較して高く、それが近年低下して欧米の水準に近づいてきている背景にはこのような地方の公共事業の減少があるということである。

図1 地方の普通建設事業費の推移



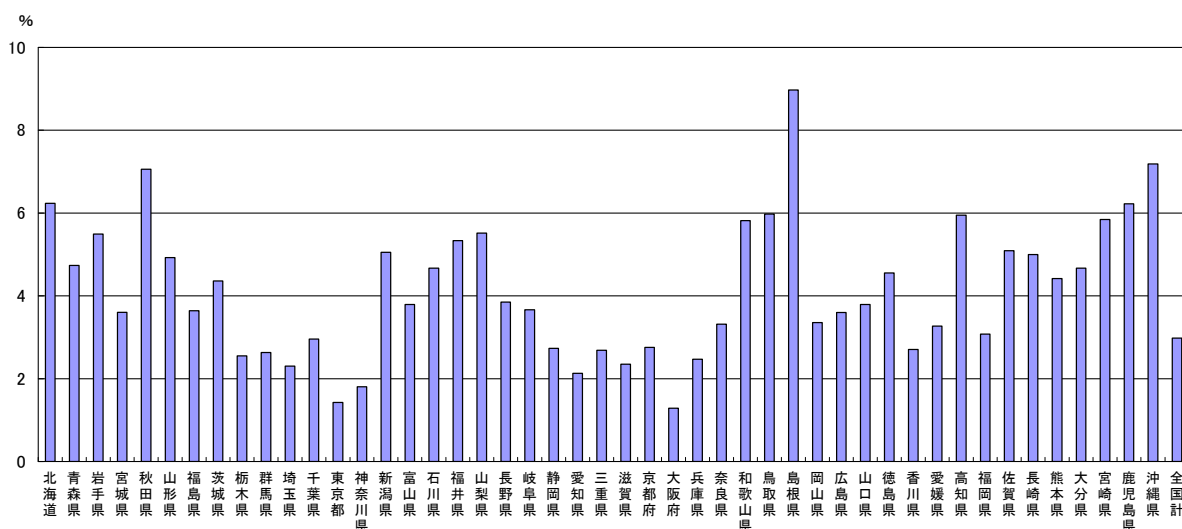
資料) 『地方財政統計年報』

図2は、2007年度の『県民経済計算』に基づいて、県内総生産（国のGDPに相当）のうち、政府による固定資本形成（公共事業）が占める比率を県別に求めたものである。この割合が高いほど地域経済の公共事業への依存の度合いが高いことを意味している。

県別には10%を超える島根県が最も高く、沖縄県、秋田県、北海道、鹿児島県といった地域で高くなっている。これに対して東京都、大阪府、神奈川県、愛知県といった大都市圏ではこの比率が低くなっている。

市場経済の動きだけでは所得分配が不平等なものになり、その結果最低限の所得さえ獲得することができない状況が生じる可能性がある。そのため、財政を通じた所得再分配は政府にとって重要な機能の一つである。この所得再分配は一般に高所得者から低所得者に対するものと理解されるが、日本では地域間での再分配も大きな役割を果たしてきた。日本では上述した地方財政の仕組みから、各地域ごとの税収と比較して、国庫支出金や地方交付税を加えた支出の方が大きくなる。言いかえると、地方税収だけで運営されている地方団体は存在しない。その中で、国からの資金移転が相対的に少ない地域から多い地域への再分配が行われていることになり、一般的にそれが多い地域では、図2で示されたように地域経済に占める公共事業（一般政府固定資本形成）のウェイトが高くなっている。

図2 都道府県別一般政府固定資本形成（2007年度）



資料) 『県民経済計算年報』

つまり、地方で実施する公共事業に対する国からの財政支援は、地域間の再分配において重要な役割を果たしているということである。分権社会の実現が叫ばれる現在、このような仕組みをどこまで残すのかについての検討が不可欠である。その際にポイントになるのは、社会資本整備について、いわゆるナショナル・ミニマムが達成されているかどうかである。おそらく、これについての評価はどの地域の観点から見ると異なるだろう。

総務省の統計によれば、全国の主要道路の舗装率（2007年）は97%で最も低い県でも90%を上回っている。一方、下水道の人口普及率（2007年）は全国で71%である。東京、大阪、名古屋の大都市圏では

90%を上回っているが、10%台の県を含めて50%を下回っている県が12ある。また都市圏では人口1人当たりの公園面積は他の先進国と比べて狭く、まだ不十分という判断もあり得る。しかしながら、人口減少が現実のものとなっている今日、人が生活する場所を全てカバーすることには無理があり、改めて今後整備しなければならない社会資本の範囲について検討すべきである。

### 3. これからの社会資本整備

教科書的に公共財を定義すると、消費（利用）が競合せず全ての人が等しいサービスを受けることができること、そして、料金を支払わない者を消費（利用）から排除するという排除原則が適用できないことという二つの特性を併せ持つ財・サービスとなる。

社会資本は広く国民（住民）が利用するものであるが、料金を課して運営するものと、税を財源として整備するものとに区分することができる。料金を課している社会資本には、鉄道、現在無料化が検討されているが高速道路、などがある。これらはいずれも消費（利用）量に応じて料金を支払わなければならない。つまり、サービスの特性としては、民間財としての供給が可能ということである。水道や下水道といった生活に密接に関連したインフラの整備と運営も、多くは公営企業で料金収入による独立採算を原則としている。

それにもかかわらず、これらが公的に整備、運営されている一つの理由は、初期投資が巨額であるため民間企業では当初の資金調達が困難ということである。また上下水道のように整備がなされないと公衆衛生や環境面で支障が生じるものについては、政府が主導して進める必要があった。

鉄道については、日本では地下鉄を除いて民間企業による運営が主流である。ただし、国鉄がJRに移行したように、建設時には公的に運営されていたものが民間企業として引き継がれたものもある。高速道路についても同様で、公団は株式会社へと移行している（現在検討されているような無料化が行われる場合には、再び公的な責任での運営になるということである）。このような公設民営は、他の社会資本でも実施されるが、建設事業に要した費用が運営費の枠外に置かれるケースと、建設に際して生じた債務を引き継いで運営しなければならないケースとがある。たとえばJRの場合は、民営化に当たって旧国鉄債務は切り離され、税による利払いが行われている。

高速道路にせよ下水道にせよ、現在は料金によって新たに生じる建設費を回収するというシステムは、それが可能な規模の人口が存在する大都市圏でしか成立しない。住民が密集している都市圏でのインフラは対象人口が多く利用量も大きくなるため減価償却費のかたちで建設のための借入れに対する利子や償還費を確保することができるが、人口密度の低い地方圏では、大都市圏と同じ内容のインフラ整備を行ってもそのコストの回収は困難である。

しかし一方で、上記のように都市圏では整備が進んだ社会資本であっても、地方圏ではまだ十分な水準に達していないものも存在し、依然として整備の必要性は残されている。しかしながらその整備にあたっては、人口密度の高い都市圏と同じ質や規格のものを導入する必要はなく、目指すべき効果に合わせて事業ごとに検討すれば良い。

これからの社会資本整備に関しては、新たな建設とは別に更新を含めた維持管理が必要である。1960年代から整備されてきた社会資本は、すでに建設から40～50年が経過し、設備の更新や建替が必要になっている。2009年度の『国土交通白書』では2011年から50年までの間に、社会資本の更新のために190兆円の財源が必要とされており、これをどのように進めていくかも大きな課題である。

社会資本の整備と維持を公共部門が担当するものである限り、その建設資金は国債もしくは地方債（公営企業債）の発行による調達の基本である。要はその利払いや償還のコストをどうするかである。これまでのような霞ヶ関で考える国土開発や、あるいは地域間の再分配的な補助金政策ではなく、地域の負担も伴いながら地域で決めることを原則とすべきである。料金によって運営されているものは料金収入が基本となるが、先にも述べたように、地域の状況によって回収が可能な金額は異なる。特に利用者人口の少ない地方圏では都市部と同じ仕様の設備ではなく、地域特性に適した対応を図るべきである。それでも回収は、困難であれば税を充てることになるが、その場合も限定したエリアの税か、あるいはナショナル・ミニマムの維持のために国税からの支出とするのかを決めておかなければならない。

2010年10月に行われた特別会計の事業仕分けでは、いわゆるスーパー堤防のことが話題になったが、スーパー林道や高規格道路など、計画自体がかなり以前に策定され、その後も継続されている事業は数多い。いわゆる右肩上がりの経済環境では「とりあえず」の借入れがあってもGDPの拡大とともに償還が可能であった。しかし、人口減少が現実のものとなってきたこれからの日本では、必要不可欠な整備と更新を明示し、それに要する経費をどのように償還していくのかを前もって計画しておかなければならない。改めて、社会資本整備の包括的な計画が必要ということである。そしてそれは、税であれ料金であれ、地域の負担を原則としつつ、どれだけを国による財源保障の対象とするのかを明確にした分権社会に対応したものにしなければならない。