

■ 書評

書評 山田明著『公共事業と財政 戦後日本の検証』

平 剛 (立命館大学大学院)

公共投資の抱える課題およびそのあり方については、これまで多くの議論がなされてきた。現在の小泉政権においても、2001年6月の「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）」において効率性の観点からその見直しが提起されており、2002年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（2002）」でも引き続き改革の重要性が強調されている。これまでの取り組みの成果として、2003年4月の「経済構造改革の成果と進捗状況」では、「最近5年間で公共工事コストを18.4%削減」、「再評価により230事業を中止」等を挙げているが、その評価については論者の間で意見が分かれる。

このような中、本書が上梓された。これまで、公共投資問題について多数の論文を発表してきた第一人者の手によるものだけに、その内容も示唆に富むものとなっている。

本書は、5つの章から構成されるが、その概略を順に見ていくと、まず第1章「1980年代までの理論と実態」では、50年代から80年代までの公共投資および社会資本整備政策の変容が明らかにされる。50～60年代における産業基盤整備中心の投資から、石油ショック後の総需要抑制策を経て、75年度の景気浮揚を目的とした投資促進措置へと移行するが、このようなフィスカルポリシーとして展開された公共投資が財政危機をもたらした。80年代初頭は、「増税なき財政再建」のもと公共事業関係費が削減された。一方では内需拡大が重要な政策課題となり、民活路線が登場した。しかしバブル崩壊により第三セクターの経営が悪化し、その負担が地方自治体へ転嫁され、結果的に財政危機再燃へと

つながった。筆者は、これに至る過程の整理を踏まえ、公共投資は、裁量的に増減させやすいその性質から、財政危機の要因を内包していると述べている。

つづく第2章「公共投資と社会資本整備の地域展開」においては、80年半ばまでの公共投資の地域間配分に関する検証を通して、都市・農村間における地域特性が明かにされる。60年代における大都市圏への傾斜的な配分から、70年代半ば、それが変化し、地方圏のウェイトが高まった。しかし、巨額の農業基盤整備事業は、実際には農村振興に役立っていないと指弾される。

第3章「1990年代の公共投資と地方財政危機」では、90年代の公共投資の構造的な変化が、国・地方の財政関係を通して考察される。90年代には、バブル崩壊後の景気対策のために大量の公共投資が投下された。対外的にも、公共投資による内需拡大が、対米経常収支黒字削減の切り札とされた。このような流れを国と地方財政の関係でみると、地方財政が国の景気対策に全面的に動員されたと見ることが出来る。このように本章は、地方債と交付税とがセットになった誘導的な財政措置により、公共事業が拡大されていったプロセスを明かにしている。

第4章「地域開発と公共事業」では、戦後策定された全国総合開発計画や大規模プロジェクトの構想と現状について検討がなされる。ここで指摘される問題は、本来、地方自治体が自主的に計画し実施すべき地域開発が、実際には国が大きな権限や財源を有することで、地域社会を管理、改造する方向ですすめられてきたことである。さらに、大規模プロジェクトによる地

域経済への影響に関して、筆者は具体的にオリンピックの開催された長野県、あるいは財政危機が現在進行しつつある愛知県を例にとり、地元負担の膨張が財政状況の悪化につながっていると指摘する。

本書を締めくくる第5章「『構造改革』と公共事業」では、地方制度改革と都市再編にかかわる公共事業の新たな課題が提起される。小泉改革（骨太の方針）における公共事業と特殊法人の見直し案について、筆者は関西空港の経営再編の事例を挙げ、「結果的に地元負担膨張の構図が強まっている」と危惧する。また、現在進められている市町村合併についても、その目的は、地方財政関係費の縮小再編にあるのではないかと指摘する。さらに政府による露骨な財政誘導は、現在すすめられている構造改革や財政再建に逆行して、「合併バブル」を引き起こし、財政危機に拍車をかけかねないと述べている。

以上のように、本書は戦後の公共投資政策の展開をその時代の経済的背景を踏まえつつ、丹念に因果関係を掘り起こしている。また、それにとどまらず、財政危機や地域開発政策、財政制度の構造改革など、それぞれ異なった切り口からの分析を通して、公共投資政策あるいは広く財政の抱える課題を鮮やかに浮かび上がらせている。これは「国の政策への地方財政の動員」、「地方財政への負担の転嫁」という本書全体を通して流れるキーワードへと凝縮されるが、それが具体的かつ詳細な実証分析によって裏付けられている。

一例を挙げれば、地域開発は、当該自治体の自主性が尊重されるべきなのであり、「大規模公共事業に寄生して地域開発をするという計画は、今日ではもはや成り立たない。」本書では、オリンピック開催後の長野県や長野市、あるいは新空港や万博関連の大型プロジェクトが進められている愛知県の財政状況に関する具体的な検討作業を通してその論証に成功している。

これらの緻密な研究にもとづいてなされたインプリケーションは、どれも説得力がある。このような、将来の公共投資政策、国・地方の財

政を考える上で傾聴に値する貴重な提言が、各章のいたるところでちりばめられている点も本書の価値を高めている。

以上、本書の特徴を紹介したが、ここで今後の議論を一層深めるため、論点を2点提起する。1点目は、公共投資の配分についてである。国は様々な方策を講じて、地方財政を動員していった。その過程および手段は、既述の通り本書において繰り返し強調されている。しかしながら、そこで地方自治体は全く受身だったのであろうか。たしかに、国による制度面の施策等によっては、異論がない。ただ、自治体の形態はそれぞれ大きく異なる。その中で、各自治体間での公共投資関連予算の配分はどのように決定されたのか。箇所付けの問題についても詳しく言及されるべきであろう。

2点目は、公共投資の効果についてである。周知の通り、公共投資の経済的な効果については、その低下が指摘されており、それを裏付ける多くの研究がある。しかしながら、それらの分析の多くは、主に効率性の観点からその効果がはかられている。その評価基準をそのまま用いると、大都市圏に比べ農村地域への投資は効率性が低いという結論になるであろう。それに関連して、筆者は、「1人あたりの公共投資額」よりも事業の内容によっては、「面積当たりの額」を重視すべきとの提言を行っている。しかし、マクロベースで見た場合、先の結論は、さほど変わらないと予想される。その点、あらたにどのような基準を設けるべきか。それをあえて提起する理由は、特に農村地域において、公共投資がいまだに地域の需要創出面から語られ、特に雇用維持の点から、関連予算削減に対して抵抗が大きいという現状があるからである。理論と実際の選択肢とのギャップをどのように埋めて行くのか。そのためには、経済効果についての分析、地域における雇用面からの詳細な検証作業が必要となる。その点について、筆者のより踏み込んだ提言が欲しい。

さて、これら若干の議論すべき課題があると

しても、本書の目標である「戦後日本の公共事業・公共投資と社会資本整備の動向を財政面からアプローチする」、「地方財政と地域開発との関連を重視して検討していく」という試みは大きな成果を取めた。本書の序章でも取り上げられている森地（1999）や金澤（2002）らによって手がけられてきた戦後日本の公共投資と財政についての一連の研究は、本書によって到達点に達したと評価してよいだろう。この成果を踏まえ、今後の公共投資、社会資本整備のあり方についてどのように考え、改編すべきかという提言を含めた具体的検討作業が残されている。

その点でも、筆者による本書の続編の刊行が切に待たれる。

参考文献

- 金澤史男編著（2002）『現代の公共事業』，日本経済評論社。
- 森地茂（1999）「戦後五〇年の社会資本整備の総括」，森地茂，屋井鉄男編著『社会資本の未来』，pp.115-132，日本経済新聞社。
- 吉野直行，中島隆信編（1999）『公共投資の経済効果』，日本評論社。