

社会資本整備の在り方を考える

—豊かな21世紀の地域づくりへ向けて—

荘銀総合研究所 理事 石川 敬義

財政危機の下、政府は総事業費十六兆円にのぼる総合経済対策を実施する。その中には総額七兆七千億円の社会資本整備事業が盛り込まれ、深刻な不況下とあって内外からその景気浮揚効果が期待されている。しかし、その一方で社会資本整備の在り方の見直しを求めめる声も高まっている。総合経済対策での社会資本整備事業には、環境への負荷の少ない経済社会実現のための環境・新エネルギー対策、情報通信高度化・科学技術振興対策など

未来対応型の事業メニューが多い。従来の固定化した事業分野別予算配分を改めたことを印象づけている。しかし、政府の最大の目的は財政支出による景気浮揚にあった。建設業を中心に民間には道路や住宅など従来型の公共事業を望む声が強強い。その一方で地方自治体では財政難の折、公共事業受け入れに伴う自主財源配分の裁量幅が狭くなると不満がくすぶっている。公共投資の在り方を見直す時期にきている。

公共投資依存型体質の危機

社会資本を考える場合、公共投資に目を向けて済ませることはできない。本県の平成十年度当初予算の規模は七千二百八億円。このうち公共事業、単独事業などを合わせた投資

的経費は二千五百五十二億円で総予算の三・四％を占める。自主財源三八・四％に近い資金が投資に回っている。予算編成時に県当局は「公共事業を出来るだけ受け入れる」と語るのが常態化している。だが、その意味を理解できる県民はどれだけのいるだろうか。「県も公共機関なのに、公共事業を受け入れるとはどういう意味か」と疑問を抱く人が多い。公共投資をめぐるサービスの提供者と受益者との乖離の大きさを示す現象のように思う。

公共投資（表1参照）には、公園や都市基盤など公共財を形成するストック機能、空港や電話など移動や時間的距離を少なくする費用低減機能、森林など環境的便益をもたらす外部経済機能、新幹線や住宅団地など地域産業と連動することによる所得再配分機能などがある。公共事業の生産力引き上げ効果がどれだけかを論ずるまでもなく、県予算の中の投資的経費が県内経済に与える影響は小さくない。本県の経済は公共投資に依存しながら発展する公共投資依存成長型の構造になっている。都道府県別の県内総生産に占める公共投資額比率をみた公共投資依存度で本県は一％強を占め、全国十五位にランクされている。そして、わが国の経済構造自体が公共投資依存型になっている。GDP（国内総生産）

に占める公共投資のウエートはわが国の場合、六・六％である。先進諸国では、アメリカが一・六％、ドイツ（旧西ドイツ）二・％、イギリス一・九％、フランス三・四％であり、わが国の突出ぶりがうかがえる。

この公共依存度の強い体質が税金の使途への監視の目の弱さといまわって「大きな政府」を野放図に膨張させ、税収が不足すれば国債を発行し公共投資に充てる財政運営構造になった。しかし、右肩上がりの経済成長が終わった。財政構造の破綻が表面化した。九七年度末の国債発行残高は二百五十四兆円となり、国民

表1 公共投資等の範囲（経済企画庁）

概念	対象となる範囲		
	一般政府	公的企業	民間
公共事業関係費	(国)		
公共事業費	(国)		
行政投資	(国) + (地方)		
公的資本形成	(国) + (地方)		
公共投資 社会資本投資	特殊銀行、公庫 事業団、一部の 公団、特殊会社		

表2 事業目的5分類の投資額構成比（経済企画庁経済研究所）

（単位：10億円・％）

	行政投資全体		生活基盤投資		産業基盤投資		農林水産投資		国土保全投資		その他の投資	
	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
S40	2,677	100.00	1,052	39.32	701	26.20	232	8.65	216	8.05	476	17.78
S50	16,514	100.00	6,906	41.82	2,488	15.07	1,366	8.27	1,084	6.57	4,669	28.27
S60	26,506	100.00	11,966	45.15	4,902	18.49	2,754	10.39	2,440	9.21	4,443	16.76
H6	47,821	100.00	23,655	49.47	9,107	19.04	4,395	9.19	4,180	8.74	6,483	13.56

一人当たり約二百二十万円を借金していることになる。本県の場合も八千億五千八百万円の県債残高になっており、県民一人当たり約六十四万円を借金している勘定だ。公債依存度の都道府県別比較でも本県は十位前後に位置し借金依存度の高い構造になっており、このままではいくと平成

十一年度には当初から赤字予算を組まなければならなくなる借金返済のツケは後世の人々にまで及ぶ。しかも、これからは借金したくてもできない自治体が出る可能性もある。債券が流通する市場ではこの自治体が発行した債券かを選別するようになっており、これからは市場の信頼を失った自治体は債券を発行しにくてもできない事態に陥るだろう。

問題点が多い 公共事業

このため財政改革が国にとつても地方自治体にとつても重要課題になってきた。特に、公共事業の無駄に対する目が

厳しくなってきた。政府予算で一律シーリング方式が採られ、各事業で毎年横並びの伸びが計上された結果、予算が社会的なニーズの変化に対応できなくなったと指摘する声が強い。都市住民からは農林水産事業への無駄な投資が多いという不満が強くなり、この分野での税収の少なさとあいまって都市対農村の対立の構図が顕在化している。また、事業目的別投資額の推移をみると、生活基盤投資には全体の約半分が投入されている（表2参照）。それにもかかわらず国民は未だに豊かさを実感できない。そして、みんなが「どこかへんだ」と思っている。公共工事のコストの高さを指摘する声も強い。入札でも談合のうわさが絶えない。単年度予算主義による工事コストの上昇、海外と比べて高い工事コストなどメスを入れなければならぬ点が多い。最小投資で最大効果を求める行政目標を達成するにはVFM（value for money）を徹底し、行政の役割の範囲を純化しながら市場原理が有効に働くようにし、情報公開を徹底して新しい社会資本整備の仕組みをつくる必要がある。

しかし、社会資本の整備水準を先進諸国と比べると、下水道普及率、人口一人当たり都市公園面積、自動車保有台数当たり高速道路延長などで日本は遠く及ばない。また、国内でもニーズが異なる。大都市住民は公園・緑地・体育館などを望み、中小都市住民は道路の整備を、町村住民は福祉・医療などの充実を求めている。また、行政担当者が予算を増やすべきと考えている事業は、中央省庁の場合には廃棄物処理施設、拠点空港が断然多い。これに対して市町村首長は、廃棄物処理施設

が多いのは同様だが、地方道の整備を挙げる人が圧倒的に多い。逆に、予算を減らすべき事業として、中央省庁は 新幹線 農業集落排水 灌漑排水・農業生産施設 公営住宅 林道 の順に多く、市町村首長は 新幹線 水資源開発ダム 公営住宅 公有地造成・港湾 の順に多い。中央と地方でニーズが違っており、社会資本整備の守備範囲を中央と地方とで明確に分け、画一的でなく地域のニーズにあった方法をとれるようにする必要があり、地方分権がこの点でも重要となる。

存在しなかった評価システム

さらに、公共投資の結果をどう認識するかが問題になる。住民は選挙で首長や議員を選んでも、その実績を評価できるのは次の選挙である。毎年編成される予算を客観的に評価するシステムは存在しなかった。本県では今年度の予算編成に際し、初めて評価のシステムを導入した。財政局に予算要求する際に担当者が六項目の評価基準に従って自己評価するようにした（表3参照）。従来は住民の要望の強いものが必要の高い事業とされ、執行された予算が適正に使用されたかを監査するだけだったのと比べると前進である。また、土木部を中心に工事コスト削減のための新たなシステムづくりに取り組んでいる。このような行政当局の真摯な姿勢は高く評価されてよい。だが、さらに予算編成時で全体の政策目標の中でその事業の位置づけはどうか 従来蓄積されてきたストックが生かされているか 事業を実施した場合、多様な政策課題展開を排除しないか 県民に課題提起し

表3 山形県の事務事業の評価項目

評価項目	満点	0点	得点
対象の要望がある(事業の必要性)	十分ある	ニーズが減少 ない	30点
民間よりも行政が行うべき分野である(官民の役割分担)	はい	どちらともいえない いいえ	20点
県よりも市町村が行うべき分野(県・市町村の役割分担)	いいえ	どちらともいえない はい	10点
事業の手法は効率性が高い(手法の効率性)	はい	どちらともいえない いいえ	20点
目標達成のために投入する予算は妥当である(経済性)	はい	どちらともいえない いいえ	20点
上記 - 以外の尺度による評価点(あなたが考える尺度)			20点

業は立法府である国会や自治体議会が担うべきものである。だが、成熟社会の現代の先進諸国では、国民を巻き込んで評価することが多くなっている点に注目したい。しかし、外部による評価も、ルールや基準がなければさまざまな価値観が入り乱れ混乱し収拾がつかず現在の政治の状態に近くなる。だが、その政治的な作業こそ民主主義社会に生きる

表4 オレゴン・ベンチマーク

1	ビジネス活力
2	事業コスト
3	所得
4	12歳までの教育
5	中等以降の教育
6	能力開発
7	市民参加
8	税金
9	公共セクターの実績
10	文化
11	健康
12	保護
13	貧困
14	障害者対策
15	犯罪
16	危機管理体制
17	成長管理
18	インフラストラクチャー
19	住居
20	大気
21	水
22	土地
23	野生動物・植物
24	野外レクリエーション

人々の社会性が試される場である。政治学では政治のスタイルを民主主義の成熟度によって「未分化型(政治が経済や宗教と区別されていない段階)」「臣民型(分化はしているが市民の参加が少ない段階)」「参加型(市民が十分に政治参加する段階)」に三分類できるとする。欧米諸国は参加型で今の日本は臣民型の状態と言えよう。「市民」には三つの意味がある。居住する住民、貴族社会など階級の中での市民、政治に参加する人々である。今でこそ「政治」は庶民にとって遠い存在になっているが、本来は身の周りの課題解決に参加する人間性に根差した行為であるはずだ。それを取り戻すシステムが欧米諸国には既にある。アメリカでは人口百万人以上の自治体の約九割、全自治体の六割の自治体が行政評価システムを導入している。手法としては執行評価と政策評価とがある。執行評価は行政内部の効率性を測って改善するためのもので、日本の監査に近い。政策評価は行政目標や目標の具体的な指標を設定して取り組むものである。都市の膨張を抑制する成長管理政策で有名なオレゴン州の場合、ベンチマークと呼ぶ評価項目を大項目で七つ、中

表5 「ゆとり都」の大指標

1	動く・ふれあう
2	住む・暮らす
3	安らぐ・癒す
4	憩う・遊ぶ
5	学ぶ
6	働く

項目で二十四(表4参照)、小項目で九十二を掲げ、年ごとの到達目標水準を数値化している。アメリカと日本とは歴史や風土や文化が違うので、目標は違っても当然である。しかし、オレゴン州では住民を巻き込んでニーズの調査やヒアリングを行い、誰もが分かる指標を掲げ、変革したい課題を優先的に指標化している。資金がかり作業量も増えるが、イギリスの同様のシステムである業績情報公開制度などともに、そのプロセスが行政を身近にし社会資本整備を健全な姿にしていく。本県の新総合発展計画でも社会資本整備の目標として指標化し数値化している。大指標六、小指標四十三(表5、6参照)の設計になっており計画の先進性がうかがえる。要はこの目標をどう実施し指標のグレードアップを行っていくかである。指標の内容を検討する作業を県民の参加を得て行い、目標とする数値の水準を県民が納得できるものにしていく必要がある。その作業こそが臣民型から参加型の政治へ変えて行くプロセスであり、社会資本整備の効果を高める手法といえる。

社会資本整備の新たな仕組み

社会資本の質もまた問われなければならない時期にきている。豊かさの中身が経済性と必ずしも一致しないことが増えてきているからである。それは特に、環境面で顕著に表れている。林道やダムといった従来型の社会資本

表7 PFI・ジョイントベンチャー型

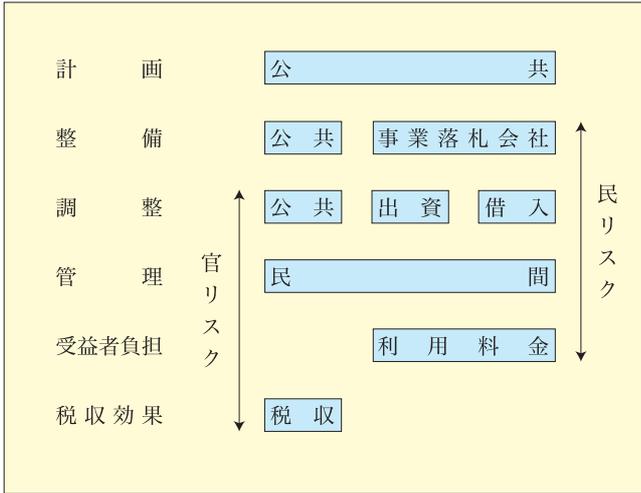


表6 「ゆとり都」の小指標の一部

指標項目	現況 (平成6年度)	将来目標 (平成17年度)
(1) 動く・ふれあう 複数高速交通施設へのアクセス	38.70%	88%
道路改良率	84%	93%
道路舗装率	86.50%	96%
歩道設置道路延長 冬期歩行者空間確保延長	1011km 557km	1554km 990km
点字ブロック設置延長	31km	280km
光ファイバー網整備率	13%	100%

の整備が自然環境を破壊すると各地で反対にあつてゐる。自然や景観や文化やアメニティを踏まえずに事業を行ななくなつてきた。それはまた社会資本整備は常に多角的なチェックが必要であることを意味する。以前の公共性が必ずしも今の善とは限らず、社会資本整備理念のリニユアルが求められる。「自然資本」を独立した資本として扱い、人間社会と自然とのかわりを考えながら、守るべき自然を指標化すべき時期にきている。

法律や条例はもちろぬ、諸制度、慣行、しきたりなどのシステムを見直すことも、新しい「制度資本」を構築する視点から考えたい。現状では新しいことをやるうとしても、ことごとく既成の制度がそれを阻み実質的に「何もするな」という構図になつてゐる。小手先の改革では硬直し閉鎖したシステムを改めることはできない。現象にしなやかに対応できるシステムへ根本から改める必要がある。先の国会で成立した「特定非営利活動促進法」(NPO法)も住民参加型のしなやかな社会づくりの制度である。従来の日本の公益法人は収益事業を行うことを厳しく規制されている。しかし、欧米の公益法人は事業で収益を上げ自立する。営利法人と違つるのは利益を分配しないことにある。「公共」は「私」や「個」の対立概念であり、「公共」「イコール」「官」ではない。「官」の対立概念は「民間」である。「民間」が「公共」に参加して悪い理由はない。日本ではそこがこつちやになつてゐる。社会資本整備でも民間参加を積極的に推進する制度がなければならない。イギリスで採用しているPFI(Private Finance Initiative)は計

画、監督に公共部門が関与することを前提とするが、民間の資金とノウハウを活用し社会資本整備を行う。その変形の手法を含め世界中で採用されている。民間にとつて採算がとれる自立型、公共への施設提供型、公共とのジョイントベンチャー型(表7参照)に大別されるが、日本の第三セクター方式とは異なる手法である。日本ではプロジェクトファイナンスなどの経験が乏しく、民間の事業リスク管理能力が厳しく問われるなどの課題はあるが、公共はより公共性の強い分野に専念でき、民間はビジネスチャンスが増えていくわけで、早急に手法研究に取り組み、地方でできる分野を開拓したい。「新国民生活指標」(経済企画庁)によると本県は「住む」の指標で全国二位の高位にあり、「産業ポテンシャル」(通商産業省)によると本県は十位から二十位の間位置し大きな可能性を秘めている。そこに本県の社会資本整備の方向を探る力が潜んでいるように思う。しかし、制度は社会の変化についていけないので、「制度資本」は変化に弾力的に対応できるシステムを内蔵していなければならぬ。そのシステムとは地域づくりでの多様なテーマについて知識を有する多様な人材を民間にプールすることだ。地位や職業や考え方などの違いを超え、地域開発のシーズとニーズをつないだり、各種公的プロジェクトの提案やコーディネートをしたり、知識ベースの内外ネットワークを形成したり、主体的にイノベティブな活動を行う人的資源基盤を形成することである。行政と住民のそれぞれの限界を補い、社会の成熟度を高める必要がある。