

## 第1部 総論

### 第1章 公共部門の役割

奥野 信宏

(名古屋大学大学院経済学研究科教授)

#### 1. はじめに

現在、わが国では行政改革が国家的な規模で推進されており、市場経済における公共部門の役割は何か、行政サービスの供給を行うのに相応しい組織と制度はどのようなものかについて議論がなされ改革が行われている。

これらの問題は、過去半世紀についてみても各時代ごとに検討され改善が図られてきている。しかし、現在の改革が過去の歴史と異なった背景をもって行われているとすれば、それはわが国の経済が一人あたりの国民所得でも産業活動でも既に世界のトップクラスに達していること、出生率の低下によって高齢化が進行しつつありまた近い将来において人口の減少が予想されること、国際化の進展が情報革命によって加速され産業活動や金融活動、国民の日々の生活など、わが国の社会経済活動が世界の動きに融合されつつあること、などがあげられる。

そうした国内・国際環境の変動と歩を合わせて、雇用慣行や金融制度、ビジネス・商慣行など過去半世紀にわたってわが国の発展を支えてきた仕組みが崩壊し、将来の国民生活の向上や経済活力の維持のために、これまでの制度に替わる新たな制度を構築することが求められている。わが国は過去半世紀に経験したことのない新たな改革を行わなければならない状況に直面していると考えるが、そこで求められている改革は戦後の農地改革や財閥解体などに匹敵するものではなからうか。

政府や地方自治体などの公共部門もわが国の発展を支えてきた柱であるが、行財政改革や地方分権化など、自らを変革して社会経済の改革を主導する役割が期待されている。現在、公共部門の役割を見直す機運が強まっている背景のひとつには、1990年代のバブル崩壊後の財政に依存した国民経済や地域経済の運営に、強く限界が感じられていることがある。実際、財政支援によって地域経済の財政依存が強まる中で、それが地域の自立的な発展に必ずしも結びつい

ておらず、むしろ国と自治体の財政悪化に繋がっていることや、基盤整備において国家戦略が感じられないといった反省が出てきた。

しかしより基本的な問題として、これまでと同じような形で政府・自治体が行政サービスを供給し国民や地域住民はそれを享受するという図式で公共部門の役割を遂行することが、果たして国民経済的に望ましいかどうかという認識が強くなってきたことがあげられる。民間部門の成長によって必要がなくなった政府活動や規制の改革、民間部門の活力を行政に活用する方策、各地域が大きな経済力を持つブロックに成長したことによる分権的な地方行政の確立の必要性など、公共部門の役割についてこれまでの方法を見直すことは、将来のわが国の社会基盤の構築のために最も求められていることである。

本章では、公共部門の役割が再検討されるようになった背景、国民経済を運営する上での官民の役割分担や公共部門の業務の遂行のあり方などについて考える。

## 2. 小さな政府の指向

第2次世界大戦以降、先進諸国の政府規模は福祉や教育関係を中心に拡大を続けたが、公共部門の役割の再検討がこれらの国々の共通課題として顕著に認識されるようになったのは、1973年の第1次石油ショック後のスタグフレーションの時であろう。

スタグフレーションは、マクロ経済の供給サイドの弱体化が、石油価格の急激な上昇によって露呈したものといえるが、政府・公共部門の役割については二つの点で反省を迫られることになった。第1に、政府が財政金融政策によって経済の総需要を刺激して経済成長を図るというマクロ経済運営の限界が露呈した。第2に、国民経済の供給サイドの弱体化についての責任の一端が政府活動にあるという指摘がなされた。

前者は、マクロ経済学にとって大きな試練であった。市場経済では景気循環は不可避であり、それが国民経済を不安定なものにする。マクロ経済学は、それをコントロールするための理論的基礎を与え、市場経済の運営技術を確立して戦後の資本主義国家の順調な発展を実現したと自他ともに認めていただけに、それが学会に与えた衝撃は大きかった。

それまでは、インフレーションと雇用の関係についてはフィリップス曲線が定説であり、不況の時には失業率は高いが物価は安定し、逆に好景気の時には失業率は低い物価の上昇は避けられないということであった。したがって、経済政策としては、不況期には金融緩和や財政出動などの景気刺激策が採られ、好況期にはインフレーションを回避するために引き締め政策

が採られた。こうした政策運営によって景気循環は制御され、先進資本主義国家において安定した成長が実現されていた。しかし、高い失業率とインフレーションが同時に起こることによって、マクロ経済学の政策パラダイムは崩壊した。

後者の供給サイドの弱体化と政府活動の関係は、「大きな政府の弊害」という言葉で総称される。まず労働力に関係したことについては、国民が政府に多くの役割を期待するため租税や社会保障負担等の国民負担が増加し、それが労働者の勤労意欲を減退させているという指摘がなされた。こうした影響は、1970年代から80年代にかけて、米国の中産階級で特に問題とされ、レーガン政権下で実施された所得税の大幅減税のきっかけとなった。また失業者へのさまざまな公的援助は、不況下の総需要を維持し経済の安定化に寄与するが、他方で労働者の勤労意欲を阻害しているのではないかという指摘がなされた。このような状態のもとでは、政府が失業を減らすために財政出動し、企業が需要の増加を予想して雇用を拡大しようとしても、失業者を職場に呼び戻すためには失業して受け取っている便益を埋め合わせるのに十分な賃金を支払わなければならない、それがインフレーションを加速させて更に賃金を上昇させるという失業とインフレーションの悪循環に陥ってしまう恐れがある。その結果、政府の総需要刺激策によっても雇用は思うようには拡大せず不況下のインフレーションが続く。福祉社会の実現は、多くの国家にとって実現すべき目標であるが、そのための政府活動が民間部門の活力を削ぐという問題がでてきたのである。

また社会保障については、それが国民の貯蓄動機を損なう副作用を持っていて、投資資金の供給が国内で十分には確保されなくなり、産業での投資を抑制して経済の活性化を阻害したり、インフレーションの原因になったり、また財政赤字や国際収支の悪化を招く原因になるといった点が指摘された。低貯蓄率と社会保障制度の整備の関係については一義的には断定できないが、年金については、それが賦課方式として導入されるときには貯蓄動機を低下させることは考えられる。

社会資本の整備については、1970年代から80年代の米国で社会資本の荒廃が国民経済の大きな問題であるとされた。その原因については、すぐれて政治的な議論が行われたが、共和党はジョンソン政権時代に始まった福祉の拡大計画が原因であると批判し、一方民主党はレーガン政権が新連邦主義に基づいて福祉行政を州・地方政府に移管したため、公共投資が圧迫されたと主張した。

政府による規制や市場介入については、それらは市場経済が十分に発展していない段階では経済発展を助ける。しかし、先進諸国では、それらが既得権益を保護し、市場競争を抑制して

民間部門の活力を殺ぐ原因になっているという批判がなされた。それによって産業の発展が妨げられるだけでなく、消費者の商品の選択範囲が狭められることによって消費者の厚生に悪影響が及んだり、競争が制限されることによって産業が非効率になり、国内物価を押し上げる原因にもなることが指摘された。

こうした供給サイドの弱体化のために、政府による総需要のコントロールによって経済の発展を図ることの限界が明らかになり、同時に供給サイドを強化するために政府の役割や公共サービスを供給する仕組みなど、政府活動を見直すことの必要性が認識されるようになった。

### 3. 市場経済と公共部門の基本的役割

市場経済においては、経済に数限りなくある財やサービスが、日々、市場で交換され、それらを必要とする家計や企業に配分されている。しかし、市場の機能は完全ではない。市場機構に任せておくと財やサービスが社会に必要なだけ供給されなかったり、過剰に供給されたり、あるいは供給が不安定になったりすることがある。また、自然環境問題や高齢社会で必要とされる社会経済基盤の整備など、将来起こるであろう問題を予見してそれに備えるための機能なども、市場機構に多くを期待することはできない。これらは「市場の失敗」と呼ばれる。

政府・公共部門には、市場がその機能を発揮できるよう市場を取り巻く環境を整備することと、市場の失敗を政策によって是正する役割が期待されている。そのような活動の代表例は、公共財の供給、外部効果の補整、自然独占等の市場機能の整備、所得分配の是正、大規模事業などである。

#### (1) 公共財の供給

市場機構が機能するためには、市場で売買される財・サービスに価格がついていて、対価を支払った者だけが需要できることが必要である。支払った者も支払わない者も同じように需要することができるなら、合理的な需要者は対価を支払うことはせず、市場による供給は失敗する。このような消費における非排除性と呼ばれる性質や、ある人が消費してもそれによって他の人々の消費が減少しないという消費における非競争性の性質を持つ財・サービスは公共財と呼ばれる。公共財は、社会で必要とされても市場機構に任せておくと供給は失敗するため、基本的には政府や地方自治体が租税を徴収して供給する。このような性質をもつ公共サービスとしては、一般道路・街路サービス、外交・防衛、警察（治安・秩序の維持）、消防、国土保全（治

山・治水、海岸保全)、政府による経済政策などがある。

## (2)外部効果の補整

外部効果とは、企業や消費者などの経済主体の活動が、市場を経由しないで別の経済主体に影響を及ぼすことを言う。その影響が受け手にとって望ましいとき外部経済といわれ、望ましくないときには外部不経済と呼ばれる。たとえば義務教育は、それを受ける個人だけでなく教育が普及していることによって社会の人々の間で知識が共有され意思疎通が容易になるなど他の人々も便益を受ける。したがって義務教育には外部経済性がある。逆に企業による汚染物質の排出は外部不経済の例である。

外部効果の著しい財・サービスが、市場を通じて供給されると市場は失敗する。外部経済性の著しい財・サービスについては市場による供給は社会的に望ましい量に比べて過少になり、そのため政府や地方自治体にはそれらを直接に供給したり、民間による供給を補助するなどの政策により、不足を補填する役割が求められる。一方、外部不経済性の著しい財・サービスについては、市場による供給は社会的に望ましい量に比べて過大になり、その供給を抑制する政策が必要になる。

このような市場の機能を補完する役割は政府や地方自治体の活動に期待されるが、これに該当する公共サービスとしては、義務教育・高等教育・社会人教育等の教育文化サービス、社会福祉・保健等の福祉医療サービス、都市住宅環境の保全のためのサービス、環境規制などがあげられる。

## (3)自然独占の規制

電気、都市ガス、鉄道、電気通信等のいわゆる自然独占(公益事業)では、産業への参入が規制され、料金や投資などについても政府が規制してきた。これらの産業では、サービスの供給に大規模な設備が必要とされるため、供給単位あたりの費用(平均費用)が、供給規模の拡大とともに低下するという傾向がある。これを規模の利益という。規模の利益が著しいと、大規模供給者は低い単価で供給でき、小規模生産者に比べて有利になる。その結果、供給を競争に委ねると市場が独占的になったり、あるいは同じ程度の規模の供給者が競争すると、共倒れになって供給が不安定になったりする恐れがある。そのため、参入規制によって競争を制限し同時に料金を規制をしたり、あるいは公的企業として直接に公共部門がサービスを供給したりする。しかし、これらの産業でも、技術進歩や市場の拡大など産業をとりまく環境の変化によ

って、これまでの規制方法が実体にそぐわなくなる場合がでてきている。そのため、公営の自然独占の企業の民営化や規制緩和、規制方法の見直しなど、新しい環境に対応した政策がとられつつある。

#### (4) 所得分配の改善

平等な所得分配は、安定的な社会の基本であるが、所得分配や資産保有を平等化する機能を市場機構に多く期待することはできない。わが国は、1960年代から70年代の高度成長期と安定成長期においては先進諸国のなかで最も所得分配の平等な国であると評価されてきた。しかし、世帯間や地域間の所得分配の不平等は、1980年代以降、徐々に拡大しつつある。

高齢社会の到来と経済の低成長化によって、所得再分配政策の重要性は今後ますます高まっていくなると見られる。そのための政策手段としては、累進的所得税や相続税、贈与税、生活扶助などの課税・補助金政策が中心であるが、その他に公営住宅など低所得者への財・サービスの直接支給や消費に対する補助、雇用保険・国民健康保険、国民年金、介護保険など政府が関与している社会保険、公共料金での低所得者への配慮、無償の公的教育による機会均等化政策、地域の産業・生活基盤整備などがある。

#### (5) 大規模プロジェクト

都市圏の鉄道建設や長大架橋、空港・港湾建設のような大規模プロジェクトは、経済社会の基盤として大きな便益をもたらすが、それを民間企業が利潤を目的として実行しようとするとなかなか実施の困難なことが多い。建設時には、広大な土地の取得や住民や行政との権利の調整など、民間企業の通常の工場建設とは異なった困難がある。また事業を開始してから開業までの懐妊期間が長く先行投資にともなうリスク負担が大きいことや、莫大な資金の調達で民間では困難なこともある。このように、社会的には必要とされるが民間では実行されないプロジェクトは、政府や地方自治体が直接に実施したり、公団や事業団などの公共法人が政府や地方自治体の援助を受けて実施したり、官民の共同出資で事業を行うなど、公共部門が関与して事業が行なわれる。

### 4. 公共部門の役割の変化

政府・公共部門には、市場経済において果たすべき固有の役割がある。しかし、現在の社会

において公共部門が果たしている役割は国によってさまざまであり、公共部門と民間部門の境界はそれほど明確ではない。ある国で民間部門が行っている活動が、別の国では政府や公共法人によって公共サービスとして供給されていることは珍しいことではない。同じように政府と地方自治体の役割分担についても、国によってさまざまである。

#### (1) 経済発展と政府規模

政府や地方自治体などの公共部門が、国民経済の運営において果たしている役割は、経済の発展段階とともに各国の歴史、政治的条件、地理気候的条件などにも依存しているが、一般的に市場経済が発達していない段階では、国民の生活維持や産業育成などのために政府・公共部門が果たす役割は必然的に大きくなる。しかし市場経済の進展に伴って、政府・公共部門が行うことが不要になる分野や民間が行った方が効率的に遂行できる業務が増加する。それとともに政府の役割は、市場機能を補完するための固有の業務に限定化される傾向があり、また業務の遂行においても、政府の役割としては最終責任を持つべき主体として企画・立案や監視業務などが重要になり、直接にサービスを提供する実施業務は政府から独立した機関や民間に移る傾向がある。

わが国の公共部門の規模は、租税・社会保障の負担、人口あたりの公務員数のいずれにおいても他の先進諸国と比べたとき、経済規模との対比で大きいわけではない。しかし、今後、高齢社会への対応のために一層の財政負担の増大が予想されること、それに加えて国民の間には民間で生じた問題を公共部門に持ち込んで解決を迫る体質が残っていることなどの問題があり、それらが公共部門の肥大化と国民経済の効率性の低下をもたらす懸念は依然として強いと考える。そのため、政府・公共部門の役割の限定化、政府と地方自治体の役割分担など、公共部門の役割と業務について見直し、行政運営の効率化を追及することが求められている。

#### (2) 国と地方の役割分担

政府と地方自治体の役割分担については、公共サービスの便益の及ぶ範囲が重要である。外交や防衛など、便益が一国全体に及ぶものについては、政府が供給することが必要である。高規格道路や地域の交流ネットワークの整備、広域下水道の整備、ゴミ処理等は各地域の問題であるが、便益が行政区域を越えて広範囲に及びスピルオーバー効果（漏出効果）があること、施設に非分割性があることなどのために、ひとつの市町村では供給が行えなかったり、あるいは広域的に整備した方が効率的だったりする。そのため、これらの公共サービスの供給におい

ては、市町村や都道府県の範囲を超えた取組みが必要である。一方、街路整備など便益の及ぶ範囲が限定される多くの公共サービスについては、市町村の行政区画で対応した方が効率的である。

わが国の各地域は、首都圏に限らず、名古屋圏、大阪圏、北九州圏など、それぞれが地域の文化と産業を育てており、大きな経済力を持った圏域に成長している。それにともなって、各地域の住民の公共サービスに対する要求は高度化し、多様化してきている。大都市圏内の移動手段について高速道路網の整備が求められている一方で、都市の自然環境や良好な住宅環境の保全と高齢者や交通弱者の移動性を確保するために地下鉄・バス・新交通システムなど公共交通網の充実に対する要求が強い。高齢者の介護においても、介護施設の量的・質的整備と同時に、家庭看護のための制度の充実や高齢者が住み易い住居の考案等に対して強い要望がある。国際化についても、各地域は独自に人や物の国際交流や国際連携を行い、直接海外と情報の受発信をするための基盤の構築に関心を持っている。

地方分権には、公共サービスが地域住民の選好を正しく反映して供給されることへの期待がある。標準的な公共サービスについては、これまでの整備によって全国的に整ってきた。21世紀の日本社会で地域の活力を向上させるためには、地域の住民の選好と地域のニーズを反映したものを選択して供給することが必要な段階に入ったと考える。地方分権の必要性がわが国の経済発展と歩調を合わせて主張されるようになった理由はそこにある。

地方分権では、税と支出についての権限が地方自治体に移譲される。まず地方税については、わが国の税収全体に占める地方税の比率は、アメリカよりは低い、イギリス、ドイツ、フランスなどのヨーロッパ諸国と比べるとむしろ高い水準にあり、またその比率は漸増傾向にある。地方自治体の税の問題は、地方税の割合よりは、地方税の税率を決める権限や法定外普通税の新設・変更、地方債の発行など、地方自治体の財源確保について自主性が実質的に制約されていることにあるといえる。また支出についても、地方自治体にとって事業の成否の鍵を握っているのは、政府や上位の自治体の補助金が獲得できるかどうかであり、自治体の自主性には強い制約がある。

現在のように財源と支出について自治体の権限が限定されている結果、地方自治体の行財政運営の効率化について、次のような問題がでてきている。第1に、受益と負担の関係が不明確であり、住民の公共サービスに対する費用意識が希薄になっているため、住民が過剰に公共サービスを求める恐れがある。それは公共部門の肥大化につながる。第2に、補助金による政府のコントロールによって、地方自治体の公共サービスの供給の自主性が損なわれる。画一



的な全国一律の行政サービスは、多様化した住民のニーズにできていないという意味で、住民に厚生上の損失を与えることになる。また、公共サービスの供給が補助金の獲得競争になり、住民の選好よりも政府の意向が尊重されることになりかねない。第3に、補助金があることによって、政府は地方自治体の行政の細かなことにまで干渉し、それが行政の非効率性を助長する。政府の干渉は、地方自治体の行政意欲を喪失させ、政府への依存体質をつくることによって、地方自治体における人材と行政能力の育成を阻害する。第4に、現在の交付金制度による財源調整では、地方税収が増えてもそれによって交付税交付金が減少するため、交付団体にとって税収を増やす動機が希薄になる。

地方分権の効果として、地域間の競争が促進され公共サービスの供給が効率的に行われる可能性があるが、一方で現在の都道府県や市町村の枠組みを固定して分権化を図ることによって、行政サービスの地域間のスピルオーバー効果や地域間競争の不完全性による歪みなどの問題の生じる恐れがある。

公共サービスのスピルオーバー効果等の外部効果に対しては、政府による地域間の財源調整が考えられる。スピルオーバー効果を発生させている地域に対して補助金を与え、その便益を享受している地域には負担を求めることによって外部効果は内部化される。人口の流出・流入による地域住民の財政負担の変化は財政の外部効果と呼ばれ、国民経済の非効率の原因になるが、これらについては人口が流出して住民負担が増加している地域に対して補助金を支給し、逆に人口の流入によって負担が減少している地域には再分配のための負担を求めるなどして是正することが必要になる。こうした方法に限らず、地域間の交渉によって外部効果を内部化する方策や行政の広域化によって外部効果を内部化する方法など、市場機構の場合と類似の方法で対処することが考えられる。

しかし、政府による税・補助金政策や地域間交渉、広域化による解決にも市場機構のときと同様な限界があり万全ではない。地域間競争の不完全さについては、地域間のなれ合いで競争が機能していない場合や、住民の移動が社会的要因で制限されていることによる不完全さなどが考えられる。これらについては、地域住民が行政に関心を持ち、十分に監視を行うことが問題解決への途である。また、地方分権が機能するための前提条件として、自治体には上位官庁に頼らずに自ら情報を収集し、政策立案する能力を蓄積することが求められる。

### (3) 社会基盤としての市民組織

これからの公共部門の機能について考える時、市民組織（NPO）の果たす役割について触れ

ておく必要がある。市民の自主的な地域づくりへの取り組みや参加は、社会基盤としてこれからの地域社会で大きな意味を持っている。わが国では、伝統的に政府や地方自治体は「お上」であり、上に立つ者として国民や住民に行政サービスを提供するという意識が行政にも市民の側にも強く残っている。しかし現在では、官がその権限と税で集めたお金を使って仕事をしようとしても、それだけではうまくいかない時代になっていると思う。

自治体の長期計画でも、これまでは自治体が計画を作成して市民に伝えるということであったが、最近ではそれを審議する委員会に一般から公募した委員を加えたり、インターネットで意見を聴取するなど、いろいろな方法で作成の早い段階から住民の意見を聞き、それを原案の作成に生かすといった手法がとられるようになってきている。

また近年、「都市計画」に代わって「街づくり」という言葉が一般に使われるようになった。その変化は言葉の与える印象だけでの問題ではなく、都市計画という言葉の響きにある官製の計画というイメージから脱却し、住民参加による街の創造へと理念を転換しようとする意識が働いているように感じる。

市民参加は、行政の実施業務についても、なくてはならない存在になりつつある。都市圏ではゴミ処理問題が、都市の存続にかかわる重要問題になっている。ゴミ問題については、住民一人一人にゴミ減量やリサイクルに取り組む意識と市民組織による業務の支援がなければ解決の糸口すらつかめないのではなかろうか。住民と行政が対等のパートナーとして業務に取り組む仕組みの構築は、ゴミ問題だけでなく、老人介護、地域での子供の教育など様々な分野で大きな意味を持ってくるであろう。その意味で、市民活動が行政の役割の一部を担う主体として恒常的に安定したサービスを供給できるよう、社会システムの一環として組み込んだ仕組みの構築が求められている。

## 5. 社会資本整備における公共部門の役割

公共部門の果たしてきた役割とその変化について具体的に考えるために、社会資本整備を取り上げてみよう。

### (1) 社会資本整備の展開過程

人口構成の急速な高齢化やアジア諸国の工業化、わが国の産業空洞化の進展など、国内・国外の社会経済環境は激変しており、それに対応するための社会資本整備はわが国にとって重要

な課題である。産業環境についてみると、過去十数年の間に、アジア諸国において工業開発と基盤整備が進展し、わが国の港湾や空港、情報基盤などの社会資本がアジア諸国に遅れをとる状況が表れている。社会資本が国際的に選択されて産業が立地する時代になっており、わが国の産業の国際競争力を高めるため、ハードのみならず、使い勝手のよさや利用コストの低減などソフト面においても整備が急がれている。一方、生活面についても、地域の生活環境を整備し、高齢者が活動しやすい地域社会を創ることは、活力ある21世紀のための必須の要件である。

わが国の公共投資については、バラまきだとか、理念がない、無駄が多い、国民や住民のニーズに答えていない、建設コストや運営コストが高すぎる等々、時には感情的とも思える批判が投げかけられている。しかし、わが国の過去半世紀のめざましい経済発展は各時代に実施されてきた社会資本の整備を抜きにしては語れないし、21世紀の国民生活と産業活力も、これからのソフトとハードの社会資本整備にかかっているといても過言ではない。

公共投資は「いつ」「どこで」「何に対して」「どのような規模」で実施されるかが大切である。私は、1950年代後半から80年代半ば頃に至る高度成長期と安定成長期を通じてみたとき、日本の公共投資の配分は、投資分野と投資地域の展開について、総じて合理的に行われてきたと評価している。この期間の公共投資の展開過程を社会資本の整備戦略としてみると、それはその間に国民所得を最大にし、地域格差を最少にするという目的にかなうものであったと考える。この間の日本の経済成長率の約4分の1は、社会資本整備によって説明されるという研究がなされているが、適切な社会資本整備がなければ、戦後の日本の経済発展はこれほどまでにはスムーズにはいかなかったのではなかろうか。

しかし、ここ数十年の公共投資の状況を見ると、バラまきだとか理念がないといった批判も感情的だと片付けてしまうことはできないように思う。1980年代半ばの急激な円高を契機に急速に進んだ製造業の海外展開による地域産業の空洞化によって、各地域で雇用が減少し地域経済は深刻な影響を受けたが、そのことに90年代に入って起こったバブル崩壊による不況が重なった。大都市圏では製造業の雇用減少の一部はサービス産業の雇用増加で吸収されたが、地方圏ではそうした機会も乏しく公共事業による雇用機会に頼らざるを得なくなった地域も少なくない。産業環境についても生活環境についても、地方圏の自立的発展を促す基盤整備は公共投資政策の根幹であるが、公共投資が長期的な基盤整備のためよりも、地域の当面の雇用と所得維持のために行われざるを得ない状況が生まれ、各地域で財政依存が強まった。「国土の均衡ある発展」は、各地域が自立的に発展することができるよう基盤整備を行うということが本旨であるが、現在では、各地域の雇用維持のために公共事業を配分するための根拠になってし

まっている感がある。

しかしその一方で、公共投資の景気浮揚効果は弱まってきたという議論が盛んに行われている。この問題は第2章の足立論文（日本経済の構造変化と裁量的財政政策の有効性）等でもとりあげられているが、90年代の後半においては、極度の不況と金融不安で公共事業による企業の収入増加が直には支出増加に結びつかなくなり、需要創造効果が現れるのが遅くなった。公共投資の長期的効果の側面については、かつての高度成長期には、道路計画が発表されるだけで、工場立地等のための用地買収が行われ住宅建設なども進んだが、現在はそのようなことは期待できない。また、生活関連投資の相対的な増加によって、産業への効果が間接的になったということも考えられる。

公共投資に対する国民の厳しい批判の背後には、景気刺激策としての現在の公共投資の効果が低いこと、それにもかかわらず地域の雇用を支える手段として公共投資に代わる方法が見出せないこと、公共投資の財政負担が財政赤字として国民経済に重くのしかかっていること、公共投資政策に国家としての長期的な基盤整備の戦略がみえないことなど、出口を見いだせない状況への苛立ちもあると思う。

## (2) 理念の転換と地方分権

1980年代半ば以降、国民所得の最大化と地域格差の是正に続く新たな理念とそれに基づく公共投資の展開が求められていた。しかし、公共事業については、21世紀における生活の充実と産業の国際競争力の確保のために、どのような社会資本をどこに建設すべきか、どのような理念に基づいて公共投資政策を実行すべきかなど、社会資本整備と公共投資について、まっとうな議論ができにくい状態になっている。

これからの社会資本整備について配慮すべき事柄としては、第1に、基本理念として地域の厚生が最大化が大切であると考え、わが国の経済が高い水準に到達し、社会資本についても地域の要求は多様化し高度化してきた。公共投資は、社会資本整備によって市民の満足がいかにか高まったかで評価される。それが経済学でいう効率性の意味することである。実態としても、納税者意識や環境問題への関心の高まり、公共投資における生活環境投資の構成割合の増加など、社会資本を整備するときの国民や地域住民との直接的なかわり強まっている。しかし、それに沿って社会資本整備を計画し、実行するための仕組みの整備と地域住民の事業への参加環境の改善はこれからの課題である。

しかし、一方で、国民一般や地域住民の意見を尊重するだけでは、社会として必要とされる

社会資本が整備されるとは限らないという問題がある。地域住民は自らの関係する地理的範囲を超えた広範囲にわたる事業の効果や他の地域における社会資本の整備の必要性などには無関心だろうし、事業の遠い将来への効果など自分の関心の範囲を超えた事柄については考慮が及ばないことがある。したがって第2に、このような資源配分の非効率性を是正するためには、長期的、広域的に計画を立て、実行できる主体が確保されなければならない。この点に関しては第5章の松谷論文「社会資本の計画的整備」でも指摘されている。

地方分権によって、社会資本が地域住民の選好を正しく反映して整備されることは経済学の規範からみても大切である。それができなければ、市場の失敗を是正するという観点から地方分権を唱える意義はない。しかし、空港や港湾など影響が広域的で大規模な社会資本については規模の利益が著しいという特徴があるが、これらの施設についてわが国の現状をみると、小奇麗だが小規模で国際競争力のないものが乱立することになりかねない危惧を持つ。これでは規模の利益が発揮できず、利用者コストも高くなってしまふ。こうした問題は、大規模プロジェクトに限らず、地域における病院や文化ホールなどの施設についても、地域をある範囲にかぎってみると、その地域のなかで同じような問題が起こっている。このような問題が現在の都道府県と市町村の行政区域を前提にして地方分権を推進した時に改善されるかどうかは予断を許さない。それに対処するためには、社会資本整備における地域の負担と受益の関係を明白にすること、行財政の運営において地方自治体と政府の間および都道府県と市町村の間の役割分担、各地方自治体の行政区域を越えた課題への対処の方法とその根拠などを明確にしておくことが必要である。

第3に、社会資本を整備するときには、多くの場合、社会的費用便益分析などの評価が行われており、政策評価の手法については第7章の井堀論文「財政支出の政策評価について」でとりあげられているが、政策評価の意図はこれまでは事業の実施について主に財政当局や議会を説得するということにあった。しかしこれからは、市民や広く国民に事業の地域社会や広域社会への意義を説明するために行うという意識を徹底すべきである。プロジェクトの社会経済的評価は、数十年といった長期的視野と広域的視野で見たとき、プロジェクトの実行が望ましいかどうかを判断する重要な手段であるが、理論的な完成度は高いものの、実際に使うときには信頼性に問題があった。今後、評価の信頼性を高め、事業の環境影響評価などについても可能な限り数量化できるよう改善が図られなければならない。信頼性の高い評価の実行は、経済が成熟化し、税収の伸びの低下が予想されるなかで、経済資源の利用を効率化するためにも求められる。

地方分権が進み、公共投資への政府のコントロールが及ばなくなるにつれて、短期的な景気浮揚の手段として公共投資に期待することは、今後次第に難しくなるであろう。公共投資は、1～2年の国民所得への効果（乗数効果）で評価するのではなく、将来のための社会経済基盤の構築という視点からなされるべきであり、そのための環境整備が行われるべきであると考えられる。

### (3)整備手法の転換

1999年8月、わが国でPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が成立し、社会資本整備の新たな手法として期待がもたれている。この手法の特徴を最もよく表す例は、道路や橋梁、学校、刑務所などの社会資本を民間事業者が建設して運営し、国や自治体が使用料を民間事業者を支払ってサービスを購入して、公共サービスとして国民や住民に供給するというものである。したがって、国や自治体は、建設費を建設当初に負担しなくても、公共サービスを提供することが可能になり、国・自治体の財政が窮屈な時代にあって、社会資本整備を行うための手法として期待されている。

官民共同による社会資本整備は、これまでも第三セクター方式として広くおこなわれているが、これまでの第三セクター方式とは異なって、民間事業者が負わなければならないリスク負担を契約によって明確にすることによって、建設と運営の効率性を確保するという点に特徴がある。事業に出資し運営する民間事業者にとっては、純粋な民間事業よりも少ないリスクで一定の収益が期待できるというメリットがあり、また国や自治体にとっても、従来の公共事業方式より事業全体としてのリスク負担は厳しくなるなど、直接に公共事業として実施するよりも、効率的に建設し、運営できるという期待がある。

ある事業がPFIとして認定されると、それによって公共事業として実施するときよりも建設費と長期的な運営費についてどれくらいコスト低減になるか、提供されるサービスの質はどのように改善されるかが評価され、公表される。これまでの例だと、公共事業では、国や自治体は建設費用についてはある程度のコスト意識はあっても、建設された社会資本の運営を効率的に行うという動機は乏しかったように思う。PFIの基本方針にもあるように、わが国のPFIでは、民間からのプロジェクトについての発意を尊重して、国や自治体がPFI事業として推進することが期待されている。PFIが実施されると、民間事業者の発意で事業が提案され、官による建設と運営が民間のそれと比較され、必然的に行政の運営の効率化が求められる可能性がある。例えば、PFIの対象事業として現場を抱える事業が例にあげられるが、このような事業では、

自治体側からは積極的に民間に任せることが言い出しにくいということもある。しかし、ある自治体がPFIで実施してみて、成果が上がったという例が出てくれば、他の自治体でも導入を考えざるを得なくなるといった状況も生まれてくるのではなかろうか。

近年、自治体でも行政評価や行政改革、情報公開などの取り組みが始まっているが、PFIがこうした行政に及ぼす効果も期待できると思う。PFIは、自治体にとって、単に社会資本整備の一つの手法ということ以上の意味を持っており、行政のスリム化と情報公開を促すうえで重要な意味があると思う。PFIによる事業は、最初の五年間程度は試行期間であり、規模の小さい事業でも積極的に行って、官民ともに経験を積むことが必要である。