

はじめに

今世紀の残された数年は、日本経済の長期低迷に活路を拓き、21世紀の経済社会に対応した「構造改革」をすすめるべき、待ったなしの期間である。

新たな構造への変革と創造の基本には、次の3点がすえられなければならないと考える。1つは、個の自律性の尊重と創造性の発揮であり、その条件整備である。2つには、市場メカニズムの徹底による市場の裁定に基づく資源配分の最適化である。そして、3つには、政府の役割の限定と公共セクターの効率化である。

このところ、「大きな政府」への信奉は急速に色あせ、公共セクターはかつての神通力を失いつつある。これは、冷戦終結後の世界的な潮流でもある。

本稿では、日本の「大きな政府」の大黒柱であり、これまでの経済社会の発展の基盤を形成してきた公共投資を中心とする社会資本を取り上げ、長期の時間軸での回顧と展望を行い、社会資本整備システムの変革について提言を試みることにしたい¹⁾。

I. 「高い公的ストック形成期」の終焉

1. 突出したストック形成期

1955年以降の40年余は、史上希にみる突出した社会資本ストック形成期であった。超長期でみれば、17世紀日本の大規模な国土造営期を圧倒的にしのぐきわめて特異な時期であったというべきであろう。

公的固定資本形成（Ig）の投資額（90年価

格）は、55年度から95年度までの40年間に実質ベースで17.5倍となった。これは、同じ期間における国内総生産（GDP）の増加倍率9.7倍をはるかに凌駕するものである。

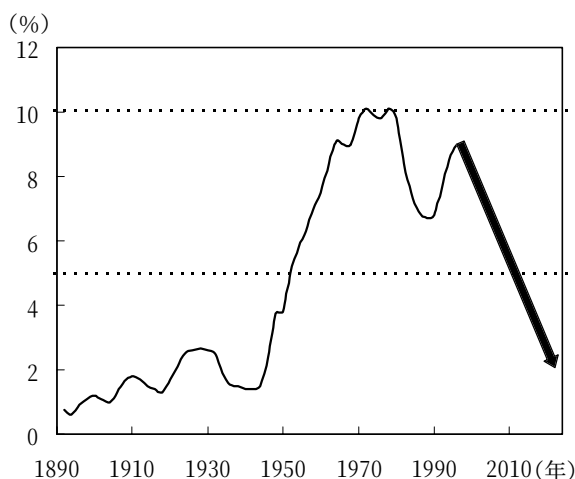
このような年々の投資の累積によって、公的社会資本ストックは飛躍的に増大した。経済企画庁総合計画局の推計（1996）によれば、その額は、93年度末には、約617兆円（90年価格）に達した。65年度との対比では、約10倍に増加したことになる²⁾。

図表1は、明治以降における公的固定資本形成の国民総生産（GNP）に占めるシェアを示したものである。明治以降、公的固定資本形成の伸びはほぼ一貫してGNPの伸びを上回っていたが、その対GNP比は、第2次大戦前は、ほとんど3%を超えることはなかった。しかし、戦後、復興段階を終えて高度成長の時代に移行する50年代半には、同比率は5%を超え、70年代には10%に達した。80年代の財政再建期にそのシェアは6%台まで低下した後、平成不況下での累次にわたる景気対策によって、再び9%前後にまでシェアが上昇し、今日に至っているのである。実に、その比率は、戦前水準の3～4倍という高さである。

欧米と対比しても、日本は、国民経済に占める公共投資のウェイトが格段に高い国である（図表2）。一般政府固定資本形成のGDPに占める比率は、米・英・仏・旧西独の4ヵ国平均で、2%強である³⁾。対するに、日本の同比率は7%弱で、これら諸国より4～5ポイント高い。さらに、先進諸国は過去20年の間おしなべて公共投資のGDP比を低下させてきた。イギリスにおいては、公共投資の民営化によって、同比率は5.3%（74年）から1.8

%（93年）へと最も顕著な低下をみた。投資比率においても、変化のトレンドにおいても、日本は先進諸国のなかで特異な存在となっている。

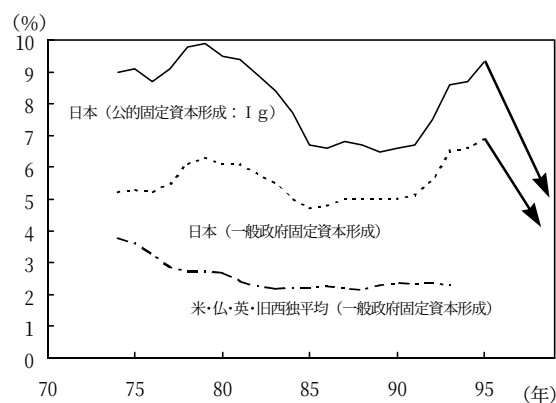
■図表1 公的固定資本形成のGDPシェアの推移



(注) 5年間の移動平均。

(資料) 大川一司編『長期経済統計国民所得統計』、日本銀行『本邦主要経済統計』、経済企画庁『国民所得統計年報』、『国民経済計算年報』により、1981年までは国土庁計画・調整局推計、それ以降は作成。

■図表2 各国の公共投資の対GDP比



(注) 4ヵ国平均は、米、仏、英、旧西独の各国比率の単純平均値。
(資料) 経済企画庁総合計画局資料により作成。

なお、日本はそもそも近代欧米型社会資本の整備水準が低いところから一挙に蓄積を図らなければならなかったこと、地理的条件や

環境条件が欧米とは異なることなどには、留意しておかなければならない。

以上のような突出した社会資本ストックの形成期を経て、日本の国土の姿は一変した。短期間に世界にも希な巨大都市が形成され、日本列島の4つの島はトンネルと架橋によって結ばれた。高速道路・新幹線・ジェット化空港からなる高速交通インフラの整備によって、時間距離が短縮し、全国土が一日交通圏に組み込まれた。生産基盤の整備に続いて、公共投資の重点は次第に生活環境・福祉・文化機能へと移行し、生活基盤もかなり整ってきた。最近では、立ち遅れていた下水道や都市公園などの整備水準指標も向上している。このように、社会資本の整備水準は着実に向上し、かつての整備目標値の概成に近づいてきたものとみられる。

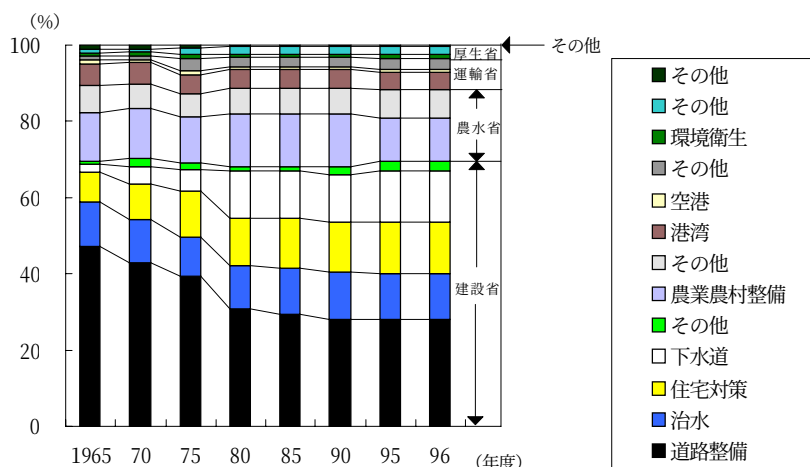
2. 規模の巨大化と配分の固定化

バブル崩壊後、平成不況に陥った日本経済は、大幅なGDPギャップを抱えることとなった。民間設備投資がピーク時の約90兆円からボトム時の約70兆円へと落ち込んだことに端的にうかがえるような最終需要の不足を補うため、累次にわたり大型の公共事業の追加が行われた。これら一連の景気対策の累積的な効果が、平成不況の落ち込みを下支えし、回復への素地をつくったことは、事実である。

だが、その結果、公共投資の規模は日本経済にとって維持不可能なほどに巨大化してしまった。97年度の「政府経済見直し」によれば、公的固定資本形成（時価）は43.6兆円で、GDP比8.5%に達する。民間設備投資の過半を超える額である。97年度末の公債発行残高

が約254兆円となると見込まれるなど、日本 生産力効果は明らかに低下している。このよ

■図表3 公共事業の省庁別シェアの推移



(注) 各省予算資料により作成されたもの。
(資料) 経済企画庁調整局『今後の経済政策の在り方
に関する研究会報告書』1996年10月。

の財政は主要先進国では最悪の危機的な状況になってきている。

他方、公共投資の省庁別、事業別配分は、はなはだしく固定化している。80年代にシーリング制が導入されてから、固定化の度合いはいっそう強まったように見受けられる(図表3)。さらに、景気対策として公共投資を活用したことが、固定化の歪みを拡大したことも否めない。

したがって、新しいニーズへの対応は、同一部門のなかでの局所的な転換にとどまらざるをえなかった。例えば、農業構造改善事業における集落排水へのシフト、河川事業におけるスーパー堤防(大都市の河川で超過洪水対策と良好な生活環境整備を一体的に行う事業)へのシフトなどがそれである。

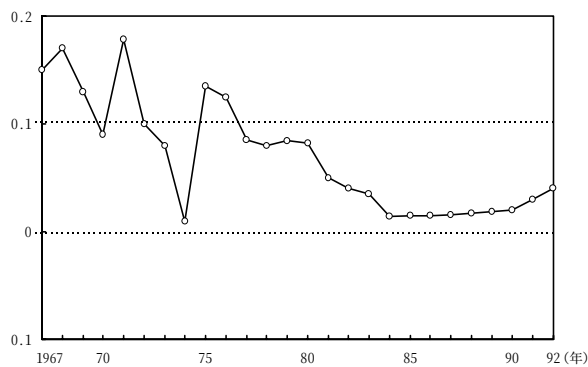
図表4は、従来型公共投資の生産力効果を「社会資本が増加した場合の民間資本の平均生産性の増加」として計測したものである。これによると、70年代半ば以降、公共投資の

うな生産力効果の低下は、生活関連分野が拡大したことによるほか、従来型公共投資の部門別、地域別配分が概して固定化していることも少なからず影響しているのではないかとみられる。

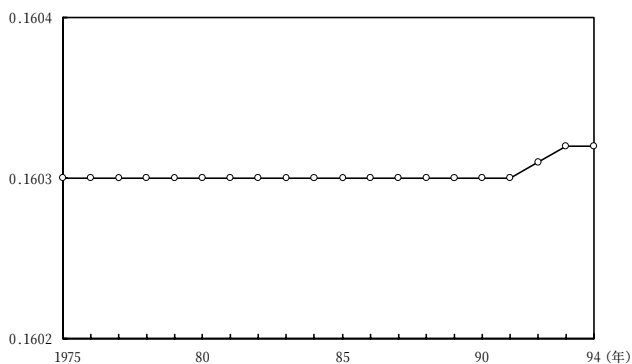
そこで、ほぼ同様の手法に基づき、情報関連資本の生産力効果を計測し、両者を比較してみた(図表4)。両者は、単純な比較にはなじまないものの、70年代初頭までは、従来型公共投資と情報関連資本の生産力効果は、概して同程度であった。しかし、80年代にはいると、従来型公共投資の生産力効果は低下する一方、情報関連資本の効果は一定で推移し、90年代にはわずかながら上向いたかに見受けられる。このことは、「情報活力空間」が形成されることにより、「ネットワークの経済性」が日本経済に内包され、それが経済社会のダイナミズムを育んでいくことを示唆している。

■図表4 社会資本の生産力効果

①社会資本が増加した場合の民間資本の平均生産性の増加の推移



②情報関連資本が増加した場合の民間資本の平均生産性の増加の推移



(注) 1. ①は『平成8年版 経済白書』による。推計式は以下のとおり。

$$\begin{aligned} \text{関数: } Y_t &= N_t^{en} \times K_t^{ek} \times G_t^{eg} \\ Y_t (\text{生産物}) &: \text{実質GDP} \\ N_t (\text{労働投入量}) &: \text{就業者数} \times \text{総労働時間数} \\ K_t (\text{民間資本}) &: \text{産業別資本ストック} \\ G_t (\text{社会資本}) &: \text{経済企画庁総合計画推計値(実質値)} \end{aligned}$$

さらに、ここで民間要素投入については収穫一定($en + ek = 1$)であり、かつ、社会資本については収穫増が働くものと仮定して、次の誘導型についてカルマンフィルターによる推計を行っている。

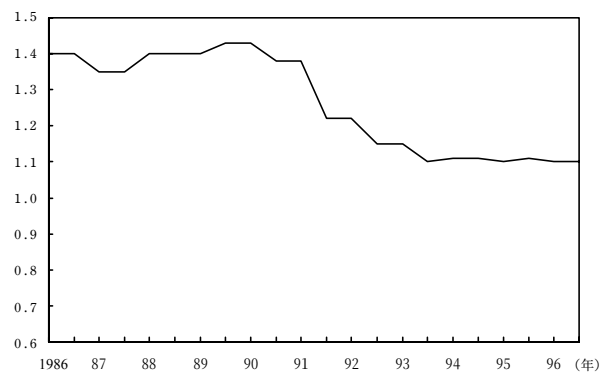
$$\begin{aligned} \text{誘導型} \quad &: \ln Y_t - \ln K_t = a + en \times (\ln N_t - \ln K_t) \\ &+ eg \times \ln G_t \quad (a \text{は定数項}) \end{aligned}$$

2. ②はFRI推計。推計式は以下のとおり。推計方法は上記と同様。

$$\begin{aligned} \text{関数型} \quad &: Y_t = N_t^{en} \times K_t^{ek} \times INF_t^{ei} \\ Y_t (\text{生産物}) &: \text{実質GDP} \\ N_t (\text{労働投入量}) &: \text{就業者数} \times \text{総労働時間} \\ K_t (\text{情報関連以外民間企業資本}) & \\ INF_t (\text{情報関連資本}) & \\ \text{誘導型} \quad &: \ln Y_t - \ln K_t = a + en \times (\ln N_t - \ln K_t) \\ &+ ei \times \ln INF_t \quad (a \text{は定数項}) \end{aligned}$$

(資料) 経済企画庁『国民経済計算年報(90年基準)』、『民間企業資本ストック年報(90年基準)』、総務庁『労働力調査』、労働省『毎月勤労統計調査』、日本開発銀行『米国における情報関連投資の要因・経済効果分析と日本の動向』により作成。

■図表5 公共投資乗数の計測値



(注) 推定方法は以下のとおりである。

1. 生産関数 $Y=AF(K, L, M2, IG)$ において、それぞれの変数について差分展開し、実質経済成長率を算出する。

$$\frac{\Delta f_t}{\Delta t} = (\pi - n_t f_t) \eta_t$$

$$\frac{\Delta Y_t}{Y_t} = \left[\frac{\pi}{f_t} \alpha + n_t \eta_t \right] + \frac{-4}{\sum_{i=1}^4 \alpha \lambda_i (M2_t - \lambda J) + C_k IG + \xi}$$

 f_t : t期の資本係数 π : 実質投資比率 n_t : 総労働量の増加率 α : 資本分配率 η_t : 労働分配率(個人企業所得を含む) $M2_t$: $M2 + CD$ の伸び率(物価上昇分を差し引いた実質値) IG : 公共工事(着工ベース)伸び率の8期移動平均 $\alpha \lambda_i$: 第j循環期、i期の係数 λ_j : 第j循環期の係数 Y_t : t期の実質国内総生産 ΔY_t : 実質国内総生産の増加分 A : 生産関数にかかる技術進歩係数 ξ : 残差

2. 上記の各係数を計算値と実質値との最小二乗法によって求め、 C_k より公共投資乗数を求めた。

$$\text{公共投資乗数} = C_k Y / IG$$

(資料) 経済企画庁『民間企業資本ストック統計』、『国民経済計算年報』、労働省『労働力調査』、日本銀行『経済統計年報』、建設省『建設統計年報』等により作成。

なお、公共投資の乗数効果が低下しているか否かは、見解が分かれているところである(建設経済研究所 1997)。通常、経済企画庁の各種長期モデルの長期比較を通じて、「公共投資乗数の大きさは総じて低下している」といわれているが、構造の異なるモデルの単純な比較には問題が残っている(経済企画庁調整局 1996)。

そこで、独自に公共投資乗数の計測が試みられた（図表5）。これによると、投資乗数は、80年代までの1.4程度から、90年代にはいると1.1強に低下している。この点は、さらなる解明を要するものの、資産デフレなどの構造的な不況要因の影響のほか、従来型公共投資の大型追加によって、乗数効果の低下がもたらされたことも考えられる。

3. 再分配と効率性

ここで、公共投資が今日までいかなる基準によって配分されてきたかを問うてみなければならない。

かつて、A・Hirshman（1958）は、経済発展には、社会資本を先行的に整備して直接的生産活動を刺激する「超過能力型」と、直接的生産活動の展開を後追いする「社会資本不足型」の2つのタイプがあるとした。日本の公共投資政策においては、地方圏の開発可能性を顕現させるための「超過能力型」と、大都市圏のボトルネックを打開するための「不足型」との綱引きが行われてきたといつてよい。

奥野（1994）は、投資の地域配分指数の分析を通じて、①60年代前半までは大都市圏への集中化傾向が顕著な不足型対応の時期であり、②60年代後半からは公共投資の地方圏への配分の流れが定着して「超過能力型」化し、③70年代末からは大都市圏への逆戻りが起こったとする。

また、三井・太田（1995）の研究では、公共投資は1人当たり所得水準が低い地域及び農業生産のウェイトが高い地域に重点的に配分されてきたとの結果が得られている。つまり、「所得再分配に重点をおいた政策運営」

がなされてきたのである。効率性という見地からは、社会資本を地域間に平均的に配分する均等配分よりも、集中して整備するほうが望ましい。三井・太田は、社会資本の総限界生産性は地方圏よりも大都市圏の方が高いので、経済全体の生産を最大化するべく、効率性を重視して、「大都市圏の社会資本を優先して整備すべきである」と、結論づけている。

さらに、浅子・常木・福田・照山他（1994）の研究からも、社会資本の蓄積には都道府県間の所得の再配分をめざす側面があり、民間資本の限界生産性と社会資本の限界生産性の一貫した乖離が、資源配分上の損失をもたらしている可能性があることが分かる。

以上要するに、これまでの公共投資政策においては、資源配分機能よりも所得再分配機能が重視されてきたものとみられる。これからは、地域間の所得再分配機能よりも、長期的な資源配分機能が重視されなければならない。総花主義から脱却し、21世紀の展望に立って、投資の重点化と効率的な配分に方向を転換するときである。

4. 終局に向かう「高い公的ストック形成期」

20世紀後半の日本を特徴づけてきた「高い公的ストック形成期」は、90年代後半に至って、終局に向かうトレンドに移行したとみられる。それは、次の3つの理由からである。

第1は、現在の歳入・歳出構造のままで推移すれば、後述するように、21世紀の日本の財政は破綻に陥るおそれがあることである。日本は、国民経済の1割近くを公的固定資本形成に振り向けるだけの財政基盤を、すでに喪失しつつある。

第2は、日本がまもなく人口減少時代に移行し、労働力率が低下し、貯蓄率も低下すると見込まれることである。貯蓄－投資バランスに局面転換が生じ、投資率も低下傾向をたどる可能性が高い。

第3は、このような条件下で、21世紀の日本が活力ある社会であり続けるためには、経済効率の向上が不可欠なことである。そのためには、社会資本整備の主体を公共から民間へと転換し、市場メカニズムの機能が及ぶようにしなければならない。民間投資によって公的固定資本形成を代替する、新たな奔流に途を開くことが必要だ。

かくて、世界経済史上にも希な日本の「高い公的ストック形成期」は、半世紀で終焉を迎えざるをえない。これには2つの含意がある。

1つは、明治以降の近代日本の超長期トレンドに徐々に回帰することである。21世紀の第1四半世紀内に、公的固定資本形成の対GDP比は徐々に5%水準へ、さらには欧米並みの3%水準へと低下させざるをえない（前掲図表1）。それを市場経済のダイナミズムが補うのである。

2つは、欧米先進諸国のレベルに徐々に接近することである。80年代以降、先進諸国が「小さな政府」を指向し、公共セクターの限定と市場化をすすめているのとは対称的に、日本は、「大きな政府」をさらに大きくしてきた。いま、大競争時代の世界は、市場経済の徹底を図るべく「改革競争」のさなかにある。構造改革と連動する公共投資のあり方の変革を通じて、21世紀には、日本も、公的固定資本形成の対GDP比において、欧米諸国と比肩する「普通の公共投資の国」に近づいていなければならない（前掲図表2）。

II. 本格的更新期の到来と投資余力の減退

1. 更新需要の急増

1990年代後半の時点では、社会資本ストックの年齢構成はいまだ若く、維持更新費の比率は低位にとどまっている。しかし、21世紀にはいると、高度成長期以降に蓄積された膨大な社会資本ストックが次第に老朽化し、逐次更新期を迎えることは、明らかである。

一般に、社会資本施設の平均的な耐用年数は、約32年とされている（経済企画庁総合計画局 1987ほか）。ということは、60年代に形成されたストックが90年代末から更新期入りしはじめて、21世紀には莫大な維持管理費及び更新投資の需要を発生させることを意味する⁴⁾。国土庁計画・調整局試算（1984）を嚆矢として、21世紀には維持管理的経費が増大し投資形態の転換を余儀なくされるであろうことは、つとに指摘されてきたところであった。それが現実のものとなる日が目前に迫ったのである。

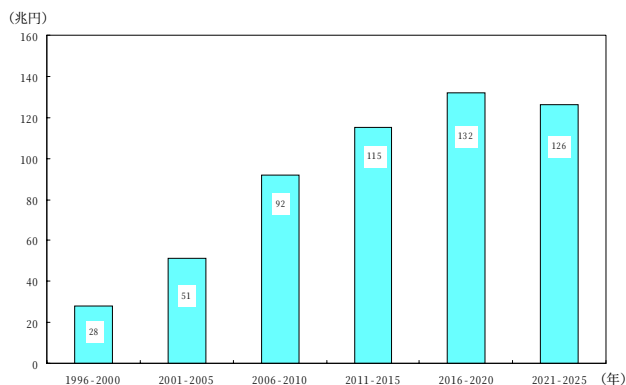
21世紀は、既存社会資本ストックの維持管理と更新に追われる時代となろう。図表6は、公共投資のストック額を前提に、マクロの視点から一定の耐用年数を仮定して、21世紀における更新需要の規模を試算したものである⁵⁾。もとより、公共投資の分野（道路・空港・治水等）、種類（土木・建築・機械）に応じた詳細作業ではなく、あくまでひとつの目安を得るためのものであることはいうまでもない。

これによれば、維持・更新投資の5年累積額は、2010年まで5年倍増のテンポで増高し、その後増勢は鈍るものの、2016～20年の絶対額（90年価格）は132兆円と、96年～2000

年の4.7倍の規模に達する。

日本の公共投資は、新規投資により整備水準の向上を目指す既往の段階から、既存ストックの維持更新にも的確に対応していくべき新たな段階にさしかかっている。

■図表6 維持・更新関連需要の推計



(注) 国民経済計算の公的固定資本 (Ig) ベースによる推計。
(資料) 経済企画庁『国民経済計算年報』により作成。

2. 投資余力の減退

21世紀は、過去40年の間に蓄積された社会資本ストックの本格的な維持更新期となる一方で、経済成長率の低下と投資余力の減退は避け難い時代になるものとみられる。維持更新需要の急増と投資余力の減退が折り重なって生ずるのが、日本の21世紀である。

1 人口の減少・高齢化と財政赤字

国立社会保障・人口問題研究所(1997)によれば、生産年齢人口(15～64歳)は1995年以降減少し続け、2025年には対95年比17.5%減となる。総人口は、2007年(低位推計では2004年)をピークに増加から減少に転ずる。こうしたなか、老年人口(65歳以上)比率は97年には年少人口(0～14歳)比率を超

え、2025年には27.4%、50年には32.3%となる(中位推計)。21世紀の初頭には、日本は人口減少・長寿高齢社会へと一挙に移行する。

人口の減少局面への移行と高齢化の進展に伴い、労働力率は徐々に低下し、貯蓄率も低下トレンドをたどるものとみられる。これにつれて、民間部門における労働代替投資への誘因は強まるものの、日本の総投資率(対GDP比)が低下することは避けられないであろう。

この間にあって、近時日本の財政状態が急速に悪化していることは、超長期にわたって、公的投資の削減要因となることを示唆するものである。経済構造改革と連動した抜本的な財政赤字削減措置が講じられなければ、将来、財政赤字は膨張して、制御不能となる怖れなしとしない。

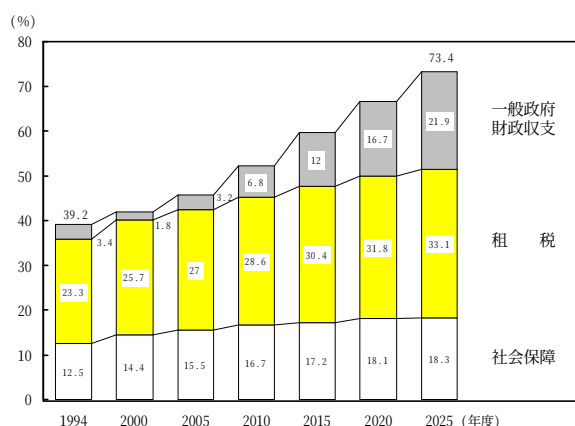
ちなみに、経済審議会構造改革推進部会の財政・社会保障問題ワーキング・グループのシミュレーション結果によれば、現状の歳入、歳出構造、社会保障制度をそのまま延長すると、国民負担率は、94年度の35.8%から2025年度には52%程度(財政赤字を加味した潜在的国民負担率は73%程度)に上昇することになる(図表7)。財政・社会保障の現状は、潜在的にはすでに「維持不可能」なものであり、放置すれば、21世紀には膨大な「双子の赤字」を抱えて破局に至る状態となっている(経済企画庁 1997)。公共投資増額の余地はすでないとみななければならない。

2 公的投資余力の点検

日本の経済成長率は、超長期のトレンドとして、減速することは避け難い。労働力人口が減少に転じ、高齢化とともに総貯蓄率が低下し、総投資率も低下に向かうからである。

その結果、貯蓄・投資ギャップ（＝経常収支黒字）が縮小し、21世紀初頭には、対外収支がゼロから赤字へと移行する可能性が高い（長瀬 1996）。

■図表 7 潜在的国民負担率の展望



（注）対国民所得比。
（資料）経済企画庁編『「構造改革のための経済社会計画」の推進状況と今後の課題』（1997年1月）の財政・社会保障問題ワーキング・グループのシミュレーション結果による。

そこで、2025年度までの公的投資余力の目安を得るため、

①実質経済成長率は、1996～2010年度平均2.5%、2011～25年度平均1.0%で推移する

②現行「公共投資基本計画」（1995～2004年度）は前提とせず、公的固定資本形成（公共投資）の伸びを0%（ヨコバイ）とするという2つの作業前提を置いて、簡単な試算を行った

このような仮定にたてば、図表8に示すように、GDP（国内総生産）に占める公的固定資本形成の比率は、95年度の9.3%（過去15年平均では8%）から、2006～10年度平均で6.8%、2021～25年度平均では5.7%へと低下する。この比率は、概念の広狭を勘案しても、米・英・仏・旧西独（一般政府固定資本形成

の平均で93年2.3%）よりかなり高い。2025年に至って、ようやく、現在最も高いフランスの水準に接近する程度である。

公共投資をヨコバイにただけでは、足元の投資規模が大きいだけに、将来の累積額は膨大なものになる。今後15年間ごとの公的固定資本形成（90年価格）の累積額は、651兆円で、1981～95年度実績449兆円の1.45倍にも達する。これは、現下の巨大な財政赤字を考慮すれば、将来の国民負担として耐え難い規模だといわなければならない。

このような高水準の公的投資は維持困難であり、GDPに占める公的固定資本形成の比率を段階的に引き下げる方策を講ずる必要がある。このため、さしあたり、中期目標として不況対策実施前の水準（6%強）を、2010年度の長期目標として5%以下の水準を目指すべきではなかろうか。そして、これを実現する整備システムの変革を急がなければならない。

3 新規投資余力の急減

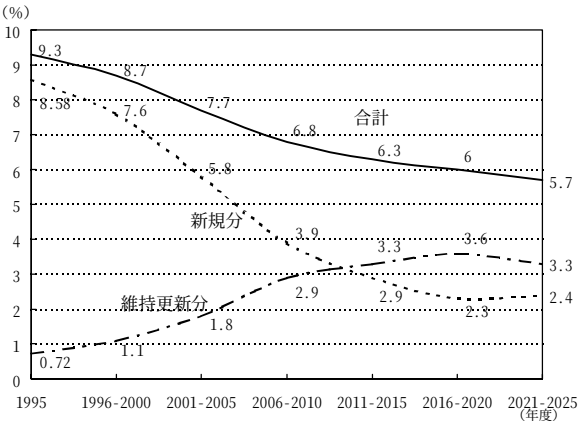
公的固定資本形成に占める維持・更新投資比率は、過去15年平均すると、およそ5%程度であったと推定される。この比率は、21世紀にはいると、驚異的な上昇をみるであろう。公共投資がヨコバイで推移したとして、2001～05年度平均で24%、06～10年度平均で42%となり、2011年度以降は5～6割に達する。15年後には、公共投資総額の過半を維持・更新に振り向けなければならない事態となるのである（図表8）。

その結果、新規投資の余力は急速に減退する。公的固定資本形成の累積新規投資額（90年価格）は、ヨコバイで推移すると仮定した場合、2011～25年度には278兆円となり、1981～95年度のおよそ3分の2まで減少する。今

後、公共投資の削減をすすめる過程で、投資の重点化・効率化を怠るならば、日本が21世紀の本格的高齢化社会を迎えたときには、新規投資の余地はほとんどなくなっているかもしれない。事態はきわめて深刻なものとなる。

仮に、GDPに占める公的固定資本形成の比率が、2025年度時点で現在の欧米水準程度にまで低下すると仮定すれば、2015年度以降、新規投資の余地はゼロになる（図表9）。したがって、耐用年数が到来したストックについて、優先度を判別し、廃棄するものと維持更新するものとに仕分けることも考えなければならない⁶⁾。

■図表8 GDPに占める公的固定資本形成の比率
— ヨコバイのケース —

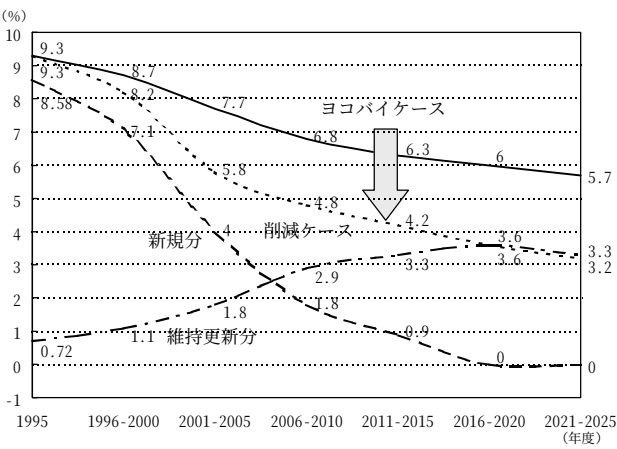


(注) 実質経済成長率は、1996～2010年度平均2.5%、2011～2025年度平均1.0%と仮定して推計。
(資料) 経済企画庁『国民経済計算年報』により作成。

3. ストック荒廃への対応

21世紀には、投資余力が減退するなかで、膨大な維持更新需要に応えながら新たな時代のニーズに対応した新規ストックを形成しなければならない困難な局面に逢着することとなる。

■図表9 GDPに占める公的固定資本形成の比率
— 削減ケース —



(注) 1. 実質経済成長率は、1996～2010年度平均2.5%、2011～2025年度平均1.0%と仮定して推計。
2. GDPに占める公的固定資本形成の比率は、2002年度6.0%、2010年度4.5%、2025年度3.0%と仮定して推計。
(資料) 経済企画庁『国民経済計算年報』により作成。

20世紀に蓄積された巨大なストックの維持更新を怠るならば、社会資本は荒廃する。それは、生産基盤の劣化による国際競争力の低下と、生活基盤の傷みに伴う便益の低下をもたらすであろう。

Panos Mourdoukoutasは、ニューヨーク市の道路の半分以上が大規模な修繕を必要としており、上下水道のような地下の社会資本の荒廃は一層深刻で、これを放置すれば、21世紀には絶望的状况に陥ると述べている。そのうえで、社会資本の衰退は、民間資本の生産性を低下させ、マクロ経済、生産、雇用、生活に深刻な影響をもたらすと警告する（奥野・焼田・八木 1994）。

また、八木（1994）は、デトロイトの都市衰退を例に、維持補修が不十分になることにより社会資本が荒廃し、それが税収減と資産価値の下落を招き、都市のさらなる荒廃を加速していると指摘する。公共ストックの老朽化が、産業と生活に支障を及ぼしつつあるア

メリカの一部地域の現状は、明日の日本の姿となる可能性がある。

日本の歴史を顧みても、人口が増加し土木事業が高揚して大規模なストック形成がなされた時代と、人口が停滞し既存の基盤の恩恵を享受しつつその維持補修に追われた時代との波動がみられた。7～9世紀と16世紀後半～17世紀は、国家的な土木建築の造営が高揚した典型的な2つの時代である。これらの時代は、いずれも、日本民族が、異質の文化と接触し、エネルギーを発揮して生産力を飛躍的に高めた、旧来の文明から新しい文明への移行期であった（小川 1975、鬼頭 1983、国土庁計画・調整局 1984）。

明治以降、とりわけ過去40年間は、日本史上類例をみない人口の爆発的増加と高度産業社会への移行を経験した時期であり、国土への大規模な営為を行った国家の一大発展期であった。いま、ひとつの人口循環が終息し、人口の減少局面に向かうなかで、既存ストックの衰退を防ぎつつ、情報文明に対応した次なる経済社会の生成システムの基盤となる新たな社会資本をいかに創っていくかが、民族の歴史的課題である。

III. 21世紀型社会資本の構想

1. パラダイム・シフト

1 インフラの歴史的転換

それぞれの時代、さまざまな社会は、固有の文明と生産・生活の様式を支える特色あるインフラを形成してきた。古代の都の造営も、壮大な城下町の建設も、五街道・三大航路の整備も、全国鉄道網の整備や高速道路網の建

設も、いずれもその象徴的営為であった。

そしていま、新たなインフラへの歴史的転換期を迎えている。

「公共投資基本計画」（1994）が「21世紀初頭には社会資本が全体しておおむね整備されることを目標」としているのは、端的に言えば、戦後の追付き型発展の基盤をなしてきた20世紀型インフラの概成である。これら社会資本の整備水準はすでかなりの向上をみた。立ち遅れていた下水道や都市公園などの整備も、ある程度進展している。

今日問われているのは、20世紀型インフラの選択的な重点化を図りつつ、次なる21世紀型インフラの全体像を明らかにし、長期の展望に立って、社会資本分野における資源配分を最適化することである。新規投資への制約が時とともに強まるとの認識のもと、早めの対応が求められる。

2 経済社会のパラダイム・シフト

現在、経済社会のパラダイム（枠組み）に地殻変動が起こっている。経済社会の姿・活動の大きな転換に対応して、それを支える「いれもの」であり「土台」である基盤としての共通的社会インフラもまた変わらなければならない。「新しい酒」は「新しい皮袋」を求めている。

いま、経済社会のパラダイム・シフトは、次の3つのベクトルで生じている。

第1は、工業文明が急速に情報文明に潜り込みつつあることだ。開かれた「情報ネットワーク」時代への移行である。ネットワーク上で「電脳空間」が広がり、地球的な規模で、時間と空間を超えた多様な双方向の交流環境（もうひとつの世界）が生まれている。情報技術（IT）の発展によって、次世代情報シス

テムの開発が進み、コンピュータ・通信・放送の融合が起こり、環境のなかにコンピュータが埋め込まれたユビキタス・コンピューティングの時代に向かっている⁷⁾。経済社会の設計思想も、ピラミッド型の中央集権・集中制御システムから、並列型の自律分散・開放ネットワークシステムへと移行しつつある。そこでは、これまでの「規模の経済」よりも、「ネットワークの経済」、「スピードの経済」が優越的な経済原理となりつつある。

第2は、国民経済のボーダーレス化が進み、日本経済が急速に地球経済と一体化しつつあることだ。新しい「地球市場経済」の時代への移行である。冷戦の終焉は世界を大きく変えた。東西に2分されていた世界の大融合によって、民主主義と市場経済が世界共通の基盤となった。自由な貿易と投資の交流がおりなす大競争（メガ・コンペティション）のもとでは、「要素価格均等化」の原理が強烈に働く。世界経済が一体化し、東アジアが発展するなかで、日本経済＝日本企業＝日本人＝国産品の時代はすでに過去のものとなった。日本経済は、かつてのフルセット型垂直分業の経済から、トランス・ナショナルな水平分業の経済へと、一挙に移行した。

第3は、日本が10年を待たずして人口増加期を終え、人口減少期に転ずることだ。少子化を伴う超高齢社会への移行である。すでに中年社会となっている日本は、旧来のピラミッド型・幼年人口扶養社会から、逆ピラミッド型・老年人口扶養社会へと、史上類例をみない速さで移行する。雇用・年金・医療・福祉・介護、住宅・施設などすべての面で、人口増加と若壮年を前提としていたこれまでの仕組みを、人口減少と長寿社会に対応したシ

ステムに転換しなければならない。

2. 21世紀型インフラ

21世紀型インフラは、言うまでもなく21世紀社会のニーズに対応したものでなければならず、それは上述のパラダイム・シフトの延長線上に構想されなければならない。パラダイム・シフトの3つのベクトルに即して、仮説として提示するならば、次世代の社会資本整備の重点は、①情報価値を創造する基盤、②世界と交流するグローバル基盤、③長寿社会の安心と安全の基盤、である。このような方向転換が速やかになされるならば、潜在力が活かされて、日本社会の新たな魅力あるフロンティアが拓かれていこう。

時代の変化に即応した21世紀型インフラの整備を図るためには、従来の土木工事偏重の硬直的なストック形成から脱却し、特に次の5領域に重点を指向する必要があると考える（長瀬 1995）。

① 情報通信インフラ

急速な技術革新を体化した情報通信システムは、21世紀経済社会の発展の原動力である。光ファイバー通信網の形成、高速・広帯域（ATM）の通信システムなど、情報通信に関連する社会資本の高度化は、未来社会の土台をなす社会的共通インフラとして、決定的な重要性をもつ。もとよりこれらは、民間が主体となって整備するものであるが、公的分野においても、行政・教育・医療・福祉・図書館などの高度情報化が求められている。オープン・ネットワークのプラットフォーム上で、21世紀日本の産業・生活・文化の価値の創造が図られることに、期待を寄せなければ

ならない。

② 知的創造インフラ

世界のフロント・ランナーとなった日本は、人類共通の知的資産を生み出し、先端技術分野を切り開いていく責務を負っている。学術研究や科学技術の振興の基礎となる研究基盤を重視し、また未来を担う人材を育てるため、大学・研究機関等の知的創造インフラに重点的な資源配分を行わなければならない。独創性を育むためには、画一的な日本の教育システム全体を見直すことも、もちろん不可欠だ。このような基盤のうえで、次なる知識社会の成長と、新しい知的・創造的産業の展開が図られることとなろう。

③ グローバル・インフラ

21世紀が、翼の社会（ウィング・ソサイエティ）となることは確実だ。アジア太平洋地域の航空需要は、爆発的な増加をみるであろう。日本が、東アジアにおける国際交通ネットワークの拠点としての役割を果たしうよう、グローバル・ハブ空港を整備し、民間の活力によって、魅力あるエアポートシティを形成していくことが重要である。また、地球環境問題など、地球的規模の問題に日本が貢献するため、基礎研究、環境改善、情報提供等に関連する基盤や施設を整備することも必要だ。インフラ整備のもたらす便益が、国内のみならず広く世界に及ぶとの視点を欠いてはならない。

④ 長寿社会インフラ

急速な高齢化の進展に対応した社会資本の蓄積は、著しく遅れている。超高齢社会において、高齢者や障害者が安心して安全に暮らせる環境を整えなければならない。情報ネットワーク技術を活用し、民間の活力をも活か

して、介護・福祉、保健・医療関連のインフラを格段に充実する必要がある。また、住宅やインフラの設計思想の転換も不可欠だ。これまでの「健常者」を前提としたものから、高齢者、障害者などの「非健常者」への配慮を組み込んだものへと切り替えなければならない。自力で自由に移動できるようなスロープ、エレベーターの設置や、交通機関相互がスムーズにつながるシステムの構築が必要である（バリア・フリー化）。

⑤ 自然との共生とストックの審美性・歴史性

過去40年は、公共投資がもたらす利便の向上の裏側で、日本列島の自然と風土の美しさが損なわれた時期でもあった。21世紀は、日本列島に再び美しさを取り戻し自然との共生を図る美の創生の世紀でなければならない。国土の7割近くを占める森林を美しく護り、土木・建築の面でも、ストックの審美性と歴史性を尊重し、これを高めることがいっそう重んじられなければならない世紀を迎えようとしている。

残念ながら、公共投資の配分は、硬直化した縦割り行政のもとで固定化しており、時代の変化に対応し未来を先取りした転換と適応の能力を失っている。旧い既得権益の構成を打破し、21世紀型社会資本のビジョンをさらに詳細に構想しつつ、誇りをもって将来の世代に引き渡すべき良質のストックを形成する作業にとりかからなければならない。

IV. 社会資本整備システムの変革

1. 「枠組み」の再設定

公的投資に対する制約条件が強まるなか

で、真に良質な社会資本ストックを効率よく形成していくうえで、まずもって強調されなければならないことは、情報の開示と透明性の確保である。利害関係者間の密室での政策決定では、もはや国民の理解は得られない。公共投資についても、政策当局の説明責任（アカウンタビリティ）が厳しく問われている。

公共投資について、計画、採択、施行、完了の各段階ごとに、関連情報を公開する必要がある。これによって、公共事業をめぐる不透明性が排除され、政治の介入に歯止めがかかり、合理性と効率性が重んぜられるようになる。加えて、公共事業の執行状況や繰越し状況等の基礎データが迅速かつ詳細に公表されることも必要である（経済企画庁調整局1996）。

また、公共投資のもつ資源配分機能が効率的に働くためには、その配分のあり方や効果を総合的に判定する中立的な第三者機関を設けることも検討されなければならない。配分なり効果についての統一的な評価方法を設定し、実効があがる仕組みを確立する必要がある。

このような「仕組み」の改革とならんで、公共投資のビジョンとプランについても、その再設定が必要となっている。

周知のように、現行「公共投資基本計画」（1995—2004年度：投資総額630兆円）は、累次にわたる不況対策によって大幅な公共投資の追加がなされた結果、実績レベルが旧「基本計画」（1991—2000年度：投資総額430兆円）の計画ラインを突破したため、これを廃止して、94年10月新たに策定されたものである。つまり、大型の不況対策によって「かさあげ」された高い投資額が基点となっている。しか

しながら、その後急激に悪化した財政事情に照らしても、また、21世紀に起こりうる「財政破局」のシナリオを回避するためにも、現行「基本計画」は維持不可能となった。

今日求められているのは、現行「基本計画」を廃止し、新たな包括的な「公共投資のビジョンとプラン」を設定することである⁸⁾。日本経済の潜在成長力を点検し、これと整合的な公的固定資本形成の対GDP比の目標が示されなければならない。たとえば、中期目標は平成不況前の6%、長期目標は欧米先進国への接近プロセスとしての4～5%である。さらに、投資余力が減退していくなかで、20世紀型インフラ整備の戦線を大胆に絞り込むとともに、情報化・グローバル化・超高齢化に対応した21世紀型インフラ整備の的確な方向づけを行う必要がある。

上述のような「枠組み」の再設定と連動して、次に述べる2つのベクトルでのシフトをすすめる必要がある。1つは公共から民間へのシフトであり、2つには国から地方へのシフトである。

2. 民間との適切な役割分担：PFIの活用

公共部門については、一般にマーケットメカニズムの洗礼を受けることがないため、公共財（公共投資、サービス）の提供に際して非効率な状態に陥りやすい。このため、効率性を確保するためのさまざまな工夫が必要になるが、この点については、イギリスが92年から導入した、PFI（Private Finance Initiative）が参考になる。

PFIとは、公共財の提供を民間主体で行うことを目的とした制度である。その際、政府

は公共財の提供が適切に行われるための管理・進行役に徹する。イギリスでは、この制度を適用することによって、公共財の提供に関わる政府の負担を減らし、より効率的に公共財を提供することが可能になっている。

イギリスにおいては、サッチャー政権が登場して以来、公共部門の効率性を向上させ、同時に公共財の質の向上を図るため、公共部門に対して、いかにして民間活力を導入するかが重要な政策課題とされてきた。サッチャー政権においては、公共部門の民営化、外部委託が積極的に行われ、メージャー政権が登場した92年以降、民営化、外部委託できない分野について、PFIが導入された。PFIは、政府が管理・進行役になるという点で民営化とは異なり、公共財の提供者はあくまでも民間部門であり公共部門ではないという点で外部委託とも異なっている。

日本においては、公共部門の効率化については、いまだ民営化や外部委託に関心が集中している段階にある。しかし、さらに一步進んで、公共部門の効率化を図るためには、PFIの導入を検討する必要性が高い。

1 政府と民間の役割分担

PFIは、公共財の提供を、政府と民間との間でどのような形で役割分担を行うかによって、次の3つに分けることができる。

第1は、独立採算がとれる分野で、民間主体で公共財の提供を行い、政府は最低限の役割（初期計画の策定、認可、免許交付、政府への移転）を担うという形態である。イギリスにおける事例としては、有料架橋、名所・旧跡などにあるビジターセンター、公立大学の宿泊施設などがある。

第2は、採算性がない分野について、政府

が費用を支払うことで、民間部門に公共財の提供に係わる計画・施工・運営などを委ねるという形態である。イギリスでの事例としては、刑務所の建設・運営・管理を民間に委ねたケース、社会保険給付の自動システムの構築・運営・管理を民間に委ねたケースなどがある（社会保険の事例については後述）。

第3は、コスト負担が大きく採算が一部しか取れないため、政府が費用の一部を負担することによって、民間部門と共同で公共財を提供する形態である（ジョイントベンチャー）。イギリスでの事例としては、クロイドン・リンクと呼ばれるロンドンの地下鉄事業を、総事業費の半分以上を公共支出で賄い、運営管理を民間に委ねたケースなどがある。

2 PFIの適用条件

公共財の提供についてPFIを適用するにあたっては、以下の2つの点が厳密に精査される。

①支払価値（Value for money）の精査

第1に、その公共財が提供するに値する価値（value for money）があるものであるかどうかである。この具体的な手法としては、費用・効率性分析（cost efficiency analysis）が用いられている。これは、ある公共支出を行う場合に、実施可能なすべての選択肢（PFI及び既存の手法のすべて）について、費用・便益分析（cost benefit analysis）を行い、さらにそのなかから最も効率性の高いものを選択するという手法である。こうした手法は、公共経済学の分野で理論的には確立されていたものであるが、イギリスのPFIでは現実に適用されている点で注目に値する。

まず、費用・便益分析では、説明のためごく単純化すれば、「公共支出によって、将来にわたって得られる便益の現在価値」(=A)

と、「現在、公共支出を行うための費用」($=B$)の両者を比較し、前者が後者を上回っていれば($A>B$)、その公共支出は支出するに値すると判断される。費用・効率性分析では、これを実施可能なすべての選択肢について検討し、そのなかから最も効率性の高いものを選ぶ。選択の基準はいくつかあるが、そのうち内部収益率について紹介しておこう。内部収益率とは、 $A=B$ となる現在価値の割引率と定義される。割引率が高いということは、公共支出が将来生み出す便益の度合、つまり利子率が高いことを意味している。したがって、内部収益率の最も高いものが、最も効率的であると判断される。

現実の分析手続きはケースによって異なるが、おおむね上で述べたような過程を経て、その公共財が提供するに値するものであるかどうか、もしそうだとするとその最も効率的な手法は何かについて厳密に精査される。もとより、すべてを数値化して分析を行うことには非常な困難がつきまとうが、PFIでは可能な限り、公共財の経済性の分析が数値化して行われている。

②リスク移転 (risk transfer) の検討

第2は、公共財の提供に関するさまざまなリスクを、民間部門にどのような形で負担させるかの精査である。公共財の提供を民間に委ねるにあたっては、公共部門自身がリスクを負うことはできるだけ避け、民間の各部門に最も得意な分野でリスクを負担させるという考え方がその基本にある。リスクの種類としては、設計リスク、建設リスク、運用リスク、需要リスクなどがあげられる。PFIでは、このうち、設計、建設、運用リスクについては民間業者に対して移転することが原則とさ

れている。

先にあげた例で、リスク移転がどのように行われているかをみておくと、まず、第1の形態（独立採算事業）では、民間部門はほぼすべてのリスクを負う。第2の形態（政府が費用負担することによって民間が行う事業）では、民間部門がどのリスクを負うかは契約によって決められる。刑務所の例では、政府は需要リスク（刑務所の部屋が充足されるかどうか）を負うが、運営リスク（刑務所内のサービスが低下したために、脱獄の増加、暴動による建物の破壊などが起こるケース）は民間が負うこととされた。第3の形態（政府と民間の共同事業）についても契約によって取り決めが行われる。ロンドンの地下鉄事業の例では、需要リスク（乗客数の多寡）と運営リスクは民間部門に移転され、政府は将来の料金が当初の計画から大幅に乖離した場合にのみリスクを負うこととされた。

このように、民間との間でリスク移転を厳密に取り決めておけば、リスクの発生による公共部門の必要以上の支出増加は未然に防げることになる。

3 PFIの運用とその効果

PFIの実際の運用にあたっては、以下ののような7つのステップがとられる。①目的の明確化、②却下・規模の縮小を含め他の選択肢の検討、③それぞれの選択肢に係わる費用・便益を算出、④上記の算定額を比較可能にするためにその現在価値を算出、⑤上記の算定額にリスク、不確実性を加味、⑥すべての選択肢の比較、⑦結果の公表。

これらの手続きについては、政策担当者用のマニュアル的な書物である通称「グリーンブック」（正式名称は、*Economic Appraisal in*

General Government : A Technical Guide for Government Department) に詳しく記載されている。1984年に初めて刊行され、現在使用されているものは91年4月に刊行された第2版である（近々第3版が刊行予定）。

具体的な事例として、社会保険給付の自動化システムの見直しの例をとりあげておこう。まず、社会保険省は、92年央に既存のシステムを全面的に見直し、将来の年金改正に備えるという方針を示した。それを受け、大蔵省はPFIによる実施可能性を民間業者に打診し、30数社以上のなかから数社に絞り込む作業を行った。民間業者は、システムの設計・構築のみならず運用も負担するという前提に立って、すべての面の効率化の可能性を検討した。さらに、社会保険給付に関して負担しなければならないリスクを検討し、費用（政府から徴収する手数料）を算出した。民間業者が検討しなかった点は、将来の取引量予測、偽造カードによる不正引き出しの被害予測、契約期間内の人口動態、受給者の推計、政策変更による支払い回数変更のリスク予測、など多岐にわたった。こうした過程を経て、政府は複数の業者の提案のなかから、最も効率的なものを選択したわけである。

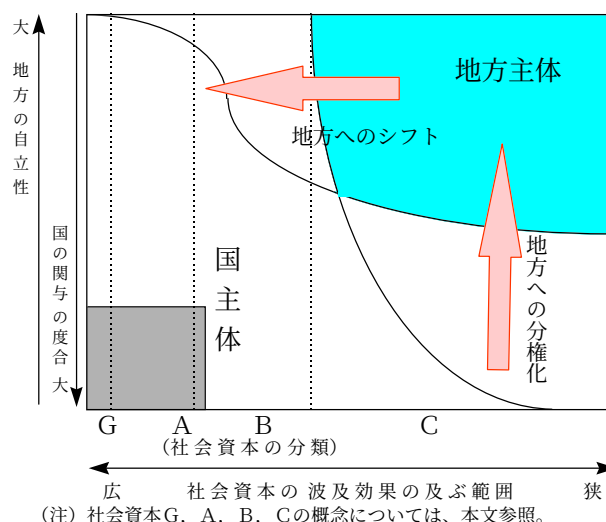
イギリスでは、現在、原則としてすべての投資プロジェクトについてPFIが適用されている。例外は、PFIの実施が不可能であると証明された場合のみである（例えば、最前線の国防など）。95財政年度には、PFIによって50億ポンド（約8,000億円、160ポンド／円換算）程度の民間の参画があった。PFIの適用可能プロジェクトとしてリストアップされているものは、この10倍以上（400～600億ポンド、

件数では1,000件以上）にのぼっている。その意味で、イギリスにおいても、まだまだ公共部門を効率化する余地が大きいと考えられる。日本においても、公共投資をはじめとしてあらゆる公共財について、早急にPFIの適用可能性を検討すべきであろう。

3. 国から地方へのシフト

公共投資（サービス）の市場化、民間主体へのシフトと並行して、国から地方への分権化も時代の要請となった（図表10）。ここでも、発想の転換が求められている。

■図表10 社会資本整備主体の国から地方へのシフト



国の行う事業は、原則として、大型の国家的なプロジェクトに限定すべきである。ハブ空港、地球規模問題の基礎研究施設等のいわゆるグローバル・インフラ（社会資本G）は、国が主導して重点的、戦略的にその整備を進めなければならない。また、国土の骨格をかたちづくる高速交通ネットワークや、基盤的な知的創造インフラなど、全国的な波及効果

をもつ基幹的施設等（社会資本A）も、国が担当する領域であることは論をまたない。

しかし、地域限定的なプロジェクトについては、地方分権化を進めて、地域の自主性に委ねるべき時がきている。かつて、経済審議会地域部会（1967）は、80年代末までの間政府が主要な役割を果たさなければならないのは「国民的標準の確保」であるとした。爾来30年、程度の差はあれ、全国土にわたって基礎的な社会資本の整備はかなりの進展をみた。いま日本に求められているのは、創意と工夫に根差す「地域の特色ある発展」である（長瀬 1992）。固有の自然、風土、文化、産業などの特性を活かし、新たな価値を創造しつつ、いかにして個性と多様性に富む豊かな地域社会をつくるかが、今日の主題である。もはや、全国一律の基準に基づく画一的な地域プロジェクトの整備は、時代にそぐわなくなった。

したがって、日常生活に密着し波及効果の及ぶ範囲が広域生活圈域以下の施設等（社会資本C）については、その整備を地方公共団体の選択に委ねるべきである。また、より広域的な波及効果をもつ施設等（社会資本B）のうち、地方的なものも、地方公共団体に移管されてよい。これらの基盤整備については、ハード面、ソフト面ともに、地域の責任、すなわち自らの選択と負担において行う方向へと、その基本的な枠組みを転換していくことが必要である。

そのためには、国は、投資の決定権限及び財源の調達を完全に地方公共団体に移譲し、これに関与しないことを基本すべきである。必要な財源については、国庫補助金を廃止し、地方交付税のあり方を見直したうえで、自主財源によってまかなうことを基本とする必要

がある（通商産業省 1996）。

ここで厳しく問われるのは、地方公共団体自らの真の自立化であり、自己責任原則の徹底である。「選択の自由」は「リスクの負担」を伴う。地方公共団体についても、行政の改革と効率化が強く求められている。現状では、地方は分権化に耐えられないかもしれない。だからといって、現在の中央集権システムが正当化される訳ではない。分権化によって、地方公共団体が自己改革に挑み、行政主体としての規律を取り戻し、そこに企画力、経営力に富む人材が結集してくるであろうことに、むしろ期待を寄せなければならない。

4. 高コスト構造の是正

行財政改革が喫緊の課題となるなかで、公共事業のコスト削減に対する社会的要請が高まっている。

公共事業の建設コストは、官民、内外の両面で比較して、割高である。官民コスト差をみれば、民間建築単価は過去3年間で約3割低下しているのに対し、公共工事の単価は微減にとどまっている。安全・労働基準の差異のほか、景気変動要因が介在しているにせよ、削減の余地はかなりありうる。内外コスト差も存在する。日本とアメリカで同一仕様の公共工事を行うとした場合の工事費は、日本の方が3割程度高くなっている（建設省『内外価格差調査検討委員会報告』、1ドル＝111円換算）。もちろん、急峻な地理的条件や地震に対する安全基準の高さといった要因もあろう。しかし、高コスト構造は非貿易財分野全体にみられるのだから、公共事業の高コスト性も許容されるのではないか、という認識では済まない。

高コスト構造の克服は、日本経済の新たな展開のカギである。公共セクターこそ、率先して是正を先導しなければならない。

すでに、関係省庁は、1994年以降公共事業の建設コスト縮減に関する「行動計画」を策定し、資材費の低減、技術開発、省人化・省力化等に取り組んでいる。しかし、その成果はいまだ発現しているとはいいがたく、コスト削減対策をさらに加速する必要がある。

このため、現行「構造改革のための経済社会計画」において、標準的な住宅の建設コストの削減目標（2000年度でこれまでの水準の3分の2程度に低減）が掲げられているのと同じように、公共事業についても、早急に包括的な「行動計画」を策定し、中期・長期の削減目標を示さなければならない。

コスト削減目標を実現するためには、既存の提案に加え、建設費を縮減できる有効な提案をした者に対し縮減額の一部を還元するVE（Value Engineering）方式の制度化や、新情報システム（CALS等）の積極的な活用も不可欠である。

さらに、社会資本の維持管理費用が急激に増高する21世紀に対応すべく、これら維持管理分も含めた「ライフサイクルコスト」全体を縮減する措置をいまから講じていかなければならない。

以上のようなコスト削減措置が講ぜられるならば、公共投資（サービス）の市場化とあいまって、公的投資余力の減退を実質的に補完することが相当程度可能となるであろう。

5. 総合性の確保

21世紀に向けた社会資本整備の新たな展開

を図るためには、長期的な視点から、次なる局面に対応したシステムを構築していく必要がある。

そのための第一歩として重要なことは、次の2点である。

第1は、プロジェクト相互間、施設相互間、ハード・ソフト相互間の整合性を確保することである。たとえば、空港・道路・鉄道間の有機的連携を図ることであり、1つの施設に2以上の省庁にまたがる複数の機能を持たせる複合化である。それは経費の削減と利便性の向上に結びつく。また、下水の処理にみられるような建設・農水・厚生3省が所管する類似機能の協調と統合が図られなければならない。さらには、民間活動領域が飛躍的に拡大するなかで、公共セクターと民間活動とのネットワーク性を十分確保することも重要である。都市計画と民間住宅建設との、防災性にも配慮した連携などが、その例である。

第2は、社会資本整備と他の施策との総合性である。たとえば、交通ネットワーク整備と産業政策、文教施設と福祉政策、公共プロジェクトと開発利益の還元の仕組みなど、多岐にわたろう。今後、情報ネットワーク化、グローバル化、少子・長寿化が急速に進む過程で、一方の施設では陳腐化と過剰が生ずる反面、他方の施設では不足と転用需要が発生するであろう。したがって、タテ割のカベを超えて、既存施設等を有効に活用する施策の総合性がますます重要性を増すことになる。

むすび

かって、「日本国には、中央省庁の課の数だけ政府がある」と、なげいた憂国の人士が

いた。それは事実である。省益の背後にはしばしば「局あって省なし」といわれるような局益があり、局益は課益の均衡によって支えられている。これが、政・官・業の権益のトライアングル、中央－地方－政治の相互依存関係の基盤を形成しているのである。総論賛成、各論反対の風土のなかで、どこまでこの変革をなしうるかが、現下の構造改革で試されているといわなければならない。

国民経済の1割近くを占める公共事業こそ、このような確固たる日本の既得権益構造の基盤を形成してきた。それが、今日までの日本経済の発展を支え、地域経済を潤し、不況を下支えし、雇用を維持してきたことは、まぎれもない事実である。だが、社会資本整備の重要性を十分認識したうえで、いまだ日本経済の基底をなしている旧来の公共事業依存型構造をいかに克服していくかが、活力ある21世紀日本の未来と深くかかわっているであろうことを、改めて強調しておきたい。

本稿が、市場経済の徹底と軌を一にする社会資本整備のあり方の再定義にながしか裨益するところがあるならば、幸甚である。

〔付記〕 1 公共投資の生産力効果及び投資余力の計量作業には、立野伸治研究員補があたった。

2 公共投資乗数（図表5）の推計は、津向友好技師による独自の作業結果である。

3 イギリスのPFIに関する記述（「第IV章第2節 民間との適切な役割分担：PFIの活用」）については、米山秀隆主任研究員、加藤浩三主任研究員の協力を得た。

【注】

1) 「社会資本」は、一般的には、経済企画庁総合計画局（1969）での定義を踏襲し、現行「公共投資基本計画」でも、「私的な動機（利潤の追求又は私的生活の向上）による投資のみに委ねているときには、国民経済社会の必要性からみて、その存在量が不足するかあるいは著しく不均衡になる等の好ましくない状態におかれると考えられる性質を有する資本」とされている。

「社会資本」が、いわば「社会的間接資本」として、公的主体のみならず民間主体によっても整備されるものであることは、共通認識として確立している。しかし、林（1989）等が指摘しているように、近年、「市場機構によっては十分な供給を期待しえない財」とか「公的主体によって整備される財」という側面は希薄化しつつある。

なお、社会資本の概念整理は、経済企画庁総合計画局（1987）、同（1991）等に詳しい。また、本稿では、「新社会資本」にはあまり言及していないが、重要な論点である。

「公共投資」は、「国民経済計算上の公的固定資本形成に用地費、補償費等を加えたもの」（上記「基本計画」）であり、「公共事業（費）」は「財政法第4条の建設公債の対象となるもの」であるが、本稿では厳密な使い分けをしていない場合もある。

2) 「経済審議会構造改革推進部会資料（社会資本整備）」（1996）による。

3) 「一般政府固定資本形成」は、公的固定資本形成から公的住宅及び公的企業（特殊銀行、公庫、事業団、一部の公団、特殊会社等）を除いた、国・地方公共団体による投資をいう。

4) 「更新投資」の概念は、実際の公共事業予算や決算の集計・整理によって算出できるものではなく、積み上げによる把握は困難である。なお、施設の機能を更新したり、機能を付加したりする費用は「新設改良費」でもある。

- 5) この試算では、ストックの延命化等を考慮し、耐用年数を37年とした。
- 6) 本稿スケルトンに対する田中直毅氏のコメントである。
- 7) 「ユウピキタス・コンピューティング」とは、Xerox palo Alto Research Center (PARC) で提唱された概念で、コンピュータそのものが自分の身の回りのどこにでも存在する環境をつくりだし、現実の世界のなかでコンピュータそのものを意識しないで多数のコンピュータとインタラクションしながら生活していく世界をいう(日本電子工業振興協会『2001年コンピュータシステム技術に関する調査研究(最終報告書)』1994年)。

【参考文献】

浅子和美・常木淳・福田慎一・照山博司他(1994)「社会資本の生産力効果と公共投資政策の経済厚生評価」『経済分析』第135号、経済企画庁経済研究所、4月。

土木学会海外活動委員会(1995)『社会基盤の整備システムー日本の経験ー』経済調査会。

林紘一郎(1989)『ネットワーキングの経済学』NTT出版。

堀井利宏(1996)『公共経済の理論』有斐閣。

細見卓・竹中平蔵編・ニッセイ基礎研究所経済調査部(1993)『日本経済21世紀への展望』有斐閣。

経済企画庁編(1997)『「構造改革のための経済社会計画」の推進状況と今後の課題』大蔵省印刷局。

経済企画庁調整局(1996)『今後の経済政策の在り方に関する研究会報告書』。

経済企画庁総合計画局編(1967)『経済審議会地域部会報告ー高密度経済社会への地域課題ー』経済企画協会。

—————(1969)『社会資本研究委員会報告書』(これからの社会資本)大蔵省印刷局。

—————(1987)『社会資本整備の新たな展開』(社会資本研究会報告)大蔵省印刷局。

—————(1991)『今つくる明日への社会資本』(2010年展望作業)大蔵省印刷局。

—————(1992)『社会資本小委員会報告』(生活大国5か年計画作業)大蔵省印刷局。

トラスト21社会資本整備研究会編(1992)『社会資本整備と財源』技報堂出版。

建設経済研究所編著(1997)『公共投資レポート』大成出版社。

建設省(1996)『公共事業の効率的・効果的实施についての検討委員会中間報告』。

鬼頭宏(1983)『日本二千年の人口史』PHP研究所。

国土庁(1994)『国土レポート 94ー人々のくらしと社会資本整備ー』大蔵省印刷局。

国土庁計画・調整局編(1983)『重点的、効率的な国土基盤整備』(三全総フォローアップ作業)大蔵省印刷局。

—————(1984)『日本21世紀への展望』(四全総長期展望作業)大蔵省印刷局。

—————・インフラ21研究会(1990)『国土の基盤整備に向けて』(シリーズ四全総)ぎょうせい。

国土審議会計画部会(1996)『計画部会調査検討報告』国土庁計画・調整局。

香西泰・日本経済研究センター編(1995)『21世紀への経済政策』日本経済新聞社。

三井清・太田清編著(1995)『社会資本の生産性と公的金融』(郵政研究所研究業書)日本評論社。

長瀬要石(1985)「21世紀への展望と四全総」『東北開発研究』3月号。

—————(1985)「21世紀への潮流と国土」『地方自治』第452号、7月。

—————(1992)「生活大国五ヵ年計画の七つのポイント」『公研』第29巻第8号、8月。

—————(1995)『分水嶺に立つ日本経済』筑波書房。

—————(1996)「経常黒字減の行方」『読売新聞』11月29日。

—————・小泉浩朗(1987)『田園型社会の展望』筑波書房。

日本開発銀行国土政策チーム編著（1996）『変わる日本の国土構造』ぎょうせい。

小川博三（1975）『日本土木史概説』共立出版。

奥野信宏（1996）『公共経済学』岩波書店。

——・焼田党・八木匡編著（1994）『社会資本と経済発展』名古屋大学出版会。

豊田章一郎（1996）『魅力ある日本の創造』東洋経済新報社。

通商産業省（1996）『産業構造審議会総合部会基本問題小委員会中間とりまとめ』。

山辺孝編（1972）『日本の社会資本』日本経済新聞社。

Hirschman, Albert O. (1958), *The strategy of Economic Development*, Yale University Press. (麻田四郎訳『経済発展の戦略』巖松堂1961年。)

Private Finance Panel, HM Treasury, (1992) *Private Opportunity, Public Benefit, Progressing the Private Finance Initiative*.