

地方公共投資の拡大と財政措置の功罪

田中宏樹（同志社大学政策学部助教授）

はじめに

公共投資の改革が叫ばれて久しい。経済効果への疑問、建設コストへの査定の甘さ、あるいは予算配分プロセスの不透明性など、公共投資の抱える課題は多く、政府も歳出構造改革の一環として、その見直しに積極的に取り組む姿勢をみせている。

政府は改革の基本方針として、公共投資のマクロ的な規模の抑制と、その重点化・効率化を通じた質の改善を打ち出しており、その具体的内容についても、改革の第1フェーズとして評価できる点が少なくない¹。しかし、改革の実効性をさらに高めるためには、公共投資の実態とその実施スキームに関するより踏み込んだ検討が不可欠ではないだろうか。

本稿は、この点を論証する1つの材料を提供すべく、1980年代後半に強まった地方単独事業を主体とする公共投資の拡大の実態と、それを支えた財政支援スキームについて考察する。それを踏まえ、制度改革の方向性に関する若干の私見を述べることにしたい。

「地方主導、単独事業主体」の社会資本整備

表－1は、経費負担別の行政投資額²の構成比の推移を、国と地方でみたものである。これによると、80年代前半に4割強を占めていた国の行政投資が、80年代後半から90年代半ばにかけて3割台にまで減少、最近年にかけてやや比率を戻しつつあるものの、趨勢的には地方の行政投資の比率が高まってきていることがわかる。

次に、地方の公共投資に相当する普通建設事業費の推移について、図－1をもとにみていくことにしよう。図－1は、1985～2001年度における普通建設事業費のうち、国直轄事業、補助事業、地方単独事業それぞれの決算額を時系列でみたものである。これによると、1988年度を境に補助事業と単独事業の順位が逆転し、以後、最近年まで単独事業が補助事業を上回る状況が続いていることがわかる。

単独事業がピークであった1993年度の値を、(補助事業と単独事業の順位が逆転する前

表－1 経費負担別にみた行政投資額の構成比

¹ 具体的には、公的資本形成の対GDP比を中期的に先進国並みの水準（2～3％）にすることで規模の抑制を目指す一方、予算配分の重点化や整備手法の見直し（ex PFI）などによって中身の刷新を達成することが、公共投資改革の大きな方向性となっている。

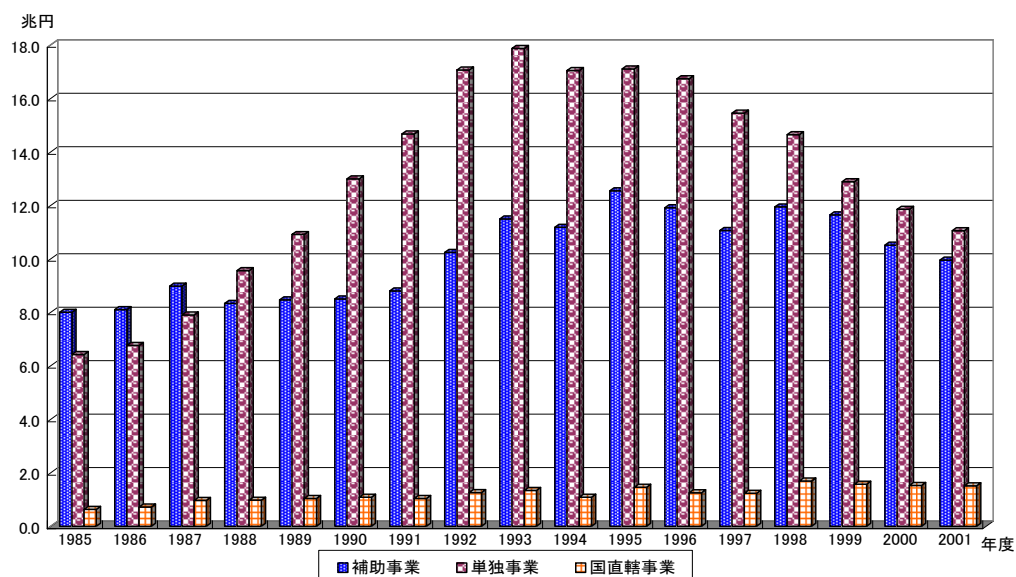
² 経費負担別とは、事業費の負担区分に基づいて行政投資の帰属先を決定したものである。この区分に基づけば、地方への国庫支出金分は国に、地方財源分は地方に計上されるため、事業費の負担割合を主体性の尺度とみなす観点からは、国と地方の比率をみる適切な指標であると考えられる。

年度	国	地方
1981	43.5	56.6
1982	42.9	57.1
1983	42.8	57.2
1984	41.5	58.5
1985	40.5	59.6
1986	38.7	61.3
1987	37.1	62.9
1988	32.5	68.4
1989	32.2	68.0
1990	31.0	69.0
1991	31.1	68.9
1992	33.3	66.7
1993	34.8	65.2
1994	34.2	65.8
1995	35.5	64.5
1996	34.9	65.0
1997	34.7	65.3
1998	36.9	63.1
1999	38.3	61.8
2000	38.6	61.4

注) 専売公社、電電公社および国鉄の投資額は除く

資料) 『行政投資実績』(地方政策研究会)

図ー１ 普通建設事業費の推移



資料) 『地方財政白書』(総務省)

の) 1987 年度と比べると、その額は 7.9 兆円から 17.8 兆円と実に 2.2 倍にまで膨らんで

いた。最近年にかけて、単独事業の規模自体は低下傾向にあるものの、1987年度と2001年度との比較では、補助事業が約1.1倍（8.9兆円から9.9兆円）なのに対し、単独事業は約1.4倍（7.9兆円から11.0兆円）となっており、1987年度には44.3%であった普通建設事業費に占める単独事業の比率も、2001年度には49.1%にまで上昇しているのである。

表－1および図－1から確認できたのは、日本の公共投資が趨勢的にみて、国から地方へと比重を移しつつあり、80年代後半からは補助事業に代わって地方単独事業が、地方の公共投資を先導してきたという点である。別の表現を用いるならば、「地方主導かつ単独事業主体」が、80年代後半以降の公共投資を特徴づけるキーワードといえよう。

では、「地方主導かつ単独事業主体」という公共投資の実態は、いかなる政策意図をもとに、どのような政策手段をもって作り出されていったのであろうか。紙面の制約上、本稿ではその包括的な考察にまで立ち入ることはできないが、こうした状況を生み出す1つのきっかけとなったのが、1987年6月に竹下内閣によって閣議決定された「第四次全国総合開発計画（四全総）」と、同内閣が唱えた「ふるさと創生」を両輪とする、地域づくり施策充実路線の追求であったと考えられるのである。

四全総では、「国土の均衡ある発展」をコンセプトに、東京一極集中の打破を目指す多極分散型国土の形成が志向された。その具体策として、地域の潜在力を引き出す基盤としての交通、情報通信体系の整備の必要性が叫ばれたが、これが地域の個性を活かすというふるさと創生の発想と結びついて、補助事業ではなく地方単独事業によるインフラ整備拡大への道を開いていったと考えられる。

1988年度に創設された「自ら考え行なう地域づくり事業」（いわゆる1億円事業）は、ふるさと創生の目玉事業として話題となったが、同年度にはインフラ整備を主体とする「ふるさとづくり特別対策事業」が創設され、ソフト・ハード両面から主体的な地域づくりを支援する体制が整えられていった。特に注目すべきなのは、一連の地域づくり施策に対する財政措置として、事業費補正の拡充を中心とする地方交付税の積極的活用が図られていったという点である。以下、その点について具体的に検討していくことにしよう。

財政措置の要となった事業費補正

事業費補正とは、普通交付税の算定において、公共投資に対する地方負担額の多寡を基準財政需要額に反映させる算定方式である。もともとは、客観的な統計数値をもとに、投

資的経費の必要度を算定できない新規の投資需要（港湾の新設等）を算定するため、1963年度に採用されたものであったが、事業量の多寡をほぼダイレクトに基準財政需要に反映させることができるため、財政力の弱い地方団体に対し、客観的な統計数値では達成しえない手厚い交付税の配分を実現する手段として機能してきた色彩が強い。

事業費補正を通じた地域づくり施策に対する財政措置は、1984年度に創設された「まちづくり特別対策事業」への元利償還金の算入―すなわち事業費の75%までを起債で充当し、財政力に応じてその元利償還金の30～55%を後年度の地方交付税で措置する―を通じて実施されていた。しかし、1988年度からは当該年度の地方負担額25%のうち15%分についても、同一年度の普通交付税の算定に反映させる「当該年度事業費補正」が加わり、財政措置が一層手厚く実施されるようになったのである。この結果、地方団体は最大で事業費の56%（ $75\% \times 55\% + 15\%$ ）の財政措置を受けることが可能となり、従来にも増して地方単独事業を実施しやすくなったと考えられるのである。

図－2は、投資的経費に関わる基準財政需要に占める事業費補正の比率の推移をみたものである。これによると、当該年度事業費補正が始まった1988年度以降、その比率はほぼ上昇の一途をたどっていることがわかる。最近の数年間を除いて、基準財政需要総額に占める投資的経費に関わる基準財政需要の比率の低下が極めて緩やかであったことから、事業費補正が基準財政需要算定において、その役割を増していった実態が確認できよう。

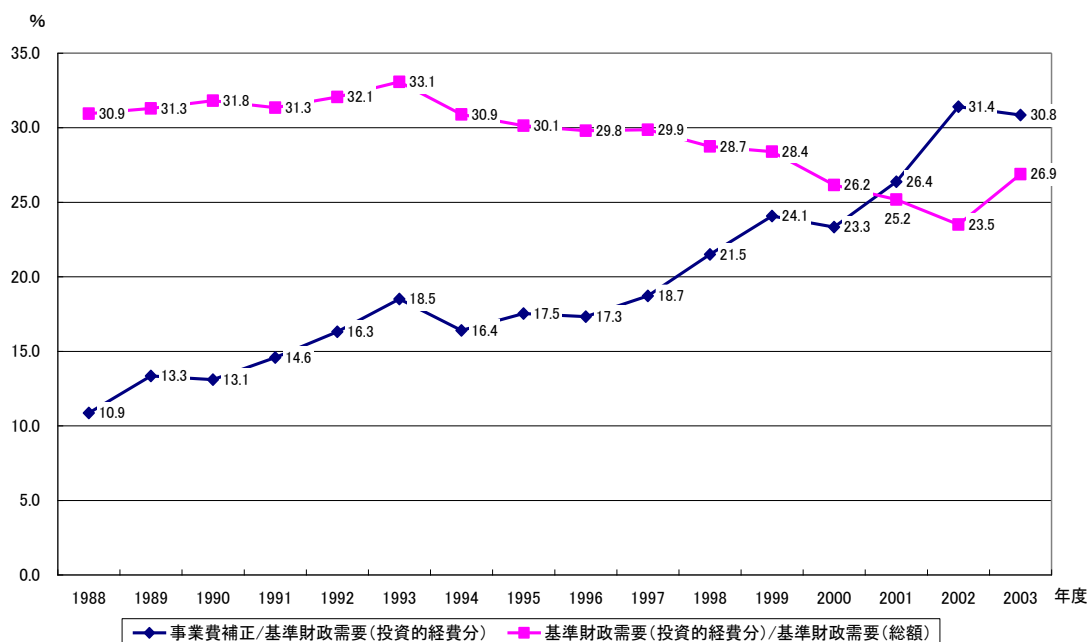
事業費補正による財政措置のスキームは、「ふるさとづくり特別対策事業」を引き継いだ「地域づくり事業」（1990年度創設）および「ふるさとづくり事業」（1993年度創設）にも踏襲され³、地方主導の地域づくりの名のもと、全国各地で体育館や運動場といったスポーツ・リクレーション施設、図書館や美術館、音楽ホールといった教養・娯楽施設、コミュニティ広場や研修センター、温泉といった住民保養施設等が次々と整備されていった。

さらに、このスキームの適用は、港湾や河川といった補助事業に係る地方負担分（いわゆる補助裏）に加え、補助・単独組み合わせ事業（地方特定道路整備事業や地方特定河川等環境整備事業等⁴）にも拡張され、地域づくり施策として考えられうるほぼすべてのインフラ整備への財政措置が用意されていったのである。

³ 事業費の75%を地域総合整備事業債（地総債）で充当し、その元利償還金の30～55%を後年度の地方交付税で措置するとともに、15%分を当該年度の地方交付税で措置するというものであった。

⁴ 地方特定道路整備事業については、都道府県道や市町村道の新設・改良が、地方特定河川等環境整備事業については、河川敷内、堤等に整備する緑地、公園、運動場、遊歩道等が対象事業とされた。両事業とも、補助事業と組み合わせて実施される地方単独事業である。

図－２ 基準財政需要（投資的経費分）と事業費補正の比率の推移

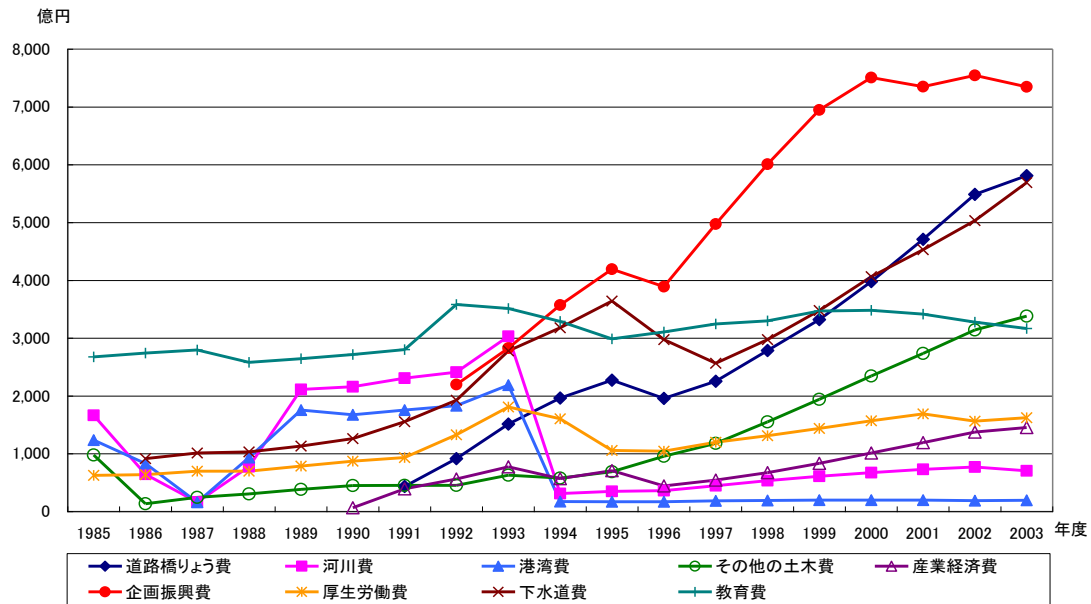


資料)『地方交付税等関係係数資料』(総務省自治財政局)

図－３は、1985～2003 年度における事業費補正の内訳をみたものである。これによると、企画振興費、道路橋りょう費、下水道費が大きく伸びていることがわかる。このうち、企画振興費は先述したふるさと関連施策に、道路橋りょう費は大半が地方特定道路整備事業に、それぞれ対応する費目であることから、主として企画振興費および道路橋りょう費を主軸に、単独事業拡大のための財政措置が拡充されていったことが確認できよう。

両費目に対応する事業への当該年度事業費補正は 1996 年度より廃止され、事業費 15% 分については財源対策債（建設地方債）に振り変えるとともに、その元利償還金の 80%を後年度の地方交付税で措置する方式へと改められた（図－３において、1996 年度に企画振興費および道路橋りょう費の数値が低下している一因と考えられる）。これにより、従前の手厚い財政措置はやや縮小されたものの、財政措置のスキーム自体に大きな変更が生じたわけではなく、1996 年度以降も地域づくり施策の充実路線が継続されていったのである。

図－３ 事業費補正の内訳



資料)『地方交付税等関係係数資料』(総務省自治財政局)

おわりに

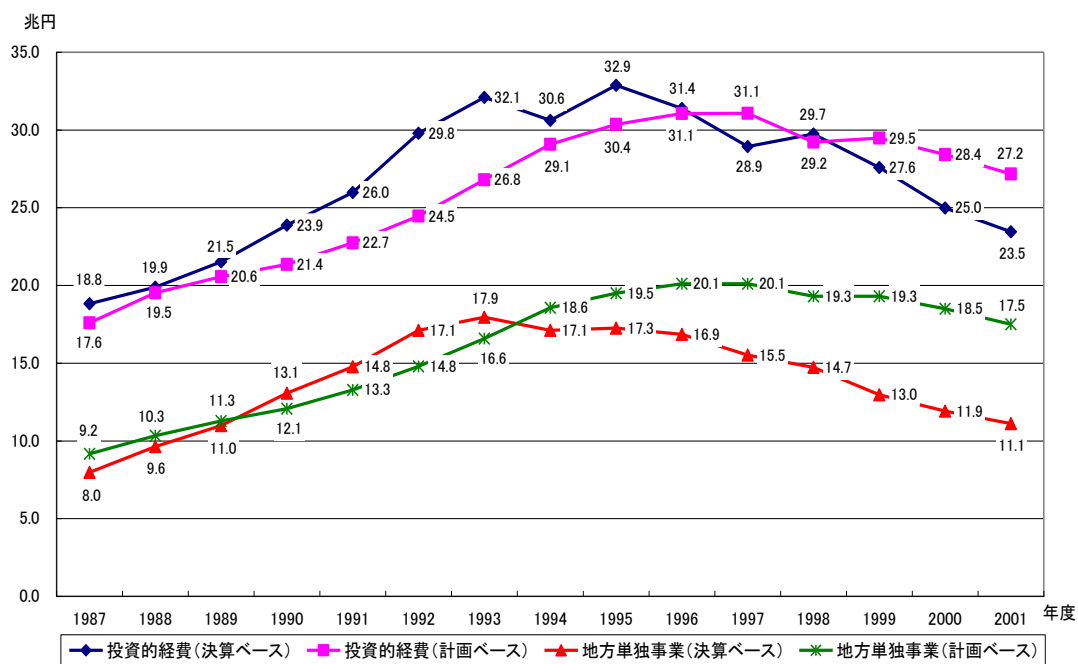
では、地方交付税を通じた財政措置は、有効に機能してきたといえるのであろうか。図ー4は、投資的経費と地方単独事業について、地方財政計画(以下、地財計画)と決算との値を時系列で比較したものである。これによると、地財計画ベースでは、80年代後半からの地方財政当局の政策意図を反映し、投資的経費、地方単独事業ともに増加傾向にあることが確認できる。

問題は、こうした政策意図と実態との間にかい離が生じていたという点である。決算ベースでの地方単独事業の値をみると、1994年度から最近年まで一貫して実績値が計画値を下回っており、2001年度ではそのかい離が6.4兆円にまで拡大しているのである。このことから、事業費補正を通じた単独事業支援策は、90年代の前半までは有効に機能していたものの、90年代半ば以降については、その効果が疑問視されると考えられるのである。

地方財政当局においても、事業費補正を通じた財政措置の限界を把握してか、最近年にかけて、その見直しに着手しはじめている。具体的には、2002年度よりふるさと関連施策への充当財源であった地域総合整備事業債を廃止し、新たに地域活性化事業債を創設、財政措置適用事業の重点化に着手する準備を進めている。さらに、従来、財政力に応じて異

なっていた後年度の交付税措置（30～55％）を、原則的に一律 30％とするとともに、事業費補正を客観的な統計数値による補正に順次切り替えていくとの方針を打ち出している。

図－４ 投資的経費の推移（地財計画ベースと決算ベースとの比較）



注）地方単独事業（決算ベース）は、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費の地方単独分の合計値

資料）『地方財政計画』及び『地方財政白書』（総務省編）

しかし、後年度の交付税措置の変更は、地方団体間での措置額の配分を変更するものであり、マクロでの措置額の変更にとどの程度つながるのかは未知数である。事業費補正の縮小についても、他の補正係数や単位費用で措置する形に改めるだけでは、基準財政需要の縮小につながらないと考えられる⁵。地域活性化事業債についても、適用条件がどう変更されたのかに関する詳細な検討なしに、積極的な評価を下すことは早計といえよう。

国の過度の関与を廃し、地方の主体性を活かした社会資本整備が必要であることは、論

⁵ 1993 年度より、企画振興費として事業費補正の対象となった元利償還金の一部は、単位費用に振り変える措置がとられているため、事業費補正は見かけ上縮小している。しかし、もしこの措置がなければ、図－3 で示される企画振興費の事業費補正の額はさらに上方に移動するものと考えられるのである。

をまたない。80年代後半からの地方交付税を活用した地方の公共投資支援措置も、もともとはこうした考え方に即したものであったに違いない。しかしながら、図－4にみられるような決算値と計画値とのかい離の実態、あるいは事業実施の過程で地方債を活用するため、使途の特定化されることなどを踏まえるならば、地方交付税を活用した財政措置の弱点や限界についても、真摯に検討していかなければならないといえる。

決算値と計画値とで6.4兆円ものかい離が生じている事態は、投資的経費に関する基準財政需要の算定が、地方団体の実情に合っていないことを物語るものである。まずは、こうしたずれを是正すべく、事業費補正の廃止等を含めた投資的経費に関する基準財政需要の縮小を図るべきであろう。その上で、真に地方の主体性を活かした社会資本整備を進めるためには、補助金の削減に加え地方交付税の削減を財源とする税源移譲に、積極的に取り組む必要があるといえよう。

＜参考文献＞

入谷貴夫（1995）「地方公共投資の構造変化と地域経済（上）（下）」、『宮崎大学教育学部紀要』第77-78号、1-39

大村慎一・上月良祐・前田一浩（2002）「公共事業等及び単独事業に係る事業費補正等の見直し」、『地方財政』2002年4月号、195-209

岡本全勝（1995）『地方交付税：仕組みと機能』、大蔵省印刷局

岡本全勝（2002）『地方財政改革論議：地方交付税の将来像』、ぎょうせい

＜参考資料＞

『行政投資実績』（地方政策研究会）各年版

『地方交付税等関係係数資料』（総務省自治財政局）各年度版

『地方財政計画』（総務省）各年度版

『地方財政白書』（総務省）各年度版