

# これからの地域に必要な公共事業

沼尾 波子

日本大学経済学部教授

## 1 はじめに

少子高齢化と人口減少、経済のソフト化、グローバル化、そして政府が巨額の債務を抱えるこの国で、公共事業のあり方が問い直されている。

公共事業には、国土保全、国土開発という目的に加えて、インフラ整備を通じた生産性や、生活の利便性の向上といった長期的な波及効果が期待されてきた。またその一方で、短期的には、建設業をはじめとした雇用創出や経済波及効果も期待されていた。だが今日では、こうした効果の限界が指摘されるとともに、むしろサービス業やグローバル企業などを通じた成長路線を模索する考え方が主流となりつつある。

民主党政権においても「コンクリートから人へ」というスローガンが掲げられ、平成22(2010)年度予算をみてもその傾向は顕著である。政府一般会計予算総額は92.3兆円と過去最大に膨らむが、そのうち、公共事業費は約5.8兆円と対前年度当初予算比18.7%減となった。6兆円を割り込んだのは1978年以来のことである。他方、子ども手当に対する1.7兆円の計上をはじめ、人への直接的な支出を大幅に増やしている。

だが、実際に公共事業は必要なくなっているのだろうか。また、公共事業削減によって失われた地域の雇用機会をどのように確保すればよいのだろうか。そして、政府には今後どのような対応が求められているのだろうか。本稿では、こうした問題意識にたって、これからの地域における公共事業のあり方について考えてみたい。

## 2 地域における公共事業をめぐる諸課題

ここで改めて、公共事業の課題について整理しておきたい。前述のとおり、公共事業には、社会資本整備を通じたアメニティの確保と、建設業をはじめとする雇用創出や経済波及効果が期待され、これまで積極的な投資が行われてきた。GDPに占める公的資本形成の割合をみると、1970年代以降、主要先進国がその値を下げていくのに対し、日本はその後一貫して高水準を保ったまま2000年ごろま

### ぬまお なみこ

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専門は財政学、地方財政論。慶應義塾大学経済学部研究助手、(財)東京市政調査会研究員、日本大学経済学部専任講師、助教授を経て現職。

主な著作：「地域から見た公共事業～茨城県八郷町の事例」(金澤史男編『現代の公共事業 国際経験と日本』日本経済評論社、2002年)、「自治体の独自課税を通じた森林保全の財源調達とその課題～「かながわ水環境保全税」の事例を中心に」(『経科研レポート』第35号、日本大学経済科学研究所、2010年)など。

で推移してきたことが知られる。また就業者のうち、建設業で働く人の割合は約10%を占めており、公共事業は多くの人々の雇用や生活を支えてきた。とりわけ製造業やサービス業の立地が困難な地域では、道路や下水道整備などによる土木工事の請負が、貴重な稼得機会を生み出してきたといえる。

だが、開発による環境破壊や、建設後にほとんど使われない施設や設備、採算の取れない開発事業などが各地で問題視されるようになり、「無駄な公共事業」としてその問題を指摘する声が大きくなってきた。また、経済波及効果が期待できなくなっていることや、財政難などを背景に、公共事業の縮減を求める声が強まっている。

このように公共事業の見直し論議が盛んだが、その課題は、地域社会や経済との関係からみると、以下の4点に整理できる。

第1に整備新幹線や空港、道路などの大規模プロジェクトについては、地域の事情を汲み取ることに限界があり、地域を越えたところで、その推進が決定され、事業が進められてきたという点である。確かに、整備新幹線や空港、道路などの整備により、地方の利便性は向上した。他方で、旅行客が通過するだけとなり、地元にお金が落ちなくなるなど、地域経済に多大な影響を与えた点も無視することはできない。

第2に、これらの事業を通じて、開発による環境への影響など、当初予測していなかった問題が事後的に生じている点である。確かに、環境アセスメントの実施などは行われているものの、現実には環境破壊を伴う開発が行われてきたことも確かである。また大規模ダム開発により、河川や森林の環境のみならず、ときには村そのものの破壊がもたらされた。それは必ずしも物理的な村の解体だけではない。開発の是非をめぐって、地元住民による反対運動が巻き起こり、事業推進の可否をめぐって地域社会の分断をもたらす事態も各地で生じたのである。

第3に国だけではなく自治体にも財政負担が求められたことにより、国と自治体とがともに財政難に

陥ったことである。景気対策としての公共事業（投資）を国と地方とが一体的に行った結果、累積債務が大幅に増加してしまった。1980年代末より、日米構造協議における内需拡大要請を受けて、当初430兆円、後に630兆円規模での公共投資の推進が打ち出された。その際には、生活関連資本整備の推進が掲げられ、各地で公園や下水道、運動施設、文化施設など、生活の質の向上に資するとされるインフラ整備が推進された。2002年まで続いたこの対応は、国と地方の両方に巨額の債務を残すこととなったのである。

第4に事業について、地元住民に対する情報公開が必ずしも十分であるとはいえず、完成したあとで、予想とは異なる結果が生じること、また予算編成段階である程度の箇所付けが決まっていることから、住民参加の仕組みがとられにくいことが指摘されている。

### 3 これからの公共事業と地域

こうした課題に対応するには、地域のインフラ整備に関する自治体の決定権の拡大とともに、地域の自然、風土、文化の保全や住民の暮らしを見据えた事業の計画を策定することが求められる。その際には、どのような視点からの対応を考えればよいだろうか。

#### (1)「公共事業」概念の転換

まず、これからの公共事業のあり方を考える上で、「ソーシャル・キャピタル」という考え方を再構成し、事業のあり方について見直しを図ることが必要である。

ソーシャル・キャピタルは「社会的共通資本」と訳されることもある。公共事業などを通じて整備された、いわゆる社会資本に加えて、自然環境などの自然資本、ならびに医療、教育、司法、金融制度などの制度資本を合わせた概念である。

これからの社会資本整備は、こうした複合的な要素を加味しながら進められる必要がある。例えば河

川整備を考えたとき、単に生産活動や生活のために必要な施設を整備するという視点だけではなく、自然環境保全や、景観との調和に配慮することや、その後の維持管理のあり方まで検討したうえで、地域で暮らす人たちが利用しやすいか、管理しやすいか、といった点にも目配りしながら設計・工事を実施し、維持管理制度を構築することが必要となる。さらに、総合的な見地から河川整備について考えたとき、その整備を担う主体として、国、都道府県、市町村のどのレベルの政府が望ましいのかということ、再度問い直すことが求められるだろう。

## (2) 長期的な視野に立った柔軟な対応

公共事業は「小さく始めて大きく育てる」という話がある。一度始めた事業は、中断することはできないので、最初は小規模で予算を獲得しながら、次第に規模を拡大していくというのが従来型の行政手法である。この手法により、当初計画の数倍、数十倍にも及ぶ大規模開発が各地で推進されてきた。実際に、一度始めた事業を途中で止めることは難しい。また完成した施設・設備は50年から100年にも渡って供用される。

このように長期にわたる財政支出や維持管理を必要とする公共事業のあり方を考える際には、予算の継続的獲得による雇用の持続性よりも、当該地域社会の持続可能性を考え、中長期的視点に立って「地域のかたち」、「国のかたち」を考えていくことが必要となる。その際には、短期的な雇用創出効果だけを期待して推進することには慎重になる必要があり、また一旦開発を始めた事業であっても、情勢の変化とともに必要がなくなると判断されれば、その中止や見直しが求められる。

もう一つ忘れてはならないのは、長期的視点に立った自然環境への配慮である。開発を通じた動植物への影響などを最小限に食い止めながら、国土保全を図る必要がある。また、人口減少と首都圏集中のなかで、地方圏では、一度開発したところを、再び自然に戻すことを考えなくてはならないところも

みられる。放っておいて廃棄物の不法投棄などが生じることのないよう、開発したあとの地域の管理をどうするかという問題が横たわっている。

## (3) 住民の合意形成

中長期的展望をもって事業の実施や継続・変更、中止を決めていくにあたり、専門的技術・知識と経験を有する行政担当者の意見は確かに重要である。だが他方で、事業の規模や内容にもよるが、地元の道路や下水道、公園や施設整備など、住民の暮らしに関わる事業の場合、中長期的な地域づくりビジョンと展望のもとに、理念をかたちに落として作業が必要となる。その際に求められるのは、行政が住民の声をどのようにくみ上げるか。また住民がどのように地域づくりに対する意見を提言していくことができるかという視点である。

住民参加を通じた公共事業の手法について考える上で参考になる2つの事例を紹介する。第1に、広島県安芸高田市(旧高宮町)川根地区における圃場整備の事例である。旧高宮町では、予算編成前に、行政が各地区を回り、次年度の計画について説明をし、住民からの要望や提言を対話形式で受ける「地域振興懇談会」を開催していた。当初は行政に対して要求だけをしていた住民は、次第に地区のあり方に対する具体的な提言を行うようになったという。1990年の総合計画策定時には、各地区ごとの計画を一体的にとりまとめて町としての計画を作上げた経緯がある。

川根地区では、エコミュージアム構想を打ち出し、地域全体として自然環境を大切に守りながら、それをミュージアムとして訪れる人にも見てもらえる町づくりをすることを提起した。そこで、総合計画策定後に持ち上がった圃場整備事業について、コンクリートではなく、昔ながらの石垣を積んだ工法による整備手法の採用など環境調和型の事業を実施することを決めたという。これは国の補助要件とは合わないことから、地元自治体や地域住民の負担増となったが、地域の環境と景観を守り、使い勝手のよい暮

らしやすい地域を創りたいという判断から、独自の方式が採用された。

第2の事例として、神奈川県の水源環境保全・再生施策を取り上げる。神奈川県では2007年より個人住民税超過課税方式によって集めた財源を基金に繰り入れ、水源環境保全・再生施策を実施している。これは、造林・育林、河川整備や公共下水道整備を含む12の事業から成っている。

当初、この税を創設する際に、県では、神奈川県の水源環境保全に向けた取組みとして、必要な事業内容、規模、効果を検証し、20年にわたる施策の基本的考え方などを記した「かながわ水源環境保全・再生施策大綱」と具体的な「実行5ヵ年計画」を策定した。そして、それに必要な財源を算出し、税率を決定したという経緯がある。

県内の水源環境を今後20年間にわたってどのように保全するかという方針や計画の策定にあたっては、様々な県民参加の手法が採られ、「参加型税制」という言葉も生まれた。さらに、事業開始後にも県民参加の仕組みを構築するために「水源環境保全再生かながわ県民会議」を立ち上げている。そこでは専門家による一連の施策の効果の検証に加えて、公募県民による事業モニターとその結果報告を行い、それを「点検結果報告書」として毎年県に提出している。いわば「県民版水源環境保全白書」とも言えるべきものである。議会や監査以外にも事業効果についてチェックを行う仕組みを導入しながら、事業の効果を確認し、追加的な税負担について合意を図るための仕組みを取り入れているのである。

これらの例から見てくるのは、①行政と住民とが一体となって、長期的かつ地域全体をみたビジョン策定を行っていること、②ビジョンを具体化するひとつの手段として公共事業（投資）が実施されていること、③事業手法や効果の検証とその公表を定期的に行っていることである。いずれも、これからの公共事業のあり方を考えるうえで、重要な視点である。

#### (4) これからの雇用創出型公共事業

前述したとおり、日本では、公共事業に短期的な雇用創出を期待する側面が大きかった。しかしながら、事業の総量が減少していくなかで、公共事業にこれまでのような雇用機会を期待することは難しくなっている。抜本的な対応を考えるためには、職業訓練プログラムの充実などにより、新たな就労機会を見つけられるような取組みが求められる。

ところが農山村地域では、職業訓練をしても、実際に就労機会を得ることが難しい。農林業だけで生計を立てることは難しくなっているうえに、役場や農協、郵便局なども合併や統廃合が進んでおり、公共事業を通じた稼働機会は貴重な雇用機会となってきた。

農山村に雇用機会がないのであれば都市部に移住すればよいという主張もあるが、国土の約3分の2を森林に覆われた日本にあつて、森林や水源地域の保全は、国土保全、食料安全保障、温暖化対策といった観点から重要な意味をもつ。したがって、これらの地域に人々が定住しながら、地元でその保全を図ることは、国全体としても意義のあるものである。こうした視点に立つて、農山村地域の保全とそのため地元での生活保障を一体とした新たな公共事業が求められている。具体的には、森林や水源を守る総合的な施策の推進や、若者の農林業分野への就業を可能とするような職業訓練プログラムの構築が考えられよう。

#### 4 むすびにかえて

以上、地域における公共事業を考える際に留意すべき点を述べてきた。ただ、忘れてはならないのは、こうした地域の公共事業を推進するためには、行財政運営に関する分権化が必要という点である。

確かに、国が一国全体としてネットワーク化を考えるべき事業もないわけではない。だが、これからの時代は、地域政策という総合的な視点に立った

公共事業の実施が求められている。地域計画の策定段階はもとより、具体的な土木事業に際しても、使用する素材・色・形、そして地元での景観への配慮や環境への影響などを総合的に踏まえた対応が求められている。

また、国と地方の財政関係のあり方についても見直しが必要である。特定目的補助金を伴う公共事業は、細かい基準が定められており、地域の実情に応じた形での設計変更などを行う場合には、補助が受けられないといった制約を伴うことが指摘されてきた。こうした制約は、最近では緩和の方向に進んでいるとはいえ、まだまだ手続きや様式、用途について、多くの制約がある。これによって地域の実情に

合った事業を効果的に進めることが難しくなっていることも確かである。1990年代の地方分権推進委員会勧告では、補助金の廃止縮減と税源移譲を通じた地方財源の確保がうたわれたが、その後の改革には課題も多い。地域のかたちを地域で決めるなかで、公共事業のあり方を模索することができるような行財政制度の構築が求められている。■

#### 《参考文献》

宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書、2000年。

金澤史男編『財政学』有斐閣、2005年。

環境経済・政策学会編『公共事業と環境保全』東洋経済新報社、2003年。

