

公共投資における計画のあり方に関する研究

東京都市大学大学院 学生会員 ○松井 厚一郎
東京都市大学 正会員 高松 亨

1. 研究の背景と目的

近年の日本の公共投資については、硬直的だ、無駄が多い、規模が過大だ、透明性に欠けるといった批判が多く聞かれる。一方、こうした公共投資に関わる全国総合開発計画、経済計画、分野別5ヵ年計画なども21世紀に入り相次いでその枠組みが変更されている。

本研究では、公共投資をめぐるこうした現状を踏まえ、公共投資批判の経緯の整理やその要因の考察を行うとともに、公共投資における計画のあり方について考察することを目的とする。

2. 研究の方法

本研究では、まず、朝日新聞の記事検索データベース¹⁾を用いて、公共投資を主題とした社説を抽出し、その論調から公共投資批判の要因を考察する。

次に、公共投資に関わる全国総合開発計画、経済計画、個別計画である港湾整備5ヵ年計画を例として取り上げ、これら諸計画相互の記述の比較および行政投資実績に基づく分野別、地域別投資実態の整理を通じ、日本の公共投資に関わる体系について評価する。

3. 公共投資をめぐる世論の動向

表-1 分類の定義と代表的記事の内容

肯定的	公共投資を進めるべき	国民生活に密着した公共投資施策を(1969/7/14) 下水道の効率的な整備を急げ(1985/8/21) 生活関連の社会資本整備が必要(1990/4/18)
否定的	公共投資を減らすべき/特定プロジェクトの見直し	公共投資の経済の下支え効果は無い(1996/1/17) 公共事業の必要性をゼロから検討せよ(1996/9/3) 脱ダム宣言が河川行政を問う好機に(2001/2/22)
間接的	公共投資に間接的に関わる談合問題	公共事業の談合無くす入札方式を(1990/9/26) 官製談合や入札談合が後を絶たない(2001/9/5)

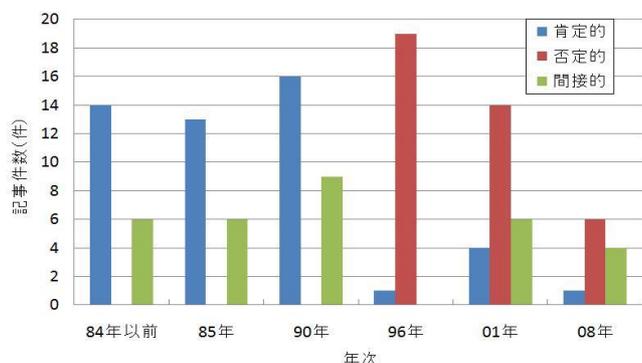


図-1 新聞記事論調の変化

1945年から2008年の朝日新聞の社説において、公共投資に関わる論述がされているものを抽出し、その件数を表-1の分類に従って整理したものを図-1に示す。

表-1, 図-1から1990年代を境に論調が大きく変化し、社会資本の整備を求める論調より、投資をしても経済効果を実感できず、本当に公共投資は必要なのかを問う記事が増えたことが確認できた。

4. 公共投資に関わる計画の評価

20世紀後半を通じて、公共投資に関しては地域別投資に関わる全国総合開発計画と分野別投資に関わる経済計画を上位計画として、個別分野の5ヵ年計画が策定される体系をとっていた。分野別配分額が示されていた頃の経済計画²⁾と港湾整備5ヵ年計画³⁾を対比して表-2に示す。両計画の配分額は年度の違いを考慮すればほぼ一致し、記載内容も対応し、計画的な投資が確保された体系であった。

表-2 計画額の対比

	経済計画	港湾整備5ヵ年計画
上段：計画/計画期間 下段：計画額	国民所得倍増計画(1960~1970)	第1次(1961~1965)
	5,300億円	2,500億円
	中期経済計画(1964~1968)	第2次(1965~1969)
	5,500億円	6,500億円
	経済社会発展計画(1967~1971)	第3次(1968~1972)
	8,400億円	10,300億円
	新経済社会発展計画(1970~1975)	第4次(1971~1975)
	19,000億円	21,000億円
	経済社会基本計画(1973~1977)	
	31,900億円	
	昭和50年代前期経済計画(1976~1980)	第5次(1976~1980)
	29,000億円	31,000億円
	新経済社会7ヵ年計画(1979~1985)	第6次(1981~1985)
	68,500億円	42,600億円

しかし、「1980年代経済社会の展望と指針」では、公共投資の分野別の配分額は示されず、以降同様にいわば計画の抽象化が進んだ。全国総合開発計画も同様であり、1987年の「第四次全国総合開発計画」以降は極端に数値フレームが示されなくなった。

このように、1980年代に入って日本の公共投資における計画が不鮮明になっており、3.の新聞論調変化の時期ともほぼ重なっている。これが、現在の公共投資批判に関係している可能性がある。

キーワード バブル崩壊, 上位計画の抽象化, 投資配分

連絡先 〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 東京都市大学 TEL03-5707-0104

5. 公共投資における計画の実施状況

5-1. 分野別にみる投資実績

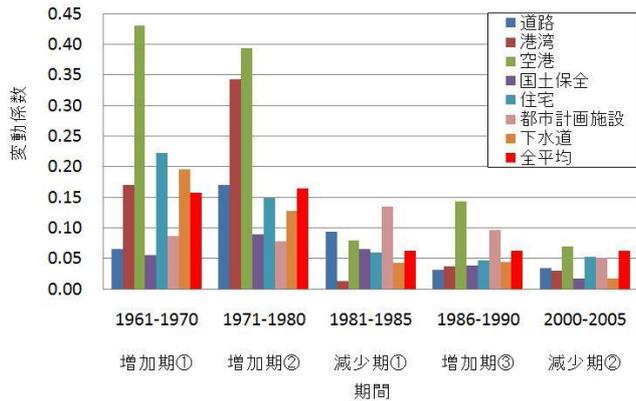


図-2 各期間の分野別変動係数

図-2は、主要な7分野の社会基盤を選定し、その5年から10年の期間内の、全投資額に対する当該分野のシェアの変動係数の変化を示したものである。我が国の行政投資は高度成長期を通じ、増加基調であったが、1980年代を境に減少基調と増加基調が交互に表れている。このことから、『増加期は利用できる予算が増えるために一般的に重点化が行いやすく変動係数が大きくなり、減少期はその逆である』という仮説を立てると、増加期①と②、減少期①と②はそれにあてはまるが、増加期③は、変動係数は減少期とあまり変わらない。この時期は、4.で述べた計画の抽象化が始まった時期と重なり、これが適切な公共投資の遂行に制約を与えた可能性を示している。

5-2. 地域別にみる投資実績

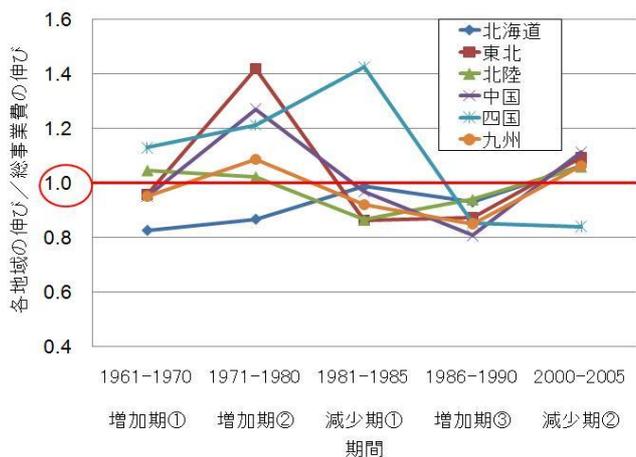


図-3 地方圏の伸び率の比較

図-3は、道路分野を例に地方圏への投資額の伸びを総事業費の伸びで除し、時系列で示したものである。数値が1.0をこえていればその地域へ重点投資が行われたとみる。この結果を、全国総合開発計画との関連で以下に考察する。なお、期間は5-1と同様である。

全国総合開発計画は1次から4次までは基本的に地方圏の開発を重視した計画と見ることができる。

特に特徴的なのは、「新全国総合開発計画」における北東地帯への主軸の延伸(図-4)、「第三次全国総合開発計画」での北東地帯への定住の場の拡大があるが、これが増加期②の東北地方の高い伸びに符合している。

「第四次全国総合開発計画」から「21世紀の国土のグランドデザイン」ではこうした地域別の重点が不明確になったが、これが増加期③以降の各地域の一律の伸びにつながっているように思われる。

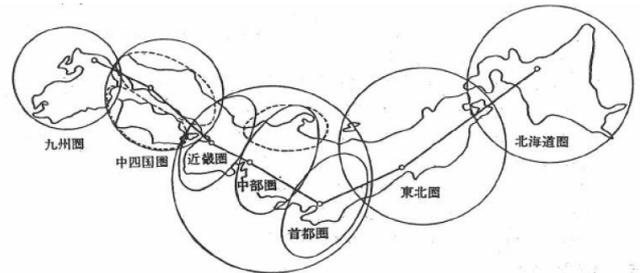


図-4 主軸の形成⁴⁾

6. まとめと今後の展望

1980年代半ばまでの公共投資に関しては計画的な投資が確保された計画体系のもと、それに符合した投資が行われ、分野別・地域別にも最適な投資であったとの評価がある⁵⁾。しかし、1980年代半ば以降、公共投資に関して計画の抽象化が進み、投資のメリハリがつけられなくなっている。

特に、1990年代はバブル崩壊後の景気対策として国債を増発し、大幅に公共事業費が増額された。この経緯については、「住民や地域のニーズを実現することより、多くの事業を実施することが目的であった」との指摘⁶⁾があり、事業の緊急性や必要性が考慮されなかったことが現在の公共投資批判の背景に大きく関係している可能性がある。そのため、バブル崩壊期を含めた日本の公共投資の実施状況について、投資の主体ごとに精査することが今後の課題である。

参考文献

- 1)朝日新聞データベース, <http://www.lib.tcu.ac.jp/info/modules/cclinks/visit.php?LinkID=27>
- 2)経済計画(国民所得倍増計画～), 経済企画庁
- 3)港湾整備5ヵ年計画(第1次～第9次), 運輸省
- 4)新全国総合開発計画, 国土庁
- 5)奥野信宏, 公共経済学, 岩波書店, pp80-89, 2003.9
- 6)片山善博, これからの社会資本整備のあり方, 土木学会誌 vol.93 no.4, pp20-21, 2008.4