

# 現代の社会資本と税財政改革（上）

—内発的發展・維持可能な地域・分権型税財政制度を求めて—

鶴 田 廣 巳

（目次）

- I. 現代社会資本の現状と課題
  - 1. 現代の社会資本—その現状
  - 2. 「社会資本整備重点計画」にみる現代社会資本の課題
- II. 現代社会資本と地域の自律的發展の条件
  - 1. 現代社会資本の特質と求められる役割
  - 2. 都市・地域の自律的發展と社会資本
  - 3. 公共施設総合管理計画と社会資本
- III. 現代の社会資本と分権型税財政改革への展望
  - 1. 現代社会資本と税財政システム
    - 1) 国の社会資本整備政策と財政システム  
(以上, 本号)
    - (以下, 次号掲載予定)
    - 2) 財政悪化と国・地方の財政関係
  - 2. 分権型地方税財政システムの実現に向けて
    - 1) 地方税財政の現状と改革の課題と方向
      - (1) 歳入の自治の後退
      - (2) 歳出の自治の後退
      - (3) 地方税財政改革の基本方向
      - (4) 広域連携ははたして地域再生の切り札となるか
    - 2) 現代社会資本と住民自治

## I. 現代社会資本の現状と課題

### 1. 現代の社会資本—その現状

社会資本は資本と称されているが、その本質は国家による共同社会の経済的総括にほかならない<sup>1)</sup>。その主要内容は、「社会的生産の一般的条件の創設・維持と社会的生活の共同的条件の創設・維持」であり、この両機能は混合、合成されて国家による「共同社会的条件」の形成として展開される<sup>2)</sup>。

1) 宮本憲一（1976）『社会資本論〔改訂版〕』有斐閣，41頁。

2) 同上。

周知のように、戦後日本は欧米諸国に比べ対GDP比で2～3倍の規模で公共投資を積み上げてきた。公共投資により整備される社会資本の範囲はきわめて広く、たとえば内閣府(2018)『日本の社会資本2017』は事業主体が公的な機関である社会資本のうち、道路など18部門について社会資本ストックを推計している。これによれば、2014年の粗資本ストックは951.2兆円、純資本ストックが638.1兆円、生産的資本ストックが780.3兆円となっている<sup>3)</sup>。ちなみに、純資本ストックとは粗資本ストックから供用年数の経過に応じた減価(物理的減耗、陳腐化等による価値の減少)を控除した値であり、生産的資本ストックは粗資本ストックから供用年数の経過に応じた効率性の低下(サービスを生み出す能力量の低下)を控除した値とされている。

表1は、1953年から2014年までの粗資本ストックの動向を社会資本の機能別に示したものである。これによると、社会的・一般労働手段を表わす第Ⅰ部門は70年代に入りその比重を低下させるが、80年代以降はその水準を維持していることがわかる。これに対し、社会的共同消費手段をあらわす第Ⅱ部門は70年代に入りその比重を高めるものの、80年代以降はほぼ横ばいで推移している。国土保全事業を表わす第Ⅲ部門は70年代以降、むしろ比重を下げ、近年に至るまで低下ないし低迷傾向を示している。

個別の分野ごとにみると、道路が一貫して30%台と圧倒的割合を維持すると同時に、90年代末からむしろ比重を高めて2014年には335兆円、35.2%を占めた。これに次ぐのが下水道97.7兆円(10.3%)、治水96.1兆円(10.1%)、農業72.7兆円(7.6%)、学校教育60.3兆円(6.3%)、水道57.4兆円(6.0%)、公共住宅50.6兆円(5.3%)などとなっている。いずれも地域のインフラストラクチャとして重要な役割を果たすべき分野であることがうかがえる。

粗資本ストックの状況を都道府県別にみたものが、図1である。これによると、北海道69.7兆円(全国比7.5%)、東京78.8兆円(8.5%)、神奈川42.2兆円(4.5%)、愛知40.7兆円(4.4%)、大阪47.6兆円(5.1%)、兵庫38.9兆円(4.2%)などの集積度が大きく、埼玉・千葉や新潟、福岡などがそれに続いている。北海道を別にすれば、やはり三大都市圏への集積が著しいことがわかる。

一方、人口1人当たり粗資本ストックの都道府県別状況をみると、全国平均100に対し、島根213、高知190、鳥取177、北海道176、秋田168、福井157、徳島156、岩手・山形ともに154、

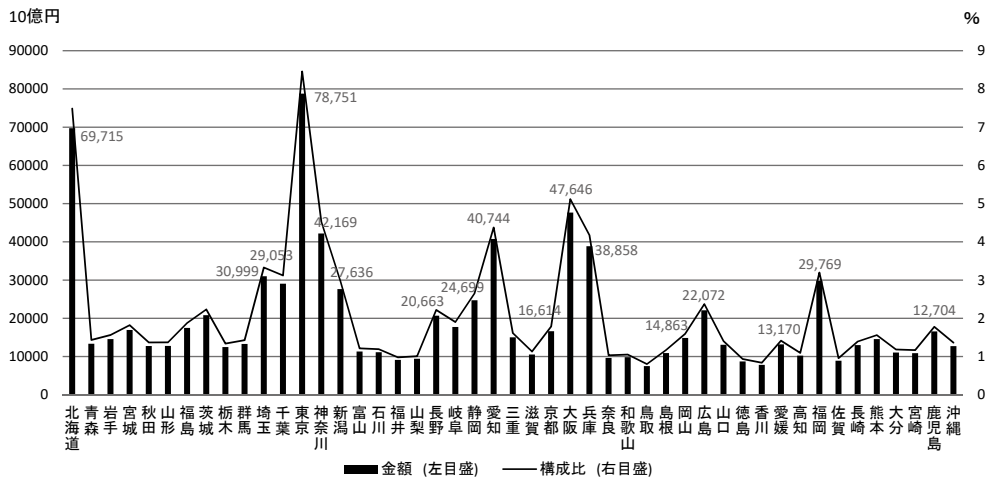
3) なお、「1987年に民営化した旧国鉄、1985年に民営化した旧電電公社分は、『日本の社会資本』(2002)までは社会資本として扱っていた」が、以降は民間企業社会資本として扱うこととして推計対象には含まれていないという(『日本の社会資本2017』22頁、参照)。他方、国民経済計算によれば「公的部門」の固定資産(土地を含む)は住宅19.5兆円、住宅以外の建物36.7兆円、その他の構築物615.4兆円、土地150.7兆円で、合計822.3兆円となる。国民経済計算の「公的部門」は「公的企業」を含み、ここには地方公営企業などのほか特殊会社である日本電信電話株式会社、日本たばこ産業株式会社やNEXCOその他の高速道路会社、さらにはJR北海道・四国・九州、日本郵政なども含んでいる(内閣府「国民経済計算における政府諸機関の分類」参照)。旧国鉄、旧電電を対象に含めないことが適切かどうかには疑問が残るが、ここでは分野別の詳細なデータが得られる『日本の社会資本2017』に依拠することにする。

表1 部門別粗資本ストックの動向

年 区分		1953		1960		1970		1980		1990		2000		2010		2014	
		金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
I	道 路	15,977	35.5	19,395	32.5	42,522	33.4	90,666	30.9	155,102	31.3	250,503	32.3	316,525	34.3	335,029	35.2
	港 湾	6,299	14.0	6,094	10.2	8,237	6.5	13,000	4.4	18,506	3.7	24,662	3.2	26,957	2.9	27,339	2.9
	航 空	11	0.0	52	0.1	348	0.3	1,284	0.4	2,885	0.6	5,332	0.7	5,542	0.6	4,695	0.5
	鉄輸機構等	0	0.0	0	0.0	857	0.7	4,781	1.6	6,418	1.3	7,045	0.9	7,668	0.8	7,678	0.8
	工業用水	6	0.0	115	0.2	1,167	0.9	2,397	0.8	3,060	0.6	3,667	0.5	3,763	0.4	3,725	0.4
	農 業	3,617	8.0	6,264	10.5	12,485	9.8	27,860	9.5	46,621	9.4	69,465	9.0	74,342	8.1	72,716	7.6
	林 業	1,886	4.2	2,173	3.6	3,071	2.4	5,367	1.8	7,935	1.6	11,796	1.5	12,974	1.4	12,473	1.3
	漁 業	383	0.9	553	0.9	1,310	1.0	3,598	1.2	7,136	1.4	11,282	1.5	12,947	1.4	12,961	1.4
	郵便	14	0.0	15	0.0	36	0.0	132	0.0	346	0.1	924	0.1	1,055	0.1	1,136	0.1
	小 計	28,192	62.7	34,662	58.1	70,032	55.0	149,085	50.9	248,008	50.1	384,674	49.6	461,773	50.1	477,752	50.2
II	地下鉄等	951	2.1	1,039	1.7	2,783	2.2	5,683	1.9	8,577	1.7	11,213	1.4	11,683	1.3	11,195	1.2
	公共住宅	954	2.1	2,201	3.7	7,888	6.2	21,093	7.2	31,236	6.3	44,232	5.7	49,664	5.4	50,552	5.3
	下水道	1,325	2.9	2,212	3.7	6,002	4.7	20,566	7.0	42,524	8.6	76,632	9.9	95,133	10.3	97,671	10.3
	廃棄物	13	0.0	70	0.1	892	0.7	4,226	1.4	7,836	1.6	15,880	2.0	16,840	1.8	15,832	1.7
	水道	1,145	2.5	2,211	3.7	6,892	5.4	17,774	6.1	29,983	6.1	46,384	6.0	55,406	6.0	57,416	6.0
	都市公園	950	2.1	1,072	1.8	1,319	1.0	2,397	0.8	5,944	1.2	11,298	1.5	13,173	1.4	13,683	1.4
	学校施設	4,062	9.0	4,937	8.3	8,804	6.9	21,808	7.4	34,079	6.9	48,581	6.3	57,320	6.2	60,258	6.3
	社会教育	128	0.3	146	0.2	807	0.6	3,604	1.2	8,089	1.6	15,224	2.0	17,039	1.8	17,430	1.8
	小 計	9,528	21.2	13,888	23.3	35,387	27.8	97,151	33.2	168,267	34.0	269,444	34.7	316,257	34.3	324,037	34.1
	治 水	4,528	10.1	7,078	11.9	13,515	10.6	26,984	9.2	46,912	9.5	73,636	9.5	91,396	9.9	96,065	10.1
III	治 山	714	1.6	1,105	1.9	2,272	1.8	4,670	1.6	7,629	1.5	11,442	1.5	13,010	1.4	12,889	1.4
	海 岸	570	1.3	706	1.2	1,551	1.2	2,930	1.0	4,507	0.9	6,705	0.9	7,429	0.8	7,570	0.8
	国 有 林	204	0.5	817	1.4	2,512	2.0	4,338	1.5	6,116	1.2	6,661	0.9	6,095	0.7	5,786	0.6
	小 計	6,015	13.4	9,706	16.3	19,850	15.6	38,921	13.3	65,164	13.2	98,444	12.7	117,930	12.8	122,309	12.9
IV	庁 舎	1,709	3.8	2,458	4.1	4,074	3.2	8,394	2.9	14,245	2.9	22,883	2.9	26,327	2.9	27,050	2.8
18部門合計		44,993	100.0	59,659	100.0	127,430	100.0	293,014	100.0	495,304	100.0	775,728	100.0	922,287	100.0	951,153	100.0

(出所) 内閣府 (2017) 「社会資本ストック推計データ」より作成。

図1 都道府県別粗資本ストックの状況 (2014年)



(出所) 同上。

山梨153など、地方圏の道県が高い水準を示す。これに対し、埼玉58、神奈川63、千葉64、大阪74、愛知75、東京80、福岡80、京都87など大都市圏に属する都府県はいずれも低い水準となっている。その要因の一部は人口規模の違いによるものと考えられるが、分野別にみると地方圏が全国平均を大幅に上回る分野は、道路、港湾、治山、治水、農業、林業、漁業、国有林などであり、一般に国土保全や地域ネットワークとしての道路、地域産業である農林漁業などの振興を図る必要を反映するものと推察される。これに対し、三大都市圏の府県が全国平均を上回る分野は公共住宅、下水道、工業用水などであり、東京の場合にはそうした分野に加えて航空、廃棄物、水道、都市公園、庁舎などにおいて1人当たり粗資本ストックでも全国平均を上回る蓄積が行われている。資本ストックのレベルでも東京への一極集中の一端が示されているといえよう。

## 2. 「社会資本整備重点計画」にみる現代社会資本の課題

以上の社会資本粗ストックの現状はあくまでも金額面からみた特徴であり、その質的側面、つまり、その内容がわが国の「共同社会的条件」として適切かつ効果的なものであるかどうかについては必ずしも明らかではない。しかし、これまで「土建国家」としてわが国の公共事業のあり方がさまざまな批判を呼び起こしてきただけでなく、少なくとも生産基盤型インフラが優先され、生活基盤型インフラが立ち遅れてきた事実から判断して、そこに多くの問題点が存在していることは疑いない。この点についてはまた後段で立ち返ることにして、次に現代の社会資本がどのような課題をかかえているのかについて、2015年9月に閣議決定された第4次「社会資本整備重点計画」<sup>4)</sup>によってみておこう。

4) 従来、社会資本の整備は道路整備5か年計画(1954年)以来、9つの分野(道路、交通安全施設、空港、

同「計画」は、「国土のグランドデザイン2050」（2014年7月）や第2次「国土形成計画」（2015年8月）で打ち出された「コンパクト＋ネットワーク」による「対流促進型国土」の形成という基本構想を踏まえて、社会資本整備をめぐっては、①加速するインフラ老朽化、②切迫する巨大地震や激甚化する気象災害、③人口減少に伴う地方の疲弊、④激化する国際競争という4つの構造的課題に直面していることを強調する。それゆえ、「計画」はこの課題に対応して、4つの重点目標を打ち出す。すなわち、第1に、社会資本の戦略的な維持管理・更新を行う、第2に、災害特性や地域の脆弱性に応じて災害等のリスクを低減する、第3に、人口減少・高齢化等に対応した持続可能な地域社会を形成する、第4に、民間投資を誘発し、経済成長を支える基盤を強化する、である。この構造的課題と重点目標の指摘は、とりあえずわが国が現在抱えている問題の所在とその打開の方向性についてふれているといえるだろう。だが問題は、その打開策の内容と方法がはたして適切かどうかである。

まず、インフラ老朽化の問題とは、高度成長期以降、大量に積み上げられてきた社会資本が急速に耐用年数を迎え、利用者の安全への脅威となるだけでなく社会経済活動の停滞をもたらすおそれが高まり、その大規模な維持管理・更新が今後の重要かつ緊急の課題となったことを意味している。『日本の社会資本2017』によれば、社会資本の平均耐用年数は短いもので郵便（建物）の18年から長いものでは治水（構築物）の117年まで部門によりさまざまであるが、一般に50年がひとつの目途とされている。表2は、建設後50年以上経過する施設の割合を部門別にみたものであるが、今後15年ほどの期間に急速に老朽化が進むことが示されている。とくに深刻なのは鉄道と道路であり、道路（トンネル）の場合には現時点ですでに約100%の老朽化率となっている。

これに対し、政府は2013年を「社会資本メンテナンス元年」とし、同年11月には「インフラ長寿命化基本計画」を策定するとともに、関係府省庁や地方自治体等においても「長寿命化計画（行動計画）」の策定を指示した。2014年4月、総務省は地方自治体に対し国の「長寿命化基本計画」に基づき「公共施設等総合管理計画」を策定するよう要請した。問題は、「管理計画」の内容と計画を実施に移すプロセスのあり方がはたして地域住民にとって適切かどうかである。

第2に、切迫する巨大地震や激甚化する気象災害の問題である。「重点計画」が指摘するように、わが国は世界有数の地震・津波の多発国である。世界の大規模地震の約2割がわが国で

---

、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸）について別々に策定されてきたが、公共事業に対する批判の高まりや経済財政諮問会議での議論に基づく「骨太方針」や「構造改革と経済財政の中期展望」（「改革と展望」）での見直し方針を受けて、2003年10月、「社会資本整備重点計画」（第1次）が閣議決定された。「重点計画」では従来の9分野の事業を一本化し、新たに鉄道や航路標識を加えて13分野を対象事業とする。とともに、それらと一体となってその効果を増大させるために実施される事務や事業を加えた。それに先立ち2002年1月に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望」での提起に基づき日米合意による「公共投資基本計画」は廃止された。「重点計画」はその後、2009年に第2次、2012年には第3次の「重点計画」が閣議決定され、現在は第4次の「重点計画」が実施に移されている。

表2 建設後50年以上経過する施設の割合

	2018年	2023年	2033年
道路(橋梁)	約25%	約39%	約63%
道路(トンネル)	約20%	約27%	約42%
河川管理施設	約13%	約22%	約48%
砂防	約30%	約42%	約60%
海岸堤防等	約22%	約32%	約53%
下水道(管渠)	約4%	約8%	約21%
港湾施設	約18%	約28%	約52%
空港	約41%	約49%	約64%
鉄道(橋梁)	約60%	約70%	約83%
鉄道(トンネル)	約72%	約81%	約91%
自動車道	約84%	約97%	約97%
自動車道(橋梁)	約76%	約87%	約87%
自動車道(トンネル)	約100%	約100%	約100%
航路標識	約17%	約24%	約35%
都市公園等	約6%	約12%	約38%
公営住宅	約11%	約30%	約58%
官庁施設	約14%	約22%	約40%

(注) 1) 道路(橋梁)は橋長2m以上の約72万6千橋についての老朽化率である。

2) 海岸堤防等はそれぞれ2016、21、31年の数値。

(出所) 国土交通省社会資本メンテナンス小委員会(2018)  
「社会資本に関する実態の把握」

発生しており、今後30年以内に70%程度の高い確率で南海トラフ巨大地震や首都直下地震が起こる可能性がある<sup>5)</sup>とされている。想定される被害(最大ケース)は、前者の場合、死者約32.3万人、住宅全壊戸数約238.6万棟、経済被害額約220兆円、後者の場合、死者約2.3万人、住宅全壊戸数約61万棟、経済被害額約95兆円という膨大なものである<sup>6)</sup>。社会資本のあり方のみ限定しても、災害への備えや対策はきわめて多面的で広範囲に及ぶ。

激甚化する気象災害への備えもまた緊急に対策の必要な課題である。わが国では国土面積の10%にすぎない洪水氾濫区域(洪水時の河川水位より地盤の低い区域)に人口の50%、全資産の75%が集中しているため、ひとたび洪水が発生すれば被害は深刻なものとなる<sup>7)</sup>。東京湾、伊勢湾、大阪湾のゼロメートル地帯の面積、人口はそれぞれ116km<sup>2</sup>、176万人、336km<sup>2</sup>、90万人、124km<sup>2</sup>、138万人に達している<sup>8)</sup>。そのため、三大都市圏は高潮、台風、津波などに弱く、

5) 地震調査研究推進本部が2018年2月に発表したところによれば、南海トラフ地震の発生確率値はこれまでの70%から70~80%に引き上げられた。同(2018)「長期評価による地震発生確率値の更新について」参照。

6) 住宅全壊戸数の規模は、南海トラフ地震の場合、東日本大震災(約12.2万棟)の約20倍、首都直下地震の場合でも約5倍に達する。内閣府資料「地震災害」参照。

7) 国土交通省河川局(2005)「平成18年度河川局関係予算概算要求概要」31頁。

8) 内閣府(2016)「三大湾におけるゼロメートル地帯」参照。

水害に対してきわめて脆弱な都市構造になっている。地震や津波のリスクにくわえて、地球温暖化が進めば大規模な洪水や高潮によって甚大な被害が発生するおそれが高まるのである<sup>9)</sup>。そのうえ、国土の7割を山地・丘陵地が占め、丘陵地や山麓斜面にまで宅地開発が進められたため、全国で土砂災害警戒区域が66.3万区域にのぼる。もともと脆弱な国土構造に近年の気候変動等の影響による降雨量の局地化・集中化・激甚化が加わり、大規模な災害が頻発するようになった。

巨大地震や巨大津波との係わりでとくに懸念される災害リスクは、原子力発電所の過酷事故であろう。にもかかわらず、「重点計画」には原発についてふれた箇所はまったく在しない。所管の違いということだけで済まされる問題ではない。そうしたなか2018年7月、政府は4年ぶりに新しいエネルギー基本計画を閣議決定した。そこでは2030年にむけ再生可能エネルギーの「主力電源化に向けた取組」を強め、2050年にむけて「主力電源化」をめざすことを初めて謳ったが、電源構成においてその比率をどこまで引き上げるかについてはふれなかった。他方、2030年における電源構成では原子力20～22%、再生可能エネルギー22～24%とし、原子力を依然として重要な「ベースロード電源」として位置づけた。現在、再稼働が進まない原子力の占める電源比率は2%にすぎないが、「基本計画」は再稼働を積極的に進める意向を示したといえる。南海トラフ地震の影響が及ぶとみられる地域内には、浜岡原発、伊方原発、川内原発があるが、このうち最も危険視される浜岡は新規規制基準による審査中、川内1、2号機、伊方3号機はすでに再稼働している。

活動期に入った地震や火山活動、津波や気候変動により災害リスクが高まる日本列島で原発の再稼働を前提とするエネルギー基本計画を推進することは、社会資本のあり方に多大の歪みと過酷な災害をもたらすおそれが強いといわざるをえない。その意味で、社会資本政策の中心に位置すべきエネルギー政策と気象災害対策、地震・津波対策の方向には根本的な矛盾があるといわざるをえない。

第3は、持続可能な地域社会を形成する課題である。「重点計画」は将来の人口減少の進展により都市・地域エリアの低密度化が進めば、医療・介護・福祉、商業等の地域生活に必要なサービスの持続的、効率的な提供が困難になるとして、都市・地域の「コンパクト＋ネットワーク」の形成を進めることを提起している。少子化とともに進む異次元の高齢化は、低密度の人口のままでは地方自治体による公共サービスのコストを増大させ、そのことがまた地方財政の悪化とサービスの低下をもたらす悪循環を招くおそれがあるからというのがその理由である。

これに対して「重点計画」は、4つの政策パッケージを提起する。まず、地方都市の中心拠点や生活拠点到医療・商業等の生活サービス機能や居住を誘導するとともに、コンパクトに集積した地域や拠点を公共交通や情報のネットワークでつなぎ、連携中枢都市圏や定住自立圏の

9) 河田恵昭（2016）『日本水没』朝日新書、参照。

形成を促進する。第2に、高齢者、障害者等の自立と社会参加、女性の活躍を実現するバリアフリー・ユニバーサルデザインを推進する。第3に美しい景観・良好な環境を形成し健全な水循環の維持・回復に向けた取組を推進する。最後に、地球温暖化対策の推進である。これらはいずれも重要な政策提起といえるが、問われるべきはその中身である。その点についての検討はのちに改めて立ち返ることにしたい。

「重点計画」が最後に提起するのが、民間投資を誘発し、経済成長を支える基盤としての社会資本の強化である。むしろ「計画」がもっとも重視しているのはこの課題といってよいであろう。そのための施策として3つの政策パッケージが用意されている。第1が、大都市圏の国際競争力の強化である。リニア中央新幹線による三大都市圏を一体化したスーパー・メガリージョンの形成、特定都市再生緊急整備地域における都市開発事業による民間投資の促進、三大都市圏環状道路を始めとする根幹的な道路網の整備、首都圏空港の機能強化や国際航空ネットワークの充実、国際コンテナ戦略港湾の充実強化による基幹航路の維持・拡大などが重点施策としてあげられている。第2が、地方圏の産業・観光投資を誘発する都市・地域づくりの推進である。企業の地方移転の促進や民間投資の誘発などに資する人流・物流ネットワークの形成に重点的に取り組むとして、ミッシングリンクやバイパスの整備などの道路ネットワークの強化、整備新幹線の着実な推進、地域の拠点空港等の機能強化、クルーズ船の増加・大型化に対応した受入環境の改善、コンセッション方式の活用などPPP/PFI事業の拡大などが謳われている。ここでも、道路や空港・港湾整備など在来型の施策にとどまっており、それが地方圏の都市・地域の活性化にはたして結びつくのか、疑問が残る。第3の課題としてあげられているのが、インフラシステムの海外展開である。そのため官民一体となったトップセールスの重要性が強調され、建設業や交通関連企業の海外受注の増加がKPI指標として掲げられている。「計画」には触れられていないが、現に進められている原発プロジェクトの海外展開もこの一環であろう。

こうした高度成長期以来の巨大プロジェクトの推進が、巨額の財政赤字を抱えるわが国で、社会資本の維持管理、更新や新たな整備に対する多面的かつ広範なニーズが山積するなかではたしてどこまで可能なのか。結局のところ巨大プロジェクトが優先され、他の課題が軽視ないし放置されるおそれはないのか。改めて社会資本のあり方について根本的な検証が求められているといわなければならない。

## Ⅱ. 現代社会資本と地域の自律的発展の条件

### 1. 現代社会資本の特質と求められる役割

戦後70年余りにわたって蓄積されてきた社会資本は、社会資本ストックそのものの老朽化、人口減少と高齢化、家族構造と地域社会の変貌、重化学工業化から情報通信・サービス経済化



への産業構造の転換，地球温暖化による気象変動や地震・火山活動の活発化による災害リスクの高まり，グローバル化と地域経済の空洞化，国と地方を通じた巨額の財政赤字の累積などさまざまな要因により，そのあり方に根本的な転換を迫られる時代を迎えた。神野直彦は，社会資本の歴史的な展開過程を跡づけ，市場社会の「近代システム」から「現代システム」を経て，いまや「ポスト現代システム」のもとでの機能が求められる段階へと大転換を遂げつつあると指摘する<sup>10)</sup>。「ポスト現代システム」のもとでは，それまでの生産機能支援の社会資本よりも生活機能支援の社会資本の整備が情報知識産業を基軸とする市場社会にとって決定的意義をもつという。ここでいう「生活機能支援の社会資本」とは，従来のように生産機能支援の社会資本を補完してきた公衆衛生，污水处理のような低次の社会資本にとどまらず，ユニバーサル・デザインにもとづく安全性と高次の快適性が確保される社会資本である。具体的には，あらゆる人々に福祉，医療，教育などの対人社会サービスから文化・芸術・学術施設，スポーツ施設やレジャー施設などにアクセス可能になることを意味するという。

たしかにわが国の戦後の社会資本充実政策においては，生産基盤型社会資本が優先的に整備され，そのこと自体が経済社会構造に大きなひずみや矛盾を生み出すとともに，生活基盤型社会資本の整備がつねに後回しにされる傾向を示した。ところが，70年代に入るところからは生活基盤型の社会資本の比重も高まり始めるのである。これは高度成長のもとでの三大都市圏への人口集中と都市化の進展により，都市問題が爆発的に広がったことを背景とするものであった。ただし，生活基盤型社会資本の拡大は地方圏も含めて全国的に広がったのではなく，地方圏においては工場の地方分散などによりむしろ生産基盤型社会資本の比重が高まるという特徴を伴ったのである。

「ポスト現代システム」のもとでユニバーサル・デザインに基づく高次の「生活機能支援の社会資本」のニーズが高まってくるという神野の指摘はその通りであろう。しかし，社会資本そのものの老朽化の進行，少子・高齢化と家族構造の変貌，災害の多発する社会の到来，情報知識産業が基軸化する市場社会では単に「生産基盤か生活基盤か」の二者択一が問題となるというよりも，生産基盤たると生活基盤たるとを問わず社会資本のあり方そのものに全面的な変革が求められているといえるのではないか。つまり，現代の社会資本は社会的一般労働手段のレベルでも社会的共同消費手段のレベルでも，質の転換と進化が求められているといわなければならない。「社会資本整備重点計画」は新しい社会資本の整備の必要性に気づきながらも，従来の大規模プロジェクト型社会資本の発想を色濃く残しており，その意味で現代社会資本の本質を捉えそこねた矛盾の産物とみることができるのではないか。

では，生産基盤，生活基盤の両面で従来型と異なる新しい形態の社会資本をどのように特徴づければよいのであろうか。一言でいえば，それは維持可能な分権型内発的社会資本と形容す

10) 神野直彦（1999）「第8章 生活機能を重視した社会資本」森地茂・屋井鉄雄〔編著〕『社会資本の未来』日本経済新聞社，所収。

べきではないか。

第1に、それはハード面だけでなくソフト面においても地域の住民生活を支える生活機能支援の社会資本である。今日、地域の住民生活を巡る環境には、大きな変貌が進行している。そのことは、雇用環境の激変、切実な子育て支援の必要性、少子・高齢化の進展、家族構造の変化などにより、社会サービス、とりわけ対人社会サービスに対するニーズがハード面でもソフト面でも著しく高まっていることに表れている。日本学術会議の報告書は次のように指摘する。「社会サービスの内容には、保健・医療・福祉・介護・保育・教育・生活相談・権利擁護等多面的な対人サービス（ソフト面）とともに、所得保障・住宅保障などの物的・経済的な給付や対人社会サービスを提供するための諸条件の整備（ハード面）が含まれている」<sup>11)</sup>、と。つまり、現代の社会サービスはハード面とソフト面とが不可分に結びついているのである。報告は社会サービスの主要分野のハード面とソフト面についての大枠を示す一覧表を掲げているが、そこでは例えば福祉施設と福祉専門職、医療・リハビリ施設と医師や医療専門職など、いずれの分野であれ施設・制度・政策と対人サービスを支える専門的人材の必要性が示されている。ハード面にとどまらずそれを支える専門的職員などによるソフト面での支援を不可欠としている点こそ、社会経済環境の激変に対応した社会的共同消費手段の多様化・豊富化の不可避性を示すものであり、そこに現代社会資本の一特徴が見出せるのである<sup>12)</sup>。また、社会サービス、とりわけ人的社会サービスはそれぞれの地域特性に応じた多様な内容が求められ、その意味で分権的な運営が不可欠であり、地方自治体、とくに市町村による運営がふさわしいのである<sup>13)</sup>。

第2に、それぞれの地域の歴史と特質を生かし、地域の内発的発展を支える社会資本である。宮本憲一によれば、日本における内発的発展とはさしあたり「地域の企業・労働組合・協同組合・NPO・住民組織などの団体や個人が自発的な学習により計画を立て、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発」<sup>14)</sup>のあり方をさしている。社会経済環境の激変する現代において、都市と農村、あるいはそれぞれの地域は、地域ごとにその地域の歴史や特質に応じて多様な内発的発展の道を選択することになるが、その

11) 日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会報告（2000）『社会サービスに関する研究・教育の推進について』参照。

12) 井手英策も現代の公共投資には人的投資が不可欠であることを指摘する。同（2013）『日本財政 転換の指針』岩波新書、169-171頁、参照。

13) 分権型政策制度研究センターも、高齢化時代の医療・保険・福祉の点で、集落から中心部への生活道路の維持管理が重要であり、また、保健機能の充実や地域包括ケアシステムの構築には保健師、社会福祉士などの人的資源が不可欠であることを指摘している。ここでも社会資本のハードとソフトの一体性、その市町村自治・管理の重要性が強調されているといえよう。同（2015）『人口減少時代における自治体のあり方』参照。

14) 宮本憲一（2007）『環境経済学 新版』岩波書店、316-317頁。

際、内発的發展を支える現代の社会資本は原発と素材供給型重化学工業の時代とは異なり、新しいエネルギー・インフラや福祉の産業連関を重視しなければならないであろう。

いうまでもなく、新しいエネルギー・インフラは原発や海外の原油などによるエネルギー供給を支えるインフラではなく、「再生可能エネルギーを含む多様なエネルギー源の需給の調整と管理、相互融通等がスムーズに可能となるような新たなインフラ」<sup>15)</sup>をさす。再生可能エネルギーを中心とした小規模地域分散型の「地域からのエネルギー転換」を支えるインフラこそがこれからの時代には要請される。そのことはまた地球温暖化対策の促進にもつながるであろう。地域においてエネルギー自治を実現するためには2つの条件が必要となる。すなわち、ひとつにはエネルギー生産を域外の大企業に頼るのではなく、地域の市民が土地利用など地域の計画や自然条件など地域の特色を踏まえつつ、地域資源を用いて自らエネルギーを創り出すこと、いまひとつは事業化に際してはできるだけ地域の事業者が主体となり、地域の市民からの出資や地域金融機関からの融資など地域から資金調達を行うことにより、地域内での経済循環を実現することである<sup>16)</sup>。

地域内経済循環の実現による域内での雇用と所得の創出は、再生可能エネルギーを支えるインフラだけでなく地域における福祉の産業連関の強化によっても促進されよう。たとえば、「保育サービス」「児童手当」「起業支援」「職業訓練」への政府支出をOECD平均実質レベルに増やすならば、「労働生産性」「財政健全化」「自殺率の減少」「子供の貧困率の減少」に大きく貢献するとの研究も存在する<sup>17)</sup>。この意味で、新たなエネルギー・インフラや地域での福祉の産業連関を促す分野に政府支出をふり向けることは、地域の将来に大きな展望を切り開くのではないか。

第3に、それは巨大地震や激甚化する気象災害に備え、被害を最小限に食い止めるための社会資本である。すでに指摘したようにもともと脆弱な国土構造に加えて、戦後の高度成長のもとで進んだ都市化、とくに3大都市圏への膨大な人口移動、大都市臨海部での大規模な干拓や埋め立て、地下水の過剰な汲み上げによる地盤沈下、丘陵地や農地の住宅地への転用、都市街路のアスファルトによる舗装、広大な地下街の建設などにより、都市は災害にたいへん脆い構造となった。

---

15) 寺西俊一ほか〔編著〕(2013)『ドイツに学ぶ 地域からのエネルギー転換』家の光協会、24頁、参照。同書は、ドイツの「安全なエネルギー供給のための倫理委員会」の報告書『ドイツのエネルギー転換—未来のための共同事業』(2011年)を引用し、そうしたインフラとして送電網、ガス網、電力貯蔵設備としての水設備、エネルギー生産設備としての水設備、負荷マネジメントのための流通やインテリジェントな電力使用のコントロールのための設備などをあげている。

16) 同上書、181頁。また、諸富徹(2018)『人口減少時代の都市』中公新書、160-179頁、参照。再生可能エネルギー事業を媒介とする農山村活性化については、たとえば、寺林暁良(2015)「農山村の活性化に資する再生可能エネルギー事業の方向性」農林中金総合研究所『農林金融』第68巻第10号、参照。

17) 柴田悠(2016)『子育て支援が日本を救う』勁草書房、参照。

いったん災害が発生した場合、被害の想定規模から判断して膨大な数の避難者が生み出される可能性があるにもかかわらず、さきの「重点計画」は避難所の計画的準備や一定期間経過後に避難者を収容する仮設住宅施設、さらには災害公営住宅や自力での住宅再建への道すじについてはほとんどふれていない<sup>18)</sup>。災害多発時代において、また巨大かつ深刻な被害が想定される時代に、被災者を支える最も重要かつ基礎的な生活条件と生業に復帰できる条件を整えることはまさしく地域社会を再生させるための前提となる「社会的共同条件」であるはずだが、このことについての立ち入った検討はきわめて希薄といわざるをえない<sup>19)</sup>。KPI指標としてわずかに「一定水準以上の防災機能を備えるオープンスペースが一箇所以上確保された大都市の割合」が取りあげられているにすぎない。すでにふれたように、原発の過酷事故の可能性は一顧だにされていない。

自然災害による被害が世界的に拡大するにつれて、1990年代半ば以降、欧米ではグリーンインフラという概念が重視され、実践に移されている。ヨーロッパでは生物多様性の保全から地域開発、防災・減災に資する戦略として事業化が進められる一方、アメリカではハリケーンに対する政策対応として雨水管理と洪水対策の側面が重視されているとされる<sup>20)</sup>。わが国でも、日本学術会議が「生態系インフラストラクチャー (Ecosystem-based Infrastructure: EI)」の活用を提言しているが、そこでは、東日本大震災の復旧・復興で実施されている公共工事等が「コンクリートの人工構造物や造林等による従来の公共事業と変わらず『自然との共生』という社会の目標とは矛盾しがち」であり、いわゆる「国土強靱化」の手法に大きな問題があることが指摘されている<sup>21)</sup>。調査と審議を経て提示された提言では、①EIとコンクリート構造物による手法の利点・欠点を勘案し、前者を後者の代替的な、あるいは相補的な手法として検討・評価し、土地利用や自然再生計画等に積極的にEIを導入・活用すべきであること、②インフラ整備にあたり、人工構造物とEIに関するコストと便益に関する情報を地域の住民と広く共有したうえで、徹底した議論を行うこと、③日本の国土の多様な条件、里地・里山の生態系に適合したEIに関する科学研究と技術開発を早急に進めること、④EIによる生態系を基盤とした災害リスクの低減の概念が広く理解され活用されるよう、環境教育、とくに持続的発展のための教育や防災・減災教育、さらに関連報道のなかにそれを取り入れること、⑤気候、農業、

18) 避難所の確保だけでなく、避難所のあり方についても問題が指摘されている。近年、災害が頻発し避難や復旧・復興の期間が長期化しているにもかかわらず、日本の避難所の実態は国際的にみても劣悪である。内閣府が2016年4月にまとめた「避難所運営ガイドライン」は国際赤十字の基準（スフィア基準）である「人道憲章と人道対応に関する最低基準」に一応ふれてはいるが、実態はほとんど改善されていない。

19) 阪神淡路大震災以来、問題視されてきた密集市街地の整備についても、「重点計画」は2014年度の段階で残っている4,547ha分を2020年度までに「おおむね解消」としているが、2016年度末現在でも4,039haが残っており、今のペースでは早期の解消は難しいのではないかと。

20) グリーンインフラ研究会ほか〔編〕(2017)『決定版！グリーンインフラ』日経BP社、参照。

21) 日本学術会議統合生物学委員会・環境学委員会合同自然環境保全再生分科会（2014）『復興・国土強靱化における生態系インフラストラクチャー活用のすすめ』、参照。

伝統的な土地利用などの点で共通性が高いアジア地域の模範ともなる実践的なモデルを確立し、アジア諸国を支援すること、とされている。

ここでもEIのハード面とソフト面は一体的であり、住民との情報の共有と学習・教育の重要性とともに都市計画や土地利用計画過程への住民参加の必要性が強調されていることに注目しておく必要がある。

第4は、まちづくりを支え、維持可能な地域社会の形成を可能にするための社会資本である。「重点計画」の謳う都市・地域の「コンパクト+ネットワーク」の形成は、「選択と集中」という方針の下で進められるため、核となる都市や地域へ財政資金や投資が集中する一方、周辺部は衰退し、結局のところ切捨てになるおそれが強い<sup>22)</sup>。実際、核となった都市や地域の再生さえままならず、「コンパクトシティ」政策が失敗に終わった事例は枚挙にいとまない<sup>23)</sup>。平成の市町村合併により市町村の平均人口、平均面積はそれぞれ約2倍に拡大したが、それと反比例するかのように合併後の市町村では周辺部で人口が減少し、過疎化が進行したことが明らかとなっている<sup>24)</sup>。人口減少度が高いのは、合併後にそれまでの役所（場）が支所化された市町村である。産業分類でその要因をみると、建設業、宿泊業、飲食サービス業、複合サービス業、公務などの従事者の転出が人口減少に大きく影響した。これは支所化や学校の統廃合による職員の本庁や統合先の学校への異動、周辺部市町村における公共事業の減少による建設業の衰退、これらの伴う宿泊・飲食サービス業の経営悪化などを反映するものであろう。同時に、本庁との距離が遠い周辺部ほど人口減少率が大きいことから、公共交通、とくに地方鉄道の衰退も過疎化に拍車をかけていると考えられる。「地方創生」を謳うのであれば、さきにふれた再生可能エネルギーや地域の福祉的産業連関の発展、農林漁業や地場産業の発展を支える施策や社会資本の整備こそが求められる。「コンパクトシティ」政策が公共施設の整理・縮減による地方財政の縮減を図ろうとするのであれば、地域の再生にはつながらないであろう<sup>25)</sup>。

中核市である富山市の成功例などで「コンパクト+ネットワーク」政策の重要性が強調されるが、そこでは公共交通機関の充実が根本に据えられ、公共部門は基盤整備とまちづくり機能に特化したことなどが好循環を生み出したのであり、「コンパクトシティ」を標榜すれば成功するわけではない<sup>26)</sup>。実際、コンパクトシティを追求した都市の多くが大規模な商業施設や再開発ビルの建設を優先させて失敗したことからわかるように、「コンパクト+ネットワーク」の形成は容易ではない。ましてや、2015年現在、人口5万人未満の市町村は全体1719団体のう

---

22) 分権型政策制度研究センター（2015）、前掲論文。

23) コンパクトシティ政策の失敗例については、さしあたり、諸富徹（2018）、前掲書、117-121頁、参照。

24) たとえば、畠山輝雄（2013）「合併後の市町村における周辺部の過疎化の検証」『地理誌叢』Vol.54, No.2, 参照。

25) 森裕之（2016）『公共施設の再編を問う』自治体研究社、とくに第2、第3章、参照。

26) 富山市のコンパクトシティ政策および汲み取れる教訓について、諸富徹（2018）前掲書、124-134頁、参照。

ち1200団体(全体の70%)を数え、小規模な市町村がなお圧倒的多数を占める。過疎市町村(一部およびみなしを含む)も797団体(2015年4月現在)にのぼっており、こうした市町村の生活条件・環境が「コンパクト+ネットワーク」政策によってはたしてどこまで改善されるのか。周辺部地域を含め、地域全体の維持可能な発展を支える社会資本の質と内容が問われるのである。「重点計画」はコンパクトに集積した地域や拠点を公共交通や情報のネットワークでつなぎ、連携中枢都市圏や定住自立圏の形成を促進することを謳っているが、それが周辺部の切捨てにならないことが最低限の要件であろう。地方の公共交通機関の再生とネットワークを考える場合、JRのあり方も改めて問題にしなければならないのではないか。JR各社を再統合し、全国的視野から鉄道網のあり方を再検討するとともに、併せて住民やNPOなどの参加による補完的な代替交通手段の運営を促す仕組みも必要ではないか。

地域のまちづくりを支える社会資本を考える際、社会資本の老朽化問題がもうひとつの重要な課題である。国土交通省が所管の社会資本を対象に、2060年度までの維持管理・更新費を推計したところによれば、2011年度から2060年度までの50年間に必要な更新費は約190兆円、投資総額の水準を横ばいと仮定すると、2037年時点で維持管理・更新費すら賄えなくなる可能性があるという<sup>27)</sup>。

社会資本の大部分を管理している主体は地方自治体であるため<sup>28)</sup>、その維持管理・更新を着実に進めるためには地方自治体に「技術力、マネジメント力、人材力」が備わっていることが不可欠である<sup>29)</sup>。だが、計画は策定されたものののはたして地方自治体の実行力がどこまで伴うのかについては、社会資本整備審議会の答申においてさえ数多くの問題点が指摘されている。たとえば、①維持管理・更新を担う職員が決定的に不足しており、市町村、なかでも町村において深刻であること、②市町村において施設の巡視・点検がとりわけ不足していること、③とくに市町村で施設の健全性の評価について実施割合が低く老朽化の実態把握が不十分であること、④中長期での維持管理・更新に必要な費用について、都道府県・指定都市は約4割、市町村では約7割が把握していないこと、⑤施設の予防保全について市町村では約4割が取組を行っていないことなどである。答申は、多くの自治体から、維持管理・更新のための予算の

27) この『平成23年度 国土交通白書』の推計では年平均の維持管理・更新費は約3.8兆円となる。その後、国土交通省が別途試算した結果ではその規模はさらに膨らみ、2013年度の維持管理・更新費は約3.6兆円、それが10年後は約4.3～5.1兆円、20年後は約4.6～5.5兆円程度になると推計されている。社会資本整備審議会・交通政策審議会(2013)『今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について 答申』8頁、参照。

28) たとえば、道路(橋梁)では都道府県19%、政令市7%、市区町村68%、以下、道路(トンネル)ではそれぞれ46%、3%、23%、下水道(管渠)では2%、23%、75%、下水道(処理場)では9%、7%、84%、公営住宅では43%、18%、39%、公園では1%、23%、76%と地方自治体、とりわけ市区町村が管理する割合が大きい。社会資本整備審議会(2015)「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して 参考資料」参照。

29) 社会資本整備審議会・交通政策審議会(2013)「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について 答申」6頁。

不足、それらに伴う施設の機能・サービス水準の低下、安全性への支障や新規投資が困難になることを懸念する声が寄せられたことを紹介している<sup>30)</sup>。このことから、公共施設やインフラの老朽化への自治体の対応がその財政難から縮小再編に向かわざるをえないのではないかと懸念が払拭できない。

人口減少と少子高齢化が進むもとは公共施設等の何らかの再編は避けられないとはいえ、それぞれの地域の公共施設やインフラの将来像を決定するのは中央政府ではなくそれぞれの地域の自治体と住民である。その意味で、ここでも住民への情報公開と情報の共有、決定過程への住民参加が不可欠の条件とならなければならないであろう<sup>31)</sup>。

第5に、巨大プロジェクトのあり方について根本的な見直しを行い、可能な限り縮小することが、現代の社会資本の維持・整備にとって不可欠の前提となる。予算の制約と現代の社会資本の要請する課題の多様性・包括性からして、巨大プロジェクトの推進には十分な検証と事前の環境アセスメントが欠かせない。「国土のグランドデザイン2050」（2014）は21世紀半ばを見据えた国土づくりの理念・考え方を提起したもののだが、構想の基本を貫く考え方は「コンパクト＋ネットワーク」により「中山間地域から大都市に至るまで」国土と地域の再編を行うというものである。すなわち地域を3つに類型化し、全国5千箇所程度の「小さな拠点」、全国60～70か所程度の「高次地方都市連合」、リニア中央新幹線により3大都市圏を結ぶ「スーパー・メガリージョン」を構築するという。「高次地方都市連合」は地方中枢拠点都市圏構想と連携するとされている。「コンパクト＋ネットワーク」により「新しい集積」を形成し、「国全体の『生産性』を高めていく」という発想は、「スーパー・メガリージョン」により「世界から人・モノ・カネ・情報を引き付け世界を先導」することを至上命題に、いわば上から地域のヒエラルキー的再編を進めようとする考え方である。それは、結局、地域の「多様性」の再構築どころか、地域切り捨てにつながらざるをえないのではないか。従来型の成長至上主義の政策からは、まちづくりと住民生活を支える社会資本の充実、地域の維持可能な発展という展望を描くことはできないのではないかと危惧されるのである。

## 2. 都市・地域の自律的發展と社会資本

ところで、社会資本の態様は都市計画・土地利用計画のあり方と密接な関連を有すると同時に、逆に都市計画・土地利用計画の動向もまた社会資本のあり方に多大な影響を及ぼす。社会資本の中心市街地への集中をめざす「コンパクト＋ネットワーク」という構想は2014年の都市再生特別措置法の改正により前面に打ち出され、立地適正化計画が全国の地方自治体において推進されることとなったが、その点についてふれる前にここではまず戦後における都市計画・土地利用計画の流れについてふり返り、そのことが社会資本にどのような影響を及ぼしたのか

30) 同上、7頁。

31) 森裕之（2016）が公共施設の再編・統廃合の過程への住民参加の実例について紹介している。

について検討しておこう。

1947年、新しい憲法・地方自治法が施行され、シャウプ勧告およびそれを受けた地方行政調査委員会議の「行政事務の再配分」に関する勧告により、「都市計画および都市計画事業は、市町村の事務とし、市町村が自主的に決定し、執行する」との方向が示された。1950年には市街地建築物法が建築基準法に改められ、建築行政が国家警察から地方自治体の手に移された。並行して50年代初頭には都市計画法を全面的に改正しようとする動きが高まり「第五次案」まで作成されたものの、結局、流産するに至る。その結果、都市計画法の全面改正に合わせる形で、予定していた地域地区制などのいわゆる集団規定（都市計画関係規定）部分の改正を見送っていた建築基準法は、都市計画的には何ら新味のないものとなった<sup>32)</sup>。こうして、戦後日本社会は都市計画・土地利用計画に係る基本法を欠落させたまま、高度成長を迎えることになるのである。

都市計画・土地利用計画ではなく「経済計画（高度経済成長政策）から国土計画を導き、さらに地域開発、都市開発とブレイクダウンしてくる方式」<sup>33)</sup>をとる政策方式は、経済界や建設資本・不動産資本などには効率的だが、都市と地域、そして社会にはさまざまなひずみや矛盾をもたらすこととなった。人口と産業の大都市地域への集中、都市スプロールの拡大、都市および周辺地域での土地利用の混乱、地価の高騰、都市問題・公害問題の爆発、地方での工業開発の推進と破綻など「計画なき開発」がもたらした社会的混乱は「開発の自由」を抑制することの必要性・切迫性を浮き彫りにした。1968年の“新”都市計画法の制定および1970年の建築基準法の集団規定の全面改正は、まさしくそうした社会的要請と期待に応えたものであり、都市計画・土地利用計画の基本法体系の確立に向けての大きな一歩をしるすものであった。だが、それで問題が解決したわけではなかった。その後の歩みは都市計画法がめざすはずの「計画なきところに開発なし」の原則に沿った政策方向に対して、規制緩和・民間活力を手段に都市計画を短期的な経済政策に従属させる新自由主義的な「反計画」の政策方向が絶えず対立し、むしろこの後者の方向がさまざまな形で影響力を拡大する過程であったからである<sup>34)</sup>。こうした傾向が強まれば強まるほど、社会資本の態様にはひずみや無駄、整備や維持管理面での無計画性が拡大する結果とならざるをえなかった。

周知のように、都市計画法の特徴は区域区分制度（線引き制度）とこれと関連する開発許可制度を計画制度の柱としている<sup>35)</sup>。区域区分制度は、「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」を都市計画区域に指定し、さらにこの区域を「すでに市

32) 石田頼房 (2004)『日本近現代都市計画の展開』自治体研究社、第7章、参照。

33) 同上、208頁。

34) 同上、とくに第9、10章、参照。

35) 都市計画制度および農村における土地利用計画と規制、都市計画と農村計画の調整についての概要に関しては、山田宏 (2006)「都市・農村における土地利用の計画と規制」『立法と調査』に多くを負っている。



街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」である市街化区域と「市街化を抑制すべき」市街化調整区域とに区分（線引き）するものである。ただ法制定当初、当分の間、市街化の激しい地域以外は線引きを適用しないとされたため、地方都市では多くの区域が線引きされないままとなった（非線引き区域）。

開発許可制度のもとでは、都市計画区域で開発行為を行う場合、原則として都道府県知事の許可を要する。市街化調整区域以外では、用途地域等が定められている場合、一定の要件が満たされていれば開発を許可しなければならない。用途指定のない非線引き区域でも、用途以外の技術基準（道路、公園、排水施設、給水施設等の設計の適切性）に合致していれば開発を許可せざるをえず、大規模商業施設等の立地を規制することは難しい。さらに、市街化調整区域は一般に他の区域と比べ厳しい規制が課せられ、開発についても技術基準に加えて一定の立地基準を充たすことが許可の要件となっているが、公共公益施設の立地には許可を要しないことに加えて、立地基準の解釈の余地が広く、許可権者である知事等の姿勢次第ではたとえ周辺自治体などの反対があったとしても立地を許可できる。要するに、開発許可制度は存在するものの、その運用はたえず緩和方向に向けられ、開発行為を抑制ないし規制することには常に困難をとまったのである。

一方、農村における土地利用の計画と規制は、1969年に制定された「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」による。都道府県知事は、農用地等として利用すべき相当規模の土地（おおむね200ha以上、過疎地域等では100ha以上）があり、農業経営の近代化が図られる見込みが確実であるなどの要件が満たされる地域について、農業振興地域の指定を行う。市町村は農業振興地域について整備計画を定めなければならないが、そのなかで農用地等として利用すべき土地の区域（農用地区域）などを定める。農用地区域内での開発については、当初は規定がなかったが、1975年改正により知事の許可が必要とされるようになった。農用地区域以外の農業振興地域での開発については、土砂流出等の災害などがある場合、知事は除去措置を勧告できるが、開発自体を規制することはできない。

農地を農地以外のものに転用するには、農地法により、原則として知事または農林水産大臣の許可を必要とする。農地は営農条件と市街地化の状況を基準に5種類に区分され、優良な農地3種類についてはその転用は原則不許可であるが、それ以外の2種類については条件により許可可能ないし原則許可となっている。市街化区域内の農地の転用の場合には、農業委員会への届出だけで済む。原則許可されないはずの農用地区域の農地についても「農振除外申請」と呼ばれる手続きにより一定の基準を充たせば農地転用が認められる。また、地方自治体等が公共施設の用地に転用する場合には、許可は不要である。かくして転用が困難なはずの農地への大規模商業施設や公共公益施設の立地は、現実には容易になっているとされる。

表3は、わが国の国土利用の状況をみたものである。国土面積3,780万haのうち森林が2,506万ha、66.3%を占め、農地447万ha、11.8%、宅地194万ha、5.1%、道路139万ha、3.7%などと

表3 わが国の国土利用の推移

(万ha)

	1975年			2016年			2016年－1975年		
	全国	三大都市圏	地方圏	全国	三大都市圏	地方圏	全国	三大都市圏	地方圏
農地	557	80	477	447	56	391	▲110	▲24	▲86
森林	2,529	324	2,205	2,506	314	2,192	▲23	▲10	▲13
原野等	62	2	60	34	1	34	▲28	▲1	▲26
水面・河川・水路	128	18	110	133	19	114	5	1	4
道路	89	18	70	139	28	111	50	10	41
宅地	124	43	81	194	64	130	70	21	49
住宅地	79	26	53	119	40	79	40	14	26
工業用地	14	6	8	15	5	10	1	▲1	2
その他の宅地	31	11	20	60	18	42	29	7	22
その他	286	48	238	325	55	271	39	7	33
合 計	3,775	534	3,241	3,780	537	3,242	5	3	1

(出所) 国土交通省 (2018) 『平成30年土地白書』36頁より作成。

表4 用途別農地転用面積の推移

(ha、%)

	合計	住宅	工・鉱業	学校	公園・運動場	道水路・鉄道	商業・サービス等	その他の業務	植林・その他
1970年	57,134	20,510	8,739	1,168	887	7,720	2,880	6,783	8,447
1973	67,720	20,749	9,254	1,683	1,049	9,080	5,657	7,476	12,771
1980	30,778	8,838	3,420	856	610	6,390	1,760	4,063	4,842
1990	35,235	8,528	6,166	349	754	4,235	2,464	6,159	6,579
1998	24,242	6,710	3,772	132	382	3,422	1,918	4,337	3,569
2010	12,288	3,794	1,190	80	88	841	808	3,330	2,157
2015	16,547	4,204	994	101	73	855	1,017	4,782	4,521
1970構成比	100.0	35.9	15.3	2.0	1.6	13.5	5.0	11.9	14.8
2015構成比	100.0	25.4	6.0	0.6	0.4	5.2	6.1	28.9	27.3

(注) 1) 工・鉱業用地は土石等採取用地を含む。

2) その他の業務用地は農林漁業用施設、駐車場・資材置場等、および基盤強化法による農業施設用地のための転用を含む。

3) 学校用地、公園・運動場用地、道水路・鉄道用地は公的施設用地である。公的施設用地には、このほか官公・病院等公的施設用地を含む。

(出所) 農林水産省「農地転用許可の実績」より作成。

なっている(2016年)。他方、国土構造を都市計画区域と都市計画区域外の状況についてみると、都市計画区域面積は1,021万ha、うち市街化区域が145万ha、市街化調整区域が382万ha、非線引き区域が494万ha、これらに対し都市計画区域外の面積は2,759万haとなっている(2016年3月末現在)。わが国の可住地面積1,035万haと対比すると、都市計画区域はほぼこれに照応しており、都市計画区域・市街化区域などは当初から過大な面積に設定されてきたことがわかる。

1975年と2016年の状況を比較すると、この間、農地、森林、原野等がそれぞれ110万ha、23万ha、28万haの減少を示すのとは対照的に、宅地は70万ha、道路が50万haの増加を示している。宅地や道路の面積の増加が農地の転用で賄われたことが読み取れる。転用された農地がどのような用途に振り向けられたのかをより詳細にみたものが、表4である。1970年には住宅用地への転用がもっとも多く、次いで工・鉱業用地、植林・その他用地、道水路・鉄道用地、その他

の業務用地、商業・サービス等用地の順であった。ところが、2015年になると、その他の業務を筆頭に、植林・その他、住宅が続くが、工・鉱業、道水路・鉄道は大幅に比率を低下させている。学校、公園・運動場および道水路・鉄道の三者はいずれも公共施設用地を表わすが、その合計比率は1970年の17.1%から1980年に25.5%のピークに達したのち、その後は傾向的に比率を下げ2015年には6.2%に落ち込んでいる。住宅が一貫して20%台後半から30%前半を維持しているのに対し、工・鉱業、公共施設の比重が大きく低下するのとは対照的に、その他の業務の比重は大幅に上昇した。こうした変化が現れるのは世紀をまたぐ時期であり、経済不況の深刻化や財政赤字の拡大を背景に公共事業が抑制された時期に重なる。

全国の住宅総数は、すでに1968年に世帯総数を上回ったにもかかわらず、その後も一貫して住宅開発が続けられていることは、その開発圧力の根強さを物語る。その他の業務用地のうちでは、駐車場・資材置場が2分の1前後を占めている。問題は、これらの立地・開発がどの地域で行われたかである。さらに、公共施設用地は傾向的に比率を下げているとはいえ、市街化調整区域であれ農地の転用の場合であれ、その立地・開発には開発許可のチェックが入らないため、市街化調整区域や非線引き区域への市街化区域からの移転や新規立地の例が多くみられるという<sup>36)</sup>。

以上、農地転用により住宅用地や業務用地、商業・サービス業用地、工・鉱業用地、公共施設用地などが供給されている事実をふまえれば、都市と農村の土地利用がどのように調整されているのか、またどのような実態になっているのかが問題となる。

都市計画区域のうち市街化区域は当初から多くの農地を含んで指定されたが、農業振興地域には指定しないとされ、用途地域がある非線引き区域も同様の扱いとされた。これに対し、市街化調整区域や用途指定のない非線引き区域においては農業的利用が主要な利用形態となるが、農業振興地域は都市計画区域と重複している。表5は、2003年時点における都市と農村の土地利用の関係を一覧にしたものである。都市側からみると、都市計画区域が合計996万ha、都市計画区域外が2,784万ha、対して農村側からみれば、農用地区域493万ha、その他の農業振興地域1,226万ha、農業振興地域外が2,060万haである。表の網掛け部分から明らかのように、農業振興地域は市街化調整区域297万haと用途指定のない非線引き区域294万haを合わせた591万haで都市計画区域と重複している。こうした重複地域のうち都市近郊の農業集落では虫食いの農地転用が進み、都市的利用と農業的利用が混在してきているとされる<sup>37)</sup>。また、市街化区域145万ha、用途指定のある非線引き区域39万haおよび農用地区域493万ha、合計677万ha

36) 山田宏（2006）前掲論文、参照。

37) そのため、こうした集落において良好な営農条件と居住環境の双方が確保されるよう「集落地域整備法」（1987年）が制定され、集落地区計画や集落地区整備計画を定めて建築物の用途制限や土地利用の制限を行うことができるようになったが、ほとんど進んでいないのが実態である（同上論文、参照）。また、非線引き区域での無計画な住宅のバラ建ちの実例については、次を参照。野澤千絵（2016）『老いる家 崩れる街』講談社現代新書、161-173頁。

表5 都市計画区域と農業振興地域の指定の関係

(万ha)

		都市計画区域				都市計画区域外	合計
		市街化区域	非線引き区域 (用途指定あり)	市街化調整区域	非線引き区域 (用途指定なし)		
農業振興地域	農用地区域			97 (85)	103 (90)	293 (257)	493 (432)
	その他の農業振興地域			200 (26)	191 (17)	835 (31)	1,226 (74)
農業振興地域外		145 (11)	39 (4)	80 (4)	141 (3)	1,655 (—)	2,060 (22)
合 計		145 (11)	39 (4)	377 (115)	435 (110)	2,784 (288)	3,779 (528)

(注) 1) 2003年の状況を示す。

2) カッコ内は農地面積, イタリック体は推計値である。

(出所) 山田宏 (2006)「都市・農村における土地利用の計画と規制」『立法と調査』254号。

では土地利用計画があり, 建築物の用途や土地の開発には一応規制がかけられているが, それ以外の地域は基本的に土地利用計画を欠き, 建築物や土地開発の規制も緩やかであるため, 開発余地が大きい。この地域は, 都市計画区域でも農業振興地域でもない地域 (1,665万ha) を除いても, 1,447万haに及ぶ (表の太線で囲まれた地域)。こうした地域でも, 既存集落の周辺, 幹線道路の沿道, 高速道路のインターチェンジ周辺などにおいてスポット的な大規模開発が進展している<sup>38)</sup>。

以上のような都市スプロールの拡大やスポット的な大規模開発の広がり, 後追いの社会資本の整備・拡大をひき起こさざるをえない。他方で, 公共事業による道路事情の改善など社会資本の整備・拡充自体が車社会の普及とも相まってスプロールやスポットの開発を促しており, 両者は相乗的に都市域と人口の郊外への拡散を促進するのである。既述の道水路・鉄道や学校, 公園・運動場, 福祉医療施設, 庁舎など公共公益施設の郊外への拡大はまさしくそのことを反映するものである。

しかし, 「計画なき開発」による都市スプロールの拡大と土地利用の混乱は, これ以上事態を放置することができない時点にまで立ち至ったといつてよい。維持可能な都市経営の実現, 「コンパクト+ネットワーク」政策への転換は, ある意味で避けられない流れであった。解決困難ともみえるさまざまな課題が山積する一方, それへの対応力に疑問符のつく国・地方の財政の状況からしても, 当然の選択であった。

じつはこうした方向への転換の兆しは前世紀末に始まるが, 2006年の都市計画法改正 (まちづくり三法改正) および2014年の都市再生特別措置法の改正が方向転換をさらに進めた。都市計画法改正は, 都市機能の無秩序な拡散に歯止めをかけ, 都市機能がコンパクトに集積したま

38) 都市計画区域外でのこうしたスポット的な開発を抑制し, より効果的な土地利用規制を行うためとして, 2000年の都市計画法改正により, 準都市計画区域制度が導入されるとともに, 1ha以上の規模の開発についても都道府県知事の許可が必要となった。ただ, 準都市計画区域も福岡県での指定を除くと, 全国的にはほとんど進んでいない。土地利用規制を回避し, 開発余地を残しておこうとする意向が地域や地方自治体で強く働いている結果とみられる。

ちづくりを実現するとして、「広域的に都市構造やインフラに影響を与える大規模集客施設(床面積1万m<sup>2</sup>超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等)について、広く立地可能とされるそれまでの土地利用の原則を逆転し、一旦立地を制限したうえで、その立地について都市計画手続きを経ることで、地域が適正に判断できる」<sup>39)</sup>ようにすることをねらいとしていた。同時に、市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準を廃止し、地区計画を定めた場合に適合するものは許可するものの、それまで開発許可を要しなかった病院・福祉施設・学校等も許可を必要とするよう改めた。

2014年の都市再生特別措置法改正はコンパクトなまちづくりの方向をさらに進め、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の実現のため各市町村が「立地適正化制度」を策定するよう求めた<sup>40)</sup>。この「計画」は都市全体を見渡し、都市計画と公共交通の一体化を目指すものであり、1992年に制度化された市町村マスタープランの「高度化版」とされている。対象とする区域は都市計画区域全体であるが、現実には市街化区域と非線引き区域に対し、市街地空洞化を防止するための新たな選択肢として居住誘導区域および都市機能誘導区域を定めることとなっている。居住誘導区域は、人口減少のなかにあっても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるように居住を誘導する区域である。他方、都市機能誘導区域は、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し、集約することにより、これら各サービスの効率的な提供を図る区域であり、居住誘導区域のなかを設定されるものとされている。また、居住誘導区域は、線引き区域の場合には市街化区域よりも狭い範囲内に、非線引き区域の場合には用途地域よりも狭い範囲内にコンパクトに収めるとともに、都市計画および居住誘導区域は不断に見直すものとされている。そのため、市町村はコンパクトシティのあり方と連携して公的不動産の見直しをすすめ、公共施設の統廃合や中心拠点での公共施設の維持・更新など公共施設の再編を実施するとされている。欧米の場合、コンパクトシティは「維持可能な都市」のイメージが強いが、わが国でコンパクトシティが唱道される際には公共施設の整理・統廃合に力点が置かれているといつてよい。

他方、「多極ネットワーク型」というとおり、「計画」は都市計画と公共交通の一体化を打ち出し、コミュニティバス等によるフィーダー（支線）輸送、乗換拠点の整備、循環型公共交通ネットワークの形成、拠点間を結ぶ交通サービスの充実などを謳っているが、地域の公共交通が軒並み赤字や路線の廃止に見舞われている現状からすれば、公共交通の充実の具体的手立てが示されない限り、高齢化と過疎化のなかでは絵に描いた餅になりかねないのではないかと懸念される。

2018年3月末現在、407都市が立地適正化計画について具体的な取組みを行い、このうち161都市が同年5月までに計画を作成し公表したとされる。立地適正化計画については「これまで

39) 国土交通省（2017）「都市計画に関する現状と課題」（第1回都市計画基本問題小委員会資料）、28頁。

40) 改正都市再生特別措置法および立地適正化計画については、国土交通省（2015）「改正都市再生特別措置法等について」（説明会資料）を参照。

地価が安く規制が緩い郊外部に向いていた住宅の開発が、将来にわたり居住を誘導すべき区域の未利用地や空き家のある土地へと向かう可能性を生み出したと見ることができる」と積極的に評価する論者も、市街化調整区域での規制緩和が放置されたままでは開発意欲が当該区域にシフトする状況が続くことになり、実質的に居住誘導にならないと指摘している<sup>41)</sup>。立地適正化計画が対象とする区域からは市街化調整区域が除外されており、この区域が「これまでと変わらず区域や基準が過大に設定された規制緩和が存続し、開発が許容されている」<sup>42)</sup>状況にメスが入れられていないのでは、「計画」は尻抜けになるおそれが強いといわざるをえない。

このようにみえてくると、立地適正化計画の後に残るのは、公共施設の整理・統廃合と市街化調整区域などでの開発競争と社会資本の拡散の継続になるのではないかと懸念が拭えないのである。

### 3. 公共施設総合管理計画と社会資本

すでにみたように、人口減少時代の国土政策のキーワードは「コンパクト＋ネットワーク」である。それは「国土の細胞としての『小さな拠点』と「高次地方都市連合」の構築をつらぬく都市・地域再編の基本コンセプトであり、そうした再編成の対極に「スーパー・メガリージョン」の構築が構想されている。主役はあくまでも「スーパー・メガリージョン」の構築による「内外の人・モノ・カネ・情報の高密度の連携」(ナレッジ・リンク)の実現にあるとみてよい。そのうえで「リニアと他の交通ネットワークの結節を強化し、スーパー・メガリージョンの効果を北東日本や南西日本に拡大」するとされている。いわば、国土政策のトリクル・ダウン版ともいえるべきものであり、従来の高度成長型地域政策を化粧直ししただけのように思われる。国・地方の深刻な財政難を考えれば、こうした構想が「スーパー・メガリージョン」へと投資と財政資金を集中させる一方、「小さな拠点」はいうに及ばず「高次地方都市連合」でさえ、結局のところ財政縮減と社会資本の統廃合、地域の衰退という結果しか残されないのではないかと懸念される。

ところで、社会資本の問題が改めて注目されるきっかけになったのは、2012年12月に発生したNEXCO中日本の中央高速道笹子トンネルの天井板崩落事故にみられる社会資本の老朽化問題であった。翌年1月、国交省は社会資本の老朽化対策会議を設置し、2013年を「社会資本メンテナンス元年」に位置づけ、同3月には「社会資本の維持管理・更新に関して当面講ずべき措置」として3年間の施策を決定した。また、同年6月の「経済財政運営と改革の基本方針」も「インフラの老朽化が急速に進展する中、『新しく造ること』から『賢く使うこと』への重

41) 野澤千絵 (2016) 190-193頁。

42) 同上、194頁。著者はまた、「立地適正化計画のような制度は、本来、都市計画法の基本的な枠組みを抜本的に見直すべきだったのに、都市再生特別措置法によって制度化されたこともあり、今の都市計画が抱える問題を根本的に解決するには実効性が弱い面があるのも事実」と指摘している (同上、195頁)。

点化が課題である」と指摘した。これを受け、11月には「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」において「インフラ長寿命化基本計画」がとりまとめられるとともに、国・地方ともに「インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定して取り組むこととされた。中央省庁は、あけて社会資本の再編に乗りだしたのである。

すでにみたように、社会資本の圧倒的多くを管理しているのは地方自治体である。その意味で、社会資本の再編に取り組むには地方自治体の動員が欠かせない。こうした中、総務省は、公共施設等の老朽化や人口減少に伴う利用需要の減、市町村合併の進展等から施設の需要そのものが変化していると想定されるとして、都道府県・市区町村における公共施設等の解体撤去の意向について調査を行い、13年12月、その結果を公表した<sup>43)</sup>。その内容は、公共施設やインフラの先行きについて地方自治体が直面している厳しい状況を赤裸々に示すものであった。

解体撤去の対象となる施設は全国で12,251件、その平均築年数は41年、解体撤去費用の概算は4,039億円程度とされた。施設の現況では、「使用中」が5,495件（44.9%）に対し、「休廃止」5,756件（47.0%）、「利用制限中」999件（8.2%）となっている。解体撤去の理由としては、「廃止」が7,903件（65%）、「統合」1,870件（15%）、「移転」1,753件（14%）、「その他」725件（6%）であり、現況と比べると現在使用中の施設も少なからぬ施設が廃止されることがわかる。解体撤去の時期については、「緊急（1～2年以内）」が3,969件（32.4%）、「数年程度後」が3,273件（26.7%）、「時期未定」が5,007件（40.9%）となっており、早期に解体撤去する予定の施設等が60%に達している。件数のうち施設分類別では「公営住宅」2,810件（23%）、「教育関係施設」2,337件（19%）、「職員宿舎」1,366件（11%）などとなっており、「インフラ」は826件（7%）にとどまる。他方、解体撤去費用（4,039億円）では、「廃棄物処理施設」1,170億円（29%）、「教育関係施設」752億円（19%）、「公営住宅」375億円（9%）などに対し、「インフラ」は341億円（9%）とされている。件数、費用ともに公共施設が圧倒的多数を占める。インフラがその性格上、廃除しにくいと、学校や公営住宅などの公共施設が統廃合の対象となりやすいことが反映しているといえよう。解体撤去後の跡地利用計画については「未定」が72%を占め、残る「有り」のうちでは「売却」33%、「借地返還」30%、「別用途転換」26%、「未定」11%などとなっている。

地方に対してはすでに「インフラ長寿命化基本計画」にもとづき「インフラ長寿命化計画（行動計画）」の策定が要請されていたが、2014年4月、総務省はこれに該当するものとして「公共施設等総合管理計画」を策定するよう各自治体に求めた。「計画」においてまず記載すべき基本項目とされたのは公共施設の現況や将来見通しである。そこでは、①老朽化の状況や利用状況、②総人口や年代別人口についての今後の見通し（30年程度が望ましい）、③公共施設等の維持管理・修繕、更新等に係る中長期的な経費の見込みやこれらの経費に充当可能な財源の

---

43) 総務省（2013）「公共施設等の解体撤去事業に関する調査結果」。

見込み等について把握・分析するものとされている。続いて管理に関する基本的な方針として、計画期間（少なくとも10年以上）、全庁的な取組体制の構築や情報管理・共有にむけての方策、現状や課題に関する基本認識（充実可能な財源の推計、それに見合う公共施設等の維持管理・更新の可能な限りの抑制、人口動態に合わせた公共施設等の適正規模の実現など）、公共施設等の管理の実施方針（事後的管理ではなく予防保全型維持管理の採用、トータルコストの縮減・平準化、必要施設のみ更新など）、他の施設との統合や供用廃止の方針などを定めることとされた。

さらに、計画策定にあたっての留意事項として、①当該団体としてあるべき行政サービス水準を検討すること、②計画策定や事業実施段階において議会や住民へ十分な情報提供等を行うこと、③計画期間における公共施設等の数・延べ床面積等やトータルコストの縮減・平準化に関する目標などについて数値目標を設定すること、④PPP/PFIの積極的な活用を検討すること、⑤定住自立圏形成協定の圏域などでは市区町村域を超えた広域的視野での検討を行うことなどが掲げられた。2018年3月末現在、計画を策定した自治体は都道府県・指定都市については全団体、市区町村についても99.6%の団体となっている。

計画が求める内容から読み取れるのは、人口減少や市町村合併後の環境変化に合わせて公共施設等の数や延べ床面積を可能な限り削減し、財政縮減と地域の再編を図ろうとする政策方向である。

インフラの解体撤去は少ないように見えるが、実際にインフラの老朽化に見合ってはたしてどこまで長寿命化や維持管理・更新ができるのかどうか、地方の置かれた財政状況から判断する限りはなほだ心もとない。それ以上に問題は、計画策定や事業実施に当たって住民への情報提供に留意するよう求めているが、住民が公共施設やインフラの維持管理や更新などの決定過程に参加することについてはまったく言及がないことである。また、地方自治体自身が専門職員を決定的に欠いており、それを補完する措置として府県などによる支援を提起しているが、はたしてそれがどこまで保障されるのかについても懸念が残る。

つまるところ、公共施設の縮小再編と財政縮減が地域の衰退を招き、周辺部から地域の崩壊が進むという悪循環を、全国の地域と自治体ははたして免れることができるであろうか。その帰趨は今後のゆくえにかかっている。

### Ⅲ. 現代の社会資本と分権型税財政改革への展望

#### 1. 現代社会資本と税財政システム

##### 1) 国の社会資本整備政策と財政システム

社会資本と税財政システムとの係わりを検討するために、ここでもまず社会資本整備の事業主体とその経費分担を確認しておこう。



表6は1980年代から現在に至る時期について、事業主体別にみた事業目的別の投資額の推移を5年間の集計値として総括したものである。第1に、事業総額の動向をみると、1990年代前半の236.5兆円をピークに、2010年代には116.4兆円と半分以下に減少していることがわかる。第2に、事業主体別の動向をみると、国が傾向的に比率を低下させているのとは対照的に80年代後半以降、市町村の比率が高まり、2010年代には47.2%に達している。社会資本整備の半分近くを市町村が担っており、都道府県を合わせると、その比率は80年代前半の7割程度から次第に上昇し、近年は8割近くに達している。社会資本整備事業の圧倒的部分が地方によって担われているのである。

第3に、事業総額に占める生活基盤投資の比率は80年代に次第に増大し、90年代以降になると5割近くで推移しているが、その主要な担い手はやはり市町村である。生活基盤分野で市町村は7割前後の事業を担っているが、2000年代以降にはその比重をいっそう高めている。都道府県と合わせると、生活基盤投資のほぼすべてを地方で実施しているといつてよい。なお、生活基盤投資がカバーするのは、市町村道、街路、都市計画、住宅、厚生福祉（病院、介護サービス、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療事業および公立大学附属病院の各事業など）、文教施設、水道および下水道である<sup>44)</sup>。

第4に、事業総額に占める比率からみると、生活基盤に次いで、その他、産業基盤、国土保全、農林水産の順となっている<sup>45)</sup>。その他投資は80年代後半にシェアを大きく減らすのが、その要因は旧国鉄、旧電電公社が「社会資本」から外されたことが影響したと考えられる。それに対応するように市町村・都道府県が事業主体となる投資が増大しているが、これは災害復旧や防災、電気、ガスなどの投資が増加したことによるのではないかと考えられる。また、この間に農林水産と国土保全のシェアが逆転し、後者が比重を高めたことも読み取れる。

一方、事業目的別投資を経費負担別にみると、表7のとおりである。第1に、合計額のうち国費は80年代後半に大きく減少し、その後35%前後で低迷している。代わって市町村費、都道府県費がそれぞれ比率を上昇させる結果となり、地方の費用負担が増大していることがうかがえる。第2に、市町村費の大部分は生活基盤に充当されており、80年代前半の73%弱から次第に増加し、2000年代には78%前後に達している。第3に、国費は主として生活基盤、産業基盤に30数%が充当され、残りをその他、国土保全、農林水産が分け合う形となっている。そのなかで農林水産が徐々に比率を低下させるのに対し、国土保全が比重を高めているのが特徴である。

つぎに、経費負担の動向を主要事業別にみると、第1に、全期間を通じて費用総額の3分の1以上が道路に充当されており、その比重が圧倒的に大きいことがわかる（表8）。表6、7に

44) 総務省（2018）『平成27年度 行政投資実績』19頁。

45) その他は失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガスなど他の分野に含まれない投資、産業基盤は国県道、港湾、空港、および工業用水、国土保全は治山治水および海岸保全、農林水産は農林水産関係投資をカバーする。同上、参照。

表6 事業主体別にみた事業目的別投資額の推移

区 分	1982～85			1986～90			1991～95			1996～2000			2001～05			2006～10			2011～15		
	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B
合 計	110,895	100.0	100.0	160,573	100.0	100.0	236,524	100.0	100.0	228,361	100.0	100.0	158,730	100.0	100.0	115,459	100.0	100.0	116,407	100.0	100.0
国 道 市 村	30,310	27.3	27.3	35,354	22.0	21.4	50,493	21.4	23.0	52,493	23.0	23.0	37,531	23.6	22.8	26,374	22.8	22.8	23,671	20.3	20.3
都 道 市 村	34,307	30.9	30.9	54,756	34.1	79,794	33.7	78,128	34.2	78,128	34.2	33.7	52,730	33.2	32.6	37,636	32.6	32.6	37,766	32.4	32.4
市 村	46,277	41.7	41.7	70,463	43.9	106,098	44.9	97,740	44.9	97,740	44.9	42.8	68,469	43.1	44.6	51,449	44.6	44.6	54,970	47.2	47.2
生 活 基 盤	48,345	43.6	100.0	74,244	46.2	100.0	115,823	49.0	100.0	109,130	47.8	100.0	75,830	47.8	100.0	56,817	49.2	100.0	57,389	49.3	100.0
都 道 市 村	4,262	3.8	8.8	5,642	3.5	7.6	10,042	4.2	8.7	8,513	3.7	7.8	5,768	3.6	7.6	3,606	3.1	6.3	2,841	2.4	4.9
市 村	10,618	9.6	22.0	16,689	10.4	22.5	26,386	11.2	22.8	24,742	10.8	22.7	16,061	10.1	21.2	11,999	10.4	21.1	11,982	10.3	20.9
産 業 基 盤	33,465	30.2	69.2	51,913	32.3	69.9	79,395	33.6	68.5	75,874	33.2	69.5	54,001	34.0	71.2	41,212	35.7	72.5	42,566	36.6	74.2
都 道 市 村	18,461	16.6	100.0	31,558	19.7	100.0	45,720	19.3	100.0	48,122	21.1	100.0	34,347	21.6	100.0	23,889	20.7	100.0	21,389	18.4	100.0
市 村	10,064	9.1	54.5	17,687	11.0	56.0	24,427	10.3	53.4	25,901	11.3	53.8	18,637	11.7	54.3	12,894	11.2	54.0	11,036	9.5	51.6
農 林 水 産	7,824	7.1	42.4	13,123	8.2	41.6	20,011	8.5	43.8	21,028	9.2	43.7	14,960	9.4	43.6	10,503	9.1	44.0	9,921	8.5	46.4
都 道 市 村	573	0.5	3.1	748	0.5	2.4	1,281	0.5	2.8	1,194	0.5	2.5	749	0.5	2.2	492	0.4	2.1	432	0.4	2.0
市 村	11,055	10.0	100.0	15,694	9.8	100.0	20,542	8.7	100.0	21,210	9.3	100.0	13,709	8.6	100.0	8,689	7.5	100.0	8,009	6.9	100.0
都 道 市 村	1,532	1.4	13.9	2,278	1.4	14.5	2,691	1.1	13.1	2,961	1.3	14.0	2,344	1.5	17.1	1,903	1.6	21.9	1,681	1.4	21.0
市 村	5,362	4.8	48.5	7,911	4.9	50.4	10,538	4.5	51.3	11,748	5.1	55.4	7,609	4.8	55.5	4,649	4.0	53.5	4,186	3.6	52.3
国 土 保 全	4,161	3.8	37.6	5,505	3.4	35.1	7,313	3.1	35.6	6,501	2.8	30.7	3,756	2.4	27.4	2,137	1.9	24.6	2,143	1.8	26.8
都 道 市 村	9,235	8.3	100.0	14,454	9.0	100.0	20,073	8.5	100.0	21,234	9.3	100.0	15,375	9.7	100.0	11,317	9.8	100.0	10,595	9.1	100.0
市 村	2,788	2.5	30.2	4,170	2.6	28.9	5,930	2.5	29.5	7,225	3.2	34.0	6,107	3.8	39.7	4,881	4.2	43.1	4,616	4.0	43.6
都 道 市 村	5,484	4.9	59.4	8,782	5.5	60.8	12,128	5.1	60.4	12,328	5.4	58.1	8,193	5.2	53.3	5,704	4.9	50.4	5,307	4.6	50.1
市 村	962	0.9	10.4	1,502	0.9	10.4	2,015	0.9	10.0	1,881	0.7	7.9	1,075	0.7	7.0	732	0.6	6.5	673	0.6	6.3
そ の 他	23,800	21.5	100.0	24,623	15.3	100.0	34,366	14.5	100.0	28,564	12.6	100.0	19,469	12.3	100.0	14,747	12.8	100.0	19,025	16.3	100.0
都 道 市 村	11,664	10.5	49.0	5,577	3.5	22.7	7,541	3.2	21.9	7,894	3.5	27.5	4,676	2.9	24.0	3,089	2.7	20.9	3,498	3.0	18.4
市 村	5,020	4.5	21.1	8,252	5.1	33.5	10,731	4.5	31.2	8,282	3.6	28.9	5,906	3.7	30.3	4,780	4.1	32.4	6,370	5.5	33.5
都 道 市 村	7,116	6.4	29.9	10,794	6.7	43.8	16,094	6.8	46.8	12,489	5.5	43.6	8,888	5.6	45.6	6,877	6.0	46.6	9,157	7.9	48.1

(注) 1) Aは、合計額に対する各事業目的及び経費負担の額の比率、Bは、各事業目的の経費負担別構成比を示す。

2) 各5年分を合計した金額およびその比率を示したものである。

(出所) 総務省『行政投資実績』平成27年度版 (2018年) および平成18年度版 (2009年) より作成。

表 7 経費負担別にみた事業目的別投資額の推移

区 分	1982～85			1986～90			1991～95			1996～2000			2001～05			2006～10			2011～15		
	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B
合 計	110,895	100.0	100.0	160,573	100.0	100.0	236,524	100.0	100.0	228,361	100.0	100.0	158,730	100.0	100.0	114,789	100.0	100.0	116,407	100.0	100.0
国 費	50,388	45.4	34.3	55,040	34.3	33.9	80,207	33.9	36.6	83,614	36.6	36.2	57,415	36.2	36.2	39,596	34.5	34.5	41,202	35.4	35.4
都道府県費	24,985	22.5	22.5	46,478	28.9	28.0	66,286	28.0	27.7	63,201	27.7	27.7	43,984	27.7	27.7	32,834	28.6	28.6	31,053	26.7	26.7
市町村費	35,522	32.0	36.8	59,055	36.8	38.1	90,030	38.1	35.7	81,546	35.7	36.1	57,331	36.1	36.1	42,358	36.9	37.9	44,152	37.9	37.9
生 活 基 礎	48,345	43.6	100.0	74,244	46.2	100.0	115,823	49.0	100.0	109,130	47.8	100.0	75,830	47.8	100.0	56,634	49.3	100.0	57,389	49.3	100.0
国 費	14,269	12.9	29.5	16,539	10.3	22.3	26,555	11.2	22.9	26,801	11.7	24.6	18,654	11.8	24.6	13,366	11.6	23.6	13,317	11.4	23.2
都道府県費	8,253	7.4	17.1	14,123	8.8	19.0	22,230	9.4	19.2	19,546	8.6	17.9	12,667	8.0	16.7	10,122	8.8	17.9	10,508	9.0	18.3
市町村費	25,823	23.3	53.4	43,582	27.1	58.7	67,037	28.3	57.9	62,783	27.5	57.5	44,509	28.0	58.7	33,146	28.9	58.5	33,564	28.8	58.5
産 業 基 礎	18,461	16.6	100.0	31,558	19.7	100.0	45,720	19.3	100.0	48,122	21.1	100.0	34,347	21.6	100.0	23,732	20.7	100.0	21,389	18.4	100.0
国 費	11,489	10.4	62.2	17,909	11.2	56.7	25,202	10.7	55.1	26,421	11.6	54.9	18,108	11.4	52.7	11,546	10.1	48.7	11,898	10.2	55.6
都道府県費	6,097	5.5	33.0	12,232	7.6	38.8	18,273	7.7	40.0	19,584	8.6	40.7	14,759	9.3	43.0	11,104	9.7	46.8	8,668	7.4	40.5
市町村費	874	0.8	4.7	1,417	0.9	4.5	2,245	0.9	4.9	2,118	0.9	4.4	1,479	0.9	4.3	1,081	0.9	4.6	822	0.7	3.8
農 林 水 産	11,055	10.0	100.0	15,694	9.8	100.0	20,542	8.7	100.0	21,210	9.3	100.0	13,709	8.6	100.0	8,576	7.5	100.0	8,009	6.9	100.0
国 費	5,579	5.0	50.5	6,705	4.2	42.7	9,144	3.9	44.5	9,776	4.3	46.1	6,419	4.0	46.8	4,318	3.8	50.3	3,870	3.3	48.3
都道府県費	3,134	2.8	28.3	5,521	3.4	35.2	6,547	2.8	31.9	6,907	3.0	32.6	4,476	2.8	32.7	2,650	2.3	30.9	2,604	2.2	32.5
市町村費	2,342	2.1	21.2	3,467	2.2	22.1	4,851	2.1	23.6	4,527	2.0	21.3	2,813	1.8	20.5	1,608	1.4	18.8	1,535	1.3	19.2
国 土 保 全	9,235	8.3	100.0	14,454	9.0	100.0	20,073	8.5	100.0	21,234	9.3	100.0	15,375	9.7	100.0	11,190	9.7	100.0	10,595	9.1	100.0
国 費	4,789	4.3	51.9	5,853	3.6	40.5	8,936	3.8	44.5	10,268	4.5	48.4	7,744	4.9	50.4	5,843	5.1	52.2	5,660	4.9	53.4
都道府県費	3,619	3.3	39.2	7,285	4.5	50.4	9,405	4.0	46.9	9,538	4.2	44.9	6,708	4.2	43.6	4,649	4.1	41.5	4,224	3.6	39.9
市町村費	827	0.7	9.0	1,316	0.8	9.1	1,733	0.7	8.6	1,428	0.6	6.7	923	0.6	6.0	698	0.6	6.2	711	0.6	6.7
そ の 他	23,800	21.5	100.0	24,623	15.3	100.0	34,366	14.5	100.0	28,664	12.6	100.0	19,469	12.3	100.0	14,657	12.8	100.0	19,025	16.3	100.0
国 費	14,261	12.9	59.9	8,034	5.0	32.6	10,371	4.4	30.2	10,347	4.5	36.1	6,489	4.1	33.3	4,524	3.9	30.9	6,457	5.5	33.9
都道府県費	3,882	3.5	16.3	7,317	4.6	29.7	9,831	4.2	28.6	7,626	3.3	26.6	5,374	3.4	27.6	4,308	3.8	29.4	5,049	4.3	26.5
市町村費	5,655	5.1	23.8	9,272	5.8	37.7	14,164	6.0	41.2	10,691	4.7	37.3	7,806	4.8	39.1	5,825	5.1	39.7	7,519	6.5	39.5

(単位:10億円、%)

(注) 1) Aは、合計額に対する各事業目的及び経費負担の額の比率、Bは、各事業目的の経費負担構成比を示す。

2) 各5年分を合計した金額およびその比率を示したものである。

(出所) 同上。

表8 経費負担別にみた主要事業別投資額の推移

区 分	1991～95			1996～2000			2001～05			2006～10			(単位: 10億円、%)		
	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B	金額	A	B
道 路 費	61,431	35.5	100.0	62,443	37.0	100.0	44,995	38.3	100.0	31,601	37.4	100.0	28,888	34.8	100.0
国 費	24,021	13.9	39.1	25,594	15.2	41.0	17,351	14.8	38.6	10,296	12.2	32.6	12,796	15.4	44.3
都道府県費	20,440	11.8	33.3	20,975	12.4	33.6	16,148	13.8	35.9	12,442	14.7	39.4	8,859	10.7	30.7
市町村費	16,970	9.8	27.6	15,874	9.4	25.4	11,496	9.8	25.6	8,863	10.5	28.0	7,233	8.7	25.0
港 湾 費	4,847	2.8	100.0	4,742	2.8	100.0	3,344	2.8	100.0	2,579	3.0	100.0	2,329	2.8	100.0
国 費	1,925	1.1	39.7	2,086	1.2	44.0	1,625	1.4	48.6	1,325	1.6	51.4	1,187	1.4	50.9
都道府県費	1,751	1.0	36.1	1,562	0.9	32.9	992	0.8	29.7	736	0.9	28.6	710	0.9	30.5
市町村費	1,170	0.7	24.1	1,094	0.6	23.1	727	0.6	21.8	517	0.6	20.1	433	0.5	18.6
空 港 費	2,362	1.4	100.0	1,650	1.0	100.0	1,145	1.0	100.0	1,471	1.7	100.0	600	0.7	100.0
国 費	2,002	1.2	84.7	1,303	0.8	78.9	864	0.7	75.4	1,328	1.6	90.3	501	0.6	83.6
都道府県費	336	0.2	14.2	334	0.2	20.2	243	0.2	21.2	123	0.1	8.3	92	0.1	15.4
市町村費	25	0.0	1.1	14	0.0	0.8	39	0.0	3.4	21	0.0	1.4	6	0.0	1.1
国 土 保 全 費	20,073	11.6	100.0	21,234	12.6	100.0	15,375	13.1	100.0	11,317	13.4	100.0	10,595	12.8	100.0
国 費	8,936	5.2	44.5	10,268	6.1	48.4	7,744	6.6	50.4	5,915	7.0	52.3	5,660	6.8	53.4
都道府県費	9,405	5.4	46.9	9,538	5.6	44.9	6,708	5.7	43.6	4,702	5.6	41.5	4,224	5.1	39.9
市町村費	1,733	1.0	8.6	1,428	0.8	6.7	923	0.8	6.0	700	0.8	6.2	711	0.9	6.7
農 林 水 産 費	20,542	11.9	100.0	21,210	12.6	100.0	13,709	11.7	100.0	8,689	10.3	100.0	8,009	9.7	100.0
国 費	9,144	5.3	44.5	9,776	5.8	46.1	6,419	5.5	46.8	4,370	5.2	50.3	3,870	4.7	48.3
都道府県費	6,547	3.8	31.9	6,907	4.1	32.6	4,476	3.8	32.7	2,695	3.2	31.0	2,604	3.1	32.5
市町村費	4,851	2.8	23.6	4,527	2.7	21.3	2,813	2.4	20.9	1,624	1.9	18.7	1,535	1.9	19.2
住 宅 費	13,885	8.0	100.0	11,419	6.8	100.0	7,016	6.0	100.0	4,728	5.6	100.0	5,004	6.0	100.0
国 費	8,638	5.0	62.2	6,971	4.1	61.0	4,414	3.8	62.9	2,794	3.3	59.1	2,072	2.5	41.4
都道府県費	2,604	1.5	18.8	1,950	1.2	17.1	1,054	0.9	15.0	876	1.0	18.5	1,020	1.2	20.4
市町村費	2,644	1.5	19.0	2,498	1.5	21.9	1,548	1.3	22.1	1,058	1.3	22.4	1,911	2.3	38.2
都 市 計 画 費	12,677	7.3	100.0	11,746	7.0	100.0	8,034	6.8	100.0	6,368	7.5	100.0	5,305	6.4	100.0
国 費	1,647	1.0	13.0	2,015	1.2	17.2	1,492	1.3	18.6	1,317	1.6	20.7	1,283	1.5	24.2
都道府県費	3,057	1.8	24.1	2,838	1.7	24.2	1,745	1.5	21.7	1,319	1.6	20.7	1,020	1.2	19.2
市町村費	7,973	4.6	62.9	6,893	4.1	58.7	4,797	4.1	59.7	3,732	4.4	58.6	3,002	3.6	56.6
環 境 衛 生 費	6,639	3.8	100.0	6,858	4.1	100.0	4,991	4.3	100.0	2,873	3.4	100.0	3,279	4.0	100.0
国 費	769	0.4	11.6	1,058	0.6	15.4	839	0.7	16.8	419	0.5	14.6	525	0.6	16.0
都道府県費	800	0.5	12.0	853	0.5	12.4	357	0.3	7.2	248	0.3	8.6	287	0.3	8.7
市町村費	5,070	2.9	76.4	4,947	2.9	72.1	3,795	3.2	76.0	2,207	2.6	76.8	2,467	3.0	75.2
厚 生 福 祉 費	10,218	5.9	100.0	11,094	6.6	100.0	7,193	6.1	100.0	4,798	5.7	100.0	7,035	8.5	100.0
国 費	2,491	1.4	24.4	3,110	1.8	28.0	1,805	1.5	25.1	856	0.8	13.7	864	1.0	12.3
都道府県費	2,450	1.4	24.0	2,568	1.5	23.2	1,666	1.4	23.2	1,426	1.7	29.7	2,777	3.4	39.5
市町村費	5,277	3.0	51.6	5,415	3.2	48.8	3,722	3.2	51.7	2,715	3.2	56.6	3,394	4.1	48.2
文 教 施 設 費	20,592	11.9	100.0	16,425	9.7	100.0	11,547	9.8	100.0	10,184	12.0	100.0	11,854	14.3	100.0
国 費	3,480	2.0	16.9	3,454	2.0	21.0	2,802	2.4	24.3	2,975	3.5	29.2	2,920	3.5	24.6
都道府県費	4,474	2.6	21.7	3,889	2.3	23.7	2,260	1.9	19.6	1,679	2.0	16.5	1,887	2.3	15.9
市町村費	12,639	7.3	61.4	9,081	5.4	55.3	6,484	5.5	56.2	5,530	6.5	54.3	7,047	8.5	59.4
合 計	173,268	100.0		168,822	100.0		117,350	100.0		84,608	100.0		82,898	100.0	

(注) 1) Aは、合計額に対する各事業目的及び経費負担の額の比率、Bは、各事業目的の経費負担別構成比を示す。

2) 各5年分を合計した金額およびその比率を示したものである。

(出所) 同上。

において、生活基盤の比重が極めて高いことが示されたが、その中には市町村道や街路などが含まれているため、主要事業別でみた場合には道路が圧倒的比重を占めることになるものと思われる。第2に、道路以外では農林水産、文教施設、国土保全が10数%でこれに次ぐが、文教、国土が次第に比率を上昇させるのに対し、農水は低落傾向をたどっている。第3に、住宅、都市計画、厚生福祉、環境衛生は一桁台にとどまるが、厚生福祉がやや上向きなのは高齢化を反映するものと考えられる。第4に、主要事業別で国費の割合が高いのは空港、住宅、国土保全、港湾、農林水産、道路であり、都道府県費の割合が高いのは道路、国土保全、港湾、農林水産である。これに対し、市町村費は環境衛生、文教施設、都市計画、厚生福祉で割合が高くなっている。

以上の分析からここでとりわけ確認しておくべき特徴は、第1に、社会資本投資がピークを示すのは1990年代前半の時期であり、それが2010年代になるとピーク時の半分に減少して

いることである。第2に、事業主体でみると、社会資本整備事業の圧倒的部分が地方によって担われていることである。国が傾向的に比重を低下させているのに対し、80年代後半以降、とくに市町村の比重が増大し、都道府県と合わせるとその比率は80年代前半の7割程度から近年は8割近くに達した。第3に、経費負担の動向をみると、国費は80年代後半に大きく減少し、35%前後で低迷しているのに対し、市町村費、都道府県費がそれぞれ比率を上昇させており、地方自治体の費用負担が増大していることである。

こうした特徴は、国の社会資本整備政策なり財政政策とどのように関係しているのであろうか。ここで予め1980年代後半から現在に至る国の公共事業関係費の動向をみておくと、表9のとおりである。この時期、公共事業関係費は1993年度にピークを示すが（13.7兆円）、公共投資基本計画やバブル破綻後の不況、さらにはアジア通貨危機に端を発した金融危機への対応から90年代は一貫して公共事業関係費の膨張が続いた。しかし、2000年代に入ると、小泉内閣や民主党政権の下での公共事業の縮小方針により一転して減少傾向に転じた。2012年には5.8兆円とピーク時の13.7兆円に比べ、6割近い減少を記録した。ただその後、2012年暮れの自公政権の復帰により縮小傾向には歯止めがかかり、金額および一般会計総額に占める比率とも上昇に転じている。表10は国土交通省予算の推移を2000年度以降についてみたものであるが、そこ

表9 公共事業関係費の動向

(単位: %、億円)

費目	年度	1985～ 1989	1990～ 1999	2000～ 2009	2010～ 2012	2013～ 2016
治山治水対策事業費		15.6	15.7	15.1	12.0	14.5
道路整備事業費		25.9	26.5	24.0	17.5	21.8
港湾漁港空港整備事業費		7.3	7.0	7.1	7.0	6.3
住宅対策費		14.8	13.0	19.8	10.2	7.7
下水道環境衛生等施設整備費		14.0	15.9	14.8	—	—
公園水道廃棄物処理等施設整備費		—	—	—	4.3	2.5
農業基盤整備費		12.6	12.5	9.7	10.1	10.3
林道工業用水等事業費		2.4	3.1	4.2	—	—
社会資本総合整備事業費		—	—	—	30.0	32.1
調整費等		0.2	0.3	1.2	1.5	1.0
災害復旧等事業費		7.2	6.0	4.2	7.3	3.8
公共事業関係費 計		70,724 12.1	113,149 14.8	88,117 10.3	58,312 6.0	70,959 7.2
一般会計総額		583,412	765,715	859,598	977,050	986,936

- (注) 1) 公共事業の各項目の数値は公共事業関係費に占める比率を表わす。  
 2) 公共事業関係費の上段は金額を、下段は一般会計総額に対する比率を表わす。  
 3) 数値はいずれも各時期の決算額の年度平均値である。  
 4) 項目名は時期により若干の相違があるが、基本的に当初の項目名で表示した  
 (出所) 財務省「財政統計」より作成。

表10 国土交通省予算の推移

(単位:億円、%)

年度	国土交通省				一般会計総額	
	金額		対一般会計総額比		当初	補正後
	当初	補正後	当初	補正後		
2000	83,064	99,804	9.8	11.1	849,871	897,702
2001	83,120	87,235	10.1	10.1	826,524	863,526
2002	73,495	86,817	9.0	10.4	812,300	836,890
2003	71,111	73,098	8.7	8.9	817,891	819,396
2004	71,814	85,715	8.7	9.9	821,109	868,787
2005	68,067	74,412	8.3	8.6	821,829	867,048
2006	63,605	68,124	8.0	8.2	796,860	834,583
2007	61,554	65,396	7.4	7.8	829,088	838,042
2008	59,819	64,620	7.2	7.3	830,613	889,112
2009	64,521	86,104	7.3	8.4	885,480	1,025,582
2010	56,139	61,191	6.1	6.3	922,992	967,284
2011	50,193	73,466	5.4	6.8	924,116	1,075,105
2012	45,960	65,008	5.1	6.5	903,339	1,005,366
2013	51,454	61,935	5.6	6.3	926,115	980,770
2014	59,215	64,655	6.2	6.5	958,823	990,003
2015	59,247	64,549	6.1	6.5	963,420	996,633
2016	59,178	72,813	6.1	7.3	967,218	1,002,220
2017	59,235	67,973	6.1	6.9	974,547	991,095
2018	59,392	—	6.1	—	977,128	—

(出所)『財政金融統計月報』各号より作成。

でも当初予算、補正後予算のいずれについても2000年代に減少傾向をたどったことがみてとれる。ちなみに、補正後予算が毎年度、当初予算を大幅に上回る状況が一貫して継続していることも大きな特徴である。しかし、国交省予算も2014年度以降にはその水準を大きく上昇させているが、そうした傾向をけん引しているのは治山治水対策事業費や道路整備事業費、社会資本総合整備事業費などであることがわかる。

すでにふれたように、戦後、社会資本の整備にあたって政府は事業分野ごとの長期計画を策定して投資を促進してきた。たとえば、1999年1月時点では合計16本の長期計画が存在していたが<sup>46)</sup>、これらの計画は省庁縦割りの事業分野別の計画であり、また2001年1月の中央省庁再

46) 16本の長期計画は、道路整備五箇年計画、治水事業七箇年計画、海岸事業七箇年計画、港湾整備七箇年計画、空港整備七箇年計画、住宅建設五箇年計画、下水道整備七箇年計画、都市公園等整備七箇年計画、特定交通安全施設整備事業七箇年計画、急傾斜地崩壊対策事業五箇年計画、治山事業七箇年計画、廃棄物処理施設整備計画、土地改良長期計画、森林整備事業計画、漁港整備計画、沿岸漁場整備開発計画であった。奥田薫(1999)「社会資本整備長期計画」『JSCE』Vol.84, 54頁、参照。

編前に策定されたものであった。そのため、省庁再編に合わせて社会資本整備の重点化・集中化・効率化を図るとして長期計画を一本化する方向が打ちだされたのである。こうした転換の背景には公共投資の乗数効果が大幅に低下しているにもかかわらず「総額先にありき」によるムダな公共事業が進められる現実に対して世論の強い批判が生じたこと<sup>47)</sup>、また経済財政諮問会議など政府内部でも計画見直しが指摘されたことがある<sup>48)</sup>。こうして、2003年3月には社会資本整備重点計画法が制定され、これを受けて同年10月に社会資本整備重点計画(第1次計画)が閣議決定され、国土交通省所管の9本の事業別長期計画が統合された<sup>49)</sup>。計画期間は2003～07年度の5年間、そして「暮らし・安全・環境・活力」の4分類に沿って15の重点目標、35の指標が設定された。重点目標に掲げられたのは、「暮らし」では①少子・高齢社会に対応したバリアフリー社会の形成等、②水・緑豊かで美しい都市生活空間等の形成等、③良好な居住環境の形成、「安全」では④水害等の災害に強い国土づくり、⑤大規模な地震、火災に強い国土づくり等、⑥総合的な交通安全対策及び危機管理の強化、「環境」では⑦地球温暖化の防止、⑧都市の大気汚染及び騒音等に係る生活環境の改善、⑨循環型社会の形成、⑩良好な自然環境の保全・再生・創出、⑪良好な水環境への改善、最後に「活力」では⑫国際的な水準の交通サービスの確保及び国際競争力と魅力の向上、⑬国内幹線交通のモビリティの向上、⑭都市交通の快適性、利便性の向上、⑮地域間交流、観光交流等を通じた地域や経済の活性化、であった。すでにみた第4次計画での課題認識や重点目標と比べ相当の差異があることがわかる。この間の社会・経済・財政事情などの変化の大きさと危機的状況の深刻化を多少とも反映するものであろう。

こうした社会資本整備政策の見直しは、意図すると否とにかかわらず、じつは戦後日本の政治経済システム全体の見直しと構造改革の試みの一環にほかならなかった<sup>50)</sup>。1970年代半ば以降、戦後の高度経済成長の体制が行きづまりを示すなかで、わが国は「土建国家」と称されたそれまでの公共事業中心の政治経済システムを継続するのか、それとも高度成長のもたらした負の側面を是正し本格的な福祉国家への道を進むのかとの岐路に直面し、選択を迫られていた

---

47) その代表例は21世紀環境委員会が1998年に公表した「緊急に中止すべき公共事業100のリスト」である(<http://www.nagarask.com/kjc/map1.html>)。

48) たとえば、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」は、「各計画の必要性そのものについて厳しく見直しを行う」べきだとして、「関連の強い計画間の関係を十分に見直す」「整備の進捗状況、経済社会状況の変化等を踏まえ、分野によって新規事業全体を終了する時期を明確にする」「計画策定の重点を、その分野の特性を踏まえつつ、従来の『事業量』から計画によって達成することを目指す成果にすべきである」「計画の策定過程において想定された事業であっても、それを全て実施するのではなく、さらに厳選すべきである」などと指摘した。

49) 道路、交通安全、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸の各長期計画である。

50) 公共投資主導の財政運営と地方財政を誘導するための財政システムの形成過程を克明に解明したものととして、次の文献を参照のこと。金澤史男（2002）「財政危機下における公共投資偏重型財政システム」金澤史男編著『現代の公共事業 ― 国際経験と日本 ―』日本経済評論社、所収。

からである。そうしたなか、財政再建を旗印とする一般消費税の導入が挫折したことにより、80年代に入るや行政改革が政治の前面に登場する。第2臨調が「増税なき財政再建」を基本方針に「活力ある福祉社会の実現」と「国際社会に対する貢献の増大」を2大目標として、徹底した歳出の削減と行財政の合理化・効率化を打ち出したのを皮切りに、今日まで続く「官から民へ（民活・民営化路線）」「国から地方へ（地方行革）」という「小さな政府」路線が推進されることになった。90年代に入りバブル経済が破綻しデフレ不況に陥ると、累次の経済対策において公共事業は地方自治体を巻き込みつつ一気に膨張した。公共投資が膨張した背景には、いうまでもなく日米構造協議で合意した「公共投資基本計画」の存在も影響した。しかし、巨額の公共投資にもかかわらず、経済は低迷を続けただけでなく、不良債権問題の広がりの中で日本発の世界的な金融恐慌さえ懸念される状況に陥ったのである。こうして、事態への対応は当時の第二次橋本内閣が打ち出した六大改革にみられるとおり、わが国の政治経済社会システムの全体を包括的に対象とする改革にならざるをえなかった<sup>51)</sup>。そうした枠組みのなかで中央省庁等改革基本法（1998年）に基づく中央省庁再編（2001年）と内閣機能の強化、中央政府の企画・立案機能と実施機能の分離および行政の減量・効率化（独立行政法人制度の創設、国立病院の独法化、国立大学の法人化、特殊法人の整理合理化など）が進められ、新自由主義の考え方にもとづく徹底した政府機能のスリム化・効率化が推進されたのである。行政改革大綱の策定（2000年）、行改革推進本部の設置（同年）、「今後の行政改革の方針」（2004年）、「行政改革の重要方針」（2006年）、行政改革推進法の施行（同年）と続く一連の動きにみられる特徴は、その流れをさらに拡大、深化させるものであった<sup>52)</sup>。以後、行政改革の具体的な重点分野とされたのは地方行革、政策金融改革、特別会計改革、公務員制度改革と総人件費改革、国の資産及び債務に関する改革などの分野であった<sup>53)</sup>。とりわけ地方行革は公務員制度改革を含め、国の行革とともに車の両輪に位置づけられ、地方自治体に対する行財政面からの締め付けがもっとも強化されていくのである。

ところで、政権交代は地方行革の動向にもそれまでとはやや異なる様相をもたらした。民主党政権が「地方公共団体が地域の実情に応じた行政サービスを提供し、国民生活の充実・向上

---

51) 6大改革とは、1997年1月に橋本首相が施政方針演説で示した「行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、教育改革」をさす。

52) 郵政事業の公社化（2003年）、国立病院の独法化（2004年）、国立大学の法人化（2004年）、道路公団民営化（2005年）、市場化テスト法の成立（2006年）、郵政民営化（2007年）、日本政策金融公庫の設立（2008年）など政策金融機関の統廃合・民営化などがそうした動きを象徴するものである。

53) 2008年度に治水、道路整備、港湾整備、空港整備および都市開発資金金融通の5特別会計を統合する形で社会資本整備特別会計が設置されたのも、そうした経緯のなかにおいてであった。しかし、同特別会計は、わずか6年ほどで廃止されることになった。その背景には、2009年の政権交代および同年度からの実施が決定した道路特定財源の一般財源化の影響がある。5特別会計の合計規模は2007年度には6.1兆円であったが、統合後は年度を追うごとに規模を縮小させ、2013年度には3.6兆円弱と08年度の5.8兆円に比べ2.2兆円余り、実に40%近い減少となっている。



に役立てることを目的」に「地方公共団体の自主性及び自立性を拡大する」として「地域主権改革」を標榜したからである。2010年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱には、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権拡大」「基礎自治体への権限移譲」「国の出先機関の原則廃止」「ひも付き補助金の一括交付金化」「地方税財源の充実確保」「直轄事業負担金の廃止」「地方自治制度の見直し」「自治体間連携等」「緑の分権改革の推進」が課題として掲げられた。こうした課題は必ずしも実現しなかったが、ここに掲げられた課題は地方自治・地方分権の発展の観点からは現在もなお検討・検証の必要な課題であるといつてよい。このなかで他に先駆けて実行に移された施策のひとつが補助金の一括交付金化であった。社会資本整備総合交付金、地域自主戦略交付金および沖縄振興公共投資交付金などがそれである。

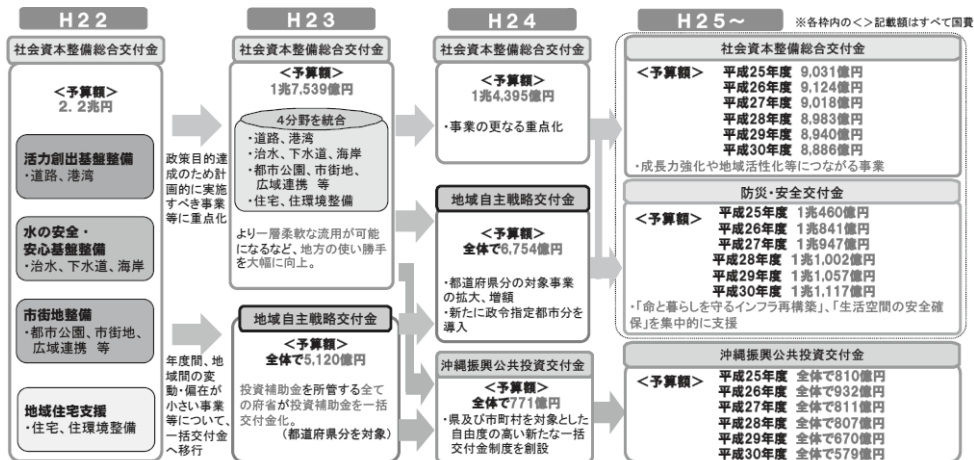
まず、社会資本整備総合交付金は、2010年度に国土交通省所管の地方自治体向け個別補助金をひとつの交付金に一括し、地方自治体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として創設された（図2、参照）。初年度は①道路・港湾などの活力創出、②治水・下水道など水の安全・安心、③市街地整備、④地域住宅支援の4分野について、自治体で作成する整備計画に基づいて実施する基幹的な事業のほか、関連事業やソフト事業を総合的・一体的に支援することとし、それぞれの分野内では進捗状況などに応じて年度・事業間での予算の融通・流用を可能とした。予算規模は2.2兆円、これまでのように補助金交付にあたり国が事前に詳細な審査を行うのではなく、計画期間の終了後に各地方自治体が自ら事後評価を行って公表するものとされた<sup>54)</sup>。

翌11年度には、地域の自主裁量をいっそう拡大するとのねらいから各府省所管の9種類の都道府県向け投資関係補助金の一部等を内閣府予算として計上し、地域自主戦略交付金を創設した。その際、社会資本整備総合交付金の都道府県分のうち年度間、地域間の変動、偏在が小さい事業等について一括交付金へ移行させるとともに、社会資本整備総合交付金については政策目的を達成するために計画的に実施すべき事業等に重点化するものとした。また、同交付金の場合、導入初年度には4分野間の融通・流用は認められていなかったが、11年度にはその制限が取り払われ、地方の自由度・使い勝手のいっそうの向上が図られた。さらに、2012年度には地域自主戦略交付金の対象が政令指定都市にも拡大される一方、沖縄分について県および市町村を対象に自由度の高い新たな一括交付金として沖縄振興自主戦略交付金が創設された。

2012年末に復権した自公政権は、13年度当初予算で地域自主戦略交付金の廃止を決定する一方、社会資本整備総合交付金とは別枠で地域におけるインフラ再構築（老朽化対策、事前防災・減災対策）および生活空間の安全確保の取組を集中的に支援するためとして、2012年度補正予

54) 国土交通省『市街地整備課予算概要』平成23、24年度版、また、三原岳（2013）「公共事業に関する政府間財政関係の制度史 ～ 一括交付金に至る補助制度の見直し論議の系譜 ～」（[https://www.tkfd.or.jp/files/doc/mihara\\_paper\\_2.pdf](https://www.tkfd.or.jp/files/doc/mihara_paper_2.pdf)）28-29頁、参照。

図2 交付金制度の変遷



(出所) 国土交通省資料 (<http://www.mlit.go.jp/common/001232131.pdf>)

算において「防災・安全交付金」を創設した<sup>55)</sup>。社会資本整備総合交付金が年々、縮小されているのに対し、防災・安全交付金は傾向的に増加をとげている。国土強靱化を強調する自公政権の政策方向を反映するものであるが、その内容については今後、検証が必要であろう。

ところで、このように「交付金」が相次いで創設されるようになったきっかけは三位一体改革にあるという<sup>56)</sup>。というのも、国の地方自治体に対する補助金を削減し、その分を地方の一般財源に振り替えるとの地方団体側の要求に対して、財務省が「公共事業は建設国債を発行して賄っており、一般財源に振り替えられない」と反対したため、結局、建設国債を財源とする事業の廃止・税源移譲については、道路・河川などには手を付けず、施設費関係（学校、介護、消防など）の一部についてのみ廃止し、その半額を税源移譲することになったからである<sup>57)</sup>。こうして、建設国債財源の一般財源化の途が断たれたため、これ以降、地方自治体側としても補助金のメニュー化や統合化の方向を追求せざるをえなくなったのである。交付金が増加したのは、補助金の配分権限を手放したくない各府省と地方への税源移譲に消極的な財務省の思惑が一致した結果であった<sup>58)</sup>。しかし、地方側からすれば、交付金はたとえ統合化されたとしても地方の自律性や裁量拡大には必ずしもつながらないとの問題点が残る。

55) 国土交通省 (2013)『平成25年度市街地整備課予算概要』参照。

56) 三原岳 (2013), 21頁。

57) 神野直彦編著 (2006)『三位一体改革と地方税財政』学陽書房, 52-53頁, 三原岳 (2013), 18-19頁, 参照。三原によれば、「同じ建設国債を財源とする事業であっても、道路や河川、下水道など一般の公共事業に比べて、施設整備費は地域ごとにバラツキが少なく、税源移譲に馴染むと判断されて、その半分が税源移譲された」という。

58) 三原岳 (2013), 21頁。

一般論としていえば細分化された個別補助金よりも統合化された一括補助金の方がよりましであることは疑いないが、地方自治の発展という原則からすれば補助金、とくに奨励的補助金は全廃し、その分について税源移譲ないし一般財源化を図ることによって地方の財政自主権を拡充する途こそが本筋である<sup>59)</sup>。集権的分散と特徴づけられるわが国の国・地方関係における集権性の強固さを考慮すれば、交付金化や一括交付金化が地方自治体の裁量権や用途に対する自由度を十分に高めるものといえないことは明らかである。補助金改革が途半ばにとどまったまま自公政権の復帰に伴い公共事業関係の補助金に国の関与が強まったが、それが本来の分権改革の方向と異なることは明らかである。

---

59) 三原岳（2013）も、「補助金の用途を拡大するよりも、三位一体改革の時と同様に不急不要と思われる国庫補助金を廃止・スリム化し、税源移譲や一般財源化の選択肢を採る方が地方の裁量を広げる結果となる」と指摘している（同、51頁、参照）。