

産業のグローバル化と公共事業

東 郷 久

目 次

1. 問題所在と課題
2. 産業のグローバル化
3. 公共事業の構成と変動
 - (1) 中枢管理機能と公共事業
 - (2) グローバル化型公共事業
4. おわりに

1. 問題所在と課題

1991年には明瞭となったバブル経済の崩壊を示す形で、93年を頂点にいわゆるゼネコン談合・汚職事件が起こった。公共事業の建設過程に関わる大規模な事件であり、これを機に公共事業の浪費問題からの脱却が課題となり、公共事業の政策主体においても事業の見直しがなされてきている。¹⁾

大蔵大臣の諮問機関である財政制度審議会は、94年度予算の編成過程のなかで、公共事業の配分の硬直性を問題にし、「公共事業の配分のあり方に関する報告」を提出し、従来のように「各省庁の枠の中に止まらず、真に緊急に整備が必要とされる分野に……重点投資²⁾」を行う必要があると「建議」した。その後も、一般競争入札方式の導入や事業の実施過程での再評価等々で見解を表明している。

他方、建設省も94年には「公共工事の建設費の縮減に関する行動計画」を定め、96年版「建設白書」では、「変化に対応した社会資本整備の展開」として、「『何を』、『どれだけ』、『いつまでに』に加えて『どのように』を重視する時代³⁾へ」という方向が設定された。さらに、96年にはダム事業の見直しが行われ、はじめてそのうちの数件が中止されることとなった。

公共事業の見直しは今後も継続されるであろうが、しかし、現在のところ、その見直しは部分的であり対処療法的である。

この点で、96年に出された財政制度審議会の「財政構造改革白書」（以下、「白書」と略記）には次のような特徴と問題点がみられる。公共事業の内容にかかわる「配分」に関して、「引き続き国民生活の質に直結する分野への重点化」、および、「新たな課題である国際化への対応や新しい産業基盤の拡充……といった経済構造改革に資する分野等への投資の重点化⁴⁾」が述べられている。

しかし、このような「配分」内容はこれまででも多かれ少なかれ「重点化」されていたのであり、そのもとで公共事業の浪費が生み出されてきたのである。

また、公共事業の効率化・透明化に関してコスト低減対策の推進、入札・契約制度の改善、類似事業間の調整、投資の効率性の確保が指摘されており、これらの点がそれぞれ重要であるとしても、「効率化・透明化」の前提となる族技官・議員と利益政治をめぐる政官業の癒着問題には触れられていない。「白書」にみられるものは財政危機に対する当面の効率化だといえる⁵⁾。

この間の公共事業研究にみられる特徴は、公共事業における浪費の政治経済的実態の分析、公共事業・投資の効果や効率化の検討、公共事業が硬直的に継続する行政制度的分析にある。

このうち、効果や効率化の検討においては、所得・生産力効果（の有無）やその分野別地域別相違が検出され、あるいは、社会資本建設の「持続可能」性が検討される。しかし、これらの効果や効率化を公共事業の浪費問題や今後のあり方との関係でどう評価できるのか、その基準は明らかではない⁶⁾。他方、行政的制度的分析は、「公共事業がとまらない」行政と政治（議会や法体系）をめぐる関係をとらえており、浪費を政治経済的にとらえていく可能性を示す重要な分析である。ただし、その経済的背景との関連は今後の課題になっている⁷⁾。

以上の検討からいえることは、第1に、浪費が公共事業に依存したどのような経済構造から生み出されるのか、公共事業の機能と浪費の経済分析が不可欠であるという点であり、第2に、浪費が硬直的に継続される公共事業行政の構造をとらえる必要があるという点である。公共事業の浪費は、整備される経済基盤がその有効性を喪失し公共事業の新たな体系が未形成なままであることに起因し、それにもかかわらず公共事業行政が硬直的に継続されるところから生まれる、とみることができる。

公共事業の浪費問題をとらえるためには、さしあたり、次のような問題を検討しなければならないであろう。それは、経済構造の変動と関連した公共事業の産業間・地域間配分と経済効果の低下の構造、土地をめぐる投資・融資を含む公共事業の建設過程と建設業の肥大化、経済摩擦による日米間の建設・投資市場をめぐる政策協調の公共事業政策への作用、公共事業の財源基盤である国債や地方債の無原則的拡大、公共事業行政におけるいわゆる政官業癒着の構造、等々である。

公共事業の浪費は、これまでの経済基盤整備が意味していた規模拡大型の経済・財政運営の意義が喪失し、それからの転換が必要となっていることを示している。本稿は、公共事業の浪費問題そのものを検討するものではないが、その浪費が生まれる要因を含めて、公共事業が現段階においてどのような経済構造に対応しているか、公共事業の機能を再検討しその位置づけを明確にしようとするものである⁸⁾。

以下、第2節では、経済構造の変化を産業のグローバル化に焦点をあててとらえる。産業のグローバル化では生活部面までは含まれないが生産体制をとらえることはできる。産業のグローバル化のもとで競争の新たな条件が必要とされ、公共事業による経済基盤整備のこれまでの位置が変化することとなる。第3節では、産業のグローバル化のもとで公共事業にどのような機能と体系がもたらされてくるか、その問題と課題を検討する。一方で公共事業に対する新たな需要があり、他方で公共事業の機能低下が生まれる。これまでの公共事業はグローバル化型公共事業として再編成されることになる。

第4節では、以上からの小括として公共事業の転換の意味するところをまとめる。今後の経済において公共事業がどうあるべきかが問題となり、公共事業の転換方向についても触れることにしたい。

2. 産業のグローバル化

ロバート B. ライシュは、これまでの、経済過程の国民経済への収斂、生産方法の大量生産体制としての展開がどのように変動するかという視点から経済のグローバル化を考察している。ここでは、この見解を敷衍し、公共事業によって整備される経済基盤の新たな位置を検討することにしたい（括弧内の引用ページは邦訳からのものである）。

18世紀以後、絶対主義から民主主義へと転換し、政治の目標は君主の幸福を追求することから国民のそれを追求することへと変化することとなったが、ライシュは、この経済的政治的基礎を大量生産体制と経済ナショナリズムの展開としてとらえている。

機械制大工業の確立以来、あらゆる種類の製品が大量に生産され、「地方経済を結びつける鉄道と電信システム」（36ページ）は大量生産に欠かせないものとなった。この延長線上で、生産が国内市場を越えて帝国主義的拡張競争が激化する段階において、「近代的な経済を持つ国家だけが、近代的な軍隊を創りだし、維持することが可能」（40ページ）となった。

さらに、戦後においては、巨大かつ中核企業の大量生産が展開されるもとの、規模の経済によって生産コストが削減され、収益の一部が再投資されて他の一部は労働者に分配され、その「見返りとして、労働組合は大量生産を妨げるようなストライキと職場放棄を避ける」ことになる。その間、「政府は企業の意志決定に介入」はせず、「中核企業の大量生産をさらに支援」（以上、91ページ）する政策や施策をとる。こうして、大量生産を基礎とする経済ナショナリズムが形成されてきたのである。

ところが、「ほとんどの国が……標準化された大量生産システムによる生産に乗り出し……製品を地球上のほとんどの国に安く輸送できるようになった結果、そこから必然的に一つの結果がもたらされた」。それは海外とのはげしい競争であり、アメリカの中核企業では1960年代後半には「価格を固定すること」（以上、95ページ）ができなくなったという点である。

そこで、これに対し、保護貿易、賃金削減、金融的手段の駆使（資産運用のための複合企業化やレバレッジド・バイアウト—借入れによる企業買収）などの対策がとられた。しかし、ここには「根本的な生産システムの改革とは……無関係」（102ページ）であるという限界があり、さらに、このことは「アメリカ人の生活水準は……その国の中核企業……の成功にも、ましてや『国民経済』と呼ばれるものの成功にも次第に依存しなくなりつつある」（104ページ）ことを意味していた。

こうして、大量生産は高付加価値生産に転換することとなった。ライシュによれば、この高付加価値化には次のような3種の技能（者）が関連している。つまり、「問題解決者」=素材や知識を組み立て企画する技能者、「問題発見者」=顧客のニーズを発見し製品の仕様を決定する技能者、「戦略的媒介者」=製品に関する潜在的価値や資金調達等をめぐって上記の2者を結合させる技能

表1 経済のグローバル化のもとでの製品・サービス代金構成
—事例：GM からポンティアック・ル・マンを1万ドルで購入
(単位：ドル)

代金	代金内容	支払い先
3,000	組立て作業	韓国
1,750	先端技術による部品	日本
750	スタイリングとデザイン	(旧西) ドイツ
400	細々とした部品	台湾, シンガポール, 日本
250	広告とマーケティング	イギリス
50	データ処理	アイルランド, バルバドス (南アメリカ)
4,000	デトロイトの戦略家, ニューヨークの法律家と銀行家, ワシントンのロビイスト, 全国 (アメリカ) の保険会社等, GM の株主	

(出所) ロバート・B・ライシュ, 前掲書, 154ページより作成。

者である（以上、113～114ページ。この3者はデータや言語を操作するという意味でシンボリック・アナリストと名付けられている）。

高付加価値生産への転換が経済のグローバル化の契機となるのは、「高付加価値型企業に特有の組織網では……権力と富は……三つの卓越した技能を発揮する人間が集まる集団に流れ」こみ、「このような集団が、アメリカ以外の地球上の至るところで見出される場面が次第に多くなっている」点である（この地球上に張りめぐらされたクモの巣状の企業組織網はグローバル・ウェブと名付けられている。以上、151ページ）。

表1は、経済のグローバル化のもと、製品（GMのポンティアック・ル・マン）が国際的合成物として生産され、そこにおいて、部品関連の問題解決、デザイン等の問題発見、金融等の戦略的媒介などの技能の比重が拡大している事例である。¹⁰⁾

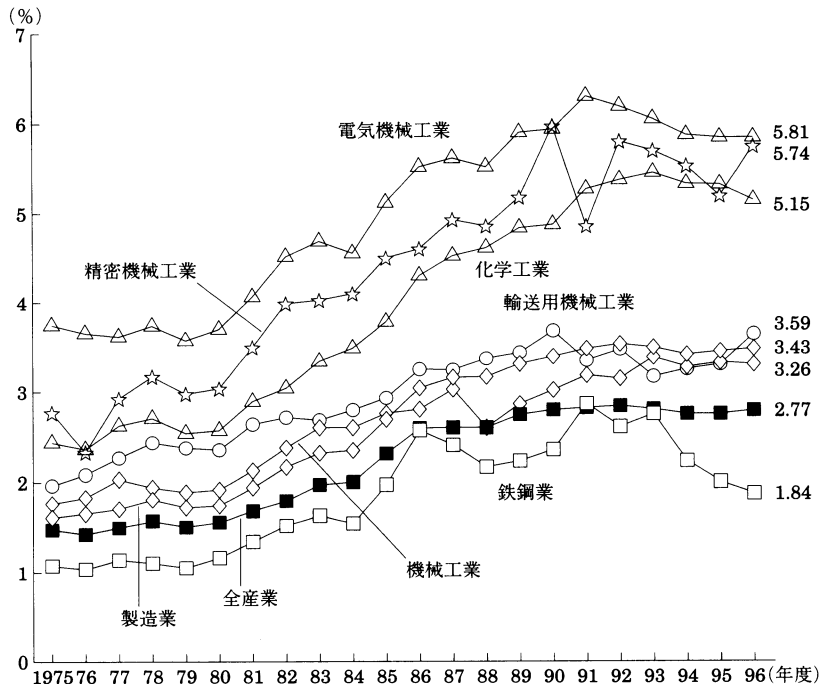
以上がロバート・B・ライシュの経済・産業のグローバル化論である。ここには競争条件と公共事業との関連が新たな内容で示唆されており、それは次のような命題に端的に表わされている。

「19世紀から20世紀前半にかけての大量生産経済における主要な産業界の闘争……は、機械を所有する者と機械を動かす者との間で行われた。……（中略）……しかし、高付加価値型企業においては、ルーティン生産の労働者と金融資本家の要求は、新たな問題を解決し、発見し、媒介する人々の要求に比べて、次第に軽視されるようになった」（141～142ページ）。

つまり、大量生産は設備の大型化に基づくが、これと結合して拡大してきた経済基盤を整備する公共事業が、高付加価値生産の競争条件のもとで、その位置と役割を変化させることになる、という点である。公共事業の位置は高付加価値生産における競争条件によって規定される。

大量生産では経済生活の基礎的需要に対応した汎用製品の生産が中心となるが、高付加価値生産では、多様化し高度化した需要・サービスに応える生産にその特質がある。新たな需要（市場）をどのように把握するか、どのように開発するかをめぐって競争が激化し、生産システムが再編成される。ロバート・B・ライシュが着目しているシンボリック・アナリストはこの新たな需要（市場）の開発体制において重要な役割を果たしている。この場合、需要（市場）の把握および開発の手段が経済のグローバル化によって地域的、内容的に拡大、高度化し、高付加価値生

図1 主な業種における研究費の対売上高比の推移



(出所) 科学技術庁編『科学技術白書』大蔵省印刷局，1999年版，136ページ「第2-1-10図」。

- (注) 1. 会社のみで、特殊法人は含まれていない。
2. 1996年度はソフトウェア業を除いた値である。

産を促進することとなる。¹¹⁾

高付加価値生産のもとで、需要を把握するための情報化、需要を生産に結びつける技術・研究開発、それらに関わる資金調達、物流管理、以上の過程全体にわたる企画・経営力が重要な競争条件となり、これが世界的ネットワークとして展開される。この競争条件を産業の中枢管理機能と呼ぶことにしたい。

日本におけるこの中枢管理機能の拡大は、電気機械工業を中心とする CIM (コンピュータ統合生産) の展開にみることができる。この生産体制は1980年代半ば以降に拡大し、製造業におけるその導入比率は、92年時点で4割余に達している。¹²⁾ CIMにおいては生産(製造)システムのみならず販売システムや開発システムを含めた全過程を統括する経営戦略が重要となるが、これが上記の中枢管理機能に該当する。

この中枢管理機能の拡大の1側面は、産業や企業における情報化投資(機械受注に占める電子・通信機械受注比率など)や研究費の上昇にみることができる。図1は、研究費の対売上高比の推移である。1980年代後半から91年前後にかけて電気機械を頂点に顕著な伸び(年率ではおよそ10パーセント)をみせ、その後減少はするが高い水準(電気機械で80年度の4パーセント弱から96年度の6パーセント弱¹³⁾)で現在に至っている。日本経済のグローバル化が拡大するのこの局面である。

3. 公共事業の構成と変動

(1) 中枢管理機能と公共事業

産業のグローバル化のもとでその競争条件の重点は生産、流通に関わる設備の大型化から中枢管理機能の高度化に移行し、これまで設備の大型化に結びつく形で経済基盤を整備してきた公共事業は再編成されざるをえない。ここでは、産業の中枢管理機能との関連で公共事業の現状と問題を検討したい。

第1に、中枢管理機能そのものである技術・研究開発や情報化と公共事業との関連である。中枢管理機能それ自体は私的企業経営のうちにあるが、それに関連した技術や知識の開発研究施設の整備、そこから生み出される情報の通信施設の整備は社会資本であり、それらの一部は公共事業の対象となる。経済戦略会議の報告は、これに関して、「今後10年間」に整備する「戦略プロジェクト」として、21世紀の人材育成（コンピュータ教育の拡充など）、インターネット等情報インフラ整備（情報スーパーハイウェイの整備など）等々を掲げている¹⁴⁾。

これらの社会資本整備や公共事業は、1999年11月に政府が決定した総合経済対策「経済新生対策」で具体化された。表2がその概要である。社会資本整備に関して情報通信・科学技術振興や物流効率化などが打ち出されているが、情報新幹線（情報スーパーハイウェイ）やその公共事業による整備という位置づけとはなっていない。しかも、「高速交通ネットワーク整備」の実体が整備新幹線の建設であったり、農業関連ではウルグアイ・ラウンド対策であったり、従来型の公共事業の継続という性格が濃厚である¹⁵⁾。

問題は、技術・研究開発や情報化には私的企業経営の対象である社会資本という性格があり、これまでも、民活事業にみられるように、公共事業と収益事業の中間財として整備対象にされてきたという点である。上述の情報新幹線構想に対して「郵政省は民間主導を進める、というこれまでの方針にこだわった」（『朝日新聞』同日付）のも当然である。他方、科学技術振興も、これまで、「文教及び科学振興費」として公共事業外の担当省庁でその予算が執行されている。

したがって、技術・研究開発や情報化を「未来型社会資本」として整備するには、次のような点が検討されなくてはならない。

つまり、私的企業経営の対象ともなる社会資本と公共事業との間におけるリスク負担も含む民・公間関係、および、技術・研究開発や情報化に関連する科学技術政策と公共事業政策との関係をどう体系化するかという点である。また、人件費や物件費の比重が大きい技術・研究開発や情報化を施設・資産としてどのようにみることができるか、それが政策的に社会資本整備の対象だとしても、中間財であり、補助金・政策金融、政策税制、公共事業等いずれの政策手段でもって政策的関与をはかるかという点である。政策運営としては、さらに、従来の規模拡大型公共事業と省庁別縦割り配分方式（それらの縮小・再編成）をどうするかという点も検討課題となる。

これらの点はいまだ不明確であり、そこに利益政治も作用して、従来型の公共事業との混在が生じているといえる¹⁶⁾。

第2に、中枢管理機能が現実に発揮される基盤である都市開発と公共事業との関連である。中

表2 経済新生対策の骨子・規模

(単位：兆円, カッコ内は国費)

社会資本整備	6.8(3.5)
うち 物流効率化・競争力強化	1.1
生活基盤充実	1.2
情報通信・科学技術振興など経済発展基盤強化	1.2
少子高齢化・教育・環境	1.1
緊急安全防災	0.9
災害復旧	0.7
公共事業の契約前倒し	0.6
中小企業など金融対策	7.4(0.7)
住宅金融対策	2.0(0.2)
雇用対策	1.0(0.3)
金融システム安定化対策	—(0.9)
小 計	17 (5.6)
介護対策	0.9(0.9)
合 計	18 (6.5)

(出所)【朝日新聞】「経済新生対策を政府決定」1999年11月11日付(夕刊)。

枢管理機能にとって都市がもつ意義は、高付加価値生産が対象とする需要が都市に集積していること、また、企業の技術・研究開発や情報化に必要とされる労働力(人材)も、それを支援する都市型産業とともに都市に集積していること、にある。1980年代に隆盛化した都市開発は、オフィスの供給にみられるように、中枢管理機能の基盤を整備するものであった。その後の現在、ふたたび、「都市の再生」が政策課題となりつつある¹⁷⁾。

しかし、周知のように、都市開発と公共事業をめぐる大規模な浪費が発生したのであり、この問題の再検討なくして「都市の再生」を展望することはできない。そこで、以下、東京臨海副都心開発(以下、臨海副都心開発と略記)を事例としてとりあげ問題を検討することにしたい¹⁸⁾。

臨海副都心開発は鈴木俊一都知事(当時)のもとで1982年に策定された第1次長期計画をはしりとしているが、当初の計画は、有明・台場等の東京港を埋め立て海上公園などに整備するというものであった。ところが、85年に「東京レポート構想」(情報通信基地の建設)がうちあげられたことを契機に新宿等既存の副都心と並びながら一層大規模な副都心を開発する計画へと変化し、86年に策定された第2次長期計画以降、世界都市づくりがめざされることとなった。

臨海副都心開発は、開発面積448ヘクタール、居住人口6.3万人、就業人口10.6万人、事業費総額10兆円超(都市基盤整備費4兆円余、民間投資6兆円余)という最大の民活事業となった。しかし、この臨海副都心開発は、利権の場と化し(ゼネコン社員の第3セクターへの偽装派遣など)、生活条件が破壊され(テニスコート16面の取り壊しや樹木8万本の切り倒しなど)、バブル経済後の地価下落によって事業収支が悪化し、事実上破綻した。

この場合、都市開発と公共事業をめぐる問題は、オフィス空間の供給が公共事業による都市基盤能力を超えて過大に計画された点に現れている。東京区部の事務所床面積は82年から91年の10年間で1,836ヘクタール、51パーセント増加したが、この内訳は、都心3区(千代田、中央、港)44パーセント増、既存副都心3区(新宿、渋谷、豊島)60パーセント増、新副都心4区(台東、墨田、江東、品川)80パーセント増¹⁹⁾である。この結果は都市的条件の悪化であり、「世界都市」としての劣化である²⁰⁾。

こうした問題がなぜ生みだされるのか。それは、臨海副都心開発に、テレコムセンタービルや国際展示場にみられるような情報化に関連した中枢管理機能の基盤整備という側面が含まれながら、そのような都市開発としてよりも当面の市場拡大として政策的に位置づけられたからにはかならない。前述の第1次長期計画が第2次長期計画に転換する過程の86年、国土庁など6省庁と東京都とで「東京臨海部開発推進協議会」が結成され、臨海副都心開発は民活事業方式による内需拡大策に組み込まれたのである。

つまり、内需拡大策のもとで、臨海副都心開発が当面の市場拡大策の性格をもち、容積率の緩和等の規制緩和策が民活事業を促進し臨海副都心開発が不動産投資の対象となり、オフィス空間（中枢管理機能）が過大に計上、供給され、都市基盤整備とのアンバランスを拡大したのである。²¹⁾この場合、オフィス空間の過大供給の直接的要因に民活事業方式があり、それは臨海副都心開発の政策担当者の次のような言明に現れている。

「私どもはもう少し時間が欲しい。……プランニングにじっくり時間をかけるべきだというのが本音でございます。ただ、政府、民間等から、早くやれという内需拡大論がございまして、政治的にもやらざるをえないという雰囲気がある」（当時の東京都企画審議室調整部長の言、岡部祐三、前掲書、90ページ）。

以上のような臨海副都心開発の問題からみて、都市開発において次のような課題が検討されなければならない。それは、中枢管理機能を内包した都市開発において中枢管理機能の整備と公共事業による都市基盤整備とのバランスを図るということである。中枢管理機能の整備は私的企業の投資対象下であり、公共事業とのバランスを確保する規制策が不可欠になるということである。

第3に、中枢管理機能（物流管理）と高速交通等公共事業との関連が存在する。物流は生産（輸入）から消費に至る流過程を一体的に管理する流通の情報化といえるものであるが、この点は事項における公共事業の生産力効果の低下との関連で触れることにしたい。

(2) グローバル化型公共事業

産業のグローバル化のもとで、現段階の公共事業はグローバル化型公共事業としての特質をもっている。グローバル化型公共事業とは、産業のグローバル化段階における競争条件を整備する経済基盤を対象とするそれである。ここでは、産業の中枢管理機能の発揮が問題となり、経済基盤それぞれの機能や大規模化よりもそれらの一体的、ネットワーク的運営が課題となる。

表3は1980年代以降の公共事業関係費の推移である。一般会計に占める公共事業関係費の比重は、当初予算では、全体として低下傾向にある。80年代に始まる財政再建策のもとでその比重は顕著に低下した（もとより、この低下を補完する形で、地方自治体の地方単独事業や民間資金の活用・民活事業等々が80年代後半に動員され推進された）。しかし、そのもとでも、90年代前半にはバブル経済の破綻に対する景気・経済対策によって比重はかなり増大し、補正後の一般会計に占めるそれは80年代半ばの水準を超える状況にある。

しかし、公共事業関係費の事業別構成はほとんど変化していない（いわゆる減分増分主義による事業別配分の硬直性）。道路は依然として中心の一角を占めている。ただし、下水道環境衛生等な

表3 公共事業関係費の推移

(当初予算, 単位: 億円, %)

事項\年度	1980	1985	1990	1995	1999
治山治水対策事業費	11,043 17.4	10,826 17.4	10,857 17.7	15,732 17.2	14,723 15.7
道路整備事業費	19,108 30.1	18,260 29.4	17,881 29.1	25,865 28.2	27,025 28.9
港湾漁港空港整備事業費	5,283 8.3	5,118 8.2	5,146 8.4	7,051 7.7	7,047 7.5
住宅市街地対策事業費	7,543 11.9	7,577 12.2	7,641 12.4	11,578 12.6	11,366 12.1
下水道環境衛生等施設整備費	9,665 15.2	9,703 15.6	9,574 15.6	16,122 17.6	16,670 17.8
農業農村整備事業費	8,975 14.1	8,789 14.2	8,696 14.1	11,966 13.0	10,909 11.7
森林保全都市幹線鉄道等整備事業費	1,803 2.8	1,696 2.7	1,578 2.6	3,251 3.5	3,509 3.7
調整費等	131 0.2	107 0.2	106 0.2	150 0.2	2,380 2.5
小 計	63,551 100	62,076 100	61,480 100	91,715 100	93,630 100
災害復旧等事業費	3,004	1,613	667	682	677
合 計(A)	66,554	63,689	62,147	92,396	94,307
(B)	68,010	69,223	70,132	142,164	
A/一般会計(当初)	15.6	12.1	9.4	13.0	11.5
B/一般会計(補正後)	15.6	13.0	10.1	18.2	(16.9)

(出所) 杉本和行ほか編『図説日本の財政』東洋経済新報社, 各年度版, 大蔵省主計局調査課編『財政統計』大蔵省印刷局, 1998年度版より作成。

(注) ・Aは当初予算, Bは補正後予算。B/一般会計(補正後)の99年度欄の括弧内数値は98年度の補正(第3号)後予算のもの。
・99年度には「合計」以外に「公共事業等予備費」5,000億円が計上されている。

どには一定程度の比重増大がみられ, グローバル化型公共事業への変動を示唆している。たとえば, 都市開発に関連する下水道環境衛生等, 住宅市街地を合わせると, 80年度の27.1から99年度の29.9パーセントへの変化である。

そこで, グローバル化型公共事業に関連した経費の所在をみたものが次の表4である。

グローバル化型公共事業は「技術・研究開発, 情報化」, 「都市開発」, 「物流, 高速交通」から成る。ただし, ここでの事業費は, その機能に整合した形で計上されているわけではなく, さしあたり直接的に関連しうるものを取りあげている。

「技術・研究開発, 情報化」のうち, とくに「科学技術振興費」は「各省試験研究機関経費」, 「科学技術研究費補助金・委託費」などがその中心を占め公共事業費とは区別される。しかし, これらはこれまでも民活事業に組み込まれて支出されてきた経過があり, また, グローバル化型公共事業が現実に機能するうえでは不可欠な要素となっている。科学技術振興費は, 95年に科学技術基本法が制定されて以来急増している。

グローバル化型公共事業には, これ以外に「経済協力費」のなかにODAがありそこで経済インフラの整備が行われており, また, 上記の3者に直接的に関連した事業以外に生活基盤整備等

表4 グローバル化型公共事業の関連経費

(1999年度, 一般会計, 当初予算, 単位: 億円)

	直接的関連事業費
A 研究開発, 情報化関係	
a 科学技術振興費	9,630
b 郵政省所管・その他の事項経費 (うち電気通信関係)	410(98年度)
B 都市開発関係	
c 下水道環境衛生等施設整備費	16,670
d 住宅市街地对策事業費	11,366
e 森林保全都市幹線鉄道等整備事業費 (うち都市・幹線鉄道関係)	673
C 物流, 高速交通関係	
f 港湾漁港空港整備事業費 (うち港湾・空港関係)	5,048
g 道路整備事業費 (うち高規格幹線道路関係)	8,530(国費)

(出所) 大蔵省編『財政金融統計月報』大蔵省印刷局, 1999年5月号, 財政調査会『国の予算』1998年度版, 建設省編『建設白書』大蔵省印刷局, 1999年版より作成。

に関連する公共事業が広く存在している。さらに、「高規格幹線道路」は従来型の公共事業を象徴するものである。そこで浪費問題が発生しており, 物流機能等が有効に発揮されるその整備方法が検討されるべきである。

技術・研究開発を初めとするグローバル化型公共事業をシステム化し政策化する必要があり, 新たな事業費・経費分類も必要となる。従来型の公共事業システムの限界は明らかである。

公共事業の浪費はその生産力効果の低下に基づいている。

戦後日本の公共事業は, 特定の技術的生産力的内容をもった重化学工業の大量生産体制のもとで形成された。公共事業は, 設備の大型化と結びつき, その生産手段体系の展開を生産・経済基盤の整備を通して促進してきたのである。大量生産体制の展開とともに, 個別資本の生産・経済基盤の整備から流過程を含む社会的資本のそれにまで拡大されたのは言うまでもない。このような関係のもとで公共事業の生産力的効果が発揮されてきたのである。²²⁾

しかし, 産業のグローバル化のもとでは, 産業と公共事業との間にこのような関連は成立していない。

第1に, 前項まででみたように, 産業の競争条件は, 設備の大型化にあるのではなく, 技術・研究開発など産業の中核管理機能に依存している。しかも, かつては設備と生産・経済基盤の整備とは直接的関係にあったが, 中核管理機能をめぐってはその機能発揮・運営が重要な契機になり, その経済基盤整備に関連する公共事業は中核管理機能と間接的關係に置かれている。機能と波及過程の両面にわたって生産力効果は低下せざるをえない。

第2に, 中核管理機能の1内容である物流管理と高速交通等の整備との関連をめぐっても生産力効果の低下問題がある。高速交通等の整備は, 公共事業において大きな比重を占め, 経済のグローバル化のもとで, 製品輸入比率も増大し, 国際的港湾, 国際的空港, 高規格幹線道路の整備が重点化されてきている。しかし, 物流においては異種交通機関のアクセス(ターミナル機能)が決定的に重要であり, この物流管理ぬきに高速交通等の大型化がすすめられても公共事業の生産

図2 国際空港・港湾と高速交通網とのアクセス状況

	アメリカ	ヨーロッパ (独, 仏, 英, 伊)	日本
国際空港	98% $\frac{94}{96}$	72% $\frac{79}{110}$	46% $\frac{12}{26}$
国際港湾	93% $\frac{52}{56}$	93% $\frac{26}{28}$	33% $\frac{12}{36}$

(出所) 建設省【建設白書】1998年版, 86ページ「図表1-43」。

- (注) 1. 日本/1996年度末, アメリカ/空港1995年, 港湾/1993年, ヨーロッパ/空港1995年, 港湾1992年。
 2. 対象空港は, 国際定期便が就航している空港。
 3. 対象港湾は, ヨーロッパについては総貨物取扱量が年間1,000万トン以上の港湾。
 アメリカ, 日本については国際貨物取扱量が年間500万トン以上の港湾。
 4. アクセス率=高規格幹線道路等のインターチェンジなどから10分以内に到着可能な施設数/対象施設。

力効果は発揮されない²³⁾。

図2は、「高規格幹線道路等のインターチェンジなどから10分以内に到着可能な施設数」の割合を指標とするアクセス率である。日本はこのアクセス率が国際的にかなり低い現状にある。

公共事業の生産力効果の低下は, 内需拡大策や景気・経済対策に対し次のように作用する。公共事業には経済基盤の整備による生産力効果, および, 国家需要創出効果があり, これまで, 両者あいまって高い経済効果を発揮してきた。生産力効果の側面が低下するとき, 公共事業の経済効果は需要創出の側面のみに限定され, 度重なる景気・経済対策をとらざるをえない(バブル経済の破綻後, 景気・経済対策は公共事業を中心に1992年3月, 8月, 93年4月, 9月, 94年2月, 95年4月, 9月, 97年11月, 98年4月, 11月, 99年11月にとられた²⁴⁾)。

しかも, 需要創出とその「効果」の拡大に依存した公共事業政策がとられればそれだけ経済基盤整備に「ゆがみ」がもたらされる。公共事業の浪費と財政赤字の背後には以上のような関連が作用している。

4. おわりに

産業のグローバル化のもとにおいて, 公共事業は, グローバル化型公共事業といえる機能や特質をもつに至っている。従来の公共事業が設備の大型化に連動して生産・経済基盤を整備してきたのに対し, グローバル化型公共事業は産業の中核管理機能が発揮される経済基盤を整備する。技術・研究開発や情報化, 都市の開発・整備, 物流や高速交通に関連した経済基盤がその主な対象である。

しかし, グローバル化型公共事業への転換をめぐることは, これまでのところ, 次のような問題がみられた。技術・研究開発や情報化における技術や知識の生産・集積を担う私的企業経営と施設整備を中心とする公共事業との体系的関連, 都市の開発・整備における開発・整備主体の企業活動と経済基盤整備としての公共事業との整合性, 物流や高速交通における物流管理と高速交通(拡大)という公共事業との整合的な関連をめぐる問題である。

つまり、道路やいわゆる「箱物」に代表される土木事業中心の施設建設とは異なり、現段階の公共事業においては、私的企業経営を含めた建築施設の運営との関連が重要な意義をもつという点である。さらに、これらの施設運営や公共事業による経済基盤の整備においては、施設や経済基盤それぞれの相互関係やシステムなしにその機能は発揮されない。技術・研究開発や情報化は都市的条件の整備のもとで進展し、前者の経費は公共事業費と関連している。

これらの諸点のより具体的関連は今後の検討課題となる。しかし、本稿では、グローバル化型公共事業の基本的性格や内容もまた残された課題となっている。それは、本稿では公共事業をグローバル化のもとにおける産業の競争条件との関わりで検討してきたが、その競争条件や技術的高度化に関連する公共事業は、一面で産業の国内経済活動に、他面ではアメリカを中心とする多国籍企業の国際経済活動に関連しているという点である。

この場合、グローバル化型公共事業の生産力効果は国内産業にはもとより多国籍企業にも及び、グローバル化された市場競争と産業活動との関連で公共事業の効果や財源が、その脱漏問題も含めて検討されなければならない。産業のグローバル化のもとで日本の公共事業に求められる内容がどのようなものか、これをグローバルな視点やその特質から検討する必要があるといえる。²⁵⁾

注

- 1) ゼネコン談合・汚職事件では、当時の自由民主党元副総裁，建設大臣，宮城県知事，仙台市長，茨城県知事，茨城県三和町長，鹿島等ゼネコン大手8社幹部などが逮捕された。

この談合事件の直後に、「日本経済新聞」は、「公共事業を問う」という大型「社説」を掲げた。指名競争入札が談合の温床であるとともに、いわゆる族技官や族議員が配分を決めており「集権官庁・建設省の“分割民営化”を」、また、談合は税金からの「窃盗」であり「建設業界は談合根絶に体質改善を」、さらに、利益政治が問題であり「『土木政治』はもういらぬ」という内容の主張であった（『日本経済新聞』1993年4月28～30日付より）。

- 2) 財政制度審議会「平成6年度予算の編成に関する建議」1994年2月9日付，財政調査会「国の予算」はせ書房，1994年度版，1219ページ。
- 3) これは，建設省編『建設白書』1996年版（大蔵省印刷局）の第3章・第3節の表題である。
- 4) 以上，石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社，1996年，195ページ。
- 5) 公共事業における「守旧派」と「改革派」の対立など，「白書」の公共事業論の意図を検討したものととして，梅原英治「公共事業政策の歴史的転機」『経済』1996年12月号，1997年3月号，参照。
- 6) 奥野信宏ほか編著『社会資本と経済発展』名古屋大学出版会，1994年，中村英夫編『道路投資の社会経済評価』東洋経済，1997年，経済企画庁経済研究所編『社会資本の構造改革に向けて』大蔵省印刷局，1997年，参照。中村英夫編のなかで，上田孝行氏は，道路整備をめぐる「効果の定義や分類がどのような政策的な課題に対応して作成されたものであるか明確になっていない」ことなどの問題を指摘している（前掲書，第4章）。
- 7) 五十嵐敬喜，小川雄雄『公共事業をどうするか』岩波新書，1997年，参照。

また，第3セクターの分析も同様の分野の検討である。成瀬龍夫ほか編『特集公社・第三セクターの改革課題』「地域と自治体」第24集，自治体研究社，1997年，参照。

- 8) 社会資本整備研究会ほか編『社会資本の未来』（日本経済新聞社，1999年）は，社会資本整備不要論は一面的である（「はじめに」として，社会資本の今後の整備を「安全と安心」等の哲学的・政治的観点から再検討しようとしている（5ページ）。ここにはこれまでの社会資本の整備を美化する点が含まれているが，環境・地域・産業の再生との関連で社会資本の今後のあり方が検討されている（「終章」）。他方，経済戦略会議「日本経済再生への戦略」（1999年2月，最終報告）は，「戦略的イン

フラ投資」として都市基盤や情報インフラ等の整備を提言している。

- 9) Robert B. Reich, *The Work of Nations*, ALFRED A. KNOPF, New York, 1991. ロバート・B・ライシュ, 中谷巖(訳)『THE WORK OF NATIONS』ダイヤモンド社, 1991年。
- 10) ロバート・B・ライシュの課題の1つは, シンボリック・アナリストの重要性をとらえること, および, そこでの問題と対策を検討することにあるといえる(第3部「シンボリック・アナリストの抬頭」を参照)。ここでは職種が新しく次のように分類されることになる(人員構成比率)。
 - a ルーティン・プロダクション(生産)・サービス ……30%
 - b インパースン(対人)・サービス ……30%
 - c シンボリック・アナリスティック・サービス ……20%弱
 - d 農民, 鉱業従事者など ……5%弱
 - e 連邦および州政府の被雇用者など ……15%強
- 11) 経済のグローバル化と高付加価値生産との関連については, 坂本和一『21世紀システム』(東洋経済新報社, 1991年)における日本電気の事例(169ページ), また, ロバート・B・ライシュ, 前掲書におけるアメリカの1コンピュータ関連企業の事例(171ページ)に示唆されている。

ロバート・B・ライシュがグローバル化による「技能者」(シンボリック・アナリスト)の獲得競争を強調していることは明らかであるが(とくに, 第11章「『チャンピオン企業』の消滅」, 参照), グローバル化による高付加価値化と技術革新によるそれとの区別と関連が明確にされているわけではない。この点は, 本稿にとって, 今後検討すべき課題である。
- 12) 「転換期を迎える CIM と今後のプロセス・イノベーションの動向」日本開発銀行『調査』No. 184, 1994年, 30ページ「図表Ⅲ-1」より。
- 13) CIM をめぐって, そこに含まれる「高コスト」体質とバブル経済との関連を検討したものとして, 山口義行・小西一雄『ポスト不況の日本経済』講談社現代新書, 1994年, 参照。また, バブル経済後に「市場・販売動向に対応した適量生産」として生産ラインの変形「合理化」がはかられている現状については, 日経ビジネス編『1ドル80円工場』日本経済新聞社, 1995年, 参照。
- 14) 経済戦略会議, 前掲報告, 竹中平蔵『経世済民』ダイヤモンド社, 1999年, 所収(抜粋), 第5章より。
- 15) 以上, 『朝日新聞』「目新しさ 具体化カギ」1999年11月12日付, より。
- 16) この問題を検討したのが, 野口悠紀雄「社会資本整備の今後の方向性—新社会資本, 知識資本, 人的資本—」宇沢弘文ほか編『社会的共通資本』東京大学出版会, 1994年, 第8章, である。野口氏は, 「人的資本, 知識資本」は「その経済的効果は, 将来時点まで残る」「投資である」, また, 「知識は……使用によって価値が減ずることはない……公共財としての性質をもつ」ととらえている。

野口氏も指摘しているが, 「人的資本, 知識資本」をめぐっては, 「生産のインセプティブと生産された知識の利用とをどのように調和させるかという問題」がある。「人的資本, 知識資本」の内容や水準を検討し, 私的企業と社会資本整備・公共事業との関連をどのように具体化・体系化すべきかは今後の課題であろう。
- 17) 経済戦略会議の報告では, 「未来型社会資本整備」の「戦略プロジェクト」の第1に「都市の生活環境改善と国際競争力の向上」が掲げられている。また, 「情報知識産業を集積させるには, 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整備が『鍵』を握る」として今後の社会資本のあり方を検討している, 神野直彦「生活機能を重視した社会資本」社会資本整備研究会ほか編, 前掲書, 第8章, 参照。
- 18) 臨海副都心開発の概要については, 岡部祐三『臨海副都心開発』あけび書房, 1993年, を参照している。
- 19) 岡部祐三, 前掲書, 78~79ページより。
- 20) 岡部祐三『破綻・臨海副都心』(あけび書房, 1995年)では, 外資系企業が東京を「欧米都市と比較して……生活環境・ビジネス環境では最低」と評価している点が紹介されている(85ページ)。

- 21) 都市開発をめぐる内需拡大策と規制緩和や不動産投資との関係については、五十嵐敬喜・小川明雄『都市計画』岩波新書、1993年、第4章、岸宣仁『賢人たちの誤算』日本経済新聞社、1994年、第7章、参照。
- 22) 東郷久『戦後日本の公共投資』大阪経済法科大学出版部、1995年、参照。
- 23) 港湾を中心とした物流経済の現状については、柴田悦子『物流経済を考える』成山堂書店、1997年、参照。また、流通、物流と都市との関連を検討している阿部真也ほか編『現代日本の流通と都市』有斐閣選書、1996年、参照。
- 24) 社会資本のストック効果とフロー効果の関連から景気対策の有効性問題を検討しているものとして、浅子和美「変化する社会資本の意義」社会資本整備研究会ほか編、前掲書、第10章、参照。
- 25) 公共事業の浪費問題が継続するも、現在、公共事業の新たな方向が検討されつつある。

その1つは、「社会福祉型」といえる公共事業論である。蔦川正義ほか編『ちょっとまで公共事業』大月書店、1999年、とくに、第IV部「オルタナティブ」参照。それは、福祉や環境関連の公共事業への重点化であり、公共事業・建設業が市町村レベルでは必ずしも就業者数増に関連していないという現状を踏まえ、教育や社会福祉への就業者が増大しうる地域経済または「社会福祉型産業構造」を展望する公共事業の提言である。

これに対し、社会資本整備研究会ほか編（前掲書）では、「情報知識産業」との関連で（第8章）、また、「地域社会の活性化と環境創造」の方向で（第9章）社会資本を整備する必要性が主張されている。産業構造との関連が意識されたうえで生活条件の再検討に重点が置かれており、今後の社会資本・公共事業のあり方を検討するうえでの問題提起になっている。

他方、経済戦略会議報告の「未来型社会資本」は、現段階における競争条件をいかに形成するかという観点からの社会資本であり公共事業である。問題点については本文で指摘したが、技術・研究開発、情報化、都市開発、物流管理等々をめぐる企業経営と公共事業との関係を含めたそれら相互のネットワーク化、および、そのためにも必要となる従来型公共事業の削減や省庁別縦割り行政からの脱却が可能かどうか今後の課題であろう。