社会資本整備の展望－費用負担と財源の視点から

一橋大学 杉山 武彦

A Suevey of Issues in Infrastructure Development :
with the special emphasis on financial aspects

Hitotsubashi University Takehiko SUGIYAMA

Problem of infrastructure development can be decomposed into several sub-problems ; what kind of infrastructure do we need, how and where should they be built, how to finance, and who should finally pay for them. This article mainly reviews the last two issues towards the coming 21st century. It is concluded that decentralization of fiscal administration is in-dispensable to overcome present difficulties.

はじめに

少子化と高齢化が不可避的に進行し、「安全で安心な」成熟社会の構築に対する人々の期待と願望が強まる中、各種の社会資本の整備は、質的な面からも量的な面からも、従来に増して我が国の重要な社会的課題となっている。しかし、社会資本の整備を要請するそれらの背景は、同時にまた財政、空間、労働力、エネルギー、環境の諸制約を強めて、整備のための投資に強いブレーキをかける背景でもある。そのような状況の下では、制約条件に適合した整備対象と整備方法を追求するだけでなく、一方で、制約条件そのものを可能な限り弱めるための努力も併せて必要とされる。

本稿では、上記の諸制約のうち、とくに財政制約に焦点を絞り、費用負担と財源調達に関わる問題点を中心に、今後の社会資本整備のあり方を展望することとしたい。また本稿では、本号全体の検討対象であるいわゆる都市インフラについての議論には立ち入らない。しかし、以下の一般的な議論は、都市インフラに関してもかなりの部分において妥当するものと考えられる。

1. 時代背景と整備理念の変化

社会資本整備のあり方を考えるに際しては、どのような考え方の下で、どのような社会資本を整備するのか、それを誰がどのように決定し推進するのか、また、整備の財政をどのように運営すべきか、に問題を分けることができる。

ここでは上述の順序に従い、まず整備の基本的な理念を検討する。私的財の場合と異なり、公共財あるいは集会的に使用される財としての性格を有する社会資本の場合には、「何が作られるべきか」の社会的な意思決定に関して市場メカニズムは有効に機能しないことが多い。したがって、それに代わる政治的あるいは行政的プロセスが必要とされる。そして、それらのプロセスにおける合意の形成に実質的に作用するのが、時代ごとの思潮、時代ごとのパラダイムにほかならない。社会資本の整備に関しても、それらがそれぞれの時代の基本理念を形成するものと考えられる。

時代に応じて変化する整備の理念ないし基本方向には、2つの側面がある。1つはスクラップ・アンド・ビルド（新旧交代）の意思表示であり、もう1つは相対的な「比重の設定」である。

時代が変化すれば、新しい技術も生まれ、人々

の生活様式も変化する。それに応じて従来とは異なる新しい社会資本の整備が要請される。現代の通信関連のインフラ整備はその典型と言えよう。他方、古い技術に対応した施設は役割を終えて更新されてゆく。また、整備が概成した施設についても、建設から維持管理の運営へと力点が移るであろう。これが、第1の側面に対応する。

一方、整備上の力点を置く分野も時代によって変化する。戦後復興を旨とした時代には社会資本の中でもいわゆる産業基盤が重視され、高度成長がもたらす各種のひずみが認識され始めた段階からは、いわゆる生活基盤への配慮も強く要請されるようになった。それは、どの領域における整備が相対的に遅れているかについての社会の認識を反映している。長期的に考えれば、産業基盤も生活基盤も、ともに必要とされる。産業基盤と生活基盤、効率と公正、成長と福祉、都市部と地方部などの対極の間で、整備における比重の置き方は時代に応じて変化してきた。

大方の理解では、今日における時代の要請は、「安全で安心して暮らせる社会の構築」と「グローバルな競争のための競争力の確保」にある。そのような認識に基づくならば、当面の社会資本整備の力点は、第1の側面からは「防災および危機管理」と「環境の保全」に沿った施設の整備が、また第2の側面からは「競争に備える環境整備」に適合する社会資本整備が、基本方向として承認されるであろう。

2. 整備対象の決定と整備の推進

基本理念の内容が直接に新しいタイプの社会資本の整備を示唆することもあるが、むしろ現実には多いのは、社会資本施設の規模・機能・質、とりわけ施設の地理的配置や組み合わせに工夫を要求することであろう。たとえば「安全と安心」という理念は、新規の社会資本の導入を要請するというよりも、既存のタイプのすべての社会資本の強度の向上や、地域的な補完に配慮した配置などを示唆することが多い。時代の理念が変化するとしても、必要とされる標準的な社会資本の種類や基本的な性格および機能については、とくに従来からの認識に根本的な変更が必要とされるわけではない。したがって、それぞれの社会資本が、それ

ぞれ状況に応じて存在意義を有する。

しかし、すべての社会資本がすべての場所で必要とされるわけでもない。本来の社会資本整備とは、そのような意味で、「何を」と「何処に」を適切にマッチングさせることといえる。両者のミスマッチが、結果として「公共投資の非効率」をもたらす場合が多い。

いうまでもなく、「適切なマッチング」はやさしいことではない。その基準として一応の拠り所となるものは「需要対応」であろう。ここで「需要対応」とは、投資が需要を喚起することを期待する先行投資を排して、明確な需要の存在が認められる投資を重視する考え方を指す。十分な需要が存在するならば、その投資は社会的な費用と便益とに基づく経済性の評価に耐えるものであることにつながる。

もっとも、需要対応を主張するだけで「何処に何を」整備するかが直ちに明確になるわけでもない。需要の存在が認められる場合でも、その需要に応えるための整備の方法には複数の選択肢があり得るからである。物流施設を整備する場合を例にとれば、一定規模のものを複数の地域にそれぞれ配置すること（分散配置）も可能であろうし、大規模のものを特定地域に整備して、地域を結ぶ輸送基盤の整備と組み合わせるかたちで需要に対応すること（拠点配置）も考えらる。複数の方法の中からの選択は、現在および将来の需要の大きさのほか、対象となる社会資本の規模の経済、立地空間確保の可能性、トータル・コストの比較、当該社会資本以外の（代替的および補完的な）他の社会資本の整備動向、等々に左右される。我が国における港湾整備を巡る議論は、典型的な例を示している。個々の地域の当面の物流コスト低減の視点からは、地域の港湾ごとに外航船舶を受け入れる規模と機能を持った施設を整備することが合理的であろう。内陸部の輸送コストが高ければ高いほど、そのように考えられる。しかし、内陸輸送の相対的なコストの高さがやがて解消されていくと考えるならば、海上輸送部分における大型船舶による輸送コスト低減と港湾コスト低減のメリットを享受するためには、大規模メインポートを持つことが次第に有利となり、個々の地域にとっても国全体の物流コストの低減にとっても、拠点

港湾の重点的な整備強化が望ましい。

以上からも示唆されるように、もともと「何を何処に」の意思決定において市場メカニズムが十全に機能しない社会資本の領域においては、たんに需要対応という「経済原理」だけで具体的な決定がなされるのではなく、一方で、時間的および空間的な展望に基づく最適化を志向する配置という「計画原理」と突き合わせる事が不可欠となる。両者は相互に補完し合うものであり、どちらをも欠くことができない。「何を何処に」の意思決定に関しては、この点を認識しておくことがきわめて重要であると考えられる。

以下、2つの点について補足を加えておくこととしたい。第1に、整備対象となる社会資本の決定に関しては、誰がそれを決定するかという問題が残されている。この問題に対する教科書的な解答は、地域ごとの社会資本について基本的に地方自治体が決定主体となり、それらの整備のあり方に、国民あるいは国土全体にとっての利益の視点から国が調整と修正を加え、対象と場合によっては統一的な決定と管理を行なう、という考え方である。従来我が国では、行財政全般にわたる国への権限の集中を反映して、もっぱら地域住民の利用と利便に関わるような社会資本であっても、その事情はともかくとして、整備の意思決定が実質的に国によって行なわれてきたきらいがある。その場合、国による統一的な整備や管理が、ときとして地方の実情から乖離し、それが「計画原理」の欠点として批判を受ける源泉ともなってきた。そのような背景を考慮すれば、地方分権の推進と歩調を合わせて、地域社会資本の計画と整備に関する責任・権限・財源を地方自治体に移行してゆくことが基本的に望ましい。そこでは、地方分権は「市場原理」と「計画原理」の隔たりを狭める役割を果たすものとして位置付けられる。

第2に、整備対象と決定主体のあり方に加え、整備を進めるプロセスに関しても、今日の社会資本整備は多くの問題や課題を抱えている。整備コスト削減の方策と実現のためのインセンティブの付与、投資効果の体系的な評価、整備主体以外の第三者によるアセスメントの制度の導入、整備の過程におけるP I（パブリック・インボルブメント）など住民参加の拡大と充実、社会資本整備に

おける関連施設の一体的整備、そのための事業手法の開発、事業主体間の連携、広域的な利活用を前提とした整備と運営などが、代表的なものとしてよい。それらはいずれも多くの分析を必要とする論点であり、さしあたり筆者にはここで議論を展開するだけの用意がない。それらについては本号の他の論稿に委ねることとしたい。

4. 整備の費用負担と財源

(1) 費用負担の種類

社会資本整備の財源の議論には、2つの側面が混ざり合っている。1つは整備の費用が最終的に誰によって支払われるかの側面であり、これを以下では「費用負担」と呼ぶ。もう1つは整備の資金をどのような方法で用意するかという「資金調達」あるいは「財源確保」の側面である。これらは相互に密接に関連はしているが、本来は別の事柄である。

あらゆる種類のサービスや財について、費用負担は、利用者負担、受益者負担、公共負担の3種類に分けることができる。利用者負担は、文字通り、サービスを楽しむ当事者が費用を支払うことを意味する。受益者負担は、直接の利用者だけでなく、サービスが供給されることから間接的に何らかの恩恵を受ける者がすべて負担に加わることを意味する。利用者はいうまでもなく受益者の部分集合である。原理的には、受益者負担は効率および公正の両面からもっとも承認されやすい負担原理であるといえることができる。さらに、サービス供給の恩恵が地域全体あるいは国全体に無差別に及ぶと考えられるような場合には、地域住民や国民からの税金を供給費用に充当することが考えられる。これは、公共負担と呼ばれる。

一方、時間軸に沿って費用負担者を眺め、現在世代と将来世代とを概念的に区別することができる。特定の社会資本が整備され、その耐用年数の到来以前に投下資金の回収が行なわれて資本費の負担が消滅するならば、その社会資本に関する限り、その時点以前の利用者（現在世代）がすべての資本費を負担したことになる。もし耐用年数を超えて何らかのかたちで投下資金回収のための費用負担が行なわれるときは、その時点以降の納税者（将来世代）も費用負担に参加することを意味

する。後者のようなことが実際に可能であれば、将来世代をも費用負担者に引き込んで現在の社会資本整備を行なうことができる。

(2) 財源確保の方法と条件

冒頭に触れた通り、社会資本の整備需要は質の面でも量の面でも増大しており、それらの所要投資額を単純に足し合わせた金額に対しては、実績に反映される公共投資の今後の財源は僅かなものでしかない。重点的で効率的な投資が要請されることは当然としても、併せて、新規財源の開拓と財源に関する構造の改革を志向することも必要となる。また、それに際して、費用負担における公正の確保を条件とすべきことも言うまでもない。以下、これまでに議論されている代表的な視点あるいは提案について、それぞれ若干の検討を加えることとする。

第1に、社会資本整備に関しては、利用者負担の限界を理由とする一般財源投入強化の主張が頻繁になされる。整備対象の性格からして正当な主張である場合も多いが、この種の議論がまさに財源難を背景に活発になっているという事情の下では、当然のことながら現実的ではない。財政の拡大が期待されない状況の下では、特定の社会資本の整備に対して一般財源から従来以上の資金投入を主張するのであれば、代りに何が減らせるかに関する提案と、そのような操作が社会全体として有益であることの論証とを必要とする。

第2に、実施上の困難はかねて周知のことではあるが、今後も各種の工夫を通じて具体化すべきものは開発利益の吸収と還元による財源調達である。受益の確認と受益の程度の把握という最大の問題は存在するが、負担を免れている受益者に負担を求めるという意味で明確な理論上の正当性を有しており、地域社会での合意形成の仕組みを工夫すれば、多様な形態で趣旨を実現することが可能であると考えられる。

第3に、財源確保の枠組み自体の問題として、地方分権の推進を裏付けに、社会資本整備における地方自治体の主導性を確立すべきである。その意義については前段に触れた通りである。自治体が社会資本整備に実質的に関与するためには、広く指摘されているように、行政の権限と財源が必要であり、自治体に対する徴税権や起債の権限の

付与と補助金制度の改善による「歳入の自治」を実現させることが求められる。ついでながら、地方分権の推進は、前述の開発利益還元の導入の環境整備としても必須の条件と考えられる。

第4に、民間部門の資金をその技術やノウハウとともに活用することが考えられる。近年では開発途上国を中心に BOT 方式などを用いた民間部門による社会資本整備が多数進行中であり、一方で、先進経済国においても PFI などの名称の下に社会資本分野への民間資金の導入が脚光を浴びている。一般論として国の財政負担の軽減や民間の効率性の発揮などが挙げられるが、開発途上国における事例を概観すると成功も失敗もあり、成否には多数の要因が関わることが窺われる。参画する民間企業にとっては利益の確保が大前提となるが、もともと採算を確保できる社会資本サービスには自ずから限界が存在する。また、政府にとっては公益性の確保が課題となり、民間の要求する採算性とのバランスをとるためには、政府の側の十分な計画と運営の能力も必要とされる。その意味で、少なくとも当面は、適合する分野を吟味した上での限定的な活用から始めるべきものと考えられる。

第5に、限りのある財源の有効活用という視点から、各種の財源の総合化あるいは包括的運用の如何という命題が存在する。縦割りの行政の下での各種の補助金の統合、特定財源の使途の一定の弾力化あるいは一般財源化などの議論はこれに相当する。これについては、紙幅の制約もあり、ここでは、先験的な是非は論じ難いこと、既述の地方分権財政の推進と合わせて検討されるべきであること、の2点を述べるにとどめたい。

むすび

社会資本整備のための財源の問題については、現在の社会経済状況においては、切り札となるべき解決策をみつけることは難しい。上に述べたような、財源の拡張、地方分権を通じた枠組みの改善、民間部門の活用、財源の運用上の工夫を、いわば総動員して組み合わせることが必要な状況にあると考えるべきではなからうか。