

# 「日本型」福祉国家における産業インフラ投資と本四連絡橋

町田 俊彦

## 目 次

はじめに	24
1 日本型福祉国家と「公団方式」と公共投資	25
(1) 福祉国家のタイプと「家族依存」	25
(2) 「貿易黒字国」における国際競争力の確保	26
(3) 財政レベルの成長政策・不況対策と公共投資	28
2 「公団方式」による産業インフラ投資と経済効果	30
(1) 「公団方式」による産業インフラ投資と財政投融资	30
(2) 産業インフラ投資のストック効果と採算性の低下	31
(3) 公団・公社の民営化と後発地域における産業インフラ投資の継続	33
3 「公団方式」による本四連絡橋の整備	35
(1) 「本州四国連絡橋公団」の設立と3連絡橋の逐次着工	35
(2) 出資金への依存度が高い本四連絡橋公団の資金調達	37
(3) 本四連絡橋公団の劣悪な採算性	38
4 2000年代における連絡橋財政のフレームワーク再編の動き	39
(1) 財政投融资改革	39
(2) 道路特定財源の見直し	41
(3) 道路関係公団の民営化と償還期間の延長	43
5 本四高速会社の財務と地方財政	43
(1) 通行料金割引による交通通行量の増大	43
(2) 安定化した経営状況	44
(3) 出資を続ける地方財政	47
むすび	49
(1) 本四連絡橋整備が残した財政面での「負の遺産」	49
(2) 民主党政権の財政再建最優先政策	50
(3) 「輸出・投資主導型」成長戦略への回帰と大型プロジェクトの再開	52
(4) 産業インフラのストックの保持・活用と「内需創造型」経済	53

## はじめに

本州四国連絡橋3本の整備は、高速道路、空港など他の国の大規模プロジェクトと同様に地域経済活性化の起爆剤となることを期待して進められた。他の大規模プロジェクトと同様に、構想されたのは工場誘致を主軸とし、観光入込客数など交流人口の拡大を副軸とする「誘致型」開発であった。四国経済の地場企業の集積、特徴のある中堅企業に成長する創業企業を輩出してきた経営風土とリンクした「内発型」発展を目指したものではなかった（鈴木茂「瀬戸内海大橋の経済効果—事前評価と地域開発—」アルマンド・モンタナーリ・鈴木茂ほか編『大型プロジェクトの評価と課題』157～178頁を参照のこと）。

1990年代には本四連絡橋に関わる財政問題が盛んに論じられた。1988年4月に児島・坂出ルートが供用開始（瀬戸中央自動車道全線開通・瀬戸大橋線開業）、1998年4月に神戸・鳴門ルート（神戸淡路鳴門自動車道）が全線開業し、料金収入は増加したものの、累積した債務の償還費のほんの一部しか賄えない本州四国連絡橋公団（本四連絡橋公団）の採算性の劣悪化が予想通り明らかになったからである（坂本忠次「瀬戸大橋の経済効果—地域経済と架橋の財政問題」アルマンド・モンタナーリほか編、前掲書、140～146頁を参照のこと）。返済されない出資金という形での関連府県の財政負担の問題点も出された。

2000年代に入ると、本四連絡橋の整備は尾道・今治ルートにシフトしたが、本四連絡橋の財政をめぐるフレームワークをドラスティックに再編する、あるいは再編する可能性がある動きが生じた。後述するが、列挙すると①2001年度の財政投融资改革、②道路特定財源の一般財源化への圧力の強まり、③道路関係4公団の民営化である。こうしたフレームワーク再編の動きと関連づけながら、2000年代の本四連絡橋財政を分析することは、あまり行われていない。

民営化後、新設された本四連絡高速道株式会社（本四高速会社）は、本四連絡橋公団の資産・負債を継承した独立法人・日本高速道保有・債務返済機構（「高速道路機構」）に対して道路資産賃借料を支払う。本四連絡橋公団の債務償還費が高速道路機構に対する道路資産賃借料に振り替わったのである。本四高速会社の損益計算書（2009年度）をみると、料金収入は535億円で、道路資産賃借料（358億円）を大幅に上回り、管理費用（175億円）も捻出できる規模になっている。著しく劣悪な採算性という問題がなくなったことが、本四連絡橋の財政に対する関心が薄れた主な理由なのであろう。

本稿では、まず大規模プロジェクトの経済効果を「日本型」福祉国家の特質、再編と関連づけて分析する。次いでこうしたフレームワークの特質、再編の動きと関連づけて本四連絡橋の財政を分析する。本四連絡橋の財政の分析では、特に①民営化前後で本四連絡橋が採算性からみて一変したようにみえるのはなぜか、②民営化された後も地方財政の出資の形をとった負担

は続いているのかを明らかにしたい。

## 1 日本型福祉国家と「公団方式」と公共投資

本四連絡橋の整備は、他の多くの大規模プロジェクトと同様に、「公団方式」で建設された。同じ敗戦国でありながら、旧西ドイツの高速道路は、租税（1960年代から道路特定財源化された揮発油税）を財源として、国直轄事業として行われ、無料で開放されてきた。こうした違いが生まれる理由を「現代福祉国家」のタイプと成長政策の財政上の手段という面から検討しよう。

### (1) 福祉国家のタイプと「家族依存」

現代福祉国家では、完全雇用のための経済成長政策と整備された社会保障システムを両輪とし、中小企業や農業などに対する政府規制と補助金交付・低利による弱小産業保護、税源の中央集中と地方政府への財政移転を通じる地域間の財政力格差是正などが補完的地位を占めている（現代福祉国家については林健久『福祉国家の財政学』を参照のこと）。

旧西ドイツでは高度成長期に、キリスト教民主同盟（CDU）の長期政権（1966年まで）の下で、成長政策と社会保険を中心とする社会保障の整備を併行して進める「社会的市場」国家の途を歩み、経済成長促進策と生活重視の政策を両立させてきた。強力な産業別労働組合を支持基盤とする野党・社会民主党（SPD）とキリスト教系労働組合を支持基盤とする与党内左派が時には協働して、社会保障政策の推進者になった。一方、日本では農村と都市の零細中小企業に膨大な過剰人口が滞留していた「二重構造」の解消のために、経済成長最優先の途を選んだ。高度成長期を通じて、大企業の賃金・雇用制度・企業内福祉（大企業における終身雇用と年功型賃金、社宅）が公的な福祉システムとともに両輪をなし、中小企業保護政策、地域格差是正政策および「家族依存」によって補完される「日本型」福祉システムが定着した。1973年の「福祉元年」の政策は社会保障水準でヨーロッパ先進国にキャッチ・アップする契機となったが、石油危機を契機とする大幅な財政赤字の下で、1980年代以降「福祉見直し」が基調になり、「日本型」福祉システムは温存された。

日本と旧西ドイツで共通なのは、育児・介護といったサービス給付が劣悪なことである。旧西ドイツでは、年金（1957年に早くも賃金スライド制を導入、完全賦課方式へ移行）、児童手当（所得制限なし、18歳まで支給）のような現金給付の水準は高い。反面、保育所や特別養護老人ホーム・介護ヘルパーといったサービス給付は劣悪で、保育・老人介護は家族（主に妻、同居する娘）に任された。CDUは「3歳までの子育ては母親の手」という考え方のカトリック

の政党であるため、3歳未満児の保育所はほとんど整備されてこなかった。保育、老人介護における「家族依存」がドイツの社会保障の「陰」の領域であり、ここが現金給付とサービス給付が共に貧弱な日本と重なり合う領域である。ドイツが北欧先進国のような福祉最先進国、「大きな政府」にならなかったのは、生活維持機能に「家族依存」がビルト・インされてきたからである。

1990年代に入ると、日本とドイツでは「福祉見直し」を続ける一方で、先進国で最低の出生率やと家庭内介護に伴う介護疲れや生活難を放置できないことになり、「家族依存」の福祉システムの再編を余儀なくされた。ドイツでは1995年に北欧のような「租税方式」ではなく、社会保険方式の介護保険（20歳以上が対象、保険者は国）を導入した。それから5年遅れて日本は2000年度に（老人）介護保険（保険料支払は40歳以上、給付は実質的には65歳以上が対象、保険者は市町村）を導入した。ドイツの介護保険導入は、介護の「社会化」を目指したのではなく、（低い要介護度の高齢者の）家族内介護への大幅な依存を前提としていた。介護者に対する現金給付によって生活を支え、社会保険料支払わない擬似的な被保険者とすることにより、介護者が老後に低年金による「女性の貧困」に陥ることを防ぐ措置を組み込んでいる。日本の「介護保険」は、「現金給付」を導入しないで介護の社会化を目指したものの、中途半端なまま、要介護度の低い老人の介護サービスからの「排除」と自己負担引き上げによるサービス利用の抑制が行われ、高齢者医療とともに再び「家族依存」が深まっている。

## （2） 「貿易黒字国」における国際競争力の確保

日本とドイツ（旧西ドイツ）は、ともに「貿易黒字国」の地位を維持してきた。ドイツでは、強力な産業別労働組合が産業別の使用者代表と賃金を協定する。この「協定賃金」が「最低賃金」の役割を果たす。各企業では、企業内労働組合（産業別労組とは別組織）と使用者との交渉で、協定賃金の上乗せを行い、実収賃金が決まる。産業別労働組合は労働時間の短縮にも積極的で、製造業の労働時間は主要先進国で最短である。日本では、企業別労働組合が正規労働者と非正規労働者の均等待遇や最低賃金の大幅引き上げ、労働時間の短縮に消極的であり、主要先進国で最も大幅な男女間賃金格差と最も長い労働時間が放置されてきた。

注目されるのは、ドイツ（旧西ドイツ）では産業別労働組合は最低賃金制度の形骸化に監視の目を光らせてきたことである。失業者は失業保険給付期間が切れた後、国税を財源とする失業扶助を仕事が見つかるまで期限なしに受給する。重要なのは「仕事が見つかる」の意味であり、従前の仕事と関連がなかったり、従前の所得の一定基準（例えば75%）以下の賃金の求人は拒否できる。日本では短い雇用保険給付期間を過ぎると、長年ホワイトカラーであった失業者といえども、従前の仕事と関連がない、低賃金の仕事に就かざるを得ない。

ドイツにおいても「ワークフェア」（就業あるいは職業訓練の受講を前提とした福祉サービスの提供）の考え方が強まり、失業給付（失業保険、失業扶助）の受給者が求人拒否できる基準を切り下げたり、公的扶助（家族数によっては失業給付と併給できる）と失業給付の一部を統合しているが、労働力の「窮迫販売」が最低賃金を限りなく下げてゆくことに対する「歯止め」機能は維持されている。ドイツの雇用・失業給付システムにも、小さいながらも「陰」がある。トルコなどから不法に流入した労働者が、社会保険に加入しないまま原子力発電所の補修といった危険な仕事に就くといったケースである。ドイツでは、事業主負担を伴う社会保険に加入させないで労働させることを「闇労働」と言い、「地下経済」の中心を占めるものとして厳しく監視している。日本では、大半の非正規労働者を事業主負担が義務づけられる社会保険に加入させないことは合法であり、労働法制の規制緩和により、政府がドイツ流に言えば「闇労働」の拡大を追認しているのである。

賃金の下方硬直性と短い労働時間、北欧ほど「大きな政府」・高負担ではないが、日本やアメリカとは区別される「中型政府」・中負担（社会保険事業主負担は高負担）という条件の下で、どうしてドイツ（旧西ドイツ）製造業は強い国際競争力を保持してきたのか。日本は繊維、鉄鋼製品、テレビ、乗用車など数少ない製品をアメリカなど少数の国に対して集中豪雨的輸出を行う一方で、食料・原材料などを輸入する「垂直的国際分業」を推し進めてきた。輸出を伸ばすために、品質を重視するが、高コストを回避することにも力を注いできた。貿易摩擦が生じると、国内の農林業を切り捨てるとともに、規制緩和により小売業などへの外国企業の参入を認めた。

ドイツ（旧西ドイツ）は多様な機械製品をヨーロッパ共同市場を中心に多様な国に輸出するとともに、同じ製品を輸入する「水平的国際分業」を推し進めたため、工業製品をめぐる激しい貿易摩擦は生じなかった。付加価値が高い多品目の輸出であったため、高コストによる国際競争力の低下の度合いは日本と比較して小さい。域外農産物に対して EEC・EU が「障壁」を設定するとともに、加盟国の付加価値税の一定税率分の拠出金を財源とする共同体財政を通じて農産物価格補償や条件不利地域への補助金交付・低利融資を行ってきた。家族経営の小売業を守るために、休日営業を禁止するとともに、厳しい土地利用規制により大規模店舗の新規立地を制限した。

コスト増に対する日本とドイツの対応の差異は、環境税や「再生可能エネルギー」をめぐる顕著に現れている。日本では環境税（炭素税）について、財界と経済産業省が電力料金引き上げを通じて国際競争力を低下させるとして猛反対し、導入が先送りされてきた。民主党政権の下で 2011 年によろやく控え目な「環境税」導入法案が国会に提出されたが、国会審議で廃案となり、2012 年 1 月からの通常国会へ再提出される。1990 年代初めに「環境税」（炭素税）を

導入した北欧先進国を追って、ドイツでも環境税改革が政策課題となった。財界は国際競争力を低下させるとして批判したが、SPD 政権は価格競争では東欧などに太刀打ちできない、環境対応の技術開発を進めることが先進国の競争力の武器になるとして押し切った。1999年には鉱油税引き上げ、電気税の導入による環境税改革を断行した。

日本は太陽光発電の先進国であったが、導入に対する補助金を打ち切り、原子力発電への依存を高めるエネルギー政策を採った。ドイツでは、「再生可能エネルギー」の利用に対する手厚い補助を維持し、電力会社に対して高いコストを回収できる価格での全量買い取りを義務づけた。こうした政策が「再生可能エネルギー」の全体の中でのウエイトを20%弱まで高めることに寄与するとともに、技術革新により中小企業であった太陽光発電設備メーカーを世界有数の企業に成長させた。それに対応してSPD 政権は新規の原発立地を認めない、既存の原発は耐用年数の過ぎたものから廃棄するという「脱原発」の途を選択した。

CDU 政権になって「脱原発」からの軌道修正が行われようとしたが、チェルノブイリ原発事故による被害を忘れない国民の強い反発と3.11の福島原発事故により、軌道修正は停止された。日本では、3.11 原発事故の後にも、放射性廃棄物の処理費用、廃炉費用、事故に伴う費用などをコストに算入しない原発=低コスト論を武器に、財界が原発依存の継続、原発の運転再開を強く求めている。民主党政権は原発の運転再開を認めない「脱原発」に政策転換を行えず、財界の要望にそって「原発輸出」を推進している。「再生可能エネルギー」の利用促進策についてみると、太陽光発電に限っての補助金交付の再開である。高いコストを回収できる買い取り価格を電力会社に義務付けず、原発運転再開の可能性があるため、発電事業への新規参入の意欲が削がれているのが実態である。

### (3) 財政レベルの成長政策・不況対策と公共投資

1930年代初頭の世界不況下で、均衡予算を義務づけてきた金本位制が放棄され、公債発行が許容される管理通貨制へ移行すると、アメリカのニューディール政策、ナチスの雇用創出政策、日本の高橋財政下の時局匡救事業のように、公共投資の拡大を政策手段とする不況対策が実施され、日本とドイツでは併せて軍事費の拡大が進行した。第2次大戦後、完全雇用の達成を狙いとする成長政策、景気対策において、主要な財政上の政策手段となったのは減税政策であり、主要先進国の中では例外的に日本が減税政策とならんで公共投資の拡大を活用した。

こうした違いをもたらしている最大の要因は、中央・地方の財政関係のあり方である。いずれの国においても公共投資の主たる事業主体は州を含む地方政府であり、2/3から3/4を占めている。主要先進国では一般に州・地方政府は均衡予算主義をとっているから、不況期には税収の減少に対応して伸縮的な公共投資を削減する。中央政府が成長政策あるいは不況対策とし

て公共投資を拡大しても、地方政府は連動して公共投資を拡大することはないし、不況期には縮減する。マクロ的にみれば、公共投資の拡大は小幅にとどまるか、縮減する。分権的システムの国では、中央政府から地方政府への特定補助金のパイプは細く、教育・福祉向けが中心となっているから硬直的であり、成長政策や不況対策の手段として活用することはできない。

成長政策としては、設備投資を促進するための加速度償却を中心とする政策減税を活用してきた旧西ドイツでは、1967年に初めて本格的な不況に見舞われると、連邦政府直轄公共事業の拡大を中心とする景気対策を実施した。州・自治体が公共投資を削減したために、マクロ的には公共投資は減少し、政策効果を発揮できなかった。以後、公共投資を成長政策・景気対策の手段として活用することはなかった。

これに対して日本では、地方政府が最終支出で2/3を担当するのに対して、税収配分では1/3を占めるにすぎない「分散集権型」システムを特徴としてきたから、中央から地方への財政移転のパイプは太い（神野直彦『システム改革の経済学』を参照のこと）。一般補助金としての地方交付税では、地方の一般財源必要額（基準財政需要額）の算定に際して、国庫補助事業の地方負担（「裏負担」）を保障することを最優先してきた。成長政策や不況対策として公共投資を拡大すると、公共投資向け補助金（国庫支出金）が拡大し、併せて基準財政需要額の投資的経費も増加するので、地方政府の公共投資の拡大が誘導された。併せて地方許可制度（原則として建設地方債のみを許容）の下で、地方負担に占める地方債の比率（起債充当率）を高めるとともに、次に述べる財政投融资機構を通じて長期低利の政府資金を供給することによって、地方公共投資の拡大を支えた。こうした国庫支出金を主軸とし、地方交付税と地方債許可制度が補完する政府間財政関係の下で、公共投資の拡大が成長政策と不況対策の主たる政策手段となり、「小さな政府」を維持するための所得税の一般減税と所得税・法人税の政策減税が補完的役割を果たしてきたのである。

第二の要因は社会資本ストックの差である。同じ敗戦国であっても、旧西ドイツでは戦時期にナチスにより高速道路網（アウト・バーン）が整備され、戦災により破壊されたものの復旧事業を行えば利用可能な社会資本ストックが残されていた。これに対して戦前・戦時期に財政支出をほとんど軍事費につぎ込んだ日本では、戦後残された社会資本ストックは極めて貧弱であった。社会資本ストックの乏しさは、道路のような産業インフラと福祉施設・下水道のような生活インフラに共通していたが、成長政策で優先されたのは道路を中心とする産業インフラの整備である。

## 2 「公団方式」による産業インフラ投資と経済効果

### (1) 「公団方式」による産業インフラ投資と財政投融资

1950年代から1960年代にかけての復興期・高度成長期には成長最優先策の下で、国と自治体の財政支出は著しく公共投資、特に産業インフラ投資に傾斜した。高度成長期には、GNP成長率を（税制改正なき場合の）所得税・法人税の伸びが上回り、多額の所得税・法人税の自然増収が生じた。しかし自然増収の全てが歳出化されたわけではなく、その一部を使って所得税の物価調整減税と法人税の政策減税が積極的に行われた。自然増収の大半が歳出化されたら、GNP比の財政支出は上昇し、アメリカと並ぶ「小さな政府」は維持できなくなる。低コストを重要な国際競争力として「輸出・設備投資主導型」成長を続けようとする政府・財界にとって許容できる政策選択ではなかった。

「小さな政府」という制約の下で、高度成長を維持するのに必要とされる膨大な産業インフラ投資需要を充足する上で重要な役割を果たしたのが、巨大な「財政投融资」の存在である。公的資金により出資・融資を行うことを財政投融资というが、国の予算に対する比率でみて、日本の財政投融资は主要先進国の中で突出した大きさを示してきた。その第一の理由は、個人貯蓄吸収機関としては世界で最大規模の郵便局ネットワークを通じて集められる郵便貯金が存在したことである。第二に公的年金が積立方式から積立も行う修正賦課方式へ徐々に移行するが、膨大な積立金を累積してきたことである。ヨーロッパ先進国は大半が完全賦課方式に移行し、アメリカは積立を行っているが国債以外への運用は認められていない。2001年度の財政投融资改革までは、郵便貯金と年金積立金を中心とする原資は、大蔵省資金運用部に強制預託され、大蔵省が財投機関へ統合運用した。

巨額の財投の受け皿となったのが、政府金融機関と公共投資実施機関であり、国レベルでは銀行・公庫および公社・公団・事業団であった。「小さな政府」という制約の下では不足する公共投資を公社・公団・事業団の投資（以下「公社方式」の投資と呼ぶ）がカバーした。巨大な財政投融资があったからこそ、「小さな政府」・低い租税負担率が維持されたともいえる。年金積立金と規制金利下で預金者にとって有利な郵便貯金は順調に増加し、財政投融资計画は1973年まで国会審議の対象とならなかったから、「公団方式」の公共投資は弾力的に拡大できた。そこで新幹線、高速道路、国際空港、全国通信ネットワーク、大規模住宅団地などの大規模なインフラ整備は「公団方式」で進められた。「公団方式」の投資は、返済が必要な有償の公的資金を使って行われるので、適正な利用料金の下で採算性が確保できることが条件となる。

高度成長期の「公団方式」による産業インフラの投資は、工業集積度が高い太平洋ベルト地帯を主な対象としており、高い成長率と人口増加率という条件にも支えられて、比較的採算性



が高い（適正な料金で債務を償還できる）ものであった。高度成長終息後の公共投資には、地域格差の是正という新たな目標が設定され、徐々に政策目標の中心になる。1969年5月に閣議決定された新全国総合開発計画（「新全総」）は、旧全総下の地域開発が公害・交通事故・地価高騰などの弊害をもたらしたことから、遠隔地に大規模産業基地（工業基地、畜産基地、エネルギー基地等）を整備する構想で田中角栄首相の「日本列島改造論」にも持ち込まれた。遠隔大規模工業基地は全国に2、3カ所整備するとして、西瀬戸内も候補地にあげられた。

大規模工業基地と大都市をリンクするために全国交通通信ネットワークの整備が掲げられた。全国的な産業インフラの整備に支えられた工業の地方分散は高度成長を続けるための重要な要件であり、それが地方での雇用拡大を通じて地域格差の是正にも繋がると考えられた。鉄道では仙台・福岡間の高速幹線鉄道をつくり、次第に全国的なものとする。この構想の具体化として、1973年11月、全国新幹線鉄道整備法に基づく整備計画が決定され、北海道（青森・札幌）、東北（盛岡・青森間）、北陸（東京・大阪間）、九州（福岡・鹿児島間）、九州（福岡・長崎間）の5路線約1,440キロメートルの整備新幹線が盛り込まれた。道路では7,600kmの高速幹線道路と都市内高速道路の建設を進める。その後、高速道路（高規格幹線網）の整備計画は、第4次全国総合開発計画（「四全総」1986年6月閣議決定）の1万4,000kmまで延長された。

## （2） 産業インフラ投資のストック効果と採算性の低下

注目されるのは、高度経済成長と人口増加を前提とした全国交通通信ネットワークの整備計画が現在まで継承されていることである。石油危機を契機として高度成長が終息すると臨海型化学工業は衰退産業となり、サービス産業が肥大化するとともに、製造業では自動車、電気機器、精密機器など内陸型機械工業が主力産業となった。成長率の低下と産業構造の転換により、産業インフラ整備の経済効果は高度成長期とは異なるものとなった。産業インフラ投資にはストック効果とフロー効果がある。フロー効果は、産業インフラへの投資期間に発揮される雇用拡大とそれに伴う所得増加である。ストック効果には、生産力効果と地域格差是正効果がある。地域格差には、日本とドイツの国土構造の違いが大きく影響している。ドイツ（旧西ドイツ地域）では、政治や金融の中心地が分離、製造業本社が全国に分散している「水平型」国土構造が特徴である。日本では、行政・金融・大企業本社等が東京に集中し、地方中枢都市（ブロック中心都市）、地方中核都市、中都市、農村がヒエラルヒーを構成する「垂直型」国土構造が特徴的で、地域格差は大きい（中村剛治郎『地域経済学』149頁）。

高速交通通信ネットワークが整備されると、管理機能・販売拠点機能はますます東京圏に集中する。産業構造のサービス経済化に対応して情報サービス産業や事業所サービス業が成長産業となるが、コールセンターのような労働集約的な業務を除くと、中枢管理機能を集中し、事

業所が集積している東京圏に集中立地する。

地方圏には支店経済化して東京の管理中枢機能と地方の現場機能との仲介機能を果たすブロック中心都市を除くと、製造現場、食料供給、エネルギー供給という現場機能が残され、産業廃棄物処理場のような排泄機能が立地する。人口林等の保全を通じて、地球環境の維持に貢献するとともに、大都市の水源を保全してきたのは地方圏の中でも低人口密度の中山間地であるにもかかわらず、「垂直的国際分業」を推進する政府はこうした農業・農村の「社会的貢献」を価格政策や個別所得保障でほとんど考慮していない。

「垂直的国際分業」により工業製品を輸出するとともに、安価な海外農林産物を大量に輸入する日本では、産業インフラ投資では、地域格差の是正という地方圏の期待に反して、「東京一極集中」というストロー効果（東京への集中効果）が強く発揮される。ストロー効果を減殺する分散効果が発揮されるのは、産業インフラの整備に対応して製造現場機能の地方分散が行われるケースに限られる。1970年代後半から1980年代前半にかけては、空港や高速道路インターチェンジ付近にME（マイクロ・エレクトロニクス）産業等が立地したので、分散効果も発揮されたといえる。ただし地方圏の中では、支店機能を強めたブロック中心都市および工場立地地域とそれ以外の衰退地域の間で圏域内格差が顕在化した。この局面では、賃金・用地代・工業用水価格が安価で、産業インフラに恵まれた地域が製造現場の中でウエイトを高めたから、生産力効果も発揮し、地方分散型産業インフラ投資は、コスト高の回避を重視する大企業の利害とも一致した。

1985年秋のプラザ合意による急速なドル高修正・円高が進行すると、製造業は安価な労働力を求めて中国などへの直接投資を行い、国際的な工程間分業が拡大した。労働集約的な工程は中国など低賃金国へ移転したから、産業インフラ投資のストック効果は急速に低下した。2000年代半ばに輸出主導型成長の下で製造業の国内立地が再び拡大したが、主な立地地域は国内に残された付加価値の高い工程を担う地域に限定された。工業立地誘因としては、産業インフラの整備状況や賃金の安さは副次的となり、企業の研究所やマザー工場への近接性が主たる要因となった。主たる工業立地地域は静岡県や群馬県など大都市圏の隣接地域であった。従って後発路線ほど産業インフラ投資の生産力効果と分散効果は低下したことになる。

生産力効果とは別に、地方圏にとっては産業インフラの整備による観光客の増加、観光産業の振興も地域格差を是正するものとして期待された。しかし円高の進行により、海外旅行が割安となり、国内観光の衰退を招いた。1990年代末から正規雇用の非正規雇用への置き換え、正規雇用における成果給の浸透により個人所得が減少すると、大都市圏とその隣接地域への安価な旅行が主流となり、国内観光における遠隔地域の地位は低下した。産業インフラ整備による観光業の誘客効果は、開業直後は顕著に現れるが、一般的には一過性のものである。産業イン

フラ投資の経済効果は、生活インフラ投資と同様に、投資時期のフロー効果に限定されるようになった。

### (3) 公団・公社の民営化と後発地域における産業インフラ投資の継続

1980年代以降、アメリカのレーガノミックスとイギリスのサッチャーリズムに先導されて、主要先進国では市場原理主義（「市場」と「競争」を万能視する考え方）によるプライバタイゼーションが進行した。プライバタイゼーションは、広義には民間活力の活用を意味する。規制緩和、公的サービスの民間委託、エージェンシー（官庁を企画管理部門と実施部門に分離し、後者に民間企業の経営方式を導入）、PFI（民間資本に社会資本の整備と管理運営を委託）などを含むが、狭義には民営化と呼ばれる所有権移転タイプである。民営化では、第1段階で公的企業を株式会社化して政府部門が100%株式を保有し、第2段階で一定割合の政府保有を維持した上で残りの株式を民間に売却する。民営化の背景には大幅な財政赤字と経済の停滞基調があった。民営化では、①公的企業に対する財政支出と財政赤字の削減と②民間企業の参入による経済の活性化を狙いとしていた。日本では「増税なき財政再建」をスローガンとして臨時行政調査会が進めた行政改革の一環として、1985年に3公社が民営化された。国鉄のJRへの移行は主に①を電電公社のNTTへの移行は主に②を狙いとした。

1980年代末からアメリカとの貿易摩擦を解決するために内需拡大が重要な政策課題となった。1989年の日米構造協議におけるアメリカ側の内需拡大要求に応じるために、1991～2000年度に総額430兆円の投資を行う公共投資基本計画が策定された。さらにバブル崩壊後は経済の長期停滞から脱却させるために公共投資基本計画は上方修正された。公共投資基本計画では、立ち遅れてきた生活環境・福祉・文化機能に係るもののウエイトを上げるとされたが、「公団方式」による産業インフラ投資も膨張した。採算性の確保が必須の「公団方式」にとって問題なのは、産業インフラ投資のストック効果が低下する過程で、より採算性が低い後発路線が次々と着工したことである。

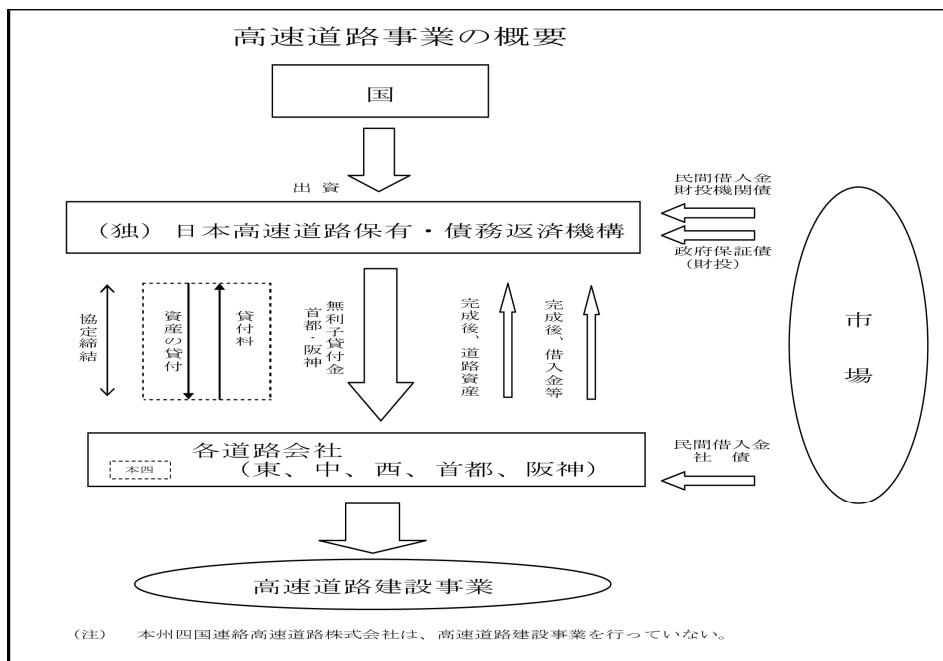
高速道路整備をみると、日本道路公団により低人口密度地域における不採算路線の建設が継続すると、料金プール制の下での「内部補助」により、大都市地域の路線においても通行料金を引き上げざるをえなかった。韓国企業のグローバル企業、賃金が低い中国合弁企業・国営企業との競争が激化するにつれ、大企業のコストを引き下げ要求はアジア並みへの法人税率引下げを含めて一層苛烈になった。高コストを回避して輸出・投資主導型成長を続けようとする大企業と自公政権首脳にとって、高速道路料金引き上げによる物流コストの増大は見逃すことができないものになった。その結果、道路関係公団を民営化、民営会社の経営判断により採算性が劣悪な路線の建設を抑制するとともに、管理運営を効率し、物流コストを引き下げることが

重要な政策課題となった。

紆余曲折を経て、2004年6月道路関係四公団民営化関係4法が公布された。2005年10月、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路および本州四国連絡橋公団は解散し、その業務は(独)日本高速道路保有・債務返済機構、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社および本四連絡高速道株式会社に承継された。各株式会社が高速道路の運営と建設投資を行い、高速道路機構が資産の保有と民営化に伴い承継した債務および民営化後の各高速道路会社の建設投資に係る債務の返済を行う「上下分離方式」を採っている(図1参照)。各高速道路会社は徴収した通行料金から高速道路機構に資産賃借料を支払い、これが高速道路機構の償還財源になる。

留意すべきことは、高速道路の整備路線の選択権は政府に留保され、民営化の本来の狙いが果たされない妥協的な改革となったことである。2006年2月の国土開発幹線自動車道路建設会議は、1987年に順調な経済成長と人口増加を前提として「四全総」に掲げられ、建設省道路審議会において決定された高規格幹線道路網1万4,000kmの整備計画(整備済を含む)を保持するとした。ただし日本道路公団の後継組織である3つの高速道路会社が整備を担当する範囲を縮小した。その分は新直轄方式により国・自治体の負担で一般道路として整備する。民営化の

図1 民営化後の資金面での高速道路事業の概要



出所：高速道路機構ホームページ「財政投融资対象事業に関する政策コスト分析」。

枠組みの外側で採算割れのある路線を国・自治体の税金で原則無料の高速道路としてつくる仕組みがビルト・インされた。

ゼネコン・道路族議員・国土交通省の「鉄のトライアングル」が、順調な経済成長・人口増加を前提につくられた過大な整備計画を保持しようとする意思が貫徹されたのである。「経済財政諮問会議」を重要な政策決定の場とすることにより、「族議員」の弱体化を図ってきた（他面でアメリカの対日要求と財界の要求をストレートに反映させてきた）小泉首相にも弱体化できなかった「道路族議員」の政治力の強さが現れている。ストック効果が低下したにもかかわらず地方圏が産業インフラ投資の継続に固執する背景には、「垂直的国際分業」の下での大量の農産物輸入による農山村の疲弊と大幅な貿易黒字の計上を主因とする円高による工業集積地域の「空洞化」がある。産業インフラ投資の雇用拡大というフロー効果に大きな期待を寄せざるを得なくなっている。それが「族議員」の政治力の強さの基盤になっているのである。

### 3 「公団方式」による本四連絡橋の整備

#### (1) 「本州四国連絡橋公団」の設立と3連絡橋の逐次着工

本四連絡橋事業は、17の長大橋梁群により本州・四国間を神戸・鳴門ルート、児島・坂出ルート、尾道・今治ルートは3ルートで結んだ。その歴史をみると、3ルート同時着工から、着工凍結を経て逐次着工という事業展開になり、着工から概成までに当初計画の2倍以上の約30年の年月を要して、3ルートすべてが供用されることになった（本四高速会社総務部広報課「本州四国連絡橋事業の歴史と変遷」36～37頁）。

地元の強い要望を受けて建設省が1959年から本四連絡橋の調査に乗り出した（以下、表1参照）。1969年5月に閣議決定された新全国総合開発計画（「新全総」）では、遠隔地における大規模工業基地の建設とそれを大都市とリンクする全国交通通信ネットワークの整備を掲げたが、その一環として現在の本四連絡橋3ルートの建設を行うことも明記された。他の多くの大規模プロジェクトと同様に、「公団方式」で建設されることになり、1970年4月に「本州四国連絡橋公団」（本四連絡橋公団）が設立された。

1973年10月、建設・運輸両大臣は工事实施計画を認可、神戸・鳴門ルートと児島・坂出ルートは道路・鉄道併用橋、尾道・今治ルートは道路単独橋として着工する3ルート同時着工が内容であった。本四連絡橋公団は3ルートの着工式を同年11月25日と内定したが、オイルショックに伴う総需要抑制策の一環として着工は凍結された。

1975年8月、経済企画庁長官、国土庁長官及び建設大臣により、本四連絡橋は当面1ルートにつき、その早期完成を図る、そのルートは鉄道併用橋とし、第3次全国総合計画（「三全総」）

表 1 本四連絡橋の沿革

年 月	事 項
1969年(昭和44)5月	新全国総合開発計画(「新全総」)で3ルート決定
1970年(昭和45)7月	本州四国連絡橋公団設立
1973年(昭和48)10月	建設大臣・運輸大臣から工事実施計画許可
1975年(昭和50)8月	経企庁長官・国土庁長官・建設大臣、本四連絡橋に関する政府の方新(当面、(1ルート・鉄道併用橋の整備)を「三全総」で決定することを決める国土庁・運輸省・建設省、大三島橋の着工凍結を解除
1975年(昭和50)12月	大三島橋起工
1976年(昭和51)7月	大鳴門橋起工
1977年(昭和52)1月	因島大橋起工
1977年(昭和52)11月	「三全総」で当面早期完成を図るルートに児島・坂出ルートに決定
1979年(昭和54)5月	大三島橋供用開始
1981年(昭和56)3月	伯方・大島大橋供用開始
1983年(昭和58)3月	「臨調」、本四連絡橋の建設を当面1ルート4橋に限定
1983年(昭和58)12月	因島大橋供用開始
1985年(昭和60)6月	大鳴門橋供用開始
1985年(昭和60)7月	臨時行政改革推進審議会(行革審)、大型プロジェクトについて、国の負担軽減と民間活力を図るため方策の検討を掲げる
1985年(昭和60)8月	関係三省庁、明石海峡大橋は道路単独橋にする方針で合意
1986年(昭和61)4月	明石海峡大橋起工式
1987年(昭和63)6月	「四全総」で3ルートの2000年までの概成を明示、来島大橋、多々羅大橋の1987年、1989年の事業化決定
1988年(昭和63)4月	児島・坂出ルート供用開始(瀬戸中央自動車道全線開通・瀬戸大橋線開業)
1988年(昭和63)5月	来島海峡大橋起工式
1990年(昭和63)2月	多々羅大橋起工式
1991年(平成3)12月	生口橋供用開始
1993年(平成5)7月	新尾道大橋起工式
1998年(平成10)4月	明石海峡大橋供用開始(神戸淡路島鳴門自動車道全線開通)
1999年(平成11)5月	新尾道大橋・多々羅大橋・来島海峡大橋供用開始(西瀬戸自動車道開通)
2003年(平成15)5月	本四債務負担軽減特別措置法公付(有利子負債1兆3400億円を国に承継)
2004年(平成16)6月	道路関係4公団民営化関係4法公布
2005年(平成17)10月	本四連絡高速道路株式会社設立

出所：本四高速会社総務部広報課「本州四国連絡橋事業の歴史と変遷」、本四高速会社ホームページ資料より作成。

で決定する。1977年11月閣議決定において、当面早期完成を図るルートとして、児島・坂出ルートが決定された。臨時行政調査会は1983年3月の最終答申で、本四連絡橋の建設は当面1ルート4橋の建設に限定することとされた。

「マイナス・シーリング」による「増税なき財政再建」という枠組みの中で、1980年代後半になると内需拡大のために民活方式を採用しつつ公共投資の抑制基調を緩和した。臨時行政調査会を引き継いだ臨時行政改革推進審議会（行革審）は1985年7月の答申で、大型プロジェクトについて国の負担を軽減、民間活力を図るための方策を今後十分に検討するとし、その旨が閣議決定された。民間活力を図るための方策を取り入れて、1986年4月に神戸・鳴門ルートの明石海峡大橋、翌5月に生口橋が着工した。

民活方式によるリゾート開発、大都市開発を盛り込み、バブルの引き金になった第4次全国総合開発計画（「四全総」）で、「交流人口の拡大」という新たな政策目標を掲げて、大規模プロジェクトは積極化した。本四連絡橋についても2000年までの3ルートの概成が明示され、残りの来島海峡大橋と多々羅大橋についても、それぞれ1987年と1989年の事業化が決定された。1988年5月に来島海峡大橋、1990年8月に多々羅大橋が着工し、1999年5月に西瀬戸自動車道、2006年4月に瀬戸内しまなみ海道が全線開通した。

## （2） 出資金への依存度が高い本四連絡橋公団の資金調達

本四連絡橋公団の資金調達は、①国の出資金、②財政投融资による国の引受、③地方自治体の出資金、各府県地方自治体のあっせんによる縁故債、④金融機関引受縁故債、⑤民間借入金からなっており、開通すると⑥事業収入が加わる。

神戸・鳴門ルート（神戸淡路鳴門自動車道）が全線開通した（1998年度初）2年後の2000年度の資金調達内訳をみると、表2の通りである。出資金の比率が他の道路関係3公団では5%前後であるのに対して、17.2%と高いのが特徴的である。

「公団方式」の採算性からみると、本四連絡橋は産業インフラ投資のストック効果が著しく低下した時期に完成したという後発路線に共通のマイナス要因の他に、建設コストが著しく高いという連絡橋特有のハンデキャップをもっている。三連絡橋の間では共通プール制をとっているが、西日本高速道路株式会社のように先発路線の黒字で後発路線の赤字を補填するという「内部補助」資金を行うことはできない。適正な通行料金を設定するには、返済されない点で無償の出資金を建設段階だけではなく、運営段階でも投入し続けることが必要であった。

表 2 本四連絡橋公団の資金調達－2000 年度－

	金額（億円）	構成比（％）
合 計	4,638	100.0
外部資金	2,842	61.3
財政投融资	1,466	31.6
資金運用部資金	1,140	24.6
簡保積立金	326	7.0
民間資金	1,376	29.7
縁故債	931	20.1
民間借入金	445	9.6
自己資金等	1,796	38.7
出資金	800	17.2
政府（道路特会）	533	11.5
自治体	267	5.8
その他	996	21.5

出所：「財政金融統計月報」591号（2001年7月）

### （3） 本四連絡橋公団の劣悪な採算性

資金調達において実質的にはコストかからない出資金の比率が高く設定されたにもかかわらず、本四連絡橋公団の経営は劣悪であった。他の道路系公団について、2000年度における業務収入（大半が道路料金収入）の業務外費用（大半が償還金）に対する比率をみると、日本道路公団 258%、首都高速道路公団 235%、阪神高速道路公団 167%に対して、本四連絡橋公団では 64%にすぎなかった。

本四連絡橋公団では、道路料金収入で管理費を捻出することはできず、2000年度に758億円、2001年度に655億円、2002年度に465億円の当期損失金を出した。採算性を確保しようとするれば、出資金の比率を高めるか、債務を圧縮するしかなかった。本四連絡橋債券と長期借入金を合わせた債務残高は、2002年度の3兆802億円から2003年度に2兆380億円に約1兆円圧縮された。それに対応して業務外費用も2002年度の1,087億円から2003年度の604億円に減少し、当期損失の発生を抑止することができた。



## 4 2000年代における連絡橋財政のフレームワーク再編の動き

### (1) 財政投融资改革

第一は2001年度の財政投融资改革である。1990年代初のバブル崩壊後、財政投融资計画額の未消化、公庫・公団等の財投機関の巨額の累積債務、財投機関に対する一般会計からの補助金の急増といった問題が顕在化し、財政投融资の機能不全が明らかになった。1990年代末に橋本内閣は、「日本版ビッグバン」（日本の株式市場の国際的地位の引き上げ、そのための個人貯蓄の預貯金中心から証券投資中心への転換）を掲げ、それを阻害している郵政事業の縮小再編と財政投融资改革を進めた。

旧制度では、原資としての郵便貯金と年金積立金を大蔵省資金運用部へ強制預託させ、大蔵省が一括して公庫・公団等の財投機関へ「資金運用部資金」として運用する強制預託・統合運用を特質としていた。改革の当初の構想は「市場」による公庫・公団等の再編を狙いとして、強制預託を廃止し、郵便貯金・年金積立金は金融市場で自主運用する。公庫・公団等は非政府保証債（財政投融资計画に計上されない）としての「財投機関債」を金融市場で発行して、資金を調達する。社会のニーズに合わない事業を実施し、採算性が劣悪な公庫・公団等は「財投機関債」が市場で消化されないから、縮小・廃止に追い込まれるというシナリオである。

財政投融资改革が当初の構想通りに行われたら、採算性が劣悪な公団の代表格である本四連絡橋公団は縮小・廃止（国管理）に追い込まれたであろう。こうしたドラスティックな改革案は公共事業「族議員」や主務官庁の抵抗により骨抜きとなった。国債の一種としての「財投債」を金融市場で発行し、財務省が「財政融資資金」として統合運用するというパイプが設定され、「財投機関債」のパイプを大幅に上回ったからである（拙稿「財政投融资—縮小する第2の予算—」片桐正俊編『財政学（第2版）』321～327頁を参照のこと）。

財政投融资のドラスティックな改革の挫折により、本四連絡橋公団にとっては厳しいフレームワークの設定を逃れることができた。それだけではなく、その後の財政投融资改革はむしろフォローの風となった。

小泉政権の構造改革においても財政投融资の圧縮は政策課題として引き継がれたが、圧縮の主たる対象になったのは、住宅金融公庫（独立法人化後は「住宅金融支援機構」）、都市基盤整備公団（住宅公団→住宅・都市整備公団の後継組織、独立法人化後は「都市再生機構」）を主たる財投機関とする住宅の分野であり、財政投融资全体に占める比率は2001年度の29.9%から2008年度の6.2%へ急落している（表3参照）。独立法人・住宅金融機構は、住宅債権を証券化、財政投融资外の財投機関債で資金を調達することになった。独立法人・都市再生機構は、原則として分譲住宅の建設については民間に任せることにして退出し、賃貸住宅の建設・管理に特

化することになった。

一方、道路は同じ期間に投融資額は2割強削減されたが、構成比は11.2%から21.4%へ急上昇している。その後、道路の構成比は2011年度の15.1%まで低下したが、2012年には震災対応で財政投融資が再び増加する中で15.9%へ小幅な上昇を示している。民営化されても、高速道路投資の財政投融資依存に変わりはない。道路関係公団の民営化後、財投機関になったのは高速道路機構である。いわゆる「上下分離方式」による民営化により、高速道路機構は旧道路関係公団の承継債務と道路会社の新規投資に係る債務の返済を担当することになった。政府保証債の形をとる財政投融資は承継債務の円滑な償還・利払い等を実施するために行われるとされている。道路関係公団の債務が高速道路機構の債務に振り替わったにすぎない。高速道路機構の資金調達に財政投融資外の財投機関債を中心とするものになれば、変化があったといえるが。

高速道路は建設段階だけではなく、全線開通して管理運営段階に入っても、長期間にわたり外部資金の調達が必要になる。管理機関は超長期間にわたる返済を前提として、通行料金を設定する。通行料金を適正な水準に設定するために、各高速道路会社は償還期間を45年として道路資産賃借料（高速道路機構に承継した債務の償還金）を支払う。道路関係公団、民営化後は高速道路機構が調達する資金の償還年数ははるかに短い。高速道路機構の債務の平均調達年数は2010年度実績で8.0年である。

資金不足を穴埋めするために、高速道路機構は毎年度3兆円前後の外部資金を調達している。その内訳では財政投融資としての政府保証債・政府保証借入金が8割を占め、財政投融資外の財投機関債は2割を占めるにすぎない（表3参照）。

表3 高速道路機構の外部資金調達の資金別内訳

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
政府保証債	2兆4,830億円 (80.3)	2兆3,817億円 (81.3)	1兆8,245億円 (78.9)	2兆556億円 (70.6)
政府保証借入	- (-)	- (-)	- (-)	2,650億円 (9.1)
財投機関債	6,100億円 (19.7)	5,479億円 (18.7)	5,203億円 (22.3)	5,899億円 (20.3)
計	3兆930億円 (100.0)	2兆9,296億円 (100.0)	2兆3,348億円 (100.0)	2兆9,105億円 (100.0)

注：( )内は外部資金調達総額に対する比率(%)。

出所：高速道路機構ホームページ「決算に合わせて開示する高速道路関連情報」

財政投融资の財投機関別内訳をみると、財投改革が適用される直前の2001年度には道路関係四公団で1兆924億円（うち本四連絡橋公団1228億円）支出されていた（表4）。民営化後の2008年度には高速道路機構に2兆3,810億円と改革前の道路関係4公団向けの2倍以上の支出が行われ、その他に道路5社向けで2,571億円（うち本四高速会社はゼロ）が支出された。2010年代に入ると、高速道路機構向けは2011年度の1兆7,200億円に縮小したが、改革前の道路関係四公団向けの1.6倍の規模であり、震災対応で2012年度には増加に転じている。

結局、政府保証という形での財政投融资が高速道路の資金スキームを支えている。小泉「構造改革」の「官から民へ」のスローガンの下で財政投融资は2011年度まで圧縮されたが、高速道路機構の承継債務の返済向けが十分に確保されたことは、本四高速会社等の財務に安定的基盤をもたらした。

表4 財政投融资の推移

億円

		2001年度	2008年度	2011年度	2012年度
使途別内訳 (当初計画 ベース)	総額	325,472(100.0)	138,689(100.0)	149,059(100.0)	176,482(100.0)
	住宅	97,326( 29.9)	8,620( 6.2)	5,776( 3.9)	9,234( 5.2)
	中小企業	52,482( 16.2)	29,342( 21.2)	36,274( 24.3)	43,228( 24.5)
	道路	36,327( 11.2)	29,669( 21.4)	22,480( 15.1)	28,130( 15.9)
道路関係 財投機関 別内訳 (実績)	日本道路公団	20,340( 8.4)	— (—)	— (—)	— (—)
	首都高速道路公団	4,100( 1.7)	— (—)	— (—)	— (—)
	阪神高速道路公団	3,562( 1.5)	— (—)	— (—)	— (—)
	本州四国連絡橋公団	1,228( 0.5)	— (—)	— (—)	— (—)
	(独) 高速道路機構	— (—)	23,810( 17.2)	17,200( 11.5)	22,860( 13.0)
	東日本高速道路(株)	— (—)	644( 0.5)	— (—)	— (—)
	首都高速道路(株)	— (—)	185( 0.1)	— (—)	— (—)
	中日本高速道路(株)	— (—)	1,072( 7.7)	— (—)	— (—)
西日本高速道路(株)	— (—)	594( 0.4)	— (—)	— (—)	
阪神高速道路(株)	— (—)	76( 0.1)	— (—)	— (—)	

注；1）財投機関別内訳の2011年度は実績見込み、2012年度は当初計画。

2）；( )内は一般財政投融资総額からに対する比率（%）。

出所：『財政統計金融月報』666号（2007年10月）、713号（2011年9月号）、財務省資料。

## （2）道路特定財源の見直し

橋本内閣の「財政構造改革」、小泉内閣の「財政健全化政策」により、財政再建が最優先政策となり、公共事業費が抑制されると道路予算は道路特定財源を下回り、道路特定財源の余剰が生じた。経済社会のニーズの変化に対応した予算配分の変更を制約する公共事業関連の特定財源制度と特別会計制度に対する批判が高まり、一般財源化の圧力が強まった。道路特定財源制度を維持しようとするゼネコン、道路族議員、国土交通省のいわゆる「鉄のトライアングル」

は、使途の多様化によって批判をかわそうとした。使途の多様化に先鞭をつけたのは、本四連絡橋公団の債務の肩代わりである。2003年(平成15)5月に本四債務負担軽減特別措置法公布され、有利子負債1兆3,400億円が国に承継された。2003年度公共事業予算では、総額3,500億円について、①本四連絡橋公団の債務処理2,245億円、②地方への税源移譲930億円、③使途の拡大400億円が計上された。肩代わりした本四連絡橋公団の債務の返済は民営化後の2006年度まで4年間にわたって行われ、完了した。前述した通り、2003年度の本四連絡橋公団の債務残高が約1兆円縮小し、その赤字体質が解消されたのはこれらの措置による。

肩代わりした本四連絡橋公団の債務の返済が完了すると、2007年度予算編成では5,000億円弱の余剰の取り扱いが問題になった。2006年11月の経済諮問会議で、前小泉首相が課題にあげながら挫折した揮発油税の一般財源化に積極的姿勢を示したにもかかわらず、参議院選挙をにらんだ道路族議員らの反対により、財務省原案内示前に見送られたからである。政府・与党の合意で、この余剰分は高速道路の通行料金引下げ、高速道路機構の債務削減、まちづくり交付金など道路関係予算に2,878億円が充てられ、残りの1,806億円が一般財源化された。

道路特定財源の見直しは2008年5月に基本方針が閣議決定され、12月の政府・与党合意を踏まえた2009年度予算で一般財源化として実現した。2008年度には一般財源化への見返りに、高速道路機構の債務のうち2.5兆円を国債整理基金に移し、2020年度までの10年間にわたり社会資本特別会計道路勘定から2,500億円ずつ同基金へ繰り入れることにした。高速道路機構の債務を削減することにより、高速道路料金を引き下げた。2009年度には緊急経済対策として、一般会計から5,000億円が拠出され、同様に高速道路機構の債務を削減することによって、料金引き下げを行った(太田和博「道路交通サービス・高速道路インフラ」竹内健蔵ほか編『交通市場と社会資本の経済学』141頁)。

道路特定財源の全体としての一般財源が実現するまでの期間に行われた余剰財源の処理は、民営化後の本四高速会社の採算性の改善に寄与した。本四連絡橋公団の債務の肩代わりと債務削減は、道路関係公団の民営化に反対する道路族等によって進められてものであるが、結果的に民営化に伴い高速道路機構が承継した債務と同機構に支払う本四高速会社の道路資産賃借料を大幅に圧縮した。2008年度と2009年度に行われた高速道路機構の債務削減が3.0兆円であったことと比較すると、本四連絡橋だけで1.3兆円の国への債務承継は大きな効果を発揮したことがわかる。

道路延長当たりの建設費が一般の高速道路と比較して高額な本四連絡橋では、割高な通行料が交通量増加の制約となってきたが、道路特定財源を粥用した高速道路の通行料金引下げはそれを緩和する役割を果たした。

### (3) 道路関係公団の民営化と償還期間の延長

整備計画が完了して運営段階に入っている本四連絡橋にとって重要なのは、道路関係四公団の民営化で、本四連絡橋公団は西日本高速道路株式会社に一体化されることなく、本四高速会社として独立の株式会社になったことである。その上で、2003年12月の道路関係四公団民営化の基本的枠組みに関する政府・自民党の合意に基づいて、高速道路株式会社法の附則第2条で「政府は、本州四国連絡高速道路株式会社について、同社が事業を営む高速道路に係る機構の債務が相当程度減少し、かつ、同社の経営の安定性の確保が確実になった時において、同社と西日本高速道路株式会社との合併に必要な措置を講ずるものとする」と規定している。財界の物流コスト引下げの要求に応えるために、名神高速道路などの優良な高速道路の黒字が不採算路線の債務返済に充当される「内部補助」を抑える一環として、本四連絡橋の別会社化と経営が安定するまでの合併の抑止を盛り込んだのである。

一方、基本的枠組みでは、2002年12月の道路関係四公団の民営化に関する政府・与党合意（本四連絡橋に係る有利子負債のうち約1.3兆円を切り離して国の特定財源により早期に処理するとともに、国および地方による出資の期間を2022年度まで10年間延長する）を踏まえて、「本四道路については、2022年度までの出資により、債務の適切な返済を図るとともに、基本料金の引下げについては、地方の出資（2012年度から2022年度まで）による経営改善効果等の範囲内で行うものとする」とした。

不採算路線における「公団方式」による産業インフラ投資の典型である本四連絡橋について、「内部補助」を阻止して、関係自治体の出資の継続で乗り切ろうとしたのが、道路関係四公団の民営化のスキームである。

民営化に伴い、高速道路機構に承継した債務の償還期間が延長された。償還期日は、一定程度償還が済んだ債務を含めて、一律に民営化から45年後の2050年9月30日に延長された（太田和博、前掲論文、138頁）。償還期間の延長により、本四高速会社が高速道路機構に支払う年間道路資産賃貸料は軽減される。

## 5 本四高速会社の財務と地方財政

### (1) 通行料金割引による交通通行量の増大

西瀬戸自動車道の全橋が完成し、尾道から今治までの全線が開通した2009年度（2009年5月）以降の年間交通量の推移を示すと表5の通りである。全線開通の翌年度（2000年）には年間交通量は激減した。本四連絡橋の整備と観光旅行者数の変動との関連を検討した鈴木茂教授によると、1990年代には一部を除いて多くの観光地域で観光旅行者が減少したが、四国地域で

は1988年の瀬戸大橋の開通によって架橋ブームが招来した。さらに明石大橋（1998年）、しまなみ海道（1999年）によって地域格差があるものの、四国地域の観光産業は1990年代には好景気を維持した。しかしながら、架橋効果は一時的であり、しまなみ海道になるとブームは短期間のうちに終焉した（以上、鈴木茂「観光産業論入門」鈴木茂、奥村久編『「観光立国」と地域観光政策』9頁）。

年間交通量が増加に転じる契機となったのは、2003年7月から適用された新割引料金（基本料金の28%割引）である。2006年の年間交通量の高い伸びは、瀬戸内しまなみ海道の全線開通による。2007年8月から料金割引社会実験が行われたが、30%台の年間交通量の高い伸びをもたらしたのは、2009年3月から適用された休日の普通車以下の料金等が大幅割引（半額、上限1,000円）である。国の特定財源の見直しの一環としての通行料金引下げ策が、本四連絡橋の年間交通量の増大に大きく寄与した。

民主党政権が成立すると、2010年度に政権公約に掲げた高速道路の無料化実験を行った。この実験は路線・区間を限定したものであり、全国37高速道路の計1,652kmの区間で行われた（高速道路機構ホームページ「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報（2010年度）」）。四国では松山自動車道の2区間、高知自動車道の1区間、計92kmが対象とされ、本四連絡橋は対象外であった。2011年度には前年度の2割増しの1,200億円（うち「元気な日本復活特別枠」450億円）が計上されたが、補正予算で震災復興費の財源を捻出するために中止され、2012年度予算案では計上されていない。

本四連絡橋全体の交通量のみでも、2009年度には高い伸び率を示している（表5）。本四間県境断面計では30%の伸びであり、多々羅大橋の伸び率が41%で特に高い。後発路線の優位性が愛媛県に集客力が大きい観光資源が多くあるからであろうか。

## （2）安定化した経営状況

本四高速会社の事業計画は、高速道路事業においては当期純利益を見込んでいない。従って本四高速会社の収支は均衡しており、採算性は適正な通行料金が設定できているかどうかで判断することになる。2009年度には大幅な通行料金引き上げにより、交通量は大幅に増加したにもかかわらず、高速道路事業の料金収入は2008年度の799億円から625億円へ23.4%も減少した（表7参照）。一方、営業費用の2/3以上を占める道路資産賃借料も2009年度の537億円から358億円へ33.3%減少した。

2008年度における道路特定財源の一般財源化への見返りとしての高速道路機構債務（2.5兆円）の国債整理基金への移し替え、2009年度における一般会計からの拠出（5,000億円）による高速道路機構の債務削減が、本四高速会社の経営を安定化させる上で大きく寄与したことが

表5 西瀬戸自動車道各橋の年間交通量

		大三島橋	伯方・大島 大橋	多々羅大橋	来島海峡 大橋
交通量 (台)	1999年度	2,471,117	2,708,034	1,982,905	2,628,996
	2000年度	1,924,176	2,169,441	1,467,785	2,241,587
	2001年度	1,882,614	2,142,967	1,418,980	2,227,799
	2002年度	1,818,313	2,101,276	1,372,687	2,127,636
	2003年度	1,828,377	2,113,458	1,398,078	2,093,735
	2004年度	1,870,204	2,189,979	1,430,993	2,160,380
	2005年度	1,899,552	2,221,818	1,453,191	2,183,255
	2006年度	2,119,486	2,472,982	1,684,734	2,471,140
	2007年度	2,174,836	2,540,934	1,733,447	2,561,134
	2008年度	2,257,649	2,604,695	1,827,240	2,685,585
2009年度	3,040,809	3,428,489	2,568,816	3,736,321	
対前年度 比増減率 (%)	2000年度	△22.1	△19.9	△26.0	△14.7
	2001年度	△2.2	△1.2	△3.3	△0.6
	2002年度	△3.4	△1.9	△3.3	△4.5
	2003年度	0.6	0.6	1.8	△1.6
	2004年度	2.3	3.6	2.4	3.2
	2005年度	1.6	1.5	1.6	1.1
	2006年度	11.6	11.3	15.9	13.2
	2007年度	2.6	2.7	2.9	3.6
	2008年度	3.8	2.5	5.4	4.9
	2009年度	34.7	31.6	40.6	39.1
指数 (1999年度 =100)	1999年度	100.0	100.0	100.0	100.0
	2000年度	77.9	80.1	74.0	85.3
	2001年度	76.2	79.1	71.6	84.7
	2002年度	73.6	77.6	69.2	80.9
	2003年度	74.0	78.0	70.5	79.6
	2004年度	75.7	80.9	72.2	82.2
	2005年度	76.9	82.0	73.3	83.0
	2006年度	85.8	91.3	85.0	94.0
	2007年度	88.0	93.8	87.4	97.4
	2008年度	91.4	96.2	92.1	102.2
2009年度	123.1	126.6	129.5	142.1	

出所：愛媛県「主要施策の説明」2009年度。

表6 本四連絡橋の日平均交通量

台/倍

		日平均交通量			前年度比伸び率	
		2008年度	2009年度	2010年度	2009年度	2010年度
神戸淡路島鳴門 自動車道	明石海峡大橋	25,154	31,708	32,334	1.26	1.02
	大鳴門橋*	19,255	23,337	23,569	1.21	1.01
瀬戸中央自動車道	瀬戸大橋*	14,980	20,528	20,718	1.37	1.01
	新尾道大橋	12,765	15,608	15,752	1.22	1.01
	因島大橋	14,237	17,005	17,154	1.19	1.01
	生口橋	9,813	12,367	12,536	1.26	1.01
西瀬戸自動車道	多々羅大橋*	5,006	7,038	7,037	1.41	1.00
	大三島橋	6,185	8,331	8,362	1.35	1.00
	伯方・大島大橋	7,136	9,393	9,412	1.32	1.00
	来島海峡大橋	7,358	10,236	10,486	1.39	1.02
本四間県境断面計		39,241	50,903	51,324	1.30	1.01

注：1）日平均交通量は各年度（4月～3月）の平均値。

2）本四間県境断面計＝大鳴門橋＋瀬戸大橋＋多々羅大橋の交通量

出所：高速道路機構・IR情報「データライブラリー：交通量」

表7 本四高速会社の損益計算書

億円

		2008年度	2009年度	2010年度
営業収益 (A)	計	799	612	625
	高速道路事業	779	591	610
	うち料金収入	728(736)	535	557
	道路資産完成高	41	53	51
	その他の売上高	9*	1	1
	関連事業	21	21	15
営業費用 (B)	計	784	607	621
	高速道路事業	765	587	606
	うち道路資産賃借料	537	358	366
	道路資産完成原価	41	53	51
	管理費用	186	175	187
(A)－(B)	計	15	4	4
	高速道路事業	13	3	3
	関連事業	1	1	1
特別利益 特別損失	経常利益	17	5	6
		1	3	0.1
		—	—	2
	当期純利益	10	3	0.5

注：2008年度の「その他の売上高」には、料金割引実験に伴う国からの負担金収入7億円を含んでいる。「料金収入」上段の（ ）書きは当該負担金収入を含めた額である。

出所：『高速道路と自動車』第53巻第8号（2010年8月）、第54巻第8号（2011年8月）。



示されている。

### (3) 出資を続ける地方財政

自治体の本四連絡橋に係る財政負担は出資金の形をとってきた。調査段階の1970～1972年度の3年間は、出資金について国1対地方1、融資について財政投融资による引受1対地方自治体のあっせんによる縁故債1とした。出資を求められる地方自治体は、大阪府、大阪市、兵庫県、神戸市、岡山県、広島県、香川県、徳島県、愛媛県、高知県の8府県2政令指定都市であった。出資・借入金の各府県・政令都市の分担は均分とされた。

建設段階に入った1973年度以降は、出資金・借入金の分担割合が国2対地方自治体1に変更されるとともに、地方自治体間の分担はルート別に設定されることになった。神戸・鳴門ルートでは兵庫県・神戸市・大阪府・大阪市・徳島県、高知県の4府県2政令都市、児島・坂出ルートでは岡山県・香川県・高知県の3県、尾道・今治ルートでは広島県、愛媛県の2県が出資自治体となった。尾道・今治ルートの分担割合は広島県1/2、愛媛県1/2である。尾道・今治ルートはわずか2県の分担であり、2県の負担割合は財政規模とは関係なく均等とされたので、愛媛県が負担する出資金は財政規模との対比では比較的重いものとなった。

臨時行政改革審議会の国の負担軽減と民間活力活用の意見書を受けて、1986年度から借入金の分担を国1対地方自治体1に変更するとともに、引き上げられた地方自治体のあっせん融資について1/4を低利の縁故債に依存することとした。

地方圏で実施する「公団方式」による産業インフラ投資で、高い分担割合で地方自治体が出資を求められる例は他の主要プロジェクトではみられない。首都高速道路整備公団では、国と自治体の出資割合は1対1であるが、地元自治体の東京都の財政規模は突出して大きい。本四連絡橋公団は、本四連絡橋の建設が地元の長年にわたる要望に基づいて計画された地域性の強い事業であることが理由としてあげた（『本州四国連絡橋公団30年史』299頁）。

民営化後も地方自治体は多額の出資が求められた。道路関係公団の民営化は第1の段階にととまっており、株式の売却により第2段階へ移行する展望はない。適正な料金を前提とすると、本四連絡橋の財政は本四高速会社に対する財政投融资と国・地方自治体の増資なくては維持できない。愛媛県の場合、公団民営化の直前の2004年度に31億1,450万円、2005年度に26億4,800万円の出資を行い、民営化段階の出資金総額435億9,600万円に達していた。

2005年10月、道路四公団民営化により本四高速会社が設立されると、本四連絡橋公団への出資金は一部が同社の資本金として出資され、残額は高速道路機構へとして引き継がれた。愛媛県についてみると、出資金総額435億9,600万円のうち、本四高速会社出資金とされたのは2億9,656万円（296,557株）であり、残りの432億9,944万円は高速道路機構への出資とされ

た（表 8 参照）。

2009 年度に愛媛県は 53 億 9,700 万円の出資を行っている。一般会計歳出が 2006 年度以降約 6,000 億円で横ばいになっていることを考慮すると、出資金の負担は愛媛県財政にとって軽くはない。2011 年度一般会計予算では、高速道路機構出資金向けの地方債 52 億 9,700 万円が計上されている。最大の道路整備事業向けの地方債（188 億 2,000 万円）の 1/3 強の規模である。2010 年度の出資 800 億円の内訳は、国 533 億円（2/3）、地方 267 億円（1/3）である。地方の出資額の 10 府県市の分担では、愛媛県と広島県は各 53 億円（分担割合 20%）で最大であり、兵庫県 38 億円（14%）、岡山県と香川県各 27 億円（10%）の順となっている（国土交通省「本四高速の料金等について」第 6 回本四高速の料金等に関する調整会議参考資料、2012 年 2 月 2 日）。高速道路機構に対する出資に対応して、愛媛県では後年度負担としての地方債が累増してゆく。こうした財政運営が県民に対して説得力をもつには、本四連絡橋のストック効果が発揮することが必要である。過大な予測に基づく大規模プロジェクトと地方財政の重い負担の問題が、愛媛県においても本四連絡橋をめぐる現れている。

表 8 本四高速会社と高速道路機構に対する愛媛県の出資額

	高速道路機構 設立時	2006 年度末	2008 年度末	2009 年度末
出資金総額	435 億 9,956 万円	488 億 9,300 万円	594 億 8,700 万円	647 億 8,400 万円
本四高速会社	2 億 9,656 万円 (296,557 株)	2 億 9,656 万円 (296,557 株)	2 億 9,656 万円 (296,557 株)	2 億 9,656 万円 (296,557 株)
高速道路機構	432 億 9,944 万円	485 億 9,644 万円	591 億 9,044 万円	644 億 8,744 万円

出所：愛媛県「主要施策の説明」各年度版。

2002 年 12 月の道路関係四公団民営化の基本的枠組みに関する政府・自民党の合意「本四道路については、2022 年度までの出資により、債務の適切な返済を図るとともに、基本料金の引下げについては、地方の出資（2012 年度から 2022 年度まで）による経営改善効果等の範囲内で行うものとする」による地方出資の 10 年延長を前に、関係自治体は額が大きいとして今後の出資を拒むとともに、全国の高速道路の料金水準に引き下げを求めた。小泉政権下の「三位一体の改革」により、地方への税源移譲額を上回る規模で国庫支出金が縮減されるとともに、地方交付税が大幅に削減され、関係自治体は道路公団民営化の時期よりも一段と深刻な財源不足に見舞われているからである。2007 年 9 月の「本四高速の基本料金の設定の考え方」で、全国（普通区間）との対比で陸上部は 1.21 倍、一般海峡部は 10.3 倍、明石大橋海峡は 16.4 倍と

設定されていた（同資料）。

2012年2月2日に開催された第6回本四高速の料金等に関する調整会議で、国土交通省は今後の本四高速料金の基本方針（案）を提示した。その主な内容は、①将来の本四高速の料金は、全国共通の料金とすることを基本とする、②全国共通料金は2016年度より導入することを目指し、2012年度末を目途にとりまとめるよう検討を進める、③当面2年間は現行の新特別料金および料金割引と出資を継続することを基本とするというものである（同会議議事概要による）。関係自治体（地方出資団体）からは、①償還期間の延長など具体的実施方針を明確にすべきである、②当面の出資金について、期間を2年に限定するとともに、減額を図ってほしい、③追加出資の位置付けについて、建設に対する負担とするなど、検討してほしいなどの意見が出された。

2月17日開催の第7回調整会議では、全国共通の料金水準の導入で合意した。自治体は料金引下げを前提の今後2年間は出資を続けるが、出資額では折り合いがつかず、今後検討することになった。同日、国土交通省はこの合意内容を発表するとともに、関係自治体からの出資を受けられなくなる3年後からまず、高速道路機構が管理する本四連絡橋の債務を他の高速道路会社の債務と一体管理し、その後、西日本高速道路会社合併などで料金引下げに対応できるような体制を目指す方針を明らかにした（「朝日新聞」2012年2月18日付）。債務の返済期間を45年から50年に延長することも検討している。

不採算路線における「公団方式」による産業インフラ投資の典型である本四連絡橋について、「内部補助」を阻止して、関係自治体の出資の継続で乗り切ろうとした民営化線のスキームが、地方財政における深刻な財源不足の下で破綻したといえる。西日本高速道路株式会社との合併は、経営が安定した段階で行われるのではなく、「内部補助」を導入することを狙いとしているからである。

## むすび

### （1） 本四連絡橋整備が残した財政面での「負の遺産」

「新全総」に掲げられた全国交通通信ネットワークの整備としての本四連絡橋の整備は、第一次石油危機の勃発により一時的に凍結された。高度成長が終息し、安定成長期に移行した1975年度以降、「新全総」の3ルート同時着工ではなく、3橋が逐次着工する方式で本四連絡橋は整備された。2006年4月に瀬戸内しまなみ海道が全線開通し、着工から約30年費やして3橋がすべて完工した。

「新全総」に盛り込まれた他の大型インフラ投資と同様に、構想から着工までに長期間かか

る間に、とりまく経済社会環境は激変した。前提としていた高度成長は「新全総」策定から数年後に終息した。本四連絡橋との関連では、「新全総」に掲げられた西瀬戸内の「遠隔大規模工業基地」構想が、成長率の鈍化と産業構造における臨海型重化学工業の衰退によって挫折したことが大きく影響した。大規模コンビナートの誘致どころか、既存の立地企業が生産縮小に追い込まれた。

当初計画を策定した際に想定したものと社会経済情勢が激変しても、事業はいつかは着工し、完成まで続けられる。「公団方式」による産業インフラ投資では、当初見込みを大幅に上回った事業規模に対応した膨大な債務を償還する義務と利用が減少しないような適正な料金設定との間に矛盾が生じる。本四連絡橋の場合には、建設コストがきわめて高いことと「内部補助」を使えないという難点が加わる。その結果、本四連絡橋公団は2002年度まで赤字体質を逃れられなかった。

矛盾を解決するには、出資金の増額または補助による債務の圧縮にという形での租税の投入が不可避となり、国民負担に帰着する。本四連絡橋の特徴は、第一に道路特定財源の見直しを回避するための使途の多様化を主な受け皿となったことである。第二に地方圏の「公団方式」による大型産業インフラとしては、高い比率での出資とその永続的な増額という形で、比較的重い財政負担が自治体に課せられたことである。「三位一体の改革」で国庫支出金や地方交付税といった国からの財政移転が大幅に引き下げられた2000年代半ば以降、自治体は行財政のスリム化に取り組みざるをえなくなっているから、毎年度のように出資金を増額してゆくことは財政規模が小さい四国の県にとっては特に重い負担になっている。一般財源ではなく、地方債で出資の財源を調達しているから痛みは和らげられているが、出資に伴う後年度負担は増加しつつある。

## (2) 民主党政権の財政再建最優先政策

「生活重視」を掲げて衆議院選挙で大勝して生まれた民主党政権は、2010年度予算で「コンクリートから人へ」を掲げて子ども手当や農家への戸別保障を導入した。ただし公共事業関係費は「一括交付金」化した分を合わせると5.1%削減したにすぎなかった。2010年6月には「新成長戦略」を策定し、「第三の道」による日本経済の建て直しを打ち出した（拙稿「〈新成長戦略〉の構想と現実」『自治総研』2010年10月号を参照のこと）。

「第一の道」は公共事業中心の経済政策であり、1990年代以降は従来型のインフラへの投資効率が低下してもなお、既得権擁護のためのばら撒きが続けられた。「第二の道」では行き過ぎた市場原理主義に基づき、供給サイドに偏った生産性重視の経済政策が推進された。企業の視点ではリストラの断行による業績回復が妥当な場合もあるが、国全体としてみれば多くの人が

失業する中で国民生活は更に厳しくなり、デフレ経済に陥った。「第三の道」では、持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭して貯蓄から消費への転換を促し、「内需創造型成長」の礎となるとする。

「新成長戦略」で「第三の道」を打ち出したものの、二つの大きな制約要因があった。第一は「新成長戦略」の直後に閣議決定された「財政運営戦略」による財務省主導の財政再建最優先路線である。「財政運営戦略」では基礎的財政収支（公債収入を除く歳入マイナス国債費を除く歳出、均衡するとGDP比の公債残高の上昇に歯止めがかかる）を遅くとも2015年度までに2010年度比で半減、2020年度までに黒字化するという財政再建目標を設定した。併せて2011～2013年度の基礎的財政収支対象経費（国の一般会計歳出から国債費を控除した額）は対前年度当初予算を上回らないという「中期財政フレーム」を打ち出し、2011年度予算からはその枠内での予算編成となった。社会保障関係費は自然増を埋め合わせるための政策減が基調となり、「コンクリートから人へ」のスローガンは色あせた。より重要なのは消費税増税への積極的な取り組みである。財務省官僚の下で「学習」したのか、菅前首相は鳩山内閣で財務相を務めていた頃から、「ギリシャ危機」の引き合いに出して消費税増税へ前向けの発言をしてきた。菅内閣が成立すると「財政運営戦略」を閣議決定し、2010年7月の参議院選挙を前に消費税率の10%引き上げを提起した。社会保障充実のプランを伴わない消費税の大幅増税に国民は反発し、民主党は参議院選挙で大敗、衆議院と参議院のねじれ状態を招いた。

菅内閣は、社会保障の安定財源の確保を「目眩まし」にした消費税増税に土俵を設定し直した。「社会保障・税の一体改革」を進め、2011年6月に「成案」を閣議報告、了承された。消費税増税による増収の多くを基礎的財政収支の赤字削減に充当するという枠内で社会保障改革のプランづくりが進められた。特に2011年3月11日に東日本大震災に見舞われて以降は、復興事業等に膨大な予算が必要となるため、社会保障の充実（政策増）の財源の多くを福祉水準の切り下げ（政策減）によって賄うスクラップ・アンド・ビルドの考え方が強まった。その結果、「成案」では消費税率5%のうち、社会保障の充実に充当されるのはわずか1%分であり、3%分は基礎的財政収支の赤字削減に充当される（拙稿「国民の〈将来不安〉の払拭と内需創造型経済への転換を阻む〈社会保障・税一体改革〉」参照のこと）。社会保障4経費（年金、医療、介護、子育て）の国庫負担を所得税・法人税を含む一般財源から逆進的な消費税に置き換える消費税・「社会保障目的税化」が目論まれていることによる。

首相の座に着くと、財務相時代に財務官僚から菅前首相以上に熱心に「学習」したせい、野田首相は消費税増税に邁進した。党内の消極論を押し切って、2012年1月6日に「社会保障と税の一体改革素案」を正式に決定し、野党に協議を呼びかけた。消費税率を2014年4月に8%、

2015年10月に10%へ引き上げる。一方、社会保障改革については、「成案」決定以降も当面の対策が理論されただけであり、年金や高齢者医療について抜本的改革プランが何ら提示されていない。自公政権の小渕・小泉内閣で進められてきた金持ち優遇の税制改正に消費税の増税が加わる。逆進的な消費税の増税への批判を和らげるために所得税最高税率の引き上げが盛り込まれた。最高税率は現行の40%から45%（1984年には75%）への小幅な引き上げであり、金持ち優遇の証券等譲渡所得の10%分離課税については、総合累進課税に組み入れることではなく、税率の本則20%への引き上げが行われるにすぎない。

### （3） 「輸出・投資主導型」成長戦略への回帰と大型プロジェクトの再開

第二の制約要因は、民間大企業出身者あるいは「連合」主流を支持基盤とする議員が民主党の経済政策を形成する上でリーダーシップをとっており、「輸出・投資主導型」成長を指向していることである。新成長戦略の策定の間となったマニフェスト企画委員会の下に設置された「成長・地域戦略研究会」は、5府県と3経済団体に偏ったヒアリングを行った上で、2010年5月に「成長・地域戦略」を提出した。特徴は人口減少と少子化に伴う国内需要の縮小を前提として、東アジアを中心とする海外市場での外貨獲得（外需の獲得）を成長戦略の柱に据えていることである。そのための政策としては、①農林漁業の輸出産業化、②水・環境・原発・鉄道などのインフラ輸出、③経済連携協定（EPA）など国際連携、④輸出促進のための基盤整備（拠点空港とハブ空港の戦略的整備）への取り組みが掲げられている。

自公政権の「第二の道」への回帰となる「成長・地域戦略」は、「内需主導型経済」（「第三の道」）を柱とする「新成長戦略」では後景に退いた。東日本大震災に見舞われると、新成長戦略の見直しが行われた。「日本再生」がスローガンとなり、①新たなフロンティア及び新成長戦略、②教育（スポーツを含む）・雇用などの人材育成、③地域活性化（新たな沖縄振興政策を含む）、④安心・安心社会の実現の4分野が設定された。「成長・地域戦略研究会」の成長戦略は、3月11日の原発事故の原因が十分に明らかにされない局面でのベトナムへの原発輸出契約の締結として具体化した。「輸出・投資主導型」成長戦略への政策転換は、2012年度予算で特別枠が「日本再生重点化措置」（1兆円強）とされ、①の成長基盤整備のため、成長インフラ、海外展開支援関連事業が重視された点に端的に現れた（2012年度予算案については、拙稿「〈生活重視型〉予算の放棄、〈人からコンクリートへ〉政策転換」を参照のこと）。

①の成長基盤の整備では、幹線道路ネットワークの整備が1,440億円と突出した規模になっている2012年度予算案で公共事業関係費は4兆9,743億円計上され、前年度当初比で8.1%の減となったが、拡大した「一括交付金」（地域自主戦略交付金、沖縄振興一括交付金）を合わせるとほぼ横ばいとなっている。これに東日本大震災特会計上分を合わせると11.8%増となる。

「事業仕分け」方式の限界から既存の事業がスクラップされずに震災復興事業費がビルドされており、「人からコンクリート」への政策転換が示されている。政策転換は大規模プロジェクト予算の凍結解除にも現れている。東京外郭環状道路練馬・世田谷間 1,237 億円、八ツ場ダム 56 億円（生活再建対策事業 49 億円、本体工事準備 7 億円）、整備新幹線の未着工の 3 区間（北海道、北陸、九州の各新幹線）の着工認可が予算化されている。

一方、「人」に関する予算では、参議院多数会派の野党の要求を容れて、「子ども手当」を「子どものための手当」に改称するとともに、給付額を切り下げた。一方、個人住民税の年少控除（15 歳までの子どもが対象）の廃止は、2012 年 6 月分から実施される。その結果、多くの子育て世帯では自公政権時代と比較するとネットで負担増になる。「控除から手当へ」は、民主党の「人」に係る政策の柱であるが、子育て支援に逆行したものに变质している。

#### （４） 産業インフラのストックの保持・活用と「内需創造型」経済

民主党政権は、菅内閣、野田内閣と首相を交代するたびに、小泉「構造改革」が目指した「輸出・投資主導型」成長戦略に回帰している。予算政策が「人からコンクリートへ」転換すると同時に、復興増税（法人は実質的に負担しない）と「社会保障と税の一体改革政府素案」による消費税増税が税負担を高所得者・大企業から中低所得者へシフトさせ、「第三の道」と正反対の道を歩んでいる。「輸出・投資主導型」成長戦略は、個人間・地域間の拡大を伴いながら内需を縮小させ、持続的な貿易黒字によって円高を繰り返させることを通じて、より激しい日本企業の国際競争力の低下と日本経済の衰退を結果するという悪循環をもたらしている。負担の大幅なシフトを狙いとする財政再建最優先政策が、デフレを深化させ、財政再建をますます遅らせるという最悪のシナリオである。

「社会保障と税の一体改革政府素案」の決定に際して、民主党首脳は「ギリシャ危機」を引き合いに出し、早急に財政再建をしないと国家的危機に陥ると発言している。日本は過剰貯蓄の国であり、日本国債を購入するだけでは消化しきれず、アメリカ連邦債の購入など海外へ投資している。国債の消化を海外に依存してきたギリシャとは決定的な差異があるのである。財務省は当面は資金過剰（貯蓄過剰）であるとしても、数年後には高齢化に伴う個人貯蓄率の低下と景気回復による法人企業部門の資金不足化により、国債が消化難に陥るとしている。部門別資金・過不足をみると、政府部門の大幅な資金不足に対応する資金過剰は家計部門だけではなく、法人企業部門でも生じている。雇用・賃金の抑制で膨大な内部留保を計上しながら、それが同時に内需を抑制して国内の投資機会を縮小しているために、投資が増えないからである。法人企業部門は小泉内閣下の景気上昇期にも膨大な資金過剰を示しており、一過性のものではない。従って優先すべきなのは財政再建ではなく、「生活再建」と劣化した福祉・医療・教育な

ど公共サービスの再生である。

「生活重視型」・「内需創造型」の政策では、①正規雇用者と非正規雇用者の労働条件の均一化と労働時間の短縮、②生活保障機能を弱体化させた福祉システムの再生、③主要国で最も低い教育への公費支出の引き上げ、④垂直的所得再分配機能を強化するための直接税改革（分離課税の廃止による所得税の「包括的所得税」化と最高税率引き上げ）、⑤「脱原発」と再生可能エネルギーの技術開発、環境税の導入等環境政策の強化が重要な政策となる。

「生活重視型」の公共投資政策では、高い経済成長と人口増を前提として策定された産業インフラの整備計画をいったん凍結し、縮小したプランに再構成すべきである。新規投資よりも災害に備えた更新投資に重点を移すことが求められている。2012年度政府予算案において、地域活性化のための幹線道路ネットワーク整備に前年度当初比で406億円、9%増の4,899億円（うち重点化措置1,440億円）が計上されている。大都市圏環状道路や主要都市間等を連絡する高規格幹線道路等のうち未整備路線の整備を促進するとしており、既定の整備計画の完遂に政策の重点が置かれている。首都高速道路株式会社は、直下型地震に備えて1兆円規模の大規模改修に乗り出す方針を固めたと伝えられている（「朝日新聞」2012年1月5日付）。繰り延べられてきた膨大な更新投資を優先するならば、新規投資の余地は狭いものとなる。過大な既存の整備計画の縮小は不可欠である。

産業インフラへの新規投資を削減するとすれば、既存ストックの有効活用が課題となる。円高の進行により、大企業の誘致というストック効果は期待できない。「輸出・投資主導型」成長では、その所得効果は本社、研究所、マザー工場が立地する大都市圏、特に「東京圏」とその近接地域に集中してしまう。「内需主導型」経済の効果は全国に及び、地域格差を縮小する。「内需創造型経済」への転換の下では、物・人の流れは垂直型国土構造の下での大都市圏・隣接地域との縦の動きだけではなく、地方都市圏内の横の動きも拡大する。垂直型国土構造の下で、地方圏内での人の交流、物流という「水平的」な要素を拡大してゆく。それによって産業インフラ投資の新たなストック効果が生み出される

#### 【参考文献】

アルマンド・モンタナーリ、坂本忠次、鈴木茂、鈴木了一編『大型プロジェクトの評価と課題－世界の長大橋に学ぶ経済効果と環境問題』晃洋書房、1997年。

片桐正俊編『財政学（第2版）－転換期の日本財政－』東洋経済新聞社、2007年。

神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年。

鈴木茂、奥村久編『「観光立国」と地域観光政策』晃洋書房、2007年。



- 竹内健蔵、根本敏則、山内弘隆編『交通市場と社会資本の経済学』有斐閣、2010年。
- 中村剛治郎『地域経済学』有斐閣、2004年。
- 林健久『福祉国家の財政学』有斐閣、1992年。
- 本州四国連絡高速道路（株）総務部広報課「本州四国連絡橋事業の歴史と変遷」『高速道路と自動車』第53巻第11号、2010年11月、36～38頁。
- 町田俊彦「〈新成長戦略〉の構想と現実」『自治総研』2010年10月号、55－76頁。
- 町田俊彦「国民の〈将来不安〉の払拭と内需創造型経済への転換を阻む〈社会保障・税一体改革〉」『自治総研』2011年9月号、22－51頁。
- 町田俊彦「〈生活重視型〉予算の放棄、〈人からコンクリートへ〉政策転換」『生活経済政策』182号（2012年2月号）。
- 町田俊彦『歳入からみる自治体の姿—自治体財政・収入の仕組みと課題—』イマジン出版、2012年。