

公共事業の波及効果と地方財政^①

—山口県について

藤 井 大司郎

はじめに

公共事業の波及効果をめぐる議論が昨今の不況の中で盛んとなっている。それが経済学者達だけの抽象レベルの議論ではなく、国の財政、産業界、地域経済などあらゆる経済の「現場」から湧き上がってきていることは、それだけ現在の不況が深刻な段階に達しており、そしてこれを切り抜けるには何よりも財政々策の効果にこれ迄にない大きな期待が寄せられていることを物語るものであろう。

本稿は、山口県という地域経済の立場に立って、県の行なう公共事業の波及効果について論じようとするものであるが、波及効果の数量的測定とは別に、主として財政分析の観点から公共事業の在り方、問題点の考察を進めてゆく。

一般に、地方財政の観点からする景気政策、フィスカル・ポリシーには、原理的にその政策有効性、政策自由度が小さくならざるを得ない理由がある。財政学のテキストによると、中央政府の存在を前提とする地方分権制度の下

① 本稿の執筆は、52年秋に公共事業の波及効果について山口県より委託を受けた調査がそのきっかけとなったものである。53年2月に中間報告を提出したが、本稿は、その中の筆者が担当した部分「公共事業の波及効果に関する財政的側面」を一部補筆、省略したものである。なお、調査に当っては、県企画部、企画課・統計課、並びに土木建築部、監理課の方々に労を惜しまぬ御協力をたまわった。この紙面を借りて御礼申し上げる。

では、フィスカル・ポリシーは中央政府が担うべき役割であって、地方政府はもっぱら地域的な公共財を供給するのが主たる機能でなければならない、と述べられている^②。その理由として考えられることは、

- (1) 地域経済は高度の「開放経済」である
- (2) 一国経済においては、今日高度の地域分業が成り立っている
- (3) 金融政策手段は主として中央政府が握っている

ことである。つまり、地方自治体の財政支出の効果は、高度の開放的市場、分業化状態の下では、消費支出や民間投資支出と同様、地域外への漏出、他地域からの漏入を通じて、一般に小さくかつ不確定なものとなり易い。また、金融的環境を自地域にとって都合の良いものとなし、フィスカル・ポリシーの効果を援護するようなことも出来ない。そしてまた、中央政府や他の地域経済の行動や状態はその自治体にとって不確実性をもった与件要因である。このような状況下で一自治体が自らの判断だけで財政支出規模を決定することは、経済全体にとっても、その自治体にとっても危険であり、整合的な政策意志決定を欠くことになる。そこで、地方自治体としても、財政支出特に公共事業の量の決定、割当ては中央政府にリーダーシップをまかせ、自らはもっぱら支出目的、種類の配分選択に関心を注ぐことの方が得るところは大きいということになるだろう。少なくとも景気政策に関する限り、中央政府のリードを許す形の現行地方財政には諾うべき点はあると思う。

こうした原理的な面とは別に、わが国の地方財政制度は、景気政策の面に止どまらず、あらゆる政策の面において国からの強い統制が働くシステムとなっていることは、改めて言う迄もない。地方自治体はこのために必要以上にその政策自由度を制限されていると言えよう。この結果、地方財政によるフィスカル・ポリシーはしばしばその機動的発動を妨げられがちとなる。

いずれにせよ、県単位の公共事業による県経済への波及効果には限定された政策効果しか期待しえないと思われる。従って、政策上強調すべきことは、

^② たとえば、Oates, W. E., 'Fiscal Federalism', Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972 を参照。

地方財政における景気政策は、たとえそれが自地域経済の景気浮揚だけを目指すものであるとしても、そのための手段は、時には迂遠な、時には広域的なレベルから用いられるべきことがあるということである。

ところで、以上の点とは別に、公共事業に関する政策的意志決定は、同時に多様な目的、制約に従うべきだということを指摘しておかなければならない。すなわち、公共事業は長期的には地域住民にとって社会資本ストックを生み出すものであるから、景気政策面からばかり選択される訳にはゆかない。また、公共事業の経費については、財政規律とのかかわり合いにも考慮を払わなければ、空しい机上の論に終わることになる。

これらの諸点を踏まえながら、以下の章において公共事業の波及効果の財政的側面を考えてゆこう。一章では、まず山口県経済の特徴と現在の不況の要因を概観し、県経済の置かれている状況を明らかにする。二章では、県財政の状況を「地方財政危機」の問題の中でとらえ、政策環境を見つめ直すと共に、住民ニーズの観点から公共事業を考えてみる。最後の章では、先立つ章の議論を踏まえて、公共事業が選択されるための判断基準をいくつかの面から整理して述べよう。

第一章 山口県経済の状況と景気政策

県及び経済企画庁の50年度県民所得統計によると、山口県の経済成長率（県内総生産の対前年度伸び率）は名目で3.0%、実質では-3.6%であった。50年度の国内総生産の伸び率が実質で1.9%と49年度のマイナス成長（-4.7%）から回復したというのに、山口県では49、50年度と二年度続いてのマイナス成長である。しかも、全都道府県中最低成長県となってしまった。（最近出された県の51年度の早期推計では、ようやく2.8%とプラスに転じたが、未だに「水面下の回復」に過ぎない。）45～50年度を通じてみても、本県は神奈川、京都に次いで成長率ワースト・スリーに数えられる。また、40年

代半ば以降、低成長は主として工業県に多いが、重化学工業を多く抱える山口県はそうした低成長県の典型となってしまった感がある。

山口県の状況を県民所得統計に基いてもう少し詳しく調べてみよう。

まず、支出の側面から県の経済を見てゆこう。50年度において県の最終需要構成は実質で次の様になっている。

〈1-1表〉

個人消費支出	53.1(%)
財政経常支出	9.5
民間固定資本形式	29.5
財政固定資本形式	10.7
在庫品増加	4.3
移出	134.5
移入(控除)	139.5
不突合	- 2.1
県内総支出	100.0

第一に、容易に気付かれることは、国民経済とは違って県経済は高度の開放経済であるため、移出、移入が県内総支出を上回る大きさ(134.5%、139.5%)にも達していることである。このことは、県経済が県外からの需要の変化に大きな影響を受けることを示している。例えば、移出が1%減るか、または移入が1%ふえれば、他の需要に変化がないとしても、県内総生産はそれだけで1.3~1.4%も減ってしまうことになる。移出の1%というと、50年度で言えば、県の普通建設事業当初予算額の約半分に相当する。また、50年度については移入は移出を上回っており、国民経済で言えば経常収支赤字の状態であり、その移入超過分も県内総支出の5%に達している。つまり、これだけで5%経済成長率を低めている訳である。

第二に、民間固定資本形成のウエイトが比較的高いことがあげられる。GNPにおける民間固定資本形成のウエイトに40年代後半には接近しつつあるものの、なお本県の方が高い。

第三に、在庫の増加——その大部分は民間の在庫増——も50年度においては全国と比較して高いようである。

40年代を前半(41~45年度)、後半(46~50年度)に分けて県内総支出の各構成需要の平均成長率を示したのが次表である。

〈1-2表〉

(年度) (需要)	41~45年度		46~50年度	
	名目	実質	名目	実質
個人消費支出	14.2	7.7	17.2	5.0
財政経常支出	13.1	5.2	22.2	6.5
民間固定資本形成	18.6	15.8	12.2	3.5
(住宅)	(17.3)	(9.6)	(18.1)	(9.9)
(企業設備)	(18.9)	(17.1)	(9.4)	(1.8)
財政固定資本形成	15.1	10.4	19.3	9.2
在庫品増加	53.5	47.9	9.0	-1.0
移出	14.8	13.3	15.3	6.0
移入(控除)	14.6	12.6	17.6	7.9
県内総支出	15.3	10.8	14.0	3.0

名目で見れば40年代前半、後半はほぼ同じ平均成長率であるが(15.3%、14.0%)、実質では大幅な差がある(10.8%、3.0%)。このことは40年代後半の著しい物価騰貴を物語っている。石油ショックは山口県経済にも大きな打撃を与え、40年代前半が安定的高成長であったのに対し、変動の激しい低成長経済として40年代後半を特徴づけている。

40年代前半の高成長を支えたものは、民間固定資本形成(実質15.8%)、在庫投資及び移入を上回る移出の伸びであった。このため、それぞれのウェイトは実質で40年度の25.1%、1.2%、5.3%(移出-移入)から45年度には28.9%、5.2%、6.1%と増加している。民間固定資本形成の中でもとりわけ企業設備投資の伸びは著しい(17.1%)。この間、財政部門^③は中立的もしくは

③ 財政部門は国出先機関、県、市町村から構成されている。

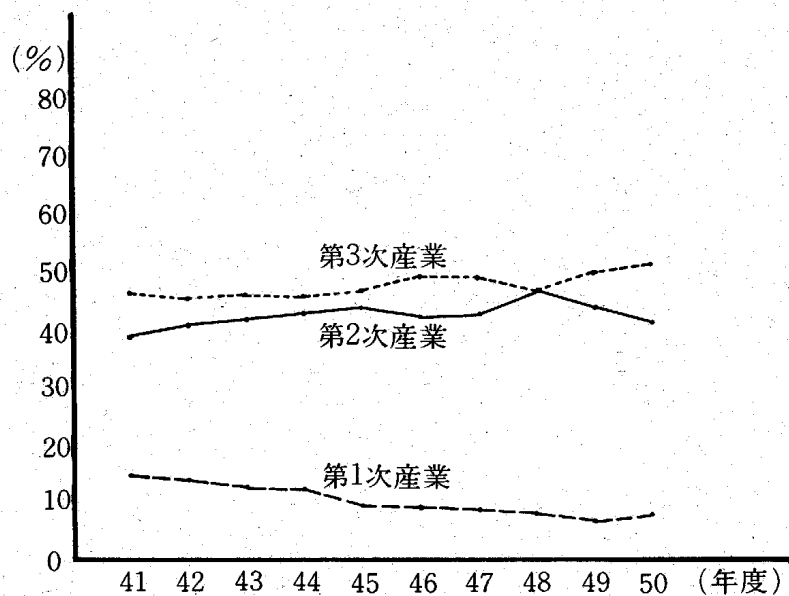
は抑制的である。つまり、40年代前半の経済は民間部門の自生的成長に支えられて成長を遂げ、財政の出る幕は余りなかった、と言ってよいであろう。

40年代後半になると状況は一変する。低成長の主因は企業設備投資、在庫投資、県外余剰（移出一移入）の著しい停滞、減退に求めることができる。要するに、40代前半の高成長の全くの裏返しが後半の低成長なのである。中でも県外余剰は構造的な低落傾向を示し、40年代前半の拡張的「黒字」基調は、40年代後半に入ると共に移出移入のほぼ「均衡」(46～48年度)を経て、大幅「赤字」(49, 50年度)に転換していることに注目すべきである。国内経済、県経済のインフレと不況とによって移出、移入ともその実質額の成長率を低めているが、移入を上回る移出の不振がこの様な状況を生み出すに到っている。山口県の移出の8割程度を製造業が占めており、かつ移入の側は5割くらいだと言われているから、もし製造業が不振となれば、移出は弾力的に低下するのに対し、より小さいウエイトしか占めていない移入の側は相対的に非弾力的な低下を示す。その結果、県外余剰が「赤字」になり易い、というメカニズムが潜在している訳である。移出、移入の産業構成のアンバランスがこの様にある限り、県内総生産は、大きなウエイトを占める移出、移入のこうしたメカニズムを通じて、製造業の好不況にリンクしていると言える。まして、後に見る様に、山口県の様に製造業ウエイトの高い産業構造の県ではなお更であろう。この間、比較的堅調なのは個人消費支出、住宅投資、それに財政部門である。住宅投資は民間投資の中であって、40年代全体を通じて安定的で比較的高い成長率（実質10%弱）を保持している。民間固定資形成が、企業設備投資の不振（実質1.8%）にも拘らず、むしろ経済成長率より少し高めにさえ（3.5%）維持され得たのは、県内の住宅投資意欲が依然としておとろえなかったためである。

財政は40年代全体を通じて一見カウンター・サイクリカルな動きをしているかの様に見えるけれど、これは民間部門の変動が余りに激しかったことによる相対的な見かけに過ぎない。財政の固定資本形成は、資材や土地の価格の急騰のせいもあろうが、40年代後半にはむしろその実質成長率を落とし

てさえいる。有効需要抑制政策がとられた49年度に名目でマイナス成長(-0.6%)に抑えられたのは仕方ないとしても、50年度にも大幅に削減(-28.7%)されたことは、景気政策の立場からは納得できないことである。他方、財政の経常支出はこの間むしろ積極的(名目22.2%)であり、49、50年度にも実質で7.5%、4.8%と伸びている。財政危機の問題においても、景気政策の観点においても、経常支出の部分をもう少し固定資本形成に回しても良かったのではないかと思われる。

次に、生産面から産業別構成を見てゆこう。山口県の産業構造を県内純生産に占めるウェイトで見たのが次のグラフである。



40年代を通じて第3次産業が最も高く(50%弱)、やや低く第2次産業(40%強)、そして第1産業(10%程度)の順である。これは付加価値額におけるウェイトであるから、たとえば出荷額で比較すれば、第2次産業と第3次産業とは順序が入れ替わる。全国では純生産におけるウェイトが第1次7%弱、第2次35%強、第3次60%弱(いずれも50年度)となっているから、山口県の産業構造はかなり第2次産業のウェイトが高いということになるろう。

40年代前半では、第1次が低落、第2次が上昇、第3次が一定の傾向があり、かつその推移は安定的である。しかし、40年代後半では、第1次の低落

傾向は変わらないが、第3次がやや上昇、その代り第2次が一定と、第2次と第3次の傾向が入れ替わっている。そしてまた、後半で顕著なことは第2次と第3次のウェイト変動が激しいことである。この変動は勿論40年代後半の日本経済が受けたショックのためであるが、よく見ると、景気変動について一般的に言えること、すなはち好況期には第2次産業のウェイトが高まり、不況期にはこれが低下し、代って第3次のウェイトが高まる、ということが山口県の場合にも裏付けられていることが分かる。このことは、言う迄もなく、経済の好不況が第2次産業によってリードされることを意味している。とりわけ第2次産業のウェイトが高い山口県は、それだけ好不況の衝撃を強く受け易い体質をもっているということになる。

以上のことから、現在の山口県経済の沈滞は、他県にもまして、第2次産業の深刻な不況にその原因を求めることができる。そこで、焦点を第2次産業、中でもその大部分を占める（付加価値ウェイトで95%）製造業にしぼって考えてゆくことができよう。ただ、ウェイトは小さい（1%）が鉱業における大幅な落ち込み（純生産額で-22.2%）も目を引くところである。

さて、「昭和50年山口県の工業構造」によって山口県の製造業の状況を示したのが次表である。

これから山口県の第2次産業の特徴を述べれば次の様になろう。

- (1) 重化学工業に片寄った産業構造であり、中でも化学、石油・石炭（特化係数^④3.28, 3.53）の比重がかなり高く、鉄鋼（同1.43）がそれに次ぐ。
- (2) 軽工業の分野は小さいが、窯業だけは例外的に全国水準より高いウェイトをもっている。
- (3) 付加価値率の小さい産業に特化している傾向がある。

要するに、山口県は、日本経済の地域分業の中で化学、石油・石炭、鉄鋼産業を主として担当しており、他の重化学工業部門や軽工業部門を他地域に依存している、と考えてよいであろう。こうしてみると、冒頭で述べた様に、

④（特化係数）＝（山口県の総出荷額に占める県内の業種別出荷額の比率）÷（全国の総出荷額に占める全国の業種別出荷額の比率）。

石油ショック後の日本経済の停滞が何故山口県に集約的に象徴されるかが理解できる。

<1-3表>

粗付加価値率(%)	製造品出荷額等(%)			粗付加価値額(%)		特化係数
	山口県	山口県	全国	山口県	全国	
25.8	重化学	75.9(76.0)	61.1	68.9	58.4	
39.8	化学	26.9	8.2	35.1	9.1	3.28
5.9	石油、石炭	21.5	6.0	4.3	1.6	3.58
20.6	鉄鋼	12.7	8.9	9.3	6.5	1.43
46.5	機械	5.4	8.3	8.9	10.7	0.65
36.9	輸送	5.1	11.5	6.7	9.8	0.44
48.5	金属	2.2	5.3	3.7	6.8	0.42
—	非鉄	1.6	3.0	△ 0.0	2.0	0.53
41.2	電気	0.5	8.5	0.8	10.1	0.06
65.1	精密	0.0	1.4	0.1	1.8	0.00
36.5	軽	24.1(24.0)	38.9	31.1	41.6	
32.0	食料	8.2	11.8	9.2	9.8	0.69
39.8	窯業	6.6	3.8	9.3	5.1	1.74
33.3	パルプ	2.8	3.3	3.3	3.2	0.85
31.8	木林	2.6	2.9	2.9	2.6	0.90
39.9	繊維	0.9	5.0	1.3	5.4	0.18
48.1	ゴム	0.8	1.1	1.4	1.5	0.73
39.0	衣服	0.6	1.7	0.8	2.1	0.35
61.9	出版	0.5	3.3	1.2	5.1	0.15
44.1	家具	0.4	1.6	0.8	1.9	0.25
30.8	皮革	0.0	0.5	0.0	0.5	0.00
42.9	その他	0.7	3.9	1.0	4.4	0.18
28.4	総数	100.0	100.0-x(武器)	100.0	100.0-x	0.82

() ……は51年

以上の支出、生産両面の特質を踏まえて考えてみると、山口県経済の浮揚のためには、結局のところ、第一に、本県の場合特に、他地域からの需要刺激が基本的に大きな役割を果たすこと、第二に、財政面からの政策効果が直接には及びにくい産業の自主的回復に寄らざるを得ないこと、が指摘される。言い換えれば、県の公共事業による財政政策の効果に余り大きな期待をかけることはできないと言わざるを得ない。地域的かつ部分的政策では、量的にも質的にも、その及ぶ効果の範囲は極めて限定される。だとすると、先にも強調しておいた如く、たとえ山口県独自の裁量に基く政策であったとしても、他地域のそして国の政策との調和を無視することはできない。そしてまた、用いられるべき政策手段の選択は、多方面にわたる広い政策体系の中で統一的になされるべきであろう。しかしながら、反面、公共事業の波及効果が限られているからこそ、その効果をせいっぱいに発揮させるべく、政策担当者は心すべきだということになるであろう。公共事業の波及効果についての分析の意義もそこにあると言えよう。

第二章 財政危機と住民ニーズ

自治省が発表した51年度都道府県決算によると、山口県は普通会計実質収支比率 -0.3 で、前年度に引き続き赤字団体となった。全国的には、危機的状況にあった前年度の地方財政は全般的にやや改善され、27団体あった(50年度)赤字団体も9団体に減っている。そうした中で本県は中国地方の広島、岡山と共に赤字団体に留まったのである。しかも単年度収支でさえ赤字なのは本県だけであった。その大きな原因は、後にも述べる様に、法人関係の税収が前年度に引き続き減収(-7.3%)となったことにあると考えられる。51年度においてこの法人関係の税収が減ったのは本県と広島県(-1.6%)だけであって、以上のことを考え合わせると、山口県の財政状況がとりわけ深刻であることは疑いないことである。この結果、財政の弾力性を表わす経済収

支比率は 88.8 となり、前年度 (92.7) よりは改善されたとは言え、なお財政危機から抜け出すことは出来なかった。

この様な昨今の地方財政危機の問題は景気政策とは一応別個に論ずべきだとも考えられるが、真に実行の名に価する景気政策の処方箋のためには決して無視することのできない点である。この章では、まず最初に山口県の財政状況について分析を加えることによって、県財政自体の政策主体としての体質、余力についてふれておこう。

地方財政最悪の年であった 50 年度の都道府県財政指数を見ると、山口県の経常収支比率 92.7 は神奈川、東京、大阪、兵庫、愛知、福岡に次いで 7 番目に高い値である。不況を反映して法人県民税、事業税が大幅に落ち込んだことがその主たる原因であったが、山口県の場合、法人住民税は -37.4% と岡山に次いで全国 2 番目、法人事業税は -39.5% と宮崎に次いでやはり 2 番目の大きな低落ぶりであった。前章でも見た様に、これは石油ショック以降構造不況に陥った石油化学を中心とする重化学工業型産業構造のためである。しかし、同じ収入面で、地方債依存度は 50 年度 11.9%、51 年度 11.3% と特に高いという訳ではなく、51 年度に多くの県が依存度を高めたことを考えれば、この面からの圧迫は当面余り問題としなくとも良いだろう。経常的経費の側では、まず人件費比率が問題となるが、42.0 (50 年度)、42.6 (51 年度) と全国水準並みかあるいはわずかながら低目でさえある。山口県の職員の平均年令がかなり高く、従って平均給与水準が高いことを考えると、^⑤ このことは人員の節減が比較的よく行なわれていることを意味しよう。また、公債比率 4.9 (50 年度)、6.7 (51 年度) も現時点で財政圧迫要因に数える必要はあるまい。

山口県の財政状況は、経常収支比率の高さに表わされている様に、確かに良いとは言えない。しかし、上に見た様に、その根本的原因は県経済の深刻な不況からの法人関係税収の大幅な落ち込みに求められる。今仮りに、50 年度の県民税の法人分及び事業税についてのみそれらの対前年度減少率が全国

⑤ 山口県の職員の平均月額給料は、51 年 4 月現在で全国 4 位である。その原因は特に警察官、教育職員の平均年令がかなり高いことにある。

並みに止どまったと想定してみると、それだけでも経常収支比率は89.2にまで低下することが分かるのである。これらの税収が回復するという事は同時に他の税も増収が見込めるということであるから、それだけ一層経常収支比率は低下することになろう。この様に考えると、山口県の場合、財政の基本的体質が不健全だということは当たるまい。従って、景気政策の弾力的運営が財政の体質の悪さ、余力の無さによって妨げられるということは考えられない。また、それと同時に強調しておくべきことは、山口県経済の景気回復と財政健全化とは密接なつながりがあるということである。すなわち、県財政の健全化にとって法人関係税収の回復が必要条件であり、税収の回復は県経済の景気回復によるしかないということになる。

この様に考えてくると、本県では景気政策が積極的に取り組まれてしかるべきだということになる。しかしながら、これを財政々策の面から見て、果たしてその様な積極的取り組みがなされて来たと言えるであろうか。というのは、公共事業について言えば、公共事業費に相当する投資的経費の伸び率が48年度以来ずっと歳出全体の伸びを下回っているからである。48, 49年度は一応別にしても、50年度1.0%（歳出予算の伸び率9.2%）、51年度7.5%（同11.6%）と、積極的な財政々策が求められたこれらの年度にむしろ抑制されたことは、景気政策の立場からは問題なしとしない。その結果、40年度に34%を占めていた投資的経費のウエイトは47年度までに44%にまで達していたのに、51年度には40年度以降の最低30.6%に一気に低下してしまった。遅まきながら、52年度予算では投資的経費は18.8%と歳出全体の伸び15.3%を徐々に上回った。本格的な景気政策は、予算の伸び率で見ると、52年度から取組み始められたと言っても良いのではないだろうか。

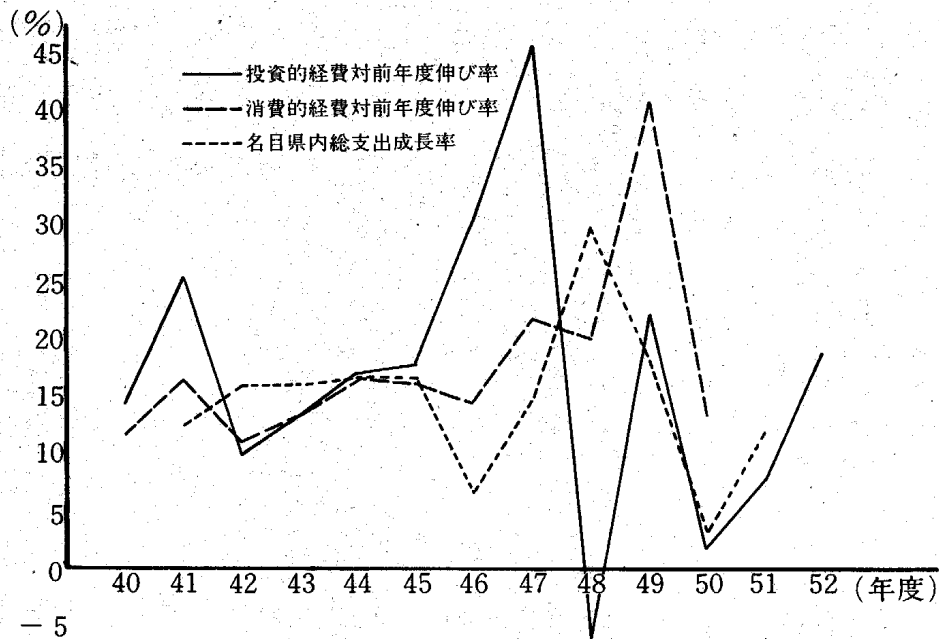
この様な政策取り組みの遅れは、政策担当者、特に地方財政をリードすべき国の政策判断の誤りのせいでもあろうが、同時に地方財政逼迫の危機感が景気政策に対する地方自治体の取り組みを消極的にさせたということがあるであろう。たとえば、51年度の場合、国の公共事業予算が14.4%伸びているのに、都道府県の伸びは6.3%に止どまり、一般財源を義務的経費に回す傾向

が見られたことは、それを物語るものであろう。しかし、経費節減は、それを進めるとすれば、硬直的になり易い消費的経費等の義務的経費の方であろう。山口県の場合でも投資的経費は、後のグラフに見る様に、毎年度極めて弾力的に動きうる特徴をもっている。40年代では、対前年伸び率で最高45.5%から最低は-6.3%まで変化しており、事実上減少さえし得ることを示している。しかも、県内総生産の名目成長率と対比させてみると、49年度以前では県内の景気変動に対し投資的経費がカウンター・サイクリカルな役割を果たしていたことを読み取ることができる。この様に、投資的経費は相対的に財政硬直化要因にはなりにくい経費であり、これを節減したからと言って、財政再建の実があがったということにはならないであろう。

以上、要するに、山口県の財政は深刻な状態にあるとは言え、そのために公共事業費をカットして景気政策を諦めなければならないというものではないし、そうあってはならない。国と較べると地方財政はまだ借金依存度の面でも全般的には余裕がある。フィスカル・ポリシーが本来中央財政の役割であるとは言っても、現在の日本経済の状況にあっては、地方もあげてこれに寄与すべきである。そして、公共事業費の使用に当たっても、その効率的な運用は財政危機なればこそ一層はかられなければならない。ここにも、公共事業の波及効果の分析の意義が認められるのである。

ところで、公共事業の選択は、長期的には、社会資本、公共サービスに対する県民のニーズから決定されなければならない。そうすると、公共事業の有効需要としての側面に注目する生産波及効果の目的との間にディレンマが生ずることになりはしないだろうか。しかし、両者はそれぞれ長期、短期の問題として区別すべきであり、政策担当者は、長期的な見通しの中で社会資本ストック充実計画を策定して将来達成すべき水準を掲げると共に、その目標達成の進行過程では景気政策とのかね合いで公共事業を選択してゆく、という方法をとることが出来よう。

県民のニーズという異次元の問題をここで正面から取り上げることは出来ないが、次に52年度普通会計予算(12月補正後)における状況を調べてみよう。



〈2-1表〉

普通建設事業（国直輸事業負担金、受託事業を除く）の構成化(%)			
	52 年 度	40~45年度平均	46~51年度平均
(1)土木	63.2	63.4	64.3
道路橋りょう	22.0	30.2	26.0
河川	14.5	13.2	16.3
砂防	3.5	2.9	3.9
港湾	4.5	7.4	5.6
海岸	3.9	1.9	2.1
都市計画	3.1	4.4	4.1
住宅	6.4	3.1	4.4
その他	5.4	0.4	1.6
(2)農林水産	23.5	19.6	20.6
(3)教育	6.6	8.7	6.4
(4)民生及労働	2.8	1.6	2.3
(5)衛生	0.6	1.4	0.9
(6)警察	2.2	2.0	2.5
(7)その他	1.0	3.3	3.0

52年度予算において主たる事業は農林水産、道路橋りょう、河川の三つであり、これだけで60%を占めている。この三つは他から抜きん出ており、遠い将来は別として、今後もこれらが普通建設事業の中心となることには変りはないであろう。次いで、教育と住宅といったところが大きい。しかし、52年度だけを見ても長期的な傾向は把みにくい。そこで併せて過去40年度以降の普通会計決算の構成比を参考に計算してみた。これら過去と現在とを結ぶ線の延長として、仮りに将来を見通してみるとどうなるであろうか。

- (1) かつて公共事業の主役であった道路橋りょうがはっきり低落傾向を示し、52年度では農林水産に1位をゆずっている。道路橋りょうの低下傾向は今後も続こう。
- (2) 農林水産、民生および労働、住宅といった高度成長期には日陰になりがちな経済的に弱い分野への積極的な投資が進められている。
- (3) ミニマム保障的あるいは必需的なものは不変あるいは若干低下きみである（教育、衛生、警察）。最も基礎となる生活水準はほぼ満たされてきていると言えよう。
- (4) そのほか、道路と並んで産業基盤のための港湾、そしてまた都市計画が低下傾向、海岸は上昇傾向である。

総じて言えば、経済が高度化し、平均的な生活水準も一応のレベルにある今日、高度成長が生み出したアンバランス、不平等を解消してゆく傾向が相対的に生じて来ているということになるだろう。

第三章 公共事業費の効率的使用

先立つ二つの章において山口県経済の状況、県財政の状況を考察したが、その結果、公共事業を通じての県経済の浮揚政策は、その波及効果の十分な発揮に極力努めつつ、積極的に推進されるべきだという本稿の基調が明らかにされた。そこで、公共事業予算をどの様な事業にどの様に配分してその波

及効果を高めたらよいかという当面の課題によいよ取り組まなければならない。その場合、この課題を二段階に分けて考えることができる。

- (1) 公共事業費が生産の波及過程に入る以前において、効果的な結果を得るために政策担当者が考慮すべき課題。
- (2) 民間経済の生産波及過程がどの様に進み、実際どの程度の乗数効果があるのかを計測する課題。

最初にことわっておいた様に、本稿の関心はこのうち(1)についてである。以下では(1)の方に考察を限ることとする。

公共事業はいわば現在の景気政策における「虎の子」であろう。そのもっている力は期待されているほど大きいものとは言えないが、当面の政策手段として政策担当者が比較的フリーハンドを発揮し得るものは他に余り見当たらないから、これを出来る限り細心の注意を用いながら少しでも大きい波及効果に結びつけようと意図されている様に思われるからである。そこで、たとえどんなに細かい点であったとしても、公共事業の効率的な使用の仕方がどの様なものであるのかをここで考えておくことは焦眉の政策課題であろう。

また、昨今公共事業の生産への波及効果が小さくなったと言われている。それには金融政策との係わり合いの問題、あるいは遊休設備や余剰在庫の存在の問題などいろんな要因が考えられるけれども、いずれにせよ波及効果が小さくなった、つまり二次的、三次的な波及過程が不確定かつ小さくなったということは、それだけ一次過程、つまり財政からの直接発注の段階の相対的重要性が高まっていることを意味しよう。このことから、公共事業波及効果の「入口」に注意を一層払うべき理由があると思われる。

さて、本論に入るが、問題点を次の様に三つに分けて考えてゆくことにしよう。

ある一定額の公共事業予算を想定し、

1. 数多くの事業に細分して支出すべきか、それとも少ない事業に大規模に支出すべきか、という量的区別の問題

2. どういう種類の事業に主として配分すべきか、という質的区別の問題
3. 予算の効率的使用に関わるその他の問題

以下では、これらの点についてそれぞれ節に分けて論じてゆこう。

第一節 量的区別の問題

これはいわゆる「コマ切れ発注」の是非についてである。まず、何故コマ切れ発注が行なわれるのかということを経済学から考えてみると、

- (1) 国に較べて公共事業の内容が生活関連的、地域的なものに偏っており、小規模の事業が多い
- (2) 地域内への歩留りをよくするため、あるいは地域内弱小経営の保護政策のため、地元の中小の業者に傾斜発注することが望ましいと考えられている

ことをあげることができよう。本来地方自治体の行なう事業が小規模の特質をもっている上に、政策的にもコマ切れにしようとする傾向があるということである。

しかし、結論的に言って、小規模事業は公共事業費の効率的な使用という点からは望ましくない。

その理由として、第一に、事業費といってもそれがすべて実際の工事費に向けられる訳ではなく、一部は事務費・調査費などの間接費や用地費・補償費に支出され、生産の波及過程に直接には入ってこない。このうち、事業規模の点から問題となるのは事務費・調査費の方である。この様な経費は事業規模の違いに対し余り弾力的ではあるまいから、工事費単位当りでは小規模事業ほど割高となる傾向があるであろう。

第二に、工事費それ自体についても問題がある。50年度の「公共工事着工統計年度報」(建設省)によると、資本金1億円以上の会社が着工した総工事費評価額の50%以上を国の機関(国、公団・事業団、政府企業)が占めているのに対し、個人経営の着工した総工事費評価額の80%以上、資本金1億円未満の会社のその70%以上を都道府県と市町村の発注が占めている。つま

り、公共工事の中で大企業はもっぱら国の機関を、中小、個人企業は地方自治体をそれぞれ「お得意さん」にしているのである。山口県内で施工された公共工事について見ても、次表の如く、同様の傾向をうかがうことができる。

〈3-1表〉

(%)

経営体 発注者	個人	1億円未満企業	1億円以上企業	直営工事
国の機関	16.6	12.7	56.3	97.6
⑥ 地方機関	83.4	87.3	43.7	2.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0

次に、「工事1件当総工事費」と「総工事費評価額百万円当労働者数」を発注者毎に比較（全国）したのが次表である。

〈3-2 a表〉

総数	工事1件当総工事費評価額（千円）	総工事費評価額百万円当労働者数（人）
	17853	45
1 国	32026	42
2 公団・事業団	71050	39
3 政府企業	19993	44
4 都道府県	14566	51
5 市区町村	12204	44
6 地方公営企業	31564	39
7 その他	23933	43

⑥ 地方機関というのは都道府県、市区町村、地方公営企業、その他（地方公共団体の組合、地方開発事業団、地方住宅供給公社、地方道路公社等）のことである。

〈3-2b表〉

治山治水	15466	57	4 都道府県	36466	37
1 国	31161	50	5 市区町村	36292	36
2 公団・事業団	24086	39	6 地方公営企業	31259	30
3 政府企業	10775	69	7 その他	61007	38
4 都道府県	13675	61	住宅宿舎	54923	37
5 市区町村	9449	51	1 国	44034	33
6 地方公営企業	44169	52	2 公団・事業団	103063	38
7 その他	47224	40	3 政府企業	24508	39
農林水産	14093	58	4 都道府県	49253	36
1 国	32143	52	5 市区町村	39322	36
2 公団・事業団	43129	48	6 地方公営企業	19767	38
3 政府企業	15788	69	7 その他	48948	38
4 都道府県	16739	58	庁舎その他	21081	38
5 市区町村	7776	63	1 国	25529	35
6 地方公営企業	0	0	2 公団・事業団	48565	40
7 その他	9691	59	3 政府企業	34717	33
道 路	11454	51	4 都道府県	18157	39
1 国	28911	49	5 市区町村	16989	38
2 公団・事業団	104604	39	6 地方公営企業	23209	37
3 政府企業	0	0	7 その他	26998	35
4 都道府県	11685	55	災害復旧	6181	63
5 市区町村	6299	53	1 国	19430	54
6 地方公営企業	17016	51	2 公団・事業団	12499	61
7 その他	13134	51	3 政府企業	6322	77
港湾空港	44956	37	4 都道府県	7193	65
1 国	71075	33	5 市区町村	3614	64
2 公団・事業団	59083	26	6 地方公営企業	5476	51
3 政府企業	0	0	7 その他	4960	52
4 都道府県	34628	42	土地造成	36028	50
5 市区町村	40947	35	1 国	22263	60
6 地方公営企業	84494	33	2 公団・事業団	57052	52
7 その他	34419	39	3 政府企業	0	0
下水道・公園	25082	43	4 都道府県	34148	55
1 国	27239	35	5 市区町村	30489	46
2 公団・事業団	51356	39	6 地方公営企業	35546	49
3 政府企業	0	0	7 その他	45083	52
4 都道府県	32995	45	維持補修	4121	47
5 市区町村	17607	46	1 国	4391	44
6 地方公営企業	59487	38	2 公団・事業団	6151	47
7 その他	30051	50	3 政府企業	3726	53
教育病院	38280	36	4 都道府県	4270	44
1 国	49794	33	5 市区町村	3699	42
2 公団・事業団	42906	37	6 地方公営企業	6217	41
3 政府企業	37036	37	7 その他	4600	52

この表から分かることは、まず、1件当りの総工事費は「国の機関」より「地方機関」の方が小さいこと、とりわけ都道府県、市町村は最下位にあることである。このことは、中小、個人企業に「地方機関」が発注を集中させることと符合している。また、工事費百万円当りの労働者数は「地方機関」、中でも都道府県、市町村において高い。つまり、一般に1件当総工事費の小さいものほど「労働集約的」だということである。更に言い換えれば、工事費のうち資材、設備等の物財購入に向かう比率が、小規模な事業になるほど小さいということになる。この結果には、国と地方との公共事業の種類の構成の差異が反映していることも考えられる。しかし、〈3-2b表〉に示した様に、事業種類別に調べてみても、ほぼ同様であり、この結論は争えない。

勿論、事業規模における労働集約性の相異が究極的な波及効果に重大な影響を及ぼしうるかについては、実証的に明らかにされなければならないことではあるが、少なくとも直接には（つまり財政からの発注時点）相対的に物財に向かう需要が少ない以上、一次や二次の波及段階では十分相異が生じると考えてよいであろう。

この「労働集約性」の観点から山口県内で施工された（発注主体は不特定）公共工事の波及効果に対する効率性を調べてみよう。次表は、山口県内施工の公共工事を同様に百万円事業費当り労働者数について、全国水準と比較したものである。

〈3-3表〉

	全 国	山 口		全 国	山 口
治 山 治 水	57人	64人	災 害 復 旧	63	74
農 林 水 産	58	60	土 地 造 成	50	60
道 路	51	58	鉄 道 軌 道	46	41
港 湾 空 港	37	50	電 信 電 話 郵 便	43	43
下 水 道 公 園	43	47	電 気 ガ ス	32	—
教 育 病 院	36	35	上・工業水道	37	39
住 宅 宿 舎	37	39	維 持 補 修	47	67
庁 舎 其 他	38	39	全 事 業	45	50

この様に、山口県内で行なわれた公共工事は、殆どすべての事業について、全国より10%余りもより労働集約的である。つまり、山口県内の公共事業では全国水準に較べ相対的に「物」より「人」を使用しがちであるということである。公共事業の中で中心となる道路、港湾、治山治水、農林水産、住宅、下水道を取りあげてみると、「比較優位」なのは住宅、農林水産、下水道であり、治山治水、港湾、道路は「比較劣位」と言えよう。

全国の公共工事のうち山口県内で施行されたものの割合（つまり、全国の公共事業のうち何%呼び寄せることができたか）は、件数では1.95%（全国19位）、総工事評価額では1.28%（全国29位）であり、件数が額を上回っている。要するに、1件当額の小さい小規模事業が多く寄ってくる（工事1件当総工事評価額では全国42位）ということになっている。山口県自体の1件当公共事業費規模を他の都道府県と比較する資料を欠いているが（施工県としては11740千円）、県内の発注主体がおそらく県内施工の多くを占めるであろうことを考えれば、他都道府県に較べ相対的に「コマ切れ型」発注ではなかろうか。その原因は業者側にあるのか（大規模事業を引受ける余裕のある業者がない）、それとも発注者側にあるのか（県や県内市町村のコマ切れ発注の意図や事業の質の問題）、今後の調査に残された課題である。

結局のところ、「コマ切れ発注」は波及効果にとってマイナス面が強いことが分った。そればかりでなく、自地域だけの経済浮揚を目指して「コマ切れ発注」することは、全国的な政策の視野から見ても、当然のことながら非効率であるし、各自治体が個々別々にその様なことを行なえば、非効率性は累積的に高まり、景気政策全体に無視できない影響を与えることになろう。こうした点からも、たとえ県単位の公共事業といえども、全体的な利益を度外視することは近視眼的だということになりはしないだろうか。勿論、中小企業、弱小経営を救済することは、波及効果を問題とするよりマクロ的な景気政策とは一応別個の政策目標であり、構造的政策として好不況に拘らず取り組まれるべき目標である。しかし、そうだとした場合、マクロ的な景気浮揚が焦眉の課題であり、そのための公共事業が「虎の子」的手段でありかつ限ら

れた効果しか発揮しえないにも拘らず、何もかもこの公共事業という政策手段ひとつに負わせてしまうのは、政策論の原理から言っても適切ではない。そういう意味からは、公共事業をその一手段として含むより体系的な経済政策の立案が望まれる。そしてその中で、景気政策と構造政策とはそれぞれ独立の位置を与えられるべきである。山口県では、現在、公共事業の規模の単位を最低2,000万円とする原則を設けて、「コマ切れ発注」の傾向を避けようとする工夫がなされている。それ自体は好ましいことであるとは言え、基本的な政策体系の立案がなければ本質的な解決とはなり得まい。

第二節 質的区別の問題

波及効果の観点からして、いかなる種類の事業に重点をおくべきか、ということがこの節での問題である。前節と同様に、ここでも波及効果の意味を直接的な資材、設備など物財生産への刺激効果という点に限って考えてゆこう。

この様に限定すれば、生産の波及過程に入る入口の段階で効率的な公共事業費使用のために考えなければならないことは、他の事情が同一ならば、物財に対する一次発注を出来得る限り大きなものとするのであろう。逆から言えば、一定額の公共事業費の中で物財購入以外に回る「漏出」の割合を出来るだけ小さくすることである。

ここで言う「漏出」に相当するものは、事務費・調査費等の間接費を別にすれば、しばしば公共事業費の中で問題となる用地費・補償費と、これを差し引いた残りの工事費中に含まれる労務費であろう。用地費・補償費については、それらが単なる移転支出でしかなく、それ自体としては生産効果を生み出すものではないので、典型的な「漏出」と言ってよい。単年度の事業費予算を取り扱う場合には、土地が過去に既に公共用地として確保されているかどうかによってその「漏出」割合は異なってしまうから注意しておかなければならない。労務費については、これを単純に「漏出」と呼ぶ訳にはゆかない理由がある。労務費はその支払を通じて雇用面、つまりいわば労働力に

おける波及効果をもっていると考えることが出来るからである。後にも述べる様に、公共事業のうち失業対策事業はまさにこの面での効果をねらったものに他ならない。公共事業波及効果の意味を「物」だけに限ることは、勿論適切ではない。

それはそれとして、これら「漏出」の程度を公共事業の種類別に見てゆくことにしよう。生憎、山口県についてのこの種の資料を得ることが出来なかったので、全国についての建設省の調査「建設デフレーター」(52年度発表)の参考資料によることにする。全国資料を用いることによって、用地費・補償費について数年度につきならして見る必要はなくなろう。しかし、この資料は事業種類に関し網羅的ではなく、細かい点は省略されているので、十分な検討を行なうことは出来なかった。この面での調査も今後の残された課題である。

さて、公共事業の中で最も大きなウェイトを占める土木費(山口県52年度予算では普通会計の普通建設事業費中、ほぼ60%を占めている)について用地・補償費比率を示したのが次表である(数字は50年度)。

〈3-4表〉

(%)

土 木 事 業	河 川	砂 防	海 岸	道 路	下 水 道	公 園
用地・補償費比率	24.0	5.5	0.3	24.4	7.9	57.5

これで見ると、土木の中で最も高いのは公園の57.5、次いで河川、道路の24、さらに下って下水道7.9、砂防5.5、最低の海岸(0.3)では用地・補償費は殆どかかっていない。因みに、山口県の52年度普通会計予算では、住宅を除く土木費のうちほぼ70%が道路と治水(大部分は河川)によって占められており、大雑把に判断して、住宅以外の土木で用地・補償費は事業費の1/4くらいであろう。公共事業費全体で、山口県の場合、用地・補償費がどの位いの割合になるかについては今後の調査に俟たなければならないが、20~30%くらいだと想像される。要するに、公共事業費予算は、波及効果を考える場合には、工事に入る前の段階で既に二、三割引いて考える必要がある

訳である。公共事業が思ったほどの効果を示さない一つの理由はここにある。

労務費の方はどうであろうか。45年度の工事費1万円中に占める労務費の額を示したのが次表である。

〈3-5表〉

(円)	労務費		労務費
1.住 宅		河川総合開発	3,202
木造住宅	2,071	砂防	3,250
非木造住宅		3.海岸	2,633
SRC	2,042	4.道路	2,622 [*]
RC	2,089	5.公園	3,069
S	1,919	6.下水道	2,391
CB	2,258	7.災害復旧	3,534
2.治水総合		8.非所管事業	2,828
河川	2,732	9.その他土木	2,489

※「道路」は52年度予算におけるウエイトを用いて再推計したものである。

石油ショック後の現在では、他の財の価格に対する賃金の相対的上昇が考えられるから、全体的に少し底上げして考える必要があるが、労務費比率が高い事業は治水、災害復旧、公園であり、逆に低いのは住宅、下水道、そして海岸と道路は中位いとなっている。これは前節の労働集約性の高低とほぼ対応しており、前節の推論を裏付けている(3-2b表)。

いくつかの留保条件はあるとしても、もし公共事業の配分が波及効果の立場から自由に決定出来るとするなら、これら用地・補償費及び労務費の小さい事業が選択されるべきであろう。一つのエクササイズを示そう。次表の数字は1万円の事業費のうち最終的に何円が「漏出」してしまうかを表わしている。但し、労務費比率は45年度のものである。

ところで、少し話を転じてみよう。波及効果にタイム・ラグがあり、現在の深刻な不況下で間接効果(民間消費、投資への刺激を通じての効果)が不確実でしかも長期にわたって徐々にしか出て来ない以上、そしてまた速効的政策が求められる限りにおいては、確かに一時的なこうした「漏出」を問題

〈3-6表〉

(円)

	労 務 費	用地、補償費	漏 出 計
1. 治水総合		2,381	
河川	2,077	2,396	4,473
河川総合開発	2,216	3,079	5,295
砂防	3,070	554	3,624
2. 海 岸	2,624	33	2,657
3. 道 路	2,622	1,668	4,290
4. 下水道	2,203	788	2,991
5. 公 園	1,304	5,752	7,056

〈3-7表〉

(%)

		土 木
用 地 費	1. 宅 地	24.3
	2. 宅地見込地	12.3
	3. 田	12.6
	4. 畑	5.0
	5. 山 林	3.8
	6. 原 野	0.6
	7. そ の 田	3.3
	小 計	61.9
補 償 費	8. 建物の移転補償または買収費	18.1
	9. 建物に伴う工作物の移転補償 または買収費	3.4
	10. その他の工作物の移転補償 または買収費	2.3
	11. 立 木 補 償	2.4
	12. 営 業 補 償	1.9
	13. 補 償 工 事 費	2.2
	14. そ の 他	7.8
	小 計	38.1
	合 計	100.0

とせざるを得ない。しかし、用地・補償費、労務費はより広い観点からは「漏出」ではない。消費需要を通ずる労務費の効果も無視できないが、ここで留意しておきたいのは用地・補償費についてである。次表はその内訳の構成比を示している。

第一に、補償費の中には建物の移転補償(18.1%)や補償工事費(2.2%)などが含まれていることである。これらはやがて民間住宅建設等の形で支出されることになるのであろう。

第二に、用地・補償費の多くは、それを受取る個人にとっては、巨額の一時所得だということである。この様な所得が小出しに経常的な消費支出に充てられてゆくとはいふまでもない。そこには確定できないタイム・ラグがあろうが、やはり民間住宅建設などに支出される傾向があると思われる。田畑を自治体に売って、その金で次男、三男のために新居を建ててやったという話はよくある。これらの点は政策的な立場からは余り意味をもち得ないことかも知れないが、用地・補償費のこの様な「波及効果」にも注意すべきであらう。

これまでは、主として事業の対象別区分について、その効率性を考えてきた。公共事業の区分はこれ以外に主体別に行なわれる。県の投資的経費を主体別に区分して、52年度予算についてそのウェイトを示したのが次表である。

〈3-8表〉

	普通建設事業	災害復旧事業	失業対策事業	計
補助事業	65.9	7.4	0.2	73.5
単独事業	19.9	0.1	0.2	20.2
国の直轄負担金	4.5	—	—	6.3
受託事業	1.8	—	—	
計	92.1	7.5	0.4	100.0

地方財政が多くの面で国庫支出金を通じて国のコントロール下にあることは、今更改めて述べるまでもない。山口県の場合では、表の様に、公共事業費の73.5%が補助事業で占められている。しかし、自治体のフリーハンドが独自に発揮できる政策手段と言え、単独事業の方である。それは自治体自らの決定だけによって自由に行ない得るからである。今、投資的経費の中から普通建設事業だけを取り出して、主体別ウェイトの推移を40年代について見てみよう。

〈3-9表〉

(%)

(%)	40	41	42	43	44	45	46
補助事業	75.82	74.04	72.97	71.74	70.05	64.08	69.56
単独事業	11.89	15.88	18.34	20.27	21.87	27.87	22.98
国直轄事業負担金	7.71	6.38	6.08	5.78	5.69	6.45	6.43
受託事業	4.58	3.70	2.61	2.21	2.39	1.59	1.04
	47	48	49	50	51	52	
補助事業	71.13	67.79	71.68	72.86	71.01	71.56	
単独事業	20.76	22.45	18.95	18.38	18.32	21.62	
国直轄事業負担金	7.38	7.41	6.43	7.17	6.88	4.89	
受託事業	0.73	2.35	2.95	1.59	3.79	1.93	

40年代中に常に20%以上を保っていた単独事業費は、石油ショック以降20%を下回り続け、52年度になってようやく再び20%台を回復している。ここに現われている昨年度までの単独事業の消極性は、地方財政危機感の反映と考えることができる。つまり、県の政策のフリーハンドは、景気政策目的ではなく、財政健全化目的のために用いられたのである。以前にも述べた様に、地方財政危機が叫ばれ、自治体は当面の財政緊縮のために主として、弾力的に動かし得る投資的経費の節減に向かった。中でも裁量性の大きい単独事業の削減が積極的に進められた訳である。そうした中で、52年度予算は、投資的経費が大きく伸びたというだけでなく、単独事業の伸びがそれを上回っており、いつになく県の景気政策にかける意気込みの強さが感じられる

のである。

この様に、主体別に公共事業予算を見れば、国や地方の景気政策に対する姿勢の違いを感ずることができるのであるが、それはまた、主体別公共事業の年度内における進捗率の違いからも認めることができる。52年11月末での全国の公共事業の進捗率は、国が78.4%、都道府県が75.5%、特にこのうち単独事業については70%を割っている。この原因には、用地の買収が進まないことや、執行における地域住民との摩擦などもあるであろうが、自治体の、出来るだけ単独事業は手控えておこう、という財政健全化への配慮も手伝わっていると思われる。山口県について、最終予算額に対する決算額の比率を補助事業と単独事業との間で比較してみると、次の様になる。

〈3-10表〉

(%)

普通建設+災害復旧	43	44	45	46	47	48	49	50	51	平均
補助事業	100.6	107.3	99.2	97.9	95.9	87.6	111.0	109.9	100.1	101.1
単独事業	102.2	94.5	97.0	103.9	96.1	82.9	85.3	99.3	101.9	95.9

ここに現われた数字をどの様に読むかについては、いろんな留保すべき条件もあるであろうが、予算額が実際にどの程度執行されたかについては、両事業間で明らかな差異が認められる^⑦。特に、石油ショック後の財政緊縮下にあつては(51年度を例外として)、単独事業が抑制ぎみに運営されていることは否めない。

一般に、支出を余儀なくされる補助事業よりも、単独事業は、この様に、予算規模においてだけでなく、執行の段階でも消極的になりがちだと言えよう。短期的景気政策には、発動タイミングの如何が極めて大きな影響をもつデリケートさがある。まして、国と地方との二人三脚でそれが進められる以上、両者の「意気を合わせる」ことは他の政策以上に心しなければならぬ。以前にも述べた様に、ここでも、一県としては大した影響はなくとも、

⑦ 100%を越えている場合があるが、それはその分だけ他の事業に喰いこんだためであつて、公共事業費全体として100%を越える様なことは勿論ない。

都道府県全体としてみれば、景気政策そのものの足を引っ張る結果ともなりかねない。

質的区別の問題の最後として、公共事業の目的別区分、つまり普通建設事業、災害復旧事業、失業対策事業について簡単に触れておこう。この三つの事業の中で景気政策の戦略的重要性をもつのは、言うまでもなく、普通建設事業である。投資的経費に占めるウェイトの大きさという点でも、事業の内容、種類が多様であるという点でも、そうである。狭い意味での波及効果から考えると、とりわけ労務費比率が高く、労働集約的な災害復旧事業や失業対策事業はなるべく少ない方がよいということになるかも知れないが、それらは本来別の目的に沿ったものであって、普通建設事業と同列に波及効果の点だけから論ずる訳にはゆかないことは承知しておかなければならない。

とは言え、災害復旧事業の工事費内訳を見てみると、

〈3-11表〉

(%)

	労務費	砂利・石材	セメント製品	生コンクリート	セメント	鉄鋼	その他
工事費中 ウェイト	35.3	23.0	13.3	11.6	4.7	5.1	7.0

労務費は別として、砂利・石材、セメント製品、生コンクリート、セメントの比率が52.6%をも占めており、この様な事業は他には見当たらない。全国に較べ窯業の比重が比較的高い山口県の工業構造にしてみれば、これはメリットのないことではない。

また、失業対策事業については、そもそも雇用面における景気政策手段なのであって、本来それは公共部門にしか果せない性格の事業であることを忘れてはならない。そして、これが行なわれなかったならば派生しなかったであろう消費需要を付け加えるのだということも忘れてはならない。

第三節 その他の考慮すべき問題

これまで公共事業費の効率的使用を事業の規模と種類について考察して来たのであるが、最後にこの節では、公共事業を執行する行政事務の面で考慮す

べき問題をいくつか指摘しておこう。それらの点は必ずしも公共事業だけに限らず、地方財政支出のあらゆる面において心しておくことでもあろう。

第一に、経費の効率的使用に関して行政事務の面から最も改むべきは「予算は与えられた範囲内で何とか消化しさえすればよい」という形式的責任主義の体質である。たとえば、ある事業を予算より少ない支出ですますことが出来たとすれば、使い残した予算額は他の必要な事業にまわすなり、そういう金を集めて必要とされている新規事業を行なったりすべきであって、不必要に工事計画を延長させたり、不要不急の支出に充てる様なことは決してあってはなるまい。細かい点とは言え、予算の経済的使用は財政の重要な原則でもあるはずだ。もしそうしたムダがあったとすれば、財政危機の叫び自体も空しい響きを残すのみである。

第二に、工事の設計、発注、施行管理を合理化、迅速化することである。既に述べた様に、景気政策はその発動タイミングを失ってはならない。必要な時に即座に契約、着工に移れる様な体制をつくっておくことが肝要となる。また、設計士等の技術系職員を自治体間で融通し合ってはどうかという自治省の提案なども考慮に価することであろう。

第三に、前倒し発注を行なっているのに、業者は前払い金だけを受け取って、実際の工事はなかなか進まないという様なことがある。これは、余りにも「前倒し」が急すぎて、工事の方がついてゆけないため起こることである。そのために、一時的に資材の地域的な不足が生じ、価格が騰貴、結局、事業費がムダに使用されてしまうという様なことにもつながる。政策発動のタイミングは、同時に、民間の生産能力（在庫、市況、稼働率等）の状況判断なしに決定することは出来ない。

第四に、最近の公共事業は住民生活に密着した「生活関連型」の傾向が強まっており、そのため、公共事業の執行はしばしば行政と地元住民とのトラブルの種となっている。公共事業をタイミングよく、円滑に進めるためには、この様な住民との摩擦を出来るだけ少なくすることが望まれる。そのためには、行政は住民に自治体の長期プランを掲げ、広く合意を得ておくと共に、

問題が生じた場合には、早い時期から調査、話し合い等を通じてその解決を積極的に進めておかなければならない。この様な準備を欠いたために、いよいよになって公共事業が行なえなくなったり、強制執行に踏み切らざるを得なくなったりすることは決してあってはならない。

以上の問題は地方自治体の行政が自ら取り組まなければならないことであるが、それらとは別に、公共事業の円滑な推進という点からは、国に対して、

(1) 補助金交付の手続の簡素化

(2) 会計検査院の検査の合理化

などが望まれるであろうし、自治体の議会に対しては、予算のスムーズな審議を要請すべきであろう。

この様に、公共事業費の効率的使用のためには、制度的、行政的な面からの協力や改善が必要である。しかもこれらの諸点は地方財政、行政の健全化、効率化とも両立し得ることであろう。この行政、財政の諸側面での調整、統一化をはかり、公共事業費の効率的使用に資するためには、国の設けた「公共事業推進本部」の様なものを地方でも設置するのも、そのための一策であろう。

〈主な参考資料〉

〔1〕 山口県「昭和 50 年度県民所得統計」昭和 52 年 9 月

〔2〕 ——「昭和 51 年度県民所得早期推計結果」昭和 52 年 12 月

〔3〕 ——「山口県の工業構造」昭和 52 年 6 月

〔4〕 自治省「昭和 50 年度都道府県財政指数表」

〔5〕 建設省「公共工事着工統計年度報」昭和 50 年度

〔6〕 ——「建設デフレーター」昭和 52 年 9 月