

社会資本の配分と公平性 ～地域間と産業間の視点から～

政府が直面する困難な対立する2つの課題は、国全体の生産額を最大化するために効率性を追求することと、格差を縮小するために公平性を考慮することである。中央政府がこうした目標を達成するために使用することができる主要な政策の1つは、社会資本の造成や配置である。各地域において社会資本はGRPに寄与すると考えられるが、同じ1億円の社会資本を設置したとしても、その1億円の社会資本から限界的に生み出される各地域のGRPの額は限界生産性の違いを反映して異なるであろう。

社会資本の整備によって国全体の生産額、すなわちGDPを最大化するためには社会資本の限界生産性の高い地域に重点的に社会資本を配分し、各地域における社会資本の限界生産性が全て等しくなるようにすることが望ましい。しかし、このような社会資本の配分は公平性を考慮していないため、必然的に各地域の1人当たり所得に格差が生まれることになるであろう。

一方、公平性を考慮して各地域の1人当たり所得を等しくするように社会資本を配分した場合、1人当たり所得の低い地域に社会資本が重点的に配分されることになり、限界生産性の高低に沿った配分ではなくなるため、国全体の生産額は効率性を追求した配分のときと比べて少なくなるであろう。このように社会資本の配分を考えると、効率と公平という2つの目標はトレード・オフの関係にあるということが分かる。

このことは地域間のみならず、産業間においても当てはまる。つまり、ある地域内で生産性の高い産業に重点的に社会資本を配分すればGRPは大きくなるが、産業間の1人当たり所得の格差は拡大する。そしてある地域において、産業間の1人当たり所得が等しくなるように社会資本を配分するとその地域のGRPは小さくなるのである。

本報告においてはこのようなトレード・オフの関係を前提としたうえで、1人当たり所得を等しくするという公平性の目標を達成する方法を模索する。地域間の1人当たり所得を等しくすることのみを目標とした場合と、さらに地域内における産業間の1人当たり所得を等しくすることまでを目標とした場合とでは結果は異なるであろう。後者の方がより広い範囲まで公平性を考慮しているが、1人当たり所得の水準は低くなる。

また、社会資本の配分を通じて直接的に上記の目標を達成した場合と、効率的に社会資本を配分してGDPを最大化したうえで、1人当たり所得の低い地域や産業に所得を再分配した場合とでは、後者の方がより望ましい公平性の水準を達成することが可能であるといえるであろう。もちろん、1人当たり所得を等しくすることが果たして適正な公平の基準であるか否かということに関しては議論の余地があるが、今回は1人当たり所得を等しくすることによって公平性が達成されると考える。

1人当たり所得を等しくするというシミュレーションは、地域の生産は労働、民間資本、社会資本の3つの要因によって決定されると想定した、地域生産関数を産業ごとに推計し、社会資本の配分を変更することによって行う。このとき、ケース分けされたシミュレーションによって達成される1人当たり所得が比較される。すでに整備されている社会資本の配分を変更するというシミュレーションは非現実的であるように思えるが、最も効率的に社会資本を配分したケースや最も公平に社会資本を配分したケースを想定するためにはこのようなシミュレーションが必要である。シミュレーションを通じて今後の公共投資政策のあり方を検討することができるが、詳細な結果の報告は当日に譲ることとする。

<参考文献>

- Mera,Koichi (1973a) “Regional production functions and social overhead capital:An analysis of the Japanese case,” *Regional and Urban Economics* 3 No2 pp.157-186.
- Mera,Koichi (1973b) “Trade-off between aggregate efficiency and interregional equity: The case of Japan,” *Regional and Urban Economics* 3 No3 pp273-300.
- Merriman,David (1990) “Public Capital and Regional Output:Another Look at Some Japanese and American Data,” *Regional Science and Urban Economics* 20 pp.437-458.
- Yamano,Norihiko and Toru,Ohkawara (2000) “The Regional Allocation of Public Investment:Efficiency or Equity?,” *Journal of Regional Science* Vol.40 No2 pp.205-229.

公的資産管理と財政移転

－国有財産を活用した暗黙の地域間再分配の実態に対する考察－

田中宏樹*（同志社大学）

はじめに

国と地方を合わせた長期債務の残高は、2005 年末で 774 兆円と膨大な額に上っている。公的債務の累増に歯止めをかけ、財政再建を達成することが、日本の重要な政策課題の 1 つであり、政府も将来的な国民負担の増加を念頭に置きつつ、当面、歳出の徹底的な効率化によって財政健全化を目指すことに焦点をあてた政策運営を行っている。

国民共有の財産である国有財産をめぐっても、財政効率化の観点から、より有効な活用を目指すことが、今まで以上に要請されはじめている。こうした問題意識は、経済財政諮問会議においても、公的資産・債務の効率的な管理というテーマとして取り上げられ、国有財産行政の今後のあり方に関する幅広い検討が開始されはじめたところである。

国有財産の処分・管理をめぐる政策的意義を検討する場合、情報公開の不足や定量的な効果の検証が十分でないことも手伝って、民間開放や地方分権、財政再建という政策の潮流にそぐわない制度運営が、未だ行われていることに注視しなければならない。本研究では、そうした事例の 1 つとして、国有財産の地方公共団体向け優遇措置を取り上げる。

「国有財産の地方公共団体向け優遇措置」とは何か

国有財産の優遇措置とは、国が管理する普通財産を処分する場合、対象財産を地方公共団体等¹に対して譲渡・無償貸付、減額譲渡・減額貸付する制度であり、財政法第 9 条の特例扱いとして、国有財産法及び国有財産特別措置法によって立法化されているものである。

この制度のそもそもの狙いは、戦後の復興からまだ間もない地方公共団体に対し、経済の建て直しや民主の安定、公共利益の増進や産業の振興といった、国策の基本方針と歩調を合わせた政策展開を促すため、不用となった大量の旧軍財産を、地方公共団体の助成財源として活用することにあった。

1970 年代に入り、高度経済成長が本格化する過程で、地価高騰、環境汚染、都市部での過密化現象などが次第に社会問題化したことで、土地問題、都市問題への対応が、経済社会の復興に代わる国策の新たな基本方針に据えられるようになった。これに伴い国有財産行政においても、国有地の公共的利用の一層の拡大によるオープンスペースの確保が、国有地の処分・管理にあたっての基本方針に掲げられるようになった。

このように、経済復興から土地対策、都市再開発へと、国有財産行政を取り巻く政策的背景が変化したことを受け、1970 年代後半より、そうした諸問題を解決するための手段として、地方公共団体向けの優遇措置が位置づけられはじめる。

* E-Mail hitanaka@mail.doshisha.ac.jp

¹ 地方公共団体以外にも、社会福祉施設、更正保護会、学校法人、日本赤十字社、日本道路公団等が、対象団体となっている。

まず、1973年3月に、国有財産中央審議会によって「都市及び都市周辺における国有地の有効利用について」が答申され、未利用国有地の利用にあたっては、従来よりも一層公用、公共用の用途に優先的に充てるという基本的な考え方（いわゆる「公用、公共用利用優先の原則」）が出された。この考え方に立って、1973年7月に国有財産特別措置法が改正され、優遇措置の対象となる施設範囲が拡大されていった。

以後、1983年1月に出された同審議会答申では、財政収入の確保を図るため、地方公共団体のみならず、民間も対象に含めた未利用国有地の処分・管理の多様化の考え方が、また、1990年6月の答申では、長期的視点に立った国有地の重点的・計画的な活用という考え方が提起されたが、両答申とも1973年答申の考え方を逸脱するものではなかった。

1999年6月に出された答申では、国民共有の財産である国有財産の効率的な利用を図るため、未利用国有地の処分・管理に対して、「公用、公共用利用優先の原則」に必ずしもとらわれず、地方公共団体への利用勧奨（貸付・譲渡・売却）、民間への売却や国による継続保有といった、選択肢の多様化を図る必要があるとの考え方が出された。

現在、「公用、公共用優先の原則」を根拠とする、地方公共団体向けの優遇措置の対象施設には、公園、緑地、ため池、水道施設、防波堤、岸壁等の臨港施設（以上、無償貸付）、ゴミ処理施設、道路、下水道（以上、譲渡・無償貸付）、生活保護施設、老人福祉施設（以上、無償貸付または5割減額譲渡・貸付）、病院、保健所、体育館、小中高等学校、公民館、図書館、公営住宅（以上、5割減額譲渡・貸付）などがある。

優遇措置の対象となる施設の多くは、（一部、用地費を含めた）施設費や建設費に対する補助金が支出されており、地方公共団体は優遇措置と合わせて二重の意味で補助金を受け取っていることになる。国有財産行政を通じた地方公共団体へのこうした政策誘導は、「公用、公共用優先の原則」を徹底する上で効用を発揮してきたと考えられる反面、以下のような問題を生じさせている可能性が高いと考えられる。

優遇措置の実態と問題点

第1に、対象となる国有地の分布に偏在があったため、優遇措置をめぐって地域間の受益の不公平を招いているという点である。第2に、優遇措置の存在により、地方公共団体が行政サービスに付随するコストを十分認識しなくなり（暗黙の地域間再分配）、また、用途別に優遇措置の扱いに違いがあることで、土地利用をめぐる地方の意思決定を歪めている可能性があるという点である。第3に、優遇措置に伴う機会費用が明確に意識されず、国有財産の処分・管理にまつわる説明責任が十分確保されないという点である。

学会報告では、優遇措置の実態を考察することで、こうした問題点を解明していきたい。

<参考文献・参考資料>

- ・国有財産法研究会（1991）「国有財産―法と制度と現状と」
- ・財政省財務総合政策研究所（2004）「財政金融統計月報―国有財産特集―」

『社会資本整備に必要な行政投資額の将来推計』

樺 克裕

大阪大学大学院経済学研究科博士後期課程

戦後一貫して拡充の方向にあった社会資本整備が転機を迎えている。この直接の契機は、いうまでもなく国および地方公共団体等の財政悪化にあるが、それ以外の要因として、中期的には経済活動のスローダウン、またより長期的には少子・高齢化問題がある。

バブル崩壊以降も数次にわたる経済対策の一環として社会資本整備が積極的に行われてきたが、その結果として、国および地方の長期債務残高の対 GDP 比が 1998 年度末に 100% を超えることとなった。そのため、21 世紀に入ってから国は国の財政政策が抑制基調となり、2002 年度からは公共事業関係費予算が当初予算ベースで減少している。

更に、古くから拓けた都市特有の問題として水道・下水道に代表されるような社会資本の老朽化があり、更新投資が必要とされる。それゆえ、現在のような状態がある程度の期間継続するものとすれば、社会資本ストックの水準そのものが低下する可能性もある。

しかし、一方で、社会資本を整備すべき水準は、経済状況および人口の動向・年齢構成と独立ではないと考えられる。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（2002 年 1 月推計）」における中位推計によれば、日本全体では、来年 2006 年にピークに達した後、その後長期の人口減少過程に入り、2050 年には 1 億人程度になるものと予測されている。また、2000 年国勢調査によると、既に 23 道県（このうち関西は和歌山県のみ）で人口が減少しているが、この傾向が今後加速されるものと思われる。ほぼ同時期に行われた「都道府県の将来推計人口（2002 年 3 月推計）」によると、人口の減少する道府県は今後も増加を続け、2010 年までに 36 道府県、2020 年までを考えると 45 都道府県で人口が減少し、人口が増加するのは滋賀県、沖縄県のみとされている。

高齢化に関しては、これまでは主として地方圏の問題とされてきたが、今後は都市圏でも大きな問題となろう。「都道府県の将来推計人口」による高齢人口割合でみると、2000 年の全国平均 17.4% に対し、大阪府は 15.0% とかなり低かったが、2030 年には全国平均 29.6% に対し 28.2% とかなり近づくものと推計されている。

また、社会資本ストックは、東京、北海道、大阪、神奈川、愛知、兵庫等大都市圏にある都府県に多く偏在し、地方圏の県との格差がある。全体としては、70 年代以降急速に整備された感がある社会資本であるが、地域によってはまだまだ未整備な所も多いのが現状である。勿論、この社会資本の地域間格差は、人口、経済規模、地理的要因等によって合理的に説明できる部分もある。しかし、地方圏の県の立場から見れば、地方の社会資本整備は遅れているとも言えるのである。これが日本の社会資本を語る上でのもう一つの特徴である。

このような社会資本整備を取り巻くこれらの現状を踏まえて、まず社会資本の量をどのようにして把握すべきかについて議論し、社会資本の維持補修のために今後必要になってくる行政投資の総量をマクロベースで把握することは、今後の社会資本整備を考える上で重要な意味を持つものと考えられる。

本稿では、部門別の社会資本について、それぞれ簡易な将来推計を行い、必要となると予想される行政投資額について推計を行った。多くの部門において、2020年前後に除却のピークを迎えることから、現状を維持するためには、多くの行政投資が必要であり、今後迎えることが予想される社会資本の維持更新、建て替えに関しては、財政状況を考慮すると現状維持も厳しい可能性が示された（詳細な結果は当日発表させていただきます）。

（参考文献）

『日本の社会資本―世代を超えるストック』内閣府政策統括官（経済財政―経済システム担当）編 財務省印刷局 2002

『水道ビジョン』 厚生労働省健康局 2004

『社会資本の維持管理に関するアンケート』 富士総合研究所 2003

『東京都が管理する社会資本の維持更新需要額の将来推計―2001～30年度、道路、橋梁、上水道、下水道、地下鉄、住宅を中心に』 東京都政策報道室 1998

『社会資本重点整備計画』 国土交通省 2003

『平成16年公立学校施設の耐震改修状況調査による耐震化の状況』

文部科学省 2004

『平成14年度社会教育調査中間報告』 文部科学省 2003

『地域から見た日本経済と財政政策』 土居丈朗著 三菱経済研究所 2002

『行政投資』 各年度版 地域政策研究会編

『社会資本マネジメント―維持管理・更新時代の新戦略』

W. R. Hudson R. Hass W. Uddin 原著 笠原篤監訳 森北出版 2001