

Ⅱ 公共事業改革と社会・経済システムの転換 — サステイナブル社会をもとめて —

森 裕 之

1. 問題の所在

日本の財政構造が他の先進国に比べて公共事業に著しく依存したものであったことは、すでに多くの研究者や政府機関によって論じられてきた。またその反面として、福祉、教育、環境などの社会サービス分野の遅れも指摘され、サステイナブル（維持可能な）社会を構築するという政策目的を考えた場合、財政支出の側面からは公共事業から社会サービスへのシフトが必要であることは一般論としては正しい。

しかし、具体的な政策設計の段階にいたると、このような財政配分のシフトは容易でないことが歴然とする。それは次のような理由によっている。

第一に、財政活動を担う国・地方自治体が多様であるがゆえに、大きなグランドデザインの下にすべての政府部門が財政構造を大きくシフトさせていくという戦略が困難であるということである。とくに、日本の地方自治体は国から政治的・行政的・財政的に制約を受けているとはいえ、独立の法人格を有する主体として存在しているため、その意思決定を強制することはできない。また、各自治体の行財政行動は地域における民主的意思決定を前提として運営されているため、中央における意思決定を自治体に強要することは非効率な判断結果を招きやすくなる。

第二に、歴史的につくられてきた財政構造の下に、各地域では固有の社会

的・経済的構造が形成されているため、財政改革のあり方もそれぞれの地域で異ならざるをえないことである。たとえば、多様な産業分野が活発な経済活動を行っている地域もあれば、もはや建設業が唯一の「地場産業」となっているような地域も存在しているように、画一的に公共事業削減を行ったときの影響は地域間で大きく異なる。そのために、国や都道府県といったレベルで公共事業削減を進める場合には、可能なかぎりきめ細かい政策的対応が不可欠である。

第三に、現在のような財政危機の下では、財政構造のシフトといってもあくまで歳出比率を変化させることにとどまらざるをえず、たとえば福祉分野に対する財政支出を大幅に増やすといった措置をとることはできない。そのため、財政削減圧力が強い場合には、相対的な削減度合いにメリハリをつけるという対応しか基本的には行うことができないため、政府部門だけでなく民間部門のもつ潜在力を引き出すことによって、重点的な政策分野全体の底上げをはかる必要がある。この点においても、やはりできるかぎり地域や個人に近い次元での公的関与が求められるといてよい。

以上のような点に鑑みれば、サステナブル社会のための財政改革を進めるためには、あくまで自治体政策として展開していく以外に現実的な選択肢は事実上存在しないとみるべきであろう。もちろん、各自治体の中では、様々なアクターが互いの利害を衝突させあいながら政策形成を行っているのであって、その結果がサステナブルな社会の構築にふさわしいものである保証はない。しかし、個人の選好が決して外生的で固定的なものでないのと同様に、地域の選好も社会的規範など外部の「制度」によって選好自体が影響を受ける¹⁾。つまり、自治体の政策そのものも社会経済的ないし制度的な環境によって変化しうるし、その変化が新しい情報となって別の自治体の政策にも影響を及ぼして

1) Hodgson, G.M.(1988) *Economics and Institutions : A Manifesto for a Modern Institutional Economics* (University of Pennsylvania Press) (八木紀一郎他訳『現代制度派経済学宣言』名古屋大学出版会、1997年)。

いくのである。

このような研究視角に立つならば、現代日本におけるサステイナブル社会へ向けた財政改革に先駆的に取り組んできた自治体を適切に評価し、その意義と限界を明らかにしておくことは有益な作業であろう。しかも、その施策が一定の財政規模をもち、かつ普遍的な内容を有していれば、そのモデル性は一層大きくなる。そこで本稿では、公共事業改革を中心に大胆な財政改革を行うことを通じて、産業構造を含む社会・経済システムの転換を目指してきた長野県の取り組みについて検討してみたい。

2. 長野県の財政危機と「財政改革推進プログラム」

(1) 冬季オリンピックと公共事業

長野県において先駆的な公共事業改革が進められてきた背景として、他の自治体に比してきわめて深刻な財政危機があった。その原因となったのは、1998年2月に開催された冬季オリンピックのための基盤整備である。

広い県土と急峻な山岳地帯を抱える長野県では、治山治水事業や観光関連事業などが県主導で積極的に進められていったが、近年までは交通基盤を中心に社会資本整備が遅れていた。とくに長野市がある北信地域では道路網と鉄道網が未整備であったことにより、県庁所在地であるにもかかわらず長野市は「陸の孤島」とよばれる状況にあった。また、長野市に入る道路も狭隘であったため、日常的に交通渋滞が発生していた。このような遅れた社会資本を一気に整備し、かつ地域経済の浮揚効果を狙う目的で、冬季オリンピックの誘致が県、地元市町村、地元経済界、マスコミを挙げて取り組まれた²⁾。

この地域開発戦略は、社会資本整備という点では絶大な効果をあげることに

2)「長野県オリンピック冬季競技大会招致準備委員会」は1985年に発足し、1988年にJOC総会により長野市が1998年冬季オリンピック国内候補都市に決定された。そして1991年にバミンガムIOC総会で1998年冬季オリンピックの長野開催が決定された。

なった。それは高速道路網と高速鉄道網誘致を梃子にして、長野県では交通関連の社会資本が一気に整備されていく。まず高速道路網については、1988年に長野自動車道岡谷IC－豊科IC間、1993年に長野自動車道豊科IC－上信越自動車道須坂長野東IC間および上信越自動車道藤岡（群馬県）IC－佐久IC間、1995年に上信越自動車道須坂長野東IC－信州中野IC間および上信越自動車道佐久IC－小諸IC間、1996年に上信越自動車道小諸IC－更埴JCT間、1997年に上信越自動車道信州中野IC－中郷（新潟県）IC間がそれぞれ開通していき、長野市を中心とした長野県北部と首都圏・中京圏さらには北陸圏を結ぶ高速道路網が整備された。また整備新幹線については、1988年に高崎－長野間が整備新幹線最優先着工区間に決定され、1989年に北陸新幹線軽井沢－高崎間で起工式、1990年に北陸新幹線軽井沢－長野間でフル規格化と1991年度着工の決定、1997年には長野新幹線（北陸新幹線東京－長野間）の開業と、急速に整備が進められていった。これらの状況から推察されるように、1998年の冬季オリンピックの開催に合わせて、高速交通網の整備が遅れていた長野市を中心に公共事業の実施が急激に増加していったのである。

これらの高速交通網の整備は国（公団を含む）が主な実施主体であるが、それに関連して長野県も公共事業を急速に膨張させていった。まず道路に関しては、国の高速道路整備にともなって、「オリンピック関連道路事業」が急増した。長野県総務部オリンピック課によれば、オリンピック関連道路事業費（県事業分）は総額で2,116億円に上っている³⁾。これは、1989～1997年度の間における長野県の道路関連行政投資の総額1兆3,116億円の16.1%に相当する⁴⁾。ま

3) このうち、県の事業費負担分は955億円（45%）であった。また、市町村事業として行われたオリンピック関連道路事業は757億円であり、県事業の35.8%であった。ここからも、オリンピック関連道路事業は長野県を中心に行われたことがわかる。

4) ここでいう道路関連行政投資の中には、行政投資における道路、街路、都市計画、林道、有料道路を含んでいる。ここで都市計画を含めたのは、都道府県の都市計画事業の大部分は道路事業であることを考慮している。なお農道については、行政投資の中で農業基盤整備として扱われているために、圃場整備等との区別がつけられなかったために、道路関連行政投資からは除外している。

た、1989年度を基準とした97年度までの各年度の道路関連行政投資の増加は累計で5,175億円であったが、オリンピック関連道路事業費は実にその40.9%にも達している。しかも、これはオリンピック開催に密接に関連した道路整備のみであり、整備の前倒し的色彩の濃い道路建設等を含めれば、オリンピックに関連した道路投資額は一層大きくなる。さらに、オリンピック関連投資は長野県北部へ集中していたことから、県内の他地域への配慮から関連道路事業以外の道路投資も増加していった。以上のような状況が複合することにより、長野県の道路投資が全体として急増していったのである。

次に新幹線整備に関しては、日本鉄道建設公団が整備主体であったため、長野県の財源上は国直轄事業負担金ではなく単独事業費として計上されて財政負担が行われた。1990年代の整備の中心であった高崎－軽井沢間と軽井沢－長野間についてみれば、1989～1999年度までに総額1,026億円の支出がなされており、それが集中したのは1992～1996年度であり、1992年度107億円、1993年度214億円、1994年度210億円、1995年度282億円、1996年度156億円と新幹線整備へ向けた投資が推移していった⁵⁾。

さらに、これらの交通網の整備に加えて、冬季オリンピックにともなう競技施設・運営施設の事業費が別の公共事業として実施された。施設整備については長野市をはじめとした市町村が中心となったが、県の事業費負担も566億円に上っている⁶⁾。

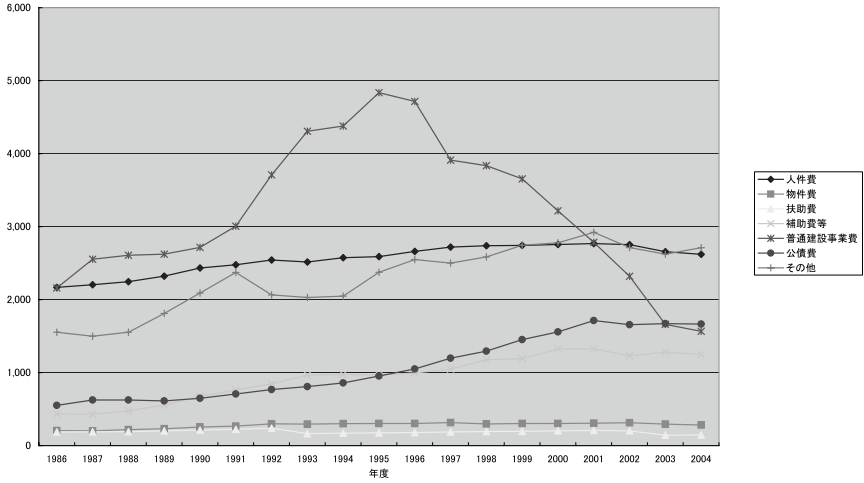
では、冬季オリンピックに強い影響を受けた長野県財政はどのような姿をとってあらわれたのであろうか。図Ⅱ－1と図Ⅱ－2は、それぞれ長野県の性質別歳出と目的別歳出の推移を示している。ここからよみとることのできる県財政の推移の特徴は、次のようなものである。

第一に、性質別歳出の動きから明らかなように、普通建設事業費の水準がか

5) 長野県土木部資料。

6) 長野県総務部オリンピック課資料。

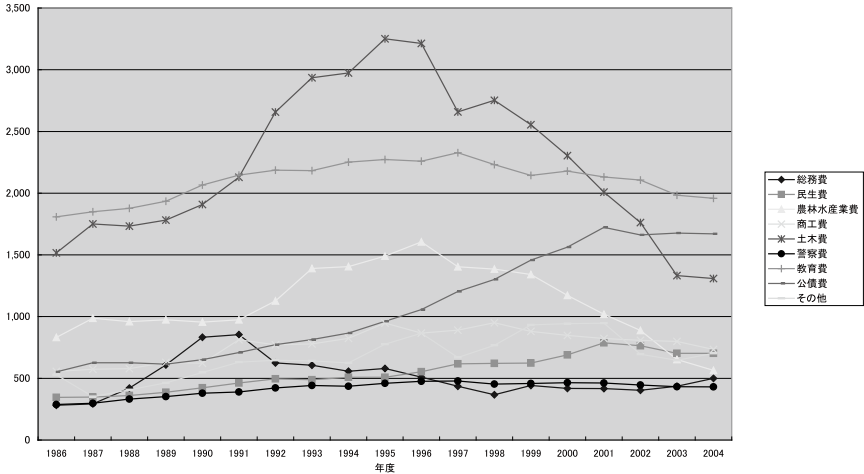
単位: 億円



(出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

図Ⅱ-1 長野県の性質別歳出の推移

単位: 億円



(出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

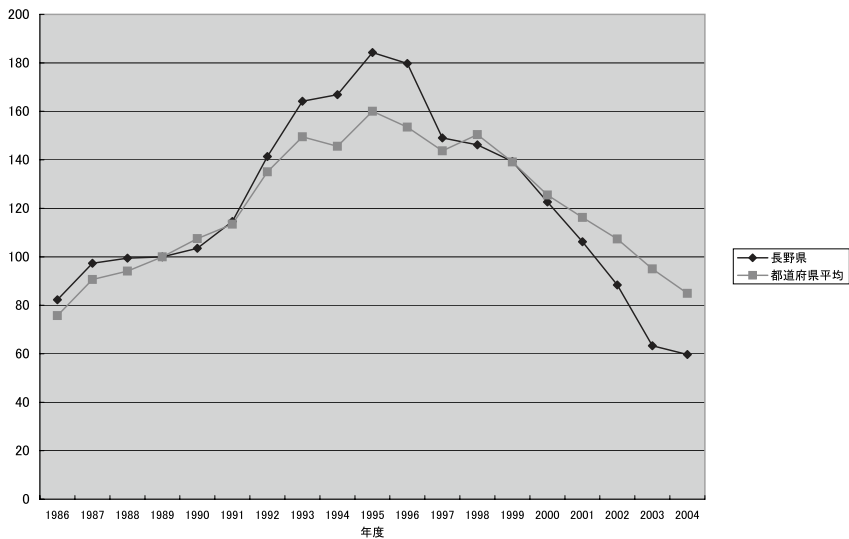
図Ⅱ-2 長野県の目的別歳出の推移

なり極端に増減していることである。普通建設事業費は1980年代後半から徐々に伸びていたが、1990年代初頭から半ばにかけて一気に増加している。これには上記にみたように冬季オリンピック関連の公共事業の急増が大きく影響している。その後、普通建設事業費は急速に低下していき、現在すでに1980年代後半の水準をかなり下回るところにまできている。また普通建設事業費の変化は、目的別歳出の各経費の動きから明らかのように土木費の増減が決定的な影響を与えており、やはり交通基盤を中心とした公共事業の役割が大きかったといえる。このような長野県の公共事業の増減を都道府県全体の動きと比較するために、1990年度を基準に指数化した上で⁷⁾、長野県と都道府県平均の普通建設事業費の伸び率の違いをみたものが図Ⅱ－3である。ここから他の都道府県との比較においても、長野県の普通建設事業費の増減が激しかったのは明らかであろう。

第二の特徴は、普通建設事業費の累増を追いかける形で、公債費が2001年度まで急速に増加してきていることである。2002年度以降は公債費の水準が低下してきているが、依然として長野県財政の歳出を公債費が圧迫している状況は変わっていない。例えば、目的別歳出でみれば、2004年度時点でも公債費は最大費目である教育費に次ぐ水準にある。このような公債費による県財政の圧迫は、公債費関連の財政指標でもとらえることができる。図Ⅱ－4は、長野県と都道府県平均の起債制限比率の推移をみたものであるが、普通建設事業費の急増と公債費の漸増傾向が明確になる1990年代初頭から長野県の起債制限比率が大きく伸びていっていることがわかる。そして2004年度時点で長野県の起債制限比率は17.4%にも達し、都道府県平均の12.6%を大きく超えている。また、2006年度から導入された実質公債費比率でみれば、2003～2005年度平均で長野

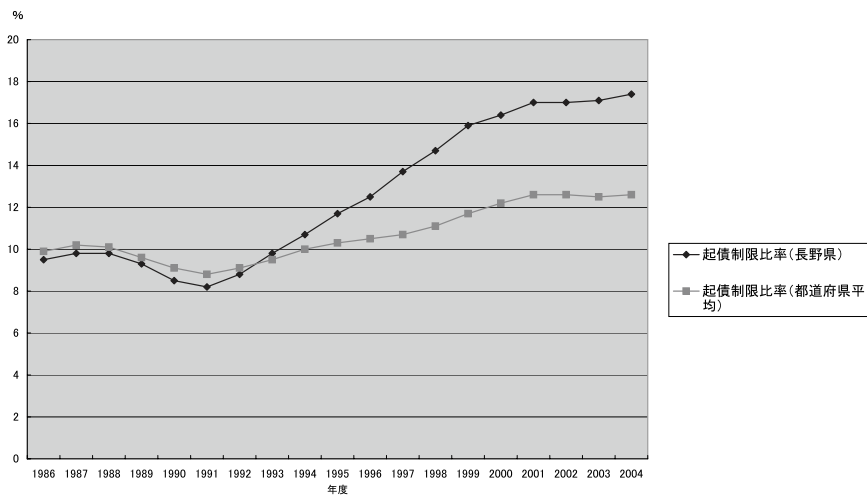
7) 冬季オリンピックの開催が決定されたのは1991年3月であったが、長野県ではオリンピック誘致に関連して道路整備等の準備を行っており、県土木部では1990年度事業の中で骨格幹線道路の整備として「オリンピック関連道路のうち交通渋滞の解消、狭隘区間の解消等の観点から、緊急に整備を要する区間の整備を促進」としている（長野県土木部『平成2年度 土木部の概要』1990年、163頁）。

(1989年度=100)



(出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

図Ⅱ－３ 普通建設事業費の推移の比較

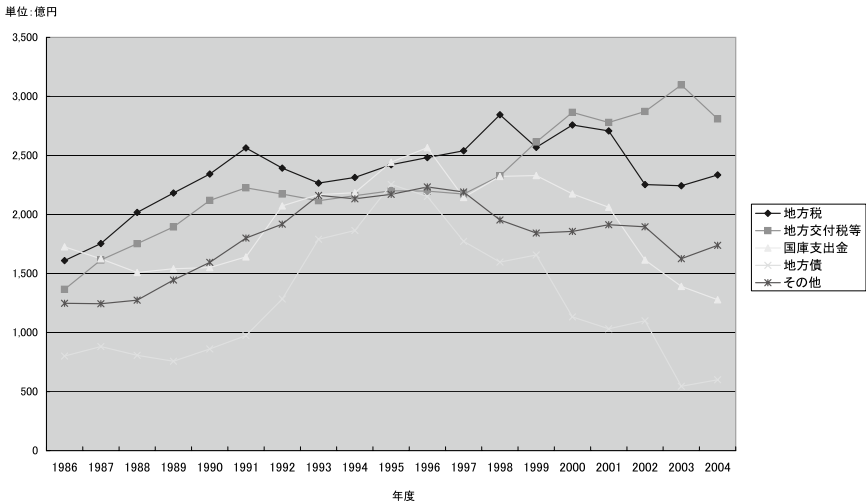


(出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

図Ⅱ－４ 起債制限比率の推移

県は20.2%となっており、これは全国の都道府県の中では最も高くなっている。国の経済対策による財政への影響が全国的なものであることを考慮すれば、このような公債費の状況を生み出した主要な要因も冬季オリンピックに関連した社会資本整備にあると考えてよい。

次に、このような公共事業偏重型の歳出構造を担保した長野県の歳入の推移についてみておこう。図Ⅱ－5における各歳入項目の推移からも明らかのように、長野県の歳入の変動幅を規定してきたのは国庫支出金と地方債であった。これら2つの特定財源の動きは普通建設事業費の変化に連動しており、ここにも明らかに公共事業によって特徴付けられてきた県財政の姿をみてとることができる。さらに一般財源（地方税および地方交付税等⁸⁾）の推移をみれば、2002年度からの地方税の大きな落ち込みに対して、地方交付税等による財源補



(出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

図Ⅱ－5 長野県の歳入の推移

8) ここでは、地方交付税等に2001年度から発行された臨時財政対策債を含めており、その分を地方債から差し引いている。

てんが不十分にしか効いていないことがわかる。「三位一体の改革」による2004年度の地方交付税等の大幅削減の影響はたしかに顕著であるが、長野県財政ではすでにそれ以前から地方税の落ち込みを交付税で賄えなくなっていた状況がみてとれる。自治体の予算編成が一般財源に着目して行われている実態に鑑みれば、この状況が長野県の財政改革に影響を与えたのは間違いない。これが、2003年2月に発表される「財政改革推進プログラム」へとつながっていくことになるのである。

先の図Ⅱ-2および図Ⅱ-3からも明らかなように、長野県では1996年度頃から公共事業支出の水準を落としてきているが、それはオリンピックに対応した公共事業によって短期間に膨張した公共事業の自然な反動という面だけでなく、徐々に歳出を圧迫しはじめてきた公債費や起債制限比率の高まりへの財政運営上の対応でもあったといえる。全国的にも高い割合の公共事業支出を続けているかぎり、公債費の漸増と財政の硬直化・脆弱化が避けえない状況にあったことから、長野県としては政策的に財政再建を進めていく必要が生じたのである⁹⁾。しかも、それは歴史的に形成されてきた県の財政構造のみならず、地域の経済・社会の構造をも急激に変化させる可能性が強かったことにより、多面的な財政運営上の配慮が求められることにもつながった。さらに、2000年10月から長野県知事となった田中康夫氏による一連のダム中止表明や2001年2月の「脱ダム」宣言など、公共事業の質的転換の方針をも財政運営の中に内包させていくことが求められた。このような包括的な内容を有する財政改革の推進が、近年の長野県にとって不可欠なものとなっていったのである。

9) 『都道府県決算状況調』によれば、2002年度決算における長野県の歳出に占める義務的経費の割合は48%であり、これは都道府県平均の47%とほぼ同じぐらいの比率となっている。ただし、義務的経費に占める人件費と公債費の比率は、都道府県平均がそれぞれ66%と28%であるのに対して、長野県ではそれぞれ60%と36%となっており、公債費の比重の高さが特徴となっていた。

(2) 「財政改革推進プログラム」(2003年2月)

長野県は厳しい財政状況と財政構造の転換の必要性に鑑み、2003年2月に「財政改革推進プログラム」を発表した。これは、その後の長野県の財政運営を方向付けるものであり、県行政そのものを規定するきわめて重要な役割を担うものとなった。

「財政改革推進プログラム」が策定された主な目的は財政収支の悪化への対応であり、実際にも今後の厳しい財政見通しを前提とした財政削減方策が本プログラムの中心を占めている。「財政改革推進プログラム」の中で県が示した試算によれば、2003～2006年度の4年間に見込まれる一般財源の不足額は1,141億円にのぼり、それを基金の取り崩しで対応したとしても2004年度には340億円の赤字が発生する見通しとなった¹⁰⁾。そのため、このような財政収支の改善のために、予測された財源不足額1,141億円をいかに解消するかが「財政改革推進プログラム」の大きな課題とされた。

しかし、長野県の「財政改革推進プログラム」は、財政の構造改革を通じた地域の社会・経済構造の転換を意識的に推し進めることが意図されているところに独自性が見出される。「財政改革推進プログラム」では、長野県の財政改革の目指すものは「単に予算を一律削減して収支の均衡を図ろうとするものではなく、新たな社会・経済システムの構築に向けて、中長期的な展望の下に納税者の視点から県の財政構造、県行政のあり方そのものを改革し、持続可能な県財政を構築すること」であると述べられ¹¹⁾、この視点に立って次の5つの改革方向が提示されている。①赤字基調の財政構造から脱却し、持続可能な財政構造を創る（基金に頼ることなく単年度収支を赤字から黒字に転換し、県民に必要とされる施策を展開できる財政構造を構築する）、②公共事業により「社会保障」を行う歳出構造から脱却し、真に安心できる社会システムを創る（経

10) 2004年度における長野県の財政再建団体の赤字ラインは約250億円であった。

11) 長野県『財政改革推進プログラム』2003年2月、6頁。

済対策や雇用の確保を旧来型の公共事業に過度に依存することなく、福祉・医療の充実や本来の雇用対策を進める)、③総花的な事業展開から脱却し、真に必要な分野に重点的に財源配分する構造を創る(福祉・医療、環境、教育、産業・雇用¹²⁾など県として真に行うべき事業を選択し重点的に財源を配分する)、④国庫補助金に依存した高コスト財政システムから脱却し、より効果的な財政システムを創る(国庫補助制度にしばられて画一的でコストがかかる事業展開を行うのではなく、真に必要な国庫補助金を厳選して活用するとともに、地方税財源の充実を国に強く提言しながら、地方の実情にあわせたコストがかからない事業展開を行う)、⑤既得権益や既存制度の枠組みから脱却し、意欲ある県民の活動を支える社会を創る(NPOや民間との適切なパートナーシップを構築しながら、地域の実情に応じた県民の意欲的な取組みを積極的に支援する)、⑥旧来型の仕事の進め方から脱却し、効率的な行財政運営の仕組みを創る(「予算重視」から「決算重視」への転換を目指すとともに、行政組織の改革や外郭団体の見直しを行い、さらに予算を伴わなくとも県民に必要とされる施策を積極的に実施する)。

このような財政改革の方針の下に、「財政改革推進プログラム」では表Ⅱ-1のような具体的取組み施策を掲げた。まず財源確保としては、総額で1,101億円にのぼる取組みを実施するとし、とくに一般財源ベースで634億円もの投資的経費の削減がその中心を占めている。とりわけ、施設建設事業を除いた公共事業費(補助事業費・単独事業費)の削減額558億円分が最大の目標とされた¹³⁾。その一方で、財源配分のあり方としては、財政構造および社会・経済システムの転換をはかるために300億円の重点的な取組みを掲げた。ここで設定された「長野モデル創造枠」(2004年度以降は「信州モデル創造枠」へ名称変更)は、

12) これらの分野は2002年度に出された『県民満足度等調査結果』においても県民から施策の一層の充実が求められているものであった。『財政改革推進プログラム』30頁。

13) 投資的経費の削減額634億円の内訳は、「公共事業費等の削減」558億円、「その他の施設建設事業の選択的実施」63億円、「投資的経費の削減に伴う公債費の縮小」13億円となっている。『財政改革推進プログラム』34頁。

Ⅱ 公共事業改革と社会・経済システムの転換

表Ⅱ-1 「財政改革推進プログラム」における具体的取組み施策

A. 歳出削減・歳入確保に向けた取組み（財源確保）	金額
行政経費、各種団体等への財政支出の削減など事務事業の見直し	173億円
公共事業費や県単独事業費の大幅削減など投資的経費の削減	634億円
職員数の削減や職員給与等の減額による人件費総額の抑制	250億円
県税収入の確保、受益者負担の適正化など歳入の確保	44億円
合 計	1,101億円

B. 重点的に取り組む施策（財源配分）	金額
新たな長野県を創るための「長野モデル創造予算」の創設 （産業構造の転換と雇用確保のための経費を含む）	210億円
介護保険や老人医療費等の民生関係の義務的経費の増加	90億円
合 計	300億円

注) 金額は、県債を除く一般財源である。

出所) 長野県『財政改革推進プログラム』2003年2月、10頁。

その大部分が福祉・医療、環境、教育、産業・雇用に係る新しい事業分野へ配分される財源枠によっている。

これらの取組みを通じて、2003～2006年度までの財源不足額は340億円まで改善し、三基金（財政調整基金、減債基金、公共施設等整備基金）373億円の活用によって財政赤字を出すことを回避し、その一方で公共事業に対する財源配分割合の引き下げと福祉・医療、環境、教育、産業・雇用といった重点分野への財源配分の重点化がはかるといのが「財政改革推進プログラム」の根幹となった。

財政削減の最大のターゲットであった公共事業は一般財源ベースで634億円もの削減を行うとされたが、「財政改革推進プログラム」ではこれを達成するために「公共事業費」および「県単独事業費」¹⁴⁾を2002年度比でそれぞれ40%

14) ここでいう「公共事業費」および「県単独事業費」とは、社会福祉施設等にかかる施設整備費を除いた道路・河川・農道・森林等の公共事業（土木・林務・農政・生活環境に分類）を対象とした国庫補助事業費および県単独事業費をそれぞれ指している。長野県にかぎらず、行政用語として「公共事業」という場合には、国または自治体を実施する道路、河川、砂防、土地改良事業等の公共施設の新設・改良・復旧事業のうち、国と地方自治体が経費を負担するものを総称する場合があり、自治体を実施する場合には国庫補助負担金の交付

および50%の削減を段階的に進めるという方針を立て、その一方で県は一連の公共事業改革によって必要なサービス水準の確保を追求する諸施策を提起した。

まず「投資的経費総額の削減」に関連して、福祉・医療、環境、教育、産業・雇用、さらには情報通信といった施策整備を重点的に行うと同時に、既存の社会資本の維持修繕を重点的に実施するとした。そのため、上記のような「公共事業費」と「県単独事業費」の大幅削減にもかかわらず、投資的経費全体としては30%の削減にとどまるとした¹⁵⁾。また、投資的経費総額を削減しつつ必要なサービス水準を確保するために、一般競争入札の拡大などの入札制度改革を行うことによって、公共工事コストの縮減を進めていくとした。

次に「公共事業費等の削減」においては、まず「公共事業費」は全体として2002年度比で40%削減を行う中で、森林整備、交通安全対策、河川改修、道路・河川等の維持修繕については重点配分するとした。「県単独事業費」についても同様に、維持修繕費など必要最低限のサービス水準を確保する中で全体事業費を50%削減するとした。また、県民アンケート調査結果の反映や事業の計画段階からの住民参加などに取り組みつつ、公共事業評価システムを構築することとし、これに関連して「政策評価室」を設置して、成果を踏まえた予算編成を進めていくとした。

(3) 「財政改革推進プログラム」による公共事業削減

「財政改革推進プログラム」における政策の中心は公共事業の大幅削減におかれたが、その実際の削減額の推移をみたのが表Ⅱ-2である。ここから次の

を受けて行うものを「公共事業」とよんでいる。これは、普通建設事業費の中の土木分野における補助事業に概ね該当するものであり、一般に用いられる公共事業という言葉とは対象範囲が異なっている。

15) 「長野モデル創造枠予算」は特定財源を加えた規模で2003～2006年度累計で315億円とされたが、その40%にあたる125億円は投資的経費に該当しており、この点において施設整備の選択的な重点化方針が示されている。

Ⅱ 公共事業改革と社会・経済システムの転換

表Ⅱ－２ 「財政改革推進プログラム」後の公共事業の削減額の推移

(単位：千円)

		2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	削減額(累計)
「公共事業費」	事業費	131,724,160	108,910,560	88,890,390	71,602,090	67,853,002	189,640,598
	一般財源	21,304,994	17,894,646	15,626,871	13,012,984	12,726,570	25,958,905
「県単独事業費」	事業費	36,916,718	29,864,032	22,980,062	22,596,913	18,828,500	53,397,365
	一般財源	22,672,913	17,747,335	14,139,444	14,583,125	10,908,865	33,312,883
一般財源計		43,977,907	35,641,981	29,766,315	27,596,109	23,635,435	59,271,788

注) 2002～2005年度は最終予算、2006年度は当初予算。

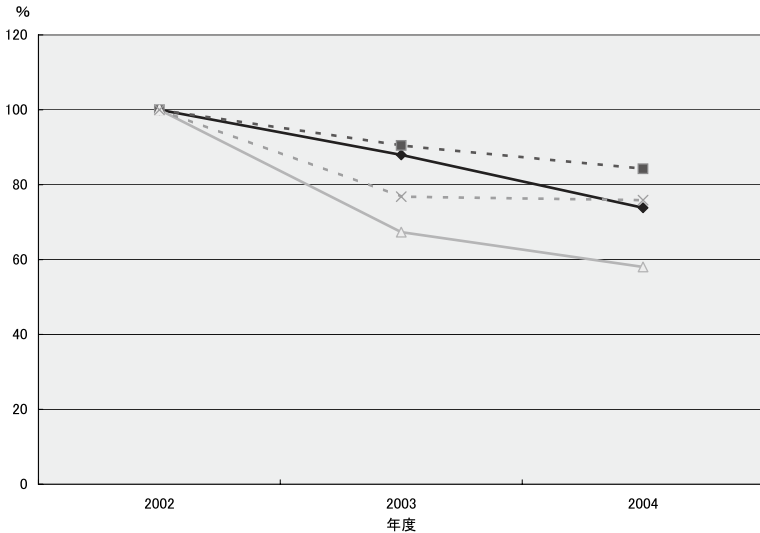
出所) 長野県財政改革チーム資料より作成。

ような点を指摘することができる。

第一に、「財政改革推進プログラム」で最大の課題とされた公共事業費の削減が着実に推し進められたことである。「財政改革推進プログラム」で設定された目標値との比較で見れば、「公共事業費」および「県単独事業費」は一般財源ベースでそれぞれ対2002年度比マイナス40.3%およびマイナス51.9%となっており、いずれも「財政改革推進プログラム」で設定された削減目標とほぼ合致している。また、一般財源の削減額の累計も592億円となっており、公共事業費の削減目標額558億円とほぼ同水準の削減となっている¹⁶⁾。つまり、「財政改革推進プログラム」における最大の目標であった公共事業費の削減については、ほぼ予定通りに改革が進められてきたことがわかる。この点においては、「財政改革推進プログラム」の公共事業削減は方針通りに推し進められたと評価できる。

第二に、投資的経費の大幅削減の中でも、とくに補助事業費の削減率を大きくしていったことである。図Ⅱ－6は、長野県と都道府県平均の普通建設事業費における補助事業費および単独事業費の推移について、2002年度を基準にした変化率で示したものである。これをみれば、補助事業費・単独事業費ともに長野県の削減率は都道府県平均を大きく上回っており、とりわけ補助事業費の

16) この試算は長野県財政改革チームが現段階で行っているものであり、精査の結果として若干の変動がありうる。



図Ⅱ－6 補助事業費・単独事業費の推移の比較

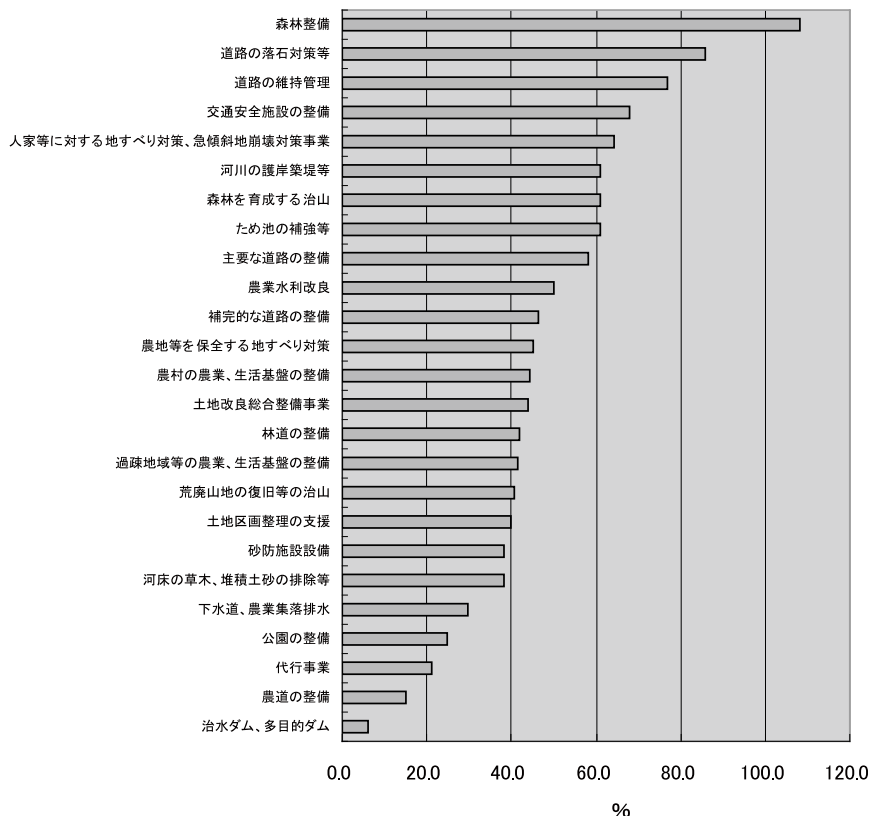
削減率が大きいことがわかる。この点は、先の表Ⅱ－2における「公共事業費」の大幅な事業費削減を反映したものである。表Ⅱ－2でもわかるように、補助事業においては削減される一般財源額に比して事業費総額の削減がきわめて大きくなってしまい、それが自治体財政全体を大きく収縮させてしまうため、自治体の合理的な財政運営のあり方とは齟齬を生じさせてしまう。この点については「財政改革推進プログラム」でも認識されており、「『三位一体』改革の実現による財政自主権の確立」の中において、「現行制度では、仮に県が不要不急の公共事業費を100億円削減したとしても、県が必要な事業に振り向けることができる財源は当面17億円しか生み出されないという現状にあります」として、「限られた財源の中で地域の実情に応じ真に必要な事業を厳選して実施していくことを可能とするためには、できる限り国庫補助負担金を廃止・縮減し、地方が自主的に活用し得る財源を国から大幅に移譲することが不可欠です」と主張し、地方の財政自主権を確立する地方税財政制度の抜本的な改革（三位一

体の改革)の必要性を強く訴えている¹⁷⁾。ここから、歳出分野を大きく転換するような財政構造改革を自治体が行おうとすれば、財政支出の自律性を確保できる一般財源の保障が前提条件となることがわかる。

第三に、投資的経費の大規模な削減を進めつつ、必要な公共事業については可能なかぎり維持するという方針が明確に立てられたことである。先にもみたように、それらは具体的には、①福祉・医療、環境、教育分野の公共事業、②社会資本の維持修繕、③「コモンズ」中心の公共事業、という方向へと公共事業の内容を大きくシフトさせるという形になってあらわれた。図Ⅱ-7は施設整備を除く公共事業予算の伸び率の変化をあらわしたものである。公共事業全体が大きく削減されているために、森林整備以外の事業はすべて減少しているが、その程度についてはかなりのメリハリがつけられていることがわかる。この図から読み取ることのできる特徴としては、環境分野の要素が強い森林関連事業や道路等の維持管理に対して高いプライオリティがおかれ、他方でダムなどの大規模事業や農林道の整備については予算が大きく削減されている。

一方で長野県では、いくつかの分野の施設整備に対して重点的な施策を行ってきており、その一つとして「コモンズハウス」(宅幼老所、地域共生型生活ホーム等)をあげることができる。このコモンズハウス施設整備費補助事業は、NPO法人等が事業立ち上げ時の施設整備または事業立ち上げ後の耐震工事を行う際に市町村が補助金を支出する場合に、事業費の3分の2を県単独事業として補助するというものである。図Ⅱ-8はコモンズハウス施設整備費補助事業の件数および決算額の推移を単年度ベースでみたものであるが、ピーク時の2004年度には46件で2億8,000万円の補助が行われている。これを2002~2005

17)『財政改革推進プログラム』37頁。また、このような補助事業を削減する自治体への措置に関して、「財政改革推進プログラム」では次のような提案がなされていた。「現行制度では、県が財政構造を改革するために事務事業の見直しを行っても、その財源となっている国庫補助金も同様に減額されてしまいます。そこで、改革推進のためのインセンティブとなるよう、本格的な税源移譲がされるまでの間、公共事業など都道府県ごとに一定程度の枠が想定できるような事業については、交付金などとして、改革により削減した国庫補助金の一定額を国から都道府県に交付するような仕組みを提言します」。同上、38頁。



(出所) 長野県財政改革チーム資料。

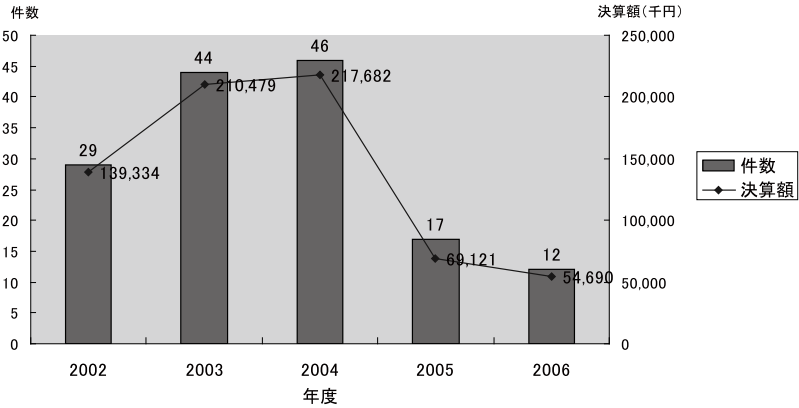
図Ⅱ－７ 公共事業予算の伸率の変化 (2002－2006)

年度の累計で見れば、136件で6億4,000万円に達している。2005年度までのコモンズハウスの県補助によらない自主設置の件数は累計で161件であることから、補助事業による設置件数は全体数の半分近いものとなっている¹⁸⁾。

コモンズハウスの他に重点がおかれてきた施設整備分野としては養護学校が

18) 長野県のコモンズハウスの整備目標は2008年度までに400カ所(小学校区に1カ所)であり、2005年度までのコモンズハウスの合計297カ所はその約4分の3にあたる。

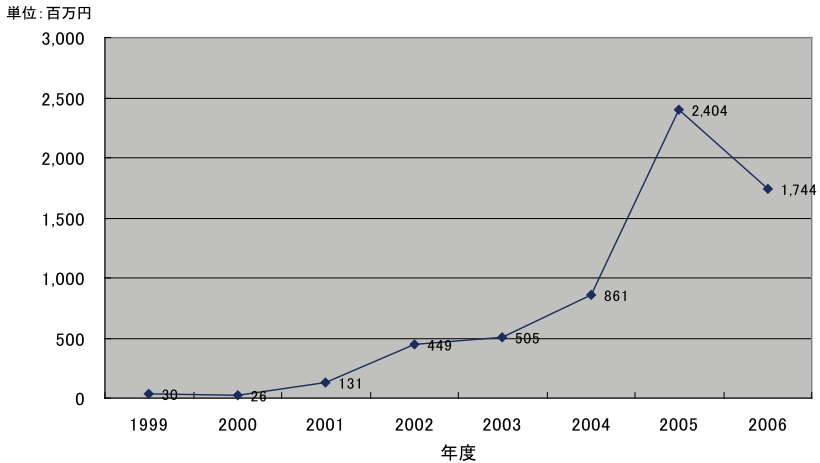
Ⅱ 公共事業改革と社会・経済システムの転換



(出所) 長野県長寿福祉課資料より作成。

図Ⅱ－８ コモンズハウス施設整備費補助事業の推移

あげられる。養護学校の事業予算額は図Ⅱ－９のように推移しており、2002年度4億4,900万円だったのが2005年度には24億4,000万円、2006年度には17億4,400万円へと増加され、2002～2005年度の累計で59億6,000万円にのぼっている。



(出所) 長野県財政課資料より作成。

図Ⅱ－９ 養護学校の施設整備予算の推移

以上のような取り組みの結果として、長野県の歳出構造の構成比も大きく変わってきている。すでにみた図Ⅱ－２の目的別歳出の動き方をみれば、土木費や農林水産業費といった公共事業関係分野が大きく減少する中で、教育費や民生費などは維持されてきており、相対的に民生関連事業の比重が高まっていることがわかる。

第四に、公共事業の大幅な削減への対応と新しい社会・経済システムへの構造転換のために、産業政策との積極的な連携を位置づけたことである。それまでの「社会保障」としての公共事業の位置づけから脱却し、歳出分野を福祉・医療、教育などの社会サービスへ比重を移せば、それは必然的に建設業関連の雇用に対して影響を及ぼす。とくに長野県内の建設事業に占める県の公共事業の役割は非常に大きいため、投資的経費の大幅削減による雇用情勢の悪化は避けられない状況があった¹⁹⁾。国による実効性の高い雇用対策が望めない中で、長野県としても産業政策を財政再建と一体のものとして掲げざるをえなかったのである。

以上の長野県財政の変化をみれば、「財政改革推進プログラム」で掲げられた財政構造の変革については、公共事業から捉えても概ね方針通りに進められてきたといえるが、同プログラムの目的は財政改革を通じて社会・経済システムそのものを転換するということにあった。つまり、公共事業を削減し、社会サービス分野への施策を充実させることによって、地域の産業構造や社会構造の改革へもつなげていくことが「財政改革推進プログラム」の最終的な目的であった。そこで次に、公共事業の削減を中心にした「財政改革推進プログラム」と関連して同時策定された「産業活性化・雇用創出プラン」の内容とその成果について検討することにする。

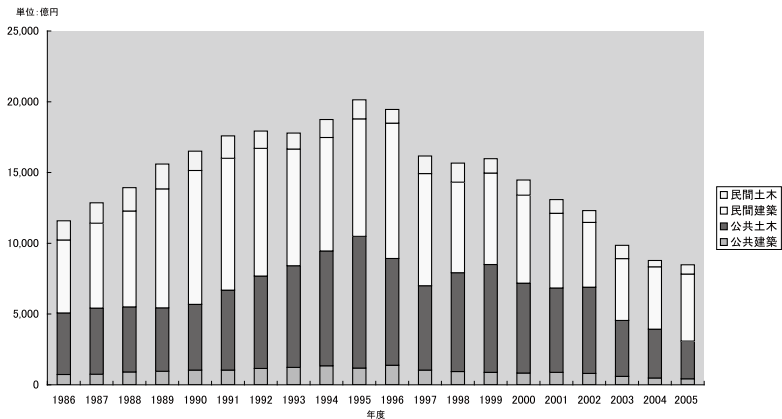
19) 投資的経費の削減に加えて、入札制度改革による落札率の低下も地元建設業の経済状況に大きな影響を与えることとなった。

3. 産業構造の転換と建設産業構造改革

(1) 長野県における建設産業の状況

長野県の公共事業削減が地元建設業に対してどれぐらいのインパクトをもつものなのかをみるうえで重要なのは、長野県内における建設工事において県発注分が占める比重をとらえることであろう。

図Ⅱ-10は、長野県内における建設工事の推移をみたものであるが²⁰⁾、近年では2003年度から公共土木が急激に落ち込んでおり、1980年代半ばからみても最低水準になっている。その結果、建設工事全体の水準もきわめて低くなっており、公共事業の縮小が県内建設業に対して大きな影響を与えていることが読



注1) 建設統計では、各機関が発注した建設工事の出来高が示されている。

注2) 「公共」には、国、公団、事業団、独立行政法人、日本郵政公社、森林管理局、都道府県、市区町村、地方公営企業、住宅供給公社、土地改良区等が含まれる。

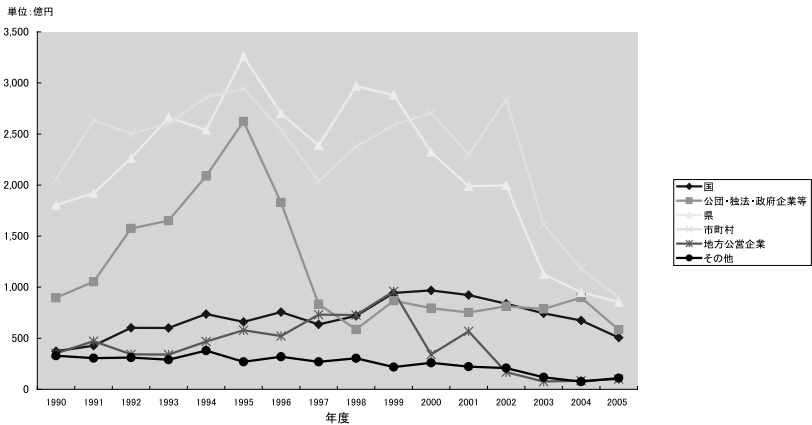
出所) 国土交通省総合政策局監修『建設総合統計年度報』財団法人経済調査会、各年度版より作成。

図Ⅱ-10 長野県における建設工事の推移

20) ここで用いている「建設総合統計年度報」の建設工事額には土地代が含まれておらず、「行政投資」とは異なり純粋な工事費が計上されているため、地元建設業への経済的影響をみる場合には適している。

み取れる。

今度は、図Ⅱ-11で長野県における建設工事の公共発注者別にみた事業費の推移みると、地方公営企業の内訳が不明である点を考慮しても、単一の発注機関としては長野県の占める割合が2002年度までは一貫して大きかったことがわかる。そして、「財政改革推進プログラム」が進められた2003年度に県発注の公共工事が急速に落ち込んでおり、国および政府企業等が上回るようになっていく。また、市町村の建設工事と同じく2003年度から急減しているが、これは土地改良事業などの県補助事業の削減の影響があるとはいえ、その主因は市町村自身の財政悪化にあるとみてよい²¹⁾。これらのことから、長野県内における県の公共事業の占める比重の大きさと「財政改革推進プログラム」以後の公共



(出所) 国土交通省総合政策局監修『建設総合統計年度報』財団法人経済調査会、各年度版より作成。

図Ⅱ-11 長野県における公共建設工事の推移(発注者別)

21) 県の公共事業削減が市町村の公共事業に影響を及ぼす事業分野には、農林水産省および厚生労働省の補助事業がある。これらは県による市町村事業に対する補助の予算化が行われることによって国庫補助金が支出されるという制度になっており、この場合には県の公共事業の予算削減が国庫補助の削減にもつながることによって、市町村の事業実施が難しくなる事態が発生しうる。ただし、市町村発注の公共事業における県費の支出割合は小さく、市町村の公共事業の削減は市町村そのものの財政悪化に対応して生じたものだと考えてよい。

事業削減による地元建設業者へのインパクトの大きさを推察することができるであろう。

では、この間地元建設業者の状況はどのように変化してきているのであろうか。

表Ⅱ－３ 建設業の倒産件数および負債総額の割合

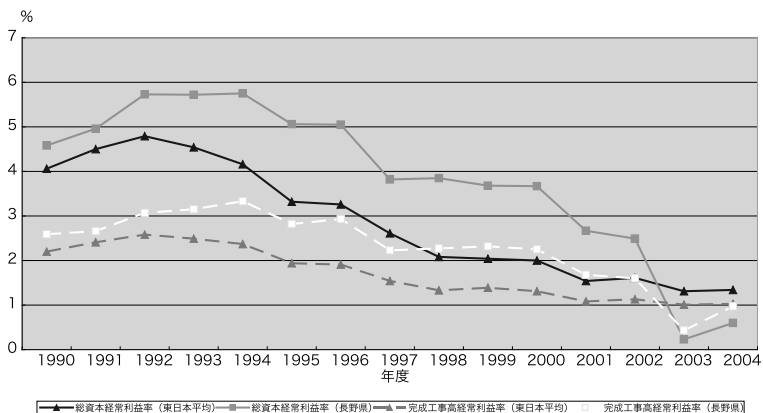
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
建設業/全産業（全国・倒産件数割合）	25.1	22.7	21.3	21.5	22.0	24.0	26.4	27.4	31.0	29.9	30.3	33.1	32.1	31.3	31.5	29.3	29.1
建設業/全産業（長野県・倒産件数割合）	24.4	28.1	23.4	32.1	26.6	24.9	21.3	26.1	25.1	32.9	36.4	38.2	35.5	35.9	40.2	40.3	38.8
建設業/全産業（全国・負債総額割合）	16.9	10.3	8.9	11.1	19.0	14.5	8.7	11.0	17.1	16.2	9.4	6.1	12.5	18.1	13.5	14.1	12.6
建設業/全産業（長野県・負債総額割合）	23.4	24.9	21.6	24.5	12.0	17.2	25.8	19.0	9.3	33.3	21.4	36.5	40.4	32.3	35.4	18.8	18.4

注) 東京商工リサーチ調べ。
出所) 長野県土木部資料。

表Ⅱ－３は、長野県および全国における建設業の全産業に占める倒産件数および負債総額の割合の推移を示したものである。まず倒産件数についてみれば、2003年度からは長野県の建設業の倒産割合が全国に比べて顕著に高くなっており、全国の数字を概ね10%上回る状況となっている。また負債総額の割合についても、近年は長野県の建設業の方が全国の水準を上回っている。これらのことから、長野県の建設業は全国的に厳しい状況に置かれており、とくに倒産件数は県の公共事業の大幅削減と関連している可能性が強い。また図Ⅱ－12は、東日本建設業保証株式会社が保証対象としている23の都道府県内における建設業者の利益率を長野県と東日本平均とでみたものである。これをみても、2003年度から長野県の建設業の利益率が大きく落ち込むと同時に、東日本平均をかなり下回っている²²⁾。

これらの状況は、2003年度から進められた「財政改革推進プログラム」による公共事業削減の影響が地元建設業にあらわれていることを示唆している。す

22) 2002年度における東日本の中での長野県の建設業の利益率の順位は、総資本経常利益率が2位、完成工事高経常利益率が1位であったが、2003年度にはいずれも23位と最下位に転落している。



(注) 総資本経常利益率 = 経常利益 / 総資本 × 100、完成工事高経常利益率 = 経常利益 / 完成工事高 × 100

(出所) 東日本建設業保証株式会社『建設業の財務統計資料』各年度版より作成。

図Ⅱ-12 建設業の利益率の推移

でにみたように、このような事態は「財政改革推進プログラム」においても予想されていたものであり、そのことが長野県による建設産業構造改革の各施策へと展開されることにつながった。

以下では、このような建設業の景況悪化に対応して長野県が進めてきた建設産業構造改革の検討を行うことにする。

(2) 「産業活性化・雇用創出プラン」(2003年2月)

「産業活性化・雇用創出プラン」は「財政改革推進プログラム」を補完するものとして策定されている。その目的は「持続可能な新しい社会・経済システム、すなわち県が目指そうとする『長野モデル』の姿や、平成18年度までの財政改革推進期間中に県が『長野モデル創造枠予算』等を活用して実施する産業活性化・雇用創出に係る施策、それによる雇用創出目標を明らかにし、・・・産業活性化と雇用創出の取組みを着実に推進するため」と規定され、「財政改革推進プログラム」の掲げた政策目標を推し進める理念が打ち出されている。

そのため、「産業活性化・雇用創出プラン」の描く産業構造改革の構想も「財政改革推進プログラム」と当然同じ内容のものとなっている。そこでは次のようなシナリオが描かれている。「新しい社会・経済システムの構築を目指して、旧来の公共事業中心の財源配分を改め、福祉・医療、環境、教育、産業・雇用分野への重点的な財源配分を行い、3×3（スリー・バイ・スリー）による新たな産業づくりや、福祉・医療、環境、教育関連産業の育成などを進めると、中長期的には、産業構造の転換が進み、地域経済が活性化します。また、福祉・医療、環境、教育分野への重点投資は、こうした分野で直接的にも雇用の増加をもたらします」²³⁾。

ここでは、「財政改革推進プログラム」において掲げられた新しい産業構造のあり方である福祉・医療、環境、教育、産業・雇用分野への展開を産業政策として支援することが示されている。その具体的な方向性は大きく2つの道筋で描かれている。第一は、「3×3（スリー・バイ・スリー）」によって新産業の創出を推進するというものである。「3×3（スリー・バイ・スリー）」とは、長野県において多くの資源とポテンシャル（潜在能力）をもった3つの既存基幹産業である「製造業、農業、観光業」と、大きな雇用吸収力・成長が見込まれる3つの内需関連型・労働集約的産業である「福祉・医療、環境、教育」とを連携・融合させるという産業創出戦略である²⁴⁾。第二は、福祉・医療、環境、教育関連産業へ重点的な投資を行うことによって、多様な事業主体によるこれらの産業の展開を後押しするというものである。つまり、既存基幹産業による新産業創出ならびに行財政改革を通じて、福祉・医療、環境、教育へと産業構造をシフトさせていくというのが「産業活性化・雇用創出プラン」の主目的となっているのである。

23) 長野県産業活性化・雇用創出推進本部『産業活性化・雇用創出プラン』2003年2月、11頁。

24) 長野経済研究所も、対全国比でみて長野県でウエイトの高い産業分野として製造業や農林水産業を挙げ、さらに観光業についても資源的に優位性が高いと分析している。長野経済研究所『創生 長野経済』信濃毎日新聞社、2005年、10～11頁。

この方向性は、公共事業削減によって過剰となることが確実な建設業に対する政策にも影響を与えることになる。「産業活性化・雇用創出プラン」では、「建設産業の構造改革の支援」として、主に新分野（環境・リサイクル、農業、福祉、リフォームなど）への進出の支援を掲げ、建設業から「3×3（スリー・バイ・スリー）」関連産業への労働力移動が目指されていたといっよい²⁵⁾。

この「建設産業の構造改革の支援」を具体化するために策定されたものが2003年6月の「建設産業構造改革プログラム」であった。

（2）建設産業構造改革支援委員会と「建設産業構造改革プログラム」（2003年6月）

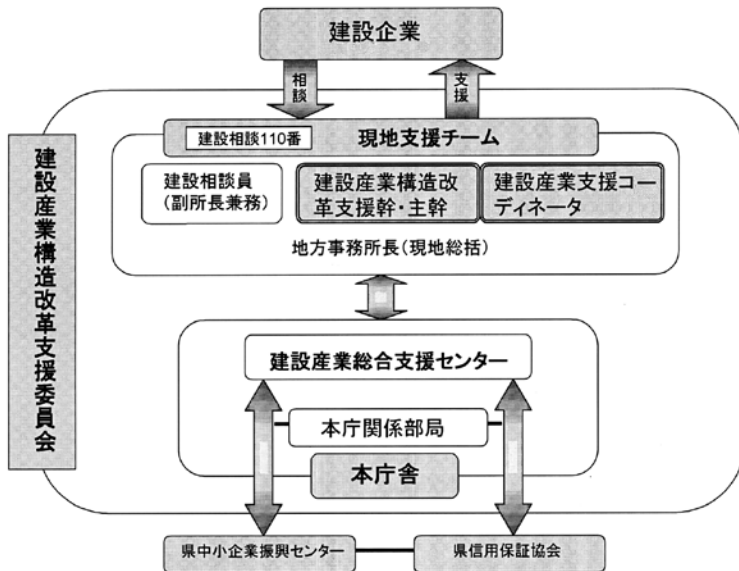
近年の長野県の産業政策は、2001年10月に設置された「信州ものづくり産業戦略会議」（座長：安川英昭セイコーエプソン会長）が同年12月に出した「最終まとめ」および「提言」に端を発している²⁶⁾。ここでは、長野県に蓄積された技術、環境、風土を地域内資源として位置づけ、「長野県らしい新産業のイメージ」を「健康・福祉」、「環境」、「教育」と「製造業」、「農林業」、「観光業」が融合する分野であると規定した。これが後に「3×3（スリー・バイ・スリー）」として称されることにつながった。

「産業活性化・雇用創出プラン」における建設産業の構造改革の方針を受けて、長野県では2003年5月から各建設事務所に設けられていた「建設相談110番」を包摂した全庁的組織として「建設産業構造改革支援委員会」を立ち上げ、そ

25) この点は、「産業活性化・雇用創出プラン」の中における次の文言からうかがうことができる。「3×3により生まれる新たな産業や、福祉・医療、環境、教育関連産業が大きな雇用吸収力を持つまでに成長するには一定の期間を要すること、福祉・医療、環境、教育、産業・雇用分野への新たな財源の投資額は、全体として、投資的経費の削減額を下回ることなどから、投資的経費等の削減による県内の経済・雇用情勢への影響が、一時的に産業活性化による雇用創出を上回る懸念もあります。」長野県産業活性化・雇用創出推進本部『産業活性化・雇用創出プラン』、11頁。

26) 「信州ものづくり産業戦略会議」は、製造業のあり方のみならず、中・長期的な長野県産業の方向を示すことを課題としていた。

の下で「建設産業構造改革支援プログラム」が2003年6月に策定された。建設産業構造改革支援委員会は、その後の長野県における建設産業構造改革の取り組みの中核をなすものであり、その全体構造は図Ⅱ-13のようになっている。この中における長野県の取り組みの大きな特徴は、各地方事務所単位に建設産業構造改革支援幹または建設産業構造改革支援主幹を配置し、さらに民間企業のOB等による建設産業支援コーディネータをおいて、建設企業に対する様々な支援を展開していることである。これらは、「建設産業構造改革支援プログラム」が策定された直後から進められ、2003年7月には建設産業構造改革支援幹・支援主幹、同年8～9月には建設産業支援コーディネータが順次配置された。県は支援幹・支援主幹には県庁の課長級職員を配置しており、建設産業構



(出所) 長野県建設産業構造改革支援委員会『建設産業構造改革支援プログラム』2006年度改訂版、1ページより作成。

図Ⅱ-13 建設業構造改革支援委員会の枠組み

造改革支援委員会の現地支援体制として実質的に責任をもった取り組みを進めようとしているとみることができる。また、建設産業支援コーディネータには、銀行、商工会議所、製造業、建設業など民間企業等での経験の長い職員を配置することによって、より実効性のある支援施策を行おうとしている。

「建設産業構造改革支援プログラム」では、公共・民間の建設投資の削減にともなって建設企業が目指すべき方向性として、「技術力・経営基盤強化」（技術力の向上等を図り建設業本業を強化する）、「企業合併・連携」（他の企業と互いの経営の補完を行う）、「経営多角化・新分野展開」（建設業以外の経営分野への進出を図る）、「縮小・撤退」（建設業の店じまいをはかる）の4つのパターンを掲げた。これは、長野県の建設産業全体の縮減を建設市場からの撤退および他分野への進出によって推し進めると同時に、建設市場に残る企業については体質強化をはかるというものであったが²⁷⁾、その政策的重点は建設業の新分野展開におかれた。これは、「財政改革推進プログラム」によって公共事業の大幅削減が進められれば建設産業の縮小が不可避であることに加えて、雇用情勢の悪化を抑えつつ県の産業構造の転換をはかるには、建設業の新分野展開こそがシナリオとしては最も合理的なものであったことを反映しているとみてよい。

「建設産業構造改革支援プログラム」には「建設相談110番」をはじめ、2006年度時点ですべて80を超える個別支援策が整理されている。その中には、国の制度に基づくものも含まれているが、長野県独自のものも多い。また、これらの支援策がすべて有効なものとはいえないが、建設産業構造改革支援委員会の体制構築に加え、県として可能なかぎりの支援策を講じようとしている状況はみてとれる。例えば、構造改革特区など、建設産業とは直接的な関係をもたない制度

27) 米田雅子氏は、長野県が建設産業にとって「ハードランディングの状況」にあるとし、そのことが県における建設業の4つのパターンの分類とそれぞれの姿を実現するための支援策と関連している点を示唆している。米田雅子「新しいニーズをつかんで、自らを変える」米田雅子編著『新分野へ挑戦する建設業』東洋経済新報社、2004年、41頁。

に関しても支援プログラムの中に積極的に取り入れることによって、建設産業の構造転換を少しでも促進させることを試みている。

(3) 「建設産業構造改革支援プログラム」の機能と成果

このような建設産業構造改革に向けた取り組みは、長野県のみならず他の自治体でも進められている。例えば、米田雅子氏は長野県の建設産業構造改革支援事業の中で各県でも共通して行われているものとして、新分野進出の事例集作成、研修会の実施、新分野進出に関わる補助金、アドバイザーの設置、相談窓口の開設を挙げている²⁸⁾。しかし、すでに述べたように、課長級の職員を建設産業構造改革支援幹・支援主幹、そして民間企業家等を建設産業支援コーディネータとして全地方事務所に配置して、県内全企業への対応を視野に入れた施策を大規模に展開している自治体は存在しないといってよい。

たとえば、現地支援チームの実績をみれば、建設産業支援コーディネータの企業訪問回数（面会できたもの）は2006年11月末までに1万817回にも達し、これは現在の長野県における建設許可業者数約9,900社を超える数字となっており、全建設業者の訪問が約3年で一巡している²⁹⁾。このようなきめ細かい支援体制は、国レベルでは困難なものであろう。それは、現在国が実施しているワンストップサービス事業の状況をみても明らかであるといってよい³⁰⁾。つまり、建設産業特有の大手ゼネコン—小規模零細企業というピラミッド構造を考えた場合、国による上からの支援を末端にまで行き渡らせるというのは、地方自治体との緊密な連携の下に行われなければ機能しえないのである。

さて、これまでの現地支援チームの「建設相談110番」への相談の状況についてまとめたものが表Ⅱ－4である。まず全相談件数についてみれば、2006年

28) 米田雅子、前掲、41頁。

29) 長野県土木部資料。

30) 長野県内におけるワンストップサービスセンターは、長野県建設業協会（長野市）において2005年7月から運営されている。しかし、その相談件数は2006年6月までで3件のみしかなく、当初の目的どおりに機能している状況だとは言いえない。

11月末で7,950件にのぼり、その相談内容の内訳では「経営多角化・新分野展開」が3,565件で45%を占めている。その次に多いのは、「技術力・経営基盤強化」の1,873件（24%）であり、続いて「縮小・撤退」325件（4%）、「企業合併・連携」80件（1%）となっている。また、これによる相談企業数は実数で4,652社にも上っており、これは建設業許可業者全体の実に半数以上に及んでいる³¹⁾。ここから読み取れる点としては、建設業者が行政に対して最も期待している相談内容が新分野展開にあるということである。おそらく経営基盤強化や企業合併等については、行政よりも業界の中にノウハウが蓄積されていると考えるのが自然であり、建設業者も行政に対しては自分たちにノウハウが乏しい新分野展開において強いニーズを抱いているとみることができるのである。その意味では、長野県が最も重視する新分野展開という建設業の構造改革の方向性と、建設業者が行政に対して期待する点とが合致しているといつてよい。

表Ⅱ－４ 「建設110番」への相談実績

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	計
技術力・経営基盤強化	167	325	865	516	1,873
企業合併・連携	23	34	14	9	80
経営多角化・新分野展開	1,281	987	817	480	3,565
縮小・撤退	33	72	116	104	325
その他	528	425	807	347	2,107
合計	2,032	1,843	2,619	1,456	7,950

(注) 2006年11月末現在。

(出所) 長野県建設産業総合支援センター資料より作成。

さて、2006年11月末までに技術革新や経営多角化に取り組んでいる県内建設企業数は、長野県土木部の把握分だけで289社、建設業許可業者数の約3%となっており、その事業分野の内訳は土木・建築関連59社、農林業34社、環境分

31) 長野県建設産業総合支援センターでは、建設業許可業者でも事業を行っていない業者が増えており、また後継者問題などにより撤退を考えている企業も多いとしている。

野50社、福祉分野22社、製造業34社、複数分野31社、その他（飲食店等）59社となっている³²⁾。また、この中から土木・建設関連およびその他を除いた「3×3（スリー・バイ・スリー）」関連分野は171社となる。

（3）建設業の新分野展開に対する支援施策

建設業者が新しい分野への事業展開をはかることには、当然ながら大きなリスクがともなう。とくに、公共工事の減少と落札率の低下によって財務状態が大きく損なわれている状況では、建設業者は安易な事業展開によって企業そのものの存続が危ぶまれる事態にも発展しうる。「座して死を待つ」といった状態から建設業者をスムーズに新分野へと進出させるためには、そのようなリスクを含めた様々なコストを可能なかぎり圧縮する必要がある。

建設産業構造改革支援プログラムでは、建設業者の新分野進出におけるリスクを引き下げするために、いくつかの財政支援策を講じてきている。それらは大きく分けて、準備試行段階と事業展開段階に整理することができる。これらの各段階の中には、きわめて多様な補助、貸付、課税特例などが設けられているが、以下ではその中でも主要なものについてみていくことにする。

まず試行段階において最も重要な役割を果たしているのが「建設業等新分野事業進出費補助金」である。これは、建設産業構造改革支援プログラムが始まってから一貫して支援策の中心に位置づけられてきたものである。建設業等新分野事業進出費補助金は、建設業等が「3×3（スリー・バイ・スリー）」関連新分野または建設業成長分野への進出にあたり、試行事業については経費の2分の1（限度額50万円）を助成するというものであり、2006年度からは同じ条件で製品の販路拡大へも補助対象を拡大した³³⁾。試行事業については、委託

32) この企業数は、中小企業経営革新支援法認定企業、建設業等新分野事業進出費補助金交付企業、専門紙等から企業を積み上げたものである。

33) 2003年度時点では、新分野の対象は「3×3（スリー・バイ・スリー）」関連に限定されてはいなかったために、コインランドリー、飲食店、ペット霊園などの事業が本補助金の対象として採択されることになったが、これらの分野は県の産業構造ビジョンとは必ずしもそぐわないということから、2004年5月から対象とされる新分野が限定された。

料（市場調査等）、受講料（社外の研修等）、材料費（試作品の作成等）、専門家謝金（経営コンサルタントへの謝金等）、賃貸料（試行出店等）、賃金（試行に必要な人材の賃金等）など、また販路拡大については展示会・見本市等の出展料や広告宣伝費などが、それぞれ補助対象となっている。また、2006年度から販路拡大へも建設業等新分野進出費補助金が適用された背景には、建設産業支援コーディネーターらによる企業訪問・相談を通じた建設業者のニーズの開拓があり、これが施策へと反映されている。

建設業等新分野事業進出費補助金の実績をまとめたものが、表Ⅱ－５である。これをみれば、2006年11月末までに107件で8,366万円の補助金が支出されている。なお、この表では申請者数とそのうちの建設業者数に差があるが、これは主に農業関係団体などが建設業者と共同で補助金申請を行っているケースがあるために申請者数の方が多く計上されているものであり、あくまでも本補助金は建設業者を対象としている。そこで、先にみた技術革新や経営多角化に取り組んでいる県内建設業者数と比較すれば、「3×3（スリー・バイ・スリー）」関連分野への進出企業は171社と推計されていることから、本補助金への申請を行った建設業者数はその6割近い数字になることがわかる。また、この採択件数を分野別にみれば、産業廃棄物・環境関連分野35件、農林畜産業22件、福祉産業14件、製造業8件、食品製造8件などとなっている³⁴⁾。

表Ⅱ－５ 建設業等新分野事業進出費補助金の状況

	(単位：円)						
	2003年度 (試行のみ)	2004年度 (試行のみ)	2005年度 (試行のみ)	2006年度 (試行+販 路開拓)	合計	補助金の内訳	
						試行	販路開拓
交付決定額	31,678,000	18,155,000	14,550,000	19,278,000	83,661,000	76,625,000	7,036,000
交付決定件数	38件	21件	19件	29件	107件	91件	16件
申請者数	48社	24社	24社	37社	133社	114社	19社
うち建設業者	42社	22社	21社	12社	116社	99社	17社

(注) 2006年11月末現在。

(出所) 長野県土木部資料。

34) 2006年11月末現在。長野県土木部資料。

次に、建設業等新分野事業進出補助金に関連して生み出された雇用効果は、表Ⅱ－６のように推計されている。これをみれば、2003～2005年度までの採択分で、新規雇用および雇用維持を含めて608人の雇用効果が生じていることがわかる。長野県では、建設産業構造改革支援プログラムによる新規雇用は691人、雇用維持は718人と推計している³⁵⁾が、これはその43%に相当する。

表Ⅱ－６ 建設業等新分野事業進出費補助金による雇用効果

		2003年度採択分		2004年度採択分		2005年度採択分		合計
		人数	小計	人数	小計	人数	小計	
新規雇用	正社員	92人	192人	58人	142人	24人	55人	389人
	短期雇用	100人		84人		31人		
雇用維持	専任	58人	141人	17人	49人	11人	29人	219人
	兼務	83人		32人		18人		
合計		333人		191人		84人		608人

(注) 試行開始から2006年11月末までの雇用効果。

(出所) 長野県土木部資料。

次に事業展開段階に関する支援策としては、「建設業新分野進出支援融資」が主な手段となっている。これは、長野県商工部が行っている中小企業融資である「新事業活性化資金（事業展開向け）」の枠組みを建設業向けにより有利な条件で融資を行うというものである。その概要は表Ⅱ－７のようになり、2003年度から融資が行われている。新事業活性化資金における一般の中小企業への融資では、償還期間が設備資金で7年以内（据置期間1年以内）、運転資金で5年以内（据置期間1年以内）となっており、それと比べても建設業新分野支援融資は建設業者を優遇する制度がとられていることがわかる。

これらの県の制度融資については、長野県信用保証協会が金融機関による融資への信用保証を行い、それを受けて金融機関が業者に貸付けを行うという仕組みをとっている。すでにみたように、建設産業構造改革の取り組みは2003年

35) 2006年5月末現在。長野県土木部県土活用チーム把握分。

度から進められているが、この建設業新分野支援融資は公的金融による対応として県商工部の融資制度を活用しているものであり、このように建設業を対象を絞り込んで特別な公的融資を行っている自治体は少ない³⁶⁾。

表Ⅱ－７ 建設業新分野支援融資の概要

融資対象者	県内で原則1年以上継続して事業を営む建設業者
資金使途	原則として長野県内で1年以上継続して事業を営んでいる者
融資利率	年2.0%以下
融資限度額	設備資金：1億円
	運転資金：3,000万円
償還期間	設備資金：10年以内（据置期間2年以内）
	運転資金：7年以内（据置期間1年以内）

(出所) 長野県ビジネス誘発チーム『中小企業融資のしおり』（平成18年度）5ページより作成。

さて、これまでの建設業新分野進出支援融資の実績をみたものが表Ⅱ－8である。これは、先の建設業等新分野事業進出費補助金に比べれば、融資金額は大きい一方で融資件数は少なくなっている。その理由には大きく2つのものがあると考えられる。第一に、新分野展開に取り組む建設業者のうち、いまだ事業化にまで踏み出せない企業が多いということである。あらためて指摘するまでもなく、建設業者が農業、環境、福祉といった他の事業分野へ進出することは技術的にただちに可能ではなく、それらが事業として成り立つかどうかを見極めるには一定の時間が必要である。第二に、すでに新分野での事業活動を行っているところについても、そのための設備投資には相当なリスクが伴うために、そのような投資が少なくすむような事業分野が選択されているということである。第三に、新分野展開にあたって、いまだ企業に財務的余力が残されているために、融資を受けることによる債務負担の増加を回避していることである。

36) 長野県以外に建設業への特別融資制度を導入している自治体としては、北海道が行っている「建設業等新分野進出特別貸付」などがある。

表Ⅱ－８ 建設業新分野進出支援融資の状況

区分	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	
融資額	4億5,910万円	4億1,550万円	7,920万円	1億210万円	
件数	17件	10件	6件	6件	
内訳	設備	3億1,410万円 (9件)	3億4,800万円 (6件)	1,860万円 (2件)	9,310万円 (4件)
	運転	1億4,500万円 (8件)	6,750万円 (4件)	6,060万円 (4件)	900万円 (2件)

(注) 2006年10月末現在。

(出所) 長野県商工部資料。

建設産業構造改革支援プログラムでは、以上のような施策を中心にして、様々な支援策を講じてきている。それは、県の投資的経費の大幅削減と入札制度改革による落札率の低下による建設産業の業績悪化に対処するために、各建設業者の置かれた状況に合わせて、経営基盤強化や経営多角化などの各展開方向を推し進めると同時に、長野県の産業構造そのものを変えていくことを目的としている。その成果についてはいまだ萌芽的なものでしかないとはいえ、県として可能な施策を包括的に講じてきているのは間違いのないといえる。

しかし、それは一方で、建設産業のみを支援対象とした施策が県の事業として妥当なものであるのかどうかという点を提起している。一般的な中小企業よりも有利な条件で建設業の新分野進出を支援することは、民間産業間における政策上の差別化をはかっていることに他ならない。これは本来的には公共団体として採用すべき施策方針とはいえないが、急激な公共事業削減にともなう行政裁量的な需要低下に対応した過渡的措置として、このような建設業に有利な財政措置は政策的には容認されるであろう。

さらに、建設産業構造改革、つまり、産業構造転換に向けた有効な施策を長野県という一自治体がどこまで担いうるのかという根本的な問いも残されたままとなっている。長野県が独自の建設産業構造改革支援策を進めてきている背景には、政府の支援策が現実には有効に機能していないという認識がある。また、県と市町村との連携についても明確な制度としては位置づけられていない。しかし、建設産業が依存する公共事業は政府間財政関係に基づいて展開さ

れているため、それによる公的需要の減少に対しても政府間の機能連携によるのが原則であると同時に、それによってより実効性の高い支援施策も期待できる³⁷⁾。そのような建設産業の構造改革へ向けた公的施策を政府間協働システムの構築を通じて展開していけるかどうかは、公共事業の大幅削減が続いていく中で日本の公的セクター共通の課題となっているのである。

4. 結びにかえて

本稿では、サステナブル社会の展望という視点から、自治体の公共事業改革と産業構造の転換との関連性について長野県をモデルとして検討してきた。そして、財政危機に対応した公共事業の削減と質的転換は、自治体による強い財政マネジメントの実践を通じて進めていくことが可能である一方で、財政改革の真の目的であるべき社会・経済システムの転換の中でも産業構造の改革は自治体独自の施策では困難であることも示された。しかし、現在の政府はいまだ財政削減を第一の課題として、それにとまって必要となる産業政策についてはほとんど斟酌されていない。公共事業削減による地域の経済・社会への影響が甚大なものであることに鑑みれば、いかに有効で実行性のある建設産業の構造改革を進めていけるかはきわめて大きな政策課題となっているのである。

37) 北山俊哉氏は、公共事業を日本の福祉国家のあり方に規定された雇用保護・再分配政策として位置づけたうえで、それらの政策分野に大きな責任をもつのは中央政府であるとして、雇用保護を補完する公共事業を行う上で中央政府の役割は今後も大きいとしている(北山俊哉「土建国家日本と資本主義の諸類型」『レヴェイアサン』32、2003年)。筆者も北山氏や長野県の「財政改革推進プログラム」と同様に、この間の公共事業のかなりの部分は「社会保障」や「雇用保護」といった再分配政策として実施されてきたと考えており、その点では中央政府の建設分野の産業政策において重要な役割があるということでは北山氏の見解と一致している。しかし、氏が公共事業における今後の中央政府の役割の重要性を示唆するのに対して、筆者は本章でみてきたような建設産業の構造転換が不可避であると考えており、この点において中央政府の役割は大きいという立場をとっている。