

# 公共事業改革と地方財政

森 裕 之

(サステイナブル社会と公共政策研究班委嘱研究員)

## 1. 公共事業の現段階

### (1) 日本の財政危機

日本の財政危機が世界的にみてもきわめて深刻であることはすでに一般市民にまで浸透した「常識」となっている。いまその状況を簡単にみておけば、2006年度末における長期債務では国が605兆円、地方が204兆円、これらの重複分を除いた合計額では775兆円にのぼると推計されている。これは絶対額でみても、また国民経済に占める比重でみても、世界で最も高い水準である。例えば、日本と並んで政府債務残高の多いアメリカでも、GDPに占める長期政府債務残高では日本の半分ぐらいしかない。

これを今度は政府の財政に占める大きさでみてみよう。まず国の一般会計における債務の姿をとらえれば、2006年度当初時点では歳入が79.7兆円であるのに対して公債金30.0兆円と全体の4割近い。また歳出においても、全体額79.7兆円に対して国債費は18.8兆円と約4分の1を占めている。いずれにおいても、財政に占める債務の大きさは否定しようがない。また地方においても、2006年度地方財政計画ベースで、歳入83.2兆円のうち地方債は13.7兆円、また歳出83.2兆円のうち公債費は13.3兆円となっており、いずれも16%の水準となっている。また日本の公債依存度は2005年度で41.8%にも及び、フランス15.9%、アメリカ15.2%、イギリス12.6%、ドイツ8.8%などと比較してもその異常さがうかがえる。

### (2) 縮小する公共事業

このような日本の財政状況に対する危機感は政府のみならず財界にもすでに広がっている。このことが近年の財政削減の大きな潮流をつくりだす原動力となっている。その影響は当然ながら公共事業分野にもあらわれる。

図1は日本の公共事業指標として最も包括的な行政投資の推移をみたものである。これをみれば、すでに1999年度から行政投資が落ち始めているが、2000年度以降もその傾向が顕著に続

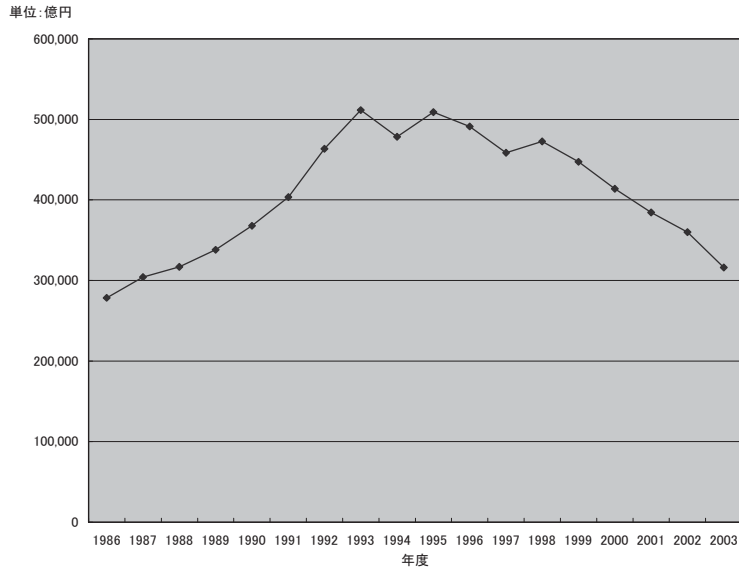


図1 行政投資額の推移

いている。その結果、2003年度時点ですでに1988年度ごろの水準にまで行政投資額が落ち込んでしまっている。高度成長期から近年にかけて世界最高水準の公共事業を進めてきた「土建国家」における指標としてみれば、最近の行政投資の縮小はまちががなく日本の財政運営の大きな転換を示している。

このような大幅な公共事業の削減がもつ経済的・社会的意味はきわめて大きい。まず日本の産業構造をみれば大規模な公共事業に依存する建設業者が多く存在しており、その公共事業を急激に削減することによって、彼らに大きな経済上のマイナスを引き起こすことが不可避となってしまう。また地域的にみれば、製造業やサービス業の集積がない農山村においては、農産物や木材の輸入圧力がますます強まる中で、すでに農林業ではなく建設業が第一の「地場産業」となっているところも多い。また、そのような地域における建設業は地域の若者の雇用先としても重要な役割を担っている。さらに、このような建設業者が地域の祭事や防災などに大きく貢献している状況も一般にみられるものである。つまり、世界最高水準の公共事業に支えられてきた日本の建設業は現実の経済・社会においても大きな役割を果たしているが、財政危機に裏打ちされた公共事業縮減は建設業者の雇用・財務状況を悪化させ、さらには業者自身の倒産へとつながり、それがひいては地域社会の存亡にも甚大な影響を与えることが推測されるのである。

このような公共事業削減にともなう影響への危機感は、国よりも地方自治体の方がより深刻に受け止めているとみてよい。とりわけ農村自治体および農村地域を多く抱える自治体ほどその傾向は顕著であろう。それは、地域における建設業の果たす役割がより直接的かつリアルにとらえることができるからである。

ところで、自治体が公共事業を削減する最大の理由が財政危機にあることは間違いないが、それが現実に予算削減としてあらわれる過程はそう単純ではない。自治体が行ってきた行財政の慣習的運営や地域経済・社会への配慮は、厳しい財政状況に対して柔軟かつ迅速に対応できるようなシステムにはなっていないからである。そこで問題となるのは、地方自治体が財政危機に直面したときに、どのような政策論理によって公共事業削減が行われるのかということを経験的・実証的に把握することであろう。そこで以下では、日本で最も先駆的に公共事業削減を進めると同時に、それに必要な諸改革を推進してきた長野県を事例にして、今後財政危機下で求められる公共事業削減の論理について考察していくことにしよう。

## 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が、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とくに高速交通網の整備であった。

高速道路や新幹線といった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く。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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>。また、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、整備の前倒しの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。

---

1 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。

2 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。

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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>。

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2と図3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な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

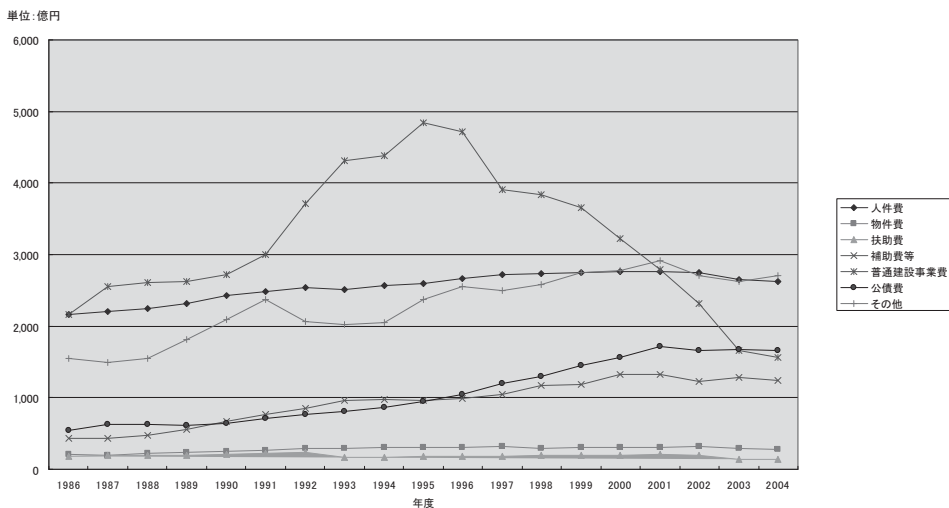


図2 長野県の性質別歳出の推移  
出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

3 長野県土木部資料。

4 長野県総務部オリンピック課資料。

## 公共事業改革と地方財政

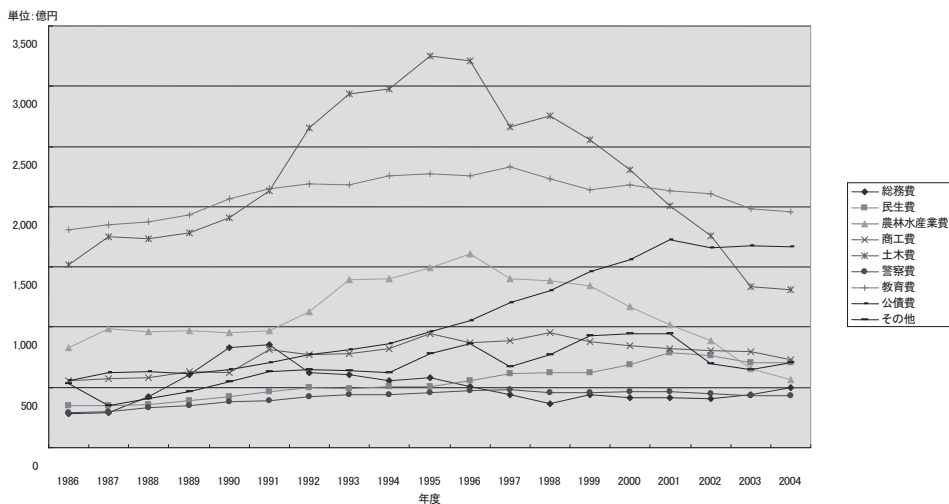


図3 長野県の目的別歳出の推移  
出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

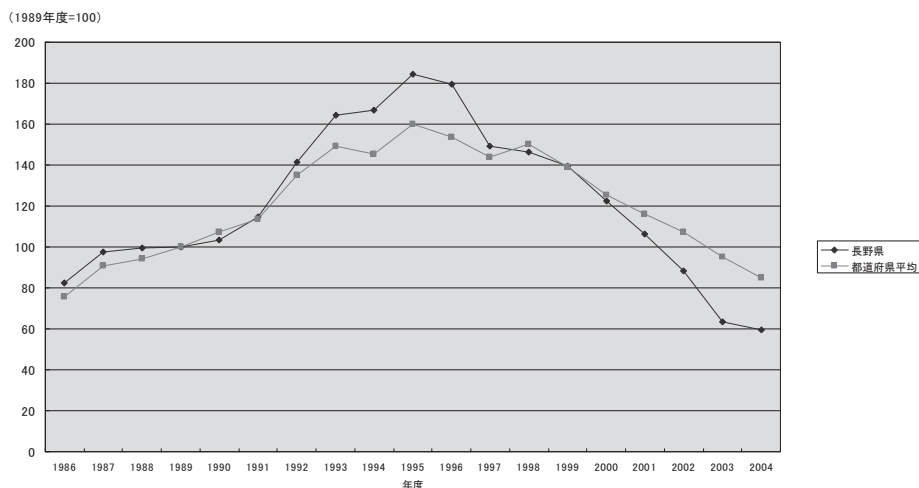


図4 普通建設事業費の推移の比較  
出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

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<sup>5</sup>、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4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。

5 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」するとしている（長野県土木部『平成2年度 土木部の概要』1990年、163頁）。

第二の特徴は、普通建設事業費の累増を迫りかける形で、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、目的別歳出で見れば、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5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

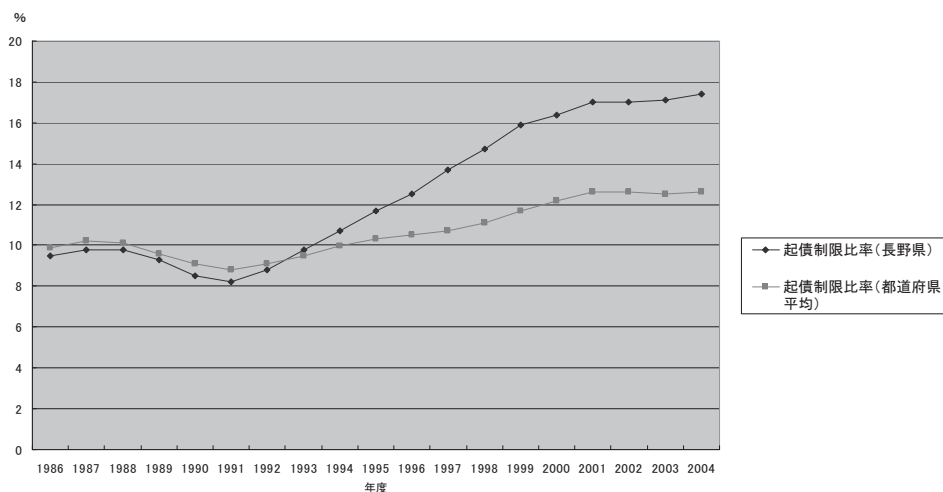


図5 起債制限比率の推移  
出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

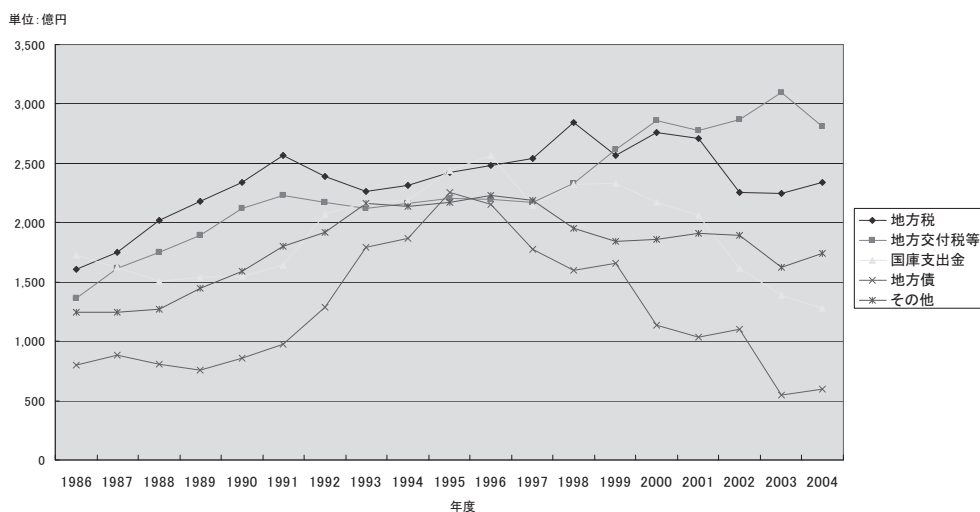


図6 長野県の歳入の推移  
出所)『都道府県決算状況調』各年度版より作成。

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6における各歳入項目の推移からも明らかなように、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<sup>6</sup>）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2および図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<sup>7</sup>。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。

6 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。

7 『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<sup>8</sup>。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<sup>9</sup>、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<sup>10</sup>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、効率的な行政運

8 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。

9 長野県『財政改革推進プログラム』2003年2月、6頁。

10 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。



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な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<sup>11</sup>。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、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。

表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「長野モデル創造枠予算」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。

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うのが「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」<sup>12</sup>を2002年度比でそれぞれ40%および50%の削減を段階的に進めるという方針を

11 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。

12 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・

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<sup>13</sup>。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2である。ここから次のような点を指摘することができる。

表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。

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しており、自治体を実施する場合には国庫補助負担金の交付を受けて行うものを「公共事業」とよんでいる。これは、普通建設事業費のうち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。

13 「長野モデル創造予算」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。

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<sup>14</sup>。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7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削減率が大きいことがわかる。この点は、先の表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

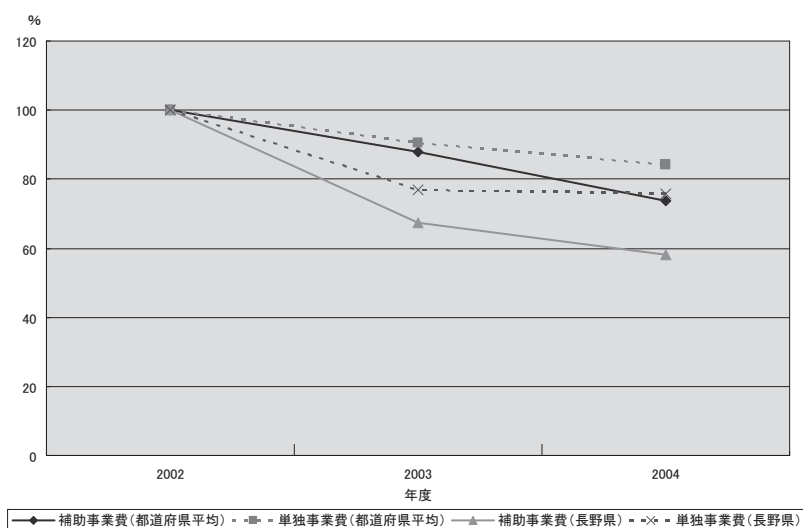


図7 補助事業費・単独事業費の推移の比較

14 この試算は長野県財政改革チームが现阶段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る。

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<sup>15</sup>。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限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。

### 3. 長野県の「包括的公共事業改革」

このような「財政改革推進プログラム」の下で、長野県では具体的な公共事業改革の各施策が展開されていく。その全体像は図8のようにになっている。ここからわかるように、この長野

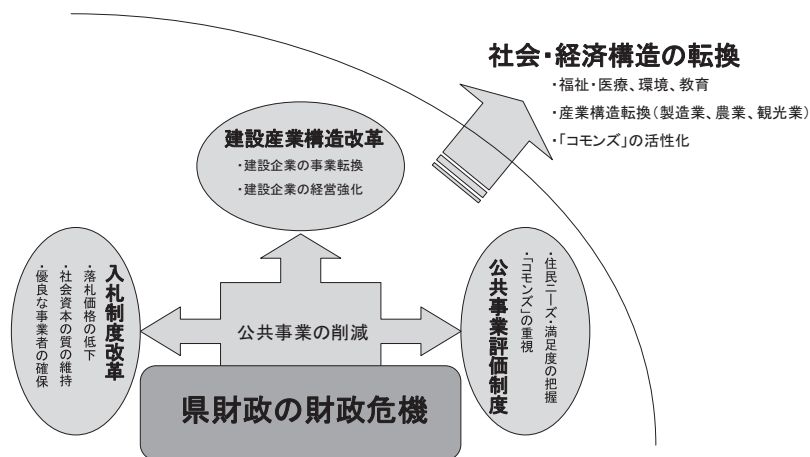


図8 長野県の包括的公共事業改革

出所) 森裕之「財政改革による社会経済システムの転換」日本地域開発センター『地域開発』2006年5月号、31頁。

15 『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。

県の「包括的公共事業改革」は、入札制度改革、公共事業評価制度、建設産業構造改革が「三位一体」となって、新しい社会経済システムを創り出そうとする試みであると評価できる。そこで以下では、これら3つの改革についてみていくことにしよう。

(1) 公共事業の入札制度改革

長野県が最初に着手した公共事業の改革は入札制度改革であり、それは「財政改革推進プログラム」より以前から進められてきた。その内容は、それまで大部分の入札が指名競争入札によって実施されていたことから、公共事業削減の際に必ず求められる競争性の発揮（つまり落札率の低下）と公正性の確保を基軸とした入札制度への改革の模索であるといえる。

まず2001年に「参加希望型競争入札」が導入され、維持・修繕等の小規模な工事（予定価格500万円未満。2005年から800万円未満に拡大）を対象として、元請として受注機会の少なかった小規模な企業のみを対象とした競争入札が取り入れられた。つまり、それまでの指名競争入札では県の事業の受注実績が指名基準として用いられていたため、小規模零細企業の中にはそれを理由に入札に参加できない業者が多くあったため、県事業の受注実績がなくても元請として入札に参加できる仕組みを小規模業者にかぎって導入したものである。その結果、県の事業を受注したことがなかった地元企業が落札できるようになる。

次に2002年から「受注希望型競争入札」（条件付き一般競争入札＋事後審査郵送方式）が導入され、談合を排除する仕組みが導入された。これはいわゆる制限付一般競争入札であり、表3からもわかるように、件数や予定金額でみて長野県の入札制度の中心的なものである。

表3 長野県における公共工事の落札率の変化

年 度		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
指名競争入札	件数	10,560	9,354	8,391	5,859	10	3	6
	予定金額（億円）	2,019.50	1,581.14	1,416.74	941.59	0.30	0.12	0.25
	落札率（％）	97.9	97.7	96.7	92.0	67.0	96.9	80.2
一般競争入札	件数	10	3	2	8	-	-	-
	予定金額（億円）	174.74	203.65	29.78	134.01	-	-	-
	落札率（％）	99.4	98.4	97.6	93.9	-	-	-
随意契約	件数	1,462	1,187	920	637	513	528	444
	予定金額（億円）	66.20	44.35	26.59	16.89	15.56	33.67	23.28
	落札率（％）	98	98.1	97.8	95.9	96.7	96.2	96.2
参加希望型 指名競争入札	件数	-	-	31	111	318	290	496
	予定金額（億円）	-	-	0.79	2.81	8.07	8.00	19.57
	落札率（％）	-	-	79.5	79.4	77.4	82.7	83.9
受注希望型入札	件数	-	-	-	927	6,734	6,232	6,189
	予定金額（億円）	-	-	-	87.27	981.02	842.54	1,012.39
	落札率（％）	-	-	-	64.7	66.7	69.9	76.9
小計	件数	12,032	10,544	9,344	7,542	7,575	7,053	7,135
	予定金額（億円）	2,260.44	1,829.15	1,473.90	1,182.58	1,004.95	884.33	1,055.49
	落札率（％）	97.9	97.7	96.8	88.8	69.1	72.4	78.6

注1) 建設工事および建設工事にかかる委託業務。

注2) 落札率は個別案件の単純平均である。

出所) 長野県公共事業改革チーム資料。

これらの入札方式の導入によって、建設工事および関連委託業務における落札率は大きく低下する。表3をみれば、例えば、2001年度の指名競争入札および一般競争入札の落札率はそれぞれ96.7%と97.6%であったが、2002年度に導入された参加希望型競争入札と受注希望型入札の落札率はそれぞれ79.4%と64.7%へと大きく低下する。その結果、入札全体の落札率も2002年度の88.8%から2003年度には69.1%、2004年度には72.4%となり、他の都道府県と比べても極めて低い水準にまで低下した。これにより、長野県は公共事業削減の前提となるべき入札制度の改革を推し進めたとみてよい。ただし、2005年度から落札率がかなり上昇してきていることからわかるように、受注希望型競争入札の導入直後にみられた落札率の急落については、地元業者に与えた影響が甚大であったために、最低制限価格制度に関する改良を進めてきている。ちなみに、長野県は独自に建設業の公共工事における損益分岐点の調査を実施し、その水準を75～80%と判断することにより、次のような算式に基づく変動型最低制限価格制度を導入している。

最低制限価格 = (A合計 + B合計 + C合計) × 0.95 / 算定対象入札者数

ただし、A合計 = 78.9%相当額以下の応札者数 × 78.9%相当額

B合計 = 78.9%相当額超～84.2%未満の応札者の入札額の合計

C合計 = 84.2%相当額以上の応札者数 × 84.2%相当額

算定対象者数 = 75%相当額以上で予定価格以下の応札者数

なお、算定対象者数が4者以下のときは、75%相当額が失格基準価格となる。）

※78.9%および84.2%はそれぞれ75%および80%を0.95で除した値である。

2005年からは「新客観点数」（主観点数）が取り入れられ、通常の経営事項審査のみならず、工事成績、技術者の人数、除雪や維持などの地域貢献等を県独自に評価して企業の総合評点に加算を行っている。これによって高い新客観点数が与えられた企業は、経営事項審査によるランク分けよりも高いランクに位置づけられ、通常参加できる入札よりも高額の公共事業の入札参加資格が得られることとされた。新客観点数のような主観点数の仕組みは他の自治体でも導入されているが、長野県の場合には2点において特徴がみられる。一つには、加点項目がきわめて多岐にわたっていることである。中でも、技術力等を示す指標や経営意欲の指標として挙げられている「新分野進出」は、他の都道府県にはほとんどみられないものである。これは、後にみる「建設産業構造改革」との関連でとらえることができるものである。もう一つは、各ランクに属する事業者のうちで新客観点数の高い上位1～2割に対してランク・アップを行っていることから、それだけ新客観点数を重要視する姿勢があらわれているといつてよい。

最後に「総合評価落札方式」は、具体的な公共事業の入札に際して、価格のほかに工事成績、地域用件、地域貢献、技術者用件などの要素を加味することで総合的に優れていると判断され

る企業と契約することを意図するものである。とくに工事成績の配点を大きくすることによって、社会資本の品質向上を重視している。この総合評価落札方式によって、これまで約35%の公共工事において最低入札価格以外の企業が落札している。

これらの入札制度改革による成果は、「財政改革推進プログラム」の目的である公共事業の財政負担軽減を進めつつも、質の高い社会資本整備を維持し、そのために適切で優良な事業者により工事を委ねることを可能にした点であろう。

## (2) 公共事業評価制度

公共事業評価に関しても、長野県は「財政改革推進プログラム」の方針に基づいて制度化が進められてきた。その中でも最も重要なのは事業評価基準である。というのは、この事業評価によって公共事業分野の横断的な評価を行うと同時に、それを予算編成と結びつけているからである。

事業評価基準は、必要性、妥当性、有効性、公平性、効率性、優先性に分類され、それぞれにおいてさらに評価項目の重み付けが行われているが、その半分以上が「県民満足度等調査結果」と「未来への提言」に基づいている。「県民満足度等調査」とは、2002年度に実施された県政全体に関するアンケート調査であるが、その中で県が実施している公共事業に対する評価を盛り込み、その結果に基づいて主な公共事業分野別にみた住民のニーズや満足度等についてまとめたものである。もう一つの「未来への提言」とは、2004年3月15日に長野県総合計画審議会（座長：宇沢弘文）から出された答申であり、ここでは「コモンズ」およびそれと密接に関係する「社会的共通資本」がキーワードとされた。

長野県では、「未来への提言」を踏まえた公共事業評価を行うために、その中から事業評価基準に導入すべき部分を抜粋した。それを「公共事業に関する『未来への提言』」として取りまとめ、「コモンズ」と「社会的共通資本」の内容整理を行い、それを評価基準と結びつけた。ここで「コモンズ」は「ある特定の人々が集まって協働的な作業として、地域の特性に応じて、持続可能な形で社会的共通資本を管理、維持するための仕組み」と説明される。この「コモンズ」は、自律した地域や集落（＝コモンズ）の活動を起点として市町村、県、国がその活動を補完していくという考え方に特徴があり、それはまさに「補完性の原理」そのものであるといえる。そして事業評価基準においては、この「コモンズ」の要素を「性格の評価」と「達成度」（現状の評価得点／性格の評価得点×100）の2つに分けた上で重み付けに活用しているのである。

このような「コモンズ」を柱にした公共事業評価は、「財政改革推進プログラム」の方向性と強い親和性をもっている。つまり、「コモンズ」を重視した公共事業を行おうとすれば、河川改修やダム建設といった大型の公共事業ではなく、相対的に小規模な公共事業や社会資本の維持管理が重視される。さらに、すでにみたように、長野県ではこのような公共事業評価など

に基づいて、他の自治体に先んじて中央省庁による補助事業の配分枠にとらわれない事業削減を行ってきた点も重要である。

### (3) 建設産業構造改革

大規模な公共事業削減と入札制度改革によって、長野県内の建設企業の経営状況はきわめて厳しくなっている。「財政改革推進プログラム」の策定段階で、このような事態はすでに想定されていた。そのため、県では2003年2月に「産業活性化・雇用創出プラン」を策定し、既存基幹産業である製造業、農業、観光業と成長性の高い分野（福祉・医療、環境、教育）との連携・融合（3×3）による産業構造の転換を掲げると同時に、建設産業の構造改革を県の重要課題として位置づけた。そしてこれを具体化したものが、2003年6月に策定された「建設産業構造改革支援プログラム」であった。

建設産業構造改革支援プログラムでは全庁的に建設産業構造改革支援委員会を設置すると同時に、10の地方事務所に専任担当職員を配置した。具体的には、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（いずれも課長級職員）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において、建設企業に対する様々な支援を展開している。

「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<sup>16</sup>、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、2006年度時点で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かどうかとも不確定であるが、建設産業構造改革支援

---

16 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。



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られる。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。

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。しかし、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<sup>17</sup>。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もみても明らかであるといってよい<sup>18</sup>。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にきた建設業者からの全相談件数についてみれば、2006年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<sup>19</sup>。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ってよい。

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

17 長野県土木部資料。

18 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

19 長野県建設産業総合支援センターでは、その一方で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。

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<sup>20</sup>。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。ただし、それによって従来の建設産業が他の産業へと劇的にシフトするような状況ではない。その成果はいまだ未知数とはいえ、産業間の労働力移動がスムーズに進むと考えることは到底できない。そのため、建設産業の構造改革は国による失業保険の水準の引き上げなどとセットで捉えられなければ、自治体政策として大きく進めることは実際には困難であるのは間違いない。

#### 4. おわりに

長野県の公共事業改革は、地方財政の危機に直面する自治体が共通に抱える政策課題に先駆的に取り組んできたものと評価できる。しかし一方では、その副作用がさまざまな面であらわれている。例えば、落札率の低下による建設業の財務・雇用状況の悪化や建設産業構造改革による新分野進出の困難さはその典型的なものである。

また長野県の経験が教えているのは、ある自治体で公共事業改革を推し進めていこうとすれば、自治体内部の関連セクションが共同で取り組んでいく必要があるということである。筆者が長野県の公共事業改革を「包括的」とよぶ理由の一つはここにある。従来のような縦割り型の行政機構を前提とした公共事業改革は全体としてみた場合には決して有効なものとはなりえないであろう。

地方財政の構造改革が求められている中で、これまでの公共事業依存型の自治体財政構造を維持させておくことはできなくなっている。必要なのは、各自治体にとって合理的な公共事業の量と質を見極めながら、財政構造全体を福祉や教育といった社会サービス分野へとシフトさせていくことであろう。

---

20 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。