
Quarterly "Urbanization" 2017 vol.2

季刊「都市化」2017 vol.2

「地域社会資本」

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2017年9月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

地域社会資本

2017年9月

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

目次

1. 社会資本概論.....	1
2. 地域社会資本.....	6
【補】吉田達男「地域開発投資論」「都市開発講座二『開発の歴史と実態』 第四章」1967年鹿島出版会.....	8

1. 社会資本概論

「社会資本」の概念は、様々な意味で使われる。社会学における社会資本（Social Capital）は地域における人間関係のつながり等ソフトな意味で使われる。わが国では社会関係資本として用いられ¹、様々なデータ整備、検証が行われている。

他方、経済学的側面からいう「社会資本」とは、企業・個人双方の経済活動が円滑に進められるために必要な社会的基盤資本²(Social Overhead Capital:SOC)であり、私的動機に委ねるとその供給が不足し、もって経済の健全な成長に支障を来す資本のことをいう。国民福祉の向上と国民経済の発展に必要な公共施設でインフラストラクチャーに相当するものであり、道路・港湾・住宅・公園・緑地・工業用地・上下水道・公営住宅や病院学校等多岐に亘る施設を包含する³。本稿で取り上げるのは、後者の社会的基盤資本である。

社会的基盤資本は、基本的に市場経済の中で民間の収益事業として成立することが難しいため、政府や公共が重要な供給主体となることが前提となる⁴。このため伝統的

¹社会の信頼関係、ネットワークといった人間の協調行動が活発化し、社会の効率性が高まることで人々がもつ信頼関係や人間関係をあらわす。アメリカで発達し、わが国においても地域単位で、地域ネットワーク（人間のつながり）を推計、検証する試みが行われている。

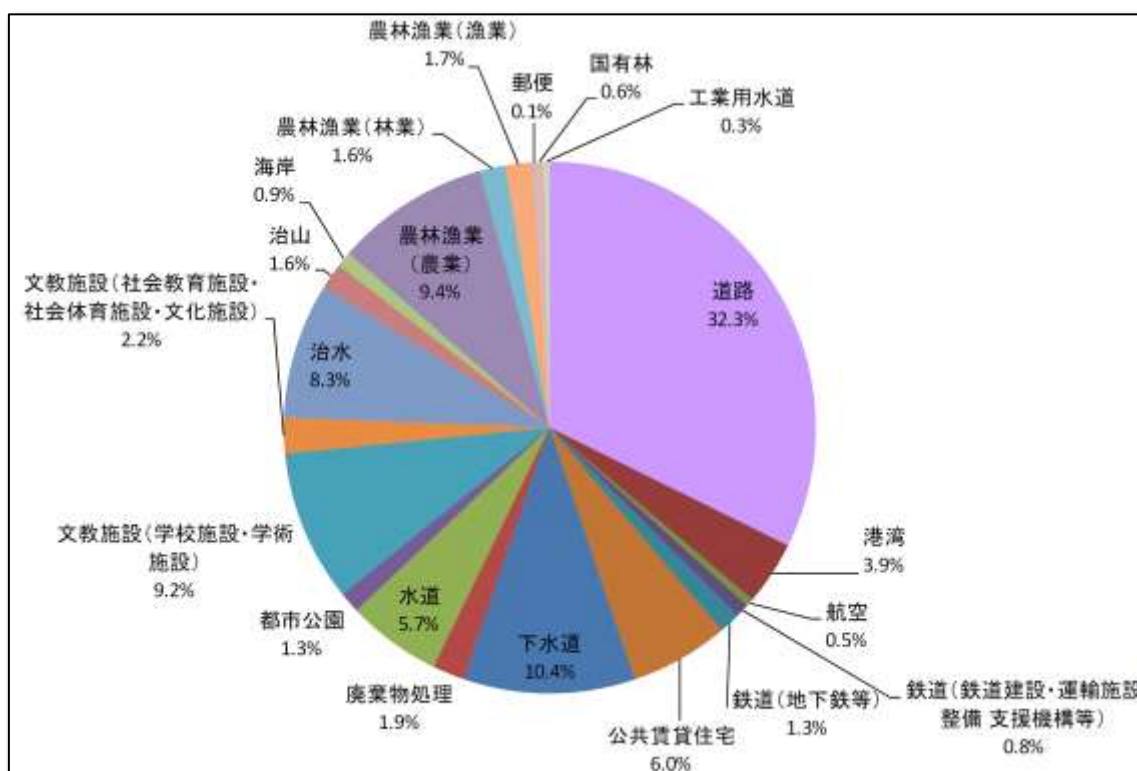
²「社会的共通資本」「社会的関係資本」等のいい方もある。

³社会資本整備審議会の設置規則（国土交通省設置法 第三款社会資本整備審議会第十三条においては、「社会資本整備審議会は、次に掲げる事務をつかさどる。一 国土交通大臣の諮問に応じて不動産業、宅地、住宅、建築、建築士及び官公庁施設に関する重要事項を調査審議すること。」としており、社会資本の定義自体を具体的に述べてはいない。

⁴これに対しては、マルクス経済学の立場に立つ人達からは、大企業のために国民の税金を使うとして批判があるのも事実である。

な社会資本の定義は、「財政資金により建設、整備される」「国、地方公共団体等の公共体が事業主体となり」「公共体が所有、運営する」ことが前提となる。即ち、サプライサイドからの概念規定であり、基本的に公共投資の結果としてのストックとなる。

例えば、内閣府による「社会資本ストックの推計」においては、社会資本を「国民経済計算における公的機関（一般政府及び公的企業）による公的固定資本形成（Ig）の対象範囲として、ストック推計の対象を社会資本のうち主な部門（道路、港湾、航空、鉄道（鉄道建設・運輸施設整備支援機構等）、鉄道（地下鉄等）、公共賃貸住宅、上下水道、廃棄物処理、都市公園、文教施設（学校施設・学術施設）、文教施設（社会教育施設・社会体育施設・文化施設）、治水・治山、海岸、農林漁業、郵便、国有林、工業用水道）としている。その結果のわが国の 2009 年度の粗社会資本ストックの総計を 786 兆円（純社会資本は推計方法により異なるが、376 兆円～471 兆円とされる）⁵とし、その種目別内訳を次の通りとしている。



しかし、1985 年から 1987 年にかけての三公社（国鉄、電々公社、専売公社）の民営化以降、社会資本の定義が単純ではなくなっている。内閣府（当時経済企画庁）の

⁵ 社会資本の新設改良に係る投資額の累計から、供用年数の経過による除却及び減価を控除したものが粗資本ストック、さらに減価額を控除したものが純資本ストックとなる。

社会資本統計からこれら三公社のストックが控除され、社会資本ストックデータの継続性が複雑化することとなった。

その後も、社会資本ストックに関する上記三原則に抵触する事象が次々に現出してくる。この背景にあるのが欧米で始まった民間企業の経営力・技術力を社会資本整備の分野に活かしていこうとする動きである。1985年以降の民間活力活用⁶の動き、1990年代の第三セクター活用、1999年以降の社会資本整備へのPFI（Private Financial Initiative）方式活用等の動きである。これらの動きの中で社会資本の上記三原則に抵触する事象をいくつか述べてみたい。

第一に、上記三公社の施設ストックであるが、これはその後も社会資本ストック統計には計上されないこととなる。但し、その後、民営化鉄道会社が新幹線を建設するときに地域交通機関として切り離された地方鉄道は第三セクターが所有するケースや、地方自治体がいち取りすることとなったケース等様々なケースが発生する。

第二に、1990年前後の東京湾横断道路建設の事例である。民間企業の出資により設立された東京湾横断道路⁷が民間の資金で東京湾の木更津・川崎間の道路を建設し、最終的には駐車場施設等を除いて道路公団に売却したケースである⁷。他方、道路運送法上の民間経営の道路も存在する⁸。

第三に、1985年に民営化され、政府が所有していた株式を売却することによって生み出された資金を社会資本整備に活用せんとする際の議論である。この中でNTT株式売却金を活用した社会資本整備ABCタイプが創設され、その中で第三セクター方式による社会資本整備促進を図るCタイプが創設された。この際、NTT株式売却金を投入して社会資本を整備する際の第三セクター(株式会社)の定義が課題となった。結果的には、「日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法⁹」（昭和62・9・4・法律 86号）第3条において「国は、

⁶ 民間活力活用の動きは、徐々に変質していったが、本来は民間活力を活用した社会資本整備の試みであった。

⁷ 道路部分は社会資本統計に計上されることとなるが、その後、当該株式会社の投資的経費も社会資本に含むこととしている。

⁸ 例：箱根ターンパイク。

⁹第1条 この法律は、日本電信電話株式会社の株式の売払収入による国債整理基金の資金の一部を運用し、社会資本の整備の促進を図るため、国の融資等に関する特別措置を講ずるとともに当該資金の運用等に関し必要な事項を定めるものとする。

第2条 国は、当分の間、別に法律で定めるところにより、道路、公園その他の公共の用に供する施設を整備する事業その他の公共的な建設の事業及び官公庁施設の建設等の事業（以下この項、次条及び第7条において「公共的建設事業」という。）で、次に掲げるものに要する費用に充てる資金を無利子で貸し付けることができる。

1. 地方公共団体以外の者が国の直接又は間接の負担又は補助を受けずに実施する公共的建設事業のうち、当該公共的建設事業により生ずる収益をもつて当該公共的建設事業に要する費用を支弁することができるものと認められるもの

当分の間、国民経済の基盤の充実に資する施設の整備を民間事業者の能力を活用して促進することを目的とする法律に基づき当該施設を整備する事業その他の政令で定める事業のうち、地方公共団体（その出資され、又は拠出された金額の全部が地方公共団体により出資され、又は拠出されている法人を含む。）の出資又は拠出に係る法人が行う事業でこれらの事業により整備される施設がその周辺の相当程度広範囲の地域に対して適切な経済的効果を及ぼすと認められるもの（次項において「特定事業」という。）に係る資金について、日本政策投資銀行及び沖縄振興開発金融公庫が行う無利子の貸付けに要する資金の財源に充てるため、日本政策投資銀行等に対し、無利子で、必要な資金の貸付けをすることができる。」とした。ここで、株式出資比率は特に問題にせず、自治体の出資をもって有意の事象とみなした。現に、その後の推移では、自治体出資比率1%の会社でこの財政的支援を受けるケースが数多く現出した。これは、NTT 株式売却金という財政的資金の（無利子）融資を受ける基準として、自治体出資比率はそれぞれの自治体に委ねるとして出資の有意性に着目したものである。

この結果、同種の施設であっても社会資本統計に計上されるものと計上されないものが併存することとなった。

第四に、1999年に成立したPFI方式による社会資本整備である、即ち、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して効率的、効果的に公共施設等の整備等の促進を図るため成立した「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）」による社会資本整備である。この中で国及び地方公共団体が行う社会資本整備に関して、様々な方式が採用されている。例えば、BTO(Build Transfer Operation)方式は、民間資金¹⁰により施設建設を行い（最終的には財政資金で支払われることとなるが）竣工後国又は地方公共団体に施設を譲渡して民間企業が運営にあたる¹¹方式であるが、BOT(Build Own & Operate Transfer)方式は民間資金を活用して施設整備を行い、その後、施設は民間企業が保有したままで、その運営に当たるといえるものである。これらは、前記の3原則は当てはまらないこととなる。しかし、このPFIは公共施設等を整備することを目的としているために、社会資本統計には含まれている。

その他、社会資本整備・運営に関して前記三原則に抵触する様々なケースが現出し

2. 国の負担又は補助を受ける公共的建設事業のうち、民間投資の拡大又は地域における就業機会の増大に寄与すると認められる社会資本を整備するものであつて、緊急に実施する必要のあるもの

¹⁰ 財政資金を使うケースもあるが、民間が運営するために運転資金等何らかの民間資金が使われるケースが多い。

¹¹ 民間企業が運営する事業領域はケースにより様々である。運営ではなく単なる業務委託のケースもあり得る。

ている。例えば、PFI方式の延長線上にある公共施設へのコンセッション方式の適用がある。関西空港、伊丹空港、仙台空港、高松空港等国運営の空港にコンセッション方式が適用され、空港の運営権を民間に売却するケースである。施設は公共が保有したままであるが、運営は民間企業体であるし、また、運営期間中に新たな投資を行うケースもある。これは、従来社会資本に計上されていたためにこれから控除されてはいないが、これが一步進んで空港施設を含めて民営化された場合には旧三公社のケースと同じように控除されるのであろうか。コンセッション方式は、国運営の空港の外、地方空港、上下水道、文教施設、県営水力発電所、更には公営住宅にまで適用範囲を広げることが検討されており、その場合には社会資本に関する前記三原則は根本的に見直す必要がある。

このように、利用者からみると何ら変化は感じられないのに、施設の建設、運営方式の相違により社会資本に計上されるものとそうでないものが現出することとなり、社会資本に関するデータはやや混乱気味である。

そこで、考えられるのは、上記三原則の見直しである。即ち、これまで社会資本はサプライサイドの論理で定義されてきた。前記三原則もこれに沿った考え方である。しかし、今後の社会資本は需要（デマンド）サイドからの論理で考える必要があるのではなかろうか。これは、社会資本の基本的考え方を変更するものではない。即ち、前記のように経済学的側面からいう社会資本とは、「企業・個人の双方の経済活動が円滑に進められるために作られる社会的基盤であり、市場経済の中で民間の収益事業として成立することが難しいため、政府や公共が重要な供給主体となる」とすると、これの供給、運営方式として多様化された方式を反映することとなるものである。その際の要件として次の点が考えられよう。

第一に、国民、又は地域住民が円滑に経済社会活動を進めることができるための施設であること。同じ商業施設やホールでも民間企業の施設と異なり、国又は地域にとって必要な施設であることである。

第二に、国又は地域における必要性を担保するために何らかの計画に裏付けられることが必要である。国において高規格幹線道路網計画といったものを様々な社会資本整備計画に関して策定する、いわば総合社会資本整備計画を策定することが前提となる。また、地方においてはドイツのFプラン的な地域社会資本整備計画を策定することが前提となろう。この際、地域毎に計画を策定するに際して、広域性、施設の統合化を常に検証することが必要である。

第三に、社会資本整備のKPI(Key Performance Index)といったものを作って、施設の基準、運営の検証を適宜明確に行うことが必要である。この中には個別社会資本の効率性、効果性の検証も含まれる。

これら基準の変更には膨大な作業及び資金が必要と考えられるが¹²、わが国の社会資本のあり方を考える良い機会ではないかとも考えられる。

2. 地域社会資本

社会資本の分類の仕方については、前記社会資本の種目別ストック内訳に見るように行財政にリンクしているのが現状であるが、これは利用者からかけ離れているケースもある。たとえば、利用者である地域住民からすれば農道も都市計画道路も区別はない。各省の縦割りの（財政資金原資による）施設内訳では利用者にとっては分かりにくい。前記のように、社会資本整備をサプライサイドの考え方からでデマンドサイドに考え方に変えていくには、それに合わせた社会資本の分類の仕方が必要であろう。これは利用者からみて分かりやすいことが大前提となる。

公式統計以外の社会資本の分類を行っているケースは意外と少ない。先ず、1960年代以降の高度経済成長期に故吉田達男氏が主となって提唱した「社会資本ABC論」がある。これはインフラが地域経済社会に与える効果に着目し、効果が及ぶ空間的拡がりや時間的長さを基準として、社会資本を3つに分類したものである。すなわち、

- ① 社会資本 A は全国的効果を持つ基幹的施設（例えば幹線自動車道、国際空港）
- ② 社会資本 B は地方ブロックへの広域的効果を持つ施設（例えば1級国道、大規模河川開発）
- ③ 社会資本 C は日常生活圏内への狭域的効果を有する施設（例えば生活環境施設）

とする。そして、これら社会資本の種目に応じた財政資金や事業主体を考えていくというものである。本提言は、地方分権が議論される前に、しかもピラミッド型の行財政構造の時代に社会資本整備の行財政制度に言及したもので、当時、特に、新全総における全国国土交通網整備において大きな反響をよんだ¹³。本ペーパーをまとめるに際して、社会資本ABC論のデータ検証を行わんとして作業を行ったが、地方自治体を含めた社会資本をこのような分類で検証することは技術的に難しかった¹⁴。

¹² 最も必要なことは行政の考え方を基本的に変更することではないかとも考えられる。社会資本運営システムにおける排他性の是正、会計法、地方自治法における調達制度の改定等が必要である。

¹³ 筆者が大学時代の1967年に故吉田達男氏（当時日本開発銀行《現、日本政策投資銀行》企画室副長）の講演「社会資本ABC論」を聞いたが、教室が満員で廊下で聞いた覚えがある。他方、故吉田達男氏による社会資本ABC論に関する記述は意外と少ないが、吉田達男「地域開発投資論」「都市開発講座二『開発の歴史と実態』第四章」1967年鹿島出版会での論文が比較的分かりやすいので【補】として添付する。

¹⁴ 国土交通省でも社会資本ABC論の検証を試みた模様であるが、やはり、データ制約からうまくいかなかった模様である。

このような従来型の予算リンク型社会資本分類の仕方と異なる考え方として、社会資本を「生活関連社会資本」と「産業関連社会資本」とに分けることも考えられる。特に、社会資本の効果を検証する際にこのような分類の仕方が採用されてその効果が検証されたケースが見られる。

これを更に詳細に検証しているものに、大阪府立大学の井田知也・吉田あつしの社会資本部門別生産力効果分析（日本済研究 No.38, 1993年3月）がある。この中で、井田・吉田は既存の社会資本を産業型社会資本と非産業型社会資本に分け、前者に属するものとして道路・港湾・航空・工業用水道を統合している。後者を更に生活関連型資本と国土整備型社会資本に分類し、前者に属するものとして、生活型社会資本（公共賃貸住宅・水道）、環境型社会資本（下水道・廃棄物処理）、文教型社会資本（都市公園・文教）を、後者に属するものとして農漁業型社会資本（農業・漁業）、国土保全型社会資本（治山・治水・海岸）を統合化している。

このような従来型の財政区分に基づく社会資本の分類のやり方ではなく、むしろデマンドサイドに立った分類の仕方については、今後議論を積み重ねていくことが望ましいが、ここで、今後の新たな社会資本の範疇として「地域社会資本」を考えることが必要ではないかと思う。

即ち、過疎地や中山間地域において、人口減少、高齢化に伴って（従来型の概念では必ずしも社会資本の範疇に入らなかった）生活に必要な施設の廃止が散見される。たとえば、ガソリンスタンド、郵便局、役場支所、生活関連商業施設、等々である。例えば、過疎地においてはバス・鉄道の便がなく生活には車が必要であり、ガソリンスタンドが必要である。従来農協等でやっていたガソリンスタンドが採算割れのために廃止され、10キロ以上離れたところまでガソリンを購入しに行くことを余儀なくされるケースや、生活上最低限の商品を購入するための商業施設が廃止され、はるか離れたところまで買い物に行くことを余儀なくされているケースもある。また、市町村合併及び行政効率化のため役場が廃止され戸籍抄本や納税証明書を取りに行くために遠方まで行かざるを得ないケースもある。更には、診療所が廃止されたため、高齢者が簡単な診療を受けたり、薬を取りに行くために大きな負担をしているケースもある。タクシーを呼ぶと高負担となる。これら地域には、例えば、採算は度外視して何らかの社会施設を整備する必要があるのではないか。勿論、市場経済の中では廃村すべきとの議論もあろう。しかし、真にそれでよいのであろうか。こういう地域に限って、規制緩和してドローンで薬配達を行ったり、地域共同会社により白タクを創設・運営したり、遠隔地医療を行うことはもちろんであるが、地域存続のために行政が率先してこれら地域社会資本の整備を行うことが必要ではないかと考えられる。

また、民営化後の鉄道会社の新幹線の建設整備に伴って第三セクター等に移管され

た地方鉄道会社は少子化高齢化、人口減少により経営努力にも限度があり、生徒の通学にも不便を来している。

これら地域の社会資本は余り省みられることもなくなっているのが現状であるが、前述の社会資本 ABC 論で言えば、社会資本 C' ともいうべきものであり地域存続のために地域で様々な工夫をなすことも考える必要があるのではなかろうか。従来の社会資本の概念は、「民間の投資が利益を生むように、経済的、社会的、環境的な条件を作る」というように定義されるが、この地域社会資本は「人間の生存権を保持するための条件を作る」というものである。これの B/C は従来の社会資本とは異なった、地域福祉的な観点から行われてしかるべきものとする。

(以上)

【補】吉田達男「地域開発投資論」「都市開発講座二『開発の歴史と実態』第四章」

1967年鹿島出版会

2 公共投資 ABC 論

30年代の後半、公共投資が急速に増大するに伴って、地域開発と公共投資との関連について、再検討すべき問題が生じてきた。この問題は、一口に言って、地域政策と社会資本拡充政策との関連をどう評価するかという問題であった。

社会資本拡充という政策課題は、既述のごとく、30年前半期における民間投資と公共投資の不均衡から生じた隆路の打開という問題意識から生じたものであった。したがって公共投資の拡充に当っては、地域的な配慮より、各事業部門別の投資配分に重点が置かれ、事業別の長期計画策定に当たっても、道路、港湾、住宅といった事業別、所管別の計画となり、地域的に見た各種事業の総合調整は、二義的に扱われてしまう結果となったのである。

他方、同じく30年代の後半から国の重要政策課題として登場した地域政策も、その最有力な政策手段を公共投資に求めている。したがって公共投資拡充に当っては、地域政策的視点からの要請が生ずることとなる。

この問題は、地域政策、地域開発の立場から、公共投資の役割を再吟味し、調整の方向を見出そうという努力をうながした。38年の「地域経済調査会」の答申にあたっては、地域開発の実現手段として、公共投資社会資本の整備にふれ、公共投資 A.B.C の分類による新たな公共投資論を打ち出している。

検討の便宜のため答申のうち社会資本の項を引用しておく。

「社会資本

今後における地域開発を円滑に推進するためには、社会資本の地域的配分が大きな政策課題となる。

地域開発の戦略手段としての社会資本は、産業基盤投資のみならず、教育や厚生関係施設を含むものとし、地域に与える効果を基準として分類すれば、次の通りである。

すなわち全国的効果をもつ社会資本（社会資本 A、たとえば幹線自動車道、国鉄幹線、国際貿易港、電信電話幹線などの基本的な交通・通信施設および教育投資）、広域的効果をもつ社会資本（社会資本 B、たとえば1～2級国道、大規模な産業基盤投資、大規模な水系総合開発）、狭域的効果をもつ社会資本 C、たとえば生活環境整備、中小規模の工業団地造成、農業関係投資）である。

そして、地域開発上、社会資本整備についての考え方は、

第一に、社会資本 A は、地域発展の方向を規定する基礎的投資であるから、全国的かつ長期的視点に立ち、タイミングとスケールを考慮しながら整備を行なわなければ

ならない。とくに全国的幹線道路網は、戦略的に重要である。

第二に、社会資本 B は、社会資本 A を前提として、各地域の特性に基づき、現行行政区域を越えて広域的に整備されなければならない。この場合、計画面での調整機能、実施主体のあり方を検討する必要がある。

第三に社会資本 C は、地域住民の生産、生活と直接結びつくものであって、とくに地域住民の欲求と経済発展との調和をはかりつつ、事業に重点的選択を行なうべきものである。この場合、全国的立場において認められる地方的利益をはかるため、その範囲において、自主的かつ弾力的な運用をはかることが望ましい。」

この論旨の基礎にある認識は、前節においてふれた地域開発 A.B.C 論にほかならない。すなわち、地域開発 A = 地域政策の政策手段を公共投資 A に求め、地域開発 B の実現手段を公共投資 B に、さらに地域開発 C の実現手段を C に求めようとするものである。この間の関連を表示すれば概ね次表の通りとなる。

表 4-2 公共投資の ABC の概念

公共投資の類型	効果の及ぶ範囲	効果判定のタイミング	事業例	対応する地域開発の類型
公共投資 A	全国	たとえば 20 年	高速道路網、高速鉄道、国際港湾、国際空港、電信電話幹線など	地域政策 = 地域開発 A
公共投資 B	一地方または大都市圏	たとえば 10 年	国道、地方鉄道幹線、重要港湾、地方空港、大規模工業基地建設等	地域開発 B
公共投資 C	一都市または農村	たとえば 5 年	街路、上下水業等都市施設、中小規模工業用地製造、農業投資など	地域開発 C

公共投資 A.B.C 論は、地域経済に及ぼす効果を基準とした公共投資の類型化を主張すると同時に、公共投資の決定機構に対する批判を含んでいた。当時は縦割行政の欠陥として、地方のごく小規模の道路改修まで建設省の指示が必要であり、農村の農道改良まで農林省の了解が必要であった。したがって地域開発 C を担当する市町村は、これら事業の遂行のため、数回にわたって中央への陳情を続けざるを得ないのが実情であった。公共投資 A.B.C 論は、この欠点を指摘し、国は本来公共投資 A の事業計画の策定と事業実施に専念すべきであり、公共投資 C については、その計画実施権限を大幅に市町村に委譲し、地域の特性に適合した事業の選択を行なわしめるべきであり、また公共投資 B についても、将来府県合併等の広域行政が実現した場合には、現在国がについての計画実施の権限を広域化された地方自治体に委譲すべきではないかとの意見を含むものであった。

公共投資 A.B.C 論は、地域開発と公共投資政策との関連を論理的に明確し、関係者

の政策思想を前進された点では活気的なものがあった。現実の公共投資行政の面では、まだ見るべき改善措置はとられていないが、事業別長期計画の策定や、事業実施の面では、公共投資 A.B.C 論の論理に従った計画の策定ないし、事業認定を行なう場合が多くなっている。

40年代の展望としては、30年代後半にみられたように、「社会資本の拡充」それ自体を国の経済政策上の重要政策課題と見なす考え方が次第に後退し、「望ましい地域社会の建設」＝地域開発の戦略手段としての公共投資の拡充を図るという政策認識が次第に強まるものと思われる。すでに42年3月策定の「経済社会発展計画」では40年代の三大課題の一つとして「新しい地域社会の建設」を打ち出し、他方「社会資本の整備」については、「経済社会発展基盤の整備」の一項目として取り扱っている。現実の制度はともかく、政策思想においてはすでに変化しつつあると見てよいであろう。

3 公共投資の類型別展望

次に公共投資 A.B.C の類型に基づいて、今後の方向ないし問題点にふれてみよう。

(1) 公共投資 A

30年代の公共投資は、民間経済の急速な発展の結果引き起こされた各種の隆路打開に追われ、国土開発の基幹となるべき公共投資 A の建設を行なうべき余力に乏しかった。また政策当事者の思考が硬直的であったため、公共投資 A に属する大規模かつ先行的な開発事業を実施することに反対の雰囲気が強かった。30年代の公共投資においてわずか公共投資 A として考えられる大規模開発事業は、名神高速道路と東海道新幹線の建設ぐらいのものであるが、この二つの事例も、事業実施の理由としては、現国道一号線および東海道線の混雑に伴う溢路打開のための投資として説明されていたのである。

40年代にはいって、次第に公共投資に対する認識と理解が高まり、国土開発の基幹事業として公共投資 A に関する長期計画の策定と実施が促進されることとなった。たとえば41一年「国土開発基線自動車建設法」の改正により、7.600 kmに達する高速道路網の大綱が決定しているが、同法第一条目的条項（改正後）では次のごとく規定されている。

「この法律は、国土の普遍的開発をはかり、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、または横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進することを目的とする」

7.600 kmの高速道路網計画の策定も画期的であったが、この法律第一条に見られる

開発思想の変化もまた特徴的であったといえよう。

公共投資 A に属する事業のうち、高速道路網の建設は、このように 15 年の期間内に 7.600 km の建設が決定しており、また高速鉄道については、山陽新幹線の福岡までの延長、新たに東北新幹線の建設が計画されている。高速道路網および高速鉄道に関連し、わが国の画期的開発事業である青函トンネル、四国架橋の双方も、16～20 年の期間内には、いずれも完成をみることとなろう。

国際港湾については、当面東京湾、大阪湾の機能拡充が企図されているが、これら両湾における船舶航行の混雑化を予想するとき、近い将来、国際港湾のあり方について抜本的な再検討が望まれよう。国際空港についても当面成田空港の建設が決定しており、さらに関西方面その他で新たな国際空港建設の必要性が高まるものと思われる。

このように国土の経済社会基礎の骨格を形成する公共投資 A の諸事業は 40 年代 50 年代を通じ急速に整備が進む気運にある。これらの投資が巨額であり、かつ建設後の地域経済に与える影響が著しいことを考慮すれば実施計画の策定さらに建設の着工時から地域経済社会は急激な変化の過程に進むものと予期しなければならない。ともあれ公共投資 A の建設は 40 年代の地域開発を進める場合にもっとも注目すべき課題であるといえよう。

(2) 公共投資 B

公共投資 B は、九州、北海道のような地方、あるいは首都圏、近畿圏のような大都市圏内の広域的な開発整備に必要な公共施設であって、具体的には国道、主要地方道、鉄道幹線、大規模工業開発、新都市建設等の投資が含まれる。30 年代の公共投資の増加にあたっては、この公共投資の整備がもっとも重点をおいて進められたといえよう。

たとえば道路整備の長期計画においては旧一般国道の改良が最重点として扱われ、そのため各地方とも旧一般国道についてはほとんど整備が完了している。この国道改良事業が地域経済にもたらした影響はまことに激しいものであった。この結果、地方都市間の時間距離は短縮し、地方経済の広域化は急速に進みつつある。また大規模水資源開発、大規模工業基地の建設も 30 年代後半から、国の創意と府県の協力により着々と実施をみている。ただ大規模工業基地の建設は、水島地区、鹿島地区のごとく、民間投資とタイミングの合った建設が行なわれている場合と、公共投資による用地造成が先行し、民間投資の誘致が遅れている事例とに別れており、今後の大規模工業基地建設にあたって再検討しなければならない問題が多い。

今後の公共投資 B の見通しとしては、大別して大都市圏と地方とに区別して、検討しなければならない。

首都圏、近畿圏などのような大都市圏については、公共投資 B による広域的整備の必要性が一層高まり、これに伴って公共投資 B は大型化の傾向に進むものと思われる。

首都圏の例をとれば、外郭環状道路の整備、放射状高速道路の整備、新住宅都市の建設など大規模な公共投資の計画が急速に進むものと思われる。

他方、地方においては、公共投資 A に属する高速道路、高速鉄道等の建設を前提として、新たな地域再編成のための交通施設、大規模工業基地の建設、数都市にまたがる広域都市圏の整備等が公共投資 B の主要な事業となるであろう。また 30 年代の道路整備にあたって劣後的に扱われていた地方道の整備も、ここ当分大きな比重を占めるものと思われる。

(3) 公共投資 C

30 年代の公共投資において、公共投資 C に属する投資は、政策的な重点を置かれていないまま推移してきた。C に属する事業としては、街路、上下水道、住宅、文教施設、都市再開発事業など地域住民の生活に結びつく事業が多く、これらは本来地方自治体の責任において実施すべき事業と考えられていたのである。しかし地域経済社会の変化が激しく、地域住民の生活水準が上昇するにつれて、これら生活環境施設の整備に対する住民の欲求が強くなる一方であった。他方、これらの行政需要に対処すべき地方自治体は、地方財政制度の硬直性もあって一般に自主財源に乏しく、これらの施設設備に十分対処しうる能力に乏しかった。30 年代後半から、国の公共投資政策においてもこれら生活環境施設の整備に重点をおくべきであるとの意見が高まり、補助率の引上げ、資金措置の改善により、次第に施設整備が進捗をみせている。

40 年代の地域開発にとって、この公共投資 C に属する事業はもっとも戦略的に重要な役割を占めるものと思われる。

その理由は、第一にこれらの投資が地域住民との接触が最も強い施設の整備であること。

第二に、民間の経済活動、とくに都市における商業、流通、サービス等の経済活動との関連が強く、民間投資と結合、協調しつつ都市開発の重要な戦略手段となりうること。

第三に、農村地域の近代化計画あるいは新農村建設計画などの戦略手段として、この公共投資 C の役割が大きいこと等があげられる。

都市においては都市計画、農村においては、農村計画の重要な手段がこの公共投資 C であり、今後その事業は多様化の傾向をたどるものと思われる。またこの公共投資 C に属する事業には、収益性のある事業も相当含まれており、地方自治体を事業主体とする事業のほか、開発公社形態、半官半民的企業を事業主体となる形態、あるいは都市計画特許事業のごとく特許を得て民間企業が実施する形態等が含まれている。40 年代は、事業の多様化とともに事業主体の多様化が進行し、各都市、各地区の特殊性に応じて、さまざまな投資形態が生まれてくるものと思われる。独創的な公共投資 C

の戦略を生み出した地域が、地域開発 C における計画の成功をもたらす可能性が大であらう。