

戦後日本の公共投資

東 郷 久

目 次

はじめに

- I. 公共投資の意義
- II. 生産基盤整備による生産手段体系の形成
- III. 公共投資政策の展開

はじめに

本稿では、戦後の日本財政のなかで重要な役割を果たし、今なお果たしつつある公共事業、公共投資の量的質的意義を明らかにすることを目的とする。この量的質的意義をどのようにとらえるかが、同時に、公共投資を分析する視角でもある。

本論に入る前に、ここで、公共投資を分析する前提となる戦後の日本経済を時期区分の側面から概括しておきたい。

まず、戦後の日本経済を1955年で区分し、それ以前を日本経済の再生産構造形成期とし、それ以後を高度成長としての持続的再生産期とすることができる。高度成長をそれを担った特異な産業構成、およびその産業構成を可能ならしめた国際的諸条件からみると、高度成長期を1973年までとすることができる。これ以後は、小区分はできるものの、基本的には経済構造調整期とみることができる。

日本の高度成長もアメリカ的世界、またはIMF・GATT体制という戦後世界体制のもとで可能となった。この為替・金融面の単一為替レート制は1971

年の金・ドル交換停止によってすでに崩壊し始めていたが、これによる世界的インフレーション、これとアメリカのベトナム侵略における敗退や新国際経済秩序形成という政治変動とが結合して1973年に石油危機が発生し、高度成長の国際的原燃料基盤は崩壊した。これ以後、資本の蓄積基盤における構造調整の開始として減量経営が展開されていった。

この構造調整期は、小区分を含めてみると、1974・75年以降の減量経営による大量生産体制からの転換、その結果でもある貿易摩擦にみられる世界的市場競争の激化、また、1985年前後以降の産業の情報化を内包した輸出依存から国内市場拡大への転換、しかし、対外摩擦の継続や特殊な好況・不況にみられる構造調整の限界、等々として経過してきた。

この場合、1985年前後以降は構造調整期として特別の意味をもっている。それは、第1に、資本の蓄積基盤に係わって、高度成長期の産業構成を多かれ少なかれ前提にしたうえでの減量経営から、市場創出・拡大を基本的内容とする産業の情報化へと変化したこと、また、第2に、経済政策の目標として「国際協調型経済構造への変革」が現実的課題とされたこと、にみることができる。この局面は構造調整期におけるその調整の一つの頂点、「仕上げ」とみることができる¹⁾。

日本経済の以上のような経過のもとで、公共投資に対し生産あるいは産業構造の側面から、また対外関係を含む政策面から種々の要請がなされてきたのであるが、ここでは、高度成長期以降の公共投資を検討対象とする。

1) 国際協調のための経済構造調整研究会「報告書」(いわゆる前川レポート)、1986年、『エコノミスト』1986年8月27日号、参照。

坂野光俊氏は、1970年代後半以降に現出してきた財政政策における国際的政策調整を分析し、70年代後半の「需要サイド」の政策調整から80年代前半の「供給サイド」のそれへの変化をとらえつつ、政策調整の対象・課題が産業構造や経済構造の「構造調整」となってきた点を80年代後半の一特徴としている(「経済摩擦下の財政政策調整」齊藤武他編『経済摩擦と調整』法律文化社、1989年、84～85ページ)。前述の「国際的協調型経済構造への変革」という日本の政策目標の設定にはこの「構造調整」が作用している。

I 公共投資の意義

(1) 公共投資の拡大

日本財政に占める公共投資の比重をまず一般会計予算でみよう。公共事業関係費は、高度成長期の出発時点の1955年度で1,466億円、一般会計歳出9,915億円（いずれも当初予算）の14.8パーセントを占め、主要経費のなかで第1位の大きさであった。この状況は高度成長下でさらに継続し、73年度でも引き続き第1位であるが、19.9パーセントにまで上昇している。公共事業関係費が、一般会計の経費として、高度成長に第一義的に関与してきた現われである。

しかし、予算の基礎が一般会計であるとはいえ、そこからの繰入れ、および独自の借入金などから成り立つ特別会計予算および政府関係機関予算、さらに公団、事業団などの特殊法人会計がある²⁾。特別会計は、事業特別会計で5件、融資特別会計で1件、保険特別会計で4件、管理特別会計で3件、整理特別会計で2件、計15件が高度成長期に設置されたが、3分の1を占める事業特別会計はすべて道路整備特別会計など公共投資関係のものである。

同様に政府関係機関を含めて特殊法人をみると、公団で10法人、事業団で13法人、公庫で6法人、特殊会社で4法人、その他で31法人、計64法人が高度成長期に設置された。このなかで、設置された公団10法人のうち8法人は日本道路公団など公共投資関係のものである³⁾。

特別会計、政府関係機関、その他特殊法人を介して公共事業は公共投資に転化するが、高度成長期の公共投資は、企業的方式で展開され、公共事業関係費でみる以上に事態に弾力的に対応してきたのである。

第1, 2, 3, 4表は、構造調整期における公共投資を一般会計・公共事業

2) 1973年度において、一般会計歳出142,841億円に対する他会計の財政規模を単純計算で比較すると、特別会計歳出243,837億円はその1.70倍、政府関係機関歳出95,402億円はその0.67倍、特殊法人は、これを特別会計と政府関係機関を除いた財政投融資機関でみた場合、52,643億円でその0.37倍、である。

3) 財団法人行政管理研究センター『行政管理便覧』1983年版、1983年、29～32ページより。この公団10法人には日本住宅公団など高度成長期に設置され後に廃止または改組されたもの（4法人）は含まれていない。

第1表 公共事業関係費の推移 単位：億円，%

年度	1975	1980	1985	1990	1993
公共事業関係費(A) (指数)	29,095 (100)	66,554 (229)	63,689 (219)	62,147 (214)	85,271 (293)
一般会計歳出(B)	212,888	425,888	524,996	662,368	723,548
A/B	13.7	15.6	12.1	9.4	11.8

(資料) 大蔵省編『財政統計』, 同『財政金融統計月報』各年度版より作成。

第2表 公共事業関連特別会計の推移 単位：億円，%

年度	1975	1980	1985	1990	1993
公共事業関連 会計歳出(C) (指数)	22,332 (100)	45,286 (203)	50,954 (228)	68,251 (306)	76,834 (344)
特別会計歳出	364,119	897,706	1,195,306	1,754,857	2,069,079
C/A	76.8	68.0	80.0	109.8	90.1

(資料) 大蔵省編『財政金融統計月報』, 同『図説日本の財政』各年度版より作成。

(注) ・公共事業関連会計は、事業特別会計のなかの国有林野事業、国営土地改良事業、港湾整備、空港整備、道路整備、治水の6特別会計である。

・国営土地改良事業は、1985年度以前の特定土地改良事業が改組されたもの。

・Aは一般会計の公共事業関係費(第3, 4表についても同様)。

関係費との係わりでみたものである。まず、公共事業関係費自体は、この時期、明らかにその比重を低下させている。1993年度の一般会計の主要経費では第1位が国債費で、以下、地方交付税交付金、社会保障関係費という順位であり、公共事業関係費は第4位、8兆5,271億円である。しかしながら、公共投資全体をみると、それが日本財政のなかで比重を低下させているとは必ずしもいえ

戦後日本の公共投資

第3表 財政投融资使途別分類の推移（一般財投・当初計画ベース） 単位：億円、%

年度	1975	1980	1985	1990	1993
(1) 住 宅	19,966	47,619	52,893	83,659	107,989
(2) 生活環境整備	15,573	25,717	32,809	42,220	60,696
(3) 厚生福祉	3,133	6,280	5,957	8,519	13,971
(4) 文 教	2,752	8,089	7,453	5,541	6,499
(5) 中小企業	14,505	34,004	37,644	43,378	53,416
(6) 農林漁業	3,795	8,859	8,906	8,760	9,145
(1)~(6) 小計	59,724	130,568	145,662	192,077	251,716
(7) 国土保全・災害復旧	1,100	3,120	4,728	3,285	5,318
(8) 道 路	7,444	10,314	18,264	27,001	36,269
(9) 運輸通信	11,849	17,437	17,634	23,041	28,898
(10) 地域開発	3,059	4,694	5,112	6,825	9,815
(7)~(10) 小計	23,452	35,565	45,738	60,152	80,300
(1)~(10) 小計(D) (指数)	83,176 (100)	166,133 (200)	191,400 (230)	252,229 (303)	332,016 (399)
D/A	286	250	301	406	389
(11) 産業・技術	2,764	5,473	6,033	7,965	12,890
(12) 貿易・経済協力	7,160	10,193	11,147	16,030	21,050
(1)~(12) 計	93,100	181,799	208,580	276,224	365,956

(資料) 大蔵省編『財政金融統計月報』1993年7月号、50~51ページより作成。

ない。

特別会計における公共事業関連の会計は、第2表にみられるように、1975年度を基準として、85年度以前は公共事業関係費と増加率でそれほど相違はなく、公共事業関係費の7割前後の規模であるが、85年度以降、とくに90、93年度はその9割前後の規模となっている（公共事業関連会計の量的中心は道路整備、治水の両特別会計である）。特別会計、政府関係機関、特殊法人を対象とする財政投融资をみると事態はより明瞭である。

ここには特別会計分が含まれ、また融資という性格のものも含まれているが、第3表のなかで公的固定資本形成に相対的に直結する部分（(1)~(10)小計）でみた場合、ここでも、とくに1985年度以降に相対的に増加し、公共事業関係費の

第4表 地方財政・普通建設事業費中の単独事業費の推移（決算） 単位：億円、%

年度	1975	1980	1985	1990	1991
補助事業費	44,282	86,974	80,061	85,021	88,020
単独事業費(E)	29,368	53,540	64,267	129,917	146,735
(指数)	(100)	(182)	(219)	(442)	(500)
E/A	100.9	80.4	100.9	209.0	222.7
国直轄事業負担金	2,573	4,457	6,374	10,908	10,390
県営事業負担金	—	—	—	—	—
合計	76,223	144,971	150,703	225,845	245,145

（資料）自治省編『地方財政白書』各年版より作成。

4倍前後の量的大きさで推移している。財政投融资は公共事業関係費を量的に補充しているとみることができる（この量的中心は住宅であり、ついで道路である）。さらに明瞭な関連は第4表の地方財政・単独事業費における85年度以降の一層の相対的増大にみられるところである。

公共投資が財政のなかで突出した比重を占めている点は、高度成長期はもとより、構造調整期の現局面においても、日本財政の一特徴である。国民経済計算上の一般政府部門の資本支出（一般政府固定資本形成）で国際比較をすると、その国民総支出に占める割合は、アメリカの1.6パーセント、西ドイツの2.2パーセントに対し、日本は4.8パーセントである（日本は1986年度、アメリカ、西ドイツは85年度である。大蔵省編『財政統計』1988年度版、13ページ）。

公共投資が日本財政のなかで占めるこの量的意義の内容を、高度成長期から構造調整期にかけて統一的にとらえることにしたい。

（2）生産基盤整備と需要管理

これまでにもみたような、日本財政において公共投資が量的に顕著な比重を占めることの背景には、次の二つの要因が含まれている。第1に、公共投資によって日本経済の成長を主導する主力産業の生産基盤が整備され、それによって主力産業の生産手段が拡大または高度化するという点である。

主力産業の生産手段が拡大または高度化するその生産基盤を整備するという意味で、公共投資は、生産手段の私的領域を越えたその社会的結合を媒介しており、生産手段体系の一環をなしている。そうした意味の「公共」投資である。この生産手段体系に多かれ少なかれ連動して、公共投資による労働力の流動化とその確保という側面も生み出される。この場合は、いわゆる生産基盤、生活基盤という区別は相対的な意味となり、労働力の流動化・確保は両者を通して展開される。この意味で両者ともに生産基盤である。

公共投資は、生産基盤の整備を中心に、主力産業の生産手段や労働力確保の機構と結合しそれらの社会的展開を促進する機能を果している。この社会的展開のもとで、主力産業としての社会的分業が生み出され、生産性上昇とコスト低下がもたらされる。高度成長期における日本重化学工業の大量生産体制はこうした公共投資をその一条件としていたのであり、逆に、だからこそ、1973年末の石油危機によって生産性上昇とコスト低下の社会的連鎖が切断され、いわゆる「狂乱物価」が生み出されたのである。

構造調整期においても公共投資が主力産業の生産手段体系の一環をなすという関連は基本的に継続しているが、その具体的内容に関しては変化がみられる。産業の情報化を内容とする生産手段体系の高度化に起因する生産基盤の機能が変化し、前者の内容である中枢管理機能の展開が都市（再）開発という基盤整備でおこなわれる。いわゆる生活基盤が生産基盤化し、生活基盤の整備も生産手段の高度化の条件となる。この意味で、両時期共通に、主力産業の生産手段体系の展開として公共投資をとらえることができる。

公共投資が日本財政に占める比重が大であることの一つの側面は以上のような内容にある。この場合、公共投資が、主力産業の生産基盤を整備することを通してその生産の枠組みを形成している。ここでいう生産の枠組みとは、生産がある方向で展開する前提条件であり、このもとで、生産手段が私的、個別的範囲を越えて社会的に結合し、大量生産または産業の情報化として一定の資本の蓄積基盤が社会的に形成される。このような内容の前提条件である。このうえでこそ誘導的手段なる補助金や政策税制、政策金融などがその機能を効果的に発揮する。産業基盤政策は産業政策の一側面であり、財政の経済政策化でも

ある。

ここで生産基盤（整備）とは、第一義的には、主力産業の生産手段とその展開の前提条件（の整備）をその内容としている。ただし、一方では原材料の搬入や製品の搬出との係わり、また労働力の確保との関連を含め、他方では製造業のみならず流通や金融など第三次産業の生産手段をも含む主力産業の広がりをもつものとして問題とする。

第2に、以上の内容を基礎にしながら、公共投資が財政政策として一定の行政目的に即して投資されるという点である。この場合、国内総需要に占める比重の大きさから、また、財政の投資的支出として、日本経済に対する需要政策の意義は大である。この点は、景気対策にあって公共投資がつねに一つの柱をなしてきたことによく現われている。

需要政策としての公共投資は、しかし、一般的な財政需要ではなく、主力産業の成長に直結するそれである。それは、高度成長期の道路整備における次のような関連にみることができる。すなわち、道路整備が主力産業の鉄鋼業や自動車産業の市場を形成し、この市場、需要が主力産業の大量生産体制の一契機となる、という関係である。こうした関係は、1980年代後半の「内需」拡大策下における、都市（再）開発関連の公共投資需要を通じた産業の情報化にもみることができる。たとえば、下水道整備や共同講建設という公共投資による都市（再）開発は、情報通信や先端技術産業の形成・拡大という一大市場である。

需要政策としての公共投資は、さらに他方で、行政目的実現の一手段であり、いくつかの性格をもっている。まず、上述の関係を基礎にした景気政策としてのそれである。1970年代後半の景気政策は、構造調整期において、減量経営「合理化」の限界に対し、とくに素材産業の浮揚に焦点を当てたスペンディング政策であった。

つぎに、国際的政策協調としての性格をもつ需要政策としてのそれである。この側面は、構造調整期において、1970年代後半のスペンディング政策、および、80年代後半の「内需」拡大策にみることができる。後者の延長線上に、個別的な国内市場開放や政府調達も存在する。国際的政策協調として、景気政策とは区別される政治的性格をより強く帯びた需要政策である。

景気政策や「内需」拡大等の公共投資は、主力産業の需要に結合しているからこそ需要政策としての意義をもち、同時にだからこそ、この需要政策を通して主力産業を中心とする日本経済の成長や景気、対外関係に作用している。このような意味で、公共投資による需要管理が展開される。

以上の二側面は主力産業とかかわる公共投資の機能からみたその意義であり、公共投資の比重の大きさの根拠である。ここで、さらに、この公共投資が日本財政に与える作用の拡大としての側面についても触れておきたい。

まず、公共投資の拡大は、すでに述べたように、財政が経済政策化、産業政策化していることの結果であり原因でもある。いわゆる生活基盤の不足または節約は、この財政の産業政策化に起因している。財政の機能としていわれる資源配分調整、所得再分配、経済安定化の側面では、特定の内容の資源配分調整に後者の二側面が規定されるという財政構造の「ゆがみ」が問題となる⁴⁾。

つぎに、公共投資の拡大が財政の企業的運営を意味するという点についてである。公共事業においては、以前から財政投融资が一般会計を補完し有償資金が財源となって、受益者負担制度が発生・拡大してきた⁵⁾。構造調整期における「民活」型公共投資は、公共投資を民間企業そのものを導入して遂行するものであり、財政の企業的運営の新しい内容を示すものである。

以上のように、公共投資が日本財政に占める意義の大きさは、生産基盤整備と需要管理というその機能に起因する。以下、本稿ではこの生産基盤整備という機能に焦点を当て公共投資をさらに分析するが、それは次のような意味をもっている。

それは、何よりもまず、生産基盤が公共投資の機能上の基礎をなしているか

4) この点は、経済政策論において、「一般的操縦政策」(財政・金融政策、為替レート政策など)を産業構造政策に利用するものとして問題にされている(新野幸次郎「経済政策論の課題」尾上久雄他編『経済政策論』新版、有斐閣、1990年、第1章、15~16ページ、参照)。ここでは、経済政策のあり方とともに、財政のあり様が問題となる。

5) この側面に関しては、島恭彦氏によって、公共投資を戦略手段とする財政合理化問題として財政機構が分析されてきた(「公共投資と財政危機」島恭彦他編『財政危機の国際的展開』有斐閣、1974年、第13章)。

らである。この点はすでに生産基盤整備と需要管理の関係でみてきたとおりであるが、とりわけ、生産基盤整備が主力産業の生産手段の社会的展開と結合し、これによってその特質が規定されているところに日本の公共投資の意味があるからである。

そこで、生産基盤整備を問題にすることは、主力産業の生産手段と生産基盤との結合関係を分析することである。この「結合関係」を分析することは、主力産業の生産手段体系の展開という資本蓄積に占める生産基盤の機能をとらえることであり、同時に、生産基盤を媒介にした資本蓄積の構造を分析することである。巨大企業または独占体が支配している社会であるから生産基盤は「大企業本位」である、という考え方は、それが一般的でありどのような条件のもとでもそうであるがゆえに、また、生産基盤が巨大企業に利用されるという側面は問題にされるにしてもその機能なり構造がとらえられないがゆえに、日本の公共投資の意義をとらえることにはならない。「大企業本位」として現象する生産基盤が日本の財政の社会的生産における意味として追究されなくてはならない。

この点は、また、民間企業の関与という公共投資の再編成の場合には一層重要なものとなる。この場合は、「再編成」は主力産業の生産手段体系と生産基盤の変化として現われるが、この分析なくして「大企業本位」は一層無内容となり、「ソフトな生産基盤」もその意味が不明なままに終止せざるをえない⁶⁾。なおまた、社会的生産の共同社会的一般的諸条件をめぐる社会資本概念問題も生産基盤をどうとらえるかがその前提として不可欠であろう。

II 生産基盤整備による生産手段体系の形成

以下、ここでは、生産基盤整備としての公共投資を、それによる生産手段体

6) 入谷貴夫氏が、公共投資の再編成に関して、金融資本の「国内市場開拓戦略」と国家の「供給側を重要する」政策とに着目していることは、生産基盤の新たな機能を分析しようとするものとして重要である（『臨調』路線下の財政政策と公共投資』『大阪市大論集』第56号、1988年、11ページ）。

系の形成として位置付け分析する。まず、高度成長期についてである。

戦後日本の高度成長は、巨大独占資本の「成長一辺倒」的蓄積過程であり⁷⁾、同時に、この資本投下は、全産業、全業種に均等にではなく、鉄鋼業や(石油)化学工業に代表される素材産業、および、自動車産業や電気産業に代表される機械工業など特定の業種に集中・特化している。素材の生産から始まり組立技術による生産を伴うこの産業構造は日本の重化学工業の特徴である。この日本重化学工業は、高度成長のもとで、生産手段・設備・装置の大型化をもとにコスト低下をはかるといふ大量生産体制を展開してきたところに特質がある。装置自体の大型化と装置間の(生産工程)連続化(したがってまた工場規模の大型化)、および、このもとで形成されたコンビナート相互の連続化がその具体的な姿である⁸⁾。

こうした日本重化学工業の大量生産体制において、まず第1に、装置の大型化とその連続化、および、コンビナート化を可能とした生産基盤は工業用地造成である。広大な工業用地は「素材」型日本重化学工業においてこそ必要とされ、用地供給のなかではこの工業用地造成が急増した。

第2に、素材型日本重化学工業の大量生産体制においては、労働対象、原燃料が特別の意味をもち、これが、海外に依存していることから、港湾整備によって確保された点である。新規の港湾は工業用地とともに造成されるが、日本重化学工業の装置の大型化・連続化が、係船岸能力(水深など)を向上させ、係船岸上での原料加工作業を独立化させつつ、装置に連続した工業港湾を形成する⁹⁾。

7) 戸田慎太郎『現代資本主義論』大月書店、1976年、17ページ。

8) 戸田慎太郎、前掲書、第1章第4節「巨大独占の技術的資本構成」参照。

日本重化学工業がなぜ大量生産体制をとらざるをえないか、については、「低付加価値率」に着目する見解(古川哲「日本型インフレ構造と社会危機」『世界』1974年1月号、49ページ)と、技術導入に起因する「導入先との競争」に注目する見解(中村静治『戦後日本の技術革新』大月書店、1979年、162ページ)がある。

9) 本州四国連絡橋建設は、当初、この工業港湾を巨大な規模で整備することと結びついた構想であった。京阪神工業地帯で使用する石油を「50万トンタンカー、100万トンタンカーがはいれるだけの水深をもつ……石油港湾、石油中継基地」からパ

第3に、大量生産体制は、他方で、半製品、製品の大量流通、大量消費を生み出すが、ここで道路、とくに幹線高速道路の整備が意味をもつ。道路は、一方で、コンビナート相互の装置を結合させ、他方で、それゆえ、道路の整備・延長と大量流通とが大量生産を加速することになる。とりわけ、日本重化学工業の一部門として成長してきた自動車産業にとって、道路の拡大によるモータリゼーションは、市場拡大を通して生産規模の拡大を促進してきた。

第4に、大量生産体制と労働力確保との関連についてである。生産規模の拡大に対応した大量の労働力は、なによりも、農村部から都市部への労働力移動を通して確保された。この労働力流動化は、一方で高速交通（高速道路や新幹線）整備によって、他方で労働力の集中した都市部での公営住宅や上下水道の（不足・節約された形での）建設・整備によって実現された¹⁰⁾。

つぎに、構造調整期についてである。

主力産業とその生産体制をめぐるこの間の変動はME技術革新によって特徴づけられる。ME技術革新は、資本主義的合理化と市場創出という二面をもって展開してきた。すなわち、ME合理化のもとで、市場の不安定性に対応するいわゆる「多品種少量」生産体制が形成されつつ、付加価値率が相対的に高いという意味での「高度加工」型産業が形成された¹¹⁾。高度加工型産業の生産

▽イプラインで運ぶが、「この石油パイプラインは明石～鳴門の連絡橋に抱き合わせ」という構想である（田中角栄『日本列島改造論』日刊工業新聞社、1972年、133ページ）。

10) 高度成長期の労働力流動化には、公共投資だけではなく、所得保障面での国民皆保険も関与しているであろう。

なお、地方財政下の公共投資の機能を貨幣資本の循環のなかでとらえ、学校、住宅、上下水道、保育所を労働力の再生産との関連でみているものとして、吉岡健次『地方財政のはなし』新日本新書、1978年、がある（97～99ページ）。

11) 「多品種少量」生産に関して、市場の不安定性についてはほぼ共通であるが、コスト面から「少品種大量生産から多品種大量生産への転換」というとらえ方がある（青水司「コンピュータ革命と労働過程」情報問題研究集団編『コンピュータ革命と現代社会』第3巻「技術・労働」大月書店、第3章、1986年、77、89ページ）。しかし、高度成長期に比して「少量」でも付加価値率が高いという意味で、「少量」生産という特徴づけにしておく。

体制は、高度成長下の日本重化学工業に比して、生産規模は小規模化しているものの、生産手段・装置ははるかに高度化したものとなっている。

高度加工型産業は、現在のところ電気機械産業や輸送機械（自動車）産業に代表されるが、一面では高度成長を担った日本重化学工業がME技術によって革新されたものであり、他面ではエレクトロニクス、コンピュータ、バイオテクノロジーなど先端技術産業の中心を占めてもいる。ただし、他方で、ME技術革新は製造業のみならず運輸通信や商業、金融保険を含み、高度加工型産業はそうした広がりをもっている。

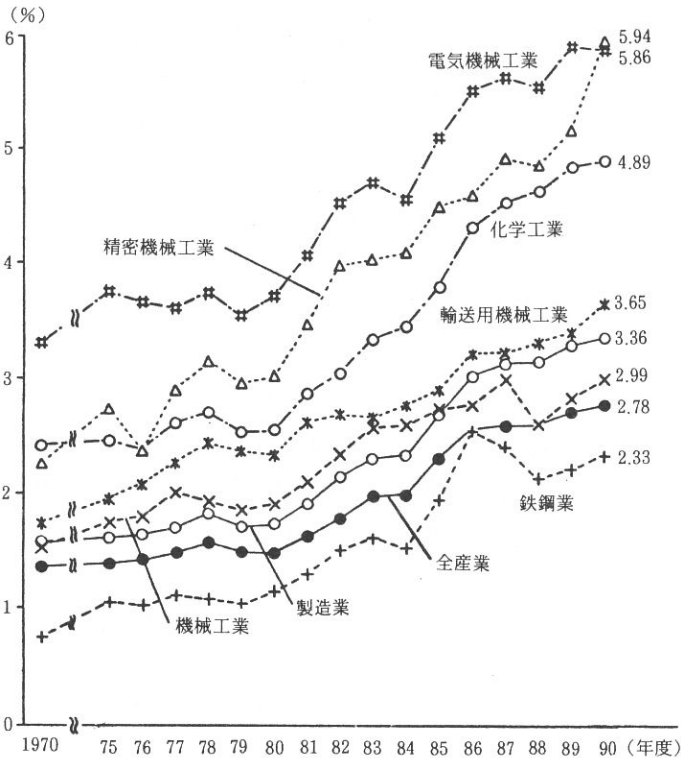
高度加工型産業の生産体制は、多品種少量生産であるが、市場・需要の創出を一つの契機として形成されてきたものである。この市場・需要の創出は、国内需要でみれば、中枢管理機能や個人消費が集積された都市を一つの場としており、上記の産業は都市型産業としての側面をもつ。同時に、市場・需要の創出を可能とする生産体制が、ME技術革新による情報化（産業の情報化）として形成される。製造、販売、技術開発がコンピュータによって総合されたCIMがそれである。

高度加工型産業の生産基盤は、一面では、高度成長期に形成されたものの延長であり、その「高度化」である。多品種少量生産体制において、市場・需要の創出に対応しうる生産手段の高度化自体を可能にした産業基盤は、まず、情報通信ネットワークである。つぎに、この生産手段の高度化に即応して製品、半製品の輸送（物流）が重要なものとなるが、空港や高速道路はそのための生産基盤である¹²⁾。

他面で、高度加工型産業の生産基盤は、高度成長期にはみられなかった新たな側面をもっている。それは技術開発を契機とする生産手段の変化に起因する。つまり、前述のCIMにみられるように、ME技術革新の一定の局面で、製造、

12) 「多品種少量」生産体制のもとで、在庫管理方法の一典型であるトヨタ自工の「かんばん」方式は道路、街路の整備をその一条件とする（野原光「トヨタ自工における在庫削減と道路」宮本憲一他編『公共事業と現代資本主義』垣内出版、1982年、第6章、参照）。この場合の道路は生産手段の高度化の地域的展開の条件であるが、空港や高速道路はその地域間における展開の条件である。

第1図 主な業種における研究費の対売上高比の推移



(注) 会社のみで、特殊法人は含まれていない。

(資料) 科学技術庁編『科学技術白書』1992年版, 175ページ
「第2-1-10図」。

販売、技術開発が情報を介して結合しつつ、販売（市場）や技術開発の企画・管理という中枢管理機能が拡大するという変化である。

第1図は、技術開発の変化、その拡大にかかわる研究費の推移をみたものである。研究費の対売上高比は、全産業、製造業ともに、ほぼ同じように上昇してきている。製造業でみると、1980年度までの1.5パーセント前後の水準が、81年度以降から上昇し始め、とくに85年度以降急上昇し、90年度の3.4パーセント強（8兆7,000億円）の水準になっている。高度加工型産業の代表である

電気機械工業の場合はより顕著である。80年度までの4パーセント前後の水準から90年度の6.0パーセント弱（3兆2,000億円）の水準へと上昇している。これは「製品のハイテク化などに伴い企業における研究開発の比重が増大している」からにはほかならない（科学技術庁編、前掲書、173ページ）。

この中枢管理機能の基盤整備こそが構造調整期における新たな生産基盤の内容である。中枢管理機能の生産基盤は第1に技術開発基盤、第2に情報集積拠点、第3に労働力養成や生活条件、第4に以上の中枢管理機能の空間的拡大条件を諸要素とし、これらは多かれ少なかれ都市的諸条件の整備（都市（再）開発）を伴っている。

この中枢管理機能の基盤整備を内容とする生産基盤整備策は、「電子・機械等の技術先端部門を中心とした産業部門とアカデミー部門、さらには居住部門を同一地域内で有機的に結合¹³⁾」させようとする、1980年代初頭以降のテクノポリス（技術集積都市）建設以来のものである。ただし、テクノポリスがICという部門生産中心の地域開発と生産基盤整備であるのに対し、86年制定の「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備に関する臨時措置法」（いわゆる民法法）局面は大都市圏を中心にした中枢管理機能の整備、拡大とそのため生産基盤整備である、とみることができる。

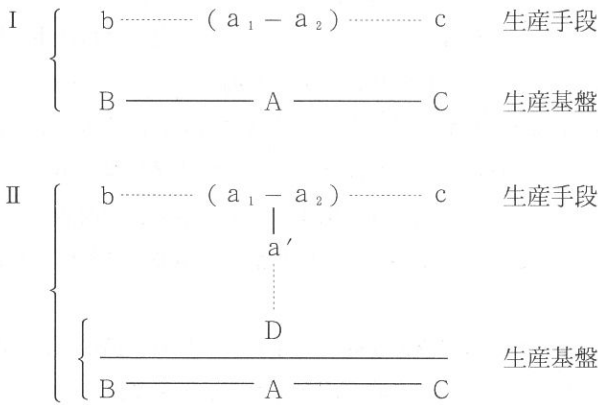
生産基盤整備による生産手段体系の形成をまとめるならばつぎの第2図のようになろう（I、IIはそれぞれ高度成長期の大量生産体制、構造調整期の多品種少量生産体制下のもの。a₁、a₂、a'は同一企業の生産手段で、a'は中枢管理機能部分。b、cは上記企業のそれぞれ原燃料や半製品の搬入手段、製品の搬出手段、ただし同一企業所有のものではない。A、B、C、Dは関連する生産基盤で、Dは中枢管理機能部分に係わる生産基盤である）。

I、IIともに、生産基盤の整備によって生産手段の社会的結合が可能とされ

13) 通商産業省他編『80年代の通産政策ビジョン』通商産業調査会、1980年、117ページ。

この構想の具体化として、1983年に「高度技術工業集積地域開発促進法」（いわゆるテクノポリス法）が制定され、これに基づき、84年3月に第1次として9か所、5月に第2次として2か所の開発計画が承認された（90年度現在では合計26か所）。

第2図 生産手段体系と生産基盤



る。この場合の生産基盤はとくに I では、A を中心に B や C の方向へ量的に拡大する形で整備される。

II を I から区別するものは、中枢管理機能部分の拡大とこれに係わる生産基盤である。ここでの生産基盤は、A、B、C という従来のものに加え、むしろこれを組み込んで、D にみられる新たな内容が質的に高度化した形で整備される。新たな内容あるいは質的高度化とは、中枢管理機能に係わる生産基盤 D においては、中枢管理機能部分 a' と関連して、その機能が発揮される施設運営が問題となる点にある¹⁴⁾。

生産基盤 D の整備と施設運営によって中枢管理機能部分 a' がその機能を発揮し、これを中枢として、より高度化した形で生産手段が結合される。

14) 新たな生産基盤をこのようにとらえるうえで、以下の文献から大きな示唆をえた。

今井賢一『情報ネットワーク社会』岩波新書、1984年。たとえば、「サービス化は人的な直接サービスを伴うのに対して、情報化は人的サービスではなくコンピュータ化、ソフトウェア化による財・サービスの向上である」(114ページ)。

高寄昇三『民活事業と地域振興』公共投資ジャーナル社、1989年。たとえば、「新産都市の中核はコンビナートであったが、今度は先端技術産業を核とする技術集積都市である。……産業基盤整備のみでなく、文化・情報などを含めたサービス機能が立地要因に求められる」(54～55ページ)。

生産基盤整備による生産手段体系の形成は次のような意味をもつ。生産手段が生産基盤の整備によって社会的に結合されて主力産業の資本の蓄積基盤が形成され、生産性上昇や市場創出を内容とした主力産業としての生産の見通しが生み出されることである。この生産の見通しは、生産基盤の整備を契機として企業内の計画性が社会的に拡大されるなかで形成されるものである。生産基盤の整備は、同時に、自然資源の生産力化を媒介するものであり、これが生産の見通しが拡大される背景また根拠となっている。

以上の過程は、しかし、他面で、主力産業の突出した拡大であり、いわゆる生活基盤の不足あるいはその生産基盤化、自然資源の浪費、さらに、生産の見通しに結果しない生産基盤の過剰等々、種々の矛盾をも生み出す。主力産業の生産手段体系自体にかかわる制約とともに、その生産基盤を整備する公共投資の「公共」性が問題となる。

Ⅲ 公共投資政策の展開

生産基盤整備による生産手段体系の形成においては、とりわけ主力産業構成からくる公共投資に対する需要、その機能が問題となった。しかし、公共投資が上記のような生産基盤整備となりうするためには、そこに特定の政策目的が設定され政策として効果的に投資されることが必要となる。ここでは、生産基盤整備を産業構成との係わりからではなく公共投資政策の側面からとらえ、公共投資の政策体系を考察する。

ここで問題となる点は、第1に、主力産業の、という特定の生産手段体系を形成しようとする公共投資の政策内容である。第2に、この対極として位置付けられる主力産業以外の中小企業や農業、他方では労働力再生産の条件としての生活基盤等々が公共投資政策のなかで位置付けられるその内容である。この2側面を検討する¹⁵⁾。

15) 公共投資の政策体系の背後に日本におけるその政治経済的位置付けがあるが、それを問題にしているものとして、さしあたり、次のような文献を挙げるができる。

高度成長の経済政策体系である1960年閣議決定「国民所得倍増計画」の特徴は、計画課題の第1に「社会資本の充実」をかかっている点にある。それは、戦後の経済成長が「過去に蓄積された外部条件」の上でなされてきたが、今や公共投資対象である社会資本が「成長のあい路」となってきたからである。この意味で、経済成長と社会資本の充実とが直結させられ、公共投資政策が経済政策に組み入れられる。

この「あい路」対策の目的は「産業構造高度化への誘導¹⁶⁾」、つまり、重化学工業化による国民経済全体の生産性引上げ、である。四大既成工業地帯（京浜、中京、阪神、北九州）を連ねるベルト状の地域は「大消費地に接近し、産業関連諸施設の整備もすでに相当行なわれており、また、関連産業、下請企業が広はんに存在し、用地、用水もかなりの余裕をもっている」。したがって「社会資本の効率」も高い。このため、「ベルト地域の中間地点に中規模の新工業地帯を造成整備する。これにより、生産単位の巨大化、企業のコンビナート化の傾向に対応させる¹⁷⁾」。これまでの重化学工業化による成長を前提にしたうえで「生産単位の巨大化」の方向でさらに公共投資を展開し、日本重化学工業の大量生産体制を形成しようとするものが「新工業地帯の造成」である。

他方で、この時、日本重化学工業（巨大独占資本）以外の産業に対する対策

16) 島恭彦『財政学概論』岩波書店、1963年。生産基盤の拡大は「資本主義の膨張を第一義とする日本の伝統的な政策」による（259ページ）、としている。

京極高宣、川上則道『社会資本の理論』時潮社、1984年。ここでも、生産基盤の拡大は「戦後型『経済大国』を志向した独占資本の政治的経済的選択によって、またその実現をはかってきた歴代保守党政府の経済政策」によって決定されている（136ページ）、とされている。

他方、高橋清氏は、「現代資本主義と公共投資」原田三郎編『資本主義と国家』ミネルヴァ書房、1975年、第11章において、公共投資政策を政治経済的に分析する一つの視点を理論化している。公共投資をブルジョア社会の総括のなかに位置付け、それが「国家的土地所有」を介して「生産手段の資本化」をもたらし、資本主義の生産関係と副次的生産関係の対立を生み出す（222～225ページ）、というものである。

16) 以上、経済企画庁編『国民所得倍増計画』大蔵省印刷局、1963年、10ページ。

17) 以上、経済企画庁編、前掲書、27～28ページ。

はどのようなものであったか。まず、中小企業については、先の「産業構造高度化への誘導」に従属化させる中小企業の「近代化」である。「中小企業がそれぞれの業種業態に応じて適正規模化してゆくことは、中小企業近代化への最も集約された方向といえよう¹⁸⁾」。中小企業をも「適正規模化」し、日本重化学工業の大量生産体制展開の条件に組み込もうとするものである¹⁹⁾。つぎに、農業についても、大規模農家育成策のもとで、「農業機械を中心とする労働手段の社会的発展をうながす圃場整備」が重点化され、「一方の都市地域における産業基盤投資、他方の農村地域における農業基盤投資、これらをつなぐ道路投資」によって、労働力の流動化も含めて、「60年代における資本の集積・集中の外延的膨張の条件²⁰⁾」が形成された²¹⁾。

高度成長の産業的基礎に重化学工業化を据え、その大量生産体制形成の基盤として生産基盤整備、社会資本、公共投資を位置づける。他方で、この公共投資を政策的支柱にして、他の産業分野、さらには生活基盤整備をも大量生産体制の形成に包摂する。これが高度成長期の公共投資政策であった。

経済構造調整期の経済政策体系は、さしあたって、1988年閣議決定「世界とともに生きる日本」にみることができる²²⁾。

18) 経済企画庁編、前掲書、61ページ。

19) この点は、「国民所得倍増計画」後に高度成長の「ひずみ」是正として出された1965年閣議決定「中期計画」により明瞭に表わされている。すなわち、中小企業においては、「高生産性構造への誘導」が必要であり、「重化学工業関連部門など規模の利益の大きいものについては、……資本装備の向上による量産体制の確立、……各種の共同化あるいは専門化を図ることが必要である」（経済企画庁総合計画局編『5年後の日本経済』至誠堂、1965年、234ページ）。

20) 以上、重森暁「農村政策と地方財政」小沢辰男他編『現代資本主義と地方財政』自治体研究社、「自治体問題講座」第3巻、1978年、第6章、181～183ページ。

21) 他方で、労働力の流動化やその再生産に関連するいわゆる生活基盤整備も、日本重化学工業の大量生産体制に従属して後追投資として位置付けられていた。すなわち、「生産基盤強化のための投資は計画の前半期に」、「一方民生安定のための投資は、産業発展の基盤として必要なものをのぞき、むしろ後半期に」重点投資とする、というものである（経済企画庁編、前掲書、25ページ）。

22) 構造調整期の経済計画は、いくつかの契機を分散的に含みながら、次のように推移してきた。まず、構造調整が資本の蓄積基盤の再編成として現われるが、この点

ここでは、高度成長期以来の市場、ひいては輸出市場重視の経済構造を修正し、「内需主導型」経済構造に転換することが基本方向として設定されている。「内需主導型」経済構造への転換は、これにより対外不均衡の是正、豊かな国民生活の実現、地域経済社会の均衡ある発展の「同時達成」を図ろうとするものである。この転換策は、先端技術産業を中心とする「都市的な集積を活用した都市型産業²³⁾」の展開を根拠とし、これに応じた社会資本の整備という公共投資政策である。

ここで、公共投資政策は次の四分野にわたっている。まず、「都市型産業の波及力²⁴⁾」を空間的に拡大するために「多極分散促進のための高速交通ネットワークの整備」を進めることを重点にし、また「国民生活基盤の整備」を進め、さらに、都市型産業育成のための研究開発施設の整備や農業における大区画ほ場の形成などによる「産業構造調整の円滑化のための基盤整備」を、さらにまた、国際貢献や国際交流などのための「次世代に向けた新しい発展基盤の整備²⁵⁾」を図るというものである。

先端技術産業を中心とした「都市型産業の波及力」の拡大、その基盤整備として公共投資を位置付けるという意味では、「生産単位の巨大化」を意図した高度成長期のそれとは相異なる政策運営である。「高速交通ネットワークの整備」は、一般的な交通の整備ではなく、先端技術産業または都市型産業の中核管理機能が拡大するのに必要な「ネットワーク」の整備であり、この意味で第1の政策対象になっているといえる。ネットワークの整備は、中枢管理機能を中心として生産手段体系が空間的に拡大し、このもとで技術開発部門と販売部

ㄨは1976年閣議決定「昭和50年代前期計画」に含まれている。つぎに、1981年以降の行政改革のなかで国家目的と経済政策目的が再検討されるが、この内容は1983年閣議決定「1980年代経済社会の展望と指針」に反映されている。

しかし、行政改革に係わる政治経済的内容や1983年経済計画の課題が、とくにその「国際的貢献」の側面で現実化するのは1988年経済計画においてである。

23) 1988年閣議決定「世界とともに生きる日本」海野恒男編『日本経済が変わる』東洋経済、1988年、235ページ。「都市型産業」については、67～68ページ、参照。

24) 海野恒男編、前掲書、147ページ。

25) 以上、海野恒男編、前掲書、251～253ページ。

門との結合などがはかられる。物流機構も、単なる販売ではなく、需要・市場の創出を内容としてネットワークに即して展開されるとみることができる。

この経済計画の1特徴は、市場、需要に焦点を当て、そこでの市場競争を通して供給構造を変化させるという政策運営である²⁶⁾。先の「都市型産業の波及力」の拡大はその基礎をなすものであるが、これにとどまらず、産業部面や生活条件部面全体にも適用される。「産業構造調整を円滑に進めるため……市場における競争を促進する」、このため、中小企業が「融合化等による新分野開拓、事業転換、国際化等の構造転換を進めることができるよう積極的に支援する²⁷⁾」。

また、生活条件部面でも次のような関連で施策が進められることになる。「国民生活の高度化等に伴い新たな需要が増加する傾向にあるが、このような分野については、民間活力の活用が期待できる²⁸⁾」。

構造調整期の公共投資政策もまた、先端技術産業を中心にした都市型産業に焦点を当て、市場競争を通じたその拡大の基盤整備として位置付けられている。この公共投資政策の展開のもとに、中小企業の「構造転換」や生活条件をめぐ

26) この点は、もともと、「内需主導型」経済構造への転換策の基本をなすものである。「内需主導型経済構造への転換は、(中略)需要面では国民生活の質の向上を目指し、供給面では需要面の変化に見合った産業構造の転換や輸入の拡大を目指すものである」(海野恒男編、前掲書、16ページ)。

27) 以上、海野恒男編、前掲書、236～237ページ。

この点は、1983年閣議決定「1980年代経済社会の展望と指針」における「活力ある中小企業」の育成策の延長である(経済企画庁編、大蔵省印刷局、1983年、51、62ページ)。

28) 海野恒男編、前掲書、252ページ。

生活条件部面に民活政策を適用するという点は構造調整期の一特徴であるが、この場合、第1に、消費需要の拡大策に重点が置かれており、第2に、この時期の経済計画における生活条件整備の位置付けは低下している。1983年計画(1980年代経済社会の展望と指針)では公共投資政策の第1に「安全基盤の整備」がかかげられているが、公的部門のこの部面での最低限の役割りを果す、という意味になっている。また1992年計画(生活大国5か年計画)においては公共投資政策の第1に「生活環境の形成」が挙げられているが、地方公共団体での実施に代替させる方向である。

る需要に対する対応をすすめる，というものである。ただし，経済政策課題が市場競争の拡大にあり，公共投資政策はそのための民間活力の活用策も組み入れた基盤整備，つまり「内需主導型」経済構造への転換という構造調整と結合した基盤整備であること，これが高度成長期との相違点である。