

## 公共投資とME「合理化」

東 郷 久

1. 課題
2. 高度成長後の公共投資
3. ME「合理化」と公共投資の「高度化」
  - (1) 公共投資の「高度化」
  - (2) 地域的公共投資
4. 蓄積基盤の不安定性と公共投資の浪費性

### 1. 課 題

本稿の課題は、高度成長破綻後の日本資本主義における資本の新たな蓄積基盤とのかかわりで公共投資を位置付け、現局面でのその機能と性格を明らかにしようとするものである。

公共投資論の主な対象分野としては、それによって形成される社会資本の概念規定、資本蓄積の展開とのかかわり、この側面を基礎にしつつも投資による追加需要の創出を通じた景気調整、さらに、いわゆる「談合」問題など投資過程上の問題、資金調達など財政制度上の問題、等々をあげることができる。資本蓄積の展開とのかかわりをさらにその基礎である生産力構造との関連で見れば、公共投資は、生産手段的側面と労働力的側面の二つの面からみることができる。

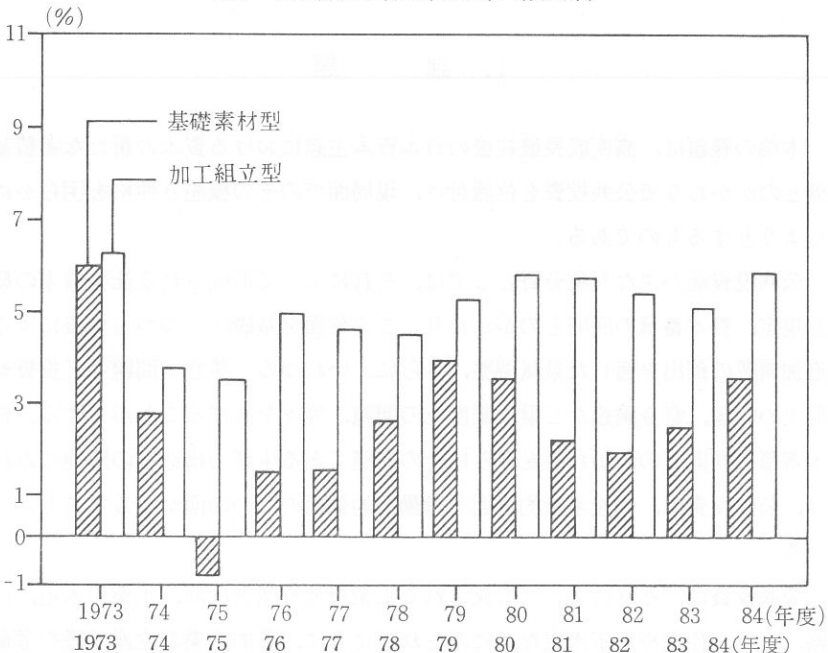
公共投資は、それによって形成される工業用地や産業港湾、工業用水道、道路、また、住宅や上下水道などにみられるように、私的企業の生産手段や労働力確保手段（体制）と結合し、それらの社会的展開を促進する機能を果している。この生産手段や労働力確保手段の社会的展開は、社会的分業を創出して同時にそれが条件となり、生産性上昇やコスト低下の社会的体系を形成する。し

かし、この関係を基礎にしなが、他方で、公共投資は財政・経済政策の一環として一定の行政目的に即して投資され、ここから、日本資本主義の主力工業との関連、それぞれ生産手段と労働力確保手段の社会的展開にかかわるいわゆる生産基盤投資・生活基盤投資のアンバランス、国内総需要に占める比重からくる景気（需要）政策としての役割等々をめぐる諸問題が生まれる。

本稿が対象とする公共投資は生産手段の社会的展開とのかかわりであり、日本重化学工業諸資本の間で現在展開しつつある資本の新たな蓄積基盤としての技術革新による「省力化・合理化」、または、ME (Micro Electronics)「合理化」との関連が問題となる。景気（需要）政策もこれとの関連でとらえる。

この資本の新たな蓄積基盤は、1974～75年ごろから形成されてきた「減量経

図1 売上高経常利益率の推移（製造業）



資料 通商産業省産業政策局(編)『わが国企業の経営分析(業種別)』1984年度版、大蔵省印刷局、1986年、17ページ、「1-3図」。

(注) { 「基礎素材型」—鉄鋼、化学、窯業・建材、ゴム製品、繊維、紙・パルプ、石油・石炭、非鉄金属  
 { 「加工組立型」—一般機械、電気機械、輸送用機械、精密機械、金属製品、食糧品

営」，および，それを基礎に77～78年ごろを起点とするME「合理化」を一つの軸に生成してきたものである。しかし，この蓄積基盤は，失業・賃金抑制はもとより，収益の規模別および業種別企業間格差を生みだし（業種別格差については図1参照），国内市場を狭隘化するとともに「集中豪雨」的輸出をもたらし，その不安定性は免がれえない。

公共投資は，高度成長下においては，日本重化学工業の設備の大型化・生産規模の拡大による量産体制展開の一環として機能した。これに対し，現局面下における資本の新たな蓄積基盤の不安定性は，その蓄積基盤が部分的には形成されながらも社会的全般的に拡大するうえで限界があることを意味している。公共投資の位置と機能が変化しており，この内容を高度成長破綻後の資本の新たな蓄積基盤，その限界・不安定性とのかかわりで捉えることが必要である<sup>1)</sup>。

## 2. 高度成長後の公共投資

最初に，高度成長破綻後の公共投資の全体的特徴を統計的にとらえておきたい。

その第1は，公共投資の規模縮小である。表1は，財政制度の上で公共投資の基本をなす一般会計中の公共事業関係費の推移をみたものである。公共事業費は，第一次石油危機を直接的契機として高度成長が破綻する1973年度当初予算まで20～30パーセントの対前年度増加率で増大してきたが，73年度補正後予算以後は総需要抑制策のもとで，また，80年度予算以降は財政再建策のもとで，縮小してきている。一般会計歳出に占める公共事業費の割合も，かつての20パ

1) 本稿の課題に即してであるが，高度成長後の時期の文献にみられる公共投資の諸矛盾をめぐる論点は，生産基盤の優先的投資，その対極である生活基盤投資のおくれ，公共投資効果の低下・その限界，また，「再生産構造全体の不均衡化」とかかわる公共投資問題（以上，より詳しくは，加藤睦夫・他（編著）『現代日本の財政問題』ミネルツァ書房，1983年，71～72ページ，参照），さらに，都市再開発やテクノポリス型地域開発における地域的公共投資をめぐる大企業と中小零細企業との対立，などである。

上段一当初予算額・億円，中段一対前年度増加率・%，下段一「小計」の構成比・%  
△はマイナスを示す（以下同様）

表 1 公共事業関係費推移

年度	1965	70	73	75	78	80	81	82	83	84	85	86
山治水 対策事業費	1,198 (17) (18)	2,366 (1) (18)	4,430 (28)	4,507 (17)	9,015 (35)	11,043 (17)	11,067 (0)	11,070 (0)	11,074 (0)	10,985 (△1)	10,826 (△1)	10,757 (△18)
道路整備事業費	3,154 (15) (47)	5,866 (18) (44)	10,386 (22)	9,568 (△7) (36)	16,524 (30)	19,108 (△2) (30)	19,013 (△0)	18,929 (△0)	18,933 (0)	18,730 (△1)	18,260 (△3)	17,876 (△2) (29)
港湾漁港 空港整備事業費	548 (17) (8)	1,174 (20) (9)	2,349 (26)	2,399 (0) (9)	4,214 (27)	5,283 (8)	5,234 (△1)	5,238 (0)	5,244 (0)	5,198 (△1)	5,118 (△2)	5,062 (△1) (8)
住宅対策費	365 (22) (5)	954 (20) (7)	2,034 (35)	2,946 (20) (11)	5,864 (34)	7,543 (12)	7,613 (1)	7,691 (1)	7,696 (0)	7,664 (△0)	7,577 (△1)	7,567 (△0) (12)
下水道環境衛生 等施設整備費	108 (23) (2)	628 (31) (5)	2,261 (61)	2,832 (3) (11)	7,320 (48)	9,665 (2) (15)	9,858 (2)	9,872 (0)	9,882 (0)	9,803 (△1)	9,703 (△1)	9,642 (△1) (16)
農業基盤整備費	920 (19) (14)	1,890 (16) (14)	3,446 (25)	3,595 (3) (13)	7,282 (36)	8,975 (14)	8,997 (0)	8,997 (0)	9,000 (0)	8,919 (△1)	8,789 (△1)	8,680 (△1) (14)
林道工業用水 等事業費	325 (18) (5)	348 (24) (3)	708 (27)	737 (2) (3)	1,482 (38)	1,803 (3)	1,807 (0)	1,784 (△1)	1,771 (△0)	1,732 (△2)	1,696 (△1)	1,670 (△2) (3)
調整費等	45 (25) (1)	73 (6) (1)	143 (68)	104 (△25) (0)	134 (17)	131 (△10)	118 (△10)	118 (0)	114 (△3)	109 (△4)	107 (△2)	106 (△1) (0)
一般公共事業費 小計	6,663 (16) (100)	13,300 (18) (100)	25,757 (28)	26,688 (0) (100)	51,835 (34)	63,551 (100)	63,706 (0)	63,698 (△0)	63,713 (0)	63,140 (△1)	62,076 (△2)	61,359 (△1) (100)
災害復旧等 事業費	695 (7) (2)	799 (2) (96)	2,650 (2)	2,407 (40)	2,666 (△37)	3,004 (57)	2,849 (△5)	2,857 (0)	2,842 (△1)	2,061 (△22)	1,613 (△22)	874 (△46)
計 (A)	7,358 (16) (17)	14,099 (17) (2)	28,408 (32)	29,095 (2)	54,501 (27)	66,554 (2)	66,554 (0)	66,554 (0)	66,554 (0)	65,200 (△2)	63,689 (△2)	62,233 (△2) (886)
一般会計 歳出 (B)	32,554	79,498	142,841	212,888	342,950	425,888	467,881	496,808	503,796	506,272	524,996	540,886
A — B	23	18	20	14	16	16	14	13	13	13	12	12
(%)												

資料 【財政統計】1985年度版，「図説日本の財政」86年度版より作成。  
 (注) 65年度の「災害復旧等事業費」には「飯沼復旧事業費」が含まれている。また，この年度の「公共事業関係費」には計上されていない「住宅対策費」「環境衛生対策費」をこの表では該当項に含めている。

## 公共投資とME「合理化」

ーセント水準から10パーセント余水準へと半減している。

これは、公共投資の抑制がテコとなって資本の新たな蓄積基盤の中軸である「減量経営」またはME「合理化」が創出されてきたからである。公共投資の抑制にこそその本質的意味があった<sup>2)</sup>。

その後、新たに、現局面においては、地域経済の「自立的発展<sup>3)</sup>」策にみられるように、ME「合理化」のもとで形成されつつある「高度加工」型産業の地域的展開、すなわち、その定着が問題となる。表2は、政府企業投資を除く狭義の公共投資といわれる一般政府固定資本投資である行政投資の大都市圏・地方圏別推移である<sup>4)</sup>。地方圏での行政投資は、1973年度の42パーセントから84年度の47パーセントへと明確に上昇している。ここには、一面で、地方圏における不況業種に対する、生活基盤投資をも含めた1970年代後半の景気政策が関与している。しかし、他面では、たとえば地方における臨空工業団地の造成や空港費の増大にみられるように、内容上、「高度加工」型産業の地域的展開が反映されている（この場合、生産基盤投資と生活基盤投資とはほとんど同率で上昇しているが、この両者の関係については後述）。この公共投資の地域的展開が公共投資の第2の特徴である。

公共投資の第3の特徴は、公共投資が資本の蓄積にとってもつ意味が高度成長下のそれとは異なり、資本の蓄積基盤の社会的不安定性に対する対策としての側面が増大してきている、ということである。1978年度前後の公共投資のスペンディング的拡大はその典型であった。80年代の公共事業費の抑制・縮小は、その当然の帰結である赤字国債の累積と財政再建策によるものである。しかし、他方で、資本の蓄積基盤の社会的不安定性が依然として継続しているも

---

2) この過程については、拙稿「資本の蓄積基盤の再編と財政政策」『経済学論集』（大阪経済法科大学）第6巻1号、1981年、参照。

3) 1980年閣議決定「1980年代経済社会の展望と指針」経済企画庁（編）、同名書、大蔵省印刷局、1983年、61～62ページ、参照。

4) 1984年度でみると、公共事業関係費6兆5,200億円、財政投融资15兆2,252億円（中小企業、基幹産業、貿易・経済協力を除く）、両者合計21兆7,452億円に対し、行政投資は27兆6,401億円である。

表2 行政投資のブロック別推移（構成比）

（単位：％）

年度	1965	70	73	75	78	80	81	82	83	84
行政投資全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	59.4	59.6	57.8	56.3	52.3	52.0	52.1	52.9	53.4	53.4
地方圏	40.6	40.3	42.2	43.7	47.7	48.0	47.9	47.1	46.6	46.6
うち産業基盤投資	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	60.3	54.6	49.4	46.4	43.2	44.2	42.8	42.3	43.6	43.0
地方圏	39.7	45.4	50.6	53.6	56.8	55.8	57.2	57.7	56.4	57.0
うち生活基盤投資	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	70.6	71.0	68.7	68.7	61.7	62.0	62.5	62.9	63.1	63.4
地方圏	29.4	29.0	31.3	31.3	38.3	38.0	37.5	37.1	36.9	36.6

資料 『行政投資（実績）』各年版より作成。

（注）

- 大都市圏—関東、東海、近畿
- 地方圏—北海道、東北、北陸、中国、四国、九州、沖縄
- 産業基盤投資—国県道、港湾、空港、工業用水の各投資
- 生活基盤投資—市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉、文教施設、水道、下水道の各投資
- 行政投資には、この他、農林水産投資、国土保全投資、その他の投資が含まれる。

公共投資とME「合理化」

表3 財政投融资の使途別推移

上段—当初計画額・億円，下段—対前年度増加率・%

年 度	1980	81	82	83	84	85	86
住 宅	47,619 (10,6)	51,114 (7,3)	51,301 (0,4)	53,041 (3,4)	52,895 (△0,3)	52,893 (△0,0)	58,562 (10,7)
生活環境整備	25,717 (7,4)	27,163 (5,6)	28,632 (5,4)	27,648 (△3,4)	30,075 (8,8)	32,809 (9,1)	36,945 (12,6)
厚生福祉	6,280 (0,6)	6,584 (4,8)	7,013 (6,5)	6,520 (△7,0)	6,379 (△2,2)	5,957 (△6,6)	6,259 (5,1)
文 教	8,089 (△2,6)	7,943 (△1,8)	7,628 (△4,0)	7,830 (2,6)	7,771 (△0,8)	7,453 (△4,1)	6,782 (△9,0)
農 林 漁 業	8,859 (3,9)	9,166 (3,5)	9,068 (△1,1)	9,630 (6,2)	10,348 (7,5)	8,906 (△13,9)	9,021 (1,3)
国 災 保 全 害 復 旧	3,120 (35,8)	2,766 (△11,3)	3,102 (12,1)	3,325 (7,2)	3,791 (14,0)	4,728 (24,7)	4,227 (10,6)
道 路	10,314 (3,1)	11,826 (14,7)	14,726 (24,5)	15,837 (7,5)	17,117 (8,1)	18,264 (6,7)	20,244 (10,8)
運 輸 通 信	17,437 (0,0)	19,538 (12,0)	19,490 (△0,2)	19,246 (△1,3)	18,876 (△1,9)	17,634 (△6,6)	20,151 (14,3)
地 域 開 発	4,694 (11,3)	4,559 (△2,9)	5,381 (18,0)	5,114 (△5,0)	5,000 (△2,2)	5,112 (2,2)	5,661 (10,7)
小 計	132,129 (6,5)	140,656 (6,5)	146,341 (4,0)	148,191 (1,3)	152,252 (2,7)	153,756 (1,0)	167,852 (9,2)
中 小 企 業	34,004 (17,0)	38,252 (12,5)	39,059 (2,1)	39,422 (0,9)	39,683 (0,7)	37,644 (△5,1)	37,000 (△1,7)
基 幹 産 業	5,473 (15,8)	5,936 (8,5)	6,356 (7,1)	6,262 (△1,5)	6,203 (△0,9)	6,033 (△2,7)	6,359 (5,4)
貿 易 ・ 経 済 協 力	10,193 (△2,9)	10,050 (△1,4)	11,132 (10,8)	13,154 (18,2)	12,928 (△1,7)	11,147 (△13,8)	10,340 (△7,2)
合 計	181,799 (8,0)	194,897 (7,2)	202,888 (4,1)	207,029 (2,0)	211,066 (1,9)	208,580 (△1,2)	221,551 (6,2)
一 般 会 計 公 共 事 業 関 係 費 (対前年度増加率)	(2)	(0)	(0)	(0)	(△2)	(△2)	(△2)

資料 『財政統計』各年度版、『図説財政投融资』1986年度版より作成。

(注) 「中小企業」,「基幹産業」,「貿易・経済協力」は融資そのものであり,それ以外の投資による生産基盤・生活基盤形成と区別した。

とで、一般会計の公共事業費にかわって財政投融资に先の役割が与えられている。表3は、公共事業に「投資」としての性格を与えてきた財政投融资の用途別推移である。かなりの変動はあるものの、時期的には一般会計公共事業費に比して1980、81、82、84、86年度、用途別では住宅、生活環境整備、国土保全・災害復旧、道路、地域開発を中心に高い増加率を示している。

### 3. ME「合理化」と公共投資の「高度化」

以下、ここでは、前項でみた公共投資の第1、第2の特徴を公共投資の「高度化」として考察する。

戦後日本の高度成長は、アメリカの軍事的先端産業との関係のもとに、「素材・資源、加工併進」型重化学工業が技術革新のもとで生産規模を拡大しコスト低下をはかるといふ量産体制として展開した。生産規模の拡大、および、量産化から大規模な市場が必要とされ、財政は、公共投資の比重を高め、インフレ的積極財政として展開した。

したがって、量産体制が崩壊したもとで日本重化学工業諸資本が直面した課題は、生産規模を一定にしたもとの、設備の過剰をはじめとする資本の過剰からくるコスト上昇圧力に対する対応であった。この間、売上高に占める人件費、金融費用、減価償却費など固定費の比率は大幅に削減され、損益分岐点比率もまた明瞭に低下した<sup>5)</sup>。この過程が「減量経営」であるが、「減量経営」は、高度成長下に形成された「素材・資源、加工併進」型日本重化学工業の量産体制の崩壊に対する対応であり、生産規模を一定または縮小したもとの利潤拡大策としての資本の新たな蓄積基盤である。

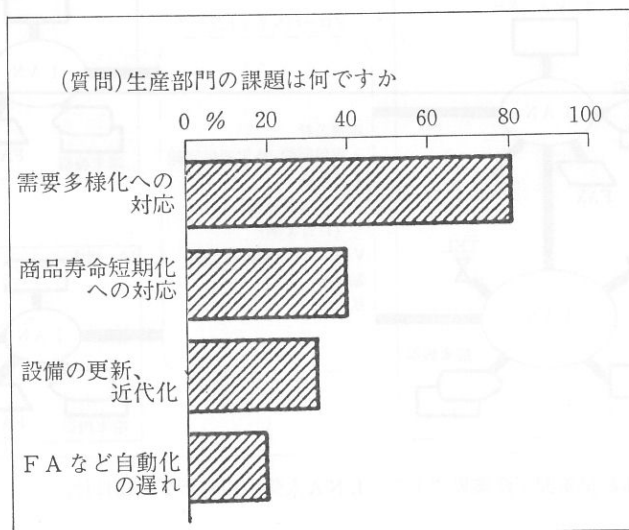
資本の新たな蓄積基盤として、「減量経営」がその出発点、土台だとすれば、ME「合理化」はそのもとの新しい展開をなしている。すなわち、ME「合理化」のもとで、市場の不安定性に対応しうる生産体制が形成されていること

5) 坂口康「大企業の減量経営体制と『企業危機』論」『賃金と社会保障』No. 812, 1981年、および、日本銀行調査局『調査月報』1980年9月号、参照。



である。産業用ロボットの広範な普及による生産自動化はこの意味であるが、その典型は、電子機械産業における FMS (Flexible Manufacturing System) である。この基本的な仕組みは、NC (Numeric Control, 数値制御) 工作機械またはNC工作機械に自動工具交換装置を取り付けたマシンニングセンターと自動搬送装置とをコンピューター制御装置によって結合させたものである。産業用ロボットまたは FMS のもとでの「多品種少量生産」体制は、電気や自動車産業はもとより鉄鋼業でも共通のものである<sup>6)</sup>。市場の不安定性への対応は、図2における「需要多様化への対応」として、現局面においても、引き続き課題となっている。

図2 生産担当者アンケート (複数回答)



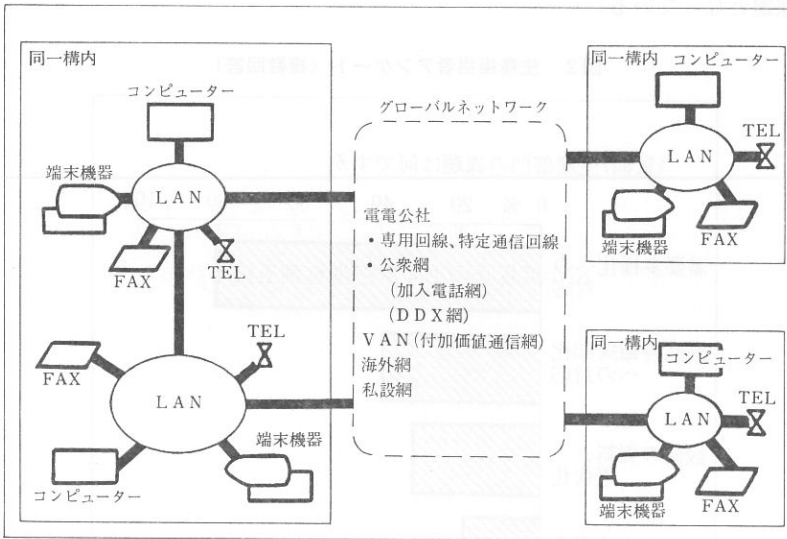
資料 日本経済新聞「戦略目標、潮流を読む」1985年10月29日付。

(注) 有力75社を対象に日本経済新聞社が実施した専門家アンケートの結果による。

6) 現在の新しい「技術革新」を市場の不安定性に対する対応として、「①現場活動単位→②事業単位→③多事業統合単位としての巨大企業、という、3層の構造」のなかで分析している坂本和一(編著)『技術革新と企業構造』ミネルヴァ書房、1985年、参照。

1980年代の現局面において、ME「合理化」のもとでの生産体制（FMS）は、新たな進展をみせている。情報通信ネットワークの形成がそれであり、ここでは、その1つであるLAN（Local Area Network, 企業内情報通信網）をとりあげよう。LANの機能は、これまで独立に使用されてきたME機器を結合し、製品の受注・設計・製造・出荷の各段階を効率化するところにある。同時にまた、それは、グローバルネットワークを通じた企業間結合の生産体制上の基礎ともなるものである<sup>7)</sup>（図3参照）。

図3 グローバルネットワークと結びつくLAN



資料 日本経済新聞「産業界“走る”LAN人気」1984年2月13日付。

### (1) 公共投資の「高度化」

さて、以上のようなME「合理化」のもとで、公共投資は、その規模が縮小

7) LANを導入済の工場・事業所ははまだ約2パーセントであるが、この中核機器である通信制御手順の生産金額は1980年度の270億円から85年度の900億円へと急増している（日本経済新聞「PC, 工場LANの中核に」1986年8月13日付, 同「LAN導入・変わるFA」1986年12月13日付）。

してきているものの、内容的には再編成され「高度化」してきている。ここでいう公共投資の「高度化」とは、資本の有機的構成の高度化が公共投資の機能に反映したものであるが、かつての生産規模の拡大からME「合理化」のもとでの生産自動化を内容とした生産体制の形成への変化に関連している。

そうした公共投資の「高度化」を示すものは、第1に、ME「合理化」の推進力となって生産が急増している電子機械産業、とりわけ、IC(Integrated Circuit, 集積回路)産業と空港との関連である。IC産業が空港を利用するのは、輸送費が輸送量に比して極小であること、それゆえまた、工程別地方分散が可能であること、および、生産体制のネットワーク化のもとで必要とされる情報交換の手段になっていること、によっている。全空港数は1973年度で67, 80年度で77, 86年度半ばで78, うちジェット化された空港の比率は、それぞれ、24, 38, 50パーセントへと上昇してきている<sup>8)</sup>。

空港整備は、一般会計からの繰入れや空港使用料収入を主な財源とする、1970年度に設置された空港整備特別会計により5か年計画で行なわれる。表4は、第3次と比較して81年度以降の第4次空港整備五箇年計画をみたものである。第4次計画における空港整備費は、年々はそれほど増大していないものの、第3次計画からみれば、計画額で86パーセント増、最終実施額でも28パーセント増である。そして、この増大要因は、ジェット化を内容とする一般空港の整備である。

公共投資の「高度化」を示すものとして、第2に、ME「合理化」のもとでの生産体制における情報通信ネットワークをあげることができる。前述のFMSにしてもLANにしても、これらは通信と情報処理とが結合されたデータ通信によって機能している。データ通信は、日本電信電話公社(当時、1985年4月1日より特殊法人・日本電信電話株式会社に改組)が68年より始めた電信電話長期拡充第4次5か年計画から取りあげられたものである。そのほとんどが、公社の通信回線に利用者が自己のコンピュータおよび端末機器を接続し

8) 中島富雄「公共投資」ぎょうせい、1982年、481ページ、および、「運輸白書」1986年版「参考資料」136ページ、より。

(単位：億円)

表4 第4次空港整備五箇年計画進捗状況

区 分	第3次五箇年計画 (1976~80年度)		第4次 五箇年計画										累 計	進捗率 (%)	
	計 画	最終実施額	81年度 最終実施額	82年度 最終実施額	83年度 最終実施額	84年度 最終実施額	85年度 最終実施額	81年度 最終実施額	82年度 最終実施額	83年度 最終実施額	84年度 最終実施額	85年度 最終実施額			
空 港 の 整 備	4,000	4,001	829	850	809	1,032	1,274	4,795	51.6						
新 東 京 国 際 空 港	1,800	2,140	248	263	165	163	200	1,039							
東京国際空港の沖合展開			3	5	25	76	155	264							
関 西 国 際 空 港	450		25	32	40	181	241	519							
一 般 空 港	1,750	1,861	554	550	579	612	678	2,974							
空港周辺環境対策事業の推進	3,050	3,424	11,309	1,121	987	837	652	4,729	92.7						
一 般 空 港	2,620		1,034	1,034	923	798	616	4,404							
新 東 京 国 際 空 港	430		97	87	64	39	37	324							
航空保安施設等の整備	1,350	920	213	223	260	217	230	1,143	63.5						
航 空 路 設 港	600		959	88	89	88	88	449							
空 港 施 設 港	750		117	135	171	129	142	693							
一 般 空 港			112	130	133	116	114	604							
新 東 京 国 際 空 港			5	5	38	14	21	82							
東京国際空港の沖合展開			0	0	0	0	7	7							
小 計			16,200	2,195	2,056	2,086	2,157	10,666	65.8						
調 整 費	300	—	—	—	—	—	—	—							
合 計	9,200	8,345	2,173	2,195	2,056	2,086	2,157	10,666	62.4						

資料「運輸白書」各年版より作成。

## 公共投資とME「合理化」

て構成する自営システムの形で使用される。この自営システムを対象業務別にみれば、製造業者、商事会社等の生産・販売・在庫等の事務管理用がほとんどであり、84年度末で、自営システム 9013 中 6073、67 パーセントを占めている<sup>9)</sup>。

表 5 財政投融資資金計画（電信電話公社）

（単位：億円）

第 6 次 5 か年計画（～82年度）				3 か年事業計画		
1978年度	79	80	81	82	83	84
480	500	500	1,500	1,500	1,500	700

資料 『図説・財政投融資』各年度版より作成。

表 5 は、日本電信電話公社に対する財政投融資の推移である。電信電話拡充第 5 次 7 か年計画（1971～77年度）において「加入電話の積滞解消」と「全国自動即時化」がほぼ達成され、第 6 次 5 か年計画（78～82年度）および 3 か年事業計画（82～84年度）においては「高度化・多様化する電気通信サービス」やINS（Information Network System, 高度情報通信システム）が重点となった<sup>10)</sup>。しかし、この時、電々公社は、外部資金の大宗をなす電々債券、なかでも受益者債券の償還が1983年度に到来することなどによる資金調達難に直面し、ここに、財政投融資が増大することになった<sup>11)</sup>。

公共投資の「高度化」を示す第 3 は、都市再開発事業である。ME「合理化」のもとで、かつての日本重化学工業諸資本は、高付加価値分野を拡大し、いまや、「高度加工」型産業として形成されつつある。都市再開発事業は、さしあたって、この「高度加工」型産業の国家市場を通じたその展開・促進としての意味もっている。経済同友会は、すでに1970年代後半に、「需要の確保」

9) 『通信白書』1985年版、202～203ページ。

10) 『電気通信年鑑1983』さんちょう株式会社、1983年、981～982ページ、より。

11) 電々公社のこの資金調達難については、独占分析研究会「日本電信電話公社（上）」『経済』1981年10月号、222～226ページ参照。

による「先端産業」の形成策として、社会開発や都市再開発としての公共投資を位置付け提唱している<sup>12)</sup>。

公共事業関係費(表1)における住宅対策費や下水道環境衛生等施設整備費の比重の増大、および、財政投融资(表2)における住宅や生活環境整備の相対的増大は、一面では、都市問題への対応であるが、他面では、この側面を示すものである。

以上、現局面下の公共投資は、ME「合理化」の推進(空港)、そのもとで形成されているFMSと情報通信ネットワークにみられる生産体制の管理(通信)、および、そうした点を内容とする「高度加工」型産業の国家市場を通じた育成(都市開発)、すなわち、「高度化」としての新たな内容をもっている。

## (2) 地域的公共投資

ここでは、ME「合理化」のもとで形成されつつある「高度加工」型産業が地域的に展開するさいの公共投資の機能を問題とする。

高度成長とそのもとの地域開発政策とが破綻したもとで、その再編成策として「第三次全国総合開発計画」(1977年閣議決定)が策定された。そこでは、「人口と産業の地方分散をテコとする資源管理的な地域政策」が打ち出されたが「定住圏を支える新しい産業政策・産業構造は不明確」であり、「政策の混迷

---

12) 「……8つの先端産業は、現状ではまだ産業基盤を確立しておらず、今後の発展のためには多くの問題を克服していかなねばならない。その際それら産業に対する需要の確保こそ、その発展にとって重要、不可欠の要件である。」「……こうした分野におけるプロジェクト(社会開発ならびに資源・エネルギー関連のプロジェクト—引用者)は、その性格から、公共投資あるいは国家事業……として推進されねばならないものが多」い(経済同友会『21世紀への産業構造ビジョンを求めて』1979年、6～7ページ)。ここでの「先端産業」とは、エンジニアリング、コンピュータ、都市開発、原子力、情報・通信、海洋開発、バイオインダストリー、航空宇宙の8分野である。

都市開発は、現在、いわゆるインテリジェント・ビルにみられるように、情報通信ネットワーク化を内容とするものに進展しつつある(たとえば、日本経済新聞「インテリジェント・ビル、未来都市のインフラストラクチャー形成へ」1986年12月15日付)。

性はその有効性の限界を規定<sup>13)</sup>し財政危機を深刻化させた。その後、ME「合理化」と「高度加工」型産業の形成とともにその地域的展開策が明確になり、それがテクノポリス型地域開発として具体化された。

テクノポリス型地域開発を中心とする地域経済の「自立的発展」策においては、「成長産業」である「高度加工」型産業との関連で地域開発、「地域産業おこし」が展開されようとしている、ということである。「高度加工」型産業の立地とその技術の地域産業への移転、すなわち、地域産業の技術開発（「中堅企業」育成）がその基本的内容となっている<sup>14)</sup>。

この場合、「素材・資源、加工併進」型日本重化学工業（大企業）の量産的立地と呼応しその限りにおいて中小零細企業も規模拡大した高度成長下の地域開発とは異なり、「高度加工」型産業の地域的定着の条件として地域産業の技術開発が新たな問題となる。

「…地域の企業がその地域に新たに誘致された先端技術産業などの関連企業として、より安定した成長をはかっていこうとするケースで最大の問題となるのが、優れた技術をもつ新規立地企業と地元の企業との技術力のギャップである。すなわち、地元企業が一定の技術水準に達していること、新たな技術への対応力を持っていることが、工場の立地を促進するためにも、また、工場が立地された後の経済振興のためにも極めて重要な要素となってい

13) 宮入典一「地域開発政策の展開とテクノポリス」日本科学者会議編『テクノポリスと地域開発』大月書店、1985年、第2章、57ページ。

14) 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、114ページ、経済企画庁総合計画局(編)『2000年の日本、各論—良質な国土・居住空間の形成』大蔵省印刷局、1982年、40～45ページ、田園都市研究グループ「田園都市国家の構想」大蔵省印刷局、1980年、133～149ページ、ソフトノミックス・フォローアップ研究会「地域産業発展の可能性」大蔵省印刷局、1984年、64～98ページ、国土庁計画・調整局(編)『三全総フォローアップ作業報告』大蔵省印刷局、1983年、30～33ページ、より。  
なお、「地域産業おこし」には、「高生産性農業と地域資源活用産業の形成」も含まれている。また、テクノポリス型地域開発を「地域産業おこし」と「地域の国際化」の二側面からとらえている上原信博「先端技術産業の展開」『法経研究』34巻3号、35巻1号、各1986年、参照。

表6 土木費の推移 単位：億円，% ( ) のうち上段は内訳の比重，下段は市町村の比重

年度	1965	70	73	75	78	80	81	82	83	84
土木管理費	400 (4.4) (55.8)	2,269 (9.2) (52.0)	3,142	3,505 (6.9) (65.1)	4,392	5,103 (5.4) (65.8)	5,404	5,596	5,744	6,171 (5.7) (66.3)
道路橋りょう費	3,387 (37.3) (30.6)	8,850 (35.8) (39.9)	14,515	16,656 (32.7) (43.0)	28,723	33,095 (34.9) (45.2)	33,863	34,652	35,094	35,896 (33.2) (47.3)
河川海岸費	1,218 (13.4) (19.5)	2,758 (11.1) (19.1)	4,941	6,785 (13.3) (12.4)	12,249	14,330 (15.1) (14.0)	14,803	15,334	15,716	16,169 (15.0) (17.8)
港湾費	683 (7.5) (32.1)	1,182 (4.8) (21.2)	2,071	2,544 (5.0) (27.1)	3,690	4,231 (4.5) (30.2)	4,431	4,574	4,613	4,600 (4.3) (37.0)
都市計画費	2,117 (23.3) (47.9)	5,653 (22.8) (59.6)	10,406	13,257 (26.0) (63.0)	20,199	24,875 (26.3) (70.9)	26,801	28,276	29,708	31,049 (28.7) (74.6)
住宅費	1,279 (14.1) (44.3)	3,973 (16.1) (40.5)	5,703	8,046 (15.8) (53.8)	11,331	12,677 (13.4) (56.6)	13,747	13,665	13,490	13,539 (12.5) (55.5)
空港費		58 (0.2) (4.0)	136	216 (0.4) (5.8)	353	440 (0.5) (17.2)	472	519	584	627 (0.6) (12.1)
合計	9,083 (100.0) (35.0)	24,744 (100.0) (40.1)	40,913	51,007 (100.0) (46.3)	80,936	94,745 (100.0) (49.1)	99,520	102,616	104,949	108,051 (100.0) (52.2)

資料 『地方財政白書』各年版より作成。



公共投資とME「合理化」

るのである<sup>15)</sup>。」

こうして、「高度加工」型産業の地域的展開の条件である公共投資は、地域の公共投資としての性格をもつことになる。

さて、地域的公共投資の第1の内容は、「高度加工」型産業の生産力とその地域的展開をささえる技術開発の諸条件であり、技術労働力や技術開発・研究機関はもとより、企業集積や居住環境等々に関連した公共投資である<sup>16)</sup>。ここでは、道路や住宅といった個別の公共投資ではなく、いわゆる生産基盤も生活基盤も一体となった地域的公共投資が問題となる。

表6は、地方財政（経費）の土木費の推移である。高度成長期に突出的な位置を占めていた道路橋りょう費は現局面においてその比重を低下させ、上記の地域的公共投資を反映する都市計画費が急上昇してきている。なお、土木費の事業主体が市町村に移りつつある点は、地域的公共投資の事業実施過程上の側面である。

地域的公共投資の第2の内容は、「高度加工」型産業の立地地点（工場）と

表7 技術先端型業種のI.C.からの距離区分別工場立地（1976～84年）

(件)

業種 区分	医薬品	通信・同 関連機器	電子応用 装置	電 気 計測器	電子機器 部 品	医療用 機 器	光学機械 レンズ	計
I.C.から20km圏内	110	311	157	34	473	39	77	1,201
東北自動車道	17	84	30	5	96	8	26	266
関越自動車道	12	33	32	6	48	7	12	150
中国・九州自動車道	16	17	18	0	81	1	1	134
その他自動車道	65	177	80	23	248	23	38	651
I.C.周辺の 20～40km圏内	33	74	43	12	124	7	14	307
◇ 40km～圏	19	59	22	5	81	6	14	206
合 計	162	444	222	51	678	52	105	1,714

資料 「産業立地」日本立地センター、1987年4月号、61ページ。

- 15) 地域技術研究グループ(編)『地域技術の時代』通商産業調査会、1982年、22ページ。  
 16) 前述の国土庁計画・調整局(編)の「報告」では、これを「ソフトな産業基盤」として、「(イ)地域のもつ企画、デザイン、技術等のポテンシャル、(ロ)医療、教育、文化等の機能、(ハ)情報通信サービス、地域メディア等の情報環境」を挙げている(前掲書、32ページ)。

全国（本社や系列・関連会社）とを結ぶ「高速交通体系とのアクセス」整備である。表7によれば、1976～84年までの「技術先端型業種」は、立地総数1,714件のうち1,201件、70パーセントが高速道路のインター・チェンジから20キロメートル圏内に立地している。高速道路は財政投融資を主な財源とする日本道路公団をはじめとする公団によって整備されるが、表3にみられるように、道路に対する財政投融資はかなりの伸びをみせている（なお、前項でみた空港や通信も性格上は同じく「高速交通体系」でもあるといえる）。

空港や通信および都市開発が「高度加工」型産業の生産手段や生産体制との関連で公共投資の「高度化」それ自体を示しているとすれば、地域的公共投資は「高度加工」型産業の地域的展開、定着に関連したより具体的条件であり、ともに、公共投資の「高度化」を表わすものである。

#### 4. 蓄積基盤の不安定性と公共投資の浪費性

以上にみられるように、公共投資は、資本の新たな蓄積基盤のもとで「高度化」するが、しかし、他方で、その蓄積基盤の不安定性のもとでは浪費的となる。この公共投資の浪費性は、資本の新たな蓄積基盤の社会的再生産上の問題である。

たしかに、「減量経営」またはME「合理化」のもとで、個別資本レベルでは、成長率の低下・低成長下でも収益を確保しうる生産体制が形成される。しかし、その結果、他面では、種々の社会的諸矛盾が生み出される。それは、なによりもまず、失業の増大と賃金抑制・実質賃金の低下であり、これが国内市場を狭隘化させる要因である。国内市場を狭隘化させるもう一つの要因は、「減量経営」またはME「合理化」それ自体に起因する収益の業種別（素材部門と加工部門）、規模別（大企業と中小零細企業）格差である。こうした国内市場の狭隘性のもとで、一方で、過剰資本が生み出され、他方で、「集中豪雨」的輸出と貿易摩擦が引き起こされる。

こうして、高度成長の破綻後、局面変化はあるものの一貫して、資本の新た

な蓄積基盤の不安定性と関連して「需要」拡大が問題となる。1970年代後半の特殊な不況対策である「高めの成長」はその1典型であった。また、周知のように、現局面における貿易摩擦の激化のもと「国際協調型経済構造への変革」を旨とする前川リポート「国際協調のための経済構造調整研究会報告書」（1986年）も「内需拡大」を提言している。以下、ここでは、公共投資の「高度化」との関連で、「需要」拡大または「内需拡大」の意味するものを明らかにしたい。

70年代後半の「需要」拡大は、公共投資の「高度化」のもとでのME「合理化」による、高度成長下で形成された日本重化学工業の素材部門と加工部門との間の収益格差に関連している。ME「合理化」によって資本の新たな蓄積基盤が形成されつつあったが、その不安定性は素材部門にあった。したがって、素材部門の収益を向上させることを通して資本の新たな蓄積基盤を拡大させることを目指し、公共投資が「需要」拡大、国家市場拡大の手段とされた。これにより、素材部門の収益は拡大されたものの、ME「合理化」のもとではそれが社会的に波及するものではなく、一方で素材部門が温存され、他方で、赤字国債が累積される、という結果がもたらされた<sup>17)</sup>。いわゆる公共投資の「有効性」が問われたのはこの関連の現われであった。

これに対し、現局面の「内需拡大」は、情報通信ネットワーク化にみられるME「合理化」の進展、すなわち、「高度加工」型産業の形成・展開を、これがもたらす収益の企業規模別格差や貿易摩擦等の蓄積基盤の不安定性のもとで押しすすめようとするものであり、「高度加工」型産業の展開それ自体に関連している。この「内需拡大」は、JAPIC（Japan Project Industry Council、日本プロジェクト産業協議会）に象徴される「民間活力」を導入する都市再開

17) この局面における「素材部門の温存」については、次のような指摘がある。

「……財政丸抱え式の大量の公共投資は、調整を迫られていた重厚長大型素材産業を温存し、知識集約型の産業・貿易構造への転換を遅らせる結果となった可能性もある。」（日本経済新聞「52～53年の経済政策に学ぶ、景気中立型財政を息長く」1986年11月20日付）。

発または社会開発関連の大型プロジェクトをその具体的内容にしている<sup>18)</sup>。機能上も「需要」の側面でも、「システム技術」を蓄積するに至った「高度加工」型産業の展開や拡大に合致したものである。

東京湾横断道路や明石海峡大橋（ともに1986年度着工）などの「民間活力」の大型プロジェクトは、事業主体や資金が民間によるものか公的機関によるものかによって種々のタイプに分かれるが、貸付など各種補助金支給、あるいは割引債（特別公共事業債）の発行という形で財政投融資資金が充当される<sup>19)</sup>。これら「民間活力」の大型プロジェクトは、前述の蓄積基盤の不安定性のもと

18) JAPIC は、当初、任意団体として1979年に発足し、その後、通商産業省、建設省、運輸省、国土庁の四省庁共管の社団法人として83年に再発足した。鉄鋼、建設の大企業グループを中心とし、「……国際経済社会との調和と適正な経済成長のもとで、豊かで活力のある国民生活を実現するためには、各種大型プロジェクトによる国土の有効利用と社会資本の充実が必須の要件」であるとその目的をかかげ、都市開発、道路整備、水資源対策、エネルギー、臨海地域開発、関西プロジェクト、中部プロジェクト、海外プロジェクト調査の各事業委員会が設けられている（自治体問題研究所(編)『資料集、財界の都市改造戦略』自治体研究社、1983年、84～86ページ）。

「民間活力」は、それまでの高度成長型産業構造を前提にしたその「合理化」策から、国際的戦略や産業構造の技術的基盤を見定めて産業構造政策を「体系化」した通商産業省・産業構造審議会答申「80年代の通産政策ビジョン」で打ち出された。ここでは、「日本の産業社会は、市場機能が働き民間の活力が発揮されやすい体質を有している。」と、70年代後半の「合理化」過程で形成されてきた「民間活力」を政策運営の経済的社会的基盤の一つに位置付けている（通商産業省・他(編)、前掲書、12ページ）。

この「民間活力」は、赤字国債の累積・財政制約を背景として、とくに83年度に入って以降、政策運営への導入が強調、具体化されてきたが（たとえば、83年4月5日経済対策閣僚会議「今後の経済対策について」では「公共的事業について民間活力導入の方策を検討」するとされている。自治体問題研究所(編)、前掲書、40～42ページ）、これらを内容とする「内需拡大」が急浮上してくるのは、85年度半ば以降の日米貿易摩擦の激化からである。それまでは、「1982年秋からのアメリカ景気の急拡大による輸出増加」が政策運営に作用していた（坂野光俊「労働政策—行政展開の諸段階」三好正巳(編)『現代日本の労働政策』青木書店、1985年、第二章、参照）。

19) 『建設白書』1986年版、41～43ページ、より。ここでは、建設省関係の「地域における民間活力活用主要プロジェクト」が事業主体、民間資金、官民協力等から3分類別に表示されている。

で「高度加工」型産業を突出的に拡大させようとするがゆえに、環境破壊はもとより、企業間格差を拡大し、社会的再生産上、公共投資の浪費性を生み出す<sup>20)</sup>。

公共投資は、ME「合理化」のもとで形成された「高度加工」型産業の生産手段の展開のなかで「高度化」する。しかし、この「高度化」によって推進されるME「合理化」のもとで業種別、規模別企業間格差を含む社会的不安定性がもたらされる。公共投資の「高度化」は部分的・局部的であり、これを社会的に拡大しようとするところで「需要」拡大または「内需拡大」が図られるが、そこに公共投資の浪費性が生みだされる。70年代後半は素材部門の景気浮揚として、80年代は「民間活力」導入方式による情報通信ネットワーク化を通じた「高度加工」型産業の創出として、ともに、格差構造のもとでの特定部分に対する「浮揚」または「創出」である。

高度成長下の公共投資が意味をもったのは、それによる生産規模の拡大が日本重化学工業の量産体制を形成し、これを通して、社会的に波及したからである。業種別、規模別格差の是正と結合しないところでは公共投資の社会的再生産上の機能・意義は喪失する関係にある、といえる。

---

20) 「民間活力」の大型プロジェクトの実態および問題点については、奥地正「現代日本の国土開発政策」山口正之・他(編)『講座・現代日本社会の構造変化』第3巻『現代日本の資本主義』有斐閣、1985年、第5章、大野隆男『転業に立つ都市と国土』新日本出版社、1986年、参照。

公共投資の浪費性は、この「高度加工」型産業の突出的拡大に起因するが、公共投資自体の側面では、「民間活力」方式からの「採算」基準による公共投資の大都市圏集中やこれと関連した社会的「採算」を無視した投資として現われつつある(前者については小桜義明「政府・財界の『内需拡大』政策とその問題点」『中小商工業研究』第8号、1986年9月号、31ページ、後者の典型は東京湾横断道路であるが、たとえば、日本経済新聞「公共投資、実需に沿った優先順位を」1985年7月25日付、参照)。

