

将来の農業農村整備事業の整備水準に関する考察

Discussion about future levels of infrastructure cost

丹治 肇*, 桐 博英*
Hajime Tanji, Hirohide Kiri

1. はじめに 平成 22 年度予算によれば、税収は 37 兆円、社会保障費は 27 兆円で、税収の 72.9%である。今後、国債を発行せずに、予算を組むのであれば、残りの 10 兆円で、公共事業を含む全ての残りの国の事業予算を組まなければならない。消費税の増額や、社会保障費の見直しの可能性もあるが、人口減少を考えると、公共事業費の増加は困難であろう。ここでは、こうした制約条件下での農業農村整備事業の整備水準を考察する。

2. ケインズ政策の破綻 過去 20 年に、公共事業予算が拡大した原因には、公共事業の拡大により、有効需要を生み出すというケインズ政策への支持があった。しかし、最近では有効需要政策に対しては否定的な分析が主流である。それどころか、長期的に見れば、1970 年以降、公共事業が都市圏への人口流入を抑制し、経済成長の足かせとなったという見解が出されている（原田・吉岡，増田）。1960 年代末までは、地方と大都市圏の地域内総生産に占める公共事業比率格差は約 2%で安定していたが、その後 4~5%に拡大したという。公共事業がなければ地方が衰退するという構造は 1970 年代以降日本列島改造を契機とした、地方への公共投資の拡大によりもたらされた。

表-1 土地改良事業の特徴

地域	地方	大都市圏
事業	土地改良	その他一般公共
面積単価	低	高
整備水準	低	高
地元負担	有	無

3. 土地改良事業の特徴 地方の公共事業拡大が土地改良事業に与えた影響を分析した例を知らないので、分析を試みる。1960 年代までは表-1 のように、地方の経済規模は小さく、面積は広いので、単価の安い、整備水準の低い整備をせざるを得なかった。つまり、公共事業の整備水準について、大都市圏と地方でダブル・スタンダードが存在していた。かつて土地改良事業は、与党も野党もなく、地方でも大都市でも支持される事業と見なされていた。それは、土地改良事業が地方を支える主たる公共事業であったことで、地方だけでなく、都市部の流入人口から親や親族の住む地域の公共事業として評価された点が多い。1960 年代までの土地改良事業をその他の公共事業と区分していた特徴は、対象地域とそれに見合った整備理念であり、技術的な区分ではなかった。灌漑事業（愛知用水）と農地造成事業（八郎潟干拓）でも技術は開発されるものではなく、輸入されるものであった。1970 年代に公共事業の転換に対応するように、農林水産省の農地局は構造改善局に再編された。文献を調査すると、この時期に灌漑排水便覧（1978 年最終版）と灌漑排水事業総覧などが消滅している。灌漑排水事業総覧を見ると 1970 年代当初に実施中、あるいは全体計画や実施計画が立案していた事業が、その後に行われた 90%以上になっている。つまり、新規事業の終焉は、1970 年代前半には始まっている。私見では、灌漑排水事業の終焉は東播用水（着工 1970 年）が竣工した 1992 年である。

4. 土地改良事業の変質 以上の状況証拠から、1970 年代に土地改良事業に大きな変質が

*農業食品産業技術総合研究機構 農村工学研究所 National Institute for Rural Engineering, NARO, 土地改良事業，公共事業予算，整備水準，経済成長，少子高齢化

生じたと考える。公共事業比率格差が4～5%になった時代には、土地改良事業以外の公共事業が地方に進出し、整備水準のダブル・スタンダードが失われた。その結果、地方で土地改良事業はその他の公共事業との競争にさらされ、土地改良事業でなければ整備できない対象が激減した。土地改良事業は生き残りをかけて、表-2のように整備理念をその他の公共事業に近づけるように変質させ、高コスト体質が強化された。

表-2 土地改良事業の変質

公共事業区分	土地改良	その他
整備水準	低→高	高
耐久性	低→高	高
維持管理費負担	有→少	無
地元負担	有→少	無
対象地域	地方	大都市 +地方

5. 公共事業の再編に向けて 公共事業批判には多くの種類があるが、経済学者の批判を対象にすると、公共事業の経済的合理性が課題である。現在でもコストダウンが公共事業に求められているが、整備水準の見直しの議論は少ない。しかし、公共事業にも限界効用低減の法則が働くので、整備対象を広げ、整備レベルを高めると経済効率が低下する。現在、どの種類の公共事業でも、整備が一巡して、新規事業の費用対効果は劣化している。今後の人口減少に伴い便益が減少するため、効率の悪い一部の施設は廃棄する必要がある。

図-1に一般会計における公共事業費を土木工事の1995年基準のデフレーターで補正した値を示す。2010年の補正係数には2008年値を使った。その結果、予算は相対工事量と見なせる。これから2010年の事業費は、工事量としては、依然1970年代当初を確保している。灌漑排水事業の予算は前年比で半分以下になったので、1970年水準以下であるが、それでも1960年は越えている。今後、少子高齢化が進むこと、公共事業の効率を向上させるためには、図-1でいえば、1960～1970年の工事量で事業をすることが前提となると思われる。そのためには、公共事業比率格差を約2%に押さえ、地方の公共事業費を抑制することが条件になる。公共投資に対するこれらの改革は1960年代に行われていた内容であり可能である。そのために必要な条件は、以上、論じてきたように、ダブル・スタンダードを復活し、低い整備水準を可能にすること、公共事業の制度を見直して、複数公共事業の競合によるフリーライダーの拡大を避けることである。

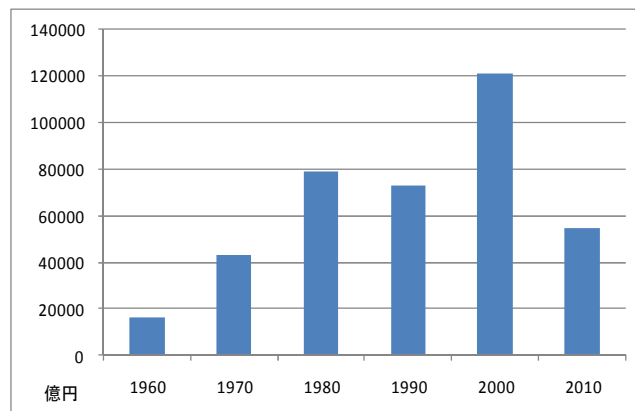


図-1 公共事業予算の推移

6. まとめ 平成22年度の公共事業費は5.7兆円で、社会保障費の自然増は年約1兆円といわれる。公共事業費を全て社会保障費にまわしても6年後には予算がなくなる。このような状況の中では、予算額ではなく、公共事業のサービスのあり方を整備水準の見直しを中心にして見直す時期にきている。

引用文献

原田泰・吉岡真史：日本の実質経済成長は、なぜ1970年代に屈折したのか、ESRI Discussion Paper No.119, 23.p, 2004
 増田悦佐：高度経済成長は復活できる。文芸春秋, 228.p, 2004