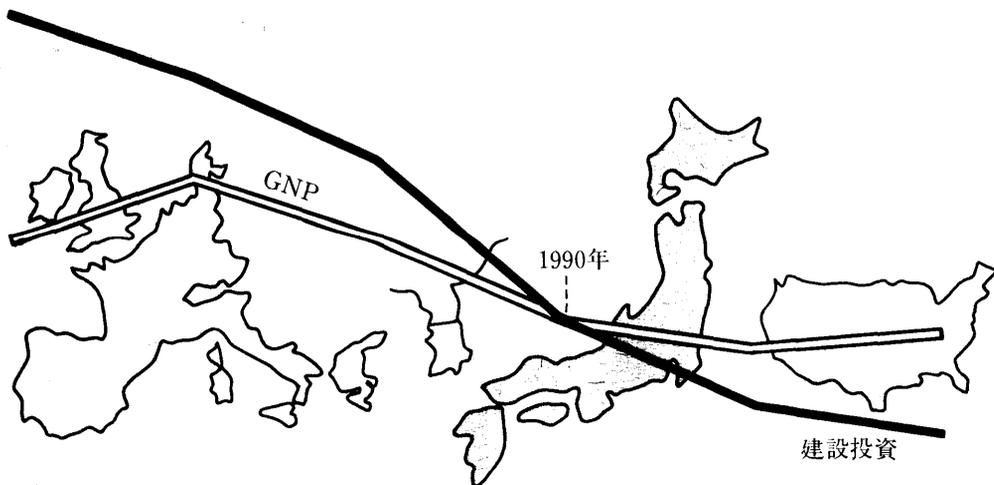


90年代の公共投資、21世紀へのかけ橋に



財団
法人

建設経済研究所

はじめに

- ・ 順調な景気が持続しているものの、この1年経済環境は激変している。株と地価の急落はストック経済といわれたものがその実バブル、泡にすぎなかったことを露呈させ、資本主義の牙城である金融、証券界をも激しくゆさぶっている。
- ・ 住宅、公共事業、オフィスなどの実物経済をつくる建設市場にも、バブル経済の影が見え隠れしている。内需拡大策などによって建設業冬の時代を一変させたここ数年の建設ブームも、財テクの手段などのバブル経済に組み込まれていたことも否定できない。今、不動産不況の中でオーバービルディング（建てすぎ）も危惧されるに至っている。
- ・ 建設投資こそ本当の意味でのストック経済を生み出す最良の手段であり、国民のクオリティオブライフを実現する鍵でもある。このため、民間建築投資にかげりの見えはじめた今、90年代の430兆円の公共投資への期待は大きい。それも只の経済成長のためではなく、21世紀に国民に真の豊かさを実現させるかけ橋の役目を果たすべきものなのである。
- ・ 建設投資もボーダレス化の例外ではない。米国においては、国際経済力の低下が公共投資の不足もその一因であったとの反省から、荒廃する米国からの脱却のため、公共投資の拡大が強く主張されている。その米国の公共事業について資源配分、連邦地方の責任、財源、費用負担などを考察して、日米いずれにも共通の課題があることを認識したい。
- ・ 一方、EC諸国においても、92年の単一市場の成立さらに東欧諸国の自由主義経済体制への移行などから、ヨーロッパ横断高速道路などの公共投資や住宅投資の必要性が高まってきている。発展途上国の建設需要の増大は言うまでもない。
- ・ 国際化は、時代の大きな流れである。国際化の中でひとり成長を享受してきたわが国の経済も、自由で開放された市場として国際経済全体の成長に寄与しなければならない。それこそ、21世紀にわが国がなお成長を続けていくための最大の課題でもある。今、日本は経済大国、建設大国としての自覚がいっそう必要となってきている。

平成3年7月

財団法人 建設経済研究所
理事長 宍戸 寿 雄

要 旨

第 1 章 経済動向と建設市場

国内建設経済の動向

- ・ 内需拡大の流れの中で、1985年（昭和60年）をボトムに建設市場は順調に拡大してきている。G N P と建設投資の関係についてみると名目値では、1985年（昭和60年）と1991年（平成3年）に、G N P は1.41倍に対して、建設投資は1.73倍、この結果G N P に対する建設投資のシェアは、15.4%から18.8%と 3.4%の拡大を示している。
- ・ 1985年（昭和60年）をボトムに成長に転じた建設市場は、正常な経済運営の下で順調に拡大してきたとは必ずしも言い難い。この間の内需拡大政策に加えて、異常な地価高騰のバブル経済、経済摩擦による米国からの圧力などの要素が入った、特別の条件が加わった結果としての拡大であったとも言えよう。この数年の投資は、当初はかつての冬の時代の投資の遅れを取り戻すということもあったが、後半は過大な金融緩和の反映もあって、その実将来の安定的な需要を先取りしたものとも言えよう。
- ・ 建設市場の拡大の背景には、内需拡大、金融の大幅緩和の中での、株価と地価の高騰というバブル経済の影がみえる。建設市場の拡大をもたらしたのは、公共事業ではなく、主として民間非住宅部門のオフィスビル、商業施設、工場等の建築投資である。オフィスビル建築ブームは、東京の国際化、情報化に伴う外国企業の立地やインテリジェントビル需要の増大という実需の増加の要因も大きい。その実オフィスビル建築やマンション建築が、この数年の地価高騰に伴う企業、個人の財テク投資の手段になっていたことは否み得ない。大幅な金融緩和と財テクを容易にする土地税制の欠陥が悪用され、企業のみならず個人も節税対策や投機を目的に不動産投資に走り、それが建築ブームに反映した。建築ブームを支えたのはその実、低金利、節税税制、それに当初まだ安かった建設費の低コストという三つの要素である。
- ・ だが、今、急速に不動産、建築投資をめぐる環境は激変している。投資

ブームを支えた三つの要素は消え去ろうとしている。低金利、節税、低コストの三つのメリットが消えたときに、建築の注文者はいかなる動機で発注するのであろうか。

建設市場は、この数年経済成長率を上回って上昇してきたものが、ここで経済成長率 3.8%を名目でも下回ることになる。かなり強気でみても経済成長並みの巡航速度に落ち着くとみるのが常識である。建設市場もマクロ経済動向と無関係ではあり得ず、景気のかげり、バブル経済の崩壊とともに、数年続いてきた建設ブームにも曲がり角が見えていると言うことができよう。

減速する国際建設市場

- ・ 建設市場の減速は、わが国ばかりでなく、国際建設市場に共通している現象である。むしろ、現時点ではわが国だけが一見好調を維持しているだけと言うことができる。まず、1990年（平成2年）の建設市場を各国で比較する。日本の82.7兆円に対し、米国 4,340億ドルで61兆円、EC諸国（ユーロコンストラクトグループ13ヵ国）で 6,428億ECUで96.4兆円、EC諸国を各国別にみると英国 678.6億ECUで10.2兆円、ドイツ 1,430億ECUで21.5兆円、フランス 1,092億ECUで16.4兆円である。また、韓国は 5.1兆円である。
- ・ 三極構造の日本、米国、EC諸国で見ると、日本を1にすると米国 0.75、EC諸国 1.16 であり、わが国の建設市場は米国より35%程度大きく、EC諸国全体の規模にほぼ匹敵する。
- ・ 1987年から1991年の5年間の投資の伸びを比較してみると、わが国は5年間で実質1.22倍であるのに比べ、米国0.96倍、EC諸国 1.144倍、うち、英国1.045倍、西ドイツ1.17倍、フランス 1.128倍、わが国はEC諸国の2倍程度の成長を示している。

低迷迎えたEC諸国市場

- ・ 経済成長率と建設投資成長率の関係をみると、各国とも建設投資成長率がGDP成長率の低下よりも大きく年々低下している。EC諸国で見ると、全体で1989年まではGDPの成長率より建設投資成長率の方が高い

傾向にあった。1990年にはGDP成長率2.6%に対して建設投資成長率2.7%とほぼ並び、さらに1991年には、GDP成長率も1.3%に低下するが、建設投資成長率は0.3%とGDP成長率を大きく下回るものと予想されている。ユーロコンストラクトグループの経済研究機関は、建設市場が89年から90年にかけて新たな転換期を迎えているという見方で一致している。どの国でも90年以降建設市場の伸びは停滞ないし鈍化に向うという予測がなされている。

リセッション続く米国市場

- ・ さらに深刻なのは米国の建設市場である。景気はやや回復という見方もあるが、なおリセッション状況が続いている。80年代前半レーガン政権の減税と規制緩和によって成長した建設市場は、85年以降かなり強引で誤った金融緩和と減税で非住宅投資がオーバービルディングの状況を生み、深刻な不動産不況を惹起している。
- ・ 建設市場の低迷は、マクロ経済以上に深刻であり、1987年、実質GDP成長率が3.4%のとき建設投資成長率6.4%であったものが一転し、1988年にはGDP成長率4.5%と好調なのに対して建設投資成長率はマイナス1.8%と逆転減少し、89、90年とGDPは2.5%、1.7%と低下してもなおプラスを維持しているのに対し、建設投資成長率はマイナス1.5%、マイナス1.4%と市場は縮小し続けている。

90年代の建設市場の見通し

- ・ 90年初頭までの建設投資を上げたのは、是非はさておき、バブル経済による地価の高騰であり、また、90年初めに民間建築投資にかげりを与えるのも地価の高騰である。建設市場の成長にとって地価は単純にコストであり、地価が高ければ高いほど土地代に回り、実質に建設市場に投入される資源は小さくなる。公共投資基本計画430兆円が90年代の安定した建設市場を保証するためには、何はさておいても用地補償費の増加に歯止めをかけなければなるまい。
- ・ 90年代の国民の目標は、まず、クオリティーオブライフ、生活の質の向上であり、何より住宅及び住環境の改善にある。現在の低水準の住宅及び

住環境から脱却するために、建設需要はなお旺盛である。問題は、そのコストである。経済成長や所得に見合った価格で土地が供給される限り建設需要はいつそう伸びることになる。そのためにも、何より、コストとしての地価の抑制ないし引下げを図らなければならない。

- ・ 民間経済主体の米国の建設市場では、公共投資の比率は22%とわが国の33%より10%も低い。財政赤字と貿易赤字の双子の赤字は容易に解消されそうもなく、公共投資拡大への道は容易ではない。しかしながら、米国の世論の動き、着実な経済力の回復などから90年代に再び公共投資の拡大の動きが出るものと思われる。
- ・ EC諸国においても、1992年のEC統合さらには90年代の最大の政治動向としての東欧社会の自由主義体制への移行などによりEC諸国全体としての大規模な公共事業や立ち遅れた東欧諸国の住宅や社会資本整備の需要は確実に増大する。発展途上国の建設需要の増大は言うまでもない。需要は大きいがそれに応える資源、資金に乏しいのである。
- ・ わが国は依然、成長率も高く、まだ人口も増加し、成長の余力はなお大きい。貯蓄率は高く、投資能力も高い。米国、EC諸国、発展途上国に比べても条件に恵まれている。90年代の10年間、わが国は、唯ひとつ残された住宅と住環境の改善に努力することが、国内的にも、国際的にも大きな責務であり、公共投資基本計画は、何より、この視点で見なければならない。

第2章 日米公共事業比較、両国の現状と課題

日米公共事業比較の意義

- ・ 公共投資の分野で先行してきた米国では、現在さまざまな問題点が指摘されるに至っている。今後我が国で、同じ誤ちに陥ることのないよう、我々は先進国の問題点から学ぶ必要がある。現在すでに本格的な維持段階、インフラが成熟した段階にあるアメリカが様々な矛盾を抱えているということから、早晚わが国も同様の問題を持つこととなりかねないと考えられるからである。

米国の財政状況

- ・ まず、米国の状況を財政面から大きくとらえると次のことがわかる。
- ・ 第1に日本では、国から地方自治体に対し、補助金、地方交付税等によって、資金の再分配が大規模に行われているのに対し、米国では連邦から州、地方自治体に対する再分配が少ない。米国では公共事業に限らず連邦の財政支援等の介入が少ないという基本的前提があり、これが今日の問題のそもそもの出発点となっている。また国防費と福祉費の合計で歳出の70%をこえており、公共事業をはじめ、それ以外の政策を大規模に行える状況にはない。
- ・ 第2に、米国では近年急速に連邦政府の財政赤字が拡大している。これに対し、州・地方自治体での債務は連邦ほど拡大していない。このこともまた、80年代のアメリカにおいて連邦の責任を州、地方自治体レベルに移管しようとする動きの背景となっている。
- ・ 連邦のコントロールが十分及ばない事が公共事業の分野で様々な問題を生んでいる事を考えると、単純に財政力が豊かな州・地方自治体が多く多くの責任を持てばよいとする考え方は疑問である。

補助金制度の動向

- ・ 連邦の補助制度の流れをみると、1960年代から70年代にかけて、個別補助金が激増していき、1970年代に入ると、複雑で多岐にわたる個別補助金への反省が生まれている。このため、レベニューシェアリングの導入と補助金のブロック化が試みられているが必ずしも成功していない。わが国の補助制度を考えるに当たっては米国のこうした経験に学ぶ必要がある。

日米それぞれの課題

- ・ 米国では公共事業の公共支出に占めるシェアが長期的に減少を続けており、公共投資の対G N P比率も、建設費で1%台前半まで落ち込んできている。わが国の公共投資の対G N P比が7%~8%台であることを考えると、わが国はめぐまれた環境にあるといえる。要はこの環境を生かして、いかにストックを充実させるかであるが、その際には、以下に述べるような米国の政策の問題点に留意する必要がある。

① 維持管理に係る補助金プログラムの不備

- ・ アメリカでは、公共施設の多くが、更新期を迎えつつあるのにもかかわらず、連邦の補助プログラムは依然建設費主体であり、維持管理に係るプログラムが不備の状態にある。このことが地方における維持管理意欲の妨げとなり、資源配分上の問題を引き起こしている。

② ハイウェイに係る財源問題

- ・ 91年包括財政調整法により、連邦ガソリン税は更に5セント増税された。この5セントの用途をめぐる激しい議論が戦わされた結果、2.5セントを一般財源に回すこととなった。連邦ガソリン税が、遂に、一部ではあるが一般財源に回ることとなったのである。
- ・ 現在連邦議会において次期ハイウェイ、陸上交通5ヶ年計画の論議が行われているが、大統領案（政府提案）が主要ハイウェイに重点を置くのに対し、上院の提案では、道路、公共交通機関の区別なく補助金を交付し、用途は州の判断に委ねるとして、實際上、公共交通機関、それも運営費の補助に重点を置き、また、大都市地域により有利なものとなっている。
- ・ 本来、受益者である道路ユーザーの負担金として設けられたガソリン税の用途をなしくずしに拡大させ、そのために増税を行うといったやり方、取り易いところから取れば良いとする考えは、資源配分の適切な仕組みとして設けられた連邦トラストファンド制度の根幹をゆるがすものであり問題が多い。

③ 廃水処理施設補助の廃止

- ・ 1987年水質浄化法は、廃水に係る各種規制基準を大幅に強化するとともに、従来連邦によってなされていた廃水処理施設の建設費補助を90年をもって廃止することを定めたが、多くの都市でこの基準を達成できず、連邦に対して罰金を支払うという事態に陥っている。このため、大統領の特別裁量により特に問題となっている5つの大都市に限って、建設費に係る補助金を91年に支出し、92年にはさらにその額を増額しようとする予算案が提出されている。

これに対しては、こうした連邦の措置は、これまで努力を怠ってきた自治体のみ優遇するものであり、不公平を生じるものであるとして州、

自治体側の非難が強まっている。

今後の公共投資政策の考え方

- ・ これまで、米国の社会資本の荒廃問題については、単純に、財政赤字の下で支出削減を余儀なくされたという、単なるカネ不足の問題として片付けられる事が多かった。ところが、米国の問題状況を少し掘り下げてみると、話はそれほど単純でなく、制度上、政策の上での問題点も多数存することがわかる。建設費と維持管理費の補助の体系をどういうものとするか、特定財源と一般財源をどう使っていくか、さらには中央と地方で責任と財源をどう分配するかといった問題は、単なるカネの量の問題ではなく、限られた資源をどういう体系で分配することが長期的にみて国民の福祉向上につながり、強い社会を作るのかという問題である。米国のシステムは、なお、改善の余地が大きい。
- ・ ひるがえってわが国をみると、10年程度の短期サイクルでドラスティックに政策転換を行っている米国と比べると、余りに情勢の変化に対応した政策転換が少ない。アメリカ流の試行錯誤的アプローチは、一面で州・地方自治体に混乱を生じていることも事実ではあるが、情勢の変化への対応という点ではまだまだわが国は学ぶところが大きい。本格的な高齢化社会においてインフラが成熟した段階でのわが国の状況を考えると、米国の状況を対岸の火事とばかりは言い切れない。本格的なストック社会においてはその時代にふさわしい公共投資政策が用意されるべきであり、本格的なストック社会に向けてのラストスパートに入った今こそ、その先を考え始めるべき時である。
- ・ わが国においても、構造協議以降 430兆円という量の拡大のみ取沙汰される観が強いが、米国の経験も大いに参考にしつつ中央・地方の役割、適切な費用負担のあり方、長期的な資源配分のあり方等をここで考える必要があるといえよう。

第3章 地価の動向と新土地税制

地価の動向、土地神話の崩壊

- ・ 今、土地をめぐる環境は激変している。戦後長らく続いてきた土地神話という歪んだ風潮も見方によっては消滅しつつある。国民は、今回の異常な地価高騰の結果、地価の高騰がいわゆるストック経済の豊かさを生むのではなく、実質的な豊かさを奪い取っているものであることによりやく気が付き始めている。
- ・ 昨年秋をピークに、全国的に地価高騰は行きつくところまで行き、バブル経済の破綻とともに、実質的には地価は急激に低落している。地価急落の直接的原因は、このところの数次にわたる公定歩合の引上げと不動産金融の規制である。加えて、地価税の導入をはじめとする土地税制の抜本的改革が本格化したことである。
- ・ しかし、実際の地価の低落は、政策効果というより、バブル経済が行きつくところまで行き、百兆円以上に及ぶ過剰不動産融資の自らの重さにたえかねて、バブルが崩れ始めたということである。なるようになったのであり、不動産融資規制と土地税制の改革は、これを加速したに過ぎない。自重故の自滅というのが正直なところである。
- ・ たれ流しの不動産融資に支えられた土地取引が急減し、買手が大幅に減少した以上、地価水準が投機で歪んだ時のままでいることは本来あり得ない。地価は株と異なり、市場が不透明で、情報が適確に把握されないという市場構造の性格から、市場の動きや地価の低落が見えてこないが、取引量の急減は地価水準に当然に変化をもたらし、この間の取引量の急減を勘案すれば、実質的な地価水準は、実需によって決められた1985年以前の水準に回帰するのが当然と思われる。

地価水準の目標、半分ないし3分の1に

- ・ 総合土地対策推進要綱での画期的な方向は、従来あいまいであった土地対策による地価引下げの目標を示したことである。目標として土地神話を崩すことをあげ、今の地価水準は高すぎるのでこれを引下げること、とりわけ住宅地の価格は、勤労者の所得で購入できる水準に引下げることが明

言している。しかしながら、その水準の絶対値については、抽象的であり、具体的に示されておらず、政策目標の到達点が明確ではない。少なくとも、どの程度の引下げが必要かを数値を持って示すべきであろう。

- ・ 勤労者の平均年収は 700万円程度であり、もし年収の5倍程度で住宅が購入できる地価水準を実現するとすれば、少なくとも東京都ではピーク時の地価水準の3分の1、大阪及びその周辺、東京周辺では2分の1程度に地価水準を引き下げることが目標とする必要がある。

減税のアメ路線から負担強化のムチ路線へ

- ・ 金融政策と土地税制が果たした機能はきわめて大きい。土地基本法においては土地は国民のための有限な資源であり、国民生活や経済活動にとって不可欠の基盤としての公共性を有するものであり、土地税制においても一般の財とは異った取扱いが求められると示されている。今回の土地税制の改革は土地の資産としての有利性を縮減し、土地の有効利用を促進する視点が明確になっている。

従来の土地税制は、固定資産税の評価が低いため土地保有コストが低く、実効税率が低いことなどが土地の資産として有利性を高め、これが結果として国民の土地への執着を生み、土地がもっぱら節税の手段や錬金術の対象となる風潮を生んできたのである。

- ・ 土地税制の欠陥を是正するには、従来の減税主体のアメ路線による土地の供給促進ではなく、課税の強化、節税行為の抑制などのムチ路線が必要になる。今回の土地税制改革は、地価税の導入をはじめ、全体的に課税強化のムチ路線であり、地価税の税率の低さ、非課税枠の拡大などの個別の取扱いには難点はあるものの、土地税制改革の理念に従った方向を打ち出したものと評価できる。

地価税、改革への象徴

- ・ 地価税の取扱いについては、非課税対象の広さ、税率の低さから、その効果を疑問視する向きもあるが、地価税という名称の政策税制が導入されたことに意義があり、土地税制改革へのナショナルコンセンサスの生まれた象徴としての意義を評価すべきであろう。

地価税は地価を引下げようとするナショナルコンセンサスとして、土地税制改革の象徴的なものである。地価税の導入により、その他の各種の土地税制改革の方向を定めることができたものと思われる。とりわけ、全体的に土地の評価が地価公示価格に統合されるという効果にきわめて大きい。

- ・ 今回の土地税制改革が、その目標が明確であり、改革全体が部分的ではなく、全体として、企業、個人、農家のいずれに対しても公平に増税路線をセットとして提案したことがポイントであった。利害関係者は、自己のエゴによって自分に都合の悪い路線に個別に反対することはできず、また、内容よりも地価税の是非に論議が集中したこともあって、結果として本来不人気の増税路線が素直に認められたという結果を生んだものと思われる。

深刻な相続税

- ・ 全体的に土地税制改革の地価引下げの効果は大きいですが、特に影響の大きいのは相続税の評価の引上げである。今回の土地税制改革では相続税は節税行為の抑制という視点から相続評価すなわち路線価が従来の地価公示の5割程度から8割から9割に引上げられることになった。評価は実質倍増であり、その影響するところはきわめて大きい。
- ・ 従来、相続税は、三代で資産の消える酷税だと言われてきた。この高地価の東京では一代にして相続税の支払いのために土地を手放さなければならない結果になる。92年度の税制改正では、増減税同額ということから、相続税の負担軽減を図るために課税最低限の引き上げや税率の見直しを行うことになっている。
- ・ これから相続税制が改正されるにせよ、収益と乖離した地価である限り、相続税負担の問題の全面的な解決は困難であろう。都市部でも、必要最小限の規模の居住面積を課税対象から控除することも考える必要が生じると思われる。
- ・ 結局、相続税パニックを回避するためには、異常な地価水準の引き下げしかないことが分ってくる。元々、所得や貯蓄では支払えない地価水準、百坪足らずの最小限の居住面積が課税対象によることに問題がある。今、

仮に東京の地価が3分の1、地価高騰前の水準に戻るならば、大半の人は相続税で頭を悩ます必要はなくなる。

土地税制改革の効果、地価の引下げへ

- ・ 今、地価が急落しているのは、金融規制により土地投機の失敗、すなわち土地の期待値上り益が急速に減少しているからである。一方で、一部からは金利の引下げや、総量規制の解除を求める声も出ている。しかし、今、多少の金利が下がるにせよ、期待値上り益が急減しているときに、再び地価が上昇することはあり得ない。さらに、土地の資産価値を縮減する土地税制の改革が追い打ちをかける。
- ・ 地価水準を収益還元による適正水準に回帰させるには、この期待上昇益が異常に拡大し、もっぱらそれを動機とする土地取引を抑制すること、さらに財テク、節税行為を抑制することにある。すなわち、過剰な金融緩和の下での土地本位制の歪みの是正と土地税制の改革である。地価の抑制引下げのためには、保有税の強化とともに期待上昇益の削減や節税益の発生を封ずるシステムの導入が必要である。
- ・ 今回の改正は、税率等で必ずしも十分とはいえないが、その方向としては、まさにこの線に沿っているのである。問題は、この改革の意義を土地のプロ達、銀行や不動産鑑定士、税理士、不動産業者が正確に、素直に理解するかどうか、従来の投機を意識した評価のスタンスを大きく変えられるかどうかである。
- ・ 一方では、不動産金融規制がオーバーキルで、供給を阻害させて有害無益だとして、規制緩和を要望する向きが強い。土地税制改革も中途半端に追い込みたいとする動きもある。しかしながら、国民の土地意識が大きく変っている今、再び後戻りはあり得ないであろう。例え総量規制が解除されるにせよ、金利が若干低下するにせよ、再び土地投機に手を出す勇気のある個人も企業もなく、再びそれに資金を供給する無謀な銀行もないであろう。地価低落は大きな流れである。誰もそれに抗することはできない。

地価の行方、バブルの崩壊で低落必至

- ・ この30年、地価上昇は経済成長率以上の速さで上昇し続けた。地価上昇

は未来永久に続く、土地は最高の商品であるという土地神話は、残念ながら事実であった。土地神話ではなく、土地実話とも言えよう。しかし、今回の地価高騰は、そのまやかしを隠らずも露呈させた。土地神話はこれ以上続かない。地価は低落に向うことは必至である。

- ・ このバブル地価を前提とし、今の経済成長を続けていく限り、経済成長が、かつてのように7年間で地価上昇に追いつくことは全く困難である。地価水準が横ばいでも、5%の経済成長が地価水準に追いつくには20年の期間が必要になる。本来、地価は収益、所得によって形成されるというごく当り前の姿に回帰せざるを得ないのである。

日本経済と公共投資

—— 90年代の公共投資、21世紀へのかけ橋に ——

第1章 経済動向と建設市場	1
1-1 国内建設経済の動向	1
(1) 好調な建設市場	1
(2) 建設市場を支えたバブル経済	2
(3) 転機の91年建設市場	4
1-2 国際建設市場の動向	6
(1) 減速する建設市場	6
(2) 経済成長と建設投資	12
・低迷迎えたEC諸国市場	12
・リセッション続く米国市場	16
・かげりの韓国市場	18
1-3 90年代の建設市場の見通し	22
(1) 国内建設市場、公共投資が鍵	22
(2) 国際建設市場、資金不足が足かせ	25
第2章 日米公共事業比較、両国の現状と課題	29
2-1 日米公共事業の比較	29
(1) 公共事業の意義	29
(2) 投資規模と財源構成	30
2-2 補助金システム	35
2-3 公共事業をめぐる問題点	38
(1) 日米の公共事業の規模	38
(2) 米国における制度上のさまざまな問題点	42

2 - 4	公共投資、日米の課題	52
第3章	地価の動向と土地税制の改革	55
3 - 1	地価の動向、土地神話の崩壊	55
3 - 2	地価水準の目標、半分ないし3分の1に	57
3 - 3	動き出した土地政策	59
3 - 4	土地税制改革の方向	61
(1)	減税のアメ路線から負担強化のムチ路線へ	61
(2)	地価税、改革への象徴	62
(3)	深刻な相続税	63
3 - 5	土地税制改革の効果、地価の引下げへ	65
3 - 6	地価の行方、バブルの崩壊で低落必至	68

第1章 経済動向と建設市場

1-1 国内建設経済の動向

(1) 好調な建設市場

- ・ 株、不動産のバブルは破裂したが日本経済全体はまだ底固く、この8月でいざなぎ景気を上回る好況が持続することは確かである。湾岸危機はオイルショックの再来を予想させたが、短期間で終了し、わが国経済への影響は小さかった。趨勢として外需は引続き減少する一方、個人消費が堅調に推移している。バブル経済の転換により設備投資の減少が懸念されるが、増勢傾向は引続いている。全体としては内需中心の成長がなお持続している。1991年度の経済成長率は、政府見通しの実質 3.8%の巡航速度を維持するものと期待されている。
- ・ 建設省の1991年度の建設投資見通しによると、建設投資は、名目で前年度比 4.7%増の86兆 6,100億円、実質（昭和60年度価格）では前年度比 1.8%増の73兆 8,800億円となる見通し。政府投資は、430兆円の公共投資基本計画の初年度となることから、平成3年度予算において前年度を上回る公共事業費が確保され、前年度比 4.6%増の27兆 7,700億円（実質24兆 1,300億円）、一方民間投資は、これまで4年間続けて二ケタ台の伸びを示してきたが、1991年度は住宅建設の鈍化が予想されるため、前年度比 4.7%の58兆 8,400億円（実質49兆7,400億円）、政府投資と民間投資の割合は概ね1対2になる。
- ・ 工事種類別にみると、建築投資は前年度比 4.6%増の55兆 7,300億円（実質47兆 500億円）、住宅建築の伸びは前年度比 0.1%減と民間住宅の落ち込みが見込まれるが、オフィス、工場など非住宅建築への投資が 9.6%と順調に推移している。一方、土木投資は前年度 4.7%増の30兆 8,800億円（実質26兆 8,300億円）となり、建築投資と土木投資の比率は概ね2対1となる（別記1 P3、建設市場の推移）。
- ・ 他の産業では景気動向がまだら模様であり、バブル経済の破綻から不動産業、金融では景気の落ち込みがみられるが、このような建設市場の拡大を背景に建設企業の3月決算は、好調な受注環境を反映して史上最高の決算内容をさらに更新する企業が続出している。受注高でみると昨年は2兆円を超えたのは

清水建設一社であったが、今年は鹿島建設、大成建設の二社が加わり、竹中工務店、大林組も来期は2兆円を超えるものと予想されている。平成元年（1989）に五社が1兆円を超え、超大手1兆円時代といわれていたが、わずか2年間で一挙に2兆円時代が出現したわけであり、建設業の好調さを象徴するものとなっている。

- ・ その中で、利益面では、バブル経済に深入りして関連企業の倒産から減益になった企業もあるが、全体的には増益、完成工事高利益率は10%を超し、各企業とも利益の伸びは二ケタ台を示している。以上のように一見、建設市場及び建設企業の経営環境は、順調だと思われているが、果してこれからも引続いて成長路線をたどれるであろうか（別記2 P7、建設企業の経営状況）。

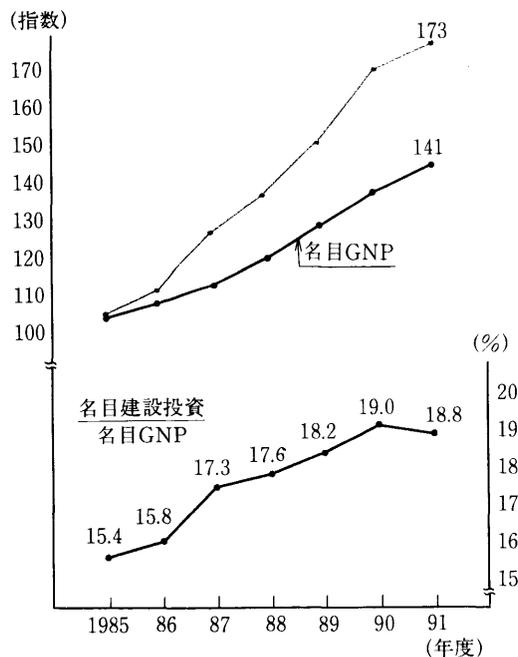
（2）建設市場を支えたバブル経済

- ・ 1985年（昭和60年）をボトムに、以降成長に転じた建設市場は、正常な経済運営の下で順調に拡大してきたとは必ずしも言い難い。この間の内需拡大政策に加えて、異常な地価高騰のバブル経済、経済摩擦による米国からの圧力などの要素の入った、特別の条件が加わった結果としての拡大であったとも言えよう。この数年の投資は、当初はかつての冬の時代の投資の遅れを取り戻すということもあったが、後半は過大な金融緩和の反映もあって、その実、将来の安定的な需要を先取りしたものとも言えよう。
- ・ 建設市場の拡大の背景には、内需拡大、金融の大幅緩和の中での、株価と地価の高騰というバブル経済の影がみえる。1985年度（昭和60年度）から1991年度（平成3年度）の建設市場規模は、名目で50兆円から86.6兆円と1.73倍、実質で1.48倍、G N P比は15.4%から18.8%と3ポイント以上に拡大している。
- ・ このような建設市場の拡大をもたらしたのは、公共事業ではなく、主として民間非住宅部門のオフィスビル、商業施設、工場等の建築投資である。85年度に11.0兆円だった民間非住宅投資は、91年度には24.6兆円と2.24倍に増加、全建設投資に占めるシェアも22.0%から28.4%と6.4%のポイントを増加させている。
- ・ 東京都区部のオフィスビル建築着工床面積は、建替え需要もあるが、85年に年間150haであったものが90年には460haと3倍以上に増加、この着工ベース

別記1 建設市場の推移

- ・ 内需拡大の流れの中で、1985年度（昭和60年度）をボトムに建設市場は順調に拡大してきている。GNPと建設投資の関係についてみる、名目値では、1985年度（昭和60年度）と1991年度（平成3年度）に、GNPは1.41倍に対して、建設投資は1.73倍、この結果GNPに対する建設投資のシェアは、15.4%から18.8%と3.4%の拡大を示している（図1-1）。

図1-1 建設投資とGNPの推移
(1985年度=100)



(資料) 経済企画庁「国民経済計算年報」
建設省「建設投資推計」

- ・ 同じく、1985年度（昭和60年度）と1991年度（平成3年度）の建設市場の成長の内容をみると、政府对民間の割合は1985年38.7対61.3であったものが、32.1対67.9と民間の比重が6%余り高まっており、建築と土木の割合も58.9対41.1であったものが、64.3対35.7と建築の比重が5.4%高まっている。この間、民間建築を主体とした建設市場の成長があったことを示している（図1-2）。

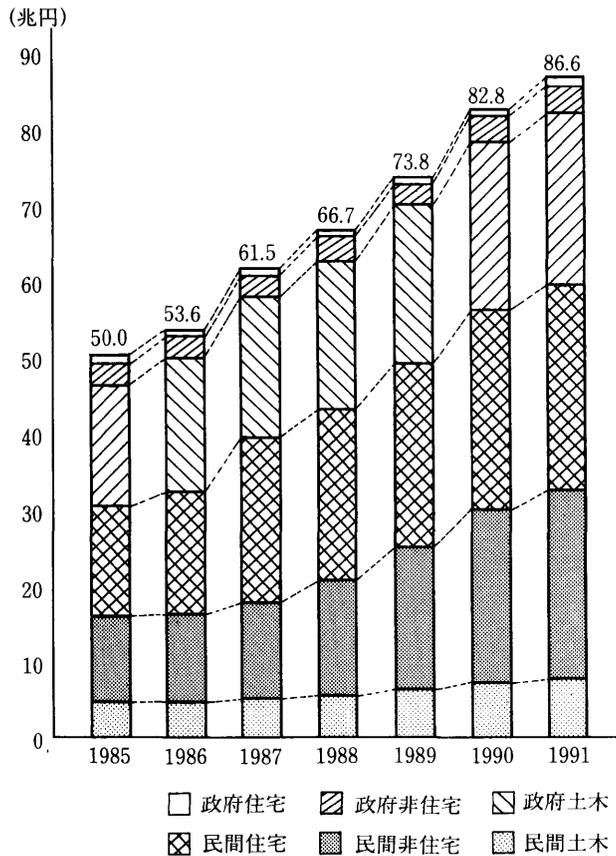
では毎年霞が関ビルに換算して9棟程度だったものが一挙に30棟にも増加したことを意味している。

- ・ オフィスビル建築ブームは、東京の国際化、情報化に伴う外国企業の立地やインテリジェントビル需要の増大という実需の増加の要因も大きいですが、その実オフィスビル建築やマンション建築が、この数年の地価高騰に伴う企業、個人の財テク投資の手段になっていたことは否み得ない（別記3 P11、オフィスビル投資の動向）。
- ・ 大幅な金融緩和と財テクを容易にする土地税制の欠陥が悪用され、企業のみならず個人も節税対策や投機を目的に不動産投資に走り、それが建築ブームに反映した。建築ブームを支えたのはその実、低金利、節税税制、それに当初まだ安かった建設コストという三つの要素である。金余りの中で投資先を失った銀行資金が、土地投機、節税対策の目的で土地と株に集中し、それがバブル経済、地価と株価の異常な高騰を生んでしまったのである。建築ブームはその表の部分なのである。
- ・ だが、今、急速に不動産、建築投資をめぐる環境は激変している。投資ブームを支えた三つの要素は消え去ろうとしている。まず公定歩合は2.5%から6%に、住宅ローン利子も8%を超えている。不動産業に対する融資の総量規制も一層強化されている。地価税の導入など土地税制の抜本的改革により、土地建物を利用した錬金術も節税手段も封じられようとしている。低コストも消えた。建築単価は人手不足、賃金高騰、過剰注文などから急騰し、3年間で2倍になったとも言われている（別記4 P19、建築コストの推移）。
- ・ 低金利、節税、低コストの三つのメリットが消えたときに、建築の注文者はいかなる動機で発注するのであろうか。確かにこの数年、建築ブームは建設市場を支えてきたが、その背景には、バブル経済の影があることを認めなければなるまい。現在の不動産不況がこれからの建設市場に影響を及ぼすことは必至であり、91年は建設市場にとって大きな転機になることを覚悟しなければならない。

（3）転機の91年建設市場

- ・ 91年度の建設市場の予測を建設省のものは別に、建設経済研究所マクロ経済モデルとそれに連動した建設市場予測モデル独自に試算してみる。結論から言

図1-2 建設投資(名目)の分野別推移



(資料) 建設省「平成3年度建設投資見通し」

- 民間建築の中でも、とくにこの間の成長の支えになったのは、オフィス、商業施設などの民間非住宅部門である。投資規模では、11.0兆円から24.6兆円と2.24倍に成長、その結果1985年度（昭和60年度）に全建設投資に占めるシェアが22.0%であったものが、1991年度（平成3年度）には、28.4%と6.4%ものシェアを拡大している。建設ブームが民間非住宅の成長に支えられたことを物語っている。

うと金融引き締めの影響から民間企業設備投資の鈍化が見込まれ、民間非住宅投資とりわけオフィスビル、店舗、工場への投資の伸びが低迷する。住宅投資も金利の引上げ、地価高騰さらに土地税制改革により財テク用の着工戸数が大幅に減少、民間住宅新規着工戸数が150万戸程度と90年度に比べて10%程度減少する。この5月の新設住宅着工戸数は11.4万戸と対前年同期で22%の減、81年1月以来10年4月ぶりの減少である。持ち家、借家ともに同様の落ち込みを示し、住宅市場は変化が生じていることを示している。一方、公共投資については、430兆円の公共投資基本計画がスタートする年であり、公共事業予算の増加により5%程度の伸びが見込まれる。

- ・ 従って建設市場規模は、住宅投資の伸びを政府経済見通しのゼロ成長、民間設備投資の伸びを6%に設定すると、90年度の82.7兆円（改定前は77兆円）に比べて3.5%増の85.5兆円程度と見込まれる。もし、90年度が当初見通しの77兆円であれば80兆円程度になる筈である。建設省見通しの4.7%増に比べて1%強低く、実質の伸び率では0.6%とほぼ横ばいという状況になる。

建設市場は、この数年経済成長率を上回ってまで上昇してきたものが、ここで経済成長率3.8%を名目でも下回ることになる。かなり強気でみても経済成長並みの巡航速度に落ち着くとみるのが常識である。建設市場もマクロ経済動向と無関係ではあり得ず、景気のかげり、バブル経済と崩壊とともに、数年続いてきた建設ブームにも曲がり角が見えてきたと言うことができよう。

1-2 国際建設市場の動向

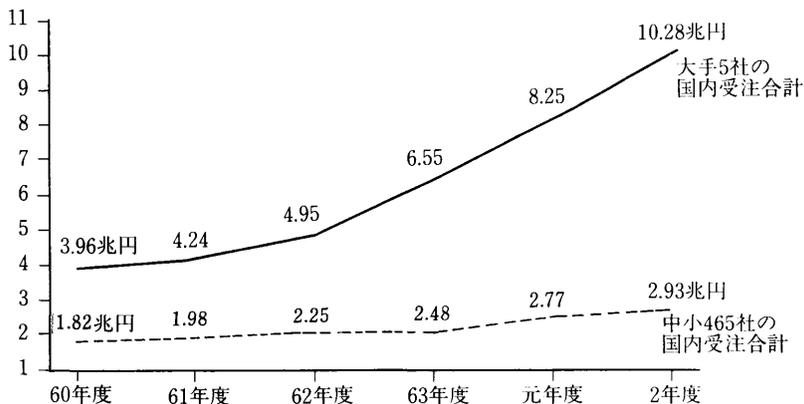
(1) 減速する建設市場

- ・ 建設市場の減速化は、わが国ばかりでなく、国際建設市場に共通している現象である。が、現時点ではわが国だけが一見好調を維持しているように見えるとすることができる。まず、1990年（平成2年）の建設市場を各国で比較する。日本の82.7兆円に対し、米国4,340億ドルで61兆円、EC諸国（ユーロコンストラクトグループ13ヵ国）で6,428億ECUで96.4兆円、EC諸国を各国別にみると英国678.6億ECUで10.2兆円、ドイツ1,430億ECUで21.5兆円、フランス1,092億ECUで16.4兆円である。また、韓国は5.1兆円である。

別記2 建設企業の経営状況

- 建設市場の拡大は、建設企業の経営の改善に大きく貢献している。まず、大手ゼネコン5社を例にとり、経営状況の推移をみると、1985年（昭和60年）、大手5社の国内受注額は、3.96兆円で平均8千億円程度であったものが、1990年（平成2年）には、10.28兆円と2.6倍に増加、1社当たり平均で2兆円を超え 僅か5年で倍増している（図1-3）。

図1-3 大手5社と中小465社の国内受注の推移



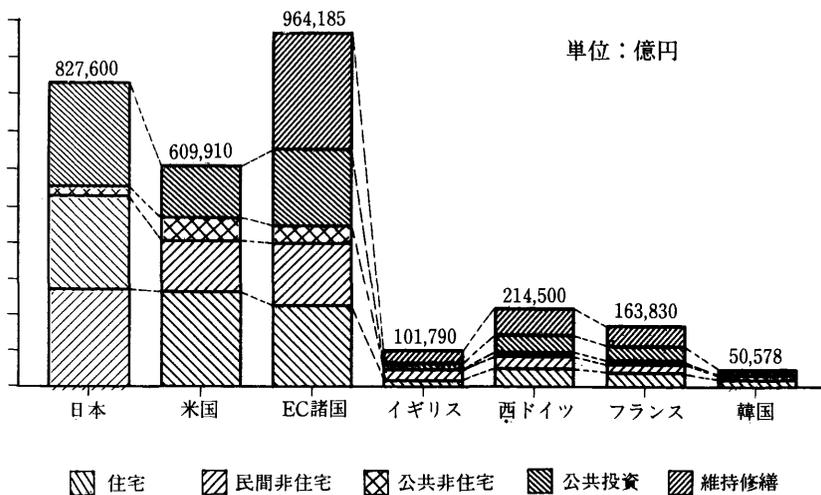
(資料) 建設省「建設統計月報」、一部ヒアリングにより作成

* 中小465社は、大臣許可業者の内資本金1億円以下の許可業者と知事許可業者を都道府県別に上位から5社ずつ抽出。(沖縄県は知事許可業者のみ調査)

- 大手ゼネコン5社の受注額・経営利益と建設投資の成長を比べると、5年間で建設投資の伸びが50兆円から82.8兆円と1.66倍に対して、受注額では4兆円から10.3兆円と2.6倍に、経営利益では、1,175億円から4,241億円と3.6倍に増加している（図1-4）。
- 大手5社の受注の主体は、民間建築工事であり、とりわけ首都圏におけるその比重が大きい。首都圏における民間建築工事の受注額は1985年（昭和60年）に1兆円で全受注額への割合は25%であったものが、1990年（平成2年）には、3.3兆円と3.3倍に拡大、全受注額に占める割合も32%と7%余りシェアを拡大している。この間の建設市場の都市部への集中を反映している（図1-5）。

- 三極構造の日本、米国、EC諸国で見ると、日本を1にすると米国0.74、EC諸国1.16であり、わが国の建設市場は米国より35%程度大きく、EC諸国全体の規模にほぼ匹敵する。EC諸国を各国別にみると、日本の市場に比べ、英国は0.12、ドイツは0.26、フランスは0.2程度にすぎない。また、韓国は名目上はわが国の0.06であり、さらに小さい。わが国の市場は、金額では圧倒的に大きい。問題はその内容であり、実質的な投資量の大きさである。わが国のそれは別の面ではコスト高を反映しているとも思われる(図1-12)。

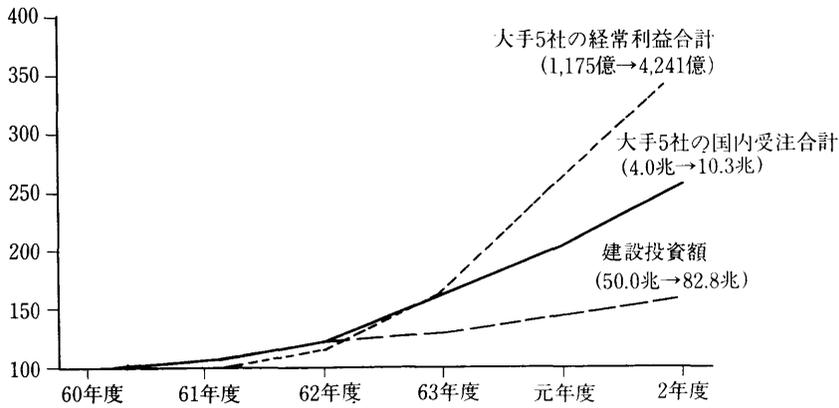
図1-12 各国別建設市場規模及び内訳比較



出所 ユーロコンストラクト会議資料(1991.6)、韓国KRIHS資料

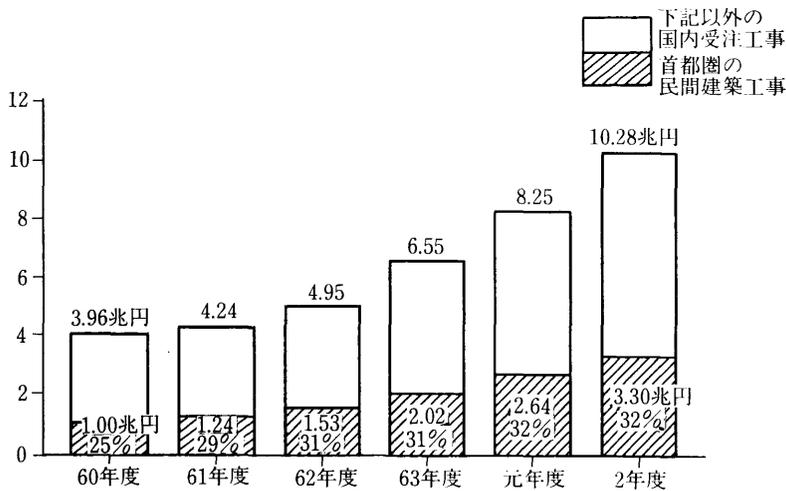
- 各国毎に統計のとり方が異なるので、建設市場の内容を正確に比較することは難しいが、概むね、わが国は公共投資が大きく、米国には住宅投資、EC諸国は維持修繕の部門が主体となっている。公共投資(土木)が日本32.8%と3分の1を占めるに比べ、EC諸国21.3%、米国22.9%とわが国の3分の2程度でしかない。民間非住宅については、わが国が31.3%に比べて、米国23.6%、EC諸国18%とEC諸国がやや低い。統計上では、EC諸国では維持修繕投資が別掲され、32.4%と全体の3分の1を占めているために、相対的に低くなっているものであり、維持修繕費を別にしてシェアをみるとEC諸国でも25%程度になり、大きな差はみられない。韓国では、ほぼわが国と同様、住宅、非住宅、公共投資の割合がほぼ3分の1づつになっており、やや住宅に比重がかかっている(図1-13)。

図1-4 大手5社の受注・経常利益と建設投資の推移
(昭和60年度=100とする指数表示)



(資料) 建設省「建設投資見通し」、一部ヒアリングにより作成

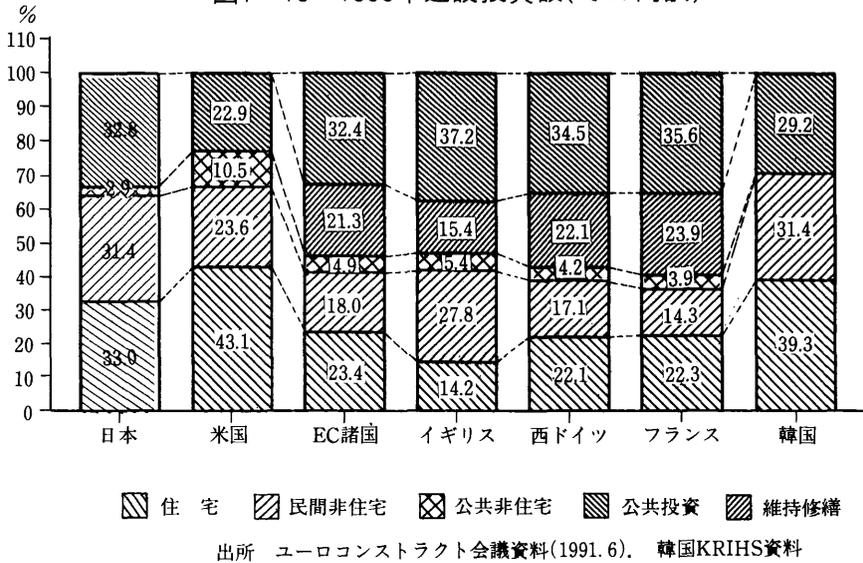
図1-5 首都圏(東京・千葉・神奈川)における大手5社の民間建築受注の推移



(資料) (財)建設経済研究所

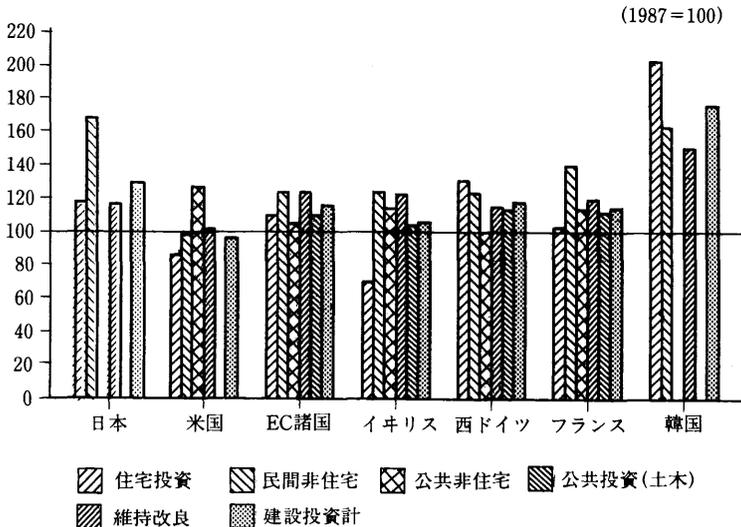
- かつての建設業冬の時代は、建設企業の経営合理化と新技術の導入を促進させ、大手ゼネコンに関する限り生産性は著しく向上している。一方、建設コストは上昇し、人手不足の問題も生じている。建設単価の上昇もあって、建設企業の売上高は拡大し、これが建設企業の経営改善に一見資したように見えるが、問題は、これからである。

図1-13 1990年建設投資額(その内訳)



- 1987年から1991年の5年間の投資の伸びを比較してみると、わが国は5年間で実質1.22倍であるのに比べ、米国0.96倍、EC諸国 1.144倍、うち、英国 1.045倍、西ドイツ1.17倍、フランス 1.128倍、わが国はEC諸国の2倍程度の成長を示している。さらに、その内訳をみると、とくに成長したのが民間非住宅投資であることは各国に共通しており、わが国が実質で1.68倍と極端に大きく、EC諸国平均 1.223倍、英国 1.223倍、西ドイツ 1.221倍、フランス 1.369倍といずれも建設投資全体の伸びを上回っており、この間の建設市場の成長に大きく貢献したことを示している(図1-14)。

図1-14 各国別部門別建設投資成長指数(1987-91)

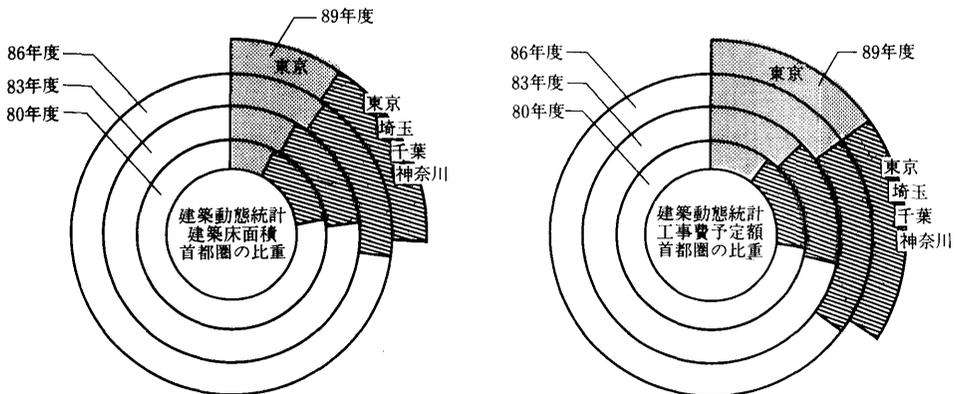


別記3 オフィスビル投資の動向

(全建設投資)

- この数年の建設ブームを支えたのは大都市圏におけるオフィスビルを主体にした民間非住宅建築投資である。その動向を詳しくみてみたい。建築着工統計から、全国の建築市場に占める首都圏（1都3県）の市場の割合の推移を、1980年度（昭和55年度）から1989年度（平成元年度）の9年間に3年毎にみると、全国の建築市場の工事額が80年22.5兆円から89年42.5兆円と1.89倍、建築床面積で2.14万ヘクタールから2.73万ヘクタールと1.28倍に上昇している。
- 首都圏及び東京都の全国へのシェアは、80年度に工事費で26.5%と10.2%、床面積で22.6%と7.7%であったものが、89年度には工事費で34.1%と14.8%、床面積で25.6%と9.2%に拡大している。とりわけ、工事費については、首都圏で7.6%、東京都で4.6%とシェアを拡大しており東京への集中の激しさを示している。
- しかしながら、東京都のシェアは、1986年度をピークに下がり始め、工事費では86年の15.2%に対して14.8%に、床面積では10.4%に対して9.2%と減少気味であり、この2、3年東京過密度集中が東京周辺拡大となって現われている（図1-6）。

図1-6 地域別建設市場の推移



- ・ このところ、急激に拡大しているのは韓国の建設投資である。かつてのわが国の高度経済成長時と同じく、建設投資は2桁台の成長を続けている。1988年から91年の僅か4ヵ年間で、1.74倍とりわけ住宅投資は2倍を超えており、その躍進はめざましい。

(2) 経済成長と建設投資

(低迷迎えたEC諸国市場)

- ・ 1990年の建設投資の対GDP比をみるとわが国の18%に比べ、EC諸国平均で12.2%、EC諸国を各国別にみると英国 8.9%、ドイツ12.3%、フランス11.2%、さらに米国10.4%とわが国のそれがきわ立って高く、経済力に比べてフローの面ではわが国の努力を評価することができる。高度経済成長にある韓国では、20.4%とわが国よりさらに高い。
- ・ しかしながら、経済成長率と建設投資成長率の関係をみると、各国とも建設投資成長率がGDP成長率の低下よりも大きく年々低下している。EC諸国で見ると、全体で1989年まではGDPの成長率より建設投資成長率の方が高い傾向にあった。GDP成長率は1988年 3.9%、1989年 3.3%に比べて建設投資成長率は、1988年 5.6%、1989年 5.0%であったが、1990年にはGDP成長率2.6%に対して建設投資成長率 2.7%とほぼ並び、さらに1991年には、GDP成長率も 1.3%に低下するが、建設投資成長率は 0.3%とGDP成長率を大きく下回るものと予想されている。EC諸国内では、まだら模様の状況を示している。
- ・ とりわけ英国においては、1988年GDP成長率 4.6%、建設投資成長率 7.0%、1989年GDP成長率 2.3%、建設投資成長率 4.0%と建設投資成長率がGDP成長率を上回っていたものの、1990年GDP成長率 0.5%に落ち込み、建設投資成長率1%に低下、さらに1991年本年は、GDP成長率はマイナス2%、建設投資成長率はマイナス7%に落ち込むものと予想されている。
- ・ 東西ドイツの統一を背後に順調な経済成長を続ける西ドイツは1988年GDP成長率 3.7%、建設投資成長率 3.0%、1989年GDP成長率 3.8%、建設投資成長率 5.0%であったものが、1990年にもGDP成長率 4.5%、建設投資成長率5.0%と比較的高い建設投資が続き、1991年今年も、GDP成長率は 2.6%に低下しても、建設投資成長率は3%となお高い水準を保っている (図1 -

(オフィスビル投資)

- ・ オフィスビル投資は、この10年間とりわけ首都圏なかならず東京都への集中の傾向が続いてきたが、86年度以降集中の度合を減じており、とりわけ東京での投資は頭打ちの傾向にある。
- ・ オフィスビル建築の全国での推移をみると、1980年度には工事費で1.5兆円、床面積で1,116ヘクタールだったものが89年度に4.7兆円、2,177ヘクタールと工事費で3.13倍、床面積で1.86倍に拡大している。この中での首都圏及び東京都のシェアをみると、80年度工事費で32.5%と19.6%、床面積で28.3%と15.0%であったものが、89年度には工事費で49.3%と31.5%、床面積で33.5%と21.4%に拡大、オフィスビルの大都市圏への著しい集中傾向が続いてきたことを示している。
- ・ しかしながら、1986年度と1989年度を比較すると、とりわけ東京都のシェアが急速に低下してきている。86年度の地価高騰がピークであったときに、東京都でのオフィスビル建築の全国シェアは、工事費で38.0%、床面積で26.8%と異常に高まっていたものが、89年には工事費で31.5%、床面積で21.4%と3年間で数%のシェアを低下させている。東京都におけるオフィスビル建築が飽和点に達したことを物語っている。
- ・ この19年間の推移は、オフィスビル建築の東京大都市圏への集中の激しさを示すとともに、建築コストがかなり高くなったことを意味している。東京都における19年間のオフィスビル投資をみると、床面積ではこの間2.8倍の伸びに対して工事費では5.03倍と2倍近い上昇であり、単純には建築単価が19年間で2倍になったことを意味している(図1-7)。

(東京におけるオフィスビル建築の推移)

- ・ 1980年(昭和55年)における建築着工統計によるオフィスビルの着工床面積は、全国で1,119ヘクタール、東京都で167ヘクタール(全国比14.9%)、東京都区部で153ヘクタール(全国比13.7%)であったが、東京都なかならず東京都区部の集中が著しく、ピークの1988年(昭和63年)には、全国で1,912ヘクタールに対して、東京都で517ヘクタールで全国比27.0%、東京都区部で485ヘクタールで25.4%とシェアを拡大、全国のオフィスビル建築のうち4分の1が東京都区部に集中していた。

15、図1-16)。

図1-15 経済成長率と建設投資成長率の変化

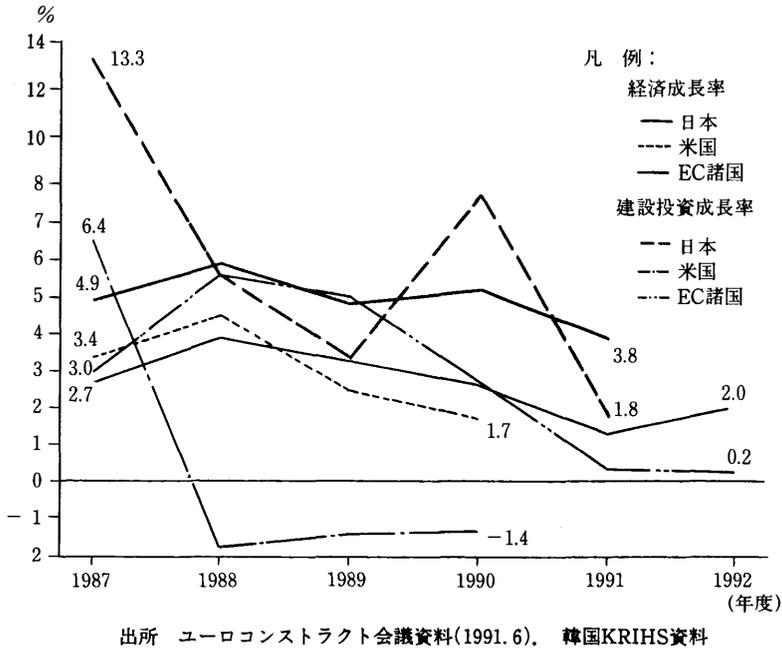
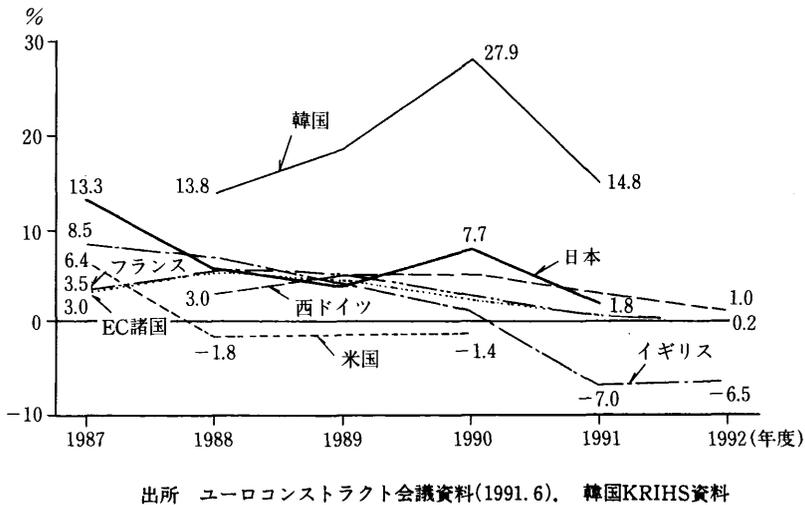


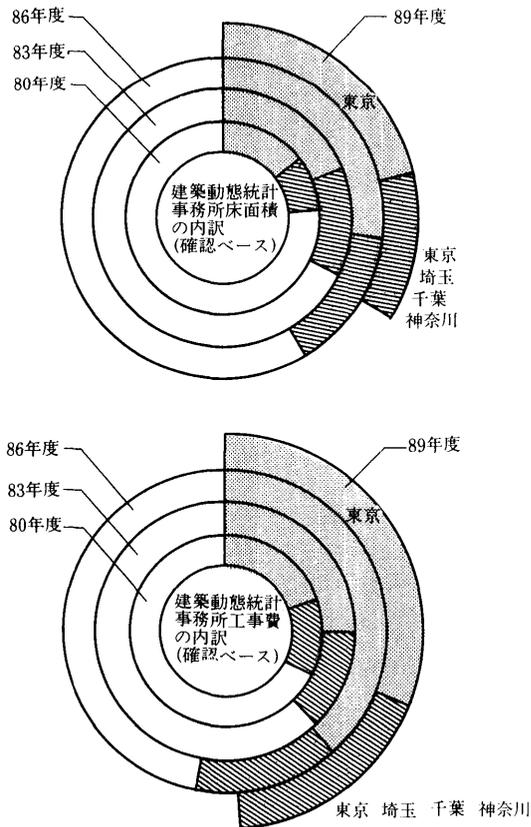
図1-16 各国別建設投資伸率の推移



- ・ 以上のとおりユーロコンストラクトグループの経済研究機関は、建設市場が89年から90年にかけて新たな転換期を迎えているという見方で一致している。どの国でも90年以降建設市場の伸びは停滞ないし鈍化に向うという予測がなされている。建設市場の成長率はこれまでGDP成長率を上回っていたが、91年

- ・ 地価高騰がピークに達した後の1989年（平成元年）には、全国でのオフィスビル投資は 2,080ヘクタールとなお拡大しているが、東京都なканずく東京都区部での投資は漸減傾向を示し、東京都で 442ヘクタール、東京都区部で 400ヘクタールと減少、全国比も東京都で21.2%、東京都区部で19.2%と大きくシェアを落している。建築ブームは続いているものの、東京及びその周辺では一段落しているといことができる。
- ・ 東京都での、1988年（昭和63年）ピーク時の 517ヘクタールは、1980年（昭和55年）の 3.1倍の規模であり、霞が関ビルに換算すると30棟余りの床面積で供給していることになり、すべてが東京の国際化、情報化に対応するオフィスの需要増という実需とは言い難く、財テク、節税用のバブル経済の中に投資もかなり含まれているものと思われる。バブルの破裂とともに、大幅に減少することが予想される（図1-8）。

図1-7 地域別オフィス建築市場の推移



(資料)：建設省建築動態統計調査

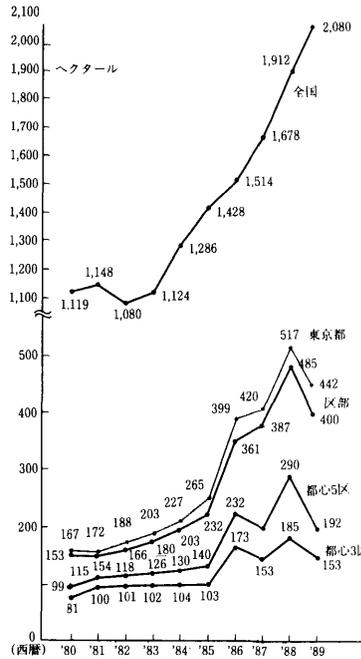
を期に経済成長率と建設投資成長率は逆転してしまっている。

- ・ 建設投資が低迷に向う理由としては、勿論景気が低迷リセッションに向っていることもあるが、建設費や土地価格の急騰、高い金利水準、建設業の供給力不足があげられ、この辺りの問題については、わが国と共通している。EC諸国の中でも多少の差はあるが、方向は共通している。
- ・ ドイツは、依然、経済が拡大基調にある。今でも建設投資成長率がGDP成長率を上回っており、建設投資が経済全体の成長の推進力になっている。が、このような好景気の反面、市場は人手不足、資材不足、それに価格の上昇という事態を迎えており、建設市場も拡大の力を失いつつある。
- ・ イギリスでは既に90年に建設景気の転換点を迎えている。それまでの3年間の英国にしては力強い成長の後90年には建設投資が減少し、マイナスに転じている。この原因はもっぱら住宅建設の落ち込みである。91年には、他の部門の後退も予想され、建設投資はさらに大幅に減速して△7%に低下すると見込まれている。

(リセッション続く米国市場)

- ・ さらに深刻なのは米国の建設市場である。景気はやや回復という見方もあるが、なおリセッション状況が続いている。80年代前半レーガン政権の減税と規制緩和によって成長した建設市場は、85年以降かなり強引でかつ誤った金融緩和と減税で非住宅投資のオーバービルディングの状況を生み、深刻な不動産不況を惹起している。建設市場は、オフィスビルや商業施設建築を中心に大きく低落しており、ENR誌の見方では、89年から90年にかけてマイナス12%、90年から91年にはマイナス6.0%とマイナス成長を予測している。
- ・ 1990年には、全体でマイナス12%であるが部門別にみると、とりわけ好調を続けた民間非住宅部門の落ち込みが大きく、工場でマイナス42%、オフィスビルでマイナス27%、倉庫でマイナス22%と極端な低下を示している。
- ・ 商務省の統計によると、建設投資は1988年以降マイナスに転じ、1987年の4,109.6億ドルから、1990年3,944.3億ドルと4%近い減少を招き、とりわけ住宅投資は1986年から1990年に着工戸数で180万戸から119万戸にと34%の減、金額で15%の減少を示している。各国とも好調であった民間非住宅投資も同じく5年間で金額ベースで2.2%の減となっている。ちなみに、同期間におけるわが国での着工住宅戸数は140万戸から167万戸と19%の増加を示してお

図1-8 東京における事務所着工床面積の推移



建設省「建築統計年報」、東京都「建築統計年報」、
一部ヒアリングにより作成。
注：(1) 建築基準法第15条1項に基づく建築工事中における使途別事務所の集計値。
(2) 工事中における着工予定月に一括して計上。

表1-1 地域別建築市場の推移

1. 全建築物

1.1 建築床面積

(単位：千㎡)

	80年度	83年度	86年度	89年度
全 国	213,734	189,159	211,104	272,880
東 京	16,469 (7.7%)	16,834 (8.9%)	21,896 (10.4%)	25,078 (9.2%)
1都3県	48,204 (22.6%)	44,342 (23.4%)	56,644 (26.8%)	69,786 (25.6%)

() 内は、同一年度における全国に占める割合 (以下同様)

1.2 工事費予定額

(単位：億円)

	80年度	83年度	86年度	89年度
全 国	225,484	215,527	259,495	425,110
東 京	23,172 (10.2%)	26,367 (12.2%)	39,367 (15.2%)	63,120 (14.8%)
1都3県	59,801 (26.5%)	60,570 (28.1%)	86,177 (33.2%)	144,760 (34.1%)

2. オフィス

2.1 建築床面積

(単位：千㎡)

	80年度	83年度	86年度	89年度
全 国	11,175	11,449	15,269	21,769
東 京	1,679 (15.0%)	2,159 (18.9%)	4,092 (26.8%)	4,669 (21.4%)
1都3県	3,159 (28.3%)	3,525 (30.8%)	6,146 (40.3%)	7,282 (33.5%)

2.2 工事費予定額

(単位：億円)

	80年度	83年度	86年度	89年度
全 国	14,889	16,380	25,185	46,668
東 京	2,923 (19.6%)	4,052 (24.7%)	9,565 (38.0%)	14,692 (31.5%)
1都3県	4,836 (32.5%)	6,136 (37.5%)	12,904 (51.2%)	20,681 (49.3%)

り、E C諸国や日本に比べ米国の低落の激しさが顕著である。

- ・ 米国経済は今リセッションと言える状況にあり、石油価格の上昇、財政赤字のいっそうの拡大、貯蓄率の低下、消費者の買い控えなどが重なって、建設市場の低迷はいっそう拡大している。
- ・ 米国は景気はリセッションも脱けてはいない。建設市場の低迷は、マクロ経済以上に深刻であり、1897年、実質GDP成長率が3.4%のとき建設投資成長率6.4%であったものが一転し、1988年にはGDP成長率4.5%と好調なのに対して建設投資成長率はマイナス1.8%と逆転減少し、89、90年とGDPは2.5%、1.7%と低下してもなおプラスを維持しているのに対し、建設投資成長率はマイナス1.5%、マイナス1.4%と市場は縮小し続けている。

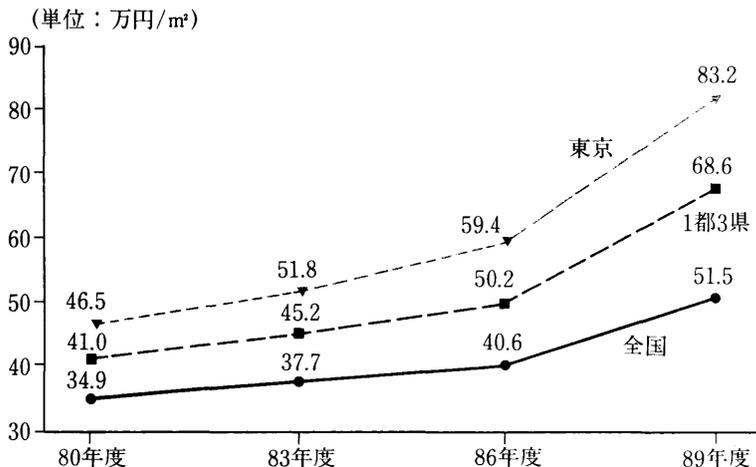
(かげりの韓国市場)

- ・ 韓国経済はかつてのわが国がそうであったように高度経済成長過程にあり、88年まではGDP成長率は2桁台であり、89年に入って1桁台に下がったが、90年に6.8%、91年度に9.0%と成長率をダウンさせながらも、国際的には高水準を維持し続けている。が、全体的に2桁台の成長はなく、低下ないし安定期に入ったと思われる。
- ・ 建設投資の成長率は、経済全体がやや減速しても、高水準を維持し続け、2桁台さらに90年度は27.9%という驚異的な拡大ぶりを示している。91年度も15%弱となお高水準を維持し続けており、建設投資の成長が経済の牽引力であることは、かつてのわが国と同じ過程をだどっている。
- ・ 世界全体の動きをみると、E C諸国と米国は、90年を期に大きく市場を縮小させる傾向にあり、90年代に建設市場が低迷することが予想される。その中でわが国は、建設市場の成長は鈍化しているものの、90年代の公共投資基本計画430兆円の投資が保証されている。わが国の公共事業は、国内経済のみならず国際的にも建設市場の成長を支える牽引車としての役割を果たすことが期待される状況にある。

別記4 建築コストの推移

- ・ 近時、建築コストが著しく上昇し、3年で2倍になったとも言われているが、若干の資料から、建築単価の上昇を推察してみる。まず、建築単価について、全建築物とオフィスビル建築について、80年以降3年毎に建築着工統計による工事予定額を着工床面積で除して1平方メートル当りの単価を算出してみた。
- ・ 1980年全建築物対象で、それを地域別にみると、全国平均34.9万円、首都圏41.0万円、東京都46.5万円であった。東京都での単価は全国平均より33%程度高い。1989年に、全国平均51.5万円で9年間で1.48倍、首都圏68.6万円で1.67倍、東京都で83.2万円と同じく1.79倍であり、東京都での建築単価の上昇が目立っている。とりわけ、1986年（昭和61年）から1989年（平成元年）の3年間に東京都では、1.4倍にも上昇しており、建築単価の上昇が建築ブームと裏腹の関係にあったことを示している（図1-9）。

図1-9 建設単価の推移(全建築物対象)



- ・ オフィスビル建築に関しては、単価上昇の傾向は著しく、1980年から1989年まで、全国平均で1平方メートル当たり44万円から70.9万円に1.61倍、首都圏で50.6万円から93.9万円に1.86倍、東京都で1.82倍の上昇とり

表1-2 各国別経済成長率(実質)

年	1987	1988	1989	1990	1991	1992
日本 (10億円)	349,769 (4.9)	370,311 (5.9)	388,200 (4.8)	408,400 (5.2)	423,900 (3.8)	—
米国 (10億ドル)	3,845.3 (3.4)	4,016.9 (4.5)	4,177.7 (2.5)	4,173.1 (1.7)	—	—
イギリス (百万 ECU)	708.84 (4.8)	741.44 (4.6)	758.50 (2.3)	762.29 (0.5)	747.04 (-2.0)	756.76 (1.3)
西ドイツ (百万 ECU)	1,036.68 (1.7)	1,076.03 (3.7)	1,115.89 (3.8)	1,166.10 (4.5)	1,195.74 (2.6)	1,216.17 (1.8)
フランス (百万 ECU)	847.52 (2.2)	881.42 (4.0)	914.04 (3.7)	937.80 (2.6)	953.74 (1.7)	978.54 (2.6)
EC諸国 (百万 ECU)	4,773.76 (2.7)	4,959.05 (3.9)	5,124.64 (3.3)	5,258.96 (2.6)	5,329.17 (1.3)	5,435.26 (2.0)
韓国 (10億 ヶソ)	96,111 (13.0)	108,606 (12.4)	122,073 (6.8)	130,374 (9.0)	139,500 (7.0)	—

() 対前年伸率 1991、1992予測値

日本 1985年価格

EC諸国 1990年価格

韓国 1985年価格

(資料) ユーロコンストラクト会議資料(1991.6)、韓国国土開発研究院資料

表1-3 各国別建設投資比較(実質)

(指数、1987=100)
<対前年伸率>

年	1987	1988	1989	1990	1991	1992
日本 (億円)	615,257 (100.0) <13.3>	664,100 (106.0) <5.6>	673,000 (113.0) <3.4>	726,000 (120.0) <7.7>	738,800 (122.0) <1.8>	—
米国 (億ドル)	410,196 (100.0) <6.4>	405,212 (98.8) <-1.8>	399,942 (97.5) <-1.5>	394,432 (96.2) <-1.4>	—	—
イギリス (百万 ECU)	60.38 (100.0) <8.5>	64.61 (107.0) <7.0>	67.19 (111.3) <4.0>	67.86 (112.4) <1.0>	63.11 (104.5) <-7.0>	59.01 (97.7) <-6.5>
西ドイツ (百万 ECU)	125.93 (100.0) <0.0>	129.71 (103.0) <3.0>	136.19 (108.2) <5.0>	143.00 (113.6) <5.0>	147.29 (117.0) <3.0>	148.76 (118.1) <1.0>
フランス (百万 ECU)	97.30 (100.0) <3.5>	102.36 (105.2) <5.2>	106.76 (109.7) <4.3>	109.22 (112.2) <2.3>	109.76 (112.8) <0.5>	109.54 (112.6) <0.0>
EC諸国 (百万 ECU)	564.40 (100.0) <3.0>	596.20 (105.6) <5.6>	625.80 (110.9) <5.0>	642.79 (113.9) <2.7>	644.50 (114.2) <0.3>	645.83 (114.4) <0.2>
韓国 (10億 ヶソ)	15,430 (100.0) < >	17,559 (113.8) <13.8>	20,808 (134.9) <18.5>	26,620 (172.5) <27.9>	30,555 (198.0) <14.8>	—

日本 1989~1991=1985年価格 1987・1988=1980年価格

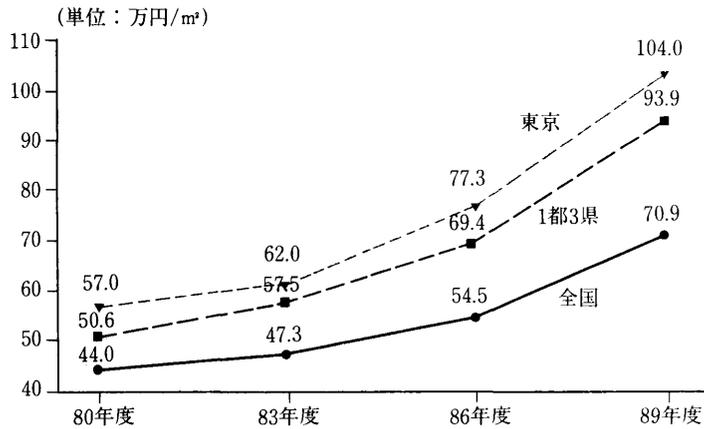
EC諸国 1990年価格

米国 1987年価格

韓国 1985年価格

わけ86年から89年にかけての上昇が著しい。しかしながら89年の東京都での建築単価1平方メートル当り104万円は、現実の市場価格に比べるとかなりひかえ目な数字であり、現実との乖離がみられる（図1-10）。

図1-10 建設単価の推移(オフィス対象)



(建設省建築動態統計調査より作成)

- ・ 建築単価上昇を一般の物価上昇と代表的な他産業の物価との比較、経済活動別のデフレーターによって比較してみる。産業別に昭和60年を基準(100)にして、昭和50年から平成元年まで15年間の推移をみる。製造業が50年代前半緩やかな伸びを続け、後半に入って以降もほぼ横ばいであるのに対し、建設業においては、この15年間の上昇が著しく15年間でほぼ2倍に上昇している（図1-11）。
- ・ 労働集約型産業であるところは、建設業のサービス業と同じであり、その物価上昇傾向は建設業とサービス業は類似するが、それでも、その数年での上昇はサービス業を上回っている状況にある。

表1-4 1990年各国建設投資比較

	住 宅	民 間 非 住 宅	公 共 非 住 宅	公 共 投 資 (土木)	維持修繕	合 計
日 本 (億円)	273,600 (33.0)	259,700 (31.4)	23,700 (2.9)	271,100 (32.8)	—	827,600 <100.0> (100.0)
米 国 (百万ドル) (億円)	187,422 262,390 (43.1)	102,483 143,476 (23.6)	45,340 63,476 (10.5)	99,691 139,567 (22.9)	—	434,936 609,910 < 73.7>
イギリス (百万 ECU) (億円)	9.62 14,430 (14.2)	18.87 28,305 (27.8)	3.68 5,520 (5.4)	10.45 15,675 (15.4)	25.26 37,890 (37.2)	67.87 101,790 < 12.3> (100.0)
西ドイツ (百万 ECU) (億円)	31.60 47,400 (22.1)	24.05 36,750 (17.1)	6.00 9,000 (4.2)	31.60 47,400 (22.1)	49.30 73,950 (34.5)	143.00 214,500 < 25.9> (109.22)
フランス (百万 ECU) (億円)	19.08 28,620 (22.3)	12.26 18,390 (14.3)	3.37 5,055 (3.9)	20.47 30,705 (23.9)	30.50 45,750 (35.6)	109.22 163,830 < 19.8> (100.0)
EC諸国 (百万 ECU) (億円)	142.73 214,095 (23.4)	109.71 164,565 (18.0)	30.10 45,150 (4.9)	130.12 195,180 (21.3)	197.64 296,460 (32.4)	642.79 964,185 <116.5> (100.0)
韓 国 (10億 ウォン) (億円)	10,473 19,900 (39.3)	8,368 15,900 (31.4)	—	7,778 14,780 (29.2)	—	26,620 50,578 < 6.1> (100.0)

注 百万 ECU=15億円、百万ドル=14億円、10億ウォン= 1.9億円

日 本 1990年価格

EC諸国 1990年価格

米 国 1990年価格

韓 国 1985年価格

表1-5 各国別部門別 (実質) 投資 (1987~1991) 指数

部門	日 本	米 国	イギリス	西ドイツ	フランス	EC諸国	韓 国
住 宅 投 資	118.8	84.9	69.2	129.1	101.6	108.4	200.6
民 間 非 住 宅	168.4	97.8	122.3	122.1	136.9	122.3	160.5
公 共 非 住 宅	—	126.8	113.0	97.9	111.9	104.1	
公 共 投 資 (土木)	117.3	101.1	121.6	113.8	117.6	122.1	148.2
維 持 改 良	—	—	103.1	112.1	109.8	109.1	—
建 設 投 資 計	122.0	95.8	104.5	117.0	112.8	114.2	198.0

・米 国 1986~1990、韓 国 1988-1991 EC及び日本 1987=100

・住宅着工戸数

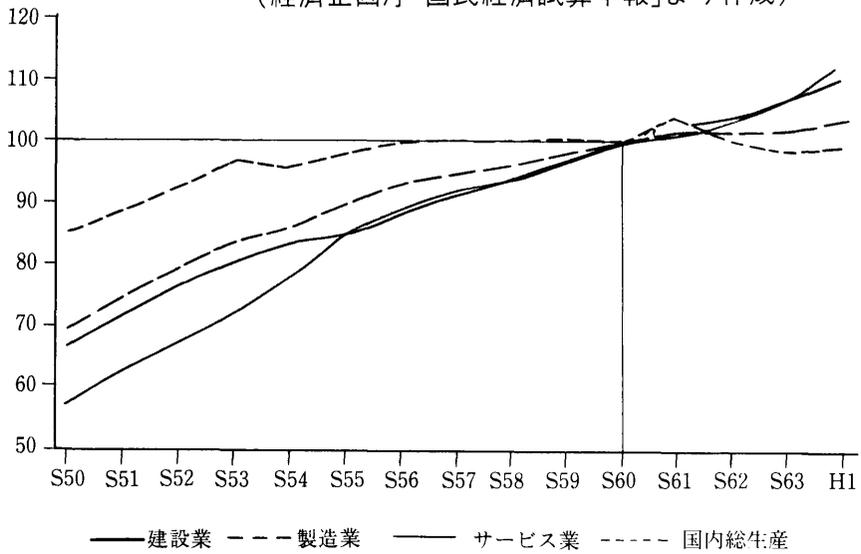
	1986	1990
日 本	140 万戸	167 万戸
米 国	180 万戸	119 万戸

1-3 90年代の建設市場の見通し

(1) 国内建設市場、公共投資が鍵

- ・ 90年代を確実に見通せるのは、公共投資基本計画により1991年以降10年間に

図1-11 経済活動別デフレータの推移
(経済企画庁「国民経済試算年報」より作成)



わたり総額 430兆円の公共投資が安定的に実施されることである。公共投資の建設投資全体に占める割合は1990年で33%、市場の3分の1を占める。3分の1の投資がこの間の予測経済成長率4.75%をやや上回って成長するとすれば、民間建築がバブル経済の破綻で多少、90年代前半に落ち込むにせよ、市場の安定的推移を支えることは可能であろう。

- ・ 90年初頭までの建設投資を上げたのは、是非はさておきバブル経済による地価の高騰であり、また、90年初めに民間建築投資にかげりを与えるのも地価の高騰である。建設市場の成長にとって地価は単純にコストであり、地価が高ければ高いほど土地代に回り、実質に建設市場に投入される資源は小さくなる。公共投資基本計画 430兆円が90年代の安定した建設市場を保証するためには、何はさておいても用地補償費の増加に歯止めをかけなければなるまい。
- ・ 90年代の国民の目標は、まず、クオリティーオブライフ、生活の質の向上であり、何より住宅及び住環境の改善である。現在の低水準の住宅及び住環境から脱却するための、建設需要はなお旺盛である。問題は、そのコストである。経済成長や所得に見合った価格で供給される限り建設需要はいつそう伸びることになる。そのためにも、何より、コストとしての地価の抑制ないし引下げを図らなければならない。
- ・ 若年労働力の不足などの労働需給の逼迫は一段と拡大し、建設企業の供給力不安の大きな要素となっている。建築価格の高騰も著しく、大都市では今の建築コストだけでを、投資採算が失われる状況になっており、経営の効率性を著しく低下させている。
- ・ 外国人労働者とりわけ未熟練労働者の急増も目立っており、もはや建設企業にとっても放置できない問題になっている。入国管理法の改正に加えて、外国人労働者の訓練施設を設け、訓練という技術移転をも実現しながら、わが国市場に参入させるシステムの検討が進められているが、早急な実現は困難であろう。
- ・ 今後の建設市場の安定的な推移のためには、供給側にとっては建設価格の安定、このための地価の抑制と労働力の確保が基本的な課題として残っている。90年代に入っても、なお建設業の構造改善への努力を続ける必要はいつそう高まっている。

(2) 国際建設市場、資金不足が足かせ

- ・ 米国においては、米国経済の回復、荒廃するアメリカからの脱却のために、これまでなおざりにされてきた公共投資の拡大が強く主張し始められている。6月に発表された米道路運輸建設業会の発表によると、米国の経済競争力が低下したのは、公共事業とりわけ道路投資不足が原因だと分析されている。道路の不足が生産性向上への足かせとなっているのである。
- ・ 高速道路投資の対GDP比は、日本が1.8%であるのに比べ、米国は0.7%でしかなく、これまで蓄積した膨大なストックの維持もままならない状況にあると云われている。かつて1950年代、米国経済が最強だったときには、米国もGDPの1.4%の道路投資をしていたのである。
- ・ 民間経済主体の米国の建設市場では、公共投資の比率は22%とわが国の33%より10%も低い。財政赤字と貿易赤字の双子の赤字は容易に解消されそうもなく、公共投資拡大への道は容易ではない。しかしながら、米国の世論の動き、東西関係の緊張緩和による軍事費の低下、生活の質の向上への期待、着実な経済力の回復などから90年代に再び公共投資の拡大の動きが出るものと思われる(図1-17-1、1-17-2)。

図1-17 部門別建設市場の見通し(10億ECU 1988年価格)

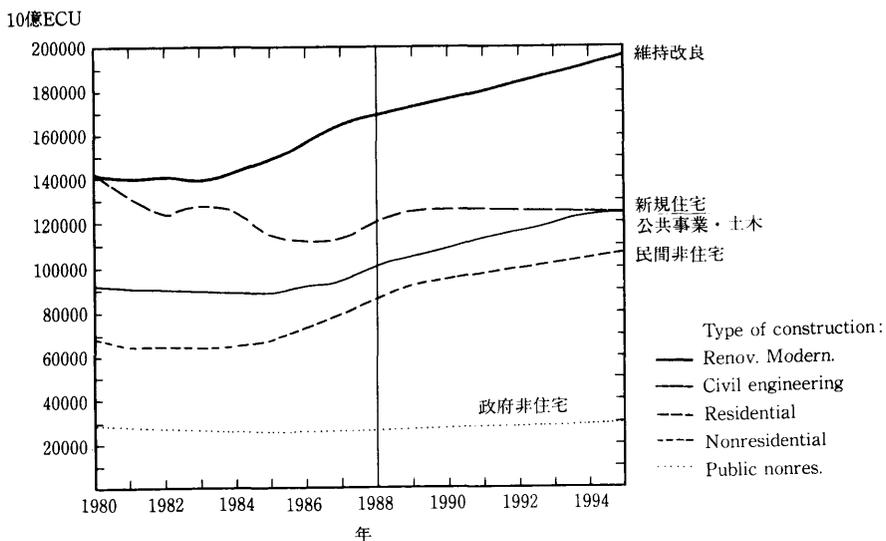
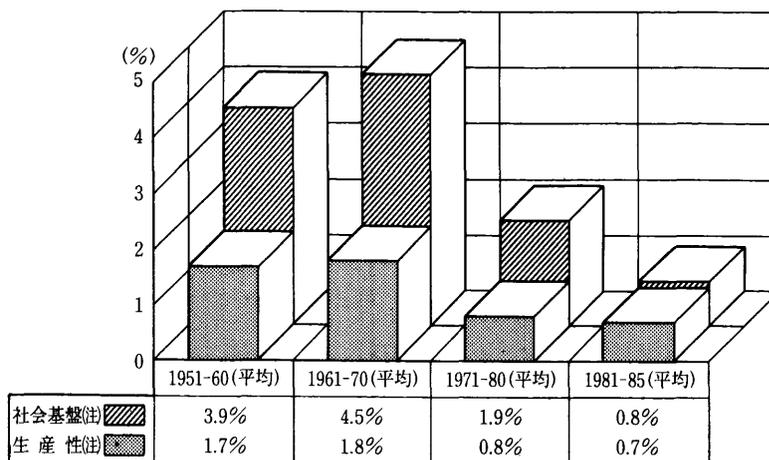


図1-17の2 社会基盤と生産性の関係



(注) 社会基盤については公的固定資本形成成長率、生産性については全産業平均の生産性向上率
出典：「アメリカの公共事業：生活の質の保全」

- ・ EC諸国においても、1992年のEC統合さらには90年代の最大の政治動向としての東欧社会の自由主義体制への移行などによりEC諸国全体としての大規模な公共事業や立ち遅れた東欧諸国の住宅や社会資本整備の需要は確実に増大する。
- ・ ユーロコンストラクトグループ（EC諸国の建設経済研究機関）によると1995年までの中期展望では、低水準ながら建設市場に安定して成長するものとみている。1988年のEC諸国（13カ国）の建設市場規模は5,000億ECU（75兆円、1ECU 150円）、対GDP比率は11.5%であり、1980年代の後半には4%程度で拡大してきたものが、90年代にやや低下して、1990～1995年には年平均1.7%程度の成長を続けるものと予測している。内容では、この間に成熟したEC諸国での出生率の低下むしろ人口減少傾向（1990年～1995年0.17%増）から、住宅の改良更新は行われるものの新規住宅は年率0.3%位減少する（図1-18、図1-19）。

図1-18 全建設市場に対する部門別市場のシェア
(1980、1988、1995)

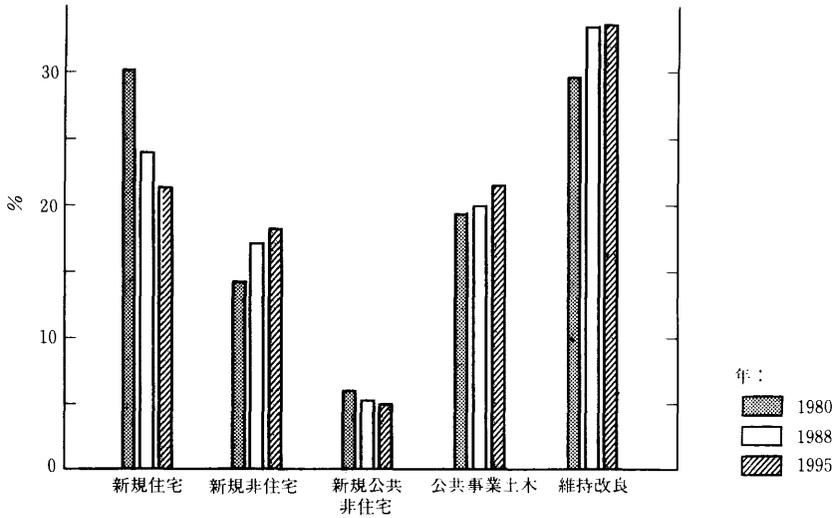
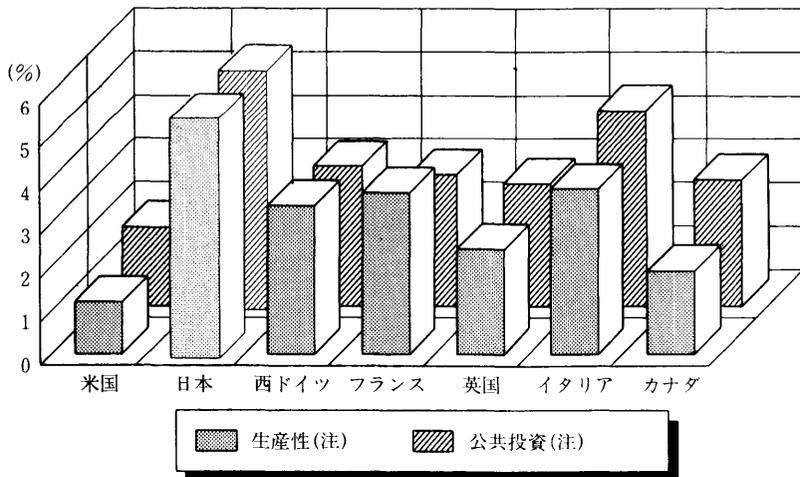


図1-19 主要先進国の生産性と公共投資の関係 (1960年～86年平均)



(注) 生産性は全産業平均生産性上昇率、公共投資は投資額増加率
出典：「アメリカの公共事業：生活の質の保全」

- ・ 一方、成長を期待されるのは公共投資部門であり、ドーバー海峡トンネルの完成の後、ヨーロッパ横断高速道路や新幹線鉄道の建設も見込まれ、2.8%と全投資の伸びを上回って成長するものと期待されている。EC統合などから、オフィスビル、工場等の非住宅部門も成長を続けるとみている。
- ・ いずれにしても、成長を続けるにしても、実質成長率は1.7%であり、わが国の公共投資基本計画の5%に比べても、かなり低い数字であり、成長というよ

り停滞と言った方が正確である。

- ・ 発展途上国の建設需要の増大は言うまでもない。需要は大きいがそれに応える資源、資金に乏しいのである。国際的にみても、21世紀に向けてそれぞれの国が経済発展と民生の安定をめざして努力していくが、その根幹は、住宅とインフラの充実である。この面では、建設市場は無限の発展の素地を有している。
- ・ わが国は依然、成長率も高く、まだ人口も増加し、成長の余力はなお大きい。貯蓄率も高く、投資能力も高い。米国、EC諸国、発展途上国に比べても条件に恵まれている。90年代の10年間、わが国は、唯ひとつ残された住宅と住環境の改善に努力することが、国内的にも、国際的にも大きな責務であり、公共投資基本計画は、何より、この視点で見なければならない。問題はよりよき政策であり、地価の引下げである。

第2章 日米公共事業比較、両国の現状と課題

- ・ 公共投資の分野で先行してきた米国では、現在さまざまな問題点が指摘されるに至っている。今後我が国が、同じ誤ちに陥ることのないよう、我々は先進国の問題点から学ぶ必要がある。また、米国の公共投資についての構造的な問題とはなんであるかを考えるための材料として、今回は、特に米国の公共投資における現在のポジションを分析し、両国にとっての公共投資の問題点について考察することとする。

2-1 日米公共事業の比較

(1) 公共事業の意義

- ・ 公共事業の意義についての基本認識については、日米で変わるところはない。米国での本格的な公共事業の始まりは、ニューディール政策を採用した1930年代からであり、その後、1956年には米国の産業通商政策の要として、また、国防の要としてのインターステートハイウェイ（州際国防道路）建設が始まっている。米国にとっても公共事業は、連邦の経済政策としての位置づけであったのである。
- ・ 公共事業における連邦の役割は、憲法上、州間の通商、福祉一般そして国防に関する責任を果たすことであるとされている。連邦は長年にわたり、広範な、とりわけ運輸・水資源の分野のインフラ整備に財政支出を行う事によりこの目標を達成しようとしてきた。

港湾、水路、鉄道敷、空港・空路、ハイウェイといった州間の通商を促進する運輸施設は、歴史的に連邦資金によって援助されている。地方公共団体は州の一部助成を得て、水路（陸軍工兵隊所管）と貨物鉄道（私企業の所有・経営）を除くこれら施設の殆どを維持管理してきている。

- ・ これに対して環境関連公共事業についての連邦の関与は、農業用水、都市用水の水資源開発に対する大規模投資という形で20世紀初頭に始められたが、ここ数十年のうちに政策の重点は公衆衛生と天然資源の保護へとシフトし、連邦は、大気や水質に係る環境基準の設定を通じて規制的役割を大幅に強化してきた。飲料水の汚染、有害廃棄物、不十分な廃水処理による健康上の危害や

大気汚染に関わる健康問題についての理解が進んだことが、1970年の環境保護庁設置や連邦規制強化の原動力となった。また、環境保護庁及び農務省を通じて州、地方公共団体に対し、公害防止施設に対する建設資金の助成が行われることとなった。

(2) 投資規模と財源構成

ここで、米国における中央・地方の関係を財政面からみる。わが国では歳入で6対4、歳出で4対6の割合となっているのに対し、米国では歳入で6対4、歳出で6対4の割合であり、米国では中央による地方財政への支援はそれほど大きくないことがわかる(表2-1、2-2)。

表2-1 中央・地方の税収配分
(1988年)

区 分		税源配分	
日 本	国	63.5	
	地方	36.5	
		計	100.0
ア メ リ カ	連 邦	56.0	
	州	26.7	
	地方	17.3	
		計	100.0

(資料) Revenue Statistics of OECD, OECD Countries 1990

表2-2 中央・地方の財政規模

(構成比)

(1987年)

日 本	国の歳出構成比	国の歳出-国から地方に対する支出/ 国・地方を通じる歳出純計	38.5%
	地方の歳出構成比	地方の歳出-地方から国に対する支出/ 国・地方を通じる歳出純計	61.5%
米 国	連邦の歳出構成比	連邦の歳出-連邦から州に対する支出-連邦から地方 に対する支出/連邦・州・地方を通じる歳出純計	57.3%
	州の歳出構成比	州の歳出-州から連邦に対する支出-州から地方対 する支出/連邦・州・地方を通じる歳出純計	17.4%
	地方の歳出構成比	地方の歳出-地方から州に対する支出/連邦・州・地 方を通じる歳出純計	25.3%

(資料) アメリカ地方財政見聞記、末原淳七郎

(国民総支出に対する比率)

(1987年)

日本 (1987年)	国の純計歳出額／国民総支出	11.1%
	地方の純計歳出額／国民総支出	17.7%
	国・地方を通じる歳出純計／国民総支出	28.8%
米 国 (1987年)	連邦の純計歳出額／国民総支出	22.9%
	州の純計歳出額／国民総支出	6.9%
	地方の純計歳出額／国民総支出	10.1%
	連邦・州・地方を通じる歳出純計／国民総支出	40.0%

(資料) アメリカ地方財政見聞記、末原淳七郎

- すなわち、日本では、国から地方自治体に対し、補助金、地方交付税等によって、資金の再分配が大規模に行われているのに対し、米国では連邦から州、地方自治体に対する再分配が少ない。一方、米国の州と地方自治体の関係でみると、州、地方自治体は歳入面では27%対17%であるところ、歳出面では、17%対25%と逆転しており、州から地方自治体への再分配は比較的大規模に行われていることがわかる。これは、アメリカでは伝統的に、連邦政府は州から授権された限定的な範囲の行政を行うとする考え方と、各レベルの政府がそれぞれの仕事の守備範囲に応じ財源をもつべきとの考え方があることを反映しており、さらには、アメリカ社会を貫くインディペンデンス（自立）の精神から、各地域、各都市の自由な競争が最適な社会を創るのであって、財政力の強い地域と弱い地域の間を調整するといった連邦の介入は適切ではないという考え方が根底にあるためと思われる。いずれにせよ、米国では公共事業に限らず連邦の財政支援等の介入が少ないという基本的前提があり、これが今日の問題のそもそもの出発点となっているということを見逃してはならない。
- なお、国税と地方税の割合を80年代の動きとしてみると、わが国では比率が安定しているのに対し、米国では地方税のシェアが38%から44%まで上がっていることがわかる（表2-3）。これはレーガン政権以来の税制改革により、中央政府レベルでの減税が実施され、逆に地方では連邦からの援助の減少、行政ニーズの増大に伴い、増税が行われた結果である。連邦での減税によって生じた可処分所得分を地方が吸い上げるという形で、行政ニーズが増大した地方に財源が移転するということが、結果として行われたことになるが、これでは減税政策そのものの効果に影響を及ぼすことは明らかである。果して、

こうしたあり方が、国全体の経済政策の運営という点からみて適切かは疑問である。

表 2 - 3 国 税、地 方 税 の 推 移

		国 税	地 方 税
日 本	(年) 1981	63.7%	36.3%
	1988	63.5%	36.5%
米 国	(年) 1981	61.8%	38.2%
	1988	56.0%	44.0%

(資料) 国際比較統計 日本銀行

- 次に、米国（連邦）の基本的な財政構造をわが国と比較してみると、まず、国防費、福祉費のシェアが極めて大きく、それ以外の費用に回せる資金が日本に比べ少ないことがあげられる（表 2 - 4）。

表 2 - 4 主 要 な 歳 出 項 目

日 本	(年度)	国債利子	防衛関係費	社会保険 関係費	教育文化費	地方財政費
	1982	13.9%	5.5%	22.0%	10.3%	17.0%
1989	17.7%	6.5%	18.0%	8.2%	22.1%	
米 国	(年度)	国債利子	国防費	保健福祉費	教育・ 職業訓練費	復員軍人 処理費
	1982	11.4%	24.9%	45.3%	3.6%	3.2%
1989	14.8%	26.6%	43.9%	3.2%	2.6%	

(資料) 国際比較統計 日本銀行

すなわち、国防費と福祉費の合計で歳出の70%をこえており、公共事業をはじめ、それ以外の政策を大規模に行える状況にはない。

次に、米国では近年急速に財政赤字が拡大している（表 2 - 5）。政府債務残高の対GNP比をみると、82年から88年の間に日本で約11%の上昇に対し米国では約17%も上昇している。

表 2 - 5 累積赤字の規模急速に拡大した米国
(政府債務残高の対 G N P 比)

米 国 (連邦)	1982年	37.8%
	1988年	55.0%
日 本 (国)	1982年	44.5%
	1988年	55.4%

(資料) 国際比較統計 日本銀行

- これに対し、80年から87年の州・地方自治体の債務残高の変化をみると、州・地方自治体での債務は連邦ほど拡大していないことがわかる(表2-6)。これは1960~70年代においてニューヨーク市の破産に象徴されるように、アメリカの大都市地域を中心に地方財政が極端に悪化し、州、地方自治体において財政の均衡を要求する法制が早くから整備されたためである。連邦政府もその後財政事情の悪化から、同様の法制を定めるに至ったが、この動きが地方に比べて遅れをとったため、現在においては、比較的的地方の方が財政事情の改善が進んでいる状況にある。このこともまた、80年代のアメリカにおいて連邦の責任を州、地方自治体レベルに移管しようとする動きの背景となっている。

表 2 - 6 連邦、州地方の債務残高

	年	額	倍率
米 国 (連邦) 10億ドル	1980	907.7	2.6
	1987	2,350.3	
米 国 (州及び地方) 10億ドル	1980	合計 335.6	合計 2.1
		州 122.0	
	1987	合計 718.7	地方 2.1
		州 265.7	

(資料) Statistical Abstract of the United States, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census

国、地方の債務残高

	年	額	倍率
日 本 (国) 億 円	1 9 8 0	9 5 0 , 1 1 9	2 . 1
	1 9 8 7	1 , 9 8 6 , 1 2 3	
日 本 (地 方) 億 円	1 9 8 0	2 9 5 , 1 5 7	1 . 6
	1 9 8 7	4 7 6 , 5 4 9	

(資料) 地方財政白書 自治省

- ・ 後述するように、連邦のコントロールが十分及ばない事が公共事業の分野で様々な問題を生んでいる事を考えると、単純に財政力が豊かな州・地方自治体がより多くの責任を持てばよいとする考え方は疑問である。

2-2 補助金システム

- 次に、米国の補助金の概況についてみる。

州、地方自治体に対する連邦の補助金は1970年代まで一貫して増加を続けていったが、80年代には補助金削減の方向に向かっている（表2-7、2-8）。

表2-7 政府間移転収入の動向

<州> (％)

財政年度	一般財源の内訳			一般財源 総収入 ¹⁾
	税 収	そ の 他 自主財源	政 府 間 移 転 収 入	
1950	70.4	8.1	21.5	81.0
1960	65.9	9.4	24.7	83.3
1970	61.7	12.3	26.0	87.4
1975	59.5	12.4	28.1	85.7
1980	58.7	13.8	27.5	84.3
1985	58.9	16.5	24.6	83.3 ²⁾

<地方>

1950	57.0	11.4	31.6	87.0
1960	54.7	14.6	30.6	88.5
1970	48.0	15.5	36.5	90.8
1975	41.9	15.7	42.3	91.6
1980	37.2	18.8	44.1	90.9
1985	38.0	23.0	39.0	88.3 ²⁾

(注) 1) 総収入には一般財源に含まれない職員年金基金関係の信託収入、公益事業等の営業収入などを含むが、州では前者が、地方では後者が大半を占める。

2) 1984年度の数字。

(資料) 「現代のアメリカ経済(改訂版)」石崎昭彦他

表2-8 連邦支出に占める補助金のシェアの推移

	計 (%)	国 防 (%)	そ の 他 計 (%)	社会福祉 (%)	利 払 い (%)	州・地方への補助	
						％	額 (10億ドル)
1970	100.0	44.3	55.7	29.9	6.8	12.0	61.1
1975	100.0	27.3	72.7	45.4	6.9	14.8	87.0
1980	100.0	23.5	76.5	46.4	8.9	15.1	105.8
1985	100.0	27.1	72.9	44.7	13.7	11.1	93.9
1989	100.0	27.7	72.3	45.7	14.5	10.5	94.5

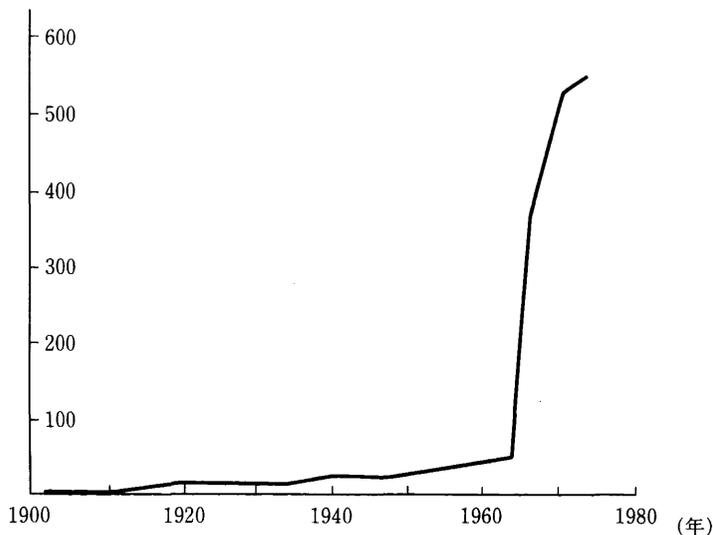
(1982年価格)

(資料) Statistical Abstract of the United States, U.S. Deptment of Commerce, Bureau of the Census

すなわち、一般財源に占める政府間移転収入の割合が、州では70年代半ばに地方ではやや遅れて、80年代初頭にピークを迎え、その後減少している。連邦支出に占める補助金のシェアの推移をみても、80年代にはっきりした減少がみられるが、これはレーガン政権以来の新連邦主義の下で、小さな政府を目指した結果である。

- ・ 連邦の補助制度の流れをより長期で見ると、1960年代から70年代にかけて、個別補助金が激増していったことがわかる（図2-1）。

図2-1 連邦補助プログラム数の推移



(資料)「米国連邦政府補助金」高島進、自治研究第63巻第1号

これは、他の先進国に比べ中央政府の福祉政策が大きく遅れをとっていた米国が、急速に福祉国家していく中、言い換えれば、建国以来比較的小さな中央政府を保っていた米国がヨーロッパ並みに「大きな」政府へと移行する中、多数の補助プログラムが設けられたことが主たる理由であり、狭義の福祉政策以外にも、公共事業、地域開発等連邦政府の役割が拡大を続けていった時期に当たる。

- ・ 1970年代に入ると、複雑で多岐にわたる個別補助金への反省が生まれ、レベニューシェアリングの導入と補助金のブロック化が試みられている。レベニューシェアリング（一般歳入分与制度）は、アメリカで初めて設けられた、連邦から州、地方政府に対する一般的な財源移転のための制度であり、わが国の地方交付税に類似するものである。

- ・ この制度は1972年地方団体財政援助法により導入された。当初は分配金の使途が制限されていたが76年改正により使途制限が廃止され、州法と条例に適合すれば、いかなる目的に使用してもよいこととなった。本制度は、都市環境の劣悪化、都市財政の困窮といった背景をもとに創設されたものであるが、当初の目的と異なり、実際に財源が必要な都市に重点的に配分されず、広く薄く比較的裕福な自治体にも配分される結果となり、使途限定もなかったため、ゴルフコース等レクリエーション施設等に使われるケースも出てきた。このため、結局、連邦財政の悪化にともない、1987年度に廃止されている。
- ・ 個別補助金を整理統合し、手続を簡素化するという動きも、70年代から80年代はじめにかけて起っている。1973年に職業訓練に関するブロック・グラント（包括補助金）が導入されたのを始めとして、翌74年には都市開発に関するブロック・グラントと社会保障に関するブロック・グラントが、更に81年にはレーガン政権により9つのブロック・グラントが一挙に導入されている。この結果、個別補助金のプログラムの数は84年の数字で 259件にまで減少している。
- ・ しかしながら、それ以後、補助金のブロック化は進展をみていない。これは、補助金のブロック化提案が、80年代においては常に連邦補助金の削減、補助プログラムの廃止を事実上の意図としてもっていたため、連邦議会、州、地方自治体からも受け入れられなかったというのが最大の理由である。

公共事業の分野でも、1982年、83年にレーガン政権の下でハイウェイ関係補助金のブロック・グラント化提案がなされた。これは、インターステート・ハイウェイを除く連邦補助ハイウェイについて、補助金をブロック・グラントにするというものであった。結局、この案は採用されなかったが、その理由は、ブロック・グラント導入に通常伴う予算削減のほか、個別補助金が要求する様々な基準、手続きは、ブロック化しても必要であり、そうでなければ使途が野放図になる。従ってブロック化の意味がないというものであった。
- ・ 連邦補助金の分野別内訳は表2-9のとおりであり、ここでも大きなものは厚生（保健）関係で約3割、所得保障3割弱、教育等2割弱と、これらはいずれも急速に福祉国家化した米国の連邦政策の結果であり、いったん補助プログラムを作った以上肥大を続けるという性格もっている。これらで補助金の約8割を占めていることから、他の補助プログラムは小規模なものとなっている

が、その中では、後述する特定財源を有する運輸関係のプログラムのシェアが比較的大きいことがわかる。

表2-9 州・地方政府に対する連邦政府補助金：1970-1988年

(百万ドル)

助成の種類、使途目的、主要プログラム	1970	1980	1985	1988	分配比率 (%)		
					1970	1980	1988
地方交付補助金総額	24,065	91,451	105,897	116,666	100.00	100.00	100.00
運輸	4,599	13,087	17,055	17,854	19.11	14.31	15.30
空港	83	590	789	979	0.34	0.65	0.84
道路	4,395	9,209	12,841	13,270	18.26	10.07	11.37
鉄道	-	54	35	26	-	0.06	0.02
都市公共交通機関	105	3,129	3,304	3,483	0.44	3.42	2.99
地域開発	1,780	6,486	5,221	4,498	7.40	7.09	3.86
地域開発助成金	-	3,902	3,817	3,037	-	4.27	2.60
教育、雇用、訓練、社会事業	6,417	21,862	17,817	21,336	26.67	23.91	18.29
厚生	3,849	15,758	24,451	32,846	15.99	17.23	28.15
所得保障	5,795	18,495	27,153	31,494	24.08	20.22	27.00
一般政府	479	8,616	6,838	1,959	1.99	9.42	1.68
一般地方交付金	-	6,829	4,584	-	-	7.47	-

(資料) Statistical Abstract of the United States, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census

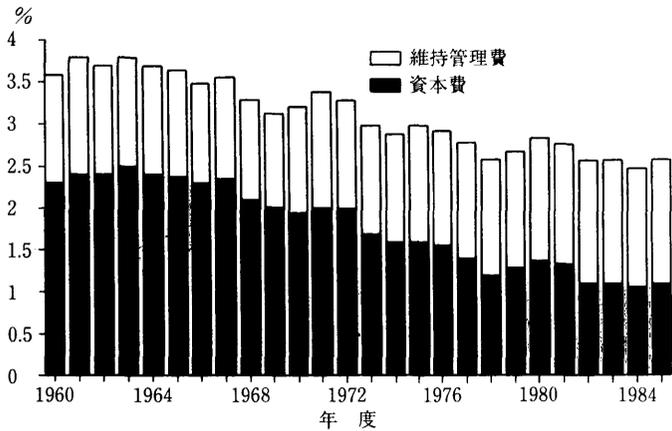
2-3 公共事業をめぐる問題点

(1) 日米の公共事業の規模

- ・ 米国では公共事業の公共支出に占めるシェアが長期的に減少を続けており、公共投資の対GNP比率も、建設費で1%台前半まで落ち込んできている(図2-2、2-3)。また、負担が次第に地方に重くなってきている(表2-10、2-11)。

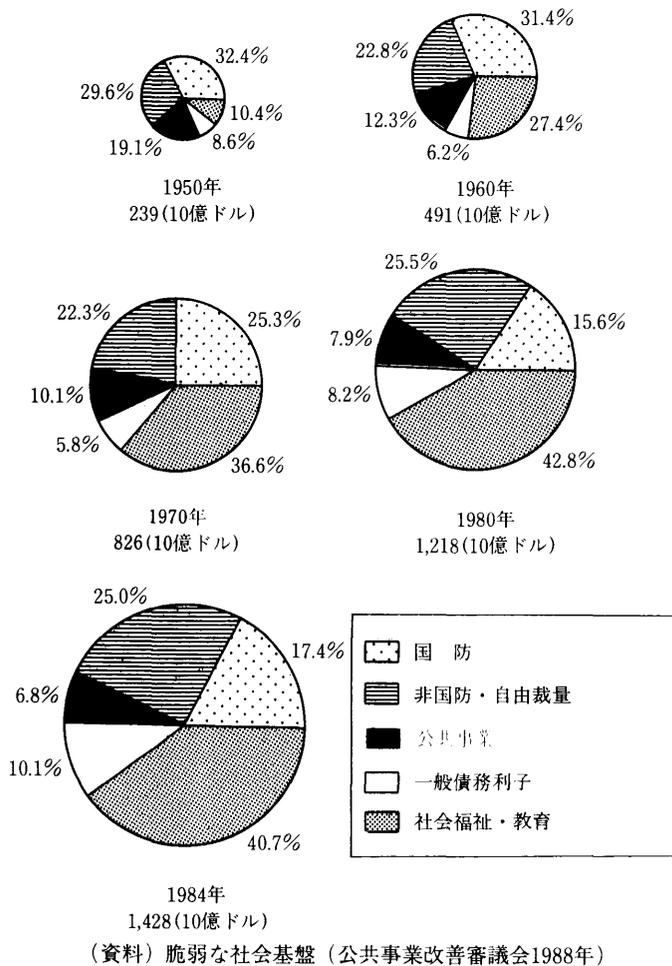
これを施設別にみると、トラスト・ファンドを有するハイウェイ、空港では連邦支出が増加しているが、その他の施設については連邦支出が減少し、州、地方レベルでの大幅な負担増となっている(図2-4、表2-12)。

図2-2 GNPに占める公共投資の割合



(資料) 脆弱な社会基盤 (公共事業改善審議会、1988年)

図2-3 公共支出に占める公共事業のシェアの推移
公共支出(連邦・州・地方自治体)合計、1950-84年(1984年価格)



(資料) 脆弱な社会基盤 (公共事業改善審議会1988年)

表 2 - 10 公共事業支出額（連邦、州、地方自治体別）

（1984年価格、10億円）

年	合計	連邦		州		地方自治体	
		金額	構成比 (%)	金額	構成比 (%)	金額	構成比 (%)
1960	\$ 60.4	18.6	31	17.3	29	24.5	41
1970	83.8	23.0	27	26.8	32	34.0	41
1980	96.5	31.2	32	22.9	24	42.4	44
1985	105.0	28.5	27	24.6	23	51.9	49

（資料）Fragile Foundations, National on Public Works Improvement

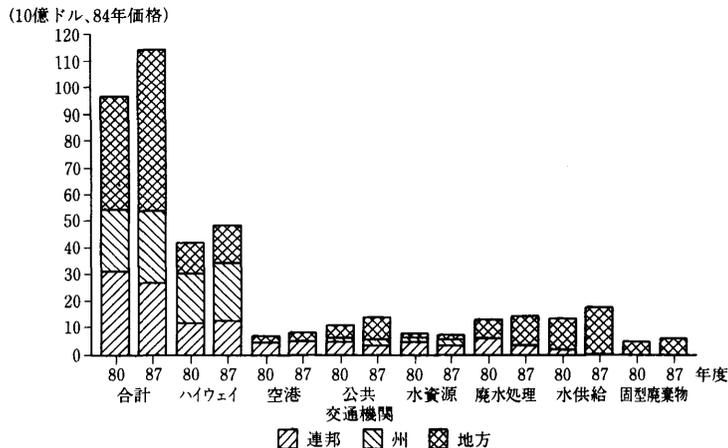
表 2 - 11 州・地方公共団体への連邦補助金の分野別内訳

分野	1960年	1975年	1989年 (見積り)
・ 社会資本整備	(%)	(%)	(%)
天然資源・環境 ¹⁾	1.5	4.9	2.9
運 輸.....	42.7	11.8	15.0
コミュニティ・地域開発 ²⁾	1.6	5.7	3.7
・ サービス			
教育、訓練、雇用、社会サービス.....	7.5	24.4	18.2
保 健 ³⁾	3.0	17.7	29.5
所得保障 ⁴⁾	37.5	18.8	27.2
その他.....	6.2	16.7	3.5
合 計	100.0	100.0	100.0

- 注 1) 主として環境保護庁の建設費補助
 2) 主として住宅・都市開発省の補助。
 3) 主として低所得者等のための医療扶助制度への補助
 4) 主として扶養手当、住宅手当制度への補助

（資料）Rebuilding the Foundations, Office of Technology Assessment
 Congress of the United States

図2-4 施設別のインフラ投資の推移（80年、87年）



（注）Statistical Abstract of the United States 90年版458表をもとに作成

表 2 - 12 施設別インフラ投資の推移

全 政 府

(百万ドル、84年価格)

	合 計	ハイウェイ	空 港	公共交通 機 関	水 資 源	廃水処理	水供給	固 型 廃 棄 物
1980	96,483	41,618	6,296	10,625	7,746	12,588	13,390	4,221
建 設	48.3	55.8	31.4	31.4	49.8	63.5	42.7	12.0
維持管理	51.7	44.1	68.6	68.6	50.2	36.5	57.3	88.0
1987	113,886	48,207	8,032	13,743	7,041	13,987	17,032	5,844
建 設	43.2	54.8	36.9	22.9	36.1	51.5	34.9	16.9
維持管理	56.8	45.2	63.1	77.1	63.9	48.5	65.1	83.1

連 邦

	合 計	ハイウェイ	空 港	公共交通 機 関	水 資 源	廃水処理	水供給	固 型 廃 棄 物
1980	31,159	11,395	3,925	4,224	4,576	5,659	1,380	-
1987	26,773	12,574	4,426	3,086	3,258	3,102	327	-

州

	合 計	ハイウェイ	空 港	公共交通 機 関	水 資 源	廃水処理	水供給	固 型 廃 棄 物
1980	22,899	18,745	341	1,475	1,704	234	400	-
1987	26,886	21,495	352	2,418	2,158	365	98	-

地 方

	合 計	ハイウェイ	空 港	公共交通 機 関	水 資 源	廃水処理	水供給	固 型 廃 棄 物
1980	42,426	11,477	2,030	4,927	1,467	6,694	11,610	4,221
1987	60,228	14,138	3,254	8,240	1,625	10,521	16,607	5,844

(資料) Statistical Abstract of the United States, U.S. Department of Commerce, Bureau of Census

- わが国の公共投資の対GNP比が7%台、今後これが8%台となることを考えると、わが国はめぐまれた環境にあるといえる。要はこの環境を生かして、いかにストックを充実させるかであるが、その際には、以下に述べるような米国の政策の問題点に留意する必要がある。すなわち、現在すでに本格的な維持段階、インフラが成熟した段階にあるアメリカが様々な矛盾を抱えているということは、早晩わが国も同様の問題を持つこととなりかねないからである。

(2) 米国における制度上のさまざまな問題点

① 維持管理に係る補助金プログラムの不備

- ・ アメリカでは、公共施設の多くが、更新期を迎えつつあるのにもかかわらず、連邦の補助プログラムは依然建設費主体であり、維持管理に係るプログラムが不備の状態にある。

例えば、ハイウェイを例にとってみると、建設費には90%ないし75%といった高率の補助がなされているのに対し、維持管理費には、補助は出ていない。ところが、この建設費補助の一部は、大規模のメンテナンス工事（安全性向上、橋梁、舗道のリプレース等）には充当する措置がとられているため、逆に、地方の側では、連邦補助が得られる建設ないし大規模な改修に専ら熱心であり、維持に資金を回さないという傾向が続いていた（表2-13、2-14、2-15）。さらに言えば、連邦補助が得られる状態になるまで老朽化するにまかせ、いよいよとなったら補助を得て大規模改修を行うという風潮すらあったのである。現在、州、地方自治体の側からもこうしたやり方に対する深刻な反省が生まれており、後述するように連邦のハイウェイ補助もはや以前のような高率のものが期待できないこと、適切なメンテナンスを行っていないければ、結局トータルとしての地方側の負担もより大きなものとなる事がようやく自覚されるに至っている（図2-5、図2-6）。

表2-13 ハイウェイの財源配分

種 類	延 長 (マイル)	管理者	建設費	維持管理費
インターステート・システム	44,000	州	90% 連邦 10% 州	100% 州
インターステート・システムを除く、 連邦補助一級システム	260,000	州	75% 連邦 25% 州	100% 州
連邦補助二級システム	400,000	州	75% 連邦 25% 州	100% 州
連邦補助都市システム	125,000	州	75% 連邦 25% 州	100% 州
地 方 道 路	2,751,000	カウンティ 市町 村 クラッシュ	連邦補助 なし	地方及び州
連 邦 道 路	226,000	連 邦	100% 連邦	100% 連邦

(資料) Rebuilding the Foundation, Office of Technology Assessment, Congress of the United States

表 2-14 公共事業関係補助プログラムの補助率（法定）

施設名	補助率	備考
公共交通機関	建設費 75% 運営費 50%	
空 港	大規模 70%~90% 中規模 80%~90% 小規模 90%	個別の用途により異なる（騒音対策分が最も高率）
旅客鉄道	補助なし	
廃水処理施設	55%（特定施設75%）	
水 資 源	洪水防御 75% 港 湾 40%~80%	港湾の規模により異なる

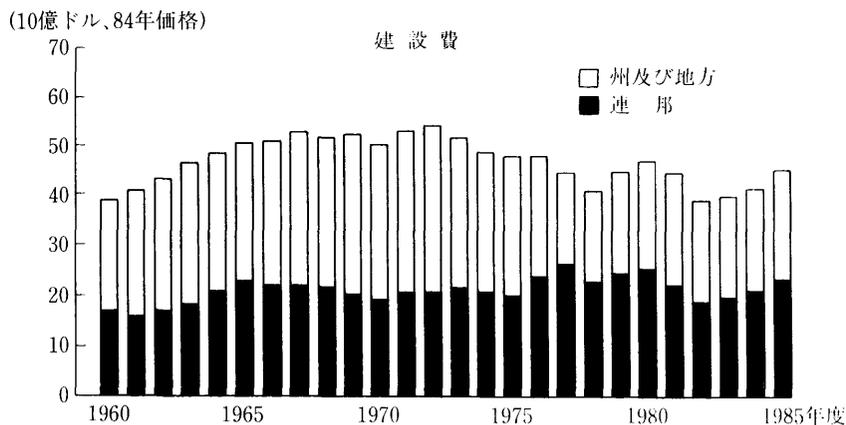
（資料）American Public Works Association 提供資料をもとに作成

表 2-15 連邦の維持管理関連補助プログラム

ハイウェイ	インターステート補助の1部を、大規模メンテナンス工事（安全性向上、橋梁、舗道のリプレース等）に充当
公共交通機関	運営維持費補助 （ガソリン税を財源とする。決定上限50%）
空 港	航空管制システム運営補助あり
水 資 源	連邦補助の1部を開門、灌漑、水力発電、港湾の運営維持費に充当

（資料）American Public Works Association 提供資料をもとに作成

図2-5 公共事業のコストの分担



(10億ドル、84年価格)

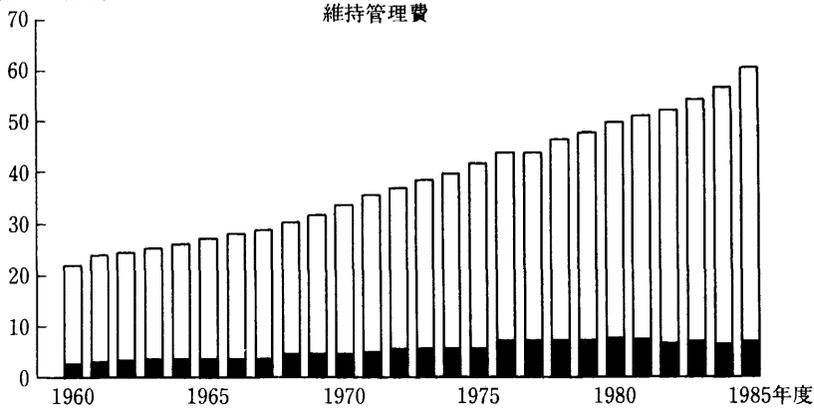
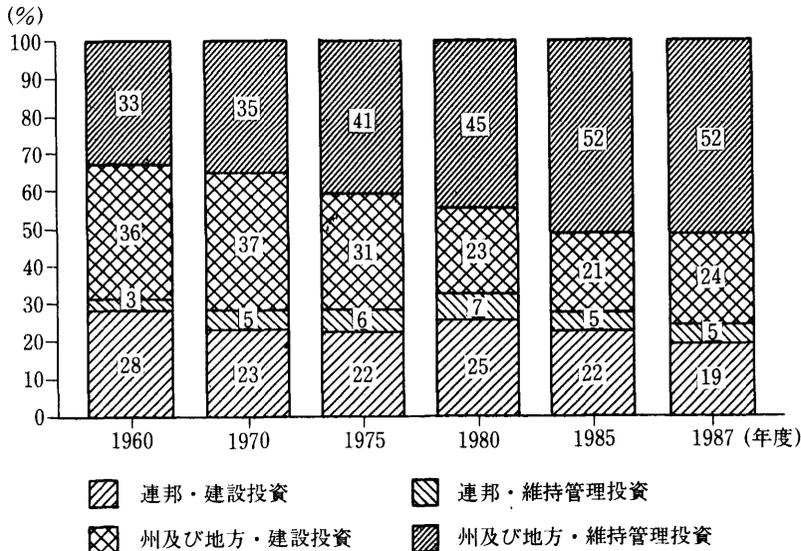


図2-6 公共事業のコストの分担



(資料) Rebuilding the Foundations,
Office of Technology Assessment,
Congress of the United States をよりに作成。

わが国では今のところ米国のような事態はみられず、おおむね適切なメンテナンスが実施されていると考えられるが、維持管理に対する補助プログラムが不備である点では変わりがなく、インフラが成熟する時期の到来に向けて、わが国でも検討を始めるべきであろう。

② ハイウェイに係る財源問題

- ・ 連邦トラストファンドは、各種の特定財源の歳入歳出を管理するためのものであり、公共事業に関するものとしては、連邦ガソリン税を財源とするハイウェイトラストファンド、空港使用料・燃料税等を財源とする空港空路ト

ラストファンドなどが代表的なものである。

- このうち、最も規模が大きく、最も歴史が古いハイウェイラストファンドは、1956年に設置されており、このときの連邦ガソリン税の税率は1ガロン当たり3セント、ファンドの全額がハイウェイに対する資金として用いられた。1961年に1ガロン4セントになった後、1983年には9セントへと大幅に増税され、このときに重大な変更が加えられている。
- すなわち、ファンド内にハイウェイ勘定の他に公共交通機関勘定が設けられ、1ガロン当たり9セントの税金のうち1セント分を公共交通機関に対する補助金として用いることとされた。連邦ガソリン税がはじめてハイウェイ以外に用いられることとなったのであるが、その理由は、公共交通機関の整備によりハイウェイに対する負担が軽減されるというものであった。続いて80年代半ばには更に0.1セント増税され、当時大きな問題となっていた有害廃棄物対策費に充当されることとなった。
- このラストファンドについて、近年そのオーバーフローが問題となっている。連邦の巨額の財政赤字を削減するため、連邦政府では80年代以来数次にわたり赤字解消目標を設定、各年度の赤字削減額を決定するという政策をとっているが、この赤字削減目標の対象となる連邦の歳出には、ラストファンドからの歳出も含まれている。このため、いかに各ラストファンドが特定の財源から安定した歳入を有しているとはいっても、連邦赤字総額の削減のためにその支出が抑えられてきている。

この結果、ハイウェイラストファンドを始め、各ラストファンドで収支残高が増大を続けており、地方における財源難という事情と相まって、大きな問題となっている（表2-16）。

表2-16 トラストファンドの収支バランス

(百万ドル)

トラストファンド	歳入 (88年)	歳出 (88年)	88年末における残高
ハイウェイトラストファンド			
ハイウェイ勘定	\$ 13,645	\$ 14,036	\$ 9,020
公共交通機関勘定	1,661	696	5,167
空港空路トラストファンド	4,081	2,896	5,841
内陸水路トラストファンド	102	59	315
港湾管理トラストファンド	161	169	8

(資料) Rebuilding the Foundations, Office of Technology Assessment,
Congress of the United States

- ・ 昨年11月に成立した91年包括財政調整法は、新たな連邦の赤字削減目標、予算手続の変更等を定めた重要な法律であるが、同法により、連邦ガソリン税は更に5セント増税され、1ガロン当り14.1セントとなった。

この5セントの用途をめぐる激しい議論が戦わされた結果、2.5セントを一般財源に回すこととなった。連邦ガソリン税が、遂に、一部ではあるが一般財源に回ることとなったのである。

- ・ 更に残る 2.5セントの分配については、なお流動的である。当面 0.2セントを公共交通機関に、残りをハイウェイに回すこととされているものの、現在、来年度から始まる新しいハイウェイ・陸上交通5ヶ年計画（総額1,050億ドル）の策定をめぐる、ハイウェイと公共交通機関、あるいは新設と維持運営のいずれに重点を置いていくのか、様々な意見が出されているからである。
- ・ 表2-17は現在連邦議会に提案されている二つの法案の対立点を示すものであるが、大統領案（政府提案）が国益道路（インターステート・ハイウェイ4万4,000マイルを含む15万マイルの主要な道路）に重点を置くのに対し、上院の環境・交通委員長であるモイニハン議員を中心とする提案では、道路、公共交通機関の区別なく補助金を交付し、用途は州の判断に委ねるとしている。これは、實際上、公共交通機関、それも運営費の補助に重点を置き、また、大都市地域により有利なものとなっている。

表2-17 ハイウェイ補助に係る政府提案及び対立案の概要

論 点	政 府 案	モイニハン案
インターステート ハイウェイ	主要ハイウェイについて 拡張・メンテナンス 440億ドル ・うち70%は連邦ガソリン税の徴収実績をベースに州に還元配分	インターステートハイ ウェイのメンテナンス 140億ドル
その他の補助	道路・公共交通機関 220億ドル ・連邦ガソリン税の徴収実績をベース に州に還元配分	道路・公共交通機関 450億ドル ・過去5年の州毎分配率を維持 ・州補助中%は、人口をベースに 都市、郊外に配分
橋 梁	修繕・改良費 106億ドル	修繕・改良費 130億ドル
大都市 公共交通機関	運営費補助なし	運営費補助あり
連邦補助率	橋梁・主要ハイウェイ 75% 州ハイウェイ 60%	新規需要 75% 運営・メンテナンス 80%

- ・ モイニハン案の意図するところは、交通問題を抱えている大都市地域において、ハイウェイではなく公共交通機関補助を充実させようとするものであり、また運営費補助に力を入れようとするものである。こうした提案は、大都市を中心に低採算の公共交通機関を抱える地方自治体には歓迎すべきものといえるであろうが、仮に実施された場合、ガソリン税の多くの部分が、地下鉄、バス、通勤郊外鉄道などの運賃を低く抑えるために運営費に用いられることが予想され、着実なインフラの整備や維持に資金が回るかは疑問である（その点政府案はしぼりがかかっている）。
- ・ 本来受益者である道路ユーザーの負担金として設けられたガソリン税の使途をなしくずしに拡大させ、そのために増税を行うといったやり方、取り易いところから取れば良いとする考えは、資源配分の適切な仕組みとして設けられた連邦トラストファンド制度の根幹をゆるがすものであり問題が多い。公共交通機関の運賃を低く抑えることは、アメリカでは低所得者に対し通勤、生活のための足を確保するという、福祉政策の一環として行われていることであるが、社会資本の着実な維持、整備を行う事こそ中長期的な国民全体の福祉向上につながるものであることを認識すべきである。
- ・ わが国においても昭和57年度から59年度にかけて、国の道路整備費が道路特定財源税収を下回る状態が生じた。昭和60年度以降、揮発油税収の一部の直入措置（一般会計を經由せず直接道路整備特別会計に繰り入れる措置）及び資金運用部からの借入れ、さらに、昭和63年度からは、一般会計からの繰入と直入の合計額と道路特定財源税収額との差額についてN T T財源をもって充当する措置により、現在のところ、未充当の状態は解消されている。とはいえ、制度的担保がない解決によるのでは、今後財政状況の変化の中で、再び特定財源制度がおびやかされるおそれもある。その際上でみたような米国での議論、とりわけ議会に対抗しトラストファンド制度を慎重に維持しようとする連邦の態度は参考となると思われる（表2-18）。

表2-18 自動車重量税の未充当累積額

(単位: 億円)

年 度	道路整備費 (前年度剰余金 等及びNTT 貸付金を除く)	道 路 特 定 財 源 税 収 額			計	未 充 当 額
		揮発油税	石油ガス税	自動車重量税 (国分)		
57当初	18,929	16,654	159	3,528	20,341	1,412
58 (歳入補正後)	18,933	16,632	149	3,752	20,533	1,600
59当初	18,730	15,830	140	3,856	19,826	1,096
小 計	56,592	49,116	448	11,136	60,700	4,108
60当初	20,570	16,650	160	3,560	20,370	△ 200
61当初	21,252	16,843	160	4,048	21,051	△ 201
補正追加	388					△ 388
62当初	21,374	17,130	155	3,888	21,173	△ 201
補正追加	2,434					△ 2,434
合 計	122,610	99,739	923	22,632	123,294	685

(資料) 道路行政 (平成2年度) / 道路行政研究会編

③ 廃水処理施設補助の廃止

- ・ 1987年水質浄化法は、廃水に係る各種規制基準を大幅に強化するとともに、従来連邦によってなされていた廃水処理施設の建設費補助を90年をもって廃止することを定めた。連邦は建設費補助の廃止に伴う経過的な措置として89年から94年までの間、州のリボルビング・ローン・ファンド設置に対する補助金を交付することとしたため、各州では競って同ファンドの設置を行っている。同ファンドは連邦資金8対州資金2で構成される基金であり、各州ではこの基金により、廃水処理施設を設置・改善する地方自治体に対して0%（無利子融資）から8%の低利融資を10年ないし20年の期間のものとして行う制度となっている（表2-19、図2-7）。しかしながら、この規制基準強化と建設費補助の打ち切りの影響は大きく、各自治体とも、相当程度のコスト増と使用料の増加を見込んでいる（表2-20、図2-8）。
- ・ 新しい規制基準は、88年7月1日から施行されたが、ニューヨーク、ロスアンゼルス、シアトル、サンティエゴ等の多くの都市でこの基準を達成できず、連邦に対して罰金を支払うという事態に陥っている。このため、本来建設費補助は90年をもって廃止とするはずであったところ、大統領の特別裁量

により予備費から特に問題となっている5つの大都市に限って、建設費に係る補助金を91年に支出し、92年にはさらにその額を増額しようとする予算案が提出されている。

表2-19 1987年水質浄化法による連邦補助からリボルビング・ローン・ファンドへの移行
(単位:10億ドル)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	合計
建設費補助	2.4	2.4	2.4	1.2	1.2					9.6
州 リボルビング・ローン・ファンド補助				1.2	1.2	2.4	1.8	1.2	0.6	8.4
合計	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	1.8	1.2	0.6	18.0

(資料) American Public Work Associationの提供資料

図2-7 リボルビング、ローン、ファンドのしくみ

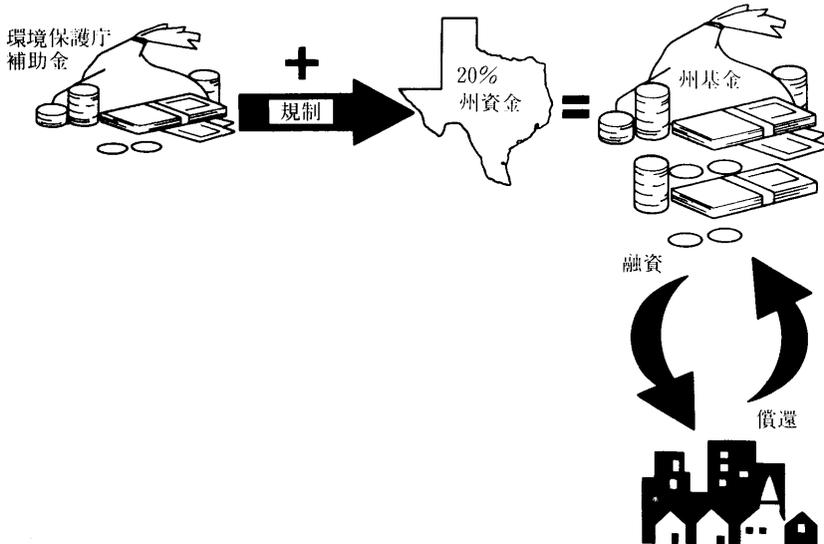


表2-20 環境規制強化に伴う市町村の使用料の増加の見積り

人口(人)	市町村数	使用料増額の程度		
		増額が50%までの市町村数	50%から100%までの市町村数	100%を超える市町村数
~2,500	26,315	45	35	20
2,500~10,000	6,279	90	10	0
10,000~50,000	2,694	80	20	0
50,000~250,000	463	100	0	0
250,000~	59	80	20	0
全市町村に占める割合(%)		56	29	15

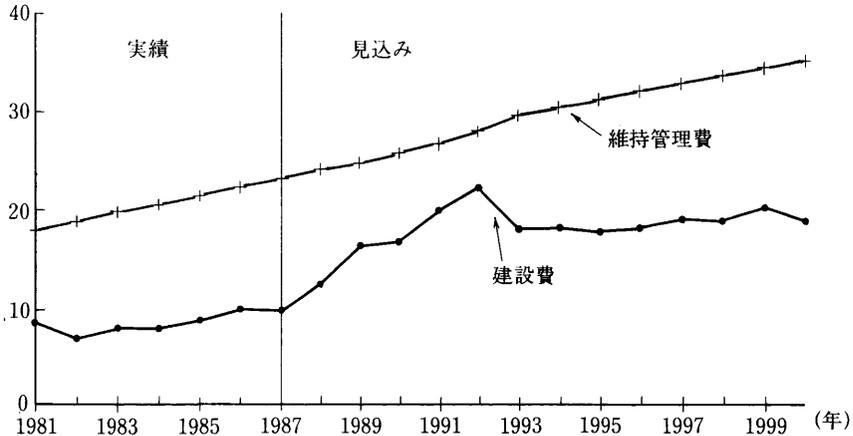
(注1) 使用料の減額をする市町村は存在しない。

(注2) 不確定要素については低目に見積ったため、実際の増額より少なく見積られている。

(資料) Rebuilding the Foundations, Office of Technology Assessment, Congress of the United States

図2-8 新しい規制基準に適合するための地方政府の支出見通し

(89年価格 10億ドル)



(資料) Rebuilding the Foundations, Office of Technology Assessment, Congress of the United States

これに対しては、こうした連邦の措置は、これまで努力を怠ってきた自治体のみ優遇するものであり、不公平を生じるものであるとして州、自治体側の非難が強まっている。

- こうした一連の動きは、連邦政府が次第に各種政策分野、補助プログラムからの撤退を続け、行政は州・地方自治体の責任において実施させようとする大きな流れの中で生じたものであり、公共投資、国土政策にまで競争と自立の精神を貫こうとする点でいかにもアメリカ的であるといえよう。しかしながら、連邦は専ら規制的作用に止まり、実際のインフラ整備は地方次第であるとする考え方は、政策運営に失敗した地方自治体は見捨ててもよいとする考え方と同じであり、こうした考え方が現実には通用しない事はこの廃水処理施設の例をみても明らかである。わが国において中央・地方の役割分担を考えるに当たっても、こうした点を十分考慮する必要があるであろう（表2-21）。

表2-21 インフラ建設費に占める連邦支出シェア（実績）

	1960 建設費に占める 連邦支出シェア （実績）	1970 建設費に占める 連邦支出シェア （実績）	1980 建設費に占める 連邦支出シェア （実績）	1990 建設費に占める 連邦支出シェア （見積り）
○ハイウェイ				
インターステート	91%	91%	91%	91%
インターステートを除く 連邦補助ハイウェイ	70%	60%	50%	50%
○公共交通機関	0%	33%	81%	80%
○空港・航路				
航路交通管制	100%	100%	100%	100%
大規模空港	20%	20%	20%	20%
中規模空港	30%	30%	30%	30%
小規模空港	80%	80%	80%	80%
○飲用水	12%	16%	24%	<10%
○廃水処理	5%	18%	71%	40%
○水資源	84%	69%	72%	NA
○固型廃棄物処理	0%	0%	0%	0%
○旅客鉄道	0%	0%	100%	100%
○貨物鉄道	0%	0%	0%	0%

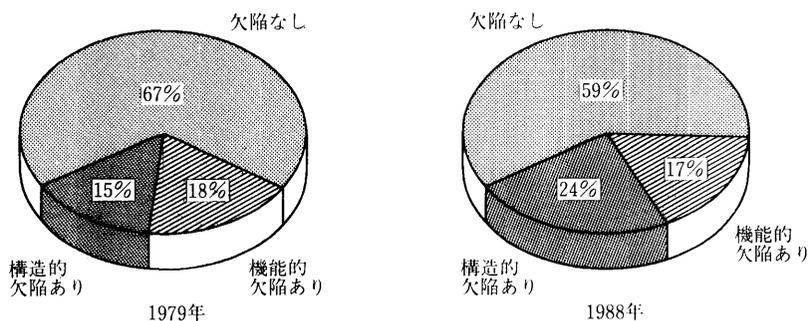
（資料）Apogee Research 提供資料より作成

2-4 公共投資、日米の課題

- ・ これまで、米国の社会資本の荒廃問題については、単純に、財政赤字の下で支出削減を余儀なくされたという、単なるカネ不足の問題として片付けられる事が多かったといえる。ところが、米国の問題状況を少し掘り下げてみると、話はそれほど単純でなく、制度上、政策の上での問題点も多数存することがわかる。建設費と維持管理費の補助の体系をどういうものとするか、特定財源と一般財源をどう使っていくか、さらには中央と地方で責任と財源をどう分配するかといった問題は、単なるカネの量の問題ではなく、限られた資源をどういう体系で分配することが長期的にみて国民の福祉向上につながり、強い社会を作るのかという問題である。米国のシステムは、なお、改善の余地が大きいといえよう。
- ・ ひるがえって、わが国をみると、10年程度の短期サイクルでドラスティックに政策転換を行っている米国と比べると、余りに情勢の変化に対応した政策転換が少ないといえよう。アメリカ流の試行錯誤的アプローチは、一面で州・地方自治体に混乱を生じていることも事実ではあるが、情勢の変化への対応という点ではまだまだわが国は学ぶところが大きいといえよう。現在のわが国の状況からみて今日明日の問題として米国のような深刻な問題が生ずるとは考えにくい。本格的な高齢化社会においてインフラが成熟した段階でのわが国の状況を考えると、対岸の火事とばかりは言い切れない。本格的なストック社会においてはその時代にふさわしい公共投資政策が用意されるべきであり、本格的なストック社会に向けてのラストスパートに入った今こそ、その先を考え始めるべき時であるといえよう。
- ・ わが国においても、構造協議以降 430兆円という量の拡大のみ取沙汰される観が強い。米国の経験も大いに参考にしつつ中央・地方の役割、適切な費用負担のあり方、長期的な資源配分のあり方等をここで考える必要があるといえよう。
- ・ 最後に、公共投資の分野における調査研究について触れたい。米国の社会資本の改善の必要性に関しては、1980年以降10指に余るレポートが刊行されている。例えば1988年の連邦議会レポート「脆弱な社会基盤」は、主要な社会資本の分野ごとのコスト対効果の評価と、各施設が今後アメリカ経済を支えてい

くために必要とされる施設量について詳細な分析を加え、将来の経済成長と発展の要求に応えるための社会資本の改善目標を量的に明らかにしている。また、今年発表された連邦議会レポート「社会基盤の再建」においては、アメリカの公共投資政策の問題点を、財政、政府の役割、新技術の導入等様々な角度から分析している。こうした努力の結果、現在では社会資本の荒廃が、財政赤字、国際収支赤字に加えて第三の赤字として今後の米国の経済社会に重くのしかかってくることとなり、これを避けるため、公共投資に再び力を入れるべきであるとの論調が米国内で次第に浸透しつつあるといえる（図2-9）。ひるがえってわが国では、まだまだこうした研究では遅れをとっており、この面でも参考とすべき点があろう。

図2-9 橋梁の欠陥比率



資料：〔アメリカの公共事業・生活の質の保全〕
（全米再建連盟、1989年12月）

第3章 地価の動向と土地税制の改革

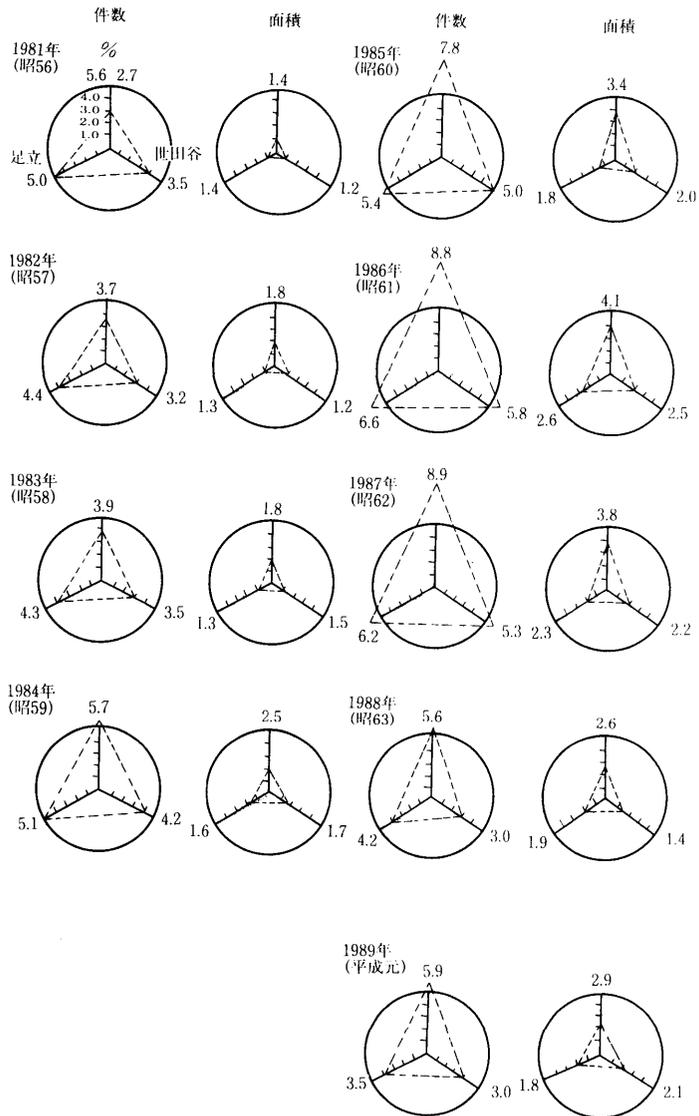
3-1 地価の動向、土地神話の崩壊

- ・ 今、土地をめぐる環境は激変している。戦後長らく続いてきた土地神話という歪んだ風潮も見方によっては消滅しつつある。国民は、今回の異常な地価高騰の結果、地価の高騰がいわゆるストック経済の豊かさを生むのではなく、実質的な豊かさを奪い取っているものであることによりやく気が付き始めている。
- ・ 昨年秋をピークに、全国的に地価高騰は行きつくところまで行き、バブル経済の破綻とともに、実質的には地価は急激に低落している。平成3年の地価公示では、その技術的限界などから地価急落の状況を示せなかったが、実際の市場では、マンション価格の大幅な低落、土地取引の激減などにみえるように地価は確実に低落している。
- ・ 地価急落の直接的原因は、このところの数次にわたる公定歩合の引上げと不動産金融の規制である。公定歩合は史上最低の2.5%から一転し、6%に上昇、高金利時代に転じている。不動産業者への金融機関の貸出は、その伸びを全貸出残高の伸率以下に抑えるという総量規制が実施されたことにより、新規取得が止まり、不動産取引が急激に冷え込んでいる。加えて、地価税の導入をはじめとする土地税制の抜本的改革が本格化したことである。金融と税制が土地政策の前面に出たことの効果は大きい。1 昨年12月成立した土地基本法を錦の御旗として、国民の土地意識の改革を追っており、土地の公共性の優先、土地投機の抑制、土地利用の適正化、受益に応じた負担というごく当り前の原則が国民的コンセンサスとして浸透してきたということである。
- ・ しかし、実際の地価の低落は、政策効果というより、バブル経済が行きつくところまで行き、百兆円以上に及ぶ過剰不動産融資の自らの重さにたえかねて、バブルが崩れ始めたということである。なるようになったのであり、不動産融資規制と土地税制の改革は、これを加速したに過ぎない。自重故の自滅というのが正直なところである。
- ・ 地価は今、明らかに低落している。現状の地価公示の技術では、それを適格に把握していないだけである。また今が底であり、反転するという供給者側の

見方も多分に希望的観測の域を出ていない。不動産金融の緩和を求める不動産業者からは、今の地価がピーク時から40%ないし50%以下になっていると正直に実情を訴えている。不動産業者の声を聞くと、統計数値以上に地価は低落している。

- ・ 不動産金融の規制により資金流入の蛇口を断たれた以上、他人の資金、銀行に頼っている不動産市場が低迷するのは当たり前である。マンションの売れ行きは急減し、契約率も50%を割り込んでいる。不動産取引自体も急減している。
- ・ 図3-1は、1980年代の東京都区部での土地の取引の推移を示している。港区、世田谷区及び足立区について土地所有者数とその所有面積を100にして、毎年の取引の量の比率を件数と面積のシェアで示したものである。地価水準が正常であった1982年（昭和56年）には、港区での取引率は件数で2.7%、面積で1.4%、すなわち100人中2.7人、100平方メートル中、1.4平方メートルが取引されていたものが、地価高騰のピークの1987年（昭和62年）には件数で8.9%、面積で4.1%とほぼ3倍に増加している。おまけに、この増加した取引は大部分が中小不動産業者の銀行資金による不動産投機性の強い取引であったとすることができる（図3-1）。
- ・ 地価高騰のピークが過ぎた1989年（平成元年）には件数で5.8%、面積で2.9%とやや減少を示しているが、この時点では、不動産金融は全くの野放しの状況にあり、地価は横ばいに転じつつあったものの、資金の流入は続いていた。不動産融資の規制により投機資金の流入が止まったのは、1990年（平成2年）に入ってからである。1990年の取引率の数値はまだ出ていないが、おそらく件数面積とも急減し、1982年の水準以下になっていると思われる。
- ・ たれ流しの不動産融資に支えられた土地取引が急減し、買手が大幅に減少した以上、地価水準が投機の歪んだ時のままでいることは本来あり得ない。地価は株と異なり、市場が不透明で、情報が適確に把握されないという市場構造の性格から、市場の動きや地価の低落が見えてこない。取引量の急減は地価水準に当然に変化をもたらし、この間の取引量の急減を勘案すれば、実質的な地価水準は、実需によって決められた1985年以前の水準に回帰するのが当然と思われる。

図3-1 東京都区部における土地取引率の指数



(注) 土地取引率=民間所有地に対する取引地の割合 円は5%
出所:東京の土地(1990)より

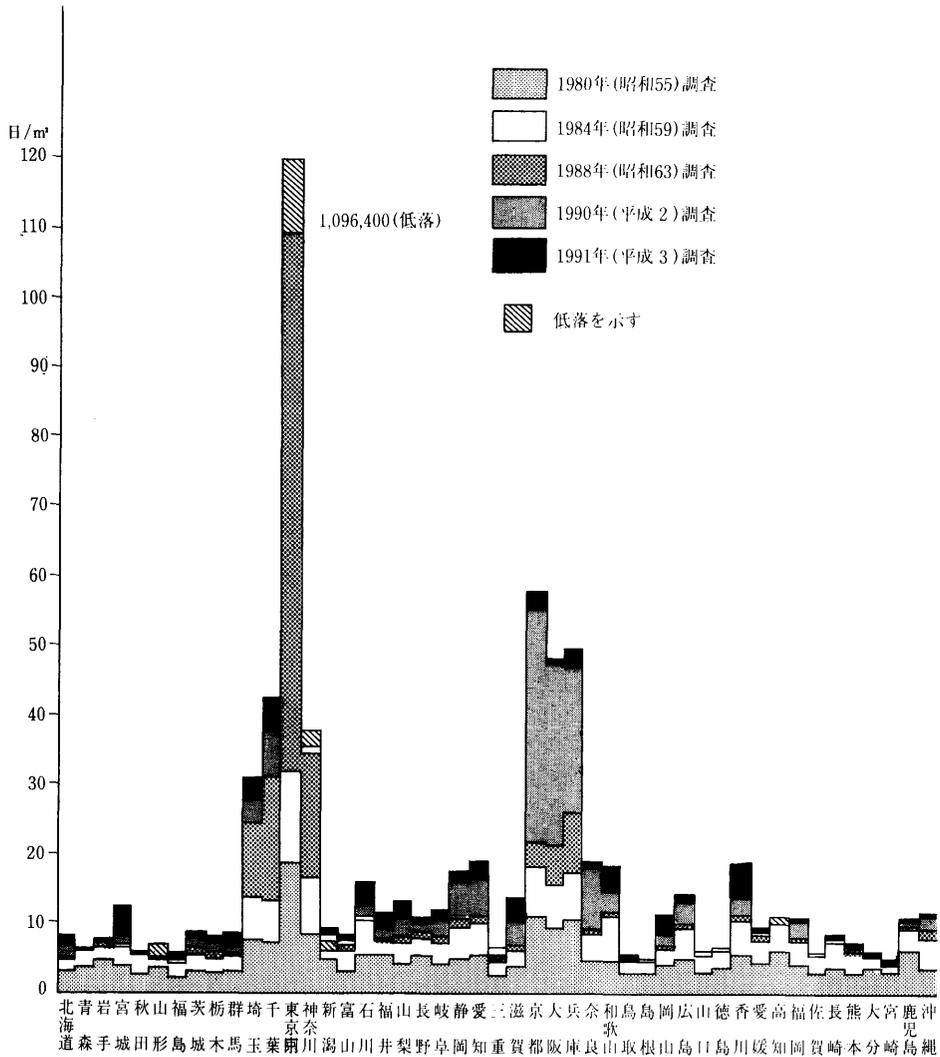
3-2 地価水準の目標、半分ないし3分の1に

- 1991年2月に決定された総合土地対策推進要綱の画期的な方向は、従来あいまいであった土地対策による地価引下げの目標を示したことである。目標として土地神話を崩すことをあげ、今の地価水準は高すぎるのでこれを引下げるこ

と、とりわけ住宅地の価格は、勤労者の所得で購入できる水準に引下げることが明言している。

- ・ しかしながら、その水準の絶対値については、抽象的であり、具体的に示されておらず、政策目標の到達点が明確ではない。少なくとも、どの程度の引下げが必要かを数値を持って示すべきであろう。
- ・ 図3-2は、都道府県別に1980年（昭和55年）1981年（平成3年）までの10年間の住宅地の1平方メートル当りの平均価格の変化を示している。明らかに東京圏と大阪圏が突出して高水準であることを示している。1980年（昭和55年）には、東京都で1平方メートル当り18万円、東京周辺で8万円台、大阪及びその周辺で9万円台、その他の地域では4万円台にすぎなかった。この地価で東京都で80平方メートルの敷地に80平方メートルのマンションを購入するならば、土地代1,440万円、建築費1,500万円、3千万円以下でマンションの購入はできた。同じ3千万円で、地方都市であれば300平方メートルの敷地に100平方メートルの戸建て住宅が購入できたのである。この時点の都道府県別の地価水準にはそれなりの合理性があった（図3-2）。
- ・ 1991年（平成3年）時点、東京都の地価水準は平方メートル当り110万円、東京の周辺で40万円台、大阪及び周辺で50万円台、その他の地域で数万円台である。この水準で東京で80平方メートルの敷地に80平方メートルの床面積マンションを購入すれば1.2億円、東京周辺で6千万円、大阪とその周辺で7千万円程度ということになる。今の時点でも、地方での地価水準であれば相変らず、戸建て住宅が3千万円台で購入できることになる。明らかに、現時点の地域毎の格差には合理性が欠落している。東京が高すぎるのか、地方が安すぎるかどちらかである。
- ・ 勤労者の平均年収は700万円程度であり、もし年収の5倍程度で住宅が購入できる地価水準を実現するとすれば、少なくとも東京都ではピーク時の地価水準の3分の1、大阪及びその周辺、東京周辺では2分の1程度に地価水準を引き下げることが目標としなければならない。
- ・ 地価引下げを必要とするのは、東京及び大阪とその周辺の地域であり、国土面積の10%以下の地域に限定される。この地域での異常に高騰した地価水準を相当程度に引き下げることが具体的に政策目標として明確に示すべきである。

図3-2 都道府県別平均地価の変化(第2種住居専用地域平均)



出所：地価公示資料

3-3 動き出した土地政策

土地基本法の制定以降、地価抑制のための意欲的に土地政策が推進されてきている。不動産金融の是正、土地税制の改革、土地取引の規制、都市計画の実施などの対策が相次いで実施されてきている。その体系を整理すると次のとおりである(表3-1)。

表3-1 これから本格化する土地対策

土 地 税 制	<ul style="list-style-type: none"> ●地価税の導入（19年1月1日より施行） <ul style="list-style-type: none"> ○国税、全国の土地に相続税評価で課税 ○税率は 0.3%（初年度 0.2%） ○非課税の土地は①1000平方メートル以下の居住用地、公共の土地等、②1平方メートル当たり3万円以下の土地 ○申告納税方式 ○5年ごとに見直し ●市外化区域内農地の課税の見直し <ul style="list-style-type: none"> ○相続税の納税猶予を生産緑地地区の指定のない農地には認めない ○長期営農継続農地制度を91年度限りで廃止。生産緑地地区の指定がない農地は、92年度以降、宅地並み課税を実施 ●遊休地課税制度の創設（91年度以降） <ul style="list-style-type: none"> ○遊休土地転換利用促進地区の面積1000平方メートル以上の土地に税率 1.4%の特別土地保有税を課税 ●特別土地保有税の全般的強化（91年度以降） ●固定資産税の評価適正化など <ul style="list-style-type: none"> ○94年度以降の評価替えにおいては、相続税評価との均衡にも配慮しつつ、地価公示価格の一定割合まで評価を適正化 ○路線価の公開（91年度の評価替えはできるだけ多くの地点、94年度以降は全路線価） ●個人の長期譲渡課税を強化（92年1月1日以降の譲渡に適用） ●法人の譲渡益課税を強化（92年1月1日以降の譲渡に適用） <ul style="list-style-type: none"> ○長期譲渡課税に追加課税を導入 ○超短期譲渡益課税の分離課税化 ●節税への対応 <ul style="list-style-type: none"> ○不動産投資による損失は他の所得との損益通算を認めない（92年分以降の所得税について適用） ○事業用資産の買い換え特例を縮減（92年1月1日以後の譲渡に適用） ●相続税評価の適正化 <ul style="list-style-type: none"> ○92年分の土地評価から、評価時点（現行前年の7月1日）を地価公示価格の評価時点（毎年1月1日）にあわせる 	土 地 取 引	<ul style="list-style-type: none"> ●国土利用計画法の一部改正による監視区域制度 ●同地域内における投棄の取引に対する勧告の特例 ●国土法価格が地価高騰を追随する形にならないよう価格審査の強化を通達（90年6月より）
	<ul style="list-style-type: none"> ●生産緑地法を改正 <ul style="list-style-type: none"> ○市街化区域内農地を「保全すべきもの」と「宅地化するもの」に分類することで都市農家を確保し、残りの市街化区域内農地からの住宅供給を進める ●都市計画法・建築基準法を改正（90年11月より施行） <ul style="list-style-type: none"> ○住宅地高度利用地区計画、用途別容積率型地区計画、遊休土地転換利用促進地区計画を新設 	土 地 利 用 規 制	
	<ul style="list-style-type: none"> ●土地融資総量規制（90年4月に導入） <ul style="list-style-type: none"> ○金融機関の土地関連融資の伸びを総貸出の伸びの範囲内に抑えるよう大蔵省が指導（四半期末ごとにチェック） ●土地関連融資の適正化を推進（自民党金融問題調査会） <ul style="list-style-type: none"> ○総量規制の早期発動の仕組みを創設 ○ノンバンクの土地関連融資規制のため貸金業規制法を見直しなど 	金 融	
	<ul style="list-style-type: none"> ●借地借家法を改正 <ul style="list-style-type: none"> ○定期借地権（更新しない借地権）を創設 ●未利用国有地を活用 <ul style="list-style-type: none"> ○3大都市圏の公務員宿舎を高層化（大蔵省）など ●不動産の証券化 <ul style="list-style-type: none"> ○不動産投資信託、都市開発事業組合を創設（建設省が92年度導入を検討） 	そ の 他	

(土地税制の改革)

- ・ 地価税の導入（92年1月1日より実施）
- ・ 市街化区域内農地の課税の見直し
- ・ 遊休地課税制度の創設（91年度以降）
- ・ 特別土地保有税の全面的強化（91年度以降）
- ・ 固定資産税評価の適正化など
- ・ 個人の長期譲渡課税の強化（92年1月1日以降）
- ・ 法人の譲渡益課税の強化（92年1月1日以降）
- ・ 節税への対応（92年分以降）
- ・ 相続税評価の適正化

(土地取引の規制)

- ・ 国土利用計画法改正による監視区域制度
- ・ 投機的取引に対する勧告の特例
- ・ 国土法価格の審査の強化

(土地利用規制)

- ・ 生産緑化法の改正、宅地並み課税とのリンク
- ・ 都市計画法、建築基準法の改正（90年11月より施行）

(金融)

- ・ 土地融資総量規制の実施（90年4月に導入）
- ・ 土地関連融資の適正化、ノンバンク規制法

(その他)

- ・ 借地借家法の改正（継続審議）
- ・ 未利用国有地の有効活用

3-4 土地税制改革の方向

(1) 減税のアメ路線から負担強化のムチ路線へ

- ・ これらの方策は90年12月に成立した土地基本法の延長にあるが、とりわけ金融政策と土地税制が果たした機能はきわめて大きい。土地基本法においては土地は国民のための有限な資源であり、国民生活や経済活動にとって不可欠の基盤としての公共性を有するものであり、土地税制においても一般の財とは異った

取扱いが求められると示されている。今回の土地税制の改革は土地の資産としての有利性を縮減し、土地の有効利用を促進する視点が明確になっている。

- ・ 従来の土地税制は、譲渡課税に各種の減税特例措置があること、担保価値として含み益を享受しながら課税を繰り延べることができること、相続税評価が実勢価格より低いこと、固定資産税の評価が低いため土地保有コストが低く、実効税率が低いことなどが土地の資産として有利性を高め、これが結果として国民の土地への執着を生み、土地がもっぱら節税の手段や錬金術の対象となる風潮を生んできたのである。
- ・ 土地税制の欠陥を是正するには、従来の減税主体のアメ路線による土地の供給促進ではなく、課税の強化、節税行為の抑制などのムチ路線が必要になる。資産格差の拡大への対応、勤労所得との税負担の均衡、地価上昇の公共還元、税負担の公平という視点から土地の保有、譲渡、取得の全ての段階での適正な税負担の強化が必要となる。さらに、地価の抑制引下げ、土地の有効利用の促進という目的からも土地の資産としての有利性を縮減することが結果として土地の投機的取引を抑制し、土地の有効利用に寄与することになる。
- ・ 今回の土地税制改革は、地価税の導入をはじめ、全体的に課税強化のムチ路線であり、地価税の税率の低さ、非課税枠の拡大などの個別の取扱いには難点はあるものの、土地税制改革の理念に従った方向を打ち出したものと評価できる。

(2) 地価税、改革への象徴

- ・ 地価税の取扱いについては、非課税対象の広さ、税率の低さから、その効果を疑問視する向きもあるが、地価税という名称の政策税制が導入されたことに意義があり、土地税制改革へのナショナルコンセンサスの生まれた象徴としての意義を評価すべきであろう。本来の保有税である固定資産税の改革も、その延長上に改革が進められる方向が打ち出され、地価税が5年毎に見直される結果、中長期的には、固定資産税をも含めた保有税の統合も進むものと期待されよう。土地政策への大きな前進としての役割を評価したい。
- ・ 地価税だけで地価が引下げられるわけではない。地価税は地価を引下げようとするナショナルコンセンサスとして、土地税制改革の象徴的なものである。地価税の導入により、その他の各種の土地税制改革の方向を定めることができ

たものと思われる。とりわけ、全体的に土地の評価が地価公示価格に統合されるといふ効果にきわめて大きい。

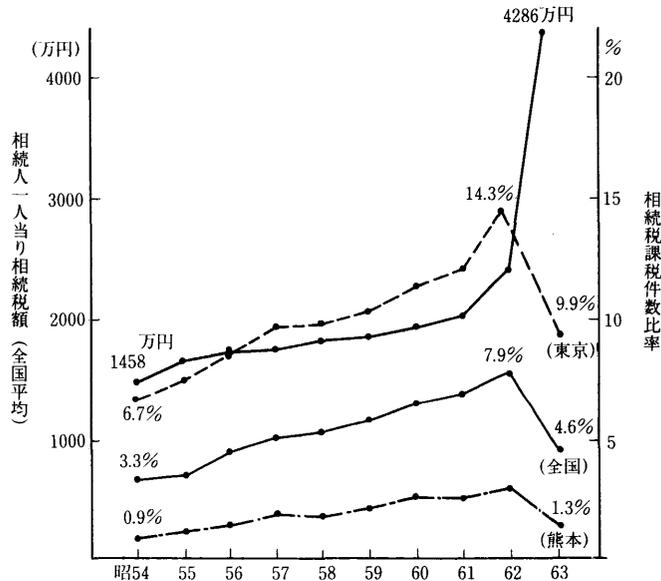
- ・ 地価税は、戦略的には、まず所得、経済に見合わない現在の地価水準を引き下げることにあるのであって、只税負担の強化をすることだけの大増税路線を導入しようとするものではない。地価対策の手段として、地価税による負担の強化によって、土地の資産としての有利性を縮減するというムチ路線であることは間違いない。また一方で、土地税制改革の論議がもっぱら地価税に集中し、他の改革がさしたる反対のないままに成立したという。いってみれば土地税制の改革を進めるための目くらましの役割も演じている。
- ・ 今回の土地税制改革が、その目標が明確であり、改革全体が部分的ではなく、全体として、企業、個人、農家のいずれに対しても公平に増税路線をセットとして提案したことがポイントであった。利害関係者は、自己のエゴによって自分に都合の悪い路線に個別に反対することはできず、また、内容よりも地価税の是非に論議が集中したこともあって、結果として本来不人気の増税路線が素直に認められたという結果を生んだものと思われる。

(3) 深刻な相続税

- ・ 全体的に土地税制改革の地価引下げの効果は大きいですが、特に影響の大きいのは相続税の評価の引上げである。今回の土地税制改革では相続税は節税行為の抑制という視点から相続評価すなわち路線価が従来地価公示の5割程度から8割から9割に引上げられることになった。評価は実質倍増であり、その影響するところはきわめて大きい。
- ・ 図3-4は、全国平均相続人1人当りの課税額と課税件数の比率の推移を示している。地価高騰が相続税負担を増加させ、大都市では本来相続税に無縁な市民までまき込み、相続税パニックとも言える社会的混乱を招くおそれもある。昭和54年には、全国平均で1人当りの相続税が1,458万円であり、50年代にはほぼ横ばいであったものが、60年以降の地価高騰の結果、昭和63年には4,280万円と2.9倍に急増、とりわけ61年の2,000万円から僅か2年間で2.2倍の急上昇になっている。
- ・ 相続税課税件数も(課税対象件数/死亡者数)も、昭和55年に全国平均で3.3%だったものが63年には7.9%に上昇、とりわけ地価高騰の著しい東京で

は 6.7%から14.3%に急上昇、適用対象者は死亡者 100人中14人、夫婦単位でみれば 100人中30人が課税されており、大衆課税の色合を強めている（図3-3）。

図3-3 全国平均相続人1人当り相続税額と
国税局別課税件数比率(課税件数/死亡者数)



(注) 国税庁資料による

- このため、借入金による土地購入で資産額を意図的に減少させたり、株式持合いにより評価額を減らすなどの租税回避行為、節税が頻繁に行われ、これが地価上昇の一因にもなっていた。今回の改正は、この途を全面的に封じようとするものである。
- 東京都区部には、平成2年で土地所有者数は98.5万人、うち個人が90.4万人で91.7%、法人が8.1万社で8.3%となっている。このうち個人の平均所有面積は338平方メートル、百強坪である。この百坪の評価額（公示価格）は、1平方メートル当り110万円であるから、宅地に係る資産は平均4億円余りという計算になる。
- 相続税評価額は、地価公示の80%としても、路線価評価額は3.2億円、この額が評価対象額である。妻と2人の子供の相続人があったとすると、控除額は基礎控除が4千万円、相続人1人当り8百万円であるから、合計64百万円が控除されることになる。課税対象額は、なお2.6億円余り。妻の相続分1.3億円

は当面課税は免れるとしても子供の相続分 1.3億円については税率50%で課税され、納税額は数千万円になろう。年収7百万円の一般勤労者が納税できる額には程遠く、今住んでいる土地まで手放さなければならないはめになる可能性は十分ある。

- ・ 従来、相続税は、三代で資産の消える酷税だと言われてきた。この高地価の東京では一代にして相続税の支払いのために土地を手放さなければならない結果になる。90万人の零細な土地所有者全員が対象になろう。来年1月以降、相続税パニックともいえる事態の発生が懸念される。
- ・ 92年度の税制改正では、増減税同額ということから、相続税の負担軽減を図るために課税最低限の引き上げや税率の見直しを行うことになっている。しかし、今の東京の地価水準を前提とする限り、たとえ課税最低限を2倍に引き上げても焼け石に水とも言える。一方、地方では、この結果全く相続税がかからないという事態が発生し、資産再配分という相続税の意義を問われることになりかねない。地域別に20数倍の開きのある地価の格差があるとき、全国一律の控除額の相続税の適用自体に無理がある。これから税制が改正されるにせよ、所得、収益から乖離した地価である限り、相続税負担の問題の全面的な解決は困難であろう。都市部では、必要最小限の規模の居住面積を課税対象から控除することも考える必要が生じると思われる。
- ・ 結局、相続税パニックを回避するためには、異常な地価水準の引き下げしかないことが分ってくる。元々、所得や貯蓄では支払えない地価水準、百坪足らずの最小限の居住面積が課税対象によることに問題がある。今、仮に東京の地価が3分の1、地価高騰前の水準に戻るならば、大半の人は相続税で頭を悩ます必要はなくなる。

3-5 土地税制改革の効果、地価の引下げへ

- ・ 今、地価が急落しているのは、金融規制により土地投機の失敗、すなわち土地の期待値上り益が急速に減少しているからである。一方で、金利の引下げや、総量規制の解除を求める声も出ている。しかし、今、多少の金利が下がるにせよ、期待値上り益が急減しているときに、再び地価が上昇することはあり得ない。さらに、土地の資産価値を縮減する土地税制の改革が追い打ちをかけ

る。

- ・ 土地税制改革と不動産融資の規制の地価引下げへのインパクトはきわめて大きい。現在の方策がなお続行される限り、地価の低落は必至である。そこで、地価の形成と土地税制と金融の関係を少し詳しくみよう。地価の形成メカニズムは、単純には次の図式で現される。

$$\text{地価} = \frac{\text{地代収益} + \text{期待値上り利益} + \text{節税額} - \text{保有税（地価税など）}}{\text{利子率}}$$

この式で、期待上昇益と節税額がなければ、地代収益を利子率を還元したもので地価は決まる筈、例えば、年間百万円の収入のある土地の価額は5%の利廻りだとすると2,000万円ということになる。保有税の強化は、その地代収益額を地価税相当分だけ減少させるので、地価はその分だけ引下げられることになる。これが地価税の直接的効果である。1%の地価税であれば20万円の地価税、結果として収益は80万円になり、地価は1,600万円、20%の低下を示すとなるのが理論値である。

- ・ しかし問題は、われわれの意識が、地価は収益地代だけで成立するとは全く思っていないことにある。現実の地価は、収益還元価格によらず、もっぱら期待上昇益と節税額とが収益にカウントされて地価が決められることである。土地の購入動機は、その土地から上る種々の収益だけではなく、その土地自体が名目的に上昇すること、さらに節税として利用できることを折り込んで現在及び将来の価値を見ることが常識化していることである。
- ・ 例えば、年間100万円の地代収益を見込める土地の価格が、利子率を5%とすると2,000万円になる。が、年間5%、100万円上昇するならば利益は200万円になり、地価は2倍の4,000万円に、節税益が100万円加われば収益は300万円、地価は6,000万円に上昇する。
- ・ さらに金融情勢がそれを加速する。分母の利子率が低くなれば、地価はそれだけ上昇する。金利、利廻りが半分の2.5%になればそれだけで地価水準は2倍になり、極端に言えば、地価は6倍、1億2,000万円に上昇してしまう。期待値上り利益が見込めなければ地価は上昇しない。長期的には土地税制の改革によって、この思惑より生ずる期待値上り利益を抑制することにより、地価は正常化する。
- ・ 地価水準を収益還元による適正水準に回帰させるには、この期待上昇益が異

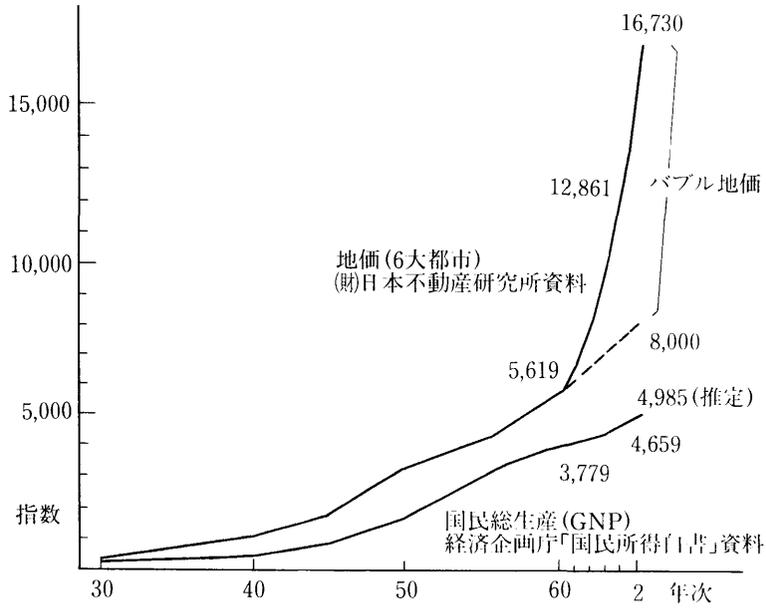
常に拡大し、もっぱらそれを動機とする土地取引を抑制すること、さらに財テク、節税行為を抑制することにある。すなわち、過剰な金融緩和の下での土地本位制の歪みの是正と土地税制の改革である。

- ・ 地価の抑制引下げのためには、保有税の強化とともに期待上昇益の削減や節税益の発生を封ずるシステムの導入が必要である。まさに今回の税制改革はそれを狙ったものであり、譲渡所得税の税率の引上げや相続税の強化は期待上昇益を減少させる。譲渡益課税の税率を 100% にすれば、理論上は全く地価は上昇しない。損益通算の制限や土地評価の適正化は、様々な節税益を縮減させることになり、まさに土地税制全体の改革で地価形成が本来の収益価格で算定される仕組みに回帰させようとするものである。今回の改正は、税率等で必ずしも十分とはいえないか、その方向としては、まさにこの線に沿っているのである。
- ・ 問題は、この改革の意義を土地のプロ達、銀行や不動産鑑定士、税理士、不動産業者が正確に、素直に理解するかどうか、従来の投機を意識した評価のスタンスを大きく変えられるかどうかである。金融規制の継続と土地税制の改革は、軌道にのり、本格化している。理論的にも、実際上も地価は低落せざるを得ない状況にある。
- ・ 一方では、不動産金融規制がオーバーキルで、供給を阻害させて有害無益だとして、規制緩和を要望する向きが強い。土地税制改革も中途半端に追い込みたいとする動きもある。しかしながら、国民の土地意識が大きく変っている今、再び後戻りはあり得ないであろう。金利は、確かに、地価だけで決まるものではなく、緊急避難としての総量規制も、長く続けられるわけではない。現に公定歩合は 5.5% に引き下げられている。これらは都市計画や宅地供給の本格化とともに、いずれ緩和されることになる。しかし、例え総量規制が解除されるにせよ、金利が若干低下するにせよ、再び土地投機に手を出す勇気のある個人も企業もなく、再びそれに資金を供給する無謀な銀行もないであろう。地価低落は大きな流れである。誰もそれに抗することはできない。

3-6 地価の行方、バブルの崩壊で低落必至

- ・ この30年、地価上昇は経済成長率以上の速さで上昇し続けた。地価上昇は未来永久に続く、土地は最高の商品であるという土地神話は、残念ながら事実であった。土地神話ではなく、土地実話とも言えよう。しかし、今回の地価高騰は、そのまやかしを凶らずも露呈させた。土地神話はこれ以上続かない。地価は低落に向うことは必至である。
- ・ 図3-4は、地価上昇7年周期説を裏付けている。昭和30年から60年までの30年間、地価の上昇は56倍、名目国民総生産の伸びは38倍であった。地価上昇率は、経済成長率を上回っていたし、少なくとも7年ないし10年の経過によって、地価上昇分を経済成長率によってカバーできたという経過をだどっている。土地ネズミ講は常に成立したのであり、地価は7年たつと再び上昇するという軌道を通ってきたのである。土地神話はこの間は妥当した。
- ・ 問題は、昭和60年以降である。この5年間で地価指数は56倍から167倍と5年間で3倍に増加した。一方、国民総生産は38倍から47倍とし、1.24倍にしか増加していない。この格差が経済成長では埋められないバブル地価なのである。
- ・ このバブル地価を前提とし、今の経済成長を続けていく限り、経済成長が、かつてのように7年間で地価上昇に追いつくことは全く困難である。地価水準が横ばいでも、5%の経済成長が地価水準に追いつくには20年の期間が必要になる。現実には、経済に見合わない地価のバブルは消えているはずであるが、その実態が把握しにくいという統計上の不備、情報が公開されず、地価を支えたいとする力が残っているという構造上の欠陥から地価が高値安定にみえているだけである。表面的に見えている今の虚構の地価水準に実物経済、経済成長が追いつくことはあり得ない。本来、地価は収益、所得によって形成されるというごく当り前の姿に回帰せざるを得ないのである。地価が下落しない限り、バブルが続き、それが経済成長によって清算されることは不可能である。地価が収益によって形成されるという事実を前提にする限り、今の地価水準は横ばいどころか、大幅に低下しなければならないのである（図3-4）。

図3-4 国民総生産(GNP)と地価(6大都市)指数



(財) 建設経済研究所と「日本経済と公共投資」

(財) 建設経済研究所

建設経済研究所は、昭和57年9月1日、建設大臣の許可により財団法人として発足しました。昭和57年は、東日本建設業保証株式会社、西日本建設業保証株式会社および北海道建設信用保証株式会社の建設保証事業3社が創立30周年を迎えた年であり、その記念事業の一環として研究所創立のための出捐がなされたものです。これには、安定経済成長への移行、人口の安定化などの社会情勢の変化に対応して、望ましい国土形成の推進と建設産業の発展に資するため、中立的立場から公共投資および建設産業のあり方の理論的かつ実証的な研究を推進することが、社会的に強く要請されているという背景がありました。

研究所の活動に対しては、経済学者を中心とする学識経験者の協力、建設省の支援が得られており、調和のとれた適切な国土基盤の形成と建設産業の振興に寄与すべく調査研究を進めております。

日本経済と公共投資

研究所では、57年から「日本経済と公共投資」を発表し、内外の経済動向を踏まえ、公共投資や建設産業のあり方について政策提言を行っています。

「日本経済と公共投資」の副題

- | | |
|---------|-----------------------------------|
| 昭和57年5月 | 副題なし |
| 58年12月 | ～内需中心の経済成長を図るために～ |
| 59年6月 | ～内需中心の持続的成長をめざして～ |
| 59年12月 | ～均衡ある経済社会の形成のための社会資本ストックの充実をめざして～ |
| 60年7月 | ～国際経済環境の変化の下で公共投資に関する政策の変革を求める～ |
| 60年12月 | ～住宅・社会資本整備のため、今こそ財政出動のとき～ |
| 61年7月 | ～国際協調型経済運営をめざして～ |
| 61年12月 | ～経済運営の転換期の今こそ、積極財政の展開を求める～ |
| 62年7月 | ～構造転換に向けて新たな公共投資の展開を～ |
| 62年12月 | ～内需拡大に向けて、根本的課題への挑戦～ |

- 63年7月 ～国際協調のための変革への積極的対応～
63年12月 ～建設市場の拡大の中で魅力ある建設産業への脱皮～
平成元年7月 ～真の豊かさを目指した建設大国へ～
元年12月 ～真の豊かさに向けて経済政策の転換のとき～
2年7月 ～再認識された公共投資、21世紀への道程～
2年12月 ～430兆円、活かして使うための努力と方策～
3年7月 ～90年代の公共投資、21世紀へのかけ橋に～

(財) 建設経済研究所

〒106 東京都港区麻布台二丁目4番5号 メソニック 39 森ビル 9階

TEL 03-3433-5011

FAX 03-3433-5239

ニューヨーク事務所

The Continental Center, 21 st. Floor

180 Maiden Lane, N.Y. 10038 U.S.A.

TEL 212-208-6930

FAX 212-943-1714