

第1章 社会資本整備（公共投資）の役割

東京大学大学院経済学研究科教授 井堀利宏

1. 財政の機能

社会資本整備は政府の重要な役目である。しかし、どのような理由で公共投資を行って、社会資本を整備する必要があるのか、その目的については、必ずしも一致した見解はない。公共投資をはじめとして政府支出には様々な項目がある。公共投資などの政府支出の規模と内容をどう評価すればいいだろうか。単に、その規模が大きい方が望ましいとか、小さい方が望ましいとか、量的な判断はできない。

社会資本整備のあり方や中身を評価するためには、そもそも政府の財政面からの機能（あるべき働き）を考えるべきである。財政の機能は、一般的に次の4つの要因で決まる。それぞれの要因について、簡単に説明する。

（1）資源配分機能

第1は、民間の市場では適切に供給されないけれども、社会的に必要な財・サービスを供給するという資源配分機能である。もし、政府が提供する財が、民間で提供する財と同じものであれば、政府が提供しなくても、民間の企業に任せておけばよい。利潤の追求でうまくいくケースである。家電製品や自動車などは民間の企業で十分に立派なものが供給されている。

しかし、社会資本や公共サービスは、民間で提供されている普通の財とは異なる性質を持っている。すなわち、公共サービスは、ある特定の人だけを対象に限定して提供することができない（排除不可能性）。その社会に住む人なら誰でもその公共サービスを受けることができる。また、ある個人がその公共サービスを消費したからといって、他の人の消費量が減るわけでもない（消費の非競合性）。

たとえば、道路であれば、すべての道路を有料にして、利用を規制することは不可能だし、また、ある人が道路を利用したからといって、他の人の道路利用が妨げられることは

(混雑現象を除けば)生じない。

このように、消費における排除不可能性と非競合性は、公共サービスを特徴づける2つの大きな性質である。こうしたサービスには受益者負担の原則を適用できないため、民間の市場では採算上の理由で供給されない。生活道路を利用する際に、料金を払わなくてもサービスが利用できるため、誰もまともに料金を払わない。したがって、民間の企業が生活道路のような公共サービスを十分な量だけ供給することはない。このように、民間経済に資源配分上の非効率性があるときは、政府が積極的に経済活動をすることが正当化される。これは、公共投資で社会資本を整備する有力な理由になっている。

(2) 所得再分配機能

資源配分上の機能と並んで、公共部門の役割として重要な機能が、所得再分配機能である。市場メカニズムが完全に機能していて、資源が効率的に利用されていても、必ずしも理想の所得分配が実現できるとは限らない。私たちの稼ぐ所得は、その初期の資産保有にも依存する。その経済活動をする以前に、私たちは何等かの資源(お金や労働の質など)をもっている。最初に資産をどのくらいもっているか、労働をどのくらい供給するか、あるいは、どのような質の労働サービスを供給するか、これらは、その人個人の経済活動の以前に既に決っている場合が多い。いかに市場メカニズムが完全であったとしても、結果として、人々の間での所得格差は避けられない。ある程度の格差は経済活力を生み出す源泉であるが、格差が大きくなりすぎるのは、望ましくない。

また、たとえ経済的活動をする機会は均等であったとしても、病気や災害などのために結果として経済状態の恵まれない人がいる。そのような運の悪い人に何らかの援助をするのも、公平性の価値判断としてもっともらしい。

政府が、所得や資産などの恵まれた人から所得をある程度取り上げ、それを財政を通じて、恵まれない人に再分配することに、多くの人が賛成する。生活保護、失業保険、医療保険や年金などの社会保障支出は、こうした考え方に基づいている。また、わが国では、過疎地など経済環境の悪い地域で、地域経済を支えるという目的で、公共投資が配分されている。これは、地域間の所得再分配を目的とした公共投資であり、事実上、公共投資が社会保障と同じ所得再分配の目的で用いられている。

(3) 経済活動の安定化

公共部門の機能として期待される3つめの機能は、経済全体安定化の役割である。石油危機・金融不安などの外生的なショックで、経済活動が不況に見舞われたとしよう。市場メカニズムが完全であったとしても、短期的には、失業や遊休設備は避けられない。現実には、価格の硬直性や独占など様々な理由のために、市場の調整能力に限界がある。人や機械が余っているのに、需要が不足しているために、経済全体が不況に陥ってしまう。

このような場合、そのショックによる悪影響の程度を緩和するために、政府が財政的に介入するのは望ましい。たとえば、失業の増大に対しては、失業保険制度の整備や財政支出の拡大が有効である。特に、失業者を救済すべく財政支出を行うのがケインズの景気対策であり、そのためにもっとも活用される支出項目が公共投資である。政府消費と異なり、公共投資では公務員を雇用する必要はない。その分だけ、柔軟に量的な大きさを調整できる。景気対策として公共投資が補正予算で追加されるのも、すぐに対応可能な支出だからである。

(4) 将来世代への配慮

第4の重要な問題は現在と将来の関係である。企業にしろ家計にしろ今の経済活動をしている人々は、現在世代である。現在生きている私たちにとって望ましいことでも、将来の人からみれば、それは必ずしも望ましくない。たとえば、きれいな大気などの環境は快適な生活に不可欠であるが、経済活動の結果徐々に環境汚染が進行する。現在世代にとっては多少の環境汚染もあまり気にならない。それが深刻な問題になるのは、ずっと先のことである。しかも、将来世代になるほど、その深刻さが問題になる。現在と将来の両方の利害を同時に考慮しないと、長期的に望ましい経済活動は実現しない。

市場メカニズムだけでは、必ずしも最適な経済成長は達成されない。現在生きている人が、自らの利害のみを考慮して行動する場合に、長期的な視点からみた最適な経済成長(あるいは環境保全)は実現しない。なぜなら、将来世代の経済厚生をきちんと考慮して、現在の経済活動が行われないからである。その場合、将来世代の利害を適切に配慮できる役割が政府に求められる。環境対策支出はこうした観点から正当化される。同時に、公共投資による社会資本整備も、将来世代に役立つ公的インフラの供給という観点から、政府の

重要な役割になる。

(5) 政府の最適規模

このような政府の財政機能を前提とすると、社会資本整備のような政府支出の望ましい姿、大きさはどのくらいだろうか。資源配分機能は資源配分の効率性のための政府支出であるから、望ましいと考えられる公共サービスの生産性が高いほど、その最適規模も大きくなる。所得再分配機能は社会的公平性のための政府支出であって、人々の間で所得格差が大きく、必要とされる再分配の規模が大きいほど、その最適規模も大きくなる。安定化機能は市場の安定性を補完するための政府支出であるから、市場が不安定であるほど、その最適規模は大きくなる。また、民間の経済活動が将来世代を適切に考慮していないほど、それを是正するための政府支出は大きくなる。

(6) わが国の公共投資の役割

時代とともに、また、国に応じてこれらの状態が異なれば、当然、政府支出の最適規模も異なる。わが国では、1970年頃まで民間経済の発展が比較的うまく行われてきた。特に、高度成長期には完全雇用が実現していた。この時期まで政府支出の規模は小さかった。しかし、1980年代以降は失業率も上昇し、市場の不安定性も増加している。また、今後予想される少子高齢化社会では、社会保障需要も拡大する。さらに、国民の考え方も、高度成長期のように、同質的ではなくなりつつある。これまでは比較的小さな政府規模であったが、今後は政府規模は大きくならざるを得ない。

すでに、公共投資については、こうした要因を先取りする形で1970年代以降、その規模が拡大傾向になった。90年代に入ってから、特に、第2の機能（所得再分配機能）と第3の機能（景気対策）を重視して公共投資が行われるようになった。どちらの機能も量的な大きさに関心があるため、社会資本整備という観点からは無駄な内容でも正当化される。その結果、生産性を重視する第1,第4の機能からは正当化しにくい内容が目立ってきた。

たしかに公共投資はわが国の産業基盤や生活基盤のインフラを整備するのに大きく貢献してきた。たとえば、高速道路であれば、昔は名神や東名など利用価値の高い幹線が建設された。しかし、現在ではあまり利用度の少ない枝線が中心である。それほど生産性は期

待しにくい。今後は生産性の高い社会資本整備は多く残されていない。

当然、公共投資については、第1、第4の機能をもっと重視すべきであるという別の考えがある。第1、第4の機能を中心にとすると、公共投資の生産性が低下している分だけ、公共投資を削減する余地は大きい。また、第2の機能については、そもそも地域間再分配が公共投資の守備範囲内かどうか問われるべきである。地域間での再分配が必要であるとしても、それは補助金など別の政策で対応可能のはずである。また、第3の景気対策であるが、第2節で説明するように、ケインズ政策の効果は今後はあまり期待できない。

2．日本の財政運営

(1) ケインズ政策

20世紀後半これまでの日本の社会資本整備を評価する際に、第1節で説明した政府の財政機能のうちでも第3の機能(=景気対策)が最大の論点になる。すなわち、景気対策として財政赤字や公共投資を活用するというケインズ政策が大きな関心を集めている。

わが国において公共投資を中心とした財政支出が果たして景気対策として十分な成果をあげてきたのかについては、学界の見解は一致していない。ケインズ的な立場では、戦後の日本の財政政策はケインズ政策と呼ばれる有効需要管理政策であり、それなりの効果を持っていたとする。しかし、戦後日本の財政政策がケインズ的政策を意図しておらず、財政支出は経済の不安定要因に過ぎなかったとする意見もある。

また、公共投資の景気調整機能が有効に働いたという仮説は、十分には確認されていない。戦後の財政政策が全体としてはマクロ経済に有効であったとする論者の間でも、最近では財政政策が景気調整にあまり効かなくなったという議論が多い。日本の財政政策はすべてケインズ政策であって、その効果も十分にあったと結論するのは無理である。

本節ではこれまでの公共投資政策を再評価するために、戦後の公共投資を中心とした政府支出とマクロ経済変動を概観することで、マクロ経済において公共投資政策が果たした役割を検討したい。

高度成長期まで

終戦直後の日本経済は戦後の混乱の收拾と復興が最大の目的であった。この時期の財政

運営の特徴は、次のように要約される。第1に、高度成長を支えた財政投融资計画の基礎づくりが行われた。第2に、均衡予算原則のもとで、大幅な減税が実施され、小さな政府が歳入、歳出の両面で維持された。その結果、ほかの条件を一定とすると、民間への資源配分の余地が大きくなり、50年代半ば以降から民間部門における資本蓄積が順調に進行した。第3に、財政の安定化機能があまり積極的には活用されなかった。この時期の景気の変動は国際収支の変動に基づいており、景気調整の役割は、もっぱら金融政策に委ねられていた。

この時期の財政政策は景気対策というよりも、終戦による混乱の收拾が最優先であり、インフレ抑制および戦災復興が政策の主眼であった。財政面での積極政策はあったものの、長期的な経済施策としての色合いが濃かった。景気は主に輸出など対外的な需要要因によって変動し、財政政策が景気に配慮していたともいえない。その意味でこの時期の財政政策をケインズ政策とみなすことはできない。ただし、1954年に行われた財政支出の引き締めは、それ以降の景気引き締め策の端緒として、日本経済における財政政策の役割を示している。公共投資政策も、景気対策というよりは、産業基盤の基本的なインフラを構築するという目的で推進された。第3の景気対策機能よりは、第1、第4の資源配分機能あるいは将来世代への配慮という視点から進められてきた。終戦直後の公的資本ストックは壊滅状態だったから、公共投資の生産性は極めて高かった。

1960年代の財政運営も、基本的には、1950年代同様小さな政府を志向することで、民間部門への資源配分を大きくし、民間部門の資本蓄積を促進したといえる。と同時に、民間部門の資本蓄積と補完的な関係にある道路、港湾などの社会資本の充実もはかられ、60年代前半には公共投資もある程度増大した。この時期も、公共投資は第1、第4の機能の充実を中心に進められた。

そして、高度成長が定着するなかで、遅れが表面化した農業、中小企業への補助金、後進地域への交付金の配分も実施された。これらの政策は、公共投資の形をとったものであっても、その生産面での効果は2次的な要因であり、むしろ財政の所得再分配機能の活用であった。さらに、民間設備投資主導型の高度成長のみでは必ずしも十分でなかった生活関連型の社会資本建設に対しても、ある程度財政からのテコ入れがなされた。これら産業並びに生活関連型の社会資本の蓄積、低生産性部門への補助は、一般会計のみならず、財政投融资からの施策によってもなされた。

高度成長期後期になると、公共投資の目的に変化がみられるようになった。地域間の経

済格差の拡大、産業間での格差の拡大に対抗する形で、主として、高度成長の流れに乗り遅れた農業関連や過疎地域への経済的な支援という目的で、公共投資が配分されるようになった。財政の4機能で分類すると、第2の所得再分配機能が公共投資政策に加わってきた。

高度成長期以降

1970年からわが国のマクロ経済環境は大きな質的变化を迎えると同時に、大きな歴史的イベントも経験した。1964年以降の一貫した貿易黒字基調を背景に、1969年ごろから国際収支の黒字基調が定着化し、国際収支の赤字を理由に景気を引き締めにかかるという従来の政策は行われなくなった。一方で、割高になった円の為替調整を回避するために、1970年以降に大規模な金融緩和が行われ、高インフレに見舞われた。また、内需拡大を求める声に応じる形で、財政政策も拡張的なものになっていた。この時期には、第3の機能である景気対策が公共投資の大きな目的となった。また、地域間、産業間での配分においても、第2の所得再分配機能が重視される傾向が続いた。これに対して、高度成長期前半まで大きな役割をもっていた社会資本の生産性を重視する目的、すなわち、第1、第4の機能は、次第に軽視されるようになった。

1980年代に入ると、財政再建と行財政改革という2つの財政目標に基づいて、緊縮的な財政運営が行われるようになった。第2次石油危機以降の世界的な同時不況において、いわば中長期的な政策目標である行財政改革と70年代までは安定化機能の面で重要な短期的目標であった完全雇用の追求が対立した状況にあった。1980年代の前半は完全雇用の達成という安定化のために、一時的な財政赤字の拡大を許容するという政策姿勢は採られず、巨額な財政赤字を削減するための緊縮的な財政運営が行われた。

1980年代の財政バランスは一貫して改善傾向にあり、行財政改革に基づいて、財政が緊縮的に運営されたことの成果とも言える。また、資産価格の高騰によるいわゆるバブル景気によって、税収が予想以上の拡大を見せたこともあって、赤字公債の発行を回避できるようになった。

しかし、90年代に入りバブルが崩壊すると、金融機関の不良債権問題が表面化し、長期の経済低迷に突入した。規制緩和など金融制度のビッグバン改革が行われたものの、すぐに効果が現れるものでもなく、金融政策が手詰まりとなる中で、財政政策による景気対策が活用された。こうした財政政策はまさしくケインズ政策であり、それなりの効果を持つ

ていたものの、その代償として公債発行（＝財政赤字）が膨大に増え、財政再建が困難になった。

1992年には公共投資の前倒し執行を柱とした緊急経済対策と10兆7000億という過去最大規模の総合経済対策が行われた。翌年には13兆2000億円の総合経済対策、6兆1500億円と規制緩和策を盛り込んだ緊急経済対策がとられ、1990年代半ばに景気回復の兆しが見られた。しかし、財政再建を棚上げした財政政策の結果財政赤字が急増し、1997年には財政構造改革の一環として消費税の引き上げと公共投資等の歳出削減が行われた。

1997年は公共投資の見直し・改革を考える上では、1つの転換点であった。無駄な公共投資が量的に拡大することへの批判、反省を考慮して、第2、第3の機能よりも第1、第4の機能を重視する方向へ、政策転換が行われようとしていた。このとき財政構造改革の最大のターゲットは、公共投資の効率化と量的な削減であった。もしこの改革がある程度進展していれば、その後の公共投資のパフォーマンスは多少とも改善されていたであろう。量的に削減せざるを得ないのであれば、中身の見直しにも強い圧力が働いたはずである。しかし、こうした財政構造改革が実施されようとしたまさにその瞬間に、日本経済全体を大きく揺るがす金融不安のショックが発生した。

1997年11月、財政構造改革法案が国会で成立したのと同じ時期に、金融不安を契機に日本経済に大きなマイナスのショックが生じて、景気が後退した。これを契機に、財政再建より景気回復に政策の軸足が大きく転換された。その結果、1998年には16兆6500億円の総合経済対策、23兆9000億円の緊急経済対策が行われた。公共投資も結局は98年度予算全体では大きく増加した。公共投資の目的が、従来型の景気対策に後戻りした。

1999年になると財政構造改革が最終的に放棄され、所得税などの減税や地域振興券も実施され、景気対策に基づく積極的な補正予算編成が行われた。1999年度の当初予算でも、歳出規模が5.4%増加した一方で、公債発行も大幅に増加した。公共投資が増額される一方で、巨額の減税が実施され、新規国債が31兆円発行された。1999年の補正予算後の公債依存度は43.4%にまで広がり、財政再建がさらに困難になっていった。

さらに、2000年度予算でも同様に景気対策最優先の方針が採用され、財政状況は大幅に悪化した。国と地方の政府をまとめた総合的な財政収支でみて、2000年度には対GDP比率で8%程度の赤字になっている。また、国と地方をあわせた長期債務残高も2000年度末でGDPを上回る規模（約120%）に増大した。

(2) 財政政策の評価

1950年代以降の歴史的経緯をふりかえると、日本の財政政策はもともとケインズ政策であったというよりも、1960年以降徐々にケインズ政策に関する理解が広まり、1965年ごろから少しずつ政策として取り上げられるようになった。また、バブル崩壊後の財政再建を棚上げした財政政策はケインズ政策としてもかなり大胆なものであり、公共投資を中心とした政府支出による景気刺激だけに頼っている傾向がみられる。

つまり、公共投資の目的も高度成長期前半の第1, 第4の機能(社会資本の質的生産性重視)から、次第に、第2, 第3の機能(公共投資の量的金額重視)に移っていった。景気が低迷したり、経済環境が厳しいときに、そうした公共投資で経済的に支えてくれるのは、当事者にとってありがたいことである。しかし、そうした支援が既得権化すると、ますます量的な金額に関心が集中し、中身の生産性に関するチェックがおろそかになる。公共投資の無駄は、こうした背景の中で構造的に再生産されるようになった。

金融政策に比較して、景気対策としての財政政策がどの程度効果があったのか、あるいは、どの程度ケインズ政策を意図して行われたのかは、評価が分かれている。しかし、高度成長期よりは最近の方が、財政政策の総需要刺激政策の効果が小さくなっていることは、共通の理解である。財政政策の効果が全然なかったというには無理があるとしても、最近では公共投資の景気刺激効果はそれほど大きくはない。

3 . 社会資本整備の問題点

(1) 公共投資の評価

公共投資の現状は、3つの視点で評価できるだろう。第1は、総額の大きさである。これは量的な拡大のメリットがどの程度あるのかを問題とする。第2は、省庁間の配分である。ここで特に問題となるのが、農水省関連の公共投資である。戦後50年間で農業に関する経済環境は大きく変わった。たとえば、GDPに占める農林水産業の付加価値の比重は大幅に低下し、そこで働く人々の人口も大幅に減少した。それにもかかわらず、農水省に配分される予算比率は低下していない。公共投資の地域間配分をみると、人口の少ない地域で巨額の事業が実施されている。その1つの理由は、農水省関連の事業費が人口の少

ない地域に集中することにある。その結果、生産性の低い、無駄な公共投資が農水省関連予算に多く発生している。

第3は、見直しの方向である。2001年度予算では、事業別の伸び率で少し変化が見られた。もっとも大きく伸びた事業は整備新幹線である。しかし、この整備新幹線は採算性に疑問の多い事業である。現在でも、東海道新幹線以外の路線では営業成績は芳しくない。採算的にもっと悪い地域で、整備新幹線が建設されようとしている。これは、公共投資の便益評価の曖昧さ、あるいは過大評価のバイアスを反映している。

(2) 景気対策へのバイアス

公共投資政策の経済的意義を評価する場合、供給面での長期的な効果を重視するのか、需要面での短期的な効果を重視するのか、2つの考え方がある。公共投資は公的インフラ整備のために使われる支出である。したがって、長期的に公的資本ストックとして有益なものが建設・供給されなければならない。と同時に、公共投資はGDP需要の一大項目であって、ケインズ政策では短期的に総需要を調整する景気対策としても使われている。

財政政策のマクロ・モデルとして、最も基本的な考え方はケインズ・モデルである。その特徴は、公共投資の需要面での効果に注目するものであり、公共投資が必ずしも公的インフラとして将来まで有益に使用される必要はない。当面の景気を刺激するのに有効であれば、その公共資本が将来無駄に浪費されてもかまわない。公共投資は政府の支出であるから、無条件でGDPに含まれる。これは当たり前のように思われるが、実はここに景気対策へ過度の誘因が生じる仕掛けもある。

公共投資に限らず政府の支出がどのくらい国民経済に便益をもたらすのかを、判定するのは難しい。自動車やミカンのような通常の財・サービスであれば、価格がその役割を果たしている。つまり、価格の高い財サービスは社会的な評価も高い。GDPは様々な企業が生産する無数の財サービスの付加価値を、市場価格で加重してその合計を表している。したがって、走れない自動車をいくら生産しても、その市場価格がゼロになるから、GDPは増加しない。しかし、政府支出の場合は事情が異なる。そもそも市場で料金を徴収して供給しないから、政府の公共サービスに価格はない。その結果、GDPの推計では投入する費用で政府の公共サービスの付加価値を測っている。公共投資の推計も同じである。

無駄な公共投資でも、利用価値の高い公共投資でも、どちらも同じ1兆円の費用がかか

れば、1兆円だけGDPは増加する。たとえば、今年1兆円かけて穴を掘り、来年もう1兆円かけてその穴を埋める公共投資を実施したとしよう。2年後には何も社会資本は残らない。しかし、GDPの統計上は、1兆円の公共投資が2年間継続して、2兆円のGDPが生まれ出されて、2兆円分の社会資本が蓄積されたことになる。

乗数効果が1であれば、公共投資分だけしかGDPは増加しない。民間の消費や投資は何ら反応していない。極端なたとえ話をすれば、無人島で穴を掘る公共投資をしたのと同じである。それでも、建設業者の懐は豊かになるだろう。しかし、それが主要な目的であれば、何も公共投資をやらなくても、建設業者に同額の補助金を渡せばいい。このケースでは、政府が公共投資を実施しないので(先のたとえ話では、無人島で穴を掘らないので)、GDPが同額だけ増加する効果はない。乗数は1ではなくて、0になる。補助金がどれだけ民間消費や民間投資を誘発するかにのみ、乗数の大きさが関わっているからである。

景気対策を最大の政策目標とする限り、たとえ乗数が1であっても、公共投資に頼る傾向が生まれる。1兆円だけ政府支出をすれば、とにかく1兆円だけ確実にGDPは増加すると計算されるからである。減税や補助金に1兆円を回す場合には、民間経済が良くなないと、GDPも増加しない。公的需要の推計が費用ベースになっていることが、こうした傾向に拍車をかけている。そして、無駄な公共投資が景気対策の大義名分で拡大する。景気対策の評価は、GDPの増加幅ではなくて、民間需要(民間投資と民間消費)の増加幅で判断すべきだろう。

(3) 政策の遅れ

さらに、政策の適切な発動というタイミングを考慮すると、公共投資を景気対策として用いることには、ますます無理がある。適切な時期に適切な規模で実施しないと、景気対策はかえってマクロ経済を不安定化させる。このとき注意すべき点は、政策を実施する際に、遅れがあるということである。

財政政策の場合は、実施の遅れがある。財政政策の変更には予算案の作成、審議、可決や税率の変更による税法の策定、審議、可決という立法措置が必要であるから、時間的には迅速に対応できない。たとえば、景気刺激策として拡張的な財政政策を発動しようとしても、補正予算を作成して、国会に提出し、これを可決させなければならない。

また、認知に関して遅れる可能性も排除できない。したがって、ともすれば必要な時期

に適切な規模の政策上の対応がとれない。政策のラグを前もって正確に予測できれば、それを織り込んであらかじめ政策の変更を行えばよい。しかし、政策のラグを正確に予想するのはかなり困難であろう。

4．公共投資の生産性

(1) 社会資本と民間消費、民間投資

そもそも、公共投資は将来にその便益が発生するし、また、公共投資の財源として公債が発行されると実際の税負担も将来に発生する。人々は将来の便益と負担を予想するから、公共投資は現時点でも標準的なケインズ・モデルが想定しているのは異なる形で、民間経済に影響をもたらす。

公共投資の拡大が民間消費に与える効果は、2つに分けられる。第1に、可処分所得に対する効果である。これは、公共投資によって所得がどれだけ増加するか（乗数効果）に加えて、財源負担として増税をどれだけ認識しているか（将来の税負担効果）にも依存する。第2節で説明したように、ケインズ的な景気対策では乗数効果にのみ関心が向けられている。しかし、公債発行によって当面の増税を回避したとしても、公債はいずれ償還せざるを得ない。そのためには、将来何らかの財源が必要になる。財源の手当なしに公共投資を行うことはできない。将来の増税要因を当初から予想して民間の人々が行動すれば、公共投資によって所得が増加したとしても、必ずしも可処分所得は増加しない。

第2に、公共投資の成果に伴う効果である。これは、公共投資の便益が家計の実質所得をどれだけ増加させるか、あるいは、便益が企業の生産にどれだけ寄与するか（公共資本の利用価値）に加えて、維持費用がどれだけ将来に発生するか（将来の負担）にも依存する。公共資本の利用価値は、社会資本がどれだけ有効なものとして蓄積されるかにかかってくる。他方で、維持費用はどのような社会資本であっても必ず生じる。あまり役に立たない（利用価値の乏しい）社会資本を整備しても、将来の維持費用が重荷になって、公共投資の成果は大きくなる。場合によっては、マイナスになってしまう。

これら2つの効果を総合して、全体として公共投資の便益が費用よりも大きければ、民間経済にとってプラスの効果をもたらす。この場合には、民間経済活動が活発化するので、民間消費も民間投資も誘発される。そして、公共投資の便益が費用よりも大きいほど、民

間消費や民間投資を刺激する効果も大きくなる。

社会資本の水準がまだ不十分であれば、そして、公共投資が有益で利用価値の高い社会資本整備に向けられているならば、公共投資の拡大で将来に大きな便益の増加が期待できる。将来の経済全体が活性化すると期待できるので、将来に備えて今から貯蓄をして備える必要はない。人々は将来の消費を減少して、現在の消費を増加させようとする。また、生活関連の公共投資であれば、将来便益の金銭価値だけ実質的な所得水準が増加するために、この面からも民間消費を刺激する。生産関連の公共投資であれば、将来の生産増加により将来の所得も増加する。たとえば、将来利用価値の高い高速道路が建設される場合には、将来のドライブの便益が大きいと予想できるので、将来ドライブ以外の余暇活動に大きな支出をする必要はなくなる。そのための貯蓄も少なくてすむ。あるいは、高速道路を利用する新しいビジネス機会が生まれるから、民間投資も刺激される。

このように、便益の高い公共投資の増大は経済厚生を改善し、さらに、現在の民間消費支出も拡大させる。民間投資に対しても、将来の経済活動が活性化される場合には、民間投資の収益も上向くことが期待できるので、それを見越して今から民間投資は誘発される。公共投資が民間消費・投資を誘発する度合いが大きいほど、公共投資の便益は高い。

(2) 実証分析の結果

これまでの日本の財政政策に関する分析では、公共投資の将来の便益が現在の民間経済に与える効果については、あまり注目されてこなかった。最近、公共投資の将来の便益を通じた民間消費に与える効果にも焦点をあてて、いくつかの理論的、実証的な検討が行なわれている。それらの結果によると、公共投資は全体として民間消費をある程度刺激してきた。

公共投資が増加したとき、民間消費がどのように反応したかを調べてみると、戦後全体を1つに期間とみると、公共投資の増加は民間消費の増加につながっている。つまり、公共投資のパフォーマンスはまずまずであった。しかし、高度成長期と最近の時期に分けて、民間消費に与える効果を調べると、最近では公共投資はそれほど民間消費を誘発していない。最近の公共投資は高度成長期よりも便益効果が悪くなっている。

その理由の1つが乗数効果の低下傾向である。乗数効果は高度成長期よりもそれ以降の期の方が低下している。さらに、公共投資の社会資本整備に与える効果(=生産性に関する

る効果)が、昔ほどには大きくない。社会資本水準が昔に比べると、整備されてきたため、追加的な公共投資が民間消費支出に与える影響が小さくなった。たとえば、高速道路を考えてみよう。高度成長期には、名神高速や東名高速など東京、名古屋、大阪という日本経済の基幹地域を直結する幹線が建設された。その利用価値は大きかった。これは、誰の目にも明らかだろう。しかし、最近では高速道路の建設も、幹線から枝線にシフトしている。あまり交通需要の多くない地域で高速道路を建設しても、利用価値は期待できない。その結果、費用をかける割には便益が次第に小さくなっていく。

また、政治的な理由(あるいは効率性よりは公平性の理由)で、社会資本の配分にバイアスがかかったことも影響した。すなわち、公共投資の配分に問題があり、最近になるほど、生産性や便益の低い無駄な部門に公共投資が支出されるようになってきた。たとえば、目的別の分類では、農林漁業関連の支出にそれほど便益が認められない。昔はそれなりに利用価値の高いものに公共投資が配分されてきたが、次第にそれが既得権化し、経済社会環境が大きく変化したにもかかわらず、公共投資の配分の見直しが進んでいないことが、全体としての公共投資の効率性を損なってきた。

(3) 政府消費の生産性

建設公債の原則

公共投資を中心とした景気対策が実施された背景には、建設公債の原則がある。将来の便益が大きい公共投資は、たとえ公債を発行して財源を先送りしても、世代間の公平からは正当化される。しかし、将来に便益が残らない政府消費をあえて公債発行で財源を調達して行う必要はない。こうした理解のもとに、公共投資に偏った景気刺激政策が実施されてきた。しかし、政府消費の将来便益は全くないだろうか。むしろ、人的資本の蓄積という観点からは、公共投資以上に将来に便益があるかもしれない。

政府最終消費支出には一般政府サービスのみならず、教育支出、国防支出、公的研究開発、社会保障といったものがあり、単なる消費財として一概に論じることができない。特に、教育支出と公的研究開発は実物資産のようにその蓄積を評価できないため、分類上、消費支出とみなし計上されているに過ぎない。政府消費の中でも重要なウェイトを占めている教育支出に注目して、その将来便益を評価すべきである。

政府最終消費支出に含まれる「見えない投資」は、本来、実物投資同様に重要なものである。実物投資と同様に、教育支出は労働の質を高めて人的資本を蓄積することで、また、

研究開発は新技術の開発を通じて将来の生産性を増加させることで、ともに経済成長に貢献する。新しい経済成長理論である「内生的経済成長の理論」では、この点が特に指摘されている。しかし、実証研究で政府消費の生産性を調べることは、データ制約の関係上きわめて難しく、十分な研究が行われていない。

政府消費の構造

政府消費は一般政府サービス、防衛（国防）、教育、保健、社会保障・福祉サービス、住宅・地域開発、その他の地域社会サービス、経済サービス、その他に分類される。このなかで、一般政府サービスには立法行政機関のほか研究開発設備への支出も含まれている。教育には教育を取り扱う行政機関とその他の教育施設（図書館、美術館）が含まれ、大学による研究も含まれている。

また、政府最終消費支出における配分比をみると、教育支出が一番多く、次に一般政府サービス、経済サービス、防衛（国防）と続いている。1970年以降の支出構成比の変化を見ると、各消費支出の対GDP比は一部微増しているものの、ほぼ一定である中、政府教育支出と一般政府サービスが大きく変化している。特に教育支出は1973年の対GDP比3.0%から1975年の3.8%へと急増している。その後全人口に占める就学者の割合が減少するにつれて、教育支出は低下しはじめたが、1994年から就学者の減少が続いているにもかかわらず、再び増加に転じている。

わが国の教育費

ここで、国の一般会計における教育支出についてみておこう。一般会計における文教教育費は、文教政策のための諸経費の予算のことで、防衛予算、公共投資予算、社会保障予算などとともに予算の一部門をなす。わが国一般会計での主要経費別の分類では、文教及び科学振興費として計上される。2000年度の文教及び科学振興費は6兆円程度で、国の一般歳出に占める割合は約15%にあたる。

文教関係は義務教育費国庫負担金（義務教育費国庫負担法により公立の義務教育諸学校の教職員給与等の実支出額の二分の一を国庫が負担するもので、2000年度約3兆円の規模である。その他、国立学校特別会計へ繰入（国立学校特別会計法に基づいて国立学校、大学附属病院及び研究所の管理運営等に必要な経費にあてられるもの）、文教施設費、教育振興助成費、育英事業費に分かれている。なお科学技術振興費としては約1兆円が計上

されている。

公的教育機関の支出比率は初・中等教育に多く配分されている。また、教育機関および特殊法人も含めた公的研究開発の支出割合が全体の 4 分の 1 程度である。つまり、政府は基礎的な人的資本の充実に重きをおき、研究開発は民間が主導であるものの、公的研究開発もある程度の地位を占めている。

公的研究開発

最近、IT 関連の公共投資が推進されている。IT（情報技術）が何を意味するのか曖昧なままに、従来型の公共投資が IT 関連と表面上の名前を付けて実施されている傾向もみられる。これは、IT 関連を具体的に評価することの難しさを表しており、研究開発への公共支出全体にもあてはまる。

研究開発の多くは民間企業が行っている。民間企業が行う場合は採算上の基準が明確であり、競争原理も機能するから、全体として支出額が増加すれば成果もそれなりに期待できる。IT 関連の研究開発でも、基本的に民間企業の守備範囲である。政府の役割は、民間の研究開発が実際のビジネスに直結するように、不必要な規制や参入規制などをできるだけ撤廃することである。たとえば、NTT を完全な民間企業にしていくことが、その前提である。

公的な研究開発の役割は、民間企業では十分に対応できない基礎研究にある。基礎研究の目的は、採算性よりも好奇心や科学者の夢といった抽象的なものである。その分だけ、それぞれの研究者の個性と研究意欲が十分に発揮できる体制が重要になる。特に、大学における研究はより一層の活性化が求められる。

教育支出の生産性

教育支出は人的資本の蓄積に重要な役割を果たしている。教育は個人の収益に影響を与えるため、私的投資の意味合いを持つものの、義務教育として、基礎的な人的資本の平等化を通じた所得格差是正の役割も担っている。公的教育によって所得の不均衡が解消される。また、高等教育も含めた政府教育支出は人的資本の形成を通じて、経済成長に寄与する。実際のデータでも、発展途上国における直接投資の決定要因として、人的資本(教育投資)が必要であることが確認されている。人的資本の計測についてノーベル賞を受賞したベッカーに代表されるように、米国では『見えざる資本』として、人的資本の計測が数多くなされ

ている。また、100カ国以上のクロスカントリー・データを用いて、教育を高等教育と初等・中等教育に分け、その効果を分析したものも多数存在する。教育は労働の質を高めるのに大きく貢献しているというのが大体の実証結果である。¹

わが国でも政府最終消費支出は人的資本および研究開発において重要な役割を果たしてきたと考えられる。ただし、その実質的価値の計測の困難性から、生産性に関する定量的な分析はまだ十分には行われていない。教育分野のデータは戦後の昭和22年の新制学校制度に移行して以来、50年を経過しており、教育支出を用いた人的資本の計測が可能となっている。民間部門のみならず公的部門の研究開発についても、その生産性をきちんと評価することは、これからの政府消費支出（公的教育支出や公的研究支出）の配分基準として極めて有益である。

諸外国と比較して、わが国の政府消費が少なく、公共投資が多い背景には、わが国の公共投資に依存する利益団体の政治力が強いことがある。教育支出など政府消費の便益は広く薄く拡散するので、どうしても強力な利益団体が形成されにくい。その分だけ、人的資本よりも実物投資に必要以上に財源が配分されがちである。公共投資に依存してきた過疎の地域でも、人的資本を育成する方が長期的にはその地域の活性化に役立つだろう。

5．国と地方の役割分担

（1）国と地方の関係

近年の財政構造改革の議論では、政治的にゆがんだ意思決定によって無駄な公共投資が行われているとの指摘が多い。公共投資の政治的な配分の典型的な例が、地域間の再分配政策である。特に、公共投資が人口の少ない地域に手厚く放漫に配分され、人口が多い地域には不十分であるという批判が有力である。生産性で判断する限り、こうした批判はもっともらしい。公共投資の地域間配分は現在の日本の公共投資における一つの政治的な争点となっている。²

国と地方政府間の財源移転を説明しよう。地域間格差是正のための支出には、（1）国からの用途制限のない地方交付税、（2）経済合理性の観点から国税によって徴収・配分される地方道路譲与税等の地方譲与税、そして、（3）国から用途を指定された国庫支出金がある。これらのうち、地域間の財源過不足を調整する役割をになう地方交付税は、地方税収

に対する比率で5割程度を占めており、その役割は大きい。

公共投資は多くの場合、建前として国と地方政府の両方が1対1の負担割合で分担することになっている。しかし、現実には地方政府の負担に関して、交付税で面倒をみたり、地方債の発行で当面の財源を手当しながら、その地方債の償還に交付税が投入されるなどして、ほとんどの負担を国が肩代わりしている。特に、過疎地の自治体ほど、公共投資の地元負担を実質的に国が面倒をみている。このように、わが国では公共投資政策の財源と支出の両面で、地域間偏在が大きく、それが地域経済・社会の既得権となっている。

(2) 民主主義とロビー活動

民主主義の原則は、一人1票という形式的な平等である。しかし、貧しい地域、貧しい人々を、豊かな地域、豊かな人々よりも重視するのが、社会的に公平であるとするれば、選挙による民主主義だけでは社会的な公平が達成されない。これを補正するのが、過疎地の人々が精力的に行う政治的なロビー活動（陳情活動などの公共投資獲得運動）である。

これは、高度成長期には公平性の価値判断から許容できた。当時は首都圏など大都市部が豊かな地域であり、農村部は総じて貧しかった。豊かな地域から貧しい地域へ所得や資源が再配分されたからである。都会の人々も同じようなロビー活動ができたはずである。ロビー活動の機会は平等である。それでも都会の人々があまりロビー活動をしなかったのは、公共投資に依存しなくても、経済活動が可能であり、所得機会もあったからである。これは、形式的な平等しか確保しない民主主義の投票制度を補完する機能を持っており、ロビー活動のメリットである。

しかし、あまり大規模な所得再分配が地域間で行われると、日本経済全体の経済的な活力が損なわれてしまって、結果として、貧しい地域、貧しい階層にとっても長期的にはメリットがない。

1980年代以降、農業世帯の所得はサラリーマンの所得を上回っている。現在もっとも豊かな地域は、北陸3県などむしろ地方の農業地域である。他方で埼玉県や千葉県など首都圏は、住宅事情なども考慮すると、全国でもっとも生活しにくい地域になっている。戦後50年間に豊かな地域、貧しい地域の実態が大きく変化したにもかかわらず、財政上の再配政策は相変わらず都市部から農村部への移転になっている。これは地方の既得権が既成事実化し、政治の世界で大多数の有権者の民意が反映されていない結果である。90年代に

日本経済が低迷したのも、こうした再分配政策がマクロ経済の重荷になったためである。

わが国の財政システムは、地域間で受益の対象となる自治体（住民）と負担の対象となる自治体（住民）とが分離されている。したがって、ケインズ的な拡張政策のように、裁量のきく自由度の高い予算編成の場合には、予算をできるだけ多く獲得することが、その利益団体、地域、地方公共団体にとってメリットとなる。その結果、一定の予算配分をめぐる政治的な競争が過大となり、そこに投入される資源が国民経済全体にとってコストになる。選挙のときの公約があいまいであることが、その後の政策決定におけるロビー活動を誘発している。予算の獲得競争における政治的なロビー活動に投入される資源の浪費は、重大なコストである。さらに、受益と負担の分離された財政システムのもとで、公共投資などの配分が経済的な合理性とは無縁の世界で決定されているために、資源配分上の非効率性も生じてしまう。³

（３）地方自治体間の格差

ところで、現実にはいろいろな地方自治体がある。東京などの大都市圏から人口数百人の過疎の村まで、わが国には3000以上の地方自治体がある。そうした地方政府間の経済力の格差は大きい。過疎の地方では人口が少ないため、ある公共サービスを供給するのに1人あたりの負担が多くなり、国からの補助が必要であるという議論もある。ナショナル・ミニマムとみなされる公共財は、どの地域でも人口にかかわらず総便益がきわめて大きいと社会的にみなされている。これを供給する責任が政府にあるため、地域間での再分配政策は正当化される。

わが国の地方財政制度でこうした地域間再分配政策を担っている財源調整の仕組みが、地方交付税制度である。地方交付税は、基準財政需要というナショナル・ミニマムとその地方自前の税収との差額分をそっくり、交付税で面倒をみる。具体的には、基準財政需要と基準財政収入（自前の地方税収入の75%から80%）の差額分を、交付税で全額穴埋めしている。もし、基準財政需要の方が基準財政収入よりも大きければ、交付税が交付される交付団体となる。ほとんどの自治体は、交付税の交付を受けている。特に、過疎の地方ほど地方税収が少ないから、交付税に依存する割合が大きくなる。しかも、基準財政需要が過疎の地方に有利になるように、様々な点を考慮して決定されているため、人口が少なくても、交付税に依存する形で、地方政府は公共サービスを提供できる。

地方交付税のような再分配政策が有効であるためには、1つの条件が必要である。それは、地方公共団体が徴税努力をおろそかにしたり、固定資産税の評価を軽減したりして、自らの税負担を軽減し、その分だけ他の地方公共団体の税負担にただ乗りしないという条件である。これは、総務省（旧自治省）による各地方公共団体の徴税努力に対するモニタリングが完全であれば、成立する条件であろう。しかし、モニタリングを完全にしようとするれば、旧自治省の多数の役人を定期的に全国3000以上の地方自治体に出向させるなど、多額のコストがかかる。

地方税収が減少すれば、交付税が増加し、逆に、地方税収が増加すれば、交付税が減少するから、手取りの地方財源はどちらもほとんど同じになる。旧自治省ににらまれない限り、地方自治体は地方税収を増やす努力をしなくなる。制度自体にただ乗りの誘因を生じさせるメカニズムがあるにもかかわらず、各地方自治体に自助努力のモラルを求めるのは、建て前と現実の乖離以外のなにものでもない。

（４）交付税の改革

基準財政需要と地方税収とのギャップを完全に埋め合わせる現行制度は、望ましくない。交付税の改革は、無駄な公共投資をなくす上で重要である。最終的には交付税制度は廃止することが望ましい。交付税に依存しなくても、各地方政府が独立に財政上の意思決定ができるだけの経済基盤を整備することが、最善の目標である。そうすれば、無駄な公共投資は淘汰される。

そうはいつても、いきなり交付税を廃止するのは現実的ではない。したがって、今後10年程度の間で徐々に交付税制度をスリム化して、最終的に廃止する方向を打ち出すべきだ。中間的な目標として交付税をスリム化する場合、基準財政需要と基準財政収入をともに縮小すべきである。

日本経済が豊かになり、世界有数の経済大国になった今日、ナショナル・ミニマムを高水準に維持する必要はない。基準財政需要の量的水準を大幅に削減すべきである。その地域限定の公共投資について、基準財政需要で面倒をみる必要はない。たとえ、国の政策（景気対策）として公共投資を行う場合であっても、地域限定の公共投資であれば、その地域の住民が便益を受ける。当然その地域の住民がその財源も負担すべきである。こうした視点から基準財政需要を整理していけば、その水準を大幅に削減できる。

基準財政収入については、地方税を基準財政収入に取り込む際の係数（＝調整係数）を小さくすることが重要である。現状では、地方税収の75%から80%が基準財政収入に取り込まれている。これでは、地方政府が努力して地方税収を増加させても、その75%から80%が交付税の減少で相殺されてしまう。むしろ、地方税収に1より相当小さな調整係数（多くても50%以下）を乗じて修正した地方税収と基準財政需要とのギャップを相殺するように、交付税は配分されるべきである。

その結果、地方公共団体が徴税努力を強化して、地方税収を増加させれば、交付税の減収はそれ以下にとどまるために、ある程度はその自治体の収入総額は増加する。したがって、各地方公共団体は徴税努力に熱心になり、他の地方公共団体の税収にただ乗りする誘因がなくなる。

さらに、現行交付税制度の大きな問題点は、（東京都のような）不交付団体が何ら交付税の体系（再分配のシステム）に入らない点である。地域間の財源調整が交付税の重要な機能であるとするれば、不交付団体には、逆に負の交付税をかける（その分だけ地方税収を中央政府が徴収して、それを他の地方政府の財源に回す）ことが望ましい。そして、交付税の財源を不交付団体の負の交付税に限定すべきである。現状では、国が所得税や法人税の一定割合をいったん国税として徴収して、これを交付税として、交付団体に交付している。地方政府間の財源調整を、「国税」を経由して、曖昧な形で行っている。その結果、財源の地域間配分は不透明になる。そして、公共投資における受益と負担が乖離して、無駄な事業に対して住民の監視が働かない。地域間での財源調整メカニズムを完全に透明にすれば、現在のような極端な地域間再分配は抑制されるし、無駄な公共投資はなくなる。

（５）地方経済の自立

地方経済が自立するには、これからの経済構造、産業構造の変化を先取りする必要がある。日本経済が全体として豊かになり、少子高齢化社会になるにつれて、製造業からサービス業へ、また、ハードからソフトへと産業構造が変化している。従来、地域経済が得意としてきた安価な労働力を投入する製造業は、海外の途上国にその地位を奪われつつある。今後はより付加価値の高い産業を発展させることが重要になってくる。

そのためには、柔軟な発想と新鮮な試みが可能な若い人材を育成し、活用することが不可欠である。中央政府に依存するだけでは、やる気のある人材を地元引き留めることは

できない。地方分権が財源面も含めて機能し、地方経済でも十分に独創的な試みを追求できる可能性があって、若い人材も育っていく。地方経済における公共投資の役割も、「ハコもの」の建設ではなくて、社会資本の有効で魅力的な活用に向けられるべきである。

(参考文献)

浅子和美、福田慎一、照山博司、常木淳、久保克行、塚本隆、上野大、午来直之、1993年、「日本の財政運営と異時点間の資源配分」『経済分析』133号。

井堀利宏・川出真清 「日本の財政政策：公共投資の評価」『経済研究』2001年。

井堀利宏・土居丈朗 『日本政治の経済分析』木鐸社、1998年。

吉野直行・中島隆信編 『公共投資の経済効果』日本評論社、1999年。

吉川洋 『日本経済とマクロ経済学』東洋経済新報社、1992年。

(注)

¹ この点については、井堀＝川出（2001）を参照されたい。

² この点については、吉野＝中島（1999）を参照されたい。

³ 浅子他（1993）、井堀＝土居（1998）、吉川（1992）を参照されたい。