

「公共投資の経済効果について」

和光大学専任講師（郵政研究所客員研究官） 後藤 達也



1 はじめに

1990年以降、バブル崩壊による平成不況への対抗策として、16度もの経済対策が講じられ、公共投資や恒久減税が矢継ぎ早に実施されてきた。1990年以降に実施されたこれらの経済対策の総事業費累計は約141.3兆円にも及んでいる。このうち、小渕内閣によって実施された2度の経済対策の総事業規模は約45兆円であり、1990年以降の総事業費累計の約3分の1を占める大規模なものであった¹⁾。近年では、政府が1994年に定めた「公共投資基本計画」²⁾のもと、1995年（平成7年）から2007年（平成19年）にかけて総額で630兆円もの公共投資の実施が予定されている。こうした大規模な裁量的財政政策を実施してきたにもかかわらず、日本経済は本格的な成長軌道に回復することなく、膨大な財政赤字を抱える債務大国となってしまった。こうしたなかで、わが国においても、公共投資の経済効果について疑問が投げかけられ、その有効性に関する議論が盛んに行われるようになってきた。

公共投資の経済効果としては、一般的には次の3つが考えられる。まずは、経済安定化機能とし

て景気浮揚効果がある。公共投資は総需要を構成する一要素であるため、直接的にGDPを増加させ、景気を刺激する効果を持つ。次に、所得再分配機能として地域間所得再分配効果がある。都市と比較して相対的に貧しい地方に公共投資を重点的に配分することによって地域間経済格差を縮小させる効果をもつ。最後に、資源配分機能として生産力効果および厚生効果がある。公共投資の蓄積によって産業基盤型社会資本や生活関連型社会資本が整備される。産業基盤型社会資本は中長期的に日本経済の生産能力を増強し、潜在成長力を高める効果を持つ。一方、生活関連型社会資本は日本国民の生活水準の向上に寄与し、国民の経済厚生を高める効果を持つ。

公共投資の有効性を議論する際には、こうした公共投資の3つの経済効果からの視点が必要とされる。本稿では、まず、わが国において、公共投資の3つの経済効果が有効に機能しているのかどうかについて検証する。さらに、今後、公共投資を効率化し、その有効性を高めていくためにはどういった改革が必要とされるのか考えたい。

1) 1998年11月（平成10年）の「緊急経済対策」が17兆円超（減税も含めて27兆円規模）、1999年11月（平成11年）の「経済新生対策」が17兆円程度（介護対策を含めて18兆円規模）であった。
2) これらは、わが国の経常黒字削減を意図した米国の内需拡大要求に応じる形で日米構造協議において決定したものである。前回の「公共投資基本計画」では、1991年（平成3年）から2000年（平成12年）にかけて総額で430兆円の公共投資が計画された。1994年に定めた新しい「公共投資基本計画」においては、97年に改定され、計画期間が3年延長されている。

2 フローで見る公共投資

最初に、フローで見た公共投資の短期的な経済効果(景気浮揚効果および地域間所得再分配効果)について、その有効性を検証する。まず、公共投資の景気浮揚効果を検証するにあたっては、その事業規模の大きさと、政府支出乗数の値の大きさを見なければならない³⁾。公共投資の事業規模と政府支出乗数が大きいほど、景気浮揚効果が高くなるからである。通常は、まず1段階目として、公共投資の増加(総需要の増加)によって、生産が拡大し、所得が増加する。次に、2段階目として、所得増加によって消費が増加(総需要の増加)することによって、生産が拡大し、所得が増加する。さらに、3段階目以降も、2段階目と同様の波及プロセスが続いていく。こうした公共投資の何段階にもわたる波及効果によって、公共投資の増加が最終的にその何倍かの所得増加を実現する効果が乗数効果であり、政府支出乗数とはその倍率(所得増加/公共投資増加)のことを指す。政府支出乗数が1の場合は、追加的に公共投資を1兆円増加することによって、GDPを1兆円増加させることができるということになる。

近年では、多くの実証分析によって、この政府支出乗数の値がかなり小さくなってきている。例えば、旧経済企画庁の構築した世界経済モデルによる実証分析によれば、高度経済成長時には2よりも大きかった乗数が、近年では1を少し上回る程度にまで低下してきたことが分かる。このように政府支出乗数の値が低下してきた原因としては、以下のような複数の要因が考えられよ

う⁴⁾。(1)限界消費性向の低下、(2)税率(=租税負担率)の上昇、(3)限界輸入性向の上昇、(4)マンデル=フレミング効果、(5)中立命題の成立、などである。(1)・(2)については、限界消費性向の低下と租税負担率の上昇によって、所得の増加が消費に回る割合が小さくなり、その分だけ需要の漏れが生じる。(3)については、日本経済が国際化したことによる限界輸入性向の上昇によって、所得の増加が外国の財の購入(輸入)に向かう割合が大きくなり、その分だけ需要の漏れが生じる。(4)については、公共投資増加による財政赤字の拡大が長期金利上昇・円高へと作用することによって、日本国内で輸出抑制・輸入拡大への圧力が強まり、総需要の拡大が相殺される。(5)については、公債発行による公共投資の実施によって、国民が将来の増税による公債の償還を予想し、公債発行額だけ貯蓄を高めるという合理的な行動をする場合には、消費は拡大しない。このなかで、政府支出乗数が低下した最も大きな要因として、「(5)中立命題の成立」が挙げられる。前回の連載において指摘したように、90年代に入って公債残高が累積していくにつれて、公債発行は将来の増税と考える国民の割合が増加し、ある程度の中立命題が成立している可能性が高いということが分かっている。

次に、地域間所得再分配効果を検証する。1950年代までの戦後復興期を経て、わが国は目覚ましい経済成長を遂げたが、その一方で地域間経済格差という問題も生じてきた。1960年代以降は、こうした地域間経済格差を是正するための手段として公共投資が利用されてきたのである。具体的には、「全国総合開発計画」が目指した「均衡ある

3) 景気浮揚効果を検証するためには、(1)「真水」の水準、(2)政策ラグの存在、などについても考慮する必要がある。(1)については、地価高騰によって用地取得費が高額になった場合、その部分についてはGDPの増加に寄与しないため、いわゆる「真水」と呼ばれる公共投資の純粋な事業規模が減少することになる。(2)については、認知・実行・効果という3つの政策ラグが存在しているため、政策ラグを正確に予測して適切な時期に財政政策が実施できなければ、財政政策が意図した効果を発揮しないという結果を招く。

4) 公共投資の景気浮揚効果をめぐる論点については、林(1997)や井堀(2000)において詳細に論じられている。

国土の発展」の名のもと、公共投資の地方への重点配分がなされてきた。この結果、公共投資の地域間所得再分配効果が有効に機能し、公共投資が地域間経済格差の縮小に大きく寄与してきたと言われている。林（1997）によれば、県民所得水準と公的支出への経済依存度との間には負の相関関係が見いだされ、県民所得水準が低い地域ほど公的支出に依存する程度は明らかに大きいことが分かる。また県民所得の地域間格差と公共投資の地方圏シェアとの間にも負の相関関係が見いだされることも分かる。つまり、時系列で見て、公共投資の地方圏シェアが小さくなると地域間所得格差が拡大し、公共投資の地方圏シェアが大きくなると地域間所得格差が縮小するという関係が成立しているということになる。この実証分析の結果から見ても、公共投資は地域間経済格差の是正に貢献してきたことが分かる。

しかし、公共投資に頼った地域間経済格差の是正による弊害も起こっている。林（1997）の分析結果から読みとれるように、地方経済の公共投資への依存度は依然として大変高く、中央政府頼みの地方経済という図式が浮かんでくる。つまり、公共投資の地方への重点配分を長期間にわたって継続してきたにもかかわらず、地方の経済的自立は未だ達成できていないことになる。これまで公共投資が地方に重点配分されてきたことが、地方の自助努力を阻害し、中央政府に依存する脆弱な経済構造を長期間にわたって温存させる結果を招いていることは否めないだろう。

3 ストックで見る公共投資

最後に、ストックで見た公共投資の中長期的な

経済効果（生産力効果・厚生効果）について、その有効性を検証する。まずは、社会資本を生産基盤型社会資本と生活関連型社会資本に分類して、それらの時系列での推移を見ておこう。1953年においては、生産基盤型社会資本は10.5兆円であり、生活関連型社会資本は7.2兆円であった⁵⁾。それが、1993年においては、生産基盤型社会資本が307.2兆円となっており、生活関連型社会資本は160.7兆円になっている。よって、約40年の間に生産基盤型社会資本は約29倍になっており、生活関連型社会資本は約23倍になっていることになる。この成長率の格差を、社会資本全体に占めるシェアの推移で見ると、生産基盤型社会資本のシェアは1953年以降から増加し続け、1970年前後にピークを迎えている。そして、ピークを迎えた後は徐々に低下し、1980年代に入りほぼ横ばいの状態が続いている。具体的には、生産基盤型社会資本は1953年において約60%であったのが1968年に71.2%のピークに達し、1980年以降は65%前後で推移していることがわかる。一方、生産基盤型社会資本と生活関連型社会資本の比率で見ると、生活関連型社会資本に対する生産基盤型社会資本の比率が1953年においては1.5であったのが1968年には2.49に達し、1980年代以降は約1.8～1.9程度で推移している。このことから、戦後の初期においては生産基盤型社会資本が重点的に整備され、その後に生活関連型社会資本に整備の重点が移ってきたことが分かる。

筆者の共同研究である後藤・村田（2000）では、社会資本の経済効果について、生産関連社会資本と生活関連社会資本の双方を同時に分析対象とし、理論的・実証的な分析を行っている⁶⁾。実証分析

5) 経済企画庁総合計画局（1998）のデータを用いて、生産基盤型社会資本と生活関連型社会資本に分類した。ここでは、道路、港湾、航空、日本鉄道建設公団等、地下鉄等、農林漁業、郵便、国有林、工業用水道、治水、治山、海岸関係の社会資本を生産基盤型社会資本と定義し、残りの公共賃貸住宅、下水道、廃棄物処理、水道、都市公園、文教施設関係の社会資本を生活関連型社会資本と定義する。

6) まず、理論モデルを構築し、社会資本の最適な配分のための規範的な条件（生産基盤型社会資本と生活関連型社会資本と民間資本との最適条件）を導出している。さらに、理論的分析から導かれたこの最適条件が日本経済において成立しているかどうかを実証し、生活関連型社会資本、生産基盤型社会資本、民間資本の構成が効率的であるかどうかを吟味している。

においては、生産基盤型社会資本の限界生産力、および生活関連型社会資本の限界効用を計測し、マクロレベルでの生産力効果と厚生効果を分析している⁷⁾。まず、生産基盤型社会資本に関しては、その限界生産力は1970年以降において急速に低下してきており、1993年末では民間資本の限界生産力の水準にかなり近づいてきている。民間資本との比較で見れば、安定成長期に入った1970年代以降も生産基盤型社会資本は相対的に不足しているものの、生産基盤型社会資本の民間資本に対する不足の度合いは緩やかに低下していることが明らかになった。次に、生活関連型社会資本に関しては、その限界効用は1970年以降において緩やかに低下してきている。民間資本との比較で見れば、1970年以降は生活関連型社会資本の不足の度合いがむしろ大きくなっていることが明らかになった。この分析結果からは、これまでの社会資本整備が生産基盤型社会資本に重点をおいたものであり、結果として生活関連型社会資本が相対的に不足していると言える。

林（1997）では、都道府県別データを用いた生産基盤型社会資本のミクロレベルでの地域別生産力効果を計測している⁸⁾。まず、民間資本の限界生産力に関しては、東京で若干高いものの、地域間格差は小さい。次に、産業基盤型社会資本の限界生産力に関しては、最高の東京と最低の北陸で16倍もの地域間格差が存在している。また、民間資本と産業基盤型社会資本の限界生産力を比較すると、東京において産業基盤型社会資本が相対的に不足しているが、その他の地域では民間資本が相対的に不足しているとしている。この分析結果

からは、これまでの公共投資の地域間配分は所得再分配に重点をおいたものであり、結果として産業基盤型社会資本は経済力の弱い地方の生産力増強にあまり寄与していないと言える。

4 公共投資のパフォーマンス向上とNPM理論

近年、わが国において、公共投資の経済効果を適正に評価し、社会資本整備に民間活力を活用することで、公共投資の効率化・透明化を推進し、そのパフォーマンスを向上させようとする動きも活発になってきている。国民の税金を無駄で非効率な公共投資にばらまくことを防ぐためには、様々なチェック・メカニズムを整備することが必要である。例えば、わが国においても、省庁再編に伴って政策評価制度が導入され、新規の公共投資に対する費用便益分析（Cost-Benefit Analysis）の適用も実施され始めている。こうした政策評価制度のもとで、政府当局が国民に対する公的説明責任を果たしていくことが社会的に求められる時代になってきたと言えよう。

こうした潮流は、「ニューパブリック・マネジメント（New Public Management）」と呼ばれる公的部門の新たなマネジメント理論（以下、NPM理論）に端を発するものである。NPM理論は、イギリスに代表される欧米先進国の行財政改革を支えてきた理論として脚光を浴びるようになった。これは、民間企業のマネジメント手法を公的部門に導入し、それによって公的部門の運営を効率化しようとする理論である⁹⁾。その実践手法の代表例としては、費用便益分析の導入、PFIの推進、発生主義会計制度の導入、公的企業の民営化など

7) 限界生産力とは、生産基盤型社会資本を追加的に1単位増加させたときに生じる生産量の増加である。限界効用とは、生活関連型社会資本を追加的に1単位増加させたときに生じる効用水準の増加である。一般的に、限界生産力（限界効用）は生産基盤型社会資本（生活関連型社会資本）の蓄積が大きくなるにつれ次第に低下していくと考えられる。

8) 社会資本の生産力効果に関する実証分析については、村田・大野（2001）で包括的にサーベイされている。

9) 田中（2001）では、NPM理論に基づく「政策評価」のフレームワークのもとで、公共資本形成の政策効果を定量的かつ多面的に分析・評価している。田中（2001）は、NPM理論を構築する2つのコンセプトとして、国民の満足度を最大化するようにサービスを提供する「顧客志向」、行政を達成された目標や成果で管理する「成果志向」を挙げている。

が挙げられる。

このなかでも、社会資本整備の効率化のためには、公共投資に関する費用便益分析を積極的に活用すべきであると考えられる。これは、すべての事業プロジェクトに関する費用（Cost）と便益（Benefit）を計算して、便益費用比B/C（Benefit/Cost）が高い事業プロジェクトから公共投資を行い、低い事業プロジェクトには公共投資をしないというものである。これによって、国民に便益をもたらさない非効率な事業プロジェクトは実施されず、公共投資の肥大化に歯止めをかけることができる。新規の公共投資に対する費用便益分析はわが国でも行われるようになってきているが、その分析結果や政策決定プロセスは国民に対して広く情報開示されているとは言い難い。本来であれば、具体的な便益評価の手法や使用データも含めた詳細な情報開示をすべきところである。現状では、政府当局は国民に対して負っている公的説明責任を実質的には全く果たしていないと言えよう。

5 おわりに

わが国においてはこれまで公共投資のフローで見た経済効果が特に重視されてきた。つまり、景気浮揚効果と地域間所得再分配効果の大きさに政府当局や国民の関心が注がれてきたと言える。こうした公共投資のフローで見た経済効果を重視する立場からは、公共投資の量の大きさや地方への配分の程度がその質よりも重要となる。これまで見てきたように、近年において公共投資の乗数効果が低下してきている状況下において、平成不況

を短期的に下支えするためには、公共投資の量をよりいっそう拡大し、公共投資の景気浮揚効果を高めることが期待された。また、平成不況により経済成長率がマイナスとなり、地域間所得格差が拡大していく状況下において、公共投資をよりいっそう地方に傾斜配分し、地域間所得再分配効果を高めることも期待された。このように、公共投資については、その量的な拡大と地方への重点配分が強く求められ、その質について問われることはほとんどなかった。つまり、生産力効果や厚生効果といった公共投資のストックで見た経済効果は軽視され、これまで「資源配分の効率性」は犠牲にされてきたと言える。

しかし、中長期的に見れば、こうした公共投資政策は明らかに弊害を引き起こす。景気浮揚効果を重視した公共投資の量的な拡大は、わが国の財政を極めて深刻な状態にまで悪化させている。国と地方を合わせた長期債務残高は、平成14年度末（当初予算ベース）には約693兆円（対GDP比140%）となる見込みである。前回の連載で指摘したように、財政赤字の維持可能性が確保されているとは言い難い状況である¹⁰⁾。また、本稿で見てきたように、地域間所得再分配を重視した公共投資の地方への重点配分は、経済力の弱い地方の生産力増強にあまり寄与せず、中央政府に依存する脆弱な経済構造を温存させている。よって、今後は、NPM理論に基づいた実効性ある政策評価制度が構築され、責任ある行政運営が実行されることによって、「資源配分の効率性」を重視した公共投資政策が推進されていくことが望まれる。

10) 2002年5月31日に、米国の格付け会社であるムーディーズ・インベスターズ・サービスが、日本政府が発行する円建て国債の格付けを現在のAa3からA2に2段階引き下げた。その理由として、日本政府の現在および今後予想される従来型経済政策では、財政赤字の持続的な悪化に対して十分に歯止めをかけることができないとしている。

参考文献

- ・井堀利宏（2000）『財政赤字の正しい考え方』東洋経済新報社。
- ・経済企画庁総合計画局編（1998）『日本の社会資本』東洋経済新報社。
- ・後藤達也・村田治（2000）「社会資本の経済効果：分野別社会資本の実証分析」第57回日本財政学会報告論文。
- ・田中宏樹（2001）『公的資本形成の政策評価』PHP研究所。
- ・林宜嗣（1997）『財政危機の経済学』日本評論社。
- ・村田治・大野泰資（2001）『社会資本の生産性効果：実証研究のサーベイ』、長峰純一・片山泰輔『公共投資と道路政策』勁草書房、第8章、pp. 173-pp. 207。