

公共投資はなぜ効果がないのか

(『経済セミナー』2002年4月号掲載)

田中宏樹

<http://research.php.co.jp/profile/tanaka.html>

現在日本が直面している長期不況からの脱却は、公共投資の量を拡大することでは実現しない。必要なのは、質を重視した効率的な資源配分を達成することである。それには透明な政策決定プロセスが不可欠だ。

近視眼的な政策のミス

バブル崩壊にはじまる「十年不況」を脱却すべく、政府は92年以降、16回にわたる経済対策で、130兆円を超える財政出動を行ってきた。その柱は、公共投資増による景気刺激策、すなわち公共投資によって需要面から民間の消費や所得水準を引き上げ、国内総生産(GDP)の拡大を図ろうとする有効需要管理政策であった。

しかし、こうした度重なる経済対策も空しく、実質GDP成長率は90年代後半にゼロもしくはマイナスで推移し、景気は一向に回復傾向を示さなかった。過去例をみない膨大な規模の財政出動は、2002年度末で700兆円と見込まれる巨額な政府債務を生み出す一方で、景気の一時的な下支えにしかならなかったのである。

では、90年代の公共投資拡大政策は、なぜ思うような効果を上げなかったのでしょうか。結論を先取りすれば、それはバブル崩壊後の長期不況が、高度成長を支えた日本型経済システムと成熟した実体経済とのミスマッチに起因するものであるにも関わらず、ただ単に公共投資の量を拡大するだけの従来型財政政策を漫然と続け、その質を問う努力を怠ってきたからであると考えられるのだ¹。

供給面における構造転換を

経済のグローバル化のもとでの企業間競争の激化や、世界に類をみないテンポで進行中の少子高齢化に直面せざるを得ない日本が、21世紀もなお豊かで活力ある社会を維持して

いくためには、公的部門を含めた生産性の向上と新規産業の創出を通じた、供給面における構造転換が不可欠である。公共投資政策においても、こうした供給側のシステム変革を促すべく、資源をいかに効率的に配分するかという観点から、その費用対効果を厳密に問うていくことが必要となる。すなわち、公共投資の規模（量）ではなく社会資本としての資産価値（質）に着目し、「生産力効果」（生産関連の社会資本が、供給面から民間の生産性の改善をもたらす効果）や「厚生効果」（生活関連の社会資本が、生活の利便性や快適性を高める効果）の高い投資に、予算を重点的に配分するという発想が求められるのである。

膨大な政府債務の発生を引き換えに形成された社会資本が、企業の生産性の改善や国民生活の利便性の向上に寄与しなければ、資源配分上のロスが生じるのみならず、民間消費も（潜在成長率の上昇を通じた生涯所得の増加や担税力の上昇が見込めず、財政赤字の拡大による将来不安が増大して）減少し、公共投資による景気刺激に水を差す可能性が高い。

90年代にとられた公共投資拡大政策は、資産価値に乏しい非効率な社会資本の形成に邁進したことで、その景気拡大効果も限定的なものに止まってしまった。道路、港湾、空港、治水、国有林野、国営土地改良の6大公共投資について、財務面からその資産価値を評価・検証した筆者の共同研究²によれば、いずれの公共投資も90年代に入りそのパフォーマンスが低下し、税収や利用料といった特定財源の増加や生産性の改善等にほとんど結び付いていないことが明らかとなった。数多くの実証研究が示す、地域別・分野別の公共投資の「生産力効果」や「厚生効果」の違いを踏まえた投資の質の精査が、省庁と族議員の既得権維持の姿勢を反映した、場当たりの硬直的な予算配分のもとでないがしろにされたことで、無駄な公共投資が累積し、経済対策の効果も小さくなってしまったと考えられるのである。

デフレスパイラルの突入が現実のものとなった場合、公共投資拡大政策によって、一時的に効率性を逸脱してでも景気を下支えし、雇用不安を解消する必要性を否定するわけではない。しかしながら、成熟社会への適合を迫られる日本経済の現状に照らせば、公共投資を行なうにあたって優先すべきは、資源配分の効率化の視点であり、経済の中長期的な活性化、国民生活の質の向上に資する分野に、予算を重点配分するという戦略的発想だ。

具体的には、事業量が確保しやすいとの理由から非効率な道路やダム等を作り続けるのではなく、高齢化の進展に備えたホームヘルパーの育成、IT技術普及のための人的投資等の「新社会資本」の整備を重視しなければならない。費用対効果の観点から疑問視される地方への公共投資のパラマキも、抜本的に見直されるべきである。

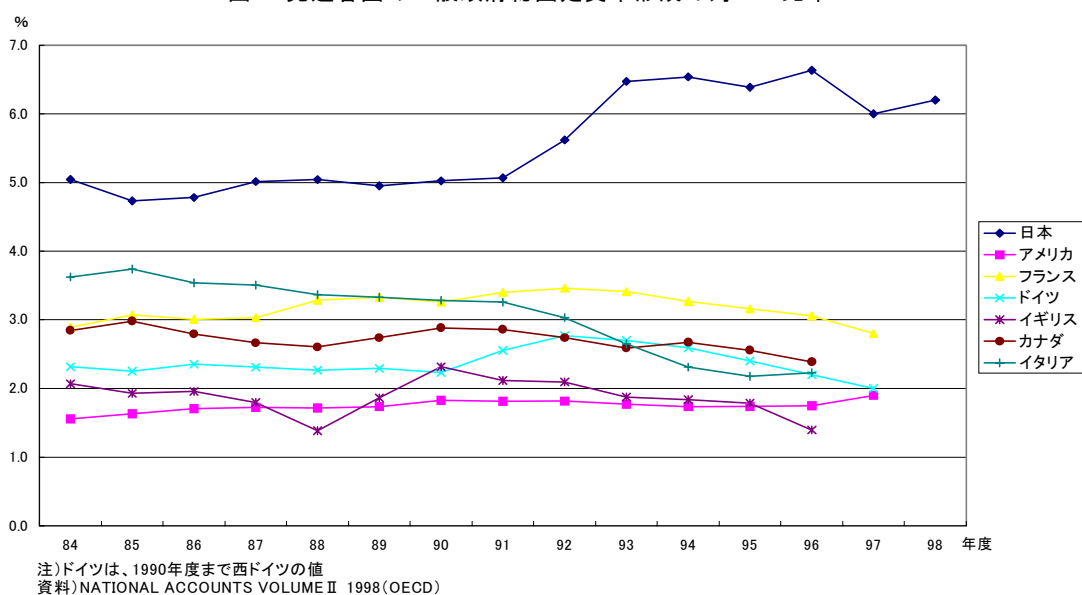
重視される政府の「説明責任」

資源配分の効率化に適った公共投資の実施を担保するためには、予算配分をめぐる政策決定プロセスの刷新が不可欠である。政官業が結束した閉鎖的な政策決定プロセスのもとでは、国民や市場と政府との距離が遠くなり、政策の意図や帰結に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」が軽視されてしまう。このことが、公共投資の対 GDP 比を他の先進国に比べ 2 ～ 3 倍まで膨張させ、「土建国家」の体質を助長してきた一因といえる。

費用対効果を重視した予算配分を実現し、公共投資を効果的なものとするためには、「説明責任」を担保する仕組みを、日本の政策形成プロセスの中に構築していかなければならない。そのためには、冷静かつオープンな政策論議を行なうベースとなる政策情報の公開、および 国民および市場による政策効果のモニタリングの 2 点が重要である。

より具体的にいえば、公共投資の費用 - 便益分析や多基準分析といったツールを用いた「政策評価スキーム」の形成とその情報公開、 応益原則に基づいて住民が望ましい公共投資の水準と内容とを決定する地方分権の推進、 曖昧な公的信用ではなくプロジェクトが生む将来収益を担保とする事業資金の調達（プロジェクト・ファイナンス）等を進めるべきである。 については、米国地方政府のレベニュー - 債等が参考となるが、財政資金による引き受けのない「地域総合整備事業債」等の地方単独事業が、その候補となる。

図1 先進各国の一般政府総固定資本形成の対GDP比率



参考文献

田中宏樹 (2001)『公的資本形成の政策評価』PHP 研究所。

田中宏樹・上村敏之・鷺見英司 (2002)「公共事業特別会計の財務評価」『日本経済研究』No.44。

本間正明・田中宏樹 (1998)「費用効果重視型の公共投資を」『経済セミナー』No.522。

参考資料

NATIONAL ACCOUNTS VOLUME 1998 (OECD)

¹ 公共投資の景気刺激効果が低下した理由としては、本稿での指摘以外に、限界消費性向の低下や限界輸入性向の上昇、クラウディング・アウト効果やマンデル・フレミング効果等による乗数の低下、政策発動のタイミングの遅れ、土地購入費の増大による経済対策の事業規模の圧縮（「真水」の減少）などが考えられる。

² 詳しくは、田中・上村・鷺見 (2002) を参照されたい。