

我国の公共事業問題*

二 村 博 司

はじめに

この研究では、わが国の公共事業問題について考察する。周知のように1990年代初頭の資産価格バブルの崩壊を引き金とした平成不況に対して、政府は公共支出の拡大と減税を中心とした財政政策および、マネーサプライの拡大と金利の低位誘導を中心とした金融政策など、様々な経済政策を動員したが、景気回復という目標については期待された程の成果を上げることは出来なかった。一方公共支出の拡大と減税を同時に実行したこと、また不況下における所得税・法人税の減収によって、国・地方とも大幅な赤字予算編成が続き、この結果公的債務残高が急増し、2004年度末には国と地方を合わせた公的債務残高は、GDPの1.7倍にもなるものと予想されている。

財政学・公共経済学の標準的教科書によれば、経済政策の役割は①市場の失敗を是正し、「効率性」を改善すること、②「公平性」を目的とした所得再分配政策の実施、および③好況と不況の波を平準化する景気安定化性格の3つに分類されるという。しかしながらこれ等3つの役割と目標、特に「効率性」と「公平性」を同時に実現することは困難であることも良く知られている。この研究で考察する公共事業についても当然これ等3つの役割が期待されているのだが、我々は日本の公共事業を概観し、「これ等3つの役割のバランスがどのように設定されていたか」という実証的(positive)な分析と、「これ等3つの役割のバランスは適切なものであったか」という規範的(normative)な分析を、以下において試みる。

先述したように我国の公的部門はGDPの約1.7倍にもなる膨大な公的債務を負っており、これを将来的に返済出来るかどうかが大きな関心事となっているが、これと同様に大事なことは「公的

部門がこれだけの借入を何に用いてきたか」という点である。これは具体的には次のように言い表すことが出来るだろう。即ち近年（2002年末）における我国の国民総資産は8,135兆円で、うち金融資産の割合は67.8%である。（内閣府、「国民経済計算年報」、2003年。）これらの資産は民間部門と公的部門において運用される訳だが、重要なのは「これらの運用によって、どの位の付加価値が生み出されたか」という点である。民間部門においては家計部門の資産が企業部門によって運用され、新たに生み出された付加価値は、民間の資産市場における資産収益率などによって表すことが出来る。一方国民総資産のうち公的部門によって運用される部分の付加価値は、先述した「公的部門の3つの役割」の成果や目標達成度によって計られる必要があるだろう。ここで難しいのは、経済政策、即ち公的部門による運用が必要とされるのは、「市場の不完備性」を公的部門が補完する場合であるために、資産の公的運用収益率を計るための市場価格が存在しないことである。公共事業についてこの点を考えてみると、例えば民間部門におけるフリーライダー問題のために、政府が公共財を供給する場合に、公共財の費用と便益を計測することの困難さ、更には地域格差の是正を目的とした、地方に優先的に配分する補助事業による公平性の改善度をどのように計るかといったことが掲げられるだろう。特に後者のような所得再分配政策については、「公平性」に関する判断・価値観が個人間で異なるために、政策の効果を客観的に評価することは一層困難と思われる。

当然我々日本国民の間にも「経済政策にはこのような困難さが伴う」ということについて意見の一致があるものと思われるが、それと同時に「無政府状態よりは、ある程度の公的介入を用いた方が、より良い資源配分を実現出来る可能性があ

* この研究は平成14-16年度科学研究費補助金「現実的制約条件を考慮した経済政策のデザイン」基盤研究(B)(2)による助成を受けて行われたものである。

る」という点についても、反対する者は少ないだろう。このことから経済学者の役割は、「公平性」についての価値判断を提供することは不可能としても、我国の限られた資源を用いて実現可能な生産可能性集合について考察し、効率性と公平性についてどのような組合せ（メニュー）が可能かを示すこと、また現在の我国は生産可能性集合のどの位置にいるのか、もしも生産可能性集合のフロンティアから離れているとすれば、このような非効率性の原因は何か、そしてどのような方法を用いれば生産可能性集合のフロンティアに近づくことが出来るのかを示すことがあるだろう。我々はこの研究において、以上のような認識の下で、我国の公共事業について、実証的・規範的な分析を試みるものである。

この研究は以下の3つの節から構成される。まず第1節で我国の経済状況および公的部門の財政状況を把握した上で、以下の研究の基盤となる、公共事業に関する統計データについて概観する。続く第2節では戦後の我国における経済政策を、公共事業を中心として概観し、今日のような公共事業の肥大化に至った経緯について考察する。第3節では、先述した経済政策の果たすべき3つの役割について、公共事業を中心とした考察を行う。具体的には、1990年代の不況下で顕在化した我国の抱える構造的な問題を(i)政治的要因、(ii)地方財政制度、及び(iii)情報の非対称性という3つの側面から考察し、更にこの問題を解決することが困難な理由を「効率性と公平性のトレードオフ関係」に求めた上で、具体的な問題解決方法についての提言を試みるものである。

第1節 我国の経済・財政および公共事業の現状

1-1. 日本経済の現状

先述したように我国は、1990年代初頭の資産価格バブルの崩壊以来、長らく不況の只中にある。図表1-1と図表1-2は1931年から2003年までの、我国の実質GDP（1990年基準）及びその成長率をグラフにしたものであるが、1960年代の高度成長期はもとより、1980年代の安定成長期と比べても、近年において実質GDPの成長が低迷していることが伺える。（内閣府、「国民経済計算年報」、各年版、および日本統計協会、「長期統計総覧」より作

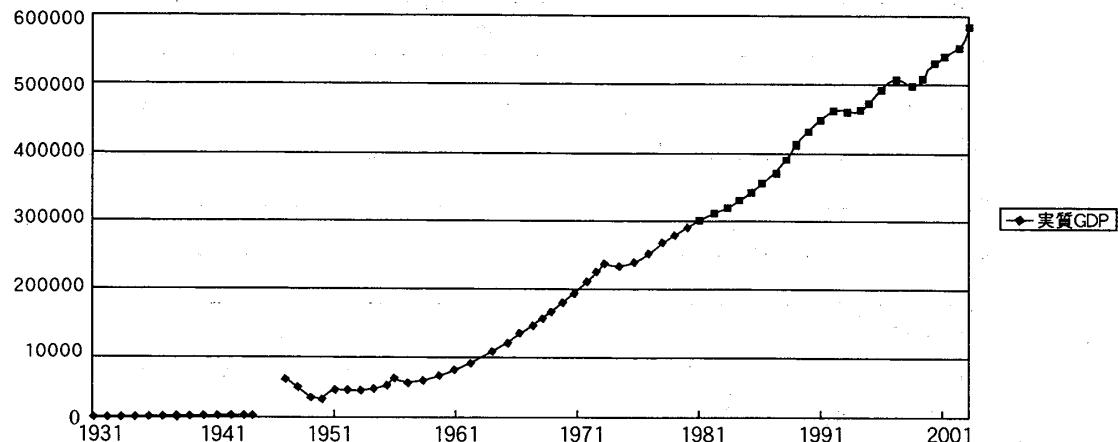
成。）同様の傾向は図表1-3の一人当たり実質GDP成長率にも表れている。（データ出典は図表1-1と図表1-2と同じ。）過去10年間（1994年～2003年）では、実質GDPの年平均成長率は1.26%となっている。（同時期の名目GDP年平均成長率は、物価水準の下落のために0.27%と更に低くなっている。）八代（1992）は、1960年から1989年までの実質GDPの成長率に対して、成長会計の手法を応用することによって、技術（全要素生産性）、資本、及び労働の寄与度を計算しているが、それによると高度成長期（1960年～1973年）の実質GDP年平均成長率9.9%は、技術、資本、及び労働の3つが共に高い伸びを示したことによって説明できること、また石油危機後の一時的低迷期をはさんだ1980年代では、実質GDPの成長率3～4%は、技術と労働の伸びによって説明される一方、資本ストックの成長は伸び悩んでいたことを示している。これに対して、内閣府による平成13年度経済財政白書（2001）では、1980年代と1990年代の実質GDPの成長について、「循環的要因」を取り除いた「構造的要因」に基づく、所謂「潜在成長率」の分析を行っている。それによると1980年代の潜在成長率は3～4%で、技術と資本の寄与度が高かった一方で、労働の寄与度が低かったことを指摘している。これを先の八代（1992）の分析と比べてみると、1980年代は資本の稼働率が低かった（under-utilization）のに対して、労働については少子・高齢化という、人口構造の変化による影響が既に出現し始めていたことが想像される。更に平成13年度経済財政白書の分析によれば、1990年代前半と後半のGDP潜在成長率は、各々2%と1%というように、1980年代と比較して大きく低下しており、その原因は技術、資本、及び労働がそれぞれ1%程度低下したこと、特に労働の寄与度がマイナスになってしまっていたことを指摘している。

一方社会経済生産性本部「労働生産性の国際比較（2003年版）」によれば、1990年代の不況のさなかにおいても、日本の労働生産性が大きく低下した訳ではないことが述べられているが、それでも図表1-4と図表1-5に見られるように、実質賃金の伸び率は、1980年代との比較では相当低下しており、これに1990年代後半における失業率の上昇が合わされることによって、個人の平均的勤労所得は低迷し、このため政府の所得税収および社会保険

料収入も大きく下がったものと思われる。

図表1-1

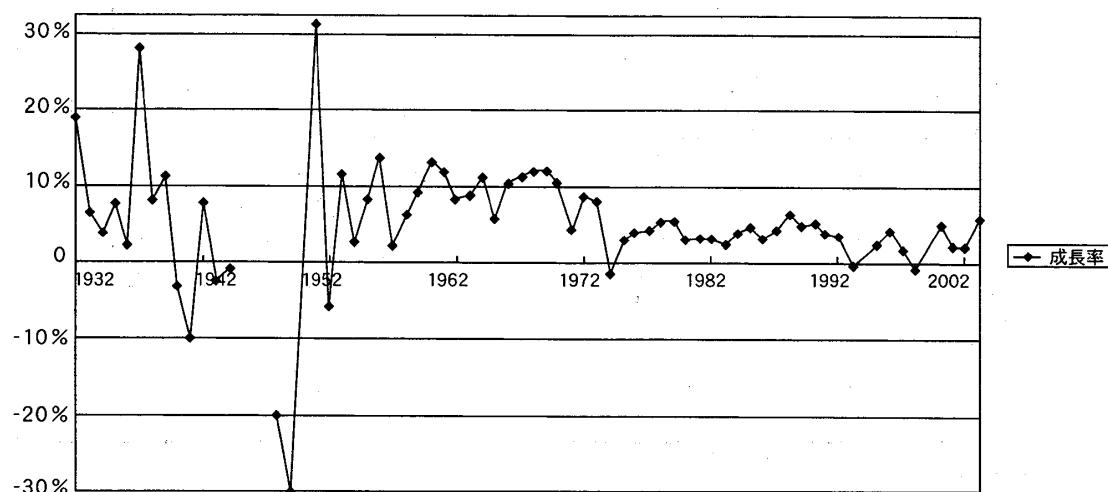
実質GDP（1990年基準）



データ出典：内閣府、「国民経済計算年報」、各年版、および日本統計協会、「長期統計総覧」より作成。

図表1-2

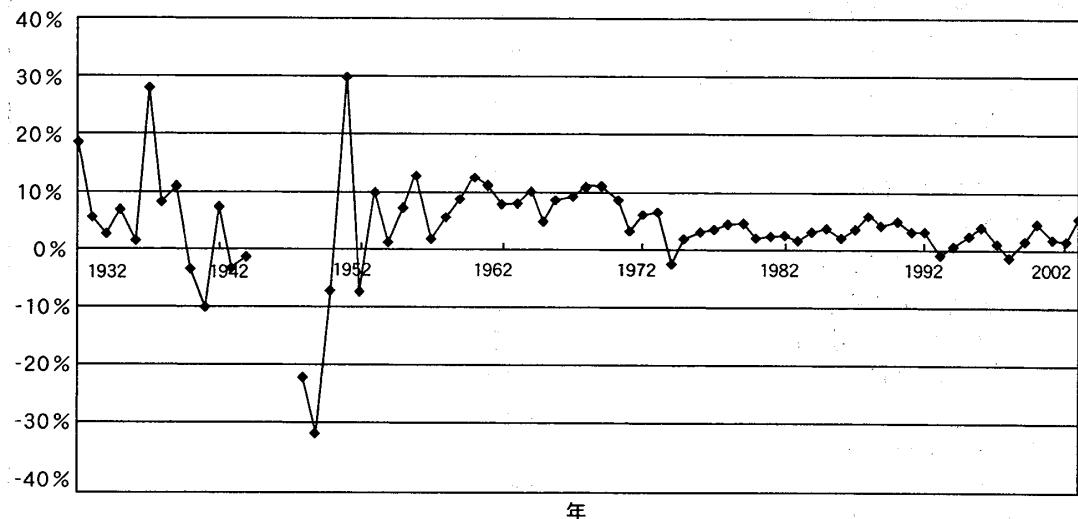
実質GDP成長率（1990年基準）



データ出典：図表1-1に同じ。

図表1-3

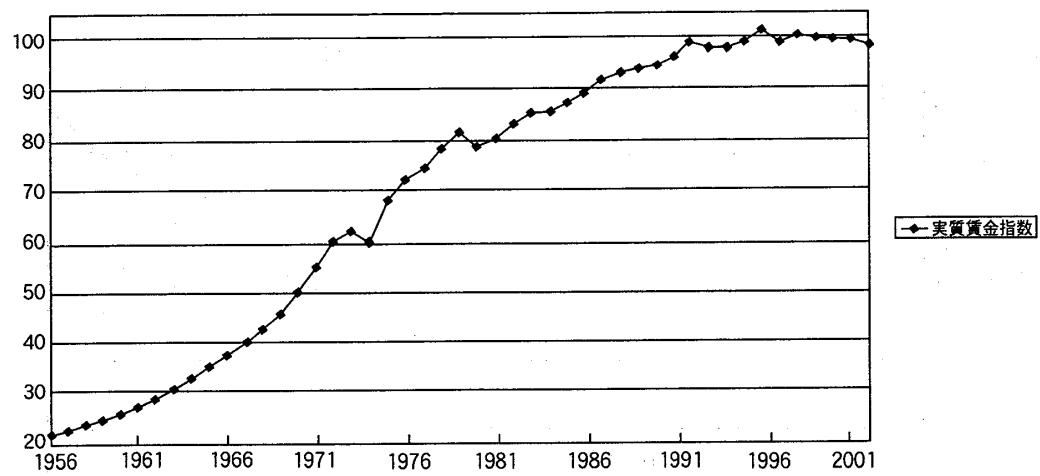
一人当実質GDP成長率（1990年基準）



データ出典：図表1-1に同じ。

図表1-4

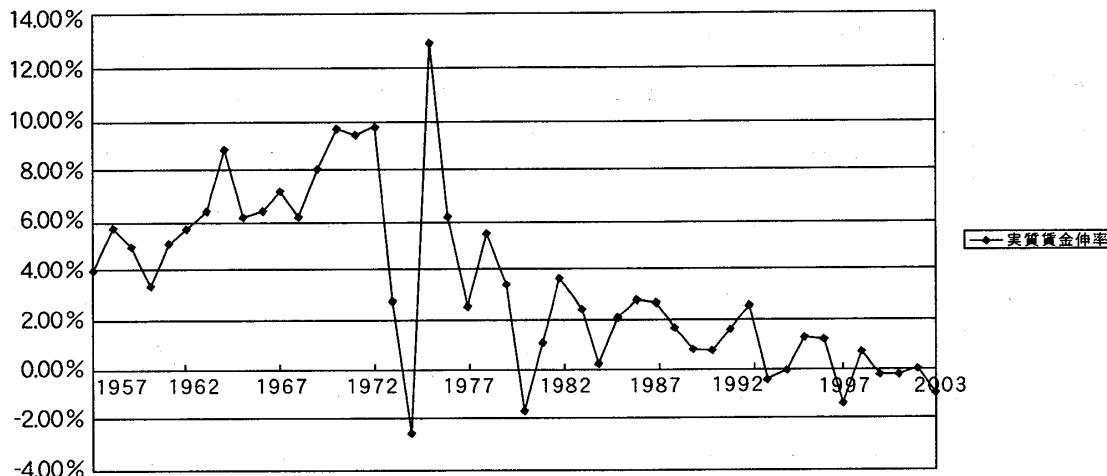
実質賃金指数（2000年=100）



データ出典：図表1-1と同じ。

図表1-5

実質賃金伸率（2000年=100）



データ出典：図表1-1と同じ

図表1-6

平成16年度一般会計予算

歳入 82兆1109億円

租税及び印紙収入	41兆7470億円 (50.8%)
公債金収入	36兆5900億円 (44.6%)
その他収入	3兆7739億円 (4.6%)

歳出 82兆1109億円

一般歳出	47兆6320億円 (58%)
社会保障関係費	19兆7970億円 (24.1%)
公共事業関係費	7兆8159億円 (9.5%)
文教及び科学振興費	6兆1330億円 (7.5%)
防衛関係費	4兆9030億円 (6%)
その他	8兆9831億円 (10.9%)
地方交付税交付金等	16兆4935億円 (20.1%)
国債費	17兆5686億円 (21.4%)
NTT事業補助金	4169億円 (0.5%)

1-2. 公的部門の財政状況

先に見たように、我国の経済は1990年代初頭より低迷が続いている。そのため個人所得税や法人所得税などの税収が減少する中で、減税と公的支出の拡大を伴う不況対策を続けようとしたことが、公債依存度の上昇と公的債務残高の増大という、財政の悪化をもたらすことになった。以下においてはこのような公的部門の財政状況を、統計データによって詳しく見ていく。

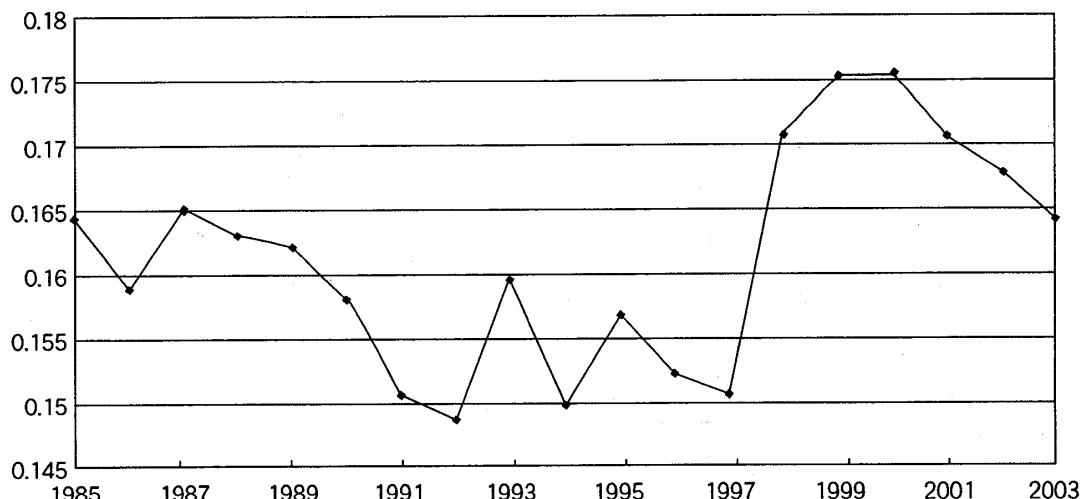
図表1-6は平成16年度国的一般会計予算歳入および歳出総額82.1兆円の内訳を示している。(財務省、「財政統計」、2004年。)歳出では社会保障関係費(24.1%)、国債費(21.4%)、地方交付税交付金(20.1%)の順に大きく、公共事業関係費(9.5%)がこれに続く。また国債費と地方交付税交付金という「義務的経費」を除いた「一般歳出」は全体の58%となっている。一方歳入においては公債金収入が全体の44.6%となっており、公債依存度が非常に高くなっていることが分かる。国的一般会計について、中・長期的な動きを見たものが図表1-7~図表1-10である。図表1-7は1985年から2003年にかけて的一般会計対GDP比率のグラフである。このグラフによれば一般会計の対GDP比率は1980年代後半から1990年代前半にかけては16%前後で変動していた一方で、1990年代以降はやや高めの17%程度で推移していることが分かるが、これは同時期に名目GDPの伸びが低迷したことにも由来するものと思われる。図表1-8は1985年から2004年にかけて的一般会計歳出における主要な項目のシェアの動きについて見たものである。このグラフによれば公共事業関係費の

シェアは1980年代後半は低かったものの、1992年以降資産価格バブルの崩壊に始まった不況対策としてシェアが上昇したこと、また2000年以降はシェアが低下傾向にあることが分かる。注目すべきは、地方交付税交付金のシェアが公共事業関係費のシェアと対称的な動きを見せていることである。これは1990年代の不況期における公共事業の主な担い手が地方自治体でありながら、その資金については国の関与が強かつたことが公共事業関係費の高いシェアとして現れているのに対して、2000年以降は地方においても公共事業による景気対策の継続が困難になり、むしろ地方にとっては裁量的資金である地方交付税交付金のシェアが上昇していることが考えられる。但しこの点については、地方債発行による「地方単独事業」に対して、地方交付税による、所謂「裏負担」が行われていることも忘れてはならないだろう。更に図表1-8によれば、国債費のシェアが高位で推移していることと、少子・高齢化の進行による人口構造の変化を反映して、社会保障関係費のシェアが一環して上昇傾向にあることが分かる。特に後者については義務的経費に近い性質を持っていること、および将来的に国民年金の公費負担を1/3から1/2へと上げることが計画されていることから、社会保障関係費のシェアの上昇傾向は当分続くことが予想され、これと国債費の上昇によって、一般会計の柔軟度が更に低下することが危惧される。

図表1-9は1972年から2004年にかけての、国的一般会計歳入における公債依存度の推移をグラフにしたものである。1970年代後半には石油危機後の景気低迷に対処したこと、また1980年代には欧

図表1-7

一般会計対GDP比率



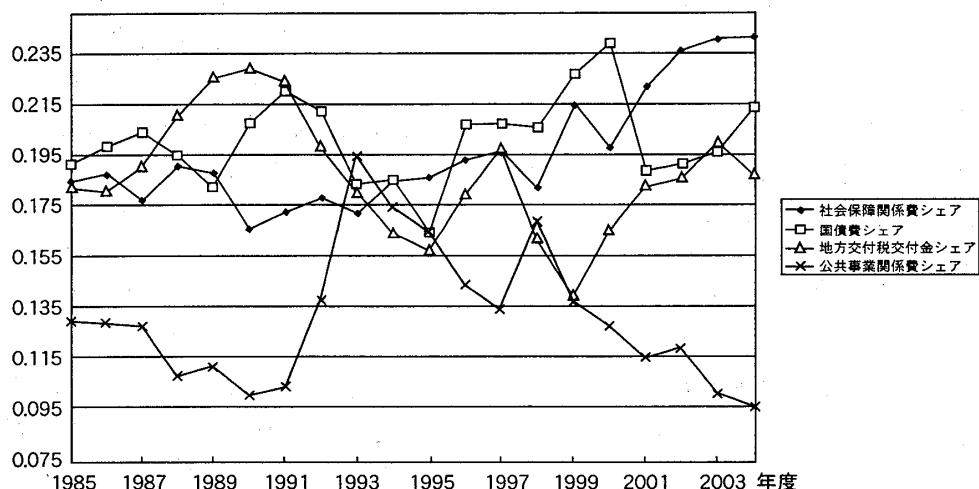
データ出典：財務省、「財政統計」、各年版。

米との協調で政府主導による内需拡大政策が採られたことによって、公債依存度が上昇したが、1980年代後半には好況による収支増によって公債依存度は低下した。その後1990年代になると、先に見

たように一般会計歳出は16%～17%で推移していく一方で、不況のために税収が減少したことから、公債依存度が急速に上昇したことが分かる。

図表1-8

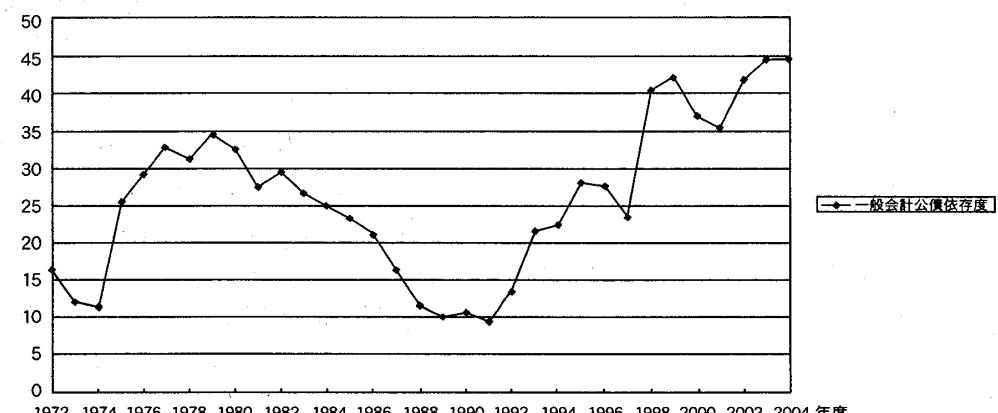
一般会計歳出構成



データ出典：財務省、「財政統計」、各年版。

図表1-9

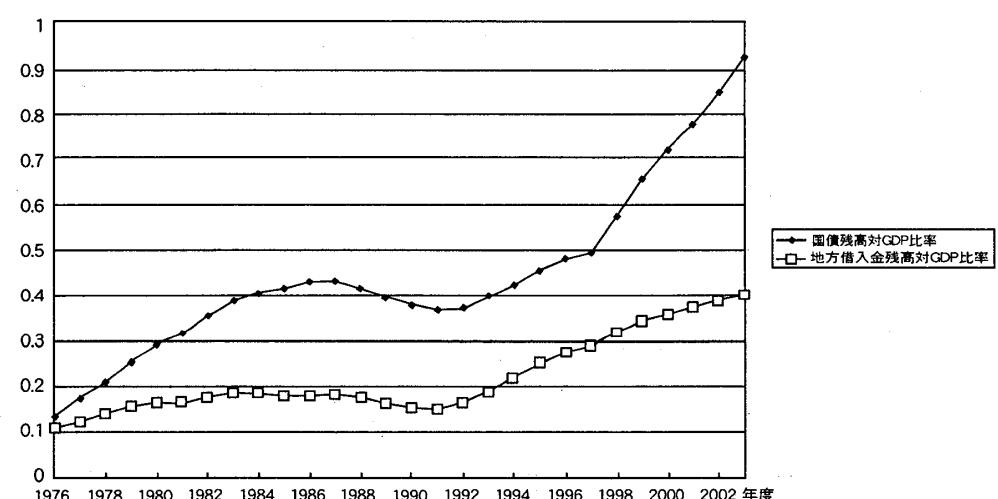
一般会計公債依存度



データ出典：財務省、「財政統計」、各年版。

図表1-10

国・地方債務残高対GDP比率



データ出典：財務省、「財政統計」、各年版。

このように1990年代初頭以来の、不況による税収不足と減税政策によって、公債依存度が上昇したことから、公的債務残高も急速に膨張している。図表1-10は1976年から2003年にかけての国と地方の債務残高対GDP比率をグラフしたものである。地方の債務状況については第3節で詳しく述べるが、このグラフからは国と地方の双方において、公的債務残高対GDP比率は1980年代後半から1990年代前半にかけて一時的に低下した後に、1990年代後半からは一貫して上昇を続いていることが分かる。

以上のような我国の財政状況を、他の主要なOECD諸国と比較してみたものが図表1-11～図表1-15である。図表1-11は1979年から2005年にかけての「一般政府」部門の、財政赤字対GDP比率の動きを、日本、アメリカ合衆国、ドイツ、フランス、イタリア、イギリス、およびカナダの7カ国について比べてみたものである。「一般政府」は中央政府(国)、地方政府、および社会保障制度から構成される。2005年の数値は予想値である。データはOECD Economic Outlook, No. 58, December, 1985, およびNo. 75, June, 2004を用いた。このグラフから我国の一般税府部門の財政赤字は、他国と比較すると1980年代後半は良好だったものの、1990年代には急速に赤字幅が拡大し、1997年以降比較対照国の中で最大となっていることが分かる。一方1980年代から1990年代前半にかけて財政赤字が極めて大きかったイタリアとカナダは、1990年代中頃から財政状況が改善しているが、イタリアは1992年のマーストリヒト条約で合意された「EUに加盟するためには、財政赤字をGDPの3%以内に押さえること」という条件をクリアするために尽力したこと、またカナダは財政収支を改善するために自らに厳格なルールを課したことが効を奏した。

ところで日本の一般政府部門の財政赤字の、これまでの動き及び将来の予想を考える際には、社会保障制度の財政収支にも注意を払う必要がある。現在進行中の少子・高齢化現象は、日本に固有なものではなく、他のOECD諸国でも同様に進行しているが、日本の場合は少子・高齢化の進行スピードが他国に比べて格段に速いことが観察される。図表1-12は全人口に占める65歳以上人口の比率を示しているが、この図からも我国の少子・

高齢化が他国と比較して急速に進んでいることが分かる。(United Nations, "U.N. World Population Prospects, 2000.) 周知のように我国の社会保障制度の中心である公的年金制度と公的医療制度は、積立金を伴う賦課方式(修正積立方式)を採用しているが、上で見たような少子・高齢化の急速な進行は、社会保障制度財政の収支状況も急速に変える可能性がある。図表1-13は先ほどの、日本の一般政府部門の財政赤字の動きを、社会保障制度を含んだ場合と除いた場合で比較したものである。この図からは日本の一般政府部門の財政収支は1990年代までは社会保障制度部門の黒字によって、全体の赤字幅が抑えられていたこと、また近年では社会保障制度の黒字幅が急速に縮小したために、一般政府部門の財政収支の動きが、社会保障制度部門を含んだ場合と除いた場合でも、ほぼ一致するようになってきた事が分かる。実際先ほど見た1980年代後半の財政黒字についても、社会保障制度を除外した場合は、中央政府と地方政府を合わせた財政収支は一貫して赤字だったことが分かる。我国は少子・高齢化が進んでいるものの、その加速が始まった時期は他国と比べて遅かったために、人口構成は比較的若く、このため社会保障制度の主要部分である公的年金制度と公的医療保険制度においては、保険料収入の方が保険金支払を上回るという財政黒字状態が続いていた。しかしながら賦課方式の社会保障制度下で少子・高齢化が急速に進行したことから、社会保障制度財政収支の黒字幅は急速に縮小し、近年においては公的年金制度・公的医療保険制度ともに赤字となる事態が発生し、政府による赤字の補填や保険料積立金の取崩しが必要となりつつある。今後しばらくは少子・高齢化の加速傾向が続くことが予想されていることから、現在の社会保障制度の仕組みが維持されるならば、社会保障制度財政収支の赤字幅も拡大し、このため一般政府全体の財政収支の赤字幅も更に拡大していく可能性がある。

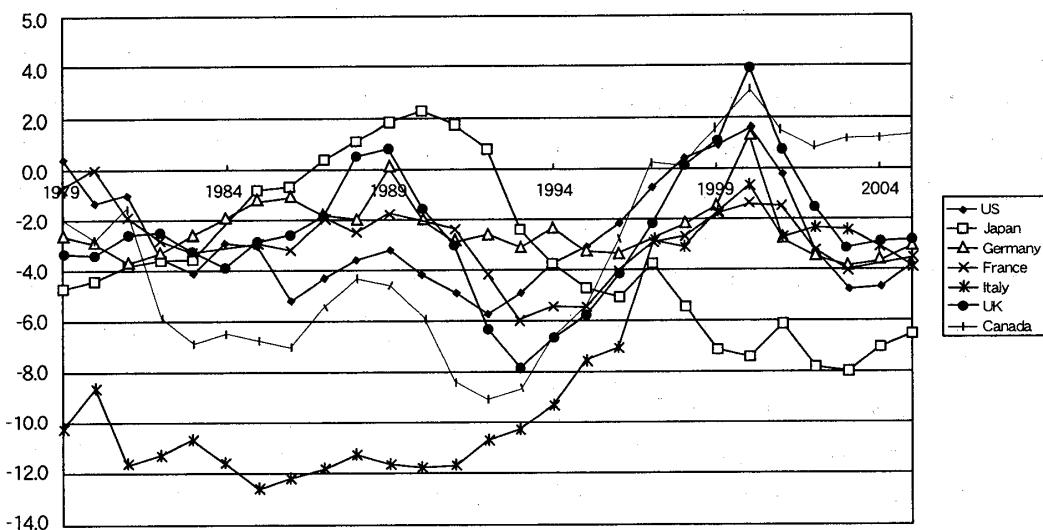
図表1-14は先ほどと同じ諸国における一般政府部門の、プライマリーバランス対GDP比率の1979年から2005年にかけての動きを見たものである。(データの出典は図表1-11と同じである。) プライマリーバランスは周知のように税収と、公債費を除いた歳出との差額として定義され、公的債

債務残高の増減傾向を見る際の目安となる。この図からも先ほどの図表1-11と同様に、日本のプライマリーバランスは1980年代後半から1990年代始めにかけて黒字であったものが、1990年代中頃以降赤字化し、赤字幅も拡大したこと、一方比較の対象となっている他のOECD諸国は1990年代後半に

プライマリーバランスを黒字化したこと、特に1980年代に財政状況の悪かったイタリアとカナダが、自らに厳格な財政収支改善条件を課したことによって1990年代にプライマリーバランスを大きく改善したことが分かる。

図表1-11

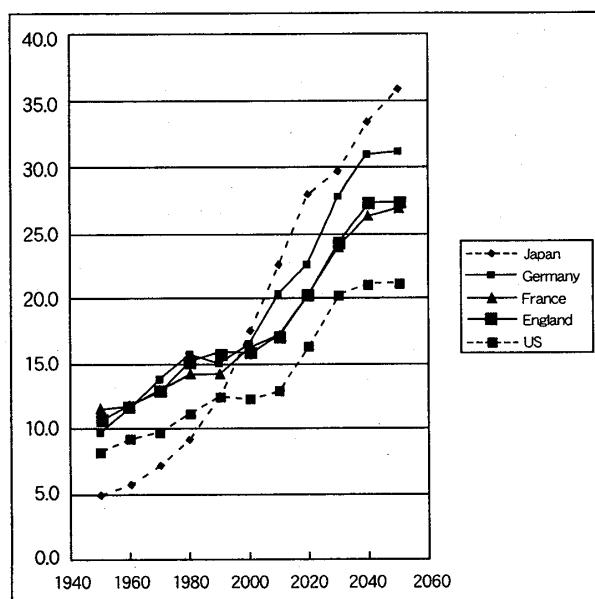
General Government Financial Balance (% of GDP)



データ出典：OECD Economic Outlook, No.58, December, 1985, および No.75, June, 2004。

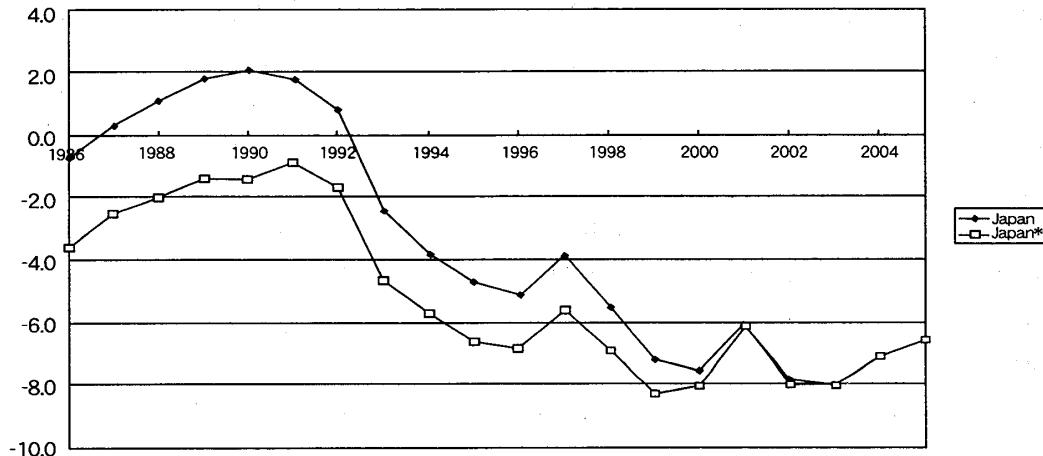
図表1-12

Old Age Population (%)



データ出典：United Nations, "U.N. World Population Prospects, 2000.

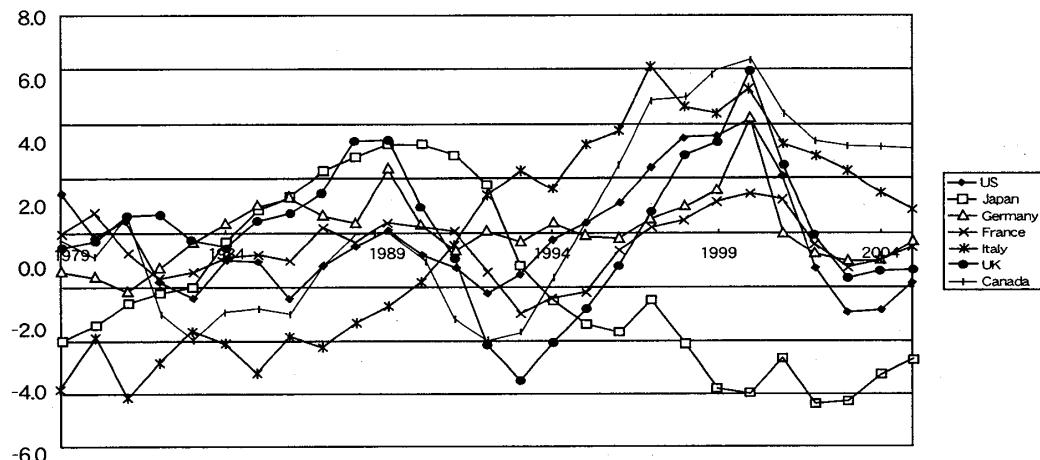
図表1-13 General Government Financial Balances (% of GDP) *Social Security Excluded



データ出典：図表1-11と同じ。

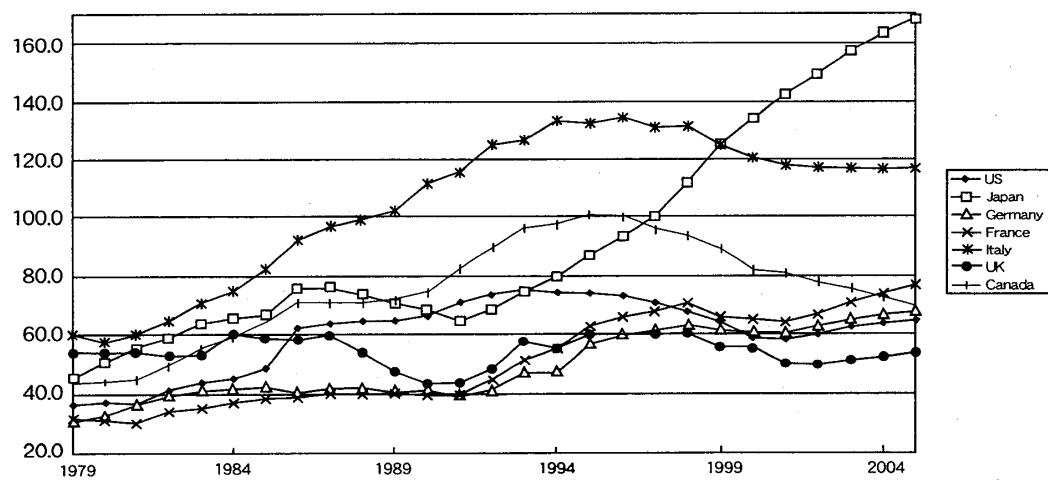
図表1-14

General Government Primary Balances (% of GDP)



図表1-15

General Government Gross Financial Liabilities (% of GDP)



データ出典：図表1-11と同じ。

先に述べたようにプライマリーバランスは公債残高の増減傾向を見る目安となるが、実際1990年代中頃以降の我国のプライマリーバランスの動き

は、一般政府部門の公債残高の急増を示唆しており、このことは図表1-15に表れている。図表1-15は主要OECD諸国における一般政府部門の公的債

務残高対GDP比率の動きを、1979年から2005年にかけて見たものである。(データの出典は図表1-11と同じである)先ほどの図表1-11(財政赤字)と図表1-14(プライマリーバランス)から予想されたように、図表1-15では我国の公的債務残高は1980年代後半に一旦下降した後に、1990年代には急速に上昇し、近年では主要OECD諸国の中で際立って高くなっている。2005年にはGDPの1.7倍程度になるのではないかと予想されている。一方他のOECD諸国は公的債務残高の増加に歯止めを掛けており、特に1980年代後半から1990年代前半にかけて公的債務残高が肥大化したイタリアとカナダが、1990年代中頃以降、対GDP比で公的債務残高を縮減していることが分かる。

1-3. 公共事業の現状

先に図表1-8で見たように、1985年から2004年にかけて国的一般歳出における公共事業関係費のシェアは、1980年代後半は低位にあったが、1990年代には不況対策としてシェアを拡大し、その後は中央政府の財政再建の必要性と、地方自治体における公共事業の息切れによって、1990年代末以来シェアの低下傾向が続いている。しかしながら公共事業は国的一般会計における「公共事業関係費」のみならず、地方自治体によるもの、財政投融資、特別会計、公社・公団等の特殊法人など、多様な経路を通じて実施されており、その全体像を捕えるのは容易でない。ここでは公共事業に関連したいくつかの統計データを見ながら、公共事業の規模と、日本の経済・社会にとっての意義と影響について考察したい。

図表1-16は総務省自治行政局「行政投資実績」を、1985年、1990年、1995年、および2000年について要約したものである。「行政投資」とは国・地方公共団体等が、社会资本の充実を目的として行う事業のことと、公共事業の目安として比較的よく用いられる。(五十嵐、小川(1999))なおこの表において「生活基盤」とは市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉(病院、介護サービス、国民健康保険事業、老人保健医療事業、介護保険事業、公立大学附属病院事業を含む)、文教施設、水道、公共下水道などに関連した事業、「産業基盤」とは国県道、港湾(港湾整備事業を含む)、空港、工業用水道に関連した事業、「国土

保全」とは治山治水、海岸保全に関連した事業のことと、「その他」には失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガスなどが含まれる。この表からは、「行政投資」はGDPの約8%強であること、また各項目では「産業基盤」中の「国県道」が最大のシェア(15%~19%)を維持していること、これに続いて「農林水産」と「国土保全」がやはり相対的に高いシェアを持っていることが分かる。

図表1-17と図表1-18は、我国における公共事業の財源として重要な役割を果たしている「財政投融資計画」に関するものである。1956年に発足した財投計画は長らく我国の社会资本の形成に重要な役割を果たしてきたが、近年は民間による融資との競合、計画未消化額の拡大や、資金運用に関する情報開示不足の面などから、その存在意義を疑問視する声が高まりつつある。図表1-17は1980年から2004年までの、財投計画原資の動きについて見たものである。(「図説日本の財政」東洋経済新報社、各年版より作成)これによると財投原資の対GDP比率は、1980年代には9%程度であったものが、1990年代にはGDP成長の低迷もあって相当上昇したが、1990年代末から急速に低下していることが分かる。また財投資金の原資としては、長らく郵便貯金・簡易保険の郵政資金と、国民年金・厚生年金の積立金が大きなシェアを占めてきたが、2000年の財投制度改革で各資金の裁量的自主運用額の拡大が認められて以降は、これら資金のシェアは低下傾向にある。(2000年以降公的年金資金の資金運用部預託義務は廃止された)但し裁量的自主運用が認められた後も、これら資金の相当額は、依然財投債・財投機関債の購入に充てられているのではないかという指摘もなされている。

図表1-18は近年における財投計画使途についてまとめたものである。(財務省、「財政金融統計月報」より作成)これによると対GDP比で見て財投計画の大きさ自体は縮小しつつあること、一方使途の各項目のシェアについて見ると、「住宅関連機関」が、「住宅金融公庫」の規模縮小のために、急速にシェアを低下させていること、「公団・事業団」と「地方」のシェアが拡大していること、特に後者については、財投計画自体の規模が縮小する中で、計画された金額はさほど変化しておら

ず、このため「地方」の財投計画に占めるシェアが大きく拡張したことが分かる。

図表1-19は1992年から2003年までの、特別会計の歳入・歳出の対GDP比率を示したものである。(財務省、「財政金融統計月報」より作成。) 特別会計には社会保障制度や地方財政に関係したものがあり、必ずしも公共事業規模と直接に関係している訳でなく、また1990年代にはGDPの伸びが低迷しているとはいえ、1990年代に特別会計の対GDP比が急上昇しており、近年では80%近くになっていることは、我国の資源運用上の観点から大きな注意が必要だろう。

次に公共事業と地域経済との関係について見てみたい。分析の詳細は第3節に譲るが、ここではいくつかの統計データから、近年において我国における公共事業が不況対策として、特に地域間の所得再配分政策として用いられてきた可能性について考察する。

図表1-20～図表1-27は47都道府県について、各地域における公共事業の規模と地域経済の規模を表すと思われる指標をプロットしたものであ

る。図表1-20は各地域における「建設工事元請完成工事高」総額に占める「官公庁発注工事」の比率(以下「公共事業対総元請額比率」と記す)を縦軸に計り、当該地域の県民所得を横軸に計ったものである。なお「公共事業対総元請額比率」のデータは国土交通省「建設工事施工統計調査報告」から2001年における数値を、また「県民所得」のデータは内閣府「県民経済計算年報」から2000年の数値を用いた。このグラフからは県民所得の低い地域ほど公共事業比率が高いという関係があることが伺える。なおこのグラフにおいて右端に外れた点は東京都(公共事業比率0.33、県民所得52.6兆円)、また公共事業比率が高い割に県民所得が大きい方向に外れている点は北海道(公共事業比率0.61、県民所得16兆円)である。また北海道以外で公共事業比率が0.6を超えてるのは島根県(公共事業比率0.65、県民所得1.9兆円)、高知県(公共事業比率0.72、県民所得1.9兆円)、長崎県(公共事業比率0.61、県民所得3.5兆円)、鹿児島県(公共事業比率0.63、県民所得4.1兆円)、および沖縄県(公共事業比率0.63、県民所得2.8兆

図表1-16

行政投資実績(単位10億円)

	1985	1990	1995	2000
総額 *対GDP比率	26,506 *8.19%	36,794 *8.36%	50,894 *10.24%	41,391 *8.09%
生活基盤	11,966	17,575	24,493	19,222
住宅	1,488	2,101	2,942	1,836
文教施設	2,642	3,347	4,087	2,838
公共下水道	1,989	2,864	4,502	3,924
産業基盤	4,902	7,222	9,758	9,155
国県道	4,104	6,041	8,097	7,951
農林水産	2,754	3,296	4,814	3,753
国土保全	2,440	3,151	4,452	4,054
その他	4,443	5,551	5,715	5,208

行政投資とは、国・地方公共団体等が社会資本の充実を目的として行う事業のことである。

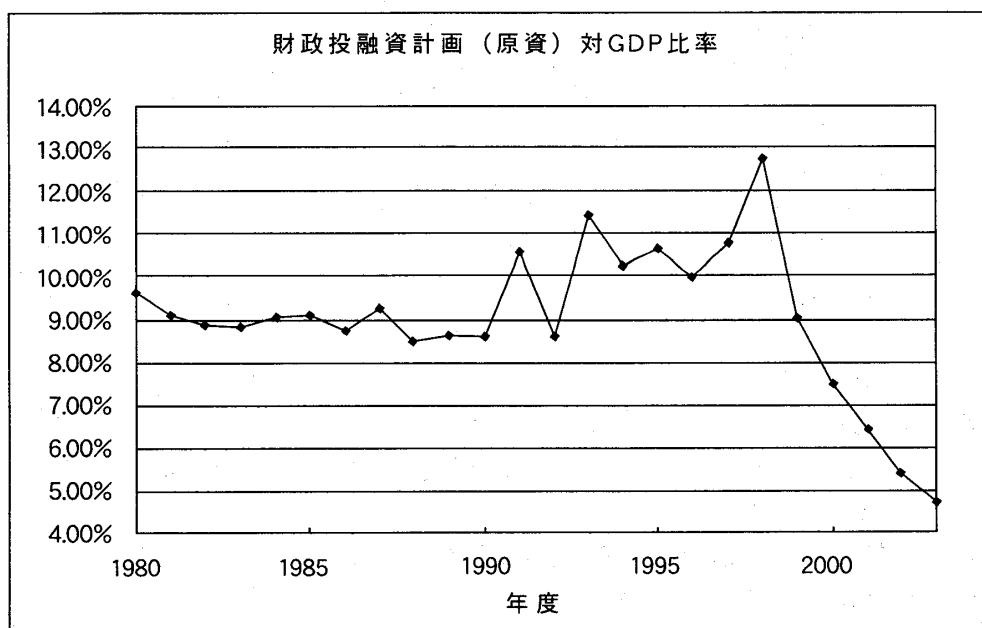
- (1) 生活基盤：市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉(病院、介護サービス、国民健康保険事業、老人保険医療事業、介護保険事業、公立大学附属病院事業を含む)、文教施設、水道、公共下水道。
- (2) 産業基盤：国県道、港湾(港湾整備事業を含む)、文教施設、水道、公共下水道。
- (3) 国土保全：治山治水、海岸保全。
- (4) その他：失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガスなど。

資料：総務省自治行政局地域振興課「行政投資実績」

図表1-17

財政投融資計画

年度	原資	資金運用部資金			簡易保険	原資の対GDP比率		
		郵便貯金	厚生・国民年金					
1980	100.00%	85.90%	40.87%	20.08%	7.28%	9.63%		
1981	100.00%	85.11%	32.28%	19.33%	8.01%	9.09%		
1982	100.00%	82.60%	34.49%	17.52%	8.16%	8.91%		
1983	100.00%	78.91%	33.38%	16.14%	9.41%	8.82%		
1984	100.00%	79.43%	28.58%	19.06%	9.44%	9.07%		
1985	100.00%	80.33%	29.69%	18.09%	8.76%	9.10%		
1986	100.00%	79.19%	25.50%	15.18%	10.48%	8.73%		
1987	100.00%	80.83%	24.38%	13.28%	11.95%	9.26%		
1988	100.00%	79.68%	26.26%	18.21%	13.10%	8.50%		
1989	100.00%	78.78%	17.17%	13.61%	15.85%	8.62%		
1990	100.00%	78.85%	12.15%	17.99%	15.96%	8.59%		
1991	100.00%	83.34%	37.77%	15.73%	12.70%	10.58%		
1992	100.00%	80.89%	23.91%	17.46%	14.62%	8.62%		
1993	100.00%	82.99%	23.15%	13.38%	12.59%	11.44%		
1994	100.00%	77.84%	27.34%	13.75%	16.81%	10.27%		
1995	100.00%	80.10%	30.96%	14.60%	13.66%	10.65%		
1996	100.00%	78.05%	22.63%	14.38%	15.98%	9.98%		
1997	100.00%	81.11%	20.83%	13.00%	13.43%	10.78%		
1998	100.00%	85.07%	18.63%	8.64%	10.29%	12.75%		
1999	100.00%	79.63%	9.03%	9.92%	14.00%	9.03%		
2000	100.00%	87.43%			12.75%	7.49%		
2001	100.00%	88.32%	3.07%		5.01%	6.43%		
2002	100.00%	87.98%	3.66%		5.93%	5.38%		
2003	100.00%	83.12%	4.27%		6.92%	4.70%		
2004	100.00%	78.22%	3.42%		5.86%			



データ出典：「図説日本の財政」、東経済新情報社、各年版より作成。

図表1-18

財政投融資計画（単位：億円）

区分	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度
1. 住宅関連機関 住宅金融公庫 都市基盤整備公団(1)	113,851(29.7%) 103,871 9,980	93,018(28.6%) 83,632 9,386	58,617(21.9%) 49,669 8,948	29,948(12.8%) 20,974 9,001	12,603(6.2%) 1,456 11,147
2. 中小企業関連機関 国民生活金融公庫 中小企業金融公庫	65,129(17.0%) 41,900 22,800	54,451(16.7%) 37,500 16,601	49,112(18.3%) 35,300 13,712	43,610(18.6%) 30,500 13,010	40,258(19.6%) 27,500 12,658
3. その他の公庫・銀行 国際協力銀行 日本政策投資銀行	48,677(12.7%) 20,806 21,871	35,066(10.8%) 15,593 14,450	25,922(9.7%) 12,872 9,100	24,538(10.5%) 11,908 9,050	22,644(11.1%) 10,746 8,750
4. その他の公団・事業団 日本道路公団 首都高速道路公団 阪神高速道路公団 社会福祉・医療事業団(2) 日本育英会(3)	60,870(15.9%) 22,200 3,756 32,88 4,105 1,821	47,967(14.7%) 21,540 41,000 3,562 5,428 2,192	42,949(16.0%) 21,180 4,621 3,578 3,590 2,219	43,809(18.7%) 22,130 4,690 3,704 3,833 2,276	42,389(20.7%) 22,130 4,478 2,625 3,989 3,067
5. 地方 地方公共団体 公営企業金融公庫	94,320(24.6%) 76,800 17,520	94,970(29.2%) 78,200 16,770	91,320(34.1%) 76,000 15,320	92,210(39.4%) 76,900 15,310	87,000(42.5%) 73,200 13,800
合計 [対GDP比率]	382,855(100%) [7.49%]	325,472(100%) [6.43%]	267,920(100%) [5.38%]	234,115(100%) [4.7%]	204,894(100%)

(1) 2004年度より「独立行政法人都市再生機構」

(2) 2004年度より「独立行政法人福祉医療機構」

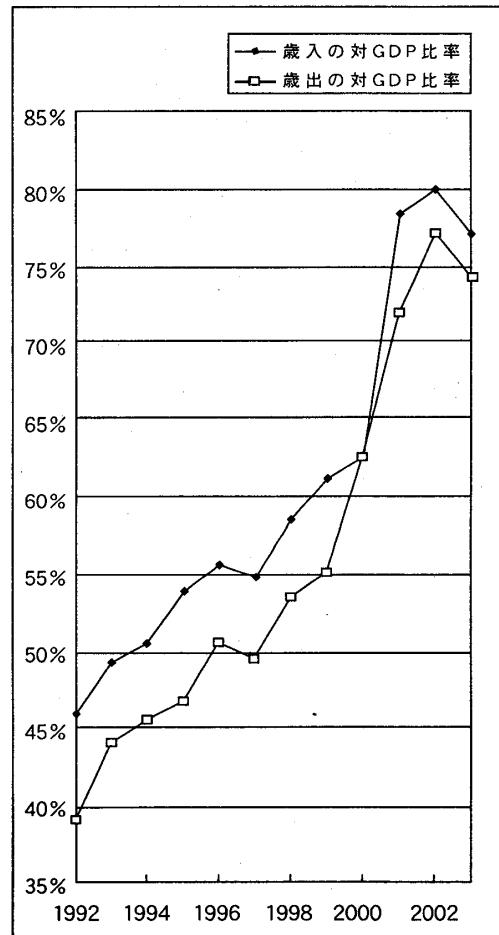
(3) 2004年度より「独立行政法人日本学生支援機構」

データ出典：財務省、「財務金融統計月報」(各年版) より作成。

図表1-19

特別会計（単位：億円）

年度	歳入	歳入の対GDP比率	歳入	歳出の対GDP比率	名目GDP
1992	2207930	45.95%	1887982	39.29%	4804921
1993	2390996	49.38%	2140630	44.21%	4842338
1994	2476323	50.54%	2237479	45.66%	4900053
1995	2678136	53.89%	2324659	46.78%	4969222
1996	2833515	55.56%	2582001	50.63%	5099840
1997	2855856	54.82%	2589041	49.70%	5209373
1998	3007715	58.45%	2754666	53.53%	5145954
1999	3101756	61.15%	2793689	55.08%	5072243
2000	3198098	62.53%	3198098	62.53%	5114624
2001	3962240	78.33%	3633370	71.83%	5058474
2002	3992770	80.13%	3835640	76.98%	4982756
2003	3834180	77.02%	3692980	74.18%	4978209



データ出典：財務省、「財務金融統計月報」(各年版) より作成。

円)である。図表1-21は先の図表1-20の横軸「県民所得」を、各地域の人口で除した「一人当たり県民所得」に置き換えたものである。このグラフからは、先ほど見た「所得水準の低い地域ほど公共事業比率が高い」という関係が一層はっきりと現れていることが分かる。また図表1-22は公共事業比率と地域人口の関係をグラフにしたものであるが、当然人口の少ない地域ほど県民所得も低い傾向にあることから、このグラフからも経済規模の小さい地域ほど公共事業比率が高いことが想像される。

一方図表1-23は各地域における「公共事業請負額」の、県内総生産に対する比率を縦軸で計り、当該地域の県内総生産を横軸で計ったグラフである。なお「公共工事請負額」は国土交通省「公共事業着工統計調査年度報」から2001年度のデータを用い、県民所得は内閣府「県民経済計算年報」から2000年のデータを用いた。この図もまた先ほどと同じく、経済規模の小さい地域ほど、地域経済に占める公共事業の重要性が高いことを示唆している。なおこの図において、公共事業請負額の対県内総生産比率が最も高いのは島根県(0.12)である。

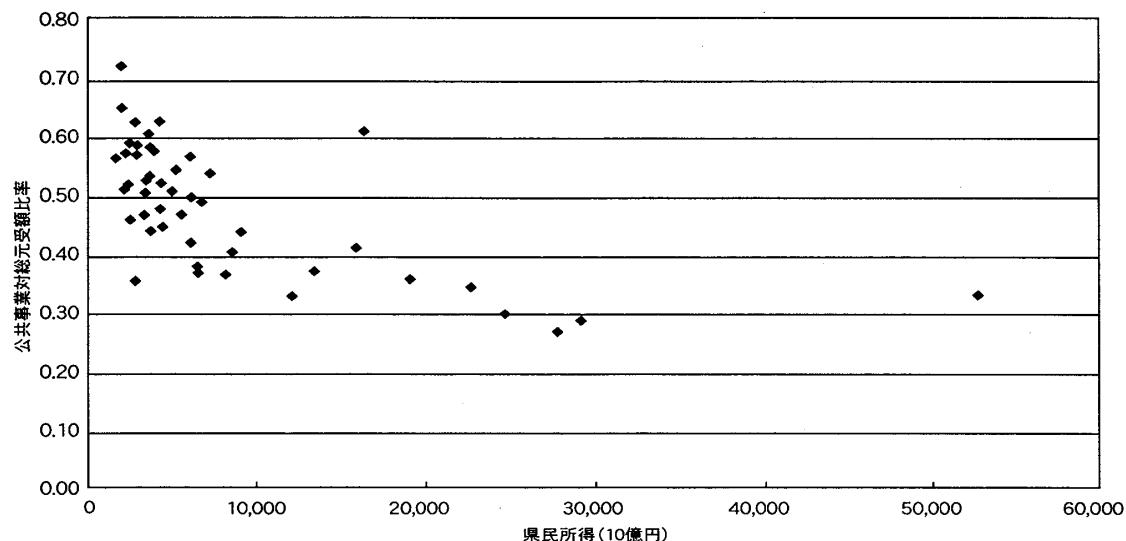
一方不況期において公共事業への依存が高かった地域では、建設業に従事する者の比率も高かったことが想像されるが、このような傾向は図表1-24からも確認される。この図は縦軸で「公共事業対総元請額比率」を計り、横軸で「建設業従業者比率」を計っている。なお「建設業従業者比率」は総務省統計局「国勢調査報告」より2000年の数値を用いた。また図表1-25は47都道府県を「北海道、東北、関東、北陸・信越、東海、近畿、中国、四国、九州・沖縄」の9地域に分けて、各地域における「建設業従業者比率」を棒グラフに表している。この図からは2000年における建設業従業者比率は北海道、東北、北陸・信越の順に高く、これに九州・沖縄、四国、中国の順で続くことが分かる。¹ また図表1-26と図表1-27はそれぞれ、図表1-25と同じ地域区分の下で、各地域における「公共事業比率」と「公共事業対県内総生産比率」

を棒グラフにしたものであるが、これらのグラフは、各地域における公共事業の重要性を地域ごとに比べてみると、それは先ほどみた図表1-25とほとんど同じ特徴を示しており、このことから建設業に従事する者の比率が高い地域では建設事業に占める公共事業の比率と、県内総生産に対する公共事業の比率が高い傾向にあることが分かる。

以上で見たような公共事業と地域経済規模の関係は、先に掲げた経済政策の3つの役割とどのように結びついているのだろうか。ひとつには経済規模の小さい地域では公共事業の限界生産性が高いために、経済規模の小さい地域で優先的に公共事業が進められるという、「効率性」に基づいた政策判断がなされていたのかもしれない。もうひとつの見方として、経済規模が小さい地域は所得水準や厚生水準も低いために、「公平性」に基づいた、所得再分配を目的として政策判断がなされてきたかもしれない、というものもあるだろう。現実には「効率性」と「公平性」の双方が関わっているものと思われるが、後の第3節において、これら2つの目的のバランスがどのようにとられていたかという「実証的」側面と、これらのバランスが、何らかの基準から見て「良い」ものであったのかという「規範的」側面について分析したい。

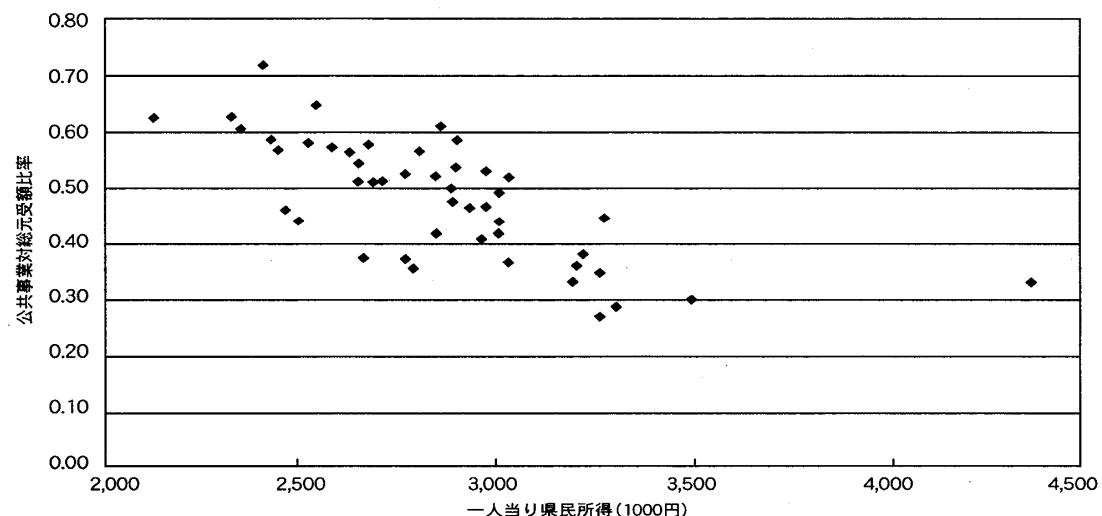
¹ 各都道府県の地域区分は以下の通りである。北海道(北海道)、東北(青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島)、関東(茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉)、東京(東京)、神奈川)、北陸・信越(新潟、富山、石川、福井、山梨、長野)、東海(岐阜、静岡、愛知、三重)、近畿(滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山)、中国(鳥取、島根、岡山、広島、山口)、四国(徳島、香川、愛媛、高知)、九州・沖縄(福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄)。

図表1-20



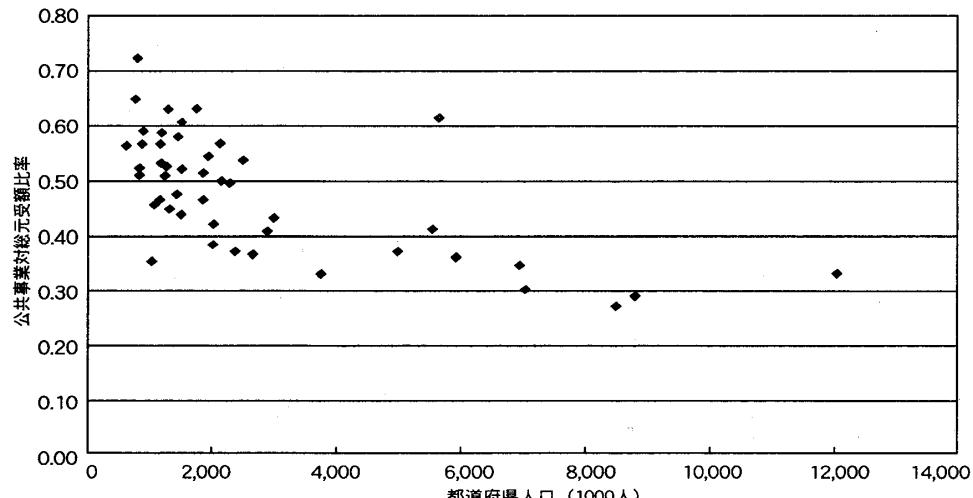
データ出典：「公共事業対総元請額比率」のデータは国土交通省「建設工事施工統計調査報告」から2001年における数値を、また「県民所得」のデータは内閣府「県民経済計算年報」から2000年の数値を用いた。

図表1-21



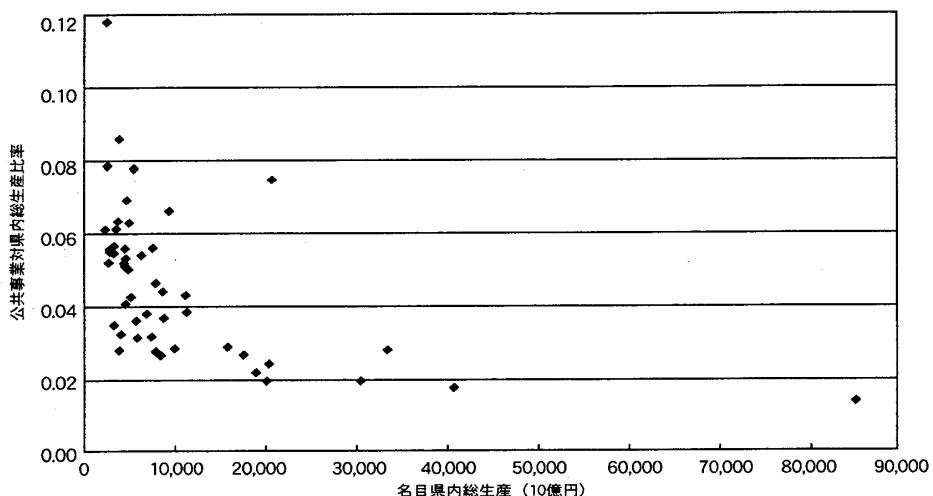
データ出典：図表1-20と同じ。

図表1-22



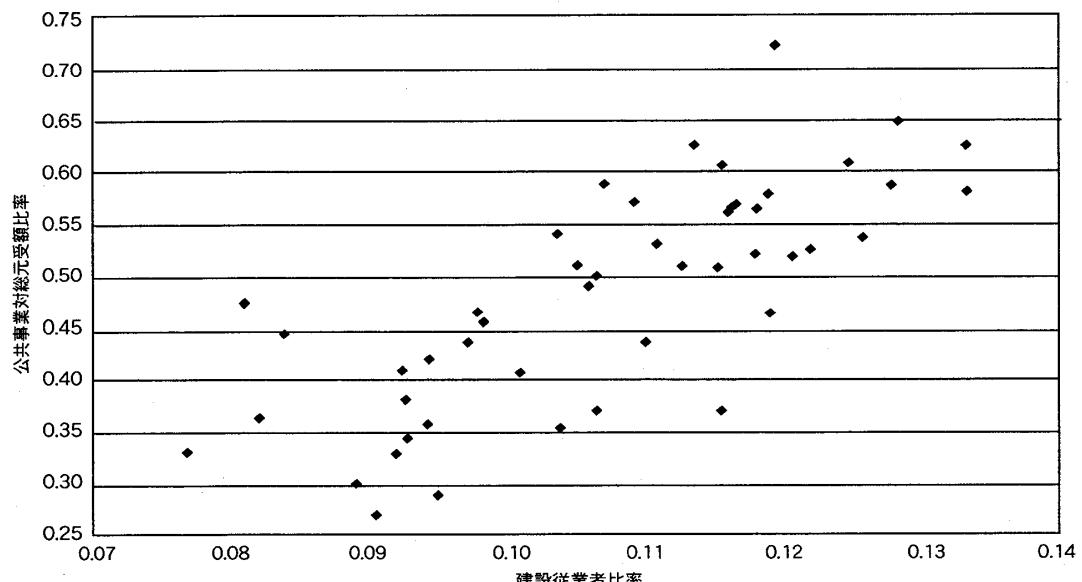
データ出典：図表1-20と同じ。

図表1-23



データ出典：「公共工事請負額」は国土交通省「公共事業着工統計調査年度報」から2001年度のデータを用い、県民所得は内閣府「県民経済計算年報」から2000年のデータを用いた。

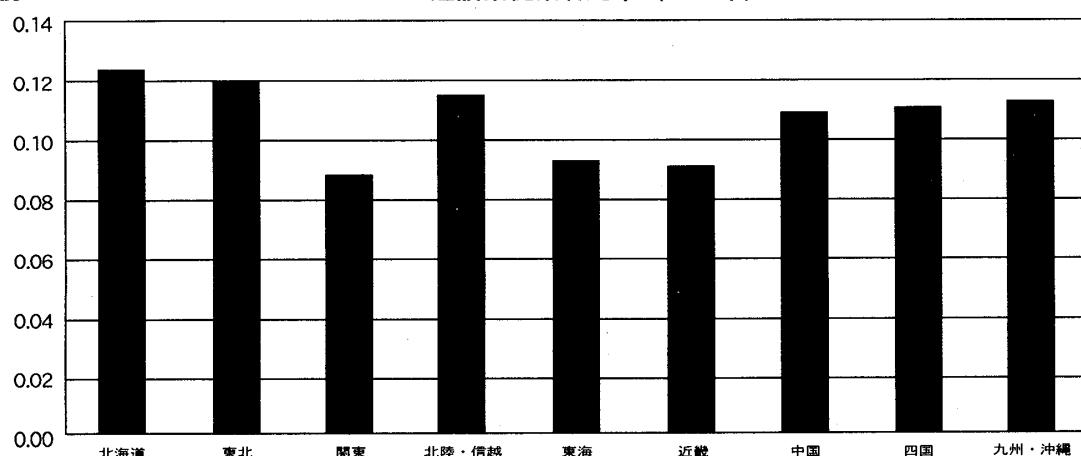
図表1-24



データ出典：「建設従業者比率」は総務省統計局「国勢調査報告」より2000年の数値を用いた。

図表1-25

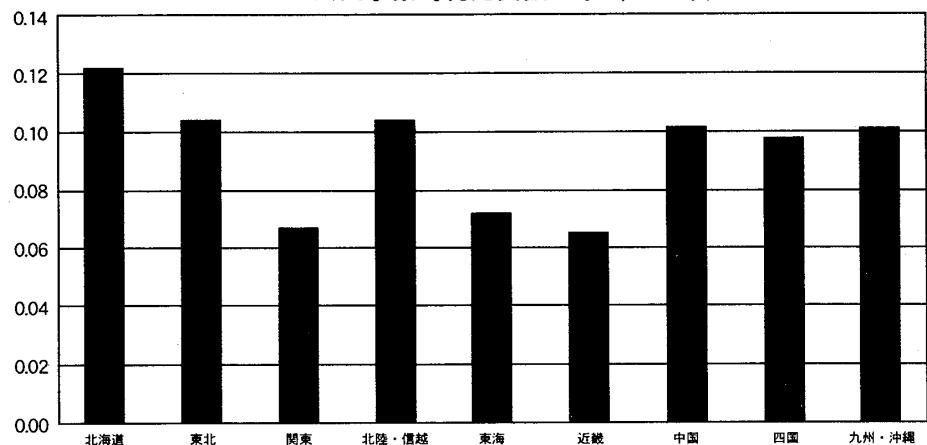
建設業従業者比率（2000年）



データ出典：図表1-24に同じ

図表1-26

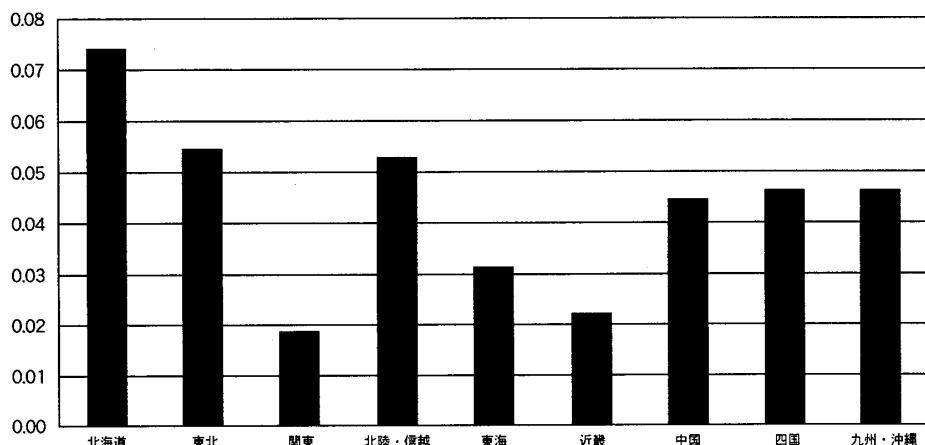
公共事業対総元受額比率（2001年）



データ出典：図表1-20と同じ

図表1-27

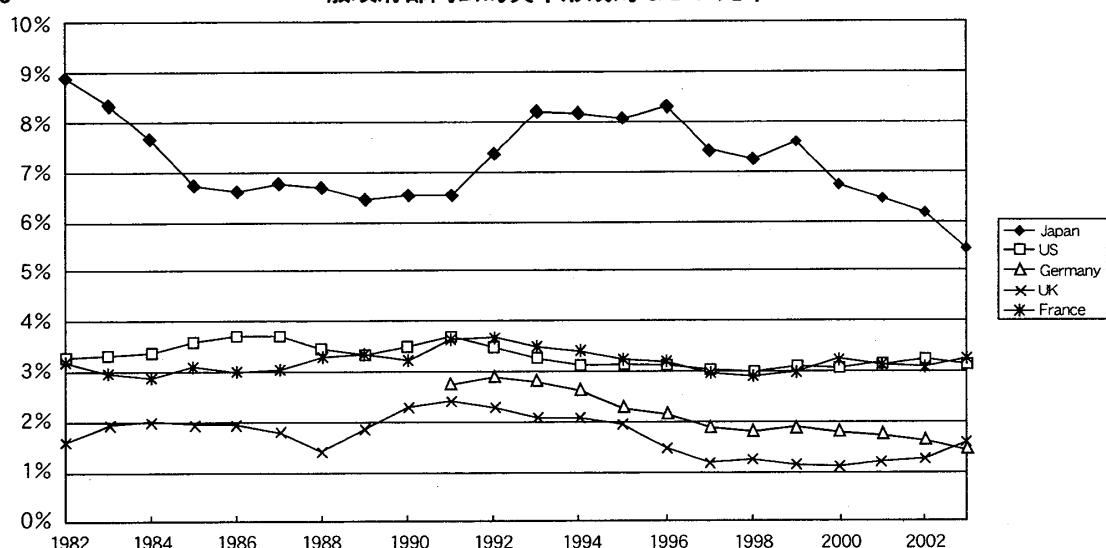
公共工事請負額対県内総生産比率



データ出典：図表1-20と同じ。

図表1-28

一般政府部門公的資本形成対GDP比率



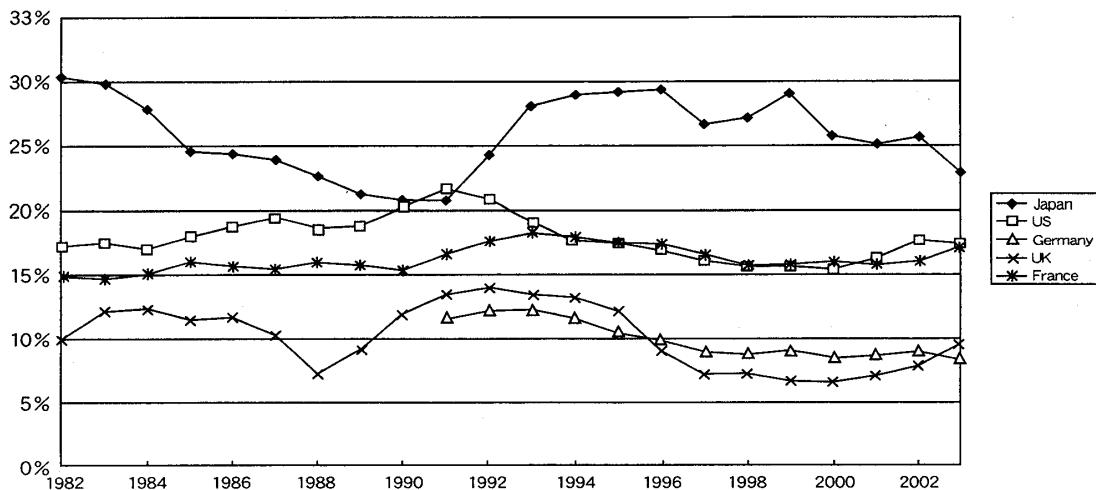
データ出典：OECD Quarterly National Accounts の1995年No.4と2004年No.1の数値を用いて作成。

この節の最後に、公共事業の規模に関する国際比較について見ておきたい。図表1-28は日本、アメリカ合衆国、ドイツ、イギリス、フランスの5

カ国における、一般政府部門による公的資本形成の対GDP比率について、1982年から2003年にかけての動きを見たものである。データはOECD

図表1-29

一般政府部門公的資本形成対国内総資本比率



データ出典：図表1-28と同じ。

Quarterly National Accounts の1995年No. 4と2004年No. 1の数値を用いた。なおドイツについては東西統一後の1991年からの数値を示してある。先述したように「一般政府」は「中央政府」、「地方政府」、および「社会保障制度」から構成される。この図より我国の一般政府による公的投資対GDP比率は、1980年代後半に6.5%程度に下がったものの、1990年代は8%強に上昇した後、1990年代後半より下降し、2003年には5.5%程度まで下がったことが分かる。更に我国の公的投資対GDP比率は、比較の対象となっている他のOECD諸国と比べて、際立って高いことが分かる。他国の公的投資対GDP比率が1%～3.5%程度の範囲で変動しているのに対して、我国のそれは、近年低下してきたとはいえ、依然として他国と比較して高い水準にある。

図表1-29は、図表1-28と同じOECD諸国における国内総資本形成に占める、公的資本形成の比率について、1982年から2003年にかけての動きを見たものである。データの出典は先ほどの図表1-28と同じである。この図からも、先ほどの図表1-28と同様な特徴が読み取れる。即ち我国の総国内投資に占める公的投資の割合は、1980年代後半に20%近くにまで下がった後、1990年代には30%近くにまで上昇し、その後1990年代の終わり頃から徐々に低下していること、また他国と比較してみると、1980年代末と1990年代初頭を除いて、我国の公的投資の割合は一貫して極めて高位にあったことが分かる。

第2節 戦後の経済政策と、公共事業拡大の経緯

この節では、第2次大戦終了後の1945年から今日に至るまでの日本経済の動きと、その中で経済政策が果たした役割を、公共事業を中心として概観する。「はじめに」の部分でも述べたように、財政学・公共経済学の標準的な教科書によれば経済政策の役割は(i)市場の失敗を是正すること(効率性)、(ii)所得の再分配(公平性)、および(iii)景気の安定の3つに分類されるが、この節における経済政策の考察も、これら3つの観点から行ってみたい。

第2次世界大戦直後の日本は、生産能力の回復と、急速なインフレの進行を抑制することという2つの問題に対応しなければならなかった。香西(1981)によれば、我国の生産能力は、1934年～1936年における戦前のGDPのピークに対して、1946年のGDPは55%、1949年には68%程度にまでしか回復せず、また国富水準についても戦争によって、その3/4が失われたという。また消費者物価についても1934年～1936年の水準に対して、1946年には50.6倍、1947年には109.1倍、1949年には236.9倍にまで上昇したという。このような急激なインフレには、ドッジ計画に基づく1949年の均衡・緊縮予算と、それ以降の金融政策を用いた物価安定化政策によって対応したが、一方政府主導による生産能力の拡大は、基盤産業の回復を主な目的とした「傾斜生産方式」と、1956年に発足した「財政投融資制度」の活用によって行われた。傾斜生産方式では、鉄鋼・石炭産業に対して、「復

興金融公庫」を通じた低利融資と、費用と公定価格の差額を公的に補填するという方法で支援が行われた。

その後日本経済は回復軌道に乗り、1956年の池田内閣の下で公表された経済白書においては「もはや戦後ではない」との認識に至り、1960年代の高度成長期へと移行することとなった。高度成長期において採られた経済政策として、通商産業省による「目標産業育成政策」が良く知られている。これは「生産性」と「需要の所得弾力性」という2つの基準に基づいて、戦略的に目標産業を選定し、これら産業に対して日本開発銀行を通じた低利融資、低めの実行税率、補助金、および関税と数量割当などを用いて海外の競争相手から保護するといった優遇措置を適用したものである。²

一方1960年から1974年までの高度成長期はまた、経済・社会の様々な面において格差が出現し、またそれらが急速に拡大していった時期でもあった。このためこの時期に政府が行った主要な経済政策としては、衰退産業の合理化と整理、地域格差の是正、また本格的な社会保障制度の導入のように、所得の再分配を目的としたものの比重が徐々に高まってきた。

1973年の第4次中東戦争をきっかけとした、主要石油産出国による生産量の調整を主因とする石油価格の急上昇、所謂「石油危機」以降日本を含めた多くの工業国が、景気低迷とインフレの同時進行という「スタグフレーション」に対応しなければならなかった。更にこの時期の日本にとっては、金本位制の廃止と円相場切上げという、戦後続いてきた国際通貨制度の大きな変化にも同時に対応しなければならなかった。この時期日本を襲った2度の石油危機において、当初は賃金が物価以上に上昇したために、企業の生産が停滞してしまったが、その後は労使の協調と、生産方法が環境の変化に柔軟に適応したことから、我が国は欧米諸国よりも比較的早く景気を回復することができた。

1980年代前半は、欧米諸国の景気回復が遅れる中で、日本の景気が回復し、しかも鉄鋼、家電、自動車、半導体など輸出産業の成長が著しかった

ために、欧米諸国との貿易摩擦が大きな問題となつた時期であった。特に基軸通貨国であるアメリカの財政赤字と経常収支赤字の、所謂「双子の赤字」の問題は、国際通貨体制の安定にとって深刻なものになりつつあった。このため1985年の欧米諸国と日本の間で交わされた「プラザ合意」をきっかけとして、円はドルに対して大幅に切上げられ、また国内においては政府主導による内需拡大政策が採られ、これが1980年代後半の資産価格急上昇の一因になったのではないかと考えられている。

1990年代初頭の資産価格の急落に始まり、その後今日に至るまで続いている「平成不況」の原因については様々な考察がなされているが、やはり主要な原因としては1980年代において既に進行していた、日本にとっての内的・外的な構造変化に対応するのを怠ったことではないか。³ これらの変化とは、内にあっては少子・高齢化という人口構造の変化、外にあっては産業構造の情報化・ソフト化と、競争の国際化が急速に進んだことだろう。これらの環境変化への対応に遅れる中で資産価格が急落したことが、日本の金融部門における不良債権問題と、金融仲介機能の不全を招き、その結果企業部門による設備投資の抑制と、資本ストックの劣化・老朽化のように、日本経済全体の資源配分の効率性を大きく損ねることになったのではないか。

1990年台初頭以来の景気低迷の真の原因の解明は、適切な経済政策を行う上で不可欠なものであるが、ともかくこの時期に採用されたのは、マネーサプライの拡大と金利の低位誘導という金融政策と、減税と公的支出の拡大という、伝統的な財政政策を組合せたものだった。公的支出の中心はやはり公共事業で、特に補助事業によって地方の景気を下支えしようとするものが多かった。更に1990年代には少子・高齢化による人口構造の急速な変化によって、現行の公的年金・公的医療保険制度の持続可能性に関する問題点が表面に浮上し、これによる将来に対する不安が、景気低迷による所得の落ち込みと、失業率の上昇に現れた雇用問題と合わさることによって、民間消費を大き

² 戰略的目標産業として選ばれたのは鉄鋼業、造船業、自動車、電力、合成繊維、合成樹脂、石油化学、電気機械などの産業だった。(井手、清野 (1995))

³ このような見方を比較的早くから提示していたものに、吉田 (1998) がある。

く抑圧することになってしまった。

以上戦後から今日に至る、我国の経済の流れと、そこで経済政策の果たした役割を概観してきたが、先に述べた「経済政策の3つの役割」という観点から整理してみると、国内・国外の原因による好況・不況の波に対して財政・金融政策を積極的に用いたこと、戦後の復興期から1960年代の高度成長期にかけて実施された基盤産業の回復と戦略的産業の育成は、これらの産業が持つ可能性のある外部効果を内部化するという、効率性を目的とした政策が重要であったこと、また1960年代の急速な経済成長の過程で現れた個人間、産業間、地域間の格差を是正したこと、1970年代以降は更に社会保障制度や地方財政制度を用いた所得の再分配が拡大したことから、経済政策の重心が「効率性」を重視したものから「公平性」を重視したものへと移ってきたと考えられるだろう。実際高度成長期に採られた戦略的産業政策についても、「生産性」や「需要の所得弾力性」といった、「効率性」に基づいた基準が表面的には掲げられていたとしても、その実質的な効果はむしろ所得再分配的な、「公平性」を改善することにあったのではないかという点が、近年において様々な研究者によって指摘されている。例えば Beason と Weinstein (1996) は、(i) 生産性の高い産業ほど、より大きな政策的優遇措置を受けていた、(ii) 規模に対する収穫の程度 (returns to scale) の大きな産業ほど、より大きな政策的優遇措置を受けていた、(iii) 全要素生産性 (TFP) は、政策的優遇措置と正の相関を持つ、(iv) 産出高成長率は、政策的優遇措置と正の相関を持つという4つの仮説を検証したところ、仮説(i)、(ii)、(iii) はいずれも棄却されたこと、更に実際に高い政策的優遇措置を受けていたのは、むしろ生産性の低い産業だったことを見出した。Beason と Weinstein は仮説(iv)を棄却出来なかったものの、現実においてたとえ政策的優遇措置が対象となった産業の産出高成長率を高めたとしても、そのことが必ずしも当該産業の競争力を高めたことにはならない可能性があることにも言及している。例えば我国では実質的に国内のコメ需要を国内生産だけで満たすことが可能かもしれないが、このことが政策的に強い保護を受けているコメ産業の国際的な競争力を意味する訳ではないだろう。また堀内と大瀧(1987)は、

Beason と Weinstein と同じく、生産性の低い産業ほど、より大きな公的融資を受けていたこと、更に公的融資が、対象となった産業の生産性を高めた証拠を見出せなかつたことを報告している。一方 Horiuchi と Sui (1993) は、公的融資の情報伝達効果について調べた。彼らによると、日本開発銀行による融資がなされた産業・企業においては、その後投資活動の上昇が観察されており、これは公的融資の対象となった産業・企業に対しては、民間の金融機関が課す資本コストが低めに設定されたのではないかと想像される。野口(1995)は高度成長期における経済政策の主要な目的は、経済成長の進む地域とそこから取り残される地域の格差や、生産性の水準やその成長率の高い産業と、生産性が低く衰退していく産業との格差を、様々な再分配政策を用いて縮小することにあったのではないかと述べている。例えば地域間格差を縮小するために中央政府は地方交付税、地方譲与税、また様々な補助金を用い、更に地方における公共事業についても中央政府による直接的な関与（直轄事業）や補助事業、また財政投融资制度による低利の貸付など、様々な政策的優遇措置が採られるようになったことを述べている。また野口は、所得の低い地域ほど、地方自治体の歳入に占める中央政府からの移転が大きい傾向にあったことを指摘している。

以上のように戦後から今日にかけての経済政策を概観してみると、その主要な目的は一般に考えられているよりも比較的早い時期から、「効率性」よりも「公平性」に重きを置いたものに比重を移してきたように思われる。一方これらの経済政策を「受益」と「負担」の面から考えてみると、戦後復興期の「効率性」が主要な目的となる、基盤産業の回復のような政策では、「受益」と「負担」が広範に及ぶものと考えられる。実際1960年代までの主要な経済政策について考えてみると、基盤産業の復興と育成、幹線交通網の建設、義務教育の整備、防衛計画のデザインなど、いずれも「非競合性」と「排除不可能性」の程度の高い、「純粹公共財」に近い性質を持っており、「私的財」とは異なり、その「受益」は広範に及んだものと考えられる。一方1960年代から徐々に重心の移ってきた、「公平性」を主目的とする所得再分配政策では、個人間、産業間、地域間格差の是正などに見

られるように、「受益」の及ぶ範囲がある程度限定されており、これに対して費用の「負担」が広く・薄くなされている場合には、所謂「財政錯覚」によって財政支出の拡大に歯止めをかけることや、

「受益」と「負担」を利害関係グループの間で再配分するような政策の変更は困難になったものと考えられる。これは「私的財」における「受益」と「負担」が限界的に均等しているのに対して、「公共財」のような政策的資源配分ではこのような「受益」と「負担」の均等性が成立っている必然性は無く、特に先述したような「財政錯覚」が生じている場合はなおさらであろう。

1990年代初頭以来続く不況から脱却するためには、単に量的に経済の規模を回復するだけではなく、社会・経済の様々な領域において質的に変えていく、所謂「構造改革」を進めていくことが必要であるという認識は広く行渡っているものの、同時にこれが非常に困難であることの大きな理由は、現在の我国の主要な経済政策が、個人間、産業間、地域間などの格差を是正することを目的とした、所得再分配政策であることに由来するものと考えられる。例えば公的年金・公的医療保険を中心とした社会保障制度の改革、地方自治体と中央政府の財政的リンクを再設計する、所謂「三位一体の改革」、また行政・財政組織構造自体の再設計などにおいて、上述したような構造改革の困難さが出現しているように思われる。この点については次の第3節において詳しく見て行きたい。

第3節 構造的問題（インセンティブ問題）

上の第1節では我国の経済状況、財政状況、及び公共事業に関する統計データを概観し、続く第2節では戦後から今日にかけての日本経済の動きと、その中で経済政策が果たした役割を、公共事業を中心として考察した。これらの分析から我国における公共事業は、「市場の失敗」を政策的に補正するという、「効率性」を目的としたものというよりも、むしろ個人間、産業間、地域間格差の是正を目的とした所得再分配という、「公平性」を目的とした政策手段として用いられており、近年特にその傾向が強まっているという構図が浮かび上がってきた。第3節ではこのような現象の背後にある構造的な要因について、(i) 政治的要因、(ii) 地

方財政構造、および(iii)情報の非対称性という3つの側面から考察する。

3-1. 政治的要因

周知のように、「市場の失敗」に由来する社会厚生の損失を政策的に是正するという、「効率性」を目的とした経済政策に対して、個人間、産業間、地域間格差の是正を目的とした所得再分配政策では、政策的資源配分の限界的価値が市場価格から乖離する可能性があり、これら2つの価格の差（レント）の帰属をめぐる、所謂「レントシーキング」活動が、資源配分に関わる利害関係グループの間で繰広げられることを、我々は日々目のあたりにしている。

公共事業が所得再分配の手段として用いられる場合も、当然このようなレントシーキング活動が生じるであろう。例えば近年の公共事業が、世論における多くの反対にも関わらず、主に地方において国による補助事業として実施してきたことの背後にも、レントシーキング活動の存在が垣間見られる。実際行政を担う与党の有力議員の中には、地方における農業や建設業を支持母体とする者が多いくことの理由には、次の様な要因があるのではないかと考えられる。即ち与党においては選挙における当選回数が多い程、より重要なポストに就任する傾向があることが知られているが、選挙区の設定に由来する、各選挙区における議員一人当たりの有権者数が、地方程少なくなるという、所謂「一票の格差」のために、地方を支持母体とする候補者の方が、都市部を支持母体とする候補者よりも当選し易くなるために、与党内においては、特に要職において地方出身議員の比率が高くなる可能性がある。実際は、数次の選挙区改正によって「一票の格差」を是正しようとする試みが続けられているものの、経済発展に伴う地方の過疎化と、都市部への人口流入によって「一票の格差」の解消はなかなか進んでいないのが現状である。日本経済新聞社が最近行った調査によれば、衆議院小選挙区における一票の格差の最大値は、兵庫6区と徳島1区の間での2.149倍、参議院選挙区では東京都と鳥取県の間での4.914倍で、更に両院におけるこれらの数値は拡大傾向にあることを報告している。（日本経済新聞2004年8月5日。）このように与党の要職における地方出身議員

の影響力が大きい場合、近年のような不況期では建設業・農業が地方における主な雇用主になるとを考え合わせると、公共事業が地域間格差の是正手段として用いられている可能性は一層高まるだろう。実際我々は第1節の図表1-24で、総労働者数に占める建設業従業者数の比率の高い地域ほど、総建設事業に占める公共事業の比率が高いことを見たが、その背後には上述したような政治的要因が存在するのかも知れない。

3-2. 地方財政制度

地方財政制度の構造と公共事業の関係を考察するのに先立って、地方財政の現状をいくつかの統計データで見ておきたい。2004年度末には国と地方を合わせた公的部門の債務残高はGDPの1.7倍にもなるものと予想されているが、先出した図表1-10によれば、国の債務残高の動きと平行して、地方の債務残高も1990年代初頭以来上昇が続いている。対GDP比率で1991年の15%程度であったものが、2003年には40%にまで上昇している。図表3-1は地方借入残高の内訳を示しているが、1990年代には地方債残高、交付税特別会計借入残高の地方負担分、および企業債務残高の普通会計負担分のいずれも上昇していることが分かるが、図表3-2でこれら3項目の構成比率を見ると、全期間を通じて地方債による借入が最も高かったものの、1990年代では地方債残高と企業債務残高のシェアが徐々に低下しているのに対して、交付税特別会計を通じた借入残高の地方負担分のシェアは上昇傾向にあることが分かる。(データ出典：地方財政協会、「地方財政要覧」、2003年。)

一方税収面における国と地方の関係を見たのが図表3-3である。(データ出典は図表3-1、図表3-2と同じ。)図表3-3は1985年から2003年にかけての国と地方の総税収に占める、国のシェアと地方のシェアを、国から地方への再配分の前・後についての動きを見たものである。先述したように、中央政府は地域間格差の是正を目的として、税収の一定割合を地方交付税、地方譲与税、補助金などの方法を用いて所得再配分政策を行っている。この点について1990年代以降の動きを見ると、税収の再配分前については、国税収のシェアが62%～63%から55%～56%にまで低下(-11.2%の変化)した一方で、地方税収のシェアは37%

～38%から44%～45%にまで上昇(18.7%の変化)したこと、更に税収の再配分後について見ると、国税収は45%～46%から35%～36%にまで低下(-22%の変化)した一方で、地方税収は54%～55%から64%～65%にまで上昇(18.3%の変化)しており、このことから1990年代において(総税収額が低下して行く中で)、国を通じた地方への税収の再配分が一層強化されたことが伺われる。

このように再配分前の国と地方の税収比率が6対4程度であったものが、再配分後には4対6程度に逆転するのに対応して、国と地方の歳出も4対6程度になっている。これは図表3-4からも見受けられる。(データ出典は図表3-1、図表3-2と同じ。)図表3-4は1985年から2003年までの、国と地方の歳出の対GDP比率を見たものである。この図によれば1990年代における国の歳出と地方の歳出は、対GDP比率でそれぞれ17%～19%と10%～12%程度の範囲で安定しており、1990年代末以降は国の歳出の対GDP比率が低下している一方、地方の歳出の対GDP比率はやや上昇傾向にあることが分かる。

以上のように1990年代を通じて地方の財政状況は国に劣らぬ勢いで悪化を続けており、このような財政悪化の原因の象徴とでも言えるべきものが、同時期に実施された公共事業だろう。もちろん公共事業を考える際にはその費用だけでなく、効果も合わせて考える必要がある。仮に公共事業による下支えが無かつたならば、地方経済は今以上に悪化していた可能性はあるだろう。しかしながら公共事業のような財政支出の拡大による景気刺激策が、従来の「総需要管理政策」の発想に基づいて行われていたならば、このような政策は短期的なフローの増加を目標とした可能性がある。ところが公共事業の多くは公的資本形成を通じた公的資本ストックの増加という形をとるために、このような政策の「便益」と「費用」は長期間に渡って発生するものと思われる。このために、もしも政策決定過程において短期的なフローの増加の方が重視される一方で、公的資本ストックの増加から生じる長期的な「便益」と「負担」の比較・検討が十分に行われていなかったならば、公共事業が長期的に地方経済に対してマイナスの効果を及ぼすことになりかねない。そして現実の、地方における経済政策の決定過程を考えてみると、こ

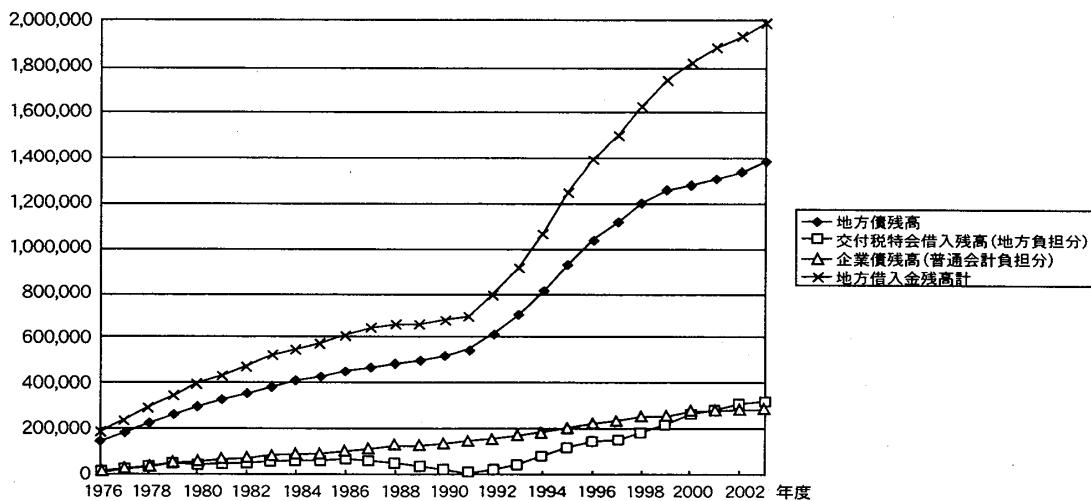
これまで見てきたように、国と地方の財政的リンクが地方の経済政策について「財政錯覚」を引起していること、公共事業が従来の「純粹公共財」的なものから、近年においては「便益」が比較的ローカルな範囲に限定された「私的財」的なものへと変わってきたこと、任期が2年～4年の地方の政治家は経済政策の短期的な効果を重視しがちなこと、そして先述した、与党においては建設業・農業などの、不況期における地方の主な雇用主となる産業の利益を代表する、地方出身の政治家の影響力が強くなる傾向があることなど、多くの要因が地方における公共事業に対して上向きのドライブをかけているものと思われる。このことは、日本全体における政策的資源配分の観点からは、地方における公共事業の限界的な費用が、限界的な便益を大きく超えているという、資源配分における効率性の損失を引起している可能性を示唆している。

地方における公共事業を中心とした歳出膨張の一因として、上に見たような国と地方の財政的リンクに起因する「財政錯覚」の存在が掲げられたが、現在進行中の「三位一体の改革」には、国と地方の財政的リンクを再調整することによって、地方の経済政策に必要な財源を地方で調達させ、これによって「財政錯覚」を解消し、資源配分の効率性を是正する効果が期待されている。

当然「三位一体の改革」は「効率性」を目的と

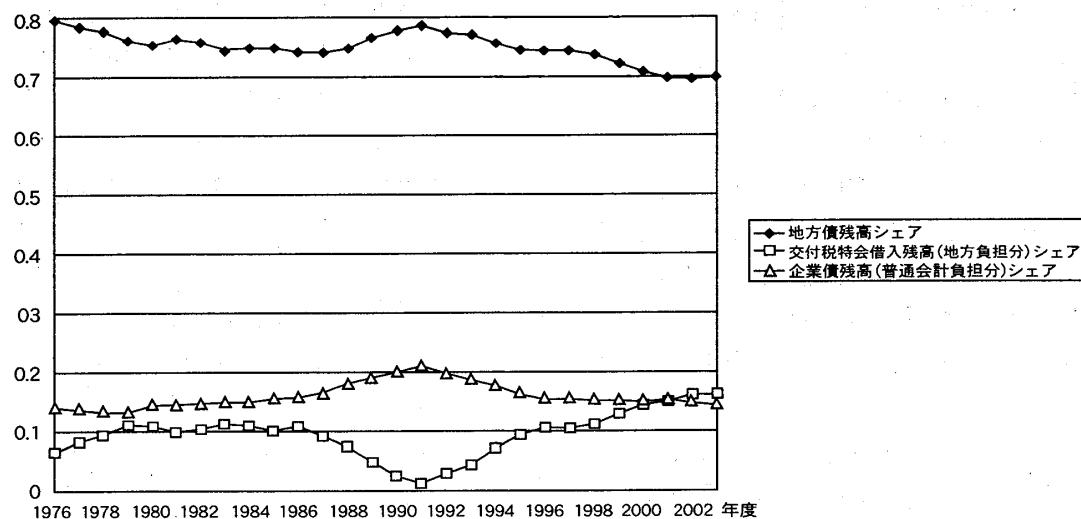
した政策であるために、地域間格差が拡大してしまうという「公平性」の低下が危惧されている。しかしながらこの研究の冒頭で見た、経済政策の3つの役割に立ち返ってみるならば、地方の住民や企業の受ける公共サービスのうち、より「純粹公共財」に近い性質のものについては、市場の失敗を補填するという「効率性」を目的として中央政府が責任を持つ一方で、便益の及ぶ範囲が比較的限られた地域に限定されるような「私的財」に近い性質のものについては、その財源の調達と実施の責任を地方自身に委ねるか、または民間の業者にまかせた方が、「効率性」の観点からも「公平性」の観点からも、より良い資源配分が実現されるのではないか。1990年代の不況期において、国による地方の景気の下支えを目的とした、補助事業の実施が続けられたが、補助事業に伴う地元負担の増加が地方財政悪化の一因となり、1990年代末からはもはや公共事業の継続さえ困難になってきたことが統計データにも現れていた。更に少子・高齢化による医療・福祉などの社会保障関係の支出は、地方において公共事業よりも一層重要な歳出項目となってきており、このためにも国の関与が強い公共事業による地方経済振興策よりも、地域ごとの人口・産業構造に合わせた経済政策を、地方自身が決定出来るような仕組みへと脱皮していくことが望まれる。

図表3-1



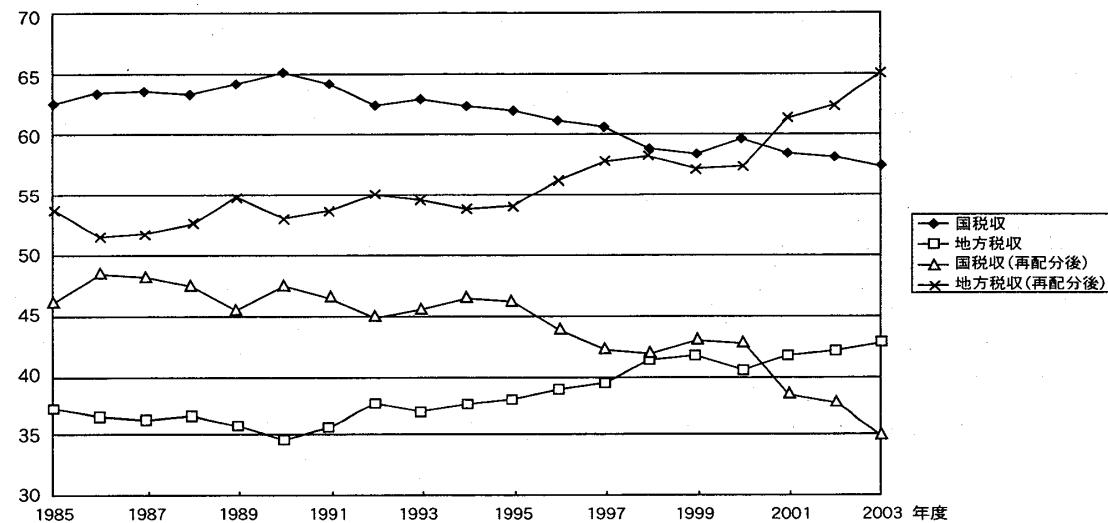
データ出典：地方財政協会、「地方財政要覧」、2003年。（単位：億円）

図表3-2



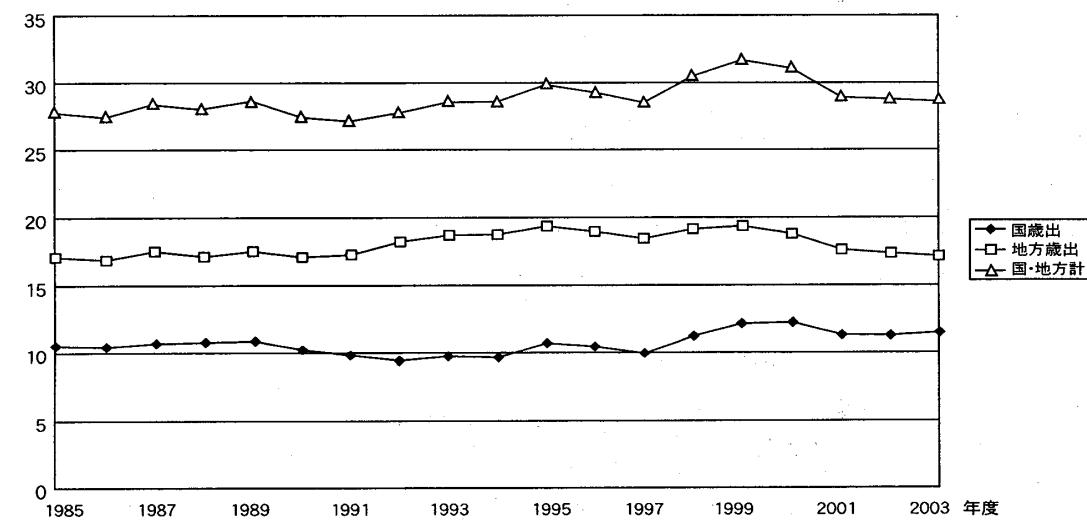
データ出典：図表3-1と同じ。

図表3-3



データ出典：図表3-1と同じ。（単位：パーセント）

図表3-4



データ出典：図表3-1と同じ。（単位：対GDP比率）

3-3. 情報非対称性問題

我国は少子・高齢化の進行による人口構造の変化という内的な要因と、冷戦の終結と情報技術の発展という外的な要因によって、従来の社会・経済構造を変えていく必要性に迫られている。特に1990年代の不況下においては、これら内的・外的な要因が我国に及ぼす影響が増幅されて、構造改革の必要性が一層叫ばれているものの、その進行はなかなか渉っていないように見受けられる。

構造改革は、その必要性が周知されているにも関わらず、実行が困難な理由は次のような要因に由来するものと考えられる。まずこれまで見てきたように「構造改革」とは、「効率性」と「公平性」という、経済政策の2つの主要な目標の間のバランスを再調整することであると解釈されるが、これには政策の「受益」と「負担」を「利害関係者」の間で再配分するという作業が伴う。このために利害関係者の中で、現状と比べて「受益」が減って「負担」が増える者は、構造改革に抵抗するだろう。また各個人が公平な社会を望んでいる場合、その裏返しとして、「受益」と「負担」の再配分に不公平感が伴う場合にも、このような構造改革に対して抵抗するだろう。例えば全ての個人の負担が同様に増えるような政策は許容されても、個人間で負担増の程度が異なるような政策は受け入れられないかもしれない。

構造改革に対する抵抗がこのような要因に由来しているとすれば、我国の経済政策が、戦後の経済が復興した、比較的早い時期から、「効率性」から「公平性」へと重心を移しており、近年特にその傾向が強まっていることから、構造改革を進めることは一層困難になってきている可能性がある。例えば「受益」と「負担」の再調整の必要性が特に叫ばれている、公的年金・公的医療制度を中心とした社会保障制度や、地方財政制度について考えてみると、社会保障制度を通じた所得再分配制度は1970年代以降に本格化し、また地域間格差の解消を主目的とする地方財政制度は、1980年代には内需拡大を目的として、更に1990年代には不況対策として、公共事業による地方経済の下支えによって強化してきた。これらの「公平性」を目的とした所得再分配政策は、「純粋公共財」の場合と異なり、政策の「受益」が比較的限定された個人のグループや地域に及ぶために、「受益」と

「負担」の再調整に伴う「改革の痛み」を感じやすいことから、構造改革の実施は一層困難なものになると思われる。

また構造改革の困難さが、上で見たような「利害関係者」の間での「受益」と「負担」の再配分に由来するということは、これらの「利害関係者」が経済政策に関して異なった目的関数（効用関数）を持っていることを意味しているが、このような場合「利害関係者」が経済政策の効果に関して持つ情報に非対称性が存在するならば、各主体がこれを自らの利に用いようとする、所謂モラルハザード問題が発生する可能性があり、このような情報非対称性に由来するインセンティブ問題を考慮しないならば、構造改革の実施は一層困難になるか、またはたとえそれが実施されたとしても、従来よりも一層非効率的な結果をもたらすかもしれない。このような情報非対称性に由来する経済政策デザインの問題は、現実においても生じている可能性があり、以下においてはいくつか具体例を挙げながらこの問題について考えていただきたい。

経済政策に関わる「利害関係者」の間に情報の非対称性が生ずる原因是、経済政策に伴う「便益」と「費用」の計測が難しいという、公的サービスの性質自身に由来するものと、経済政策を実施するための組織と方法のデザインの問題という、ある程度人為的・構造的な問題に由来するものにあると思われる。どのような経済活動も、それを実施すべきか否かの判断は、基本的にはその経済活動に伴う「便益」と「費用」を比較することによって下される。私的な経済活動の場合は「便益」と「費用」の両方ともに、実行すべきか否かの判断を下す個別の経済主体に帰属し、しかもその「便益」と「費用」の定義と帰属が比較的明瞭であるのに対して、経済政策という公的な経済活動の場合には、「効率性」と「公平性」という、トレードオフ関係にある2つの目標それぞれの大きさとバランスを考慮する必要があるために、経済政策の「便益」と「費用」を定義・測定し、そしてこれ等の及ぶ経済主体の間で「受益」と「負担」をどのように配分するかを決めなければならない。この場合の「便益」と「費用」の測定は非常に困難なものになると考えられ、この段階で経済政策の利害関係者の間に情報の非対称性が発生する可能

性があり、更に利害関係者間での「受益」と「負担」の配分を決める段階においては、政策のデザインに恣意性が入るために生じるレントシーキング活動や、情報の非対称性によって生じるモラルハザード問題によって、資源分配の効率性が大きく損なわれるかもしれない。民間の経済活動ならば、例えば企業による投資活動ならば、財務諸表を用いることによってある程度客観的な評価が可能なに対しても、公的な経済活動では、例えば公共事業では「便益」と「費用」の定義に恣意性が入ること、またたとえ定義されたとしても、その測定が困難なことから、財務諸表のような客観的な評価基準を作成することが難しい。

近年では財政投融資制度に政策評価が用いられるようになったこと、また国およびいくつかの地方自治体で公的財務諸表が作成されるようになったこと、公共事業の実施主体選定において「市场化テスト」の導入が提唱されていること等の改善が進められているが、現段階では政策効果を測定することが中心で、これをどのように政策の形成に反映させるかというところまでには至っていない。(土居丈郎、「公会計、省庁別財務諸表を」、日本経済新聞(経済教室)、2003年9月10日。)

先にも示唆したように、経済政策に伴う情報の非対称性が問題となるもう一つの要因として、経済政策を実施するための方法と組織のデザインに由来する、「構造的」なものがあるだろう。我々は連日のように新聞やテレビのニュースで、経済政策の利害関係者が関与する収賄・談合などの汚職事件を見聞するために、「モラルの無い、悪い人が経済政策に関わっている」と考えてしまうかもしれない。しかしながら経済政策に関わる汚職問題の真の理由は、「悪い人が経済政策を担っている」のではなく、「経済政策を担う普通の人が、情報の非対称性によるモラルハザードのために、悪いことをしてしまう」と考えるべきかもしれない。これは公的な資源を私的な使途に用いても、それが露見する可能性が低ければ、このような職権を持つ人をして、ルール違反を成さしめるような「構造」を、経済政策実施の方法と組織形態が有している場合である。このためにも、経済政策に携わる主体がルールから逸脱しないような仕組みを、組織形態と方法に予め組込んでおくという事前的予防と、経済政策の評価に関する情報を公開する

という事後的予防を考えておく必要があるだろう。

更に経済政策実施方法と組織形態が構造的に内包している問題として、政策の結果に対する責任体制が不明瞭な場合に生じるものがある。例えば公共事業に対する責任体制が明確でないとき、採算性の悪化を事後的に国が補填することが期待されるような場合、公共事業の実施主体は費用を過小に見積もったり、逆に需要を過大に予測することによって、公共事業の規模を必要以上に拡大しようとするインセンティブを持つかもしれない。

(これは非対称情報下で Principal と Agent の契約に発生するモラルハザード問題として知られている。)

このような非対称情報に由来するインセンティブ問題のために、様々な形の非効率性が1990年代以降の不況期の日本において現れている。例えば日本経済新聞は、1990年代に過大な需要予測の下で事業を拡大した地方公社や3セク事業の財政状況が、近年急速に悪化しており、地方自治体の公的援助によって維持されている現状を報告している。(日本経済新聞、「3セク崩壊 第1部 迫る自治体倒産①」、2003年7月1日、「地方公社経営厳しく」、2003年11月17日、および「甘い需要予測で誤算」、2003年11月17日などを参照。) また本四架橋や関西空港に対する事後的な財政支援によって地方自治体の財政が圧迫されていることも、公共事業が構造的に内包する問題として象徴的に現れている。

以上のような事例から我々が学ぶことが出来るのは、経済政策のデザインにあたっての情報開示の重要性と、情報の非対称性が残る場合に利害関係者の間でモラルハザードの発生を抑制するようなインセンティブメカニズムを、経済政策の実施方法と組織形態のデザイン段階において組込んでおく必要性があるだろうということである。

第4節 まとめ

この研究では我国における公共事業問題の現状を整理した。まず第1節では我国の経済と財政の現状を統計データによって観察し、特に公共事業が国および地方に及ぼす影響について考察した。我国の経済は1990年代初頭以来低迷しており、こ

のような税収の減る環境において、減税と公共支出の拡大による不況対策を行った結果、財政状況が急速に悪化していることが分かった。また地方経済の下支えとして公共事業が用いられており、それが「効率性」を目的としたものよりも、「公平性」を目的とした所得再配分としての役割を持っていることも見た。続く第2節では戦後から今日に至る我国の経済および、経済政策の果たした役割について概観した。そこでは我国の経済政策が、初期の「効率性」を目的とした市場活動を補完するものから、「公平性」を目的とした所得再分配政策へと、徐々に軸足を移してきたこと、またこのような変化が、経済が復興した比較的早い段階で起こってきたことを見た。

少子・高齢化の進行による人口構造の変化、冷戦の終結や情報技術の発達など、我国の内的・外的環境が変化しており、このため日本は従来の社会・経済構造を変えることによって、これらの環境変化に適応していく必要性があると認識されているにも関わらず。このような構造改革がなかなか進まず、その一方で1990年代の不況対策として従来型の、公共事業を中心とした総需要管理政策が採られたことが、政策の費用と比較して効果が小さく、結果として財政状況を悪化させたのではないかと言われている。第3節では構造改革が困難な理由を(i)政治的要因、(ii)地方財政制度、および(iii)情報の非対称性問題という、3つの要因に求めて考察した。我国において1960年代までの中心的な政策であった、基盤産業の育成、幹線交通網の整備、公的教育の充実、防衛計画デザインのような純粹公共財に近い性質を持つ公共サービスに対して、近年における経済発展に伴う個人間、産業間、地域間格差の解消を目的とした所得再分配政策では、政策の「費用」が中央政府によって日本全国から広く・薄く調達されるのに対して、政策の「受益」は比較的限定された個人のグループ、産業、地域に集約されていることから、「受益」と「負担」の再配分を伴う構造改革はその痛みが分かり易いために、改革に対する抵抗が生じ易い。更に市場とは異なる政策的資源配分に伴う恣意性がレントシーキング活動を引起し、経済政策の利害関係者間に情報の非対称性が存在する場合には、モラルハザード問題によって資源配分の非効率性が一層増幅される可能性があることも見

た。これらの問題点から我々が学ぶことができるものは、経済政策の実施方法と組織形態のデザインにあたっては、情報を積極的に開示することによって利害関係者間の情報非対称性を減ずること、また情報の非対称性が残る場合には、利害関係者によるモラルハザード行動を阻止するようなインセンティブメカニズムを予め組込んでおく必要があるということである。

参考文献

五十嵐敬喜、小川明雄、図解 公共事業のしくみ、東洋経済新報社、1999年。

井出秀樹、清野一治、「産業政策」、植草益編、日本の産業組織、有斐閣、1995年、307-42。

香西泰、高度成長の時代、日本評論社、1981年。

土居丈郎、「公会計、省庁別財務諸表を」、日本経済新聞（経済教室）、2003年9月10日。

野口悠紀雄、1940年体制、東洋経済新報社、1995年。

堀内昭義、大瀧雅之、「金融：政府介入と銀行貸出の重要性」、浜田宏一、黒田昌裕、堀内昭義編、日本経済のマクロ分析、東京大学出版会、1987年、263-85。

八代尚宏、基本テキスト5 日本経済、東洋経済新報社、1992年

吉田和男、平成不況10年史、PHP新書、1998年。

Beason, R., and D. E. Weinstein, "Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan (1955-1990)." *Review of Economics and Statistics*, 1996, 286-95.

Horiuchi, A., and Q. Sui, "Influence of the Japan Development Bank Loans on Corporate Investment Behavior." *Journal of the Japanese and*

統計資料出典

国土交通省、建設工事統計調査報告、(各年版)。

国土交通省、公共事業着工統計調査年報、(各年版)。

財務省、財政金融統計月報、(各年版)。

財務省、財政統計、(各年版)。

社会経済生産性本部、労働生産性の国際比較、2003年。

総務省、行政投資実績、(各年版)。

総務省、国勢調査報告、(各年版)。

地方財務協会、地方財政要覧、2003年。

東洋経済新報社、図解 日本の財政、(各年版)。

内閣府、県民経済計算年報、(各年版)。

内閣府、国民経済計算年報、(各年版)。

内閣府、平成13年度 経済財政白書、2001年

日本統計協会、長期統計総覧。

OECD, *Economic Outlook*, (各年版)。

OECD, *Quarterly National Accounts*, (各年版)。

United Nations, *U.N. World Population Prospects*, 2000.

新聞記事

日本経済新聞、2003年7月1日、「3セク崩壊 第1部 迫る自治体倒産①」。

日本経済新聞、2003年11月17日、「甘い需要予測で誤算」。

日本経済新聞、2003年11月17日、「地方公社経営厳しく」。

日本経済新聞、2004年8月5日、「一票の格差」。