

特集：日本の経済制度・経済政策

日本の財政政策*

——公共投資の評価——

井堀利宏・川出真清

本稿は戦後日本の財政政策について、主として公共投資のメリットとコストを対象として、包括的な評価を試みている。まず第1節では、戦後の財政運営を大雑把に振り返ることで、財政政策に関するマクロ的議論をサーベイしている。ここでの中心的な分析課題は公共投資の乗数効果を重視するケインズの景気調整機能である。第2節では、政府支出(政府消費と公共投資)を取り上げてその将来に及ぼす効果を比較検討する。また、第3節では、90年代以降累積的に増大している財政赤字を取り上げて、既得権化した公共事業の削減が容易に進まない政治経済学的な要因を分析する。

1. 日本の財政運営

はじめに

少子高齢化社会への移行に伴う社会保障支出の拡大やバブル崩壊後の長期の景気低迷を背景に、日本の財政支出は1990年代に入って増加傾向にある。また、近年には補正予算を用いて公共事業を中心とする大規模な景気対策が追加的に実施されて、国債発行残高も2000年度末で500兆円を超えることが確実となり、対GDP比でみても1990年代以降増加の一途をたどっている。こうした歳出拡大、財政赤字累増の一方で、現状の財政支出には無駄が多いとの批判も国民の間に広くみられる。2000年7月の参議院選挙の結果では、特に公共事業の無駄に対する都市部有権者の批判が明確になった。政府与党は公共事業の見直しを行い、2000年10月現在で233件(総額で2兆数千億円)の事業が中止の方向で議論されている。しかし、これは、財政運営を歳出抑制型に政策転換したことを意味するものではなく、2000年度においても10月に景気対策の補正予算が組まれており、公共事業を中心とする公的需要の拡大で日本経済の景気を下支えするという政策が依然として行われている。

こうした公共投資に依存するわが国のマクロ財政運営は、国際的にみると、先進諸国の間では少数派である。アメリカや多くのヨーロッパ諸国では、景気対策の中心は金融政策であり、

公共投資の量的拡大で国民経済の需要を支えるというアプローチは、あまりみられない。本論文では、わが国の公共投資政策の評価を通じて、これまでの日本の財政政策の問題点を明らかにするとともに、今後の財政運営のあるべき姿を検討したい。

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マクロ経済にいかなる役割を果たしてきたのかという点は、まだ十分に解明されているとはいいがたい。ケインズの立場では、戦後の日本の財政政策は有効需要管理政策であり、それなりの効果を持っていた。しかし、野口(1986, 1996)のように、戦後日本の財政政策がインジアン的な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、政策意図はともかくとして、公共投資の景気調整機能がどの程度量的に大きかったかについても、十分な分析結果は得られていない。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岡崎(1996, 1998)も、ある時期では財政政策が景気調整にあまり効いていなかったと指摘している。日本の財政政策はケインズ政策であって、その効果はあったと結論するのは早計ではないと思われる。

本節では、戦後これまで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よう。第1は、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ことである。第2は、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ことである。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、1950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は、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とである。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。ただ、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¹⁾。このようなことから、財政政策が景気に配慮していたともいえず、その意味ではこの時期の財政政策をケインズ政策であったか論じること自体難しい。

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、1960年代前半には公共投資もある程度増大した。

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、財政の所得再分配機能の活用であったといえよう。また、必ずしも十分では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でもなされた。

高度成長期以降

1970年から1986年のマクロ経済環境は大きな質的变化をとげた。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と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に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、赤字公債の発行を回避できるようになった。

しかし、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、長期不景気に突入した。1990年8月に6.0%に引き上げられた公定歩合は、1991年7月には引き下げられ、その後度重なる引下げによって史上最低の0.5%になり、2000年11月現在も維持されている。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てきた。この時期の財政政策は当初は財政再建を主としたものであったが、バブル崩壊後の景気低迷に対し、金融政策の限界が現れたことにより、財政再建を棚上げした際限の無い財政政策が結果として行われた。財政政策はまさしくケインズ的な財政政策であり、それなりの効果を持っていたものの、その代償として公債が膨大に増え、財政再建が困難になったことは否めない。

1992年には公共事業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事業等の歳出削減が行われた。その後、1997 年 11 月の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、景気が後退したあとで、財政再建よりも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。

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 兆円発行されることになった。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。このような情勢を反映するように、政府の総固定資本形成が GDP に占める比率は 5% 前後で推移していたが、バブル崩壊の翌年から急増し、財政構造改革の叫ばれた 1997 年を除いて、現在まで 6-7% 台で推移している。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。このような経過を経て、日本の総理は世界一の借金王になった。国と地方の政府をまとめた総合的な財政収支でみて、1999 年度には対 GDP 比率で 10% 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 1999 年度末で GDP を上回る規模(約 600 兆円)に増大した。

財政政策の評価

以上の議論を踏まえ、公共投資の GDP との変動の相関を通じて、その政策目的の変化とそ

の効果について、実証的に確認する。時系列の恒常値と変動値に分解する Beveridge and Nelson(1981)分解²⁾によって、GDP および政府固定資本形成の実質データの時系列における恒常値を求め、その値と現実値との比較から、GDP の変化と財政政策と変動を検証する。

畑農(2000)は Beveridge and Nelson(1981)分解を用いて、総需要平準化のために財政赤字が起きたことを指摘した。本論では、政府公的資本形成とマクロの景気変動を統計的に検証する。方法として、まず実質の GDP および政府公的資本形成を恒常値と変動値に分ける。その上で、それぞれの恒常値 Y^* に対する現実値 Y の変動率 $\frac{Y-Y^*}{Y^*}$ を求め、その上で GDP と政府公的資本形成の変動ラグを 3 期とした VAR モデルによって推計した。なお、期間は 1955 年から 1972 年と 1973 年から 1998 年までに分けて推計している。その結果は表 1.1 および表 1.2 に示されている³⁾。

その結果から、1973 年以降、前期の GDP の変動に対して政府固定資本形成が有意に正の相関を持っており、公共投資が前期の景気変動とは反循環していないことが確認できる。表 1.2 では政府固定資本形成の変化が GDP の変動に対して、2 期後に有意な正の相関があることが示されており、乗数効果としての財政支出の役割が示唆されている。また当期の GDP と政府固定資本形成の相関係数が全期間で -0.627 となり、反循環していることが確認された⁴⁾。以上のことから、全般的に財政政策は当期の景気変動に反循環的な一方、1973 年以降の財政政策が乗数効果を通じて景気に影響してきたことが示唆される。

このように歴史的経緯を野口(1984, 1996)と岡崎(1996, 1998)の議論を中心に見てくると、日本の財政政策はもとから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てい

表 1.1. VAR による推定結果 1

	IG(-1)	IG(-2)	IG(-3)	GDP(-1)	GDP(-2)	GDP(-3)	期間：1955-1972
係数	0.216	-0.034	-0.228	-0.232	-0.359	-0.420	被説明変数：IG F 統計量=2.81
t 値	0.767	-0.104	-1.364	-1.365	-1.830	-1.980	
係数	-0.604	-0.246	0.295	-0.215	0.231	-0.021	被説明変数：GDP F 統計量=0.539
t 値	-1.030	-0.362	0.848	-0.607	0.568	-0.047	

表 1.2. VAR による推定結果 2

	IG(-1)	IG(-2)	IG(-3)	GDP(-1)	GDP(-2)	GDP(-3)	期間:1973-1999
係数 t 値	0.552** 2.460	-0.303 -1.196	-0.090 -0.398	0.572** 2.470	-0.307 -1.172	-0.244 -0.915	被説明変数: IG F 統計量=3.36
係数 t 値	-0.411** -2.166	0.568** 2.646	-0.273 -1.419	-0.209 -1.069	0.234 1.056	-0.306 -1.358	被説明変数: GDP F 統計量=2.72

注) **は1%水準で有意であることを示す。

った。一方、景気抑制策は戦後から「国際収支の天井」からインフレ対策へと目的は変わっていったが、引き続いて行われた。ただし、1981年ごろからは景気抑制策よりも財政再建策が主眼となっており、景気抑制を行った形跡は見られない。野口(1984, 1996)と岡崎(1996, 1998)の相違はケインジアン立場と新古典派的立場に起因するものであるが、野口は金融政策が日本の経済成長の主要な役割をおき、岡崎は金融政策の役割を認めながらも、財政政策がケインズ政策的色合いを持ち始め、現在も行われていることを歴史的に事実在即しながら示している点が興味深い。

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、公共事業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。財政政策の効果については、岡崎(1996, 1998)の示すような事実を見ると、野口(1984, 1996)が主張するようにまったく効果がなかったというには無理があるだろう。ただし、財政政策が徐々にケインズ政策化し、1990年代後半には際限の無い財政支出に景気下支えの多くを頼るといった極端なところまできている現状をみると、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と考えられる⁵⁾。単なる公共投資支出の量的拡大に頼った景気刺激政策から、より内容のある質的に優れた公共投資政策への方向転換を図らなければいけない。

2. 政府支出の将来便益

2.1 政府消費

はじめに

第1節でみたように、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公債発行で財源を調達してあえて行う必要はない。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。この節では、まず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したい。

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は出来ない。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。しかし、理論的に考えると、この支出は実物投資と同様に、人的資本として蓄積されたり、研究開発による新技術の開発を通じて、将来の生産性の増加に寄与し、経済成長に貢献することはRomer(1990)ほか、従来から指摘されている。このように、政府最終消費支出に含まれる「見えない投資」部分についての研究は、本来、実物投資同様に重要なものである。

また、これらの投資が私的に行われるのではなく、主に公的な機関で行われる場合、公平性や市場の失敗に対する政策的な意図があることは明らかである。このようなことは、政府最終消費支出という観点ではなく、教育・人的資本という枠組みの中で理論的に分析されてきた。しかし、実証研究でこのような分析を行うことはデータ制約の関係上きわめて難しく、わが国ではそのため十分な研究が行われていないのも事実である。

本節では政府最終消費支出(公的教育、公的研究開発)の動向とそれらに関する理論的、実証分析をサーベイしつつ、今後の展望および問題点を考察したい。

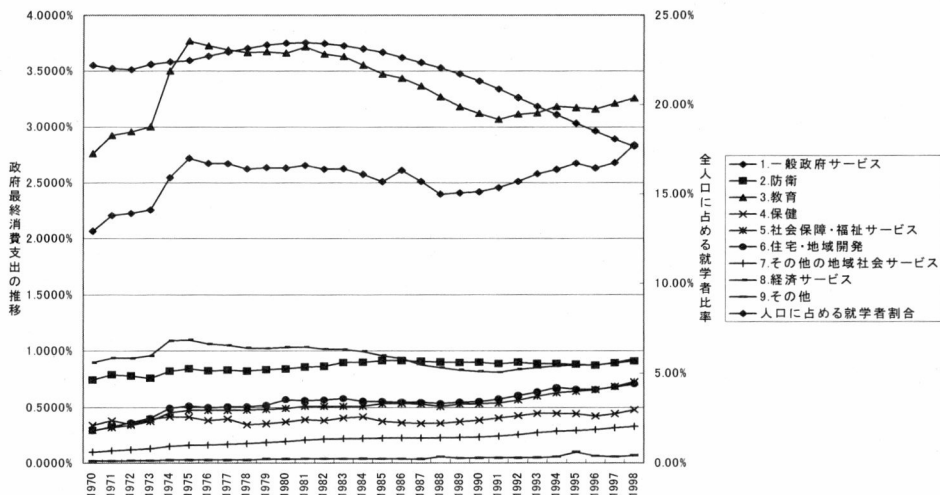
政府消費の構造

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、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⁶⁾。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見てみると(図2.1)は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。また、図2.1から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な変化をしている。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低下し始めたが、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。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こと、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程度であることから、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、ある程度の地位を占めていることがわかる。

教育支出

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。人的資本の充実は経済成長の重要な源泉のひとつであり、Azariadis and Draze (1990)は教育支出を通じた人的資本の蓄積に閾値をもって経済成長に影響を与えることを示している。また実証面では、Mankiw, Romer and Weil(1992)が教育による人的資本の蓄積を通じた経済成長への効果を実証的に示している。日本では外谷(1995)が、Spence(1973)の示した学歴のシグナリング効果に関するモデルを用いて、初等・中等教育は経済成長に正の効果があるものの、高等教育は負の効果があるとしている。日本は教育支出における公的部門の比重は初中等教育に対するものが非常に高く、これらの研究結果から、公的教育支出は所得の平等化と経済成長に寄与しているといえるだろう。ただ、高等教育が純粋にシグナリング効果のみで説明されるという外谷(1995)の結果は、再検討が必要であろう。なぜなら、高等教育を受けたもののある部分は、民間や公的研究機関の従事者として研究開発を行っているからである。Griliches and Mason(1972)が行ったように、シグナリング効果による非効率性がどの程度かを分析する必要がある。教育の高度化を目指す政策が行われ、就学者が減少している中で教育費が上昇に転じた現在、高等教育の人的資本蓄積を介した研究開発の生産性効果に関する研究が期待される。

図2.1. 政府最終消費支出の構成の推移と人口に占める就学者比率



高等教育のマクロ経済への効果についての実証分析

本論では日本の高学歴化がマクロ経済への影響を見るため、コブ・ダグラス型生産関数において、労働に関して学歴構成の影響を加味したモデルを構築し、実証分析を行なう。コブ・ダグラス型生産関数を

$$Q = AK^{\alpha}NL^{\beta}EL^{\gamma(1-RUN-p)+\delta RUN-p}$$

とする。なお Q は実質 GDP, K は民間企業資本ストック, NL は未就学の就業者, EL は義務教育以上の教育を受けた就業者, RUN は義務教育を受けたうちの高等教育修了者率である。就業者数は総務庁労働力調査年報、就業者内の学歴構成は 15 歳から 60 歳まで人口の学歴構成に等しいと仮定して、昭和 30 年度の国勢調査を基点として、文部省学校基本調査報告からその推移を試算した。また、収穫に対する規模の経済性について、制約を設けない場合と収穫一定とする場合 ($\alpha + \beta + \gamma(1 - RUN - p) + \delta RUN - p = 1$) にわけ推計した。ラグは制約を設けない場合は 2 期のラグで、推定期間は 1976 年から 1992 年、制約を設ける場合には 4 期のラグで、推定期間は 1976 年から 1994 年とした。なお、推定は一次の自己相関を考慮した最尤法を用いた。結果は表 2.1 に示されている。生産における教育の役割は未就学者の生産性は有意ではなく、一方教育を受けた就業者の生産性は高く、 $\gamma < \delta$ であることから、高学歴化により、労働の限界生産性が高まることが示されている。

公的研究開発

研究開発(R & D)は経済成長の源泉として、Romer(1990)をはじめ様々な議論がなされてきている。その中で、公的研究開発は民間研究開発とは異なった目的をもたなければならないが、その基準に関する議論の一致はいまだに見られていない。Bozeman(2000)はこれまでの議論を整理し、公的研究開発の基準に関する議論を市場の失敗に対する公共財として研究開発(『市場の失敗』型研究開発)、政策使命を帯びた研究開発(『政策使命』型研究開発)、民間研究開発と共同する研究開発(『民間共同』型研究開発)の3つに主な主張を分類し、それぞれの立場を検証している。

Bozeman(2000)によれば、『市場の失敗』型

研究開発の立場は新古典派的な観点であり、新しい知識が共有されてしまい開発者便益が適切に得られない、新技術の市場における取引費用がかかりすぎて開発されない、情報の非対称性から受益者が特定できないといった市場の失敗部分と国防に関することだけに政府は介入し、その他の部分にはできるだけ介入するべきでないとするものである。『政策使命』型研究開発の立場は政策使命として、国防分野のほかにエネルギー開発、衛生医療、農業といった政策的に必要なとされる分野まで行われるべきであるとするものである。『民間共同』型研究開発の立場は「インフラ技術」として民間に先行して技術開発を行い技術移転してゆくべきというものである。これらの立場は研究開発特有の知識の公共性に対する立場に起因するもので、この分野の最適ルールは確立されていない。

実証面では公的研究開発の効果が民間の研究活動を促進するものであるか、あるいは代替するものであるかを中心に、計測が行われている。これは、もし研究者の数が限られ十分な研究者の供給弾力性がない場合、公的研究機関に研究者需要が増大すれば、研究者の給与の上昇を通じて、民間研究機関の収益率を下げってしまうからである。このような研究は米国において盛んに行われており、David(2000)は公的研究開発が民間の研究開発と代替関係にあるか補完関係にあるかを既存の論文をサーベイしながら、検証している。米国の実証結果はまったく異なる結果を述べるものが多く、明確な結論は出ていない。この分野の日本における研究は極めて少なく、今後の研究が期待される。

まとめ

政府最終消費支出について、政府最終消費支出の動向と既存研究を紹介してきた。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、教育支出による国内労働人口の人的資本の計測が可能となっている。また、

表 2.1. 教育の生産効果

	定数項	α	β	γ	δ	R^2	S. R.	D. R.
制約無し t 値	0.030 0.015	0.381** 8.037	0.214 1.413	0.490** 1.957	0.741** 3.318	0.998	0.007535	1.93921
制約有り t 値	-1.425 -1.184		-0.136 -0.853	0.707** 5.385	0.782** 3.023	0.998	0.007844	1.86092

民間部門のみならず公的部門の研究開発についても、その生産性を計測することは、これからの政府最終消費支出政策の基準として極めて重要なものであるといえる。

2.2 公共投資

公的インフラ整備のための支出の多くは、公共事業関係費として、分類されている。公共事業費は、国の一般歳出の中では社会保障費に次ぐ大きな項目である。また、公共部門の投資規模を(国と地方を合わせた)一般政府レベルでみても、わが国では国民総支出のおよそ7%程度であり、国際的にはきわめて高い水準にある。特に1980年代以降他の先進諸国で公共投資の対GDP比率が低下傾向を示しているのに対して、わが国の公共投資対GDP比率はむしろ上昇傾向を示している。

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。公共投資はもちろん、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な総需要を調整する景気対策としても使われている。こうした観点は、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という立場である。

わが国の場合、ケインズの的な需要面での公共投資の刺激策により大きな関心が向けられてきた。事実、わが国ではこれまで景気対策としてもっとも重要視されてきたのが、第1節でもみたように補正予算での公共投資政策であった。これを財源面で正当化してきたのが、建設公債

の原則である。本来この原則は、公共投資の将来便益を重視するものである。しかし、わが国では、むしろこの原則のもとで、1980年代以降の財政再建路線が赤字公債の発行抑制にパイアスをもったことにもあり、社会資本としての便益評価よりは景気対策としての需要面が重視されてきた。建設公債原則のデメリットが特に最近顕著になったと言えるだろう。

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。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。井堀=近藤(1998)、近藤=井堀(1998)では、公共投資の将来便益を通じた民間消費に与える効果にも焦点をあてて、理論的、実証的な検討を行なった。

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、財源負担としての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に、公共投資の成果に伴う効果である。これは、便益がどれだけ家計の実質所得を増加させるか(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。そして、公共投資の便益が費用よりも大きいほど、民間消費を刺激する効果も大きくなる。

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。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が刺激される。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。したがって、公共投資がどの程度民間消費を刺激しているのかを調べれば、公共投資の総合的な

便益をある程度評価することができる。

理論的に厳密なモデル分析は、井堀=近藤(1998)、近藤=井堀(1998)のように、多期間モデルあるいは無限期間モデルで展開することができる。が、以下ではより直感的に、2期間モデルと図を用いて説明しよう。代表的個人の効用関数を以下のように特定化する。

$$U = U(c_1, c_2^*) = U^1(c_1) + \frac{1}{1+\rho} U^2(c_2^*) \quad (1)$$

ここで c_1 は第1期の民間消費、 c_2^* は第2期の「有効」消費である。また、 ρ は割引率である。単純化のための割引率は利子率に等しいと考える。第2期の有効消費はその期の民間消費 c_2 と第1期に行われた公共投資 G_1 からの便益に依存する。ここで、1単位の公共投資が次の期に μ/G 単位の民間消費と同じ便益を生むと想定しよう。公共投資の便益 μ は公共投資への政府支出 G_1 の増加関数である。さらに、公共投資の量が大きくなるほど、1単位の公共投資からの便益は逓減すると考える。したがって、次式を得る。

$$c_2^* = c_2 + \mu(G_1), \mu' > 0, \mu'' < 0 \quad (2)$$

政府支出の最適水準 G^* は、以下の式で求められる。

$$1 + \rho = \mu'(G^*) \quad (3)$$

公共投資の便益が将来の生産の増加である産業関連公共投資の場合、(3)式は民間投資と公共投資の限界生産が等しいことを意味する。また、公共投資の便益が経済厚生増加である生活関連公共投資の場合、(3)式は民間投資の限界生産と公共投資の限界便益の貨幣価値が等しいことを意味する。

政府支出の最適水準 G^* のもとでは、 $\mu(G)$ と c の限界的な代替で c^* は変化しない。第1期の民間消費で評価して、政府支出の増加の限界便益はとなり、また政府支出増加 ΔG の限界費用は $-(1+\rho)$ で与えられる。もし $G < G^*$ であれば、政府支出の限界便益が限界費用よりも大きく、公共投資 G は過小とみなされる。逆に、もし $G > G^*$ であれば、政府支出の限界便益よりも限界費用が大きく、公共投資 G は過大とみなされる。

ところで、家計の生涯予算制約式は以下のよう

$$c_1 + \frac{1}{1+r} c_2^* = Y_1 + \frac{1}{1+r} Y_2 - G_1 + \frac{1}{1+r} \mu(G_1) \quad (4)$$

ここで Y_i は第 i 期の労働所得であり、 r は利子率である。図 2.2 で AA 線はこの予算制約式を表している。また、 E_0 は当初の主体的均衡点である。

ここで $\Delta G_1 > 0$ としよう。これは、第1期に政府支出が増加することを意味する。もし $G_1 < G^*$ であれば、 G_1 の上昇で(4)式の右辺は増加する。よって、AA 線は上方にシフトする。A'A' 線がこの新しい予算線を表している。 I_1 はこの予算線 A'A' のもとで達成可能な効用水準を示しており、 E_1^a 点が最適点となる。すなわち、 E_1^a に対応する新しい消費計画 (c_1^a, c_2^a) が最適な消費計画である。逆に、もし $G_1 > G^*$ であれば、AA 線は下方にシフトし、 E_1^u 点が最適点となる。このとき (c_1^u, c_2^u) が最適な消費計画である。したがって、 E_1^u 点と E_1^a 点を比較すると、 $c_1^a > c_1^u$ であり、 $c_2^a < c_2^u$ となることがわかる。(また $c_2^{*a} > c_2^{*u}$ の関係もある。) いいかえると、もし第1期に公共資本が過小であれば、第1期の民間消費は刺激される。逆に、もし第1期の公共資本が過大であれば、第1期の民間消費は抑制される。

近藤・井堀(1998)および Ihori=Doi=Kondo(2000)は、こうした観点から実証分析を試みている。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。つまり、戦後全体を1つの期間とみると、公共投資のパフォーマンスはますますであった。しかし、高度成長期(1958-75年)と最近の時期(1976-93年)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にプラスに効いていない。これは、最近の公共投資が高度成長期よりも便益効果が悪くなっていることを示唆している。その理由として、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ことが考えられる。社会資本の配分に関して、あるいは、公共投資の配分に問題があり、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たとも考

えられる。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という結果が示されている。

ただし、この分析では公共投資の生産面での定量的な効果を直接推計したものではない。民間消費に与える効果を通じて、間接的に公共投資の評価を試みたものである。こうしたアプローチのメリットは、公共投資の生産性を特定の生産関数を想定しないで推計できる点にある。しかし、間接的なアプローチであり、定量的な評価はできないという限界もある。

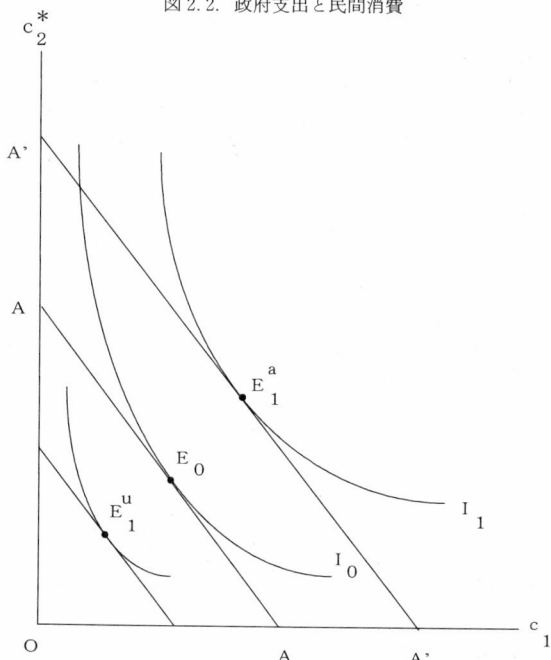
公共投資の生産効果

次に、公共投資の生産効果を直接推計する試みを見ておこう。わが国では、長い間集計された社会資本ストックのデータが利用可能でなかったが、最近経済企画庁より社会資本のデータが公表された。その結果、Aschauer(1989)を参考にして、わが国についても公共資本の生産性についていくつかの実証研究が蓄積されている。岩本(1990)は、収穫一定のコブ=ダグラス型のマクロ生産関数における公共資本ストックの生産性を計測している。それによると、社会資本の投入が1%増加したとき、生産量は0.23%程度増加する。また、三井=太田(1995)の計測でも、公共資本の限界生産の弾力性を0.25と推定している。また、これまでの多くの推計結果では、公共資本の限界生産が時間とともに次第に低下してきたことも示されている。なお、限界生産が低下しているという点は、民間資本についても同様である。公共資本については、その配分が産業基盤整備から生活関連にシフトしてきたことも、その限界生産の低下の背景にある。

民間資本の限界生産と公共資本の限界生産を比較する試みもある。三井=太田(1995)によると、1980年代までは公共資本の限界便益が民間資本の限界便益よりも上回っている可能性があり、公共資本が過小であった可能性を強調している。北坂(1999)は、1990年代現在の公共資本蓄積が集計レベルでは十分に蓄積されているとしている。

わが国の高度成長期の公共資本政策は、まず産業基盤整備に最重点に投資し、ついで、生活関連の公共資本の充実に重点をおき、そのあとで、両方の公共資本のバランスのとれた発展を

図2.2. 政府支出と民間消費



図るというものだった。奥野他(1994)によると、産業基盤整備の資本をまず優先して蓄積し、それが一定の水準に達したとき、両資本を均衡させて形成するという資本蓄積のパターンは、初期時点において生産資本の限界生産力が生活関連資本と消費の限界代替率よりも大きい場合に、最適な資本蓄積のパターンとなる。奥野他は、日本の公共投資の地域間配分を、経済成長のいくつかの段階での政府の最適な政策として理解できるかどうか、理論的、実証的に分析している。それによると、公共投資の地域間配分は地域間での所得格差の変化とかなり相関していて、1960年代の後半からは、公共投資は地域間の所得格差を重視して決定された。

社会資本の地域間配分の公平性と効率性に関しては、多くの研究がなされている。浅子他(1994)は都道府県別の社会資本の生産性を計測した。三井=太田(1995)は地域間・産業・社会資本の特性による生産性の相違を詳細に検討した。これらから得られた結論では、社会資本の生産性が都市部で高くなっており、特に都市部では第2次産業の生産性に寄与する社会資本の生産性が高く、その他の地域では非常に低くなっている。また、第1次産業に対する社会資本の生産性は全国的に低く、第3次産業の生産性

がおおむね均等であったから、農業部門への社会資本分配に生産性の効果は低く、生活関連の社会資本の顕著な地域間格差は見られない。吉野=中島(1999)では地域間、部門別の公共投資の生産性を推計して、過疎部や農業関連の公共投資の生産性が低いのに対して、都市部や通信、環境関連の公共投資の生産性が高いという結果を得ている。Ihori=Kondo(2000)でも、わが国の公共投資の目的別配分は最適とはいえず、特に農業関連の公共投資の生産性が低いという結果を得ている。

公共投資の便益評価

以上、民間消費の反応からの間接的推計アプローチでも、生産関数を直接推計するアプローチでも、公共投資の将来便益は1980年代以降次第に低下してきたことが示されている。また、地域別や目的別の配分で見ると、地方の農業関連の公共投資の生産性が特に低下していることが、多くの研究結果として得られている。80年代以降の公共投資のかなりの部分は、生産性の観点よりも別の次元で(「政治的な」バイアスをもって)配分されてきたと言えるだろう。そうした公共投資が景気対策の大義名分で既得権化していったことが、1990年代のわが国経済低迷の1つの原因でもあり、また、この時期に財政赤字が累積していった背景でもある。

地域間の再分配政策

公共投資の政治的な配分は、地域間の再分配政策として解釈できる。地域間格差は正のための支出は国からの使途制限のない地方交付税と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贈与税等の地方贈与税、そして国から使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に対する地方交付税の比率では5割弱程度を占めており、その再配分としての役割は大きなものになっている。

同時に、わが国では公共投資政策の地域間偏在も大きく、それが地域的な援助、補助金として機能している。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ケースも多い。特に、過疎地の自治体ほど、公共事業の地元負担は実質的に国が面倒をみている。

土居(1996)では「フライペーパー効果」という概念を用いて、中央政府の交付税政策と地方政府による歳出構造を分析している。「フライペーパー効果」とは中央政府が地方交付税を増加させる場合、地方税の減税を通じて地元住民の個人所得を同額だけ増加させることが本来最適な反応になるはずであるが、実際には地方歳出が拡大してしまうという現象である。いいかえると、地方交付税の増加を通じて、公共事業を中心として地元の自治体の歳出が拡大することである。土居論文の実証結果によると、地方交付税が固定資産税収よりも低い地方公共団体では認められないが、固定資産税収よりも高い地方公共団体では「フライペーパー効果」が認められ、その原因は地方による税制の裁量の低さが原因である。この分析結果も、過疎地方への公共事業が事実上その地方への補助金として機能していることを示唆している。

3. 財政赤字

財政赤字の経済効果

これまで説明してきたように、1980年代以降の公共投資政策の帰結が、財政赤字の累積的な増加である。1990年代に入ってマクロ経済が低迷する中で、わが国の財政状況は次第に悪化していった。この節では、財政赤字に注目しながら公共投資政策の問題点を考察しよう。

一般的に、財政赤字を積極的に活用しようとする代表的な立場は、景気対抗手段として財政赤字を用いることを主張するケインズの立場である。こうした政策の評価については第1節で議論した。この節ではより中長期的な視点からの分析に焦点を合わせる。

財政赤字拡大の弊害として、まず、財政運営が長期的に維持可能かどうかの問題となる。財政赤字の評価については経済理論の立場が異なれば、いろいろな見方があるのは当然である。しかし、どのような経済理論の枠組みを用いるにせよ、中長期的に財政運営が持続可能である

べきことは、当然の前提になる。わが国の財政運営が分散経路にあるかどうかの検討は、財政再建の議論に不可欠な視点である。

財政運営の持続可能性

特に、1990年代に入ってアメリカやヨーロッパ諸国の財政赤字が大幅に改善している中で、わが国の財政収支の悪化が際だっている。2000年の一般政府における財政赤字の対GDP比は、8%程度に上昇しており、主要先進諸国中最悪である。一方、他の先進諸国、特にヨーロッパ諸国の場合は、対GDP比で3%という共通の財政再建目標の数字に合わせて、ここ数年財政赤字の削減に努力してきた。これは、ユーロという共通の通貨を用いる通貨統合をヨーロッパ諸国が形成する際に、各加盟国が財政規律をきちんと維持するように、共通の財政赤字削減目標を設定したためである。また、アメリカでも好調な経済環境のなかで、財政赤字は急速に縮小し、1998年度には財政収支が黒字化した。これは、債務残高(=国と地方政府の長期債務残高)の対GDP比でも、同じである。

財政運営の持続可能性に関するわが国での実証分析には、浅子他(1993)、Fukuda=Teruyama(1994)、加藤(1997)、土居=中里(1998)などがある。これらの推計結果では、加藤論文を除いて、1995年までの期間について大体のところ持続可能であるとしている。しかし、1990年代後半の財政赤字を考慮すると、もはや持続可能性は期待できないだろう。

ところで、最近Bohn(1998)は公債の持続可能性について新しい検定方法を提案した。これは、持続可能性の十分条件として、前年度末の公債残高対GDP比(d)が上昇するときに、プライマリー・バランスでの財政収支(黒字幅)の対GDP比(s)が上昇することである。たとえば、次のような推定式である。

$$s_t = \beta d_t + \alpha_0 + \alpha_G GVAR_t + \alpha_Y YVAR_t + \varepsilon_t$$

ここで、 $GVAR_t \equiv (G_t - G_t^*)/Y_t$ 、 $YVAR_t \equiv (1 - Y_t/Y_t^*)(G_t^*/Y_t)$ で：実質政府支出、 G_t^* ：実質政府支出の恒常的部分、 Y_t^* ：実質GDPの恒常的部分である。

井堀他(2000)における土居の実証分析の結果では β の推計値は有意に正にならなかった。わが国の一般会計での基礎的財政収支の動きを

対GDP比の関係で分析すると、公債残高の対GDP比と基礎的財政収支の対GDP比とが、1990年代に入って正の相関を示している。これは最近の財政運営が維持可能でない方向に動いていることを示している。

財政再建の分析

財政再建の緊急性は、財政状況の余裕水準＝経済の公債消化能力に依存している。今後どの程度の公債が市場で発行できるだろうか。プライマリー財政赤字(利払い費を除いた政府支出と税収との差額)が小さいほど、貯蓄率が高いほど、成長率が高いほど、そして老年世代から青年世代への移転(遺産や贈与)が大きいほど、民間部門の貯蓄＝公債の消化能力の拡大が期待できる。しかし、これらの条件はいずれも満たされなくなってきている。1990年代におけるわが国の巨額の財政赤字は構造的なもので、景気循環的な要因のみによる一時的なものではない。現在の財政制度のもとでかりに景気が良くなり、税収が増加したとしても、まだ巨額の財政赤字は完全には解消されないだろう。すなわち、抜本的な制度改革を行って、公共投資を実質的に大幅に抑制しなければ、公債残高の発散傾向を抑えることはできない。

では、財政再建に向けて、公共事業を中心とした歳出削減はどのくらい実現するだろうか。歳出面での具体的な抑制方式としてわが国で採用されてきたのが、シーリング方式である。これは各省庁が予算要求をする場合に、前年度の支出の総額に対して一定の率での総枠をあらかじめ設定して、その枠の中での概算要求のみを認めるというものである。したがって、すべての歳出項目にゼロ・シーリングが設定されれば、最大限でも翌年度の歳出総額は本年度と同額までしか増えないことになる。しかし、現実にはすべての項目についてシーリングが設定されてきたわけではない。経常的な経費と投資的な経費とが区別されるケースが通常であるし、また、制度上、あるいは政策的に増額させるものについては例外扱いにある場合も多い。その結果、ゼロ・シーリングが設定された年の予算編成でも、結果としては歳出は増大してしまう。

また、これは当初予算についてのみ当てはまる編成方針であり、補正予算には適用されない。

当初予算では歳出が抑えられても、その後の景気対策などの名目で大幅に歳出の増加が認められた予算もある。特に、1990年代に入ってから公共事業については補正予算で大幅な追加がとられており、シーリングは有効に機能していない。また、シーリング方式のもう一つの問題点は、既存の予算の切り込みが不十分になる点である。一度予算として認められると、同じ予算要求は原則として無条件で認められる。新しい予算を要求する当初には社会的に必要な歳出であったとしても、その後の経済環境が大きく変化するにつれて、必要がなくなるケースも現実には多いだろう。そうした予算の中身の見直しについては、シーリング方式はあまり有効に機能していない。1980年代以降の歳出を事後的なデータで見る限り、政府消費と公債費の合計額は対GDP比でほとんど上昇していない。これに対して、移転支出と公共投資は対GDP比で増加している。シーリングの対象は、既得権益に乏しい一部の純粋公共財関連の支出に限定されていたと解釈できる。

モデル分析

財政再建が国民的な課題であることには合意できて、具体的な再建プロセスをどのように進めていくべきかについて、なかなか合意するのが困難である。井堀・板谷(1998)では、財政再建の進め方について、国民と財政当局との交渉プロセスを動学的な観点から理論的に分析した。とくに、予算規律や国民相互間での利害対立がどのように財政再建の進め方やその速度に影響するかを考えた。以下ではそのモデルを拡張して、外生的な税収の増加が財政再建にどの程度役立つのか、あるいは、公共投資を中心とする歳出増加要因になってしまっているのかを検討しよう。ここでは、公共事業はそれぞれの利益団体(地域や業界団体)固有の既得権であり、GDPを増加させる便益効果はなく、事実上、移転支出と同じとみなしている。

複数の($n \geq 2$)同質な利益団体が存在する小国経済を想定する。それぞれの利益団体は固有の移転支出(あるいは、公共事業)から既得権益を受けている。既得権益が大きいほど、私的消費に回される所得も多くなる。利益団体 i (あるいはその団体の代表的個人 i) は私的消費 c_i

と公共消費 G (これは純粋公共財である) から効用を得る。したがって、効用関数は次のように定式化できる。

$$U = U(c_i, G) \quad (5)$$

以下では添え字の i で利益団体の i を表すことにする。2つの消費財は正常財と仮定する。

(5)式の瞬時的な効用関数が与えられると、利益団体 i の異時点間の効用の現在価値は以下のように表現できる。

$$\int_0^{\infty} U(c_i(t), G(t)) e^{-\rho t} dt \quad (6)$$

ここで $\rho (> 0)$ は割引率であり、すべての団体間で同一と想定する。

既得権益化していない公共消費 G と利払い費に関して、以下のシーリングを設定する。

$$G(t) = G^* - rB(t) \quad (7)$$

ここで G^* は外生的に設定されるシーリング水準であり、 r は外生的に所与である世界利子率である。また、 B は政府公債残高である。(7)式は政府消費と利払い費の合計が G^* という水準で時間を通じて一定に維持されることを意味する。したがって、公共消費 G を増加させるには、利払い費を(あるいは公債残高を)減少させるしかない。財政再建の過程でわが国は実際にこのような部分的シーリングを設定したと解釈できる。

公債残高、 B 、は時間を通じて政府の予算制約に従って変化する。すなわち、次式を得る。

$$\dot{B} = G + rB + \sum_{j=1}^n z_j - \sum_{j=1}^n \omega Y_j \quad (8)$$

ここで Y は外生的に所与の所得水準であり、すべての利益団体で共通とする。 ω は所得税率であり、 z_i は各利益団体固有の既得権益である。(たとえば、団体 i のみに便益をもたらす公共事業支出である)。既得権益 z_i を獲得するため、各利益団体は政治的な資源 αz_i を投入する。ここで α は政治的な決定過程の効率性の程度を示す指標である。もし $\alpha > 0$ であれば利益団体が既得権益を獲得する際に多くの資源を必要とするという意味で、政策決定が効率的でないことを意味する。逆に、 $\alpha = 0$ であれば、政策決定は効率的と考えられる。 g_i で各利益団体の税負担も考慮した実質的な負担水準を定義すると、次式を得る。

$$g_i \equiv \omega Y - z_i + \alpha z_i \quad (9)$$

すなわち、 g_i はすべての利益団体共通の税支払い ωY から個々の利益団体特有の既得権益 z_i (調整費用 $(1-\alpha)z_i$) を差し引いたものである。公共消費、利払い費、移転支出の総計で定義される政府の歳出規模は $G + rB + \sum_{j=1}^n z_j$ で定義される。

部分的シーリングの式(7)は財政再建への政治的合意の結果であるとも考えられる。あるいは、財政当局は部分的シーリングの(7)を設定できるほどには強力である。しかし、公共事業も含めた歳出全体に対するシーリングを設定したり、あるいは、個々の利益団体の既得権益を直接削減するだけの政治力はない。既得権益の削減はそれぞれの利益団体の合意なしには進まない。この意味で政府は弱い存在と言える。個々の利益団体は、他の利益団体の既得権益の削減状況に応じて、どれだけ自らの既得権益の削減に応じるかを自発的に決定する。

また、個々の利益団体は政府の予算制約式(8)を直接認識すると想定する。これは、利益団体の数が相対的に少ない場合に、現実にも当てはまると思われる。

(7)式と(8)式から次式を得る。

$$\dot{G} = \frac{r}{1-\alpha} \sum_{j=1}^n g_j - \frac{r\alpha}{1-\alpha} \sum_{j=1}^n \omega Y_j - rG^* \quad (8)'$$

利益団体 i' の予算制約式は次式で与えられる

$$(1-\omega)Y + (1-\alpha)z_i = c_i$$

あるいは(9)式を考慮すると次式を得る。

$$c_i + g_i = Y \quad (10)$$

ここで私的消費と公共消費の相対価格は単純化のために1とおいている。また単純化のため、 Y は時間を通じて所与とおいている。また、民間貯蓄はないと想定している。

この節ではオープン・ループ解のみを分析する。ただし、クローズド・ループ解でも定性的な結果は同じである。オープン・ループ解は、静学モデルにおけるナッシュ均衡解に対応する概念である。最適化問題を解くことで、定常状態では次式が成立する。

$$\frac{U_c}{U_c} = \frac{\rho(1-\alpha)}{r} \quad (11)$$

また

$$\frac{ng}{1-\alpha} = \frac{an\omega Y}{1-\alpha} + G^* \quad (12)$$

これら3式(10)(11)(12)から定常状態における G , c , と g の値が求められる。

ここで外生的な税収の増加(たとえば、所得税率あるいは消費税率の引き上げ)が財政赤字にもたらす効果を分析してみよう。 α が大きいほど、 dB/dT の値は大きくなることが言える。すなわち、政策決定の効率性が悪いほど、定常状態での公債残高は大きくなる。したがって、もし税収の増加が公債残高の増加につながれば、 $\alpha > 0$ と見なすことができる。この場合、政治的な決定プロセスは非効率のと考えられる。このモデル分析によると、税収の増加は公共事業など既得権益の同額の増加をもたらし、政府の規模を拡大させる。また、政治的な決定プロセスが非効率であれば、その実質的な効果は既得権益獲得の政治的コストを増加させ、民間消費と政府消費を減少させる。

Ihori=Doi=Kondo(2000)は、税収の増加が歳出の増加に寄与しているかどうかを、統計的な因果関係を分析することで検証した。一般会計での目的別支出は、国家機関費、地方政府交付金、防衛費、外交費、公共事業費、産業発展、教育文化費、社会保障費、年金、国債関係費などに分類されている。理論モデルと対応させるため、以下のように再分類を試みた。第1分類は、純粋公共財への支出であり、国家機関費、防衛費、外交費、教育文化費をまとめて G で表す。第2分類は、利払い費であり、公債発行から償還費を差し引いたもので rB で表す。最後の分類は公共事業費や補助金であり、これらすべてを利益団体への既得権益に対応する支出 $\sum_{i=1}^n z_i$ とみなした。Ihori 他の実証分析では、外生的な税収増は歳出の増加につながっていると推定結果を得た。Becker and Mulligan(1998)によると、より効率的な課税制度の方が政府の規模を拡大させやすい。その理由は、効率的な課税制度では限界税率が低いので、納税者の実質的な負担感が少なくてすむ分だけ、税収の増加に対する抵抗感も少なくなるからである。本節でのモデル分析は、別の理由で税収の増加が大きな政府と公算残高増加につながる可能性を示したものである。

また、Doi=Ihori=Kondo(2000)では、1955-1997の期間で国の一般会計(交付税を除く)に

ついて、政治的決定プロセスの効率性を間接的に推計する実証分析を試みた。その推定結果によると、 α はFY 1956-1998とFY 1965-1998の期間について有意にゼロよりは大きい。したがって、日本の政治的な決定プロセスはあまり効率적ではなかったと解釈できる。これが、日本で1980年代以降、公共投資の便益が低下しているにも関わらず、それが既得権益化しているために、公共投資の量的抑制が進展せず、財政再建がうまく進まなかった理由の1つである。

4. おわりに

本論文では、主として公共投資の効果を中心として、わが国の財政運営の特徴を分析するとともに、21世紀初頭における財政政策の課題を考察してきた。第1節で述べたように、これまでの多くの関心が財政赤字の短期的な景気調整効果に向けられていたが、その量的な効果は低下しているし、また、適切なタイミングで政策を発動することも困難である。また、第2節で検討したように、建設公債と赤字公債を区別して、公共事業のみが将来に便益をもたらす、教育支出などの政府消費が将来に何ら便益をもたらさないという発想も、非現実的である。1990年代に入って特に顕著になったように、公共投資の中には、将来の便益効果がほとんどなくて、単なる補助金として既得権化しているものもみられる。その弊害が累積的な財政赤字の増大である。

ただし、公共投資の評価に限定しても、まだまだわが国における研究成果は十分とは言えない。公共投資の需要面、供給面での波及効果がどのくらいあるのか、量的にきちんと推計する試みは今後とも有益な研究分野である。とくに、地域間、産業間、業種間、あるいは、生活関連分野での目的別など、より細かいデータを用いた公共投資の評価は、今後の成果が期待される点の1つである。

さらに、第3節でも議論したように、21世紀初頭のわが国財政運営の大きな課題は財政再建である。財政赤字の中長期的な視点からの研究は、最近精力的におこなわれるようになったが、まだ成果は不十分である。たとえば、財政赤字が中長期的に将来世代へ負担を転嫁しているの

ではないかという大きな懸念を実証的、定量的に明らかにすることは、将来に対する不透明感を解消する点で、短期的な財政政策の効果を引き出す上でも、プラスだろう。また、たとえ財政赤字がGDPを刺激する効果がないとしても、経済のショックを緩和するために財政赤字を用いることは、有益である。こうした財政赤字の調整機能についても、中長期的な視点からの評価が不可欠である。特に、財政赤字の維持可能性、財政赤字のミクロ的な調整機能、財政赤字の高齢化・少子化社会に及ぼす中長期的な効果、地方自治体の財政運営に及ぼす効果という分析課題は重要であろう。あるいは、わが国が世界一急速に高齢化社会を迎える際に、今後の財政再建がマクロ経済にどのような影響を与えるのかを、中長期的な視点で分析することも重要である。最後に、公共投資の量的拡大と財政赤字の累増が国際的にも突出しているわが国の財政運営を評価するには、第3節で紹介したような政治経済学的なアプローチも有益である。

(東京大学大学院経済学研究科／経済学部
・東京大学大学院経済学研究科)

注

* 本論文は、一橋大学経済研究所の研究会で報告した論文を改訂したものである。研究会の参加者の有益なコメントに感謝したい。

1) 野口(1984)は景気変動には金融政策が主因だったとし、財政部門の支出変動については「税収の増加によって歳出の増加がまかなわれたのであるから、有効需要に与えた影響は、均衡予算乗数の効果しかなかった」ため、乗数効果はなかったとしている。1965年の赤字国債は「純粋に税収不足を補填するためのもの」で、結果としてケインズ政策は存在しなかったこと主張している。しかし、岡崎(1998)の指摘する歴史的な資料からは、財政支出が初めは景気抑制が中心課題であったが、徐々にケインズ政策的な側面を持ってきたことをうかがい知ることができる。

3) 政府消費も加えた財政支出についてもほぼ同様の結果が得られるが、推定結果が有意に出ない場合が多くなる。

4) 標本数 n 、標本相関係数 ρ において、相関がないという帰無仮説 $H_0: \rho=0$ のとき、 $t = \frac{\rho\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-\rho^2}}$ が

自由度 $n-2$ の t 分布に従うことから検定を行ったところ、 t 値は -5.27 で5%の有意水準で帰無仮説は棄却された。

5) 乗数効果については堀他(1998)が短期マクロ計量モデルを用いて、財政支出による乗数効果が2年後

以降に現れることを指摘し、乗数効果は1990年代においては低減していないとし、過去の財政支出が過大評価されているにすぎないと指摘している。一方、吉野他(1999)のモデルでは乗数効果は低減していると指摘している。

6) 詳しい定義は表2.1を参照。

参 考 文 献

- 浅子和美他(1993)「日本の財政運営と異時点間の資源配分」『経済分析』第131号。
- 浅子和美他(1994)「社会資本の生産力効果と公共投資政策の厚生評価」『経済分析』第135号。
- 土居丈朗(1996)「日本の都市財政におけるフライペーパー効果—地方交付税と国税減税の等価性の検証」『フィナンシャル・レビュー』第40号, pp. 95-119。
- 土居丈朗・中里透(1998)「国債と地方債の持続可能性—地方財政政策の政治経済学」『フィナンシャル・レビュー』第47号, pp. 76-105。
- 畑農鋭矢(2000)「財政赤字景気変動の分析:課税標準化と総需要平準化」2000年日本経済学会秋季大会報告論文。
- 堀雅博、鈴木晋、萱園理(1998)「短期日本経済マクロ計量モデルの構造とマクロ経済政策の効果」『経済分析』157号。
- 井堀利宏・近藤広紀(1998)「公共投資と民間消費:財政赤字と乗数の分析」『フィナンシャル・レビュー』第47号, pp. 106-133。
- 井堀利宏他(2000)「財政赤字の経済分析:中長期的視点からの考察」『経済分析:政策研究の視点シリーズ』第16号。
- 井堀利宏・板谷淳一(1998)「財政再建の理論的分析」『フィナンシャルレビュー』第47号, pp. 1-31。
- 岩本康志(1990)「日本の公共投資政策の評価について」『経済研究』第41巻第3号, pp. 250-261。
- 加藤久和(1997)「財政赤字の現状と政府債務の持続可能性」『電力中央研究所報告』, 97001。
- 北坂真一(1999)「社会資本と民間資本の代替・補完性—トランスログ費用関数による計測」『国民経済雑誌』第179巻第5号, pp. 93-104。
- 近藤広紀・井堀利宏(1998)「最適社会資本・公共資本規模と民間消費の動向」『日本経済研究』No. 39, pp. 55-75。
- 三井清・太田清(1995)『社会資本の生産性と公的金融』日本評論社。
- 野口悠紀雄(1984)「日本財政の長期戦略」日本経済新聞社。
- 野口悠紀雄(1996)「ケインズ主義を問う」2, 『日本経済新聞』1996年4月9日。
- 岡崎哲二(1996)「戦後日本経済とケインズ政策」『ESP』1996年9月, pp. 23-28。
- 岡崎哲二(1998)「日本の財政政策とマクロ経済」『フィナンシャル・レビュー』第47号, pp. 56-75。
- 奥野信宏・焼田党・八木匡(1994)『社会資本と経済政策—開発のための最適戦略』名古屋大学出版会。
- 外谷英樹(1995)「経済成長における高等教育のシグナル機能と政府教育支出の役割」『日本経済研究』No. 29, pp. 163-196。

- 吉野直行・中島隆信編(1999)『公共投資の経済効果』日本評論社。
- Aschauer, D. A. (1989) "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, No. 2, pp. 177-200.
- Azariadis, C. and Drazen, A. (1990) "Threshold Externalities in Economic Development," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105 No. 2, pp. 501-526.
- Beveridge, S. and C. R. Nelson (1981) "A New Approach to Decomposition of Economic Time Series into Permanent and Transitionally Components with Particular Attention to Measurement of 'Business Cycle'," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 7, No. 2, pp. 7-36.
- Becker, G. S. and C. B. Mulligan (1998) "Dead-weight Costs and the Size of Government," NBER working paper, 6789.
- Bohn, Henning (1998) "The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 3, pp. 949-63.
- Bozeman, Barry (2000) "Technology Transfer and Public Policy: A Review of Research and Theory," *Research Policy*, Vol. 29, No. 4-5, pp. 627-655.
- David, A. Paul (2000) "Is Public R & D a Complement or Substitute for Private R & D? A Review of the Econometric Evidence," *Research Policy*, Vol. 29, No. 4-5, pp. 497-529.
- Doi, T., T. Ihori, and H. Kondo (2000) Government Deficits and Fiscal Reconstruction in Japan, presented at IIPF conference in Seville, Spain on August 30, 2000.
- Fukuda, S. and H. Teruyama (1994) "The Sustainability of Budget Deficits in Japan," *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 35, No. 2, pp. 109-19.
- Griliches, Zvi, and Mason, William M. (1972) "Education, Income, and Ability," *Journal of Political Economy*, Vol. 80, No. 3, Part II, S. 74-S. 103.
- Ihori, T., T. Doi, and H. Kondo (2000) Japanese Fiscal Reform: Fiscal Reconstruction and Fiscal Policy, *Japan and the World Economy*, forthcoming.
- Ihori, T. and H. Kondo (2000) Efficiency of Disaggregated Public Capital Provision in Japan, *Public Finance and Management*, forthcoming.
- Mankiw, N. Gregory, Romer, Paul M and Weil, N. David (1992) "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 32, No. 2, pp. 363-394.
- Romer Paul M. (1990) "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. S 71-102.
- Spence, Michael (1973) "Job Market Signaling," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 2, pp. 355-374.