経済研究
Vol. 50, No. 3, Jul. 1999

特集　日本型経済システムと構造改革

財政構造改革と日本経済

浅　子　和　美

本稿では，財政構造改革のあるべき方向を探るに当たって，来たるべく21世紀の日本経済のあるべき姿と照合する．そのために，まず世紀の変わり目に財政構造改革を必要とする経緯と政府が目指す財政構造改革の内容について概観し，併せて財政の「危機的状況」について検討する．この際に，国債の発行残高増は金融市場の厚みを増す観点からは必ずしも悪ではなく，理論的には危機的状況か否かは国債の利子率に反映されるはずであることを指摘する．また，国や地方の債務残高が増大する一方で資産の蓄積が伴うことを確認し，その時価評価が適切なものかを吟味する．改革を必要とする財政構造としては，歳入面の基本である税制と歳出面では公共投資を取り上げる．とくに，中長期の効率的な社会資本整備のあり方と短期の景気・雇用対策手段として公共投資が用いられる背反性に注目し，21世紀に向けて変化する社会資本整備の意義と新しい景気対策手段について考察する．

1. はじめに

高度成長の達成や2度の石油ショックの克服など栄光多き日本型経済システムも，1980年代後半期のバブル経済を掉尾の一振として，あるいはその過度のバブル膨張に対する必然の報いとして，以後90年代を通じて長期不況に苦しむこととなった．こうした逼塞状況の中で，1997年1月20日の第140通常国会の施政方針演説において，6つの構造改革が橋本龍太郎首相によって提唱された．長期不況といっても，当時は1993年10月を始点とする戦後12番目の景気循環の拡張期であり，橋本首相の念頭には短期の景気循環の局面の悪化に対する懸念は薄く，まさに21世紀に向けた経済社会システムの「変革と創造」の実現をめざし，行政改革，財政改革，社会保障改革，金融システム改革，経済構造改革，および教育改革の6つの改革を一体として断行する決意表明であった．

しかし，実は橋本首相の決意表明が成された2ヶ月後の1997年3月には景気は天井を打ち以後後退期に転じた(ただし，経済企画庁の景気基準日付の正式決定は15ヶ月後の98年6月)．これが，97年11月の北海道拓殖銀行の経営破綻や山一證券の自主廃業，98年10月の日本長期信用銀行の一時国有化，等に代表される金融システム不安と相俟って，その後の深刻な長期不況を招来する端緒となるとは橋本首相ならずとも大多数の景気予測担当者の想定外だったに違いない．しかしながら，今から振り返るならば，この景気局面の転換とその後の金融システムの不安定化や株式市場の低迷には，それが起こるべくして起こった要因があった．

すなわち，1997年4月の消費税率の引き上げによる5兆円をはじめとして，97年度中には特別減税の廃止による2兆円，社会保障料率の引上げによる1.5兆円，公共投資減による1.5兆円を併せて前年度と比して合計10兆円近くの財政資金対民間収支面での引揚げがあり，このタイミングを誤った緊縮財政が，97年度において，第1次石油ショック直後の74年度以来の戦後2度目のマイナス成長をもたらしたのである．そもそも1990年代前半期を通じては，92年8月の総合経済対策をはじめとして，95年9月までに合計6回の補正予算に裏打ちされた総合経済対策ないし緊急経済対策が発動されてきたところであり，こうした財政の出動によってはじめて93年10月以来の景気拡張局面が支えられてきた経緯がある．したがって，財政スタンスの転換は景気局面に対しては中立ではありえなかった．こうした判断のミスはまさに「政策不況」との汚名に値しよう．

このように，長期的視点から導入が図られた財政構造改革は，短期的には景気後退をもたらした．そこで，1997年11月に緊縮財政の財政構造改革法(内容は後述)が成立したばかりであるが，翌年に入ると景気対策としての公共投資に期待がかかり，政府も4月には規模にして16兆6000億円の総合経済対策を打ち出した．その後も98年9月に平均株価がバブル崩壊後の最安値をつけるに至る不況の手詰まり感の中で，11月には事業規模にして23兆9000億円の緊急経済対策を追加決定し，さらに98年度の補正予算と99年度の本予算を連続させた「15ヶ月予算」の編成や99年度予算の史上最短期間での国会での議決と，財政面では可能な限りの措置をとってきたと一定の評価を得た．

この間，財政構造改革法については98年5月に改正が図られ，財政健全化目標の達成年度の2年間の先送り，経済情勢等に応じ赤字国債の発行制限規定を一時停止する「弾力条項」の盛り込み，等が決まった．しかし，これでは緊縮財政の不安が解消せず個人消費や設備投資の増大につながらないとの懸念から，98年7月の参議院選挙の予想外の敗北を受けて橋本首相が退陣した後を襲った小渕恵三首相の下で，98年11月には財政構造改革法を期限を切らずに凍結する方針が閣議決定された．

こうした流れの中で，本稿の目的は，6つの構造改革のうちの財政構造改革に焦点を絞り，財政構造改革のあるべき方向を探るに当たって，来たるべく21世紀の日本経済のあるべき姿と照合することにある．この際，あらかじめお断りしておくことがある．それは，例えば浅子・伊藤・坂本(1991)が指摘するように，1975年度に始まる赤字国債の累積過程で最も重要な要因は何といっても社会保障関係費の増大であり，この構造は今も変わっていないし，むしろ問題はより鮮明化しているが，社会保障関係費をめぐっては本誌掲載の高山・山口(1999)で議論されていることから，本稿では最小限の言及に留めることである．

本稿の以下の構成は次の通りである．まず第2節では，20世紀末において財政構造改革を必要とするに至る経緯と政府が目指す財政構造改革の内容について概観し，併せて財政の「危機的状況」について検討する．

第3節では，財政構造の歳入面の基本である税制をとりあげ，望ましい税制改革の方向を議論する．第4節では，もっぱら公共投資をめぐる諸問題に絞り，歳出面の財政構造改革の方向を議論する．

2. 財政の「危機的状況」と財政構造改革

2.1 財政の歩みと財政構造改革

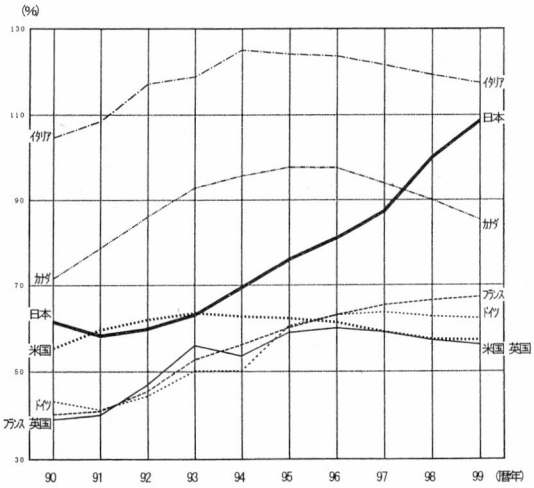
戦後50年余りを過ぎた今日，財政の観点から日本経済を回顧するならば，自然増収に恵まれた高度成長期から1965年度の建設国債の発行開始，75年度の赤字国債の発行から70年代後半を通じて一貫して累積した財政赤字，80年代の財政再建過程(とくに80年代後半のバブル経済の恩恵による赤字国債発行ゼロの再建目標の達成)，90年代のバブル崩壊による財政事情の急速な悪化，そして21世紀を目前とした段階での財政構造改革の模索，といった一連の節目節目の出来事を列挙することができる．

この間の日本における財政・財政政策とマクロ経済の関連については浅子(1997)が概観しているが，要は陰も陽もあるこうした財政や財政政策の歴史によって，はじめて今日の500兆円規模に達する年間GDPや133兆円に上る対外純資産残高(1998年末)，そして対GDP比120%に達する国及び地方の債務残高(グロス値，1999年度末推計値)の日本経済の現状がある．

このうち，図1にあるように，国及び地方の債務残高の対GDP比は1993年にはほぼ半分の63%程度でアメリカと同程度であったものが，その後の6年間でアメリカは57%へと減少したのと比べると対照をなしている．また，G7諸国のなかでもイタリアに次いで2番目に高い比率になっていること，そのイタリアも近年のトレンドは改善傾向にあること，を踏まえると急速に悪化する一方の財政状況は，如何にも日本の財政が「危機的状況」にあることの証左のようにみえる．

当然ながら，こうした危機的兆候が察知され

図1. 国及び地方の債務残高



出所）OECD『エコノミック・アウトルック』64号(1998年12月).

だした段階から大蔵省主計局を中心とした財政当局は警戒警報を発し，財政制度審議会も1996年7月には財政健全化に向けた提言を取り纏め，さらに同年12月には財政制度審議会の財政構造改革特別部会最終報告書として『活力ある21世紀への条件』が示された．こうした準備があって，橋本首相の施政方針演説を受けて97年1月には財政構造改革会議が発足し，6月には98年度予算の概算要求で一般歳出の伸びをマイナスにする旨を謳った「財政構造改革の推進について」を閣議決定し，併せて財政構造改革法の早期の国会提出を決めた．結果的には，財政構造改革法は1997年9月に国会に提出され同年中の11月に成立した．

成立した財政構造改革法は「財政構造改革五原則」が中心となる．すなわち，①財政構造改革の当面の目標を2003年度とし，それまでに財政健全化目標(財政赤字対GDP比3%，赤字国債発行ゼロ)の達成を目指す，②今世紀中の3年間を集中改革期間と定め，期間中は「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を進める，③1998年度予算では政策的経費である一般歳出を対前年度マイナスとする，④公共投資基本計画などあらゆる長期計画の大幅縮減を行い，新たな長期計画は一切作成しない，⑤国民負担率(財政赤字を含む)は50%を超えない，に従って財政構造そのものについて大胆な見直しを行う筋書きだった．

しかし，既述のように，この財政構造改革法は成立後ほぼ半年の1998年5月に改正が図られ，財政健全化目標の達成年度の2年間の先送り，深刻な不況・災害時等の経済情勢に応じ赤字国債の発行制限規定を一時停止する「弾力条項」の導入，および社会保障費のキャップ(歳出額の上限)を99年度だけ緩和，の3項目が決まった．さらに，その後に景気対策として追加浮上した恒久減税の財源問題や金融システム安定化のための公的資金投入の財源との整合性から，財政構造改革法の凍結ないし廃止も時間の問題となり，実際，98年7月の参議院選挙後に就任した小渕恵三首相の下で，財政構造改革法を期限の定めなしに無制限に停止する路線が11月に閣議決定されたのである．

2.2　財政状況は危機的か

第1節で概観したように，確かに日本の財政状況はとりわけ1990年代の半ばから急速に悪化し，また他の先進諸国と比しても対GDP比での公的債務残高が高くなっている．財政の健全性の観点からは，財政構造改革の必要性も理解できないことはない．しかしながら，現在ないし予想される将来の財政状況は，本当に許容限度を超えているのであろうか．本項では，この問題について2つの視点から考察する．1つは，金融市場の整備の問題，もう1つは負債と資産のバランスシート上の問題である．

2.2.1　金融市場と国債の発行残高増

国の財政赤字の残高がたとえ300兆円や400兆円といっても，それをゼロにする必要があるわけではない．国債が日本国民に保有されている内国債である限り，一方では国の債務(将来の増税含みという意味で国民の債務)であるのは確かであるが，他方で債権者も日本国民であって，平均的な日本国民像としては債権・債務が相殺する．したがって，国債の累増は，ミクロ的には債権の保有者と債務の保有者の二極分化が進むことを示唆するが，マクロ的には，国債が海外の経済主体に保有されているのでない限り，日本国民全体としては特段問題が生じる

わけではない(外国債でもその分の資産が残っていれば問題ない).

伝統的に間接金融優位の金融システムを維持してきた日本経済に「金融革命」をもたらした契機の1つが,1970年代後半期の(当時としては)急速に累増した赤字国債の受け皿先の確保であり,これが結果として金融自由化・国際化に貢献してきた.しかしながら,例えば個人金融資産1200兆円(債務を相殺した純資産では850兆円ほど)といわれる現在でも,総資産の6割が現金や預貯金であり,債券や株式の有価証券比率は2割に満たない.アメリカの最近のこの比率がそれぞれ順に2割と4割弱であることをふまえれば,まだまだ国債などの有価証券の供給増を吸収する潜在的需要は残っている.

実際,1990年代の長期不況期を通じては低金利が続いており,金融市場においては潜在的に国債の需要が供給を上回る状態にある.すなわち,金融市場の厚みを増す意味からは,長期的にはより一層の国債の発行増が望まれさえするのである.国債の発行は,理論的には資金供給者としての国民と資金需要者としての国民の間での資金貸借を,国の経済活動を通じて仲介しているものと解釈される.この貸借を国民同士が直接行う場合の民間の貸借利子率と比べて国債の利子率の方が低ければ,国が介在することは資源配分上も社会的に望ましいことになろう.

こうみると,問題なのは発行残高そのものではなく,経済規模に対して国債の利払い費が発散的に増加してしまい,それを賄うためにさらに国債を発行するといった悪循環に陥ってしまうことである.その場合には国の信用リスクが是認範囲を超え,国債の流通に支障が生じる.こうした顛末を避けるためのサステナビリティ条件が知られているが,日本経済が将来にわたってこの条件を満足しているか否かについて,「それは心配無用」と市場が評価した結果が国債自体の低金利に反映されていると判断すべきである.当然ながら,海外からは国内で相殺し合う国や地方の債務残高よりも,海外に対する債権である対外純資産残高の方がより印象深いものがあるはずでる.

なお,国債の累増に関連して,世代間の負担分担の不公平を問題にする見解がある.これは,公的年金制度による保険料支払い・年金受け取りの生涯計算に関連して議論される場合が多いが,公平・不公平は社会資本の費用・便益計算等にも当てはまる「世代会計」の概念で把握される.しかし,この問題は国債の累増全般というよりは,転換期にある公的年金制度などの構造改革にとっての改革方向の拠り所となるべき概念であり,ここでは立ち入らないことにする.ただし,1点だけ言及しておくべきは,過去において高い公的支出水準を維持しながらヨーロッパの先進諸国等と比べると相対的にかなり低い国民負担率で推移してきた日本では,当然ながらその差が国債や地方債の累増となってきたわけであり,その帰結は,国民の選択として織り込み済みであったと解釈すべきことである.

2.2.2 公有財産の評価

国債や地方債の累増の「危機的状況」に関連してもう1つの視点を提供するのが,国や地方政府が保有する資産の評価である.負債に見合う資産があれば,国債や地方債の累増を憂いる根拠は薄いものとなる.

1997年度における一般政府(国,地方,及び社会保障基金)のバランスシートをみると,グロスの債務残高が481兆円(国債272兆円,地方債等136兆円,その他72兆円)に対して,金融資産が370兆円あり,ネットの債務残高は111兆円となる.これは対GDP比では21.9%であり,グロスの債務残高が対GDP比で95.2%に達するのとは,財政の「危機的状況」の判断材料としては大いに異なった情報を与える可能性がある.確かに,資産の太宗を占めるのが社会保障基金積立金238兆円であり,残りの資産132兆円も特殊法人等への出資金,貸付金,外貨準備等からなるといった事情はある.これらは必ずしも財政収支の補塡に用いることができるものではないが,少なくとも資産の運用益は期待でき,この分は原理的には債務の利子支払いを相殺するであろう.また,以上の資産は金融資産に限定したものであって,この他に固定的な実物資産があることも忘れてはならない.

実物資産については，大蔵省理財局の調べによると1997年度末現在，国の行政事務や事業に直接使用されている行政財産が49.3兆円，その他の普通財産が46.3兆円，合せて95兆6000億円の国有財産がある．ただし，普通財産には政府出資等の34.4兆円が含まれており，この部分は金融資産として計上済みであるから，これを除くと追加資産額は61.2兆円となる．したがって，ネットの債務残高は50兆円程度となり，さらに「危機的状況」が緩和する．

さらに，以上の国有財産はあくまでも国有財産であって地方政府の実物資産は対象外となっていること，道路，河川などの社会資本の一部も対象外であること，国有財産の土地等の時価評価額に対しては過小評価であり相当額の「含み」があるとの見解もあること，等をふまえるならば一般政府のネットの債務残高は試算法によってはマイナス(すなわち純資産)となる可能性もあろう．

3. 税制改革の方向

1999年度の税制改正では，所得税の最高税率の引き下げ，定率減税及び扶養控除額の加算，法人税の税率引き下げ等の「恒久的減税」が図られた．個人所得課税および法人課税の抜本的な見直しを行うまでの措置とはいえ，今後の税制改革の方向を示唆するものである．この是非を含めて，本節では財政構造のうちの歳入面の基本である税制改革について議論する．

3.1 財政の3つの機能と望ましい税制

どの財政学やマクロ経済学の教科書も，財政には3つの機能があると教えている．①資源配分機能，②所得分配機能，そして③マクロ経済の景気安定化機能である．いずれの機能も，租税収入が前提となる．したがって，当然ながら，望ましい税制の議論はそもそも国民が財政のどの機能にどのくらい期待するのかに依存する．

第1の資源配分機能は，ほんらい「市場の失敗」が不可避な公共財を，利潤動機から離れて公共部門が供給するところに意義がある．しかし，「政府の失敗」もあり，非効率な場合も少なくない．ここに国民の選択の余地がある．すなわち，非効率性を重視し公的経済活動を縮小し「小さな政府」に与する立場と，ある程度の非効率性は覚悟の上で公共財の公共財たる所以を再評価していく立場との二者択一の選択である．

前者であれば，当然マクロ的には減税し，ミクロ的には経済主体のインセンティブを引き出す供給サイド重視の税制が望まれる．所得税減税や法人税減税の根拠の太宗はここにある．後者であれば，民営化と減税の組合せよりも，非効率性の改善努力を優先することになろう．

第2の所得分配機能は，税制論議に大いに関わる．すなわち，ある税制改革をデザインすると，(少なくとも短期的には)どうしても人々の間で利害が対立する．最近の「恒久的減税」対象でもある，所得税率の累進構造のフラット化や課税最低限となる所得水準の引下げなどの改定は，まさに高所得者には改善・低所得者には改悪となった．1970年代初頭に拡充された社会福祉政策が，確かにその後の日本の財政事情の悪化をもたらした．最近ではそれが過度の弱者保護であり日本経済の競争力の欠如にもつながっているとの認識が高まり，ここに高所得者優遇の税制改革の大義名分があるといえよう．

第3の財政の景気安定化機能については，従来はその主要な政策手段としては公共投資が割当てられてきた．しかし近年の景気低迷の打開策としては，乗数効果の低下や期待形成を通じる即効性との関連で，個人消費刺激策としての所得税減税や消費税減税が選択肢に上る．景気対策は短期的・循環的なものであり，この目的のための税制操作によっては，財政の他の2つの機能を射程に置いた長期的な望ましい税制からは乖離する可能性がある．

3.2 インセンティブ効果とマクロ効果

以上概観したように，財政のどの機能を念頭に置くかで，望ましい税制論議の方向は変わりうる．また，現状を把握する上では，現行税制がどのような問題を抱えているかを，経済状況との関連で整理する必要があろう．

最近の税制改革論議は，一言でいえば，供給サイドからの減税要求に偏っている感がある．確かに可能性としては，経済のグローバル化が

進み多くの企業がタックス・ヘイブン目指して税金の低い国・地域に移動し，その結果国内の生産活動が停滞するといった産業の空洞化が起こり，失業者が街に溢れ出す事態もありうる．バブル崩壊後に，日本から外資系金融機関が姿を消し東京証券取引所のウエイトが大きく低下した原因として，日本では有価証券取引税が課される事実を指摘した報告もある．金融ビッグバンが進み外国為替に関する制約が撤廃された現在，個人の資産と言えども税金や手数料の安い市場目指して自由に国境を越え，ますます国内投資には回らない可能性もある．これらは，他の条件にして同じならば，確かに日本経済の活力を削ぐ原因となろう．

しかしながら，多少の税制の違いよりも，より重要な原因があるのは明らかである．すなわち，生産活動が海外に移るのはかつて長期間トレンドとしての円高が持続したからであり，東京証券取引所のウエイトが低下したのは，バブルの崩壊による株式市場や債券市場の停滞による面が強い．端的に言えば，税制の違いが及ぼすミクロ的なインセンティブ効果よりは，経済全体に働く有効需要原理のようなマクロ効果の方が，はるかに重要と考えられるのである．

3.3 税制改正よりは税制整備

このように見てくると，1999年度の税制改正で，高所得者優遇の税制改革を行った趣旨には，どうにも賛同し難い面がある．マクロの意味での減税が必要だとしても，あえて所得税の最高税率の引き下げを最優先する必要性はない．働く意欲を阻害しないとか租税回避行動を起こさせないための所得税率のフラット化が目標なのだとしても，最高税率が適用される所得水準を相対的に引き上げれば目的に適い，最高税率を引き下げるまでのことはない．

もちろん，所得税について，ほんらいどのような原則で徴税するかといった議論は必要である．日本は，戦後のシャープ勧告以来形の上では総合課税方式を標榜してきたが，実際には株式の譲渡益に対するみなし課税制度があり，また配当，利子所得，退職金，あるいは不動産の譲渡所得には分離課税が選択可能であり，建前と現実とのギャップがある．議論の順番としては，所得税率の改変以前に，包括的な所得概念の議論が先行すべきであろう．

高所得者層の優遇策を，財政の第2の機能である所得分配面からみれば，明らかな逆進的改悪ということになる．資本主義社会においては，政府の介入がなければ所得や資産は上方に裾の重い分布となり，しかも分布は時とともに必ずより不平等化する．したがって，仮にどうしても所得税率をフラット化するのだとすれば，資産所得も必ず総合課税の対象とし，同時に贈与税や相続税といった資産移転時の累進性を高める方策を考える必要がある．

もちろん，このような税制改革を起案する前に，徴税事務面での整備を行う必要がある．クロヨンやトーゴーサンといった業種間の所得捕捉率の相違(サラリーマン，自営業者，農家の所得捕捉の割合が，9：6：4ないし10：5：3)がある現状には，善良な納税者の不公平感を醸成し納税意欲を削ぐことから，性悪説にたって税務署員の増員で対処すべきである．また，赤字法人が6割を占めるとされる現状はどこか異様であり，しっかりした課税ベースを確立する必要があろう．真に公平な徴税体制にとっては，納税者を名寄せする納税者番号制は不可避である．赤字法人には，客観性のある付加価値や従業員数をベースに課税するといった外形標準課税も真剣に検討されるべきである．

日本の税制は，過去における新税導入や幾度となく行われた税制改革により，かなり複雑になっている．簡単明瞭な税制では利害関係者全員を納得させられず，とりあえず関係者に多くの例外的措置を講じて主となる税制改革を断行し，その後は例外的措置が既得権益化されてきたからである．消費税の導入時にも，所得税と消費税のメリット・デメリットが議論され，国政選挙の争点ともなったが，結局は財政理論の説得力の成果というよりは，いくつかの特例措置によってぎりぎり国民の合意を得たという経緯がある．すなわち，現行の消費税には消費者が納めた税金が国庫ではなく自営業者の手元に残るといった益税問題があるが，これをもたら

す簡易課税制度，事業者免税点制度，限界控除制度といった特例措置は，中小の事業者への妥協の産物であったのは確かである．

現在求められる租税政策としては，まずはこうした複雑な税制を簡潔に整備すべきである．おそらくそれによって増収となり，その分正当な減税が実行できよう(もっとも，これはマクロ的には減税とはいえない)．景気対策としての租税政策は，消費税率の引下げや土地や住宅取得の促進税制等の政策減税を，時限を区切って，インセンティブが顕示されるように大胆に行えばよい．

4. 公共投資の構造改革

本節では，歳出面の財政構造の改革方向を考察する．国の一般会計歳出の3大項目は一般歳出，国債費，地方交付税交付金であり，一般歳出の内訳としてはウエイトが大きい順にいえば社会保障関係費，公共事業関係費(厳密には定義が異なるが，以下では公共投資と同義に扱う)，文教及び科学振興費，等々と続く．ただし，本節ではこれらの歳出項目を網羅的に議論の対象とするのではなく，既述のように，もっぱら一般歳出のなかの公共投資を取り上げ，社会資本整備と景気対策手段としての役割，あるいは国と地方の役割分担の観点から今後の構造改革の方向を検討するのに留める．

4.1 社会資本整備と公共投資

社会資本の整備・蓄積には2つの経済効果が働く．第1は，蓄積された社会資本が，生産力効果や生活環境向上によるアメニティ効果を発揮するストック効果である．ストック効果は，財・サービスの生産に資することから，生産物市場では供給増をもたらす．第2は社会資本蓄積を目指す公共投資が，直接的に生産物市場で有効需要創出効果および労働市場での雇用創出効果をもつフロー効果である．したがって，公共投資を1つの政策手段と捉えた場合に，同時にストック面での社会資本整備とフロー面での有効需要管理といった2つの政策目標を達成するか，達成しないまでも政策当局としては2つの政策目標を意識することになる．

経済政策に関するティンバーゲンの定理によれば，「独立な n 個の政策目標を同時に達成しようとすれば，n 個の独立な政策手段が必要となる」．換言すれば，政策手段と政策目標が独立である限りにおいて，比較優位原則に基づく望ましい政策割当問題などが議論の対象となる(いわゆるマンデルの定理)．しかしここでは，公共投資総額の決定という唯一の政策手段が出発点となることから，意味のある問題設定としては政策目標がお互いに独立でないことが大前提となる．ここに，政策問題が2通り生じる．

第1は，2つの政策目標が同時に達成可能な好ましい関係にあるか，それとも本来的に相容れないような負の相関を持つものかである．独立でない政策目標が互いに「好ましい」関係にあれば，1つの政策手段が一石二鳥効果を発揮する．逆に，「好ましくない」関係にあれば，政策目標間のトレード・オフを考慮する必要性が出てくる．日本の社会資本整備に関連した2つの政策目標の間では，高度成長期なり，その後の安定成長期と比べて，21世紀を目前とした1990年代の長期不況期には，既にこの関係には構造的な変化が起きていると考えられる．

すなわち，公共投資をめぐる近年の論点は，社会資本整備といった中長期的な政策目標と短期的な景気対策や雇用対策，あるいは地域間の所得の再配分手段としての公共投資の操作が，かつての相互補完的な「好ましい」関係ないし悪くても中立的な関係から，むしろ「好ましくない」関係ないし「正当化し難い」関係に移ってしまっていることにある．

第2は，仮に政策目標として相容れないトレード・オフの関係にあるとした場合に，2つの政策目標のどちらを優先的に選択するか，あるいは別の選択を考えるかといった問題である．21世紀に向けての社会資本整備を考える時に，この優先度の選択は非常に重要な意味をもってくる．ティンバーゲンの定理によれば，2つの政策目標を独立に達成しようとすれば，そもそもは独立な2つの政策手段が必要となるのである．その原則を徹底するならば，社会資本整備の観点からは，政策手段としての公共投資を短

期的な景気対策や雇用対策目的に割当てないことが検討対象となる．この際には，景気対策としては減税や地域振興券など諸々の補助金給付といった公共投資以外の政策手段に委ねるか，あるいは「公共投資」の定義の再考を通じて，社会資本そのものの意義を見直す必要がある．

4.2 景気・雇用対策，地域間所得再配分と公共投資

短期の景気対策や雇用対策として，あるいは地域間の所得の再配分手段として，政府の支出項目としては多々ある中で，何故に公共投資が選ばれたのであろうか？　この問いに対する答えは，少なくとも3つ考えられる．

第1は，社会資本の整備はそれ自体いずれにしても取り組むべき自然な政策目標であったことである．第2としては，景気対策ないし雇用対策として，その効果が大きな支出分野が求められたことがあげられる．戦後直ぐは農業を主とした第1次産業のウエイトが高かったが，近代的な経済発展は製造業や建設業の第2次産業やサービス業の第3次産業の興隆をもたらし，その過程で農家の過剰労働が吸収される必要があった．高度成長期を通じて生み出された農家の過剰労働の多くは，いわゆるブルーカラー労働者となって製造業に職場を求めることになるが，それに勝るとも劣らぬ仕事場が特段の熟練を要しない土木・建設業界であり，これが公共事業と大きな関わりをもつことになる．

第3は，公共事業をめぐっての土木・建設業界，官僚，政治家の間での「もたれあい」関係の自己増殖メカニズムの存在である．公共事業の発注を目指して，業界から政治家や官僚に働きかけが行われ，政治家は政治資金や選挙協力を，官僚は天下り先の確保を始めとした諸便益を享受する．そして，一旦出来上がった密接な関係は，公共事業の継続・拡大という面で利害が一致し，結果として公共事業の予算は既得権として確保されてきたのである．こうした「もたれあい」構造は，地方公共団体を含めることによって完成する．すなわち，都道府県や市町村は地方交付税，地方譲与税，国庫支出金といった形で国からの予算配分を受けるが，その配分を有利に進めるために所轄官庁や代議士に陳情する．この際に大きな影響力を持つのが，地方公共団体の首長とも密接な関係にある地元の土木・建設業界であり，首長も彼らのために地元の公共事業を推進するのである．この過程で，日本中の地域間での所得の再配分が成される．すなわち，国税収入の多い高所得地域から国税収入の少ない低所得地域に所得移転が行われることになるが，そのもっぱらの具体的手段が当該地域における公共事業なのである．

4.3 社会資本整備の効率性と景気対策としての有効性

社会資本整備も稀少資源を用いて行う限りにおいては，資源利用面での効率性が問題となる．この点に関しては，日本においては万全の考慮が成されてこなかった感が強い．これは社会資本のストック面とフロー面，あるいは生産物市場での供給面と需要面の経済効果のいずれにおいても認められ，ともに改善の余地がある．

4.3.1 社会資本配分の効率性

社会資本のストック面では，生産基盤型社会資本と生活関連型社会資本の配分割合の問題，地域間の配分の問題，そして異なる世代間での社会資本整備費用の分担の問題(現世代の租税による負担と将来世代の租税負担となる国債発行の間の選択)，等があげられよう．どの方向で配分を変革していくかを論じるためには，社会的なコンセンサスを得る必要があろう．日本において，既にそうした変革のコンセンサスができているのか，できていなければ今後どうすべきかを整理しておく必要がある．

日本の社会資本の配分をめぐっては，必ずしも数が多いわけではないがいくつかの実証分析がなされており，効率性の向上といった観点から変革方向が議論されていないわけではない．例えば，生産基盤型社会資本と比べると生活基盤型社会資本の整備が遅れているとか，相対的には地方圏と比べて都市圏の社会資本の蓄積が遅れているといった指摘がなされている．

社会資本に生産力効果がある場合には，資源配分の効率性の基準からは，各地方における社会資本の限界生産力がそれぞれ均等化し，しか

もその水準が(資本減耗分を調整した上で)民間資本の限界生産力にも等しくなることが必要となる．そうした条件が満たされるように社会資本の地域間配分が成される必要があるが，既述のように，日本では地域間の所得の再配分を目的として公共投資が行われてきた経緯があり，結果として所得の高い都市圏の社会資本の限界生産力の水準と比べて所得の低い地方圏の社会資本の限界生産力の方が低くなってしまっている．こうした社会資本の「地域間配分の失敗」による社会的費用(逸失利益)に関しては，浅子他(1994)の推計では年間当たりGDP(国内総生産)の3%程度に上ると試算しており，決して小さくはない．

社会資本整備の異世代間の負担分担については，社会資本の便益が明らかに異世代間に亙ることから，当然ながら整備に要する費用も世代をまたいだ受益者負担にすべきとの考えがある．これを実際に行う方策が公債発行による資金調達であり，1965年度より公共投資は建設公債の発行によって賄われることになった．しかし，第1次石油ショック後の1970年代後半期やバブル経済崩壊後の1990年代に顕著に見られるように，公債発行による公共投資が過度に行われ，現世代の負担と比して後世代の負担が過重になる可能性を否定できず，「世代会計」の面からは世代間の歪みを生み出している．

4.3.2 景気対策の有効性

次に，社会資本のフロー面に注目しよう．生産物市場での需要面では即(速)効性のある景気対策や雇用対策の政策手段として利用されてきたが，まずはこの面での有効性の低下が問題視されている．その根拠としては，端的にはいわゆる公共投資の乗数の低下が指摘されている．乗数が低下すると，同じ額のGDPを増やすのにより多くの額の公共投資が必要となり，それはやがて財政赤字の増大につながり，長期的には財政の硬直性をもたらす可能性がある．こうした論点が，近年において，景気対策より健全な財政構造を重視する立場からのケインズ政策批判の大きな拠り所となっている．

乗数が低下する可能性は，理論的にはいくつものチャネルが考えられる．しかし，定量的にどれが一番の原因かとなると，これを識別するのは困難であり，いまでも定説はないに等しい．乗数が低下しているのではなく，そもそも真の公共投資の額は見かけよりもかなり小さい(真水の部分が少ない)との疑問から出発した「真水論争」もある．なるほど，公共投資額が過大評価されていれば，乗数の値はその分小さくなる．関連して，1980年代後半にみられたような地価の上昇による用地取得費の増大，総合経済対策における異質な事業費の単純合計による政策規模の評価——これらが表面的な乗数低下の真の原因の可能性もある．

公共事業に無駄(非効率性)があるのも今ではほぼ共通の認識であり，政府も公共工事のコストの低減対策の推進や類似事業間の調整・省庁の枠を超えた事業間の連携強化等に本腰を入れる姿勢をみせている．また，総合経済対策の一環として事業規模が先行する公共事業が，特に地方レベルでは実行されずに終わってしまう例も多い．社会資本整備の中長期計画と景気対策としての公共投資がうまくリンクしていないのが主な原因である．

4.4 短期の制御可能性と中長期計画との整合性

前節までで，社会資本整備の歴史や現状と内在する問題点を整理してきた．本節では，短期における公共投資の制御可能性と社会資本整備の中長期計画との整合性を中心に，現行制度を大きく変えないまでも，工夫によって改善可能な側面を指摘する．

4.4.1 短期の制御可能性

公共事業は国の直轄事業，補助事業，地方単独事業，等に分類され，中央政府が直接完全に操作できるわけではない．意図した政策が実際は発動できていないとすれば，潜在的に有効な政策も，その十分な効果の発現にはつながらない．ここから，国の財政当局が意思決定をしたとしてもそのうちどれだけ実行されているか，といった制御可能性の問題が生じることになる．

景気対策に関しては，通常事業規模が公表される．しかし，この事業規模は異質な「事業」

を単純に合計したものであり，真の公共投資にあたる「真水」部分が必ずしもはっきりしない．例えば，1995年9月の経済対策の総事業規模は14.2兆円，このうち政府の発表では公共投資分は12.8兆円に達するとされた．しかし，一般公共事業費と災害復旧事業，施設費および地方単独事業の合計のみを真水とすると真水比率は半分程度になり，さらに原則中央政府が事業の執行主体のものに限ると真水比率はさらに半減する．この傾向は予算措置を伴った過去の他の景気対策でも，ほぼ同様である．さらに，とりわけ近年注目を浴びているのが予算の未消化問題である．補正予算で大型の景気対策が組まれても，予算の執行遅れや事業の未着手が起こると，当然ながら政策効果は薄れる．

こうした制御可能性の問題を解消するためには，景気対策として発動する公共事業を，地方公共団体レベルで事前に準備しておく必要がある．国から突然公共投資額が上意下達されても，投資分野の制約も多い中でその額の範囲内での投資先が短期間内で思い付かなければ，結局は予算の未消化になってしまう．これを防止するには，いわゆる地方分権によって地方の権限を高め，その地方にとって必要な公共事業分野は地方自らの選択に委ね，しかも日頃からプロジェクト間の優先度を決め，実施計画も煮詰めておくことが望まれる．このような地方レベルの選択を重視する態勢をとることによって，公共事業の分野別配分比率の硬直性は自ずと解消される筈である．

4.4.2 中長期計画との整合性

社会資本整備を景気・雇用対策として用いる場合に，効率性の観点からもっとも重要なのは，公共投資基本計画に代表される中長期的な社会資本の整備計画との整合性である．日米構造協議を背景として90年に公共投資基本計画が策定され，10年間に415～430兆円の公共投資を目標とし，94年には向う10年間に600～630兆円の公共投資を行うように上方修正された．この際「後世代に負担を残さないような財源の確保を前提として」と明記され，実際財政構造改革法では計画期間を3年間延長することになった．これによって，600兆円ベースでみて10年間では470兆円程度へと投資規模の実質的縮減(3年間で15%減に相当)が図られた．しかし，財政構造改革法もその施行が凍結され，一転して景気対策としての大規模な公共投資が打ち出されることになったのは既述の通りである．

マクロ的な長期計画としては，公共投資基本計画の他にも，歴代の内閣がおおよそ5年単位で策定して来た長期経済計画，原則として10年単位で基本的な国土利用計画の指針となった全国総合開発計画がある．これらは，直接間接に長期計画と整合的な公共投資の総額やタイム・プロファイルを規定してきた．他方，個別分野の公共投資については，必ずしもそれぞれの計画期間は同一ではないものの，従来から道路，港湾，下水道，住宅等16分野にわたって長期整備計画が策定され実施に移されてきた．

以上のようなマクロ・ミクロの長期的整備計画を前提とする限りにおいては，対象事業については優先順位等は大筋では決定済みと考えられる(もっとも，これは高速道路網や整備新幹線など全国レベルの大事業に対してであって，地方レベルの公共事業には当てはまらない)．明らかに，長期計画でのプロジェクトの順位付けは，資源配分の効率性の観点から決定するのが望ましい．ところが，景気対策として公共投資を割り当てるにあたっては，既に決定済みの施行計画の契約を年度内で伸縮的に操作するか，あるいは年度の枠を超えて調整する必要がある．こうした際には，景気対策としての機動性を確保する観点からは，資源配分の効率性基準を多少逸脱するのはやむを得ないと達観すべきであろう．ただし，許容される非効率性にも限度があり，事後的なチェックは必要である．

本来有効な景気対策は必要性が認められる限り，裁量的に発動して行く覚悟が望まれるのである．もっとも，景気が悪いといっても，日本経済は全体としては既に十分豊かな生活水準を享受しており，いたずらに高い経済成長を目指す段階ではない．景気対策としての公共投資にも，無駄な事業の見直しに加えて，そうした節度があってもしかるべきかもしれない．財政の

果たすべき資源配分，所得再分配，マクロ経済の安定化の3つの機能には依然として期待されるところが大であるが，要はそれを効果的・効率的に，しかもバランスよく行う必要があるということである．

4.5　変化する社会資本の意義

社会資本整備の歴史の中で，21世紀に向けて今後の50年，100年を射程に置くならば，根本的に社会資本の意義そのものを考え直すことが有益であろう．そもそも，旧来の社会資本の概念は，明らかに必要条件として「有形固定資本」であることが前提になっている．

しかし，文字通りの有形固定資本でなくても，一旦支出されたものが，将来にわたって外部性や公共性を持つものはありうる．代表例が人的資本である．教育投資などの人的資本関係の支出は，その利益の多くは直接個人に帰属するが，中には社会的な生活を営む上での基本ルールの取得など，ネットワーク外部性をもつものもある．こうした部分が義務教育の賜とすれば，義務教育費を公共投資，その累積額を「社会的人的資本」ないし「人的社会資本」と定義し，広義の社会資本の範疇に含めることも可能である．社会資本の定義の拡張としては，自然環境や街並みの景観などを含めることも考えられる．こうして拡張された社会資本の整備のための支出を公共投資として建設公債の発行の対象とすれば，景気・雇用対策の自由度が高まる．

また，社会資本の中には外部経済の存在などの公共財的性質を持つものであっても，同時に排除性がありそのサービスの使用に対して料金を徴収できるようなものであれば，その整備をPFIなどの手法によって民間部門に委ねることも選択肢の1つになる．ただし，この場合にも，過度の市場メカニズムの導入が本来の社会資本としての役割を本末転倒させることのないように注意する必要はある．

さて，社会資本の定義が拡張されるとして，今後その整備の重要性が増していくのは情報・通信関連インフラなどの例外もあるものの，全体としては生産基盤型社会資本に比して生活関連型社会資本であり，さらには環境重視型，しかも温暖化対策などの地球環境問題に対処するような分野となることが予想される．生活関連型でも，現時点での日常生活の豊かさが感じられる分野に対する選好が高まるであろう．

高度成長期以降，個々の問題の解決策として導入されてきた社会資本整備の手法から，哲学のあるビジョンを前提として社会資本の整備を図る手法への転換も望まれる．例えば，自動車の渋滞対策として対処療法的に設置されてきた歩道橋は，障害者ならずとも設計者の人間性を疑う発想の産物である．高速道路網への投資によって淘汰された感のある貨物列車網，魚類や渡り鳥の生息に悪影響を及ぼした海岸や河岸，河口，湿地帯，干潟等の干拓，杉花粉アレルギーの原因でもある全国の森林の針葉樹化，と反人間性や環境破壊につながってきた事例も多い．

日本全国一律の基準によって社会資本整備を追求してきたことも，反省材料である．地域による比較優位の構造を尊重して社会資本整備も図るべきであったところを，地方においても単純に東京での生活を模倣しようとしたのが，個性のある地域経済・地域生活の育成に失敗し，結果として地方の過疎問題を助長してしまったのではないだろうか．ここでも，21世紀に向けて，地方分権の流れに期待すべきことが多いと考えられる．

（一橋大学経済研究所）

参　考　文　献

浅子和美(1997)「財政・財政政策とマクロ経済」，浅子和美・福田慎一・吉野直行(編)『現代マクロ経済分析――転換期の日本経済』東京大学出版会，pp. 13-55.

浅子和美・伊藤隆敏・坂本和典(1991)「赤字と再建：日本の財政1975-90」，大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』第21号，pp. 131-162.

浅子和美・常木淳・福田慎一・照山博司・塚本隆・杉浦正典(1994)「社会資本の生産力効果と公共投資政策の経済厚生評価」，経済企画庁経済研究所『経済分析』第135号.

高山憲之・山口光太郎(1999)「年金財政の将来予測」『経済研究』第50巻第3号，pp. 249-258.