

Contents

特集：公共事業の研究 1p

< 今週のThe Economistから >

“Mori's B Team” 「二軍を率いる森首相」 7p

< From the Editor > 「ゼロ金利政策解除はあるか？」 8p

特集：公共事業の研究

6月25日の総選挙は、争点も勝者もはっきりしない選挙だった。それでもはっきりしたのは、「公共事業のあり方をめぐって、日本が都市部と地方でくっきりと二分されたこと」である。このままいけば、来年の参議院選挙で日本は、「自民党 = 地方 = 公共事業擁護派」と「民主党 = 都市部 = 公共事業否定派」でまっぴたつになるかもしれない。

公共事業の是非については、「経済対策としての有効性、制度上の問題点、社会資本整備のあり方、中央と地方の役割分担」などの論点がある。限られた紙幅ではあるが、以下、これらの論点を整理するとともに、今後の公共事業のあり方について考えてみる。

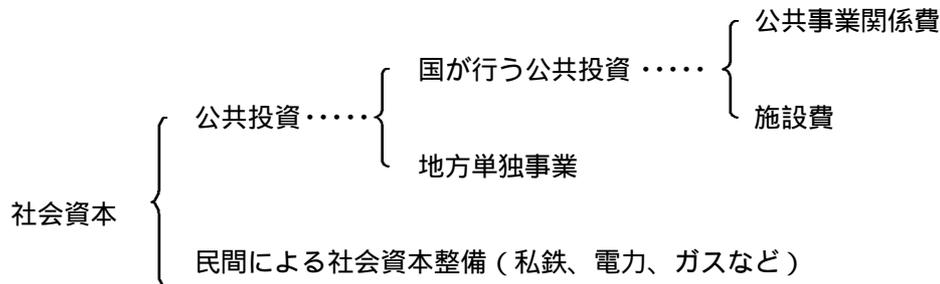
そもそも公共事業とは何か

「年度末になると、用もないのに道路を掘っている」というのが一般的な公共事業のイメージではないだろうか。釣り堀と化している漁港、ダムのために水没する山村、国道のすぐ側に作られる農道や林道など、「公共事業の無駄にまつわる話は無数にある」

その一方、新幹線や高速道路の経済効果は大きいし、環境対策としての公共事業も必要である。そもそもわが国の社会資本整備は、欧米先進国に比べて遅れているという見方もあるし、本格的な少子・高齢化時代を前にインフラ整備を急げという声にも説得力がある。

ところで公共事業とは何かと考えると、治水、道路、下水道、港湾など広範な範囲にわたっており、定義があいまいである。ここでは社会資本整備のために行われる投資のうち、国や地方公共団体などの公的部門が行う投資を公共投資とし、そのために行われる事業を公共事業と呼ぶことにする。

公共事業の概念



公共事業関係費 = 治水、道路、下水道、港湾	9.4兆円
施設費 = 文教施設費、社会福祉施設費	1.0兆円
	(2000年度予算)

上のように整理してみると、国費だけでなんと年間10兆円もが投じられている。この財源のほとんどは、建設公債の発行によって賄われている。財政法は歳出財源を制限しているが、「但し公共事業費については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行または借入金をなすことができる」（4条1項）としていることが根拠となっている。つまり公共事業で作られるものは、あとの世代の財産として残るから借金してもいいという発想であり、普通の家庭が住宅をローンで買うことに似ている。ただし、このため公共事業はハードウェア志向となりがちとなることに注意が必要である。

第一の論点：「公共事業は景気対策に有効か」

今月8日、福岡で行われたG7蔵相会合では、あらためて「内需主導の景気回復が日本の課題」（サマーズ米財務長官）という指摘がなされた。市場では、これで秋の補正予算編成はほぼ確実になったと安心感が広がっている。

ここで浮かび上がる疑問は、「財政刺激による景気対策は本当に効果があるのか」である。1990年代に入り、10年間で都合10回、総額126.3兆円、真水規模で82兆円もの経済対策が行われた。中味には減税や中小企業・雇用対策なども含まれているが、ほとんどは公共投資の拡大である。毎年10兆円近いの公共事業が予算化される上に、これだけの追加措置が取られた。この結果、財政赤字は拡大して600兆円を超える累積赤字が残った。そのわりに90年代の成長率は、平均で1.58%（90～99年度）に過ぎない。これでは先の選挙で民主党が主張したように、「公共事業は景気浮揚効果がない」といわれても仕方がない。

それでも、1990年代の公共事業関係費と一般歳出を次ページのような表にまとめると、「財政構造改革を実施した97 - 98年に景気が急激に悪化した」ことがよく分かる。公共投資によって景気が良くなるかどうかはさておき、急に減らすと景気はてきめんに悪くなる

ということは、やはり財政支出は景気にプラスの効果があると考えていいのだろう。いずれにせよ、将来において公共事業を減らすときには、ゆっくりやらなければならないというのが過去の経験が教えるところである。

1990年代の公共事業関係費の推移

年度	公共総計 (億円)	伸び率 (%)	一般歳出 (%)	予算決定 時の政権	成長率 (%)	備考
90	74,447	0.2	3.8	海部政権	5.5	公共投資基本計画を策定
91	78,197	5.0	4.7	海部政権	2.9	生活関連重点化枠
92	81,709	4.5	4.5	宮沢政権	0.4	決算上の不足1.5兆円発生
93	85,654	4.8	3.1	宮沢政権	0.5	2年連続の不足0.5兆円
94	89,846	4.0	2.3	細川政権	0.6	減税特例債発行
95	93,423	4.0	3.1	村山政権	3.0	公共投資重点化枠
96	97,199	4.0	2.4	橋本政権	4.4	公共投資重点化枠
97	98,462	1.3	1.5	橋本政権	-0.1	財政構造改革元年
98	90,798	-7.8	-1.3	橋本政権	-1.9	公共投資キャップ(7%)
99	95,251	4.9	5.3	小渕政権	0.5	財政刺激策へ、15ヶ月予算
00	95,251	0.0	2.6	小渕政権	?	経済新生特別枠

エコノミストはよく、「日本経済にはXX兆円程度の需給ギャップがある。ゆえに政府は真水でX兆円程度の景気対策を」といった発言をする。ただし増やした金額を何に使うべきか、までは提案しない。景気対策を決めると、自動的に公共事業の予算額が増える。なにしろ年間10兆円の規模だから、1%増えてもたいへんなボリュームになる。増えた予算を何に投入するかは、関係官庁の折衝で決まってしまう。

つまり、公共事業はたしかに景気にはプラスなのだが、事業の中身が「穴を掘って穴を埋める」ようなことになってしまうと、「現世代が次の世代に残す財産」という公共投資の基本を逸脱してしまう。無駄な公共事業に投じたお金は、いまの景気を支えるカンフル注射にはなっても、財政赤字という形で将来の世代に残されていくのである。

第二の論点：「公共事業 = 性悪説は正しいか」

「無駄な公共事業を止めろ」という批判は世の中に満ち溢れている。これに対し、予算を作る側からは、「無駄な事業などひとつもありません」という答えが返ってくる。地元の要求があるから予算がつくのだし、受益者がいない事業はないのだからこれは当然である。そこで公共事業を批判する側にも知恵が必要になる。

公共事業の問題点として取り上げられるポイントは、大きくわけて3つあると思う。

不透明性 公共事業の決定に際し、政治家の口利きやゼネコン間の談合などが行われ、腐敗の温床になっているという指摘。中尾元建設大臣の逮捕で再び注目を集めている。

非効率 官公需の事業は、民間の投資と違ってコスト意識が薄く、費用対効果が甘くなりがちである。公共工事の現場では、たとえば「丸投げ」（上請け）のような中間搾取が堂々に行われている。これは納税者に対する裏切り行為といえる。

硬直性 公共事業のシェア配分がほとんど動かない。かつて細川首相が、「こんな時代に、港湾整備費が空港整備費の2倍はおかしい」と嘆いた構造は、今も変わらない（2000年度は港湾3533億、空港1706億円）。「課あって局なし、局あって省なし」といわれるように、経済や社会の構造が変わっても旧来の予算配分が固定化している。

こうした批判に対して、すでにそれなりの改革が行われている。

硬直性については、政策課題に対応したメリハリのついた予算配分を目指し、「経済新生特別枠」による公共事業の重点化が図られている。政策課題としては、物流効率化、環境、情報通信、街づくりなどがあげられ、具体的な使い道としては、「国際ハブ空港」「ダイオキシン類対策」「光ファイバー収容空間」など、もっともな用途が並んでいる。

しかし重点枠は、金額的には総理枠2500億円、与党枠3000億円に過ぎず、公共事業全体から見れば小さな規模に過ぎない。たとえば国際ハブ空港の整備では、中部国際空港への投資が目玉となり、前年比363.7%の大幅増を確保しているが、金額ベースではわずか255億円。これではお世辞にも、機動的な運用をしているとは言いがたい。

透明化と効率性についても、「費用対効果分析」「事業の再評価」などの試みが行われている。費用対効果分析とは、事業の新規採択段階において事業の目的を明示し、費用（Cost）と便益（Benefit）を計測し、B/C=1以下の事業は見直す手法である。99年度予算から原則として全事業について実施され、今後は公表範囲を拡大していくという。

費用対効果の測定には、以下のような計算を行う。

費用の現在価値

$$= 1年目の費用 + 2年目の費用 / (1 + 0.04) + \dots + n年目の費用 / (1 + 0.04)^{n-1}$$

（n：効果測定対象期間）

一見まっとうな計算に思えるが、「社会的割引率を4%とする」という前提が、普通のビジネスの感覚から見ると浮世離れしている。たとえば、「日本海沿岸東北自動車道象潟仁賀保道路は、総費用407億円、総便益991億円、 $B/C = 2.4$ 」¹などといわれても、いささか胡散臭く思えてしまう。

他方、すでに行われている事業については、再評価システムが導入されている。この結果、あまり知られていないことだが、2000年度予算においては4つのダム、6つの漁港など、合わせて23事業が中止・休止になり、245億円以上の事業費削減効果があったという。

¹ 大蔵省主計局の説明資料より。同様に「岩手県津付ダム建設事業は $B/C = 2.1$ 」「横浜港本牧地区岸壁は $B/C = 5.9$ 」などとされている。

公共事業の制度をより良いものにしようとする行政上の努力は、けっして見過ごすことはできない。その一方でこれらの改革が、「公共事業＝性悪説」を唱える人々を納得させるだけの説得力をもたないことも確かである。

第三の論点：「社会資本整備はなぜ必要なのか」

3番目の論点として、そもそも社会資本整備はなぜ必要なのだろうか。市場原理だけに任せておいた場合、リターンが高い事業だけに投資が向かい、国民経済社会にとって必要なインフラに資金が回らなくなる可能性がある。そこで公共的な社会資本を、税金で整備する必要性が生じてくる。

ところが、社会資本整備水準の国際比較を行ってみると、「1万台あたりの高速道路延長(km/万台)」「污水处理施設整備率」「一人当たり都市公園面積」などの指標では、わが国は欧米先進国に対して遅れていることが分かる。他方、日本ほどGDPに占める政府支出の割合が高い先進国はめずらしい。97年のGDP比を見ると、仏2.8%、米2.0%、独1.9%、英1.4%に対し、日本は6.0%と大きく引き離している。²この調子を続けていけば、遠からず社会資本面でのキャッチアップは可能になるだろう。

その一方、公共事業で行うべき優良プロジェクトが残り少なくなっていることも事実である。高速道路を例に挙げれば、東名、名神、東北、中国など、日本全国の「背骨」に当たる部分はとうに完成している。残っているのは、たとえば磐越自動車道のように、あまり使われることのない「肋骨」の部分である。完成しても通行する車両は少なく、高速道路料金は赤字が見込まれている。

思えば東名高速や東海道新幹線は、公共事業として驚くほどの成功を収めた。B/C計算をすれば、少ない費用で大きな便益を残したといえよう。政治的な意図で作られた上越新幹線や関越自動車道でさえも、スキー需要を育てるなどの形でかなりの経済効果をもたらした。もし今日、同様な優良プロジェクトを探すとしたら、外環自動車道あたりが該当しよう。首都高速の渋滞解消がもたらす経済効果は計り知れないからだ。しかし都市部の道路作りは、用地買収の困難などから遅々として進まないのが実態である。

こうして考えてみると、公共事業における最大の問題点は全体像が描かれていないことだと思いがた。 「公共事業でこういう国作りをする」という議論がないままに、単年度主義で前年とさほど変わらぬ公共事業費が確保され、担当官庁が使い道を決める。これでは、「この部分は無駄だから止めよう」という発想は出てこない。本来であれば、「全総」がビッグ・ピクチャーを示すべきなのだろうが、各省庁が協議して作っている現状では望み薄である。

公共事業のあるべき姿を考える仕事は、立法府である国会が取り組むべきであろう。公

² 大蔵省広報誌『ファイナンス』2000年4月号「平成12年度社会資本整備と公共事業予算について」から

共事業といえば、まず地元誘導や利権を考える議員がいるのは悲しむべき事実である。

第四の論点：「中央と地方の役割分担は？」

公共事業に対するイメージは、都市部と地方では極端に違う。都市部には、「自分たちの税金が知らない場所で使われている」という不満がある。地方では、「田舎は都市ほど環境が恵まれていないのだから・・・」という不安がある。

この問題のシリアスなところは、都市と地方の乖離がどんどん広がっていることだ。高度成長時代には、地方から都市（首都圏）への人口大移動があった。都市に住む人々には、地方（故郷）に対する理解があった。しかし、日本経済が低成長時代を迎えた今日、人口移動は極端に減りつつある。今後は、都市で生まれた人は都市で、地方で生まれた人は地方で生涯を終えることが多くなる。公共事業をめぐる都市と地方の認識ギャップは、拡大する一方になるのではないか。

しかし、地方経済にとっては、公共事業が一種の生命維持装置になっている現実がある。かつて農業をになった人口が、第2種兼業農家となって建設業に従事し、中小の建設業者が地方経済を支えている。90年代になって工事量が減る一方で、建設業者数は58万6000、就業者数は657万人と増え続けてきた。公共事業をリストラすることは、日本の労働人口の1割を危機に追い込むことになる。

象徴的な問題点として、公共事業の「地域要件」がある。地方自治体が地元企業を優先的に指名することで、「地域経済の活性化」「税金の地元還元」を図るという大義名分がある。しかし地元以外の業者を入れないと、落札価格が高くなるだけでなく、入札談合が容易になるといった弊害がある。納税者の視点からいえば、誉められた話ではない。しかし「公共事業は雇用対策」という現実が続く限り、地元優先は避けられない原則となる。

地方にとっての公共事業が、「中央から持ってくるカネで行う仕事」である限り、納税者の視点よりも業者の繁栄が優先されるのは自明のことである。自主財源でやる事業でなければ、効率性を追うモチベーションは生まれません。つまり中央と地方の役割分担を見直すことが、公共事業改革の鍵を握っているといえる。

公共事業の評判が著しく悪化したのは、90年代半ばの長良川河口堰問題あたりからである。その後、「有明海のムツゴロウ」などの事件も加わり、吉野川の可動堰問題では住民投票で反対されるまでになっている。こうした反発はこれからも続くだろう。

「国民生活にとって必要な社会資本整備のために、税金で投資を行う」ことの必要性は、だれもが認めている。しかし子孫に残るのが優良な社会資本ではなく、赤字国債だとしたらやりきれない。公共事業は抜本的な改革が必要である。よくいわれるように、「変わらないためには、変わらなければならない」のである。

< 今週の “The Economist” から >

"Mori's B Team"

July 14th, 2000

Asia

「二軍を率いる森首相」(p25-26)

*** 国内で人気がない森首相は、海外でも期待が低い。The Economist誌もご多分にはもれませんが、今度の内閣のどこが悪いかをしっかり指摘しています。**

< 要約 >

ホワイトハウスでの8年間で、クリントンは7人の日本首相の名前を覚えた。来年1月の退任時期までに、8人目に会うかもしれない。7月4日に発表された新内閣は、きわめて短命となりそうだ。5ヶ月、あるいはそれ以内に森首相も含めて交代するものと目されている。

6月25日の総選挙で自民党は過半数を失ったものの、衆議院ではなおも最大勢力である。しかし世論調査によれば、実に4人に3人が森連立内閣に期待しないという。以前にもまして自民党は連立相手の言いなり状態であり、3人に2人が森の退陣を希望している。

森の唯一の仕事は、今月後半に行われる沖縄サミットをつつがなく終えることである。それが理由で、河野外相と宮沢蔵相が留任した。この二人は安全ベルトだと見られている。退任を求めている堺屋経企庁長官も、気乗り薄ながら留任した。宮沢も堺屋も、留任したのはこの内閣が長続きしないと思ったからである。

新任の大臣たちは、能力よりも忠誠心でその地位を得た者ばかり。おかげで閣僚の平均年齢は、1990年以来最高齢となった。4大派閥は順送り候補者を決め、有力者を温存した。暫定政権と見られている証拠である。念願の大臣ポストを得た人々も、ただひとつ建設大臣だけは敬遠した。普通ならば建設会社からの見返りが期待できる、垂涎の地位なのだが。建設大臣は今危険な仕事である。中尾元建設大臣が汚職疑惑で逮捕され、東京地検は建設省を捜査。資料を押収して、事件は拡大の様相を見せている。

野中幹事長と中川官房長官は、建設大臣の引き受け手に困り、保守党党首の扇千影(67)に白羽の矢を立てた。元女優の扇は文部大臣が希望だった。「なぜわたしが？」彼女以外、誰もメディアの追及を怖がって建設業界に近づきたくないのである。

このスキャンダルがどこまで行くかは分からない。リクルート事件で引責した竹下内閣のように、森首相の責任問題に発展するという意見もある。いずれにせよ野党は、証人の国会喚問を要求するだろう。

そうした事件がなくとも、2001年1月から行政改革が行われる。現在の21省庁が1府12省に再編され、この時点で閣僚ポストは現状の19から12程度に削減される。そこで12月の大蔵原案提出後に内閣改造となりそうだ。

去り行くクリントンの最後に覚える名は、河野外相か加藤元幹事長か。どちらも悪い選択肢ではあるまい。運が良ければ、日本人が感じている恥ずかしさは解消するだろう。

<From the Editor > ゼロ金利政策解除はあるか？

7月17日の金融政策決定会合で、ゼロ金利政策が解除されるかもしれないとの見通しが浮上しています。間際になって「そごうの民事再生法申請」という大ニュースが飛び込み、その可能性はやや遠のいた感がありますが、この議論を聞いて感じたことをひとこと。

実質ゼロの金利を0.25%に戻すとして、「小さな幅だから効果は小さい、市場金利に大きく跳ね返る情勢ではない」と見るか、「最低水準を反転させるのだから、日本経済をリスクにさらす」と考えるべきか、正直なところ筆者にはよく分かりません。

政治家と企業経営者とエコノミストの大勢は、ゼロ金利解除に反対。「景気の自律的回復」「米国など海外の理解」「金融システムの安定」などの条件が整わない限り、時機尚早という意見が多い。反対に、利上げを模索する日銀当局のロジックは、「ゼロ金利政策は異常な事態。長く続けてはならない」というシンプルなものです。

両者を比べると、後者は単純すぎ、前者が理に合っているように聞こえます。その一方、「XXの条件が揃ったらOK」という意見は、無意識のうちに自分で判断することを避け、現状肯定に傾いているようでもあります。「4-6月期GDPを見てから」「夏のボーナスが個人消費に向かうことを確認して」「市場との対話を十分にした上で」などの条件は、それぞれ理に適った主張だとは思いますが、決断の先送りにつながることも否定できません。

多少乱暴な意見になりますが、最近の日本では「自分はこうしたい」というのではなく、「XXに配慮して、 の意見をよく聞いて」という人ばかりが多くなっているような気がします。頑固おやじはめったに見かけなくなり、決断に時間がかかる人が増えました。結果として「決断ができない、リーダー不在の国」になっているのではないのでしょうか。

ところがなぜか2人だけ例外がいる。東京都知事と日銀総裁は、「自分はこうしたい」という思いを前面に出し、新聞がなんと書こうが、日々の数字がどう変わろうが、信念を曲げるつもりがない。外形標準課税の導入とゼロ金利政策をめぐる議論は、頑固おやじとそれ以外の人々の対比が見事に浮き彫りになったと思います。

念のために申し添えますと、筆者は頑固おやじの肩を持っているわけではありません。もしも自分がこんな重大な判断を委ねられたとしたら、おそらく早過ぎるリスク（景気腰折れ、企業倒産）を避けて、遅きに失するリスク（モラルハザード、構造改革の遅れ）を選ぶでしょう。なにしろ臆病な人間ですので。

編集者敬白

- 本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、日商岩井株式会社の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記までお願いします。

日商岩井ビジネス戦略研究所 吉崎達彦 TEL:(03)3588-3105 FAX:(03)3588-4832

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.co.jp