

# 日本経済と公共投資

～内需中心の持続的成長をめざして～

昭和 59 年 6 月

(財) 建設経済研究所

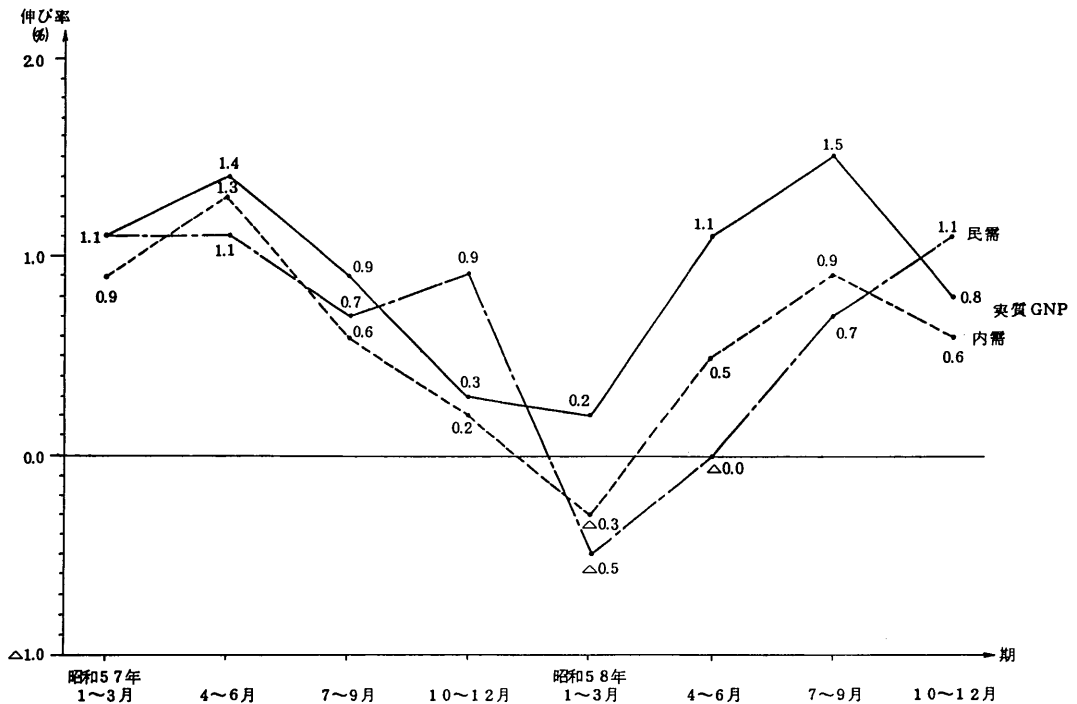
## 目 次

第1章	日本経済の現状・・・・・・・・・・	1
第2章	公共投資と経済成長・・・・・・・・	7
第3章	公共投資と財政再建・・・・・・・・	10
第4章	公共投資と国債・・・・・・・・・・	14
第5章	公共投資の効果・・・・・・・・・・	18
第6章	公共投資と地域経済・・・・・・・・	21
第7章	結 語・・・・・・・・・・・・・・・・	22

# 1. 日本経済の現状

最近の国民所得統計速報をみると実質GNPは、58年第1四半期が0.2%増、第2四半期が1.1%増、第3四半期が1.5%増、第4四半期が0.8%増である。第4四半期は伸び率が鈍化しているが、輸入の増加による外需寄与率の減少分を考えると景気は緩やかに回復しているものとみられる(図1)。59年度の景気の見通しも政府見通しを始めとして、内需主導で4%以上の実質成長率が達成できるとする見方が多い。しかし、現在の景気の状態をもって内需中心の自律的景気回復が軌道に乗ったと判断することは早計である。景気の現状にはいくつかの問題点がある。

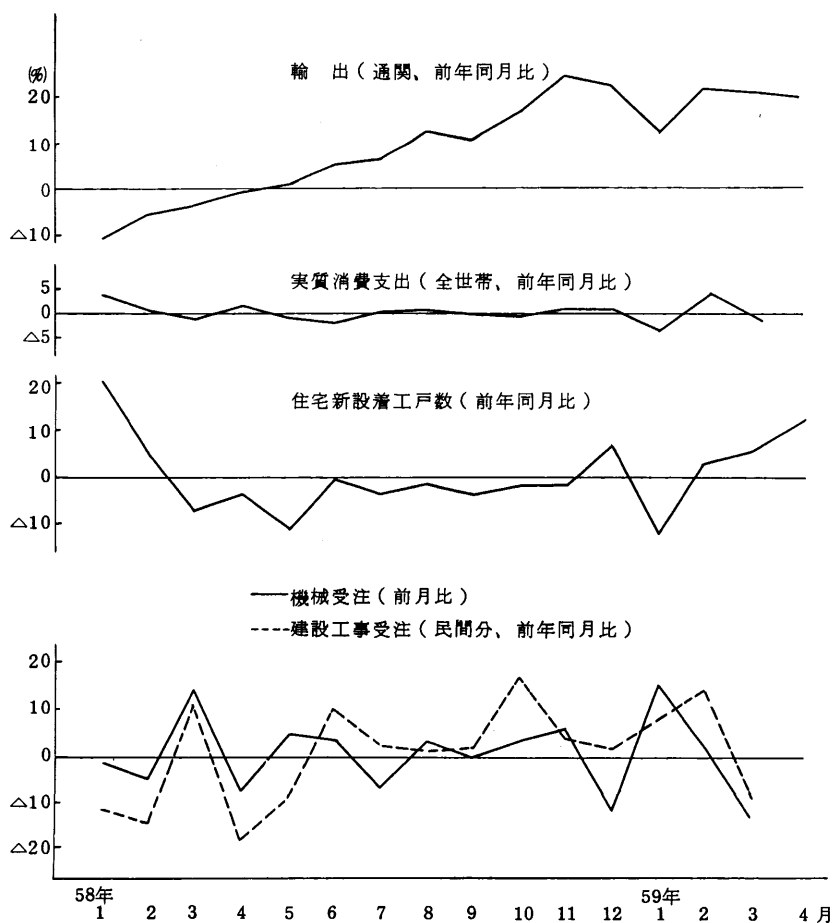
図1 実質GNP、民需及び内需の伸び率の推移(季調済前期比)



資料：経済企画庁「国民所得統計」

一つは、統計上はG N P成長率に占める内需の割合が高まっているというものの、実質的には外需依存度が依然高いとみられることである。図2にみられるように、輸出が高水準の伸びを示しているのに対し、個人消費、設備投資、住宅投資の関連指標は、最近回復傾向が表われているものの、いま一つ力強さに欠けている。しかも、これら内需の回復は、国内からの自律的な回復というより輸出の増加に牽引されて実現したものであることを考えると内需の今後の動向は、輸出の動向に大きく影響されるものと考えられる。

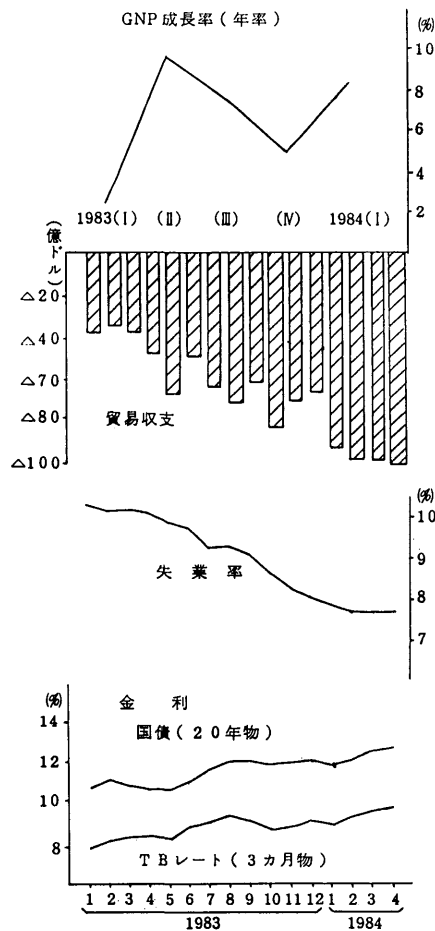
図2 需要の動向



今後の輸出の動向をみると、日本の輸出の増加の牽引力となっている米国の経済の先行きが不透明であり、必ずしも楽観できない。

米国の四半期ごとのGNP成長率（年率換算）は、58年第1四半期は2.6%増、第2四半期は9.7%増、第3四半期は7.6%増、第4四半期5.0%増の後、今年第1四半期は8.3%増と極めて高い成長を実現している。このような急激な経済の拡大は、現在の米国経済の供給面を考えると既に過熱気味であると言われている。さらに米国経済は巨額の財政赤字と経常収支赤字を抱えており、インフレ圧力は強まっている。こうした状況を受けて金融市場においても各種金利は上昇傾向を強めている（図3）。

図3 米国の経済動向



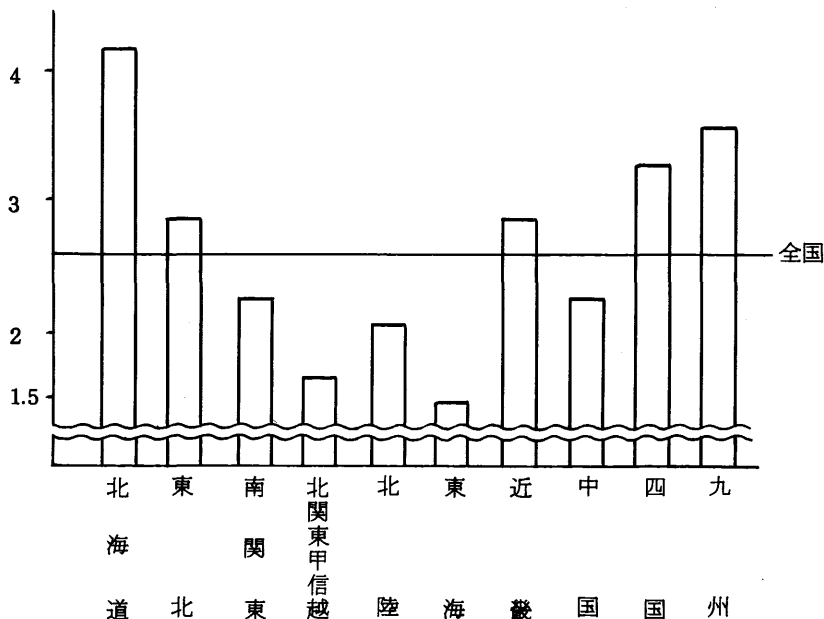
ここしばらくは米国の景気に急変はないにしても中期的にはインフレ不安から金利の大幅上昇、景気の屈折という可能性も否定できない。

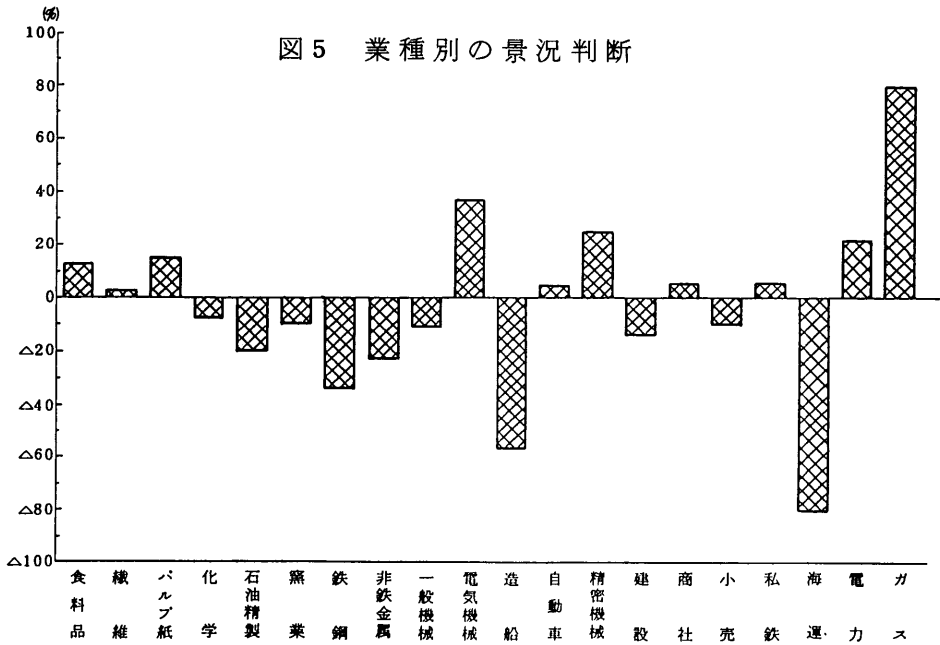
また、こうした輸出に偏った我が国の経済成長は、巨額の経常収支の黒字という対外的な経済不均衡を引きおこすとともに、諸外国との貿易摩擦の原因となっている。

第二に、全体として景気が回復傾向にあっても、地域別、業種別にみると景況の格差が大きい(図4.5)。また、失業率、企業倒産件数も依然高水準である(図6)。これらの現象は現在素材型産業から加工組立型産業への産業構造の転換が進行中であることを考慮しても、やはり、今回の景気回復の力不足を示しているものと考えられる。

第三の問題は、公共部門の支出削減がデフレ的な効果を与えていることである。図1で示すように58年の第4四半期でみると民需が1.1%伸びているのに、GNP全体としては0.8%の伸びにとどまっていたのは、公的支出がマイナスであったためである。

図4 地域別失業率(58年平均)

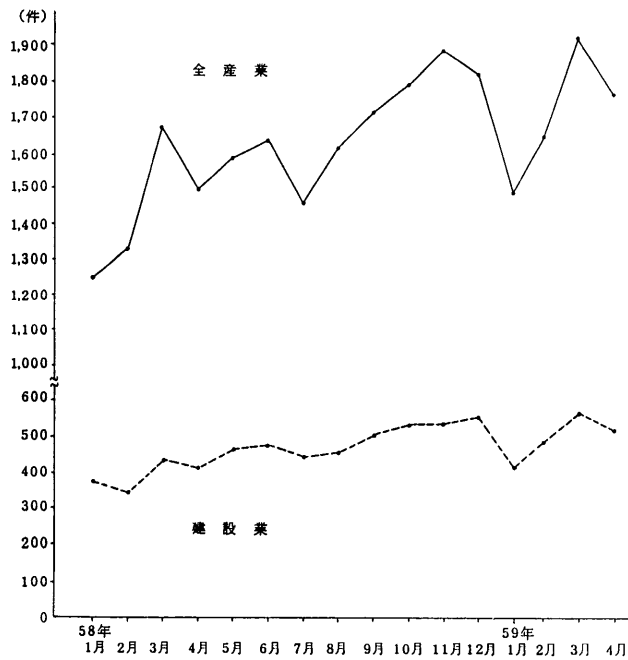




資料：59年2月、日銀短観

景況が「良い」と判断する企業数 - 「悪い」と判断する企業数  
全 体 数

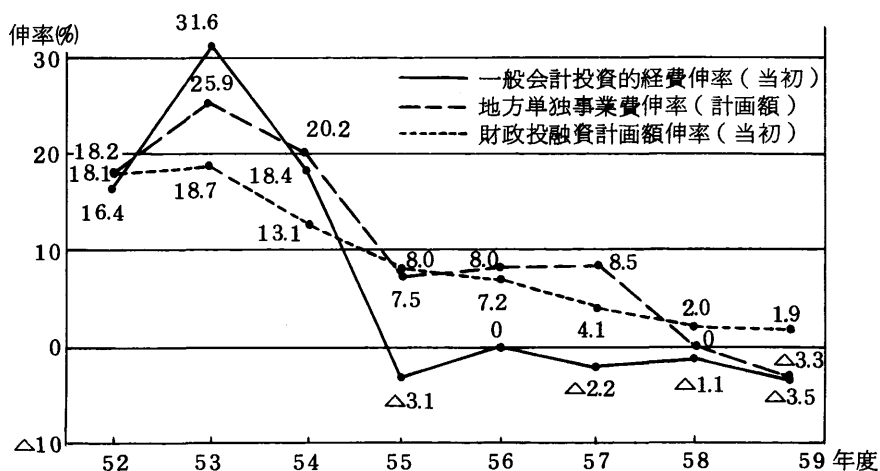
### 図6 倒産件数の推移



資料 帝国データバンク

また、59年度の国の一般会計歳出予算では、公共事業費や公団等への出資金などからなる投資的経費は対前年度比で3.5%減となっている(図7)。公共事業費には58年度補正予算で決めた国庫債務負担行為約4,500億円が含まれているのでこの分を差し引くと投資的経費は8.8%減少することになる。さらに、これまで国費の減少分を補ってきた財政投融资の額も59年度は1.9%増と33年以來の低率の伸びであり、さらに地方財政計画の地方単独事業費も対前年度比で3.3%減と始めてのマイナスとなっている。これらを反映して、59年度政府経済見通しでは、公的固定資本形成は前年度比で、実質2.3%減と予想されている。これでは、民間需要が緩やかながらもようやく回復に向かい始め、日本経済が潜在成長力を実現する好機であるにもかかわらず公的部門がその実現を阻害していることになりかねない。

図7 公共事業関係予算の推移



とりわけ日本経済は緩やかに回復しつつあるというものの、未だ内需主導の自律的景気回復が軌道に乗ったとは言い難く、また、対外摩擦の回避という点からも内需拡大に果すべき公共投資の役割を重視する必要がある。



## 2. 公共投資と経済成長

中長期的にみても日本経済は公共投資を必要としている。

当研究所の試算によれば日本経済の潜在成長力は5%程度ある。しかし、58年度の実質成長率は3.4%程度である。つまり、日本経済は5%の経済成長が可能な生産力があるにもかかわらず需要不足のためその力を十分発揮していないと言える。日本においては需要が既に飽和しているという意見もあるが、表1に見られるように日本の住宅や社会資本は諸外国に比べ著しく立ち遅れており、これらの整備には国民の根強い要望がある。にもかかわらず、前述のように近年、公共投資が抑制されているため、表2に示す各種公共事業の5カ年計画の進捗率の遅れでもわかるように社会資本整備のテンポは大きく遅れている。昭和30年代から40年代の終わりまで日本経済は世界に類を見ない高度成長をとげたが、その間においては、民間設備投資と歩調をあわせて社会資本整備が着実に実施され、民間企業がより効率的に生産活動ができるような環境づくりがなされてきたことを看過してはならない。(図8)

表1 社会資本整備水準の国際比率

部門及び整備指標	日 本	イギリス	西ドイツ	フランス	アメリカ
下水道 (総人口普及率)	39% (1983)	97% (1976)	89% (1977)	85% (1975)	72% (1979)
都市公園 (1人当たり面積)	2.1㎡/人 (東京)	30.4㎡/人 (ロンドン)	26.9㎡/人 (ベルリン)	8.4㎡/人 (パリ)	45.7㎡/人 (シカゴ)
道 路 (都市における道 路面積率)	都市部 13.6%	都市部 16.6%		20.0%	23.2%
(自動車10,000台 当たり高速道路 延長)	0.7km/万台 (1982)	1.6km/万台 (1981)	3.1km/万台 (1982)	2.5km/万台 (1982)	4.4km/万台 (1980)
住 宅 (標準世帯(4人 世帯)の世帯)	5.4世帯 (1980)	6.7世帯 (1971)	6.7世帯 (1978)	5.3世帯 (1978)	6.7世帯 (1970)

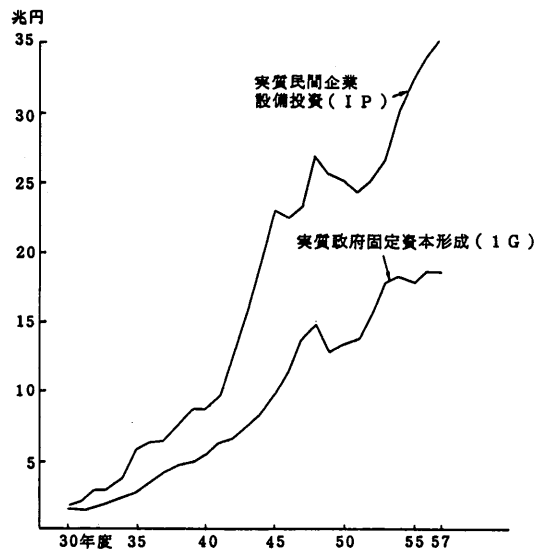
注) 1. 住宅の「世帯」の定義は、欧米諸国においては、一定面積以下のものを世帯とみなさない等、国によって異なる。  
2. 住宅のイギリスの数字は、イングランド、ウェールズにおける数値である。

表2 公共事業長期計画の進捗状況

長期計画	59年度末 進捗率 (%)	計画年度	総事業費 (億円)
海岸	65.4	56-60	8,200
港湾	59.8	"	30,200
空港	52.7	"	16,200
住宅 (公的資金住宅)	79.5	"	(350万戸)
下水道	55.1	"	77,900
都市公園	58.7	"	14,000
廃棄物処理施設	59.2	"	11,400
交通安全	67.2	"	11,000
治水	46.3	57-61	82,500
治山	43.6	"	14,700
道路	32.4	58-62	160,000
漁港	36.6	"	18,500
急傾斜地	32.2	"	3,900
沿岸漁場	30.9	57-62	3,400
土地改良	11.0	58-67	287,000

(注) 進捗率の算定方法は住宅の場合戸数。その他はいずれも公共事業の事業費ベース。

図8 政府固定資本形成と民間設備投資の推移



公共投資がにっているこのような生産的役割について認識が足りないまま、これからも公共投資の抑制が続くと将来の日本経済の生産力や国民の福祉水準に大きな悪影響を与えることになる。

加えて、日本においては、今後急速に高齢化が進むと考えられる。厚生省の人口問題研究所の推計によると65才以上の高齢層が15才以上の人口に占める割合は1980年では11.8%であったものが西暦2000年には18.9%になり、さらに、2020年には26.2%になると予測されている。人々は生産活動に従事している間に貯蓄を行い、老後にこれを取り崩すというパターンをとるのが普通である。したがって、人口の高齢化が進むと国民全体としての貯蓄率は低下すると考えられる。しかしながら、さいわいなことに経済審議会長期展望委員会の報告書「2000年の日本」によると2000年頃までは高齢者の就業する割合が比較的高いこと、住宅の質的向上への意欲が強いこと、高齢社会への移行段階では老後に備えた貯蓄が増えることなどの貯蓄率へのプラス要因もあり、家計貯蓄率の低下はそれ程大きくなく、2000年においても16%~17%台の貯蓄率があると予測している。

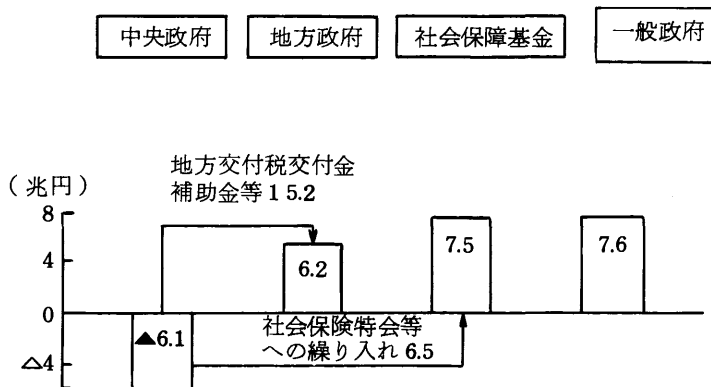
とすれば、これから2000年までは、国内の貯蓄を使って来たるべき高齢化社会へ備えて住宅や社会資本の整備を行う絶好の機会ということになる。

### 3. 公共投資と財政再建

日本の財政は、54年以降財政再建を最優先して運営されてきた。まず、財政の現状をみてみよう。

国民経済計算では、一般政府は中央政府、地方政府、及び社会保障基金の3つからなるが、57年度では一般政府全体で9.3兆円の赤字があった。その内訳は中央政府と地方政府がそれぞれ14.2兆円、2.6兆円の赤字、社会保障基金は74兆円の黒字であった。ただし、この数値は投資部門と経常部門がいっしょになっている。投資は、将来の生産基盤を作るものであり、その費用が将来の世代の負担によってまかなわれることも是認できると思われる。これはあたかも民間企業の設備投資が借入金で行われ、それが将来の収益から返済されるのと同じである。そこで、投資部門を除き、経常部門だけをとり出してみると、中央政府で6.1兆円の赤字、地方政府及び社会保障基金でそれぞれ6.2兆円、7.5兆円の黒字であり、全体として7.6兆円の黒字となっている（図9）。中央政府の赤字が大きいのは中央政府から地方政府へ15.2兆円、社会保障基金へ6.5兆円財源が移転されているためである。社会保障基金は将来の給付のため積立てられているものであることを考慮し、これを除いてみても、依然政府全体としては若干の黒字となっている。

図9 一般政府経常部門の収支状況



中央政府の経常部門も昭和49年度までは黒字であった。では何故50年度以降中央政府の赤字が拡大したのであろうか。

図10は一般会計歳出に占める主要経費の構成比の推移を示したものである。公共事業関係費は48年を境に低下傾向にあるが、社会保障関係費は48年頃から一貫して著増している。

また図11はGNP実質成長率と一般会計の税収の対前年度伸率を表したものである。第1次オイルショックにより経済成長率が屈折するとともに税収の伸び率は大きく低下している。

以上からわかるように我が国の財政赤字は、第1次オイルショック後の不況による税収不足から発生した景気循環的部分と社会保障関係費の著増という制度的、あるいは構造的に生じた部分に分けられる。

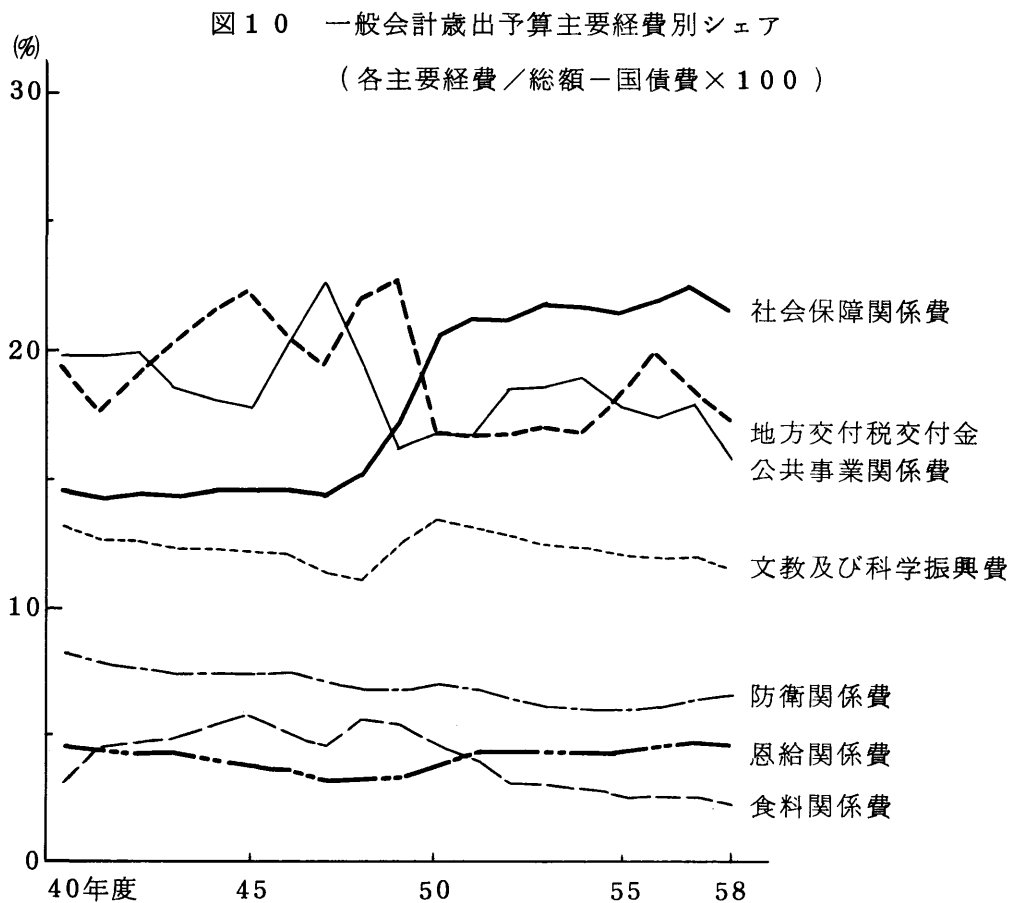
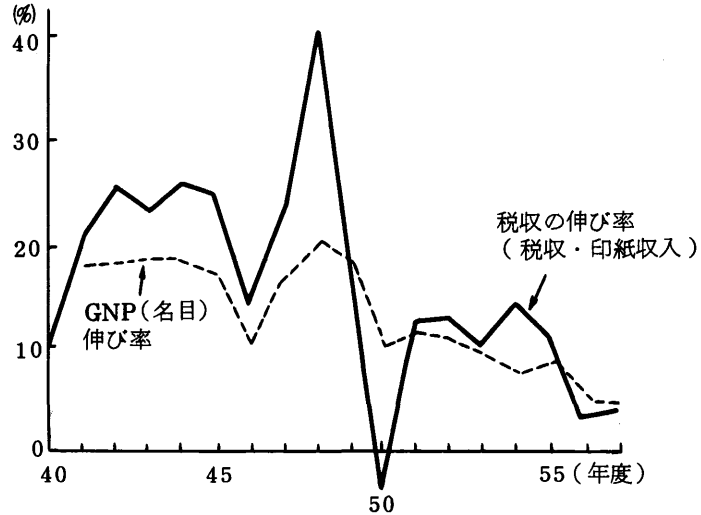


図 1 1 税 収 伸 び 率

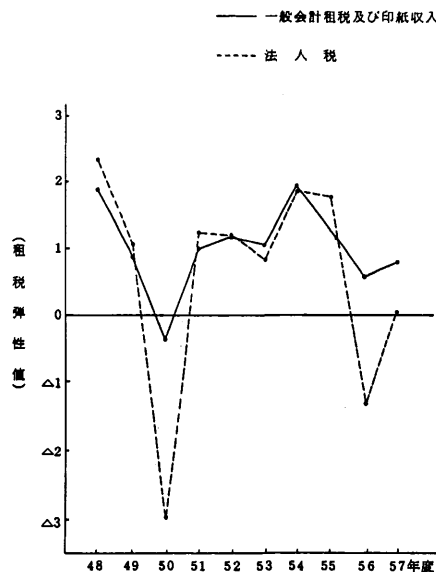


備考) 56年度まで決算ベース、57年度は補正後ベース

税収の伸び率の鈍化は、名目GNP成長率が屈折したことのほか、税収のGNP弾性値が低下によるところが大きい。

図 1 2 に示すように法人税のGNP弾性値の低下が特に大きい。これは第1次オイルショック後の不況のため法人企業の利益率が大きく低下したことが原因である。つまり、財政再建のためにも、まず、経済成長率を高め景気を自律的な回復軌道に乗せることが大切である。

図 1 2 税 収 の G N P 弾 性 値



次に社会保障関係費の増加による構造的財政赤字について考えてみよう。

社会保障関係費が著しく増加し始めたのは昭和48年である。その年は福祉元年と呼ばれ年金と医療保険の2大分野にわたり大規模な給付水準の拡充が行われた。

図12からわかるようにこの年以降、人口の高齢化や年金受給者の増加に伴い、社会保障関係費は急激に膨張しだした。しかし、現在はまだ序の口にすぎない。「2000年の日本」によると昭和55年でG N P比で12.8%を占めている社会保障移転は75年には24.7%となる。現在一般会計の社会保障関係費負担は社会保障移転の約1/3であるので、この一般会計の負担割合が今後も続くとすると75年には社会保障関係費負担はG N P比で8.2%になる。昭和58年度の社会保障関係費のG N P比は約3.3%であるのでこれよりさらに4.9ポイント増加することになる。

このような財政負担を前提とする限り、公共投資による景気刺激を行っても赤字国債ゼロという財政再建の目標を達成することは困難であるので社会保障関係費については目的税を創設するなどの制度的な諸改革を行うことによって収支相償うようにする必要がある。

## 4. 公共投資と国債

公共投資財源は、50年以降ほとんど特定財源と建設国債でまかなうこととなった。現在の財政状況のもとで公共投資を増やそうとすればその主要部分を建設国債に頼らざるを得ないが、既に多額の既発債があることから国債の増発については慎重な意見が出ている。以下これらの意見について順次検討していく。

### (1) 国債利払費の増大による財政の硬直化について

多額の国債の累積から利払負担が増加し、財政を硬直化させているのでこれ以上の国債発行を止めるべきだという意見がある。

確かに赤字国債についてはできる限り発行しないことが望ましく、まず、赤字国債の減額を優先して行うべきである。しかし、建設国債は公共投資の推進により経済成長を促進し、税収を増やす効果が大きいので、財政に与える負担は軽い。

また、利払負担が急増する原因としては、国債の金利が名目経済成長率より高いことが指摘される。

したがって、財政の硬直化に対しては、一方で経済成長率を高くし、税収増を図り、あわせて金利を引き下げることにより金利負担の軽減を図ることを考えるべきである。

### (2) 世代間の不公平について

財政が大幅に国債に依存するようになると、国民の受益に比べて当面の負担が軽いので、安易な財政支出が行われやすく、また世代間の不公平が生ずるという意見がある。しかし、この点は、赤字国債と建設国債とを分けて考える必要がある。

赤字国債は、国家公務員の給与など、政府の経常経費に充てられるものであり、現在の世代が公務員などのサービスを受けるのに、費用を負担するのは後の世代であるから、まさに世代間の不公平を生ずるおそれがある。これ



に反して、建設国債は、その用途が投資部分に限られており、その投資による公的資産の整備は、後世代の生産および生活環境を改善するのであるから、世代間の不公平という問題は生じない。

### (3) 金利の高止まりについて

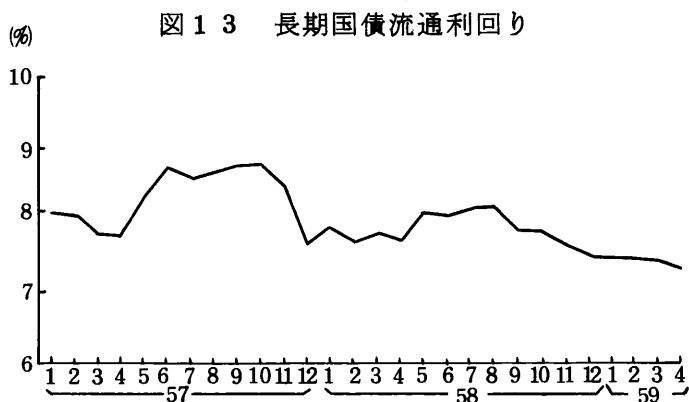
大量の国債発行が長期金利の高止まりを起し、民間投資を抑制してしまうのではないかという問題も指摘されている。

長期金利を左右するものとしては、金融機関の国債保有状況のほか、為替相場の動向、物価上昇の見通し、短期金利の水準、アメリカの金利水準など、さまざまな要因が考えられる。最近における長期金利の高止まりは、なかでもアメリカの高金利及び円安の影響が大きく、国債要因はそれほど大きくないものと見られる。

また、民間消化分の約2/3は、シンジケート団によって消化されているが、このうち都市銀行および長期信用銀行は、資金量のシェアが33パーセントに過ぎないのに、52パーセント以上の国債を引き受けている。そのため、都市銀行などの資金が不足すると、国債を満期まで保有することができず、途中で売却することが多く、これが価格の低下を招き、流通利回りの上昇をもたらしてきた。

国債の消化に関しては、十年もののほか中期国債・短期国債など国債発行の多様化を進め、国債の金融商品としての魅力を高めるとか、シンジケート団のメンバー内の引受比率を工夫するとか、さらに公募入札や個人消化を促進するなど、国債管理政策を改善する余地が大きい。

実際、58年4月から長期国債の銀行窓口販売が始まって、国債の個人消化の促進が図られ、また、国債を組み入れた新金融商品がいろいろと開発されて金融機関の国債消化能力が改善されたことなどにより、最近の国債金利は、図13のとおり極めて安定している。



資料：東証統計月報等  
残存期間最長期物

#### (4) クラウディングアウトについて

国債の大量発行は、民間の資金需要と競合し、いわゆるクラウディングアウトをおこすという意見もある。

もちろん民間設備投資が活発になり、財政資金と競合を起すような事態になれば財政支出を削減すべきであろうが、57年度の国債発行額は約1.4兆円であり、約3.4兆にのぼる家計貯蓄の約4.1%を吸収しているにすぎない。この数値は諸外国と比べても決して高い数値ではない。(表3)

表 3 主要国における財政赤字と家計貯蓄

	日 本 (百億円)	アメリカ (億ドル)	西 独 (億マルク)	英 国 (百万ポンド)	フランス (億フラン)
財政赤字(A)	1,379	1,106	379	8,050	756
家計貯蓄(B)	3,403	1,350	957	16,858	2,562
(A)/(B)	4.05%	8.19%	39.6%	47.8%	29.5%
(参考) 家計の貯蓄率	18.0%	6.3%	9.9%	10.0%	11.3%

(資料) 日銀「国際比較統計 昭和58年6月」等

(注) アメリカ、日本については82年度

西独、英国、フランスについては81年度

特に、現在は民間資金需給が緩和し、金利も低下傾向にあり、クラウディングアウトの心配はない。

また、近年、日本企業が国外での社債発行を増やしていることをもって一種のクラウドファンディングアウトが生じているとする意見もあるが、これは、日本の金融市場の自由化が遅れているのに対し、海外市場では金利、発行額、償還年限等を市場で自由に決めることができ、また、発行手続も簡単であることが大きな原因であり、クラウドファンディングアウトとは言えない。

#### (5) インフレについて

国債の累積は潜在的なインフレ要因となるとする意見もある。もちろんインフレの防止には十分な配慮が必要であるが、基本的には、マネーサプライのコントロールを怠らなければインフレがおこる心配はないと考えられる。

## 5. 公共投資の効果

第2節で述べたように中長期的にみて社会資本の充実は、ゆるがせにできない課題であるが、公共投資の経済効果について近年公共投資を行なっても余り景気の回復には役立たないのではないかなどの疑問が提起されている。次にこれらの問題について検討することにしてしよう。

### (1) 乗数効果について

まず、公共投資の乗数効果が低くなってしまったのではないかという疑問である。たとえば一兆円の公共投資は、直接に一兆円だけG N Pを押し上げるほか、それによって生じた所得を通じて消費を増やし、その消費が設備投資を誘発するなどの結果、全体としてのG N Pの増加は、一兆円をかなりこえることになる。しかし、最近は、企業の期待成長率が低くなっているため、たとえ消費が増えても、企業はあまり設備投資を行わなくなったという意見や、石油などの価格が上ったので、G N Pを増加させるためには、輸入を従来以上に増やさなければならず、所得が外国に流れるようになってしまったという意見がある。

かりに、これらの意見が正しいとしても、それは減税や金融緩和政策など、他の政策手段に共通のものであり、これらの政策のうちで公共投資が依然として最も有効な手段であることに変わりはない。経済企画庁の世界経済モデルによると、公共投資の乗数効果は1年目1.27、2年目2.25、3年目2.72と依然高い値を示している。

### (2) 公共投資の税収効果について

建設国債により公共投資を増やすと後世代のための社会資本の整備が進むほか、国民所得の増加を通して税収入を増加させ、赤字を相殺する効果を持っているが、この点についても近年、効果が減少しているという意見がある。しかしながら、経済企画庁の世界経済モデルを使っての試算によると、

一兆円の公共投資を行った場合には、一兆円相当の社会資本が整備されるほかに、約5000億円の新たな税収増が生じるとされている。

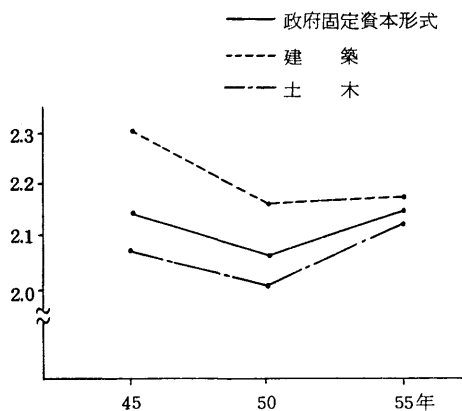
### (3) 生産誘発効果について

公共事業による景気刺激は、主として建設業のために行われるものであって、その効果は、他の産業には関係がないようにいわれることもある。

公共事業を行うことにより、セメントや鉄をはじめ、他の産業に対する需要を生じ、産業全体に生産を誘発する効果があり、この生産誘発効果は、図14のとおり、50年にくらべて55年の方が上昇している。

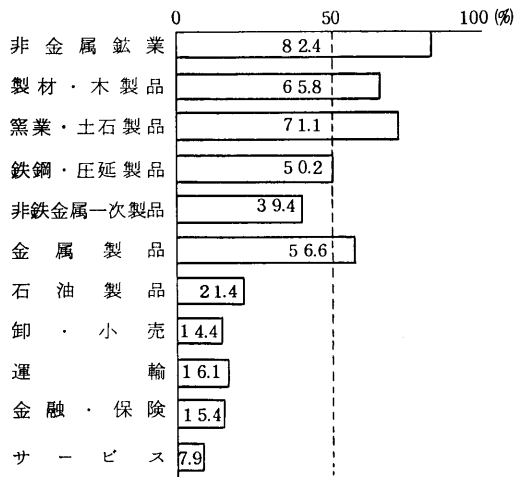
ちなみに、図15は他の産業からみて、その産業が建設投資に、どのくらい依存しているかを示すものである。たとえば、仮りに建設投資がゼロになれば、鉄鋼業に対する需要は半減することがわかる。

図14 政府固定資本形成・建設投資の生産誘発係数の推移



資料：産業連関表

図15 主な産業の建設投資依存度



資料：産業連関表

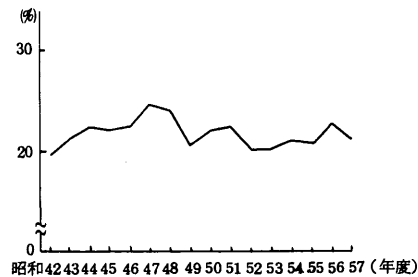
#### (4) 公共事業に占める用地費の割合について

公共事業を増やしても、土地代金に食れてしまって、景気の刺激につながらないという意見もある。

しかし図16に示すように用地補償の割合は20%~25%の範囲内で安定している。また用地補償費もそっくり貯蓄にまわるわけではない。かなりの部分が建物の新改築に使われるのであり、用地補償費自体にもかなりの景気刺激効果がある。

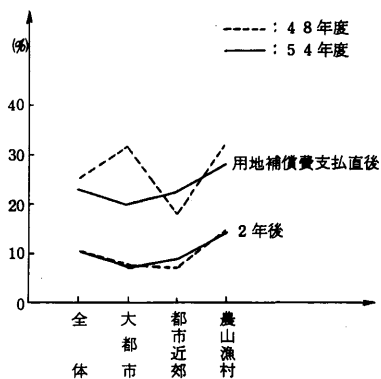
図17は建設省所轄事業について補償金が貯蓄に充当される割合を48年度と54年度においてみたものであるが、補償対象となった施設の代替施設の再建を終えたと思われる2年後の預金残額は両年度とも10%程度にすぎない。

図16 公共事業に係る用地補償費割合の推移



- 注) 1. 建設省資料。  
 2. 42~55年度は実績、56、57年度は当初予算である。  
 3. 地方単独事業を除く。

図17 用地補償費が貯蓄に充当される割合



## 6. 公共投資と地域経済

公共投資は地域経済の発展の基盤を形成している。高度成長期には、地域における社会資本の整備を通して地域の生産力が高まり、地域間所得格差は急激に縮小した。しかし、近年公共投資の抑制が始まったのと時期を同じくして地域間所得格差がまた広がる傾向がみられる。(図18)

また、当研究所の地域モデルで試算したところによると公共投資が減少すると民間企業の投資も減少し、かつ、工業県より非工業県の方が県民所得などに与える影響は大きい。(図19)

地域経済の活力を維持するためにも公共投資は必要である。

図18 地域間の所得格差

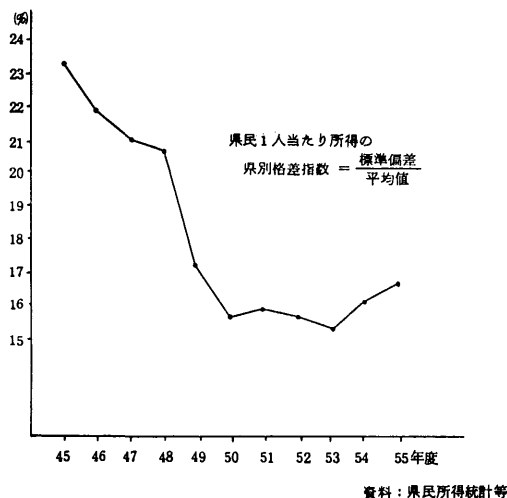
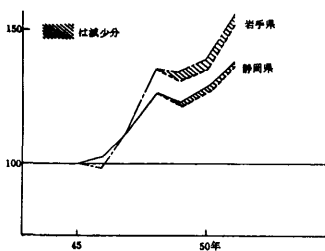


図19 公共投資が県民所得に与える影響



注) (1) 破線は、49年以降公共投資を10%減少させた場合のシミュレーション結果である。  
 (2) 53年度の全生産額に占める2次産業の割合は、工業県の28.9%、非工業県の44.0%である。

## 7. 結 語

公共投資の目的は、社会資本の整備充実により国民の生活環境を改善向上し、国民の経済活動を支えることにあるが、日本の社会資本や住宅は、諸外国に比べて依然として著しく立ち遅れており、その整備充実が強く期待されている。そのためには、各種の社会資本の整備に関する中長期の計画を樹て、これに基づいて公共投資を着実に進めていかなければならない。しかるに近年、財政再建などの理由によって、公共投資が抑制され、社会的資本の整備充実のテンポが大幅に遅れている。このような傾向が長期に涉ってつづくときは、将来の日本経済の生産活動や国民の福祉の向上が大きく阻害されることになりかねない。したがって、新しい状況のもとで今後の住宅、社会資本のあり方について、国民の強い要望を踏えつつ、再検討を加えることが緊要の課題である。

「財政再建」が、重要であることは疑いないとしても、財政の再建は、経済社会の持続的発展のための要件であって、財政再建のための財政再建であってはならない。しかるに最近の財政再建論のなかには、このような危険が全くないとは言い難いように思われる。

また、公共投資の短期的な経済効果についても、多くの誤解がみられることは先に記した通りである。我々は、公共投資についての正しい理解にたつた再検討が早急に行なわれることを強く期待するものである。

なお、この報告が、そのための一助となることを希望するものである。