



JRI news release

ビジネス環境レポートNo.2008-9

《シリーズ 経済・雇用危機》

# 公共投資の意義を問いなおす 雇用・景気対策としての有効性を高めるために

2009年2月20日

日本総合研究所調査部  
ビジネス戦略研究センター

<http://www.jri.co.jp/>

**本資料は内閣府記者クラブにて配布しております。**

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称：株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp/>)

創 立：1969年2月20日

資本金：100億円

従業員：2,000名

社 長：木本 泰行

理事長：薄井 信明

東京本社：〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700 (代)

大阪本社：〒550-0013 大阪市西区新町1丁目6番3号 TEL 06-6534-5111 (代)

本レポートに関する照会等は調査部・蜂屋あて(調査部代表:03-3288-5436)お願いいたします。

## <要約>

1. 景気・雇用対策として公共投資を期待する声が高まっている。昨年打ち出された一連の経済対策においても公共投資に繋がる対策が盛り込まれている。もっとも、わが国では「公共投資悪玉論」が根強く、その効果を疑問視する声も大きい。そこで本レポートでは、公共投資に対する批判（景気押し上げ効果はない、成長力強化や生活向上などの便益に繋がらない、財政健全化の道筋に悪影響が及ぶ）の妥当性を改めて検討する。結論的にいえば、公共投資に対する批判は必ずしも妥当性はなく、そのやり方次第では効果は見込めると考えられる。重要なことは、経済成長力の強化や国民生活の向上に役立つ公共投資を行なうことである。

### 2. 批判 「景気の押し上げ効果はない」に対する評価

景気押し上げ効果は低下しているものの、効果が全くなかったとするのは言い過ぎ。90年代の経済対策において、仮に公共投資が追加されていないならば、当時の雇用情勢がさらに悪化していた可能性を否定できない。

### 3. 批判 「成長力強化や生活向上などの便益に繋がらない」に対する評価

こうした懸念は既存の投資配分を前提にしたもの。公共投資の配分を見直すことで、便益性の高い社会資本が整備されることは可能であろう。さらには、公共投資の対象となる社会資本の範囲として、いわゆる「ハコモノ」にとらわれることなく「ソフト」の資産を含めることで、政府支出全体の構造を見直すことも必要である。

### 4. 批判 「財政健全化の道筋に悪影響が及ぶ」に対する評価

景気後退が深刻化・長期化することによる税収への悪影響を考慮することも必要。さらに、公共投資が呼び水となって、将来、景気が回復に転じれば、前回の景気拡大局面でもみられたように法人税を中心に税収の急回復も期待できる。このように考えると、公共投資によって景気を下支えすることは、財政健全化の観点からみても必ずしも的外れとはいえない。

5. 現在の公共投資の規模をみると、90年代後半に比べて大幅に縮小しており、公共投資を増やすにあたって規模の面からの制約は弱まっているといえよう。

6. 公共投資を行なうことの意義の一つは、不況期に発生する遊休設備や資源、失業者を社会資本整備などの事業に活用できること。現在の厳しい景気状況を踏まえると、投資対象を適切に選べば、公共投資の拡大は適切な方針と考えられる。公共投資は政府が発注者となって直に仕事を作り出すことから、減税など他の政策に比べて迅速に雇用増加の効果が現れると考えられる。さらに、政府が成長戦略などの将来ビジョンとともに、その実現に向けた社会資本整備の方向性を示すことで、民間部門の成長期待を高めることも可能となろう。

7. 国においては、わが国の国際競争力を高めるような社会資本ストックの整備に徹することが重要。将来の経済成長や生活向上には、建物や機械設備などの有形資産の整備だけでなく、技術や知識などの無形資産の蓄積も重要と考えられる。社会資本の概念を無形資産にも広げて、配分の重点をシフトしていくことが重要となろう。

8. 地方においては、地域経済の活性化や地域住民の生活の向上に向けた取り組みが求められる。直轄事業や補助事業のように財源を国と地方が互いに負担し合う構造の弊害として、地方主体の公共投資に地域の事情が十分に反映され難くなるなどの問題が指摘されており、地方自治体などから見直しを求める声大きい。直轄事業負担金、補助金については、縮小・廃止の方向で見直すことが望ましい。補助金の縮小・廃止に併せて、財源を一般財源として地方に移譲することが求められる。

## < 目次 >

- |               |     |
|---------------|-----|
| 1. 公共投資批判の再検討 | p 1 |
| 2. 公共投資の意義    | p 4 |
| 3. 改革の方向性     | p 5 |

# 1. 公共投資批判の再検討

## (1) 批判：公共投資の景気押し上げ効果はない

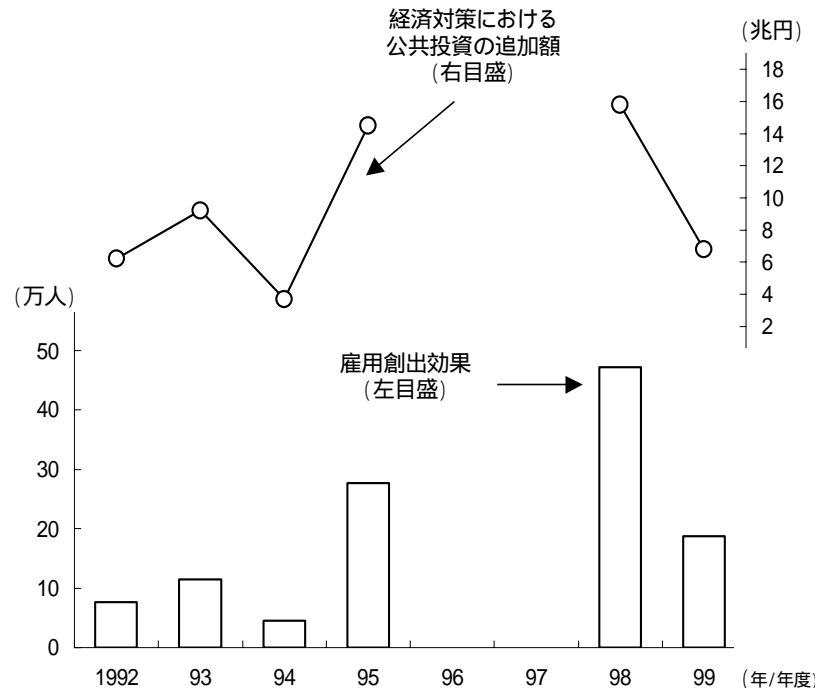
効果は低下しているものの、効果が全くなかったとするのは言い過ぎ。90年代の経済対策における公共投資の追加は、当時の雇用の確保に一定程度効果があったとみるのが妥当。1992年から99年までの総額56兆円の公共投資の追加によって合計117万人程度の雇用が創出されたとみられる。内閣府の最新の試算によると、名目GDP比1%分の名目公的固定資本形成の増加によって、就業者数が0.14%増加。すなわち1兆円の公共投資によって就業者数は1.7万人増加する計算。

(図表1) 公共投資の投資乗数の推移



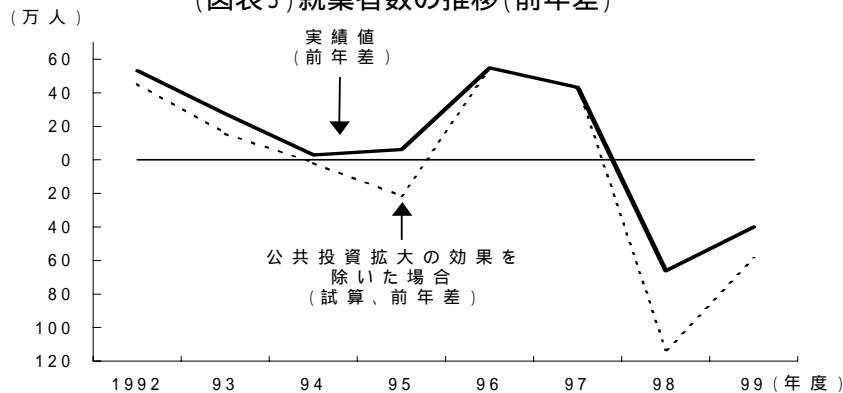
(資料) 内閣府資料  
 (注) 実質公的固定資本形成を名目GDP比の1%相当額だけ拡大したときの名目GDPへの1年目の波及効果。

(図表2) 90年代の公共投資拡大による雇用創出効果



(資料) 雇用創出効果は内閣府試算の乗数効果に基づいて計算。  
 (注) 名目公的固定資本形成を名目GDPの1%相当額拡大したときの就業者数への1年目の乗数 (1994年0.09%、1997年0.25%、1999年0.21%) による。1992・93年の乗数は0.09%、1995・98年の乗数は上記の乗数をもとに線形補完した数値を使用。

(図表3) 就業者数の推移 (前年差)



(資料) 内閣府「国民経済計算」  
 (注) 公共投資拡大の効果を除いた場合は、実績値と(図表2)の雇用創出効果の差

(2) 批判 : 財源の大半は利用価値の低い施設の整備に投入され、経済成長力の強化や国民生活の向上といった便益に繋がらない

こうした懸念は、既存の投資配分を前提にしており、公共投資の配分やカバー範囲を見直すことで、便益性の高い社会資本が整備されることは可能。

(3) 批判 : 財政赤字が一段と拡大し、財政健全化の道筋に悪影響が及ぶ

一方で、景気後退が深刻化・長期化することによる税収への悪影響を考慮することも必要。さらに、公共投資が呼び水となって、将来、景気が回復に転じれば、前回の景気拡大局面でもみられたように法人税を中心に税収の急回復も期待できる。このように考えると、公共投資によって景気を下支えすることは、財政健全化の観点からみても必ずしも外的外れとはいえない。

(参考) 地域別・分野別の社会資本ストックの便益の計測例

【吉野直行・中島隆信・中東雅樹(1999)】

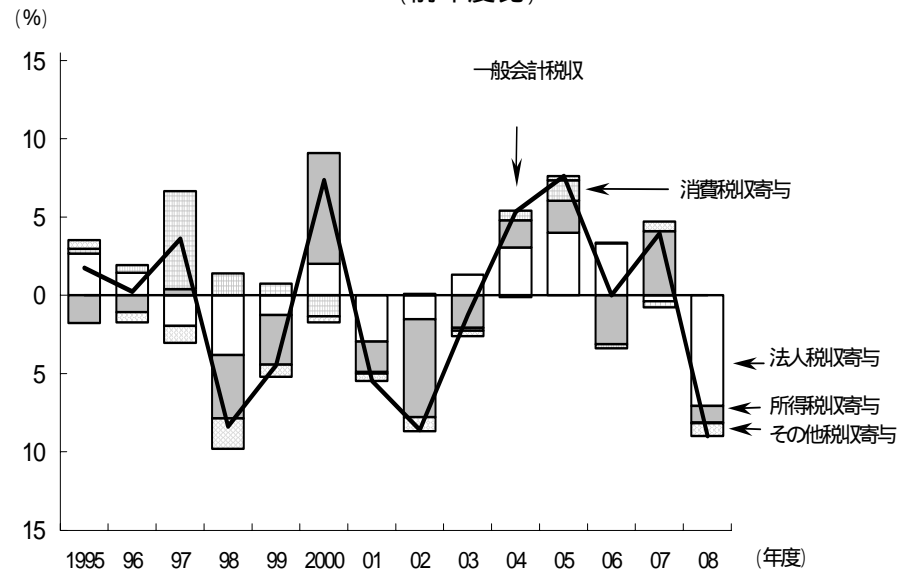
社会資本の生産力効果を地域別・分野別に推計し、大都市圏では産業基盤型社会資本(国県道、港湾、空港、工業用水)の限界生産性が生活関連型社会資本(市町村道、街路、都市計画、住宅、下水道、環境衛生、厚生福祉、文教施設、水道)より高く、地方圏では生活関連型社会資本の限界生産性が産業基盤型社会資本より高い結果となっている。

【三井清(2001)】

社会資本による生活環境の改善効果を地域別・分野別に推計し、大都市圏では防災基盤型社会資本(治山、治水、海岸)の限界便益が生活基盤型社会資本(住宅、下水道、廃棄物処理、水道、都市公園、文教)より高く、地方圏では生活基盤型社会資本の限界便益が防災基盤型社会資本より高い結果となっている。

(資料) 吉野直行・中島隆信・中東雅樹(1999)「地域別・分野別生産関数の推計」; 吉野直行・中島隆信編『公共投資の経済効果』日本評論社、三井清(2001)「公共投資の地域間配分とその経済効果」財務省『地方経済の自立と公共投資に関する研究会』報告書。

(図表4) 一般会計税収の変動要因  
(前年度比)



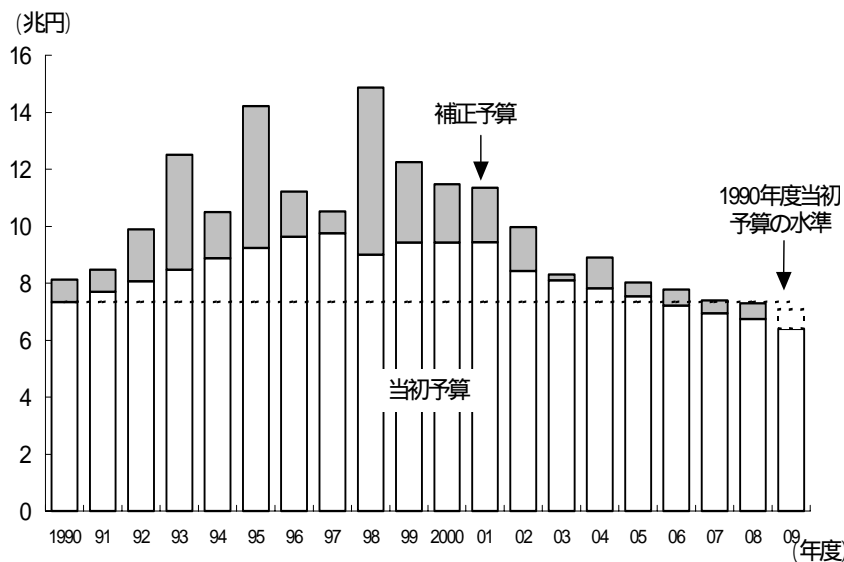
(資料) 財務省「租税及び印紙収入、収入控除」  
(注) 1995~2007年度は決算、2008年度は補正後

(4) 公共投資の規模をみると、90年代後半に比べて大幅に縮小しており、公共投資を増やすにあたって規模の面からの制約は弱まっているといえよう。

国の公共事業関係費については、90年代の景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に削減されてきたが、これは既に2006年度に達成されている。

一般政府の固定資本形成の対GDP比は、ほぼ主要先進国並みの水準まで低下しているといえる。2007年度の同比率は3.0%となっており、主要先進国と比較すると、依然としてドイツの1.5%、イギリスの1.9%、アメリカの2.5%よりは高いものの、フランスの3.3%を下回っている。

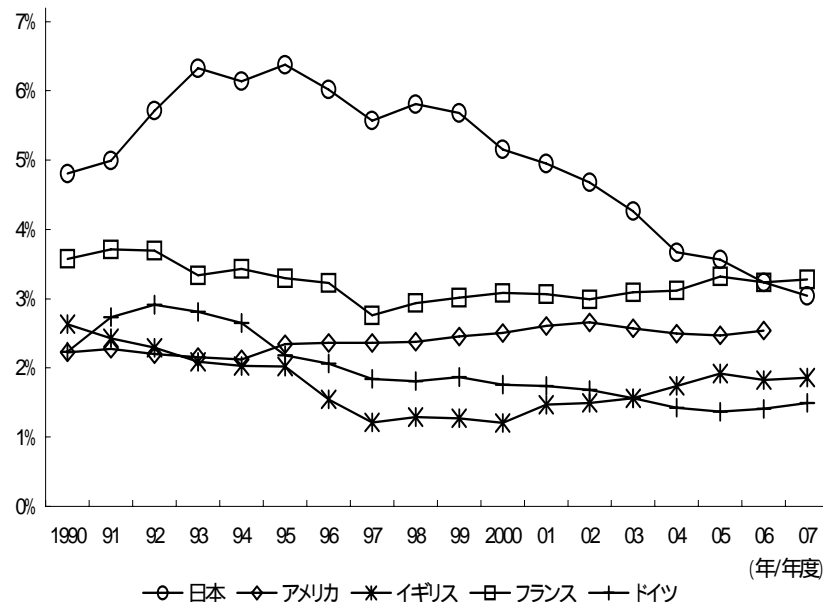
(図表5) 公共事業関係費の推移



(資料) 財務省資料

(注) 2009年度当初予算の破綻は地方道路整備補助金交付金の一般財源化の影響を含む。

(図表6) 一般政府固定資本形成の国際比較 (対GDP比)



(資料) 内閣府「国民経済計算」、OECD「National Accounts」

## 2. 公共投資の意義

公共投資を行なうことの意義の一つは、不況期に発生する遊休設備や資源、失業者を社会資本整備などの事業に活用できること。しかも、先述の通り、「公共投資悪玉論」には必ずしも十分な根拠はない。現在の厳しい景気状況を踏まえると、投資対象を適切に選べば、公共投資の拡大は適切な方針と考えられる。以下の2点を勘案すれば、今こそ公共投資拡大が求められる状況にあると考えられる。

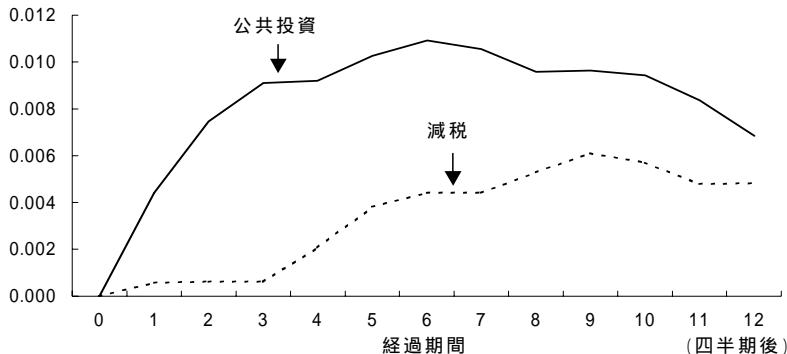
### 効果の即効性

公共投資は政府が発注者となって直に仕事を作り出すことから、減税など他の政策に比べて迅速に雇用増加の効果が現れると考えられる。

### 成長期待の引上げ

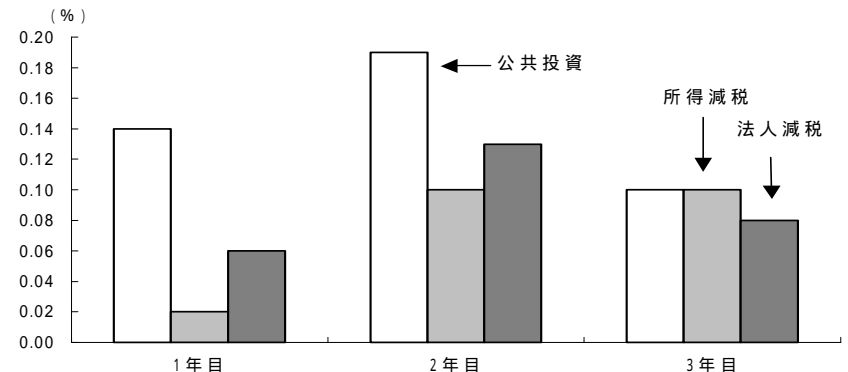
少子・高齢化やグローバル化の進行、低炭素社会、ユビキタス社会といった環境の変化を踏まえ、将来のボトルネックの解消につながるように、公共投資の中身を抜本的に見直すことが前提。民間部門にとっては、成長戦略などの将来ビジョンとともにこうした方向性が示されることで、将来に対する不確実性が軽減され、新たなビジネスの展望を描くことも容易となることから、民間設備投資などの需要拡大のきっかけになることも期待。

(図表7) 公共投資と減税による就業者数の増加効果のタイミング



(注) 公共投資、税収のそれぞれにインパクトを与えた時のインパルス応答関数。変数は、就業者数、実質公的固定資本形成、国の一般会計税収、生産指数。データは、86年4-6月期～2008年7-9月期。ラグは4期。減税の効果は推計結果の符合を変えて図示。

(図表8) 就業者数に対する乗数効果



(資料) 内閣府資料

(注) 公共投資は、名目公的固定資本形成を名目GDPの1%相当額だけ継続的に拡大する場合。所得減税は、個人所得税を名目GDPの1%相当額だけ減税する場合。法人減税は、法人所得税を名目GDPの1%相当額だけ減税する場合。



### 3 . 改革の方向性

#### ( 1 ) 国による重点分野への戦略投資

国においては、わが国の国際競争力を高めるような社会資本ストックの整備に徹することが重要。将来の経済成長や生活向上には、建物や機械設備などの有形資産の整備だけでなく、技術や知識などの無形資産の蓄積も重要と考えられる。社会資本の概念を有形資産から無形資産にも広げて、政府支出全体を見直すことが重要。「知識経済化」の進展を勘案すれば、むしろ配分の重点を無形資産にシフトしていくことが望まれる。

#### ( 2 ) 地方主導による社会資本整備

イ) 地方においては、地域経済の活性化や地域住民の生活の向上に向けた取り組みが求められる。そもそも、社会資本整備において、地方の役割は重要。個別の事業の必要性や優先順位を判断する際には、その事業が実施される地域の雇用情勢や産業構造、住民のニーズといった地域固有の事情を考慮する必要がある。公共投資を実施する主体には、こうした事情を熟知していることが求められる。その意味で地方主導が必要。

ロ) 直轄事業や補助事業のように財源を国と地方が互いに負担し合う構造の弊害として、地方主体の公共投資に地域の事情が十分に反映され難くなるとの問題が指摘されており、地方自治体などから見直しを求める声大きい。

直轄事業負担金、補助金については、縮小・廃止の方向で見直すことが望ましい。補助金の縮小・廃止に併せて、財源を一般財源として地方に移譲することが求められる。当面は一括交付金や地方交付税財源への加算による地方への移譲が求められるが、中長期的には税源移譲も視野に入れた見直しが望まれる。