

建経研—84001

日本経済と公共投資

—内需中心の経済成長を図るために—

昭和 59 年 1 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	財政再建と公共投資	8
第 3 章	公共投資と金融	11
第 4 章	公共投資の効果	13
第 5 章	むすび	19

1 日本経済の現状

最近の日本経済は、回復のきざしが見られる。たとえば、鉱工業生産は、58年には
 いったから、1-3月が前期比0.9パーセント、4-6月が1.6パーセント、7-9月2.9
 パーセント増と、順調に伸びている。

しかし、その内容は図1のように外需依存型であって、7-9月のGNP伸び率（対
 前期比）1.5パーセントの内訳をみるとGNPの15%を占めるにすぎない外需の寄与度
 が4割以上を占めている。すなわち、アメリカの景気回復に伴い、輸出が電子・電気
 機器を中心に58年初から大幅に伸びているのに加え、輸入の1/3を占める原油の価格
 が低落したことなどにより、輸入が減少傾向にあり（図2）、その結果として国民所得
 が増加しているものであって、このままで推移すれば、58年度の貿易収支は、政府経
 済見通しの200億ドルを大幅に超えることが予想される。

図1 GNP伸率と内需外需別寄与度

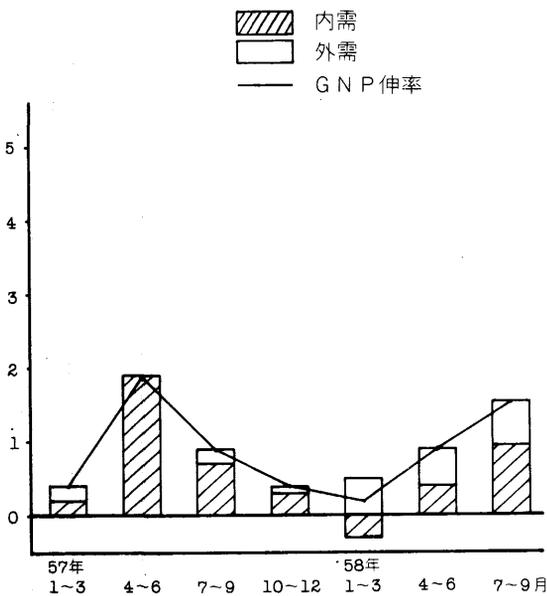
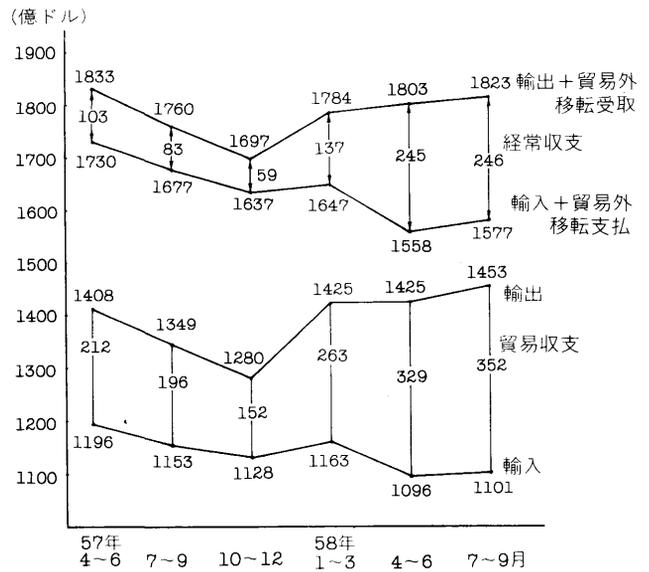


図2 貿易収支及び経常収支の推移
 (季節調整値年率換算)

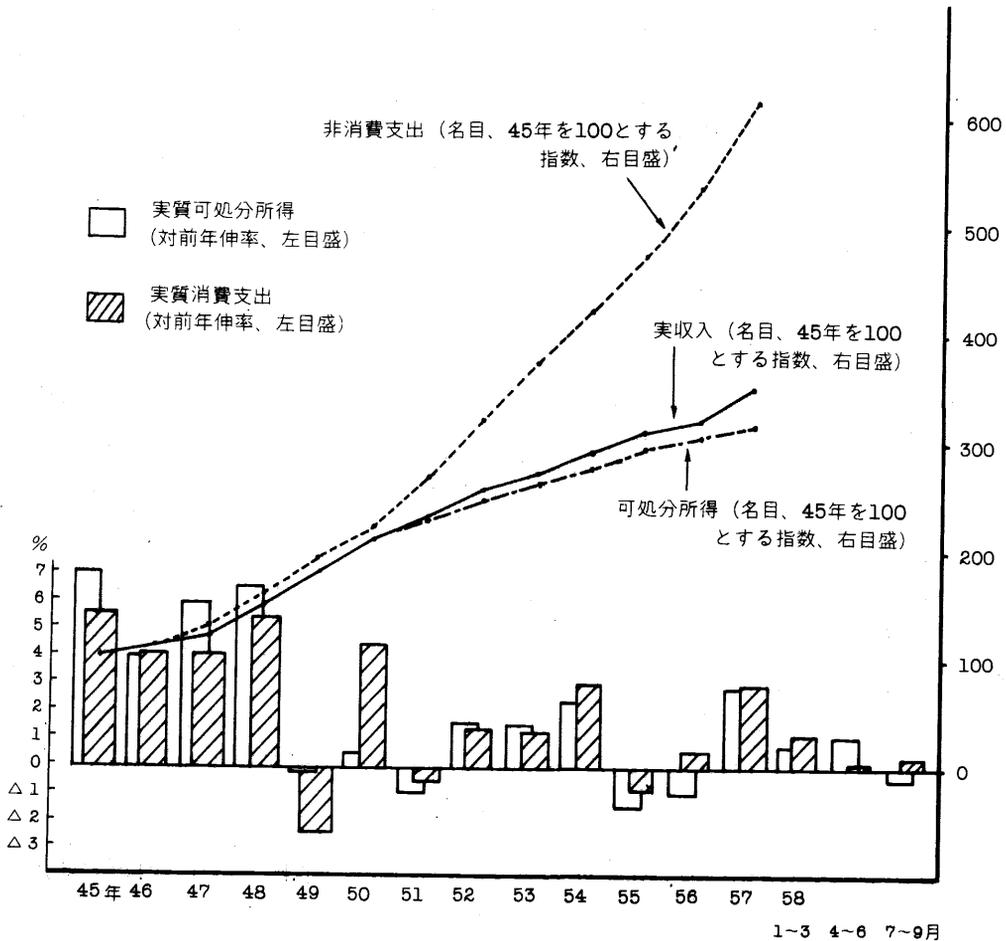


資料：大蔵省・日銀「国際収支統計」

このような外需の伸びに反し、内需は回復のきざしはあるものの依然として停滞しており、また、その見通しも、かならずしも明るくない。これを要因別に見れば、次のとおりである。

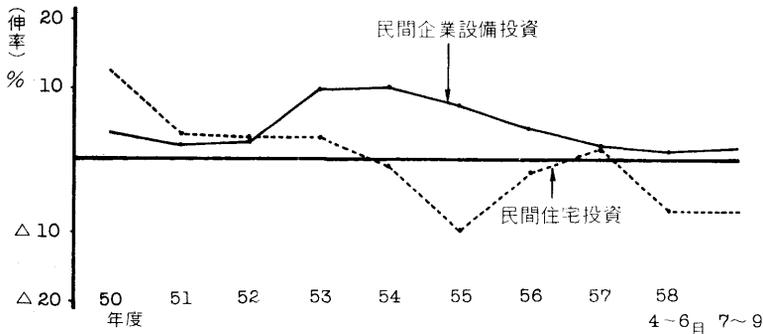
まず消費は、家計調査の実質消費支出（勤労者世帯）でみると57年には対前年比3.1パーセント増となり、第二次石油危機後の低迷を克服したように見えたが、58年にはいってからは、対前年同期比で、4-6月が0.2パーセント、7-9月が0.4パーセント増と伸び率はいちじるしく鈍化している。今後の見通しとしては、58年の賃上げや夏のボーナスの伸びが低かったし、また、図3のとおり、ここ数年間にわたって、社会保険料や税金などの非消費支出が激増しているのので、消費の伸びは、あまり期待できない。

図3 勤労者世帯の収入と消費の推移



資料：総理府「家計調査」

図4 民間企業設備投資と民間住宅投資の推移（対前年度伸率）



資料：経済企画庁「国民経済計算」

民間企業設備投資は、図4のとおり53年から57年前半までは、比較的高水準でおこなわれてきたが、57年後半からは、伸びが鈍化している。これを部門別に見ると、電子・電気機器の関連部門などは、輸出の好調に支えられて高水準の投資が行われているが、鉄鋼・自動車・化学などの大型業種が前年の実績を割る見込みであり、全体として景気を押し上げるほどの投資は期待できない。なお、日本銀行・日本興業銀行および日本経済新聞の行った設備投資動向の調査によっても、58年度はゼロないし1.2パーセント程度の増である。

民間住宅投資は、大幅な落ちこみを示している。これは、57年秋に住宅金融公庫が段階金利を導入したときの駆け込み需要の反動もあるが、住宅の戸数が世帯数を上まわっていることに加え、世帯数の増加率が低下し、都市への人口流入が減少しているなどの事情もあり、また、住宅の価格と住宅の取得能力との乖離も大きいので、よほど強力な助成措置を講じないかぎり、今後急激に住宅投資が増加するとは考えられない。

以上のように、わが国の経済は、アメリカ経済の景気回復に伴う輸出の増加に支えられてようやく底を離れようとしているが、現在のような急激な輸出の増加は貿易摩擦を激化させるおそれがある。したがって、わが国経済の回復基調を確実なものとするためには、内需を拡大するような経済政策をとる必要がある。

日本経済の潜在成長力から見て、現在以上の経済成長は無理であるという意見もある。すなわち、景気対策により経済成長を高めようとしても、インフレがおこり実質的な成長は高まらないというのである。しかし、当研究所の試算によれば、日本経済は、労働力と資本の増加により3パーセント、技術進歩により2パーセント、あわせて5パーセント程度の潜在成長力がある。したがって、現在の日本経済は、その能力を十分に発揮していないのであり、あとで述べる失業の増大も、これが原因であるということができる。

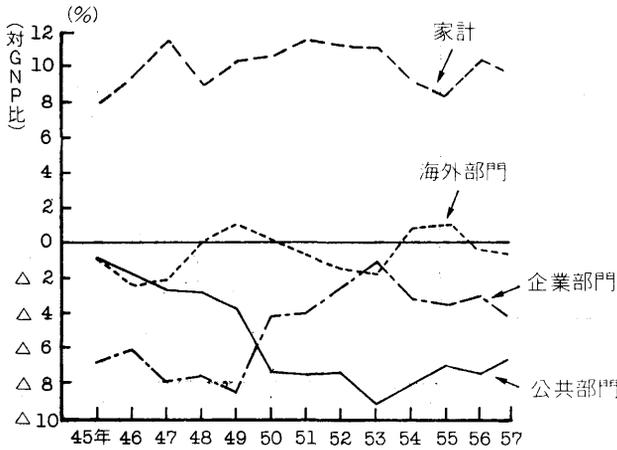
また需要の面から見て、すでに国内の需要は飽和しているから、これ以上に生産を増やしても、需要がついていかないだろうという考え方もある。しかし、社会資本や住宅に関しては、わが国の整備水準は、他の先進諸国にくらべて大きく立ちおけているから、これらの整備充実に対する国民の潜在需要は根強いものがあり、したがって、適切な施策を講ずれば、まだまだ需要は伸びるであろう。

一般に経済は、生産物のすべてを消費するのではなく、農家の種もみのように、その一部を投資することにより、生産を拡大する。日本の家計は、諸外国にくらべてきわめて高い貯蓄率を有し、この貯蓄が企業や公共部門の投資を支えて、諸外国を上まわる経済成長をもたらしてきた。

ある年における生産物のうち、一部は家計の消費および住宅投資などに向けられ、残りは、企業および政府の消費・投資となるか、海外に売られるかの、いずれかである。この関係を部門別に見ると、図5のとおりである。

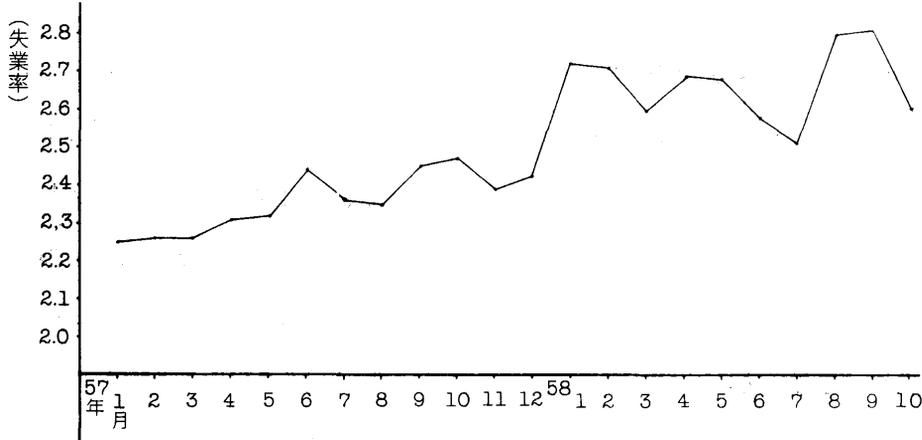
第一次石油危機により、それまで高水準を続けていた民間設備投資は大きく落ちこんだが、公共投資がこれを相殺する形で増加した。51年までの公共投資が抑制気味であったため、51・52年は、公共投資が民間企業投資の減少分を十分に補いきれず、対外黒字が急増したが、52・53年の公共投資拡大により、54年以降は、ほぼ適切なバランスを回復している。すなわち、この頃の財政政策は、国内の貯蓄投資バランスを維

図5 経済部門別貯蓄投資バランス



資料：日本銀行「資金循環勘定」

図6 完全失業率の推移

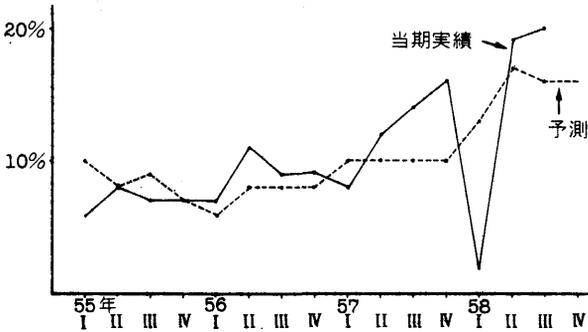


持するよう、おおむね適切に運営されてきたということが出来る。

ところが、最近、前に述べたとおり民間設備投資が停滞しているのに、公共投資も55年から抑制されていることもあって、経常収支の黒字が拡大している。すなわち、せっかくの高い貯蓄率が、国内の投資に活かされていない状態となっている。

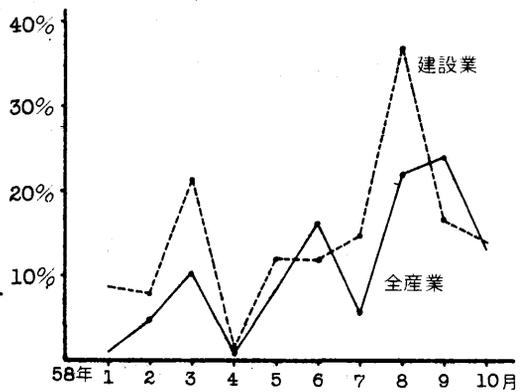
日本社会は、今後十数年のうちに急速に高齢化が進むことが確実である。高齢化した社会では、貯蓄率がかなり低下することが予想され、公共施設の整備を行う余力は乏しくなると考えられる。投資余力のある現在のうちに将来の来たるべき高齢化社会に備えて環境整備を行っておく必要がある。

図7 企業の雇用過剰感



(注) 1. 資料日銀主要企業短期経済観測
 2. 雇用人員(「過剰」-「不足」)の企業数の割合

図8 企業倒産(前年同月比伸率)の推移



資料：帝国データバンク

ここで、雇用と倒産について見ておこう。

わが国の失業率は、もともと諸外国にくらべて低い水準にあるが、図6のように最近では上昇傾向にあり、83年9月の失業率は2.81パーセントと、過去最高を記録した。このような失業率の上昇については、楽観的な見方として、高齢者や女性が労働市場に参入しているためであり、それほど心配する必要はないという説もあるが、図7のとおり、企業の内部においても労働者の過剰感が高まってきているから、あまり楽観的に見ることは問題である。

倒産に関しても、最近では図8のとおり増加傾向にあり、とくに建設業についていじめるしい。

このような失業や倒産に対処するためにも、内需を中心とした景気対策が必要である。

景気対策としては、財政政策・金融政策、それに規制の緩和による民間活力の活用などの方法が考えられる。このうち民間活力の活用は、長期的な観点から推進を図っていくべきものではあるが、既存の社会制度の改革を伴うものが多く、短期的な効果を期待することはむずかしい。また、金融政策については、アメリカの高金利が当分

続くであろうから、わが国の金利を下げると円安をもたらすおそれが大きいため、公定歩合の大幅な引き下げなどの金融政策は、実行しにくい状況にある。したがって、当面は財政政策に期待せざるをえない。

もちろん、現在の財政の赤字を考えれば、財政政策の発動にも問題のあるところではあるが、それにもかかわらず、財政政策が可能であるかどうか、また効果があるかどうかを、次に見ることとする。

政府は、58年10月の総合経済対策により、1兆8800億円の公共事業の追加、1兆2100億円の減税、0.5パーセントの公定歩合の引き下げを決めた。そのうち公共事業の追加と公定歩合の引き下げの効果は、経済企画庁の試算によれば、向う1年間で公共事業の追加は0.8パーセント、公定歩合の引き下げは0.05パーセントそれぞれG N Pを押し上げる程度で、決して十分なものではない。

2 財政再建と公共投資

公共投資の財源としては、図9のとおり、従来から、ほとんど特定財源と建設国債でまかかってきた。現在のような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えない。そこで、まず財政再建との関係が問題となる。

最初に、国の財政規模が今のように拡大した原因を調べてみよう。

45年度においては、国の歳出額は、GNPの10.9パーセントに過ぎなかったが、58年度においては、17.1パーセントとなっている。この差6.2パーセントを原因別に整理すると、図10のとおりとなる。すなわち、財政赤字の主な原因は、50年頃から急増した社会保障関係費であり、その結果、税収の伸びの鈍化とあいまって赤字国債を発行せざるを得なくなったのである。ちなみに社会保障関係費は、2000年頃までは、引きつづき増加するものと見られている。

なお、図11のように中央政府は地方自治体に対して、56年度で14兆2000億円にのぼる地方交付税および補助金を支出しており、中央・地方の政府を合算すれば、社会保障基金を除いても経常部門では全体として赤字ではない。

図9 投資的経費の財源構成

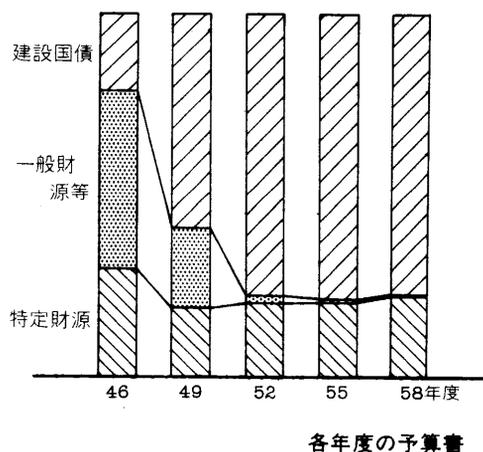
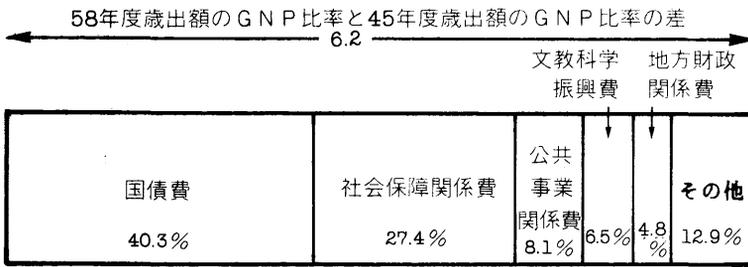
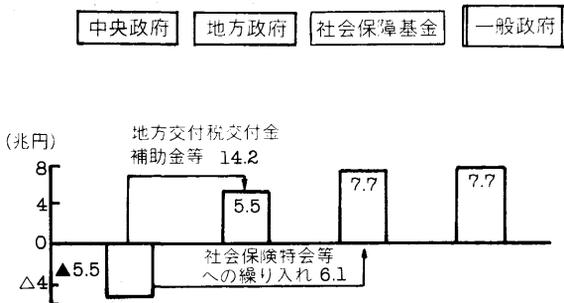


図10 一般会計予算増加への主要経費別寄与度 45年度→58年度



- (注)
1. 資料：予算書
 2. 45年度と58年度の歳出額のGNP比を求め、その増加分に占める主要経費の寄与度を算出
 3. 45年度歳出額は補正後、58年度は当初（「51年度決算補てん」を除く。）
 4. 58年度のGNPは政府経済見通し

図11 一般政府の財政収支状況（經常収入－經常支出）



資料：経済企画庁「国民経済計算」

58年度における国の歳出額のうち、国債費は16.3パーセントを占めている。これ以上に国債の発行を続けると、国債費が累増し、財政の破綻を生ずるおそれがあるといわれることがある。しかし、国債発行額の伸び率が、長期的に見て、税収入の伸び率の範囲内であれば、国債費が無限に増加することはない。

財政が大幅に国債に依存するようになると、国民の受益にくら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、世代間の不公平が生ずるといわれることもある。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、政府の經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、その用途が投資部門に限られており、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。

前に述べたとおり、公共投資は、ほとんどが建設国債と特定財源によってまかなわれているのであるから、公共投資を抑制しても、建設国債が減少するだけであり、赤字国債の圧縮にはつながらない。

逆に、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に、景気の振興を通じて税収入も増加するから、赤字国債を減らすことができる。

経済企画庁のモデルによると、公共投資を実質価格で1兆円ずつ増加させると税収入の増加は追加投資額1兆円(名目価格)当り5,000億円を超えるものと試算されている。

3 公共投資と金融

建設国債により公共投資を増やすことについては、金融上の問題も、しばしば指摘されている。すなわち、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である。

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、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。

57年度における国債の民間消化分の約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。

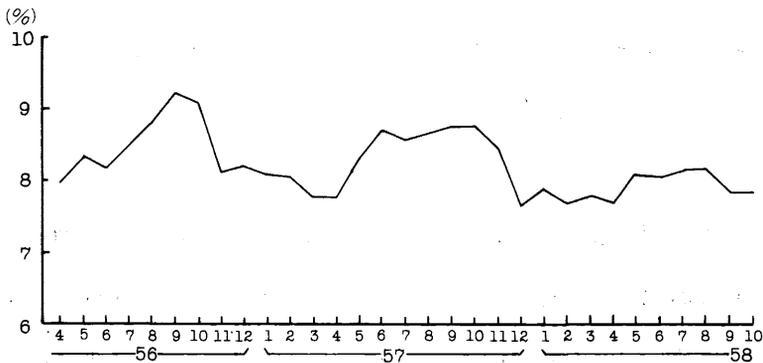
国債の消化に関しては、十年もののほか中期国債・短期国債など国債発行の多様化を進めるとか、シンジケート団のメンバー内の引受比率を工夫するとか、さらに公募入札や個人消化を促進するなど、国債管理政策を改善する余地が大きい。

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、最近の国債相場は、図12のとおり安定的に推移している。今後とも、国債管理政策を、いっそう充実させる必要がある。

56年度における国債の発行額は13兆円であったが、家計の貯蓄は35兆円にのぼっていたから、国債の発行額は、その37パーセントということになる。この数値は、表1

のとおり、諸外国とくらべても、決して高いものではない。とくに現在のように民間投資が低調で資金需給が緩和しているときは、この程度の国債を消化することは、それほど困難ではないし、民間投資に悪影響を与えるほど金利が上がることもないと考えられる。

図12 長期国債流通利回り



資料：東証統計月報等
残存期間最長期物

表1 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)	1,290	1,106	379	8,050	756
家計貯蓄(B)	3,491	1,350	957	16,858	2,562
(A)/(B)	37.0%	81.9%	39.6%	47.8%	29.5%
(参考) 家計の貯蓄率	19.3%	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) アメリカについては82年度

日本、西独、英国、フランスについては81年度

4 公共投資の効果

公共投資の本来の目的は、いうまでもなく、社会資本の充実を図ることにあるが、過去50年にわたり、公共投資は、景気調整政策として、頻繁に使われてきた。これは、公共投資が景気調整政策として機動性に富むほか、需要を直接につくりだし、強力な景気刺激効果があることから、減税や金融政策などにくらべて、より効果的な政策であったからである。

ところが、最近になって、景気調整政策としての公共投資の効果について、いくつかの疑問が提起されているので、これらについて検討してみよう。

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ので、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がったので、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、それは減税や金融政策など、他の政策手段に共通のものであり、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。民間設備投資については、図13に示されるとおり、石油ショック後においても、公共投資から約一年ほどおくれて民間設備投資が盛り上がり、公共投資が民間設備投資に対して強い牽引力をもっていることがわかる。また、GNPに対する輸入額の比率（輸入性向）は、図14のとおりであるが、ひじょうに変動が大きく、傾向的に所得が外国に流れるようになってしまったと断定することはできない。

当研究所のマクロ経済モデルは、第一次石油危機以後のデータに基づきつくられた

が、このモデルによれば、公共投資の乗数効果は、一年目が1.63、二年目が2.33、三年目が2.47と、依然として高い。

図13 公共投資と民間設備投資の相関

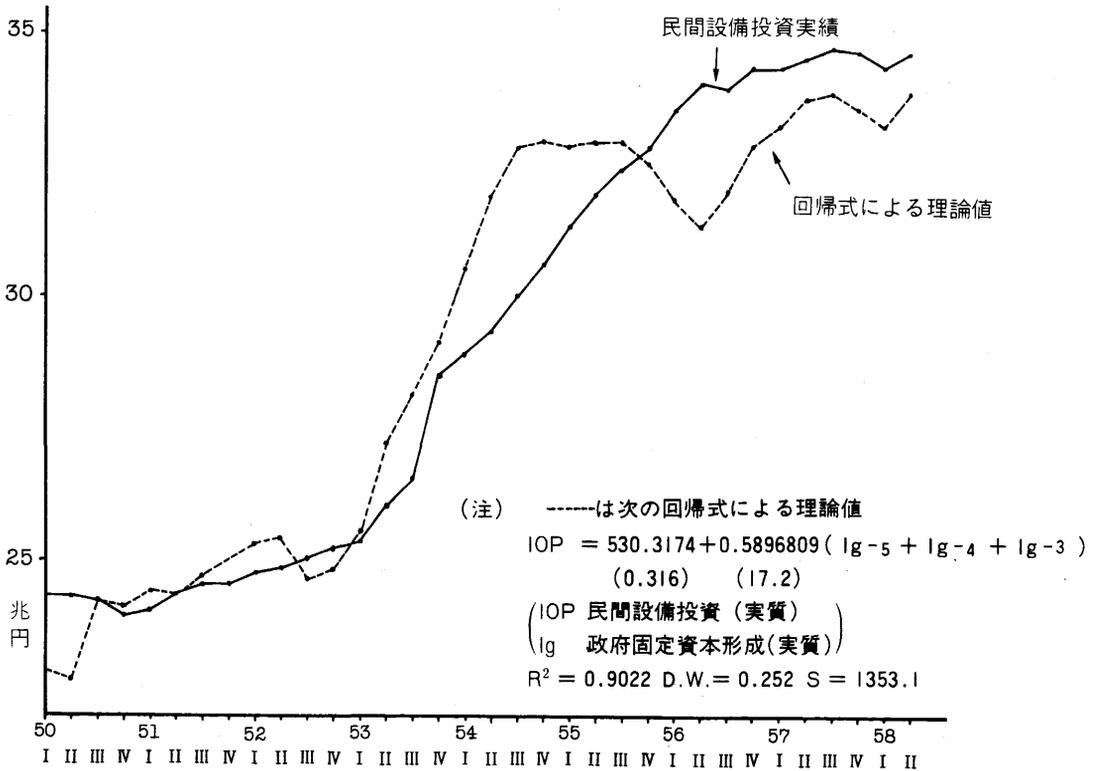


図14 輸入性向の推移

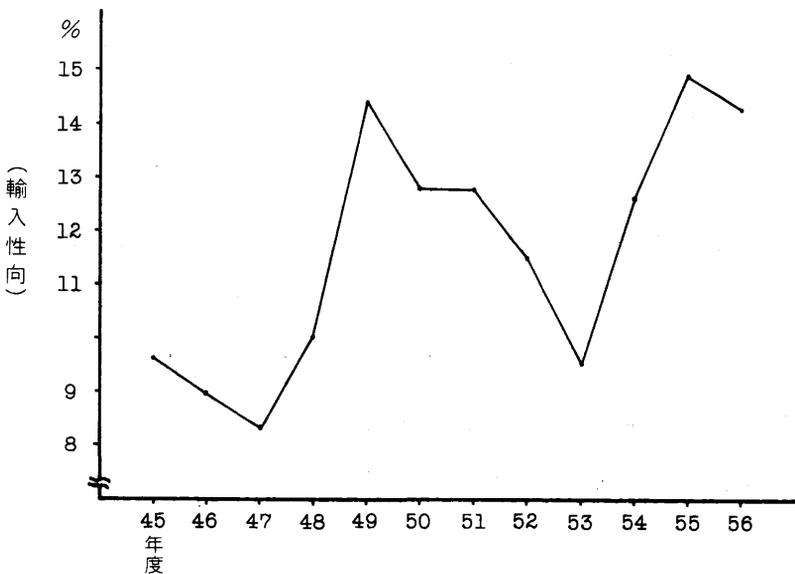


図15 政府固定資本形成
・建設投資の生産誘発係数の推移

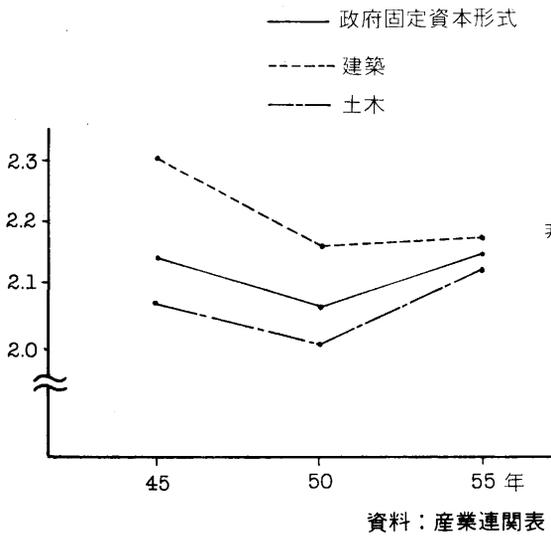
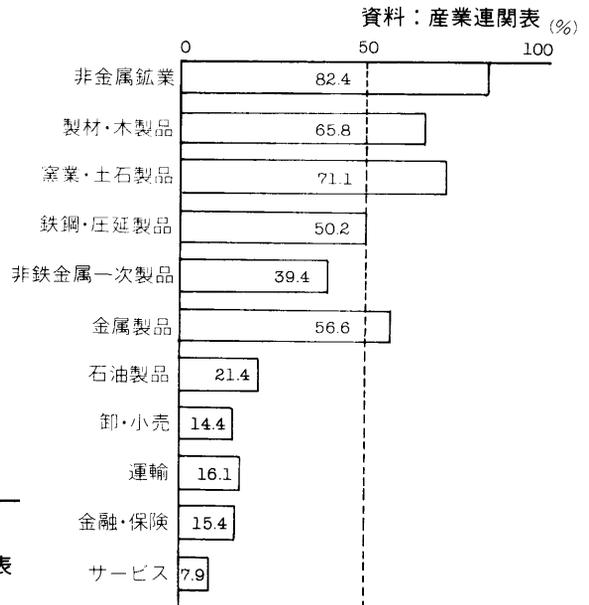


図16 主な産業の建設投資依存度



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ので、これについても見ておこう。

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15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16は、他の産業から見て、その産業が公共投資をはじめとする建設投資に、どのくらい依存しているかを示すものである。たとえば、か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。

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

公共事業費に占める用地補償費の割合は、20パーセント程度であり、また傾向としては、とくに上昇しているわけでもない。

最後に、地域経済におよぼす公共投資の効果について見ることにしよう。

最近は、地域間で経済の不均衡が大きくなってきている。たとえば、輸出関連産業の多い大都市地域では景気が上向いているのに対し、素材型産業の多い北海道などの地域では、依然として停滞している。この点は、図17によっても、うかがい知ることができる。

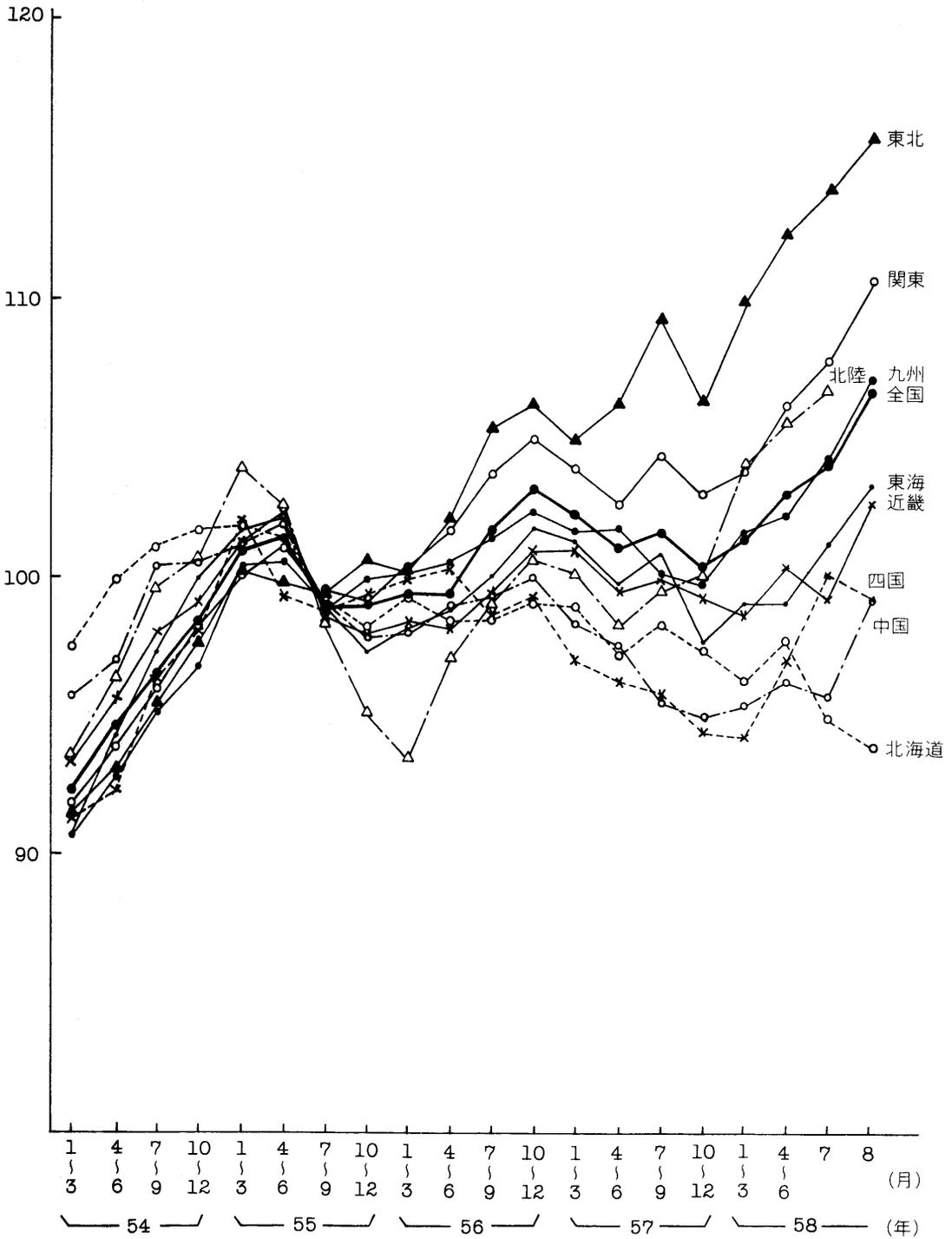
表2 公共投資を49年度から実質値で現実の値より10%減額した場合のシミュレーション

		岩手県	静岡県	島根県
県民所得	49年度	- 2.0	- 0.3	- 1.6
	50	- 2.3	- 0.6	- 2.9
	51	- 3.0	- 0.7	- 4.1
	52	- 3.6	- 0.9	- 5.1
民間企業投資	50	- 5.9	- 3.3	- 10.4
	51	- 13.4	- 6.5	- 22.1
	52	- 14.9	- 7.2	- 20.4
民間消費	49	- 0.5	- 0.1	- 0.5
	50	- 1.0	- 0.2	- 1.2
	51	- 1.6	- 0.3	- 2.2
	52	- 2.2	- 0.5	- 3.1
県税収入	49	- 3.1	- 0.4	- 2.0
	50	- 3.9	- 0.8	- 3.8
	51	- 3.9	- 0.9	- 4.7
	52	- 4.3	- 1.1	- 5.5

(注) ・「建経研地域計量モデル」による。

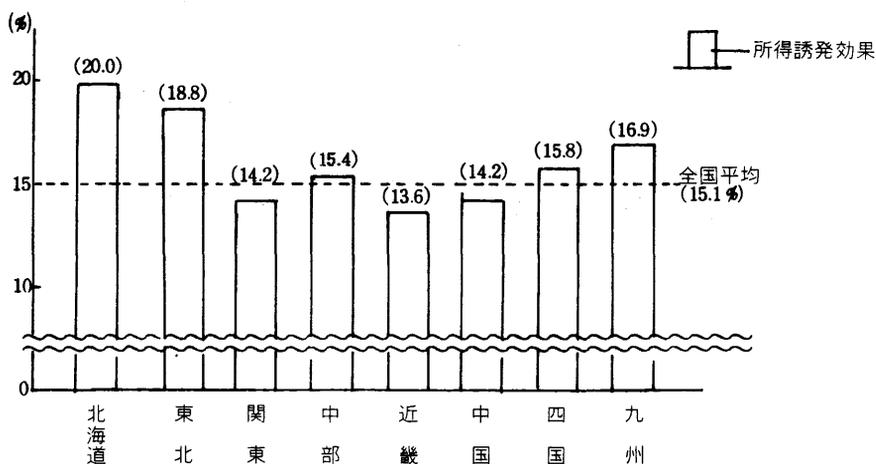
・数値は $\{(\text{シミュレーションの結果の値}) - (\text{実際の値})\} / (\text{実際の値}) \times 100$

図17 鉱工業生産指数の地域別動向 (55年=100, 季節調整済指数)



当研究所が(社)日本建設業団体連合会の委託に基づいて作成したモデルによれば、表2のとおり、公共投資が減少すると、民間企業の投資なども減少し、かつ、工業県よりも非工業県の方が、その影響は大きい。また、地域所得に対する公共投資の直接、間接の効果は、図18のとおり、概して地方圏の方が高い。したがって地域間の不均衡を是正するためにも、公共投資は有効である。

図18 地域所得に占める公共投資により形成された所得比率



(注) 1. 建設省資料による。

2. 所得誘発効果は、各地域の所得のうち、公共投資によって形成されたものの割合。

3. 通商産業省「地域間産業連関表(50年)」から、財貨・サービスの移出入に代表される地域間の相互依存性を加味したモデルを作り、これに政府投資の実績値を入れて算出した。

5 むすび

前に述べたとおり、公共投資の目的は、社会資本の整備であり、したがって、公共投資は、基本的に中長期的な計画に基づいて着実に推進すべきものである。それなのに、内需主導の景気回復を図るべき時期に、財政再建などを理由に、逆に公共投資を削減しようとする動きがあることは、理由に乏しいように思われる。

現在の日本経済および社会資本整備の状況に照らし、公共投資をどのように取り扱うべきかについて、もういちど議論する必要があると、われわれは考えている。