

公共投資規模のあり方について



総合技術政策研究センター 建設経済研究室 主任研究官 金子 正洋

1. はじめに

日本の公共投資の対GDP比（約6%）が欧米のそれ（約2%）と比較して高いことから、「日本の公共投資規模を、対GDP比を基準として、欧米なみに減らしてしまおう」というやや短絡的な主張がなされることがある。

公共投資の規模は、本来、その内容、必要性、役割、社会的・歴史的背景等について十分検討して決定されるべきものであり、仮に諸外国の公共投資の状況を参考とするにしても、各国のこれらの条件について把握しておくことが大切である。

国土技術政策総合研究所では、公共投資プロジェクトチームを組織し、社会資本整備・公共投資のあり方、方向性について研究を進めているところであるが、ここでは、公共投資規模を考えるときの視点について、これまで検討した結果を事務局として記す。なお、対GDP比において議論される公共投資とは、公的固定資本形成の一般政府ベースの値である。

2. 公共投資規模を考えるときの視点

(1) 公共投資の目的

公共投資の目的には、「資源配分機能」「所得再配分機能（社会保障）」「経済活動の安定化（景気対策）」「将来世代への配慮」があり、対GDP比において議論される公共投資額には、これらの目的にそれぞれ対応した値が含まれている。ここで、公共投資には、インフラ整備そのものだけを目的とするのではなく「社会保障」や「景気対策」を目的とするものが含まれていること、目的別の公共投資割合は各国の施策・おかれている状況と密接に関連を持っていることに留意する必要がある。

例えば、日本においては、補正予算による公共事業の主たる目的は景気対策であり、その規模は、1995-1999年の平均で見ると当初予算の約30%となっている（表-1）が、一方、欧米先進国においては、近年、景気対策（ケイ

表-1 公共事業関係費（国、一般会計）（単位：億円）

	7年度 (1995)	8年度 (1996)	9年度 (1997)	10年度 (1998)	11年度 (1999)
当初	92,400	96,180	97,450	89,850	94,310
	平均 94,038				
補正後	142,160	112,180	105,250	148,550	122,350
	平均 126,098				

1.34倍 ←

ンズ政策)としての公共投資は行われていない(財政制度等審議会 第2回財政構造改革部会 資料3より)。

(2) 自然条件

日本の公共投資をとりまく自然条件が厳しいことは、例を挙げればきりがない。主なものを挙げただけでも、「細長い列島の中央部を縦断する急峻な脊梁山脈」「数多くの構造線、断層と脆弱な地質」「若齢な軟弱地盤である沖積平野に展開する市街地」「洪水時の河川水位より低い位置にある都市」「アジア・モンスーン地域の台風常襲地帯に位置する国土」「面積が全世界の陸地面積の約0.3%であるにもかかわらず、M8.0以上の地震の約20%が周辺地域で発生し、活火山の約10%を有する国土」「国土の約60%に及ぶ積雪寒冷地域」がある。そして、人口・資産は、洪水氾濫区域に極めて高密度に集中している（図-1）。

このような自然条件は、必要な公共投資の内容やコストに跳ね返ってくる。例えば、欧米においては、「氾濫する危険性のある土地の生命財産を大きな堤防で守らなければならない河川は少ない」（経済企画庁総合計画局編「日本の社会資本」東洋経済新報社より）、また、高速道路の建設においては、地形の影響から橋・トンネルといった構造物が必要となることや高い用地費により、米国の約2倍のコストがかかるという試算がなされている（国土交通省ホームページより）。

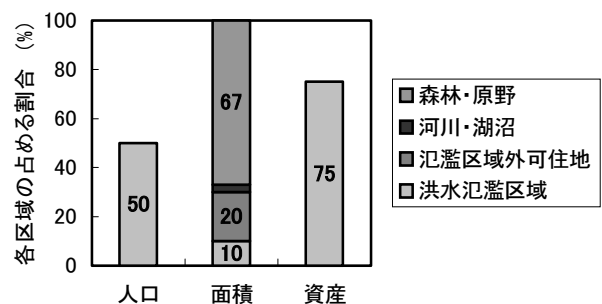


図-1 洪水氾濫区域に集中する人口と資産

(3) 国土形成史の視点

日本の歴史、国土形成過程に学ぶことは、社会資本整備・公共投資のあり方・方向性を考えるときの有効な方策の一つである。過去においては、普及した社会資本は、日本の自然条件、社会システム等に適応したものと考えることができ、今後の社会資本整備を考える上での参考と

なる知見を得られることが多い。また、普及しなかった社会資本についても反面教師として学ぶことができる。そして、公共投資は、100年先の国民にも役に立つことを目的とするものであることから、長いタームの時間を振り返り歴史に学ぶことは重要である。

過去の社会資本整備としては、例えば、律令時代には既に約6,500kmに及ぶ道路が平地部では側溝付きの約12mの幅員で整備されていたこと、江戸時代の五街道・脇街道について、欧米からの訪問者が自国のそれと比較して大変高い評価をしていること、江戸時代の利根川・淀川の河道変更・整備が現在の人口の急増に伴う東京、大阪の市街地形成を支えたこと、当時世界一であった江戸の人口を支える上水道・屎尿処理システムが整備されていたこと等があげられる。

このように、過去、日本の諸条件を踏まえて社会資本を整備し、良好な社会システムを形成していた参考とすべき事例が多数あることを認識しておく必要がある。

(4) 社会資本の蓄積

我が国においては、近世以前にも良好な社会資本整備・社会システムを形成した事例が多数あるが、一方で、現代の社会資本整備は産業革命後に進展している。

ここで欧州と比較すると、例えば、産業革命と密接に関連のある鉄道の整備は、欧州諸国では1830年代に始まり、イギリスでは30年間で約14,000kmと急速に整備されている。日本は、明治維新を経て産業革命を迎え欧米に遅れること約35年で整備が始まり、以降は同様のペースで整備が進められている(図-2)。

そして、日本が盛んに鉄道を建設していた頃、欧米各国は1903年にT型フォードが生産されるなど、既に道路整備の時代に移っていた。一方、当時の日本の財政力では、鉄道と道路を同時に整備することは不可能であり、日本のモータリゼーションに対応した道路整備は1956年のワトキンス報告を待つこととなる。これら社会資本の整備の欧米に対する遅れは、下水道、公園においても見うけられる。このように、日本は欧米に比較して約30年遅れで、厳しい自然条件の中、整備を進めているところである。

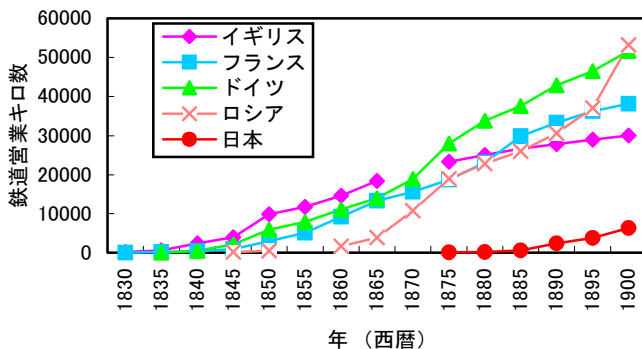


図-2 年代別各国の鉄道営業キロ数

このことは、公共投資のGDP比が1970年には、イギリス5.0%、ドイツ4.5%と高かったことからわかる。また、近年には、発展途上国の社会資本整備も進んでおり、1987年に高速道路の整備を進めた中国では、既に16,000km整備しており日本(約6,800km)を大きく上回っている。

(5) 社会資本の維持・更新

我が国社会資本整備は、欧米諸国に比較して遅れているとはいえ、「国土保全」「産業基盤」「生活関連」等の目的にそって着実にすすめてきており、社会の発展に大きく寄与してきた。

ただし、ここで留意する必要があるのは、既に整備された社会資本もいずれは維持・更新を必要とするということである。例えば、橋梁についてみると20年後には経年数が50年をこえる橋梁数が大幅に増加する(図-3)。

アメリカにおいては、1970年代に、維持管理が不十分であったために社会資本の大きな機能低下を招き、復興に多大なエネルギーを要した事例(荒廃するアメリカ)が見受けられる。

日本の将来の状況を鑑みると、現在の公共投資規模を決定するときにも、将来にわたって社会資本の整備と維持管理を同時にこなすことができるように、十分に留意することが必要である。

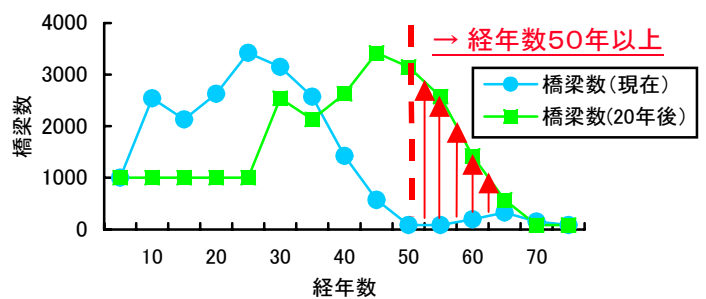


図-3 道路ストックの経年数別数量の変化

3. まとめ

以上のように、ここでは、公共投資の規模を決定するにあたって配慮すべき項目をいくつか示した。厳しい財政状況下、公共投資については、今まで以上に事業の効率性を高め、コスト削減に努めることは当然であるが、その規模の決定にあたっては、対GDP比のような一つの数字で安易に考察するのではなく、ここで挙げたような各種要件を踏まえて十分に議論することが必要である。

【参考文献】

- 1) 井堀利宏著「公共事業の正しい考え方」2001年、中央新書
- 2) 「平成12年 国土建設の現況」建設省
- 3) 合田良實著「土木と文明」1996年、鹿島出版会