

**新財政再建計画・考③**

発表日：2015年4月23日（木）

～公共投資は増やすべき？減らすべき？～

第一生命経済研究所 経済調査部  
担当 エコノミスト 星野 卓也  
TEL:03-5221-4547

## (要旨)

○財政再建を考えるうえで、社会資本政策（公共投資）の方向性は焦点のひとつである。公共投資は、財政再建の必要性などを背景に近年削減の対象となってきた。その一方で、インフラ設備の老朽化が深刻になる中で公共投資の必要性が増している。財政再建とインフラ老朽化の狭間で公共投資はジレンマに陥っている。

○こうした中で、改めて注目されているのがPFI（Private Finance Initiative）のスキームを利用したインフラ整備・管理である。SPC等を通じて民間資金を受け入れることで、公共部門の財政負担を軽減する可能性を秘めている。ただ、PFIの普及には課題も残っており、制度の使い勝手を高める改革などが求められている。

○もっとも、PFIはすべてを解決する「魔法の杖」ではない。民間資金が集まるのは収益性のある事業である。より財政状況が深刻と考えられる人口減少地域では事業の収益性に対する期待値も低く、PFIの広がりも限定的なものに留まることが見込まれる。社会資本政策の方向性は、「総人口減少という現実の中でどういった地方・街の形を目指すのか」という長期的なビジョンとその周知、そしてコンセンサス形成の上に定まるものである。

**○ジレンマを抱える公共投資**

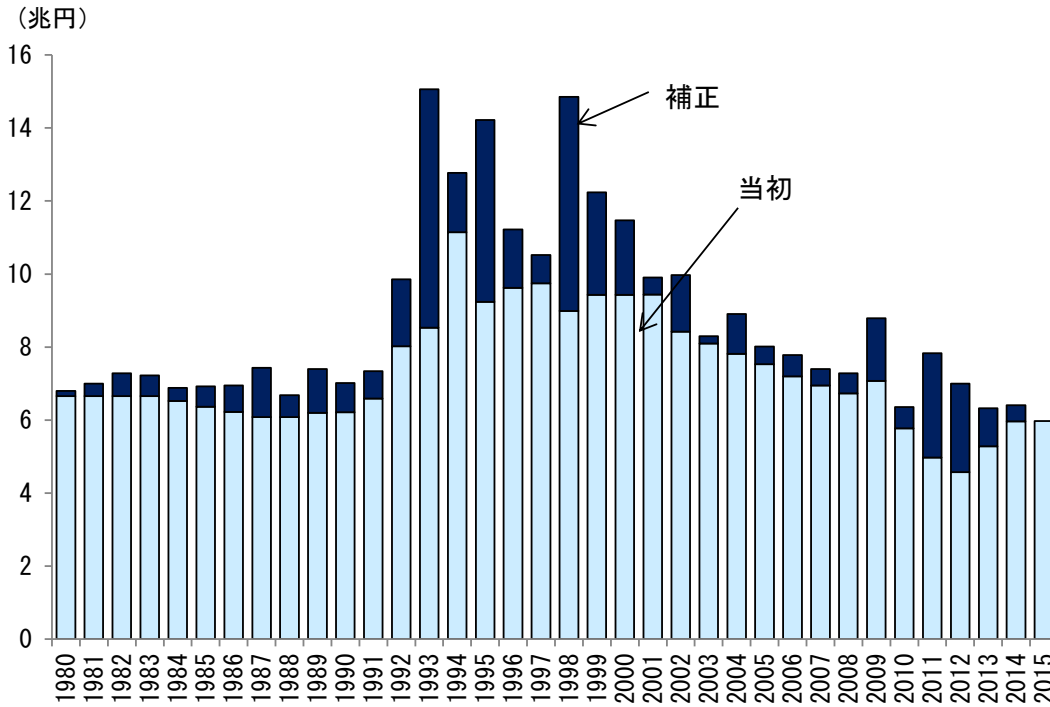
拙著「新財政再建計画①・②<sup>1)</sup>」では、社会保障を中心に新財政再建計画の考察を行った。そこでは主に、社会保障制度について歳出削減の可能性を考えてきた。そして、社会保障制度の改革をかなり大胆に進めたとしても、「要対応額」にあたる9.4兆円削減の壁は相当に高いことを示した。これを捻出するためには、最大ウェイトを占める社会保障費の改革のみでなく、それ以外の歳出についても包括的に見直していくことが必要になる。本稿では新・財政再建計画を考えるシリーズの第三回として、「公共投資」について取り上げる。

公共投資は現在、ある種のジレンマに陥っている。「財政再建」という至上命題のもとで、公共投資はその収益性・効率性について問われ続け、長らくその費用の削減に重点が置かれてきた。2000年代の小泉政権時代に公共事業費は削減されてきたほか、その後の民主党政権でも「コンクリートから人へ」のスローガンの下で更なる縮減が進められてきた。その一方で近年問題となってきたのが、インフラの老朽化に伴う設備更新需要の増加である。公共投資は、“増やせもせず、減らせもしない”、そんな葛藤に苛まれている。そうした葛藤が表出したと考えられるものが、先般成立した2015年度の一般会計予算である。公共事業関係費の予算は、2014年度：6.0兆円⇒2015年度6.0兆円（当初予算ベース）と、昨年度と同額が計上され、「増やすことも減らすこともできない」公共投資の現状を象徴することとなった。

<sup>1)</sup> 「新財政再建計画・考①～「高齢者のさらなる高齢化」が進む～(2015年4月9日)」

「新財政再建計画・考②～社会保障制度改革でどこまでPB黒字に近づけるか～(2015年4月15日)」

資料 1. 公共事業関係費予算（一般会計）の推移



(出所) 財務省資料より作成。

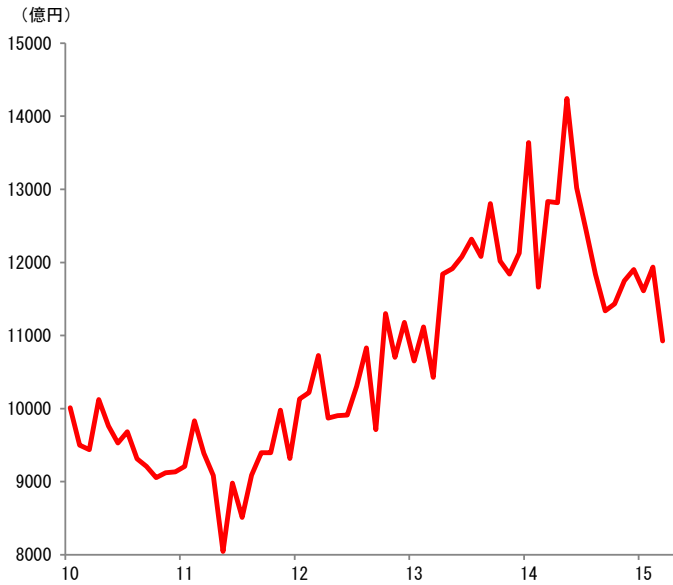
○疑問視される公共投資の経済効果

公共投資の経済的な役割は大きく2つだ。1つは、「短期の経済浮揚効果（フロー効果）」である。例えば、政府が不況期に道路工事やトンネルの建設などの公共工事を行い需要を創出することで、実際に工事を行う建設業者や資材・建設機械を扱う企業などに恩恵が及ぶ。もう一つは、「長期的な経済成長率の底上げ効果（ストック効果）」である。例を挙げれば、過去に電気やガス、水道網の整備を進めていたからこそ、今私たちはお風呂を沸かすためにその都度井戸から水を汲んで火起こしをしなくて済む。その分の時間や労力を他の経済活動に費やすことができ、これが経済成長の原動力となる。こうした2経路から、公共投資には日本経済にプラスの効果があるといえる。

しかしフロー面での問題点として、スポット的に財政出動を行うと需要の山谷ができることが挙げられる。資料2は公共工事の請負額の推移をみたものだが、安倍政権発足後に補正予算による大規模財政支出によって2013年度を中心に高水準で推移したが、その後は減少傾向での推移となっている。2014年度補正予算・2015年度当初予算での公共事業費を比較的小さいものに留めたことから、足もとでは反動減が顕在化している（これは経済成長にマイナスに働く）。こうした事例が示すように、スポット的な追加公共投資によるフロー効果は、あくまで一時的なものである。事業者側としても需要の山谷が激しいと、それに合わせて雇用や設備を増減させなければならず、その対応を要求されることになる。またストック面に関しても、道路やライフライン等のインフラが一定程度整備されてきた現在では、追加の公共投資による経済効果は過去と比べて小さくなったとみるのが自然だ。このように、公共投資の経済効果に対する疑問が表出化する中で、財政再建の必要性もあって、公共投資は削減の対象になってきた。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

資料 2. 公共工事請負額（季節調整値）



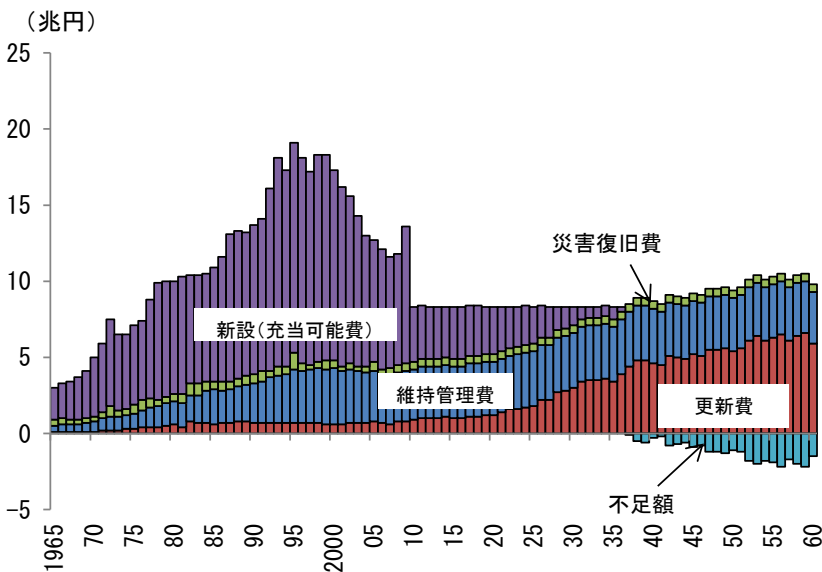
(出所) 北海道建設業信用保証株式会社、東日本建設業保証株式会社、西日本建設業保証株式会社

(注) 季節調整は第一生命経済研究所。

○急増が予想される更新投資需要

一方で、インフラの老朽化は今後より深刻になっていくことが予想される。少々古いデータにはなるが、「国土交通白書 2012」の推計によれば、公共事業費を維持して従来どおりに設備の維持管理や更新を行った場合、更新費の増大によって新設の公共投資を実施できる余地が年々縮小していく。そして 2037 年度には維持管理・更新費すらも賄えなくなってしまう。背景には、高度成長期に建設されたインフラが更新期を迎えることがある。資料 4 の通り、道路橋や河川管理施設は 2023 年度末には 4 割以上が、2033 年度には 6～7 割が建設後 50 年以上を経過する老朽化インフラとなる。過去に建設したインフラを完全に維持しようとする、資金的な制約に直面することになる。

資料 3. 公共投資額の将来推計（従来通りの維持管理・更新を行った場合）



(出所) 国土交通省「国土交通白書 2012」

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

資料4. 建設後50年を経過する社会資本の割合

	2013年度末	2023年度末	2033年度末
道路橋（2m以上）	18%	43%	67%
トンネル	20%	34%	50%
河川管理施設	25%	43%	64%
下水道管きょ	2%	9%	24%
港湾岸壁	8%	32%	58%

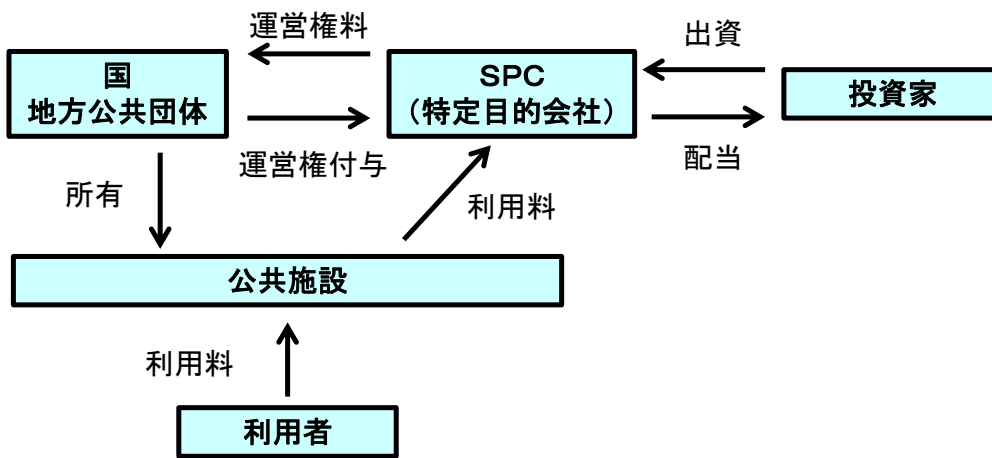
（出所）国土交通省「国土交通白書2014」

OPFIの可能性と課題

この難局を乗り越える手段として注目されているのが「PFI（Private Finance Initiative）」である。これは、公共施設の建設や維持管理・運営を民間の資金・ノウハウを用いて行う手法である。資料5は、PFIのひとつの様式であるコンセッション方式のスキーム図だ。運営費の財源を民間出資に委ねることで、国・地方公共団体の負担を抑制する財政面の効果に加え、運営に民間のノウハウが取り入れられることにより公共サービスの質を向上させる効果も期待することができる。

その一方で、「大規模案件は資金力のある大企業が発注してしまい、地元企業の参入が困難」、「事業リスクの適切なリスク分担の尺度が定まっていない」、「通常の公共事業を行った方が、税負担、地方交付税等の面で地方公共団体に有利な仕組みになっている」等、問題点も数多く指摘されており<sup>2</sup>、その対応が課題となっている。

資料5. PFI（コンセッション方式）のスキーム



（出所）内閣府PFI推進室資料等より作成。

OPFIは“魔法の杖”ではない

最後に、公共投資政策は今後どうあるべきなのか。まず第一に、短期の景気浮揚を狙った経済対策として、公共事業を追加することは極力避けるべきであろう。需要の波を作ること、公共投資追加時には人手や資材不足が、効果剥落時にはその反動減が事業者を悩ませることになる。また、将来の需要予測が困難になることで、長期的なスキルの継承、技術者育成が行いづらくなる。基本的には当初予算編成時に財源を確保し、

<sup>2</sup>内閣府PFI推進室「PFIアニュアルレポート」、日本経済団体連合会（2014）「PPP/PFIの推進に向けたアンケート調査報告」等。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

