

## 第5章 社会資本の計画的整備

松谷 明彦

(政策研究大学院大学大学院政策研究科教授)

### 1. はじめに

戦後の半世紀、我が国は膨大な資源(国民所得)を社会資本の整備に投入してきた。国内総支出に占める一般政府総固定資本形成の比率は、1970年以降では欧米主要国に比し2倍から3倍の水準に達する。しかしその結果としての社会資本の現状について、国民は必ずしも満足感を得ているとは言えず、その不満はどちらかと言えば、社会資本の整備水準そのものに対してではなく、投入された税負担(公債を含む)に見合う効用を享受し得ていないと感じているところにあると思われる。

そうした感覚を国民にもたらした要因は、一つには政治行政の考える社会資本整備の効用と国民が期待する効用との間にズレが生じているところであり、二つには社会資本整備が必ずしも効率的でないところにあると考えるが、それを端的に言えば、我が国の社会資本整備においては、資源配分の最適性が確保されているとは言えないということである。

そこで本稿では、如何にすれば真に国民が選好する社会資本を国民経済との関連において効率的に整備し得るかという観点から、第2節において、社会資本整備の政策形式である政府投資(公共投資)の今後の方向を資源配分の最適化に置くことを基本とすべきこと、そしてその資源配分の基準を家計の効用の最大化に置くべきことを述べる。

第3節においては、上記の政治行政と国民が考える社会資本整備の効用についてのズレをもたらしている要因の一つが、「社会的効用」という概念の曖昧さにあることに鑑み、社会的効用は家計の効用のみから導かれるべきことを前提としつつ、その家計の効用の大きさは家計が消費し得る財・サービスの量にあること、社会的効用は各家計の効用の単純平均であるべきこと、そしてその家計の効用を政治行政が正確に把握し得るために、「自己責任原則」が重要な意味を持つことを論ずる。

次に、我が国の財政政策においては政策目標の達成手段が過度に政府投資に傾斜してお

り、それが投下財源に見合う効用が必ずしも得られない最大の要因であると考えられることから、第4節において、政府投資と政府消費の政策的融合による効用の最大化について論ずることとし、併せて費用便益分析の持つ問題点に触れる。政治行政と国民の間のズレは社会資本整備の効率性の捉え方にも存在するのである。

そして第5節及び補論においては、上記に加えて我が国における補正的財政政策の濫用と、その政策手段が政府投資一辺倒であることが社会資本整備を混乱に導いていること、それを是正するためには社会資本整備事業の地域への移管と中長期計画の予算に対する優越性が必要であることを述べることとする。

## 2. 資源配分の最適性

### (1) 社会資本の計画的整備とは

「社会資本」については様々な定義があり、例えば社会資本を広く社会的共有基盤と捉え、人的資源、環境等をも含めて考える立場もある。しかし本稿の主旨はマクロ的な政府投資のあり方を明らかにするところにあることから、ここで言う社会資本とは国民経済計算上の政府固定資本とする。

次に「計画的整備」については、財政の持つ資源配分機能の最適化という前提の下で社会資本の整備を進める、という意味において用いる。社会資本の整備に当たっては、その特性から、なにを、いかなる速度で整備するのかという中長期的選択が最初に行われる必要がある。それが標題を「計画的」とした含意の一つであるが、ここでの計画的整備とは、その中長期的選択の基準を資源配分の最適化に置くということを併せて意味することとしている。

この場合、選択に当たっては別の基準もあり得る。例えば、財政の景気調整機能に着目して、政府投資としての社会資本整備によって景気循環の振幅を小さくすることが、社会資本ストックの形成と同等ないし同等以上の社会的価値を持つと主張する人にとっては、財政乗数の大きさも基準となるであろうし、政府投資に地域的な所得再分配効果を主張する人にとっては、所得の平等度も基準となるであろう。そして我が国においては、そうした主張が、企業ばかりでなく家計の間においてすら、欧米先進諸国に比べて相対的に多いことも確かである。

しかし、ここで選択の基準を資源配分の最適化に置くのは、原燃料、環境等の地球的な

資源制約の進行と今後我が国が直面するであろう人的資源の制約を重視するからである。そうした供給制約の下では、資源配分の最適性は当該政府投資の社会的存在価値に関し重要な意味を持つ。政府投資がここでいう計画的でないことは、機会費用を考慮すれば、それだけ国民生活の向上のために利用されたであろう資源を減少させるのである。後述するように資源配分の最適性の基準は家計の効用であり、社会資本整備が国民生活水準の向上のために存在するとすれば、今後の政府投資において、その点は十分に留意されなければならない。

## (2) 資源配分の最適性とは

次に資源配分の最適性についてであるが、この概念は、最大の社会的効用をもたらす最も効率的な資源配分という二つの要素からなる。

その場合、なにをもって社会的効用の大きさを測るかについては様々な意見があり得ようが、近代経済学ではその基準を家計の効用に置いている。経済学において、価格メカニズムが最適資源配分を達成し得るとするのは、社会的効用は消費主体たる家計の効用のみから導かれるという基本的な仮定の上に成り立っているのであって、その仮定の下では、生産物の社会的価値は全てその生産物が家計にもたらす効用に換算されて評価される。つまり、生産主体たる企業は、最終的に家計の欲求をより良く満たす限りにおいて社会的に存在を許される。社会的効用の基準を家計の効用に置くとはそういう意味である。

なにが効率的であるかについては、最小の費用で最大の産出物を得ることが最も効率的であることに議論の余地は少ないであろう。但し上記の仮定によって、その産出物は家計の選好に基づいたものでなければならない。生産は、最小の費用において家計の欲求を最大限満たすものでなければならないのである。従って、効率的であるということだけでは最適資源配分とは言えない。当然のことのようであるが、社会資本整備の分野ではこの点についての誤解が散見されることから、敢えて言及しておく。

本稿においても、経済学における上記の基本的な仮定の下で、社会資本整備における資源配分の最適性について考える。但しその場合、あらかじめ解いておくべき二つの命題が存在する。一つは、社会資本ストックの最適構成、即ち最終的に如何なる社会資本を如何なる水準において如何に配置することが最も社会的効用を高めるのかという命題であり、二つには、各年あるいは一定期間における政府支出の最適規模、即ち社会の維持発展についての役割を政府と民間で如何に分担することが、社会的、国民経済的に最適であるのか

という命題である。あらかじめ解いておくべきこととしたのは、政府投資や政府支出が経済にとっての外生変数だからである。民間財のように、社会全体としての各財の最適な産出水準及び最適な産出物構成をあらかじめ決定しておかなくても、競争均衡である限りは、各企業が独立的に決定した生産水準、生産物構成の合計が消費者の選好と必ず一致するという内生的メカニズムは存在しないからである。

以下それらの命題に社会資本整備の効率性を加えた三つ視点から、今後の中長期的な社会資本整備のあり方について考察することとする。

### 3. 社会資本ストックの最適構成

#### (1) 社会資本整備の効用

ここで、家計にとっての効用とは生活水準の維持向上にあり、生活水準は当該家計の消費する財・サービスの量及びその構成によって規定されると仮定する。生活水準は必ずしも物質的な消費行為のみに依存する訳ではないが、少なくとも必要条件ではあり、経済分析における仮定としては妥当なものであろう。

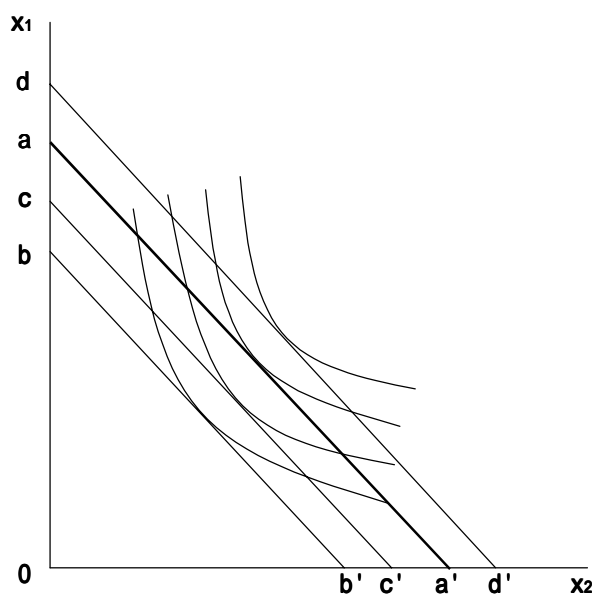
次に、経済は高度な発展段階にあり、基幹的あるいは基礎的な社会資本は既に相当程度水準まで整備されているとの前提を置く。本稿は我が国の今後の社会資本整備のあり方についての考察であるから、その前提もまた妥当なものとする。

そしてそうした前提の下では、社会資本の効用の概念も異なってくる。基礎的な社会資本が既に存在し、かつ経済力が高度な水準にあれば、追加的な社会資本整備がもたらす効用は、実は民間経済活動によってもそれを供給することが可能である。産業基盤・生活基盤施設等、利便性を供給するための公共施設については、企業活動によっても供給することが可能であろうし、国土保全施設等、安全性を高めるための公共施設については、例えば安全な地域への移住、安全な住宅構造といった家計の危険回避行動つまりは民間経済活動によって、追加整備の必要性そのものがなくなるかも知れない。しかし、そうした民間経済活動への依存は、利便性や安全性の対価の高騰、個々の利便性・安全性の追求による外部不経済等によって、経済社会全体としての効率性や資源配分の的確性を阻害するとともに家計の生活水準を低下させる可能性もある。

これらから、社会資本が家計にもたらす効用は、その社会資本が整備されたことにより、家計が生活水準を低下させずに節約することが可能となった財・サービスの量、あるいは、

その節約によって新たに購入することが可能となった財・サービスの量と考えることが出来る。利便性を得るために企業に支払う対価、危険回避行動のための出費が、公共施設の整備に伴って不要となるからである。この場合、ある社会資本の効用がどの程度の財・サービスの量に相当するかは各々の家計の判断に属する。社会資本の効用に対する認識は、その家計の生活様式や価値観によって異なるのである。

一方、社会資本整備のための課税(企業課税を含む)によって、家計はそれだけ消費の減少を余儀無くされるのであるから、社会資本の整備費用は購入出来なくなった財・サービスの量ということになる。従って、如何なる社会資本を如何なる水準において整備するか  
の政策判断は、前者が後者に等しいかそれ以上であることが基準となる。当該社会資本の家計にとっての効用が課税額を下回る場合には、実質的な消費量の減少によって家計の生活水準の低下が生じ、従って社会的効用の水準も低下するからである。<sup>1</sup>



図表1 社会資本の効用

図表1において、aa'はある家計の当初の予算制約線である。ここで社会資本整備のための課税によって、予算制約線は一旦 bb'まで低下し効用水準も低下する。しかし当該社会資

<sup>1</sup> この場合、公債については中立命題が成立するものとし、企業課税は全て家計に転嫁されるものとする。なお、家計の消費する財・サービスの構成については家計内の選択の問題であることから、政策的には財・サービスの量のみを基準とする。

本が整備されたことによって、その効用に等しい量だけ他の消費財を購入し得ることになるのであるから、実質的な予算制約線は右上方にシフトする。その家計への課税額よりその家計が受取る効用が大きければ予算制約線は  $dd'$  となって、より高い効用曲線に接し、小さければ  $cc'$  となって、効用水準は当初より低下する。

このように社会資本の効用を総て家計の消費に換算して政策判断を行うことが、前節第2項で述べた社会的効用の基準を家計の効用に置くということなのである。その際に問題となるのは、社会資本整備の生産力効果である。産業基盤の整備は、企業の生産性向上や地域開発を通じて一人当たり国民所得を増加させ、国民生活水準を向上させるというのが、戦後一貫して産業基盤整備を推進してきた論理である。しかしその論理は今もなお有効であろうか。

社会資本の限界生産性については 1970 年頃を境に大きく低下し、近年では限り無くゼロに接近しているという研究がなされている。[吉野 1999] 一方、我が国の政府投資に占める産業基盤関連事業の比率は、近年に至るまで殆ど変化していない。従って、産業基盤を整備することによる国民所得の拡大効果は、我が国全体としては、もはや存在しないと考えるのが妥当である。つまり、戦後の旺盛な政府投資とその後の産業構造の変化によって、産業基盤整備の必要性そのものが著しく減少しているのである。<sup>2</sup>

加えて地域開発についても、今後その国民所得拡大効果は期待し得ないと考えられるべきである。21 世紀初頭には、我が国の人口は減少に転ずる。一方、人口高齢化による福祉産業等労働集約的産業分野の拡大、近い将来の食糧問題に対応した自給率の維持向上の必要性、環境及び資源制約の高まり等を考慮すれば、全ての産業を通じた全労働生産性が労働力人口の減少率を大きく上回る可能性は少ない。[松谷 2000] 今後の我が国経済については、基本的にはゼロないし僅かな自然成長率(natural rate of growth) を前提とせざるを得ないのであって、そうした供給制約の下では、ある地域の開発は他の地域の生産を低下させる。全体としての国民所得は増加しないのである。

従って中長期的視点における社会資本整備の効用については、家計所得の拡大効果を見

---

<sup>2</sup> 産業基盤整備については、一部産業界等に、通信分野等新たな産業基盤が必要との主張がある。そうしたものを政府が整備すべきかどうかについては家計が判断すべき事柄ではあるが、広義の社会資本整備における官民の役割分担については、その便益が及ぶ範囲及び民間経済力の水準等が判断基準となる。そして日本電信電話公社の民営化は当然そうした判断基準に基づいて行われたはずであり、明治以来の通信基盤ストックを私有財としたことを併せ考えれば、通信分野についてはもはや政府の役割と考えられるべきではない。政府社会資本は、単に企業のビジネスチャンスを拡大するものであってはならないのである。

込むことは適当でなく、上記のように専ら家計所得を所与とした場合の消費への効果において捉えられるべきであろう。

## (2) 家計の選好の把握

上記のように、家計にとっての効用が課税額を上回る時、その家計は当該社会資本を愛好する。従って、社会資本ストックの最適構成をあらかじめ得るためには、全ての家計の選好を把握する必要があるが、それについては以下の二つの問題がある。

第1の問題は、全ての家計の選好を如何なる方式で集約するのかという点である。社会資本の便益は、基本的に全ての家計に対して均等に及ぶ。その便益を各家計がどう評価するか、即ち各家計にとっての効用は異なるとしても、全ての家計は同単位の便益を受取る、あるいは受取らざるを得ないのである。そうであれば、ある社会資本整備についての社会としての意思決定は、当然、1家計1票の多数決で行われるべきである。

これに対して、市場の意思決定は1家計1票ではない。市場における無差別曲線は、全ての消費者の選好を単純平均したものではなく、その購買力によって加重平均されたものである。なぜなら、生産とはより多くの利潤を得ようとする行為であって、必ずしもより多くの人の選好を満たそうとする行為ではないからである。従って、単純平均を理念とする議会制民主主義と市場とでは、その意思決定は異なったものとならざるを得ない。

このことは、社会資本整備についての意思決定は議会においてのみ行われる必要があるとともに、そこに市場の意思が侵入してはならないことを意味している。しかしながら、経済の国民経済化のなかで、議会もそして行政も市場の強い影響を免れていない。族議員の存在と臨時行政調査会から行政改革審議会、経済戦略会議に至る経済界の行政過程への発言力の増大はその象徴であろう。従って、家計の選好を平等に反映した社会資本整備のためには、議会制度及び議員の資質の改善と、行政過程の市場からの独立がまず必要となる。そして家計もまた、自らの選好を踏まえた意思決定が確保されるよう、政治行政過程を監視する責務を負うべきであろう。

第2の問題は、如何にすれば家計の選好をその1家計1票の投票行動に正確に反映させることが出来るのかという点である。社会資本のもたらす便益については、たとえ対価を支払わなくとも、誰もその受益から排除されない。そもそも家計は社会資本に対する自らの選好を積極的に伝えるインセンティブを持たないのである。そしてそれに課税という要素が加われば、家計は一層沈黙する可能性もある。全ての家計が、効用と課税との関係に

おける選好を表明してくれない限り、社会資本ストックの最適構成は望めないのであるから、この点は最も困難な問題かも知れない。

結論から言えば、解決の一方法は「自己責任原則の徹底」にある。自己責任原則とは、つまりは政府の責任範囲の明確化である。政府は、ある社会資本について、その必要性及び整備水準と整備費用との関係に関する全ての情報を家計に提示する。そして多数の家計が望ましいと考えた水準に当該社会資本を整備する。政府の責任はそこまでであって、仮にその水準が低すぎ、家計がなんらかの被害を被ったとしても、政府は一切責任を負うべきでない。現状では判例を含め政府に無限責任を求める傾向にあるが、提示した情報が科学的に可能な限り必要かつ十分であって、建設整備に瑕疵がない限り、政府に対して賠償は求められるべきではない。簡潔に言えば、それが自己責任原則の徹底である。自己責任原則は、家計の選好を鮮明なものとするばかりでなく、自発的な意思表明を促すことで政治行政の意思決定に係るコストを低減させる。社会資本整備における最適資源配分のための重要な必要条件の一つであろう。

以上の二点はいずれも意思決定過程における問題である。そしてこれらの観点からは、現在の地方分権化の方向は一定の評価がなされてよい。なぜなら第1に、社会資本は属地的なものであって、その便益の及ぶ範囲は自ずから限られる。家計が便益を要素の一つとしてその選好を明らかにせねばならないとすると、自己責任の及ぶべき範囲もまた限定されてしかるべきである。北海道の家計に九州の社会資本についての自己責任を求めることは適切ではない。第2に、家計に政治行政過程を監視する責務があるとすると、社会資本整備の意思決定のレベルは家計に近いことが望ましい。国会において個別の社会資本整備の全てについての議論を期待することは困難であり、適切でもない。その意味で、少なくとも社会資本整備については、その便益の及ぶ範囲を基準として、意思決定権能と家計の選好要素たる財源を地方に委譲することは望ましい方向といえる。

#### 4. 社会資本整備の効率性

##### (1) 政府消費との政策的融合

家計の明示的な選好を基準として社会資本の最適構成を得るためには、実はもう一つの要素が必要であるが、それは同時に社会資本整備の効率性とも関係することから、本節に

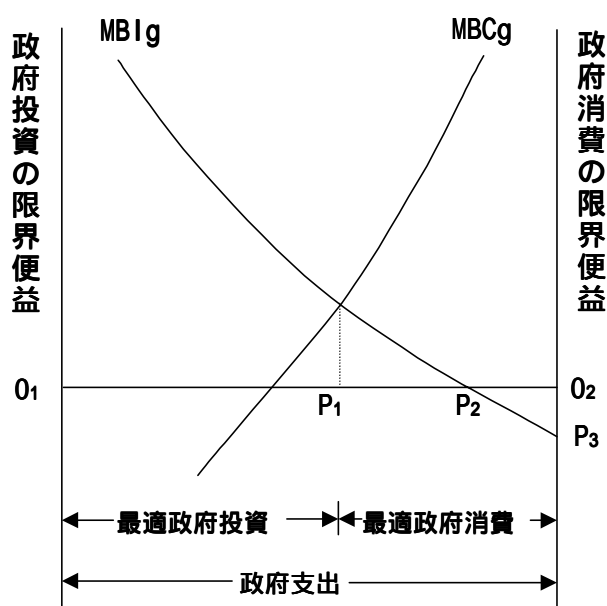


において述べることにする。

政府の機能は社会資本の整備と社会システムの整備に大別される。後者は法令を含む社会的制度の形成・維持と狭義の行政サービスであり、国民経済計算上は政府消費として捉えられる。そして社会資本と社会システムは相互に補完し合うことで、社会の維持発展の基盤を形成する。従って、社会資本整備の効率性を考えるに当たっては、この相互補完関係が重要な要素となる。政府は最小の費用において財政の社会的効用を最大化する責務を負っているのであって、効率的な社会資本整備は同時に効率的な財政支出である必要があるからである。

津波災害を例にとれば、被害が想定される地域を居住禁止とすることと津波防波堤とは、人的被害の防止という観点からは同一の便益を有する。我が国の可住地域の人口密度を考えれば、居住禁止という社会システムに災害対策の総てを依存することは現実的でないにせよ、居住禁止区域と防波堤の規模は人的被害の防止という便益に対して相互補完関係にある。一方、居住禁止区域の拡大は土地利用、地域社会・地域経済の維持発展等の点で、防波堤の天端高及び延長の拡大は土地利用、海岸利用、景観等の点でマイナスの便益を持つ。そして移転のコストと防波堤の建設コストは財政支出である。ここから、津波災害の防止に対する最も効率的な財政行動が導かれる。

図表2 財政支出の効率性



この関係を図表 2 に表した。横軸  $0_10_2$  で財政支出の大きさを測り、左右の縦軸で相互補完関係にある政府投資と政府消費がもたらすネットの限界便益を測る。両支出とも限界便益は逓減すると想定して、それぞれ  $0_1$  と  $0_2$  を原点とする限界便益曲線  $MBI_g$  及び  $MBC_g$  が描かれ、両曲線の交点によって定まる横軸上の  $0_1P_1$  と  $P_10_2$  がこの財政支出の便益を最大とする政府投資と政府消費の大きさ、即ち最も効率的な組合せである。仮に社会システムによる対応が考慮されない場合、政府投資は  $P_1$  を超えて  $P_2$  あるいは  $P_3$  まで行われるかもしれない。 $P_3$  ではマイナスの便益の拡大も加わり、限界便益はマイナスとなっている。勿論  $P_2$  や  $P_3$  においては財政支出の効率性は確保されない。

$P_2$  あるいは  $P_3$  のような意思決定が行われる要因としては、第 1 に、行政所管の問題がある。相互補完関係にある社会資本整備と社会システム整備の権能は必ずしも同一の行政組織にあるとは限らない。そしてそれぞれの行政権能は概して法的に並列関係にある。社会資本整備と社会システム整備の政策的融合が法的に担保されていないのである。第 2 に、社会システムは公共の利益のための私権の制限という性格を持つ。そして大衆民主主義においては、政治家もそして国民も、そうした政策手段よりも利益供与型の政策手段を好む傾向にある。第 3 に、特に我が国では景気の維持拡大は政府の責務とされ、需要創出効果が大きいとされる政府投資が政策手段として重視される傾向にあることが考えられる。

そしてそれらの問題は、いずれも近年の政府投資の予算編成過程によって加速されている。我が国では少なくとも 70 年代後半以降、国、地方を問わず、毎年の政府投資の総額は、景気情勢を殆ど唯一の基準とし、かつ政府消費とはほぼ独立的に決定されている。このことは上記第 3 点の政府投資重視の傾向を制度として確立するものであるとともに、予算編成過程を区分するものとなって、第 1 点に述べた政策的融合を実質的にも困難としている。そしてその結果、政府投資は基本的に利益供与型の政策手段に純化し、第 2 点に述べた政策手段の選好傾向の実現を容易なものとしている。

以上から、社会資本整備の効率化の要件の一つは、社会資本それ自体の整備事業の内に存在するのではなく、財政支出全体の効用最大化行動の内に存在する。社会資本に対する家計の選好とは、社会資本それ自体に対する選好ではなく、その社会資本ストックが持つ便益に対する選好である。その選好を満たす手段は、必ずしも社会資本整備に限られる訳ではない。従って、社会資本整備の効率化は、まず上記の政策的融合の視点から相互補完

関係にある財政支出を再構築するところから始められる必要がある。

この財政支出の再構築は、同時に前節で述べた社会資本の最適構成を形成することともなる。最適な社会資本の構成とは、上記の考察によって、家計の選好に基づく財政支出全体としての効用の最大化を図る上で必要不可欠となる社会資本の構成を意味するものとなるからである。

この場合、そうした作業は中長期計画の策定において行うのが適切である。予算編成過程で行うことは必ずしも適切ではない。一つには、政策的融合は行政組織の再編を必要とすることから、予算要求とその調整という予算編成過程と同時並行的に行うことは、現実的でないし適切でもないからである。要求内容についての議論を進めつつ、同時にそれを要求した主体そのもののあり方を議論するというのでは、意思決定過程の混乱は避けられない。二つには、政策的融合は政策形成の基本的要素であり、あくまで中長期的合理性の視点から行われる必要があるからである。予算編成が単年度の歳入を基礎として行われる以上、そこではあくまでその時点毎の経済・社会情勢あるいは政党間関係等が主たる決定要因とならざるを得ない。政策的融合についての意思決定の場として適切でないのである。

## (2) 家計の選好を所与とした整備費用の最小化

次に社会資本それ自体の整備事業の効率性を考える。これまでの考察によって、社会的効用を最大とする社会資本ストックの構成、即ち最終的に如何なる社会資本を如何なる水準において如何に配置すべきかは、家計の選好を唯一の出発点とし、かつ政策的融合の下で必要とされる限度において決定されるべきこととなっている。従って、社会資本それ自体の整備事業の効率化は、あくまでその最適構成あるいは最適整備水準を所与とした上で、如何にしてその整備費用の最小化を図るかという問題となる。これに対して、逆に投下する費用とそれがもたらす効用との関係において、社会資本の整備水準を決定することが社会資本整備の効率化であり、同時にそれが社会資本の最適構成をもたらすとする意見がある。以下、その点について考察する。

後者の考え方は費用便益分析として知られる。それは民間財分野における企業の行動基準に倣ったものであって、社会資本によって生ずる効用をなんらかの客観的な手法によって貨幣価値に換算し、整備費用がそれを下回ることを事業採択の基準とするものである。仮に、費用が効用を上回る場合には、整備水準の引下げが行われる。それによって当該社会資本の整備水準の最適化と社会資本全体としての整備費用の最小化を図ろうとするもの

であるが、果たしてその手法は適切なものであろうか。

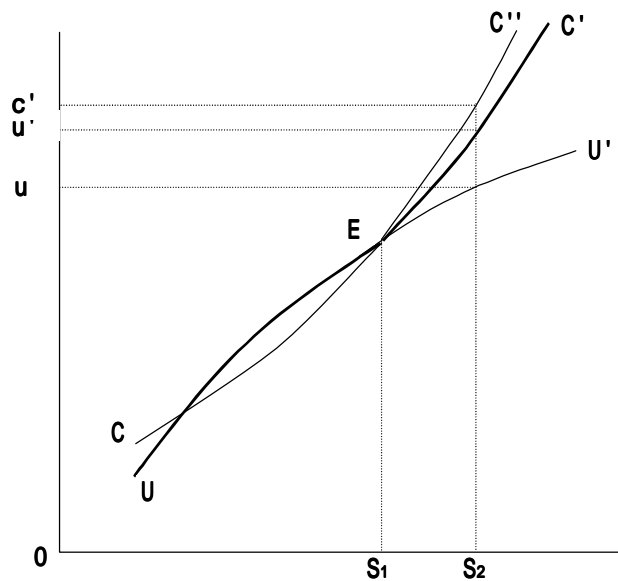
民間財においては、限界収入と限界費用が一致するところに各企業が各々の生産水準を決定することが、市場全体として、消費者の選好を正確に反映した各財の最適な産出水準と産出物構成を最小の費用において実現する。限界収入とはその財の市場価格であり、各企業にとって明示的であるとともに、競争均衡においては市場価格をその財が消費者にもたらす効用を貨幣換算した額と考えることに問題はないからである。しかし、そうした生産行動が資源配分の最適性をもたらすためには少なくとも二つの条件を必要とする。そしてそれらの条件は必ずしも社会資本の分野には存在しない。そのため、民間財における価格に相当するものとして、その社会資本が家計にもたらす効用の貨幣価値を予測し、費用がそれに一致することを基準にその整備水準を決定したとしても、その整備水準が家計の選好と一致するという保証はなく、最終的に費用が最小となるという保証もない。

社会資本の分野には存在しない条件の第1は、財の代替性である。多くの場合、ある社会資本整備事業がもたらす種類の便益は、当該特定の事業からしか得られない。例えば、洪水の危険からある地域を守ることを当該地域の住民が選好した場合、特定の箇所に堤防を含む特定の治水システムを整備する以外に基本的にその選好を満たす手段はない。また、工場排水、生活雑排水による河川・湖沼の汚染を防止するという選好に対しても、特定の箇所に特定の下水道を整備する以外には基本的な解決方法はない。これを社会資本の技術的非代替性と呼ぶこととするが、その特性によって社会資本においては費用が効用の大きさを決定するという局面が存在する。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ここでは説明を単純化するため公共施設に限定して説明しているが、公共施設を前項の政策的融合に置き換えても結果は同じである。

また、社会資本の全てが技術的非代替性を持つ訳ではない。例えば道路は概ね代替的である。道路の効用は人や財・サービスの移動の利便性の向上にあるが、必ずしも一定の場所に一定の規模の道路を整備しなければならないというものでもなく、迂回や分散あるいは鉄道、海運の活用によって同種類、同程度の効用を確保することが可能である。



図表3 技術的非代替性による事後の効用曲線

図表3において、 $UU'$ はある社会資本について、政治行政がなんらかの客観的な基準により事前に予測した整備水準と効用との関係を表し、住民は $s_2$ の整備水準を選好しており、その整備水準によって住民が享受すると予測される効用水準は $u$ であるとする。そこで当該社会資本の整備費用を算出したところ総費用曲線 $CC'$ が得られたとすると、費用と効用との関係から整備水準は最大でも $s_1$ とされ、費用便益分析による限り、整備水準 $s_2$ は実現されなことになる。

しかし $UU'$ はあくまで政治行政が事前に予測した効用曲線である。仮に当該地域の住民の選好が強ければ、技術的非代替性によって、当該住民にとっての効用曲線は $UEC'$ となり得る。即ち $s_1$ より高い整備水準のところでは効用曲線は費用曲線と一致する。なぜなら効用の大きさは他の財から得られる効用との相対関係に過ぎないのである。整備水準 $s_2$ がもたらす効用がどうしても必要であり他に手段がなければ、当該地域の住民はより多くの税負担をしても整備水準 $s_2$ を選択するであろう。それはつまり整備水準 $s_2$ の住民にとっての効用の貨幣価値が、その選択をした時点で $u$ から費用曲線に対応した $u'$ となったことを意味する。従って住民にとっての効用曲線は $UEU'$ ではなくて $UEC'$ である。この $EC'$ は住民の新たな選択によって形成されたものであり、政治行政も事前に予測し得たものではないことから、いわば「事後の効用曲線」である。この場合、整備水準 $s_1$ よりも低い整備水準

を住民が選択した場合には税負担に変化はないであろうから、住民は政治行政が予測した効用曲線に特段の異を唱える必要はなく、従ってUEの部分は変わらない。

この事前と事後の効用曲線の相違は特殊なケースではなく、社会資本においては住民の強い選好と技術的非代替性が存在することはむしろ通例である。その場合、費用便益分析は意味を持たない。効用と費用が一致したことによって、整備水準  $s_2$  も費用便益分析でいう効率性を持つからである。事後の効用曲線の領域では、費用便益分析は一義的な適正整備水準を決定し得ない。そして第2節第2項の社会的効用の基準を家計の効用に置くとの基本的な仮定によって、最適整備水準が事後の効用曲線の領域に属するか否かは、あくまで住民の選好に依存するのである。そしてこの事前と事後の効用曲線の相違が、冒頭で述べた社会資本整備の効率性の捉え方についての政治行政と国民との間のズレである。

一方、民間財は技術的非代替性を本質的に持たない。家計がある財の消費からある効用を得ようとして、その財について生産者が可能な限りの最小コストで生産した結果の提示価格がなお当該効用の貨幣換算額を上回る場合には、家計は同種・同程度の効用を持つ他の財の購入を試み、概ね成功するであろう。この場合、家計の事前の効用曲線は事後においても変化しない。価格メカニズムが、各企業の費用最小化行動の下で、結果として家計の選好を完全に、かつ最小費用において満たすことを可能とする理由の一つは、民間財が技術的非代替性を持たず、従って事前と事後で効用曲線が変化しないことに求められるのである。

社会資本の分野には存在しない条件の第2は、参入(entry)と退出(exit)である。民間財において、各企業の独立した費用最小化行動が、結果として経済全体における各財の産出量を家計が選好する合計水準に一致させ得るのは、参入と退出によって全体の供給量が自動的に調整されるからである。しかし社会資本においては、一つの社会資本を供給する整備主体は通常一つである。ある特定の地点に堤防が必要であるとして、複数の整備主体がそれぞれ事前の効率性を満たす規模の堤防を積み重ねることはあり得ない。参入と退出のない社会資本整備の分野では、全体としての供給量の最適性を自動的な調整に期待することは出来ないのである。

しかも民間財においては、競争均衡であれば、参入・退出後の各企業の平均費用は技術的に可能な最小水準において一致する。それによって最適産出水準が最小費用において実現されるのであるが、供給主体が単独の社会資本整備にあつては、国民の選好する水準に比べて整備水準が過大であった場合には「放置」が、過小であった場合には「追加整備」

が発生する。過大であった場合に最小費用が実現されないのは当然であるが、過小であった場合も追加工事であることによる費用の増高や既整備部分の開発効果による地価の上昇等から、単位費用は増大する。図表3においてそれを  $EC'$  で表した。この場合、 $y$  軸上の  $c'u'$  が単位費用の増大による総費用の増加分である。

費用便益分析の問題点は、費用から効用の水準を決定しようとする順序の逆転に求められる。その社会にとっての望ましい社会資本の整備水準とは、上記の技術的非代替性と単一の整備主体という特性から、家計の選好によって所与なのである。従って社会資本整備の効率性とは、あくまで一定の整備水準に対する費用の最小化、つまりは如何なる整備の手法が最も効率的であるのかという問題であって、いかなる整備水準とすることが最も効率的かという問題ではない。第2節第2項において、社会資本の最適構成をあらかじめ解いておくべき命題としたのはそのためである。

そして上記の点から、PFI (Private Financial Initiative) も同様な問題点を持つ。整備主体が民間である場合、当然、平均費用を最小とするところに整備水準が決定される。しかし、その水準が家計が望ましいと考える水準と一致する保証はない。一致しなければ、公共側による利潤の補填あるいは追加整備によって必要な水準を確保するしかないことになる。資本の機会費用を考慮すれば、利潤を最大としない規模の社会資本整備に民間資本の自発的な参入を期待することは出来ないからである。近年 PFI が自己目的化した議論が散見されるが、社会資本の最適整備水準を PFI によって達成しようとすることは、国民負担増加の危険性を持つものであることを銘記する必要がある。公共財のなかには、属地性がなく、かつ分割供給の可能な財もあり、それらについては PFI も一定の存在理由があるかの如くみえるが、その場合も当該公共財のなかで他の投資機会以上の収益性がある部分に、平均費用を最小とする規模において PFI が形成される以外の可能性はなく、同種の危険性が存在することに変わりはない。

### (3) 社会資本整備ダイヤグラム

社会資本整備の効率性の要件は、その整備のプロセスにも存在する。ある社会資本の各部分を如何なる順序で整備するかは全体としての整備費用に大きく関係することから、費用を最小とする建設整備の順序つまり整備工程が検討される必要がある。一方、社会資本の便益は整備のプロセスにおいて段階的に発現する。そして社会資本の整備には概ね長期

間を要することを併せ考えれば、その便益の増加のパターンは家計の選好のそれと一致することが望ましい。更に各社会資本は相互にネットワークを形成することで、それぞれの便益の総和を上回る便益をもたらす。従って、各社会資本の整備工程は、全体の整備費用、便益の増加パターン及びネットワーク性の三つの観点から最適なものである必要がある。整備の優先順位の問題は、各社会資本間とともに、個々の社会資本の各部分の間にも存在するのである。

そうした整備工程の最適化に対しては、土地収用、行政所管等の問題がある。必要となる土地が一定のまとまりを得た段階での着工でなければ、効果の早期発現も費用の最小化も期待し得ない。また、所管する省庁、地方公共団体が異なることが建設整備段階における緊密な関係を阻害している面もある。

これらから、あらかじめ全ての事業の全ての整備工程を含む、中長期的視点からの詳細な時系列的整備プログラム、つまりダイヤグラムを前記の中長期計画の一部として策定することが考えられる。その目的は、土地の取得状況、関連する他の整備事業の進捗状況を踏まえた建設整備の的確な進行管理にある。現状では、特に補正予算において、景気に対する速効性を重視するあまり、必ずしもその時点における必然性を持たない建設工事や関連する他事業と歩調を異にした建設工事が、直ちに着工が可能であるからという理由だけで採択される例が相当数見られる。ダイヤグラムが策定され、公開されていることは、進行管理という中長期的合理性を予算に反映させるための対抗要件となり得るのである。

## 5. 望ましい政府投資と政府支出の規模

### (1) 投資額の決定プロセス

第2節第2項において、各年あるいは一定期間における政府支出の最適規模を、あらかじめ解いておくべき命題とした。なぜあらかじめである必要があるのかは、それがなければ各年あるいは一定期間における政府投資の最適規模を決定出来ないからである。前節図表2において、政策目標は社会資本整備と社会システム整備の政策的融合によって達成すべきであり、それらの最適な分担割合が存在することを考察した。従って、政府投資の最適規模を決定するには、先に横軸  $O_1O_2$  つまり財政支出の大きさが決定されていなければならない。

横軸  $O_1O_2$  は、ある政策目標に対して投下することが可能な各年あるいは一定期間の財政



支出額である。政策目標とは家計が民間にではなく財政に期待する効用であり、投下することが可能な財政支出とは家計が負担することを許容する課税額である。効用が課税額に等しいかそれ以上であれば、つまり生活水準の低下が生じない時、その政策目標は、家計の選好する水準において、引続き政府の役割であり、許容する課税額の範囲内の財政支出によって目標の達成あるいは目標への接近が政府に義務付けられる。家計は当然、各年あるいは一定期間において課税額と効用との関係を見直すであろうから、効用が課税額を下回ることとなれば、政府はその目標の改定または撤回、あるいはその目標への投下財源の縮小を余儀無くされる。そのようにして決定された各政策目標毎の財政支出の合計が各年あるいは一定期間における政府支出の最適な規模となる。

ここで敢えて詳述したのは、それだけが最適政府支出即ち政府の最適な大きさを決定し得る方法だからである。大きな政府か小さな政府かは観念的な議論において結論を出すべき事項ではない。見直しを繰り返し、試行錯誤的な精緻な詰め上げによって初めて、最適な政府の規模を得ることが出来るのである。

その結果から、各年あるいは一定期間における最適な政府投資の規模を決定し得る。勿論その場合には、整備水準に対する費用の最小化が図られている必要がある。加えて、この段階では、つまり政策目標を達成するための社会資本整備と社会システム整備の役割分担については、家計の選好でなく数学的合理性が優先されるべきであろう。前述したように社会システム整備は、多くの場合、規制あるいは家計の責務を伴う。そのため、政策手段に対する個々の家計の選好も存在するであろうが、家計にもまた社会の維持のためのコストをできる限り縮小する責務があると考えられるべきである。

## (2) 補正的財政政策のあり方

社会資本に対する投資は、社会資本ストックとその相互補完関係にある社会システムによってもたらされる効用に対する投資であることからすれば、上記のプロセスによる投資額の決定は当然の帰結であろう。そしてこの視点に立てば、補正的財政政策が許容されるためには、次の二つの条件が満たされなければならない。

第1は、景気循環のコストが、公共部門への資源配分を増加することによる社会的コストを上回ることである。予期せざる増税あるいは予期せざる将来の増税である公債発行は、家計の消費行動と民間経済における資源配分に歪みを生じさせる。それが公共部門への資源配分増加のコストである。第2は、社会資本整備と社会システム整備の相互補完性から、

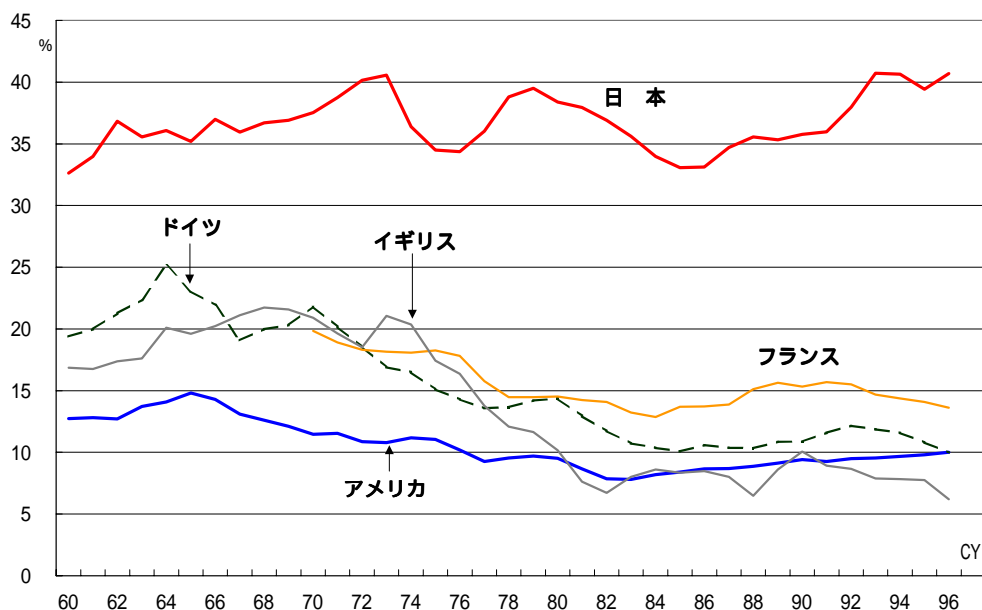
補正的財政政策においても、政府投資と政府消費の適切な関係が維持されることである。ある社会資本に対する投資のみが行われて、それと相互補完関係にある社会システム整備が行われなければ、その投資の効用が減殺されるばかりかマイナスの効用ともなりかねないことは、図表2において考察したところである。

そして前述のように社会資本整備の生産力効果が認められないとすると、政府投資と政府消費の経済効果はほぼ同一と考えられる。これらから、第1の要件によって補正的財政政策の必要性が生じた場合にも、少なくとも当初予算における政府投資の比率を大きく超えて政府投資を補正予算に計上することは、家計の純効用(=効用-課税)つまりは社会的効用を低下させ、あるいはマイナスに導く財政行動となる可能性が大きい。

この観点において、我が国の景気対策が殆ど全て政府投資の拡大であり、かつ近年、大規模化の傾向にあることは、極めて重大な問題を孕んでいる。しかも我が国はそもそも当初予算における政府投資の比率が異常に大きいのである。

図表4にみるように、戦後の復興が一段落した70年代後半以降、各国の政府支出における投資比率が低下するなかで、ひとり我が国だけが高水準を持続している。経済社会構造や財政制度の相違があるとはいえ、同様の先進工業国でありながら何故に我が国だけが、政策手段における社会資本整備と社会システム整備の割合がこうも違うのか。財政は社会的効用を実現する。財政が社会にもたらす便益は、社会における支配的な価値観によって評価され社会的効用となる。そして財政は、政治行政の活動を総合的に明示する政策形式である。従って、社会資本整備と社会システム整備の分担割合が大きく異なることは、我が国の政治行政が認識する社会的効用の基準、あるいは社会が政治行政に求める効用の基準が欧米主要国と大きく乖離したものであることを示している。結論的には、それらの国の基準は豊かな国民生活にあり、我が国のそれは豊かな企業活動にあるということであろう。

図表4 政府支出における投資比率(一般政府)



(資料) OECD Annual National Accounts

## 6. 補論

社会資本の計画的整備のためには、意思決定の主体を地方とすることが望ましいこと、そして予算とは別に、ダイアグラムを含む中長期計画の策定が必要であることを述べた。この場合、地方とは必ずしも現在の地方公共団体であることを意味しない。社会資本にはそれぞれ便益の及ぶ範囲があり、その整備水準は家計の選好に基づき決定されるべきだとすると、基本的には便益の及ぶ地域を意思決定及び整備の主体とすることが望ましい。

一方、社会資本整備はそれと相互補完関係にある社会システム整備とともに進められる必要がある。従って、基本的には現在の地方公共団体を意思決定及び整備の主体とせざるを得ないが、大規模な河川整備や地域整備等のプロジェクトについては、広域的な独立の自治組織を形成することが考えられる。その自治組織は議会を持ち、社会資本及び関係する社会システムの整備・維持管理について地方公共団体を超える法的権限を持つこととするのである。それによって社会資本整備の効率性が向上するとともに、広域プロジェクトにおける様々な利害対立の調整にも資することとなる。

次に、中長期計画は法律として構成し、予算の上位に位置づけることが望ましい。そし

て予算に対しては、その計画を毎年度の歳出に忠実に再現する義務を課すこととするのである。ただし財政収支の健全性を確保するため、毎年度の歳入の変動に応じた調整の権限は付与しておく必要がある。

多年度予算という形式をとらず、計画と単年度予算という二段階構造とする第1の理由は、多年度予算はあくまで予算であって歳出権を持つという問題にある。歳出権は、憲法上、予算によってしか変更できない。関係業界や所管省庁の強い抵抗が予想される減額修正という手続きを踏みつつ、毎年度の歳入の変動に応じた調整を行うことは容易ではない。これに対し二段階構造は、歳出を調整するメカニズムがビルトインされているところに利点がある。そして単年度予算は幾つかの問題点を孕みながらも、財政の健全性を確保するベターな手法なのである。

第2の理由は、意思決定プロセスの公開性にある。社会資本の最適構成が家計の選好に基づくべきものである以上、意思決定プロセスの公開性は必須の要件である。この場合、公開性とは単に議論が公開されることを意味するものではなく、その議論によって内容が規定されることでなければならない。勿論、予算は国会で審議される。我が国における予算の審議状況は極めて問題が多いとしても、公開性の確保は国会審議において可能との意見もあろう。しかし憲法上、内閣の予算提案権と国会の予算審議権は分立の関係にあり、従って国会における予算修正は、内閣の予算提案権を侵害しない限りにおいて可能という制約があることに留意する必要がある。その意味で予算の国会審議は、予算編成から予算の成立に至る全過程の公開性を担保するものではない。これに対して法律は内閣及び国会の双方に提案権があり、内閣の法律案の国会修正にはなんらの制約もないのである。政府投資については、事業別シェアの固定化、利益誘導型の政治行動等の問題点が指摘されている。意思決定プロセスの公開性の向上は、そうした問題を解決することともなろう。

(参考文献)

Richard and Peggy Musgrave "Public Finance in Theory and Practice"

(1980 McGraw-Hill)

J.M.Buchanan, R.E.Wagner "Democracy in Deficit"

(1977 Academic Press Inc)

貝塚 啓明 「財政学」(1996 東京大学出版会)

池上 惇 「財政学」(1990 岩波書店)

社会資本整備研究会編 「社会資本の未来」(1999 日本経済新聞社)

浜田宏一、黒田昌裕、堀内昭義編 「日本経済のマクロ分析」(1987 東京大学出版会)

吉野直行、中島隆信編 「公共投資の経済効果」(1999 日本評論社)

経済企画庁総合計画局編 「日本の社会資本」(1998 東洋経済新報社)