

## 「社会資本整備のマクロ経済における展望試案」 ～ GDPで見る、公共投資の将来～

勤労者退職金共済機構副理事長 六波羅 昭

### 【要 約】

日本は先進諸国では貯蓄率が非常に高い国です。国内で貯蓄されたお金は国内投資に回りますが、国内で消化しきれない投資は、海外へ流出します。

一方、逼迫する財政状況から、公共投資額は従来よりも下がり、将来的には他の先進諸国と同レベルの、GDP比4～5%に減少すると予想されます。しかも、既存の社会資本ストックの維持・更新に70%以上が費やされ、新規の公共事業はさらに減ると見られています。

このように、公共投資が減少し、国内投資からあぶれた分がそのまま海外投資になりますと、貿易摩擦が激化します。

そこで、貿易摩擦を回避するため、2010年には10兆円程度の新たな国内投資先を見つける必要があります。国内投資先として有望なのは、PFI事業などの民間社会資本サービス事業です。そのため行政は、民間事業化が可能かどうかの検証をルーチン化し、民間事業化が可能なプロジェクトは、原則、民間事業とすること。また、事業評価の専門家の育成と事後評価実施体制を確立し、社会的に陳腐化したサービスや費用対効果が悪化した事業等を積極的に廃棄することにより、新規投資財源を調達できることとなります。

また、事業を請け負う民間でも、プロジェクト・マネジメント能力を拡充し、行政側の人的資源、ノウハウを取り込みが必要になってきます。

## 先進国では非常に高い 日本の貯蓄率

国民貯蓄はGDPの30%

現在の時点で、将来の公共投資がどうなるのかということ、マクロ経済との関係でお話したいと思います。

まず、貯蓄投資バランスという点から、投資と貯蓄の関係を見てみましょう。日本は、先進各国の中では、際立って貯蓄率の高い国です。貯蓄はイコール投資のことですから、貯蓄率が高いということは、投資率が高いともいえます。これは成長経済下では当然の現象ですが、バブル崩壊後も日本の貯蓄率は他の国に比べ、依然高いレベルにあります(図1)。

個人レベルでは、可処分所得のうち、消費しない部分が貯蓄となりますが、これがGDP(国内総生産)の約12~13%を占めます。また、企業の貯蓄も加えますと、全体でGDPの約30%にもなります。アメリカに比べ約2倍、ヨーロッパ諸国と比較しても10%程度は高いのです。バブル時は土地の価格が上昇し、含み資産が膨らんで、それを元手に盛んに投資をしていた頃は、約35%でした。

この貯蓄率ですが、定説はありませんが、個人の貯蓄率は高齢化の進行である程度下がることが予想され、今後は低下傾向になるであろうとされています。

## 膨大な貯蓄が 国際摩擦を生む

海外投資はGDPの3.4%にのぼる

次に、こうした貯蓄はどのように投資に回されているのかを見てみましょう。

図の2を見ると、例えば98年度のGDP(国内総生産)は504兆円です。言い換えれば、GDPは国民総所得でもある。このうち、消費分を除いた、30%が貯蓄です。

貯蓄は前述したとおり投資になるわけですが、投資のうち国内投資は約30兆円程度、26%です。国内投資されなかった分は海外に投資されますが、これは経常収支の黒字に等しく17兆円で、GDPの約3.4%です。

日本のような巨大国家の場合、GDPの3%の経常収支の黒字は、猛烈な輸出圧力になりますから、国際的には大きな経済摩擦を引き起こします。ヨーロッパの小さな国では、国際収支の黒字が10~20%というケースもありますが、日本のような大国では、アメリカとの関係にみられるように大きな問題になります。98年度の経常収支の黒字は3.4%でも大きすぎると思います。恐らく摩擦が出てきて円高に振れることになるでしょう。

このように、貯蓄投資のバランスにおいて、貯蓄率の高さは、将来に大きな影響を及ぼすと思われます。

国債、地方債で何とか保たれている貯蓄/投資では実際に、部門別の貯蓄投資のバランスがどうなっているのかを見てみましょう。

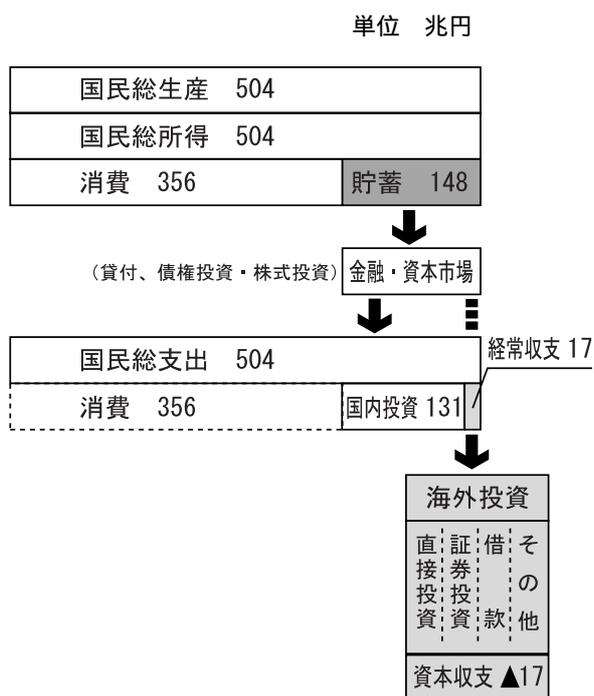
図1 主要先進国の国民貯蓄・対GDP比

単位 %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1998
アメリカ	19.8	20.8	18.5	17.1	19.0	17.6	16.1	16.1	16.6	16.6	15.6	15.7	14.6	14.9	16.2	15.8	16.0
日本	31.1	31.5	30.6	29.8	30.8	31.7	32.0	32.6	33.9	34.3	34.6	35.1	34.0	32.5	31.2	31.2	30.2
ドイツ	21.7	20.3	20.2	21.2	21.7	22.0	23.8	23.5	24.3	25.7	24.9	22.3	21.5	19.6	20.3	22.3	21.8
フランス	23.6	21.1	19.7	19.1	19.0	18.9	20.1	20.0	21.1	21.8	21.5	21.0	19.9	18.1	19.0	18.5	20.0
イタリア	24.7	22.5	22.0	22.2	22.3	21.6	21.4	20.8	20.8	20.0	19.6	18.6	17.2	18.0	18.8	20.0	22.4
イギリス	17.7	16.7	16.7	17.1	16.8	17.6	16.0	16.0	15.5	15.4	14.3	13.5	12.8	12.6	13.5	15.5	14.6
カナダ	22.9	22.6	19.5	18.8	20.2	19.6	18.1	19.0	20.6	19.4	16.4	14.3	13.2	13.7	16.0	18.9	20.9
ベルギー	17.5	14.1	13.7	14.7	15.8	15.0	17.0	17.4	19.7	21.1	21.0	21.1	21.1	21.6	22.0		
オランダ	20.9	21.5	21.4	22.1	23.5	24.3	24.3	22.6	24.2	26.1	26.0	24.8	23.7	23.3	24.4		
スウェーデン	17.8	15.6	14.2	16.1	17.9	17.5	18.1	18.2	18.8	19.2	17.7	15.8	13.4	12.3	13.7		
G10平均	21.8	20.7	19.7	19.8	20.7	20.6	20.7	20.6	21.6	22.0	21.2	20.2	19.1	18.7	19.5		

注) G10平均は各国の数値の単純平均である。  
資料) OECD ECONOMIC OUTLOOK(1996.6)

図2 1998年の日本の貯蓄・投資と経常支出の概念図



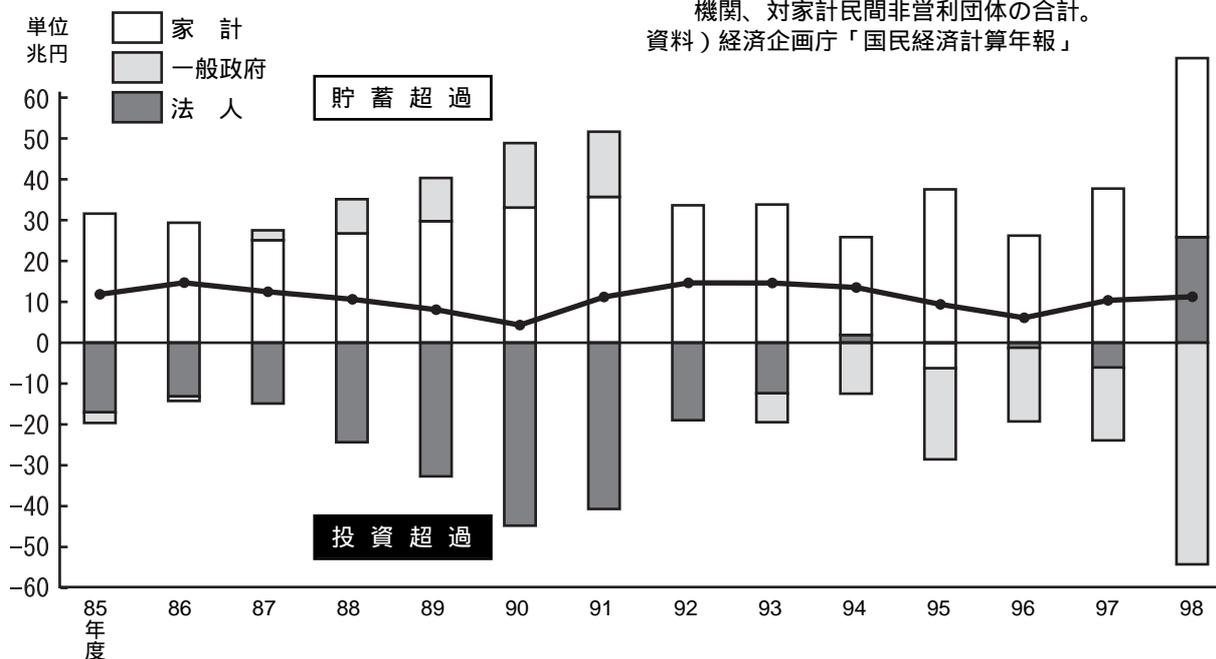
注) 四捨五入により合計が一致しない部分がある。  
資料) 経済企画庁「国民経済計算年報」

図3では家計と法人と一般政府それぞれの貯蓄投資のバランスを表しています。一時期住宅投資等で、個人もかなり投資する時期がありましたが、だいたい貯めるほうで、金融市場に対するお金の出し手になっています。したがって貯蓄超過になりますから、ゼロから上の欄になります。法人は基本的に投資主体となりますので、家計が貯蓄したお金を金融市場から借り入れ、投資します。ですから通常はマイナスの欄になります。政府の場合、景気対策で金融市場から国債という形でお金を集めて公共投資をすれば下の欄になるし、そうじゃないときは、むしろ厚生年金等の余剰が大きいときには上の欄にきます。

90年代はこの関係が激しく変わっていることが分かります。一番のポイントは、通常投資主体のはずの法人が、94~95年から資金の出し手に移行つあるという点です。98年を見ていただきますと、法人が貯蓄超過のほうにきています。25兆円という巨額な貯蓄超過となっているのです。

このように、金融市場に出てきたたくさんのお金を、政府が国債・地方債という形でかき集め、投資に回し、国内の貯蓄投資バランスを何とか保っているというのが今の状況なのです。

図3 部門別貯蓄・投資差額の推移



注) 貯蓄投資差額の法人は、非金融法人企業、金融機関、対家計民間非営利団体の合計。  
資料) 経済企画庁「国民経済計算年報」

## 今の国内投資だけでは 結果的に貿易摩擦を生んでしまう

今後も続く、高い貯蓄超過

何とか保っているといっても最終的には貯蓄超過で、国内投資先が不足し、海外に流れています。

図3の中にある折れ線は、上の棒（貯蓄額）と下の棒（国内投資額）との差額です。98年は、折れ線が12兆5000億円を指していますから、12兆5000億が海外に流れていることとなります。これが経常黒字にほぼ等しいわけです。

こうしたことを踏まえて考えてみますと、GDPの30%というような高水準の貯蓄率が今後も続くとするれば、相当の国内の投資機会を作らないと海外投資に回らざるを得ない。海外投資が大きくなれば経常黒字を意味するから、貿易摩擦が激しさを増し、国際社会の中で非難されることになるわけです。

結論として、貯蓄投資バランスから見た日本の状況は、巨額な貯蓄というのは今後ともある程度続きそうだという中で、投資機会をうまくつukっていかないと大変なことになるといえることです。

## 減り続ける公共投資 維持される膨大な貯蓄

日本の公共投資は先進国でも飛び抜けて高いレベル

次に、国内需要構造から公的投資の今後を考えてみます。

図の4には日本と各国の公的投資、政府支出全体がGDPのどのくらいを占めているのかを示しています。ちなみに政府には中央政府と地方政府を含みます。

実線が公共投資で、破線が政府全体のレベルです。

これを見ますと、各国とも政府全体としては明らかに「小さな政府」の方向に動いています。フランスは比較的横ばいですが、特にイギリス、ドイツ、アメリカはかなり急速に政府支出の割合が小さくなっています。

日本は近年若干上昇みです。これは公共投資の増加が強く影響しているわけで、欧米各国と日本とでは公共投資のレベルの差が非常に顕著に表れています。公共投資の比率は欧米で2～3%、一番高いフランスが97年で2.8%です。一方日本は97年がちょっと落ちて7.8%、93～96年について

は8%を超えています。2000年は恐らく7%台でしょう。

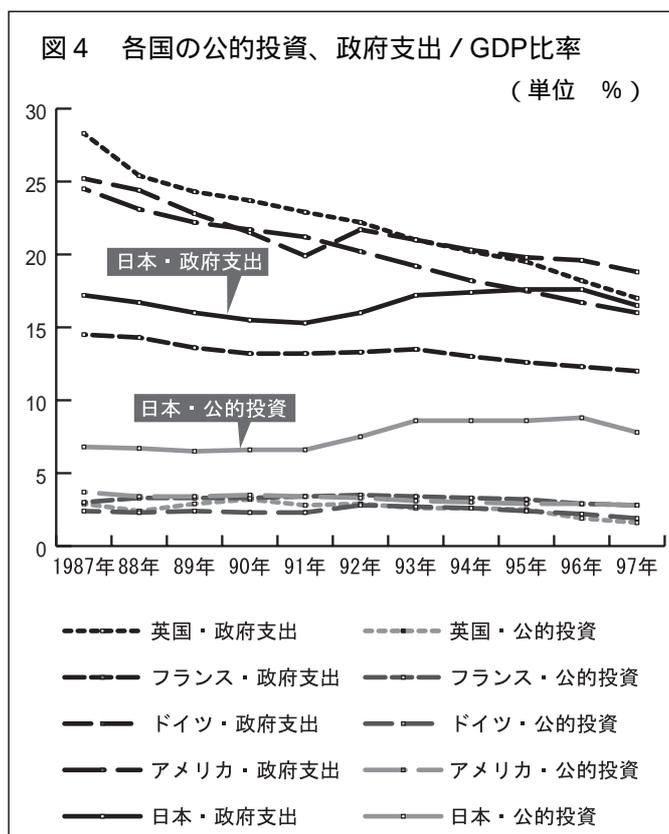
もちろん、わが国の公共投資額が高いのは社会資本ストックがまだ充分ではない、という考え方もあります。工事費自体が高いのではないかと、ともいえる。ですが、工事費については、アメリカと比較しても、若干高い程度で、問題になるほどではありません。むしろ、構造物が非常に多いとか、木造建築が多いため、耐用年数が短く、更新需要が多いということは言えるでしょう。

財政逼迫により、公共投資はGDP比6%台に

現在のような財政逼迫状況を考えますと、今後大きな政府を抱えていくのは難しくなります。当然、政府支出の比率は低くなります。公共投資の割合も6%台まで下がるでしょう。公共投資額は今、景気対策で非常に膨らんでいますが、景気対策が必要なくなれば、ノーマルなレベルまで下がります。

さらにその先、財政構造改革が進行すれば6%台の維持は恐らく難しくなりますから、約4～5%まで下がるというのが私の見方です。

政府支出が低下する財政状況の中、依然高い国民貯蓄率が続くわけですから、国内投資機会の問題は大変大きいと言わざるを得ません。



## 2010年、現状のままでは公共投資の 6～7割が維持・修繕、更新に

### 増大する社会資本ストック

少し話を変えまして、次に社会資本ストックの維持更新についてお話しします。

社会資本整備と言えば新設投資を中心に考えがちですが、すでに社会資本ストック自体が非常に大きくなっていますから、維持更新についても問題にしなければなりません。

わが国の社会資本ストックの推移を見てみましょう。「社会資本ストック総額」では、93年のストック額を617兆円としています（90年の価格で評価）。この数字をもとに、現在の数字を推測すると、おそらく850兆円程度になるでしょう。ただ、景気対策として補正予算で処理したもののなかでどれだけがストックになったか分からないので、正確ではありません。

93年の617兆円の内訳は、道路が136兆円で全体の22%、下水道が32兆円、治水施設が44兆円となっています。

こうした社会資本ストックの維持・修繕、更新に、1990年で4兆1000億円、全体の13.6%かかったと経済企画庁は推計しています。

また2010年で、社会資本支出が60兆円、維持・修繕・更新に、22兆3000億円かかると同庁ははじき出しています。22兆3000億円の内訳は、道路が1兆7000億円、下水が4兆円、学校が2.9兆円となっています。

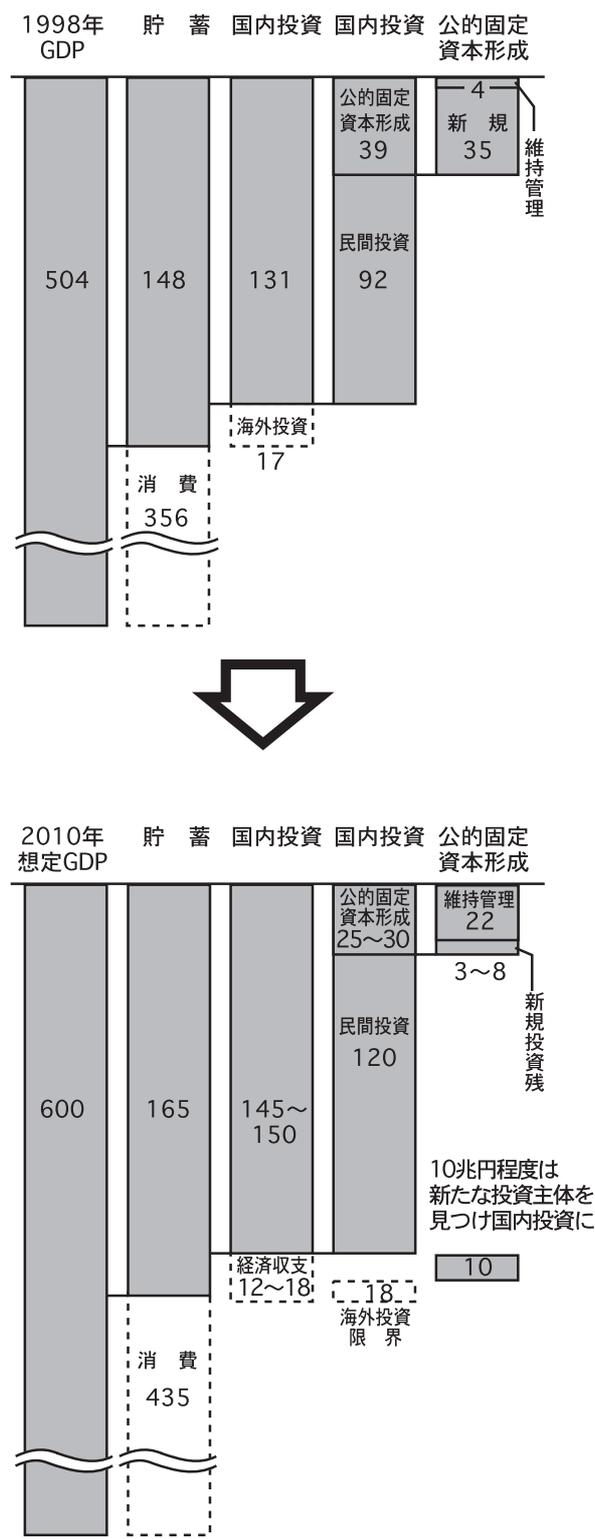
60兆円に対して36.4%の維持・修繕、更新費というのは、今の時点で考えますと、過大な推計かもしれません。

例えば下水道ですが、下水道は耐用年数を仮定して、年数が切れたら更新するという前提で計算されています。下水道では機械関係が7年～8年、トータルで16～17年だったと思います。ちょうど2010年は大がかりな更新の時期にあたるため、更新投資が増え、4兆円にものぼっているのです。道路は約40年の耐用年数ですから、比較的费用は少なく済んでいます。耐用年数で数字はかなり変わるので、これも一つの見方ということにとどまるかと思えます。

### 維持・修繕比が新規投資を大幅に上回る

では、この維持・修繕、更新にかかるお金がGDPに占める割合はどの程度でしょうか。

図5 GDPに占める貯蓄・国内投資等の比率の推移  
(単位 兆円)



わが国が今後も2%成長が続くと仮定しますと、2010年のGDPは約600兆円強になりますから、22兆3000億円の維持・更新への投資額は、GDPの3.7%を占めることとなります。

先ほど公共投資の比率はGDPの4~5%まで下がると申しましたが、これは大変なことです。なぜなら3.7%が維持・修繕と更新に取られてしまうと、新規投資は多くて1.3%、8兆円と、極めて低いレベルになるからです。非常に大ざっぱですが、けたが違うというほど間違っていないでしょう。

ちなみに、日本よりも公的投資の少ない海外の国々の内訳を見ますと、更新についてははっきり分からないのですが、新規投資と維持修繕の割合については、6:4程度となっています。

## 貿易摩擦を回避するためにも 新チャンネルの形成は重要

変わらぬ高貯蓄率、減り続ける公共投資

さきほど、貯蓄率は10~20年で大きく減るようなものではないので、うまく国内投資の機会をつくっていかねばならないと述べました。

それは当然なんです。問題は財政難から新規の公共投資が減りつつある状況で公的な投資に頼っていると行き場のない貯蓄が非常に増えるのではないかということなんです。貯蓄を社会資本投資に取り込むためにさまざまなチャンネルを考えねばなりません。

貯蓄を社会資本投資に取り込むチャンネルには、一般政府、政府企業があります。98年度の場合、公的固定資本形成合計で約39兆円を取り込んでいます。一般政府が30兆円で、あと9兆円ちょっとが政府企業とか政府の住宅です。

一般政府の財源は、貯蓄6.3兆円、固定資本の減耗3.7兆円の計10兆円で、これがだいたい一般税収になります。一般税収がストレートで投資に振り向けられているわけです。それから、国債・地方債の借入が25兆円となっています。

政府企業は約9兆円です。財源は内訳までは分かりませんが、郵便貯金や簡保といったお金や国庫の補助金、出資金、あるいは独自の生保債といったもので成り立っています。

GDP 1~2%の新規投資先確保が急務

2010年のGDPを600兆円としましょう。国民貯蓄は対GDP比が若干下がったとして、27%で165兆円です。一方の公的固定資本形成も4~5%まで下がるとすると、25~30兆円。民間投資はノーマルな状況で約20%として120兆円ぐらい。そうすると、差し引き2~3%、12~18兆円が国内投資されない貯蓄余剰という計算になります。

最初に言いましたように、海外投資の上限は3%程度で、これ以上だと貿易摩擦が激しくなって日本経済のかじ取りができなく恐れがあります。結局余った貯蓄のうちGDPの1~2%については、新しい投資主体を見つけ、お金を国内投資に持っていくようなことを考えねばならないわけです。

新しいチャンネルにはいろいろ考えられますが、結論からいうと、PFI事業や行政がそれほどタッチできない準民間のような企業などです。

## 民間事業化、施設の廃棄など 政府事業の抜本的な見直しを

政府や自治体事業の民間事業化がカギ

そのためにはまず、行政において民間事業化ができそうなものを探し、新しい主体に移行しなければなりません。イギリスのメジャー政権は民間事業化が可能かどうか、すべての事業について検証をしました。結局お金がかかりすぎてやめたようですが、検証のルーティン化を考えると必要です。そして、民間でやれるものは原則的に民間で事業化をするということです。

次に、質の高い公共サービスの追求が重要です。高品質のサービスには、むしろ民間のノウハウが必要とされるからです。

事後評価の結果によっては廃棄も検討すべき

さらに、既に完成した事業についての事後評価を行い、役に立たない施設は廃棄する必要があります。完成10年後などに事後評価をし、サービスが陳腐化した、作ったが役に立たない施設は更新投資をやめ、お金を新規投資に回します。新しい経済社会に必要な新規投資は常に必要になりますから、決して手扱はできません。しかし、先ほど言いましたように、更新や維持・補修に22兆円もつかってしまうと新規投資にお金が行かないので、役に立たないものを

捨てることも視野に入れていく必要があるということです。

ただし、廃棄するといっても当然廃棄費用はかかります。使わないからといって、道路を放置するわけにはいかないのです。住民対策のようなものも必要になるでしょうし、安全対策も考えなければなりません。治水施設などは廃棄しにくいケースが多いでしょうね。ですから、廃棄と更新ではどちらが安くつくか、しっかり検証する必要があります。それで、更新が10かかるところを廃棄だと5で済むから、その差額を他に回そう、ということですね。

## 能力と体力のある 受け皿企業の育成を

プロジェクトマネージャーの養成が課題

それからもう一つ、新しい事業やプロジェクトを効率的に実施するための人材を、何とか育成、確保しなければなりません。これは政府の中で優秀なプロジェクト・マネージャーを育成し、責任を持って働いてもらうのがいいと思います。

最後に、事業の受け皿となる民間事業者を大規模に作っていくこととなりますが、その際、これまでの第三セクターの破綻例を勉強しなければなりません。

破綻した第三セクターは、採算見通しが甘い例が多いのです。これは地方政府の責任が大きく、県民・住民にいろいろ約束した手前、採算性が甘くても事業を立ち上げて失敗しています。ですから、採算性重視で事業者責任を尊重する、行政介入しすぎて余計な負担をかけないようにしないと、民間部門が育たないのではないかと思います。

マネジメントのノウハウを民間に移植する

一方の民間側でも、プロジェクト・ファイナンスを含むプロジェクトのマネジメント能力を充実させる必要があります。これについては圧倒的に行政側が人的、技術的なノウハウを持っています。例えば地建の事務所長はかなり高度なプロマネの資格者で、ファイナンスの資金管理も含めたマネジメント能力があります。こうした高度のノウハウを持つ人材をうまく民間側に移していく必要があるのです。

また、投資先の選択能力が高まることで、貯蓄の取り合いという競争力向上に繋がることも期待できます。例えば、維持更新といっても、単純に過去のを復元するわけで

はなく、IT化ということも考えなければなりません。すると他の産業との競争ということも出てくる。こうした状況だからこそ、マネジメント能力の向上は必要なわけです。

民間事業者の育成のため政府システムの見直しを

それから、最後になりますが、民間事業者の負担軽減が重要だと思います。例えばPFIでも、プロジェクトの提案や応札コストが、民間事業者の大きな負担になっており、応札者が出ないのではないかと心配されています。発注者側のコスト負担もある程度考えなければいけないと思います。

年間100件も受注している、体力のある企業だったら、2~3本受注できなくともいいのですが、年間2~3本しか受注しない企業が、1本逃したら、入札コストはかなり重荷になりますし、プロジェクト額が大きくなればなるほど、応札コストは上昇しますので、入札への参加は難しくなります。1000~2000万円という応札コストだと、なかなか参加できません。

もちろん、負担に応えられるだけの体力を備えた企業が複数育つことが一番です。そうでないと、約10兆円規模の事業を吸収できないでしょう。国際競争に耐えられる中軸的企業が日本にも何社かないと、いけないのではないかと思います。

六波羅 昭（ろくはら・あきら）

1965年京都大学農学部農林経済学科を卒業、建設省入省。建設省のほか経済企画庁、公正取引委員会事務局、環境庁、国土庁などに勤務。建設省退職後（財）建設経済研究所をへて、1998年4月から勤労者退職金共済機構副理事長。

【就任委員等】

中央建設業審議会基本問題委員会委員（1996年）  
建設産業再生プログラム研究会委員（1999年）  
（社）全国建設業協会PPP研究会座長（現職）  
（財）建設経済研究所客員研究員（現職）