

# 公共事業の政治経済学

赤羽 隆夫

景気探偵

やや古い話にはなるが、志半ばにして凶弾に倒れたアメリカ合衆国第35代大統領J.F.ケネディはこう述べた。「政府と民間、政治と経済、そして内政と外交の、いずれを問わず、いたるところで神話はわれわれを誑かす」と。以来半世紀近く。だが、神話が分析と政策を歪める。そんな彼の発言にはいまでも多くの真実が含まれている。

政策とその運営を歪める神話は日本経済にも数多く存在する。「政治とは私利私欲のためになされる公の行為」。そんな定義もある（A.ピアス著筒井康隆訳『悪魔の辞典』講談社、2002年）。各利益集団は国家の政策を自分たちの部分利益に合致させるべく神話を利用する。政策思考における「脱神話」（神話の克服）が進まないため、私たち国民の勤勉の成果も浪費され、経済力に相応しい生活水準を望む国民の願いは実現されていない。どころか、いまでは経済力自体が衰退化の過程にあると認識する人が少くない。その象徴が1968年以来保ち続けてきたGDP

第2位の座を本年中に中国に明け渡す事実だろう。

科学的名探偵の元祖シャーロック・ホームズは「理想的探偵の必要条件は、観察力（事実の正確な識別能力）と演繹力（論理的推論能力）、それに知識（とくに社会的な常識）である」（『四つの署名』）という。この3条件を十分に身に付けていない時、神話は人々の思考を支配する力を持つ。

## 公共事業を巡る神話

後記するように、20世紀の後半世紀を通じて、わが国の公共投資の対GDP比は一貫して高く、1980年前後には10%近くにも達した（ピークは1979年の9.9%）。これはアメリカの3～5倍、ドイツの2～3倍、時期によってはそれ以上だった。それでも、わが国の社会資本の整備水準が低いのは、①歴史が浅い、②わが国特有の地理的条件等のため建設コストが高いから。私たちは長い間そう聞かされてきた。でも、本当だろうか？ 筆者はずっとこれは神話ではないかと疑ってきた。

まず整備の歴史が浅い点。2000年もの長い歴史を誇る文明国でインフラ整備がなされていないはずはない。まずはそう疑うべきだろう。事実、江戸時代に来日した欧州人の見聞記は主要街道の状況を大変素晴らしいと褒めてくれているのである（例えば、C.P.ツェンペリー『江戸参府随記』1791年刊、邦訳は平凡社「東洋文庫」）。もともと、この認識は一部に

### あかばね たかお

1932年生。東京大学経済学部卒業。経済企画庁事務次官、慶應義塾大学総合政策学部教授などを歴任。現在は「景気探偵」として経済評論等に従事。

著書：『日本経済探偵術』（東洋経済新報社、1997年）など。訳書：D.マクロスキー著『ノーベル賞経済学者の大罪』（ちくま学芸文庫、2009年）など。

図表1 主なダム建設費の当初見積もりと実際の費用（単位億円、カッコ内は倍）

ダムの名称	当初見積もり	現時点での費用見込み	建設決定時期
八ッ場(群馬)	2110	4600 (2.1)	1986年
大 滝(奈良)	230	3640 (15.8)	1972年
徳 山(岐阜)	330	3500 (10.6)	1976年
川辺川(熊本)	350	2650 (7.5)	1976年
滝 沢(埼玉)	610	2320 (3.8)	1976年
湯西川(栃木)	880	1840 (2.0)	1986年
志津見(島根)	660	1450 (2.1)	1988年

注:「週刊ダイヤモンド」2009年12月12日号(43頁)より抜粋

は旅行者の陥りがちな落とし穴もあったと思われるが……。18世紀のヨーロッパではすでに、4頭立て、6頭立てといった大型の鉄輪馬車が縦横に走り、建造技術の未熟な道路を破壊する状況だった。ところが、大井川で有名なように徳川幕府が大きな河川の架橋を禁じたため、わが国では（道路を毀損する力の大きい）馬車交通が発達しなかった。つまり、彼らの認識には一部に社会経済的な条件の違いに起因する錯覚があったかもしれない。が、そうした点を割り引いても、彼らの観察はわが国の社会資本の蓄積がすでに高水準に達していたことを証言していると思う。問題は自然的条件よりも社会的な条件に主因があるのだ。

## 公共事業マーフィーの法則

アメリカの経済学者でノーベル経済学賞の受賞者（1993年）のダグラス・ノース博士（ワシントン大学セントルイス校名誉教授）は、連邦政府の政策は「コストは常に見積りより高く、便益は常に見積りよりも少ない」。それが公共政策に関する「マーフィーの法則」だという（同氏他著拙訳『経済学で現代社会を読む』、日本経済新聞社、1995年、213頁）。「マーフィーの法則」とは「傘を買ったら雨がやむ」とか「これはやばいかもと身構えると、実際にやばい事態に追い込まれる」などといった、ユーモラスながらも、時に深刻な経験

則のことである。

ノース博士の指摘する「マーフィーの法則」は日本の公共事業についても100%、いや何%も妥当する。「需要予測は常に過大、コスト見積りはいつも過少」である点は同じだが、その程度（マーフィー度）が極端にひどいと感じられるからだ。

昨年夏の総選挙の結果政権交代になり、前原国土交通大臣は早速民主党のマニフェストに沿って八ッ場ダム（群馬県）の建設中止、またその他本體工事未着工のダム工事の凍結を決定したが、その過程で公共事業版マーフィー法則の実情が改めて明らかになった。

実際にはどれほど過大であり、過少なのだろうか？

まずコスト見積りの過少（図表1）。ダム建設事業費の当初見積りと現在時点の総事業費（見込み）とを比較すると、大滝ダム（奈良県）は15.8倍、徳山ダム（岐阜県）は10.6倍、川辺川ダム（熊本県）は7.5倍。いずれも1970年代着手のプロジェクトであり、その後の物価と賃金の上昇を考慮しても、これほどのマーフィー度はほとんど詐欺！というほかないだろう。

つぎに需要予測の過大。このたび公表された「運輸政策研究機構」の調査結果では、全国69の国内空港のうち2008年度の需要実績が予測を上回ったのは8空港に過ぎず、約9割の61空港が下回り、うち33空港では実績は予測の半分に満たなかった（朝

日新聞2010年3月10日)。またメジャーな事業ではないが、全国の地方道路公社が運営する有料道路の約6割は赤字路線だそうで、2006年の交通量が当初の計画に達しなかった路線は125路線中95路線(76%)に及ぶとのこと(同紙2008年5月12日)。

## 霞ヶ関の時計は逆回り

筆者は「公共事業時計は逆回り」と言っているが、驚くことに、時代をさかのぼるほど巨大プロジェクト(大型工事)の工期は短くなる。

太閤秀吉の「一夜城」伝説<sup>1</sup>は別格としても、今から3世紀半以上も昔の四代將軍徳川家綱の時代(1653年)に開削された玉川上水は、奥多摩羽村の取水堰から四谷大木戸の余水吐まで全長約43キロメートルがわずか8か月で完成している。また宝永元年(1704年)に施工された大和川(大阪府)の淀川からの分水路工事と同じく8か月で完工した。新大和川は川幅180メートル、総延長14キロメートルの大河である。

明治から大正へかけて、いくつかの歴史的な大工事が実施されたが、その一つ信濃川大河津分水路工事の工期は明治42年(1909年)～大正9年(1920年)の11年間。この工事によって豊かな越後平野の穀倉地帯は大水害を免れるようになった。明治44年(1911年)着工の荒川放水路工事も13年で本体工事が完了し通水した(全部の工事完成には20年を要した)。

ところが、現在でははるかに小規模でも、20年もの工期を予定している工事が少なくない。問題のハツ場ダムの場合、反対派が矛を収め建設省が基本計画を告示したのが1986年で、その際の事業費見積りは2110億円。完成予定は2000年度。それがその後3回の計画変更で事業費は4600億円へ増額され、完成予定も2015年度まで延長された。現代の進歩した建設施工技術であれば、本来もっと短期間で完成できるはずの工事にそれほどの時間をかけるわけだから、コストは割高になるし、また景気対策と

しても有効性が乏しくなることも当然だろう。

以上見てきたように、わが国の社会資本ストックの蓄積が国際的に劣るのは(本当はこれも神話かも知れないが)、主として公共事業投資のやり方が拙劣だからで、歴史や自然条件を理由にする説明は、真実から国民の目をそらす神話だったのだろう。

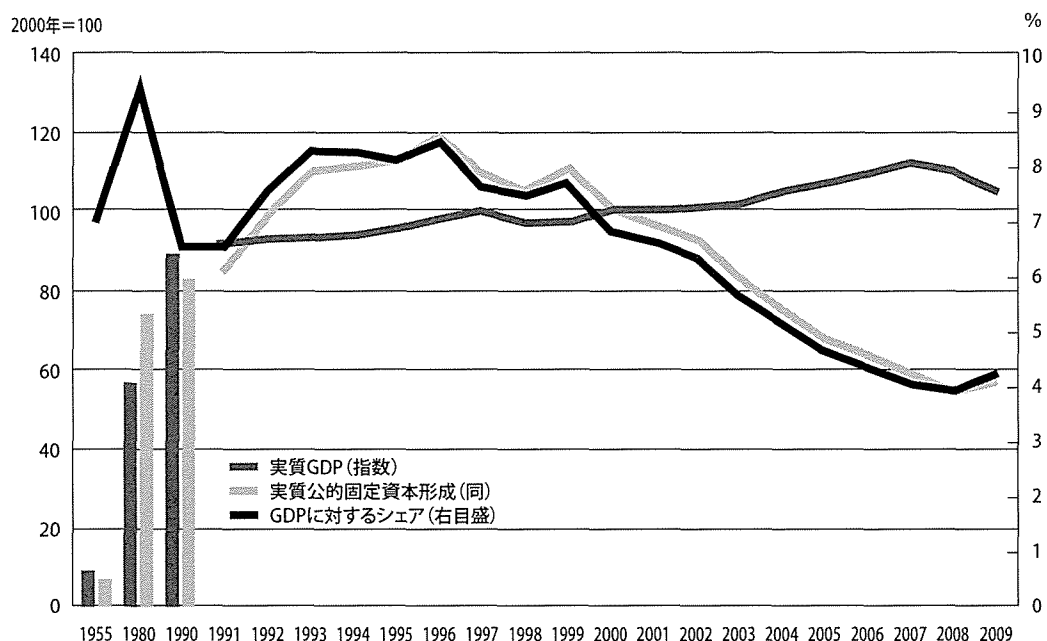
## 公共投資乗数の低下

紙幅が限られているので、わずかな点しか検討できないが、マクロ経済的な効果の一端について考えよう。国民経済計算(1955～80年は68SNA、1980年以降93SNA)により、実質GDP、実質公的固定投資(いわゆる実質公共投資)の伸びおよび後者の前者に対するシェア(構成比。ただし名目値による)を見ると(図表2)、次の点が見て取れる。

- ①高度成長期から第2次石油ショックまでの期間(1955～80年)には公共投資はGDPを上回って増加。その結果、GDPに対するシェアも6.9%から9.4%へ上昇。
- ②1980年代では増加率は逆転し、1990年のシェアは6.5%まで低下。
- ③バブル崩壊後の不況対策により1996年までは大幅増加。しかし、1997年以降は趨勢的に下降に転じ2008年の実質投資額はピーク時(1996年)の45%まで減少。2009年にはリーマンショック後の景気対策により増加したが、なお1996年の半分以下の水準。

マクロ経済効果には需要効果と生産力効果が存在し、ともに直接効果と間接効果がある。需要面の直接効果は実質公共投資額自体の規模だ。この効果は趨勢的には増加していたが1996年をピークに減少した。間接効果は消費増加を通ずる乗数効果と設備投資刺激による加速度効果があるが、計量分析的には分離計測することは困難。そこで以下、両者を合算して「乗数的波及効果」と呼ぼう。問題はバブル崩壊後この波及効果が大きく減退した点にある。なぜか? 非金融法人部門は1996年以降

図表 2 実質GDPと実質公的固定資本形成



2007年までの間、借金純返済となっていた（法人企業統計）。また家計部門でも住宅ローンでは2002年以降、消費者信用は1997年以降債務純返済となっている<sup>2</sup>。これに利息支払を加算すると、借金による家計部門の購買力削減は2007年には20兆円近くにも達している（筆者推計）。

これらの事実は公共工事を受注して稼いだ所得（企業利潤と家計所得）の相当額が借金返済で銀行へ直行したことを意味する。そのため、受注企業での誘発投資の減退、また従業員家計では消費率の低下となり、乗数的波及過程は出発点で大幅に切断され、以後の進行も細々としたものになった。その結果、景気対策の乗数効果は1の近傍以上には高まらない（波及効果は限りなくゼロに近い）。だから、景気対策の効果は線香花火的になる。パチパチ燃えている間は明るくなるが、燃えつきれば元の暗闇に戻る。むしろ一時明るかっただけに心理的には闇は一層深まる。

また、借金返済によりマネーが銀行へ還流すると、マネーストックは減る。マネーとは銀行部門の債務

だから、債務者の手に戻ればもはや債務ではない。つまりマネーではなくなる。一方、景気対策でばらまかれたマネーは財サービスの生産活動を何ほどかは増やす。それが景気対策の狙いだから当然である。反面、借金返済によりマネーは減少するから、財サービスの物価は下がる。その結果、デフレ（継続的な物価下落）が永続化した。これは景気対策の逆説の一つと言えるだろう。

公共投資の生産力効果はプロジェクトが竣工し、供用開始になって初めて発生する。だから何十年経っても完工しないプロジェクトには生産力効果はない。また、供用されても予測を大幅に下回るサービスしか生産しないから生産力効果は小さい。他方、コストは当初予定を何倍も上回って、日本経済の高コスト経済化の大きな要因になった。筆者は1970年代初の「円切り（上げ）絶対反対」騒動以来の、日本人の円高恐怖症はわが国経済の高コスト構造に一因があると理解している。高コスト経済が輸出面でも輸入面でも競争力を維持するには、円安が好都合だった

からである。

## 組織の大義に目覚め（させ）よ！

筆者の観察が正しいとして、なぜそういう事態を招いたか？ 最後に考えてみよう。30数年身を置いた筆者自身の経験からの感想だが、霞ヶ関で10年も暮らせば人間は馬鹿になるしかない。反面、悪知恵だけはすばらしく発達する<sup>3</sup>。だが、所詮悪知恵だから、早晚化けの皮がはがれる。ハツ場ダムの場合も「すでに7割も工事は終わっている」と誤解させるような情報を流して大臣決定に反対の世論誘導を試みたものの、本体工事も未着工なのにもうそんなにお金が使われている実態が明らかになり、最終的な事業費は何千億円もさらに膨らむことを自ら暴露してしまった。

もともとこのダムは1947年のカスリーン台風被害の再発防止のため企画されたとのこと。そうならなぜ当初計画の15年で完工させなかったのか？ またダムではないが多くの河川改修事業も近年における集中豪雨の多発など異常な気象変化に応じて堤防の嵩上げ、洪水バイパス用導水路開削を目的に予算が重点配分されているはずだが、箇所付けの実態は、災害復旧工事を別とすれば、プライオリティー（工事緊急度）をほとんど考慮しない長期プロジェクトに

なっている。

ここで究極の大問題は、何のための公共事業であり、自分たちの存在意義は何であるかを関係当事者が自覚しているようには見えない点である。つまり、自らの組織の大義を損なう行為を続けながらその自覚が乏しいということだ。自らを正す能力を欠いた組織は外部からの強制力で矯正する以外はない。同時にそれはまた民主党政権（と前原大臣）の統治能力を占う試金石（の一つ）になるはずである。■

### 《注》

- 1 1590年、豊臣秀吉が小田原城攻めの際、一夜にして築いたという石垣山の城のこと。
- 2 借金は負の貯蓄（ストック）。借金返済は負の貯蓄を減らす。つまり、マイナスのマイナスでプラスの貯蓄（フロー）になる。
- 3 霞ヶ関では、とくに各省庁折衝の場合など、理性的な議論が行われることはほとんどない。揚げ足取りか愚にもつかぬ屁理屈を繰り返すだけということが少なくない。筆者などは「それでもあんたホントに○大出？」と言いたいのを「それを言っちゃあお終いよ」（寅さん）と我慢した記憶が何度もある。しかし、こんな彼に対して親元の本省では「彼は頑張る」と高評価なのだ。でも「頑張る、とはもともと、我意を固執して譲らないこと」だそうで（多田道太郎『しぐさの日本文化』（筑摩書房、1972年）、理性的なディベートの結果、双方が譲り合って結論を出す妥協とは無縁のものだ。

