

# 景気変動と公共事業

石 弘 光

## I はじめに

本稿の目的は、公共事業を景気変動との関係において検討することである。わが国においてはこれまで一般的にいて、公共事業は長期的な資源配分政策の立場から社会資本の充実といった領域で分析の対象にされてきた<sup>1)</sup>。このような傾向に対して、公共事業を短期的な景気変動過程と結びつけその補整的機能を検討しようとする立場は殆んどとられてこなかったといえよう<sup>2)</sup>。

しかしながら公共事業を景気調整の一手段として利用しようとすることは、諸外国においてはかなり古くから議論の対象にされている。歴史的にその萌芽的形態をたどってみると、おそらく19世紀にまでさかのぼってその事例を見出すことができるであろう<sup>3)</sup>。しかし本格的な景気政策の一環として認識され、実際の政策の場に活用されるようになったのは1930年代の大不況を経験してからのことである<sup>4)</sup>。それ以後、この公共事業計画は各国の財政政策の運営にあたってしばしば問題にされ、最近のOECD報告などにも景気調整のために公共事業を利用しようとする傾向をかなり明瞭にうかがうことができる<sup>5)</sup>。

1) [19], [20], [21], [25].

2) 戦前については、高橋蔵相による時局匡救事業がよく例として上げられる。

3) 補整的公共事業計画の歴史的展望については、いくつもの文献がある。[1]p. 258f. [3]ch. 1, [7]parts IV—V. たとえば1825年のイギリスの恐慌後にとられた施策など最も古い事例として上げることができる。[5] p. 327(邦訳)。

4) ゲイヤー(A. D. Gayer)はアメリカの1929—32年の間に、公共事業に対する考え方がどのように変わったかを詳細に紹介している。[3] pp. 14—18, その他[4], [17] など参照。

5) [14] p. 188.

かかる点、景気変動と公共事業といった問題は古くから議論の対象にされつつも、わが国においてはこれまで余り分析を試みられてこなかった領域といえよう。本稿においては、この比較的等閑視された問題領域に分析の焦点をあてたいと思う。まず簡単に公共事業の補整的機能についての二三の問題点を整理したあとで、若干の統計資料を用いて戦後わが国の公共事業支出の実態を考察することにする。

## II フィスカル・ポリシーと公共事業計画

公共事業は公共投資とほぼ同義に用いられることが多い<sup>6)</sup>。景気変動を相殺するために公共投資を操作しその補整的効果を上げようとする場合、その政策の内容は何らかの形の公共事業計画であるといつてよい。いうまでもなくこの公共投資あるいは公共事業支出は、国全体の総需要の項目である。そこで政府はこれらを操作することによって、あるていど総需要を適切なかつ望ましい水準に調整することができる<sup>7)</sup>。一般に財政収支メカニズムを通じて総需要水準を調整する財政上の措置をフィスカル・ポリシーと呼ぶなら、このような公共事業計画にもとづく補整的調整はフィスカル・ポリシーの一形態ということになる。

フィスカル・ポリシーという観点から公共事業計画をみた場合、需要調整という補整的機能を発揮するのは実際にその支出がなされる段階においてである。勿論、計画化の段階における告知効果

6) 公共事業というタームの定義に関しては、1919年の勧告以来公共投資の景気調整機能について積極的にとりくんできたILOの見解が注目に値する。[7] pp. ii—iii.

7) 公共投資のこの側面は process effect とされ、物的資産として社会厚生を増加させる product effect とは区別される。[7] pp. 23—25.

も大きいものと思われるが、しかしこの効果を測定することは甚だ困難である。そこで実際の政策効果を評価するために、景気変動のどの局面で公共事業支出がなされるべきかを重要視することにする。つまり支出のタイミングが問題になる。

いま不況対策としての公共事業支出の拡張を考えてみよう。景気後退の徴候をみせはじめた不況初期に支出を増加させるべきか、それとも景気の谷も過ぎてあるていど回復局面にさしかかったときに支出のタイミングが良好と考えるべきか。この公共事業の支出時期に関して1930年代にいくつかの議論が展開されている。サミュエルソン(P. A. Samuelson)も指摘しているように<sup>8)</sup>、どちらかといえば後者の立場をとるスリクター(S. H. Slichter)の見解<sup>9)</sup>は一般に受け入れられず、不況のできるだけ早い時期に公共事業支出を積極的に注入して景気刺戟に役立てるべきだというのが一致した見解になっている。

公共事業を補整的に操作しようとする場合、二つの方法がある。第1の方法はある期間にわたってすでに企画された公共事業計画の支出総額、資金調達などに何ら変更を加えず支出時期のみ調節するものである。第2は公共事業計画自体にもっと積極的な役割をもたせ、景気局面に応じて新たな資金調達による公共事業支出を自由裁量的におこなう方法である。この第2の方法の方がはるかに野心的であり、その補整的效果も強いと判断される。しかしその反面、誤った運用は当然逆の不安定効果を生み危険も大きいことになる<sup>10)</sup>。

戦後わが国における公共事業の補整的操作は、どちらかといえば第1の方法に属している。つまり補整的效果を目的とした公共事業計画を新たに作成するというよりはむしろ、すでに予算編成上

決定されている公共事業費の諸項目の支出時期を調節するという方法によっている。この予算施行上の支出繰延べ・繰上げ措置は、支出の絶対額を増減させるものではない。そこで需要調整の効果においては、第2の新規の補整的公共事業計画より弱く補完的とならざるをえない。

では一体、戦後わが国においてはどのような支出調節が公共事業支出に適用されてきたであろうか。戦後日本経済は5回の景気循環を経験し、現在第6循環の上昇局面にある。このような景気循環過程にあって、1955年以来これまでに5回の景気調整政策が実施されてきた。財政上の措置としてはただ一つ、公共事業関係の諸経費の繰延べ・繰上げがある。これらの措置は、戦後わが国において政府が意図して採用したただ一つのフィスカル・ポリシーである。かかる意味で重要な措置といえよう。いまその諸措置を次のように整理してみよう<sup>11)</sup>。

#### (i) 景気引締め措置

**1957年5月** 支出繰延べ(公共事業費120億円、財政投融资799億円、庁舎営繕費13億円)

**1961年9月** 支出繰延べ(公共事業費415億円、財政投融资258億円、庁舎営繕費87億円)

**1967年9月** 支出繰延べ(公共事業費、財政投融资、合計3094億円)

#### (ii) 景気刺激措置

**1965年6月** 支出繰上げ(公共事業費1000億円、財政投融资1200億円)

但し、公共事業費は一般会計分のみである。

これらの他、1958, 61両年度には公共事業費の繰上げ実施あるいは施行促進が部分的におこなわれている。以上のクロノロジーから明らかのように、過去に3回の繰延べ措置と1回の繰上げ措置が、政府によって意識的に実施されてきた。租税面の方に具体的にこのような補整的操作がないだけに、フィスカル・ポリシーの観点から注目に価する。

いま支出繰延べ・繰上げ措置の発動の時期と、景気の山、谷の日付とをつき合せてみよう。経済

8) [15] p. 29(邦訳)

9) 不況初期の政府の支出増加は、価格・費用構造の必要な調整をあいまいにする、したがって不況の底をつくまで支出をおこなってはいけないという見解である。[16] p. 42f. 反対の見解については、[4] p. 91(邦訳)

10) この分け方は、スリクターの長期計画(long-range planning)と市場支持計画(market-supporting planning)に同じである。[16] pp. 38-39.

11) [22]pp. 9-19, [24], [27] 各号巻末の政策日誌。



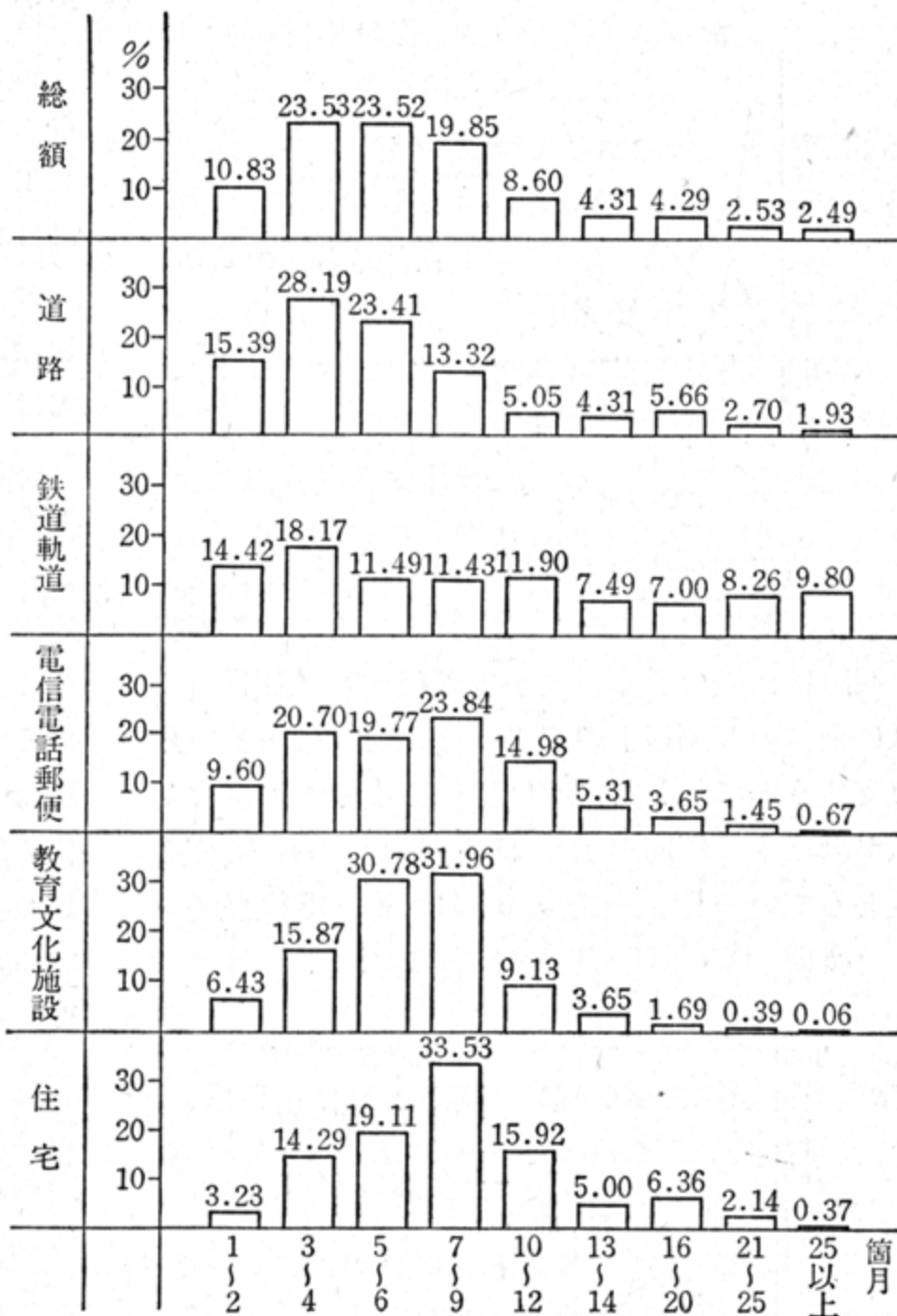
企画庁の基準循環日付を用いると、1957年の場合景気の山の3ヶ月前、1965年の場合景気の谷の4ヶ月前に各々景気引締め、あるいは刺激の措置がとられている。かりに景気転換点に達する以前に比較的はやめに景気調整政策をうち出すべきものとすれば、1961、65年の二つのケースについてはあるていどタイミングを得たものと推量できる。更に1930年代に議論されたように、不況初期のできるだけ早い機会に支出を増加させるべきだとすれば、1957年のケースもあるていど非難の対象にならないかもしれない。しかしいずれのケースにしても、正確に何ヶ月前に発動すべきかというタイミングについては決定困難である。

フィスカル・ポリシーの立場から公共事業をみた場合、このようなタイミングの問題の他にもう一つ重要な問題が残る。それはタイム・ラグの問題である。公共事業はその計画化の段階から実施に移され、更に完成するまでにいくつもの段階を経過せねばならずかなりの時間を必要としている。この時間的遅れ、つまりタイム・ラグが公共事業の補整的機能の大きな欠陥にならざるをえない<sup>12)</sup>。

景気調整政策の遂行にあたって最も関心の払われるのは、着手された公共事業の完成までに要する建設期間である。というのはこの期間に実際の公共事業支出が実現するからである。そこでこの建設期間の長短あるいはその期間中の工事費の支出パターンは、需要面に大きな影響をもたらしてくることになる。わが国においては、この公共事業の建設期間がどのていどで、その短縮化としていかなる方法が可能であるかを考えてみよう。

第1図は1967年を例にとり、公共工事の着工から完成までのいかなる時点で総工事費が支払われたかを比率で示したものである。公共工事総額

第1図 公共工事種類別総工事費支払状況



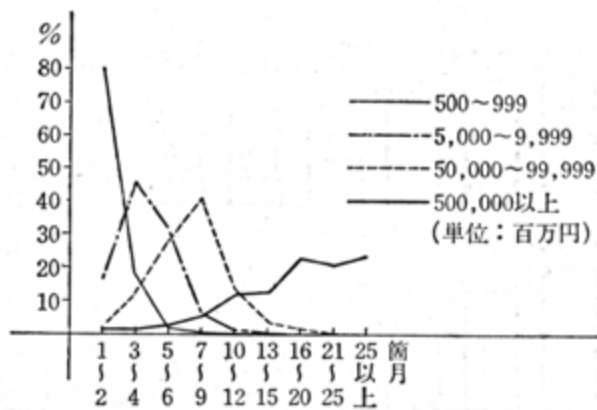
資料：建設省計画局 昭和42年度『公共工事着工統計年度報』第8号，pp.109—117より作成。

ならびにその中でウェイトの大きい5つの工事(道路、鉄道軌道、電信電話郵便、教育文化施設、住宅)の工事費の支払時期を図示してある。鉄道軌道の工事のように25ヶ月間ほぼ同じペースで支払われるものもあるが、概ね7~9ヶ月までに70~80%の進捗を示している。全体的な印象として、公共事業は着工から1年後にはほぼ当初の予想した工事が完了するものと考えてよからう。この事実から不完全な情報ではあるが、わが国の公共事業の建設期間は1年ていどと推定することができる。

第2図及び第3図は、工事規模別・種類別に工事費の支払進捗率を示したものである。第2図は作成の関係上すべての規模の工事を示していない

12) アメリカの住宅局(USHA)計画で法案通過から住宅の完成までに8年の年月を要した例がある。[11]pp.382-397.

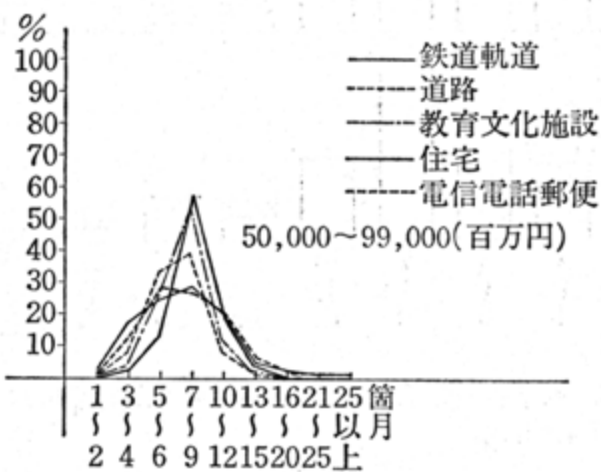
第2図 規模別総工事費支払状況



資料：第1図と同じ。

が、公共工事全体の4つの代表的な規模をとると工事規模が支出パターンに影響を与えている事実を明瞭に指摘できる。最小規模(5~9.9億円)の工事は全体の8割以上の工事費を最初の1~2ヶ月で支払うのに対して、5000億円以上の大工事は支払が漸増する傾向を示し25ヶ月以上の期間を必要としている<sup>13)</sup>。一方第3図は同一規模(500~

第3図 同一規模・工事種類別総工事費支払状況



資料：第1図と同じ。

999.9億円)で種類が変わった場合、工事費の支払進捗率がどう変わるかを示したものである。この結果、いずれの種類の仕事の支出パターンもほぼ同じで、工事種類による差異は小さいものと判断できよう。

このような検討から、わが国における公共事業の建設期間は約1年、そしてその工事費支払の時期に関して支配的な要因は工事の規模であるという結論になる。建設期間は種々の物理的ファクターによって影響され、いわば公共事業の技術上の

13) 工事種類別に規模に応じて支払がどう変わるかの作図は紙面の関係で割愛してある。

問題である。したがって景気を刺激しようと支出促進——繰上げ措置をとっても、簡単に建設期間を短くすることはできない。しかし以上の分析から、事業量全体の遂行のスピードをはやめるよりも工事規模自体の変更の方が支出の促進化のためには有効であるといつてよからう<sup>14)</sup>。

公共事業計画に関するタイム・ラグは、なにも建設工事が実際に始まってからのみ発生するものではない。計画化の段階での煩雑な諸手続によって、そのタイム・ラグはかえって長くなる可能性もある。たとえばアメリカの住宅局計画のもとにある事業一単位の建設に要する平均期間は、法案通過から4.5年であるとされている。そしてこの中の3.5年が諸機関の設置、事前の調査・交渉、あるいは入札、契約裁定などに費やされ、建設期間は1年にすぎない例もある<sup>15)</sup>。このように計画化の段階により多くの時間を費やすということは、行政上、法律上の種々の問題とつながりをもっていることになる。わが国においても明らかのように、一般に公共事業計画は中央政府内部の諸機関、あるいはいくつものレベルでの政府の統制によって遂行されている。したがって行政上、中央・地方両政府を通じて公共事業を統制しうる独立した機関を設置することが必要になってくる<sup>16)</sup>。

このような機関は、当然計画化の諸手続や資金調達、更なるその遂行にあたって責任をもつことになる。そしていくつもの段階でのタイム・ラグをなくし効率的に運営するために、種々な事前的措置が要求されてくる。たとえば、事前的な資金計画や民間との事前的諸契約などが考えられる。また公共事業計画の実施にあたって最も厄介なのは、土地取得の問題である。つまり計画化の段階でしばしば法律上の大きな問題を発生させることになる。そこでこの土地取得のために発生するタイム・ラグを短くする目的で、事前的買収はもとより

14) アメリカにおいても同じ現象を指摘できる。この点、ILOは公共事業計画の機動性を高めるため工事規模の変更を示唆している。[7]p. 299.

15) [10]p. 149.

16) アメリカにおける1933年の連邦公共事業局(P. W. A), 1937年のアメリカ合衆国住宅局(U. S. H. A)の設置は好例。



いくつかの強権的措置が提案されている<sup>17)</sup>。かりに物理的な諸制約によって先きに示唆した建設期間の短縮化の方が困難であるとする、公共事業計画の機動性を高めるためには事前的措置を十分に活用して計画化の段階でのタイム・ラグを少しでも短くする方向にもっていかなければならない。

以上、公共事業計画をフィスカル・ポリシーと関係づけたときの問題点を、タイミングとタイム・ラグに限定して考察してきた。もとより十分な考察ではないが、わが国においても本格的に公共事業の補整的機能に期待をかける場合の若干の参考になろう。このような問題点を念頭に、以下では若干の統計的操作に依拠して戦後わが国の公共事業の景気調整機能を分析してみることにする。

### III 若干の統計的検証

総需要の一項目である公共投資あるいは公共事業支出は、かりに短期的に景気変動を調整する補整的機能をもつなら好況期には支出減少、不況期には支出増加の変動パターンを示すはずである。現に前述のごとく、戦後わが国においては政府は意図して数回公共事業費関係の支出時期を調節しており、そこで公共事業支出の時系列は景気対抗的な循環変動を示す素地をもっているといえよう。

しかしながら、公共事業支出が循環変動を描くという事実はまだ発見されていない。またこれに関連して、過去に数度採用された支出時期調節の措置もどのていど所期の目的を達したかの評価もおこなわれていない。そこで若干の統計資料に依拠して、このような経験的事実の検証あるいは政策効果の判断に役立つ事実を検討してみたい。

公共事業はわが国では一般に、産業基盤(道路、港湾など)、生活基盤(住宅、環境衛生など)及び国土保全施設(治山、治水など)への政府の直接投資を意味している<sup>18)</sup>。したがってデータの上からは、いくつかの形態としてとらえることができる。しかし短期の景気変動との関係で公共事業支出の変動パターンを分析するためには、できるだけ期

間の短い、つまり4半期別データあるいは月次データの利用が望ましい。かりに通常の手法のように年次データを用いるとしよう。年度の途中で景気動向に大きな変化が生じた場合、その変化と公共事業の変動がどのように関係するかを追求するのは困難になる。

本分析ではデータの利用可能性を考慮に入れて、次の3つの視角から公共事業支出の統計的把握を試みることにする。第1に国民所得統計を利用して、政府固定資本形成という形態でとらえる。これは中央・地方政府の範囲を網羅した公共事業の最も広い範囲になるだろう。第2は財政統計を利用して、一般会計の公共事業という最狭義でとらえることにする。第3は視点を変えて、建設統計を用いて政府の建築投資といった公共事業のうちの一カテゴリーに重点を置いたとらえ方をする。これらはいずれも便宜上の把握の仕方であり、勿論この3つの形態をもって公共事業支出のすべてを尽くすわけではない。しかし第一次接近としては、あるていどの意味をもっているものと思われる。

**政府固定資本形成** 政府の総資本形成は固定資本形成と在庫投資の2つからなる。公共事業という概念からすると後者の方は余り重要ではない。というのは政府の在庫投資は米の収穫量などによって大きく左右され、かつ直接投資という公共事業本来の性格と合致しないからである。そこでまず政府固定資本形成を公共事業のひとつのカテゴリーとしてとり上げ、その変動パターンを調べることにする。

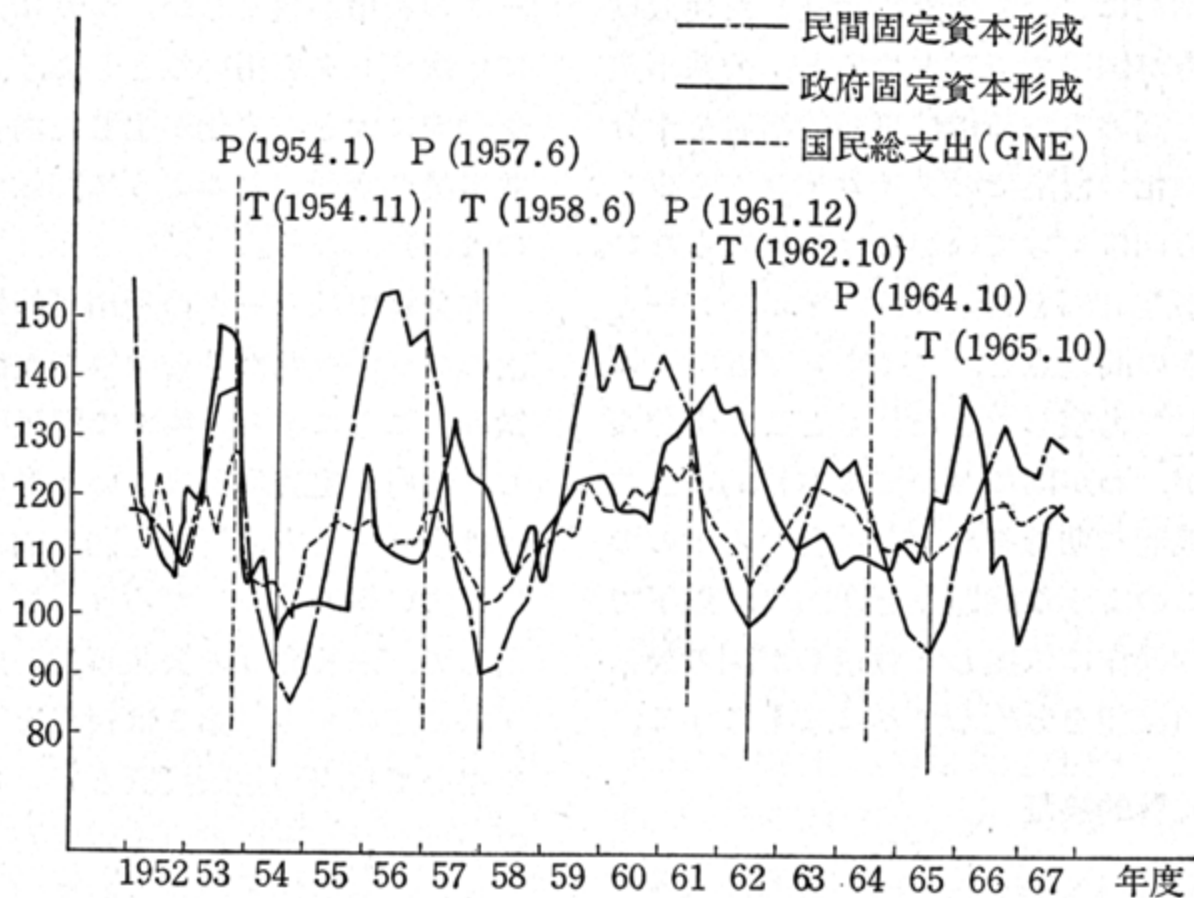
第4図は国民所得統計の4半期別データより、国民総支出(GNE)、民間及び政府の固定資本形成の対前年同期比を描いたものである。GNEは一国全体の総需要水準を表わし、民間固定資本形成はその重要な一項目で景気変動の主演を演じているものと考えることができる。GNE及び民間固定資本形成は、変動の方向を同じく概ね景気の山、谷を示すP・Tの日付と合致した3~4年のきれいな循環変動パターンを示している。当然のことながら両者の変動の振幅にはかなりの差異がみられる。

このような動きに対して、政府固定資本形成の

17) [7]pp. 92-109. [21]p. 81.

18) わが国の公共投資及び公共事業の定義に関しては、次のものを参照、[19]第1章、[23]第III章。

第4図 民間及び政府固定資本形成及び国民総支出の変動パターン



資料：経済企画庁『改訂国民所得統計』昭和44年

注 (1) 季節調整済み4半期別系列(経常価格表示)の対前年同期比である。

(2) T.Pは経済企画庁の基準循環日付に対応する景気の谷と山である。以下の図で同じ。

変動パターンはどうであろうか。もしかりに完全に景気対抗的に変動するとすれば、景気の上昇局面(T→P)——減少，後退局面(P→T)——増加にならなければならない。しかし政府固定資本形成は、短期的な需要調整のみを目的としたものではない。むしろ資本形成本来の目的は、資源配分機能にあると考えられる。したがってその補整的機能は従属的立場におかれるものと考え、完全な景気対抗的な循環変動を期待するということはその性質上無理なことである。しかしながら需要調整という視点から第4図をみると、それなりにいくつかの興味ある事実を指摘できる。

まず GNE, 民間固定資本形成の系列ほど明瞭ではないが、ある種の循環変動の存在をみとめうる。更にこの政府固定資本形成の循環変動は、他の2系列の変動パターンと比較するとあるていどの補整的效果を発揮していることが分る。この事実は景気変動を上昇及び後退局面に区切って、3系列の変動パターンを比較することによって指摘できよう。1954年以後、政府及び民間固定資本形成はしばしば逆方向に変動を示し、この現象は景気の後退局面で殊に顕著である。

**一般会計の公共事業費** 公共事業支出を一般会計を窓口に出されるものと狭く限定すると、他の指標と比較してその政策主体が明確になってくる。そしてこの範囲の公共事業費はその繰延べ・繰上げ措置が、戦後わが国の財政面からの景気調整政策にあって中心的役割を演じているものだけに、重要なひとつのカテゴリーになっている。

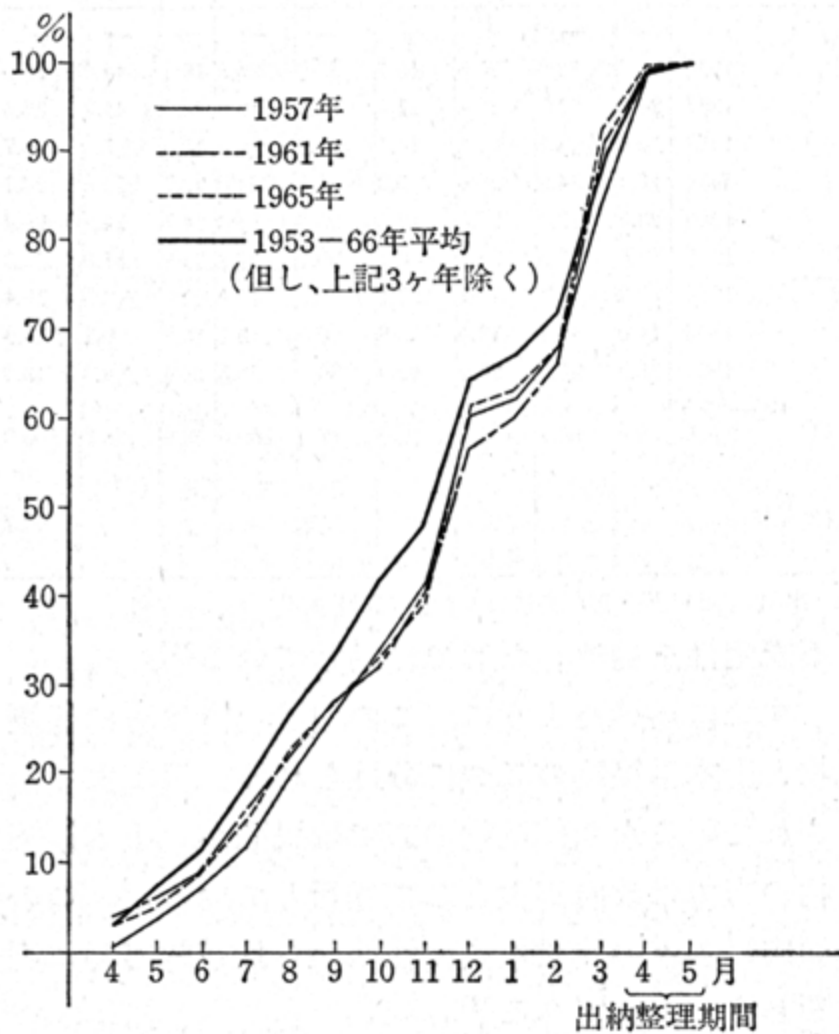
この公共事業費の支出時期の調節は、そのときどきの景気調整政策の一環として実施されたものであり、その効果は支出進捗率を計算することによってあるていど確かめることができる。前述のクロノロジーによれば、政府は1953-66年の14年間で引締め政策のために繰延べ措置2回(1957年5月, 1961年9月), 刺激政策のために繰上げ措置1回(1965年6月)をおこなっている。第5図はこれら特別な政策が実施された3ヶ年の各々の支出進捗率と、これらを除外した残りの年度の支出進捗率平均とを比較したものである<sup>19)</sup>。1957, 61年のように支出繰延べがあった場合、その政

19) 支出進捗率については、一般には予算現額に対する月々の支出額という計算方法がよく用いられている。



策発動の時点より支出のスピードが例年より落ち平均進捗率より低くなるはずである。この両年度に関しては概ねこのような傾向になっている。

第5図 公共事業費(一般会計)の月別進捗率



資料:『財政金融統計月報』

注:進捗率は、出納整理期間中2ヶ月を含めた14ヶ月の支出総計に対する各月の支出額の割合を毎月加算していったものである。

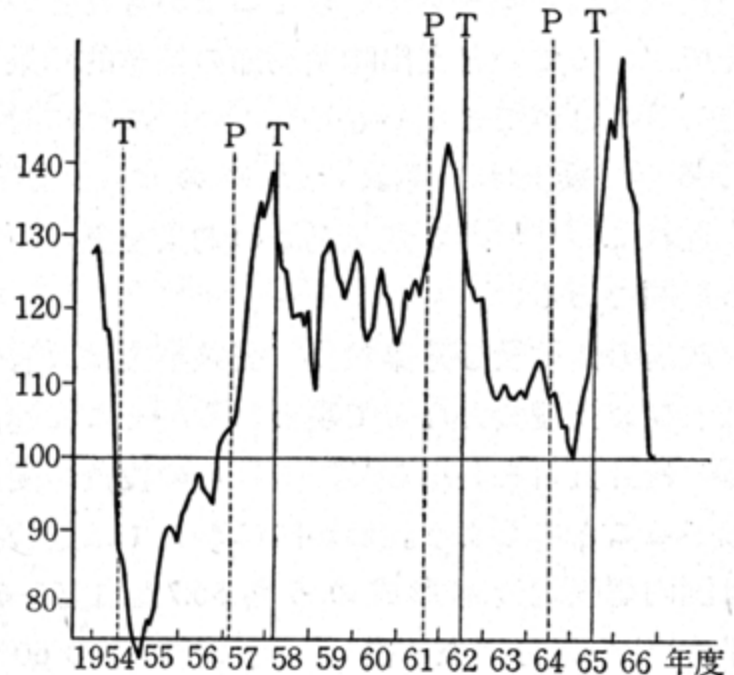
これに対して1965年の場合は、支出繰上げ措置であるから支出促進を意味しており平均進捗率より高くなければならぬ。しかしながらこの景気刺激のための繰上げ措置は、過去2回の繰延べ措置同様の支出パターンを示している。そして第5図から支出促進のあるていどの効果が上りだしたのは年度末であったものと解釈できる。意図したこのような効果が政策発動の当初から上らなかつた大きな原因として、1965年5月に実施された一般会計支出1,000億円の削減措置を上げることができよう。この措置は財源不足を理由におこなわれたもので明らかに支出促進と逆行しており、支出進捗率の伸びなやみの原因になったものと思われる。

次に公共事業費の月別の変動パターンを調べてみよう。原系列は明瞭な季節変動によって支配さ

れているので、そのままでは使用できない。そこで通常よく用いられる「中心化された12ヶ月移動平均法」によって季節調整済系列にし、更に循環変動を明瞭に抽出するために対前年同月比のタームに改めた。第6図はこのような統計的操作にもとづいて描かれたものである。

しかしこの公共事業費の時系列には明瞭な循環変動の存在を指摘できない。もとより公共事業は景気調整のためにのみ支出されるのではないから、このような結果はあるていど予想のつくものであった。いま第6図を利用して、公共事業費の支出パターンに関してひとつの興味ある事実を指摘しておきたい。

第6図 公共事業費の変動パターン



資料:『財政金融統計月報』

注:一般会計の公共事業費の月別系列から季節変動を除去し、しかる後に対前年同月比に改めたものである。

前述のごとくわが国における公共事業の補整的操作の唯一の形態は、その支出時期の調節であった。そこで問題は景気局面に応じて、実際の支出がいかなる時点で増加あるいは減少傾向を示すかということである。あるていどの考察は支出進捗率の計算によってすんでいるが、時系列の変動パターンといった視点から第6図をもう一度みてみよう。顕著なピークが3つあることに気がつく。これらの時期はいずれも支出繰延べ・繰上げ措置のあった翌年の4,5月である。これらの事実から公共事業費は、その年度の出納整理期間中に集中して支出されたものと解釈することができる。こ

の点、支出時期の調節の効果は予算制度に大きく影響され、その枠内でのみの補整的效果しか期待できないということになる。

たとえば1957年の支出繰延べの最大の効果は、1958年4～6月附近の公共事業費の支出ピークで示されるとしよう。この時期に1958年の景気の谷がたまたま一致している。この現象は一見すると、公共事業費の支出繰延べが景気調整のために役立ったように見えるが、しかしこれは景気動向と予算制度上のファクターが偶然にも一致した現象とみるべきであろう。

結局、一般会計の公共事業に関しては次のような結論を下すことができる。すでに第5図でも指摘しておいたが、1957, 61年の2回の経験は景気の山に支出のピークをもってこなかったという意味で、あるていど支出時期調節の補整的效果をみとめることができるかもしれない。これに対して1965年の繰上げ措置は、増加率のピークがかなり遅れており所期の景気刺激の効果を上げえたかは疑問である。

**政府の建設及び建築投資** 公共事業は政府の建設及び建築投資となって現われる。そこで建設関係の統計資料を利用して、これらの投資の変動を調べることにしよう。わが国においては建設投資は国内総固定資本形成のうち56.7% (1956-65年平均)<sup>20)</sup>の半分以上を占め、更にその中の60%を建築物に残り40%を土木構築物にあてている。第1表は政府・民間別に建設投資の増加率及び二三の構成比を計算したものである。

建設投資のうちほぼ40% (1955-64年平均) が、政府によっておこなわれておりその比重はかなり大きい。10年間の変動を対前年増加率の推移で見ると、建設投資全体として相当の変動巾を示しとりわけ民間建設投資の変動は激しい。1958, 62年の不況期にはかなり落ちこみ、逆にその他の好況期には大巾な増加率を示している。これと比較すると政府建設投資はより安定的に推移し、1958, 62年のケースにみられるように民間建設投資の

第1表 政府・民間別建設投資の増加率及び構成比 (%)

年 度	建設投資増加率			内 訳					
				建築物増加率			土木構築物増加率		
	政府	民間	合計	政府	民間	合計	政府	民間	合計
1955	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1956	16.3	32.0	25.5	15.7	33.0	26.8	16.4	44.0	23.5
1957	24.6	22.7	23.4	21.7	18.3	18.8	25.7	41.9	30.5
1958	10.4	△3.7	2.3	10.5	△3.2	△0.6	12.3	△5.3	6.7
1959	16.4	34.0	26.6	△0.2	38.9	31.0	22.7	15.8	20.7
1960	23.5	28.3	26.5	19.4	25.3	24.4	24.7	14.2	29.4
1961	32.5	35.5	34.4	30.6	39.1	37.8	33.1	21.3	29.5
1962	30.3	4.4	14.1	32.1	6.9	10.4	29.8	△6.9	19.4
1963	14.0	18.2	16.4	9.6	20.0	18.2	15.3	9.2	13.9
1964	18.5	30.0	25.2	19.0	36.2	33.5	18.4	△5.3	13.4
1955-64年 (1) 政府对民間 構成比平均	39.9	60.1	100.0	17.0	83.0	100.0	73.9	26.2	100.0
建築物対土 木構築物構 成比平均			100.0			59.3			40.7

出所：『昭和40年度版経済白書』参考資料 p. 102

不安定性を補整した形で変動している<sup>21)</sup>。

すでに述べたように、この建設投資は更に建築物と土木構築物の二つに分けられる。第1表で示されている通り建築物の方では民間が、土木構築物の方では政府が主として遂行しているが、この傾向は各々の建設投資の性格から比較的容易に判断しうることである<sup>22)</sup>。

第1表で増加率の傾向をみると、建築物の方が全体としてその変動が激しい。この点に着目して、建設投資の中でウェイトの大きいそしてより変動的な建築物を建築投資としてとり上げることにする。第1表の年次データのみから判断しても、政府建築投資の動きはかなり民間建築投資の変動を補整している。殊に1958, 62年の不況期、及びその間の高度成長期においては両者の変動パターンは逆になり、政府建築投資の補整的效果を示唆するものである。

この現象をより明確にするために、建築物の着工に際しての届出を対象とする『建築着工統計』

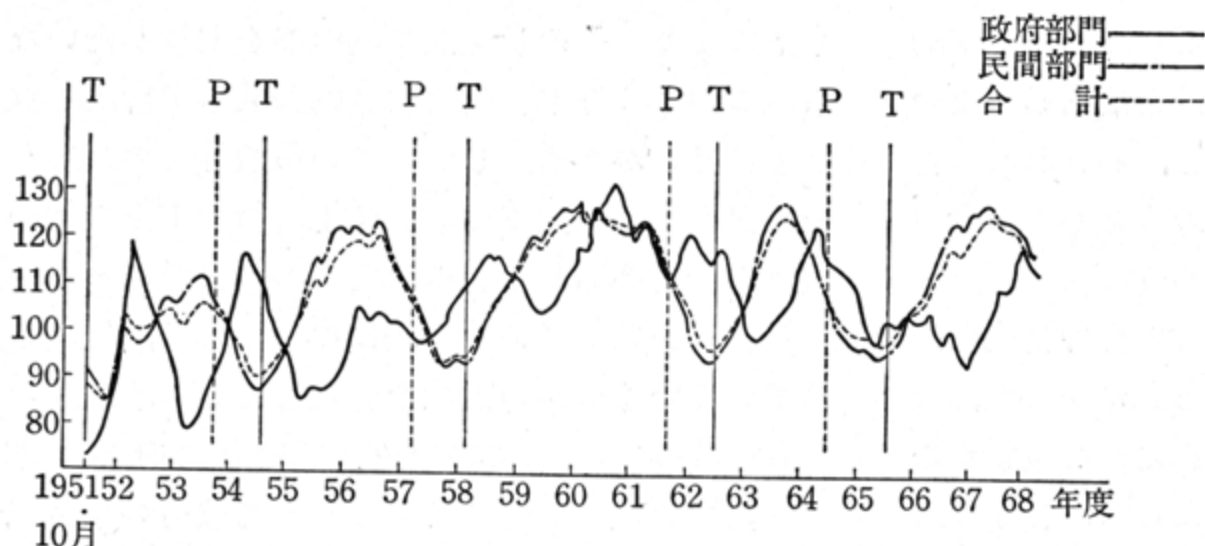
21) この政府建設投資の補整的效果を、月次データによってあるていど検証することは可能である。資料として大手50建設業者の毎月の建設工事受注状況を調査した『建設工事受注調査報告』(建設省)を利用できる。紙面の関係で割愛したが、民間・官公庁別の系列を描くとはっきりと逆方向に変動する傾向を指摘できる。

22) [26] 第3章。

20) 『改訂国民所得統計』昭和44年, p. 240-241より計算。



第7図 建築投資の変動パターン



資料：日本銀行『日本経済統計』(旧本邦経済統計)

注(1) 建築着工床面積の季節調整済み月次データの対前年同月比である

(2) 着工建築物の用途別分類より、便宜上、公務文教用及び公益事業用を政府部門に、合計からこの政府部門の建築物を差引いたものを民間部門としている。政府建築投資の範囲が通常用いられるものより拡大している点注意を要する。

の増加率の相関係数を計算したものである。この相関係数が有意でマイナスの値になれば、両系列は相反する方向に変動し互に補整しあっている関係になる。この視点から第2表をみると、景気後退局面に有意な結果が多くまた第2~4循環で係数がマイナスになっている点、政府の建築投資の補整的效果を論証する一つの材料になりうるであろう。これに対して景気上昇局面においては、とり立てて議論するほど有意な結果に到達して

(建設省)を用いて月次データを作成してみよう。政府・民間別に区分するのに若干疑問が残るが、第6図と同じ統計的処理を施し対前年同月比という増加率タームで図示したのが第7図である。建築投資合計と民間建築投資は、後者のウェイトが全体の8割以上を占めているので大体同じ変動パターンを示している。そして若干景気の山に先行しているが、概ね景気循環局面に対応して3~4年のきれいな循環変動を描いている。これに対して政府建築投資の方は、1.5~2年でいどのより短い循環変動になっている。したがって両者の変動パターンを比較すると、増加率の差あるいは逆の変動方向によってかなりの期間において補整的な関係を成立させている。

いない。

以上、三つの統計資料を用いて公共事業支出の変動パターンを追求してきた。景気調整の見地からみた場合、いずれのケースも予想外に良好な結果を示している。殊に景気後退局面においてはそうである。このような事後的な数値の操作のみで判断するのは危険であるが、戦後わが国の公共事業支出にあるていどの補整的效果を認めうるものである。

第2表は単に両系列の変動方向だけに留意して、景気上昇及び後退局面別に政府及び民間建築投資

#### IV むすび

われわれは従来わが国で余り分析のすすめてこられなかった公共事業と景気変動の問題を議論してきた。しかしその内容はあくまで本格的な分析を始める前の準備的考察にすぎない。稿をとじるにあたってこれまで得た結果を簡単にまとめておくことにする。

本稿の主たる目的は、戦後わが国の公共事業の補整的機能を若干の統計資料を用いて分析することであった。当初、公共事業支出の景気対抗的な変動パターンをどのていど検出できるかは大きな疑問であった。何故ならわが国では補整的公共事業計画というものをこれまで立案したことはなく、予算制度の枠内で単に支出時期を調節するていどのことしかおこなってこなかったからである。分析の結果、事後的なデータから得られた経験的事

第2表 政府・民間建築投資の増加率の循環局面別相関係数

	上昇局面		後退局面	
	期 間	r	期 間	r
第2循環	1951年11月 ~1954年1月	0.0589	1954年1月 ~1954年11月	Δ0.8888*
第3循環	1954年11月 ~1957年6月	Δ0.0536	1957年6月 ~1958年6月	Δ0.7171*
第4循環	1958年6月 ~1961年12月	0.2474	1961年12月 ~1964年10月	Δ0.5038
第5循環	1962年10月 ~1964年10月	Δ0.3018	1964年10月 ~1965年10月	0.8392*

注：\*印は5%水準で検定(自由度調整後)に合格したもの。

実に関する限りは、予想以上にかなりの補整的効果をみとめうるものである。公共事業の目的が主として長期的な資源配分政策にあり、その短期的な景気調整機能を機動的にそれほど活用しえない性格のものであることを考えると、われわれの得た結果はフィスカル・ポリシーのうえから興味ぶかいものであるといえるであろう。

しかしこれは統計上の事後的な事実の発見で、単なる結論的把握におわっている。かかる点、公共事業の補整的機能についてどれだけの主張がなされるか、疑問が残されることになる。つまりもう一步分析をすすめて、公共事業の遂行の主体である政府のビヘイビアについてのある基準をより正確に作成して、この角度からの評価を試みる必要がある。しかし現段階においては、戦後わが国の公共事業についてある種の景気調整機能がやはり存在していたものと結論しておきたい。

このような公共事業の景気調整機能を高めるためには、具体的にどのような措置が考えられるであろうか。この点、二三の問題点を指摘しておこう。この問題に関しては古くから、「公共事業の棚」(public works shelves)あるいは「プロジェクトの棚」(a shelf of projects)という考え方が提案されている<sup>23)</sup>。これは事前計画の一種で、景気変動にすばやく対抗できるように準備的な手持の公共事業計画を用意しておくことを意味している。先きの分析でも明らかなように、公共事業の費用支払状況は工事規模によって支配されることが非常に大きい。そこで小規模な事業計画を準備することによって、公共事業の計画化及び実施の段階に伴うタイム・ラグをあるていど解消できることになる。

この「公共事業の棚」の採用にあたって、支出優先順位の問題を解決しなければならない。この点、1931年アメリカにおいて提出されたペンシルヴァニア立法などが参考となろう。これは公共事業の6ヶ年計画を立案し、事業を必要度に応じ

てA, B, Cの三つのグループに分けて支出計画をすすめるものである<sup>24)</sup>。いずれにしてももし公共事業により多くの景気調整的機能を期待したいなら、このような本格的な補整的公共事業計画を立案する必要がある。しかしこの種の計画の経験が殆んどないわが国では、法律上、行政上その他の諸々の制約があり早急には実現が困難であろう。

最後に公共事業の補整的操作に関して、提出されているいくつかの疑問を整理しておこう。

(i) 政策主体としての中央及び地方政府の意志決定の統一が困難である。地方政府の事業量があらゆる国で中央政府のそれを大きく上廻っている以上<sup>25)</sup>、効率的な政策運営のためには両政府の緊密な連絡を必要とする<sup>26)</sup>。

(ii) 不況期に拡張した公共事業量をフィスカル・ポリシーの観点のみからインフレ期に中止させたりスローダウンさせたりは容易にできない。資源の損失、その他種々の障害を伴いがちである<sup>27)</sup>。

(iii) 公共事業による種々の公共需要は、民間需要と異質なもので実際に需要調整において補整の役割を果しえないかもしれない。たとえば建設業の資材需要に関しては、この異質性がかえって攪乱を惹起する<sup>28)</sup>。

(iv) 経済全体に占める公共事業のウェイトは、建築投資の分野で代表されるように民間部門の諸経済量にくらべて小さく、政府の補整的行動は、民間経済活動の一寸した反作用によって打ち消されてしまう可能法もある<sup>29)</sup>。

このようないくつかの欠陥は、公共事業計画の

24) [3]pp. 9-10.

25) [14]p. 186.

26) [18]pp. 342-344. 両政府の不調整のため悪い結果を生じた例として1930年代のアメリカの実例がある。[13]pp. 148-151.

27) [9]p. 253, [16]p. 47. またインフレと公共事業に関して次のものを参照, [8]pp. 168-173.

28) マルゴリス(Margolis, J.)は次のような点を指摘している。公共需要に多く依存している資材産業は、景気回復のとき需要を削減されるのをおそれて不況期に政府の発注による需要増加に応じないかもしれない。[12]p. 302.

29) [16]p. 44.

23) [7]p. 300, [10]p. 147. 更に最近では[14]p. 188. この「公共事業の棚」の考え方をおしすすめると、運輸、教育施設等の公共建設の「在庫」を調べることにつながってくる。[2]p. 1098, [6]p. 365.



補整的役割をいちぢるしく制約することになる。そこで公共事業の景気調整効果に過度の期待をかけることは、かえって危険な場合もある<sup>30)</sup>。

残された問題もいくつかある。たとえば、資金調達方法、費用—価格構造への影響、需要構造に与える産業連関効果、あるいは雇用造出効果などまた別の機会に論じたいと思う。

### 参 考 文 献

[1] Anderson, Clay J., "The Compensatory of Public Works Expenditures," *Journal of Political Economy*, June 1945.

[2] Freeman, R. A., "Public Works—Fond Hopes and Harsh Realities," Joint Economic Committee, *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, 1957.

[3] Gayer, Arthur D., *Public Works in Prosperity and Depression*, NBER, New York, 1935.

[4] Hansen, A. H. *Fiscal Policy and Business Cycles*, New York, 1941.

都留重人訳『財政政策と景気循環』日本評論新社、昭和25年。

[5] Higgins, B., "Keynsian Economics and Public Investment Policy," S. E. Harris ed., *The New Economics*. ch. 35, New York, 1947.

日本銀行調査局訳『新しい経済学 II』東洋経済新報社、昭和24年。

[6] Howenstine, E. Jay, Jr., "An Inventory of Public Construction Needs," *American Economic Review*, June 1948.

[7] International Labour Office, *Public Investment and Full Employment*, Montreal, 1946.

[8] Kahn, R. F., "Public Works and Inflation," *American Economic Review*, March 1933.

[9] Keiser, Norman F., *Macroeconomics, Fiscal Policy, and Economic Growth*, New York, 1964

[10] Maisel, Sherman J., "Timing and Flexibility of a Public Works Program," *Review of Economics and Statistics*, May 1949.

[11] —, "Varying Public Construction and

Housing to Promote Economic Stability," in Joint Economic Committee, *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, 1957.

[12] Margolis, J., "Public Works and Economic Stability," *Journal of Political Economy*, August 1949.

[13] Maxwell, J. A., *Fiscal Policy, Its Techniques and Institutional Setting*, New York, 1955.

[14] OECD, *Fiscal Policy for a Balanced Economy*, 1968.

[15] Samuelson, P. A., "The Theory of Pump-Priming Reexamined," *American Economic Review*, September 1939.

高橋長太郎監訳『乗数理論と加速度原理』勁草書房、昭和28年、所収。

[16] Slichter, S. H., "The Economics of Public Works," *American Economic Review*, supplement, March 1934, reprinted in *Readings in Fiscal Policy* (ed. by American Economic Association), 1955.

[17] Williams, J. H., "Deficit Spending," *American Economic Review*, February 1941, reprinted in *Readings in Business Cycle Theory* (ed. by American Economic Association), 1944.

[18] 藤田晴 『財政政策の理論』勁草書房、昭和41年。

[19] 橋本徹 『日本の財政構造』東洋経済新報社、昭和43年。

[20] 経済企画庁 『経済白書』各年度版。

[21] 経済企画庁 『経済社会発展計画』昭和43年。

[22] 経済審議会景気調整政策に関する研究会編 『これからの景気調整政策』昭和44年6月。

[23] 前田清 『公共投資論』東洋経済新報社、昭和36年。

[24] 松尾弘・山岡久男編 『増補戦後日本経済政策史年表』勁草書房、昭和44年。

[25] 宮本憲一 『社会資本論』有斐閣、昭和42年。

[26] 高橋長太郎編 『景気変動』春秋社、昭和34年。

30) 次のような悲観的な見解もある。「公共事業計画は景気対抗的な方式で用いられたこともなかったし、更にまた短期的な安定化政策で非常に重要な役割を演じうるか否かは疑問である」[9]p. 252.