

新型コロナウイルス特集

本特集は、新型コロナウイルスの経済的影響に対処する加盟国を支援するために、IMF の専門家が作成したものです。本特集に表明された見解は著者のものであり、必ずしも国際通貨基金 (IMF)、IMF 理事会、IMF マネジメントの見解を反映していません。

2020年5月11日

危機下における公共投資支出管理

アイヴィンド・タンバーク リチャード・アレン 著

本稿は、新型コロナウイルスの世界的大流行への財政対応において公共投資支出が果たしうる役割について述べものである¹。パンデミックへの即時対応の中で緊急支出の余地を生み出すための公共投資支出の削減または延期と、経済の回復と成長を支えるための公共投資支出の拡大という、ふたつの側面について述べる。本稿では、経済発展や能力の水準が異なる各国が直面する主要課題を浮き彫りにし、上記のふたつの側面に対処するための具体的施策を提案する。差し迫った危機の最中と回復期のいずれにおいても、優先順位付けと事業選定プロセスの確実な実施と共に、明確な政策目標や特化した調整の仕組みや高い透明性が求められるという点について強調する。

1. はじめに

公共投資は、そのいくつかの特徴によって、支出削減と経済回復下支えの両面から魅力的なものになっている。公共投資は概して自由裁量的で、支出の大半が数年間にまとまって集中し、経済活動に対して、とりわけ低所得国では、相当な貢献となる²。公共投資事業の削減、延長、または打ち切りの決定は、政治経済的配慮によりなされることもある。その影響は長期に及ぶため、公共投資事業は必ずしも強力で積極的に発言する選挙民の恩恵を受けるものではなく、その遅延や費用超過は顕在化するとは限らない。その結果、財政的ストレス下にある国は公共投資の削減や延期に踏み切ることが非常に多い。その一方で、公共投資の増加は種々の財政刺激策の共通要素でもある。公共投資には、短期・中期的に需要や雇用を支えるのに加え、長期的な経済成長を促すという利点がある (IMF, 2020c)。

公共投資に関するこの一見正反対の対応 2 種類の管理は複雑で、慎重な検討を要する。

- 公共投資削減による財政余地創出については慎重に設計し、経済や雇用や将来のコストに過剰なマイナス影響が生じることを避けなければならない。また、資本から経常支出への再配分や、事業の中止や延期には、法律面や契約面の障害もあるかもしれない。
- 財政刺激のために公共投資に頼る場合は、事業が期待される利益を生み出すべくしっかりと計画、選定、実施されるよう万全を期す必要がある。

¹ 本稿に対する問い合わせ先: cdsupport-spending@imf.org

² 財政局の公共投資に関するデータベースは、2017年に公共投資が GDP に占めた割合の中央値が先進国で 3.2%、新興市場国で 4.8%、低所得の発展途上国で 7.5%だったと示している。地域ごとの割合は、欧州で 3.3%、西半球で 3.9%、中東と中央アジアで 5.8%、アジア太平洋で 6.5%、アフリカで 7.52%だった。

2. 政策の優先順位と時間軸

新型コロナウイルスが世界的に大流行する中で、公共投資の調整は効率、公平性、効果に重点を置かなければならない(表 1)。危機直後の時期には、関連支出や歳入不足は落ち着いてきて、多くの国は財政政策を用いて経済を再始動させたいと思うだろう。これは、2020 年後半と 2021 年初めに各国が予算を作成するにあたって大きな課題となりうる。財政状態が健全な一部の国では、即時緊急対応にとどまらず、経済成長を促し脆弱層を保護するための諸施策をすでに導入している³。その他の財政状況が良好でない国では、中期的に見ても大規模な刺激策を提供する能力はほとんどないかもしれない。財政政策による復興策はタイムリーで(適時性があり)、ターゲットで(対象が絞られていて)、テンポラリーな(一時的な)措置(TTT)であるべきで、多くの場合、公共投資が経済成長を始動させるのにふさわしい手段である。危機収束後の段階は、グリーンな公共投資を実現する重要な契機にもなりうる(IMF, 2020a)⁴。

表 1 公共投資調整の目的

目的	短期	中期
効率	削減は、費用に対して経済的・社会的な利益が小さい事業を対象とする。停止された危機前の事業も含めポートフォリオ全体の費用と利益を再度評価する。	費用に対して経済的・社会的な利益が大きい支出に資源を割り当てる。
公平性	経済の様々な層・部門に削減が及ぼす影響が確立済の政治的優先順位と矛盾しないようにする。	経済の様々な層・部門に投資事業が与える影響が確立済の政治的優先順位と矛盾しないようにする。
効果	削減が、求められる規模とタイミングの財政調整に寄与するようにする。	投資事業の増加が、中期的に求められる規模とタイミングの財政刺激に寄与するようにする。

3. 短期的な公共投資削減の管理

投資支出削減が不可避となった場合には、透明性のある基準に基づいて実施し、長期的成長に生じるマイナス影響を最小限に抑えるべきである⁵。どの事業を削減・延期するかを決定する際、各国はいくつかの課題に直面する可能性がある。

- 危機の際には臨時の一律削減がかなり一般的だが、その場合、概して事業ごとの違いを認識し損ねてしまう。経済的・社会的なリターンが大きくしかも費用も少ない事業であっても、費用便益比(B/C)が最低限度またはそれ以下の事業と同じくらい簡単に削減されてしまうこともありうる。

³ 例えばノルウェーは、GDP の 0.03%と小規模ではあるが、3 月 31 日時点の新型コロナ危機への財政対応にインフラの建設・保守に関する追加支出を含めている。メキシコもインフラ支出を増やした。

⁴ 4 月 28 日に開催されたペーターズベルク気候対話において、クリスタリナ・ゲオルギエバ IMF 専務理事は「この回復が持続可能なものとなるには、私たちの世界がより強靱なものとなるには、私たちが全力を尽くしてグリーンな回復を推し進めなければなりません」と述べている。

⁵ 予算上の理由に加え、多くの事業が積極的選択によってではなく、危機の影響緩和のための都市封鎖や移動制限、また、安全や社会的距離確保のための規則が理由で、遅延されたり中止されたりするかもしれない。

- **事業が完了前に中止されれば、投資に関する支出ですでに発生済みのものやその他サunkコストは失われる。**現在進行中の事業の場合、そうしたサunkコストは相当額に上るかもしれないが、事業を完了させた場合の B/C 比は非常に高くなるかもしれない。新規に承認された事業や動員段階に入ったばかりの事業の場合にはサunkコストはざっと少額で、中止による歪みは生じにくい。危機の最中にはこうした違いが必ずしも認識または反映されない。
- **事業の延期や中止の総費用を査定することは難しい。**一部の事業では財政状況が危機の影響を受けている可能性がある。事業の調整は契約条項や違約金などの偶発債務を誘発したり、新たな偶発債務を発生させたりしかねない。
- **資本の維持や再建を削減する費用は高くつく可能性がある。**資本の修復は非常に有益な投資であることが多い。当初の経済的耐用年数を終えようとしている資産であってもあと数年使用できるかもしれないので、資本維持削減の対象設定が不適切であった場合、生産的資産の寿命を時期尚早に終わらせてしまい、長い目で見るとはるかに高額な維持費用・設備更新費用につながりかねない。インフラ資産の運用や維持のための支出については、可能な限り削減対象とならないように守るべきである。
- **支出削減が誤ったインセンティブを反映している可能性がある(新規事業への投資決定もまた然り)。**政治的に目立つ新規投資事業を維持する一方で完了間近の他事業を中止することが政治的に好都合という場合がある。あるいは、財政的に持続可能な範囲を超える数の事業が存続されて支出が長期に及ぶ場合もある。そのような決定は投資ポートフォリオの純便益を減ずることになる。
- **支出削減により意図せぬ影響や未知の影響が生じる可能性がある。**中央政府による投資の中には、地方政府(SNGs)や公共企業体(PCs)や民間部門が実施する事業を補完するものがある。中央政府の資金で建設される新しい道路が、地方自治体による道路建設完了や民間産業施設設立の前提条件になるかもしれない。どの事業を中止または延期するかを決定する際には、こうした相互関係も考慮すべきである。
- **支出削減には政府の様々な階層間の調整が必要になる場合が多い。**OECD 加盟諸国では、平均で公共投資の半数が SNGs により実施されている⁶。そのような投資は通常様々な手段によって資金調達され、中央政府の関与や管理の度合いはそれぞれ異なる。危機下では、これら事業の延期・中止の範囲を明確化するために中央政府が行使できる影響力は限られるかもしれない。場合によっては、SNGs への資本移転が全面的な支出削減の影響を受け、SNG レベルでの支出削減決定を余儀なくされるかもしれない。
- **官民のパートナーシップ(PPPs)は契約に拘束され、条項の変更は困難か高額費用を要することが多い。**政府は、準備中または調達段階の PPP 事業について、従来通りに調達された事業と同様の基準に基づいて危機収束後まで一時停止することを検討すべきかもしれない。また PPP 企業に対する包括的な保証の提供には慎重になるべきである⁷。
- **支出削減は、国内で資金調達された投資事業に重点を置いて実施されるのが一般的である。**開発パートナーから資金提供を受けた投資は通常割り当てられる事業が決まっており、用途変更が不可能となっている。

⁶ 例えばフランスでは、公共投資のほぼ 100%が SNGs により実施されている。

⁷ 新型コロナ危機が PPP 企業に及ぼす影響は、PPP 法や契約構造次第で国ごとに大きな違いがある。それでもなお多くの PPP 企業、とりわけ医療部門やエネルギーや運輸分野の企業にマイナス影響があると思われる、そして程度は比較的小さいながらも水道事業も影響を受けるだろう。しっかりした構成の(多くの国の標準的 PPP 企業はそうではないが)PPP 企業では通常、公衆衛生面の緊急事態は不可抗力事由として定義され、不履行に対する違約金は猶予されることになる。一部の国では、例えば運輸分野などで企業に対して需要や収入の損失を補償する最低収入保証も提供されている。明確な補償の仕組みがあることを前提とすると、PPP 企業は政府により損失補填され緊急融資も利用できることから、多くの民間部門企業よりもしっかりと保護されることになるだろう。

どの事業を削減または遅延するかは、新型コロナウイルス危機が財政に及ぼす影響に対応するための全体的な意思決定手続きに組み込まれるべきである⁸。高い管理能力を有する国では、主に通常の業務プロセスを通じて、また、ことによるとだが、連携範囲の拡大や情報共有頻度の向上を通じて通常業務プロセスを増強することで、上記に要約した課題に対処できるはずである。公共投資管理制度が不十分な国では、体制強化が求められる⁹。

- **各国は公共投資調整の具体的な目的を定義すべきである。**詳細は国の事情によって決まる。事業の B/C 比分析が利用可能であれば、その期待値を重要要素とすべきだ。そうでなければ、費用対効果比や多基準分析のスコアなど、より簡便な指標を用いてもよい。新型コロナ危機が経済活動や雇用に及ぼした影響を考えると、一部の国は雇用をほとんど創出しない投資を中心に支出削減を行うかもしれない。また、国レベルあるいは地方自治体レベルで他の投資との相補性がほとんどない事業も延期や中止の候補となりうる。
- **事業の実施状況も重要である。**事業のための調達や契約が済んでいるか否かによって法的影響や契約上の影響が異なる。事業実施の最新状況を確認して予算期間内に計画されたマイルストーンを見直すことが必要となる場合が多い。
- **政策と目的の詳細に基づく具体的な選定基準を用いて公共投資ポートフォリオ調整の指針とすることができる。**選定基準として考えられるものを簡略化した例を表 2 に示す。基準には決定のための具体的な閾値を含め、選定枠組みは必要とされる財政調整の規模とタイミングを実現できるよう調整すべきである。オプションとして含まれるのは、(1) 進行中の事業で実施上のストレスがかかっているものを特定する、(2) 新規事業公約の承認は一時的に凍結する、(3) 行き詰っている事業をすべて後日通知するまで保留とする、(4) 新型コロナ関連事業はすべて戦略的優先課題に指定するなどである。
- **大規模な公共投資支出削減の意思決定については体系的な仕組みがあるべきだ。**専門的な助言に基づいて諸大臣または内閣が最終決定を下すのが一般的である。この役割を担うプロジェクトや委員会を設置する国もある。その他の国では、その責任は組織内の既存または新規の部署に課される。どのアプローチを選択するかは危機による時間的制約や既存の組織体制次第だ。財務省が主導的役割を果たすべきであり、大規模投資を行っている他省庁も参加する。SNGs や PCs が公共インフラの主要投資者となっている場合には、それらの代表者も参加でき、相当な自律性を有しているならば政府が発した基準を順守するよう推奨される。
- **インフラ事業を延期または中止する場合、政府は従来型の調達の場合は契約業者と、PPPs の場合はパートナー¹⁰と変更について交渉する必要がある。**変更は、調達規則やその他の公共財政規制を確実に順守しつつ、経費削減、仕様変更、期限延長などのかたちで実施されうる。そうした変更は慎重に行わないと多額の遅滞金や費用超過が発生する可能性があるため、事業の延期や削減のプロセスは明確でなくてはならない。また、費用のかかる訴訟に頼ることなく当事者が潜在的紛争を解決できるような手続きを設けることも重要となる。
- **揺るぎない決定を下すためには、公共投資ポートフォリオに関する包括的かつ一貫性のある情報が必要となる。**既存の報告や監督の仕組みが利用可能な場合もあるが、この情報は補完されなければならないことが多い。進行中の事業の実施状況や費用残額の調査が必要になるかもしれない。当該調査では大規模投資事業に重点を置くべきである。

⁸ 例えば多くの国で財務大臣が議長を務めるハイレベル委員会が設置され、危機への全体的な財政対応を管理する責任を担っている。インフラ担当の小委員会も設けてもよい。

⁹ 公共投資マネジメント評価(PIMA)のデータ(IMF, 2018)は、特に低所得国や中所得国で事業の選定、インフラの維持、意思決定の調整、ポートフォリオの管理と監督が不十分である点を裏付けている。

¹⁰ 以下も参照。

Aydin Sakrak, O, and R. Monteiro, *What is the COVID-19 Crisis Impact on Public-Private Partnerships*, IMF PFM Blog, April 30, 2020.

- プロセスの透明性を担保し、決定の根拠となる情報が様々なステークホルダーや一般市民に周知され理解されることが重要となる。政府の財政対応に関するデータ公表の全体的プロセスの一環としての公共投資に関する情報ポータルが非常に有用になるかもしれない。

表 2 事業の延期または中止の判断基準例

基本的意思決定マトリックス	延期	中止
承認済だが開始前の事業	可	可
開始しているが、発生済費用が 10%未満の事業	可	不可
実施中で完了した場合の B/C が >1.5 の事業	不可	不可
実施中で完了した場合の B/C が <1.5 の事業	可	不可
実施中で完了した場合の B/C が <1.0 の事業	可	可
追加の検討事項		
多くの雇用を創出する	不可	不可
他の事業との相乗効果が高い	可	不可
事業を中止した場合の費用が高額(B/C を超える)	可	不可

注: 閾値は参考値。

4. 財政政策による復興のための公共投資管理

2008 年の世界金融危機(GFC)の直後もそうであったように、大封鎖が解除されるにつれて各国政府は回復や刺激策に重点を置き始めるだろう¹¹。現在の危機を受けて多くの国がすでに資本支出の優先順位見直しを発表している。G20 諸国ではこの対応は主に、事業の延期や中止よりもむしろ、前倒しによる雇用や経済成長の下支えを伴う。一部の低所得国も自国の資本支出プログラムの調整を発表している¹²。

¹¹ OECD 諸国の多くでは、GFC 後に基盤インフラへの支出が増やされ、その大半は地方自治体により実施された(OECD, 2011)。ドイツは、基盤インフラに対する 20 億ユーロと教育、病院、エネルギー効率に対する 173 億ユーロというふたつの刺激策を実施した。GFC からの回復に際してはフランスも同様のアプローチをとっている。上記した「TTT 基準」に適合しすぐに着手可能な事業には、道路インフラ、遺産資産の復元、防衛関連の調達などが含まれていた。フランスの経済回復計画傘下でのこれらの事業の実施については、特別な制度取り決めが設けられた。当該計画の一環として特定されたプログラム分野のひとつが公共投資だった。Wendling (2020) を参照。

¹² 例えばガーナでは、政府がモノやサービスへの支出や、資本移転や、設備投資を GDP の 0.3%分増加すると発表した。ジンバブエでは、政府が資本支出を医療関連の事業や水道や衛生に振り替えて、送金仲介税の用途をこれに特定している。

専門的に明確に定義され、厳格な評価と選定のプロセスを経ており、費用が手頃で、成長や社会的結束に寄与する諸事業のパイプラインを構築し維持することが重要だ。投資事業の選定と管理に関する決定を下すための制度的な取り決めは、政府の全体的な経済回復計画の一環とすべきである。これには中央政府の主要ステークホルダーに加え、SNGs や PCs が公共投資に相当な貢献をする場合にはこれらセクターも含めるべきである。

回復を支えるためのインフラ投資をどのように始動させるかを精査する際には、各国は以下の措置を検討されたい。

- **事業は選定に先立って適切に評価すべきであり、規制面の承認は合理化可能である**¹³。危機前に事前評価された事業のパイプラインがあったとしても、状況は著しく変化したかもしれない。最低でも、ポートフォリオとパイプラインの大まかなチェックを行い、諸事業が依然として経済的に成立することを確認すべきである。既存のパイプラインがない場合は評価迅速化のための枠組みを設けるべきで、これは、すでにあるこのタスク向け専門機関が主導すべきだ。そのような体制がない場合は、主要分野の専門家から成るタスクフォースを設置することも可能だ。評価の枠組みは新規事業だけでなくすべての既存事業にも適用されるべきである。
- この体制には、表 3 に提示された明確な事業選定基準を含まなければならない。上述の「TTT 原則」に該当する事業の特定に重点を置くべきである。
- **財政刺激策は、信頼性があり現実的な中期的財政政策と枠組みに根差すべきである**。インフラのための財政余力の試算値が決定の指針となるだろう。事業選定は、種々の投資事業が予算に与える影響を具体的に予測し明確に理解した上でなされるべきである。この査定には、見込まれる保守・運用費用も含め事業の存続期間中を通じて生じる全費用が含まれなければならない。
- 能力面の制約については早期に特定し対処すべきだ。多くの低所得国や新興市場国では、財政余力があり融資が利用可能な国でさえも投資事業を急速に拡大する能力は限られている。例えば、調達体制や、資本、労働力、資材へのアクセスの面で制約があるかもしれない。移動制限やその他のコロナウイルス感染拡大抑止措置によってそうした制約がさらに大きくなる可能性がある。感染や抑制措置の新たな波が来ている場合はなおさらである。資金面のパートナーを特定したり、必要な技能を備えた人員を採用したり訓練したり、主要資材の長期的供給を確保したりする積極的なアプローチが肝要だ。

¹³ 例えば、オーストラリアはニューサウスウェールズ州の[プランニングシステム加速化プログラム](#)を参照。

表 3 財政刺激策の一環となる事業の基準例

原則	基準例
タイムリー (適時性がある)	求められる時間軸で実施できる事業 大部分を即座に実施できる事業
ターゲットド (対象が絞られている)	便益/費用比が高い (B/C>1.5) 試算された B/C の他にも以下の付加的なプラスの影響がある <ul style="list-style-type: none"> ▪ 経済的影響 ▪ 社会的影響 ▪ 環境的影響 雇用を創出する可能性が高い SNGs や民間部門の他事業との相乗効果が大い 譲許的融資の活用
テンポラリー (一時的な措置である)	成長面の長期的効果は大きい 財政面の長期的影響が限定的な事業であること 財政刺激策の期間終了後は多大な資金を必要としない事業であること

- **資本維持事業は、投資プログラムにおいて重要な役割を果たせるはずである。** 資本の保守・修繕事業は本来柔軟で拡大しやすい。この種の事業は比較的安価で標準化された事業で計画、実施、監督が容易であることが多く、新規インフラ事業よりも雇用要素が多い可能性がある。資本維持プログラムは、用途を特定した資本供与スキームを通じて諸 SNGs で再現可能だ。
- **新型コロナウイルス流行後の期間においては、PPP 事業の適切管理の重要性が一層高くなる。** 一部の国が投資プログラムを財政刺激策として立ち上げる一方で、高額債務を抱える国ではより少ない資源でより多くを成し遂げる必要に迫られるだろう。多くの国で PPPs がソリューションの一部となりうるが、効果的な財政管理なしでは無駄や非効率につながり、しばしば中央政府の財政リスクへのエクスポージャーを高め、投資家には利益をもたらすもの社会にとっては経済的に価値が低いか負担になる事業さえも進行させてしまいかねないことは、世界各国の経験が示唆している。
- **調達の見直しを見直し、選定された投資事業を適時かつ効果的に実現しつつ透明性を保つことに万全を期すべきである**¹⁴。財政刺激策の準備期間中に調達のボトルネックを特定して是正すべきだ。危機対応として、多くの国が標準的な調達手順を合理化する調達関連法を制定した。財務省と調達当局は明確なガイドラインや実施規制を準備してこれらの規則の適用を徹底し、また期待値の調整を図るために、危機収束後の「正常化した」体制に戻る計画を公開すべきだ。危機下での調達の方針や取引に関する透明性のある情報発信、報告、監査が極めて重要である。
- **事業の監視と報告や、実施に関わる課題の上程・解決について効果的な仕組みを整備すべきである。** GFC 後の時期の経験は、透明性や一般市民が情報にアクセス可能なことがポートフォリオのパフォーマンスにとって重要だったことを示唆している (OECD, 2011)。確固たる監視の仕組みがあれば、当初の査定に反して実施に想定以上の

¹⁴ オープンガバメント・パートナーシップ (2020) が、危機下における調達分野のガバナンスの脆弱性を軽減するための有用なガイドラインを提供している。

時間を要するために TTT 基準に十分に適合しなくなった事業から資金を他事業に振り替えることも可能になる。説明責任や適切な統制を担保する措置も極めて重要である (IMF, 2020b)。

参考文献

Aydin Sakrak, O, and R.Monteiro.2020.“[What is the COVID-19 Crisis Impact on Public-Private Partnerships](#)”.IMF PFM Blog, April 30, 2020.

International Monetary Fund.2020a.“[Greening the Recovery](#)”.IMF Special Series on COVID-19, April 20, 2020.

International Monetary Fund.2020b.“[Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending](#)”.IMF Special Series on COVID-19, forthcoming.

International Monetary Fund.2020c.“[Spring 2020 Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)”.

International Monetary Fund.2018.“[Public Investment Management Assessment - Review and Update](#)”.IMF Policy Paper.

Open Government Partnership.2020.“[A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement](#)”.

Organization for Economic Cooperation and Development.2011.“[Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis](#)”, Paris, OECD.

Wendling, C. 2020.“[French Experience with Stimulus Packages, 2008-2009](#)”.IMF PFM Blog, March 26, 2020.