

## 菅内閣の「新成長戦略」に対する見解と建設分野からの提言

建設政策研究所 2011年1月25日

2010年6月、民主党中心の菅内閣が成立するとともに「元気な日本を復活する」とのスローガンのもとに「新成長戦略」（以下「戦略」と呼ぶ）が閣議決定された。

「戦略」のベースは、同年4月に発表された日本経団連「豊かで活力ある国民生活を目指して～経団連 成長戦略2010～」である。その内容は「瓜二つ」といえるもので、財界の戦略を国の戦略に格上げし、実施のための国の施策を追加しただけのものである。そして、菅内閣は同年9月に菅首相を議長とする「新成長戦略実現会議」を立ち上げ、日本経団連会長や経済同友会代表幹事など財界代表を含めて、スケジュールに基づき施策の確実な実行を図っている。

建設政策研究所では「戦略」が今日の日本経済の閉塞状況の打開につながらないことを明らかにするとともに、日本経済の持続的発展のために建設分野からのいくつかの提言を述べる。

### I. 「戦略」はどのような内容なのか

「戦略」は90年代初頭のバブル経済崩壊以降約20年間、日本経済が低迷してきた要因として、90年代の不況対策名目の公共投資中心の経済政策、およびその後の供給サイドに偏った行きすぎた市場原理主義の生産性重視の経済政策の二つの失敗をあげている。そして「新成長戦略」とは過去の失敗に学び「第三の道」として需要と供給をバランスさせた「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」の一体的な実現を図る戦略としている。しかし、具体的な戦略として掲げられているのは相変わらず、輸出産業など大企業の発展のための供給サイドの戦略で、その結果として新たな需要が生じるというものである。

目標として2020年度までの11年間で名目成長率3%、実質成長率2%を上回る成長をめざす。物価については2011年度中に消費者物価率をプラスにし、デフレを終わらせた後、1%程度の安定的な上昇を目指す。失業率についてはできるだけ早期に失業率を3%台に低下することをめざす、ことを掲げている。

#### 1. 4つの成長戦略内容

「強い経済」の具体的戦略として「グリーン・イノベーション」「ライフ・イノベーション」「アジア経済」「観光・地域」を成長分野として掲げ、これらを支える基盤として「科学・技術・情報通信」「雇用・人材」「金融」に関する戦略を実施するとしている。そして4つの成長分野で10年間に120兆円を超える需要を創出し、500万人の新たな雇用を創出するとしている。

1) 「グリーン・イノベーション」（環境エネルギー分野革新）戦略とは、電力の固定価格買取制度の拡充等による再生可能エネルギー（太陽光、風力、小水力、バイオマス、地熱等）の普及拡大支援策や、低炭素投融資の促進、情報通信技術の活用等を通じて日本の経済社会を低炭素型に革新し、原子力利用にも着実に取り組む。電力供給側と電力ユーザー側を情報システムでつなぐ日本型スマートグリッドにより効率的な電力需給を実現する。その他、エコ住宅の普及、老朽化した建築物の建替え・回収の促進、公共交通の利用促進、等の戦略である。

2) 「ライフ・イノベーション」による健康大国戦略とは、医療・介護・健康関連産業を成長牽引産業と位置づけ民間事業者等の参入を促進する。そのために、医薬品、医療・介護技術

の研究開発推進、同産業のアジア等海外市場への展開、バリアフリー住宅の供給促進、医療・介護サービス産業の充実を図る、等の戦略である。

3) 「アジア経済戦略」とは、アジア諸国の急速な経済成長を日本の成長に結実させるために環境やインフラ分野等での強みを集結し、総合的にアジア地域でビジネスを展開する。そのため、アジア地域においてあらゆる経済活動の障壁を取り除き、2020年を目標にアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) を構築する。特に新幹線・都市交通、水、エネルギー、環境共生都市の開発支援などの環境技術で日本が強みを持つインフラ整備を官民挙げてパッケージで展開する、等の戦略である。

4) 「観光立国・地域活性化」戦略とは、訪日外国人を2020年までに2,500万人以上とするため交通アクセスの改善や安全・安心なまちづくりを行なう。地方都市の再生のために「地域主権」改革を断行する。大都市の再生のために投資効果の高い空港、港湾、道路等のインフラの重点投資と拠点整備を戦略的に進める。特区制度、PFI、PPP等の積極的活用により民間の知恵と資金を積極的に活用する、等の戦略である。

## 2. 建設関係分野の戦略の内容

また、建設関係分野においては、「社会資本ストックの戦略的維持管理等」として、トンネル、橋梁、農業用水利施設等の急速な老朽化を踏まえ戦略的維持管理に努力すること。農林水産業を再生し食料自給率を50%に向上させること。森林・林業の再生を図り、木材自給率の50%以上をめざすこと。住宅投資の活性化を図るために、2020年までに中古住宅市場、リフォーム市場等の規模を倍増させること、住宅・建築物の耐震改修の促進させる、などの戦略が提起されている。

## II. 「戦略」のどこに問題があるのか

### 1. 日本経済の低迷の現状を適格に把握した上で の要因分析が行われていない

「戦略」は約20年の日本経済の低迷の要因として、公共投資の大盤振る舞いと行過ぎた市場原理主義を挙げている。この二つの要因の指摘は必ずしも誤りではない。しかし、日本経済が20年間も一路低迷していたわけではない。国内総生産 (GDP・名目) では2002年度の490兆円から2007年度の516兆円へと26兆円 (02年度比5.3%増) 増加している。しかし、その間GDPの6割近くを占める家計支出は10兆円 (同3.5%増) 程度しか伸びていない。大幅に伸びたのはGDPの1~2割しか占めていない輸出で35兆円 (同61.4%増) も増加している。ところが、リーマン・ショック後の2年間で輸出が28兆円も減少し、2009年度のGDPは474兆円へと大幅な景気後退を招くことになった。つまり日本の景気はアメリカなど海外の景気に支えられており、GDPの大半を占める国内需要、特に家計最終消費支出の低迷が景気回復の実感のない最大の要因になっている。したがって、「戦略」は国内需要低迷の現状を適格に把握した上でその要因分析を行うべきである。そしてその上に立った国内需要、特に家計最終消費支出の増大を図る戦略を構築しなければ、日本経済の持続的発展は困難といわざるを得ない。

### 2. 「第三の道」は財界・大企業の成長戦略を バックアップする道に過ぎない

過去の経済政策の失敗に学んだ「第三の道」として述べられている具体的内容は、日本経団連が提起している財界・大企業の成長戦略に過ぎない。「強い財政」や「強い社会保障」は「強い経済」の中に包含され、「強い経済」とは財界・大企業の成長戦略を実現することに他ならない。「戦略」として掲げられている「グリーン・イノベーション」「ライフ・イノベーション

ン」「アジア経済」「観光・地域」という4つの成長分野、これを支える基盤としての「科学・技術・情報通信」「雇用・人材」に関する戦略は日本経団連の戦略とまったく同一である。唯一、独自に提起しているのが「金融」戦略であるが、その内容は財界の4つの成長分野をサポートできる金融市場や取引所の整備、金融法制の改革など国の戦略を述べたものである。「戦略」は日本経団連の6つの成長戦略に「金融戦略」を加えた7つの戦略を確実に実現するために「国家戦略プロジェクト」を立ち上げ、21項目に及ぶ国の支援策を実施するとしており、国の行財政を総動員して財界・大企業のビジネスチャンスづくりに貢献しようというものである。

さらに「強い社会保障」として掲げられている内容は医療・介護・健康関連の市場化・産業化であり、「社会保障」拡充を名目とした消費税の引き上げである。

### 3. 家計の最終消費支出を促進する戦略は見当たらない

GDPの大半を占める内需を拡大する上で、内需の6割近くを占める家計の最終消費支出を増大することが、日本経済の持続的発展にとって最大の戦略である。そのためには、国民の所得を増大し負担を軽減するとともに消費購買力を高めるための政策をとらねばならない。特に国民所得の7割を占める労働者の賃金の引上げが必要である。しかし、今日、民間給与所得者のうち年収200万円以下で働く労働者が1,100万人と、民間労働者総数の4分の1を占めるまでになっている(国税庁調べ、09年12月現在)。「労働者派遣の原則自由化」が賃金の大幅低下・不安定雇用の拡大につながり、内需拡大の大きな障害になっている。特にリーマン・ショック以降、電機・自動車等の輸出産業が競って非正規労働者の雇用を解いたことが、急速な内需低下につながった。

また、政府は「強い財政」「強い社会保障」

のために消費税の大幅引き上げを計画している。消費税の引き上げは国民所得の減少につながり、家計の消費支出の削減に直結し、内需減退の大きなインパクトとして働く。

「戦略」では内需拡大のためには雇用の拡大が必要としているが、それは4つの成長分野の実施の結果、つまり財界・大企業の成長が結果的に500万人の雇用の拡大につながると述べているに過ぎない。

この20年間、大企業が成長しても非正規・低賃金労働者の増加の結果、内需の拡大には結実していない。

したがって、内需を拡大するには派遣労働の原則禁止、非正規労働の正規労働への転換、さらには地域最低賃金の大幅引き上げが戦略として最も重視されなければならない。

「雇用・人材分野における国家戦略プロジェクト」では、国の戦略として、「幼保一体化等」や「『キャリア段位』制度とパーソナル・サポート制度の導入」「新しい公共」という項目が掲げられているのみで、国として内需拡大のための雇用問題に本気で取り組む意気込みが見られない。

一方、「戦略」の中には「ストック重視の住宅政策への転換」として「中古住宅の流通市場、リフォーム市場等の環境整備」という項目や「農林水産分野の成長産業化」として「食料自給率50%」、「木材自給率50%以上」という目標を掲げた、内需拡大にとって注目される戦略も掲げられている。しかし、そのための「国家戦略プロジェクト」をみると、住宅政策では「建物検査・保証・住宅履歴情報の普及促進等の市場環境整備・規制改革」「住宅エコポイント等に加え、住宅等のネット・ゼロ・エネルギー化に向けた新たな省エネ基準を策定する」「建築基準法の見直しやリバースモーゲージの活用促進を図る」という政策にみられるように大手ゼネコン・住宅資本の成長のための戦略に過ぎない。また、「森林・林業再生プラン」では「森林所

有者をサポートするシステムを構築した上で、施業の集約化、路網の計画的整備、林業機会の導入を一体的に進め、スケールメリットによる林業経営を可能とする」など国の政策を掲げ、「今後10年以内に外材に対抗できる国内林業の基盤を確立する」と述べている。

しかし、政府が「平成の開国」として推進しようとしている、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）への参加はこれらの戦略に真っ向から対立するものであり、食料自給率は50%どころが10%台に低下することになる。

#### 4. 「アジア市場」へのビジネス展開は日本経済の成長につながらない

「戦略」はアジアの新興諸国に環境技術など日本の強みを生かしたインフラ整備をパッケージでビジネス展開・浸透させることに大きな比重を置いている。「グリーン・イノベーション」や「ライフ・イノベーション」などの成長戦略もアジアのインフラ市場等での競争に打ち勝つことを強く意識したものである。具体的には、インド、ベトナム、中国、タイ、インドネシアなどアジアを中心に、新幹線・都市交通、水、原子力発電、環境共生型都市などのインフラ整備や開発支援を設計・建設・運営を丸ごと引き受けるシステム・パッケージとして輸出しようとするものである。しかも、その売り込みのために内閣総理大臣を委員長とする官民合同の「国家戦略プロジェクト委員会」を設置し、トップ外交で受注しようとしている。

このような官民挙げての取組みを通じて日本の最先端技術を保有する電気・機械・自動車など大企業のアジアでのビジネス展開を図ろうとするものである。また、「戦略」は「同時に、土木・建築等で高度な技術を有する日本企業のビジネス機会も拡大し日本の建設業のアジア展開を後押しする」と述べ、大手ゼネコンの海外受注にも官民が協力して進めていくとしている。

しかし、アジア各国で計画されている大規模

プロジェクトは「建設」だけではなく長期にわたる「運営・維持管理、資金提供」をも含むパッケージとしてのインフラ整備である。官民共同で行なうビジネスが生じるリスクを誰が負担するのか。最終的に国民が負担を背負わされる危険性を否定することができない。このような危険なアジア市場向けビジネスが日本の経済成長に結合する可能性は極めて小さい。一部大企業の受注拡大につながるとしても、内需拡大への貢献は見込めない。それ以上に巨大なリスク負担による企業経営の悪化とともに国・地方自治体の財政やインフラファンドに投入されるとされる公的年金財源などを悪化させる可能性が大きい。

#### 5. 疲弊する地方経済に対し「地域主権」改革による自助努力を求める「戦略」

「戦略」は「地方の中心市街地はシャッター通りと化し、地域経済の地盤沈下が著しい」と地域の現状を認識しつつ、その要因を「これまでの国の地域振興策がハコモノ偏重で、地方の個性を伸ばし自立を促してこなかった」とし、「地域のことは地域に住む住民が決める。活気に満ちた地域社会をつくるための『地域主権』改革を断行する」と述べている。ここには疲弊した地域経済を再生する国としての具体的手立ては見当たらず、地域住民によるボランティアなどを「新しい公共」などと称し、住民の自助努力に任せるものとなっている。

一方、大都市に関しては「国としての国際的、広域的視点を踏まえた都市戦略」が必要とし、「投資効果の高い大都市圏の空港、港湾、道路等の真に必要なインフラの重点投資と魅力向上のための拠点整備を戦略的に進め・・・」と、従来からの大都市に重点を置いた「選択と集中」戦略を明確にしている。

しかし、その戦略が今日の地方経済の疲弊をもたらしめているのであり、地方自治体への財政支援を含めた地域経済の再生を図っていくこと

こそが必要である。また、地方と都市との関係は相互に連携しており、地方における農業や中小企業の振興が大都市の住民生活や産業振興に役立つ関係であることを認識した地域経済戦略が必要とされる。

### Ⅲ. 日本経済の持続的発展のための建設分野からの提言

地域経済の疲弊とともに地域の建設業も未曾有の苦境に追い込まれている。建設業に関連する業種は多種多様にわたっており、地域建設業の活性化は他のさまざまな業種、地域全体の活性化に大きな影響力を持ち、牽いては日本経済の持続的発展に貢献するものである。そこで以下に建設分野からいくつかの提言を行なう。

#### 1. 労働者の賃金の引き上げ、不安定雇用の解消が地域の需要拡大のカギ

地域における建設需要、特に住宅需要の拡大は住民の所得の増大、なかでも賃金の引き上げがそのカギを握っている。2009年度の全国の住宅着工戸数は45年ぶりに80万戸を割り込むことになった。大手住宅メーカーの積水ハウスや大和ハウス工業は有価証券報告書において、その要因を国民の所得の減少と不安定雇用、失業者の増大と明確に述べている。地域の住宅・建設投資の増大、仕事おこしのためには何よりも国民の所得の向上、中でも労働者の賃金の引き上げが求められる。そのためには全国の地域最低賃金の水準を早急に時給1,000円以上に引き上げるとともに、特に大企業が蓄積する膨大な内部留保を税制改革等により広く社会に還元し、正規雇用の拡大と大幅な賃金引き上げ、社会保障の改善などにまわすことが国民の消費支出を引き上げ、建設需要の増大につながる。

一方、労働者の賃金の中でも特に低賃金なのは建設労働者の賃金である。2010年の東京の製造業の平均賃金に比較し、全建総連東京都連の平均賃金は約7割の水準になっている（建設政

策研究所調べ）。この建設労働者の賃金の大幅引き上げが全体の賃金水準の引き上げにつながる。そのために以下にいくつかの提言を行なう。

1) 建設経営者団体（日建連など）と建設労働組合団体（建設労連など）との間で産業別労働協約を締結し、全国統一の産業別最低賃金を決め、すべての建設労働者への適用を図る。この水準をベースとして都道府県別などの地域における建設経営者団体と建設労働組合団体との地域産別労働協約を締結し、地域産別最低賃金を決める。更には企業ごと、現場ごとの最低賃金を定める協定を締結する。

2) 地方自治体（都道府県、各市）に公契約条例を締結し、公共工事、公共サービスに従事する労働者の賃金を民間賃金水準に劣らない基準賃金を定める。

3) 地方自治体の公共工事設計労務単価について、国の二省協定労務費調査に基づく単価設定をあらため、地方自治体ごとに労働者の標準生計費に技能水準を加味した独自の職種別設計労務単価を算定し、設計労務単価の基準の引き上げを行なう。

4) 建設労働者の不安定な労働形態、特に雇用契約を請負で取り交わす個人請負労働を規制し、低賃金・無権利な労働を排除する。

#### 2. 地方自治体が地域循環型経済づくりに努め、地域建設業の振興を図る

地域循環型経済とは地域に投資した資本が生産・流通活動を通じて地域内を循環し、地域のさまざまな経済活動を活発にし、地域の持続的な再生産を図っていく経済づくりである。

今日のように地域住民の消費購買力が減退し、地域経済が低迷している状況においては、国の支援を通じた地方自治体の財政投入による地域経済の活性化がどうしても必要である。特に従来型のハコモノ投資などではなく、地域住民の生活の安心・安全を確保し消費を促すような投資が必要である。そして、地方自治体の財政投

入が結果的に税収の増大をもたらし、資金が還流するしくみをつくることが重要である。

地域建設業の振興を図る上では以下のような財政・行政政策が必要である。

#### 1) 全国の地方自治体で住宅リフォーム助成制度を

今、地方自治体で広がっている住宅リフォーム助成制度は住民の住宅増改築、修繕、バリアフリー改善、耐震改修などのニーズに刺激を与え、助成制度を活用した住宅改修を促進させている。そしてその仕事を地域建設業者が受注することにより、地域の中小建設業をはじめその関連業種の受注が急増し、地域経済に大きな波及効果をもたらしている。これは地方自治体の財政投入が呼び水となって住民の消費を促し、地域での貨幣循環を活発化させている典型的事例である。

このような住宅リフォーム助成制度を全国の地方自治体が長期的かつ効果的に実施することは住民の安心・安全な生活環境づくりにつながり、地域中小建設業の振興だけでなく、地域循環型経済づくりに貢献するものとなる。

#### 2) 地域の公共施設の維持補修、耐震改修に思い切った財政投入と地域建設業者への発注促進を

地方自治体管理の橋梁や下水道、学校、庁舎などの老朽化や旧耐震構造により維持補修、耐震改修を迫られている施設が多くある。国や地方自治体は思い切ってこれらの事業に財政投入して、地域の建設業者に発注することにより、利用者の安全と地域循環型経済に貢献することになる。

「戦略」においても、「高度経済成長期に集中投資した社会資本ストックが今後急速に老朽化することを踏まえ、維持修繕、更新投資等の戦略的な維持管理」の必要性が述べられている。しかし、その手法は「厳しい財政事情の中でPFI、PPPの積極的な活用を図る」となっている。このような手法では地域外の大手建設業者等が受

注することになり、地域循環型経済づくりに結実しない。

#### 3) 住民の日常生活の利便性確保や災害防止のための積極的公共投資を

「戦略」が掲げる「投資効果の高い大都市圏の空港、港湾、道路等のインフラの重点投資」など不要不急の大型公共事業ではなく、住民のいのちを守る災害防止のための公共事業、あるいは住民の日常生活の利便性確保のための公共投資を積極的に実施することが必要である。具体的には

##### ①地域の土砂災害危険箇所の緊急整備事業を

- ・土石流の発生の危険性があり、一戸以上の人家に被害を及ぼすおそれがある土砂災害警戒区域指定は5万8,942箇所ある。
- ・地すべりをおこす恐れのある土砂災害警戒区域指定箇所は1012箇所ある
- ・急傾斜地でその斜面が崩れた場合に人家に被害が生じる土砂災害警戒区域指定箇所は9万3080箇所ある (いずれも09年12月現在)

##### ②買い物、通学用などの生活道路の整備・改善を

市区町村道などいわゆるバス道路の整備は大きく立ち遅れている。自動車中心の道路から歩行者・自転車の通行を重視した道路の整備・改善は急務である。

#### 4) 中小企業振興条例を制定し、建設業振興対策を盛り込む

2010年4月現在、中小企業振興を目的とした条例は15都道府県・41区市町で制定されている。条例には中小企業振興に対する地方自治体の責任と施策に対する方針が明記されている。このような条例に建設業振興対策も盛り込み、全国の地方自治体が制定・実施することが必要である。

#### 5) 地域建設業振興、雇用・就労確保の立場から公共工事発注政策の転換を

以上