

大規模公共事業の復活・推進に関する見解

2012.8.17 NPO 法人建設政策研究所

2009年9月に「コンクリートではなく人間を大事にする政治」をスローガンに政権交代を果たした民主党政権は、わずか3年足らずの間に国民に約束した政権公約の多くを破棄し、国民に約束もしていない政策を次々と実行に移している。その象徴的転換が、消費税の10%への増税、社会保障の後退、そして大規模公共事業の復活・推進政策である。

大規模公共事業の復活・推進政策は、消費税増税法案の国会上程と自民・公明との密室での修正過程において急速に事業の具体化が進められてきた。

建設政策研究所では急浮上にみえる大規模公共事業がどのような内容のものか、その復活・推進の背景は何か、国民生活や地域経済および地域建設産業にどのような影響をもたらすかについて、以下の通り見解を明らかにする。

1. 野田政権のもとで復活・推進する大規模公共事業

2011年9月に発足した野田政権は、その3か月後には民主党政権公約の象徴であった八ツ場ダムの建設中止を撤回し、建設継続（残事業費約9,000億円）に舵を切った。このことは「時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す」という政権公約を破棄する煙火^{のろし}となるものであった。

ダム建設では「できるだけダムに頼らない治水」という公約を破棄し、中止・検証を約束していた77事業のうち22事業の復活（事業費約3兆8,300億円）を決定した。

道路事業では、「道路整備は費用対効果を厳密にチェックした上で、必要な道路を造る」という公約に基づき中止していた、東京外郭環状道路（外環道）の練馬～世田谷区間16km（総事業費約1兆2,800億円）の工事再開を12月に決定した。

さらに、2006年以降採算性が見込めないと凍結されていた新名神高速道路（大津～高槻間35km、事業費約6,800億円）を2012年4月に凍結解除、事業許可を下した。

また、防災対策や国際競争力強化を名目とした主要都市間を結ぶ高規格幹線道路（総延長14,000km）のうち未整備区間（ミッシングリンク、約4,300km）の早期解消を目指した計画の実行が次々に行われている。

整備新幹線では、政権交代後採算性や投資効果を疑問視し、中止を決定した三路線（北海道、新函館～札幌211km、北陸、金沢～敦賀113km、九州長崎、諫早～長崎21km）を2012年6月、工事計画を認可し、順次着工することを決定した（総事業費約3兆400億円）。認可理由は財源確保の見通しが付いたということであるが、総事業費のうち約1兆円はJR各社が支払い、残りの約2兆円は国と地方が2対1の割合で負担する計画となっている。民主党の政権公約となっていた「国直轄事業に対する地方の負担金は廃止する」にも反す

ることになる。

また、JR 東海が主体となって建設するリニア中央新幹線（事業費 9 兆～10 兆円）も 2014 年度中の工事着工の認可を下した。

その他にも、物流インフラの国際競争力強化を名目にした国際戦略港湾の重点整備として、京浜港、阪神港の整備（事業費約 5,000 億円）、首都圏国際空港の整備として、羽田空港の新設や延伸の計画、超高速鉄道による羽田と成田の一体的運用などが計画されている。

2. 大規模公共事業の復活・推進の背景

1) 民主党政権の「新成長戦略」に掲げる国内公共事業戦略

民主党政権の選挙目当ての政権公約は財界により次々と軌道修正を迫られ、財界の打ち出す「新成長戦略」に追随してきた。2010 年 6 月に発表された政府の「産業構造ビジョン 2010」には 4 つの産業戦略の転換が謳われている。その 1 つに「国内の物流インフラなどを他国と遜色ない水準で整備し、世界水準のビジネスインフラを実現」することを掲げている。

国際競争力強化に向けて、大都市環状道路の整備、超高速鉄道の導入、国際空港・港湾の整備など国内物流インフラの整備は「新成長戦略」の柱の一つとして位置づけられてきた。

このように、民主党政権は選挙公約とは裏腹に、当初から財界本位の大规模公共事業推進の戦略を打ち出していた。

2) 野田政権への財界からの要求を忠実に実行

野田政権発足後の 2011 年 9 月に日本経団連は改めて「経団連成長戦略 2011」を発表した。

その中の「都市の競争力強化」の項では「わが国の国際競争力を左右する大都市部の交通・物流インフラについては、……国家的な課題として重点的な対応が求められる」「特に三大都市圏においてボトルネックとなっている道路、空港、鉄道、港湾インフラを……一体的に整備する」「中核都市や地方都市においては……広域的な視点を踏まえたインフラ相互の連携や高い経済効果が見込まれるミッシングリンクの解消を図り、震災を踏まえた災害に強いネットワークとして総合的に整備」など、中止・休止された事業の復活を含め大规模公共事業の推進を発足間もない野田政権に求め、その要求を忠実に実行に移してきた。

3) 自民党、公明党の巨額の公共事業計画と一体化

自民党は 10 年間で 200 兆円もの事業費を投下する「国土強靱化基本法案」を今通常国会に提出している。その内容は「国は、大規模災害に対処するための強靱な経済社会の構築

に資するよう、高速自動車国道、新幹線鉄道等の全国的高速交通網の構築その他の地域間の交流及び連携を促進し、日本海国土軸、太平洋国土軸その他の複数の国土軸が相互に連携することによる多軸型の国土の形成を図るために必要な施策を講ずる」(第 18 条)、「産業の国際競争力の強化に資する道路、港湾等の社会資本の整備、アジア地域その他の地域との貿易の拡大並びに経済の分野における交流及び連携の促進……」(第 19 条)にみられるように、すでに破たんした第 5 次全国総合開発計画(5 全総、1998 年発表)と「新成長戦略」をミックスした大規模公共事業の全国へのバラマキ計画である。

また、公明党も同様に「防災・減災ニューディール推進」基本法案を発表し、10 年間で 100 兆円の公共事業計画を提案している。

民主党野田政権は自民党、公明党の巨額の大規模公共事業計画を取り込み、事実上の 3 党連立を形成、消費税増税法案、社会保障制度改革推進法案など反国民的法案の成立を図った。

4) 消費税の大増税—いつの間にか社会保障の財源から大規模公共事業の財源に—

「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の改正案」(「社会保障と税の一体改革」法案)とわざわざ命名した消費税増税法案は社会保障のための財源ではなく、大規模公共事業の財源となることが民主・自民・公明各党による密室での三党協議による合意で明白となった。

三党の消費税増税「修正」案では「税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、……成長戦略や事前防災および減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、わが国経済の成長等に向けた施策を検討する」(附則第 18 条)との条項が追加された。すなわち、消費税増税により財政が潤沢となるため、これを財源として防災名目や成長戦略のための大規模公共事業を検討するというものである。

大規模公共事業の財源を消費税の大幅増税に求めるという三党の筋書きが事前に合意されていたことが、大規模公共事業の着工認可が次々と下されていったことにつながっている。

3. 大規模公共事業の復活・推進に関する建設政策研究所の見解

1) 新たな国民負担と国・地方の債務の増大をまねく

三党合意は大規模公共事業の復活・推進の財源を消費税の増税に求めており、財源が不足すれば更なる増税となり際限なく国民負担が増大することになる。しかも、自民党や公明党の公共事業計画では、国債など国の借金による財政出動を計画しており、その償還を増税に求めるとしており、消費税増税が困難な場合は国・地方の債務の増大を招く可能性がある。

そもそも消費税は逆進性の高い仕組みであり、低所得層や中小企業の納税者に負担が大

大きく、富裕層や大企業には税金逃れや負担割合が小さい。しかもそれを社会保障ではなく大規模公共事業の財源として使用することは幾重にも国民を裏切り、国民生活を疲弊させることになる。

2) 被災地での生活再建インフラが軽視

大規模公共事業は大災害予防や災害時の復旧に役立つことを大義名分にしている。しかし、東日本大震災の被災地では、未だに避難を余儀なくされている人は34万人余にのぼり、仮設住宅居住者は5万世帯にもものぼる（2012年6月現在、内閣府）。復興公営住宅の建設はまだ1%程度で、被災者の生活再建は遅々として進んでいない。野田政権は災害時の復旧を言うのなら、被災者の立場にしっかり立ち、「人間の復興」に全力を挙げるべきである。

野田政権は「日本再生戦略」（2012年7月31日閣議決定）において「被災地の復興を日本再生の先駆例となるよう、復興特区や民間資金の十分な活用を図りながら、新産業の創出などを先取りして実施する」と、被災地の復興資金を国際競争力強化のための新成長戦略に活用する方針である。被災地でのインフラ整備は、まず被災者のいのちと生活を守り、地元の雇用と就労、生業再建と結合して実施すべきである。

今後予想される巨大災害予防や災害時の復旧のための公共事業も、鉄とコンクリートの巨大な設備で自然の猛威に対抗するというだけでなく、住民のいのちと生活を守ることを第一にハード面とソフト面を結合したインフラ整備に取り組むべきである。

また、「防災・減災」を名目にした、高速道路、新幹線、港湾などの大規模物流インフラ事業の本当の狙いは、自動車や鉄鋼、ゼネコン、不動産等の財界・大企業の「成長」にあり、国民の安全や防災に直接つながるものではない。

3) 大規模公共事業の復活により住民の安全や老朽化対策に向けた財政確保が困難に

2000年代に入り政府の公共事業政策は「新規からストックの維持更新」に転換すべきと主張してきた。「2009年度国土交通白書」では、今後、道路や下水道などの社会資本の老朽化が加速し、「致命的な損傷が発生するリスクが飛躍的に高まる」と警告している。しかし、野田政権は「維持・更新事業」から大規模事業の新設へと大きく舵を切った。その結果は地域住民の安全を守るべき維持更新事業や住民生活密着事業への財政確保が一層困難になる。

4) 大規模公共事業は地域経済振興、内需拡大につながらない

三党の消費税増税修正案には、「消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略や事前防災および減災等に資する分野に資金を重点的に配分する……」（附則第18条）と述べている。

消費税率引上げによる内需冷え込みの懸念があるなら、消費税増税を中止すべきである。ところが懸念があるから増税分を公共事業に配分し、内需を刺激すると述べている。しか

し、大規模公共投資が国民の雇用を拡大し消費購買力を高める力がないことは、1990年代の「失われた10年」と称される不況対策名目の大規模公共事業の大盤振る舞いの経験で明らかである。

公共事業を新設から維持更新中心に、大規模公共事業から地域密着型事業に転換することにより、地域の雇用や地域経済振興につなげていくことが可能となる。

5) 大規模公共事業の復活は疲弊する地域建設業の活性化には結びつかない

大規模公共事業の復活は、公共投資、公共事業の量的拡大だけを主眼にし、建設産業の健全な発展を視野にいれたものではない。これでは、建設産業が抱える構造的問題は解決されない。

国土交通省が発表した「建設産業の再生と発展のための方策2012」（以下「方策2012」）では「地域建設企業の疲弊が進む中であっては、将来的にも地域を支え得る足腰の強い建設産業を構築することが、社会資本の維持更新を負託された『国民のいのちと暮らしを守る』国・地方公共団体としても急務である」と述べている。

さらに、「専門工事業の業種によっては技能労働者の不足が強く懸念される」とし、その要因に「重層下請構造における不透明な契約関係、〈中略〉下請契約の片務性などが相まって、専門工事業者や技能労働者等へのしわ寄せが生じている」ことを指摘している。

大規模公共事業の復活は、これらの工事を受注する大手ゼネコンと元請業者の業績向上には結びつくが、建設産業が抱える構造的問題の改善には結びつかず、問題をさらに深化させる可能性がある。なぜなら、地域建設企業の疲弊や技能労働者の不足は、自民党政権時代の大盤振る舞い（全総では産業基盤整備優先の公共事業の推準、1990年代の日米構造協議では10年間で630兆円という公共事業の実施を約束、など）と、その後の建設需要、建設投資の急速な落ち込みの中で、何ら手を付けることなく温存されてきた「低価格受注の下請業者へのしわ寄せ」という建設産業の構造的ゆがみが一気に顕在化したものだからである。大型公共事業の復活といういつか来た道を歩めば、より深刻な状況の招来が懸念される。

6) いま優先すべき公共事業は社会インフラの老朽化対策であり、それが地域建設業の活性化につながる

日本の社会資本は老朽化が急速に進行し、維持更新の重要性がますます高まっている。1960年代に建設された首都高速や東海道新幹線などの老朽化が指摘されている。道路や下水道、学校などの公共施設の老朽化対策も遅れている。国交省所管の施設の更新と維持管理だけで360兆円が必要とされ、また、水道施設は今後40年間に39兆円、公立小中学校は今後30年間に30兆円の更新費がかかるとされる。社会資本の維持・更新は国民のいのち・安全・暮らしを守るものであり、優先しなければならない事業である。今後長期間にわたって、この財源を捻出しなければならない。そのためにも新規の大型公共事業は抑制

すべきである。

老朽化が進行する社会資本の維持・更新事業は、地域の関連産業の需要となり、地域経済の活性化の役割を果たす。なかでも地域建設産業がその重要な位置を占めている。

活性化した地域建設産業のもとで、建設産業が抱える構造的問題を改善し、建設産業の将来への不安をとり除くことが、真に社会的役割を果たす建設産業への成長につながることになる。