

公共事業の削減とその影響

亀 本 和 彦

目 次

- I はじめに
- II 公共事業の目的と公共事業予算
- III 財政構造改革と公共事業予算の削減
 - 1 橋本内閣の財政構造改革と公共事業
 - 2 財政構造改革推進法の施行停止と平成10年度第3次補正予算等
 - 3 小泉内閣の財政運営
 - 4 公共事業予算の推移と内容の変化
- IV 公共事業削減に対する業界、地方自治体等の反応
 - 1 建設業界等の反応と公共事業の縮減の地方経済への影響
 - 2 地方自治体の反応
- V 学者等有識者の意見
- VI 公共事業の削減の影響
 - 1 経済面での影響
 - (1) 建設業者及び建設業就業者の減少
 - (2) 地方の建設業・経済への影響
 - 2 行政執行面での影響—公共事業に係る構造改革
 - (1) 公共事業に係る構造改革の状況
 - (2) 公共事業に係る構造改革の評価
- VII おわりに

I はじめに

我が国においては、バブル経済の崩壊後、税収の落ち込みが著しく、国債に依存した財政運

営が行われてきた結果、巨額な国債残高となっている。

このような財政状況から脱却するために、現在、行財政改革等の諸改革が進行中であり、国家予算の編成においても、大規模な改革（財政構造改革）が行われている。そのうち、財政支出面で特徴的な改革の一つとして、「公共事業の削減」がある。

この公共事業の削減については、既に5年以上に亘る措置であるので、その影響等について一定の評価が可能であろうと考えられる。

そこで、本稿では、各種の公共投資とその削減の状況を把握するとともに、その影響について考察することとする。

この場合、筆者は、その影響として、経済面での影響のみならず、行政執行面での影響を見逃すことができないと考えるので、その両面から把握することとする。

II 公共事業の目的と公共事業予算

1 公共事業の目的

公共事業による社会資本整備は、中央・地方を問わず、政府の重要な役目であるが、「その目的については、必ずしも一致した見解はない」⁽¹⁾とされている。

具体的な公共事業も種々の目的を持って実施され、その内容やその効果はその時代や地域によって異なっている。

公共事業を巡る贈収賄や入札談合の多発のほかで、あたかも利権構造や官僚支配の維持のた

めに公共事業が実施されているかのような記述が散見される著作⁽²⁾もあるが、井堀利宏氏がその著作等⁽³⁾の中で財政の機能に即して行っている、公共事業の目的に関する説明は、我が国の公共事業に係る目的の説明として、妥当なものであろう。(筆者は、前述の公共事業に係る利権構造や官僚支配等を記述している著作も、全体としてはこのような公共事業の目的まで否定しているものではないと理解している。)

すなわち、井堀氏は、財政の機能を①資源配分機能、②所得配分機能、③経済活動の安定化、④将来世代への配慮という4つの機能に分類し、それに即して、公共事業の目的を次のように説明している。

まず、①については、「消費における排除不可能性と非競争性は、公共サービスを特徴づける二つの大きな性質である。こうしたサービスには受益者負担の原則を適用できないため、民間の市場では採算上の理由で供給されない。……このように、民間経済に資源配分上の非効率性があるときは、政府が積極的に経済活動を行うことが正当化される。」⁽⁴⁾とし、これを公共事業の有力な目的としている。

②については、「わが国では、過疎地など経済環境の悪い地域で、その経済を支える目的で、公共事業が配分されている。これは、地域間の所得再配分を目的とした公共事業であり、事実上、公共事業が社会保障と同じ所得再配分の目的で用いられている。」⁽⁵⁾としている。

③については、「経済メカニズムが完全であっ

たとしても、短期的には失業…は避けられない。……特に、失業者を救済すべく財政支出を行うのがケインズの景気対策であり、そのためにもっとも活用される支出項目が公共事業である。政府消費と異なり、公共事業では公務員を雇用する必要はない。その分だけ、柔軟に量的に大きな調整ができる。」⁽⁶⁾としている。

④については、「市場メカニズムだけでは、必ずしも最適な経済成長は達成されない。……なぜなら、将来世代の経済厚生をきちんと考慮して、現在の経済活動が行われなければならないからである。……公共事業による社会資本整備も、将来世代に役立つ公的インフラの供給という観点から、政府の重要な役割となる。」⁽⁷⁾としている。

多くの学者・識者の公共事業の目的に係る認識は、上記の目的の範疇に入るものであるが、金澤史男氏は、このほかに、「開放経済の中で公共事業が国際収支バランスをもたらす手段」、すなわち、「貿易摩擦回避の対外的なアピールを行う手段、外交手段、他の問題でこちらが利益を得るために、引き換えに公共事業を多くするというような手段として」使われたことがあるとし、その例として、「1989年(筆者注：平成元年)から始まった日米構造協議、その中で産み落とされた公共投資基本計画」を批判的に取り上げている⁽⁸⁾。

2 公共事業の効果

公共事業の効果については、目的と表裏一体をなすものであるが、1の井堀氏とは少し異なる

(1) 井堀利宏「社会資本整備(公共投資)の役割」『地方経済の自立と公共投資に関する研究会』報告書』財務省財務総合研究所, 2001.6, p.1.

(2) 五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業をどうするか』(岩波新書492)岩波書店, 1997;五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業は止まるか』(岩波新書717)岩波書店, 2001.

(3) 井堀利宏『公共事業の正しい考え方—財政赤字の病理』(中公新書1586)中央公論新社, 2001;前掲論文 井堀利宏「社会資本整備(公共投資)の役割」

(4) 前掲書 井堀利宏『公共事業の正しい考え方—財政赤字の病理』pp.33-34.

(5) 前掲書 井堀利宏『公共事業の正しい考え方—財政赤字の病理』pp.34-35.

(6) 前掲書 井堀利宏『公共事業の正しい考え方—財政赤字の病理』pp.35-36.

(7) 前掲書 井堀利宏『公共事業の正しい考え方—財政赤字の病理』pp.36-37.

る観点からの分類も可能である。

事業実施官庁等は、しばしば、公共事業の効果を①ストック効果（事業効果）と②フロー効果（需要効果）との2つに大別して説明しており、①の効果として、直接・間接的に生活基盤、生産（経済発展）基盤、国土保全機能等を挙げ、②の効果として、乗数効果、生産誘発効果、就業誘発効果等を挙げている⁽⁹⁾。このことについて、飯尾潤氏は、前者を「インフラ施設整備としての公共事業」と、後者を「公共投資としての財政支出」ないし「景気対策としての公共事業」または「雇用機会創出手法としての公共事業」と表現している⁽¹⁰⁾。

公共事業に批判的な識者も、公共事業が戦後の経済成長や国土開発に果たした、このような役割については必ずしも否定していない。

3 公共事業予算・事業量の決定と公共事業予算を巡る議論

(1) 公共事業の予算・事業量は、前述の目的や効果に配慮しつつ、各年度、その時々々の景気動向や歳入・歳出の見込み等を考慮して、予算編成の過程で決定される。また、後述のように、公共事業関係の計画の見直しがなされるまでは、中期的には、各種の公共施設について、5箇年計画等を策定して計画的な整備がなされていた。

加えて、年度途中で、景気対策や災害復旧の必要から、補正予算が編成され、追加されることもしばしばあった。最近では、バブル経済崩壊後の景気対策として、補正予算によって相当量の公共事業が追加されている。

(2) 前述のような目的を持つ公共事業について

は、戦後の荒廃した我が国の再建のために、産業の再生や生産基盤を支える道路、ダム、港湾等の社会資本の整備が有効に機能し、また、戦後多発した災害に対応して、治水、治山事業等が国土の安全度の向上に貢献し、さらに、住宅、下水道、公園等が国民生活の水準を大いに向上させたため、1970年代（昭和45～54年）まではほとんど批判らしい批判はなかった。

高度経済成長の後半期になると、生産関連の社会資本よりは、生活関連の社会資本を重視すべきである議論もなされたが、ほとんどの社会資本について、我が国の整備状況が欧米先進諸国に比較して立ち後れていたもので、景気の状態による年度ごとの変化はあったものの、傾向的には毎年増加基調で推移していた。

また、オイルショックによる不況など不況時の景気対策としても有効に機能していたが、次第に公共事業の乗数効果が低下するに従い、景気対策として、公共事業ではなく、減税を行うべきであるとの意見が出てきたが、公共事業の効果を全く否定するほど強いものではなかった。

さらに、沖縄、北海道等の後進地域の振興策や経済対策として活用されることについても、東京、大阪等の大都市部への投資の方が有効であるとの意見もあったが、さほど強いものではなかった。

(3) しかし、バブル経済崩壊後の財政再建と景気対策を巡っては、公共事業の効果について、大いに議論がなされた。

(8) 金澤史男「地域経済と公共事業」『財政学研究』財政学研究会、第33号、2003.10、pp.19-22参照。同旨：加藤一郎『公共事業と地方分権』日本経済評論社、1998、pp.133-137；金澤史男「財政危機下における公共投資偏重型財政システム」『現代の公共事業 国際経験と日本』日本経済評論社、2002、pp.46-50。その中では、このような目的で行われる公共事業を「国際競争抑制型の公共事業」と名づけている。

(9) 財建設経済研究所『公共投資レポート』大成出版、1997.1、p.3の図表1-1-2。

(10) 飯尾潤「公共事業における都市と地方の構図」『都市問題』東京市政調査会、2001.12月号、pp.30-32。

例えば、前述の井堀氏は、「九十年代に入ってから、特に、第二の機能（所得再配分機能）と第三の機能（景気対策）を重視して公共事業が行われるようになった。どちらの機能も量的な大きさに関心があるため、社会資本整備という観点から無駄な内容でも正当化される。その結果、生産性を重視する第一、第四の機能（筆者注：資源配分機能と将来世代への配慮の機能）からは正当化しにくい内容が目立ってきた。……第二の機能について、そもそも地域間での再配分が公共事業の守備圏かどうか問われるべきである。……また、第三の景気対策であるが、……ケインズ政策の効果は今後はあまり期待できない。」⁽¹¹⁾としている。

これに対して、公共事業の抑制や削減が論議され始めた頃には、財政再建＝公共投資抑制論を否定する立場から、①公共投資政策の改善点として、公共投資の効率性の向上や評価法の確立を行い、公共投資を拡大して景気を回復する必要があるとする意見⁽¹²⁾や②公共投資の推進の可否は基本的には景気とは関係がないとし、国民が社会資本の整備を要求するならば、景気の動向にかかわらず、公共投資を行うべきであるとする意見⁽¹³⁾等があったが、実際の財政運営としては、財政再建の観点から、公共事業の大幅な見直しが行なわれた。

III 財政構造改革と公共事業予算の削減

1 橋本内閣の財政構造改革と公共事業

前述のように、公共事業予算は、各年の景気動向や財政事情等を考慮して、前年度に比較して増加しあるいは減少することはあったし、国と地方の負担率の見直しにより補助率の引下げ

が行なわれたこともあったが、財政再建のために公共事業の大幅な見直しがなされたのは、橋本内閣以降である。

(1) 「財政構造改革5原則」と「財政構造改革の推進方策」

我が国財政の危機的状況に対処するために、政府は、財政制度審議会に、平成7年10月、基本問題小委員会を、翌平成8年1月に財政構造改革特別部会を設置して、財政構造改革を検討し始めた。そして、同年12月19日に財政構造改革を推進する目標として、「財政健全化目標」を閣議決定した。

さらに、平成9年（1997年）1月には、財政構造改革を更に本格的に進めるべきとの判断から、首相直属の機関として政府・与党の「財政構造改革会議」が発足した。同年3月には、同会議に橋本首相から次の「財政構造改革5原則」が示され、同会議において了承された。

「① 財政構造改革の当面の目標は、2003年とする。

財政健全化目標の閣議決定（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）は2005年までのできるだけ早期

② 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。「集中改革期間」中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める。

③ 当面の平成10年度予算においては、政策経費である一般歳出を対9年度比マイナスとする。

④ あらゆる長期計画（公共投資基本計画等）について、その大幅な縮減を行う。歳出をとまなう新たな長期計画は作成しない。

⑤ 国民負担率（財政赤字を含む）が50%を

(11) 前掲書 井堀利宏『公共事業の正しい考え方—財政赤字の病理』pp.38-39.

(12) 金森久雄「長期経済運営から見た公共投資の位置づけ」前掲書『公共投資レポート』pp.60-61.

(13) 奥村洋彦「公共投資の財政・ファイナンスについての問題点」前掲書『公共投資レポート』pp.61-62.

超えない財政運営を行う。」

この「財政構造改革5原則」と財政構造改革会議（企画委員会）での議論を踏まえて、同年6月、財政構造改革会議は、主要な経費ごとの削減、抑制を具体的な金額をもって定めた「財政構造改革の推進方策」を決定し、これを受けて、「財政構造改革の推進について」が閣議決定された。

そのなかで、公共事業予算は、平成10年度は対9年度比7%マイナスの額を上回らないこととされ、財政構造の集中改革期間は各年度その水準の引下げを図ることとされた。また、公共投資基本計画は、計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ベースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の実質縮減を図ることとされるとともに、公共事業関係の長期計画についても、それぞれ量的縮減目標が設定された。

(2) 財政構造改革推進法と平成10年度当初予算

こうした財政改革のための各種方策と枠組みを明確化するために制定されたのが、第141回国会で平成9年11月に成立した「財政構造改革の推進に関する特別措置法（平成9年法律第109号）」（以下、「財政構造改革推進法」という。）である⁽¹⁴⁾。

財政構造改革推進法においては、財政構造改革の趣旨を明らかにするとともに、財政構造改革の推進に関する国の責務を規定し、財政構造改革の当面の目標を設定している。

また、9つの歳出分野ごとに、改革の基本方針、量的縮減目標等を定めている。このうち、公共事業に関しては、公共投資関係費の量的縮減目標及び公共事業に関する計画における事業量の縮減については、前述の「財政構造改革の

推進方策」の内容を踏襲している。

そして、平成10年度当初予算は、財政構造改革推進法を踏まえて策定された予算編成方針に基づいて編成された。

その当初予算のなかで、公共投資関係費は、約10.1兆円で、前年度比92%、約0.9兆円の減であった。このように、財政構造改革のために公共投資関係費が大幅に縮減されたことは、①それまで前年度に比べて増加し続けていた公共投資を大幅に縮減し、②従前のように景気対策として公共投資を活用しなかったという意味で、画期的なことであった。

(3) 財政構造改革推進法の改正と平成10年度第1次補正予算

しかし、我が国の経済状況は、大型金融機関の破綻が相次ぐなど深刻の度を増し、政府は、平成10年度当初予算の成立直後に、①4兆円を上回る減税、②21世紀を見据えて真に必要な社会資本の整備等を内容とする、総額16兆円を超える経済対策を発表した。ただし、これらは、「緊急避難的対応であり、財政構造改革の骨格を維持」⁽¹⁵⁾するとした。

そして、財政構造改革推進法の改正が行なわれるとともに、平成10年度（第1次）補正予算が編成された。前者は、特例公債の発行枠の弾力化、財政構造改革の目標年度の2年間先送り等を内容とするもの等であり、後者は、21世紀を見据えて真に必要な社会資本の整備に配慮し、総額7.7兆円程度の事業を可能とするものであった。

2 財政構造改革推進法の施行停止と平成10年度第3次補正予算等

このような財政の追加にもかかわらず、我が国の経済は「不況の環とも呼ぶべき厳しい状況」⁽¹⁶⁾

(14) 財政構造改革推進法案の提案理由等の説明は、『第141回国会衆議院財政構造改革の推進等に関する特別委員会議録』第2号（1997.10.17）参照。

(15) 『第142回国会衆議院会議録』第28号（1998.4.10）p.1の橋本総理大臣発言

(16) 『第144回国会衆議院会議録』第1号(1)（1998.11.27）p.2の小淵総理大臣所信表明

に陥り、平成10年7月の参議院選挙で自民党は敗北し、その責任を取って辞任した橋本内閣の後を受けて、小渕内閣が発足し、追加的な景気対策が検討された。

そして、政府は、第144回国会に、「現下の厳しい情勢にかんがみ…、まずは景気回復に全力を尽くすことが最重要な課題である」⁽¹⁷⁾として、財政構造改革推進法の施行停止法案と平成10年度第3次補正予算案を提案し、それぞれを成立させた。

すなわち、少子・高齢化が進む我が国において、将来の社会、世代のことを考えると、財政構造改革の実現が引き続き重要な課題であり、経済を回復軌道に乗せた段階において、改めて21世紀初頭における財政、税制の課題としてこの問題について検討し、必要な措置をとることとした。また、追加された社会資本の整備は、主として、①景気回復に即効性があること、②民間投資の誘発効果が大きいこと、③地域雇用の安定に資すること、④21世紀をも見据えたものであること、⑤将来に余り大きな負担を残さないものという条件で、取捨選択したとしている。

このような方針は、財政構造改革の重要性を否定はしていないものの、橋本内閣の方針とは大いに異なるものであった。

このような財政運営の姿勢、すなわち、公共事業予算については、当初予算は総額としては微増ないし抑制ではあるが、特別枠の設定などの手法により、時代のニーズやあるべき経済社会の姿を踏まえた社会資本の重点化を図りつつ、景気動向に応じて補正予算で量的に追加するという状態が小渕内閣及び森内閣の期間は続いた。

しかしながら、この間も、景気回復は思うように進展せず、財政状況も好転の兆しは見られなかった。

3 小泉内閣の財政運営

(1) いわゆる「骨太の方針」と平成14年度予算
まず、経済財政政策に関し、民間有識者の意見を政策形成に反映させつつ、首相のリーダーシップを発揮するために、平成13年1月に省庁再編とともに内閣府に「経済財政諮問会議」⁽¹⁸⁾が設置された。

平成13年4月に発足した小泉内閣は、同年6月に、経済財政諮問会議の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）の答申を踏まえ、同名の基本方針を閣議決定した。これが小泉内閣における財政運営・公共投資の見直し等、構造改革の起点となっている。

そこでは、「新世紀型の社会資本整備—効果と効率の追求—」に一章を割り、公共投資の問題点として、硬直性、依存体質を生む仕組み、投資規模等を挙げ、明確なビジョンに基づく抜本的構造改革に着手すべきとし、公共投資の水準を経済・財政との整合性のとれたものとする観点からは、「計画の整備目標の見直し、公共事業への依存体質を生み易い制度の是正、さらにはコストの削減等を通じて、主要先進国の水準も参考としつつ公共投資の対GDP比を中期的に引き下げていく必要がある」としている。

小泉内閣は、同年8月の概算要求基準⁽¹⁹⁾、同年12月の予算編成の基本方針⁽²⁰⁾でその具体的な数値を定め、平成14年度予算政府原案における公共事業予算に反映させた。

すなわち、平成14年度予算における公共事業

(17) 『第144回国会衆議院会議録』第2号(1) (1998.11.30) p.12の宮沢蔵相の答弁

(18) 経済財政諮問会議の主な活動は、同会議のホームページ <<http://www.keizai-shimon.go.jp/about/activity.html>> 参照。

(19) 平成14年度概算要求基準について (平成13年8月10日 閣議了解)

(20) 平成14年度予算編成の基本方針 (平成13年12月4日 閣議決定)

予算は、規模を縮減しつつ、前述のいわゆる「骨太の方針」で重点的に推進すべきとされた分野（①循環型経済社会の構築などの環境問題への対応、②少子・高齢化への対応、③地方の個性ある活性化、まちづくり、④都市再生—都市の魅力と国際競争力、⑤科学技術の振興（ライフサイエンス等の4分野への重点化等）、⑥人材育成、教育及び⑦世界最先端のIT国家の実現）に重点化された。その結果、対前年度伸率で見ると、公共投資全体は△10.7%であるが、廃棄物処理は△6.6%に止まるほか、都市環境整備（+8.8%）、国立学校施設（+1.0%）、特別養護老人ホーム（+6.3%）、保育所（+114.4%）のように増加した事業分野もあるなど、配分に変化が生じている。このような中からは、大胆な変化を苦手とし、横並びを尊重することの多かった、それまでの予算編成とは異なる意志（構造改革への意欲）が感じ取られる。

(2) いわゆる「改革と展望」

さらに、小泉内閣は、平成14年1月には、①経済財政の中期ビジョンを示し、短期と中期の経済財政政策の整合性を確保すること、②財政・社会保障の中長期的な持続可能性を提示すること、③経済財政政策の合理性などについて説明責任を果たすことを目的にして、「構造改革と経済財政の中期展望」（いわゆる「改革と展望」）を閣議決定した。

このなかで、社会資本の整備については、「真に必要な性の高い公共事業を選択し、最も効率的に整備する仕組みを確立しなければならない。また、現下の厳しい財政状況や国民経済に占める公共投資の規模が欧米諸国などに比べ非常に高いこと等を考えれば、投資規模についても見直しが必要である。なお、道路等の「特定財源」についてはその在り方を見直す。」とし、

次のように定めている。

① 公共投資の配分の重点化

真に必要な分野に集中。ハードからソフトへの転換。地域間の予算配分の合理化・弾力化

② 公共投資の効率化等

- ・公共投資の効率化（事業評価の改善、コストの縮減、PFIの一層の活用、既存ストックの有効活用、一般競争入札の拡大等）、
- ・目的類似の社会資本に係る厳格な計画調整・重複的な投資の防止、
- ・公共投資の規模の見直し等（景気対策のため的大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、その重点化、効率化を図る等）

③ 公共事業関係の計画の見直し

各計画の必要性そのもの見直し、事業量目標から成果目標への転換、効率化の取組みの強化、全国総合開発計画等の在り方の抜本的見直し、公共投資基本計画の廃止

(3) その後の財政運営

小泉内閣は、前述の「骨太の方針」及び「改革と展望」を毎年ローリング改定し⁽²¹⁾、その内容を各年度予算の概算要求基準や予算編成の基本方針に反映させている。

この仕組みは、3年間継続し、少なくとも公共事業予算については、定着している。

「集中調整期間」から「重点強化期間」への移行期の改革の方向を定めた「骨太の方針」の第4弾である「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」⁽²²⁾では、公共投資については、「第1部 「重点強化期間」の主な改革」及び「第2部 経済活性化に向けた重点施策」では独立した項目とされておらず、「第3部 経済財政運営と平成17年度予算の在り方」の「2. 平成17年度予算における基本的な考え方」の「(4)主要予算の改革」のなかで、従来の方針が

(21) その状況は、首相官邸（経済財政諮問会議）のホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/index.html>> を参照。

(22) 「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針2004」（平成16年6月4日 閣議決定）

強調されているのみである。このことは、公共事業予算については、既にその改革が確立したとみなされているためではないかと思われる。

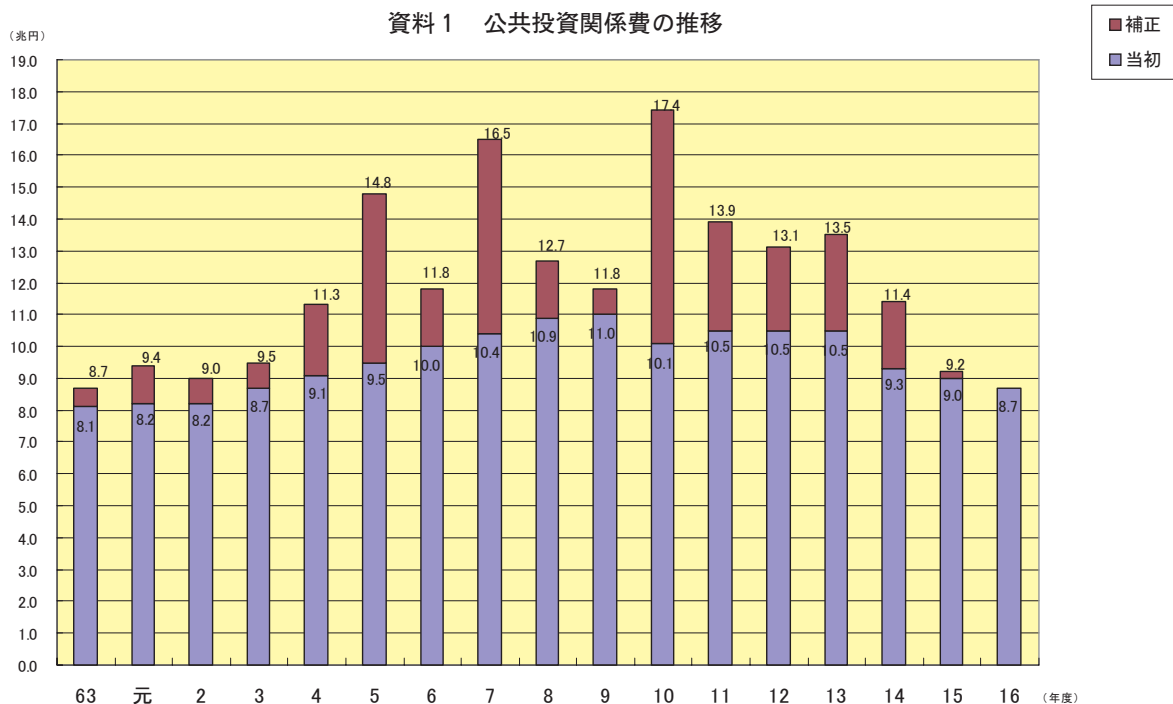
なお、この間、公共事業関係の計画のうち、国土交通省等の所管の計画（道路、河川、公園、下水道、港湾等）については、従来、各緊急措置法により分野毎に5ヶ年間の事業量を定める形態がとられていたが、社会資本整備重点計画法（平成15年法律第20号）が制定され、各緊急措置法は廃止・改正されている。その中で、重点的、効果的かつ効率的な推進を図る観点から、各種の計画を統合して一本化するとともに、計画目標を事業量目標から成果目標に改め、また、社会資本整備の改革の取組み方針等を明示することとされている。また、社会資本の整備を担当する道路関係4公団、水資源開発公団、住宅・都市整備公団等の特殊法人についても、その見直し（民営化、独立行政法人化）がなされている。

4 公共事業予算の推移と内容の変化

(1) 公共事業予算の推移

公共事業予算が前述の橋本、小淵、森及び小泉内閣の期間にどのように推移したかを見るために、対比の意味も含めて昭和63年度（1988年度）～平成16年度（2004年度）までの17年間の公共投資関係費の推移を図示したのが、資料1である。これを見ると、次のことが分かる。

- ① 公共事業予算の規模は、当初予算、補正後の予算の規模とも、平成14年度から3年連続減少していること。
- ② 当初予算を見ると、公共事業予算は、平成9年度まで毎年増加し、ピークの平成9年度には、約11兆円であったこと。
- ③ 補正後の予算を見ると、平成5、7、10年度に大規模な追加が行われ、ピークの平成10年度の補正後の予算では17.4兆円の規模であったこと。
- ④ 平成16年度の予算の規模は、当初予算では13年前の平成3年度の予算の規模であり、補正後の予算では16年前の昭和63年度の予算の規模であること。
- ⑤ また、平成16年度の予算の規模は、当初予



(出典) 財政制度等審議会、財政制度分科会、歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会（平成16年4月21日）配布資料より作成

(注) 1. NTT-A及びNTT-B（平成15年度当初予算における改革推進公共投資追加貸付金を除く）を含み、NTT償還時補助及びNTT償還時貸付金を除く。
 2. 平成13年度2次補正における一般会計と産業投資特別会計の重複計上分を除く。

算の規模でピークの平成9年度の規模の79%で、約2.3兆円減少し、補正後の予算の規模でピークの平成10年度の規模の50%で、8.7兆円減少していること。

(2) 今後の公共事業予算

今後の公共事業予算の推移については、「改革と展望—2003年度改定」⁽²³⁾では、「公共投資についても、……2006年度までの間、景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、更なる重点化・効率化を推進するとともに、コストの縮減等を図る。」とされている。

この「景気対策のための大幅な追加が行われていた以前」という表現が何時を指すのかは必ずしも明確ではないが、「前述の公共投資基本計画の策定によって大幅な公共投資の追加が行われる以前」と解釈すれば、「平成2年度以前の水準」という意味になる⁽²⁴⁾。

その意味からは、前述のように、平成16年の公共事業予算の規模が当初予算では13年前の平成3年度の予算の、補正後の予算では16年前の昭和63年度の予算の規模であることから、既に財政構造改革の当面の目標水準に到達している（ないし、近々目標水準に到達する）とも解し得る。

しかし、現下の財政状況や主要先進諸国の水

準⁽²⁵⁾を考慮して、また、「更なる重点化・効率化を推進するとともに、コストの縮減等を図る」とすることから、平成18年度（2006年度）までは今の縮減傾向は維持する趣旨であると解すべきであろう。

また、それ以降も、「歳出抑制の目標と基礎的財政収支」の項で中期的な経済財政運営の基本方針として、「2007年度以降も、それ以前と同程度の財政収支改善努力を行うと同時に民間需要主導の持続的成長を実現することにより、2010年代初頭における基礎的財政収支の黒字化を目指す。」とされている。その具体的な「財政収支改善努力」の内容は明示されていないが、「それ以前（と同程度）の財政収支改善努力」の中には、公共事業の縮減努力も含まれているとも解釈され、公共事業予算の縮減は平成19年度以降も経済財政運営の重要なテーマでありつづける可能性が高いと考えられる。

(3) 公共事業予算の内容の変化

公共事業の予算量の推移等は、以上のようなようであるが、その内容はどのように変化しているかを見ることにしよう。

一般には、毎年度の予算は硬直的であり、時代の要請に応じて弾力的に変化できず、社会保障、文教・科学振興、公共事業等の項目別配分に変化がないと言われ、そのような観点からの

⁽²³⁾ 「構造改革と経済財政の中期展望—2003年度改定」（平成16年1月19日 閣議決定）

⁽²⁴⁾ また、財政制度等審議会の建議「平成17年度予算編成の基本的考え方について」（平成16年5月17日）では、「II各論」の「3. 公共事業」の中で「特に90年代に景気対策としての公共投資の追加が繰り返し行われた」との表現があり、語句的には1990年（平成2年）以前と解すべきであろう。

⁽²⁵⁾ 前掲の財政制度等審議会の建議「平成17年度予算編成の基本的考え方について」では、II. 各論3. 公共事業の(2)で「公共投資の対GDP比は、諸外国と比較すると依然として高い水準にあり、今後とも、主要先進国の水準も参考としつつ、中期的に引き下げていく必要がある。」と、「改革と展望2004」より踏み込んだ表現となっている。

これに対しては、「わが国と欧米諸国との状況の違いを忘れて単純な比較論をするのは避けるべきである。…わが国の社会資本の整備状況がこれら諸国より立ち遅れていることは明らかであるが、わが国が欧米の何年頃の状況であるかという評価及びわが国の地理的条件を考慮して、現在のIG比率がどの程度が適当かについて考えていくべきではないか。」との反論がある（鈴木『変わる建設市場と建設産業について考える』建設総合サービス、2004、pp.76-77）。

批判も少なくないが、このような財政改革の結果、政府予算における予算項目ごとの増減は、資料2のように、特徴のある（メリハリのある）ものとなっている。

しかも、平成14、15、16年度の公共事業の予算について、分野別内容を見ると、それぞれ、7ないし4分野に重点化した上で、各事業の目的・成果に踏み込んで重点化をしておき⁽²⁶⁾、例えば、平成16年度については、空港整備が7%増加したのに対し、港湾整備、道路整備、農業農村整備は5%の減、廃棄物処理は10%の減となっており、さらに細かく見ると、大都市圏拠点空港、中枢国際港湾等、三大都市圏環状道路、浄化槽が大きく増加しているのに対し一般空港、重要港湾以外の港湾、道路の一般改築、農業集落排水、ごみ処理施設等は11~33%も減少している。

また、この分野別のシェアについては、内閣府政策統括官『日本の社会資本—世代を超える

ストック—』⁽²⁷⁾によって、長期的な変化を見ると、1970年代の道路等の交通系中心から、次第に、住宅・市街地対策、下水道環境衛生等の生活関連分野のシェアが拡大していることが分かる。さらに、同書は、「分野別シェアでは現れないが、1990年代以降、環境、科学技術、高齢者福祉、情報通信、街づくりなどの横断的な分野について重点的な投資が行われており、時代のニーズに応じて個別分野における事業内容が変化してきている」⁽²⁸⁾としている。

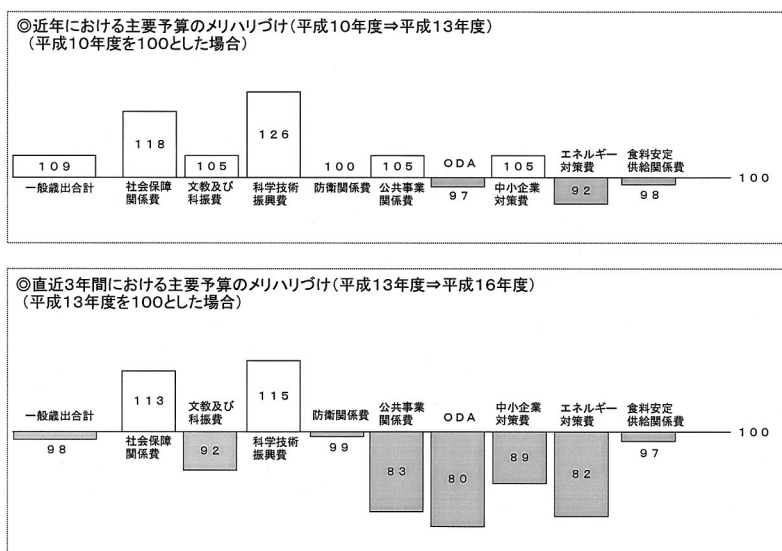
IV 公共事業削減に対する業界、地方自治体等の反応

このような公共事業の削減に関しての業界や地方自治体等の反応は次のとおりである。

1 建設業界等の反応と公共事業の縮減の地方経済への影響

まず、全国の建設企業で組織する(株)全国建設

資料2 近年における主要予算のメリハリづけ



(出典) 経済財政諮問会議 平成16年第15回会議(2004.7.21)での谷垣議員の提出資料 p.3の図

⁽²⁶⁾ 事業の重点化等については、香川俊介「平成14年度公共事業予算について」『ファイナンス』2002.4月号, pp.40-50; 同「平成15年度公共事業予算について」『ファイナンス』2003.5月号, pp.20-31; 林信光「平成16年度公共事業予算について」『ファイナンス』2004.5月号, pp.18-28; 財務省のホームページの「公共事業予算」<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/koukyo_15.htm>の「16年度公共投資関係費のポイント」を参照。

⁽²⁷⁾ 内閣府政策統括官『日本の社会資本—世代を超えるストック—』財務省印刷局, 2002.7, p.42の図1-15(一般公共事業関係費の事業別構成比の推移)参照。

⁽²⁸⁾ 同上 p.42.

業協会は、平成15年11月に「平成15年度ブロック会議・地域懇談会における要望事項」を取りまとめているが、そのなかで、平成16年度予算編成等に際しては、公共事業予算の増額確保、社会資本整備の遅れている地方への重点配分等を要望している⁽²⁹⁾。また、前述の「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針2004」の策定に関して、「公共事業予算の確保について」の要望書⁽³⁰⁾を政府・与党に提出しているが、そのなかで、平成17年度予算においては、本年度予算を上回る公共事業予算を確保されるよう、要望している。すなわち、①（公共事業予算の大幅な減少による）地方経済への影響は極めて大きく、低迷する地方経済を更に疲弊させ、雇用問題を深刻化させること、②これ以上の公共事業予算の削減は、21世紀に必要な豊かで安全な国民生活と国際競争力のある経済社会の実現等のための社会基盤への投資が困難になること、③（社会基盤の整備の遅れが）民間企業の設備投資にも悪影響を及ぼすこと、④経営環境の悪化により建設企業の倒産は高水準で推移し、競争が激化し、ダンピングの横行等の結果を招き、公共工事の品質や安全が懸念されるとともに、社会資本整備を支える建設業全体の疲弊を招くことを理由として、「景気回復が腰折れすることのないよう、経済波及効果の大きい公共事業を思い切って推進され、積極的な財政出動を行われるよう」要望している。

また、地方経済団体でも同様の反応を見せる団体も多い。例えば、東北の経済界は、我が国の持続的発展や安全・安心で公正な国民生活の実現、活力ある経済活動の基盤として、社会資本整備は引き続き推進されるべきであるとし、「ただ単に現在の人口や産業の集積を前提とした短期的な経済効率にのみ目を奪われることな

く、21世紀の国土のあるべき姿を見据えながら、地域の自立発展や国内外との交流連携という長期的な視点に立ち、社会資本整備を推進する必要がある。」との意見を表明している⁽³¹⁾。その根拠として、東北地方における社会資本整備に関するアンケート調査結果で、「整備の遅れ」（55%）、「地域の自立発展のために投資が必要」（38%）と、社会資本の整備の必要性を指摘する者が93%であることを挙げている。

2 地方自治体の反応

公共事業予算に対する地方自治体の意見は、従来のように拡大一辺倒ではなく、地域中心の公共事業の推進を訴えつつも、公共事業の手法の見直しを提案する向きが目立っている。

例えば、岩手、岐阜、三重、和歌山、鳥取、高知6県は、『『地方の実情にあった公共事業の推進』に向けたシンポジウム』を開催したが、「地方分権時代にふさわしい公共事業の在り方についてそれぞれの立場から持論を展開」⁽³²⁾し、公共事業に関する構造改革に理解を示しているが、一方で、高速道路の整備については、道路公団等の民営化の論議が中央主導で行われていることに不満が噴出したといわれる。

また、全国38道府県が参加する「社会資本整備推進地方連合」は、「公共事業に関する研究会」を設置し、「社会資本整備や公共事業を軽視する論調が横行しているのは日本の将来にとって憂慮すべきだ」として、「データ収集や情報交換を重ね、公共事業の意義や有効性を検証。地方の公共事業の必要性を訴える声が『決して地元のエゴだけによるのではない』ことを示し地域間格差の現状や公共事業の有益性を国民に訴えかけていく」ことにしている⁽³³⁾。

このように、公共事業予算の総量に関する意

(29) 『全建ジャーナル』全国建設業協会，2004.1月号，pp.30-35参照。

(30) 『全建ジャーナル』2004.6月号，pp.29-31参照。

(31) 『東経連』東北経済連合会，2001.2月号，pp.4-5参照。

(32) 『地方行政』時事通信，2002.8.8号，pp.2-5。

見ではなく、公共事業の進め方や地域配分等に係る地方の意見、自主性の尊重を強調する意見となっている。

V 学者等有識者の意見

一方、学者等有識者の多くには、公共事業の見直しの方向性はともかく、公共事業予算の削減自体については、大きな異論は見られないが、民需、公需のバランスからの異論も見られる。

1 公共投資削減論

前述したように、現在行われている公共投資の縮減、公共事業の見直しをおおむね支持している学者等有識者は多い。

例えば、井堀利宏氏は、公共事業の問題点として、①省庁間の配分（特に、農水省関連の公共事業の無駄）、②見直しの方向（公共事業の便益評価の曖昧さ）、③総額の大きさを取り上げている⁽³⁴⁾。

特に、景気対策として使われる公共事業については、(ア)無駄な公共事業が景気対策の大義名分で拡大しているが、景気対策の評価は、GDPの増加幅ではなくて、民間需要（民間投資と民間消費）の増加幅で判断すべきであり、また、(イ)政策の適切な発動というタイミングを考慮すると、公共事業を景気対策として用いることには、ますます無理があるとして、批判的である。また、無駄をなくすために、地方分権を推進して、地域限定の公共事業に受益者負担の原則を確立することと（大規模な公共事業に係る）便益評価制度の客観性を挙げている。その上で、小

泉内閣の公共事業の削減の方向と同様の意見を述べて、「財政運営において景気刺激政策の守備範囲をより制限することで、公共事業政策もその重荷から開放される」⁽³⁵⁾と結論づけている。

また、小西砂千夫氏は、小泉内閣の公共事業に係る構造改革について、その方向性を支持していると思われる。すなわち、平成14年度予算に構造改革の芽を認めつつも、実質的には、社会資本整備の方向が大きく転換したとまではいえないとし、事業の重点化や事業評価の徹底についても、その落とし穴の存在を指摘し、「道路特定財源に小泉首相がメスを入れなければ、構造改革は換骨奪胎という批判を浴びる懸念がある。まさに小泉首相の本気度が問われる局面がくることになる。」と、徹底した公共事業に係る構造改革を求めている⁽³⁶⁾。

2 公共投資拡大・必要論

これに対して、小泉内閣の公共事業縮減政策に批判又は疑問を呈する学者等の有識者には、大別して二つのグループに分けられる。

その一つは、景気対策との関係で、積極的な公共投資を主張する論者である。建設業界や経済界にはこのような主張があるが、このグループに属する論者は決して多くない。

すなわち、金森久雄氏が「民需の好調、公需の減少というアンバランスはいつか問題を引き起こす。二〇〇四年度…下期に入って供給力が高まり民間投資が鈍った時、公共部門の引き締めが経済の反転を招く恐れがある。これを避け、経済の安定成長を確保するためには、官民の一致した積極政策が必要である。」⁽³⁷⁾と主張して

⁽³³⁾ 『Jiji Top Confidential』時事通信，2003.4.8号，p.16.

⁽³⁴⁾ 井堀利宏「財政バランスと公共事業の見直し」『都市問題』東京市政調査会，2001.12月号，p.15-26参照。同氏は、無駄な公共投資のたとえ話として、「無人島で穴を掘る公共事業」を挙げ、「それが主要な目的であれば、何も公共事業をやらなくても、建設業者に同額の補助金を渡せばいい。」と断じている。

⁽³⁵⁾ 同上 p.26.

⁽³⁶⁾ 小西砂千夫「公共事業 小泉首相の本気度が問われる局面」『エコノミスト』2004.4.12号，pp.130-131.

⁽³⁷⁾ 金森久雄「景気は下期 停滞の恐れ」『月刊建設オピニオン』建設公論社，2004.5月号，p.1.

いることが目立つくらいである。

もう一つは、小泉内閣の公共事業予算の縮減政策に異論を唱えつつも、一般的に公共投資の拡大を論じるのではなく、特色のある公共投資に限定してその必要性を主張する論者である。

例えば、鈴田敦之氏は、「欧米諸国に比べて社会資本の整備が遅れていたもので、それを取り戻す必要性から、公共投資の比重が高かったことは事実で、その整備が一巡すれば、社会資本整備のための予算が減らされるのは当然のことである。」としつつも、「果たして高齢化社会にふさわしい社会資本が整備されているのか？」との問題提起をし、年金などのカネの面の議論と並行して、インフラ整備も必要であるとしている⁽³⁸⁾。

また、宍戸駿太郎氏は、「日本経済成長のベストシナリオ」のひとつとして、「民間設備や住宅投資効果の波及効果の高い公共投資プロジェクトを厳選し、集中的に前半の2年間に資金の投入を想定する。この傾向は、後半ではややテンポが落ちるが、それでも大規模な福祉・環境・災害対策を継続的に実施して需要喚起政策を持続させる。」という、総需要を大胆に増やす『拡大型シナリオ』を示している⁽³⁹⁾。

また、神野直彦氏は、三全総までの地域政策（地域間格差の是正と大都市の過密解消のための生産機能の地方移転）及び1980年代後半（昭和60～平成元年）の大都市重視の地域政策（民間活力を活用した公共事業の展開）をともに批判し、このような過程で地方では公共事業が唯一の産業になってしまったことを指摘するとともに、

「小泉内閣のもとで、再び地方の公共事業を抑制し、都市再生を図ろうとする政策が開始されようとしている。…こうした公共投資の減少は、地方経済に壊滅的打撃を与えている。…失業者が、地方から大都市に流入してくることになる。しかし、そうした失業者を、相も変らぬ道路整備や空港整備を基軸とした都市再生によって、受け止めることはできない」として、高次の安全性や快適性を充足する公共事業の展開、生産機能から生活機能へと公共事業をシフトさせることを主張している⁽⁴⁰⁾。

3 地域間格差の是正のための公共投資論に係る意見⁽⁴¹⁾

前述のように、建設業界や地方自治体の意見のなかには、「地域間格差是正のために」とか「地域経済の活性化のために」、地方重視の公共投資や公共事業の地方への重点配分を主張する声があるので、これに関する学者等の意見を見ることにするが、このような主張に対してはおおむね否定的な意見が多い。

例えば、井堀利宏氏は、近年の財政構造改革の議論の中での政治的にゆがんだ意思決定による無駄な公共事業の実施の指摘に関して、公共投資の政治的な配分の典型的な例が、地域間の再分配政策であり、我が国では公共投資政策の財源と支出の両面で、地域的偏在が大きく、それが地域経済・社会の既得権となっていると指摘している⁽⁴²⁾。

また、渡邊正太郎・福井義高氏は、地方に対するアフターマティブ・アクション（公共投資の傾斜配分）失敗を直視し、公共事業を地域間

(38) 鈴田敦之「高齢化社会と社会資本」『国土交通』国土交通省，2004.5月号，pp.4-5.

(39) 宍戸駿太郎「日本経済成長の「ベストシナリオ」を探る」『エコノミスト』（学者が斬るシリーズ177）2004.8.24号，pp.46-49.

(40) 神野直彦「これからの公共事業を考える—「希望の島」への途—」『書斎の窓』2001.12，pp.2-6.

(41) 公共投資の地域配分に関する分析に係る研究には、門野圭司「現代日本経済における公共投資の構造と機能」前掲『財政学研究』33号，pp.65-80；楊光洙『公共投資の地域間最適配分』晃洋書房，1997；三井清・林正義「社会資本の地域間・分野別配分」『社会科学研究 東京大学社会科学研究所紀要』52巻4号，2001，pp.3-26等がある。

(42) 前掲の井堀利宏『公共事業の正しい考え方—財政赤字の病理』pp.108-109参照。

再分配政策から解放するとともに、社会資本は、受益者負担の範囲で整備可能なものにとどめ、原則として、現状のインフラを前提に、国民の住む場所を選択することを主張している⁽⁴³⁾。

また、藤田安一氏は、鳥取県の財政を事例として、景気対策を優先した公共事業など、軌道を逸した財政政策の手法が自治体の財政を急速に悪化させたとし、公共事業に過度な景気回復効果を期待するのではなく、公共事業は国民の生活安定と経済基盤の整備を目的としたインフラ整備という本来の役割にもどすことが必要であり、また、鳥取県の統計より作成した分析データを基に、これまでの公共事業に偏った景気対策から、社会保障を重視した景気対策へと視点を変えてみる必要があるであろうと主張している⁽⁴⁴⁾。

また、吉野直行氏は、社会資本に対する民間資本の比率と民間資本（第三次産業）の生産性との関係を全国の北海道、南関東、東海、近畿、中国、北九州の地方毎に算定し、それを基に、①南関東は、地域に民間資本が入り、しかもその生産性が高く、活動が活発で、公共投資による社会資本が有効活用されている一方で、②北海道等では、造られたインフラが、それだけでは民間企業を地方に呼べなかったのに、どんどん中央から資金が注ぎ込まれた結果、地方は、中央からくる金をあてにし、その金が途絶えるとともに地域経済が疲弊するという中央依存体質になっていると分析している。その分析に基づいて、地方は、すでにあるインフラを有効活用して、もっと広い視野で民間誘致を考えるべきだと主張しており、「いかに民間（海外を

含め）を呼び込むことができるか」であって「いかに公共事業を持ってくるか」ではないと指摘している⁽⁴⁵⁾。

しかし、三井清氏は、吉野氏とほぼ同様の基本認識に立って、従来のような地方圏における公共投資は、地方に産業を興すことで所得水準を向上させ都市からの所得移転の必要を無くすることができるという考え方に基づき、生産基盤型を中心におこなわれてきたとして否定的であるが、是正すべきは地域間の所得格差ではなく生活水準であるとし、地方交付税を通じた地域間の所得移転によって、「公共投資を生活基盤型中心に転換したり、人口の少ない周辺地域に偏重している公共投資を地方圏の内部の中核都市に重点投資してゆくといった地域の実状に即した効率的な社会資本整備が可能となる。」として、地方における公共投資の有用性を主張している⁽⁴⁶⁾。

また、金澤史男氏は、効率論から地方の公共事業を切り捨てるのではなく、公共事業の中でもナショナル・ミニマムの部分を保障しなければいけないとし、「地方振興政策としての公共事業に関してはその地域の活性化、効率化のためにどうあるべきなのかということを徹底的に洗いなおして、新しい政策をやっていく必要がある。」と主張している⁽⁴⁷⁾。

4 その他の意見

その他の意見として、公共事業における構造改革は、公共事業の総量や地域配分の問題ではなく、公共事業のあり方自体の見直しであるとの意見もある。

(43) 渡邊正太郎・福井義高「地域経済の自立的発展と公共事業」前掲書『都市問題』2001.12月号, p.60参照。

(44) 藤田安一「公共事業の展開と地方財政危機の進展—1990年代の鳥取県を事例として」前掲書『都市問題』2001.12月号, pp.75-89参照。

(45) 吉野直行「公共投資の問題点と今後のあり方 収益性のある社会資本整備で自立した地域経済の確立を！」『PHP Business Review』PHP 研究所, 2004.7・8月号, pp.23-26参照。

(46) 三井清「公共投資の地域間配分とその経済効果」前掲書『地方経済の自立と公共投資に関する研究会』報告書』pp.32-33参照。

(47) 前掲論文 金澤史男「地域経済と公共事業」pp.24-26参照。

例えば、飯尾潤氏は、「公共事業における構造改革とは、公共事業の量に枠をはめたり、その実施主体の問題を指摘するだけではなく、公共事業のあり方をプロセスにさかのぼって改革することを意味しなければならない。いたずらに都市と地方との対立をあおり、既存の構造を維持したままで、量的な問題としてこの問題を考えることは、「構造」改革ではない⁽⁴⁸⁾としているが、いままでに取り上げた学者等も、その殆どが公共事業の総量や地域配分に限らず、公共事業のあり方（地方分権、事業評価等）についての提案をしている。

VI 公共事業の削減の影響

次に、公共事業の削減の影響を見てみることにしよう。

公共事業の削減の影響には、大別して、次の2つが考えられる。すなわち、その一つは、地域経済や建設業界への影響などの経済面での影響であり、もう一つは、公共事業主体等の行政

執行面での影響がある。

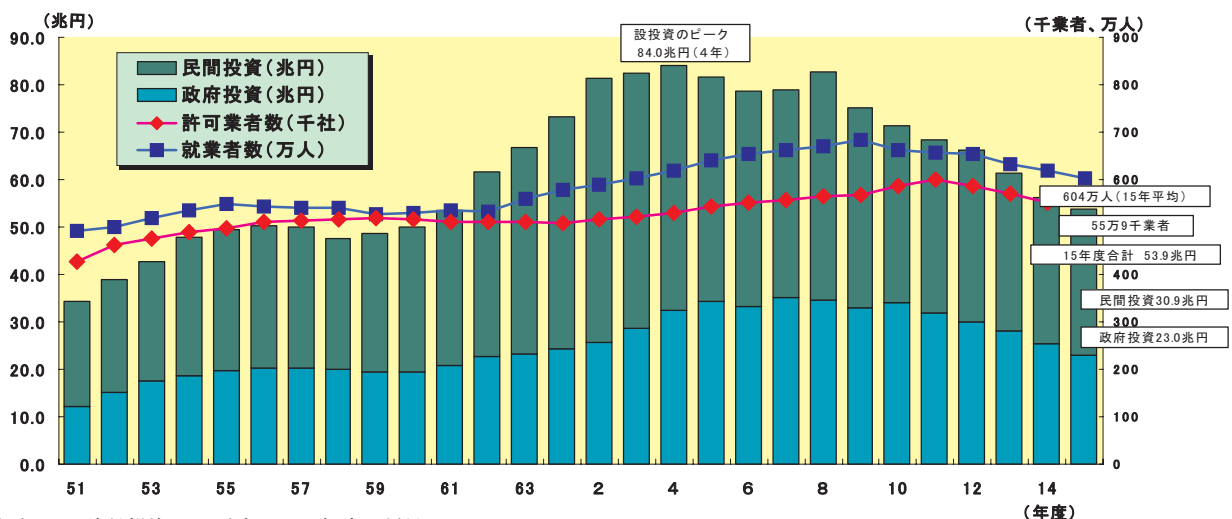
1 経済面での影響

(1) 建設業者及び建設業就業者の減少

建設投資と建設業許可業者及び建設業就業者数の推移は、資料3の通りであり、それによって、次のことが分かる。

- (i) 建設投資の推移を見ると、公共事業の削減及び景気の低迷による民間投資の減少により、建設投資は、平成15年度は53.9兆円（政府投資23.0兆円、民間投資30.9兆円）と、そのピークであった平成4年度の84.0兆円の64.1%となっている。
- (ii) それに対して、建設業許可業者及び建設業就業者数の推移を見ると、建設業者の数は平成15年度末で55.9万業者であり、そのピークであった平成11年度末の60.1万業者の93%（4.2万業者の減）となっているが、建設投資がピークであった平成4年度末の53.1万業者に比較すると、105%（2.8万業者の増）と増加している。また、全国の建設業者の倒産⁽⁴⁹⁾

資料3 建設投資（名目値）、許可業者数および就業者数の推移



- (注) 1 建設投資は、平成14・15年度は見込み
- 2 許可業者数は各年度末（翌年3月末）の値
- 3 就業者数は年平均

(出典) 国土交通省「建設投資見通し」「許可業者調べ」、総務省「労働力調査」

(48) 飯尾潤「公共事業における都市と地方の構図」前掲書『都市問題』2001.12月号, pp.37.

(49) 中堅・大手の建設業者で組織する(株)全国建設業協会加盟の企業の倒産に限る。「全建会員企業における倒産状況調査結果」前掲書『全建ジャーナル』2004.6月号, pp.37-39参照。

は平成15年度359件であり成14年度の449件よりは減少したものの、平成9年度の2.5倍、平成12年度の1.3倍である。

また、建設業就業者数は、平成15年平均で604万人であり、そのピークであった平成9年平均の685万人に比して12%（80万人）の減となっている。

(iii) 建設業者の推移を見ると、建設投資の大きさと必ずしも関連するとは言えず、平成11年度までは、建設投資の伸び悩みなし減少にもかかわらず、増加し続けている。一方、建設業就業者数は、建設投資の波より少し遅れ気味ではあるが、建設投資の増減によって変化している。

もっとも、建設業就業者の転職・再就職が円滑になされるように、職業訓練等の充実が必要とされようが、建設業者の減少や倒産を防止するために公共投資を行うということにはならないであろう。

(2) 地方の建設業・経済への影響

次に、地方の建設業・経済を取り巻く現状を見る⁽⁵⁰⁾と、①全産業の生産額、就業者数のなかで建設業の占める割合は地方ほど高いことから、建設業の地域経済、地域雇用に与える影響は地方ほど大きいこと、一方、②建設業の受注額は、民間建築工事の増加が公共工事の減少を上回る東京を除き、減少し、公共工事比率の高い東北、山陰、四国、南九州等での減少割合が著しく、③倒産企業のなかでの建設業の割合は地方部で大きくなっていることから、地方での景気回復の動きは弱い状況である⁽⁵¹⁾。

このような状況から、建設業界や地方経済界

には、前述のように、景気対策として、公共投資の追加を求める声があるが、それについての学者等有識者の意見は既に紹介した通り、総じて消極的である。

2 行政執行面での影響—公共事業に係る構造改革

公共事業の見直しや削減は、公共事業の執行を担当する国土交通省等の官庁や地方自治体の行政執行面に対して、大きな影響を与えている。

すなわち、公共事業の大幅な削減は、事業執行官庁等による公共事業に係る構造改革の推進の契機となっている。

言い換えれば、事業実施官庁等は、公共事業の執行面で、各種の改革に着手し、その推進を図っているが、その背景には、①国民が希望する事業を適切かつ効率的に行い、②公共事業に対する批判を軽減し、その正当性を国民に理解してもらうことが当該行政の執行に不可欠であるとの認識があるものと思われる。

もちろん、これらの改革は、法律や閣議決定等によりその実施が事業実施官庁等に義務付けられているものもあるが、公共事業の削減は、事業実施官庁等に対してショック療法的な影響を与えて、事業実施官庁等を積極的な改革への取り組みに駆り立てているようにさえ見える。

(1) 公共事業に係る構造改革の状況

(i) 個別公共事業の評価・再評価⁽⁵²⁾

建設省（当時）は、公共事業の効率的な執行及び透明性の観点から、平成7年に省内に設置した「大規模公共事業に関する総合的な評価方策検討委員会」の報告（同年10月）を踏まえ、平成7年度からダム等の大規模公共

⁽⁵⁰⁾ 前掲書『全建ジャーナル』2004.6月号，pp.32-35参照。

⁽⁵¹⁾ ほぼ同様の分析をしている論文としては、渡部喜智・名倉賢一・田口さつき「地方経済の構造調整と公共事業の展開」『農林金融』農林中金総合研究所，2003.1月号，pp.31-45参照。

⁽⁵²⁾ 制度創設の経緯及び実施状況は、総務庁「公共事業の評価に関する調査結果（通知事項）」（平成12年5月）<http://www.soumu.go.jp/hyouka/tuuti_1.htm>；国土交通省「公共事業の評価」<<http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/index.html>>；渋谷和久「公共事業の新評価システム」前掲書『都市問題』2001.12月号，p.61-63など参照。

事業について事業採択段階及び事業途中における事業評価の試行を、平成9年度から道路、下水道等の事業について事業採択段階での費用対効果分析の試行を行った。また、運輸省（当時）も、同時期に、大規模公共事業について事業採択段階での費用対効果分析の試行を行った。

このような中で、平成9年12月5日には、橋本首相から公共事業関係6省庁の大臣に、公共事業の再評価システムの導入及び事業採択段階での費用対効果分析の活用について指示が行われ、6省庁は、公共事業の再評価システムを平成10年度から導入するとともに、新規事業採択時における費用対効果分析についても10年度から試行を含めて運用する旨を決定した。

建設省及びその後身の国土交通省は、平成10年度以来、①原則としてすべての事業に新規事業採択時評価を導入するとともに、②事業採択時から5年経過して未着工の事業、10年経過して継続中の事業等に再評価を行い、必要に応じて事業の見直し・中止を行っている。また、平成15年度からは、平成11年度から試行していた事業完了後の事後評価を導入している。

(ii) 公共事業コスト構造改革⁽⁵³⁾

また、厳しい財政事情の下で、効率的な社会資本の整備が求められていることを反映して、公共事業については、平成9年度以来、全省庁においてそのコスト削減が推進されている。

すなわち、建設省（当時）においては、平成6年12月に「公共工事の建設費の削減に関

する行動計画」を策定し、その取り組みをスタートさせているが、平成9年1月に「公共工事コスト削減関係閣僚会議」が設置され、同年4月に平成11年度までの「公共工事コスト削減対策に関する行動指針」が策定され、公共事業担当16省庁によってそれぞれ「行動計画」が策定され、全省庁が一致して施策を推進することとなった。その結果、公共事業執行システムの中でコストに影響を及ぼす様々な要因⁽⁵⁴⁾について改革が行われ、その結果、平成8年度の水準に比べたコスト削減率は、平成11年度までに約10%となり、当初の数値目標をほぼ達成したとされている。

次いで、平成11年4月に「行政コスト削減に関する取組方針」が閣議決定され、それを受けて、平成12年9月、関係閣僚会議は平成20年度までの「公共工事コスト削減対策に関する新行動指針」を策定し、工事コストの低減に加えて、工事の時間コスト、施設の品質向上によるライフサイクルコスト等の低減を含めた総合的なコストの削減に取り組むこととされた。これに基づき、関係16省庁によって、それぞれ「新行動計画」が策定され⁽⁵⁵⁾、各種の施策が実施された。その結果、平成8年度の水準に比べたコスト削減率は、平成14年度までに約13%となり、卸売物価、労務費等の下落を考慮した実際の工事コスト削減率は約21%となったとされている。

さらに、依然として厳しい財政事情の下で引き続き社会資本整備を着実に進めていくことが要請されている等として、現行の行動指針を継続実施することに加え、公共事業コスト構造改革⁽⁵⁶⁾に取り組むこととされた。そ

⁽⁵³⁾ 公共事業コスト構造改革については、国土交通省のホームページの「技術調査関係」「コスト削減・積算」「公共工事のコスト削減」<<http://www.mlit.go.jp/tec/cost/cost.html>> のページを参照。

⁽⁵⁴⁾ 公共工事のコスト削減には多方面での改革が必要とされる。例えば、政府の行動指針を受けて策定された建設省の「公共工事コスト削減対策に関する行動計画」では、①計画・設計の見直し、②入札・契約制度の改善を含む工事発注の効率化、③資材、労働者等工事構成要素における改善、④工事実施段階での合理化・規制緩和等の4分野で19項目の施策を取り上げている。

⁽⁵⁵⁾ 国土交通省の「公共工事コスト削減対策に関する新行動計画」は平成13年3月に策定された。

して、政府では平成15年度から5年間の「公共事業コスト構造改革プログラム」が平成15年9月に策定され、関係省庁でもそれぞれ「公共事業コスト構造改革プログラム」が策定された⁽⁵⁷⁾。

その内容は、「事業の迅速化」、「計画・設計から管理までの各段階における最適化」、「調達の最適化」の観点から、現行の行動指針に加え実施する公共事業コスト構造改革の施策を取りまとめたもので、検討・試行・調整後に実施に移行する施策等を含むものであり、5年間で、平成14年度と比較して、15%の総合コスト縮減率⁽⁵⁸⁾の達成が目標とされている。

(iii) 長期計画の改革—社会資本整備重点計画⁽⁵⁹⁾の策定

社会資本整備に関しては、これまで、道路、河川、港湾、下水道等の分野毎に長期計画が策定され、計画的に推進されてきたが、このような計画システムについては、①その縦割りと事業間の連携不足、②分野別配分の硬直化、③予算獲得の手段化していること等の問題点が指摘されていた。他方、厳しい経済財政状況の下で、国際競争力の確保、環境問題や少子高齢化への対応等わが国の直面する課題に的確に対応するとともに、地域住民や地方自治体等の理解と協力を得て、より低コストで質の高い事業を実現するという公共事業に対する要請が強くなっている。

このような問題点の解消と要請に対処するためには、従来以上の事業の重点的、効果的かつ効率的な推進が必要であるとして、従来

の各種の緊急措置法に代えて、平成15年に「社会資本整備重点計画法」が制定され、国土交通省関係の9本の計画が「社会資本整備重点計画」に一本化された。同時に、同計画は、基本理念として、地方分権、地域特性・民間活力の活用等への配慮等を掲げるとともに、計画事項として、アウトカム（成果）目標に重点を置き、社会資本整備の改革の取り組み方針を明示するほか、計画の策定実施のプロセスとして、パブリック・インボルブメント（住民参画）の方式、政策評価の実施等を採用するなど、抜本的な見直しを図っている。

(2) 公共事業に係る構造改革の評価

(1)で記述した公共事業に係る構造改革は、政府全体の行財政改革の一環として行われたものであるが、このような改革が実現した背景には、①公共事業に対する国民の理解や支持の低下、②厳しい財政状況下での公共事業予算の削減があり、これらに対する公共事業担当省庁（の官僚）の危機感がこのような改革の実現に寄与したことは否めないであろう。

その意味から、筆者は、公共事業予算の削減の影響として、公共事業に係る構造改革を取り上げたものである。

しかし、これらの改革は、(1)に記述されているような成果を上げているかという疑問無しとしない。

例えば、(i)の個別公共事業の事業評価・再評価については、国土交通省は、ルールに従って実施し、予算の概算要求時、予算の財務省原案

⁽⁵⁶⁾ 公共事業の全プロセスをコストの観点から見直すという改革である。

⁽⁵⁷⁾ 国土交通省の「公共事業コスト構造改革プログラム」は平成15年3月に策定された。（国土交通省大臣官房技術調査課等「公共事業コスト構造改革の推進」『国土交通』2004.4月号，pp.28-29参照。）

⁽⁵⁸⁾ 「公共事業コスト構造改革プログラム」では、数値目標として、従来からの工事コストの縮減に加え、(ア)規格の見直しによるコストの縮減、(イ)事業の迅速化が図られることによる便益の向上、(ウ)将来の維持管理費の縮減をも評価する「総合コスト縮減率」を設定している。

⁽⁵⁹⁾ 『国土交通』2003.12月号，pp.8-29の「特集：社会資本整備重点計画」；国土交通省総合政策局政策課「社会資本整備重点計画法の制定」『国土交通』2003.5月号，pp.34-35参照。

内示の時点、年度当初の時点の3段階で公表している⁽⁶⁰⁾。

事業再評価の結果、平成12年度には192事業（再評価1,070事業中）、13年度には22事業（再評価789事業中）、14年度には39事業（再評価1,094事業中）、15年度には48事業（再評価2,509事業中）を中止したほか、14～15年度に合計56事業を見直している⁽⁶¹⁾。中止事業の理由を見ると、利水需要の見込み無し、再開発ビルのテナントの確保難等、事業実施が客観的に困難になったものも見られ、中止事業には事業種別や地域の偏りも見られる⁽⁶²⁾。

また、毎年度新規採択する事業については、便益(B)、費用(C)等を算定して事業評価がされ、無駄な事業ではないことの確認がなされている⁽⁶³⁾。そのために、新規採択箇所も厳選され、平成15年度の新規採択箇所（5,696箇所）は、平成8年度の75%、採択箇所数がピークの平成10年度の44%となり、また、その結果、事業実施箇所も各事業とも平成8年度の1/3～3/4程度に減少しており⁽⁶⁴⁾、いわゆる「バラマキ」的な傾向は消えている。

ただ、各事業のB/Cをみると、なかには1.1と便益が費用をわずかに超えるものも見受けられ、「無駄な事業はしない」との決意は見られるものの、「より効果的な事業を優先的に実施する」という姿勢にまではなっていない。

今後は、この事業評価・再評価のシステムの充実を図り、より客観的判断で、より必要性の高い公共事業の実施が求められている。

また、(Ⅲ)の公共事業コスト構造改革について、政府は、前述のように、平成8年度の水準に比べたコスト縮減率は、平成14年度までに約13%となり、卸売物価、労務費等の下落を考慮した実際の工事コストは約21%となったとしている。また、計画・設計の見直し、入札・契約制度の改革等、広範な改革が実施されていることが認められる⁽⁶⁵⁾。

しかし、製造業等で「コスト削減」という場合には、原料費、労務費や販売・宣伝費等の削減や作業効率のアップ等がイメージされるが、公共事業のコスト縮減の多くが、計画・設計上の無駄の排除（過大な規格の公共施設の排除など）等の部分で行われていることが推察され、直接

(60) 国土交通省のホームページの「公共事業の評価」<<http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/index.html>>の「これまでの評価結果」参照。

(61) 国土交通省『平成15年度国土交通白書』2004, p.77の「これまでの評価結果」及び前掲の国土交通省のホームページの「これまでの評価結果」による。

なお、全省庁の公共事業に係る事業評価・再評価については、財務省のホームページの「公共事業予算」（前掲）の「事業評価の現状」を参照。全公共事業で実施計画後中止、休止、縮小に至ったものの数は、平成11年度115事業、12年度52事業、13年度280事業、14年度50事業である。

(62) 五十嵐敬喜氏は、その著書『公共事業は止まるか』の中で、平成12年度の事業再評価（見直し）について、「この見直しは、まさに羊頭狗肉だった。…中止のうち三分の一を超える事業はすでに「休止中」とされていて、そもそも予算がついていなかった。…さらに中止と発表された多くの事業が、地元では単独事業として復活が画策され、あるいは代替事業が検討されている」（pp.2-3）、「亀井氏（当時自民党政調会長）の掛け声を利用して各省庁がもてあましていた事業を「在庫処分」したのだ」（p.5）と批判し、期待はずれとしている。（もっとも、同氏もこのような動きの中に「変化の兆しは見える」（p.17）と一定の評価をしている。）

(63) 前掲の国土交通省のホームページの「これまでの評価結果」参照。

(64) 財政制度審議会財政制度分科会 歳出合理化部会及び財政構造改革部会 合同部会（H.16.4.21）の配布資料4-2「公共事業関係資料」pp.46-48 <<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseic/zaiseic160421.htm>>参照。

(65) 具体的な事例等については、「特集 コストはまだまだ削減できる」『日経コンストラクション』2003.3.28号, pp.42-66参照。

的な工事の部分では従来のコストが維持されているようにも思える。

例えば、入札・契約制度の改革について言えば、今年度になってからも各地で公共工事に係る（官製）談合の摘発や首長・公務員の収賄・入札妨害罪による逮捕が続発しており、また、建設工事に要する費用の指標である「建設工事費デフレーター」で見ると、「土木総合」の「公共事業」の指数は、平成7年度を100として、平成8年度、平成14年度は、それぞれ100.0、97.2であり、平成8年度から平成14年度の低下率は2.8%に止まっている。

筆者は、世間で一般に言われているように、「日本の建設工事費は欧米に比べて割高である」という意見⁽⁶⁶⁾に組みするものではないが、このような風評を消滅させ、公共事業に対する国民の理解を得るためには、談合の徹底した排除を含む公共事業コスト構造改革がなお一層地道で着実に実行されることが求められていると考える。

VII おわりに

以上、公共事業の削減とその影響について概

観したが、今年度は、異常な数の大型台風上陸、新潟県中越地震等による大規模な自然災害が多発し、また、国と地方の税財政を見直すいわゆる三位一体改革の論議の中で、公共事業予算のあり方が大いに議論されている。

災害復旧に係る公共事業の取り扱い、一般の公共事業と区分して考慮することが可能であるが、今回の災害が強烈に提示した現実や経験は、各種の公共施設の有用性や整備水準のあり方等の問題点を再度考える機会を我々に与えてくれたと言える。

また、三位一体改革に伴う公共事業に係る補助金の削減は、それに伴い財源の地方への移譲がなされるならば、本来的には、公共事業の財源と公共事業実施の主導権についての国と地方との関係を見直すことに主眼があるものであるが、公共事業の事業量等公共事業のあり方に影響を与えないとは言い切れない。

そこで、我々は、このような中で、我が国の財政状況を踏まえた上で、ムードや感情に左右されること無く、社会資本の利用者である国民の立場に立って、いま一度、公共事業やその予算のあり方を考える必要があるであろう。

(かめもと かずひこ 国土交通調査室)

⁽⁶⁶⁾ 「日本の建設工事費は欧米に比べて割高である」との説は、米国カリフォルニア大学のマクミラン教授の試算や1993年の建設省の『公共工事積算手法評価委員会報告書』を根拠に広まったとされるが、金本良嗣氏はその著書の『日本の建設産業』（日本経済新聞社、1999.7）で、「購買力平価や一人当たりの国民所得をとれば、日本の建設サービスのほうが米国よりも安い」（p.224）、「日本の公共工事費は米国に比べて一概に高いともいえない」（p.225）としている。また、国土交通省の平成15年の調査によっても、平成5、10年の調査同様、購買力平価で比較すると、内外価格差はほとんど無いとされている（建設大臣官房技術調査課「平成15年度内外価格差（対米国）フォローアップ結果について」〈<http://www.mlit.go.jp/tec/cost/cost/041020/index.html>〉参照。）。