

公共事業をめぐる最近の動向と今後の課題

～社会資本整備はどうあるべきか～

国土交通委員会調査室 たなか としゆき
田中 利幸

1. はじめに

鳩山内閣総理大臣は、平成21年10月の就任後初の所信表明演説において、「コンクリートから人へ」の理念を示しつつ、公共事業政策の方針転換を図ることを表明した。これに沿って、21年度第1次補正予算による公共事業の執行を一部停止することとされ、また、前原国土交通大臣によるハッ場ダムの建設中止表明、21年度内の一定のダム事業の凍結などが行われ、22年度予算案などにおいても、公共事業予算の見直しが実施される方向となっている。その上で、経済成長に貢献してきた従来型公共事業に代替するものとして、新たな成長戦略を策定し、例えば、公共事業の事業量の減少によって影響を受ける建設業について、その国際展開などを模索する動きも存在する。

こうした公共事業の在り方に関しては、社会資本ストックは一定の水準にあり、厳しい財政状況の中で他の政策に優先して事業を実施し続けることは妥当ではないとの主張がなされている一方で、全国各地域からは、公共事業の見直しが今後の事業実施、さらには、地域の既存計画・経済・雇用・生活などに影響を及ぼす懸念も指摘されている。特に、道路ネットワーク等の未整備地域からは、事業の推進について引き続き強い要望が行われているのが実情である。例えば、参議院に対して地方議会から提出された道路や河川整備など公共事業関連の意見書は過去3年間で延べ3,000件以上に上っている。また、平成22年度予算に関して与党三党が行った重点要望では、整備新幹線や高速道路網、港湾等の整備を政府に対して求めている。

このように、公共事業政策の在り方が重要な課題となっているが、新政権が発足してから日が浅く、公共事業の意義・位置付けや今後の方向性について深化した国会論議がなされているとは言い難い。鳩山内閣総理大臣は「すべて公共事業は悪いと申し上げるつもりはない。しかし、時代に合わなくなった巨大な公共事業は見直していかなければならない」などとしているが、公共事業について一定の必要性は認める中で、今後どのような社会資本整備がなされることとなるのか、その具体像は必ずしも明確ではない。

そこで、本稿では、公共事業の見直しをめぐるこれまでの経緯と最近の動向を概観するとともに、今後留意すべきと思われる諸点について、若干の考察を行うこととしたい。

2. 公共事業の見直しをめぐる経緯

(1) 社会資本の整備状況と公共事業の見直しの背景

ところで、社会資本、公共事業等の概念には、広義・狭義など多義的な意味合いを含み、これらの定義については様々な分類、見解が存在する。一例を挙げれば、社会資本とは、「人々が生活を営み、産業が生産活動を行うのに必要不可欠な基盤となる施設」であると

し、一般的には①道路・鉄道・港湾・空港等の交通基盤施設、②上下水道・都市公園・教育・文化・福祉厚生施設等の生活基盤施設、③河川・砂防・海岸等の国土保全防災施設、④農林漁業基盤施設等の生産基盤施設などを総称していうとされている。また、社会資本の中で、公的な機関が関与して公的資金を出して整備しているものを公共投資といい、公共事業とは、この公共投資が実際に事業として行われるものをいうとされている¹。以下では、社会資本、公共投資、公共事業はこのような区別を前提として使用していくものとする。

我が国においては、これまで、欧米に立ち遅れたこれらの社会資本の整備を図るため、20世紀の前半では鉄道を、後半以降では道路を中心として公共事業が行われてきた。1970年代以降は、下水道、公園、福祉施設といった生活関連基盤の整備にも重点がおかれ、公共事業は我が国の国家形成・経済発展のため極めて重要な役割を担ってきたと言える。国土交通省が関係する社会資本ストックは、現在、道路125万km、河川12万km、海岸3.5万km、下水道39万kmなどに達している。また、これらの資本ストックの総額は、2003年時点で約700兆円（道路234兆円、治水70兆円、海岸6兆円、下水道46兆円、港湾4兆円、空港43兆円、公共賃貸住宅29兆円等）に上ると試算されている²。

このように社会資本の蓄積がなされる一方で、公共事業の在り方をめぐっては特に1990年代以降、その見直しに向け、活発な論議が展開されてきた。これは、例えば、①地価上昇を中核とした右肩上がり経済システムが終焉し、人口減少の中で公共事業による需要創出の将来効果が十分見込めなくなっていること、②東名高速等の利用効率が高い事業から利用効率が低い事業へのシフトや国民の価値観の多様化などに伴いコンセンサスを得やすい事業が減少したこと、③事業の長期化等により高コスト構造となっていること、④事業目的の比重が社会資本整備から雇用対策に移動していること、⑤公共事業の投資効果に疑問が呈され無駄な公共事業・高コスト批判が高まる中で政官業界の「癒着」・不祥事や談合・天下り問題等により国民不信が増大していること、⑥社会保障費の財源不足と国家・地方財政の深刻化が一層進行し公共事業のための財源確保が困難となっていることなど公共事業の様々な課題が、その理由・背景となっている。

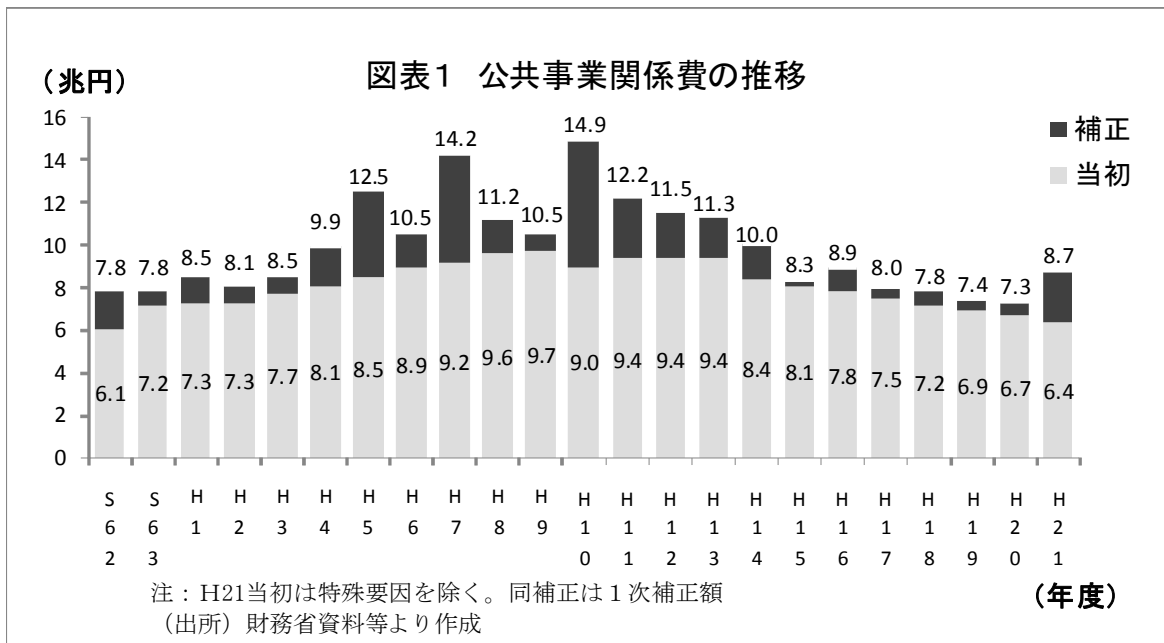
また他方で、社会資本整備が立ち遅れている地域からの更なる整備を求める意見、加えて、バリアフリー化、耐震化、景観保全、災害時の緊急輸送道路の整備など、国民の安全・安心の確保や環境等の観点から新たな公共事業を推進すべきとする意見も存在している。さらには、アジア近隣諸国の台頭と我が国の国際競争力の低下を背景として、我が国の競争力の維持・向上を図るため、首都圏環状道路、港湾、空港の整備などを重点的に行うべきとする意見、あるいは、地域雇用の受皿として公共事業を実施すべきとする意見など、公共事業の推進を求める見解も存在し、これらの観点も含めて、公共事業の在り方に関して多様な論議が行われてきた。

（2）社会資本整備の在り方の見直しと公共事業関係費の削減

このようなことを背景として、これまで公共事業の見直しが図られてきたが、以下では、国の公共事業関係費について最近の推移を示しつつ（図表1参照）、その経緯を見てみた

い。

平成2年、日米構造協議を契機として「公共投資基本計画」が策定された。これは、貿易摩擦解消のための内需拡大を目的とするもので、当初の計画投資規模は、3年度から10年間でおおむね430兆円とされ、その後の計画改定により最終的には7年から19年度までおおむね630兆円の投資規模を確保するとされた。この計画を実行に移すため、また、2年前後から進行したバブル崩壊に伴う景気対策などとして、国及び地方公共団体が毎年度多額の公共事業予算を投入してきた。例えば、10年度の国の公共事業関係費は、過去最高の14.9兆円が予算計上されている。



しかし、その後、前述したような公共事業に係る諸課題が指摘される中で、特に小泉内閣では一転して社会資本整備の在り方について改革が進められた。平成14年1月に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望」(改革と展望)では、戦後50年以上にわたる社会資本の整備により国民生活の安全性や利便性は飛躍的に向上し、経済発展を支える産業的基盤もつくられたとの認識を示した上で、必要性の低い公共投資が行われがちであり、公共投資の規模が欧米諸国などに比べ非常に高くその見直しが必要であるなどとした。また、前述の公共投資基本計画はこの閣議決定により廃止され、真に必要な分野に公共投資の配分を重点化するとともに、公共事業以外の政策手段への転換(ハードからソフトへの転換)の努力を継続するとされた。さらに今後の投資規模については、その後改定された「改革と展望」において「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・効率化を図っていく」などとされている。これらの方針に基づき、国の公共事業関係費は、当初予算ベースで14年度予算において対前年度比10.7%減とされて以降、毎年おおむね3%前後が継続的に削減されている³。

また、予算の削減とあわせて、公共事業の効率性・透明性の向上に向け、事業評価制度

の導入、コスト縮減、公共施設の建設・管理を民間の資金や能力を活用して行うPFI手法の活用、既存ストックの有効活用、入札契約制度改革などが推進されてきた。さらに、公共事業の分野別長期計画を一本化する社会資本整備重点計画の策定等の取組（後述）も行われている。

3. 鳩山連立政権における公共事業の動向

(1) 「コンクリートから人へ」

鳩山内閣総理大臣は平成21年10月、所信表明演説で「造ることを前提に考えられてきたダムや道路、空港や港などの大規模な公共事業について、国民にとって本当に必要なものかどうかをもう一度見きわめることからやり直す」とし、「コンクリートから人へ」の理念に沿った形で硬直化した財政構造を転換するなどとして⁴、国の公共事業関連政策の方針転換を表明した。

また、前原国土交通大臣は、「日本は現在、①人口減少、②急速な少子高齢化、③GDPの約1.7倍の長期債務という不安要因を抱えており、税金の使い道を変えていく必要がある。公共事業依存型の産業構造を転換し、成長産業の育成を図るため、国土交通行政のパラダイムシフトを行っていく」「公共事業は、しがらみを断ち切り、歳出の中身を徹底的に見直し、新規投資を抑制する。ダムや道路、空港や港湾などの大規模公共事業について、本当に必要なものかもう一度見極めていく」旨を述べている⁵。

さらに、平成21年12月5日に閣議決定された「予算編成の基本方針」では、その基本理念として「コンクリートから人へ」に関する言及がなされている。まず、新政権は、「コンクリートから人へ」の理念に立ち、予算の中身を抜本的に変革するとし、政治や行政が予算を増やせばすべての問題が解決され、景気や経済成長に効果があるとの考え方はとらないとしている。その上で、「金より知恵を出す」姿勢に立ち、限られた資源をより効果的に配分し、特にハコモノや護送船团的な施策に偏った旧来型の非効率な予算から脱却して、中間段階での税金の無駄の排除を徹底し、最終的な需要者にお金が直接届く施策を行うとした。また、医療・介護をはじめとする社会保障分野への投資は、幅広い雇用の受皿を国民に提供するだけでなく中期的には高い投資効果が期待できる、こうした観点から予算の中身を見直し必要性の高い分野への重点的な投資を行うことこそが、最大の経済刺激策であり持続的かつ安定した経済成長の土台となるとしている。

鳩山内閣は、以上のような観点から「コンクリートから人へ」の取組を行うとしているが、一方で、医療・介護施設の整備などを含めて「人のためのコンクリート」といった考え方も成り立ち、「コンクリート」と「人」を単純な対立概念としてとらえることには課題もあるように思われる。それぞれどのような事業が該当することとなるのか、例えば、欧州諸国に倣い公共賃貸住宅の建築に代えて民間賃貸住宅居住者への家賃補助制度を創設することも含まれるのかなど、「コンクリートから人へ」の転換に当たっての具体的取組内容については、一層の明確化が望まれる。

(2) 平成21年度補正予算及び22年度予算概算要求における公共事業予算

以下では、上記(1)の理念などに基づいた国土交通省関係の公共事業予算の動向を俯瞰することとしたい。

まず、前原国土交通大臣は、前政権の下で成立した平成21年度第1次補正予算(国土交通省関連2兆3,321億円)について、21年10月9日に、公共事業関係を含め総額の約4割に当たる9,170億円を執行停止することを表明した。

さらに同月15日、前政権時代の平成21年8月末に国土交通省が行った22年度概算要求(総額7兆6,260億円)についても、これを組み替えて5兆5,939億円に減額し、21年度の当初予算総額6兆3,573億円から見て12%減とすることを発表した。このうち公共事業関係費については、前政権の6兆9,506億円の要求を見直して4兆9,167億円の要求としたが、この要求額は、21年度当初予算額である5兆7,324億円から見ても8,157億円、約14%減と、高い削減率となっている。

その後、鳩山内閣は、平成21年12月8日、厳しい経済・雇用状況、直面する円高・デフレ状況を踏まえ、景気回復を確かなものとするため、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を決定した。そこでは、「既成概念にとらわれることなく、無駄な予算、公共事業など従来の政権では政官業の癒着体制のため手をつけられなかった『歳出の中身』を抜本的に変える財政政策の大改革に乗り出している」との考え方が示されている。その上で、公共事業関係は災害復旧などの分野を除き経済対策の対象外とされ、自公政権が21年度第1次補正予算などで行ってきた、景気浮揚のための公共事業の追加・前倒し等の視点は希薄となっている。この緊急経済対策実現のための21年度第2次補正予算案(国費7.2兆円規模)は、21年12月15日に閣議決定され、国土交通省関係では、①環境対策として事業用自動車に係る環境対応車購入補助の延長305億円、住宅版エコポイント制度の創設333億円(他省分を含め1,000億円)等、②景気対策として下請建設企業支援47億円、優良住宅取得支援制度の金利引下げ等4,000億円、③生活安心確保対策として災害復旧等392億円など、国費5,145億円が計上された。

なお、この緊急経済対策では、地方支援対策として、地方公共団体によるきめ細かなインフラ整備等を支援する交付金の創設(国費5,000億円)が盛り込まれ、平成21年度第2次補正予算案に所要額が計上された。この交付金は、地方公共団体において、危険な橋梁の補修、景観保全の必要性の高い地域における電線の地中化や都市部の緑化、森林における路網整備について、きめ細かな事業を実施できるよう支援するものとされ、これにより観光需要や地元雇用の拡大等による地域の活性化が期待されるとしている。しかしながら、交付対象や配分方法、所管府省などの詳細は明確ではなく、事実上の公共事業であるとして経済対策に盛り込むことの是非を問う指摘も一部に存在する。なお、この緊急経済対策では、公共事業に代えて行う施策の経済効果など、対策の有用性が比較できるデータは明示されておらず、今後の評価がまたれるところである。

(3) 事業仕分けと与党による平成22年度予算重点要望

国土交通省は、以上のような観点から、平成22年度予算の要求を行っているが、その一

方で、21年11月、行政刷新会議による「事業仕分け」が行われた。この事業仕分けは、国の事業の要否、その内容・手法・予算額の妥当性等を検討・評価するもので、公共事業も対象とされている。その評価の結果、国土・景観形成事業推進調整費（予算要求額220億円）の廃止、道路整備・河川改修事業のコスト縮減等による予算の見直し、直轄の国道・河川・ダム・公園の維持管理費に係る予算要求額の10～20%縮減、空港整備事業（一般空港）・港湾整備事業（直轄事業）の予算要求額の10%程度縮減などとされ、下水道事業やまちづくり交付金については、各自治体の判断に任せるべきであるとされた。また、前述した「予算編成の基本方針」では、事業仕分けを反映することとされている。

他方、民主党は、公共事業関係を含む地方公共団体などからの政府に対する陳情について整理を行う新たな陳情システムを導入したが、これに基づき、平成21年12月16日に、整備新幹線や高速道路の整備などに関して「平成22年度予算重要要点」（以下「重要要点」という。）を政府に対し要望した。また、与党三党も翌17日に「平成22年度国家予算与党三党重点要望」（以下「与党三党重点要望」という。）を行っている。

結局、これらを反映してどの程度の予算規模となるのか、平成22年度予算案が注目される場所である。

（４）各事業分野の動向

次に、国土交通省が所管する主な事業分野について、組替え後の平成22年度予算概算要求、与党三党重点要望等を踏まえつつ、その動向を概観する。

ア 治水

治水関係では、八ッ場ダムに象徴される「ダム事業」が今後どのように扱われていくのかが注目点である。

公共事業依存型の産業構造からの転換を図るため、前原国土交通大臣は、「できるだけダムにたよらない治水」へ政策転換を行うとし、事業中の全国のダムについて検証を行い、これらを踏まえて今後の治水対策の在り方を検討していくとしている。

河川・ダムなど治水事業をめぐることは、前原国土交通大臣は、平成21年9月の大臣就任会見で、民主党のマニフェストを踏まえ川辺川ダム及び八ッ場ダムの建設を中止する方針を明言し、その建設中止の是非が大きな課題とされている。さらに、建設・計画中のダム事業（21年4月現在で①直轄48・水資源機構8、②補助87の143事業）を見直す方針を示し、21年度内は、①の56事業のうち既存施設の機能増強のための8事業を除く48事業につき(1)用地買収、(2)生活再建工事、(3)転流工工事、(4)本体工事の各段階に新たに入らない（本体工事実施中のものは続行）とした⁶。一方、22年度予算概算要求（組替え）では、治水治山事業について、優先順位付けの徹底と事業の更なる効率化、ダム事業の見直し等により予算の縮減を図るとともに、重要河川の堤防強化など予防的な治水対策について重点的に実施するなどとされている。

このような中で、前原国土交通大臣は、平成21年12月に「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」を発足させるとともに、八ッ場ダムを含む全国のダム事業の検証を行うに当たり、検証の対象となるダム事業と継続して進めるダム事業を21年末ま

でに区分するとした。その上で、この有識者会議が22年夏頃に中間取りまとめとして示す予定の新たな基準に沿って、検証対象とされた個別ダムごとの検証を行うとしている。同会議では、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を進めるとの考え方にに基づき、今後の治水対策の検討を行う際に必要となる、①幅広い治水対策案の立案手法、②新たな評価軸の検討、③総合的な評価の考え方の整理等について検討することが見込まれている。22年夏頃には、①～③に係る具体的対策案の検討手法及び個別ダムの検証の進め方を示した中間取りまとめを公表し、その後、23年夏頃に今後の治水理念を示した提言の取りまとめを行うとしている。

また、前原国土交通大臣は、各道府県実施の補助ダム事業について、基本的には各道府県の判断を尊重するとした上で、検証対象となったダム事業は、検証後に事業の進め方について判断いただきたいとしている。また、平成22年度予算案については、補助事業においても政策転換を要請する国の姿勢を反映したものとするなどとしており、22年度予算などにおける各ダム事業の取扱いが課題となる。

なお、前原国土交通大臣は、川辺川ダム、八ッ場ダムの建設を中止した場合の地域住民の生活再建に関して、「本体工事は中止、約束した生活関連は継続する、そして新たな補償措置を新規立法によって行うということを予算の中にしっかり担保していきたい」などとし、ダム事業の中止に伴う補償法案を次期通常国会に提出する意向を示していたが⁷、その後の記者会見で、川辺川ダムの中止をモデルケースとしつつ、「正式に中止を決定いただければ、そこから地元の皆さんと、どういったことを補償していくべきかヒアリングを行い、それを法案にしていけるので、平成22年の通常国会への法案提出はスケジュール的に難しい」旨を述べている⁸。

イ 道路

ダムと同様、道路も注目される問題の一つであり、鳩山政権では、高速道路の原則無料化とともに道路整備の見直しを図る方針が示されている。平成21年度第1次補正予算では、東京外かく環状道路（関越～東名区間）や高速道路の4車線化事業が調査費等を除き執行停止となっている。また、22年度予算概算要求（組替え）では、道路整備について、事業効果の早期発現の観点から開通時期が近いもの、事業年数が短いものを優先し予算の縮減を図り、原則として新規事業は行わないこととし、また、事業箇所数について2割程度の削減をすることとされ、その要求額は21年度当初予算比12%減と大幅に削減された。そのため、直轄国道事業約700箇所のうち、約150箇所が凍結される可能性があることが報じられるなど⁹、今後の道路事業は大幅に縮小される可能性が指摘されている。

しかしながら、これに対して、前述した「与党三党重点要望」では、全国の高速道路網に関し東北、山陰、四国、九州といった空白地帯を解消し道路網の整備を進めることについての要望が行われている。また、民主党の「重要要点」では、「平成22年度において、高速道路会社による高速道路整備を推進するため、利便増進事業を抜本的に見直すとともに、いわゆる新直轄事業を取り止め、これに見合う額を国が高速道

路会社に対し支援する。また所要の法律を手当てする」「23年度以降の新たな高速道路建設促進の枠組みとして、全国統一の料金設定、国の高速道路建設の高速道路会社への一本化をはかるとともに、地方自らが、必要とする高速道路建設を行うことができるようにするための国の支援策を検討し、来年6月中旬に政府として成案を得る」ことを政府に求めている。これらの要望は、予算削減方針や高速道路について「厳格な基準を設けて慎重にその見直しをやっていく」などとした前原国土交通大臣の方針と¹⁰、方向性が異なるのではないかとの指摘もあり、政府としてどのように道路事業の改革を進めていくのか、今後の課題となろう。

加えて、前原国土交通大臣は、高速道路の建設・整備を審議する国土開発幹線自動車道建設会議について、十分な議論も行われない形式的な機関であるとして、これを廃止し、国会での審議や第三者による厳格な審査の導入などにより、道路事業の透明性を確保することを表明している。そのための関連法案が平成22年の通常国会に提出される可能性もあり、今後、透明性・公正性・客観性などにも十分配慮した適切な道路整備決定システムの在り方が課題となると思われる。

なお、民主党の「重要要点」では、ガソリンなどの暫定税率は租税水準を維持するなどとしており、その取扱いも課題となろう。

ウ 空港

空港整備について、前原国土交通大臣は、真の意味での国際拠点空港の整備が立ち遅れる一方で、全国に97もの空港が整備され続けてきたという実態があるとした上で、空港整備の手法や社会資本整備事業特別会計空港整備勘定の在り方を検討するとしている。平成22年度予算概算要求（組替え）においては、日本のゲートウェイとなる空港の国際競争力の強化を図ることが重要であることから、選択と集中により、拠点となる空港（羽田空港等）へ一層重点化して整備を図るとし、羽田空港の整備を着実に実施するとしている。一方、一般空港における施設更新等については、緊急性を考慮して次年度以降に先送りすること等により予算を縮減することとされている。

また現在、日本航空の経営再建問題が重要課題となっているが、日本航空の経営悪化は不採算路線の運航が一因とされており、地方空港・地方路線の在り方等にも注視が求められる。

エ 港湾

平成22年度予算概算要求（組替え）においては、空港と同じく国際競争力の強化を図ることが重要であるとし、拠点となる港湾への一層の重点化を行うとされている。特にスーパー中枢港湾プロジェクトについて¹¹、さらに重点化を図り国際競争力の強化に取り組むとしている。また、資源・エネルギー等の戦略物資の輸送船舶の大型化に対応するため、拠点的な港湾において港湾施設の機能強化を図ることとし、その他の事業については、各港湾の貨物輸送需要、事業進捗度等を吟味し、投資の見直しを行う扱いとされた。

加えて、後述する国土交通省成長戦略会議では、我が国港湾の「選択と集中」による国際競争力強化について検討を行っていくこととされている。

なお、我が国港湾が世界的地位を低下させている要因の一つとして、限られた予算を3地区のスーパー中枢港湾に横並びで投入し、1港に集中投資してこなかったことが指摘されている。そこで、国土交通省は、平成21年12月に「国際コンテナ戦略港湾検討委員会」を設置した。これは、釜山港等アジア諸国の港湾との国際的な競争がますます激化する中、コンテナ港湾について更なる「選択」と「集中」により国際競争力を強化していくため、スーパー中枢港湾政策の総括を行い、その課題を踏まえた上で、選択する港湾についての評価項目、選定基準の作成等の検討を行うことを目的とするものである。同委員会では、22年1月頃「国際コンテナ戦略港湾」を公募し、同年6月頃にこれを選定することを目標としている。

一方、「与党三党重点要望」では、我が国産業の国際競争力強化のため、アジアの主要港をしのぐコスト・サービス水準の実現を目標に、スーパー中枢港湾を、全国的に拡張し整備することを求めている。「選択」と「集中」を目指す上記の方針との整合の問題も含めて、今後、スーパー中枢港湾政策の在り方が課題となろう。

オ 鉄道

鉄道整備については、平成22年度予算概算要求（組替え）において、整備新幹線（既着工区間）は開業予定時期が遅れないよう前年度予算額を確保するとする一方で、都市・幹線鉄道は、事業工程の調整や新規着手の取りやめにより、前年度より予算を縮減するとしている。なお、前政権においては、整備新幹線の未着工区間（札幌～長万部間、白山総合車両基地～福井間、敦賀駅部及び長崎駅部）の整備につき、安定的な財源見通しの確保などの基本条件がすべて確認された場合に、直ちに認可・着工が行えるよう、21年度予算に着工調整費を計上していた。前原国土交通大臣は未着工区間の取扱いは白紙とし、現在、国土交通省の「整備新幹線問題検討会議」において、並行在来線の在り方、貨物鉄道の維持の在り方を含めて検討が進められており、22年度予算等での未着工区間の取扱いが課題となっている。

なお、整備新幹線の整備については、「与党三党重点要望」では、環境重視に合致した大量高速輸送網の確立、国土の均衡ある発展、地域振興、経済波及効果から要望の強い整備新幹線の建設を着実に遂行することを求めており、また、民主党の「重要要点」においても、早期開業のため必要な予算措置を講ずることを政府に要望している。

（5）公共事業と地方分権

公共事業に関しては、これまで、地方分権の観点から、国から地方への事務事業や税財源の移譲、規制・義務付けの廃止・見直しが重要課題とされてきた¹²。

鳩山内閣は平成21年12月15日、地方分権改革推進計画を閣議決定したが、同計画では、公共事業に関して、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえつつ地方道路、準用河川の構

造基準などを条例に委任することなどとされ、法律改正により措置を講ずべき事項について、22年の通常国会に地域主権推進一括法案を提出する方向とされている。

また、国の直轄事業に対し地方が費用の一部を負担する直轄事業負担金制度（国交省関係で平成20年度9,700億円）については、その在り方が課題となってきた。全国知事会は、22年度から維持管理分についての負担金を廃止するなど負担対象範囲の見直しを求めており、さらには、国と地方の役割分担を明確化した上で、直轄事業負担金制度そのものを最終的に廃止することを求めている。民主党のマニフェストでは直轄事業負担金の廃止が明記される中で、国土交通省は、直轄事業の維持管理費について、地方負担収入がないものとして22年度予算概算要求（組替え）を行った。直轄事業負担金における維持管理費の廃止をめぐるのは、国土交通省等の政務官で構成する「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」で検討がなされているが、維持管理費の一部を構成する修繕費が建設費的な性質を有することから、これを廃止対象から除外することの是非等が課題となっている。

一方、民主党の「重要要点」では、地方財源の充実として、公共事業について、既存の直轄・補助事業を見直し、自治体の創意工夫で社会資本整備をはじめとして原則として自由に使える、1.1兆円を上回る規模の使い勝手の良い新たな交付金を国土交通省・農林水産省において創設することを政府に要望している。今後その取扱いが課題となろう。

（6）公共事業に代わる新たな成長戦略の確立

以上述べてきたように「コンクリートから人へ」の理念の下、公共事業を縮小する姿勢が示されているが、公共事業と建設業に依存する我が国の地域経済・雇用への深刻な影響も懸念されており、これまでの公共事業に代わる新たな成長戦略を確立すべきとの指摘も存在している。

このようなことを背景として、前原国土交通大臣は、将来にわたって持続可能な国づくりを進めるためには、我が国の人材・技術力・観光資源などの優れたリソースを有効に活用し、国際競争力を向上させるための成長戦略の確立が焦眉の急となっているとし、平成21年10月に「国土交通省成長戦略会議」を設置した。同会議は、経済界や学識経験者などの有識者で構成され、①海洋国家日本の復権、②観光立国の推進、③航空（オープンスカイ）、④建設・運輸産業の更なる国際化、⑤住宅都市などの観点から成長戦略を検討することとされており、23年度の予算要求に反映させるため、22年夏に最終報告を取りまとめる方向とされている。

4. 今後の課題

以上、最近の公共事業をめぐる見直しの動向等について概観してきたが、以下では、今後留意すべきと思われる課題について、若干の考察を行うこととしたい。

（1）公共事業の削減目標等の明確化

「コンクリートから人へ」の理念に沿って公共事業は縮小の方向にあるが、すべての公

共事業が否定されているわけではなく、鳩山内閣総理大臣及び前原国土交通大臣は「コンクリート」や公共事業の必要性についても言及している。また、政府の平成21年度第2次補正予算案では、前述したように、地方支援対策として、地方公共団体によるきめ細やかなインフラ整備等を支援する交付金が創設される方向であり、さらに、「与党三党重点要望」や民主党の「重点要点」では、高速道路や整備新幹線、港湾などの整備促進を求める視点も存在している。

これらの与党要望は、高速道路等の整備促進を図るもので、新政権の「コンクリートから人へ」の理念を損なうものとの指摘も一部でなされている。たしかに「コンクリートから人へ」の理念と与党要望との方向性についての異同は、国民の目から見て分かりにくいと言わざるを得ず、今後、政府・与党としての十分な説明が求められよう。

また、今後の公共事業予算の削減目標について、一定の方針を明示する必要があるように思われる。平成22年度からの4年間で公共事業予算を1.3兆円削減するとした民主党マニフェストの目標は、22年度予算でその大部分が達成される可能性が指摘されている。しかし、その後については、更なる公共事業予算の削減の有無も含めて、国の公共事業の予算規模は不透明である。もとより、毎年度の予算編成において決定すべきものではあるが、建設業界からは、4年間の公共投資の規模を明示してもらわないと国際展開や再編など業界の将来展望は開けないといった指摘も存在する。今後、23年度以降の公共事業予算の規模の見通しや量的縮減目標等について論点となる可能性がある。

(2) 公共事業の見直しと既存計画等の扱い

公共事業を中止あるいは大幅に見直す場合、課題となるのが既存の各種計画への影響である。それは、国土形成計画や社会資本整備重点計画など国レベルのものから、都道府県や市町村レベルの計画など様々な階層・内容に及ぶ。例えば、道路事業の凍結や再検証によるダム事業の中止・大幅見直しも今後想定されるが、これが地域の各種計画に与える影響は少なくないと思われる。以下では、国土形成計画及び社会資本整備重点計画を概観しつつ、今後留意すべきと思われる点を示すこととしたい。

まず、国土形成計画は、平成17年に制定された国土形成計画法に基づき、今後おおむね10箇年間にわたる国土づくりの方向性を示す計画である。同計画は、新しい国土像として、多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図ることとし、その実現のための戦略的目標、各分野別施策の基本的方向等を定めるものである。この国土形成計画は「全国計画」と「広域地方計画」からなり、全国計画は20年7月に閣議決定され、また広域地方計画は、21年8月に国土交通大臣により決定された。国土形成計画は、従前の全国総合開発計画（全総計画）が量的拡大による開発を行うことを基調とするのに対して、成熟型社会の計画を志向するものとされている。

一方、社会資本整備重点計画は、平成15年制定の社会資本整備重点計画法に基づき、従来の9本の事業分野別の計画を一本化し¹³、計画内容を「事業費」から「達成される成果」に転換して社会資本整備の方向性を示す計画である。15年度から19年度の5箇年間に計画期間とする計画が期限切れを迎えたことから、現行の計画は、20年度以降5箇年間の

計画として、21年3月31日に閣議決定された。この社会資本整備重点計画を受け、地方ブロックの社会資本整備の具体的な方針を示すものとして、「地方ブロックの社会資本の重点整備方針」（以下「重点整備方針」という。）が、上記の広域地方計画と同じく21年8月に決定されている。

これらは前政権の下で策定されたものであり、新政権の方針との整合について今後留意する必要があると思われる。重点整備方針には、地方ブロック内の指標及び具体的な主要事業名が明記されており、例えば、関東地方ブロックにおける重点整備方針では、前原国土交通大臣が中止を明言した八ッ場ダム事業が明確に位置付けられている。また、平成22年度予算等で事業の凍結が取りざたされている道路事業などの各事業も詳細に明記されている。これらの計画は、策定過程で地方公共団体も一定の関与をしており、国や地方公共団体などの社会資本整備の指針として位置付けられているが、「コンクリートから人へ」の理念の下、今後、現行計画の内容・目標がそのままの形で達成されることとなるのか、両計画をめぐる今後の動向が注目される。

前原国土交通大臣は、これらの計画の見直しよりダムや道路など個別事業についての見直しを優先する意向と思われる。しかしながら、地域主権改革や道州制問題が存在するとしても、まず、社会資本整備についてのグランドデザインを提示した上で、個別事業の見直しを行うべきとの考えも成り立つ。国土政策については、都市部と地方部の格差問題などをめぐって、これまで、「国土の均衡ある発展」「地域の個性ある発展」といった整備理念が提示されてきた。新政権において、ナショナルミニマムの考え方の要否やその在り方に関して、すなわち、一連の公共事業の見直しの中で生じる地域間格差は地域の競争関係の中で許容されるべきとの認識であるのかなどについて¹⁴、その明確な説明がなされているとは言い難い。「与党三党重点要望」では、「国土の均衡ある発展」のための整備新幹線の着実な建設を要望しているが、政府として、「国土の均衡ある発展」政策の採否も含めて、社会資本整備に関する中長期的なグランドデザインを明示する必要があるのではないか。

加えて、前原国土交通大臣は前政権下の平成13年6月に、公共事業中期総合計画及び公共事業実施計画の作成と国会における承認等を規定した「公共事業基本法案」を提出している。また、民主党の政策集INDEX2009では、社会資本整備関連計画を一本化し国会承認事項とするとともに再評価、事後評価の仕組みを盛り込んだ「公共事業コントロール法」の制定に言及しており、これらの法制度の見直しの動向についても注視が求められよう。

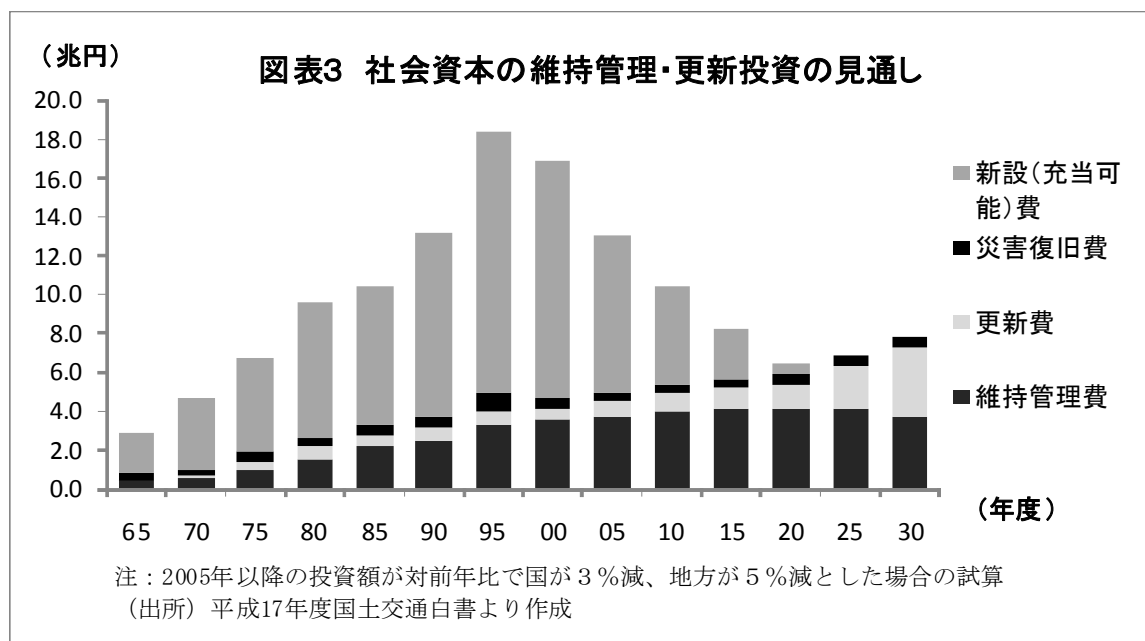
（3）社会資本の維持管理・更新と「撤退スキーム」の整備

今後の公共事業の規模や社会資本整備を展望していく際には、特に新規事業に大きな制約要因があることに留意が必要である。すなわち、これまで大量に整備・蓄積されてきた社会資本の老朽化が進行し（図表2参照）、その維持管理・更新費用が、今後大幅に増大することが必至であるからである。

図表2 建設後50年以上を経過する施設の割合（推計）

事業分野	2006(H18)年	2016(H28)年	2026(H38)年
河川(水門)	10%(800施設)	23%(1,800施設)	46%(3,800施設)
道路(橋梁)	6%(8,900橋)	20%(28,700橋)	47%(68,200橋)
下水道(整備延長)	2%(6,300km)	5%(18,700km)	14%(55,500km)
港湾(岸壁)	5%(250施設)	14%(650施設)	42%(2,000施設)

注：括弧内は建設後50年以上を経過する施設数
 (出所) 財政制度等審議会財政制度分科会資料 (H20.11.26) より作成



国土交通省は、平成17年にその所管する社会資本(道路、治水、海岸、下水道、港湾、空港、公共賃貸住宅等)を対象に、42年(2030年)までの維持管理・更新費の推計を行っている。それによれば、国管理の社会資本が2005年度以降対前年比マイナス3%、地方管理の社会資本が同じくマイナス5%を前提として試算した場合は、維持管理費が過半となり、投資可能総額が不足し、2022年度以降は社会資本の新規整備や更新ができなくなる可能性があることが指摘されている(図表3参照)。なお、この維持管理・更新費の将来動向に関しては、新規整備事業の抑制要因とする見方とともに、公共事業の拡大要因とする見方も存在しよう。今後の公共事業においては、新規事業と維持管理・更新事業のどちらを優先するのかが論点とされる可能性がある。

ところで、米国においては、かつて公共事業予算が削減され荒廃する社会資本のありようが大きな社会問題となったが、最近においても平成19年8月に米国ミネソタ州ミネアポリスで発生した橋梁崩壊事故は記憶に新しい。我が国においても、国民の安全・安心の確保の観点も含めて、その適切な維持管理の重要性が一層顕在化している。

もとより、維持管理・更新費用は、その内容の要否についての適切な判断、コスト縮減等によって削減の余地があると思われるが、それとともに、今後、予防的修繕により施設を延命化するなどライフサイクルコスト(生涯費用)が最小となる計画的補修の推進、民間

活用等による効率的な維持管理の一層の促進も必要となろう。民間活用等に当たっては、民間営利企業のみならず、地域コミュニティによる施設の日常点検・清掃、生活道路等の簡単な補修（住民レベルの道普請）などを図ることも有意義と言える。さらに、社会資本の更新時期の平準化を図ること等にも留意が求められる。また、地方公共団体では、財源も技術力も不足し、社会資本の維持管理・更新が大きな課題となっている。国と地方の役割分担の見直しの中で、地方における適切な維持管理・更新に向けた財政支援や技術支援等の在り方を検討する必要がある。

一方、このような取組を最大限行ったとしても、将来においては、人口減少等に起因する国民ニーズの低下や財源不足などにより、維持・更新が困難となる社会資本が増加することも想定される。現在、ダム事業など事業中・計画中の公共事業を中止しようとする場合、事業実施を前提として生活設計を講じてきた地域住民への深刻な影響や国・地方間の費用負担問題などが大きな課題となっている。これらの課題を解消するため、公共事業からの「撤退スキーム」の整備に向けた検討がなされているが、既に供用中の社会資本を廃止又は大幅に見直そうとする場合において、同様の問題が発生する懸念も否定できない。社会資本の管理者が、実現可能性のある選択肢の一つとして、必要に応じて施設の廃止・大幅見直しを適切に判断できるよう、今後、所要の検討と環境整備を図ることが必要と思われる。

（４）建設業の新生方策

最後に、今後の建設業の新生方策について言及することとしたい。

国土交通省が平成21年6月に公表した21年度建設投資の見通しでは、民間投資及び政府投資をあわせて約47.2兆円が見込まれており、ピーク時である4年度の約84兆円から見て約44%の減少となっている。これに対し、建設業者数（20年度末）は約51万業者でピーク時（11年度末）から15%減、また、建設業就業者数（20年平均）は約537万人でピーク時（9年平均）から22%減であり、建設投資と比較していずれもその減少率は低く、建設業は著しい供給過剰構造となっている。さらに財団法人建設経済研究所が21年10月に公表した建設投資の見通しによれば、新政権による公共事業予算の削減などのため、建設投資は、21年度は約43.2兆円、22年度は約41.6兆円とさらに減少する見込みである。これは30年以上前の1970年代後半の投資水準とほぼ同様であり、受注の減少と利益率の低下が進行し、公共事業に依存してきた地域の建設業をはじめ全国の建設業を取り巻く状況は一層厳しくなることが予想されている。

これに対して、前原国土交通大臣は、海外建設市場は我が国の10倍を上回る規模がある中で、我が国建設業の海外受注比率は低い数字にとどまっているとし、海外で比較優位性のある技術を有する建設業者の海外展開を積極的に支援することを表明している。さらに、前述したように「国土交通省成長戦略会議」において建設・運輸産業の更なる国際化に向けた取組が検討されている。

先進諸国の建設業においては、国内の建設投資増が見込めないため、大手企業群を先頭に積極的に国際展開を進め、国内での健全な建設産業構造の構築に努めており、我が国に

においてもその積極的な国際展開が望まれるところである。しかしながら、課題も存在する。例えば、前原国土交通大臣は我が国の技術力の優位性に言及しているが、国際市場は施工技術力だけでは通用せず、施工計画や作業工程など総合的な管理のためのプロジェクトマネジメント技術を持ち合わせなければ競争にならない市場であることが指摘されている¹⁵。すなわち、国際展開を有効に促進するためには、企業におけるプロジェクトマネジメント技術の向上や高等教育機関における建設工学系のカリキュラムの見直しなどによって、日本標準を国際標準に合致させるための総合的な取組が緊要になると思われる。

あわせて、建設業が災害時の応急・復旧対策、雪害対策等において地域に多大な貢献をしていること等にかんがみれば、国際展開とともに、各地域における健全な建設業の新生のため、介護や農業をはじめとする新分野への進出支援なども含めた適切な支援施策の実施が望まれる。

-
- 1 川口和英『公共事業 必要と無駄の境界線』（ぎょうせい 平21.5） 8頁
 - 2 内閣府政策統括官（経済社会システム担当）『日本の社会資本2007』（独立行政法人国立印刷局 H19.3） 89頁及び192頁以降
 - 3 削減率は、平成15年度 3.9%、16年度3.5%、17年度 3.6%、18年度 4.4%、19年度 3.5%、20年度 3.1%。なお21年度当初予算は、道路特定財源の一般財源化に伴い特別会計に直入されていた地方道路整備臨時交付金相当額が一般会計上に変更され増額となるが、この特殊要因を除けば減少となっている。
 - 4 第173回国会参議院本会議録第1号4頁（平21.10.26）
 - 5 第173回国会参議院国土交通委員会会議録第1号2頁（平21.11.12）
 - 6 ハッ場ダム建設中止問題等については、山越伸浩「ダム事業の再検証について～ハッ場ダム建設中止問題を通して考える～」『立法と調査』第299号(2009.12)を参照。
 - 7 平成21年9月29日国土交通大臣記者会見
 - 8 平成21年12月11日国土交通大臣記者会見
 - 9 朝日新聞（平21.12.2）
 - 10 平成21年9月29日国土交通大臣記者会見
 - 11 スーパー中枢港湾（港湾法上は指定特定重要港湾という）とは、特定重要港湾のうち、特定国際コンテナ埠頭の形成により国際競争力の強化を図ることが特に重要な港湾として指定された港湾をいい、平成16年7月に「京浜港」（東京、横浜）、「阪神港」（神戸、大阪）、伊勢湾（名古屋、四日市）の3港が指定されている。スーパー中枢港湾プロジェクトは、湾港の国際競争力向上、アジアの主要港をしのぐコスト及びサービス水準の実現（港湾コスト3割削減、リードタイムを1日程度まで短縮）を目標に、ターミナルシステムの統合・大規模化、IT化等の施策を展開する取組である。
 - 12 拙稿「国土交通政策の課題と今後の方向性～道路特定財源、タクシー規制等をめぐって～」『立法と調査』第288号(2009.1)を参照。
 - 13 従前は道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸の9分野について個別計画が存在したが、社会資本整備重点計画では、これらを一本化した。
 - 14 維持管理費等が予算の大宗を占め新規事業が抑制された場合、これから整備を進めようとする地域と既に整備がなされた地域の基礎インフラの多寡によって、地域間格差が発生する可能性が指摘されている。
 - 15 草柳俊二「国内市場と国際建設市場におけるプロジェクトマネジメント技術の相違」『河川』（2009.10）