

以上です。どうもありがとうございました。

コメント

○森 立命館大学の森でございます。よろしくお願いします。

私の方は、コメントというよりは、むしろ、特定秘密保護法案の問題の影に隠れていたためにほとんど注目されなかった「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（国土強靱化基本法）の成立との関係で、被災地の復興を考えてみたいと思います。そこでのポイントは、これから全国的に公共事業が進められていけば、被災地の復興の足かせになるのではないかという心配です。その視点から、特に久保田副市長と井上先生からコメントをいただければというのが趣旨ですので、よろしくお願いします。

この間に公共事業は、実はさまざまな改革がされてきています。先ほども公共事業の取り組みのうち「効果促進」がなかなかうまく使われないという話がありましたが、あれも交付金総額が不足する中で、効果促進事業というソフト事業に使えるようにして、公共事業のアウトカムを高めてくださいという考え方でした。

このような公共事業改革が進められていた中で、民主党政権が下野することになって、また自民政権に戻ることになり、それにともなって補助金改革も後戻りしたようなところがあります。具体的には、地域自主戦略交付金のような省庁横断型の補助金が元の縦割り補助金になるというかたちで、制度改革が後戻りしています。

いま補助金に関して申しましたが、入札制度の問題などについても同じです。いまアベノミクスによって公共事業が全国でどんどん実施されてきていますけども、それまでは一貫して公共事業財政が削減されてきていました。それに伴って全国の建設業者の数も大幅に減ってきた。つまり建設に関する供給力がなくなってきたわけですね。それが、ここへ来て急に政策方針を転換したものですから、供給が全然追いつかないという状態が起こってきています。

入札の改革で言うと、それまで中心的だった指名競争入札をやめて、一般競争入札にしないという原則で、この間、国も自治体も指名競争入札をやめてきた。ところが、ここへ来て公共事業が全国で一斉に行われるようになり、一般競争入札だと不調（応札者がいない）や不落（すべての応札価格が予定価格を上回る）という現象が多発しはじめています。

これは東北の方でもそうだと思います。つまり不調や不落が非常に増えてきた中で、もう一度指名競争入札を取り入れることを考えるみたいなことを国の方が言い出しています。これでは、かつて批判された公共事業の入札のやり方へと戻っているのではないかと考えざるをえません。

それでは、公共事業がどれぐらいこの間減ってきているのかを幾つかの資料を使って確認していきたいと思います。それをういながら、国土強靱化基本法による公共事業拡大の課題を被災地の復興との関係でみていきます。

実際にどれぐらいの金額が国土強靱化の旗印の下に進められるのか分かりませんが、政治の方ではざくっと 100 兆円から 200 兆円と言っています。これは京都大学の藤井聡先生が言っておられる数字と同じ水準でもあります。自民党は当初 200 兆円と言っていました。公明党はその半分の 100 兆円という数字を掲げていました。自民党案でいえば、今後 10 年間で 200 兆円の国土強靱化を進めるという話ですから、単純に計算すると 1 年で 20 兆円ということになります。そのスケールを頭に置いていただいて、この間の公共事業の指標と照らしあわせていきたいと思います。

まず国の方の公共事業関係費で見ると、最近はいいたい 4 兆円から 5 兆円ぐらいのスケールです。単年度 20 兆円という国土強靱化の中身はよく分からないのですが、単純に公共事業関係費 5 兆円というスケールと比べると 4 倍にもなる金額です。その中身で互いに重複するものも当然あるでしょうが、それを考慮してもかなりの増額になるのは間違いありません。それだけの公共事業に供給サイドが追いつくのかという問題は、当然疑問として出てくるわけです。先ほども触れましたが、その兆候はすでにあらわれているのです。

もうひとつ、行政投資という指標からこの問題をみていきましょう。これは日本が誇る世界最高の公共事業の統計で、国も地方公共団体も、特殊法人等も、公共事業に関係あるというものをすべて精査してつくっている資料です。この行政投資でみれば、年間の公共事業は現在 20 兆円超です。

もし国土強靱化政策によって 1 年間で 20 兆円の公共事業やるのだよと言うと、行政投資との比較ではマイナスになるので意味が分からなくなります。そのため、ひょっとしたら、これはそのまま上乗せするつもりなのかという疑念もわくわけですが、おそらくこれも重複分を差し引いて公共事業を増やそうということなのだろうと推察されます。それでもおそらくかなりの増額になるのは間違いないと思われます。

では、実際に建設業者の側から見て、どれくらい仕事が増えるのかということを少し見てみたいと思います。残念ながら、統計が 2012 年度までしかないのですけれど、この間の公共事業の削減に合わせて、建設業の工事の額も減ってきています。この建設統計では公共と民間と分けていますが、いずれも大きく下がってきている。

ところが、復興事業の影響が大きいと思うのですが、先ほどあった全国防災事業とかも含めて 2012 年度に建設工事が突然増えています。これは決算ベースの数字ですから、おそらく本年度はもっと上がるはずですが、これが、今後もっと増えていくという事態になったときに、では、供給力が追いつくのだろうかということが問題になります。

公共事業の中身をよく精査せず、不急不要の事業を全国的に行っていった場合にはどうなるのか。被災地の復興事業において供給力が足りなくなり、予算消化ができなくなれば、それは日本全体で行っている公共事業が被災地の復興を妨げることを意味するのです。

これが私の一番懸念している点です。東京オリンピックが決定し、関連するインフラ整備が進むといったことを単純に喜んでいていいのだろうかと思うのです。

では、少し国土強靱化政策の内容について現在わかる範囲の話をしていきたいと思います。その内容はいまのところ大きく二つあるといえます。

一つは、防災・減災対策です。これは、先ほど塩崎先生もお話になっていた、全国的に進められている防災事業を含むものです。

もう一つは、社会資本の老朽化対策です。よく耐震化について言われますが、それと老朽化とは別のものなのです。小中学校の耐震化というのはかなり進んでいますが、老朽化対策というのはほとんど進んでいません。

例えば市区町村の管轄する公共施設の4割は小中学校なのですが、その事故の数を調べてみると、だいたい1年間のうちに二校中一校で老朽化に起因した事故が起こっている。二つ学校があったら一つの方にはモルタルが落ちたり、天井が剥がれたりとかしているところがあるということです。こういった事態に対処しなければならぬということで、これも国土強靱化政策を推進する一つの理由になっているのです。

社会資本の老朽化にともない、財政的には維持管理費や更新費が必要になってきます。実態は誰もまだ正確にはつかめていないのですが、たとえば国土交通省は所管する公共事業への支出を2010年度以降に一定とした場合には、それらの維持管理・更新費だけで2037年度には投資総額を上回るという数字を出しています。維持管理費も増えますが、特にこれから問題になってくるのは更新費の方です。

ところが、そういった公共事業の維持管理、補修、更新とかをしなければならないのに、全国の自治体はお金もない、職員もいないという状況に陥っており、これは被災地でも同じだということでした。

国土強靱化に関する法案が最初に出されたのは2012年の1月でした。このときの法案提出は民主党政権によってなされましたが、衆議院が解散しましたので、それに伴って自動的に廃案になりました。そのあと安倍政権が誕生しまして、そこで、「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」というのが新たに出てきた。これが、何か長ったらしい名称になって、ほとんどそのままの形で先日成立しました。

民主党政権のときに出された「国土強靱化法案」と成立した「国土強靱化基本法案」とはずいぶん中身が違います。それについて少しだけお話をさせていただきたいと思います。

最初の「国土強靱化法案」というのは、これはまさに「全国開発総合計画」と同じものだといっても過言ではありません。出てくる文言も非常によく似ていました。例えば、「国土の均衡ある発展」だとか、「複数の国土軸の形成」だとか、こういった全総計画のキーワードが羅列されていました。基本理念も同様であり、まず計画を国の方でつくって、その下に広域でつくり、都道府県でつくり、市町村でつくっていくという、トップダウン的な仕組みがはっきりと打ち出されていました。

また、内閣府に国土強靱化国民運動本部という、気持ち悪い名前の本部を設置し、それを都道府県、市町村にもつくるというような内容だったわけです。

法案の中で書かれていた公共事業というのが、まさに何でもできる中身でありまして、「大規模災害に対処する強靱な経済社会のために、高速道路、新幹線、鉄道」をつくり、「わが国全体の経済力の維持向上」「農村漁村の振興」「国の領域および排他的経済水域等離島の保全」をはかっていくという、何が国土強靱化なのか意味不明なものだった。「尖閣諸島」とかも全部国土強靱化なのだという内容だったのです。

国の方も、さすがにこれはまずいと思ったのだと思います。その次に出てきた、「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」や、最終的に成立した国土強靱化基本法では、そういったトーンがかなり弱まりました。その意味ではまっとうになったなと思います。

つまり、「全総計画」で出されていたような、「国土の均衡ある発展」みたいなのがなくなり、かつ、例えば「既存にある施設は大事に使いましょう」とか、「お金のことをちゃんと心配しましょう」とか、「民間の事業をなるべく使いましょう」とか、そういった文言が挿入されました。また、自然環境への配慮みたいなものも、最初の案にはなかったのですが、それも入れられました。しかし、それでもなお、何でもかんでも防災事業という考え方自身は貫かれているように見えます。

そういった国土強靱化の流れが法案としてつくられてきたのですが、実際にはそれは2012年度の補正予算、つまりアベノミクスのなかでも、それは入り込んできています。

それについて、少し飛ばしながら見ていきたいと思いますが、補正予算もそうですけど、本年度の予算で言っても、公共事業だけずば抜けて増やされています。公共事業は16%くらい伸びており、それが全国にばらまかれて、さまざまな公共事業がブームのように行われているわけです。

国土強靱化について言えば、象徴的なのが2013年1月の参議院選挙のときの自民党の公約です。例えば「新幹線をつくりますよ」「リニア中央新幹線をつくりますよ」「高速道路をつくりますよ」「ダムをつくります」とめじろ押しです。

関西の方でみても「紀伊半島一周高速道路」とか「日本海側をつなぐ高速道路や高速鉄道」「ハッ場ダム」こういったものを一気に表舞台に出てきている。それが、「国土強靱化法」の成立で、実にさまざまな公共事業がどんどん出てくるだろうと思うのです。

次に地方財政の観点からも見ていきたいと思うのですが、2014年度の地方債計画で予定されていることとして、いま自治体が抱えている公共施設を統廃合を促進する方向で動いています。コンパクト・シティを進めるといってもこれと密接に関係があります。これまで建設地方債というのは、建物を建てる方にしか使われなかった。当然ですよね、借金して建てたもので、その耐用年数の間、起債の償還をしていきなさいという仕組みですから。それを公共施設の解体に使ってもいいというかたちの改正案が提出される予定になっています。これは、地方財政法の改正につながる問題です。要するに公共施設を解体しても、何か持続的な効用が生じるわけではありませぬので、これは一時的な目的のために発行する地方債ということになります。そういったかたちで施設をどんどん解体していくということで、そこでもおそらく、広い意味

での建設需要というのが発生するのだろーと思います。

さて、アベノミクスのなかで自治体に対して公共事業を行わせるための新しい仕組みが導入されました。その代表的なものを紹介したいと思います。

一つ目が、「地域の元気臨時交付金」です。これは、地方の公共事業の追加のために、1・4兆円の財源措置をしたものです。これはどういうものかという、ある自治体が国の景気対策によって公共事業（補助事業）をやるとします。先ほど、井上先生のご報告でも補助事業がとても多いという話でしたが、それとも関係があります。補助事業には裏負担のための財源が必要になりますが、国はそれを起債でやらせようとしています。これはアベノミクスの金融緩和政策とも関連しています。

その地方の起債額をすべて合計した金額の8割、場合によっては9割を「地域の元気臨時交付金」というかたちで、国から別途交付するというのです。その別途交付されたお金というのは、当該自治体の公共事業であれば何に使ってもいいというのです。すなわち、補助事業だけでなく、単独事業や基金までが含まれます。公共事業のためなら何に使ってもいいのです。

つまり、通常の補助事業だけでも自治体としては非常に大きな財政的メリットがあるのに、それにプラスして起債額の8割がまた交付金として配分されてくる。それを公共事業であれば何にでも使っていいですよという施策が組まれた。これは、かつて麻生政権のときも同じような施策があったのですが、それと類似したものがまた復活しているということです。日本の公共事業の8割は地方自治体が実施していますので、何とか自治体に公共事業をやってもらわなければ日本全体の公共事業は増えないのです。

こういった仕組みのもとで、自治体はどう動いたのか。いくつかの自治体でヒアリングをしましたが、その対応はさまざまでした。国の施策にもっとも忠実にやったのが京都府でした。京都府は、知事が全国知事会の会長であることと関係あるのかどうか分かりませんが、非常に国の意向を受けた施策をやっていました。

京都府の2012年度の補正予算と2013年度の当初予算を見ると、投資的経費が133%に増加しています。3割増しになっているということです。その中身は、強靱化対策とか、元気臨時分だとかというかたちで、国の施策に合わせた事業が列挙されています。

では、京都府はその予算を消化できるのかというのが問題になります。当初どういうことが起こっていたのかというと、例えば、ある公共事業を所管している部署では、1億円の規模で国に予算要望をしたところ、3倍以上の金額になって内示がかえってきたというのです。これは、通常はあり得ないことです。ほかの部署では、数千万円規模で国に予算要望したら、10倍以上の金額の内示がありました。これで関係部署が喜んでいるかというと、別に喜んではいません。それどころか、仕事がとても回らないということの心配が強かったのです。また、近畿財務局に対する予算繰り越しがそれまで厳しかったのが簡単に認められた。

職員の方にヒアリングをすると、職員も3割増しくらいいいないと、これだけの公共事業の仕事はとてもこなせないという話をされていました。

ここまで極端な自治体というのは、いくつか調査した中ではありませんでしたが、こういうことが起こり得るということなのです。国土強靱化とか言って、それを名目に公共事業をどんどんやりなさいと言ったら、自治体の体力とは関係なく、こういうことが起こってきます。

冒頭に申し上げた、国土強靱化の震災復興への影響というところについて入っていきたいと思います。

いくつかの資料を見ていると、全国的にですけど、建設業の人件費、資材費、さらには機械費まで高騰しています。建設労働者の求人倍率が30倍を超えるような事例とかも出ていて、どんどん賃金が上がっていき、機械のリース代なども非常に上昇しています。

全国的に見て入札の不調が進んでいますが、被災地でも同様です。気仙沼でみると、2013年度に16件の漁港復旧事業があったそうですが、そのうち5件が不調に終わっています。それだけ、復旧事業が遅れることになります。こういった事態が一体東北全体でどれだけ起きているのかということについて、今日はお聞きしたいと思っていました。

また、人材不足で工期が遅れることによって、これは単に復旧が遅れるだけでなく、建設業そのものにも影響を与えます。つまり、支払いというのは、できた後にもらうのが原則になっていますので、工期が遅れるとお金を建設業者が立て替えないといけないわけです。立て替えによって資金繰りが悪化すると倒産が進むため、さらに供給力が落ちていくという問題も出てきてしまいます。

当然、自治体の担当部局では、担当職員の不足が懸念されています。では、それだけ公共事業の需要があるのだったら、どんどん建設業が増えていくのではないかと単純に考えられるのですが、実際にはそうした憶測は怖くてなかなか実行には移せません。建設業の現場では、もはや大きなリスクを負える状態にはありません。つまり、いまはブームであったとしても、そのあとまた反動が来るのではないかという恐怖がありますので、新たな投資ができないのです。そのため建設業の供給力がなかなか伸びないので、やはり人材だとか、資材等が高くなってしまふ。入札もなかなかまとまらないので、復興事業が遅れていくのではないかと思います。

実際、宮城県では、県事業がなかなか進んでいません。まだまだこれからという状態なのです。先ほどの久保田副市長の話でもそうでしたが、県レベルでもやはり同じで、公共事業の完成率が全体の14%にとどまっているのです。被災地でも全然復興できていないなかで、全国で国土強靱化をやるとか、東京オリンピックをやるとか、こんなことで復興事業は大丈夫なのかという疑問があります。全国的に公共事業を大規模展開するよりは、まず先に復興に経済資源を投入すべきではないかというのが私の考え方です。

この研究会の冒頭の挨拶で、植田先生から国立大学の先生の給料についての話がありました。これに関連して、公務員の給与削減についての話をさせてほしいと思います。昨年度の国家公務員に続き、本年度から地方自治体の方も職員の給与が地方交付税を通じて引き下げられています。それは、国家公務員の給与の削減を決めた法律の付則としてあった地方公務員の給与に

関する検討課題を具体化したものです。今年度から地方公務員の給与の臨時特例というかたちで平均7・8%を国全体として削減することが決められ、各自治体もそれに応じて多くのところが人件費を削減しました。

私はこれについても、先ほど塩崎先生の話した流用問題のように、道理がないものだと思います。どういうことかと言うと、地方公務員の給与の削減に際して、それによって浮いた財源は防災・減災事業に使うという名目でした。それによって、一般財源で7千900億円くらい削られたわけです。それを全国の防災事業費、緊急防災・減災事業費、地域の元気づくり事業費という3つの事業に充てるとし、それらの合計がだいたい7・9兆円くらいになるのです。

これを見ると、金額は対応しているから、職員の給与を削ってそれに回すのかなと思ってしまのですが、実はこれらには対応関係がないのです。というのは、全国防災事業費とか、防災・減災事業費というのは、地方債で100%行う事業だからです。

ですから、防災・減災事業などは起債でやりますから、別のところからの借金で行い、それを10年、20年かけて返済していくという話なので、地方公務員から削った給料と関係がありません。

また、今日の話とは少しずれるかもしれませんが、地域の元気づくり事業費についてもふれておきます。これは過去数年間にリストラをやった自治体に対して地方交付税を増やすというもので、リストラをやっていない自治体があったら、全国の地方自治体の職員の給与削減分をそちらから取り上げて回しますという話です。これも防災・減災事業のように緊急課題と呼んでいるのですが、何が緊急課題なのかさっぱりわかりません。

何か道理のないようなことが、実は震災復興だとか、防災だとかとの関係のなかで、やられてしまっているのです。よくこんなものを全国の自治体はのんだと思います。

最後ですけれども、私はこの間全国的に取り組まれてきた公共事業改革というものが、緊急経済対策だとか国土強靱化政策とかによって後戻りするという危惧をもっています。例えば、入札制度改革や補助金改革とかはすでに大きく後退しはじめてるように思えます。さらには

東京オリンピック、新幹線建設、道路建設、巨大橋建設、リニア建設とかが雨後の竹の子のようにだされていますが、それらが限られた財政のなかで本当に緊急的な防災・減災事業になるかを再度考えないといけません。それらが今の日本の最大の課題である被災地の復興事業に非常に大きな影響を与えることになるのです。

そういったことを考えると、やらなければならない公共事業の優先順位をはっきりさせないといけないと思います。被災地の復旧・復興、今後起こってくる大規模災害対策です。首都直下型地震とか南海地震とかの対策、特に原発の津波による被害を防ぐための防潮堤の整備だとか、そういったものを含めて、緊急にやらなければいけないものを精査しないといけません。

さらに、先ほどあった小学校の老朽化の現状のように、子どもたちの安全・安心を守るような、緊急にやらなければいけない補修事業とか、そういった公共事業の優先順位をちゃんと明確化しないとしないといけないということが大切です。

それと、やはりどのくらいの公共事業がこれから進められていくのかという目処がないと、建設業の供給が適切なかたちで増えていきません。建設業が将来をみながら投資をしなければ、被災地の復興に影響を与えることにもなりかねません。そういった中期ビジョンというのを示すことも必要ではないか感じております。

ということで、今日は先生方のご報告のコメントというよりは、何か自分の思っていることの吐露みたいな感じになりましたけれど、心配しているのは、被災地の復興が本当にこれからちゃんと進められていく方針を国が持っているのかという点です。国土強靱化のもとに、全国的に公共事業が行われて、不調がいっぱい起こっているなかで、被災地の復興はどうなるのか、これについての先生方のご見解をお聞きしたいというのが私の要望です。以上です。

討論

○司会 復興予算の検証ということですので、いま基本にあるのは、復興の行財政的な含みです。その執行の過程で起こっている問題、何が起こっているかということについて、いろいろご報告をいただいたと思っております。

同時に森先生の方からは、アベノミクス、国土強靱化、建設産業問題と言ってもいいですね。建設産業の供給力問題という、そちらの方をより現在進められているマクロ的な経済政策に関わって、そのことが復興についても、復興予算の執行にも大きな影響を与えるのではないかというご指摘もあったので。

少しその辺りにいくつか重要な論点が含まれていたと思うのですが、最初は森先生からの提起もありましたし、相互のパネリストの間で、他のパネリストの報告を聞いて、若干補足、コメントもおありかと思うので、久保田さんの方から、どうでしょうか。

○久保田 それでは私の方からは、せっかくですから森先生の国土強靱化のご懸念に対するコメントをさせていただきたいと思います。

おおむね、先生のおっしゃることは、非常によく共感できるというか、懸念が当たっているということなのですけれども、具体的な話をさせていただきますと、まず自治体のマンパワーの関係です。

先ほど、こんな急に国土強靱化が復活しても、対応できない自治体が多いのではないかという話がありました。陸前高田市も、いま強靱化というより、復興事業が非常に増加しているなかで、全体的に職員が足りないのですけれど、とりわけ足りないのが技師の方々です。

なぜ技師が必要かと言うと、われわれは具体的に例えばこれをつくるとか、こういう造成工事をしますというのは、市として発注します。発注するというのは、言葉で言うと簡単なのですけれど、結構大変なのです。