

建経研 87007

日本経済と公共投資

～構造転換に向けて新たな公共投資の展開を～

昭和 62 年 7 月

(財) 建設経済研究所

はじめに

8年の長きにわたる緊縮財政は、内外から高まる内需拡大の要請のもとに方向転換を余儀なくされ、62年度大型補正予算をもって積極財政に踏み出すこととなった。今回の内需拡大策を単なる不況対策、あるいは外圧による緊急対策と位置づけることは許されない。現在わが国が直面している、経済、産業、国民生活、国土構造の4つの構造転換に向けての、持続的、長期的な拡大均衡型財政運営のスタート地点に立ったと認識すべきである。

もとより財政再建の必要性はいささかも減じておらず、財政の拡大が財政体質の悪化を招き、再び超緊縮型へ逆戻りすることのないよう、長期的なプログラムの立て直しが必要である。その場合、歳出面の重点化、効率化のみならず、歳入面の改善もあわせて、より広い視野から国民的議論をおこす必要があるだろう。

わが国の経済成長の果実を、いたずらに海外への流出にまかせるのではなく、豊かな国民生活の実現に向けて、国内の資産として実らせる時が来ているのである。

昭和62年7月

財団法人 建設経済研究所

理事長 宍戸 寿雄

目 次

はじめに

I. 内外の経済動向	1
II. 内需拡大に向けて	4
1. 内需拡大と構造転換	4
(1) 4つの構造転換	4
(2) 資金フローの転換	6
2. 公共投資の内需拡大効果	7
(1) 公共投資効果計量モデルの構築	7
(2) 公共投資の経済効果—内需拡大への寄与度—	8
(3) 公共投資の運営パターン	10
3. 公共投資のあり方	11
4. 内需拡大のための税制	13
(1) 税制改革	14
(2) 所得税・法人税減税の実施	14
(3) 住宅・土地税制の見直し	15
5. 財源の確保	16
III. 土地問題	18
1. 今回の地価上昇の特性と要因	18
2. 内需拡大への悪影響	20
3. 土地対策の方向	21

IV. わが国建設市場への外国企業の参入	23
1. 最近の動向	23
2. 米国における保護主義の高まり	24
3. 今後の対処方針について	25
V. 経済協力と建設業	26
1. 政府開発援助（ODA）の見直しと余剰資金還流策	26
2. 経済協力における建設業の役割	30
VI. 軌道に乗った積極財政	32
1. 財政再建至上主義の後退	32
2. 持続的な内需拡大を	33

I. 内外の経済動向

貿易摩擦と円高不況という内外の厳しい経済情勢を背景に内需主導型への経済構造調整が急務となっており、新前川レポートで示された方針に沿って6兆円を上回る緊急経済対策が打ち出された。

今回の内需拡大策は、単なる景気対策にとどまらず、構造転換を促し、日本経済の持続的成長を確保するとともに、世界経済をリードする重要な役割を担うものであり、着実な実行が必要となっている。

- 大蔵省発表の61年度の貿易収支は黒字幅1,014億ドルと過去最高を記録した。円高の進行にもかかわらず深刻化する対日貿易摩擦は、対日報復をねらいとした包括通商法案の下院通過や半導体報復措置となっており、より鮮明に現われ、市場開放と内需拡大が強く要求されてきた。

一方、国内においても円高の影響は大きく、重厚長大産業都市に加え、自動車、エレクトロニクス等の企業城下町にも打撃を与え、完全失業率も今年の1月と4月

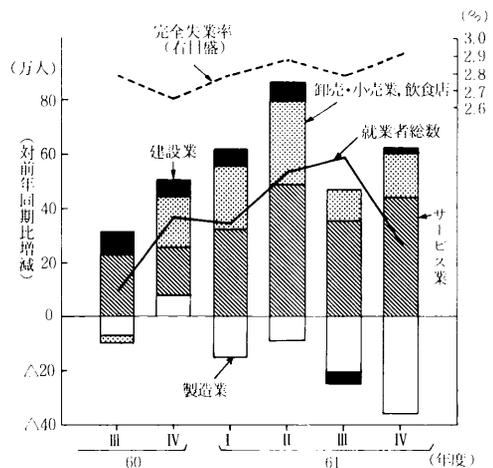
表-1 地域別貿易収支動向

(単位：億ドル)

		61年度 I	II	III	IV	60年度	61年度
米	国	126	138	147	110	433	520
E	C	46	49	33	56	126	182
西太平洋地域		45	55	49	35	89	185
東南アジア		35	42	37	31	33	145
中	国	10	13	12	4	56	39
中	近 東	▲10	▲12	▲15	▲27	▲172	▲64
通関出超額		218	246	239	195	526	898
IMFベース		239	268	274	229	616	1,010
(同季調済)		(224)	(261)	(262)	(263)		

注) 資料；大蔵省「通関統計」、「国際収支統計」

図-1 失業率と就業者の増減



注) 資料；総務庁「労働力調査」

には28年以來の3%を記録した。

- このような内外の厳しい情勢を背景に4月23日、経済審議会経済構造調整特別部会の最終報告、いわゆる新前川レポートが提示された。国民生活の質の画期的な向上を目指した内需主導型経済成長の実現と、国際的に調和のとれた対外均衡の達成及び国際社会への貢献を基本的考え方とし、構造調整のための方策として①内需拡大、②労働時間短縮、③国際的に調和のとれた産業構造、④雇用への対応、⑤地域経済への対応、⑥世界への貢献、の6項目を挙げ、それぞれについて講ずべき施策を提言している。

特に、経済活動に関する規制緩和、住宅への重点配分、ODA中期目標の早期実現等について、ここ2～3年が正念場であるとして集中的な政策努力を要請している点が注目され、その具体化に大きな関心と期待が寄せられている。

- この内需主導型経済構造調整の第1歩として、5月29日の経済対策閣僚会議において6兆円を上回る規模の緊急経済対策が決定された。一般公共事業費2兆4,500億円を柱とした5兆円の事業費に1兆円を上回る規模の減税を加えたもので、緊急の経済対策としては過去最大の、思いきった財政措置である。

特に、今回の一般公共事業費2兆4,500億円については、昨年のような当年度支出を伴わない国庫債務負担行為、いわゆるゼロ国債による水増しはなく、年度内完了事業2兆500億円、前金付国庫債務負担行為4,000億円とし、その財源には建設国債の大幅増発を予定し、事実上積極財政への転換を打ち出している。これにより62年度の実質経済成長率の政府目標である3.5%の実現に向うこととなった。

- 6月に行われたベネチアサミットにおいて、日本はこの6兆円の内需拡大策と開発途上国への200億ドルの資金還流計画を提示し、主要先進諸国の高い評価を得た。

サミットにおける経済宣言では、「プラザ合意」(60年9月)以来の円高・ドル安政策を転換し、通貨調整ではなくドル安定へ向けて政策協調をとることが合意された。

すなわち、米国等の貿易赤字国はインフレなき成長のための政策をとりつつ財政赤字と対外収支赤字を削減することとし、黒字国の日本と西独は、対外収支黒字を削減するよう内需拡大策を推進する方向が確認された。

さらに、政策協調強化のために、経済政策の多角的な相互監視(サーベイランス)

の具体的仕組みが取り決められ、①成長率、②内需、③インフレ率、④経常収支、⑤財政収支、⑥金融情勢、⑦為替レートの7つの指標についての中期的目標とその達成度についてサミット参加国がお互いにチェックすることが合意された。

表-2 サーベイランス7指標

	成長			内需			インフレ GNPデフレーター上昇率			経常収支 (億ドル、▼は赤字)			財政収支 (兆、▼はマイナス) 中央政府の対GNP比			金融情勢 公定歩合(%) (6月10日現在)	為替レート 東京市場、対 ドル(6月10日現在)
	61	62	63	61	62	63	61	62	63	61	62	63	61	62	63		
日本	2.5	2.7	3.3	4.0	3.8	3.9	1.8	1.1	2.6	860	830	820	▼4.3	▼4.7	▼4.6	2.5	142.00(円)
アメリカ	2.5	2.3	3.1	3.5	1.6	2.6	2.6	2.8	3.4	▼1406	▼1389	▼1294	▼5.0	▼4.0	▼3.6	5.5	-
西ドイツ	2.4	1.9	2.0	3.7	3.2	2.4	3.3	2.5	2.6	360	349	287	▼0.7	▼0.8	▼0.9	3.0	1.789 ~ 1.790 (マルク)
フランス	2.2	1.8	2.1	4.0	2.2	2.4	5.3	3.0	2.6	37	36	21	▼2.9	▼2.5	▼2.3	7.75 (市場介入金利)	5.984 ~ 5.987 (フラン)
イギリス	2.5	3.0	2.3	3.2	3.7	2.8	3.6	4.6	5.0	▼16	▼49	▼58	▼2.6	▼2.4	▼2.3	9.0 (基準貸出金利)	1.662 ~ 1.663 (ポンド)
イタリア	2.8	2.9	2.3	3.6	4.1	3.0	9.1	5.7	5.2	47	38	14	▼14.2	▼13.1	▼13.1	11.5	1296 (リラ)
カナダ	3.1	2.0	3.0	3.5	2.5	2.8	2.8	3.5	3.2	▼63	▼88	▼100	▼4.9	▼4.2	▼3.7	8.5	1.341 ~ 1.342 (カナダ・ドル)

注) 1. IMF、大蔵省、日銀などの調べ。61は実績、62、63は見通し

2. ※フランス、イギリス、イタリアはGDP=国内総生産

- 6兆円の内需拡大策によってジャパン・バッシングはとりあえず回避された。しかし、内需拡大の実行は待ったなしの状態となり、62年度補正予算で期待通りの効果を発揮させることが急務となった。

また、サミット宣言文では、対外不均衡の是正は長期かつ困難な過程となることを示唆し、政策協調による中・長期的解決を目指している。これは日本の緊急経済対策が、言葉通りの緊急のものではなく、長期的な経済政策に反映される継続的なものでなければならないことを意味している。

- 今回の内需拡大策は単なる一時的な国内の景気対策にとどまらず、構造転換を促し、日本経済の持続的成長を確保するとともに、これにより世界経済を牽引するという重要な役割を担うものである。この課題の実現に向けて着実な政策展開が必要となっている。

Ⅱ. 内需拡大に向けて

今わが国が直面している経済、産業、生活、国土の4つの構造転換を進めるに当たって、財政政策の果たす役割は大きい。海外に流出する資金を、構造転換に向けて国内の実物投資に振り向けるべきである。

公共投資の内需拡大効果を計量モデルを用いてシミュレートすると、3年間に①10兆円を均等配分、②15兆円を均等配分、③15兆円を近年度傾斜配分する、それぞれの追加投資パターンについて、4.2～4.4%という実質成長率の達成が可能になる。また、内需寄与度の拡大や高い乗数効果も期待できる。

公共投資の拡大に当たっては、構造調整を意識した重点配分や、生活実感に沿った整備水準の提示等、国民の理解を得る努力が必要である。また、これと同時に税制面の整備や財源の確保について検討すべきである。

1. 内需拡大と構造転換

(1) 4つの構造転換

- 内需振興策としては、公定歩合の引き下げ、公共投資の拡大のほか、住宅投資の促進や民間活力の活用による都市開発や大規模プロジェクトの推進、あるいは減税による消費刺激等さまざまなメニューがあるが、政策手段の柱となるのは、公共投資を中心とする財政政策である。金融政策が限界となっていることから財政政策の重要性がクローズアップされ、積極的な財政出動をという声が高まってきた。
- 現在、わが国が直面している課題は、
 - ① 輸出主導型から内需主導型への経済構造の転換
 - ② 重厚長大の素材型から高付加価値型、ソフト化、サービス化への産業構造の転換
 - ③ フローの豊かさからストックの豊かさへの生活構造の転換
 - ④ 東京一極集中型から多極分散型への国土構造の転換という4つの構造転換である。いずれをとっても財政政策の果たす役割は大きく、

今こそその資源配分機能を積極的に生かすべきである。

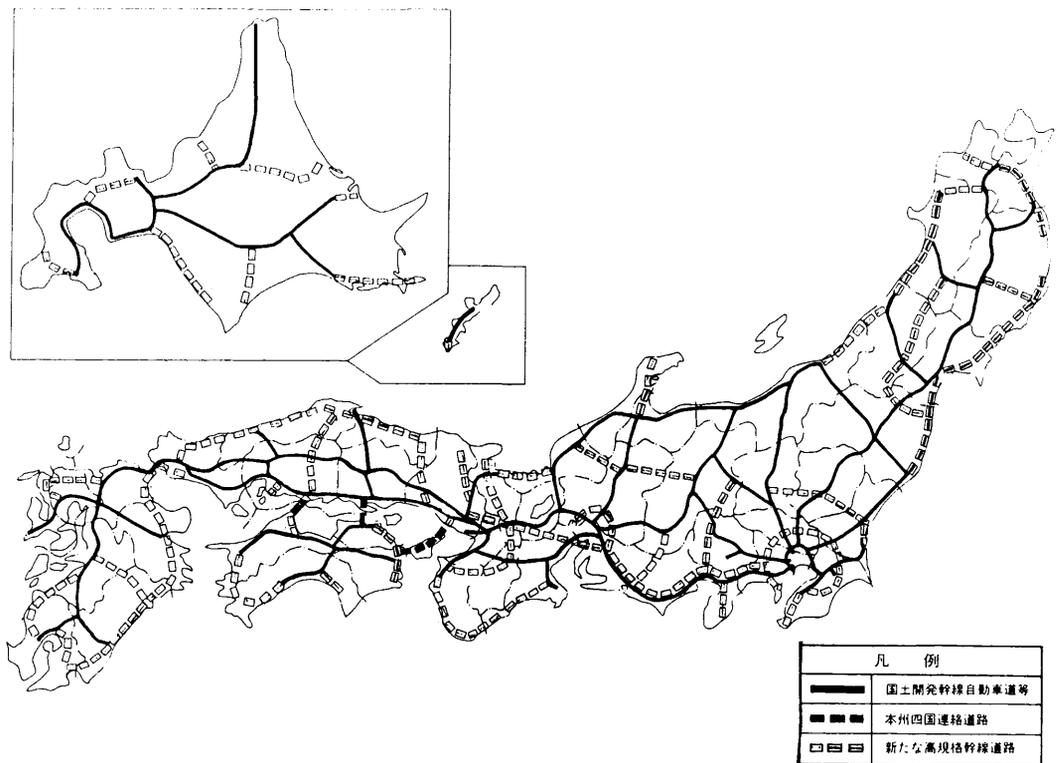
- まず、これまで国内需要を抑制し、輸出に過度に依存した成長を続けてきた結果が経済摩擦の激化とジャパン・バッシングであったことを思えば、経済成長のパターンを内需主導型に転換することは国是といえる。財政出動が直ちに貿易黒字を劇的に減少させるものではないにせよ、住宅投資や公共投資の拡大により輸出への依存度が低下し、また、民間の国内における投資も活発化することになるろう。
- 第2に、産業構造の転換をスムーズに進める観点からも公共投資は重要な役割を果たす。すなわち、産業立地のフットルース化が進む中で高速交通の便、総合的な生活環境が重視され、また、第三次産業の全国的な展開にとっても地方都市の活性化やレジャー・リゾート開発が不可欠であり、これらの課題に応えることは、新しい成長基盤、ひいては消費拡大の基盤形成につながるものである。
- なお、短期的には、構造調整過程での地域経済の停滞や失業を救うため、高い生産誘発効果、雇用誘発効果をもつ公共投資の役割が期待されている。このような観点から建設省はこの4月、3年間で総額10兆円の公共事業の追加を骨子とする「円高不況対策緊急公共事業」を打ち出し緊急経済対策でもこの趣旨が活かされることになった。
- 第3に、「金持ちニッポン」といわれながら生活実感が伴わないのは余暇時間が少ないことのほか、住宅や都市環境の貧しさに起因するところが大きい。低水準の住宅、社会資本をなおざりにして、海外投資、輸出に邁進しているという外国からの批判は、そのまま、そうした政策をとっている政府に対する国民の疑問でもある。「国民生活の質の画期的向上」のためには、ゆとりある住宅、アメニティに富んだ都市環境の形成が不可欠であり、国力の充実した今こそ、優れたストックを形成しておくことが後世代に対する義務である。

表-3 円高不況対策緊急公共事業

目的：急激な円高による地域経済の落ち込みと雇用不安に対処し、産業構造調整に資するため、通常の公共事業とは別枠で「円高不況対策緊急公共事業」を実施する。
期間：昭和62年度～64年度の3カ年間
規模：総額10兆円
内容：①不況地域活性化事業 不況地域の活性化及び雇用波及効果の高い事業
②不況産業関連事業 不況産業に対する生産波及効果の高い事業及び産業構造調整に資する事業
効果：GNP 25兆円拡大 延 150 万人の雇用創出

- 最後に、国土構造については、21世紀に向けてのグランド・デザインである第四次全国総合開発計画がこの程閣議決定されたところであるが、官民合わせ約1千兆円の国土基盤投資を想定しており、内需拡大への長期展望を示すものとなっている。地域の活性化を図りつつ交流ネットワーク構想の推進により多極分散型国土を形成するという基本目標の達成に向けては、情報、教育、文化等も含めた魅力ある生活環境の整備と交通体系の充実が必要であり、1万4,000 kmの高規格幹線道路網計画に大きな期待が集まっている。

図-2 高規格幹線道路網計画図（約14,000 km）

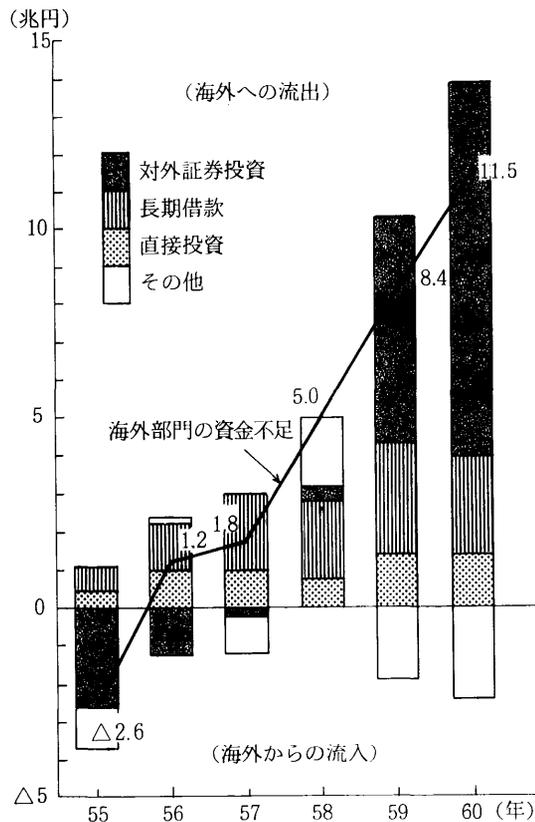


(2) 資金フローの転換

- わが国経済はいま、空前の金余り現象を呈しており、それが地価や株価をつり上げたり、1,800億ドルという対外純資産の増大につながっている。かつては民間部門の余剰資金を公共部門が適切に吸収していたが、55年以降その吸収力は縮小し、代わって海外部門への流出が急速に拡大した（図-3）。

- 我々がかねてより「日本の金は日本で使え」と主張しつづけてきた。現実には日本の資金によってアメリカ経済が支えられているといった面も否めないが、民間部門の余剰資金約25兆円のうち、半分近くが海外部門に流れているというのはあまりにも不健全な姿ではないだろうか。これを国内の、しかもマネーゲームではなく実物投資に振り向けるべきである。そのためには民間活力活用による大規模プロジェクトなど、国内に魅力ある投資対象を用意する必要がある。

図-3 海外部門との資金フロー



注) 日銀調査「昭和60年の資金循環」より作成。

2. 公共投資の内需拡大効果

(1) 公共投資効果計量モデルの構築

- 内需拡大や景気対策、さらには21世紀に向けた国づくりのために、公共投資を主体として着実かつ計画的に社会資本ストックの蓄積を図っていくことが必要である。財政制約などの条件の下で、その推進に当たっては、公共投資の多様な効果を適切に把握しなければならないが、これまで公共投資の必要性を論証するに当たってその裏づけとなる理論や数字を欠いている場合がみられ、十分な説得力を持ち得ないきらいがあった。
- 建設経済研究所では、昨年より、建設業団体等と協同して「公共投資効果の計量モデルの開発と応用に関する研究会」(主査：坂下昇筑波大学教授)を設置し、公共投資の追加、拡充などの種々の施策の発動が国民経済に与える効果について計

量化を試みる等客観的な分析を行う上でのツールの整備や利用法の研究を進めている。

本研究会は第1フェーズが終了し、その核となるマクロ経済ブロックが完成した。以下では、このモデルを利用し、公共投資の経済効果—とりわけ内需拡大への寄与度を中心にして—の検証を行う。

(2) 公共投資の経済効果—内需拡大への寄与度—

- 61年度の国民総支出の実質成長率は2.6%と政府修正見通しの3%を下回り、第一次石油危機後の49年度(▲0.4%)以来の低成長となった。内容をみると、実質成長率に対する寄与度は、内需が4.1%引上げられる一方、外需はマイナス1.5%分成長の足をひっぱっており、内需主導の成長パターンに転じつつあるように見える。しかし、本来はこのような外需の押下げ要因をカバーしてなお少なくとも4%程度の実質成長を維持していくことが必要であり、それがわが国の国際的義務と考えるべきである。
- この内需による経済成長を実現する上で、果たして公共投資はその期待される役割を担うのであろうか。公共投資緊急追加の3つのケース(A:総額10兆円を各年度均等配分、B:総額15兆円を各年度均等配分、C:総額15兆円を近年度傾斜配分、いずれも62~64年度の3カ年、予算ベース)を想定し、国民経済に与える効果をシミュレートした(表-4)。

表-4 公共投資追加の経済効果

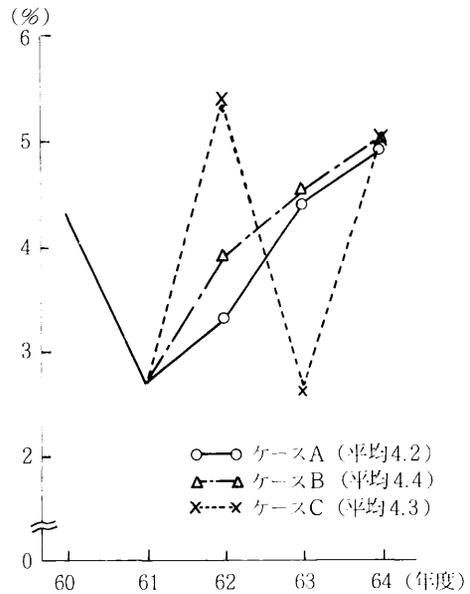
項 目	年 度	ケース	(対前年度比、%、実質、55年価格)													政府経済見通し(62年度)
			A				B				C					
			61	62	63	64	平均(61~64)	62	63	64	平均(61~64)	62	63	64	平均(61~64)	
民間最終消費支出	3.0		4.2	5.4	7.1	5.5	4.2	5.5	7.5	5.7	4.5	5.5	7.9	5.9	3.4	
民間住宅投資	13.6		15.7	10.2	6.5	10.7	15.7	10.3	6.6	10.8	15.7	10.3	6.6	10.8	7.1	
民間企業設備投資	3.6		2.5	5.8	4.3	4.2	2.7	6.4	4.2	4.4	3.3	6.6	3.2	4.3	6.6	
公的固定資本形成	6.7		12.6	1.9	▲1.3	4.3	18.4	2.2	▲3.0	5.5	35.5	▲16.3	▲4.3	2.8		
輸 出 等	▲7.8		▲5.6	2.0	3.3	▲0.2	▲5.6	2.0	3.3	▲0.2	▲5.6	2.0	3.3	▲0.2		
輸 入 等	▲2.8		2.7	6.4	6.5	5.2	2.8	6.7	6.7	5.4	2.9	7.1	6.3	5.4		
国民総支出	2.7		3.3	4.4	4.9	4.2	3.9	4.5	5.0	4.4	5.4	2.6	5.0	4.3	3.5	
(参 考)																
実質国内需要	3.6		4.8	5.0	1.1	5.1	5.3	5.2	5.4	5.3	6.9	3.3	5.4	5.2		
実質経常海外余剰	▲25.7		▲43.6	▲34.6	▲40.0	▲39.5	▲43.9	▲37.4	▲45.3	▲42.3	▲44.6	▲41.8	▲44.2	▲43.6		
名目国民総支出	5.4		5.5	5.2	5.4	5.4	6.0	5.4	5.4	5.6	7.5	3.7	5.2	5.5	4.6	

注) 1. ケースA:62~64年度の期間に総額10兆円(名目、予算ベース)を各年度均等配分
 ケースB:62~64年度の期間に総額15兆円(名目、予算ベース)を各年度均等配分
 ケースC:62~64年度の期間に総額15兆円(名目、予算ベース)を10兆円、3兆円、2兆円
 に近年度傾斜配分
 2. 62年1~3月期以降予測

- 62～64年度の3カ年の平均実質成長率は、ケースAで4.2%、ケースBで4.4%、ケースCでは4.3%となり、いずれのケースも4%台を維持することが可能となる(図-4)。しかも、市場の開放が進む中で、製品輸入は加速度を増し、経常収支の黒字は年度平均で2,500億円～4,600億円(20～40億ドル)減少していくことになる。

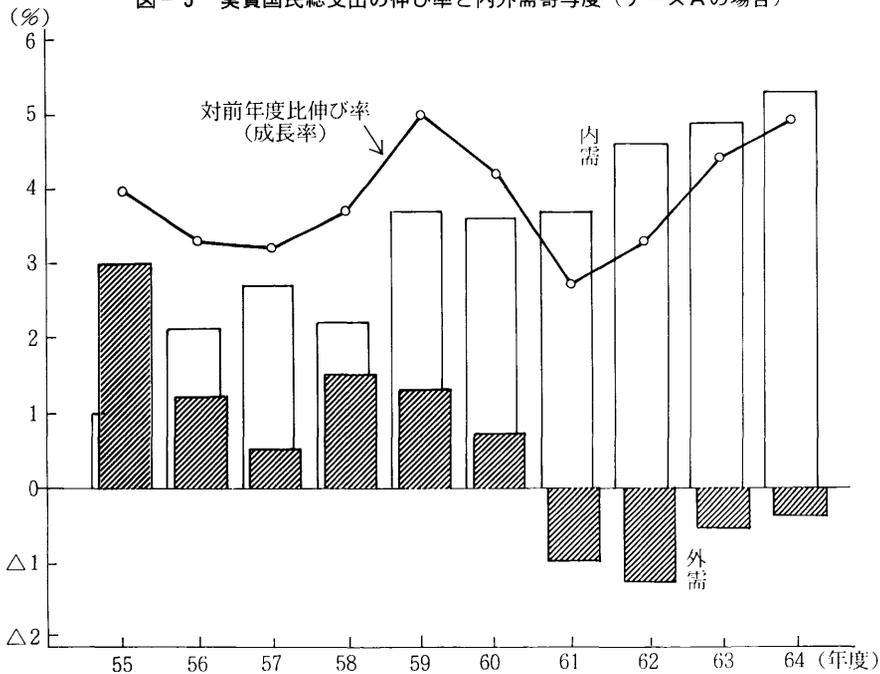
さらに、このような政府の積極的な姿勢が示されれば、限界輸入性向は増大し、計算以上に相当規模の貿易黒字削減効果が期待できよう。

図-4 実質国民総支出の伸び率
(シミュレーション結果)



- 実質国民総支出の伸び率に対する内外需の寄与度の変化をみても、外需のウェイトの減少を内需が補う形に変化していくことがわかる(図-5)。

図-5 実質国民総支出の伸び率と内外需寄与度(ケースAの場合)



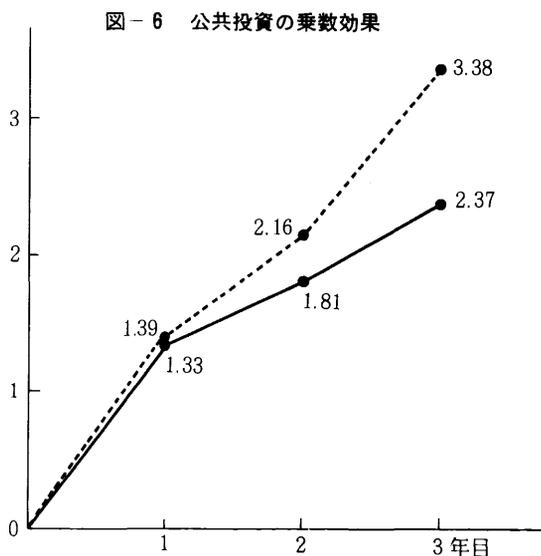
- すなわち、これまで経常海外余剰の増加で支えてきた経済成長を、内需で支えるパターンに転換していく上で、公共投資の緊急追加は重要な役割を果たすことになる。
- しかも、各年度平均20～30万人の雇用創出効果が見込まれ、適切な地域配分が行われるならば、円高不況に対する即効薬として、また、構造調整に伴う失業対策としても十分に効果を有することがわかる。

(3) 公共投資の運営パターン

〈持続的な内需振興策の必要性〉

- 本モデルによれば、公共事業の追加投資がない場合の62年度の実質成長率は2.3%の低率にとどまる見込みであり、緊急避難的な措置が必要であることは疑う余地もなく、シミュレーションの結果も、追加投資を3年間続けることによって初めて内需主導型でかつ年度平均4%の実質成長が可能になることを示している。
- したがって、わが国が目指す内需中心の経済構造への転換を実現するためには、一時点な緊急対策にとどまらず、中長期的ビジョンに基づく公共投資運営パターンに切り換えることが必要である。

これによって、民間投資へのインセンティブは高まり、経済活動はより一層活性化



- 注) 1. (財)建設経済研究所「公共投資効果計量モデル」による。
 2. 図の値は、毎年公的固定資本形成を1兆円追加した場合の名目GNPの増加額を示す(スタート時点は62年度)。
 3. 破線は、生産関連社会資本ストックの整備に重点を置いた場合の乗数効果を示す。

化する。さらに、計画的に整備された社会資本のストック効果と相まって、大きな累積効果が期待できるはずである。

〈効果の高い公共事業の推進〉

- 公共投資の乗数効果は本モデルによれば、1年目で1.33、3年目までの累積で2.37となっている。従来からいわれていた数値に比べれば若干低くなっているとはいえ、政策手段としての公共投資の有効性は依然として高い。

しかも、投資の仕方によっては3年目で3.38という高い乗数効果を示す場合もあり、むしろ投資対象の吟味選択や実施に当たった様々な工夫によってその効果は大きく変わることを認識しておく必要がある（図-6）。

3. 公共投資のあり方

- 以上みてきたように、公共投資が内需拡大ひいては構造調整に果たす役割は大きく、今回の緊急経済対策でも大幅な積み増しが行われた。この措置に関してはおおむね評価する声が多いが、なお懸念を示す向きもある。一方にわが国の社会資本が極めて貧弱なものであるという認識があり、他方に内需拡大という国際的な課題があり、そのいずれも社会的合意をみているにもかかわらず、これをつなぐ公共投資の拡大に対して国民あるいは経済界に根強い抵抗感があるのはなぜだろうか。
- それは、はたして巨額の投資が有効に使われるのだろうかという疑問に根ざしている。1つは、予算配分が硬直化しており、不要不急のところにも総花的に回ってしまうのではないかという指摘、2つは近年の著しい地価上昇により、事業費の多くが用地費に回ってしまうのではないかという危惧、3つは利権がらみのイメージが強く、政治家や一部の業者を利するのみではないかという不信感である。これらのうちには誤解に基づくものや誇張されたものもあり、事実の周知を図ることにより疑念を払拭する必要がある。
- 第1に一般公共事業の予算配分をみると、40年に55%と高かった道路整備事業のシェアは55年には30%前後となり、代わって下水道、都市公園等の環境衛生事業や住宅対策が拡大してきた。この限りでは産業優先から生活関連部門の重視という大きな政策の流れに沿うものといえよう。しかし、例えば農林基盤整備事業をみると、この間の第1次産業就業者比率が25%から9%へと大きく後退しているにもかかわらず

らず、一貫して15%弱のシェアを保っている（図-7）。

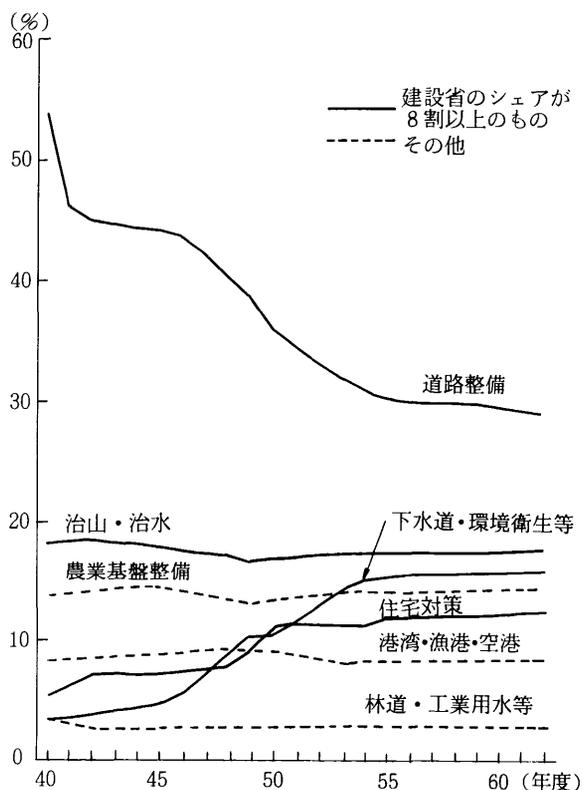
- また、50年代中頃以降、目的別のシェアはほとんど変わっていない。厳しいシーリングのもとでは一律削減にならざるを得ず、財政の資源配分機能が適切に働かなくなってしまうのである。ここにも硬直的な財政再建至上主義の弊害がみられる。
- 今後は、構造調整を意識し、将来の発展基盤として重要性の高いもの、あるいは国民生活の向上に直結した生活基盤の充実に力を入れるべきである。
- また、現在のような経済活動の地域格差に鑑みれば、地方においては、円高不況地域等にお

ける景気対策としての公共投資や、立ち上がりの鈍い地方の民活プロジェクトのテコ入れ等経済活性化に資するものを重点的に進め、他方、大都市圏においては、民間活力の適切な誘導・調整を図る等メリハリをつけるべきである。

- 第2に、地価高騰は、ここ数年の東京に際だった現象であって、全国的にみれば過去20年間、事業費に占める用地・補償費の割合はほぼ2割弱で一定に推移している（図-8）。東京の環状2号線の、99%が用地費という特異なケースをもって、あたかも全ての事業費の大半が土地代に消えるかのような印象を与えているくらいがある。

- しかしながら、大都市圏を中心とした地価高騰が公共事業のコストアップや住宅取得能力の低下等を招き、内需拡大のネックとなることは確かであり、地価対策を強力に進めることは急務となっている。

図-7 一般公共事業関係予算（当初）事業別構成比の推移



- こうした、地価の高い大都市圏の道路については、その上下空間を有効活用し、都市複合施設として整備することにより、コストの引下げと都市開発という課題を同時に解決することも検討されており、その早期実現が期待される。

- 第3に、それでもなお公共投資に関する不透明な印象が拭えないのは、その投資が、

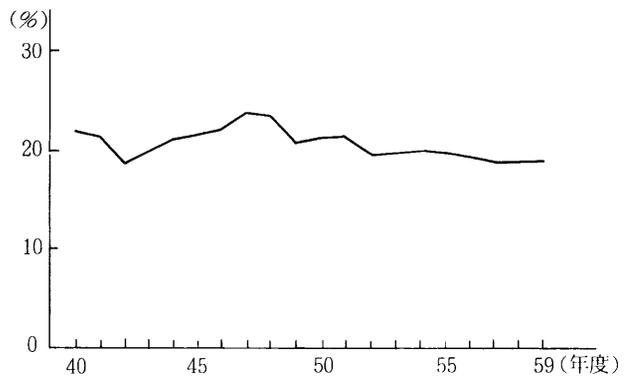
我々の生活にどう生きてくるか、将来の国土、地域、生活がどのようなものになるのかについての具体的な見通しをもちにくいことに由来すると思われる。現在、各施設毎にそれぞれ目標整備水準が設定され、各五箇年計画等に従って着実な整備が進められているが、その目標自体、生活実感の伴わない、わかりにくいものが多い。整備・供給者サイドの目標ではなく、利用者、受益者の立場での充足度を加味した目標水準が設定されるべきである。

例えば、四全総にうたわれる「全国1日交通圏」も1つの工夫といえるだろう。いくら投資額でどれだけの施設整備が進み、その結果生活がどうなるか、指標に工夫をこらすとともに、例えば都市規模別、地域別にきめ細かなビジョンを提示して初めて、国民は納税者として、公共投資の拡大に理解を示すこととなる。

4. 内需拡大のための税制

- わが国の内需拡大努力を国際的に公約した緊急経済対策には、税制の抜本的改革の実現及び62年度における減税先行が盛り込まれている。また、住宅税制、土地税制も住宅投資の促進や公共事業の拡充に大きく影響するものであり、内需拡大のためには税制面からのアプローチも重要である。

図-8 事業費に占める用地費、補償費の割合の推移



注) 1. 建設業務統計より作成。
2. 建設省所管事業計、地方単独事業を含む。

(1) 税制改革

- わが国の税制は、近年の経済社会情勢の著しい変化に対応しきれていないため、様々なゆがみ・ひずみが生じており、特に直接税偏重から、税負担感や、クロヨン問題にみられるような所得捕捉率に対する不公平感が強まっている。このような中で、本年2月に売上税創設及び所得税・法人税減税を内容とする税制改革6法案が国会に提出されたが、審議未了により廃案が確定し、現在税制改革協議会（座長・伊東正義自民党政調会長）で検討がなされている。
- 税制改革に当たっては、直間比率の見直しや不公平税制の是正はもちろん、さらに公共投資をはじめとして、個人消費及び民間設備投資拡大による内需中心の持続的経済成長を図るためにはどうあるべきかという中・長期的な視点からの検討が必要である。特に、所得税・法人税減税の財源として、また、高齢化に伴う社会保障関係費の増大に鑑みれば、恒久的な財源として新しいタイプの間接税の導入が不可欠となろう。
- 仮に間接税を導入するならば、そのタイプとしては、事業者の売上げに対して課税し、その税額を次段階へ順次転嫁していくことによって、最終消費者に負担を求める仕組みである付加価値税が最も望ましいといえる。この方式のメリットは、①サービスにも課税でき、②課税ベースが広く、従って③税率が低くてすみ、また、④生産及び消費に対して中立的という点にあり、導入するに当たっては、非課税取引や非課税事業という例外的なものを極めて限られた範囲に限定して、そのメリットを損なわないようにする必要がある。

(2) 所得税・法人税減税の実施

- 緊急経済対策では、総額1兆円を下らない規模の減税を先行することとされたが、一方税制改革協議会では、減税規模についても、また、減税を税制改革の一環として行うかどうかという減税の方法についても見解が分かれている。
- 所得税・法人税減税によって捻出された金が、個人においては個人消費に向けられ、法人においては設備投資に向けられることが期待でき、内需拡大に大きく寄与することは明らかであり、62年度において、国際公約として、また、緊急対策として、税制改革とは切り離して減税を実施すべきである。

(3) 住宅・土地税制の見直し

- 内需拡大を持続的に図っていくためには、景気への波及効果が大きく、関連業種も多岐にわたっている住宅投資を大幅に拡充する必要がある。そのためには、家計貯蓄を住宅という実物資産に大幅に振り向けるための政策的誘導効果をもった住宅税制を見直し、持家、借家を問わず住宅投資活動の全般的活性化を図る必要がある。
- ちなみに、住宅対策費と住宅関係減免税額を国際比較すると(表 - 5)、国の歳出に占める住宅関係減免税額が日本は0.2%とアメリカの4.1%、イギリス、西ドイツの3.7%に対して極めて低いことがわかる。
- したがって、大規模な住宅減税を実施し、欧米並みの水準に高めることが必要であり、具体的には次のような方策が検討されるべきである。

(イ) 現行の住宅取得促進税制の大幅拡充

(ロ) 住宅取得費用の一定割合を税額控除する制度

(ハ) 住宅建設のための借入金の利子をすべて所得控除するアメリカの制度の導入

更には、貸家建設促進のための税制優遇措置や家賃の控除制度も検討する必要がある。

- 一方、次章で詳述するが、内需拡大の目玉である住宅建設や公共事業を拡大する

表 - 5 主要国の住宅対策費及び住宅関係減免税額

	アメリカ	イギリス	フランス	西ドイツ	日本
年 度	1985 (見込み)	1984 (予 算)	1985 (予 算)	1984 (予 算)	1984 (予 算)
歳 出 総 額 A	百万ドル 959,100	百万ポンド 94,944	百万フラン 995,518	百万マルク 257,143	億円 506,272
住 宅 対 策 費 B	24,112	2,351	46,939	2,666	7,664
B/A (%)	2.5	2.5	4.7	1.0	1.5
住 宅 関 係 減 免 税 額 C	39,360	3,500	18,165	9,411	820
C/A (%)	4.1	3.7	1.8	3.7	0.2
B + C	63,472	5,851	65,104	12,077	8,484
(B + C)/A (%)	6.6	6.2	6.5	4.7	1.7

注) 1. 建設省資料

2. 出典; アメリカ Budget of the United States Government Fiscal Year 1986
 イギリス Financial Statement and Budget Report 1985~86
 フランス Projet de loi de finances pour 1985
 西ドイツ Finanzbericht 1985: Neunter Subventionsbericht
 日 本 1984年度予算書: 大蔵省試算

ために必要な土地の価格が大都市圏を中心に上昇しており、住宅費や公共事業費の相当部分が土地代に吸収され、波及効果の大きい建設費に回らないことから内需拡大の大きなネックとなっている。そこで土地の供給を促進し、地価上昇を抑制するために現行土地税制を見直す必要がある。

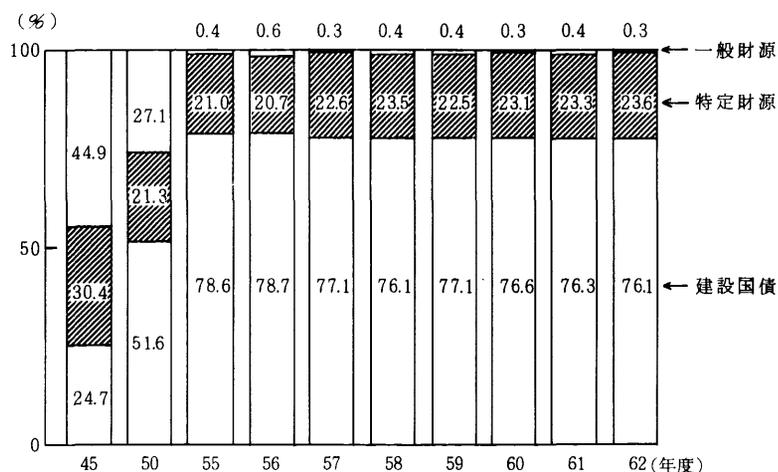
- 住宅税制や土地税制の見直しも、所得税・法人税減税と同様に、内需拡大のための緊急対策として税制改革とは切り離して早期に実施されるべきである。

5. 財源の確保

- わが国の大幅な経常収支不均衡を是正し、世界経済の調和ある発展に貢献するためには、内需中心かつ高めの持続的成長を図ることが重要であるが、これを実現するためには、今回の緊急経済対策に示された積極財政を今後も継続していく必要があり、またその財源を中・長期的に手当てすることが必要となる。
- ところで、一般会計予算における投資部門の財源の内訳をみると(図-9)、ゼロ・シーリングの始まった55年度以降一般財源の占める割合は、1%未満で推移している。

投資部門の財源を、特定財源を除けばほぼ100%建設国債に依存しているという状態はノーマルでなく、一般財源からの充当を図るべきである。

図-9 一般会計予算(当初ベース)における投資部門財源内訳の推移



注) 建設省資料

そのためには、中長期的には前述したように新しいタイプの間接税の導入等増税措置が必要である。それが福祉目的税になったとしても、それによって回ってくる一般財源を建設投資に充当することができる。

- 以上のように、中長期的には一般財源の拡充を図っていくべきであるが、なおその実現までの間は建設国債の増発が必要である。

55年度以降抑制されていた建設国債の発行も、緊急経済対策で公共事業関係費が大幅に上積みされたことによって、今年度補正予算で1兆3千億円程度の大量増発が確実にになった。この結果、62年度の建設国債発行額は前年度を上回ることになる。

本来、建設国債の増発による公共投資の拡大は、乗数効果を通して経済の拡大、租税の収入の増大をもたらすことになり、財政再建と矛盾するものではない。したがって、内需拡大のために、公共事業の財源として当面は建設国債の発行を躊躇すべきではない。

- また、受益者負担制度に立脚する税目を的確に拡充、維持することによって所要の財源を確保すべきである。例えば、都市計画税の徴収実績（59年度の徴収市町村数は、都市計画事業施行市町村数の53.1%にすぎない（表-6））を拡充したり、上限税率を適用する等の方法が検討されるべきである。

表-6 都市計画税の徴収状況

(単位：億円、%)

年 度	都 市 計 画 事 業 費 (A)	都 市 計 画 税 徴 収 額 (B)	(B) / (A)	都 市 計 画 事 業 施 行 市 町 村 数 (C)	都 市 計 画 税 徴 収 市 町 村 数 (D)	(D) / (C)
46	9,085	921	10.1	1,109	671	60.5
49	13,761	2,415	17.5	1,258	704	55.9
52	24,273	2,514	10.4	1,388	739	53.2
55	36,007	4,706	13.1	1,426	769	53.8
59	38,331	6,635	17.3	1,472	781	53.1

注) 建設省資料

- その他に、NTT株売却益の活用や、日本航空株等国有資産の売却益で充当することが考えられる。NTT株売却益を国債償還に充てた後の余裕分は、将来の資産として残る社会資本充実に活用することが望ましく、これによって国債の大量増発も抑えられる。しかし、NTT株売却益は、あくまでも臨時的なものであって、これに安易に頼ることによって、長期的な財源確保の方策に関する議論を怠ることは許されない。

Ⅲ. 土 地 問 題

内需拡大を進めていくなかで、最大の隘路は、最近の東京を中心とした地価の高騰であり、これが内需拡大の声に便乗して地方に波及することのおそれである。地方中枢都市ではその兆しがみえている。

今回の異常な地価上昇の原因は、東京の国際化、情報化の中でのオフィス需要の増大というより、むしろ、金余りの中で資金が比較的良好なオフィス市場に財テク・マネーゲームとして集中したという短期的構造的な要因によるものであることを認識する必要がある。その解決には、まず内需拡大により国内に適切な投資市場を開発するとともに、地価抑制策に加え、これまでの地価上昇による開発利益を土地税制の改善によって吸収し、これを公共へ還元させる等の積極的な対応が必要である。

1. 今回の地価上昇の特性と要因

- 東京都心を中心としたこの3、4年の地価上昇はかつての狂乱地価をしのぐほどの異常ぶりである。62年の地価公示によると、都心商業地の地価上昇率は50%を超え、さらに周辺に拡大し、区部平均で76.2%となっている。住宅地をみても、区部平均で76.8%、世田谷区、大田区等では軒並み100%を超えている。
- その特性は、40年代終りの狂乱地価と比べて、大きく異なっている。

まず第1に、全国的には落ち着いている中で、東京圏なかんづく都区部とその周辺に限られた極地的なものであること、第2に住宅地ではなく、都心商業地・オフィス用地の取引きから発生していること、第3に最終需要者である個人の取引きではなく、商業地の需要と住宅地の転換・買替需要を見込んだ法人企業の先行取引きが主体であること(図-10)、第4に自己資金によるリスクを伴った取引きではなく、他人の資金、借入金主体の資金調達によるものであり、金融機関の役割が極めて大きかったこと、従って、第5に実需要に支えられているというより、投機をねらった思惑や仮需要による取引きであることがあげられる。

図-10 購入者の属性（個人・法人・業種）

（数字は％）

区	個人・法人	業種別				
千代田区	個人・法人	個人 9.5	法人企業 90.5			
	業種別	自区内の不動産業者 20.3	自区外の不動産業者 37.5	大手不動産 11.4	建設業 4.3	その他の企業 17.6
中央区	個人・法人	個人 13.0	法人企業 87.0			
	業種別	自区内の不動産業者 23.7	自区外の不動産業者 37.8	大手不動産 11.5	建設業 6.7	その他の企業 11.6
世田谷区	個人・法人	個人 59.7		大手不動産業者	法人企業 40.3	
	業種別	自区内不動産 14.4	自区外の不動産業者 49.4	3.2	3.7	その他の企業 18.9
足立区	個人・法人	個人 75.6		大手不動産業者	建設業	法人企業 24.4
	業種別	自区内の不動産業者 32.4	自区外の不動産業者 20.5	5.7	その他の企業 28.3	不明 10.6

2.5

注) 1. 建設経済研究所調べ

2. 調査期間は、千代田区・世田谷区59年1月～61年3月、中央区60年1月～61年3月、足立区60年4月～61年3月である。

- 今回の地価上昇は一般に、主として東京の国際化、情報化の進展に伴うオフィスの需給アンバランスによるものと説明されているが、国際化、情報化の定義や内容は必ずしも十分に理解されているわけではなく、これらと事務所床需給との関係が、実証的計量的に証明されているわけでもない。オフィス需給のアンバランスという観念がひとり歩きして、ムード的に商業地地価上昇をあり、さらに、都心商業地を処分した人が税制上の恩典から周辺の高級住宅地を高値で買換えるということが、思惑買いによる住宅地の地価上昇を招いたのである。
- 地価上昇の原因は、オフィス需給アンバランスという単純な図式ではなく、国際経済と国内経済の動向から個々の人間のビヘイビアまでの広い要因が複雑に重なり合い、多分に気分的に醸成されたものといえる。その中でも最大の要因は、土地市場やオフィス床需給に関する正確な情報資料が欠落する中で、短期の利益確保のみを考えて投機に走った企業や、これを金融によって支えた銀行等の経営姿勢に最も大きい責任がある。

2. 内需拡大への悪影響

全体的にみると、地価上昇は、内需拡大に限りない罪悪を及ぼす。土地神話に基づく虚構の地価が、わが国の経済活動と社会生活の健全さ、それに人々の将来への希望を奪ってしまっている。

〈公共事業のコストアップ〉

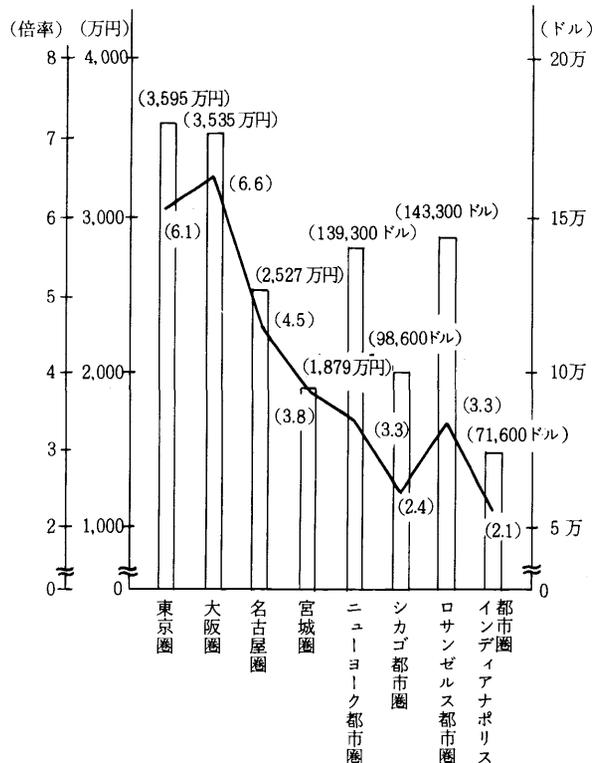
- まず、公共事業における用地・補償費の負担が増大する。もっとも、全国的には用地費率は20%内外と安定しており、また、用地・補償費自体、建替えや家具購入等に充てられ、内需拡大にとって決してマイナスに働くわけではない。しかし、地域的にみれば地価上昇は、公共事業のコストに決定的なマイナスを及ぼす。例えば、東京の汐留都市再開発の根幹となる環状2号線の僅か1.3kmの区間（面積5.2ha）の整備に現在の地価水準（2,600万円/㎡）を前提にすると1兆円近い事業費を必要とし、その99%以上が土地代に消える計算になると言われる。従来の用地取得方式では都区内に新たに大規模な公共施設を整備することは極めて困難である。

〈住宅取得能力の低下〉

- 住宅建設にとっても地価上昇の影響は大きい。商業地の地価上昇の波及によりマンション価格も急激に上昇し、23区内では一般市民には手の届かない水準になってしまっている。

わが国の住宅価格の高さは国際的に見ても群を抜いている。例えば戸建て住宅価格は、60年東京圏の平均で3,595万円と平均的都民の年収の6.1倍である。一方、物価高のニューヨークですら2,000万円

図-11 戸建て住宅価格と年収との関係



注) 出典; 国土庁「国土利用白書」(昭和61年)

ならず（139,300ドル、1\$ = 145円）で年収の3.3倍である。今回の地価上昇により、この格差はさらに拡大しており、一般市民は都区内での住宅取得をあきらめざるを得なくなっているのである（図-11）。

〈都市再開発事業のネック〉

- 21世紀に向って、都市のリニューアル、都市再開発事業の促進は、極めて重要な課題である。しかし、地価上昇は、用地取得難とコストアップを招き、円滑な都市再開発事業を阻害する最大の要因になっている。都心商業地の地価は、公示価格でも1,000万円/㎡を超えている。ビル用地を新たに取得して、賃料で賄おうとするならば、全く採算はとれない結果となる。企業経営として成立するのはせいぜい、3.3㎡当たり1,000万円が限度という計算がそれを如実に物語っている。今の地価水準を前提とする限り都市再開発事業の促進は、絵に画いた餅に終りかねないのである。

3. 土地対策の方向

- 今回の地価高騰は、投機的取引によるところが大きいため、当事者が市場の実態を理解し、金融機関が融資姿勢を改めることにより、放っておいても地価は鎮静化する。62年に入ってからその兆しはみえ始め、地価上昇は天井となっている。しかしながら、土地が全ての信用創造の基となる土地本位性をとる経済の仕組みから、わが国の地価水準は下方硬直的であり、さらに根本的解決を必要としている。

この場合、単に地価上昇を規制するという消極的な視点にとどまらず、これまでの地価上昇の利益を適正に公共に還元して、これを社会資本の充実のために振り向けるという積極的な視点に立った土地政策を展開する必要がある。

〈適切な供給策〉

- まず、オフィス需給の現状及び将来についての不透明感を排除し、適切な需給見通し、とくに供給についての明確なプログラムを示すことが必要である。

この場合、今後の都市再開発のあり方という全体の視点から立てられるべきものであり、単に経済的な採算ベースや数量の勘定合わせに終ってはならない。また、現在の臨海部の諸プロジェクトを含め、東京全体の都市再開発計画については、もはや単なる提案の時期は終っており、各プロジェクトのプライオリティーを明確にして、民間活力の活用を含め計画的な整備方策を立案、促進する必要がある。

〈不動産金融の改善〉

- 今回の地価上昇の原因が金融機関の野放図な不動産取引への貸付けにあったことは事実であり、大蔵省からも、投機に対する融資は厳に慎むよう行政指導が行われている。さらに不動産融資のあり方について、貸付額を公示価格内に制限する等の具体的な指導を徹底し、少なくとも金融が投機をおおるような方向に向わないように措置する必要がある。

〈土地税制の改正〉

- 当面2年以下の超短期の土地取引への重課税を導入するとともに、居住用資産や事業用資産の買換特例制度等不必要な土地需要を増大させている今の土地税制の改正を行う必要がある。あわせて、土地譲渡益課税の長短区分の見直し（10年→5年）を行い、供給促進を図る。

また、法人企業の土地取得を助長するような税制の仕組み、すなわち、相続税による資産調整手段がなく、全て含み益になり、購入代金は損金扱いとなるなど事業収益を不動産取得によって節税できること、逆に、不動産譲渡所得を赤字法人等の利用により節税できることといった税制の仕組みが、土地取引の正常さを阻んでいる現状に鑑み、少なくとも税制が土地取引に歪みを招かないように対応を図る必要がある。

〈地価上昇利益の公共への還元〉

- 地価上昇の利益は、適切な土地税制の運用により、公共に還元させる必要がある。とくに都市計画税については、地価上昇を適切に反映させ、地価上昇利益を社会資本の整備に振り向けるような対応を図る必要がある。

また、固定資産税については、居住用の宅地所有については軽減措置を講じつつ、実勢価格で評価し、適切に執行する必要がある。特に市街化区域内農地の宅地並み課税については、内需拡大のための宅地供給に向けて、また、現下の国際経済環境の変化や農業政策の見直しという高次の視点からも、見直しを図る必要がある。

〈地価に影響されない公共事業の執行〉

- 公共事業の実施に当たっては、用地・補償費を単にフローとして流出させることなく、道路と都市再開発との一体化、道路空間の有効利用の促進などの施策を充実して、用地・補償費が適切な投資に向かうことを考える必要がある。

IV. わが国建設市場への外国企業の参入

わが国の建設市場への外国企業の参入要求は一段と強まり、保護主義に傾く米国議会では関西国際空港問題が日本市場の閉鎖性を示す1つのシンボルとされている。

既に、関西国際空港については、内外無差別の原則が徹底されており、今後ともルールに従った参入を求めつつ、一層の意思疎通と相互理解に努める必要がある。

1. 最近の動向

- 今年に入ってから、わが国の建設市場、特に関西国際空港工事への外国企業の参入要求は、一段と強くなっている。関西国際空港の建設工事の受注を希望する外国企業数は100社を超えといわれ、このうち、工事部門への参入を希望しているのは、米国企業4社、韓国企業17社を含め約30社である。米国は、後述のとおり、1974年通商法の改正等を通じて、わが国の建設市場の「開放」を進めるため、継続して圧力をかけてきている。このため中曽根首相は、4月末のレーガン大統領との会談に際し、関西国際空港への参入問題について、関西国際空港株式会社が、第2期工事についても内外無差別の指名競争入札を採用すると表明していることと、日米の建設企業が協力できるように具体策を検討することを説明した。
- 建設省は、5月12日に(社)日本建設業団体連合会その他の建設業4団体に対して、米国企業が関西国際空港プロジェクトへ参入するに当たり、①日本市場への参入を希望する米国の建設企業を対象とした、あっせん窓口を日建連に設けること、②日米の建設企業が相互理解を深めるための話合いの場を設けることを要請し、これを受けて、日建連は「国際相談室」を設置した。
- また、建設省は、関西国際空港への外国企業の参入問題を契機に、米国等との相互理解を促進すること等を目的に、折衝の窓口となる国際企画室を5月23日に建設経済局国際課に設置した。同室には、開設以来米国、フランス、韓国、台湾等から政府、企業のベースで、建設業許可の取得、資格審査、受注等について問合わせがあった。

2. 米国における保護主義の高まり

- 米国の議会では日米の経常収支の不均衡がますます拡大する情勢にいらだち、日本に対する報復措置実施の可能性をもって、日本市場の開放を達成しようという動きが強まった。上下両院に、それぞれ包括通商法案が提出され、下院法案は4月30日に本会議で大差をもって可決された。同法案は、過剰貿易黒字国に対して、米国通商代表部が是正を要求し、相手国が事態を改善しない場合には、輸入制限措置等を通じて64年から4年間に毎年10%ずつ黒字を削減するといういわゆるゲッパート条項を含んでいる。現在、上院本会議で審議中であるが、7月中に可決の見通しであり、その後、上下両院の協議を経て、早ければ8月8日からの夏期休会の前、あるいは9月4日の休会明けに成立し、大統領の署名を求めることとなる。上下両院の協議の結果、より穏やかな上

表-7 米国における保護主義立法の動き

1986年5月9日	ライト下院民主党院内総務等、下院各委員会の法案をとりまとめた包括通商法案（1986年貿易・国際経済政策改革法案）を提出
“ 22日	下院本会議、同法案を可決
10月18日	上院、日程切れで同法案を廃案
1987年1月6日	ゲッパート下院議員（民主－ミズーリ）等、包括通商法案（1987年貿易・国際経済政策改革法案）を再提出
“ 27日	レーガン米国大統領、一般教書演説で競争力強化法案を提案
2月5日	ベンツェン上院財政委員長（民主－テキサス）等、包括通商法案（1987年包括貿易法案）を超党派で提出
“ 19日	レーガン大統領、競争力強化法案（1987年貿易、雇用および生産法案）を議会に提出
3月5日	下院、包括通商法案の審議を開始
“ 10日	ロステンコウスキ下院歳入委員長（民主－イリノイ）とホギンズ同委員会貿易小委員長（民主－フロリダ）、同法案の修正法案（ゲッパート条項の削除）を提出
“ 12日	下院貿易小委員会、修正法案を可決
“ 18日	マコウスキ上院議員（共和－アラスカ）、ダンフォース議員とホスリング上院議員（民主－サウス・カロライナ）、1982年空港・航空路改善法の一部を改正する法案を提出
“ 25日	下院歳入委員会、対日修正案を含む包括通商法案を可決
4月15日	ゲッパート議員、一部修正した包括通商法案を提出
“ 29日	下院本会議、包括通商法案へのゲッパート条項組込みを可決、同法案からのシューマー（民主－ニューヨーク）条項の削除を否決
“ 30日	下院本会議、包括通商法案を、賛成290、反対137で可決
5月7日	上院財政委員会、包括通商法案を、賛成19、反対1で可決
“ 19日	上院銀行委員会（プロクシマイヤー委員長（民主－ウィスコンシン））、包括通商法案を可決

院案に近い形で落ち着く可能性は高く、また、レーガン大統領は当初から、保護主義の色合いの強い下院案について拒否権を発動する意思を明らかにしているため、強硬な法律が成立するおそれは少ない。しかし、議会で多数派を形成する民主党が、その通商政策の柱として、米国内産物の競争力の強化、知的財産権、サービス貿易等の新国際貿易ルールの設定とともに、外国の不公正な貿易慣行の継続的な圧力による解消を掲げており、わが国の市場に関しては不公正の代表例として、銀行・証券業務、スーパー・コンピューター、農産物とともに、関西国際空港プロジェクトをあげている事実もあり、未だ予断を許さないものがある。

3. 今後の対処方針について

- 今後外国企業のがわが国市場への参入の動きに対しては、基本的には、建設業許可の取得、指名競争入札等日本のルールに従って進めるべきであることを十分説明する必要がある。関西国際空港の物品納入については既に、英文サマリーをつけた官報公告等手続きの透明性の確保を図りつつ、指名競争入札が行われており、第2期工事以降についても、さらに内外無差別を徹底した入札が続けられる見込みである。関西国際空港の動きは、現在の米国における保護主義の高まりを考慮すると、賢明な対応だと考えられる。
- 米国の動向をみるに、次期政権も今以上にわが国市場の開放を強く求めてくる可能性が高く、建設市場についても一定の対応は不可避である。指名競争入札制度は、従来わが国が米国に対して説明してきたとおり、歴史的にも合理性をもった制度である。しかし、米国にわが国建設市場があたかも閉鎖的であるような印象を与え、保護主義立法の成立を許すことは、有望な米国の建設市場を失う危険を冒すものであり、重大な損失である。
- したがって、今後の具体的な対応としては、第一に、関西国際空港工事後の入札について、建設分野での不均衡について強い不満をもつ米国に対して、改善のための措置を講じたことを説明すべきである。

第二に、官報公告等の手続きの改善を伴う指名競争入札を適用する範囲についても検討する必要が生じるであろう。米国の企業は、今後関西国際空港に続いて、東京湾横断道路等の大規模プロジェクトへの参入を目指すものと思われるが、これらの大規

模プロジェクトについても個別に対応を求められるものと予想されるからである。

第三に、わが国の制度は内外無差別が確保されているにもかかわらず、外国企業は現実には参入が難しいと考えており、より一層の意思疎通と相互理解の努力が必要である。このため、建設省国際企画室、日建連の国際相談室等は積極的に米国はじめ外国政府機関、外国企業等の関係者と直接意見交換したり、相談に応じる等の活動を促進すべきである。

第四に、わが国建設市場への外国企業の参入が現実のものとなる状況を十分考慮して、従来から進められてきた建設産業の合理化と生産性の向上の努力を一層促進して、技術と経営に優れた企業が伸びていくことにより、建設産業の国際的な競争力を高める必要がある。

V. 経済協力と建設業

国際的政策協調の一環として、内需主導型経済成長とともにわが国に課せられているのが、世界経済への積極的貢献である。緊急経済対策に盛り込まれた途上国に対する大幅な資金還流策は、サミットでも高い評価を得た。

今後、さらに、ODAの質と量の向上を図るとともに、その実施に当たって経済構造転換に資するもの、住宅・都市の更新等途上国のニーズに沿った経済協力のあり方を検討すべきである。

また、経済協力における建設業の役割も重要性を増しており、人づくり、まちづくりも含め、現地の経済・社会に貢献する海外活動を進めていくべきである。

1. 政府開発援助（ODA）の見直しと余剰資金還流策

- 4月の新前川レポートは経済協力を日本経済の構造調整のための重要な柱の1つと位置付け、今後のあり方として次のような提言を行っている。

- (1) ODA中期目標の早期達成に極力努め、そのGNP比率を改善し量的拡大を図る（少なくとも7年倍増目標の2年繰上げ実施）。あわせて贈与比率の向上、円借款の条件の改善（グラントエレメントの改善、アンタイド化の推進等）など、さらに質の向上を目指す。加えて、民間の機関、資金、人材の活用等による経済協力における民間活力の推進を図るべきである。これらにより経済協力を総合的に推進する必要がある。
- (2) 相手国の経済発展に最も効果的に寄与するため、主要相手国ごとに資金フローの在り方を検討する必要がある。

- この指針を肉付けする形で5月29日に発表された緊急経済対策では「国際社会への貢献」として次のような具体策を述べている。

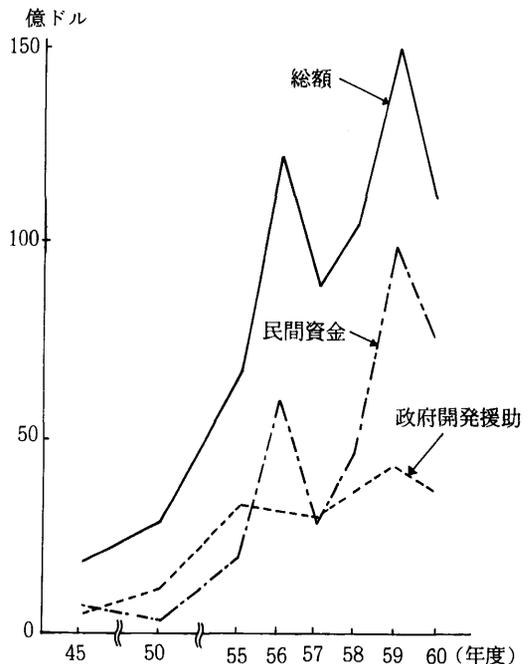
- (1) 政府開発援助の第3次中期目標については、極力その早期達成を図ることとし、少なくとも7年倍増目標の2年繰り上げを実施し、65年のODA実績を76億ドル以上と

する。また、援助実施体制の拡充を図る。

- (2) 開発途上国（特に債務国）に対する資金還流を促進するため、今後3年間で新たに200億ドル以上の完全にアンタイドの資金を国際開発金融機関への拠出等や日本輸出入銀行、海外経済協力基金及び民間資金の動員により還流させる。その具体化のため、アジア開発銀行等国際開発金融機関において特別ファンドを創設し、海外経済協力基金において、国際開発金融機関との協調融資を進めるとともに二国間での譲許的な経済政策援助のための借款を供与することとし、また日本輸出入銀行のアンタイド・ローンの活用を図る。
- (3) 開発途上国に対する我が国の技術移転を一層促進するため、民間活力も加え、専門家派遣事業等技術協力を抜本的に拡充する。また、内外の研究機関を活用する国際研究開発協力を拡充する。
- (4) アフリカ諸国等後発途上国に対しては特別の配慮が必要となってきたことを踏まえ、3カ年で5億ドル程度のノンプロジェクト無償援助の実施を含め、贈与の拡大や債務救済等積極的な支援策を講じる。

- そして6月8日からのベネチアサミットの首脳個別会議でも中曽根首相より「200億ドル以上の資金還流」、「3年間で5億ドルのサハラ以南のアフリカ諸国等最貧国に対する無償援助」が発表され、「ベネチア経済宣言」でも日本から開発途上国への資金供与を増加させるとの措置を歓迎する旨が述べられた。
- 以上がわが国の経済協力の当面の具体的方針として決まったわけであるが、60年度の実績を支出純額ベースで見ると、ODAも、民間資金の供与も共に前年度より減少してきている（図-12）。また、世界的にも援助額が伸び悩む「援助疲れ」の風潮がみられ、58年以降、主要債務国の

図-12 わが国の経済協力の実績（支出純額ベース）



- 注) 1. 通産省「経済協力の現状と問題点」より作成。
- 2. 総額には政府開発援助と民間資金のほか輸出信用等のその他政府資金、非営利団体による贈与などが含まれる。

資金フローが純流出となっているなかで、今回の方針に対する海外、特に発展途上国からの期待は大きい。一方、従来より、OECD開発援助委員会（DAC）等では、日本のODAの質と量の向上が問題とされてきたが（表-8）、こうしたなかで積極的に大型の経済協力を推進することの意義は大きい。そして、その実施に当たっては、発展途上国の産業、特に二次産業を育成し、従来の原材料輸出依存型経済の構造転換を図る方向での経済協力が望まれる。

- また、今年（1985年）は国連の国際居住年（International Year of Shelter for the Homeless）に当たり、今後ますます悪化が懸念されている発展途上国の諸都市のスラム化問題に本格的に取り組むことになっている。これまでODAは主に産業基盤整備が中心で、住宅・都市分野での協力はほとんどなされていなかった。しかし、国際居住年を契機に従来の枠組みにとらわれず、市民生活に直結し、受け入れ国の

表-8 DAC加盟国の政府開発援助比較

順位	国名	政府開発援助額 (1985年)	対GNP比 (1985年)	国民一人当たり負担額 (1985年)	総合グラントエレメント (1985年)	贈与比率 (1985年)
		百万ドル	%	ドル	%	%
1	ノルウェー	575	1.03	138.6	99.7	99.6
2	オランダ	1,135	0.91	78.4	96.5	90.8
3	スウェーデン	840	0.86	100.6	100.0	100.0
4	デンマーク	440	0.80	86.1	95.8	80.9
5	フランス	3,995	0.78	72.4	89.1	78.1
6	ベルギー	438	0.54	44.4	(97.6)	94.5
7	カナダ	1,631	0.49	64.3	99.6	95.6
8	オーストラリア	749	0.49	47.5	100.0	100.0
9	西ドイツ	2,942	0.47	47.9	89.1	76.9
10	フィンランド	211	0.40	43.1	98.0	95.1
11	オーストリア	248	0.38	32.8	92.1	85.3
12	イギリス	1,531	0.34	27.0	99.5	98.6
13	イタリア	1,098	0.31	19.2	93.1	80.9
14	スイス	302	0.31	46.2	98.9	93.2
15	日本	3,797	0.29	31.4	73.6	47.5
16	ニュージーランド	54	0.25	16.6	100.0	100.0
17	アイルランド	39	0.24	10.9	100.0	100.0
18	米国	9,403	0.24	39.3	96.0	88.9
DAC 計		29,419	0.35	42.1	91.4	80.8

- 注) 1. DAC資料
 2. 順位は対GNP比の順
 3. ()内は1984年のデータ

政策優先度の高い住宅・都市分野におけるソフト・ハード両面からの技術協力と資金援助を行うべきである。

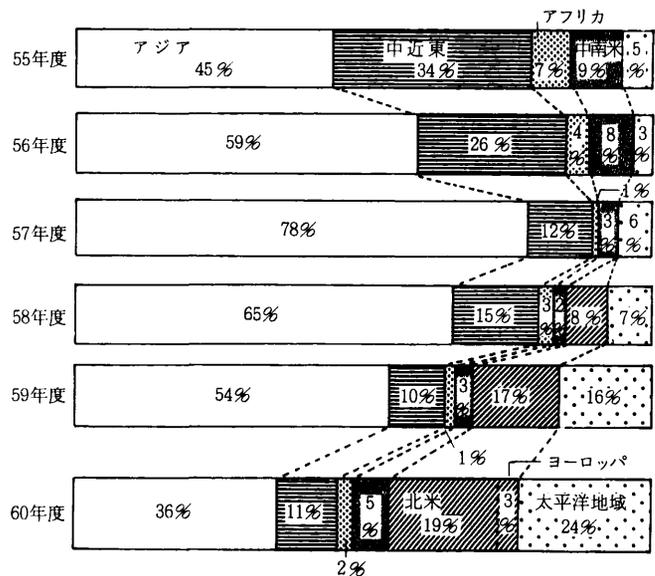
2. 経済協力における建設業の役割

- 近年の世界的な石油関連産業の不況と一次産品の価格低下、その結果としての累積債務問題と発展途上国の不況の深刻化、そして急激な円高等により日本の建設業の海外での活動も、その方針の転換を余儀なくされてきている。従来はアジアを中心とするODA関連や豊富なオイルマネーをもつ中東産油国での受注が大きな比率を占めていたが、上記の事情から活動の舞台は北米、オーストラリア、ヨーロッパ等の先進国にシフトしつつある（図-13）とともにその進出形態も従来の施工中心のものから、企画・立案、そして開発投資を伴った形態のものへと変化している。
- このように日本の建設業の海外活動は転換期にあり、57年度より「1兆円ペース」を維持してきた海外受注高も61年度は8,600億円（海外建設協会調べ）となり、円ベースでは下降気味である。しかし、昨年の急激な円高による目減りを考慮すれば実質は減少しておらず、日本の建設業の海外活動は今後ますます多様化かつ本格化するとともに、その国際的役割も大きくなるものと考えられる。

その理由としては、

- (1) 先に述べた経済協力を通じての国際社会への貢献が今後強く求められること
- (2) 近年増加している開発投資型の進出はその国の雇用と需要の創出に貢献することから受け入れられやすいこと
- (3) 日本の建設会社の施工と施工管理に関するハード、

図-13 海外建設工事等の地域別受注額の推移



注) 1. 建設省資料
2. 本邦法人と海外法人の合計

ソフトの技術は世界的にも優位にあること

(4) 円高による価格競争力の低下はサービスも含めての海外調達能力の向上により吸収できること

等である。

- これらの日本の建設業の潜在的強みを海外での活動に生かし、しかも世界で有効に受け入れられるためには、政策面では現地のニーズに合った優良プロジェクト発掘のための協力を強化する一方、民間投資に対する公的あるいは多国間の保証と信用供与の充実が急務である。そして、建設業の側でも特定の地域でのオーバープレzensの問題、現地での過度の競争の問題等を考慮し、現地パートナー・建設業者との協力、人材の育成、技術移転等、中・長期的にみて現地の経済・社会に貢献するような秩序ある活動が望まれる。

VI. 軌道に乗った積極財政

財政再建至上主義は、内外から高まる内需拡大の要請のもとに後退しつつある。62年度補正予算案では、公共事業の追加を中心に2兆790億円を増額し、積極財政に踏み出した大型の予算編成となっている。

しかし、この財政措置が緊急の一時的なものであってはならない。今、内需拡大が必要となっているのは、わが国経済社会全体の構造転換のためであり、これに向けて持続的、長期的な拡大均衡型財政運営を行っていくことを強く求めたい。

1. 財政再建至上主義の後退

- 65年までに赤字国債の発行額をゼロとすることを目標に掲げた財政再建至上主義は、内外から高まる内需拡大の要請のもとに、次第に後退しつつある。もとより行財政改革の必要性を否定するものではないが、財政体質の改善も進むなかでいつまでも自縄自縛的な財政再建目標にこだわり続けることが、日本経済ひいては世界経済にとって大きなマイナスをもたらすことは誰の目にも明らかである。
- 日本に対する内需拡大要求が一段と強まった昨年秋のG7を受けて、9月に打ち出された総合経済対策では1兆4,000億円の公共投資の追加が盛り込まれ、そのための一部の財源措置として建設国債が増発されたことから、積極財政へのステップを踏み出したとみえた。それにもかかわらず、財政当局はなお62年度予算編成において超緊縮財政を貫いたため、各方面の疑問と非難を浴び、売上税問題で国会が紛糾する中、本予算の審議に入る前から「大型補正」が取り沙汰されるという異常事態を招いた。
- こうした状況のもとで、経団連、新行革審も次々と積極財政への転換を容認する姿勢を表明し、今回の緊急経済対策に至り、ようやく財政当局も1兆3,000億円程度の建設国債増発を認め、投資的経費のシーリング見直しに踏み切ることとなった。遅きに失したとの感は否めないが、ともあれ積極的な財政運営は緒に就いたといえよう。

表-9 62年度補正予算案の大枠
(一般会計、当初予算費増)

(単位：億円)

〈歳出〉	
・公共事業	13,580
・産業投資特別会計への繰り入れ	4,580
・中小企業対策、政府調達、経済協力、その他	1,610
・住宅・都市整備公団への利子補給	1,790
・国債整理基金特別会計への繰り入れ	510
・経費節減	▲1,280
合 計	<u>20,790</u>
〈歳入〉	
・建設国債	13,600
・前年度剰余金	4,030
・国債整理基金特別会計受け入れ金	4,580
・その他	250
・日銀納付金等の減少額	▲1,670
合 計	<u>20,790</u>

注) ▲は減額

- もちろん財政再建の必要性は減じておらず、財政の拡大は長期的な財政運営方針の立て直しのもとに図られるべきである。その場合、歳出面の重点化、効率化はもちろんのこと、抜本的税制改革による歳入面の改善もあわせて、より広い視野から真摯な議論を展開する必要がある。

2. 持続的な内需拡大を

- この財政措置が「臨時・異例」の景気対策として位置づけられることを我々は強く懸念する。今、内需拡大が必要となっているのは、前述したように、経済構造、産業構造、生活構造、国土構造といったわが国経済社会全体の構造転換のためであり、これを回避して日本の成長はありえないからである。
- 8年にわたるゼロ・マイナスシーリングのもとで、魅力あるプロジェクト創造の意欲がそがれてきた感はあるが、折しも四全総が策定され、多極分散型国土という21世紀に向けてのグランド・デザインが提示された。これを具体化するための交流ネットワークの形成や質の高い生活環境の整備に向けて、官民ともにプロジェクト

を結集する必要がある。また、昨年8月に建設省が打ち出した「国土建設の長期構想」も社会資本充実の長期的ビジョンとして今まさに必要となっているものである。これらのプログラムに沿って各種の施設整備五箇年計画及び各年度の予算が吟味され、着実な整備の推進が図られるべきである。

- くり返すが、「一時しのぎ」の財政出動では、民間の投資も喚起できず、「ばらまき」に終ることによって一層悪い結果をもたらしかねない。このことは、52～53年の大幅な公共投資の増額により、輸出の伸びを抑えたにもかかわらず、その後緊縮財政に逆戻りするという典型的なストップ・ゴー政策が、わが国の構造転換を阻み今日の事態を招いたことでも明らかである。今回の措置を持続的、長期的な拡大均衡型財政運営につなげていくことを強く求めるものである。

(財) 建設経済研究所について

〈設立趣旨〉

建設経済研究所は、昭和57年9月1日、建設大臣の許可により財団法人として発足しました。

昭和57年は、東日本建設業保証株式会社、西日本建設業保証株式会社及び北海道建設業信用保証株式会社の建設保証事業3社が創立30周年を迎えた年であり、その記念事業として当研究所設立のための出捐がなされたものです。これには、安定経済成長への移行、人口の定住化等の社会情勢の変化に対応して、望ましい国土形成の推進と建設産業の発展に資するため、中立的立場から公共投資及び建設産業のあり方の理論的かつ実証的な研究を推進することが、社会的に強く要請されているという背景がありました。

研究所の活動に対しては、経済学者を中心とする学識経験者の協力、建設省の支援が得られており、調和のとれた適正な国土基盤の形成と建設産業の振興に寄与すべく調査研究をすすめております。

〈日本経済と公共投資〉

研究所では、59年6月より、内外の経済動向を踏まえ、公共投資や建設産業のあり方について、年2回、政策提言を行っています。

「日本経済と公共投資」

- 59年6月 ～内需中心の持続的成長をめざして～
- 59年12月 ～均衡ある経済社会の形成のための社会資本ストックの充実をめざして～
- 60年7月 ～国際経済環境の変化の下で公共投資に関する政策の変革を求める～
- 60年12月 ～住宅・社会資本整備のため、今こそ財政出動のとき～
- 61年7月 ～国際協調型経済運営をめざして～
- 61年12月 ～経済運営の転換期の今こそ、積極財政の展開を求める～

〈事務所〉

〒106 東京都港区麻布台二丁目4番5号 メソニック39 森ビル9階

TEL 03-433-5011 (代表)