

公共事業予算と建設業の構造改革

西 村 貢

はじめに

日本の建設業界は、GNP約500兆円のうち、約80兆円（約17%）の生産額を占めている。許可業者数は56万、そのうち99%は中小零細業者であり、資本金1億円を超える企業は、5,000社程度である。そこで、約670万人が働き、そのうち技術職や事務職のホワイトカラーが200万人程度、その以外の約450万人は工事現場の技術労働者や労務作業員である。

鹿児島県でも、建設業は第二次産業の中で重要な位置を占めている。鹿児島県の生産構造は、「農業、漁業、食料品製造業などの食料関連産業への生産の傾斜度合いが国に比べて極めて高く、（中略）我が国の食料供給基地の一翼としての役割を狙っている」⁽¹⁾と同時に、1985年県内生産額6兆6,647億円から24.1%伸びて1990年に8兆2,771億円に達するなかで、建設業の構成比率は11.4%から13.9%（全国は、85年8.3%、90年10.2%）へと高い伸びを示している⁽²⁾。

こうした巨大な建設産業が成り立つためには、財政依存の公共事業の継続が不可欠の条件となっている。

ところが、近年、業界と行政及び政治家の癒着構造が社会問題として取り上げられたのを社会的契機とし、財政赤字の累積構造を予算措置上の契機として、従来どおりの財政資金に依存した建設産業と地域経済構造は、政府の進める財政構造改革の施策によっても抜本的見直しの対象とされるようになった。

このような状況の下で、建設業界や地域経済にどのような動きがでてきているのかを、以下で検討する。

1. 公共事業と臨調行革路線による財政手法

日本の公共事業には、対GNP比率で見ると、西欧諸国の2倍以上、米国の3倍以上という巨額の予算が投じられている。

80年代半ばに、臨調・行革型財政運営の「シーリング」型予算編成⁽³⁾によって、公共事業費も一時的に縮減されるが、その後の四全総によるリゾート開発、空港建設や都市再開発などの大型公共土木事業の着工、バブル経済期の民間の建築投資需要の拡大等、建設産業は受注量を拡大してきた。

この時期から、既に公共事業の手法に変化が現れていた。

85年には、高率補助金（1/2以上）の補助率の引き下げが行われ、地方公共団体が財政資金で公共事業費を補填し始めた。つまり、政府は、臨調型財政運営の下で、赤字国債依存の財政体質からの脱却を政策目的として一般会計の歳出を抑制する一方で、85年9月のプラザ合意後の円高への為替レートの政策的誘導に伴う不況への経済対策として公共事業の拡大をはかった。その結果、政府一般会計は90年度には当初予算段階で赤字国債の発行をゼロとする予算編成を行った。この過程で、公共事業関係では、建設国債が増発傾向に転じ、地方単独事業の割合が増加傾向に転じた。97年度地方財政計画でみると、投資的経費のうち約11兆円が政府直轄事業の負担金であり、その他の約20兆円が地方単独事業となっており、投資的経費全体の3分の2程度、一般行政経費約18兆円のうち国庫負担金を伴わない経費が約10兆円で半分強、合わせて約30兆円が地方単独事業となっている。つまり、地方財政計画約87兆円のうち35%が地方単独事業であり、同じく35%程度が投資的経費に充当されるという地方財政構造が作りだされていることになる。

投資的経費のうちで、普通建設事業費の内訳を補助事業費と地方単独事業費の別にみると、1988年に初めて地方単独事業が補助事業費を上回り、1990年度以降の地方単独事業の積極的推進という施策によって増大した結果、1995年度では地方単独事業費は補助事業費のほぼ1.4倍となっている。1995年度の性質別歳出決算額の構成比を団体種別にみると、都道府県レベルでは、歳出決算額の33.2%が普通建設事業費に充てられており、補助事業費と単独事業費の比率は、16.2対14.5である。市町村レベルでは、歳出決算額の29.6%が普通建設事業費に充てられている。補助事業費と単独事業費の比率は、9.1対19.3であり、都道府県レベルとは逆転した構成比となる。つまり、「市町村における普通建設事業のうち単独事業費の構成比は、近年大きな割合（65.0%）を占めている。市町村における平成

第1表 地方単独事業（投資的経費）の推移

（単位：億円，%）

年度	地方（地方財政計画）		国（一般会計）	
	地方単独事業 計画額	伸率	公共事業関係費 当初予算額	伸率
1987	91,665	5.0	60,824	△2.3
1988	103,260	12.6	60,824	0.0
1989	112,757	9.2	61,974	1.9
1990	120,638	7.0	62,147	0.3
1991	132,702	10.0	65,897	6.0
1992	147,972	11.5	69,409	5.3
1993	165,772	12.0	73,354	5.7
1994	185,665	12.0	77,546	4.7
1995	195,000	5.0	81,123	4.6
1996	201,000	3.1	84,899	4.7

（注） 1. 国の公共事業関係費からは、NTT事業分及びNTT事業債償還時補助分を除いている。
2. 公共事業関係費の1994年度の伸率は、93年度を組み替えたベースである。

（出所）財政制度審議会『財政構造改革白書』東洋経済新報社、P351

7年度の歳出総額に占める単独事業費の割合は19.3%となっており、人件費の構成比とはほぼ同じ水準となっている」⁽⁴⁾。

政府の一般会計の公共事業費の財源措置は、揮発油税などの目的税の特定財源を充当する以外に、財政法第4条のただし書きに基づき建設国債によって資金調達される。地方財政の公共事業費の財源措置は、建設国債によって資金調達された財源による政府一般会計からの補助金と、地方財政においては地方交付税などによる財政資金とともに地方債を発行して資金調達した財政資金が充当される。岩波一寛氏の指摘によれば、1992年度では、政府一般会計で約13兆円の公共事業が行われており、それに道路整備特別会計など公共事業関連の事業特別会計11からなる特別会計の公共事業費を加えれば、政府の公共事業純計額は約20兆円弱となり、これに地方公共団体の公共事業費約30兆円を加え、重複分を相殺すると一般・普通会計の公共事業規模は約40兆円となる。それに、財政投融资機関の公共事業費約11兆円を加え、先の政府及び地方公共団体の純計額との重複分を相殺すると約52兆円の公共事業が行われていることになる。ところが、これら公共事業を行う財源は、建設国債約12兆円、政府の特別会計借入金6,000億円、公共事業関係地方債11兆6,000億円と公共事業財政投融资機関の借入金6兆6,000億円からなっている。すなわち、公共事業の公債及び借入金の依存は約31兆円（59.8%）となる。その結果、公債及び借入金の利子費や元利返済は次第に増大せざるをえないが、それらは建設国債の起債対象とはならないために、国債費の増大を誘発し、赤字国債の発行へと結実せざるをえない⁽⁵⁾。

また、地方債による資金調達による地方公共団体の単独公共事業を増大させるために、自治省が推進する「ふるさとづくり事業」などの場合は、地方債の元利償還金を地方交付税の算定の際に、基準財政需要額に組み込むという措置がとられている。つまり、地方交付税と地方債許可制度を連動させ、地方単独事業を増大させることによって、地方交付税の補助金化が図られている。地方単独公共事業を拡大するためにつくりだされた地方債の増発と地方交付税の補助金化、地方交付税特別会計から借入金の増大は、地方交付税財源の不足をもたらし、地方交付税特別会計が資金運用部から借り入れることで財源調達を行うというメカニズムがつくりだされている。その結果、97年度予算には地方交付税交付金が約16兆8,350億円であるのに対し、借入金は約17兆1,440億円に達するという事態となっている。

政府の一般会計における赤字国債依存体質からの脱却を図るため、建設国債を増発させると同時に、補助金政策と連動させ、また地方交付税と連動させることによって中央集権的な財政統制の下で、地方公共団体に公共事業の財政負担へ転嫁させてきた錯綜した財政運営手法は行き詰まり、「財政問題の抜本的な解決のためには、中央政府の財政だけでなく、地方財政も含む財政全体について思い切って改革していく必要がある」⁽⁶⁾というように、財政構造の自己破綻をもたらしている。

このように、臨調・行革型財政運営の下で、公共土木事業を中心とした従来型の財政運

営を継続させることで建設産業における既得権益を保護してきた財政構造によって、1997年度末には、建設国債が約172兆円、赤字国債が83兆円に達するとともに、一般会計で肩代わりしている旧国鉄債務や国有林野特別会計の累積債務などの政府借入金約90兆円を合わせると政府債務は約344兆円に達することになる。これに、地方債と交付税特別会計の借入金などを合わせた地方財政の債務は約147兆円に達する。これら両者を合計し、重複分を相殺すると、国・地方の長期債務は約476兆円に達することになり、深刻な財政危機をもたらしている。

これらの財政手法に加えて、臨調型財政運営においては、80年代半ば以降本格化する大企業の海外進出に連動したODA予算を拡大させる一方で、特別会計への繰入を繰り延べる措置がとられた。その結果、97年度末には政管健保への国庫補助の繰り延べ約5,600億円を始め、国民年金・厚生年金・雇用保険への繰り延べ約2兆4,400億円など約24兆円の財政操作によって「隠された借金」がある。これらも、政府の累積債務を構成するものであり、先の長期債務と合わせて約500兆円規模の債務が存在することになる。日本のGDPは約515兆円とされており、それに匹敵する政府債務を抱える日本財政の危機は深刻である。また、97年度の国税と地方税を合わせた租税収入は、約97兆円であることからしても、財政危機は深刻である。この点においても、臨調型財政手法は、自己破綻をきたしているといえることができる。

第三に、臨調型財政運営においては、民営化したNTTの株式の売却益を産業投資特別会計へ振込み、公共事業財源としたり、公共事業に「民間活力を導入する」ということで「第三セクター方式」や外郭団体・協会の金融資産の運用益で公共事業資金を調達するなどの手法がとられた。これらの資産運用によってリゾート開発などの大型公共事業の資金調達を行ってきた臨調型財政運営の手法も、90年代のバブル経済の崩壊による株式市場の低迷や金融政策による超低金利という金利政策によって破綻をきたしている。

このように、臨調型財政構造の推進の下でも公共事業の拡大が図られたが、1990年の日米構造協議最終報告に基づいた公共投資基本計画は、公共事業に偏重した財政支出構造を促進した。公共投資基本計画は91年度からの10カ年に430兆円の事業を行おうとするものである。その計画は、94年に95年からの10カ年に630兆円の公共事業を行うと改定された。

さらに、バブル経済が崩壊すると、政府は経済政策の名目で公共事業を拡大した。第2表のように、92年度の補正予算に始まり、95年度補正予算まで6度にわたり約67兆円の事業規模の補正予算を組んだ。うち約26兆円は公共事業である。これらの事業において、約17兆円の建設国債の増発と地方単独事業の拡大策がとられた。

表 2 バブル経済崩壊後の経済対策

総合経済対策 1992年8月28日	総合的な経済対策の推進について 1993年4月13日	緊急経済対策 1993年9月16日	総合経済対策 1994年2月8日	緊急・円高経済対策 1995年4月14日	経済対策 1995年9月20日
公共投資等の拡大 8兆6,000億 公共事業等 5兆 地方単独事業等 2兆8,000億 住宅金融公庫等 8,000億 (公共用地先行取得) (上記の内数) 1兆5,500億 中小企業対策 1兆2,000億 民間設備投資の促進 9,000億 民間設備投資の促進 2兆8,000億 雇用対策 280億 減税 1,500億	社会資本整備等 10兆6,200億 公共事業等 5兆3,200億 地方単独事業等 3兆5,000億 住宅金融公庫等 1兆8,000億 中小企業対策 1兆9,100億 民間設備投資の促進 5,000億 雇用対策 280億 減税 1,500億	社会資本整備等 5兆1,500億 公共事業等 1兆4,500億 地方単独事業等 500億 住宅金融公庫等 2兆9,000億 公共用地先行取得 3,000億 中小企業対策 7,700億	公共投資等の拡大 7兆2,000億 公共事業等 4兆2,000億 地方単独事業等 1兆8,000億 住宅金融公庫 (公共用地先行取得) 1兆2,000億 (上記の内数) 2兆2,800億 民間都市開発用地の先行取得制度の創設 5,000億 中小企業対策 1兆3,600億 国際化対応緊急農業対策 2,300億 民間設備投資の促進 1,000億 雇用対策 100億 所得減税の実施等 5兆8,500億 事業規模 15兆2,500億 所得減税等5兆8,500億を除くと、9兆4,000億	阪神淡路関係 3兆8,000億 緊急防災対策 1兆3,000億 科学技術・情報通信 3,300億 中小企業対策等 1兆4,400億 輸入促進・規制緩和 1,000億 ・緊急犯罪対策等	公共投資等の拡大 12兆8,100億 公共事業 4兆6,300億 施設整備等 9,100億 (科学技術・情報通信) 4,000億 (教育・福祉・防災等) 5,100億 土地の有効利用 3兆2,300億 の促進 阪神淡路復興等 1兆4,100億 UR関連対策 1兆1,100億 地方単独事業等 1兆 住宅金融公庫 5,200億 中小企業対策等 1兆2,900億 新規事業育成支援等 1,100億 雇用対策 140億 事業規模 14兆2,200億
事業規模 10兆7,000億	事業規模 13兆2,000億	(事業規模 約6兆)	(事業規模 約7兆)	(事業規模 約7兆)	事業規模 14兆2,200億
92年度①号 (提出92.10.30 成立92.12.10) 補正予算計上額 2兆714億 (一般会計のみ) 公債発行額 2兆2,560億 うち建設公債 2兆2,560億 赤字公債 -	93年度①号 (提出93.5.14 成立93.6.8) 補正予算計上額 2兆3,223億 (一般会計のみ) 公債発行額 2兆2,460億 うち建設公債 2兆2,460億 赤字公債 -	93年度②号 (提出93.11.30 成立93.12.15) 補正予算計上額 1兆335億 (一般会計のみ) 公債発行額 3兆6,160億 うち建設公債 3兆6,160億 赤字公債 -	93年度③号 (提出94.2.15 成立94.2.23) 補正予算計上額 2兆1,942億 (一般会計のみ) 公債発行額 2兆1,820億 うち建設公債 2兆1,820億 赤字公債 -	95年度①号 (提出95.5.15 成立95.5.19) 補正予算計上額 2兆7,261億 (一般会計のみ) 公債発行額 2兆8,260億 うち建設公債 2兆2,622億 赤字公債 5,638億	95年度②号 (提出95.10.4 成立95.10.18) 補正予算計上額 4兆7,150億 (一般会計のみ) 公債発行額 4兆7,020億 うち建設公債 4兆4,910億 赤字公債 2,110億

(注) 1. 対策としては、補正予算を伴うもののみを掲げた。

2. 「緊急経済対策」(93.9.16)、「緊急円高・経済対策」(95.4.14)については規模等を示していない。

(出所) 財政制度審議会『財政構造改革白書』P21

ところが、1997年の財政改革法の成立によって、公共投資基本計画の実施期間の3年間延長が決まるとともに、98年度に7%削減予定の公共工事事業費に始まり、2000年までの3カ年を集中的な縮減期間とし、公共投資の15%削減と工事費用の10%削減（「公共工事コスト縮減に関する行動指針」、1995年4月関係閣僚会議決定）が決められた。98年度政府予算案の公共事業関係予算では、第3表のように、当初の目標であった7%削減というキャップ制（上限枠）を上回り、約7,600億円（7.8%）が削減された。

第3表 1998年度公共事業関係予算

（単位：億円，伸率%）

	予算額	増減額	伸び率
治山治水対策	13,992	▲1,973	▲12.4
道路整備	26,843	▲220	▲0.8
港湾漁港空港整備	6,799	▲548	▲7.5
住宅市街地対策	10,683	▲1,691	▲13.7
下水道環境衛生等	16,284	▲1,227	▲7.0
農業農村整備	10,837	▲1,445	▲11.8
森林保全都市幹線鉄道等	3,399	▲479	▲12.4
調整費等	340	▲10	▲3.8
小計	89,177	▲7,593	▲7.8
災害復旧等	677	—	0.0
計	89,853	▲7,593	▲7.8

後述するように、建設業界の企業は、建築工事での利益の減少を官公需の建設土木事業で補填する収益構造となっている。そこで、高い収益を恒常的に保証されてきた公共土木事業の縮減は、建設産業にとって深刻な影響を及ぼすことになる。

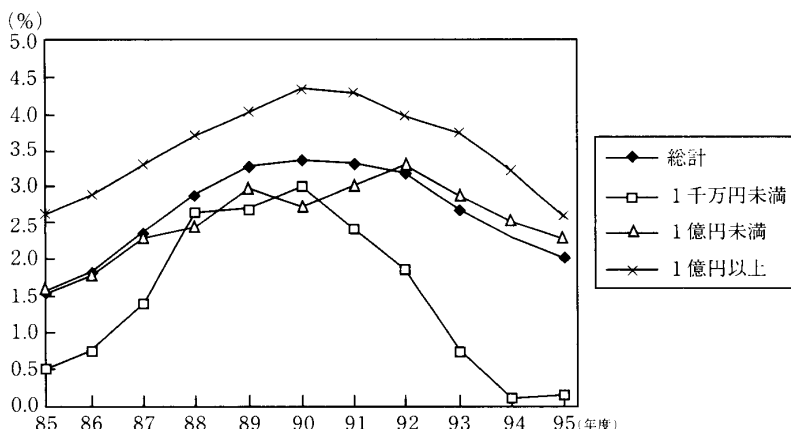
官公庁は、公共土木事業において指名競争入札制度という競争制限によって慢性的な超過利潤を保証するとともに、公共工事受注のための資格審査と工事受注の企業格付けにおける売上高重視によって競争制限を誘導・補完してきたのである。また、予算執行の監査機構においても、配分予算の全額執行を義務づけることで入札最低価格を設定させ、受注企業における超過利潤の確保を行政機構内で推進する役割を果たしている。このように、公共土木部門の高い収益構造は、受注企業が下請企業への単価切り下げなどによる重層的下請関係を通じた企業間での利潤収奪だけでなく、行政機構における予算執行システムによっても保証されてきた。

ところが、前述した財政赤字の構造的累積と臨調型財政手法の行き詰まりとによって、財政危機は深刻化し、従来にも増して臨調型財政構造によって制度化された福祉・医療分野などでの受益者負担を強化し、公共サービスの収益事業化を図りながらも、財政の硬直化は回避しがたく、公共事業の抜本的見直しが議論されるにいたっている。

2. 建設省の産業政策

バブル崩壊による平成不況の長期化によって建設産業は、まず民間住宅建築の受注が減少傾向に転じ、建築分野での企業間競争の激化によって収益率が低下することとなった。97年は、バブル期の投機による不良債権の累積と消費税の5%の引き上げや特別減税の廃止、医療費・福祉関係費における自己負担の増加によって加速された消費不況によって、マンション建設依存型のゼネコンが倒産した。金融ビックバンに備えて自己資本比率を高めなければならない金融機関は、株式市場の低迷を反映した自己資本比率の低下への対応策としても、融資の早期返済を行わせたり、「貸し渋り」という選別融資を行っており、建設産業の運転資金の不足を加速させている。また、建設企業のうちで有価証券や土地などの固定資産を保有している企業は、資産の売却によって資金調達することができるが、近年の株式市場の低迷や土地価格の下落、マンション等固定資産の価格下落によって、売却益をうみだす状況とはなっていない。

第4図 資本金階層別売上高経常利益率の推移



(出所) 建設省『平成9年度建設白書』, p532。

(出所) 建設省『平成9年度建設白書』, p532。

建設業者の経営状況について、売上高経常利益率の推移でみると、第4図のようになる。つまり、「平成2年度は3.4%であったが、平成3年度以降は、厳しい経済状況を反映し、低下傾向にあり、平成7年度は2.1%にまで低下している。また、資本金階層別に見ると、規模が小さいほど利益率の水準が低く、かつ、変動が大きくなっており、安定した企業経営の確保が難しいことがうかがえる。」⁽⁷⁾という状況にある。小林駿氏によれば、「建設投資という概念では、総額80兆円のうち、建築工事は42兆円で全体の53%、土木工事は38兆円で全体の47%の割合を占めている。・・・そこで、建設省建設経済局が毎年発表している建設業の経営分析から今の建設業界の利益構造を見てみたい。・・・92年度では土木建築は1.50%の経常利益率であったが、94年度には1.2%へと低下している。一方、土木は92年度の1.89%から94年度には1.8%とわずかな低下にとどまっているのに対し、建築では92

年度の0.84%から94年度にはマイナス0.19%と赤字に転落している」⁽⁸⁾。つまり、バブル経済の崩壊後の建設業界においては、売上構成比では47%にすぎない土木工事が、建築分野の赤字を補填し、全建設業の収益源泉となっているのである。

そこで、前述した公共事業と工事費の縮減施策は、日本の建設産業の主要な収益源泉のパイを縮小させるものであり、受注戦争を激化させている。その結果、ゼネコンによる下請企業への単価切り下げやコスト節減のための人件費の縮減、解雇が行われている。

また、近年では、海外市場における受注の増加傾向も欧米企業やアジアNIES企業の進出によって鈍化してきている。さらに、97年6月のタイ通貨の下落に始まるアジア各国通貨危機や株式市場の下落は、アジア市場における受注機会を縮減させている。また、近年の円安への為替レートの移行によって、内外格差は縮小しており、建設資材などの海外調達による建設工事費の縮減や企業財務の体質の改善は、限界的状況となってきている。

これらの結果として、公共事業における企業間競争の収益率の低下傾向にもかかわらず、相対的に収益率の低い民間建築部門への激化と収益源泉の移動は困難であり、ますます公共事業に依存する産業構造となってきている。

そこで、地方の建設市場における企業間競争も激化しており、従来はJVによって地方建設企業とゼネコンとの利益配分が行われていた公共事業においても、ダンピング受注を含めて競争が激化している。まず、地方の比較的大規模な公共事業でゼネコンなど圏外企業の参入によって競争は激化する。そして都市部の建設企業がより周辺部地域である郡部の市町村が行う比較的小規模な公共事業に参入してゆく。

地方建設市場への新規参入の手法のひとつとして、ゼネコンや地方ゼネコンは「上請け」という手法をも用いている。その理由のひとつに、1966年に施行された「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」がある。この法律は、中小企業基本法第20条の趣旨に沿い、官公需について中小企業の受注の確保を図ろうとするものであり、建設工事だけでなく物品購入についても適用されている。その結果、66年当時中小企業者向け契約目標率は、国及び公団などの官公需総予算額の27%程度であったが、80年代移行はほぼ40%程度に上昇している。この法律によって、資本金1億円未満の中小建設企業の受注が保護されてきたといっても過言ではない。地方自治体においても、国の指導に従うとともに地方議会における議員の選出基盤における政治的利権とも絡んで、地場の中小建設企業に優先的に発注を行わせてきた。そのような受注の仕組みを前提としつつ、圏外企業は地元建設企業とのJVを組織したり、系列化することで実質的な支配関係をつくりあげ、利潤獲得に乗り出している⁽⁹⁾。

このような仕組みによって激化した企業間競争は、地場圏内へと浸透してゆき、設計・資材調達なども含めた経済波及効果は、地場圏外へと吸い上げられてゆく。その過程で、郡部に位置する比較的財政規模の小さい地方公共団体ほど公共事業の地元負担によってますます財政力を喪失させていっている。

鹿児島県においても、88年度から地方単独事業が補助事業を上回り、現在では普通建設事業の3分の2が単独事業である。そして、決算に占める割合は、35.3%にも及んでいる。県内全市町村の96年度決算において、58/96自治体が実質単年度赤字となり、起債制限比率である15%を超えた自治体は16自治体もある。15%以下の自治体においても、地方単独事業の増加による起債の本格的な償還が近づいており、市町村の財政構造の硬直化は一段とすすんでいる。

そのために、地方自治体の多くは、介護保険法の成立による新たな財政負担に直面しながら、住民の高齢化などによる財政需要を抑制したり、公務員の削減計画をもちこんだ地方財政改革を新たに取り組まなければならない状況になっている。

ところで、建設省は、臨調型財政運営の下で建設業界に対し、第5表のような施策を展開してきた。

ここでは、79年の日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）を発足させて、関西国際空港や東京湾横断道路などの大規模公共事業プロジェクトを推進する一方で、84年に「建設産業ビジョン研究会」を発足させ「建設業の健全な発展のためには、企業規模の大小にかかわらず、市場原理に基づいて公正な競争を通じて、『技術・経営に優れた企業』が成長し、非効率な企業が淘汰されるとともに、需給の均衡が確保されることが基本である」（建設ビジョン研究会「21世紀への建設産業ビジョン」1986年1月より）として、競争を通じて下請企業を選別してゆくことや、海外市場とりわけアジアNIES諸国やASEAN諸国での建設市場に積極的に進出するべきであると提言している。その後、89年には建設省が「21世紀への建設産業ビジョン」を受けた具体的方策として「構造改善推進プログラム」を策定した。

その後、日米構造協議の合意に基づき公共投資基本計画を策定したり、93年には日米建設協議レビューの場でアメリカ側から指名競争入札の廃止など4項目の要求が行われ、日本側がそれを拒否するという経過を経ながら、建設省は93年9月には地方建設局発注の10億円以上の13工事で条件つき一般競争入札を試行したりするなどの制度改革を行ってきた。その後も、94年には「公共事業入札・契約手続きに関する行動計画」を閣議了解し、一般競争入札を本格的に採用したり、契約手続きの改定を行ってきた。また、建設産業における国際競争の激化を反映し、円高の伸長に伴い発生した内外価格差や国際物流機構の発展を契機に、94年には輸入資材の活用、生産性の向上、民間の技術開発の推進・活用など「中小企業に配慮しつつ」としながら、規制緩和や工事規模の大型化による公共工事の建設費の縮減のための行動計画が示されるにいたったのである。

それらの個別の施策を体系化したものとして、86年の「21世紀への建設産業ビジョン」以来10年が経過して、95年1月に建設省は「建設産業政策大綱」という総合的な産業政策を発表した。同大綱では、「新しい競争の時代における建設産業政策のあり方」として、「技術と経営に優れた企業が伸長し、企業競争の結果、その努力に欠ける企業は淘汰され

ることになるという考え方に基づかなければならない」(同報告書により)として、競争を通じた総建設費の縮減、一般競争入札の拡大を図る発注政策、中小元請建設業者の増大や重層下請・企業の系列化の進展に対し合併・業務提携等への支援を含む建設産業の構造転換などを提案した。

第5表 建設産業の施策の推移

年月	事 項	概 要
79.11	日本プロジェクト産業協議会 (JAPIC) 発足	総需要抑制, 建設業「冬の時代」の中で, 鉄鋼, 建設から金融, 商社まで主要大企業が参加して大規模プロジェクトを提唱。関西国際空港, 東京湾横断道路など
83. 3	第二次臨調発足	財政危機の中で「増税なき財政再建」を理念に発足。 民活導入。国鉄, 電電など民営化。
85. 9	プラザ合意	円高政策。大企業の海外進出・生産移転。
86. 2	21世紀への建設産業ビジョン (建設産業ビジョン研究会)	需要創出, 産業近代化, 中小企業淘汰によるゼネコンの生き残り戦略。
86. 5	前川レポート	構造調整政策を具体化。
88. 5	日米建設協議合意文書	外国企業が17プロジェクトの公共事業に参入。
89. 3	構造改善推進プログラム (建設省)	86「ビジョン」を受けた行政施策。①不良不適業者排除②建設生産システムの新ルール作り, ③生産性向上など。
90. 6	日米構造協議最終報告	91年から10年間で430兆円の公共投資基本計画を策定。
93.12	公共工事に関する入札・契約制度の改善について(中央建設業審議会)	95年から10年間で, 630兆円に改定(94.10) 一般競争入札制度を導入, 指名制度の改革など。
95. 4	建設産業政策大綱(建設省)	94.1「行動計画」を閣議決定。 発注政策, 建設市場と生産システム, 人材確保と労働条件など, 「86ビジョン」以来の総合的産業政策。2010年までの枠組みを決定。
96. 1	WTOの政府調達協定発効	物品に加えて, 建設工事, 設計・コンサル業務などのサービスの調達が対象となった。一定金額以上は競争抑制の撤廃。
97. 4	消費税5%	消費不況・景気後退
97. 9	医療保険の改定	医療費の本人負担2割へ。
97.11	ブルーマンデー 財政改革法案を議決	株式市場の破綻, 円安へ。 2003年度までに赤字国債ゼロを義務。

3. 建設省の構造改革プログラム施策

建設産業の構造的特徴は、建設企業は自ら工事を行うと同時に製品を完成させるためには種々の産業分野の製品を結集させる必要がある総合産業でありながら、他の産業とは異なり、発注者の意思に基づき仕事を請け負う受注産業でもある点が第一の特徴である。

第二の特徴は、労働現場の移動性である。

第三の特徴は、日本の建設産業は公共事業への依存度が高く、発注者の中枢に位置する建設省は、予算配分権、業務権、人事権などを集中させた中央集権構造となっており、戦前の内務省国土局以来の伝統によって官僚主義的業務遂行が行われている。

第四に、一般建設事業が専門的職人の徒弟関係で仕事が遂行されていたという伝統を有するのに対し、土木工事は資産家が元請けとなり、下請けが労務を提供するという請負方式が伝統となってきた。1989（明治23）年に導入された入札制度は、このような片務的で主従関係的な請負関係を制度的に助長させるものであった。それによって、発注者による支配関係が確立し、企業間では請負の段階に応じて、第一次請負、第二次請負・・・という重層的な下請支配関係が構造的に定着した。建設省が、60年代の前半に直営方式から全面的な請負方式に転換した後も、労務提供的な職場としての取扱いは変化していない。換言すれば、設計、企画の権限は、今日まで行政組織が専一的に掌握したままである。

第五の特徴は、受注産業や行政組織への権限集中という構造的特徴があるが故に、政治家への政治献金や選挙での集票活動、行政官僚の天下り受注などの浪費的活動が一般化しているところである。

このような構造的特徴をもつ日本の建設産業は、多くの労働者の職場となっているにも関わらず、企業間関係や労使関係は前近代的なままであり、現在でも「一人親方」が多く、大部分の企業は中小零細企業のままであり、大型の建設重機を所有するほどの資本蓄積がみられず、雇用においても季節変動的な臨時雇用者が多いという産業的特徴をうみだしている。

90年代初頭の自治体首長や政治家と建設産業との癒着構造が社会問題化したのを契機として、建設産業の構造改革のためには、政治家などの「経済外的な力」を排除するためにも、先述した第三の構造的特徴以下に指摘した建設産業の根本的な構造問題を改革することが必要である。そのことによって、企業と行政の関係の改革、公共事業に関わる行政組織の権限の改編などに取り組むべきである。

ところが、建設省の推進する構造改善プログラム施策は、一般競争入札制度の導入・拡大を中心とするものにしかすぎない。入札制度という形式を変えても、建設産業の発注と受注システムの担い手である事業遂行の手法が変化しなければ、構造的特徴は変化せず、政治家などの「経済的な力」の介入や、行政組織と政治組織及び建設業界との癒着構造は改編することができない。

一般競争入札制度を採用し、それを目的どおり機能させるためには、事業遂行過程における工事の品質と履行を担保しうる保証・保険制度、応札制度の適格性を審査する機構、元請と専門工事業の対等性を支えるための法的措置などの準備が必要である。

癒着構造の根源に、応札業者の指名権も、予定価格の名のもとで価格決定権も、工事仕

様も発注者が掌握し、さらに事業施行のチェック機能も発注者である行政機関が掌握するという一元的に管理されているところにある。現在考えられている一般競争入札制度では、審査権も価格決定権も発注者に残る一般競争入札となるものと考えられる。仕組みは、癒着構造を生み出した指名競争入札とほぼ同じままで残存することになる。

そうした構造のもとでは、工事技術も価格も業者間競争の手段とはなりえない。先端技術・工法を駆使したり、資材の海外調達などを駆使した低価格化による受注は、行政の年度内予算全額執行システムによって価格破壊・不当な価格として取り扱われ、応札は成立しない。また、会計監査・行政監査においても、建設省が公表した積算単価表に基づいて全国画一的に工事費の積算が行われており、それぞれの地域の特性を勘案した資材費や地域賃金などの指標では行われておらず、地域内で企業間競争を抑制することを強要することになっている。

大規模な公共プロジェクトの場合、計画、企画段階からゼネコンが研究参画することが多い。建設業者は、従来の工法では建設が困難な場合でも、技術革新によって建設を可能となるよう独自に技術開発・工法革新に取り組んでいる。ところが、行政はこうした新技術・新工法をパイロット事業として利用しながらも、その研究開発に対する対価を適正に支払う仕組みが成立していない。業者のもつ情報や技術を利用する場合、それに対し適正な対価を支払うのは市場経済システムにおいては当然である。利用時に対価を支払わず、発注時に随意契約や指名競争入札という形で費用弁済の代替をさせようとするところにも、市場経済システムになじまない行政の手法があり、癒着構造を生み出している。“先行・研究投資”の対価が適正に支払わなければ、建設業の技術革新は全国に普及してゆかない。工事請負時に先行投資の経費を補填するという仕組みでは、公共事業の高コスト体質は是正されない。また、それは一括受注（丸投げ）という中間搾取や下請業者への単価切り下げ発注による中間搾取を必要悪として許容することにもなっている。計画、企画、設計は行政の領域であり、その行為は請負業務ではないので建設業者の参画はありえないという行政の古い体質が、建設産業の構造改革を遅らせることになっている。

設計業者も、建設業者の技術革新を取り込んだ業務を行っているとは言い難く、高コスト化の一翼を担っている。にもかかわらず、工事請負契約約款では設計不備の責任を工事請負業者に負わせる解釈がなされており、民法、636条（請負人の担保責任）でも追認されており、設計者の責任転嫁に法的根拠を与えるという不合理性がある。

仮に、コスト削減につながる工法や技術革新が開発された場合でも、それが次の積算単価の一律引き下げという形で跳ね返ってくるようでは、建設産業は自発的に低価格化に結びつく提案は行わない。価格競争が、入札手段となっていないからである。そこで、行政は自ら作成し公表している積算単価表に基づき、配分された予算額にあわせて画一的に一定比率で単価削減を行い予定価格をつくりあげる。そして、その予定価格にそって落札させる。業者も自社独自の積算単価根拠をもたず、入札行為に応ずる。これでは、市場経済の原理にそぐわない。とりわけ、資材調達に国際取引が一般化している今日では、為替レートの変動によって原価コストは変動する。そこで、発注の時期によって積算単価は異なっても当然であるが、これらがシステムの的に反映しない手法がとられているのである。そこで、

結果として公共事業の高コスト体質が維持されたままになる。これらは、行政指導の競争抑制政策、企業体質の改善抑制政策とってよい。

さらに、建設業者の能力は、従来は不可能であった工事を可能にする技術力などに対する質的評価ではなく、予定価格の算出基準は、面積あるいは体積×単価という量的指標に換算して行われるために、建設企業は「受注量」の拡大のみを追い求めることになる。そこにも、企業間競争を抑制するシステムがあり、「経済外的な力」の介入を呼び込む構造的な問題が内在している。

これらの構造を改革することなくして、規制緩和の名の下で、入札制度のみを変えることになると、歪められた一般競争入札となりかねない。さらに、全国ゼネコンの支配構造を一層強めることになりかねないのである⁽¹⁰⁾。

また、中央建設業審議会（建設大臣の諮問機関）が建議素案を97年11月にまとめた。ここでは、公共工事発注の透明性を高め、割高な工事費を削減するために、非公開としていた予定価格（工事契約額の見積もり）と建設会社に対する審査（経営事項審査）の結果を、98年度から公表することが明記された。後者では、完成工事高重視から経営状況分析重視へ審査方針が切り換えられる。技術提案総合評価方式や設計・施工一括発注方式を、入札・契約方式に導入することも提案された。さらに、元請け下請け取引の適正化を図るために、施工体制台帳で二次下請け以下の下請け代金を明記することや専門工事業者企業力指標の積極的活用が取り上げられた⁽¹¹⁾。

これを承けて、建設省は、ランク付けのための審査である経営事項審査制度を、98年上期に見直すことにした。従来は、完工高に0.35、自己資本額に0.10、経営状況に0.20のウェイトをつけて総合評点を算定してきた。このため指名競争入札対象となるランクをあげたい企業は、赤字受注でも完工高を上げるための過当競争を行ってきた。ところが、97年に発注したゼネコンの倒産や、今後予想される公共事業の縮減と、工事費の5年で10%削減に伴う利益率の低下による企業経営の悪化、それに連動する金融機関の不良債権化を抑制するために、従来の完工高重視による経営診断を改めることにしたのである。

また、今日の建設産業でも、ISO9000s（品質管理システム）とISO14000s（環境管理システム）の認証取得が、公共事業の国際化により求められている。公共事業の一般競争入札への参加資格審査においてISOの認証を条件とすることが検討されている。これによれば、入札段階での所要の品質を確保する能力をもつ企業間の競争となり、ゼネコンによる支配構造を強化することにならざるえない。

これらの点においても、地方の中小零細建設企業は、建設産業の構造改革とともに自ら近代的な経営組織に発展してゆく内部努力が強く求められている⁽¹²⁾。

4. 1998年度税制改革における課税ベース拡大が建設業界に与える影響

自民党税制調査会の98年度税制改革大綱のうち課税ベース拡大に関わる事項は、第6表のとおりである。今回の税制改正は、企業活動の活性化のために法人税の基本税率を3%引き下げながら、財政危機や財政構造改革を反映して、微細な諸点につき課税ベースの拡

大が図られた点が特徴である。

諸改定のなかでも建設業に深く関わる収益計上基準の改定について検討しておく。

長期請負工事の場合、期間損益計算を行う見地から、従来でも工事の進捗状況に応じて収益及び費用の額の繰り上げ計上が認められている（法人税法64条）。大蔵省は、長期請負工事の範囲を2年以上とし、それ以外の工事は工事進行基準と工事完成基準を選択させることにしている。大蔵省の11月案では、工事請負金額を示していなかったが、自民党の大綱では50億円という工事額が明示された。この場合に適用される工事進行基準とは、第7表の算式による利益の額に対応する請負対価及び工事原価の額を収益及び費用の額に計上する方法をさす（法令129）。

第6表 税制改革における課税ベースの拡大

項 目	現行の取扱い	大蔵省主税局 (97.11.5) 案	98年度税制改革大綱
1. 長期請負工事の収益計上基準	1年以上の長期請負工事は完成基準か、工事進行基準を企業が選択適用	2年以上の長期請負工事は工事進行基準を強制適用	2年以上かつ請負金額50億円以上の長期請負工事は工事進行基準
2. 割賦基準 延払基準	入金額に応じて収益計上する方法も認める	金利部分を除き、販売時に収益計上する方法に統一	選択制度を廃止 金利を除き販売時に益金に算入
3. 短期前払費用	原則として全額損金算入が可能	一契約で年20万円程度	—
4. 上場有価証券の評価方法	原価法と低価法の選択適用が可能	低価法を廃止し、原価法に一本化	低価法を廃止、期首の帳簿価額を取得価額とする
5. 減価償却	①建築等は、定率法と定額法を選択適用 ②20万円未満は支払時に損金算入可能 ③機械装置等は簡便償却が可能 ④営業権は任意償却が可能	①定額法に一本化 ②10万円未満に引き下げ ③100万円未満に限定 ④5年定額償却	①定額法 ②10万円未満に引き下げ ③簡便償却制度を廃止 ④5年間均等償却に改定廃止
6. 貸倒引当金	法廷繰入率と実績率の選択適用	法廷繰入率を廃止	廃止 2002年度まで移行措置
7. 賞与引当金	過去の賞与支給実績に基づき、引当金が設定可能	廃止	廃止
8. 退職給与引当金	期末要支給額の40%が上限	30%に限度引き下げ	20%に引き下げ 2002年度まで移行措置
9. 製品・保証等引当金	設定可能	廃止	廃止
10. 受取配当金の益金算入	受取配当金のうち20%に課税 一定の場合は全額非課税	受取配当の50%に課税	所得税額控除等の特例措置を廃止
11. 寄 付 金	地方公共団体等へは全額損金算入 一般寄付金は、算式の限度額まで損金算入が可能	損金算入限度額を半減	—
12. 福利厚生費	全額損金算入可能	1人50万円を越える部分は損金不算入	—
13. 役員報酬	全額損金算入可能	損金経理要件を設定	損害経理が必要であることを明らかにする
14. 長期金融商品	受取時に収益計上	予想配当率等により収益計上	—

第7図 工事進行基準に基づく算出方法

(1) 工事中の事業年度の場合

$$\text{当期計上すべき利益額} = \frac{\text{発生工事原価の累計額}}{\text{見積工事原価の総額}} \times \text{見積工事利益} - \text{前期までに計上した工事利益の累計額}$$

$$\text{* 見積工事利益} = \text{請負工事利益} - \text{見積工事原価の総額}$$

(2) 引き渡し事業年度の場合

$$\text{当期計上すべき利益額} = \text{確定工事利益} - \text{前期までに計上した利益の累計額}$$

ところが、実際に適用されると次のような諸点が問題となる。

- (1) 工事期間の確定日の算出方法。工事進行基準が適用される場合の工事期間の判定日がどのように決定するのか。たとえば、建築請負契約日、建築確認申請日、着手金入金日、地鎮祭日などのうちいずれの日を起算日とするのか。
- (2) 部分完成基準請負も対象となるのか。部分完成基準は、部分的な目的物の引き渡しと対価収受に応じて収益計上する制度であるが、部分完成基準の対象となる請負工事が長期請負工事である場合、工事進行基準が強制適用されることも考えられる。
- (3) 延払条件付請負も対象となるのか。(2)と同様に工事進行基準が強制適用されることも考えられる。その場合、着手金、中間金の授受がないことによる特例の廃止となり、税金が発生する一方で入金がないと資金不足が発生しかねない。
- (4) 消費税法の課税売上げの計上時期も、工事進行基準が強制適用されることが考えられる。

総じて、工事の進捗度合に応じた入金が行われるように契約条件を見直す必要がある。そして、それらを企業において管理する企業財務能力が、経営診断の側面においても重要となるのである。

こうした税制改革と前述してきた公共事業予算の縮減や建設省の推進する構造改善事業とは連動しているものであり、政府がゼネコンの中心として建設産業を再編しようとする意図をうかがうことができる。

5. 公共事業縮減がもたらす地域雇用への影響

ところで、地域の建設業界にとっては、前述してきた建設産業の構造再編の過程で、圏外企業の参入や受注工事の利益率の低下が見られると同時に、地方の中小零細な建設企業の経営困難・倒産は地域雇用においても深刻な影響をもたらしつつある。

90年代の不況期に建設業の雇用は拡大してきた。97年8月には、業者数も雇用数も最大を記録した。その後、業界で「過剰雇用感」が広がり、就業者数は減少傾向にある。

建設経済研究所の試算によると、98年度からの公共事業の縮減で、全国で593,000人の

就業機会が喪失し、そのうち建設業は286,000人が失業すると指摘されている⁽¹³⁾。公共事業への依存度によって、その影響は地域格差を伴うが、7%削減の場合の雇用機会の喪失は、九州地域で約42,000人、鹿児島で約8,000人との試算もある（第8表参照）。

第8表 公共投資が7%減少した場合の影響（九州地方建設局試算）

	GDP減少額	雇用減少数
福岡県	1,264億円 (0.71%)	9,100人 (0.30%)
佐賀県	424 (1.56%)	3,800 (0.86%)
長崎県	618 (1.32%)	5,300 (0.73%)
熊本県	694 (1.27%)	6,300 (0.70%)
大分県	581 (1.37%)	4,600 (0.76%)
宮崎県	608 (1.95%)	6,200 (1.07%)
鹿児島県	858 (1.74%)	8,100 (0.96%)

〔出所〕『日本経済新聞』1997年9月6日付け。

鹿児島は、経済構造が公共事業依存型であり、全産業に占める建設業の比重が高い地域なので、建設業に代わる雇用の受け皿が見出せず、影響は深刻である。

製造業の地方移転によって九州地域全体では、地域経済は活性化しつつある。しかし、福岡、熊本などでは本州系の大手ゼネコンの営業力が強く、地場ゼネコンとの競争は激化しつつある。南九州地域の地場ゼネコンは、同族、未上場企業が多いのが特徴であり、全体として、労務提供的な下請企業が多く、専門的な技能、技術の集積度が低い。その結果、ゼネコンの収益構造の転換政策や公共事業発注の構造転換が進むと、地場建設企業の収益構造を悪化させかねない状況にある。

これらの危機が顕在化してくるのは、98年の半ば以降となるであろう。前半は、年度内公共事業の前倒しや留保された公共事業の追加発注、参議院選挙前の政権政党の利益誘導政策などによって、公共事業の縮減は緩和される。さらに、それぞれの地方自治体における行政改革大綱の見直し作業は、97年11月の自治省に通達されたばかりであり、年内の早い時期までに実施計画を策定することが求められている。そこで、それが現実化してくるのは、99年度予算策定作業に入る秋以降と考えられる。

自治省の通達において公共工事関係では、(1)国の「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」を参考にして、公共工事コスト縮減に関する行動計画を策定するとともに、適切な設計単価、予定価格の設定等を行うことにより、コスト縮減に積極的に取り組むこと、(2)公共工事に関わる入札・契約手続きとその運用について工事完成保証人制度の廃止、指名競争入札の手續の透明性と公平性の確保、適切な入札方式の採用等その一層の改善を進めることが指摘されている。

したがって、公共事業の縮減は、前述した臨調型財政運営の構造的行き詰まりとも相乗

的に作用し、地域経済に深刻な影響を及ぼすものと考えられる。

注

- 1 鹿児島県企画部統計課『生産と波及一産業連関表からみた県の経済構造』1996年3月、p6。
- 2 鹿児島県企画部統計課『平成2年鹿児島県産業連関表』1995年3月。
- 3 拙稿「『臨調・行革』財政と今日の財政危機」1986年3月、鹿児島県立短期大学『商経論叢』第34号を参照。
- 4 自治省編『平成9年版地方財政白書』、p24。
- 5 岩波一寛「国・地方自治体の借金はなぜこんなに増えたのか」、自治体問題研究所『住民と自治』1997年3月号を参照。
- 6 財政制度審議会『財政構造改革白書』、東洋経済新報社、p29。
- 7 建設省編『平成9年度建設白書』、p532-533。
- 8 小林駿「全国建設業103社財務分析・危険度ランキング」、『エコノミスト』1997年9月23日号、p64。
- 9 拙稿「98年度政府予算と税制改革」、『建設経済新聞』1998年1月30日付け参照。
- 10 拙稿「岐路にたつ地域建設産業」、『建設経済新聞』1998年2月20日付け参照。
米国の入札制度との対比で日本の入札制度の特徴については、日刊建設工業新聞社編集局著『犠牲と変革』、相模書房、1994年3月を参照。
- 11 日本経済新聞、1997年12月25日付け。
- 12 拙稿『公共事業の縮減と企業間競争の激化』、『建設経済新聞』1998年1月8日付け参照。
- 13 山路道夫「687万建設従業員が迎える大失業時代」、『エコノミスト』1998年1月13日号。