

今月の焦点

公共事業の動向と地方建設業の課題

要 約

90年代の公共事業拡大の過程で、都道府県や市町村などの地方公共団体の事業、特に単独事業が大きく増加したが、これは地域の生活基盤充実や雇用創出に一定の役割を果たした。財政難で今後は公共事業に係わる財政支出は抑制を余儀なくされるとみられるが、こうした動きが地域経済に大きな打撃を与えないためには、公共事業の民営化やPFIの活用等を可能とするために、地方の建設業者自体が中小業者のネットワーク化等を通じてノウハウを蓄積していく必要がある。

90年代に大幅に増加した公共事業

90年代になって公共事業が急拡大している。SNAベース公共投資（名目公的固定資本形成、これには用地費等は含まれていない）は、91～96年度（6年間）の累計が235兆円と、その前の85～90年度（6年間）の149兆円に比べて1.6倍に拡大した。同時期のGDPに占めるシェアも、6.6%から8.2%へ上昇している（注1）。

用地費等を含めた行政投資額でみても、91～96年度（6年間の累計）が286兆円と、85～90年度（同）の187兆円に比べて大きく増加している（図1）。倍率（1.5倍）はSNAの場合をやや下回るが、6年間の増加幅は99兆円とSNAの場合（86兆円の増加）を上回っている。これは土地流動化対策等から公共用地の先行取得等が大きく膨らんだためである（注2）。

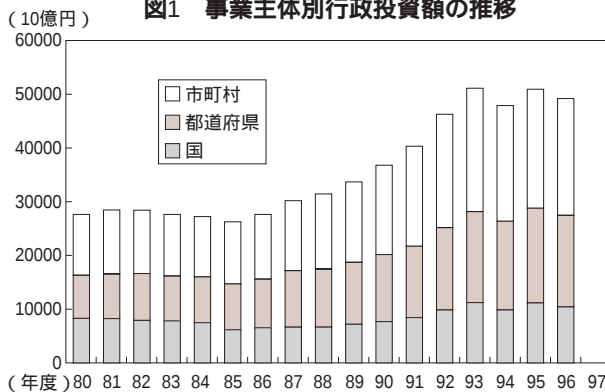
97年度は財政再建もあって公共事業は減少したが、98年度には景気対策で再び増加に転じるなど、90年代を通じて高水準で推移した。こうした公共事業拡大の背景には、第一に、貿易不均衡の是正をテーマとした89年の日米構造協議で内需拡大のための公共事業の増加が指摘され、これを受けて90年に91～2000年の10年間に430兆円の公共事業を行うとする「公共投資基本計画」が策定されたことがある。この「公共投資基本計画」は、94年にさらに630兆円（95～2004年の10年間）へと拡大された。

第二に、90年代になって景気の低迷が長引き、公共事業を中心とする大型の景気対策が何

度も実施されてきたことの影響も大きい。たとえば、92年8月発表の総額10.7兆円の総合経済対策から98年11月発表の総額24兆円の緊急経済対策までの景気対策（事業総額の累計はおよそ98兆円）のなかで、用地取得を含む公共事業関連の支出は50兆円近くに及んだ。

（注1、2）本稿で使用している公共事業に関する主な統計の内容は次のとおり。公的固定資本形成（出所 経済企画庁）は、国や地方公共団体、政府関係機関などの公的部門が行う固定資本の購入額（用地補償費は含まない）である。行政投資（出所 自治省）は、事業主体は にほぼ同じだが一部政府関係機関や地方の財産区等が含まれておらず、投資額には用地補償費や民間への補助金等を含んでいる。公共工事着工統計（出所 建設省）は、事業主体は にほぼ同じだが、工事を請負った建設業者側から把握したもので、1百万円未満の工事や用地補償費等は含まれておらず、公的部門が行う建設工事以外の投資も含まれていない。

図1 事業主体別行政投資額の推移



資料 地方財務協会「行政投資」

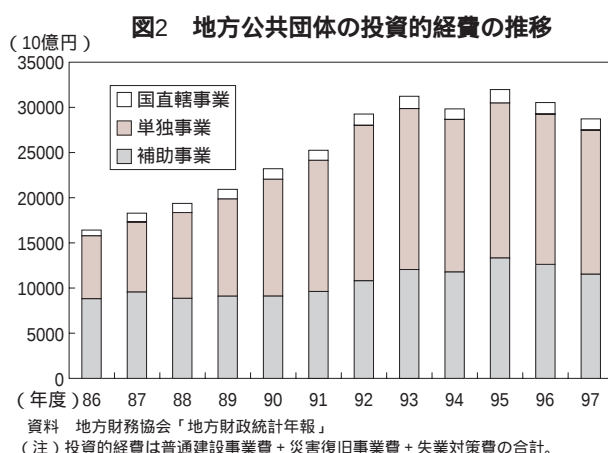
（注）国には公団等を含む。

地方公共団体の単独事業の増加

公共事業は、その事業の性質に応じて、国（公団等を含む）が直轄で行う事業と、都道府県や市町村などの地方公共団体（以下地公体と

略す)が事業主体となつて行うものがあり、地公体の事業は国等の補助を受けて行うものと単独で行うものとに分けられる。経費面では、国直轄事業であっても受益に応じて地公体も一部を負担し、補助事業は一定の割合で国と地方が負担し合うことになる。

90年代の公共事業は、事業主体別にみると、都道府県や市町村など地公体の事業が大きく増加したことに特徴がある(図1)。さらに地公体の事業を補助事業、単独事業の区分でみると、88年度以降単独事業が補助事業を上回るようになり、単独事業を中心に増加している(図2)。これは、80年代の行革のなかで国の補助金削減が行われてきたこと、また、後でも述べるように、生活基盤投資など地公体が事業主体となる地域に関連の深い事業を単独事業として行ってきたことなどによるものである。



生活基盤投資の増加から新社会資本整備へ

戦後積極的な公共事業が行われてきた割には生活の豊かさの実感が乏しく、欧米に比べて下水道や公園などの社会資本が立ち後れていることなどの認識や、前記の日米構造協議における指摘もあり、90年に「公共投資基本計画」が樹立され、92年には「生活大国5ヵ年計画」が策定された。これらの計画では、生活環境や文化機能の充実に関する公共投資が重視され、公共投資全体の60%程度をこれら用途に振り

向けることとされた。

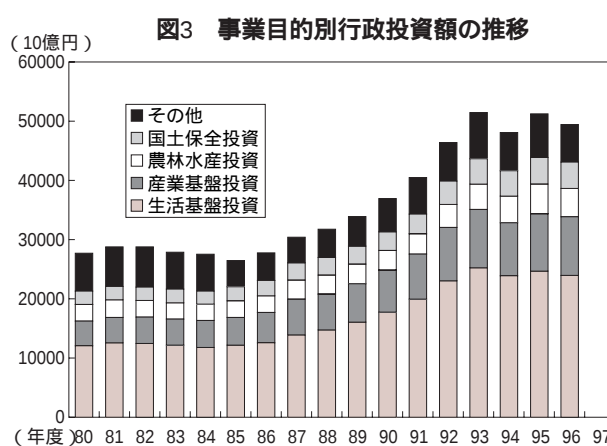
こうした生活関連の社会資本整備は、市町村が取扱う事業が多く(表1)、90年代になって実際に地公体を事業主体とした都市計画関連や文教施設などの生活基盤投資が増加してきた(図3)。文教施設などのいわゆる“箱もの”投資の増加は、産業基盤投資に比べて経済成長などへの波及効果は少ないとみられるものの、地域の生活基盤充実には一定の役割を果たしたもののと思われる。

なお、「生活大国5ヶ年計画」や94年に策定された新「公共投資基本計画」では、光ファイバー通信網などの情報インフラも取り上げられ、その後実施に移されている。

表1 事業目的別投資額の事業主体別シェア(96年度:単位 兆円、%)

	総投資額(兆円)	国	都道府県	市町村
生活基盤投資	23.8	7.9	23.0	69.1
産業基盤投資	9.9	51.4	45.8	2.8
農林水産投資	4.7	13.6	53.4	33.0
国土保全投資	4.3	31.3	59.6	9.1
その他	6.4	22.9	29.6	47.5
合計	49.1	21.1	34.6	44.3

資料 地方財務協会「行政投資」



90年代前半に増加した建設業就業者数
市町村や都道府県などの地公体が事業主体と

なる事業は、工事件数では全体の8割程度を占め、国（公団等を含む）の直轄事業と比べて1件当たりの事業規模が小さい（表2）。また、公共工事を受注する建設業者についてみると、資本金10～100百万円未満の企業が受注の過半を占め（なかでも10～50百万円未満の企業のシェアが大きい）、90年代の公共事業拡大のなかでそのシェアは上昇してきた（図4）。こうした中小建設業者に対する公共事業の発注増加は、地方圏を中心に建設業従業者数の増加をもたらした。

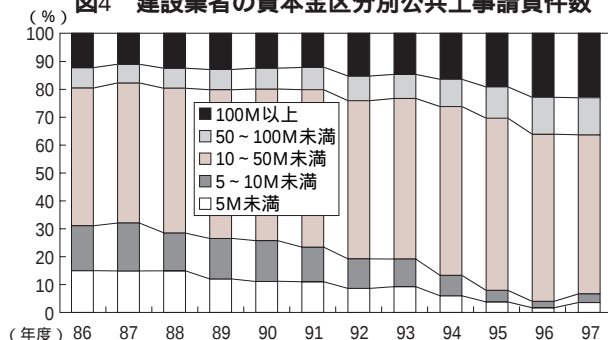
表2 公共工事の発注件数と1件当たり総工事費評価額

（単位：件、百万円）

発注者別	96年度		97年度	
	件数	1件当たり	件数	1件当たり
国	23,660	98.9	22,384	101.5
公団	8,176	170.2	7,948	179.1
事業団	1,462	156.7	1,640	156.2
政府企業	5,873	74.9	5,896	73.2
都道府県	109,236	47.7	106,263	48.3
市区町村	129,139	37.6	125,594	36.9
地方公営企業	23,034	50.2	29,296	33.4
その他	10,621	66.1	11,503	65.1
全体	311,201	52.5	310,525	51.1

資料 建設物価調査会「公共工事業統計年度報」

図4 建設業者の資本金区分別公共工事請負件数



資料 建設物価調査会「公共工事業統計年度報」

（注）構成比。

もちろん、建設業には公共事業以外に民間建設投資（住宅・非住宅）も影響するが、91～96年の時期に民間建設投資が全体として減少傾向で推移したにもかかわらず、建設業従業者数が増加したのは、前記のような公共事業の拡大に起因するところが大きい。この時期の建設業従業者の増加は、特に東北や九州などの地方

圏で顕著である（表3）。

表3 地域別建設業事業所と従業者増加率

（カッコ内が従業者増加率）

（単位：%）

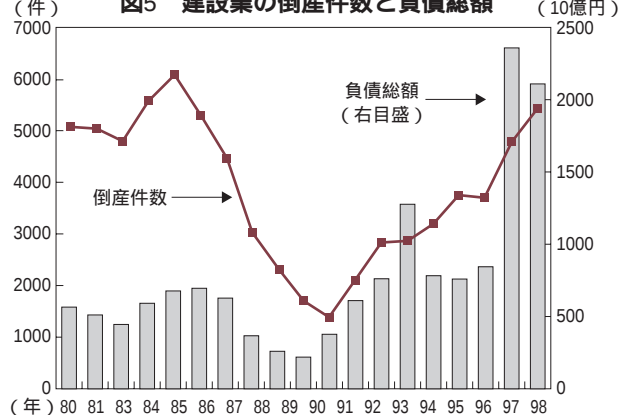
	81～86年	86～91年	91～96年
北海道	3.6 (▲10.2)	8.8 (6.3)	6.7 (8.1)
東北	▲1.5 (▲10.5)	0.4 (5.2)	11.4 (14.3)
北関東・甲信	9.6 (2.2)	5.7 (9.8)	7.9 (10.1)
東京	5.6 (0.7)	7.7 (16.5)	6.2 (4.7)
北陸	1.6 (▲4.1)	▲0.5 (1.2)	4.9 (11.7)
東海	8.6 (0.5)	7.1 (11.5)	7.7 (10.1)
近畿	5.0 (1.4)	4.2 (14.4)	7.8 (10.4)
中国	4.0 (▲5.6)	3.1 (4.0)	7.1 (8.0)
四国	1.4 (▲9.4)	1.1 (7.2)	6.4 (10.3)
九州	3.3 (▲9.5)	8.8 (7.4)	9.8 (12.3)
全国	4.7 (▲3.5)	4.5 (10.1)	7.4 (9.3)

資料 総務庁「事業所・企業統計調査報告」

97年度から98年前半の公共事業の減少と建設業者の経営悪化

後でも述べるように、公共事業の急激な増加が国や地方公共団体の債務残高の累増を招いたことや、景気も95年度頃から回復してきたことから、政府は財政再建を重視するようになり、公共事業も97年度には抑制に転じた。97年度に入ると、景気のピークアウトで住宅投資や設備投資も減少となったことから、建設需要が一段と悪化した。さらに、97年後半の金融機関の連続経営破綻などを契機に貸し渋りの動きが広がり、建設業者の収益悪化や倒産増加が顕在化してきた（図5）。

図5 建設業の倒産件数と負債総額

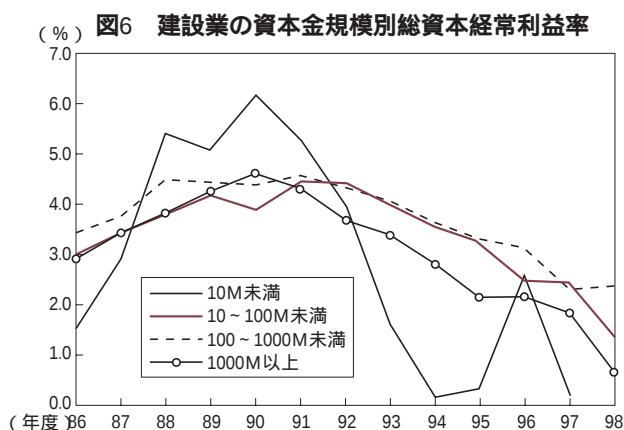


資料 帝国データバンク「全国企業倒産集計」

97、98年の建設業者の倒産増加は、倒産件

数でみれば80年代前半のピーク時を下回っており、業者数と対比した倒産率でみてもそれほど高いものではない（倒産率＝倒産件数／事業所数とすると82年の0.9％に対し97年は0.7％）。特徴的なのは負債総額の大きさであり、バブル崩壊で不良債権を抱えた一部上場企業等の大型倒産が続いたためである。

建設業の収益悪化を企業規模別にみると、図6のように企業規模によって格差がみてとれる。すなわち、資本金10百万円未満（従業員数で1社平均7人程度）の小規模業者の収益悪化が顕著であり、また、資本金10億円以上（従業員数で1社平均1700人程度）の大企業の利益率も低下幅が大きい。この一方で、資本金10～100百万円未満の中小業者や資本金1～10億円未満の中堅企業の利益率は低下傾向にはあるが、上記2グループに比べれば落込みが少ない。



資料 大蔵省「法人企業統計年報」「法人企業統計季報」
 (注) 1. 総資本経常利益率＝経常利益／総資産、総資産は期首と期末の平均。
 2. 98年度(予想値)は季報の4～12月実績の前年比増減率で年度換算したもの。

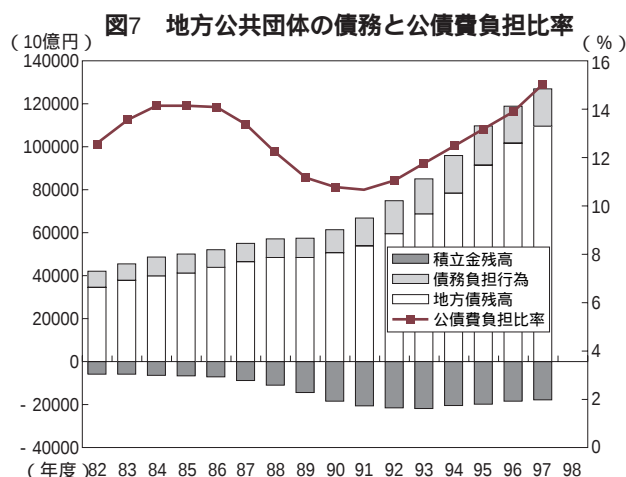
小規模業者の経営悪化は、受注高そのものの減少のほか、公共事業の元請が減少し下請化することによる利益率の低下が考えられる(図4)。大企業の経営不振は、設備投資の低迷で主力の民間建設工事が不振のほか、大手ゼネコンにみられる不良債権処理問題の影響もあろう。この一方で、資本金10～100百万円未満の中小業者や資本金1～10億円未満の中堅業者は、前記のような公共事業拡大の恩恵を受けたほか、

バブル崩壊の影響も大企業ほど大きくはないとみられることなどから、上記2グループに比べれば収益の落込みは小幅にとどまっている。97年度以降建設業従業者数が減少しているなかにあっても、資本金10～100百万円未満の企業の雇用者は増加を続けている。

財政難で公共事業関連財政支出は先々は減少へ

97年度以降景気が急激に落込んだことから、財政再建路線は凍結され、98年4月と11月に大型の景気対策が策定されるなど公共事業は再び拡大に転じている。しかし、国や地方の財政収支の悪化は深刻であり、公共事業もそういつまでも増加を続けられるものでもない。

前記のように、公共事業に占める国の直轄事業のシェアは2～3割で、大半が都道府県や市町村などの地公体の事業である。90年代の公共事業の拡大、特に、地公体の単独事業の増加は、地方債発行増加等で賄われたため、地方債残高の急増を招き、地方財政が大きく悪化した(図7)。地公体の事業をスムーズに進めるために、地方債の起債を認め、その償還元利金を交付税措置する(償還元利金を地方交付税算定の



資料 地方財務協会「地方財政白書」
 (注) 1. 公債費負担比率＝公債費充当一般財源／一般財源総額(上図の右目盛)。
 2. 積立金残高はマイナス表示(債務に対し相殺要因)。
 3. 債務負担行為は後年度支出の確定分。
 4. 上表以外の債務として、地方公営企業の債務や交付税特会の債務がある。

基礎となる基準財政需要額に算入する等)などの対応がなされてきたが、交付税交付の基となる「交付税及び贈与税配布金特別会計」の資金運用部からの借入が増加しており、結局のところ、交付税措置されたものについても将来地公体の負担となって跳ね返ってくる可能性もある。

地公体の借入金負担を示す公債費負担比率(図7の注1参照)は、97年度には15.2%に上昇し、警戒ラインとされる15%の水準に達している(起債制限比率10.4%との差は、償還元利金について交付税措置があるものを除いているため)。低成長で税収の自然増が期待できないなかで、2000年度以降は90年代に大量発行した地方債の償還期が到来するため、公債費負担比率はさらに上昇する可能性が高い。

また、地公体の場合、赤字公債(減収補てん債)発行に制限があるほか、財政(実質)収支の赤字が標準財政規模の5%(都道府県の場合)を超えると起債制限など財政運営に種々の支障が出てきて、財政再建団体に陥る可能性も高い。

こうした状況から、地公体が実施する公共事業は、景気対策への協力で補助事業についてはある程度は対応していくものと思われるが、単独事業については増加の余地は乏しく(実際に97年度の単独事業は前年度比減少しており、98年度も地方財政計画では減少している)、全体として、公共事業に係わる財政支出は先々は減少が避けられないものとみられる。

地方分権で地域に真に必要な事業の実施

公共事業は地域性の高い事業であり、90年代の地方単独事業の増加は、地域の裁量権の拡大という観点からは評価できる面も多い。しかし、財政難で先々その財源が細っていく状況が予想されるなかでは、地域にとって真に必要な事業を選別し実施していく必要がある。

今通常国会には、地方分権推進関連法案が提出されており、今後審議が進む予定である。これによれば、機関委任事務が廃止され、都市計

画の策定等については国の関与が縮減されて、従来以上に地域の独自性が発揮されやすくなる。財政難で公共事業に係わる財政支出の削減が避けられないなかでは、事業内容等から民営化やPFI(Private Finance Initiative 公共事業に市場原理を利用する手法)の活用が比較的行い易い分野についてはこれらを利用し、財政支出でないと実施が難しいものについては、地域にとって真に必要な事業を選別し実施していくべきであろう。

求められる地方中小建設業者の経営革新

前記のように、財政支出による公共事業は先々は減少が避けられないものとみられる。地方圏では、建設業の経済活動全体に占める地位は高く、北海道や東北、北陸、山陰、南九州等では、建設業は製造業やサービス業と並ぶ地域の主要産業である。そして、これを担っているのが地場の建設業者である。

90年代の公共事業の拡大の過程では、資本金10~100百万円未満の中小建設業者が増加し、地域の雇用増加に一定の役割を果たした。先々予想される公共事業に係わる財政支出の削減が地域経済に大きな影響を与えないためには、公共事業の民営化やPFIの活用等を可能とするために、地場の建設業者自体が、中小業者同士のネットワーク化などを通じて、こうした分野でのノウハウを蓄積するなどの経営努力が求められよう。

(鈴木 博)