

建設経済の最新情報ファイル

RICE monthly

RESEARCH INSTITUTE OF
CONSTRUCTION AND ECONOMY

研究所だより

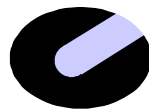
No. 227

2008 1

CONTENTS

視点・論点

－ 統計の背後にあるもの －	1
I. 道州制への課題	2
II. EU 構造基金	14
III. 建設関連産業の動向 －管工事－	25



RICE

財団
法人

建設経済研究所
〒105-0003 東京都港区西新橋3-25-33 N P 御成門ビル8F

TEL : (03)3433-5011 FAX : (03)3433-5239
URL : <http://www.rice.or.jp>

統計の背後にあるもの 研究理事 大島 宏志

従来、建設業者の数をいう場合、建設業法に基づく許可業者数を挙げることが多かったように思う。許可建設業者数は、平成12年（3月31日現在）の600,980をピークとして、平成19年には524,273業者に減少してきている。「建設投資がピークの6割にまで減ってきているのに、建設業者数はそこまで減っていない」などと言われる時に引用される業者数は、主に許可業者数である。

これに関して、それ以外の統計で許可業者数とはまた違った「建設業者数」のデータがとれることを示したのは、当研究所の建設経済レポート47号の「建設業の産業構造と生産性」である。その中では、建設業以外が本業の多数の許可業者がいる一方で、相当数の許可を有していない小規模業者も存在する可能性が指摘されている。

昨年「建設産業政策2007」をまとめた国土交通省の建設産業政策研究会の資料（平成18年6月15日）では、54万許可業者（平成18年当時）を、建設工事施工統計に基づき、完工高のある業者約27万業者と、その他の「本業は別にあるが、本業との関連で建設業の許可を得ている業者」に分けている。単純に差し引きすると、建設業が本業でない許可業者が27万いることになる。

いっぽう、建設業許可の申請に当たっては、専業と兼業の別を記載させており、7割以上が専業と記載している。この区分では、建設業以外にほんの少しでも他事業を営んでいれば兼業と記載していると見られ、数字の上では、約41万の業者が建設業だけを行っていることになる。兼業と書いた業者の中にも建設業を本業とする者はかなりあることが想像され、「本業は別にあるが、

本業との関連で建設業の許可を得ている業者」は単純計算の27万よりもかなり少ないと見るべきだろう。こうした齟齬が生じた原因は、建設工事施工統計の「完工高のある業者数」のカバリッシが100%になっていないことに起因するものと見られる。

法人企業統計（財務省）では、建設業の売り上げが相対的に一番多い場合を建設業に分類しているが、全体の法人数は485,491（平成17年）で建設業の許可法人数の420,429を上回り、特に資本金1,000万円未満の法人数は、許可の法人数を10万近く上回っている。ここで想像されるのは、業許可を取らずにリフォームや維持補修のような工事や非常に小規模な下請け工事を行っている零細的業者がかなりあるかも知れないということである。法人企業統計による資本金1,000万円未満法人の総売上高は、平成12年から17年でわずかながら増加しており、この間建設投資の全体額が21%も減少しているのとはかなり異なった様相を呈している。

以上のようなデータは、我々がまず最初にとりあげる許可業者数や建設投資額を一面的に理解するだけではカバーしきれない建設業の実態が存在しているかも知れないということを感じさせる。これについては、今後さらに現場の実態とフィードバックしながら、統計数値の持つ意味を考えていく必要があるだろう。当研究所でもこれまでリフォーム市場の予測などに取り組んできているが、正直なところ、建設業者や建設市場の全体像、特に小規模業者の経営の実態はあまり明確になっているとは言えない。

今後、各界諸氏からのご見解ご助言を賜れば幸いだと思っている。

I. 道州制への課題

天本俊正NPOジオストラテジー研究機構理事より道州制への課題について寄稿していただいたので、紹介させていただきたい。

1. はじめに

道州制議論は混迷している。自民党は夏の参議院選挙では公約の端っこにしか上げ得なかったのに秋には道州制調査会を本部に格上げしてまで党としての案をまとめようとしている。四月の統一地方選挙の知事候補の中で「道州制」賛成は、四分の一しかいない（日経：四月九日）。昨年秋成立した道州制特区法は、北海道だけの一部の事業をいじくったもので、名前の割には、道州制を推進する中身とはなっていない。

第二十八次地方制度調査会の道州制答申（平成十八年二月）をはじめ公式・非公式の各界各組織・民間からの提案も数多い。マスコミに現れる論調なども限らない。混迷と見られるのは、多くの主張がいわば制度設計主義に陥っており、現実軽視の主張の競合になっているからである。わが国の政治、行政、社会の現実と歴史伝統、経緯を尊重する改善主義からの議論があってしかるべきだ。地に付いた焦点の絞れた議論はそこからうまれてくる。

しかし、そうはいつでも世の中の道州制への「期待」は増えている。

道州制が必要とされる主な意見をまず、整理しておこう。一、都道府県の範囲が広域化に対応できない、二、中央省庁の縦割りの弊害、三、時代の閉塞感などがあげられる。これだけでは、明治以来の百二十年余の「地方総合行政組織としての都道府県」の改変には、踏み切れまい。「皿」だけいくら立派なものを造っても乗せて出す「ご馳走」がなければ国民には歓迎されない。

本稿の結論をあらかじめ言っておけば、平成の「道州制」改革は、一部、都道府県の行政組織を残しながら、国中央の組織の軽減・重点化をはかりつつ、ブロック行政組織を現実動きうる組織として作るべきである、という提言である。「地方分権」のスローガン化した観念論にこだわらず「国・地方一体の道州制」のあり方の提案につなげたい。

2. 「道州制」議論をむかえるわが国の内外情勢

道州制推進論の多くが「時代の閉塞感」を理由のひとつに挙げている。確かに、九十年代の「失われた十年」がわが国の基礎構造に及ぼしたマイナスの影響は否定しがたい。ネイスビッツは「日本の長期的低落」を予言し、レスターソローは、「日本はグローバル経済下、新技術への適応に失敗、これからも成功しない」という。

「日本衰亡」の言葉さえ出る昨今、東西冷戦終結とともにわが国の諸制度も根本の見直しが必要である。占領政策の影響を払拭するため戦前の体制へ立ち返ってでも、わが国独自の制度の再検討があつてしかるべきである。大げさな言いようだが、特に出生力低下（人口反転増が社会課題）、日本民族の存亡を乗り切るには、社会の原単位、家族、地域、職域での活性要素を取り戻す必要がある。「道州制」論議はその解決策の決定打というわけではないが、論議するには頭に入れておくべきであろう。

国の統治機構、財政の建て直しには、道州制は大いに関係する。国家統治の地方展開のあり様、地域社会の自立、家族・地域・職域の靱帯の強化、行き過ぎた福祉の是正などに制度改善が必要であり、それらは「道州制」論議から生まれるだろう。

全国にわたって国家機構の再生・蘇生の政治が必要になっている。内政の力強さを取り戻すことが、今、肝要である。

国民の社会基盤の刷新の中核たらんとするとともに、新産業振興、新インフラ整備が「道州制」の最大の任務になるが、道州政府の権力・権限は、総合的でなければならない。財政力を持ち、統治情報・知識の集中的集積、起業家育成、産学協同、中小企業対策、新労働秩序、雇用増などなど広範囲でかつ集中的でなければならない。

例えば、教育を取り上げて考えてみよう。やっと教育基本法が改正された。喜ばしいことだが、「道州制」論議の観点から言えば、与党・中央政府が、日教組に乗っ取られた子供の教育、偏向教育を国家的観点からは是正するものであり、国家的責任を教育現場のあり方に結びつけるものである。戦後の教育体制は、地方教育委員会を媒介にして、現場のいわば勝手気ままな指導に任されてきた。道州制での教育の行政は、道州が中央政府の意向と現場のあり様とを時代の要請に即して結合、調整していく役割であろう。

「教育」だけか？「治安」についても国家公安委員会、地方公安委員会を通じて間接的にしか警察権力をコントロールできない。民主国家の中央意思が、責任と結びついていない（幸いにして今の警察行政は、教育のような偏向は見せていないが・・・）。雇用、年金、生活保護などもみなタガが緩んでいる。公共事業も新しい方向が見えていない。国民は、自らが選んだ代表による中央政府が、迅速、強力に二十一世紀の日本の社会環境にふさわしい新政策を打ち出してくれることを切望しているのに、現在の内政統治機構は、省庁も都道府県も市町村もそれぞれの果すべき役割を適切には果していない。内政全般のあり方を見直す機会になっている。

3. 「地方自治」とはなにか

道州制導入にあたっては「地方自治」とはなにかを振り返るべきべきである。

地方自治も国家統治の一環である。明治の山縣有朋は言っている。「全国の統治に必要なして官府自ら処するべきを除くのほかこれを地方に分任することを得策となす」「人民参政の思想発達するに従いこれを利用して地方の公事に練習せしめ・・・漸く国事に任ずるの實力を養成せんとす」（市制町村制理由）。二十一世紀になっても、この十九世紀末の国と地方の基本の考え方に変わりはない。

一人の人間は、国民であり都道府県民であり市町村民である。一体一個である。「地方分権」の概念を弄ぶ人たちは往々にして、国と地方は対立し、住民の味方である地方が専制的な中央を牽制すべきという誤った観念にとらわれている。その上に、道州制を立てようとして、おかしい理念を持ち出す。地方自治も国家統治の一環であって道州制は、その考えに立って構築されるべきである。（図1、図2参照）

図1 「地方分権」論者のイメージ上の「国—地方」関係

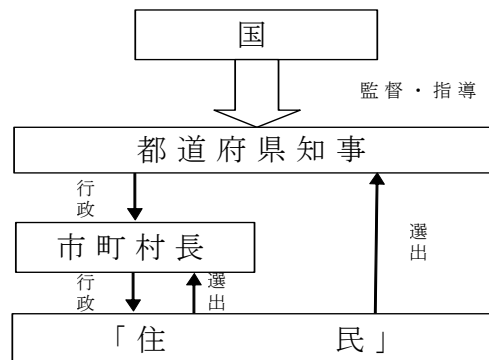
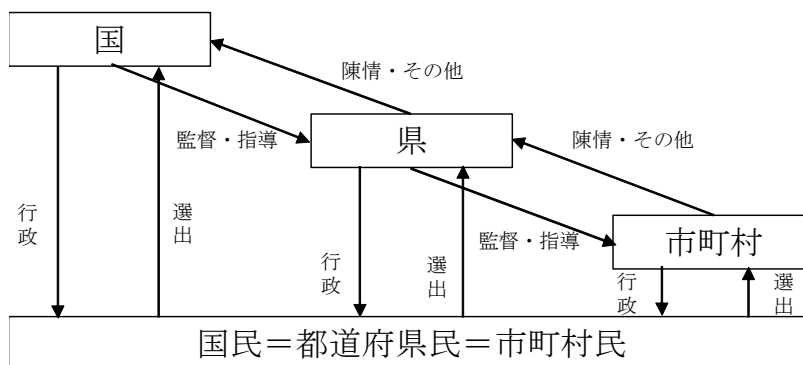


図2 現実の「国—地方」関係



※中川八洋氏の図を筆者改変

3-2. 「地方分権」の危うい方向

いくつか道州制議論の中には、危うい方向がみられる。ひとつは、霞ヶ関官僚の間で、各省対立を避けるため道州制議論を旧自治省の行政権限の枠内に閉じ込めようとする動きがある。道州制は、地方自治の延長線上にあるものではない。

有識者の中にも「地方」を殊更に国と対立的に捕らえようとする向きもある。たとえば西尾勝氏は、第二十八次地方制度調査会二十二小委員会発言で「どう考えても国の事務であるものを道州に引き取ることはない。かえって悪いことになる」とし、地方分権推進委員会についても「地方六団体の足並みが乱れない分野に限って議論を進めている（日経記事）」といった発言がみられる。

しかしながら、実は、国の統治（特に内政）の実行を担うのは地方自治である。

道州制のタウンミーティング（平成十八年三月・福岡）で竹中平蔵総務相（当時）発言がある。「国民にとって国であろうと地方であろうと役に立つ行政をやってくればよいのであって、国民一般が道州制においてそれと関心を寄せないのは、それなりにわけがある」。

現実に国民大衆にとって見れば日常の公の行政は、地方自治の窓口が引き受けている。地方自治は、国の基本の目標と方向に一致していなければならない。国の方針にやたら楯突くをもって善しとするのは、よくない政治思想と言わざるを得ない。

行政の分野別で、国の役割、地方の役割を区分けするのは、誤解を招く。例えば、保健衛生は、地方自治といっても国際的な感染症の対応は、国中央が取り組むべきだし、外交こそ国中央といっても近隣諸国等との自治体外交は、自治体首長の最も熱心な分野だし、国防でさえ地方自治体の下支えがなければ国土防衛も実が挙がらない。

機能から判断すべきで、全国に及ぶ事柄、国の基本にかかわること、国の総力を結集しなければならないかどうかの最終的な判断などは、国・中央政府の役割、一方、国の基本を現実に生かし、地方・地域の実情に即して行政を実施するのは地方の役割である。無理に国と地方の役割分担を分野別に分けようとして迷路に迷い込んでいる道州制論議が、多い。平成十三年一月の省庁再編成のときに「社会保険事務所」「都道府県労働局」が地方事務官制度の解消の名の下に都道府県の組織から切り離されたのは、国民＝住民にとって逆行の行政改革であった。いわゆる「地方分権」の観点から見ても後退している。厚生労働行政の第一線を地方自治が取り扱わないというのでは、地方自治そのものの存在価値がない。二十一世紀に入ってわが国の最大の課題は、人口反転増で日本民族の存亡を救うことである。「親が子供を育て子供が親の面倒を見る」という家族扶養の絆を国、特に社会保障、労働慣行が切り刻んでしまったのが、昨今の諸悪の根源である。政府は、中央・地方を通じて政策を見直さなければならない。その運用の第一線の権限・政策手段を地方自治が失ってしまって、日本をリードしていくことはできない。道州制を制度化するとき、この点をおろそかにしては歴史的な意味がない。国・地方一体の道州制が、不可避の最大の理由は、厚生労働行政にあるとって過言でない。

4. 戦後六十年の内政の行政機構の変遷とその評価

戦後の内政組織は大きく変わった。内務省の解体、知事公選、地方支分部局の設置、公安委員会・教育委員会などの設置、国家地方警察の改変などが矢継ぎ早に制度として整えられた。

筆者の昭和四十年から平成五年までの旧建設省勤務での個人的感触だが、昭和の後半から平成にかけてまで、多くの分野で戦前の官僚組織のしきたり、慣行が職場のあちこちに残っていた。とくに人事、会計、組織のありようには、正直、その陰が強く残っていた。それでも内務省の解体は、国政のありようを決定的に変えてきた。

警察、建設、厚生、労働、自治省の旧内務省関係各省は、公選となった都道府県知事の下都道府県とそれなりの連携を取りながら、内政行政事務を取り仕切ってきた。新地方自治法の体系は、この組織体系に一定の方針変更を加えたものとされるが、筆者は、国・地方一体の国政（とくに内政）の原則からいって、道州制についても大きな原理的な変動はありえない、と考える。「国・地方一体の道州制」は、主として村山富市・自社連立内閣によって始められた「地方分権」への一定のゆり戻しの側面を持つべきであろう、と考える。

旧内務省以外の内政関係の直轄事務の地方組織は、現業部門に限られ（国税、鉱山保安、工業試験、国鉄、逓信など）、現行の地方支分部局の形は見られなかった。

一方、戦後復興から国土開発にむけて大都市圏、地方圏のブロック開発行政が組織された。首都圏整備委員会、近畿圏整備本部、中部圏開発整備本部、北海道開発庁、沖縄開発庁、東北・北陸・中国・四国・九州各地方開発委員会がそうであり、このうち地方開発委員会を除いては国務大臣を長に戴き専任の事務当局が独立の行政機関として存在していた。昭和四十九年の国土庁発足及び平成十三年の省庁再編で独立機関でなくなった。

これらの動きは道州制を考える上で避けて通れない視点である。新産業振興、新インフラ整備が「道州制」の重要な任務になるならば、このようなブロック機関の評価がまず議論の前提に出でしかるべきである。昭和四十年代後半の田中角栄内閣時代、平成十三年の省庁再編でこれらの機関は省庁内の一部局に閉じ込められてきているが、道州制を制度化するにあたって振り返ってみるべきである。第二十八次地方制度調査会が道州制を俎上に載せながらこのことに触れていないのは、各省縦割り弊害の反映であり、首相諮問機関の名前に悖る。

内務省解体、知事公選は、道州制制定の重要な考慮事項だが、このことは後で「必要性」のところで再び言及するとして、首都圏・北海道開発などの問題点になお、触れておこう。

4-2. 予算の一括計上権

首都圏整備委員会、北海道開発庁などがその権限の実効を確保する上で、悲願だったのは予算の一括計上権である。事業ごとの予算を決定することができるこの権限は、各省の強い抵抗にあい実現することができなかった。計画策定権だけでは、力は出てこない。

道州制は、本稿のひとつの想定の方として、国の行政の観点から見れば、中央の「企画」と道州での「実施」分離が原則となる。地方サイドから見れば、おそらく現都道府県の「企画」が吸い上げられ、「実施」が残存都道府県（道州の支店的機能）となる。この際、予算一括計上権が、中央から道州に下りるのは当然である。ただ、「企画」「実施」ができるだけ一体的であるのは現実の要求であるので、相互の行きかいは有機的であるべきである。

「道州制」に限らず行政の組織改変は、それぞれの国柄、歴史と伝統、国民性、習俗文化などに立脚して改善を考えて、考えていくべきである。わが国の地方ブロックが世界のどこかの国規模に匹敵するとか、どの国のあの制度はうまくいっているとかの俗物的議論をあまりしていけない。しかしひとつ、予算の一括計上で参考にしていざらう制度としてフランスの制度をあげる。フランス各州は、中長期戦略プロジェクトを指定してその実施の予算については、年度を越えて国中央の保証を得ることができるものとしている（計画契約制度という）。

- * フランスの計画契約制度＝州地方長官（国側）と州議会議長（州側・住民側）との合意で地域整備事業のプロジェクトを決定し、これについては、中央政府との間の計画契約となり実施段階の予算が年度を越えて盛り込まれる。

5. 道州制の必要性

道州制論議は、関係する各方面の思惑が先行して本当にどのような制度改善が必要なのかわからなくなっている。いわば「迷走する道州制」の状態だということは本稿の最初から申し上げてきた。これを打開するには、「真の必要性」を見極めなければならない。

繰り返しもなるが、明治維新以来の近代日本という長期の視点から見れば、内務省解体・知事公選が、道州制問題のポイントである。戦前は、内務省によって国家としての内政は、ことの善し悪しは別として、全国・地方で柱が通っていた。内務省解体によって地方総合行政能力がなくなり、一方、知事公選は都道府県のもつ性格を変えた。各省は、それぞれに地方支分部局を設置し自らの政策を全国に展開し地方に浸透させていくための手段とした。戦前、地方支分部局は、皆無だった。

一方、この十年、二十年に都道府県は、市町村合併、政令市進展から仕事の範囲が狭くなってきているし、産業振興などの意欲的な仕事をするには狭い県域が邪魔だ。平成七年以来の新地方自治法体系は、機関委任事務の廃止などで都道府県の権限を強めているよう

に見えるが、その実、年金行政、労働行政などで手段を国に返上しているなど、むしろ「分権」は弱くなる方に逆行している。

知事公選は、国民の政治参加の面ではプラスに定着している。おうおうにしてポピュリズム的な知事の出現は、一見華やかに見えても長い期間続くとプロフェッショナル性の不足が地方地域の衰退傾向を招いている。近畿などその典型であろう。

中央・霞ヶ関の各省庁も内閣府による総合調整はあるとしても、肝心の実施機関としての地方は、それぞれの地方支分部局がばらばらに動き、現場での総合性がなく、フィードバックしての中央政策立案にも生かされない。各省と都道府県の連携も「地方分権」により弱まっている。

5-2. 地方における国政の総合性の確保

情報化時代にわが国が突入している。工業主力の時代の国政とは違うスタイルの行政組織が必要になっている。ピラミッド型の組織からネットワーク型、もしくはホロン型の組織に国中央も地方行政組織も組み替えていかねばならない。情報は、国の首相から地方自治体の現場第一線まで、即時に行きかうような時代になっている。上から指令が流れ、現場から報告が上がるような悠長な組織では国際競争に勝てる国家といえまい。それぞれの組織固体が役割に応じてすばやく間違いない判断ができるべきだ。

例えば、従来の土木建築などを主力とした公共事業は、長期計画の策定がとりやめになり社会資本重点計画に姿を変えた。現場に近い地方ブロック単位で、もう一度、地方地域の必要な発展基盤が何であるか、総合的に見極める体制が必要である。それが道州制だ。道州制の役割は、新産業振興と新発展基盤の整備である。福祉、労働規範などの民生の見直しも道州制にキーポイントの立場を与える。「地方分権」でお題目のように実質的に都道府県の合併に過ぎないようなおぎなりの道州制にはいけない。

「第二の公共事業」としての科学・教育・文化の広域事業を道州政府は集中的に取り組みなければならない。旧来の事業の中からは、航空・都市・環境の事業だ。象徴的に言えば、大学・研究機関と空港・空路の整備が道州の仕事の中核になろう。あわせて都道府県の中小企業政策、雇用拡大などの政策の総集を行わなければならない（一定の都道府県の残存があるとして）

道州制の核となるもうひとつの仕事は、市町村が担う「地方自治」のしっかりした指導・支援なのである。

6. 道州制：避けるべき方向

道州制は「行政」の地方機関のあり方に関するものであって、国の三権分立の立法、行政、司法の体制は変わらない。わが国の歴史・伝統、成り立ちからいってアメリカのよう

な連邦制をとることはない。わが国は、基本的にひとつの民族、ひとつの言葉の統一国家であって、連邦制をとる必要性はまったくない。立法に関しては、国会が唯一の立法機関であり、行政は首相が与野党から選出され、司法は最高裁判所を頂点とする全国組織である。統一国家ということから地方自治も国家統治の一環であることは先に見たとおりである。

国と地方の対立を煽る「地方分権」は許されない。地方の権限拡大によく使われる「補完性の原理」（市町村でできないことを道州、国で補う）は、そもそもヨーロッパで教会と世俗との間で権利の調整に用いられた考え方で、この道州制論議に持ち出すことは不適切だ。この高度情報化時代に国民の日々の生活の基本を決めるのは国家レベルでの対応であって、世界が一体化している時代に国と地方が権限争いをしている余裕は、先進国たろうとする限りありえない。道州制が「国家解体」につながる様なニュワンスを持つとしたらとんでもないことだ。

道州制において国と地方は一体であるべきで、その意味で地方自治の一層制か、二層制かという議論も、あまり重要性を持たない。地方自治の基本は、市町村であり、その首長公選と議会選出が地方自治の基本という意味では、一層制というべきである。

地方自治が、都道府県と市町村で重複した施策をとるのは行政の無駄である。政令市の制度は廃止し、自立できない市町村については連合等の組織を組むべきである。市町村が担う地方自治の指導監督は、道州政府が当然、担当することになる。市町村が基本であるとする地方自治の制度の企画は、国の総務省が担当する。しかし道州政府の総合調整行政そのものは関係各省の共管になる。むしろ内閣府に直属する道州政府という形のほうが適切か。在来の都道府県知事、都道府県議会については道州政府を形作る内部組織となろう。道州長官は、国から国務大臣が出るのが本筋であると考えられる。

国の政治・法制度の硬直性を補う制度として「特区」制度が採られてきている。大きすぎる・細かすぎる・硬直的な中央集権の弊害は、改善されなければならない。政策の実施はできる限り現場に近いところの責任に任すべきである。道州制は、その意味で国の中央の実施面の権限を大幅に引き受けて、さらに日常的な業務については自治としての市町村を信頼する。こういう体制をとることは、わが国が世界経済の速いテンポに的確に対応するために早急に取り組むべきこと。それを一部の権限争いでしかない「地方分権」で、都道府県廃止・合併で、形のみ整えようとして、実態的に何の国民へのメリットを示せないまま強行するのは、よくない。

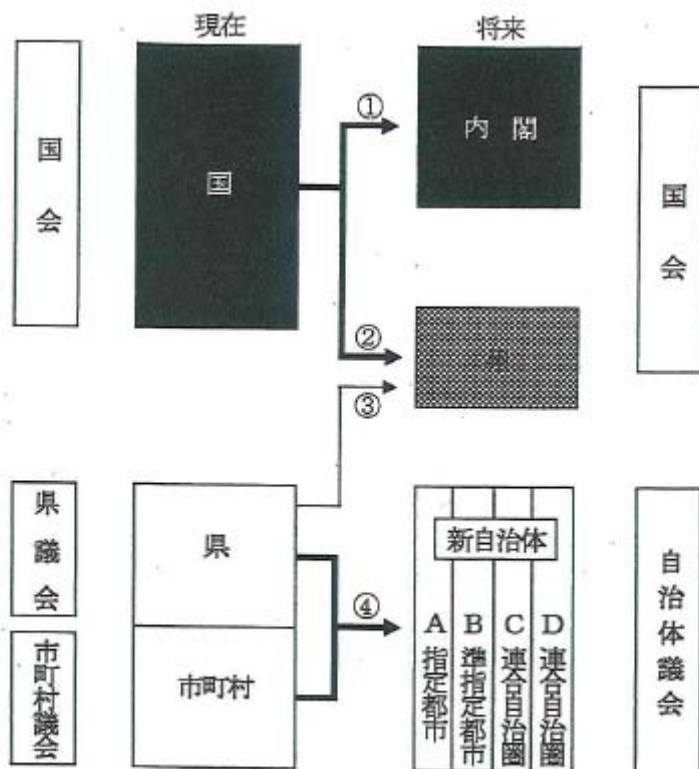
道州政府の長官の公選の問題、都道府県知事の公選、都道府県議会、道州議会の設置の問題については、民主主義のルールに則り、効率・迅速・正確・生活向上などの効果を見極めながら現実的に対応すべきである。やたら「住民参加」「直接民主主義」を標榜する動きの中で道州制を考えるのは賢い方策とは思えない。

7. 道州制の形と実現への道

国の機関または中間機関としての道州制は、全国六ないし十程度の地方ブロックごとに地方総合調整行政を担当する機関としての道州政府を新たに設置することによって実現する。国の各省庁の改変、都道府県の扱いについては、段階的現実的に行う。都道府県の区域への百二十年余にわたる国民の親しみ、こだわりに鑑み、知事公選の継続ともに、残存もありうるとする（自然に都道府県合併の機運が出ればそれにこしたことはない）

本稿では（財）国土計画協会・道州制研究ワーキンググループ（代表：山東良文氏）の提案する①ブロック地域協議会（大臣・知事・政令市長で構成）②道州選出国会議員の優先議決権の行使（道州議会の役割）③一層制の地方自治④国と都道府県から新設道州への権限の段階的委譲⑤弱小市町村の連合体という、道州制提案を原則的に支持する。（平成十八年二月発表）（図3参照）

図3 国・地方の組織の再編



※国土計画協会ワーキンググループ資料より引用。

個人的には、道州政府は、同上グループが過渡的とした「ブロック地域協議会」の制度を行政委員会のように本格的な道州制の制度として確立する方がよいと思う。都道府県は、知事が参議院議員を兼ねるなどの国政とのつながりの改変はあっても、道州政府（協議体行政）の構成員となって道州全体の連帯責任を負うなどの形が、むしろ現実的であろう。明治以来百二十年にわたって国民に馴染んだ行政単位をむげに廃止することはない。アメリカで東部十三州がいまだにカリフォルニアやテキサスなどの大きな州と交わって存続し機能していることを考えれば、わが国も無理をすることはない。

国・地方一体の道州制においては、道州長官は中央政府の任命する大臣、協議体行政の構成員は、道州内の各知事、道州政府の権限に関する最終決定権限は、大臣長官にある。協議会は、協議をする場で、議長は長官とする。各知事が道州政府の職責を分任することはいりうる。都道府県をはっきりと残すについては、道州制論議では、否定的な向きが多いが、社会・経済慣行、県民感情などから無理に廃止を強行することはないだろう。

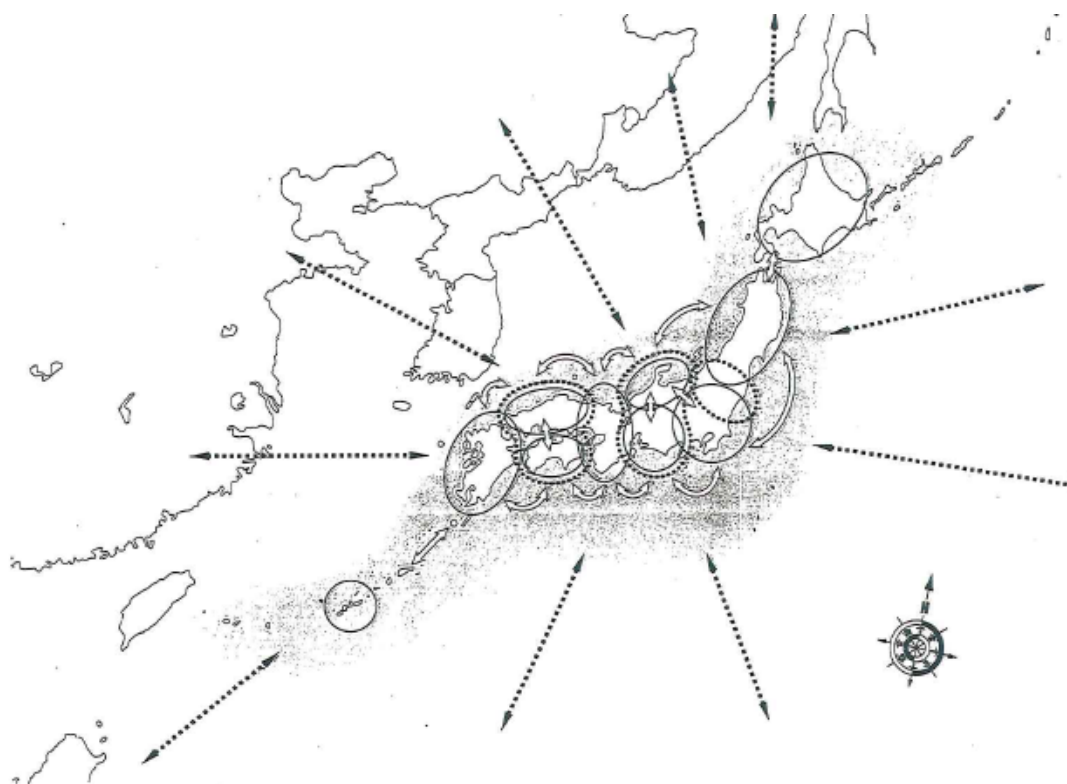
道州制論議は、昭和十年代の田中義一内閣のときの提案、戦後三十年代の地方制度調査会の第四次答申、都道府県合併法などの長い歴史的な変遷を見ても、いよいよとなれば都道府県知事の反対意見は、強硬で、道州制は議論倒れになってきた。その経緯を踏まえれば、都道府県の残存を容認した上での、道州設置が現実性がある。

道州政府を立法面で動かし、現実面で牽制していく議会権能は、上記・ワーキンググループ（山東良文代表）の道州選出・国会議員の優先議決権を持つ国会機能の一部で代行することが賢明である。

とくに、事業予算の執行について、ここで再考しておこう。公共投資の計画の体系は、この数年で大きく変わってきた。各施設ごとの全国法定の長期計画は廃止され社会資本重点計画となり、国土形成計画が全国・地方で策定されるようになった。首都圏整備計画、近畿圏整備計画、北海道開発計画等は依然、継続しているが道州制の制度化（安倍内閣としては三年でビジョン、そのあと実現とし福田内閣も承継か）に伴ってこれらの開発計画は、原則、道州政府が策定するものとすべきである。予算の一括計上権も道州政府に与えられるべきである。

道州の区域割りについては、首都圏、近畿圏、中部圏、北海道、沖縄、東北、北陸、中国、四国、九州の十道州が、戦後の大都市圏行政、地方開発行政などの経緯を十分に踏まえたものとして望ましいだろう。しかし、北海道・東北の合体、中部・北陸の合体、中四国、九州・沖縄の一体化での六道州も検討に値すると考える（北方領土・沖縄は特別担当相が別途あろう）。実は、このようなブロックわけは、国土交通省国土審議会の国土形成計画中間報告で、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土」として提唱されている。霞ヶ関の各省仕切りの中で、必ずしも国土形成計画と道州制は軌を一にするものでないとの暗黙の了解があつてか、同じ土俵の上で議論されることが少ない。国民から見れば、広域経済圏の動きに則って道州区割りを考えるのは、当然であろう。（図4参照）

図4 多様な広域ブロックが自立的に発展する国土



※国土交通省資料より引用。

7-2. 国の財政危機を回避するための道州制について

道州制は、国の形を変える変革である。国の最大の課題のひとつである「財政危機」を解決する手段も提供する制度改善であることが望まれる。このため、国の所有する公共施設、債権はそれぞれ地方ブロックごとに分割して道州政府に管理させるとともに国の債務についても原則、道州政府が引き継ぐこととする。とくに資産・資金での比重が大きい年金については、道州政府が管理をすることとすべきである。

これにより中央政府としての債権債務関係は、簡明なものとなり、国際関係、特にアジア諸国との間の国家関係で積極的な財政協力・提携を行うことが出る。欧州連合諸国が財政赤字を一定範囲に抑制するように求めている「安定成長協定」はアジア経済圏が成立していくときにも同様に各国の規範となり、わが国も中央政府の財政的健全性を取り戻すためには、道州制は、救国の制度改正としての役割も引き受けるべきである。

道州政府は、日本銀行との独自の交渉協議が行える地位を与えられ、道州政府の債券を独自に発行することができるものとする。つまり、道州制が確立すれば、累積の赤字国債は主として道州連合体で、地域間競争をしつつ解消していくことになる。この道州に日銀

との交渉をできる立場を与える、あるいは日銀そのものを連邦準備金制度のように分割しては、という着想は、ある高名経済学者のものだが、筆者は、公に議論する価値があるとおもう。首都移転に絡んで大阪に日銀を移転するという案も昔、でた。

またこの際、NHKを道州分割する案も、イギリスでBBC分割が検討されるのと同じで、道州制でも検討に値する。

8. おわりに

道州制を導入するからには、国全体の活性化(人口反転増、ソフト産業振興など)につながる構想でなければならない。ただただ「地方分権」の声に乗って行われる道州制では、内容もつまらないが、そもそも国民の理解が得られず実現しないだろう。

本稿では、「地方分権」を錦の御旗に実質的に都道府県の合併による道州制を主張する向きが多いのに対し、旧首都圏整備委員会のような地方ブロック行政委員会形式の道州制を想定しての違った趣の提案を底流に置く主張をまとめてみたつもりである。「地方分権」はすでにスローガンとしては古く、国が地方自治をひとつの柱にしつつ内政を強化するのが道州制である。国・地方一体の道州制である。

以上、全体として必ずしもポイントを得ているとはいえないが、道州制はいわば既定の路線である。平成十三年一月、省庁再編がなされた際に多くの具体の行政措置、細部の措置は、地方(地方支分部局を含む)に権限委譲するのが前提になっていた。公共投資の施設計画の体系が変わったのは一例である。その「地方」の受け皿が国・地方一体の道州制であるべきであろう。いずれにしてもなお、今後、多様な議論が各段階で国民的になされることを期待している。

(以上)

(天本俊正：(株)天本俊正・地域計画21事務所(NPOジオストラテジー研究機構理事
＝元建設省官房審議官)

II. EU構造基金

昨年1月に加盟国が27カ国に増えたEUは、構造基金（Structural Fund）を設置し、2007-13年までの6年間に3474億ユーロ（約50兆円）を地域間格差是正のためのインフラ整備、技術開発、雇用促進、中小企業支援等に支出することとしている。本稿において、その概要を紹介したい。

1. EU地域政策の背景

(1) 経緯

EUは、27の加盟国¹から構成されている。268地域からなる域内には4.93億人が居住するが、その経済・地域間格差は大きい。こうした地域間格差を縮小するために、EUはその予算の3分の1以上（2007-13年の6年間で3474億ユーロ）をかけて、地域政策を実施するための構造基金（Structural Fund）を設置し地域政策を推進している。

こうした域内格差を是正するための地域政策の起源は、1957年に6カ国によりEC（欧州共同体）が成立した時期に遡る。EC設立を取り決めたローマ条約の前文において「経済統合を強化し、地域間に存在する格差や後進性を縮小することによりバランスのとれた域内の発展を確保する。」という基本的考え方が述べられ、1958年にESF²とEAGGF³という2つの基金が設置され地域政策が推進されてきた。1993年に発効したEU基本条約においても「経済並びに貨幣統合」、「統一市場の実現」と並んで「域内の統合の確保（Cohesion）」が大きな政策課題とされ、今日に至っている。この構造基金を通じた欧州の地域政策に対する期待は大きく、今後も共通農業政策と並ぶEUの中心的な施策としての地位を占めている。この地域政策が21世紀において果たすことが期待される役割について、欧州委員会委員長 Danuta Hübner はその演説⁴において次のように述べている。

「我々や将来の世代がどのような欧州を欲しているか。科学と技術で世界をリードするダイナミックなヨーロッパ。誰もが職業に従事する生産性の高いヨーロッパ。病人、高齢者、身体障害者のケアをする人にやさしいヨーロッパ。職業や教育に誰もがトライできる差別のないヨーロッパ。地球レベルの課題である環境に配慮するクリーンで緑のヨーロ

¹ EUの加盟国は以下の通り（加盟順）。ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、ドイツ、フランス、イタリア、イギリス、アイルランド、デンマーク、ギリシャ、スペイン、ポルトガル、オーストリア、フィンランド、スウェーデン（1995年までに加盟した以上15カ国をEU-15という。）ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロベニア、スロバキア、エストニア、ラトビア、リトアニア、キプロス、マルタ（2004年までに加盟した以上10カ国とEU-15を合わせてEU-25という。）ルーマニア、ブルガリア（2007年までに加盟した以上2カ国とEU-25を合わせてEU-27という。）現在、クロアチア、トルコ、マケドニア、セルビアが加盟候補国となっている。

² ESF：The European Social Fund

³ EAGGF：The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund

⁴ 2006年10月17日ワルシャワで行われた演説。

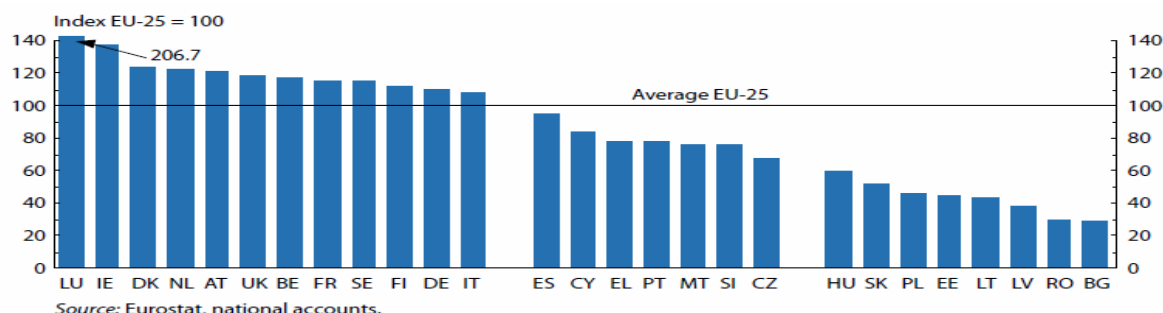
パ。皆が価値観を共有するヨーロッパ。私はこのすべてを達成したいと思うし、これらのすべてが我々の射程圏内にあると思う。」

(2) EU諸国の格差の現状

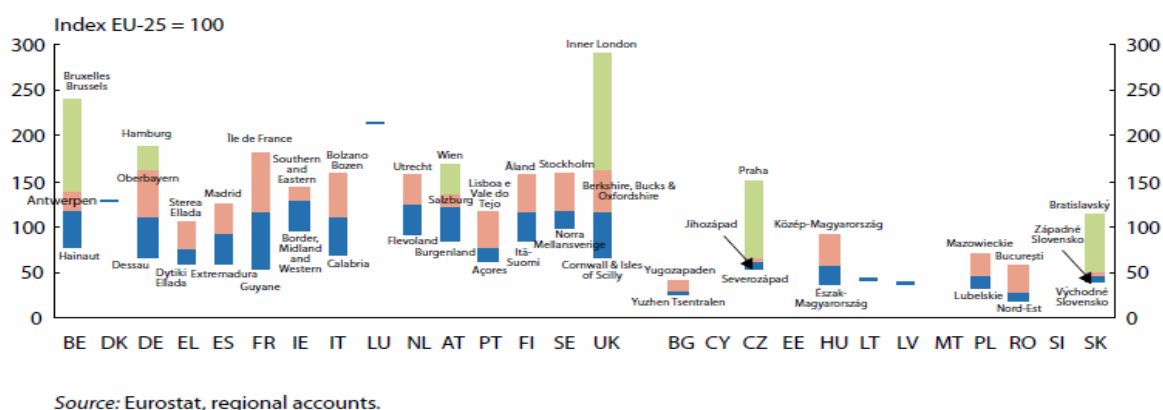
構造基金を活用した欧州地域政策の推進により、格差は縮小する方向にある。例えば、1994年から2001年までの間に Cohesion Fund の対象となる国々（アイルランドを除く）において一人あたりGDPの伸びは、EU全体の平均を1%以上上回っており、職業に従事する生産年齢人口の割合もギリシャを除き急速に増大した。

しかし、2004年に東欧を中心とする10カ国がEUの正式メンバーになったことによって、地域間格差は拡大する傾向にある。これらの国々の1人あたり平均GDPは、EU-15の半分以下、生産年齢人口のうち職業に従事している人の比率は56%にとどまる。（EU-15の平均は、64%である。）EUの4分の1の地域の1人あたりGDPは、EU-27平均の75%以下となっている。また、EU内での失業率の格差も大きく、例えばオーストリアのチロル地方では、2%の失業率に留まるが、ポーランドのルブスキ（Lubuskie）地域では26.3%に上る（2002年データ）。

図表1 2002年におけるEU-25の一人あたりGDP⁵



図表2 2001年における各国GDPの地域格差



⁵ 図表5-1及び図表5-2とも European Union, “Working for the regions (2004)”より。

2. EU地域政策の概要

(1) 概説

2007年－13年までのEUの地域政策は、以下の3つのプログラムに分類される。

- ① 地域格差の是正 (Convergence)
- ② 地域の競争力と雇用 (Regional Competitiveness and Employment)
- ③ ヨーロッパ地域間協力 (European Territorial Cooperation)

下表のようにそれぞれのプログラムにいわゆる構造基金 (Structural Fund) を構成する以下の3つの基金から予算が充当される。

- ① 地域開発ヨーロッパ基金 (The European Fund for Regional Development(EFRD))
- ② ヨーロッパ社会基金 (The European Social Fund(ESF))
- ③ 連帯基金 (The Cohesion Fund(CF))

図表3 EU地域政策の3つのプログラムと充当される基金の関係

	構造基金の種類		
	EFRD	ESF	CF
①地域格差の是正	EFRD	ESF	CF
②地域の競争力と雇用	EFRD	ESF	—
③ヨーロッパ地域間協力	EFRD	—	—

(2) プログラム

① 地域格差の是正 (Convergence)

「地域格差の是正」は、開発の遅れている加盟国、地域の格差是正に資する条件の改善を目的としている。EU-27において、本プログラムの対象となるのはEUにおける一人当たり平均GDPの75%を下回る17カ国・84地域・約1.54億人が居住する地域⁶である。また、この基準を若干上回る経過措置適用地域 (Phase-out)⁷は、16地域・1640万人が居

⁶ EUの地域分類は、いわゆるNUTS(Nomenclature of Territorial Units for Statistics)に基づく分類で行われる。人口規模、歴史、文化他の要素を考慮して分類がなされ、人口規模により、NUTS1(大地域)がNUTS2(中地域)に分けられ、さらにNUTS2がNUTS3(小地域)に分けられる。

⁷ 2004年に相対的に一人当たりGDPが小さい国がEUに加盟したことに伴い、「地域格差の是正」プロ

住する地域である。本プログラムにおける予算額は、6年間で2828億ユーロ、構造基金の81.54%を占める。うちEFRDとESFの合計が2133億ユーロ、CFが695億ユーロとなっている。

② 地域の競争力と雇用 (Regional Competitiveness and Employment)

「地域の競争力と雇用」プログラムは、「地域格差の是正」プログラムの対象となる地域以外で実施されるプログラムであり、地域の競争力・魅力並びに雇用を強化することを目的としている。下記の通り、開発事業（ハード）と人材開発事業（ソフト）の2つの手法がある。

- a) イノベーションや知識指向型社会、事業創造、環境保全、交通利便性の向上等を促進することによる経済構造改革を推進する開発プログラム。
- b) 雇用の促進を図るための労働力や人的資源の質の向上を推進するプログラム。

EU-27において19カ国・168地域・約3.14億人が居住する地域が対象となる。これらのうち、13地域・1900万人の居住地域が暫定的適用対象地域（Phase-in）となっており、2006年以前の“Objective1”プログラムの適用対象地域でかつEU-15の1人当たり平均GDPの75%を超えていることが要件になっている。本プログラムの予算額は、6年間で550億ユーロ、構造基金の15.95%を占める。

③ ヨーロッパ地域間協力 (European Territorial Cooperation)

「ヨーロッパ地域間協力」プログラムは、地域・地方との共同のイニシアティブにより総合的な地域開発事業や地域間協力を目的とした境界付近地域（国境、地域境）の協力事業を促進することを目的としている。本事業の対象となる境界付近地域の住民は約1.81億人（EU全体の人口の37.5%）である。本プログラムの予算額は、6年間で87億ユーロ、構造基金の2.52%を占める。さらに以下の三事業に分けられる。

a) 境界横断協力事業 (Cross-border cooperation)

NUTS level3 に属する地域の境界付近で行われる事業（予算額：64億ユーロ）

b) 国境横断協力事業(For transitional cooperation)

2006年10月31日に理事会で決定された事業（予算額：18億ユーロ）

c) 地域間協力事業(For interregional cooperation)

欧州全地域を対象に特に選定された事業（予算額：5億ユーロ）

プログラムの対象要件となる一人当たりGDPが下がったことに対する激変緩和措置であり、一定期間EU-15ベースで一人当たりGDPを計算し受給適格性を判断するもの。ドイツのライプチヒ等が該当する。

(3) 構造基金の種類

① 地域開発ヨーロッパ基金 (The European Fund for Regional Development (EFRD))

EFRDは、①地域格差の是正 (Convergence)、②地域の競争力と雇用 (Regional Competitiveness and Employment)、③ヨーロッパ地域間協力 (European Territorial Cooperation) の3プログラムに充当される基金である。地域間の不均衡を是正しEU内の経済的・社会的結束を強化することを目的としており、下記の事業に対し、支援を行う。

- ・ 継続的な雇用を創出することを目的とした企業（特に、中小企業）の投資に対する直接支援
- ・ 研究やイノベーション、通信、環境、エネルギー、運輸とリンクしたインフラ整備
- ・ 地域開発の支援や都市間・地域間の協力の促進を目的とした財政支援（キャピタル・リスクファンド、地方開発ファンド等）
- ・ 技術支援

② ヨーロッパ社会基金 (The European Social Fund (ESF))

ESFは、①地域格差の是正 (Convergence) ②地域の競争力と雇用 (Regional Competitiveness and Employment) の2プログラムに充当される基金である。EU内における雇用の改善を目的としており、下記の事業に充当される。

- ・ 労働者と企業の協調：生涯学習システム、革新的な労働組織の普及
- ・ 求職者、失業者、女性、移民に対する就職活動支援
- ・ 差別を受けている人々の融和や労働市場における差別の排除
- ・ 教育改革や教育機関のネットワーク構築による人的資本の強化

③ 連帯基金 (The Cohesion Fund (CF))

CFは、①地域格差の是正 (Convergence) のプログラムに充当される基金であり、一人当たり国民所得 (GNI) が、EU平均の90%未満の国で行われる事業に対する支援を目的としている。特に格差が大きい国を対象に、経済の安定を図るとともに、経済的・社会的格差を是正することを狙いとしている。具体的には、ブルガリア、キプロス、チェコ、エストニア、ギリシャ、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、スロベニアが対象となる。スペインは経過措置的に対象となる。CFは下記の事業に充当される。

- ・ 汎欧州交通ネットワーク事業、特にEUによって優先事業とされたもの。
- ・ 環境関係事業。環境に対する貢献（エネルギー効率の向上、エネルギーの再利用、鉄道、インターモーダルな交通、公共交通の強化等）が認められる事業であれば、エネルギー関係事業や交通関係事業も含まれる。

CFの支出は、支出対象国が過度な財政赤字を有し、その改善を図るための適切な措置をとらない場合に理事会の多数の議決により停止することができる。

なお、構造基金運用の簡素化を図る観点から、ERDFとESFはそれぞれ一つのオペレーションプログラムに充当することが原則になっており、例外的に両基金を併用して使う場合にも10%を超えないこととされている。(One Programme=One fundの原則)ただし、ERDFとCFは、インフラ整備と環境改善を同時に図るような事業について併用することが可能である。

(4) 2007-13 構造基金プログラムにおける制度見直し

2000-06 構造基金プログラムにおいては、6つの基金により9つのプログラムを実施してきたが、これを2007-13 構造基金プログラムにおいては、3つの基金により3つのプログラムを実施する枠組みへと簡素化した。具体的には以下の通りである。

【プログラムの簡素化】

- ① Cohesion Fund と Objective1 (一人当たり平均GDPがEU平均の75%未満の地域に対する支援)を「地域格差の是正 (Convergence)」に統合。
- ② Objective2 (経済構造改革を推進している地域に対する支援)と Objective3 (失業者等を対象にした人的資源の開発事業)を「地域の競争力と雇用 (Regional Competitiveness and Employment)」に統合。
- ③ 5つの地域開発関係プログラム⁸を「ヨーロッパ地域間協力 (European Territorial Cooperation)」に統合。

【基金の簡素化】

The Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG:漁村開発促進基金)、The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF:後進地域農村開発促進基金。Guidance (補助金)と Guarantee (債務保証)の2種類の基金がある。)を廃止した。

⁸ InterregsIII (国境地域の地域開発事業に対する支援)、URBANII (衰退した都市・地域に対する支援)、EQUAL (雇用市場の改善を図るための支援)、Leader+ (農山村地域の開発支援)、Objective1以外の地域・漁村開発支援という5つのプログラム。

図表 4 2007-13 構造基金プログラムにおける制度見直し⁹

Structural Funds: instruments and objectives

2000-06		2007-13	
Objectives	Financial instruments	Objectives	Financial instruments
Cohesion Fund	Cohesion Fund	Convergence and competitiveness	Cohesion Fund ERDF ESF
Objective 1	ERDF ESF EAGGF-Guidance FIFG		
Objective 2	ERDF ESF	Regional competitiveness and employment — regional level — national level: European employment strategy	ERDF ESF
Objective 3	ESF		
Interreg	ERDF	European territorial cooperation	ERDF
URBAN	ERDF		
EQUAL	ESF		
Leader+	EAGGF-Guidance		
Rural development and restructuring of the fisheries sector outside Objective 1	EAGGF-Guarantee FIFG		
Nine objectives	Six instruments	Three objectives	Three instruments

3. 構造基金に関する予算

(1) 全体の予算

2007-13年までの6年間において、地域政策に充当する構造基金に3474億ユーロ、EU予算の35.7%が配分される。プログラム毎の配分額は以下の通り。

図表 5 地域政策に関する 2007-13年までの予算配分額

	金額 (10億ユーロ)	割合 (%)
①地域格差の是正	283	81.54%
②地域の競争力と雇用	55	15.95%
③ヨーロッパ地域間協力	9	2.52%
合計	347	

(2) 配分方法

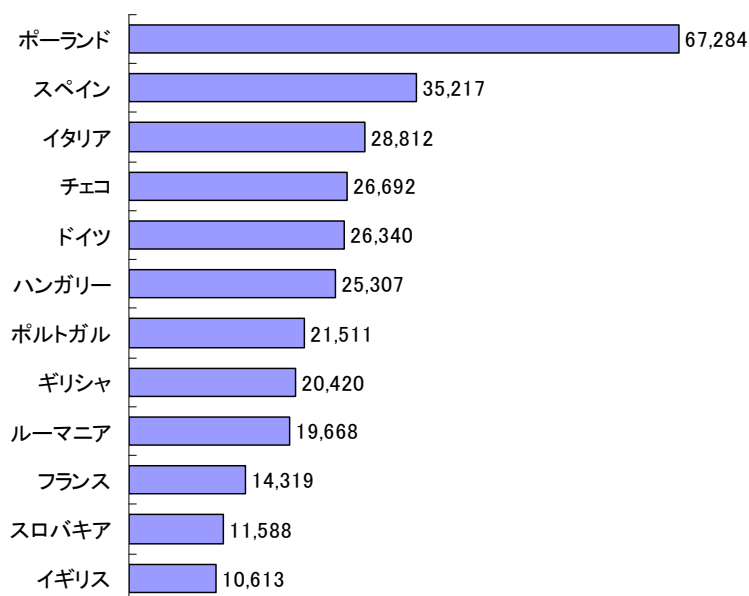
EU委員会は、毎年対象国に対し、①人口、②国の経済力、③地域の経済力、④失業率に応じて配分する。対象国は、各地域の状況を考慮して対象地域に配分することとなる。

2007-13年までのプログラムにおいては、前期のプログラム(2000-06)に比べて、年

⁹ European Union, “Working for the regions (2004)”より。適用対象地域の範囲等については、http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_en.htmを参照のこと。

平均 166%多くの額が配分される。一方、EU-15 ベースでは 30%減額されている。したがって、スペイン等に対する経過措置がより一層重要になってくる。

図表 6 EUの地域政策による 2007-13 までの国毎の予算配分額¹⁰



(単位：百万ユーロ)

(3) 各加盟国等の負担

EUによる構造基金の支出の上限割合が以下のように定められており、構造基金以外の財源を加盟国及び地域は一定の比率で措置しなければならない。

- a) 地域格差の是正：75-85%
- b) 地域の競争力と雇用：50-85%
- c) ヨーロッパ地域間協力：75-85%
- d) 連帯基金：85%

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htmより作成。

4. 構造基金に関する実績

(1) 構造基金の使途

例えば、2000年から06年までの間、構造基金は、下表のような使途に用いられてきた。

図表7 構造基金の使途

(単位:10億ユーロ)

		生産環境 設備	インフラ整備	環 境	調査・ 技術開発	教育・雇用 ・福祉	その他
Objective 1	137.8	38.7 (28.1%)	33.6 (24.4%)	22.7 (16.5%)	8.1 (5.9%)	32.0 (23.2%)	2.6 (1.9%)
Objective 2	23.1	10.8 (46.8%)	2.5 (10.7%)	3.8 (16.6%)	2.3 (10.1%)	2.6 (11.3%)	1.0 (4.4%)
Objective 3	25.0	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	24.4 (97.5%)	0.6 (2.5%)
Community initiatives	8.0	2.7 (33.5%)	0.6 (8.0%)	0.7 (8.2%)	0.1 (1.4%)	3.1 (38.8%)	0.8 (10.0%)
Cohesion Fund	18.0	0.0 (0.0%)	9.0 (50.0%)	9.0 (50.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)
Pre-accession	7.3	0.0 (0.0%)	3.7 (50.0%)	3.7 (50.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)
Structural interventions	21.7	---	---	---	---	---	---

注：生産環境設備：企業支援、農村開発、観光

インフラ整備：交通、通信、エネルギー

環境：インフラ、計画策定、住み替え促進

【主な事業内容】

①地域の競争力強化

- ・ 交通インフラ整備（高速道路、鉄道、公共交通整備等）
- ・ エネルギー供給（電力線、水力発電、風力・太陽光発電等）
- ・ IT関係事業（需要の少ない地域にインターネット等のユニバーサルサービスを提供するための事業）
- ・ 産学官の協働の促進等による研究や技術移転の促進
- ・ 観光、文化活動等を行う中小企業に対する資本参加
- ・ 環境インフラ整備（浄水施設、廃棄物処理施設、リサイクル関係施設）

②雇用の改善

- ・ 雇用を促進するための教育・研修の実施
- ・ 人種間の融合の促進

- ・ I T関係研修の実施
- ・ 男女協働参画社会の実現の推進

③都市と地域のバランスのとれた開発

- ・ 渋滞解消、荒廃地区の再生、環境問題等様々な都市問題に対する対応
- ・ 農家の新製品開発、マーケティングに対する支援
- ・ グリーンツーリズムの促進
- ・ 農村、漁村の振興

(2) これまでの主な成果の例

下記のような構造基金による事業の効果の例が報告されている。これらの定量的な効果に加えて、労働者の意欲の向上、パートナーシップの構築、イノベーションに対する積極的な取組み、地域のポテンシャルを引き出す活動の活発化、環境保全や機会の均等に対する意識の向上等数字に表れない呼び水効果も大きい。

(民間投資の促進)

- ・ 2000-06年までの間に構造基金からスペインにはそのGDPの0.8%、ギリシャやポルトガルにはそのGDPの2.5%以上が支援されたが、この支援により、スペインでは3%、ギリシャやポルトガルでは8~9%の投資額の増加が見られた。

(Objective1 地域における効果—インフラ整備等)

- ・ 1994-99年までの間に objective1 の地域全体で構造基金は、4100 kmの高速道路整備、32,000 kmの一般道路整備、3800 haの産業用地の再開発、21.4 万社に対する助成、815 万人に対する研修及び80 万の雇用創出に貢献した。

(Objective2 地域における効果—失業率の大幅な低下等)

- ・ 1995-2001年までの間に Objective2 の地域全体で、
 - ① 失業率は4% (EU-15内では3%) 低下。
 - ② 都市の低未利用地・土壌汚染地区が115 万㎡再生。
 - ③ 中小企業30 万社に対する支援。
 - ④ 30 万の雇用を創出。

(EU全体への波及効果)

- ・ 構造基金による支援額の平均25%が、機械や資材の購入により支援を受けた地域以外のEUの地域に対する支出となる。ギリシャやポルトガルではその比率はさらに高まり、それぞれ42%、35%となる。

4. 構造基金に関する今後の課題

① EU加盟国の拡大に伴う統一性の強化

2007年1月にEU加盟国が27カ国に増加したが、これによりEU内の格差はさらに拡大し、1人当たり平均GDPは12.5%減少する。一方、経済の国際化、技術革新、高齢化、移民の増加等により経済的な競争は加速することが見込まれる。こうした中、構造基金を活用した地域政策により一層の競争力確保とEU内のまとまりを確保していくことが必要となる。

② EUの優先的な政策目標の実現

2000年3月にEUは、2010年までに欧州経済を世界で最も競争力の強い知識ベースの経済とすることを目的とする戦略を策定した。(リスボン戦略) また、2001年6月にグーテンベルグで開催された欧州理事会において、環境を守り持続可能な開発を推進することがより強調されることとなった。欧州地域政策においても、こうした政策目標を実現する主要なツールとして大きな役割を果たすことが期待される。

③ 持続可能かつよりバランスのとれた質の高い開発の推進

重点的な投資を推進し、地域のポテンシャルを最大限引き出すことにより地域の競争力を強化する。また、EU地域内の均衡ある発展を図ることにより、過密、混雑やボトルネックによる弊害を除去する。

④ EU内のまとまりの強化のための新たなパートナーシップの創造

欧州における地域政策の推進に当たっては、さらなる効率性及び透明性を確保し、住民に対し説明責任を果たしていく。このため、施策の優先順位を明確にし、事業の推進方策(ガバナンス)のあり方も考慮に入れて施策の評価やモニタリングをきちんと行うようにする。

(担当：主任研究員 河田 浩樹)

Ⅲ. 建設関連産業の動向 —管工事—

今回の建設関連産業では、管工事業の動向について概観し、課題や将来の展望について考察したい。

1. 管工事業の概要

管工事業は、戦後しばらくの間は給排水・衛生工事が主流であったが、昭和40年代を境にして、国民の生活水準の向上と所得水準の上昇に伴い、一般個人向けの需要の増加、ビル・工場の急増による設備の拡充が図られたこともあり、工事内容も、給排水・衛生関連のほか、空調・換気関連など多様化・高度化してきている。平成17年度の統計データ¹¹から「民需7割強、官需3割弱」という民間発注が主体の業種である特徴も読み取れ、民間の建設投資の回復が今後の鍵である。

一口に管工事業といっても、上記の通り、その業務の範囲はとても広い。国土交通省の告示では、その内容を「冷暖房、空気調和、給排水、衛生等のための設備を設置し、又は金属製等の管を使用して水、油、ガス、水蒸気等を送配するための設備を設置する工事」としている。詳細な工事分類¹²を示すと、下記のようになる。

○一般管工事業

主として冷暖房設備、温湿度調節装置、換気装置、空気調節装置、乾燥装置、冷凍冷蔵装置、製氷装置、冷却塔などの熱学施設及び給排水・衛生設備に関する工事をすべて施工する事業

○冷暖房設備工事業

一般管工事業に属さない、主として冷暖房設備、温湿度調節装置、換気装置、空気調節装置、乾燥装置、冷凍冷蔵装置、製氷装置、冷却塔などの工事を施工する事業

○給排水・衛生設備工事業

一般管工事業に属さない、主として建築物、工場など各種施設の給水設備（井戸ポンプを含む）、排水設備、給湯設備、消火設備、水洗便所、ちゅう房設備、汚水汚物処理装置、汚物浄化槽、じんかい処理装置などの設備工事を施工する事業

○その他の管工事業

主としてガス導管配管、ガス内管配管、送油管配管、プラント配管、その他の配管工事を行う事業

¹¹ 国土交通省「建設工事施工統計調査報告」

¹² 総務省「日本標準産業分類（平成14年3月改訂：平成20年3月末まで）」

2. 業界動向

(1) 業者数・事業所数・従業者数

まず、業者数であるが、「建設業許可業者数調査」（国土交通省）によると、建設業全体が2000年度をピークに減少傾向に転じたのに対し、管工事業の許可業者数は、その後も増え続け2005年度で約93,500となり、ここ14年で最大業者数となった。しかし、その後減少傾向に転じ、2007年度の時点では、2002年度の水準（約90,000）にまで戻っている（図表1）。

図表1 許可業者数

年度	管工事業	建設業全体
1994	73,140	543,033
1995	75,483	551,661
1996	77,718	557,175
1997	80,097	564,849
1998	82,457	568,548
1999	85,772	586,045
2000	88,534	600,980
2001	89,447	585,959
2002	90,386	571,388
2003	90,198	552,210
2004	92,350	558,857
2005	93,527	562,661
2006	91,992	542,264
2007	90,075	524,273
1994～2007年迄 の増減率(%)	23.15	-3.45
2005～2007年迄 の増減率(%)	-3.69	-6.82

(出典) 国土交通省「建設業許可業者数調査」

事業所数と従業者数は、「事業所・企業統計調査報告」（総務省）によると、管工事業の事業所数は2006年度では約58,100カ所で、従業者数は約438,200人となっており、前回調査の2004年度と比較すると、それぞれ0.9%、5.3%の減少となっている（図表2）。

図表2 事業所・従業者数（管工事業）

	1996年	1999年	2001年	2004年	2006年
事業所数(所)	60,906	59,191	61,881	58,771	58,219
(伸び率・%)	-	▲ 2.8 %	4.5 %	▲ 5.0 %	▲ 0.9 %
従業者数(人)	552,744	505,742	506,459	462,968	438,610
(伸び率・%)	-	▲ 8.5 %	0.1 %	▲ 8.6 %	▲ 5.3 %

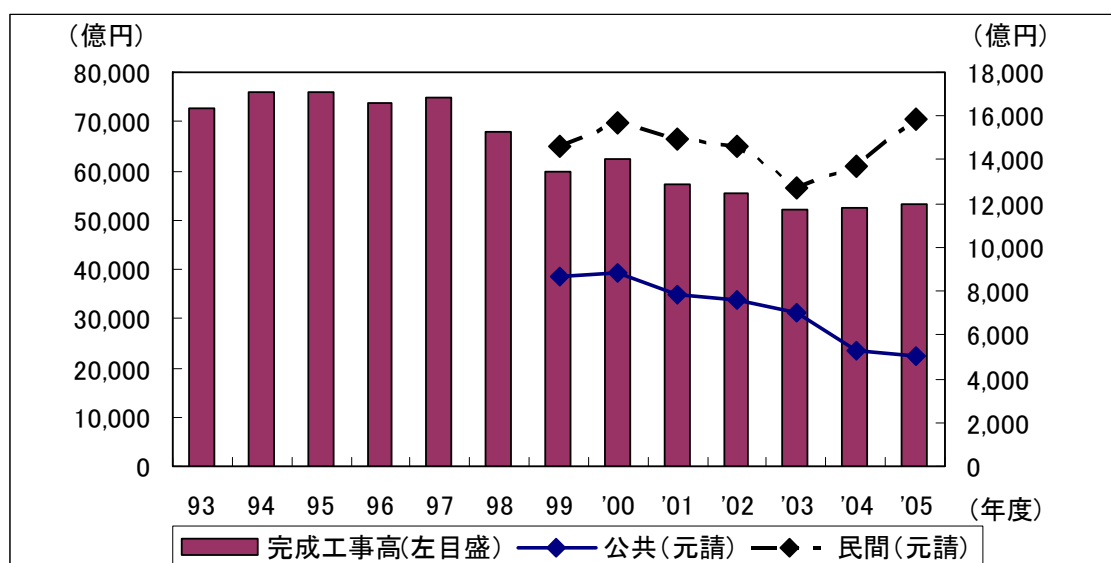
(出典) 総務省「事業所・企業統計調査報告」各年度版より作成

(2) 売上・受注動向

建築工事では、電気工事や給排水衛生工事等が付帯設備として発注され、建築業者の下請けとなる場合が多いが、自社の技術水準を向上させ、エレクトロニクス関連の設備技術などの施工能力を生かして「分離発注」による受注確保をねらうといった戦略を打ち出す企業が増える傾向にある。この設備工事の「分離発注」を後押しするような支援が、2001年に閣議決定がなされた「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」第2の2の「(1) 公正な競争を促進するための入札及び契約の方法の改善」「⑤その他」の中でも述べられており¹³、公的発注の設備工事に関し、国及び都道府県レベルではほぼ100%分離発注、市町村レベルでも約7割が原則分離発注というのが現状である。

「建設工事施工統計調査報告」(国土交通省)によると、2005年度の管工事業の完成工事高は5兆3,345億円で、完成工事高がピークであった1994年度対比で29.9%の減少となっている。さらに元請完成工事高の内訳をみると、公共工事が減少の一途で、低迷しているが、これは公共工事の予算削減が大きな影響を与えていると言える。一方、民間工事は企業収益の回復基調を受けて、トレンドとしては増加傾向にある。(図表3)

図表3 完成工事高の推移

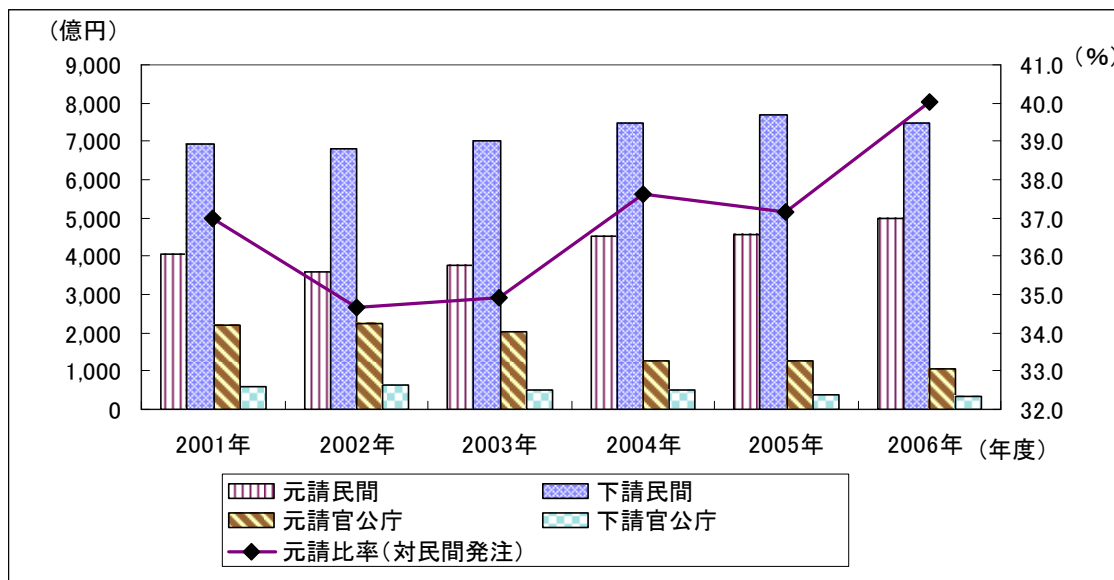


(出典) 国土交通省「建設工事施工統計調査報告」

また、「設備工事業に係る受注高調査結果」(国土交通省)をもとに2001年度から2006年度までの動向をみると、民間工事において元請の占める割合が増加傾向にあることがわかる。これは、公共工事と同様、一括発注方式に比べコストや品質、責任施工の明確化が図られるというメリットに注目し、設備工事の分離発注が民間工事でも進んできているためと考えられる。(図表4)

¹³ 2006年の閣議決定による改正後も同様。

図表4 管工事主要20社の受注高及び元請比率（民間発注分）



(出典) 国土交通省「設備工事業に係る受注高調査結果」

(3) 財務状況

管工事業は労働集約的な業種であり、設備投資額は全体的には少なく、貸借対照表の構成においては流動資産の割合が建設業全般に比べ、高くなる傾向がある業種である。

自己資本比率については、建設業総平均と同程度であるが、その他の設備工事業（電気通信工事業、電気工事業、その他の設備工事業）と比較すると低い状態であり、官民間わず分離発注の傾向が強くなってきている現状を鑑みると、更なる内部資本の充実含め財務体質の強化が望まれる。

収益面でみると、管工事業は建設業界における付帯的工事業者といった側面が相対的に強く、自社に特殊技術があり他社との差別化が図られる施工能力を有しているか、大手・中堅建設業者やマンション建設業者などの安定した受注先を確保しているか等によって収益が大きく変わってくるのである。

総資本営業利益率や総資本経常利益率の管工事業平均は、建設業総平均と同程度の水準を保っているが、その他の設備工事業と比較すると、その差がはっきりと現れており、利益率改善に向けた努力が一層求められる（図表5）。

図表5 経営指標

		建設業	管工事業	電気通信	電気工事	その他の 設備工事業
		総平均値	平均値	平均値	平均値	平均値
1	総資本営業利益率 (%)	1.8	1.9	2.8	2.1	3
2	総資本経常利益率 (%)	1.6	1.6	2.9	2.1	2.5
3	経営資本営業利益率 (%)	2	2.1	3.8	2.5	3.3
4	売上高営業利益率 (%)	1.2	1.2	1.6	1.4	1.8
5	総資本回転率 (回)	1.8	1.8	2	1.8	1.9
6	固定資産回転率 (回)	6.1	6.4	7	6.4	7.5
7	流動比率 (%)	142.3	151.4	162.3	158.7	156.9
8	当座比率 (%)	99.6	108.3	126.1	116.6	122.9
9	自己資本比率 (%)	14.3	14.3	18.7	15.7	15.7
10	固定長期適合率 (%)	59.1	57.8	53.2	55.9	55.1
11	固定比率 (%)	138.3	146	130.5	123.2	137

(出典) 中小企業庁編「中小企業の財務指標 (2005年発行)」より抜粋

3. 今後の課題と展望

管工事業界は、エレクトロニクス分野、代替エネルギー・省エネ分野、防災対策分野（耐震）、環境関連分野など、成長が見込まれる分野を多数有する業種である。しかし、低入札の影響と銅やステンレスの原材料高騰の両方の影響を受け、企業収益に悪影響がでているのも事実である。したがって、収益向上を実現するためには、今後、技術革新の進んでいる分野の需要動向を把握しつつ、他社との差別化が図れる付加価値を生むような特殊技術等を所有し、低入札を回避するような営業展開を図っていくことが重要と思われる。

具体的には、エネルギーの節減と合理的利用を目指したコージェネレーションシステムなどの開発・普及、地震に備えた設備の耐震性強化が重要と思われる。また、地球のオゾン層を破壊し、地球温暖化を推進するフロンの大気中への漏出を防止することを立法趣旨とした改正フロン回収・破壊法への迅速な対応も重要である。その際、旧フロンの回収廃棄に止まらず、地球温暖化を促進する現在の代替フロンに代わる物質の開発・普及（炭化水素系の冷媒・断熱材発泡剤）など、材料メーカーや電気メーカーと積極的な共同研究・開発を行い更なる技術的な差別化を図ることが、企業経営上、益々重要度を増してくるものと思われる。

また、技術開発分野以外でも、分離発注、異業種JVによる建設生産管理システム等、元請として設備工事を受注する機会が今後益々増えることも予想されるゆえ、契約実務を含めたマネジメント能力の高い人材の育成と効率いい人員配置を速やかに実現し、業態変化に柔軟に適合しうる組織づくりを技術面と同様、強化していく必要がある。

(担当：研究員 中川 裕一郎)

編集後記

「油断大敵」ー今月の私はこの言葉の意味を強く噛み締めている。研究所だより No. 214 (2006年12月号)にも報告したが、私はダイエットを敢行し、66kg あった体重を52kgまで落とした。昨年6月に受けた人間ドックの成績も極めて良好で、要検査事項を示す星の数が、北海道の夜空に輝く満天の星の数ほどであったものが、ミシュランの3つ星にまで減少した。「河田さん、マンスリー読みましたよ。河田さんが書いたパートナーリングの論文はよく分かりませんでした。編集後記は面白かったですよ。15kg以上もどうやってやせたのですか。」等々多くの人からイメチェンぶりを褒められ有頂天になっていた。最近では、ダイエット中には私の机の上から姿を消していた、アンパン、どら焼き、タイヤキ、チョコレート等が復活し、私の心の豊かさを支えてくれていた。

12月に入り、出張や年末の会合が続いた。宮崎の焼酎、巨大大福の後は、1日のインターバルを置いて、インド出張。インドカレー、チャイ(ミルクティー)三昧の油と砂糖にまみれた1週間を過ごした。そして、悲劇が訪れる。インドから帰国の翌日、某研究員の送別会が終わってラーメンを食べ、帰宅する途中の道で、左足の親指に微かな痛みを感じた。「まずい！」翌朝歩くことができなかった。10年ぶりの痛風の発症である。ボルタレンという薬で痛みを抑えた後は、ユリノームという尿酸排泄薬をしばらく飲み続けねばならない。オールド・デリーで感染したと思われる激しい咳の症状もなかなか治まらない。ついでに言うと、受験を終えて意気揚々としていた中学2年のかわいい一人息子の成績は、急降下し下位10%。暗い新年である。調子の良い時ほど自重しなければならないということは頭では分かっているが、44歳になってもまだ実行できない。深く反省し、充実した2008年とする決意である。

(担当：主任研究員 河田 浩樹)