

建経研 87014

日 本 経 済 と 公 共 投 資

～内需拡大に向けて、根本的課題への挑戦～

昭 和 62 年 12 月

(財) 建設経済研究所

は じ め に

この1年、公共投資をめぐる環境は大きく変化してきた。

長く抑制の続いた公共事業、厳しい冬の時代にあった建設業界は、待望久しかった積極財政に活気を取り戻している。しかし、この環境の好転を、手放しで享受することは許されない。公共投資拡大の財源は決して安定的なものとはいえないし、歳出構造の一層の見直しにより、投資の重点化、効率化を図らなければ、財政体質は再び深刻な悪化の道をたどることになる。また、建設産業については、外国企業の参入要求が強まる中であって、国際競争力拡充の観点からも、21世紀に向けての産業発展のためにも、これまでの構造改善の努力を一段と推進していく必要がある。

他方、公共投資の拡大によって民活の意義が薄れたとの議論もあるが、民活の流れは歴史の必然というべきであって、従来、ともすれば資金面が強調されがちであったのに対し、今後は、実行段階における官民パートナーシップのあり方に焦点が移っているといえよう。土地問題についても、抽象的・技術的議論よりもむしろ、具体的に適正価格まで地価を引き下げるシステムづくりが必要になっている。

このように、我々は、冬の時代を通り抜けたとはいえ、以前にも増して重要な局面に立たされているのである。今や、国際経済社会の一員として自ら、硬直的な諸制度、政治の仕組みの変革に、真剣に取り組んでいかなければならない時である。

昭和62年12月

財団法人 建設経済研究所

理 事 長 穴 戸 寿 雄

目 次

はじめに

I. 内需中心の景気回復	1
1. 順調な内需拡大	1
2. 継続的な内需拡大に向けて	2
II. 公共事業のあり方	5
1. 公共事業の重点性、効率性の確保	5
(1) 重点的な公共投資の展開	5
(2) 公共事業に求められる効率性	6
(3) 個別事業における効率性の向上	7
2. 地域整備と民間活力の活用	9
(1) 地域活性化と地方民活	9
(2) リストラクチャリングと都市整備	10
3. 公共投資の持続的拡大	11
III. 地価引下げに向けて	13
1. 地価上昇の現状	13
2. 新行革審土地対策検討委員会の緊急答申	14
3. 地価水準の見方	15
4. 土地取引の規制と土地利用の規制	16
5. 供給対策	16
6. 土地税制	17
7. 多極分散型国土政策	18



IV. わが国建設産業の国際戦略	19
1. 海外建設市場の動向と日本建設企業の対応	19
2. 建設摩擦の現状と今後の方向	20
3. 欧米諸国の建設産業に関する研究の必要性	22
4. わが国建設産業の国際競争力の強化	23
V. 国際協調体制下の日本の進路	25

I． 内需中心の景気回復

公共投資の大幅追加、好調な住宅建設をはじめ、個人消費、民間設備投資も伸びるなど、国内景気は回復し、内需は順調に拡大している。

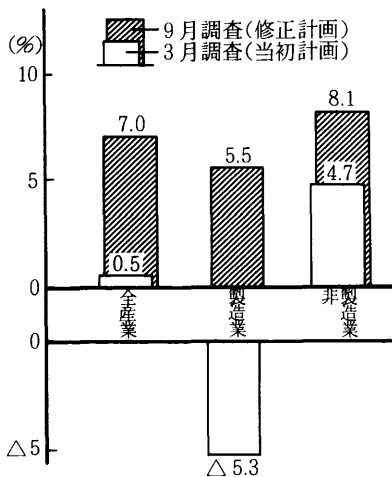
しかし、世界経済の先行きはなお不透明であり、円高の進行も懸念され、今後とも積極的な内需拡大策を推進していく必要がある。その際、中心となる住宅・社会資本については、その整備推進の阻害要因となっている制度改革も含め、中・長期の総合的施策を確立し、継続的な投資を行わなければならない。

1. 順調な内需拡大

- 政府は大幅な対外貿易不均衡を是正し、我が国の経済発展を輸出依存型から内需主導型へと構造転換を図るため、緊急経済対策を策定し、7月の臨時国会に於て公共事業を中心に総額2兆円を上回る補正予算を成立させた。その結果、今年度の公共事業は昨年度の補正後予算に比べても、6.6%増と拡大することとなった。この経済措置は、9月に行われたG5、G7でも世界経済の好転、貿易不均衡改善の兆しなどを背景として高い評価を受けたところである。
- 今年度の公共事業請負額は前倒発注効果が如実に顕われて、上半期(4月～9月)には、中部11.9%、関東9.3%、東北8.1%をはじめ、全国でも前年比で5.9%伸びている。この結果上半期の工事契約率は80.1%と当初目標を達成し、前年度上期を2.6ポイント上回ることとなった。
- また、民間の設備投資マインドも回復し、企業の設備投資計画は、3月当初計画に比べ、9月調査では大幅に上方修正され、製造業も前年度比5.3%減から5.5%増へと転じている。
- 個人消費の動向は今春以来高級消費財を中心に好調に推移していたが、さらに、景気回復に加え所得減税策が打ち出されたこと等から、旅行・レジャー、耐久財、教育分野など全般的な支出意欲が高まり、9月の消費予測指数は55年以来最高の水準に達した。しかも、当初首都圏中心であった回復基調は今夏以降北海道、東北な

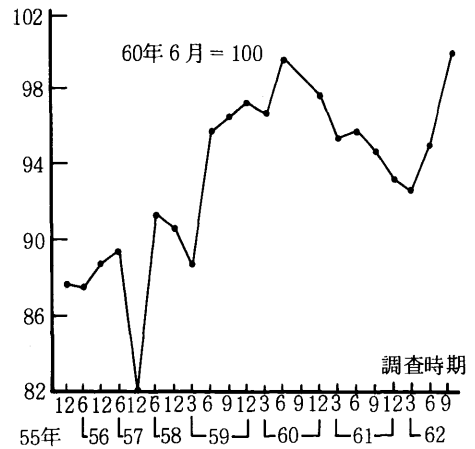
ど全国に波及してきており、個人消費の好調は当分続くものとみられる。

図一 62年度の設備投資計画



(注) 経済企画庁「法人企業動向調査」より作成

図二 消費予測指数の推移



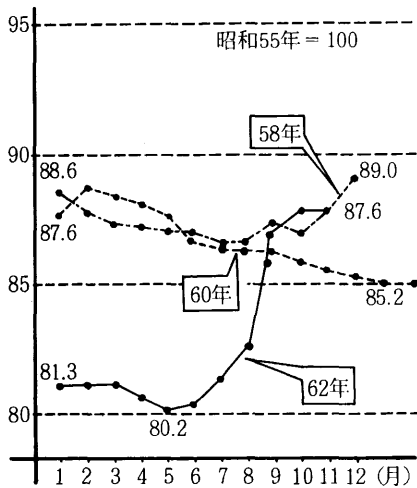
(注) 日本消費経済研究所資料

- ・ 内需拡大のリード役となってきた住宅建設をみると、55年以来年間110万戸～120万戸で推移してきた新設住宅着工戸数は、61年度 140 万戸までに上昇し、今年度はさらにそれを上回る 160 万戸台のペースといわれている。
- ・ このように内需拡大が進むにつれて、建設資材を中心としたボトルネック・インフレの懸念が出はじめた。特に鉄鋼、木材、金属製品等の建設資材価格は一時年率 20%を越える勢いで急騰したが、円高による価格低下もあって、かつてのオイルショック時に比べるとはるかに低水準であり、秋頃からは鎮静化に向いつつある。各資材業界は、長びく建設不況の中で需給バランスの調整や、省力化、合理化等の努力を進めてきたところであり、ここに至って急激な内需拡大の波が押しよせたため、一時的な品不足を招いたにすぎず、生産余力もあり、輸入も増えていることから、今後とも十分に対応は可能であると考えられる。
- ・ 一方、建築工事を中心とした型枠工、鉄筋工などの技能工不足も、かつてに比べれば不足率は低いものの、その確保はなお重要な課題である。

2. 継続的な内需拡大に向けて

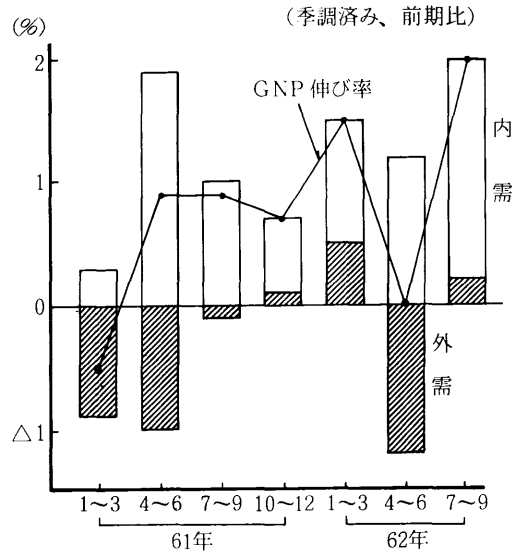
- ・ 以上のように、内需の拡大が順調に進んだ結果、62年第 3 四半期の実質 G N P 伸び率は10年半ぶりに 2 %を記録し、政府見通しの 3.5 %成長の達成は確実となった。

図一 建設物価主要建設資材
価格指数 (25品目・月別)



(注) 建設物価調査会資料

図一 四半期別実質GNPの推移



(注) 経済企画庁「国民所得統計速報」より作成

- 国内景気の回復とともに原油をはじめ繊維製品等の製品輸入も増え、今年5月以降貿易黒字は円高の効果と相まって漸次減少し、わが国の貿易不均衡の是正は着実に進行してきている。
- しかしながら米国の貿易赤字の改善は遅々として進まず、今年度も昨年度に引き続き史上最悪の事態となる見通しである。また、ルーブル合意による各国の金融政策がしばらくの間通貨の安定、インフレの防止等に寄与していたが、10月19日の株価暴落の後、米国は国内経済成長重視に政策を展開する気配を見せ、ドル安容認の姿勢を示したため、通貨安定の均衡は崩れ、円は急騰する結果となった。
- このような世界経済の不安定要因に加え、堅調な住宅建設もその内容をみると、地価高騰に伴う相続税対策、あるいは節税策として、小規模な賃貸住宅の建設が増えているという事情もあり、決して安定した上昇基調とはいえない。
- 今後も円高の進行が懸念される中で、大幅な貿易不均衡を是正して世界経済の調和を図っていくため、中・長期的財政政策をもって内需拡大を推進していく必要がある。そのためにも、新前川レポートが提言したように、その先導的役割を果たす公共投資の積極的展開をはじめ金融、流通等の規制緩和、農産物の市場開放等の制度改革を進めていかなければならない。

- 社会資本整備に対する重点的な公共投資は、国民のニーズも高く、しかも効果が顕著であるため最も重要な位置を占めるであろう。特に、立ち遅れた生活関連社会資本の整備は緊急の課題である。また、住宅施策についても一層の安定的な取り組みが必要である。
- そのためには、住宅・社会資本の整備推進を阻害する要因となっている現行制度の改革が不可欠である。例えば、市街化区域内農地の課税問題を含め、現在の土地税制は、保有のメリットが大きく、供給や高度利用を阻む体系となっている。また、社会資本整備のための用地取得も機動性を欠いており、受益者負担制度も部分的、かつ不徹底なものである。
- こうした制度面の不備、あるいはその運用の不備を是正することを含め、中・長期にわたる総合的施策及びそれを担保する財政施策を確立し、今後とも効果的な公共投資を継続していくことが必要である。

Ⅱ．公共事業のあり方

公共投資は厳しい抑制から拡大方向へと転じたが、これに安んじることなく、投資主体のコスト意識を高めるなど一層の重点性、効率性を確保することが求められている。

また、民活の意義も依然として大きく、地域振興、産業構造転換を契機とした都市構造転換等、重要な課題を担っている。

今回の公共投資拡大は、一時的な財源に依存したものであり、コンスタントな公共投資拡充のためには、税制改革も含め、中・長期的な財源手当てが不可欠である。

1. 公共事業の重点性・効率性の確保

(1) 重点的な公共投資の展開

- 内需拡大の追い風に乗って、公共投資は長く続いた低迷から脱することとなった。63年度概算要求では、59年度以来のいわゆるマイナス・シーリングがゼロ・シーリングとなり、公共事業関係費6兆円強に加え、N T T株売却益のうち、公共事業向けの別枠予算が1兆2千億円確保されていることから、今年度の補正後の額を確保し、当初比で20%増と見込まれている。このことは、社会資本整備の重要性が広く認められた証左として大いに歓迎すべきであり、今後も持続的な投資の拡大が必要である。
- 公共投資をとりまく環境は大きく転換しつつあるが、ここで求められているのは、一層の重点性、効率性の確保であろう。50年代中頃以降、一般公共事業関係予算の事業別シェアは、ほとんど固定化されていたが、多極分散型国土構造実現のためのネットワークの構築、そして経済力にふさわしい生活環境の向上に向けて、重点的な投資配分を行う必要がある。
- この場合、経済社会の変化を読みとることが重要である。土地改良を行った農地の休耕化、用途転換や、廃止された地方交通線の例など、膨大な投資が生かされないこともある。将来の成長基盤、生活基盤として、十分に利用され、地域発展、生

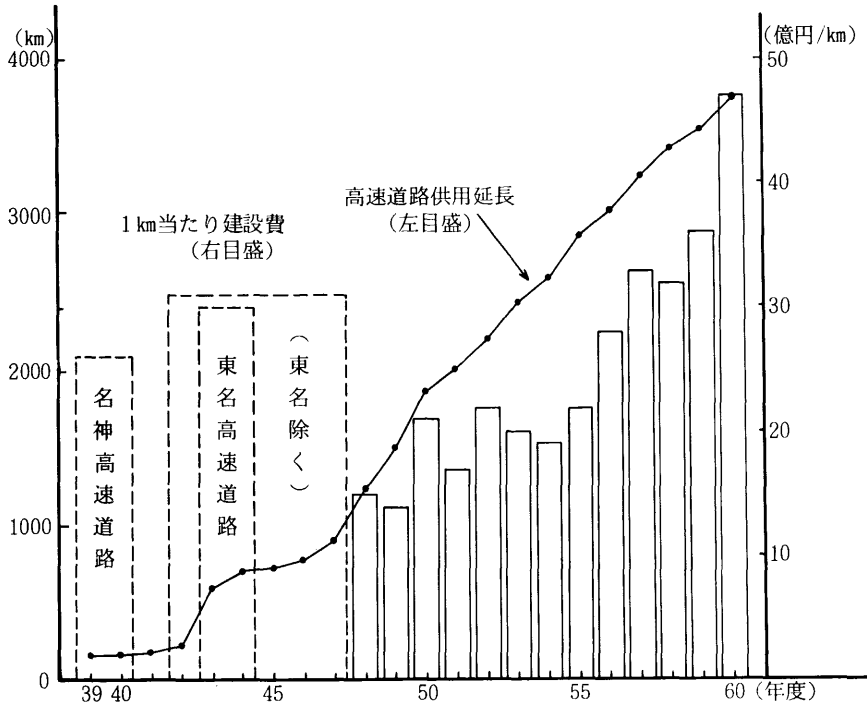
活向上の基礎となる投資を行うべきことは当然である。

- また、N T T株売却益による無利子貸付の対象となる公共事業は、受益者負担による収益回収が可能な事業、あるいはテクノポリスのような、地域活性化につながる面的開発等と関連し、一体的緊急整備を要する事業とされており、投資効果の高い事業に弾力的に投入されることが期待される。

(2) 公共事業に求められる効率性

- 公共事業の効率性の問題は、大きく資源の効率的配分及び個別事業に係る効率性の向上に分けられ、後者はさらに事業の効率性と、利用の効率性に区分できる。
- 資源の有効配分といっても、特に公共投資については、効果の測定及び比較が難しいことも事実である。公共投資本来の目的である地域振興、土地利用の効率化、生活環境の向上といった効果は、長期にわたって徐々に現れるものであり、定量的な評価方法がないことからその効用を明示的に表しにくく、また、異なる手段間ではその比較に限界がある。すでに1960年代から70年代にかけて、アメリカで盛んであった資源配分の効率化の実験的試みが、いずれもあまり成功しなかったのは、こうした技術的な制約に加え、その理論が現実の予算編成過程になじまなかったことを示している。
- それでは、せめてコスト合理化の前提として費用の把握は必要だと思われるが、それすら十分に行われていないのが現状である。例えば、高速道路1 km当たりの建設費（実質価格）をみると、この10年でおよそ2倍になっている。これには道路構造の高度化や安全、環境対策の充実、あるいは用地費の上昇等さまざまな理由があるだろうが、定量的な要因分析は行われていない。また、多くの事業ではそもそも決算ベースで単位費用を把握する作業自体行われていないといってよい。ある施設について、用地取得から完成までにトータルでいくらかったか、維持管理にいくらかかるかなど、プロジェクト毎の単位費用の推移が地域別に明らかにされるべきであり、それが公共事業の効率性を判断する1つの手がかりになろう。
- さらに進んで、公共事業においても、資本勘定と経常勘定を区別し、資産の減価償却も考慮した上で収入支出の関係を整理する企業会計的分析を行うことも考えられよう。
- また、事業がバラバラに進行したのでは、完成した施設が十分な機能を発揮でき

図一5 高速道路供用延長と1km当たりの建設費の推移(55年度価格)



(注) 日本道路公団資料より作成

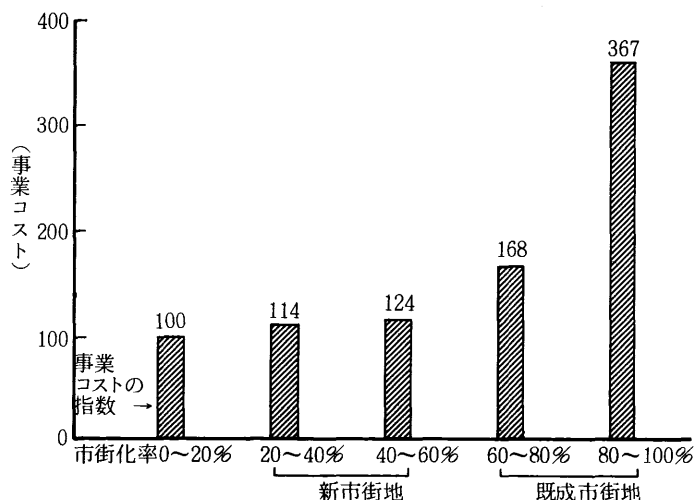
ず、非効率である。地域整備のための多様な事業が、長期計画から工事实施に至る各段階で、整合性をもって進められる必要がある。テクノポリス等の地域開発事業や、地方都市中心市街地活性化計画等はそれをめざしたものとみえるが、こうした手法が、より広く、総合的に実施されるべきである。

(3) 個別事業における効率性の向上

- 個々の事業について効率的な執行を図ることも、重要な課題である。このためには、建設費節減に資する技術開発を促進するほか、先行的な事業実施も重要である。例えば、既成市街地での土地区画整理が新市街地での3～4倍のコストを要することからもわかるように、都市整備には計画性、先行性が最も要求されるし、首都圏の環状道路のように、当面の行政コスト、政治コストを回避したために、将来に大きなツケを回し、その間の地価上昇等が事業の遂行自体を不可能にしかねないといった例もある。
- また、用地取得が円滑に進まないために、先行的に手当てした土地が長期にわたって放置されることもあるが、公共事業では金利の観念が乏しいため、このような

事態も見過ごされがちである。機動的な用地取得及びこれに続く円滑な事業の実施が最重要課題である。その意味で、現在検討されている、道路と沿線地域、都市空間との一体整備の方策は、用地取得、開発事業両面の効率化を図るものとして注目される。

図一6 土地区画整理事業におけるコスト比較



(注) 1. 建設省資料
2. 55~59年度に事業認可を受けた地区のデータによる

- これに関連して、事業の複合化も可能性を秘めた分野である。遊水地と公園といった多目的用途や、下水処理場と公園、堤防と市街地の一体整備の例はあるが、今後、技術開発や制度面の対応を進め、多様な複合事業の展開を図ることが期待される。
- また、今後は、蓄積されたストックの維持管理費の増大が新規投資を圧迫することが見込まれており、維持管理費の負担を軽減するような構造面の研究開発と同時に、最も効率的な維持管理のあり方についてシステム化を図る必要がある。このためには、予防的な維持修繕への転換や、施設の状態の測定、補修工法等に関する研究開発を推進することなどが考えられる。
- ストックの効率的利用という面では、道路の渋滞の解消が典型例であるが、約9割の占用工事（電話、電力、ガス等）を含む路上の工事の調整、誘導や適時適切な道路交通情報の提供など、交通円滑化のための手だては多い。
- 以上のように、公共事業の効率化に当たっては、事業主体のコスト意識を高めること（事業費の8割近くが国債で賄われている現在、このことは一層深刻な問題である。）、事業間の整合性の確保、そして、個々の事業について機動的な事業執行と維持管理のシステム化を推進することが重要である。

2. 地域整備と民間活力の活用

(1) 地域活性化と地方民活

- 本年6月、第四次全国総合開発計画において、21世紀に向けての国土の基本構造が示された。東京圏への一極集中を避け、多極分散型の国土形成へ向けて、地域の活性化と全国的な交流ネットワーク構想がその基本目標となっている。

多極分散型国土は、定住圏を単位とし、これを超えて中心都市の規模、機能に応じて広がる広域的な圏域が重層的に重なりあい、それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワークを形成するというもので、地域主導による地域づくりの推進が基本となっている。今後地域の活性化にとって、地方都市における機能の集積はますます重要になってくるであろうし、新しい産業の育成、リゾート地域の整備、交通、情報、通信体系の整備等も人口の地方定住に向けての重要な要因となってくる。

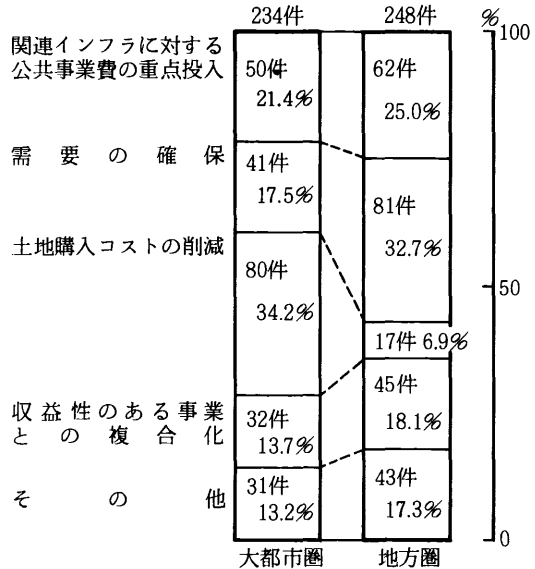
- 地域振興の観点からリゾート地域の整備を推進すべく、6月に総合保養地域整備法（リゾート法）が公布された。これは、従来のリゾート施設だけの整備や観光地的開発ではなく、長期滞在も可能な生活空間として位置づけられ、整備に当たっては民間事業者の持つ企画、経営等の活力を積極的に活用することが不可欠とされている。関係6省庁において10月に基本方針が提示され、現在全国各地でリゾート地域整備構想作成が進められているところで、年度内にも地域指定が行われる見込みである。特定施設と公共施設が総合的に整備され、地域の特色が最大限に発揮された滞在型のリゾート地域が地域活性化の拠点となることが期待されている。
- こうした構想の実現に向けて、地方自治体の役割は大きく、計画策定に当たってのイニシアティブを発揮しながら、関連基盤整備を徹底し、総合的な地域整備を推進していかなければならない。さらに、財源、人材、ノウハウの面で官民それぞれの活力が最大限発揮できるパートナーシップを構築することが目標実現の為の有効手段である。
- 既に全国各地において数多くの民活プロジェクトが進められており、成果を挙げているところもある。しかし、(社)経済団体連合会が企業、民間団体等を対象に行った民間活力に関するアンケート調査結果によると、民活プロジェクトにおける最も大きい障害として「採算性」が指摘されている。

そして、採算性を高める方策としては、まず第1に大都市圏では「土地購入コストの削減」、地方圏では「需要の確保」と対照的だが、次に重要なものとして、圏域をとわず、プロジェクトに関連したインフラ整備が挙げられていることが注目される。

(2) リストラクチャリングと都市整備

- 現在、わが国産業界では、重厚長大産業を中心に、資金、人材等を新分野に投入し、事業の多角化、転換を図る構造変革（リストラクチャリング）が進みつつあるが、この過程で生ずる工場跡地等の大規模空閑地の活用は、同時に都市のリストラクチャリングにつながるものとして重要である。
- 大都市圏の臨海部等では、都心に近い貴重な土地資源の有効利用は、企業にとっては資産の活用、事業の新展開につながり、自治体にとっても良好な都市整備の契機となり、内需拡大に資することにもなる。
- 今、東京湾臨海部の再開発が注目を集めており、多くの開発プランが入り乱れて、全体像が把握できない状況となっている。産業の構造転換を契機に、都市の構造転換を図ることは重要なことではあるが、この場合、熟度のない開発構想や、切り売りの開発は避けるべきである。開発プランは長期的視点に立ち21世紀を見据えたものであることは当然であるが、一地域だけの有効活用にとどまらず、全体のランドデザインを明らかにすることが大切である。そのために、全体を総合調整する機関が動くべきであり、中央政府がその役割を果たさなければならない。
- 一方、地方圏においても、アーバン・リストラクチャリング・ゾーン（都市活性化地区総合整備事業）構想をめぐり、構造不況業種をかかえ、地域経済の停滞に悩む地域の関心が高まっている。この構想は、不況地域の大規模工場跡地や倉庫、遊

図一7 採算性を高めるための方策



(注) 経済団体連合会「民間活力に関するアンケート調査」
(昭和62年4月実施、有効回答数 318件)

休地を活用し、高度な商業・業務・アメニティ地区への転換を図るため、指定地域においてNTT株売却益を使った無利子融資などの金融面の支援や税制上の優遇措置を講ずるものである。

- また、今年10月に発足した(財)民間都市開発推進機構も、地方における都市開発事業の具体化を図ることに主眼をおき、資金、ノウハウの提供、そして自らも事業に参加する機能を持ち、民間活動を全体的にサポートする機関として今後の活躍が期待されるところである。
- これらの都市開発に当たっては、先行的かつ大規模な社会資本整備が必要であり、思いきった公共投資が不可欠である。しかし、その費用は莫大であり、財政のみでは事業が進展しない。そのため、開発地区の土地所有者の極めて大きな開発利益を吸収し、公共事業へ充当し得るシステムの開発等も同時に考えていく必要がある。
- このような、工場跡地等を核とした都市整備や地方民活プロジェクトは、今後も多種多様に計画されるであろうし、その役割は依然として大きく、公共事業拡大のう勢になったとはいえ民活の意義が薄れるものではない。しかし、気運に乗り遅れまいとしての性急な計画や地域の特性を考慮せずに、とにかく実行しようというような姿勢は正すべきである。そのなかにおいて中央、地方政府は民活プロジェクトを積極的に主導することが不可欠であり、さらに、関連公共施設を軸とした総合的な基盤整備を進めていかねばならない。

3. 公共投資の持続的拡大

- 今回の公共投資の拡大は、NTT株売却益という一時的な財源に依存したものである。社会資本整備のための無利子貸付制度は、法律上「当分の間」と規定されているが、これがいつまで続くかは明らかでない。仮に、これまでと同じ年195万株のペースで売却が行われたとしても、65年まで、あるいは、株価の堅調から多少伸びたとしても、せいぜい1～2年程度であろう。しかも、株価次第で社会資本整備特別勘定に回ってくる余裕資金は変動することが予想される。
- 社会資本整備の重要性に鑑みると、こうした短期の不安定な財源に頼るのではなく、コンスタントな公共投資拡充のための、中・長期的な財源の手当てが不可欠である。

- 62年度の税収は、予算を大きく上回ると見込まれ、この景気が持続し、63年度以降の名目成長率5～6％が達成できれば、65年度の赤字国債発行ゼロという政府目標の実現も不可能ではないとの試算もある。しかし、今年度の税収増は、地価や株価の高騰に伴うフロック的な要因が大きいこと、また1章で述べたような世界経済の不透明感が増す中で、為替、株価等不安材料も多いことから、油断はできない状況である。
- 来年度以降の経済動向によっては、国際経済協調の観点からも、財政の出動による一層の内需拡大策が必要であり、さしあたり建設国債の増発もためらうべきではない。

もっとも、基本的には、政府の財政基盤の拡充が不可欠であり、本格的な高齢社会を目前にして、社会資本整備の必要性、社会保障負担の増大を思えば、国民の負担増は避けられず、その際、広く、薄く、中立的でかつ公平感も保てる付加価値税体系を中心とする税制が最も望ましいものとする。前回は入口でつまづいた感のある税制改革の動きが、真にみのりある議論に発展することを期待するものである。

Ⅲ．地価引下げに向けて

今回の異常な地価高騰は、経済活動の非効率や国民生活の不公平という、きわめて大きな歪みをもたらした。今後は、地価の下方硬直性を排し、適正地価への引き下げを目指して、各種施策を強力に推進する必要がある。

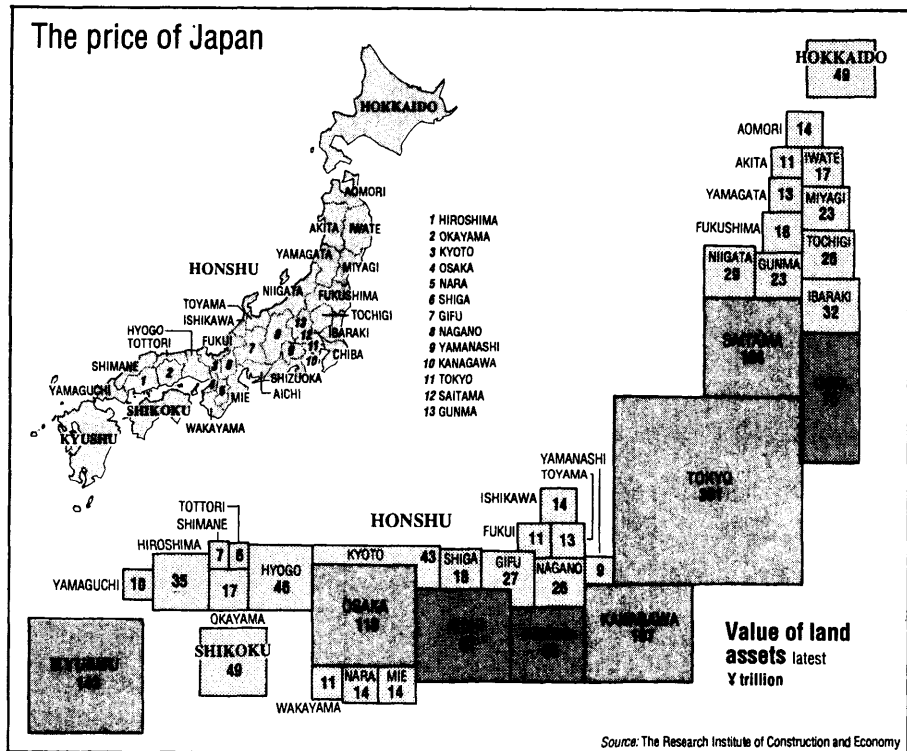
まず、土地供給の具体的なプログラムと供給体制を用意し、価格メカニズムが有効に働くような住宅地市場をつくること、そして、土地の合理的利用という一貫した思想のもとに土地に係る税体系をたて直し、土地神話を税制面からも崩すことが重要である。さらに長期的には多極分散型国土の実現に向けて総力を上げなければならない。

1. 地価上昇の現状

- 10月1日の都道府県地価調査によると、地価上昇の東京圏周辺、地方都市への拡大が現れている。東京都の住宅地の地価は効外部を中心になお高騰し、前年比93%とほぼ2倍、1㎡当り平均89万円となり、神奈川県では同じく前年比57%、28.3万円/㎡となっている。同様に埼玉県では21.9%、千葉県で21.2%と地価高騰の波は周辺地域に広がっている。
- これほどの地価高騰の直接的な要因は、カネ余りを背景とした、金融機関による過剰な土地融資にあるが、既に震源地となった都心部商業地では頭打ちとなっており、特に夏以降の融資規制の強化が効を奏し、土地投機は急速に収束に向っている。地方部でのスポット的地価高騰は、実需を反映したものではなく、思惑買いや、事業用資産の買替という税制上の措置の悪用によるものであり、東京都心に投下された投機資金が回収されずに、その余波が地方に拡散しているための現象である。
- 土地問題は、単に国内問題に止まらない。国内の余剰資金が海外のオフィス、住宅、リゾート投資に集中豪雨的に向って、現地の地価を上昇させるなど思わぬ不動産摩擦を招いており、諸外国の批判の声も聞こえる。また、東京の異常な地価高騰は、日本の内需拡大を阻害するものと諸外国の関心を呼んでおり、例えば、英国経

済誌『エコノミスト』は「黄金のスプロール」と皮肉なタイトルで日本の地価高騰の現状を報じ、地価で示した日本列島の図を示して、その問題を指摘している。

図－8 土地資産価格で表した日本地図



(注) 1. The ECONOMIST (1987.9.3) より
2. 原資料；建設経済研究所

- 今後の問題は、土地投機がおさまっても、地価が下方硬直的で容易に引き下げられないことにある。担保価値の減少や信用不安をおそれて、地価の下落を下支えしようとする気運を打破し、適正地価への大幅な引下げの実現を目指して総力をあげなければならない。このため、以下に述べるような供給対策、土地税制、多極分散政策など整合性のある各種施策を強力に推進する必要がある。

2. 新行革審土地対策検討委員会の緊急答申

- 10月12日の新行革審の緊急答申は、発足以来2カ月の短期間の審議でもあり、投機的土地取引の抑制という当面の対応策に止まったのはやむを得ない。むしろタイムリーであったことを評価したい。また、今回の地価高騰の要因をオフィス需要と

いう実需よりむしろ土地投機による仮需要の発生として捉えていることは正当な分析と思われる。

- しかし、新行革審の使命は、地価高騰を鎮静化し、安定させることで止まってはならない。土地対策は究極的には、住宅・住環境の改善、適正な都市形成、均衡ある国土構造の実現に向かわなくてはならない。とくに、住宅及び住環境については、抽象的な目標ではなく、勤労者の通常の所得で普通の住宅が確保できる地価水準に戻す、例えば「現在の東京圏の住宅地価を1／2ないし1／3に引き下げる」といった具体的目標を設定すべきである。
- 新行革審での論議は、土地対策の制度論・技術論に止まることなく、国民の土地意識の改革すなわち土地神話の打破について国民的合意の形成をめざすべきである。土地国会においては、与党、野党、政府とも協力して、ナショナルコンセンサスのうえに、土地政策論議を展開することが求められる。これらの論議に当たってはタイミングを失することなく、また、目的を達成するまで検討を続け、根本的な施策を打ち出すことが強く望まれる。

3. 地価水準の見方

- 現状の地価の見方として、これは国際化、情報化、世界経済の大きな潮流の中で、価格メカニズムに従って決定された価格であって異常とは言えず、経済的には妥当とする説がある。これによると、土地利用も価格に見合っている合理的なものになるとされる。しかし、この価格メカニズムの有効論には、いつ、そのような均衡状況に達するのかという時間的・計量的分析が欠けている。
- 土地については、短期的にはもとより、中期的にみても供給が限定されることなどが主要因となり、価格メカニズムが有効に働きにくいのである。通常の財であれば、価格が上昇すれば供給は増え、需要が減るのに対し、土地は、価格上昇局面では、より大きな利益を期待して売手は売り控え、一方買手は買い急ぐことにより、供給は減り、需要が増えることになる。また、適正な取引価格成立の前提となる土地に関する情報が欠落しているため、これが思惑を招くことにもなる。
- このように土地については価格メカニズムが有効に働かないことが、異常な地価上昇の素地をなしている。現状の地価形成は、一部の投機的な高値取引が成立し、

これがさらに周辺の地価に影響を及ぼしているという状態である。公共用地取得難、住宅価格の高騰など外部不経済がきわめて大きく、また土地保有の有無によってあまりにも大きな資産格差を生み出しており、経済活動の非効率や国民生活の不公正を招く不健全な状態であると考えるべきである。

4. 土地取引の規制と土地利用の規制

- わが国は自由主義経済であり、土地取引も、基本的には市場原理を尊重して、自由取引に委ねるのが妥当であろう。しかし、あまりに自由な土地取引を放任することは、異常事態にあってはかえって事を悪くする。限定された範囲での監視区域の強化、規制区域の指定など土地取引の規制は、必要最少限度の緊急避難的措置としてやむを得ないと考えるべきである。これらは、もともと異常な投機的土地取引を萎縮させることを目的とした、短期間の限定的な方策であり、あくまでも対症療法にすぎない。それを前提としつつ、すみやかに土地供給、土地税制、都市計画、国土計画等についての抜本的対策を講ずべきである。
- 土地の利用に関する都市計画上の諸規制は、元来経済行為に対する直接の規制ではなく、都市形成の基本的ルールを定めたものである。このルールのもとに競争が行われ、価格が形成され、経済取引が行われるものである。これを単純に緩和することは、必ずしも適切ではない。
- 都市計画の諸規制が土地の供給を阻害していることは何ら実証的に分析されていないし、また、規制緩和を行っても土地の供給が拡大し、地価が下る保証はない。むしろ、規制緩和の声が地価高騰を誘発したという面も考えなくてはならない。要は、土地の利用については、一律に規制か緩和かという問題ではなく、ケースに応じ適宜適切な規制又は緩和が必要なのである。

5. 供給対策

- 都市においても、衣食の選択の自由と同様に、消費者の居住選択の自由が保障され、価格メカニズムが有効に働くような住宅地市場をつくる必要がある。供給対策は、もはや技術論、制度論の段階ではなく、政府自治体の具体的な目標と市民が信頼するに足る供給体制を用意すべきである。

- このため価格、場所、量をはっきりさせた、土地供給のプログラムをつくる必要がある。すなわち、東京圏でも土地は十分にあり、供給可能性は需要を大きく上まわることを明確にするのである。例えば、臨海部（3000ha）、都市再開発（1万ha）、市街化区域内農地（3万ha）について、供給促進のための施策を講ずれば、値上がりを見込んだ仮需はなくなり地価は低落する。
- このため、市街化区域内農地の宅地並み課税、都市再開発の促進、臨海部埋立地の有効活用を進める。とくに臨海部埋立地のうち既に公有地として確保されている13号地等については、業務用地とするよりむしろ、土地代を極力おさえて原価に近い形で大量の住宅供給を進めることにより、住宅価格においても、自治体が市場コントロールできるようにすることが望まれる。少なくとも、自治体の開発のあり方としては、業務用地については東京圏の周辺に分散させるのが先決ではないと思われる。

6. 土地税制

- 土地税制は、土地政策の補完的役割ではなく、都市計画と並ぶ重要な政策である。土地税制は、土地の合理的利用という目的のもとに一貫した体系をもつべきであり、効果の不明なまま、減税措置を積み重ねるのではなく、固定資産税等の保有税については、適正な負担を求める等効果的な対応を図る必要がある。とくに企業保有地、住居ではなく事業用資産としての土地保有については、その有効利用を促進し、負担の公平を図る見地から税負担を強化する必要がある。
- 地価上昇利益は、適正に吸収して、公共に還元されるべきものであり、土地税制は、本来その役目を果たすべきである。しかし、現行のキャピタルゲイン課税は不十分であって、資源再配分機能を十分に果たしていない。地価上昇利益吸収のためキャピタルゲイン課税を徹底すべきである。
- また、土地税制は税目毎に個別のプリンシプルとシステムで働いており、全体的に整合性に欠けている。とくに土地の評価については、時価、公示価格、相続税評価額、固定資産税評価額と四つの体系があり、一体的に機能しておらず、評価に対する信頼性を失っている。税制上の土地評価の一元化は何をおいても実施する必要がある。

- 根本的には、現行の土地税制が、他の税源と一緒に、法人税、所得税の一部として取扱われているところに問題がある。これが節税、脱税行為を招き、不公平を助長する原因となっている。土地税制は、完全分離課税として、他の税制とは切り離すべきである。
- 土地税制など土地政策については、まず何より台湾の平均地権制度の如く「地尽其利、地利共享」（土地は最も有効に利用されるべきであり、その利益は国民が等しく享受すべし）のような土地哲学、土地税思想を持つべきである。ところが、現実には、固定資産税は急な負担増を避けるため、譲渡益課税は供給を促すためと称してそれぞれ緩和の方向に動きつつある。これは何の問題解決にもならないばかりか、土地投機の温床を用意するものであり、全く不可解な措置といわざるを得ない。税目毎の小手先の対応ではなく、1つの理念のもとに土地に関する税体系を組み直し、税制の面からも土地神話を崩す必要がある。

7. 多極分散型国土政策

- 土地問題の長期的抜本的対策としては、大都市圏においては前述のような土地供給対策を進めるとともに、全国的な視点からは多極分散型国土政策の推進が必要であり、四全総の着実な実施が不可欠となる。

東京一極集中は、明治以降わが国がたどった近代化、中央集権化、国際化の足取りの必然的な帰結ではあったが、これからは西ドイツにおけるような多極分散型の国土構造成立の背景や利点を参考にしつつ、交通通信ネットワークの拡充をテコとして地方都市の育成に全力をあげなければならない。

一般国民にとって、大都市には働く職場はあっても住む土地がないのに対し、地方には住む土地はあっても働く職場がないというジレンマを打破し、働く職場と住む土地を同じ場所で同時に確保する必要がある。

IV わが国建設産業の国際戦略

世界の建設市場は全体に縮小傾向にある中で、先進国市場の比重が高まり、日本企業の参入も進んでいる。他方、関西国際空港プロジェクトに端を発した米国建設企業の参入要求は、公共工事に焦点を移しており、慎重な対応が必要である。

今後、国際競争の激化、相互乗入れという流れの中で、外国の建設産業や契約実務等の研究を深めるとともに、国内建設産業の生産性を高め、競争力の強化に努めなければならない。

1. 海外建設市場の動向と日本建設企業の対応

- ・ 従来から発展途上国の建設市場での欧米、韓国、日本等の建設業者の競争は激しかったが、最近一段と厳しさを増してきている。その原因は、主として原油価格の低迷等により中近東諸国での建設需要が減るとともに、東南アジア諸国をはじめ各国とも自国の建設業者を保護する施策を実行し、国際的な市場の規模が小さくなったためである。日本の建設企業にとり国際的な建設工事の総需要が減るなかで急激な円高の進行に伴う価格競争力の低下は深刻な問題である。

表－1 Engineering News Record 上位 250 社の地域別海外に
おける新規契約受注実績の推移（1985－86 年）

（単位：億ドル、％）

	北アメリカ	南アメリカ	ヨーロッパ	中 近 東	ア ジ ア (オセアニアを含む)	ア フ リ カ	総 計
1985	102 (20)	66 (5)	100 (2)	216 (19)	178 (54)	154 (16)	817 (116)
1986	104 (21)	52 (1)	119 (6)	161 (8)	173 (54)	131 (4)	739 (94)
対前年 度 比	1.8 (5)	▲21.5 (▲ 80)	19.3 (200)	▲25.4 (▲ 58)	▲2.6 (0)	▲14.8 (▲ 75)	▲9.5 (▲ 19)

（注）1. ENR による。

2. カッコ内は、日本の建設企業の実績である。

- ・ その中で、発展途上国の建設市場では、韓国等との競争において円高の影響で日本企業が敗れる状況もでてきている。また、投資機会の豊富さ、カントリー・リスク

の少なさ、契約の順守状況等北米、オーストラリア及びヨーロッパの建設市場の魅力が増しているため、日本の大手及び中堅の建設企業が先進国市場への進出に意欲的になっている。米国及びオーストラリアでは、日本の建設業者が受注する建設工事は、進出日本企業の工場建設等から始まったが、現在では、現地国の企業の工事に止まらず、実績と信用の積重ねの結果、公共工事をも請負うようになった。また、事務所、ホテル、リゾート等のいわゆる開発型の工事や民間活力に係るプロジェクトの工事を多く受注しているのも特徴である。

2. 建設摩擦の現状と今後の方向

- ・ オーストラリア等では、資本不足を補うために日本の建設企業が資金を持って参入することを歓迎している。しかし、米国では、日本のゼネコンが3000億円を超える金額の契約を受注しているのに、米国企業の日本における受注が小さいことに強い反発を示しており、日本の建設市場への米国企業の参入の問題が両国間の懸案になっている。

表一 2 外資系企業の日本における建設工事契約の受注実績
(単位：百万円)

	民間工事	公共工事	合 計
米 国 系 企 業	41,832	4,622	46,454
その他の外資系企業	21,060	1,574	22,634
外 資 系 企 業 合 計	62,892	6,196	69,088

(注) この数値は、外国企業の出資比率が50%以上の企業であって、建設大臣の許可を受けている企業の直近の決算期における実績を集計したものである。

表一 3 米国における日本企業（現地法人を含む。）の
建設工事契約受注実績（1984—86年度）
(単位：百万円、%)

	民間工事	公共工事	合 計
1984	189,545 (—)	10,080 (—)	199,625 (126.2)
1985	264,936 (39.8)	19,394 (92.4)	284,330 (42.4)
1986	349,758 (32.2)	9,790 (▲ 49.5)	359,548 (26.5)

- (注) 1. 建設省資料による。
2. カッコ内は対前年度伸び率である。

- 米国が不公正の代表例として取上げたのが関西国際空港プロジェクトであった。
関西国際空港工事をめぐる交渉は難航していたが11月はじめに漸く妥結した。

しかし、米国は他の民間事業主体によるプロジェクトだけでなく、新たに成田空港第2期工事、羽田空港の沖合展開等の公共工事にも、関西国際空港建設工事と同様の入札手続を適用するように要求してきており、満足できる結果が得られないときには、通商法第301条に基づく報復措置を実行することも考慮していると言明している。わが国は、公共工事の入札制度が各国の固有の事情により形成されており、国際的に共通のものでないこと等を理由に、この問題が日米両国間の交渉にはなじまず、GATTのウルグアイ・ラウンドやOECDの場で協議されるべきだと主張している。

- いずれにせよ、日本の建設市場への外国企業の参入問題は、米国の経済・政治情勢を考えると、今後ますます厳しくなるものと予想される。極端な議論として日本企業の国内市場での受注が減少するくらいであれば、通商法第301条の報復措置を受けて米国内での受注を失うのも止むを得ないとして、あくまで関西国際空港プロジェクトに準じた入札手続の適用は認めず、米国をはじめとする外国企業の公共事業への参入を制限すべきであるという議論もあるが、各国経済の相互依存が高まり、国際協調が求められているなかで日本の果たすべき責任の大きさ、日米貿易摩擦の全体に及ぼす影響（他産業も報復を受ける可能性あり。）、米国市場の将来の有望性等を考えると妥当とは言いがたい。
- 政府は、米国大統領による、通商法第301条の発動を防ぐことに全力をあげるべきである。

(注) 1974年通商法第301条の要旨は次のとおりである。

第3章 通商協定に基づく米国の権利の実施及びある種の外国取引慣行に対する対抗措置

第301条（§ 2411）大統領による決定及び措置

大統領は、

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 通商協定上の権利を行使するか又は外国機関の不公正取引慣行等を除くためのあらゆる適切な措置を取らなければならない、② さらに、①に加え、次のような措置をとることができる。<ul style="list-style-type: none">a 通商協定上当該相手国に与えている恩典の差し止め又は撤回b 当該相手国の製品に対する、関税の賦課その他の輸入制限 |
|---|

大統領が以下のいずれかの結論に達したときに対抗措置が実行される。

- ① 通商協定上確保している米国の権益を主張すべき場合、又は、
- ② 外国又は外国機関の措置、政策又は慣行が、
 - a 通商協定に違反しているか、若しくは通商協定上認められている米国の権益を否認しているか、又は、
 - b 不公正（unfair）、不合理（unjustifiable）若しくは差別的（discriminatory）であり、かつ、米国の通商を抑制圧又は制限するものであり、かつ、当該措置に対し対抗措置を取るべき場合

3. 欧米諸国の建設産業に関する研究の必要性

- ・ 日本は、この問題で慎重に交渉を続けるべきだが、その前提として、交渉相手の建設産業の実状を正確に知らなければならない。各国の建設企業との競争は、日本市場の開放の動きにかかわらず、世界のあらゆる地域で避けられない。他国の建設産業の強い点を研究し、日本企業の競争力の強化に役立てるべきである。建設産業の研究には、様々な接近の方法があるが、代表的なのは、産業組織論の枠組みによるもの、個別事例の具体的な分析から出発するやり方、建設産業の固有の問題（例：生産性格差）を個別に取上げる方法である。
- ・ そのうち事例研究による成果を、英国のレディング大学が9月に日本で行われた講演で発表した。同大学では、既に英国と米国の建設産業の比較を行っており、今度は、英国と日本の建設業の比較を事例分析を通じて行ったものである。その概要は、次のとおりである。
 - ① 日本の大手建設企業は、多国籍企業を目指し成長を続けている。
 - ② 日本の大手建設企業は、企画、設計、エンジニアリング、施工管理等多機能の組織である。
 - ③ 日本の建設企業は少数の大企業と、50万社を超える中小企業が併存する二重構造である。大手企業の下請を主たる業とする中小企業の倒産率は高く、これら中小企業が景気変動、経済構造の変化等が原因で生じる工事受注量の増減とそれに伴う利益の減少から大企業を保護する（insurate）構造になっている。
 - ④ 上記の安定性を利用して、日本の大手建設企業は、長期的な視点から大規模な研究開発投資を行っている。

- ⑤ 計画、設計、施工等における細部の仕上げが高度である。
- ⑥ 工期の厳守、高品質の施工等がみられる。
- ⑦ 日本の大手建設企業は、開発型投資を中心に先進国市場への進出を図っている。
- ⑧ 英国企業は、日本企業とのＪＶを進めるとともに、研究開発投資を増やすべきである。

セミナーでの発表内容は、日本の建設産業の安定性等構造的な長所を認め、特に海外における開発型の事業を中心に進める戦略に関心を示した。結論としては、日本の建設産業は戦略次第では国際競争でも優位を得られると考えている。

- ・ 国際競争は、今後より厳しくなる一方であるから、日本の建設産業も技術、ノウハウ等に限らず、ソフトを含めて、研究を怠ってはならない。レディング大学の研究を参考にして、日本も建設産業の国際比較の研究を促進する必要がある。まず、外国企業の日本の建設市場への参入に備えて、工事請負契約約款の比較、クレーム処理の方法等について、早急に研究をまとめるべきである。さらに、長期的には、産学協同して中心となる研究施設を整備する必要があるし、学会の組織、大学における建設管理学部の新設等も考慮されるべきである。

4. わが国建設産業の国際競争力の強化

- ・ 今後の国際的な建設市場の動向に対処するには、国内において、技術と経営に優れた企業が成長できるような施策を実施することにより、建設産業の生産性を高め、競争力を強化するとともに、建設産業の海外進出を支援するのに必要な体制整備に努めるべきである。とりわけ、民間工事におけるいわゆる開発型投資を積極的に進める施策が必要である。
- ・ 建設企業は、先進国の建設市場における日本企業と外国企業とのパートナーシップが国内外を問わず不可欠となってくる相互乗入れの現実を認識し、国内においては生産性の向上に努め、海外では今までのゼネコンの業務の枠を超える必要を含めて、積極的な対応を考えるべきである。
- ・ また、国としては、豊富な資金と開発のノウハウを生かし、世界的規模の大型プロジェクトを提案するなど、積極的なアプローチをとるべきである。併せて、政府開発援助の在り方も再検討が必要である。当研究所が建設省の委託を受けて実施し

ている海外建設アドバイザー事業、国土庁、建設省等が派遣した国際居住年対外交流ミッション等の調査結果を踏まえて、当該国全体の経済発展に大きく寄与すると考えられ、かつ、被援助国からも要望の強い住宅・都市基盤整備等への援助の拡充を促進するべきである。

V 国際協調体制下の日本の進路

- この1年をふり返ると、公共投資、建設産業をとりまく情勢の変化は、驚くほどのスピードで進展してきた。6兆円規模の緊急経済対策、これを受けた大型補正予算、N T T株売却益活用による社会資本整備制度の創設等、長く続いた抑制から脱し、新しいステップを踏み出している。
- この財政運営転換の直接的な契機は、貿易摩擦の激化と円高不況という厳しい環境下で国際経済協調の観点から、内需拡大が至上命題とされたことによるが、基本的には経済の豊かさに見合ったゆとりある生活を実現するには、国際社会の水準からみても立ち遅れた住宅・社会資本ストックの充実が不可欠であるという国民の総意に支えられたものといえよう。
- 経済に国境はないとは既に言い古された言葉であるが、いまやわが国の行政、財政、政治などあらゆる問題が、国際経済社会の緊密な結びつきのなかで、各国の注視の下に置かれている。内政と外交の区分はもはや概念上の整理にすぎず、今後の財政運営、税制改革等は全て国際的な視野に立って展開される必要がある。
- 日本は外圧によってしか動かないという定評を覆さなければならない。国内の既得権益保護といった狭い視野を捨て、国際経済社会の一員として、自ら制度改革に取り組む必要がある。公共投資のあり方、建設市場もその例外ではない。

(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～

62年7月 ～構造転換に向けて新たな公社投資の展開を～

〈 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)