

国際協調のための変革への積極的対応



財団
法人

建設経済研究所

RICE

日本経済と公共投資

—国際協調のための変革への積極的対応—

昭和63年7月

目 次

エグゼクティブ・サマリー	ii
I 持続的な経済成長に向けて	1
1 最近の経済動向	1
2 公共事業の財源	4
II 国際化を迫られている日本	10
1 外国企業参入の新たなステージ	10
2 外国人労働者の受入れに係る諸問題	13
3 国際社会での大国にふさわしい経済協力の新たなステージ	17
III これからの建設業	22
1 「21世紀への建設産業ビジョン」のフォローアップ	22
2 魅力ある建設産業へ	25
IV 適正な国土利用の実現に向けて	28
1 多極分散型国土構造へ	28
2 土地問題	31

第1章 持続的な経済成長に向けて

1 最近の経済動向

日本経済は、昨年 of 公共投資の大幅追加を境に、消費の堅調、民間住宅投資の好調、企業設備投資の回復で需要構造の内需へのシフトが達成された。各種経済見通しにおいて、63年度も引続き順調な成長が見込まれている。

しかし、インフレーション懸念は消えていないし、米国がデフレーション政策をとる可能性がある。したがって、日本政府は、世界経済の安定に寄与するため、今後とも積極的な財政運営を維持し内需主導の経済成長を促進することにより、「世界とともに生きる日本」を実現しなければならない。

2 公共事業の財源

住宅・社会資本の整備を長期的に安定して推進していくためには、安定財源の確保が重要である。臨時国会に提出される消費税法案は、直間比率を是正し、税負担の公正を図るため、国民が広く薄く負担する一般消費税を導入しようとするもので、人口構成の高齢化が急速に進み、住宅・社会資本の整備が緊急の課題である日本にとり、必要不可欠な措置である。税額の計算方法として帳簿方式を採用することは、事業者の税負担を確実に消費者に転嫁するのを困難にするが、従来一般消費税になじみのない事業者の納税事務をできる限り簡便にするためには止むを得ないと考えられる。しかし、将来国民が消費税になれば、より転嫁の確実なインボイス方式の導入を考慮する必要があるだろう。

また、消費税の導入にあたり、建設業については、契約書などでの税額の別途表示、経過措置、印紙税の廃止など適切な配慮が必要である。

公共投資の財源としては、この他に政府出資企業の株式売却益を積極的に充当すること、社会資本整備に伴う開発利益を吸収することなどを本格的に検討する必要

がある。

第2章 国際化を迫られている日本

1 外国企業参入の新たなステージ

日本の建設市場への参入をめぐる日米交渉が妥結し、日本政府は、外国企業が日本の公共工事の調達手続に習熟する機会を提供するために、7つの大型プロジェクトについて見積り期間の延長などの特例措置を設けた。また、関連する民間・第三セクターにも特例措置を設けるよう勧奨する。日米両政府は、この措置の成果をモニターするために会合を持ち、2年後にレビューする。

今後外国企業の参入を促進するためには、日本の企業と外国企業のJVのあり方などに関する実務上の諸問題を解決していく必要がある。

2 外国人労働者の受入れに係る諸問題

日本企業の国際化、一部産業における雇用の不適合、日本と近隣発展途上国の間の大きな賃金格差などを背景に、最近日本に働く合法・非合法の外国人労働者が急増している。

日本は、従来失業の増大、構造改善の遅れおよびODA援助による発展途上国の失業解消の優先を理由に、外国人労働者は原則として受入れず、例外的に投資家、教授、興行などに限り就労を目的とする入国を認めている。

労働省の設けた外国人労働者問題研究会の報告は、こうした基本政策は変えず、その枠を拡張するとともに、技術研修修了者の就労を認める方針を提言した。今後日本人と同等の労働条件の確保をはじめとする方針を慎重に検討する必要がある。

3 国際社会での大国にふさわしい経済協力の新たなステージ

6月に第4次ODA中期目標が決定され、今後5年間にODA総額を500億ドル以上に拡大し、無償比率を上げるなどの質的改善を行うこととなった。

日本ではGlobal Infrastructure Fund構想をはじめいくつかのODAプロジェ

クト構想が発表されている。日本は従来資金を出すのみでプロジェクトの発掘・育成に弱い面があったが、中期目標を達成し、これらの構想を発展させるには、欧米諸国にみられる援助担当の専門官庁（例 米国の Agency for International Development）をつくり、建設業も含めて大規模プロジェクトに対応できるマクロ・エンジニアリングの専門家の確保・育成を図る必要がある。

第3章 これからの建設産業

1 「21世紀への建設産業ビジョン」のフォローアップ

61年に発表された「ビジョン」の提言を踏まえて、5月までに、建設業許可、経営事項審査制度、共同企業体および建設産業の構造改善に関する中央建設業審議会の答申が出揃い、建設業法の改正、JVのガイドラインなどの形で順次実行されている。今後とも効果的な施策の着実な実施が望まれる。

2 魅力ある建設産業へ

建設産業が国際化しつつ、「活力ある挑戦的な産業」になるためには、まず、欧米で普及している construction management、ターン・キー方式などを研究し、効率的であれば導入するのが望ましい。工場生産比率を上げ、プレファブ化を進め、ロボット化を促進するとともに、資機材を世界から調達するノウハウを開発し、生産性の向上を図る。専門工事業者の責任を明確にし、元請・下請の分業体制を確立する。若年労働者をどうしたら確保できるか、実態の把握からはじめ本格的な研究を実施し、具体的な施策を提案する、などを検討する必要がある。

第4章 適正な国土利用の実現に向けて

1 多極分散型国土構造へ

東京プロブレムは、集中そのものよりも、東京圏の貧弱な住宅・社会資本が国際金融センターの機能を支え切れない点が原因とみられるので、今後はリニア・モーターカーの導入、大深度の地下の利用の促進などあらゆる手段で住宅・社会資本の

整備を進める必要がある。

最近の首都移転・再配置論は、東京の過密に対する措置ととらえられているが、より長期的な防災の観点などからの検討も慎重に行う必要がある。

多極分散型の国土構造を実現するには、地方公共団体の行財政基盤の強化、住民参加の促進、交通施設・情報基盤施設の整備などが重要になる。

2 土地問題

東京圏の地価は、今年にはいり明確に下がっている。昨年まで金あまりのなかで融資を受けた一部不動産業者の投機により異常に高騰したのであるから、金融機関の姿勢が変われば下げて当然である。

地価の異常な高さは、大都市における公共事業の費用増、一般市民の住宅取得能力の低下など種々のゆがみを引き起こした。一方、地方公共団体は税収増、金融機関は増収増益、地主は資産大幅増と利益を得ているのであるから、これらの者から適当な手段で利益を吸収し、一般国民に還元する仕組みを考える必要がある。

6月に臨時行政改革推進審議会が提出した「地価等土地対策に関する答申」とそれを受けて閣議決定された「土地対策要綱」は、全般的な土地対策を決定した。今後、政府は、土地税制は、土地の保有に係る税を重くして、宅地供給を促進するよう土地税制を改正するとともに、宅地の長期需給見通しを明らかにし、宅地供給が十分行われる可能性が高いことをアナウンスするなど施策に優先順位をつけて着実に実行し、国民は土地に関する意識をあらためるよう求められている。

I 持続的な経済成長に向けて

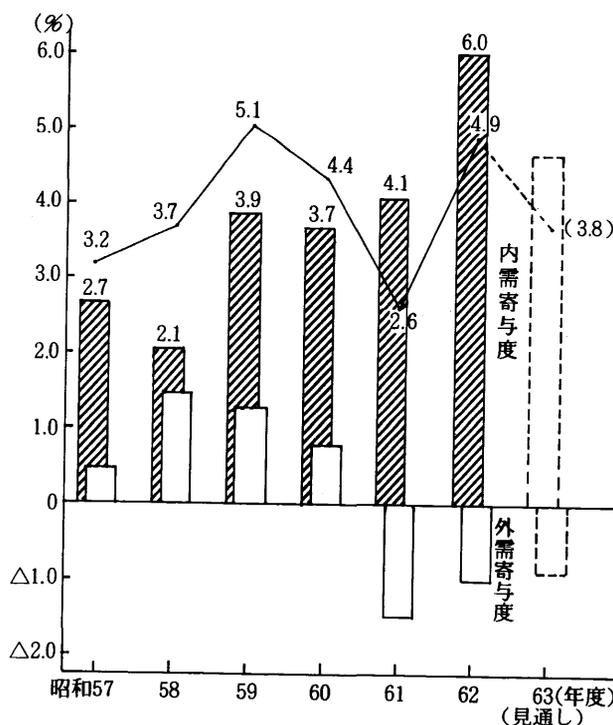
1 最近の経済動向

(1) 需要構造の転換

- 日本経済はここ1、2年で非常にダイナミックな変化を遂げた。昭和60年からの円高不況は61年秋に底を打ち、62年からは一転して円高好況を満喫していると言ってよい。この景気を支えているのが数年前までは飽和状態ともいわれていた国内の旺盛な需要である。

- 50年代後半の輸出依存型経済成長から、61年度以降は内需主導の成長パターンに転じ、62年度の実質成長率は4.6%、うち内需寄与度は6.0ときわめて高い伸びとなった。62年1月に閣議決定された62年度経済見通しでは成長率が3.5%であったこと、そして当時もこれでも過大ではないかと危ぶむ声があったことを思えば、この間の変化には驚くべきものがある。

図一 経済成長と内外需別寄与度



- この需要構造の転換を

(注) 経済企画庁「国民所得統計」より作成

もたらしたのは、60年秋以降の積極的な円高誘導と金融政策の大幅緩和、そして62年の大規模な公共事業の追加であるが、62年夏以降の自律的な内需拡大は、何といてもGNPの6割を占める民間消費の伸びに負うところが大きい。物価は極めて安定しており、雇用情勢の改善と相まって消費意欲が拡大し、耐久消費材、教養娯楽支出をはじめ、全般に堅調に推移している。

- 内需拡大をリードする形になったのは住宅投資の活発化であり、長く110～120万戸台であった新設住宅着工戸数は61年度に140万戸、62年度には過去最高の対前年度伸び率23.5%で173万戸という高水準を記録した。貸家の30.6%増が最大の要因であるが、持家も17.3%増、特に、三大都市圏以外の地域で20.7%増と伸びているのが注目される。

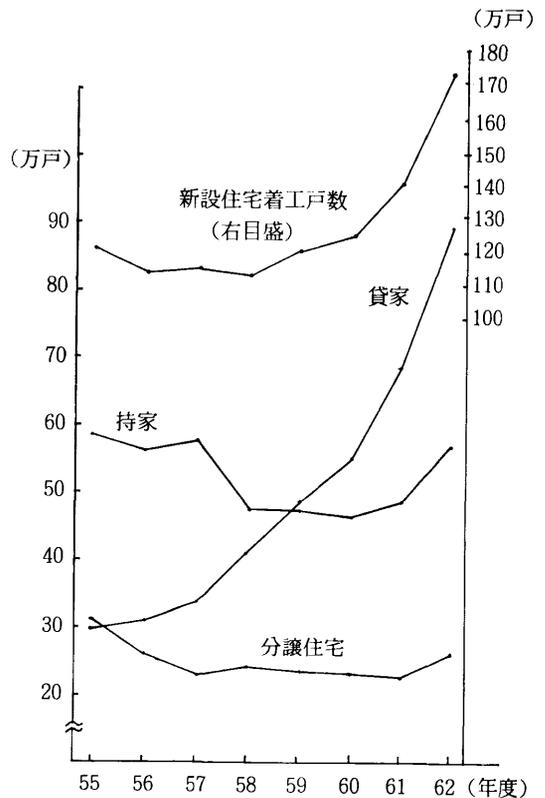
民間設備投資は、60年度からの非製造業の回復に続き62年度後半からは製造業も大きく好転、特に中小企業の投資マインドが高まっており、63年度の政府経済見通しでも10%近い伸びが期待されている。

- 公共投資は、62年度の大型補正を受けて、62年度には公共事業請負金額で前年度比13.2%増となった。特に、地方の伸びが目立っている。63年度予算も、NTT株売却益の活用により前年度補正後の額が確保されたため、引き続き堅調に推移するとみられる。

(2) 増大した建設需要

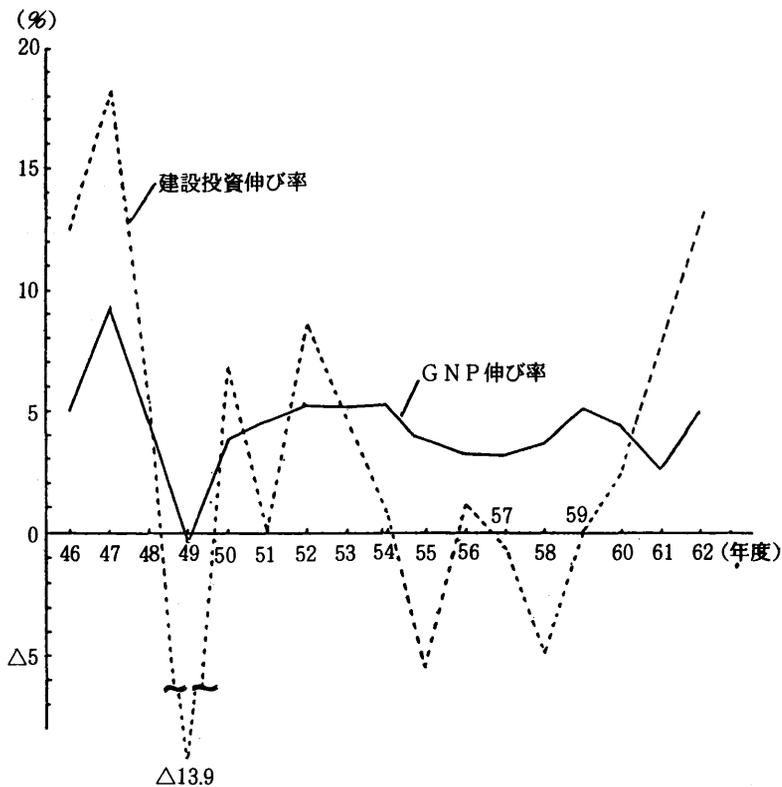
- 以上のような建設活動の好調に支えられて、62年度の建設投資額は前年度比14.4%増の61兆2,200億円に達すると見込まれている。これをドル換算すると4,426億ドルとなり、米国の建設投資3,970億ドル（1987年）を抜いて日本は世界一の建設大国になったことになる。
- また、63年度の建設投資は、前年度比3.8%増の63兆5,600億円と推計され、名目、実質ともにこれまでの最高額を記録する見通しである。

図-2 新設住宅着工戸数の推移



- 建設投資の GNP に対する比率も、50年代以降は54年度の21.3%をピークに60年度には15.4%にまで落ち込んだが、その後次第に回復し、62年度には17.6%となっている。
- GNP と建設投資の伸びをみると、高度成長期には GNP より高い伸びを示した建設投資もオイルショックで大幅に落ち込み、特に50年代中頃からは横ばいないしマイナスと低い水準で推移してきた。しかし、最近の回復により、61年度からは GNP の伸びを上回るようになった。

図-3 経済成長率と建設投資伸び率の推移 (実質)



- (注) 1. 経済企画庁「国民経済計算」および建設省資料より作成
 2. 建設投資の62年度は見込み
 3. 基準は55年度

(3) 今後の経済動向

- 63年度の政府経済見通しは、実質経済成長率3.8%程度とされているが、現在の内需の好調、為替、原油価格の安定などに鑑みると、これを大きく上回ることが予想される。
- もっとも悲観材料もないわけではない。地価上昇感や節税対策で「建て急ぎ」の感のあった住宅投資が落ち込むことは必至であるし、インフレーション懸念も完全に払拭されたわけではない。好況の波は地方にも及んでいるとはいっても、地方経済は縮小均衡といった状態であり、依然として雇用の不適合は大きな課題として残されている。
- 米国経済の現状をみると、ドル危機、株価暴落の不安は絶えずつきまとっているし、大統領選挙後の経済政策いかんによっては、保護主義の強化や緊縮政策が日本の輸出不振を招き、成長の足を引っぱることも考えられる。
- 政府は、5月にわが国の今後5年間（63～67年度）の経済運営の指針となる経済運営5カ年計画を閣議決定した。これによると、計画期間中平均の実質成長率は、3¼%程度、うち内需は4¼%程度とされている。しかし、わが国の潜在成長力はこれをかなり上回っているものと考えられ、上記のような経済情勢の不透明感を考慮すると、中期の経済政策をたてるにあたっては、もう少し高めに誘導してもよかつたのではないかとの意見もある。
- 新しい経済計画の主題である「世界とともに生きる日本」にも示されているように、わが国の最重要課題は経済構造調整の確実な定着であるし、また、仮に米国で緊縮政策がとられた場合その世界に及ぼすデフレーション効果を緩和するためにも、わが国の経済運営は引き続き積極的な方向をとらざるを得ないであろう。その成長の果実を、国民生活の質的向上に的確に結びつけることが期待される。

2 公共事業の財源

(1) 消費税の導入

- 昭和62年度の国税収入は景気の回復とともに大幅な自然増収となったが、その中味をみると、土地高騰による相続税の増加は一時的なものであり、法人税の増加にしても景気によって大きく左右されるところであり決して安定したものとはいえない

い。そこで今後は、景気に左右されることが少なく、国民が広く薄く公平に負担することとなる新型間接税の導入を早期に実現し、より安定した財源の確保を図ることが肝要である。

- わが国の国税収入の構成は、直接税73.1%、間接税26.1%（61年度）で欧米先進国に比べ直接税への偏りが顕著である。そのため、サラリーマンを中心として勤労者層に重税感や所得捕捉率の違いによる不公平感が高まっている。

一方、現行税制で優遇されている特定グループ（資産保有者、医師、宗教法人など）が存在することも不公平感を助長する一因となっている。

- 今回の税制改革の焦点が新型間接税の導入にあることは周知のとおりである。戦後間もない時期のシャープ勧告を原点とする現行税制では近年の経済、社会の著しい変化に対応しきれなくなっている。税制の改革にあたっては、もはや直接税だけに頼ることは極めて困難となっている。

さらに大事なことは、急速に高齢化の進む日本の社会にあっては、現行制度のままでは、直接税と社会保険料に過度に依存したものとなり、不公平感はますます助長され、ひいては勤労意欲、納税意欲の減退を招くことになる。

すなわち、新型間接税の導入は、現行税制の次陥を改善しつつ、将来へ向けてより安定した財源の確保を図るものとしてとらえる必要がある。

- 現在わが国の間接税は個別の商品ごとに課税する個別消費税のみで、広く一般に課税する一般消費税の制度がないため、酒、自動車などの特定の商品にかかる比重が大きく、サービス支出にほとんど課税できない欠点がある。

世界の先進国の中で間接税として個別消費税だけに依存しているのはわが国だけであり、国際的に税制の平準化が進む中において、諸外国との制度の相違が、例えば酒税にみられるような対外的摩擦を招く要因ともなっている。

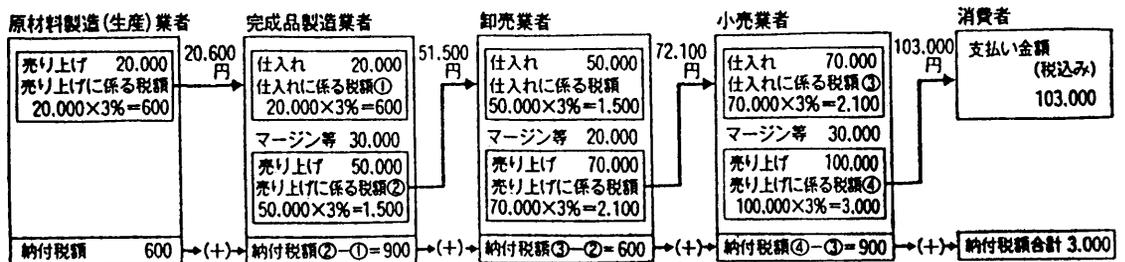
表-1
各国の付加価値税導入時期

国名	実施日
デンマーク	1967.3.7
フランス	1968.1.1
西ドイツ	1968.1.1
オランダ	1969.1.1
スウェーデン	1969.1.1
ノルウェー	1970.1.1
ルクセンブルク	1970.1.1
ベルギー	1971.1.1
イタリア	1973.1.1
英国	1973.4.1
韓国	1977.7.1
台湾	1986.7.1

- 新型間接税については、これまで多くの論議がなされてきたが、付加価値税タイプ（書類控除方式と帳簿控除方式）の中から自由民主党税制調査会は、帳簿控除方式の一般消費税タイプを採用し、「消費税」とすることを決定した。帳簿控除方式は、簡易課税制度の活用を計れば中小・零細企業の納税事務の簡素化という点では大きなメリットがあり、導入しやすいと思われるが、帳簿によって税額を計算するため間接税としてのイメージが薄れ、消費者への転嫁も不明確となりやすい。その点インボイス方式は、税額票をつけることによって消費者への転嫁が明確である。また、これによって収入と経費を捕捉するシステムを確立できれば、いわゆる「クロヨン」などの不公平問題の解消にもつながり、より優れていると言えるだろう。政府税制調査会の答申においても「今後の消費税の定着とともに、将来は税額別記の書類により控除する方法にしていくことが望ましい」と提言している。

最終的に帳簿控除方式を導入する場合には、税負担の消費者への転嫁が確実に行われることを確保するとともに、所得隠しに対するチェック体制を強化して、再び不公平感を抱かせないような対策を検討しておく必要がある。

図-4 消費税のしくみ（税率3%）



(2) 建設工事と消費税

- 昨年の売上税法案にあっては、政治的判断から非課税品目が51品目となってしまい、その仕組みの複雑さが国民の同意を得られなかった一因ともなった。国民が広く薄く公平に負担するという原則からすれば、今回の消費税の導入にあたっては、

法案どおり極力非課税品目、非課税事業者を排除することが望ましい。

- しかし、建設工事の特性、社会資本整備の緊要性などを考えれば、建設業者が税の負担を発注者に確実に転嫁できる方式を確立するとともに、共同企業体による受注増を考慮し構成企業の選択により法人格のない共同企業体を納税義務者として認める。契約から完成まで長期間を必要とする建設工事の特性を考慮し、適切な経過措置を設ける、などの対応が必要である。

また、建設業の国際化が進むなか、海外建設工事の取り扱い、印紙税との調整、地方公共団体などへの還付措置などの問題に積極的な対応を図る必要がある。

(3) その他の新しい財源による公共事業

- 政府は、61年度の NTT 株売却益のなかから新たに社会資本整備などの資金として無利子貸付を行う制度を導入した。NTT 株売却益の活用については、種々の意見があったが、立ち遅れている社会資本整備の重要性、有効性を考えて、62年度は、4,580億円、63年度は更に拡大されBタイプの補助金型を中心に1兆3千億円の資金が活用されることとなった。

社会資本の整備のためには、中・長期的な財源の手当てが不可欠であり、その安定的確保のために新しい財源の活用にも努めることも重要である。

NTT、JR の例をみても分るように公社の民営化は、組織の活性化につながるばかりでなく、財政収支を改善する。NTT 株の売却益には限りがあるが、この他にも政府が出資している、JR などの株式売却も検討に値するものである。

- もう一つは、開発利益の還元制度の拡充、強化を図ることである。これは、公共事業は土地利用の効率化、生活環境の改善をめざすものであり、その費用の負担は基本的には利益を受けるものが負うべきであるという考え方 (benefit principle) である。財源の確保にあたっては受益者負担の割合を拡大していく必要がある。

例えば、目的税としての機能を失っている都市計画税の見直しを図ることや受益者 (原因者) 負担の原則に基づく揮発油税、自動車重量税などの拡充強化、更に道路の新設、インターチェンジの建設に際してはそれによって便益を受ける地域の住民に費用の一部負担をさせるような受益者負担金制度の創設なども一つの方策である。

表-2 NTT 株式売払収入活用事業の概要（建設省関係）

タイプ	事業の概要	事業主体	償還期間	予算（国費）	
			〔融資率〕	63年度	前年度(補正)
A	〔当該事業（関連事業を含む。）から収益が生ずる公共事業〕 (例) ・工業団地開発等と一体的に行うインターチェンジの整備 ・駐車場を核として行う関連公共施設の一体的整備 ・有料道路とアクセス道路等の総合的な整備 ・都市開発に関連して行う公共施設整備 ・コテージ等の収益施設の周辺で行う時市公園整備 ・河川敷のスポーツ施設の設置等と併せて行う治水施設等の整備	・公団、地方公社	・20年（5年以内の据置期間を含む。）以内 〔補助率等と同一〕	(億円) 建設省 1,016	(億円) 建設省 83
		・第3セクター ・土地区画整理組合 民間都市開発推進機構から貸付け	(国全体 1,225)	(国全体 83)	
B	〔通常の公共事業〕 ・都市開発事業、工業団地造成事業等の地域開発プロジェクトの一環として一体的かつ緊急に実施する必要がある公共事業	・地方公共団体等	・10年（5年の据置期間を含む。） 〔補助率と同一〕 (償還金については償還時に同額の補助金が国から交付される。)	建設省 7,364 (国全体 10,775)	建設省 2,727 (国全体 3,917)
C	〔民活事業〕 ・民活法の特定施設整備（インテリジェント・ビル等） ・民間都市開発推進機構対象事業として行われる中核的施設整備（多目的ホール等） ・リゾート施設整備等	・第3セクター	・15年（3年以内の据置期間を含む。）以内 地域により、25%、37.5%、50%以内	国全体 1,000 開銀 800 北東公庫 198 沖縄公庫 2	国全体 580 開銀 460 北東公庫 119 沖縄公庫 1

(4) 公共事業の財源

今後、わが国は内需中心の経済成長を持続することによって世界経済の発展に貢献していくこととなる。そのためには、公共投資を持続的に伸ばし、住宅・社会資本の整備を着実に推進していくことが不可欠であり、十分な公共投資の財源を確保する必要がある。

国の投資部門における財源は、昭和50年代に入る以前は、一般財源も相当の割合を占めていたが、現在では特定財源を除けばほぼ100%を建設国債に依存している状態に

ある。こうした状態はノーマルでなく、今後、財政状況の好転、消費税導入による財政の安定の中で一般財源の充当を図るべきである。

中長期的には、以上のように考えられるが、当面は建設国債に財源を依存せざるを得ない状況にある。建設国債は、世代間の負担の公平を考え合わせると合理的なものであり、その適切な活用を図る必要がある。また、既述のとおりその他の新しい財源の活用についても検討する必要がある。

II 国際化を迫られている日本

1 外国企業参入の新たなステージ

日本の建設市場への米国企業参入問題をめぐる日米建設協議は、3月29日に行われた小沢一郎内閣官房副長官とヤイター米国通商代表との会談で最終合意に達し、一応の決着を迎えた（「日米建設協議合意の要旨」を参照）。今回の合意により日米建設問題はプロジェクトの具体的実施に焦点が移されるが、併せて、韓国やEC諸国などの企業の動向が注目される。

日米建設協議合意の要旨

1 日本政府の政策

すべての大型公共工事プロジェクトを内外無差別の調達手続により実施することが日本政府の政策であり、日本の建設市場に外国企業が参入することを歓迎する。

2 関西国際空港手続

昨年11月に日本側が発表した手続が米国にとっても満足のものであることを確認する。その対象は、関西国際空港、東京湾横断道路、NTT本社ビル（予定）とする。

3 特例措置と対象プロジェクト

- (1) 日本の公共事業の調達手続に外国企業が習熟することを目的として、以下の7プロジェクトに特別措置を設ける。
 - ① 東京国際空港（羽田）沖合展開第Ⅲ期工事
 - ② 新広島空港
 - ③ 東京湾再開発（首都高速12号線）
 - ④ 明石海峡大橋
 - ⑤ 伊勢湾岸道路
 - ⑥ 横浜みなとみらい21（国際会議場大ホール、土地区画整理、港湾設備）
 - ⑦ 関西文化学術研究都市（土地区画整理、第2京阪道路、先端科学技術大

学院)

(2) 特例措置の主な内容

- ① 指名基準 - 外国における実績を国内実績と同等に評価
- ② 建設工事の暫定仕様などの説明会の開催
- ③ 指名から入札までの期間 - 建設工事について40日間に延長
- ④ 情報提供 - マスタープラン、年間事業計画、個別の調達に関する情報（指名の30日前）の提供
- ⑤ 技術仕様 - 機器につき適当な場合には性能仕様を使用（外国テストデータの受入れ）

4 上記3のプロジェクトに関連した民間・第3セクターの調達

- (1) 日本政府は上記7プロジェクトに関連する特定の民間・第3セクターに内外無差別の調達方針を勧奨する。
- (2) この調達方針は、コンタクトポイントの設置、マスタープランなどの提供、仕様に関しての討議の機会、妥当な見積り提出の期間などである。
- (3) 該当プロジェクトは、
 - ① 東京国際空港（羽田）第Ⅱ期ターミナル、第Ⅲ期ターミナル
 - ② 新広島空港ターミナル
 - ③ 新北九州空港ターミナル（建設が開始された場合）
 - ④ 東京テレポート
 - ⑤ 横浜みなとみらい21（国際会議場）
 - ⑥ テクノポート大阪（第3セクターによる大型プロジェクトが出現した場合）
 - ⑦ 六甲アイランド（第3セクターによる大型プロジェクトが出現した場合）

5 モニターと検討

今回の取決めの実施をモニターするため、日米間で会合を持ち、2年後に今回の取決めが所期の目的を果たしているかどうか、日米間で検討する。

(1) 参入申込み状況

日本の建設市場への各国企業の関心も、日米協議が一応決着したことから高まりつ

つあるが、関西国際空港手続が適用される2つの大型プロジェクトの、5月末現在の主要国からの工事部門と調査部門への取引希望申し出状況は、表-3の通りである。

表-3 外国企業の参入申込み状況

		関西国際空港			東京湾横断道路		
		申出社数	調査	工事	申出社数	調査	工事
米	国	33	23	10	5	3	2
韓	国	19	2	17	12	0	12
フ	ラ	1	0	1	5	1	4
英	国	1	1	0	4	4	0
中	国	2	1	1	2	0	2
イ	タ	1	0	1	2	0	2
オ	ラ	3	2	1	1	1	1
西	独	1	1	0	1	0	1
オ	ス	0	0	0	1	1	0

以上の申込み状況を見ると、当初米国企業はあまり工事部門に関心がないと言われていたが、関西国際空港においては韓国の17社について10社と多くなっていることが注目される。

(2) 実務面での対応策

① 外国企業に対する建設業許可に係る技術者

今年6月6日に施行された改正建設業法によると、特定建設業の許可基準のうち、総合的な施行技術を要する建設業（土木、建築、管、鋼構造物又はほ装工事業）については、営業所の専任技術者は国家資格（1級施工管理技士、1級建築士又は技術士）を有していなければならない。

一方、建設大臣が日本の資格を有する者と同等以上の知識・技術を有すると認定すれば、外国の資格者を専任技術者とし建設業許可を取得することも可能である（大臣特認）。したがって、わが国の資格と同等以上と判定する際の参考にするため、諸外国の建設業に係る技術者資格制度、各資格の要求する知識・技術水準、有資格者の実際の役割などについて事前に調査し検討する必要がある。

② 契約に対する内外の考え方の相違

日本の、建設工事請負契約書面における権利・義務の定め方は、欧米の契約お

よび商慣習に基づく定め方と異なる部分があり、こうした相違から問題が発生するおそれも否定できない。

したがって、今後問題発生を最小限に抑えるため、欧米の商慣習を研究し、契約について検討する必要がある。

③ 日本企業と外国企業とのジョイント・ベンチャー

建設業の契約形態、生産方式などは、各国まちまちであるので、日本で実績のない外国企業が実際に工事をする場合の最も現実的な方法は、日本企業とのジョイント・ベンチャーである。果たして、わが国の契約形態、生産方式などのもとで外国企業、特に米国企業とのジョイント・ベンチャー、提携などのあり方について早急な研究が望まれる。

わが国と諸外国との建設摩擦問題は、日米合意を経て解決に向かう段階にさしかかっているが、この合意の誠実な履行を確保し、建設産業における相互主義を一層進めるため、政府・業界関係者が努力することが望まれる。

2 外国人労働者受入れに係る諸問題

(1) わが国における外国人労働者の現状

最近わが国の産業に働く外国人労働者の数の増加は著しく、それに伴い不法就労、安全確保などに係る問題が生じている。政府は、今後の外国人労働者受入れの方向について明確な方針を策定する必要に迫られている。

就労が認められている在留資格を有する登録外国人の数は、最近急に増えており、法務省の統計によれば昭和49年に1万人に満たなかったのが、59年末で20,478人、61年末には30,645人に達した。この他にいわゆる不法就労者が多数おり、その数は不明だが、62年に不法就労により摘発された件数が1万件を超えているので、いかに多いかが推測される。

外国人労働者急増の原因は、次のように考えられる。日本の企業が原料の輸入や製品輸出に止まらず、外国での直接投資などいわゆる国際化を推進してきたため、外国人の知識・能力を必要とするようになり、外国人を雇用しはじめた。また、一部の産業では日本人の労働者を確保するのが難しい状況である。外国人労働者の賃金が日本

表－４ 就労が認められる在留資格に係る在留外国人数（登録外国人数）

（単位：人、各年12月末現在）

在留資格 年	商用 4-1-5	教授 4-1-7	興行 4-1-9	技術提供 4-1-12	熟練労働 4-1-13	特定の在留資格4-1-16-3		計
						うち（就職）	（外国語教師）	
49	3,494	413	2,035	32	660	—	—	(6,634)
59	5,943	1,007	7,346	13	1,366	3,004	1,799	20,478
61	7,148	1,120	10,357	12	1,502	6,242	4,264	30,645
国①	米 2,466	米 532	比 9,075	米 4	中 1,143	中 1,981	米 2,592	
籍②	英 830	英 150	中 684	蘭 3	印 135	米 1,330	英 710	
別③	韓朝 745	独 73	米 159	中 2	英 113	比 770	加 382	
上④	独 525	中 81	韓朝 135	韓朝仏独	仏 22	韓朝 437	豪 139	
位⑤	中 431	加 61	英 80	各 1	韓朝 16	英 396	韓朝 66	

（出所）：法務省「在留外国人統計」に基づき労働省職業安定局が作成

（注1） 中国には、中国本土のほかいわゆる台湾人および中国系香港人を含み、英国には、英国籍を有する香港人を含む。

（注2） 49年の計には、「特定の在留資格」中の「就職」及び「外国語教師」の人数が含まれていないので、59年、61年の数字と接続しない。

人労働者より安く抑えられていることも、外国人労働者の雇用を促進している。労働力を供給する側からみると、日本の近隣の開発途上国では大量の失業者が存在し、従来出稼ぎの場であった中近東が不況で雇用機会が減り、格段に賃金の高い（バングラデシュの80倍、タイの20倍）日本で働きたいという強い動機がある。この供給側の要因は重要で、その結果不法就労の急増という問題が生じている。

不法就労が増えると、まず、実際に労働関係法令の規定に基づく保護を受けにくい不法労働者が不当に悪い労働条件を強いられる。さらに、競合関係から日本人の労働者の労働条件も引下げられるおそれがある。不法就労のあっせんなどに介在して不当な利益を得る者も放置できない。

第2に、日本では外国人労働者が不当な取扱いを受けているという批判を呼び、世界に開かれた国を目指している日本の国際的な評判を悪くするばかりか、近隣諸国との友好関係を損ねるおそれがある。

第3に、外国人労働者は、各国の例をみても受入れ国に長期滞在する傾向があり、特に不法就労者が都市内に集りスラムを形成し、周辺の治安が悪くなったり、不法就

労働者の子弟の教育に多大な費用を必要とする事態が将来起こるおそれがある。

以下、外国人労働者の受入れに関する諸問題の論点を整理する目的で労働省職業安定局が設けた「外国人労働者問題研究会」の報告書が現在のところ最も良くまとまっているので、主としてそれを参考にこれらの問題を検討してみたい。

(2) 欧米諸国の現状

英国、西ドイツ、フランス、米国などにおける外国人労働者の受入れの方針を上記の研究会が調査した結果は、表-5のとおりであるが、これら諸国が外国人労働者を大量に受入れているという一般のイメージとは全く異なる結果が得られた。

第1に、1960年代の労働力不足の時期に、各国特に、西ドイツは近隣諸国から積極的に労働者を受入れたが、石油危機を境に国内の失業のため、各国とも外国人労働者の受入れを厳しく抑制するようになった。各国とも受入れ範囲を資格・職種などで限定しており、現在の日本の取扱いよりも更に制限的である。それでも現在では長期滞在者の失業者が増えるとともに各国民の失業の原因ともみなされ、社会問題になっている。

第2に、外国人労働者の流入及び雇用を管理する労働許可制度が広くみられる。農業労働者を枠を定めて受け入れている米国を除き、各国とも原則として専門的労働、高度の技術的労働に限り、雇用者が国内で代替する者を確保できないことを確認した上で雇用を認めている。

(3) 今後の政策の方向について

外国人労働者の受入れが国際的な人的交流の促進に寄与すること、日本企業の国際化及び外国企業の日本進出に伴い外国人雇用の必要性が高くなっていること、外国人労働者の本国送金が当該国の貴重な外貨収入源になっており経済成長に役立っていることは同報告書も認めている。しかし、従来の考え方である、①国内の失業が増える情勢にある。②労働力不足は、雇用構造の改善により解消すべきである。③発展途上国に対しては、政府経済援助などを拡充しその国で雇用が増えるようにするのが本筋である、を変える必要はないと結論している。したがって、同報告書は、外国人労働者の受入れにあたっては、発展途上国の経済成長を助け、日本国内への悪影響を避けることに留意する必要を強調している。受入れの範囲は、①外国人の有する日本人には代替不可能な知識、技術・技能、経験などを生かす職業を特定し、積極的に受け入

表-5 欧米諸国における外国人労働者受入れの範囲等

	受入れが許可される範囲	許可要件、審査基準等	帰国奨励、規制強化策等	外国人労働者の現状
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> ○公認された専門的職業資格を有する者 ○管理職・幹部職員 ○特別な経験を有する高度技術者 ○特定の専門的知識又は技術を要する職業における高度又は稀少な資格を有する者 	<p>使用者の要件——</p> <ul style="list-style-type: none"> ○国内で一定の求人活動を行ったこと。 ○同職種の国内労働者の労働条件を下回らないこと。 <p>労働者側の要件——</p> <ul style="list-style-type: none"> ○年齢23～54歳 ○英語能力があること 	<p>1981年に規制が強化され、左記の基準となった。従前は、年齢は18～54歳、また「高度」な資格・技術でなくとも熟練工・技術者であれば足りた。</p> <p>1983年に外国人帰国</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○外国人雇用者数810千人（全体の3.6%、85年） ○外国人失業率 20%（全体の失業率 10%、85年） ○新規労働許可件数 21,300人（86年）
西ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> ○1973年以降 EC 域外外国人に対する新規労働許可の発行は厳しく制限しており、例外的に、 ○外国人労働者の配偶者 ○難民等に対しては許可を発行している。 	<p>労働市場の状況に応じて許可される。</p> <p>許可要件——</p> <ul style="list-style-type: none"> ○不法な募集による雇用でないこと。 ○同職種の国内労働者の労働条件を下回らないこと。 	<p>促進法を制定し、失業している外国人労働者が帰国する場合に一定の条件の下に帰国奨励金を支給するなどの制度を実施している。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○外国人雇用者数 1,591千人（全体の7.7%、86年） ○外国人失業者数 24万8千人（全体の11.1%、86年） ○新規労働許可件数 48,130人（87年）
フランス	<ul style="list-style-type: none"> ○1974年以降 EC 域外からの労働力の新たな受入れは厳しく制限し、例外的に、 ○大学等の教員 ○特定の研究所の研究員 ○企業の上級幹部 ○難民等については許可している。 	<p>審査に当たって考慮される点——</p> <ul style="list-style-type: none"> ○当該地域と職業の雇用状況 ○使用者が労働法令を遵守していること。 ○外国人の賃金・労働条件が差別されていないこと。 ○使用者が外国人の宿泊施設を保証していること。 	<p>1983年から84年にかけて新たな受入れ規制措置、帰国奨励策を相次いで採用し、帰国旅費や母国での再就職活動費の支給等を立法化している。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○外国人労働力人口 1,658千人（全体の6.6%、85年） ○外国人失業者数 29万1千人（全体の11.9%、85年） ○新規労働許可件数 5,378人（85年）
アメリカ	<ul style="list-style-type: none"> ○非移民の場合、一時的な就労を目的とする者のうち次のものは許可される。 ○優れた長所及び能力を有する者（教授、医師、音楽家等） ○国内で得られない役務を提供する者（大多数は農業労働者） 	<ul style="list-style-type: none"> ○就労が予定される地域内で当該職種につき十分な労働力が得られないこと。 ○同職種の米国人労働者の労働条件に悪影響を及ぼさないと労働省が認めた場合であること。 	<p>1986年の移民法改正により、外国人を雇用する際に本人の米国での就労の権利の有無をチェックすることを使用者に義務づけた。88年6月より、不法移民を雇用すると処罰の対象となる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○新規入国移民労働者数 22,372人（移民全体の3.9%、85年） ○新規入国非移民労働者数 82,440人 86年

(出所) 労働省職業安定局編「今後における外国人労働者受入れの方向—外国人労働者問題研究会報告」63年3月

れる。②単純労働者は受入れない。受入れ体制は、①不法就労をなくすため、雇用者に外国人労働者の雇い入れに際して許可を取らせる。②労働関係法規を厳格に適用し、外国人労働者に国内労働者と同等の労働条件を確保する。③日本における技術研修を修了し、さらに実務経験を積む必要のある者の一部は受入れられる。具体的には、労働省が管理する「雇用許可制度」を創設するよう求めている。

(4) 建設産業における外国人労働者受入れに係る諸問題

建設産業における外国人労働者の受入れには、次のような問題がある。

まず、現在の不法就労の取締まりの強化は、法務省などの現在の人員では極めて困難であるが、日本人が確保できないことや賃金コストが安いことを理由に外国人を単純労働に使用することは、出入国管理法に違反するばかりでなく、国内外に諸々の悪影響を与えるとともに建設産業の構造改善を阻むことになる。

第2に、将来は、合法的に受入れが認められた外国人労働者と日本人労働者の雇用条件の均等を確保することが求められる。同一労働条件の確保は、雇用者の外国人労働者雇い入れの費用を高めることにより、外国人労働力の需給の調節にも役立ち、不可欠である。この点については、すべての論者の意見が一致しているので、その実現に必要なことがある。

第3に、外国人の技能工がODAによる技術研修の一環として日本で働き技術を磨いて帰国するならば、近隣発展途上国の経済成長を促進する政策に合致するし、近隣発展途上国の要望などを考慮すると、積極的な検討が必要である。

最後に、雇用者が外国人労働者の流入管理の上である程度の責任を負うことは避けられないとも考えられるが、雇用許可制度を設けるか否かは、今後十分慎重に検討しなければならない。

3 国際社会での大国にふさわしい経済協力の新たなステージ

(1) 経済援助の必要性和今後の方向

先般発表された「世界とともに生きる日本（経済運営5ヶ年計画）」において論ぜられているように、日本の発展は自由主義社会の一員として平和的な国際状況のなかで為し遂げられたものだが、今後の安定した国の発展のためには、平和共存の国際関

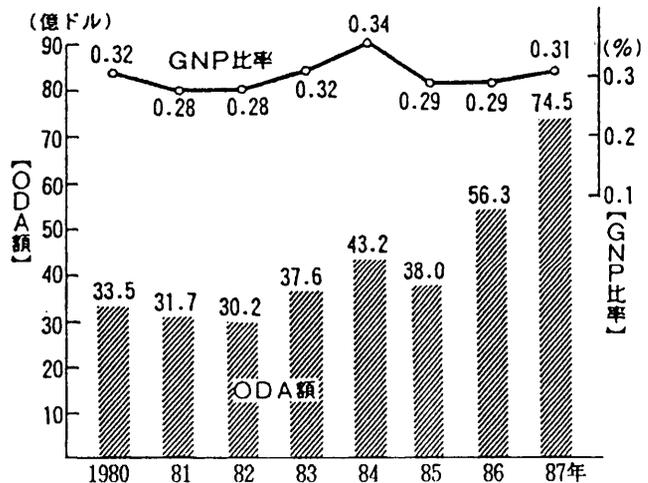
係の維持が重要なポイントとなる。

国際社会の平和を揺さぶる要因のひとつに発展途上国の政情の不安定が挙げられる。経済基盤の整備および経済成長を促すためのプロジェクトの実施によって経済の発展が図られれば、発展途上国の安定性は非常に高まることとなる。

経済大国と言われるわが国は、その名にふさわしく、①従来からの資金面の経済援助をさらに拡大することは当然ながら、②経済大国を築き上げてくる過程で蓄積された総合的な政策企画、計画、建設に係るノウハウの積極的な提供、③さらに、建設省をはじめ各官庁などから海

外に技術指導・援助のために派遣された経験者および民間の海外勤務経験者などの人材の有効活用策、あるいは経済協力に係る事業の実施により新たな直接投資を誘発し民間資金を吸収し得るような新たな仕組み（例えば、ODA事業と民間投資対象事業のパッケージ化）の検討など、経済協力のメニューを一層多様化すべきである。

図-5 日本のODA額の推移



(2) ODAの拡充

竹下内閣の目標である「世界に貢献する日本」の具体化のために「国際協力構想」が策定・発表されたが、その三本柱のひとつが政府開発援助（ODA）の拡充強化である。

ODAの実績は、昭和62年（1987年）に47億5,300万ドル（対前年比32.3%増）の最高額を記録した。62年の為替レート（1ドル=144.64円）が前年に比べ17%円高になったことと、59、60年度の円借款事業が集中的に実現したのが主因である。円ベースでみると1兆779億円となり、はじめて1兆円を超えた。63年度のわが国のODA予算は100億ドルを超え、事業予算ベースでは米国を抜いて世界一になった。しか

し、61年（1986年）のODA実績の対GNP比は0.29%、62年（1987年）は0.31%で、DAC（OECD開発援助委員会）加盟国の1986年平均（0.35%）を下回る水準にとどまっている。

政府は、竹下首相のODA拡充強化の方針を受け、各国から改善要求がでているODAの質、対GMP比率などを配慮し、6月14日に第4次ODA中期目標（1988～1992年の5ヶ年計画）を決定した。

表-6 第四次 ODA 中期目標

<p>(量的拡大)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経済規模に見合った ODA 量の確保 ・ 1988年～1992年の5年間の ODA 総額を500億ドル以上とする。 ・ ODA の対 GNP 比率の改善に努力 <p>(質的改善)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 後発開発途上国（LLDC）に対する一層の無償化の促進、債務救済措置の拡充 ・ 留学生、研修員受入の充実、技術協力の専門家派遣促進 ・ 非政府機関の援助組織である NGO との連携強化 ・ 世界銀行など国際機関の財政基盤の強化、人的貢献の強化 ・ 円借款の質の改善、一般アンタイ化の推進 ・ 開発途上国の経済政策支援のための円借款供与の弾力的実施 <p>(援助実施体制)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 要員拡充等を含む援助実施体制の充実、国別専門家の育成、地域研究の充実等、コンサルタト活用を含む民間活動との連携強化

中期目標に、ODAの量的拡大とともに初めてLLDC問題、留学生対策、NGOとの連携が盛り込まれており、無償援助の促進、債務救済の拡充と併せた質の向上は評価できる。今後はこの目標の達成に努力すると同時に、質の向上の一環として地域開発、都市開発のような総合的事業もODA事業の対象にとり入れていくべきである。

(3) 世界的、多国間のプロジェクトや構想の発掘・提案

今までのところ、経済援助は当事国の要請に基づいて行われるのが建前である。

しかし、わが国には、自国での豊富な成功例、失敗例の経験をもとに、各種のプロジェクトのノウハウが蓄積されており、これらを生かして、発展途上国の経済発展に最も適することは何かを考え、当該国の協力の下、実情を勘案しながら世界的、多国間のプロジェクトや構想を積極的に発掘・提案していくような展開が必要である。日本は今後新しい海外経済協力の形態をつくり出すべきである。

G I F (Global Infrastructure Fund) 構想、新アジア工業化総合協力プラン、アジア発展回廊その他のマクロ・エンジニアリング・プロジェクト構想の提案は、まさにこのような趣旨である。

(注)

(G I F構想)

昭和52年に、三菱総合研究所 中島正樹社長らが発表。発展途上国の二ヶ国以上が関係する共同の大型プロジェクトで一定の要件を満たすものに対し、先進国から集めた基金をもとに20世紀までに5,000億ドルの投資を行おうとする構想。アジア・ハイウェイをはじめ100以上の候補があげられている。

(新アジア工業化総合協力プラン)

昭和63年1月に、田村 元(はじめ)通産大臣が発表。開発途上国では工業化推進を核とする外貨獲得産業が重要との観点で、その国に適合した産業の選択と育成計画から、育成のための援助、日本からの直接投資、製品の輸入までを有機的に結合させた総合的協力のプランである。

(アジア発展回廊)

昭和63年3月、当研究所が前年に実施した海外建設アドバイザー事業の実施結果報告書の中で、斉藤 優中央大学教授が提唱。アジア発展回廊は、日本、新興工業経済群(N I E S)及びA S E A Nからなるアジア成長ベルトとアジアの低開発地域である南アジア地域および中国で構成され、これらの連結をめざす。アジアの中でいくつかの発展拠点あるいは発展ポテンシャルをもつ国々の連携を強め、経済発展と平和維持を創出するシステムを築くため、規模・機能・時間の経済性が極大となるような協力グループを作り、グループ・ディベロップメントの考え方で開発を進める。

これらのプロジェクトを吟味、評価し、あるいは新たに構想を打ち出し、真に発展途上国に寄与する提案をするためには、わが国のもつポテンシャルを一つに結集するシステムの構築が特に重要である。先進諸国に海外開発援助を専門とする官庁があるように、わが国でも経済協力専門の新しい省庁の創設を考えていく時期にある。また、マクロ・エンジニアリング分野の人材養成も不可欠である。さらに、これらのプロジェクト・構想をODAとリンクさせたり、日本の主導の下で世界銀行、アジア開発銀行

などの国際機関と協調しながら実現を図るシステムをつくりあげる必要がある。

(注) 各国の援助担当省庁は、次のとおりである。

米 国……………国務省国際開発庁 (Agency for International Development)

英 国……………海外開発局 (Overseas Development Administration)

フランス……………海外協力開発省 (Ministère de la Coopération et du Développement)

西 独……………連邦経済協力省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit)

(出所) ジャパンタイムズ編「主要国行政機構ハンドブック」55年

日本の経済協力は、「物と金だけでなく、技術と知恵で世界に貢献」を基本コンセプトに新たなステージを開拓する時機を迎えた。

経済援助資金が増大するにつれ、ともすればプログラム援助、構造調整ローンなどの援助方式による部分が増える傾向があるが、今後もやはりプロジェクト援助を重視し、プロジェクト・ファイナンス、プロジェクト・フォーメーションを積極的に行い、発展途上国のためのプロジェクトの創出に力を注ぐべきである。

Ⅲ これからの建設産業

1 「21世紀への建設産業ビジョン」のフォローアップ

(1) 「ビジョン」のその後

21世紀に向けて建設業の目指すべき方向を体系的に示した「21世紀への建設産業ビジョン」が発表され3年目を迎えた。「ビジョン」は、建設業が今後の経済社会の変化に対応し「活力ある挑戦的な産業」に脱皮するための基本的枠組と、建設業界の積極的な自助努力を基本に産業組織の合理化を図り、産業活動を活性化するための方向を示すとともに、これを支援する産業政策を提言した。

「ビジョン」を受けて、61年2月に建設大臣は、当面講ずべき施策として、次の4項目について中央建設業審議会（中建審）に諮問した。

- ① 建設業の許可要件のあり方
- ② 経営事項審査制度のあり方
- ③ 共同企業体のあり方
- ④ 産業構造の改善を進めるための諸方策

①、②については62年1月に第1次答申として、③については62年8月に同2次答申として、具体的施策が提言され、それらを踏まえて、既に建設業法の改正などの方策が講じられている。

また、④については63年5月に第3次答申がまとめられ、元請・下請構造を切り口として建設生産システムの検討を行い、良質な建設生産物を適正価格で提供し得る効率的生産システム形成の必要性を指摘し、講ずべき各種施策を提言した（表-7）。

「ビジョン」を具体化するその他の動きとして、業界団体と地方公共団体は、業種別・地域別のきめ細かいビジョンを策定している（表-8）。また、建設省は、建設業の構造・活動を実態的かつ体系的に把握するための建設業センサスの導入を検討するとともに、建設関連業者が所有するOA機器をネットワーク化し受発注業務の合理化および情報交換の円滑化することを目的に、建設産業情報ネットワーク（CI-NET）研究会を設置するなどしている。

表－7 中央建設業審議会答申の骨子

1	今後の建設産業政策の在り方について（第1次答申）	62年1月
①	建設業の許可要件の在り方	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術者の資格要件の改善 中長期的には14業種の技術者資格を国家資格に限定。当面は特定建設業の5業種とする。 ・ 公共性のある工事の技術者の専任制 監理技術者に登録証を発行し、公共工事の専任制を確保 ・ 特定建設業の財産的基礎の引き上げ、など 	
②	経営事項審査制度の在り方	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 審査項目の改善 完工高偏重の是正、技術力、経営の健全性の反映 ・ 審査充実のための第三者機関の設置、など 	
2	同（第2次答申）共同企業体の在り方	62年8月
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 単体施工を原則とし、JVは技術力の結集などが確保できる工事を対象とする。 ・ 中小企業を対象とした通年型の「経常型」と大型工事を対象とした「特定型」の二方式で運用し、3社構成以内を原則とする。 ・ 資格要件は、営業実績3年以上で元請経験を有し、専任の監理技術者または国家資格を有する主任技術者を配置できること、など 	
3	同（第3次答申）建設業の構造改善について	63年5月
①	元請・下請構造の在り方	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 責任施工体制の確立 下請の自主的施工管理体制の確立および元請の総合監督体制の強化 ・ 施工責任範囲の明確化 元請・下請間の基準、ルールづくり ・ 元請企業による下請指導などの充実 	
②	企業基盤の強化・活性化	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建設業経営アドバイザー制度の創設 ・ 若年労働者確保のための方策、など 	

表－8 業種別・地域別ビジョン策定の動き

業種別	塗装工事業、管工事業（62年3月）、床仕上工事業（63年3月） 空調衛生工事業、左官工事業、くい打ち工事業、電気設備工事業（策定中）
地域別	埼玉県（61年3月）、高知県、徳島県（61年4月） 宮城県（61年5月）、茨城県（策定中）

(2) 今後の展開

「ビジョン」策定後、わが国建設産業をとりまく情勢は驚くほど変化した。「ビジョン」は、建設需要が中・長期的にみて低迷すると予測していたが、内需拡大のために積極財政への転換が図られ、建設需要が急増し、建設業界は長く続いた「冬の時代」を脱した。一方、関西国際空港、東京湾横断道路などの大型プロジェクトへの外国企業の参入要求があり、外国人労働者の問題が起こり、わが国建設市場は国際化を迫られている。

これら情勢の変化はあるものの、「ビジョン」が示した方向は誤っていない。国際化が避けられないことを前提に、わが国建設業が今後「活力ある挑戦的な産業」へと脱皮し、発展するには、自助努力を基本とした構造改善、生産効率の向上に早急に取り組むべきである。そのためには、官民協力して「ビジョン」の提言を確実に実現していく努力を続けなければならない。

中建審の第1次答申を受けて、47年の許可制度導入以来、16年ぶりに建設業法が大改正され、去る6月に施行された。改正の主な内容は、次の4点である。

- ① 特定建設業の5業種（土木、建築、ほ装、管、鋼構造物工事業）の技術者の資格を国家資格に限定
- ② 監理技術者への登録証発行
- ③ 技術検定の指定試験機関制度の導入
- ④ 経営事項審査の充実のための第三者機関設置

改正の趣旨は、今後の建設産業の健全な発展のためには、建設産業の体質改善が必要であるという考え方に基づいて、建設業許可にあたっての技術者の資格要件の改善と公共工事の技術者専任制の確保ならびに経審制度の拡充強化を図ることであったが、特にこれらの業務における審査体制が強化されたことは評価すべきである。

共同企業体に関する施策のポイントは、各発注機関が共同企業体運用準則にどれだけ近い運用基準を策定できるかにある。策定にあたっては、JV本来の趣旨を踏まえ、JVの構成員による運営ルールの確率とマニュアルづくりも併せて進める必要がある。

構造改善に係る具体策は、近く（財）建設業振興基金内に設置される構造改善推進センターが主体となり展開されることとなる。当面は、元請・下請間のルールづくりなどを検討する元請・下請関係適正化推進協議会の設置、元請・下請関係合理化指導

要綱の見直しに必要な調査などが予定されている。

2 魅力ある建設産業へ

前節で述べたように、建設産業を取り巻く環境は、新たな変化の時を迎えている。特に、わが国建設市場への外国企業の参入や外国人労働者問題に代表される国際化の進展は、建設市場や建設労働の今後のあり方に大きなインパクトを与えることが予想される。

国内型産業の典型といわれる建設業の国際化は、従来、国内需要の低迷の中で、広く国際的に市場を求めるといふ、「外への国際化」であった。しかし、現在、直面しているのは、わが国の建設市場で、外国のエンジニアリング企業や建設会社が活動し、外国人が働くという「内なる国際化」である。「活力ある挑戦的な産業」として発展し続けるためには、建設業はこれにどう対応し、何をすればいいのか。以下、予想される諸問題について若干の考察を加えておきたい。

(1) 契約形態の多様化

欧米では、ターン・キー方式、CM（Construction Management）方式、さらにプロジェクトの調査計画から維持管理までを一括して請負うシステム請負方式など建設工事契約方式の多様化が進んでいる。これは、プロジェクト・マネージメントや施工管理を独立したソフト・テクノロジーとして認識し、価値を認めるという欧米の商習慣の中で、発注者のニーズ〔品質（良く）、価格（安く）、工期（短く）〕をいかに効率的に実現するかという観点から行われた様々な工夫の結果である。

今後は、わが国においても、建設産業組織の特色や能力、欧米との相違点などを十分に検討した上で、発注者、設計者、請負者などが協力し、国際的に通用する新たな建設工事契約方式の開発を行い、発注者の実情や建設物の特性に応じて最も効率的な生産方式が選択できるようにする必要がある。こうした変化は大手ゼンコンばかりでなく、中小ゼネコン、専門工事業者や発注者、設計者にも多大な影響を及ぼすことになるであろう。

(2) 建設産業における生産性の向上

建設産業は、工事のつど異なる生産現場において、工程に合わせて労働力、機械、資材などの生産手段を種々の異なる組合せで調達しながら生産を行っている。したがって、

こうした特性に応じて、労働生産性と資本生産性の向上や元請下請関係を含む産業組織の合理化を図ることにより、建設産業における生産性の向上を図ることが重要な課題となる。

具体的には、まず技術開発をテコとして、プレハブ化、ユニット化などによる工場生産とロボット化などによる機械化施工を推進して、施工の効率化と安全の確保を図る必要がある。また、資財の調達においても輸入などによる国際化の進展が顕著になってきており、安くて品質の良い資材を効率的に調達するために、世界的な視点からのノウハウの蓄積やネットワークの構築が必要になってこよう。

(3) 専門工事市場の明確化

わが国の建設生産システムは、多くの場合、総合工事業者の下に多数の職別工事業者が下請として参加することにより成り立つ、いわゆる元請・下請構造を形成している。この元請・下請構造は、建設産業発展の歴史の中で生まれ、独特の展開をみたものであるが、効率的な側面を有する反面、不合理、不透明な部分が依然として残っている。特に、「信頼関係」と称される元請と下請との関係は国際的には理解しにくい部分があり、今後は国際社会に通用する「契約関係」という観点から両者の関係のあり方を見直していかなければならない。

そのためには、元請と下請間、あるいは下請と再下請間の工事請負契約において、その公平化と締結の実施の徹底を図り、専門工事市場の形成、すなわち公正かつ効率的な分業体制の確立を行うことが必要であろう。

(4) 若年労働者の育成・確保

高学歴化が進展し、若者の就業意識の変わる中で、今後若年労働者を育成、確保していくことがどうすれば可能か、本格的に検討する時期にきているが、企業（群）が行っている若年労働者の技術研修の事例なども参考に、教育訓練、資格取得、評価・格付、処遇の向上という一貫した育成システムが確立する方向を目指すべきであろう。

若年労働者確保対策検討委員会（委員長 宇野博二学習院大学教授）が昨年実施した「若年建設従事者の確保等に関する調査」（図-6、表-9）は、こうした観点から、時宜にかなない、かつ、的確な調査として評価できる。今後は、調査研究の充実を図ると同時に、その結果を実効ある施策の立案、実施に結びつけていくことが必要である。

図-6 若年従事者の確保の見通し

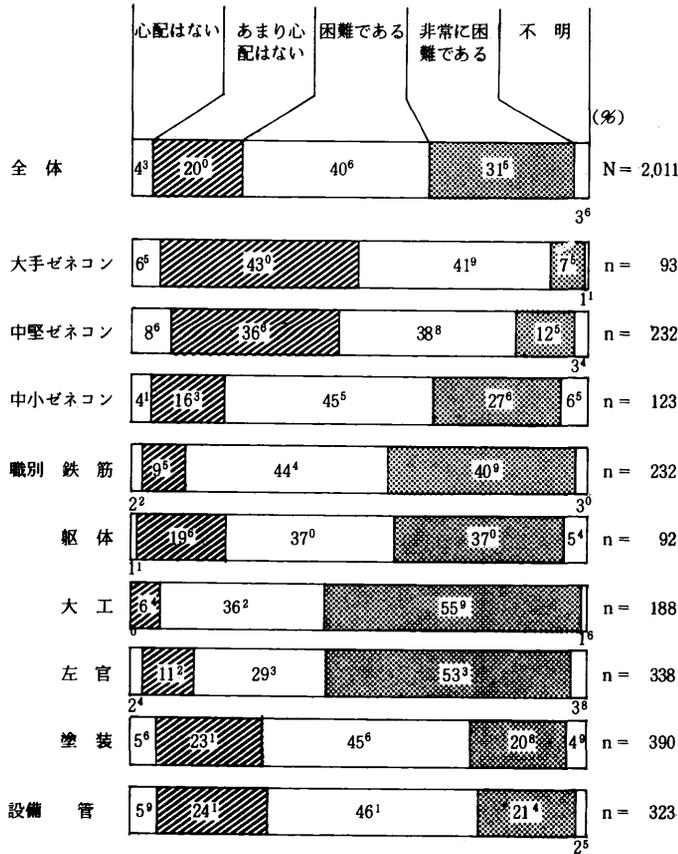


表-9 若年従事者確保のための対策
(複数回答)
(単位: %)

大手ゼネコン	積極的な求人活動	76.3
	学校側へのPR	74.2
中堅ゼネコン	賃金のアップ	70.7
中小ゼネコン	積極的な求人活動	68.3
鉄筋	賃金のアップ	78.4
	福利厚生の充実	78.4
躯体	賃金のアップ	73.9
	福利厚生の充実	73.9
大工	賃金のアップ	82.4
	福利厚生の充実	78.7
左官	賃金のアップ	82.0
	福利厚生の充実	76.6
塗装	積極的な求人活動	68.5
管	賃金のアップ	70.3

N=2,011

(出所) 建設省建設経済局労働資材対策室、(財) 建設業振興基金「若年建設従事者の確保等に関する調査報告書」63年3月

IV 適正な国土利用の実現に向けて

1 国土の均衡ある発展

(1) 東京プロブレムの解決

東京への過度な一極集中が過密や異常な地価高騰を呼んで東京プロブレムという言葉が用いられているが、この問題のポイントはどこにあるのであろうか。東京がニューヨークやロンドンと並ぶ世界的な金融センターとなり、世界でも有数の情報発信・受信基地となっている現在、ある程度の集中（日本国内だけでなく、世界各国から）は避けられない問題であり、むしろ国際都市としての東京の機能を高めることは今や経済的に世界に影響の大きい日本の重大な責任である。また、ソフト化に代表される産業構造の変化は、集中への流れを生み出すものであり、これを強制的に阻むことは経済成長にブレーキをかけることにもなりかねない。

問題は、集中自体にあるというよりも、集中によって表面化した首都圏の都市機能の不完全さにあり、とりわけ、交通や住宅といった分野がキャパシティを超えてしまったところにある。したがって、我われが問題解決のために努力しなければならないのは、単なる一極集中の防止策ではなく、国際都市としての東京の健全な都市基盤を築くことであろう。

そこで、東京プロブレムを解決するためになすべきことは、都市交通（道路、鉄道あるいはそれに替わる新交通システム）の整備であり、豊かさを実感できる住宅の供給であり、あらゆる社会基盤の整備である。そのためには、リニア・モーターカーや大深度の地下の利用などあらゆる技術を駆使する必要がある。

また、既成市街地の再開発が困難なことを考えると、東京湾臨海部の活用は大いに期待される。ここに21世紀につながる世界の範となる都市を作っていかなければならない。しかし、多くの開発プランが入り乱れ、全体像を示したいいわゆる東京改造プランの類もいくつか提案されているが、東京プロブレムのポイントが都市基盤にあることを考えれば、すべての角度から十分な検討を重ねておくことが必要であろう。

重厚長大産業の工場移転跡地の活用を狙ったリストラクチャリング・ゾーンの利用も東京の未来を方向付ける重要な位置を占めている。跡地の所有企業は、自らの戦略を進めるうえでも、その活用の決断を迫られており、東京圏の適切な都市構造の方向

を示した国の指導力が期待される。

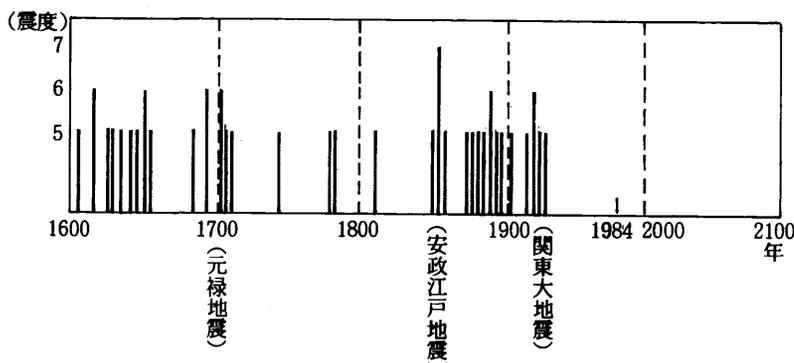
(2) 首都移転・再配置問題

東京プロブレムの解決を狙って、東京改造のプランとともに、いくつかの遷都案あるいは重都・分都・展都といった案も提出されている。先進諸国の首都移転・再配置の例を見ると、米国・オーストラリア、西ドイツなどにおける、新しい政体の発足に伴いそれにふさわしい新都を作るという心機一転型遷都のケースと、英国、スウェーデンなどに見られる、首都の過密化、地方の振興を目的とした問題解決型分都・展都のケースに分かれる。

我われは、首都移転・再配置問題を考えるとき、東京プロブレムを分散によって薄めようという消極的な考え方でなく、豊かで住みよいバランスのとれた国土を実現するという積極的な考え方で取組まねばならない。なぜなら、地方が東京プロブレムの単なる受け皿であってはならないからである。

もう一つ忘れてはならないのは、防災上の問題である。日本の機能の中枢が東京に集中している現在、それは自然に対する大変危険な賭をしていることになる。都市を整備するうえでの防災上のチェックも必要であるが、またバランスのとれた国土という言葉に危険分散というもう一つの意味があることを再確認しておく必要がある。

図一七 東京における震度5以上の地震年表



(注) 国土庁「日本 21世紀への展望」(59年11月)により作成。

(3) 多極分散型国土の実現

昨年6月、第四次全国総合開発計画において、21世紀へ向けて国土の基本構造のあり方が示された。その目標は、地域の活性化と全国的な交流ネットワークによる多極分散型国土の実現にある。

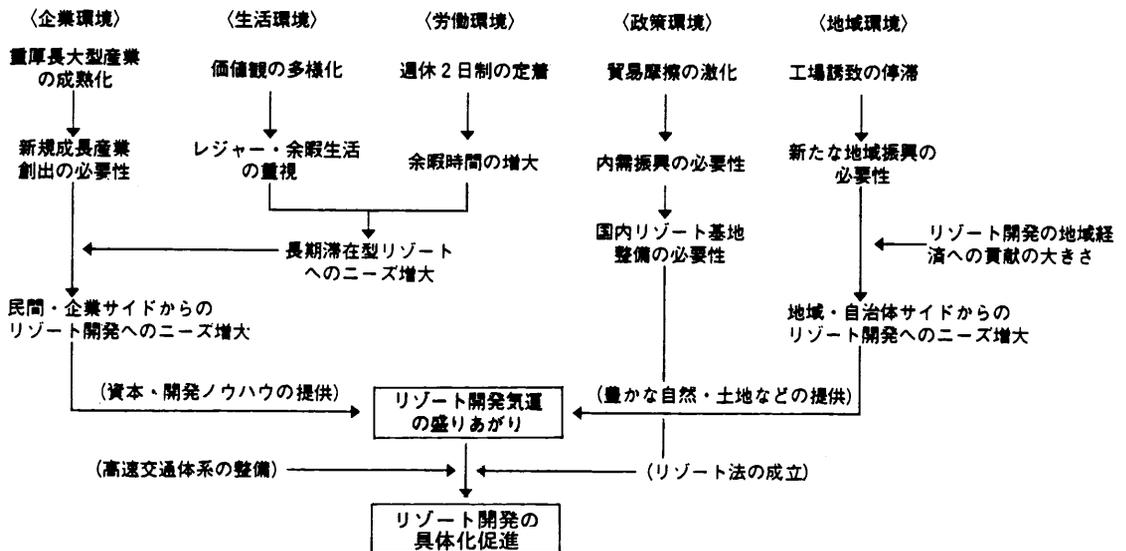
そして、四全総計画を実行するために、多極分散型国土形成促進法が本年5月に成立した。法の内容は国の行政機関の移転、地方の振興開発、大都市における業務核都市の整備、総合的な交通・通信体系整備など地域間の交流の促進が大きな柱となっている。また、本年5月に閣議決定された経済運営5カ年計画でも、地域経済社会の均衡ある発展と題して、地方公共団体の自主性・自律性の強化、情報通信・交通網の整備の方向を示している。

多極分散型国土を形成していくためには、(2)に述べた行政機関の展都的又は分都的移転とともに、地方公共団体の行財政基盤を強化し、それぞれの地方がその個性を伸ばし、それらの競争が国土全体の活性化と国土の均衡ある発展につながるようになる必要がある。そして、地域住民が自らの地域の方向付けに参加できるならば、生活環境保全などを確保しながら、確実に近づいている高齢化社会に向けて、健全な地域社会を形成することが可能となろう。

また、交通・情報・通信施設の整備も重要である。東京集中を生んだ原因の一つは、東京とその他の地方との圧倒的な情報量の差であることを考えれば、地方の活性化には情報の量と質、またはその時間的・金銭的アクセスの格差の縮小が必要である。

現在の日本が真に豊かで住みよくなっていないのは、リゾート施設の絶対的な不足も一因である。わが国における総労働時間の欧米諸国の水準への短縮が求められている今、欧米並みの長期滞在型リゾートの整備を、同時に実行しなければならない。リゾート施設は、民間事業者だけではなかなか採算に乗りにくく、もっと公益的な財としての意識を持つべきである。昨年公布された総合保養地域整備法（リゾート法）などによるリゾート地域の開発が期待され、それがソフト化・サービス化に向かうわが国産業のひとつの柱として、地域活性化を推進することとなる。

図-8 社会経済環境変化とリゾート開発の位置づけ



(出所) 野村総合研究所

2 土地問題

(1) 地価は低落局面に

昭和63年地価公示によると、全国全用途平均の地価の対前年比上昇率は21.7%であった。東京圏の住宅地に限ると、都心3区では62年の79.1%から14.1%に、都区部では76.8%から44.1%に上昇率が鈍ったものの、周辺各県の高騰により東京圏平均では68.6%と過去最高の上昇率を記録した。

これらの数値をみる限り、地価高騰の勢いはまだ衰えず東京周辺に拡大している印象を受ける。しかし、住宅情報誌などは「東京の地価は昨年のピークに比べて20%から30%下落し、土地取引も大幅に減少している」と分析している。国土庁も、地価公示と同時に、「昨年半ばに東京都心部の地価はおおむね鎮静化し始め、それが周辺に広がって10月～12月期の上昇はマイナスに転じた」と説明した。

東京圏の地価は、政府の各種規制策が効を奏するとともに、高くなりすぎた地価に需要が追いつかなくなり、明らかに横ばいから低落局面に入っている。現在の地価は、

土地投機がもたらしたものであり、実需を反映していないので、市場メカニズムにより、地価の低落は必然である。

(2) 地価高騰の後始末を

わずか3年で東京圏の地価が4倍近くになったので、次のようなひずみが生じた。

- ① 公共事業のコスト上昇と投資効率の低下
- ② 住宅取得能力の著しい低下。東京都における住宅の平均価格は95万円/m²であり、平均的な住宅（敷地165m²、建物床面積100m²）の価格は1億8,000万円となる。年間所得700万円の25倍、マンションも7,500万円で、同じく年間所得の11倍であり、東京圏の一般勤労者にとり持家は夢となった。
- ③ 都心における都市再開発の採算性の著しい低下
- ④ 土地利用が混乱し、地価高騰に追い立てられて人が住めない町ができつつある。

地価高騰による資産格差の増大は、いわゆるニュー・リッチとニュー・プアーと称される階層分離を生み、また、地域格差をもたらしている。例えば、全国の宅地資産は63年地価公示を前提とすると1,840兆円余り、このうち面積では全国比4%にすぎない東京都が491兆円とその27%を占め、東京圏で52%を占めている。

東京都区部における土地所有者は約98万人で、その総資産額は460兆円になる。これを個人・法人別、面積別にみたものが図-9である。

全人口の11%（世帯数では26%）が土地所有者であり、1人あたりの平均資産額は個人で3.8億円、法人で15.8億円にのぼる。譲渡や貸借が可能な300m²以上の土地所有者は17万人余り、さらに、1万m²以上の大地主は2,900人（個人1,800人、法人1,100社）で、その1人あたり資産額は個人で213億円、法人で529億円に達している。

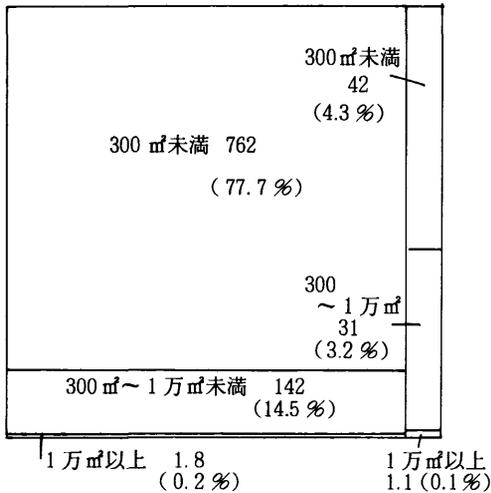
一方、土地保有に係る税負担は著しく低く、土地の有効利用の促進を阻害している。例えば、東京都区部における固定資産税、都市計画税の税収は約7,100億円だが、総資産額を460兆円とすると、その負担率すなわち実行税率は0.15%にすぎない。市街化区域内農地に至っては1千分の数%である。

この地価高騰に起因して、国、地方自治体は大幅増の税収を、金融機関は巨大な収益を上げている。相続税などを中心に国税収入超過額は3兆数千億円に達し、地方税も特に東京都の税収の伸びが著しい。また、金融機関は62年度の決算では史上最高の

図-9 東京都区部における階層別土地所有等の状況
(個人・法人別、面積別)

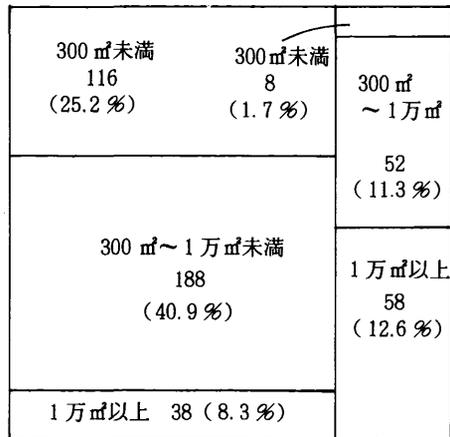
① 階層別土地所有者数 (981千人)

個人 906千人(92.4%) 法人 75千社(7.6%)

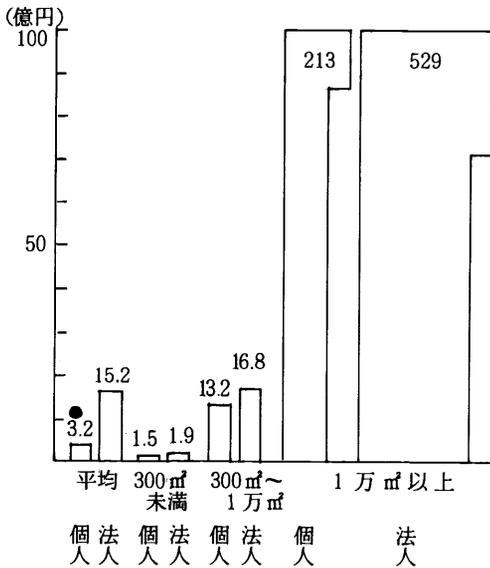


② 階層別土地資産額 (460兆円)

個人 342兆円(74%) 法人 118兆円(26%)

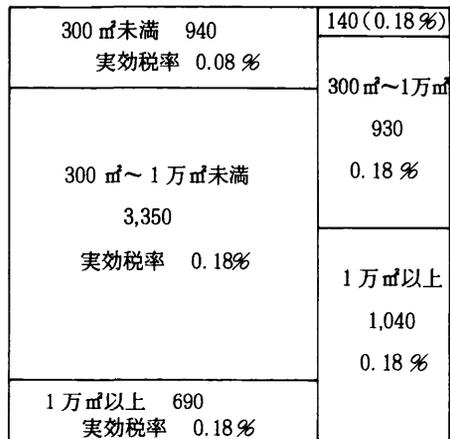


③ 階層別一人あたり資産額



④ 階層別土地保有税負担額 (7,100億円)

個人 4,980億円 法人 2,120億円



63年度東京都予算 (都区部分推計)

固定資産税 5,810億円
都市計画税 1,290億円
合計 7,100億円

(注) 1 東京都「土地関係資料集(1987年度)」、「63年度予算説明書」、国土庁「63年地価公示」より作成
2 土地所有状況は全地目分である。

増収増益となっている。地価対策としては税制を用いてこれらの利益を一般国民に還元する仕組みを考える必要がある。

(3) 土地臨調最終報告の着実な実行を

臨時行政改革推進審議会は、6月に「地価等土地対策に関する答申」をとりまとめ、政府に提出した。10カ月の審議で、問題点の分析から改革の方向まで一応の指針を示したことは評価できる。土地問題は、政府の施策、制度のみに問題があるのではなく、国民の土地に対する意識に深く根ざしており、その解決のためには国民の考え方や行動様式の変革（土地神話の打破）まで必要とされる。今回の答申は政府に対する政策提言に止まらず、国民全体の意識変革を求めたものといえる。

答申は、異常な地価高騰の原因は東京の国際化、情報化に伴うオフィス不足ではなく、一部不動産業者と金融機関の投機的行動であったと指摘した。また、高値安定ではなく、地価を引き下げるべきだとしている。今後政府は、この基本方針に沿って、施策の実施において答申のつまみ食いをせず、政策の優先順位を明確にし、実行への過程と実現の期間を示すべきである。

(4) 土地税制と土地供給対策の根本的確立を

土地税制は、土地対策の本命であり、答申においても、市街化区域内農地の宅地並み課税や相続税の強化、特別土地保有税の強化、法人の借入金利子の経費算入の是正に触れている。今後はさらに、固定資産税の適正負担および譲渡所得税などのキャピタル・ゲイン課税のあり方について、一層の検討を進めるべきである。

宅地供給対策については、答申に沿って、宅地供給の方針をできる限り具体的に示すことが望まれる。特に、東京圏においては、中長期的には需要にみあった適正な供給がなされる可能性が十分あることを示すべきである。

東京湾臨海部の埋立地については、公有地、民有地とも積極的に住宅用に供し、特に公有地では、土地代を極力抑制した形で安価に大量の住宅を供給すべきである。

(財) 建設経済研究所と「日本経済と公共投資」

(財) 建設経済研究所

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およ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、その記念事業の一環として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、人口の定住化など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およ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進めております。

日本経済と公共投資

研究所では、57年から「日本経済と公共投資」を発表し、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政策提言を行っています。

「日本経済と公共投資」の副題

- 57年 5月 副題なし
- 58年12月 ～内需中心の経済成長を図るために～
- 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共投資の展開を～
- 62年12月 ～内需拡大に向けて、根本的課題への挑戦～
- 63年 7月 ～国際協調のための変革への積極的対応～



RICE

財団
法人 建設経済研究所



RESEARCH INSTITUTE OF
CONSTRUCTION AND ECONOMY

（財）建設経済研究所シンボル・マークの制定について

このたび、当研究所では、設立5周年を記念して研究所のシンボル・マークを制定いたしました。

マークのデザインは、建設と経済を表わすCとEをモチーフ化して重ねたものです。楕円と中央の色のうすい部分は、それぞれ地球とそれに打ちこまれた杭を象徴しています。これはまた、日本経済に対する建設産業であり、日本社会に対する公共投資であり、国際社会における日本の立場をも表わしています。

緑色は、美しい自然環境および心の豊かさを表わし、また色の濃淡は、暗い未知のもの（楕円部分）に打ちこまれた明るい知性を示しています。

(財) 建設経済研究所

〒116 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

FAX 03-433-5239

ニューヨーク事務所

The Continental Center, 21 st. Floor

180 Maiden Lane, N.Y., N.Y. 10038 U.S.A.

TEL 212-208-6930

FAX 212-943-1714