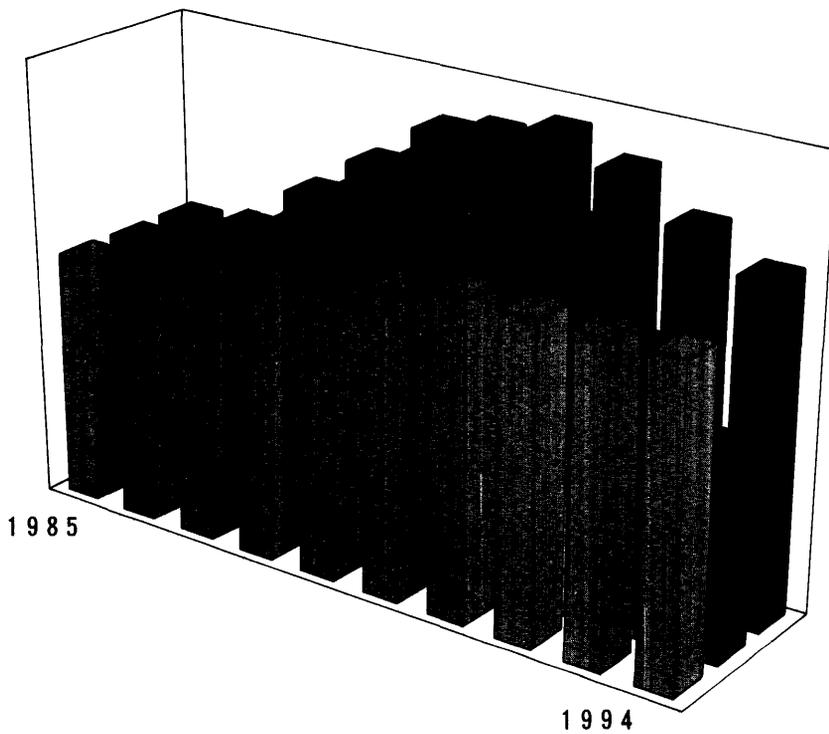


—長びく建設不況、進行する市場改革—



財団法人

建設経済研究所

RICE

## は じ め に

- ・ 日本経済は、2年続きのGDPゼロ成長の後、現在、生産、消費の持ち直しなどから、「緩やかながら回復の方向に向かっている」状況にある。当研究所の予測でも、来年度は実質1.8%と、低いながらも成長率の上昇がみられそうだ。しかし、建設業、不動産業のバブル崩壊による後遺症は重く、まだ回復への明るさはみえない。建設投資は、来年度も引き続きマイナスと予測されており、建設不況は5年目に入ることになる。
- ・ この中で、1世紀の歴史をもつ指名競争入札制度の改革と一般競争入札の導入を柱とする公共工事の抜本的制度改革が本年度から実施の段階に入った。今後、関係する様々な制度的基盤を整え、地方公共団体を含めて、新制度を定着させていく必要がある、改革への道はむしろこれからが正念場である。
- ・ 建設市場の長期低迷に入札制度改革が重なって、民間建設価格の急落、低価格入札の増加など建設市場の競争条件には大きな変容が窺える。世界的な市場経済化といわゆる大競争（メガ・コンペティション）の時代を迎えていることを考えれば、このような建設市場の変容が、時代の大きな潮流であることを前向きにとらえて、新たな展望につなげる道を探らなければならない。
- ・ 今回のレポートは、第1章では、建設不況の長期化とくに民間建築投資の動向を分析するとともに、来年度の予測結果を報告する。第2章では、1973年の第1次石油危機後の不況と回復の過程と対比して、今回のバブル崩壊不況後の回復過程における経済運営のあり方を探っている。第3章では、建設価格の低落を中心に内外価格差問題、低価格入札の増加など建設市場の動揺の実態と対応の方向を述べている。第4章では、再び議論されつつある地価税のあり方にふれている。
- ・ 建設経済と市場の大きな変容の中で、目先の不安に足元をすくわれることなく、先行きを読もうと努力されている各位の参考になることを期待している。

1994年12月

財団法人 建設経済研究所

理事長 牧野 徹

## 目 次

第1章	マクロ経済と建設投資	1
1-1	最近の経済の動向	1
1-2	バブル期及びポストバブル期の民間非住宅建築投資の動向	5
1-3	マクロ経済及び建設市場の今後の見通し	10
	(1) マクロ経済の見通し	10
	(2) 建設投資の見通し	11
第2章	建設経済の長期サイクル—石油危機とバブル崩壊との比較—	19
2-1	マクロ経済と建設市場の推移	19
2-2	インフレとデフレの差、デフレ経済の重圧	22
2-3	地価変動、石油危機とバブル崩壊の差	24
2-4	バブルの増殖と消滅、資産デフレの深刻さ	26
第3章	建設市場の動揺と効率化の方向	29
3-1	建設価格の低落とその影響	29
	(1) 建設市場の構造	29
	(2) 価格の低落とその影響	33
3-2	建設市場の効率化のための対応の方向	36
	(1) 内外価格差の現状と縮小方策	36
	(2) 低価格受注の評価と必要な対策	41
	(3) 建設市場情報の蓄積と活用	43
3-3	自由・公正競争を通じて生産性が高い信頼産業をめざせ	46
第4章	地価税の諸問題	47
4-1	土地税制改革の意義	47
4-2	地価税導入の背景	48
4-3	地価税の課税状況	50
4-4	地価税のあり方	54

## 第1章 マクロ経済と建設投資

### 1-1 最近の経済の動向

(回復過程に入った日本経済)

- ・ わが国経済は、92、93年度の2年続きのゼロ成長の後、94年度に入り4～6月は前期比0.8%（年率）増となり、さらに在庫調整の進展、所得減税の効果もあり、7月以降生産、消費の面で明るい動きが見られ、7～9期は3.6%（年率）増となり、日本経済の回復が進展していると考えられる（図1-1、表1-1）。

鉱工業生産は94年第1四半期よりプラスに転じ、在庫循環サイクル（出荷－在庫）で見ると出荷も第2四半期には対前年比やや減まで回復した後、第3四半期には90年第4四半期以来の増加に転じ、はっきりとした回復を示している（図1-2）。大口電力消費もこれを反映して増加に転じている。

消費の面で見ると、全国世帯消費支出（実質）が7月にプラスに転じ、自動車販売（5ヶ月連続）も増加傾向が続いている。

しかしながら、民間企業設備投資は底入れに近づきつつありものの7～9月に対前年同期比では $\Delta 8.3\%$ と大幅な減少を引き続き示している。これは円高の進行及びバブル期に形成された過剰ストックの調整が大きな要因と考えられる。

(減少が続く建設投資)

- ・ 建設投資についてみると、実質では1990年をピークに徐々に減少してきているが、部門別に見るとこのところ事務所、工場等の民間非住宅部門の大幅な減少の相当部分を堅調な政府建設及び民間住宅部門の伸びがカバーするというパターンが続いている。1994年第2四半期を対前年同期比で見ると（名目、建設総合統計ベース）、政府建設9.8%増、民間住宅6.9%増に対し、民間非住宅が $\Delta 22.4\%$ と大幅な減少を示し、全体でマイナスとなっている（図1-3、表1-2）。

図1-1 GDP伸率と部門別寄与度（1987年度から1994年第3四半期まで）

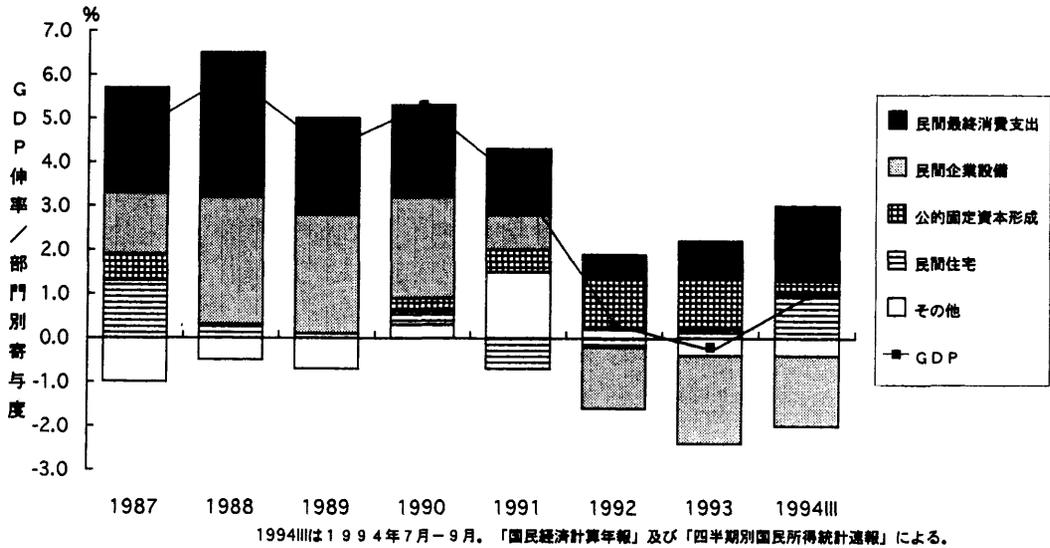


表1-1 マクロ経済の推移（年度）

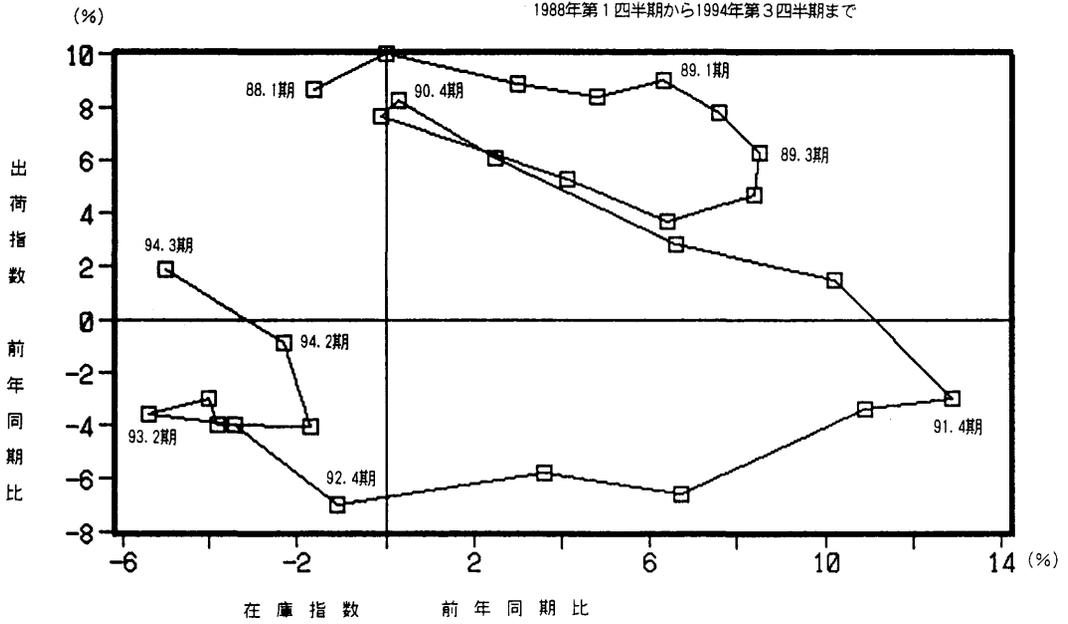
（億円）

年 度	1990	1991	1992	1993	1994 III	
					1994 II 比	1993 III 比
実質GDP	4,045,610	4,191,038	4,204,934	4,194,904	1,059,701	
対前年度伸率	5.3%	3.6%	0.3%	-0.2%	0.9%	1.0%
民間最終消費支出	2,329,655	2,391,784	2,413,787	2,448,965	625,615	
対前年度伸率	3.6%	2.7%	0.9%	1.4%	1.1%	2.9%
寄与度	2.1	1.5	0.5	0.8	0.7	1.7
民間企業設備	882,704	913,080	852,701	767,217	182,906	
対前年度伸率	11.4%	3.4%	-6.6%	-10.0%	0.5%	-8.3%
寄与度	2.3	0.8	-1.4	-2.0	0.1	-1.6
公的固定資本形成	260,450	278,983	328,038	371,524	95,343	
対前年度伸率	4.3%	7.1%	17.6%	13.3%	0.7%	3.9%
寄与度	0.3	0.5	1.2	1.2	0.1	0.3
民間住宅	228,605	200,983	193,478	203,768	61,511	
対前年度伸率	4.9%	-12.1%	-3.7%	5.3%	2.8%	11.2%
寄与度	0.3	-0.7	-0.2	0.2	0.1	1.0

（注）数値は1985年価格 1994 IIIは1994年7-9月、1994 IIは1994年4-6月、1993 IIIは1993年7-9月  
四半期別国民所得統計速報より作成

図1-2 在庫循環（鉱工業全体）

1988年第1四半期から1994年第3四半期まで



通商産業省「生産・出荷・在庫指数確報」

図 1 - 3 建設投資の推移 (年度)

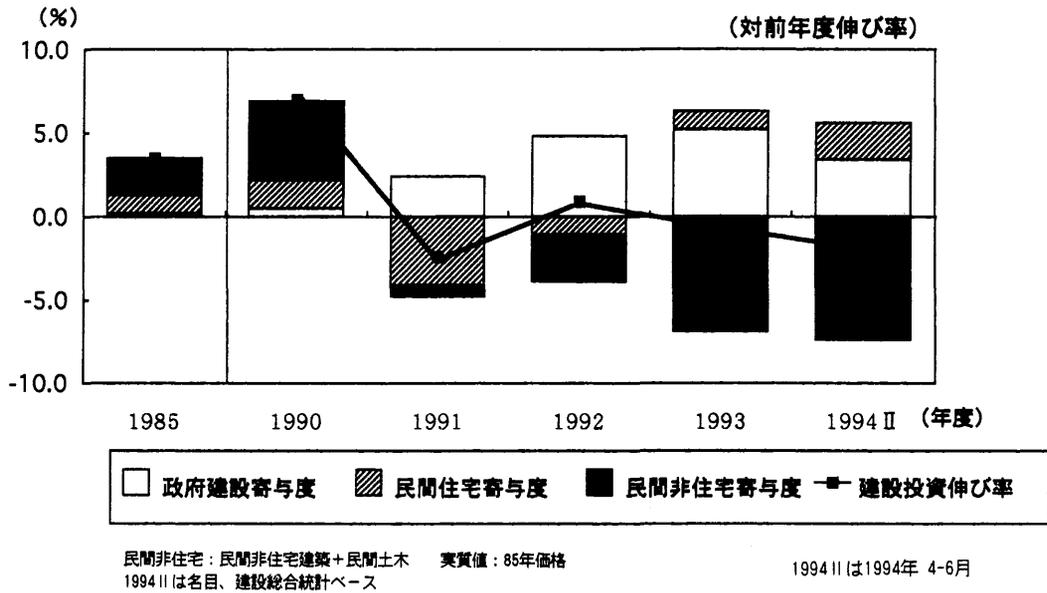


表 1 - 2 建設投資の推移

実績 ← | → 実績見込 (億円)

年度	1985	1990	1991	1992	1993	1994 II	
						1993 II 比	
実質建設投資 (対前年度伸び率)	500,093 3.5%	716,127 7.2%	696,992 -2.7%	703,240 0.9%	698,616 -0.7%	182,874 -1.8%	
実質政府建設 (対前年度伸び率) (寄与度)	193,716 0.6% 0.2	231,555 2.3% 0.8	246,699 6.5% 2.1	279,953 13.5% 4.8	316,619 13.1% 5.2	70,421 9.8% 3.4	
実質民間住宅 (対前年度伸び率) (寄与度)	147,776 3.8% 1.1	222,506 5.4% 1.7	193,058 -13.2% -4.1	185,303 -4.0% -1.1	192,810 4.1% 1.1	64,467 6.9% 2.2	
実質民間非住宅 (対前年度伸び率) (寄与度)	158,601 7.1% 2.2	262,066 13.7% 4.7	257,235 -1.8% -0.7	237,984 -7.5% -2.8	189,187 -20.5% -6.9	47,988 -22.4% -7.4	
名目建設投資	499,645	815,953	824,070	845,146	850,282		

(注) 民間非住宅：民間非住宅建築+民間土木    実質値：85年価格  
1994 II は名目、建設総合統計ベース

1994 II は1994年 4-6月  
1993 II は1993年 4-6月

建設経済研究所「季刊 建設経済予測」より作成

## 1-2 バブル期及びポストバブル期の民間非住宅建築投資の動向

(民間企業設備投資より大きな変動を示した民間非住宅建築投資)

- ・ バブル期及びポストバブル期の日本経済の特徴は、民間企業設備投資の高率な伸び(1985~1990)とその後の長期にわたる減少(1992~94)に特徴づけられる。そのうえ、民間企業設備投資(I<sub>p</sub>)の一翼を担う民間非住宅建築投資(事務所、工場、店舗に代表され、中長期的に見ると民間企業設備投資の2割程度を占め民間土木投資と併せると3割程度となる。残りの7割は機械投資となる。)は、バブル期にはI<sub>p</sub>を上回る高い伸びをまたポストバブル期にはI<sub>p</sub>を下回る大幅な落ち込みといったより大きな変動に特徴づけられる。

すなわち、第2次オイルショックを経て輸出主導型で経済が回復した1980年代前半に、民間企業設備投資が82年を底に合理化を中心とした機械投資の拡大にひっぱられ、85年には対前年比12.2%の伸びを示すほどに拡大した。1980年代前半のこの時期はおおむね継続してI<sub>p</sub>の伸びが民間非住宅建築投資の伸びを上回った。ところが、機械の入れ物である建物の動きを代表する非住宅建築投資がバブル期に入ると活発となり、86年から90年までおおむねI<sub>p</sub>より高い伸び率で拡大した。ポストバブルの91年度に入ると一転して非住宅投資はマイナスに転じ、I<sub>p</sub>の減少率より著しい減少を現在まで示している。

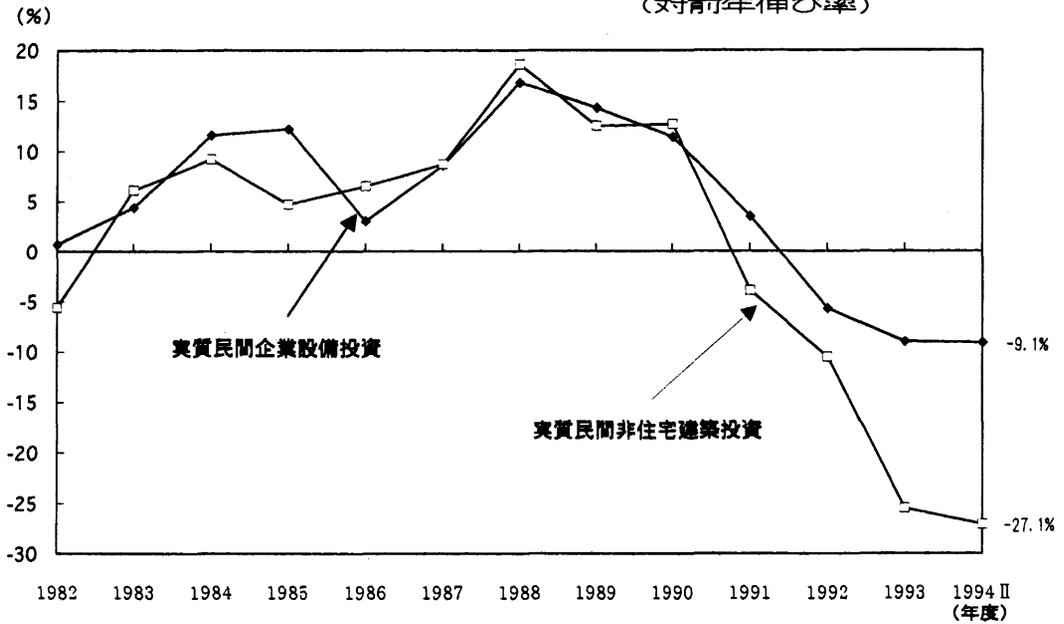
その結果、非住宅建築投資額、I<sub>p</sub>及びGDPのいずれも1985年度を100とした実質ベースの指数で比較してみると、非住宅建築投資はI<sub>p</sub>を上回る勢いで上昇し、90年には174に達した後下落し、91年にはI<sub>p</sub>指数を下回り、さらに93年には112となり、GDPの指数(128)を下回り、94年第2四半期は82となり本格的調整局面が続いている(図1-4、図1-5)。

(用途別に様相を異にする民間非住宅建築着工の動向)

民間非住宅建築は、全体として本格的調整局面にあることは既に述べたところであるが、事務所、工場、店舗等用途別に見ると次のとおり様相を異にする面もある。(以下、主として建築着工予定額(名目)でもってコメントする。)

- ・ 民間非住宅建築の中で最も大きなウエイト(最大時3割)を占める事務所建築は、バブル時期に外資系の進出等も含めた需要の拡大が見込まれたこともあ

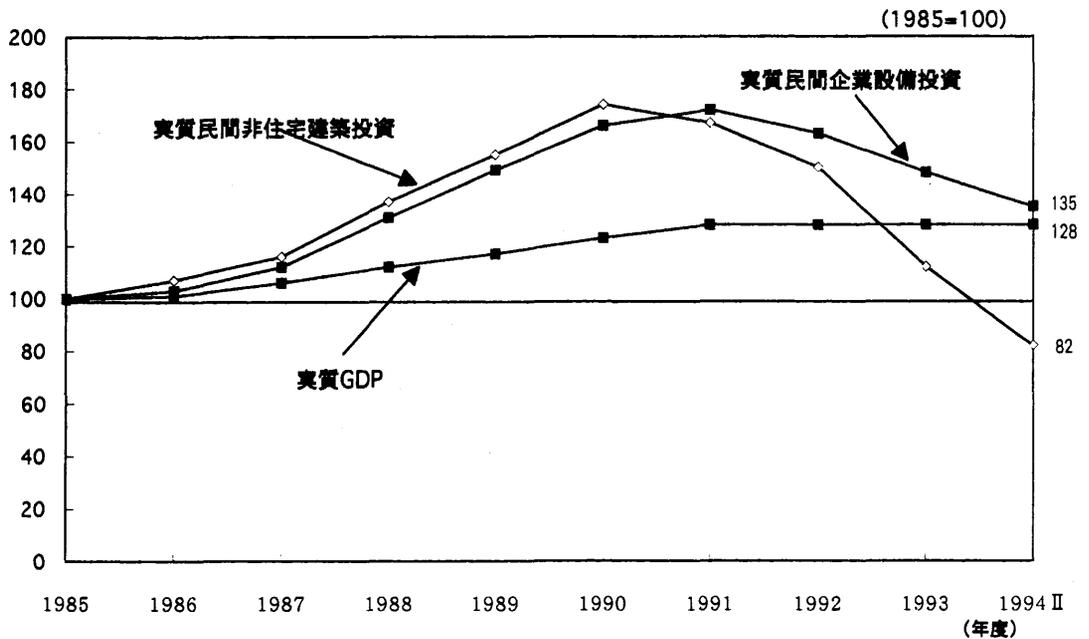
図1-4 民間企業設備と民間非住宅建築投資の比較  
(対前年伸び率)



建設経済研究所「季刊 建設経済予測」より作成

1994 IIは1994年 4-6月

図1-5 民間企業設備と民間非住宅建築投資の比較  
(1985=100の指数値)



建設経済研究所「季刊 建設経済予測」より作成

1994 IIは1994年 4-6月

り、円高ショックの時点でも影響を受けず一貫して増加し、90年度には6兆円、指数で見ると300（85年度＝100）のレベルと用途別では最も高いレベルまで急上昇したが（90年度のGDPの指数は133）、その後減少に転じ、93年度にはマイナス42.5%と本格的調整局面に入り、指数も127となりGDPレベル（145）を下回った。94年度上期には1兆1,000億円とさらに落ち込み（106）、底をさぐる展開となっている。床面積ベースで見ると、1985年度レベル（1,350ha）を93年度に下回り、94年度上期には75のレベルとなっている。

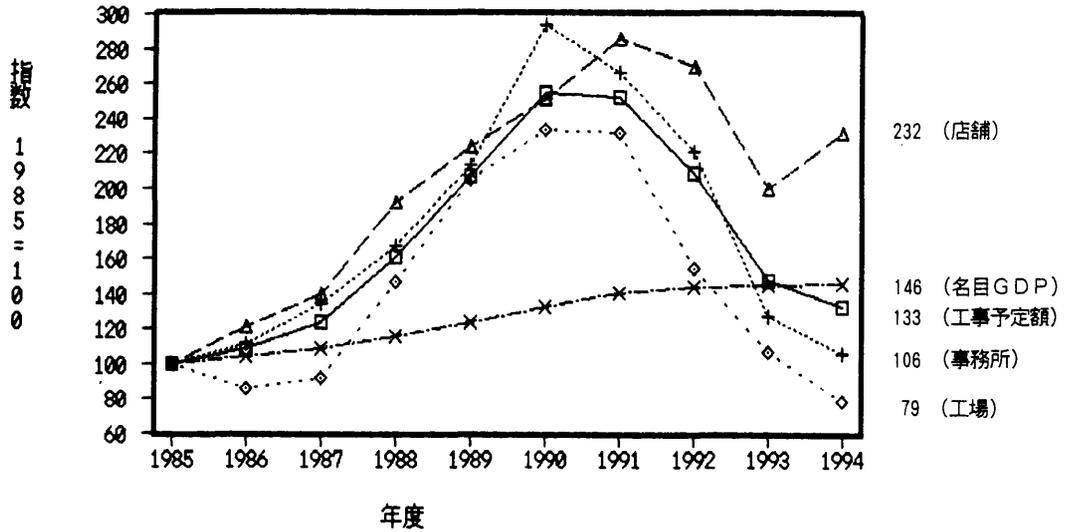
- ・ 工場は円高ショックの影響で工事予定額でも床面積でも86年～87年度の2年間にわたり85年レベル（1兆5千億円、1,830ha）を下回ったが、その後経済全体の回復を受け急上昇し、90年度にピーク（234、工事予定額）を迎えた。用途別では最も早く90年度末から減少局面に入り、92年度に用途別で最も大きい減少率（33.1%減）を示し、155のレベルまで落ちGDPの指数（145）に近づいた。さらに93年度の円高及び94年度の円高により大きな減少基調が続き、94年度上期は79と100を割り、用途別では最も低いレベルとなっている。床面積のレベルも同期に60程度となり、底をはっているところと思われる。
- ・ 店舗は用途別では最も遅く、93年度に減少局面に入った。これは消費の落ち込みが経済全体の動きより遅れたこと、及び、大店法の規制による手続をようやくクリアした店舗の多くが着工に踏み切ったことによるものと思われる。しかし、93年度には調整局面に入り△25.9%と大きな減少を示したが、94年5月以降連続のプラスとなり底入れの兆しを示している。85年レベル（7,800億円）と比較すると、事務所、工場より高いレベル（200以上）が維持されているのが特徴である。これは大店法の緩和等を契機にロードサイド専門店への立地シフト等の構造的変化、及び既存店舗の建て替えの活発化等によるものと推察される（図1-6、図1-7）。

（大手建設会社の経営に最も影響を与える非住宅建築の著しい変動）

ここでは民間非住宅建築のウェイトが高い大手50社（建設省受注動向調査－A調査対象）の動向についてコメントする。全建設投資に占める民間非住宅建築投資が占める割合は通常年は20%程度、バブルのピーク時の1990年度で25%程度であったのに対し、大手50社分についてみると、バブル直前の85年度の40%弱から

図 1 - 6 民間非住宅建築工事着工予定額

(1985=100の指数)

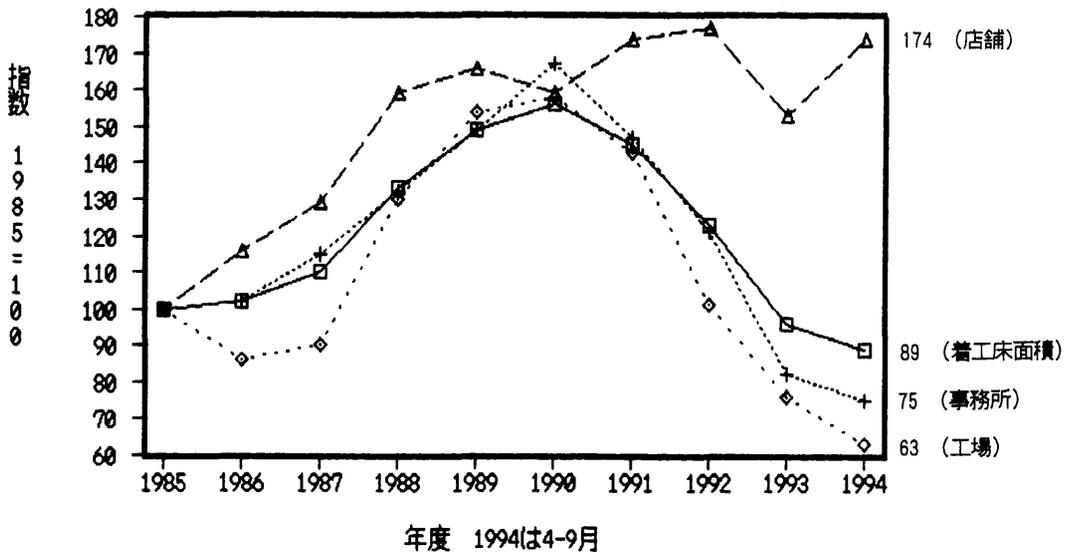


□工事予定額 +うち事務所 ◇うち工場 △うち店舗 ×名目GDP

建設省「建築統計年報」より作成 1994年は上半期ベース(4-9月)

図 1 - 7 民間非住宅着工床面積

(1985=100の指数)



□着工床面積 +うち事務所 ◇うち工場 △うち店舗

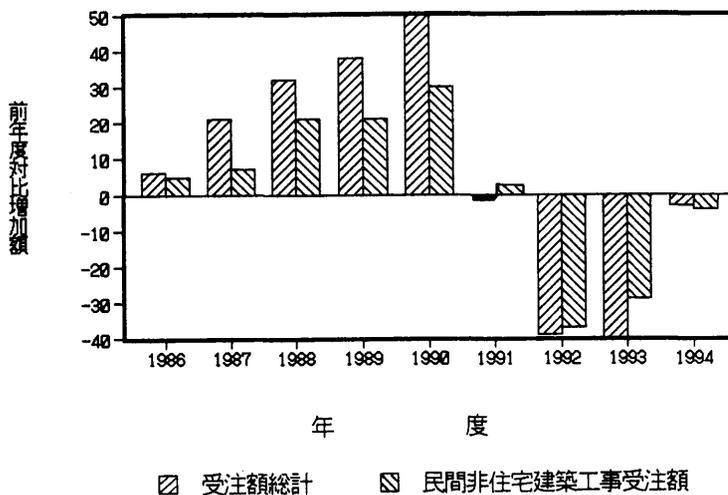
建設省「建築統計年報」より作成 1994年は上半期ベース(4-9月)

90年及び91年度の50%弱まで上昇したというように、その占めるシェアの高さ及び増加が顕著であることが特徴である。大手50社の対前年度受注増減額を1986年度から93年度まで見てみると、86年度から90年度まで受注増加額が上昇していくなかで、民間非住宅建築分がその増分の5割以上占めていることが見られよう。より注目すべきは91年度の天井期をすぎて、92年度から受注額が大きな減少傾向を示すが、その概ねが民間非住宅建築分であることである（92年度3兆9千億円のうち3兆7千億円、93年度4兆円のうち2兆9千億円）。つまり、バブル期及びポストバブル期の大手50社の受注の変動は民間非住宅建築の動向が最も大きな要因であったことがわかる。

94年度に入ると、94年度上半期の受注額は対前年同期で $\Delta 1.8\%$ とほぼ底をはっている状況である。民間非住宅建築も落ちるところまで落ちたという状況といえる。94年度下期から95年度にかけては底入れの時期を探る展開となるものと思われる。

ところで、大手会社について売上高は93年度に減少に転じていることに見られるごとく、売上高の動きは受注の動きより2年程度遅れると考えられる。したがって、94年度が受注の底と考えれば、短くても96年度までは大手会社は売上高等経営について厳しい状況が続くものと見られる（図1-8）。

図1-8 大手50社 受注額総計および民間非住宅建築工事受注額  
対前年度比増減額



建設省「建設工事受注統計」より作成 1994年は上半期ベース(4-9月)

### 1-3 マクロ経済及び建設市場の今後の見通し

建設経済モデルによって94、95年度のマクロ経済と建設市場の見通しを試算してみよう。試算の前提条件として、95年度において公定歩合は2.0%に上昇、減税は今年度並み(5.5兆円)、対ドル円レートは105円台としている。

#### (1) マクロ経済の見通し

##### (消費主導の景気回復)

景気は回復過程に入ったが、円高の進行という懸念材料は消えていない。当面は本格回復への地固めの状況が続きそうだ(以下、カッコ内は実質経済成長率に対する寄与度を示す)。

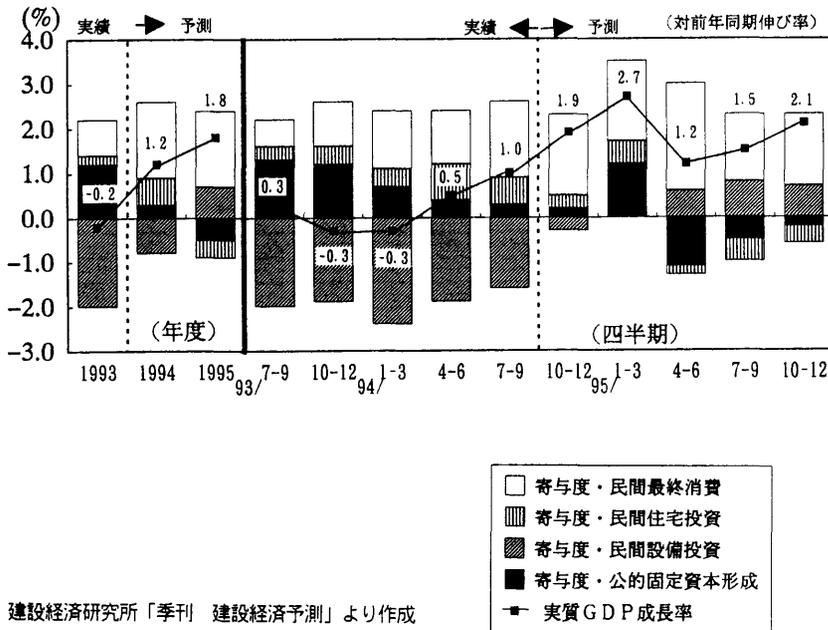
94年度の実質経済成長率は1.2%となる見込みである。民間最終消費(1.7)と民間住宅投資(0.6)とこの両者が景気のリード役となり、公的固定資本形成(0.3)もプラスに効いている。このため、設備投資を除く内需の成長率は2.3%と比較的高い。しかし、設備投資の低迷( $\Delta 0.8$ )と輸入増大によるマイナス要因が大きく、ようやく1%台を確保する程度の低成長となる。

95年度は、93、94年度のパターン(公的資本形成及び民間住宅投資がプラス、民間設備投資はマイナス)が逆転する。これは前年度夏からの消費の拡大が引続き見込まれ(1.7)、これの波及で民間設備投資が(0.7)プラスに転じるからである。民間住宅は減少( $\Delta 0.4$ )に転じるが、前年度が高水準であったこともあり、住宅着工戸数の水準は通常年並みが期待される。公的資本形成も減少( $\Delta 0.5$ )が見込まれるが、前年度が前々年度末の補正のずれ込みにより高水準であったことによるものである。この結果、実質成長率は1.8%と見込まれ、鋭角的回復とはならない。生活大国五か年計画で想定している3%台の成長を実現するためには、新公共投資基本計画を踏まえた公共投資の増額、また、床面積の増加等質の向上を図るための住宅対策が必要である(図1-9)。

ところで本年10月7日に1995年度から2004年度を計画期間とする総額630兆円の新たな公共投資基本計画が閣議了解された。本格的な高齢化社会を間近に控え、国民が真に豊かさを実感できる社会を実現するため、人口構成が若く、経済に活力のある現在のうちに社会資本整備を促進するという基本的な考え方である。対外バランスの観点からみても、内需主導型の経済社会の実現に資す

るものと期待され、その着実な実施が望まれる。

図 1 - 9 マクロ経済の推移



## (2) 建設投資の見通し

(概況—引き続き減少が見込まれる建設投資)

90年度をピークとした建設投資の減少傾向が94、95年度も見込まれる（以下、カッコ内は、実質建設投資伸率に対する寄与度を示す）。

94年度については、政府建設投資が前年度の補正予算の効果もあり、前年度比で実質 2.0%増 (0.9)となる。さらに、民間住宅については着工戸数を見ると、持ち家が94年10～12月期、分譲が95年1～3月期に前年同期比で減少に転じ、息切れ感が見えてくるものの、民間住宅投資全体では前年度比で実質 7.7%増 (2.1)と大幅な伸びを示し、建設投資のリード役となる。しかし、ストック調整の続く民間非住宅投資（民間非住宅建築+民間土木）では前年度比で実質  $\Delta$ 11.5% ( $\Delta$ 3.1)となる。その結果、建設投資全体では前年度比で実質マイナス 0.1%と横ばい傾向が続き、不調な民間非住宅投資が好調な住宅投資・公共投資の増加分を相殺する形となる。

95年度については、93、94年度の2年間続いたパターン（政府、民間住宅が

プラス、民間非住宅がマイナス)が逆転する。すなわち、政府建設投資が当初予算ベースで4%程度の伸びと想定すると、93年度補正予算の効果を含む94年度に比べて、実質 $\Delta 5.6\%$ となり、また、前年度好調であった民間住宅投資も前年度比で実質 $\Delta 3.3\%$ と3年ぶりにマイナスに転じる。民間非住宅投資は用途により進度が異なるが、全体としてストック調整が進んだため、前年度比で実質5.4%増とプラスに転じる見通しであるが、全体の建設投資は前年度比で実質 $\Delta 2.3\%$ と低迷傾向が続く(図1-10、表1-3)。

図1-10 建設投資の推移

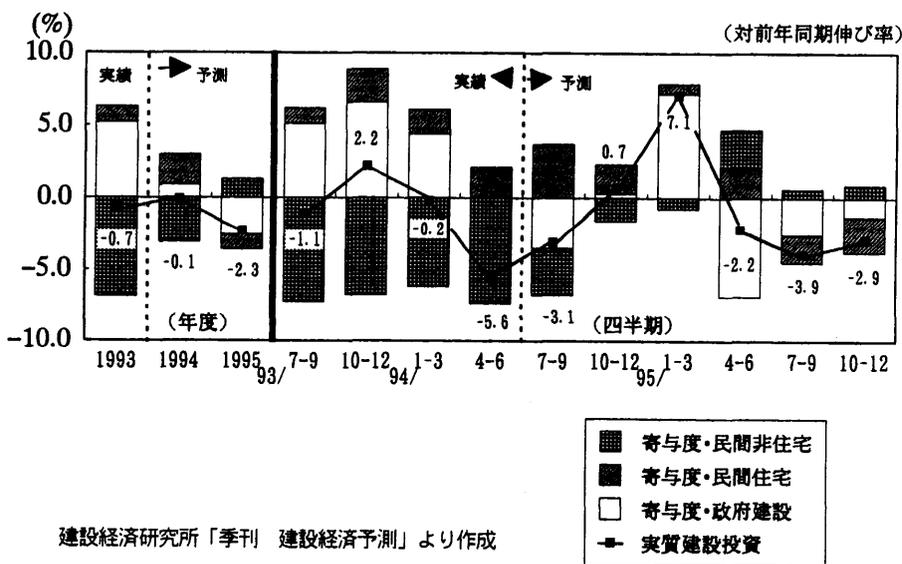


表1-3 建設投資の見通し

年度	実績 ←   → 予測		(億円)
	1993	1994	
実質建設投資 (対前年度伸び率)	698,616 -0.7%	697,798 -0.1%	682,030 -2.3%
実質政府建設 (対前年度伸び率) (寄与度)	316,619 13.1% 5.2	322,798 2.0% 0.9	304,698 -5.6% -2.6
実質民間住宅 (対前年度伸び率) (寄与度)	192,810 4.1% 1.1	207,595 7.7% 2.1	200,810 -3.3% -1.0
実質民間非住宅 (対前年度伸び率) (寄与度)	189,187 -20.5% -6.9	167,405 -11.5% -3.1	176,522 5.4% 1.3
名目建設投資	850,282	852,350	838,835

(民間非住宅：民間非住宅建築+民間土木、実質値：85年価格)

建設経済研究所「季刊 建設経済予測」より作成

(住宅—高水準から長期的安定水準へ)

2年連続で増加した住宅着工戸数は、94年に入っても4～6月期の累計値が、対前年度比11.8%増と高い水準で推移してきたが、伸び率は最近鈍化してきている。7～9月期の伸び率が1.7%増へと落ちてきており、10～12月期も伸び率の鈍化が見込まれる。94年度は150万戸台となるが、95年度は140万戸台へ低下するものと思われる。

持家は、7～9月期が $\Delta 2.3\%$ と減少したが、金利が上昇基調にあるため、10～12月期からも前年同期比で $\Delta 3.7\%$ とマイナスに転じる。年明け以降も減少幅が拡大し、95年度は52万700戸となろう。

分譲は、絶好調だったマンションを中心に4～6月期は51.0%増、7～9月期には40.9%増であった。また、首都圏、近畿圏ともに9月よりマンションの売れ残り戸数が増加に転じたこと、及び、金利の上昇が懸念材料である。95年1～3月期からは $\Delta 0.5\%$ となる。95年度は今年度より4万戸ほど減少し、対前年度比で $\Delta 11.7\%$ と大きく減少しよう。

貸家は相変わらずの減少傾向に歯止めがかからない。一次取得者向け低価格マンションの大量供給が、貸家を出てマンションを購入する動きを促しており、回復は当面望めそうもない。7～9月期は前年度比で $\Delta 9.5\%$ であったが、10～12月期は $\Delta 10.3\%$ 、94年度を通して $\Delta 11.0\%$ 、と二ケタに減少が見込まれる。家賃水準は底を打つと見られ、95年度は $\Delta 1.1\%$ と減少幅が大幅に小さくなるものとみられる。

(民間非住宅—95年度には弱基調ながら回復)

民間非住宅建築投資は全体に調整過程が続いており、94年度の対前年度伸び率は実質 $\Delta 15.1\%$ の減少が見込まれている。95年度は店舗の回復、事務所、工場の最終調整局面入りもあり、全体としては弱基調ながらプラスに転ずるものと思われる。用途別の着工床面積をみると、「店舗」は94年に入り既に底入れしており、95年度以降も堅調な伸びを示すと見込まれる。しかしながら建設単価が下落しているため、全体の投資額では微増にとどまっている。

「倉庫」も生産の回復にともない、95年度に入れば回復するものとみられる。一方、「事務所」や「工場」は供給過剰感が依然強く、低いレベルで底ばいを続けストック調整が95年度以降も続くと見られる。

民間土木は、ゴルフ場、宅地造成等の純民間的なものがある一方、鉄道、電力等公的色彩の強いものがあることもあり、94年度はわずかな減少、95年度はプラスに転ずるものと見込まれる（表1-4）。

表 1 - 4  
実質民間非住宅投資の見通し

年度	実績←→予測 (億円)		
	1993	1994	1995
実質民間非住宅建築 (対前年同期伸び率)	122,616 -25.5%	104,086 -15.1%	108,692 4.4%
実質民間土木 (対前年同期伸び率)	66,571 -9.3%	63,319 -4.9%	67,830 7.1%
実質民間非住宅投資 (対前年同期伸び率)	189,187 -20.5%	167,405 -11.5%	176,522 5.4%

実質民間非住宅投資の推移

年度 四半期	実績←→予測 (対前年同期伸び率)							
	1994				1995			
	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	
実質民間非住宅建築	-27.1%	-15.0%	-9.7%	-5.5%	6.5%	1.6%	4.2%	
実質民間土木	-13.4%	-5.1%	-1.2%	0.6%	15.8%	3.7%	4.0%	
実質民間非住宅投資	-22.6%	-11.6%	-6.6%	-3.2%	9.9%	2.4%	4.1%	

建設経済研究所「季刊 建設経済予測」より作成

(政府建設投資—95年度は減少へ)

93年度の政府建設投資は過去最高となった。94年度については、当初予算ベースで4%台の伸びが確保され、更に昨年度の経済対策に伴う3次にわたる補正予算の執行のずれ込みにより、対前年度比で名目2.1%増(実質2.0%増)の3兆3,541億円(実質3兆2,798億円)と、更に上向く。ただし、予算成立の遅れ等の原因により、発注が若干遅れ気味である。公共工事の着工が対前年同月比で5月以来5カ月連続でマイナスとなっており、秋以降の本格的発注が期待される。

95年度は当初予算ベースで4%程度の伸びを想定すると、対前年度比で名目△4.9%(実質△5.6%)と軟調に推移する(表1-5)。

表 1 - 5

政府建設投資の見通し

年度	実績←   →予測 (億円)		
	1993	1994	1995
実質政府建築投資 (対前年同期伸び率)	60,495 15.6%	62,557 3.4%	58,815 -6.0%
実質政府土木投資 (対前年同期伸び率)	256,125 12.5%	260,241 1.6%	245,882 -5.5%
実質政府建設投資 (対前年同期伸び率)	316,620 13.1%	322,798 2.0%	304,698 -5.6%

政府建設投資の推移

年度 四半期	実績←   →予測 (対前年同期伸び率)							
	1994				1995			
	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	
実質政府建築投資	-0.1%	-6.4%	3.2%	17.9%	-15.5%	-6.6%	-2.7%	
実質政府土木投資	0.2%	-8.9%	0.0%	13.5%	-17.9%	-6.7%	-2.6%	
実質政府建設投資	0.2%	-8.3%	0.5%	14.2%	-17.3%	-6.7%	-2.6%	

建設経済研究所「季刊 建設経済予測」より作成

# 公 共 投 資 基 本 計 画 の 骨 子

(平成6年10月7日 閣議了解)

## 1. 基本的考え方

- ① 本格的な高齢化社会を間近に控え、国民が真に豊かさを実感できる社会を実現するため、人口構成が若く、経済に活力のある現在のうちに、社会資本整備を促進。
- ② 本計画においては、公的主体・民間主体双方により行われる社会資本整備のあり方について、広く基本的考え方を明らかにする。
- ③ 計画期間については、①の考え方を踏まえ、人口がピークを迎える21世紀初頭を展望した新たな10年計画（平成7年度（1995年度）～平成16年度（2004年度））とする。

## 2. 社会資本整備のための主要な施策

- ① 快適でうるおいのある生活環境の創出に向けて、人々の日常生活に密接に関連した施設の充実（前回の計画同様、下記分野については21世紀初頭における具体的目標を明示）
  - （例）・下水道、集落排水等 → 公的主体により衛生処理される人口割合を9割超へ
  - ・都市公園等 → 概ね全ての市街地において歩いて行ける範囲に公園のネットワークを整備、市街地の植樹面積を3倍へ
  - ・廃棄物処理施設 → 廃棄物のほとんど全てを循環型の廃棄物処理に転換
  - ・住宅 → 大都市圏の都心部において良質な住宅を160万戸供給、高齢者の安全に配慮した住宅の確保
- ② 高齢者等に配慮した施設整備の推進
  - （例）・社会福祉施設、保健医療施設の充実を推進
  - ・公共交通ターミナルなどにおけるエレベーター等の設置、車いすでも通りやすい幅の広い歩道の整備
- ③ 自然との触れ合いの場の確保

(例) ・自然公園、森林、海域、親水緑地、親水護岸、海浜、水質の改善に係る施設等の整備の推進

#### ④ 国民生活の安全を確保する基盤の構築

(例) ・治山、治水、砂防、急傾斜地崩壊対策、海岸保全等国土保全基盤の整備  
・交通安全施設の整備、床上浸水対策の推進等安全な居住環境の確保のための施策の推進

#### ⑤ 全国的な基幹的ネットワークの整備、国際交流拠点の整備

(例) ・高規格幹線道路の整備、高速鉄道ネットワークの整備・高度化、国際空港・港湾の整備等

#### ⑥ 国際化の進展への対応等を踏まえた農林漁業の体質強化

(例) ・担い手の確保、生産性の向上に資する大区画ほ場整備等の基盤整備

#### ⑦ 豊かで質の高い生活を支える発展基盤の構築

(例) ・公的分野の情報化等高度情報化への対応  
・大学、国立試験研究機関等の施設・設備の充実

### 3. 社会資本整備の主体

- 社会資本については、基礎的なものは公的主体が、多様かつ高度なニーズに対するものは民間主体が収益性を確保しつつ整備することを基本とする。
- 住民に身近なものは地方が、利益が広域に及ぶものは国が主体となって整備を行うことを基本とする。

### 4. 社会資本整備の財源

社会資本整備の財源については、各々の社会資本の性格に応じ、租税、公債、財投、民間資金等を適切に組み合わせることとするが、今後の高齢化の進展を踏まえれば、後世代に負担を残さないような財源を前提として、その具体的実施を図って行く必要がある。

### 5. 公共投資の規模

21世紀初頭において社会資本が全体として概ね整備されることを目標に、経済全体とのバランスを考慮しつつ、計画期間中に概ね 600兆円の公共投資を行い、今後の内外諸情勢の変化等に柔軟に対応するための弾力枠30兆円を加えて、全体で概ね 630兆円とする。

## 6. 公共投資の配分

- ① 直接的に国民生活の質の向上に結びつくものへの重点化を継続しつつ、急速な高齢化の進展に対応した福祉の充実を図るとともに、高度情報化等にも適切に対応。このため、公共投資額のうち生活環境・福祉・文化機能に係るものの割合を60%台前半に増加。なお、その他機能の中でも、高齢化・高度情報化等への対応については、重点的・効率的に配分。

	1981～1990年度	1991～2000年度 (前計画)	1995～2004年度 (新計画)
生活環境・福祉・文化機能	50%台前半	60%程度	60%台前半
その他	40%台後半	40%程度	30%台後半

- ② 地域配分については、多極分散型国土の特色ある発展を図るための基礎的条件整備を推進

## 7. 社会資本の整備・運営に当たっての課題

- 効果的かつ効率的な社会資本整備のため、各種事業の整合性の確保等を図るとともに、公正な競争の確保等による建設コストの低減等を図る。
- 環境、エネルギー問題へ適切に対応する。
- 地価高騰を招かないよう配慮する。
- 社会資本の運営に必要な人材、ソフト等を確保する。
- 将来予測される更新需要や維持費の増大に対応した整備を行う。

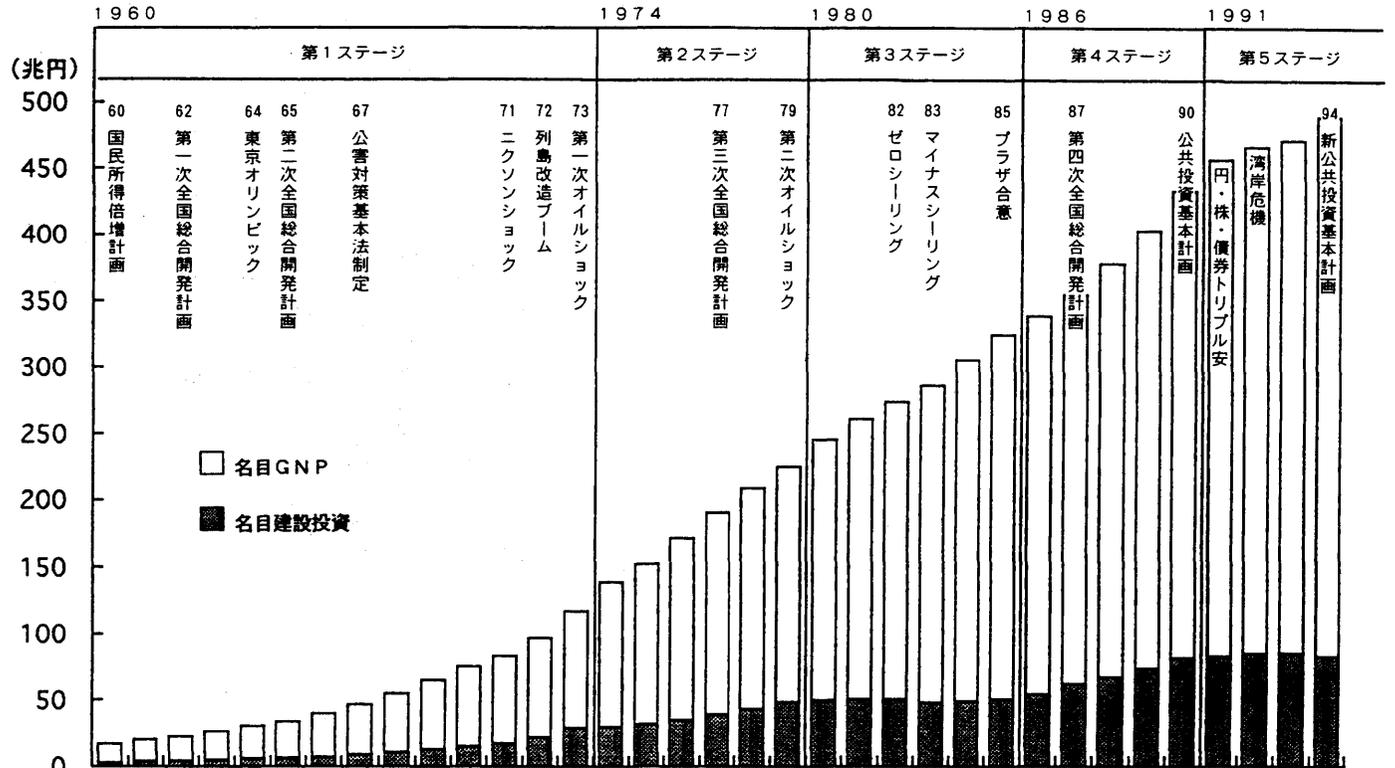
## 第2章 建設経済の長期サイクル

### —— 石油危機とバブル崩壊との比較 ——

#### 2-1 マクロ経済と建設市場の推移

- ・ 現在の不況は、単なる循環的な変化ではなく、バブル経済の崩壊という構造的な変化によるものと言われる。バブル経済を享受した建設経済には、バブルの後遺症が重くのしかかり、不況脱出のみちはきわめて厳しい。現在の建設経済不況を理解するために、まず、かつての石油危機のときと、バブル崩壊のときの建設経済の動向を比較してみよう。
- ・ 図2-1は、この35年間のマクロ経済と建設投資の関係を5つの時期に区分し、その成長率を比較したものである。その規模をみると、1960年から1994年の35年間にG N Pは名目28.2倍、実質6.3倍に成長、建設投資は同じく33.9倍、6.9倍に成長している。35年間でみると成長の度合いは、G N Pに比べて建設投資の方が大きい。が、時期的にみれば必ずしも一律の伸びを示しているわけではない。
- ・ 1960年から1994年までの35年間で5つの時期に区分し、各時期ごとの動きをみよう。第1ステージは1960年から1973年までの13年間、国民所得倍増計画に始まって第一次石油危機で終息する高度経済成長期である。この間G N Pは名目で16.2%、実質で9.1%の高成長を続け、建設投資も名目20.6%、実質13.1%とマクロ経済を上回って成長を続ける。内訳でみると、民間投資が名目21.2%、実質12.7%の伸び、政府投資も名目19.3%、実質11.9%の伸びと実質でも二桁台の伸びを示している。公・民の投資主導型の経済成長であった。
- ・ 次いで石油危機発生時の1974年から1979年までの6年間、G N Pは名目で11.6%の伸びだが実質は3.9%とインフレにより成長率は大幅に鈍化する。建設投資は高度経済成長時とは逆転し、名目で8.9%、実質では1.0%の伸びとマクロ経済を大きく下回る。とりわけ民間投資は名目で6.5%、実質で $\Delta$ 1.0%（民間非住宅投資では $\Delta$ 3.8%）とマイナスに転じる。この落ち込みを支えたのが公共事業、建設国債の発行による公共投資主導の経済政策で、この間政府投資は名目13.7%、実質4.7%の伸びを維持する。それでも建設投資全体では

図2-1 国民総生産と建設投資の推移



1960 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 (年)

期間中の平均伸び率 ( ) 内は実質	GNP	16.2 ( 9.1 )	GNP	11.6 ( 3.9 )	GNP	6.3 ( 3.7 )	GNP	6.0 ( 4.7 )	GNP	2.7 ( 1.3 )
	建設投資	20.6 (13.1)	建設投資	8.9 ( 1.0 )	建設投資	0.7 (▲1.2)	建設投資	10.3 ( 7.4 )	建設投資	1.5 (▲0.2)
	うち民間	21.2 (13.7)	うち民間	6.5 (▲1.0)	うち民間	0.8 (▲0.9)	うち民間	12.5 ( 9.4 )	うち民間	▲4.0 (▲5.9)
	住宅	23.1 (13.2)	住宅	7.9 ( 0.6 )	住宅	▲0.1 (▲2.4)	住宅	11.7 ( 8.5 )	住宅	0.2 (▲1.8)
	非住宅	19.9 (13.5)	非住宅	3.5 (▲3.8)	非住宅	3.7 ( 1.6 )	非住宅	14.8 (11.7)	非住宅	▲6.4 (▲8.3)
政府	19.3 (11.9)	政府	13.7 ( 4.7 )	政府	0.5 (▲1.5)	政府	6.4 ( 4.0 )	政府	10.9 ( 9.2 )	

(73/59)の平均伸び率

(79/73)の平均伸び率

(85/79)の平均伸び率

(90/85)の平均伸び率

(94/90)の平均伸び率

(注) 建設省資料をもとに作成

実質1%の成長にとどまっている。

- ・ しかし、戦後初の赤字国債の大量発行にまで踏み込んだ財政出動はやがて行き詰まり、1979年の第二次石油危機の発生により、建設投資は「冬の時代」という厳しい時期に転落する。1980年から1985年、バブル経済が始まるまでの6年間、名目GNPは6.3%、実質では3.7%の伸びを維持するが、建設投資は名目で0.7%、実質では $\Delta 1.2\%$ と82年のゼロシーリング、83年以降のマイナスシーリングの下で、マイナス成長が続くことになる。民間投資の低迷が長引き、この間名目0.8%、実質 $\Delta 0.9\%$ の低成長、加えてゼロマイナスシーリングの下で政府投資も名目で0.5%、実質 $\Delta 1.5\%$ が6年間続くことになる。この間景気を支えたのが外需の増大であり、これがその後の国際経済摩擦を引き起こすことになる。
- ・ これが再び反転するのが、円高誘導、内需拡大、規制緩和、低金利の中でのバブル経済の下である。1985年から1990年までのバブル経済の5年間、平成景気に支えられて名目GNPは6.0%、実質GNPは4.7%の伸びを示す。建設投資は、1985年から1990年までの5年間で名目10.3%、実質7.4%と再びマクロ経済を上回る成長を遂げる。とりわけ民間投資は名目12.5%、実質7.4%、とくに、オフィスビル建築ブームの中で民間非住宅投資は名目14.8%、実質11.7%と、20年前の高度経済成長並みの拡大を続けることになる。
- ・ しかし、バブル経済は1990年に株価と地価の大幅ダウンにより破綻を迎え、建設経済に石油危機時以上の打撃を与えることになる。1991年から1994年までのこの4年間、GNPは名目で2.7%、実質で1.3%の伸びに鈍化、一方、建設投資も名目で1.5%、実質 $\Delta 0.2\%$ と再びマイナスに転じる。とりわけ民間投資は名目 $\Delta 4.0\%$ 、実質 $\Delta 5.9\%$ と石油危機の後よりはるかに大きな落ち込みを示す。オフィスビル建築ブームは終息し、著しく過大なストックを残すことになる。
- ・ この低落を相次ぐ4次にわたる公共投資の拡大が支えようとする。累計10兆円を追加した政府投資は、名目で10.9%、実質9.2%となり、実質ベースでは第一次石油危機の後を大きく上回る。だが、民間投資の落ち込みは大きく、1993年の実質経済成長はゼロ%、建設投資も $\Delta 0.7\%$ と著しい低迷が続く。
- ・ 以上のような経緯を振り返ると、現段階は、高度経済成長が第一次石油危機

で終息し、経済構造が転換した1974年から1979年の第2ステージの時期に類似している。高度経済成長期にマクロ経済を上回って二桁台の成長を続けてきた建設投資は、石油危機による総需要抑制の下で実質マイナスに転じ、大幅な政府投資の増加でようやくわずかなプラスとなったのである。

- ・ しかし、財政出動に依存した経済運営は財政赤字、緊縮財政に繋がり、数年後にゼロ・マイナスシーリングの時代を招いてしまうのである。それから20年後、バブル経済が破綻した今、民間投資は石油危機のときよりはるかに大きく落ち込み、一方、国債の発行による財政出動の規模も大きくなっている。かつての石油危機時、大規模な財政出動の後、過度に外需に依存し、また、過度に内需を抑制した経済構造を招来することとなった。今、歴史をふり返り、過去の反省のうえに立った適切な施策の実施により、石油危機の後の轍を再び踏まぬようにしなければならない。

## 2-2 インフレとデフレの差、デフレ経済の重圧

- ・ 企業経営にとっては、デフレの現在の方がインフレの石油危機のときより困難が多く、事態はより深刻と言わざるを得ない。石油危機の後はインフレの時代であり、需要の落ち込みを物価上昇で補うことができた。図2-2、図2-3は1960年から1993年までの建築物着工床面積と1㎡当たりの建築単価（名目・実質）の推移を示している。第1ステージの高度経済成長時の13年間に、オフィスビル建築の着工床面積は412haから1,878haと4.6倍に増加した。これが1974年の石油危機で933haと半分に減少する。以後1985年のバブル経済の時期まで一時的に増加するもののおしなべてみると10年間半分のままの低迷が続いていく。1985年以後のバブル経済の時期に急上昇するが、これも1991年をピークに減少に転じる。図のようにオフィスビル建築ブームに2つの山と2つの谷が見えている。
- ・ ここで注目すべきは、石油危機の前後の建築単価の動きである。1974年の第一次石油危機の時、着工床面積の半分に減少したものの、逆に建築単価は1.73倍に上昇しており、売上高はそれほど落ちてはいない。1980年の第二次石油危機の時も同様である。再び、物量の低下を価格の上昇で補うことができたので

図 2-2 事務所の着工床面積の推移

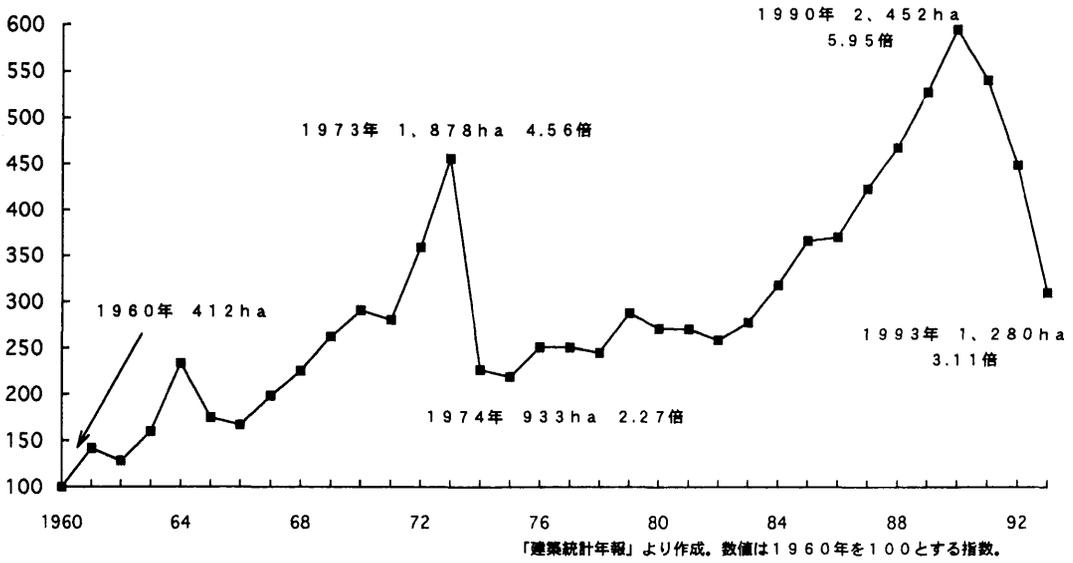
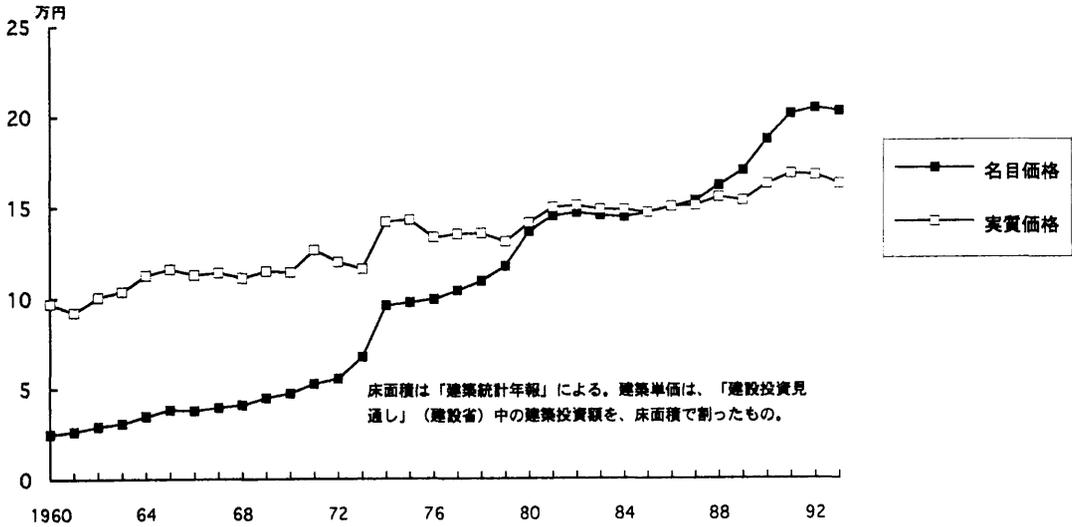


図 2-3 1 平米あたり建築単価の推移

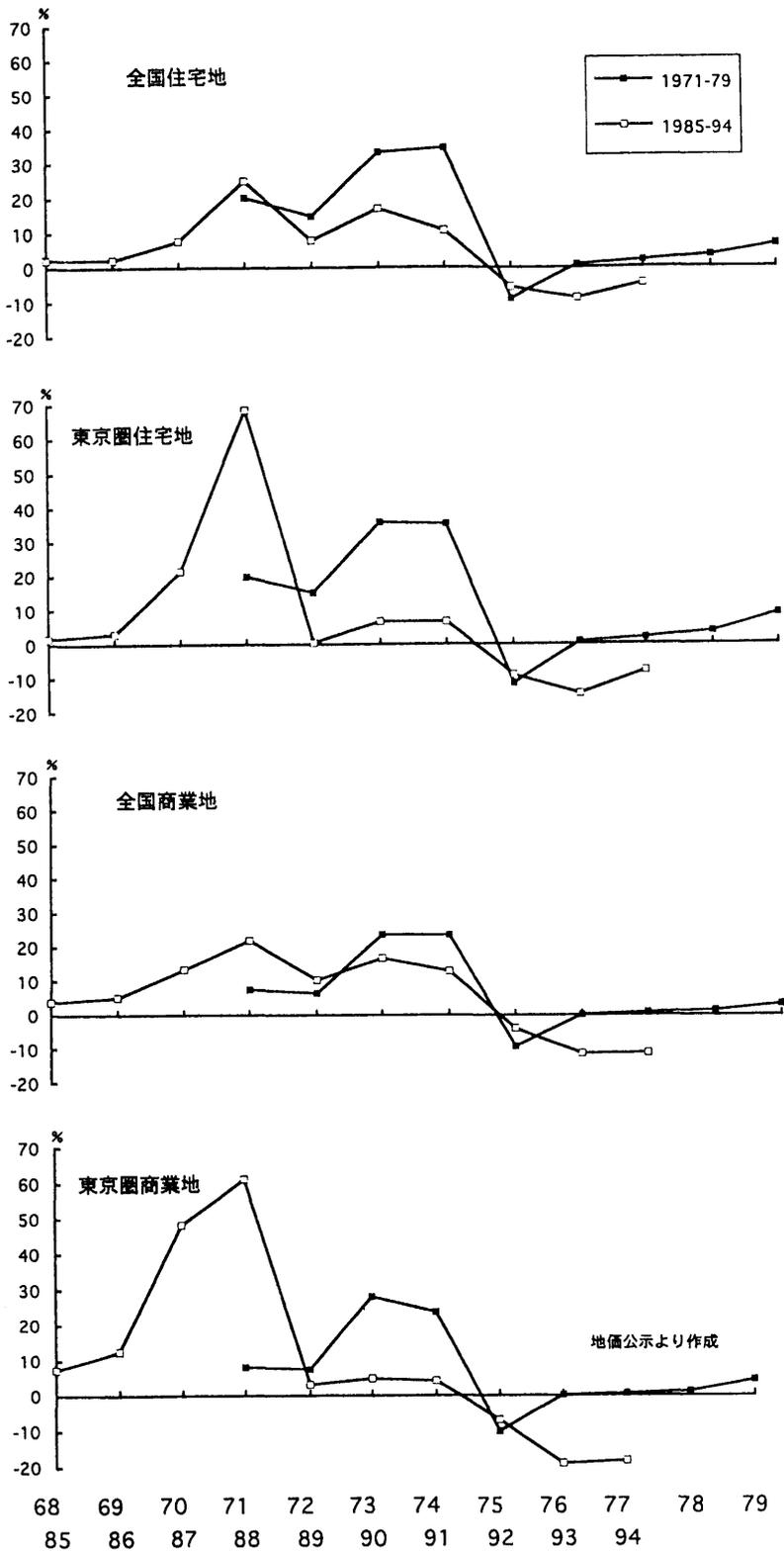


ある。現在と比較して供給者は、価格上昇を消費者に転嫁しやすかっただけ幸運であったといえる。バブル経済の時期をみると、バブルの増大時には床面積および建築単価も両方上昇し、ダブルメリットで売り上げは飛躍的に上昇した。しかし、バブルの崩壊後は需要は落ち込み、一挙にデフレ経済の中で価格は低下し、バブル期のダブルメリットは一転してバブル後のダブルデメリットに暗転している。経営へのダメージは石油危機のときよりはるかに大きい。

## 2-3 地価変動、石油危機とバブル崩壊の差

- ・ 地価の異常な上昇と下落は、列島改造ブームによる狂乱地価が石油危機により下落した1973～1975年と、バブル経済により地価が高騰し、バブル経済が弾けて急落した1987～1992年にかなり類似した現象がみられる。いずれの時期も低金利、金融緩和による金余りが土地投機を生んだことで共通している。
- ・ 図2-4は、列島改造から石油危機時、バブル発生から崩壊までの間の地価上昇、下落の推移を示している。列島改造、石油危機時には、地価上昇は全国的に発生し、1973年（全国住宅地33.3%上昇）、1974年（全国住宅地34.7%）と2年にわたって全国的に地価は異常に高騰した。1975年の石油危機による総需要抑制の中で土地投機は終息し、1975年には、全国住宅地で $\Delta 8.9\%$ 下落するが、下落は1975年に終り、翌1976年には緩やかな上昇に転じている。土地投機は2年で終息し、一時的に下落した後、再び経済成長に連動して上昇していくことになった。
- ・ バブルの発生と崩壊期は、石油危機の時とは大きく異なった形相を示す。1986年に東京圏の商業地の急騰が始まり、これが住宅地に波及し、さらに東京圏は上昇がとまった後に、大阪圏、名古屋圏、地方圏に波及して、1992年に一挙に下落に転ずることになる。この間、全国的には地価高騰は5年続く。  
1987年の東京圏商業地の地価上昇率は48.2%、住宅地は21.5%を示すが、地方圏では大きく動いてはいない。1988年に東京圏商業地61.1%、住宅地68.6%と極めて異常な上昇を示す。同じ時期、全国住宅地25.0%、商業地21.9%と地価上昇は地方圏に波及し始める。しかし、東京圏では商業地0.4%、住宅地3.0%と頭打ちの様相をみせるが、このとき、緊急経済対策、公定歩合の引下

図2-4 地価変動率



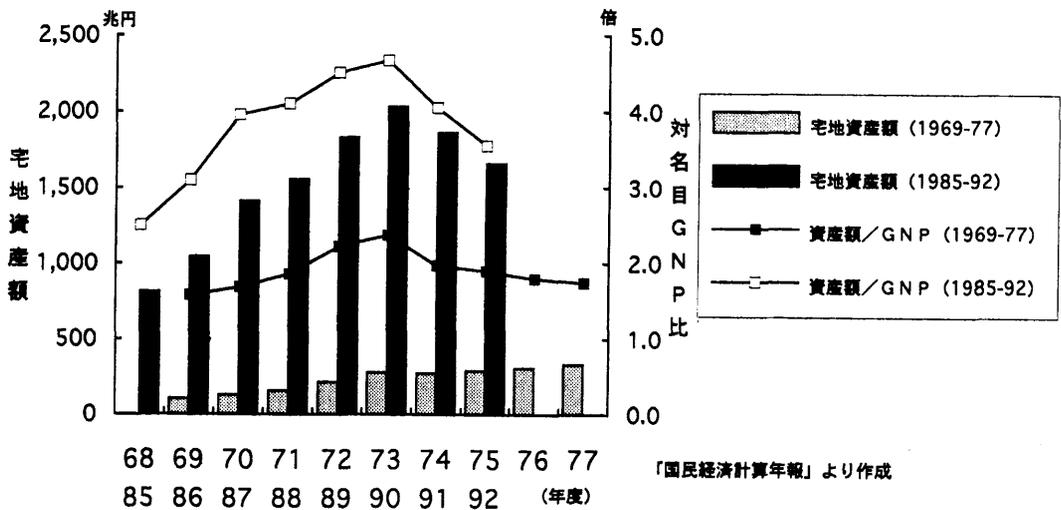
げ、N T T株の大量発行などの政策がとられたため、地価高騰は、大阪圏、名古屋圏、さらに地方圏に波及することとなった。地価高騰が始って6年目、ようやく1992年に全国で一時に地価は下落に転ずる。全国住宅地 $\Delta$ 5.6%、全国商業地 $\Delta$ 4.0%、東京圏住宅地  $\Delta$ 11.5%、商業地  $\Delta$ 10.0%とかつての石油危機による地価低落と同じ動きを示した。

- 石油危機との違いは、地価高騰の期間も長かったが、逆に下落も長期化したことである。地価低落は、1993年、1994年と引き続き、1991年からの累積の下落率は、全国住宅地で  $\Delta$ 17.9%、地価高騰の出発点となり、最も著しい高騰を示した東京圏の低落が大きく、とりわけ、東京都区部でピーク時のほぼ半分に下落している。

#### 2-4 バブルの増殖と消滅、資産デフレの深刻さ

- 石油危機のときと、バブル経済のときの、宅地資産額の推移を比較することで、バブルの大きさの差をみる（図2-5）。

図2-5 宅地資産額とその対名目GNP比推移



国民経済計算年報によると1969年の全国宅地資産額は102.5兆円、この宅地資産額の名目G N Pに対する比率は1.58であった。列島改造ブームの中の地価高騰で宅地資産額は増加し、ピークの1973年には276.8兆円と4年間で2.7倍に拡大した。宅地資産額対G N P比率も2.37と1.5倍に上昇した。1974年、石油危機の発生によりバブルは弾けても、宅地資産額は272.4兆円と前年度に比べてほとんど変化していない。インフレの中で名目G N Pに対する比率は1.97に低下する。翌1975年には、289.4兆円、対G N P比率1.9、1976年308.6兆円、対G N P比率1.80と、実質的な宅地資産ストックを増加させ、傾向的には対G N P比率は安定的に推移していく。石油危機も土地資産には影響を与えず、資産デフレは生じていない。

- ・ 一方、今回のバブル期では、インフレによる宅地資産額の増大も著しく、逆にデフレによる宅地資産額の減少も大きい。その変化の大きさは、石油危機のときの比ではない。バブル発生前の1985年、宅地資産額は813.9兆円、対名目G N P比率は2.5であったものが、地価高騰に伴って著しく増加、ピークの1990年には2,031兆円、対G N P比4.7と、5年間でその規模は2.7倍、対G N P比率は1.9倍に増加してしまっている。このときの宅地資産額は、G N Pとは乖離した動きを示したが、経済はエクイティーファイナンスなどに代表されるように、宅地資産額の増加に示される資産額の増加を所与のものとして動いた。
- ・ 1991年のバブルの崩壊とともに、宅地資産額は前年比で $\Delta 8.4\%$  1,860.5兆円、対名目G N P比4.05に縮小、1992年にはさらに $\Delta 11.0\%$ 、1,656.1兆円に縮小し、対名目G N P比も4.05、3.55と比重を落としている。石油危機のときの大きな違いである。
- ・ バブルの崩壊の後、地価低落が3年続いた結果、宅地資産額は減少を続け、1992年にはピーク時より375兆円 $\Delta 18.5\%$ の縮小を示し、なお縮小し続けている。資産デフレにより、バランスシート上の資産と負債のバランスは極めて悪化した。それでも宅地資産額対G N P比率は、1992年の時点でも3.55と地価高騰前の1985年の2.5に比べてなお大きい。1985年の2.5の数値であっても、石油危機時のピークの1973年の2.37に比べても大きい。宅地資産額対G N P比率をみる限り、なおバブルは残っていると云わざるを得ない。

- ・ バブル期の特色は、石油危機時に比べ、一般物価がきわめて安定していて、土地・株等の資産に価格の高騰が発生したことである。過剰流動性にもかかわらず、一般物価については円高進行により輸入が増加、国際的な価格抑制が作用したこと、供給能力が拡充されたことから、インフレは発生せず、もっぱら供給能力が拡大しない土地・株に投機資金が集中した結果、土地・株に極端なバブルが発生してしまったといえよう。
- ・ 仮に、宅地資産額の対G N Pの比率が地価高騰前の水準 2.5に戻るとすると、宅地資産額は1994年には 1,235兆円に低下することとなり、ピーク時に比べ宅地資産額は△790兆円の減、△39.2 %減少する。資産デフレは、その前の資産インフレの調整過程であるが、これまで、地価上昇がG N P成長を超えてより大きく右肩上りで上昇し続けるという土地神話が崩壊し、土地の需給が土地利用の収益性を基本とする本来の姿に戻る方向での構造的変化が生じていることを認識しなければならない。

### 第3章 建設市場の動揺と効率化の方向

#### 3-1 建設価格の低落とその影響

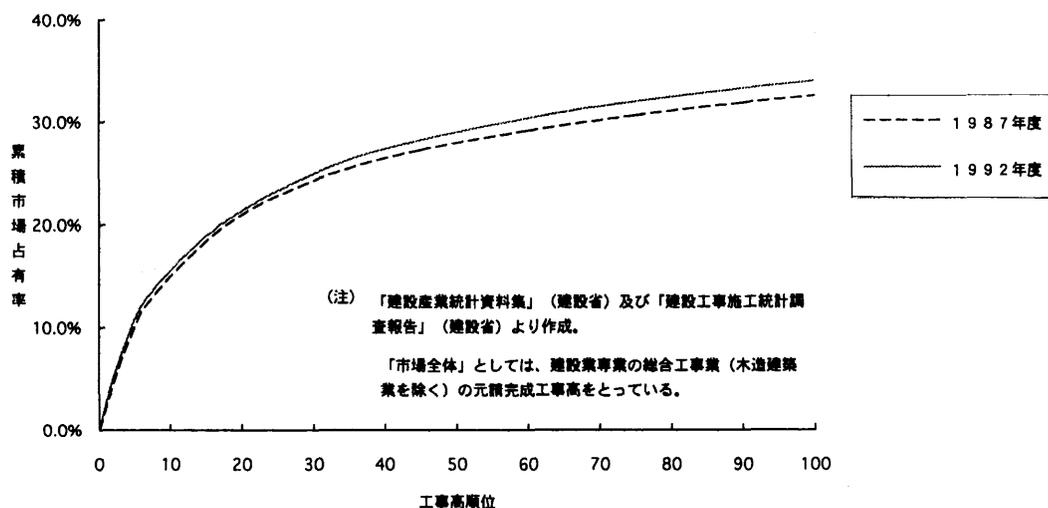
##### (1) 建設市場の構造

- ・ 3年にわたる長期不況、急速な円高の進行という経済要因に、公共工事の入札制度改革が重なって、建設市場の競争条件が急変し、これが市場と産業の構造変化を促そうとしている。
- ・ 建設業は、許可業者数が53万（93年3月末）、就業者数645万人（93年度）、元請完成工事高85兆4853億円（92年度）、産業別生産額（付加価値ベース）が47兆円（92年）などの数字に示される巨大な産業であり、その市場は複雑な構造を有している。市場競争の場という観点から、市場を大づかみに区分してみると、施工主から直接受注する元請け契約の市場は、全国市場とローカル市場とに分けることができ、また、専門工事業の市場は、一般には元請け企業と専門工事業との間の下請け契約という形をとっており、別の市場として捉える必要がある。
- ・ まず、全国市場の動きをみておこう。全国規模の建設市場は、比較的規模の大きい工事及び技術的難易度の高い工事を主として対象とし、全国的に事業展開している大手の総合工事会社が競う市場である。この全国市場における中核的建設サービス供給者と考えられる資本金10億円以上の総合工事会社150社あり、92年度の完成工事高の合計は26兆7千億円で、同年度の完成工事高総計は109兆円であるから、全建設市場の約25%を占めることになる。

図3-1は、全建設市場において、完成工事高の上位企業から順に完成工事高を累積したときの、市場占有率を示している。92年度では上位5社で約10.8%、10社で約15.6%と上位企業の占有率は、あまり高くはない。しかし、先に述べた資本金10億円以上の企業の完成工事高合計に対する占有率は、同年、上位5社で32%、10社では46%となっており、決して低い水準ではない。また、市場占有率の累積曲線は、上方ヘシフトしており、市場占有率が次第に高くなっている。

- ・ ローカル市場の地域的拡がりや、地域経済圏を基本としながら、工事規模、

図 3-1 累積市場占有率（市場全体に対して）



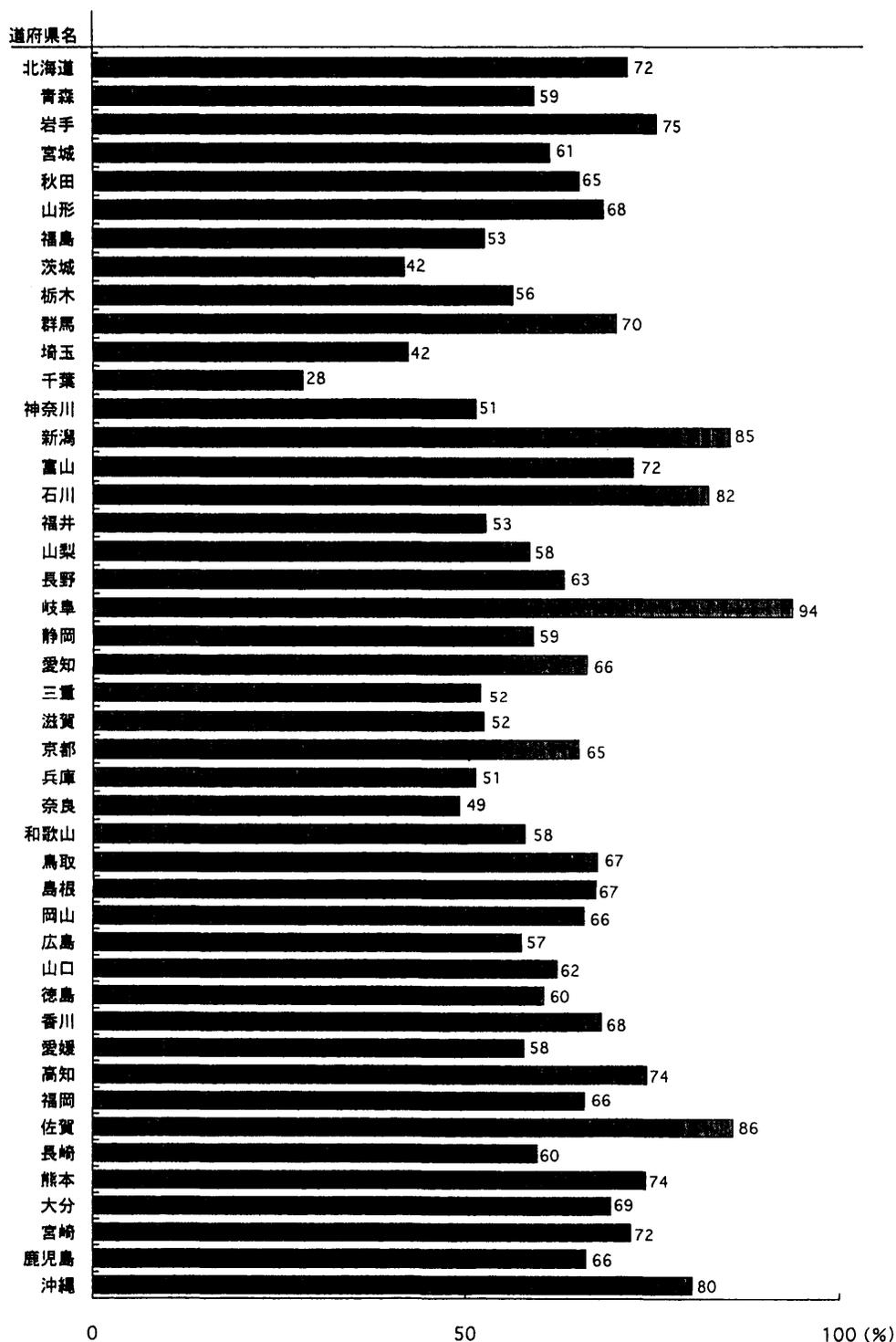
技術的難易度などによって、さまざまの大きさの市場が重なりあっている。知事許可業者は、単一の都道府県の地域内だけを営業範囲としており、92年度における総合工事業の元請完成工事高69兆8千億円のうち26兆8千億円(38.4%)が、知事許可業者の施工分であった。

各道府県内に立地する総合工事業の元請工事施工高と各地域内で施工された工事の元請施工総額を比較して、地域内企業の施工割合をみると(図3-2)、東京圏(1都3県)及び大阪府をのぞくと、各道府県内で施工された建設工事高のほぼ64%が、道府県内に立地する企業によって施工されている。

ローカル市場の規模を確定することは難しいが、建設市場全体の中で、ローカル市場が大きな分野を占めていることが推測される。

ローカル市場への大手企業の参入や、逆に地場企業の全国市場への進出、ローカル市場相互間の企業の重複や出入りなどは日常的に観察され、このような動きが市場の境界を緩め、活性化する上での大きな力となる。

図3-2 県内工事額に対する県内業者の元請完成工事高の割合

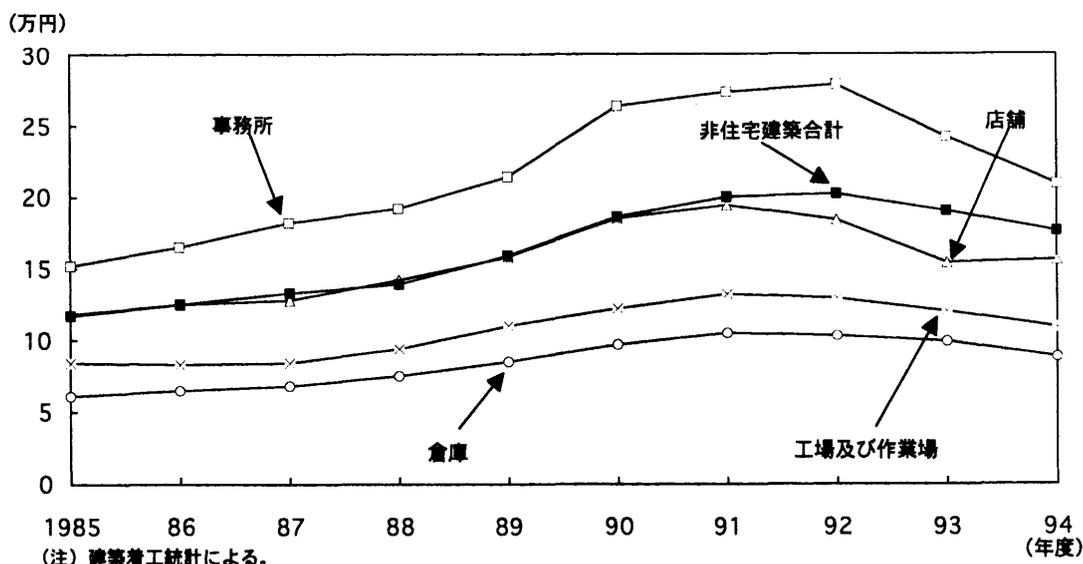


- (注) 1. 平成3年度建設工事施工統計調査による。  
 2. 道府県内施工元請完成工事高÷同道府県内所在企業元請完成工事高を百分率で示している。  
 3. 東京(288%)、大阪(213%)を除いている。

## (2) 価格の低落とその影響

- 建設物の市場価格の動きを直接に示す情報がないため、建築着工統計を使って着工床面積1平米あたり工事費予定額の動きを追ってみる。まず、事務所建築物の平米あたり単価は、バブル前の85年度の15.2万円から、92年度の27.9万円まで83%急騰し、その後、94年度4-8月期は20.9万円とわずか2年足らずのうちに22%急落したことになる。店舗建築物については、85年度の平米あたり単価11.8万円が、91年度の19.4万円へ63%上昇したところでピークを迎え、以後、93年度15.4万円まで約20%急落し、94年度4-8月期にはいって15.6万円といくぶん下げ止まり感がでてきている(図3-3)。

図3-3 新設非住宅建築物の㎡あたり工事費予定額の推移



事務所建築の需要は、バブル景気中に蓄積した膨大なストックの重圧下にあつて、なお当分の間、回復が見込めない状況であるため、バブル価格の調整はさらに進行するだろう。一方、店舗建築物は、輸入や消費の好調さに支えられて、本年始めから回復基調がみえており、価格の動きもこのような市場の需給の状況を反映したものとなっている。

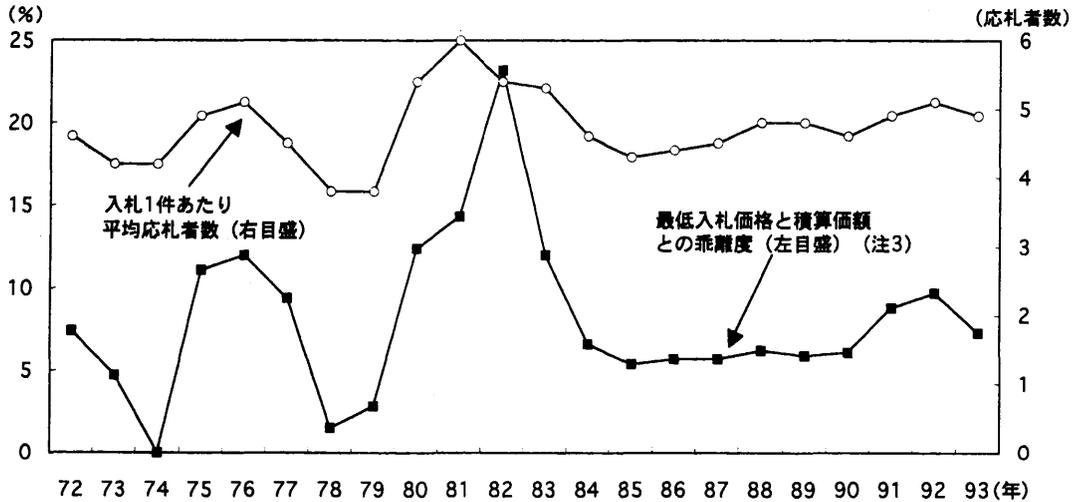
- このような価格下落は、景気循環的要因を含むバブル景気の調整のみなら

ず、急進した円高によって拡大した内外価格差を背景とする国内物価水準への引き下げ圧力も作用していると思われる。景気循環的要因は、やがて終焉することになるが、貿易財産業との間の生産性格差に起因する内外価格差は、なお、価格引き下げ圧力として影響を及ぼすと思われる。

- ・ 公共工事は、利潤を見込んだコスト積み上げ方式によって、予定価格を決めている。競争の浸透によって、予定価格を相当割り込んだ低位の落札が増加しているといわれているが、このような傾向は、買い手市場化が進んだ民間建設市場の状況からも予想されることである。国の直轄工事では、最低制限価格（ロアリミット）の制度がなく、予定価格の $\frac{2}{3}$ から85%の範囲の中で発注者が設ける調査基準価格を割る低価格入札があった場合、積算の内訳、資材購入先、労働者の供給見通しなどを調査し、施工計画に問題のないことを確認して契約することになる。昨年度、建設省の直轄工事で、低価格調査を実施したケースが71件に上った。この件数自体はわずかであるが、ここ10数年、年間3件程度であったことを考えれば、公共工事の入札市場も、価格競争が激しくなっている端緒を示すものとみられる。
- ・ 米国の連邦補助道路に関して工事入札結果が公表されており、一般競争入札（米国の場合はボンド付き公開競争入札）のもとで、どのような価格形成がなされ、また、実際に入札に参加するのは何社程度か、というようなことが実績データで明らかにされている。93年の実績では、全州の平均で、発注者の積算価格と落札価格の乖離がおおむね7.3%程度である。ただし、州によってばらつきが大きく、10%以上の乖離となった州が14州にのぼり、また、最低入札価格の平均が、発注者の積算価格を上回っていた州が4州ある。図3-4(1)のとおり、不況の時期には、応札者数が増加し、また、低価格化が進んだ結果、乖離率が拡大しており、建設市場の環境が大きく影響していることが分かる。なお、米国における発注者の積算価格は、予算管理上の係数であり、日本の予定価格のような落札の上限価格という厳しい性格をもたないことから、その精度の差も考える必要がある。
- ・ 顕著な価格の低落にみられる建設市場における競争の激化は、原価管理の徹底、従来の協力会社組織の見直し、営業網の地方展開の強化など企業内部の合理化のみならず、企業間関係に対しても強いインパクトを与えており、新たに

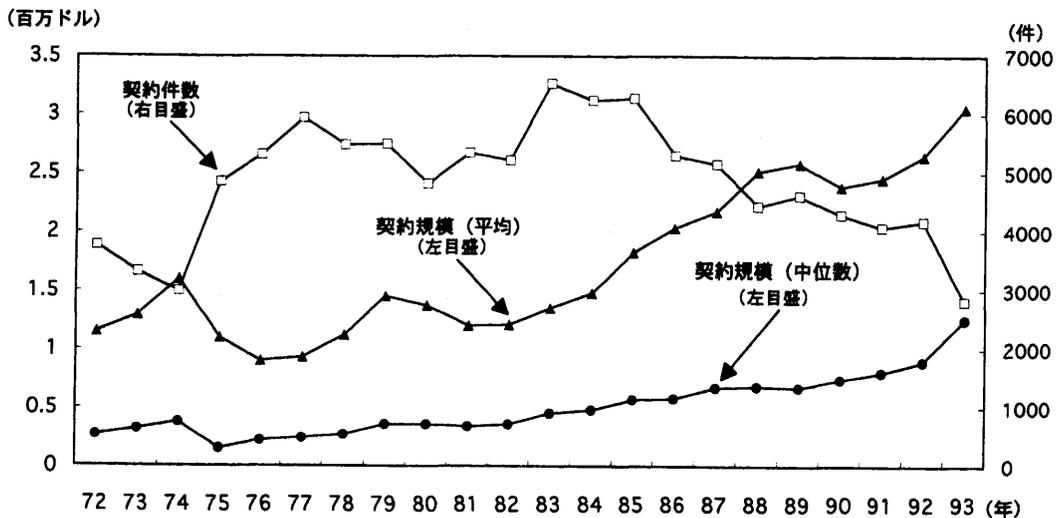
合理的、効率的な産業組織を構築する端緒となる可能性を包含している。

図3-4 (1) 米国連邦補助道路工事の最低入札価格と応札者数



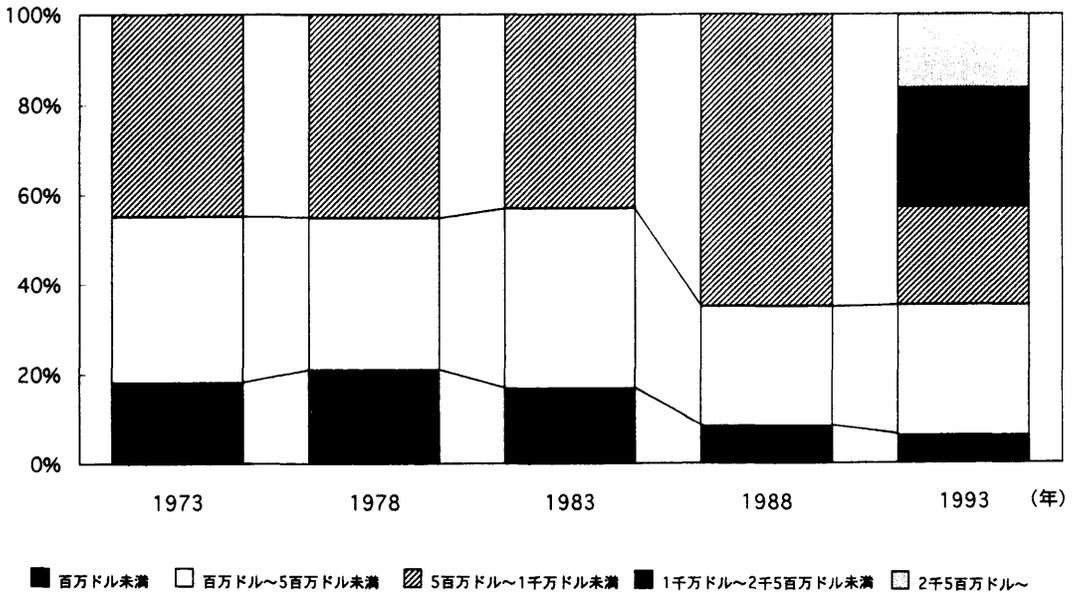
- (注) 1. 米国運輸省連邦道路庁資料による。
- 2. 連邦補助2級道路を含まない。
- 3.  $(\text{積算価額合計} - \text{最低入札価格合計}) \div \text{積算価額合計}$ の値を%で示す。

図3-4 (2) 米国連邦補助道路の工事契約平均規模等



(注) 米国運輸省連邦道路庁資料による。

図3-4 (3) 米国道路工事の契約規模別構成比 (連邦補助道路のみ)



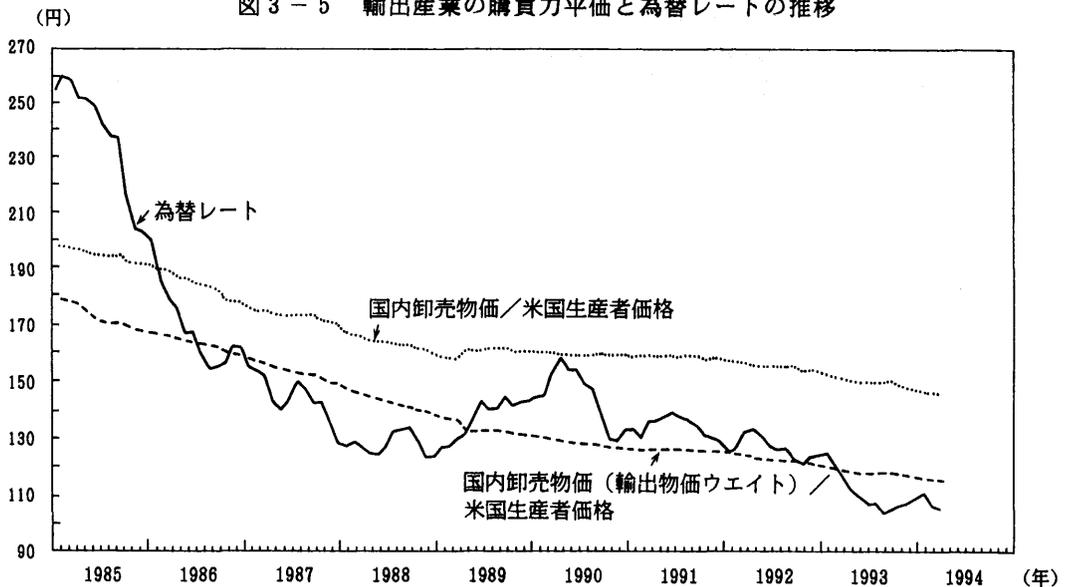
(注) 米国運輸省連邦道路庁資料による。金額ベースの構成比を示している。  
 1988年以前については、1千万ドル以上のものを500,000ドル～1千万ドル未満の区分に含めて示している。

### 3-2 建設市場の効率化のための対応の方向

#### (1) 内外価格差の現状と縮小方策

- ・ 建設産業は、国民生活の豊かさと産業活動の拡大に大きく寄与してきたが、内外価格差の存在、その背景をなす産業間の生産性格差の拡大など、抱える問題は多い。
- ・ 内外価格差は、通貨の対外的価値と国内価値の比率、通常は（購買力平価/為替レート）で表している。したがって、為替レートが内外価格差を大きく動かすことになる。貿易財の購買力平価が基本的には為替レートを決定すると考えられ、トレンドとしては図3-5にみられるとおりだが、為替レートは短期的に相当激しく変動するため、その結果、内外価格差自身も短期的には大きく動くことになる。貿易財と非貿易財の購買力平価の差によって基本的に決定される中・長期的な内外価格差の傾向に着目すべきだ。

図3-5 輸出産業の購買力平価と為替レートの推移



- (備考) 1. 日本銀行「卸売物価指数」、米国労働省「Monthly Labour Review」、B. Van Ark, D. Pilat「Productivity Levels in Germany, Japan, and the United States : Differences and Causes」(Brooking Paper, Nov. 1993)
2. 米国生産者価格は燃料動力除きの工業製品生産者価格である。
3. 購買力平価は、1987年時点を基準とした。それぞれ国内卸売物価/米国生産者価格では173.6円、国内卸売物価(輸出物価ウエイト)/米国生産者価格では153.4円である。
4. 経済企画庁「物価レポート'94」による。

- ・ 建設分野の内外価格差の実態はどうか。建築物、土木構築物のどちらも、1件ごとの個別性、例えば機能、設計仕様、使用資材、立地条件などの相違があり、さらに、公的規制の差もあって、各国間の比較を困難にしている。
- ・ OECDがこれまで5年置きに調査してきたGDP構成項目ごとの各国の購買力平価をもとにした内外価格差をみてみよう（表3-1）。

表3-1 内外価格差の状況

項 目	1985年	1990年
家計による個人消費	0.89倍	1.35倍
食料・飲料及びたばこ	1.23倍	1.86倍
食 料	1.24倍	1.96倍
飲 料	1.36倍	1.90倍
衣類及びはきもの	0.99倍	1.47倍
家賃、燃料及び電力	0.65倍	1.40倍
家 庭 雑 貨	1.02倍	1.30倍
医 療 及 び 保 険	0.44倍	0.56倍
運 輸 及 び 通 信	1.17倍	1.31倍
建 築 工 事	1.24倍	1.64倍
居 住 用 建 物	1.68倍	1.68倍
非 居 住 用 建 物	1.13倍	1.37倍
土 木 工 事	0.98倍	1.79倍
機 械 ・ 整 備	1.02倍	1.35倍
国 内 総 生 産	0.92倍	1.35倍

(OECD調査による内外価格差)

\* 為替レート 1985年 1ドル 239円

1990年 1ドル 145円

建設部門は居住用建物、非居住用建物、土木の3部門に分けている。米ドルに対する円の内外価格差は、1985年調査では、建設工事合計で1.24倍、GDP合計では、0.92倍である。1990年調査によれば、建設工事合計で1.64倍、GDPでは1.35倍となる。この2時点間で円レートが40%上昇し、内外価格差に4割の拡大効果を与えているが、居住用建物は、いずれも7割程度割高、非居住用建物は約2割価格差が拡大、また、土木については、0.98から1.79へ急上昇しており、数値に異常が感じられる。特に、土木工事においては工種の多様さ、個々の工事条件の差など個別性の強さからくる比較の難しさが伺える。

・ 土木工事の内外価格差について、内外価格差調査研究会が、本年、米国との比較を中心に実施した調査結果のポイントを整理してみよう。なお、この調査に使用しているデータは、93年時点のものが主体であり、為替レートは、93年平均値（1ドル 111円）によっている。また、米国の国内地域格差が大きいいため、比較地域によって差違を生じる。ここでは、日本は、東京、大阪、仙台及び最大、最小を、米国は、ニューヨーク、ロサンゼルス、ダラス及び最大、最小を平均している。

・ まず、土木工事費の構成要素ごとの比較をみると、

(1) 日米労務費の差は、主要5職種において、1.14倍から1.32倍である。日本における職種別構成比率により加重平均すると、日米の平均的な労務単価の内外価格差は、1.21倍となる。

(2) 建設資材単価の差は、主要7品目において、0.64倍から2.30倍である。日本における公共土木事業の原単位調査による資材構成比で加重平均すると、資材の平均的内外価格差は、1.51倍となる。

(3) 機械損料の差は、0.73倍から1.68倍、調査対象とした10種の単純平均で比較すれば、日本が1.31倍高い。また、機械の施工効率については、施工規模が同じであれば日米の差はほとんどない。一般的に米国の方が工事の施工規模が大きいため、施工効率が高いと考えられる。

・ 次に、土木工事総価の比較をみると、実際の工事事例（水路工事2例、道路工事2例）にしたがって、日米それぞれの価格で積算した結果は、日本の積算値が米国の1.13倍から1.45倍高い結果になった（表3-2）。

表3-2 工事事例による比較(その1)

項目	日本積算値 千円	開拓局積算値		比率	備考
		千ドル	千円		
合計	130,656	920	102,219	1.28	ナバホインディアン 灌漑工事 (ニューメキシコ州)

(その2)

項目	日本積算値 千円	工兵隊積算値		比率	備考
		千ドル	千円		
合計	621,436	4,017	445,913	1.39	ジョンソンクリーク 水路改良工事 (テキサス州)

(その3)

項目	日本積算値 千円	ニューヨーク州交通局積算値		比率	備考
		千ドル	千円		
合計	6,553	40	4,533	1.45	州道改築工事 取付道路改築

(その4)

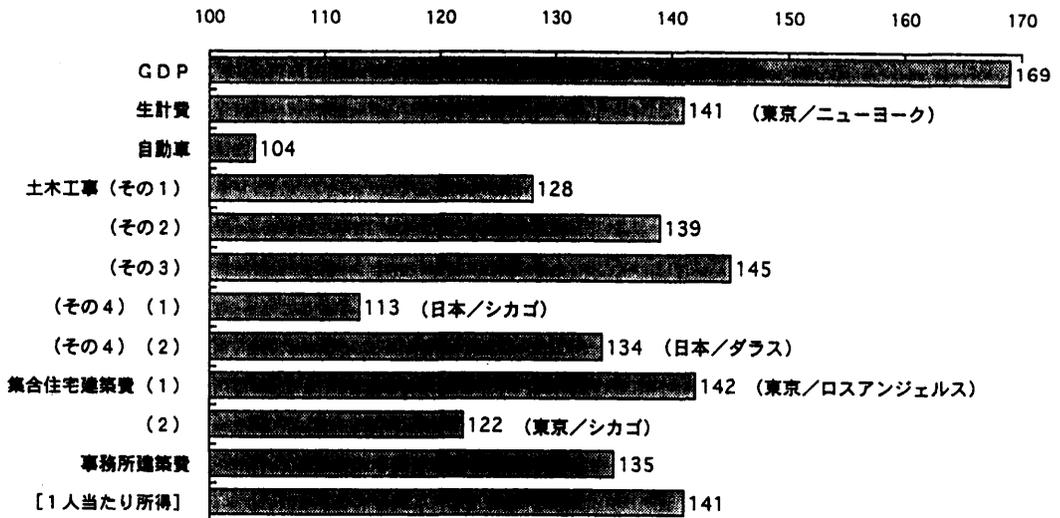
項目	日本積算値 千円	米国エスティメータ積算値		比率	備考
		千ドル	千円		
合計	1,638,350	シゴ 13,066	シゴ 1,450,326	シゴ 1.13	道路改築工事 (日本道路事業)
		グラス 11,027	グラス 1,223,997	グラス 1.34	

(注) 「内外価格差調査研究会報告書(平成6年12月)」による。

日米両国の実際の工事事例をもとに、両国の労務・資材等の単価により積算したもの。1993年平均為替レート1ドル=111円を使用。

以上のように、日米の土木工事の内外価格差は、93年の1ドル111円の為替レートのもとで、おおむね3割程度日本の方が高いことになる。しかしながら、この数字は、経済企画庁調査による93年時点の東京とニューヨークの生計費の内外価格差が1.41倍（為替レート111円）、OECDによる93年のGDPの内外価格差1.69倍（為替レート111円）と比較して、むしろ割安であるということが出来るが（図3-6）、さらに、建設生産の効率化によって内外価格差の縮小を図る可能性も指摘されており、次の項目をはじめとして、積極的な取り組みが必要である。

図3-6 内外価格差の比較（日/米 1993年）



数値は、アメリカの価格を100としたときの日本の価格。

- (注) 1. GDPは、経済企画庁「物価レポート '94」に示される、OECD調査による購買力平価1ドル188円をもとに計算した。  
 2. 生計費、自動車は、経済企画庁調査による。  
 3. 土木工事、集合住宅建築費、事務所建築費は、建設工事の内外価格差研究会報告による。  
 4. 土木工事の(その1)から(その4)は、表3-2に示されるものである。  
 5. 1993年平均為替レート1ドル=111円を使用。

- ・ 建設工事費のうち6割以上を資材費、労務費、機械損料が占めることから、これらの関係業界を巻き込んだ広範な取り組みが必要である。建設業はこれらの需要者として、合理的な価格形成にイニシアチブを発揮すべきである。特に、安価で良質の輸入資材の活用について、積極的に対処する必要がある。
- ・ 工事費に影響する要素としては、工事規模、工期が重要であり、また、安全や環境に対する配慮の費用も無視できない。これらの要素には、中小企業対策など他の政策目的に起因する制約があり、政策目的相互間の調整が必要であるが、これらの制約が建設コストをどれだけ増加するかを含む検討がなされるべきである。
- ・ 建設生産内部で対応すべき主なものとして、
  - (1) 設計の標準化、二次製品の活用拡大、機械化施工の推進。
  - (2) 発注規模の大型化、複数年度契約の拡大、
  - (3) 請負工事の実施における工法選定の自由度の拡大、V E など新しい契約制度の導入
 など、今後取り組むべき課題は多い。
- ・ 建築工事については、同じ調査結果によれば、
  - (1) 住宅工事価格（集合住宅）の日米差は、東京対シカゴで22%、東京対ロサンゼルスでは42%東京の方が割高、
  - (2) 事務所建物についてもほぼ同様に、東京対ロサンゼルスで35%東京が割高という結果を得ている。
- ・ 建設省では、内外価格差縮小の目標と具体方策を内容とする行動計画を策定し、推進しているが、関係する産業、行政機関がきわめて多く、政府全体の積極的な取り組みが肝要である。

## (2) 低価格受注の評価と必要な対策

- ・ 現在みられる低価格受注の増加は、基本的にはバブル景気に際し急上昇した建設価格水準の下方調整と、円高急進による国内物価水準の下方調整のダブル効果であり、市場の自律的な調整過程として生じているものと考えられる。したがって、基本的に市場成果として理解されるものである。ここでは、低価格受注が、第一に、いわゆるダンピング問題、第二に、建設工事の質の低下とい

う点で市場の競争条件を歪め、市場成果を低下させるおそれがあるのかどうか検討する。

- ・ まず、市場の機能を阻害するいわゆるダンピングは、独占禁止法で不当廉売として規制されている。不当廉売は、公正取引委員会によって、不公正取引類型の一として、「正当な理由がないのに商品又は役務をその供給に要する費用を著しく下回る対価で継続して供給し、その他不当に商品又は役務を低い対価で供給し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあること。」（一般指定六）が指定されている。

ここに見られるとおり、現行の独占禁止政策における考え方の基本は、その競争阻害性にあり、具体的な不当廉売の要件として、ア）仕入れ価格を下回った価格で、イ）ある程度継続して販売し、ウ）他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合という三条件をあげている。不当廉売事件として、毎年警告や注意を受けている事案は数多いが、實際上、仕入れ価格の特定は、小売商品以外は困難が多いこともあって、その対象品目は牛乳などの一般小売商品である。

- ・ これらの不当廉売規制は、建設市場についても適用されているのであるが、建設生産物の場合、仕入れ価格の認定が特に難しいなどの問題があって、現行の規制制度の実効性には疑問がある。しかし、現在の市場環境下における低価格受注は、需給ギャップによる売手市場化から発生しているもので、多くは競争阻害性を有するものとは考えられず、独占禁止法による規制対象にはなりにくいのも事実である。
- ・ 独占禁止法制とりわけ不公正取引の禁止との関係では、むしろ、建設業の重層的下請生産構造において、発生しがちな低価格の押しつけ、いわゆる「しわよせ」を防止するための措置が、具体的に講じられるべきである。

米国、マサチューセッツ州のサブコン入札制度は、こうした問題への対応として興味深い。同州の公共建築工事の発注は、まず、屋根、防水、タイル、ガラス、塗装、配管、空調、電気、エレベーター等10数工種のサブコン職種の工事のため下請入札提出招請から始まる。次に、適格の提出済み下請入札者リストが、設計図及び、明細書を購入した、当該プロジェクトの元請入札希望者へ配布され、元請入札者は、このリストから下請入札者を選んで、その下請入札

額を元に元請入札額を決めることになる。元請入札者は、当局によって配布されたリストからしか下請入札者を選ぶことができない。

このように、下請価格が入札の形であらかじめ発注者の手持にあり、その価格が、元請入札額の一部として、したがって、元請契約内容の一部となっているため、低価格の押しつけ、それによる工事の質の低下が防止されている。発注者側の事務コストの増大とのかね合いで効果的で実際的な方法を見いださなければならないが、日本においても、下請契約書の提出又は発注者による内容確認、公共工事施工台帳制度の活用などの方法を含めて、しわよせ防止に対し、発注者として必要な対策を講じるべきである。建設省は直轄工事入札にあたり、低価格調査の対象を拡充し、「下請契約の内容」を含めることとしたが、上の主旨からみて大きな前進である。

- ・ 建設市場における低価格受注の第二の問題として、建設生産物の品質の低下、疎漏工事のおそれが指摘されている。一般の商品のように完成した物品の品質を確認して契約するのではなく、仕様に従って工事の完成を請負うという形の契約に伴う基本的な問題である。この点に関しては、建設企業の施工能力や信頼性の評価の仕組み、工事の完成保証及び完成後の品質保証など広範な対応が進められているが、低価格受注に関しては、とくに完成後の品質についての不安が問題であり、今後、特に品質保証の充実に対して、積極的取り組みがなければ、発注側の信頼を得ることができない。

### (3) 建設市場情報の蓄積と活用

- ・ 市場において自由で公正な競争は、商品および価格に関する開示された情報に基づいて行われている。建設市場に即していえば、企業と価格に関する情報である。建設工事請負契約は、設計書及び仕様書にしたがって工事の完成を請け負う契約であり、一般の商品のように完成された商品を手にして選択することができない。このため、需要側にとっては、施工能力があり、信頼できる企業を見つけることが、最大の問題になる。
- ・ 個々の建設市場が狭くなりがちで、競争参加者が限定される傾向がみられる背景には、この商品特性がある。公共工事の発注者や、電力、鉄道、不動産など建設工事発注件数の多い民間事業者は別にして、一般の消費者、発注者は、

コストをかけて数多い建設企業の情報を収集し、適切な企業を選択することは難しい。このため、口コミ情報のような偏った情報、人や取引の関係情報などから限られた範囲で信頼できる建設企業を見だし、特命で契約するケースが多くなる。このように、市場情報の入手が難しいことが、実質的な市場競争機能を強く制約している。建設市場の競争機能を向上させる上で、市場情報の蓄積と開示がきわめて大きな意味をもつものである。

- ・ 建設企業に関する公的な情報としては、次がある。

建設業許可申請書等	企業の名称、所在地、役員、許可業種、工事实績（直前3年分）、使用人数、財務資料（直前1年分）等
経営事項審査	経営規模（工事種類別完成工事高、自己資本額、職員数） 経営状況（経常利益率、流動比率、一人当たり付加価値、固定比率等） 技術力（建設業の種類別技術者数） その他（労働福祉の状況、工事の安全成績、営業年数、建設業経理事務士等の数）

- ・ 建設業許可申請書は、許可行政庁（建設省及び都道府県）に提出され、3年ごと（来年度からは5年ごと）に更新される。各許可行政庁において閲覧可能であるが、閲覧方式での開示では一般の利用は実際上限られる。データベース化と電子的なアクセス方式の導入などによって、広く利用が可能な仕組みの構築が必要である。
- ・ 経営事項審査制度は、建設業法に基づく公的な企業審査システムである。入札契約制度改革の一環として、審査の内容と方法について透明性、客観性の拡充が図られ、また、本年6月の建設業法改正によって、公共事業の入札に参加する者に対して、受審の義務づけがなされている。

しかし、経営事項審査の結果は公表されておらず一般には入手できない。これを入手し、利用できるのは、公共工事の発注者だけである。これまで受審が

義務づけられていない段階でも、既に経営事項審査を受けている者の数は17万業者にのぼる。今回の受審の義務化によって、公的な企業評価情報のデータベースとしての基盤が固まった。この情報は、民間発注者にとっても有益であり、広範な利用が可能になるような一層の制度の充実が必要である。

- ・ また、発注者にとって最も関心が深い工事実績の詳細情報については、(財)日本建設情報総合センター（JACIC）において、工事規模5千万円以上の公共工事を対象にデータベースを構築し、本年度から利用を始めた。この公共工事実績情報データベース（CORINS）も、利用は公共工事発注者に限定されており、今後、利用の範囲拡大が望まれる。
- ・ これらを含め各種の建設企業に関する情報は、それぞれの目的によって構築されており、しかも所在がバラバラである。広く利用できるような制度的改善、内容の充実とともに簡便なアクセスが可能になるような仕組みづくりが必要である。
- ・ 建設市場情報の中で最も不足しているのは、最も重要と思われる価格情報である。建設市場では、個々の請負契約によって工事が行われるという性格から、価格即ち契約工事費が公表されるのは、公共工事に限定される。

国の公共工事については、入札契約手続きの透明性を高める必要性から、工事の入札ごとにすべての入札者名、すべての入札額を公表することとし、実施されている。しかし、これも閲覧方式で行われており、アクセスが難しいうらみがある。建設市場に豊富な市場情報を提供する観点から、情報公開の方法について、よりよい方法を開発する必要がある。

### 3-3 自由・公正競争を通じて生産性が高い信頼産業をめざせ

- ・ 現在、建設業は未曾有の困難の中にある。建設需要が平成バブル景気の崩壊とともに落ち込み、4年続きのゼロ成長下にあるうえ、来年度、特段の公共投資の拡大措置や住宅投資の促進策がとられない限り、実質マイナス3%を越える大幅な建設投資額の縮小が予想されている。市場における価格引き下げの力は、今後なお強くなるだろう。
- ・ 市場の需給関係に起因する価格の動きのほか、公共工事の入札契約制度改革によって、市場の競争環境が格段に整備されてきたことは、価格の動きのみならず個々の企業の経営姿勢さらには建設業の産業組織に至るまで、きわめて大きな影響を与えざるをえない。
- ・ 建設産業は、国際的にも評価されるだけの生産性の高さと、信頼度を手に入れるべく、発展の方向を定め、着実に前進することが、期待されている。
- ・ 建設市場の基本的な制度基盤である建設業法、経営事項審査制度、公共工事入札制度などが、それぞれ市場の透明性、競争性を高めることを目的に改正されてきたが、今後、その適切な運用と、さらに市場情報の整備などを進め、効率的な生産をめざす自由・公正な市場競争がなされるように、市場の競争条件を保持していかなければならない。
- ・ また、企業及び建設産業組織においても、企業経営理念や建設生産システムを再点検して、徹底した効率化を進め、新たな市場環境の中で発展への手がかかりを見いだしていくことが、求められている。

## 第4章 地価税の諸問題

### 4-1 土地税制改革の意義

- ・ バブル経済が崩壊し、地価はピークの半分以下に急落した。バブル経済の後遺症は深刻であり、不動産不況の先行きは見えていない。その中で、地価税をめぐる論議が再燃している。ここでは、特に地価税について、その導入の意義、効果、これからのあり方を考えてみよう。
- ・ 土地基本法の最大の意義は、土地基本法の理念すなわち①土地について公共の福祉の優先②適正な利用及び計画に従った土地利用③投機的取引の抑制④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担にあるように、金融、土地税制を土地政策の最有力の手段として位置付けたことにある。
- ・ もともと、土地税制は歴史的にみても土地政策そのものであった。大化の改新による班田収受の制、太閤検地、明治の地租改正のいずれをみても土地税制は治政の要であった。戦後のこの短い土地神話の時代に逆に土地税制や金融政策がその本来の機能を喪失し、補完的機能とされていたことは歴史的な失策といってもよい。この間、地価高騰の理由をもっぱら国土の狭隘さ、経済成長、人口増加を理由に、常に需要が供給を上回ることで地価が上昇するとして、30数年の間、土地対策は主として住宅宅地の大量供給という物理的な手段で行われてきた。戦後幾度かの地価高騰は、いずれの時期も、過剰流動性と土地投機が重要な原因であったことをあえて軽視して、もっぱら供給拡大で対処したことは、決して効果的ではなかった。投機的需要が大きいときに、これを抑制しないままの大量供給策は、一層、需要拡大をあおってしまうことになる。
- ・ 土地基本法は、ようやく地価上昇の本質的要因に目を向け、土地投機、仮需要を抑制するための金融と土地税制を土地政策の要にすることになった。平成3年度の土地税制の改革と不動産金融の規制は、この考え方にたっているのであり、従来の住宅宅地の大量供給策中心の土地政策の転換を示すものであった。

#### 4-2 地価税導入の背景

- ・ それまでの土地税制は、土地の流動化の促進を土地税制の緩和で進めるというアメ税制中心に行われてきた。土地を所有し続ければ、税制はさらに緩和され、常に有利になるという意識を個人にも、企業にも植えつけてしまった。評価の低さ、特別控除、税率の低さによって、土地取得、土地保有を利用する節税の手段になっていたのである。土地を所有し続けることが税制上有利であることから、売らないという留保需要を拡大する。土地は使うためではなく、キャピタルゲインを確保する手段であり、節税の手段であるという面が強かったそれまでのいびつな状況を、平成3年度の土地税制改正が改革しようとしたのである。
- ・ 土地の保有段階における実効税率が低いため、大規模な土地の所有者にも負担意識は乏しく、市街化区域内農地の評価は著しく低いこともあって、土地の保有コストはほとんどなかったといってよい。企業の保有税は負担が低い上に、法人税の算定上は経費として扱われるため、事実上負担はないに等しい。実際に固定資産税の法定税率は1.4%であるが、評価の低さから、平均的な実効税率は地価高騰前でも0.2%、地価高騰時には0.1%と極端に低下していた。
- ・ このように、固定資産税の改革の必要性は、認められていたものの、余りに問題が大きすぎた。長年にわたって評価を意識的に操作したため、実勢地価と固定資産税評価との乖離は年々拡大していく。評価額は形式上縦覧されるが当人に、当人の評価しか示さず、自治体間でも、同じ自治体の中でも不均衡が拡大して、その実態は公表できないものになってしまった。
- ・ 地方税務当局は、「固定資産税は、自治体の行政サービスに対する対価であり、土地対策の手段ではない」という考え方で評価の適正化、評価の公開、税率の弾力化等の改革には極めて消極的であった。このような固定資産税の改革の困難さから、地価税を代替的、緊急的措置として国税として導入することになったのである。同じ土地という課税客体であるからには、二重課税ということもできる。地価税は、その名称が示しているように、地価対策として、二重課税のおそれがあっても、時限的な政策税制としたのであり、本質的には固定

## 地 価 税 の 概 要

### (1) 地価税の概要

- 課税対象 毎年1月1日に個人及び法人が保有する土地等
- 評 価 毎年1月1日の時価（相続税評価額）
- 非課税等
  - 非課税
    - ・国等の保有する土地等及び一定の公益的な用途に供されている土地等
    - ・居住用の土地等（1,000 m<sup>2</sup>以下の部分に限る。）
    - ・1 m<sup>2</sup>当たりの評価額が3万円以下の土地等
  - 課税価格の計算の特例
    - ・3分の1軽減特例
    - ・2分の1軽減特例
    - ・5分の4軽減特例……優良な一団の宅地造成事業等による土地等
- 基礎控除 10億円（個人及び中小法人は15億円）又は } いずれか多い金額  
保有土地面積（非課税分を除く）×3万円
- 税 率 0.3 %
- 申 告 毎年10月1日から10月31日まで

### (2) 地価税の仕組み

$$\left\{ \left[ \begin{array}{c} \text{土地等の価額の合計額} \\ \text{保有土地等} - \text{非課税土地等} \end{array} \right] - \text{基礎控除額} \right\} \times \text{税率} = \text{地価税額}$$

### (3) 地価税収

平成4年度決算額	5,201 億円
平成5年度決算額	6,053 億円
平成6年度予算額	5,040 億円

資産税の改革への暫定措置としての意義をみるべきものである。

- ・ 税制調査会の審議においても、固定資産税の改革を求める声は大きかったし、地価税として導入する場合にも、10年程度の時限立法にする、あるいは、地価税の評価額から固定資産税の評価額を控除すべきとする意見もあったが、固定資産税の改革が明確でないままに、現行制度が成立した。地価税法では固定資産税の改革のプロセスをみて、5年毎に地価税の存否を見直すこととされ、国会の附帯決議では3年毎の見直しを求めている。決して恒久的な税ではなく、固定資産税の改革までの代替的機能を果たす役目と見るのが妥当である。
- ・ 地価税導入の目的は、合理的な地価形成と土地の有効利用の促進にあるが、最大の機能は、土地税制による評価の不均衡、一物四価といわれる評価を地価公示の一定割合、80%にしたことにある。地価公示による地価は、地価高騰期には、収益を反映しない地価である。このような地価を課税標準にして課税すれば当然に土地の収益では負担できる限度を超えることになる。地価税の過重負担により、たとえ税率は低くても、保有コストを著しく引上げることになる。また、地価税は、非課税範囲が大きく、課税対象はきわめて限定されたものになるが、その効果は評価のチャンネルを通して、相続税、贈与税、固定資産税、不動産取得税から登録免許税まで及んでいく。その意味では地価税の効果が、評価のチャンネルを通して、全ての個人、企業に及んでいくことになる。
- ・ 地価公示による地価評価基準の確立によって、個人にも法人にも、地価の高いことが税負担の重圧になることが認識され、地価上昇への抵抗が生れる。荒療治ともいえる地価税の導入が、今、企業や市民の土地意識を大きく変えているのであり、このような土地意識の改革をもたらすことが地価税導入の最大の目的なのである。今、相続税評価や固定資産税評価をめぐる企業や市民の異議申立てが激増している。このことは企業も、個人も、今の地価評価は高すぎると主張しているのであり、地価税導入の意義が端的に現れている。

#### 4-3 地価税の課税状況

- ・ 地価税の仕組みは、国税としての土地保有税という性格から、全国の土地に

相続税評価額（路線価地価公示の80%）で課税する。税率は 0.3%（初年度 0.2%）。課税土地は、きわめて限定されており、非課税土地として 1,000㎡以下の居住用地、公共公益に供されている土地、1㎡3万円以下の土地、基礎控除は10億円（中小企業は15億円）であるから、課税対象者はきわめて少ない。確かに特定の大企業に偏していることは否定できない（表4-1）。

表4-1 課税対象土地等の総額の公示価格ベースへの換算価額

	課税対象土地等の総額（A）	公示価格ベースの価額（A÷0.8）
	億円	億円
個人	23兆 8,787	29兆 8,484
法人	264兆 7,025	330兆 9,006
合計	288兆 5,992	360兆 7,490

- 平成5年度の課税状況でみると、申告件数は33,658件で個人が 8,589件、法人は25,069件で（全法人 259万社の1%）で、固定資産税の課税状況に比べると、その0.08%しか対象になっていない。申告税額が 6,142億円で、個人が 326 億円、法人が 5,815億円、23,658件の1件当りの申告税額は、個人が 380万円、法人は 2,320万円となっている。
- 課税対象が限定された結果、課税対象土地は1,330km<sup>2</sup>で全国土面積37.7万km<sup>2</sup>の僅か 0.3%、全宅地面積 1.6万km<sup>2</sup>の 8.4%にすぎない。しかし、土地資産額でみると、個人を含めて課税対象の土地資産額は 361兆円で、全民有地土地資産額 1,827兆円の19.4%、法人の課税土地資産額は 331兆円で全法人資産額 572兆円の57.8%を含めている。確かに、課税対象者は少数の特定の大法人に集中しているが、土地資産額でみると、全国土資産額の19.4%、法人土地資産額の57.8%を占めており、決して限定されたものとはいえない（表4-2）。

表 4 - 2 わが国の土地資産総額（平成 4 年末）

土地資産総額	うち				
	民間部門	うち 対家計民間非営利 部門を除く民有地	宅 地	耕 地	そ の 他
兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円
1,968.1	1,826.5	1,806.1	1,518.3	169.7	118.0
		うち 個 人 1,233.8	1,012.0	167.7	53.2
		うち 法 人 572.3	505.4	2.1	64.8

（注）「土地資産総額」には、林地（11.1兆円）が含まれていない。

（資料）経済企画庁「国民経済計算」による。

- 法人企業の経営に対する影響をみよう。地価税負担上位 100社のうち10社を抽出して、経常利益に対する地価税額の負担状況を見ると、A社は、地価税額は75.7億円、経常利益は902億円であるから、地価税の負担率は8.4%、B社の負担率は9.8%程度、確かに大きな負担である。しかし、地価税の負担額から逆算して法人企業の土地の時価評価を試算するとA社は4兆7,333億円であり、経常利益の土地資産額に対する比率は1.9%にすぎず、またB社も同じく1.6%にすぎない。C社は経常利益が小さいことがあって地価税の経常利益の負担率は200%であるのに比べて、土地資産額に対する比率は0.08%と極端に低くなっている。このように地価税の負担は確かに経常利益を圧迫していることになるが、他方、経常利益の土地資産額への比率が低いことは土地利用効率が必ずしも高くはないことを意味している。法人企業が僅か0.3%の税率の評価額の負担が高いというのは、それだけ土地資産額が大きい、すなわち地価が高すぎるということと思われる（表4-3）。

表 4 - 3 企業別地価税負担（平成 4 年度分）

企 業	地 価 税 額 A	経 常 利 益 B	負 担 率 A / B	土地の簿価 C	土地資産額 D	土 地 資 産 利 回 り B / D
	百万円	億円	%	億円	億円	%
A	7,573	902	8.39	7,112	47,333	1.9
B	4,505	462	9.75	12,996	28,159	1.6
C	3,786	19	200.0	1,171	23,660	0.08
D	2,787	1,453	1.12	1,378	17,418	8.3
E	1,893	878	2.16	1,908	11,833	7.4
F	1,602	110	14.6	432	10,015	1.1
G	1,309	1,239	1.06	4,917	8,178	15.2
H	1,102	100	11.0	503	6,889	1.5
I	881	15	60.05	—	—	—
J	828	125	6.62	—	—	—

- (注) 1. 地価税額は国税庁資料による。  
 2. 土地の簿価は、各社の有価証券報告書による。  
 3. 経常利益は各社の財務諸表による。  
 4. 土地資産額は、地価税額から税率によって逆算したもの。

#### 4-4 地価税のあり方

以上、平成3年度土地税制の改革を振り返り、地価税の意義を問い直すとともに、その問題点を指摘した。ここでは、そのような実態を踏まえた上で、地価税がどうあるべきなのかを改めて考えてみたい。地価税のあり方をめぐっては、立場によって評価が異なり、さまざまな見方がある。地価がすでにGNPの水準に連動するまで低落していること、地価税の負担が特定の企業に偏っていること、景気回復の支障になっていることなどを理由に、その廃止を求める見解がある。他方、地価税の意図した土地政策の目標はまだ達成されず、また地価水準はなお高いことから、その定着を図るべきとする見解もある。

(地価税導入の原点)

- ・ その是非の評価に当っては、導入の原点をもう一度再確認してみる必要がある。地価税は、その名称のように、土地政策の手段としての政策税制であり、その是非は、その政策目標が実現しているかどうかで評価することである。税負担が重い、軽いという企業経営のミクロ的視点からで判断すべきものではない。
- ・ 税調審議経過等から考えると、まず導入の原点の第1に、地価税は政策税制であり、国庫収入を確保する手段ではないことがあげられる。税収入は、地価高騰による不均衡を是正するための減税財源とする考え方がとられていた。土地の資産としての有利性を縮減し、土地の有効利用の促進に資するか否かが肝心なのだ。第2に、あくまでも固定資産税の改革の代替的手段として、導入されたものであり、当初から10年程度の時限立法とすべきという論議もあったのである。恒久的な税制と扱われるべきものではない。
- ・ 最も重要なことは、地価税の政策的ねらいであり、また、平成3年に閣議決定された総合土地政策要綱が示す土地政策の目標、すなわち土地神話の打破、土地の資産としての有利性の排除、適正な地価水準までの地価の引き下げ、適正かつ合理的な土地利用確保が達成されたかどうかである。さらに、本来行われるべきであった固定資産税の改革、即ち、地価公示の70%による課税評価の徹底、路線価の公開、評価の地域別不均衡の是正、必要な税収額の確保等の実施状況も同時に問題とされなければならない。次の三年後の評価替えでこれら

の改善が行われる動きもある。

- ・ いずれにしても、いまだこのような目標は完全には達成していない。地価税を含めて、今回導入された土地対策は地価引下げへある程度の効果を生んだものの、いまだそれをゆるめてよい環境には達していないと思われる。固定資産税の改革も、まだその途上にある。
- ・ 地価税の是非は、特定の利害にとらわれず、全体的な立場に立って、検討すべきものであり、ひとつの考え方として、次のように考えることもできよう。すなわち、まず、固定資産税、都市計画税の実効税率の目標を設定する。全国的に、地方財政における固定資産税のあるべき位置付けを明確にし、0.5%～1%程度でその目標を設定することである。その時期の到来には、一方では評価額の引上げ、他方では地価水準自体が低下することで、それほどの時間を要しない。1997年から2000年の間には、その水準に達することになるだろう。そしてこの固定資産税の改革の目標に合わせて、地価税の吸収廃止へのサンセットプログラムを設定するべきではないだろうか。

## （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創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、人口の安定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、調和のとれた適切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

- |         |                                   |
|---------|-----------------------------------|
| 昭和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～  
63年12月 ～建設市場の拡大の中で魅力ある建設産業への脱皮～  
平成元年7月 ～真の豊かさを目指した建設大国へ～  
元年12月 ～真の豊かさに向けて経済政策の転換のとき～  
2年7月 ～再認識された公共投資、21世紀への道程～  
2年12月 ～430兆円、活かして使うための努力と方策～  
3年7月 ～90年代の公共投資、21世紀へのかけ橋に～  
3年12月 ～ポストバブル、90年代の建設経済～  
4年7月 ～バブル崩壊後の建設経済、経済正常化へのシナリオ～  
5年1月 ～長びく建設経済の低迷、着実に実需の回復を～  
5年7月 ～公共投資、求められる改革へのみち～  
5年12月 ～制度改革をスプリングボードに、新たな展開を～  
6年7月 ～内外激動の中の建設経済展望～  
6年12月 ～長びく建設不況、進行する市場改革～

---

---

---

---

---

(財) 建設経済研究所

〒105 東京都港区虎ノ門4-3-9 住友新虎ノ門ビル7階

TEL 03-3433-5011

FAX 03-3433-5239

米国事務所

1120 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1040,

Washington, D. C. 20036

TEL 202-296-6240