

建設経済の最新情報ファイル

RICE monthly

RESEARCH INSTITUTE OF
CONSTRUCTION AND ECONOMY

研究所だより

No. 41

'92 6

CONTENTS

I. 建設生産システムに関する実態調査	1
II. 英国の都市整備状況	8
III. CIS・ロシアにおける建設産業（その1）	15
IV. ニューヨーク事務所から	20
——カリフォルニア州不動産税（プロポジション13） の違憲訴訟について——		



RICE

財団
法人

建設経済研究所

〒106 東京都港区麻布台二丁目4番5号 ヲソニック39森ビル

TEL 03-3433-5011

FAX 03-3433-5239

保存用

I. 建設生産システムに関する実態調査

今回、財団法人建設産業団体連合会の企画のもとに、建設生産システムにおける、総合工事業者・専門工事業者のあり方に関するアンケート調査を実施した。本稿では、アンケートの集計結果から興味深い点を抜粋して紹介したい。

1. 調査の目的

建設業における生産システムは、総合工事業者の下に多数の職種別専門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きた。この構造は、日本の建設業の発展の中で生まれ、独特の展開をみたものであるが、重層化等の問題を中心に、様々な問題を常に抱えてきた。今後建設業の生産構造を改善していくためには、まず建設生産における各機能を洗い出し、その変化の方向を見極めるとともに、両者間の機能分担の在り方を明確にすることが必要であり、これにより、建設産業の生産システムも、機能分担という新しい軸で把え直すことが可能となる。

このような観点から、建設省では、従来の元請・下請の構造にとって代わる総合工事業者・専門工事業者の新たな機能分担の構築のために、昨年2月に「建設生産システム合理化指針」を策定した。しかしながら、総合工事業者・専門工事業者いずれにとっても、どのような機能分担が望ましいのかは結論を出しかねる問題であり、今はまだ試行錯誤の段階といえる。

当研究所では昭和62年度にも類似のアンケート調査を実施していることから、今回の調査においては、現在両者が抱える問題点、また指針設定後の意識の変化に伴う建設産業の構造の変化の兆しを5年前との比較によって抽出することに重点を置いた。

2. 調査内容

本調査では、完成工事高に応じて総合工事業者・専門工事業者の区別を行い、調査対象の全企業に対して、下請工事を発注する立場、下請工事を受注する立場いずれかの立場での解答を得られるように調査票を設定した（なお、以下の文章では便宜上、「元請・下請」の表現を用いる）。

主な調査項目は、

- ①下請の重層化
- ②協力企業の育成
- ③下請への発注方法・形態
- ④下請の自主管理・責任施工
- ⑤元請・下請のR & D
- ⑥下請契約の形態

である。

3. 調査の実施

(1) 調査対象と回収状況

調査対象企業は、建設業の許可を取得している企業の中から、業種別、規模別にバランスをとりつつ、前回（昭和62年度）協力を得た企業を中心に500企業を抽出した。うち、有効回答企業は326企業である。

なお、このように、任意抽出された調査対象企業の業種別分布、資本金階層別分布は、母集団である全建設業者におけるこれらの分布状況とは無関係である。

(2) 調査期間

調査期間は平成4年3月10日～4月20日である。

4. 調査結果（抜粋）

(1) 下請の重層化について

表-1 元請の下請割合
(全完成工事高に占める下請業者への発注高の割合)

	62年調査時	今回結果
20%未満	10.3%	11.7%
20%以上40%未満	26.9%	19.1%
40%以上60%未満	26.9%	17.3%
60%以上80%未満	23.5%	40.1%
80%以上	12.5%	12.0%

下請割合が60%以上とするものが、5年前では36%であるのに対し、今回の調査では、52%と高くなっている。また、規模別に見ると、総合工事業においては、規模が大きくなるにつれて下請依存度が高くなる傾向が見られ、大手ゼネコンにおいては、直営施工がほとんど行われていないのが実状である。

下請割合を5年前と比較すると、増加したと回答した企業は86%を占め、全ての業種で直営部門を減じ下請への依存度を高めてきている（総合工事業で89%、設備工事業で81%、職別工事業で75%）。

表-2 下請割合の増加理由（2項目選択の複数回答）

	62年調査時	今回結果
直傭の労働者を減らしたため	60.7%	22.1%
下請業者の施工力が高まったため	50.6%	44.3%
施工法・技術が特殊化・専門化したため	38.3%	52.1%
労働力の確保が難しいため	36.2%	67.1%
施工以外の機能のウェイトが増加したため	8.3%	8.6%

下請割合が増加した理由としては「下請業者の施工力が高まったため」、「施工方法・技術が特殊化・専門化したため」を増加の理由としてあげる企業は62年度・今回のいずれの調査時点でもが多いが、今回の調査では「労働力の確保が難しいため」の増加が際立っている。これは、建設業の冬の時代に各企業が減量経営の体制をとったことと、ここ数年の建築ブームが大きな要因と考えられる。

下請の重層化を5年前と比較すると、「重層化が進んでいる」としたものは30%、「ほとんど変化していない」としたものは65%となっている。従って、重層化は依然緩和していないものの、この5年間に限れば、やや重層傾向が見受けられる程度と解釈すべきと考えられる。

(2) 部分一式専門工事について

ゼネコンが直傭の労働者を減らす一方で、近年、有力専門工事業者の中には守備範囲を一つの工種に限定せず、自社内に数種類の技能工を抱え複数の工種を一社でこなそうとする企業が現れてきている（例えば、とび・土工プラス鉄筋・型枠工事）。

表－3 部分一式専門工事の発注・受注実績

		62年調査時	今回結果
元 請	発注実績がある	44.7%	76.1%
	発注実績がない	55.3%	23.9%
下 請	受注実績がある	50.8%	62.1%
	受注実績がない	49.2%	37.9%

「部分一式専門工事」に関するコンセンサス上の問題はあるものの、下請契約の際にある程度まとまった形態で工事を発注・受注する傾向が増えてきたことは間違いないものと考えられる。

また、下請業者で部分一式専門工事業を「指向している」とした企業は、50%と前回調査時の42%を上回っているもの、「指向していない」とした業者が依然半数近く存在しており、下請業者すべてが、部分一式専門工事業を目指している方向にあるとは、現段階では言い難い状況にある。

(3) 下請の自主管理・責任施工について

このように部分一式専門工事業を指向していくうえで、「自主管理能力」「責任施工能力」の向上が重要な要件と考えられるが、元請側の回答では、下請の「自主管理能力」、「責任施工能力」について、「非常に重視し、指導も行っている」が59%、「重視しているが、特に指導は行っていない」が40%となっており、指導の有無の違いはあるものの、自主管理、責任施工への関心の強さがうかがえる。

しかしその一方で、下請側からは「自主管理能力」、「責任施工能力」の向上を進めていく上での障害として、「自主管理等に見合う対価が確保されていない」を挙げるものが56%を占めており、下請としては自主管理等の内容・範囲の明確化とそれに見合う対価の設定を強く要望していることがわかる。

これに対し、大手ゼネコンの中には下請の施工管理業務に対して、管理経費を支払う制度を導入する企業も現われてきている。今回の調査によると、下請の施工管理業務に対価を支払う制度について、「現在導入を検討中」の企業は27%、「将来的には実施したい」とする企業は48%であり、今後下請業者が「自主管理能力」、「責任施工能力」を向上させていくうえでのインセンティブとなると考えられる。

(4) 不採算工事の受注について

表-4 下請として受注した工事が
赤字（原価割れという意味）になる工事の割合

	62年調査時	今回結果
10%未満	47.6%	38.3%
10%以上20%未満	26.6%	44.2%
20%以上30%未満	14.8%	14.9%
30%以上40%未満	1.1%	2.6%
40%以上50%未満	5.9%	0.0%
50%以上	4.1%	0.0%

原価そのもののとらえ方が企業によって異なるのが実態であり、この調査結果を鵜呑みにすることには問題があるが、現在もなお、低採算工事が相当数を占めている。もっとも、前回調査時と比較すると景気の動向を反映したこともあり、その赤字幅はかなり改善されたといえる。

また、昨年4月に、法定労働時間が週48時間から46時間に改定されたことに伴い、公共工事の労務単価が見直されたが、この単価にあった支払いをしている（または受けている）かどうかの質問に対する回答は表-5のとおりである。

表-5 公共工事における規定の労務単価の支払（受取）

	元請		下請
支払っている	93.0%	受け取っている	26.4%
支払っていない	7.0%	受け取っていない	73.6%

この結果を見るかぎり、元請・下請間で大きく意見が食い違っており、適正な発注価格の点から今後の検討課題といえる。

(5) 技術開発（R&D）について

R&Dについては、従来より大手ゼネコンが膨大な額を投じて実施してきた。しかし、ここ数年は、大手ゼネコンに限らず専門工事業者等が自らの技術の専門化のため、あるいは技能労働者不足の問題解決のために投資を行う傾向が見られる。そこで今回の調査では、技術開発の実施について新たに質

問を設定した。

表－6

技術開発の実施

		今回結果
元請	行っている	45.9%
	行っていない	54.1%
下請	独自に行っている	37.4%
	ゼネコンの指導の下で行っている	19.6%
	行っていない	42.9%

「技術開発」という言葉をどのようなレベルでとらえたかに疑問は残るものの、半数以上の下請企業が技術開発のために何らかの投資を行っていることは極めて興味深い。また、実施をしている元請企業の96%は技術開発投資が下請との関係を、「機能的にする」あるいは「今は役立っていないが、将来は役立つと思う」と回答している。

表－7

技術開発が有効と思われる分野

	元請	下請
基礎関係	19.1%	3.3%
躯体関係	45.6%	33.3%
仕上関係	11.8%	32.2%
設備関係	14.7%	26.7%
その他	8.8%	4.4%

今後、技術開発が有効となりうる分野と思われる分野については、元請・下請いずれの回答においても、「躯体関係」の分野に有効であるとの回答が多かった。

5. 最後に

今回の調査結果は、受・発注形態の多様化の現象が進行し、多様な分業関係から形成される建設業の生産組織が、より一層複雑化してきていることを

示している。

こうした建設生産組織の複雑化現象は、建設需要の多様化、ソフト化、建設技術の高度化、専門化といった建設産業を取り巻く一連の環境変化に対応する形で、各々企業が経済合理性を迫及した結果として生じてきたものではあるが、建設産業全体として見ると、生産性の向上を阻害するとともに、活力と魅力にあふれる産業として成長していくうえでの足かせになりかねない。

従って、建設産業全体のパフォーマンスを高めるためには、その生産システムを、より効率的なシステムに再構築していくことが必要であるが、その際、個々の企業の有する活力を失わせることがあってはならない。一般に、個々の効率性と全体の効率性を同時に満たすことは、至難の業といわれている。いわんや、建設産業は、国民総生産の2割近くに相当する建設投資を担い、500万人を超える就業者を擁する巨大産業であるとともに、売上が2兆円を超える世界的レベルの大手企業から一人親方に至るまで非常に広い裾野を有しており、統一的な議論を行うことはほとんど不可能に近い。

しかしながら、430兆円の公共投資等、行政による様々な施策をより効果的に実施するためにも、効率的な生産システムの構築は必要不可欠な条件である。どのような機能分担が最も望ましいのか、今後それを模索していくのが建設産業に課せられた課題であり、それぞれの企業に課せられた課題ともいえる。

(担当 森元)

II. 英国の都市整備状況

当研究所は、去る5月に地域振興整備公団と共同で欧州の都市整備に関する調査を実施した。本稿では、調査結果の一部に基づき、サッチャリズムが英国の都市整備に係る公共投資にもたらした正負の両面を検証したい。

1. ニュータウン政策の行詰り

戦後の英国都市政策の特徴の一つは、1946年のニュータウン法に基づくニュータウン政策による既成大都市内部からの産業と人口の分散の促進であった。このニュータウン建設事業は、大きく2期に分けられる。第1期は第二次大戦後に実施され、ロンドン等大都市から流出した人口の受け皿としての都市の建設的要素が強く、計画人口も数万人程度だった。これが1960年代後半に実施された第2期になると、地域の経済振興と地域開発拠点づくりに主眼が置かれ、計画人口も10万人～30万人と大規模になった。

結局、1970年までに32ヵ所がニュータウンに指定されたが、初期のニュータウンこそ転入人口が増加するなどある程度の成功をおさめたものの、1960年代後半に指定されたニュータウンは、学校、病院など大型の公共公益施設を既存の大都市に頼らない独自の投資が必要であり、また、それゆえに売却可能な施設に対する公共投資の比率が高まったことから、財政面で危機を迎えることになった。これに二度のオイルショックが追討ちをかけ、各ニュータウンの開発公社の運営を圧迫した。

また、1970年代に入ると、全国の人口が5,500万人台で停滞し近い将来人口の増加が見込めないことが予想され、一方で既成都市において失業問題、住宅問題等から環境悪化が深刻となる地域が生じた。既成都市内部の衰退傾向を食い止め、ニュータウンとの間に新たな均衡を生じさせる必要があったため、英国政府は都市政策の大きな柱であったニュータウン建設による分散政策に再検討を加え、1970年代後半は大都市内部の活性化対策に重点を置くことになった。1970年代後半の英国経済の停滞、それに伴う政府財政の悪化もあいまって英国各地のニュータウンは行き詰りを生じた。

2. 民活政策への転換とその功績

今回調査を行ったテルフォードはバーミンガム北西部に位置する都市であり、産業革命発祥の地として、18世紀の英国の製鉄、機械、金属加工等の技術の発展に貢献した。しかし、第二次大戦後の鉄鋼関係の基幹産業の地盤沈下による産業構造の急激な変化から衰退を余儀なくされた。このような状況下、英国政府は1968年にテルフォードをニュータウンとして指定した。テルフォード開発公社（TDC）は、町を再興するために1968年からニュータウン開発を開始し、75,000人の人口を220,000人まで増加させるべく、優れた住環境と雇用の場をもつ職住近接の自己完結型地域社会の建設に着手した（現在は120,000人）。当初計画では、過密化したバーミンガムの人口のうち10万人を移転させる狙いであった。しかし、テルフォードにおいても、前述のような都市政策の方針変更と景気の後退から、1970年代後半には産業誘致は停滞し、1980年代初期には失業率は22%にまで上昇した

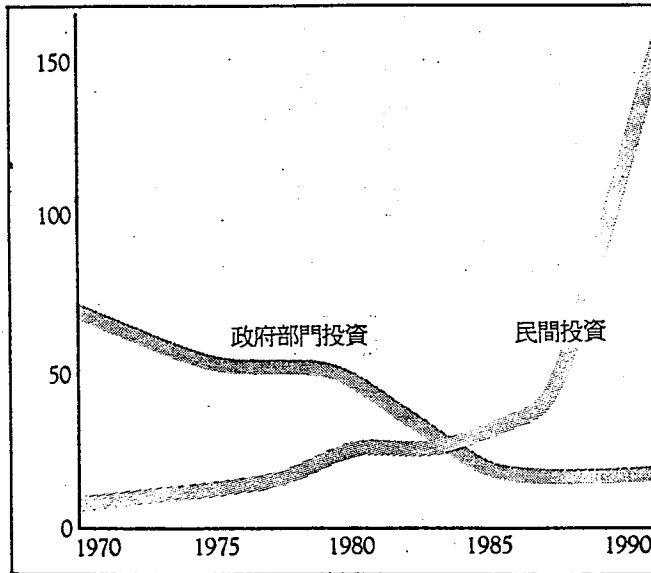
1979年に登場したサッチャー首相は従来の都市政策から脱却を図り、新たな政策としてエンタープライズゾーン、都市開発公社等の制度の新設を行った。このうち、エンタープライズゾーンの制度は民間のイニシアティブによって地域の再生を図ることが大きな狙いであった。エンタープライズゾーンの指定を受けた28の地域では、民間企業活動に対して、開発用地税の免除、税制上の優遇、開発行為に関する計画規制の免除等が成された。テルフォードも1984年にエンタープライズゾーンの指定を受けることで、その開発は新たな展開を迎えることになった。

エンタープライズゾーンの指定に伴う各種の優遇措置は、テルフォードにおいても国内・国外企業の大きな進出動機になっている。この制度による最も大きな効果は、民間資本による投資が政府部門の財政負担を大幅に軽減したことである。テルフォードでは、TDCが引き続きその整備に当たり1990年までに政府資本を7億6000万ポンド投下した。これに対し、民間資本は6億2000万ポンドである。しかし図-1でも明らかのように、民間資本による投資額は1984年のエンタープライズゾーン制度導入を機に大幅に上昇しており、その一方、政府資本による投資額は減少傾向にある。同様に、1968年には官・民の差があまりなかった住宅建設（公共建築10,700㎡に対し、民間建築12,400㎡）が、1990年には明らかに民間主導型になっている（公共建築12,000㎡に対し、民間建築39,000㎡）。

テelfordにおける建設投資の推移

図-1

単位：百万ポンド



出所：テelford開発公社

1990年末現在、製造業関連の外国企業は全体の30%の115社だが、これらの企業は英国内の企業と比較すると相対的に規模が大きいため、雇用創造に果たした役割は極めて大きい（1991年末現在、就業人口は60,800人）。この影響で、1980年代初期には22%だった失業率が大幅に減少した（なお、当初の目的を果たしたTDCは1991年9月に解散、残務はイングランドの21のニュータウンを統括するニュータウン委員会に移管された）。

今では「カナリー・ワーフは、21世紀にはマーガレット・サッチャー記念公園と名前が変わっているだろう」と陰口をたたかれているドックランド開発事業も、1980年代には「民活の優等生」として、世界中の再開発事業の模範となっていた。1981年に設立されたロンドンドックランド開発公社は、英国環境省から年間約5,000万ポンドの補助を受け、土地を購入して基盤整備を行った。整備済の用地による収入は最盛期の1986～1988年には1億2200万ポンドにもものぼった（1991年には2200万ポンドまで減少）。この収入を再び基盤整備に投入することで、ドックランドの開発を推進していった。

道路基盤整備のために、公社が1991年までに投下した額は6億ポンドにのぼる。その他の陸上輸送として、1987年7月にコンピューター制御の新交通システム「ライト・レイルウェー」を開通させた。このシステムを導入した

理由の一つは、建設費を従来より大幅に節約出来た点であった。この地域全体を網羅する交通システムを通常の鉄道にすると、約4億ポンドが必要であったが、これに対して一期工事完成までに投じた費用は7,700万ポンドであった。なお、昨年末には旧ロンドン地区までの延長工事が終了している。

空のアクセスとしては、3,500万ポンドを投入して、1987年10月にロイヤルドッグス地区に「ロンドン・シティー・エアポート」がオープンした。ヒースロー空港は、乗客と便数の増加でパンク寸前であり、発着の遅れは日常化している。また、ヒースロー、ガトウィックいずれの空港もシティーから1時間前後はかかるが、新空港はシティーから車で約20分、チェックインから搭乗までの時間も10～15分しか要しない。

また、この地域のスラム化した公共住宅5,000戸については、7,200万ポンドを投入してその修改造を実施した。

上記のような公的投資による基盤整備が呼び水となって民間企業が同地区に投資した総額は、公社の投資規模の約9倍に達している。事業全体が終了する今世紀末には、総投資額は35億～40億ポンドに達する見通しであった（現在では70億ポンドに修正）。シティーから約20分の近さにも関わらず、地価や家賃が低いことや税の優遇措置にひかれて、1981年には1,100社だった立地企業も1990年には2,300社以上に増加した。

このようなドックランドの急速な開発の中核となったのはカナダのデベロッパーのオリンピア・アンド・ヨーク（以下O&Y）であった。O&Yの計画では、カナリー・ワーフの敷地19ヘクタールに22のオフィスビルを建設する予定であった。88年5月から建設工事を始め、91年夏にカナリー・ワーフ・タワーなど一期分の工事の一部が既に完成している。ニューヨークの代表的な水際再開発のバッテリー・パークを成功させたO&Yのカナリー・ワーフへの進出は、再開発計画に弾みをつけたと地元では受け止められた。O&Yが再開発に乗り出した大きな要因は、この地域がテルフォード同様、エンタープライズ・ゾーンに指定されたことである。1992年まで不動産税等の地方税の免除、建設計画の認可の短期化などの優遇措置をテコにO&Yはシティーの約半分の賃貸料(6,000円/m²)で入居者を誘致した。

これらの地域に限らず、サッチャー政権は、都市地域の基盤整備には開発業者や利用者の受益者負担を充て、政府の負担を軽減させた。さらに、ロンドン周辺部の橋梁建設の際には、一定期間の料金徴収と引き換えに資金調達

を建設会社に行わせ、ドックランド地区では、新交通システム、シティ空港を民間資金で運営させるなどして、政府はリスクを全く負わずに、社会基盤整備を行うことができた。

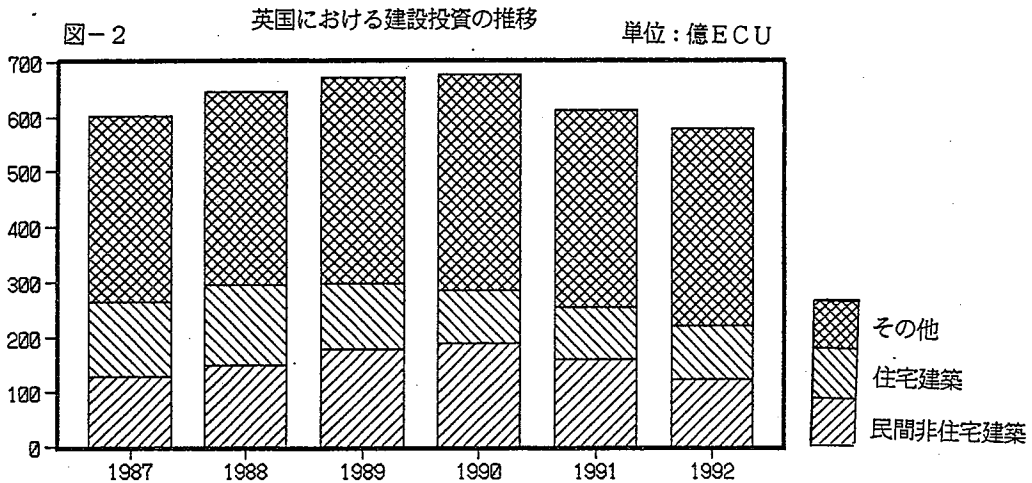
また、住宅政策面では、荒廃した公営賃貸住宅の管理に民間活力を導入するとともに、住宅ローン減税による持ち家の推進、公営住宅の大幅な値引（32%～70%）により、125万戸にもものぼる払い下げを行った。この結果、公営住宅の維持管理費は大幅に減少した。

このように、サッチャー政権の民活政策は都市整備においても一定の成果を上げたといえる。

3. 景気後退による行詰り

しかし、英国経済は現在第二次大戦後最も長い不況下にある。失業率は23カ月連続上昇し、2月には9.4%、失業者は265万人に達した。英国政府は、1991年度は財政赤字として過去最高の280億ポンドを計上した。

このような状況の下、図-2に示すように、英国の建設投資は1990年をピークに減少が予想されている。これは、民活政策を支えてきた住宅部門・民間非住宅建築部門の停滞の影響が少なくない。特にドックランドのような新規開発地域のオフィス需要は急速に停滞している。供給過剰に加え、賃借料の安さを売り物にしたのが、シティーの不動産相場の急落から逆に割高になってしまったからである。また、持ち家政策による1980年代の住宅価格の急騰は、住宅建築投資の増加をもたらしたものの、金利高や景気の後退を背景に1990年代に入りその価格は急落し、売れ行きも止まっている。



出所：1991年12月ユーロ・コンストラクト会議資料 *1991・1992年は見込

4. 民活政策の残した課題

就業人口約15万人、シティからは地下鉄で10分というドックランド再開発事業着手当時のグランドデザインは大幅に狂い始めている。一つは、長期化する景気後退のために移転してくる企業・居住者が期待通りには増えなかったことである。中心となるカナリー・ワーフ地区ですらオフィス入居率は6割、他の地区はさらに低いのが現状である。住宅の売れ行きも滞り、1000戸以上の住宅が売れ残っている。

既存の中心街と開発地域との交通アクセスの問題は、依然解消されていない。ドックランドの中でも、開発事業はエンタープライズゾーンの指定を受けたカナリー・ワーフ地区に集中したために、結果的にインフラ整備が大きく立ち後れることになったのである。唯一の幹線道路であるM13では、現在でもラッシュ時には渋滞が発生する。新交通システムのライト・レイルウェーは、まだ中心部にアクセスしていない。また、現在施工中、あるいは新規に計画されている幹線道路がすべて整備されたとしても、将来人口の15万人の足としては不十分であり、インフラ問題は見直しを迫られている。

アクセスの有利さを売り物にしていた空港への交通手段の整備にも遅れが生じている。周辺道路・鉄道が未完成のために、空港への交通手段はシャトルバスがメインとなるが、このバスも途中で水上バスに乗り換えなければならない。そのうえ、シティーからドックランドに向けてテムズ川を運航する水上バスも頻度が十分とは言い難い。企業の中には、社員の足の確保のために自前のバスや専用船を確保するところまでである。

しかし、現在最大の問題は、地下鉄ジュビリー線の延長計画である。英国政府が1996年の完成を目指し、12億ポンドを投じる予定であったこの工事には、既に日本の大手ゼネコンも応札している。しかしながら、O & Y社が5月15日に破産を申請したことで、将来は同地区の輸送の核となるはずのこの計画は暗礁に乗りあげたままである。同社が建設に伴い4億ポンドを負担するはずだったからである。以前から同地区の継続的な発展のためには、地下鉄の延長が最大のネックとなっていただけに、O & Yの事実上の破産はドックランドの将来に暗い影を投げかけている。

今後これらの問題を解消するべくいくつかのプロジェクトは計画されている。英国政府は、今後1、2年の間に公共投資を大幅に増やす方針で、持続的な成長が達成するべく公共投資をインフラ整備と民間企業の研修の助成などに向ける方針である。その柱のひとつがライト・レイルウェーの延長であ

る。今年中にはシティー中心部まで乗り入れ、カナリー・ワーフバンク間を10分で結ぶ予定である。また、英仏海底トンネルと接続する高速道路M2号線を1996年完成にむけて着手した。発着可能な航空機が短距離離着陸機に限られていたロンドンシティエアポートも、700万ポンドを投じて滑走路を1200mまで延長した。

また、英国政府は、O & Yの破産に際し、直接的な財政支援は行わないものの、環境省のオフィスを来年にはドックランドに移転すると発表した。貿易産業省、運輸省も一部移転を検討しており、最低でも職員2000人、多ければ5000人の移動となる。移転後のオフィス使用面積は50万㎡にすぎないが、政府機関の移転は相乗効果を期待できるだけに、現時点ではドックランドの人気低下を押さえる最善の方策といえる。

「小さな政府」「民活路線」は、1987～1988年の金融市場の活況に伴う好景気の間は、あたかも成功したかのように見られていた。しかし結果的には、政府主導による社会基盤整備がなおざりにされた。例えば道路投資は、旧西独が国内総生産（GDP）の0.79%なのに対して、英国は0.4%、鉄道は旧西独が0.26%なのに対して、英国は0.09%にすぎない。1863年に開通しかつて世界の最先端を誇った地下鉄は、1975年以来新線の建設はなく、車両や運転施設に新技術が導入された形跡はない。ロンドン中心部の道路も更新期を迎えていながら、予算の傾斜配分がままならない。

サッチャー政権は受益者負担にこだわり、開発業者や利用者へ依存しすぎたために、本来政府資本で行われるべき社会基盤の整備に歪みを生じさせたとも言える。前政権の負の部分を負ったメジャー政権が、今後の都市基盤整備にどのような方策を示すかが注目されるところである。

（担当 森元）

Ⅲ. CIS・ロシアにおける建設産業（その1）

当研究所では去る5月、国際交流活動の一環として、ロシアの建設産業に関する調査を実施した。そこで、今月と来月の2回にわたり、調査結果に基づきロシアの建設産業及び公共事業の現況と今後の見通しについて紹介したい。

ロシアの経済情勢

8月革命以降、ルーブルに対する不信感が急激に強まり、同時に米ドルをはじめとするハードカレンシー、外貨への需要が急激に高まっている。質の良い輸出用製品や外国製品を購入する為には外貨が必要となっているのである。

表-1 ドルルーブルの交換レートの推移（US\$1当たりのルーブル）

	公 式	商 業	実 勢
90年後半	0.60	-	-
8月革命直後	0.60	35前後	40前後
91年 末	70~80	35前後	70~80
92年 5月頃	100~120	40前後	100~120

表-1に示したのは、一昨年からのドルルーブルの交換レートの推移である。ルーブルの価値は僅か2年足らずの間に120分の1になってしまったことになる。当然、政府も国策として外貨の獲得に乗り出し、同時に一般大衆も外貨欲しさに躍起になっている。例えば、市内を走るタクシーには、政府によって今年5月に規定されたばかりの1キロあたり6ルーブルという公定の運賃がある。シェレメチェボ国際空港から市内までは約30キロであり、公定運賃であれば180ルーブル、つまり約1.5ドルでほぼ足りる計算になる。しかし、実際には免許のあるタクシー、白タクに関わらず、約20から30ドル出さなければ乗車できない。こういったブラックビジネスが街を横行し

ているのが現状である。このようにして市場に出回ったドルの一部は、ベリョースカと呼ばれる高級品専門店や、次第に増加しつつある協同組合形式の法人や、外国人を相手とする主要なホテル、飲食店等に集められる。こういった店ではルーブルは一切受け付けられず、ドル等の外貨のみが決済の手段である。また、ルーブルをドルに交換することは、ドルからルーブルの二重の流通経済が実在するかのようである。それ以外の市中の銀行に吸い上げられなかったドルは地下へ潜り、外国製品のブラックマーケットを通じ国外に流出していく。貴重な外貨が闇から闇へと流れていってしまうのである。現時点においては、ロシア産品を購入する限りにおいてはルーブルの購買力は評価されるべきものがあるが、今後どこかで歯止めをしなければルーブルに対する信用は低下していく恐れがある。

その一方では、ルーブルの下落に伴い凄まじい程のハイパーインフレーションが進行している。今年1月から4月までのインフレ率は僅か4ヶ月間で700%を越えている。にもかかわらず、今年1月から5月までの間に発行されたルーブルは昨年1年間の発行量を上回り、さらに一部経済学者の強い反対を押し切って、新たに大量のルーブルの発行が増大されることが政府から発表され、このインフレがさらに加速されることが懸念される。その間の所得水準は当然のことながらそのような伸びに追いつくことはなく、そのギャップがそのまま貧富の差を増大させる方向に動き、民衆の不安や不満を募らせる結果となっている。それにより、今年に入ってから特に治安の悪化が表面化し始めている。以前ソ連、特にモスクワは比較的治安の良い都市として言われていたが、現在は犯罪も徐々に増え始めており、外国人旅行者が巻き込まれ、被害にあうことも増えてきたという。

そのようなことから、エリツィン大統領は今年初め、低賃金階層への配慮として、それまでの低賃金労働者の平均賃金及び年金生活者への支給額、約340ルーブルを6月までに800ルーブルにまで引き上げると発表した。実際にはその程度の賃上げでは焼け石に水であり、高騰する生活コストに十分であるとは言い難く、尚且つ、一般的な予測としては現在の財政状態からはそれさえ困難なのではないかと見られていた。そこへ今回の大量のルーブル発行の政府発表があり、国民だけでなく西側諸国の不信感を募らせている。エリツィン大統領への国民の信頼はいまだに厚いと伝えられているが、今回のようなことから、政府内部における指導力に対する疑念が民衆の間に生じないとは限らない。

ロシアの産業状況

旧ソビエト連邦軍の分割継承問題等に象徴されるように、ロシアを含むC I S内の各国間の関係は決して安定していない。ウクライナにおける自国独自の通貨導入を目標としたクーボンの適用取引の拡大は、簡単に言えばルーブルの締め出しということになるであろう。最終的にルーブル、つまりはロシアに依存しない独立した経済、国家の創造ということに目標が置かれているように思われる。当のロシアであるが、C I S内では圧倒的な工業生産力を保持していたにもかかわらず、C I S各国との貿易も落ち込んでいる。C I S全体における景気の停滞という側面の他に、ソ連の崩壊と共に各国がロシア以外の国に眼を向けだしたことにより、その品質等の面で競争力の低さが露呈した結果ともいえる。国内の建設産業においても同様のことがいえる。現在、モスクワ市内をはじめとした主だった都市において、幾つかの外資系のホテルの開発が進められているが、その建設は殆どがヨーロッパの企業により行われている。以下では、現時点においては危機的状況にあると言われるロシアをはじめとするC I Sの建設産業の実態を詳細に検討すると共に、建設投資動向を探り、劣悪と伝えられる住宅ストックを中心に、社会資本の整備状況を検証した上で、今後の経済再建の中で公共事業の果たす役割を見ていきたい。

C I S（旧ソ連）建設産業の概観

旧ソ連時代、建設産業はソ連の全体の経済において重要な役割を果たしていた。崩壊前の最後の第12次5ヵ年計画（1986～1990年）の中では、建設産業関連においては大きく2つの目標が掲げられた。まず最初は、各種建設関係プラントや建設機械等一般の近代化である。もう1つは、立ち遅れた住宅等の社会資本の蓄積を推進することによる国民の生活水準の向上である。建設生産システムの機械化を進め、生産性を向上させ、住宅に重点をおいた社会資本の蓄積を推進するということである。結果として、第2の点についてはそれなりの成果を上げたものの、決して国民の期待に沿うものではなかった。（住宅問題については後に改めてふれるので、ここでは省略する。）また、第1の点についても、重工業の生産性の伸び悩みから、当初掲げられた目標は達成し得なかった。この辺りからロシア建設産業の後退時期にさしかかっていたといえる。

C I S全体において建設産業に従事する労働人口は、1990年においては約

1,279万人、日本の建設産業就業者数が1991年で605万人であるから、日本の約2倍の規模といえる。その総所得はC I S全体の13%に及ぶ。また、92年における建設業者数は約10万5千社で、その内ペレストロイカの一政策として、88年以降に設立が認められるようになった新しい組織としての協同組合方式による企業が約7万社、それ以前から存在していた企業が約3万社となっている。日本における、いわゆる許可業者数は、91年時点で51万5千社程であるが、社会経済体制の違いにより、この業者数の比較はあまり意味が無いであろう。さて、この7万社の協同組合方式の企業が、今後のロシアの建設業の行方を占う大きな鍵を握っているといわれる。つまり、ペレストロイカ以前から存在していた企業は、ソ連の共産党支配の計画経済のいわば保護の中で成長してきており、今後の市場経済の中で、民間企業としてどれだけ生き残っていけるか不透明な部分がある。

表-2 G N P 指数・建設投資指数の推移 (1984= 100)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
名目 G N P 指数	100.0	102.3	105.7	108.7	114.7	118.2	115.4	103.3
G N P デフレーター	100.0	100.2	99.7	100.1	100.6	105.3	114.2	-
建設投資指数	100.0	100.8	108.1	113.8	119.0	122.4	118.2	106.4

*1991は見込み

表-2は旧ソ連及びC I SにおけるG N P・建設投資指数の推移である。短期的には市場経済導入による影響は経済全体・建設投資にも及び、ここ数年はマイナス成長になることが予想されている。一部ではそういった状況は一時的な、いわゆる「生みの苦しみ」であり、95年には拡大成長に転じるという見方もあるが、これまで74年間にわたり続いてきた巨大な社会構造が根底から再構築されるのであるから、そのような短期間で新しいシステムが確立され稼動することは、計り知れない努力と、外部経済、つまり西側諸国の少なからぬ援助があっても、その実現には困難を要するという意見も根強くある。

先行きは別として、現時点における建設市場の動向が建設産業構造に与える影響を見てみる。先に上げた企業数の内、改革以前から存在していた企業3万社が次第に小規模化する傾向にある。その原因は主に次のようなもので

ある。①連邦の解体によって計画経済の下、半ば保護されていた大きな企業が全く新しい市場競争という環境に適応できず瓦解し、最終的に最も得意とする専門業種に生存の道を見いださそうというケース、②経済全体の収縮の中で事業のファイナンスや資材の調達に困難が生じ、事業そのものが中断してしまい、それにより倒産に追い込まれるケース、という2点である。特に第2の点については次のような裏付けがある。89年に始まり90年に強まった資材不足と流通システムの非効率化によって、あらゆる工事の進捗が停滞した。ある調査機関の調べによると、調査対象工事の実質工期は平均して予定工期の2.9倍にもなっているというデータもある。特に建築における内外装、フロアリング等の仕上げ材が不足していたという調査結果もある。その調査によればガラス、塗料、リノリウム等は必要とされる量の69%から75%まで、外壁のタイルはわずか50%までしか予定通りに納入されていなかった。工事・事業の中断は企業に深刻な影響を与え、ひいてはそれが企業の細分化につながっているのである。その中で台頭してきたのが協同組合方式の企業である。それらは小規模ゆえの利点を活用している。しかしながら、慢性的な資材不足から建設工事そのものよりも売手市場の建設資材の調達、特に海外からの高級仕上げ材料の輸入に利潤を求め始めており、実際に前述の7万社の内、その25%は建材商社であるといわれる。勿論、市場が成熟してくれば淘汰される企業も多くなるのであろうが、このまま流通産業構造として残ってしまわないとも限らない。このことは流通の重層化につながり、より一層の非効率化をもたらすことが懸念される。そこでロシアにおいては、現在、建設業・その他の産業の免許・許認可制度の導入を検討しており、早ければ来年にも法制化される見通しである。いずれにしろ今後の建設産業を担う一翼として、この協同組合方式の企業は重要な位置を占めることになるであろう。

(担当 竹中)

IV. ニューヨーク事務所から

カリフォルニア州では、1970年代に独自の不動産税システムを設けたが、現在この制度が、適正な納税額の点で問題を引き起こしている。今回はこの制度に対しての違憲訴訟に関する、ニューヨーク事務所からのレポートを紹介する。

—— カリフォルニア州不動産税（プロポジション13） の違憲訴訟について ——

カリフォルニア州の不動産税システム、「プロポジション13」の違憲訴訟に対する判決がこのほど連邦最高裁判所から出された。

プロポジション13は、持ち主が変わらない限り不動産の評価額は年2%しか上がらず不動産税は評価額の1%とするもので、税金の上限（Cap）を設けるといふ他州に例を見ないカリフォルニア州独自の不動産税システムである。これは、1978年の住民投票で可決された後不動産の評価額が1975年レベルに引下げられた。1970年代後半の不動産価格の高騰で不動産税も急増したためにホームオーナー達が減税要求に立ち上がり勝ち取ったもので、「納税者反乱」（Taxpayer Revot）の成果である。しかしながら、このシステムは不動産の購入時期の違いから同じ評価額の不動産でありながら納税額が異なるという不公平感を新しいホームオーナー達に引き起こしてきた。

他州では、不動産税は市場価格に従った評価額の見直し（毎年あるいは2、3年ごと）が行われており、ミシガン州やフロリダ州のように不動産価格の高騰による不動産税の増額に不満のホームオーナー達がカリフォルニア方式を取り入れて税金のキャップを設けようとする動きもある。この意味では、カリフォルニア州の不動産税システムは「壮大な試み」（Grand Experience）として、その行方が注目されていた。

最高裁判所に上告したのは、ロサンゼルスに住むステファニー・ノードリンガー女史である。同女史は、1988年にロサンゼルス、ボールドウィンヒルズに17万ドルの家を購入、年間1,700ドルの不動産税をロサンゼルス郡に納めた。ところが、同じ評価額の家を持っている隣人は1975年に3.2万ドル

で家を購入し、年間の納税額は 376ドルである。このように評価額が同じなのに購入時期の違いから税額が4倍以上も異なるのは不公平だとの訴えである (Nordlinger V. Hahn事件)。

同女史が憲法違反として上告した理由は2つある。1つはカリフォルニアへの移転を阻害しているとして、これは憲法の保障する住所移転の自由 (constitutional right to travel) に反するとしている。もう1つは正当な理由もないのに納税者を差別的に扱っているとして、これは法律の平等なる保護 (constitutional guarantee of equal protection of the laws) に反するとしている。

この日の判決は、8対1の判定を持って、かろうじてカリフォルニア州の不動産税システムが承認された。「民主主義のプロセスは、再審議したり廃止することを好まない」として、プロポジション13が住民投票の産物であることを重視し、「カリフォルニアの住民の意思」である以上、「公平で賢明なものではないとしても、それは恣意的なものとは言えない」として、連邦最高裁判所の判断が州の内情に立ち入ることを避けている。

ノードリンガー女史の主張の一つである「住民移転の自由」については、同女史が「ボールドウチンヒルズに家を買った時点ですでに州の住人になっている」として、この主張を退けている。

もう1つの主張である「法律の平等なる保護」については、「購入時点に基づきホームオーナーを区別するもっともな理由がある」として、次の2点を上げて退けた。1つは地域の保護、継続性そして安全性という「州の適法な利益」 (state's legitimate interest) であり、もう1つは前のオーナーの家を取得したニューオーナーはオールドオーナーと同じように高い税金から保護されるあてになる利益 (reliable interest) を持っていないとしている。

さらに、1983年に違憲判決が出されたウエストバージニア州ウエプスター郡のケースにも触れている。ウエプスター郡とプロポジション13とでは明らかに「事実」が異なるとして問題にしていない。ウエプスター郡のケースは、市場価格ですべての不動産を評価するという見せ掛けを続けてきた (実際には、古くからのホームオーナーの不動産に対する評価額の見直しをしなかったために、ニューホームオーナーとの間に不公平感が生じた) ものであり、プロポジション13は取得時の評価額を基にしているというものである。

連邦最高裁判所がプロポジション13を合憲と判断したことにより、オールドホームオーナーの税金が上がったり、ニューホームオーナーの税金が安くなるなどの当面の混乱がなくなつたわけである。その代わりにプロポジション13が個人、企業にかかわらず適用されてきた結果、州や市の地方政府は現在税収不足から財政赤字に悩まされてきており、税収不足対策のために不動産税の値上げに頼らずにほかの方策を模索する必要性に迫られている。さらに連邦最高裁判所は、税金にキャップを設けようとするミシガン州やフロリダ州などの他州にも影響を与えるものと思われる。

(担当 久保田)