No.65
2015年10月

建設経済レポート

日本経済と公共投資

建設投資の現状と本格化する担い手確保対策

CONTENTS

第1章　建設投資と社会資本整備
1.1　国内建設投資の動向
1.2　建設投資の変動要因分析（店舗・工場）
1.3　地域別の社会資本整備動向～北海道～
1.4　地方創生の担い手のあり方

第2章　建設産業の現状と課題
2.1　建設技能労働者の現状と人材確保に向けた課題
2.2　建設企業の資金動向分析
2.3　建設企業の経営財務分析

第3章　公共調達制度
3.1　東日本大震災復興事業におけるCM方式等の活用
3.2　公共工事の入札制度改革への取り組みについて

第4章　海外の建設業
4.1　現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開

RICE
一般財団法人 建設経済研究所

はじめに

一般財団法人建設経済研究所は1982年の設立以来、我が国の国土づくりや社会資本整備の最新動向をフォローするとともに、建設産業や公共調達制度に係る直近の動向について、調査・分析を実施し、その結果を「建設経済レポート」としてとりまとめております。

今号の建設経済レポートでは、以下の内容について取り上げております。

「第1章 建設投資と社会資本整備」では、国内建設投資の最近の動きをまとめるとともに、店舗及び工場セクターの建設投資額の動向と変動要因について、考察を加えています。

地域別の社会資本整備動向では、2016年3月に北海道新幹線(新青森～新函館北斗間）の開業が予定されている北海道を取り上げました。また、「地方創生の担い手のありかた」と題して、各地で進められている中心市街地活性化の取り組み事例や「小さな拠点」作りの動きを取り上げ、現場で実務に携わっている担当者への取材を通じて、課題と可能性を探りました。

「第2章 建設産業の現状と課題」では、首都圏における内装・塗装系専門工事業を対象として、若年労働者の確保に向けた取り組みや、職場の処遇改善、社会保険加入促進などについて聞き取りを行いました。

建設企業の資金動向分析と経営財務分析では、最近の業況改善を踏まえた企業の設備投資動向などについて考察しました。

「第3章 公共調達制度」では、東日本大震災の復興事業で活用されているCM方式の運用状況について、現地取材を踏まえてその有効性や課題をとりまとめました。また、最近の公共入札制度の動向について、多様な入札契約制度の導入・活用に向けた国・地方公共団体の対応状況を紹介しています。

「第4章 海外の建設業」では、海外現地スタッフの育成を通じた市場開拓への取り組みについて、タイやベトナムでの事例を紹介しております。

このレポートが公共投資・建設産業に携わる方々をはじめ、経済全般、国土づくり全般にご関心をお持ちの方々に少しでもお役にたてるならば幸いです。

2015年10月

一般財団法人 建設経済研究所

理事長　　小 川　忠 男

もくじ

第１章　建設投資と社会資本整備 …… 1

1.1　国内建設投資の動向 …… 7
1.1.1　これまでの建設投資の推移 …… 8
1.1.2　国内建設投資の見通し …… 10
1.1.3　地域別の建設投資動向 …… 28

1.2　建設投資の変動要因分析（店舗・工場） …… 32
1.2.1　建設投資動向（店舗）の変動要因分析 …… 33
1.2.2　建設投資動向（工場）の変動要因分析 …… 52

1.3　地域別の社会資本整備動向～北海道～ …… 71
1.3.1　北海道の現状および課題 …… 72
1.3.2　主要プロジェクト等の動向と期待される効果 …… 77
1.3.3　既存ストックの有効活用と適切な維持管理 …… 99
1.3.4　北海道における建設投資の将来展望 …… 105

1.4　地方創生の担い手のあり方 …… 112
1.4.1　はじめに～求められる発想の転換～ …… 112
1.4.2　ソーシャル・キャピタルに注目した地方創生への取り組み …… 114
1.4.3　事例分析：地方都市における取り組み …… 117
1.4.4　事例分析：中山間地域における取り組み …… 140
1.4.5　おわりに …… 157

第２章　建設産業の現状と課題 …… 159

2.1　建設技能労働者の現状と人材確保に向けた課題 …… 162
2.1.1　建設現場における分業体制と労務調達の実態 …… 163
2.1.2　社会保険等未加入対策の取り組み …… 170

2.2　建設企業の資金動向分析 …… 193
2.2.1　貸出動向全般の状況 …… 193
2.2.2　地域別貸出金額の推移（建設業） …… 195
2.2.3　被災３県の貸出動向 …… 201
2.2.4　資金繰りの動向 …… 204

2.3　建設企業の経営財務分析 …… 207
2.3.1　主要建設会社決算分析（大手・準大手・中堅） …… 207
2.3.2　建設業の倒産動向 …… 219

第３章　公共調達制度 …… 239

3.1　東日本大震災復興事業におけるＣＭ方式等の活用 ……242
3.1.1　復旧・復興事業の現状 ……243
3.1.2　復旧・復興事業の施工確保対策の概観 ……247
3.1.3　復興事業におけるＣＭ方式等の活用 ……248

3.2　公共工事の入札制度改革への取り組みについて ……269
3.2.1　公共工事入札契約制度の変遷 ……269
3.2.2　諸外国の公共調達制度と我が国との比較 ……277
3.2.3　品確法制定及び総合評価方式の導入に至る経緯 ……296
3.2.4　担い手３法改正に至る経緯 ……302
3.2.5　担い手３法改正を受けた国の取り組み ……305
3.2.6　地方公共団体の多様な入札契約方式を用いたモデル事業 ……311

第４章　海外の建設業 …… 321

4.1　現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開 ……322
4.1.1　現地技術者・技能労働者の育成に向けた取り組みの状況 ……323
4.1.2　外国人技能実習制度を活用した現地技術者育成の取り組み ……332
4.1.3　現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開の課題 ……336

継続掲載図表目次

図表 1-1-1　実質 GDP 成長率の推移 ……8
図表 1-1-2　名目建設投資と名目 GDP 比率の推移 ……9
図表 1-1-3　実質建設投資の推移 ……9
図表 1-1-6　名目建設投資の見通し ……12
図表 1-1-7　建設投資額の見通し ……12
図表 1-1-9　政府建設投資額の見通し ……14
図表 1-1-10　住宅着工戸数の見通し ……16
図表 1-1-11　利用形態別の住宅着工戸数の見通し ……16
図表 1-1-19　民間非住宅建設投資額の見通し ……22
図表 1-1-20　使途別の民間非住宅建築着工床面積の見通し ……22

第１章

建設投資と社会資本整備

1.1　国内建設投資の動向

（建設投資全体の見通し：2015 年 4 月推計）

・　2014 年度は、民間非住宅建設投資の回復基調が継続するものの、政府建設投資・民間住宅投資が前年度比で減少するため、全体は前年度比で減少する見通しである。2015 年度は、民間建設投資が前年度比プラスで推移するが、政府建設投資の減少が続き、全体は前年度比で減少する見通しである。

（政府建設投資の見通し：2015 年 4 月推計）

・　2014 年度は、2012 年度補正予算の反動により前年度比で減少するものの、2013 年度の補正予算と 2014 年度の当初予算を一体で編成した「15 カ月予算」と、その早期実施の取組効果が発現したことにより、前年度に引き続き 20 兆円を上回る水準となる見通しである。

・　2015 年度は、2015 年度予算の内容を踏まえ、一般会計に係る政府建設投資を前年度当初予算比で横ばい、東日本大震災復興特別会計に係る政府建設投資を増加と見込むなどして、また、2014 年度補正予算に係る政府建設投資額の事業費は 2015 年度中に出来高として実現すると考えて推計した結果、前年度比で減少となる見通しである。

（民間住宅投資の見通し：2015 年 4 月推計）

・　2014 年度の住宅着工戸数は、貸家は微減であるが、持家の消費増税による反動減と分譲マンションの建築費上昇等による着工減が大きく、減少は避けられないと見込まれる。2015 年度は、10 月に予定されていた消費増税が延期され、駆け込み・反動減がなくなったことと、省エネ住宅エコポイント等の市場活性化策により、特に持家、分譲住宅で着工が増加することが予想され、前年度比で増加する見通しである。

・　4 月推計以降の最近の動向は、足元の 2015 年 7 月の平米当たり単価は、分譲以外のすべての用途で前年同月比を上回る水準となっており、上昇傾向が確認できる。

（民間非住宅建設投資の見通し：2015 年 4 月推計）

・　2014 年度は、民間非住宅建築投資は前年度比 3.8%増、民間土木投資は堅調に推移するとみられ、民間非住宅投資全体では前年度比 2.7%増となる見通しである。

・　2015 年度は、前年度と同様の傾向が見込まれ、民間非住宅投資全体では前年度比 1.5%増と予測する。

・　4 月推計以降の最近の動向は、2010 年度以降下落傾向にあった平米当たり単価は、2012 年度を底に 2013 年度には前年度比でプラスに転じ、足元の 2015 年 4～7 月期でも回復基調が継続している。

（被災 3 県の建設投資動向）

・ 公共工事受注額は復旧・復興事業により大幅な増加が続いており、住宅再建や復興まちづくりの加速化に向けて、引き続き、復興交付金による支援、円滑な施工確保の支援等による一日も早い復興が実現することが期待される。
・ 住宅再建の基盤となる防災集団移転促進事業が円滑に実施されており、土地造成が進めば「持家」を中心として着工戸数が増加すると考えられる。また、災害公営住宅は約 94%着手しており、2014 年度末までに概ね 0.9 万戸完成、2015 年度末までに概ね 1.8 万戸の完成を見込んでいる。
・ 非住宅建築着工床面積は、足元の 2015 年 4～7 月では前年同期比で若干弱含んでいるものの、投資額は震災前の 2010 年度を上回る水準で推移しており、引き続き、産業振興および雇用促進策が復興の後押しとなり、被災 3 県における非住宅建築投資は活発化すると予想される。

（地域別の建設投資動向）

・ 今号では当研究所が 2015 年 4 月 22 日に公表した「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」を基に、推計期間を 1 年延長した上で地域別の投資額を算出した。今回は 2015 年度の地域別投資額を算出する上で、2014 年度の地域別比率を採用する手法を用いた。
・ 地域別出来高を時系列で比較すると 2015 年度（6 月まで）は東北地方のシェアが震災による復旧・復興需要により増加している。
・ 東北は2010年度比で約84%増となっている政府土木投資が全体を押し上げており、全国に占める割合も増加している。一方、三大都市圏の民間非住宅投資について、中部、近畿エリアはリーマンショック前のそれぞれ約 78%、約 63%の水準となっており、約 89%の水準にまで回復している関東に比べて回復が遅れている。

1.2 建設投資の変動要因分析（店舗・工場）

（建設投資動向（店舗）の変動要因分析）

・ 店舗着工床面積は 1997 年度と 1999 年度に約 14,500 千㎡とピークを迎えたのち、大店立地法施行前の駆け込み受注の反動により 2001 年度に一時的に落ち込んだ。その後、リーマンショックや東日本大震災の影響により最低水準にまで落ち込んだ。2012 年度以降持ち直しが見られたが、建築費の高騰や消費増税による消費者マインドの冷え込みの影響により足元の着工床面積の動きは鈍く、2015 年度は底堅く推移すると思われる。
・ 店舗の着工床面積の動向は、小売業を取り巻く法制度や景気・消費者の動向に大きな影響を受けると考えられる。
・ 店舗の発注者別動向では主な発注者は卸売・小売業・飲食店であり、発注者の 3 割～4 割を占めている。近年、不動産業が発注割合を増やしているが、その要因としてバブル崩壊以降の不動産業の業績の回復と店舗を対象とした不動産投資信託への資金の流入が挙げられる。
・ 店舗の出来高は関東に 4 割弱が集中しており、近畿、中部、九州・沖縄のシェアは近年きっ抗してきており、店舗建設投資が人口分布に密接に関連して行われていることが考えられる。
・ 国内の小売販売額は横ばいで推移している。限られた市場の中で顧客の奪い合いが起きており、今後更に激化すると思われ、小売各社の消費者のニーズの変化への柔軟な対応が求められている。

・ インターネット通販市場の拡大は店舗建設投資の変動要因と考えられ、2014 年度の EC 市場は 12.8 兆円にのぼり、小売業各社は実店舗とネット通販を融合させて総合的な効率化を図ろうとオムニチャネル戦略を進めている。物流システムや情報通信技術（ICT）などへの設備投資が必要であり、実店舗の出店に影響を及ぼすと思われる。
・ 日本の全体人口は 2025 年以降、3 割以上が 65 歳以上になると推計されており、加えて一般世帯の家族類型も変化してきている。「単独」や「夫婦のみ」、「ひとり親と子」の世帯が増加しており、生活・消費スタイルが多様化している。小売各社はどのような店舗であれば売上を上げられるのか対応が求められている。
・ 地方都市の中心市街地の空洞化を抑制するため、2006 年にまちづくり三法が改正された。国土交通省が謳っている「コンパクト+ネットワーク」の考え方の下、中心市街地へ機能を集中させようとする動きもある。商業施設には地域住民のコミュニティの場としての役割も求められており、地方の店舗のあり方は、郊外の大型化からその役割を変えながら、中心市街地へと集約される方向に進むと予想される。
・ 実質民間最終消費支出はそのほとんどを家計最終消費支出が占めており、家計の消費が増えれば店舗建設投資は増加すると考えられる。店舗ストック床面積は実質民間最終消費支出に比例しているが、2005 年以降、インターネット通販をはじめとする無店舗型販売のシェア拡大や消費者のライフスタイルの変化により、店舗ストック量の増加率は微増であり、ストック調整局面に入っていると言える。今後、実質民間最終消費支出は横ばいで推移すると仮定した場合、実質民間最終消費支出あたりの店舗ストック量は減少傾向に進むと考えられ、既存店舗の改修やオムニチャネル戦略による箱物以外への設備投資が一巡するストック調整局面が終わるまで、新設の店舗建設投資は軟調に推移していくのではないかと思われる。

（建設投資動向（工場）の変動要因分析）

・ 工場着工床面積はバブル期の 1990 年度の約 28,830 千㎡をピークに、バブル崩壊後、2008 年のリーマンショック後と 2 度大きく減少し、徐々に回復しつつあるとはいえ、未だに 10,000 千㎡台を回復するまでに至っていない。
・ 日本の産業が抱える問題として、2011 年 3 月に発生した東日本大震災以降「六重苦」が指摘され、国際分業体制が進みつつあった。
・ 工場出来高は、関東、中部、近畿の地域ブロックが上位 3 位を安定的に占め、全体の 6 割程度のシェアを持っている。
・ 景気循環と工場の出来高が密接に関連している。
・ 工場・発電所の発注者は、「製造業」と「電気・ガス・熱供給・水道業」がメインを占める。上記 2 産業以外の産業による建設が少ない。
・ 近年の工場立地件数及び敷地面積は、上位業種は共通しており、2007 年にピークを迎え、2008 年のリーマンショック後に大幅な落ち込みが見られる。
・ 製造業の設備投資は、2009 年度に大幅に減少し、その後少し持ち直したが、11 兆円程度の水準で推移している。2014 年度には 12 兆円まで回復した。業種別では輸送用機械が多い。
・ 我が国は、今後、高齢化及び人口減少が進み、販売市場としての魅力を失うことが予測され、加えて、生産年齢人口の減少に対応した省力化のための設備投資が一層必要になってくる。
・ 為替相場は、プラザ合意後に急激に円高が進行し、2011 年から 2012 年にかけて 1 ドル 70 円台の円高水準となった。2012 年の安倍政権発足後は円安基調が継続し、生産拠点を国内に回帰させる動きも見られている。

・ 国内の生産については、円高が進行中にもかかわらず、輸出依存度が上昇してきた。現在は20%前後の水準にとどまっている。
・ 海外設備投資比率と海外生産比率は、長期的には上昇傾向にある。輸送機械が他の業種を上回る勢いでその比率を高めてきた。
・ 国内の製造業の生産能力はそれほど減少せず、稼働率に十分余力がある。
・ 意識調査によると、企業は国内回帰に消極的であり、その理由として各エリアの役割分担が進んでいることが考えられる。
・ 大企業の設備投資動機ウエイトからは、質の向上や省力化のための投資が増えていることがうかがえる。
・ 生産拠点の海外シフトと世界的な工場の機能分担が、第2次産業生産額が減少している原因と考えられる。また、国内向けの製品を生産する国内工場に対する需要が引き続き存在することなどから、工場ストックが積み上がったと考えられるが、新たな工場が建設される必要性は少ないことが、工場ストックの上昇が緩やかになっている理由と考えられる。
・ 第2次産業生産額は、国内向けについては人口減による販売市場の縮小から減少することが予想される。海外向けについても現地生産・現地販売が主流になりつつあり、減少が予想される。さらには生産年齢人口の減少により、生産地としての規模を縮小せざるを得ない。
・ 工場ストックは、国内工場の役割の変化から、生産年齢人口の減少に対応する省力化が進んだ国内向けの工場並びに国内及び海外の工場を支援する研究開発・マザー工場へと集約が進んでいき、調整局面に入るものと思料される。国内向けの工場については、省力化と稼働率を上昇させることによる生産性向上が期待されるが、国内及び海外の工場を支援する研究開発・マザー工場については、直接的な生産性向上には結びつかず、第2次産業生産額当たりの工場ストックの数値は、ほぼ横ばいに推移していくものと思われる。
・ そのように仮定した場合、第2次産業生産額の減少に伴い、工場ストックは減少傾向に進むものと思われる。

1.3 地域別の社会資本整備動向 ～北海道～

（北海道の現状および課題）
・ 北海道は、我が国の面積の22.1%を占め、広大な農地、良好な漁場や森林など、豊かな資源を数多く有している。一方で、広いエリアに人口が分散する広域分散型の地域構造を形成し、さらには寒冷で積雪期間が長い気象条件は住民生活や産業活動に制約を及ぼしている。
・ 北海道は人口減少、少子高齢化という人口構造の変化に対応した持続的かつ安定的な地域経済の確立と、それに向けた農林水産業や観光産業の成長産業化などの課題を抱えている。

（主要プロジェクト等の動向と期待される効果）
・ 北海道における「食」と「観光」分野は、北海道ブランドとして差別化が可能な資源が多く、成長分野として更なる発展が期待されている。本節では「食」と「観光」を切り口とし北海道で進められている主要プロジェクトを取り上げる。
・ 高規格幹線道路網については、北海道横断自動車道の整備により道央圏と道東圏が結ばれるなど、経済活動の活性化や地域間交流の促進を下支えするネットワークの強化が進められている。これにより、北海道を訪れる観光客の

交流圏域拡大による地域の活性化や、物流の効率化によって鮮魚や生乳、野菜などを新鮮な状態で消費地に輸送することが可能になるなどの効果が期待されている。

- 2016 年 3 月に開業予定の北海道新幹線により、交流人口の大幅な増大が期待され、全国への経済効果は年間 361 億円と試算されている。周辺自治体では、新幹線の開業による地域の活性化に向け、受け入れ施設の拡充や新たな観光ルートの掘り起こしなど、開業効果を最大限に引き出すためハード・ソフト両面を一体とした取り組みが進められている。
- 北海道では恵まれた土地資源を活かし生産性の高い農業が行われ、大規模で専業的な農業経営が展開されているが、更なる生産性の向上や高齢化・担い手不足が課題となっている。農地の大区画化や農業用水排水路等の整備保全により土地生産性や労働生産性を高める農業生産基盤整備が進められており、営農経費の削減や収量の向上といった整備効果が期待されている。
- 国際バルク戦略港湾（穀物）に指定されている釧路港では、国際物流ターミナルの整備が進められている。釧路港の後背地は国内有数の酪農地帯で、釧路港は重要な物流拠点となっており、飼料輸送用船舶の大型化に対応した港湾整備による飼料の輸送コストの削減効果は、年間約 38 億円になると見込まれている。

（北海道における建設投資の将来展望）

- 政府建設投資は、北海道新幹線の札幌延伸が 5 年前倒しされ 2030 年度末になるなど、今後も地域経済の振興を下支えする交通インフラ関連の投資が見込まれる。
- 民間非住宅投資は、北海道新幹線の延伸に伴う駅周辺の再開発事業や、北海道の豊富な再生可能エネルギーを活用した投資が新たな市場として期待されており、今後の増加が期待される。

1.4　地方創生の担い手のあり方

（今後の地方創生において求められる視点）

- 東京一極集中、人口減少、少子高齢化、財政制約など、地方を取り巻く環境は厳しさを増している。
- 今後の地方創生のあり方について、国土交通省の「国土のグランドデザイン 2050」は、地域の多様性と地域間の連携、それを支える「コンパクト＋ネットワーク」により、対流促進型国土の形成を図ることとしている。
- 地域の多様性を生み出すには、各地域において固有の価値を創造することが必要であり、それは地域の多様な関係主体による協働によって可能になる
- 地域の関係主体間の協働は、人々の関係性の中に生じるソーシャル・キャピタルの形成によって促進される。
- 本節では、住民や行政をはじめとした関係主体が協働して地域を挙げた取り組みに成功している事例を調査し、ソーシャル・キャピタルがどのように形成されてきたかを考察した。

（地方都市における取り組み）

- コンパクトシティを推進する富山市の「中心商業地区」における中心市街地活性化の事例を中心に、まちの賑わいづくりに関わるまちづくり組織や、市街地開発事業などに関わる地域住民や行政、企業などの担い手のあり方につ

いて考察を行った。

- 「まちなかの賑わい拠点」である「グランドプラザ」の継続的な運営の取り組みが、周辺の歩行量を増加、地価を上昇させる効果を生み出しており、完成後の運営の大切さを地権者に示すことで、地域を活性化させ他の再開発を促進させる等のまちを活性化させる装置となっている。
- 再開発による中心市街地活性化には、地方公共団体による再開発地区への積極的な関わりと支援、また、機能、規模、整備後の運営なども考慮した地区住民の意識の連帯が必要になると考えられる。地区において地域全体のまちづくりに繋がる持続的な運営までを行う考えを共通認識とする、ソーシャル・キャピタルの醸成が必要になってくると考えられる。
- 公共施設のまちなかへの整備と、周辺の他の地区との連携も活かせるような整備計画が、地方都市における公共施設整備に新たな意義を生み出している。
- 建設業者による再開発事業の特定業務代行や、まちの賑わいづくりも含めた商業・住宅施設等の複合・総合的な提案も、まちづくりへの有効な支援となっている。
- 高齢者介護や予防介護を中心とした地域包括ケアの取り組みは今後も増加すると予想され、富山市における地域包括ケア施設の事業は複数の関連施設の連携により、地域における新しいソーシャル・キャピタルを複数生み出そうとする取り組みであり、注目される。
- 今後まちづくりにおけるエリアマネジメントのあり方の重要性が増すにつれ、公共、民間の双方を含めた取り組みの展開が期待される。まちづくり組織の運営の点において、地域の人々、団体をマッチングできる人材の発掘、育成が重要になってくると考えられる。

（中山間地域における取り組み）

- 高齢化と人口減少が深刻な中山間地域においては、住民の主体性を活かしつつ、行政が住民との協働によって地域活性化に取組むことが重要である。
- 京都府旧美山町は、豊富な自然資源や農山村の景観を活かし、住民参画を引き出しつつ、都市住民との交流等による地域おこしに取り組んでいる。
- JA 撤退を契機として、既存の自治組織を解体して行政と住民が協働して地域づくりを行う「振興会」に統合し、新しいソーシャル・キャピタルを再構築した。
- 振興会の活動は、住民出資による店舗営業等の取り組みに派生し、それまでの行政による集約的な拠点整備と相まって「小さな拠点」が形成されている。
- 愛媛県内子町では、歴史的景観や農山村風景を活かした町並み・村並み保存運動の中で、行政が住民の主体的な取り組みを促してきた。
- また、住民と行政が協力して地域の将来計画をつくる自治会制度は両者の緊密な関係性を築き、これによりやる気のある住民の創意工夫を支援しやすい体制が整い、既存の農村社会のソーシャル・キャピタルの拡充が可能になった。
- 農業振興においては、農家の自主学習を促す知的農村塾の取り組みが、農家の主体的な行動や農家同士の結束を生み出し、現在の全国モデル道の駅「内子フレッシュパークからり」へと繋がっている。

1.1 国内建設投資の動向

はじめに

我が国の建設投資は、ピーク時の1992年度から2010年度まで減少傾向が続いてきたが、東日本大震災発生後の復旧・復興需要により押し上げられ、その後は増加傾向に転じた。

未曾有の大災害となった東日本大震災の被害額は阪神・淡路大震災の 1.8 倍に達しており、このような甚大な被害から一刻も早く立ち直るため、集中復興期間（5 年：最終年度 2015 年度）を設けて復興庁をはじめとして各省庁が復興加速化のため様々な取り組みを実施してきた。そして 2016 年度からの 5 年間を「復興・創生期間」と位置づけ、事業を重点化し、財政状況に十分配慮した上で被災自治体においても一定の負担を行うことにより、復旧・復興の完了を目指している。また、近年は、全国一円で集中豪雨に伴う土砂災害、台風災害や活火山の噴火等、大規模自然災害が相次いで発生していることから、被害を受けた地域への速やかな復旧を図るとともに、自然災害リスクへの対応を始めとする災害対応を強化していくことが期待される。

民間建設投資においては、民間住宅は 2014 年 4 月の消費増税による住宅投資の反動減からの持ち直しにより増加基調となり、非住宅投資においても企業収益の拡大や設備老朽化に伴う更新需要の増大などにより、全体としてリーマンショック後の大幅な落ち込みから緩やかな回復基調が継続している。

以下、本節では、我が国の建設投資について、当研究所が 2015 年 4 月 22 日に公表した「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」の結果を基本とし、その後の統計資料を踏まえ、最新の建設投資動向（全国および被災 3 県）を概観する。

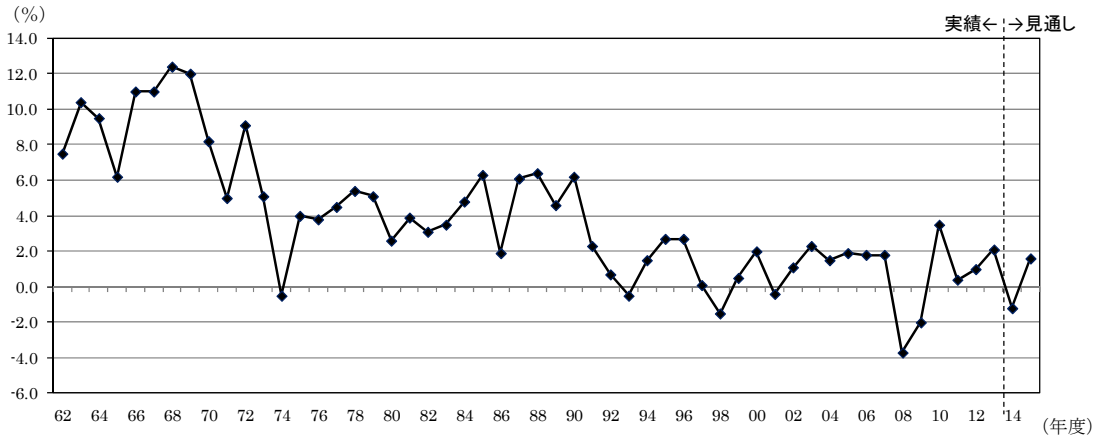
また、今回は前号（建設経済レポート№64）に引き続き、将来的に「建設経済モデルによる建設投資の見通し」の公表時に地域別数値も合わせて公表することを念頭におき、2015 年度までの地域別建設投資額の推計を行う。

1.1.1　これまでの建設投資の推移

図表 1-1-1 は、我が国の実質 GDP 成長率の推移を、図表 1-1-2 は、我が国の名目建設投資（政府・民間、土木・建築別）と名目 GDP 比率の推移を、図表 1-1-3 は、実質建設投資の推移を示したものである。高度経済成長期において政府・民間とも着実に増加を続けてきた名目建設投資は、1980 年代初めから政府が優先課題として取り組んだ財政再建の影響を受けて公共事業費が伸び悩んだこと、民間建築部門も住宅建築を中心に落ち込んだこと等から、一時的に減少した。その後バブル経済期を迎えた我が国経済の勢いに引っ張られる形で名目建設投資は再び増加基調に入り、1992 年度は過去最高となる 84 兆円を記録したが、その勢いも長くは続かず、バブル経済の崩壊により特に民間建設投資が減少局面に入り、その後、政府建設投資も財政構造改革の流れの中で大幅な減少傾向となり、建設投資全体として長期低迷が続いてきた。

2011 年 3 月に発生した東日本大震災からの復旧･復興需要等による政府建設投資の増加、およびリーマンショックから徐々に立ち直りつつある民間投資が緩やかな回復基調に乗ったことにより、長期に渡って続いてきた名目建設投資の低迷は 2010 年度の 41.9 兆円を底に回復に転じた。2013 年度の名目建設投資は前年度比 10.2%増、2014 年度は同△3.3%の 47.1 兆円[1]と微減だが、回復基調が続いている。

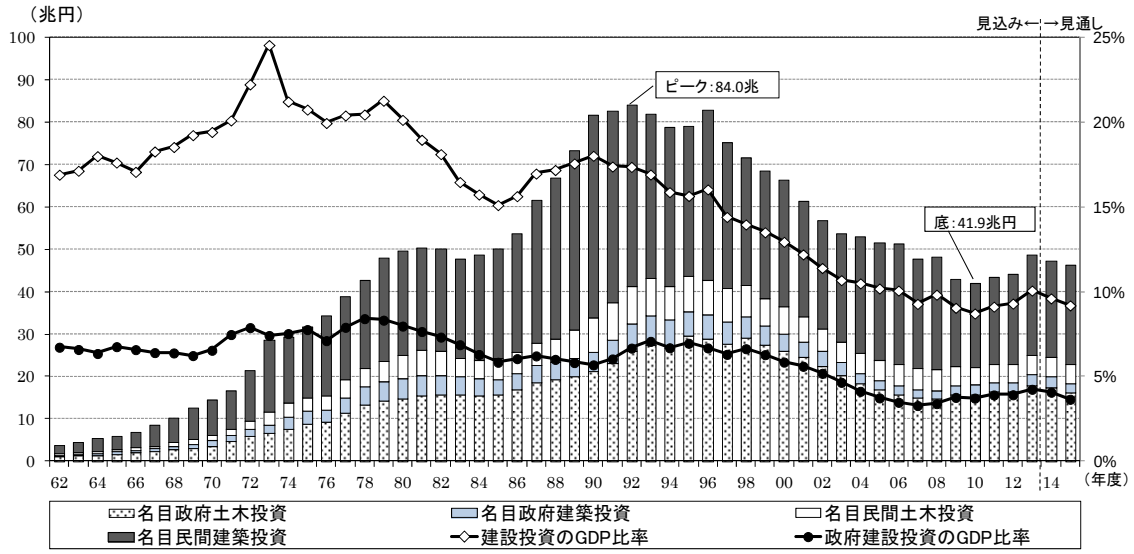
図表 1-1-1　実質 GDP 成長率の推移



（出典）2013 年度までは内閣府「国民経済計算」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し(2015 年 4 月推計)」による。なお、1980 年度以前は「平成 2 年基準(68SNA)」、1981 - 94 年度は「平成 12 年基準（93SNA)」、1995 年度以降は「平成 17 年基準（93SNA)」による。

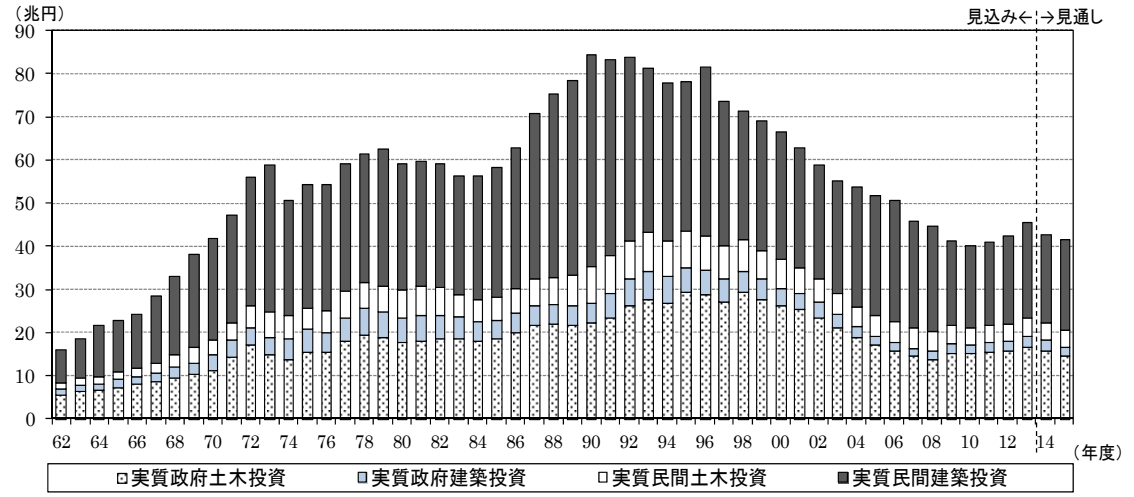
[1] 国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」による。

図表 1-1-2　名目建設投資と名目 GDP 比率の推移



（出典）名目建設投資は、2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、2014・15 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」による。

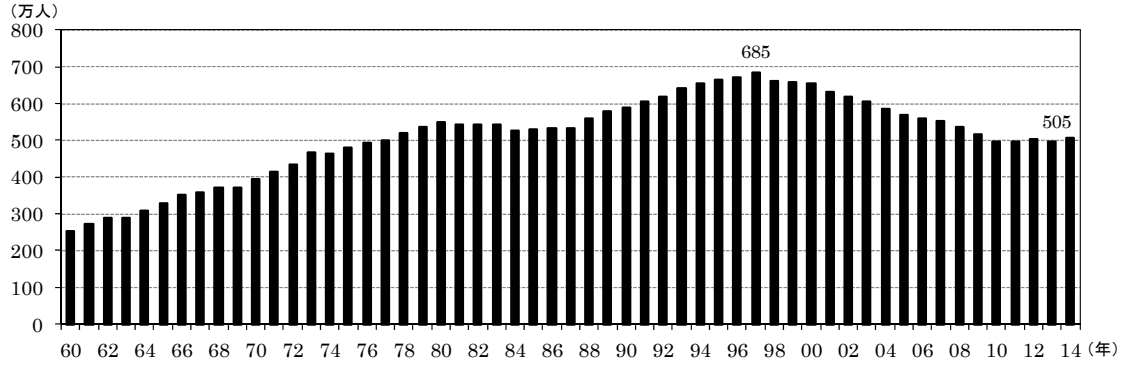
図表 1-1-3　実質建設投資の推移



（出典）実質建設投資は図表 1-1-2 と同様
（ 注 ）実質建設投資は 2005 年度基準

図表 1-1-4 は、建設業就業者数の推移を示したものである。2010 年度を底に回復しつつある建設投資に連動する形で建設業就業者数も増加することが望まれるが、1997 年の 685 万人のピークに比べると 2014 年は 505 万人と△26.3%の減少となっているのが現状であり、2010 年以降もほぼ横ばいで推移している。技能労働者の問題は未だ解決に至っておらず、直近では社会保険未加入対策等について官民が一体となって動いているところであるが、労働環境の改善等、入職者数を増加させるためのさらなる取り組みが必要と考える。

図表 1-1-4　建設業就業者数の推移



（出典）総務省「労働力調査」

1.1.2　国内建設投資の見通し

当研究所が2015年4月22日に公表した「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015年4月推計）」に基づいて、2014年度・2015年度の国内建設投資の見通しについて記述する。

(1)　マクロ経済の動向

①2015年4月推計

東日本大震災発生後の停滞から持ち直し、緩やかに回復しつつある日本経済は、企業収益の拡大、雇用・所得環境の改善等により、設備老朽化に伴う設備投資や個人消費の拡大が見込まれ、民需主導の景気回復とデフレ脱却に着実に向かっていくことが予測される。

2014 年度は、個人消費や住宅投資については駆け込み需要の反動減等から弱さが見られ、公的固定資本形成については 2013 年度補正予算を含めても減少する。一方で、企業収益に改善の動きが見られ、設備投資はおおむね横ばいとなっている。

2015 年度は、公的固定資本形成は 2014 年度と比較して減少すると予測されるが、持続的な経済成長につなげるための「緊急経済対策」などの取り組みによる雇用・所得環境の改善、原油価格下落による企業収益などの押上げや設備投資の増加が期待され、経済の好循環が進展する中で、堅調に推移する見通しである。

下振れリスクとしては、ヨーロッパ、中国やその他新興国経済の先行き、原油価格下落の産油国等への影響等について留意する必要がある。

②最近の動向

図表 1-1-5 は、内閣府「月例経済報告」による景気の基調判断の推移を示したものである。2014 年 4 月以降、消費増税の影響でやや弱含みの動きも見られたが、最近は緩やか

な回復基調が続いている。実質 GDP は、直近 9 月公表 4－6 月期の 2 次速報では、年率で△1.2%（1 次速報では△1.6%）となり、3 四半期ぶりのマイナス成長となっている。月例経済報告 8 月発表では、景気は「緩やかな回復基調が続いている」と基調判断が維持されたが、個人消費や輸出が下方修正されるなど「このところ改善のテンポにばらつきもみられる」とされた。

図表 1-1-5　内閣府「月例経済報告」における景気の基調判断

2014年												2015年							
1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
↗	－	－	↘	－	－	↗	－	↘	↘	－	－	－	－	↗	－	－	－	－	－
景気は、緩やかに回復している	景気は、緩やかに回復している	景気は、緩やかに回復している	景気は、緩やかな回復基調が続いているが、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動により、このところ弱い動きもみられる	景気は、緩やかな回復基調が続いているが、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動により、このところ弱い動きもみられる。	景気は、緩やかな回復基調が続いているが、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動により、このところ弱い動きもみられる。	景気は、緩やかな回復基調が続いており、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動も和らぎつつある。	景気は、緩やかな回復基調が続いており、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動も和らぎつつある。	景気は、このところ一部に弱さもみられるが、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、このところ弱さがみられるが、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、個人消費などに弱さがみられるが、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、個人消費などに弱さがみられるが、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、個人消費などに弱さがみられるが、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、個人消費などに弱さがみられるが、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、企業部門に改善がみられるなど、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、企業部門に改善がみられるなど、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、緩やかな回復基調が続いている。	景気は、このところ改善のテンポにばらつきもみられるが、緩やかな回復基調が続いている。

（出典）内閣府「月例経済報告」

(2)　建設投資全体の見通し

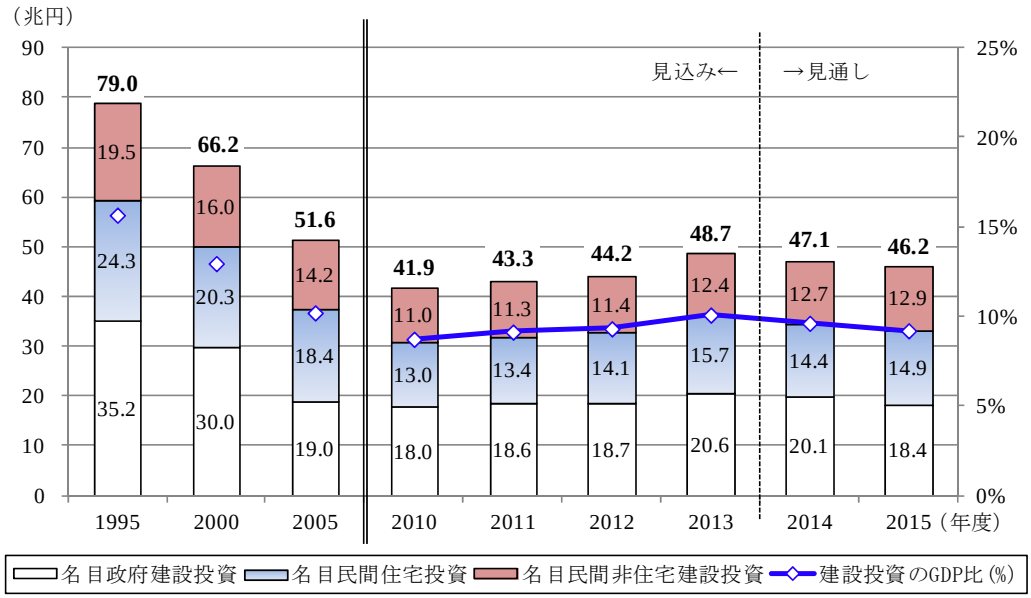
2015 年 4 月推計において、2014 年度の名目建設投資を前年度比△3.3%の 47 兆 1,200 億円、2015 年度の名目建設投資を△1.9%の 46 兆 2,300 億円と予測した。

政府建設投資は、公共投資の削減で減少が続いてきたが、2011 年度に発生した東日本大震災からの復興のため多額の震災関連予算が執行されており、緩やかな回復基調にある中、2013 年度は前年度比 2 桁の伸び率となった。2014 年度については、2013 年度を下回るものの、2013 年度の補正予算と 2014 年度の当初予算を一体で編成した「15 ヵ月予算」の効果が発現したことにより、前年度に引き続き 20 兆円を上回る水準となる見通しである。2015 年度については、一般会計に係る政府建設投資を前年度当初予算比で横ばいと仮定して、また、東日本大震災復興特別会計に係る政府建設投資を同 10.2%増と見込んだ上で事業費を推計。また、2014 年度補正予算に係る政府建設投資額が 2015 年度中に出来高として実現すると考え、事業費を推計した結果、前年度比で減少となる見通しである。

民間建設投資は、リーマンショックによる停滞がみられたが、設備投資の回復や消費マインドの改善により、震災後は緩やかな回復基調にある。2014 年度については、持家の受注回復と、分譲マンションの着工戸数の持ち直しにより、回復を見込んでいるが、前年度

に比較しての減少は避けられないと予測。民間非住宅建設投資は着工床面積が前年度比マイナスとなるものの、海外景気の底堅さ等を背景に、製造業の生産・企業の収益とも高まることが予想され、土木インフラ系企業の設備投資も寄与し、民間建設投資全体では回復基調が継続する見通しである。2015 年度については、民間住宅投資は、10 月に予定されていた消費増税が延期され、駆け込み・反動減がなくなったことと、省エネ住宅エコポイント等の市場活性化策により、特に持家、分譲住宅で着工が増加し、貸家も相続増税の節税対策の影響は徐々に減少していくものの、当面は底堅く推移するため、2014 年度に比べての増加が見込まれ、民間非住宅建設投資は前年度と同水準で推移することが予測されていることから、民間建設投資全体では緩やかな回復基調が継続する見通しである。

図表 1-1-6　名目建設投資の見通し



図表 1-1-7　建設投資額の見通し

（単位：億円、実質値は2005年度価格）

年　度	1995	2000	2005	2010	2011	2012（見込み）	2013（見込み）	2014（見通し）	2015（見通し）
名目建設投資	790,169	661,948	515,676	419,282	432,923	442,000	487,200	471,200	462,300
（対前年度伸び率）	0.3%	-3.4%	-2.4%	-2.4%	3.3%	2.1%	10.2%	-3.3%	-1.9%
名目政府建設投資	351,986	299,601	189,738	179,820	186,108	186,900	206,000	200,500	184,400
（対前年度伸び率）	5.8%	-6.2%	-8.9%	0.3%	3.5%	0.4%	10.2%	-2.7%	-8.0%
（寄与度）	2.5	-2.9	-3.5	0.1	1.5	0.2	4.3	-1.1	-3.4
名目民間住宅投資	243,129	202,756	184,258	129,779	133,750	140,900	157,400	143,600	148,900
（対前年度伸び率）	-5.2%	-2.2%	0.3%	1.1%	3.1%	5.3%	11.7%	-8.8%	3.7%
（寄与度）	-1.7	-0.7	0.1	0.3	0.9	1.7	3.7	-2.8	1.1
名目民間非住宅建設投資	195,053	159,591	141,680	109,683	113,065	114,200	123,800	127,100	129,000
（対前年度伸び率）	-1.8%	0.7%	4.0%	-10.0%	3.1%	1.0%	8.4%	2.7%	1.5%
（寄与度）	-0.4	0.2	1.0	-2.8	0.8	0.3	2.2	0.7	0.4
実質建設投資	779,352	663,673	515,676	400,503	407,712	422,078	454,596	426,300	414,900
（対前年度伸び率）	0.2%	-3.6%	-3.5%	-2.7%	1.8%	3.5%	7.7%	-6.2%	-2.7%

注)2013年度までの建設投資は国土交通省「平成26年度 建設投資見通し」より。

（出典）名目建設投資は、2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」による。

(3)　政府建設投資の見通し

（2015 年 4 月推計）

1995 年度の 35.2 兆円をピークに減少傾向で推移してきた政府建設投資は、2010 年度にはピーク時の 5 割程度の水準まで落ち込んだ。その後震災復興関連投資により投資額が増加し、2013 年度は前年度比 10.2%増の 20.6 兆円となった。今後もしばらくは復興事業による下支えが見込まれる。

2015年4月22日に公表した当研究所の予測では、2014年度の政府建設投資を、前年度比△2.7%の20兆500億円と予測した。

国の直轄・補助事業費（国費・当初予算ベース）は、2014年度予算の内容を踏まえ、一般会計に係る政府建設投資を前年度当初予算比1.9%増、東日本大震災復興特別会計に係る政府建設投資を同△8.4%と見込んだ上で事業費を推計した。なお、2013年度補正予算に係る政府建設投資額は、国土交通省の「平成26年度建設投資見通し」で試算された2.3兆円程度を採用し、それらは2014年度中に出来高として実現したと考えている。

地方単独事業費は、総務省より公表された「地方財政の状況」で示された内容を踏まえ前年度比8.9%増とした。

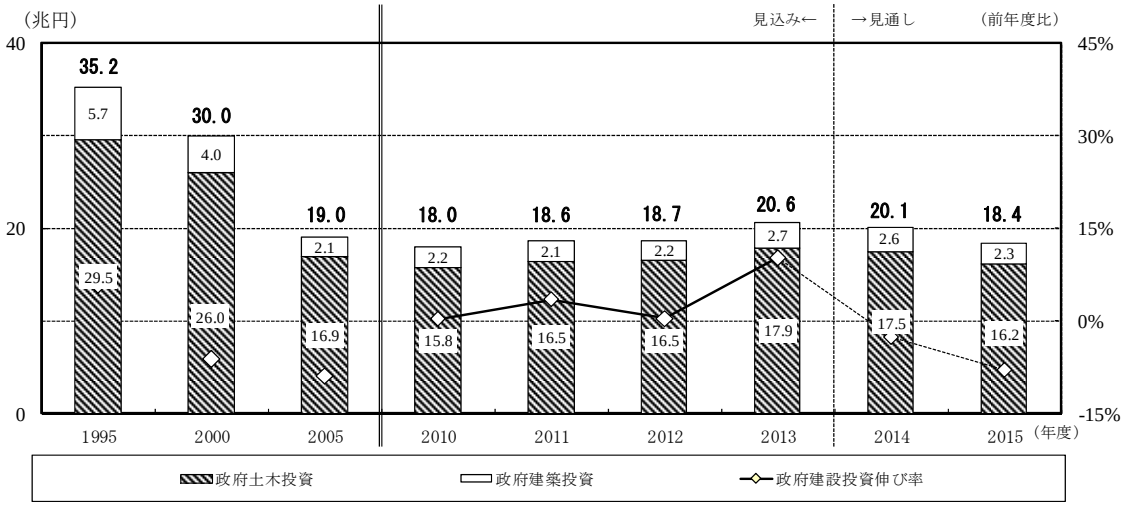
2014年度の政府建設投資の伸び率は前年度比マイナスであるが、2013年度の補正予算と2014年度の当初予算を一体で編成した「15カ月予算」と、その早期実施の取組効果が発現したことにより、前年度に引き続き20兆円を上回る水準となる見通しである。

2015 年度の政府建設投資は、前年度比△8.0%の 18 兆 4,400 億円と予測した。

国の直轄・補助事業費（国費・当初予算ベース）は、2015年度予算の内容を踏まえ、一般会計に係る政府建設投資を前年度当初予算比で横ばい、東日本大震災復興特別会計に係る政府建設投資を同10.2%増と見込んだ上で事業費を推計した。

地方単独事業費は、平成27年度地方財政計画で示された内容を踏まえ、前年度比0.9%増とした。また、2014年度補正予算に係る政府建設投資額は事業費で8,000億円程度と推計しているが、それらは2015年度中に出来高として実現すると考えている。

図表1-1-8　名目政府建設投資の見通し



図表1-1-9　政府建設投資額の見通し

（単位：億円、実質値は2005年度価格）

年度	1995	2000	2005	2010	2011	2012（見込み）	2013（見込み）	2014（見通し）	2015（見通し）
名目政府建設投資	351,986	299,601	189,738	179,820	186,108	186,900	206,000	200,500	184,400
（対前年度伸び率）	5.8%	-6.2%	-8.9%	0.3%	3.5%	0.4%	10.2%	-2.7%	-8.0%
名目政府建築投資	56,672	40,004	20,527	22,096	21,433	21,600	26,900	26,000	22,800
（対前年度伸び率）	-12.5%	-12.0%	-13.9%	-0.1%	-3.0%	0.8%	24.5%	-3.3%	-12.3%
名目政府土木投資	295,314	259,597	169,211	157,724	164,675	165,300	179,100	174,500	161,600
（対前年度伸び率）	10.3%	-5.2%	-8.3%	0.3%	4.4%	0.4%	8.3%	-2.6%	-7.4%
実質政府建設投資	347,856	300,719	189,738	170,702	174,080	176,819	190,504	179,900	163,800
（対前年度伸び率）	5.5%	-6.5%	-10.2%	-0.3%	2.0%	1.6%	7.7%	-5.6%	-8.9%

（出典）2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」による。

(4)　住宅着工戸数の見通し

①2015 年 4 月推計

2007 年 6 月の建築基準法改正、2008 年 9 月のリーマンショックの影響で大きく減少した新設住宅着工戸数は、2010 年度以降は住宅取得支援策の効果もあり、緩やかに増加してきた。その後は、2011 年 3 月に発生した東日本大震災の影響や各種支援制度終了に伴う反動減、経済先行きの懸念などにより回復が一旦停滞することはあったものの、2014 年度まで回復基調が継続してきた。

2015 年 4 月 22 日に公表した当研究所の予測では、2014 年度は、10 月以降の持家の受注回復と、分譲マンションの着工戸数の持ち直しにより、今後の回復を見込んでいるが、前年度に比較しての減少は避けられないと予測している。2015 年度は、10 月に予定されていた消費増税が延期され、駆け込み・反動減がなくなったことと、省エネ住宅エコポイント等の市場活性化策により、特に持家、分譲住宅で着工が増加し、貸家も相続増税の節税対策の影響は徐々に減少していくものの、当面は底堅く推移するため、2014 年度に比べての増加を想定している。2014 年度の着工戸数は前年度比△11.0%の 87.9 万戸、2015 年度は前年度比 4.4%増の 91.7 万戸と予測した。

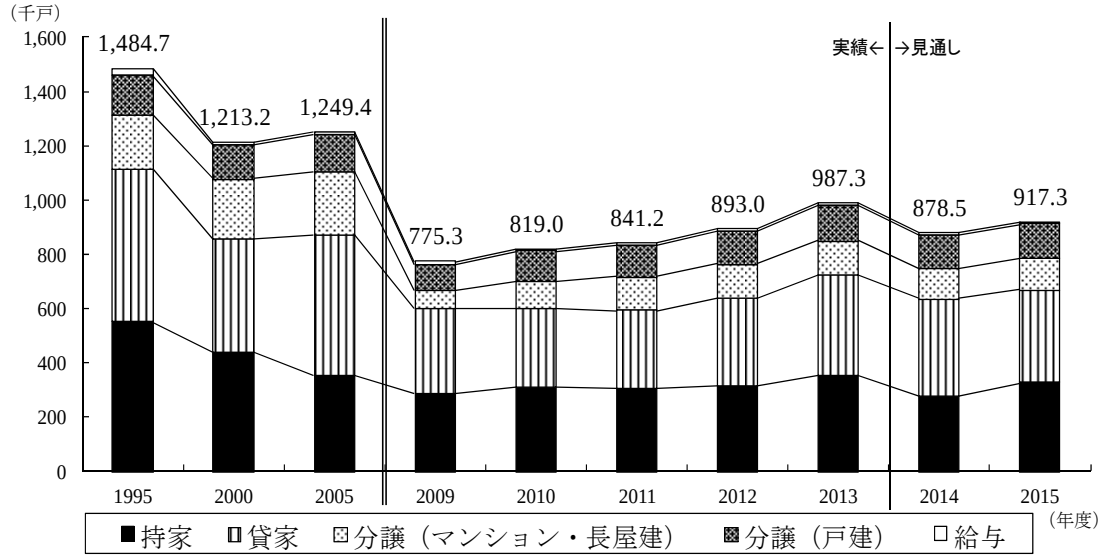
利用関係別でみると、「持家」は、消費増税駆け込みの反動減により、2014 年 4 月～2015 年 2 月の前年同期比で△22.4%の減少となった。先行指標であるメーカー受注速報の大手 5 社の平均では、9 月までほぼ前年同月比△20%程度の落ち込みが続いていたが、10 月以降は回復し、足元の 3 月で同 9.6%増となっている。今後の着工戸数の回復と、2015 年度は省エネ住宅エコポイント等の施策による増加が見込まれる。2014 年度は前年度比△21.2%の 27.8 万戸、2015 年度は同 17.5%増の 32.7 万戸と予測する。

「貸家」は、2015 年 1 月の相続増税の節税対策と、サービス付き高齢者向け住宅などの好調が継続し、消費増税後も 2014 年 4 月～2015 年 2 月の前年同期比で△3.8%の減少にとどまった。2014 年度 7 月以降の着工戸数は消費増税駆け込みの反動減もあり前年同月比でマイナスに転じたものの、下降傾向にはならず堅調を継続している。メーカー受注速報の大手 3 社の平均は、2014 年 10 月～2015 年 3 月まで前年同月比 10.4～16.3%増と好調を継続しており、相続増税の節税対策の影響は徐々に減少していくものの、当面は底堅く推移すると思われる。2014 年度は前年度比△3.7%の 35.6 万戸、2015 年度は同△4.1%の 34.2 万戸と予測する。

「分譲」は、2014 年 4 月～2015 年 2 月は建築費上昇によるマンションの供給減と消費増税後の反動減もあり、分譲全体で前年同期比△9.2%であった。マンションは、2015 年 1～2 月の首都圏・近畿圏合計の販売戸数が前年同期比で 9.3%増であったのに対し、契約率は、好調の目安である 70%以上をキープし堅調であり、着工戸数も 2014 年 10 月～2015 年 2 月は前年同期比 3.4%増と回復基調にある。2015 年度は消費増税反動減などから回復し、省エネ住宅エコポイント等の施策による増加が見込まれる。2014 年度は分譲全体で前

年度比△8.6%の 23.7 万戸、2015 年度は同 2.6%増の 24.3 万戸と予測する。

図表 1-1-10　住宅着工戸数の見通し



図表 1-1-11　利用形態別の住宅着工戸数の見通し

（戸数単位：千戸、投資額単位：億円）

年　度		1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (見通し)	2015 (見通し)
着工戸数	全　体	1,484.7	1,213.2	1,249.4	775.3	819.0	841.2	893.0	987.3	878.5	917.3
	(対前年度伸び率)	-4.9%	-1.1%	4.7%	-25.4%	5.6%	2.7%	6.2%	10.6%	-11.0%	4.4%
	持　家	550.5	437.8	352.6	287.0	308.5	304.8	316.5	352.8	278.1	326.7
	(対前年度伸び率)	-4.9%	-8.0%	-4.0%	-7.6%	7.5%	-1.2%	3.8%	11.5%	-21.2%	17.5%
	貸　家	563.7	418.2	518.0	311.5	291.8	289.8	320.9	370.0	356.2	341.8
	(対前年度伸び率)	9.3%	-1.8%	10.8%	-30.0%	-6.3%	-0.7%	10.7%	15.3%	-3.7%	-4.1%
	分　譲	344.7	346.3	370.3	163.6	212.1	239.1	249.7	259.1	236.8	242.9
	(対前年度伸び率)	-8.7%	11.0%	6.1%	-40.0%	29.6%	12.7%	4.4%	3.8%	-8.6%	2.6%
	マンション・長屋建	198.4	220.6	232.5	68.3	98.7	121.1	125.1	125.2	112.7	115.9
	(対前年度伸び率)	-12.5%	13.4%	10.9%	-58.9%	44.5%	22.8%	3.3%	0.1%	-10.0%	2.8%
	戸　建	146.3	125.7	137.8	95.3	113.4	118.0	124.5	133.9	124.0	126.9
	(対前年度伸び率)	-3.0%	6.9%	-1.2%	-10.6%	19.0%	4.0%	5.6%	7.5%	-7.4%	2.4%
名目民間住宅投資		243,129	202,756	184,258	128,404	129,779	133,750	140,900	157,400	143,600	148,900
(対前年度伸び率)		-5.2%	-2.2%	0.3%	-21.6%	1.1%	3.1%	5.3%	11.7%	-8.8%	3.7%

（出典）2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、「建築着工統計調査」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」

（ 注 ）名目民間住宅投資は 2011 年度まで実績、2012・2013 年度は見込み、2014・2015 年度は見通し。

②最近の動向

2014 年度の着工戸数をリーマンショック以前の 2008 年度と比較すると、景気に左右される要素が大きい「貸家」および「分譲マンション・長屋建」は減少が大きい（△19.4%、△32.6%）。また、消費者の住宅需要が反映されると考えられる「持家」は減少が少なく（△10.4%）、「分譲戸建」は 16.5%の増加となっている。

直近 4 ヵ月（2015 年 4 月～7 月）について 2008 年度同期と比較すると、全体としては△18.9%であるものの、2014 年度同期と比較すると「持家」「貸家」「分譲住宅」のいずれの用途でも増加しており、全体としても 7.5%増と持ち直している。

図表 1-1-12　利用関係別の住宅着工戸数の比較

（単位：戸、%）

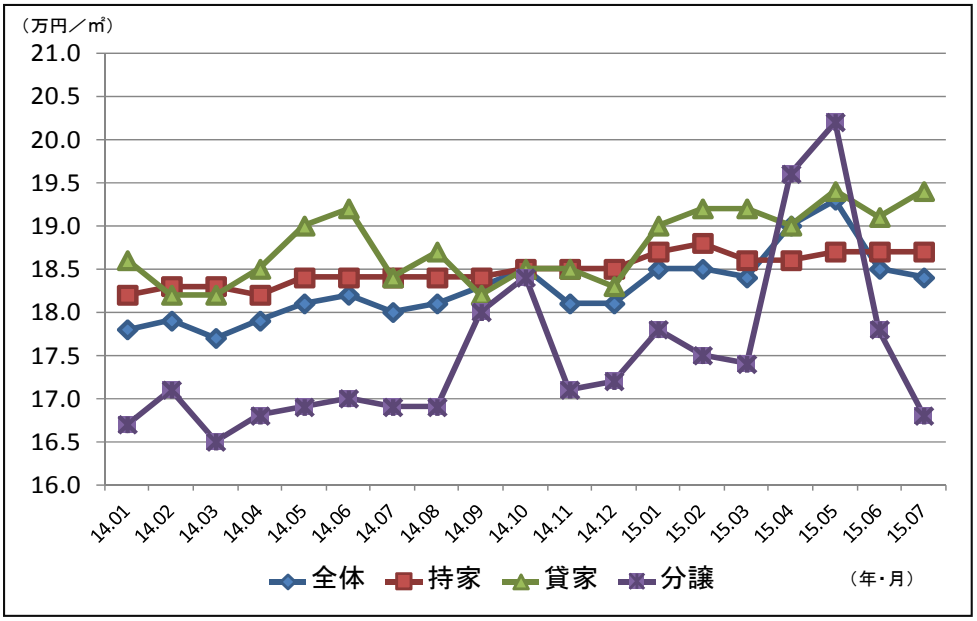
	総計		持家		貸家		分譲住宅					
									ﾏﾝｼｮﾝ・長屋建		戸建	
	着工戸数	前年比	着工戸数	前年比	着工戸数	前年比	着工戸数	前年比	着工戸数	前年比	着工戸数	前年比
2008年度	1,039,214	0.3	310,670	-0.4	444,848	3.2	272,607	-3.5	165,998	2.8	106,609	-12.0
2010年度	819,020	5.6	308,517	7.5	291,840	-6.3	212,083	29.6	98,656	44.5	113,427	19.0
2011年度	841,246	2.7	304,822	-1.2	289,762	-0.7	239,086	12.7	121,107	22.8	117,979	4.0
2012年度	893,002	6.2	316,532	3.8	320,891	10.7	249,660	4.4	125,124	3.3	124,536	5.6
2013年度	987,254	10.6	352,841	11.5	369,993	15.3	259,148	3.8	125,242	0.1	133,906	7.5
2014年度	880,470	-10.8	278,221	-21.1	358,340	-3.1	236,042	-8.9	111,821	-10.7	124,221	-7.2
10年4月-10年7月	263,976	0.3	102,575	4.0	96,753	-9.3	62,162	20.0	25,560	15.4	36,602	23.4
11年4月-11年7月	286,568	8.6	106,395	3.7	99,443	2.8	78,479	26.2	39,692	55.3	38,787	6.0
12年4月-12年7月	291,272	1.6	104,914	-1.4	102,634	3.2	80,819	3.0	40,716	2.6	40,103	3.4
13年4月-13年7月	326,150	12.0	119,433	13.8	115,972	13.0	89,032	10.2	44,636	9.6	44,396	10.7
14年4月-14年7月	291,714	-10.6	94,475	-20.9	118,291	2.0	76,604	-14.0	33,468	-25.0	43,136	-2.8
15年4月-15年7月	313,718	7.5	97,875	3.6	128,388	8.5	85,442	11.5	44,654	33.4	40,788	-5.4
	08年同期比	-18.9	08年同期比	-13.9	08年同期比	-22.2	08年同期比	-18.9	08年同期比	-31.8	08年同期比	2.4

（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

また、図表 1-1-13 は民間住宅の着工時における平米当たり工事費予定額の推移を見たものであるが、直近の 7 月は全体で 18.4 万円/㎡となっており、前年同月比で 2.2%上昇している。分譲以外のすべての用途で前年同月比を上回る水準となっており、平米当たり単価の上昇傾向が確認できる。

分譲住宅は、2015 年 4～5 月の 1 ㎡当たり工事費予定額が 19.0 万円/㎡超と上昇し、分譲マンションの 4～6 月の着工戸数は前年同月比 24.4～82.8%増と持ち直している。

図表 1-1-13　利用関係別の 1 ㎡当たり工事費予定額の推移



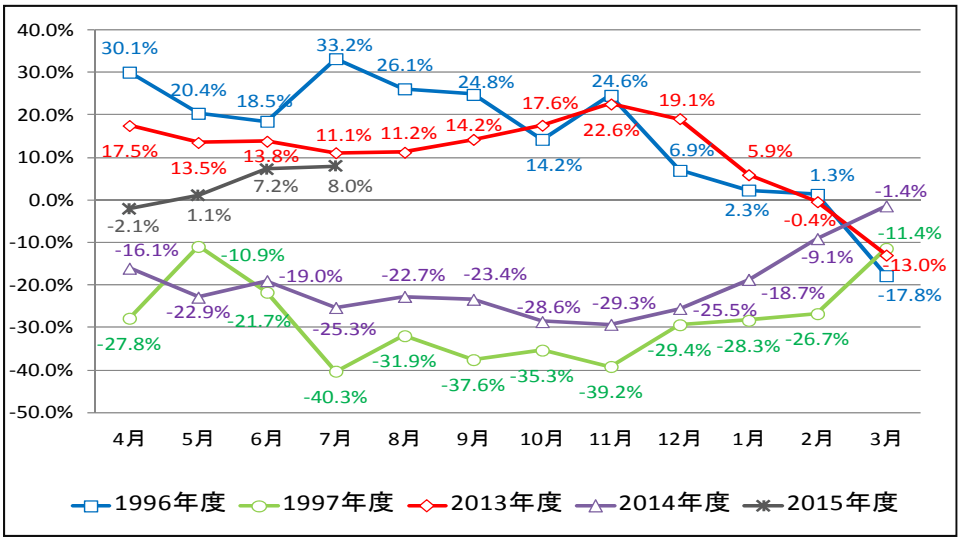
（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

（消費増税前駆け込み需要と反動減の現状）

図表 1-1-14 は、住宅着工戸数（持家）の前年同月比推移である。前回消費増税時ほど駆け込みは発生しなかったものの、2014 年 1 月から消費増税駆け込みの反動減とみられる減少傾向となり、2014 年 2 月から 2015 年 4 月まで 15 ヵ月連続の前年同月比マイナスとなっていたが、2015 年 5 月以降は前年同月比プラスで推移している。また、図表 1-1-15 は、戸建注文住宅 5 社[2]受注速報平均の前年同月比推移であるが、2013 年 10 月から 2014 年 9 月まではマイナスであったが、2014 年 10 月からはプラスに転じた。この要因は昨年度の大幅な減少による影響であり、足元の 2015 年 8 月まで前年同月比プラスで推移している。

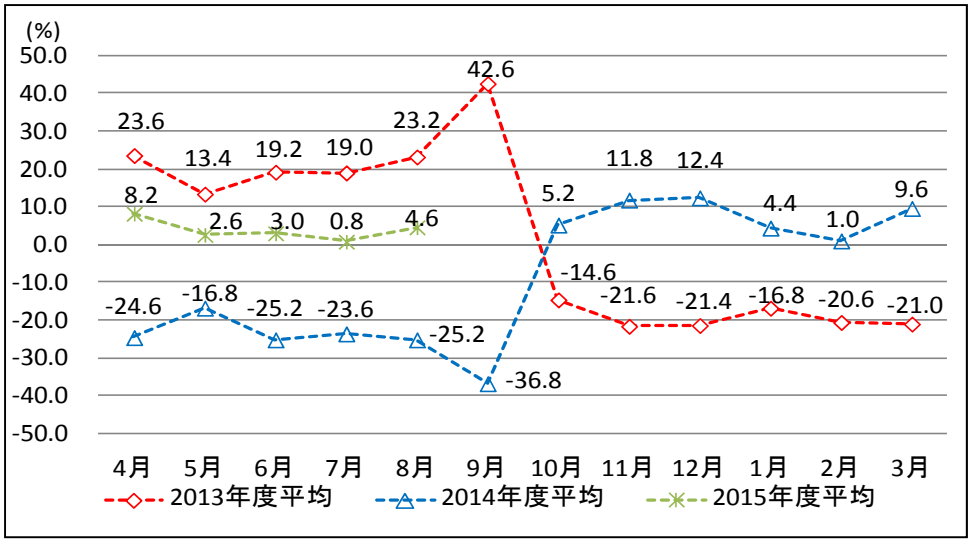
[2] 積水ハウス株式会社、ミサワホーム株式会社、大和ハウス工業株式会社、住友林業株式会社、パナホーム株式会社の 5 社。

図表 1-1-14　住宅着工戸数（持家）の前年同月比推移



（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

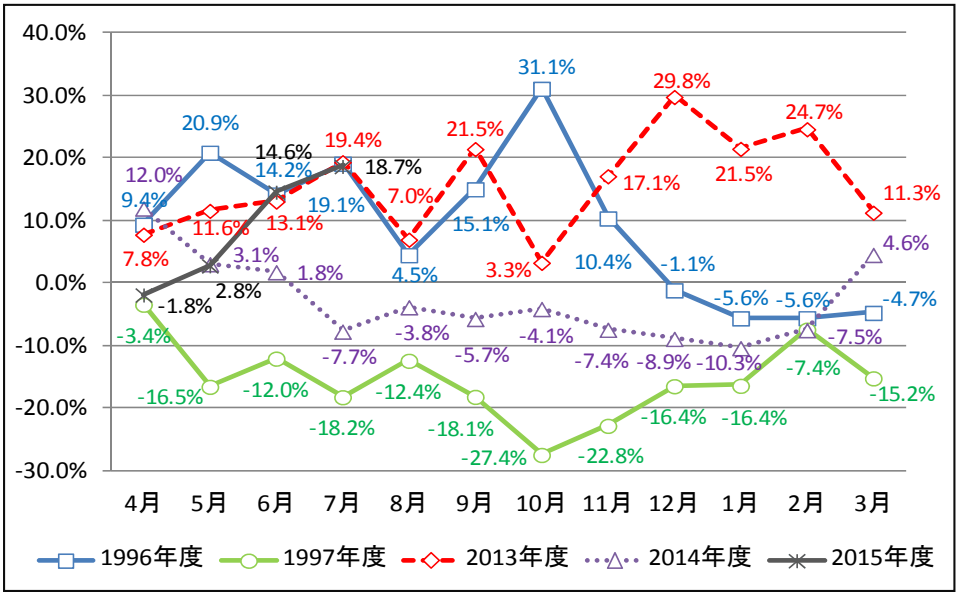
図表 1-1-15　戸建注文住宅 5 社受注速報平均の前年同月比推移



（出典）各社 IR 資料を基に当研究所にて作成

一方、図表 1-1-16 は住宅着工戸数（貸家）の前年同月比推移である。1997 年の消費増税時は 1996 年 12 月から駆け込みの反動減により前年同月比マイナスが継続した。2014 年の消費増税時は 2014 年 6 月まで前年同月比でプラスが継続し、7 月に前年同月比△7.7%とマイナスに転じたものの、持家に比べ、減少幅は少なく、2015 年 3 月にはプラスに転じ、4 月に再度マイナスになったものの、足元までプラスで推移している。2015 年 1 月の相続増税後も好調が継続しており、当面は底堅く推移すると思われるが、相続増税の節税対策の影響は徐々に減少していくと予測される。

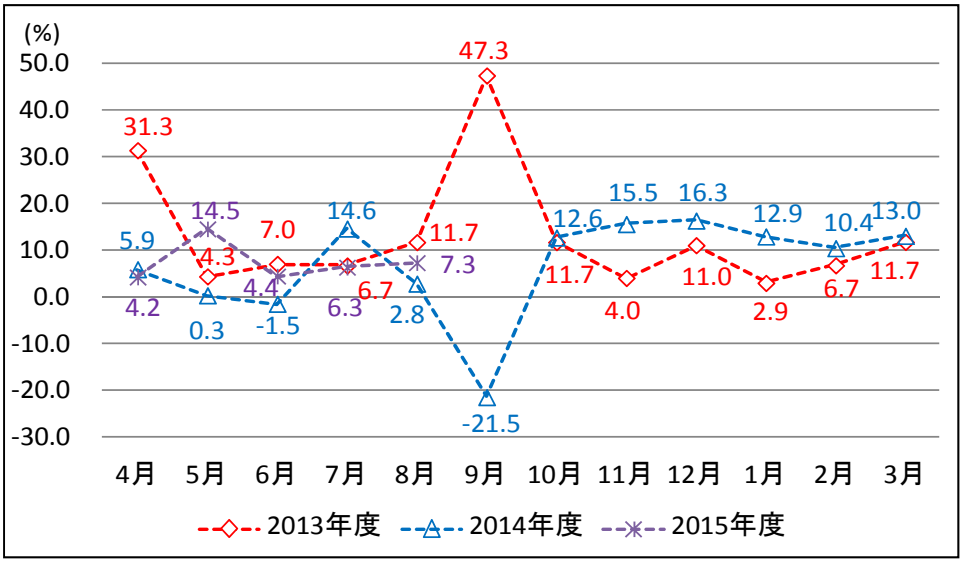
図表 1-1-16　住宅着工戸数（貸家）の前年同月比推移



（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

また、図表 1-1-17 は賃貸住宅 3 社[3]の受注速報平均の前年同月比推移である。2013 年 9 月ピーク時の前年同月比 47.3%増に対する反動減により、2014 年 9 月は大幅に減少したものの、翌月にはプラスに転じ、足元の 2015 年 8 月まで前年同月比プラスが続いており、相続増税対策によると思われる受注の好調が継続している。

図表 1-1-17　賃貸住宅 3 社受注速報平均の前年同月比推移



（出典）各社 IR 資料を基に当研究所にて作成

[3] 大東建託株式会社、大和ハウス工業株式会社、積水ハウス株式会社の 3 社。

(5)　民間非住宅建設投資の見通し

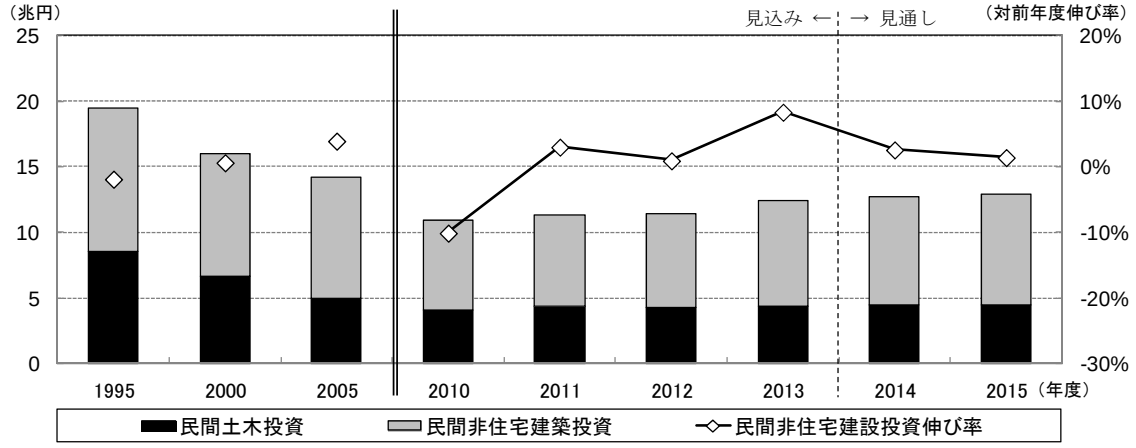
①2015 年 4 月推計

1991 年度の 30.6 兆円をピークに減少傾向で推移してきた民間非住宅建設投資は、リーマンショック後の大幅な落ち込みもあり、2010 年度には 11.0 兆円まで減少した。しかし、その後は大幅な低迷からの回復に加え、震災後の設備投資の回復もあり、2013 年度は前年度比 8.4%増の 12.4 兆円と、現在は緩やかな回復を続けている。実質民間企業設備（内閣府「国民経済計算」）をみると、足元の 2014 年 10-12 月期は前年同期比 0.3%増となった。本格的な企業設備投資回復の動きは見られないものの、海外景気の底堅さ等を背景に、製造業の生産・企業の収益とも高まることが予想され、2014 年度の実質民間企業設備は前年度比△0.1%、2015 年度は前年度比 3.3%増と予測する。民間企業設備投資のうち約 2 割を占める建設投資は、下記の通り緩やかな回復が継続するものと予測する。

2015 年 4 月 22 日に公表した当研究所の予測では、2014 年度は、着工床面積が前年度比で、事務所は 8.1%増、店舗は△11.4%、工場は△5.2%、倉庫は 17.9%増となることが見込まれ、民間非住宅建築投資全体では前年度比 3.8%増と予測する。また民間土木投資については、鉄道・通信・ガスなど土木インフラ系企業の設備投資が堅調に推移するとみられる。

2015 年度は、民間非住宅建築投資が前年度比 1.8%増となり、民間土木投資は前年度比 0.9%増で推移すると考えられ、全体では前年度比 1.5%増と予測する。

図表 1-1-18　名目民間非住宅建設投資の見通し



（出典）2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」

図表 1-1-19　民間非住宅建設投資額の見通し

(単位:億円、実質値は 2005 年度価格)

年度	1995	2000	2005	2010	20111	2012（見込み）	2013（見込み）	2014（見通し）	2015（見通し）
名目民間非住宅建設投資	195,053	159,591	141,680	109,683	113,065	114,200	123,800	127,100	129,000
（対前年度伸び率）	-1.8%	0.7%	4.0%	-10.0%	3.1%	1.0%	8.4%	2.7%	1.5%
名目民間非住宅建築投資	110,095	93,429	92,357	69,116	69,618	71,800	79,800	82,800	84,300
（対前年度伸び率）	-6.8%	-0.5%	3.4%	-9.5%	0.7%	3.1%	11.1%	3.8%	1.8%
名目民間土木投資	84,958	66,162	49,323	40,567	43,447	42,400	44,000	44,300	44,700
（対前年度伸び率）	5.6%	2.5%	5.3%	-10.9%	7.1%	-2.4%	3.8%	0.7%	0.9%
実質民間企業設備	603,261	649,864	705,989	648,763	680,053	688,050	715,444	714,438	738,273
（対前年度伸び率）	3.1%	4.8%	4.4%	3.8%	4.8%	1.2%	4.0%	-0.1%	3.3%

（出典）2013 年度までの名目民間非住宅建設投資は国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、実質民間企業設備は内閣府「国民経済計算」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」

図表 1-1-20　使途別の民間非住宅建築着工床面積の見通し

（単位：千㎡）

年 度	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014（見通し）	2015（見通し）
事務所着工床面積	9,474	7,280	6,893	4,658	5,039	5,315	4,819	5,211	5,133
（対前年度伸び率）	-0.6%	-4.2%	-4.4%	-26.8%	8.2%	5.5%	-9.3%	8.1%	-1.5%
店舗着工床面積	11,955	11,862	12,466	5,727	5,173	7,403	8,326	7,377	7,451
（対前年度伸び率）	13.8%	-17.9%	9.7%	4.1%	-9.7%	43.1%	12.5%	-11.4%	1.0%
工場着工床面積	13,798	13,714	14,135	6,405	7,168	8,203	7,890	7,477	7,701
（対前年度伸び率）	4.6%	37.6%	6.8%	17.6%	11.9%	14.4%	-3.8%	-5.2%	3.0%
倉庫着工床面積	9,994	7,484	8,991	4,234	5,361	6,248	6,842	8,064	8,305
（対前年度伸び率）	-1.6%	11.2%	16.3%	6.1%	26.6%	16.6%	9.5%	17.9%	3.0%
非住宅着工床面積計	68,458	59,250	65,495	37,403	40,502	44,559	47,679	45,712	46,548
（対前年度伸び率）	5.3%	2.0%	3.8%	7.3%	8.3%	10.0%	7.0%	-4.1%	1.8%

（出典）2013 年度までは国土交通省「建築着工統計調査」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」

（ 注 ）非住宅着工床面積計から事務所、店舗、工場、倉庫を控除した残余は、学校、病院、その他に該当する。

②最近の動向

2015 年 4～7 月の建築着工統計調査の民間非住宅建築着工床面積の動きを見ると、前年同期比 4.8%増と足元での着工が伸びている（図表 1-1-21）。

同期間を使途別に見ると、2015 年 4～7 月は前年同期比で「事務所」は 33.3%増となっている。東京都心を中心に空室率・賃貸料は改善傾向にあり、大規模オフィスの着工は微減にとどまると予想されるが、全体としては今後も底堅く推移するものとみられる。「工場」は 2015 年 4～7 月は前年同期比 24.5%増となっている。海外拠点での生産販売が増加傾向にあるものの、足元の着工床面積は好調である。円安基調の継続や訪日外国人の消費増大による国内回帰の動きが背景にあるとみられ、加えて法人減税などの施策によりこの動きが本格化する可能性も期待されるため、今後も着工床面積は堅調に推移すると

みられる。「倉庫」は前年同期比 10.1%増となっている。小売各社の実店舗とオンラインストアの販売・流通チャネルを統合するオムニチャネル戦略による新たな物流網の整備が進んでおり、物流拠点を新設する動きは依然として続くとみられる。

一方、「店舗」、「学校」、「病院」の使途は減少となっている。「店舗」は 2015 年 4～7 月は前年同期比△8.1%と減少幅が大きい。新規出店よりも、建設コストの高まりによる既存店の改装を重視する動きが見られる。大規模小売店舗立地法上の届出状況も前年度実績を下回っており、足元の着工床面積も鈍い動きとなっている。一方で、消費者マインドは下げ止まりの兆しが見られるため、今後の回復が期待される。

「その他」の使途については 2015 年 4～7 月は前年同期比△3.7%となったが、この分類にはホテル、老人施設、駅舎、空港ターミナル等が含まれる。特にホテルは、2014 年の訪日外客数が過去最高となり、今年 7 月の訪日外客数は 191 万人余（推計値）と単月で過去最高を記録するなど外国人観光客は増加傾向にあり、外資系ホテルや国内企業によるビジネスホテルの開業計画が相次いでいる。今後も 2020 年東京オリンピック・パラリンピックによる外国人観光客やビジネス客の増加等を見込んだ投資が予想される。

図表 1-1-21　使途別の民間非住宅建築着工床面積の推移

（単位：千㎡、%）

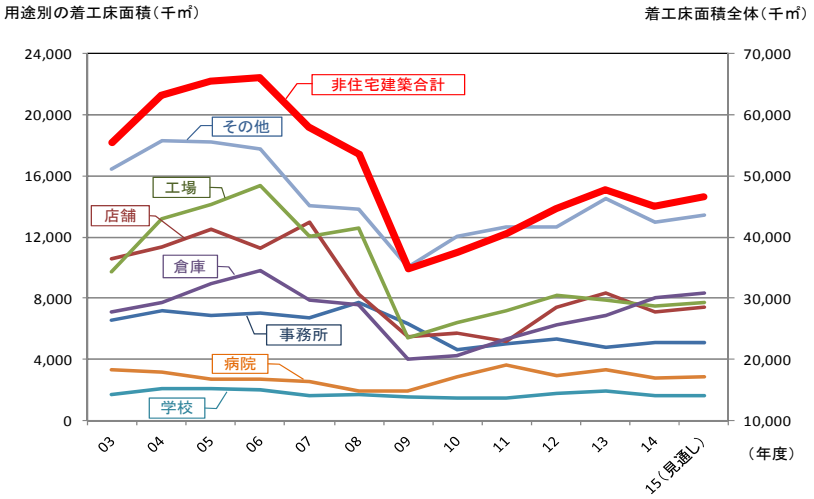
	総計		事務所		店舗		工場		倉庫		学校		病院		その他	
	床面積	前年比	床面積	前年比	床面積	前年比	床面積	前年比	床面積	前年比	床面積	前年比	床面積	前年比	床面積	前年比
2008年度	53,454	-7.6	7,688	14.8	8,249	-36.3	12,579	4.7	7,554	-4.6	1,688	2.0	1,911	-25.3	13,786	-2.1
2010年度	37,403	7.3	4,658	-26.8	5,727	4.1	6,405	17.6	4,234	6.1	1,457	-7.0	2,899	51.3	12,024	19.4
2011年度	40,502	8.3	5,039	8.2	5,173	-9.7	7,168	11.9	5,361	26.6	1,507	3.4	3,633	25.3	12,622	5.0
2012年度	44,559	10.0	5,315	5.5	7,403	43.1	8,203	14.4	6,248	16.6	1,821	20.9	2,937	-19.1	12,631	0.1
2013年度	47,679	7.0	4,819	-9.3	8,326	12.5	7,890	-3.8	6,842	9.5	1,958	7.5	3,322	13.1	14,523	15.0
2014年度	45,013	-5.6	5,097	5.8	7,112	-14.6	7,482	-5.2	8,003	17.0	1,626	-17.0	2,760	-16.9	12,933	-11.0
10年4月-10年7月	12,365	5.2	1,608	-1.8	2,217	3.8	1,991	-8.2	1,496	10.8	473	5.2	846	52.4	3,734	7.9
11年4月-11年7月	14,234	15.1	1,671	3.9	2,050	-7.5	2,443	22.7	1,891	26.4	617	30.3	1,454	71.9	4,107	10.0
12年4月-12年7月	14,069	-1.2	1,584	-5.2	2,319	13.1	2,638	8.0	2,194	16.0	541	-12.3	872	-40.1	3,922	-4.5
13年4月-13年7月	16,407	16.6	1,782	12.5	3,536	52.5	2,880	9.2	2,228	1.6	675	24.7	897	2.9	4,409	12.4
14年4月-14年7月	15,502	-5.5	1,868	4.8	2,515	-28.9	2,393	-16.9	2,434	9.2	633	-6.2	1,074	19.7	4,587	4.0
15年4月-15年7月	16,240	4.8	2,489	33.3	2,310	-8.1	2,979	24.5	2,680	10.1	612	-3.2	750	-30.2	4,419	-3.7
	08年同期比	-18.6	08年同期比	-7.6	08年同期比	-31.9	08年同期比	-39.2	08年同期比	-3.3	08年同期比	30.3	08年同期比	42.6	08年同期比	-15.1

（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

一方、民間非住宅建築物の着工時における平米当たり工事費予定額を見ると（図表 1-1-22）、2010 年度以降は下落傾向にあり、全体の民間非住宅建築投資額を下押しする要因となっていたが、2012 年度を底に 2013 年度以降は前年比プラスで推移しており、上昇傾向となっている。2014 年度の非住宅建築合計の平米当たり単価が 17.7 万円/㎡なのに対して、2015 年 4～7 月では平米当たり単価が 21.2 万円/㎡と前年に比べて上昇傾向が顕著であり、リーマンショックによる落ち込みにより大幅に減少した民間非住宅建築投資は、着工床面積、平米当たり単価ともに増加傾向が継続している。

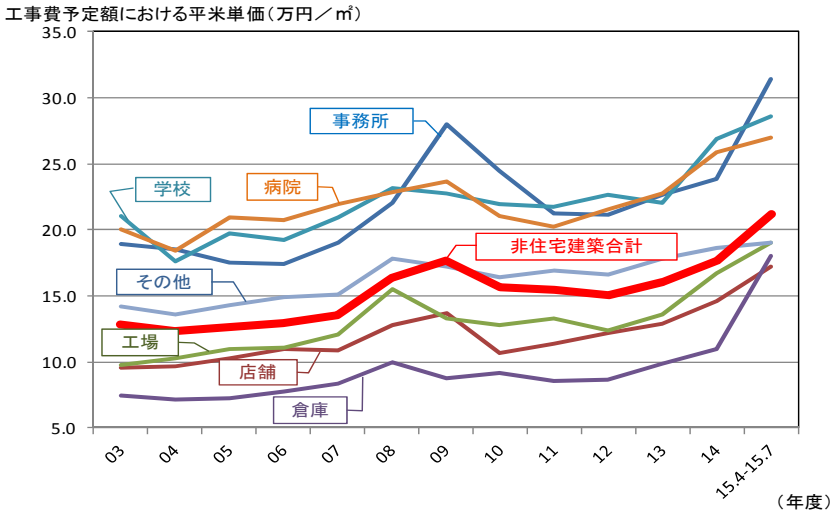
図表 1-1-22　民間非住宅建築の着工床面積と平米単価の推移

（着工床面積）



（出典）国土交通省「建築着工統計調査」
（ 注 ）着工床面積は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」

（平米当たり単価）



（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

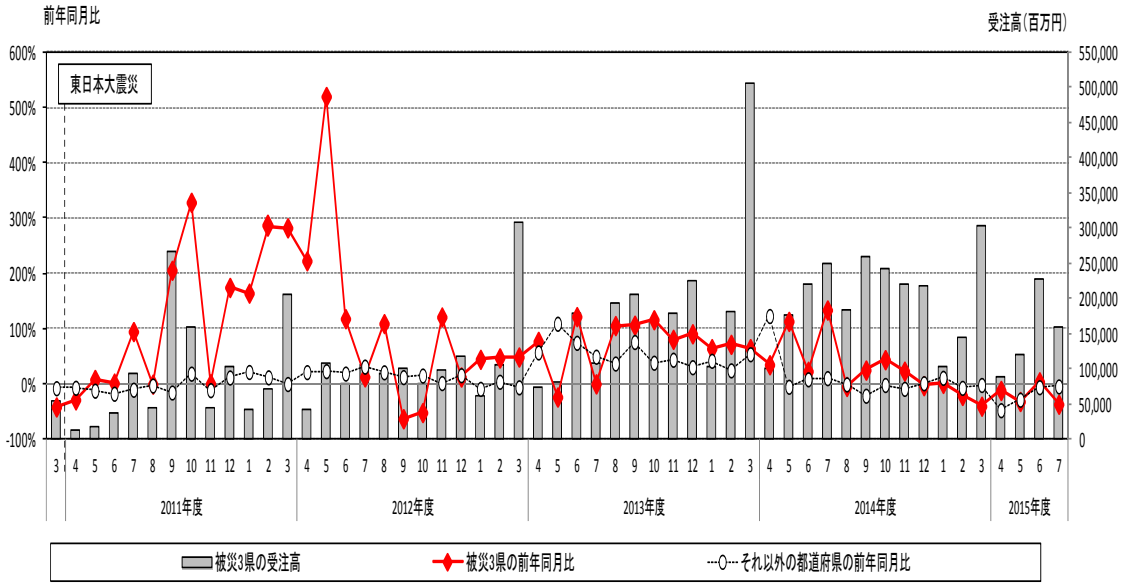
(6)　被災 3 県の建設投資動向

図表 1-1-23 は、被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）およびそれ以外の都道府県について、建設工事受注動態統計調査に基づく公共工事受注額と前年同月比の推移を示したものである。

被災 3 県の公共工事受注額は、震災以降、復旧・復興事業により増加が続いており、前年度比でみると、2011 年度は 140.4%増、2012 年度は 18.0%増、2013 年度は 69.4%増、2014 年度は 10.1%増となっている。2015 年 4～7 月の累計は、前年同期比で△30.5%（岩手県△24.4%、宮城県△20.9%、福島県△16.4%）となったが、震災前の 2010 年同期比では 405.7%増と依然高水準で推移している。大幅な増加が続く被災 3 県の公共工事は、以前は技能労働者の不足や資材価格の上昇等による入札不調の問題などが懸念されていたが、公共工事設計労務単価の引上げ、技術者および現場代理人の適正な配置、予定価格・工期の適切な設定、復旧・復興事業の円滑な施工確保に向けた取り組みの効果が発現し不足傾向が緩和してきており（図表 1-1-24）、一日も早い復興が実現することが期待される。

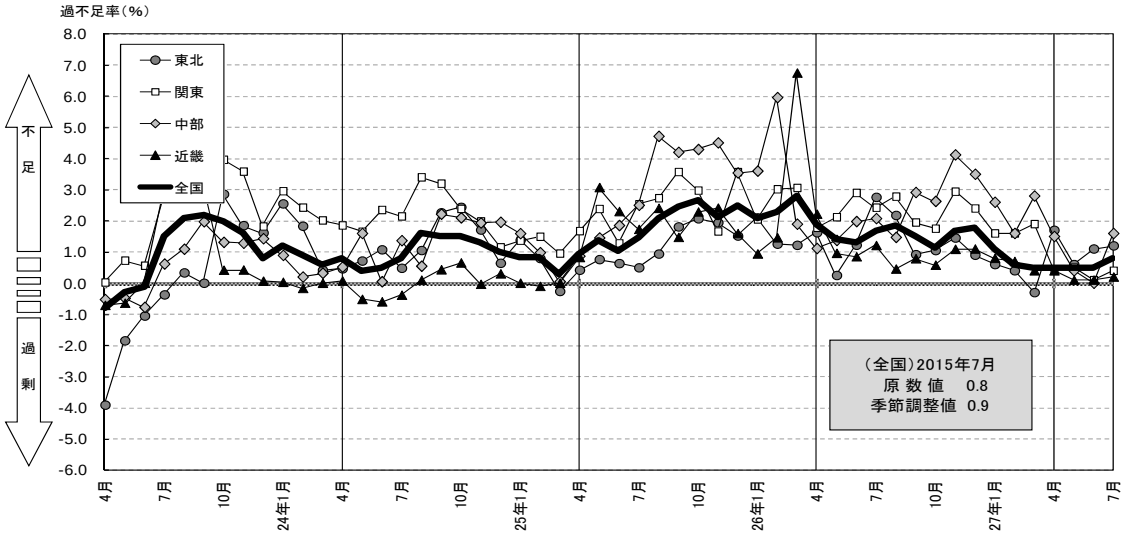
なお、被災 3 県以外の都道府県の公共工事受注額については、2011 年 10 月以降は概ね増加傾向で推移しており、2012 年度は前年度比で 11.0%増、2013 年度は 2012 年度補正予算の効果が現れ、大幅な増加で推移し、前年度比で 51.5%増、2014 年度は前年度比で 3.4%増となっており、足元の 2015 年 4 月～2015 年 7 月の累計は、2010 年度同期比で 82.0%増となっている。

図表1-1-23　被災3県およびそれ以外の都道府県における公共工事受注額の推移



（出典）国土交通省「建設工事受注動態統計調査」のうち公共機関からの受注工事
（1件あたり500万円以上の工事）

図表1-1-24　建設技能労働者の過不足率の推移



（出典）国土交通省「建設労働需給調査結果」
（ 注 ）「建設技能労働者」とは、型わく工（土木）、型わく工（建築）、左官、とび工、鉄筋工（土木）、鉄筋工（建築）、電工、配管工の8職種のことを指す。

図表 1-1-25 は、被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）およびそれ以外の都道府県について、住宅着工戸数と前年同月比の推移を示したものである。

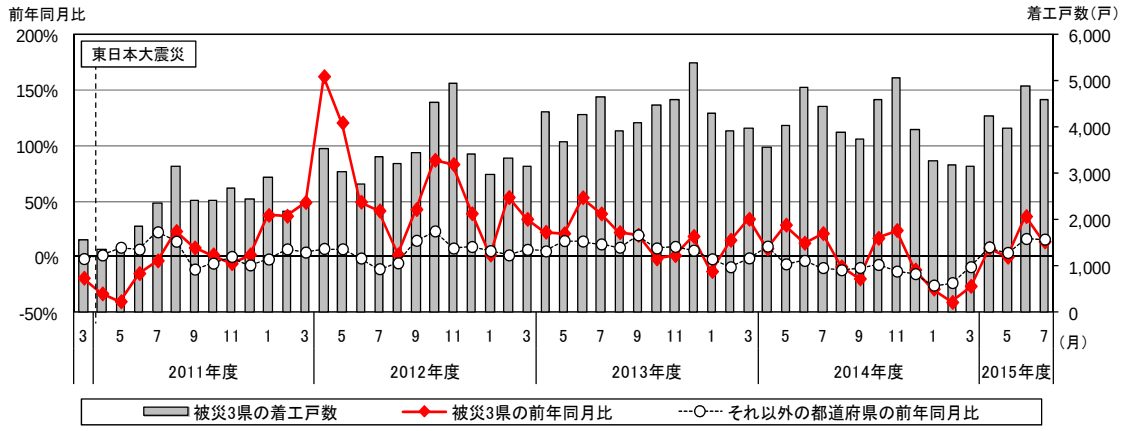
東日本大震災の発生後、一時停滞した被災 3 県の住宅着工戸数は、まず宮城県から復調し、その後、岩手県および福島県が持ち直した。2015 年 4～7 月の被災 3 県の住宅着工戸数の累計は 2010 年度同期比で 96.8%増（岩手県 61.6%増、宮城県 122.0%増、福島県 86.1%増）と高水準の伸びを示し、前年度同期比でも 4.5%増（岩手県 5.0%、宮城県 0.7%、福島県 10.8%）となっている。被災 3 県において進められている高台や内陸への防災集団移転促進事業は、2015 年 6 月末時点で 99%が着工、59%が完了しており、住宅再建の基盤となる事業が円滑に実施されている。今後、防災集団移転促進事業が加速化することにより、「持家」を中心として着工戸数も増加すると考えられる。

また、計画策定支援や用地取得の手続き迅速化などの措置によって工事を促進させている災害公営住宅は、約 3 万戸の計画戸数のうち用地確保済み戸数を含めると約 94%が着手されている。2014 年度末まで概ね 0.9 万戸が完成し、2015 年度末までには概ね 1.8 万戸の完成を見込んでおり、国としても復興交付金による支援、まちづくりの専門職員の派遣の促進、円滑な施工確保の支援等を実施している。

なお、東日本大震災により全壊または半壊とされた家屋数は被災 3 県合計で約 35.8 万戸（全壊 12.3 万戸、半壊 23.5 万戸）となっており[4]、これは被災 3 県における 2013 年度着工戸数の約 7 倍に相当する。

[4] 2013 年 9 月 10 日警察庁緊急災害対策本部広報資料「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」

図表 1-1-25　被災 3 県およびそれ以外の都道府県における住宅着工戸数の推移

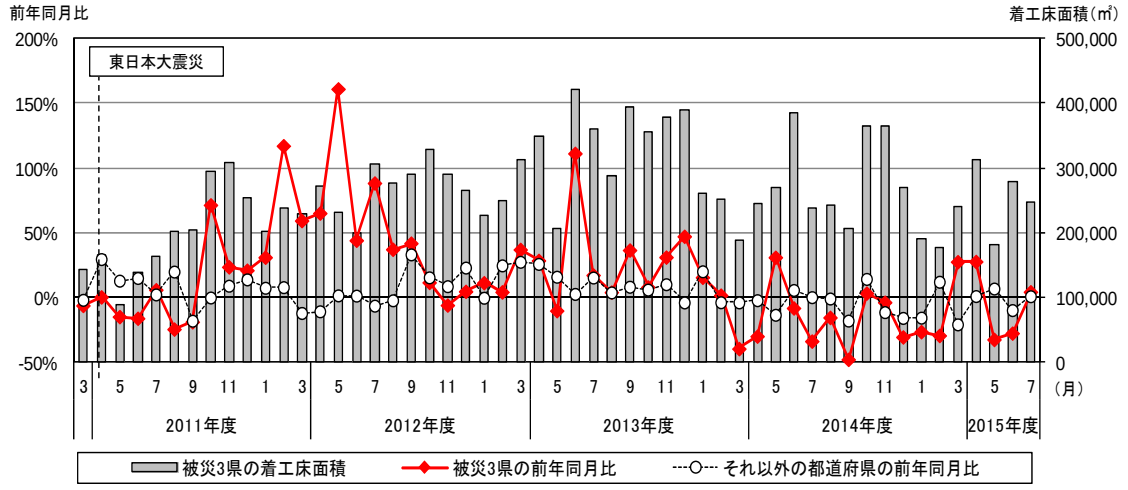


（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

図表 1-1-26 は、被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）およびそれ以外の都道府県について、非住宅建築着工床面積（公共・民間計）と前年同月比の推移を示したものである。

震災発生直後は、3 県とも着工が一時停滞したが、2011 年 10 月以降は復旧・復興により、特に岩手県・宮城県において回復の動きが見られた。ただし、福島県は原子力発電所事故の影響もあり年度を通して着工が滞った。2012 年度以降は福島県にも回復の動きが見られるようになり、2014 年度は岩手県が前年度比△13.3%、宮城県が△27.8%と 2 県が減少となったものの、福島県は 7.9%増となった。

図表 1-1-26　被災 3 県およびそれ以外の都道府県における
非住宅建築着工床面積（公共・民間計）の推移



（出典）国土交通省「建築着工統計調査」

2015 年 4～7 月の非住宅建築着工床面積の累計は、全国では前年同期比△1.4%の微減となっており、被災 3 県では同△10.4%（岩手県△17.5%、宮城県△14.8%、福島県 0.5%増）となっている。ただし、2010 年度の同期比で比較すると、被災 3 県では 73.3%増となっており、引き続き、産業振興および雇用促進策が復興の後押しとなり、被災 3 県の非住宅建築投資が活発化すると予想される。

1.1.3　地域別の建設投資動向

当研究所では、四半期ごとに「建設経済モデルによる建設投資の見通し」にて項目別（政府、民間住宅、民間非住宅およびマクロ）に投資見通しを公表してきたが、これは全国ベースでの建設投資額を予測したものであり、地域別建設投資額の推計は行っていない。また、毎年 6 月に国土交通省が公表している「建設投資見通し」においては、過去 4 年以前（ここでは 2011 年度以前を指す）の実績値は、建築（住宅・非住宅）／土木、政府／民間などの項目別に公表されているが、それ以降（2012 - 2015 年度）の見込み・見通し値は県別の総額および建築・土木別金額が公表されているのみである。その他シンクタンク等においても、地域別建設投資額の推計は行われていない。

今回のレポートにおいては、当研究所が 2015 年 4 月 22 日に公表した「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」を基に、地域別の建設投資額を算出した。

以下順に検討結果を示す。

(1)　地域別出来高の推移

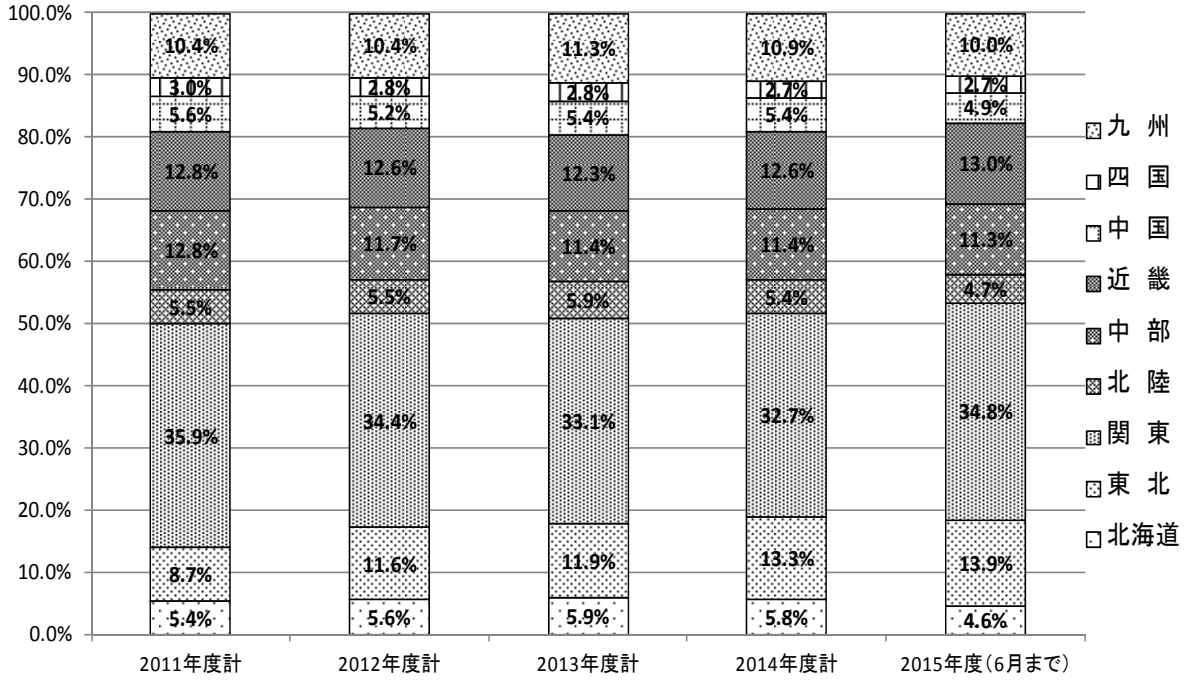
地域別推計にあたって建設総合統計を用い地域別比率を算出し、2015年度は2014年度と同じ比率を採用したが、まずはその仮定が正しいかどうかについて検証を行う。なお、月次の建設総合統計においては、地域別数値は項目別内訳の無い建設投資全体額のみの公表であり、2015年度分については現時点では6月分までの公表であるため、2015年6月までの累計数値を用い、地域別比率について検証を行う。

図表 1-1-27 は地域別出来高の年度別比較を行ったものであるが、2014 年度と 2015 年度の 6 月までを比較すると多少の異なる比率はあるものの、概ね地域別比率は一致している。

地域別比率は東北地方に着目すると震災直後の 2011 年度は全国の 8.7%のシェアであったのに対し、震災以降は 4 年連続でシェアが増加、2015 年度の 6 月までは全国の 13.9%を占めており、東日本大震災による復旧・復興需要により大幅にシェアが拡大していることが見てとれる。

以上の結果から、2015 年度の地域別・項目別建設投資額の比率を 2014 年度とほぼ同じと仮定した上で推計を実施する。

図表 1-1-27　地域別出来高の年度別比較



（出典）国土交通省「建設総合統計」

(2)　地域別建設投資額の推計

2011年度までは実績値、2012年度および2013年度の建設投資額（全国ベース）については国土交通省「平成26年度　建設投資見通し」の公表値、2014年度および2015年度については当研究所が2015年4月22日に公表した「建設経済モデルによる建設投資の見通し（4月推計）」にて推計した全国ベースの建設投資額を使用し、それらの数値に「建設総合統計」から算出した地域別比率を乗じることで推計を行った。

地域別比率については（1）地域別出来高の推移で示した通り、2015年度は2014年度と同じ地域別・項目別比率を採用した。

図表1-1-28は前記の前提に基づいて推計を行った結果である。推計した2012年度以降の全国合計の結果を見ると、2013年度に増加するもそれ以降は減少傾向となっている。東北においては東日本大震災の復旧・復興工事により建設投資額は増加していたものの、2015年度は前年度比マイナスとなったが、震災前の2010年度比では約84.3%増となっており依然高水準を推移している。

一方で、リーマンショック以前の2008年度との比較では、2015年度は全国で△4.0%となる見通しであり、政府非住宅、政府土木以外がマイナスとなっていることから、リーマンショック以前の水準を下回っている。

三大都市圏の民間非住宅投資について、中部、近畿エリアの2015年度はリーマンショック以前の2008年度との比較ではそれぞれ約78%、約63%の水準となっており、約89%の水準にまで回復している関東に比べて回復が遅れている。しかしながら、民間非住宅投資全体では2015年度も緩やかな回復が継続する見通しであり、徐々に減少幅は縮小傾向になると考えられる。

さらに、民間住宅投資に着目すると、リーマンショック以前の 2008 年度との比較では 2015 年度は全国で約 91%の水準であり、2014 年度の反動減からの回復と市場活性化策により、ほぼリーマンショック前の水準にまで回復してきていると言える。地域別に見ると、三大都市圏は約 8 割強の水準まで増加しており、東北も 2008 年度を上回る投資額となっている。

図表 1-1-28　地域別の建設投資額

単位：億円

地域	年度 / 項目別	1990 平成２年度	1995 平成７年度	2000 平成１２年度	2010 平成２２年度	2011 平成２３年度	2012（推計値） 平成２４年度	2013（推計値） 平成２５年度	2014（推計値） 平成２６年度	2015（推計値） 平成２７年度
北海道	民間 住宅	10,587	10,404	7,875	4,031	4,557	4,774	4,956	4,606	4,776
	民間 非住宅	9,235	4,822	3,867	2,427	2,573	2,545	2,901	3,161	3,219
	民間 土木	3,881	2,710	2,409	1,549	1,893	2,100	2,341	2,233	2,253
	政府 住宅	622	826	725	513	413	438	516	332	339
	政府 非住宅	2,078	2,458	1,493	757	759	786	1,169	1,193	1,006
	政府 土木	20,793	25,748	22,086	11,512	14,290	14,704	16,764	12,491	11,568
	合計	**47,196**	**46,968**	**38,456**	**20,790**	**24,484**	**25,348**	**28,647**	**24,016**	**23,160**
東北	民間 住宅	13,901	16,981	13,818	6,702	7,096	9,327	10,990	10,164	10,540
	民間 非住宅	14,375	10,242	7,248	4,183	4,629	6,237	6,871	6,682	6,803
	民間 土木	7,431	5,535	6,056	2,957	5,416	5,342	5,074	6,268	6,325
	政府 住宅	573	713	539	220	259	341	1,397	1,554	1,585
	政府 非住宅	3,429	4,209	3,013	1,770	1,467	1,697	2,713	2,677	2,258
	政府 土木	25,006	34,571	29,149	16,542	19,955	29,602	31,195	34,718	32,151
	合計	**64,714**	**72,251**	**59,823**	**32,375**	**38,822**	**52,546**	**58,241**	**62,062**	**59,662**
関東	民間 住宅	113,048	88,590	81,165	56,259	57,980	60,103	65,301	60,358	62,586
	民間 非住宅	89,996	35,446	33,393	29,127	28,073	28,788	30,753	30,381	30,932
	民間 土木	29,744	34,230	24,451	19,161	16,666	14,857	15,484	14,948	15,083
	政府 住宅	4,012	7,069	3,644	1,837	1,613	1,709	1,935	1,194	1,218
	政府 非住宅	11,800	12,657	8,652	5,825	5,620	5,332	5,770	6,048	5,102
	政府 土木	54,862	76,753	56,342	39,441	41,874	39,726	41,987	43,072	39,888
	合計	**303,462**	**254,745**	**207,646**	**151,650**	**151,826**	**150,514**	**161,230**	**156,001**	**154,808**
北陸	民間 住宅	9,646	11,058	8,952	5,034	5,034	5,060	6,126	5,153	5,343
	民間 非住宅	10,252	6,384	5,313	2,794	2,757	3,034	3,494	3,515	3,579
	民間 土木	4,117	3,954	3,614	2,579	2,951	3,411	3,471	2,705	2,729
	政府 住宅	238	389	212	144	75	105	176	131	133
	政府 非住宅	1,917	2,635	1,725	1,116	1,126	1,358	1,566	1,332	1,124
	政府 土木	13,996	22,389	18,953	13,036	12,533	11,561	13,516	11,705	10,840
	合計	**40,166**	**46,809**	**38,769**	**24,703**	**24,475**	**24,527**	**28,351**	**24,541**	**23,748**
中部	民間 住宅	29,474	29,034	25,610	18,397	18,651	18,921	21,407	18,748	19,440
	民間 非住宅	26,481	14,203	11,534	7,927	7,837	8,200	10,107	11,074	11,275
	民間 土木	10,245	8,939	9,066	4,469	5,308	4,982	5,076	5,057	5,103
	政府 住宅	736	1,013	453	377	315	378	497	254	259
	政府 非住宅	3,592	4,438	3,486	1,586	1,309	1,380	1,521	1,860	1,569
	政府 土木	21,683	29,763	32,468	20,118	22,199	17,632	17,126	17,731	16,420
	合計	**92,209**	**87,389**	**82,618**	**52,874**	**55,619**	**51,494**	**55,733**	**54,723**	**54,065**
近畿	民間 住宅	40,447	44,970	32,408	19,107	19,111	19,755	22,019	20,338	21,089
	民間 非住宅	35,133	17,951	14,613	11,312	10,756	10,191	11,234	12,966	13,201
	民間 土木	10,714	17,741	8,724	4,405	5,274	5,164	5,246	4,981	5,026
	政府 住宅	1,987	2,316	2,236	861	1,003	771	833	502	513
	政府 非住宅	5,048	7,022	4,851	1,859	2,012	1,960	2,040	2,541	2,143
	政府 土木	23,695	36,638	30,893	17,411	16,131	17,804	18,865	18,761	17,374
	合計	**117,024**	**126,638**	**93,726**	**54,954**	**54,287**	**55,644**	**60,237**	**60,090**	**59,346**
中国	民間 住宅	11,884	13,513	10,126	6,053	6,459	6,866	7,834	7,087	7,349
	民間 非住宅	11,526	6,354	5,008	2,797	3,644	3,394	4,107	4,376	4,455
	民間 土木	4,510	4,324	3,767	1,964	2,273	2,537	2,364	2,628	2,652
	政府 住宅	476	545	483	194	255	198	268	167	170
	政府 非住宅	3,092	2,967	1,894	1,024	1,214	1,074	1,397	1,322	1,116
	政府 土木	15,224	20,773	18,478	10,850	10,525	9,016	10,143	9,882	9,152
	合計	**46,713**	**48,475**	**39,755**	**22,882**	**24,371**	**23,085**	**26,114**	**25,463**	**24,893**
四国	民間 住宅	6,065	6,628	5,374	2,982	3,022	3,118	3,808	3,243	3,363
	民間 非住宅	4,822	3,271	2,982	1,678	1,858	2,129	1,993	2,122	2,161
	民間 土木	1,948	1,776	1,339	777	867	850	804	1,019	1,028
	政府 住宅	238	296	225	154	60	23	69	93	95
	政府 非住宅	1,274	1,211	1,135	851	1,006	988	1,088	1,023	863
	政府 土木	9,919	13,552	13,348	5,581	6,572	5,411	5,843	5,549	5,138
	合計	**24,266**	**26,735**	**24,403**	**12,023**	**13,385**	**12,521**	**13,605**	**13,049**	**12,648**
九州・沖縄	民間 住宅	22,166	21,950	17,429	11,215	11,839	12,976	14,958	13,903	14,417
	民間 非住宅	17,273	11,421	9,470	6,870	7,491	7,283	8,339	8,521	8,675
	民間 土木	8,015	5,748	6,736	2,706	2,801	3,157	4,139	4,460	4,501
	政府 住宅	1,260	1,388	1,201	853	656	837	1,208	674	687
	政府 非住宅	3,638	4,520	4,036	2,154	2,270	2,225	2,736	3,105	2,619
	政府 土木	26,292	35,129	37,882	23,232	20,596	19,844	23,661	20,592	19,070
	合計	**78,644**	**80,156**	**76,754**	**47,031**	**45,653**	**46,321**	**55,041**	**51,255**	**49,969**
全国	民間 住宅	257,217	243,129	202,756	129,779	133,750	140,900	157,400	143,600	148,900
	民間 非住宅	219,092	110,095	93,429	69,116	69,618	71,800	79,800	82,800	84,300
	民間 土木	80,606	84,958	66,162	40,567	43,447	42,400	44,000	44,300	44,700
	政府 住宅	10,142	14,555	9,717	5,154	4,650	4,800	6,900	4,900	5,000
	政府 非住宅	35,868	42,117	30,287	16,942	16,783	16,800	20,000	21,100	17,800
	政府 土木	211,470	295,314	259,597	157,724	164,675	165,300	179,100	174,500	161,600
	合計	**814,395**	**790,169**	**661,948**	**419,282**	**432,923**	**442,000**	**487,200**	**471,200**	**462,300**

※地域区分は次のとおり

北海道	北海道
東　北	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県
関　東	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県
北　陸	新潟県、富山県、石川県、福井県
中　部	岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
近　畿	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
中　国	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
四　国	徳島県、香川県、愛媛県、高知県
九州・沖縄	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

（出典）2011 年度までは国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、2012 - 2015 年度は当研究所推計
（ 注 ）なお、沖縄県は国土交通省「建設総合統計年度報」の地域区分に合わせて九州に合算し、「九州・沖縄」としている。

1.2 建設投資の変動要因分析（店舗・工場）

はじめに

当研究所では当年度と次年度の建設投資見通しについて、四半期データを基にマクロ的な景気の動きと整合する形で予測を行っているが、2001 年・2005 年には「建設投資等の中長期予測～2010 年度及び 2020 年度の見通し～」を発表している。この中長期の建設投資見通しは、短期のそれとは異なり、建設投資に与える要因を特定し、それらの要因が建設市場に如何なる影響を及ぼすか分析し、推計を行った。当時、建設投資に影響を与える変動要因として、①経済・財政の動向、②人口動態の動向、③IT 等の技術革新の動向、④ライフスタイルの変化、⑤ストックの蓄積の 5 つに焦点を当てている。

2005 年から 10 年が経過したが、その間、我が国は人口減少・超少子高齢社会を迎えるとともに、リーマンショックや東日本大震災などを経験し、現在、長く続いたデフレからの脱却や経済再生の実現に向けた動きが見られている。このように、我が国を取り巻く経済・社会の状況は大きく変化し、変動要因にも大きな影響を与えていると考えられる。

そこで当研究所では、新たな建設投資等の中長期予測を行うことにチャレンジすることを念頭に、変動要因の検証を試みることとし、「建設経済レポート№64」では第一段として、「住宅」、非住宅の「事務所」・「倉庫」を取り上げた。本節ではその第二段として、非住宅の「店舗」・「工場」を取り上げ、変動要因のこれまでの動向や現状を把握し、将来の建設投資の動向に影響を及ぼす変動要因についても考察した。

今後、これらの変動要因の検証作業を踏まえ、社会・経済の変化の反映や、推計方法の見直しを行った上で、新たな建設投資等の中長期予測を実施する予定である。

1.2.1　建設投資動向（店舗）の変動要因分析

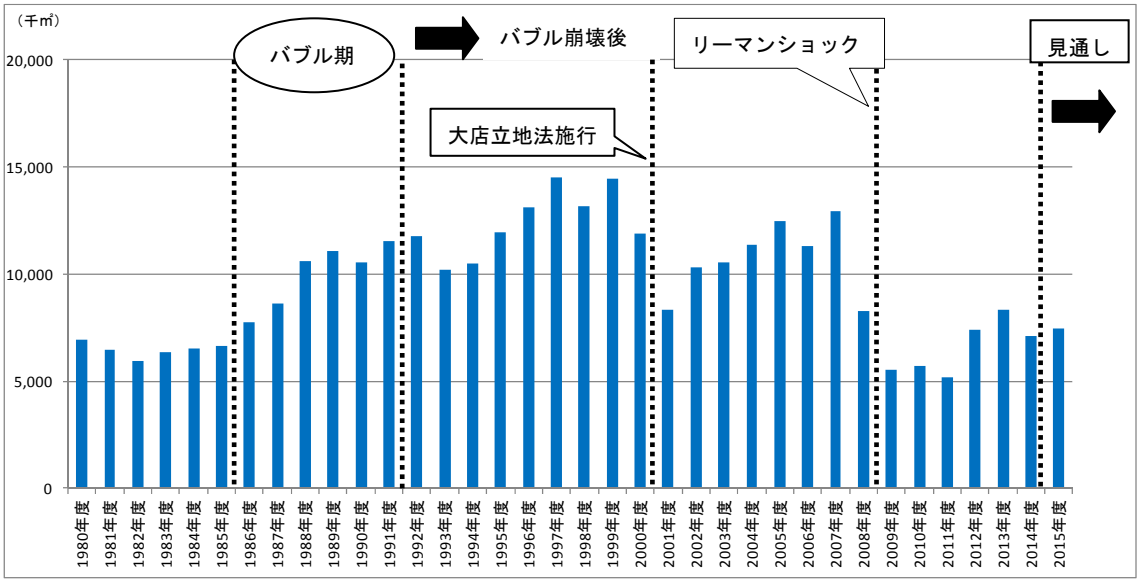
(1)　店舗建設投資の動向

①着工床面積の動向

図表 1-2-1 は 1980 年度からの店舗の着工床面積の推移を示したものである。店舗の着工床面積は 1997 年度と 1999 年度に約 14,500 千㎡とピークを迎えたのち、2000 年 6 月に施行された大規模小売店舗立地法[1]（以下「大店立地法」）の影響と施行前の駆け込み受注の反動により、2001 年度には大きく減少した。「建設経済レポート№64」にて変動要因分析を行った「事務所」と「倉庫」の着工床面積がバブル崩壊後、減少の一途を辿ったのに対し、店舗はバブル崩壊の影響による着工床の減少が少なかったことがうかがえる。

2002 年度以降、着工床面積は回復傾向にあったが、2008 年度のリーマンショックの影響により店舗着工床面積は 2009 年度にはピーク時の約 60%減となる 5,504 千㎡にまで落ち込み、2011 年度には東日本大震災による影響もあり、5,172 千㎡と 1980 年度以降、最低水準の着工床面積となった。

図表 1-2-1　店舗着工床面積推移



（出典）2014 年度までは国土交通省「建築着工統計調査」、2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」を基に当研究所にて作成

2012 年度以降、リーマンショックや東日本大震災の影響による落ち込みからの持ち直しが見られていたが、建築費の高騰や消費増税による消費者マインドの冷え込みの影響により、店舗建設投資を手控える動きもあり、2014 年度は再び減少に転じた。足元の着工床面

1　店舗面積 1,000 ㎡を超える大規模小売店舗を新設する時や届出事項の変更をしようとする時は、自治体に建物の設置者が届出をする必要がある。

積の動きは鈍く、2015 年度は底堅く推移すると思われる。

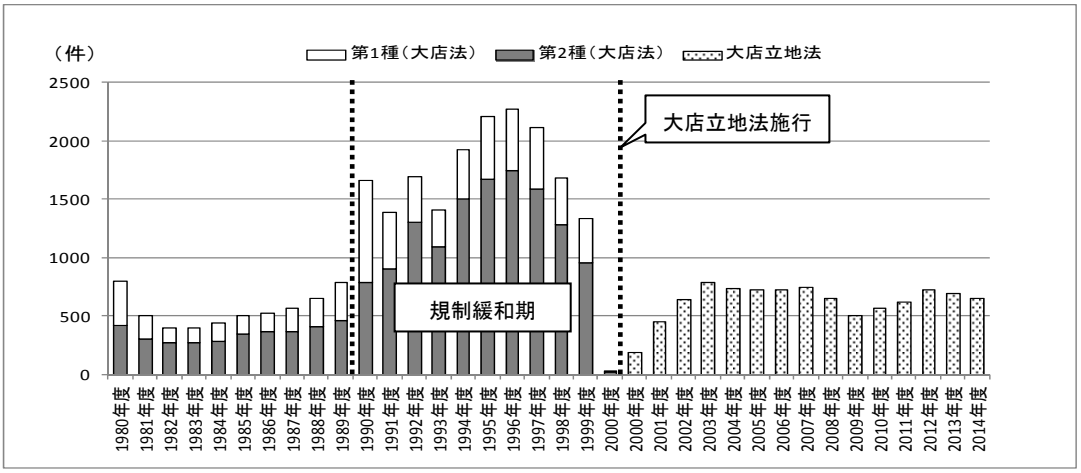
このように店舗の着工床面積の動向は小売業を取り巻く法制度や景気・消費者の動向によって影響を受けると考えられるが、着工床面積の変動局面でどのような背景があったのかをみてみる。

②大型店舗に係る法制度の変遷と店舗着工床面積

大型店舗の出店に係る根拠法は 2000 年 5 月末に廃止されるまで、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（以下「大店法」）であり、「周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保すること」を目的としていた。地元商店街などの中小零細小売業者の保護のための大型店の出店規制の側面が強く、その性質は 1970 年代後半から 1980 年代にかけて法の改正と地方自治体の運用等により強化されていった。

1989 年の日米構造協議の中でアメリカから市場開放の一つとして大店法の規制緩和を求められたことや、従来の大店法が消費者の利益を必ずしも追求していないことから、大店法の規制緩和が論議されることとなり、1990 年代に大店法は改正、規制緩和され[2]、大規模店舗の出店は以前より容易となった。バブル崩壊後、店舗着工床面積は一時の落ち込みはあったものの、1993 年以降、増加基調で推移した要因はこれらの規制緩和が影響したのではないかと推測される。図表 1-2-2 は大店法と大店立地法の届出件数の推移を示したものだが、大店法下にて規制緩和が進んだ 1990 年度から大店立地法が施行される 2000 年度までに着目すると届出件数が急増していたことがわかる。

図表 1-2-2　大店法・大店立地法の届出件数の推移



（出典）経済産業省「大店立地法の届出状況について」を基に当研究所にて作成

（ 注 ）大店法の第 1 種・第 2 種大型店の 1992 年 1 月 30 日までの境界店舗面積は 1,500 ㎡（東京 23 区および政令指定都市では同 3,000 ㎡）1992 年 1 月 30 日以降に届出がなされたものは 3,000 ㎡（東京 23 区および政令指定都市では同 6,000 ㎡）

[2] 出店調整期間の短縮、第 1 種・2 種の種別境界面積の引上げ、第 2 種大型店における 1,000 ㎡未満の店舗出店の原則自由化、閉店時刻・休業日数をめぐる届出基準の緩和、店舗面積 500 ㎡以下の中小テナントに対する調整の不要等。

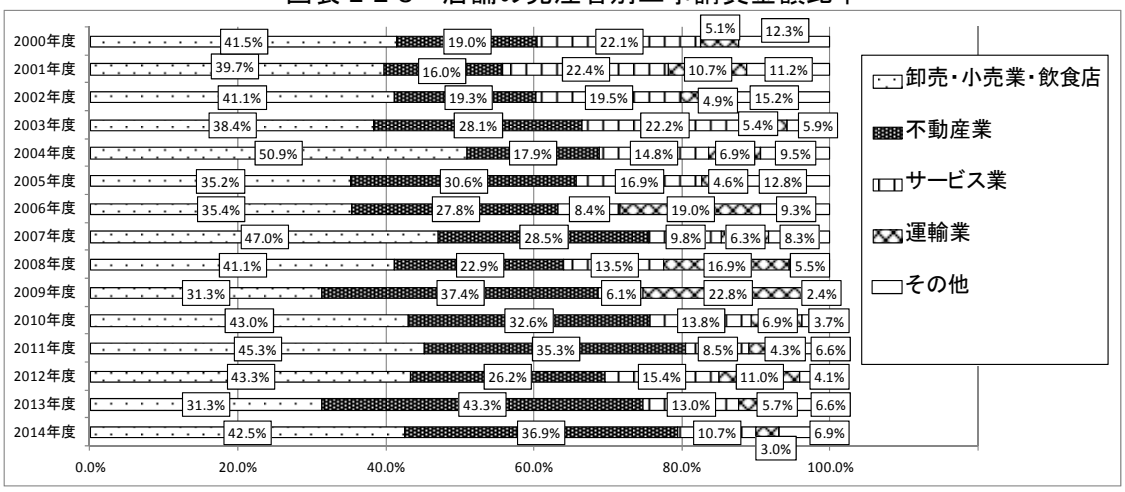
一方、大型店の出店が郊外や幹線道路沿線に進む中、騒音や交通渋滞など新たな問題が生まれ、同時に中心市街地における小売活動は衰退、空き店舗や商店街への来訪者の減少という問題も引き起こすこととなった。こうした状況に歯止めをかけるため 1998 年に「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」(中心市街地活性化法)、「大規模小売店舗立地法」、「改正都市計画法」のいわゆるまちづくり三法が成立し、2000 年 6 月に「周辺地域の生活環境の保持のために大規模小売店舗の設置者に施設の配置、運営方法について適正な配慮を求めること」を目的とする大店立地法が施行された。旧大店法は大型店の出店を規制し、中小零細小売業を保護するという経済的規制であったが、大店立地法は店舗周辺の生活環境の保全を図るという社会的規制の性質を持ったものであった。同法では経過措置が設けられ、2001 年 1 月末までに開店するものについては、旧大店法による出店審査の対象となるとされた。そのため事業者はこの出店期限をにらみつつ、旧大店法下で出店可能なものは前倒しして手続きを進めたことから 2000 年度までに駆け込み需要が発生し、2001 年度には大きく着工床面積が落ち込むこととなった。

2001 年度は駆け込み需要の反動減と大店立地法に対する様子見があったものの、その後、リーマンショックまでは徐々に着工床面積は回復していくが、大店立地法では生活環境の指標として、駐車場・駐輪場の収容台数や廃棄物処理施設の保管容量・騒音の評価基準が設けられたため、これらの条件を満たすことができる郊外地域への出店がさらに強まることとなった。

③店舗の発注者別動向

次に店舗を発注する発注者の産業を見てみる。図表 1-2-3 は建設工事受注動態統計調査より 2000 年度から 2014 年度の間の発注者の産業別の工事請負金額の割合の推移を示したものである。

図表 1-2-3　店舗の発注者別工事請負金額比率

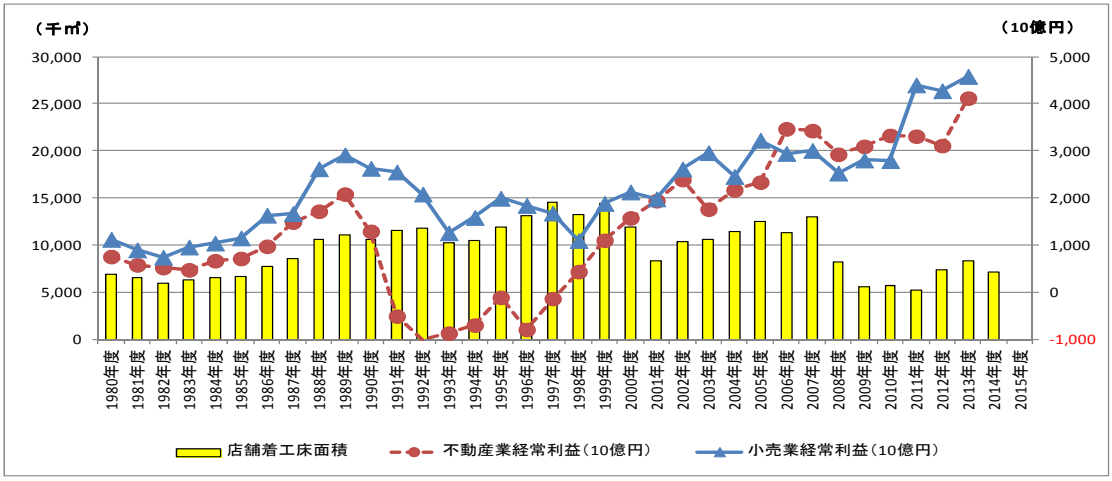


（出典）国土交通省「建設工事受注動態統計調査」を基に当研究所にて作成

図表より店舗を発注する主な産業は卸売・小売業・飲食店であり、発注者の 3 割～4 割を常に占めている。次に不動産業とサービス業が一定の割合を占めているが、近年、不動産業がその発注割合を増やしている。特に 2013 年度、2014 年度には全体の 43.3%、36.9%を占めるに至っており、この要因として不動産業を取り巻く、バブル経済崩壊以降の業績の改善と昨今の日本の収益不動産への投資マネーの流入が考えられる。

図表 1-2-4 は不動産業と小売業の経常利益の推移と店舗の着工床面積の推移を示したものである。不動産業の経常利益はバブル経済崩壊後、落ち込んだが、その後回復しリーマンショックによる一時的な落ち込みはあったものの大きく改善している。不動産業の積極的な店舗への投資が発注割合に反映されたと思われる。

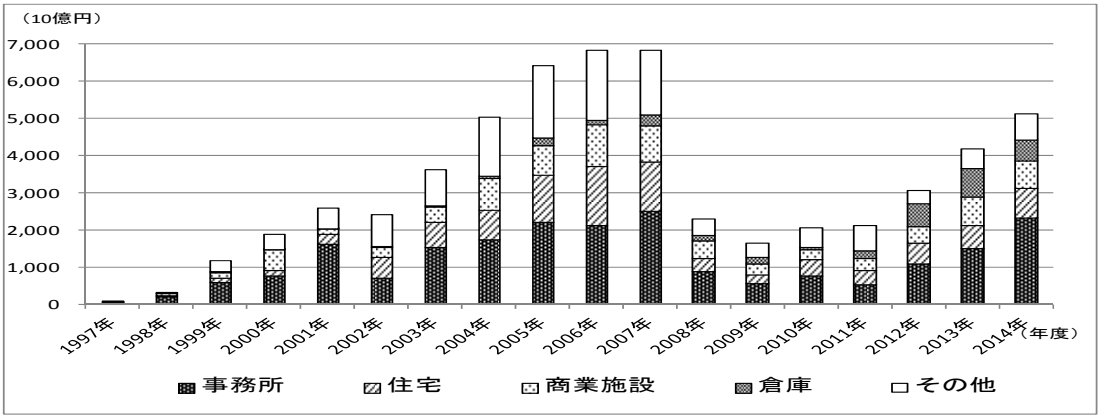
図表1-2-4　不動産業・小売業の経常利益の推移と店舗着工床面積



（出典）国土交通省「建築着工統計調査」、財務省「法人企業統計調査」を基に当研究所にて作成

また、不動産証券化市場も多様化しており、その規模も拡大している。図表 1-2-5 は証券化の対象となる不動産の取得実績の推移を示したものである。

図表 1-2-5　用途別証券化の対象となる不動産の取得実績推移



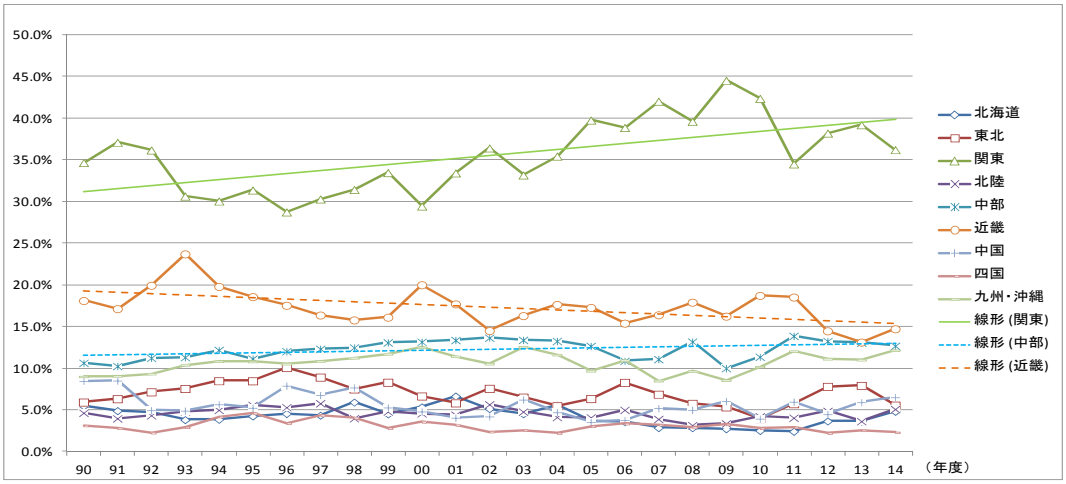
（出典）国土交通省「平成 26 年度不動産証券化の実態調査」

国土交通省「平成26年度不動産証券化の実態調査」によると2014年度に不動産証券化の対象として取得された不動産およびその信託受益権の資産額は5.5兆円（前年度比約1.25倍）となっている。一般的に長期の賃貸借契約が締結され、安定的な収益が期待できることなどを理由に商業施設を対象とした取得実績は2013年度で7,880億円、2014年度は約7,600億円と事務所に次いで住宅に並ぶ規模となっている。世界的な低金利や昨今の円安を背景に海外投資家らが日本の不動産への割安感を強めており、海外マネーが不動産投資信託（REIT）等に流入しているなど、商業施設を投資対象とした動きが店舗の着工床面積に少なからず影響を与えていると思われる。

④建設総合統計からみる地域ブロック別シェア

図表 1-2-6 は 1990 年度以降の店舗出来高の地域別ブロックシェアの推移を示したものである。関東は 2014 年度で全国の 36.2%、1990 年度から 2014 年度の平均で 35.5%と全国の 4 割弱の需要が集中しており、長期的には上昇傾向が続いている。次いで近畿は同期間で平均すると約 17.3%であるが、長期的には下降傾向であり、近年、中部（平均 12.2%）、九州・沖縄（平均 10.6%）とのシェアの差が縮まりつつある。「建設経済レポート№64」にて取り上げた「事務所」や「倉庫」に比べ、店舗では近畿、中部、九州・沖縄ブロックのシェアがきっ抗しているが、これは店舗建設投資が人口分布に密接に関連して行われていることが考えられる。

図表1-2-6　店舗出来高の地域別ブロック別シェアの推移



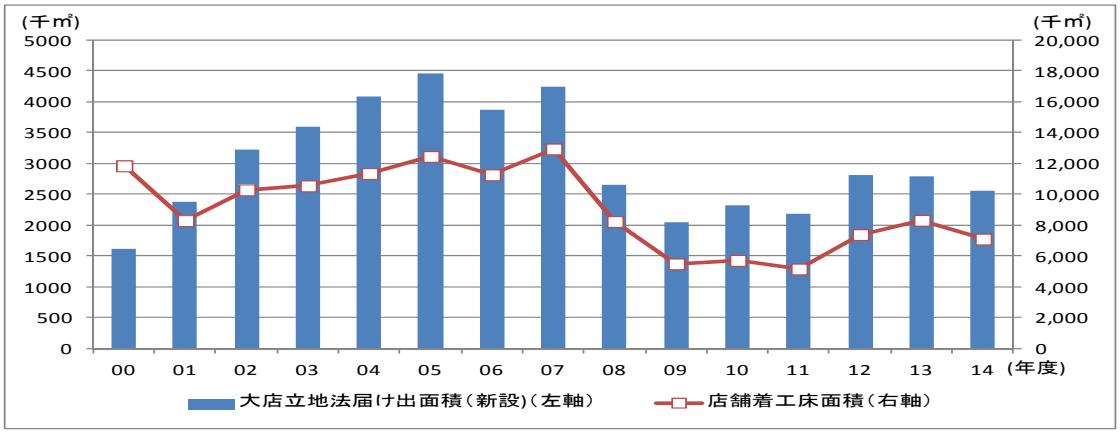
（出典）国土交通省「建設総合統計」

⑤大店立地法からみる店舗動向

次に経済産業省の大店立地法の届出状況から見た店舗の動向を分析する。図表1-2-7は大店立地法届出面積と店舗着工床面積を示したものである。届出面積にはコンビニエンスストアなど1,000㎡以下の小型店舗が含まれていないことや届出店舗面積と着工床面積の対

象面積が異なることに留意が必要であるが、両者は同様の動きを示しており、同統計を活用することで、業態別の動向を把握してみる。

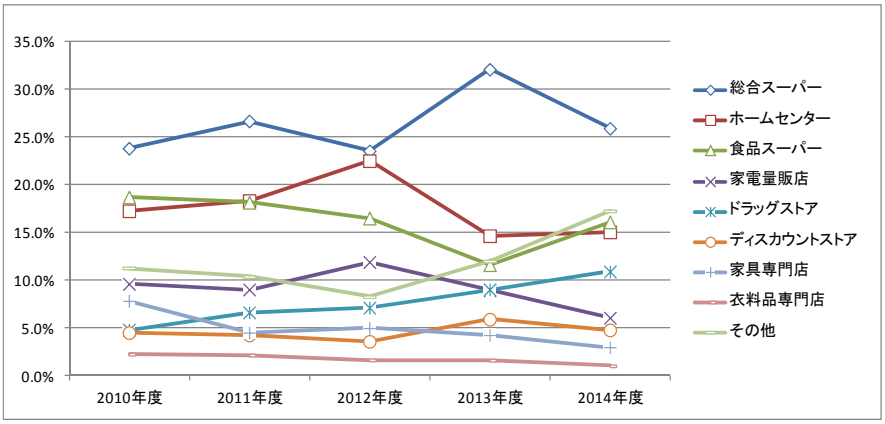
図表1-2-7　大店立地法の届出面積と店舗着工床面積



（出典）国土交通省「建築着工統計調査」、経済産業省「大店立地法の届出状況について」を基に当研究所にて作成

図表 1-2-8 は大店立地法届出面積の業態別シェアの推移を示したものである。2010 年度から 2014 年度までの平均では総合スーパーが 26.4%、食品スーパーが 16.2%、ホームセンター17.6%、その他 11.8%と大きな割合を占めており、これらは着工床面積に大きな影響を及ぼす業態だと思われる。また、ドラッグストアは 1 店舗あたりの面積は小さいと思われるが、ここ数年その割合を伸ばし続けている。

図表 1-2-8　大店立地法の届出面積　業態別シェアの推移

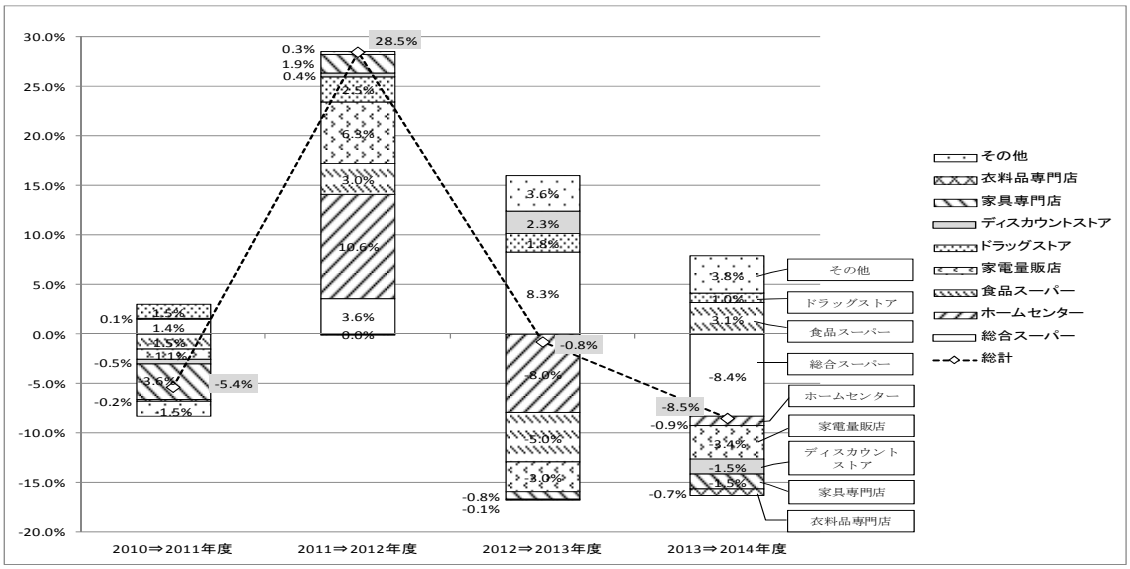


（出典）経済産業省「大店立地法の届出状況について」を基に当研究所にて作成

図表 1-2-9 は大店立地法届出面積の対前年度比伸び率と業態別の寄与度を示したものである。2014 年度の全体の届出面積は全国の着工床面積が減少に転じたのと同様に前年度比△8.5%と減少した。マイナス寄与度が大きいのは総合スーパーの前年度比△8.4%、家電量販店の同△3.4%であり、届出面積に占めるシェアの大きい総合スーパーの落ち込みが全

体を押し下げている。一方、食品スーパーは前年度比 3.1%増、ドラッグストアは同 1.0%増となっており、食品スーパーは 2013 年度の伸び率でマイナスとなったものの、2014 年度は消費増税下にもかかわらず、プラスの伸び率となっており底堅い需要があるものと思われる。また、ドラッグストアは 4 期連続のプラスの伸び率となっており、床面積での寄与度は大きくないものの、出店攻勢が続いているのがわかる。

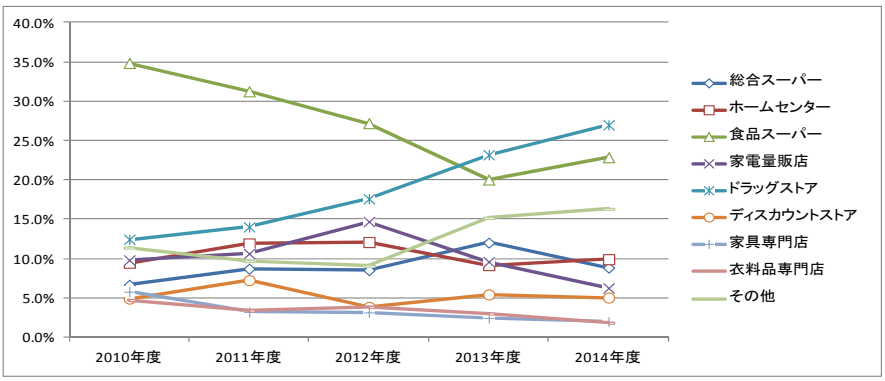
図表1-2-9　大店立地法の届出面積　対前年度比伸び率と業態別の寄与度



（出典）経済産業省「大店立地法の届出状況について」を基に当研究所にて作成

続いて、図表 1-2-10 は大店立地法届出件数の業態別シェアの推移を示したものである。食品スーパーとドラッグストアの件数の割合が大きく、特にドラッグストアの届出件数の勢いがみてとれる。食品スーパーはその出店件数の多さから届出面積でも一定の割合を占めていたと思われるが、2010 年度から減少傾向にあり、2013 年度にはドラッグストアに届出件数の割合で抜かれ、ドラッグストアがスーパーマーケットなどの他業態のシェアを奪いながら成長していると思われる。

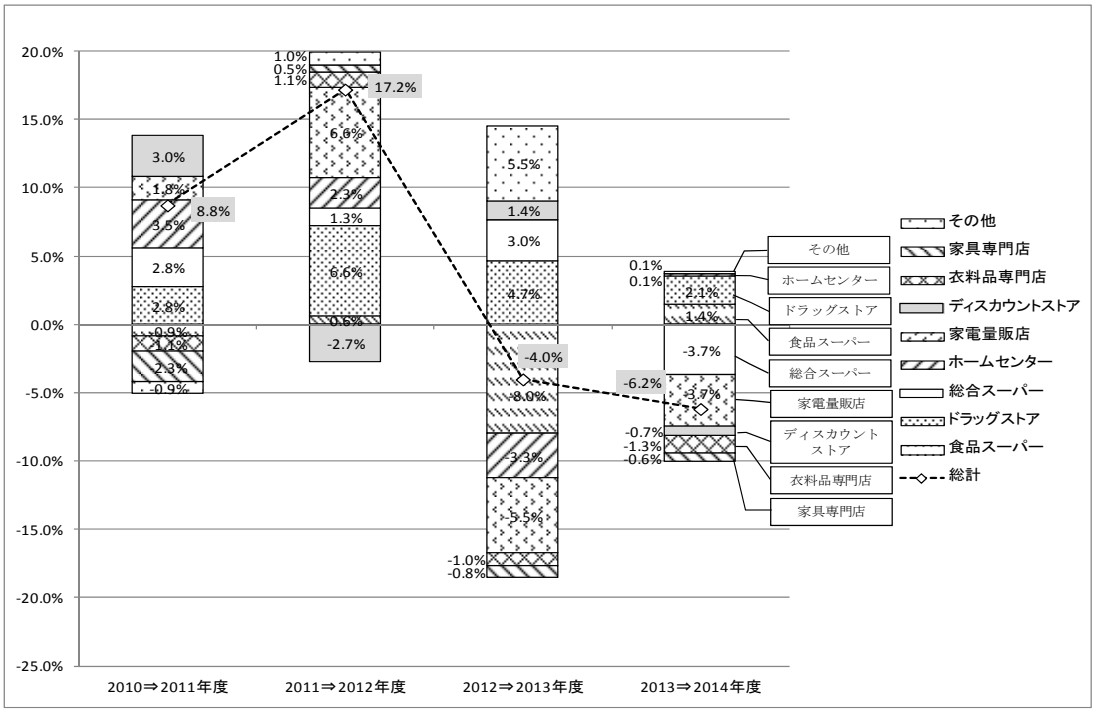
図表1-2-10　大店立地法の届出件数　業態別シェアの推移



（出典）経済産業省「大店立地法の届出状況について」を基に当研究所にて作成

図表 1-2-11 は大店立地法届出件数の対前年度比伸び率と業態別の寄与度を示したものである。2014 年度の全体の届出件数は前年度比△6.2%と減少している。総合スーパーは前年度比△3.7%、家電量販店は同△3.7%となっており、届出面積同様にマイナスの寄与度が高くなっている。一方、食品スーパーは前年度比 1.4%増、ドラッグストアは同 2.1%増、ホームセンターは同 0.1%増となっており、食品スーパーの伸び率は届出面積と同様に底堅いと考えられ、ホームセンターの面積は前年度比マイナスであったが、件数は微増しており、面積規模が縮小傾向にあったと思われる。ドラッグストアの届出件数は届出面積同様、堅調に増加しており、ここ数年では常にプラスの寄与度を続けている。

図表1-2-11　大店立地法の届出件数　対前年度比伸び率と業態別の寄与度



（出典）経済産業省「大店立地法の届出状況について」を基に当研究所にて作成

⑤国内小売業販売額の動向

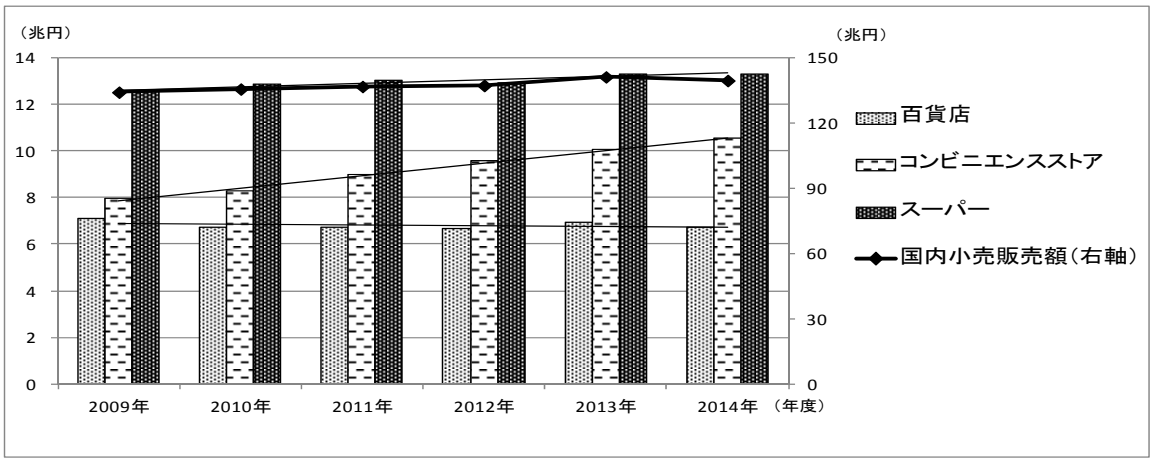
図表1-2-12は国内の小売業販売額と百貨店・コンビニ・スーパーの販売額の推移を示したものだが、国内の小売業販売額はほぼ横ばいで推移している。一方、コンビニエンスストアの販売額は増加傾向にあり、大店立地法の届出では店舗面積の小ささから動向を確認出来なかったが、ドラッグストア同様に、他業態のシェアを奪いながら成長していると思われる。今後、ネット通販の浸透により、商品の受取拠点としての新たな役割も期待されており、コンビニ同士の競争も激化すると思われる。

また、スーパーの販売額は横ばい、百貨店は長期的には減少傾向にある。そのような状況下で食品スーパーの中には店舗にカフェを併設するなど、異業種からの顧客の取り込みを狙い、既存店の改装を図る動きも見られる。同様に総合スーパーもネット通販を含めた

競合業態の台頭や顧客の買い物スタイルの変化に対応するため、既存店の売場スペースの改装に力を入れている。2014年度の営業利益増減率では全国展開する総合スーパーが悪化する一方で、地方スーパーでは改善している[3]。これは地方スーパーが地域の特性を活かし、地元密着型の機能を強化したことが功を奏した結果であり、全国展開するスーパーも全国画一的な商品展開ではなく、ライフスタイルの提案や情報発信の場など、売場の見直しによって集客を図る必要に迫られている。

限られた市場の中での顧客の奪い合いが起きており、今後、更に激化していくと思われ、小売各社は消費者のニーズの変化に柔軟に対応することが求められている。

図表 1-2-12　国内小売業販売額と百貨店・コンビニ・スーパー販売額推移



（出典）商業動態統計調査を基に当研究所にて作成

(2)　変動要因の考察

（1）にて店舗建設投資や小売業の動向について確認した。店舗の建設投資は法規制や景気動向、社会構造の変化に伴う消費者のニーズなどにより大きく影響を受けると考えられる。ここからは中長期的視点で見た場合、店舗の建設投資がどのような要因によって影響されるのか、その取り巻く環境の変化や店舗建設投資に影響を与える変動要因について考察していく。

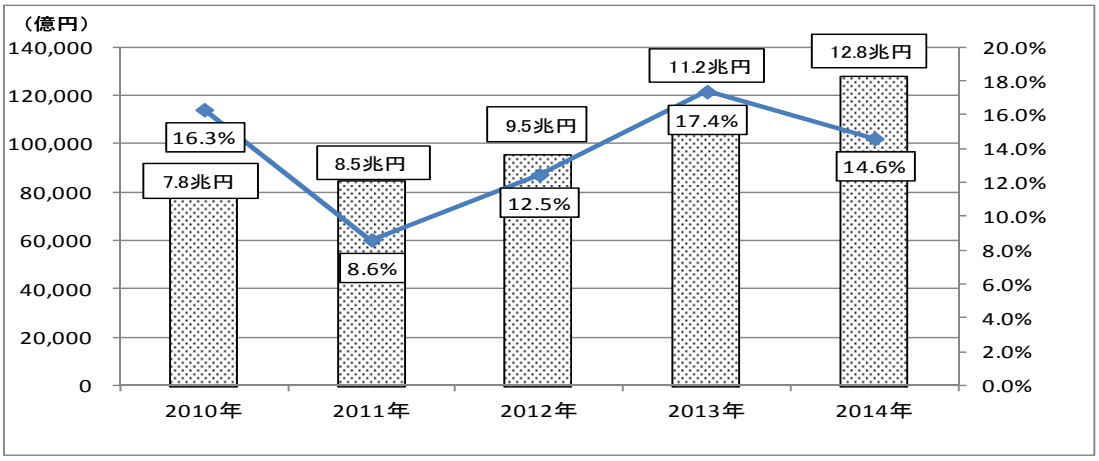
①インターネット通販の拡大

将来の店舗建設投資に影響を与える一つの変動要因として、小売業を取り巻く昨今のインターネット通販市場の拡大が挙げられる。図表 1-2-13 は国内の消費者向け EC 市場規模[4]の推移を示したものである。

3　日本経済新聞社「第 48 回小売業調査」より

4　個人消費における全ての財（商品）、サービスのなかでインターネットを通じて行われた電子商取引（Electronic Commerce）の金額。

図表 1-2-13　EC 市場規模と伸び率の推移

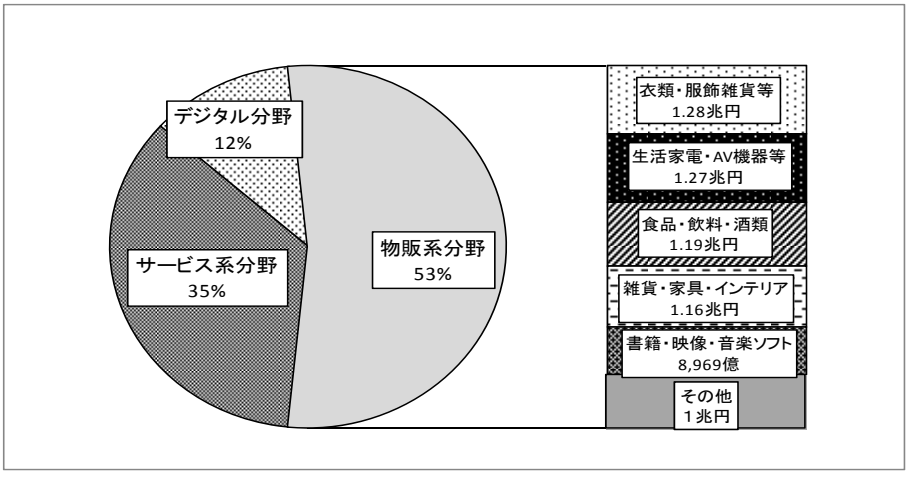


（出典）経済産業省「電子商取引に関する市場調査」を基に当研究所にて作成

ここ数年の推移に着目してみると 2010 年には市場規模が約 7.8 兆円であったのに対し、2014 年度には約 12.8 兆円と急激に拡大しているのがわかる。特にその伸び率に着目してみると 2011 年に 8.6%となったものの、2010 年と 2012 年～2014 年は二桁の伸び率を示しており、消費者へのスマートフォンの普及なども相俟って、今後も増加を続けていくと思われる。

次に図表 1-2-14 は 2014 年の EC 市場 12.8 兆円の分野別の構成を示したものである。

図表 1-2-14　EC 市場規模の分野別構成比



（出典）経済産業省「電子商取引に関する市場調査」を基に当研究所にて作成

物販系分野に着目するとその市場規模は約 6.8 兆円であり、EC 市場規模の約 5 割を占めている。物販系分野の内訳で特に目立っているのは「衣類・服装雑貨等」、「生活家電・AV 機器等」「食品・飲料・酒類」「雑貨・家具・インテリア」であり、いずれも 1 兆円以上の市場規模で、この 4 項目で物販系分野の 7 割以上を占めている。

図表 1-2-12 にて先述した通り、商業動態統計調査では国内小売販売額はほぼ横ばいで推移しており、2014 年の国内小売販売額は消費増税後の消費の落ち込みの影響などもあり、前年度比で減少となった。国内の消費市場は底堅い一方、ライフスタイルの変化や情報通信技術（ICT）の進歩により EC 市場は拡大しており、その多くを占める物販系分野は今後も堅調に増加していくと思われる。

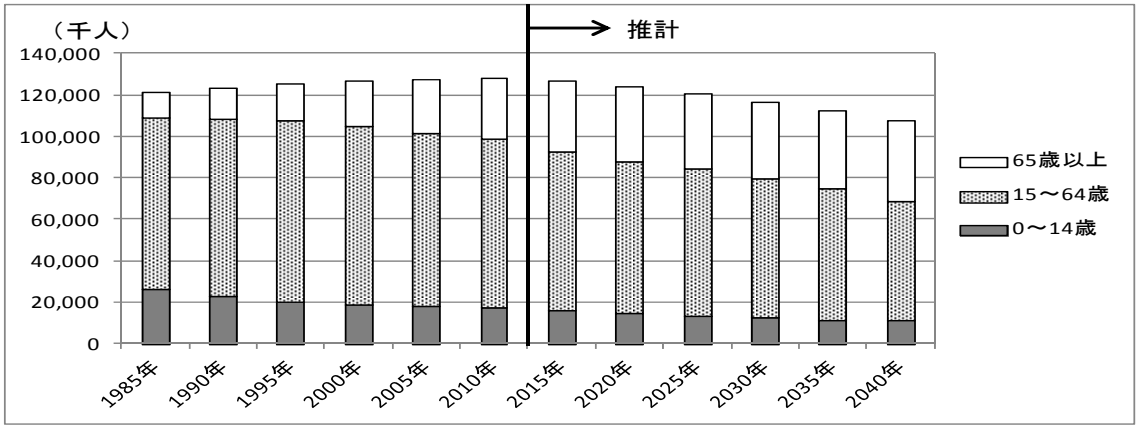
このような状況下でアマゾンや楽天などのネット通販専門企業に続き、総合スーパー、専門店、コンビニエンスストア、百貨店などの小売各社はネット通販に次々と参入している。更に実店舗とオンラインストアの販売・流通チャネルを統合し、統合チャネルによって商品を購入できる環境を実現しようとするオムニチャネル戦略を進める企業が出現している。ネットで購入した商品を実店舗で受け取り、店舗に在庫が無くてもネットに在庫があればその場で購入できるといった消費者の利便性を追求する販売チャネルの統合であり、ネット通販企業にも全国のコンビニエンスストアなどを商品の受け取り場所に活用する動きがあり、双方向の融合が急速に進んでいる。実店舗とネット通販を融合させ、両方の強みを活かしたこうした戦略は、小売業者が単純にネット通販に参入し、自身の実店舗とシェアの取り合いになるのではなく、顧客情報や在庫情報などを一元的に管理し、多様化する顧客のニーズに答えるべく、総合的に最適化をはかるものであり、実店舗とネットの相乗効果にて売上を伸ばそうとするものである。こうした総合的な効率化が戦略の一つに加わったことにより、企業の実店舗出店計画にも大きな影響を与えると思われる。本格的なオムニチャネル戦略を展開するには各企業の物流システムや情報通信技術（ICT）などへの設備投資は避けられず、店舗建設投資への影響が避けられないと考えられる。

②人口動態の変化と消費スタイルの多様化

次に消費者の動向という観点で日本の人口動態に着目してみる。

図表 1-2-15 は国立社会保障・人口問題研究所が発表している「日本の将来推計人口（2012 年 1 月推計）」の結果を基に 3 つの年齢階層別に推移と推計を示したものである。

図表1-2-15　日本の人口推移と将来推計

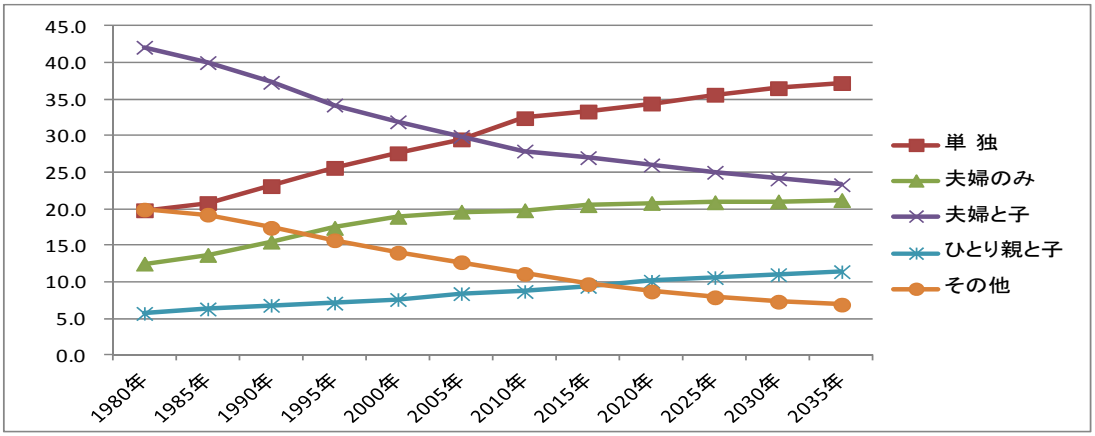


（出典）国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2015年度版」を基に当研究所にて作成

晩婚化や低出生率により日本の総人口が減少していく中で国内消費規模は縮小すると思われる。特に 2025 年以降、65 歳以上の人口は全体の 3 割以上を占めるようになる一方、0 歳以上 14 歳までの人口は減少傾向が続き、少子高齢化はますます深刻化すると思われる。今後、高齢者をターゲットに据えた食品宅配サービスなど、人口動態の変化に伴い、消費者のニーズを掘り起こしながら新たなサービスや買い物スタイルを小売業から提案することが求められるであろう。

また、一般世帯の家族類型も変化してきている。図表1-2-16は「日本の世帯数の将来推計（2013年1月推計）」を基に一般世帯数を家族類型別にその割合構成の推移と将来推計を示したものである。特筆すべきは今まで標準世帯と考えられていた「夫婦と子」や夫婦と親の同居世帯や3世代同居世帯などを含む「その他」が減少していることである。一方、独身者や高齢者の単独世帯を含む「単独」や「夫婦のみ」・「ひとり親と子」が増加しており、「単独」世帯比率については2035年には約37%に達すると推計されている。このような世帯の家族類型の変化に伴い、生活・消費スタイルは多様化していくと考えられる。女性の社会進出に伴う、仕事を持った独身女性や共働き世帯の増加、加えて単独高齢者の増加により、今まで標準世帯とされていた「夫婦と子」世帯で行われていたような消費スタイルから、例えば食事を外食や中食にて済ませ、買い物に出かけずともインターネット通販や宅配サービスなどで物を購入し、その受け取り場所や時間も各々の生活スタイルによって選べるなど、多様化傾向が進んでいる。今後、どのような店舗であれば売上を上げられるのか対応が求められている。

図表 1-2-16　一般世帯数の家族類型別割合の推移と予測



（出典）国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（2013年1月推計）」を基に当研究所にて作成

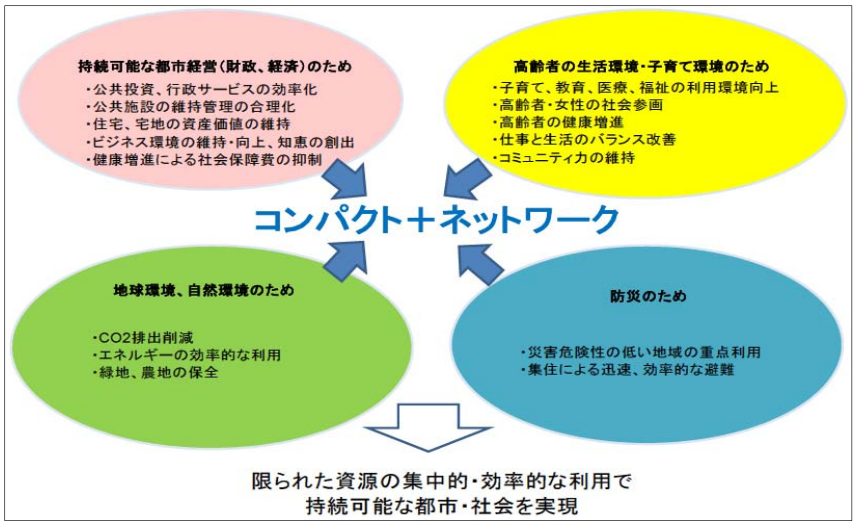
③大型店舗等に係る法改正とコンパクトシティ化

（1）－④の店舗出来高の地域ブロック別シェアでみたように、人口分布に密接に関連して大都市圏への出店が大きなシェアを占めていることが見てとれたが、ここでは地方の店舗を取り巻く環境の変化を見てみる。先述したように中心市街地の活性化を目的に 1998

年に「まちづくり三法」が成立したが、その後も周辺環境への影響が少ない郊外や幹線道路沿線への大型店舗の出店は続き、中心市街地の商店街はシャッター通りと化し、空洞化に歯止めがかからない状態が続いた。郊外の大型店舗等の出店を十分に抑制出来ていないことに加え、少子高齢化や消費者の生活スタイルも変化していることも勘案し、2006 年に「まちづくり三法」のうち中心市街地活性化法と都市計画法の改正が行われた。これにより、店舗、飲食店、劇場、映画館、展示場などの延べ床面積が 1 万㎡を超える大規模小売集客施設が出店できる用途地域は商業地域、近隣商業地域、準工業地域に限られる等、郊外への出店規制が大幅に強化されることとなった。

この流れは市町村の中心部に居住機能、都市機能、商業機能を集積することによって、市街地の活性化や行政コストの削減を図り、住民の利便性を向上させ、交通と情報通信により周辺を支えようとするコンパクトシティの考え方に基づいており、国土交通省は日本の総人口の減少や都市圏への人口集中、高齢化社会の本格化に伴い、今後の日本のあり方を示した「国土のグランドデザイン 2050」の中で「コンパクト+ネットワーク」という考え方を謳っている。

図表 1-2-17　コンパクトシティ概念



（出典）国土交通省資料

2014 年にはコンパクトシティを推進するために「都市再生特別措置法」、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」、「中心市街地活性化法」の改正が行われるなど、関連法案も整備されつつある。

各地方自治体ではコンパクトシティの考え方に基づき、中心市街地を活性化させるべく、雇用の創出や収益確保が期待できる商業施設を誘致するなどの動きが見られ、特に地方の小売店では地域毎に顧客層を絞り込んだ戦略が急務となっている。

また、物販販売のみならず、地域住民のコミュニティや情報発信の拠点など各地域に合わせた多様な役割が求められており、地方の店舗のあり方は郊外の大型化から、その役割

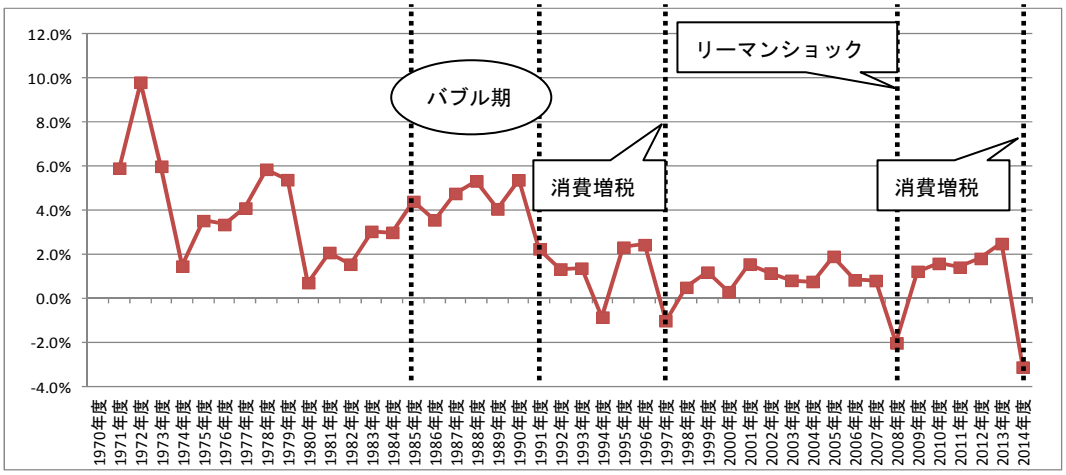
を変えながら中心市街地へと集約される方向に進んでいくと推測される。

④実質民間最終消費支出と店舗ストックの動向

店舗を取り巻く環境や法制度の変化を視野にいれつつ、今後の店舗建設投資について考察するため、店舗建設投資に影響を与える指標として実質民間最終消費支出と店舗のストックに着目する。実質民間最終消費支出は、そのほとんどを「家計の新規の財貨・サービスに対する支出」である家計最終消費支出が占めており、家計の消費が増えれば、小売企業の利益は上がり、新規店舗の開設や規模の拡大など店舗投資は増加すると考えられ、店舗の建設投資動向に大きく影響すると思われる。

図表1-2-18は実質民間最終消費支出の前年度比伸び率の推移を示したものである。実質民間最終消費支出は景気の変動や過去に行われた消費増税等に影響されているのがみてとれる。バブル崩壊後、その伸び率を低下させていったが、1997年度の消費増税3%から5%の影響による駆け込みと反動減を経て、1998年度以降はリーマンショックにより、一旦マイナスの伸び率に転じたものの、微増ながらプラスの伸び率を維持してきた。2014年度は消費増税5%から8%への増税前の駆け込み需要による反動でマイナスに転じている。

図表1-2-18　実質民間最終消費支出の前年度比伸び率の推移



（出典）内閣府「国民経済計算」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）実質民間最終消費支出は1970年度～81年度は1990年基準、1982年度～93年度は2000年基準、1994年度～2014年度は2005年基準。

（ｉ）店舗ストックの推移

次に、実質民間最終消費支出と店舗ストック量との関連を考察するために、全国の店舗ストック量（固定資産税の課税対象となっている全ての建物を対象）を把握するべく推計を行った。ベースとした資料は建設省「建設投資 30 年の歩みと建築物ストックの推計」（1993 年 3 月）である。同資料では 1991 年 1 月 1 日時点の店舗ストック量の推計がなされているため、これを 2014 年 1 月 1 日時点までアップデートする方針を採り推計を行った[5]。

5　建設省「「新」建設市場 2010 年までの展望」を参照されたい。

なお、具体的な推計手順は次に示す通りである。

（推計手順）

ストック量の推計においては、まず初めに上記資料における 1991 年 1 月 1 日時点のストック推計実績に総務省「固定資産の価格等の概要調書（以下、固定資産概要調書という）」の 1996 年 1 月 1 日時点の店舗床面積の増加分を加え、同日時点のストック量を設定した。

なお、「固定資産概要調書」の使途別集計は複数の使途が一本化されて扱われているため、次に示す通り分離作業を行い推計している。

＜固定資産概要調書の使途別の設定＞

○木　造・・・固定資産区分のうち「店舗」の床面積を抜粋する。

○非木造・・・非木造の固定資産区分は事務所と店舗の使途が一本化されて扱われているため、以下の手順で店舗分の床面積分を推計。

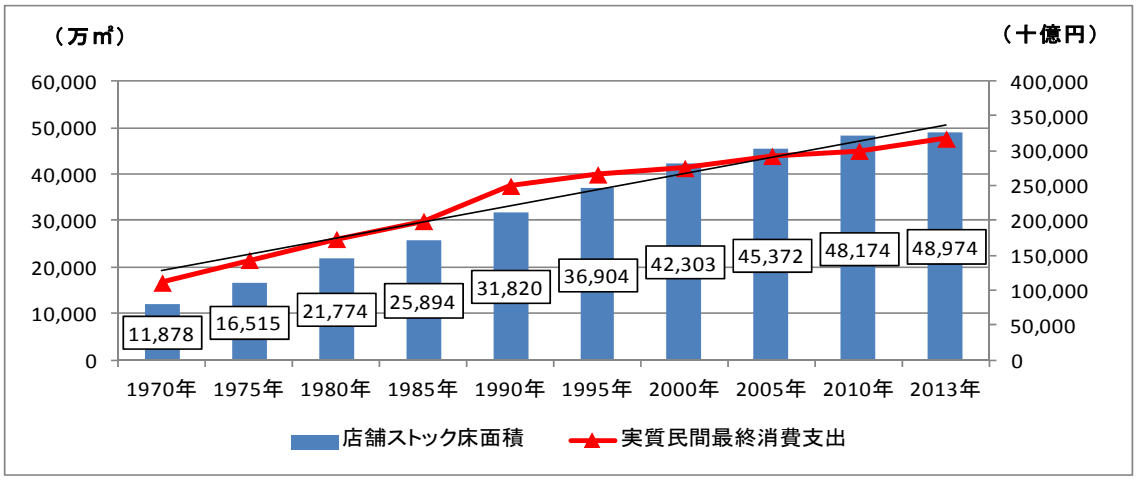
・固定資産の 1991 年 1 月 1 日から 1996 年 1 月 1 日までの床面積増加分（事務所・店舗合計）を 1990 年～1994 年暦年の累積着工床面積（事務所・店舗別比率）で按分[6]。

・1991 年 1 月 1 日時点のストック推計実績に上記使途別増加分を加え、1996 年 1 月 1 日時点のストック量を推計。

・1996 年 1 月 1 日以降においても同様の推計手順で推計し、2001 年、2006 年、2011 年、2014 年の各年の 1 月 1 日時点のストック量を推計する。

図表 1-2-19 は、前述した実質民間最終消費支出と上記の手順で推計した店舗ストックの推移を示したものである。

図表 1-2-19　店舗ストック床面積と実質民間最終消費支出の推移



（出典）店舗ストックは「固定資産概要調書」を基に当研究所にて作成

（注 1）実質民間最終消費支出は1970年度～81年度は1990年基準、1982年度～93年度は2000年基準、1994年度～2014年度は2005年基準

（注 2）1970年～2010年は5年毎、2010年～2013年は3年間にてストックを算出

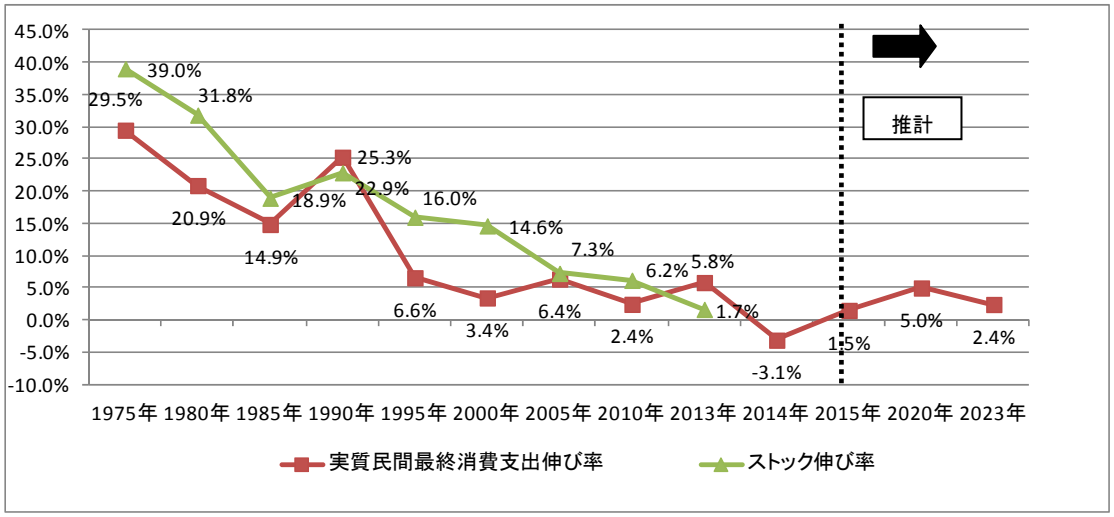
6　着工と竣工のタイムラグを 1 年間と仮定し、1991 年～1995 年（暦年）の累積竣工床面積を 1990 年～1994 年（暦年）の累積着工床面積で評価した。

店舗ストック量は実質民間最終消費支出に比例して、2005 年までは急速に拡大してきたが、2005 年以降、店舗ストック量の増加率は低下し、2013 年に至るまでは微増となっている。これは先述したインターネット通販市場の拡大などの無店舗型販売のシェアの拡大や、消費者のライフスタイルの変化、大型店舗の郊外への出店抑制による影響等が考えられ、今後は各業態間の競争による統廃合や消費者のニーズに対応するための改装など、実質民間最終消費支出の伸びがそのまま店舗面積の拡大につながるわけではなく、店舗ストックの調整局面に入っているのではないかと思われる。

（ⅱ）単位消費あたりの店舗ストックと今後の着工床面積の考察

図表 1-2-20 は実質民間最終消費支出と店舗ストックの伸び率の推移である。

図表 1-2-20　実質民間最終消費支出と店舗ストックの伸び率推移



（出典）店舗ストックは「固定資産概要調書」を基に当研究所にて作成
（注 1）実質民間最終消費支出は1970年度～81年度は1990年基準、1982年度～93年度は2000年基準、1994年度～2014年度は2005年基準
（注 2）1970年～2010年は5年毎、2010年～2013年は3年間にてストックを算出

実質民間最終消費支出の伸び率はバブル崩壊以降、大きく落ち込み、2013 年までは一桁台の伸び率で推移した。同様に店舗ストックの伸び率はバブル崩壊後も 1995 年、2000 年と二桁台の伸び率であったが、長期的な傾向としては減少の一途を辿っている。内閣府が 2015 年 7 月 22 日に経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」では経済再生ケースとベースラインケースの 2 つのシナリオの下、2023 年（平成 35 年）までのマクロ経済の試算が行われており、ベースラインケースでは経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移した場合、中長期的な実質 GDP 成長率は 1%弱とされている。

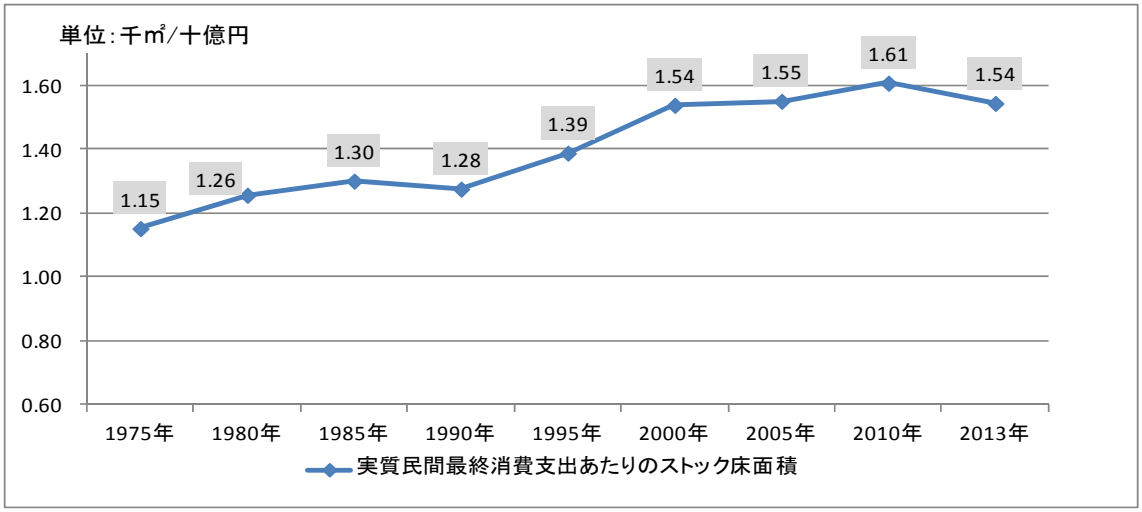
実質民間最終消費支出は GDP の多くを占めていることから、図表 1-2-20 ではベースラインケースの実質 GDP 伸び率の試算を基に実質民間最終消費支出の 2015 年から 2023 年までの 5 年毎の伸び率を算出した。

一方、店舗ストックについては店舗建設投資の変動要因にて考察してきたように、インターネット通販市場の拡大や小売各社のオムニチャネル戦略による販売の効率化や、消費者の世帯構成やライフスタイルの変化に伴い、既存の売場面積を改装して集客を図る動きが進んでいる。従来のように店舗を拡大することによって売上を上げるのではなく、無駄を無くし、タイムリーに消費者のニーズを捉える方向へと向かうと推測され、実質民間最終消費支出の大幅な成長が期待出来ない中、店舗ストックの伸び率は横ばいで推移するものと考えられる。

次に、「実質民間最終消費支出当たりの店舗ストック床面積」の変動に注目してみる。

図表 1-2-21 は実質民間最終消費支出当たりの店舗ストック床面積（店舗ストック÷実質民間最終消費支出）の推移を示したものである。

図表1-2-21　実質民間最終消費支出あたりの店舗ストックの推移



（出典）店舗ストックは「固定資産概要調書」を基に当研究所にて作成
（注 1）実質民間最終消費支出は1970年度～81年度は1990年基準、1982年度～93年度は2000年基準、1994年度～2014年度は2005年基準
（注 2）1975年～2010年は5年毎、2010年～2013年は3年間にてストックを算出

実質民間最終消費支出あたりの店舗ストック量は売上１単位（十億円）に対して、どれだけの床面積（千㎡）を必要とするかであり、より広い売場面積の提供や、販売の効率化を意味すると考えられる。実質民間最終消費支出あたりの店舗ストック床面積はバブル期の 1985 年から 1990 年では実質民間最終消費支出が大きく上昇し、売上が急拡大したが、店舗ストック床面積の整備が追い付かず、1.28 と低水準となった。一方、1995 年以降、2010 年まで急速に増加し、2013 年にかけて減少に転じている。1995 年以降の増加はバブル期に遅れていた店舗ストック整備が進んだことに加え、実質民間最終消費支出の伸び率の鈍化、また、先述した大店法の廃止に伴う郊外型大型店舗の増加傾向が影響していると考えられる。2013 年は消費増税前の駆け込み需要により、実質民間最終消費支出は一時的な増加となり減少に転じたと思われる。

店舗ストック床面積は小売業のオムニチャネル戦略による消費者ニーズと販売の最適化や 2006 年の改正都市計画法の影響による郊外の大型店舗の抑制、コンパクトシティによる中心市街地への機能集約などを勘案すると、減少傾向へと向かうと思われ、実質民間最終消費支出が図表 1-2-20 の通り、将来、横ばいで進んだ場合、今後の実質民間最終消費支出当たりの店舗ストック床面積の数値は下がっていくと思われ、既存店舗の改修やオムニチャネル戦略による箱物以外の設備投資などが一巡する店舗ストック調整局面が終わるまで、新設の店舗建設投資は軟調に推移していくのではないかと思われる。

(3)まとめ

店舗着工床面積は 1997 年度と 1999 年度に約 14,500 千㎡とピークを迎えたのち、大店立地法施行前の駆け込み受注の反動により、2001 年度に一時的に落ち込んだ。その後、リーマンショックや東日本大震災の影響により 2011 年度には過去最低水準にまで落ち込んだ。2012 年度以降持ち直しが見られたが、建築費の高騰や消費増税による消費者マインドの冷え込みの影響により足元の着工床面積の動きは鈍く、2015 年度は底堅く推移すると思われる。店舗の着工床面積の動向は小売業を取り巻く法制度や景気・消費者の動向に大きな影響を受けると考えられる。

国内の小売販売額がほぼ横ばいで推移している一方、コンビニエンスストアやドラッグストアは積極的な出店を行っており、限られた市場の中での顧客の奪い合いが起きており今後、更に激化していくと思われる。

インターネット通販市場の拡大は店舗建設投資の変動要因と考えられ、2014 年度の EC 市場は 12.8 兆円にのぼり、小売各社は実店舗とネットを融合させ、総合的な効率化を図ろうとするオムニチャネル戦略を進めている。物流システムや情報通信技術（ICT）などへの設備投資は避けられず、実店舗出店計画にも大きな影響を与えると思われる。

店舗建設投資の地域ブロック別シェアでは人口動態と密接に関連していることがわかったが、日本の人口動態に着目すると 2025 年以降、全体人口の 3 割以上を 65 歳以上が占めると推計されている。また、一般世帯の家族類型も変化してきており、独身者や高齢者の単独世帯を含む「単独」や「夫婦のみ」・「ひとり親と子」が増加している。人口動態の変化により、生活・消費スタイルが多様化しており、小売各社は消費者のニーズに合わせてどのような店舗であれば売上を上げられるのか対応が求められている。

地方の大型店舗の郊外への出店は歯止めがかからない状態であり、中心市街地の空洞化を抑制するため 2006 年にまちづくり三法が改正された。国土交通省が謳っている「コンパクトシティ」の考え方のもと、中心市街地へ機能を集中させようとする動きもあり、商業施設には地域住民のコミュニティの場としての役割も求められており、地方の店舗のあり方は、郊外の大型化から、その役割を変えながら中心市街地へと集約される方向に進むと予想される。

実質民間最終消費支出はそのほとんどを「家計の新規の財貨・サービスに対する支出」である家計最終消費支出が占めており、家計の消費が増えれば新規店舗の開設や規模の拡大など店舗建設投資は増加すると考えられる。店舗ストック床面積は実質民間最終消費支出に比例しているが、2005 年以降、インターネット通販をはじめとする無店舗型販売のシェア拡大や消費者のライフスタイルの変化により、店舗ストック量の増加率は微増であり、ストック調整局面に入っていると言える。

今後、実質民間最終消費支出は横ばいで推移すると仮定した場合、実質民間最終消費支出あたりの店舗ストック量は減少傾向に進むと考えられ、既存店舗の改修やオムニチャネル戦略による箱物以外の設備投資が一巡するストック調整局面が終わるまで、新設の店舗建設投資は軟調に推移していくのではないかと思われる。

1.2.2　建設投資動向（工場）の変動要因分析

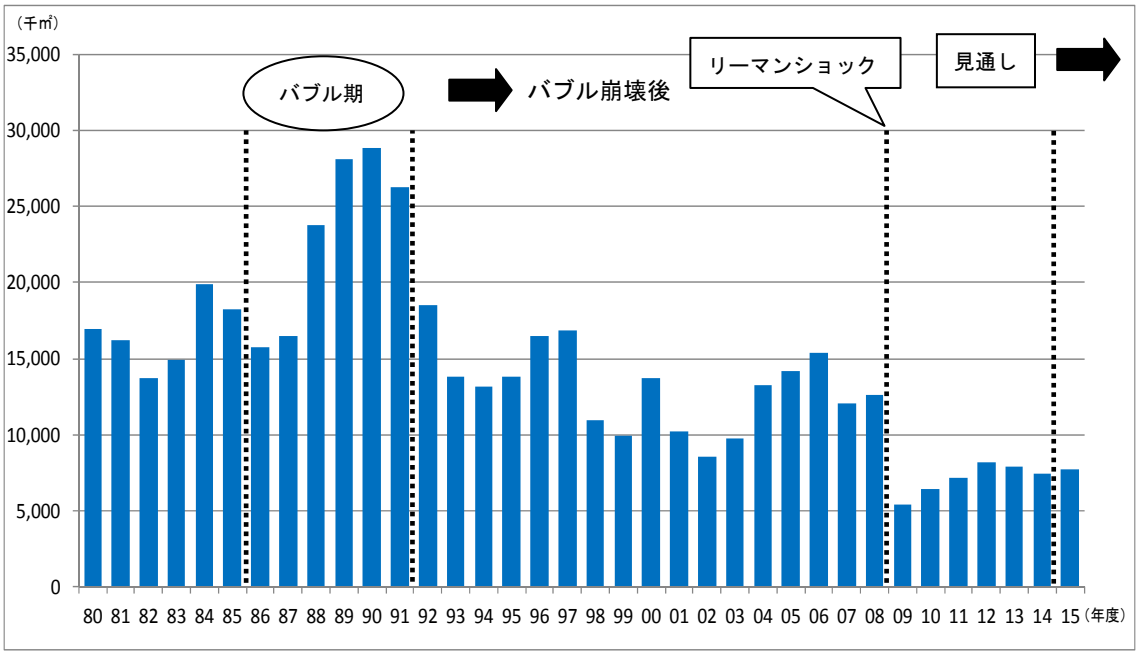
(1)　工場建設投資の動向

①着工床面積の動向

図表 1-2-22 は 1980 年度からの工場[1]の着工床面積の推移を示したものである。工場の着工床面積はバブル期の 1990 年度の 28,830 千㎡をピークにバブル崩壊後、急激に減少し、一時は 10,000 千㎡を割り込む水準まで落ち込んだが、その後持ち直した。しかし、2008 年に発生したリーマンショック後は再び急激に減少し、徐々に回復しつつあるとはいえ、未だに 10,000 千㎡台を回復するまでに至っていない。

日本の産業が抱える問題として、2011 年 3 月に発生した東日本大震災以降「六重苦」[2]が指摘され、立地競争力を失った国内から企業が生産拠点を海外へ移転し、国内の産業空洞化が懸念されるとともに、グローバル化による国際分業体制が進みつつあった。一方で、2012 年末に発足した安倍政権によるアベノミクスなどにより、これらの問題が解消に向かいつつあることや、外国人観光客によるインバウンド消費の拡大が、国内に生産拠点を設ける意味を企業に改めて見直させ、国内へ生産回帰する新たな流れを生み出しつつある。

図表 1-2-22　工場着工床面積推移



（出典）2014 年度までは国土交通省「建築着工統計調査」、2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」を基に当研究所にて作成

1　建築着工統計調査における「工場及び作業場」に相当。
2　過度な円高、世界的に見て高い法人税、貿易自由化の遅れ、労働規制、環境規制、不安定な電力事情。

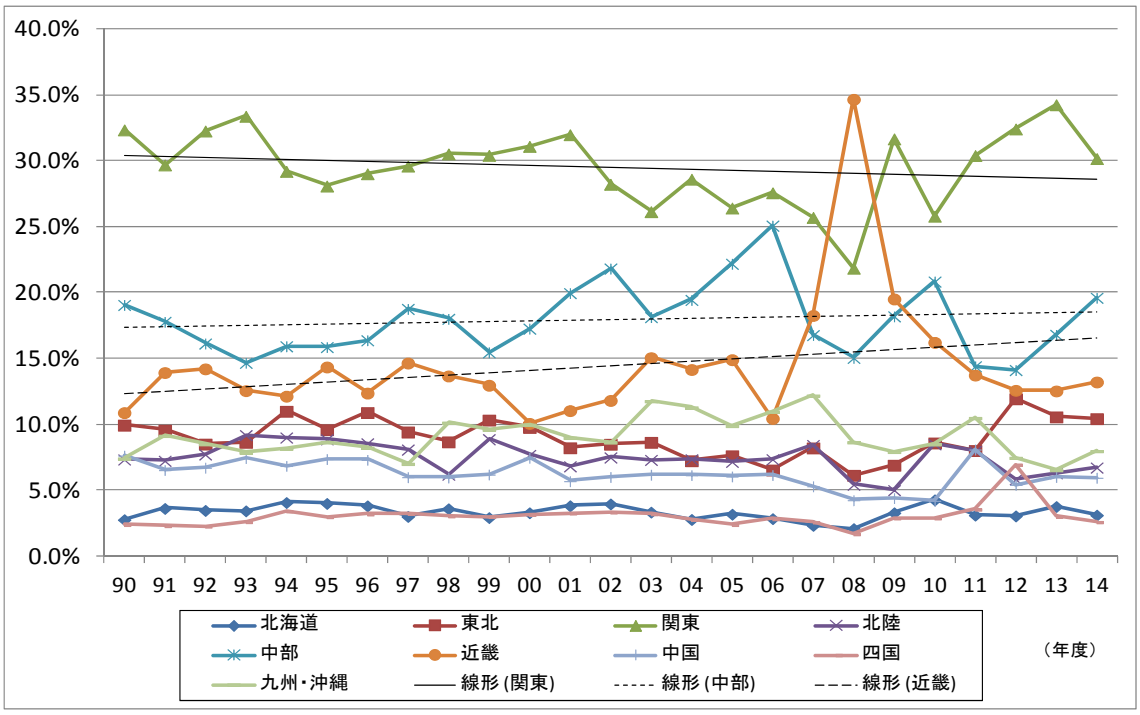
②工場出来高の地域別動向

次に「建設総合統計」を用いて地域別の工場[3]の出来高動向を見てみる。

図表1-2-23は1990年度以降の工場出来高の地域ブロック別シェアの推移を示したものである。関東は2014年度で全国の30.2%、1990年度から2014年度の平均でも29.5%と全国の3割程度のシェアを持っているが、長期的にはその割合はやや減少傾向にある。次いで中部は同期間で平均すると17.9%で長期的には微増傾向、近畿[4]は同期間で平均すると14.4%で長期的にはやや増加傾向にある。この関東、中部、近畿が上位3位を安定的に占め、全体の6割程度のシェアを持っている。また、2012年度は、東日本大震災の復旧・復興関連需要と考えられる東北の出来高が近畿に匹敵するほどあり、その後も4位を維持しているのが特徴的である。

関東、中部及び近畿の出来高が大きい理由としては、いずれの地域ブロックも交通の便がよく、生産のための調達物流と製造した製品を顧客に届ける販売物流に支えられる製造業にとって立地が適していることや、三大工業地帯といわれる古くからの工業地帯と重なるように、生産拠点が既に整備されており、人的資源や技術を一定の距離範囲内に集中するための既存拠点間の近接性重視のメリットに適合していることが挙げられる。

図表 1-2-23　工場出来高の地域ブロック別シェアの推移



（出典）国土交通省「建設総合統計」を基に当研究所にて作成

3　建設総合統計における「工場・作業場」に相当。

4　2008 年にはシャープの堺工場、パナソニックの尼崎、姫路両工場など大型投資が大阪湾沿岸に集中していることが注目され始めた。当初は、液晶パネル、プラズマパネル、そして太陽光パネルの工場の建設があったことから、「パネルベイ」という名称が付けられるほどであった。

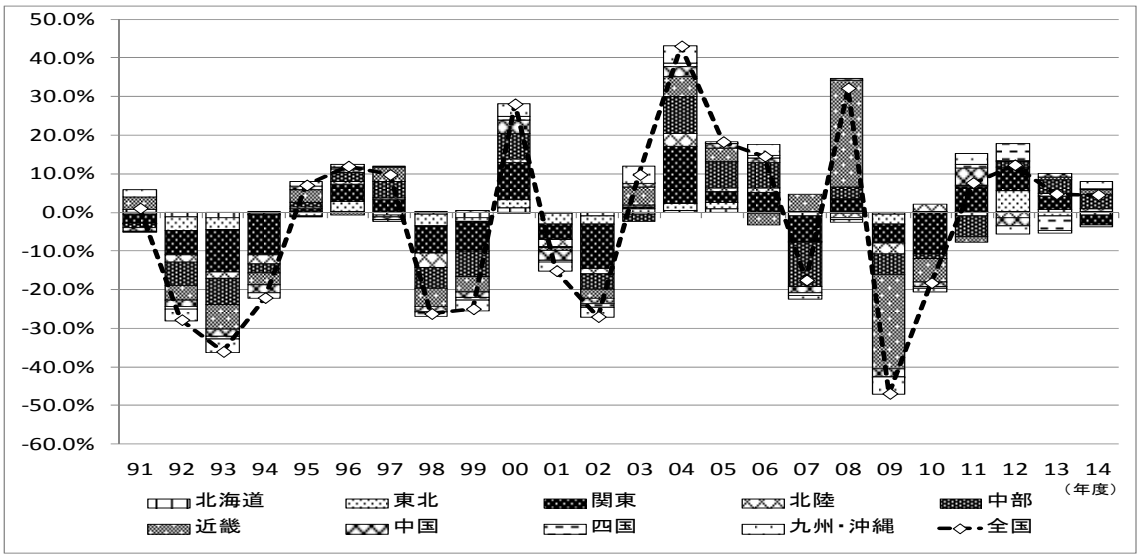
図表 1-2-24 は工場出来高の前年度比伸び率推移と地域ブロック別の寄与度を示したものである。ここ数年の工場の出来高は、2011 年度の前年度比 7.6%増、2012 年度の同 12.2%増、2013 年度の同 4.8%増及び 2014 年度の同 4.5%増と 4 年連続で増加しており、好調である。

1991 年度からの推移を見ていくと、工場出来高は①1992 年度～1994 年度（底は 1993 年度の前年度比△36.1%）、②1998 年度～1999 年度（底は 1998 年度の同△26.3%）、③2001 年度～2002 年度（底は 2002 年度の同△27.0%）、及び④2009 年度～2010 年度（底は 2009 年度の同△46.9%）と 4 回の大きな下落局面を経験している。①1992 年度からの下落は 1991 年からのバブル崩壊後の景気後退、②1998 年度からの下落は 1997 年からのアジア通貨危機、金融システム不安を主因とする景気後退、③2001 年度からの下落は 2000 年からの IT バブル崩壊を主因とする景気後退、そして④2009 年度からの下落は 2008 年からのリーマンショックによる世界金融危機を主因とする景気後退と、それぞれ時期的に重なっており、景気循環と工場の出来高が密接に関連していることがわかる。

直近のプラスが続いている2011年度～2014年度の伸び率に対する地域ブロック別の寄与度を見ると2011年度（前年度比7.6%増）は関東6.9%、中国4.5%、九州・沖縄2.8%、2012年度（前年度比12.2%増）は関東6.0%、東北5.4%、四国4.3%、2013年度（前年度比4.8%増）は関東が3.5%、中部3.5%、中国0.9%、2014年度（前年度比4.5%増）は中部が3.7%、九州・沖縄1.8%、近畿1.3%となっている。

伸び率の増加に大きく寄与しているのは、2014年度の出来高はマイナスになったものの、関東地方である。他の出来高上位を占める中部、近畿のうち、中部は伸び率の増加に寄与しているが、近畿は直近の当該期間では寄与は小さい。また、東日本大震災の復旧・復興需要による東北の伸び率が顕著なことが見てとれる。

図表1-2-24　工場出来高の前年度比伸び率推移と地域ブロック別寄与度

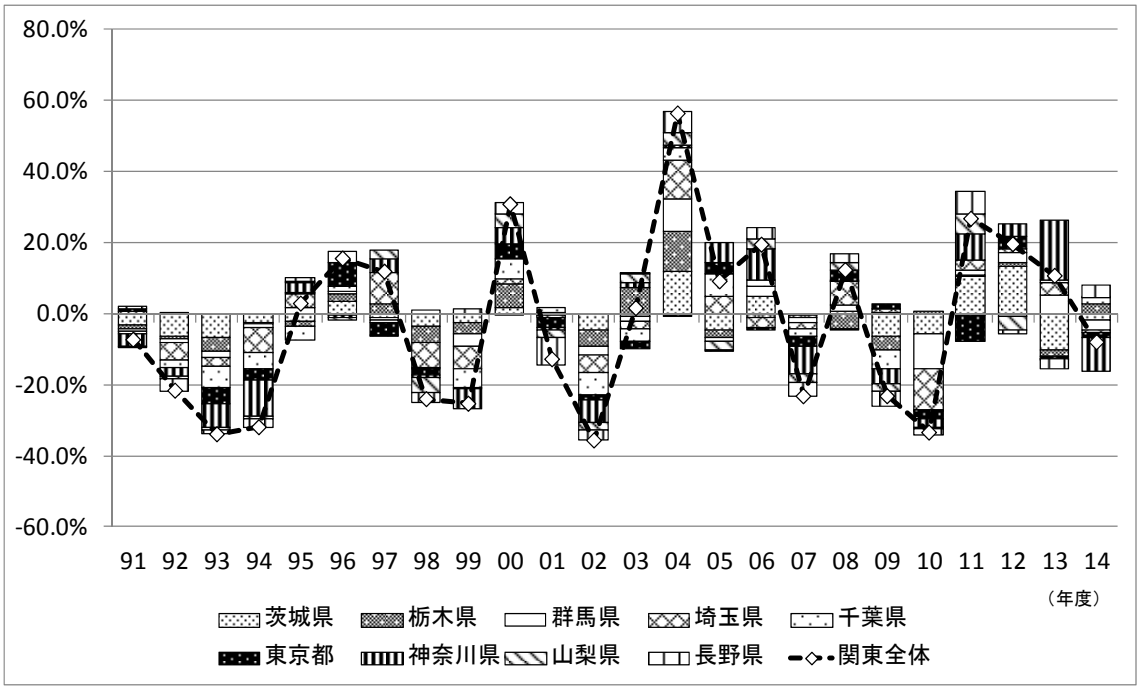


（出典）国土交通省「建設総合統計」を基に当研究所にて作成

次に、関東について詳しく見ていく。図表1-2-25は関東の工場出来高の前年度比伸び率推移と都県別寄与度を示したものである。2011年度は前年度比26.8%増、2012年度は同19.7%増、2013年度は同10.7%増、2014年度は同8.0%減となっており、2011年度・2012年度・2013年度は全国よりも高い伸び率を示した。2014年度は、全国では前年度比増加を維持したが、関東は減少に転じている。全国と同様に2011年度～2014年度の都県別の寄与度を見ると、2011年度は茨城が10.5%、神奈川7.5%、長野6.4%、山梨5.7%、2012年度は茨城が13.2%と最大で、神奈川3.5%、東京の3.4%、群馬2.9%と続く。2013年度は神奈川が16.9%と最大で、群馬5.3%、埼玉3.4%と続き、茨城はマイナスとなっている。2014年度は長野が3.6%と最大で、栃木2.7%、千葉1.9%と続き、神奈川はマイナスとなっている。

昨今の工場出来高の伸び率を支えている関東においては、神奈川、埼玉、茨城が出来高の過半を占め、他の県が減少又は伸び悩む中でその比率を増してきている。特に、最近は神奈川の出来高が好調に伸びてきている。

図表 1-2-25　工場出来高の前年度比伸び率推移と都県別寄与度（関東）



（出典）国土交通省「建設総合統計」を基に当研究所にて作成

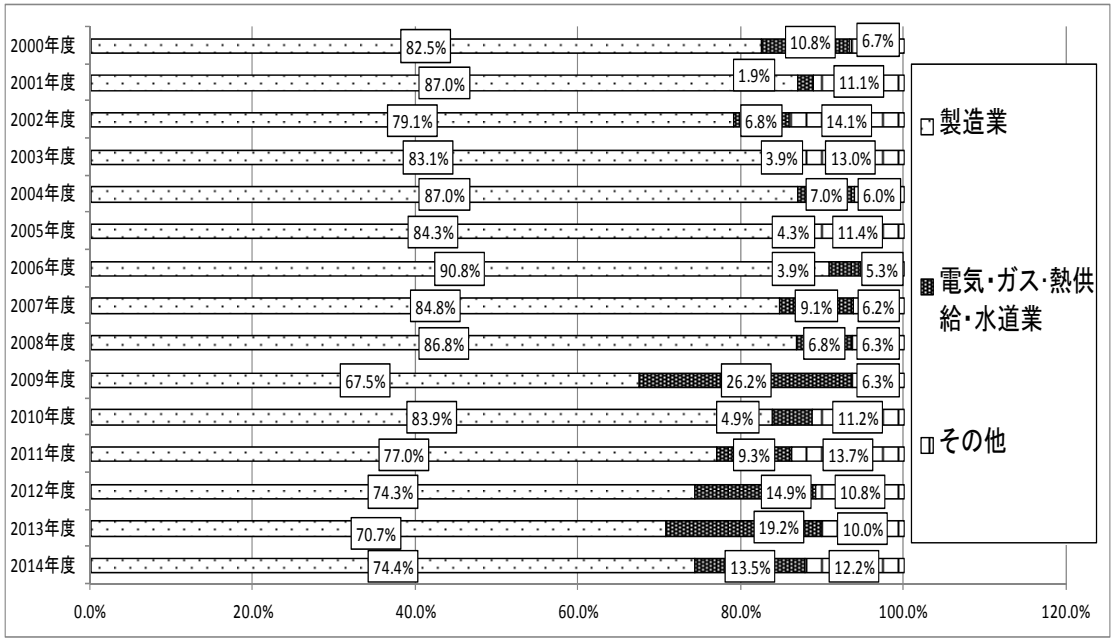
③工場の発注者別動向

次に工場[5]を発注する発注者の産業を見てみる。図表 1-2-26 は建設工事受注動態統計調査より 2000 年度から 2014 年度の間の発注者の産業別の工事請負金額の割合の推移を示したものである。

5　建設工事受注動態統計調査における「工場・発電所」に相当。

工事種類が「工場・発電所」と分類されているため、発注する主な産業は「製造業」と「電気・ガス・熱供給・水道業」がメインを占めている。同じ期間の発注割合の単純平均を見ても、両産業に続くのが、図表では「その他」に分類されている「サービス業」の 3.0%、「卸売・小売業・飲食店」の 2.1%と 5%に満たない水準の産業であり、「製造業」と「電気・ガス・熱供給・水道業」以外の産業による建設が少ないことが分かる。

図表 1-2-26　工場の発注者別工事請負金額比率



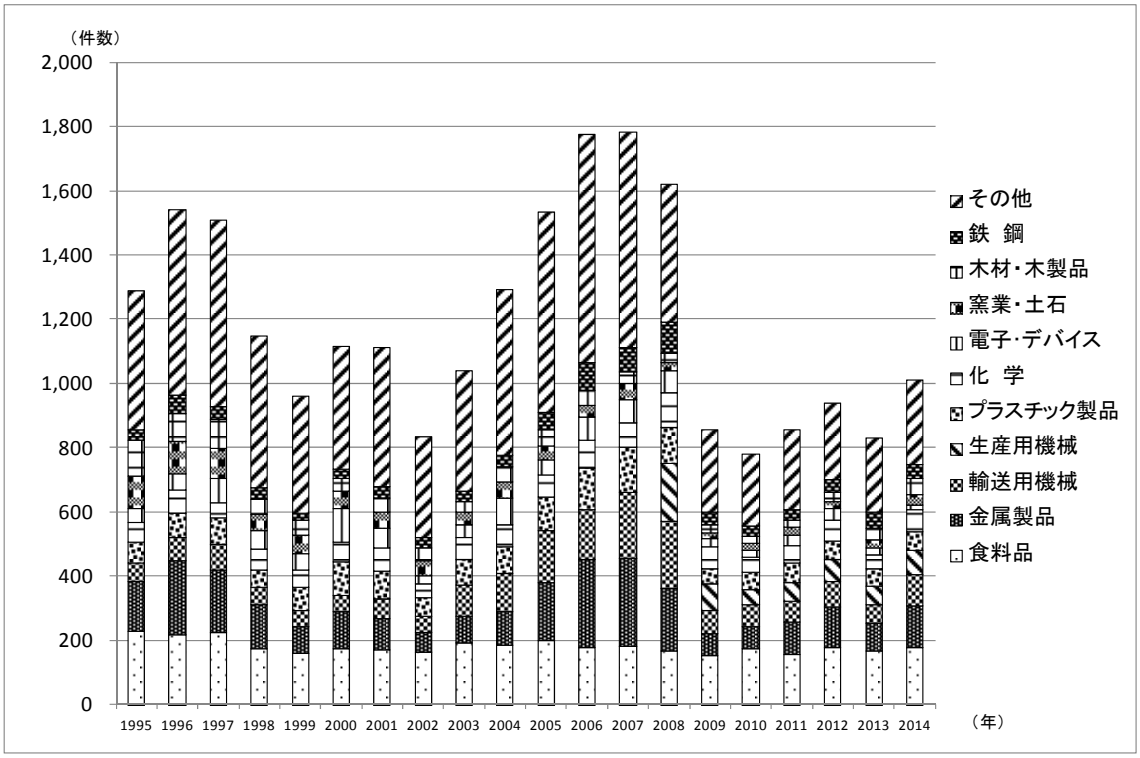
（出典）国土交通省「建設工事受注動態統計調査」を基に当研究所にて作成

④業種別の立地件数及び敷地面積

次に経済産業省が公表している「工場立地動向調査」から、業種別[6]の立地件数を図表1-2-27で、敷地面積を図表1-2-28[7][8]で見てみる。1995年から2014年までの立地件数と立地面積のそれぞれ上位10業種[9][10]とその他で区分表示した。順位の変動こそあるが、上位10業種は立地件数の「鉄鋼」と敷地面積の「電気機械」がともに10位で入れ替わっていることを除けば、共通している。いずれのグラフでも、2007年にピークを迎え、2008年のリーマンショック後に大幅な落ち込みが見られる。

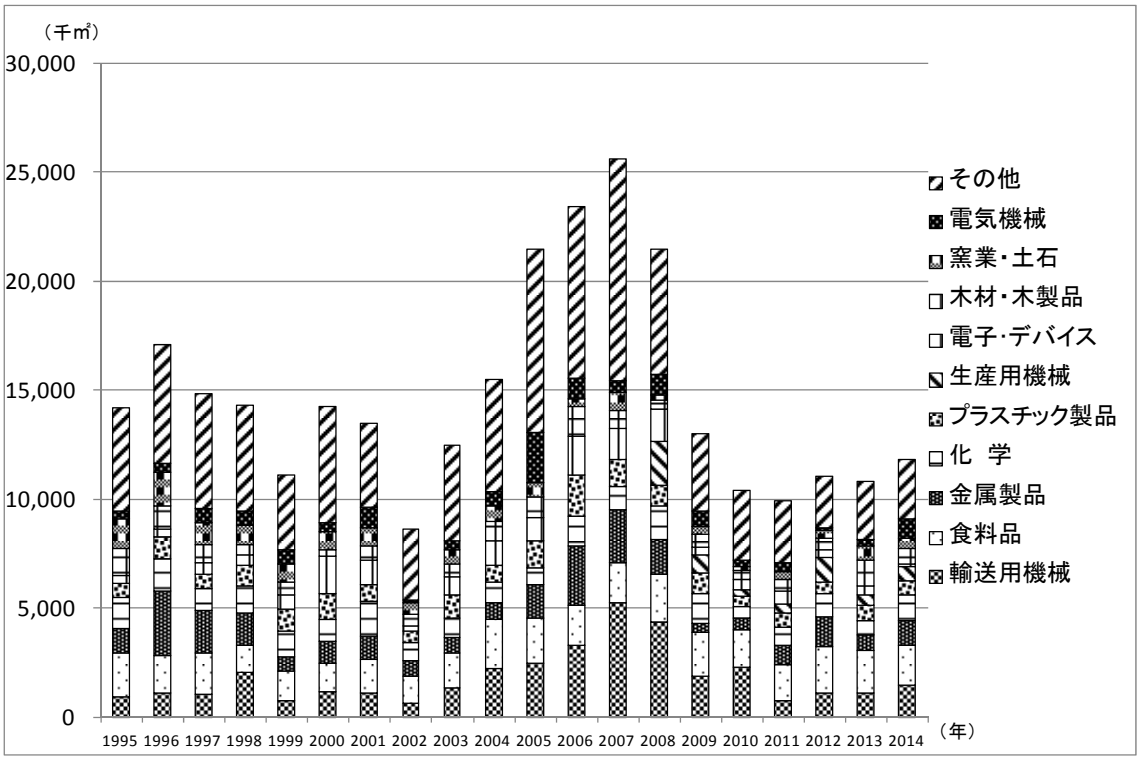
6　業種区分は、各調査によって分類の仕方が異なるので注意が必要である。
7　「研究所」は対象から外した。
8　「電気業」は、太陽光発電を目的とした立地案件の多さを大きな要因とする伸びが 2012 年から著しいため、対象から外した。
9　上位 10 業種は 2014 年における分類から選定した。
10　上位 10 業種のうち「生産用機械」は 2007 年までは「一般機械器具製造業」に含まれており、2007 年までは上位 9 業種を表示した。

図表 1-2-27　工場の業種別立地件数



（出典）経済産業省「工場立地動向調査」を基に当研究所にて作成

図表 1-2-28　工場の業種別敷地面積



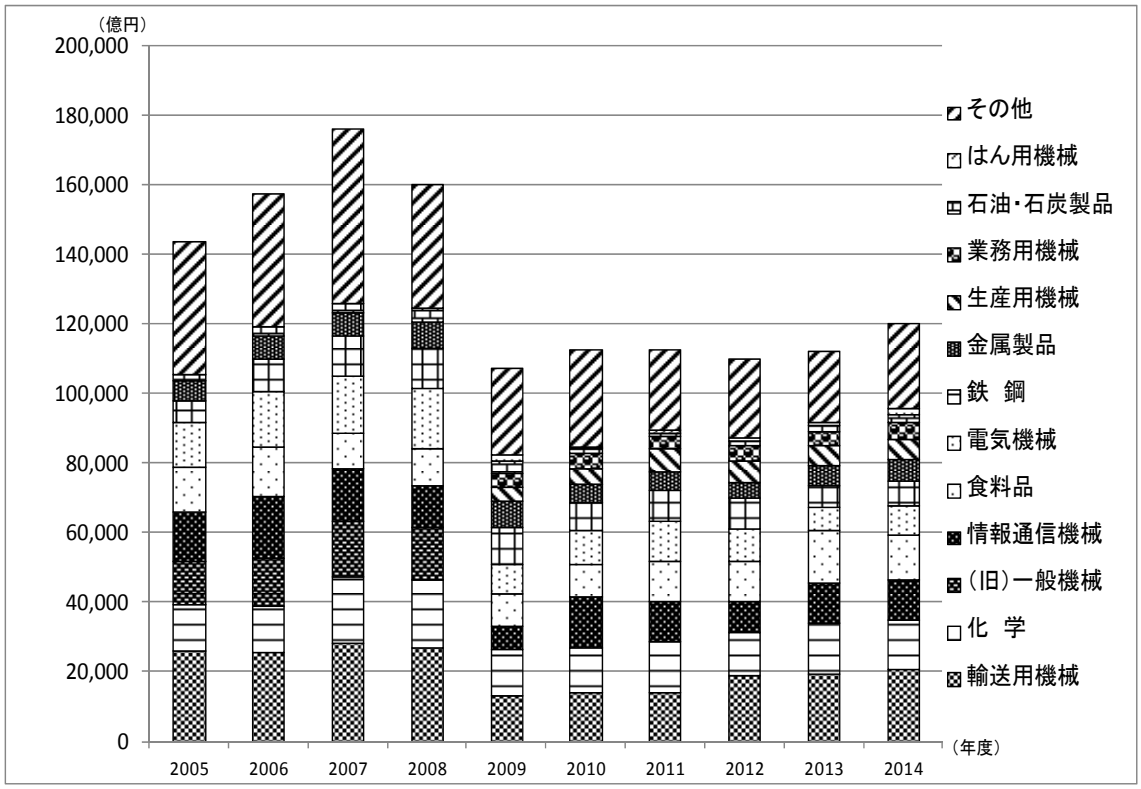
（出典）経済産業省「工場立地動向調査」を基に当研究所にて作成

⑤業種別の設備投資動向

財務省が公表している「法人企業統計調査」から、建設投資を含む製造業の業種別の設備投資の推移を図表1-2-29[11]で見てみる。2009年度に大幅に減少し、その後少し持ち直したが、11兆円程度の水準で推移している。2008年に発生したリーマンショックを機に、企業が設備投資を抑制したと考えられる。2014年度は12兆円まで回復し、企業が経済の先行きに明るさを見出し始めていると思料される。

業種別にみると、ほとんどの年度で自動車等を含む輸送用機械が設備投資額の首位を占めている。

図表 1-2-29　製造業の業種別設備投資の推移



（出典）財務省「法人企業統計調査」を基に当研究所にて作成

(2)　変動要因の考察

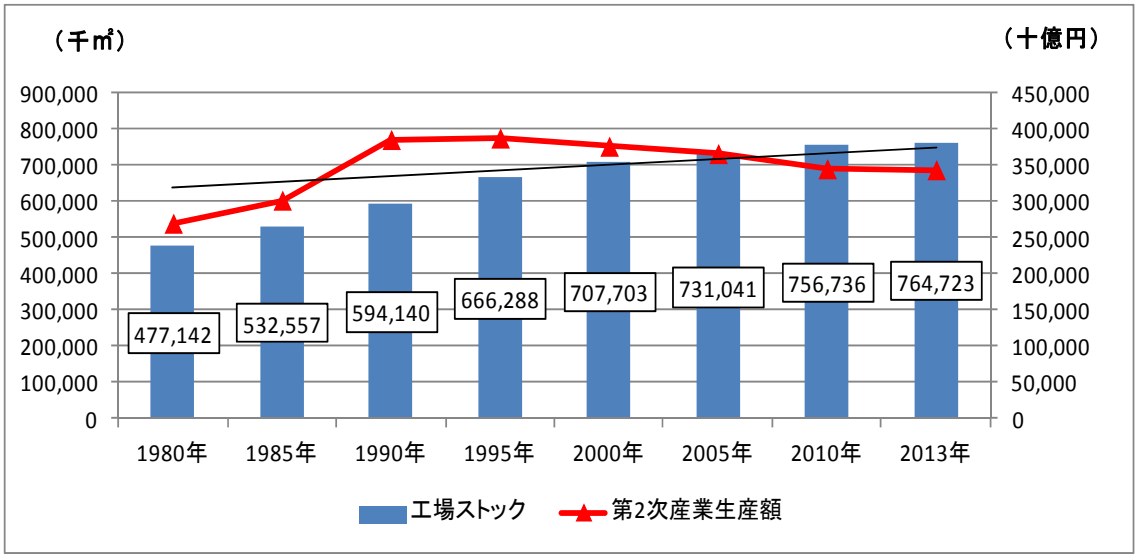
①第 2 次産業生産額と工場ストック

ここまで工場の国内における建設動向等について確認してきた。工場建設のような民間非住宅建設投資は、民間設備投資動向に大きな影響を受けるが、工場の変動要因に特に焦点を当てて考察する。

11　2009 年度から旧分類の「一般機械」と「精密機械」の一部を「はん用機械」、「生産用機械」、「業務用機械」に再編している。

工場ストックは、そこで生産される製品等と密接な関係をもつものと考えられ、国内の生産額に関連して推移すると思われる。図表 1-2-30 は第 2 次産業生産額[12][13]と工場ストックを比較したものである。工場ストックは、前記の店舗ストックと同様の手順にて算出した。

図表 1-2-30　第 2 次産業生産額と工場ストックの推移



（出典）工場ストックは「固定資産概要調書」を基に当研究所にて作成
第 2 次産業生産額は内閣府「国民経済計算年報」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）1993 年以前（平成 12 年基準）と 1994 年以後（平成 17 年基準）で基準が異なるが、両基準が重なるうち、2000 年～2005 年の合計額を求め、平成 12 年基準に対する平成 17 年基準の比率を求め、これを変換比率として平成 12 年基準の数値に乗じて用いる。

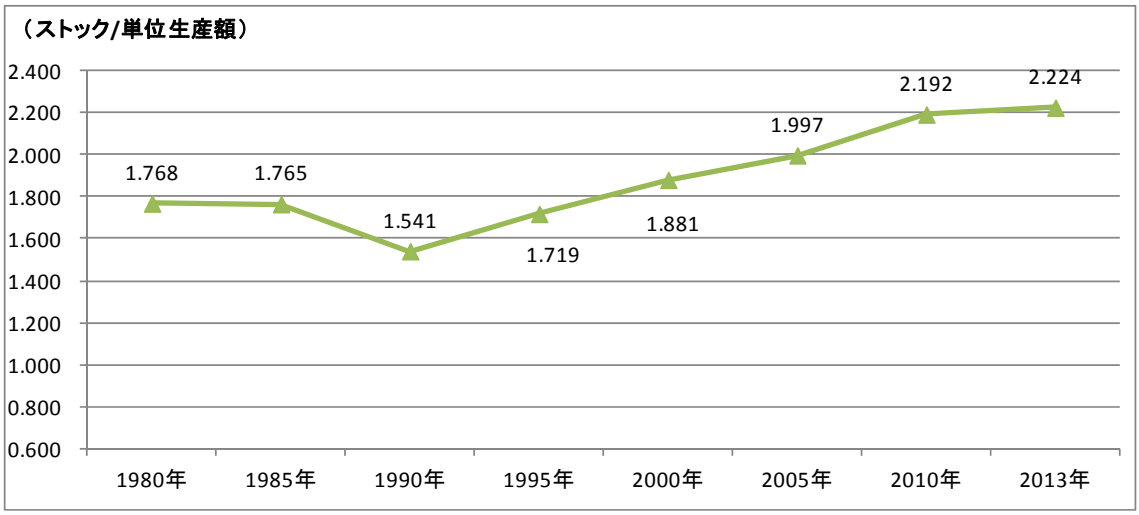
1995 年までは第 2 次産業生産額と工場ストックの動きには一定の関連を見ることができる。1995 年以降、第 2 次産業生産額は減少傾向にあるのに対し[14]、工場ストックは積み上がっている。ただし、最近は工場ストックの上昇は緩やかになっている。

第 2 次産業生産額当たりの工場ストックを示したのが、図表 1-2-31 であり、1990 年までは横ばい又は下降していたが、それ以降は上昇しているのがわかる。これは、生産性が伸びていないことを意味しており、近年では第 2 次産業生産額が増加するどころかむしろ減少してしまっている。

1990 年までの第 2 次産業生産額当たりの工場ストックの下降は、技術革新による生産性向上等が理由として考えられるが、1995 年以降の第 2 次産業生産額の減少及び第 2 次産業生産額当たりの工場ストックの上昇をどのように考えればよいのであろうか。製造業において、生産拠点の海外シフトが進んだことなどが理由として考えられ、以降では、第 2 次産業を取り巻く状況を幾つかの項目に分けて分析していくことにする。

12　第 2 次産業に含まれる経済活動には様々な考えがあるが、ここでは鉱業、製造業、建設業とする。
13　生産額として、中間投入を控除する前の産出額（固定基準年方式）を採用する。
14　図表ではデータを載せていないが、第 2 次産業生産額は 1997 年がピーク（400,082.6（十億円））。

図表 1-2-31　第 2 次産業生産額当たりの工場ストックの推移

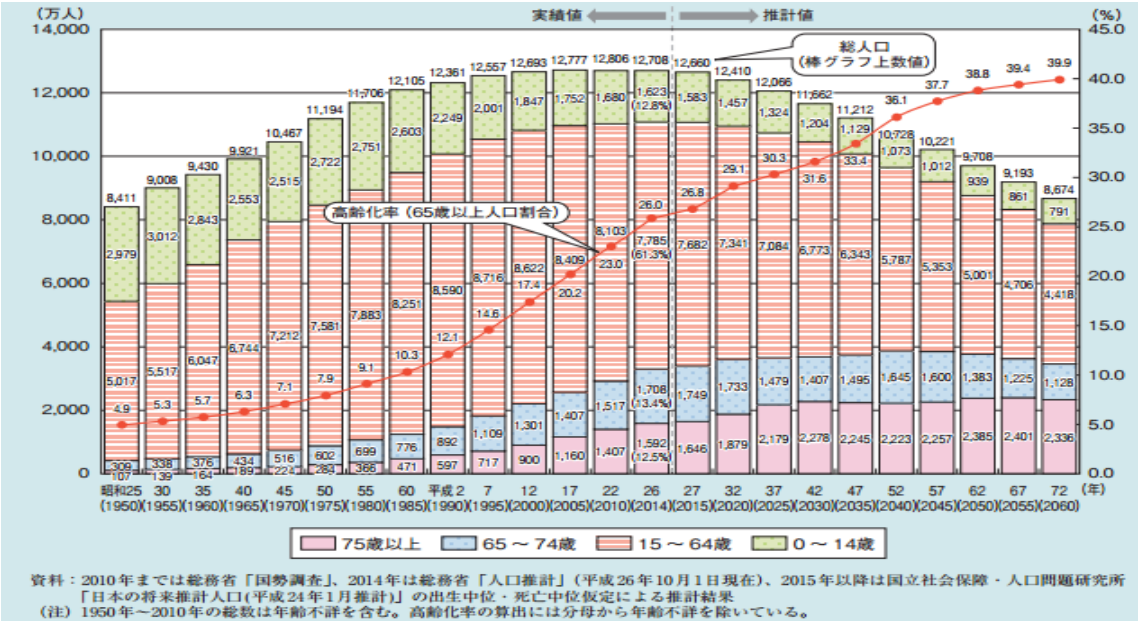


（出典）工場ストックは「固定資産概要調書」を基に当研究所にて作成
第 2 次産業生産額は内閣府「国民経済計算年報」を基に当研究所にて作成

②高齢化及び人口減少

図表 1-2-32 に見るように我が国は、今後、高齢化及び人口減少が進むことが予測されている。このことは今後、国内需要の拡大の余地が乏しく、企業は販売市場を海外に求めていかなければならないこと及び生産年齢人口が減少し、労働力が不足することを表している。すなわち我が国は、高齢化及び人口減少により、販売市場としての魅力を失うことが予測され、加えて、生産年齢人口の減少に対応した省力化のための設備投資が一層必要になってくる。

図表 1-2-32　高齢化の推移と将来推計



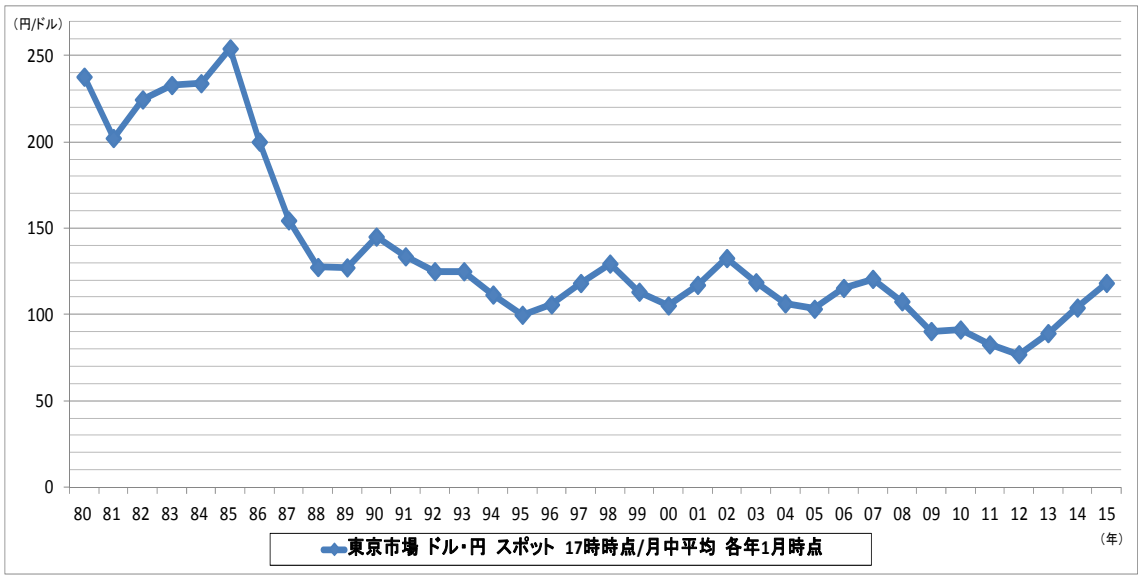
（出典）内閣府「平成 27 年版高齢社会白書」

③生産拠点の海外シフト

a.　為替相場

海外へ輸出するに当たっては、為替レートの影響を受ける。図表 1-2-33 に見るように、我が国の為替相場は、1985 年のプラザ合意後に急激に円高が進行した。その後も長期的には円高が進行し、2011 年から 2012 年にかけて 1 ドル 70 円台という今までにない円高水準に突入した。このように輸出企業にとっては厳しい状況が続いたことが、生産拠点の海外シフトが進む要因の一つとなった。しかし、2012 年の安倍政権発足後は、円安基調が継続し、生産拠点を国内に回帰させる動きも見られている。

図表 1-2-33　為替レート



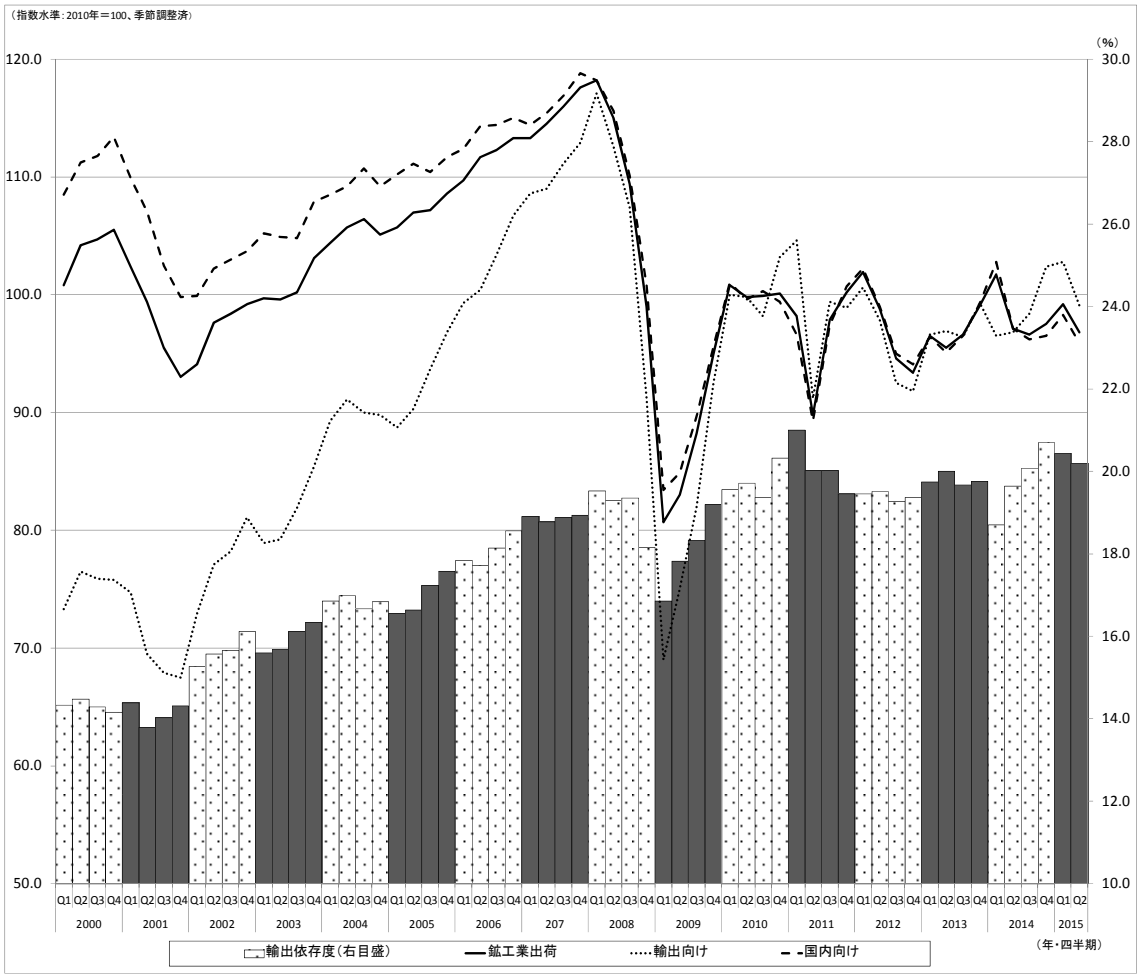
（出典）日本銀行ウェブサイト公開資料を基に当研究所にて作成

b.　国内市場と海外市場

我が国が工場の立地競争力を失ったという声を聞いて久しい。我が国は、燃料資源や工業原料などの大部分を海外から輸入して、それを加工・製品化して輸出する加工貿易を得意として経済成長を遂げてきた。国内の生産が国内と海外にどのように振り向けられてきているかを確認しておく。

図表 1-2-34 は、鉱工業出荷、輸出向け出荷、国内向け出荷及び輸出依存度の推移を表したものである。円高が進行中にもかかわらず、国内向け出荷以上に輸出向け出荷が伸長しており、輸出依存度が上昇してきたことが見て取れる。鉱工業出荷は、リーマンショック前の水準には回復していないが、円高傾向が継続しているにもかかわらず輸出依存度は上昇を続け、2010 年第 4 四半期には 20%台に到達した。その後は増減を繰り返し 20%前後の水準にとどまっている。ここで注目されることは、輸出依存度が最大限高まったときでさえ 21%（2011 年第 1 四半期）にとどまり、国内生産のほとんどの出荷は国内に向けられていることである。

図表 1-2-34　鉱工業出荷等の推移



（出典）経済産業省「鉱工業出荷内訳表」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）輸出依存度は、鉱工業出荷に占める輸出品の割合で、以下の式で求めた。
（輸出向け出荷指数×輸出ウエイト）／（出荷指数×出荷ウエイト）×100

もう少し詳しく取り上げる。図表 1-2-35 では、鉱工業出荷内訳の業種[15]のなかで、2014 年第 1～4 四半期平均で輸出依存度が 20%を超えるものを掲示した。最も高いものでも 30%超にとどまり、我が国においては、いずれの業種においても出荷の大半は国内に向けられていることが分かる。

図表 1-2-35　輸出依存度の高い業種

2014年第1～4四半期平均

品目名称	電子部品・デバイス工業	非鉄金属工業	はん用・生産用・業務用機械工業	輸送機械工業	電気機械工業	鉄鋼業
輸出依存度(%)	32.5	26.1	25.3	24.7	22.9	21.0

（出典）経済産業省「鉱工業出荷内訳表」を基に当研究所にて作成

15　「食料品・たばこ工業」、「その他の工業」、「鉱業」はデータが開示されておらず、除外した。

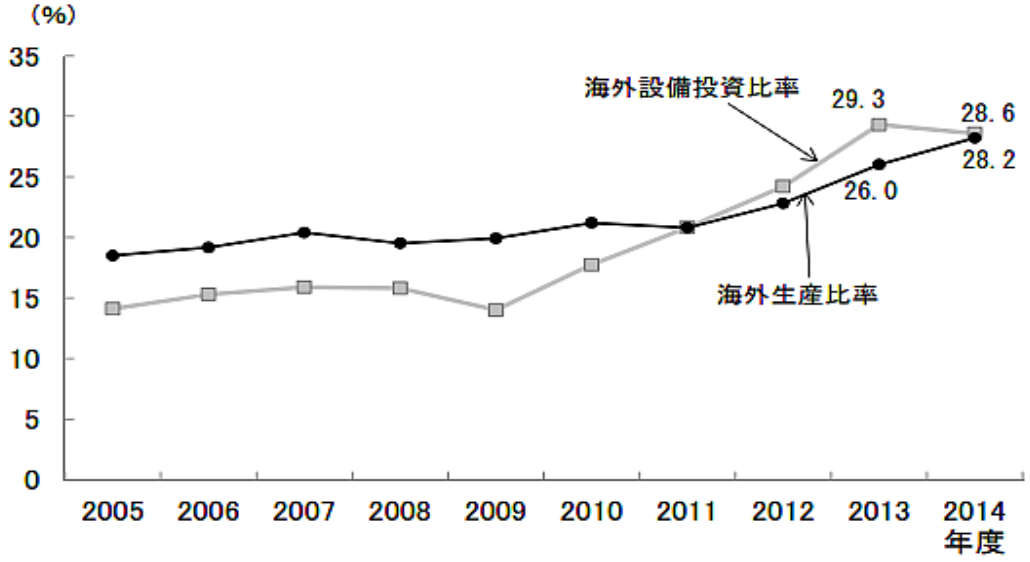
c.　海外設備投資比率と海外生産比率

図表 1-2-36 は、海外設備投資比率と海外生産比率を示したものである。いずれも長期的には上昇傾向にあり、特に海外設備投資比率は、円高の進展途中であった 2009 年度を底とした上昇が著しいが、2014 年度は減少している。海外生産比率は、2012 年度に入ってから上昇し続けているが、円安の影響と思われる。

図表 1-2-37 は、「平成 25 年度年次経済財政報告」に掲載された海外設備投資比率と海外生産比率の推移を業種別に示した図表である。設備投資に積極的な輸送機械が他の業種を上回る勢いでその比率を高めていることが分かる。

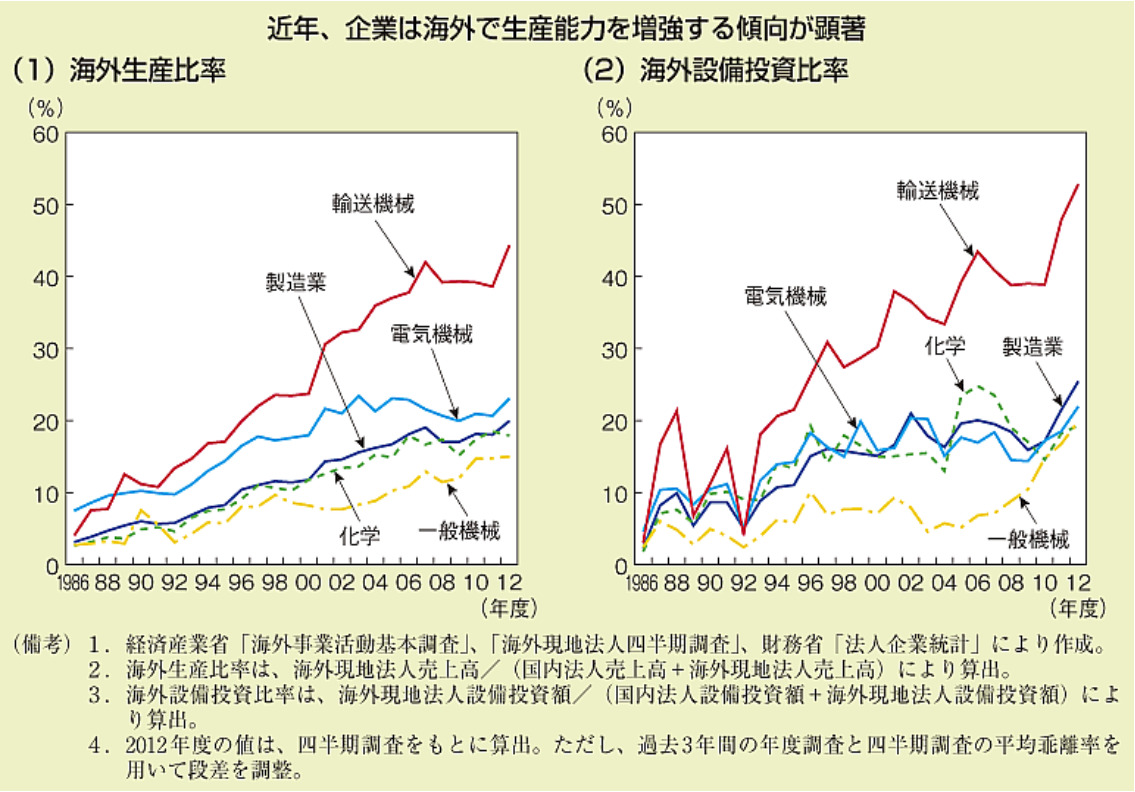
図表 1-2-38 は、ここ 2、3 年における業種別の海外設備投資の比率を表したものである。輸送機械は、依然として海外設備投資比率では、首位を占めている。しかし、昨今の円安基調継続の影響もあるためか、以前のような急激な上昇はなく、50%台の水準で落ち着いている。

図表 1-2-36　海外設備投資比率と海外生産比率の推移



（注）海外生産比率＝海外現地法人売上高／（海外現地法人売上高＋国内法人売上高（製造業、資本金１億円以上）
海外設備投資比率＝海外現地法人設備投資額／（海外現地法人設備投資額＋国内法人設備投資額（資本金１億円以上））
（出所）法人企業統計（財務省）。海外現地法人四半期調査（経済産業省）。
（出典）経済産業省「海外現地法人四半期調査」

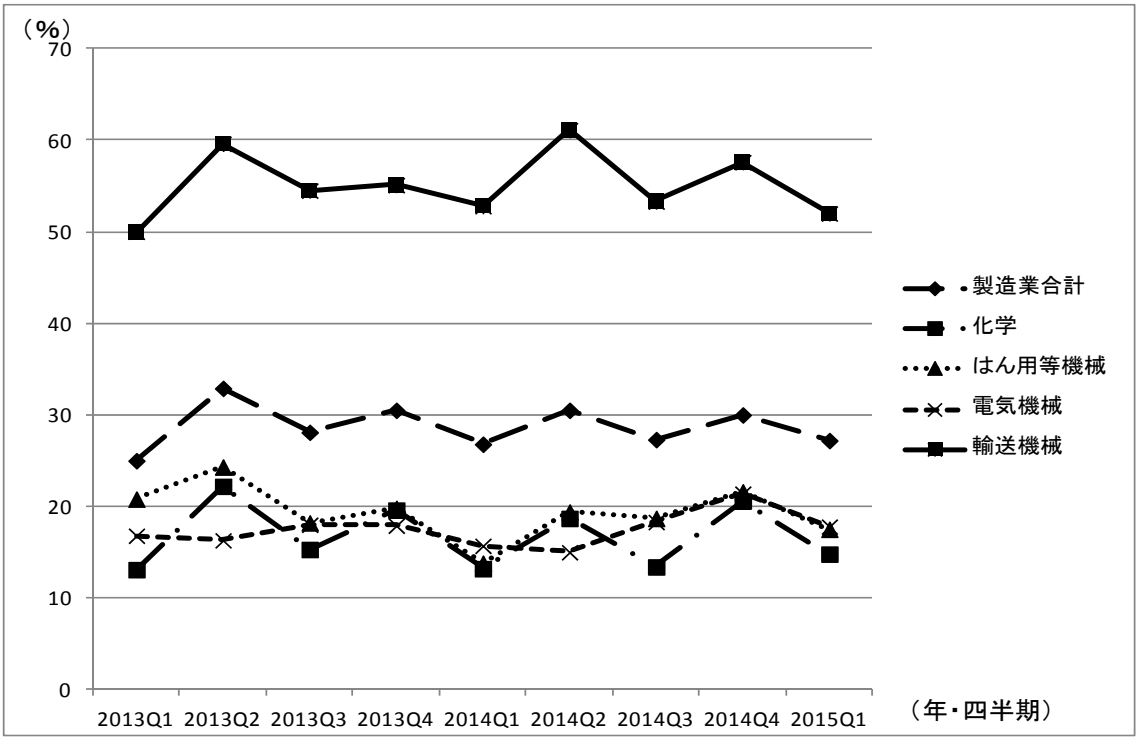
図表 1-2-37　業種別海外設備投資比率と海外生産比率の推移



（備考）１．経済産業省「海外事業活動基本調査」、「海外現地法人四半期調査」、財務省「法人企業統計」により作成。
２．海外生産比率は、海外現地法人売上高／（国内法人売上高＋海外現地法人売上高）により算出。
３．海外設備投資比率は、海外現地法人設備投資額／（国内法人設備投資額＋海外現地法人設備投資額）により算出。
４．2012年度の値は、四半期調査をもとに算出。ただし、過去3年間の年度調査と四半期調査の平均乖離率を用いて段差を調整。

（出典）内閣府「平成 25 年度年次経済財政報告」

図表 1-2-38　業種別海外設備投資比率の推移



（出典）経済産業省「海外現地法人四半期調査」を基に当研究所にて作成

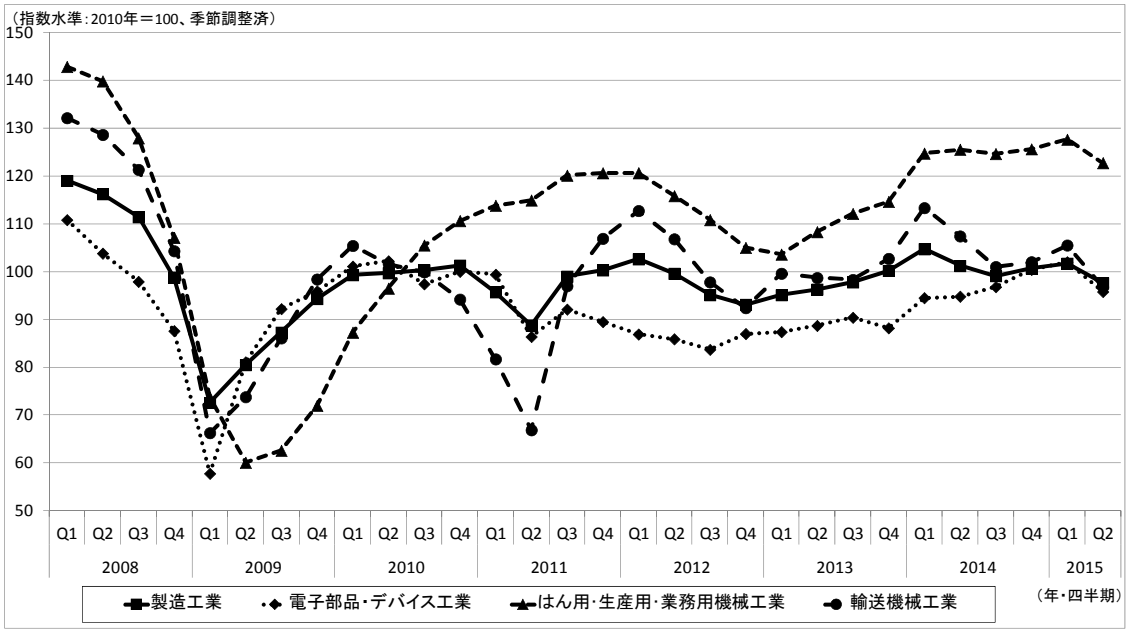
d.　国内回帰

次に国内回帰について取り上げる。まずは、国内の設備の稼働率と生産能力を確認する。図表 1-2-39 及び図表 1-2-40 は、製造工業全体と図表 1-2-35 で取り上げた輸出依存度の高い業種から「電子部品・デバイス工業」、「はん用・生産用・業務用機械工業」及び「輸送機械工業」を取り上げ、稼働率及び製造工業生産能力（期末）の推移をそれぞれ表した表である。

近年の稼働率は、輸出依存度の高い業種も製造業全体と同じくリーマンショック前の水準には回復しておらず、2010年水準の稼働率（＝100）程度であることが分かる。一方で、生産能力は、リーマンショック後の落ち込みも、稼働率の落ち込みほどではなく、特に輸出依存度の高い業種は、製造工業全体よりも高い水準を維持している。需要減に稼働率を減らして対応することで、生産能力を維持していると考えられる。

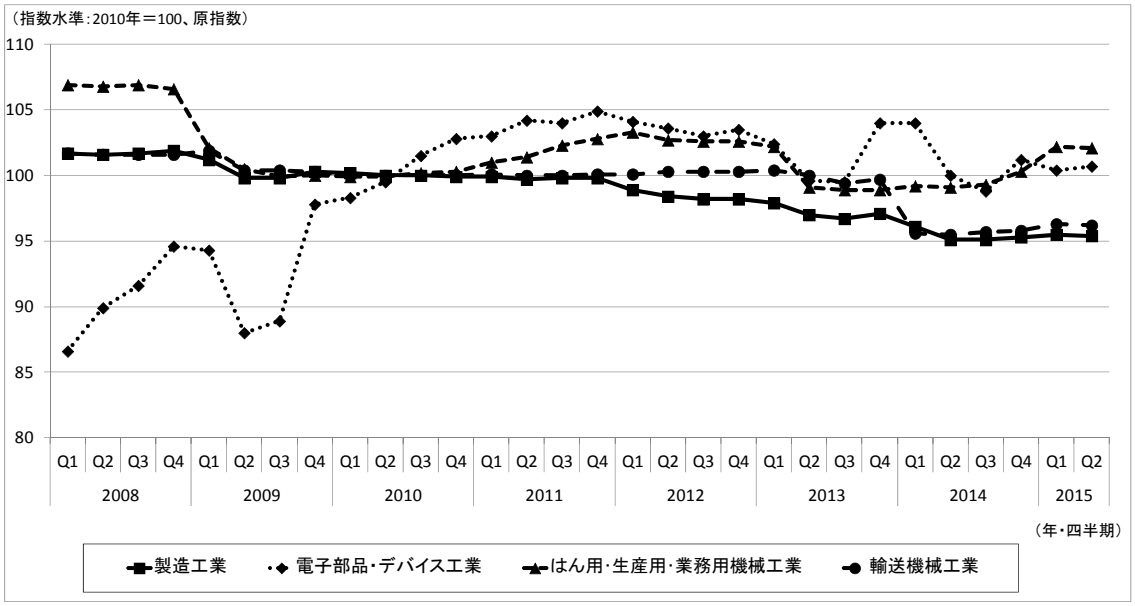
このように国内の製造業の生産能力はそれほど減少しておらず、稼働率に十分余力がある。

図表 1-2-39　設備稼働率の推移



（出典）経済産業省「製造工業生産能力・稼働率指数」を基に当研究所にて作成

図表 1-2-40　生産能力の推移



（出典）経済産業省「製造工業生産能力・稼働率指数」を基に当研究所にて作成

図表 1-2-41 は、株式会社日本政策投資銀行が 2015 年 6 月に行った「企業行動に関する意識調査」から製造業の国内回帰関連に関してまとめたものである（回答割合の一番大きなものを記載）。海外事業の国内回帰については、9 割以上の企業が計画の変更はないと回答し、多くの企業が消極的であると考えられる。

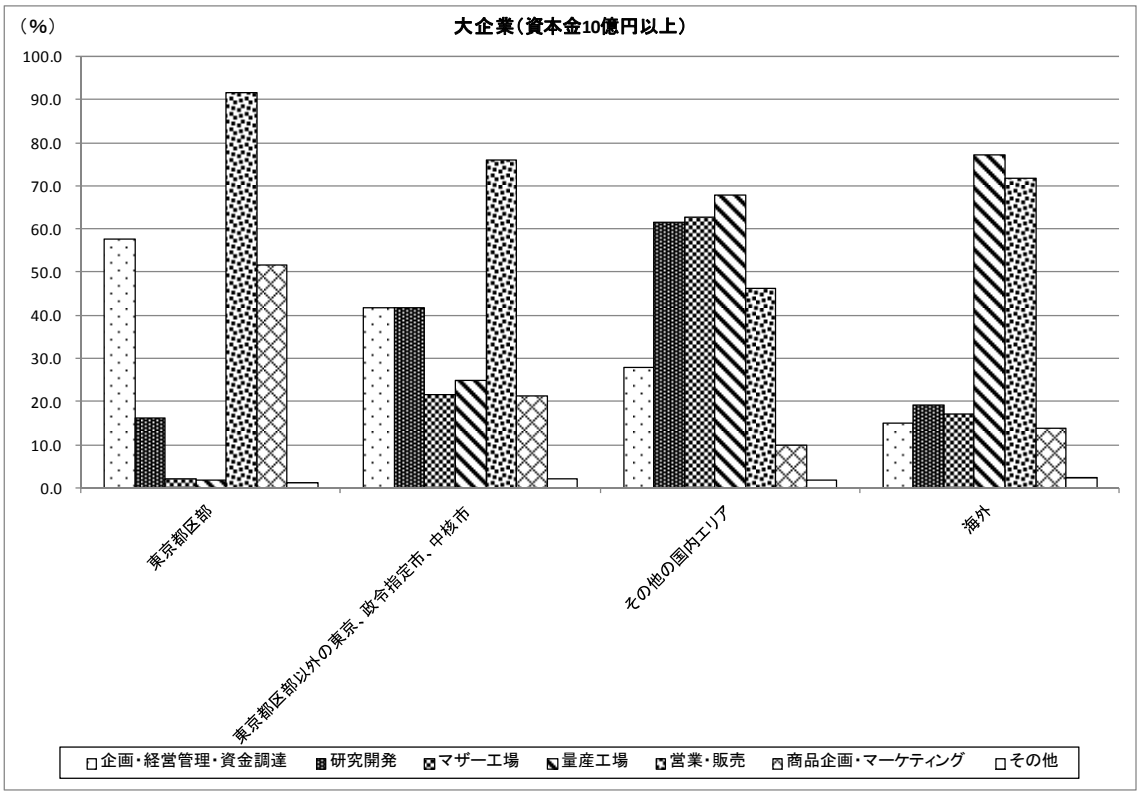
図表 1-2-42 は、同調査から製造業（大企業）の「各エリアに立地済み、または配置予定の部門（機能）」をまとめたものである。部門（機能）配置については、「その他の国内エリア」に研究開発及びマザー工場の機能は多く、「海外」では量産工場及び営業・販売の機能が突出しており、現地生産・現地販売が主力と考えられるなど、各エリアの役割分担が進んでいる。このことも企業が国内回帰に消極的な理由の一つであると考えられる。

図表 1-2-41　国内回帰

	海外事業の国内回帰の有無	
	計画の変更はない（2014年度実績）	計画の変更はない（2015年度計画）
大企業（資本金10億円以上）	93.4%	93.3%
中堅企業（資本金10億円未満）	92.7%	90.3%

（出典）（株）日本政策投資銀行「企業行動に関する意識調査結果」を基に当研究所にて作成

図表 1-2-42　製造業の部門（機能）配置



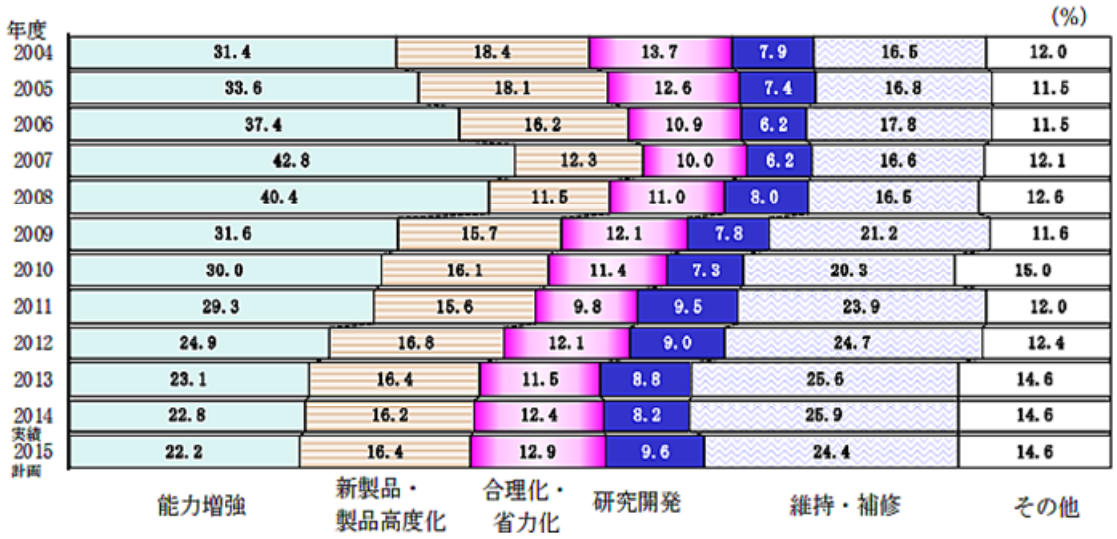
（出典）（株）日本政策投資銀行「企業行動に関する意識調査結果（大企業）」を基に当研究所にて作成

④投資動機

最後に、設備投資の背景を探るため、図表 1-2-43 にて、株式会社日本政策投資銀行が行った「全国設備投資計画調査（大企業）」[16]から、投資動機のウエイトの推移を取り上げる。「能力増強」のウエイトは、2007 年度をピークに低下傾向が止まらない。入れ替わるように、2006 年度～2008 年度にかけて底を打った「新製品・製品高度化」、「合理化・省力化」、「研究開発」は増加し、質の向上や省力化のための投資が増えていることがうかがえる。なお、近年増加傾向にあった「維持・補修」は 5 年ぶりに低下している。

16　資本金 10 億円以上の民間法人企業を対象（ただし、農業、林業、金融保険業などを除く）。

図表 1-2-43　製造業投資動機ウエイトの推移



（出典）（株）日本政策投資銀行「全国設備投資計画調査（大企業）」

このように、生産拠点の海外シフトと世界的な工場の機能分担が、第 2 次産業生産額が減少している原因であると考えられる。

また、輸出依存度は上昇しているものの 20%前後の水準にとどまり、国内向けの製品を生産する国内工場に対する需要は引き続き存在することなどから、工場ストックが積み上がったものと考えられる。ただし、生産余力が十分にあると考えられ、稼働率を上昇させることで生産の上昇に対応可能であることから､新たな工場が建設される必要性は少なく、このことが、工場ストックの上昇が緩やかになっている理由と考えられる。

(3)　まとめ

工場着工床面積はバブル後、リーマンショック後と二度の大きな下落を経験した。近年は、2009 年度の 5,446 千㎡を底として 2012 年度に 8,203 千㎡まで回復した後は、2013 年度に 7,890 千㎡、2014 年度に 7,482 千㎡に落ち込むなど、足踏み状態を示している。

工場の需要は景気が回復し、製品等の需要すなわち生産需要が増加することにより強くなると考えられ、景気後退期に工場出来高が落ち込むこともその表れといえる。発注者には製造業以外の産業がほとんどいない。「輸送用機械」が、工場立地件数、敷地面積ともに上位に入っており、近年の設備投資の首位を占めていることから、同業種が国内投資をけん引していることがうかがえる。

第 2 次産業生産額と工場ストックには、一定の関連性を見ることができた。しかし、前者は 1997 年をピークに減少傾向にあるが、後者は増加している。これには工場需要の変化が背景にあると思われ、第 2 次産業を取り巻く状況を考察した。

我が国は、高齢化及び人口減少により、販売市場としての魅力を失うことが予測され、加えて生産年齢人口の減少に対応した省力化のための設備投資が一層必要になっている。さらに為替レートは、長期的には円高傾向にあり、2012 年を底として円安に転じるまでは、輸出企業にとって厳しい状況にあった。このことは生産拠点の海外シフトが進む要因の一つとなった。

我が国の鉱工業は、円高が進む中でも輸出向けの比率を徐々に高めてきたが、それでも 20%前後にとどまっており、出荷の多くは国内向けである。その一方で海外設備投資比率と海外生産比率は上昇基調にある。

海外設備投資には、昨今の円安基調の継続が原因と考えられる一服感が見られることから、海外工場の国内回帰を期待する声もある。しかし、リーマンショック前の水準に戻っていない稼働率及びリーマンショック後もそれほど落ち込みがない生産能力の状況から、生産余力が十分にあると考えられ、新たな工場が建設される必要性は少ない。特に円安基調の継続する局面での国内回帰に積極的と思われる輸出依存度の高い業種については、生産能力の落ち込みが他の業種に比べて少なく、稼働率を上昇させることで生産の上昇に対応可能と思われる。

したがって、国内回帰が期待されるものは、国内向けの製品を生産し、生産年齢人口の減少に対応でき、人をそれほど雇用する必要がない省力化が進んだ工場と予測される。また、工場の世界規模の最適立地化が進んだ今日では、現地生産・現地販売が主流を占めており、日本への国内回帰もこれに該当すると思われる。さらに研究開発、マザー工場の部門を海外に配置している企業は少ないなど、国内と海外の役割分担が明確になっていると考えられる。

企業の設備投資の動機においては、リーマンショック前は「能力増強」が首位だったが、「維持・補修」にとって代わられ、「新製品・新製品高度化」など、質の向上や省力化のための投資が増えていることに注目される。

このように、生産拠点の海外シフトと世界的な工場の機能分担が第 2 次産業生産額を減少させる一方で、引き続き存在する国内向けの製品を生産する国内工場に対する需要などから、工場ストックは積み上がったものと考えられる。ただし、生産余力は十分にあると考えられ、新たな工場が建設される必要性は少ないことが、工場ストックの上昇が緩やかになっている理由と考えられる。

最後に将来について考察する。第 2 次産業生産額は、国内向けについては人口減による販売市場の縮小により減少することが予想される。海外向けについても現地生産・現地販売が主流になりつつあり、たとえ円安基調が続いたとしてもこの大きな流れに影響はないと思われることから、第 2 次産業生産額は減少が予想される。さらには生産年齢人口の減少により、生産地としての規模を縮小せざるを得ない。

1997 年にこの第 2 次産業生産額がピークを迎えた後も、工場ストックは増加を続けて

きた。今後は、国内工場の役割の変化から、生産年齢人口の減少に対応する省力化が進んだ国内向けの工場並びに国内及び海外の工場を支援する研究開発・マザー工場へと集約が進んでいき、新しい役割を担う工場の新設並びに従来型の工場のそのような工場への転換及び除却が交差する調整局面に入るものと思料される。国内向けの工場については、省力化と稼働率を上昇させることによる生産性向上が期待されるが、国内及び海外の工場を支援する研究開発・マザー工場については、直接的な生産性向上には結びつかず、第２次産業生産額当たりの工場ストックの数値は、ほぼ横ばいに推移していくものと思われる。

そのように仮定した場合、第２次産業生産額の減少に伴い、工場ストックは減少傾向に進むものと思われる。

1.3 地域別の社会資本整備動向　～北海道～

はじめに

当研究所では、四半期ごとに建設投資を予測するとともに、「建設経済レポート」において、主として全国を対象とした建設投資・公共政策・公共調達制度・国際化対応などの調査研究を行ってきた。しかし近年、人口減少社会の中で地域間格差の拡大や、地方の時代として特色ある地域政策の志向など、経済社会環境は変化しつつある。これを受けて、当研究所では建設経済レポート№59 より、地域ブロックを対象とした社会資本整備の動向を調査している。本号では、第 7 回として北海道を取り上げる。

本節で対象とする北海道は、全国の農地面積の 4 分の 1、農業生産では 2 割を占め、我が国の食料安定供給において重要な役割を担っている。このような地域性を活かし、食に関わる産業の高付加価値化や競争力強化に向けた取り組みが進められている。また、北海道は魅力的な観光資源を数多く有しており、国内外から多くの観光客が訪れている。北海道における観光は、食に係る産業とともに他の産業分野の雇用創出など波及効果が大きいことから、地域経済を先導する産業としての役割が期待されている。

このような状況を踏まえ、北海道の社会資本整備の動向調査では、人口動態や経済関連指標などから現状および課題を整理し、特に北海道の主要産業である「食」と「観光」を切り口として、主要プロジェクトの動向や期待される効果を取り上げるとともに、北海道における建設投資の将来展望を行った。

なお、本節の執筆にあたっては、国土交通省北海道開発局、北海道、函館市、七飯町より現地の貴重な情報やご意見を頂いた。ここに、深く感謝の意を表したい。

1.3.1　北海道の現状および課題

(1)　統計指標から見た北海道の現状

北海道は日本列島の最北端に位置し、日本海、オホーツク海および太平洋の三つの海に面し、長い海岸線を有している。ロシア極東地域に隣接するとともに、北米および東アジアとの結節点に位置している。北海道の気候は、夏は欧州並みに冷涼で、冬は積雪寒冷である。北海道には我が国の国土面積の 22.1%を占める広大な土地に、良質で豊富な水、広大な農地、良好な漁場、我が国の 4 分の 1 近くを占める森林など、恵まれた資源が存在する。また風力、バイオマスや天然ガス田などの環境負荷の少ないエネルギー源も豊富に存在している。

北海道の人口は 551 万人で、全国に占める割合は 4.3%となっている。産業別の全国シェアは、人口シェアと比較して第一次産業の産出額や建設業・政府サービス生産者などの行政関連の生産額のシェアが高くなっており、製造業生産額や製造品出荷額等は低くなっている。

北海道は、他の都府県に比べ広大な土地に人口が分散し、主要都市間の距離が長い「広域分散型」の地域構造を有していることが大きな特徴であり、人、モノの移動に多くの時間とコストがかかる。また、寒冷で積雪期間が長いという厳しい気象条件は、物流やサービスの提供、災害対応などの様々な面で住民生活や経済活動の制約となっている。

図表 1-3-1　北海道の各種指標

項　目	単位	北海道	全 国	シェア(%)	年 次
総面積	㎢	83,424	377,972	22.1	2014年10月
総人口	万人	551	12,806	4.3	2010年
労働力人口	万人	265	6,587	4.0	2014年
道内総生産	億円	184,241	4,751,104	3.8	2012年度
第一次産業	億円	6,925	57,398	12.1	2012年度
第二次産業	億円	28,545	1,150,346	2.5	2012年度
製造業	億円	15,597	879,475	1.8	2012年度
建設業	億円	12,695	267,974	4.8	2012年度
第三次産業	億円	145,314	3,519,713	4.1	2012年度
卸売・小売業	億円	25,142	679,644	3.7	2012年度
サービス業	億円	40,010	932,537	4.3	2012年度
政府サービス生産者	億円	25,108	435,009	5.8	2012年度
製造品出荷額等	億円	63,851	2,920,921	2.2	2013年
事業所数	事業所	231,549	5,453,635	4.2	2011年
建設業	事業所	23,038	525,457	4.4	2011年
従業者数	人	2,159,641	55,837,252	3.9	2011年
建設業割合	人	189,508	3,876,621	4.9	2011年

（出典）北海道「北海道経済要覧（2014 年）」を基に当研究所にて作成

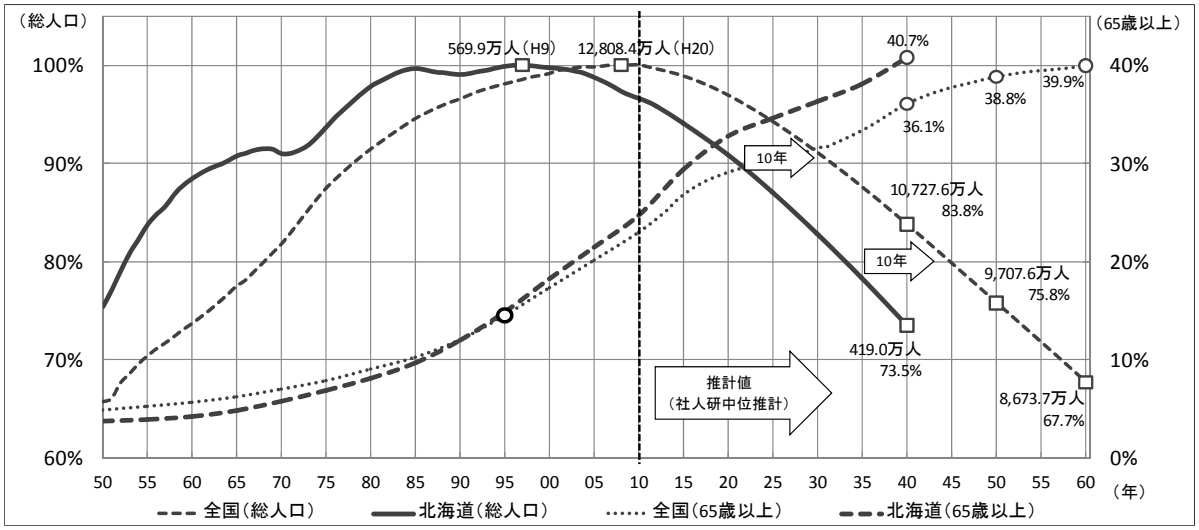
(2)　北海道の抱える課題

①人口減少、少子高齢化

国立社会保障人口問題研究所の推計によれば、日本の人口は 2008 年をピークに減少に転じ、2050 年には 9,700 万人余りになると予測されている。北海道の人口は、全国よりも早い 1997 年をピークに減少に転じており、ピーク人口の 10%減、20%減となる時期は全国に約 10 年先んじて到来する見込みである。65 歳以上の高齢化率は 1995 年を境に全国を上回り、高齢化は今後も全国を上回るスピードで進むものと予測されている。

こうした人口構造の変化に加え、北海道は広域分散型の地域構造を有することから、労働力不足による経済活力の低下や、地方都市および集落の機能低下などが懸念されている。

図表 1-3-2　全国と北海道の人口および高齢化の推移



（出典）国土交通省北海道局「北海道開発の将来展望に関するとりまとめ」
（ 注 ）全国は 2008 年（平成 20 年）を 100%、北海道は 1997 年（平成 9 年）を 100%としている

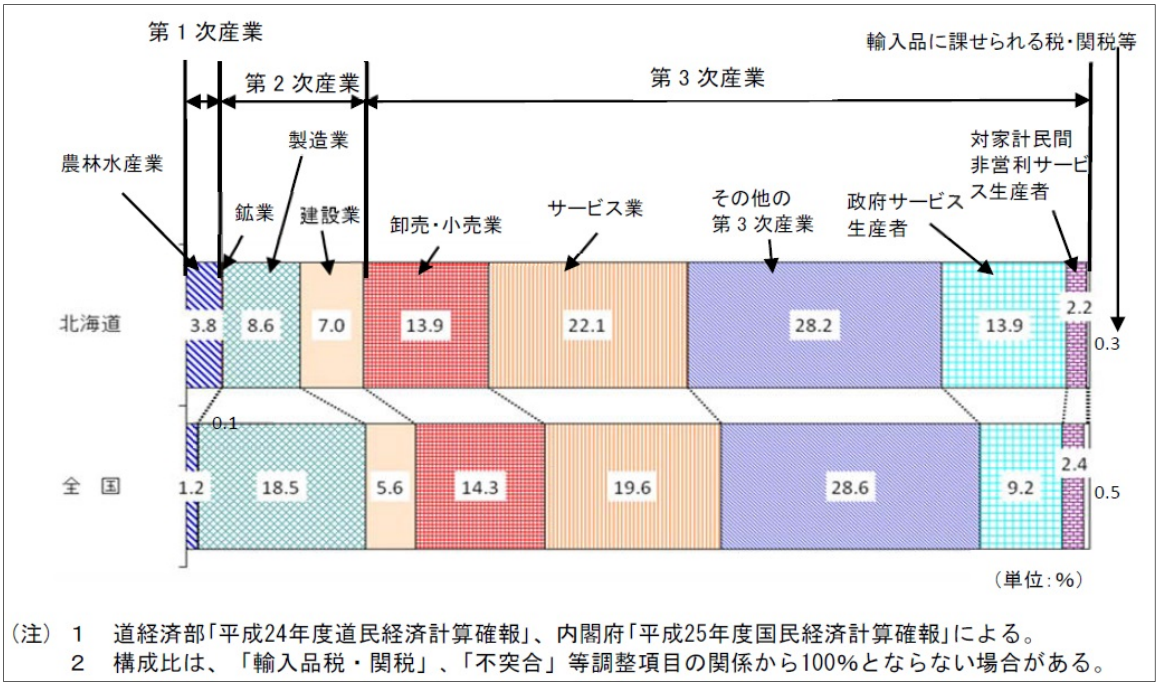
②人口構造の変化に対応した持続的・安定的な経済基盤の確立

図表 1-3-3 は、北海道の経済活動別構成割合を全国と比較したものである。産業分野別にみると、北海道の主要産業である農林水産業は全国の 1.2%を上回る 3.8%となっており、建設業やサービス業も全国よりやや高い水準になっている。また、政府サービス生産者（電気・ガス・水道、サービス業、公務）の割合は全国の 9.2%を上回る 13.9%となっており、北海道は全国と比べて公的産業への依存度が高い。一方で、製造業は全国の 18.5%に対し 8.6%と著しく低い割合になっており、付加価値の高い製造業の集積が十分でないことが、北海道の産業構造の課題となっている。

既述の通り、北海道では高齢化が全国を上回るペースで進展しており、このまま推移すれば、地域の経済活力が低下し、地域そのものが崩壊することも懸念されている。こうした人口構造の変化に対応するため、持続的・安定的な地域の経済基盤の確立により雇用を創出し、

定住人口を安定的に確保することは、北海道にとって極めて重要である。基幹産業である農林水産業の生産性の向上、インバウンド観光や食の輸出による外需の獲得、成長期待産業への民間投資の促進、観光客の呼び込みによる交流人口の増加などが取り組むべき課題に挙げられる。

図表 1-3-3　北海道の経済活動別構成割合（名目）



（注）1　道経済部「平成24年度道民経済計算確報」、内閣府「平成25年度国民経済計算確報」による。
　　2　構成比は、「輸入品税・関税」、「不突合」等調整項目の関係から100%とならない場合がある。

（出典）北海道「北海道経済要覧（2014 年）」

③農林水産業の成長産業化

北海道は豊富な農林水産資源を有することから、農林水産業は北海道の基幹産業になっている。生乳、小麦、大豆など多くの品目の生産において高いシェアを有しており、2013 年度の農業産出額は 1 兆 705 億円、全国に占める割合は 13.7% で 1 位となっている。また、全国食料生産量（カロリーベース）の約 2 割を供給するなど、我が国の食料安定供給に大きく貢献している。林業分野においては、林業産出額が 460 億円と全国の 10.9%を占めており、長野県に次いで全国 2 位となっている。水産業分野では、ホタテガイ、サケなど全国漁獲量の 1 位を占める水産物が多く、海面漁業・養殖業生産額は 2,984 億円で全国の 22.0%を占めており、全国 1 位である。（図表 1-3-4）

一方で、担い手の減少や国際化の進展など、対応すべき課題も多い。また、食品工業[1]の付加価値率（2013 年度）は 26.7%と全国の 32.8%に比べて低く、付加価値額も 6,000 億円前後の横ばいで推移するなど、全国 1 位の農林水産業産出額を誇る優良な素材が豊富に存在し

1　食品工業は、日本標準産業分類に基づき「食料品製造業」と「飲料・たばこ・飼料製造業」を指す

ているにもかかわらず、その特性を十分に活かしきれていないことも課題として指摘されている。(図表 1-3-5)

「食」のポテンシャルを最大限に活かすため、北海道では生産から加工・流通・販売に至る食の 6 次産業化[2]を加速させ、食品工業の出荷額や付加価値率の向上を図る食産業立国の実現に向けた取り組みが進められている。2010 年には産官学による「食クラスター連携協議体[3]」が設立されるなど、オール北海道体制による活動が展開されている。

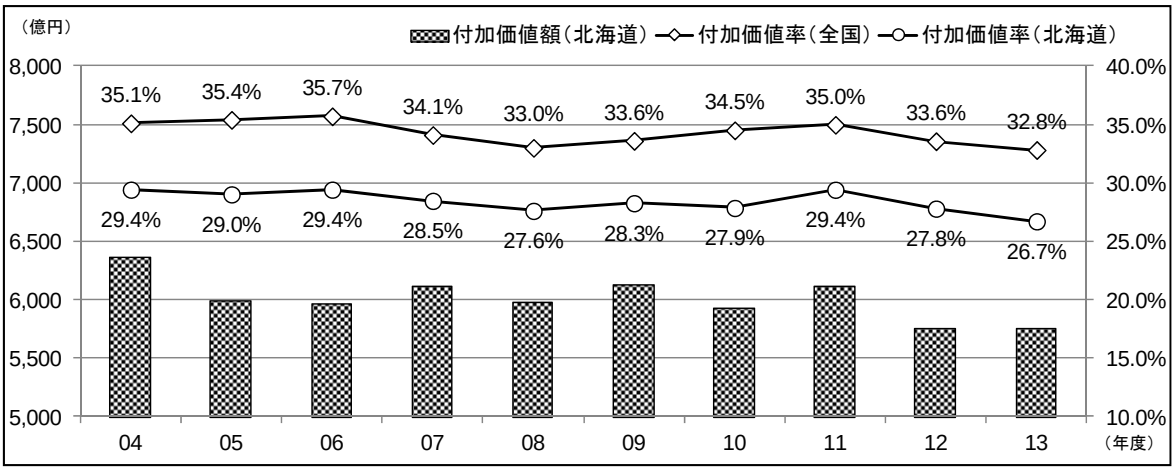
図表 1-3-4　北海道の農林水産業産出額（2013 年度）

（金額単位：億円）

	全　国	北　海　道		
			対全国シェア	順位
農林水産業産出額	103,499	14,149	13.7%	1位
農業算出額	85,748	10,705	12.5%	1位
林業産出額	4,209	460	10.9%	2位
海面漁業・養殖業生産額	13,542	2,984	22.0%	1位

（出典）農林水産省「生産農業所得統計」「生産林業所得統計」「漁業生産額」を基に当研究所にて作成

図表 1-3-5　北海道の食品工業における付加価値率の推移



（出典）経済産業省「工業統計調査」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）付加価値率 ＝ 付加価値額 ／ 製造品出荷額等

④観光立国の実現

北海道は、世界自然遺産である知床をはじめ、全国一の国立・国定公園数、温泉地数を誇るなど、魅力的な観光資源を数多く有している。美しく豊かな自然環境や冷涼な気候は、国

[2] 第 1 次産業とこれに関連する第 2 次、第 3 次産業（加工・販売等）に係る事業を融合し、新たな業態の創出を行う取り組み。

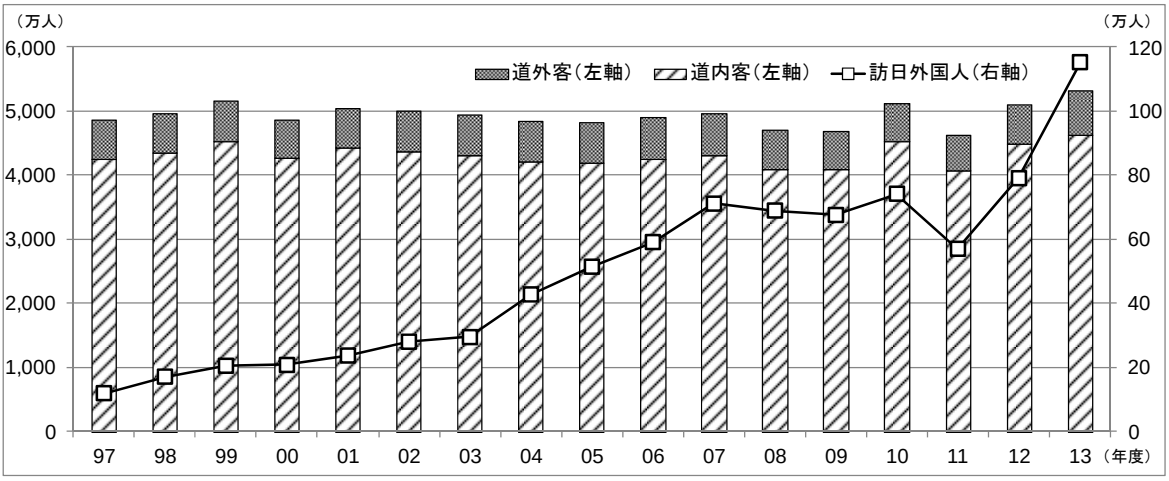
[3] 北海道経済産業局、北海道、北海道経済連合会、北海道農業協同組合中央会、北海道農政事務所が事務局となり、北海道の豊富な農水産資源を活用した食クラスター（食関連産業の振興）活動を推進。

内のみならずアジアにおいても特徴的である。株式会社ブランド総合研究所が実施した「地域ブランド調査 2014」における都道府県魅力度ランキングでは、北海道は 6 年連続で 1 位、また市町村魅力度ランキングでも 1 位の函館市をはじめ、札幌市（2 位）、小樽市（4 位）、富良野市（6 位）の 4 市が上位 10 位に入るなど、地域特性が生み出す魅力が強みとなっており、北海道の観光産業は高い競争力を保持している。2013 年度の北海道の観光入込客数は 5,310 万人、訪日外国人来道者数は 115.3 万人を記録し、ともに過去最多を更新している（図表 1-3-6）。

北海道における観光は、食に係る産業をはじめ、他の産業分野の雇用を創出するなど波及効果が大きいことから、地域経済を先導する産業としての役割が期待されている。北海道経済部観光局の調査[4]によると、観光総消費額は 1 兆 2,992 億円となっており、生産波及効果は 1 兆 8,237 兆円とされている。また、雇用効果は 164,431 人と推計されており、これは 2010 年の国勢調査における道内就業者数 2,509,000 人の 6.6%に相当する。

地域資源の掘り起こしに成功し、集客力アップに努めている地域が多くある一方で、観光客の道央エリアへの一極集中、繁忙期と閑散期のシーズン格差、観光客が道内各地に足を運ぶための交通手段の拡充、増勢が続く海外観光客の受け入れ態勢強化などが課題として挙げられている。

図表 1-3-6　北海道の観光入込客数の推移



（出典）北海道「北海道観光入込客数報告書」を基に当研究所にて作成

4　北海道経済部観光局「北海道観光の現状（2014 年 9 月）」
調査対象期間は、2009 年 7 月から 2010 年 6 月。

1.3.2　主要プロジェクト等の動向と期待される効果

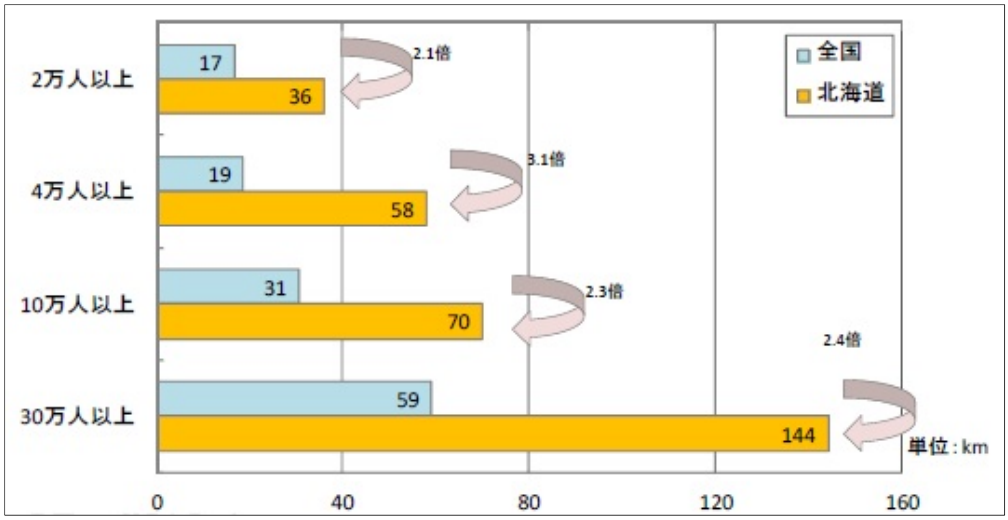
北海道における「食」と「観光」分野は、北海道ブランドとして差別化が可能な高い優位性を持ち、成長分野として更なる発展が期待されており、競争力向上に向けた多様な取り組みが進められているところである。ここでは「食」と「観光」を切り口に、北海道で進められている主要プロジェクトの進捗状況や期待される効果を取り上げたい。

(1)　高速道路網の整備

①高速道路網整備の現状

北海道は、広大な地域に人口や機能が分散する「広域分散型」の地域構造になっている。人口密度は 66 人／km2 で全都道府県中最下位であり、全国平均（339 人／km2）の約 5 分の 1 である（2010 年国勢調査）。また、都市が点在していることから都市間距離は全国の 2～3 倍となっている。このような地域特性から、北海道の人やモノの移動は自動車交通に大きく依存している。

図表 1-3-7　最寄り都市までの平均道路距離（km）



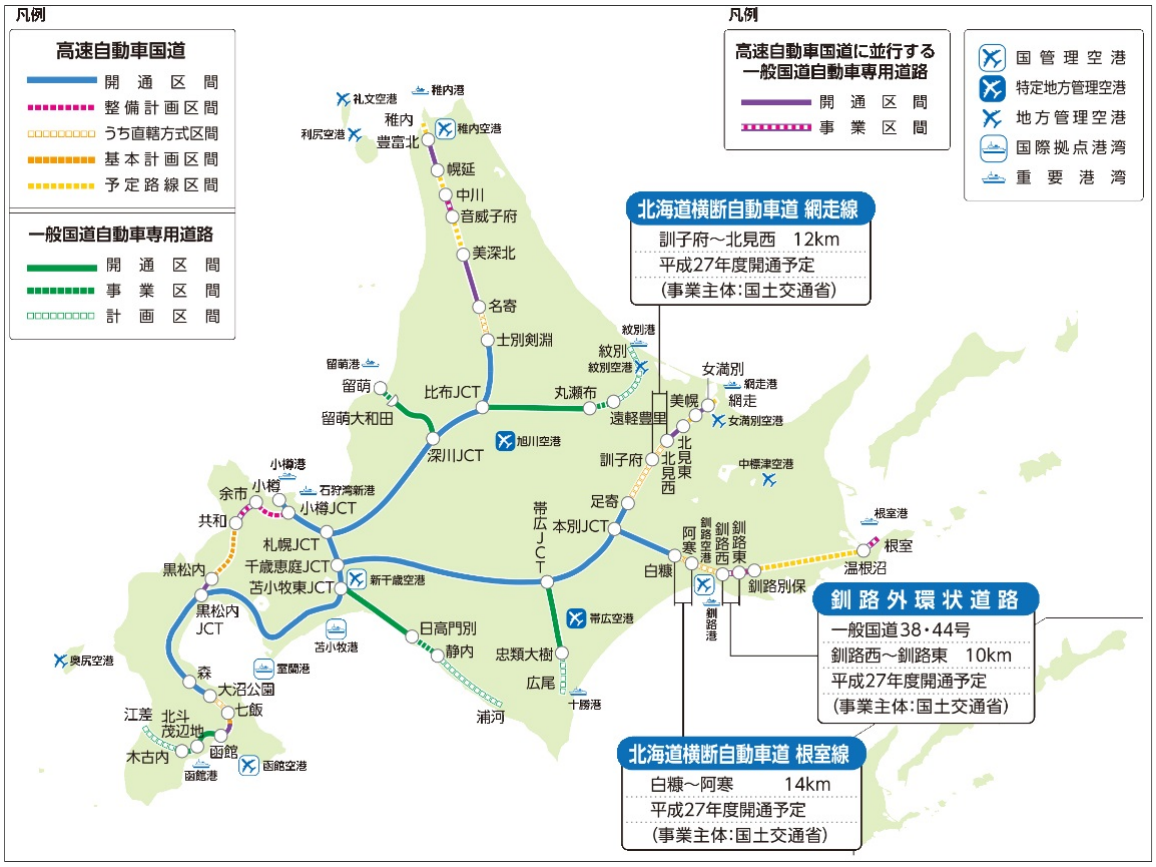
（出典）国土交通省北海道局「北海道開発の将来展望に関するとりまとめ」
（ 注 ）平均道路距離は、対象人口規模未満の都市から対象人口の都市までの道路距離の平均値

高規格幹線道路網[5]の整備状況をみると、2011 年に北海道横断自動車道（夕張～占冠）が開通し、道央圏と道東圏が結ばれるなど、経済活動の活性化や地域間交流の促進、また救急

5　「四全総」（1987 年閣議決定）および「２１世紀の国土のグランドデザイン」（1998 年閣議決定）において、国土の骨格となる基幹的な高速陸上交通網を形成するものとして構想された。

医療体制を支える道内のネットワークの強化が進められている。しかしながら、供用率[6]は北海道を除く全国が 82%（2014 年度末）であるのに対し、北海道は未だ 58%にとどまっており、大きく立ち遅れている。（図表 1-3-8）

図表 1-3-8　高規格幹線道路の整備状況



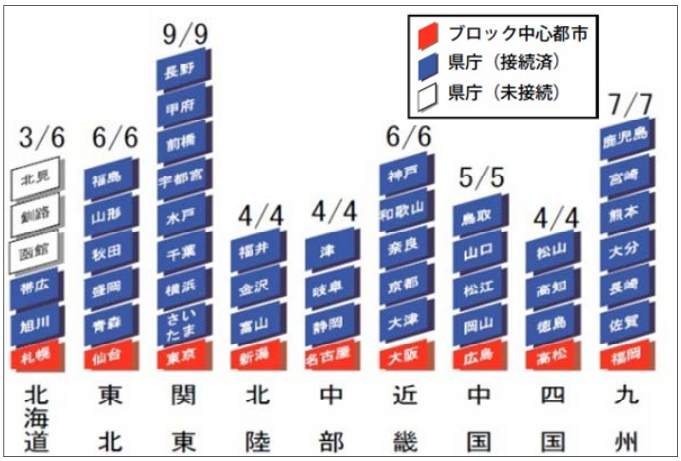
	総延長	2014年度末	
		開通延長	供用率
北海道	1,825 Km	1,058 Km	58%
全国（北海道除く）	約 12,175 Km	9,992 Km	82%
全国（北海道含む）	約 14,000 Km	11,050 Km	79%

（出典）国土交通省「平成 27 年度版交通政策白書」、国土交通省北海道開発局ウェブサイト

他のブロックでは、各県の県庁所在地が高規格幹線道路でネットワーク化されているのに対し、北海道では他県の県庁所在地に匹敵する人口 10 万人以上の中核都市である函館市、釧路市、北見市が未だネットワーク化されていない状況である。（図表 1-3-9）

6　「四全総」および「２１世紀の国土のグランドデザイン」で構想された総延長のうち開通された割合を示す。

図表 1-3-9　高規格幹線道路によるネットワーク化の状況



（出典）国土交通省北海道開発局ウェブサイト

北海道観光産業経済効果調査委員会の調査[7]によると、道内居住観光者の移動手段は自家用車が 69.5%と圧倒的に多く、その他に貸切バス（5.0%）や路線バス（4.3%）など、道路を使用する移動手段の割合が 80%以上を占めている。また、来道観光者の移動手段もレンタカー（24.2%）やタクシー・ハイヤー（20.2%）など道路を使用する移動手段の割合が 90%以上を占めている。高速自動車道路網の整備は、観光客の玄関口である空港や港湾と観光地間を結び移動の利便性を高め、広域周遊型観光の広がりなど道内の観光振興を促す効果が見込まれ、地域経済の活性化に大きく寄与することが期待されている。

②道東自動車道の整備

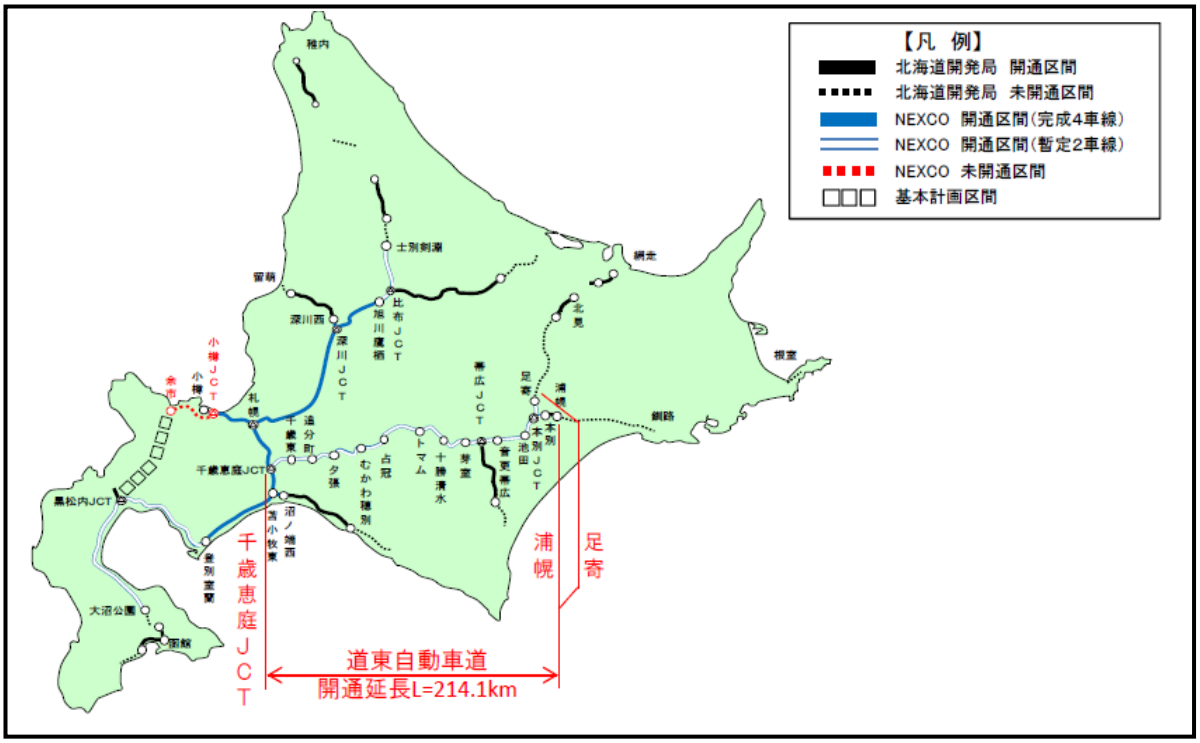
【道東自動車道の概要】

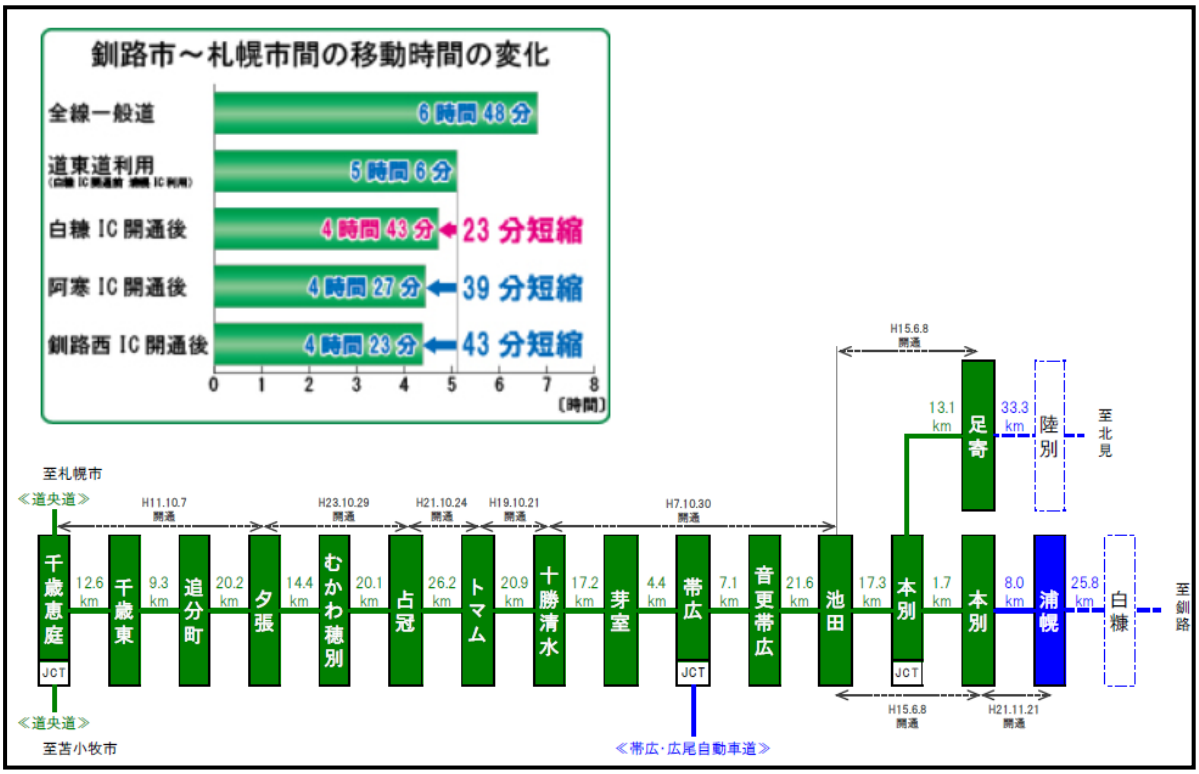
道東自動車道は、千歳恵庭 JCT を起点とし、十勝管内に位置する本別 JCT で分岐して釧路市と北見市にそれぞれ達する高速自動車国道である。現在、釧路方面は白糠 IC、北見方面は足寄 IC までの延長 240.1km の区間が開通している。道東自動車道は、1995 年 10 月に十勝清水 IC－池田 IC 間が最初に開通して以降、段階的に開通区間が延伸され、2011 年 10 月の夕張 IC－占冠 IC 間の開通により道央圏と道東圏が直結された。現在は、本別 IC から釧路間の整備が進められており、2015 年 3 月には浦幌 IC－白糠 IC（26.0km）がすでに開通、2015 年度中には白糠 IC－阿寒 IC（14.0km）が開通する予定となっている。

釧路市から札幌市までの移動時間は、現在、札幌北 IC から白糠 IC まで高速道路を利用した場合で 4 時間 43 分となっており、2015 年度の阿寒 IC 開通時には更に 16 分短縮され、釧路西 IC まで繋がると、現在と比べ 20 分の短縮となる見込みである。

7　北海道観光産業経済効果調査委員会「第 5 回北海道産業経済効果調査報告書（2011 年 3 月）」

図表 1-3-10　道東自動車道の概要





（出典）国土交通省北海道開発局ウェブサイト、釧路市ウェブサイト
（ 注 ）2015 年 10 月時点の開通延長は、浦幌 IC-白糠 IC（26km）を含めた 240.1km である。

【これまでに発現された効果】

（物流面における整備効果）

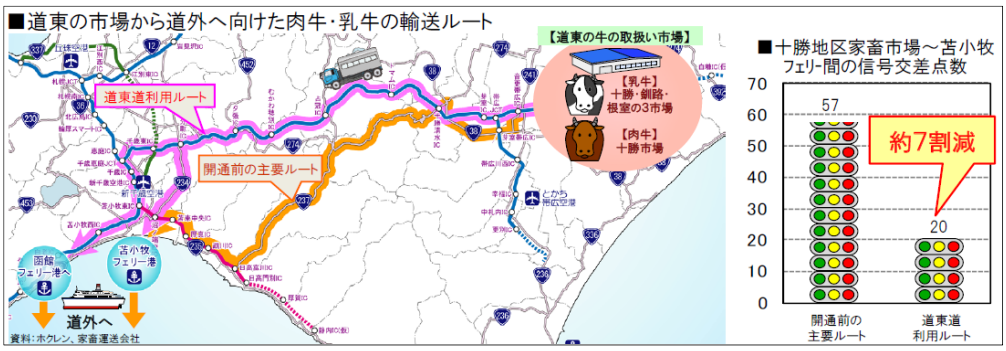
（ア）　北海道では運転手不足が顕在化している。北海道における自動車運転手の有効求人倍率は、全職種が年間を通して 1 倍以下であるのに対し、年間を通して 1 倍を上回っている。また、道内のトラック台数も年々減少傾向を示している。さらに、北海道の貨物量は全国平均と比較して季節変動が大きく、農作物・水産物の最盛期に需要が偏在しているため、トラックの効率的な運用が求められる。こうしたなか、札幌－帯広間が、道東自動車道の開通により連続運転の制限時間である 4 時間以内で到着可能となったことから、運送時間の短縮による運転手の負担軽減や安全性向上など、物流における効率化が実現されている。

図表 1-3-11　道東自動車道の整備効果（輸送時間短縮）

（出典）東日本高速道路株式会社「北海道自動車道事後評価（2013 年 12 月 20 日）」

（イ）　道東地域からは、道内外に向けて肉牛や乳牛を出荷しており、出荷される肉牛の約 7 割、乳牛の約 5 割が苫小牧港や函館港からフェリーで道外に出荷されている。苫小牧港および函館港へは、開通前の主要ルートと比べ発進・停止、揺れや振動が少なく牛へのストレスが低減できる道東自動車道を利用することで、安全で安定的な輸送が可能となり、品質の高い牛の供給を実現している。

図表 1-3-12　道東自動車道の整備効果（安定輸送）

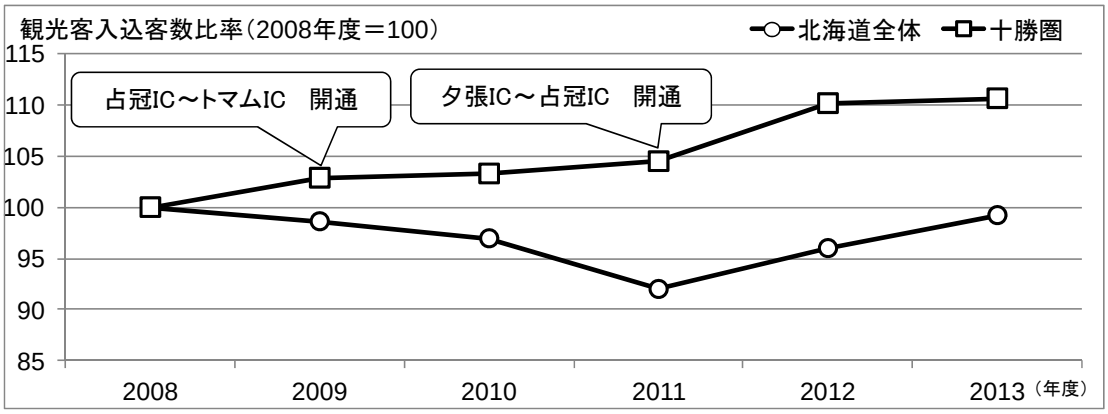


（出典）東日本高速道路株式会社「北海道自動車道事後評価（2013 年 12 月 20 日）」

（観光面における整備効果）

観光面においては、時間短縮効果が広域的に作用することで１日の行動圏が拡大し、地域間交流や滞在時間の拡大などの効果が創出されている。観光入込客の推移をみると、北海道全体では減少している時期においても、道東自動車道が開通した十勝圏では年々増加傾向を示すなど、観光活性化の効果が発現されている。また、高速道路を広域的に活用し、他圏域にまたがって周遊する観光バスツアーや、十勝管内を広域的に周遊するバスツアーが新たに創設されるなど、地域間交流の拡大や滞在時間の拡大を活用した動きが活発化している。

図表 1-3-13　道東自動車道の整備効果（観光入込客数）



（出典）北海道「北海道観光入込客数報告書」を基に当研究所にて作成

【今後の整備によって期待される効果】

既述の通り、北海道を訪れる観光客の多くは自動車を使って移動している。道東自動車道が開通することにより、道東エリアにより多くの観光客が来ることが期待される。さらに、他の圏域との交通網の連結が進むことによって、道内各地から道東を訪れる人が増え、地域の活性化が期待される。

物流面においては、道央圏と道東圏が直結されることにより輸送の効率化が図られ、釧路港など道東圏で水揚げされた鮮魚や、管内で生産された野菜や生乳などを、新鮮な状態で消費地に輸送することが可能になる。また、国際バルク港湾である釧路港との連携により、釧路圏だけではなく、オホーツク圏、十勝圏、根室圏を含めた広域での酪農経営の効率化が図られ、国内の食料基地としての役割が一層高まることが期待されている。

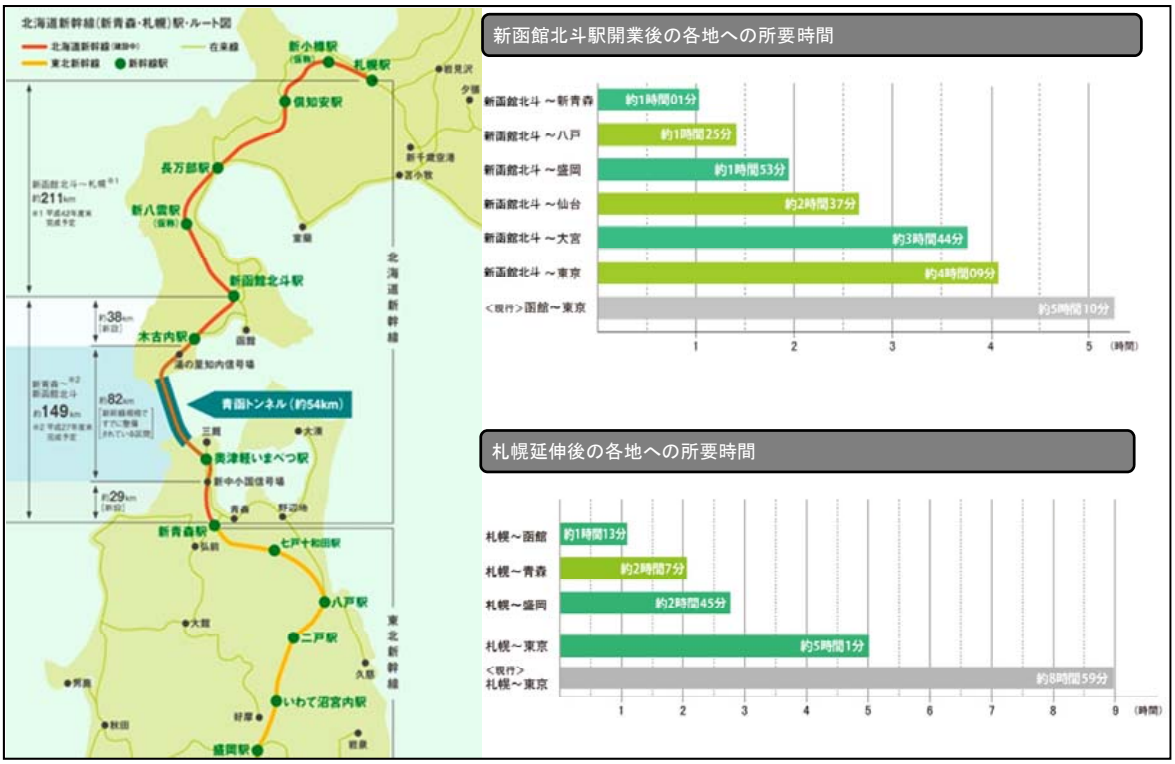
(2)　北海道新幹線の整備

①北海道新幹線の概要

北海道新幹線は、東北新幹線の新青森駅から札幌駅を結ぶ延長約 360km の整備新幹線である。2005 年 5 月に新青森―新函館北斗間（延長約 149km）が着工され、2015 年度末に先行して開業される予定となっている。新函館北斗－札幌間（延長約 211km）は、2012 年に認可・着工され、2030 年度中の開業に向けて工事が進められている。

新幹線の開通により、従来と比べ函館から新青森までの所要時間が約 1 時間短縮され、新函館北斗から主要駅までの所要時間はそれぞれ、新青森までが 1 時間 1 分、八戸までが 1 時間 25 分、盛岡までが 1 時間 53 分、仙台までが 2 時間 37 分、東京までが 4 時間 9 分となり、北海道と東京が 1 本で結ばれる。都市間の移動時間が大幅に短縮され、利用者の行動範囲が拡大することから、これまで以上に人の動きが活発化することが期待されている。

図表 1-3-14　北海道新幹線のルート図および開業後の所要時間

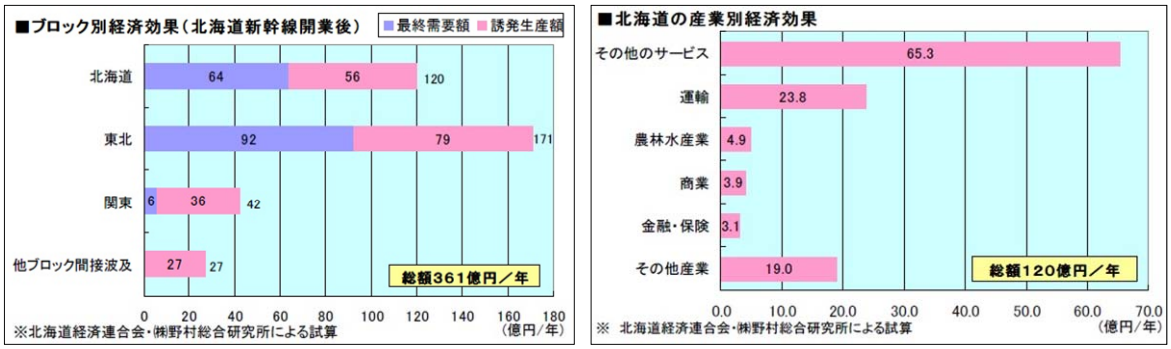


（出典）JR 北海道旅客鉄道(株)ウェブサイト、北海道ウェブサイト

北海道経済連合会の試算によると、新函館北斗駅開業後は、飛行機よりも一度に多くの乗客を運ぶことが可能な新幹線の旅客輸送力などにより、北海道と本州の 1 日あたりの鉄道交通量は開業前の 3,790 人から約 2.5 倍の約 9,500 人に増えるとされており、交流人口の大幅な拡大が期待されている。交流人口の増加により、運賃や宿泊・飲食などの消費が増加する

とともに、運輸業や小売・サービス業など関連産業の売上増加が誘発されることが見込まれている。これらを合わせた経済効果は全国で年間 361 億円、北海道内においては年間 120 億円と試算されており、この効果によって年間およそ 4,000 人の雇用機会が確保できると推計されている。

図表 1-3-15　北海道新幹線開業による経済効果



（出典）函館市「北海道新幹線開業 はこだて活性化アクションプラン」

②新幹線開業効果を引き出す取り組み（函館市）

【新幹線開業による地域の活性化について】

函館市は、2014 年に株式会社ブランド総合研究所が実施した市町村魅力度ランキングで 1 位になったほか、函館山からの眺望がミシュランの旅行ガイドで三つ星に選ばれるなど、魅力ある観光資源を豊富に有している。

函館市では、2014 年 4 月に「函館市観光基本計画（2014-2023）」を策定し、新幹線開業を契機に観光入込客数 550 万人を目指すと同時に、宿泊数の増加や満足度の向上といった目標を設定、地域経済に効果の大きい滞在型観光増加に向けた取り組みを積極的に推進している。

とりわけ、滞在型観光において存在感を増している外国人観光客への期待は大きい。現在の外国人観光客の主な観光ルートは、新千歳空港に入り函館空港から出るルートである。新幹線開業後は、仙台－函館が約 2 時間半で結ばれ、約 3 時間半を要する札幌からのルートよりも近くなることから、仙台空港で入国し新幹線を使って函館に来て、函館空港から出国するといった新たな観光ルートも考えられる。こうした新たな観光ルートによる観光客の増加には非常に大きな期待が寄せられている。また、北関東、南東北からは、一度東京に戻ってから飛行機で函館に来るルートが一般的であるが、開業後は移動時間が短縮される新幹線を利用して直接函館を訪れる観光客が増加するものと見込まれている。函館市では、新幹線開業による時間短縮効果が最も大きいこれらのエリアをメインターゲットに、PR 活動を行っている。

函館市ではこの他、開業機運の醸成を図り、あわせて賑わいを創出し、地域の魅力を全国に向けて発信するため、開業前、開業時、開業後の大きく 3 つのイベントを開催する計

画で、開業 300 日前、200 日前、100 日前のカウントダウンイベントは集客が見込まれる既存のイベントに出展する形で PR を行うことにしている。

【開業に向けた社会資本整備について】

（中心市街地活性化に関する取り組み）

函館市は、北海道新幹線開業を見据え、函館市民のみならず函館を訪れるすべての人にとって魅力あるまちづくりを早急に進めるため、2013 年 3 月に「函館市中心市街地活性化基本計画」（計画期間 2013～2017 年度）を策定し、中心市街地活性化法に基づく国の認定を受けた。基本コンセプトに「市民生活と歴史・文化、観光が融合した回遊性の高いまちづくり」を掲げ、函館駅前から五稜郭地区までの中心市街地エリアにおいて多様な施策が展開されている。

図表 1-3-16　函館市中心市街地活性化基本計画の基本コンセプト（イメージ）

（出典）函館市「函館市中心市街地活性化基本計画」

（函館アリーナ、函館フットボールパークの整備）

新幹線開業に歩調を合わせ、2015 年 8 月には「函館アリーナ」と「函館フットボールパーク」の供用が開始されている。函館アリーナは最大 5 千人を収容する大型の多目的アリーナで、湯の川温泉街を擁する湯の川地区に立地している。新幹線開業に合わせ大型の会議やスポーツの全国大会を開催することが可能となり、供用開始前から数件のイベント開催が決定するなど、MICE 誘致による地域の活性化が期待されている。

函館フットボールパークは、様々な屋外競技に対応可能な人工芝多目的グラウンドやランニングコースを備えており、函館アリーナとともにスポーツ施設の充実化の一翼を担っている。2020 年に開催される東京オリンピック・パラリンピックの事前合宿といったスポーツ合宿や全国大会の開催など、スポーツイベントの誘致が期待されている。

③新幹線開業効果を引き出す取り組み（七飯町）

【七飯町における食と観光について】

七飯町は、北海道の中でも有数の観光地として全国から多くの観光客が訪れる大沼国定公園を有している。1958 年の国定公園指定以来、七飯町における観光振興策はこの大沼国定公園を中心に据えて進められてきた。

近接する函館港が 1859 年（安政 6 年）の通商条約により横浜、長崎とともにいち早く開港され、外国船への食料および燃料の供給を担っていたこと、日照条件など優れた気候条件を有したことなどから、七飯町は農業試験などが行われる国の官園に定められていた。また、大規模農業の実験場にもなっており、男爵イモや西洋農業の発祥の地でもある七飯町において、農業は古くから町の基幹産業となっている。数量面においては十勝など他の地域に劣るものの、多種多様な農産物を生産しているのが七飯町の農業の特色である。

【新幹線開業による地域の活性化について】

新幹線の新函館北斗駅は北斗市に属するが、駅から最寄りの市街地は七飯町に位置している。また大沼国定公園が新函館北斗駅に最も近い自然公園であることから、レンタカーを使用する観光客の多くが七飯町を訪れることが見込まれている。

大沼国定公園の湖畔にはトレーニングコースや多目的グラウンドがあり、七飯町では陸上の実業団や J リーグ川崎フロンターレなどの夏季合宿を継続的に招致している。こうした自然環境の豊かさ、充実したスポーツ施設、食と観光といった地域の魅力と、北海道新幹線開業による交通アクセスの向上を積極的に PR するなど、東京などにおいて七飯町への移住・定住に関する情報を発信している。また近年は、ロングステイ、スポーツ合宿、湖でのカヌーなどの体験型レジャー、バードウォッチング、自然風景や鉄道車両の写真撮影（撮り鉄）など、旅行ニーズが多様化している。七飯町では、様々なニーズに応えることができる地域資源に関する情報発信とともに、増加が見込まれる観光客の受入態勢の整備を進めている。

【観光客の受入施設等の整備について】

（大沼国定公園）

大沼国定公園の中にある一部の島には橋が架けられ周遊コースとなっているが、橋の老朽化が進んでいるため、新幹線の開業までに全ての橋の補修または架け替えを実施することにしている。また近年は外国人観光客が増加していることから、公衆トイレに洋式トイレを順次増設する計画である。

（民間投資の動向）

新函館北斗駅から約 15 分の位置に立地する函館大沼プリンスホテルでは、北海道新幹線の開業に合わせ大規模リニューアルを実施するとともに、休止していたゴルフ場の再開やクラブハウスの建て替えを行うなど、観光需要の高まりを見込んだ民間投資がみられるようになっている。

（道の駅「男爵いもパーク」の整備）

七飯町は、新函館北斗駅に市街地が近接し、町内に函館と札幌を結ぶ主要幹線である JR 函館本線と国道 5 号線が走っていることから、物流や観光客の移動において道南地区における重要な拠点となる可能性を秘めている。

新幹線開業によって新函館北斗駅を起点に道内各地をレンタカーで巡る観光客の増加が見込まれているが、こうした観光客を南の函館方面、北の大沼国定公園、洞爺湖温泉、登別温泉、札幌、小樽、ニセコなど、道内の各方面に案内して振り分ける地域の拠点となる道の駅「男爵いもパーク」（仮称）の設置が計画されている。新函館北斗－札幌間が開業するまでの向こう 15 年間は新函館北斗駅が終着駅になることから、当施設は道南エリアにおける観光の中核的な役割を担う道の駅として位置付けられ、国土交通省の重点道の駅候補にも選定されている。また既述の通り、七飯町は男爵イモや西洋農業の発祥の地であることから、当施設は「男爵イモ発祥の地」をテーマとし、農産物の生産・販売・加工による 6 次化農業の拠点機能も加え、地域資源を活用した新たな商品開発や雇用の創出など、更なる相乗効果も期待されている。

「男爵いもパーク」は、2015 年度中に基本計画を策定し、2017 年度中の完成、2018 年度からの供用開始を目指している。七飯町がトイレや駐車場、休憩所、案内所など、道の駅としての基本的なハードの整備を行い、地元企業はテナントとして施設に入り、農産物の生産・販売・加工などソフト面を担うことになる。七飯町では、個人事業主などに呼び掛けて物産協議会を設立し、新たな商品開発などを共同で行う取り組みをサポートしている。

建設予定地は新函館北斗駅から約 3km の国道 5 号線沿いに位置し、周辺は商業施設が多いエリアになっている。七飯町では「男爵いもパーク」の整備を起爆剤にして、更ににぎわいのある街づくりを目指すことにしている。

図表 1-3-17　道の駅「男爵いもパーク」（仮称）の概要

（出典）国土交通省北海道開発局ウェブサイト

④二次交通の充実

【はこだてライナー：JR 北海道】

新函館北斗駅と在来線の函館駅を結ぶ「はこだてライナー」が、JR 北海道によって運行される。新函館北斗駅には新たに在来線駅舎を整備し、新幹線とはこだてライナーとを同一平面で乗り継ぎできるよう、新幹線ホームと同じ高さで在来線ホームを整備する。また、未電化区間約 14.5km を電化することにより、所要時間は現在より約 8 分短縮され約 17 分で結ばれる計画となっている。

【並行在来線：道南いさりび鉄道】

北海道新幹線の開業に伴い、JR 北海道から経営分離される並行在来線の江差線（五稜郭－木古内間）を、地域の公共交通機関として存続維持するため、北海道と沿線市町（函館市、北斗市、木古内町）の出資により第三セクター鉄道「道南いさりび鉄道」が設立され、開業に向けた準備が進められている。

【函館新外環状道路：国土交通省北海道開発局】

函館新外環状道路は、函館 IC から函館空港 IC へ至る延長 10km の地域高規格道路である。2007 年度に事業着手され、函館 IC－赤川 IC 間が 2015 年 3 月に供用を開始している。全線開通は 2020 年度となる見通しで、開通後は新函館北斗駅と函館空港が直結され、所要時間が現在の約 45 分から約 30 分に短縮される。空港と新幹線が 30 分で結ばれることから、道内各地との航空路線が乏しい東北地方の観光客が、道内各地との航空路線が充実する函館空港を利用するといった新たな観光ルートが出来る可能性もあり、地元自治体や経済界から大きな期待が寄せられている。

(3)　農業生産基盤の整備

①北海道の農業の現状

大規模で専業的な農業経営が展開されていることが、北海道の農業の特徴である。

北海道では、全国の耕地面積の約 1/4 を占める恵まれた土地資源を活かし、土地利用型農業を中心とした生産性の高い農業が展開されている。全国における人口のシェアが 4.3%であるのに対し、農業産出額が占めるシェアはそれを大きく上回る 12.5%を占めている。また、我が国の食料の国内生産量（カロリーベース）の約 2 割を占めるなど国内最大の食料供給地域となっており、我が国の食料自給率（カロリーベース）に大きく貢献するとともに、食料安定供給において重要な役割を果たしている。

販売農家に占める主業農家[8]の割合は、都府県の 20.1%に対し 70.5%となっており、農業を主要な生活基盤とする農家が多い。1 経営体あたりの所得に対する農業所得の割合は約 9 割となっており、他都府県の 4 割程度と比較して農業への依存度が極めて高くなっている。

農家戸数は、高度成長期以降減少傾向が続いており、1990 年度に 87 千戸あった販売農家は 2014 年度には半数の 40 千戸になっている。また、他都府県と比較すれば緩やかであるが、就業者の高齢化も進んでいる。65 歳以上の就業者の比率は年々上昇しており、2014 年度には 35.1%にまで達している。耕地面積は若干ではあるが減少傾向が続いており、ピークの 1990 年度の耕作面積 1,209 千 ha から 2014 年度には 1,148 千 ha に減少している。こうした状況から、農業経営の大規模化が進んでいる。北海道の 1 戸あたりの経営耕作面積は、他都府県の約 15 倍の水準にあたる 23.4ha となっており、北海道農業の規模の大きさがわかる。

8　販売農家とは、経営耕地面積 30a 以上または農産物販売金額が年間 50 万円以上の農家を指す。主業農家は、販売農家のうち、農業所得が主（農家所得の 50%以上が農業所得）で、1 年間に 60 日以上自営農業に従事している 65 歳未満の世帯員がいる農家を指す。

図表 1-3-18　北海道農業の特徴

■北海道農業の全国シェア

区　分	単位	北海道(a)	全国(b)	シェア(a/b)	年度
耕地面積	千ha	1,148	4,518	25.4%	2014
農業産出額	億円	10,705	85,742	12.5%	2013
国産供給熱量	kcal/人・日	208	942	22.1%	2014
販売農家	千戸	40	1,412	2.8%	2014
専業農家		26	406	6.4%	
兼業農家(1種)		10	196	5.1%	
兼業農家(2種)		4	810	0.5%	

■北海道と他都府県の農家の比較

区　分	単位	北海道(a)	都府県(b)	倍(a/b)	年度
主業農家／販売農家数	%	70.5	20.1	3.5	2014
1経営体あたり	千円				2013
農業粗収益		24,675	4,383	5.6	
農業所得		6,387	1,172	5.4	
農外所得		668	1,559	0.4	
農業依存度	%	90.3	42.8	2.1	
65歳以上比率	%	35.1	64.5	0.5	2014
販売農家1戸あたり	ha	23.4	1.6	14.6	2014

（出典）北海道農政部「北海道農業の現状と課題（2015 年 4 月）」を基に当研究所にて作成

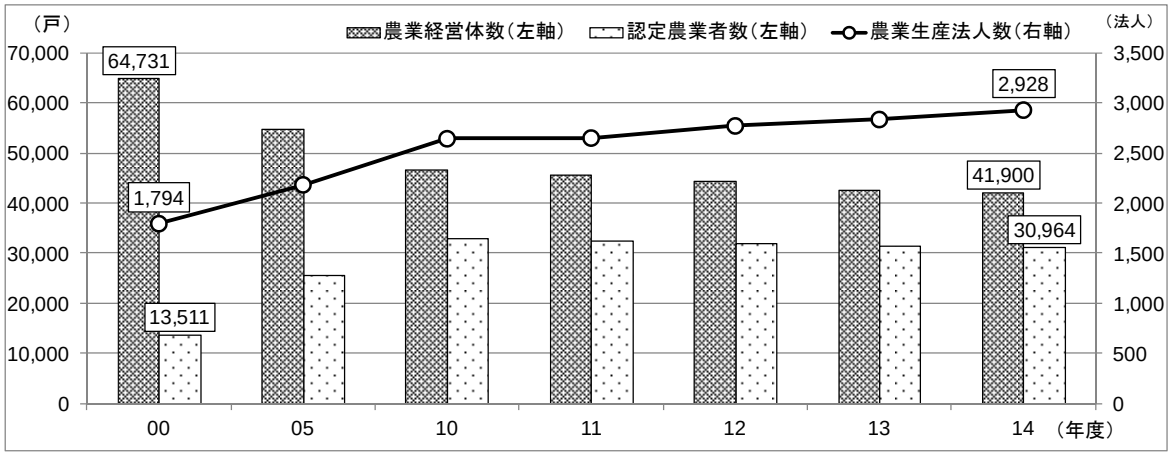
こうした農業経営状況に対応し、経営主体も多様化している。農業経営体[9]の数は減少基調にあり、2014 年度には 41,900 経営体となっている。一方で、効率的で安定的な農業経営を目指す認定農業者[10]の数は2000年度の 13,511経営体から全体として増加基調になっており、2014 年度には 30,964 経営体となっている。また、農業生産法人[11]は 2,928 経営体となっており増加基調が継続している。（図表 1-3-19）これらの法人の中には、離農者の農地や農作業の引受先を見つけたり、新規就農者の受け入れや支援をしたりする法人もある。その他、自ら生産した農産物の「道の駅」などでの直接販売や、農産物の加工・販売、レストラン経営（ファームレストラン)、観光農園の開設などの関連事業に進出する事例もみられている。以下では、農業生産力強化に向けた取組事例として、北海道空知総合振興局における取り組みを取り上げたい。

9　農産物の生産を行うか又は委託を受けて農作業を行い生産又は作業に係る面積・頭数が次の規定のいずれかに該当する事業を行う者をいう。①経営耕地面積が 30a 以上の規模の農業②農作物の作付面積又は栽培面積､家畜の飼養頭羽数又は出荷羽数その他の事業の規模が一定規模の農業③農作業の受託の事業。

10　1993 年に制定された農業経営基盤強化促進法に基づいて自主的に農業経営改善計画を作成し、市町村から認定を受けた農業者。地域農業を担う意欲的な農家を育てるのが目的で、農地利用・資金・税制面などの支援を受けることができる。

11　農業を営む法人を農業法人といい、このうち農地を取得できるのが農業生産法人である。1999 年施行の食料・農業・農村基本法で推進の動きが加速した。農業の大規模化や経営力強化を図り、新規就農者の受け皿にしようとの狙いもある。

図表 1-3-19　北海道農業の経営主体の動向



（出典）北海道農政部「北海道農業の現状と課題（2015 年 4 月）」を基に当研究所にて作成

②農業生産基盤整備による農業競争力の強化（空知総合振興局）

【空知地区の農業の現状と課題】

空知地区は、北海道の中央部よりやや西方に位置する広大な内陸地帯で、東西約 70km、南北約 130km に広がり、中央を石狩川が縦走している。10 市 14 町で構成されており、総面積は約 5,800km2 で三重県の面積に匹敵し、北海道全体の約 7%を占める。

空知地区の農業は米生産が主体となっている。田の耕作面積は北海道全体の 4 割以上を占め、北海道有数の米産地である。この他に畑作物や果実の生産も盛んで、農業生産額でみると果実が北海道内で 2 位、麦類、雑穀、豆類、野菜が 3 位となっている。

空知地区の総農家数は、2000 年から 2010 年までの 10 年間で半減している。基幹的農業従事者の年齢構成も 20～50 歳代の働き盛りの層が大きく減少する一方で、65 歳以上の層が大きく増加しており、農業者の高齢化も深刻になっている。このように今後は、農家戸数の減少に伴い水田農家 1 戸あたりの経営面積の拡大が予測されることから、空知総合振興局では担い手への農地の利用集積、より効率的な営農に向けた大型作業機械の導入や、水田直播栽培などにも対応可能なほ場の大区画化を推進している。

空知地区では、1960 年頃から段階的にほ場整備が進められてきた。当時は 30a の区画を標準としたほ場整備や用排水路の改良等が総合的に進められ、農作業の機械化も進み、大幅な生産性の向上が図られた。しかしながら、近年この時期に整備された用水路の老朽化や暗渠排水の機能低下が顕在化し、排水不良などによる湿害が発生するなど、作物の育成に障害を与えていることが問題となっている。

【農業生産基盤の整備】

こうした現状や課題を受け、空知総合振興局では農地や農業用用排水路等の整備・保全により土地生産性や労働生産性を高め、農業経営の安定向上を図る農業農村整備事業を実

施している。

2015 年度における実施地区は 102 地区、事業費の合計は 1,756 億円に上る。かつて 30～50a に整備された区画をおよそ倍の 1ha 程度の規模に拡大する区画整理や暗渠排水の整備などが事業の中心となっており、その目的として以下の 4 つのポイントが挙げられている。

(ア) ほ場の大区画化（1ha 以上）による農作業時間の縮減を図り、担い手農家への農地の集積と経営規模の拡大を図る。

(イ) 暗渠排水および排水路の整備により排水不良農地の改善を図り、適期作業を可能とするとともに、湿害による作物の生育不良を改善し生産量の増加と品質の向上を図る。

(ウ) 老朽化した用水路の整備により、安定した用水の供給を可能とし、冷害の回避と労働時間の軽減を図る。

(エ) 総合的には安全・安心な食の生産を支え、優良農地の確保と経営体の育成を図る。

【農業生産基盤整備と期待される効果】

農業生産基盤整備による効果としては、区画整理や暗渠排水による労働時間の短縮、暗渠排水などの整備による作物収量の増加、大区画化による担い手への農地の集約と経営規模の拡大などが挙げられる。ここでは空知地区で進められている農業生産基盤整備の事例を取り上げたい。

（事業概要）

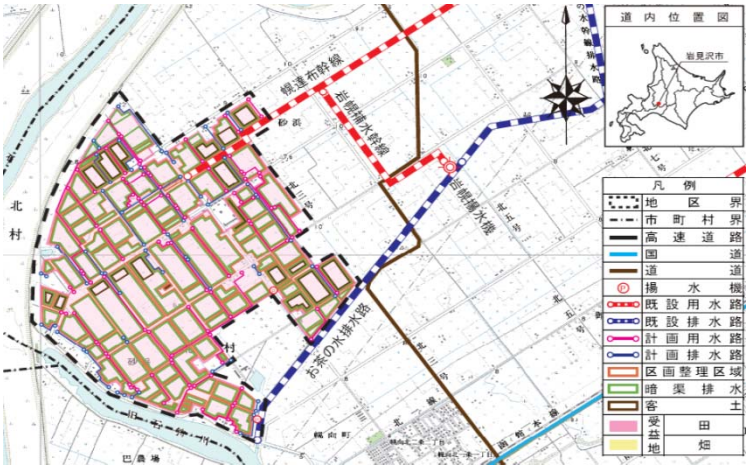
事 業 名：道営農地整備事業（経営体育成型）　砂浜西地区
市町村名：岩見沢市
事 業 費：3,449 百万円
事業工期：2012～2021 年度
受益面積：295ha
主要工事：区画整理　289ha
（整地 246ha、暗渠排水 246ha、客土 49ha）
用水路　15.5km　　排水路　8.3km
事業目的：

本地区は、水稲を主体として小麦や野菜類等を組み合わせた営農を展開しているものの、これまでに整備した用排水路や暗渠排水は老朽化や泥炭土壌に起因した不等沈下等による機能低下が著しく、用水不足や排水不良が生じている。加えて担い手への農地集積が進み経営規模が大きい本地区では、45a 程度の現況区画では労働生産性が低く、効率的な営農の妨げになっている。

このため区画整理によるほ場の大区画化や排水改良により、担い手への農地集積によ

る更なる経営規模の拡大や生産効率の向上を進め、本地域の農業競争力の強化を図る。

図表 1-3-20　事業概要図（砂浜西地区）

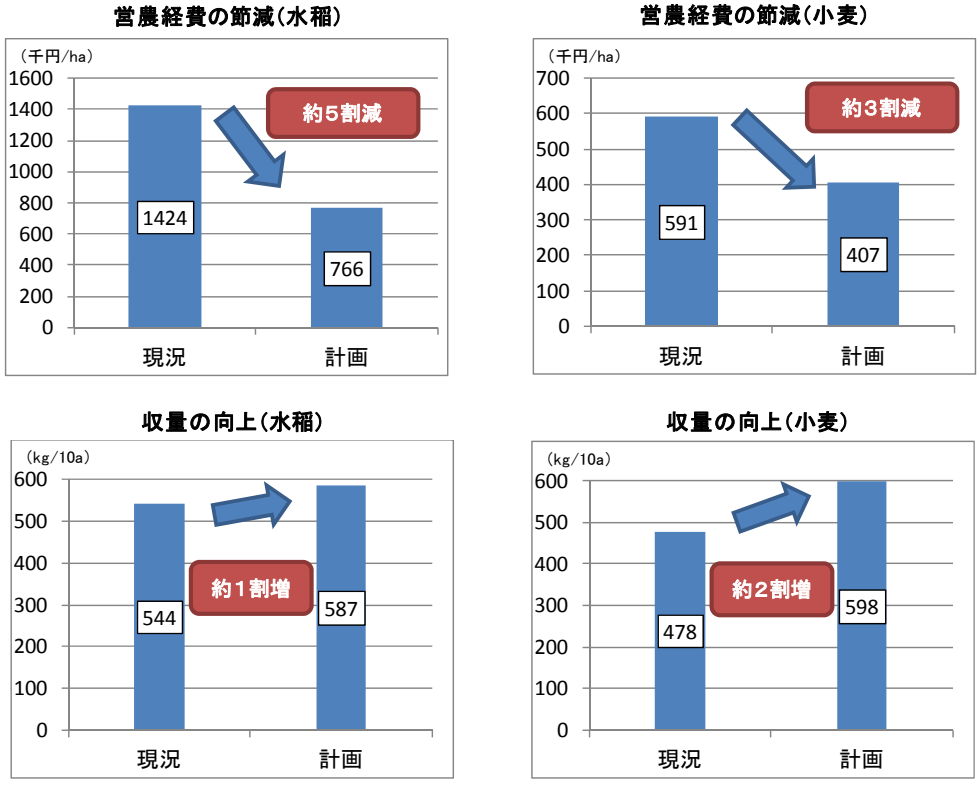


（出典）農林水産省「公共事業の事業評価書（農林農村事業等補助事業の事前評価）2013 年 2 月」

（期待される効果）

ほ場の大区画化や用水の安定供給および排水性の改善が図られることにより、営農経費の節減や収量の向上といった整備効果が見込まれている。（図表 1-3-21）

図表 1-3-21　事業の整備効果（砂浜西地区）



（出典）農林水産省「公共事業の事業評価書（農林農村事業等補助事業の事前評価）2013 年 2 月」を基に当研究所にて作成

(4)　港湾の整備

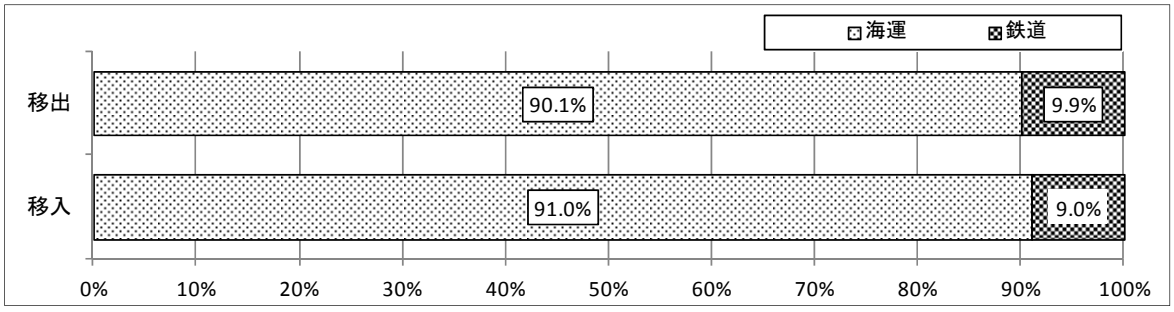
①北海道の港湾の概要

エネルギーの 90%以上、食料の 60%以上を輸入に依存し、また、輸送用機器や電子部品、鉄鋼といった製造品の輸出が盛んな我が国にとって、諸外国との貿易は非常に重要である。四方を海で囲まれた日本は、エネルギーや食料などの輸入や工業製品の輸出の 99.7%を海上輸送に頼っている。海上輸送を支える港湾は、経済のみならず、国民の日常生活に対しても大きな役割を担っている。

北海道は、海で隔てられているという地理的特性から、域外を結ぶ物流のほとんどを海上輸送に頼っている。図表 1-3-22 は、北海道外との移出入貨物の輸送モード別の比率を示したものであるが、移出、移入はともに海運が 90%以上を占めており、海上輸送と物流の結節点である港湾は、北海道の経済を支える重要な拠点であることがわかる。

また、近年はクルーズ船の寄港が増加基調にある。国土交通省北海道開発局の調査によると、北海道のクルーズ船の寄港数は、2004 年に 68 隻であったのが、2014 年には 157 隻となり、この 10 年間で 2.3 倍となるなど、非常に活況を呈している。国内外から多くの観光客が訪れ、地域経済や観光の振興に寄与するとともに、北海道の魅力を世界に発信する機会ともなることが期待され、人流を拡大する上においても、クルーズ船の誘致は北海道経済における重要性を増している。

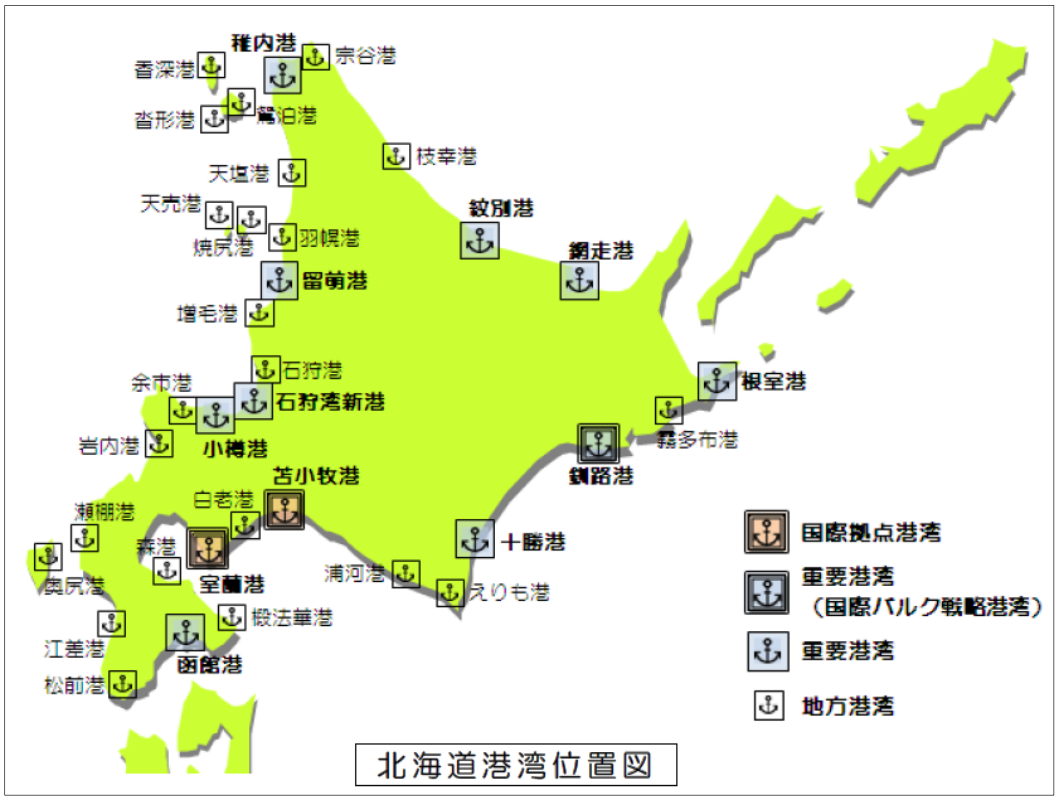
図表 1-3-22　北海道外との移出入貨物の輸送モード別比率（2012 年度）



（出典）国土交通省北海道運輸局ウェブサイトを基に当研究所にて作成

北海道の港湾は、国際拠点港湾 2 港（室蘭港、苫小牧港）、重要港湾 10 港（函館港、小樽港、釧路港、留萌港、稚内港、十勝港、石狩湾新港、紋別港、網走港、根室港）、地方港湾 23 港の計 35 港となっている。北海道の主要な港湾の周辺には、豊かな食資源を活かした食関連産業やものづくり産業が集積している。室蘭港では製鉄業、苫小牧港では製紙業、石油精製業、自動車関連産業、函館港ではセメント製造業、釧路港、小樽港、十勝港では農業生産に欠かせない飼肥料製造業の立地がみられるなど、北海道の港湾の後背地やその周辺には経済波及効果の高い産業が集積している。

図表 1-3-23　北海道港湾位置図



（出典）国土交通省北海道開発局「平成 27 年度 北海道開発局事業概要（事業別）」

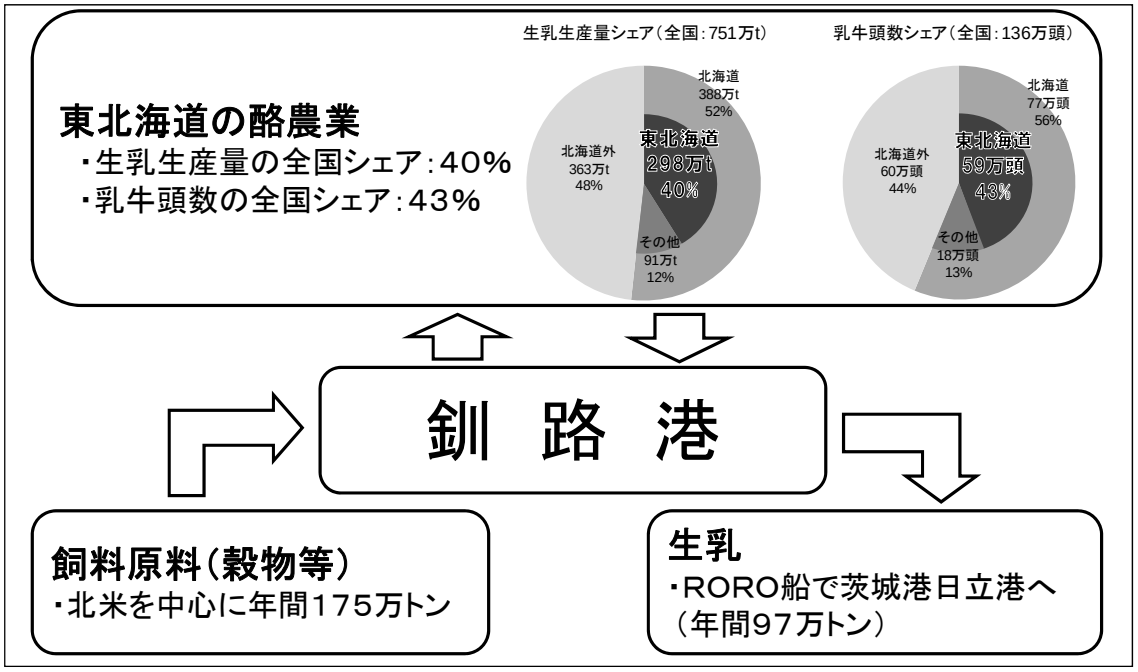
北海道では、国内外との多様な物流ネットワークの構築を図るため、国際バルク戦略港湾、国際海上コンテナターミナルなど、北海道の国際競争力の強化に向けた基盤整備が進められている。また、北海道と本州間の物流機能の強化と安定化を図るため、複合一貫輸送（フェリー、RORO 船[12]）ターミナルの整備等、北海道の基幹産業や生活を支えるための港湾整備が進められている。

②釧路港の整備

釧路港は、東北海道における地域の暮らしと産業を支える物流拠点港湾である。釧路港の背後圏である東北海道は、国内有数の酪農・畜産業地帯であり、重要な食料供給基地である。同圏における生乳生産量の全国シェアは 40%、乳牛頭数の全国シェアは 43%を占めている。釧路港は、北海道全体の穀物輸移入量 432 万トンの約 40%となる 175 万トンを取り扱っており、そのうち牛などの家畜の飼料として使われるとうもろこしが約 40%の約 75 万トンを占め、これらは後背地に供給されている。そして同地の乳牛から生産された生乳は、釧路港から出港する RORO 船などにより首都圏に毎日輸送されている。

12 ロールオン・ロールオフ船の略。船のランプウェイ（傾斜路）を利用して、トラックやトレーラー、フォークリフトなどの車両が直接貨物を積み下ろしする方式の貨物船。

図表 1-3-24　東北海道の酪農業と釧路港の関わり



（出典）農林水産省「2010 年世界農林業センサス」、北海道根室振興局「根室の農業」、国土交通省北海道開発局「地域を支える開発事業」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）生乳生産量は平成 25 年度、乳牛頭数は平成 22 年度の数値。

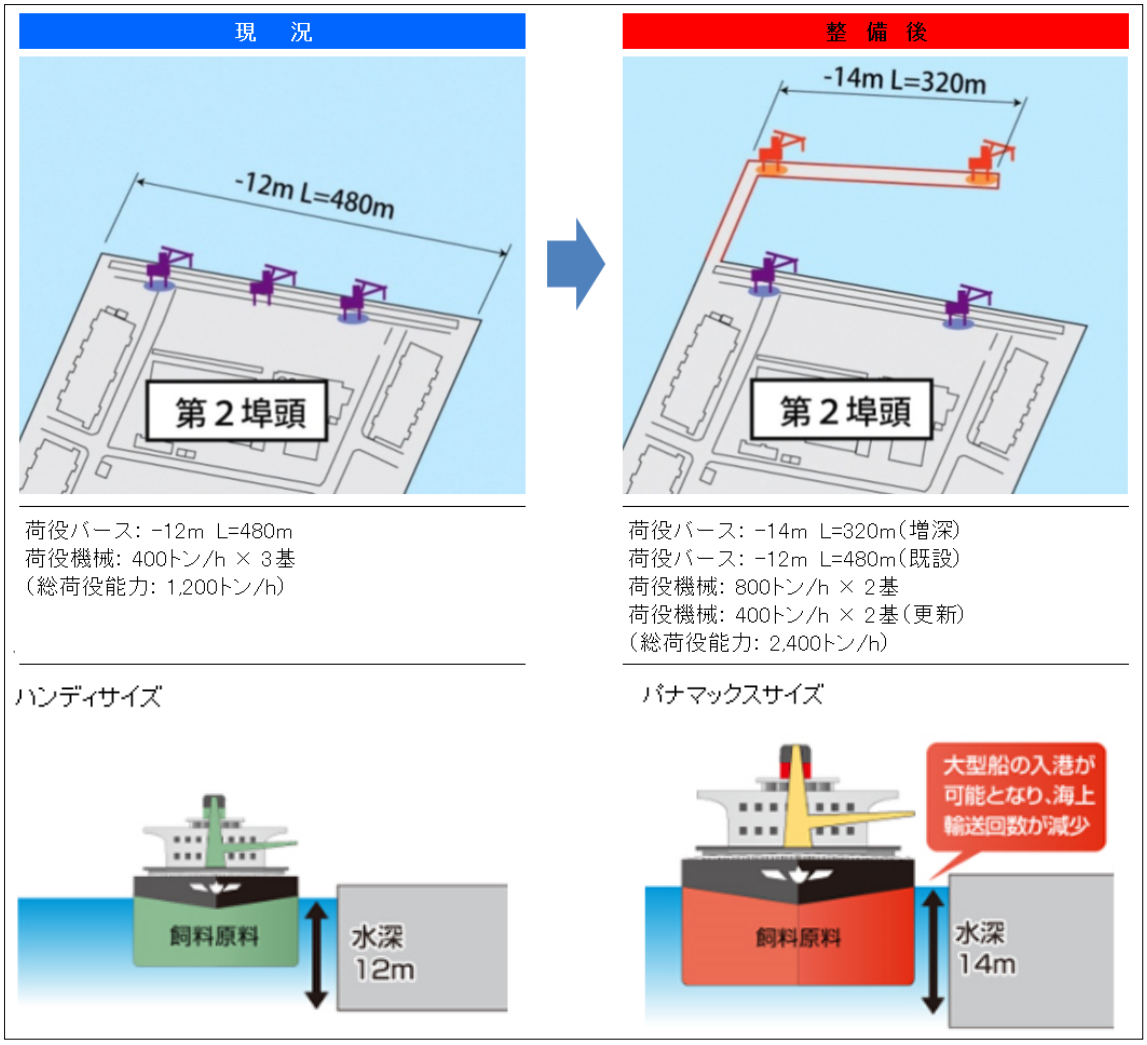
我が国の穀物類輸入は北米の穀倉地帯からが大半を占めており、釧路港は他の港湾に比べ海上航路が短いという優位性がある。こうした特性もあって、釧路港は 2011 年に「国際バルク戦略港湾（穀物）」に選定されている。バルク戦略港湾は、資源、エネルギー、食料などの安定的かつ安価な供給のため、物流コストの削減や輸送サービスの向上を行う港で、穀物では釧路港のほかに鹿島、志布志、名古屋、水島、鉄鉱石では木更津、水島・福山、石炭では徳山下松・宇部、小名浜の各港がそれぞれ選定されている。畜産経営コストの約 4 割を占めるといわれている飼料費が畜産経営に大きく影響を与えるなか、北海道の畜産業の競争力を高め、安定的な食料供給を維持する必要があることから、釧路港は北海道における穀物の輸入拠点としての役割を担うことが期待されている。

釧路港で取り扱っている飼料原料は、パナマ運河を通過できる最大の大きさの船舶で現在主力になっている「パナマックス級」船舶などにより北米から輸入されている。しかし、岸壁水深の不足により、釧路港への満載の状態での入港ができず、減載して喫水調整した状態で海上輸送する必要があるなど、非効率な運用状況になっている。

釧路港の港湾管理者である釧路市が 2011 年に作成した「国際バルク戦略港湾の選定に向けた計画書」では、西港地区第 2 ふ頭地区から約 150m 沖に、突堤式のマイナス 16m 岸壁（延長 320m）を新設・整備する計画になっている。新設する理由は、食料・飼料関係の船舶が頻繁に離着岸している既存の第 2 ふ頭（マイナス 12m 岸壁、延長 480m）の機能を休止することなく新バースを建設するためである。マイナス 16m 岸壁は段階的に整備する方針に

なっており、現在整備が進められている第一段階（国際物流ターミナル整備事業）では、「パナマックス級」船舶に対応できるマイナス 14m 岸壁を新規に整備し、第二段階では、「ポストパナマックス級」船舶に対応したマイナス 16m に増深する計画となっている。荷役機械の整備も含め、完成後には現行 1 時間あたり 1,200t の総荷役能力が 2,400t に倍増される見込みである。

図表 1-3-25　釧路港国際物流ターミナル整備事業の整備計画



（出典）国土交通省「釧路港　国際バルク戦略港湾の選定に向けた計画書（概要版）」を基に当研究所にて作成

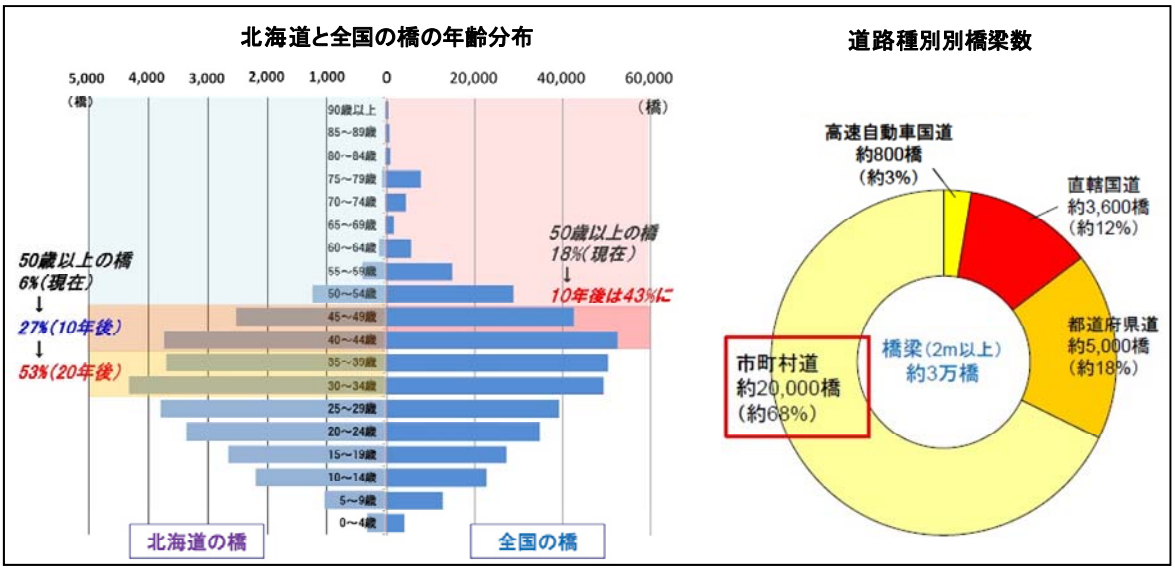
現在整備が進められている第一段階のマイナス 14m 岸壁が整備された後は、「パナマックス級」船舶の満載での釧路港への輸送が可能となり、船舶の運航回数が減少されることになる。さらに釧路港から連携港（苫小牧、八戸、石巻、新潟）に向けた海上輸送網も効率化され、連携港で陸揚げされる穀物の海上輸送コストも含めた輸送コストの削減効果は、年間約 38 億円になると見込まれている。

1.3.3　既存ストックの有効活用と適切な維持管理

(1)　道路施設の老朽化対策

橋梁やトンネルなどの道路インフラの多くは、高度経済成長期に集中的に整備され、今後急速に高齢化が進んでいくことが見込まれ、国・地方ともに厳しい財源のなかで老朽化した道路インフラの補修や更新を確実に実施していくことが重要な課題となっている。図表 1-3-26 は北海道における橋梁の年齢分布と道路種別別の橋梁数を示したものである。北海道の橋梁は全国と比較して新しいものが多いが、10 年後には建設後 50 年を超える橋が全体の 27%、20 年後には 53%と急激に増加し、補修、架替えが必要になることが想定されている。また、多くの道路インフラは地方公共団体が管理しているが、橋やトンネル等の補修・更新の時期や方法など道路メンテナンスに関する技術的なノウハウ・経験の乏しさに加え、それを支える技術職員の人員不足、予算不足による点検・補修の遅れといった問題も顕在化している。

図表 1-3-26　北海道における橋梁の年齢分布と道路種別別橋梁数



（出典）国土交通省北海道開発局「第 1 回北海道道路メンテナンス会議資料」

こうしたなか、地方公共団体の取り組みに対する支援として、都道府県ごとに高速道路、国道、都道府県道、市町村道の道路管理者で構成する「道路メンテナンス会議」が設置されることとなり、北海道においても 2014 年 6 月に北海道開発局、北海道、札幌市、東日本高速道路北海道支社からなる「北海道道路メンテナンス会議」が設置された。同会議は、北海道内における道路施設等の維持管理、修繕、更新等が効果的・効率的に実施されるよう、次

の項目を目的に挙げている。

①交通上密接な関連を有する道路管理者が相互に連携・調整を行う。

②道路施設の点検結果等を共有・協力する。

③道路管理の円滑化と道路施設等の予防保全・老朽化対策の強化を図る。

また、北海道道路メンテナンス会議では、地方公共団体や地域の実情を踏まえ、次の 3 つの取り組みを実施することとしている。

①点検計画の策定および点検結果の公表

②点検業務の地域一括発注

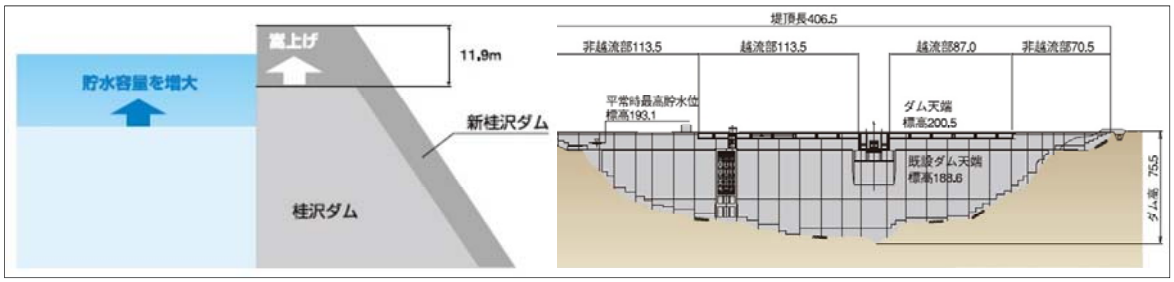
③地方公共団体への技術支援

北海道は広大な面積を有し、地域ごとの実情も異なることから、同会議とは別に 11 地区に地方会議も設置し、北海道開発局（各開発建設部）、北海道（各建設管理部）、市町村、東日本高速道路北海道支社（各管理事務所）で構成され、効率的な運用を図っている。

(2)　新桂沢ダム

近年多発する豪雨災害や少雨による渇水などにより、水をめぐるインフラの注目度が高まっている。洪水の調整機能などを持つダムについては、新規の施設整備に膨大な時間とコストがかかることから、既存のダムを改修して機能向上を図る取り組みが進んでいる。既設ダムの再開発は、基本的に貯水容量を増大させる方法（ダムの嵩上げ、貯水池内の掘削など）と、現行の貯水池の運用を変更する方法（取水設備、放流設備等の新設・改造による運用変更）の 2 つの方法に大別される。新桂沢ダムは、1957 年に北海道で初めて建設された多目的ダムである桂沢ダムの堤体を利用し、ダムを 11.9m 嵩上げして高さ 75.5m にする再開発事業で、貯水容量を現行の約 1.5 倍に増大させ、治水・利水の機能を向上させる計画となっている。新桂沢ダムは、三笠ぽんべつダムの新設とともに幾春別川（いくしゅんべつがわ）総合開発事業に位置付けられており、洪水対策をはじめこれまでに度々取水制限が行われてきた農業用水など既得取水の安定化や、石狩湾新港地域への工業用水の供給といった、北海道の農業や産業の振興に大きな役割を果たすことも期待されている。

図表 1-3-27　新桂沢ダムの断面図と上流面図



（出典）国土交通省北海道開発局提供資料

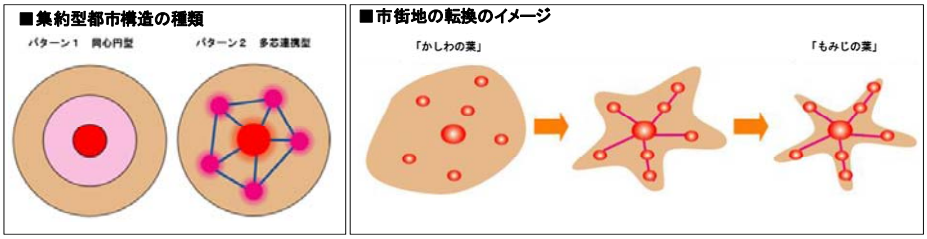
(3)　持続可能なまちづくり

①釧路市

東北海道の拠点都市である釧路市は、市内に港湾、空港を有し、行政、商業、医療、福祉、教育などの都市機能が集積している。釧路市の都市計画区域は、阿寒地域、音別地域を除いた釧路地域 22,175ha、そのうち市街化区域は 5,272ha となっており、釧路市の人口の 9 割以上がこの市街化区域内に居住している。

釧路市も他の地方都市と同様、人口減少、都心部の空洞化、市街地の低密度化が問題となっている。2009 年 3 月に見直しを実施した「釧路市都市計画マスタープラン」では、初めて将来人口が減少する前提での計画を策定している。2012 年 12 月には、同プランの基本目標の一つである「環境負荷の小さなコンパクトなまちづくり」をより具体化させた「釧路市コンパクトなまちづくりに関する基本的考え方」（以下、「基本的考え方」）を公表している。「基本的考え方」では、イメージするまちの構造として、市街地の中に日常生活に必要な都市機能を配置した複数の拠点を置き、それらを公共交通機関で結ぶ「多芯連携型[13]」が基本とされ、「かしわの葉」から「もみじの葉」へと市街地を転換することが示されている。

図表 1-3-28　釧路市が目指すコンパクトな都市のイメージ



（出典）釧路市「コンパクトなまちづくりに関する基本的考え方」

図表 1-3-28 の「かしわの葉」の○の部分は、商店街や公共施設などが立地し、一定以上の都市機能がすでに集積されている地区を示している。これらの地区を拠点に位置付け、公共交通で拠点間の接続を密接にする効率的なまちづくりを目指すとされている。さらに、拠点周辺に居住なども集約し、将来的には市街化区域の面積は変わらないが、居住が一定の区域範囲内に集中した「もみじの葉」をイメージしたまちへと転換することがその目的に挙げられている。

また、公営住宅などハード整備は、選択と集中により拠点を中心に行うこととなるが、地域との協働によりソフト事業なども含めた魅力ある拠点づくりを進めることによって、居住を誘導し、さらに民間機能も集中させ、日常生活が地域内で完結できる拠点づくりを目指すとしている。

13　「基本的考え方」では、コンパクトな都市の姿として、「多芯連携型」と「同心円型」が示されている。「同心円型」はまちの中心部に都市機能を集約し、そこから放射状に広がる都市構造と定義している。

②夕張市

夕張市は 2007 年に財政再建団体、2010 年に財政再生団体に指定され、再生計画に基づいた財政再建と地域の再生に取り組んでいる。ここでは、夕張市が取り組むコンパクトなまちづくりを取り上げる。

【夕張市の概況（人口・世帯数と集落配置)】

（人口減少・少子高齢化）

夕張市の人口はピーク時の 107,972 人（国勢調査 1960 年）から、現在は 10,922 人（同、2010 年）と半世紀で人口はおよそ 1/10 にまで激減した。2010 年の国勢調査によれば、高齢化率（65 歳以上の人口比率）は 43.8%で全道 1 位、少子率（15 歳未満人口比率）は 6.6%で全道 2 位となっており、少子高齢化が急速に進展している。

（炭鉱の坑口の周りに集落が点在する広域分散型の居住形態）

夕張市は炭鉱の坑口の周りに集落が点在する広域分散型の居住形態を示すとともに、かつての 10 万人を超える人口規模を前提とした公共施設などが配置されている。こうしたことから、インフラ維持費などの行政コストが割高なままになっており、まちづくりの上で様々なひずみが生じている。

（市営住宅の存在）

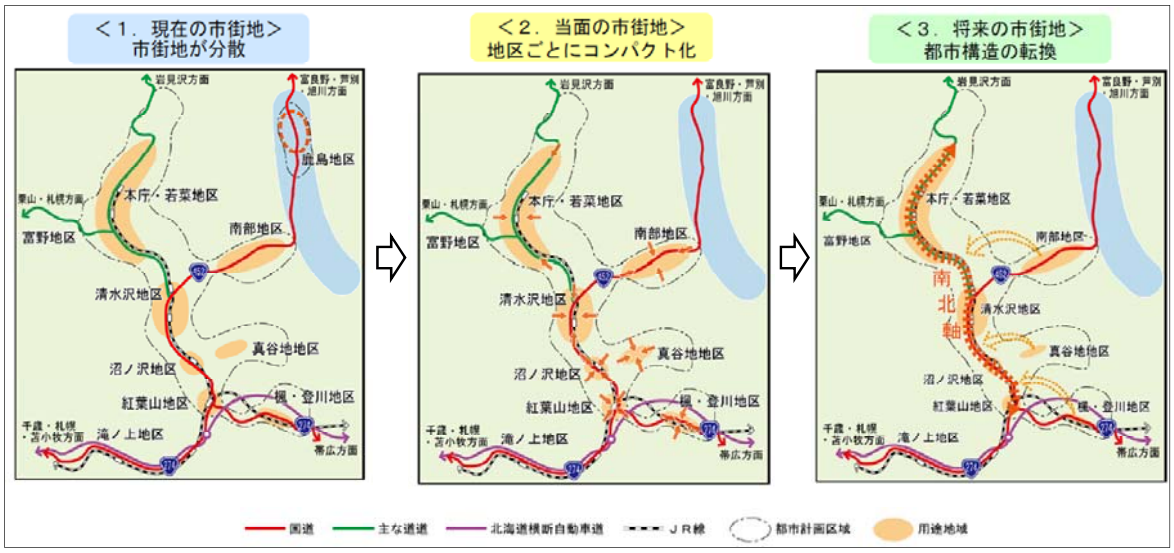
炭鉱閉山後、点在する坑口付近に炭鉱会社が所有していた病院や公衆浴場、炭鉱住宅の多くを市が引き継いだという歴史的経緯により、夕張市は市営住宅を数多く抱え、非効率で特殊な都市構造が長期にわたり温存されてきた。世帯数 5,683 世帯に対し、市営住宅戸数は 3,778 戸、このうち空住戸数は 1,394 戸で空屋率は約 4 割となっている（2013 年 4 月末)。市営住宅の多くは老朽化が著しく、良質な住宅が少ないことが人口流出の要因の一つともいわれている。

【夕張市まちづくりマスタープラン】

夕張市は、2007 年に財政再建計画を、2009 年には財政再生計画書を策定し、その中で公共施設関連の費用削減の方向性を示している。2012 年 3 月には、都市計画法に基づく都市計画マスタープラン制度を活用し、概ね 20 年後の長期的な将来都市像を見据えたまちづくりの指針である「夕張市まちづくりマスタープラン」を策定している。

同プランでは、厳しい財政状況下で住民の生活の質を確保するため、「安心して幸せに暮らせるコンパクトシティゆうばり」という、まちのコンパクト化に向けた方針が打ち出され、集約型都市構造の実現に向け段階的な集約化のプロセスも示された。当面は地区ごとに市営住宅の再編・集約化を中心に市街地のコンパクト化を図り、長期的には既存ストックが集積している南北軸へ市街地を集約し、その他の地区は自然環境共生型のライフスタイルなどが展開される場として活用を目指す、という方針が示されている。

図表 1-3-29　将来都市構造の再編プロセス



（出典）夕張市「夕張市まちづくりマスタープラン」

【コンパクトシティ実現に向けた取組事例】

（市営住宅の再編）

老朽化した市営住宅を多く抱える夕張市では、市民の利便性向上や行政コスト削減を図るため、管理戸数の適正化を目指した建て替え、長寿命ストック住宅への機能改善、老朽ストック住宅の除却を進めている。

市営住宅再編事業は、1 期事業（2010～2015 年）が実施されており、新築 100 戸、除却 650 戸、移転 270 戸が計画されている。これより老朽住宅に非効率に入居している状況を是正し、住民の安全安心の確保や除却後の跡地利用による都市拠点の集約化も同時に進められている。住民目線の話し合いを重ねるなど住民意向に極力配慮した交渉を進めた結果、事業開始からの移転協力者は 200 戸を超えており、非協力者はゼロであった。こうした住民合意を得るには人手と時間、経費を要するため、大学との連携などによる作業効率化にも取り組んでいる。

（小中学校の統廃合と廃校舎の有効活用）

夕張市では、財政再建のため地域ごとに点在していた小中学校 9 校を小学校 1 校と中学校 1 校に統廃合している。こうした廃校施設は、災害時の避難場所や住人の交流拠点として活用されている。各施設での利用見込みがない空き教室への産業誘致や地域に必要な機能（郵便局や子育て支援・地域交流サロン機能）の集約化を進めている。現在までに公募した全ての施設の活用が決定しており、今後も地域の未利用施設を活用した新たな起業支援を進め、地域での雇用の創出を目指すことにしている。

図表 1-3-30　廃校舎の活用状況

旧学校名	活用年度	活用概要
夕張中学校(※H17閉校)	H17～	市の物品庫として活用
滝ノ上小学校	H23～	地域生活館
幌南小学校(※H20閉校)	H23～	アウトドアスポーツ体験事業等
幌南中学校(※H20閉校)	H24～	障がい者自立支援事業
緑小学校	H24～	障がい者スポーツ普及・体験 空き教室活用、地域交流拠点整備 ※廃校舎に郵便局が入るのは全国初
緑陽中学校	H24～	
夕張小学校	H25～	自然エネルギー活用による施設内農業 空き教室活用、地域カフェ設置
のぞみ小学校	H26～	老人福祉施設　※道内初
若菜中央小学校	H27～	合宿・研修施設
千代田中学校	―	耐震性不可のため活用しない

（出典）財務省　財政制度等審議会 財政制度分科会（2014 年 10 月 15 日開催）　配布資料
「超高齢化・人口減少下における持続可能な都市の形成に向けた夕張市の取組み」

1.3.4　北海道における建設投資の将来展望

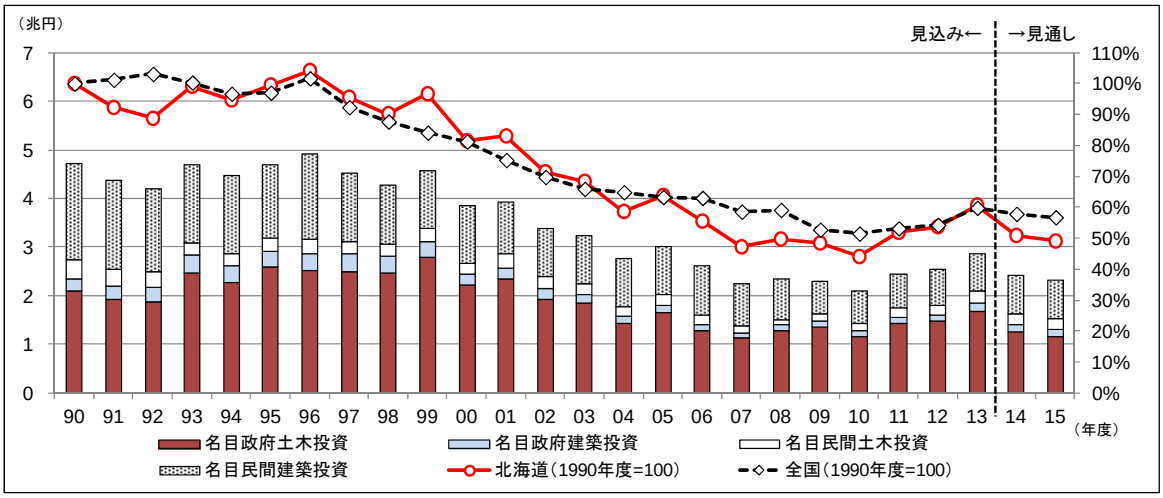
我が国の建設投資は、1992 年度の約 84.0 兆円をピークに長らく減少傾向が継続し、2010 年度には約 41.9 兆円まで減少した。しかし、東日本大震災の復旧および復興事業が本格化したことなどを受けて、2011 年度以降は増加に転じている。今後も復興需要や 2020 年東京オリンピック・パラリンピックに係る事業などが建設投資を下支えするものと見込まれている。

以下では、北海道における建設投資について分野別に現状および今後の展望を取り上げる。

(1)　建設投資全体の動向

図表 1-3-31 は、北海道における名目建設投資額の推移を示したものである。長期的な動向を捉えると、全国の建設投資は 1992 年をピークに減少傾向に転じたのに対し、北海道は 1996 年度をピークに減少傾向が継続している。2006 年度から 2010 年度にかけて全国より減少率が高くなっているが、全体として全国とほぼ同様の推移を示している。2014 年度、2015 年度については、約 2.4 兆円の投資規模で推移する見通しである。

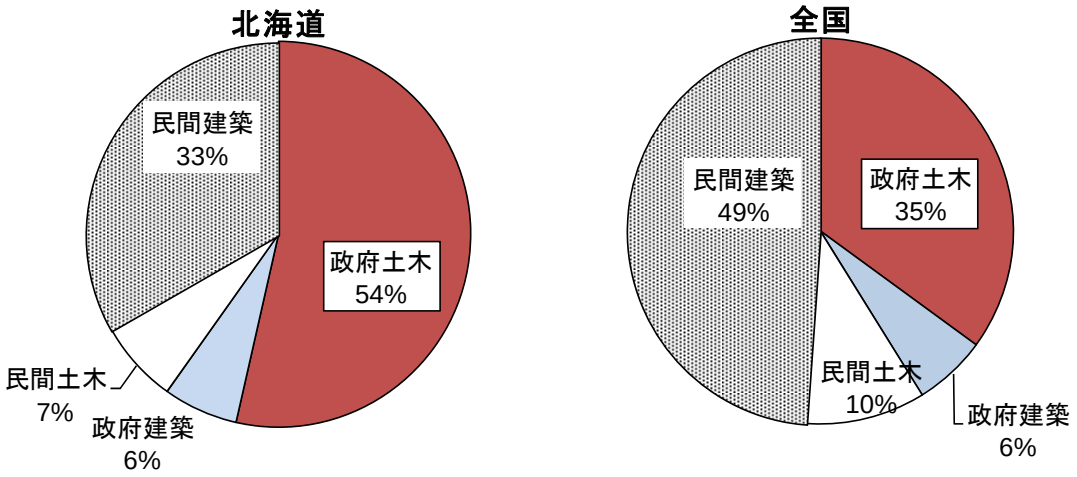
図表 1-3-31　北海道における建設投資額（名目）の推移



（出典）2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度建設投資見通し」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」による

図表 1-3-32 は、北海道の建設投資に占める種類別割合を示したものである。政府建設投資が占める割合は、全国の 41%に対し北海道は 60%と高く、民間建設投資の割合は、全国の 59%と比較して 40%となっている。これは建設投資全体が政府建設投資の動向に影響されやすいことを示している。

図表 1-3-32　全国および北海道における建設投資額（名目）に占める内訳

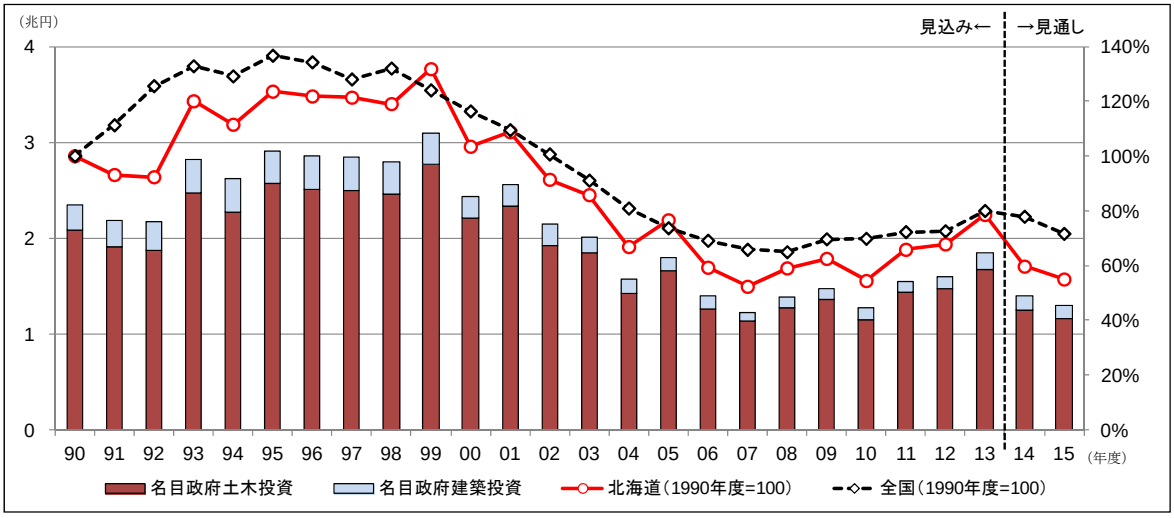


（出典）国土交通省「平成 26 年度建設投資見通し」、当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」を基に当研究所にて作成

(2)　政府建設投資

図表 1-3-33 は、北海道における政府建設投資の推移を示したものである。公共工事の削減とともに長期にわたり減少傾向が続いた北海道の政府建設投資は、2007 年度には過去 20 年のピークであった 1999 年度（約 3.1 兆円）の約 4 割にあたる約 1.2 兆円にまで減少した。

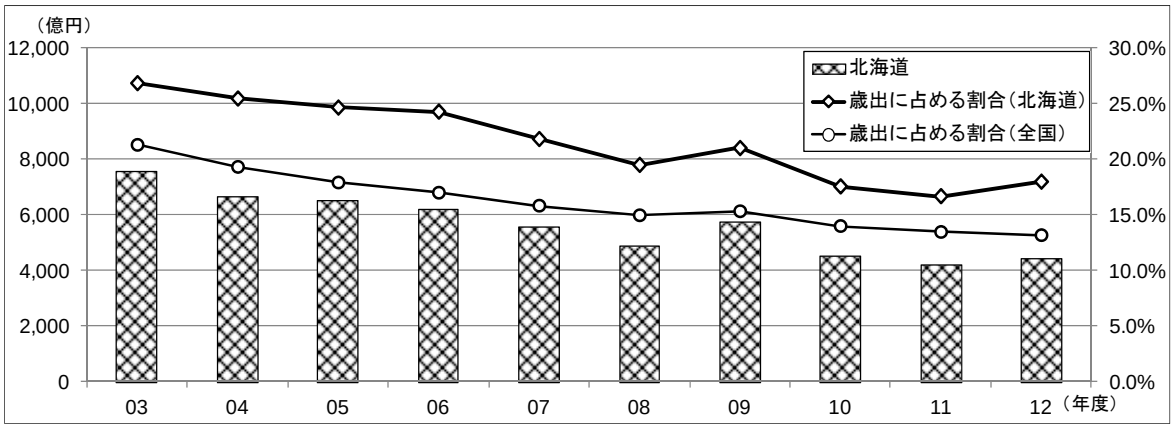
図表 1-3-33　北海道における政府建設投資（名目）の推移



（出典）2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度建設投資見通し」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）による

図表 1-3-34 は、北海道における普通建設事業費の推移を示したものである。歳出全体に占める普通建設事業費の割合は 2003 年度には 26.8%であったが、2011 年度は 16.7%と大幅に落ち込んでいる。それでも、北海道新幹線の札幌―新函館北斗間の開業が 5 年前倒しされ 2030 年度末となるなど、今後も地域経済の振興を下支えする交通インフラ関連の投資が見込まれている。また既述の通り、北海道の高速道路網の整備は全国に比べ大きく遅れていることから、地元では早期整備が望まれている。国および各地方公共団体の財政は厳しい状況ではあるが、北海道の強みである「食」と「観光」の競争力強化に向けた社会資本が着実に整備されることが望まれる。

図表 1-3-34　北海道における普通建設事業費の推移

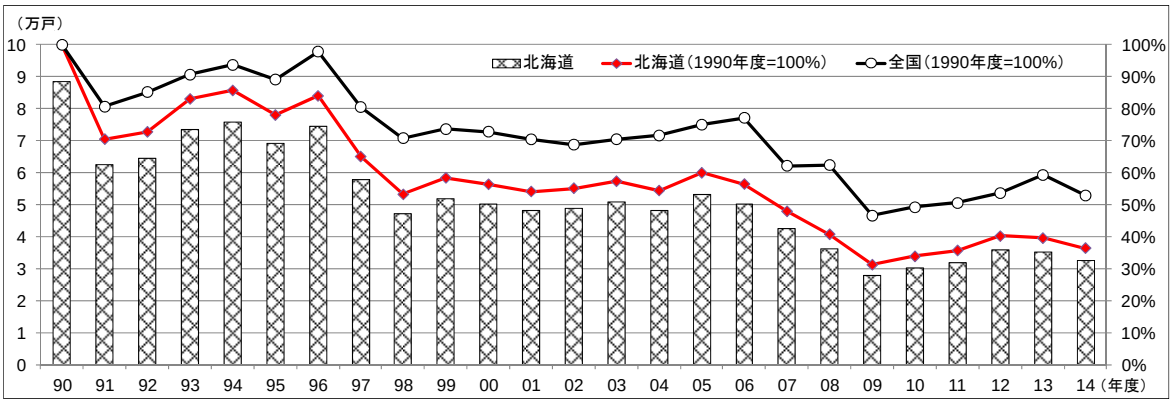


（出典）国土交通省「地方財政統計年報」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）全国とは 47 都道府県の合計

(3)　民間住宅投資

図表 1-3-35 は、北海道における住宅着工戸数の推移を示したものである。全国と比較すると前年度からの減少率が高い状態で推移しており、2014 年度の住宅着工戸数は 1990 年度の 8.8 万戸から 3.2 万戸にまで減少している。2007 年の建築基準法改正、2008 年のリーマンショックの影響により大きく落ち込んだ住宅着工戸数は、2009 年度を底に若干の回復基調にあるものの、長期的に見ると、人口減少傾向が続く中で民間住宅建設投資は減少するものと考えられる。しかし、今後整備が進められる高速交通ネットワークの整備などにより、交流圏域が拡大した地域においては民間住宅投資が増加することは十分に期待できる。

図表 1-3-35　北海道における住宅着工戸数の推移



（出典）国土交通省「建設着工統計調査報告」を基に当研究所にて作成

図表 1-3-36　北海道における住宅着工戸数の利用形態内訳

	持家	貸家	給与	分譲		
					マンション	戸建
全国	34.0%	38.8%	0.9%	26.3%	13.4%	12.9%
北海道	34.4%	52.5%	0.8%	12.2%	6.7%	5.6%

（出典）国土交通省「建築着工統計調査報告」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）2007～2014 年度の実績にて算出

図表 1-3-37　北海道における住宅着工に係る参考指標

	全国	北海道	
			全国における順位
持ち家住宅率	61.7%	57.7%	43
1世帯当たりの人員	2.42人	2.21人	46
共働き率	43.5%	39.6%	43
世帯所得（月額実収入）	520千円	513千円	28

（出典）総務省「平成 25 年住宅・土地統計調査」「平成 22 年国勢調査」「家計調査（2014 年）」
（ 注 ）2007～2014 年度の実績にて算出

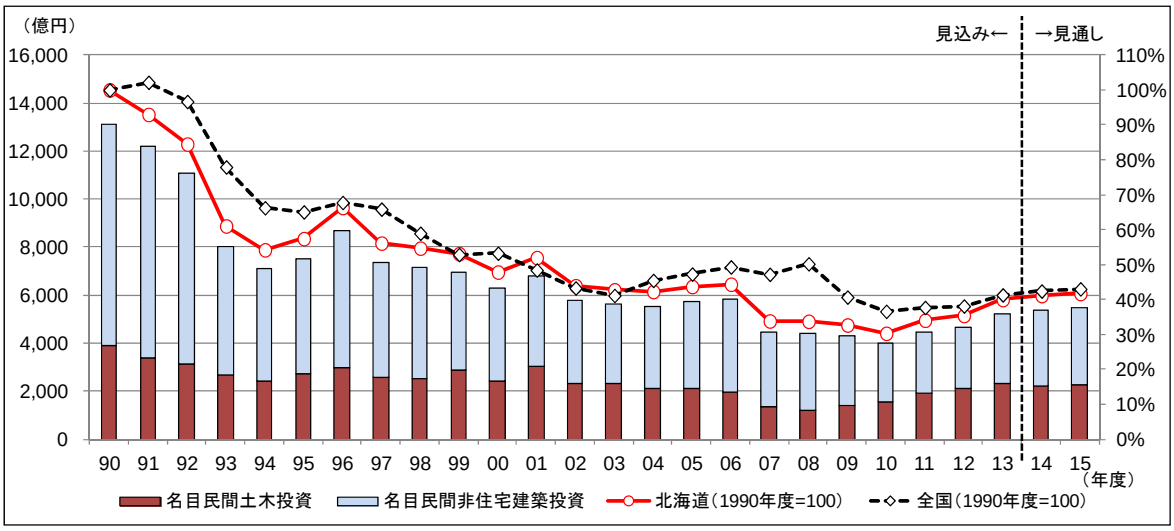
(4)　民間非住宅建設投資

図表 1-3-38 は、北海道における民間非住宅建設投資の推移を示したものであるが、全国とほぼ同様の推移となっている。長期的に減少傾向が継続しており、2010 年度には 4,000 億円を割り込む水準にまで落ち込んでいる。

北海道では、冷涼な気候を活用することにより、サーバ等の情報機器の冷却に要するコストを低減できることから、環境負荷の少ないデータセンターの誘致を進めており、新たな産業集積の可能性が出てきている。また、風力、地熱、水力、木質バイオマスなどの北海道の

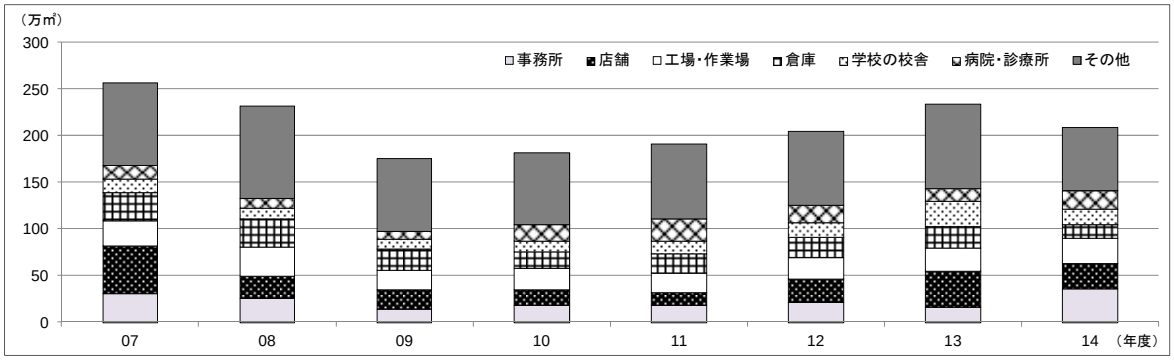
豊富な再生可能エネルギーを活用した投資が新たな市場として期待されている。工場の立地件数も、図表 1-3-41 に示す通り、2011 年度以降回復がみられており、さらには北海道新幹線の札幌延伸に向けた駅周辺の開発事業なども見込まれることから、北海道における民間非住宅投資の緩やかな増加傾向は今後も継続するものと考えられる。

図表 1-3-38　北海道における民間非住宅建設投資の推移



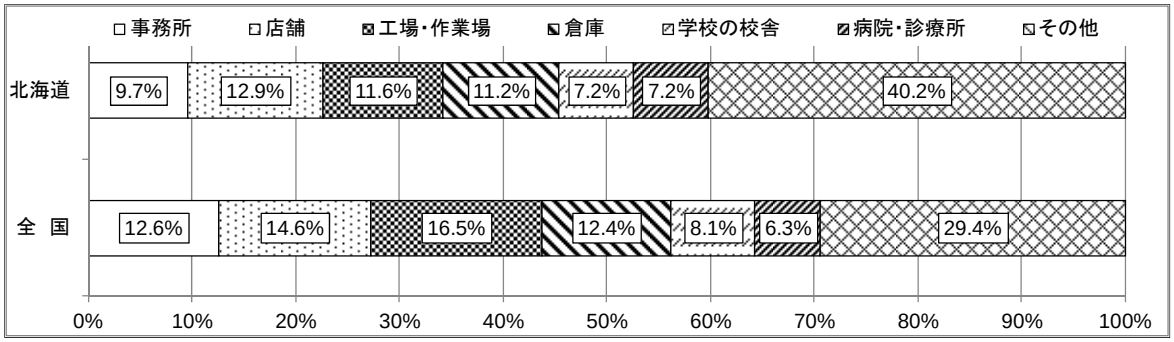
（出典）2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度建設投資見通し」、2014・2015 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」による

図表 1-3-39　北海道における非住宅建築着工床面積の推移



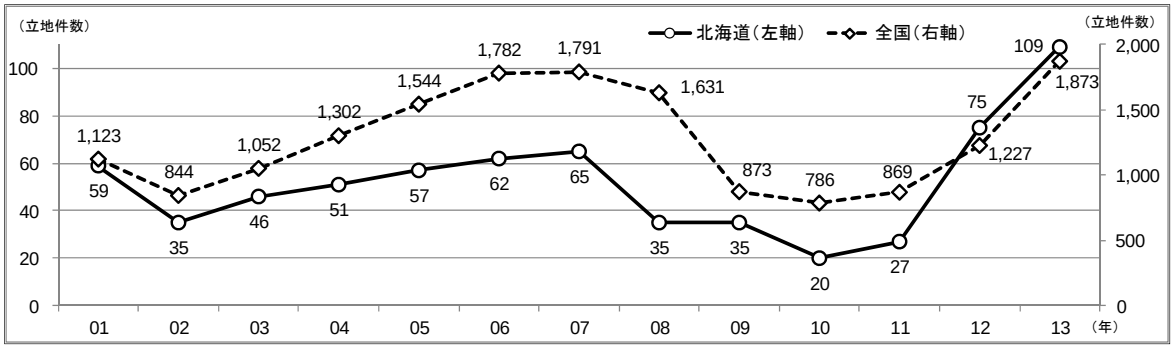
（出典）国土交通省「建築着工統計調査報告」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）非住宅着工面積は公共・民間の合計

図表 1-3-40　北海道における住宅着工戸数の利用形態別内訳



（出典）国土交通省「建築着工統計調査報告」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）2007～2014 年度の実績にて算出

図表 1-3-41　北海道における工場立地件数



（出典）北海道「北海道経済要覧（2014 年）」を基に当研究所にて作成

おわりに

北海道における社会資本整備の動向とその期待される効果について「食」と「観光」という観点から見てきたが、農林水産業の成長産業化や観光立国の実現といった北海道が抱える課題の解決に対し、社会資本整備が果たす役割が極めて大きいことを改めて確認することができた。

北海道は、国内の他地域に比べ、広大な面積を有し都市が点在しているため、人やモノの移動を自動車交通に大きく依存している。また、国内最大の食料供給地域として重要な役割を担っており、その持続的発展のためには、物流や交通、農林水産業に関わる社会資本整備は不可欠である。北海道では「食」に関わる産業の高付加価値化、競争力強化に向けた取り組みが進められているところであるが、こうした取り組みを下支えする物流ネットワークや農業基盤などの社会資本整備を更に充実させていく必要がある。

また、北海道において「観光」は、「食」とともに地域特性を発揮し、競争力を有する基幹産業である。しかしながら、道路交通網など交通インフラ整備の立ち遅れが、需要取り込みの機会損失を生んでいるとの声も聞かれる。北海道新幹線の整備など北海道へのアクセスの利便性を高めるとともに、道路整備をはじめとした道内各地への多様な交通手段の整備を一体的に推進することが不可欠である。さらに高速道路網の整備は、人口減少社会に対応した地域社会形成のための基本方針である「地方創生」や、「国土のグランドデザイン 2050」で示された国土交通施策のキーワードである「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方にも資する施策として有効に機能するものであり、早期の整備推進とともにその効果を十分に発揮させることが望まれる。

また、新幹線開業に向けた周辺自治体の取り組みを取り上げたが、各地域の自治体や経済界には、社会資本整備の効果を最大限に引き出し、さらにその効果を長期的に持続させるため、ハード・ソフト両面を一体とした効率的かつ着実な取り組みが求められている。

1.4 地方創生の担い手のあり方

1.4.1 はじめに～求められる発想の転換～

我が国の将来を考えるとき、人口減少社会及び本格的な少子高齢化の到来への対応が喫緊の課題である。とりわけ、東京一極集中とともに、地方部においては人口の自然減に加え、大都市圏への人口流出による社会減により、都市機能やサービス産業を維持するための商圏が確保できるかが危惧されている。

戦後、我が国は、工業化により国全体として経済成長を遂げてきた一方、幾度となく地方部の疲弊や農山村部における過疎問題が取り上げられ、その都度、地方の活性化に向け、道路や河川等のインフラ整備等の公共事業をはじめとした取り組みがなされてきた。にもかかわらず、現在、多くの地方都市において人口流出に歯止めがかかっていない状況にある。また、全国の多くの農村部において高齢化が進み、集落機能の維持が危ぶまれる限界集落が出現している。

最近でも、政府において、2014 年 12 月には、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が、2015 年 6 月には「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」が閣議決定された。そして、「コンパクト＋ネットワーク」のコンセプトの下で交付金による支援も行われている。

しかしながら、各地域が真に主体性を持って取り組みを進めない限り、活性化を実現できる保障はない。本研究では、「先進事例」と言われている取り組みについて、その活動を支えてきた地元の担い手に焦点を当てることにより、今後の地方創生への示唆を与えようと試みた。ここで着目したのは「何をして成功したか」ではなく、「誰がそれをしようと考えたのか」「どのようなプロセスを経て成功に至ったか」という点である。成功事例を表面的に取り上げるのではなく、成果に結びつくまでの過程において対応策を誰がどのようにして編み出したか、さらに、その中でどのような担い手のネットワークが構築されていったかというプロセスを見出そうと努めた。

「選択と集中」が一層求められる今日、各地域において限られた資源を最大限活用し、地域の潜在能力を最大化させる必要があるが、それをできるのは国ではなくそれぞれの地域社会である。地域の住民の間で課題を共有し、地域の風土の中で築き上げられてきた歴史や生活文化と調和を図りつつ、住民が主体的に地域の価値を創造していくことが最も重要だと考えられる。効率的な地域のマネジメントを、住民合意を形成しつつ進めていけるかどうかは、住民、行政、産業界、NPO 等の地域の担い手が主体性を持って地域の現状に向き合い、将来像をつくり出せるかどうかにかかっている。

本節では、地域の担い手が当該地域固有の資源を発掘し活用するとともに、より多くの

担い手の参加に向けて積極的な働きかけを行っている事例を取り上げ、まず始めに誰がどのような問題意識を持って取り組みを始めたか、そして、それがいかにして多くの住民参画を得つつ、地域ぐるみの取り組みに発展してきたかのプロセスを深掘りし、その中でのソーシャル・キャピタルの形成過程について考察を行った。本節が、今後の地方創生の担い手や地域のマネジメントのあり方について示唆を与えることができればと考えている。

1.4.2　ソーシャル・キャピタルに注目した地方創生への取り組み

(1)　本研究のねらいと進め方

現在、ほぼ全ての地方において大都市圏への人口移動が起きている。中には、大都市圏同士を繋ぐ地点として交通インフラが発達し、数多くの工場誘致を実現してきたにもかかわらず人口流出に悩んでいる地方もある。このまま地方から大都市圏への人口流出の傾向が続けば、多くの地域で人口減少による商圏の維持が困難になる時代が到来する可能性もある。この傾向に歯止めをかけるためには、社会経済活動を支える社会資本整備や産業誘致による雇用先の確保に努めるだけでなく、住民が主体となり、地域の関係主体と連携しつつ、あらゆる地域資源を最大限活用して「地域の魅力」を創生し、そこに住む人々が暮らしに「誇り」を持つことが何より重要であると言える。

「自分の住んでいる地域に誇るべきものはない」「都会に比べて劣っている」という思い込みを払拭し、地域固有の価値を再発見することで、「この地域に住み続けたい」という人々の思いや地域に対する愛着が生み出される。そして、住民自らが発掘した地域資源の活用のため知恵を出し合うことにより「誇り」を取り戻し、地域経済の活性化に向けた息の長い取り組みが可能になると考えられる。さらに、こうした活動を力を合わせて進めることや地域に対するポジティブな価値観を共有していくことを通して、地域内の社会的紐帯が形成され、次の活動に発展させていくことも可能となる。

では、地域の固有性、住民の地域に対する愛着や誇りをいかにして再構築していけばよいか。2015 年 6 月にとりまとめられた政府の「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」においては、地方創生の深化に向けて、従来の「縦割り」の事業や取組を超えた、新たな「枠組み」づくりや「担い手」づくりの重要性を指摘している。具体的には、コンパクトシティや中心市街地における官民連携によるエリアマネジメントや、集落生活圏単位での地域住民の主体的な参画による地域の将来ビジョンを盛り込んだ「地域デザイン」の策定を推進するべきとしている。

本研究では、地域づくりの担い手のあり方について、次に詳述するソーシャル・キャピタルの形成に着目し、地域への愛着や誇りを生み出すことに成功した事例を研究し、それに関わってきた主体に着目していくことにより、成功要因についての考察を進めることとする。地域の関係主体の協働により、まちのにぎわい創出や景観保存、都市農村交流などの取り組みを進めることに成功している先進事例において、関係主体の間にいかにしてソーシャル・キャピタルが形成されていったかという点を、関係主体へのヒアリングを通じて明らかにしようと試みた。その際、関係主体の行動内容だけでなく、取り組みの各段階でどのような問題意識に基づいて行動がなされたかという要素も重視した。

事例については、人口規模や経済規模、地形等などの条件の違いを勘案し、県庁所在地

等のおおむね都道府県単位の圏域の中核に位置づけられる地方都市（富山県富山市、岐阜県高山市）と、中山間地域の市町村（京都府旧美山町、愛媛県内子町）における取り組みを取り上げた。

(2)　地域づくりにおけるソーシャル・キャピタルの活用

地域固有の価値を創造するためには、地域の住民をはじめとした関係主体間で協働体制を構築することが必要である。これに関連する考え方として、1990 年代以降、地域の社会や経済を発展させるものとして、物的資本や人的資本と並び、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の概念が注目されてきた。ソーシャル・キャピタルとは、「人々の協調行動を促すことにより社会の効率性を改善できる信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義される[1]。ソーシャル・キャピタルは、物的資本や人的資本と同様、個人の生産性を向上させる効果があり、個人間のつながり（社会的ネットワーク）が価値を持つという概念である。

信頼、規範、社会的ネットワークを指すソーシャル・キャピタルは、私的財である通常資本とは違い、公共財としての特色を持つ。つまり、外部性を有し、個人の生産性に影響するだけでなく、コミュニティに広く影響し、社会的つながりのコストや利益はそのつながりを生み出した人のみに全てが帰せられるわけではない。また、形態、大きさ、機能は様々であり、交換不可能なものである。個人間の関係の中に生じるソーシャル・キャピタルは、使うほど増加し、使わなければ減少する。

構成する者が多く、複雑な構造を持つ現代社会において相互の信頼を高める要素が、一般的互酬性の規範と社会的ネットワークである。一般的互酬性とは、ある時点では便益の授受関係が一方的あるいは均衡を欠くとしても、将来それについて見返りが行われる必要があるという相互期待を伴う交換の持続的関係である。一般的互酬性の規範に従う社会においては、機会主義をより効率的に抑制し、互いが協調した行動がとられる。互酬性をより身近な言葉で言い換えると、「助け合い」や「お互い様」の精神である。例えば、近所付き合いがうまくいっている地域社会では、日常生活において、子どもの一時預かりや物の貸し借りが頻繁に行われたり、子どもの通学路における見守りの分担が行われたりすることで、安全安心で暮らしやすい住環境が築かれる。

個人間のつながり（社会的ネットワーク）は、命令系統がはっきりした垂直的な関係で

[1] ソーシャル・キャピタルの定義や特性については、Putnam, R.D.(1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press（パットナム.R.D. 河田潤一（訳）（2001）．哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造　NTT 出版）及び Putnam, R.D.(2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster（パットナム.R.D. 柴内康文（訳）（2006）．孤独なボウリング―米国コミュニティの崩壊と再生　柏書房）を採用及び参照している。

はなく、互いの立場が平等で水平的な関係にあることによって、相互利益のための協力が促される。これにより、既存の社会的ネットワークが補強されるという効果がある。水平的な関係にある社会的ネットワークは、「絆（きずな）」という言葉に置き換えることができ、固く結ばれた絆は、その結束の強さゆえより強化される。

一方、ソーシャル・キャピタルは、「ムラ社会」という言葉に象徴されるコミュニティの閉鎖性のような負の側面を持つ場合があることにも留意する必要がある。パットナム（2000）によると、ソーシャル・キャピタルは、「結束型（ボンディング）」と「橋渡し型（ブリッジング）」に類型化することができる。結束型のソーシャル・キャピタルとは、内向きの指向を持ち、排他的なアイデンティティと等質な集団を強化していく一方、橋渡し型は、外部に開かれた繋がりを求めようとするものであり、より広いアイデンティティや互酬性を生み出していく。

ソーシャル・キャピタルの効果については、パットナム（1993）がイタリア各州における州政府の効率性の高さが各州におけるソーシャル・キャピタルの蓄積の程度に起因するとした他、地域経済[2]や地域社会の安定、健康、教育水準などに対して正の効果があると言われている[3]。

我が国の政策においては、地域再生法に基づく地域再生基本方針（2005 年 4 月閣議決定）の中でソーシャル・キャピタルの重要性が示されている。政府が実施すべき施策に関する基本的な方針に「地域再生のためのひとづくり・人材ネットワークづくりの促進」が位置づけられ、この中で、地域の担い手として NPO や地縁的な組織を活性化することにより地域固有の「ソーシャル・キャピタル」を活性化するとともに、住民、NPO、企業等が中心となり、地域の重要な政策テーマに応じて、地方公共団体との連携の下、各々の役割を明確にしつつ、特定の期間内に特定の目標を達成していく取り組みを適切に支援していくことが盛り込まれた。現行の地域再生基本方針においても、政府においてソーシャル・キャピタルを地域活性化において活用していく方針が明記されている。

[2] パットナム（1993）は、ソーシャル・キャピタルが長期的に経済的発展に影響を及ぼしている可能性についても言及している。

[3] ソーシャル・キャピタルの様々な効果についてとりまとめているものとして、例えば稲葉陽二（2007）「ソーシャル・キャピタルー『信頼の絆』で解く現代経済・社会の諸活動」（生産性出版）がある。

1.4.3　事例分析：地方都市における取り組み

(1)　富山市の「中心商業地区」における取り組み

ここでは、富山市の中心市街地の「中心商業地区」において、主に市街地再開発事業[4]の展開による「まちなかの賑わい拠点」の整備・運営と「住宅・商業施設」の整備、また「地域包括ケア施設」の整備と、民間企業による「まちなかの賑わい拠点」の設置・運営を対象に、地域住民・公共機関・民間業者他の団体の地方創生の担い手としての取り組みについて述べていきたい。

富山市は県庁所在市の地方中核都市であり、2010 年の市の人口は富山県全体の約 4 割の 42.2 万人、世帯数は 15 万 9 千世帯である。65 歳以上の高齢者人口の割合は 24.5%で、全国の 23.0%に比べてやや高齢化が進行している[5]。2010 年の富山市将来人口推計では、2045 年には高齢化率は 40.2%に上昇すると推計されており、全国的な「超高齢化傾向」と同様に対策が必要となってきている。

市ではこれまで、高い道路整備率や強い戸建て志向等の背景から、市街地が急速に外延化してきた。そのため、2000 年以前は DID[6] 面積が拡大し、人口密度も低下を続けていたが、近年はそれらの推移が横ばいとなり郊外化に一定の歯止めがかかっている。

これには、市による明確なまちづくりのビジョンの提示によるところが大きい。富山市は、他の都市に先駆けてコンパクトシティの形成に取り組んできており、2008 年に策定した都市マスタープランにおいて、今後の人口減少と超高齢化に備え、「鉄軌道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等の諸機能を集約させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」の実現を目指すこととしている。

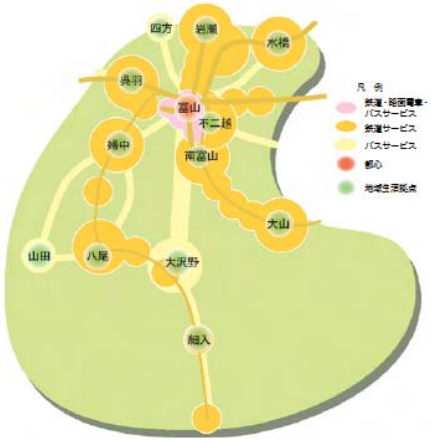
富山市の目指す都市構造は、公共交通を串に、串で結ばれた徒歩圏を団子に見立てた「お団子と串」の都市構造となっている（図表 1-4-1）。

4　都市再開発法に基づき、市街地内の老朽木造建築物が密集している地区等で、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等を行うことにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ることを目的とする事業。

5　2010 年国勢調査より。

6　人口集中地区。Densely Inhabited District の略で、国勢調査における市区町村の区域内で人口密度が 4,000 人/km²以上の基本単位区が互いに隣接して人口が 5,000 人以上となる地区に設定される。

図表 1-4-1　富山市のまちづくりの概念図



（出典）「富山市都市マスタープラン」

富山市の「中心商業地区」では、2 つの地区の再開発の連携により賑わい拠点施設（グランドプラザ）が整備され、継続した運営がなされた。これにより周辺の再開発が活発化し、また、まちなか居住の誘導による共同住宅の整備、従来郊外に整備されることが多かった賑わい施設・公共施設の中心市街地への整備がなされたことによって、中心市街地における各再開発地区の連携、連続した施設整備が実現している。

①富山市の中心市街地活性化と再開発事業について

地方の中心市街地の空洞化の例にもれず、富山市においても商店街の空き店舗の増加や既存大型店舗の撤退及び老朽化が進んできた。

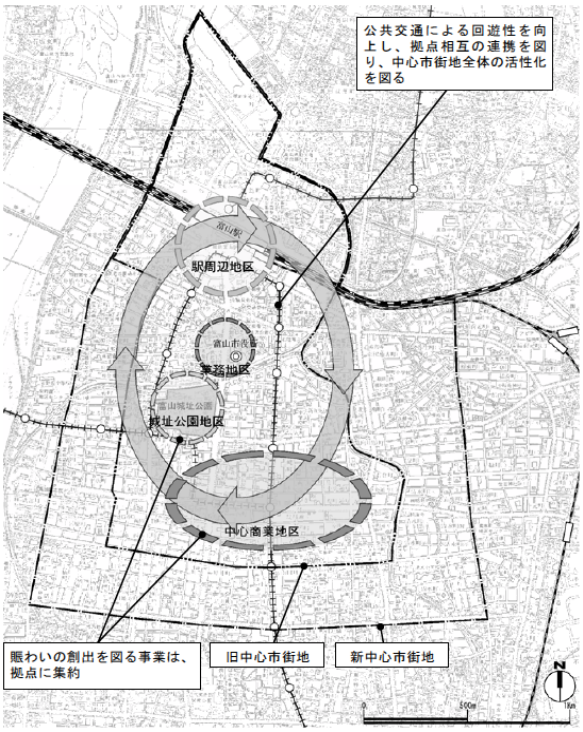
1998 年のまちづくり三法[7]の改正等の国による中心市街地活性化の取り組みが始まる以前からも、富山市では富山駅周辺や百貨店、ホテル建設による再開発事業が実施されてきた。1992 年には中心市街地の「総曲輪（そうがわ）通り南地区」で再開発準備組合が設立され、地元百貨店移転を契機とした複数の再開発事業による中心市街地活性化の取り組みが行われている。

2006 年の国による中心市街地活性化法の改正を受け、富山市は中心市街地活性化基本計画を策定しており、2007 年 2 月に国の第一号認定を受けている。

富山市の中心市街地活性化基本計画における中心市街地区域内には、富山駅周辺の「駅周辺地区」、「業務地区」、「城址公園地区」のほか、西町交差点を中心として商店街や商業施設が集中する、総曲輪通り・中央通り・西町を含んだ地域の「中心商業地区」がある（図表 1-4-2）。

7　都市計画法、中心市街地の活性化に関する法律、大規模小売店舗立地法の「まちづくり三法」。

図表 1-4-2　富山市の中心市街地区域（第１期計画）



（出典）富山市「富山市中心市街地活性化基本計画（第１期）」

図表 1-4-3　富山市の「中心商業地区」の再開発状況

（出典）富山市

図表 1-4-3 は、2015 年 8 月時点の「中心商業地区」の再開発状況であり、2005 年から 2015 年の 10 年間で、7 つの地区の再開発による事業施設が完成している。

上記の再開発の流れは、1996 年頃に始まった大型百貨店の老朽化による移転検討に端を発しており、周辺の複数地区の再開発の連携により、まちなかの賑わい拠点施設、複合商業施設と大型駐車場、図書館・ガラス美術館の整備が実現し、並行・連続して住宅、商業施設や地域包括ケア施設等の整備につながったものである。

以下ではこの「中心商業地区」における、まちの賑わい・活性化の柱となる場所の整備や運営等の取り組みを中心に述べてみることとしたい。

②「グランドプラザ」の整備、運営の取り組み[8]

2007 年 9 月に「中心商業地区」の「まちなかの賑わい拠点」である「グランドプラザ」が、西に隣接する「総曲輪通り南地区」の複合商業施設「総曲輪フェリオ」と同時にオープンした。2 年半前の 2005 年 3 月には、東に隣接する「西町・総曲輪地区」で大型駐車場施設「西町・総曲輪 CUBY」が完成しており、「グランドプラザ」は隣接する 2 地区の市街地再開発事業と連携して整備されたものとなっている。

「グランドプラザ」では年間 100 件以上、休日はほぼ 100%のイベントが実施されており、市民の様々な活動や交流の拠点になっている。いわば、都市の生活を豊かにするための文化を育む、地域におけるソーシャル・キャピタルを高める空間となっている。

ここでは、「中心商業地区」の中心に位置し、「総曲輪通り商店街」、「総曲輪フェリオ」、「西町・総曲輪 CUBY」に囲まれ、まちのシンボル的広場にもなっている「グランドプラザ」の整備事業と、その運営の取り組みについて取り上げることとしたい。

図表 1-4-4　グランドプラザ写真

（出典）「グランドプラザ」ウェブサイト

8　内容については、（株）まちづくりとやまからのヒアリングと、山下裕子著「にぎわいの場 富山グランドプラザ」を参考にした。

「グランドプラザ」は、広さが幅 21m、奥行 65m の約 1,400 ㎡、高さが約 19m の、ガラス屋根を持つ全天候型の広場で、東西の隣接施設を行き来する上空通路が屋根の上下に設置されており、通路から広場の様子を眺望することが可能である（図表 1-4-4）。

「グランドプラザ」は、「中心商業地区」の中心付近である西町と一番町の交差点間の、市内電車環状線化事業により新たに設置された富山地方鉄道市内電車環状線「グランドプラザ前」停留所の北側に面し、西側が複合商業施設の「総曲輪フェリオ」、東側が駐車場・商業施設の「西町・総曲輪 CUBY（キュービィ）」、北側が総曲輪通りのアーケード商店街の中心部分に囲まれた立地となっている（図表 1-4-5）。

図表 1-4-5　グランドプラザの位置図

（出典）「グランドプラザ」ウェブサイトより

○グランドプラザ整備の経緯について

「グランドプラザ整備事業」は、富山市が「総曲輪通り南地区」、「西町・総曲輪地区」の再開発整備にあたり、2 地区の再開発事業区域内にあった区画道路を付け替えにより両地区間の中央に集約し、また、敷地をセットバックにより拡張することで「まちなか広場」として整備したものである。

「まちなか広場」は、中心市街地の賑わい創出のための中心的役割を果たすとともに、都市での暮らしに必要な新しい価値観を育むための公共空間でもあると考えられる。

計画当初は「総曲輪フェリオ」の積み下ろしのためのバックヤードとして整備する予定だったが、この空間を単なる通路でなく、より賑わいを出す空間として利用しようということで、東西に隣接する 2 つの再開発事業は広場を意識した施設計画に見直すこととし、富山市は道路を廃止して条例で広場として位置付けることで「グランドプラザ」を整備す

ることとした。また、富山の気候を考慮した夏の日射しと冬季の北陸の降雪を避けられる屋根をかけることが計画された。

「グランドプラザ」は、中心市街地活性化のまちのイメージ的な交流拠点となるべく、総工費約 15.2 億円の予算が計上され、建築設計の全国公募の実施と、富山の著名な工業であるガラスでの建築技術によって、青空的な明るさと屋内的な空間を併せ持ったシンボル的な空間となっている。

設備としては、イベント機材を収納でき、ステージとしても活用可能な地下収納庫や、大型ビジョン、夏の暑さを低減するミストが装備され、人力で移動可能な樹木が植えられた巨大な植栽ポッドなど、イベント等の活動に十分な環境を提供している。

「グランドプラザ」の設置経緯においては、当時国土交通省より出向していた市の助役であった望月氏が県外の人間からの目線で、単なる道路の付け替えにとどまらない「まちなか広場」としての発案を行っている。また、隣接する 2 地区の再開発地区の整備と「グランドプラザ整備事業」への協力については、再開発事業における権利者との交渉などに市としても積極的に関わっており、新たなソーシャル・キャピタルを生み出す施設整備が地域住民・行政・関係者の協働によって実現したものとなっている。

「グランドプラザ」の東側の柱構造は隣接の「総曲輪フェリオ」が支えているが、民地のセットバック部分の無償貸与と併せて民間事業との連携が非常にうまく図られた背景には、上記の 2 つの再開発事業の組合と市とのコンセンサスが良好に図られていたことがあり、結果として「グランドプラザ」における最大限の敷地と空間が創出できた。

また、屋根についても屋内建築物とせず、屋外空間として設計したために、防火設備、避難誘導設備等を有しないシンプルな空間を実現している。

法制上の敷地利用制限については、市有地の従前は道路であったが、広場の利用制限をできるだけ少なくするため、道路認定の廃止後、都市計画法や都市公園法の制限が及ぶ「広場」の指定を意図的に行っていない。新しい条例（富山市まちなか賑わい広場条例）は制定したが、施設の損傷や貼り紙を禁止する以外は利用についてほとんど制限はないことから、「グランドプラザ」における利用の高い自由度と、視覚的に邪魔なものがない開放的な空間を実現している。

2009 年 12 月には、市の LRT[9]ネットワーク形成計画の一環である、富山地方鉄道富山軌道線の市内電車環状線化事業により、「中心商業地区」を横断する市内電車環状線（愛称：セントラム）の利用が可能となった。「グランドプラザ」前には「グランドプラザ前」停留所が新設され、まちの新たな公共交通機関整備によって、「中心商業地区」の玄関口としての役割をさらに高めている（図表 1-4-6）。

9　LRT（次世代型路面電車システム）は、Light Rail Transit の略で、低床式車両(LRV)の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システムである。

図表 1-4-6　市内電車環状線化事業　～セントラムの整備～

（出典）富山市

このような公共広場の設置ができ、また民間の敷地・施設と連携した整備ができた背景には、市の市街地再開発事業への積極的な関わりと、民間における関係者が協力して自分達のまちを再生していきたいという共通認識、公民双方の理解に根ざした連携があったと言え、今後の再開発による中心市街地活性化についてのあり方を示していると考えられる。

○「グランドプラザ」の運営状況について

富山市は、まちの広場としての価値の保全と積極的な活用を行うことにより地域を活性化することを目的として、「グランドプラザ」の運営に積極的に関わっており、当初は市の直営で管理し、現在は市、商工会議所、商店街組合等の出資設立による第 3 セクター会社「株式会社まちづくりとやま」による運営を継続して行っている。

初めに、「グランドプラザ」隣接の再開発ビル 2 階の一室を「運営事務所」として賃借し、スタッフを常駐させた。運営スタッフには、イベント経験や人的ネットワークの豊富な、意識の高い民間人を採用し、タバコのポイ捨てや自転車の迷惑駐車などについて、見つけたらすぐ声がけするなどして広場の環境保全を行うことができたほか、スタッフの人脈を活用して多様なイベントが開催できている。

特に、「グランドプラザ」運営のスタートについては、富山市に移住し、演劇やアート関連イベントの企画制作に携わっていた山下氏（「にぎわいの場富山グランドプラザ」著者）を抜擢して運営に関わらせたことが、周りの地域住民などを巻き込んでのイベント開催につながっており、能力のある民間人の抜擢、活用が大きな効果を発揮したひとつの要因となっている。

スタッフにはイベント経験豊富な人材を配置し、必要に応じイベントの準備・進め方についてアドバイスするなどきめ細かいサービスを行っている。また、資金力が乏しくてもアイデアを持った市民・団体が公開でスポンサー企業を募集して、マッチングが成立すれば実際にイベントを実現する「マッチング事業」によって、イベントに個人・企業の効果的な変化を与えるなど、「グランドプラザ」では豊富で多彩なイベントが開催されている（図表 1-4-7）。

図表 1-4-7　グランドプラザでのイベントの写真

（出典）「グランドプラザ」ウェブサイト

「グランドプラザ」の使用料設定は、休日の全日全面の使用で最大約 20 万円としているが、高い使用料を払えるイベントは集客力があり、まちの集客にも繋がると考えられていること、また、企業が市民を支援する「マッチング事業」もあり、広場の区分使用により平日の最短時間、1/5 の利用であれば約 6 千円からとなるため、資金、規模について柔軟に対応できる料金体系となっている。

日常の「グランドプラザ」では、テーブルやイスが並べられており、幅広い年代の人々が自由に利用している。また、子供向けの日常の企画として、積み木広場や、チョークによるお絵描き、大型ビジョンに映って遊んだり、セントラムに乗ったりする「グランドプラザであそぼう」を実施している。長い目で街のファンを育てる観点から子供向けの企画を大切にすると共に、日常のイベントによる継続したまちの賑わいづくりにも寄与している（図表 1-4-8）。

図表 1-4-8　グランドプラザ内の写真

（出典）「グランドプラザ」ウェブサイト（右写真は「グランドプラザであそぼう」の「チャックパーク」）

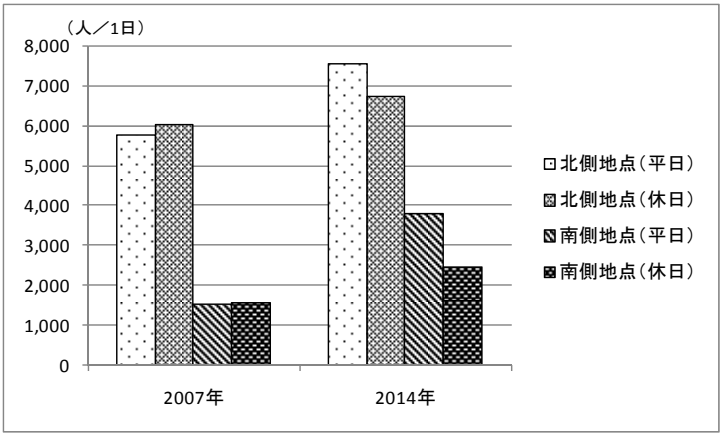
また、主にまちの賑わい創出に寄与することを目的に、賑わい創出のための事業開催や、助言や助力、セミナーの開催などの活動を市民や行政と連携して行うための、「NPO 法人 GP ネットワーク」が設立されている。

同団体の事業内容としては、カジュアルワイン会開催事業やグランドプラザ屋根清掃事業等による「中心市街地賑わい創出事業」、補助金制度を活用したイベント等による「まちなか活動支援事業」、まちづくりセミナー開催等による「市民ネットワーク強化啓発事業」があり、「グランドプラザ」の活動・運営を支援する事業内容となっている。

これらの運営の取り組みにより、2014 年度の「グランドプラザ」の使用実績は年間 82.4%で、休日は 100%近い 99.1%、平日は 74.6%の非常に高い稼働率となっている。

「グランドプラザ」整備前の 2007 年 8 月と、2014 年 8 月の、北側、南側道路地点の一日の歩行者通行量を比較すると、北側道路地点で平日 31%増・休日 12%増、南側道路地点で平日 151%増・休日：58%増と、特に平日、南側道路地点での増加が確認できる（図表 1-4-9）。

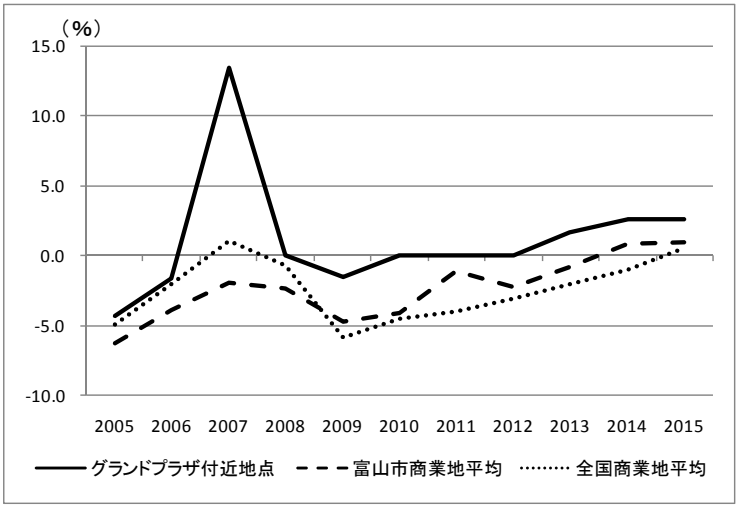
図表 1-4-9　歩行者通行量調査（8 月）



（出典）富山市「歩行者通行量調査結果」を基に当研究所にて作成

また、「グランドプラザ」付近の地点の地価調査価格の推移をみると、開業年の 2007 年に前年比 13.4%増と大幅に伸びており、リーマンショック後の 2009 年にわずかに落ち込んだ後も横ばいを保ち、2013 年以降は前年比増を続けている（図表 1-4-10）。

図表 1-4-10　基準地価の対前年比推移



（出典）国土交通省「地価公示・都道府県地価調査」、
富山県「地価公示・地価調査制度」を基に当研究所にて作成

以上から、「まちなかの賑わい拠点」の成功要因として、施設整備も重要であるが、地方公共団体の人材派遣や民間からの発掘による、市民や地域の関係者を橋渡しする運営ができる人材の育成も同等以上に重要であると考えられる。

2015 年 8 月には「西町南地区」に図書館・ガラス美術館・銀行の複合施設である「TOYAMA キラリ」がオープンし、「グランドプラザ」に続くまちの賑わいづくりの施設としての役割が期待される。

これらの「中心商業地区」における周辺の他の再開発地区も事業が進んでいることから、他の地区との連携・相乗効果によって、「グランドプラザ」がまちの象徴として中心市街地の活性化にさらに貢献していくことが期待される。

③住宅、商業施設等の整備による再開発事業について

2005 年以降、分譲マンションなどの民間住宅供給にかかる事業については、優良建築物等整備事業により 2007 年 2 月に「堤町通り一丁目地区」の「シティハウス富山西町」（96 戸）、2010 年 2 月に「総曲輪四丁目・旅籠町地区」の「プレミスト総曲輪」（52 戸）、市街地再開発事業によって 2012 年 3 月に「中央通り f 地区」の「ルシーダタワー」（125 戸）、同年 9 月に「西町東南地区」の「プレミスト西町」（88 戸）・「西町プレミア（40 戸・賃貸）」の分譲・賃貸マンションが完成している。

富山市は、公共交通沿線への居住推進事業の一つとして、2005 年 7 月より中心市街地地区において「まちなか居住推進事業」を開始しており、建設事業者向けの支援として、共同住宅・優良賃貸住宅の建設費などへの助成、市民向けの支援として、住宅の購入費等の借入金、都心地区への転居による家賃への助成等を行っていることが、「中心商業地区」での再開発事業による住宅の供給や市民による住宅取得の増加に寄与したものと考えられる（図表 1-4-11）。

図表 1-4-11　公共交通沿線の居住推進

（出典）富山市

○「西町東南地区」

「西町東南地区」では、1996 年 10 月に地元地権者による「街づくり協議会」が発足し、2006 年 3 月に準備組合が設立され、2010 年 1 月に大和ハウスグループの大和小田急建設株式会社[10]が市街地再開発事業の特定業務代行者に選定された。

特定業務代行方式は 1996 年度に創設された再開発事業の業務代行方式の一種で、保留床の処分について責任を持つことを条件に建築等の工事施工を含めて代行する方式である。

2010 年 5 月の組合設立を経て、2012 年 9 月に同社の施工により、14 階建（1 階店舗）の分譲マンション「プレミスト西町」と、10 階建（1・2 階店舗）の賃貸マンション「西町プレミア」が完成した（図表 1-4-12）。

グループ本体の大和ハウス工業株式会社が分譲マンションの保留床を取得・販売し、賃貸マンションは地元企業が取得している。

10　大和小田急建設株式会社は、2015 年 10 月 1 日に同じ大和ハウスグループ企業である株式会社フジタに経営統合（合併）した。

図表 1-4-12　プレミスト西町・西町プレミア写真

当研究所による撮影（2015 年 7 月）
手前：西町プレミア、右奥：プレミスト西町

大和小田急建設株式会社によれば「プレミスト西町」は、通常完成までに完売すればマンション販売として成功であるところ、完成まで余裕をもって完売している。

昔から繁栄した地域の西町に住めることは高齢者にとって一種のステータスになっており、セカンドハウスや子世帯のために購入する人も多い。当初は子世帯がマンションで暮らし、自分達が歳をとってから子世帯と入れ替わりでマンションへの入居を考えている高齢者もおり、借入をせず全額現金で取得する購入者もいるとのことであった。

また、富山では工場のある郊外に通勤する人も多いが、大手企業が駅周辺に事務所を構えていることによる需要もあると同社では考えている。

賃貸マンションの「プレミア西町」については、地元業者が取得しており、一戸が約 40 ㎡の規模であるが単身赴任者用の賃貸マンションが近辺に少ないため、稼働率が良い。

市による居住促進区域への住宅の購入者・賃貸者への補助も居住のインセンティブとして働いており、市街地再開発事業計画の助けになっているとのことであった。

今後数年間で「中心商業地区」において市街地再開発事業にかかる施設の完成を目指している事業地区としては、「総曲輪西地区」、「総曲輪三丁目地区」の 2 地区がある。

○「総曲輪西地区」

「総曲輪通り商店街」入口の西側に位置する「総曲輪西地区」の市街地再開発事業（総曲輪西地区第一種市街地再開発事業）は、前田建設工業株式会社が特定業務代行者となり、映画館（1,200 席）、ホテル（150 室）、駐車場（480 台）、住宅、店舗の複合施設（地上 9

階、地下 1 階）と、「駅前広場」に代わる「（仮称）トランジットプラザ」を整備する計画で、既に着工し 2016 年 6 月に完成する予定である（図表 1-4-13）。

図表 1-4-13　総曲輪西地区市街地再開発イメージパース

（出典）富山市記者発表資料

○「総曲輪三丁目地区」

旧富山西武跡地の「総曲輪三丁目地区」では、2015 年 4 月に「総曲輪三丁目地区市街地再開発組合」が設立された。

大和小田急建設株式会社が地権者として参加しており、整備計画は、高さ地上 22 階の商業・業務施設（1～5 階）、共同住宅（約 190 戸）、駐車場（約 220 台）の複合ビルを予定している。計画は、敷地の南側の総曲輪通り商店街に面した部分にはガラスの屋根付き広場を設けて商店街と連続した配置になっている（図表 1-4-14）。

総曲輪通り商店街を人の流れの主要導線として周辺の他の再開発地区が一体的に連携し、相乗効果を図り周辺への波及効果をもたらすことにより、周辺地区全体の活性化が期待される（図表 1-4-15）。

図表 1-4-14　総曲輪三丁目地区市街地再開発イメージパース

（出典）大和小田急建設株式会社

図表 1-4-15　総曲輪三丁目地区の周辺地区との連携計画

（出典）大和小田急建設株式会社

大和小田急建設株式会社の話では、「中心商業地区」における市街地再開発事業の活性化については、地域におけるキーマンの存在や、元々まちが衰退していく強い危機感があったことから地権者が事業に真剣に取り組んでいたこと、森市長就任以降の市からの更なる積極的な働きかけもあり、市と地権者、民間事業者が事業内容について綿密なすり合わせを行ってきたことが要因としてあげられている。

また、再開発により所有地の資産価値が上がり、今まで困難だったテナント付けも可能になったことで地権者の利益が得られた実感があり、複数の再開発事業の推進が促進された点も大きいとのことであった。

2015 年 8 月には、西町交差点の北西角地にある「西町北・総曲輪地区」で再開発準備組合が設立されており、報道[11]では商業施設やマンションで構成する高層の複合施設を軸に計画を進め、「薬都・富山」をアピールできる薬業関連施設の誘致も検討するとのことである。今後の「中心商業地区」における再開発の進展と、どのような地区整備・施設建設がなされていくのか、大いに期待されるところである。

11　2015 年 8 月 21 日付 北日本新聞記事ほか。

④「中心商業地区」における PPP 事業の展開について

2015 年 2 月に富山市は、「中心商業地区」の旧総曲輪小学校跡地における、地域包括ケアセンターと民間施設を複合整備・運営する PPP 事業（旧総曲輪小学校跡地活用事業）について、大和リース株式会社が代表企業のグループを交渉権者として選定した。

富山市では、都心地区区域において 7 校から 2 校への小学校の統合整備、跡地等の転換整備を、民間企業資本の活用により行ってきている。小学校 2 校（芝園小・中学校、中央小学校）への統合新設を設計・建設・維持管理を民間で行う PFI 事業で実施し、角川介護予防センター（公設民営）の整備や、食品スーパー・ドラッグストア・公民館等（プロポーザルによる PPP）の整備などを行った。学校の新設・統廃合以外では、主に高齢者を対象とした地域医療・介護施設や、日用品を扱う商業施設など、居住者の生活のための整備となっているのが特長となっている。

○事業内容について

本事業は、事業者が市の要求する地域包括ケア施設及び広場「パティオ」の整備、区画街路の改修を行うとともに、市が貸与する敷地に事業者の提案による民間施設を整備するものである。

市が公共施設を所有・管理し、大和リース株式会社が民間施設の敷地を 30 年間の事業用定期借地をして、学校施設を除く民間施設を所有する。市が地代による収入確保と、長期スパンでの中心市街地の土地の再活用も検討できるものとなっている。

選定されたグループの代表企業である大和リース株式会社は、全国で約 150 の複合商業施設を展開しており、PPP/PFI 等の公民連携事業についても、同市で 3 小学校統合による中央小学校の設計・建設・維持管理の PFI 事業（BTO[12]による整備事業）を手がけるなど、全国規模での事業実績をもっている。

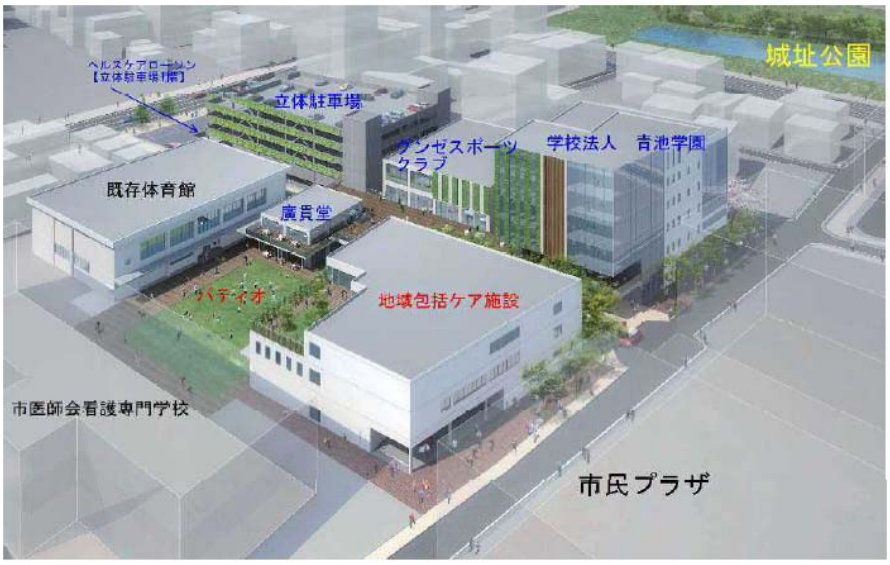
整備施設は、地域包括ケア施設、広場「パティオ」と、民間施設（医療福祉・調理製菓専門学校（青池学園）、グンゼスポーツクラブ、薬膳カフェ（廣貫堂）、ヘルスケアローソン、立体駐車場）の複合施設で、2017 年 2 月の完成を予定している[13]（図表 1-4-16）。

構成企業は同社の他に、株式会社押田建築設計事務所（設計）、佐藤工業株式会社（建設）、学校法人青池学園で、運営協力企業が、グンゼスポーツ株式会社、株式会社廣貫堂、株式会社ローソンである。

12　Build Transfer Operate：民間事業者が施設等を建築し、施設完成直後に公共施設等の管理者に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式。

13　日経 BP「新・公民連携最前線 PPP まちづくり」2015 年 3 月 11 日記事より。

図表 1-4-16　地域包括ケア施設の計画図



（出典）富山市

事業計画は、地域包括ケア施設と広場の「パティオ」を中心として、医療・健康をコンセプトに周辺の既存施設等も含めた、複数の公共・民間施設が協働できるものとなっている。周辺施設には、既存体育館、市医師会看護専門学校（市郊外から移転、2017 年 3 月竣工予定[14]）、市民プラザがある。

地域包括ケア施設には、まちなか診療所、医療介護連携室、病児・病後児保育室、障害児支援施設、地域連携室、カンファレンスルーム、まちなかサロン、産後ケア応援室を置いている。

高齢者だけでなく診療・出産・育児も含めた富山市民の幅広い部分を補う包括的なケア施設となっており、地域における医療・介護予防生活支援のために病院、介護施設、大学等の関係各施設が連携できる機能をもつことから、地域包括ケア体制の拠点として、人・資金・技術が集まる場所を創り出せる計画となっている。

まちなかサロンの設置や、広場のパティオでのイベントなどの開催により、地元住民の多世代間での交流が期待される。

医療・福祉・調理専門学校では産後ケアと離乳食講座など、地域包括ケアの複数のメニューの中で様々な連携ができる可能性がある。また、中心市街地での専門学校の整備は若者を増加させ、公共交通機関の利用促進と定住にもつながる効果がある。

スポーツクラブは、定年後会社でのコミュニケーションの場がなくなってからジムでのトレーニングを趣味にしている団塊世代がおり、スポーツジムがサロンとしての機能を果たしていることに着目し、地域社会の多世代間における調和と生活の豊かさを創出する目的で誘致している。ヘルスケアローソンは地域におけるスーパー需要も取り込みながら、

14　（社）富山市医師会サイトより（2015 年 8 月 24 日時点）。

薬剤師が不在でもコールセンター対応により 24 時間薬が買えるような薬剤店としての機能があり、薬膳カフェは地元の製薬会社である株式会社廣貫堂による営業である。

このように、地域包括ケア施設を中心とした関連施設が立地する「体・心・知」の「健康」で一本化したリーシングの形を組み立てている。

また、立体駐車場は大和リース株式会社が運営し、駐車可能台数は全 260 台で時間貸もあり、車での来訪にも対応している。既存体育館は、地元住民が利用していたことから残されることになり、スポーツクラブ、専門学校等との連携も検討している。

○事業のねらいについて

富山市は、中心市街地の高齢化が先行していたことから、中心部に高齢者の訪問診療、医療看護連携を含めた包括的なケア施設を新しく作りたいという構想をもっており、2013 年初め頃から小学校の跡地活用についてヒアリングを進めてきた。

事業の募集段階で、地域包括ケア施設と広場の設置、市医師会看護学校の誘致と、既存体育館等の連携などについての構想があり、これらに対して、健康をコンセプトにそれぞれの施設が連携して相乗効果を生み出す可能性のある上記の提案が評価され、選定に至ったと大和リース株式会社では考えている。

また、当該地は、「中心商業地区」の端に位置した市街地で高齢者が多く住んでおり、大型の商業施設よりは従来型の図書館等の文化施設が立地も想定される場所であり、そのような背景も踏まえ上記の施設計画を行っている。

地域包括ケア施設の「まちなかサロン」や、広場の「パティオ」でのイベント開催、医療・福祉・調理専門学校とケア施設、その他の民間施設の連携、スポーツクラブなどでの多世代間の交流は、地域における新たな賑わいや関係を育んでいくものと期待される。

今後、「グランドプラザ」で見られたようなエリアマネジメントの担い手が「まちなかサロン」や「パティオ」でも育っていくかどうかが、地域の活性化の鍵になるものと思われる。また、担い手となる団体や企業が、NPO 等の市民団体や地元企業と連携しながら単体の施設運営にとどまらず、地区の活性化に取り組んでいくことが重要であると考えられる。

高齢者介護や予防介護を中心とした地域包括ケアの取り組みは今後も全国においてますます推進されていくと予想され、当事業はその先進的な取り組みであると考えられるが、公民連携の新しいあり方や、地域における新たに持続していくべきソーシャル・キャピタルを複数生み出していこうとする取り組みである点で、注目されるべきものと考えられる。

⑤富山市の「中心商業地区」における取り組みのまとめ

・「グランドプラザ」の継続的な運営の取り組みが、賑わい創出によって周辺の歩行量を増加、地価を上昇させる効果を生み出し、また、完成後の運営の大切さを再開発事業の地権者に示しており、中心市街地での連携した再開発の過渡期においても、地域を活性化させ他の再開発を促進させる等のまちを活性化させる装置となっている。
・再開発事業においては、地権者がまちの一員であることを自覚し、まちにとっての地区のあり方や、他地区との機能の補完、分担を認識し考慮しながら事業を進めていくことが重要である。
・大型商業施設に頼らない地元に根ざした再開発事業の施設となる場合、周辺の商店街と連携して商店街全体を集客施設として成り立つ施設として整備することは、中心市街地の整備の目指すべき方向性として考えられる。
・市街地再開発事業への補助に加え、まちなか居住推進事業等の居住者・建設事業者等に対する補助が、中心市街地での住宅整備と居住推進に更なる促進効果を与えている。
・民間業者による再開発事業の特定業務代行が、まちの賑わいづくりも含めた商業・住宅施設等の複合・総合的な提案による再開発の有効な支援となっている。
・地方都市では地価の下落が続き、再開発事業が成立しづらくなっている問題もあると考えられる。この場合、まちの賑わいづくりや地区の活性化により長期的な視点で再開発事業を進めていく考えも必要になってくるのではないか。ここでは、「グランドプラザ」の整備、運営でみられるような中心市街地におけるソーシャル・キャピタルを創出し、持続していくような取り組みが重要ではないかと考えられる。
・市が公共施設をまちなかに整備することと、他地区との連携も活かせるような整備計画が、地方都市における公共施設整備に新たな意義を生み出している。
・高齢者介護や予防介護を中心とした地域包括ケアの取り組みは今後も全国においてますます増加すると予想され、富山市における地域包括ケア施設の事業は、複数の関連施設の連携により地域における新しいソーシャル・キャピタルを複数生み出していこうとする取り組みである点で、注目されると考えられる。

(2)　民間企業による地域活動拠点整備の事例（高山市の「まちづくりスポット」）

大和リース株式会社は、全国で PPP/PFI 等による公民連携事業を手がけているが、ここでは地域のコミュニティ活動の支援・創出に自社の企業活動の一環として、自ら積極的に関わっている取り組みである「まちづくりスポット（まちスポ）」について取り上げたい。

同社は、2012 年 11 月にオープンしたショッピングセンターの「フレスポ飛騨高山」内において、市民等の地域活動の拠点として「まちスポ飛騨高山」を開設した（図表 1-4-17）。ショッピングセンターの同社所有地の一角に交流スペースを建築して「特定非営利活動法人まちづくりスポット」に無償貸与し運営費を負担している。

図表 1-4-17　まちスポ飛騨高山とフレスポ飛騨高山

（出典）「まちづくりスポット」ウェブサイト

当研究所による撮影（2015 年 7 月）

「まちスポ」の取り組みについては、同社がただ商業施設を供給するだけでなく、地域に根差して持続していく施設を作るべきではないか、という問題意識を持っていたことから始まったものである。開設にあたっては、高山市内の複数の NPO へのヒアリング、調査を行い、パートナーとして海外、地元で実績のある NPO のソムニード（現：ムラのミライ）を選定し、共同で「まちづくりスポット」を立ち上げた。地域で活動する市民活動団体等を支援する中間支援 NPO という位置づけである。

共同パートナーであるソムニードについては、1993 年に前身の任意団体が国際協力団体として立ち上げられた。インド農村部の水力発電開発の支援活動の際に、若者の地域からの流出が話題となり、日本の地方部においても同様の問題があることを認識した。そこから地域課題の解決に向けて動きだし、2001 年に当時の活動拠点（空き家）を改装して、「空町倶楽部」として地域の子育て世代等の交流の場づくりを高山で初めて行った。

「空町倶楽部」等で他の NPO との連携も行い中間支援団体のような存在になっていたことから、高山市内の NPO 活動の事情について精通しており、これらの点が、地元商店街への協力依頼や、「まちスポ」でのマッチング事業、高山以外の「まちスポ」の設立にも役立っている。

「まちスポ」開設に当たっては当初場所のみの提供を考えていたが、ソムニードの専務理事だった竹内氏から、場所だけ作っても継続できなくなる可能性があるので専従で活動できるNPO組織を作った方が良いとのアドバイスを受け、運営面での支援が必要であると判断したことから、大和リース株式会社とソムニードの共同によるNPO組織の設立に至っている。

以下は「まちスポ」による主な活動内容である。

○地元スーパーとアレルギーの子を持つ母親団体の連携を支援
・ソムニードの今までの活動成果や人脈を活かし、ショッピングセンター内のスーパー「駿河屋エブリ店」で、子供の食物アレルギーの情報提供や加工食品の製造を行っているNPO「ままみぃ」による食物アレルギーに対応した食品コーナーを設け、スーパー・NPOの互いの目的・利益を実現することに成功している。
○インターンシップ事業への参画
・地元企業と学生を「まちスポ」がコーディネートし、学生の就業体験によるインターンシップの実行委員会を地元金融機関と共に組織した。
・企業にとっては、宣伝や人材確保の手段になること、インターンを通して企業に課題を洗い出してもらうことで、企業が自らの課題を認識することができるメリットがある。また、企業と金融機関の関係強化も期待できる。
○「飛騨高山地域おしごと発見隊」の開催
・地元企業・団体の協力で子供達が警察官、スーパーマーケット店員、農家、ケーブルテレビ局のアナウンサー等の職業体験を行うもの。
・「キッザニア」を運営するKCJ GROUP株式会社の監修による子供の地元企業の就業体験は大変好評であった。
○高齢者の買い物送迎
・地域の交流サロンを「まちスポ」で開催しており、「ぐるっと高山ネットワーク」が運営。椅子に座って体操をする活動などを毎月1回行っている。

現在は資金の支援をしているが、事業型NPOとしての自立も視野に考えており、公共からの委託や提携による事業も検討している。現在（2015年8月28日）では、高山市、神戸市、千葉市、茅ヶ崎市、恵庭市の全国5か所のショッピングセンターに「まちスポ」を展開しており、団体の全国交流会も実施して水平展開も図っている。

NPOにとっては、活動が多数の人の目に触れる機会や、公共施設等の活動できる場所が少ないといった問題がある場合、商業施設等で活動できることにより不特定多数が訪れることや駐車場利用ができるメリットがあると考えられる。企業側としては、CSRの点で社内報でまちスポの活動について周知しているうちに、社員のNPO活動に対する理解が定着してきていることや、CSV（Creating Shared Value：共有価値の創造）の点で新たな起業

の取り組みとしても期待できること、商業施設の運営、新規事業の立ち上げの面でも地域住民の声や課題を拾い上げられることがプラスになると考えている。

2015 年 4 月にオープンした「ブランチ茅ヶ崎」は、地域交流スペースとして「まちスポ茅ヶ崎」を設置しており、茅ヶ崎市による UR 浜見平団地の再整備事業である「浜見平地区複合施設整備事業」で同社が事業者として選定されたことにより、公共・商業の複合施設として整備されたものである。

同社の「まちスポ」を含めたエリアマネジメントの積極的な提案が選定理由となっており、まちの賑わいづくりによる新旧住民の交流促進と高齢化した団地の活性化が期待されている。

今後まちづくりにおけるエリアマネジメントのあり方の重要性が増すにつれ、同社の更なる取り組みの展開が期待される。

(3)　地方都市における取り組み（小括）

ここまで、コンパクトシティを推進する富山市の「中心商業地区」における中心市街地活性化を中心に、まちの賑わいづくりに関わるまちづくり組織や、市街地開発事業などに関わる地域住民や行政、企業などの担い手のあり方についてみてきた。

コンパクトシティ推進については、国による国土グランドデザインにおいてコンパクト+ネットワークの基本指針が掲げられ、中心市街地活性化とともに立地適正化計画などが市町村に求められており、市町村による計画の策定が増加しているなか、中心市街地における、まちの機能・役割のあり方が重要になってきている。

コンパクトシティ政策で先行する富山市は、市長のリーダーシップや出身である地元の関係者との繋がり、中心市街地の空洞化により地権者が危機感を持ってきたことによる地域住民の意識の高まりや、まちづくり会社による「グランドプラザ」等での賑わいを作り出すための継続した運営などによって、地域住民、市の担当者、企業等が、LRT ネットワークを形成する公共交通の活性化施策等とも連携したまちづくりの取り組みを行ってきた。

そのような「中心商業地区」における市街地再開発事業等や公共施設整備事業の推進が行われたことで、「グランドプラザ」や図書館、ガラス美術館、映画館などの公共・民間の賑わい拠点施設、商業施設、住宅施設、地域包括ケア施設などの整備が実施されてきている。

富山市のケースは北陸新幹線の開業と連携した LRT の開業等の機会を十分に活かした例でもあるが、中心市街地における大型百貨店の移転等を契機とした新たな賑わい施設の創出・運営や、まちなか居住推進事業等による居住誘導、小中学校の統廃合の機会を活かした地域包括ケア施設整備など、時機を捉えた施策を継続・連携して総合的に実施している点は、他の地方公共団体における中心市街地の活性化やまちづくりの施策においても、手法として参考とする価値があると思われる。

再開発による中心市街地活性化は、地方公共団体による再開発地区への積極的な関わりと支援、また地区住民による他地区も含めた地域全体を俯瞰する、まちの役割や機能、規模、整備後の運営なども考慮した連帯が必要になると考えられる。そういった意味で、再開発組合の準備、立ち上げから事業完了後の地域全体のまちづくりに繋がる持続的な運営までを行う考えを共通認識とする、地域のソーシャル・キャピタルの醸成が必要になってくると考えられる。

「攻めのコンパクト」が、集積を高め、そのネットワーク化を図ることにより質の高いサービスの提供と新たな価値の創造・イノベーションを生み出す意義であることを踏まえ、まちの賑わいの核となる施設・組織の設置、地域包括ケア施設・図書館等の公共施設の立地適正化、市街地再開発事業、住生活拠点への誘導促進などについて、地域住民、地方公共団体、企業等が、理解と認識を共有しながら検討を進めていくべきと考えられる。

「まちなかの賑わい拠点」である「グランドプラザ」などにおける賑わい創出の取り組みについては、まちづくり組織の運営の点において、地域の人々、団体をマッチングできる人材の発掘、育成が重要になってくると考えられる。

まちの賑わいづくりに資するエリアマネジメントは、施設の公共、民間における場合と、運営を公共、第 3 セクター、民間への委託、民間で実施する場合等により、施設のあり方や運営の継続の方法も異なってくると考えられる。実際の運用は始まったばかりであるが、今後も全国において PPP、PFI 等公民連携が推進されていく傾向があるなかで、公共・民間の役割、委託、補助の方法や、組織のあり方、運営方法について、様々な試みと向上が求められていくものと考えられる。

1.4.4 事例分析：中山間地域における取り組み

(1)　京都府旧美山町（現南丹市）

京都府旧美山町においては、少子高齢化や人口減少に対応し、行政と住民が話し合い、それぞれの時代に合った地域経営に取り組んできた。

2000 年（平成 12 年）には、既存の集落組織を旧村単位である小学校区に再編し、行政の窓口機能を持った「振興会」を設立した。振興会ごとに住民が地域づくりに参画し、これを基本としてそれぞれのニーズに合った経済活動や福祉活動を展開している。

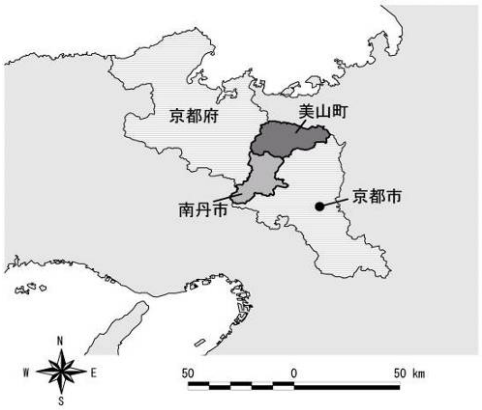
一方、振興会の設立以前においても、高度経済成長期から現在に至るまで長期間にわたり、人口流出や高齢化に対応しつつ、行政が住民を巻き込みながら、地場産業の振興や都市住民との交流などの取り組みにより地域活性化に取り組んできた。特に、豊富な自然や農山村の景観を保全し、地域資源として活用することにより、住民にとっての誇りの醸成や地域ぐるみの観光振興に役立てている。

旧美山町のこれまでの地域おこしに関する取り組みと、撤退した JA の空き店舗の営業を住民出資によって継続し、地域の交流拠点となった平屋地区の取り組み事例を紹介する[15]。

①旧美山町の概要

京都府旧美山町は、2006 年（平成 18 年）1 月、当時の日吉町、園部町、八木町とともに合併し、南丹市の一部となった。南丹市役所は、旧園部町に存在し、旧美山町役場については、現在は南丹市役所美山支所となっている。京都府の中央部に位置し、福井県及び滋賀県の県境と隣接しており、面積 340.5km² の約 96%を森林が占める山間地である。古くは若狭地方から京へ鯖を運んだ「鯖街道」が残っており、若狭と京から文化的な影響を受け、重要伝統的建造物群保存地区「かやぶきの里北村」をはじめとした農村景観を形成している。また、東部には原生林である京都大学の「芦生研究林」や、そこを源流とし、日本海側へ流れる由良川が流れ、自然景観が多く残っている。

図 1-4-18　京都府旧美山町の位置



（出典）南丹市提供資料

人口は 4,197 人で、65 歳以上が 43.9%を占める。また、世帯数は 1,851 世帯である（2015 年（平成 27 年）3 月末現在）。1955 年（昭和 30 年）当時は 1 万人を超えていたが、燃料

[15] ここで紹介する美山町における地域おこしの取り組み内容については、南丹市美山支所「かやぶきの里　美山町　まちづくりの成果と課題」のほか、同市同支所地域推進課への聞き取りによる。

革命や木材の輸入自由化などによる林業の低迷等により、人口減少と少子高齢化が継続的に進行している。57 ある集落のうち、人口の 65 歳以上が過半数を占める集落が 16 集落、人口の 55 歳以上が過半数を占める集落が 34 集落あり、また、15 歳以下がいない集落が 9 集落に上っており、集落機能の低下が問題となっている（同年 2 月 1 日現在)。

子育て環境については、旧村単位別に小学校が 5 校あるが、児童数の減少により、2016 年（平成 28 年）度 4 月に、美山支所のある宮島地区の 1 校に統合されることとなっており、各校区に小学校区再編後の施設利活用検討会が設置されている。

②旧美山町における地域おこしの経緯

旧美山町では、時代の流れに対応しつつ、住民の参画を巻き込みながら、地域社会及び経済の活性化に取り組んできた。同町では、これを以下のとおり、農林業の振興（第 1 期)、都市との交流（第 2 期)、新産業おこし（第 3 期)、住民主導のまちづくり（第 4 期）の 4 つの段階に分類している。

第 1 期から第 3 期は、地域の経済活性化に重点が置かれている。農林業の衰退に対し、当初は地場産業である農林業の振興のため農事組合や造林組合を設立するとともに土地基盤整備を進め、生産条件の改善を行った。次に、都市住民の地域への関心の高まりを村おこしの契機ととらえ、特産物開発や体験型交流施設の建設を進めた。ただし、第 2 期において、かやぶき民家の保全を進められたことは、保存についての住民の合意を得られたことに加え、地域の既存資源が観光資源だけでなく地域にとっての「地元の誇り」の源泉となった点において、その後の住民の積極的な地域おこしへの参画への重要な要因となったと考えられる。また、第 3 期は、第 2 期の交流を深化させ、旅行先で「体験・行動する観光」を推進するための取り組みであり、修学旅行での田舎体験等を通して、地元住民と都市住民の間のふれあいの中でより付加価値の高い観光を実現している。

一方、第 4 期は、こういった地域の経済活動の取り組みを進めるとともに、高齢化が進む地域社会を維持するため、従来の自治組織の再編を通して、住民が自ら地域のあり方を考え行動することを可能にする地域の総合的な体制づくりを行ったものである。新しく設立された自治組織である振興会は、行政職員が常駐し、一部行政サービスを分担して生活利便を確保しつつ、自ら地域の計画をつくって実行する権限を持ち、行政と住民が協働した地域づくりを図っている。

○第 1 期　農林業の振興

旧美山町は、1955 年（昭和 30 年）に北桑田郡北部の知井、平屋、宮島、鶴ヶ岡、大野の 5 村が合併して誕生した頃は、人口は 1 万人を超え、林業が地域産業の中核をなしていた。ところが、その後の燃料革命による薪炭需要の低下や木材の輸入自由化、木造以外の建築物の増加により、国産木材の需要が低迷した。また、農業についても、町域全体が山間部であるため農家数に対して農地が狭く零細農家によって支えられていた。

1978年（昭和53年）、高度経済成長による都市部への人口流出と減反政策による農地荒廃への対策として、集落の活性化に向けて、集落毎に意向調査や集落懇談会を実施して住民の要望を掘り起こすとともに、町内全集落に「農事組合」と「造林組合」を設立した。また、農地の土地基盤整備を行い、農林業の振興を図った。

○第2期　都市との交流

昭和60年代に入り、高度経済成長の弊害として都市における公害問題が深刻化し、農山村を見直そうとする流れが生まれた。1988年（昭和63年）、芦生研究林や由良川に代表される自然、かやぶき民家に代表される景観の豊かさが評価され、美山町は国土庁の「第3回全国農村アメニティコンクール」で優秀賞を受賞した。また、同時期に芸術家など美山町で暮らしたいとの希望を持つ都市住民が増加した。

こうした動きを受け、町は1992年（平成4年）に第3セクター「美山ふるさと株式会社」を設立し、土地・住宅を斡旋する定住促進部門を整備することで、転入者に対する受入体制を整えた。また、特産品の開発により地域資源の有効活用や地元雇用の創出にも取り組んだ。

一方、1989年（平成元年）、町役場内に「村おこし課」を設置し、「村おこし元年」と位置づけ、旧村単位で村おこし推進委員会を立ち上げ、地域住民の創意・工夫による村おこし事業を展開した。同年、都市住民との交流の場所として「美山町自然文化村」を開村し、自然体験による観光を推進した。

また、1975年（昭和40年）の文化財保護法の改正により、重要伝統的建造物群保存地区の制度が創設されたことを契機として、かやぶき民家群の保全に取り組んだ。昭和40年代半ばの予備調査以降、約20年にわたり調査を行い、最終的に知井地区の北集落が重要伝統的建造物群保存地区に選定された。かやぶき屋根は、当初住民の間では瓦に葺き替えることができない貧しさの象徴であったが、後継者のUターンやかやぶき職人見習いの若者の登場、移住者の出現により、住民の意識が変化し、最終的には保存地区の選定について地元の全員合意が得られ、「まちの顔」や「まちのブランド」となった。

第3期　新産業おこし

都市との交流を深化するため、1993年（平成5年）には「グリーン･ツーリズム整備構想策定委員会」を設立してモデル構想を策定し、都市住民に美山ファンになってもらい、美山町への定住してもらうことも見据え、リピーターの獲得を図った。都市との交流拠点である美山町自然文化村や美山町観光協会を中心として「美しい美山の景観写真コンテスト」等の芸術コンテスト、原生林の自然をインストラクターの案内によって楽しむ「芦生ハイキング」など、美山の魅力を都市住民に体験してもらうことに取り組んだ。

美山町へは従来、京阪神を中心に中高年層が日帰りで来る場合が多く、観光入込客数は年々増加していたが、観光消費に繋がりにくい状況にあった。一方、修学旅行において、

地元農家とのふれあい体験についての都市側からの要望に対応し、首都圏を中心とした小中学校から修学旅行生の受入を開始した[16]。

第 4 期　住民主導のまちづくりの展開

第 1 期から第 3 期までの地域おこしの活動の一方で、本格的な少子高齢化が進行し、各地域に存在する組織や団体において、限られた担い手による組織間の重複兼務や担い手の高齢化が目立ち、幅広い年代層の住民の参画が課題となっていた。また、2000 年（平成 12 年)、旧村ごとに存在していた JA が広域合併により宮島地区以外の 4 地区から JA が撤退し、地域の活力低下への懸念が高まっていた。

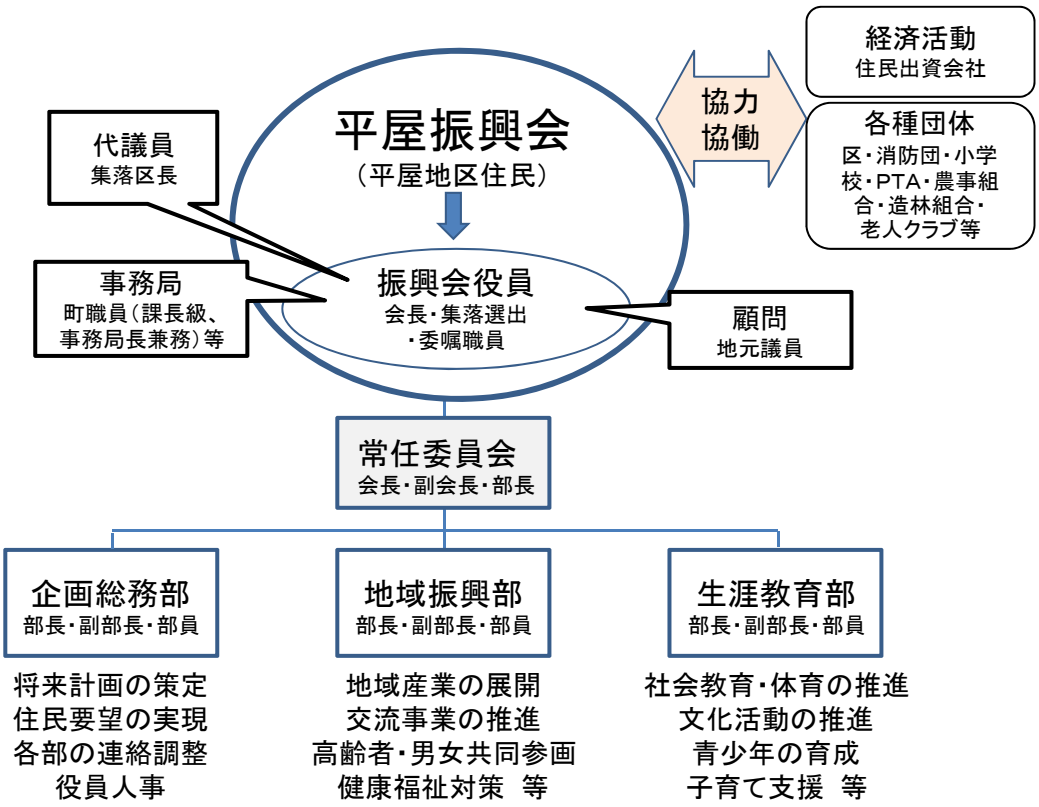
当時美山町助役であった小馬勝美氏（故人）は、こうした事態に強い危機感を抱き、自身を総括長とし、既存の自治会と同じく各旧村単位で形成される町づくりグループが参加する「いきいき美山 21 仕掛人会議」を設け、新たなひとづくり、町づくり、組織づくりについて検討が行われた。そこで、「行政と住民との距離を縮めよう」、「自分たちの地域は自分たちの手で」、「町づくりは人づくりから」、「町に経済力をつける」、「本当に機能する組織づくり」の 5 つの実現のための柱が示された。

具体的な方針としては、まず、「行政職員の『人づくり』の体制」として、各旧村単位に行政機能の一部を移管し、行政サービスのほか、地域の課題を自ら解決できる組織・機能を付与するとともに、地域のニーズをくみ上げる機能と人を配置し、各地域の特性とニーズに対応し行政も地域もスリム化することとした。また、地域が自ら考え、計画・実行する独自性のある地域づくり体制をつくり上げることとした。これに併せて、これまで旧村単位で存在した自治会や公民館、村おこし推進委員会などの既存組織を解体し、地域の経済活動や生活サービスを包括する新しい組織づくりを行うこととした。

こうして 2001 年（平成 13 年)、各地域に新たに住民と行政を結ぶ組織である振興会が立ち上げられた。振興会は、住民の利便性向上、地域課題の掘り起こし、人材の発掘及び育成を理念とし、地域の将来計画を樹立すると共に、企画総務部（将来計画策定、住民要望実現)、地域振興部（地域振興・環境保全・保健福祉)、生涯学習・社会教育部（教育・学術、文化等）の 3 部を設け、総合的な地域づくりを推進する体制を構築した（図 1-4-19)。

[16] 自然資源を活かした交流推進に関する最近の取り組みとして、2014 年（平成 26 年）、旧美山町全域を対象として、自然の保全及びその中での生活の営みによって育まれてきた文化の価値観の形成を図る、「南丹市美山エコツーリズム推進全体構想」について認定を受けた。また、平屋地区においては、環境省絶滅危惧ⅠB 類（EN）及び京都府絶滅寸前種に指定されているベニバナヤマシャクヤクの保全に取り組んでいる。

図 1-4-19　新たな住民自治組織の体制（平屋振興会：2001 年（平成 13 年）度～）



（出典）旧美山町資料を基に当研究所にて作成

体制づくりのため、町は振興会に、常駐の町職員を 2 名ずつ派遣した。このうち 1 名は管理職級の町職員で、事務局長を務めることとなった[17]。振興会には、職務権限と財政権限を与え、また、財源は地域組織の自主性と活動実績を主体に配分し、均等配分しない方針とした。

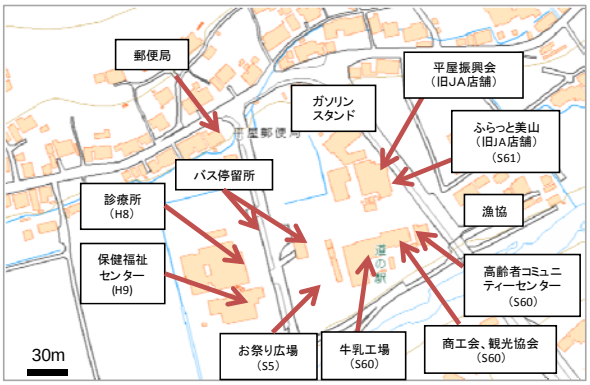
JA が撤退した 4 つの地区については、JA の旧店舗を町が買い上げ、それぞれの地区において住民出資により生活必需品販売店が立ち上げられた。振興会事務所をそこに同居する形で設け、戸籍関係の手続きや生活相談等を行っている。行政サービスが以前より身近な環境で享受できるようになり、住民生活の利便性を確保している。婦人会や老人クラブ、農事組合、造林組合、消防団、PTA 等の地域の組織は協力協働団体として振興会を支援している。

[17] 2006 年（平成 18 年）の町合併を契機として、振興会への町職員の派遣のあり方が見直され、現在では嘱託の職員が振興会事務所に駐在し、事務局長は住民（非常勤）が務めている。

③平屋地区における取り組み

平屋地区は、旧美山町のほぼ中央に位置し、10 集落に 359 世帯、人口は 924 人である（2011 年（平成 23 年）7 月現在）。西側に隣接する宮島地区が町役場をはじめとした行政機能の拠点である一方、平屋地区には JA 美山や商工会などがあり、経済活動の拠点として発展してきた。同地区の中心部である安掛には、JA、商工会、観光協会、美山ふるさと株式会社といった経済活動が行われるほか、診療所や保健福祉センター等の生活機能が徒歩範囲に集約した形で整備されてきた（図 1-4-20）。

図 1-4-20　平屋地区安掛に集約された施設



（出典）当研究所にて作成

（注）国土地理院の地理院地図（標準地図）に施設の説明等を追記して掲載

2000 年（平成 12 年）、JA の広域合併に伴い店舗が閉鎖されることとなり、跡地の活用について検討が行われた。その結果、「地域の者が汗をかく」条件で、店舗については町が過疎債を活用することによって買い取り、地元住民有志 87 名から一人 5 万円の共同出資により運転資金等を確保し、公設民営方式による店舗の営業を継続することとなった。振興会役員や観光案内所で特産品を販売していた人等が中心となり、2002 年（平成 14 年）、「有限会社ネットワーク平屋」（2009 年（平成 21 年）に株式会社へ商号変更）を設立し、農産物直売所「ふらっと美山」が開店した。また、同じ建物内には、振興会事務局が同居しており、住民にとって日常生活の中で便利に行政サービスを利用できる環境が整えられた。

2005 年（平成 17 年）には、それまで経済活動の拠点として整備されてきた観光案内所や駐車場等により道の駅の施設要件をクリアし、国土交通省より道の駅「美山ふれあい広場」として認定を受けた。

同店では、店舗の個性を発揮するために、市場や他の地域からの商品は出来るだけ取り扱わないという方針の下、地元農家の新鮮野菜を始め、美山牛乳や地鶏卵、ハムソーセージなど特産品の豊富な品揃えを用意している。2013 年度（平成 25 年度）において年間売上 1 億 4707 万円、年間来客数は 12 万人で、行政の支援を受けず自主運営で黒字を達成している。

平屋振興会では、ふらっと美山の設立の他にも、ものづくり講座を開催し、ブルーベリー、山椒、米粉などの産品の開発や、道の駅「美山ふれあい広場」におけるふれあい祭りの開催、地域福祉推進協議会や地区防災会議における活動など、幅広い分野で住民の生活向上に向けた取り組みを行っている。

図 1-4-21　美山ふれあい広場周辺の施設例

ふらっと美山（地域活性化総合交流施設：旧JA美山）

平屋振興会事務所（地域活性化総合交流施設：旧JA美山）

南丹市商工会美山支部、美山観光協会
（農業振興総合センター）

美山診療所

（出典）当研究所にて撮影（2015 年（平成 27 年）8 月）

④小括

旧美山町における振興会を基礎とした地域おこしの取り組みは、主に以下の三点の特徴が上げられる。

一点目は、これまでの地域おこしにおいて、一貫して豊富な自然や農山村の景観といった地域の既存資源の活用を基本としていることである。例えば、2010 年（平成 22 年）の旧美山町における耕作放棄地率[18]は 6.1%であるが、中山間地域における全国平均の 14.5%や、京都府全体の 11.6%と比べて格段に低く、平地地域の 6.0%と同水準である。一般に耕作条件が不利と呼ばれる山間地域において、絶えず高齢化と人口減少が進行してきたにもかかわらず耕作放棄地が少ないのは、第 1 期における農事組合の設立や土地基盤整備によ

[18] 2010 年世界農林業センサスによる。なお、耕作放棄地率＝耕作放棄地面積／（経営耕地面積＋耕作放棄地面積）×100

る生産条件の改善の効果と推測される。このように山村において農地が保全されてきたことが、かやぶき民家等の生活文化と相まって美しい農村景観を維持し続けてきたともいえる。また、第 2 期から第 3 期の時期にかけて、全国の地方部でリゾート開発が進んだのに対し、旧美山町では自然や農山村の景観や文化に基づいた都市住民との交流活動を推進することで、地域おこしが持続可能な形で行われてきたと考えられる。地域固有の資源を活用した体験型観光を行う中で、地元住民が自らの価値を認識し、地域に暮らすことの誇りを持てたことにより、第 4 期の住民主導のまちづくりがうまく機能したと考えられる。

二点目は、地域おこしにおいて、行政が住民の参画をうまく引き出している点である。第 2 期においては、町は村おこし課を設置するとともに、旧村単位で村おこし推進委員会を設置し、行政だけでなく既存の自治組織を活用した。また、第 4 期における振興会の立ち上げは、JA の撤退を契機としているが、一方で、厳しい財政事情の下、行政主導ではなく、行政と住民が効率的に地域おこしを行う必要性に迫られていた。当時、旧村単位の地区別に組織されていた自治会の事務局長を、それぞれの地区の JA 支店長が兼任していた実態の中で、JA の撤退は地域の経済活動にとって大きな痛手であった。しかし、この機会に地域の産業づくりの体制を見直し、行政と住民が以前よりうまく協働していこうとする体制を築いたことが、住民に自らが地域の担い手であるという認識を強くさせ、地域のビジョンの共有を促し、住民出資による JA 撤退後の店舗の営業の継続や特産物開発、社会福祉活動や防災活動など様々な分野での振興会の活動に結びついたのではないかと考えられる。

三点目は、一点目とも関連するが、行政が地域おこしに関して中長期的に一貫した考え方を持ち続けてきたことが上げられる。平屋地区における道の駅を中心とした「小さな拠点」の形成においては、昭和 60 年代以降、JA や商工会、観光協会、特産物加工工場が集積され、地域経済の拠点を形成してきた。一方で、その他の地域においては、不要な開発をせず、地域全体として美しい農山村景観が保全された。このような行政の戦略的な地域づくりの結果、言わば「小さな拠点」になるべくしてなった地区の中心部において、住民本位の経済活動が成り立ち、さらに全体として地域の魅力を向上させたと考えることができる。

(2)　愛媛県内子町

愛媛県内子町では、住民主体を基本としたまちづくりに取り組んできた。その過程において行政は、住民の自主学習を促し住民の主体性を育む一方で、住民の思い描く地域づくりための支援体制を築き上げ、住民と行政が「共に汗をかきながら」地域活性のあり方を模索し、取り組んできた[19]。

①内子町の概要

愛媛県喜多郡内子町は、愛媛県のほぼ中央部に位置し、全域が内陸にある。2005 年 1 月、旧内子町、旧五十崎町、旧小田町の 3 町が合併して誕生して現在の内子町となり、町役場は旧五十崎町役場に本庁舎を構える。松山市からは南南西約 40㎞ の位置にあり、旧内子町中心部の JR 予讃線内子駅は特急停車駅となっており 30 分弱で行くことができる。松山自動車道の内子五十崎インターチェンジがあり、自動車でも容易にアクセスできる。

図 1-4-22　愛媛県内子町の位置

（出典）内子町勢要覧 2010

面積 299.4km² のうち、77.2%を山林が占め、町全体が中山間地域で、町の中心部を肱川の支流である小田川が流れる。人口は 18,045 人で 65 歳以上が人口の 34.4%を占め、世帯数は 6,722 世帯である（2010 年国勢調査）。151 ある集落のうち、人口の 65 歳以上が過半数を占める「小規模・高齢化集落」が 31 集落、人口の 60 歳以上が過半数を占める「準小規模・高齢化集落」が 38 集落に上っている（2013 年 4 月 1 日現在）。

②町並み保全の取り組み

1970 年代に始まる町並み保存運動は、1982 年の八日市護国地区が重要伝統的建造物保存地区選定として結実したが、木蝋資料館「上芳賀邸」の開設（1980 年）や内子座の復元（1985 年）、ドイツ・ローデンブルグ市との姉妹都市盟約締結（2011 年）など後の町並み保存運動にも繋がり、また、住民主体を基本とした町全体のまちづくりへと発展した。

[19] ここで紹介する取り組み内容については、内子町役場、株式会社内子フレッシュパークからり、「石畳を思う会」（石畳地区）、岡田文淑氏（元内子町役場職員）、「まめなぎ会」（長田地区）、（取材順、順不同）への聞き取り取材及び提供資料、稲本隆壽・鈴木茂編著（2015）「内子町のまちづくりー住民と行政による協働のまちづくりの実践」（晃洋書房）に基づく。また、本レポートを作成するにあたり、鈴木茂松山大学経済学部教授より有益なご示唆をいただいた。

○重要伝統的建造物群保存地区選定までの経緯

八日市護国地区の町並み保存は、1972 年、文化庁による文化財保護法の改正[20]に先立つ「第１次集落町並調査」にリストアップされたことに始まる。当時、地元では伝統的建築は高度経済成長に取り残された時代遅れの象徴という認識が持たれていた。しかし、八日市地区に転居してきた画家井門敬二氏によって同地区の町並み保存が提唱されたことがきっかけとなり、1973 年、町は内子町文化財専門委員会に「内子町周辺町並保存（景観保存地区の設定）の進め方について」を諮問し、翌年に答申を受けた。

町並み保存運動は、町産業振興課の岡田文淑氏が担当した。岡田氏は、経済成長と同時に起こった住まいの様式の均一化が、地域の独自性を損ない、住民の地域への愛着や誇りを喪失させ、ひいては人口流出と過疎化による地域衰退を招くことへ強い危機感を抱いていた。住民を戸別訪問して町並み保存の意義について理解を求めてまわり、住民とともに町並み保存の先進事例である妻籠宿や高山を訪ねるなど研修を重ねた。この間、朝日新聞社発行「アサヒグラフ」による町並みの掲載や映画「坊ちゃん」のロケなど町並みがメディアに取り上げられたことや、広島大学工学部鈴木充研究室の調査など、外部から町並みが評価されたことは、住民の町並みに対する価値観に変化を与えた。1981 年、町は住民との合意を得られたことにより八日市護国地区を伝統的建造物群保存地区（伝建地区）として都市計画決定し、併せて保存条例を制定した。さらに、翌 1982 年、同地区は国の重要伝統的建造物群保存地区に選定された。

図 1-4-23　八日市護国伝建地区の町並み

（出典）内子町勢要覧 2010

○町並み保存の体制

八日市護国伝建地区の町並み保存のため、住民によって「八日市護国地区町並保存会」が組織されている。1976 年、前身に当たる八日市周辺町並保存会が地区住民により結成され、1982 年には現在の組織に再組織化されている。

行政においては、2000 年より伝建地区内に「八日市・護国町並保存センター」を設置した。当時、行政主導の観光振興施策であった町並み保存を改め、保存会が結成されて十数年が経つ中での住民の主体性の確立を目指した。同センターには町職員が常勤し、初代センター長には、当初の町並み保存運動を牽引した岡田文淑氏が就いた。同センターは保存

[20] 1975 年、文化財保護法が改正され、文化財の定義について新たに「伝統的建造物群」が加わり、市町村が条例によって保存に取り組む「伝統的建造物群保存地区」の中で、国の文化財審議会が特に価値が高いと認めた地区について「重要伝統的建造物群保存地区」に選定する制度が創設された。

会の事務所としても機能し、住民と協働して町並み保存に取り組んでいる。

2001 年には、保存会は体制を見直し、住民に主体性を持たせるため、地区住民と地区外の者をそれぞれ正会員と賛助会員として区別し、女性や後継者の参画を容易にするため世帯会員制から個人会員制へ改めた。正会員については、伝建地区のほぼすべての世帯に加入がいる状況である。保存会は、町並保存対策部、広報部、女性部、観光部の専門部を設けている。現状変更許可申請の事前審査を住民目線で行い、住民自ら地域をコントロールしようと取り組んでいる。また、広報活動は、地区外を含めて積極的に展開しており、これにより安易な賃貸や譲渡の抑止も意図している。

③周辺集落部における村おこしの取り組み

内子町においては、町を支えているのは周辺の農村であるとの考えから、中心部の町並み保存とともに、周辺集落部においても住民主体の地域づくりを推進してきた。

○石畳地区の村並み保存運動

石畳地区は、内子町の中心部から北北東約 12km の山間部に位置する 130 世帯ほどの地域で、同町における村並み保存運動の先駆け的存在である。この取り組みは、1986 年、町職員の岡田文淑氏が、町の中心部から遠く、急峻な地形の条件不利地であった同地区に村おこしを働きかけたことをきっかけとする。地区に住む農家の後継者や役場の職員 12 名の 20 代から 40 代の若いメンバーが、翌年、石畳を思う会（以下「思う会」という。）を結成し、後世まで同地区の歴史、文化を継承し、誇りある村づくりのための取り組みを開始した。

図 1-4-24　石畳を思う会によって復元された水車

（出典）当研究所による撮影（2015 年 7 月）

メンバー内で取り組み内容について検討した結果、かつて同地区における農の営みの象徴であった水車小屋を復元し、精米を始めた。復元の費用は、会員一人あたり 5 万円ずつ出し合って総費用 60 万円を自力で捻出した。材料搬出や建設作業をすべて自前で行い、平成 2 年に水車が完成した。この取り組みは、同会が行政に頼らない「自立」の意識を高めた。当初の地域住民の反応は「今どき水車とは」「どうせやるならもっとましなことを」という冷めたものであったが、メディアに取り上げられ、次第に石畳を訪れる人が増え、評価が変化していった。1992 年には、内子町によって水車が建設され、一帯を石畳清流園として公園化し、1994 年には思う会によって水車がもう 1 基追加された。

また、毎年 11 月に「石畳水車まつり」を開催し、毎年町内外から 1,000 人を超える人々が訪れている。その他にホタル学習会や桜まつりが開催されている。

1994 年には、築 80 年の空き家を町が買い上げて移築し、町営の農村体験宿泊施設「石畳の宿」が開業した。開業にあたり、思う会の会員の主婦たちによって「エプロン会」が結成され、研修を積み重ね、施設の運営を始めた。2010 年には、「さくらの会」として再結成し、町からの指定管理を受託している。スタッフである女性が当番制で運営し、原則として内子町産のものに食材を限定してつくられた食事は外国人客にも好評である。宿泊・食事提供者は、2001 年に年間 2,000 人を超えてピークを迎えた後、団体客から家族・個人客へと客層が変化し、現在は 1,200 人程度に落ち着いている。

同地区では、2002 年にスタートした自治会の運営に当たっても、機動性を重視した活動が進められている。自治会の下に設けられる部会単位での活動を基本とし、数名の担当メンバーの裁量が大きく、村づくり（地域づくり計画書の作成等）、教育文化部会（盆踊りの開催等）などがある。また、I ターン者が 4 組移住しているが、「未来づくり部会」を組織し、研修の実施など生活支援体制の構築を図っている。

また、地域で稼ぐ仕組みをつくるため、2008 年に思う会の有志 10 名で企業組合「石畳むら」を設立し、耕作放棄地対策として栽培するソバを使用した蕎麦屋の営業を行っているほか、2010 年には I ターン者を含めた 5 名で「愛炭企業組合」を設立し、茶道用炭の生産を行っている。

◇自治会レベルの計画行政

内子町では、地域社会の自治力を高め、住民の自信と誇り、生きがいを創造するため、独自の住民自治制度を設けている。この自治制度は、社会教育法に基づく公民館に対応する「自治センター」、分館に対応し、旧小学校区単位で構成される「自治会」、基礎集落である「区」で構成される。同町では、自治会による地域づくり計画書の策定やそれに沿った地域づくり事業の推進等により、住民の自主性及び自立性の向上を図っている。地域づくり計画書は、今後 10 年間の地域の夢や目標、地域づくりの方向性について、自治会と行政の役割分担を明確にした上で策定される。各自治会には、住民や出身者である職員が地域づくり担当職員として配置され、自治会の活動を密着しながら支援している。

○ 長田地区における廃校施設を活用した都市農村交流活動

長田地区は、内子町の中心部から西北西約 20km の山間部に位置する 50 世帯ほどの地域である。平成初期から U ターン者や I ターン者が移住し、農業や工芸に従事している。同地区では長田小学校が 1990 年に木造校舎として建て替えられたが、少子化が進み、2003 年度をもって廃校となった。

廃校後の旧校舎について、廃校時の小学校 PTA 会長だった太田利栄氏をはじめ地元有志 3 人が、廃校となったスペース活用による交流拠点化を思い描き、校庭の一角に屋外休憩所、

石窯、いろりを、廃材等を用いて自前でつくりあげた。長田地区を管轄する内子東自治センターの土居好弘館長（当時）は、太田氏らと地域活性化について話し合い、町は五右衛門風呂の設置や休憩所の拡張に係る費用を補助した。これらの交流活動の取り組みは、当時、長田自治会など地元住民の反応は必ずしも好意的ではなかった。しかし、メディアに取り上げられるなど次第に注目され始め、旧校舎を、宿泊施設を含む交流施設へと改修しようという気運が高まっていった。2012 年、農産漁村活性化プロジェクト支援交付金により改修[21]が実現し、交流施設「お山の学校ながた」が開業した。

施設の開設にあわせて、2011 年、地域の若手を中心とした 16 名により「まめなぎ会」が結成された。会の名称は、同地区の「まめなぎ峠」に因んで名付けられた。交流施設化に当たっては、校舎の特性を活かすための工夫について研修を行い、高知県津野町の廃校改修による「森の巣箱」などの先進事例を視察した。お山の学校ながたは、元教室だったスペースにおいて大広間で宿泊できるという特性や屋外の広いスペースを活かし、主に幼稚園の自然体験学習の需要によく対応している。また、老人会のサロンや同窓会、住民による宿泊、忘年会など地元住民によっても利用されている。

まめなぎ会は同施設の指定管理者となっている。まめなぎ会の設立にあたり、1 人 2 万円による出資が行われ、団体運営については、毎月定例会を開催している。また、人件費低減ため、常勤の人員を置かず、施設の電話と管理人の携帯電話がつながっており、注文があったときのみ出勤する仕組みとなっている。

図 1-4-25　お山の学校ながた

屋外休憩所
※右部の石窯、いろりが地元有志が自前で作ったもの

旧長田小学校校舎

（出典）当研究所による撮影（2015 年 7 月）

[21] 総事業費 2,686 万円（うち補助対象事業費 1,671 万円）。普通教室は宿泊室に、図書室は食堂に、理科室は調理室に、図工室は浴室・脱衣室・屋外トイレに改修された。

④農産物直売活動の展開

内子町は、集落の大半が中腹地帯にあって、農地もほとんどが傾斜地にある条件不利地である。かつては葉たばこの産地であったが、1983 年の大規模な廃作奨励以降、生産が急減した。そのような中、町は 1986 年に知的農村塾を開校し、農業の技術情報、経営改善、販売戦略、地域活性化等についての農家の学習を推進した。この取り組みは、特にそれまで目立たなかった農家の女性が自ら経営戦略について考えるきっかけとなり、後の内子フレッシュパークからり（以下「からり」という。）の成功に繋がることとなった。

1992 年、内子町は、農産物直売所や飲食店、加工施設など様々な機能を持った総合施設の整備を目指し、「フルーツ・パーク構想・基本計画書」を策定し、翌年には直売所事業の出荷者を確保するため、集落毎に説明会や広報等による募集を行った。1994 年には、事業者参加者の手作りによる産直トレーニング施設「内の子市場」の営業を開始した。参加者達は、内の子市場で価格の設定や品揃えなどについて試行錯誤を繰り返す一方、町外にも出て自らの手で内子町産を売り込みに行った。その結果、自らの手で販売戦略を向上させることができたと同時に、自ら行動し直接消費者に売り込むことで、内子町の農業の担い手であることを自覚が生まれてやりがいを見出し、「楽しい農業」を実現することができた[22]。また、この活動にあたり、参加者で組織する運営協議会を立ち上げ、取り組みの中で参加者同士の結束が強まった[23]。

図 1-4-26　内の子市場建屋跡
（現在は石畳地区に移設）

（出典）当研究所による撮影（2015 年 7 月）

2 年間の内の子市場での活動の後、1996 年、からりが開設され、フルーツ・パーク構想が実現した。国道 379 号沿線で、内子五十崎インターチェンジから自動車で 5 分の立地にあり、国土交通省の「道の駅」にも選定されている。からりは、特産物直売所、農産物加工施設、飲食施設を備えた施設であり、敷地内には地元の樹木が植えられ、横を流れる小田川と融合して自然が活かされたものとなっている。施設は 1997 年に設立された「株式会社内子フレッシュパークからり」が指定管理者となっている。同社は、50%を町が出資し、残りの多くを町民が出資している第三セクターである。株主 677 名のうち 673 名が個人となっており、住民が経営を支える形をとっている。

[22] 直売所は、小ロットでの出荷が可能であり、高齢農家でも継続的に参加できる。また、女性農家が自分の通帳をもち、収入を得られたこともやりがい創出に繋がった。

[23] 運営協議会の規約などの取り決めは、参加者によって作成された。これにより、参加者が直売所運営の主体としての意識を高められたことと同時に、新規参加を円滑にした。

出荷者は、2014 年度において 384 名にのぼり、うち 15%超が年間 200 万円以上の販売実績がある。同年度は来客数（POS 通過数）約 40 万人、販売実績約 7 億円であり、うち約 4 億円が農産物直売所での売上である。近年、農産物直売所同士の競争激化に対応し、加工品にも注力しており、シャーベット、パン加工、燻製工房といった加工品も 1 億円超の販売実績がある。2015 年には、季節の農作物に合わせた加工商品の開発販売や、独自のトレーサビリティシステム導入が評価され、「全国モデル『道の駅』」に選定された。

図 1-4-27　内子フレッシュパークからり

（出典）当研究所による撮影（2015 年 7 月）

④小括

内子町のまちづくりは、主に以下の四点の特徴が上げられる。

一点目は、まちづくりの導入段階において、「住民が汗をかく」ことを重視しており、住民の主体的で独力による活動が次の段階に繋がっていることである。例えば、石畳における住民の手による水車の復活は、地域住民の「自分たちはできる」という自信と「地域を守るのは自分たちである」という自覚を根付かせ、継続的な取り組みを可能にしていると考えられる。また、からりでの直売活動においても、最初から町が直売所を整備するのではなく、まずは住民が自前でトレーニング施設を建設し、試行錯誤の中で販売戦略について学習し、自らの課題を認識して必要なスキルを体得したことが、後の活動に繋がっている。

二点目は、住民の創意工夫を活かすため、組織運営の中で機動的な対応を重視していることである。石畳地区や長田地区では、やる気と行動力のある一部の住民の取り組みが地域活性化のきっかけとなっているが、当初、他の住民の反応は必ずしも良くなかった。しかし、これらの取り組みを前に進めることができたのは、行政がこれらの住民のリーダーシップを買い、実績のある取り組みについてはメリハリをつけて支援したことが大きな要因となっているのではないだろうか。高齢化によって地域社会に停滞感が漂っている中では、一部のやる気ある取り組み主体に裁量を持たせ、機動的な対応を促すことも重要だと考えられる。

三点目は、自治会制度により、行政と住民との距離が近く、行政が積極的に住民に働きかけていることである。自治会における地域づくり計画に行政職員が常に入ることで、日ごろから緊密な関係が築かれている。また、行政職員が自治会の長などの地域の有力者を知っているだけにとどまらず、このような常日頃の緊密な関係性があるからこそ、長田地区の取り組みのような、地域を盛り上げようとする一部の住民の思いの芽を摘むことなく、

取り組みの進展に繋げられたのではないか。また、取り組みを常に前に進めるためにはまちづくりの専門集団である行政職員の役割が不可欠であり、行政と住民の緊密な関係が地域づくり計画書をより計画性と実現可能性あるものにし、また、推進体制の構築に役立っていると考えられる。

四点目は、域外主体による評価の役割である。紹介した取り組みでは、その発展の過程において、メディアの注目や大学の調査、町外の消費者など「外の目」が大きく関係している。外部からの評価の獲得は、地域住民の間で取り組みを正当化する大きな要因となり、当初取り組みに賛同しなかったり、二の足を踏んでいた住民の取り組みへの参画を円滑にし、多くの住民を巻き込みながら取り組みをさらに発展させる原動力となっている。また、町並みや村並み、そこにある人々の生活や取り組みによって生み出される地域の独自性は、域外からの人を呼び込む観光資源となり、地域の社会や経済を活性化させる要因となった。

(3)　事例におけるソーシャル・キャピタル形成についての考察

最後に、今回取り上げた事例から、中山間地域の地域づくりにおけるソーシャル・キャピタル活用のあり方について考察することとする。

旧美山町の振興会は、既存のソーシャル・キャピタルを再構築した例といえる。振興会の設立前は、主に高齢の有力者が地域の団体や組織の役職を占め、ソーシャル・キャピタルの範囲は狭かった。しかし、JA 撤退を契機として、町が住民自ら地域の生活や経済を支えなければならないという問題意識を持ち、団体や組織を一本化して「振興会」として再構築するとともに、地域づくりのスキルを持ち合わせた行政職員が「振興会」に入ることで、多くの住民が地域づくりに参画しやすくなった。これにより、住民同士や住民と行政の間で新たなソーシャル・キャピタルが形成され、住民のアイデアや取り組みが地域づくりに汲み上げられるようになった。また、住民出資による旧 JA 店舗活用の取り組みは、さらに新たなソーシャル・キャピタルを生み出したものであるといえる。

内子町の自治会は、既存のソーシャル・キャピタルを拡充した例といえる。地域づくりにおいて住民が主体性を発揮するため、自治会毎に地域づくり計画を策定し、地区出身の町職員等が担当職員として住民と協働で取り組んでいる。自治会という既存のソーシャル・キャピタルを町職員が住民として共有することで、住民の間で地域づくりに関する情報やスキルの共有が進みやすい環境がつくり出され、住民と行政との間の水平的なネットワークが形成されている。長田地区では、この行政と住民の間のソーシャル・キャピタルの蓄積が、自治会をとりまとめる自治センターによる一部の若手住民の積極的な交流活動への支援を促したと考えられる。一方、旧来のムラ社会による硬直的なソーシャル・キャピタルとは別に、新たなソーシャル・キャピタルの形成によって取り組みの機動性を実現

している例も見られた。石畳地区では、町職員から働きかけを受けた一部の若手住民が石畳の会を結成し、独自のルールに基づいて村並み保存運動を展開した。

また、内子町の農産物直売活動は、町が町内の農家、特に女性をはじめ表立って活躍する機会のなかった農家が個人レベルで協力する場を設け、新しくソーシャル・キャピタルが形成された例である。協力する中で互いの信頼を深め、様々な情報が共有される中で、ソーシャル・キャピタルが拡がりと深みを増していったと考えられる。

これらの事例に共通しているのは、行政が住民主体の地域づくりの着火役となりつつ「住民が協力して汗をかく」行動を促すことで、住民の間の信頼や共同出資による互酬性が高まり、ソーシャル・キャピタルが強化されている点である。住民の側で核となる主体が知人や家族などに声を掛け、活動への参加を呼びかけることで、ソーシャル・キャピタルが広がり、地域社会の人的資本の賦活化が図られている。

一方、住民と行政との関係においても、互いに知恵を出し合い、ソーシャル・キャピタルの蓄積が図られている。これにより、今後、行政において更なる効率化が求められる中で、限られた人的資本を効果的に活用しつつその価値を向上させることができると考えられる。さらに、住民が地域外ともネットワークを築くことにより、これまで見落とされていた地域固有の価値の再発見のきっかけともなっている。

1.4.5　おわりに

今回の現地調査を通じて取材を行った事例から学ぶべきことはどういった点だろうか。本レポートでは、人と人のつながりによる街づくり、地域創生、という視点から事例を紹介してきた。取材にあたっては、現在の到達点に着目するだけではなく、過去にさかのぼり、まちおこし活動の契機となった人やその人の働きかけなどを聞き取るように努めた。

そうして浮かび上がってきた共通点は、郷土への強い思いを持ったキーパーソンの存在であり、その人の熱意と粘り強い働きかけに周囲が応じる形で、地方にうずもれていた人材が発掘・発見され、活動の輪が広がっていったという経緯であろう。

この場合ポイントとなるのは、地方の有為な人材の能力をいかにして引き出し、実際の地域活性化につなげていくか、という点である。富山市のケースでは、行政が思い切ってそうした人材に施設の運営を委ねることで、クリエイティブなアイデアを引き出すことに成功し、にぎわいの拠点となるパブリック・スペースの活性化を実現して来た。また、行政が「守り」の姿勢から脱却し、活性化につながりそうなイベントであればなんでも認める、というスタンスをとった点も特筆すべきである。普通、行政は管理責任を懸念して、施設の維持管理に制約・条件を付しがちであるが、富山市では、むしろ各種公物管理法の網を意識的に外し、ルール設定や広場の管理をまちづくり団体に全面的に委ねることで、その自主管理能力を引き出すことに成功している。行政がリスクを取って、地域住民を信頼しエリアマネジメントを任せる、という勇断を下せた点が、活性化の大きなカギとなったといえる。

一方、今回取材した事例を通じて、残された課題も浮き彫りになった。それは、地域に賦存する人材の総合力を発揮するには至っていないという点である。例えば、富山市は、地方中核都市の中で中心市街地の活性化を先進的に取り組んできているが、今後さらに既存商店街の事業主にポテンシャルを発揮してもらえるような取り組みが必要となると思われる。また、高山市においては、旧来の自治会組織等と協働し、活動の輪を広げていく点について課題があると考えられる。

京都府旧美山町では、旧来の様々な地方住民組織をいったん解体し、「振興会」に統合することで、こうした課題に立ち向かおうとしている。いわば、ソーシャル・キャピタルの器から作り直すことで、各地区の住民の人材力を引き出していこう、という意欲的な試みといえる。また、愛媛県内子町では、自治会を住民と行政が双方向性を持つ組織として再構築し、両者が緊密な関係性を持つ中で、住民の創意工夫が引き出されやすい環境をつくり出しており、既存の農村社会のソーシャル・キャピタルがもつ硬直性を克服し、ソーシャル・キャピタルの拡充に成功している事例であるといえる。

地方創生、活性化にあたっては、「地域の持てる総力を挙げて」というスローガンが提唱されることが多いが、現実には、意欲のある一部の人たちの活動が全体を引っ張っている

というケースが多い。この場合、当初は活発な活動が期待できるが、一部の人へ過重な負担が集中したり、リーダーが引退した途端に活動が沈滞化したりするリスクを抱えている。

また、ソーシャル・キャピタルの活用は、厳しい財政制約の中で、住民の活力を最大化することにより、地域社会や経済の活性化と行政の効率化を両立させるツールとなりうるが、これには住民と行政の間の強力なパートナーシップが重要である。

さらに、地域の活性化には、地域外からもたらされる発想の取り込みや地域外の主体とのつながりによる、緩やかなソーシャル・キャピタルを新たにつくり出すことが、地域固有の価値の創造に重要な役割を果たすことも忘れてはいけない。

ソーシャル・キャピタルづくりは、性質的に息の長いものとならざるをえない。今回取り上げたケースは、こうした課題を十分に自覚しながら、活動の持続可能性を追求していこうと模索している。今後、各地の取り組みが実を結ぶことを期待したい。

なお、本節の執筆にあたり、現地調査を行った各所において、貴重な情報やご意見を頂いた。富山市におかれてはコンパクトシティ戦略を中心としたまちづくり、株式会社まちづくりとやまにおかれては「グランドプラザ」、大和小田急建設株式会社におかれては市街地再開発事業、大和リース株式会社におかれては地域包括ケア施設事業、特定非営利活動法人まちづくりスポットにおかれては「まちづくりスポット」、等の取り組みについて、ご教示をいただいた。南丹市役所美山支所におかれては、旧美山町の地域おこしの取り組みの経緯をご教示いただくとともに地域内の各所をご案内いただいた。内子町役場、株式会社内子フレッシュパークからり、石畳を思う会、元内子町役場職員の岡田文淑様、まめなぎ会（お話を伺った順、順不同）におかれては、内子町の景観保存や交流活動、農産物直売所等の活動についてご教示をいただき、特に内子町役場におかれては町内の移動をはじめ大変お世話になった。松山大学経済学部教授の鈴木茂先生におかれては内子町の取り組みや今後の地域活性化のあり方に関するご知見を頂いた。関係者各位に対し、ここに深く感謝の意を表したい。

第 2 章

建設産業の現状と課題

2.1　建設技能労働者の現状と人材確保に向けた課題

（本節の目的）

- 「建設経済レポート№63」「建設経済レポート№64」では、建築躯体 3 職種の建設技能労働者を取り上げたのに対して、本節では首都圏の内装仕上工事業、塗装工事業に焦点を当て、技能労働者の状況を把握する。
- 適正な競争環境の確保と、技能労働者の処遇改善のために行われている「社会保険等未加入対策」を紹介するとともに、これまで当研究所で実施してきた専門工事業者へのヒアリング結果に加え、社会保険労務士へのヒアリング調査を基に、社会保険等未加入問題に関する課題について考察する。

（内装仕上及び塗装工事業の技能労働者の状況 ～ヒアリング結果より～）

- 内装仕上及び塗装工事業の場合、技能労働者を雇用している 1 次下請は少なく、1 次下請の自社施工比率はほぼ 0%である。
- 技能労働者の多くは、一人親方や小規模の個人事業主の形態をとっており、躯体 3 職種に比較し 1 班の規模は小さい。
- 躯体 3 職種同様、技能労働者の社員化については、工事量の波があり、リスクが大きいという意見が多いが、技能労働者確保に向けて、1 次下請が何らかの形で関与する必要があると感じている意見も多い。

（社会保険未加入対策の取り組み）

- 適正な競争環境の確保と、技能労働者の処遇改善のために「社会保険等未加入対策」が 2012 年から本格的に取り組まれている。
- 建設業行政によるチェック・指導、国土交通省直轄工事における対策等を受けて加入率が上昇するなど、ある程度の成果が上がっている。
- 他方、専門工事業者や社会保険労務士へのヒアリング調査からは、法定福利費の支給が十分に進んでいないことなどの課題がある中で、企業の都合による一人親方増加の可能性といった課題も明らかになった。

（まとめ）

- 社会保険等未加入対策において、社会保険等の加入率の上昇に見られるように、社会保険等未加入対策が、浸透しつつある。今後さらに、法定福利費の支給における各課題の解決を図ることが重要であるとともに、技能労働者の社員化に伴うリスクを低減する工事量の平準化が有効であろう。表面的な対策にとどまることなく、根本的な解決に向けて、影響力の大きな元請、上位下請などのより積極的な関与が期待される。行政、発注サイドの協力を得ながら建設業界が一体となり、社会保険等未加入問題の解決に向けて取り組むことが重要である。

2.2　建設企業の資金動向分析

（貸出動向）

・ 国内銀行（大手銀行含む）と信用金庫を合計した金融機関の全産業に対する貸出金額は 2015 年 3 月末時点では約 530 兆円となっており、東日本大震災後は増加傾向が続いている。主要産業別に見ると、各産業とも近年の傾向に大きな変化は見られないが、僅かながら減少傾向が続いていた建設業については足元では横ばいとなっている。建設業の設備資金については、2013 年 3 月を底として上昇に転じている。これは将来の建設需要の増加を見込み、設備投資を増やしはじめてきた結果と推測される。

（被災 3 県の貸出動向）

・ 被災 3 県（岩手県、宮城県および福島県）の貸出動向を分析して見てみると、東日本大震災以降の貸出総額は増加傾向となっており、2015 年 3 月末は約 13 兆 1,678 億円と 2011 年 3 月末比で 16.9%の増加となっている。東日本大震災後は不動産業や製造業が大きく増加しているのに対して、建設業の 2015 年 3 月末の貸出金額は 2011 年 3 月末比で 8.6%の増加となっており、他産業に比べ小幅な増加率となった。

（資金繰りの動向）

・ 東日本建設業保証株式会社が四半期ごとに公表している「建設業景況調査（東日本大震災 被災地版）」によると、「資金繰りの動向」および「銀行等貸出動向」のいずれも、被災地内外を問わず、東日本大震災後は厳しい傾向から容易傾向へ好転してきているが、「資金繰りの動向」については 2014 年 9 月期から再び厳しい傾向に転じるなどの変化が見られる。

（まとめ）

・ 建設業向けの貸出金は減少を続けてきたが、建設投資が回復基調にあることや、設備資金が増加傾向にあることから、足元では横ばいとなっている。建設業は建設投資額が持ち直している状況下で、前向きな投資に力を入れ始めた過渡期にあると言え、建設投資の増加等に伴う建設企業の資金需要に対して、銀行等が貸出増加に積極的に対応してきたものと考えられる。地域における災害復旧や社会資本インフラの老朽化対策など重要な役割を担う建設企業は、将来にわたり国民の安全・安心を支え、社会の信頼と期待に応えていくためにも、生産性向上に資する技術革新への積極的投資等により、経営基盤の一層の強化に向けた取り組みを加速させることが望まれる。

2.3　建設企業の経営財務分析

（主要建設会社決算分析）

・ 2014 年度決算は、大型公共工事、景況感の改善に伴う民間建築工事の増加などを背景に、受注高がリーマンショック前の水準に匹敵した。利益額、利益率ともに増加・上昇傾向にあり、全 40 社が営業利益、当期純利益で黒字を確保するなど利益の改善傾向が着実に進展していることがうかがえた。
・ 2015 年度も建設市場は引き続き堅調に推移する見通しであり、売上高は 2014 年度と同水準と予想されているが、選別受注を徹底し受注高を保守的に見る企業が多く見られる。

・ 建設企業はより一層採算性を重視した受注を続け、その間利益率が改善するという好循環に入っていると推測される。この機会に、将来の経営基盤の強化に資する施策推進も取りうる経営戦略のひとつではないだろうか。本業の採算改善による経営基盤の強化に加え、将来への投資が、長期的に安定した経営を続けるためには必要であると考えられる。

（建設業の倒産動向）

・ 建設投資が回復基調にある中、建設業の倒産件数は減少傾向が続いている。また、建設業を巡る資金繰り状況や金融状況についても好転しつつあり、建設業の経営環境は改善傾向にある。
・ 建設業の倒産件数・倒産比率が高い背景として、全産業に占める建設企業数の割合が 1/6 と高いことが挙げられる。また、建設業では中小零細企業の割合が高いこと、事業規模に比して固定資産の保有が少なく資金に窮した場合の対応力に乏しいこと、下請企業は連鎖倒産の可能性が高いことなど様々な特性が要因として考えられる。
・ 2008 年 9 月に発生したリーマンショック以降、建設業の倒産件数は 6 年連続減少傾向が続いている。倒産件数と同様に倒産確率についても低下傾向にあり、倒産件数・倒産確率とも近年では最低水準となっている。
・ 業種別の倒産推移についても各業種とも減少傾向にあり、特に土木工事・建築工事の減少は大きい。一方、職別工事や設備工事の倒産件数の減少は土木工事や建築工事と比較すると遅れており、減少率も低い水準にとどまっている。
・ 建設業の倒産そのものは減少傾向にある中で、その倒産原因が「販売不振」や「既往のシワ寄せ」となっていることから、工事量の増減が建設業の倒産に与える影響が大きいことが推測されるが、倒産件数と建設投資額の推移をみると、2011 年度までは建設投資額の減少に伴い倒産件数が増加するという顕著な傾向は認められないものの、2012 年度以降は建設投資額の増加に伴い倒産件数が減少していることが分かる。一方、倒産件数と売上高経常利益率の推移をみると、利益率の低下局面では倒産件数が増加傾向となり、利益率の上昇局面では倒産件数が減少傾向となるなど、建設業の倒産件数と利益率との間には相関関係が認めることができる。
  建設業の倒産件数は減少し、倒産確率も低下を続けてきているが、その要因としては建設投資額の増加もさることながら、売上高経常利益率の上昇がより大きく影響しており、建設業の倒産は利益率変動によるところが大きいと推測できる。建設市場が堅調さを維持し利益率改善という好循環の中にあるこの機会を活かし、より一層の採算改善、経営基盤強化により、倒産を未然に防止し長期的に安定した経営を続けていくことが必要であると考える。

2.1 建設技能労働者の現状と人材確保に向けた課題

はじめに

当研究所が 2014 年 10 月に発表した建設経済レポート№63 では、第二次世界大戦後の建設業における生産体制の変化と、その中での建設技能労働者の位置づけを振り返り、建設技能労働者の低賃金、低労働条件といったいわゆる建設労働問題が生じる原因と、さらには建設労働及び建設生産体制そのものが抱える構造的な問題を明らかにした。また、2015 年 4 月に発表した建設経済レポート№64 では、地方圏の建設業における人材不足に焦点を当てた。

昨年度は、建設労働市場の構造実態を把握するため、首都圏及び関西圏に加え、地方圏の建築躯体 3 職種（とび・土工、鉄筋、型枠）の専門工事業者に対し、建設技能労働者の雇用形態・生産体制・確保策等についてヒアリングを実施し、その結果をとりまとめ、専門工事業者が建設技能労働者の問題解決について、どのような認識を持っているのかを示した。

今号では、建設技能労働者の雇用形態・生産体制・確保策等について、対象を内装仕上工事、塗装工事に設定し、昨年度に引き続きヒアリングを実施し、建築躯体 3 職種と比較を行いながら、建設技能労働者の状況を示すこととする。

また、2012 年から、技能労働者の処遇改善のための施策として、本格的に取り組まれている社会保険等未加入対策の取り組みを紹介するとともに、中小建設企業の人事労務事情に精通している社会保険労務士へのヒアリングも実施し、社会保険等未加入問題に関する課題について考察する。

本節の執筆にあたりヒアリング調査にご協力頂いた専門工事業者の方々、社会保険労務士の方々に深く感謝の意を表する次第である。

2.1.1　建設現場における分業体制と労務調達の実態

当研究所では昨年度、建築躯体 3 職種（とび・土工、鉄筋、型枠）の専門工事業者（1 次下請）に対し、建設現場における生産体制及び技能労働者の状況についてヒアリングを実施した。昨年度の調査においては、次のような傾向が見られた。

首都圏及び関西圏では、建設現場における技能労働者の大半は、2 次下請以下の技能労働者で占められているのに対し、地方圏では 1 次下請の自社施工比率が比較的高く、技能労働者を常時雇用する企業も比較的多かった。

地方圏では、仕事量が少ないため、技能労働者の独立志向が弱く、社員として採用しなければ人員を確保できない状況にあり、首都圏及び関西圏に比べ、常時雇用の形態を取っている企業が多い。他方で仕事量の波があることや、出来高請負制にしないと生産性が上がらないという社員化に向けての否定的な考えも、首都圏及び関西圏と同様に聞かれた。

2 次下請の構造は、首都圏及び関西圏と地方圏では大きな違いは見受けられないが、地方圏では、2 次下請の法人化、建設業許可取得、社会保険加入率においてより進んでいることも確認できた。その理由としては、公共工事比率が高いことなどが想定される。

本項では、首都圏の内装仕上工事、塗装工事の専門業者に対して、昨年度、首都圏及び関西圏の建築躯体 3 職種の専門工事業者に行ったものと同内容のヒアリングを行ったので、その結果について記すこととする。

(1)　ヒアリング調査の概要

①実施期間

・2015 年 7 月～9 月

②ヒアリング対象会社

・東京都、神奈川県に本社を置く専門工事業者 8 社
・内装仕上工事業（7 社）塗装工事業（1 社）の 2 職種
・大手・準大手ゼネコンを主要取引会社とする専門工事業者

(2)　ヒアリング調査の概要

対象各社へのヒアリング結果は以下のとおりである。なお首都圏に本社を置き、主に、1 次下請として大手ゼネコンと取引をしている専門工事業者（8 社）からの限定的なヒアリングであるため、必ずしも内装仕上工事業及び塗装工事業全体を代表している意見ではないことに留意する必要がある。

①技能労働者の状況

（ヒアリング対象企業について（主に 1 次下請））

・1 次下請の社員は、役員の他に事務職員数名、技術職員数名～数十名である企業が多い。技術職員は、基本的に現場管理の技術者であり、技能労働者ではない。
・1 次下請で技能労働者を直接雇用する会社は非常に少ない。直接雇用している企業もあるが、数十年前、技能労働者の常時雇用が主流であった時代からの縁で雇用しているケースであり、多くの企業では、技能労働者の下請依存度は、ほぼ 100%であった。
・1 次下請の社員は、雇用期間の定めの無い月給制であり、全ての企業で社会保険等に加入していた。
・建築工事に限定し、公共工事、民間工事の区別なく受注している。主に取引しているゼネコンの受注によって、公共工事、民間工事の比率は変動する。
・2 次下請によって構成される各社独自の協力会を組織している専門工事業者が複数あり、安全品質面などの教育を実施するなど、連携を密に取っている。

（ヒアリング対象企業（主に 1 次下請）が取引している 2 次下請について）

・建設現場における技能労働者の大半は、2 次下請以下の技能労働者が占めている。
・2 次下請の組織形態は多様である（会社形態、個人事業主、一人親方、建設業許可の有無など）。かつて直接雇用していた技能労働者を班単位で下請化したケースや、直接雇用していた技能労働者が独立したケースなど、その経緯も様々である。

・形態としては、一人親方のケースが多く、多くても 5 名程の集団が多い。特にクロス工事、床工事ではその傾向が顕著である。
・1 次下請の指示により、一人親方などの技能労働者が現場に配置される。現場により必要とされる人数は異なり、一人親方や小規模な集団で形成される班編成も、現場毎に変わり、メンバーが固定されない場合が多い。
・1 次下請の協力会に所属していることが多く、長年特定の 1 次下請の専属班となっているため、技能労働者の流動性は比較的高くない。
・躯体 3 職種と同様に、2 次下請の技能労働者の賃金、募集手段などの運営方法について、1 次下請といえども介入することはできない。

②生産体制について

（元請企業からの受注）

・1 次下請として、元請企業から工事入札前に下見積の提出が求められ、元請企業の落札後に改めて仕事を打診される。但し、元請企業の工事開始後、急に仕事を打診されることもあり、期中に元請企業から他社の応援を打診されることもある。
・大手ゼネコンの協力会メンバーであるため、過去一緒に仕事をした現場所長から、仕事を依頼されることもある。また、特定の職長を指定されることもある。
・近年の技能労働者の不足を踏まえ、手持工事、受注予定工事、下請企業の施工能力を判断し、施工可能な範囲で受注を選別する動きが強まっており、ここ数年は、元請企業からの打診を断ることも多くある。一方、元請企業は、1 次下請との契約を急ぎ、必要な人員を確保する動きが強まっている。

（技能労働者の配置）

・1 次下請の 2 次以下への技能労働者の依存度は、ほぼ 100％であるため、1 次下請は、継続的に取引関係のある 2 次下請の動員可能な技能労働者を労務山積表で管理し、工事の特性等を判断して、建設現場に配置を行っている。
・かつては、雇用していない技能労働者を自社の技能労働者として送り出していたこともあったが、ここ数年は、2 次下請として送り出している。

（繁閑の調整）

・1 年間の中で繁閑は必ず存在するが、全ての 1 次下請が、基本的には自社と継続的に取引のある下請企業の施工可能な範囲内で受注しようとする動きが強くなっている。
・これまでは、応援を期待して受注をしていたこともあったが、建設需要の増加に伴い、数年前から継続的に取引関係のある下請企業の施工能力の管理を徹底し、応援に頼らない範囲で受注する企業も見受けられる。

・仕上工事は、最終工程に近く、多くの建設現場では突貫工事になり、急遽人員を確保するよう元請企業から要求されることが多い。そのような場合、同業他社、材料取扱企業に応援を依頼し、施工人員の貸し借りによって繁閑の調整を行っている。なお、自社に起因しない要因で工程が遅れ、応援が必要な状況が発生すると、1次下請としては工事原価が膨らむことになり、苦慮しているとの声が多く聞かれた。
・同一工種でも、工区を分けて複数の1次下請が存在するような建設現場では、元請企業を通して、他社が担当する工区への応援を依頼されるケースもある。

（支払い）
・2次下請への支払いは、請負契約に基づく出来高払い（平米単価など）が多く、親方を通して配下の技能労働者に配分されている。
・1次下請から2次下請である一人親方などに対する支払いは、基本的には出来高払いであるため、腕の良い技能労働者は高収入を得ることもある。近年、工事の規模が大きくなる傾向にあり、各班（一人親方など）の出来高が高くなり、ある班に継続して1つの建設現場を担当させようとすると、建設業許可が必要になる場合がある。このような状況を踏まえて、1次下請の中には、建設業許可の申請費用を負担し、2次下請に建設業許可を取得させ、自社の大型物件に送り出している例もあった。
・1次下請と元請企業における精算方法については、次のような話を聞くことができた。「工程の都合により、多く現場で突貫工事となる。契約項目や実際の工事内容が多岐にわたることも多く、元請企業との契約も厳密な請負契約は難しい。そのため2次下請とも厳密な請負契約は難しく、日給で支払うこともある。最終的には、元請企業に対し、当該建設現場全体で当社（1次下請）として不足する請負額の折衝を行っているのが実態である。」

③技能労働者の確保について
・現時点では、1次下請が技能労働者を直接雇用している例はほぼ見受けられず、技能労働者の雇用主は、2次下請以下の企業である。また、2次下請の技能労働者の採用について、1次下請が大きく関与している例は見受けられなかった。
・2次下請の技能労働者の確保は、親方（社長）が独自に行っている。1次下請からは、2次以下の技能労働者の募集方法は、縁故・知人の紹介が多いのではないかという意見が多かったが、具体的に把握している1次下請は少ない。
・2次下請の技能労働者の採用については、現在、親方任せになっているが、何らかの形で1次下請も関与していかなくてはいけないという旨の意見が多く聞かれた。
・内装仕上工事における技能労働者の入職経緯については、以下のような趣旨の話を聞くことでできた。

「戸建住宅などの建設現場では、ゼネコンが元請となる大規模な建設現場に比べて管理が厳しくなく、工程も余裕がある建設現場が多い。まず、戸建住宅などの建設現場で、恐らく工務店の社員として働き、基本的な技術を身につける。その後、給与面で条件の良い大規模な建設現場に移っていく。高齢になり、大規模な建設現場が厳しくなる年齢になると、再び戸建住宅などの建設現場へと戻るというパターンが多いのではないか。」

④1 次下請による技能労働者の常時雇用について

・ヒアリングをしたほぼ全ての企業で技能労働者を正社員として常時雇用していなかったが、1 次下請での常時雇用による正社員化に関しては、以下の意見が聞かれた。
  ・工事量の波があるため、常時雇用は難しい。
  ・以前は常時雇用していたが、仕事量が減ったため、雇用を継続できなくなった。

・このように、常時雇用に否定的な意見が多い中、技能労働者の不足に対応するため、以下のような意見も聞くことができた。
  ・常時雇用ではないが、中学、高校、専門学校へのアプローチを 1 次下請が実施し、技能労働者を正社員として採用し､入社後は継続的に取引関係のある親方からの指導や、材料メーカー、協会の技術訓練校で技術を学ばせ、その後、独立させるという雇用形態を考えている。

⑤社会保険等未加入対策について

（社会保険等未等加入対策）

・元請企業から説明、配布された社会保険等加入に関する資料を基に、2 次下請へも同様の指導を実施しているが、全ての 2 次下請が、すぐに全ての社会保険等に加入するのは厳しいという意見が多く聞かれた。
・社会保険等についての理解を深めてもらうことを目的に、1 次下請が社会保険労務士へ講師を依頼し、継続的に取引関係のある技能労働者を集め、社会保険等加入のメリットや加入義務などについての説明会を実施している例もある。
・法定福利費を内訳明示した見積書を提出するよう指示する元請企業も存在する一方で、提出を指示しない元請企業も存在するなど、現時点において、元請企業によって社会保険等未加入対策における温度差が大きいと認識している 1 次下請が多い。

（社会保険等未加入における前向きな動き）

・元請企業の中には、民間工事において、内訳明示された法定福利費を 1 次下請へ支給する例も出始めている。
・今年の 4 月から、2 次下請に対し、内訳明示された法定福利費を、適切に支払う 1 次下請も出始めている。法定福利費の支給を受けた 2 次下請では、かつては会社の代表だけ

が社会保険等に加入しており、その他の社員は未加入であるという状況であったが、建設業許可の更新時に社会保険労務士へ相談し、社会保険等加入への原資も確保されたため、社員全員が社会保険等へ加入したという例もあった。

（社会保険等未加入対策の課題を指摘する意見）

・元請企業によっては、社会保険等未加入対策に温度差があり、対応もまちまちである。このような状況下で、継続的に取引関係のある 2 次下請に、社会保険等への加入を強制してしまうと、2 次下請の倒産や職人が他社へ流れてしまうことは容易に想像できる。
・建設現場では、法定福利費が内訳明示された見積書を提出しても、元請企業の中には、その存在を知らない社員も多く、徐々に認知されているが、浸透には時間が必要だ。
・法定福利費を内訳明示した見積書の活用を進める元請が多くなっており、徐々に浸透しているが、法定福利費支給については、現場毎に技能労働者が異なり、適用除外の労働者の存在や、支払確認方法など、おそらく元請企業も試行錯誤中なのではないか。
・法定福利費を内訳明示する場合も、現場毎に入場する技能労働者が異なり、残業時間も想定できないため、正確に算出することは非常に難しい。
・1 次下請においても、法定福利費の算定などについて、正確に理解している社員が少ない中で、一人親方や、数人の技能労働者を抱えて自らも技能労働者として現場で働いている親方に、法定福利費を算出し、各現場に見合った見積を提出するよう求めることは現実的でない。

(3)　首都圏における躯体 3 職種と内装仕上工事との比較

首都圏における建築躯体 3 職種と内装仕上工事及び塗装工事の専門工事業者へのヒアリング結果を比較したものが図表 2-1-1 である。特徴的であった点は、以下のとおりである。

・内装仕上工事の専門工事業者の中には、近年増加している改修工事の元請企業として工事に参加し、また、リニューアルを専門に扱う部門を持つ内装仕上専門工事業者も存在する。
・内装仕上工事や塗装工事の 1 次下請は、技能労働者を 2 次下請以下の企業に依存しており、自社施工比率は、ほぼ 0%である。
・内装仕上工事の技能労働者は、2 次下請以下の一人親方が多く、多くても 5 名程度で 1 班を形成している。躯体 3 職種と比較すると小規模である。

図表 2-1-1　ヒアリング結果比較表

	建築躯体3職種（首都圏・関西圏）	建築内装仕上・塗装職種（首都圏）
元請との関係	1次下請業者は特定のゼネコンに専属（協力会に所属）するところが多い。（ゼネコンの系列化が進んでいる）	躯体3職種同様、1次下請は特定のゼネコンに専属（協力会に所属）するところが多いが、複数のゼネコンの1次下請となる企業も見受けられる。
下請の業務内容	1次下請業者は建築専業で、大型物件を請け負うという業者が多い。とび・土工は、仮設とび、鉄骨とび、土工等に専門が分かれている。	仕上工事という工種から建築専業であり、大手ゼネコンからの業務を受注しているため、大型物件を請け負う業者が多い。全体的に改修工事の比率は増加傾向にあり、リニューアルを専門に行う部門が存在し、改修工事の元請として工事を請負う企業もある。
自社施工比率	1次下請業者の自社施工比率は低く、多くの業者は、労務を2次下請業者以下に外注している。	1次下請業者の自社施工比率は、ほぼ0%であり、労務を2次下請に外注している。
1次下請業者の社員・技能労働者	1次下請業者の社員は、役員（家族経営が多い）、事務職員数名、技術職員（現場を監理する技術者）数名～数十名で、月給制、社保加入。専属の技能労働者については、社員化・社保加入は進んでいない。	1次下請の社員は、役員、事務職員数名、技術職員（現場を監理する技術者）数名～数十名で、月給制、社保加入。
2次下請業者	1次下請業者は数社～十数社の2次下請業者を使用し現場に割り当てる。2次下請業者の中には業許可のない専属班もある（施工体制上は1次下請）。2次下請業者の1次下請業者への専属度は高く、基本的には「一心同体」である。	1次下請業者と継続的に関係のある技能労働者は躯体3職種と比較すると一人親方の形態を取っていることが多く、1次下請はその中から必要人員を現場に割り当てる。2次下請の1次下請への専属度は高く、1次下請の協力会が存在し、基本的には躯体同様「一心同体」である。
2次下請業者の社員・技能労働者	2次下請業者は社長（親方）と数名～数十名規模の技能労働者で、1次下請業者の指示の下で、複数の工事現場を受け持つ。下請代金を技能労働者に賃金として支払うが、多くは日給制で、社保未加入が大半である。賃金について1次下請業者が介入することはないが、近年は2次下請業者の法人化、業許可取得、社保加入を指導する1次下請業者も増えている。	1次下請と継続的に関係のある技能労働者は一人親方の形態とっていることが多く、多くても5名程度で1班を形成している。社保未加入が多い。躯体3職種同様、賃金について1次下請が介入することはないが、近年は2次下請の法人化、業許可取得、社保加入を指導する1次下請業者も増えている。
繁閑調整	1次下請業者を通して、2次下請業者以下の技能労働者を「応援」として他業者の現場に出している。県の事業協同組合単位で応援単価を設定している場合が多い。	躯体3職種と同様に、2次下請以下の技能労働者を「応援」として他業者の現場に出している。近年は以前に比べ応援に頼らず施工できる範囲での受注に重きを置く1次下請が多い。 元請からも人員の応援の依頼が来ることもある。
技能労働者の確保	基本的に技能労働者の確保は2次下請業者の社長（親方）の仕事である。多くが社保未加入なので、高卒、ハローワーク募集が出来ない。基本的に縁故、求人誌等での募集。	躯体3職種同様、縁故、知人、求人誌での募集。基本的には、2次下請以下の親方が技能労働者を確保しているが、何らかの形で1次下請も関与していかなくてはいけないという旨の意見も多い。
技能労働者の常時雇用（社員化）	多くの1次下請業者は技能労働者の社員化に否定的で、出来高請負制にしないと効率が上がらないという考え方が強い。仕事量の波が激しいので社員化はリスクが大きい。高卒は社員採用して育成し、将来的に独立させるという考え方。	一人親方が多い工種ということもあり、躯体同様に出来高請負制にしないと効率が上がらないという考えが強い。仕事量の波があるので、社員化はリスクが大きいという考えが多い。
社会保険加入	現状の請負額では、社保加入は無理という見方が多い。2017年まで様子を見ようという業者が多い。	ヒアリングの時期のずれもあると思うが、社会保険加入に向けて前向きな姿勢が見られる。ただし、請求、見積、支払のそれぞれの面で、課題が多くあり、2017年まで様子を見る企業が多い。

（出典）ヒアリング結果を基に当研究所にて作成

2.1.2　社会保険等未加入対策の取り組み

建設工事の施工体制の特徴ともいえる「重層下請構造」は、元請企業や上位の下請企業にとって、機械の購入などの投資や技能労働者の雇用を減らすことができ、受注量の変動によるリスクも軽減できることなどから、個々の企業が効率性を求めて合理的な判断をした結果として形成されたものである。しかし、建設投資の減少に伴い、受注競争が激化した影響から重層構造の下請企業ほど経営が苦しくなる状況に陥り、技能労働者や一人親方は賃金の低下や社会保険等未加入など厳しい環境に置かれている。このことが建設業の魅力を低下させ、若手の技能労働者が育ちにくい状況となった原因のひとつと思われる。

厳しい競争環境の中で工事を受注し利益を確保するため、コスト削減に努めることは企業の行動原理としては当然であるが、下請企業に対して過度のコストカットを求めることは、建設生産を支える現場力の低下を招く恐れが大きい。その結果は業界全体の疲弊に繋がるばかりか、今後の社会資本整備や増大するインフラの維持管理の支障ともなりかねない。

ここでは、2012 年から技能労働者の処遇改善のための施策として、本格的に取り組まれている社会保険等未加入問題について取り上げる。

まず、社会保険等未加入対策の主な取り組みを紹介する。次に、これまで当研究所で実施してきた専門工事業者へのヒアリング結果に加え、技能労働者を雇用している事業主に対して人事労務管理や社会保険手続の面において支援を行っている社会保険労務士へのヒアリング結果から浮かびあがる現状を示し、最後に、社会保険等未加入対策における課題を考察する。

(1)　社会保険等未加入対策とは

①国土交通省が加入を推進している社会保険とは[1]

法律で加入が義務づけられている保険制度には、医療保険、年金保険、雇用保険、労災保険がある。

医療保険は、病気やけがで病院にかかった際に医療費がかかるリスクに対し、一定の自己負担だけで治療を受けられるようにするもので、健康保険や国民健康保険などである。

年金保険は、年をとって仕事ができなくなり、収入がなくなるリスクに対し、一定の年齢以上になればそれまでの加入期間に応じて毎月年金（障害を負ったときや本人が亡くなった時は障害年金や遺族年金）の給付を受けられるもので、厚生年金や国民年金などである。

雇用保険は、失業して収入がなくなるリスクに対し、生活を安定させて就職活動ができるよう、一定期間、手当の給付を受けられるものである。

労災保険は、業務上の傷病リスクに対し、療養費用などの支給を受けられるものである。

これらの 4 保険のうち、労災保険は、建設業の場合、原則として元請企業が一括して加入する方法が一般的で、医療、年金、雇用の各保険は、企業ごとに加入することになっている（図表 2-1-2 参照）。しかし、建設業の場合、下請企業を中心に未加入の企業や労働者が多数存在している。

図表 2-1-2　事業所の形態に応じた加入すべき公的保険

事業所の形態	常用労働者の数	就労形態	労働保険		社会保険		事業主負担計（賃金等に対する比率）
			雇用保険	労災保険	医療保険（事業主負担には介護保険料を含む）	年金保険	
法人 約40万社	1人～	常用労働者	雇用保険（事業主負担1.150%）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	協会けんぽ、健康保険組合等※1（事業主負担5.495%※2）	厚生年金※3（事業主負担8.159%）	○3保険の負担 14．804%
	－	日雇労働者	日雇雇用保険（事業主負担1.150%＋日額48円～88円）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	国民健康保険又は協会けんぽ（日雇特例被保険者）※1（国保は事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○日雇労働保険の負担 1．150%＋日額48円～88円
	－	役員等	－	特別加入（事業主負担あり）	協会けんぽ、健康保険組合等※1（事業主負担5.495%※2）	厚生年金※3（事業主負担8.159%）	○2保険＋労災保険の負担 13．654%＋労災保険料
個人事業主 約10万者	5人～	常用労働者	雇用保険（事業主負担1.150%）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	協会けんぽ、健康保険組合等※1（事業主負担5.495%※2）	厚生年金※3（事業主負担8.159%）	○3保険の負担 14．804%
	1人～4人	常用労働者	雇用保険（事業主負担1.150%）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	国民健康保険（事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○雇用保険の負担 1．150%
	－	日雇労働者	日雇雇用保険（事業主負担1.150%＋日額48円～88円）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	国民健康保険又は協会けんぽ（日雇特例被保険者）※1（国保は事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○日雇労働保険の負担 1．150%＋日額48円～88円
	－	事業主、一人親方	－	特別加入（事業主負担あり）	国民健康保険（事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○労災保険料の負担

※1　健康保険の適用除外の承認を受けることにより、国民健康保険に加入する場合がある。
（一部の国民健康保険組合については、事業主負担があるが、義務づけなし。）

※2　事業主負担は、協会けんぽ東京支部の平成23年度保険料率（介護保険2号被保険者保険料率を含む。）を例として記載。

※3「厚生年金保険」は、児童手当拠出金を含む（厚生年金基金加入員を除く）。

□：事業主負担がある部分（元請一括加入を含む）　□：事業主負担がない部分

（出典）国土交通省ウェブサイト

1　建設業社会保険未加入問題研究会 編著「建設業社会保険未加入問題Ｑ＆Ａ」（日刊建設通信新聞社 2012 年）を基に記述した。

②社会保険等未加入対策における背景と目標

社会保険等は国の制度であり、これを所管しているのは厚生労働省である。これまでも厚生労働省は、加入を促進するためのさまざまな取り組みを行っており、今後も引き続き加入促進に取り組んでいくと考えられる。

一方、建設業の適正な競争環境の構築や、持続的な発展を図ることなど産業行政を所掌する国土交通省において、近年加入促進の強化を進めている。

建設業においては、医療保険、年金保険、雇用保険の 3 保険への未加入者が多いことによる問題点として、以下のことがあげられる。

（公平な競争環境整備への障害）

・法律上加入義務がある社会保険等に加入していない企業は必要経費（図表 2-1-3）を負担しないためその分のコストが掛らず、不当に低い価格で受注することができる。これにより、適正に負担している企業が受注競争上不利になるという不公平な競争環境が生じる。ひいては適正に加入している企業が市場から駆逐されるといった状況が生じる可能性がある。

（技能労働者の確保への支障）

・就業者の高齢化、若年入職者の減少を背景として、次世代への技能継承を図ることが大きな課題となっている中、社会保険等への未加入は、技能労働者の処遇を低下させるものであり、若年入職者の確保の支障となる。

図表 2-1-3　建設業における保険料率

	雇用保険	健康保険	厚生年金	3保険合計
事業主負担	1.050%	5.845%	8.737%	15.632%
個人負担	0.600%	5.845%	8.737%	15.182%

（注）健康保険は協会けんぽ東京支部の料率を記載。雇用保険は 2014 年 4 月 1 日～2015 年 3 月 31 日、健康保険・厚生年金は 2014 年 9 月分からの保険料率を記載。なお、健康保険料率には介護保険料率を含む。

（出典）当研究所で作成

こうした状況下で、国土交通省は、2012 年 3 月に開催された中央建設業審議会においてとりまとめられた「建設産業における社会保険加入の徹底について（提言）」を踏まえ、2017 年度を目途に企業単位では加入義務のある建設業許可企業の加入率 100%、労働者単位では製造業相当の加入率[2]を目指すこととしている。

2　因みに、製造業における労働者単位の加入率は、雇用保険 92.6%　厚生年金保険 87.1%である。
出所：総務省「労働力調査」、厚生労働省「雇用保険事業年報」、「厚生年金保険業態別規模別適用状調」（2009 年）

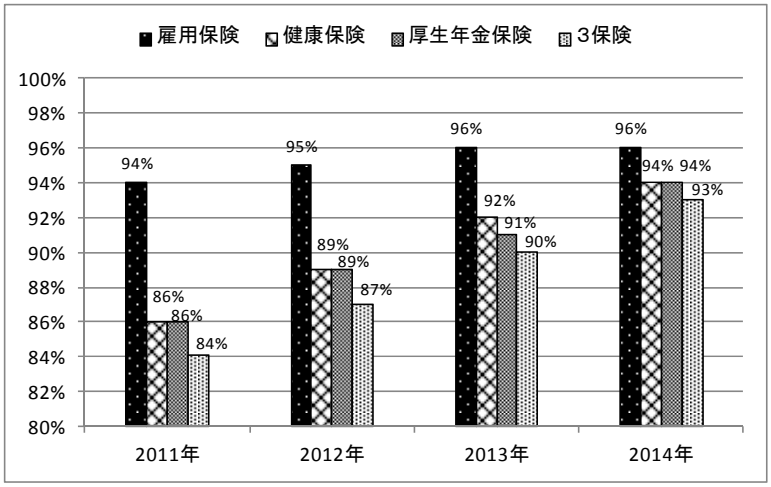
③社会保険等への加入状況

（公共事業労務費調査における社会保険加入状況調査）

行政・元請企業・下請企業等の関係者が一体となり、社会保険等未加入対策を進めているが、現状を調査する目的で、国土交通省ではこれまでにアンケート調査を実施している。

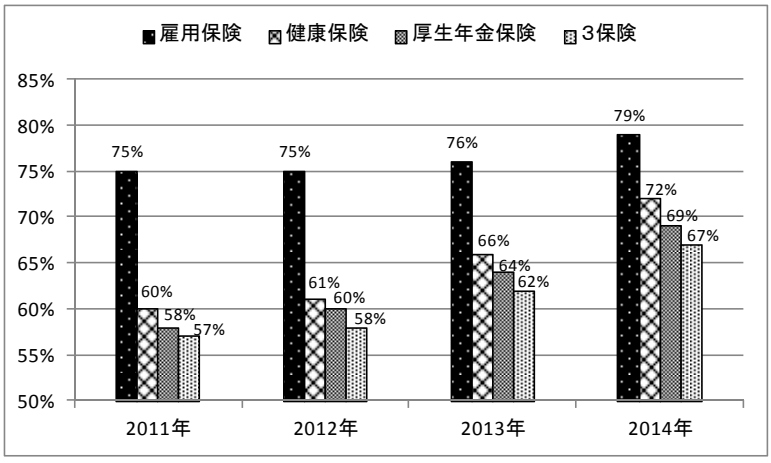
図表 2-1-4、2-1-5 は、2011 年 10 月から 4 年間の社会保険等の加入状況である。この 4 年間で改善がみられるものの、2014 年の調査において、労働者別に見ると、加入率は、雇用保険で約 8 割、健康保険、厚生年金保険で約 7 割であり、企業別よりもさらに低い水準にある。

図表 2-1-4　建設業における企業の保険加入割合の推移



（出典）国土交通省「公共事業労務費調査における社会保険加入状況調査結果について」を基に当研究所にて作成

図表 2-1-5　建設業における労働者の保険加入割合の推移

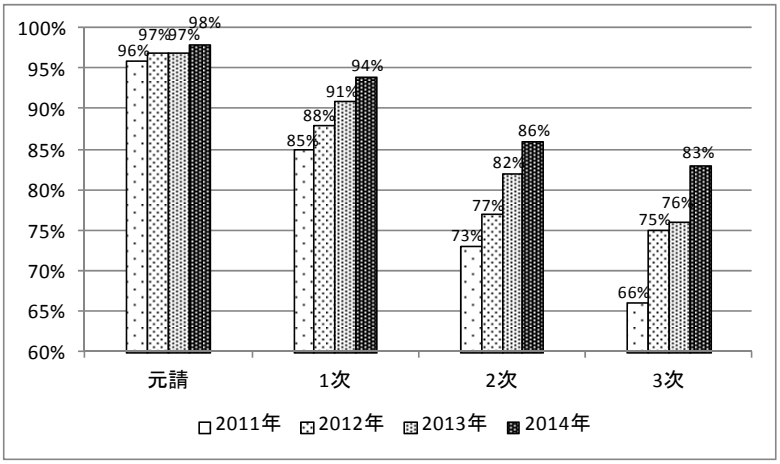


（出典）国土交通省「公共事業労務費調査における社会保険加入状況調査結果について」を基に当研究所にて作成

また、図表 2-1-6、2-1-7 は、企業、労働者毎に 3 保険の加入割合を、下請次数別に示したものである。下請企業を中心に、法令により加入義務のある社会保険等について適正に負担しない未加入企業が存在しており、下請次数が上がるにつれて加入率が低下する傾向にある。

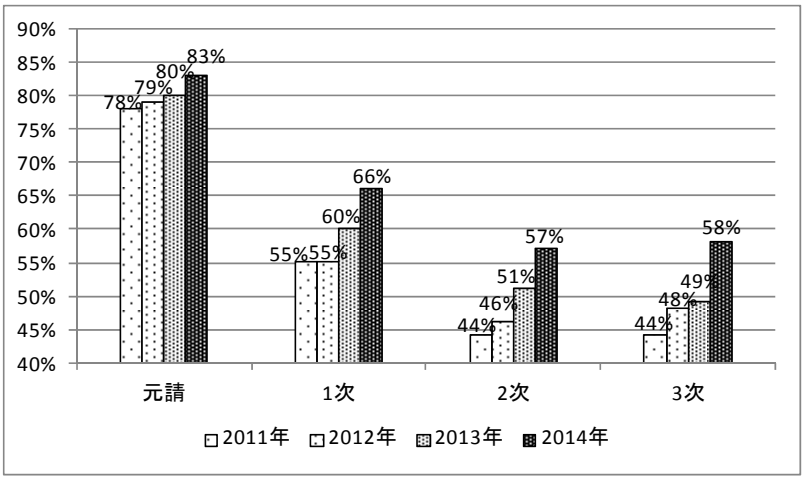
このように、これまでの対策はある程度の成果を上げているものの、先に示した目標「企業単位では加入義務のある建設業許可企業の加入率 100%、労働者単位では製造業相当」には至っていない状況であり、一層の対策が必要である。

図表 2-1-6　建設業における企業の保険加入割合の推移（元請・下請次数別）



（出典）国土交通省「公共事業労務費調査における社会保険加入状況調査結果について」を基に当研究所にて作成

図表 2-1-7　建設業における労働者の保険加入割合の推移（元請・下請次数別）



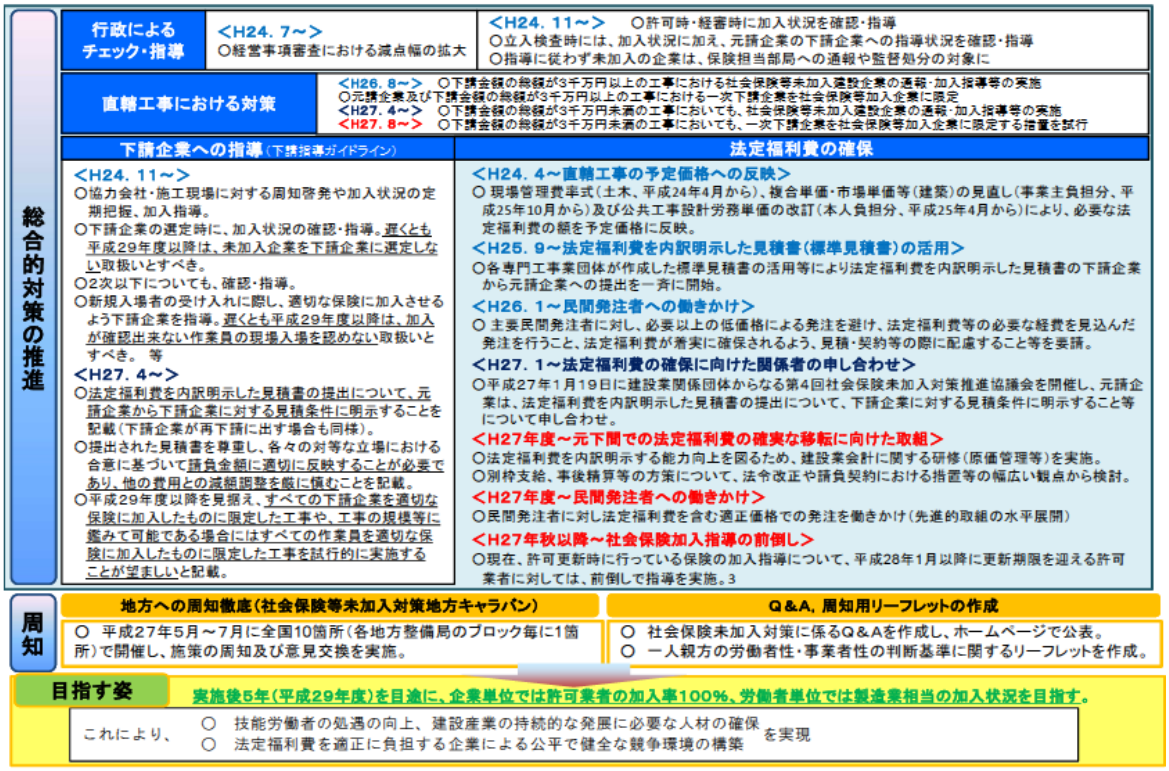
（出典）国土交通省「公共事業労務費調査における社会保険加入状況調査結果について」を基に当研究所にて作成

(2)　社会保険等未加入対策の具体的取り組み

社会保険等未加入対策は、中央建設業審議会及び社会資本整備審議会産業分科会建設部会に設置された「基本問題小委員会」などにおいて具体的な取り組み方策が検討されてきた。また、社会保険等未加入対策は、建設産業活性化会議で策定された人材確保・育成対策で「技能労働者の処遇改善の徹底」として示された項目にも挙げられるなど、建設業の重要な課題として関心が高まっている。

以下、主要な社会保険等未加入対策について、具体的な内容（図表 2-1-8）を取り上げたい。

図表 2-1-8　社会保険等未加入対策の全体像



（出典）国土交通省ウェブサイト

①建設業行政におけるチェック・指導[3]

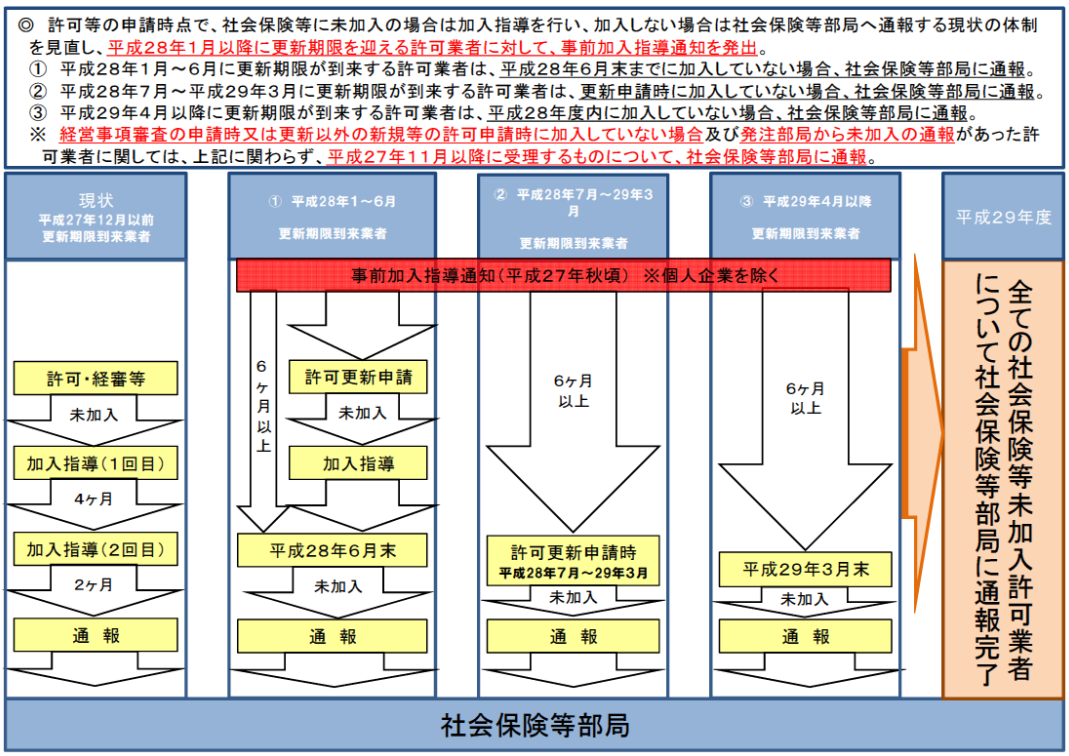
（建設業許可・更新時での確認、指導）

建設業担当部局の取り組みとしては、建設業の許可更新の申請時に提出すべき添付書類に保険加入書類を求めるため、建設業法施行規則を改正した（2012 年 11 月より施行）。

これにより、建設業担当部局において保険加入状況を確認し、未加入企業に対する加入指導を行い、許可の有効期間である 5 年間を経過することで、全ての建設業許可企業の企業単位での保険加入状況を確認･指導することができ、加入指導に従わない場合は、厚生労働省の社会保険等担当部局へ通報することとしている。また、立入検査時に保険加入状況を確認し、未加入企業に対する指導、監督処分を実施している。

さらに国土交通省は、2015 年 5 月、5 年ごとの建設業許可更新時に実施している社会保険等の加入指導を前倒し実施することを発表した。まず、大臣許可企業と都道府県知事許可企業の中から、2016 年 1 月以降に許可更新期限を迎える社会保険等未加入企業を抽出し、2015 年秋、加入を指導する文書（通知）を同省から対象企業すべてに送付する。厚生労働省への通報時期を現在よりも早め、すべての未加入許可企業の通報を 2017 年度に完了させるとしている（図表 2-1-9 参照）。

図表 2-1-9　建設許可行政庁による社会保険等への加入指導の前倒しについて



（出典）国土交通省ウェブサイト

[3] 国土交通省　土地・建設産業局　建設市場整備課「保険未加入問題への行政の対応」（建築コスト研究第 77 号　2012 年）を基に記述した。

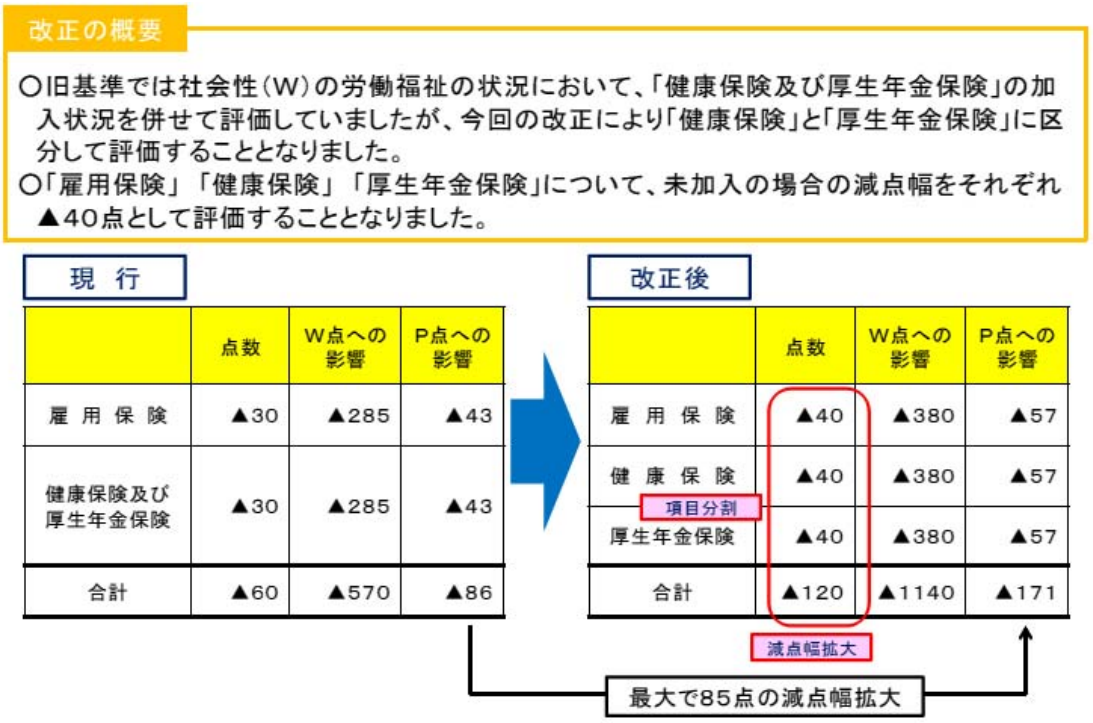
（経営事項審査での減点拡大）

経営事項審査においては、雇用保険、健康保険及び厚生年金保険の加入状況について、審査項目（健康保険及び厚生年金保険）の区分と保険未加入の場合の減点幅の拡大を 2012 年 7 月 1 日から実施している（図表 2-1-10 参照）。

これにより、公共工事に従事する企業や技能労働者の保険加入率の向上が期待される。

経営事項審査の際に、保険未加入が明らかになった企業は、建設業の許可・更新時の取扱いと同様に、指導文書により保険加入の指導を受け、一定期日内に加入したことを報告するよう求められる。未加入企業が地方整備局または都道府県の許可行政庁の指導に従わず、加入しない場合は、厚生労働省の保険担当部局に企業名などが通報され、強制加入手続きや、建設業法に基づく監督処分を受けることがある。

図表 2-1-10　経営事項審査の基準改定について

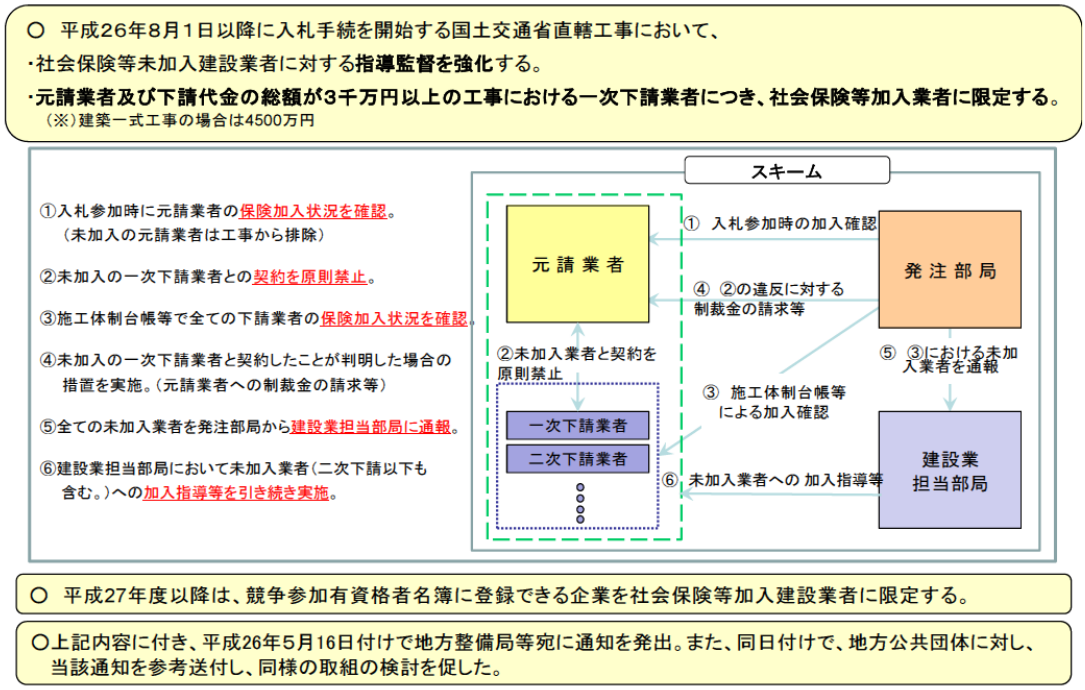


（出典）国土交通省関東地方整備局ウェブサイト

②国土交通省直轄工事における対策[4]

2014 年 8 月 1 日以降に入札手続きを開始する国土交通省直轄工事において、社会保険未加入企業に対する指導監督を強化している（図表 2-1-11 参照）。

図表 2-1-11　国土交通省直轄工事における社会保険等未加入対策について



（出典）国土交通省ウェブサイト

（契約の相手方（元請企業）からの社会保険等未加入建設企業の排除）

○2014 年 8 月 1 日以降に入札手続を開始する工事（2015 年度以降に契約を締結するものを除く。）について

上記工事については、入札参加時に元請企業の保険加入状況を確認している。この確認の結果、社会保険等の適用事業所であるにもかかわらず、加入していない元請企業については、当該工事の競争参加資格を認めず、当該工事の入札から排除される。排除対象となる企業は、建設業法上の許可を得た建設企業である。

○2015 年度以降に契約を締結する工事について

2015 年度以降は、競争参加有資格名簿に登録することができる企業を社会保険等加入企業に限定することとしている。

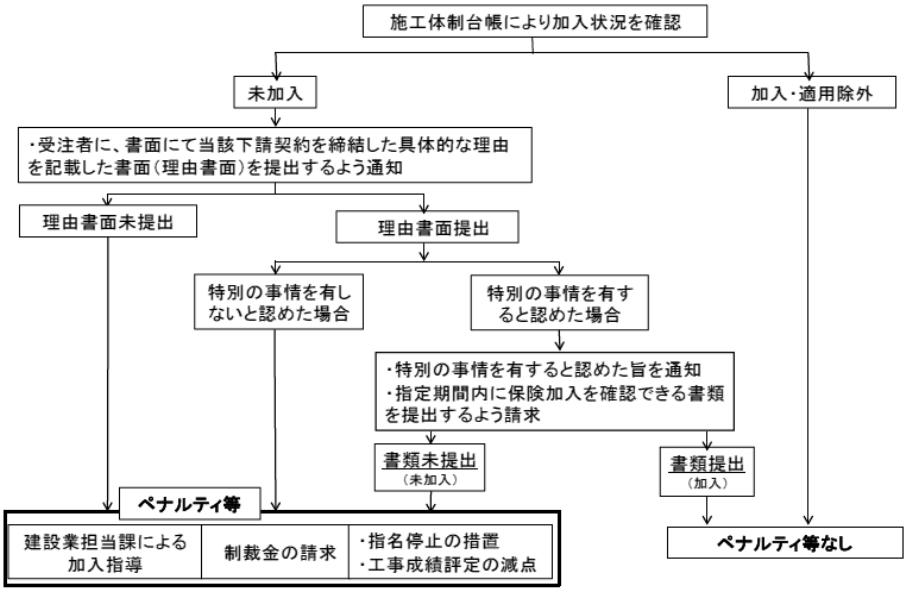
4　黒田　洋介「国土交通省直轄工事における社会保険等未加入対策について」（建設マネジメント技術 2014 年 6 月号）を基に記述した。

（1 次下請からの社会保険等未加入建設企業の排除）

2014 年 8 月 1 日以降に入札手続を開始する工事について、発注者と受注者の間で締結する契約上の義務として、受注者は、原則として社会保険等未加入建設企業を直接の下請契約の相手方としてはならない旨を定めている。これによって、元請企業と社会保険等に加入していない 1 次下請との契約が原則禁止になり、当該 1 次下請は、その工事から排除されることとなる（図表 2-1-12 参照）。

このような排除を行う対象工事は、工事を施工するために締結した下請契約の請負代金の額（当該下請契約が 2 以上あるときは、それらの請負代金の額の総額）が、3,000 万円（工事が建築一式工事の場合は 4,500 万円）以上になるものに限られる。これは、建設会社の社会保険等加入状況の確認に当たって、施工体制台帳を用いることから、2015 年 3 月 31 日以前の建設業法において施工体制台帳の作成を求める工事と同範囲に対象を限定したものである。

図表 2-1-12　国土交通省直轄工事における加入指導のフロー図（1 次下請）



（出典）国土交通省ウェブサイト

なお、対象工事であればどのような場合でも、元請企業と保険未加入の 1 次下請との契約が禁止されるというわけではない。当該未加入企業と 1 次下請契約を締結しなければ工事の施工が困難となる等「特別の事情」が存在すると発注者が認めた場合は、発注者が指定する期間内に当該未加入企業が社会保険等に加入することを条件として、例外的に認められることがある。

（2 次以下の下請が社会保険等未加入建設企業であった場合の対応）

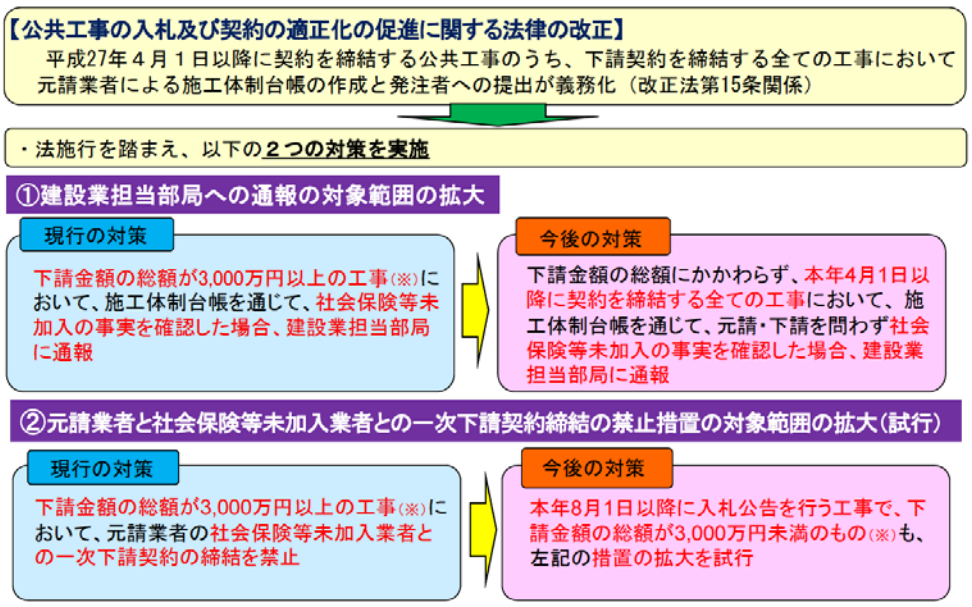
2014 年 8 月 1 日以降に入札手続を開始する工事において、社会保険等未加入建設企業に該当するか否かの確認作業は、施工体制台帳及び添付書類に記載された全ての建設企業について行うため、2 次以下の下請企業も確認対象に含まれる。

2 次以下の下請企業が社会保険等に加入していなかった場合は、監督職員は、当該未加入企業に関する施工体制台帳等の書類を発注部局に送付し、その後速やかに、発注部局から建設業所管部局に対して、当該社会保険等未加入建設企業に係る事項が通報される。その後は 1 次下請の保険未加入企業に対する対応と同様の手続によって、建設業担当部局において当該未加入企業への加入指導が実施されることになる。

また、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律の改正法が 2015 年 4 月 1 日から施行され、下請契約を締結する全ての公共工事において元請企業の施工体制台帳の作成と発注者への提出が義務付けられることに伴い、国土交通省は、直轄工事において、以下のような更なる社会保険等未加入対策を実施することを発表している（図表 2-1-13 参照）。

- 2015 年 4 月 1 日以降、契約を締結する全ての工事において、施工体制台帳を通じて、社会保険等未加入の事実を確認した場合、建設業担当部局に通報すること。
- 下請契約の請負代金の総額が 3,000 万円（建築一式工事については 4,500 万円）以上の工事については、既に、元請企業の社会保険等未加入企業との 1 次下請契約の締結を禁止しているが、2015 年 8 月 1 日以降に入札公告を行う工事で、下請契約の請負代金の総額が 3,000 万円（建築一式工事については 4,500 万円）未満のものについて、本措置の拡大を試行すること。

図表 2-1-13　国土交通省直轄工事における更なる未加入対策について



（出典）国土交通省ウェブサイト

③下請企業への指導（下請指導ガイドライン）[5]

元請企業は、保険加入の取り組みを下請企業及び現場作業員に浸透させるため、工事現場において周知啓発を行い、下請企業の保険加入状況の把握に努め、保険加入を指導する役割を担うことが求められている。そのため国土交通省では、元請企業及び下請企業の取り組みの指針となる「社会保険の加入に関する下請指導ガイドライン」を策定している（図表 2-1-14 参照）。

図表 2-1-14　社会保険加入に関する下請指導ガイドライン

第１　趣旨

本ガイドラインは、建設業における社会保険の加入について、元請企業及び下請企業がそれぞれ負うべき役割と責任を明確にするものであり、建設企業の取組の指針となるべきもの

第２　元請企業の役割と責任

(1)総論

社会保険については、関係者を挙げて未加入問題への対策を進め、技能労働者の雇用環境の改善や不良不適格業者の排除に取り組むことが求められており、元請企業においても下請企業に対する指導等の取組を講じる必要。指導対象は、元請企業と直接の契約関係にある者に限られず、元請企業が請け負った建設工事に従事するすべての下請企業だが、元請企業がすべて直接指導せず、直接の契約関係にある下請企業に指示し、又は協力させ、元請企業はこれを統括するという方法も可能。

(2)協力会社組織を通じた指導等

様々な機会をとらえて協力会社の社会保険に対する意識を高めることが重要であり、具体的には次の取組を実施
(ア)協力会社の社会保険加入状況の定期的な把握
(イ)協力会社組織を通じた社会保険の周知啓発や加入勧奨
(ウ)未加入が発覚した協力会社への早期加入指導

(3)下請企業選定時の確認・指導等

下請契約に先立って、選定の候補となる建設企業について社会保険の加入状況を確認し、適用除外でないにもかかわらず未加入である場合には、早期に加入手続を進めるよう指導
遅くとも平成29年度以降においては、社会保険の全部又は一部に適用除外ではなく未加入である建設企業を下請企業に選定しないとの取扱いとすべき

(4)再下請負通知書を活用した確認・指導等

再下請負通知書の「健康保険等の加入状況」欄により下請企業が社会保険に加入していることを確認し、未加入の企業があれば、(3)と同様に指導

(5)作業員名簿を活用した確認・指導等

新規入場者の受け入れに際して、各作業員について作業員名簿の社会保険欄を確認し、未加入等が発覚した場合には、作業員名簿を作成した下請企業に対し、作業員を適切な保険に加入させるよう指導
遅くとも平成29年度以降においては、適切な保険への加入が確認できない作業員について、特段の理由がない限り現場入場を認めないとの取扱いとすべき

※確認にあたっては、必要に応じ、関係資料のコピーを提示させるなど、真正性の確保に向けた措置を講ずることが望ましい

(6)施工体制台帳の作成を要しない工事における取扱い

建設工事の施工に係る下請企業の社会保険の加入状況及び各作業員の保険加入状況について、元請企業は適宜の方法によって把握し、未加入である場合には指導を行うことが望ましい

(7)建設工事の施工現場等における周知啓発

関係者に対し周知啓発を図るため、次の取組を実施
ア ポスター掲示、パンフレット等提供、講習会開催による周知啓発　イ 協力会社組織を通じた社会保険の周知啓発や加入勧奨

(8)法定福利費の適正な確保

元請負人及び下請負人は見積時から法定福利費を必要経費として適正に確保する必要
元請負人が、法定福利費相当額を一方的に削減したり、法定福利費相当額を含めない金額で建設工事の請負契約を締結し、その結果「通常必要と認められる原価」に満たない金額となる場合には、建設業法第19条の3の不当に低い請負代金の禁止に違反するおそれ

第３　下請企業の役割と責任

社会保険加入を徹底するためには、建設労働者を雇用する者、特に下請企業自らが積極的にその責任を果たすことが必要不可欠

ア　その雇用する労働者の社会保険加入手続を適切に行うこと

建設労働者について、労働者である社員と請負関係にある者の二者を明確に区別した上で、労働者である社員についての保険加入手続を適切に行うこと
労働者であるかどうかは、関連する諸要素を勘案して総合的に判断されるべきものであるが、保険未加入対策の推進を契機に、従来の慣行が適正なものかどうか見直しを行うことが望ましい

イ　元請企業が行う指導に協力すること

元請企業の指導が建設工事の施工に携わる全ての下請企業に行き渡るよう、元請企業による指導の足りないところを指摘、補完し、もしくはこれを分担するとともに、再下請企業の対応状況について元請企業に情報提供すること

第４　施行期日等

平成２４年　５月２５日　パブリックコメント開始
平成２４年　７月　４日　通知
平成２４年１１月　１日　施行

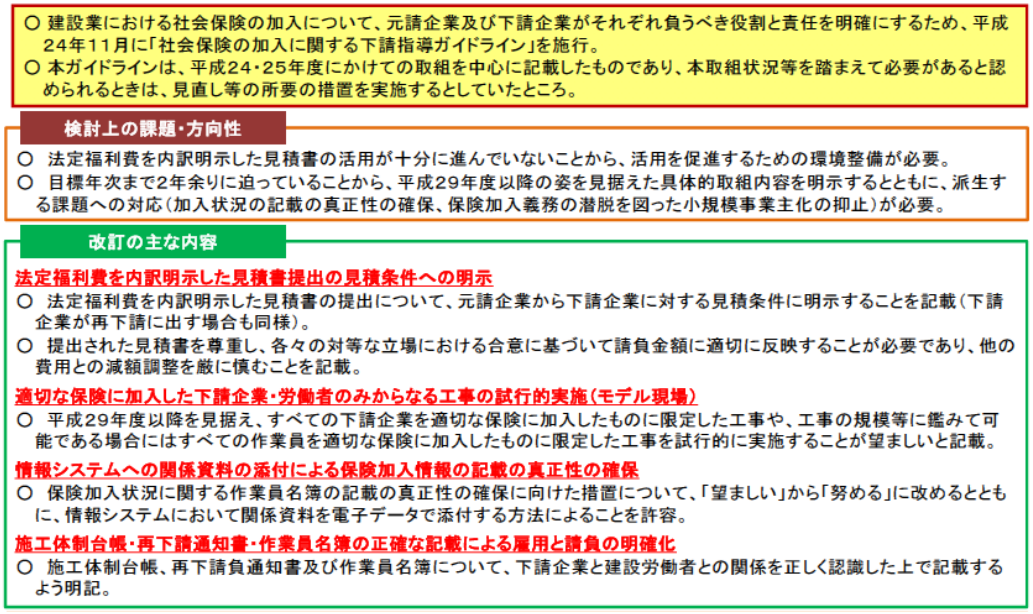
本ガイドラインは、平成24・25年度にかけての取組を中心に記載したものであり、今後、本ガイドラインに基づく取組状況等を踏まえて必要があると認めるときは、ガイドラインの見直しなど所要の措置を実施

（出典）国土交通省ウェブサイト

5　国土交通省　土地・建設産業局　建設市場整備課「建設業の社会保険等未加入対策に関する最近の取組について」（建設マネジメント技術　2015 年 4 月号）を基に記述した。

「社会保険の加入に関する下請指導ガイドライン」は、2012 年 11 月に策定されたものであるが、2015 年 4 月に、内容が改定された。改定後のガイドラインでは、元請企業は、法定福利費を内訳明示した見積書の提出について、下請企業に対する見積条件に明示し、提出された見積書を尊重すること、また、法定福利費相当額を一方的に削減し、労務費そのものや他の費用で減額調整を行うなど、実質的に法定福利費相当額を賄うことができない金額で建設工事の請負契約を締結し、その結果「通常必要と認められる原価」に満たない金額となる場合には、建設業法第 19 条の 3 の不当に低い請負代金の禁止に違反するおそれがあるものであり厳に慎むこと、下請企業は、法定福利費を適正に見積り、内訳明示された見積書を注文者に提出することなど、元下双方の役割と責任を明確化している（図表 2-1-15 参照）。

図表 2-1-15　下請指導ガイドライン改定のポイント



（出典）国土交通省ウェブサイト

④協議会による活動[6]

社会保険等未加入問題は、業界の構造や商習慣などに起因する問題であるため、問題解決を個々の企業に委ねるのではなく、行政・元請・下請等の関係者が一体となって、継続的に取り組みを実施することが必要である。

2012 年 5 月、その推進体制として、学識経験者や業界関係者で構成する「社会保険未加入対策推進協議会」が設置され、7 月以降、地方ブロックレベルでも同協議会が設置されている。

6　建設業社会保険未加入問題研究会編著「建設業社会保険未加入問題Ｑ＆Ａ」（日刊建設通信新聞社　2012 年）を基に記述した。

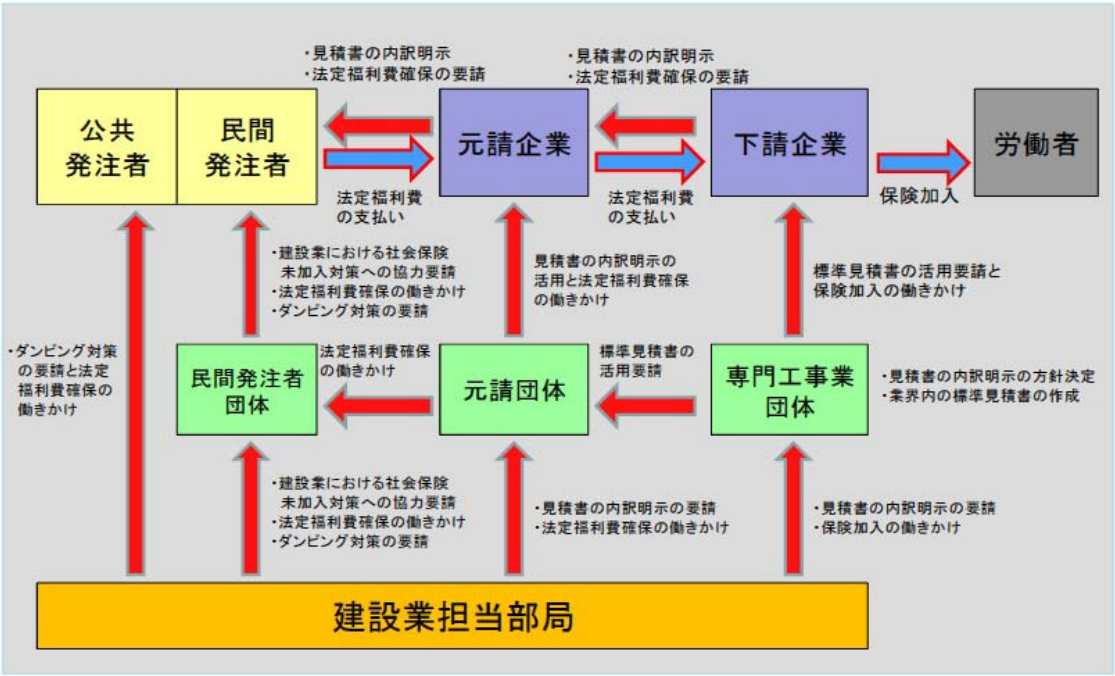
この全国及び地方ブロックの協議会には、建設業団体、発注者団体、労働団体等の関係団体、行政（社会保険担当部局・建設業担当部局）などが参加している。

協議会では、未加入対策を進めるうえでの課題、取組方針などを協議するとともに、関係者の取組状況の定期的な情報共有などを行っている。各建設業団体は、傘下の建設企業の保険加入状況を把握するとともに、それぞれの立場から主体的な取り組みを計画的に進めるため、「社会保険加入促進計画」を策定し、「標準見積書」の作成、周知・啓発活動などを行っている。

⑤法定福利費の確保について[7]

社会保険等への加入を進めるうえでは、加入の資源となる法定福利費が発注者から元請企業を経由して個々の建設企業へ適正に支払われることが重要である（図表 2-1-16 参照）。

図表 2-1-16　法定福利費の流れ



（出典）国土交通省ウェブサイト

本来、法定福利費は、受注者が義務的に負担しなければならない費用であり、発注者及び受注者は見積時から必要経費として考慮すべきものである。

7　建設業社会保険未加入問題研究会編著「建設業社会保険未加入問題Ｑ＆Ａ」（日刊建設通信新聞社　2012 年）を基に記述した。

しかし、これまでの現場の状況を見ると、民間工事の発注者・元請間や元請・下請間、下請・再下請間では、トン単価・平米単価等による見積が一般的となっており、法定福利費が具体的にどうなっているのかが見えにくい状態となっていた。

このため、見積の方式を変更し、従来の総額単価だけでなく、この中に含まれる法定福利費見込額が内訳として計上され、適切な額が支給されることを進めるため、各専門工事業団体において、各々の専門工事業者の実情を踏まえた標準見積書を検討・作成し、その作成手順書と併せて会員企業に周知をするとともに、元請団体・元請企業はこの活用をすすめている。法定福利費確保に向けてこれまで行われている取り組みは次のとおりである。

・社会保険等への加入原資となる法定福利費を適切に確保するため、専門工事業団体が作成した標準見積書の活用等により、法定福利費を内訳明示した見積書の下請企業から元請企業への提出を開始している。
・国土交通省の直轄工事においては、土木工事の現場管理費率式や建築工事の複合単価・市場単価（事業主負担分）、公共工事設計労務単価（本人負担分）において、技能労働者の社会保険料を予定価格に適切に反映している。
・国土交通省や総合工事業団体から他省庁、地方公共団体、民間発注者等に対し、法定福利費を含む適正価格での発注を要請している。
・社会保険加入に関する下請指導ガイドラインでは、元請企業は、専門工事業者に対し、法定福利費が内訳明示された見積書の提出を指導するとともに、提出された場合は尊重し、請負金額に適切に反映する必要がること、下請企業は自ら負担しなければならない法定福利費を適正に見積り、標準見積書の活用等により法定福利費相当額を内訳明示した見積書を注文者に提出し、雇用する建設労働者が社会保険に加入するために必要な法定福利費を確保することとしている。
・国土交通省や各専門工事業団体は、各業界の取引実態も踏まえ、各社の事情に応じた法定福利費の額を簡便に算定することができるよう、一定の統計データに基づく算定のための作成手順書を策定している。
・国土交通省は、下請企業の建設業会計や経理実務における法定福利費の位置付けや取扱いを解説し、標準見積書作成能力向上をはかるための建設業会計、経理実務に関する研修の実施を予定している。

(3)　社会保険等未加入対策におけるヒアリング結果からの現状把握

①専門工事業者へのヒアリング結果

当研究所が、昨年度に実施した専門工事業者へのヒアリングの結果に、今回新たに実施したヒアリング結果を加え、社会保険等未加入対策における現状をまとめた。結果は以下のとおりである。

（社会保険等未加入対策の現状）

・元請企業から社会保険等への加入に関する指導を受けている 1 次下請が多い。元請企業からの指導を基に、継続的に取引関係のある 2 次下請に対し、社会保険等への加入指導を実施している 1 次下請が多い。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

・1 次下請が、継続的に取引関係のある 2 次下請を集め、独自に組織する協力会において、技能労働者へ社会保険等についての理解を深めてもらうため、社会保険労務士に講師を依頼し、説明会を実施している会社もあった。（2015 年度上半期ヒアリング結果）

・社会保険等の加入目標である 2017 年度までに、加入できなかった 2 次下請については、直接雇用や発注中止等の対応を検討する会社もあった。（2014 年度ヒアリング結果）

・一部の元請企業では、内訳明示された法定福利費を支払う動きが出てきている。一方で、最近になり標準見積書の活用を始めた元請企業や、建設現場では、標準見積書が提出されても、その存在を知らない元請企業の社員も多く、社会保険等未加入問題が広く認知されるにはもう少し時間がかかるという声もあった。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

・元請企業から 1 次下請へ、内訳明示された法定福利費が適切に支給されている場合も、工事完了後の精算や支払証明などの事務処理の煩雑さから、1 次下請から 2 次下請への法定福利費の支給を、2 次下請が断るケースもある。（2015 年度上半期ヒアリング結果）

（社会保険等未加入対策を推進すべきとする意見）

・ブローカー会社等の不良企業を排除する意味でも、社会保険等未加入対策は徹底的にやって欲しい。責任を持って社会保険等に加入している企業が苦しんで、いい加減な企業が有利になるのは納得がいかない。（2014 年度ヒアリング結果）

・高校の先生からは、厚生年金も加入していない会社に生徒は推薦できないと言われる。人材確保の観点から業界全体で取り組むべき課題である。（2014 年度ヒアリング結果）

・社会保険等に加入した企業はハローワークに求人を出せるようになり、技能労働者不足にも歯止めをかけることができる。高校新卒者を入れて定着率を上げるためには、こういった下地づくりが重要で、今がゼネコンと専門工事業者との温度差を縮める最後のチャンスである。（2014 年度ヒアリング結果）

（社会保険等への加入推進の困難さを指摘する意見）

・設計労務単価は上がったが、直轄工事以外ではゼネコンがそのとおり払ってくれない。また、一部の現場、ゼネコンのみでは意味がない。原資が無いのに会社負担分を急に負担するとなると、会社が潰れてしまう。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

・技能労働者が手取賃金にこだわり、社会保険等の重要性を説明しても、なかなか理解が進まない。手取りが減るなら他へ移るという者も多い。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

・将来の建設需要が見通せない中、社会保険等への加入に不安を感じている 2 次下請がいる。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

・企業規模の小さい 2 次下請にとっては、事務処理の負担が大きい。1 次下請が、2 次下請の社会保険等加入手続などの面倒を見ている事例もある。このような支援を受けることができていない零細 2 次下請にとっては、事務処理が困難であり、すぐに対応するのは無理ではないか。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

（社会保険等未加入対策の課題を指摘する意見）

・公共工事に比べ、民間工事では法定福利費が十分に支払われていない。社会保険等に加入するために公共工事だけを受注し、職人を送りだすことはできない。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

・公共工事だけ保険料が支払われて、民間工事で支払われないのでは意味が無い。保険料がもらえる工事（会社）ともらえない工事（会社）があると、結局は 1 次下請が負担することになる。まずはゼネコンの対応を揃えてもらうことが先ではないか。（2014 年度、2015 年度上半期ヒアリング結果）

・今の状態だと、（社会保険等の加入目標である）2017 年度までは様子を見ておいて、その後に一斉に加入するか、負担を嫌って一人親方が一気に増えるかのどちらかではないか。（2014 年度ヒアリング結果）

・2 次下請以降の技能労働者の雇用主である下請企業が、法定福利費を内訳明示した見積書を作成することは、知識不足で難しく、業種によっては人の入れ替わりも激しく、経理処理の手間が問題になるのではないか。（2015 年度上半期ヒアリング結果）

・様々な 2 次下請を建設現場に送り出している 1 次下請にとって、元請企業から法定福利費が支給される際、要求される納入証明書の確認等、事務処理、経理処理が煩雑になる。対策の検討が必要ではないか。（2015 年度上半期ヒアリング結果）

②社会保険労務士へのヒアリング結果

当研究所では、建設技能労働者の社会保険等に関わる実態を把握するため、技能労働者を雇用している事業主に、人事労務管理や社会保険手続の面で支援を行っている社会保険労務士へのヒアリングも実施した。ヒアリング結果は以下のとおりである。

（技能労働者に関わる実態）

・手取賃金を重視するという技能労働者は多い。社会保険等へ加入し手取賃金が減少するなら、退職するという声が多い。
・これまでに年金保険料の支払が無く、今更加入しても加入期間不足のため年金が受け取れない可能性が高い技能労働者も多い。
・一方、若手の中では、社会保険等への加入を望む人が確実に増えてきている。

（雇用事業主に関わる実態）

・社会保険等への加入義務があること自体を、知らない事業主も少なくない。
・社会保険等への加入義務があることを理解しつつも、法定福利費の原資がなく、負担に耐えられないという理由から、未加入であるケースは多い。
・法定福利費を内訳明示した見積書の作成に、不慣れな事業主が多い。
・法定福利費を請求したところで、注文者から支払われることはないであろうから、法定福利費を内訳明示した見積書の作成や、注文者との交渉には意味が無いという姿勢の事業主が多い。一方、中小零細企業でも、法定福利費を算出し、交渉している事例もある。
・経費削減のため、意図的に一部の社員のみを社会保険等へ加入させている事例もある。そういった企業に指導が行われると、企業は保険料の遡及徴収のリスクを避けるため、外注化（一人親方化）せざるを得ない例もある。

（社会保険等未加入対策についての意見）

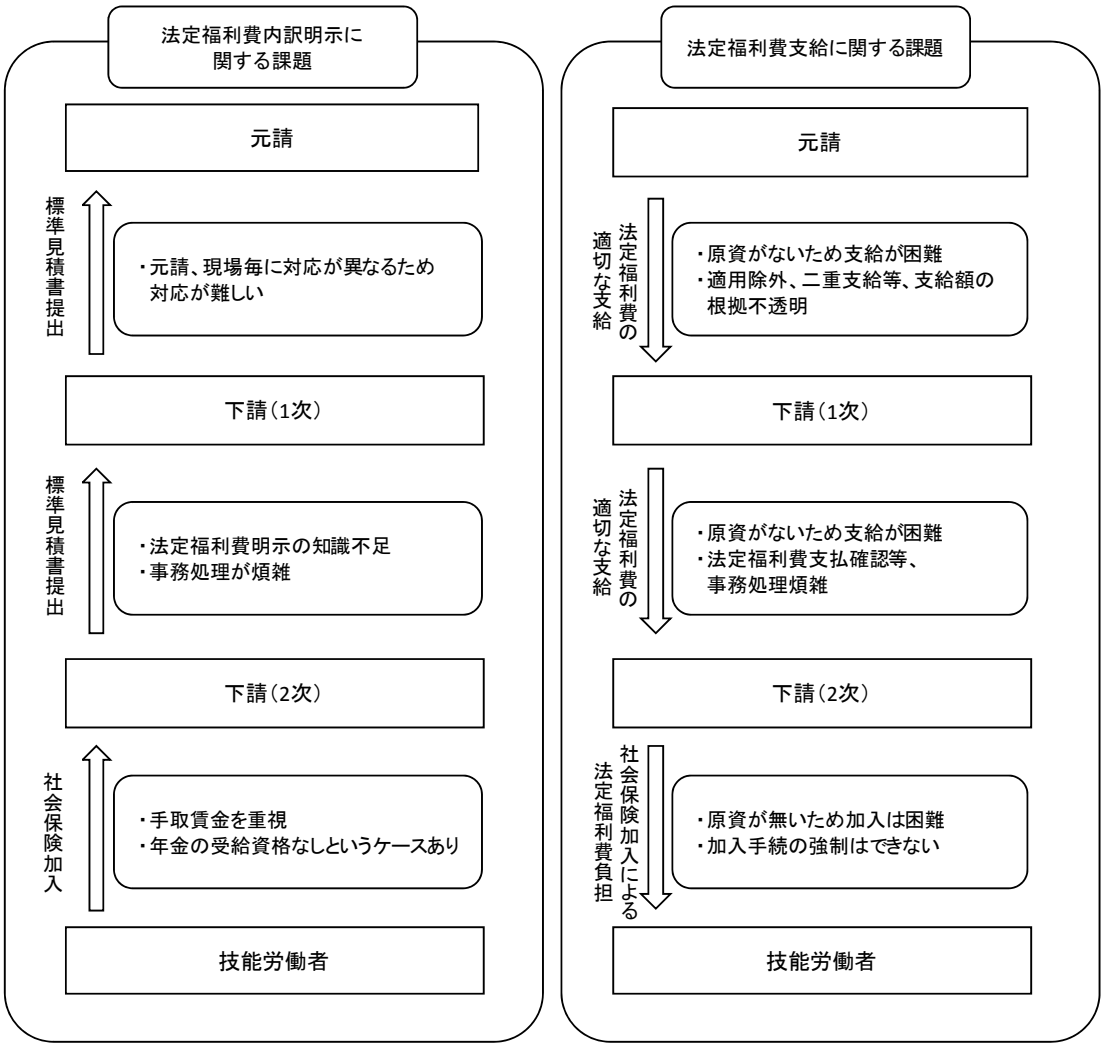
・法定福利費が下請企業に適切に支払われる前に、加入指導が厳しくなっている点が悩ましい。年金機構から未加入事業所に対しての指導があり、相談に来る事業主の方が非常に多いが、加入原資もなく、従業員である技能労働者の意見も分かれ、本人の同意なく加入手続きもできない中、致し方なく従業員を独立させるしかない状況が多々ある。
・この機会に、法定福利費を内訳明示し、積極的に注文者へ交渉に当たっている事業主もいる。建設市場の状況が改善され、人手不足である状況の中で、今こそ社会保険等においても環境を変えられる時期ではあると思う。
・マイナンバー制度が導入されれば、税と社会保障が横で繋がり、整合性が取れていない事業所（所得税の源泉徴収をしていながら年金機構にデータの無い事業所）への加入指導がより容易になる。日本年金機構は、2017 年から、未加入対策にマイナンバーの個人番号と法人番号を活用することを打ち出している。そうなると、一部の社員のみが社会保険等に加入することにとどまっていた企業が、改めて対応を迫られるケースが出てくることが予想される。
・マイナンバーの民間活用がどこまで活発に行われるかは、現時点では不明確であるが、就労履歴管理などと組み合わせることで、マイナンバー活用の面で先端をいく業界となる可能性もあるのではないか。

(4)　社会保険等未加入対策における課題

「公共事業労務費調査における社会保険加入状況調査」から見て取れるように、社会保険への加入率は年々上昇しており、これまで取り組まれているさまざまな加入促進策の効果が現れている。またヒアリングからは、法定福利費を内訳明示した見積書の活用が進んでいることが分かり、社会保険等への加入指導も、元請企業から 1 次下請へ、1 次下請から 2 次下請へと、着実に行われていることもうかがえた。2 次下請以下の技能労働者を集め、1 次下請が主導し社会保険労務士からの説明会を実施している例もあり、技能労働者の社会保険等への関心も高まってきているようである。

このように元請企業、下請企業、技能労働者が、それぞれの立場から社会保険等未加入問題への理解を深めつつあり、加入に向けての行動が着実に実施されている。

図表 2-1-17　社会保険等未加入対策の課題



（出典）ヒアリング結果を基に当研究所にて作成

一方で、ヒアリングからは、社会保険等加入に向けての課題や悩みも多く聞かれた。1 次下請となる専門工事事業者へのヒアリング結果や、技能労働者の事情に精通している社会保険労務士へのヒアリング結果から、社会保険等未加入対策における課題をまとめた（図表 2-1-17 参照）。

①法定福利費の支給が不十分

ヒアリングの中で、法定福利費が内訳明示された見積書の活用が進み、法定福利費が元請から 1 次下請へと支給されているケースも聞かれたが、その一方で、以下の点が課題として挙げられる。

（1 次下請へのインタビューからうかがえる元請企業が抱える課題）

・実態として下請企業にとって法定福利費が不足している状況は理解できるが、発注者からの支払いがなければ、下請企業への支払いはできない。
・保険料納付確認や、内訳明示されていない経費との二重支払いの有無の確認など、不明瞭な点が多く、見積書どおりには支払えない。

（1 次下請が抱える課題）

・元請企業の対応が異なるため、継続的に取引関係のある下請企業へ加入指導を強化し、法定福利費を十分に支払うということができない。

②下請企業の煩雑な事務処理や知識不足

法定福利費の支給に向け具体的な取り組みが進む中、以下の課題が浮かびあがった。

（1 次下請が抱える課題）

・現状としては、工事全体の労務費に対して一定の率を掛けて、法定福利費を明示した見積積書を提出しているが、工事費精算の際に法定福利費についても確認されることが想定され、適用除外の技能労働者等の確認のための事務手続きが非常に煩雑。

（社会保険労務士、1 次下請へのインタビューからうかがえる 2 次以降の下請企業が抱える課題）

・法定福利費が内訳明示された見積の提出を注文者から求められているにもかかわらず、法定福利費についての知識が不足しているため、提出できない。
・自らも技能労働者として建設現場で勤務する班長（社長）もいる中で、法定福利費算出や法定福利費納付の証明などの事務処理が煩雑である。

③技能労働者の消極的姿勢

1 次下請の中には、2 次下請以下の技能労働者に対し、社会保険労務士による説明会を開催している企業がある。また、若手技能労働者の中には、社会保険への加入を希望する者も増えてきている。その一方で、以下の点が課題として挙げられる。

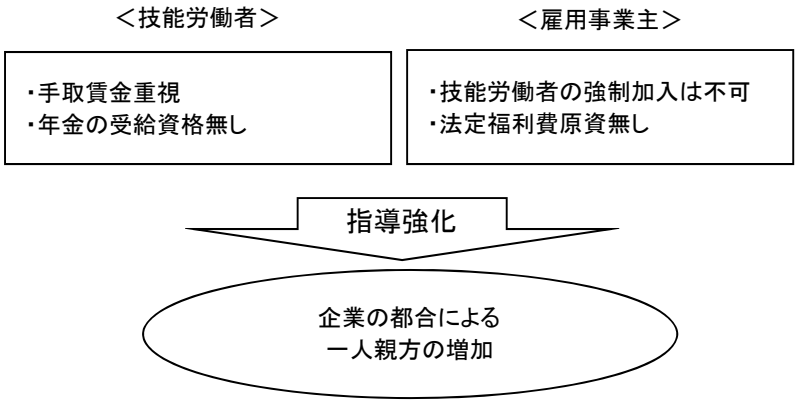
・手取賃金を重視し、社会保険料の負担を嫌がり、加入を拒む技能労働者が多い。
・これまで年金保険料を納めたことはなく、受給資格がないために、今更の加入を拒む技能労働者が多い。

④企業の都合による一人親方の増加の可能性

これまで紹介してきたように、社会保険等への加入指導が厳しくなっている。加入指導を受ける下請企業としては、これまで曖昧な形で使用してきた技能労働者を社員化し、社会保険等に加入させることが望まれる。

しかしながら、現状では、注文者からの法定福利費の支給が必ずしも伴っていない。このような状況の中で、法定福利費の負担が困難な下請企業の都合により、これまで曖昧な形で使用されてきた技能労働者が一人親方化されてしまう可能性があること指摘したい。

図表 2-1-18　指導強化による問題点



（出典）ヒアリング結果を基に当研究所にて作成

ある労働保険事務組合では、2014 年以降から一人親方の労災特別加入の件数が急増しているという。当該労働保険事務組合では、2015 年度の 7 月時点での新規加入者数は、2011 年度全体の新規加入者数に比べ、60%も増加しているという。また、19 歳の技能労働者が、一人親方の労災保険特別加入の手続きを行ったという例もあるという。

近年の建設投資の回復傾向の影響もありうるとしても、社会保険等加入促進の反面として、企業の都合による一人親方の増加が進んでいるのではないだろうか。

技能の蓄積を伴い、収益を上げるために独立をするという本来の一人親方のあり方とは異なり、社会保険等への加入による負担を回避するという企業の都合により、一人親方が増加

していく可能性も十分に考えられる。このような事情で一人親方が増加すれば、技能労働者の確保等を目指した処遇改善という当初の目的とは逆行した状況が出現しかねない。法定福利費の支給が実現されるまでの一過性の現象であるのかは留意が必要であるが、一人親方の増加には今後も注視をすることが必要ではないだろうか。

まとめ

本節では、内装仕上工事、塗装仕上工事の専門工事業者に対し、技能労働者の雇用形態、生産体制、確保策等について行ったヒアリング結果を示すとともに、昨年度実施した首都圏及び近畿圏の建築躯体3職種との比較を行った。躯体3職種に比べ、内装仕上工事、塗装工事の1次下請は、労務の調達を2次下請に依存しており、2次下請以下の技能労働者は、一人親方や小規模の個人事業主の形態をとっていることが多いことが分かった。

また、公平な競争環境の整備と技能労働者処遇改善のために取り組まれている社会保険等未加入問題に焦点を当て、社会保険等への加入や法定福利費の支給の状況について調査した。社会保険等への加入率の上昇、法定福利費が内訳明示された見積書の活用の進展に見られるように、社会保険等未加入対策が浸透しつつある。その一方で、法定福利費の支給が十分に実施されておらず、煩雑な事務処理や、技能労働者の意識の問題等が浮かび上がってきた。このような状況の中、企業の都合による一人親方の増加が懸念される。

建設経済レポート№63で指摘したように、これまで建設業界では、好景気時には人手不足を賃金の上昇によって解決し、不景気時には下請への請負代金のカットや下請企業の倒産・人員整理等によって過剰な労働力の供給を調整してきた。こうした対応を繰り返してきたことから、建設業における技能労働者の社会保険、休日の確保などの労働条件について、前進した面もあったものの根本的な改善はなされず、不十分な状態が続いていた。

こういった状況に対して、これまで実施してきたヒアリングの中で、印象的な意見を一つ紹介したい。

「これまでゼネコンは、客ばかりを見てきた。これからは、下請を見ないと現場が弱る。下請を見るということは、下請では何が起きているかを把握するということだ。その上で、ゼネコンが持っている発言力を活かし、発注者や国にしっかりとものを申してほしい。また全ての下請が置かれている状況を理解し、まとまった行動を取ることが必要である。」

この意見で示唆されているように、下請各社の自助努力で切り抜けろという姿勢では、技能労働者をめぐる問題の解決は困難である。技能労働者の確保という問題の根本的な解決のためには、建設産業全体として、これまで以上に下請企業、技能労働者の状況に目を向ける必要があろう。

今回取り上げた社会保険等未加入問題においても、法定福利費の適切な支給における各課題の解決を図ることが重要であるとともに、技能労働者の社員化に伴うリスクを低減する工事量の平準化が有効であると考えられる。表面的な加入指導にとどまることなく、根本的な解決に向けて、発言力、影響力の大きな元請企業、上位下請企業のより積極的な関与が期待される。また、行政や発注サイドとの一層の協力が必要であり、だからこそ、現場の技能労働者が直面している状況を把握し、建設業界が一体となってこの問題に取り組むことが重要である。

また、今後、マイナンバー制度の活用により、税と社会保障の分野で連携が進めば、社会保険等未加入企業に対する加入指導が一層進展する可能性がある。今後の動向に一層注視する必要があろう。

＜参考文献＞

本項の執筆にあたっては以下の文献を参考にした。

・国土交通省　土地・建設産業局　建設市場整備課
「建設業の社会保険等未加入対策に関する最近の取組について」
（建設マネジメント技術　2015 年 4 月号）
・国土交通省　土地・建設産業局　建設市場整備課
「保険未加入問題への行政の対応」
（建築コスト研究　第 77 号　2012 年）
・黒田　洋介「国土交通省直轄工事における社会保険等未加入対策について」
（建設マネジメント技術　2014 年 6 月号）
・建設業社会保険未加入問題研究会　編著
「建設業　社会保険未加入問題Ｑ＆Ａ」
（日刊建設通信新聞社　2012 年）

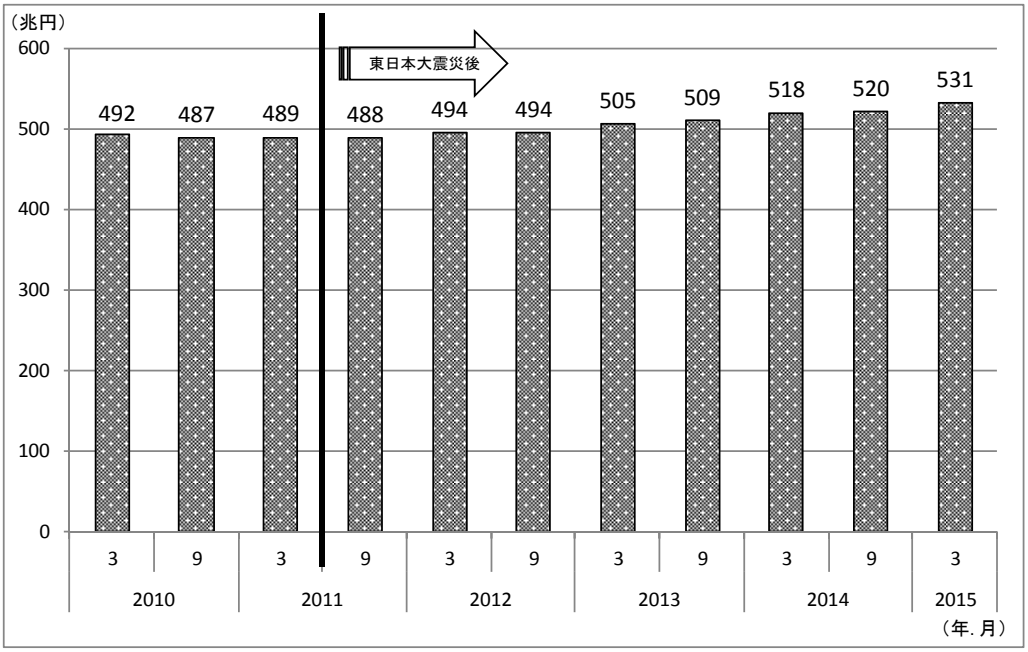
2.2　建設企業の資金動向分析

本節では、建設経済レポート№64（2015 年 4 月）に引き続き、国内銀行（大手銀行、地方銀行および第二地方銀行、以下同様）と信用金庫における貸出動向などを分析し、地域建設業の資金繰りの現状について考察する。また、震災復旧・復興に取り組まれている被災地域にもスポットを当て、資金繰りの現状について考察する。

2.2.1　貸出動向全般の状況

図表 2-2-1 は、国内銀行と信用金庫を合計した金融機関の全産業に対する貸出金額（以下、貸出総額という）の推移を示したものである。2013 年 3 月末には約 505 兆円と 8 半期ぶりに 500 兆円台に回復し、2015 年 3 月末には約 530 兆円となり、東日本大震災以降、増加傾向が継続している。

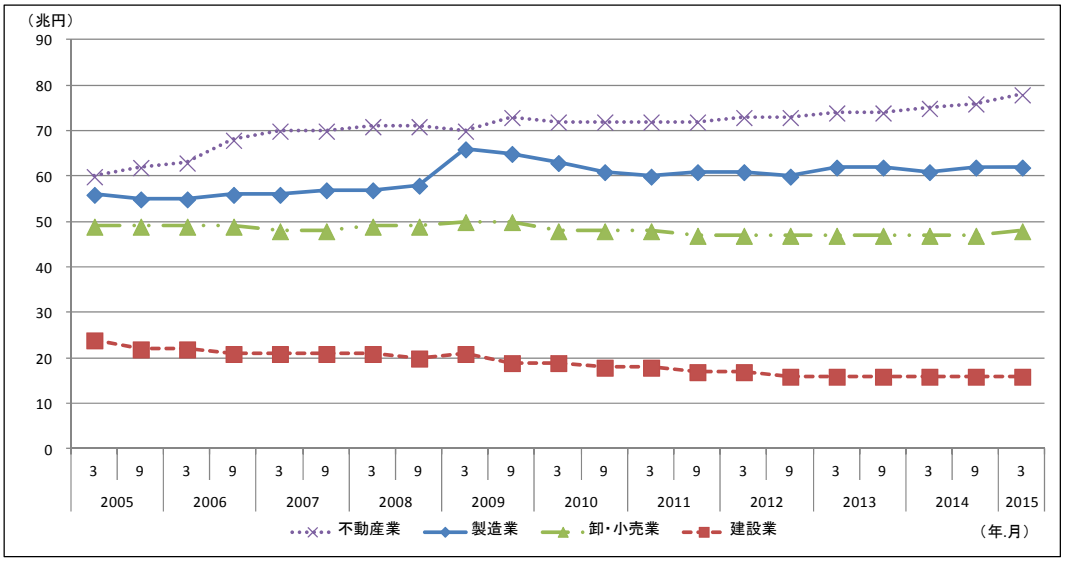
図表 2-2-1　全産業に対する貸出金額の推移



（出典）信金中央金庫　地域・中小企業研究所「金融機関業態別統計」を基に当研究所にて作成
（ 注 ）国内銀行と信用金庫の合計

次に、図表 2-2-2 に示す主な産業別に見た貸出金額の推移では、各産業とも近年の傾向に大きな変化は見られない。製造業および卸・小売業はほぼ横ばいに推移し、不動産業は若干ではあるが増加傾向を示している。減少傾向が続いてきた建設業は、2015 年 3 月末では前年同月比で僅かながらではあるが増加に転じている。

図表 2-2-2　主要産業別貸出金額の推移

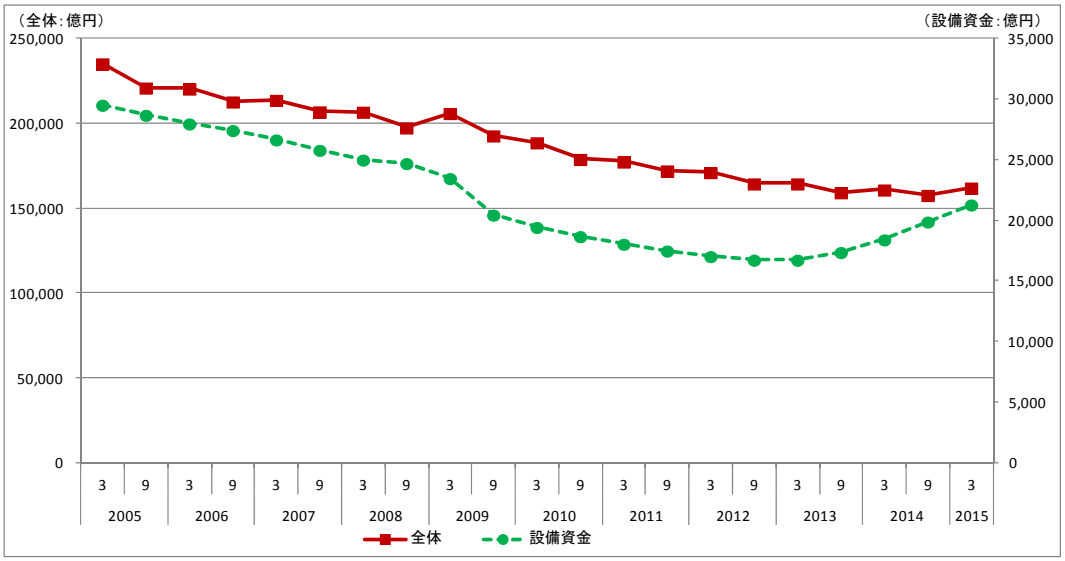


（出典）日本銀行「預金・貸出関連統計」を基に当研究所にて作成

図表 2-2-3 は、建設業に対する貸出金額並びにそれを構成する一部である設備資金を表している。2000 年 3 月末には約 38 兆円の貸出金額であったが、2005 年 3 月末には約 24 兆円まで減少し、東日本大震災以降もその傾向は変わらず、2015 年 3 月末には約 16 兆円の水準にまで落ち込んでいる。我が国の建設投資額は 1992 年度には約 84 兆円あったが、その後急激に減少し、東日本大震災の復旧・復興事業により政府建設投資を中心に建設投資は持ち直しているとはいえ、近年は 40～50 兆円程度とピークの半分程度の水準となっている。建設業に対する貸出金額の長期的な減少は、こうした建設投資額の減少を背景とした受注量の減少に伴う運転資金需要の減少とともに、新たな設備投資の抑制による設備資金需要も減少するなど、経営環境の悪化や中長期的展望が見通せないことから企業規模を縮小してきたことによるものと推測される。

しかし、設備資金については、2013 年 3 月末を底として上昇に転じ、2015 年 3 月末では前年同月比 15.6%増と大きく増加している。これは今後、東京オリンピック・パラリンピック、リニア中央新幹線などの大型プロジェクトが進行するなど、将来の建設需要の増加を見込み、設備投資を増やしはじめてきた結果と推測される。

図表 2-2-3　建設業貸出金額の推移



（出典）日本銀行「預金・貸出関連統計」を基に当研究所にて作成

2.2.2　地域別貸出金額の推移（建設業）

名目建設投資額は 2010 年度の約 41.9 兆円を底に上昇傾向に転じた。建設投資が緩やかな回復基調にある中、2015 年度についても政府建設投資は、2014 年度と同水準程度の投資となる見通しである。このことから、一般的には、各地域において建設業に対する貸出金額も堅調に推移していくと予想される。そこで、建設業に対する貸出金額の推移を地域別に見ると、どのような動きになっているのかという点について調査を行った。

原則として、2015 年 3 月末までの建設業に対する貸出金額（または貸出比率）を継続的に公表している金融機関（国内銀行 105 行、信用金庫 244 庫、合計 349 機関）を対象とし、貸出金額を集計[1]した。

ただし、全国に支店を構える大手銀行については、貸出先を地域別かつ業種別に分けることが困難であることから、調査の対象から除外している。そのため、大手銀行との取引が主体である全国展開するゼネコンではなく、地元建設企業を中心とした建設業に対する貸出金額の推移を示しているといえる。

図表 2-2-4 は、このような条件の下で集計した貸出総額と建設業に対する貸出金額の全国における推移を示したもので、2015 年 3 月末で貸出総額は約 291.8 兆円[2]、建設業に対する

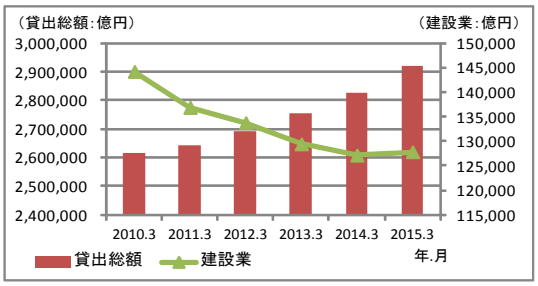
1　地域別に建設業に対する貸出金額を集計する場合、統計として公表されている資料はないため、各金融機関が開示するディスクロージャー誌などから集計を行った。また、金融機関によっては貸出先が複数の地域に跨っていることもあるが、入手できる資料の都合により、地域別に金額を配分することはできないため、各金融機関の本店が所属する地域に計上している。

2　信金中央金庫　地域・中小企業研究所によると、2015 年 3 月末における大手銀行の貸出総額は約 239 兆円であり、国内銀行および信用金庫の合計額約 531 兆円（図表 2-2-1）から大手銀行の貸出総額を除いた金額は約 292 兆円となり、ほぼ一致している。

貸出金額は約 12.8 兆円となっている。東日本大震災後、貸出総額は増加傾向を示している。一方、建設業に対する貸出金額は 2015 年 3 月末には 2014 年 3 月末比で僅かながらも増加し、建設業に対する貸出比率は 4.4%と、2014 年 3 月末と概ね同水準となっている。

図表 2-2-4　貸出総額と建設業に対する貸出金額の推移（全国）

（全国）



（単位：億円）

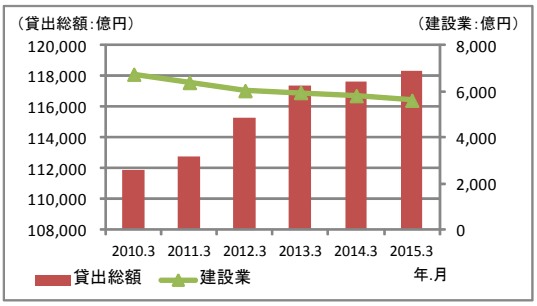
年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	2,615,961	144,227	5.5%
2011.3	2,642,048	136,901	5.2%
2012.3	2,692,566	133,796	5.0%
2013.3	2,755,976	129,464	4.7%
2014.3	2,826,131	127,167	4.5%
2015.3	2,918,267	127,843	4.4%

（出典）各金融機関ディスクロージャー誌などを基に当研究所にて作成

図表 2-2-5 は、図表 2-2-4 を地域別に分解したものである[3]。地域別推移を見ると、貸出総額は全ての地域で増加傾向を示していることが分かる。建設業に対する貸出金額については 2014 年 3 月末比では「東北」「中国」では 3%超の増加、「北海道」では 3%超の減少となっているが、全般的には横ばい傾向となっている。建設投資が回復基調にあることから、建設業に対する貸出金額は減少傾向からの変化の兆しともうかがえ、特に東日本大震災からの復旧・復興工事により工事量が大幅に増加している「東北」では貸出金額は増加し、貸出比率も上昇している。

図表 2-2-5　貸出総額と建設業に対する貸出金額の動向（地域別）

（北海道）

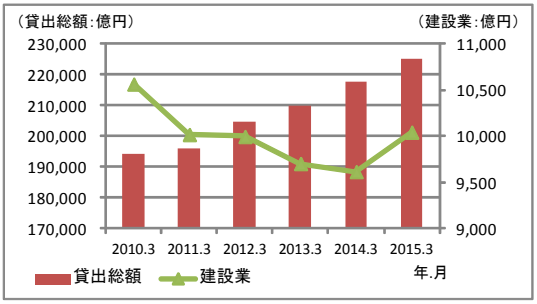


（単位：億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	111,941	6,759	6.0%
2011.3	112,744	6,400	5.7%
2012.3	115,257	6,048	5.2%
2013.3	117,365	5,966	5.1%
2014.3	117,608	5,826	5.0%
2015.3	118,346	5,626	4.8%

[3] 「関東」、「東京」、「近畿」などの大都市圏における地元建設企業では、大手銀行から借り入れしている割合が地方に比べ高いことから、実態と乖離している可能性がある点に注意が必要である。

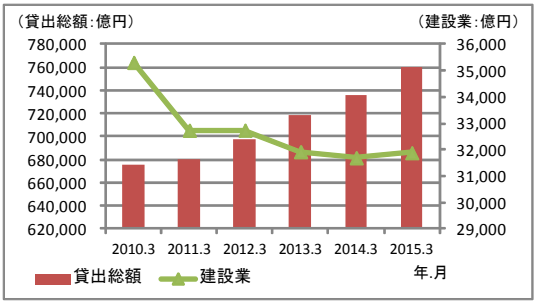
（東北）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	194,137	10,569	5.4%
2011.3	195,906	10,021	5.1%
2012.3	204,776	10,000	4.9%
2013.3	209,977	9,706	4.6%
2014.3	217,839	9,619	4.4%
2015.3	225,078	10,047	4.5%

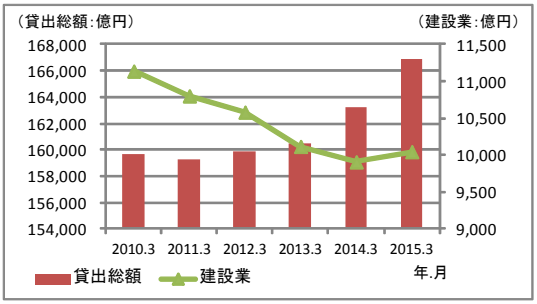
（関東）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	676,039	35,315	5.2%
2011.3	680,661	32,738	4.8%
2012.3	697,781	32,743	4.7%
2013.3	718,807	31,925	4.4%
2014.3	736,146	31,696	4.3%
2015.3	760,451	31,885	4.2%

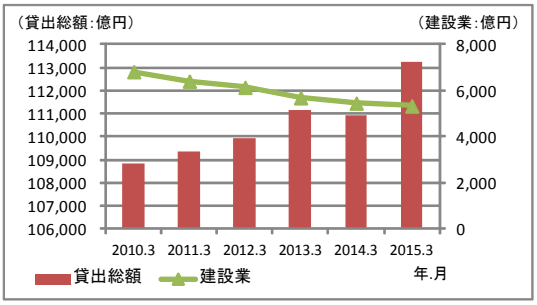
（東京）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	159,694	11,140	7.0%
2011.3	159,256	10,803	6.8%
2012.3	159,855	10,583	6.6%
2013.3	160,481	10,118	6.3%
2014.3	163,265	9,909	6.1%
2015.3	166,830	10,047	6.0%

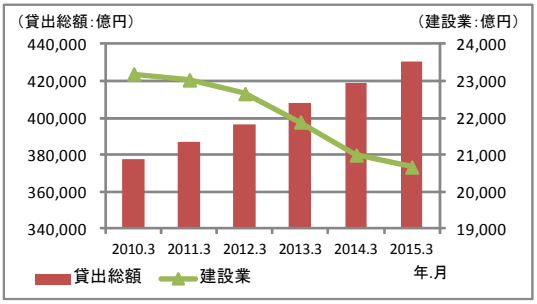
（北陸）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	108,847	6,824	6.3%
2011.3	109,362	6,412	5.9%
2012.3	109,916	6,143	5.6%
2013.3	111,152	5,691	5.1%
2014.3	110,902	5,460	4.9%
2015.3	113,228	5,337	4.7%

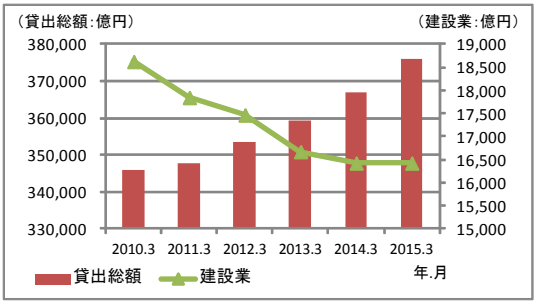
（東海）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	377,604	23,196	6.1%
2011.3	387,280	23,034	5.9%
2012.3	396,216	22,662	5.7%
2013.3	407,935	21,892	5.4%
2014.3	418,752	20,998	5.0%
2015.3	430,845	20,672	4.8%

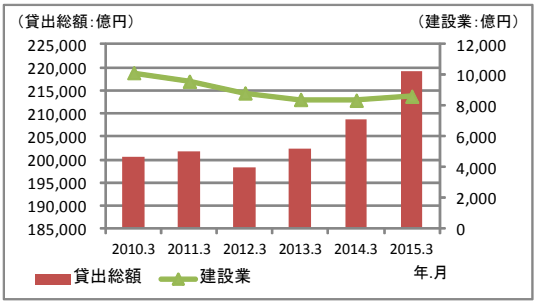
（近畿）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	346,052	18,628	5.4%
2011.3	347,843	17,845	5.1%
2012.3	353,359	17,468	4.9%
2013.3	359,132	16,671	4.6%
2014.3	366,795	16,426	4.5%
2015.3	375,852	16,425	4.4%

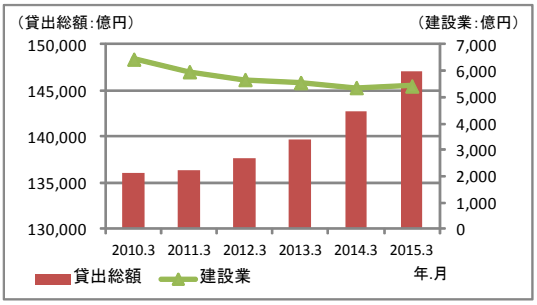
（中国）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	200,633	10,164	5.1%
2011.3	201,637	9,601	4.8%
2012.3	198,428	8,846	4.5%
2013.3	202,393	8,424	4.2%
2014.3	208,822	8,373	4.0%
2015.3	219,274	8,629	3.9%

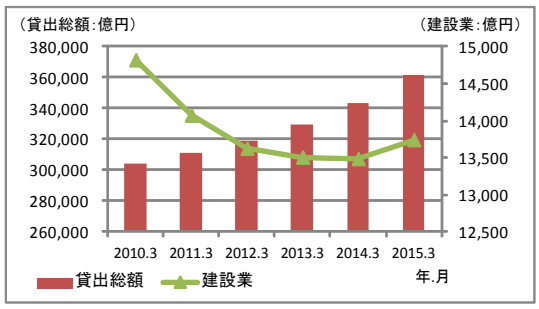
（四国）



（単位:億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	136,040	6,448	4.7%
2011.3	136,391	5,970	4.4%
2012.3	137,619	5,673	4.1%
2013.3	139,680	5,559	4.0%
2014.3	142,750	5,369	3.8%
2015.3	147,097	5,429	3.7%

（九州・沖縄）



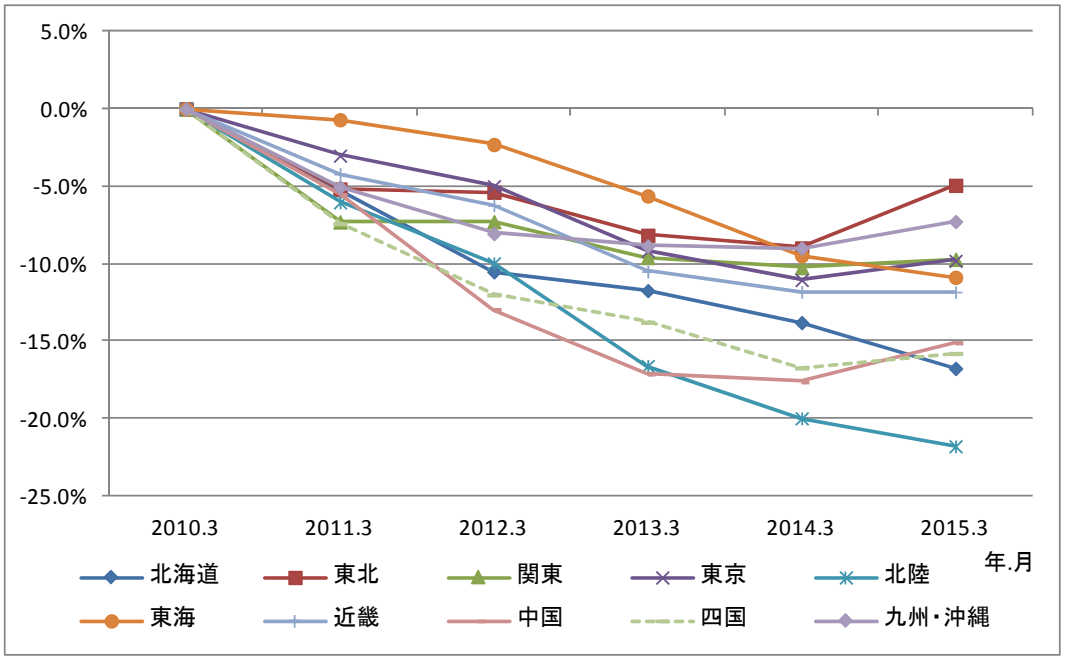
（単位：億円）

年.月	貸出総額	建設業	
		貸出金額	貸出比率
2010.3	304,342	14,824	4.9%
2011.3	310,968	14,077	4.5%
2012.3	319,359	13,630	4.3%
2013.3	329,054	13,512	4.1%
2014.3	343,252	13,491	3.9%
2015.3	361,266	13,746	3.8%

（出典）各金融機関ディスクロージャー誌などを基に当研究所にて作成
（ 注 ）「関東」は神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、新潟県および長野県
「北陸」は富山県、石川県および福井県、「東海」は愛知県、岐阜県、静岡県および三重県がそれぞれ含まれる。

図表 2-2-6 は、2010 年 3 月末を基準として、それ以降の年度ごとにおける建設業に対する貸出金額がどの程度増減しているのかを示したものである。2015 年 3 月末を見てみると、減少率は 5%～15%の範囲内である地域が多い。一方、「北陸」では△21.8%と大幅な減少率を示す地域も存在している。

図表 2-2-6　地域別の建設業に対する貸出金額の推移



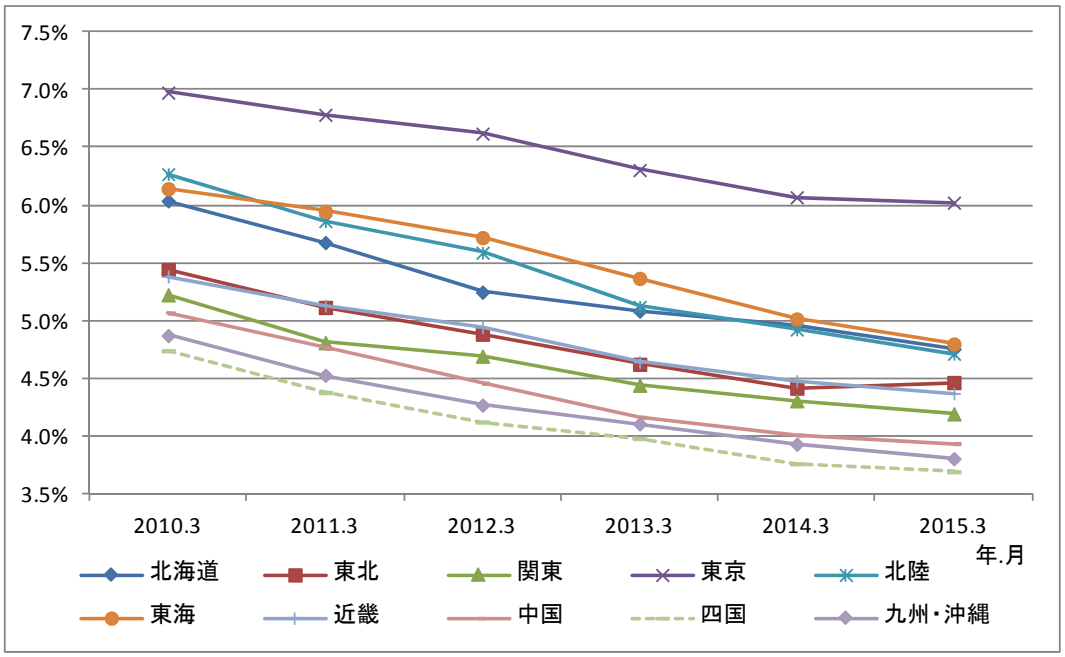
（出典）各金融機関ディスクロージャー誌などを基に当研究所にて作成

図表 2-2-7 は各地域の貸出総額に占める建設業に対する貸出金額の割合の推移を示している。先に述べたとおり、各地域とも貸出総額が増加傾向にあるのに対して、建設業に対する貸出金額は足元で概ね横ばいとなっていることから、建設業に対する貸出比率は減少

傾向を示している。2010 年 3 月末の貸出比率を上回る水準まで上昇している地域はなく、「東北」についても同様の傾向となっている。特に、「北陸」は 2010 年 3 月末の数値に比べ 2015 年 3 月末は 1.6%ポイントの減少と最も大きく低下し、その他の地域については 1.0%ポイントから 1.3%ポイント程度の減少となっている。

また、「東京」は建設業に対する貸出比率が他の地域に比較して 1%ポイント以上高くなっている。これは、「東京」が他の地域に比べて工事量が多く、資金需要が大きいためであると推測される。

図表 2-2-7　貸出総額に占める建設業に対する貸出金額の割合の推移



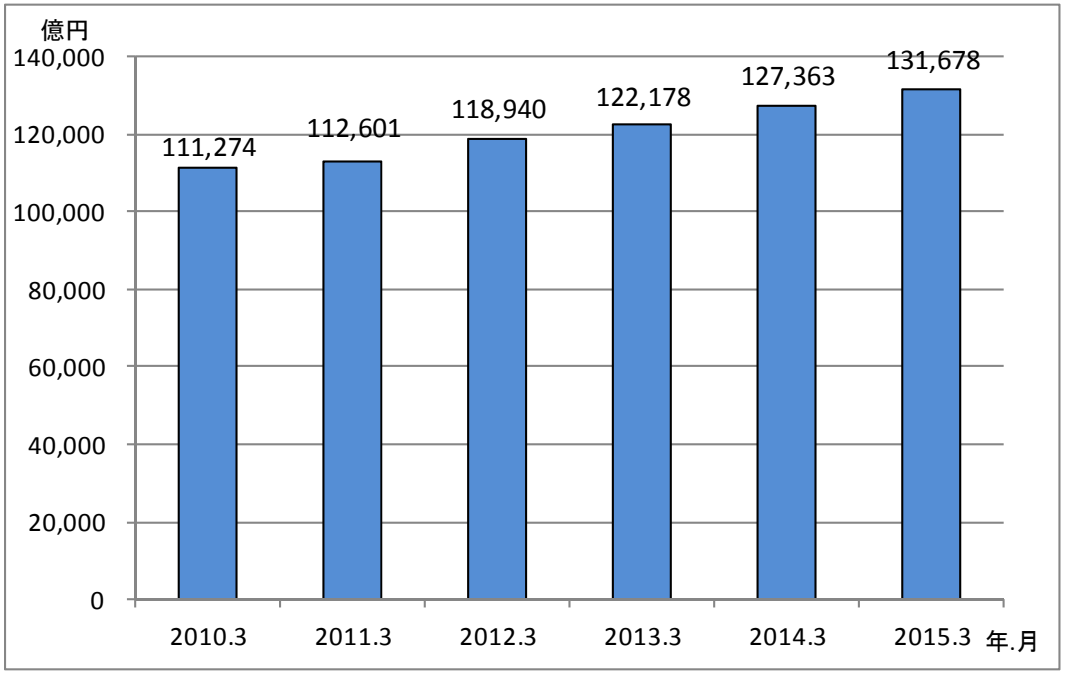
（出典）各金融機関ディスクロージャー誌などを基に当研究所にて作成

2.2.3　被災 3 県の貸出動向

建設経済レポート№63（2014 年 10 月）に引き続き、東北地方のなかでも特に東日本大震災の被害の大きかった岩手県、宮城県および福島県の被災 3 県に限定して貸出動向を分析する。

図表 2-2-8 は被災 3 県の国内銀行（地方銀行および第二地方銀行）と信用金庫のディスクロージャー誌等を集計し、全産業における貸出総額の推移を示したものである。被災 3 県は、東日本大震災以降の貸出総額は増加傾向となっており、東日本大震災発生直後の 2011 年 3 月末の約 11 兆 2,601 億円に対して、2015 年 3 月末は約 13 兆 1,678 億円と 16.9%の増加となっている。

図表 2-2-8　全産業における貸出総額の推移（被災 3 県）

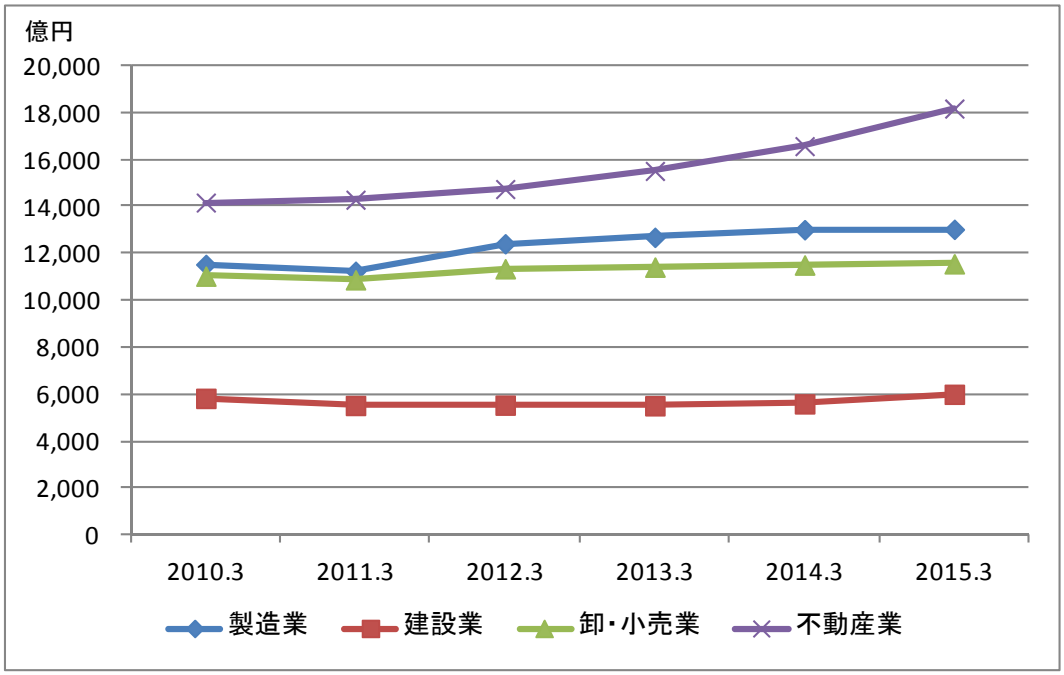


（出典）各金融機関ディスクロージャー誌などを基に当研究所にて作成

次に、これを図表 2-2-2 と同様に、主要産業に対する貸出金額別に分析してみる。

図表 2-2-9 は被災 3 県における主要産業別貸出金額の推移を示したものである。2015 年 3 月末を見てみると、貸出金額が最も多いのは不動産業で約 1.8 兆円、次いで製造業、卸・小売業、建設業の順となっている。

図表 2-2-9　主要産業別貸出金額の推移（被災 3 県）



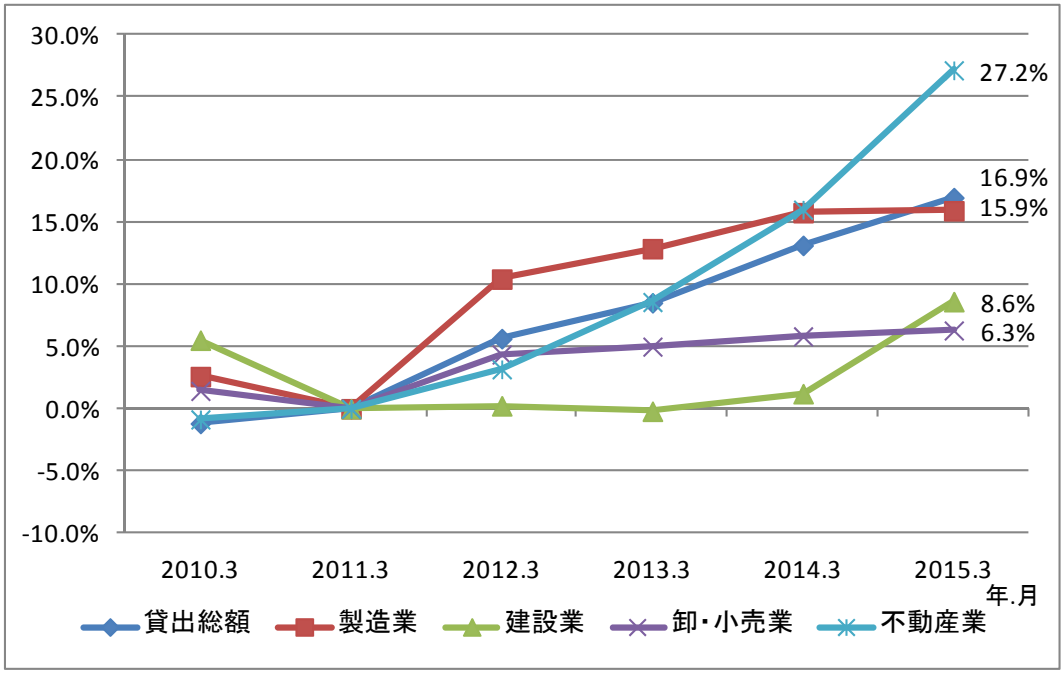
（出典）各金融機関ディスクロージャー誌などを基に当研究所にて作成

東日本大震災の発生直後である 2011 年 3 月末から現在までに貸出金額が 28.3%と大幅に増加しているのが不動産業である。もともと他の産業に比べ貸出金額が多い業態ではあるが、被災地での仮設住宅設営や大規模な土地区画整理に伴う開発や分譲住宅による影響が大きいと推測される。ちなみに、2011 年 3 月末から 2012 年 3 月末までの 1 年間の増減率をみると、最も貸出金額が増加したのは製造業で 10.4%となっている（図表 2-2-10）。製造業は、その後も増加傾向を示し、2015 年 3 月末は 2011 年 3 月末比で不動産業に次ぐ 15.9%の増加となっている。製造業が大きく増加したのは、被災した工場などの建物の改修や在庫投資などのために借り入れがなされたものと推測される。一方、建設業は、東日本大震災後はほぼ横ばいで推移し、2014 年 3 月末の貸出金額は 2011 年 3 月末比で 1.2%増加、2015 年 3 月末の貸出金額は 2011 年 3 月末比で 8.6%の増加となっている。

このように、被災 3 県の建設業に対する貸出金額は、東日本大震災後は概ね横ばいで推移していたが、2014 年 3 月末以降については増加傾向となっている。他の産業と比較すると増加率は依然低調であるが、国土交通省が公表している「建設工事受注動態統計調査[4]」（図表 2-2-11・2-2-12）を見ると、2013・14 年度は復旧・復興事業を中心に、2012 年度補正予算などにより工事量が大幅に増加しており、足元で資金需要が起こっていることの要因としてあるものと推測される。

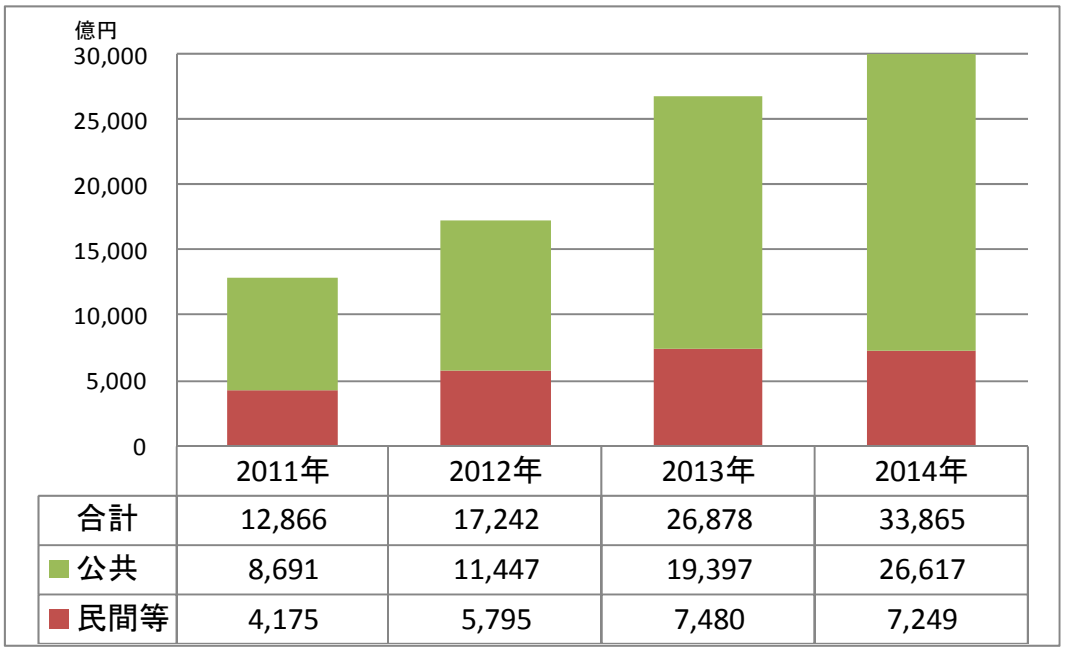
4　「公共」（国・独立行政法人・政府関連企業・都道府県・市町村区）は 500 万円以上の工事、「民間等」（公共以外）は 5 億円以上の建築工事・建築設備工事と 500 万円以上の土木工事および機械装置等工事をそれぞれ集計したものである。

図表 2-2-10　主要産業別貸出金額の増減率（被災 3 県）



（出典）各金融機関ディスクロージャー誌などを基に当研究所にて作成
（ 注 ）　図表は 2011 年 3 月末を基準とした増減としている。

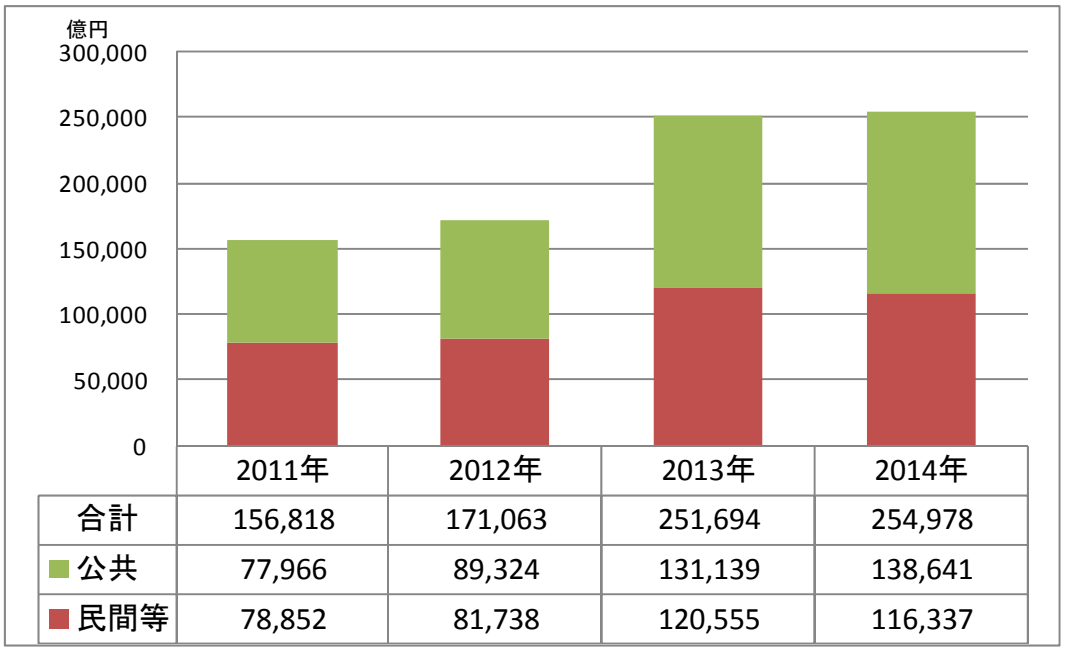
図表 2-2-11　被災 3 県の工事量の推移



	2011年	2012年	2013年	2014年
合計	12,866	17,242	26,878	33,865
公共	8,691	11,447	19,397	26,617
民間等	4,175	5,795	7,480	7,249

（出典）国土交通省「建設工事受注動態統計調査（年度次）」を基に当研究所にて作成

図表 2-2-12　被災 3 県以外の工事量の推移



	2011年	2012年	2013年	2014年
合計	156,818	171,063	251,694	254,978
公共	77,966	89,324	131,139	138,641
民間等	78,852	81,738	120,555	116,337

（出典）国土交通省「建設工事受注動態統計調査（年度次）」を基に当研究所にて作成

2.2.4　資金繰りの動向

(1)　建設業景況調査等から見た資金繰りの動向

先に見てきたとおり、建設業に対する貸出金額および貸出比率は、全国的に減少傾向、あるいは概ね横ばいとなっている状況が明らかとなった。一般的には、工事量が減少している時期には建設業における資金需要の低迷から建設業に対する貸出金額は減少すると推測されるが、2012 年度、2013 年度の補正予算などにより工事量が増加、堅調に推移している中でも、全国的に減少傾向、あるいは概ね横ばいとなっている状況である。

そこで、東日本建設業保証株式会社が四半期ごとに公表している「建設業景況調査（東日本大震災 被災地版）」[5]から、建設企業の「資金繰りの動向」および「銀行等貸出傾向」を調査し、被災地および被災地外の建設企業の資金繰りはどうなっているのか見ていくこととする。

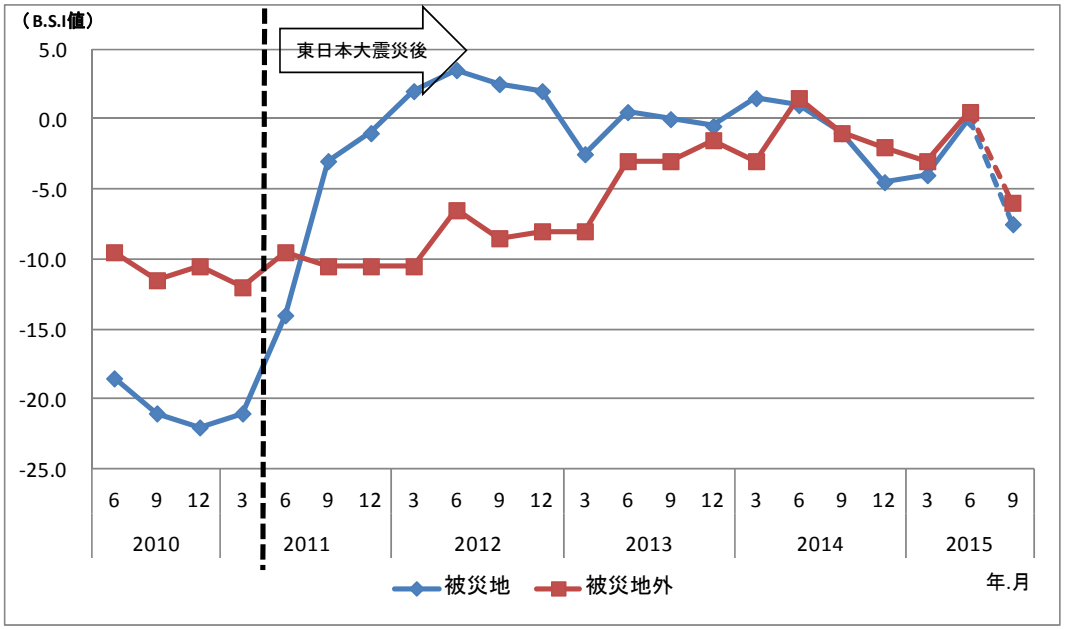
まず、図表 2-2-13 に示す「資金繰りの動向」を見てみる。被災地外は震災前後でほぼ変化は見られなかったが、厳しい傾向は弱まってきている。2015 年 6 月期に B.S.I.値[6]は容易

[5] 調査対象は、東日本大震災に際し災害救助法が適用された市町村であって、太平洋沿岸部の市町村または住家被害が大きいと判断した市町村に所在する企業としており、被災 3 県以外の企業も一部含まれる。

[6] B.S.I.値がプラスなら、良い、増加、容易、上昇の傾向を示し、マイナスなら、悪い、減少、困難、下降の傾向を示している。

傾向に転じたものの、同年 9 月期は厳しい傾向に転じると予想されている。一方、被災地では東日本大震災後の 2012 年 3 月期以降は、東日本大震災復興緊急保証や公共工事の前払率の引き上げ（40%から 50%へ引き上げ）などの資金繰り支援策が功を奏したことにより容易傾向に転じた。2013 年に入ってから容易傾向と厳しい傾向を行き来している。2014 年 9 月期から厳しい傾向に転じ、同年 12 月期及び 2015 年 3 月期は被災地外以上に厳しい傾向になっている。2015 年 6 月期は容易傾向と厳しい傾向が均衡しているが、同年 9 月期は厳しい傾向に転じると予想されている。

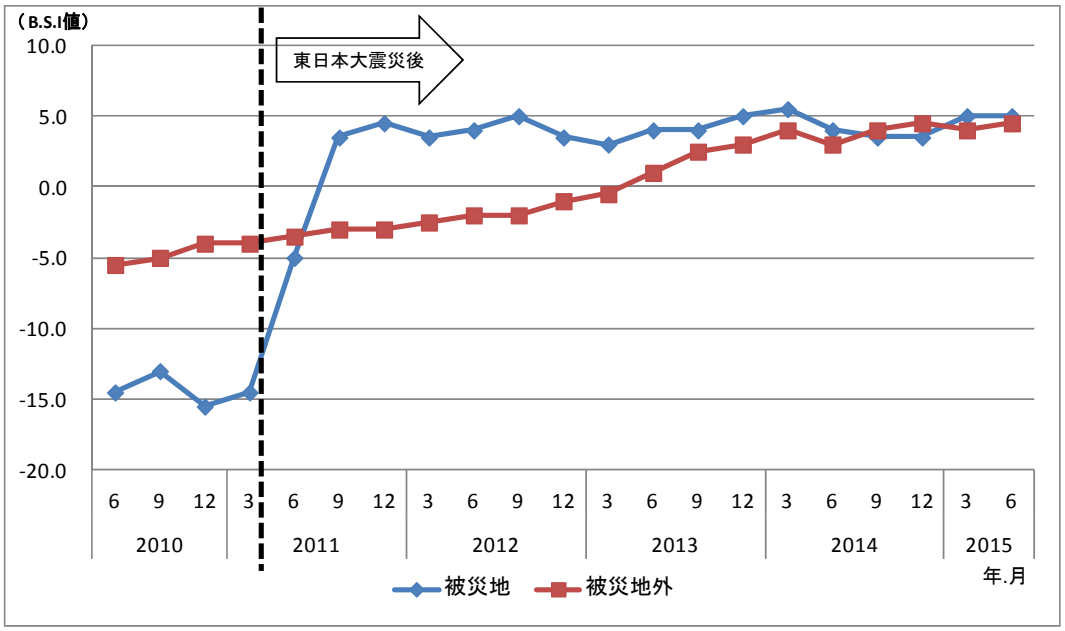
図表 2-2-13　資金繰りの動向



（出典）東日本建設業保証株式会社「建設業景況調査（東日本大震災被災地版）」を基に当研究所にて作成

次に、図表 2-2-14 に示す「銀行等貸出傾向」を見てみる。東日本大震災以降、被災地、被災地外ともに厳しい傾向は弱まっている。被災地では 2011 年 9 月期に容易に転じ、その後もその傾向は継続している。被災地の銀行等貸出傾向が容易傾向となっている要因は、建設投資の増加等に伴う建設企業の資金需要に対して、銀行等が貸出増加に積極的に対応しようとする姿勢の表れであると推測される。被災地外についても、2013 年 6 月以降容易に転じており、2014 年 12 月期は被災地以上に容易傾向となっている。このように銀行等貸出傾向は全国的に容易傾向となっている。

図表 2-2-14　銀行等貸出傾向



（出典）東日本建設業保証株式会社「建設業景況調査（東日本大震災被災地版）」を基に当研究所にて作成

まとめ

以上で述べたとおり、東日本大震災以降、金融機関の全産業に対する貸出総額は増加傾向となっている一方、建設業に対する貸出金額は減少傾向を示していたが、建設投資が回復基調にあることや、設備資金が増加傾向にあることから、足元では横ばいとなった。

現在建設業は、建設投資額が持ち直している状況下で、前向きな投資に力を入れ始めた過渡期にあると言える。その結果、これまで減少傾向にあった建設業に対する貸出金額は足元では横ばいとなり、建設投資の増加等に伴う建設企業の資金需要に対して、銀行等が貸出増加に積極的に対応してきたものと考えられる。

国土強靭化政策の下、今後の災害復旧や社会資本インフラの老朽化対策など重要な役割を担う建設企業は、将来にわたり国民の安心、安全を支え国や地域の発展に貢献するという役割を果たさなければならない。

少子高齢化や労働力人口の減少により中長期的には地域の担い手不足が懸念されているが、社会の信頼と期待に応えていくためにも、生産性向上に資する技術革新への積極的投資等により、経営基盤の一層の強化に向けた取り組みを加速させることが望まれる。

2.3 建設企業の経営財務分析

2.3.1 主要建設会社決算分析（大手・準大手・中堅）

当研究所では、1997 年より主要建設会社の決算内容を階層別・経年的に比較分析することにより、建設業の置かれた経済状況とそれに対する各企業の財務戦略の方向性について、継続的に調査している。今回の分析では、過去 10 年分（2005～2014 年度）の年度末の決算データを用い、主要建設会社の決算内容を分析した。なお、分析対象会社の一部は 12 月決算を採用している。

（分析対象会社）

全国の建設業の経営状況を把握するため、全国的に営業展開している総合建設会社を念頭に、原則として以下の要件に該当し、2011～2013 年度の 3 年間の連結通期売上高平均が上位の 40 社を抽出した。なお、2013 年度期初に合併した安藤・間については、合併以前の 2005～2012 年度の数値は間組と安藤建設の数値を単純合算して集計した。

① 建築一式・土木一式の売上高が恒常的に 5 割を超えていること
② 会社更生法、民事再生法などの倒産関連法規の適用を受けていないこと
③ 非上場等により決算関係の開示情報が限定されていないこと

（階層分類）

分析対象会社 40 社を売上高規模別に、以下の 3 つの階層に分類した。

階 層	連結売上基準（3年間平均）	分析対象会社	社数
大 手	1兆円超	鹿島建設、大林組、大成建設、清水建設、竹中工務店	5社
準大手	2,000億円超	長谷工コーポレーション、戸田建設、安藤・間、前田建設工業、五洋建設、三井住友建設、熊谷組、西松建設、東急建設	9社
中 堅	2,000億円以下	奥村組、東亜建設工業、淺沼組、鉄建建設、東洋建設、錢高組、ナカノフドー建設、福田組、大豊建設、飛島建設、青木あすなろ建設、ピーエス三菱、東鉄工業、大本組、名工建設、松井建設、矢作建設工業、大和小田急建設、若築建設、北野建設、新日本建設、不動テトラ、第一建設工業、大末建設、徳倉建設、植木組	26社

※一部の分析項目については、開示が限定されている企業もあるため、対象企業が 40 社に満たないものがある。
※非連結を含め、連結数値が不明な企業については、単体数値を採用した。
※受注高は原則として単体で集計している。

階層別に売上高をみると、2014 年度の売上高で「大手」は約 1.1～1.8 兆円、「準大手」は約 2,600～6,500 億円、「中堅」は約 400～2,000 億円の範囲内にあるような企業が分類されている。

また、階層別に土木工事受注高をみると、「大手」は全体の 20%超、「準大手」は 35%超、「中堅」は 45%超となっており、下の階層ほど土木工事受注の占める割合が高くなっている。

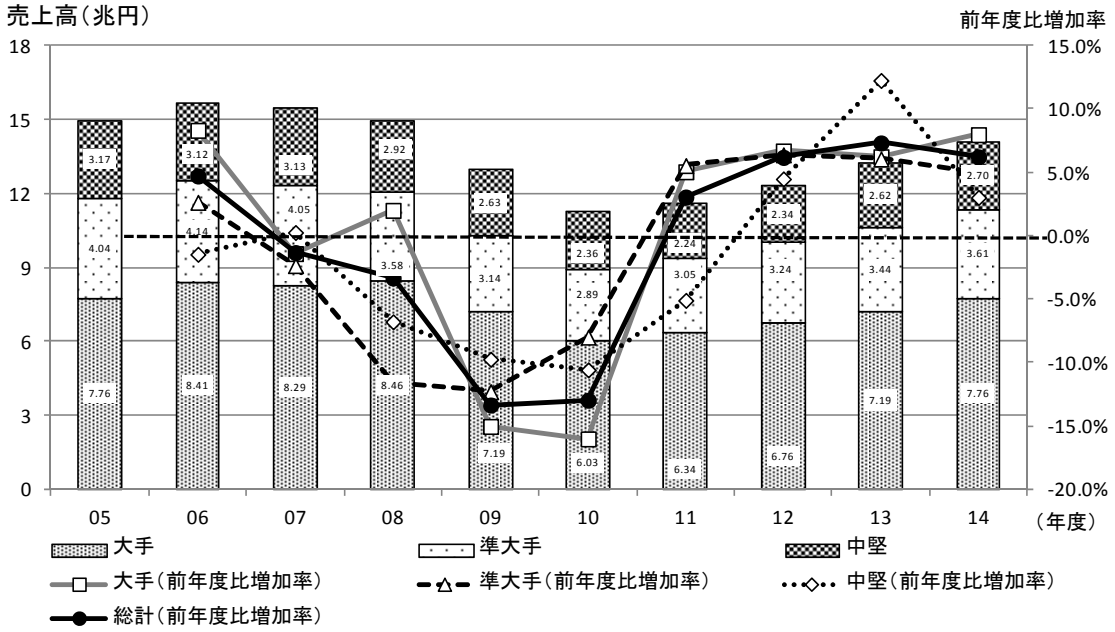
(1) 売上高（連結）

リーマンショックが引き金となった世界金融危機により日本経済は低迷が続いたが、その後東日本大震災からの復旧・復興需要や安倍政権による緊急経済対策等があり、建設企業を取り巻く経営環境は目まぐるしく変化してきている。名目建設投資額は、1992 年度の 84.0 兆円をピークに減少し、2010 年度はピーク時の半分以下の 41.9 兆円まで減少した。それ以降は急速に回復したが（2013 年度は 48.7 兆円の見込み）、2014 年度は 47.1 兆円、2015 年度は 46.2 兆円と連続して減少する見通しである。

主要建設会社 40 社の売上高推移を見ると、図表 2-3-1 で示すとおり、2006 年度には、景気回復局面での民需の増加により売上高は特に「大手」を中心に増加した。しかし、2007 年度に微減に転じた後、2008 年のリーマンショックによる世界同時不況の影響等で、2010 年度まで大幅な減少傾向が続いた。2011 年度は震災からの復旧・復興需要を背景に、5 年ぶりに増加に転じ、2012 年度以降は前年度比 6～7%の増加率を保っている。

2014 年度は 40 社総計で前期比 6.2%の増加と 4 年連続の増加となった。全階層で前期比増加となっているが、特に「大手」の増加率が 8.0%と大きい。2015 年度については、総計で 2014 年度を上回る水準になると予想されているが、人手不足、資材価格の高騰等を懸念する声も聞かれた。

図表 2-3-1　売上高（連結）の推移



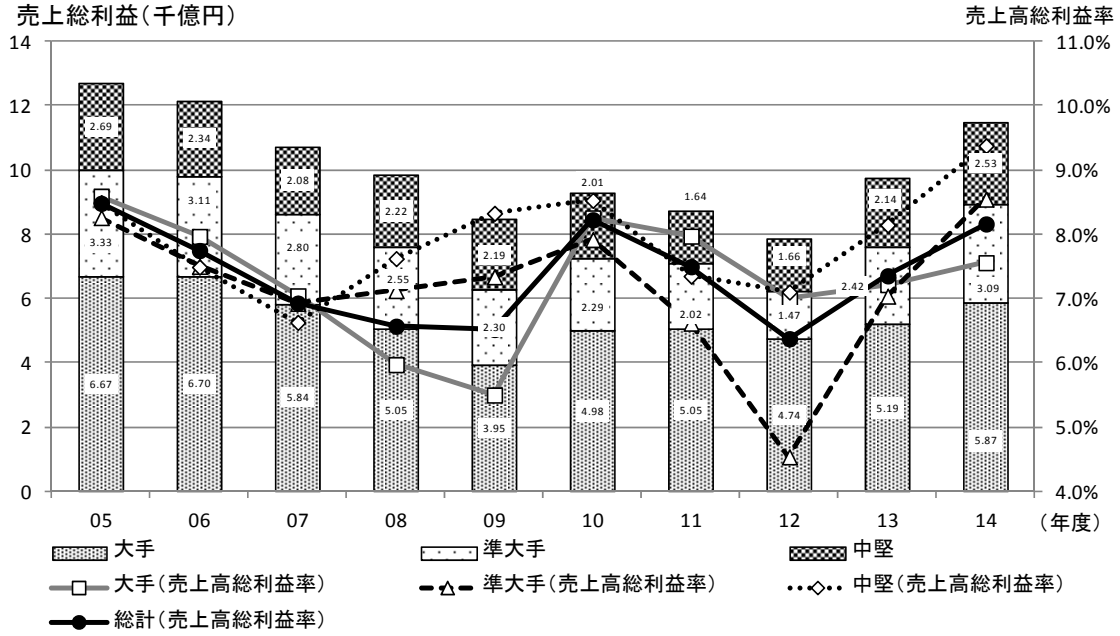
(2)　売上総利益（連結）

売上総利益と売上高総利益率の推移を示したのが図表 2-3-2 である。2007 年度までは、建設市場縮小による受注競争の激化のため、工事採算は悪化し、利益率の低い海外工事が増加、また資材価格の高騰も加わり、利益の減少傾向が続いてきた。しかし、2008 年度以降は、採算を重視した選別受注や工事採算の改善努力、加えて資材価格の下落等により、階層によっては利益率の改善傾向が見られ、2010 年度には、これまでの減少傾向から増加に転じた。なお 2008・2009 年度における総計での落ち込みは、「大手」の一部の企業が特定の海外大型工事において、多額の損失を計上したことが影響している。しかし、2011 年度にはリーマンショック後の需要低迷期の受注が完工を迎える中で採算の悪化が表面化してきたこと、関東以東を中心とした労務の逼迫等が影響し、再び低下に転じた。

2012 年度についても引き続き採算の悪化は続き、総計で前期比 9.7%減少した売上総利益、同 1.1%ポイント低下した売上高総利益率ともに 2005 年度以降で最低水準となった。

2013 年度、2014 年度は、売上総利益・利益率ともに全階層で増加・上昇し、総計で利益額は前年同期比二桁の増加と大幅な増加を示した。売上高増加とともに過去の不採算工事の影響を脱しつつあることや、質を重視した選別受注による不採算工事の排除等の効果が表れ、売上総利益は全体的に改善傾向にある。

図表 2-3-2　売上総利益と売上高総利益率（連結）の推移

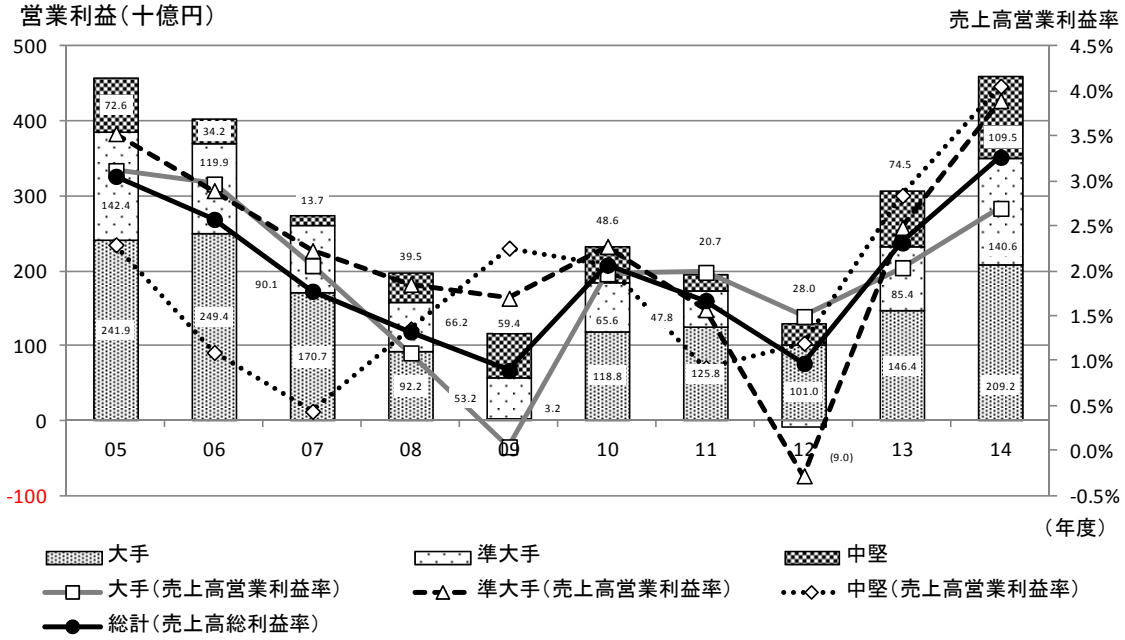


(3)　営業利益（連結）

営業利益と売上高営業利益率の推移を示したのが図表 2-3-3 である。2006 年度以降は、2010 年度を除き、売上総利益の減少に販売費及び一般管理費の減少が追い付かず、前年度比で営業利益の減少及び売上高営業利益率の低下傾向が、2012 年度まで継続した。特に 2012 年度は、売上総利益が大幅に減少し赤字に転落した「準大手」の影響が大きく、総計で営業利益は前期比 38.3%減と 2009 年度以来の大幅な減少となった。

2013 年度、2014 年度は、売上総利益の増加により全階層で営業利益・利益率ともに増加・上昇した。2014 年度は、営業利益・利益率ともにリーマンショックのあった 2008 年度以降では、最高の水準となっている。

図表 2-3-3　営業利益と売上高営業利益率（連結）の推移



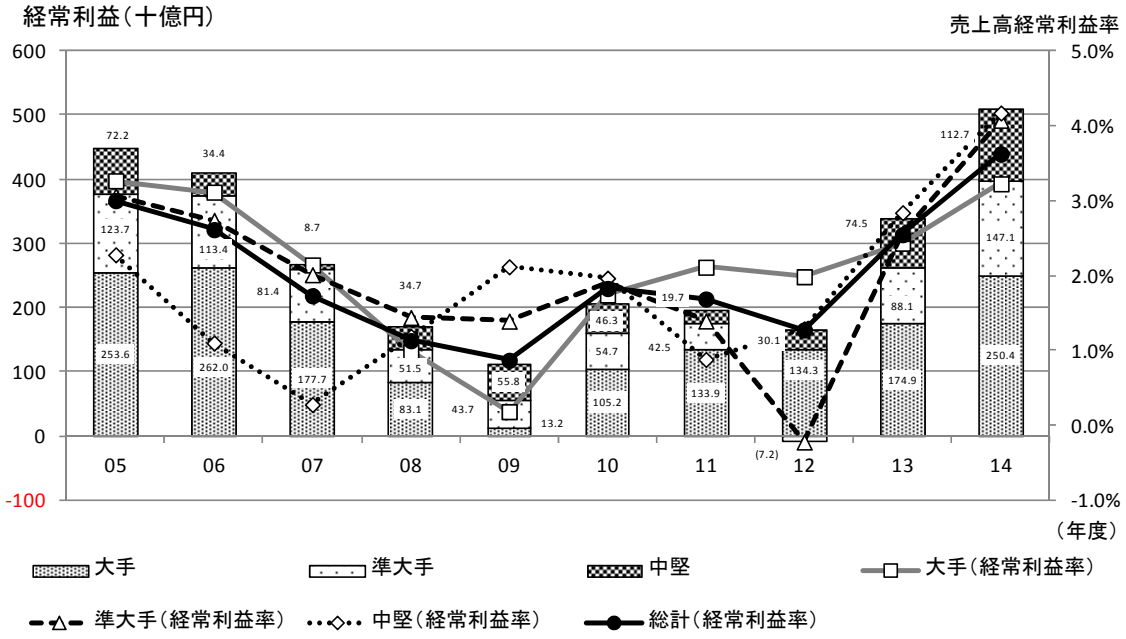
(4)　経常利益（連結）

経常利益と売上高経常利益率の推移を示したのが図表 2-3-4 である。営業利益同様、2006 年度以降は、売上総利益の減少が大きくなり、売上高経常利益率の低下が続き、2010 年度には改善したものの、2011 年度決算では再び悪化に転じ、2012 年度は、赤字に転落した「準大手」の影響が大きく、総計で経常利益は前期比 19.8%減となった。

2013 年度、2014 年度は、営業利益同様、全階層で経常利益・利益率ともに増加・上昇し、リーマンショックのあった 2008 年度以降では、最高の水準となっている。

なお、2007 年度以来の円高の進行に歯止めがかかり、2012 年度末には 2011 年度末と比べ大きく円安となったことなどから、2012 年度の為替差損益は総計で約 173 億円の差益計上となった。2013 年度においても約 130 億円の差益計上となり、2014 年度においては約 228 億円の差益計上となるなど、経常増益に貢献している。

図表 2-3-4　経常利益と売上高経常利益率（連結）の推移



(5)　受注高（単体）

次に、受注高（建築・土木合計）の推移について示したのが図表 2-3-5 である。受注高は、前述の売上高の推移と同様に、2006 年度までは景気回復局面での民需の増加等により、緩やかな増加傾向が続いた。しかし、その後は、リーマンショックによる世界同時不況の影響等で、2009 年度まで大幅な減少が続いた。

2010 年度に底を打った後、2011 年度決算においては震災復旧関連の大型案件の受注等が影響して増加となった。2012 年度も増加傾向が続き、2013 年度については、建築、土木ともに二桁の伸びを見せ、特に土木は前年同期比 31.7%増と著しい伸びとなった。

2014 年度については、建築、土木ともに伸び率は低下したものの続伸し、総計で前年同期比 10.5%増の 12.9 兆円となり、リーマンショックのあった 2008 年度以降では、最高の水準となっている。特に「準大手」が、2013 年度から建築、土木ともに二桁の伸びを維持し、増加率は前年同期比 21.4%増となっている。

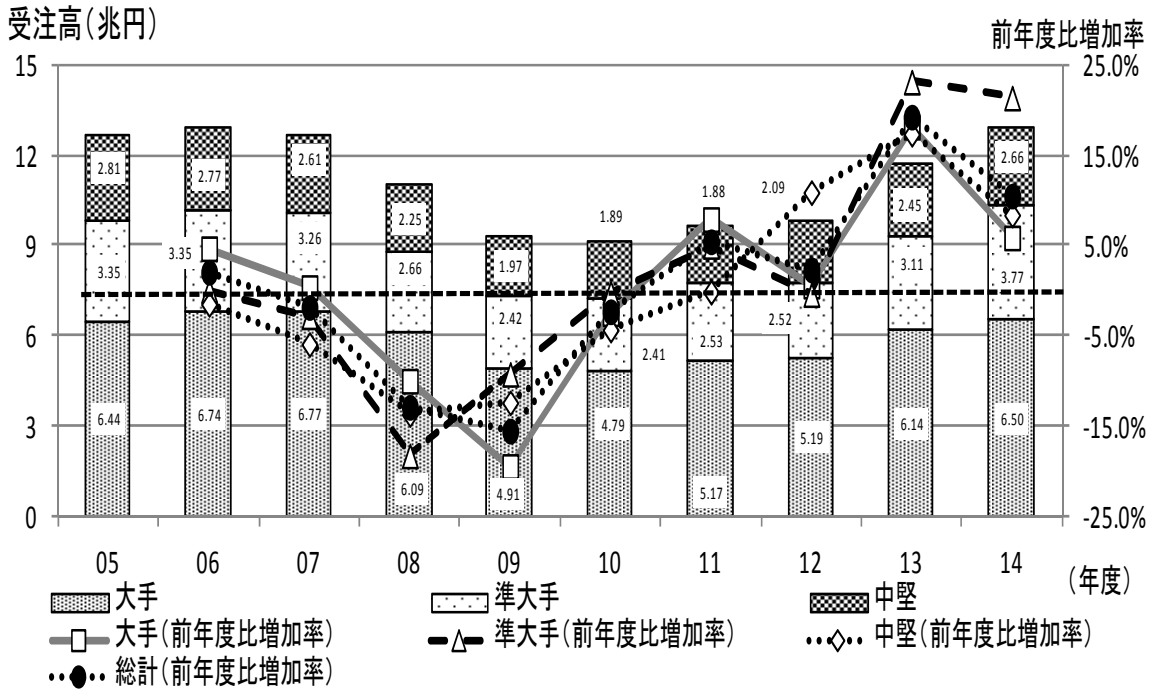
「大手」の 2015 年度の受注高予想は、土木の大型公共工事の反動や採算性を重視した案件の選別をすすめることから、前年同期比 10.4%減となっている。

建築受注高は、図表 2-3-6 に示すとおり、リーマンショック後から続いた大幅な減少傾向が 2009 年度に底を打ち、2010 年度以降緩やかに増加している。2011 年度については、階層別で増加したのは「大手」のみであり、震災からの復旧工事や震災に端を発する耐震化工事等の需要が受注の増加要因となった模様である。2012 年度は商業施設・病院・私立

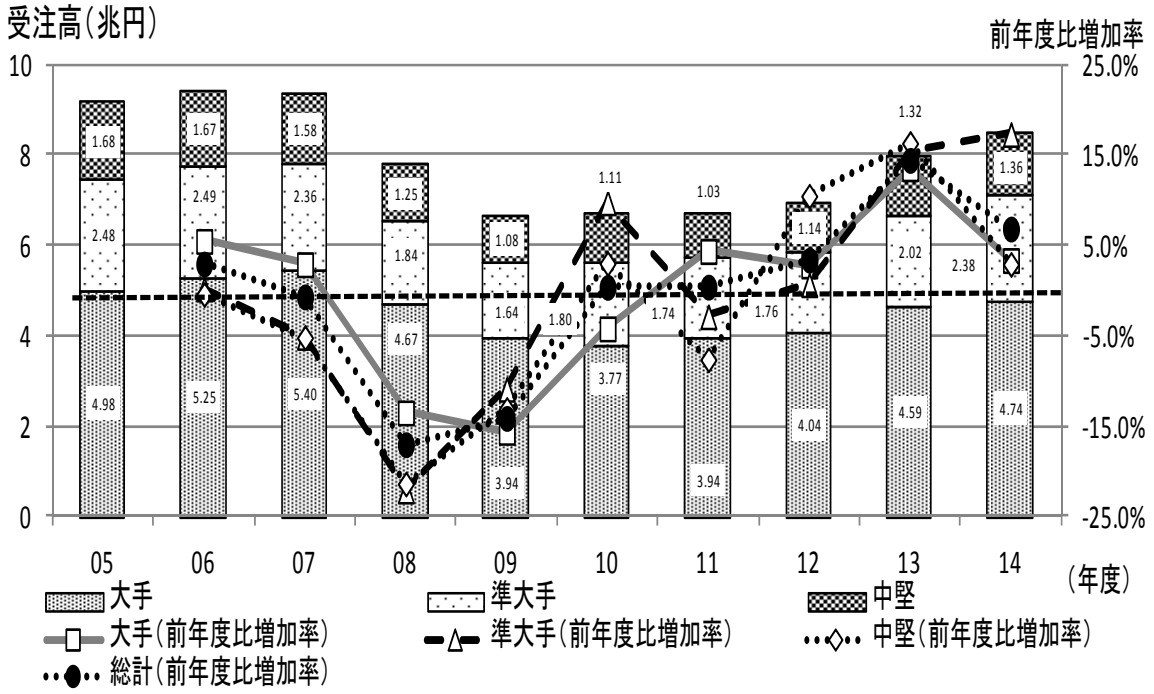
学校等の国内民間建築の需要の高まりなどから、受注高は全階層で増加した。2013 年度に入っても景況感の改善に伴う民間建築工事の増加や消費増税前の駆け込み需要などを背景に全階層で前年同期比二桁の増加となった。2014 年度は消費増税前の駆け込み需要の反動が懸念されたが、いずれの階層でも増加を維持した。

土木受注高は、図表 2-3-7 に示すとおり、2009・2010 年度とも総計では二桁の減少が続いたが、2011 年度では「大手」・「準大手」を中心としたがれき処理等震災復旧関連の大型案件を受注した企業に牽引され、大幅な増加に転じた。2012 年度は、「大手」・「準大手」については 2011 年度の反動減が見られた一方で、「中堅」は引き続き堅調な伸びを見せ、総計では前期比 1.4%減と若干の減少にとどまった。増加した「中堅」については、震災復旧・復興工事への取り組みに加え、全国的な公共工事の回復を背景に受注を伸ばした模様である。2013 年度については、緊急経済対策（2012 年度補正予算）の本格実施に伴う公共工事の増加を背景に、前年度比 31.7%増の大幅な増加となった。2014 年度も大型公共工事の影響があり、2013 年度に引き続いて全階層で大幅な増加が継続し、伸び率こそ低下したものの、総計で前年同期比 20.3%増となった。

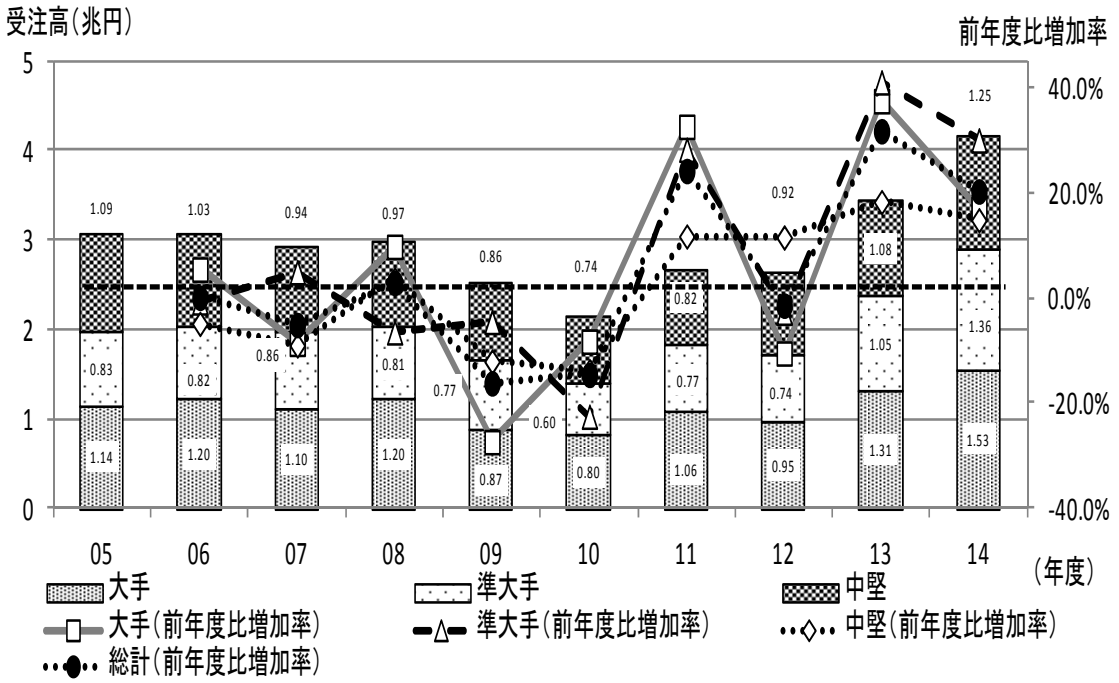
図表 2-3-5　受注高（合計）（単体）の推移



図表 2-3-6　建築 受注高（単体）の推移



図表 2-3-7　土木 受注高（単体）の推移



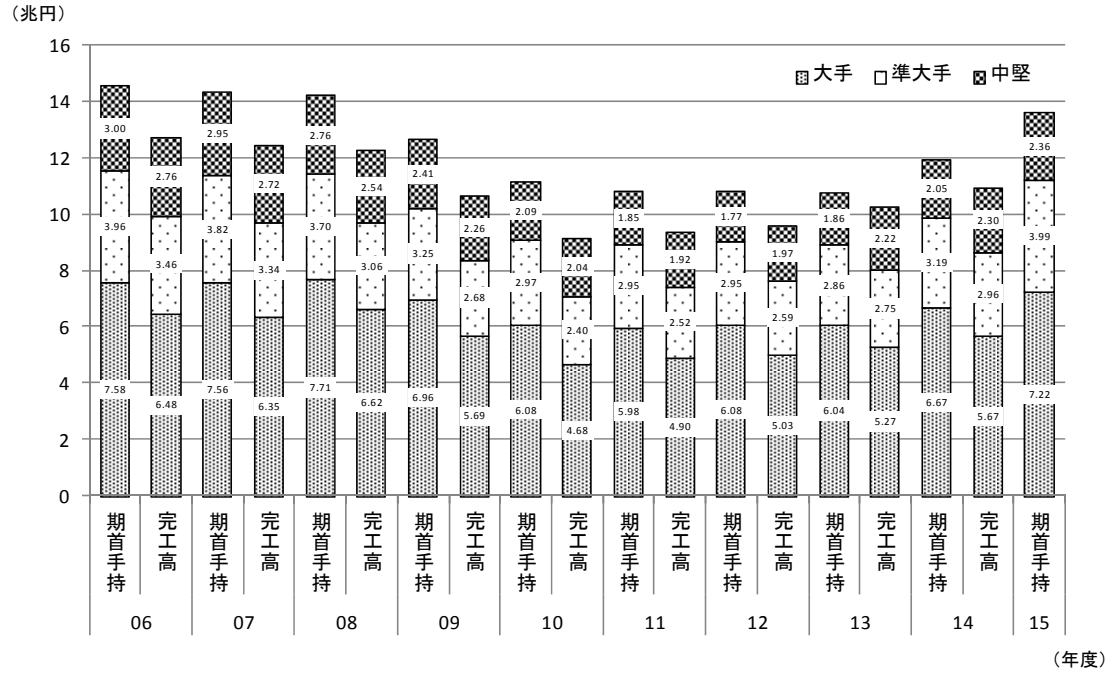
(6) 期首手持工事高・当期完成工事高（単体）

図表 2-3-8 は期首手持工事高と当期完成工事高の推移について示したものである。

期首手持工事高は 2011 年度まで減少を続けてきたが、受注高が 2011 年度に増加に転じた中で、2014 年度は前年度比 10.7%増、2015 年度は同 13.8%増と大きく増加した。

期中に計上した完成工事高に対する期首手持工事高の割合（期首手持工事高÷当期完成工事高）を分析すると、まず階層別では「大手」は 2006～2014 年度の平均で 1.20 倍、「準大手」は同 1.15 倍、「中堅」は同 1.00 倍であり、「大手」は決算期を跨ぐ工期の長い工事を比較的多く有し、逆に「中堅」では工期の短い工事が多いことが分かる。また経年で比較すると、「大手」・「準大手」ともに近年低下傾向にあるが、「中堅」においては、2013 年度は 0.84 倍になるなど、期首手持工事高が当期完成工事高を下回る状態へと急速に低下してきた。ここでは、「中堅」は震災発生以降に比較的工期の短い工事を多く受注し、これらを順調に進捗させることによって完成工事高として計上できている、とも見てとれる。2014 年度には 0.89 倍と反転したが、期首手持工事高の増加が当期完成工事高の増加を上回ったためである。

図表 2-3-8　期首手持工事高・当期完成工事高（単体・建設事業）の推移



(7)　キャッシュフロー（連結）

キャッシュフロー（以下 CF と呼ぶ、営業 CF・投資 CF・財務 CF・フリーCF）の推移と有利子負債残高の推移を示したのが図表 2-3-9 である。

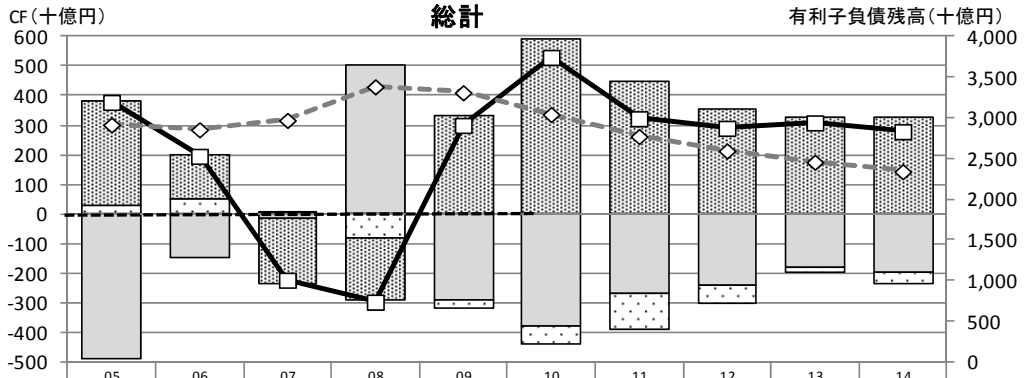
営業 CF については、総計および「大手」では 2007 年度・2008 年度にマイナスとなったが、その他の期についてはプラスで推移している。「準大手」については営業 CF がマイナスとなったのは 2008 年度のみであり、「中堅」については 2006 年度・2007 年度・2008 年度で営業 CF がマイナスとなっている。

投資 CF については、全階層で共通した傾向が見られる。2007 年度頃までは概ねプラスであり、資産取得が資産処分等を下回る状況が続いていた。2008 年度以降マイナスで推移している。

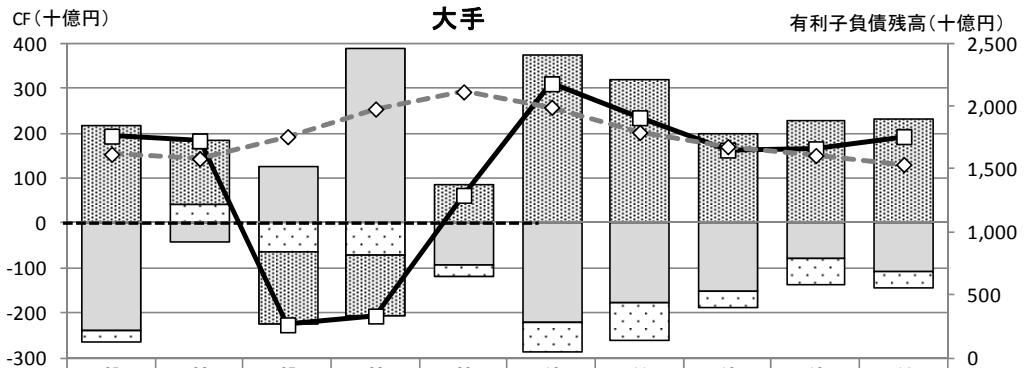
財務 CF についても、全階層で共通した傾向が見られる。2008 年度頃を除き、ほぼ一貫して財務 CF はマイナスが続いており、フリーCF（営業 CF＋投資 CF）を原資として財務 CF をマイナスにしている。なお、財務 CF がプラスとなったのは営業 CF がマイナスとなった期のみであり、営業 CF のマイナスを財務 CF で補ったと見ることができる。

有利子負債残高と照らし合わせて見ると、例外はあるが、営業 CF がマイナスとなる際には有利子負債を増加させることによって手元流動性を確保しながら、基本的に新規投資を最小限に抑えることによって確保したフリーCF によって、有利子負債を削減する動きが続いてきたと見ることができる。

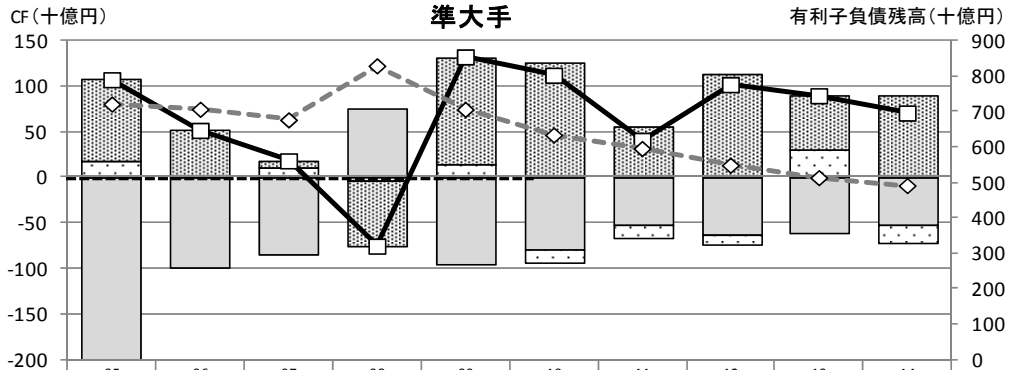
図表 2-3-9　キャッシュフロー・有利子負債残高（連結）の推移



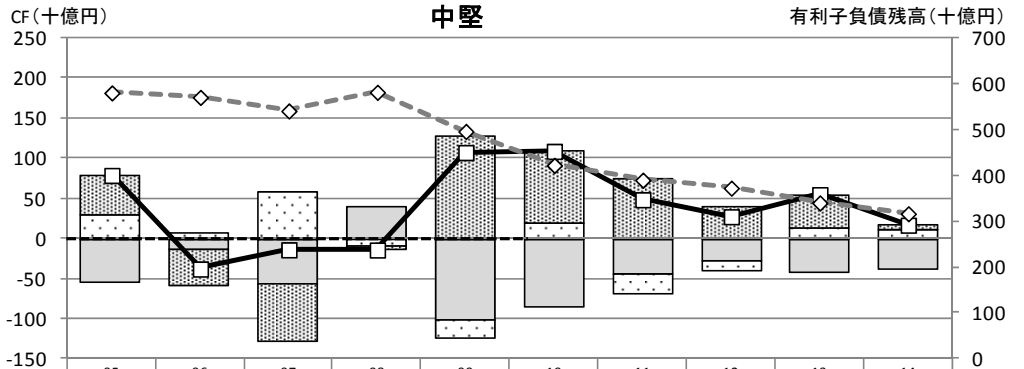
	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
営業CF	355	147	-223	-209	333	589	449	352	328	323
投資CF	25	50	1	-86	-31	-58	-125	-60	-18	-43
財務CF	-495	-153	-16	501	-294	-386	-272	-244	-182	-198
フリーCF	380	197	-221	-296	302	531	324	292	310	280
有利子負債	2,921	2,861	2,976	3,389	3,317	3,049	2,778	2,601	2,463	2,346



	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
営業CF	217	142	-159	-135	86	374	319	199	226	229
投資CF	-24	41	-67	-72	-24	-63	-84	-36	-61	-36
財務CF	-241	-42	125	385	-96	-223	-177	-154	-79	-108
フリーCF	194	183	-226	-206	62	310	235	163	166	193
有利子負債	1,619	1,584	1,759	1,978	2,114	1,992	1,792	1,679	1,609	1,538



	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
営業CF	89	50	8	-71	118	126	55	113	59	89
投資CF	18	1	10	-5	14	-15	-15	-12	30	-19
財務CF	-199	-98	-85	75	-96	-79	-52	-62	-61	-53
フリーCF	107	51	18	-75	132	112	40	102	89	70
有利子負債	720	706	676	828	705	633	595	548	513	491



	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
営業CF	49	-45	-72	-4	129	89	74	40	42	6
投資CF	30	8	58	-10	-21	20	-25	-12	13	12
財務CF	-54	-13	-56	41	-102	-84	-43	-28	-42	-37
フリーCF	79	-37	-13	-14	108	109	49	28	55	17
有利子負債	581	571	542	582	497	423	391	373	341	318

(7) まとめ

2015 年 4 月に当研究所が発表した「建設経済モデルによる建設投資の見通し」では、2014 年度の見通しを前年度比 3.3%減の 47 兆 1,200 億円、2015 年度の建設投資見通しを同 1.9%減の 46 兆 2,300 億円と予測している。2013 年度の建設投資見込み 48 兆 7,200 億円をピークに、2012 年度補正予算の反動、持家の駆け込み需要の反動減等が大きく、2014 年度の建設投資は減少に転じる見通しであるが、民間非住宅建設投資は堅調であり、2012 年度を超える投資額となる見通しである。2015 年度については、政府建設投資は減少となる見通しであるが、民間建設投資は緩やかな回復基調が継続する見通しである。

2014 年度決算は、大型公共工事、景況感の改善に伴う民間建築工事の増加などを背景に、受注高がリーマンショック前の水準に匹敵した。利益額、利益率ともに増加・上昇傾向にあり、全 40 社が営業利益、当期純利益で黒字を確保するなど利益の改善傾向が着実に進展していることがうかがえた。

2015 年度も建設市場は引き続き堅調に推移する見通しであり、繰越工事も多く抱えていることから、売上高は 2014 年度と同水準と予想されているが、引き続き採算重視の姿勢は変わらず、選別受注を徹底し受注高を保守的に見る企業が多く見られる。

2013 年度に引き続き、2014 年度も建設市場は堅調さを維持し、期首手持工事高は積み上がり続けている。建設企業はより一層採算性を重視した受注を続け、その間利益率が改善するという好循環に入っていると推測される。この思い切った行動がとれる機会に、生産性改善に資する技術開発や設備投資、将来を担う技術者・技能労働者の確保、育成といった将来の経営基盤の強化に資する施策推進も取りうる経営戦略のひとつではないだろうか。足元で進めている本業の採算改善による経営基盤の強化に加え、市場環境の変化にも対応できるための将来への投資が、長期的に安定した経営を続けるためには必要であると考えられる。

2.3.2　建設業の倒産動向

はじめに

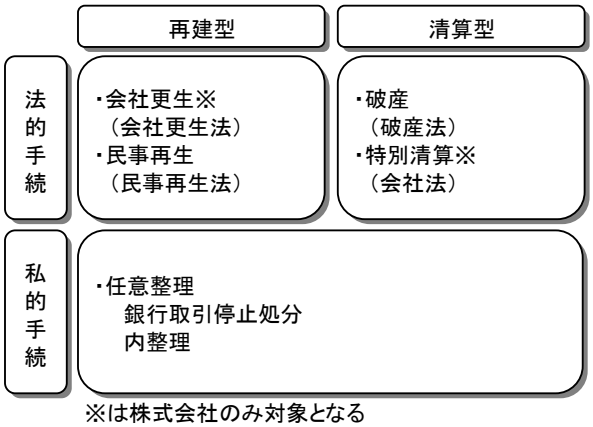
近年、建設投資が回復基調にある中、建設業の倒産件数についても減少傾向が続いている。建設投資額は 2011 年度から増加傾向に転じ、それに伴い、建設企業では利益率が上昇傾向に転じるなど収益環境は好転しつつある。また、資金繰り動向も厳しい傾向から容易傾向に転じ、銀行等の貸出動向も容易傾向に転じるなど、建設業を巡る資金繰り状況や金融状況は好転しており、建設業の経営環境は改善傾向にある。

こうした建設業を取り巻く経営環境の変化（好転）は企業倒産等にも影響を及ぼすことが考えられることから、建設業の倒産動向を調査することにより経営環境の改善状況を確認することとした。

（1）倒産の分類

「倒産」という言葉は、法令上明確な定義がある用語ではない[1]。「倒産」という言葉の意味について、倒産の統計データを発表している大手民間調査会社２社の定義を引用すると、株式会社東京商工リサーチでは「企業が債務の支払不能に陥ったり、経済活動を続けることが困難になった状態を指す」とし、株式会社帝国データバンクでは「企業経営が行き詰まり、弁済しなければならない債務が弁済できなくなった状態」としている。本項ではこの２つの定義を踏まえた上で、以下に述べる３分類に該当するものを「倒産」として扱うことにする。「倒産」は２つの軸によって分類できる。それは「法律に基づいて手続されるものなのか、法によらず私的に手続されるものなのか」という軸と、「再建を目指すものなのか、清算を目指すものなのか」という軸の２つである。その２軸で分類すると、図

図表 2-3-10　倒産の分類



※は株式会社のみ対象となる

[1] たとえば、中小企業倒産防止共済法（昭和五十二年十二月五日法律第八十四号）の中では、
一　破産手続開始、再生手続開始、更生手続開始又は特別清算開始の申立てがされること。
二　手形交換所において、その手形交換所で手形交換を行っている金融機関が金融取引を停止する原因となる事実についての公表がこれらの金融機関に対してされること。
三　前二号に掲げるもののほか、過大な債務を負っていることにより事業の継続が困難となっているため債務の免除又は期限の猶予を受けることを目的とするものと認められる手続であって、その開始日を特定することができるものとして経済産業省令で定めるものがされること。
のいずれかに該当する事態を「倒産」という、としているが、「倒産」の定義自体を規定した法律は存在しない。

表 2-3-10 に示すとおり、「再建型法的手続」「清算型法的手続」「私的手続」の大きく３つに分類することができる。法的手続に従い再建を目指す「再建型法的手続」には、「会社更生」と「民事再生」という方法があり、法的手続に従い清算を目指す「清算型法的手続」には、「破産」と「特別清算」という方法がある。「私的手続」については、法で規定されているものではないため明確な区分はなく、再生を目指すにしろ清算を目指すにしろ、それらを総称して「任意整理」と呼ぶ。「任意整理」は、「銀行取引停止処分」と「内整理」に分かれる。

図表に掲げているそれぞれの手続の内容は、以下の通りである。

①会社更生（再建型法的手続）

会社更生とは、株式会社を対象とした、会社更生法に基づく企業再建を目的とした再建型の倒産処理制度をいう。この制度は、主に大企業への適用を想定しており、社会的・経済的影響力の大きい企業の組織解体を避けるために利用されることが多い。従前の経営者は経営権を失い、管財人が再建にあたる。また、担保権者に対して強い制限が課せられることもこの制度の特徴である。

②民事再生（再建型法的手続）

2000 年 4 月に施行された民事再生法を根拠法とした再建型の倒産処理制度をいう。これ以前には和議（和議法）という制度が存在していたが、利用しにくく実効性も低かったため、より利用しやすい制度として制定されたものである。民事再生の最大の特徴は、債務者自身が引き続き事業の再生を担うことができることであり、倒産企業といえども経営陣の刷新が必須ではない。一般に中小企業でも利用しやすい制度であると言われる。

③破産（清算型法的手続）

自然人と法人の双方に適用可能な制度であり、支払不能又は債務超過にある債務者等の財産の適正かつ公平な清算を目的としている。裁判所の監督下、破産管財人が、債務者の総財産（個人の場合には自由財産を除く。）を換価し、配当を通して債権者に公平に分配する。2005 年 1 月に、手続の簡素化・合理化・迅速化を図るための改正が行われた。

④特別清算（清算型法的手続）

株式会社を対象とした、会社法を根拠法とした清算型の倒産処理制度のことである。解散して清算中の株式会社が債務超過の疑いがある場合に、清算人が裁判所の監督のもとに清算手続を行う。破産に比べ、簡易・迅速な処理が可能となるが、利用するためには債権者集会への出席債権者の過半数かつ総債権額の 3 分の 2 以上にあたる債権者の同意が必要となる。

⑤任意整理（私的手続）

法律の規定によらず、債権者と債務者が裁判外で協議して財産関係を処理するもの。「銀行取引停止処分」（6 カ月以内に 2 回の不渡りを出した場合に、処分日から起算して 2 年間に亘って同一手形交換所に加盟しているすべての金融機関から、当座取引を開設して手形・小切手を振り出すことも、貸付による借入金もできなくなること）を契機とする場合と、それ以外で支払不能または債務超過に陥って任意整理を行う場合（「内整理」と呼ばれる）に分かれる。

（2）建設業の倒産に関する分析

①近年の倒産件数の推移

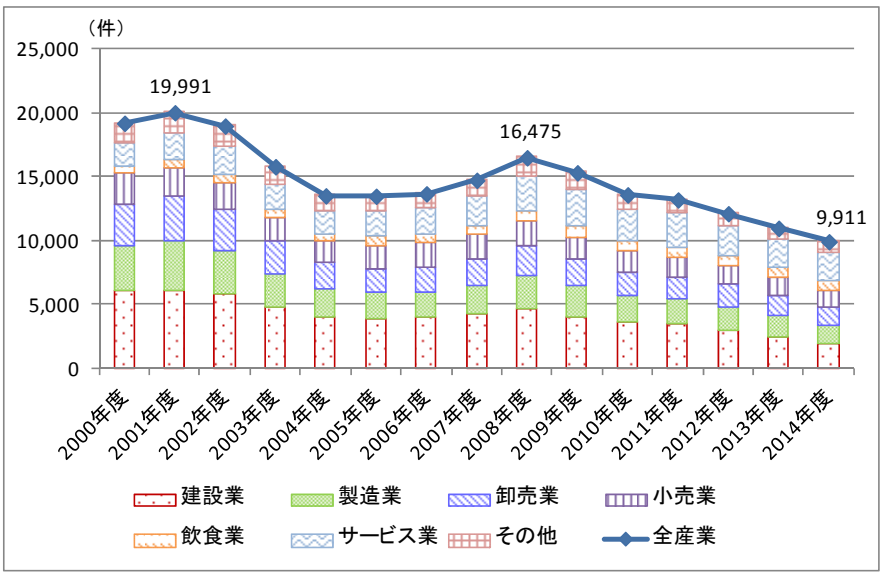
まず、全産業及び産業別に見た倒産動向を見る。図表 2-3-11 は主な産業別に見た倒産件数の推移を示したものである。全国における企業の倒産件数は 2001 年度には約 2 万件近くあったものの、その後は減少傾向にあった。2008 年 9 月に発生したリーマンショックの影響から 2008 年度の倒産件数は約 1.6 万件まで増加したが、2009 年度には減少に転じ、その後 6 年連続で減少傾向が続き、2014 年度には 1 万件を割る水準まで減少している。

産業別に比較すると、2000 年度以降一貫して高水準であった建設業の倒産件数は、直近のピークであった 2008 年度の 4,596 件から 2014 年度には 1,932 件にまで減少（図表 2-3-12 参照）し、倒産比率[2]も 27.8%から 19.5%に低下している。倒産件数の減少率は全産業の 40%に対して建設業は 58%となっており、全産業の中でも減少率は最も高くなっている。

建設業の倒産件数・倒産比率が高い背景として、財務省が発表している「法人企業統計調査」によれば、全産業に占める建設企業数の割合が 1/6 と高いことが挙げられる。また、建設業では中小零細企業の割合が高いこと、事業規模に比して固定資産の保有が少なく資金に窮した場合の対応力に乏しいこと、下請企業は連鎖倒産の可能性が高いことなど様々な特性が要因として考えられる。以下では建設業の倒産動向を定量的に見ていきながら、その特徴を明らかにしていくことにする。

[2] 全産業の倒産件数に占める建設業の割合。

図表 2-3-11　全産業・産業別の倒産件数



（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

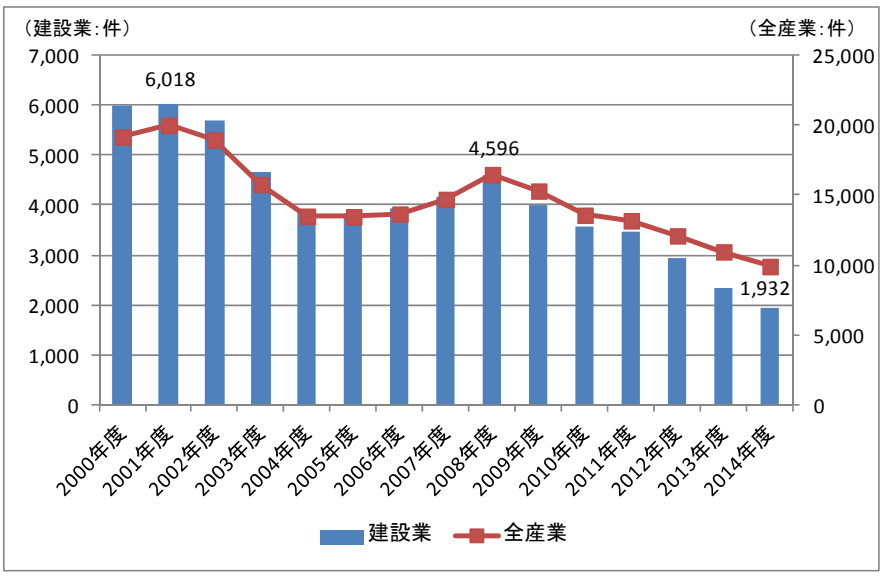
②倒産件数と倒産確率の推移

図表 2-3-12 は建設業の倒産件数と全産業の倒産件数を表したものである。2000 年度以降の建設業の倒産は 2001 年度をピークに、2002 年度以降は景気回復に伴って減少傾向にあった。2005 年度からは増加に転じ、リーマンショックが発生した 2008 年度には 4,596 件となったものの、緊急保証制度の導入や中小企業金融円滑化法の施行、また、東日本大震災からの復旧・復興需要や、経済対策としての公共投資の増加、堅調な民間建設投資にも支えられ、建設業の倒産件数は 6 期連続で減少となっている。2014 年度は 1,932 件と直近のピークである 2008 年度の 42%にまで減少し、近年では最低水準となっている。

図表 2-3-13 は建設業の倒産確率[3]を表したものであるが、倒産件数と同様に倒産確率についても低下傾向にあり、2014 年度の倒産確率は 2008 年度（0.90%）の 1/2 以下の 0.41%と、こちらも近年では最低水準となっている。

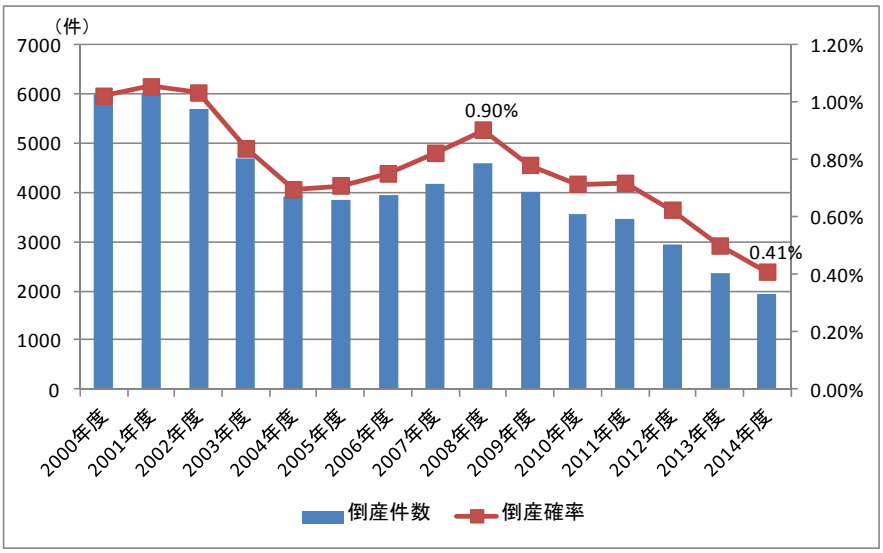
3　「倒産件数÷企業数」にて算出。企業数については、国土交通省　土地・建設産業局　建設業課が発表している「建設業許可業者数調査」を用いている。

図表 2-3-12　建設業の倒産件数



（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

図表 2-3-13　建設業の倒産確率



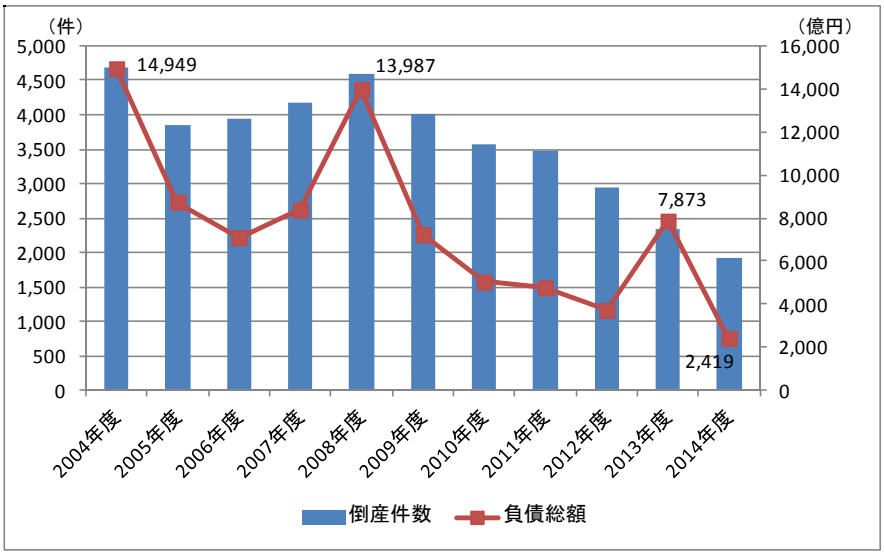
（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」、国土交通省「建設業許可業者数調査」を基に当研究所にて作成

③負債総額の推移

図表 2-3-14 は建設業の倒産件数と負債総額を表したものである。リーマンショックの影響等から大型倒産が相次いだ 2008 年度以降、負債総額は倒産件数と同様に減少傾向にある。2013 年度には負債総額 5,000 億円以上の大型倒産が発生した影響から一時的に増加しているものの、2014 年度の負債総額は約 2,419 億円と依然減少傾向は続いている。

2014 年度の倒産件数は 2008 年度比で 42%に低下したが、負債総額は同年度比 17%にまで低下しており、1 件当たりの負債額についても 2008 年度の約 40%に減少している。建設業では個人・資本金 1,000 万円未満の倒産件数の全体に占める割合が高まっている[4]ことから、小規模な倒産の割合が高まったことが要因と考えられる。

図表 2-3-14　建設業の倒産件数と負債総額



（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

[4] 後記（3）②の資本金規模別の倒産動向を参照。

④業種別の倒産推移

図表 2-3-15 は建設業の倒産件数の推移を業種別に表したものである。なお、業種の分類については「日本標準産業分類」を基準としている。

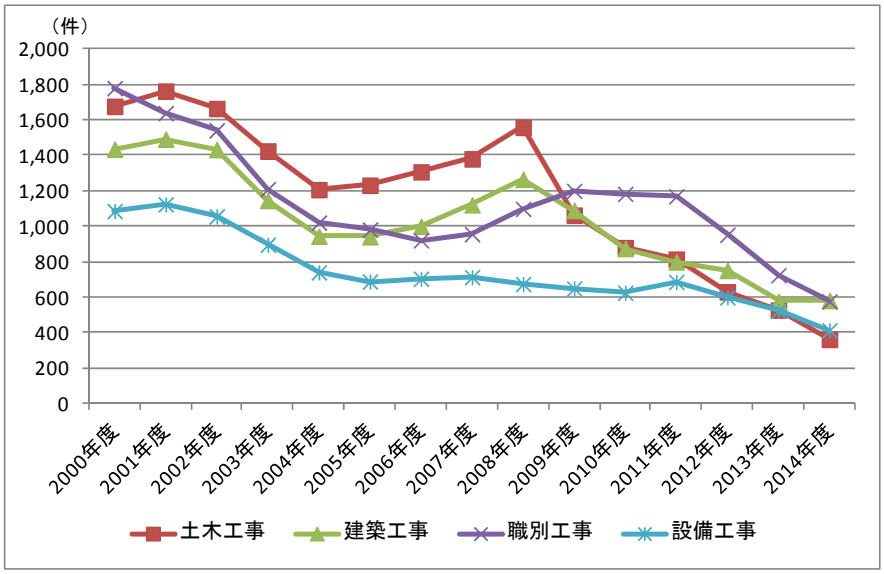
建設業全体での倒産件数は 2008 年度をピークに一貫して減少し、2014 年度までの減少率は 58%に達していたが、業種別倒産推移においても各業種とも減少傾向にあることが分かる。

特に土木工事では 2004 年度から 2008 年度までに約 30%増加した後、2014 年度には 2008 年度比で 23%の水準にまで大きく減少している。建築工事も土木工事とほぼ同様の傾向にあり、2014 年度には 2008 年度比で 46%にまで減少している。

一方、職別工事は 2008 年度以降も増加ないし横ばいで推移していたが、2011 年度に減少傾向に転じ、2014 年度の倒産件数は 2008 年度比で 52%となっている。また、設備工事は 2008 年度以降も横ばいで推移していたが、2012 年度から減少傾向に転じており、2014 年度は 2008 年度比で 61%となっている。

職別工事や設備工事の倒産件数の減少は土木工事や建築工事と比較すると遅れており、また、減少率は低い水準にとどまっている。その要因として、土木工事・建築工事では建設投資額の変動やそれに伴う収益環境の変化が早い時期に、また顕著に影響が及ぶのに対し、専門工事業として下請けに入ることの多い職別工事や設備工事ではそうした影響が遅れて表面化してくるのではないかと推察される。

図表 2-3-15　建設業の倒産件数（業種別）



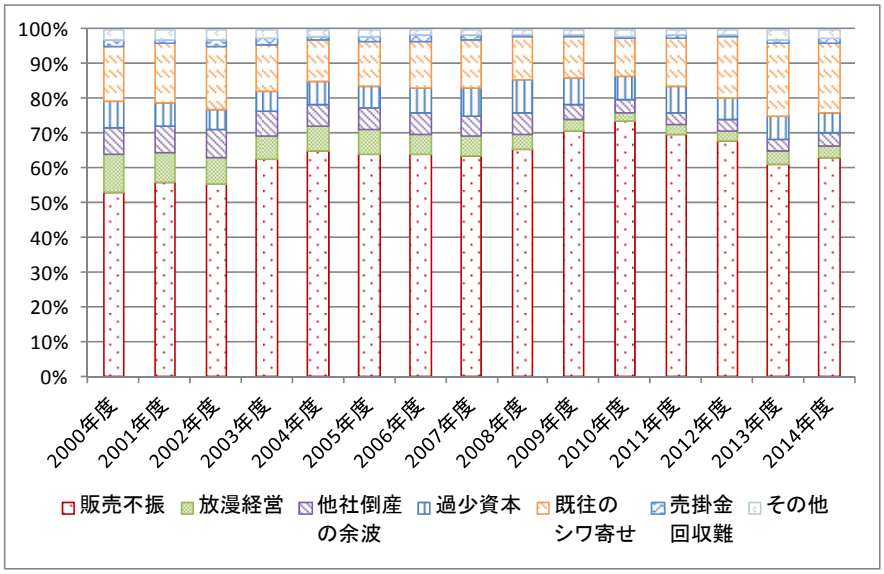
（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

（3）建設業の倒産原因に関する分析

①原因別に見た建設業の倒産動向

図表 2-3-16 は建設業の倒産原因の内訳推移を表したものである。これを見ると、建設業の倒産原因の大半が「販売不振」や「既往のシワ寄せ」のであることが分かる。また、2000 年度には「販売不振」が全体の 53.0%、「既往のシワ寄せ」が 16.0%であったのに対し、2014 年度には「販売不振」が全体の 62.8%、「既往のシワ寄せ」が 20.0%まで増加している。建設業の倒産そのものは減少傾向にある中で、その倒産原因として「販売不振」の割合が約 10%ポイント高くなっていることから、やはり建設企業の売上高に相当する工事量の増減は建設業の倒産に影響を与えていることが推測される。

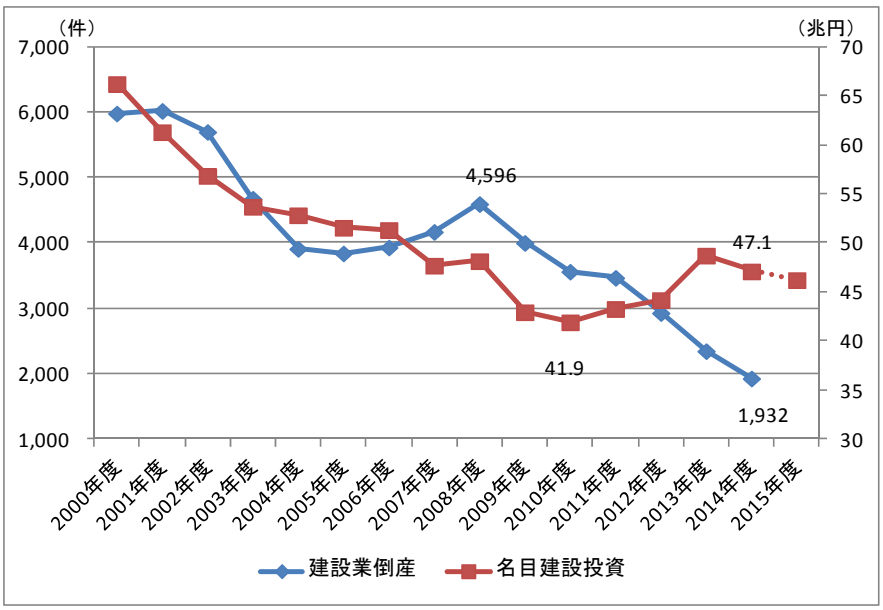
図表 2-3-16　建設業の倒産原因の推移



（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

図表 2-3-17 は建設業の倒産件数と名目建設投資額の推移を表したものである。倒産件数と建設投資額の推移を見ると、2008 年度のリーマンショックの影響による倒産の増加を除くと、2011 年度までは建設投資額の減少に伴い倒産件数が増加するという顕著な傾向は認められないが、2012 年度以降は建設投資額の増加に伴い倒産件数が減少していることが分かる。

図表 2-3-17　建設業の倒産件数と名目建設投資額の推移



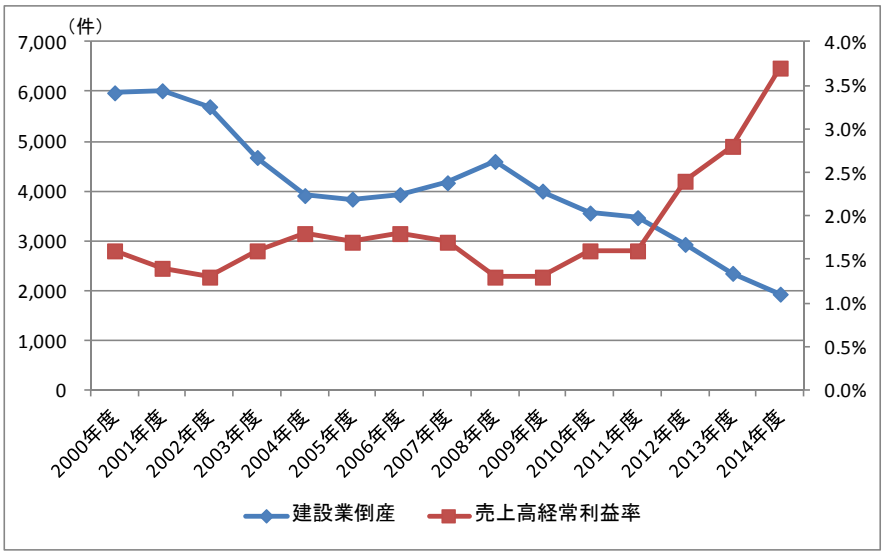
（出典）建設業倒産件数は（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」、名目建設投資は 2013 年度までは国土交通省「平成 26 年度 建設投資見通し」、2014・15 年度は当研究所「建設経済モデルによる建設投資の見通し（2015 年 4 月推計）」による。

一方、図表 2-3-18 は建設業の倒産件数と売上高経常利益率[5]の推移を表したものであるが、利益率の低下局面では倒産件数は増加傾向となり、利益率の上昇局面では倒産件数が減少傾向となるなど、建設業の倒産件数と利益率との間には相関関係を認めることができる。

以上から、建設業の倒産原因として 6 割が「販売不振」となっているが、建設投資額の増減による影響も受けてはいるものの、利益率変動がより強く影響していると推測される。

建設投資額は社会・経済環境等により変動することを前提に、そうした変動にも耐えられる経営基盤の強化・改善を早急に進めなければ、再び倒産件数の増減が増加に転じる可能性は否定できない。

図表 2-3-18　建設業の倒産件数と売上高経常利益率の推移



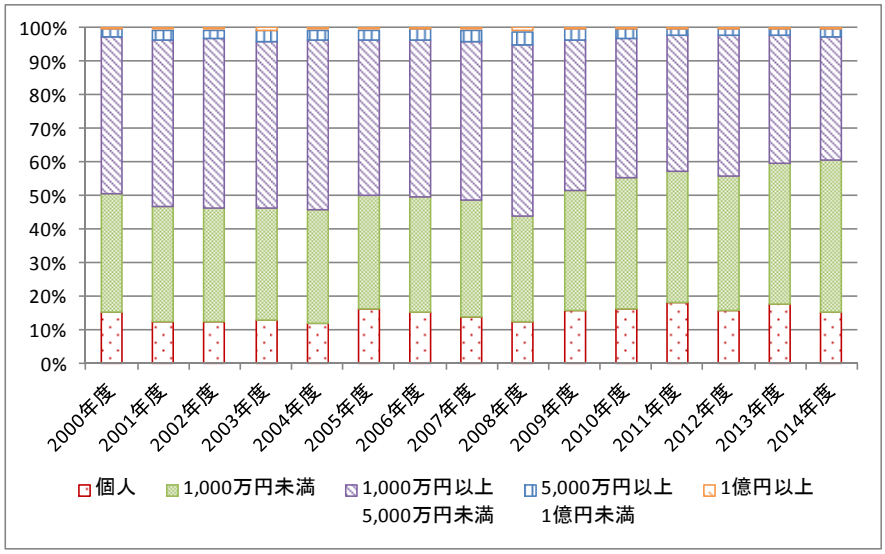
（出典）建設業倒産は(一財)企業共済協会「企業倒産調査年報」、売上高経常利益率は財務省「年次法人企業統計調査」を基に当研究所にて作成

[5] 売上高に対してどれだけの経常利益を上げたかを見るもの。算出式は「経常利益÷売上高×100」。

②資本金規模別と営業年数別から見た建設業の倒産動向

図表 2-3-19 は建設業の資本金規模別の倒産割合の推移を表したものである。これを見ると、2000 年度以降一貫して資本金 5,000 万円未満の企業倒産割合が 95%以上を占めており、また、個人・資本金 1,000 万円未満の倒産割合は 2008 年度の 44%から 2014 年度には 60%にまで上昇し、小規模な資本金階層の割合が高まってきている。

図表 2-3-19　資本金規模別倒産推移

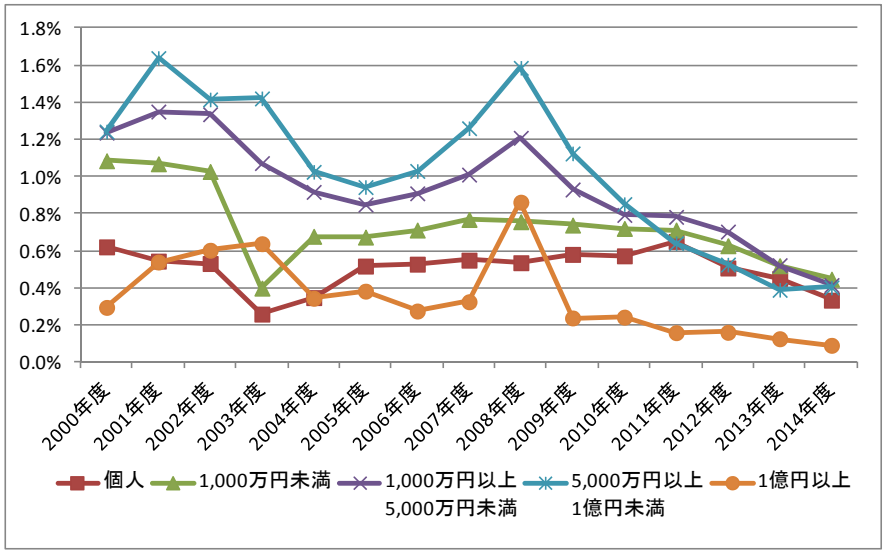


（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

続いて、図表 2-3-20 は資本金規模別の倒産確率を表したものである。2008 年度頃までは資本金額 1,000 万円から 1 億円までの中小規模階層での倒産確率が高かったが、その後倒産件数の減少とともに倒産確率も低下し、2014 年度では各階層とも 0.5%以下となっている。また最近 10 年間でみると、個人の倒産確率の変動幅は 0.7%～0.3%、資本金 1,000 万円未満では 0.8%～0.4%と資本金 1,000 万円以上の他の資本金階層と比較するとその変動幅は限定的であり、小規模な資本金階層では建設投資額等の変動による影響は小さいものと推測される。

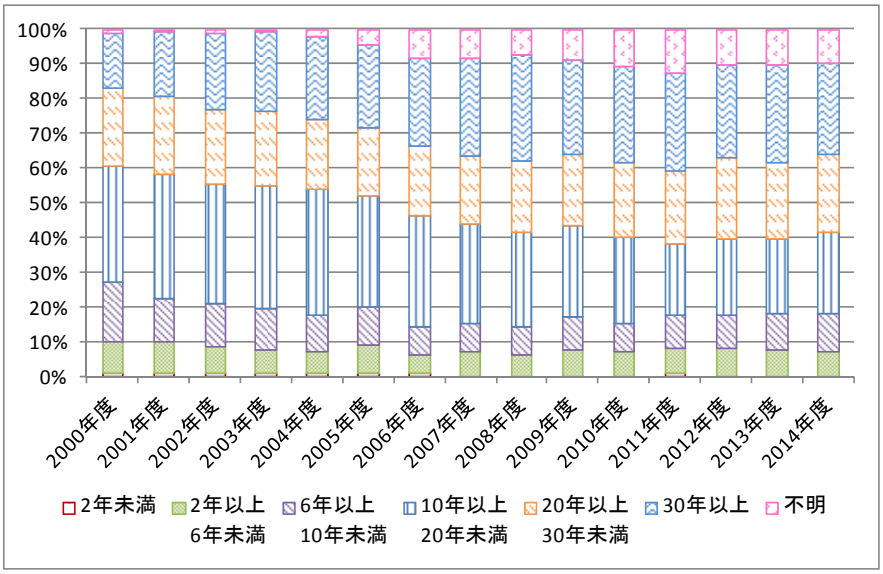
図表 2-3-21 は建設業の営業年数別の倒産割合の推移を表したものであるが、2000 年度から 2008 年度にかけて営業年数 20 年以上の階層の割合（不明を除外した割合）は 17%ポイント上昇し、その後は横ばいで推移しており、2008 年度までに営業年数の長い企業の倒産割合が高まってきたことがわかる。同時期に建設投資額は 30%程度減少し、建設業の利益率も低かったことから、保有固定資産の少ない建設業においては長年にわたる利益の低迷・赤字が経営を圧迫し倒産につながったのではないかと推測される。

図表 2-3-20　資本金規模別倒産確率



（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」、国土交通省「建設業許可業者数調査」を基に当研究所にて作成

図表 2-3-21　営業年数別倒産推移



（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

（4）地域別に見た建設業の倒産動向

①地域別に見た倒産件数

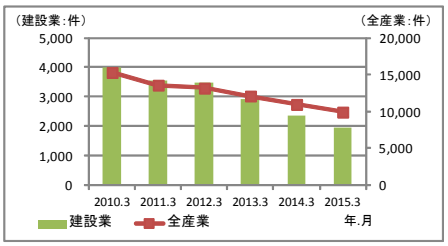
図表 2-3-22 は、倒産件数及び建設業の倒産比率を地域別[6]に表したものである。最近 6 年でみると、建設業の倒産件数は 4,002 件から 1,932 件に半減し、全産業の減少率 35%と比較しても大きく減少し、倒産比率も 26%から 19%に低下している。

地域別推移を見ると、どの地域においても概ね同じような推移を辿っており、全産業・建設業ともにほぼ全ての地域で倒産件数は減少傾向にある。

続いて、地域別に建設業の倒産比率を見てみると、こちらもほぼ全ての地域で低下傾向にあることが見てとれる。また、過去 30%前後あった各地域での建設業の倒産比率は近年では 20%前後まで低下し、各地域において建設企業の倒産比率が低下していることがわかるが、「関東」「東京」「東海」以外の地域では倒産件数の減少率がより大きく、また「関東」「東京」「東海」では他の地域と比較して倒産比率の低下幅は小さくなっているなどの地域ごとの特徴がみられる。

図表 2-3-22　地域別倒産件数と倒産比率の推移

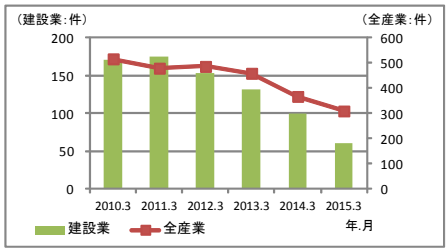
（全国）



（単位:件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	15,298	4,002	26.2%
2011.3	13,573	3,563	26.3%
2012.3	13,179	3,469	26.3%
2013.3	12,100	2,932	24.2%
2014.3	10,956	2,350	21.4%
2015.3	9,911	1,932	19.5%

（北海道）

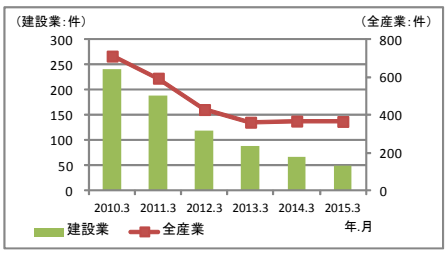


（単位:件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	517	171	33.1%
2011.3	480	175	36.5%
2012.3	487	153	31.4%
2013.3	460	132	28.7%
2014.3	368	100	27.2%
2015.3	310	60	19.4%

6　「関東」は神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、新潟県および長野県、「北陸」は富山県、石川県および福井県、「東海」は愛知県、岐阜県、静岡県および三重県がそれぞれ含まれる。

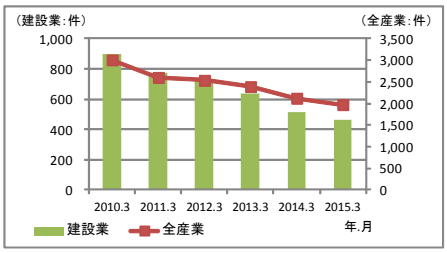
（東北）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	713	242	33.9%
2011.3	596	190	31.9%
2012.3	430	120	27.9%
2013.3	363	88	24.2%
2014.3	369	66	17.9%
2015.3	367	50	13.6%

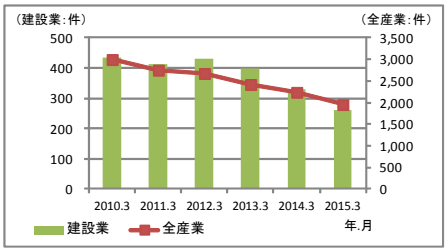
（関東）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	3,010	901	29.9%
2011.3	2,603	776	29.8%
2012.3	2,536	731	28.8%
2013.3	2,390	638	26.7%
2014.3	2,123	514	24.2%
2015.3	1,974	460	23.3%

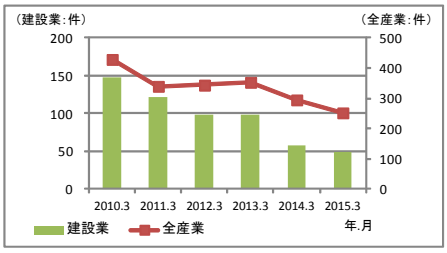
（東京）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	2,996	434	14.5%
2011.3	2,753	413	15.0%
2012.3	2,675	430	16.1%
2013.3	2,419	399	16.5%
2014.3	2,238	329	14.7%
2015.3	1,954	260	13.3%

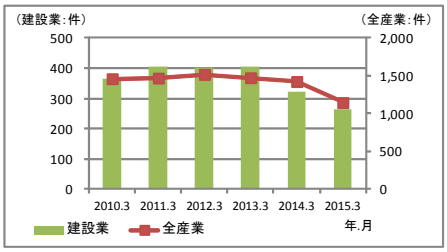
（北陸）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	429	148	34.5%
2011.3	340	121	35.6%
2012.3	344	99	28.8%
2013.3	353	98	27.8%
2014.3	295	58	19.7%
2015.3	252	49	19.4%

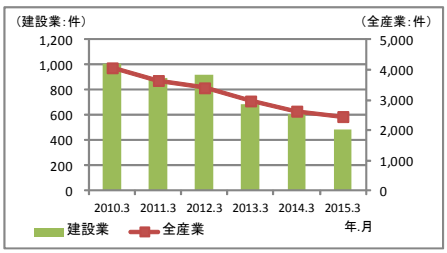
（東海）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	1,461	367	25.1%
2011.3	1,469	404	27.5%
2012.3	1,519	402	26.5%
2013.3	1,474	405	27.5%
2014.3	1,424	321	22.5%
2015.3	1,145	263	23.0%

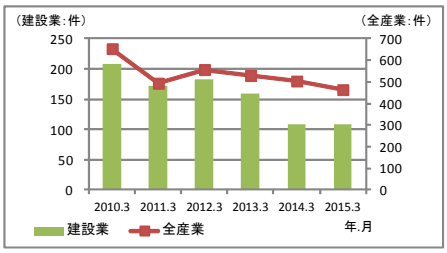
（近畿）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	4,068	1,010	24.8%
2011.3	3,648	895	24.5%
2012.3	3,406	919	27.0%
2013.3	2,970	685	23.1%
2014.3	2,636	605	23.0%
2015.3	2,453	488	19.9%

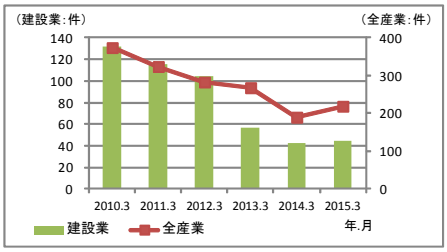
（中国）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	654	209	32.0%
2011.3	494	172	34.8%
2012.3	557	182	32.7%
2013.3	530	160	30.2%
2014.3	504	109	21.6%
2015.3	464	109	23.5%

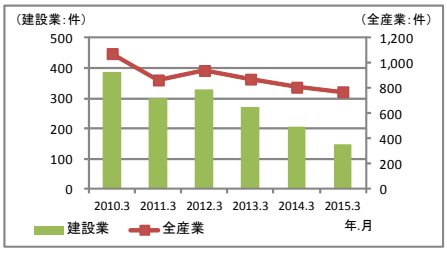
（四国）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	374	132	35.3%
2011.3	324	116	35.8%
2012.3	283	104	36.7%
2013.3	268	57	21.3%
2014.3	190	42	22.1%
2015.3	219	44	20.1%

（九州・沖縄）



（単位：件）

年.月	全産業	建設業	
		倒産件数	倒産比率
2010.3	1,076	388	36.1%
2011.3	866	301	34.8%
2012.3	942	329	34.9%
2013.3	873	270	30.9%
2014.3	809	206	25.5%
2015.3	773	149	19.3%

（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」を基に当研究所にて作成

②地域別に見た倒産確率

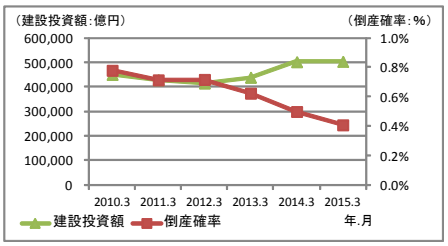
図表 2-3-23 は、地域別の建設投資（出来高ベース）と倒産確率を表したものである。倒産確率は全国では2009年度の0.8%から2014年度の0.4%にほぼ一貫して低下している。

地域別にみても同様の傾向がみられるが、「東北」や「四国」は総じて倒産確率が低く、特に建設投資額がほぼ倍増した東北では倒産確率は 0.6%から 0.1%にまで低下している。また、「東海」では倒産確率に大きな変化は見られず、「東京」や「近畿」の倒産確率は全国よりも総じて高いなどの地域ごとの特徴がみられる。

ほぼ全ての地域において建設投資額は回復基調にあり、また、倒産確率については低下傾向にあることから、最近では建設投資額の増加が倒産確率の低下に影響していることが考えられる。

図表 2-3-23　地域別建設投資額と倒産確率の推移

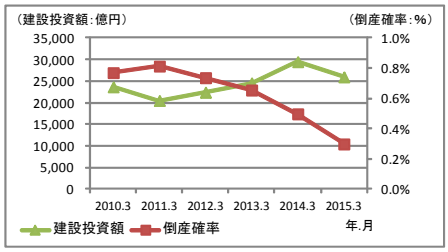
（全国）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	450,594	4,002	0.8%
2011.3	429,310	3,563	0.7%
2012.3	415,606	3,469	0.7%
2013.3	439,076	2,932	0.6%
2014.3	502,455	2,350	0.5%
2015.3	503,973	1,932	0.4%

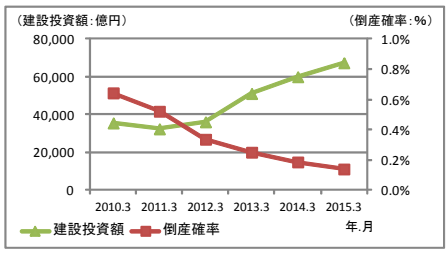
（北海道）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	23,648	171	0.8%
2011.3	20,489	175	0.8%
2012.3	22,400	153	0.7%
2013.3	24,567	132	0.7%
2014.3	29,479	100	0.5%
2015.3	25,958	60	0.3%

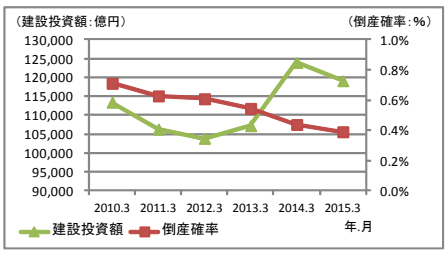
（東北）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	35,514	242	0.6%
2011.3	32,423	190	0.5%
2012.3	36,118	120	0.3%
2013.3	51,114	88	0.3%
2014.3	59,989	66	0.2%
2015.3	67,387	50	0.1%

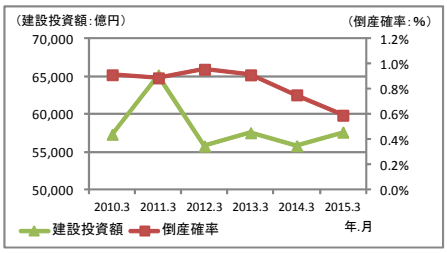
（関東）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	113,438	901	0.7%
2011.3	106,292	776	0.6%
2012.3	103,845	731	0.6%
2013.3	107,206	638	0.5%
2014.3	123,938	514	0.4%
2015.3	119,095	460	0.4%

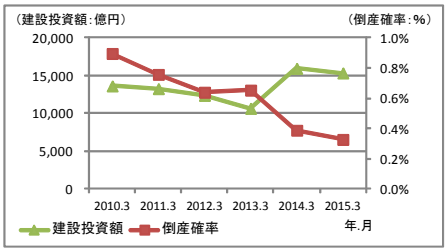
（東京）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	57,349	434	0.9%
2011.3	65,206	413	0.9%
2012.3	55,786	430	1.0%
2013.3	57,551	399	0.9%
2014.3	55,830	329	0.8%
2015.3	57,634	260	0.6%

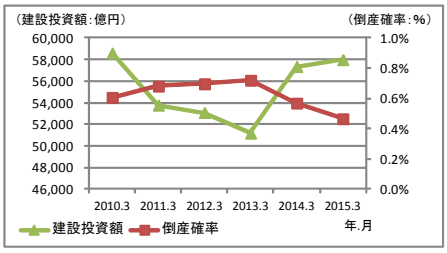
（北陸）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	13,628	148	0.9%
2011.3	13,268	121	0.8%
2012.3	12,376	99	0.6%
2013.3	10,666	98	0.7%
2014.3	15,957	58	0.4%
2015.3	15,343	49	0.3%

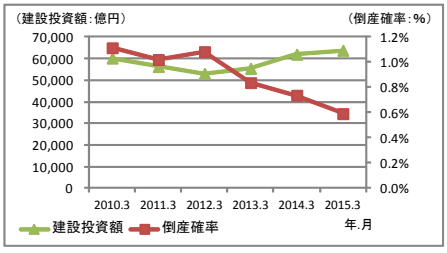
（東海）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	58,603	367	0.6%
2011.3	53,765	404	0.7%
2012.3	53,087	402	0.7%
2013.3	51,178	405	0.7%
2014.3	57,350	321	0.6%
2015.3	57,981	263	0.5%

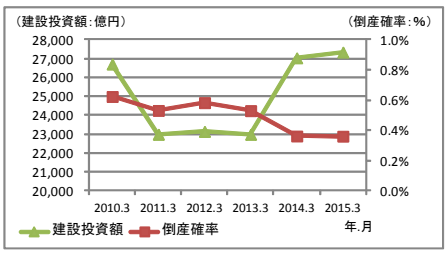
（近畿）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	60,258	1,010	1.1%
2011.3	56,317	895	1.0%
2012.3	53,136	919	1.1%
2013.3	55,496	685	0.8%
2014.3	62,002	605	0.7%
2015.3	63,833	488	0.6%

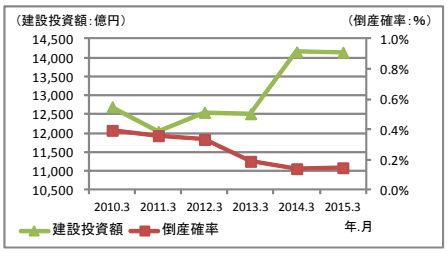
（中国）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	26,703	209	0.6%
2011.3	22,988	172	0.5%
2012.3	23,137	182	0.6%
2013.3	22,984	160	0.5%
2014.3	27,031	109	0.4%
2015.3	27,336	109	0.4%

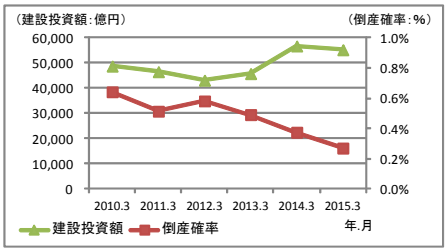
（四国）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	12,697	132	0.4%
2011.3	12,043	116	0.4%
2012.3	12,551	104	0.3%
2013.3	12,513	57	0.2%
2014.3	14,152	42	0.1%
2015.3	14,142	44	0.1%

（九州・沖縄）



（単位：億円、件）

年.月	建設投資額	建設業	
		倒産件数	倒産確率
2010.3	48,756	388	0.6%
2011.3	46,518	301	0.5%
2012.3	43,170	329	0.6%
2013.3	45,802	270	0.5%
2014.3	56,727	206	0.4%
2015.3	55,266	149	0.3%

（出典）（一財）企業共済協会「企業倒産調査年報」、国土交通省「建設総合統計」「建設業許可業者数調査」を基に当研究所にて作成

まとめ

建設投資額は 2011 年度以降増加傾向が続き、政府建設投資は 2014 年度から減少傾向に転じる見込みではあるが民間建設投資は緩やかな回復基調が維持しており、建設投資は引き続き堅調に推移するものと予測されている。このような状況下において、建設企業の経営環境は着実に改善してきている。

こうしたことから、建設業の倒産件数は減少し、倒産確率も低下を続けてきているが、その要因としては建設投資額の増加もさることながら、売上高経常利益率の上昇がより大きく影響しており、建設業の倒産は利益率変動によるところが大きいと推測できる。

建設投資額の変動、資材価格や労務費の上昇、将来の担い手不足等、建設業を取り巻く経営環境には不確定要素も多く、減少傾向にある倒産件数が再び増加に転じる可能性は否定できない。

建設産業は現在も日本経済の重要な一翼を担っており、建設投資額は国内総生産の 1 割弱におよび、建設業就業者は全産業の就業者の約 8%を占める。特に地方部においては、公共投資や建設業の雇用に対する依存度は大きい。

また、自然災害の多い日本では建設企業が災害への対処と復旧・復興の中で非常に大きな役割を果たしてきている。このように、建設産業が地域社会と経済の重要な一部分を担っていることを思えば、建設企業の倒産が地域経済に及ぼす影響は大きく、今後もそれぞれの地域において、建設産業の健全な発展が是非とも必要であると考える。

建設市場が堅調さを維持し利益率改善という好循環の中にあるこの機会を活かし、より一層採算性を重視した受注活動による本業の採算改善とともに、市場環境の変化にも対応できる人材の確保・育成や設備投資等の経営基盤の強化により、倒産を未然に防止し長期的に安定した経営を続けていくことが必要であると考える。

第 3 章

公共調達制度

3.1　東日本大震災復興事業におけるＣＭ方式等の活用

（復旧・復興事業の現状）

・　公共インフラの復旧は、復興施策に関する事業計画と工程表に基づき、着実に進められている。また、住宅再建や高台移転などに向けた取り組みについても、災害公営住宅整備事業や防災集団移転促進事業などが着実に進められている。

（復旧・復興事業の施工確保対策の概観）

・　東日本大震災からの復旧・復興事業においては、膨大な事業量を推し進めていく必要がある。政府は事業の迅速かつ効率的な施工を確保するために、予定価格の適切な設定等、様々な対策を講じている。

（UR 都市機構の CM 方式等）

・　UR 都市機構は、CM 方式に加え、設計が固まって工事発注できるようになったところから順次工事を進めて事業のスピードアップを図る「ファストトラック方式」、コストの透明性を確保しつつ、業務原価にマネジメントフィーとして加算した額を支払う「オープンブック方式を活用したコストプラスフィー契約」、地元経済の復興を促進する「地元企業の優先活用」の仕組みを導入している。

（CM 方式等の有効性と課題）

・　CM 方式は、CMR が発注者と同じ立場に立つ者として、マネジメント業務等を実施していくことで、発注者のマンパワー不足や管理能力の低下を補完する狙いがあるが、早期の段階で CMR の優れた施工能力・ノウハウを活用したことにより、UR 都市機構のマンパワー不足をサポートし、事務負担が軽減されている。今後は、復興事業以外の公共事業での展開を視野に入れていくことも期待される。

・　設計が終わった部分から順次施工するファストトラック方式の導入も事業期間短縮に貢献しているが、事業全体の姿が見えない中で工事を進めており、作業員の確保面などの調整が難しいといった課題も指摘されている。

・　オープンブック方式によるコストプラスフィー契約においては、UR 都市機構が原価算入の判断基準を明確にするために原価管理ルールブックを作成するなど、課題への対応に向けた努力がなされていることが把握できた。さらに今回の調査では、労務・資材等の実態に即した支払いに対応していることから、物価高騰による受注者のリスクの軽減策として有効性があるという意見も聞かれた。

・　地元企業活用は、地域に精通した多くの地元建設企業が復興事業に参加しており、地元経済の復興に役立っていると考えられる。

3.2　公共工事の入札制度改革への取り組みについて

（公共工事入札契約制度の変遷）

・ 1889 年、会計法（明治会計法)が制定された。同法は一般競争入札方式を契約の原則、随意契約を例外とし、また、予定価格を契約額の上限と定めた。1900 年の勅令で指名競争入札制度が導入され、大正会計法で指名競争入札または随意契約を認める場合が拡大されたものの、予定価格制度は継続された。

・ 1947 年に制定された昭和会計法でも、制度上は一般競争入札が原則とされているが、公共工事の実際の運用は指名競争入札が中心であった。しかし、米国通商代表部(USTR)から建設市場の開放を迫られるようになり、1989 年から本格化した日米構造協議においては、独占禁止法の強化を要求された。そして、1993 年のゼネコン汚職事件以降、相次いだ公共工事入札に関する不祥事に対して社会的批判が高まり、1994 年度から公共工事の入札に一般競争入札方式が導入された。さらに、2000 年に入札契約適正化法、2002 年に官製談合防止法が制定され、2005 年には独占禁止法が改正されることにより、入札談合事件の摘発が強化された。

（諸外国の公共調達制度と我が国との比較）

・ ヨーロッパ主要諸国の入札制度は EU 公共調達指令に準じている。EU 公共調達指令は、我が国の一般競争入札、指名競争入札に相当する公開手続、制限手続のほか、競争的対話、交渉付き競争手続等、発注者と応札者の交渉を認める多様な手続きを定めている。落札基準は、「経済的に最も有利」（Most Economically Advantageous Tender)な基準である。

・ アメリカの入札制度は完全競争入札が原則である。入札方式は、建設工事では封印入札が原則である。ただし、設計・施工一括方式（DB)等においては競争的プロポーザルを採用している。落札基準は、設計・施工分離方式（DBB)においては最低価格が基本であり、DB においてはベストバリューのトレードオフが適用されている。

・ EU、イギリス、フランス・ドイツは、我が国の一般競争入札に相当する公開手続、指名競争入札に相当する制限手続の他、競争的対話、交渉手続等、多様な入札方式を設けている点で我が国とは対照的である。なお、我が国でも、公共工事の発注においては、改正品確法により「技術提案の審査及び価格等の交渉による方式」が導入された。

・ 我が国の国土交通省直轄工事は、総合評価方式の導入により、落札者選定においては、制度面で EU と類似したものとなったが、価格と品質等の重み付けについては、イギリス、フランスとの間に差異が見られる。また、今回の比較対象において、落札基準の要素に予定価格を設けている国は、現在では、我が国以外見られないとされている。

（品確法及び総合評価方式の導入に至る経緯）

・ 建設市場の縮小などの事情を背景に低価格入札が増大、建設会社の利益率や労働者の収入が低下することにより建設業界が疲弊し、公共施設の品質確保への悪影響が懸念される事態となった。

・ こうした情勢のもと、自民党は「公共工事の品質確保に関する議員連盟(品確議連)」を中心として法整備に取り組み、国土交通省は直轄工事において低入札への対応を強化した。2005 年、公共工事の品質確保に関し、基本理念や発注者の責務を明確化した「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」が成立した。そして、国土交通省直轄工事においては、一般競争入札の適用範囲拡大と合わせて、原則として総合評価方式が用いられること

とされた。

（担い手 3 法改正に至る経緯）

・ 品確法の制定以降も、地方自治体発注工事を中心に低入札が頻発した。建設会社の利益率及び労働者の収入も低迷が続いた。

・ そのような状況の下、2011 年に発生した東日本大震災、2012 年に発生した笹子トンネル天井板落下事故を機に、防災対策、インフラ老朽化対策の必要性・重要性が認識されることとなった。

・ 長期にわたる建設需要の縮小と価格競争の激化によって、建設企業の経営が悪化しており、技術者、技能労働者の処遇悪化は、若者の入職減少と担い手の高齢化を招いた。

・ こうした事態を受けて、2013 年、品確議連は新たな公共工事契約法立法化を視野に入れて議論を開始した。2014 年 5 月、議員立法として改正品確法が成立し、翌月施行された。合わせて、入札契約適正化法と建設業法も政府提出法案により改正された。

（担い手 3 法改正を受けた国の取り組み）

・ 2015 年 1 月、改正品確法の運用上の留意事項等について、「発注関係事務の運用に関する指針」が「公共工事の品質確保促進に関する関係省庁連絡会議」にて取り纏められた。担い手 3 法の改正を受けて、国は、歩切りの根絶に向けた全国地方公共団体への調査、多様な入札契約方式導入に取り組む地方公共団体への支援等、様々な取り組みを行っている。

（地方公共団体の多様な入札契約方式を用いたモデル事業）

・ 2014 年度、多様な入札契約方式を用いたモデル事業として選定された 5 件（秋田県大仙市、宮城県、相模原市、愛知県新城市、大阪府)について、国土交通省資料を基に紹介する。

（まとめ）

・ 我が国においては、公共工事という社会インフラ整備において、入札過程の透明性・客観性・競争性の確保や、コストダウンという要素と、品質を追求するという要素を両立する観点が弱かった。一般競争入札方式導入前は、指名競争入札方式において入札参加者の指名を通じて品質を確保しようとする視点は重視されたものの、入札過程の透明性・客観性・競争性の確保や、コストダウンの観点は、やや不十分であった。他方、一般競争入札方式導入以降、入札過程の透明性・客観性・競争性は改善され、コストダウンも進んだものの、品質の確保は競争参加資格の設定等に委ねられ、バリューフォーマネー（VFM）を追求するところまでには至らなかった。建設投資減少に伴う市場の縮小を背景として価格競争が激化し、建設会社の体力、労働者の収入の低下を招き、若年層における建設業就業者も減少して、将来における我が国の良質な社会資本や住宅の確保、ストックの維持管理に支障を来すことが懸念される状況にある。

3.1 東日本大震災復興事業におけるＣＭ方式等の活用

はじめに

東日本大震災から 4 年余りが経過し、被災 3 県では道路・鉄道・上下水道などのインフラ復旧は概ね終了し、住宅再建・復興まちづくりなどの工事が進んでいる状況である。政府は 2016 年度からの 5 年間を「復興・創生期間」と位置づけ、復旧・復興を進めるとしている。

被災 3 県の建設産業に関連する動きとしては、公共工事設計労務単価の引上げ、技術者および現場代理人の配置についての緩和、予定価格・工期の適切な設定、復旧・復興事業の円滑な施工確保に向けた取り組みなどがなされており、事業促進 PPP や CM 方式の活用などによる民間活力の早期活用が試みられるなど、復旧・復興事業を円滑に進めるための各種施策が講じられている。このような新たな動きは、復興事業以外の事業を含む今後の公共事業の展開において参考になるものと思われる。

本節においては、被災地の復興事業において活用されている CM 方式、ファストトラック方式、コストプラスフィー契約、地元企業活用（以下「CM 方式等」という）について取り上げる。当研究所では、被災地における CM 方式等に取り組みはじめて間もない時期にヒアリング調査を実施した（建設経済レポート№62 の「CM 方式の有効性と課題」）。今回は、その後のフォローアップを目的としたヒアリング調査を行い、復興事業に携わる建設企業を中心とした各関係主体が、CM 方式等に対し、どのような有効性や課題を認識しているかをあらためて整理し、考察することとする。

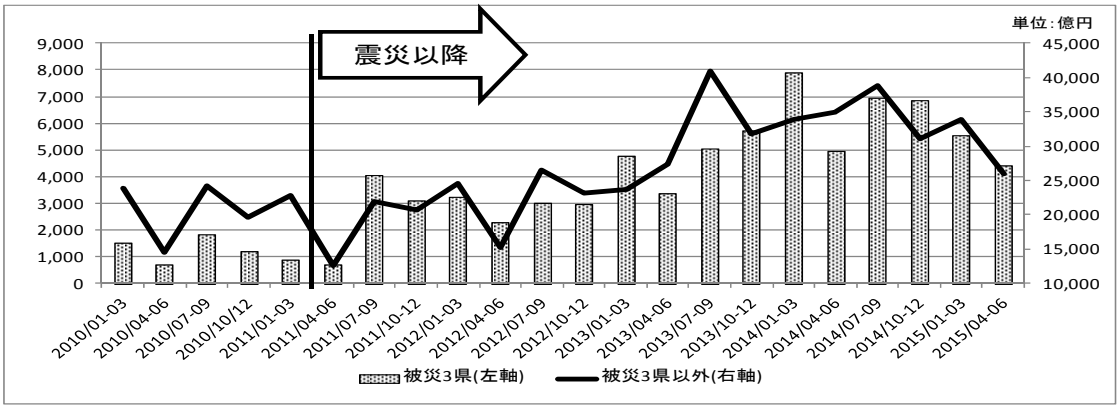
なお、本節の執筆にあたっては、UR 都市機構、CMR（コンストラクションマネージャー）、専門工事会社の方々より、貴重な情報やご意見を頂いた。ここに深く感謝の意を表したい。

3.1.1　復旧・復興事業の現状

(1)　被災 3 県における公共・民間工事の受注状況

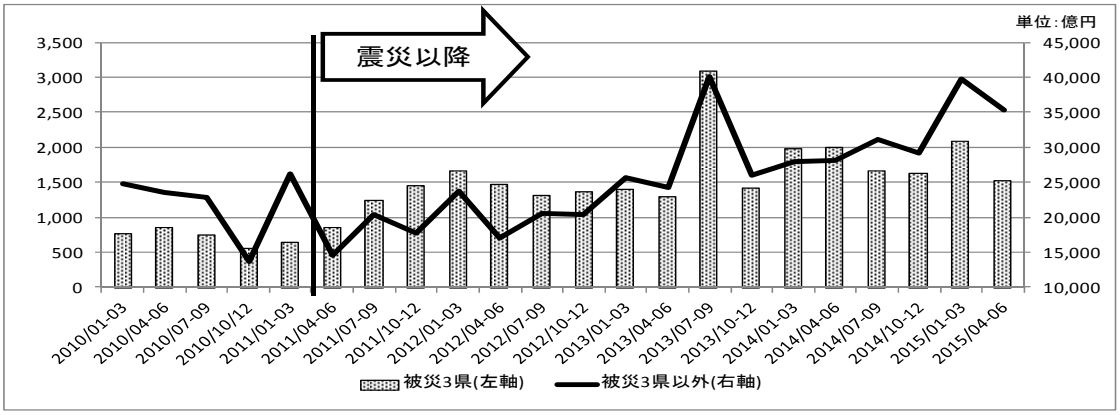
図表 3-1-1 は、被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）および被災 3 県以外の都道府県について公共工事受注額の推移を示したものである。被災 3 県の公共工事受注額は、震災直前 1 年は各四半期 1,000 億円前後で推移していたが、震災以降は各四半期 3,000 億円を超えるような水準で推移し、2014 年は各四半期 5,000 億円から 8,000 億円程度で推移するなど、復旧・復興事業により高水準となっており、被災 3 県以外と比較しても伸び幅が顕著である。図表 3-1-2 は、民間等からの受注額の推移を示したものであるが、被災 3 県では震災直前 1 年は各四半期 500 億円から 1,000 億円程度で推移していたものが、震災以降は各四半期 1,000 億円から 2,000 億円程度と高水準で推移しており、公共工事同様、被災 3 県以外と比較して伸び幅が顕著であることが分かる。

図表 3-1-1　公共工事受注額の推移（被災 3 県・被災 3 県以外）



（出典）国土交通省「建設工事受注動態統計調査」を基に当研究所にて作成

図表 3-1-2　民間工事等受注額の推移（被災 3 県・被災 3 県以外）

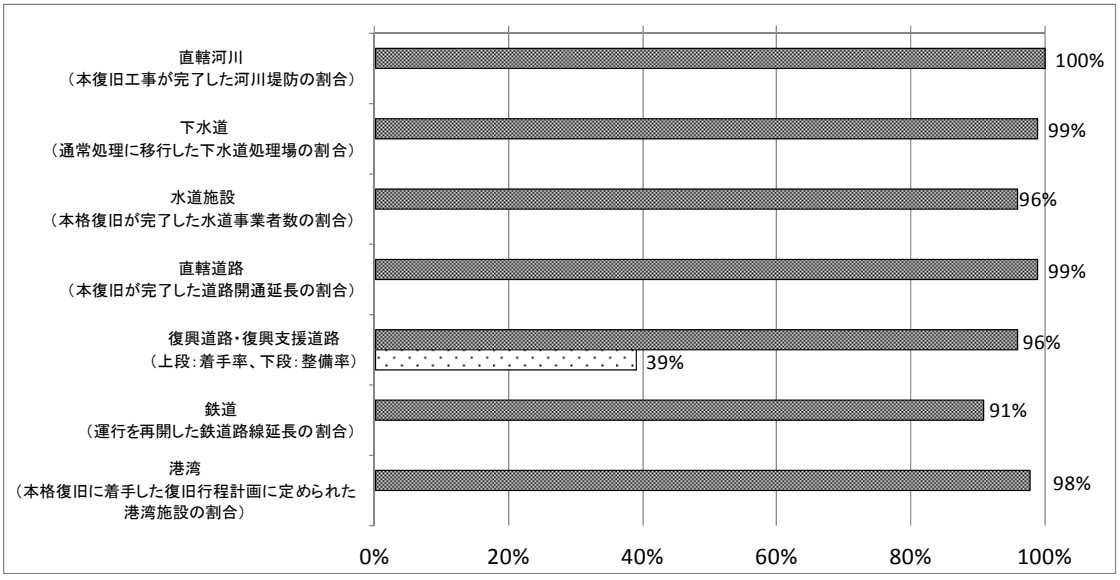


（出典）国土交通省「建設工事受注動態統計調査」を基に当研究所にて作成

(2)　公共インフラの本格復旧・復興事業の進捗状況

公共インフラの復旧については、本格復旧が加速化している中において、復興施策に関する事業計画と工程表に基づき、着実に推進されている。図表 3-1-3 のとおり、多くの公共インフラの本格復旧が終了段階にある中で、復興道路・復興支援道路の着手率は 96%、整備率は 39%となっている。被災地域からは早期完成が強く求められており、関係主体が連携して大規模プロジェクト事業に取り組んでいる状況である。

図表 3-1-3　公共インフラの復旧状況（2015 年 6 月末時点）



（出典）復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況」を基に当研究所にて作成

災害廃棄物（がれき・津波堆積物）の処理は、被災地域外の都道府県での広域処理や仮設プラントの建設等により、岩手県および宮城県においては 2014 年 3 月までに完了している。また、福島県（避難区域を除く）においても、2015 年 3 月までに 98%の処理が完了している。福島県の避難区域では国が直轄で災害廃棄物の処理を実施しており、2016 年度末までの処理完了を目指している。

図表 3-1-4　災害廃棄物（がれき）処理の状況（2015 年 3 月末時点）

	災害廃棄物			津波堆積物			合計		
	推計量（万t）	処理量（万t）	割合（%）	推計量（万t）	処理量（万t）	割合（%）	推計量（万t）	処理量（万t）	割合（%）
岩手県	429	429	100	161	161	100	590	590	100
宮城県	1,171	1,171	100	759	759	100	1,930	1,930	100
福島県	273	263	97	134	134	99	407	397	98

※福島県の避難区域を除く

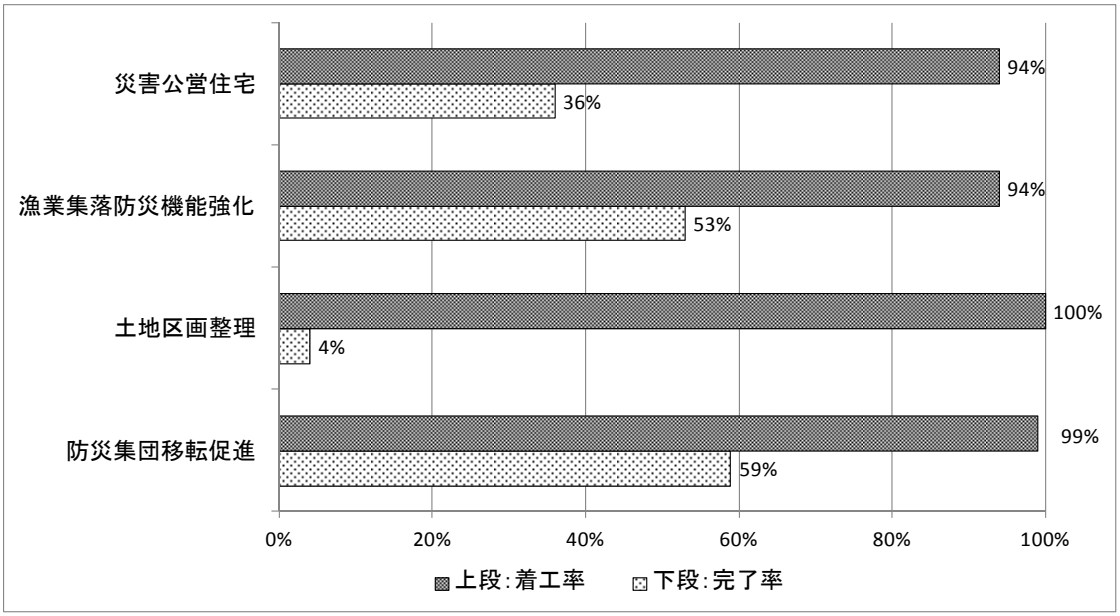
（出典）復興庁「復興の現状」を基に当研究所にて作成

(3)　住宅再建や高台移転などの進捗状況[1]

被災地域で進められている①災害公営住宅の整備、②災害に強く生産性の高い水産業・漁村づくりを推進することを目的とした漁業集落防災機能強化事業、③安全・安心な居住環境を確保するための地盤嵩上げおよび生活基盤や防災安全施設の整備を目的とした土地区画整理事業、④高台や内陸への集団的移転を目的とした防災集団移転促進事業は、着実に事業が進捗している。

図表3-1-5は、それぞれの事業の2015年6月末時点における進捗状況を示したものである。災害公営住宅は、計画戸数29,925戸のうち用地確保済みは28,256戸（94%）、完了戸数は10,684戸（36%）となっている。漁業集落防災機能強化事業（地区ベース）は、計画36地区に対して34地区（94%）で着工、うち19地区（53%）で事業が完了している。土地区画整理事業（地区ベース）は、計画50地区に対して着工は50地区（100%）、宅地引渡開始は19地区（38%）、完了は2地区（4%）である。防災集団移転促進事業は、計画333地区に対して着工は330地区（99%）、うち196地区（59%）で完了している。いずれの事業においても、完了予定は2017年度以降となっている。

図表 3-1-5　復興事業の進捗状況（2015 年 6 月末時点）

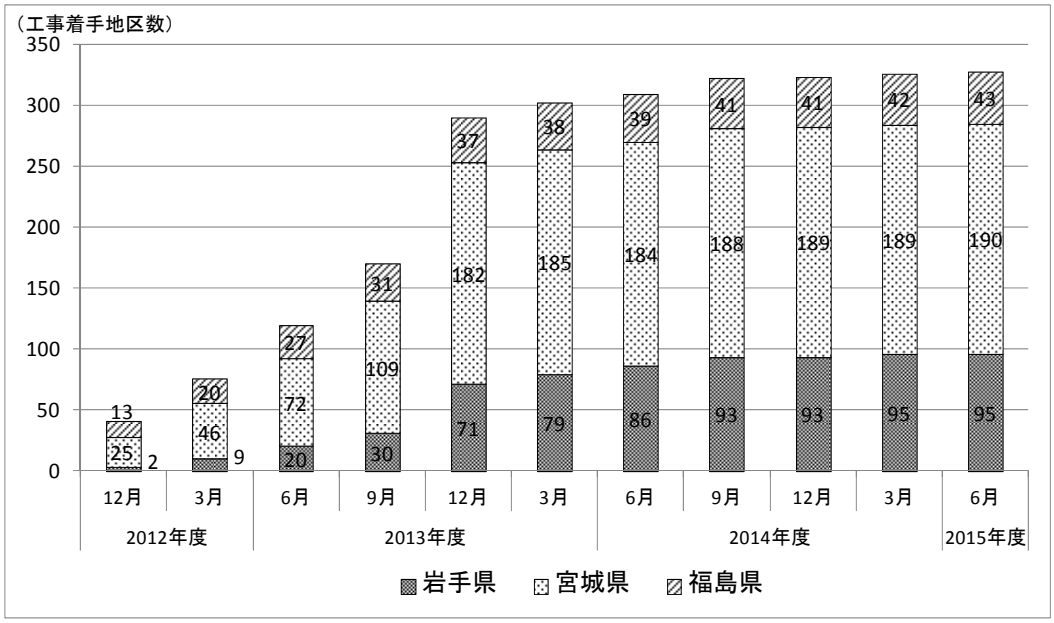


（出典）復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況」を基に当研究所にて作成

また、被災 3 県における防災集団移転促進事業の進捗状況（工事着手地区数）を見ると、計画 331 地区に対して工事に着手しているのは 328 地区（工事着手率 : 99%）と事業は着実に進んでいる（図表 3-1-6）。

1　復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況」を参照して記述した。

図表 3-1-6　被災 3 県防災集団移転促進事業の進捗状況（2015 年 6 月末時点）



（出典）復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況」を基に当研究所にて作成

(4)　民間住宅等用宅地・災害公営住宅の供給見通し[2]

復興庁の「住まいの復興工程表」によれば、地方公共団体が土地区画整理事業、防災集団移転促進事業及び漁業集落防災機能強化事業により供給する住宅用の宅地は、2015 年 6 月末現在、岩手県では総予定 8,237 戸に対して 16%（1,285 戸）、宮城県では総予定 10,466 戸に対して 26%（2,731 戸）、福島県では総予定 1,863 戸に対して 636 戸が供給されている。また、災害公営住宅の整備については、2015 年 6 月末現在、岩手県では総予定 5,921 戸に対して 29%（1,724 戸）、宮城県では総予定 15,988 戸に対して 40%（6,309 戸）、福島県では総予定 7,592 戸に対して 2,261 戸が供給されている。

図表 3-1-7　民間住宅等用宅地の供給見通し　　単位：（戸）

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度（6月末時点）	2016年度予定	2017年度以降予定	（調整中）	計
岩手県	2	245	1,012	1,285	5,071	8,237	0	8,237
（進捗率）	0%	3%	12%	16%	62%	100%		100%
宮城県	83	337	2,243	2,731	8,508	10,466	0	10,466
（進捗率）	1%	3%	21%	26%	81%	100%		100%
福島県	27	254	604	636	1,837	1,863	0	1,863

（出典）復興庁「住まいの復興工程表（2015 年 6 月末時点）」を基に当研究所にて作成

2　復興庁「住まいの復興工程表」を参照して記述した。

図表 3-1-8　災害公営住宅の供給見通し　　単位：（戸）

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度（6月末時点）	2016年度予定	2017年度以降予定	（調整中）	計
岩手県（進捗率）	118 2%	574 10%	1,525 26%	1,724 29%	5,584 94%	5,921 100%	0	5,921 100%
宮城県（進捗率）	50 0%	1,343 8%	5,289 33%	6,309 40%	14,144 88%	15,330 96%	658	15,988 100%
福島県	80	357	2,126	2,261	6,195	7,195	397	7,592

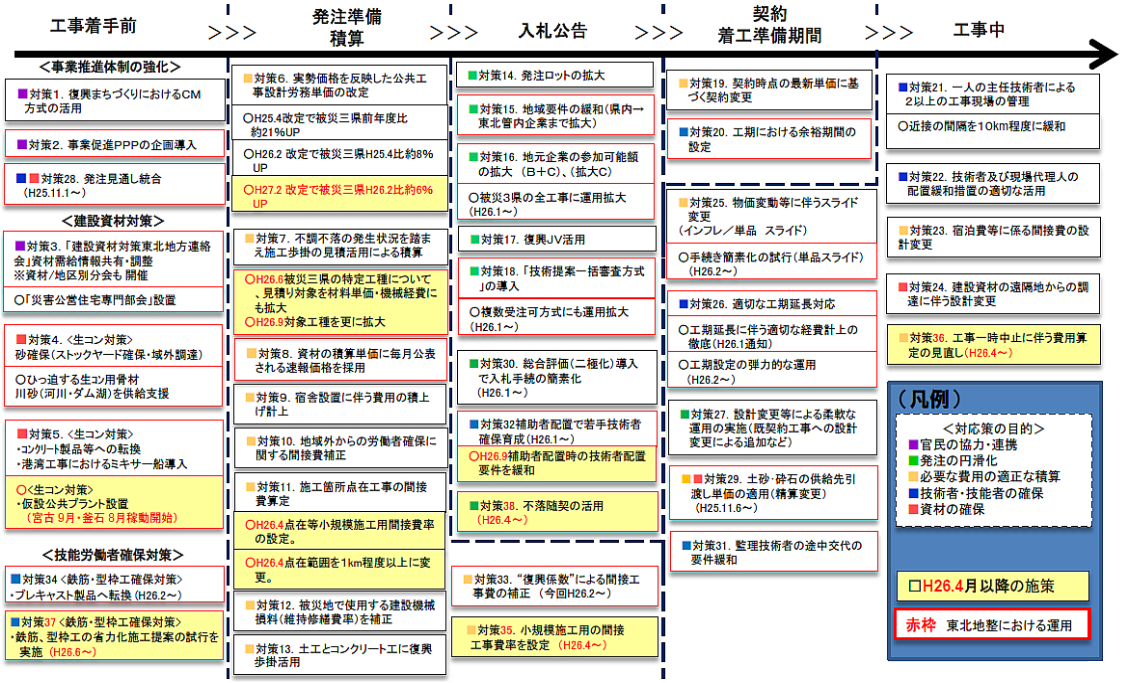
（出典）復興庁「住まいの復興工程表（2015 年 6 月末時点）」を基に当研究所にて作成

3.1.2　復旧・復興事業の施工確保対策の概観[3]

①国土交通省による施工確保対策

東日本大震災からの復旧・復興事業においては、膨大な事業量を推し進めていく必要がある。そのため、政府は事業の迅速かつ効率的な施工を確保するために以下のような様々な対策を講じている。

図表 3-1-9　復旧・復興事業の施工確保対策一覧



（出典）国土交通省「東日本大震災へのこの１年の対応と今後の取組」

3　国土交通省「東日本大震災へのこの１年の対応と今後の取組」を参照して記述した。

≪代表例≫　◆予定価格の適切な設定等

〇実勢価格を反映した公共工事設計労務単価の設定

・平成 25 年 4 月より約 21%引き上げた単価を、平成 26 年 2 月に約 8%引上げ、また、平成 27 年 2 月にはさらに約 6%引上げ

・復興事業の本格化に対応する形で、福島県においても、岩手県や宮城県と同様に、鉄筋工、型わく工、とび工などの職種についても 5%を上乗せ（被災 3 県における単価引上げ措置を一部拡充）

〇実態調査に基づく負担増の状況を反映した適切な積算

・土工とコンクリート工における復興歩掛りの活用（平成 26 年 4 月に土工 3 職種について作業量補正を 20%に見直し、建設機械等損料の維持修理費率を 5%割増）

・復興係数による間接工事費の補正

3.1.3　復興事業における CM 方式等の活用

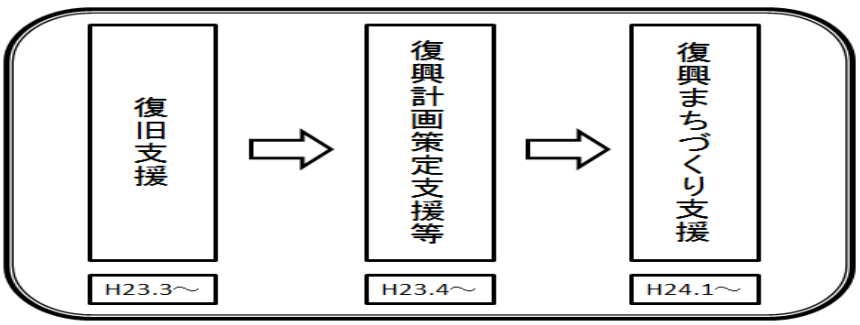
現在、被災地において UR 都市機構が先導的に導入している CM 方式等について取り上げることとする。

(1)　東日本大震災における UR 都市機構の取り組み[4]

東日本大震災によって大きな被害を受けた被災地での防災集団移転促進事業や土地区画整理事業、災害復興住宅の整備においては、大規模かつ複雑な事業を早急に実施していくことが求められていたが、被災自治体が単独でこのような復興事業を実施していくことは、人材面等において大きな負担となる。そこで住宅建設、復興市街地整備に関する計画策定、地元調整、事業実施など総合的なノウハウを持つ UR 都市機構に対し、国、地方自治体が支援を要請した。

それを受けて、UR 都市機構は以下の取り組みを実施した。

図表 3-1-10　UR 都市機構の取り組み（2015 年 9 月現在）



（出典）UR 都市機構資料を基に当研究所にて作成

4　UR 都市機構「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」を参照して記述した。

①復興支援

・被災者への UR 都市機構賃貸住宅の提供　　・応急仮設住宅建設用地の提供
・応急仮設住宅建設支援要員の派遣　　・被災宅地危険度判定士の派遣

②復興計画策定支援等

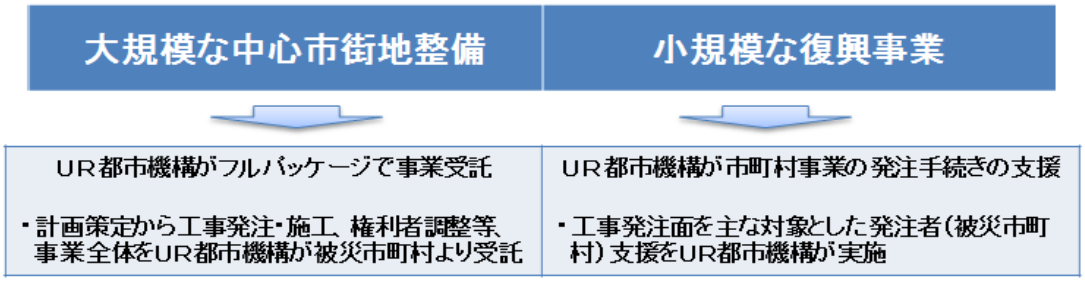
岩手県･宮城県･福島県下被災市町村における復興計画策定等の技術支援に職員を派遣。（1 県・18 市町村に延べ 61 名を派遣）

③復興まちづくり支援

要請された支援の内容は、復興計画策定等の支援の実施、復興市街地整備事業の実施、災害公営住宅の建設及び譲渡である。復興市街地整備事業とは、津波の被害を受けた地区において、高台移転や盛り土による嵩上げによって安全なまちを整備する事業であり、大規模な中心市街地整備に関しては UR 都市機構がフルパッケージで事業受託し、小規模な復興事業については UR 都市機構が市町の事業の発注手続きを支援している。災害公営住宅の整備事業は、仮設住宅等に住んでいる被災者が安心・継続して居住するための住宅を整備する事業である。

現在は 22 の被災公共団体と復興まちづくりの協力をするための覚書、協定等を締結。復興市街地整備事業 22 地区、災害公営住宅整備 84 地区【計 5,704 戸：計画戸数（2015 年 9 月現在)】について支援を開始している。

図表 3-1-11　復興市街地整備事業における被災市町と UR 都市機構の関係



(2)　UR 都市機構の CM 方式等[5]

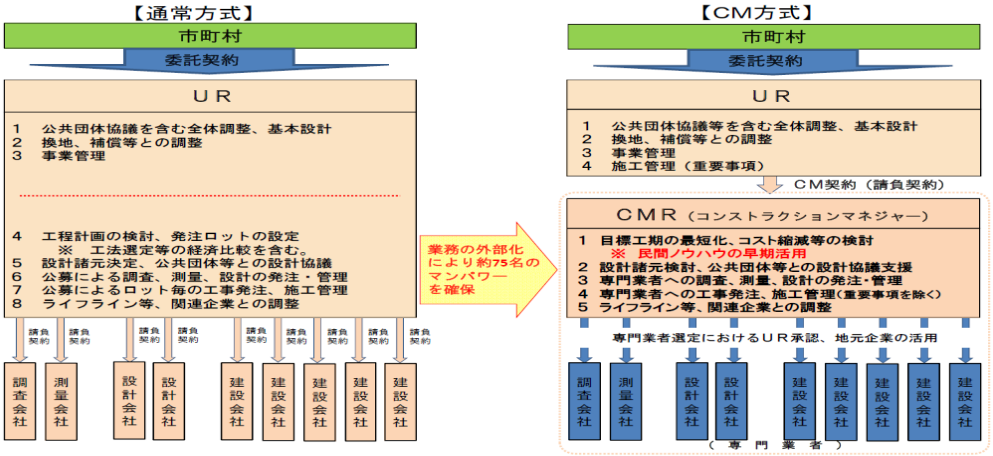
未曾有の災害となった東日本大震災における復興市街地整備事業は、大規模事業による膨大な調整が必要となり、通常の事業と比較して工事発注までに時間を要し、多くの人員が必要となった。そのため、従来の発注方式に代えて、段階的な工事を大括り化することで設計・施工・マネジメントを一括で発注して、民間ノウハウを早期に活用することで事業進捗の加速化を図り、人員不足を解消する CM 方式が活用されている。CM 方式にはピュア型とアットリスク型がある。大きな違いはアットリスク型では施工に伴う最終的なリスクを CMR が負うことである。マネジメント業務の内容そのものについては、ピュア型とアットリスク型は同じであり、発注者は CMR とマネジメント業務契約を締結する。フルパッケージ型事業受託における復興事業においてはアットリスク型が多く採用されており、今回現地調査を実施した岩手県山田町、宮城県女川町における復興市街地整備事業においてもアットリスク型 CM 方式を採用している。

図表 3-1-12　通常方式と CM 方式の比較①

	設計	発注ロット	契約方式	地元活用
通常方式	発注者が実施	段階的発注	一式請負	請負者が決定
CM方式	設計施工一括	大括り	コスト+フィー オープンブック	URが審査

（出典）UR 都市機構資料を基に当研究所にて作成

図表 3-1-13　通常方式と CM 方式の比較②



（出典）UR 都市機構資料

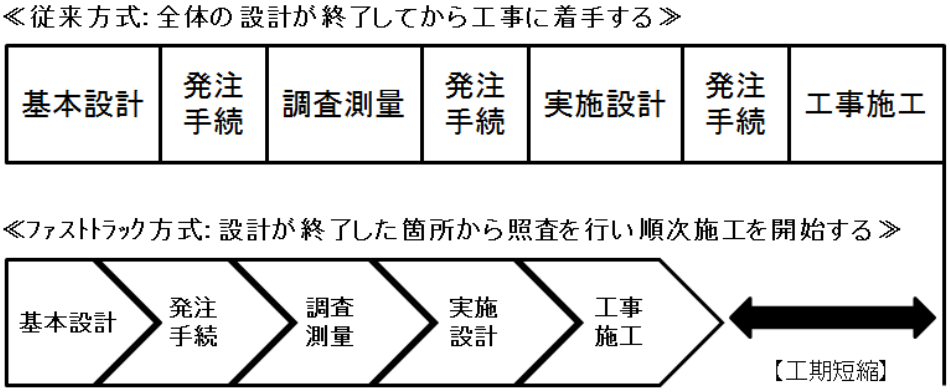
5　UR 都市機構「CM 方式を活用した復興まちづくりモデル事業について」を参照して記述した。

UR 都市機構は、復興市街地整備事業を進めていく中において、事業の加速化、労務・資材の価格高騰、コスト構成の透明化の確保や契約後における被災地の実態に即した支払いに対応するため、及び地元経済の復興に寄与することなどから、CM 方式の中で、以下の仕組みを導入している。

ａ. ファストトラック方式の活用

東日本大震災の復興事業においては、事業を迅速に実施するため、ファストトラック方式が活用されている。ファストトラック方式とは、全体の設計ができ上がるのを待たず、設計が終わった部分から順次工事を始める方式である。この方式の活用により、「工期短縮」すなわち「復興まちづくり事業のスピードアップ」という効果が期待されている。

図表 3-1-14　ファストトラック方式



（出典）UR 都市機構資料を基に当研究所にて作成

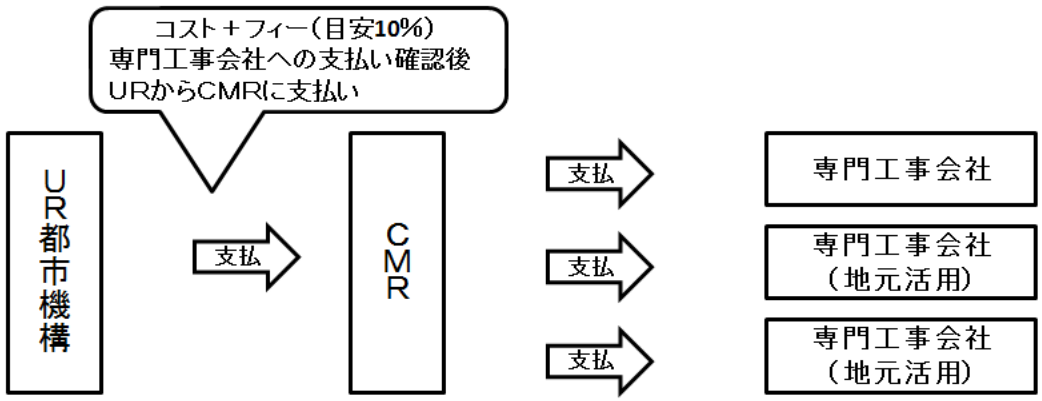
ｂ. オープンブック方式を活用したコストプラスフィー契約

各業務の支払いについては、コストプラスフィー契約によって、業務の進捗に応じて受注者が専門工事会社に支払った額（業務原価）にマネジメントフィーを加算した額を、発注者は受注者の専門工事会社への支払いを確認した後、支払うこととしている。

このコストプラスフィー契約において、コストの透明性を確保するため、オープンブック方式が活用されている。オープンブック方式とは、業務費用を受注者に支払う過程において、支払金額とその対価の公正さを明らかにするため、受注者が発注者に全てのコストに関する情報を開示し、発注者や第三者機関が監査を行う方式である。

なお、コストプラスフィー契約は実際にかかったコストにフィーを加算したものが支払われる仕組みであるが、それとは別に、技術提案によるコスト縮減を促進するためのインセンティブフィーが導入されており、設計 VE、施工 VE 等によりコストを縮減した場合、インセンティブフィーとしてコスト縮減額の 50%が支払われることとなっている。

図表 3-1-15　オープンブック方式によるコストプラスフィー

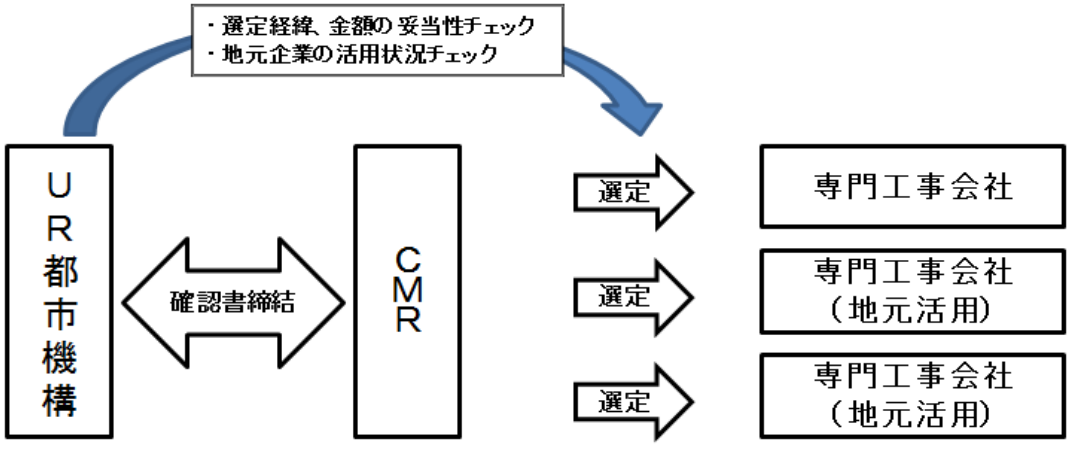


（出典）UR 都市機構資料を基に当研究所にて作成

c . 地元企業の活用

被災地で実施されている復興まちづくりは、建設企業を始めとする地元企業が適正な価格で業務を受注し、地元経済の復興に寄与できるものでなければならないという考え方に基づき実施されているものであり、地盤調査、地形測量、基本設計、詳細設計及び工事施工等における専門工事会社の選定にあたっては、CMR 及び専門工事会社の契約に先立ち、UR 都市機構の承認を得ることとしている。なお、復興事業による専門性の高い事業においては、市町内に対応可能な企業の参加が困難な場合には、市町外企業や県外企業の参加も認められている。

図表 3-1-16　地元企業活用制度における UR 都市機構のチェック体制



（出典）UR 都市機構資料を基に当研究所にて作成

(3)　CM 方式等を活用した事業の進捗状況

ここでは当研究所が実際に現地調査を実施した岩手県山田町、宮城県女川町における復興市街地整備事業の事業進捗について記載する。

①岩手県山田町

岩手県山田町では、山田地区（土地区画整理事業、津波復興拠点事業、防災集団移転促進事業)、織笠地区（土地区画整理事業、防災集団移転促進事業）および大沢地区（土地区画整理事業、漁業集落機能強化事業）について、UR 都市機構が山田町より事業受託している。

UR 都市機構は、事業受託を受けて、山田・織笠地区について 2012 年 12 月 27 日に公募を開始し、2013 年 4 月 16 日に大林・戸田・飛島・建設技術研究所・復建技術山田町震災復興事業共同企業体（構成員：株式会社大林組、戸田建設株式会社、飛島建設株式会社、株式会社建設技術研究所、株式会社復建技術コンサルタント）が受注した。

当該事業はアットリスク型 CM 方式が採用されており、共同企業体が CMR となり、マネジメント業務と施工業務が一体となった事業を進めている。

【山田町山田地区】

山田地区は公共防災エリア、高台地区、嵩上げ地区、中心市街地エリア、国道 45 号周辺地区の 5 工区となっている。

図表 3-1-17　山田地区工事　嵩上げ地区

（2014 年 1 月 28 日時点）

（2015 年 7 月 7 日時点）

（出典）当研究所にて撮影

公共防災エリアの病院予定地は、火薬を使用した発破掘削を行いながら造成工事を施工し、2015 年 4 月に引渡しが完了している。周辺道路の整備が完了していないこともあり、切土施工終了時点での引渡しとなっているが、2015 年 4 月に建築工事に着手済みである。また、同エリアには、消防署や派出所も建築予定となっており、今年度中に引渡しを行う予定で施工が行われている。高台地区周辺は切土が主工事であり、技術提案によりベルトコンベアを設置して低地まで土砂を運搬しており、工期の短縮が図られている。

また、土砂運搬のベルトコンベアを設置する際に、仮設住宅や中学校の近接部分にあたる箇所については、長スパン箇所をボックスで囲うことで騒音対策も施しており、周辺住民の環境を配慮しながら事業を進めている。

土砂は 200 万㎥程度あり、山田地区の嵩上げ地区だけでなく、全体の 70%を地区外へ搬出している。切土の運搬先は、UR 都市機構のサポートを受けて、大槌町や釜石市などで確保している。

国道 45 号周辺地区では、土地区画整理地域の一部を UR 都市機構が山田町から受託して工事している箇所があり、7 月下旬に海側に仮設道路を切り回して道路部分を盛り直しながら施工する。2016 年度までに工事を仕上げていく予定であり、ほぼ工程通りに事業は実施されているが、今後の地権者との協議や盛土の沈下状況により時間を要する箇所もあると思われる。

図表 3-1-18 山田地区工事　公共防災エリア

消防署・派出所予定地

病院予定地

（出典）当研究所にて撮影（2015 年 7 月）

図表 3-1-19 山田地区工事　公共防災エリア

ベルトコンベア設置状況

ベルトコンベア騒音対策

（出典）当研究所にて撮影（2015 年 7 月）

【山田町織笠地区】

嵩上げ地区と高台地区（第 1 ブロック・第 2 ブロック）の 2 工区に分かれている。2015 年 3 月に高台地区第 1 ブロックの一部を引渡し済みであり、順次、宅地建築工事に着手予定となっている。第 2 ブロックは 2015 年 12 月完了を目処に現在整備工事を進めている。嵩上げ地区 2.5ha については、造成工事はほぼ終了しており、今後は二次造成を行い、2015 年度末に区画整理事業を完了させる予定となっている。

図表 3-1-20　織笠地区工事　高台地区

（2014 年 1 月 28 日時点）

（2015 年 7 月 7 日時点）

（出典）当研究所にて撮影

図表 3-1-21　織笠地区工事　高台地区

高台地区第 1 ブロック①

高台地区第 1 ブロック②

高台地区第 1 ブロック③

（出典）当研究所にて撮影（2015 年 7 月）

②女川町震災復興事業（宮城県女川町）

女川町と UR 都市機構が 2012 年 3 月 1 日にパートナーシップ協定を締結、UR 都市機構は主な復興まちづくり事業として被災市街地復興土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業、漁港施設機能強化事業、漁業集落防災機能強化事業及び災害公営住宅整備事業を事業受託した。

UR 都市機構は、事業受託を受けて、2012 年 7 月 20 日に CMR の公募を開始し、2012 年 10 月 19 日に鹿島・オオバ女川町震災復興事業共同企体（構成員：鹿島建設株式会社、株式会社オオバ）が女川町震災復興事業の工事施工等に関する一体的業務として受注した。

当該事業はアットリスク型 CM 方式が採用されており、共同企業体が CMR となり、マネジメント業務と施工業務が一体となった事業を進めている。

事業は大きく分けて中心市街地と離半島部で実施されているが、施工箇所が散在しているうえに、各々が更に地区（集落）割りされており、非常に複雑な事業となっている。工事はほぼ全域で着手済みとなっており、全体土量 700 万㎥のうち 300 万㎥超の盛土が完了している。

女川駅周辺工事は平均 8m の盛土工事と併行して構造物撤去、造成工事等を行い、駅を中心とした新たな町の一部を完成させ、2015 年 3 月に復興への第一歩となる「まちびらき」が開催された。駅周辺工事は現在も進められているが、駅前から歩行者空間であるプロムナードを計画しており、プロムナード沿いには商業施設等が整備され、海沿いのメモリアル公園内には津波で被災した交番を遺構として残す予定となっている。

離半島部は施工箇所が 14 地区に分かれており、そのうち 5 地区については宅地造成引渡し済みである。引渡し済みの 5 地区のうち 3 地区においては住宅も完成し、既に町民が生活している。

女川町は造成工事完了箇所から供給・利用するシステムを実施しており、いつから入居できるのかという点を明確にすることで安心感を与え、町民の流出を少しでも食い止める狙いがある。このため、月に 3、4 回の指定部分引渡しが行われている。

なお、残工事の 9 地区のうち 6 地区については今年度中に引渡し予定となっており、引き続き計画的な事業進捗が望まれる。

図表 3-1-22　中心市街地と離半島部の進捗概要

中心市街地	
女川駅周辺	大部分で引渡し完了
荒立西	中心市街地で最初に引渡し完了、入居済み
荒立東	東1期は建築済み、入居済み
内山	2回に分けて引渡し完了、現在建築中
宮ヶ崎高台	40万㎥/90㎥切土完了、硬岩のため発破予定
堀切山	山を切土予定（90万㎥程度）、硬岩の場合は発破予定
白山神社	駅の裏側施工箇所、硬岩のため発破予定

離半島部	
出島	施工完了
大石原浜	施工完了
野々浜	施工完了
寺間	施工完了
高白浜	宅地造成引渡済み、現在建築中
尾浦東	施工箇所小さい、間もなく引渡し予定
竹浦	2工区あり、1工区については間もなく引渡し
桐ヶ崎	8月末に宅地造成引渡し予定

（出典）現場視察時の説明資料等を基に当研究所にて作成

図表 3-1-23　女川浜駅周辺工区：盛土工事

（2014 年 1 月 16 日時点）

（2015 年 7 月 23 日時点）

（出典）当研究所にて撮影

図表 3-1-24　女川浜駅周辺工区

女川駅：レンガ舗装工事等

女川駅から海側方向

図表 3-1-25　震災当時のままの被災交番

図表 3-1-26　西区・向山地区：盛土工事

図表 3-1-27　荒立東地区：完了済

図表 3-1-28　宮ヶ崎高台地区：法面整形工事

（出典）当研究所にて撮影（2015 年 7 月）

(4)　CM 方式等に対する関係主体の評価

建設経済レポート№62 のフォローアップ調査を目的として、当研究所は、2015 年 7 月に、岩手県山田町、宮城県女川町における復興市街地整備事業の関係主体である UR 都市機構、CMR、専門工事会社に対し、CM 方式、ファストトラック方式、コストプラスフィー契約、地元企業活用の有効性・課題についてヒアリングを実施した。なお、以下のヒアリング結果は、主な意見を抽出したものである。岩手県山田町と宮城県女川町の CMR や専門工事会社において、意見が異なる場合もあり、必ずしも全ての主体に共通するものではないことを申し添える。

CM 方式

≪有　効　性≫

UR 都市機構

・ CM 方式により CMR が一定のルールに従い発注業務を実施しているため、発注事務手続きに係る UR 都市機構の負担は大幅に軽減されており、マンパワー不足をサポートできる点においては、CM 方式は有効である。
・ 復興事業における土地造成などの切土工事で発生した土量は膨大であり、土砂運搬においては CMR の工夫（ベルトコンベア導入など）が事業進捗に寄与している。従来と同じ契約方式で事業を進めていたら、膨大な業務量に忙殺され事業全体を見通すことが困難であったと想定されるため、CM 方式導入が活きている。

ＣＭＲ

・ マネジメント業務をこなしながら施工業務していく立場にあるが、施工・引渡に向けた一連の業務の流れは請負契約とさほど変わらない感じを受ける。その中で、ファストトラック方式、オープンブック方式によるコストプラスフィーなどが活用されており、復旧・復興が最優先である震災復興という特殊な条件において結果が出ていることをみても今回の CM 方式は有効性があると思われる。

専門工事会社

・ 発注者対応や地元住民対応は CMR が引き受けてくれるので、業務に専念できる。

≪課　題≫

UR 都市機構

・ CM 方式における CMR の立場については、市・町の担当者レベルまでは最初は理解されていなかったようである。プロポーザル方式で選定された案件について市・町は会議に出席しているが、一体的な事業が動いていることは把握していても、CMR がどのよ

うな責任を持って、どのような立場で出席しているかという点については、なかなか理解がなされていなかったと思う。その点においてUR事務所は説明などに苦労した。
・ 他自治体からの応援で派遣されている職員が短期間で担当替えとなることが多いため、その都度CM方式全般やCMRの業務内容・立場等を一から説明する必要がある。
・ 将来の維持管理を見据えた工事目的物の行政への引渡し方法や、安全・品質確保について整理していく必要がある。

ＣＭＲ

・ UR 都市機構の工事契約書及び約款を使用しているので、CM 方式の契約書ではない。事前に基本協定書があり、その基本協定にCMRとしての役割について記載があるだけで、詳細な文言の記載は特になかった。法整備がまだ間に合っていないこともあり、本来のCM方式に請負+αであったりなかったりしていて、マネジメント部分は地区によって随分違うようである。そのため、マネジメントの担当者（CMR）は工事全体を把握できるような経験を積んでいるベテランでないと難しいと思われる。

専門工事会社

・ CMRが発注者側に立ってマネジメント業務を実施しているため、専門工事会社はCMRから工事を請けている元請と認識しているが、実際は元請として認められていないため、経営事項審査で提出する書類には、CMRからの仕事は「土木一式」ではなく、1次下請扱いの「とび・土工」でのカウントとなってしまう。
・ 復興事業における町発注工事が全てCMRからの工事請負になっているので、今後、県工事の入札参加をするときに経営事項審査の点数が不足することが懸念され、復興事業を行いつつ、通常の元請工事も考えていかなければならない問題が生じている。CMRが発注者側に立って業務を実施しているのであれば、復興事業におけるCMRから請け負った専門工事会社の工事を「土木一式」の元請工事として認めるような例外規定が必要ではないだろうか。

ファストトラック方式

≪有　効　性≫

UR 都市機構

・ 土砂運搬先、仮置き場や国道を利用する行程などの問題が生じたために工程に遅延が懸念されていたが、ベルトコンベアを導入するなどCMRの工夫・提案やファストトラック方式を活用すること等により大幅な工期短縮となっている事業もあり、ファストトラック方式活用は評価できると思われる。

ＣＭＲ

・ ファストトラック方式を活用した事業においては、実際に現場での工期は短縮されており、進捗状況を鑑みれば過去に経験が無い程、短期間で出来高が上がっている。

専門工事会社

・ 通常の大型工事と違い設計を実施しながら伐採や家屋基礎撤去を同時進行できるので、スピーディーに作業することにおいてはファストトラック方式を活用する意義はある。

≪課　題≫

CMR

・ 契約、設計、施工がほぼ同時進行となっているので、当初の打合せと異なる作業が発生するなど全体的に錯綜しているように感じる。また、同時進行により図面作成の遅延や内容変更が生じた場合には下手をすると工事の中断や遅延など大事に成りかねないということを感じることもあり、相当なプレッシャーを感じつつ作業を進めている。
・ 通常工事では、図面作成後に工事全体の計画を立てて調達等を実施、工事に着手する流れが一般的であるが、ファストトラック方式で工事を進めると、発注者からは図面ができた段階で明日からすぐにでも着手できるだろうとの誤解から、現場に混乱が生じる。

専門工事会社

・ 通常工事のように図面から全体像が見えないので工期の先読みができず、正確な工程が描けないので困る。全体が見えていれば労務者を集めるのも容易であるが、事業全体が断片的にしか見えていないので調整が難しい。
・ 当該方式で施工できない箇所は断るようにしている。着手済みの施工箇所で、ファストトラック方式を活用していることで作業内容に変更が生じたケースがあった。工事が一時中断することにより人件費が嵩むことはやむを得ない。問題は、一時中断している現場にいた作業員を他現場に配置すると、作業進行上当初の現場に戻せなくなるため、人員配置に苦労する。

オープンブック方式を活用したコストプラスフィー契約

≪有　効　性≫

UR 都市機構

・ 当初からすべてのコストに係る証憑書類を確認しているが、日が経つにつれて作業に慣れてきた点は大きい。現在においても継続して業務原価計上の判断は行っており、CMR に一任するまでには至っていないが、原価に算入できる証拠としては、業務負担軽減の観点から、JV 内の意思決定根拠である稟議書等でも確認しているケースもある。
・ コストプラスフィーはコストの透明性が確保されて対外的に有効であり、受注者は労務・資材等の実勢価格に準じた支払いを受けることができることから、物価高騰による受注リスク軽減が見込まれる点は大きい。

CMR

- 当初はコスト関係の証憑書類が多く書類提出が煩雑に思えたこともあったが、1 ヶ月、2 ヶ月経つにつれ慣れてきた。2 年間経って、オープンブックでの段取りは確立したので、支店から担当者を呼んで専門的に作業させている。
- コストプラスフィーは会社的には割り切っている部分がある。企業努力してもフィー率が一律だが、コスト縮減すればインセンティブフィーも支出されるので、リスクは最小限に留まると考えている。
- 地域差もあるが原価高騰が異常である。現場に着手した時点と比較して現在は 2 割から 3 割程高騰しているため、原契約時点の契約金額から原価は上がっている。また、ダンプ運搬の急騰が著しく、また、骨材も高騰しているので、通常の請負契約だと地方自治体のスライド条項の認め方も非常に厳しいと感じるなかで、オープンブック方式だと、時価の金額で契約したものや燃料費も支払った時点での額が認められる。変更していなくてもスライド条項が付随しているようなものなので、物価高騰のリスクが抑えられて安心感がある。リスクを背負ってまでやる必要がないと考えると、リスク軽減が見込まれるオープンブック方式は有効である。
- 歩掛かりが全く分からない工事、リスクが高い工事や仮設工事における何回も切り回しが必要となる工事などの難易性が高い工事、また、発注者側でもどのような工事にしていくのか判断できない案件に対して今後も当該方式を導入していくことは賛成である。

専門工事会社

- 当初は書類を提出してから 1、2 ヶ月間支払いまで掛かっていたが、最近はスムーズに審査が通っている印象を受けるので、進め方が整備されつつあるようだ。また、以前は支払手続きが「末締めの翌月 20 日払い」で工数集計期間が短いという課題はあったが、現在は「末締めの翌々月 20 日払い」になり改善されている。
- 労務費は人工請求で認めて貰っており、官積算と比較してどの程度相違があるか CMR が確認している。また、労務単価は県を基準としており、帰省旅費も別で支出されるため、労務単価+α で見てもらえる。

≪課　題≫

UR 都市機構

- コストプラスフィーにより、契約件数が多い分、作業量は多くなり、証憑書類は増加する。UR 都市機構は複数の CMR の対応をしなければならないので確認する業務は膨大である。CMR も経理担当者を常駐させてコストプラスフィーに取り組んでいると思うので大変だと思う。
- 本店・支店職員の技術的な指導や安全管理などの際に現場を巡回する際のコストは、原価算入できるのか慎重な判断が求められる。本業務との関連性や各 JV の実態（社内決算上で原価算入しているか）を確認して原価算入の可否を判断している。

・ 原価算入における判断についてはコストプラスフィーを理解している UR 都市機構の担当者個人のスキルに依存している部分があるので、担当者の変更に備えたシステム構築は今後必要と考えている。そのため、現状では原価管理ルールブックを作成して、ある程度の原価の判断、基本的な考え方について思想的な点を統一している。今後も改善しながら内容を充実させていく予定である。

CMR

・ 現状のインセンティブフィーとは別に企業努力分をフィーに還元できる制度が必要。工期短縮のために色々な知恵を投入しており、技術提案に類似している企業努力分の対価が見込まれるような仕組みを提案している。それが実現できれば、努力してマネジメントをすることが利益に繋がるし、世間的にも説明ができて、評価を受けやすいと考える。
・ コストプラスフィーの原価算入判断は、UR 都市機構と CMR でベースを作っているので距離は縮まっている。物量は増加しているので、時間と手間が掛かるのはやむをえない。
・ コストに掛かった部分だが、出張旅費が課題と言える。工事関係の出張旅費であれば問題ないが、研修会（支店で開催される会議等）などの出張旅費について、当該事業に直結することなのかなど、UR 都市機構から問い合わせを受けることがある。また、透明性を確保するために外部監査や内部監査を実施している。
・ 人件費（個人に対する費用）の考え方が施工企業とコンサル企業では全然違う。出張旅費でも実費もあればそうでないところもある。出張手当も違うなど、コンサル会社は人に対してコストを掛けていくので、現在のフィー率だと合わないのではないか。
・ 請負者が持ち合わせているリスクや手直し分についてコストとして認識してもらえないので、フィーから支出しなければならない。請負者リスクについては、もう少し上積みがあってもいいと思う。

専門工事会社

・ 1 日作業を実施する中でも、作業箇所が違うのでその内容を調査するだけで時間が掛かることもある。原価計算における書類を項目毎に分ける点がまだ煩雑である。

地元企業の活用

≪有　効　性≫

UR 都市機構

・ 地元企業が施工可能（技術面等）であれば、地元企業を優先して選定するようルール化している。大規模な整地工事などは専門的な技術等が必要となるため確認が必要だが、参加できる工事には極力地元企業を優先している。

CMR

・ 地元建設業協会などに話をして、町内企業に対して見積もりをとって実施した。現状ではかなりの専門企業が参加しており、経費の 3 割程度は地元経済の復興に役立っている。

専門工事会社

・ 大手ゼネコンの機動力が素晴らしい。技術は伝わり、勉強になる。大規模事業による複数社で JV を組むような経験は出来ないので、ためになることは多い。

≪課　題≫

UR 都市機構

・ 選定のプロセスが大事であり、予算内であれば問題ないが、実勢価格が高騰しているので、予算枠内で選定するのが困難になっているようである。インセンティブを超過しているケースは協議して判断する。

CMR

・ 地元企業選定の際に、発注者代行という立場で相手が構えてしまうことがある。
・ 公共に準じた契約方式で実施しなかったので、当初は予定価格の基準が明確でなく金額が合わなかった。最終的に県と同様な公共積算を用いて再度入札を行った。
・ 地元企業に声を掛けても他復興事業による多忙等の理由で全く集まらない地域もあったので、県外企業にも参加を募った。

(5)　CM 方式等の有効性と課題

①有効性・課題の整理

宮城県女川町、岩手県山田町における現地視察・ヒアリングを踏まえ、CM 方式、ファストトラック方式、コストプラスフィー契約、地元企業活用の有効性・課題について以下のとおり整理した。

＜有効性＞

- CM 方式は、CMR が一定のルールに従い発注業務を実施し、発注事務手続きに係る UR 都市機構のマンパワー不足をサポートしており、UR 都市機構の事務負担は大幅に軽減されている。
- CM 方式を導入していることにより、早期の段階から民間の優れた設計・施工能力のノウハウを活用することが可能となり、CMR の工夫や提案などにより事業期間が大幅に短縮されている。
- 設計が終わった部分から順次施工するファストトラック方式の導入は、事業期間短縮に大きく貢献している。
- オープンブック方式を活用したコストプラスフィー契約は、第三者機関が監査を実施していることにより透明性が確保されており、不用意な事業費の増加を防ぐことから対外的にも明確に説明でき評価を受けやすい。また、労務・資材等が実態に即した支払いにも対応されていることから受注者にとっては、物価高騰による受注リスク軽減策として有効である。それとは別に、インセンティブフィー方式も採用され、企業努力により縮減された額の 50%が支払われることになっている。
- 地元企業の活用については、地元経済の活性化を念頭に現在でも地域に精通した多くの地元企業が参加している。また、大規模事業に携わった経験と技術の取得にも繋がり、地元経済の発展に大きく寄与していると考えられる。

＜課　題＞

- ファストトラック方式は設計、施工と同時進行で進めていくため、事業全体像が見えないことにより工期の先読みができずに正確な工程が描けないことがある。即時あるいは短期間での対応を求められ、図面が遅れることや内容に過誤が発生した際の工期遅延のプレッシャーを感じながらの施工となっている。また、スピード重視から設計変更等が発生することもあり、施工開始から一時中断を余儀なくされることもあるため労務者の現場配置にも苦労する。
- ファストトラック方式は設計が終わった部分から順次工事を始めるため、契約締結などの回数頻度が高い。そのため、CMR や専門工事会社にとっても事務手続きが膨大な量となる。UR 都市機構にとっても同様の事象が発生している。
- オープンブック方式を活用したコストプラスフィー契約は、UR 都市機構が原価算入

の判断基準を明確にするために原価管理ルールブックを作成して、基本的な考え方等について統一を図ろうとしているが、現状ではまだ、原価算入の判断においては UR 担当者個人のスキルに頼る部分があり、更なる改善・システム構築が必要である。

- コストプラスフィーは、手戻り費用等が発生した際は、受注者の責務となり一定率が設定されているフィー部分が削られることとなるため、フィーが不足する懸念もある。
- 他市町等からの応援で派遣されている職員は短期間で担当替えとなることが多いため、その都度、CM 方式全般や CMR の業務内容・立場等を一から説明する必要がある。復興事業を実施している地域ならではの問題と思料される。
- 復興事業では、国、地方自治体から支援を要請された UR 都市機構が事業を受託して復興まちづくり支援等に取り組んでいるが、将来の維持管理を見据えた工事目的物の行政への引渡し方法や、安全・品質確保について整理していく必要がある。

②ヒアリング結果を踏まえた考察

CM 方式は、CMR が発注者と同じ立場に立つ者として、マネジメント業務等を実施していくことで、発注者のマンパワー不足や管理能力の低下を補完する狙いがあるが、早期の段階で CMR の優れた施工能力・ノウハウを活用したことにより、UR 都市機構のマンパワー不足をサポートし、事務負担が軽減されていることに鑑みると、CM 方式導入の効果は享受できていると評価できる。CM 方式は CMR の優れた専門技術力やマネジメント力を活用していくことで工期短縮、コスト縮減に繋がることが期待される。今後は、復興事業以外の公共事業での展開を視野に入れていくことも期待される。

ファストトラック方式は、全体の設計ができ上がるのを待たずに、設計が終了した箇所から順次工事を始めることで事業期間を短縮させる狙いがある。復興事業を実施している現場においては、工期短縮の効果が発現しており、ファストトラック方式導入の効果は享受できていると評価できる。建設経済レポート№62「CM 方式の有効性と課題」では、全体像が見えない中で小さなロットでの受注による作業効率上の不安やそれに伴う契約手続きの煩雑さなどが懸念されていた。今回の調査においても、事業全体の姿が見えない中で工事を進めており、作業員の確保の面などの調整が難しいといった課題が指摘されたところである。

オープンブック方式によるコストプラスフィー契約は、建設経済レポート№62「CM 方式の有効性と課題」では詳細なエビデンスを必要とするなどの事務負担の増大への影響が懸念されていた。今回の調査では、事業を進める中で、UR 都市機構と CMR で原価算入の考え方についての距離感が縮まってきたとの声が聞かれた。また、UR 都市機構が原価算入の判断基準を明確にするために原価管理ルールブックを作成するなど、課題への対応に向けた努力がなされていることが把握できた。CMR では経理担当の職員を配置するなどしてコストプラスフィー契約に対応している。

さらに、今回の調査では、労務・資材等の実態に即した支払いに対応していることか

ら、物価高騰による受注者のリスクの軽減策としての有効性もあるという意見が聞かれた。一方で手直しなどがあった場合に受注者のフィーからその費用を賄わざるを得ないという声も聞かれた。

地元企業活用については、地域に精通した多くの地元建設企業が復興事業に参加しており、地元経済の復興に役立っていると考えられる。

おわりに

本節では、復興事業がスタートして間もない時期に調査を実施した建設経済レポート№62「CM 方式の有効性と課題」のフォローアップ調査を目的として実施した、関係主体に対するヒアリング結果を基に、CM 方式に関する分析を試みた。復興事業は膨大な事業をスピーディーに進めていくことが求められるが、発注者のマンパワー不足が課題と思われた。CM 方式は発注者のマンパワー不足をサポートし、民間のノウハウを活用して復興事業を進める有効な手段として導入されており、関係主体の連携によりその効果が大いに発揮されている。

CM 方式は現段階においても改善を重ねられているところであり、現場における有効性と課題を整理したうえで更なる改善を図り、より良い方式としていくことが求められる。本節においては、CM 方式の活用について現状での有効性と課題を纏め、考察を提示したところである。

我が国では近年において集中豪雨に伴う土砂災害や火山噴火等、自然災害の発生が多く見られる。また、2020 年東京オリンピック・パラリンピック開催における関連工事も増加することにより、限られた人員や資材価格の高騰等の困難な状況下で目的達成のための事業執行が求められる可能性もある。そうした状況に対応する有効な手段として、今後、全国的に CM 方式の必要性が高まることも考えられる。

建設業界は社会資本整備の直接の担い手であり、災害時の応急復旧やインフラ整備には不可欠の存在である。東日本大震災時においても道路啓開の初動対応を実施するなど大きな役割を果たしてきた。本節で執筆したことが今後の復興事業のみならず、公共事業執行の一助となれば幸いである。

3.2　公共工事の入札制度改革への取り組みについて

はじめに

公共工事の入札制度に関しては、建設経済レポート№64において、2014年（平成26年）5月29日の「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下、品確法）、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（以下、入札契約適正化法）及び「建設業法」（以下、これらを総称して「担い手3法」とする。）の改正法案の成立、2015年（平成27年）1月30日に「公共工事の品質確保促進に関する関係省庁連絡会議」にて取り纏められた「発注関係事務の運用に関する指針」を取り上げ、そのポイントを解説した。

今号においては、まず、我が国の公共工事入札契約制度の変遷を概観し、続いて我が国の公共工事入札契約制度と諸外国の入札契約制度との比較を行った上で、上記改正等に至った背景と経緯を解説し、改正担い手3法を受けた国土交通省の取り組みや、地方公共団体のモデルケースを紹介したい。

3.2.1　公共工事入札契約制度の変遷

3.2.1においては、建設経済レポート№59「1.2 入札契約制度の変遷と今後の課題（Ⅰ）」25頁から45頁及び木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社・2012年）を基礎としつつ、我が国における公共工事入札契約制度の変遷を概観する。

（1）戦前の入札契約制度

①明治会計法の制定

政府による建設工事の入札契約を規定する法律として最初に制定されたのが、1889 年（明治 22 年）2 月 11 日の大日本帝国憲法の発布と同時に制定された会計法（明治会計法）である（施行は翌年 4 月）。同法は、フランス、ベルギー、イタリア等の会計法規を参考に起草、制定され、契約に関する規定は全 33 条中わずか 2 か条であり、多くのルールは勅令で定められていた。法律では、非常の際で競争に付する暇のない場合など随意契約ができる一定の場合を除いて、政府の工事や物件の調達については、すべて公告して競争に付すことにしており、「一般競争入札方式」を契約の原則として採用していた。

ただし、第 24 条においては、列挙された 14 の場合には随意契約によることができると

定められており、さらに、各種の必要に応じ勅令をもって随意契約ができることとされていた。

併せて、会計法の施行に必要な手順を定めた会計規則（明治会計規則）も施行された。同規則は10章132条から成り、第75条においては、発注者が予定価格を必ず作成することを規定し、また、第77条においては、予定価格を契約額の上限とすることを規定していた。このように、予定価格の制限を設けたのには、公平性・経済性の確保への関心があったとされる[1]。

なお、1890年（明治23年）9月の勅令第193号において、入札者がいない「不調」や入札者がいても全ての入札価格が予定価格の制限に達しない「不落」が発生した場合には、再入札に付するが、それでもなお、予定価格の制限に達しない場合は随意契約によってよいと定められた[2]。

②指名競争入札の導入及び随意契約の範囲の拡張[3]

日清戦争の勝利により莫大な賠償金を獲得したこともあり、本格的な産業革命が進展し、建設需要が活況を呈するようになると、建設業に参入する事業者が増え、やみくもな安値で落札し、手抜き工事を行う事業者や、予定価格を探知して入札参加者に談合を持ち掛け、応じない者には非合法な手段で入札を妨害する事業者が現れるようになった。

このように、一般競争入札で優良な事業者が排除される状況を改善するため、1900年（明治33年）6月の勅令で「指名競争入札方式」が導入された。

また、随意契約の範囲についても、1901年（明治34年）3月勅令によりさらに拡大され、1921年（大正10年）までに随意契約を認める場合の数は約140に達した。

しかし、随意契約の拡大や指名競争入札の導入により一般競争入札の適用が少なくなってからも、談合屋の横行と入札談合は維持され、また、大審院判決で入札談合が不可罰であることが明確にされたため、公の入札にあたって半ば公然と談合が行われていた。

③大正会計法の制定

明治会計法は、制定以来運用上の不都合が多く、改正の必要性及び機運も高まってきたため、1921年（大正10年）4月8日、明治会計法が全面改正（施行は翌年4月）された。

大正会計法においては､指名競争又は随意契約を許容する場合を 2 つに分けて規定した。

第一は、第 31 条第 1 項の勅令をもって定める場合で、客観的事由に基づく場合を大正会計規則に列挙し、これに該当する場合には、指名競争に付し、又は随意契約によることができることとされた。

第二は、第 31 条第 2 項の大臣が一般競争によることを不利と認める場合である。この

1　木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社 2012 年）36 頁
2　木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社 2012 年）35 頁-36 頁
3　木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社 2012 年）38 頁-40 頁

場合には、大臣の判断により、指名競争又は随意契約によることができることとされた。

この規定は、契約方法の選択に関し各大臣に広範な権限を付与したが、帝国議会における法案の審議に当たっては議論を呼び、政府においては、同項の濫用を防止し、統一的運用を図ることの必要性を認めて、1922年（大正11年）1月、各省大臣が「不利」と認めることができる事由を規定する閣議決定を行った。

一方で、大正会計法と同時に施行された大正会計規則においても、明治会計規則と同様に、発注者が予定価格を必ず作成することと規定された[4]。

（2）入札契約・建設産業に関する基本制度の確立

①昭和会計法の制定

戦後は、1947 年（昭和 22 年）3 月 31 日に大正会計法が全面改正されたが（昭和 22 年法律第 35 号、4 月 1 日施行）、入札契約に関する規定は大正会計法をほぼ継承したわずか 1 条であった。昭和会計法第 29 条では、契約をなす場合においては、すべて公告して競争に付さなければならない（一般競争入札）とされ、ただし、競争に付することを不利と認める場合その他政令で定める場合においては、大蔵大臣に協議して、指名競争又は随意契約によることができるとされた。

しかし、指名競争入札や随意契約を行う場合に大蔵大臣と協議するとの規定は実務上現実的ではないため、1947 年（昭和 22 年）8 月 5 日付け大蔵大臣通牒「指名競争契約及び随意契約に依る場合大蔵大臣との協議について」をもって、各省庁限りで処理することができるようにされた。その後、1952 年（昭和 27 年）3 月 5 日「財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律」（昭和 27 年法律第 4 号）によって、会計法第 29 条中「大蔵大臣に協議して」が「政令の定めるところにより」と改正され、政令で定めるものは大蔵大臣の協議を要しないものとされた。

地方公共団体の公共工事の入札契約に係る規律についても、会計法及び「予算決算及び会計令」（昭和 22 年勅令第 165 号。以下「予決令」という。）に準拠して、地方自治法に規定され、1947 年（昭和 22 年）4 月 17 日に公布、5 月より施行された。

②入札制度の合理化対策

1945 年（昭和 20 年）の終戦以降、戦災復興需要により建設産業は一時的に活況を呈したが、この景気が 1947 年（昭和 22 年）頃に終息した後は、戦時期の統制が撤廃されたこともあり、急増した建設業者間の過当競争によるダンピングや不正工事の多発など混乱状態が生じた。

入札制度の改善は急務であり、こうした中、1950 年（昭和 25 年）9 月 13 日、中央建設業審議会は「建設工事の入札制度の合理化対策について」を決定し、これを国の各機関

4　木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社 2012 年）42 頁

及び地方公共団体に勧告した。

この「建設工事の入札制度の合理化対策」では、

・入札参加者の資格審査と格付け

・入札方法

・設備工事の分離契約

・落札価格の制限（ダンピング防止策）

・建設工事請負保証に関する保険制度の確立

などが定められ、現在の入札契約制度の基本が構築された。

③ロアリミットの設定

上記の入札制度合理化対策の中で、「現在におけるダンピング状況に鑑みると、建設工事の適正な施行を確保するとともに、建設業全般の健全な発達を図るためには、暫定対策として落札価格の制限をなすことが不可欠」とされた。

また、最低制限価格（ロアリミット）を定めていた道路工事執行令の規定が新道路法の1952年（昭和27年）施行に伴い失効したため、著しい低価格の入札に対する歯止めがなくなった。

このため、建設業法を改正してロアリミット条項を盛り込むことが検討されたが、建設業法に位置づけることに対して大蔵省等の抵抗が強く、会計法上の問題として論じられるようになった[5]。

このような状況の下、1958 年（昭和 33 年）12 月に、東宮御所の建築工事でいわゆる 1 万円入札事件が発生し、国会においてダンピング防止策が大きな議論となり、1961 年（昭和 36 年）10 月に会計法が改正され、同法第 29 条の 6 に低入札価格調査制度が規定され、低入札の場合には次順位者を落札者とし得ることとなった。（同年 11 月公布、翌年 8 月 20 日施行）

④独占禁止法の制定と運用

刑法の談合罪は 1941 年（昭和 16 年）3 月に創設されていたが、終戦後米国の占領下、GHQ の指導の下で独占禁止法案の起草作業が進められ、1947 年（昭和 22 年）に「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和 22 年法律第 54 号。以下「独占禁止法」という。）が制定され、カルテル協定や不公正な取引方法への制限が設けられた。

しかし、同法に課徴金制度が導入される1977年（昭和52年）までの30年間で、入札談合に関する審決は9件に過ぎない（しかもそのうち4件は占領時代のもの）。建設工事の入札談合に関する2件についてみると、審判手続中に談合団体が解散し、審判手続が打ち切られたため（仙台電業協会1977年（昭和52年）6月22日打切り、中部緑地建設組合1978年（昭和53年）3月17日打切り）、独占禁止法上の法的措置がとられた事件は1件もなく、談合の取り

[5] 木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社 2012 年）49 頁

締まりは事実上刑法談合罪によるもののみであった。

（3）市場開放圧力の高まり

①USTRによる対日要求

1986 年（昭和 61 年）5 月 28 日、米国通商代表部（USTR:ヤイター代表）は、運輸大臣に対し、関西国際空港プロジェクトについて国際公開入札を行うよう申し入れた。これを契機に「日米建設協議」が行われ、1988 年（昭和 63 年）5 月に合意が成立した。この合意では、関西国際空港などの特定の大規模事業について、日本の公共事業の調達手続きに外国企業が習熟することを目的とした特例措置として、「大型公共事業への参入機会等に関する我が国政府の措置（閣議了解）」（MPA:Major Project Arrangement）が導入されることとなった。1990 年（平成 2 年）5 月から、MPA の実施状況に関してレビューが行われた結果、1991 年（平成 3 年）7 月に、さらに 17 事業が MPA に追加された。これら特例措置の内容は、指名競争入札方式に公募手続を取り入れること、外国企業の外国における実績を国内の実績と同等に扱うことなどであった。

これまで、外国企業の日本国内の建設市場への参入の事例としては、1965 年（昭和 40 年）9 月に行われた東名高速道路の国際入札で、米国の R・B ポタシュニック社が落札したという実績があったが、日米建設協議により我が国の建設市場は初めて本格的な外国企業の参入という「国際化」に直面することとなり、国際的に開かれた入札契約制度の確立を迫られることになった。しかしながら、この時期においては、問題の焦点は、あくまで指名競争入札制度を前提として、いかに外国企業が参入しやすい仕組みとするかということにあった。

USTR による対日要求

Ⅰ　現行の指名競争入札方式を一般競争入札方式に変更すること
Ⅱ　国が直接又は補助金の形で資金を投下する事業すべてを外国企業に開放すること
Ⅲ　独占禁止法の運用を強化すること（談合の防止）
Ⅳ　日本市場における米国企業のシェアの数値目標を設定すること

②公正取引委員会による入札談合の摘発強化

米国は、日本の建設市場が閉鎖的であり、参入障壁となっているのが入札談合であるとして、独占禁止法の強化と公正取引委員会による積極的な談合摘発を強く要請するとともに、指名競争入札が談合の温床であると厳しく指摘した。

1989年（平成元年）秋から本格化した「日米構造協議」においては、米国は、我が国の「排他的取引慣行」の問題に関連して、独占禁止法違反事件に対する抑止力強化のための措置として、課徴金の引上げと刑事罰の積極的な運用を強く求めた。そして、1990年（平

成2年）6月28日に独占禁止法の強化などを謳った最終報告がとりまとめられた。

さらに、課徴金の引上げ（2%→6%）を行う独占禁止法の改正は1991年（平成3年）4月に、また法人に対する刑事罰の大幅な引上げ（500万円以下の罰金→1億円以下の罰金）などを行う改正は翌4年12月に成立した。

こうした状況下において、1991年（平成3年）5月に、大手ゼネコンを中心とする大規模な談合として「埼玉土曜会事件」が摘発された（1992年5月に排除勧告、9月に課徴金納付命令）。同事件については、刑事告発は見送られたが、この後、独占禁止法による建設工事の入札談合の摘発が本格化していくこととなる。

そして、1993年（平成5年）6月以降、仙台市長、茨城県知事、宮城県知事や大手ゼネコン幹部が公共工事を巡る贈収賄で相次いで逮捕される事件が発生した。こうした事件の続発により、公共工事の指名競争入札における発注者側の入札指名の恣意的な運用とそれによる発注者側と事業者側の癒着の実態が明らかとなり、大きな社会的批判を招いた。

③ガット政府調達協定交渉の妥結と一般競争入札の導入

ゼネコン汚職に明け暮れた1993年（平成5年）は、ガット・ウルグアイラウンドの全体の交渉がいよいよ大詰めを迎えていた年でもあった。ガット・ウルグアイラウンド交渉は、1986年（昭和61年）9月20日に採択された閣僚宣言に基づいて、貿易の自由化及び貿易に関する国際的ルールの強化を目的として開始され、政府調達協定の対象を従来の物品から建設工事も含めたサービスに拡大するための交渉が行われ、1993年（平成5年）12月15日に実質的に妥結した。

交渉妥結を受けて、1994年（平成6年）1月18日、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」が閣議了解され、1994年度（平成6年度）から一般競争入札方式が導入されることとなり、国の直轄工事においては、7億3,000万円（450万SDR）以上の工事について、一般競争入札方式が導入された。

これまで指名競争入札が中心であった公共工事の入札に、一般競争入札方式が導入されていった背景には、国内的に入札談合事件や指名競争入札に絡む不祥事が頻発し、それに対する批判が極致に達していたことのみならず、国際的には、ガットの交渉を通じ、政府調達の一つである公共工事の発注にもガットの基本原則である透明性が求められたことも大きく影響している。

新協定が定める入札方式は、指名競争入札方式を必ずしも排除するものではないが、我が国の行動計画では、一定基準額以上の工事については一般競争入札を採用することとし、1900年（明治33年）の勅令による指名競争入札の導入以来、「90年ぶりの大改革」が行われることとなった。

一般競争入札方式の導入に当たっては、工事ごとの競争参加資格の要件として、経営事項審査に基づく客観点数、過去の同種工事の実績、十分な資格・経験を有する技術者の配置、不適格要件を定めることとした。

1996 年（平成 8 年）1 月には、WTO の新たな政府調達協定が発効し、国は 7 億 3,000 万円（450 万 SDR）以上、都道府県等は 24 億 3,000 万円（1500 万 SDR）以上の工事については、一般競争入札方式を導入することとし、建設省直轄工事においては、入札参加の要件を経営事項審査の客観点数 1,500 点以上の企業とした。

（4）官製談合の摘発と公共調達適正化の取り組み

①入札契約適正化法の制定

2000 年（平成 12 年）6 月、在任中の工事の事業者選定をめぐって元建設大臣が逮捕された事件により、公共工事の入札契約制度に対する批判が再び高まった。これを受けて、同年 11 月、入札契約適正化法（平成 12 年法律第 127 号）が制定された。（施行は翌年 4 月）

入札契約制度については、国は会計法・予決令、地方公共団体は地方自治法等により規定されているが、具体の運用については、発注者独立の原則の下で、国と地方公共団体との間は、他法令に見られるような指導監督関係にはなく、入札契約適正化の取り組みも個々の発注者に委ねられており、ばらつきが生じているという実態にあった。

このため、入札契約適正化法では、国、特殊法人、地方公共団体という公共工事の発注者全体を適用対象とし、すべての公共発注者に、入札契約の透明性を確保するため、毎年度の発注見通しや入札契約の過程、契約内容（契約の相手方、契約金額等）に係る情報の公表、独占禁止法違反行為があると疑うに足る事実があるときは公正取引委員会への通知を義務付けることなどを定めた。また、国は、地方公共団体を含む各発注者が同法に基づく適正化指針に沿って各年度に講じた措置をとりまとめて公表することとされ、地方公共団体に法的根拠をもって関与することが可能となった。

②官製談合の摘発　　－　官製談合防止法の制定と独占禁止法の強化　－

1994 年（平成 6 年）に摘発された日本下水道事業団談合事件は、下水道事業団発注の電気設備工事について、事業者側とともに発注機関側の担当者が刑事告発された初めての事件（1995 年（平成 7 年）3 月 6 日告発、1996 年（平成 8 年）5 月 31 日東京高裁で判決）であり、談合事件の摘発が発注者側も含めた官製談合の摘発の時代に入ったことを示す事件であった。

さらに、2000 年（平成 12 年）5 月、北海道上川支庁発注の農業土木工事の談合事件に対して、公正取引委員会が独占禁止法に基づき受注者側に排除勧告を行うとともに、さらに発注者である北海道庁に対し改善要請を行った。

この事件においては、発注者側が受注者に関する意向を提示していたとの事実が認められ、官製談合に対する社会的批判が高まったが、発注者の関与があった場合の入札談合事件については、独占禁止法では当該入札談合を行った事業者に対する処分は可能であるが、

発注機関に対して法的に行政上の措置を講じることはできなかった。このため、発注者に対して組織的な対応や再発防止を求めるために、2002 年（平成 14 年）に議員立法により、「官製談合防止法」が制定された（7 月 24 日成立、公布 31 日、施行は 2003 年 1 月 6 日）。

また、独占禁止法についても、2005年（平成17年）の改正（2006年（平成18年1月4日）施行）で、課徴金算定率の引上げ（6%→10%）、課徴金減免制度の導入、公正取引委員会の審判手続きの見直し、犯則調査権限の導入など、独占禁止法の更なる強化が行われ、この中でも課徴金減免制度（リーニエンシー）が、この後の談合事件の摘発に大きな効果を発揮していくこととなる。

③橋梁談合事件と一般競争入札の対象拡大

2005年（平成17年）には、国土交通省直轄事業と日本道路公団発注の鋼橋上部工工事の入札をめぐる談合事件（いわゆる「橋梁談合事件」）が発生した。同年8月1日、同公団の副総裁が独占禁止法違反の罪で刑事告発され、同月15日、独占禁止法違反（共同正犯）と背任の罪で東京高裁に起訴されるに至った。同年9月29日には、公正取引委員会は、日本道路公団総裁に対し、官製談合防止法に基づき改善措置要求を行った。

国土交通省では、直轄事業における改善策を検討するため、事務次官を長とし学識経験者をアドバイザリーグループに加えた「入札談合再発防止対策検討委員会」を設置し、同年7月再発防止対策をとりまとめた。

この中で、

・一般競争入札の対象拡大
　（新たに対象とする工事については、工事成績、技術提案等の条件を付する）
・総合評価方式の拡大と充実
・入札契約の過程に対する監視の強化
・ペナルティの強化

をはじめとする各般の対策を打ち出した。

この対策による一般競争入札の適用拡大により、国土交通省直轄事業の一般競争入札の適用範囲は、従来のWTOの基準額（当時450万SDR、7億3000万円）以上から、2005年度（平成17年度）は3億円以上、2006年度（平成18年度）は2億円以上にまで拡大され、2億円未満の工事でも、不良不適格業者の排除などに留意しながら、積極的に試行することとされた。

これまでWTO政府調達の対象工事について一般競争入札が実施されてきたが、この時点からはWTO政府調達協定対象工事に限らず、本格的な一般競争入札の時代に入っていくこととなった。

3.2.2　諸外国の公共調達制度と我が国との比較

3.2.2では、ヨーロッパの国々やアメリカ等、諸外国の公共調達制度を紹介し、我が国との比較を行う。

本項の内容のうち、「(1) EUの入札制度」については、建設経済レポート№58「6.3 EUの建設産業政策」279頁から287頁及び建設経済レポート№59「6.4 欧州における公共調達、省エネ建築、BIMの動向」218頁から219頁を基礎としつつ、2014年改正に関する内容を盛り込んで紹介している。また、「(2) イギリスの入札制度」以降は、森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達－アメリカ、イギリス、フランス、ドイツでの建設事業者調達－」（国土技術政策総合研究所・2014年1月）を基礎として記述している。

（1）EUの公共調達制度

EU加盟国の公共調達制度は、2004年（平成16年）に制定され、2014年（平成26年）に改正された公共調達指令及びユーティリティ指令の2本の指令が基本となっている。指令とはEU条約に基づくEU法の一つであり、指令の中で明示された結果（達成しなければならない目標）についてのみ加盟国を拘束し、それを達成するための手段と方法は、加盟国に任される。

公共調達指令は公共機関による公共工事、物品及びサービス調達に係る共通の手続きを定め、ユーティリティ指令は水道、エネルギー、交通、郵便サービスを実施する事業者の契約に係る手続きを定めている。いずれの指令でも、契約は平等、無差別、相互承認、均衡性、透明性の尊重が原則とされている。

EU 指令については、その目的・内容を実現するための具体的な形式・手段は各加盟国に委ねられており、各加盟国は、EU 公共調達指令の内容を基本とし、それぞれの国内事情等を考慮した上で公共調達に係る国内法制度を整備している。このため、具体的な調達の方法は、各加盟国、地域・地方政府等により、バリエーションが生じることになる。

①入札方式

（a）公開手続（第 27 条）[6]

関心を持つすべての事業者が入札できる手続であり、日本における一般競争入札に類似した方式である。

発注公告において入札募集が行われ、事業者の入札を経て、落札決定がなされる。

6　「（1）EU の公共調達制度」において引用している条文は全て EU 公共調達指令のものである。

（b）制限手続（第 28 条）

参加を希望する事業者のうち、発注機関により選定・参加招請された事業者のみが入札できる手続であり、日本における指名競争入札に類似した方式である。

発注公告において、入札への参加募集が行われ、参加を希望する事業者のうち、発注者が選定した事業者に対してのみ参加招請が行われるが、この場合、最低限 5 事業者の参加を招請することとされている（第 28 条③,第 65 条②）。

参加招請と同時に入札募集が行われ、選定された事業者による入札を経て、落札決定がなされる。

（c）競争的対話（第 30 条）

参加を希望する事業者のうち、発注機関により選定・参加招請された事業者との間で、当該調達に係る要求事項を満たす 1 又は複数の適切な提案を作成するための対話を実施し、同提案に基づいて事業者が入札する手続である。

同手続を利用できるのは、以下の場合である（第 26 条④）。

ⅰ）契約が特に複雑な場合（発注機関がその要求・目的を達成するための技術的な方法を明確にできない場合又はプロジェクトに係る法的・財務的構成を正確に特定できない場合）。

技術的な複雑性が存在する場合としては、複合的な交通インフラプロジェクト等が想定される。例えば 2 つの岸をつなぐインフラとして、橋を架けるべきか又はトンネルを掘るべきか、橋を架けるとしてもその材料はどうするか（鋼橋、コンクリート橋等）、トンネルを掘るとしてもその形態をどうするか（本数、地下又は河床設置等）等について、発注機関が予め決定することができないような場合が考えられる[7]。

また、法的・財務的な困難性が存在する場合としては、官民連携（PPP : Public Private Partnership）に関連したプロジェクトが想定される。例えば、事業者が当該プロジェクトをコンセッション方式で受注するリスクを受容できるか又は通常の請負方式での受注を希望するかについて、発注機関側としては予測ができないような場合や、事業者が長期にわたって建設された施設の運営を行うための法的・財務的権限を整理する必要がある場合等が考えられる[8]。

ⅱ）公開手続、制限手続又は競争的対話に対し、変則的な入札があった場合又は各国制度に照らして受け入れ難い入札がなされた場合

ⅲ）デザイン等の知的サービスなど、オファー募集時に契約の仕様が十分な精度で作成できないもの

ⅳ）公共工事に関し、工事が研究、試験、開発等の目的のために実施され、利益を得た

7　Explanatory Note - Competitive Dialogue - Classic Directive （DG Markt）, p2-3
8　Explanatory Note - Competitive Dialogue - Classic Directive （DG Markt）, p3-4

り当該研究等に係るコストを回収することができない場合

具体的な手続においては、発注機関は、発注公告や説明文書において要求事項を明示し、選定した事業者（最低限 3 事業者（第 65 条③））との間で、その要求を満たすために最も適切な方法を決定することを目的とした対話を開始する。対話においては、契約のすべての側面について議論がなされることとなる。発注機関は、必要な場合には比較検討を実施した上で、解決策が決定するまで対話を継続し、対話の終了を宣言した後には、対話により得られた解決策を踏まえた最終の入札を提出するよう、事業者に求めることとなる。なお、最終入札は、当初の入札の基本的な性質に変化を与えず、競争を歪めない範囲において、発注機関の求めによる明確化、微修正等が可能となっている。その後、発注機関は最終入札を評価し、発注公告等に記載した基準を踏まえて、落札者を決定することとなる。

この競争的対話については、(b) 制限手続と（d）交渉付き競争手続や（e）発注公告の公表を伴わない交渉手続の中間的なものとなっており、契約のすべての側面について対話がなされるという点で制限手続とは異なるとともに、交渉が手続の一過程（実際の入札がなされる事前）のみにおいて実施されるという点で交渉手続（(d)、(e)）と区別される[9]。

（d）交渉付き競争手続（第 29 条）

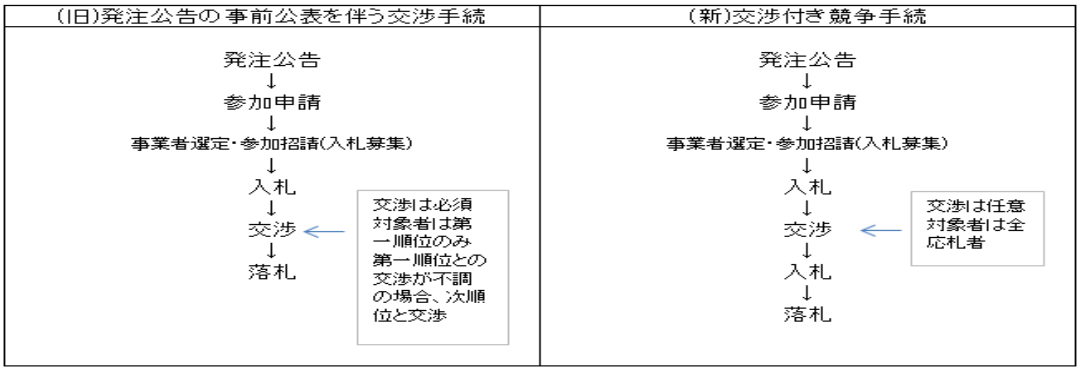
発注機関が、選定した事業者と協議を行い、1 又は複数の事業者と契約の条件について交渉する手続である。本手続は、2014 年（平成 26 年）改正前の旧指令における「発注公告の事前公表を伴う交渉手続」という制度を改定したものである。

本手続を利用できる場合は、競争的対話と同じである（第 26 条④）。

本手続において発注機関は、発注公告をもとに選定・参加招請を実施した事業者（最低限 3 事業者（第 65 条③）に対して入札を募集する。1 回目の入札後、発注機関は応札者と交渉を行う権利を有するが、発注者は、1 回目の入札結果により契約相手を決定することができると考える場合には、交渉を行わなくてよい。また、交渉を行った場合は、交渉終了後に残った入札者が再度入札を行い、発注者は最終入札結果に基づいて契約相手を決定する。交渉を行うか否かの点においても、発注者の裁量を大きくしたこと、交渉後に再入札を行う点で競争的要素を大きくしたことが、「発注者公告の事前公表を伴う交渉手続」からの特徴的な変更点であり、今後、広く利用されることが期待されている方式である。なお、「発注者公告の事前公表を伴う交渉手続」と「交渉付き競争手続」の違いを比較した表が図表 3-2-1 である。

[9] Explanatory Note - Competitive Dialogue - Classic Directive （DG Markt）, p10

図表 3-2-1　「発注者公告の事前公表を伴う交渉手続」と「交渉付き競争手続」



（出典）当研究所にて作成

（e）発注公告の公表を伴わない交渉手続（第 32 条）

発注機関は、以下の場合については、発注公告を実施することなく、交渉手続により落札者を決定することができる。実態として、日本における随意契約に類似した方式となる。

- 公開手続又は制限手続に対して適切な入札がなされなかった際に、当初の条件を大幅に変更することなく、欧州委員会に報告して実施する場合
- 技術的・芸術的な理由により、又は特別な権利を守るために、特定の者を落札させることとなる場合
- 予測できない事態を踏まえた特に緊急な理由により、公開手続、制限手続又は発注公告の事前公表を伴う交渉手続に係る時間がない場合
- 予測できない事態により、当初のプロジェクト又は契約に対して追加的な工事等が必要になった際に、技術的・経済的に当初の契約と分割することが大きな不便をもたらすことなしには不可能で、かつ当初の契約を完成させるために必要度が高く、当初の工事等を実施した者に落札させる場合（追加的な工事等は、当初の契約額の 50%以内）
- 公開手続又は制限手続により決定された事業者により、当初の契約による工事等と適合した同種の工事を実施させる場合（当初の契約が入札にかけられる際に、この方式を用いるかどうかをあらかじめ公表。当初の契約締結より 3 年以内）

（f）イノベーションを伴う提案募集（第 31 条）

本手続も、2014 年（平成 26 年）改正において新設された手続である。

既存のものが存在しない革新的な物品やサービスの調達においては、発注者は、応札者に対し、イノベーションを伴う提案を要求する入札募集をすることができる。

発注者は、発注公告において、調達の目的及び要求水準を明らかにしなければならない。発注者は、調達内容の全てを一者に発注することも、細分化して、それぞれ別の落

札者に発注することも可能である。また、発注者は、部分毎に本手続を終了させることが可能である。

本手続において、発注機関は、発注公告を基に選定・参加招請を実施した事業者（最低限 3 事業者（第 65 条③））に対して入札を募集し、それぞれの応札者と交渉を行い、落札者を決定する。

（g）デザインコンテスト（第 78 条～第 80 条）

主に都市計画や建築、エンジニアリング、データ処理の業務において、コンテストを行い、選定された計画やデザインを発注機関が採用する。

なお、それぞれの方式の概要は、以下のようになっている。

（a）公開手続
　発注公告（入札募集）→入札→落札
（b）制限手続
　発注公告→参加申請→事業者選定・参加招請（入札募集）→入札→落札
（c）競争的対話
　発注公告→参加申請→事業者選定・参加招請→対話→入札募集→入札→落札
（d）交渉付き競争手続
　発注公告→参加申請→事業者選定･参加招請(入札募集)→入札→交渉→入札→落札
（e）発注公告の公表を伴わない交渉手続
　事業者選定→交渉→落札
（f）　イノベーションを伴う提案募集
　発注公告→参加申請→事業者選定・参加招請（入札募集）→入札→交渉→落札
（g）デザインコンテスト
　発注公告→コンテスト実施→落札

②落札基準（第67条）

国内法、行政手続等にかかわらず、発注機関は、契約の内容に応じた様々な基準（質、価格、技術的特性、美的・機能的特性、環境的特性、運営費用、効率性、アフターサービス、技術支援、完成までの工期等）を踏まえ、「経済的に最も有利」（Most Economically Advantageous Tender）な入札の基準により、落札者を決定することとされている。

2014 年（平成 26 年）改正前の旧指令においては、最低価格方式も条文として規定されていたが、改正により、最低価格方式の条文は削除された。ただし、「経済的に最も有利」な入札においても、価格を唯一の基準とする入札の実施は可能である。

また、価格を唯一の基準とする入札を実施する場合、基準となる価格に、ライフサイクルコストを使用することも可能になった。ライフサイクルコストは、取得費のほか、

燃料費、メンテナンス費、リサイクル料金、温室効果ガス排出コストなどを数値化して算出する。発注者は、入札者に対し、算出根拠となる資料を明示しなければならない（第 68 条）。

発注機関は、発注公告、契約書類又は競争的対話における説明文書において、判断基準とする項目の重み付けについて特定することとなる。重み付けは、適切な最大幅を持った範囲において行い、重み付けが不可能である場合には、重要度の順に判断項目を提示することとなる。

なお、発注機関は、入札者が代替案（variants）を提出することを認めるものとされている（第 45 条）。発注機関は、発注公告において、代替案を認めるか否かを明記するとともに、代替案を認める場合には、契約書において最低限の要求及び特に必要な事項について明示することとなる。

落札基準のうち品質選定の基準は以下のとおりである。

（a）適格性の判断（第 57・58 条）

発注機関は、組織犯罪への参加、贈賄、詐欺、マネーロンダリング等を行った者や、破産、有罪判決、重大な業務上過失、社会保障費・税の滞納、偽証の状況にある者等を排除することができることとされている。各加盟国は、国内法・EU 法制を踏まえ、実施のための詳細を規定することとなる。

また、公共契約への参加を希望する者は、設立された加盟国の規定に従い、職業に係る登記又は証明（商業登記等）を要求されることがあると規定されている。

（b）経済・財務の状況（第 59・63 条）

一般的規則として、事業者の経済・財務の状況は、銀行による証明又は損害保険、バランスシート又はバランスシートの一部情報の提示、事業者の全体売上高・契約地域での売上高の報告書（過去 3 年間分。ただし設立時期を踏まえ情報提供が可能なもの）等の書類により確認されることとされている。

また、事業者は、適切な場合には、法的関連性の有無は関係なく、他の事業者の経済・財務能力に依存することができることとされている。その場合、当該事業者は、発注機関に対し、当該他事業者の経済・財務能力を自由に使用できることを証明しなければならない（第 63 条）。

なお、発注者は、発注公告において、どのような書類の提出を求めるのか特定することとなるが、合理的な理由により事業者が当該書類を提出できない場合には、発注機関が認める他の書類の提出をもって、求められた書類の提出に代えることができることとされている。

（c）技術的・専門的能力（第 62・63 条）

事業者の技術力は、契約額、重要性、成果物の用途等を踏まえ、以下のような事項により確認することとされている。なお、発注者は、発注公告において、どのような書類の提出を求めるのか特定しなくてはならない。

- 過去 5 年間の実績。重要な部分について適切に完成したことの証明書が必要で、証明書においては、事業費、事業の日付・場所、法令を遵守して施工されたか及び施工が適切であったかについての記述が必要。
- 技術者又は技術者機関（直接当該事業者に属しているか否かを問わない。）。特に品質管理に責任を持つ者及び公共工事の実施に際して使用できる者
- 事業者及びその管理者の教育的・専門的資格
- 建設工事に関し、業務提供時の環境管理手法の表示
- 事業者の年間平均従業員数及び過去 3 年間の管理職員数の報告書
- 業務に活用できる機材、工場及び技術的設備の報告書
- 事業者が下請に出そうとしている割合についての表示

また、事業者は、適切な場合には、法的関連性の有無は関係なく、他の事業者の技術力に依存することができることとされている。その場合、当該事業者は、発注機関に対し、当該他事業者の技術力を自由に使用できることを証明しなければならない（第 63 条）。

なお、工事の実施等を必要とする契約に係る選定過程においては、事業者の能力は、特に、その技術、効率性、経験及び信頼性の観点から評価することができることとされている。

（d）資格認定制度（第 64 条）

各加盟国は、認定された事業者の登録簿又は公法若しくは私法により設立された機関による証明制度を導入することができることとされている。具体的には、各加盟国は、上記（a）～（c）のような事項を踏まえ、登録簿への登録又は証明の発行に係る要件を決定することとなる。

登録された又は証明を受けた事業者は、契約ごとに、発注機関に対し、登録されていること又は証明を受けていることについての証明を提出しなければならない。証明においては、登録または証明を受けていること及び登録簿の中で割り当てられたランクを表示することとなる。

なお、登録又は証明は、当該登録・証明を受けた国以外の加盟国の発注機関による契約に関しては、一部の項目を除き、事業者の適格性推定の一部とはならないこととされている。

一方で、他の加盟国における登録又は証明を受けた事業者に対し、当該加盟国の事業

者に求めている書類等の他に追加的な証明・書類を求めないことや、他の加盟国の機関が発行した同等の証明書又は他の同等の証明手段を認めることにより、新たな登録や証明を義務付けないこととすることができることも規定されている。

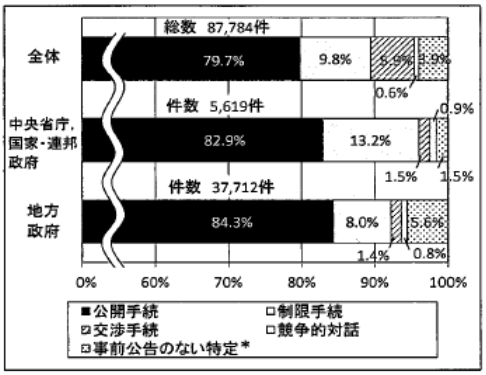
また、事業者は、いつでもこのような登録簿への登録又は証明を求めることができ、合理的な短期間のうちに登録機関又は証明発行機関から、その決定についての連絡を受けなければならないこととされている。

③適用状況[10]

公共工事の調達において各方式が用いられる割合は、2006 年（平成 18 年）～2010 年（平成 22 年）の TED[11]掲載案件データによると、件数では、公開手続：80%、制限手続：9%、競争的対話：0.3%、交渉手続：10%等となっている。一方、契約価額に占める割合では、公開手続：54%、制限手続：28%、競争的対話：3.1%、交渉手続：13%等となっており、価額が高く、大規模・複雑と考えられる工事において、競争的対話、交渉手続等が用いられる機会が多いことがわかる。

2010 年（平成 22 年）から 2012 年（平成 24 年）に TED に入札公告された EU27 か国及び EEA3 か国の建設工事の入札方法の適用状況は図表 3-2-2 のとおりである。全体と比較して、中央政府、地方政府とも、公開手続の割合が高くなっている。また、地方政府よりも中央政府のほうが、制限手続の適用率が高くなっている。落札基準は全体の約 37%に最低価格、約 63%に最も経済的に有利な者が用いられている。

図表 3-2-2　EU 建設事業の入札適用状況 2010-2012



対象：EU27ヶ国，EEA3ヶ国．入札方法が不明な案件（全体で 65 件）は除く．
・TED にて Contract: Works, Type of document: Contract notice, CPV code: 45000000 (construction works)で検索
＊事前公告のない特定（Award of a contract without prior publication of a contract notice）：事前公告されないため，Contract Award のデータを使用

（出典）森田康夫･佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料№772）24 頁

10　森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料№772・2014 年 1 月）23 頁-24 頁

11　Tenders Electronic Daily：EU 加盟国の全ての政府レベル（中央、地方、公共事業体等）の入札情報または入札計画が一目瞭然でわかるデータベースである。

（2）イギリスの公共調達制度[12]

イギリスの公共調達に関する体系的な法令は、公共契約規則である。この規則では、EU と同額の閾値（境目となる値）が設定されており、閾値未満の調達には適用されない。なお、閾値未満の調達に関する規定はない。

①入札方式

入札方式は以下のとおりである。

（a）公開手続（第 15 条）、（b）制限手続（第 16 条）、（c）競争的対話（第 18 条）、（d）交渉手続（第 13 条、14 条）

ⅰ）発注公告の事前公表を伴う交渉手続（第 13 条）

ⅱ）発注公告の公表を伴わない交渉手続（第 14 条）

②落札基準（第 30 条）

落札基準は下記のいずれかとされる。

（a）経済的に最も有利、（b）最低価格

③建設事業への適用状況

イギリスにおいては、他の EU 諸国と比較して調達全般に制限手続を多用しているのが大きな特徴であり、建設事業においても約 8 割の事業に制限手続が適用されている。同国では、1900 年代中頃から工事の品質確保のため、制限手続が推奨され、現在も主流となっている。

組織のタイプ別での入札方法は、図表 3-2-3 のとおりである。ユーティリティでは交渉手続が 8 割超と突出しているが、それ以外では組織タイプにより大きな差異は見られない。地方政府では、他の組織と比べて公開手続の占める割合が若干高い。

12　森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料№772・2014 年 1 月）25 頁-27 頁

図表 3-2-3　イギリス 組織タイプ別建設事業の調達件数 2010-2012

組織・機関 ＼ 入札方式	中央省庁，国家・連邦政府	地方政府	法に基づく組織	ユーティリティ	その他，不明
公開手続	11 (7.7%)	121 (12.1%)	37 (3.6%)	7 (3.4%)	27 (8.4%)
制限手続	109 (76.2%)	737 (73.8%)	825 (80.0%)	33 (15.9%)	223 (69.3%)
短期制限手続	3 (2.1%)	56 (5.6%)	112 (10.9%)	0 -	47 (14.6%)
交渉手続	2 (1.4%)	15 (1.5%)	6 (0.6%)	167 (80.7%)	14 (4.3%)
短期交渉手続	0 -	1 (0.1%)	4 (0.4%)	0 -	1 (0.3%)
競争的対話	18 (12.6%)	61 (6.1%)	43 (4.2%)	0 -	9 (2.8%)
事前公告のない特定	0 -	7 (0.7%)	4 (0.4%)	0 -	1 (0.3%)
合計	143	998	1,031	207	322

下段の( )は，組織タイプごとの合計に占める各入札方式の割合
TED より整理．入札方式が不明の 1 件を除く．

（出典）森田康夫･佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料 №772）26 頁

発注形態は、DB（Design-Build：設計・施工一括方式）、DBB（Design Bid Build：設計・施工分離方式）、FA（Framework Agreements：フレームワーク合意[13]）など多様な形態が採用されており、道路庁発注の大規模改築工事においては、DB が多用されている。また、環境庁発注の工事では、FA が多用されている。

落札基準は、中央政府では、「経済的に最も有利」が主流である。価格とそれ以外の要素（主に品質）の重み付けは、全体を 100 とすると、道路関連事業においては、価格の重みが 75～90 という、価格優位の事業と、価格の重みが 40～50 という、品質等とほぼ同等である事業が、約半数ずつを占めている。

地方政府では、「経済的に最も有利」が主流であるものの、最低価格も約 1 割用いられている。「経済的に最も有利」における重み付けは、中央政府の道路関連事業と同様、価格優位の事業と、価格・品質等が同等の事業が約半数ずつを占め、品質等が優位に設定されるのはごく稀である。

（3）フランスの公共調達制度

フランスの入札制度は、我が国が明治会計法制定の際に参考としたものである。

明治会計法の参考としたのは、同国の1862年王令「政府会計全般規則」である。同法令は、必要があれば予定価格を設定するとしており、予定価格は契約額の上限とされた。また、落札基準は最低価格を提示した者とされていた。

しかし、1882年には、契約に関する通達第18条により、特別な場合は契約条件に関する交渉が認められるようになり、1964年（昭和39年）に制定された公共契約法典においては、価格競争入札に加えて総合評価方式が規定され、予定価格の上限拘束は価格競争入札に限

13　フレームワーク合意とは、特定の期間、一定の範囲で工事・業務の枠を設定しつつも、詳細な内容は特定せずに、1 者もしくは複数の者と発注機関が締結する合意（協定）のことを指す。

定された。そして、2001年（平成13年）3月に制定された公共契約法典において、予定価格に関する規定は削除され、落札基準は原則として総合評価方式とされるようになった[14]。

現在、フランスの公共調達に関する包括的・体系的な法令は、公共契約法典である。同法典では、入札方式、落札基準につき、以下のとおり規定している。

①入札方式[15]

（a）提案方式（EU公共調達指令の公開手続と制限手続に該当：第33条）、（b）交渉方式（第34条,35条）、（c）競争的対話手続（第36条）、（d）設計・施工一括方式（第37条）、（e）コンクール（第38条）

交渉方式は、第35条のⅠで事前公告及び競争を行った後の交渉手続、第35条のⅡで事前公告も競争も行わない交渉手続が規定されている。第35条のⅠは、新しいEU公共調達指令における交渉付き競争手続に相当するものであり、EU公共調達指令に先駆けて導入した点が特徴である。

（f）閾値未満の手続（第28条）

EU閾値未満の場合、物品調達、サービス、工事の契約は、調達品の性質や特性、対応できる事業者数や所在地、さらには調達情勢に応じて、発注者が自由に決定することができる。発注者は、提出された提案について、価格を含む提案の全項目につき、応札者と交渉することができる。

②落札基準（第53条）[16]

落札基準は、以下のいずれかの基準とする。

（a）最も経済的に有利、（b）価格のみ

③建設事業への適用状況[17]

2010年（平成22年）から2012年（平成24年）に公告されたフランスでの建設事業の入札方式、落札基準の実施状況は図表3-2-4のとおりである。

14　木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社 2012 年）87 頁-88 頁

15　森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料№772・2014 年 1 月）35 頁

16　森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料№772・2014 年 1 月）35 頁-36 頁

17　森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料№772・2014 年 1 月）36 頁-37 頁

図表 3-2-4　フランス 建設事業の調達件数 2010-2012

落札基準 / 入札方式	最低価格	最も経済的に有利	合計（割合）
公開手続	448	16,237	16,685(71.4%)
制限手続	66	1,231	1,297(5.5%)
短期制限手続	0	13	13(0.1%)
交渉手続	293	1,787	2,080(8.9%)
短期交渉手続	0	9	9(0.0%)
競争的対話	0	255	255(1.1%)
事前公告のない特定	233	2,799	3,032(13.0%)
合計（割合）	1,040(4.4%)	22,331(95.6%)	23,371

TED より整理．落札基準，入札方式いずれかが不明な 334 件を除く．

（出典）森田康夫･佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料 №772）36 頁

入札方式は公開手続が7割以上を占めており、最も多く適用されている。落札基準は、大半が「最も経済的に有利」の基準である。

組織タイプ別の調達状況は図表3-2-5のとおりである。

図表 3-2-5　フランス 組織タイプ別建設事業の調達件数 2010-2012

組織･機関 / 入札方式	中央省庁，国家･連邦政府	地方政府	法に基づく組織	ユーティリティ	その他，不明
公開手続	830 (82.8%)	7,875 (75.1%)	2,344 (71.4%)	737 (31.0%)	5,030 (76.6%)
制限手続	93 (9.3%)	253 (2.4%)	342 (10.4%)	69 (2.9%)	575 (8.8%)
短期制限手続	3 (0.3%)	7 (0.1%)	3 (0.1%)	0	2 (0.0%)
交渉手続	20 (2.0%)	196 (1.9%)	127 (3.9%)	1,490 (62.8%)	263 (4.0%)
短期交渉手続	1 (0.1%)	0	2 (0.1%)	0	6 (0.1%)
競争的対話	12 (1.2%)	130 (1.2%)	50 (1.5%)	0	67 (1.0%)
事前公告のない特定	43 (4.3%)	2,023 (19.3%)	413 (12.6%)	78 (3.3%)	620 (9.4%)
合計	1,002	10,484	3,281	2,374	6,563

下段の（ ）は，組織タイプごとの合計に占める各入札方式の割合
TED より整理．入札方式が不明の 1 件を除く．

（出典）森田康夫･佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料 №772）36 頁

中央政府の場合は公開手続が8割以上を占めている。ユーティリティでは交渉手続が多用されている。フランスの建設事業では、DBBが主に用いられており、2010年（平成22年）以降、中央、地方政府による建設事業におけるDBは実施されていない。

「最も経済的に有利」な落札基準について、評価ポイントは、中央政府と地方政府で異なる傾向がみられる。

中央政府は、価格とそれ以外（主に技術）の重み付けは、全体を100とした場合、価格が60～80を占める事業が9割近くを占め、価格優位の傾向がみられるのに対し、地方政府は、価格50が約2割、55以上が5割近くを占め、価格優位の傾向がみられるものの、30の設定も

あり、治水事業においては価格40の事業が半数を占めるなど、事業内容や発注機関により様々な設定がなされていると考えられる。

（4）ドイツの公共調達制度[18]

ドイツの公共調達については、競争制限禁止法の第4部に公共調達の規定があり、また、建設工事に関する規定として、ドイツ建設工事請負委員会が作成した建設工事調達契約規則（VOB）がある。VOBは下記のように3編で構成され、VOB/Aに調達手法や契約に関して規定されており、各州ともこれを基本として工事の調達を行っている。

VOB/A：建設工事の調達に関する一般規定

VOB/B：建設工事の施工に関する一般契約条件

VOB/C：建設工事の一般技術規定

VOB/Aは、さらに以下のように分かれている。適宜EU指令に適合させるよう改訂を行い、現在3部構成となっている。

1部：EU閾値未満の調達の一般規定

2部：EU閾値以上の規定（VOB/A-EG）

3部：防衛・安全分野当局による公共調達指令に応じた規定（VOB/A-VS）

①入札方式

VOB/Aの各部（1部～3部）の3条に入札方式について規定されている。EU閾値以上の場合は、EU公共調達指令の規定が適用されている。

◎EU閾値以上の場合（2部）

（a）公開手続（第 3 条（1）1）、（b）制限手続（第 3 条（1）2）、

（c）競争的対話（第 3 条（1）4）、

（d）交渉手続（第 3 条（1）3）

ⅰ）発注公告の事前公表を伴う交渉手続（第 3 条（4））

ⅱ）発注公告の公表を伴わない交渉手続（第 3 条（5））

◎EU閾値未満の場合（1部）

（a）公開入札（第 3 条（1））

（b）制限入札（第 3 条（3））

公開入札が不調に終わった場合や、公開入札が不適切な場合（緊急性、秘密保持等の要請）には、制限入札を適用できる。

（c）随意契約（第 3 条（5））

工事を施工できる受注者が1者しかない場合、特に緊急度の高い工事等、公開入

18　森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料№772・2014 年 1 月）40 頁-42 頁

札も制限入札も適切ではない場合には、随意契約を適用できる。

②落札基準

落札基準は、以下のいずれかの基準とする。

（a）最も経済的に有利、（b）価格のみ

最低価格は、2部において特に明記されていないが、落札基準の例として含まれる。

③建設事業への適用状況

2010年（平成22年）から2012年（平成24年）にTEDに公告されたドイツの建設事業の入札方式、落札基準の実施状況は図表3-2-6のとおりである。

図表 3-2-6　ドイツ 建設事業の調達件数 2010-2012

落札基準 / 入札方式	最低価格	最も経済的に有利	合計（割合）
公開手続	13,819	14,606	28,425(93.4%)
制限手続	141	334	475(1.6%)
短期制限手続	45	261	306(1.0%)
交渉手続	193	946	1,139(3.7%)
短期交渉手続	3	17	20(0.1%)
競争的対話	0	14	14(0.0%)
事前公告のない特定	25	33	58(0.2%)
合計（割合）	14,226(46.7%)	16,211(53.3%)	30,437

TED より整理. 落札基準, 入札方式いずれかが不明な 423 件を除く.

（出典）森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料 №772）43 頁

VOB/A第3条（2）に、「工事の性質上、または特別な事情が正当でなければ、公開入札としなければならない」と規定されているとおり、制限手続や交渉手続は、あくまでも例外的な扱いとされ、大部分に公開手続が適用されている。

組織タイプ別での調達状況は、図表3-2-7のとおりである。

図表 3-2-7　ドイツ 組織タイプ別建設事業の調達件数 2010-2012

組織・機関 ＼ 入札方式	中央省庁，国家・連邦政府*	地方政府	法に基づく組織	ユーティリティ	その他，不明
公開手続	1,286 (92.2%)	14,661 (97.1%)	4,120 (95.6%)	986 (50.8%)	7,733 (95.3%)
制限手続	90 (6.5%)	147 (1.0%)	92 (2.1%)	32 (1.6%)	155 (1.9%)
短期制限手続	2 (0.1%)	125 (0.8%)	55 (1.3%)	0	127 (1.6%)
交渉手続	6 (0.4%)	120 (0.8%)	32 (0.7%)	918 (47.3%)	71 (0.9%)
短期交渉手続	1 (0.1%)	8 (0.1%)	4 (0.1%)	0	7 (0.1%)
競争的対話	0	10 (0.1%)	1 (0.0%)	0	4 (0.0%)
事前公告のない特定	10 (0.7%)	30 (0.2%)	6 (0.1%)	5 (0.3%)	15 (0.2%)
合計	1,395	15,101	4,310	1,941	8,112

下段の（ ）は，組織タイプごとの合計に占める各入札方式の割合
TED より整理．入札方式が不明の 1 件を除く．
＊ 地方政府であるのに，この組織カテゴリーで登録されている案件も多く確認されたが，全てのチェックは困難なため，検索データをそのまま利用した．

（出典）森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」（国土技術政策総合研究所資料 №772）43 頁

公開手続がユーティリティを除く全ての組織で9割以上、ユーティリティでも約5割と、他国に比べて多く採用されている。

落札基準については、イギリス、フランスと比較して、最低価格を多く採用していることが大きな特徴である。「最も経済的に有利」と分類されているものでも、価格の重み付けが100で、実質的に最低価格で評価しているものもある。

なお、ドイツでは、フランスと同様に、建設事業はDBBが主に用いられており、2010年以降、中央、地方政府による公共土木事業のEU閾値以上のDBは実施されていない。ただし、ドイツでのDBBは、詳細設計付き施工が広く用いられている。

（5）アメリカの公共調達制度[19]

アメリカ連邦政府機関の調達手続は連邦調達規則（FAR）に規定されている。

①競争要件

（a）完全競争入札、公開競争（第6.1条）

下記（b），(c）の場合を除き、契約担当官は完全に開かれた競争を推進、提供しなければならない。

競争手法として、封印入札、競争プロポーザル、競争手続の併用、その他の競争がある。

（b）制限付完全公開競争、制限競争（第6.2条）

発注機関は、必要な物品やサービスの供給源を確立または維持するため、以下のようなケースで必要と判断した場合には、特定の者を除外する入札を実施することができる。

・競争性を失うことなく全体経費を削減できる場合

19　国土技術政策総合研究所資料№772「海外における公共調達」2 頁-3 頁, 5 頁-7 頁,9 頁

・継続して信頼できる物品、サービス提供者を確保できる場合
・医療、安全、救急の緊急調達に対応する場合
・国防に関する場合

（c）公開競争入札以外（第6.3条）
対応可能な受注者が1者しかない場合、異常かつ緊急の事態等においては、公開競争は完全に免除される。

②入札方式
（a）簡易手続（第13章）
物品とサービスの調達で、＄3,000を超え＄150,000以下と推定されるものは、中小企業へのセットアサイド（優先的割当）として簡易手続を適用しなければならない。
複数の者から見積や提案を募集して決定する。1者のみが適切と考えられる場合は1者のみから提案を受けることもできる。
なお、原則＄3,000以下、建設事業の場合は＄2,000以下の調達は、極小購入とされ、簡易手続の手法が適用できる。

（b）封印入札（第14章）
入札要請→入札→評価の時間がある場合、入札者とのディスカッションが不要である場合、1者以上の入札が見込まれる場合等においては、封印入札を実施しなければならない。競争入札と組み合せた二段階封印入札もある。その場合、一段階目で技術提案の要請、提案提出、評価、ディスカッションを行い、提案が受け入れ可能か否か判定する。二段階目で受け入れ可能な提案者のみで封印入札を行う。

（c）交渉、提案（第15章）
簡易手続、封印入札以外の入札方法である。
交渉とあるが、実際に交渉のような行為を行うことはごく一部のケースのみであることから、価格以外の要素を落札基準に含む入札、または提案と解釈するほうが適切である。
単独調達と競争調達の2種類がある。

③落札基準
（a）簡易手続（第13章第106条）
発注者の要求事項に対し総合的に最大の利益が期待できる調達であるベストバリュー方式の適用が推奨される。
発注者は、輸送コストも考え、要請書に基づき、全ての見積、提案を公正に評価しなければならない。

（b）封印入札（第14章第103条2項、408条1項）

価格及び提案要請に含まれる価格関連要素により、最も政府にとって有利な者を特定し、契約しなければならない。

（c）交渉、提案（第15章第101条）

交渉の場合、一つまたは選定方法の組み合せによりベストバリューを得ることができる。

ⅰ）トレードオフ（第15章第101条1項）

必ずしも最低価格または最高技術の提案者だけではなく、最良の者を選定する手法である。提案要請書には、全ての評価項目と重み付けを明記しなければならない。また、価格・コスト以外の評価項目と価格・コストとの関係（価格・コストより重要、同等、重要でない）を明示しなければならない。

ⅱ）技術適合評価最低価格選定（第15章第101条2項）

提案書が技術要件を満たし、かつ最低価格である場合に、ベストバリューが期待できる最適な手法である。提案要請書には、評価項目を明記し、最低価格であり価格以外の要件を満たす者を選定する旨を明記しなければならない。

④建設事業への適用状況

FARは、第36章に建設工事と建設エンジニアサービスについて規定しており、建設工事は米国外で契約が実行される場合を除いて封印入札が原則である。封印入札においては、落札基準は最低価格が基本である。DB等では競争プロポーザルを採用している。封印入札と競争プロポーザルの比率は約7：3である。DBや包括的調達では競争プロポーザルを用い、落札基準にベストバリューのトレードオフが適用されているが、その他の競争プロポーザルでは、技術適合最低価格選定が主に用いられている。

また、セットアサイドは約4割の調達に適用されている。

（6）我が国の入札制度

①入札方式

国、地方公共団体とも、一般競争入札が原則であり（会計法第 29 条の 3 第 1 項、地方自治法第 234 条第 1 項,第 2 項）、法に特別の定めがある場合に限り指名競争入札又は随意契約を適用することができる（会計法第 29 条の 3 第 3 項,第 4 項、地方自治法施行令第 167 条,第 167 条の 2）。

②建設事業への適用状況（国土交通省直轄工事のみ）

2010 年度（平成 22 年度）から 2012 年度（平成 24 年度）の国土交通省直轄工事における入札方式の適用状況を示したものが図表 3-2-9 である。

図表 3-2-9　国土交通省直轄工事における入札方式の適用状況 2010-2012

入札方式	件数	割合
一般競争入札	25,573	93.4%
指名競争入札	234	0.9%
随意契約	1,585	5.8%
計	27,392	100.0%

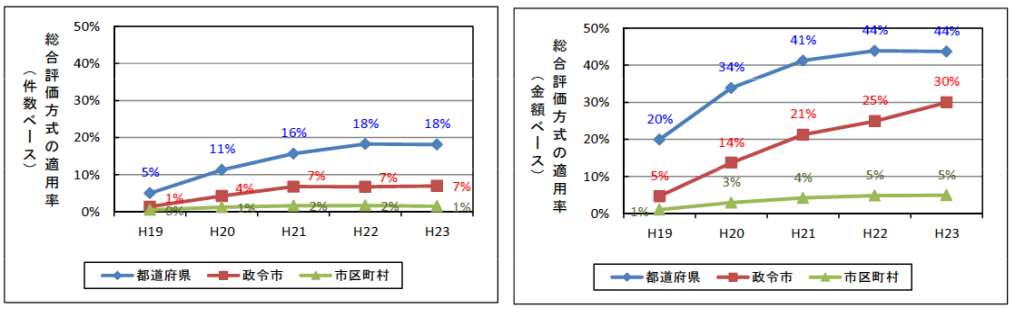
（出典）国土交通省「直轄工事等契約関係資料」を基に当研究所にて作成
対象は地方整備局（港湾空港関係除く）、官庁営繕部、国土技術政策総合研究所

一般競争入札方式が 93.4%を占めており、指名競争入札が 0.9%と少ない。随意契約は 5.8%を占めている。

③落札基準

国土交通省直轄工事においては、総合評価方式により落札者が決定されている。地方公共団体における総合評価方式の導入状況は、図表 3-2-8 のとおり、2011 年度（平成 23 年度）においても、件数ベースで都道府県 18%、政令市 7%、市区町村で 1%であり、最低価格方式が主流である。ただし、金額ベースでみると都道府県 44%、政令市 30%、市区町村で 5%となり、大規模工事を中心に総合評価方式の導入が進んでいることが推測できる。

図表 3-2-8　地方公共団体における総合評価方式の導入状況



（出典）国土交通省ウェブサイト

（7）諸外国の公共調達制度と我が国との比較

上記諸外国の制度と我が国の国土交通省直轄工事における入札制度を比較、整理すると、以下のとおりとなる。

①入札方式

我が国は、国、地方公共団体とも、入札方式は一般競争入札、指名競争入札、随意契約の3方式である。

これに対し、EU及びイギリス・フランス・ドイツは、我が国の一般競争入札に相当する公開手続、指名競争入札に相当する制限手続の他、競争的対話、交渉手続等、多様な入札方式を設けている点で我が国とは対照的である。

また、アメリカにおいても、入札方式として交渉手続が設けられている。

今回の比較対象において、国の契約方式一般として交渉手続が存在しないのは我が国だけである。ただし、公共工事の契約については、品確法の改正により、「技術提案の審査及び価格等の交渉による方式」が設けられた。

中央政府直轄事業の比較において、我が国の指名競争入札は、適用割合が0.9%であり、公開手続きを主流とするEU、フランス、ドイツにおける制限手続の適用割合（それぞれ13.2%、9.3%、6.5%）と比しても低い数字である。

②落札基準

現在、国土交通省直轄工事においては、総合評価を原則としている。国土交通省の総合評価は、除算方式という評価手法から、価格が相当優位となる。また、地方公共団体においては、総合評価方式の導入は限られており、最低価格が主流である。

一方、EU、イギリス、フランスは、「最も経済的に有利」な基準が主流である。事業によって価格と品質等の重み付けの設定を変えており、例えば、イギリスの道路関連事業や地方政府発注事業においては、価格優位の事業と価格・品質等が同等の事業がそれぞれ約半数を占めている。また、フランスにおいては、価格優位の傾向が見られるものの、治水事業については、価格40と、むしろ品質優位の事業が相当割合を占めている。すなわち、事業特性等に応じて価格と品質等の割合を定めているものと考えられる。

なお、アメリカではDBBは最低価格が基本、ドイツでも最低価格の適用事業が多い。

このように、我が国の国土交通省直轄工事は、総合評価方式の導入により、落札者選定においては、制度面でEUと類似したものとなったが、価格と品質等の重み付けについては、イギリス、フランスとの間に差異が見られる。

今回の比較対象において、落札基準の要素に予定価格を設けている国は、現在では、我が国以外見られないとされている。近年まで予定価格制度を採用していたフランスも、前述のとおり、2001年に予定価格制度を撤廃している[20]。

[20] 木下誠也「公共調達研究」（日刊建設工業新聞社 2012 年）88 頁-109 頁

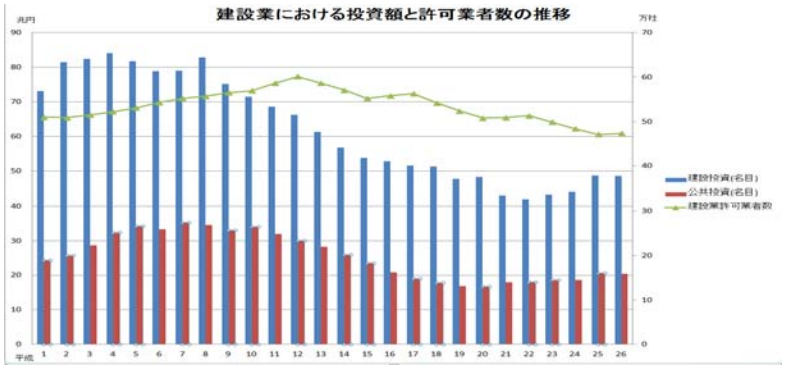
3.2.3　品確法制定及び総合評価方式の導入に至る経緯

3.2.3では、「公共工事の品質確保促進に関する法律」（品確法）の制定及び総合評価方式の導入に至った経緯を述べる。

（1）建設市場の縮小

1990年代初頭のバブル経済崩壊以降の、我が国の建設投資及び建設業許可業者数を示したものが図表3-2-10である。政府・民間を合計した建設投資のピークが1992年度（平成4年度）の84兆円、政府建設投資のピークが1995年度（平成7年度）の35兆円であり、それ以降、東日本大震災後は回復傾向にあるものの、大幅な減少が続いてきた。2010年度（平成22年度）は、政府・民間合計の建設投資額は41.9兆円であり、1992年度（平成4年度）の50%まで落ち込んだ。他方、建設業の許可業者数のピークは、2000年度（平成12年度）の60.1万社であり、それ以降現在にかけて減少傾向にあるものの、2014年度（平成26年度）は47万社であり、ピーク時の78%となっている。従って、縮小した市場に多数の事業者がひしめき合い、価格競争の激化に拍車を掛けている。

図表 3-2-10　建設業における投資額と建設業許可業者数



（出典）国土交通省「建設投資見通し」及び「建設業許可業者数調査」を基に当研究所にて作成
建設投資は年度ベース、平成24.25年度は見込み、平成26年度は見通し、就業者数は年平均

（2）低価格入札の増大

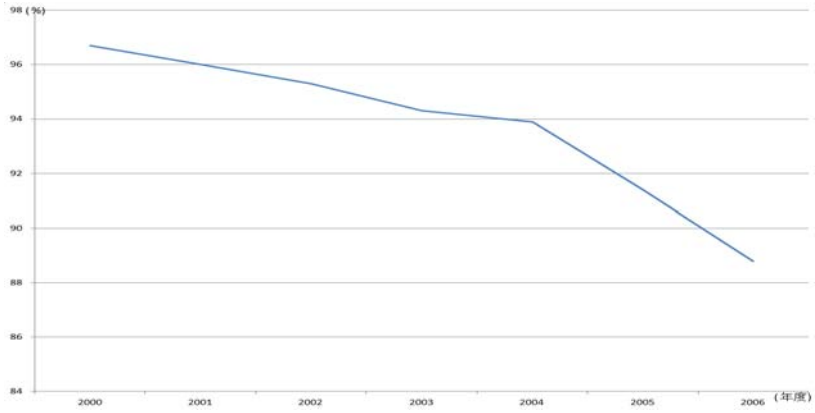
上記の結果、地域によって差があるものの、著しい低価格入札が頻発するようになった。

2001年度（平成13年度）及び2002年度（平成14年度）における地方公共団体発注の公共工事を例にとると、各県において、落札率60%台、50%台という入札が頻発し、落札率40%

台という入札も散見された[21]。

国土交通省直轄工事における落札率の平均値の推移は図表3-2-11のとおりである。

図表 3-2-11　国土交通省直轄工事における落札率の平均値の推移（2000 年～2006 年）

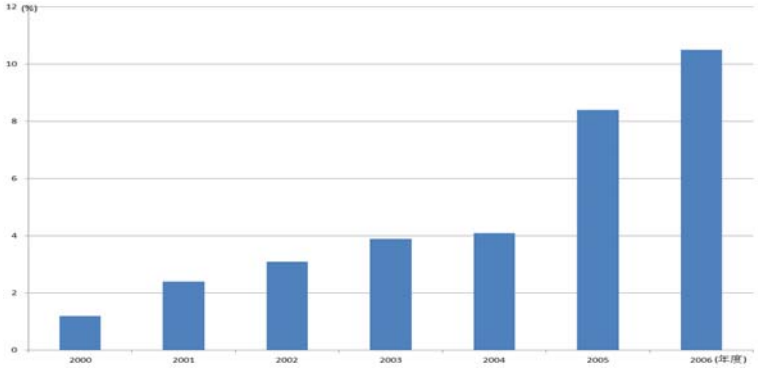


（出典）国土交通省ウェブサイト掲載資料を基に当研究所にて作成

2002年度（平成14年度）までは90%台後半であるが、2003年度（平成15年度）に95%を下回り、2004年度以降急激に低下し、2006年度（平成18年度）には88.8%となった。

低入札価格制度における調査対象となる基準価格（調査基準価格）を下回る入札が発生する低入札発生状況は図表3-2-12のとおりである。2000年度（平成12年度）の1.7%から徐々に発生率が高まり、2005年度（平成17年度）に8.4%、2006年度（平成18年度）に10.5%に達した。

図表 3-2-12　国土交通省直轄工事における低入札発生状況



（出典）国土交通省「直轄工事等契約関係資料」を基に当研究所にて作成
対象は地方整備局（港湾空港関係除く）、官庁営繕部、国土技術政策総合研究所

なお、品確法制定以降のことであるが、2006年（平成18年）1月に独占禁止法が改正され、

21　（社）全国建設産業団体連合会：「ダンピング排除のための対策について」（平成 15 年 5 月）3 頁-6 頁

ほぼ同時期に大手ゼネコンが「談合決別宣言」を行うと、大規模工事において大手ゼネコンが著しい低価格入札を行うようになった。同年2月には、大手ゼネコンからなる共同企業体が、国土交通省北海道開発局発注の夕張シューパロダムの骨材製造第1期工事を、予定価格31億1720万円に対し、その54.5%の17億円で落札した。同年の3月には、大手ゼネコンからなる共同企業体が、同ダムの堤体建設第1期工事を、予定価格50億8259万円に対し、その46.6%の23億7000万円で落札した。また、国土交通省関東地方整備局発注の国道1号原宿交差点立体工事を、大手ゼネコンが予定価格33億4331万円に対しその58.0%の19億4000万円で落札した。

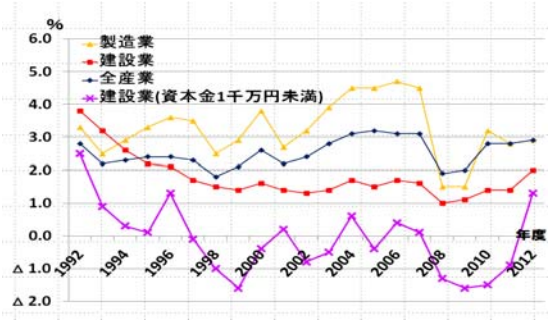
（3）建設会社の利益率・労働者の収入低下

低価格入札による工事採算の悪化は、建設会社の利益率低下につながり、従事する労働者にもしわ寄せが及び、収入低下を招いた。

①利益率の低下

建設業及び全産業、製造業の営業利益率の推移を示したものが図表3-2-13である。

図表 3-2-13　全産業・製造業・建設業 営業利益率の推移



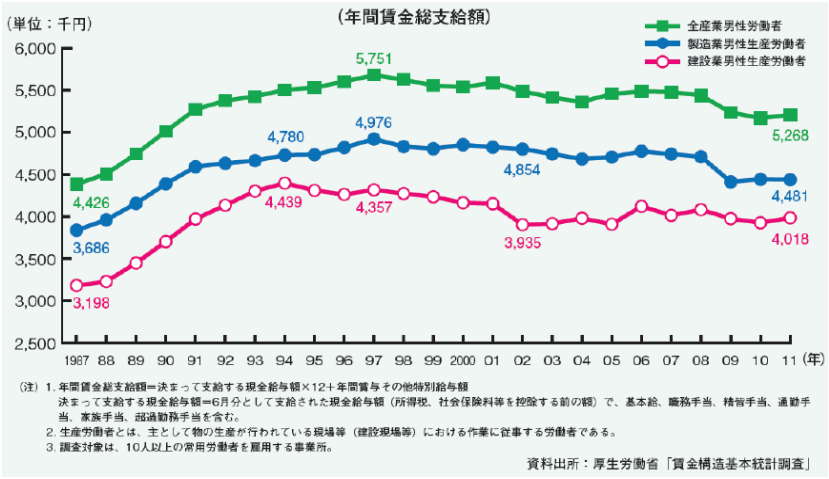
（出典）木下誠也　「公共工事入札・契約制度改革の道筋」（2015年6月）3頁

1993年度（平成5年度）は3%台で製造業を上回っていたものの、1997年度（平成9年度）からは2%を下回り、1993年度（平成5年度）から2007年度（平成19年度）まで2～4%台半ばで推移している製造業よりも大幅に低くなっている。とりわけ、資本金1,000万円未満の中小建設業の営業利益率は、1993年度（平成5年度）以降2011年度（平成23年度）に至るまで、1996年度（平成8年度）を除いて1%を下回る状況が続いた。

②労働者の収入低下

建設業者の利益率の低下だけでなく、労働者の収入も低下した。建設業男性生産労働者と、全産業男性労働者及び製造業男性生産労働者の年間賃金総支給額を比較したものが図表3-2-14である。

図表 3-2-14　全産業・製造業・建設業 男性労働者の年間賃金総支給額推移



（出典）国土交通省ウェブサイト

建設業男性生産労働者の年間賃金は、1994年度（平成6年度）の4,439千円をピークとして、他産業より早期に低下が始まり、他産業との格差が拡大した。2002年度（平成14年度）には、製造業男性生産労働者の年間賃金4,854千円に対し、建設業男性生産労働者の年間賃金は3,935千円にとどまり、その差は919千円となった。

（4）品確法制定に向けた動き

以上のように、低価格入札の増大は、建設業界の疲弊を進行させ、国民生活及び経済活動の基盤となる公共施設の品質確保に関し、悪影響が懸念される状況となった。

こうした情勢のもと、自民党は、1999年（平成11年）7月、「公共工事の品質確保と向上に関する研究会」を設置し、2000年（平成12年）2月には、「公共工事の品質確保と向上に向けて」という提言を発表した。これは、①発注者を評価する仕組みの整備、②発注者支援制度の確立、③企業の技術力の適正評価、④最適な入札契約方式の選択、⑤工事の平準化、⑥不当な低価格受注の防止等を内容とするものであった。

同研究会は、2002年（平成14年）12月に「公共工事に係るダンピング受注排除緊急対策」を発表した。これは、①ダンピング受注排除のための体制整備、②公正取引委員会による不公正取引の排除、③受注者選定における不良・不適格業者排除の徹底、④ダンピング受注に係る前払金の縮減、⑤低入札価格調査の徹底と最低制限価格制度の活用、⑥監督・検査の徹底を内容とするものであった。

同研究会は、2003年（平成15年）6月、「公共工事の品質確保に関する議員連盟」（以下、品確議連）に発展的に解消した。

国土交通省も、2003年（平成15年）2月、「品質の確保等を図るための著しい低価格によ

る受注への対応について」という通知を、各地方整備局長宛に発出した。同通知は、発注者側に、ダンピング受注対策地方協議会の各整備局への設置、低入札工事のインターネットでの公表等、体制の整備を求め、受注者側にも、過去2年以内に竣工した工事で65点未満の通知を出された等、一定の要件に該当した企業が低価格で受注した場合には、監理技術者と同等の要件を満たす技術者を1名増員するなど、体制の整備を求めた。また、低入札価格工事において、協力会社への工事代金支払状況につき、立入調査体制も強化した。また、同年4月には、「低入札価格調査制度対象工事における前払金の縮減について」という通知を出し、低入札価格調査対象工事の基準価格を下回った落札者と契約する際、前払金を2割に引き下げた。ただし、これらの通知は、あくまでも国土交通省直轄工事を対象としたものであった。

（5）品確法の制定及び総合評価方式の本格導入

2005年（平成17年）3月31日、公共工事の品質確保に関し、基本理念や発注者の責務の明確化を規定した品確法が議員立法で制定され、4月1日に施行された。

同法は、公共工事の品質確保が、良質な社会資本の整備を通じて、豊かな国民生活の実現及び安全確保、環境保全、良好な環境の創出、自立的で個性豊かな地域社会の形成等に寄与するとともに、現在及び将来世代にわたる国民の利益であることに鑑み、公共工事の品質確保に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、公共工事の品質確保促進に関する基本的事項を定めることにより、公共工事の品質確保の促進を図ることを目的としている（第1条）。同法は、基本理念として、①公共工事の品質は、国、地方公共団体、発注者、受注者がそれぞれの役割を果たすことにより、現在及び将来の国民のために確保すること（第3条第1項）、②公共工事の品質は、経済性に配慮しつつ、価格以外の多様な要素も考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより確保される必要があること（第3条第2項）、③公共工事の品質は、工事の効率性、安全性、環境への影響等が重要な意義を有することに鑑み、より適切な技術又は工夫により、確保される必要があること（第3条第3項）、④入札・契約の透明性・競争の公正性の確保、不正行為の排除の徹底、適正な施工の確保により、不適格な建設業者の排除等の入札・契約の適正化が図られるよう配慮すること（第3条第4項）、⑤民間事業者の能力活用に配慮すること（第3条第5項）、⑥契約当事者は対等な立場での合意による公正な契約を締結し、誠実に履行すること（第3条第6項）、⑦公共工事に関する調査・設計の品質確保に配慮すること（第3条第7項）を定めた。

また、発注者の責務として、発注関係事務（仕様書・設計書の作成、予定価格の作成、入札・契約方法の選択、契約の相手方の決定、工事の監督、工事中・完成後の確認・評価等）を適切に実施することを求め（第6条第1項）、受注者の責務として、工事を適正に施工するとともに、必要な技術力の向上に努める必要があること（第7条）を定めた。

その上で、政府は、公共工事の品質確保促進に関する施策を総合的に推進するための基本方針を策定し（第8条第2項第2号）、関係省庁、地方公共団体等は、基本方針に基づき必要な措置を実施するよう努力する必要があるとした（第9条）。

そして、発注者は、品質確保のための発注手続きとして、競争参加者の技術的能力（工事の経験、施工状況の評価、配置技術者の経験等）を審査し（第11条）、競争参加者から技術提案を求めるよう努力し（第12条第1項）、中立・公正な審査・評価が行われるよう必要な措置を講じて、これを適切に審査・評価し（第12条第2項）、提案内容によっては公共工事を確実に実施できないと認めるときは、その提案を不採用とすることができる（第12条第3項）とした。発注者が自ら発注関係事務を適切に実施することが困難であるときは、他の地方公共団体その他の者の能力を活用するよう努力することとし、その際、知識・経験・法令遵守・秘密保持等の条件を備えた者を選定するとともに、選定した者が行う発注関係事務の公正性を確保するために必要な措置を講ずることとした（第15条）。

こうして、公共工事の入札契約については、「価格のみの競争」から「価格と品質で総合的に優れた調達」への転換を実現するため総合評価方式が本格的に実施されることとなり、同年 8 月には、公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針が閣議決定された。

国土交通省直轄工事においては、2005 年度（平成 17 年度）下期より WTO 政府調達協定対象金額に満たない工事についても一般競争入札を適用するのに併せて、一般競争入札には原則として総合評価方式を用いることとした。

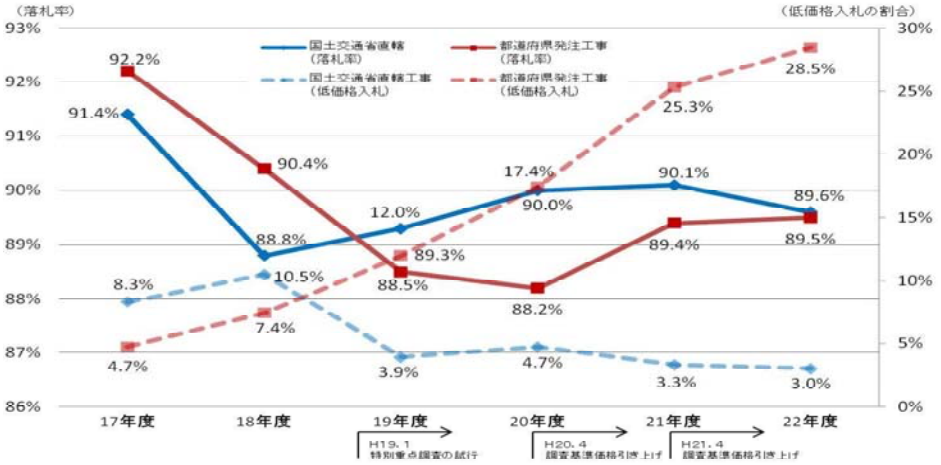
3.2.4　担い手3法改正に至る経緯

3.2.4では、担い手3法の改正に至った経緯を述べる。

（1）低入札の多発

2005年度以降2010年度までの国土交通省直轄工事及び都道府県発注工事における落札率及び低入札の発生率の推移を示したのが図表3-2-15である。

図表3-2-15　国土交通省直轄工事及び都道府県発注工事における落札率及び低入札の発生率の推移（2005年～2010年）



（出典）国土交通省ウェブサイト

都道府県発注工事においては、低入札の発生率が急激に上昇し、2010年度（平成22年度）には28.5%に達した。一方で、国土交通省直轄工事における低入札は、2007年度（平成19年度）以降、5%を下回る水準まで低下しており、地方における低入札の増大が顕著である。

（2）建設会社の利益率・労働者収入の低迷

建設会社の利益率及び労働者の収入についても、低迷が続いている。

図表3-2-13のとおり、全産業及び製造業の営業利益率は概ね2～4%台半ばで推移しているのに対し、建設業の営業利益率は、1997年度（平成9年度）以降、2%を下回っている。資本金1,000万円未満の中小建設業の営業利益率に至っては、2008年度（平成20年度）から2011年度（平成23年度）までマイナスとなっていた。

また、図表3-2-14のとおり、建設業男性生産労働者の労働賃金に関しても、2002年度（平成14年度）以降、ほぼ横ばいとなっている。そして、2014年（平成26年度）において、製造業男性生産労働者の年間賃金4,617千円に対し建設業男性生産労働者の年間賃金は4,086千円であり、依然として531千円の差がある。

（3）防災対策・インフラ老朽化対策の必要性

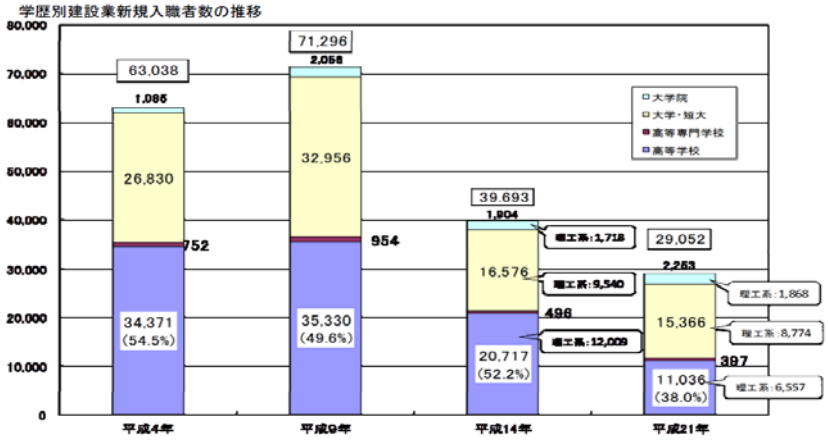
2011年（平成23年）3月に東日本大震災が発生し、防災対策の必要性、地域インフラと住民生活の安全・安心を守る建設産業の必要性と役割が再認識されることとなった。さらに、2012年（平成24年）12月には、中央自動車道笹子トンネルで天井板落下事故が発生、既存インフラの老朽化が問題となり、維持管理の重要性が認識されることとなった。

（4）若年層の建設業離れに伴う担い手の高齢化

長期にわたる建設需要の縮小と価格競争の激化によって、建設業者の経営が悪化しており、建設産業における技術者、技能労働者等の処遇悪化は、若者の入職減少と担い手の高齢化を招いた。

建設業への新規学卒者入職状況の推移を示したのが図表3-2-16である。

図表3-2-16　建設業への新規学卒者入職状況

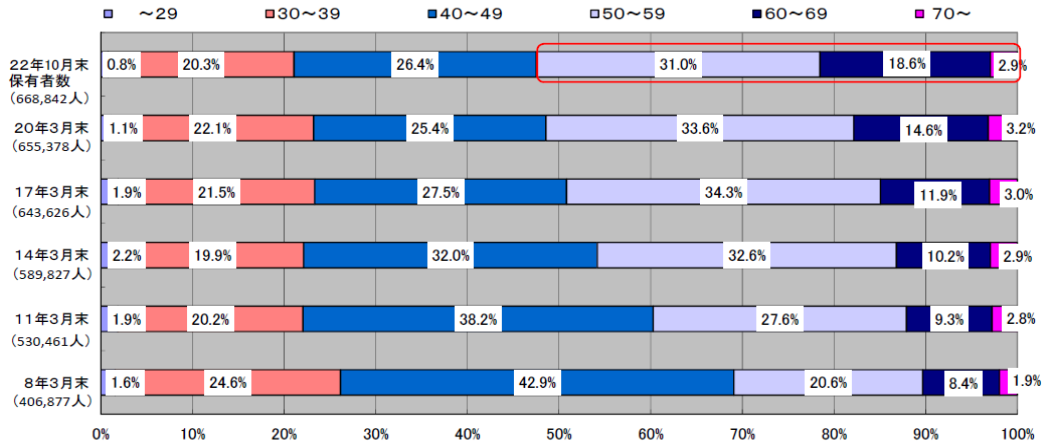


（出典）国土交通省ウェブサイト

新規学卒者の入職者は、1997年（平成9年）の71,296人をピークに減少を続け、2009年（平成21年）には29,052人と、ピークの40.7%にまで低下した。このうち、入職者に占める高卒者の割合は、2002年（平成14年）までは50%前後あったものが、2009年（平成21年）には38%まで低下しており、とりわけ技能労働者の減少が顕著となっている。

また、監理技術者資格者証保有者の年齢別分布の推移を示したものが図表3-2-17である。

図表3-2-17　監理技術者資格者証保有者の年齢別分布



（出典）国土交通省ウェブサイト

監理技術者資格者証保有者のうち、50歳以上の者が占める割合は、1996年（平成8年）では30.9%であったが、年々上昇を続け、2008年（平成20年）には51.4%と過半を占めるようになり、2010年（平成22年）には52.5%となっている。

このように、建設産業は将来の担い手確保に大きな懸念を抱かせる状況になった。

（5）担い手3法の改正

こうした事態を受けて、2013年（平成25年）1月、品確議連は、新たに「公共工事契約適正化委員会」を発足させ、新たな公共工事契約法立法化を視野に入れて議論を開始した。

同年3月には、国土交通・財務・総務の3省が、公共工事の契約適正化に向けた方策検討のため、実務者ワーキングチームを発足させた。また、同年11月には公共工事契約適正化委員会の法制化プロジェクトチームが発足した。2014年（平成26年）3月に、自民党が改正品確法案を了承して議員立法として国会提出され、審議が開始された。そして、同年5月、「担い手の中長期的な育成及び確保」「適正価格での契約」「多様な入札契約制度」「地域維持」等を基本理念に加えた改正品確法が成立、翌月施行された。合わせて、入札契約適正化法と建設業法の改正案も政府提出法案として国会に提出され、改正品確法と同時に成立、施行された。

3.2.5　担い手3法改正を受けた国の取り組み

（1）「発注関係事務の運用に関する指針」の策定

2015年（平成27年）1月30日、改正品確法の運用上の留意事項等について「発注関係事務の運用に関する指針」が「公共工事の品質確保促進に関する関係省庁連絡会議」にて取りまとめられた。運用指針の関係資料は①指針本文、②解説資料、③その他要領により構成されている。また、指針本文は2部構成で、前半では「発注関係事務の適切な実施」について調査・設計段階から完成後に至るまでの各段階で考慮すべき事項が纏められており、後半には「工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用」について多様な入札契約方式の選択の考え方等を体系的に記している。また、国は、本指針に基づき各発注者における発注関係事務の適切な実施について定期的に調査を行い、その結果をとりまとめ公表することとしている。

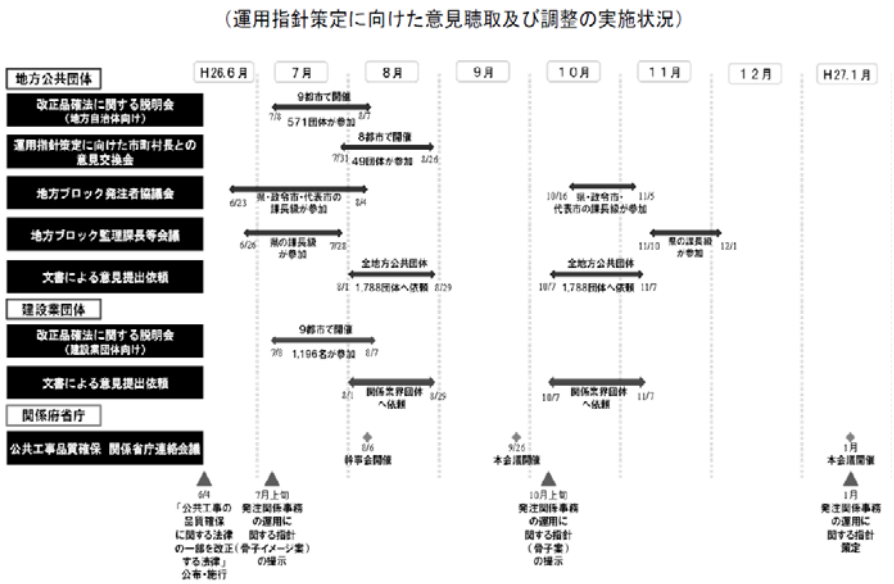
「発注関係事務の運用に関する指針」の主な内容は図表3-2-18のとおりである。

図表 3-2-18　改正品確法「発注関係事務の運用に関する指針」の全体構成と主なポイント

（出典）国土交通省「公共工事の品質確保の促進に関する法律　運用指針の策定について」

「発注関係事務の運用に関する指針」策定にあたり、国は、2014年（平成26年）7月、「発注関係事務の運用関する指針」骨子イメージ案を公表した。それを基に、同年8月にかけて地方公共団体や建設業団体に対し、説明会や意見交換会等の機会を通じて意見を聴くとともに、地方整備局等を通じて文書による意見提出を依頼した。地方公共団体においては247団体から1,042件の意見が提出され、建設業団体においては138団体から1,340件の意見が提出された。同年9月、品確法基本方針が閣議決定された後、国は、同年10月、「発注関係事務の運用に関する指針」骨子案を公表し、それを基に、地方公共団体や建設業団体に対し、再度意見照会を行った。地方公共団体においては176団体から753件の意見が提出され、建設業団体においては88団体から1,042件の意見が提出された。こうした意見も反映させた上で、「発注関係事務の運用に関する指針」が策定された。その概要は図表3-2-19のとおりである。

図表 3-2-19　運用指針策定に向けた意見聴取及び調整の実施



（出典）国土交通省　「発注関係事務の運用に関する指針（参考資料）」

（2）担い手3法改正を受けた国の取り組み

①各都道府県における説明会の開催及び相談窓口の設置

2015年（平成27年）4月1日に運用指針に基づく発注事務が開始されるにあたり、都道府県単位で各管内市町村担当者や建設業界関係者を対象とした説明会を開催するとともに、全47都道府県に相談窓口を設置した。

②多様な入札契約方式モデル事業

発注者である地方公共団体における多様な入札契約方式の導入・活用を支援するため、他の地方公共団体のモデルとなる発注者を支援する事業を行っている。具体的には、国土交通省が専門的知見を有する支援事業者を派遣するとともに、有識者の助言を得て発注事務への支援を行い、その成果を他の地方公共団体に展開しようとするものである。2014年度（平成26年度）、2015年度（平成27年度）とも、5件のモデル事業が選定された。

モデル事業は図表3-2-20のとおりである。2014年度のモデル事業については後述する。

図表 3-2-20　多様な入札契約方式モデル事業（2014・2015 年度）

2014年度

地方公共団体	支援対象事業	検討中の入札契約方式
大仙市（秋田県）	道路維持・除雪に係る事業	・地域の社会資本の維持管理に資する方式
宮城県	道路除雪に係る事業	・地域の社会資本の維持管理に資する方式
相模原市（神奈川県）	公共下水道の整備に係る事業	・設計・施工一括発注方式 ・ＥＣＩ方式
新城市（愛知県）	庁舎の建設に係る事業	・ＥＣＩ方式
大阪府	建築物の補修に係る事業	・地域の社会資本の維持管理に資する方式

2015年度

地方公共団体	支援対象事業	地方公共団体で検討中の主な入札契約方式
水 戸 市（茨城県）	体育館建替に係る事業	・ＥＣＩ方式
府 中 市（東京都）	庁舎建替に係る事業	・ＥＣＩ方式 ・ＣＭ方式
清 瀬 市（東京都）	庁舎建替に係る事業	・ＥＣＩ方式 ・ＣＭ方式
島 田 市（静岡県）	市民病院建替に係る事業	・ＥＣＩ方式 ・設計・施工一括発注方式
四日市市（三重県）	体育館建替に係る事業	・ＥＣＩ方式

（出典）国土交通省ウェブサイト

③歩切り根絶に向けた取り組み

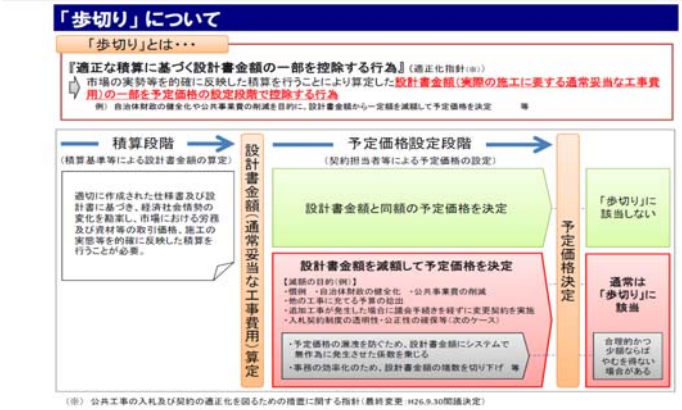
歩切りの根絶に向け、歩切りの定義や違法性をまとめたリーフレットを作成するとともに、2015年（平成27年）1月、全地方公共団体を対象に、歩切りに関する調査を実施した。そして、その結果を同年4月に公表し、歩切りを実施していた地方公共団体のうち、見直し

を行う予定はない又は未定と回答した156団体を中心に、同年夏頃、見直しの進捗を確認するフォローアップ調査を実施し、その結果を踏まえ個別に理由を聴取する等改善を推進することとした。

さらには、同年7月には、地方公共団体における歩切りの撤廃に向けた最近の取り組みとロードマップも公開している。

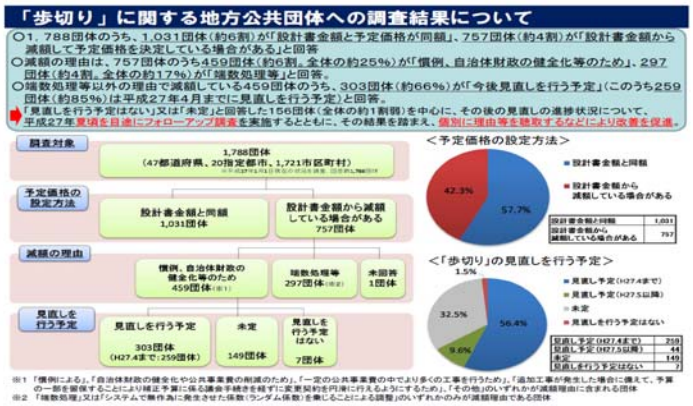
歩切りの解説リーフレットは図表3-2-21、歩切りに関する地方公共団体への調査概要は図表3-2-22、歩切り撤廃に向けた地方公共団体の取り組みとロードマップは図表3-2-23のとおりである。

図表 3-2-21　「歩切り」廃止による予定価格の適切な設定について



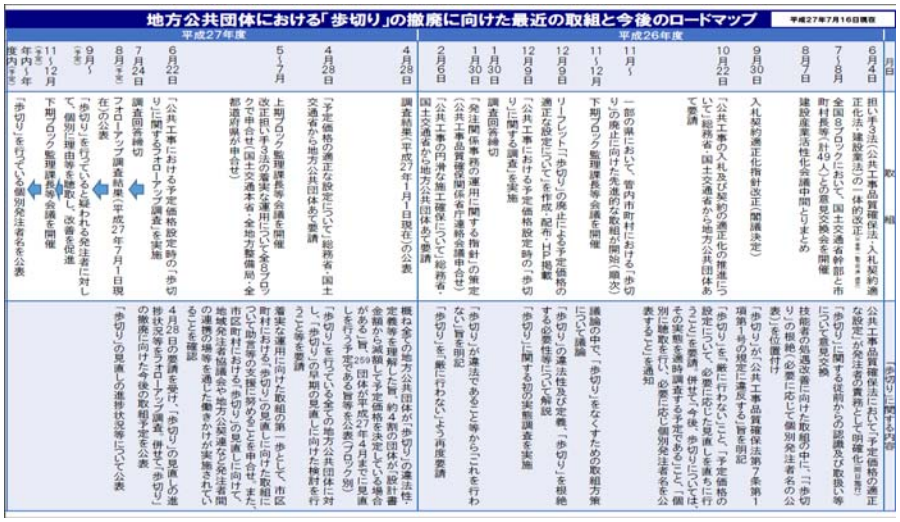
（出典）国土交通省ウェブサイト

図表 3-2-22　「歩切り」に関する地方公共団体への調査結果について



（出典）国土交通省ウェブサイト

図表 3-2-23　「歩切り」撤廃に向けた地方公共団体の取り組みとロードマップ



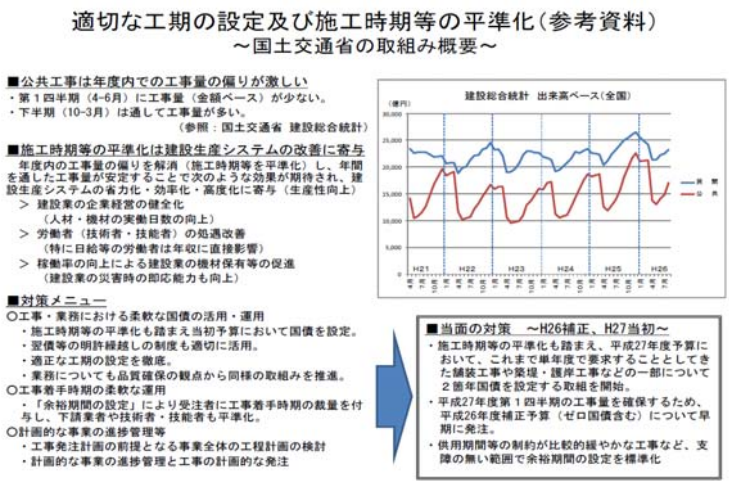
（出典）国土交通省ウェブサイト

④適切な工期の設定及び施工時期の平準化に向けた取り組み

工期及び施工時期の平準化を推進するため、2015年度（平成27年度）予算から、従前単年度で要求することとしてきた舗装工事や築堤・護岸工事等の一部について、国庫債務負担行為により2箇年契約とした（2箇年国債の活用）。また、各地方公共団体に対しても、債務負担行為の有効な活用や休日や雨天等余裕期間を含めた工期の設定に取り組むよう通知した。

概要は図表3-2-24のとおりである。

図表 3-2-24　適切な工期の設定及び施工時期等の平準化



（出典）国土交通省ウェブサイト

⑤ダンピング対策の適切な活用の徹底

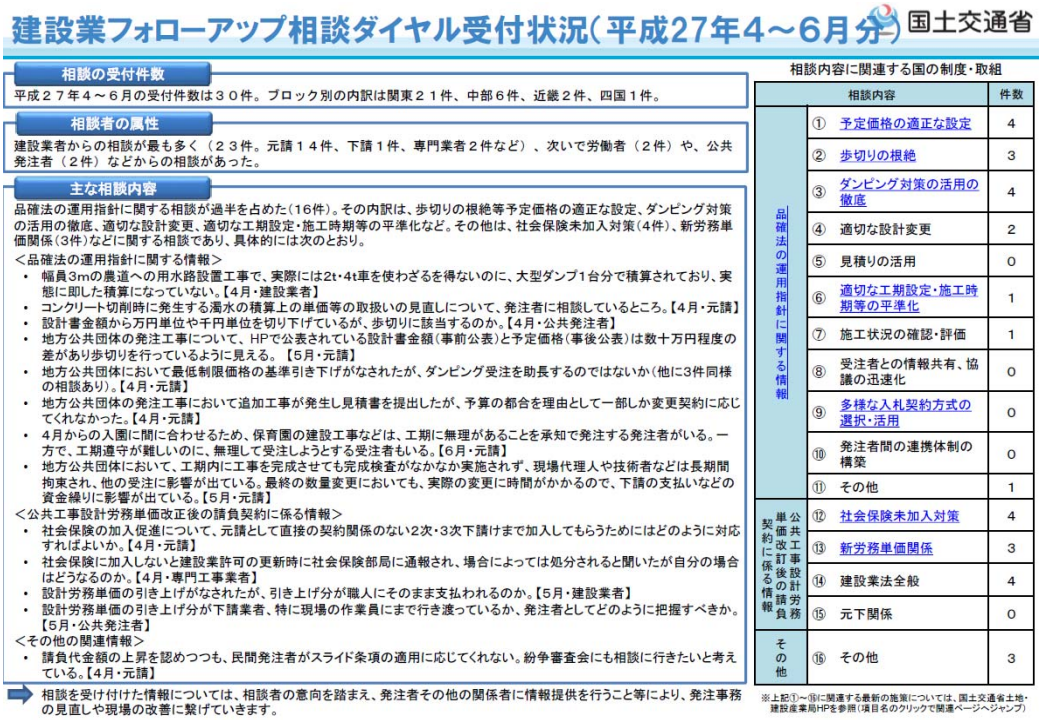
ダンピング受注を防止するため、入札金額内訳書の取り扱いにおける運用上の留意点につき、通知文を作成して各省庁、都道府県及び政令指定都市宛に発出し、内訳書の適切な確認を徹底するよう促した。

⑥「建設業フォローアップ相談ダイヤル」の開設

全国の各地方整備局に「建設業フォローアップ相談ダイヤル」を開設することにより、発注者による歩切りの実施、ダンピング対策の未実施等、見直しが必要な事態について、事業者が相談できる体制を構築し、同時に、担い手の中長期的な確保等、品確法の基本理念実現に向けた現場での取り組みにつき、情報提供を受け付けることとした。

「建設業フォローアップ相談ダイヤル」への相談状況は図表3-2-25のとおりである。

図表 3-2-25　建設業フォローアップ相談ダイヤル受付状況（2015 年 4 月～6 月）



（出典）国土交通省ウェブサイト

3.2.6　地方公共団体の多様な入札契約方式を用いたモデル事業

本項においては、2014年度（平成26年度）「多様な入札契約方式を用いたモデル事業」として選定された5件について、国土交通省資料を基にしつつ紹介する。

（1）秋田県大仙市における道路維持・除雪に係る事業（地域社会資本の維持管理に資する方式）

①秋田県大仙市が抱える除雪業務・体制の課題

秋田県大仙市の除雪業務においては、路線・区間ごとに受注者が固定されており、人員・機械に流動性がない。また、受注者の現在の体制に余裕がなく、オペレーターの急病や機械故障により未除雪区間が出る恐れがある上、オペレーター個人に除雪ノウハウが蓄積されており、その継承が急務である。その上、受注者は、多雪時にも対応可能な除雪体制を整えておく必要があるため、保有技術者の他工事への活用が困難であり、小雪時には収入減と固定費増加で負担が増加するにもかかわらず、国・県等の一般工事受注機会を取り込むことができないという経営上の負担を抱えている。一方で、大仙市側も、現場職員の退職・不補充により、現地確認、対応の体制不足の懸念を抱えている。

②課題解決に向けた解決策

（a）共同受注化

新たな人材育成支援、バックアップ体制の確保、人材や機械の柔軟な活用を目的として、共同受注化を推進する。共同受注化により、受注者は売上高減少、幹事会社の事務的経費負担の増大、共同事業体内での作業環境の不公平感といった懸念材料を抱えるため、説明会の開催により、共同受注化の目的を明確に説明すること、幹事会社の事務作業と必要経費の基本的考え方を示し、共通理解を促進すること、使用機械に官民保有の機械が混在する場合は、民保有機械を活用する際の積算見直しを検討する等の対策を講じる。また、共同事業体内でのノウハウを共有するため、甲型JV[22]の結成を推進する。

（b）複数年契約化

新たな人材育成支援、人材や機械の柔軟な活用を目的として、複数年契約化を進める。

（c）GPS除雪情報システム等による分析

除雪作業全体の効率化を推進するため、GPS除雪情報システム等を活用して、工区ごと

[22] 全ての構成員が資金、人員、機械等を出し合い一体となって共同施工を行う共同企業体のこと。なお、構成員が工区を分割し、分担して施工する共同企業体を乙型 JV という。

の稼働率から最適な工区割りを検討し、時間単価から区間単価への変更を検討する。

（d）一括発注化、冬季工事一般の工程調整

会社経営が降雪量に左右される状況から脱却を図るため、夏場や少雪年におけるオペレーターの生業も踏まえて、実施可能な作業内容及び期間による一括発注化を進め、受注者の経営基盤強化を図る。また、受注者が除雪への対応により、一般工事の工程が遅延することへの市側の理解も促進し、受注者が一般工事も受注しやすい環境を整備するよう配慮する。

図表 3-2-26　秋田県大仙市における道路維持・除雪に係る事業

（出典）国土交通省ウェブサイト

（2）宮城県（北部土木事務所）における道路除雪に係る事業
（地域社会資本の維持管理に資する方式）

①宮城県（北部土木事務所）の道路除雪事業が抱える課題

宮城県北部土木事務所管区においては、降雪量が地域によって大きく異なり、過去5年の平均降雪量が10.7mの多雪地帯から1.6mの少雪地帯まで分布している。多雪地帯は交代・協働できる体制を構築して、常に一定の除雪水準を確保しておく必要があり、また、オペレーター個人に蓄積されたノウハウの継承という課題を抱えている。一方、少雪地帯は、

除雪が主な仕事として成立しにくいことから、オペレーターの新規確保が難しく、オペレーターの高齢化により、急な撤退も懸念される状況にある。また、属人的な除雪ノウハウが要求されるため、作業未経験の道路への新規参入促進が難しい状況にもある。

②課題解決に向けた解決策

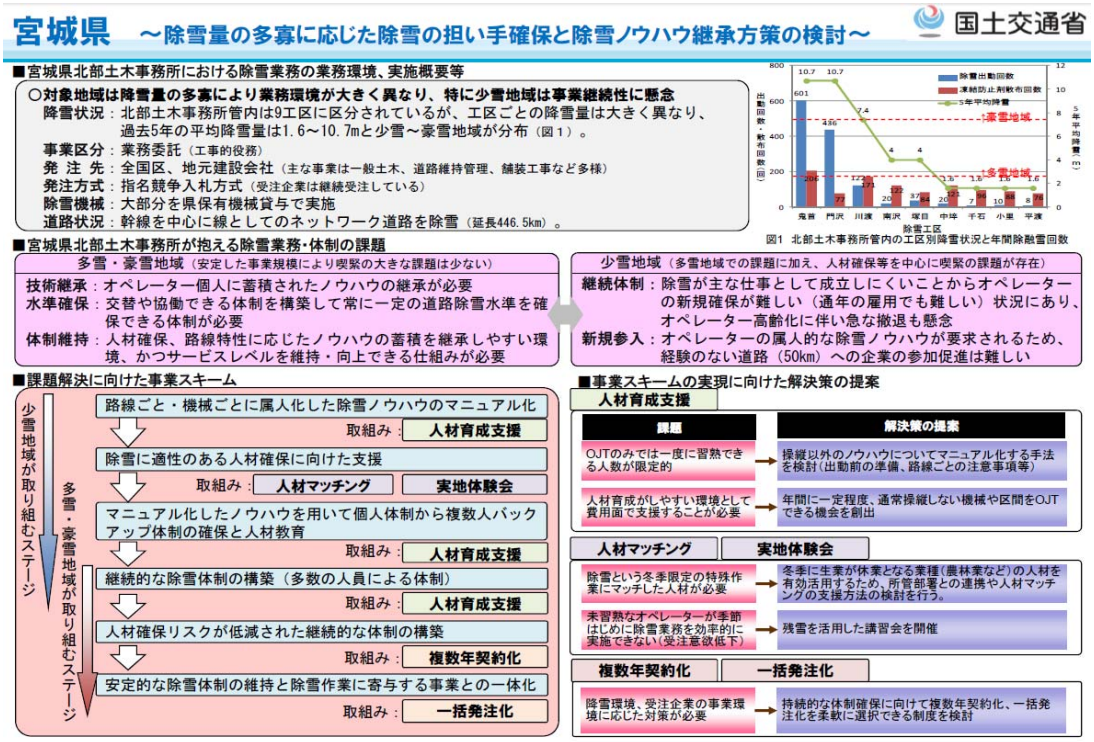
（a）人材育成支援

属人化した除雪ノウハウのマニュアル化、複数人バックアップ体制の確保、継続的な除雪体制の構築を目的として、人材育成支援を強化する。年間に一定程度、通常操縦しない機械や区間をOJTできる機会を創出したり、残雪を利用した講習会を開催するほか、OJTのみでは一度に習熟できる人数が限定されるため、機械操縦以外のノウハウ（出勤前の準備、路線ごとの注意事項等）について、マニュアル化する手法を検討する。また、少雪地帯においては、農林業等、冬季に生業が休業となる人材を有効活用するため、所管部署との連携や人材マッチングの支援方法等の検討を行う。

（b）複数年契約化、一括発注化

多雪地帯においては、受注者が継続的な体制を構築することへの支援、安定的な除雪体制の維持することへの支援を目的として、複数年契約、一括発注を柔軟に選択できる制度を検討する。

図表 3-2-27　宮城県（北部土木事務所）における道路除雪に係る事業



（出典）国土交通省ウェブサイト

（3）相模原市における公共下水道の整備に係る事業
（設計・施工一括発注方式、ECI方式）

①対象事業の抱える課題

対象地域は、道路、上下水道等の基盤施設は整備済みで、商店等が隣接する既成市街地での工事となる。埋設ルートとなる道路では、狭隘な箇所があるほか、小田急江ノ島線の横断箇所があり、さらには施工ルート上に、施工ヤードや立坑として活用できる道路・公園等の公共用地が僅少である。

浸水被害が継続的に発生していることから、早期に被害の解消を図る必要がある一方、市では本事業で採用する特殊な構造（サイフォン構造）を検証できる技術系職員が高齢化して大量退職を迎え、新技術や事業に対する知見を持つ技術系職員も限られている。さらに、市は、新たな入札契約方式に関して経験がない。

②課題解決に向けた解決策

（a）相模原モデルによるECI方式の導入、設計・施工一括発注

本事業では、都市計画決定・事業認可がなされた直後から、設計・施工一括発注による事業推進を前提として、受発注双方のリスク最小化のため、設計段階から施工者が関与するECI（Early Contract Involvement）方式を導入する。具体的には、受注者と相模原プロジェクト・マネジメント・パートナーシップ（PMP）契約を締結し、設計条件の整理、発注者支援業務を委託する。施工者が、設計段階から参画・検証することで、施工段階における設計変更等を最小化しコスト増の回避を図り、また、実施設計・協議交渉・工事施工を重複して進めることで、工期短縮化を図る。さらに、発注事務から工事完了まで発注者業務を一部委託することで、技術職員不足等、市の事業執行体制の補完を図る。

（b）総合評価落札方式の活用や技術検討会等、中立的な組織の構築

事業の透明性を確保しつつ、本事業を円滑に推進できる適切な技術力を有する事業者を選定するため、総合評価落札方式を活用し、事業者選定時に技術提案を受け入れることにより、設計の段階から現場での施工性を考慮した先端技術（超大口径、長距離等）の導入を図る。また、技術検討会等、中立的に判断できる組織を構築し、事業者選定過程の透明性を確保するよう努める。

図表 3-2-28　相模原市における公共下水道の整備に係る事業

（出典）国土交通省ウェブサイト

（4）愛知県新城市における新市庁舎建設に係る事業（ECI方式）

①対象事業の抱える課題

対象事業は築58年の老朽化が激しい本庁舎や周辺に分散された本庁機能を1棟に集約した新庁舎を建設するものであり、基本設計完了後にプロポーザル方式にて施工候補者を選定し、実施設計段階で施工候補者がVE協働を行う方式を採用する。VE協働作業においては、専門的知見と事業全体をマネジメントする人材が必要であるが、庁舎スタッフの技術的体制や経験が不足している。また、施工候補者の選定手続を開始したものの、複数の事業関与者の責任や役割、意思決定のタイミング等が複雑となっており、整理が必要である。

②課題解決に向けた解決策

（a）事業関与者（発注者、発注者支援者、設計者、施工候補者）の役割や責任を整理

VE協働作業における事業関与者の業務内容、責任、権利等を明確にするために、事業関与者役割分担表、VE協働方式業務フローを作成して基本協定書を補足するとともに、実施

協定書（案）を作成する。また、発注者支援者（PMR）に委託する業務（実施設計管理支援業務）の内容を再整理の上、実施設計管理支援業務委託仕様書を作成し、業務遂行の円滑化を図る。

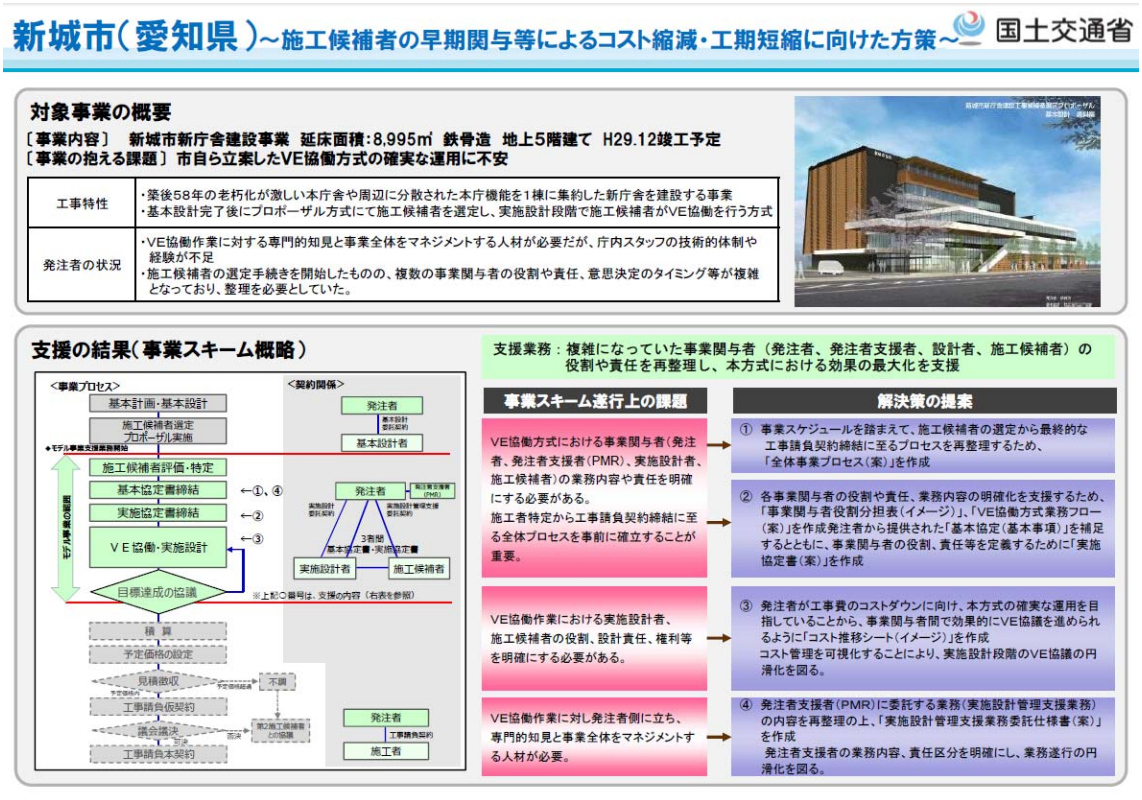
（b）全体プロセスの確立

事業スケジュールを踏まえて、施工候補者の選定から最終的な工事請負契約締結に至るプロセスを再整理するため、全体事業プロセスを作成する。

（c）コストの可視化

発注者が工事費のコストダウンに向け、本方式の確実な運用を目指していることから、事業関与者間で効果的にVE協議を進められるようにコスト推移シートを作成し、コスト管理を可視化することにより、実施設計段階のVE協議の円滑化を図る。

図表 3-2-29　愛知県新城市における新庁舎建設に係る事業



（出典）国土交通省ウェブサイト

（5）大阪府における建築物の補修に係る事業（地域社会資本の維持管理に資する方式）

①対象事業の抱える課題

これまで故障の連絡から設計、工事発注、監理、検査までを一括して随意契約で実施していた保全支援業務を、競争性や透明性の観点から一般競争入札とし、故障連絡から設計等は民間コンサルに委託、工事発注は大阪府という体制に変更する。工事の特性として、小規模かつ多様な工事が多く、しかも突発的に発生し、迅速な対応が求められる一方、一般的な積算基準では予定価格と実勢価格が適合しない小規模工事であり、見積徴収で対応している。そのため、膨大な発注業務が発生する一方、見積徴収期間等着手までに時間を要するため、様々な段階で業務量低減と時間短縮の視点から業務プロセスの改善が必要である。また、施設管理部門と補修工事担当部門が異なるため、迅速・確実な対応のためには、密接な連携が不可欠である。

②課題解決に向けた解決策

（a）補修工事緊急度マニュアルの策定

施設管理部門は、補修の緊急度に関わらず不具合を担当部署に報告するため、担当部門はその都度判断が必要であった。そこで、施設管理部門の非技術系職員で判断できる補修工事緊急度マニュアルを策定し、担当部門への連絡・相談の量の軽減を図る。

（b）不急の工事の一括発注

不急の工事については、一定期間ストックし、一般競争で一括発注することとする。

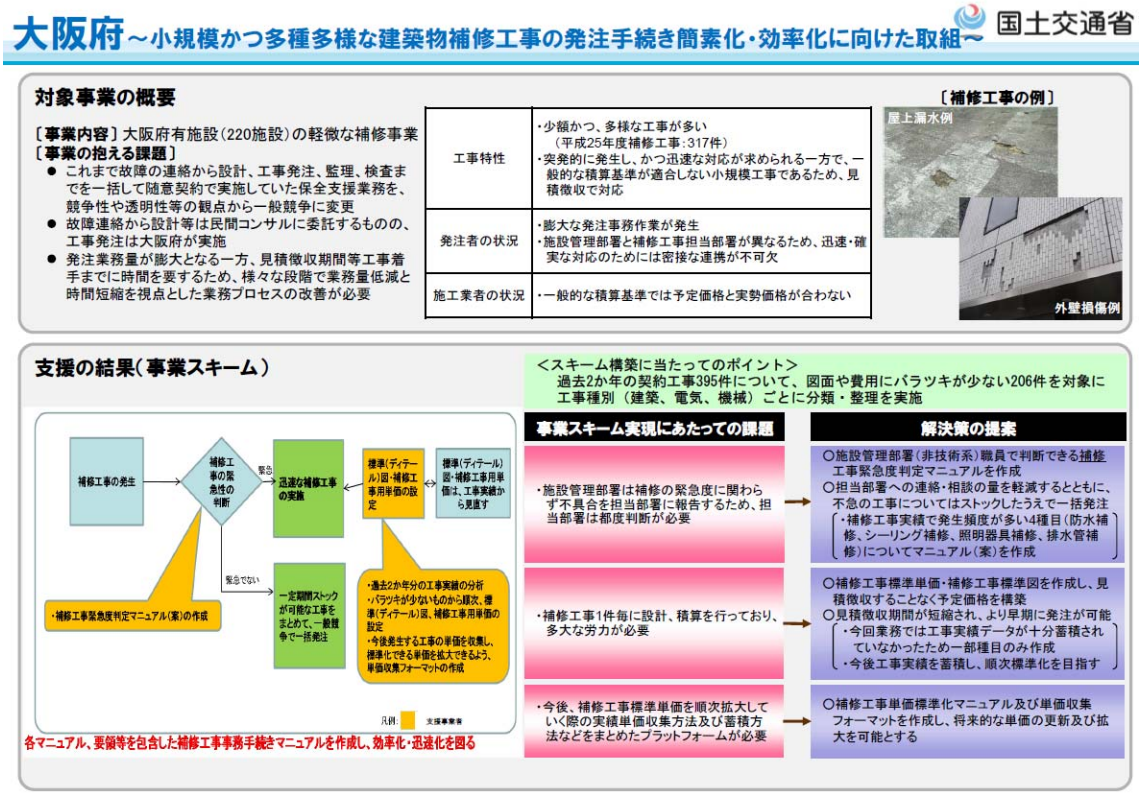
（c）補修工事標準単価・補修工事標準図の作成

過去2年の契約工事395件のうち、図面や費用にバラツキの少ない206件を対象に、工事種別（建築、電気、機械）ごとに分類・整理を実施し、順次標準単価及び工事標準図を作成、見積徴収することなく予定価格を構築することを試み、設計・積算の省力化を図る。

（d）補修工事単価標準化マニュアル及び単価収集フォーマットの作成

今回は、工事実績データが十分蓄積されず、標準単価や工事標準図が一部の工事種目でしか作成できなかったため、工事単価標準化マニュアル及び単価収集フォーマットを作成し、将来的な工事種目の適用拡大に備える。

図表 3-2-30　大阪府における建築物の補修に係る事業



（出典）国土交通省ウェブサイト

（6）考察

秋田県大仙市と宮城県の事例は、ともに除雪作業である。抱える課題は作業ノウハウの属人化、オペレーターの高齢化等、共通しており、対策も、バックアップ体制の確立、複数年契約、一括発注化、人材育成支援等、共通するものが多い。ただ、両者を細かく比較すると、秋田県大仙市のほうが、共同受注化による必要経費の基本的考え方の明示、GPSの活用による単価算出方式の変更の検討と、より踏み込んだ取り組みが提案されている。

予定価格により落札価格の上限を設定する原則が存在する以上、公共工事を適正な価格で発注するためには、予定価格の適正な設定が重要となるのであり、そうした点で、経費の考え方を明示したり、単価の算出に最新のテクノロジーを活用するという取り組みは、特筆すべきものと言えよう。

また、発注方式は、秋田県大仙市は特命随意契約方式を採用することとしており、オペレーターの生業を踏まえた作業内容等の検討を行うことができると思われる。他方、特命随意契約方式はもちろんのこと、宮城県の指名競争入札においても、事業者選定過程の透明性をいかに確保するかが課題になると思われる。

相模原市と愛知県新城市の事例は、自治体に技術やコストを適正に評価できる職員が不足しているという状況の下、ECI方式を活用し、設計段階から民間ノウハウを活用するという点で共通している。技術職員の減少は、今後、多くの自治体において課題となることが予想されており、そうした中で、設計段階、コスト算出段階から民間ノウハウを活用することは、社会インフラの品質を保つための有力な手法になると思われる。そして、相模原市のように、技術検討会同等の中立的に判断できる組織を構築することや、愛知県新城市のように、コスト管理を可視化することにより、事業の透明性を確保する取り組みも不可欠になると思われる。

大阪府の事例は、建物の軽微な補修という、小規模かつ多様な工事が突発的に発生するため、発注関係事務が膨大となる一方、一般的な積算基準が適合しない分野において、一般競争入札を導入するにあたり、単価標準化マニュアルや補修工事緊急度判定マニュアルを作成することで、事業の透明性と自治体事務の効率化を図るものである。多様な工事において予定価格を算出するにあたり、工事種別ごとに分類・整理して標準的な単価を算出する手法は、発注関係事務を簡素化しつつ、適正な予定価格を設定するための有力な手法であると思われる。

おわりに

上記のとおり、本節においては、我が国の公共工事入札契約制度の変遷、諸外国の公共調達制度との比較、担い手3法改正に至った背景と経緯、「発注関係事務の運用に関する指針」策定、担い手3法改正を踏まえた国の取り組み、地方公共団体における多様な入札契約方式のモデルケースを概観してきた。

この中で、顕著に浮かび上がってきたのが、我が国においては、公共工事という社会インフラ整備において、入札過程の透明性・客観性・競争性の確保や、コストダウンという要素と、品質を追求するという要素を両立する観点が弱かったということである。一般競争入札方式導入前は、指名競争入札方式において入札参加者の指名を通じて品質を確保しようとする視点は重視されたものの、入札過程の透明性・客観性・競争性の確保や、コストダウンの観点は、やや不十分であった。他方、一般競争入札方式導入以降、入札過程の透明性・客観性・競争性は改善され、コストダウンも進んだものの、品質の確保は競争参加資格の設定等に委ねられ、バリューフォーマネー（VFM）を追求するところまでには至らなかった。建設投資減少に伴う市場の縮小を背景として価格競争が激化し、建設会社の体力、労働者の収入の低下を招き、若年層における建設業就業者も減少して、将来における我が国の良質な社会資本や住宅の確保、ストックの維持管理に支障を来すことが懸念される状況にある。

担い手3法の改正および発注関係事務の運用に関する指針の制定は、確かな技術力に裏付けされた、健全な社会インフラ整備に向けた重要な一歩である。今回は、発注関係事務の運用に関する指針及び一部の先進的な自治体の取り組みを紹介するにとどまったが、次号建設経済レポート№66においては、さらに対象となる自治体を広げて取り組み状況を明らかにしたい。

第 4 章

海外の建設業

4.1　現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開

- 我が国建設企業は、海外展開には不可欠な要素である現地スタッフ活用において、各企業独自の現地技術者育成や外国人技能実習制度を活用した取り組みを行っている。また単なる技術や技能の伝承だけではなく、日本の文化やモノづくりの心も同時に吹き込んでいる。
- 外国人技能実習制度を活用した現地技術者育成については、ベトナムの訓練施設において実践的な事前教育が行われている。建設分野における技能実習制度は、単純労働力の派遣や日本での労働力不足を穴埋めするものではなく、帰国後母国のインフラ整備に貢献できる人材を育て上げるということが第一の目的であるが、そのためには帰国後の実習生が活躍できる受け皿が必要である。
- 現地スタッフ育成の先にあるものは組織の「現地化」であり、その狙いについては価格訴求力の向上や顧客対応力の強化、現地スタッフの定着確保へのモティベーションの向上などが考えられる。
- 人材投資を行った貴重な現地スタッフの安定雇用を考えると、継続的な受注の確保が必要であり、日系製造業の生産施設案件だけではなくローカルマーケットの開拓が必要とされる。現地化された組織は、その上で大きな強みとなると考えられる。
- 我が国建設企業にとって、ローカルマーケットにおいて地場建設企業との差別化をいかに図るかが課題となっているが、品質や安全管理に対する意識の高さが強みであると考えられる。
- 長期にわたる人材投資を通じて現地スタッフ育成を着実に進め、我が国建設企業が海外市場において、より一層現地に根ざした形で発展することが期待される。

4.1　現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開

はじめに

日本国内では、国内建設投資が 50 兆円前後で推移しており、底堅い公共投資や民間設備投資の回復基調に伴う建設需要の増加により受注環境は改善し、また、2011 年 3 月に発生した東日本大震災による復興需要や 2020 年の東京オリンピック・パラリンピック関連需要を含めしばらくは堅調に推移していくことが予想される。しかし、我が国建設企業が安定的な成長を維持するためには、長期的な視点に立ち、さらに着実で継続的な発展を実現させていく事業分野の確立が必要であると考えられる。海外建設事業は、我が国建設企業の長期的な経営ビジョンにおける収益構造を支える大きな柱として、その体制構築に向けた動きが今後より一層活発化するものと考えられる。

本節では、我が国建設企業の海外建設事業に対する体制構築に向けての取り組みの中でも、「現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開」を取り上げる。海外建設事業においては現地スタッフの活用は不可欠であり、その中でも技術者・技能労働者の確保、育成は現地マーケットにおいて事業展開を図っていく上で、極めて大きな要素であることは言うまでもない。

本節では、我が国建設企業が取り組んでいる現地技術者・技能労働者の確保や育成、活用策を紹介し、さらには海外建設市場への進出戦略などについて考察を行った。

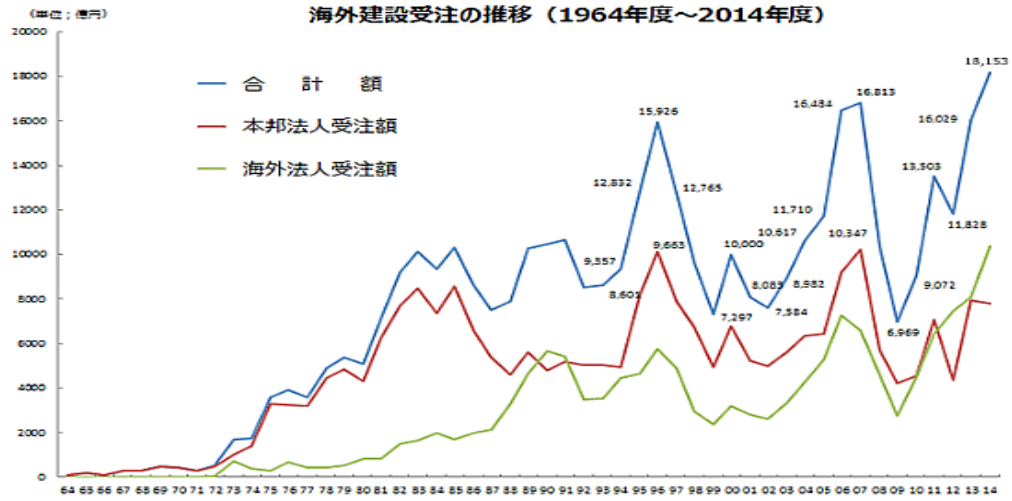
なお、本節の執筆にあたっては、海外で活躍されている我が国建設企業および JICA 専門家より、貴重な情報やご意見をいただいた。ここに感謝の念を表したい。

4.1.1　現地技術者・技能労働者の育成に向けた取り組みの状況

(1)　我が国建設企業の海外進出状況

我が国建設企業の海外進出の歴史は古く、戦前には台湾、朝鮮、満州などに多くの建設企業が進出していた。また、戦後における海外展開については、1954 年から東南アジア各国に対する賠償工事として開始され、政府開発援助（ODA）の拡大や製造業の海外進出に伴う生産施設建設など、次第にその領域を拡大していき、1983 年には受注額ベースで 1 兆円を突破した。また、1980 年代後半の円高局面や 1990 年代前半のバブル経済崩壊の影響はあったものの、1996 年度には当時過去最高の受注額 1 兆 6,000 億円を記録している。その後 2008 年のリーマン・ショックが発端となった世界経済の低迷やドバイショックによる影響を受け、受注額が 7,000 億円を割り込んだが、近年は先進国、新興国、開発途上国においても旺盛な投資活動による地域開発が増加基調にあり、特に成長を続ける NIEs 諸国[1]を中心とするアジア経済と好調な経済水準を維持する北米地域での受注が影響して、2014 年度における受注額は過去最高の 1.8 兆円超を記録した（図表 4-1-1 参照）。国・地域別の受注額を見ると、1 位がシンガポール、2 位が米国、3 位がタイとなっており、分野別に見ると、建築が 1 兆 3,767 億円、土木が 4,386 億円である。また、近年東南アジアでは地下鉄建設が活発であり、香港、シンガポール、ベトナムのホーチミン市やインドネシアのジャカルタ市において、我が国建設企業が工事に携わっている。

図表 4-1-1　我が国建設企業の海外建設受注高の推移



（出典）（一社）海外建設協会「海外受注実績の動向」

[1] NIEs 諸国とは、発展途上国のうち 20 世紀後半に急速に工業化をして経済成長した国や地域を表し、アジアにおいては韓国、シンガポール、香港、台湾が該当する。

(2)　海外進出における課題：現地スタッフ育成の重要性

国内建設市場においては、底堅い公共投資や民間設備投資の回復基調に伴う建設需要の増加により受注環境は改善し、また、2011 年 3 月に発生した東日本大震災による復興需要や 2020 年の東京オリンピック・パラリンピック関連需要を含めしばらくは堅調に推移していくことが予想される。しかし、2020 年以降に減少が予測される国内建設投資の状況や、少子高齢化や人口減少で国内市場が縮小するなか成長戦略の一環として政府が取り組むインフラ輸出戦略の動向などを見据え、海外建設事業を成長戦略の柱の一つと捉えている我が国建設企業は多い。国土交通省による大手建設企業（完成工事高上位 55 社）に対して実施されている平成 26 年建設業活動実態調査[2]の結果を見ると、今後の展開として海外建設市場への進出を拡大したいと考えている企業数は、前年 2013 年（平成 25 年）調査時の 29 社から増加して 34 社となっており、我が国建設企業の海外建設市場への展開意欲が高まっていることがうかがえる。また、同調査では「海外建設事業で解決しなければならないと考えている事項」についての調査を行っており、最も回答が多かった事項として、「情報収集・調査・コミュニケーション能力」となっており、また「紛争予防・クレーム処理」、「現地での労務管理・教育」が 2 番目に多い結果となっている（図表 4-1-2 参照）。最も回答が多かった「情報収集・調査・コミュニケーション能力」におけるコミュニケーション能力とは、日本人スタッフの語学力の問題だけではなく、現地スタッフの日本語レベル向上や日系企業における組織文化の理解をも含んでいると考えられ、2 番目に多かった「現地での労務管理・教育」における教育と合わせると、我が国建設企業が海外で事業展開を図っていく上で、現地スタッフの育成が極めて大きな課題であることが推察される。

図表 4-1-2　海外建設事業で解決しなければならないと考えている事項（重複回答）

順位	内　　容	企業数
1	情報収集・調査・コミュニケーション能力	31
2	紛争予防・クレーム処理	27
2	現地での労務管理・教育	27
4	企画・マネジメント能力	25
5	為替リスク対策	24
6	カントリーリスク対策	19
7	資金調達（ファイナンス）	10
8	進出国のニーズに合った技術	9
9	政府の支援体制	7
10	その他	3

（出典）国土交通省「平成 26 年建設業活動実態調査」

[2] 国土交通省による大手建設企業に対する事業多角化等の実態調査。多角化の状況の他、国際化の状況や、技術開発等の状況を調査している。

(3)　現地技術者・技能労働者育成についての各企業の取り組み

ここでは、我が国建設企業の進出がみられる東南アジア諸国の中から、タイとベトナムにおける各企業の取り組みについて紹介する。

①タイにおける人材育成の事例

まずタイについては、我が国建設企業の最初の進出から既に 50 年以上が経過している。その過程においては ODA 案件を中心とした土木工事案件への取り組みから始まり、日系製造業の生産施設案件やローカルマーケット案件にもその事業範囲を拡大してきた。しかし現在、地場建設企業の成長にともなう技術力の向上や、価格競争力の面などから、我が国建設企業の多くは日系製造業の生産施設案件に特化しているのが現状である。そのような状況において、人材育成に注力することで活路を見出そうとしている、我が国建設企業の事例を以下に取り上げる。

Ⅰ．泰国西松建設　「メコン地域の核となる研修施設の運用を開始」

西松建設の戦後における海外進出の歴史は 1962 年の香港進出に始まり、その翌年の 1963 年に戦後タイに進出した最初の我が国建設企業として、現在の泰国西松建設の前身となる、現地企業との合弁会社である日泰建設が設立された。なお、タイには同時期に大林組、竹中工務店、住友建設（現在の三井住友建設）が進出を果たしている。その後日泰建設は、1984 年に現在の社名である泰国西松建設に改称され、2013 年には現地進出 50 周年を迎えている。本邦法人を含めるとサラブリ＝ナコンパトム間高速道路建設を始め、上下水道整備、ダム建設、MRTA 地下鉄建設、その他高層住宅や商業施設建設など数多くの建設事業に参画し、現在は日系製造業の生産施設案件を主な事業として取り組んでいる。また、タイは西松建設の海外建築事業ならびにメコン地域における拠点国と位置付けられている。近隣諸国への進出状況としてはミャンマーへの支店開設、また 2015 年 6 月に我が国の建設企業では初となるラオスでの合弁会社を設立している。

現在同社ではタイ人建築系スタッフを中心に約 270 名が勤務しており、設計、積算、施工管理などの業務に従事している。同社の現地スタッフ育成方針として、西松建設（日本）と共通認識の上に立った同等の品質、安全のサービスをお客様に提供することができる、「ローカルスタッフを主体とした組織を形成すること」を最終目標とした職員の育成としており、それに沿って各種方法により現地スタッフに対する教育、訓練を実施している。実施内容として、トレーニングセンターの運用、タイ人管理職による技術・安全・品質研修の実施、日本人スタッフ（本社、他国勤務）による現場直接指導、他国現場での技術・安全研修、日本人技能者（専門工事業者）による現場での OJT 研修などを実施している。

小規模なトレーニングセンターの運用は以前から行われていたが、2014 年 11 月にバンコク近郊のチョンブリ県パントンに新たにトレーニングセンターを開設し、日本仕様の品質と安全を根付かせるために各種研修を実施している。また、専門工種に永年に携わり技能を研鑽してきた日本人をテクニカルアドバイサーとして招聘し、実際の施工を通じての研修を行い、現地スタッフや若手日本人スタッフ、さらに協力業者スタッフを指導し、現地施工力のさらなる向上を目指している。

また、タイ国がメコン地域における拠点国と位置付けられていることから、周辺進出国のスタッフであるミャンマー人、ラオス人をタイに呼び寄せて本格的な教育・訓練の実施を計画している。特にラオスではタイ語が通じることから、両国の間で現地スタッフの交流を活発化させていくとのことである。タイにおけるミャンマー人やラオス人に対する長期にわたる研修や雇用については、ビザ取得の問題や共通言語などについての課題もあることは確かである。しかし同社の戦略としては、拠点国タイで備えつつある日系製造業顧客から要求される品質水準や安全についての能力を、効率的かつ確実に周辺進出国へも拡散することを目的としており、現地スタッフ育成をタイおよび周辺進出国への事業展開の中核として捉えている。

図表 4-1-3　泰国西松建設での現地スタッフ座学研修

（出典）泰国西松建設株式会社資料

Ⅱ．タイ竹中　「ASEAN 地域を視野に入れたモノづくりのこころの伝承への取り組み」

竹中工務店の海外進出の歴史は 1960 年の米国進出に始まり、現在では欧米・アジアの主要 27 拠点を中心にネットワークを拡大している。その中でもタイ国進出は 1964 年に始まり、10 年後の 1974 年に現地法人であるタイ竹中が設立された。現在は日系製造業の生産施設案件を中心に取り組んでいる他、直近の動きとしては 2013 年 3 月にミャンマーにヤンゴン事務所を開設している。

同社では現在、現地スタッフが約 420 名勤務しており、中長期的なタイでの事業展開を視野に優秀な人材を採用し、現地、現物での実践的な施工管理教育を行うため、2014 年にタイ竹中において、バンコク郊外のアマタナコン工業団地内に「タイ竹中技術訓練場 TAKSA」を設立し運用を開始した。「TAKSA（タクサ)」とはタイ語で「技術」を意味し、竹中工務店が 2011 年に日本国内で設立した体験型研修施設である竹中技術実務研修センター「想（おもい)」の「『見て・触れて・体得する』ことで、モノづくりの基本を学び、技術を伝承する」のコンセプトを参考に、企画から研修プログラムの策定まで、現地スタッフが中心となり計画されている。「TAKSA」では、躯体や仕上げ、また設備工事の実大サンプルなどを多数展示し、視覚的にも分かりやすいものとなっている。前出の技術実務研修センター「想」については、同社の先達やモノづくりに携わる人々の「想」を原点に、同施設が「モノづくり精神伝承の場」として活用されることへの願いが込められており、品質のつくり込みのプロセスを確実に次世代に伝承することが目的とされている。今回タイにおける「TAKSA」の設立にあたっては、現地スタッフの施工管理能力の向上と知識・技術の伝承を確実に行い、確実に品質を確保していく事を目指している。

タイ竹中では従来 OJT による現地スタッフに対する技術の伝承を行ってきたが、より確実な形で次世代への継承を行う上でも「TAKSA」の設立と運営が不可欠であったということである。また、「TAKSA」における現地スタッフ向け建築系技術研修の講師は、基本的に現地スタッフが務めることになる。研修自体は、入社 5 年次までのスタッフを対象とした初級、入社 6 年から 9 年次までを対象とした中級、入社 10 年次以上を対象とした上級の三つに大きく分かれており、基本事項の習得から管理者としての教育に至るまで、経験年数に応じて必要とされる知識や能力を養成するための内容となっている。また、日本から赴任した若手社員も研修に参加させる予定である。

なお、将来的には同社の協力会社スタッフへの教育にも同施設を使用することを念頭に置いているとのことである。さらに上記に加えて、タイにおいてヤンゴン事務所のミャンマー人スタッフに対する育成の実施に向けて動き出しており、将来的にはタイを東南アジア諸国の「教育のハブ」にし、同様に現地スタッフの教育の充実を検討している近隣国の現地法人も活用できるような施設とカリキュラムの充実を図るとのことである。

同社の現地研修施設を活用した現地スタッフを対象とした実務的研修の実施の狙いのひとつは、発注者である日系製造業の担当者のローカル化に対応するべく、同社のさらなる

現地化を促進することにあると考えられる。またそれに加えて、従来型の現場における OJT を通じた知識の習得を補完し、ベテラン技術者からの確実な技術の伝承を確保するとともに、同社に永年にわたって受け継がれてきたモノづくりの心を、タイの地に根付かせることが大きな目的であるとしている。

図表 4-1-4　　タイ竹中技術訓練場「TAKSA」全景

（出典）当研究所による撮影（2015 年 6 月）

Ⅲ．タイ大林　「現地エンジニアへの長期にわたる人材育成」

大林組の海外進出の歴史は 50 年に及ぶが、その中でも最も歴史を持つのがタイであり、1964 年に開設されたタイ事務所が最初の海外拠点である。1974 年には現地法人として「タイ大林」が設立され、1982 年にはバンコク銀行本店ビル、2006 年にはタイ王宮内のチャクリ王宮ホールを建設するなど、日系企業だけではなく現地に根ざした事業展開を行っている。タイに進出している他の我が国建設企業とは異なり、タイ現地資本の案件も継続して受注していることが特徴である。

現在、タイ大林の従業員数は約 800 名であり、社長のほか、役員や部長職の約半数を現地スタッフが占めている。同社では永年にわたり毎年 5 名程度の現地スタッフを対象とした日本での研修を実施している。研修期間は約 1 年半の長期間にわたり、まずタイにおける日本語研修に続いて、日本の大林組本社に派遣され、設計担当者、施工担当者はそれぞれに関連する部門で多様な業務を経験し、特に施工担当者は国内の施工現場での実習を行

っている。現在までに累計で約 100 名の現地スタッフに対して日本研修を実施しており、現在在籍しているスタッフは 80 名程度とのことであるが、在籍者の多くが現地法人の経営幹部や現場所長として活躍している。

このように日本研修の参加者には幹部職に就いているケースが多いため、研修参加に選ばれたスタッフの会社への帰属意識は非常に高いとのことである。また、日本研修では技術面を学んでもらうのは当然であるが、建築物の施工における細部までのこだわりなどを実際に肌で感じとらせることにより、技術だけではなくセンスも身につけてもらえるように考えている。なお、タイ大林ではより一層人材教育に力を入れるため、体験型の研修施設を現地に設立し、近々研修の運用を開始するとのことである。

タイ大林が実施している日本研修では、研修参加者に様々な部門を経験させることにより、品質確保や日本的な細部の仕上がりへのこだわりといった点を実体験させている。また、その取り組みを永年にわたり継続してきた結果、日本への長期派遣研修の経験者が現地法人内の幹部職として主要ポストに配置されており、現地スタッフのみで工事を完結できる体制を構築している。日本で学んだ現地スタッフが経営陣や現場所長レベルまで達しており、それが現地案件の着実な受注につながっている。タイ大林では、息の長い長期研修の積み重ねにより、他社の追随を許さない現地スタッフの層の厚みを実現している。

②ベトナムにおける人材育成の事例

次にベトナムにおける取り組み事例を紹介する。ベトナムでは、我が国建設企業の進出の歴史はタイに比べて浅いため、現地化の進展はまだそれほど進んでいないが、その中でも下記のようなユニークな取り組みが見られる。

Ⅰ．前田建設工業　「卓越した施工能力を持つ現地企業との資本提携」

前田建設工業の海外進出の歴史は 1963 年、会社設立後初の海外事業である香港から始まり、現在 ASEAN 諸国を中心に 10 カ国で事業展開を行っている。同社では展開事業拠点の強化のために、ベトナム、中国、トルコなどで現地企業との業務提携を行っており、またミャンマー、インドネシア、メキシコでも現地企業との業務提携を模索している。

ベトナムにおける同社の進出は1995年にハノイ駐在員事務所を開設したのが始まりである。その後土木工事ではベトナム南部における ODA 工事であるダーミー水力発電所工事（2000 年完成）を施工、建築工事ではプロジェクト単位で日系製造業の生産施設案件を手掛けてきたが、2007 年には本格的な進出を決め、現地法人であるマエダベトナムを設立した。現地法人設立の狙いとしては、施工を通じて培ってきた人的リソースを活用して末永くベトナムで事業を行うためである。ベトナムにおける同社と現地企業との業務提携につ

いては、2012 年 5 月に南部を中心に事業展開を行っている COFICO と、続いて 2015 年 3 月には北部を中心に事業展開を行っている VINACONEX6 との業務提携を行っている。

COFICO は躯体工事における価格競争力や品質面においても十分な能力を有している建設企業であり、業務提携関係に発展したものである。2013 年 5 月には同社が COFICO の株式を取得して資本関係を結び、取締役 1 名が就任している。現在ベトナムの平均年齢は 30 歳未満であり人口も増加しているが、将来的には先進諸国と同様に高齢化が進んで労働力の減少が予想される。建設産業においても生産性の向上を図っていく必要性があり、同社においては建物のさらなる品質向上と生産性の向上を目的として COFICO に対して BIM[3]技術の移管を図っており、同社の設計担当日本人職員が現地にて技術指導を行っている。その結果 COFICO 内でも BIM 活用が定着し、現段階では躯体施工における生産性の向上が図られつつあるとのことである。

現地企業との業務提携でのメリットとして、施工面では安定して施工能力の高い労務供給が得られる点にある。また、営業面では現地企業は、現地進出日系企業や欧米系企業からの見積依頼などによって、生産施設建設情報を把握しやすい立場にあり、新規のマーケット開拓においてプラスに作用している。

Ⅱ．日本の大学と現地建設企業が連携した技能実習

工学院大学ではベトナムの現地建設企業と連携した技能実習の取り組みを開始する予定としている。この取り組みは、日本語に加えて日本水準の高い施工管理技術を身に付けたベトナム人現場リーダーを育成することを目的としており、工学院大学が実施する 2 年間の留学プログラムの中で、日本語や建築学科の講義を受けながら、フジタが施工する同大学校舎建築現場で実習を行うものである。留学生については、当初工学系の学生を想定していたが、実習内容が実際の建設現場での施工に携わることから、ホワイトカラー志向が強いベトナム人学生からの応募はなかった。そこで応募対象をベトナムの建設企業に勤務する若手スタッフとし、最終学歴 4 年制大学卒業以上、35 歳未満、現職が建設現場における職長以上とすることにより、2015 年 9 月に 10 名が工学院大学に留学する方向で調整が進んでいる[4]。今回の取り組みにあたっては、大学校舎建築現場で実際に施工を行うフジタの協力会社会に所属する企業が雇用先となり、留学生は資格外活動許可を得て実習（アルバイト）を行い、その対価を留学費用などに充てるというものである。留学期間終了後の進路としては原則としてベトナムの所属企業へ戻ると考えられるが、帰国後に日本で学んだ施工管理能力を活かし、現地技能者を教育する役割や、所属企業を通じてフジタを始めとする我が国建設企業の現場で工事監督や職長などとして活躍することが期待されている。

---

[3] Building Information Modeling の略称

[4] 取材を行った 2015 年 7 月現在。

ベトナムにおける公共建設工事管理能力向上に係る JICA の技術協力

ベトナムの公共工事の管理に係る制度改善を目的とした、我が国政府の技術協力を紹介する。

ベトナムでは、ODA をはじめとして多くのインフラ整備事業が実施されているが、品質管理・安全管理への配慮が十分ではないため、建設現場での事故が頻繁に発生している。また、品質や安全の確保において必要となる、大規模土木工事に関する契約制度、技術者資格制度、工事品質検査や施工現場における業務遂行に関するガイドライン等の整備が不十分などの課題が残されている。このような状況に対応するため、我が国政府はベトナム政府の要請を受け、JICA による「インフラ工事品質確保能力向上プロジェクト」（2010 年 5 月～2013 年 12 月）を実施し、品質検査に関する制度や工事品質検査能力の強化を図ってきた。

2015 年 4 月からは、「建設事業における積算管理、契約管理及び品質・安全管理能力向上プロジェクト」（2015 年 4 月～2018 年 3 月予定）が実施されており、国土交通省から専門家がベトナム建設省に派遣され、品質・安全管理能力の強化、建設工事積算能力の強化、建設企業などの技術力評価制度運用能力の強化、建設工事における契約管理能力の強化などに向けて現在取り組んでいる。こうした取り組みにより、ベトナムにおける公共工事の積算、契約、品質、安全に係る管理が適切に行われ、円滑に公共工事が遂行されるとともに、将来的にはベトナムにおける我が国建設企業の受注環境が改善されることも期待される。

（出典）・土木学会第 38 回建設マネジメント問題に関する研究発表会・検討会（2014 年 12 月 9 日）発表論文「ベトナム国建設省に対するインフラ工事の品質確保能力向上に係る技術協力について」高田昇一他

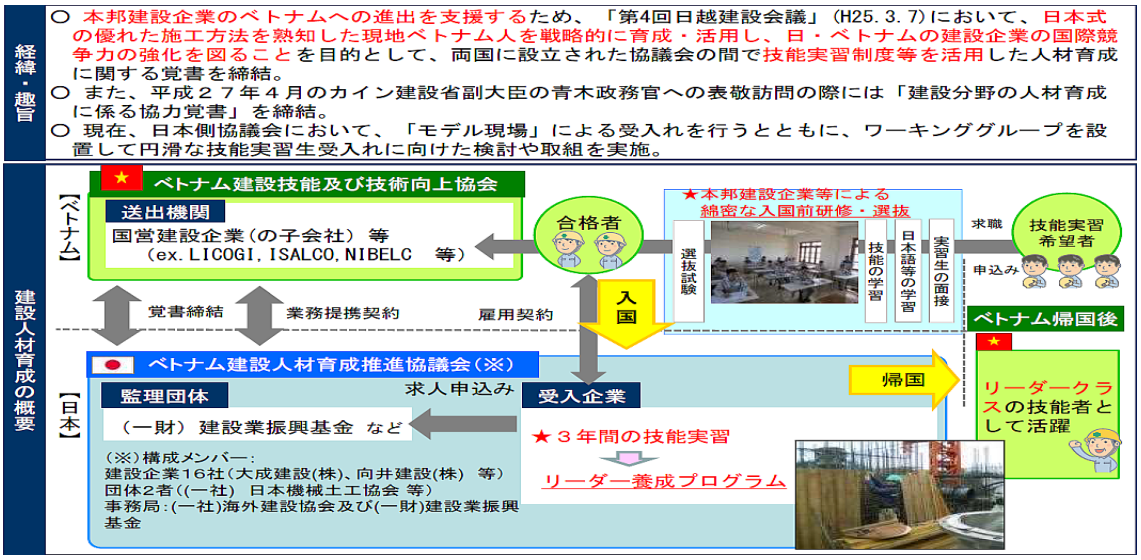
・（独）国際協力機構（JICA）ホームページ　プロジェクト基本情報
「建設事業における積算管理、契約管理及び品質・安全管理能力向上プロジェクト」

4.1.2　外国人技能実習制度を活用した現地技術者育成の取り組み

(1)　優良な建設人材育成に関する日越協力

2013 年 3 月に開催された「第 4 回日越建設会議」において、我が国建設企業のベトナム進出を支援するため、日本式の優れた施工方法を熟知したベトナム人建設技術者を育成・活用し、さらに日本とベトナム両国建設企業の国際競争力の強化を図ることを目的として、両国に設立された協議会の間で技能実習制度等[5]を活用した人材育成に関する覚書を締結した。また 2015 年 4 月には両国間で「建設分野の人材育成に係る協力覚書」を締結している。

図表 4-1-5　日越間の建設人材育成の概要



（出典）国土交通省「優良な建設人材育成に関する日・ベトナム協力」

日本側の設立団体であるベトナム建設人材育成推進協議会は、大成建設、向井建設などの建設企業 16 社、日本機械土工協会など 2 団体などが構成メンバーとなっている。また、ベトナム側の設立団体であるベトナム建設技能および技術向上協会は、ベトナム建設企業の LICOGI、ISALCO、NIBELC などがメンバーとなっている。基本的な建設人材育成の流れは、実習生に対してベトナムにおける事前研修施設での日本語や技能などの入国前研修が実施され、選抜試験に合格した実習生は送り出し機関であるベトナム建設企業などから日本側に送り出される。また日本側では、実習生は建設業振興基金などの監理団体を通じて受け入れ希望企業に雇用され、一般的には 3 年間の技能実習期間を過ごす。本国に帰国後はリーダ

5 外国人技能実習制度や建設就労者受け入れ事業については、建設経済レポート№64　第 2 章建設産業の現状と課題　2.1.3 建設業における外国人労働者の活用（p.180 - p.192）を参照

ークラスの技能労働者として活躍することが期待されている。ベトナム建設人材育成推進協議会の会長企業であり、ベトナム人材の現場受け入れに注力している大成建設では国内で 2 カ所のモデル現場を展開し、2015 年 6 月には都内の建築現場を新たにモデル指定している。大成建設のこうした取り組みは、2015 年 2 月に日本建設業連合会と海外建設協会が外国人技能実習制度の優秀な事例・取り組みを表彰するベストプラクティスに選定されている。

(2)　ベトナムでの事前教育訓練施設における若年技能労働者への実務教育

①向井建設　「事前教育訓練施設における日本式施工技術の実務教育」

向井建設は 1908 年に創業され、建築、土木工事における専門工事企業という立場で数多くの社会資本整備に携わっている。向井建設の海外との関わりは 1989 年から外国人研修生の受け入れを開始し、中国やベトナムからの外国人研修生を受け入れてきた。しかし、2010 年の入管法の改正に伴い新たに技能実習制度が導入されたことにより、技能実習生が来日後すぐに建設現場で高度な技能などの修得に取り組めるような事前基礎教育訓練システムの構築を目指して、2012 年 1 月からベトナム北部ニンビン省にあるベトナム政府認定の送り出し機関である NIBELC（ニベルコ）をバックアップする形で事前教育施設の運営を開始した。NIBELC は建設企業として多種多様な建設工事に取り組むとともに、建設技能者の教育訓練をベトナムニンビン省、ハノイ、ホーチミン、ダナンにおける国際職業訓練校で実施し、その修了生をベトナム国内や日本をはじめとするアジア諸国、中東、北アフリカなどに派遣している。

同教育訓練施設における訓練期間は 4 カ月であり、その基礎訓練の特色として、日本語授業と道具や資材の名前、施工用語や作業手順などの専門座学に始まり、日本のルール、マナー教育や現場でのラジオ体操、朝礼、KY（危険予知）ミーティングなどの日本の建設現場における安全に対する取り組みを学ばせている。また、日本式施工方法の基礎訓練ではとび職、型枠職、鉄筋職のそれぞれのコースに分かれてきめ細かい指導が行われており、カリキュラムの中にはとび技能士 1 級の小屋組みの組立・解体への実習生全員での取り組みや、鉄筋施工技能士 2 級の鉄筋組立への実習生全員での取り組みなども含まれている。さらに、当教育訓練施設では敷地内に男子寮の施工を行っており、実際の施工現場における日本式施工方法による実務的な研修も行われている。

各職種コースにおける講師は、当初は日本の専門工事企業から派遣された日本人のみがあたっていたが、現在では日本での技能実習期間を終了したベトナム人も含めて、講師として後進の指導にあたっている。当教育訓練施設は 2012 年 1 月に開校して以来既に 9 期生までが修了しており[6]、修了生たちは日本の受け入れ企業のもと、施工現場で技能実習を行っている。向井建設は受け入れ企業としての役割も果たしており、大成建設のベトナム人

[6] 2015 年 6 月末現在

材活用モデル現場などでも同教育訓練施設の修了生が技能実習に従事している。また、受け入れ企業は向井建設以外にもその輪が広がっており、当教育訓練施設の修了者に対する受け入れ各企業の評価は高いと言える。

建設分野における技能実習制度は、単純労働力の派遣や日本での労働者不足を穴埋めするためのものではなく、高度な技能を身につけ、帰国後母国のインフラ整備に貢献できる人材を育て上げるということが第一義的な目的である。そのためには、事前研修で相当レベルの実務教育を実施する必要がある。ベトナムにおける一般的な事前研修では、1 月間だけの語学実習を受けてから日本に送り込まれるケースも多いが、同教育訓練施設では 4 か月にわたる実践的な現場技能の教育訓練とともに、安全対策、専門講習の初歩的知識、生活上の基本などを丁寧に教え込んでいる[7]。この厳しい教育により、日本に派遣されてから現場での実務研修をスムーズに受けられるようにすることを目指している。

図表 4-1-6　　事前教育訓練施設での修了実技披露

安全点検

とび職実技

鉄筋職実技

型枠職実技

（出典）当研究所による撮影（2015 年 6 月）

7 現在建設中の男子寮では、共同浴場を設け、日本に派遣される前に生活文化に慣れさせるような工夫も講じている。

②技能実習生の帰国後の進路

技能実習生が本国ベトナムに戻ってからの進路については、一般的な技能労働者としての役割にとどまらず、日本で習得した技能を活用できる、安全な施工や高品質の成果物を実現するため現場中間層（現場監督職）としての役割を担うことが可能な職場に配属されることが望まれる。そのためには帰国後の技能実習生を受け入れる受け皿が必要であり、我が国建設企業に関係する施工現場に従事することが好ましいと考えられる。ベトナムの一般的な技能労働者は多能工であり、日本で専門職種に特化した実習を受けた技能実習生が現地の建設労働市場においてどのような位置付けになるのか、また我が国建設企業に対するコスト的なインパクトなど未知数な部分もある。ベトナムにおける事前基礎教育訓練システムが本格化してからまだ年月が浅いこともあり、実績に結び付いていくのはこれからと言えよう[8]。

なお、国土交通省では、外国人技能人材が我が国の建設技能や知識を着実に備え、帰国後に母国の建設プロジェクトの進展に貢献することを目的として、2015 年 9 月から「外国人建設就労者受入事業に係る人材活用モデル事業」を開始し、ベトナムやミャンマーを対象国とした 4 事業者をモデル事業者として選定している。モデル事業では、送り出し国における事前教育の強化に力点を置き、日本からの講師の派遣や、日本での技能実習修了者を講師として活用した事前研修を、国が支援することとしている。

8 2015 年度からの新たな措置として、日本での 3 年間の技能実習を終了した実習生は、特定活動として引き続き 2 年間の就労が可能となった。多くのベトナム人実習生は日本にとどまる希望を持っていることから、実習生の帰国後の活用が本格化するのはもう少し先になる見込みである。

4.1.3　現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開の課題

(1)　現地化を進める狙いについて

我が国建設企業が進出国で事業展開を行っていく際、キーワードとして「現地化」がよく用いられる。現地化の対象となるものは多岐にわたるが、組織の現地化はその中でも重要な要素であると考えられる。4.1.1（3）「現地技術者・技能労働者育成についての各企業の取り組み」で紹介したように、現地に進出する各企業はそろって現地スタッフの教育に注力し、組織内におけるリーダーの育成に積極的である。各企業が現地組織の現地化に取り組む背景や狙い、または留意する点として、どのようなことが考えられるであろうか。

①価格訴求力の向上と顧客対応力の強化

背景や狙いの第一点目は、日本人スタッフの削減による価格訴求力であると考えられる。日本人スタッフ一人あたりの駐在コストは、住居費などを含めるとかなり高額となり、そのコストは工事原価や現地法人の収益に大きく影響する。また、進出先の日系製造業においてもスタッフの現地化が進んでおり、現地スタッフ同士の方がコミュニケーションも円滑に進むという面も見られるようになってきた。こうしたことから、現地化の促進によって訴求力を高めていくという流れが強まっている。

②現地スタッフの定着確保へのモティベーションの向上

第二点目として、現地スタッフの定着や確保へのモティベーションの向上が考えられる。我が国建設企業にとって、海外事業展開における現地での人材確保は大きな課題であり、当然地場建設企業や現地に進出している他国建設企業も同じような問題を抱えている。そういう状況において、現地スタッフに対する処遇の改善が重要なことは言うまでもない。処遇の改善には当然給与的な要素も含まれるが、現地スタッフにとっては組織内における責任ある地位に就けることや、社内教育などによるスタッフへの人材投資も、モティベーション向上に大いに有効であると考えられる。他産業も含めて我が国企業の海外現地法人では、従来はトップを含めて経営幹部などを日本人スタッフが占めるというスタイルが多く見られたが、最近は建設業も含めて現地スタッフを経営幹部に登用するケースが主流となりつつある。

③日本人スタッフの必要性

日本人スタッフの必要性を論じる際には、土木工事と建築工事についてある程度分けて考える必要性がある。土木工事の特に国際入札案件においては、高度な技術や安全・環境対策技術を要求されることもあり、日本人スタッフの存在が不可欠なケースも多い。また、海外における大規模で難易度が高い工事を日本人若手スタッフに経験させることにより、日本国内の工事受注につなげようとする狙いもある。ただしそういった組織においても、入札や工事施工の主体はあくまでも現地スタッフであり、定着や確保に向けたモティベーションの向上は極めて重要な要素と考えられる。一方、建築工事を中心として組織の現地化を目指す上での理想形として、「日本人なしでもビジネスが回っていける組織」を目指す、という方向性はあり得る。建設経済レポート№64 で紹介した香港建設市場における我が国建設企業の現地化事例として、特に建築分野では現地化を推し進め、地場建設企業と同じ土俵で勝負できる体制を構築している我が国建設企業も見られた[9]。ただし、その実現には長期にわたる地道な現地スタッフの育成が必要である。また、「名ばかり日本企業」にならないためには、日本本国への実務研修などを通じて「モノづくり」の哲学、品質や安全へのこだわりを伝えていくことも極めて重要である。現地組織における日本人スタッフの必要性として、日系製造業顧客への対応という役割も当然ある。しかしそれと同時に、我が国の「モノづくり」の哲学や品質などへのこだわりを確実に現地スタッフに伝承させる役割もあるのではと考える。

(2)　進出国の建設産業の状況に応じたモデルの必要性

①人材育成を通じた現地化による市場開拓（タイの場合）

タイにおいては現地建設企業が相当程度成長しており、タイ証券取引所に上場しているタイ建設企業は 20 社[10]を数えている。また、その中でも特に「大手御三家」と呼ばれている上位 3 企業[11]については、確固たる技術力も兼ね備えており、高層建築物や大型開発案件、また TBM などを用いた掘削工事などの難易度が高い土木工事においても、自社施工できるレベルに達している。現在我が国建設企業は、土木工事においては ODA 案件による都市鉄道関係工事に一部取り組んでいる状況である。しかし、地場建設企業が実力を高めている中で、今後どうやって優位性を保っていけるのか、また民間発注案件においてはコスト面でいかに対抗していけるのか、といった課題に直面している。現在タイに進出している我が国建設企業の多くは、日系製造業の生産施設案件などに特化

9　建設経済レポート№64　第 4 章海外の建設業　4.1.3 日系建設企業の展開（p.291 - p.300）を参照

10　タイ証券取引所ホームページ参照 (http://www.set.or.th/set/mainpage.do?language=en&country=US) 2015 年 9 月 14 日現在

11　Italian-Thai Development, CH. Karnchang, Sino-Thai Engineering の 3 社

した事業展開を行っている[12]。そうした中で、タイ大林のように長期にわたる人材投資を通じて現地スタッフ育成を着実に進め、その結果バンコク銀行本店ビルやタイ王宮内のチャクリ王宮ホールの建設を手掛けるなど、ローカルオーナーからの高い信頼を勝ち得ている事例も見られるところであり、今後ローカルマーケットの開拓において、我が国建設企業の活躍が期待される。

②将来展開を見据えた人材投資や現地企業との連携（ベトナムの場合）

ベトナムでは、地場建設企業は施工能力、技術者の蓄積などにおいては、タイなどと比較するとまだ発展段階である。現在のところ、我が国建設企業は空港、道路、地下鉄などの ODA 案件に取り組むとともに、日系製造業の生産施設案件や一部日系商業施設案件にも取り組んでいる。しかし、ベトナムでも高層建築などを地場建設企業が自力施工しており、土木工事においても着実に施工力を備えてきている。

そうした状況のもと、我が国建設企業の中でも特色のある取り組みが行われている。ニンビン省における技能実習生に対する事前教育訓練施設の事例では、来日後スムーズに建設現場で技能等の修得にあたれるような実践教育を施すということにとどまらず、中長期的な狙いとして、ベトナムに帰国した実習生のネットワークを活用して、我が国建設企業が現地で受注した工事に専門工事業者として参画することであろうと考えられる。また、前田建設工業のように現地企業との資本提携を通じた事業展開については、日系製造業顧客への品質の高い建物の供給だけにとどまらず、提携先の顧客網を活用したローカルマーケットの開拓も視野に入れられていると考えられる。

日系製造業の生産施設案件に特化することは、発注者である企業の業績や業界の景況などに左右されやすく、安定的な事業展開に支障を及ぼすことも考えられる。また、社内教育等による人材投資を行った現地スタッフの安定的な雇用という面から考えた場合には、継続的な受注が前提条件となることから、ローカルマーケットを開拓していくことが必要となる。こうしたユニークな試みが実を結び、ベトナム人技能実習生や地場建設企業との連携を活用した戦略が、奏功するかどうかは発注者の動機や活動によって左右される部分もあるが、長期的な視点に基づいた現地に根付いた事業展開が行われることが期待される。

[12] 建設経済レポート№58　第 6 章海外の建設業　6.1.1 タイの建設市場（p.223 - p.238）を参照

おわりに

我が国建設企業の現地技術者・技能労働者育成や、外国人技能実習制度を活用した現地技術者育成に向けた取り組みを考察してきたが、共通するキーワードとして「現地化」があげられる。現地化とはすなわち現地スタッフを主体とした組織運営を表し、各企業とも研修などを通じた人材投資を活発に行っている。人材教育の主なテーマとしては技術的な内容となるが、各企業とも蓄積してきた技術や技能の伝承を異国の地でいかに理解しやすく、かつ実践的に行うかを工夫している。また単なる技術や技能の伝承にとどまらず、日本の文化やモノづくりの心も同時に吹き込んでいる事例も多く見られる。そのひとつの方法として、長期間にわたる日本での研修を継続的に取り組み、組織内のあらゆる階層に現地スタッフが登用されている企業も存在する。

では現地化はなぜ必要なのか。進出国によっては発注者である日系製造業顧客も同じように現地化を進めており、顧客対応という側面から現地化を促進するということも考えられる。しかし、タイのように自動車産業を中心に日系製造業が底堅い基盤を持つ国は限定され、多くの国は日系製造業の進出がまだそれほど進んでいない、または国際競争入札を主流とする国である。人材投資を行った貴重な現地スタッフの安定雇用を考えると、継続的な受注が必要であり、日系製造業を主とした事業展開は景況の波に影響されるリスクが高いと言わざるを得ない。安定的な受注のためにはローカルマーケットの開拓が必要とされ、現地化された組織はその上で大きな強みとなると考えられる。

ローカルマーケットの開拓については、進出国の建設産業の状況や今後の展望をよく見極め、それに適合した展開を図る必要がある。ただし、いずれの進出国においても共通することは、他に先駆けて現地への適応戦略を進めた企業が、マーケットの獲得に成功しているという点である。ODA や日系製造業の生産施設案件の受注を主とした事業としてとらえている限り、大きな事業展開は望めない。

以上のように現地化を促進する必要性について述べてきたが、ローカルマーケットにおいて地場建設企業との差別化をいかに図っていくかが、現地に進出している我が国建設企業の課題である。我が国建設企業の強みは品質・安全管理に対する意識の高さであるが、コスト面での折り合いをどうつけるかという問題が存在する。現在ベトナムにおける公共建設工事管理能力向上に係る技術協力を通じて行われている、公共発注の積算における品質・安全管理経費の適正な計上に向けての取り組みなどの結果、品質・安全管理に実績がある我が国建設企業が評価され、そういった動きが他の国にも広がっていくことを期待する。そして、地道な人材育成に取り組むことにより、我が国建設企業が海外市場において、より一層現地に根ざした形で発展していくことが望まれる。

執 筆 担 当 者

第1章　建設投資と社会資本整備		
1．1　国内建設投資の動向	研究理事　深澤 典宏	研究員　河井 佳人
1．2　建設投資の変動要因分析（店舗・工場）	研究理事　深澤 典宏	研究員　矢吹 龍太郎 研究員　菅原 克典
1．3　地域別の社会資本整備動向～北海道～	特別研究理事　清水 亨	研究員　中西 慎之介（～2015.8） 研究員　嶋田 将也 研究員　登坂 浩功
1．4　地方創生の担い手のあり方	研究理事　小林 浩史	研究員　森田 素久 研究員　中尾 忠頼 研究員　菅原 克典 研究員　栗山 直之
第2章　建設産業の現状と課題		
2．1　建設技能労働者の現状と人材確保に向けた課題	総括研究理事　下山 洋文	研究員　栗山 直之 研究員　梶川 丈夫
2．2　建設企業の資金動向分析	専務理事　長谷川 啓一 総括研究理事　下山 洋文	研究員　小田 雅哉 研究員　菅原 克典
2．3　建設企業の経営財務分析	専務理事　長谷川 啓一 総括研究理事　下山 洋文	研究員　菅原 克典 研究員　小田 雅哉
第3章　公共調達制度		
3．1　東日本大震災復興事業におけるCM方式等の活用	総括研究理事　下山 洋文	研究員　河井 佳人 研究員　中尾 忠頼
3．2　公共工事の入札制度改革への取り組みについて	総括研究理事　下山 洋文	研究員　登坂 浩功 研究員　矢吹 龍太郎
第4章　海外の建設業		
4．1　現地技術者・技能労働者の育成を通じた事業展開	研究理事　小林 浩史	研究員　梶川 丈夫 研究員　小田 雅哉 研究員　栗山 直之

建経研－１５００２

建設経済レポート
「日本経済と公共投資」No.65

建設投資の現状と本格化する担い手確保対策

2015 年（平成 27 年）10 月発行

RICE
（一財）建設経済研究所
Research Institute of Construction and Economy

〒105-0003
東京都港区西新橋 3-25-33　NP 御成門ビル 8 階
TEL:　03-3433-5011　　FAX:　03-3433-5239
URL:　http://www.rice.or.jp
e-mail:　rice5011@rice.or.jp