第４章　建設－国際競争力強化のためのインフラ整備を－

泉田　成美

はじめに

建設業の効率性は、個々の企業の生産活動の効率性ばかりではなく、一国経済の効率性に対しても重要な影響を与えうる。もしも建設業の活動が非効率であれば、それは企業の建設投資コストを押し上げることによって生産コストの上昇要因となる。それに加えて、必要なインフラが効率よく整備されていなければ、それだけ余分にビジネスコストがかかることを忘れてはならない。道路・鉄道建設や空港整備が不十分であれば、そうでなかった時と比較して物流コストを押し上げるであろうし、情報通信関連のインフラ整備の遅れは、情報コスト・通信コストを上昇させるであろう。また、現在の日本ではインフラ整備の多くは公共事業として行われているので、インフラ整備にかかる費用が不必要に割高なものであれば、その費用は税負担の重さに反映されることによって、ビジネスコストを押し上げる要因となる。すなわち、建築･土木に関わりなく、わが国の建設業の活動が他の国に比べて著しく非効率であれば、わが国で活動を行う企業のビジネスコストはさまざまなルートを通じて割高なものとなってしまうことに注意する必要がある。

このような非効率な建設投資によるビジネスコストの上昇は、直接的にはわが国製造業の生産コストを押し上げることによって、その国際競争力を低下させることとなろう。しかし、国際的なビジネスの拡大と、東アジア諸国の経済発展が同時進行している今日においては、それだけではすまない問題が存在していることに注意すべきである。すなわち、21世紀において東アジアのビジネスセンターはどこになるのかという問題である。中国・韓国・台湾・タイ・マレーシアなどの東アジア諸国が急速に経済成長していくなかで、日本市場の量的な優位性は急速に薄れつつあり、日本がアジアの経済的な中心であることはもはや自明な事柄ではなくなりつつある。そのような中で、日本における建設投資･インフラ整備が非効率･不十分であり、ビジネスコストが不必要に高いものであるならば、将来的には東京は東アジアにおける国際的な取引の拠点としての役割を失い、日本経済が全体として地盤沈下してしまうという危険性を持っているということに注意すべきである。

日本の公共投資において、このような国際競争力からの視点は極めて希薄である。その結果として、国際的なビジネス環境という立場でみた時、東京のインフラの水準は極めて

貧弱なものとなっている。すなわち、東京の空港整備、道路整備、情報通信に対するインフラ整備の遅れや、土地利用に関するさまざまな規制や優遇税制の存在による土地の高度利用の遅れは、東京でのビジネスコストを著しく高いものとしていると考えられる。首都圏におけるインフラ整備の遅れをこのまま放置しておくことは、日本の将来の経済発展にとってボトルネックとなりうることを認識すべきである。本章では、以上のような問題意識に立って、日本経済の効率性の観点からみた時、現在の建設業を取り巻くシステムの何が問題であるのかを検討したい。

建設業の効率性について考えるためには、(1)個々の事業者が、コストの引き下げや技術革新を通じて効率的な事業活動を行うインセンティブを持っているかどうか、というミクロの視点と、(2)経済全体の効率性の観点から、社会的に必要とされるインフラがきちんと整備されているかどうか、というマクロの視点から眺める必要があるが、どちらの視点から眺めた時にも、日本の公共事業には問題が多い。すなわち、もともと公共事業において、個々の事業者に対して効率的な事業活動を行うためのインセンティブを付与するという視点が欠けている上に、石油ショック以降、経済の効率性を高めるためのインフラ整備というよりも、景気対策・雇用対策・中小企業対策・地域活性化を目的とした公共事業が行われているからである。1980年代末以降問題となった建設業における内外価格差問題は、そうした非効率なシステムの下で発生した建設業の生産性の低下を反映していると考えられる。したがって、建設業の非効率性を改善し、日本経済の国際競争力を維持するためには、公共事業をめぐる現在の政策スタンスを転換し、抜本的な構造改革を行うことが必要であると考えられる。

本章の構成は以下の通りである。第１節では過去に行われた建設業の内外価格調査を概観し、建設業に関して内外価格差が大きいことを示す。続く第２節では全要素生産性と相対価格の変化、利益率を考慮に入れることによって、建設業とくに公共事業の割合が高い土木工事業において低生産性成長率・高価格・高利益率という非効率な状況が実現している可能性が高いことを示す。さらに第３節では、公共土木工事においてそのような非効率が発生した原因について考察するとともに、第４節ではそのような原因を取り除くためには政策スタンスの根本的な転換が必要なことを主張してまとめとする。

１．建設業の内外価格差調査の概観

まずはじめに、日本の建設業が本当に非効率であるのかどうかを検討するために、過去

に行われた建設業の内外価格差調査を概観することにしたい。効率性の指標として内外価格差が用いられるのは、それが貿易財産業と非貿易財産業との生産性の差を反映していると考えられるからである。為替レートは、貿易財の生産性を反映して決定されるので、貿易財と非貿易財の間で生産性格差が存在する時、理論的には非貿易財部門で内外価格差が発生することになる。

建設産業に関してこれまでいくつかの内外価格差調査が行われてきたが、ここでは、(1)建設省内外価格差研究会、(2)日本建設業団体連合会（日建連）、(3)ＯＥＣＤ、の３種類の内外価格差調査を取り上げることとする。

（１）建設省内外価格差研究会による公共土木工事の内外価格差の比較（1994年12月）

日本の公共工事費が欧米に比べて割高であるという批判を受けて、1994年に建設省は内外価格調査を行った。その結果が表4-1に示されている。表4-1の事例１から事例３は、米国において実際に発注された公共工事を、日本の積算基準を使用して積算した場合、どの程度の価格差が発生するのかを調べたものである。事例４は逆に、日本で実施された道路工事を、米国で実施すればいくらで発注できるのかを、発注図面・仕様書を基にして米国のシカゴとダラスの積算評価会社が積算した価格を比較している。表4-1によれば、工事によって多少のばらつきはあるものの、1993年の平均為替レートで比較した場合、日本の公共土木工事は米国に比べて約３割高いと結論づけることができよう。

このような内外価格差が発生している原因として、建設省内外価格差研究会は資材価格・労務単価・機械損料および入札方法の差を指摘している。公共土木工事で用いられる建設資材の価格を日本と欧米で比較すると、日本と米国とでは平均で1.51倍、日本と英国とでは平均で1.29倍の価格差が報告されている(表4-2)。資材価格の内外価格差で注目されるのは､建設資材においても貿易財と非貿易財の間で内外価格差が観察されることである。鉄筋やH型鋼のような貿易財においては内外価格差は観察されず、日本での価格の方がむしろ安くなっているのに対して、セメント・砕石・砂・生コンクリート・アスファルトといった非貿易財について顕著な内外価格差が存在している。また、建設作業員の労務単価についても、日本の方が米国よりも平均で1.20倍、英国よりも平均で1.56倍割高となっていることが報告されている (表4-3)。

以上のように、日本の公共工事費は米国に比べて約３割高いものの、資材費･労務費の価格差によってもたらされている部分が無視できないことがわかる。この調査報告書においても、為替レートではなく、購買力平価で換算すれば、日米の公共工事に内外価格差が

存在しないことが主張されている。すなわち、公共工事の内外価格差を解消するためには、資材費・労務費を押し上げている要因を取り除かなければならないことがうかがわれるのである。

しかしその一方で、日本と米国・英国の公共工事の発注方式の違いが内外価格差の原因となっていることも報告書は指摘している。それによれば、日本では道路工事において分割発注を行うために、1件あたり工事規模が米国・英国に比べて小さくなっている。すなわち、道路工事の平均規模を比較すると、建設省直轄の道路工事では1.68億円であるのに対して、米国カリフォルニア交通局では5.98億円、英国交通省の道路事業では41.8億円と日本の工事規模が際立って小さい(表4-4)。一般に分割発注によって工事規模を小さくすると、間接経費が占める割合が大きくなるので、総工事費はその分割高なものになってしまう。したがって、過度の分割発注を改善すれば、公共工事費のある程度の縮減は可能であることが指摘されている。

同様に、日本では予算が単年度主義であるために、公共工事の発注が単年度で行われ、しかも年度末に集中する事によって公共工事費が上昇している可能性も指摘されている。したがって、公共工事の契約を複数年度化し、工期の平準化が図られれば、公共工事費の縮減は可能である。表4-5は日本・米国・英国の公共事業に占める複数年度契約の比率を比較したものである。米国・英国では複数年度契約が普及しているのに対して、日本の公共工事の大部分が単年度契約であることがわかる。

以上のように、建設省の調査によって、日本と米国の間で公共土木工事に内外価格差が存在し、それは、資材費・労務費、発注方法など、さまざまな要因によって生み出されていることが明らかにされたのである。

（２）日本建設業団体連合会(日建連)による民間工事の内外価格調査（1997年３月）

建設省の調査では公共土木工事における内外価格差が調査の対象となっていたが、民間工事における内外価格差を検討したものが、1997年３月の日本建設業団体連合会(日建連)による調査である。この調査においても、為替レートで換算する限り、日本と米国・オーストラリアとの間で1.04倍から1.42倍の内外価格差が観察されることが報告されている(表4-6)。

同時にこの調査では、工事の工種別の内外価格差の比較が行われている。ショッピングセンターの建設工事を例に取ると、工事工種別では、コンクリート工事、扉・窓工事、電気

工事、防災工事、共通経費で購買力平価が大きくなっており、日米間で顕著な価格差が存在することが報告されている(表4-7)。この調査結果は、一方で日本の防災工事・電気工事に伴う米国よりも厳しい規制が日本の建設コストを押し上げていることを示唆していると同時に、コンクリート・ガラス・アルミサッシ[1]などの資材価格の差が、内外価格差を生み出していることを再度裏付けているといえよう。

（３）ＯＥＣＤによる内外価格差、購買力平価調査（1980年－1993年）(表4-8)

ＯＥＣＤは1980年以降４度にわたって内外価格調査を行っている。その調査による、日本とＯＥＣＤ諸国平均との内外価格差を示したものが表4-8である。表4-8によれば、ＧＤＰデフレーターレベルでの日本とＯＥＣＤ諸国平均との内外価格差は1.20倍、ＧＤＰの構成要素のうち、民間消費における内外価格差は1.21倍、固定資本形成(投資)における内外価格差は1.25倍となっている。建設業についてみると、非居住用建築は1.17倍とほぼ平均的な水準にあるのに対して、土木は1.44倍であり、1.51倍の居住用建築(住宅)部門と並んで、投資（固定資本形成）分野において土木建設業の内外価格差は際立って大きいことがわかる。

以上の調査から、日本の建設業において内外価格差が存在し、とりわけ公共土木工事において顕著であることがわかる。しかしその一方で、そうした内外価格差は単に建設業者が非効率であるというレベルの問題ではなく、その解消のためには、建設業者の効率化への取り組みに加えて、建設資材・建設労働市場において高コストをもたらしている要因の改善と、非効率な公共発注方式の改善とを必要としていることを明らかにしていると思われる。

２．生産性と価格上昇率、利潤の関係

第１節において、主要な建設業の内外価格調査を概観した。その結果、いずれの調査においても、内外価格差が存在すること、また、ＯＥＣＤ調査によれば土木建設業の内外価格差がとりわけ大きいことが確認された。理論的には内外価格差の存在は低い生産性上昇率を示唆するものであるが、建設業において内外価格差がもたらされている要因をよりよく理解するために、本節では、全要素生産性上昇率、相対価格上昇率、利潤率の観点から産業間比較を行うこととする。

（１）全要素生産性と相対価格

ＯＥＣＤによって調査された1970年から1993年平均の日本・米国・その他先進国平均の産業別全要素生産性成長率を比較したものが表4-9である。表4-9によれば、1970年から1993年のわが国において、全要素生産性の成長率の高かった産業は商業(2.5%)、製造業(1.7%)であった。いうまでもなく、この時期はコンピューターの発達による情報管理技術が飛躍的に発達した時期である。そのため、製造業ではトヨタのカンバンシステムに代表されるような工程管理技術の大革新が起こり、商業分野ではＰＯＳシステムの発達による顧客管理・在庫管理技術の大革新が起こってコンビニエンス・ストアのような新しい小売業態が生まれた。製造業・小売業における全要素生産性の上昇は、このような技術革新の動きに対応していると考えられる。

そのような時代の中で、建設業の全要素生産性成長率は－0.9%であり、サービス業(－1.7%)や電気・ガス・水道業(－0.8%)と並んで全要素生産性の低下の大きかった産業であった。すなわち、この時期の建設業においては、製造業や商業のような大きな技術革新は起こらず、同じ付加価値を生み出すのに以前よりも多くの要素投入を必要とするという意味で効率性が低下していたと考えることができる。

もっとも、この時期の建設業の全要素生産性成長率は、米国においても－1.1%と低下しており、米国のほうが減少の程度は大きい。先進国全体としても大きな技術革新が起こっているとは考えられない水準である。

むしろ日本の建設業で問題なのは建設投資の価格上昇率が他の国よりも顕著に高い点である。やはりＯＥＣＤによって公表されている、1970年から1993年あるいは1994年の、ＧＤＰデフレーターを基準とした産業別の付加価値デフレーター(相対価格)の変化率を表したものが表4-10である。この表4-10から明らかなように、日本の建設業の相対価格の年平均変化率は2.4%と、８産業分類中最も高く、日本国内において価格上昇の最も大きかった産業であることが分かる。さらに国際的に比較しても、日本の相対価格変化率(2.4%)は、米国(1.2%)、ドイツ(0.5%)、英国(1.2%)と比較して際立って高い水準である。

表4-9、表4-10の数値を基にして、全要素生産性成長率と相対価格変化率の関係を散布図で表したものが図4-11である。図4-11より、全要素生産性の成長率と相対価格の変化率の間には明らかに負の関係を観察することができる。すなわち、高い技術革新を実現した製造業・商業では、技術革新を反映して大きな価格低下が実現している。その一方で、生産性

の低下している建設業・サービス業では大きな価格上昇が起こっている。

すなわち、1970年から1993年の期間において、日本の建設業では全要素生産性の低下と相対価格の上昇が同時に進行しており、しかも価格の上昇率は他産業よりも大きいという状況にある。

（２）利益率(自己資本経常利益率、総資産経常利益率)の比較

次に、建設業における全要素生産性の低下と相対価格の上昇をもたらしている要因が何であるのかを考えるために、建設業者の業種別の利益率を検討しよう。

経済学的に見て高い利益率は、何らかのレントの存在を意味している。全要素生産性が低下している状況の下では、効率性のレントや技術革新のレントによって利益が発生しているとは考えにくい。もしも全要素生産性の低下と高い価格上昇率の下で高い利益率が実現しているとすれば、それは公的規制や公的保護、談合の存在によって自由な競争が制限され、参入が妨げられているために、高価格が容易に維持され利益を得やすい状態にあると推測することができる。

そこで、建設省の「建設業の経営分析」記載の１社平均財務諸表を使って、1995年度から1998年度までの建設業者の業態別自己資本経常利益率の推移、総資産経常利益率の推移を求めたものが図4-12･図4-13である。ここでは建設業者を、土木建築工事業者・土木工事業者・建築工事業者・設備工事業者・職別工事業者の５つの業態に区分している。土木工事業と建設工事業の両方に従事している建設業者が多数存在するため、そのような業者については完成工事高に占める土木工事の割合が80%以上の業者は土木工事業者に、建築工事の割合が80%以上の業者は建築工事業者に、土木・建築ともに80%未満である業者は土木建築業者に分類している。また、自己資本経常利益率・総資産経常利益率は以下のように定義されている。

自己資本経常利益率(%)＝（経常利益/自己資本）×100

総資産経常利益率(%)＝｛（経常利益＋支払利息･割引料）／総資産｝×100

図4-12･図4-13からわかることは、近年の景気後退の深刻化を反映して建設業者の利益率は年々低下しているものの、どの年においても土木工事業者が明らかに最も高い利益率を得ているということである。それとは逆に建築工事業者の利益率は低い水準で推移している。

日本の建設産業では、土木工事は政府投資中心であり、建築工事は民間投資中心である。

民間工事主体の建築業では､以前から業者間で激しい競争が行われているといわれている。ＯＥＣＤによる内外価格調査(表4-8)において非居住用建築が土木にくらべて内外価格差が小さかったことも、図4-12･図4-13において建築業者の利益率が低いことも、共に民間建築業における競争の存在を反映したものであろう。

それに対して公共工事が主体で、談合や丸投げ･上請け[2]問題など発注に絡んだスキャンダルが多い土木工事業では、低生産性・高価格・高利益率という状態が維持されている。低い生産性上昇率の下で、高価格・高利益率が維持されているということは、公共土木工事において公的規制･公的保護の存在や談合によって競争メカニズムが働かず､自由な参入と競争が妨げられているために、高価格と高利益率が容易に維持されうる状況にあると推測することができる。このこと自体で、現在の公共土木工事に重大な非効率性が存在していることを意味していると考えられよう。

さらに､土木工事業者の中で､どの程度の規模業者が利益を得ているのかを見るために､資本金規模別の土木工事業者の自己資本経常利益率の推移を求めたものが図4-14である[3]。図4-14から、利益率が高いのは、資本金5,000万円から１億円程度の業者であることが分かる。この規模の業者の平均的な従業員数は40人程度で、地方自治体発注の公共工事で一番うまみのある規模だといわれている層に対応している。また、注目すべきことは、土木工事業者の場合、資本金10億円以上の大企業の利益率は高くないことである。このことは、日本の公共土木工事において、大企業はそれほど儲からず、中小業者が儲かるようなシステムが存在していることを示唆している。

比較のために、建築工事業者についても資本金規模別に自己資本経常利益率を求めたものが図4-15である。建築工事業者では、土木工事業者のように明確に利益率の高い階層は観察されなかった。その一方で、景気後退を反映して、1998年度において零細業者の経営が急速に悪化しているのを観察することができる。

以上のように、顕著に内外価格差の存在する土木工事業において高い利益率が実現しており、公共事業を主とする土木工事業において著しい非効率性が発生していることを読み取ることができる。次節では、なぜそのような状況となっているのかを検討することにしよう。

３．土木工事業が非効率である原因

前節までの検討により、経済データから判断する限り、日本の土木工事業には低生産性

成長率・高価格・高利益率という、非効率な状態が実現している可能性が高いと考えられる。そこで本節では、なぜそのような状況に至ったのかを考察することにしよう。

（１）受注調整(＝談合)の常態化

第２次世界大戦後の経済復興において、建設業は大きな役割を果たした。すなわち、戦後復興と高度経済成長はインフラの整備なくしてはありえなかった。しかもそれは、多くの困難に直面するなかでの事業であったと考えられる。戦後復興期には建設資材・建設機械・技術者の不足の中でインフラ整備を進めねばならなかったし、高度成長期には旺盛な建設需要に対して、慢性的な資材･労働力の不足に直面していた。その中で、戦争中の統制組合の影響や戦後の中小企業の組織化政策、高度成長期の独占禁止法の甘い運用などのさまざまな要因によって、業界団体における受注調整(談合)が常態化する状況を生み出していったと考えられる。公正取引委員会が談合の摘発に乗り出した1981年の静岡県建設業協会事件が発生するまで、業界団体においてさまざまな調整が行われることは常態化していたし、その事件以降は表立った業界団体内部での談合は自粛されたが、埼玉土曜会や東北建設協議会など、談合組織は全国各地に存在していた。そのような談合組織の多くは、1993年のゼネコン汚職事件以後解散に追い込まれたが、今日でもなお公共工事の発注にからんだ談合事件が後を立たないのが現状である。

談合が常態化すると、事業の効率化や技術革新を通じて利益を得ようとするインセンティブが失われるため、長期的に見ると事業活動は非効率とならざるを得ない。さらに公共土木事業で問題なのは後で述べる工法協会や地域要件の存在によって、事業の効率化、技術革新が利益の拡大には結びつかないようなメカニズムとなっていることが問題である。

（２）景気対策・雇用対策・地元中小企業保護対策としての公共事業政策

官公需法（「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」）の制定により、地方自治体発注の公共工事において地元企業の優先と分割発注化が進展し、指名競争入札におけるランク制の導入がこの傾向に拍車をかけた。さらに、石油ショック後の建設需要の落ち込みのなかで、景気対策・雇用対策・地元中小企業保護政策の一環としての公共事業が急増した。

その結果、地元業者保護の名目で、指名競争入札における地域要件の強化が進み、地方自治体発注工事ではその自治体の行政区域内部に本社が無ければ指名を受けられない状態が急増した。同様に、過度の分割発注や、日本型ＪＶ（大手ゼネコンと地元業者を組み合

わせる形でのジョイント・ベンチャー）が発生することとなった。このような指名競争入札における地域要件とランク制が過度の分割発注と結び付けられることによって、地方自治体発注の公共工事の中には、地元の中小工事業者以外は公共工事の入札から締め出される工事が急増したといわれている。

この、景気対策・雇用対策・地元中小企業保護政策の一環として公共事業が行われ、そのために公共事業における競争が実質的に制限されるという構図は1990年代も同じである。そのため、政府建設投資はバブル崩壊後急速に増加し、財政危機にもかかわらず、高止まりの状態が続いている。

過度の分割発注は、それ自体で公共工事費の拡大要因となる。小規模工事ほど間接費・共通費の割合が大きく、直接工事費の割合が小さくなるため、発注を細分化すればするほど全体の工事費は上昇することとなる[4]。さらに、指名競争入札におけるランク制と地域要件の存在は、入札参加者を地域内の特定業者に制限することによって競争を実質的に制限し、談合を容易にする効果を持っている。競争が実質的に制限されていることによって、低い生産性上昇率と高い利益率が両立しうるのである。

このような地方自治体発注工事における、指名競争入札のランク制・地域要件や過度の分割発注は公共事業費を高騰させると同時に、道路舗装工事における丸投げ・上請け問題といった非効率な事態を引き起こすこととなった。すなわち、地方自治体発注の道路舗装工事では、過度の分割発注と指名競争入札におけるランク制・地域要件のために、入札に参加できるのは地元の中小登録業者のみとなってしまうが、それら中小業者の中には施工能力を持たない不良不適格業者が少なくない。それらの業者は落札後、自らは施工することなく大手業者に対して工事を丸投げすることによって利益を得るのである。大手業者は指名競争入札に参加できないためにそのような工事を引き受けざるを得ない。それでもなお利益が出るのは、分割発注によって工事が割高になっているためである。

さらに、地域要件は指名参加にとどまらないことに注意すべきである。多くの地方自治体発注の工事において、資材の購入を地元業者に限定することや、地元建設作業員の雇用を優先することが求められているといわれている。第１節において取り上げた内外価格差調査において、砕石・砂・アスファルトの内外価格差が大きいことが報告されているが(表4-2)、これらの３品目は道路舗装工事において購入先が地域指定される典型的な資材である。そのような地域指定によって複数の地域間の業者の間での自由な競争が阻害されるために、資材価格が割高になっている事実を無視することはできない。同様に建設作業員の

雇用に関して地元住民を優先させることも労務費を押し上げる原因になっていると考えられる。

以上のように、景気対策・雇用対策・地元中小企業保護政策などの名目で行われている地方自治体発注の公共工事には、不必要に公共工事費を押し上げていると考えられるものが少なくないと思われる。

（３）公共工事発注制度の問題：地方自治体の能力、監督権限のミスマッチ

日本の公共工事の入札制度は明治時代にその原型が形成された。そのため、明治時代における官と民の役割を色濃く反映した制度となっている。すなわち、明治時代には政府の技師のほうが民間の請負業者よりも圧倒的な技術的優位性を持っていた。そのような関係を前提とした制度が今日においても残っている。しかしながら今日では官の技術的優位性は崩れている。中央官庁はまだしも、地方自治体とりわけ市町村レベルの自治体では、正確な仕様書を書き、正確な積算をすることができる技術者は質量ともに絶対的に不足している。そのため、仕様書の作成や積算のプロセスを受注側の企業に手伝ってもらうという事態が多数発生しているといわれており、それが談合発生の温床になっているという指摘を受けている。

また、発注者側に新技術・新工法に対する評価能力が無いために、革新的な技術･工法を発明したとしても入札で採用されることはほとんどなく、工法協会を設立して技術の普及に努めなければ入札で採用されることはないことから、技術革新へのインセンティブが阻害されているという指摘もなされている。これもまた、入札制度が想定している発注者能力と現実の発注者能力のギャップが生み出した非効率といえるであろう。

その他にも、従来の入札制度には指名競争入札における指名基準の不明確さ、工事完成保証人制度、単年度発注のため年度末に工事が集中すること、予算の全額消化のために予定価格が事実上指し値になっていること、など、さまざまな点で問題があることが指摘されていた。そうした批判に応えて、建設省は1993年以降、大規模工事での一般競争入札の導入、指名基準の透明化、業者選定のデータベースの整備、入札手続の透明化、工事完成保証人制度の廃止と新たな履行保証制度の導入、発注の平準化・複数年度化、分割発注の改善、JV制度の改善、新たな入札制度の導入(ｺﾝｽﾄﾗｸｼｮﾝ･ﾏﾈｼﾞﾒﾝﾄ、ﾊﾞﾘｭｰ･ｴﾝｼﾞﾆｱﾘﾝｸﾞ、ﾃﾞｻﾞｲﾝ･ﾋﾞﾙﾄﾞ）など、公共工事の制度改革を実行している。これらの制度改革はまさに、入札･発注の制度上の問題によって引き起こされる非効率性を改善するための抜本的な改革

であり、極めて高く評価できる内容を持っている。

しかし建設省がいち早く改革を進めたことによって、公共事業をめぐる別の問題が明らかにされた。すなわち、建設省の権限は地方自治体発注の公共工事には直接的には及ばないという点が問題として浮上した。地方自治体発注の公共工事の所管は自治省であり、建設省は自治省の頭を飛び越えて地方自治体を指導することはできないという問題が存在していた。公共工事の発注件数の70%以上、発注金額の60%近くは地方自治体によって占められているが、地元への利益誘導に敏感で、建設省の指導が直接には及ばない地方自治体がどの程度公共工事の改善に取り組むのかは疑問の余地がある。建設省は、1999年１月に「地方公共団体の入札・契約手続に関する実態調査」の結果を公表しているが、都道府県・政令指定都市レベルではそれなりの改善が見られるものの、それ以外の市町村ではまだまだ改善が進んでいないのが現状である。

ひとつの例として、分割発注の問題が改善されているかどうかを調べるために、「公共工事着工統計年度報」を用いて、分割発注による上請け・丸投げ問題が社会問題化している道路舗装業に関して、工事一件あたり発注金額が1990年と1998年の間でどの程度増加しているのかを、公共工事発注主体別に調べてみた(表4-16)。

それによれば、1990年から10年の間に国が発注する道路舗装工事の発注規模が約1.9倍に増加したのに対して、都道府県では約1.3倍、市区町村では約1.2倍の増加に留まっており、顕著な改善は見られない。とりわけ市区町村では１件あたりの発注金額はわずか1,000万円であり、この規模では間接経費が半分を占めてしまい、実際に工事に使われる資金は50%程度でしかないといわれている水準であるだけに、過度の分割発注の実態がほとんど改善されていないことが読み取れる。

このように、地方自治体発注の公共事業に関して、発注者能力・政策スタンスの面でさまざまな問題が存在し、効率的な公共事業の実行が疑問視される状況にもかかわらず、監督権限において建設省と地方自治体の間でミスマッチが発生していることも大きな問題である。本年の省庁再編によって、建設省は国土交通省に改組されたが、地方自治体の公共工事に対して直接権限が及ばないという問題点は省庁再編によっても解決されていない。

今日においても地方自治体では官製談合の摘発が跡を絶たないなど、建設省が進めている公共事業改革がどの程度浸透しているのかは大いに疑問である。もちろん、入札適正化法や情報公開法の制定によって、入札プロセスがより透明なものとなり、状況がより改善されることが期待される。しかし、それでもなお、根本的な対策が必要であることに疑問

の余地は無い。

４．公共工事と日本経済の効率性改善に向けて：政策スタンス転換の必要性

前節までの検討によって、わが国の土木工事業に非効率性が存在し、その原因として公共事業が景気対策・雇用対策・地元中小企業保護政策といった政策目的に利用され、その結果ランク制や地域要件に基づく指名競争入札といった競争排除的な制度が存在すること、地方自治体の発注者能力の低下にもかかわらず根本的な対策が取られていないことなどが考えられることを述べた。本節ではこのような状況を改善するためにどのような取り組みが必要であるのかについて私見を述べることとしたい。

（１）政策スタンスの転換の必要性：日本経済の効率性改善のための公共投資へ

公共事業が非効率に行われることによる公共事業費の増大は、租税負担の増大を通じてわが国産業の国際競争力に対して悪影響を及ぼすこととなる。しかし問題は個々の公共事業が効率的に行われているかどうかだけではない。わが国のインフラ整備が、全体として効率的に行われているかどうかがより重要な問題である。現在の、景気対策・雇用対策・地元中小企業保護を目的とした公共事業の運用の下では、そのような意識は希薄であるといわざるをえない。根本的な政策スタンスの転換と公共事業の構造改革が必要である。

すなわち、経済の国際化・グローバル化とアジア諸国の経済発展が急速に進んでいる今日において、建設投資の効率性は、わが国製造業の国際競争力に影響力を及ぼすばかりではなく、日本経済全体の効率性に対して重大な影響を及ぼすことをより強く意識する必要がある。必要なインフラが効率よく整備されなければ、日本は東アジアのビジネスセンターとしての役割を失うこととなるであろう。そのためには、首都圏の都市機能を強化し、高度情報化に対応したインフラ整備を早急に行うなど、日本経済の効率性を改善するためのインフラ整備を重点的・戦略的に行う必要がある。

これまで多額の政府公共投資が「国土の均衡ある発展」の名目の下に地方に振り向けられてきた。高度成長期において、インフラの地域間格差が著しく、地域経済の活性化が日本経済のパイの拡大に貢献した時代においては、そのような政策は有効なものとなり得ていたであろう。しかしながら、インフラ整備は時代の要請に対応して機動的に整備される必要がある。現在の国際情勢の下で、首都圏における空港整備の遅れ・道路整備の遅れや、高度情報化投資の遅れをこのまま放置すれば、日本の国際競争力が失われてしまうことを認識し、必要なインフラ整備を重点的・戦略的に行うべきである。

また、このような首都機能強化・高度情報化のためのインフラ整備が、地方経済の軽視を意味しないことにも注意すべきである。現在の状況を放置し、不要不急の公共事業に資金が投入されつづけるならば、日本経済が全体として空洞化する危険が存在する。日本が東アジアのビジネスセンターとしての地位を失い、日本経済が空洞化するならば、地方経済もまた深刻な影響をこうむることになる。地方経済を活性化するためにも、日本経済の効率性を改善するための戦略的・重点的なインフラ整備が必要とされるのである。

（２）過度の中小企業・自営業・地元企業保護政策からの脱却

すでに指摘したように、公共土木事業では中小企業優遇策・地元企業優遇策として過度の地域要件、分割発注を課すことが行われ、それが公共事業のコストを引き上げているばかりでなく、事業の硬直化・形骸化を招き、不要不急の公共工事に資金が投入されることになっている。政府の財政赤字が拡大する中で非効率な公共事業に財政資金が投入されつづけることは、国民の将来に対する不安を増大させ、貯蓄率を引き上げることによって景気の足を引っ張ることになる。したがって、このような経済活動の効率性を阻害する行政は改めるべきであり、過度の中小企業・地元企業保護政策は採るべきではない。

また、日本の大都市部における土地の効率的な使用やインフラ整備が遅々として進まない原因の一つとして、農家や自営商工業者に対する土地保有優遇税制の存在を指摘することができる。どのような制度であれ、その制度によって得られる利益と、制度の経済全体に与えるコストを考慮してその妥当性が議論されなければならない。現行の農家や自営業者優遇の土地保有税制は一部の利益集団に対する優遇税制であり、国民全体の立場から見れば不公平なばかりではなく、土地の効率的な利用を阻害するという点で国民経済に対して多大のコストを強いるものになっている。したがって、現行の土地保有税制を抜本的に見なおし、土地の流動化を促進するべきである。

（３）独占禁止法の運用強化

建設業の活動が非効率であることの原因として、歴史的に見て独占禁止法の運用が甘かったことを指摘することができよう。1970年代までは、談合は独禁法による取締りをそれほど受けず、もっぱら刑法の談合罪に基づいて摘発されていたが、刑法の規定は談合に対して寛容であったために、司法が談合を違法と認定するためには多くの要件を必要とした[5]。そのため、建設業会において談合が横行することとなった。談合が広範に行われれば、工

事費が談合によって吊り上げられるばかりではなく、競争が実質的に排除されるために企業の効率化や技術革新へのインセンティブが弱められ、長期的には企業活動の効率性が低下することとなる。

1980年代に入って独禁法の運用が強化され、談合が摘発されるようになって、民間建築分野における競争環境は大きく改善されたといわれている。しかしながら、公共事業では今日でもなお談合などの競争制限的な行為が数多く観察される。とりわけ無視できないのは、公共発注者自らが談合に関与している官製談合の存在と、指名競争入札における地域要件や資材購入の地域指定など、発注者自らによってなされる競争制限行為である。1980年代に入って規制緩和と独禁法の運用強化の必要性が認識されるのに至ったのは、過度の公的規制・公的保護が民間経済主体の効率化・技術革新へのインセンティブを阻害し、経済活動の効率性が失われることが理解されたからにほかならない。しかしながら、地方自治体とりわけ市町村レベルではまだこのような認識を持たず、旧来の規制・保護重視の行政が改善されていないために、行政自らが反競争的な制度の運用を行っている。規制緩和・経済構造改革の流れの中で日本経済の効率性を回復するためにも、建設行政も競争政策重視へと政策転換を図り、競争を通じて効率性を実現する環境を整備すべきである。そのためには、公共入札・調達における反競争的な行為に対する発注者責任を明確にし、官製談合や指名競争入札における地域要件などの発注者による反競争的行為に対しても独占禁止法を厳格に適用すべきである。また、同様の趣旨から、一部の業界で不公正な取引方法への抜け道となっている、協同組合への独占禁止法の適用除外規定を廃止し、公共事業における資材価格の高騰を抑えるべきである。

（４）社会資本整備の民営化の推進

わが国における高速道路・空港・港湾などのインフラ整備に関して問題となるのは、建設費が高いということばかりでなく、その運営が非効率であるために結果的に国民の負担が過大となることである。これは、その建設のプロセスにおいて競争が排除されているために建設費が過大となり、建設後の運営において建設費の償還が負担となるばかりではなく、運営の段階でも有効な競争圧力にさらされていないために、効率的な事業運営を行うための有効なインセンティブが与えられていないことが問題である。

したがって、高速道路・空港・港湾など、開設後の料金収入で運営が可能な社会資本整備については積極的に民営化を推進すべきである。民間企業による社会資本整備と運営を

行うことによって､結果的に国民負担の低減とよりよいサービスを得られる可能性は高い。すでにニュージーランド、オーストラリア、英国、カナダでは社会資本の民営化が導入され、かなりの成果をあげている。わが国においても社会資本整備・運営を効率的に進めるために、社会資本の民営化を進めるべきである。

同様に、首都高速道路など、すでに建設されている社会資本に関しても、その運営主体を民営化することが有効であることは、国鉄の分割・民営化の経験から明らかである。

（５）ボンド付き一般競争入札制度への移行

現行の入札制度では、「不良不適格業者」の排除を名目にして、指名競争入札が行われ、業者の許可申請や、指名の基準となるランク付けのための「経営事項審査」に膨大な行政コストが費やされている。さらに、仕様書の作成や予定価格の積算のために多大のコストが費やされている。こうした多大の行政コストの存在にも関わらず、不良不適格業者の排除は実現していないし、むしろ指名競争入札はそれに伴う地域要件やランク制の存在によって談合の温床となっている。また、発注者能力の低下によって、仕様書の作成や予定価格の積算業務を発注者が十分に行いえないことが、談合が発生する原因になっているとの指摘もなされている。このような多大な行政コストや談合の発生による事業費の上昇を、公共入札制度の改善によって低減することが可能ならば、行政コストの低減とともに、行政の人的資源を別の活動に振り向けることができ、行政改革の流れに沿うことになる。

公共入札制度を現行の指名競争入札から、入札ボンド・履行ボンドの提出を義務付ける一般競争入札へと変化させることによって、業者の許可申請や経営事項審査に伴う行政コストのかなりの部分は民間の保険会社に移転される。入札ボンド・履行ボンドの提出を義務づけることによって、審査業務は実質的に保険会社に移転されることになり、施工能力を持たない不良不適格業者に対してはどの保険会社も入札ボンド・履行ボンドの発行を拒否するであろうから、不良不適格業者は市場によって淘汰されることになる。

また、このような制度変更は行政コストを削減すると同時に新たなビジネスチャンスを生み出すことになる。入札ボンドを発行する会社が複数存在して、自由で公正な競争を行うことができれば、審査に伴うコストの低下は保険会社の市場における競争を通じて実現するであろう。

入札ボンド付きの一般競争入札制度の下では、高い発注者能力は必ずしも必要ではない。入札業者の資格審査の機能をボンドを発行する保険会社に移転することによって、不良不

適格業者の排除、行政コストの低下、入札価格の低下を同時に実現することは可能である。発注者能力の低下が進行している現在において、可能な限り業務を民間にアウトソーシングすることによって、行政コストの低減を図ることは、行政改革の観点からも必要な施策であると考えられる。

おわりに

インフラ整備が効率的に行われるかどうかは、一国経済の効率性を左右する重要な問題である。今日の公共事業をめぐる議論においては、事業評価制度の導入やＰＦＩをめぐる議論が盛んに行われている。しかしながら、筆者としてはそのような流れに対してはやや懐疑的である。たとえどのような形で事業評価・政策評価を行おうとも、評価そのものに恣意性が存在する限り、評価する側のさじ加減で評価の内容は大きく変わりうるからである。今までも、東京湾横断道路やしまなみ街道など大規模な公共事業については需要予測に基づいて事業計画が策定されていたが、その需要予測がいかに不正確でいいかげんなものであったかは論を待たない。たとえ事業評価・政策評価が導入されようとも、評価の中立性・公平性が保証されない限りこれまでと同じような恣意的な需要予測に基づいた発注者に都合の良い事業評価が行われるだけであろう。

経済のグローバル化・情報化が急速に進展している今日において、日本経済の国際競争力を維持・拡大するために必要とされるインフラ整備を効率よく実施するためには、従来の景気対策・雇用対策・地元中小企業保護を目的とした公共事業政策や、「国土の均衡ある発展」を目的とした公共事業政策を効率性･競争性重視の公共事業政策へと政策転換し、建設市場の環境をより競争的なものとするために、独占禁止法の運用強化やボンド付き一般競争入札の導入を進めると同時に、可能な限りインフラ整備を民営化すべきである。

わが国の経済は、抜本的な規制緩和と経済構造改革なしには回復し得ない状況にあるといえるであろう。公共事業のあり方も例外ではない。公共事業に対する抜本的な構造改革が今こそ必要なのである。

（参考文献）

大村 修「公共工事発注の平準化の影響に関する一考察」『土木学会建設マネジメント研究』5号、1997年

金本良嗣編「日本の建設産業」日本経済新聞社、1999年

国島正彦「公共工事システムの将来像」『会計検査研究』第12号、1995年

建設省「内外価格差調査研究会報告書」 1994年12月

武田晴人「談合の経済学」集英社、1994年

常見昌朗・渡辺法美･国島正彦「公共工事の発注規模に関する研究」『土木学会建設マネジメント研究』3号、1995年

長岡貞男「内外価格差の経済分析:生産性からのアプローチ」ＮＴＴ出版 、1999年11月

（注）

[1] これらの建設資材について内外価格差が存在することは、通商産業省「産業の中間投入に係る内外価格差調査」（1994年11月）においても指摘されている。

[2]「丸投げ」とは公共工事を受注した業者が、自らは全く工事をすることなく、他の業者に工事を請け負わせることをいう。「上請け」とは、中小業者が受注した工事を、大手業者に下請けすることをいう。地方自治体発注の公共工事に関して、地元中小業者が落札した工事を大手業者に丸投げすることを指して「丸投げ･上請け」問題という。

[3] 資本金規模別の総資産経常利益率についても、ほぼ同様の結論を得ており、結論は選択する利益率の指標によってそれほど大きくは変化しない。

[4] 国島(1995)は、1993年度の国の直轄工事・地方自治体事業合計の公共工事の事業総額(20数兆円)を、発注規模を５倍にすることによって１兆円削減することが可能であると試算している。

[5] 1941年の改正で刑法96条の三として規定された談合罪は、以下の内容であった。

「偽計若シクハ威力ヲ用ヒ公ノ競売又ハ入札ノ公正ヲ害スヘキ行為ヲ為シタル者ハ二年以下ノ懲役又ハ五千円以下ノ罰金ニ処ス

公正ナル価格ヲ害シ又ハ不正ノ利益ヲ得ル目的ヲ以テ談合シタル者亦同シ」

この条文を素直に読む限り、たとえ談合をしてもそれが公正な価格の下で行われる限り罪にはならないし、不正な利益を得ていない限り罪にはならないということになる。したがって、談合罪を適用するためには、単に談合の存在を立証するのみでは不充分であり、価格・利益に関して不公正・不正であることを立証しなければならないことになる。そのような立証が極めて困難であることは容易に想像できる。そのため、明らかに談合が行われ、価格が吊り上げられ、談合金による不正な利益が分配されている談合事件が無罪となる事例が発生した。(1951年の岡山地裁判決，1968年大津地裁判決）

表４－１　公共土木工事の積算値による比較

		日本積算値	米国積算値		日本／米国
		千円	千ドル	千円	比率
事例1　内務省開拓局：開削水路工事		130,656	920	102,219	1.28
事例2　陸軍工兵隊：開削水路工事		621,436	4,017	445,913	1.39
事例3　NY州交通局：道路改良工事		6,553	40	4,533	1.45
事例4　日本の道路改良工事	シカゴ	1,638,350	13,066	1,450,326	1.13
	ダラス		11,027	1,223,997	1.34

[比較方法]

1)　米国内務省開拓局、陸軍工兵隊、ニューヨーク州交通局が実施した積算事例について、日本の積算基準を使用して価格差を算出したもので、積算にあたっては、米国の発注図面及び仕様書を用いた。

2)　日本の道路改良工事については、発注図面、仕様書を基に米国のエスティメータが積算した。

3)　為替レートは１ドル 111 円(1993 年平均)を用いた。

（出所）建設省内外価格差研究会報告書

表４－２　日本と欧米諸国との建設資材単価比較(為替レート換算)

品　名	日本／米国	日本／英国	日本／ドイツ
セメント	1.33	1.36	1.13
砕石	1.44	1.40	1.65
砂	2.30	1.51	1.31
生ｺﾝｸﾘｰﾄ	1.45	1.52	1.28
鉄筋	1.09	0.88	
H型鋼	0.64	0.88	
ｱｽﾌｧﾙﾄ	2.24		
平均	1.51	1.29	

（出所）建設省内外価格差研究会報告書

表４－３　日本と欧米諸国との労務単価比較

	日本	日本／米国	日本／英国	日本／ドイツ
普通作業員	15,500 円	1.19	1.55	
鉄筋工	21,100 円	1.14	1.99	
大工	22,200 円	1.25	1.57	
特殊運転手	21,100 円	1.19	1.31	
普通運転手	19,000 円	1.32	1.87	
平均	17,500 円	1.20	1.56	0.76

（1 ドル＝111 円、1 ポンド＝167 円、1 マルク＝67.3 円）

（出所）建設省内外価格差研究会報告書

表４－４　日米欧の工事規模比較

発注機関名	平均工事規模
英国交通省道路事業	41.8 億円／件
カリフォルニア交通局	5.98 億円／件
建設省直轄国道	1.68 億円／件

（出所）建設省内外価格差研究会報告書

表４－５　複数年度に亘る契約の事業費比率

英国交通局道路事業（改築）	90%以上
米国カリフォルニア交通局（全工事）	90%以上
米国テキサス交通局（全工事）	98%以上
米国ニューヨーク交通局（全工事）	50%以上
米国陸軍工兵隊（全工事）	70%以上
建設省直轄国道（全工事）	約 43%(1993 年度)
建設省直轄河川事業（全工事）	約 24%(1993 年度)

（出所）建設省内外価格差研究会報告書

表４－６　各国の建設費に対する日本の建設費

	比　較　方　法	内外価格差
ショッピングセンター	米国の大手小売業者のモデル図面に基づき、日本の総合建設業者Ａ社が日米における標準的な単価により積算した価格を比較	1.33 倍
	上記の図面を日本の法規制等に合わせるため項目を追加し、設計仕様を変更したうえで、積算した日米の価格を比較	1.42 倍
シールドトンネル	豪州で日本の総合建設業者Ｂ社が実際に施行した物件の施行価格と、同社が日本で同規模シールドトンネルの施行する際の標準的な施行価格を比較	1.18 倍
マンション	日本の総合建設業者Ｃ社がデベロッパーとして米国の総合建設業者に発注する施行価格と、同社が日本で実際に施行中の施行価格を比較	1.04－1.15 倍

（注）為替レートは１ドル＝120 円（1997 年 2 月末時点）

（出所）日本建設業団体連合会「建設費の内外価格差とコスト低減」

表４－７　ショッピングセンター建設工事における工種別コスト比較

（１平方メートル当たり単価）

	米国での単価	日本での単価	購買力平価
土工事	8.0	1,000	125
ｺﾝｸﾘｰﾄ工事	42.7	9,000	211
外壁工事	41.4	4,500	109
鉄骨工事	68.1	6,300	93
屋根工事	25.8	6,480	251
扉･窓工事	8.9	1,580	178
内装工事	56.7	7,170	126
空調工事	50.5	6,520	129
電気工事	59.2	12,050	204
衛生工事	20.3	2,340	115
防災工事	14.6	3,800	260
共通仮設･経費等	59.4	12,148	205
総　　計	455.6	72,888	160

（出所）日本建設業団体連合会「建設費の内外価格差とコスト低減」

表４－８　ＯＥＣＤ平均との内外価格差（OECD 平均=100）

		1980 年-1993 年平均	シェア(%)
消費	家具	187	0.7
	燃料等自動車関係費	174	2.6
	飲料	169	2.5
	レストラン・ホテル	169	6.5
	光熱	165	2.0
	食料	159	14.5
	娯楽サービス	137	5.4
	履物	133	0.6
	家庭用繊維製品	130	0.4
	家庭用器具	128	1.3
	本・雑誌	125	0.9
	衣服	121	5.6
	家賃・水道	121	17.1
	教育	120	7.0
	他の財・サービス	116	8.6
	娯楽用器具	116	2.6
	運輸サービス	110	3.1
	他の家庭用品	110	2.7
	タバコ	95	1.1
	自動車等	90	1.8
	通信	87	1.1
	医療	74	10.9
投資	居住用建築	151	18.1
	土木	144	24.4
	一般機械	122	18.4
	非居住用建築	117	18.7
	電気機械	115	9.2
	輸送用機械	90	10.4
(参考)	民間消費	121	
	固定資本形成	125	
	ＧＤＰ	120	

（出所）長岡貞男「内外価格差の経済分析」NTT 出版

表４－９　産業別全要素生産性成長率の国際比較（1970-1993 年平均、%）

	日本	米国	他先進国平均
建設業	-0.9	-1.1	0.3
製造業	1.7	1.5	1.6
商業	2.5	0.6	0.6
金融・保険・不動産	-0.2	-0.1	0.6
電気・ガス・水道	-0.8	0.1	1.6
運輸・通信	0.9	2.8	2.3
サービス	-1.7	-0.8	0.6

（注）他先進国とは、ドイツ・フランス・英国・イタリア・カナダの５カ国のことであり、1995 年のＧＤＰウェイトで加重平均した。

（出所）長岡貞男「内外価格差の経済分析」NTT 出版

表４－10　ＧＤＰデフレーターに対する主要産業の相対価格の動向（年平均、%）

	日本	米国	ドイツ	英国
農業	-0.8	-2.1	-4.3	-1.8
建設業	2.4	1.2	0.5	1.2
製造業	-1.6	-1.3	-0.5	-0.6
商業	-2.2	-1.4	-0.5	0.5
金融・保険・不動産	0.0	0.8	0.7	1.6
電気・ガス・水道	0.7	0.8	-1.1	-4.0
運輸・通信	0.6	-1.7	-1.4	-0.9
サービス	2.1	1.4	1.3	-0.4

（注）日本は 1970-1994 年、米国・ドイツ・英国は 1970-1993 年の平均

（出所）長岡貞男「内外価格差の経済分析」NTT 出版

表4-11 わが国の生産性成長率と価格変化率の関係

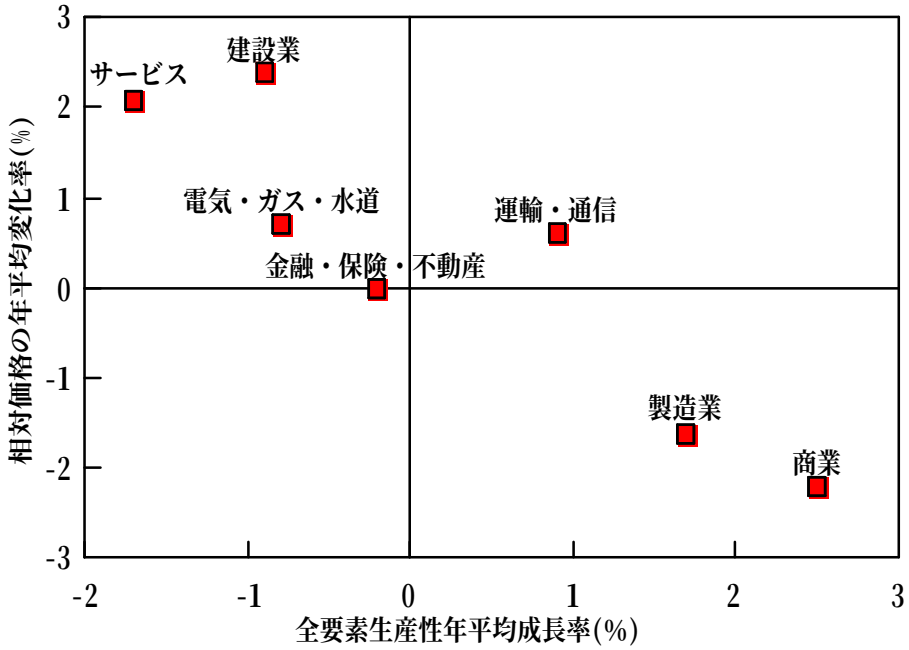
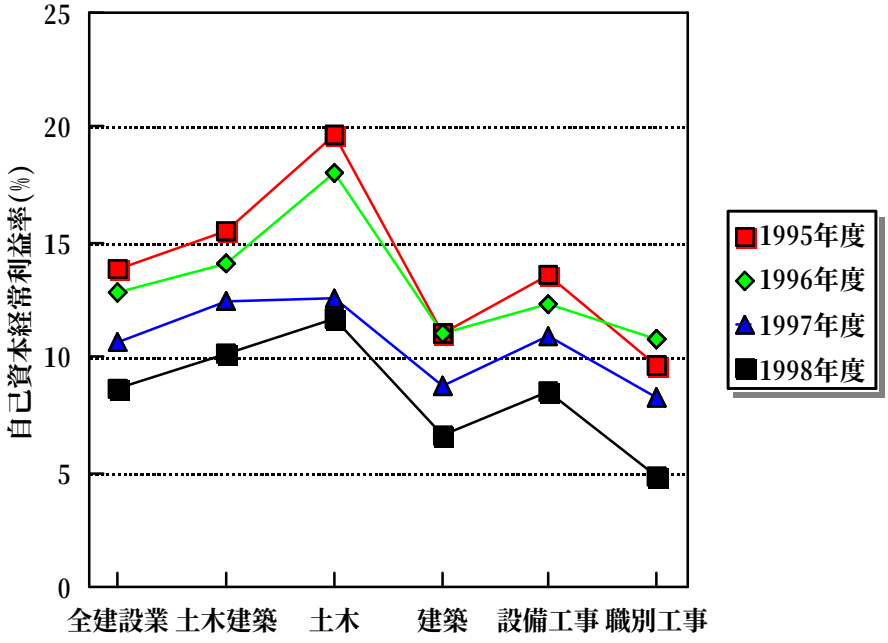


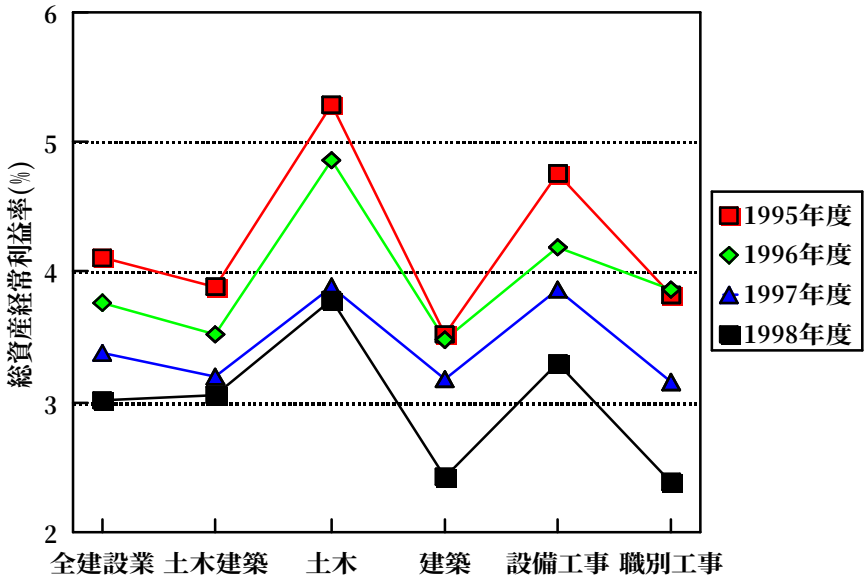
表4-9,表4-10より作成

図4-12 建設業者の業態別自己資本経常利益率の推移



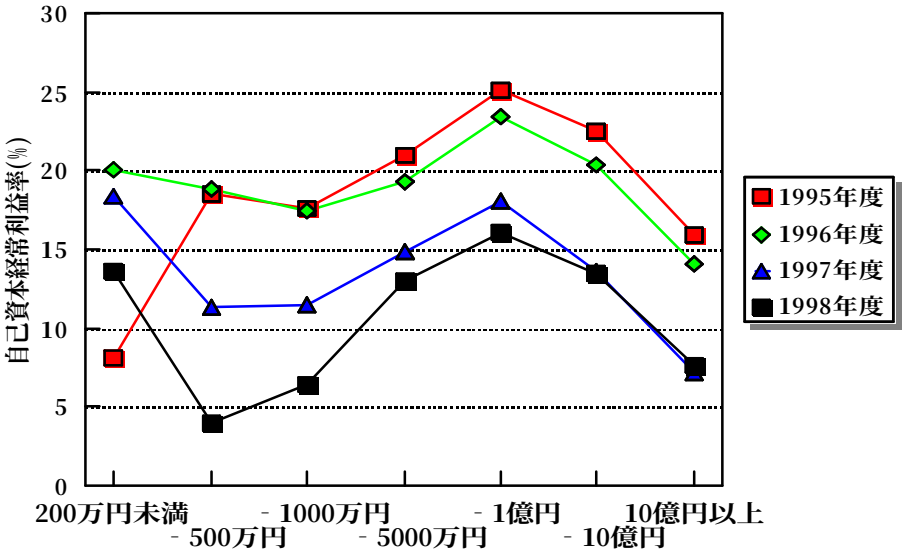
出所）建設省「建設業の経営分析」記載の１社平均財務諸表より計算
自己資本経常利益率＝（経常利益／自己資本）*100

表4-13 建設業者の業態別総資産経常利益率の推移



出所）建設省「建設業の経営分析」記載の１社平均財務諸表より計算
総資産経常利益率＝((経常利益＋支払利息及び割引料)／総資産)*100

表4-14 土木工事業者の自己資本経常利益率の推移
資本金規模別



出所）建設省「建設業の経営分析」記載の１社平均財務諸表より計算
自己資本経常利益率＝（経常利益／自己資本）*100

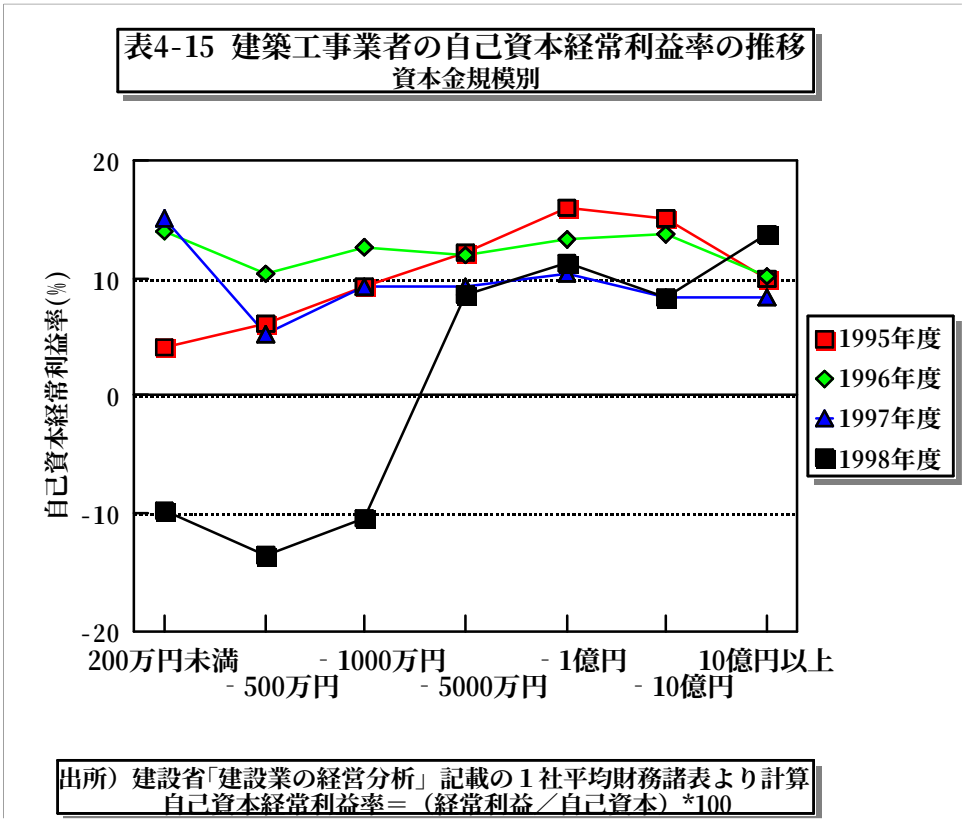


表４－16　道路舗装工事１件当り発注金額(百万円、実質)

	1990 年度	1998 年度	倍率
国	42.8	81.2	1.90
公団	118.9	126.0	1.06
事業団	12.4	17.9	1.45
政府企業	13.9	50.5	3.63
都道府県	13.7	18.0	1.31
市区町村	9.7	11.8	1.21
地方公営企業	13.0	17.2	1.32
その他	14.5	18.3	1.26
総計	13.4	20.3	1.51

（注）「倍率」とは、1990 年度に比べて 1998 年度の一件あたりの発注金額が何倍になっているかを表した数値である。

（出所）建設物価調査会「公共工事着工統計年度報」を用いて計算