

第2章 建設産業の現状と課題

2.1 建設投資の急減が建設業の経営に及ぼした影響

はじめに

令和元年度である2019年度は、翌年に予定されていた東京オリンピック・パラリンピックを控え、一部に景気減速の兆しはあったものの、総じて明るい雰囲気をもって閉じようとしていた。しかし、2020年の年明けから、さらに2020年度当初には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が世界の様相を変えてしまい、ついに、2020年に予定されていたオリンピック・パラリンピックは2021年に延期されることとなった。

以前の建設市場は、オリンピック関連の公共施設整備やホテル投資などは一巡しつつも、オリンピック・パラリンピックが無事開催されれば、日本の魅力を世界に向けて発信し直すことが期待され、その後に控える大阪万博や、さらなるインバウンド需要の拡大を見据えた投資など、比較的明るい見通しを持てる材料にこと欠かない状態であった。コロナ禍を経て、それがやや不透明になりつつある。だからこそ、近い将来の建設市場のあり方をどのように予測し見通すかは、大いに関心を集める問題である。

こうした問題を考える上で、あえて、過去に目を転じ、現在の建設市場の構造がどのようにして形成されてきたかを振り返ることには一定の価値があるのではないかと。

特に、現在の建設市場は、公共投資の増減がある一定水準の中で収まりつつあり、人口減少が進む中で住宅投資もリフォーム・リニューアル等にシフトし始め、むしろ内なる国際化の可能性を内包する民間・産業系の投資に成長の可能性が広がりつつあるなど、構造的な変革の途上にある。こうした変革の数々は、おおむね「平成」という30年間の時代に進んできた。

「平成」は、建設投資という観点で見れば、政府の政策における公共投資の位置づけや、公共投資に対する国民の意識、世論が大きく揺れ動いた時代であったろうと思われる。また、建設業自身においても、公共投資との関係性に大きな変化を迫られた時代であったのではないかと。

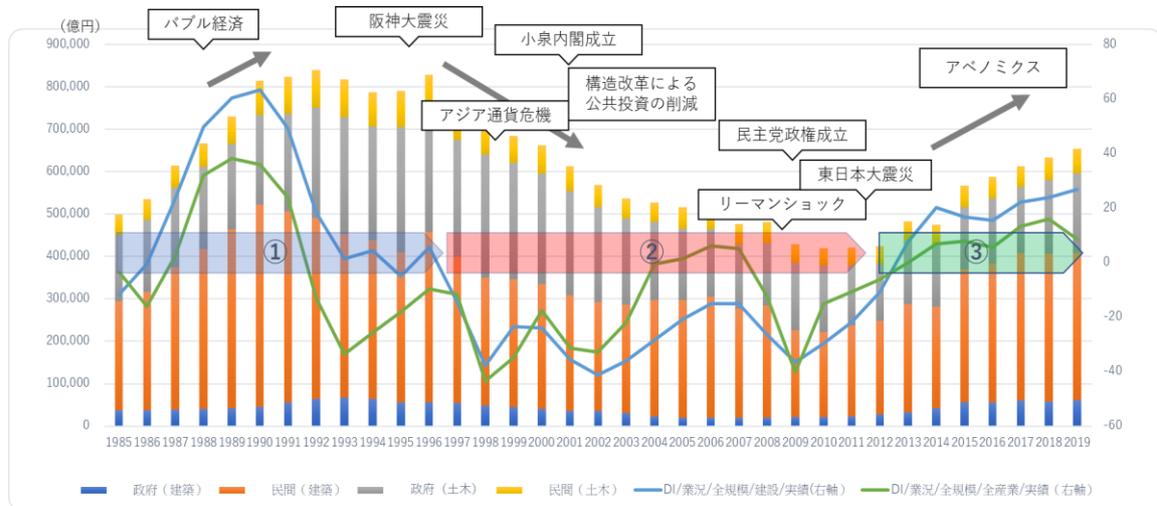
本稿では、「平成」の時代に多数行われたさまざまな「改革」を、その政策における公共投資の位置づけという観点からとらえ直し、それに対して建設業の経営がいかに対応してきたかを整理し、建設投資と建設業の現在を把握して将来を見渡す参考となるような情報を得ることを試みる。

2.1.1 平成年代の建設投資及び建設業の概要

1985（昭和60）年から2019（令和元）年までの建設投資額（総額）と日本銀行「全国企業短期経済観測調査」（通称「短観」）の業況判断DI¹の推移は図表2-2-1のとおりである。建設投資については平成以前から1996（平成8）年ごろにかけては建設投資が増額または高止まり（図表2-2-1「①」の期間）、1996（平成8）年ごろから2012（平成24）年ごろにかけては建設投資の減少（図表2-2-1「②」の期間）、2012（平成24）年ごろから令和元年にかけては建設投資が増加（図表2-2-1「③」の期間）しており、大きくグラフがN字型を描いている。

業況判断DIは企業の景況感を示す指数であり、投資額や株価など定量的な指標では測りきれない面を含めて経済動向全体をとらえるうえで重要な指標である。図表2-2-1をみると、建設業の業況判断DIは全業種の業況判断DIの推移を追って、おおむね1～2年ほどのタイムラグをもって同様の軌跡を辿っている。ただし、建設業については公共投資によってある程度全体の投資額の調整が可能であることから、業況判断DIの増減が全業種と比較して多少緩やかである。

図表2-1-1 建設投資額（総額）と業況判断DIの推移



（出典）国土交通省「令和2年（2020年）度建設投資見通し」、日本銀行「全国企業短期経済観測調査」を基に当研究所にて作成

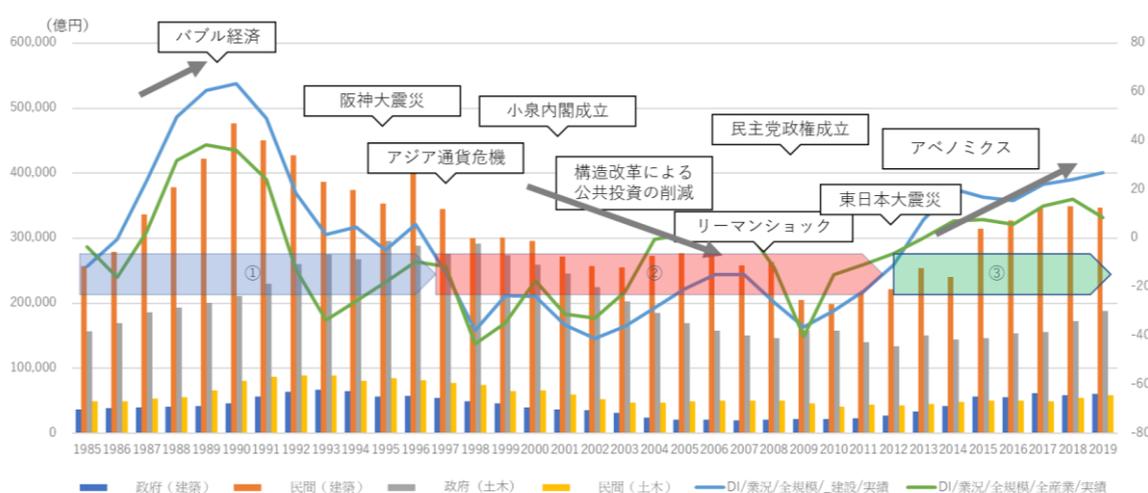
同じ期間を、建設投資の総額ではなく分野別の推移でみたのが図表2-2-2である。民間建築投資額のピークは全規模・全産業の業況判断DIのピーク（1989年）に一年遅れた1990年であって、そこから緩やかに減少している。建設投資額は出来高で計上することから、契約成立

¹ Diffusion Index の略で、企業の業況感や設備、雇用人員の過不足などの各種判断を指数化したもの。各判断項目について3個の選択肢を用意し、選択肢毎の回答社数を単純集計し、全回答社数に対する「回答社数構成百分比」を算出した後、次式により算出。

$$DI = (\text{第1 選択肢の回答社数構成百分比}) - (\text{第3 選択肢の回答社数構成百分比})$$

から完成・引き渡しまで一定のタイムラグが発生する建設業の特徴から、契約が1989年以前に行われたとしても引き渡し、すなわち投資額への計上が1990年以降になることが多い。つまり、民間建築投資額についてはバブル景気が山を越えて下り坂となったことをかなり早期に反映しているものといえる。1980年代から増額を続けていた政府土木を中心とした政府投資が民間投資を補完するように1998年まで増額していることが見て取れるが、建設業の業況判断DIはそれに先立つ1990年、民間建築投資額のピークと同時に下降を開始している。政府投資額が増額されていった1990年代半ばまでは0近辺を維持しているものの、構造改革が言われるようになった1997年以降は2003年まで常にマイナスとなっている。政府投資額は1998年以降、構造改革によって2010年代前半まで減少を続けているが、民間建築投資は構造改革等による2002年頃からの景気の回復に伴い、リーマンショック直前の2007年頃まで微増傾向（底である2003年から00年代最高額の2006年の4年間で約12%増）である。建設業の業況判断DIもこれに伴い全産業ほどの上昇ではないが上昇していたが、0を超える前の2007年をピークにリーマンショックの影響もありまた下降局面に入った。2010年代にはアベノミクス効果や東京オリンピック・パラリンピック特需などにより、民間建設投資額・政府建設投資額の双方で増額となり、また全体の景気も上向いたことから、業況判断DIも全産業とくらべ緩やかに上昇を開始し、2013年には全産業を上回った。総じて民間建築投資額の推移は全産業の業況判断DIすなわち経済全体の景気動向に左右され、建設業の業況判断DIも公共事業の影響を多少受けるもののこれに準ずる動きとなっている。

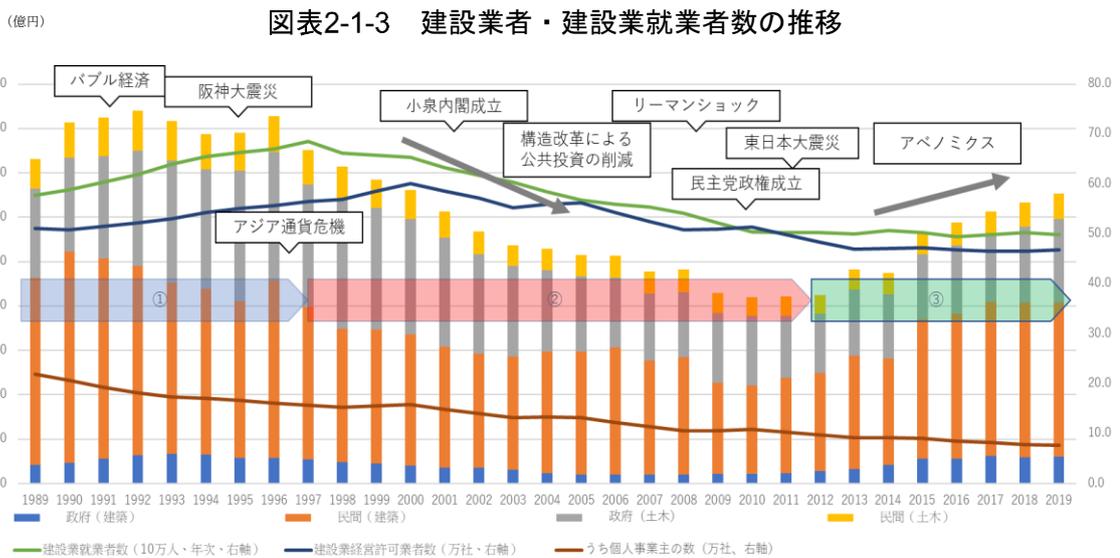
図表2-1-2 建設投資額（分野別）と業況判断DIの推移



(出典) 国土交通省「令和2年(2020年)度建設投資見通し」、日本銀行「全国企業短期経済観測調査」を基に当研究所にて作成

平成年代における建設業経営許可業者数(以下「許可業者数」という。)・建設業就業者数(以下「就業者数」という。)の変化は図表2-1-3のとおりである。許可業者数・就業者数について

は昭和最後期から平成年代初頭（①）にかけて上昇傾向であり、建設投資額の総計からわずかに遅れて就業者数は1997（平成9）年、許可業者数は2000（平成12）年がピークである。平成年代半ば（②）は双方ともに右肩下がりであり、就業者数は約3割、許可業者数は約2割の大幅な減少となった。政治は不況時の景気対策として公共投資を増額することにより建設業を雇用の受け皿として機能させてきたところ、この機能がこの時期以降見られなくなったとの指摘もある²。2010年代以降（③）は投資額が増加しているにもかかわらずいずれもほぼ横ばいであり、個人事業主の数は平成を通じて右肩下がりとなっている。

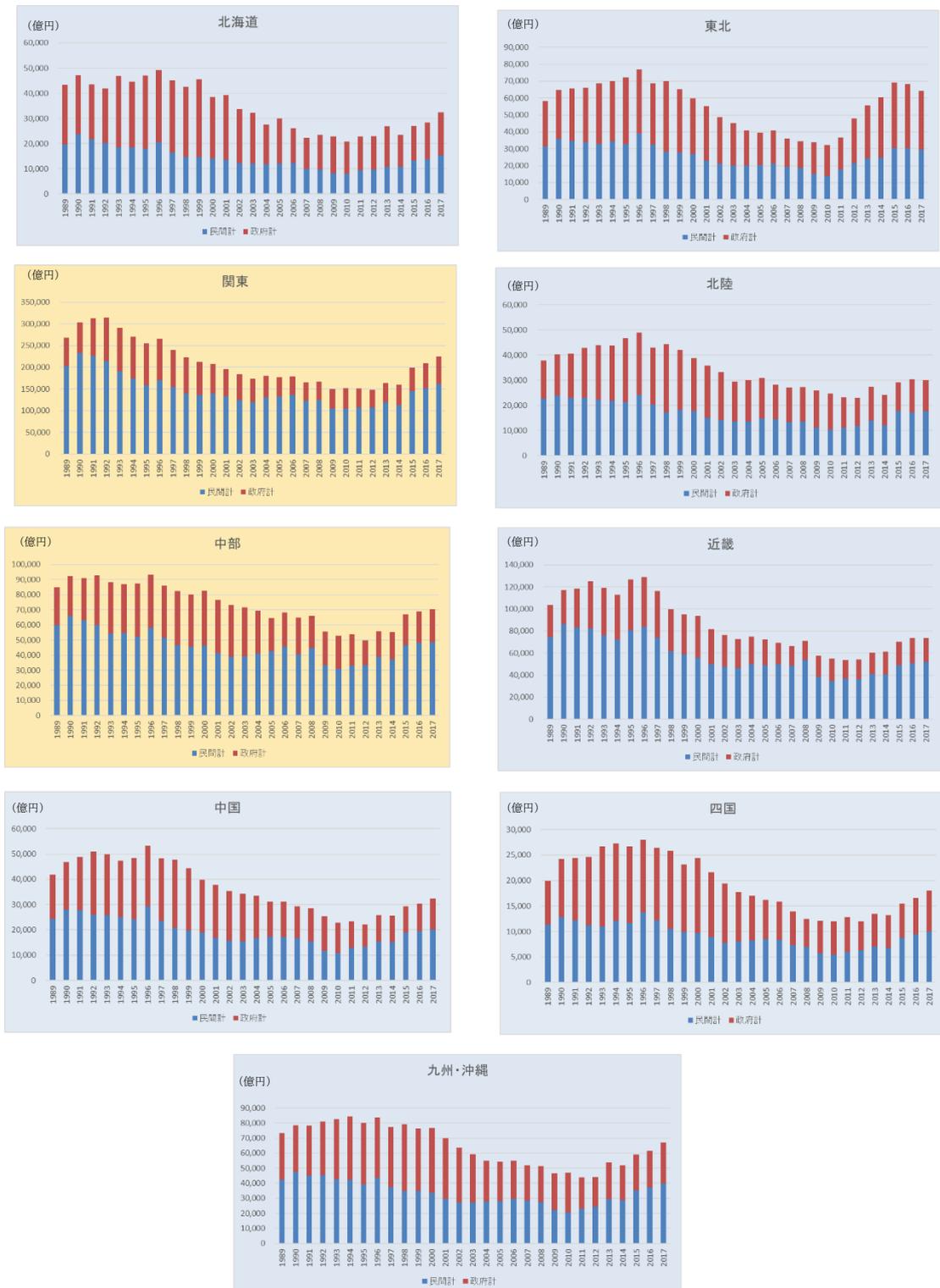


（出典）総務省「労働力調査」、国土交通省「令和2年（2020）年度建設投資見通し」「建設業許可業者数調査」を基に当研究所にて作成。なお、2011年は東日本大震災の影響により原数値が存在しないため、補完的に推計した値を用いている。

また、平成年間の地方別建設投資の推移は図2-1-4のようになっている。各地域の特徴を見ると、まず官民比率については年によって割合には差があるものの、平均すれば北海道は概ね官：民＝6：4、東北、北陸、中国、四国及び九州・沖縄はおおむね5：5、関東は3：7、中部及び近畿は4：6程度となっている。また、グラフの形をみると、大きく分けて関東・中部は2000年代初頭を底とするV字型に、その他の地域は全国の建設投資の推移と同様のN字型になっていることがわかる。

² 六波羅昭『建設市場の構造と行動規律 日本の建設業、その姿を追う』（日刊建設通信新聞社、2016年）、50ページ

図表2-1-4 地方別建設投資額の推移



(出典) 国土交通省「令和2年度(2020年度)建設投資見通し」を基に当研究所にて作成

関東・中部については、建設市場における民間建設投資の比率が比較的高い(期間を通じての平均として関東は約7割、中部は約6割が民間建設投資)ため、景気の動向の影響を受けや

すい。例えば、1990年から1996年の7年間で全国の政府建設投資額は約34%増加しているところ、同じ期間を関東、東北、中国の3地域で見ればそれぞれ35%、31%、28%増となっており、増額幅だけでみればむしろ関東のほうがより手厚く対策されているともいえるが、関東における建設投資額全体で見れば12%減となっている。

関東・中部以外の地域のうち、近畿（約6割が民間建設投資）については1995・96年の投資額（1995年126,638億円、1996年129,086億円）がバブル期のピークである1992年（124,946億円）以上になっており、阪神大震災（1995（平成7）年）を原因とする復興需要の影響が大きいと考えられる。復興需要の影響は1997年（116,132億円）まで残っていると考えられ、その翌年である1998年（99,846億円）には前年比約14%減（1996年と比較すると23%減）と大幅に減少している。

三大都市圏を有する関東・中部・近畿以外の地方部においては、市場における政府建設投資の比率が比較的高く、北海道は約6割が政府建設投資、その他の地方の官民比率は約5:5であって、このような場合、公共投資の増減が投資全体の増減に大きな影響を及ぼす。したがって、全国の建設投資額のピークである1992年ではなく、政府建設投資額のピークである1996年前後が投資額のピークであることに注意が必要である。また、民間建設投資の動向も都市部に比べ景気による変動が緩やかであることが見て取れる。

2.1.2では、全国投資額の推移をベースに大きく①～③の3期に分けて、平成年代の建設投資と建設業について当時の社会・経済状況とともに振り返ることとする。

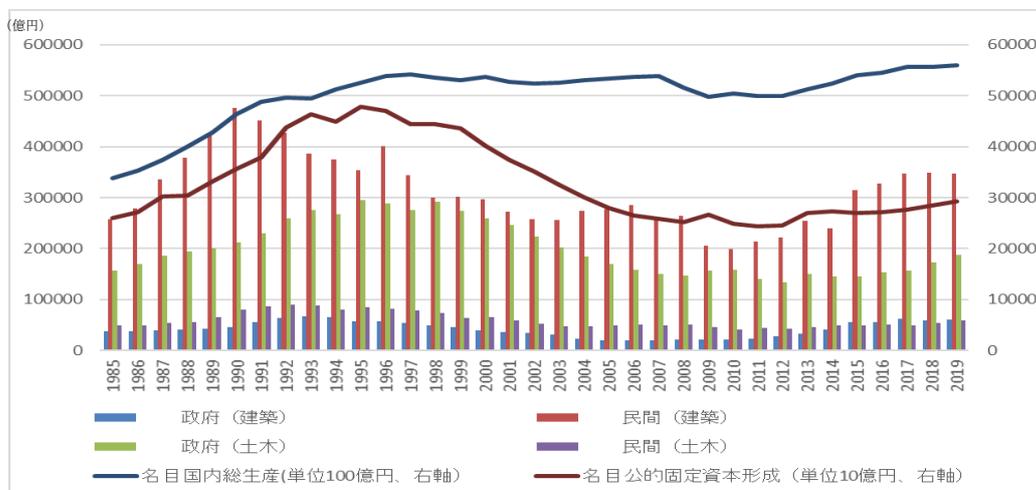
2.1.2 平成年代の経済と建設産業

(1) 建設投資の増加期

① バブル経済とその崩壊

1985（昭和60）年9月22日、ドル高是正のためのG5各国の協調行動への合意（「プラザ合意」）がなされ、同時に日本に対しては、輸入拡大を図るための、さらなる即効性のある政策の実施が要請された。これに対応するために策定された「前川リポート」に基づき、1986（昭和61）年の3度にわたる経済対策が行われ、住宅金融公庫による融資の供給拡大、総合保養地域整備法（昭和62年法律第71号）の制定、ふるさと創生事業（1988（昭和63）～1989（平成元）年）の創設等広い分野での内需拡大措置がとられ、公共事業費も増額された。これにより、1980年代後半から1990年代前半までは建設投資額・公的固定資本形成はGDPとともに右肩上がりの増加となった（図表2-1-5）。

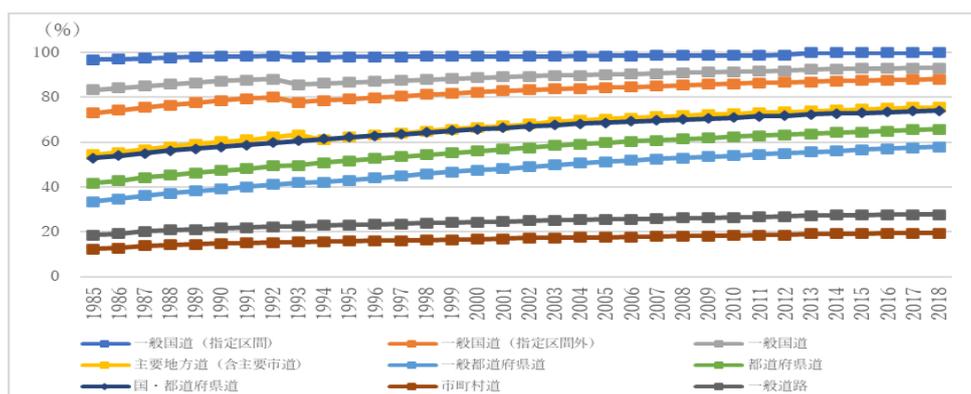
図表2-1-5 GDP・公的固定資本形成・項目別建設投資額の推移



(出典) 内閣府「国民経済計算」及び国土交通省「令和2年(2020年)度建設投資見通し」を基に当研究所にて作成。なお、国民経済計算については1993年以前は簡易的な遡及方法による参考系列であり数値は接続していない。

さらに、日米構造協議を経て、「前川リポート」最終報告(1990(平成2)年6月)に基づき、政府は「公共投資基本計画」を策定して1991年度から2000年度までの10年間で総額430兆円の公共投資を行うことを閣議決定した³。先進諸国から見て、日本の社会資本整備の水準は相対的に遅れているとされ(例えば1989(平成元)年の道路舗装率は都道府県道で50%弱、市町村道は15%程度であった(図表2-1-6))、国民生活の質の向上を目的として、生活関連の公共投資予算の拡充が図られた。

図表2-1-6 道路舗装率の推移



(出典) 国土交通省「道路統計年報」を基に当研究所にて作成

一方、プラザ合意以降、急激に進行した円高ドル安により、輸出が減少したため、国内景気は低迷した。1987年2月の「ルーブル合意」により為替相場は安定に向かうが、日本銀行は、

³ 同計画は1994年及び1997年に改訂された。1994年には投資額がさらに上積みされたが、一方、1997年には一転して縮小された。

円高不況に対する懸念から1986年以降、低金利政策を開始し、公定歩合を段階的に引き下げ、1987年2月から89年5月まで、2.5%という当時としては低い水準が維持された。先述の内需拡大政策に加え、企業が円高のメリットを享受し始めたこともあって国内景気は回復に転じ、その後、低金利局面と金融機関による過度の貸出が過剰流動性を招き、不動産・株式などの資産価格が高騰し、いわゆるバブル景気が発生した。

マクロ経済的には、株価は平成に入っても上昇を続け、89年末には38,915円を記録してピークを迎えた。1990年には下落に転じ、同年3月には3万円を割り、10月には2万円近くまで減少している。地価については、地域・用途でピークに差があるが、全国平均では91年ごろが最大値となっており、1平方メートルあたり59万4,800円に達している（図表2-1-7）。

図表2-1-7 地価・株価の推移



（出典）国土交通省「地価公示」、日経平均プロフィールを基に当研究所にて作成

バブルの発生により不動産や株式などの資産価格が高騰し、土地の担保価値など上昇したことにより、個人や企業の借入れ能力が高まった結果、住宅投資や設備投資が活性化され、経済成長率の上昇、経常収支黒字の減少、失業率の低下といったマクロ経済指標が好転している。しかし、この恩恵を得られたのはほぼ資産の保有量の多い高所得者層に限られ、フローの賃金上昇は資産価格の上昇ほどではなかったことから、資産を持たない一般勤労者層にはむしろ地価の上昇に伴う住宅取得価格の上昇や地上げなど、マイナス面の影響のほうが多かった。また、リクルート事件に代表される土地取引・株取引・金融分野での不祥事が連発し、不動産業、金融業に対する負のイメージを国民に浸透させた。

バブルのピークは1989（平成元）年末ごろであったとされており、分野・地域によって差はあるが1990（平成2）年頃から株価・地価とともに景気は下降を始めた。

特に地価の抑制策としてはすでに1987年8月に国土利用計画法（昭和49年法律第92号）に基づく監視区域制度が導入され、1989（平成元）年12月には「適正な土地利用の確保を図

りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進」することを目的の一つとした土地基本法（平成元年法律第84号）が成立した。また、1990（平成2）年3月には、当時の大蔵省銀行局から発出された通達「土地関連融資の抑制について」に基づき、不動産向け融資の伸び率を総貸出の伸び率以下に抑える、いわゆる「不動産業向け融資の総量規制」が実施された。

日銀による金融政策もバブルを抑制する方向に転換した。公定歩合は、1989年5月、10月及び12月、90年3月及び8月、と1年3か月の間に5度、累計4.5%の引き上げがなされた。

こういった、いわゆる「バブルつぶし」の施策は、バブルを非とする当時の強い国民世論に支えられたものであった。

② バブル崩壊への対応

1992（平成4）年からは、景気が後退局面に入ったことが明らかになり、財政と金融の両面からの景気対策が数次にわたって行われた。公定歩合は、9回にわたり引き下げられ、6.0%から、1995（平成7）年9月には0.5%に至り、更に1999（平成11）年には「ゼロ金利政策」が導入された。

この時期の、建設投資額を見ると、図2-1-2にあるとおり、1990（平成2）年のバブル崩壊を期に民間建設投資が減少をはじめ、代わって景気対策を目的とする政府建設投資が増加している。また、バブル期の過剰投資の反動と、その後の金融情勢の変化から、企業の設備投資が低迷する中で、景気対策としては家計の投資部門である住宅投資への支援が拡充された。

その結果、民間建設投資が減少傾向にあったにもかかわらず、政府建設投資の増加により、1992（平成4）年度には官民合わせての建設投資額は最高値である83.9兆円を記録し、その後も1995（平成7）年には、阪神・淡路大震災が発生し、その後の復旧・復興事業が行われたこともあり、この時期の政府建設投資額が最高額の35.2兆円となるなど、建設投資額全体でも高い水準で推移した。

図表2-1-8 1992～1995年ごろの経済対策

決定日	経済対策名	全体の事業規模 (減税を含む、兆円)	うち国費 (兆円)
1995.9.20	経済対策—景気回復を確実にするために—	13.1	3.2
1995.6.27	緊急円高・経済対策の具体化・補強を図るための諸施策	14.2	6
1995.4.14	緊急円高・経済対策※	—	—
1994.2.8	総合経済対策	15.3	2.1
1993.9.16	緊急経済対策	6.2	1
1993.4.13	総合的な経済対策の推進について	13.2	2.3
1992.8.28	総合経済対策	10.7	2.2
1992.3.31	緊急経済対策※	—	—

(注) ※印は構造的施策であり事業規模が不明確

(出典) 内閣府経済社会総合研究所「バブルデフレ期の日本経済と経済政策」等を基に当研究所にて作成

一方で、バブル崩壊を境に下降しつつあった民間投資への住宅政策による後押しも行われ、住宅金融公庫（当時）による融資の増大に加え、1994（平成6）年には民間住宅融資の金利規制が廃止されたことから、その翌年には住宅ローンの販売額が急増した（図表2-1-9）。

(億円) 図表2-1-9 住宅ローン販売額の推移

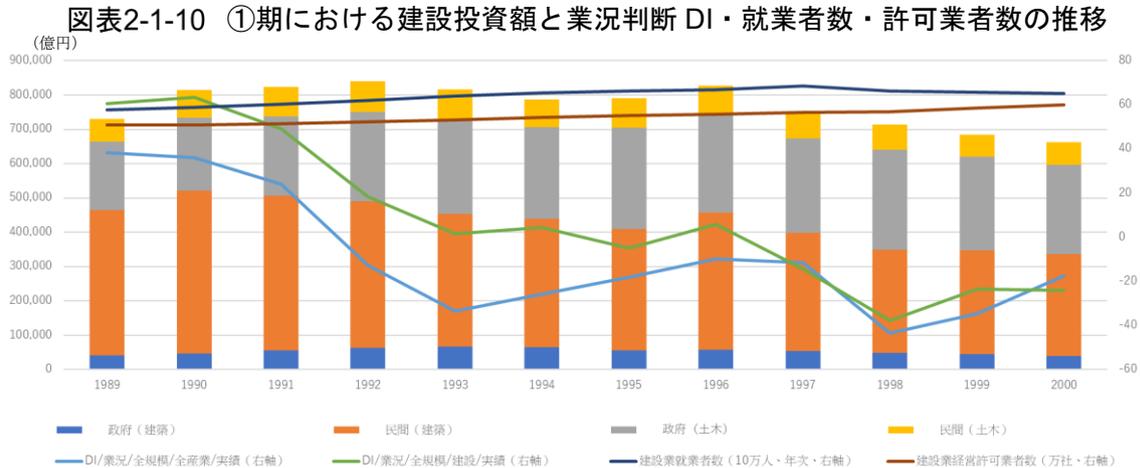


(出典) 住宅金融支援機構ウェブサイトを基に当研究所にて作成

③ ①期のまとめ

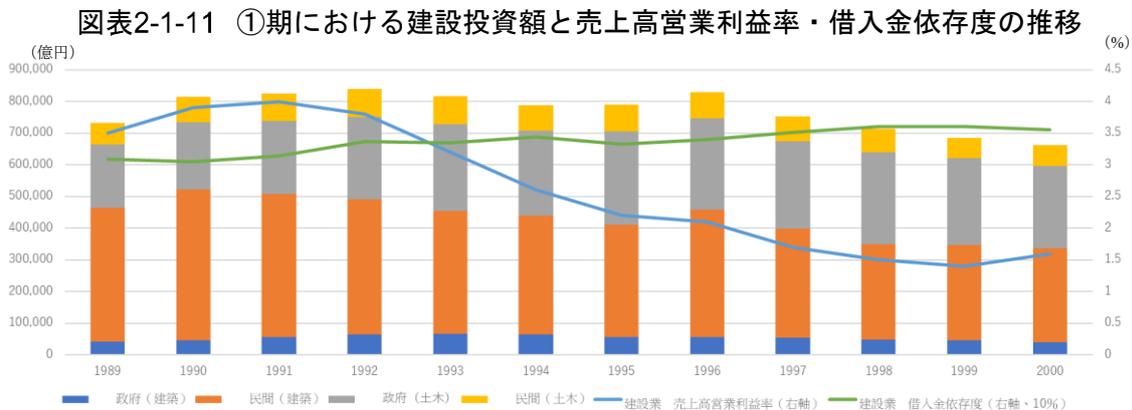
各種の景気対策の効果もあり、図表2-1-10に示したとおり、建設業界は業況判断が下り坂に転じた時期も全産業から1年ほど遅れ、下げ幅も他業種を含めた全体の日銀短観業況判断

DI がマイナス二桁を記録し続ける中 1996 年までほぼプラスを維持した。建設業就業者数はバブル崩壊後も増加を続け、ピークである 1997（平成 9）年に 685 万人（全就業者数の 10.4%）を占めた。



（出典）国土交通省「令和2年（2020年）度建設投資見通し」「建設業許可業者数調査」、日本銀行「全国企業短期経済観測調査」及び総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成

一方、売上高営業利益率の観点から見れば、①期の建設業は1991年をピークに右肩下がりである。要因としては、兼業している不動産業などの低迷などの建設業以外の事業の影響があったことに加え、全体の投資額が増えていないにもかかわらず就業者数が増加し人員過剰に陥るなどの非効率な経営の影響、また許可業者数が増えたことによる競争の激化などが挙げられる。また、1996年以降は徐々に建設投資が減少してきたことによる市場の縮小も悪影響を及ぼした。借入金依存度については微増にとどまるが、これはバブル崩壊後の銀行による貸し渋り・貸しはがしの影響によるものと考えられる。



（出典）財務省「法人企業統計調査」及び国土交通省「令和2年（2020年）度建設投資見通し」を基に当研究所にて作成

①期の初期である1989年と終盤である1996年を比較すると、名目GDPは約26%、建設投資額の総額は約14%の増となっており、民間建設投資額が減少に転じる中、特に政府建設投資は約1.5倍に増加している。これは景気全体が下降局面に転じる中で、政府の経済対策として公共投資が一層増加されたことや、それ以前から、先述した「公共投資基本計画」などにより、社会資本の充実や国民生活水準の向上を図るため、積極的な公共投資が行われていたことも背景となっている。こうした状況の中で、建設業就業者数は16%の増となり、建設業はこの時期、景気下降局面にありながら、業者数、就業者数とも増加している。

図表2-1-12 ①期における変化

	1989年	1996年
名目GDP	427兆円	539兆円
全体の景気状況	バブル景気	バブル崩壊
建設投資額（総計）	73兆円	83兆円
建設投資額（民間）	49兆円	48兆円
建設投資額（政府）	24兆円	35兆円
公共投資におけるキーワード	社会資本の充実・ストック効果	フロー効果・乗数効果
建設業就業者数	578万人	670万人
建設業許可業者数	51万社	56万社
地価（全国全用途平均）	480,300円	261,700円

（出典）内閣府「国民経済計算」、国土交通省「令和2年（2020年）度建設投資見通し」等を基に当研究所にて作成

(2) 建設投資の減少期

① 「日本版金融ビッグバン」とアジア通貨危機

1990年代後半の日本経済は、バブル崩壊後の回復期にあったが、金融機関は、依然として不良債権問題に苦しんでいた。こうした中で、規制緩和によって国内金融市場を活性化させるとともに、グローバルな金融市場での日本の金融機関を活躍させる目的で「日本版金融ビッグバン」が進められた。さらに省庁再編を含む抜本的な行財政改革が志向されたが、1997（平成9）年にタイのバーツ暴落を端緒とするアジア通貨危機が発生した。政府は、金融及び行財政改革をいったん先送りし、図2-1-13のような数次にわたる経済対策を行い、経済危機の回避を図った。この間の公共事業費は、1997（平成9）年は10.5兆円であったものが、1998年には14.9兆円と1.4倍を超える伸びを示し、1999年度には多少落ち着くものの12.2兆円とな

っていた。

「日本版金融ビッグバン」をはじめとする日本経済の構造改革は、「護送船団方式」と言われた日本の金融機関の伝統的な商慣行を見直し、新たな世界標準に対応させるために必要な改革であったと思われるが、当面のアジア通貨危機を回避するために公共事業による景気対策を実施し、一方で、これが必ずしもすぐには景気の回復に結びつかず、むしろ地方経済の低迷が続いた。これが、2000年以降の構造改革路線において、公共事業費の削減という具体的な方法論につながった可能性があるのではないかと。

このようにして1990年代後半は、金融機関の破綻が相次ぐなど、経済は上向かず、大学新卒者の採用が控えられることになり「就職氷河期世代」を生み、引き続き不良債権の整理に時間を費やすとともに、地方経済の停滞や、設備投資に対する企業の態度の慎重化など、現在まで続く構造的なデフレ体質に陥った、いわゆる「失われた20年」の時代に突入することとなる。

図表2-1-13 1997～2001年ごろの経済対策

決定日	経済対策名	全体の事業規模 (含減税、兆円)	公共事業関係費 (兆円)	経済効果(試算)
2001.4.6	緊急経済対策※	—	—	
2000.10.19	日本新生のための新発展政策	11	4.7	名目 1.3%程度、実質 1.2%程度
1999.11.11	経済新生対策	18	6.8	社会資本整備による今後一年間のGDPへの効果として名目 1.7%程度、実質 1.6%程度
1998.11.16	緊急経済対策	17	8.1	社会資本整備及び所得課税等による今後一年間のGDPへの効果として名目 2.5%程度、実質 2.3%程度
1998.4.24	総合経済対策	16	7.7	名目 2%程度
1997.11.18	21世紀を切りひらく緊急経済対策※	—	—	

(注) ※印は構造的施策であり事業規模が不明確

(出典) 内閣府経済社会総合研究所「バブルデフレ期の日本経済と経済政策」、内閣府ウェブサイトを基に当研究所にて作成

この時期の建設業は、全体としての建設投資額が縮小をはじめ中、地価の下落によって建設企業が関連事業として行った不動産部門の業績悪化、金融機関の貸し渋り・貸しはがしな

どが影響し、1997～1998（平成9～10）年頃を中心に中堅ゼネコンの破綻も相次いでいる。

図表2-1-14 主な中堅ゼネコン等の破綻の例

年	社名	負債総額	主な倒産理由
1993	村本建設(株)	5,900 億円	バブル期に行った不動産投資の失敗
1997	東海興業(株)	5,110 億円	バブル期に行った投資開発の失敗（関連会社への債務保証がバブル崩壊後に不良債権化）
1997	多田建設(株)	1,714 億円	バブル崩壊による多額の不良債権
1997	大都工業(株)		ゴルフ場経営の子会社等の経営悪化
1998	浅川組(株)	603 億円	
1998	日本国土開発(株)	4,000 億円	建設市場の縮小に伴う受注の大幅減、都市開発をはじめ不動産開発に投じた資金の不良債権化
2001	(株)青木建設	3,841 億円	子会社保証債務や有利子負債が本体の経営の重荷となるほか、バブル崩壊以降はホテル事業の大半も赤字経営に陥るなど、経営難が表面化
2002	佐藤工業(株)	4,499 億円	バブル期の不動産投資の処理が進まず、また、公共工事の削減など建設市場の縮小を背景に、工事受注が急激に落ち込んで業績を圧迫
2002	日産建設(株)	757 億円	親会社であるマイカルからの受注減少等の業績悪化に加え、詐欺事件で逮捕者が出るなど信用の悪化も加わり倒産
2002	大日本土木(株)	2,712 億円	建設業界の低迷から売り上げは減少、バブル時のゴルフ場開発に伴う損失や支援負担が業績を圧迫

（出典）帝国データバンク、各社リリースなどを基に当研究所にて作成

この時期に日銀は量的緩和政策を導入、拡大している。2000（平成12）年8月には、景気が成長軌道に乗ったこと等を理由にいったんゼロ金利を解除したが、同年11月には景気は再度後退局面に入ったと見ると、2001（平成13）年2月には、公定歩合を引き下げ、またロンバート貸出制度（補完貸付制度）⁴の創設を発表、3月には量的緩和の導入に踏み切った。

② 構造改革の本格化

2001（平成13）年からは構造改革への動きが本格化した。2001（平成13）年6月に策定されたいわゆる「骨太の方針」（「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、

⁴ 日銀が金融機関からの申し出に応じて担保の範囲内で自動的に公定歩合で資金提供を行うこと。

平成13年6月26日閣議決定)では、不良債権処理が第一の優先事項と位置付けられるとともに、「7つの改革プログラム」(図表2-1-15)により、財政再建と金融システムの脆弱性の解消を中核的な目的としつつ、より広範に、日本経済の構造や日本型の取引・雇用慣行を世界標準に合わせて全面的に見直そうという動きがスタートした。

図表2-1-15 7つの改革プログラム(抜粋)

① 民営化・規制改革プログラム —特殊法人等の見直し、郵政民営化、事後チェック型行政への転換、医療、介護、福祉、教育などの分野への競争原理の導入、規制改革
② チャレンジャー支援プログラム —投資優遇、起業・創業支援、IT革命
③ 保険機能強化プログラム —社会保障制度改革、年金制度改革、医療サービスの効率化、老人医療費の抑制
④ 知的資産倍増プログラム —ライフサイエンス・IT・環境・ナノテクノロジー／材料の4分野への戦略的重点化、奨学金の充実、社会人に対する自己啓発の支援、民間からの教育研究資金の流入の活発化
⑤ 生活維新プログラム —職住近接(多機能高層都市プログラム)の推進、税や社会保障制度の個人単位化、保育所待機児童ゼロ、バリアフリー化の推進、環境問題への対応、安全な国土と治安の確保
⑥ 地方自立・活性化プログラム —地方ができることは地方に、すみやかな市町村の再編、地方財政の立て直し、国庫補助負担金の整理合理化、地方交付税制度の見直し、地方税の充実確保、都市と農山漁村の共生と対流、観光交流、豊かな生活空間の確保、農林水産業の構造改革(食料自給率の向上等に向けた意欲と能力のある経営体への施策の集中)
⑦ 財政改革プログラム —「ハードからソフトへ」、特定財源の見直し、「公共事業」と「非公共事業」の区分にとらわれない予算配分、公共事業関係の長期計画の見直し

(出典) 内閣府ウェブサイトを基に当研究所にて作成

不良債権問題については、2002(平成14)年2月「早急に取り組むべきデフレ対応策」、同年10月の総合デフレ対策(「改革加速のための総合対応策」)など種々の対策が公表され、これらに基づく金融再生プログラムが策定され、整理回収機構による不良債権償却が促進された。

一方で、構造改革による財政再建を図る上で、公共事業の見直しは象徴的な課題とされた。

2001(平成13)年6月の「骨太の方針」においては、まず冒頭で、「例えば公共事業に関しては、特定財源を見直すとともに、「公共事業」と「非公共事業」の区分にとらわれない配分、弾力的な地域間配分を行う。さらに、政策目標に照らし、公共事業以外のより適切な政策手段

がないか十分に審査する。」と記載された。

また、第2章「新世紀型の社会資本整備－効果と効率の追求」では、「公共投資の問題点－硬直性、依存体質を生む仕組み、投資規模等」と題して、当時の公共事業のあり方を総括した上で、特定財源の見直し、計画の見直し、ハードからソフトへの転換等、多くの手段により、公共投資を縮小・効率化することの必要性を強調している。

さらに、第4章「個性ある地方の競争－自立した国・地方関係の確立」では、「国・地方の間では、地方自治と言いつつ、ローカルな公共事業にまで国が実態的には関与している。(中略)国は、こうした関与に応じて、補助金や地方交付税によりその財源を手当てし、全国的に一律の行政サービスが提供されてきた。しかし、こうした仕組みは、一方で、地方自治体が独自に地域の発展に取り組む意欲を弱め、地方は中央に陳情することが合理的な行動ということになりがちである。また、国の非効率が地方の非効率につながる仕組みである。その結果、全国で同じような街並みや公民館ができ、個性が失われ、効果の乏しい事業までが実施されるという弊害も見受けられる。」として、地方が疲弊した原因として公共投資を例に挙げ、国の公共事業による弊害を指摘しつつ、地方へは自立を促すべきであることが主張されている。

この方針に従い、公共事業費は年々削減され、その結果として、政府建設投資は2002年をピークに減少し続け、建設投資額全体も、1996(平成8)年の約82.8兆円をピークとして年々減少し、2010(平成22)年にはほぼ半減する(約41.9兆円)に至った。

このような公共事業費の削減には、世論の強い後押しがあった。公共事業については、「政・官・財の癒着」、「利権」、「利益誘導」などの負のイメージがあり、実際に、公共工事に関係した不祥事もあった。また、バブル崩壊以降の低成長や、少子・高齢社会の到来が、いよいよ現実性を持ってきた中で、国民の不安は財政の健全性へ向けられるようになっており、巨額の費用を要するというイメージの強い公共事業が批判と疑問の対象となった。

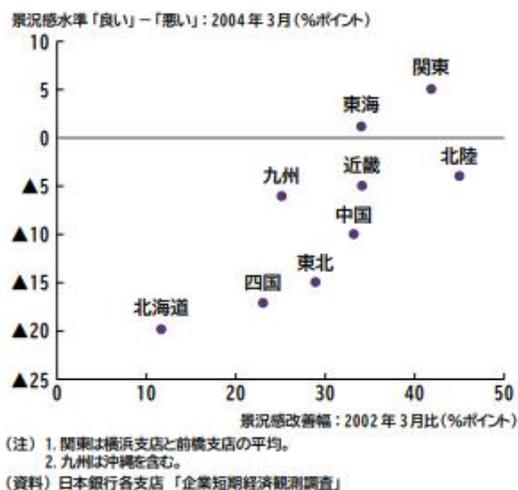
また、アメリカにおけるIT革命や中国の躍進など、国際的な経済情勢の変化に日本が乗り遅れているという不安などから、旧態依然とした日本型の経済構造や取引慣行、行政の非効率性についての関心が高まり、公共事業はその代表例と目された。さらに、公共事業の執行機関である特殊法人の事業運営についても、批判的な関心が高まった。

こうした世論の後押しにより、一層公共事業費の削減が進みやすかった面があった。

一方、地方経済を見ると、第一次産業の就業者の減少、製造業の海外移転などにより以前から空洞化が進んでおり、さらにバブルの崩壊による地価の下落が民需を弱めると同時に、地方自治体の財政を急激に悪化させ、地方独自の経済対策を実施することが困難になっていた。従って、国による公共投資への依存度を高めていたところであるが、公共投資全般の見直し、国庫補助負担金・地方交付税制度等の見直しにより、需要が減少し、雇用が失われた。地域経済

は低迷し、都会と地方の格差感⁵も拡大することになったが、これは現在でも日本経済の課題として認識されている。

図表2-1-16 地域別の景況感（2004（平成16）年3月）



(出典)「地域経済低迷の背景と活性化への視点」(みずほ総研『みずほリサーチ6月号』、2004年、3ページ)

③ リーマンショック

2008（平成20）年にはアメリカで、住宅バブルが崩壊し、主に低所得者層への住宅ローン融資が破綻した「サブプライムローン問題」を発端として、大手投資銀行が破綻するいわゆる「リーマンショック」が発生した。当初懸念された金融システムの危機に係る日本への影響は軽微であったが、その後の世界経済の停滞の影響は大きく、最終的には発生国であるアメリカ以上に実体経済が落ち込んだ。

これに対して政府は、同年10月、事業規模約27兆円にのぼる経済対策を打ち出し、最悪の状態は回避したが、景気の回復には至らなかった。

⁵ 格差が生じたという指摘は頻繁にされているが、実際に格差が生じたかどうかについては不明確であり、内閣府の作成した「地域の経済2011—震災からの復興、地域の再生—」では、「これまで、都市と地方の間における経済状況の格差が繰り返し指摘され、「活況を呈する大都市圏と低迷する地方圏の二極化」という現状認識が、巷間広く存在している。そして、その傾向は2000年代に入ってさらに強まっており、地域間格差が拡大しているとの批判が多い。しかし、各地域の経済データを詳細にみると、必ずしもそうした指摘を裏付けるものとはなっておらず、都市・地方間の単純な二極構造は浮かび上がらない。」として、都会・地方の二極構造を否定している。

図表2-1-17 2008年の経済対策一覧

決定日	経済対策名	全体の事業規模 (減税を含む)	うち国費
2008.12.19	生活防衛のための緊急対策	37	—
2008.10.30	生活対策	26.9	5
2008.8.29	安心実現のための緊急総合対策	11.7	2
2008.4.4	成長力強化への早期実施策	—	—

(出典) 内閣府ウェブサイトを基に当研究所にて作成

④ 「コンクリートから人へ」「事業仕分け」

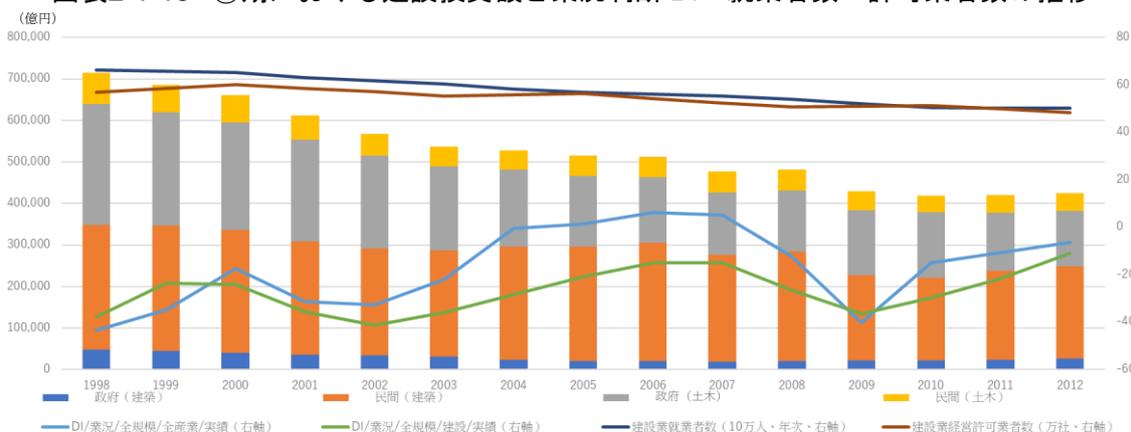
2009（平成21）年8月に誕生した民主党政権においても、公共事業は引き続き見直しの対象であり、「コンクリートから人へ」のキャッチフレーズの下、マニフェストでは八ッ場ダム、川辺川ダムを代表とした公共事業を1.3兆円削減し、そのほかにも補助金等の「ムダづかい」を根絶するとされていた。

公共事業関係費については、政権交代からの2年弱で4.2兆円が削減された。社会保障分野などでは逆に予算が増額となっており、高齢化に伴う自然増に加えて子ども手当など支出項目の増えた社会保障費が増額された。建設投資においても、民間建設投資において、医療・福祉施設関係が他の産業分野を抑えてシェアトップとなった。

⑤ ②期のまとめ

②期における建設業の業況判断DIは、投資額の減少を反映して全業種に比べ総じて低迷しており、例えば2005年から2007年にかけての3年間（ITバブル）は全産業では指数が0を超えたが建設業はマイナスのままである。アジア通貨危機からの回復についても全業種と比較して回復のピークが一年遅れており、リーマンショックからの回復についても全産業の業況判断DIに建設業がほぼ追いつくのは2012年となっている。また、この間の就業者数・許可業者数は期間を通じて右肩下がりとなっている。

図表2-1-18 ②期における建設投資額と業況判断DI・就業者数・許可業者数の推移

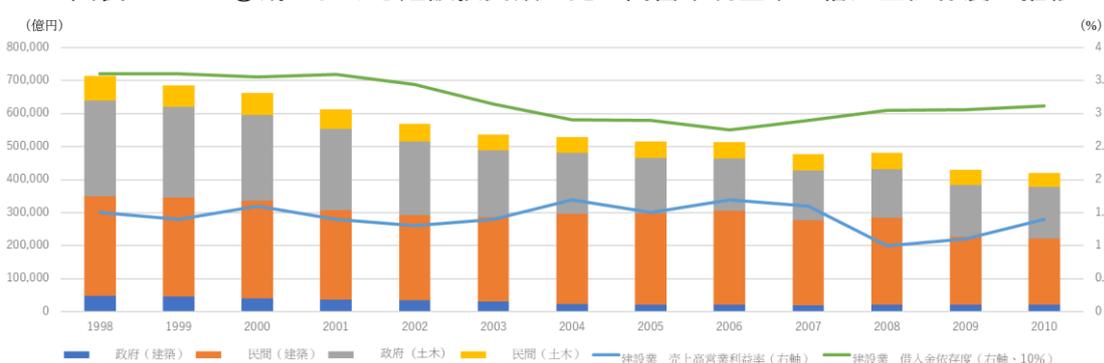


(出典) 国土交通省「令和2年(2020年)度建設投資見通し」「建設業許可業者数調査」、日本銀行「全国企業短期経済観測調査」及び総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成

借入金依存度については、銀行による建設業への貸し渋りが増え、借入れが難しくなったことなどを背景に2000年代前半には大きく数字が減少している。後半には景気の回復や不良債権の整理により金融機関が危機を脱しつつあったことなどを背景に、借入金依存度は微増している。

また、大幅に建設投資が減少していることを受け、売上高営業利益率については1.5%前後の低位で横ばいとなっている。人員の整理や支店の統廃合などの業務の合理化・IT化、業者数の減少による過当競争の解消など、業界及び企業経営のスリム化がこの間進んだ。また、ゼネコン各社を中心に生産体制の合理化を行った結果、ゼネコンは現場を下請である専門工事業者にゆだね、専門工事業者は労務の外注を進め、技能労働者について雇用関係を解消し請負化を進めるといふ重層下請構造がさらに深化したことが指摘されている⁶。

図表2-1-19 ②期における建設投資額と売上高営業利益率・借入金依存度の推移



(出典) 財務省「法人企業統計調査」及び国土交通省「令和2年(2020年)度建設投資見通し」を基に当研究所にて作成

⁶ 六波羅前掲書、46ページ

IT化については、設計・納品・進捗管理など各分野でこの時期急速に導入が進んだ。Excelなどのオフィスソフトを利用した図面管理・進捗管理やCADソフトを利用した設計が一般的となり、2001（平成13）年には国土交通省が一部工事について電子納品・電子入札を開始し、その3年後の2004（平成16）年には全面的な実施に踏み切った。また、都道府県・市町村もこの時期相次いで電子納品・電子入札を導入した。企業間の電子データ交換のための規格の標準化などもこの時期行われている。

優良企業の保護や不良・不適格業者の排除、業界の整理・合理化、技術の向上については、行政も大きく後押しを行っている。建設省（当時）も「建設技術開発会議」「総合技術開発プロジェクト」などを開催して技術の向上・普及に努めたほか、省庁再編により国土交通省に改組された後も、下請セーフティネット債務保証制度、地域建設業経営強化融資制度など、地域に根差した優良な中小企業の資金繰りを助ける制度を創設し、産業の保護を図った。国土交通省はまた、2004年（平成16年）には、経営基盤の強化に向けた経営革新の取組みの促進、建設業の健全な発達を阻害する不良・不適格業者の排除、元請下請関係の適正化など、建設産業全体の構造改善を促進させることが急務であるとして、「建設産業構造改善推進プログラム2004」を策定し、業界をあげて取組を進めた。

また、他業種・近接職種への転換をすすめ、国土交通省白書等の刊行物において農業・福祉（介護）・関連事業（リフォーム等）へ転換した成功事例の紹介を行うほか、各都道府県にも新分野進出に関連する情報を集約したワンストップセンターを設けるなどの施策を行った。

地方公共団体もこの時期、地場の建設産業を保護しつつ市場の適正化を図るため、「建設産業ビジョン」の策定やそれに基づいた支援などを開始した。支援の内容としては、経営改善に向けたアドバイス、経営改善や他分野進出へのインセンティブの付与、技術開発、新技術やこの時期大々的に導入され始めたITに関する研修や講習の実施、地方公共団体独自の融資制度の創設、国も含めた建設業が利用できる融資制度の情報提供など多岐にわたり、多くの地方公共団体では現在もこのような支援制度が続いている。また、地方公共団体においても、例えば「青森県建設産業ビジョン」（2003年）においては技術力や経営改善の成果を上げた企業に入札参加資格審査における優遇を行うことを明記するなど、企業淘汰が避けられない状況の中、優良な企業を優先的に保護する姿勢を明確に採用している。

また、この時期は建設投資額に比して業者数が多かったことから競争が激化し、低価格入札（ダンピング）や一括下請負、経営事項審査における虚偽申請、技術者の専任制違反などの不正行為、手抜き工事が社会問題となっていた。先述の「建設産業構造改善推進プログラム2004」にも記載がなされたほか、2005（平成17）年3月には公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）が制定された。これに関連して、民間建築では構造計算書偽造事件（2005（平成17）年）が発生し、建築士制度のあり方や建築行政における審査体制などが見直された。

談合については、1941年（昭和16）年に談合罪が刑法典に規定され、1947年（昭和22）

年には独占禁止法が制定されるなど、古くから明確に法律違反であったにも関わらず、事実上容認され⁷、公正な価格を害しない談合は、事業者の倒産を防止し、雇用を確保し、ダンピングや手抜き工事を防止するとして正当化されていた面があった。しかし、日米構造協議において米国側が日本の市場の閉鎖性の指摘・市場開放の要求の一環として独占禁止法違反の制裁の強化を求めたことを機に対策の強化と摘発が進み、ゼネコン汚職事件（1993（平成5）年）や岩見沢官製談合事件（2002（平成14）年）橋梁談合事件（2005（平成17）年）など、建設業関係の汚職や談合の摘発が相次いだ。

「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）」、「入札談合関与行為の排除及び防止に関する法律（平成14年法律第101号、通称「官製談合防止法）」が制定され、独占禁止法の改正（2006（平成18）年）により規制が強化された。国土交通省（2001年までは建設省）は、1994（平成6）年には建設業法の改正、1998（平成10）年には、公共工事の入札・契約手続の透明性の一層の向上、公共事業評価システム（新規事業採択、再評価）の導入等の対策を進め、公共工事に対する国民の信頼の確保や建設業の健全な発達を図った。

公正な競争原理の導入原則、税金の無駄づかいや官僚の天下りへの批判を背景に、談合を容認しないとする考え方が徹底され、積極的に談合の取り締まりを行うとともに、指名競争入札が中心であった入札制度についても総合評価方式による一般競争入札に刷新され、地方公共団体もこれに追随した。社会的にも、2006（平成18）年3月には入札談合によって会社に損害を与えたとして経営者に対する株主代表訴訟が提起されるなど、談合を行うことが会社の価値を毀損するとの認識が一般化された。

①期の終盤の1996年と②期の終盤である2010年を比較すると、リーマンショックの影響もあり名目GDPは約6%減、建設投資額はほぼ半減（約51%減）となっている。民間投資額はリーマンショックの影響による減少もあり約52%減、政府建設投資額も構造改革や政権交代の影響により約半減している。建設業就業者数は約3/4まで減少し、許可業者数も約1割減少した（図表2-1-20）。

⁷ 談合を事実上容認する判例として、下級審判決であるが確定した大津事件判決（大津地判昭和43年8月27日）等。

図表2-1-20 ②期における変化

	1996年	2010年
名目GDP	539兆円	505兆円
全体の景気状況	バブル崩壊	リーマンショックの影響
建設投資額（総計）	83兆円	42兆円
建設投資額（民間）	48兆円	24兆円
建設投資額（政府）	35兆円	18兆円
公共投資におけるキーワード	70-効果・乗数効果	真に必要な工事のみ
建設業就業者数	670万人	498万人
建設業許可業者数	56万社	51万社

（出典）内閣府「国民経済計算」、国土交通省「令和2年（2020年）度建設投資見通し」、総務省「労働力調査」等を基に当研究所にて作成

(3) 建設投資の再増加期

① 東日本大震災の発生

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、その後の津波とあわせ多大な被害を発生させた。避難生活などで亡くなった「震災関連死」を含めた死者と行方不明者は2万2,000人超となっているほか、住宅はもちろんのこと学校・工場・病院・市役所などの比較的堅牢な建築物、さらには道路・河川・港湾施設などの建造物も多数破壊され、ストックの被害額は約16.9兆円とされている。

図表2-1-21 東日本大震災における直接被害額の推計

平成23年6月24日	
項目	被害額
建築物等 (住宅・宅地、店舗・事務所、工場、機械等)	約10兆4千億円
ライフライン施設 (水道、ガス、電気、通信・放送施設)	約1兆3千億円
社会基盤施設 (河川、道路、港湾、下水道、空港等)	約2兆2千億円
農林水産関係 (農地・農業用施設、林野、水産関係施設等)	約1兆9千億円
その他 (文教施設、保健医療・福祉関係施設、廃棄物処理施設、 その他公共施設等)	約1兆1千億円
総計	約16兆9千億円

(注) 各県及び関係府省からのストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害額に関する提供情報に基づき、内閣府（防災担当）において取りまとめたものである。今後、被害の詳細が判明するに伴い、変動があり得る。また、四捨五入のため合計が一致しないことがある。

出典：内閣府資料

（出典）平成28年防災白書

東日本大震災に特徴的であったのは、上述の①地震・津波による直接のストックの毀損（上下水道などのライフラインや農地等も含めた直接の被害額（約16.9兆円（内閣府試算））に加え、②震災の影響による生産・消費の停滞（自粛ムードによる消費の減退、電力供給の制約、サプライチェーンの寸断等）といった間接的な影響がその後半年程度にわたり続いたことである。しかし、その後③復興のための建築を中心とした需要が表れ、経済的にはプラスとなる局面が発生した。特に電力供給が制限されたことから②は経済的に大きな減速要因となったものの、問題が比較的短期間で収束したことからこれが原因で景気が後退局面に入ることにはならず、むしろ、③の復興需要により民間建築投資額がこの年を境に上昇に転じるなど、建設業界にはプラスの影響があったといえる。一方、政府建設投資額は復興のため上昇したものの、土木投資額は引き続き低調であった。

なお、リーマンショック以降の日銀は、段階的にマネタリーベースを増額することによって景気を上向きにしようとしたが、景気は上昇せず、思い切った金融緩和やインフレターゲットの導入が議論の対象となった。これに対し日銀は、2012（平成24）年10月30日、政府と共同で「デフレ脱却に向けた取組について」との文書を発表し「当面、消費者物価の前年比上昇率1%を目指し（中略）協力に金融緩和を推進していく」との方針を公表した。

② アベノミクス

2012（平成24）年12月に再度の政権交代が起きて第二次安倍晋三内閣が誕生し、日銀と共同で2%のインフレ目標（インフレターゲット）を設定し大胆な金融緩和措置を講じてデフレからの脱却に強い意欲が示された。また、政府の打ち出した①大胆な金融緩和、②機動的な財政出動、③民間投資を喚起する成長戦略の重点三点を「三本の矢」と称した一連の経済対策は、「アベノミクス」と称され、建設業との関係では、「三本の矢」施策の二本目「機動的な財政出動」の内容として、「国土強靱化」が政権の重要テーマに据えられた。

2013（平成25）年の施政方針演説では、前年12月に発生した笹子トンネル天井板落下事故を引きながら防災・減災・老朽化対策に言及し、2001年以来12年ぶりに公共投資に対して積極的な発言が行われた。2012（平成24）年度補正予算、2013（平成25）年度本予算で公共投資の増額が図られ、2013年度の公的固定資本形成は8.6%の増となったほか、東日本大震災をきっかけに広がった防災への意識をも背景に、同年4月には「国土強靱化（ナショナル・レジリエンス（防災・減災））推進に向けた考え方」及び「自然災害等に対する脆弱性評価」を実施するための指針（いずれも平成25年4月10日 国土強靱化の推進に関する関係府省庁連絡会議決定）を発出した。ここでは、「いかなる大規模災害等が発生しようとも、

- ・人命は何としても守り抜く
- ・行政・経済社会を維持する重要な機能が致命的な損傷を負わない
- ・財産・施設等に対する被害をできる限り軽減し、被害拡大を防止する
- ・迅速な復旧・復興を可能にする

ことを基本的な方針とする「強くてしなやかな（強靱な）国づくりを進めていくこととする」と方針を定めている。その後政府は同年中に「8つの目標・45のプログラム」（5月28日）、「15の重点化プログラムの対応方針」（8月8日）、「国土強靱化政策大綱」（12月17日）と国土強靱化に関する施策を次々と打ち出し、また、12月4日には国土強靱化基本法（「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号））が議員立法により成立し、全閣僚を構成員とする「国土強靱化推進本部」を中心に施策が進められていくこととなった。翌年の施政方針演説においても国土強靱化は主要テーマとなり、6月には「国土強靱化基本計画」が発出された。

これには、具体的な分野ごとの推進方針として、

【住宅・都市分野】

- ・密集市街地の火災対策、住宅・学校等の耐震化、建築物の長周期地震動対策、津波に強いまちづくり

【交通・物流分野】

- ・交通・物流施設の耐災害性の向上、代替輸送ルートの確保、高速道路ネットワークの整備

【国土保全分野】

- ・防災施設の整備等のハード対策と警戒避難体制の整備等のソフト対策を組み合わせた総合的な対策、効率的・効果的なインフラの維持管理・更新システムの整備、復旧・復興を事前に見据えた地域づくり

【老朽化対策分野】

- ・長寿命化計画に基づく、メンテナンスサイクルの構築

等が掲げられ、4つの基本目標（①人命の保護②国家及び社会の重要な機能の維持③国民の財産・公共施設の被害の最小化④迅速な復旧・復興）をもとに、死傷者の発生等の「起きてはならない最悪の事態」を防ぐために15の重点化プログラムを策定している。また、基本計画では民間投資の促進やオープンデータ化、策定後の見直しについても触れられている。

これに伴い、関連予算額は平成26年当初予算で3.3兆円超、そのうち公共事業関係費は約2.8兆円にのぼり、前年比14%近い伸びを示した。

また、地震防災対策用資産に係る課税標準の特例措置の拡充等を内容とした税制改正も多数行われ、民間投資の誘導も同時に行われた。平成の残りの年代を通して建設投資額はほぼ右肩上がりに増額し⁸、特に2018（平成30）年以降は国土強靱化基本計画の見直しと合わせて発表された「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を集中的に実施する期間として大幅に予算額が増額された。なお、2018（平成30）年12月14日に改訂された国土強靱化基本計画では、従来のものにくらべソフトパワーや民間活力の利用の推進の観点が目立つものとなっているが、気候変動の影響を踏まえた治水対策、所有者不明土地対応、復興まちづくりへの事前準備などもあわせて追記されている。

⁸ 2016（平成28）年のみ減額。

内閣府が2014（平成26）年1月20日の経済財政諮問会議に「安倍内閣一年目の経済動向を振り返って」の題で提出した資料によれば、実質GDPの成長率の向上、デフレからの脱却、地価の下げ止まり等、経済パフォーマンスの改善が認められるとしている。しかし、2014（平成26）年4月以降、経済は足踏み状態に陥る。公共投資は2014（平成26）年度は2.0%、15年度も1.6%の減となり、消費増税（2014年4月）前の駆け込み需要の反動も生じた。また、2013年から進行していた円安も2014年の半ばごろから安定し始め、株価も2014年初頭には下降に転じた。ただし、この低迷期は景気後退ではなかったとされており⁹。足踏み状態が2016年10月まで続いた。

2016（平成28）年6月には、政府は「ニッポン一億総活躍プラン」を策定し、

- ① 希望を生み出す強い経済—名目GDP600兆円を目標。イノベーションと働き方改革による政策的向上と労働威力の確保によるサプライサイドの強化
- ② 夢をつむぐ子育て支援—希望出生率1.8を目標。女性の就業と子育ての両立
- ③ 安心につながる社会保障—介護離職ゼロ

の、「新三本の矢」を掲げた。

①に関連しては特に働き方改革に力を入れて議論を進め、2018（平成30）年6月には働き方改革関連法が成立した。その内容は、残業時間規制の強化、同一労働同一賃金の推進、脱時間給（高度プロフェッショナル制度）の導入などである。これらの制度改正及びそのための議論は、制度のみならず経営者・従業員の意識にも影響し¹⁰、大きな一歩となった。

アベノミクスのもう一つの大きな柱である金融政策については、これまでよりさらに踏み込んだ政策が行われた。2013年、日銀は先述のインフレターゲットの設定に加え、黒田日銀総裁のもと、いわゆる異次元緩和政策をスタートさせる。これは、

- ① 金融緩和の操作目標をそれまでの無担保コール翌日物金利からマネタリーベースに変更し、マネタリーベースの資金供給量を年60～70兆円増やす
- ② 長期国債の買い入れ額を拡大する
- ③ 買い入れる国債の年限を長期化する
- ④ ETF（上場投資信託）やJ-REIT（上場不動産投資信託）などリスク性資産の購入を増やす

ことを内容とするこれまでにない実験的な試みであった。

日銀は2014（平成26）年10月に追加の金融緩和を、2016（平成28）年1月にはマイナス金利付き量的・質的金融緩和を導入した。さらに同年9月には従来の方針を強化する形で、新たな枠組みである「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を決定した。これは、①金融市場調節によって長短金利の操作を行う「イールドカーブ・コントロール」、②消費者物価上昇率の

⁹ 2016年6月内閣府経済社会総合研究所景気動向指数研究会の結論による。

¹⁰ たとえば、帝国データバンクが2019年12月に行った企業の意識調査では、働き方改革に取り組んでいる企業は6割を超えている。<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p200106.pdf>

実績値が安定的に2%の「物価安定の目標」を超えるまで、マネタリーベースの拡大方針を継続する「オーバーシュート型コミットメント」を内容とし、現在までこの政策が継続している。

こうした異次元の金融緩和は、第一に、デフレ経済化にあつて魅力的な投資対象がなく、企業側からの具体的な資金需要がなく、第二に、長期間続いている金融界の再編と銀行側のコンプライアンスの徹底が進む一方で、企業側の資金調達手段は多様化し、銀行離れが進んでいる中では、景気刺激効果は限定的であると考えられるが、量的緩和によって為替が安定し、円安に導いたことは、輸出に多くを依存する国内の製造業の業績好転に寄与し、政府が進める訪日外国人観光客の増加にも資したことから、一定の効果はあったものと認められる。民間建築投資においても、民主党政権時代にシェアトップだったのが医療・福祉関係施設であったが、アベノミクス化においては、工場等への製造業の投資が増加し、民間建築物の中でシェアトップとなったほか、ホテル投資も1,000～2,000億円規模だったものが2016年には後述する東京オリンピック・パラリンピック向けの需要も期待されて1兆円規模の投資額となった。

2013年には、オリンピック・パラリンピックの2020年夏の東京開催が決定した。日本銀行が2015年12月に発表した「2020年東京オリンピックの経済効果」（日本銀行調査統計局）では「2020年に開催される東京オリンピックは、主として、①訪日観光需要の増加と②関連する建設投資の増加という2つの経路を通じて、わが国経済にプラスの効果をもたらすと考えられる。」（傍点引用者）とした上で、「4. オリンピック関連建設投資」の項において、東京オリンピック・パラリンピック関連投資¹¹を報道情報等から約10兆円と仮定し、2017～2018年にかけて、GDPの水準は2014年対比で+0.4～0.6%ポイント程度押し上げられるとの計算がなされている。

図表2-1-22 2015年末時点で報じられている主な東京オリンピック・パラリンピック関連建設プロジェクト

	案件名	事業規模	着工開始 (予定含む)	完成目途	詳細・進捗等	
会場設備	オリンピックスタジアム	上限1550億円	未定	2020年	計画検討中	
	競技施設・選手村	約0.3兆円	2016年頃	2019年		
宿泊	民間ホテル	約0.8兆円	2015年	2020年	老舗ホテル改修、都心新規開業	
その他 プロジェクト	交通	首都圏3環状線	約2兆円	2000年	2020年	神崎IC～大栄JCT開通（15/6月）
		羽田成田直結線等		未定	2020年頃	計画検討中
	再開発	豊洲・築地	約4兆円	2014年	2016年	築地市場の豊洲への移転
		日本橋・銀座		2014年	2018年	デパート建て替え等
		品川・田町		2016年頃	2020年	品川～田町間に山手線新駅開業
		新宿・渋谷・池袋		2014年	2020年頃	新宿西口・渋谷駅・池袋西口再開発
		臨海部カジノ		約0.8兆円	未定	--

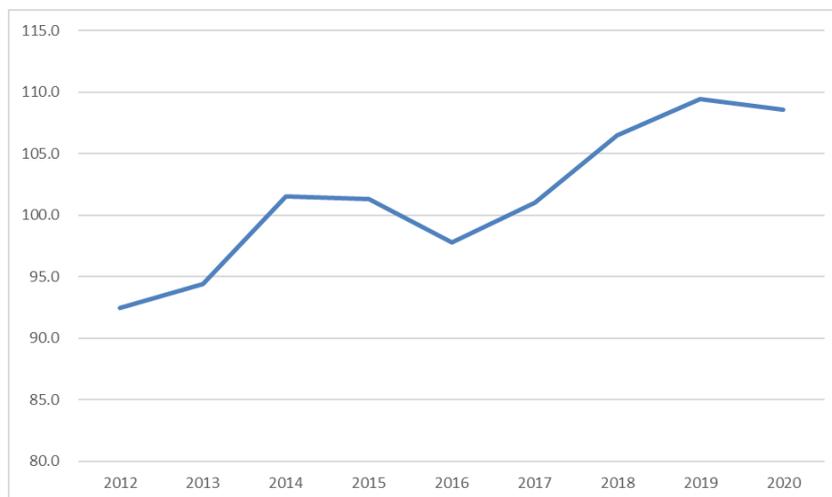
（資料）報道情報、日経BP [2015]、三菱UFJモルガンスタンレー証券[2013]、みずほ総研[2014]、各社リリースなど

（出典）「2020年東京オリンピックの経済効果」（日本銀行調査統計局、2015年）

¹¹ オリンピック会場設備など直接的な需要に加え、民間ホテルの新築・増改築、再開発、商業施設の建設、交通インフラの整備といった間接的な需要も含む。

また、東京オリンピック・パラリンピックに関連して、来日した観光客が競技開催地以外を観光することも当然期待され、その後のリピーター利用や、観光地としての日本の魅力の発信による訪日外国人観光客の将来的な増加も見込み、地方でもホテルの新築・増改築、観光施設のリニューアルの動きがあった。また、積極的なインフラ整備などの動きも続いた。このように、国土強靱化の推進や東京オリンピック・パラリンピック関連投資といった需要サイドの状況の変化により、全体の建設投資額は2014年頃から再度上昇局面に入った。ただし、急激な建設投資の増加は資材価格の上昇をももたらしている。

図表2-1-23 建設資材価格指数の推移



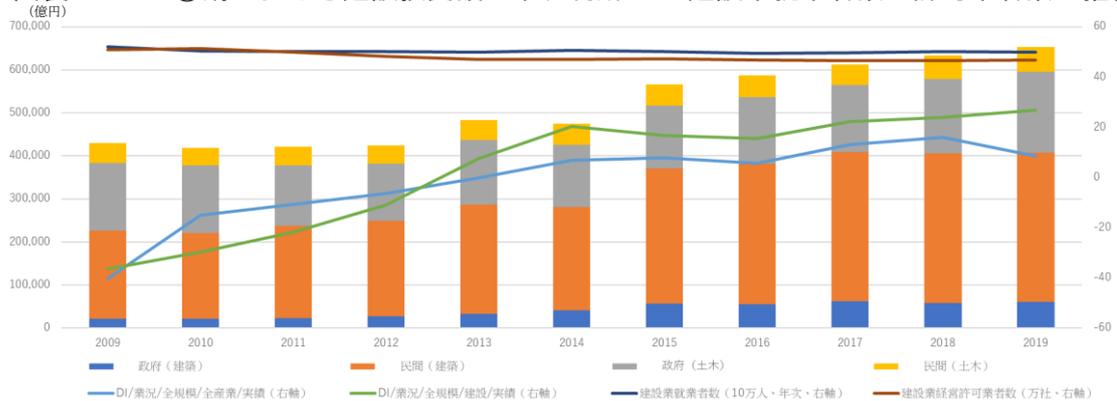
(出典) 一般財団法人経済調査会「建設資材価格指数」を基に当研究所にて作成

③ ③期のまとめ

③期における全産業の業況判断DIは2018年までほぼ右肩上がりである。建設業についても上昇傾向は同様であるが、上昇幅は当初緩やかであり、全産業を超えてプラスに転じたのは2013年であった。それ以降、国土強靱化や東京オリンピック・パラリンピック需要もあり全産業に比べて好況となっている。

一方で、建設投資額の上昇に関わらず、就業者数や許可業者数はほぼ横ばいである。

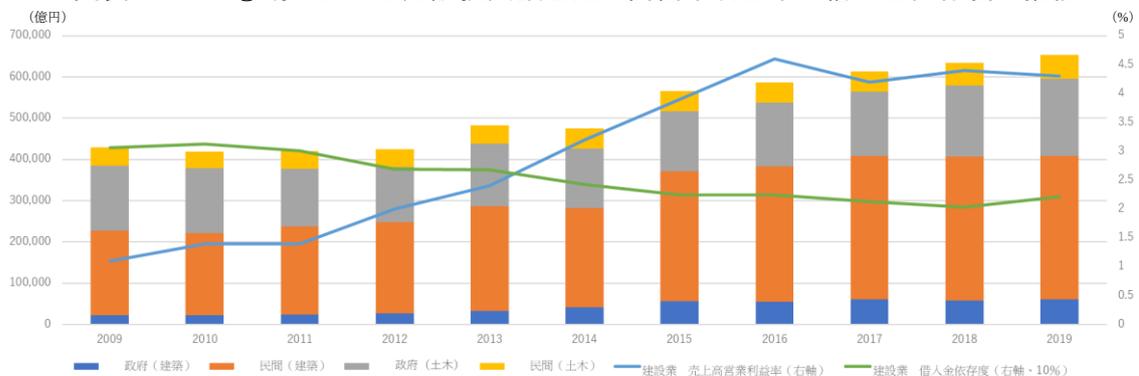
図表2-1-24 ③期における建設投資額と業況判断 DI・建設業就業者数・許可業者数の推移



(出典) 国土交通省「令和2年(2020年)度建設投資見通し」「建設業許可業者数調査」、日本銀行「全国企業短期経済観測調査」及び総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成。

③期における借入金依存度は減少傾向であり、売上高営業利益率は2016年まで右肩上がりとなってその後横ばいである。建設投資額の増額に関わらず就業者数・許可業者数が増えていないこともあり、2000年代(②期)における経営の効率化等が好影響を及ぼした可能性もある。また、バブル崩壊から構造改革時代を通じて金融機関の貸出態度はかなり厳しかったことから、そもそも借入依存度を増加することが困難であったとか、なんらかの手段により、金融機関からの借入によらない資金調達をしている可能性も考えられる。

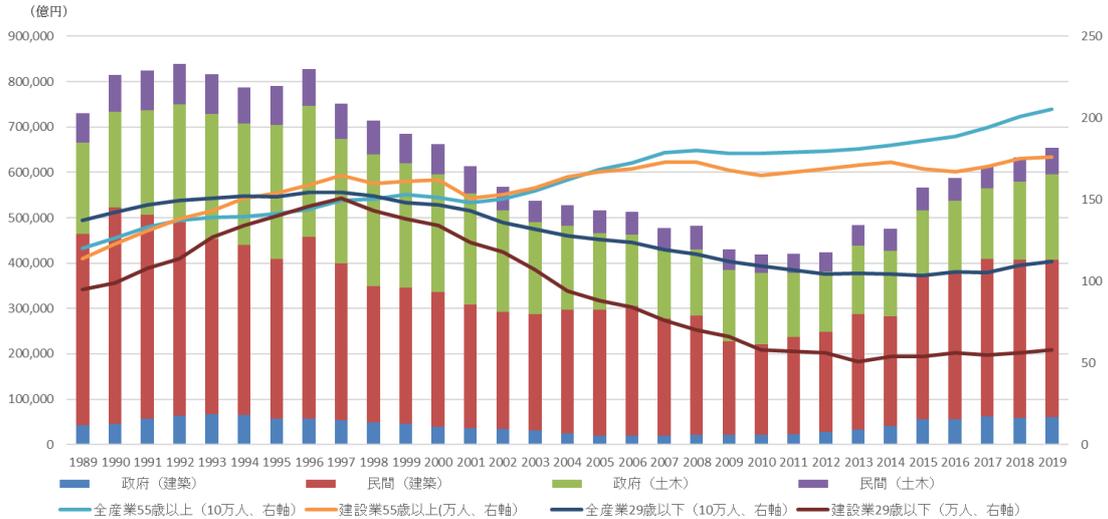
図表2-1-25 ③期における建設投資額と売上高営業利益率・借入金依存度の推移



(出典) 財務省「法人企業統計調査」及び国土交通省「令和2年(2020年)度建設投資見通し」を基に当研究所にて作成

一方で、建設投資額が2012(平成24)年の約42.5兆円を底として、2019(平成31年、令和元)年の約63兆円まで、わずか7年間で1.5倍に増加している一方で、就業者数は2011年に底となる約502万人を記録して以降、2019年に至るまでほぼ横ばいを続けており、換言すれば、単純計算では、2012年頃にくらべ、一人当たりの仕事量が1.5倍になっている。特に若年層の就業者数の減少は著しい。

図表2-1-26 建設投資額と年齢層別就業者数の推移



(出典) 国土交通省「令和2年度(2020年度)建設投資見通し」及び総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成。なお、2011年は東日本大震災の影響により集計結果が存在しないため、補完的に推計した値を用いている。

全産業でも2000年前後から若年層(29歳以下)が減少し高齢層(55歳以上)が増加しており、日本社会全体としても高齢化が進行しているのは事実であるが、建設業に関しては全体的な就業人口の減少の影響もあり高齢層は横ばい、若年層は全産業を上回るスピードで減少している。団塊世代を中心とした高齢層の大量退職によって事業そのものの継承や技術の継承などがスムーズに行えなくなり、ひいては災害対応やインフラ整備・メンテナンス等の役割を果たす将来の担い手が不足することになるなど、今後の建設業界のみならず、日本のインフラ全般の整備・維持のあり方にも問題が生じることにもつながる。

これについて、国土交通省では、平成26年には公共工事の品質確保の促進に関する法律、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律および建設業法を一体として改正し(担い手三法)、適正な利潤を確保できるよう予定価格を適正に設定することや、ダンピング対策を徹底することなど、建設業の担い手の中長期的な育成・確保のための基本理念や具体的措置を規定した。また、「建設業働き方改革加速化プログラム」を策定し、週休2日制の導入や適正な工期設定、ITの活用などを通して長時間労働を是正するほか、適正な給与の支払いや特に女性に向けた育休・産休の活用などの待遇改善・イメージの刷新にも取り組んでおり、業界も大手企業を中心にこれに応じて働き方改革を進めているところである。一方で、現場労働者人件費の日払いの慣行も根強く残っているなど、週休2日制の完全な定着にはまだ時間がかかると思われる。

②期の終わりごろである2010年と平成終盤(③期)の2018年を比較すると、名目GDPは約1.1倍、建設投資額は約1.5倍となっている。

民間投資額はオリンピック・パラリンピック需要やインバウンド効果、EC市場の拡大による倉庫投資の増加、リニア中央新幹線や再生可能エネルギー関連の民間土木投資の増加もあり

約 1.7 倍となった。アベノミクスがもたらした円安による製造業の設備投資の増加も大きく寄与している。政府建設投資額は、東京オリンピック・パラリンピック関連に加え、東日本大震災等の災害関連の復旧・復興事業や、国土強靱化関係経費、首都圏の道路ネットワークの整備などを含み 1.4 倍と市場は拡大している。

しかし、建設業就業者数、建設業許可業者数は引き続き微減となっており、特に若年層の人材獲得が課題となっている。すでに政府・業界が連携して取り組んでいる、働き方改革や外国人・女性の活用などの動向が注目される。

図表2-1-27 ③期における変化

	2010 年	2018 年
名目 GDP	505 兆円	557 兆円
全体の景気状況	リーマンショックの影響	アベノミクス
建設投資額（総計）	42 兆円	63 兆円
建設投資額（民間）	24 兆円	40 兆円
建設投資額（政府）	18 兆円	23 兆円
公共投資におけるキーワード	真に必要な工事のみ	国土強靱化・防災・老朽化対策
建設業就業者数	498 万人	503 万人
建設業許可業者数	51 万社	46 万社

（出典）内閣府「国民経済計算」、国土交通省「令和 2 年（2020 年）度建設投資見通し」、総務省「労働力調査」等を基に当研究所にて作成

おわりに

2019（令和元）年末までには、東京オリンピック・パラリンピック、東日本大震災の復興、アベノミクス化での製造業の設備投資などがほぼ一巡していた。そこに相まって、新型コロナウイルス感染症の世界的流行に遭遇し、2020（令和 2）年度は、民間建築を中心に建設業受注が減少する見込である（当研究所による建設投資見通し（2021 年 1 月公表）によれば、名目民間建設投資額は前年度比 7.5%減、建設投資額全体で 3.1%減の見込み）。2020 年 12 月に閣議了解された政府経済見通しでは 2021 年度は実質 4%の成長・回復が見込まれているが、それを達成したとしても従前の水準には戻らず、政府建設投資が堅調とはいえ、建設産業の今後についても予断を許さないところである。

今後の国土のあり方として、国土交通省は平成 26 年 7 月 4 日に「国土のグランドデザイン 2050」を公表し、その中で「コンパクト+ネットワーク」を基本的な方向としており、これに加え、2020 年 10 月に国土交通省の審議会である国土審議会計画推進部会が公表した「国土の長期展望 中間とりまとめ」によれば、「地域の核への集約」が挙げられているところであ

り、公共施設整備については、効率性の一層の向上に注力していくこととなると見込まれる。一方、既存のインフラの維持・更新についても、いかに効率的に合理的に行っていくかが問われており、公共施設管理者と建設業者には、非常に高度な戦略・技術がますます求められる時代となっていくと考えられる。一方で、リニア中央新幹線に代表されるような民間事業者による大型プロジェクトが進められており、国土のグランドデザインの中でも、プレイヤーが変化し、建設業の関わり方も変化している。

本稿では、建設投資額（総額・分野別）、景況判断 DI、建設業就業者数、建設業許可業者数、売上高営業利益率、借入金依存度などの数値を基礎において、平成年代における建設業及びその前提となる社会・経済状況を振り返った。冒頭触れたとおり、建設業の業況判断 DI や民間投資額は全体の経済状態とタイムラグはあるもののほぼ連動している。公共投資は政治動向によりその額が大きく異なるが、平成中期（本稿でいう②期）はそのどちらもが減少へのベクトルに結び付き建設投資額は半減し、建設業就業者数もこれに伴い約 3/4 まで減少した。この投資額の減少により、各社が経営の効率化、外注化を進め、新たな人材の確保に消極的になっていった。これに人口減少・少子高齢化が重なり、平成後期（本稿でいう③期）のアベノミクスによる好況にあっても建設業就業者数や建設業許可業者数は増加せずほぼ横ばいとなっており、特に高齢化・若年層の減少は顕著である。

これまで主な技能労働の担い手の供給源であった高卒新卒就職者の減少なども背景に、建設業の担い手の確保、さらには技能や経営の継承は建設業の抱える大きな課題である。女性や外国人人材の活用のほか、働き方改革、AI の活用等の業務効率化・自動化、業務提携、吸収・合併等あらゆる手段を活用と、それらが有機的に機能すること、そのために産・官が連携して努力することが重要であろう。

建設業は、あらゆる経済主体と関わりながら、その需要を具現化していく存在であるという特徴があり、建設業の動向を追うことは、結局、その時代の経済・社会の動きや変化を如実に描写することになる。簡単な例を挙げれば、産業別の建設投資額は、かなりの程度各産業の栄枯盛衰を表現するものとなるだろう。本稿では、主に政府の経済政策が特に公共投資に対してどのような態度をとってきたかを中心に見てきた。景気の後退局面や経済危機に際して、政府がとれる方策は、結局のところ限られており、その中で公共投資はそれなりに、というよりはかなり重要な手段であり続けたのではないかと思う。しかし、平成の一時期はむしろ公共投資の削減が政策手段として採用された節がある。

そういう意味では「平成」はかなり特殊な時代であったかもしれない。しかしだからこそ、この時代に発生した事実についての分析を進めれば、経済政策と公共投資の関係がより明確に理解できるかもしれない。今回は事実の整理に終始したが、本稿を土台に、さらに因果関係仮説の提示、統計による検証を繰り返していけば、それなりに業界の経営情報や政府の政策立案の一助となるような情報をご提供することができるのではないかと思っている。