

論 文 概 評

氏 名	白井 伸和
学位の種類	博士（経済学）
学位記番号	博経済甲第 110 号
学位授与年月日	平成 29 年 3 月 22 日
学位授与の要件	学位規則第 3 条第 3 項該当
学位論文題目	町村合併に伴う過疎山村の地元建設業者の受注圏の変化と災害対応
論文審査委員	委員長 教授 田中 恭子 委員 教授 柳沢 哲哉 委員 准教授 高端 正幸 委員 教授 斎藤 友之

論文の内容の要旨

かつて過疎の山村では過疎債等によって公共投資が重点的に配分され、建設産業が重要な産業となっていた。しかし、過疎の村の多くは「平成の大合併」で町村合併され、域内の大きな自治体に吸収されていった。さらにバブル崩壊と新自由主義が席卷する中、公共投資の削減や入札制度改革の影響も加わって、かつて地方自治体をそれぞれが一つの柱として地元建設業者保護されていた「排他的受注圏」が崩壊している地域も生じている。マスコミなどからは、建設業界で長年商習慣化していた業者間の談合や、自治体との癒着などが激しく批判され、建設業界のイメージが悪化していった。しかし、筆者は、地域の建設業者の災害応急対応力の果たす役割についてはあまり知られていない点に着目し、特に過疎地域における建設業の衰退と排他的受注圏の崩壊が、地域の災害応急対応力の弱体化につながることを実証的に考察している。

各章の概要は、次の通りである。

序章では、本研究の目的と課題が先行研究との関連で述べられている。

かつての過疎地域への公共投資は社会政策的な意義があった。高度経済成長によって都市と地方の地域格差が拡大し、また労働力の都市集中により地方における過疎問題が深刻となり、政府は新全総を策定し、1970年代から過疎対策として過疎地域を指定し、過疎債の起債による公共投資を拡大させて地域活性化を図った。過疎地域では公共投資が重点的に配分され、地元建設業の受注も増加した。当時、過疎地域における公共投資は、それまで農業を主としていた住民に対して、建設業を兼業させ、地域に定着させるための社会政策的な意義も兼ねていた。

公共投資が地方に潤沢に配分されていた時代には、過疎地域において地方自治体の域内の建設業者は排他的に保護されていた。地方自治体が公共投資を行う際には、地元建設業者を保護・育成する目的で、指名競争入札制度によって、地元建設業者に優先的に発注を行ってきた。その地方自治体に所在する建設業者が、他の地方自治体に所在する建設業者を排除できる排他的受注圏を形成していた。地方自治体の域内では、談合によって地元建設業者間で入札を調整する商慣習があった。その調整された受注圏の空間的なパターンは、業者の立地に近接するように地域市場を分割するのが一般的であった。このような空間的な受注圏の特徴を梶田（1998, 1999）は「排他的受注圏」と呼んだ。筆者もこの「排他的受注圏」という概念を踏襲した。

しかし、小泉政権による「構造改革」路線の中、「排他的受注圏」の維持は困難となっていた。過疎の地方自治体における地元建設業者の保護とそれを支えてきた排他的受注圏の存続が困難となった理由は、90年代後半から2000年代にかけて、以下の3つの大きな制度的な変化の影響を受けたことによる。すなわち、①スケールメリットを追求するとして「平成の大合併」と呼ばれる町村合併が推進されたこと。②税収の減少に伴い公共事業費が削減されたこと。③ネオリベリズム=新自由主義が標榜されるなか、競争原理・市場原理が導入されるなか公共事業の入札事業の入札制度改革がなされたことである。

小泉内閣の「構造改革」の一環として、国庫補助金や地方交付税が削減され、町村合併が促進され、「平成の大合併」と呼ばれる町村合併のピークは2005年～2006年であった。財政力の弱い過疎指定された地方自治体は、この「平成の大合併」の主なターゲットとなり、町村合併していったところが多かった。また、ほぼ同時期には市場原理による入札制度改革も本格的に導入された。

この3つの要因のうち、過疎地域では特に「平成の大合併」の影響が最も深刻で、人口規模や財政規模で大きな地方自治体と合併した場合には、過疎地域の地元建設業者のかつて合併前の旧自治体の枠で保護されていた排他的受注圏の崩壊を余儀なくされ、合併自治体内で増加した建設業者間の競争にさらされるリスクが高まった。

しかし、過疎自治体が「平成の大合併」によって、人口減少や地域経済の衰退に歯止めがかからず、むしろ「過疎の加速化」が進行したとする先行研究が多く蓄積されている。合併自治体内の公共投資の地域的配分の点でも、域内中心地（本庁所在地）が有利である点が指摘されている。

一方、災害対応などの点からみて、「平成の大合併」の問題点が指摘されているが、本論文のように地元建設業の受注圏に着目して、「平成の大合併」の問題点を実証的に分析した研究はこれまでにない。

第1章では、我が国の公共投資の時代的な変化を概観した。国土計画の政策目標が時代状況によって変わった。高度経済成長期後半には、公共投資の地域的配分の重点地域が大都市圏から、地方圏へシフトした。その後バブル経済期やその後の景気浮揚のための公共投資が積極的に行われていた時代もあったが、バブル崩壊後以降の1990年代後半から公共投資は減少し、2000年代に入り小泉内閣による「構造改革」で公共投資の削減の方向

性が決定づけられた。しかし「構造改革」が断行されても、全事業者に対する建設業者の比率等をもみても、依然として地方圏にとって建設業が地域の根幹をなしている産業であることにはかわりがないことを示している。

第2章では、公共工事の入札制度の変遷及び独禁法を中心とする法制度の変遷について考察した。我が国では明治初期に一般競争入札制度を導入した時期があったが、品質低下を招き、品質を維持するため、すぐに指名競争入札制度に移行した歴史がある。指名競争入札制度は、以降、基本的に1994年の一般競争入札が大型工事に限定して導入されるまで、100年以上の長期にわたって支配的な入札制度として維持された。指名競争入札制度のもとで、業者間の受注調整が行われる談合体質も続いていた。ところが、バブル崩壊と新自由主義が席卷する1994年以降、段階的に一般競争入札制度の導入が進み、2005年には独占禁止法改正によって罰則規定も強化され、2006年には公共事業の落札率も急落する。本章は、このような一般競争入札制度への移行の経緯とその問題点を論じた。

第3章では、地方公共団体の公共事業の入札制度には、地元の中小企業を保護・優遇する制度が組み込まれていることを論じた。2000年代以降、地方自治体においても一般競争入札制度の適用範囲が拡大したものの、地方自治体は域内の中小企業の建設業者を保護する制度が残されている。地方自治体は地域要件、ランク制度、分離分割発注方式などを幾つか組みわせて運用することによって、域内の中小企業を保護する施策をとっている。地方自治体によっては、一般競争入札制度の適用枠を広げている地域もあるが、他方で、特に小規模な地方自治体では指名競争入札制度の運用を変えず、排他的受注圏を維持している地域もある。このような地域差は、入札制度における地元中小企業の保護・優遇制度の運用の相違によって生じていることを論じた。

第4章では、A県B市C地区を事例として、縁辺地域における土木業の役割について地域調査を行った。過疎指定されていたC村は、「平成の大合併」でB市と合併した。合併後C地区に配分される公共投資は、合併前よりも減少し、新しい合併自治体の中でも、相対的に配分額が減少した。合併前からの地元建設業者の商慣習としてC村には、排他的受注圏が存在していたと推察される。公表されている入札データをもとに、分布図を作成し、その結果から、合併後も旧C村の境界内で排他的受注圏が維持されていると推定される空間的パターンを見出した。町村合併しても旧村単位で排他的受注圏の存続を可能ならしめているシステムが存在している事例である。

第5章では、埼玉県の過疎地域である4地域を調査地域とした。大滝村は秩父市と合併し、秩父市となった。合併後、秩父市の入札制度は、より競争原理が働く制度となり、大滝地区の建設業者は当該地区の公共工事を落札しにくい状況が生じている。つまり、かつての旧大滝村の排他的受注圏が消滅してしまった事例である。小鹿野町と合併した両神村においても、同様に合併前には成立していた両神村の排他的受注圏が合併後は消滅し、当

該地区の建設業者は同地区の公共工事も落札が困難な状況に陥っている。合併後、地元の公共工事の受注が減少した過疎地域の建設業者のなかで、他地域にも進出して受注圏を拡大しているのは、技術力のある比較的規模の大きい建設業者であった。

町村合併した過疎自治体は、建設業者も含めて、合併自治体内で縁辺的な存在となり、一方、合併後、本庁舎がある中核自治体に所在する建設業者に有利な入札制度を運用する傾向が見られた。秩父市では、地域要件の付与された一般競争入札が導入され、競争が激化する中で、最適価格を正確に計算できる業者が落札するというように、積算能力・資本力のある業者が有利となり、結果として新たな寡占的状況も生じている。

埼玉県の過疎地域の中でも、町村合併によって、市場原理が強化され、排他的受注圏が消滅したところと、町村合併しなかったために排他的受注圏が残存している自治体も存在していることが明らかとなった。

第6章では、地元建設業者の災害応急対応力のケース・スタディーとして、2014年2月の大雪災害において、いくつかの孤立集落が発生した秩父市大滝地区における聞き取り調査の結果を報告する。大雪により道路が寸断され孤立した集落は高齢化が著しい地区であり、除雪作業をする人手がもとよりいらないような集落であった。そのため除雪を行う地元建設業者の果たす役割は重要であったが、過疎化が進んでいる大滝地区では、10年以上前と比較して、除雪に使う重機の数やオペレーターの人員がかなり減少していた。地域の地元建設業者による災害応急対応力は、現地に重機とオペレーターが分散的に存在しており、緊急時に出勤可能な状態であるかで測定される。この観点から、大滝地区の災害応急対応力は弱体化していた。

第7章では、結論として、排他的受注圏がかつて成立していた地域の中で、現在でも排他的受注圏が残存している地域と、消滅した地域とが生じた。その派生した要因として、町村合併や自治体の入札方式などの違いをあげ、比較・整理して結論を導き出した。埼玉県の町村合併した2つの過疎村では、建設業者の旧来の安定的な排他的受注圏は崩壊し、地元建設業者が旧村内の公共事業を落札できない状況が生じている。合併前の自治体の境界で、排他的受注圏が維持されている地域が存在する一方で、排他的受注圏が完全に崩壊した地域も存在していることが明らかになった。なぜそのような分かれるのか、その要因を十分に実証するには至らなかったが、地方自治体の入札制度の運用の違いによると考えられる。この点に関して課題が残されており、今後、地域調査を重ね、全国的な傾向を見出すことが必要である。また、過疎地域における災害応急対応力の弱体化に関しても、調査地域を増やし検証しなければならないなど、今後の課題が残されている。

論文審査の結果の要旨

本研究は、建設業に従事する筆者が、談合や癒着などの問題で批判されてきた建設業界の悪いイメージを払拭するために、建設業者がもつ、地域における地域維持や災害対応などの裏方的な役割を果たしてきた点に光を照射した研究となっている。災害対応する地元建設業者と自治体との関係は、公共事業が地方自治体の域内において排他的に地元建設業者間の談合で調整されてきた伝統的な商習慣と密接に関係しているという職業上の経験から、筆者は過疎指定された地方自治体において、かつて成立していた排他的受注圏がどう変化しているのかを地域調査やデータ分析によって検証し、さらに排他的受注圏と関連した地域における地元建設業者の担ってきた災害応急対応力が維持されているのかを実証的に考察した。

実証分析では、精力的に綿密な地域調査を行うとともに、国勢調査や他の建設関係の資料を収集し、地元建設業者の受注圏を分析し、排他的受注圏が維持されているかどうかを検証している。建設業に従事した筆者であるがゆえに、仮説が立てられ、データが収集でき、分析も可能となったという点で、社会人大学院ならではの成果であり、アカデミックな世界にとどまっている研究者には見落とされがちな現象を解明した貴重で意義深い研究となっている。

「平成の大合併」の効果に関しては、様々な側面から多くの研究がすでに蓄積されているが、地元建設業者の受注圏の変化に着目し、その影響を分析した研究はこれまでにはみられなかった。本研究はこのような新たな視点からの「平成の大合併」の問題点を析出したオリジナリティのある研究である。実証分析によって得られた知見は重要で、地域政策の上でも示唆に富むものである。

審査では論文の問題点も指摘された。第4章以降の地域の実証分析に至るまでに、制度的な背景を論述した第1章～第3章までの論考は、後半の地域の実証分析の部分との関連性がはっきりしない部分もあり、簡素化できる部分である。特に第1章の論述は公共投資の衰退期に照射した現象を分析した本研究にはそぐわない部分が多かった。その他、専門用語の用い方に関する注意点、新規概念の提起の方法、小括・結論の書き方、地域の匿名化の取り扱い、その他の文章の表現上の問題点が指摘され、修正が求められた。しかし、これらの問題点はあるものの、本論文の価値をいささかも損なうものではない。審査委員会は全員一致して、本論文が博士を授与するに価すると判断した。