

博士学位論文

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

2017 年 3 月

埼玉大学大学院経済科学研究科

学籍番号 13VE103

氏名 白井 伸和

主指導教員 田中 恭子教授

副指導教員 柳澤 哲哉教授

副指導教員 高端 正幸准教授

「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」

目 次

図表リスト	viii
序論	1
1. 過疎山村における地元建設業の役割	1
(1) 過疎山村における公共投資の重要性	1
(2) 過疎山村における建設業の排他的受注圏の形成	2
(3) 排他的受注圏の崩壊と災害応急対応力の課題	2
2. 過疎対策の成果と課題	4
(1) 過疎対策法	4
(2) 過疎山村の産業の衰退の経緯	5
3. 公共投資の入札制度改革	5
(1) 公共投資の縮減について	5
(2) 小泉構造改革と入札制度改革	6
(3) 公共工事の入札制度や談合に関する研究と課題	7
4. 平成の大合併の過疎山村への影響	8
(1) 平成の大合併の理念	8
(2) 町村合併に伴う過疎指定された地域への影響	9
5. 平成の大合併に関する研究と課題	10
6. 合併した過疎山村の研究課題	11
(1) 地元建設業者による排他的受注圏の消滅	11
(2) 調査地域	12
7. 本論文の構成	13

第 1 章 公共投資と地域間所得再分配	15
1. 公的資本形成と地域間所得分配政策	15
(1) 1950 年以降から 1990 年初頭の公共投資と経済政策の推移.....	15
(2) 公共事業の構造変化と「構造改革」までの公共投資と経済政策の推移	19
(3) 公的資本形成と地域間公共投資配分	20
(4) 公共投資の地域特性	25
2. 土木需要と土木業の発達	29
(1) 地方圏における土木需要	29
(2) 土木業者配置の地域的特性	33
3. 小括	34
第 2 章 公共事業の入札制度の変遷	36
1. 公共事業における発注システムの変遷	37
2. 1994 年以前までの入札制度の歴史.....	38
(1) 1889 年から 1946 年の公共事業の契約方式について.....	38
(2) 1947 年から 1978 年までの入札制度の変遷と独占禁止法の制定.....	40
(3) 「静岡事件」と入札契約制度改革（1978 年～1992 年）	42
(4) 外圧による独占禁止法強化及び入札契約制度改革（1993 年～2001 年） ..	44
3. 1994 年以降の一般競争入札の導入期.....	47
(1) 1994 年の一般競争入札制度の導入.....	47
4. 2005 年以降の一般競争入札制度拡大期.....	50
(1) 官製談合の摘発と一般競争入札制度の拡大	50
(2) 2005 年以降の落札率の低下.....	53
(3) 一般競争入札制度の適用拡大に伴う工事品質確保について	54
5. 小括	56

第3章 公共事業の入札制度による中小建設産業保護政策	57
1. 地方自治体における入札制度と中小企業保護	57
(1) 地域要件	58
(2) 経営審査事項によるランク制度	58
(3) 条件付き一般競争入札制度及び指名競争入札制度	62
(4) 分離・分割発注方式制度	63
(5) 経常JV制度	63
2. 官公需確保法	63
3. 地元建設業者保護政策の源泉としての指名競争入札制度	65
4. 小括	67
第4章 縁辺地域における土木業の役割について	
—A県B市C地区を事例として—	68
1. A県内の公共投資の動向と入札方式	69
(1) 最近のA県の公共投資の動向	69
(2) 公共投資の内容の変化	70
(3) 公共事業の閑散期と繁忙期	71
2. B市における町村合併に伴う財政と公共事業の地域的配分の変化	73
(1) B市における町村合併に伴う財政と公共投資の変化	73
(2) 公共投資の域内配分額の推移	74
(3) 域内発注者の考える地元建設業者について	76
3. B市C地区における地元建設業者の存立と公共事業の受注慣行	77
(1) B市C地区の地域概要	77
(2) 旧C村における人口推移と産業構造	77
(3) B市C地区の建設業者と受注慣行	79
(4) 2010年度の排他的受注圏	80
(5) 2015年度の排他的受注圏	83

(6) B市における排他的受注圏	86
4. 小括	88

第5章 埼玉県における過疎指定地域について

―町村合併の影響と排他的受注圏の変遷を中心として―	89
1. 埼玉県におけるランク制度と市町村事業に充当される地方債について	89
(1) 埼玉県におけるランク制度とランク分けについて	89
(2) 市町村事業に充当できる地方債について	92
2. 市町村合併による地元建設業者の行動パターンについて	
―旧大滝村内におけるケーススタディ―	94
(1) 大滝村の地域概要	94
(2) 大滝地区における人口減少と産業の衰退	94
(3) 旧大滝村における市町村合併前後の域内公共投資額の推移	96
(4) 秩父市における市町村合併後の公共工事の発注について	100
(5) 小括	109
3. 市町村合併による地元建設業者の行動パターンについて	
―小鹿野町におけるケーススタディ―	110
(1) 新小鹿野町の地域概要	110
(2) 旧両神村における人口変化と産業構成について	111
(3) 旧小鹿野町及び両神村における市町村合併前の財政規模について	113
(4) 町村合併前後の受注面からみた公共事業の推移	116
(5) 小括	121
4. 市町村合併を選択しない地域に関する変化とその考察	
―東秩父村に関する公共投資と地域の変化について―	122
(1) 東秩父村の地域概要	122
(2) 東秩父村における人口変化と産業構成について	123
(3) 東秩父村における公共投資の推移と財政規模	125

(4) 東秩父村における受注面からみた地元建設業者における企業行動	127
(5) 小括	129
5. 市町村合併による地域に対する影響と公共事業の変化	
―市町村合併後の旧神泉村の変化について―	130
(1) 神泉村における人口変化と産業構成について	131
(2) 神泉村及び神川町における市町村合併前の公共投資額の推移と財政規模 ..	132
(3) 旧神泉村における公共事業と共助について	134
(4) 小括	136
6. 埼玉県内過疎指定町村地域における実証研究のまとめ	138
(1) 実態調査を行った4地区の人口及び建設業の変化	138
(2) A県C村における地元建設業の受注圏と埼玉県過疎指定4地区との比較..	143

第6章 地域建設業の災害応急対策力に関する考察

―2014年2月秩父地方大雪災害のケーススタディ―	146
1. はじめに	146
2. 山村における地域建設業の受注圏と災害対応	148
(1) 災害応急対策力に対する地元建設業者の役割と地域住民の役割	148
(2) 1990年代までの山村の建設業とその受注圏	149
(3) 2000年代からの山村の建設業とその受注圏の変化	149
3. 大滝地区における大雪の地元建設業者の災害対応の実態	150
(1) 大雪による大滝地区指定業者の対応	150
4. 地域ボランティアによる災害対応	155
(1) 2月18日からの自衛隊や新潟県からの支援	155
5. 大滝地区における除雪体制の課題	156
(1) 地域内における人員と重機の確保と行政の課題	156
(2) 建設業者の公共事業の受注	157
6. 考察とまとめ	158

第7章 結論	160
1. 実態調査のまとめ	160
(1) 町村合併の有無	160
(2) 排他的受注圏の存続あるいは崩壊への分岐	160
(3) 旧村単位の排他的受注圏の存続と入札方式の違い	161
(4) 合併した過疎自治体の災害応急対応力の衰退	162
(5) 秩父市大滝地区の建設業者による災害応急対応力の低下	162
(6) 過疎地域の災害緊急対応力	163
(7) まとめ	164
2. 今後の研究課題	165
文献リスト	167

図表一覧

図一覧

第1章 公共投資と地域間所得分配

図 1-1：一人当たり県民所得の地域間格差（ジニ係数）の推移	16
図 1-2：公的固定資本形成（Ig）の推移	21
図 1-3：公的固定資本形成（Ig）成長率と GDP 成長率、景気変動	22
図 1-4：公的固定資本形成の対 GDP 比の推移	22
図 1-5：公共投資の地域間配分比率	23
図 1-6：公共投資の地域間配分金額	24
図 1-7：大都市圏と地方圏における事業目的別行政投資額推移	26
図 1-8：人口 1 人当たりの政府土木投資部門完成工事高の特化係数と推移	31
図 1-9：人口 1 人当たりの民間建築投資部門完成工事高の特化係数と推移	32
図 1-10：1996 年度における各都道府県全事業所数に対する建設業事業所数の比率 ..	34
図 1-11：2006 年度における各都道府県全事業所数に対する建設業事業所数の比率 ..	34

第2章 公共事業の入札制度の変遷

図 2-1：明治会計法から会計法戦時特例までの入札方式	39
図 2-2：会計法戦時特例から 1978 年までの入札方式	41
図 2-3：1978 年から 1992 年までの入札方式	43
図 2-4：1992 年から 1994 年までの入札方式の変遷	46
図 2-5：1994 年から 1996 年までの入札方式の変遷	49
図 2-6：1994 年から 2007 年までの入札方式の変遷	52
図 2-7：2007 年から 2009 年までの入札方式の変遷	54
図 2-8：総合評価落札評価方式による落札パターン	55

第3章 公共事業の入札制度による中小建設産業保護政策

図 3-1：官公需における契約目標とその実績の推移	64
---------------------------------	----

第4章 縁辺地域における土木業の役割について

－A県B市C地区を事例として－

図 4-1 : A 県内における公共投資土木部門の投資額推移	69
図 4-2 : A 県 B 土木事務所事業費別推移	71
図 4-3 : 2010 年度 A 県における月別工事出来高の推移	72
図 4-4 : 2015 年度 A 県における月別工事出来高の推移	72
図 4-5 : 市歳入と市債残高の推移	75
図 4-6 : B 市における辺地債、過疎債、合併特例債の推移	76
図 4-7 : 旧 C 村人口と 65 歳以上人口推移と高齢化率	78
図 4-8 : 旧 C 村における産業別就業者数	79
図 4-9 : C 地区内土木業者落札箇所一覧 (2010 年)	81
図 4-10 : C 地区内土木業者落札箇所一覧 (2015 年)	84
図 4-11 : C 村であった頃の排他的受注圏の概念図	87
図 4-12 : 市町村合併後の B 市における排他的受注圏の概念図	87

第5章 埼玉県における過疎指定地域について

－町村合併の影響と排他的受注圏の変遷を中心として－

図 5-1 : 埼玉県における発注標準額	92
図 5-2 : 秩父市大滝地区人口と 65 歳以上人口推移と高齢化率	95
図 5-3 : 秩父市大滝地区における産業別従事者数の推移	96
図 5-4 : 秩父市を構成する各市町村の合併前普通建設事業費の推移	98
図 5-5 : 秩父市における普通建設事業費と普通建設事業費に含む合併特例債の推移 ..	99
図 5-6 : 秩父市における市町村合併後の状況の概念図	109
図 5-7 : 小鹿野町における地目別土地利用割合	111
図 5-8 : 小鹿野町両神地区の人口と 65 歳以上人口の推移	112
図 5-9 : 小鹿野町両神地区における労働人口の推移	113
図 5-10 : 小鹿野町及び両神村と合併後の小鹿野町の歳入状況	115
図 5-11 : 小鹿野町及び両神村、合併後の小鹿野町の土木費の推移	115
図 5-12 : 東秩父村における土地利用比率	123
図 5-13 : 東秩父村における人口と高齢化率の推移	124

図 5-14：東秩父村における労働人口の推移.....	124
図 5-15：歳出と歳出に占める土木費及び構成比.....	126
図 5-16：旧神泉村人口と 65 歳以上人口推移と高齢化率.....	131
図 5-17：旧神泉村における労働人口の推移率.....	132
図 5-18：神泉村及び神川町と合併後の神川町の歳入状況.....	133
図 5-19：神泉村における各地域の位置図.....	134
第 6 章 地域建設業の災害応急対策力に関する考察	
－2014 年 2 月秩父地方大雪災害のケーススタディー	
図 6-1：埼玉県発注秩父市大滝地区除雪作業地区割図と地元建設業者事業所.....	151
図 6-2：秩父市発注大滝地区における除雪作業地区割図.....	152
図 6-3：中津川地区ルート標高図.....	154
第 7 章 結論	
図 7-1：市町村合併に伴う埼玉県過疎山村及び A 県 C 村における入札方式と地域状況	
.....	166

表一覧

第1章 公共投資と地域間所得分配

表 1-1：事業目的別行政投資の分類	25
表 1-2：大都市圏と地方圏の人口と可住地面積と構成比	26
表 1-3：大都市圏と地方圏の1人当り、可住地面積当り行政投資額	27
表 1-4：2008年度建設投資額構成比	29
表 1-5：2008年度地域別建設投資額構成比	29

第2章 公共事業の入札制度の変遷

表 2-1：入札制度における時代区分	37
表 2-2：米国による我が国への働きかけと我が国の制度変遷	44

第3章 公共事業の入札と排他的受注圏

表 3-1：入札参加資格要件表	59
表 3-2：A県における圏域一覧	60
表 3-3：A県における土木事務所所管一覧	61
表 3-4：A県における建設会社格付基準	61
表 3-5：A県における入札基準	62
表 3-6：指名競争入札制度の概要	65
表 3-7：一般競争入札制度の概要	66
表 3-8：総合評価方式入札制度	66

第4章 縁辺地域における土木業の役割について

－A県B市C地区を事例として－

表 4-1：合併旧町村財政規模一覧（2003年度）	73
表 4-2：B市村財政規模（2004年度）	74
表 4-3：C地区内土木業者一覧	79
表 4-4：2010年度B市発注C地区土木業者受注一覧	80
表 4-5：C-1工事入札結果	82
表 4-6：C-2工事入札結果	82

表 4-7 : 2015 年度 B 市発注 C 地区土木業者受注一覧	83
表 4-8 : C-3 工事入札結果	85
表 4-9 : C-4 工事入札結果	85
表 4-10 : C 地区地元建設業者の市発注工事に対する受注金額の変化	86

第 5 章 埼玉県における過疎指定地域について

一町村合併の影響と排他的受注圏の変遷を中心として一

表 5-1 : 埼玉県における建設会社格付基準	90
表 5-2 : 埼玉県における発注標準額	91
表 5-3 : 市町村道事業に充当できる主な地方債	93
表 5-4 : 2004 年度市町村合併後の秩父市を構成する各旧市町村規模	97
表 5-5 : 2005 年度秩父市人口及び財政規模	98
表 5-6 : 大滝村における地元建設業者一覧	100
表 5-7 : 秩父市による旧町村地区別公共事業発注件数	102
表 5-8 : 2012 年度秩父市による旧町村地区への公共事業発注金額と地区別受注者 ..	104
表 5-9 : 2013 年度秩父市による旧町村地区への公共事業発注金額と地区別受注者 ..	105
表 5-10 : 2014 年度秩父市による旧町村地区への公共事業発注金額と地区別受注者 ..	106
表 5-11 : 2012 年度～2014 年度における大滝地区公共事業受注業	107
表 5-12 : 2004 年度合併前の小鹿野町と両神村の財政	113
表 5-13 : 2005 年度市町村合併後の小鹿野町財政規模	114
表 5-14 : 旧両神村における地元建設業者一覧	116
表 5-15 : 2001 年度～2004 年度旧両神村における公共工事受注者一覧	117
表 5-16 : 2012 年度合併後における両神地区建設業者受注一覧	118
表 5-17 : 2012 年度両神地区公共事業発注一覧	119
表 5-18 : 2012 年度小鹿野地区公共事業発注一覧	120
表 5-19 : 2014 年度における東秩父村の財政規模	125
表 5-20 : 東秩父村における地元建設業者の概要	127
表 5-21 : 東秩父村における 2013 年度から 2015 年度の発注状況と受注者一覧	128
表 5-22 : 神川町及び神泉村における地目別土地利用割合	130
表 5-23 : 2005 年度市町村合併後の神川町を構成する各旧町村の人口及び財政規模 ..	133

表 5-24：2006 年度神川町の人口及び財政規模	133
表 5-25：神泉村における各地域の人口と高齢化率	135
表 5-26：埼玉県過疎山村及び A 県 C 村における合併に伴う人口及び建設業の変化 ..	139
表 5-27：秩父市における一般競争制度の変遷	140

第 6 章 地域建設業の災害応急対策力に関する考察

ー2014 年 2 月秩父地方大雪災害のケーススタディー

表 6-1：大滝地区における除雪業者一覧	151
表 6-2：秩父市発注大滝地区除雪担当箇所一覧と地区過疎化率	152

序章

1. 過疎山村における地元建設業の役割

(1) 過疎山村における公共投資の重要性

日本の国土の3分の2は森林で覆われており、その多くは人口密度が低い人口減少地域であり、過疎に指定されている地域が広がっている。2010年に過疎地域の面積は全国土の57.3%を占めていたが、過疎地域に居住する人口は1,120万人で、日本の人口の8.8%に過ぎない。つまり人口比では1割にも満たないものの、面積比では6割を占める過疎地域における様々な問題は、平地が少なく山地が多い日本の国土において、看過することができない重要な政策的課題の一つである。

高度経済成長期における大都市部の再編、さらなる拡大を示すなかから、新全総もあり、1970年代に地方や過疎地域への公共投資へと重点をシフトしていく背景には、高度経済成長とともに地域間格差が広がり、大都市への過密問題に対して、山村などの人口密度の低い地域での過疎問題が深刻になっていったからである。政府は1970年代から、中核地域から周縁地域への資本フローを惹き起こすために、主に公共投資の比重を高め、それによって地域経済への乗数効果を狙うとともに、雇用の増大による人口定住化を図り過疎地域の人口流出を止めようと過疎対策を実施してきた。過疎地域では1980年代にはさらに伝統的産業が衰退する中で、公共投資依存型の経済に特化していった。

過疎山村では国からの公共事業の補助金が傾斜的に配分され、道路・林道・ダムなどの建設投資が盛んとなっていった。当初は林業や農業と冬場の公共事業との兼業を可能にして過疎山村の人口定着を図る目的であった。公的年金制度もまだ充実していない時代に、過疎地域へ公共投資による土木工事を提供することは、冬場の雇用を山間の局地的労働市場を創出する社会政策的な意義があった。やがて過疎地域において傾斜的に配分された公共投資は過疎地域の産業を建設業に特化させ、建設産業が請け負った土木工事を通じて地域経済に波及効果を及ぼす役割をも担い、地域にはなくてはならない産業へと成長した。

このような背景によって、1970年代後半までには「山村は公共事業で食べている」と言われる公共事業依存型地域経済に変貌していったのである。

しかし1990年代に入るところまでには、過疎地域において公共事業に依存して生計を立てていた世代も現役からリタイアし、公共事業の果たした社会政策的役割が終わる。

(2) 過疎山村における建設業の排他的受注圏の形成

地元地方自治体は公共投資を行う際に、地元建設業者を保護・優遇する地域主義的な市場形成を促進した。公共工事を発注する自治体は、地元産業保護の名において、管轄地域内における地元建設業者に優先的には発注を行ってきた。建設産業では業者間調整する商習慣（＝いわゆる「談合」）に支配されており、他の産業に対しては異なる特徴を持つ。梶田（1998, 1999）は、地元行政と地元建設業の結びつきの研究を行い、地方自治体における指名競争入札等の発注制度のもとで、地元建設業者は保護され、建設業者間の本社所在の自治体を基本的な受注圏とし、安定的な「排他的受注圏」が形成されていたことを実証した。

筆者は自治体の境界による「排他的受注圏」という梶田の概念を踏襲するが、それは地元建設業者の立地に近接するように地域市場分割された空間パターンを含む概念としてである。その空間パターンは、地域建設業者が地域社会の安全と維持に欠かせない除雪などの災害対応の点においても、その担当地区の空間パターンが一致することが多かった。その担当地区がある程度定まっていることは、伝統的に地元自治体と地元建設業者の間には、公共工事の受発注と災害緊急対応において、互惠関係が成立していたことと関連している。

この過疎の村に成立していた地元建設業者の排他的受注圏は、過疎の地方自治体の多くが「平成の大合併」によって町村合併を余儀なくされたために、維持できなくなった地域も多い。「平成の大合併」によって過疎の自治体は、そのエリアの中心都市に事実上吸収合併され自治権を失った。梶田（1998;1999）の過疎山村の地域調査を行い、地元建設業者の排他的受注圏の研究を行った以降、1990年代中頃から2000年代の中頃までに、ソ連邦の崩壊にともないグローバリゼーションはより進展し、産業構造が変化するとともに、新自由主義＝市場原理主義が席卷するなか「小さい政府」をめざして行財政改革が断行された。そのような時代的な変化の中で、過疎山村の自治体における建設業者の「排他的受注圏」の継続が難しくなっている。

(3) 排他的受注圏の崩壊と災害応急対応力の課題

過疎山村の建設業をめぐる1990年代中頃からの大きな制度的変化としてあげられるのは、主に以下の3点である。

第一に、1990年代後半には公共事業が削減され始めたが、小泉内閣（2001年～2006年）の登場により、ドラスティックな「構造改革」が実施され、また、緊縮財政が行われ、公共事業も大幅に削減された。それ以降、東日本大震災後、復旧・復興事業としての公共投

資も加わるが、バブル経済期の状況と比較すると、あまり状況は好転していない。公共事業が減少したために、山村の過疎地域では建設業が痛手を受け、しかも地域経済へ公共投資の乗数効果の恩恵も失われ、投資削減の打撃を受けた。

第二に、公共事業の入札方式が従来主流であった指名競争入札制度から市場原理の導入ということもあり、一般競争入札へと移行したことである。それによって、日本の建設業界の伝統的商習慣であった談合は法律的にも罰則が強化され、業者間の受注調整は許容されない時代となった。したがって、法令遵守する限り、梶田が見出した「排他的受注圏」は崩壊したことになる。競争原理が強化されたことにより、過疎地域で営業してきた零細な地元建設業は受注競争に負けるリスクが高まっているのである。

第三に、2005年から2006年にピークに達した「平成の大合併」による町村合併である。この「平成の大合併」によって、自主財源が乏しく財政的にも中央政府に依存型（交付金依存）の過疎山村自治体の大部分は、この大合併によってそのエリアでの中心＝大きい自治体に飲み込まれた。合併しても過疎地域指定は継続しているものの、合併自治体で過疎債を起債し過疎地域に公共事業を行うインセンティブは低下している。自治機能を失った山村地区では、より過疎が加速する現象が多数報告されている。

以上のような3つの点で、大きな時代的变化の影響を受けた過疎山村の地元建設業が、どう変貌したのかを実証的に考察を加えることが本研究の目的である。特に町村合併を余儀なくされた過疎の自治体では、空間的に受注圏を見た場合に、合併する前の旧自治体単位で成立していた「排他的受注圏」は存続しているのかを検証する。この課題を作業仮説とし地域調査し、排他的受注圏が崩壊しているとすれば、それと密接に関連している建設業者が担ってきた災害応急対応力はどう変化したかをさらに実証的に分析したい。

地元建設業の存在意義の一つとして、災害応急対応力が挙げられる。近年の東日本大震災などでも地元建設業は災害応急対応し、また大雪でも除雪の役割を担っており、地域貢献の役割を果たしている。しかしながら1990年代から公共投資をめぐる談合体質や汚職などの問題が激しくマスコミでも糾弾されてきたために、建設業に対する国民の目もかなり批判的である。このような世論のなかで、国民にあまり知られていない地元建設業が防災対応などの点で、地域維持のために貢献している実態に光を当てて、建設業界からの視点から地域問題を分析することは重要であろう。

地元自治体は降雪や地震など自然災害発生時に緊急対応する契約を地元建設業者と結んでいるが、その収益は取るに足らないもので、実態はかなりボランティア的な側面が強い

ことも否定できない。かつては合併前の自治体からの指名業者として地元建設業者が、山間部にあつて除雪や災害対応を緊急に応じていた背景には、自治体との建設業者の間に、公共事業の発注・受注を通じて互恵的關係が維持されてきたからである。しかし「平成の大合併」による町村合併は、入札方式への競争原理の強化とともに、旧村単位の「排他的受注圏」を崩壊させ、旧自治体と地元建設業者の互恵關係を消滅させてしまった。

最近では災害が起こるたびに、山間地域で孤立集落の発生が報道されるようになった。そんな背景にも、平成の大合併や地元建設業者の衰退などと因果關係がある可能性が高い。災害緊急対応力を維持する上でも、地元建設業が地域社会に果たしている役割を社会科学的に分析し再評価しなければならない。

2. 過疎対策の成果と課題

(1) 過疎対策法

過疎という用語が公式に使われ始めたのは 1966 年のことである。高度経済成長期に地方から大都市への人口移動が進行し、経済審議会において「過密問題」の対極として、「過疎問題」と呼んで検討したのが始まりである。平地の少ない中山間部において、過度の人口減少によって、地域社会の基礎的条件の維持が困難になってきている状況が深刻になってきたからである。

政府はこれら過疎問題の対応に迫られ、1970 年度以降 4 次にわたって議員立法として過疎対策立法を制定し対策を講じてきた。「過疎対策緊急措置法」(1970 年度～1979 年度)、「過疎地域振興特別措置法」(1980 年度～1989 年度)、「過疎地域活性特別措置法」(1990 年度～1999 年度)、「過疎地域自立的特別措置法」(2000 年度～2009 年度)、そして現在は「過疎地域自立的特別措置法」の延長法として 2010 年改正、2012 年改正、2014 年改正により、現在でも政府による過疎対策が継続している。

1980 年代の「過疎地域振興特別措置法」では、過疎債交付税措置率がこれまでの 57% から 70% に引き上げられ、過疎指定された自治体が過疎債を起債するインセンティブは高まった。1970 年代の「過疎対策緊急措置法」の施行による成果として、市町村道改良率は 39%、舗装率は 55.7% に上昇し、さらにバブル期の 1980 年代の「過疎地域振興特別措置法」の施行の成果として、市町村道路改良率は 51.2%、舗装率 68.6% に向上した。これらの数字は過疎地域に道路等の公共投資が投入され、過疎地域での建設業が受注も盛んとなっていたことを物語っている。

1970 年代後半は「地方の時代」と呼ばれ、2 回の石油ショックを経験しながらも地方圏での高速道路、新幹線などの公共事業が増加した。また山村ではダム建設も推進されていた。

1993 年までは、自民党一党支配のいわゆる 55 年体制が続き、自民党議員による地元利益誘導型の政治体質によって、地方に手厚く補助金が配分されていった時代でもあった。

(2) 過疎山村の産業の衰退の経緯

過疎山村が公共事業に依存する経済に移行していった背景には、伝統的な山村の産業の衰退が挙げられる。第二次世界大戦後、戦後復興ということで鉱業や木材需要が急増し、政府は植林推進を行い林業が盛んな時代もあったが、1960 年代に石炭から石油へと燃料革命が起こり、炭、薪、石炭の需要は低下し、山村の鉱業や林業は打撃を受けた。また、段階的な木材輸入の自由化が始まり、1964 年には木材輸入が全面的な自由化となった。1970 年代には円高も進み、輸入材のシェアが上昇していった。1970 年代後半までは国産材の価格が比較的高かったが、その後価格は低迷し続けた。我が国の林業従事者は 1980 年に 14.6 万人であったが、2015 年には 4.8 万人に減少し、しかも林業従事者の高齢化が 1990 年代以降急速に進行した。このように山村経済を支えてきた鉱業、林業、農業などの産業は、時期的にはずれはあるものの自由貿易の進展とともに次々と衰退していったのである。

山村の雇用に製造業の果たした役割も看過できない。1970 年代に都市部の地価高騰もあり国内製造業の地方分散化が進行し、山村においても、その周辺の通勤圏に製造業の立地が増加し、雇用を確保できるようになった。しかしグローバリゼーションの影響で生産拠点が海外に流出し、1990 年代以降は地方の製造業の撤退も相次ぐようになり、たとえ残存した製造業においても、1990 年代後半から業務請負会社へのアウトソーシングによって請負労働者が増加し、2004 年には製造業への労働派遣も認められ、地方における製造業の労働市場での非正規化が進行した。そのため過疎山村に人口を引き止めるための安定した雇用確保はますます困難になっていったのである。

3. 公共投資の入札制度改革

(1) 公共投資の縮減について

1960 年代前半までは大都市圏を中心に道路、港湾などのインフラを整備するために公共投資が重点的に配分され、日本経済は高度経済成長に牽引されていったが、大都市圏と地

方圏の格差が拡大した。1960年代後半には格差解消や国土の均衡のある発展を中心とした政策（新全総等）へシフトした。1977年に策定された三全総では「ナショナルミニマム」の実現による格差是正等の政策によって地方圏へ公共投資が集中することとなり過疎山村の建設業者も活気をみせ、地域経済の重要な役割を担った。1990年代に入ってバブル経済が終焉しても、しばらくは景気浮揚策として公共投資が積極的に行われ、過疎山村にも公共事業が配分され続けた。しかし、1997年頃までには財政難から公共投資は大幅に削減された。

2000年代に入り小泉内閣による「構造改革」が行われ、「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」所謂「骨太の方針」が2001年に閣議決定された。「骨太の方針」では、公共投資の問題点として分野別配分の硬直性、国主導での地方開発及び、欧米諸国と比べて非常に高い投資規模を挙げ、これらを踏まえて投資規模の見直しにも言及している。政府の2002年度予算では公共事業関係費は「骨太の方針」の施策を反映して、前年比で1兆3千億円削減された。この「骨太の方針」が公共投資におけるターニングポイントとなり、現在まで続く公共投資の削減の方向性が決定づけられた。

（2）小泉構造改革と入札制度改革

1993年までは公共投資の一部が建設業者から自民党へ政治献金などとして還流され自民党の資金源となっていた。そのような内幕が発覚するのが、1993年1月に金丸信のゼネコン汚職事件であった。このことが要因ともなり、1993年に自民党が総選挙で大敗し、55年体制が終焉するが、それまでは自民党の有力議員を排出している地域ではより多くの補助金を獲得することができ、地元利益誘導型の自民党政治の絶頂期であった。競争入札制度の下ということであったが実質的には公共事業の入札は談合によって受注調整を行っていた時代であり、談合が政官業の癒着構造の核心であった。

1986年の関西国際空港建設に米国企業参入要求問題を皮切りに、1989年～1994年までに発覚した公共事業をめぐる入札談合、ヤミ献金、贈収賄事件等の不祥事の発生などにより、指名競争入札制度では談合が行われやすく、また発注者と建設業者の癒着を招きやすいため、一般入札制度への転換が喫緊の課題となった。政府は不正の起きにくい入札制度を目標に、1994年一般入札制度を大規模工事に限定して導入することを開始した。

しかし、1995年から2006年まで官製談合の摘発が続出した。このような官製談合に対する世間の批判が強まる中で、一般競争入札制度の導入に本格的に移行するべきだという

世論が強まった。バブル期、無駄な公共事業が増加し、建築業者の談合、汚職などの問題も発覚しバブル崩壊後の 1990 年代に入るとマスコミから激しい非難にさらされた。

自治体によっては早期に一般競争入札制度に移行する地方自治体も出てきた。たとえば、長野県では 2000 年「脱ダム宣言」の田中康夫が知事に就任し、2002 年には入札改革を実施した。宮城県でも 2003 年から強力な入札制度改革を実施した。しかし入札改革を実施すると、落札率（落札価格/予定価格）が急落する問題が発生したため、両県とものちに品質を維持するために「総合評価方式」を導入した。

国レベルでも、2005 年公共工事品質確保法を制定し、総合評価方式に転換し、一般入札制度の推進を図った。一般競争入札を導入し始めた国土交通省直轄工事でも落札率が 1990 年代後半に低下し始め、2005 年、そして 2006 年には大幅に落札率が低下した。一般競争入札の枠が拡大した結果、落札率の低下が引き起こされたのは、談合が減少したと解釈される。

落札率の低下は、同時に建設業の利益率の低下を意味し、その利益率の低下は労務費単価を押し下げ、建設業界での労働市場の供給不足を引き起こした。建設不況と賃金低下のために建設業において若年労働者が減少するという負の副産物も結果としてもたらされた¹。

国土交通省直轄工事の落札率の急落が起こった時期は、小泉内閣（2001 年～2006 年）による新自由主義＝ネオリベラルな構造改革が実施されていた時期と一致している。2005 年大手ゼネコンも談合決別宣言を行ない、独占禁止法改正（2006 年 1 月）により市場原理が導入され、入札制度の改革が実施されるに至った。このように小泉内閣時代に、公共事業の入札制度が市場原理導入へとドラスティックに改革された。その結果、建設業界の利益率の低下を招き、建設業界からは反発する意見も出された。

（3）公共工事の入札制度や談合に関する研究と課題

公共事業を発注する局面での問題点が研究テーマとして多く採用された。入札、契約制度、談合等における問題点についての研究（武田, 1999; 亀本, 2003; 大野, 2003; 鈴木, 2001）や、公共事業を発注する局面での研究、つまり発注に際し地元建設業者を保護するための条件である指名制度や、地域要件などの基となる法律である「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」（以下、「官公需法」）を中心とした研究（清水, 2007; 平井, 2005）

¹ 最近アベノミクスによる公共投資増額で労働力不足が深刻になった。最近では労務単価が上昇に転じている。

や、公共調達に関して競売理論に基づいた入札に関する行動分析（金本, 1991；宇根・西條, 1998）等である。これらの研究は非効率かつ不適切な公共事業の発注形態から脱し、競争原理が適正に働くように建設産業における環境整備を整えることを主眼とした研究である。しかしこれらの先行研究は、地元建設業者の談合体質を批判しているだけで、地元建設業者が地域に資する側面を見落としている。

「競争的で自由な市場経済にゆだねることこそが、効率的でムダのない経済秩序を実現するはずである」（伊藤, 2009, p. 79）という信念に突き動かされて、ネオリベラルな構造改革が進行したが、これらの議論は市場原理の負の側面を見落としている。市場経済が完全でないことはこれまでの経験からみても周知の事実である。

行き過ぎた価格競争がもたらす弊害に目を向け、地域レベルでは零細な建設業者の保護・育成が必要であり、それは地域社会の福祉にも貢献する因果関係を社会科学的に実証することが期待され、それによって地域レベルの入札方式の適正な運用方法を提案することができると考えられる。本研究は市場原理の徹底によって、過疎地域の建設業者が弱体化することによる地域社会が被る負の効果について実証的に考察することを課題とする。

4. 平成の大合併の過疎山村への影響

(1) 平成の大合併の理念

小泉内閣の掲げる「聖域なき構造改革」の一環として、国庫補助金削減、地方交付税の抑制がなされ、地方自治体への税源移譲もなされるはずであったが、財源移譲は不十分であった。特に 2004 年度は国庫補助金や地方交付税の削減幅が大きく、地方自治体に大きな衝撃が走った。また公共投資が削減されたために、これまで国土の縁辺部に公共投資が特化していた構造に変化が見られるようになった。また同時期には、財政の効率化を推進する目的で、1999 年に合併特例法改正によって、「平成の大合併」と呼ばれる町村合併が進展した。「平成の大合併」による町村合併のピークは 2005 年～2006 年となり、この小泉内閣の時代に町村合併の件数が急増した。

平成の大合併は地方自治体を広域化することによって行政の効率化を目指すものであった。これまで自主財源が乏しく国の補助金に依存する過疎山村の地方自治体の多くが、この平成の大合併で町村合併を果たし、事実上、大きな地方自治体に吸収されることとなった。実際、平成の大合併で合併した地方自治体を、都市地域、平地地域、中山間地域の 3 つで区分すると、中山間地域の自治体が合併した地方自治体の半分以上を占めたのである。

平成の大合併では、国の財政的負担を削減する目的で、中山間地域の地方自治体が特にターゲットとなったことがわかる（佐藤 2013）。

（2）町村合併に伴う過疎指定された地域への影響

平成の大合併で町村合併を推進した結果、合併自治体の域内に過疎地域と見なされる区域が含まれるようになった。したがって、過疎指定された過疎関連自治体数は、2002年には1210であったが、2007年には738に減少した。しかし、同時期に過疎指定された地域の面積は、ほとんど変わっていない。

2016年の過疎関連市町村数は797である。その内訳は、過疎市町村数は616、市町村合併により過疎地域とみなされる区域を有する市町村数は151（そのうち、過疎とみなされる区域数は293である）、廃置分合等により過疎地域と見なされる市町村数は30である。

過疎地域の定義は、時代により法律が変わり微妙に変化しているが、過疎地域が地域社会の基本的条件の維持が困難になっている人口流出地域には変わらない。何らかの対策が必要な地域であり、これまで多額の補助金が投入され、時には無駄な公共投資と映るような箱物が作られた。しかし、そのような公共投資にも拘わらず、人口流出は止められず、若者と子どもが減り、高齢者だけが残り集団的な地域・社会生活が維持できない限界集落と呼ばれるような集落も増加した。

合併後、合併自治体内に過疎地指定地区は残っているが、合併前の旧自治体とは違い、合併自治体は広域化した域内の公的資金の地域的配分のバランスを維持する上でも、また行政の効率化の視点からも、過疎債の積極的に起債する理由が見いだせない。この行政の効率化を目標とした町村合併は、国に財源を依存する過疎山村にとって、その地域に投ぜられる公共投資を含めた公的資金は、絶対的にも、相対的にも削減を余儀なくされた。

以上のように、小泉内閣のネオリベラルな改革によって、過疎山村自治体では、公共投資が削減され、地方交付税も削減されるという財政的な問題に直面し、しかも合併特例債などのインセンティブも付与され、町村合併を選択せざるを得なかった弱小自治体が多かった。

過疎山村の地元建設業者も公共投資削減によって仕事なくなるばかりでなく、町村合併によって大きな地方自治体に大抵の場合飲み込まれ、さらに市場原理による入札制度改革によって競争が激化するなど、大きな時代的变化の影響を受けることになった。

5. 平成の大合併に関する研究と課題

a. 規模の経済効果について

平成の大合併は、行財政の効率化をめざすものというものであった。その合併効果に関しての多くの研究が行われてきた。市町村合併における行財政の効率化としては、一般に人口が増加することによって1人あたりの歳出額の低減する「規模の経済」効果が期待できるとされていた（五石, 2012）。しかし一方で、面積の拡大による費用増大による町村合併のデメリットも指摘されている。（矢吹, 2010）。

五石（2012）は、財政及び行政の両面から合併の効果を、住民一人あたりの歳出入規模及び自治体職員数の合併前後の変化を合併自治体と非合併自治体で比較した。結果、合併は「規模の経済」とは逆の効果が見られ、合併自治体より非合併自治体の方が効率化しているという分析結果を残している。

矢吹（2010）はある程度大きな規模の都市と小規模な自治体同士が合併した場合において、合併し周辺地域となった旧自治体の人口規模が少ない場合は、「規模の経済」が期待できなとし、合併による行政費用の低減効果と面積増加による歳出増大の効果が大きく影響していることを検証した。つまりは元々の行政費用が少なく面積が大きい小規模な自治体ほど、行政費用の削減効果より面積増加による歳出増大の効果が勝り、合併による「規模の経済」が働かないと述べている。

吉田（2003）は、「規模の経済」に着目し、合併時に人口が増加した場合の歳出削減額の分析を行なった。結果、中程度の人口密度を持つ自治体同士の合併が一番効果が見られ、人口密度が低い自治体同士が合併しても、合併の効果は半減し、人口密度が高い自治体同士が合併を行なったとしても、過密化による費用増加がみられ、合併の効果が相殺されると論じている。また、この分析の中で、自治体同士を比較した際に、同じ人口規模でも、面積が大きく人口密度が低い山間部の自治体の方が行政費用が嵩むと指摘している。

以上のように、町村合併の効果の点では、過疎山村の自治体が町村合併した場合には、その地域の一人あたりの行政コストが高いために、合併による効率化が必ずしも実現できないという問題点が明らかとなっている。

b. 合併した過疎山村の衰退傾向

一方、過疎自治体同士が合併した場合は、一般に負の影響が大きいと報告されている。過疎の村が合併後、地域経済がより疲弊し、人口がより減少し、「過疎の再加速化」が顕著であることが指摘されている（築山 2013；山本・高野 2013）。合併により村役場が支所

に変わり、村独自の予算がなくなり、住民の立場にたったきめ細かな行政運営が難しくなり、行政サービスが低下し、住民自治機能も低下した。地域内の公務職場も減り、より若年層の就職やUターンが困難となり、より人口が減少する。職員・住民間での情報共有や合意形成の難しさなども指摘されている。また、住民の生活は合併前よりも満足度が低下する傾向がある。これら複合的な要因によって「過疎が再加速化」していったのである。

拡大した合併自治体の領域内では、中心と周辺間の地域格差の拡大も起きていることが報告されている。畠山は（2013）は、合併が行われ、合併後の市町村の縁辺部に位置付けられた旧自治体では、より過疎化が進むと述べている。つまりは、合併後、本庁舎が置かれた中心地から距離が離れた縁辺部に行くほど人口減少が著しい傾向が認められている。

森川（2008）は町村合併後、公共投資が中心地へ偏ることを見出している。結果として、縁辺部に位置する地域において公共投資が減少し、地域の建設業者の移転を招いている（畠山 2013）。このように平成の合併は、過疎地域を切り捨て、都市中心の行政体制づくりをめざすものであった（奥田, 2008）。

6. 合併した過疎山村の研究課題

（1）地元建設業者による排他的受注圏の消滅

1990年代中頃まで公共投資に依存する経済を特徴としてきた過疎山村が、1990年代及び2000年代を通して進行したネオリベラルな構造改革を通して、大きな変容を余儀なくされた。過疎指定された山村の自己財源もわずかな弱小自治体の多くは、平成の大合併で合併を促され、広域化した合併自治体の中で中心都市から離れた縁辺地域に再編された。このような自治体の町村合併に関してはすでに多くの研究が蓄積されているが、町村合併によって地元建設業者による公共投資の受注圏がどのように変化したかを調査し、そのうえで地元建設業者の災害緊急対応力がどう変化したかを実証的に考察した研究は、管見の限り存在しない。

自治体の地元建設業者は伝統的に談合によって、公共投資の受注調整を行ってきた。その空間的な配置は、それぞれの業者ごとに地域的に市場分割するものであった。談合は村の公共事業を公平に建設業者間で配分することに合理性があると考えられてきた慣習であった。この自治体内の建設業者による自主的な地域分割を、他地区の建設業者に対しては排除していることから、梶田は「排他的受注圏」と呼んだもので、筆者もこの用語を使用する。

この自治体単位で地元建設業者が公共事業を地域分割して分け合う排他的受注圏は、同業者間相互の安定的受注量の確保による経営的安定をはかる意義ばかりではなく、この地域分割が災害対応の自治体との契約地区ともほぼ重なる。道路工事を施工した地元建設業者が、除雪や復旧工事などの災害対応を行うことは、災害緊急対応力の点から効率的であり、しかも安全性の点からも合理的である。距離の離れた建設業者が緊急時に駆けつけることは効率が悪いし、地域の自然や地理を知らずに緊急に対応するのも難しい。

災害緊急対応力の点から平成の大合併を検証すると、地域社会の脆弱化という要素が関連していることがうかがえる。東日本大震災においても、「もし合併していなかったならば」という市民の声が無数に聞こえてきたという。合併した旧自治体の住民の孤立が報道され、中心部にある役所では、合併した旧自治体の被災状況の把握ができず、適切な指示もできなかった²。このように孤立地域の発生や支援の遅れが平成の大合併と密接に関係していることが報告されている（今井 2013 pp. 58-62）。

本論文では、地元建設業の公共事業の受注圏の変化を検証し、それと密接に係る地元建設業者による災害緊急対応力の水準を考察することによって、平成の大合併を検証する。平成の大合併によって、広域化された自治体で、指名競争入札の指名業者の数は増加し、旧自治体単位で地元で投じられる公共事業を地元建設業者が受注できなくなっている地域が生じている。そのために地元建設業者の災害緊急対応力が低下している状況を実証的に考察した。

（2）調査地域

調査地域は、A 県 B 市 C 地区³と、埼玉県の不特定指定されている 4 地区とした。A 県 B 市 C 地区は 2013 年 7 月に現地調査を実施した。この内容は筆者の 2013 年度埼玉大学経済科学研究科修士論文で報告した。本稿はこの修士論文の成果を基に、さらに関連資料を収集して加筆した。

埼玉県の 4 つの不特定地域は、秩父市大滝地区（旧大滝村）、小鹿野町両神地区（旧両神村）、神川町神泉地区（旧神泉村）、東秩父村である。これらの調査は、2015 年 2 月、6 月、及び

² 1 市 6 町が合併した石巻市では、合併前の旧雄勝町や旧牡鹿町の地域で、住民の孤立が報道された。福島県南相馬市に合併した旧小高町は、合併しなかった自治体のように町長や役場中心の避難行動をとることができず、復旧も遅れた。災害直後からの災害ボランティア・センターを立ち上げるのは社会福祉協議会であるが、合併で災害ボランティア・センターが合併自治体の中心地に立ち上がり、社会福祉協議会がなくなった地域では、ボランティアの受け入れや市民のニーズを的確に把握し、適切に振り分けることができない。

³ A 県 B 市 C 地区の実態調査において、センシティブな内容が含まれているため、調査地域名は匿名とした。

12 月、2016 年 3 月に実施した。

7. 本論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。

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によって変わり、高度経済成長期に地域格差が拡大し、地域格差を是正する目的で、大都市圏に比べて地方圏への公共投資が増大していった。過疎地域への公共投資もこのような時代に増加していった。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た時代があったが、公共投資は 1990 年代後半から減少し、2000 年代には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。ただし、「構造改革」によっても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は変わらないことを示した。

第 2 章では、公共工事の公共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があったが、すぐに品質を維持するために指名競争入札制度に移行し、指名競争入札制度が基本的に 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、我が国では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、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。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ずる。

第 3 章では、地方自治体の公共事業の入札制度において、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について述べる。2000 年代以降、地方自治体においても一般競争入札の適用範囲が拡大したものの、地方自治体は領域内の中小企業の建設業者を保護する制度として、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合わせて運用することができる。このような域内の中小企業を保護する制度によって、結果として比較的小規模な地方自治体において、指名競争入札によって談合が可能となり、排他的受注圏が維持される運用が可能であることを示した。

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。公表されている入札データから分布図を作成し、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ことを示唆する空間的パターンが見られた。

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、合併自治体の秩父市の入札制度はより競争原理が働く制度となっており、大滝地区の建設業者は当該地区に配分される公共投資の落札がなかなかできな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は消滅した事例である。小鹿野町と合併した両神村においても、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、両神地区の建設業者は、両神地区の公共投資もなかなか落札できない状況に陥っている。旧大滝村や旧両神村では、合併したことによって過疎自治体に所在する建設業の公共事業の保護された排他的受注圏は失われ、そのようななかで、地元で失われた売り上げを相殺するために、他地域にも進出して受注圏を拡大させているのは、技術力のある比較的規模の大きい建設業者であった。埼玉県の過疎地域の場合、町村合併によって公共工事の入札で市場原理が強化され、旧来の過疎自治体単位での排他的受注圏が消滅した事例であった。

第6章では、2014年2月の大雪災害において、秩父市大滝地区には幾つかの孤立集落が発生した。この大雪災害の時に、地元建設業者が果たした災害応急対応力について、聞き取り調査の結果を報告する。孤立集落化した集落は高齢化が著しい地区であり、除雪作業をするボランティアの住民がい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、除雪する重機やそのオペレーターの数がかなり減少していた。災害緊急対応力として、現地に重機とオペレーターが緊急時に直ちに出勤できるように存在することが大変重要であるが、この点から見ると、大滝地区では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、地域調査を行った地域の中で、排他的受注圏がかつて成立していた地域で、現在は排他的受注圏が残存している地域と消滅した地域を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比較して整理し、結論を導き出した。

第 1 章 公共投資と地域間所得分配

本章では、過疎地を含む地方圏に対する公共投資の配分とそれに伴う土木需要の変遷およびその経年の変化を分析する。

1. 公的資本形成と地域間所得分配政策

建設業は、建築部門と土木部門に業態が分かれている。建設業法上の業種区分においても、土木一式工事と建築一式工事とに区分され、建築一式工事は民需を中心とし、土木一式工事は政府や各地方公共団体の需要を中心としている。研究の対象となる地方圏の建設業は、建築工事を中心とした民間需要と比較して官需が中心となる土木工事の受注が多く、その時代の行政の政策、公共投資によって業態が変化する。

1960 年代初頭から始まった「国民所得倍增計画」から、2011 年に起きた東日本大震災による地方圏への公共投資の重点化の時期まで、国による公共投資と経済政策の推移、それに伴う地方政府の財政や公共投資を整理することによって、地方圏の建設業に対しての影響を俯瞰していくこととする。

(1) 1950 年以降から 1990 年初頭の公共投資と経済政策の推移

戦後の復興を終えた 1950 年代以降の政府の経済政策の最重要課題は、経済成長の極大化であり、その課題を効率的に達成するために大都市中心の産業基盤整備に重点をおいた公共投資が行われた。また、政府は「労働力流動化対策」とよばれる労働市場政策をとることによって急速な工業化により労働力不足が生じた地域、産業に労働力の再配置を促した（伍賀, 1995）。こうした大都市中心の公共投資や労働力再配置政策も一因となり、地方圏と大都市圏の所得格差は拡大した。

1960 年策定の「国民所得倍增計画」は、1970 年までの 10 年間に国民所得を倍増させようとする計画である。産業発展の基盤施設である道路や港湾は当時、経済成長の隘路となっており（山田, 2003）、この隘路を打開するために太平洋ベルトを中心とした産業基盤整備に重点的に公共投資が行われた。

「国民所得倍增計画」が制定された時代は、県民所得のジニ係数が高まり地域間所得の格差が戦後最も大きかった時代である。しかし、この時代は極大成長が求められている時代であり、地域政策に配慮が出来ない時代であった（図 1-1）。

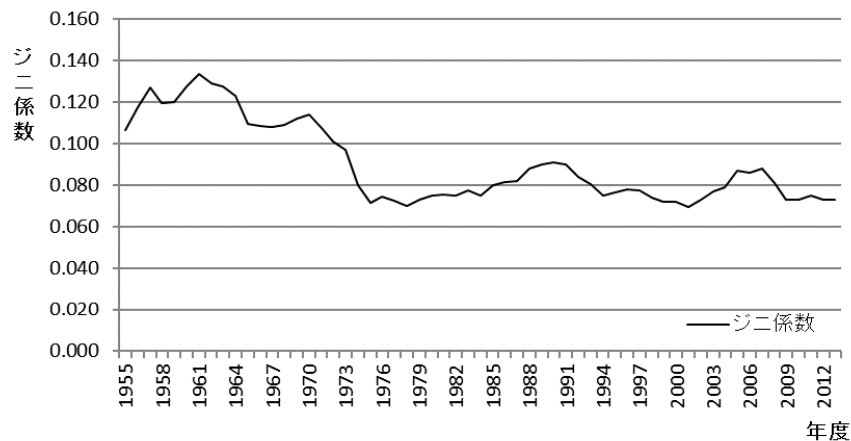


図 1-1：一人当たり県民所得の地域間格差（ジニ係数）の推移

出典：内閣府「県民経済計算」、総務省「国勢調査」、「人口推計年報」により筆者作成⁴

その後、所得極大化、高度経済成長への隘路打開、社会資本の拡充を目指した経済計画に転機が訪れた。1965 年に策定された「中期経済計画」では、「成長のひずみの是正」が主要なテーマとして掲げられ、これまでの経済計画で生じた大都市の過密化、大都市への人口流出による地方の過疎化、公害問題の顕在化などの問題を改善することが重要な課題となった。

「中期経済計画」は大都市の過密化と地方の過疎化への対策として、国土の均衡ある発展を目指し、主要な政策として、地方圏を中心とした住宅生活環境施設、交通・通信網の整備、農林漁業基盤の拡充を挙げている。

この「中期経済計画」は我が国における国土政策の転換であり、戦後の経済計画にある極大成長路線から格差解消や国土の均衡のある発展を中心とした政策へシフトした。

こうした流れの中で、地域間格差是正の観点から過疎地域に対する政治主導による施策も打ち出された。1970 年に成立した過疎地域自立促進特別措置法は議員立法にて制定された法律である。その施策の主眼は、ここに示す同法の第一条が述べているように大都市圏と地方圏の格差是正に置かれていた、「生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について・・・これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的とする」。

⁴ 県民所得は、平成元年度までは 68 S N A、平成 2 年度以降は 93 S N A に基づく数値。
県民一人当たり所得は 1971 年まで沖縄県を考慮していない。

その後、この格差とひずみを是正する経済政策の流れを引継ぎ、1970年に「新経済社会発展計画」が策定された。この計画の特徴は、「ナショナルミニマム⁵」という形を通じて格差を是正するという考え方であった。

同計画の解説書中に、「交通安全、公害および災害の防止などは国民の生命、財産を守る基本要件であり、また、住宅、生活環境の整備については、国は近代国家としての最低水準までは責任を持つべきである。したがって、これらの目的を達成するための社会資本は、優先的に整備されなくてはならない。」（岡本・増田，2001，p.11）との一節がある。

同じく「ナショナルミニマム」の考え方を取り入れた計画に前年の1969年5月に策定された「新全国総合開発計画（新全総）」がある。計画策定の意義として、「地域格差問題については、1人当たり生産所得の格差よりもむしろ生活水準の格差に問題があるという観点から・・・」⁶ということが述べられている。

新幹線、高速道路等のネットワークの整備と大規模開発によって国土利用の偏在を解消し、高度経済成長期に拡大した大都市圏と地方圏の生活水準の格差を是正するということを目指した（岡本・増田，2001）。

これらの計画の策定によって、我が国の地方圏と大都市圏の公共投資の配分に転機が訪れ、1970年代に入ると公共投資の地方圏のシェアは上昇し県民1人当りのジニ係数も下降した。この1970年代は「新経済社会発展計画」、「新全国総合開発計画（新全総）」などに基づく経済政策、不況対策としての地方圏における公共投資の拡大などの政策から地方圏での社会資本整備が進み、地域間所得格差が小さくなった。

1973年11月に起きた第一次オイルショック以降、我が国の経済成長が高度経済成長から安定成長に移行したことから、新全総に見られるような大型プロジェクトによる開発方式は経済環境にそぐわなくなり、それに代わって全国土における定住圏を策定するという「定住構想」を大都市の過密を防ぎ地方圏の過疎問題に対処するための政策の柱に掲げた「第三次全国総合開発計画（三全総）」が1977年に策定された。

「定住構想」を踏まえた計画の内容として「大都市圏と比較して定住人口の大幅な増加が予想される地方都市の生活環境の整備とその周辺農山漁村の環境整備が優先して図られ

⁵ ナショナルミニマムとは、国が憲法 25 条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準である。（厚生労働省,ナショナルミニマム研究会 2010 年 6 月中間報告）

⁶ 国土交通省国土政策局 Web ページ
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/23.pdf（2012-11-1 参照）

なければならない」⁷とある。財政難により「新経済社会発展計画」にある「ナショナルミニマム」という国によるインフラの最低水準保証を進めることが困難となったため「ナショナルミニマム」構想から脱却した全国総合開発計画であった（岡本・増田 2001）。

その後、1981年に設置された第2次臨時行政調査会（土光臨調）のもとで「増税なき財政改革」が掲げられ、国を挙げて行財政改革が実施された。その中で特に公共投資が政策見直しの中心に掲げられ、歳出削減の主なターゲットとなった。こうして公共投資は、1982年度から1987年度までの間前年度を一度も上回ることが無く公共投資の削減、抑制が続いた。

一方、1980年代に入ってから日米貿易摩擦の深刻化を背景に内需拡大が大きな政策課題となり、これにより民間活力の活用、「民間活力」がクローズアップされた。

この「民間活力」を政策の中心として掲げた経済計画として1983年に作成された「1980年代経済社会の展望と指針について」がある。この経済計画においては、「規制の見直し、民間資金の導入等により、住宅・都市再開発、社会資本整備、社会的サービス供給等の各分野で民間の活力の一層の活用を図る。」とあり、この頃から民間主導での大規模プロジェクトを推進する「民間版ニューディール」が提言された（山田, 2003）。さらに、1986年の「前川レポート」では、内需主導型の経済成長を図るとの提言を行ない、民間活力を活用した都市再開発事業の推進と地方における社会資本整備の推進が挙げられた。

こうした流れの中で1980年代半ば以降、民間活力を活用した地域開発が推進された。1986年には「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）」が制定された。さらに1987年には「総合保養地域整備法（リゾート法）」が制定されるなど民活による地域開発に拍車がかかっていった。

1987年に策定された「第四次全国総合開発計画（四全総）」では、「多極分散型国土の形成」が提唱され、東京一極集中を解消するために分散型国土の形成が目指された。こうした政策の方向と分散型国土形成のためには地方圏活性化が重要な課題であり、リゾート法、民活法、財政金融面等の支援策により民間資本による社会資本整備が進められた。

当時のバブル景気にも支えられ「民間活力」の活用により国土全体に開発ブームが訪れた。地方圏活性化の一例を挙げれば、大阪では「新しい近畿の創生計画（すばるプラン）」を掲げ関西国際空港を中心とした官民一体となったウォーターフロント開発（テクノポー

⁷ 国土交通省国土政策局 Web ページ
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/24.pdf（2012-11-1 参照）

ト大阪）を行い、東京と大阪という双眼型国土形成をめざした取り組みを行なった⁸。しかし、地方圏活性化を掲げて開発を進めていったものの、開発の対象となるのは地方中核都市とその周辺地域が対象であり、地方圏の過疎化はますます深刻となった。

（2）公共事業の構造変化と「構造改革」までの公共投資と経済政策の推移

1990年代に入りバブル経済が崩壊することによって、公共事業の構造が変化した。これまでの我が国における地方圏の社会基盤整備を振り返ると、1960年代における経済成長の隘路打開を目的とした極大成長路線、ひずみの是正による地方圏の社会基盤整備、1970年代のナショナルミニマムという手法による国土の均衡のある発展、1980年代の民間活用による内需拡大策とそれを通じた地方中核都市を主とする地方圏の基盤整備が進行した。

こうした地方圏の開発の背景にはオイルショックなどによる財政危機を経験しながらも、それなりの経済成長の伸びが期待できたことがあると考えられる。

しかし、90年代に入りバブル経済崩壊後、財政危機の深刻化が現代に続く公共投資の方向性を決定付けたと言える。1990年6月、日米構造協議において対米貿易黒字に対する風当たりから、アメリカに対して公共投資による内需拡大が公約された。その公約をうけて公共投資基本計画が策定される。内容として、1991年～2000年までの10年間を対象とし、総額430兆円の公共投資を行うことが盛り込まれた。

この公共投資基本計画は1994年および1997年に2度改定される。1994年改定では1995年～2004年度の10年間に630兆円（うち弾力枠30兆円）の公共投資を行うこととし、当初計画より200兆円もの金額が増大された。しかし1997年の公共投資基本計画では、財政危機の影響から一転10年間の計画から1995年～2007年度の13年間の計画とし、投資額は630兆円（うち弾力枠30兆円）と変わらないものの10年計画ベースでの金額は約485兆円と減少させた。年度が進むに連れ90年代の公共投資は財政危機により当初計画ベースからの見直しを余儀なくされている。

バブル崩壊後の景気対策の中で拡大して行った公共投資も、結果として財政赤字の深刻化に寄与し、その後の公共投資削減へ繋がった。政府は、バブル崩壊後の累次にわたる「総合経済対策」の中で、公共投資の事業規模として約80兆円を投入した。結果、バブル崩壊後の税収の減少と相まって国の財政赤字が深刻化し、巨額の国債残高が積み上がった（福

⁸ 大阪市 Web ページ： <http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000035834.html>
（参照 2012・10・29）

田，2002)。

この様な状況の中、小泉政権による「構造改革」が行われ、2001年に第1回目の「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（骨太の方針）」が閣議決定された。この「骨太の方針」は公共事業、社会保障、地方財政の3点に絞って改革の方向性を示している。

「骨太の方針」では、公共投資の問題点として分野別配分の硬直性、国主導での地方開発及び、欧米諸国と比べて非常に高い投資規模が挙げられており、これらを踏まえて投資規模の見直しにも言及されている。政府の2002年度予算では公共事業関係費は「骨太の方針」の施策を反映して、前年比で1兆3千億円削減された。

地方財政に関連しては「平成の大合併」が推進され、そのための方策として「合併算定替」、「合併特例債」、「合併推進のための補助制度」などの合併優遇制度が導入された。

「合併特例債」は、合併後10年に渡り事業費の95%まで充当できることから地方域内での公共事業を起こす際には、合併特例債を使用した事業が多い。この「平成の大合併」を行う理由として山田（2005）は財政危機に対応した行政の効率化、特に地方財政関係費の縮小再編を強調している。

（3）公的資本形成と地域間公共投資配分

前項では、国による公共投資の流れをみてきたが、ここではわが国における公的固定資本形成の推移とそれに伴う地域間所得再分配政策を見てゆく事とする。わが国における公的固定資本形成の推移は図1-2の通りである。

公的固定資本形成は1950年代後半以降「国民所得倍增計画」、「中期経済計画」などに基づく経済政策によって順調に増加したが、1973年のオイルショック以降その伸びは鈍化し、1981年の財政改革（土光臨調）によりほぼ横ばいとなった。その後、日米貿易摩擦を背景とした内需拡大策等により、80年代半ば以降、公的固定資本形成の増加に転じた。90年代に入ってからバブル景気後の不況対策を反映して公的総資本形成は増加していった。

しかし、小泉政権による「構造改革」が行われた2001年以降、公的総資本形成は大幅に減少して行った。2009年に公的固定資本形成が一時期増加しているが、これは、2008年秋に起きたリーマンショックを契機とする世界金融危機に対応するための、麻生政権による「経済危機対策」によるものである。この時の経済対策の投資額は、約56兆円と戦後の経済対策では最大のものであった。その後、2011年3月11日、東日本大震災が起きたこと

から、2011 年から公的資本形成が再び増加することとなる。



図 1-2：公的固定資本形成（Ig）の推移

出典：内閣府「国民経済計算」、総務省「行政投資実績」

わが国では、裁量的財政政策の手段として公共投資政策が用いられてきた(宮崎, 2008)。景気と公共投資の関係を図にすると以下の通りとなる。

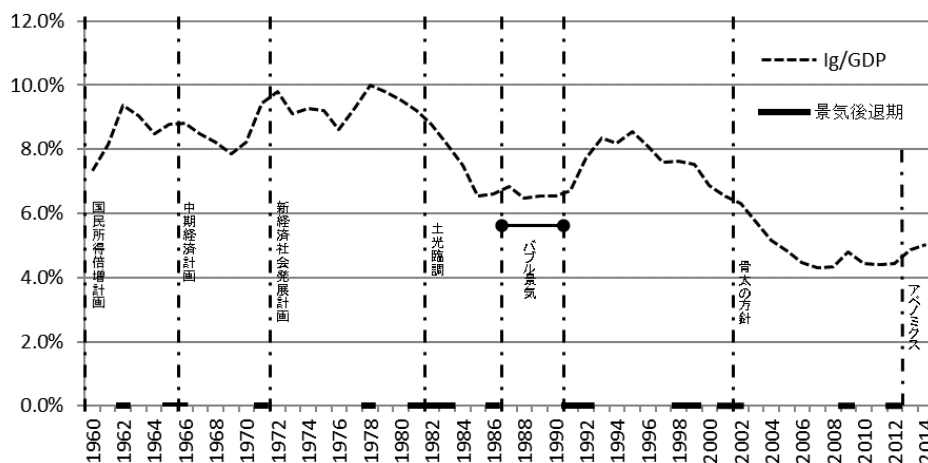


図 1-3：公的固定資本形成（Ig）成長率と GDP 成長率、景気変動⁹

出典：内閣府「国民経済計算」、「景気基準日付」総務省「行政投資実績」

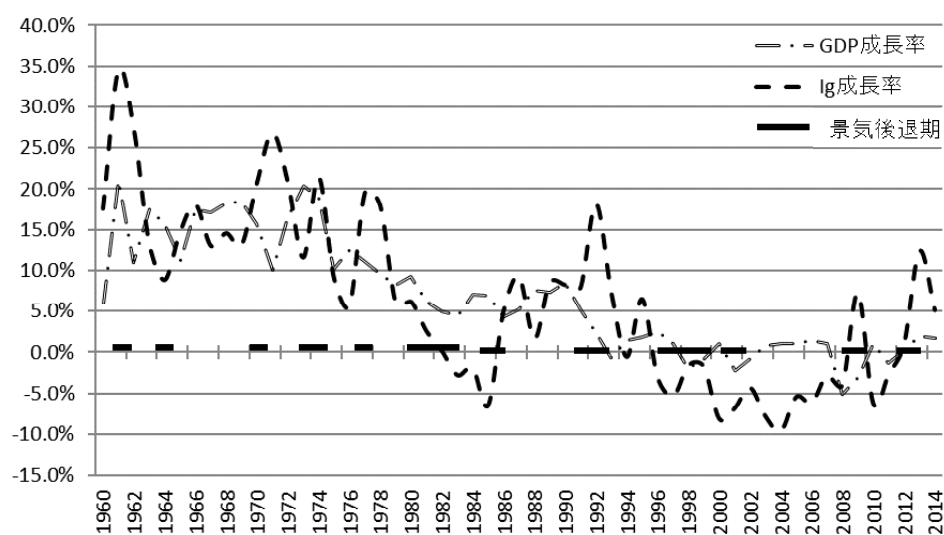


図 1-4：公的固定資本形成の対 GDP 比の推移

出典：内閣府「国民経済計算」、「景気基準日付」総務省「行政投資実績」

図 1-3 は、GDP 成長率と公的固定資本形成成長率の推移と、景気変動の山から谷までを
図にしたもので、図 1-4 は、公的固定資本形成の対 GDP 比の推移を図にしたものである。

日本経済は、1960 年から 2014 年まで 12 回の景気循環の経験をしているが、1960 年以降、
1981 年の財政改革までの景気後退期では公共投資の増加が行われている。

⁹ 景気後退期は内閣府発表の「景気基準日付」を採用した。

その後 80 年代半ばまでは、不況対策のための公共投資の増加は行われず、ほぼ横ばいで推移していったが、その後の内需拡大策、バブル景気以降の不況対策のために再び公的資本形成は増加した。しかしながら小泉政権による「構造改革」以降、公的資本形成は景気の状態に関わり無く大幅に減少していることが見てとれる。

1960 から 2001 年までの GDP に占める公的資本形成の比率を見ると、国はインフラ整備という観点と不況対策という視点から公共事業を行なっていたことがうかがえる。2001 年以降は、国の財政が悪化する中、小泉内閣による「構造改革」が影響して公共投資が減少していった。その後、東日本大震災が起き、震災復興ということによる、経済対策から GDP に占める公的資本形成が増大していった。

それでは、国による大都市圏と地方圏の公共投資の配分はどの様に推移したのだろうか？それを表すのが、図 1-5, 1-6 の表である。

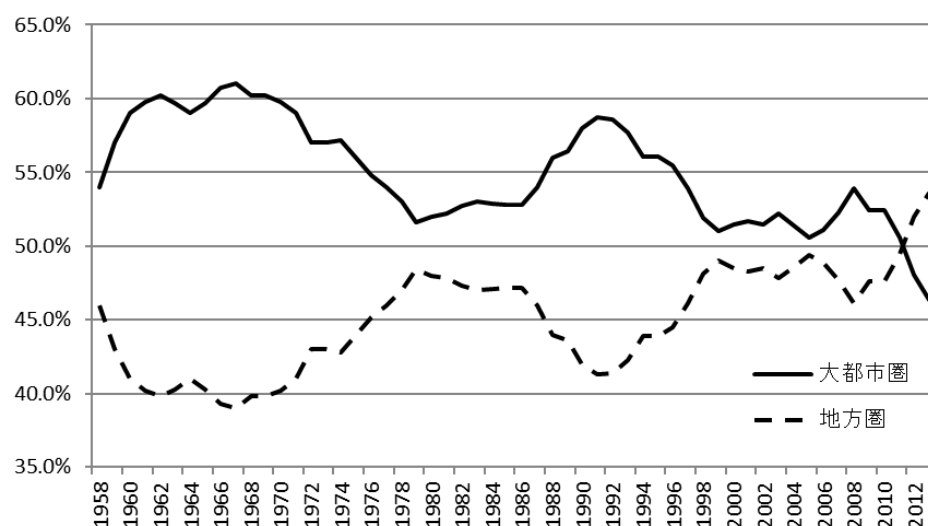
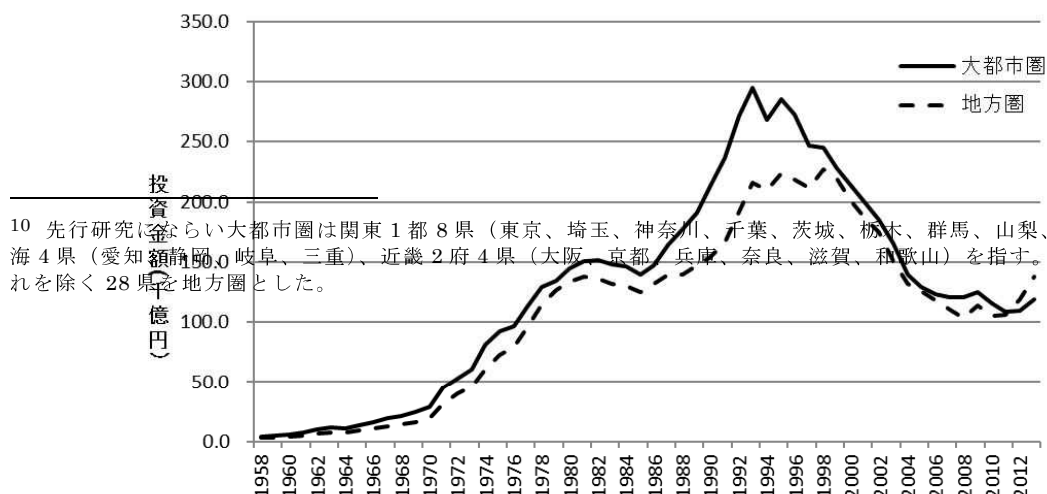


図 1-5：公共投資の地域間配分比率

出典：総務省「行政投資実績」¹⁰



¹⁰ 先行研究にない大都市圏は関東 1 都 8 県（東京、埼玉、神奈川、千葉、茨城、栃木、群馬、山梨、長野）、東海 4 県（愛知、岐阜、三重）、近畿 2 府 4 県（大阪、京都、兵庫、奈良、滋賀、和歌山）を指す。地方圏はこれを除く 28 県を地方圏とした。

図 1-6：公共投資の地域間配分金額

出典：総務省「行政投資実績」

公共投資の地域間配分は 1970 年から地方圏への増加の傾向が見られる。これは「新全国総合開発計画（新全総）」、「新経済社会発展計画」などに見られる国の経済政策の転換をターニングポイントとした公共投資の地域配分の変化が現れたものである。図 1-5 をみると、「新全国総合開発計画（新全総）」、「新経済社会発展計画」が策定された 1969 年から 1970 年を境にして大都市圏と地方圏の公共投資のシェアが変化している。

その後 1986 年から再び大都市圏の公共投資のシェアは拡大方向へ推移した。これは、バブル景気と相まって「民間活力」の活用による開発ブームが訪れたため、大都市への公共投資の配分が増加したものと考えられる。バブル経済崩壊後の 1993 年以降は、不況と重なって雇用維持のための公共投資が行われた。その事を反映して 1993 年から 1998 年までの地方圏のシェアは大都市圏のシェアに近づいていった。2000 年代半ば以降は、効率性がより重視されるようになったため、地方圏のシェアは若干低下していた。しかし、東日本大震災の影響により、公共投資は再び地方圏に回帰した。

（4）公共投資の地域特性

公共投資の投資目的は大都市圏と地方圏では大きく異なる（梶田, 2002; 林, 2004）。ここでは、「行政投資実績」を主な資料として公共投資の地域的特性を検討する。行政投資実績は、行政投資を事業目的別に分類していることから、大都市圏と地方圏の地域特性を分析するのに適したデータを提供する。行政投資はその目的に応じて、以下の表のとおり 5 部門に分類されている。

表 1-1：事業目的別行政投資の分類

部門	行政投資目的
生活基盤投資	市町村道、街路、住宅、都市計画、環境衛生、厚生福祉、文教施設、水道、下水道
産業基盤投資	国道、港湾、空港及び工業用水
農林水産投資	農林水産関係
国土保全投資	治山治水及び海岸保全
その他の投資	失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガス等の上記以外の投資

出典：総務省「行政投資実績」

我が国の公共投資の地域的特性を検討するにあたり、大都市圏と地方圏の人口と可住地面積をまとめた。これは、人口の集中度と可住地面積による公共投資の地域的特性を把握するためである。

我が国における人口と可住地面積を大都市圏と地方圏に分別した結果、人口は、大都市圏が構成比 63.0%、地方圏が 37.0%とやや大都市圏が多く分布している。可住地面積は、大都市圏が少なく 33.6%、地方圏が 66.4%と多くを占める。

表 1-2：大都市圏と地方圏の人口と可住地面積と構成比¹¹

¹¹ 図 1-5 と同様に大都市圏は関東 1 都 8 県（東京、埼玉、神奈川、千葉、茨城、栃木、群馬、山梨、長野）、東海 4 県（愛知、静岡、岐阜、三重）、近畿 2 府 4 県（大阪、京都、兵庫、奈良、滋賀、和歌山）を指す。地方圏はこれを除く 28 県を地方圏とした。

	人口（千人）	可住地面積（ha）	人口構成比	可住地面積構成比
全国	127,768	12,194,121	100%	100%
大都市圏	80,490	4,093,939	63.0%	33.6%
地方圏	47,278	8,100,182	37.0%	66.4%

出典：総務省「国勢調査」,国土交通省「平成 21 年度土地所有・利用の概況」¹²

我が国の人口の半数以上が、国土の約 34%に集中していることがわかる。

それでは、大都市圏と地方圏とでは公共投資に関しどのような性質の違いがあるのか、事業目的別に行政投資を大都市圏と地方圏に分類し、その地域的特性を見ることとする。

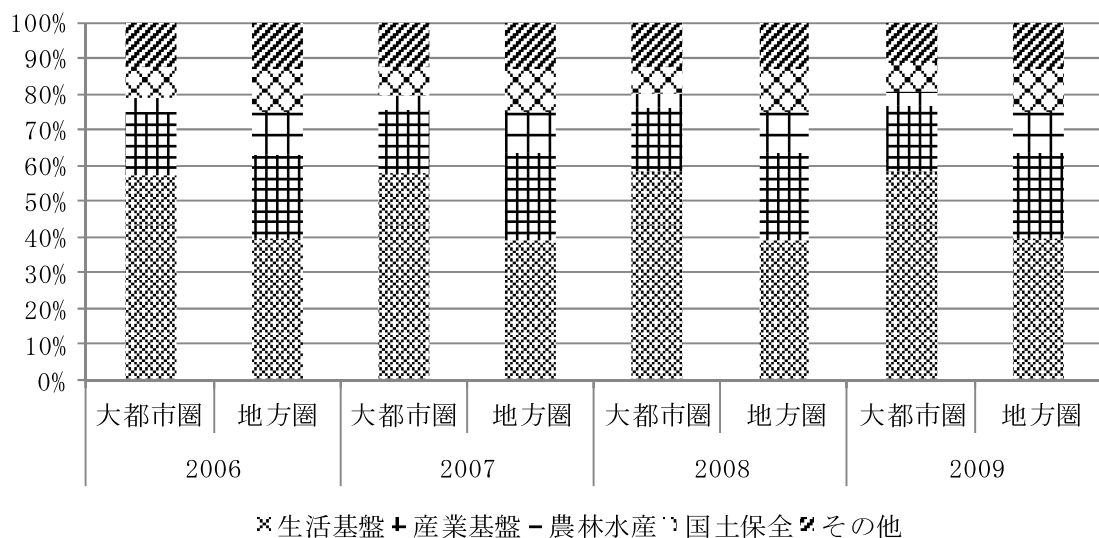


図 1-7：大都市圏と地方圏における事業目的別行政投資額推移

出典：総務省「行政投資実績」

図 1-7 が示すように、大都市圏における行政投資の特徴として住宅、厚生福祉を含む生活基盤投資が著しく大きく、産業基盤、農林水産などの投資が低いことが読み取れる。次に地方圏であるが、大都市圏と同じように生活基盤投資が投資金額の多くを占めるが、国県道、港湾を投資の対象とした産業基盤投資が大都市圏と比較して高い数字で推移していることが見てとれる。また、農林水産投資、国土保全投資も大都市圏の投資金額よりも高い水準で推移している。大都市圏と比較して地方圏では自然環境が厳しく国土の基盤整備

¹² 人口は、2005 年国勢調査値

が立ち遅れ、産業基盤、農林水産、国土保全の各投資が高いと考えられる。

次に、1人当り投資額、可住地面積当りの投資額の推移から地域特性を検討する。

表 1-3：大都市圏と地方圏の1人当り、可住地面積当り行政投資額

	1990年 単位：円，ha					
	大都市圏		地方圏		全 国	
	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額
生活基盤	154,011	2,866,093	123,165	721,090	142,177	1,441,232
産業基盤	48,859	909,247	73,800	432,075	58,428	592,276
農林水産	13,138	244,502	48,383	283,267	26,660	270,252
国土保全	19,269	358,588	35,476	207,701	25,487	258,358
そ の 他	44,996	837,356	44,762	262,069	44,906	455,210
合 計	280,273	5,215,786	325,586	1,906,202	297,658	3,017,328

	1995年 単位：円，ha					
	大都市圏		地方圏		全 国	
	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額
生活基盤	203,020	3,856,702	182,104	1,074,590	195,059	2,008,628
産業基盤	59,546	1,131,173	107,253	632,895	77,706	800,181
農林水産	17,363	329,843	72,460	427,581	38,336	394,767
国土保全	26,376	501,063	50,230	296,405	35,456	365,114
そ の 他	60,512	1,149,523	55,883	329,766	58,750	604,983
合 計	366,817	6,968,304	467,930	2,761,237	405,307	4,173,673

	2000年 単位：円，ha					
	大都市圏		地方圏		全 国	
	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額
生活基盤	144,756	2,799,276	162,532	958,271	151,445	1,441,232
産業基盤	53,917	1,042,638	102,308	603,196	72,125	592,276
農林水産	12,294	237,749	58,193	343,100	29,565	270,252
国土保全	21,743	420,472	48,834	287,920	31,937	258,358
そ の 他	36,582	707,415	48,418	285,471	41,036	455,210
合 計	269,292	5,207,550	420,285	2,477,958	326,108	3,017,328

	2005年 単位：円					
	大都市圏		地方圏		全 国	
	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額	1人当り額	面積当り額
生活基盤	92,225	1,813,212	104,256	608,505	96,677	1,012,961
産業基盤	26,046	512,085	62,272	363,458	39,451	413,356
農林水産	6,951	136,655	33,240	194,011	16,679	174,754
国土保全	13,930	273,881	29,787	173,855	19,798	207,437
そ の 他	20,909	411,087	36,654	213,934	26,735	280,124
合 計	160,061	3,146,920	266,209	1,553,763	199,340	2,088,632

出典：総務省「国勢調査」「行政投資実績」

国土交通省「平成21年度土地所有・利用の概況」をもとに作成

表 1-3 は一人当り、面積当り額を投資部門別に集計している。行政投資額の絶対値では、国土の約 34%に総人口の 63%が集積している大都市圏の方が大きい。地方圏の過疎、大都市圏の過密という人口動態の影響もあることから1人当りの投資額は大都市圏を上回

っている。

1人当り額で見えていくと、産業基盤は90年の地方圏が大都市圏の約1.2倍上回っており、さらに年代が進むに連れ1.6倍を上回った。この5部門の中で格差が最大なのは地方圏と都市圏の産業構造の違いを反映して農林水産部門である。生活基盤も90年では大都市圏の投資額が上回っていたが、年代が進むにつれ地方圏が上回るようになった。

次に、面積当り額では大都市圏が地方圏を大きく上回っている。90年では、生活基盤が約4倍、産業基盤が約2.1倍、大都市圏に対する投資額が多い。05年になると生活基盤が約2.9倍、産業基盤が1.4倍と格差が縮小している。農林水産部門においては地方圏の行政投資が上回っているが、可住地面積当りでは総じて大都市圏が地方圏を上回っている。

これらの大都市圏と地方圏の行政投資の性質は、経年的には大都市圏、地方圏ともに投資金額に関しては縮小傾向であるが、投資の内容は異なってくる。大都市圏では生活基盤、地方圏では産業基盤、農林水産が高く社会資本に対する需要の違いが反映されている。

行政投資の経年変化を検討すると、近年では1995年をピークとして公共投資額が減少している。特に地方圏の建設業に関わりのある産業基盤、農林水産部門の投資額はピーク時の1995年と2005年を比較すると約50%にまで減少している。

行政投資の性質によって1人あたりの投資額と面積あたりの投資額の意味は変わってくる。例えば、国県道、港湾、空港などを主な投資の対象とした産業基盤部門は可住地面積に対する投資額の大きさが重要になってくる。厚生福祉などの対人サービスに関わる部門を投資の対象とする生活基盤部門では1人当りの投資額が重要視されてくる(山田, 2005)。

先にも述べたが、地方圏は国土の約66%を占めていながら産業基盤、農林水産などの絶対額が少なく、経年で減少している。地方圏の基幹産業の一つである土木業においても、官公需をメインとしているため仕事量が減少している。

2. 土木需要と土木業の発達

本節では、地方圏における土木需要と建設業の業態変化を検討するために、公共投資の土木部門および建設業の従事者の地域特性、経年変化を分析する。

(1) 地方圏における土木需要

建設業は、大きく分けて建設部門と土木部門の2つの部門に分けられる。表1-4が示すように、土木部門は政府投資74%、民間投資が26%の比率となることから、政府が主な発注者となり、建築部門は政府投資が7%、民間投資93%の比率となることから民間が主な発注者となる。

表1-4：2008年度建設投資額構成比（名目値）

	政府投資額		民間投資額		計	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
土木	146,507	74%	50,582	26%	197,089	100%
建築	20,670	7%	263,758	93%	284,428	100%

出典：国土交通省「建設投資の推移」単位：億円

冒頭にも述べたが、地方圏の建設業は民間需要が主体となる建築部門が少なく、公需が主体となる土木部門がメインに業態となる。例えば、東京を内包する関東の建設投資と北海道¹³の建設投資を比較して地域の建設投資の違いをみると以下の表の通りとなる。

表1-5：2008年度地域別建設投資額構成比¹⁴（名目値）

	民間建築投資	民間土木投資	民間投資計
関東	105,189	18,685	123,874
北海道	8,401	1,191	9,592
	政府建築投資	政府土木投資	政府投資計
関東	6,359	36,885	43,244
北海道	1,120	12,748	13,868
	域内投資計	民間投資構成比	政府投資構成比
関東	167,118	74.1%	25.9%
北海道	23,460	40.9%	59.1%

出典：国土交通省「地域別建設投資」単位：億円

関東と北海道では投資規模や内容も異なる。投資規模は東京を内包する関東圏の方が大きい。投資の内容は関東が民間による建築需要が多いのに対して、北海道では政府による土木投資の方が大きい。地域によって建築と土木のそれぞれの地域需要が異なっている。

図1-8及び1-9は、都道府県別人口1人あたりの政府による土木投資、民間による建築

¹³北海道単体で高い過疎市町村率を記録していることから、比較地として選定した。（過疎市町村率：79.9%）。

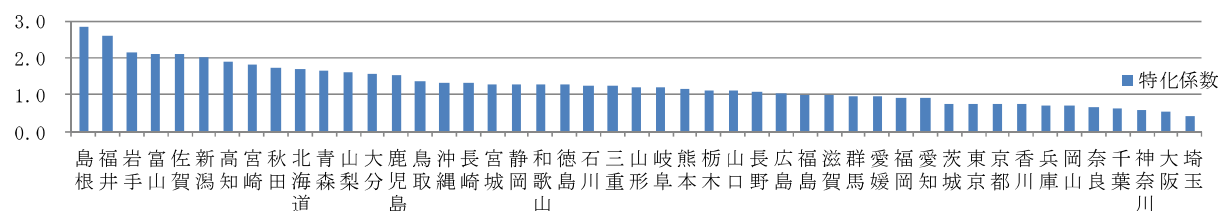
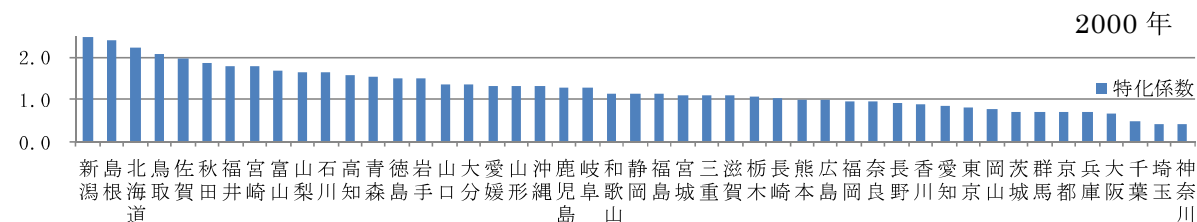
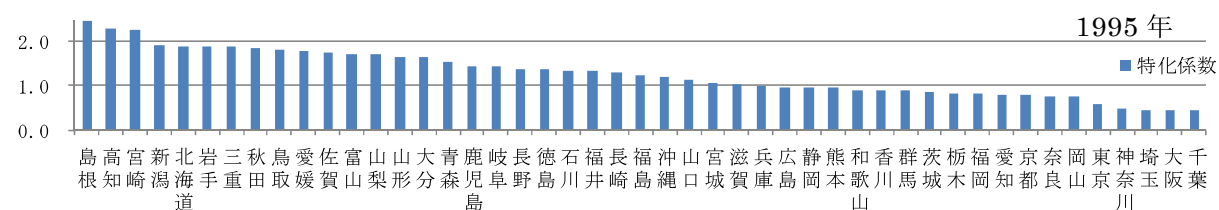
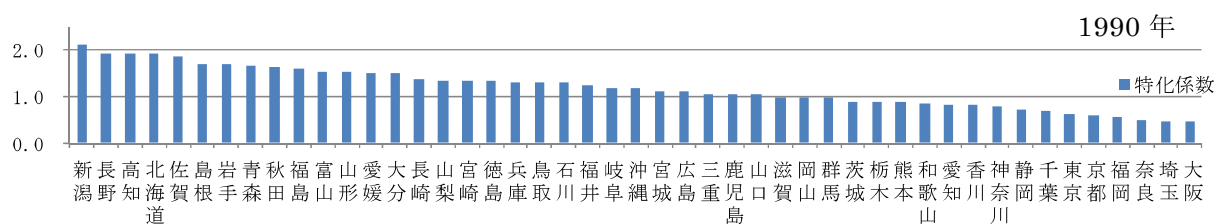
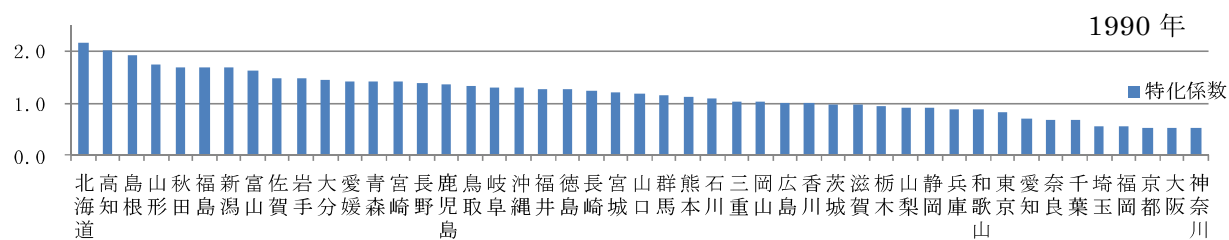
¹⁴関東とは国土交通省の地域分けで、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県を指す。

投資をまとめたものである。図 1-8 を見ると北海道、岩手などの東北圏、新潟、福井などの北陸圏、鳥取、島根などの中国圏などの地方圏を主体として政府による土木投資の特化係数は高い。特に新潟、島根などは特化係数が 1.6 から 2.0 以上と高い数値で推移していることから、政府による土木投資は地方圏を中心に行われている。大都市圏に目を向けると、東京、大阪等といった大都市圏の特化係数は 1.0 以下となることから、地方圏の都市と比較して政府による土木投資は少ない。

また、図 1-9 を見ると、東京、大阪などの大都市圏は民間による民間建築投資の特化係数が 1.0 以上と他府県と比較して高い数値で推移しているが、政府土木投資部門において特化係数が高い地方圏は、民間建築投資の特化係数は低いことから民間による建築投資は少ない。このことから、地方圏の建設業は土木業を主体として活動していることが分かる。

特化係数の経年変化での特徴を見てゆくと、1990 年は図 1-5、図 1-6 にある様に、大都市圏と地方圏の投資配分、金額がもっとも乖離した年度であったが、地方圏の政府投資による土木工事の特化係数は他の年度と比較してほぼ同様の特化係数であった。1990 年は、東京を中心に民間による建築工事が盛んな年度であった。

1995 年はバブル景気が崩壊し、不況におちいったその対策による公共投資が増大している年である。地方圏を含む地方圏に政府主体の土木投資が行われ、首都圏などの大都市圏は政府による投資は他地域と比較すると少なく、民間による投資が主体となる建築工事によって首都圏の建設業は業務を行なっていたと考えられる。2000 年に入ると図 1-6 にあるように、大都市圏と地方圏の投資金額が近づくに連れて、地方圏に対して政府による土木投資の分配が増大したと考えられ、特化係数が東北圏、北陸圏を中心に上昇していった。しかし、2000 年以降の政府による投資額の下降から特化係数の大きな動きは 2005 年、2010 年とあまり見られない。このことから、土木投資の地域特性が固定化してきていると思われる。



2010 年

2005 年

図 1-8：人口 1 人当たりの政府土木投資部門完成工事高の特化係数¹⁵と推移

出典：総務省「都道府県別人口」、国土交通省「建設総合統計」をもとに作成

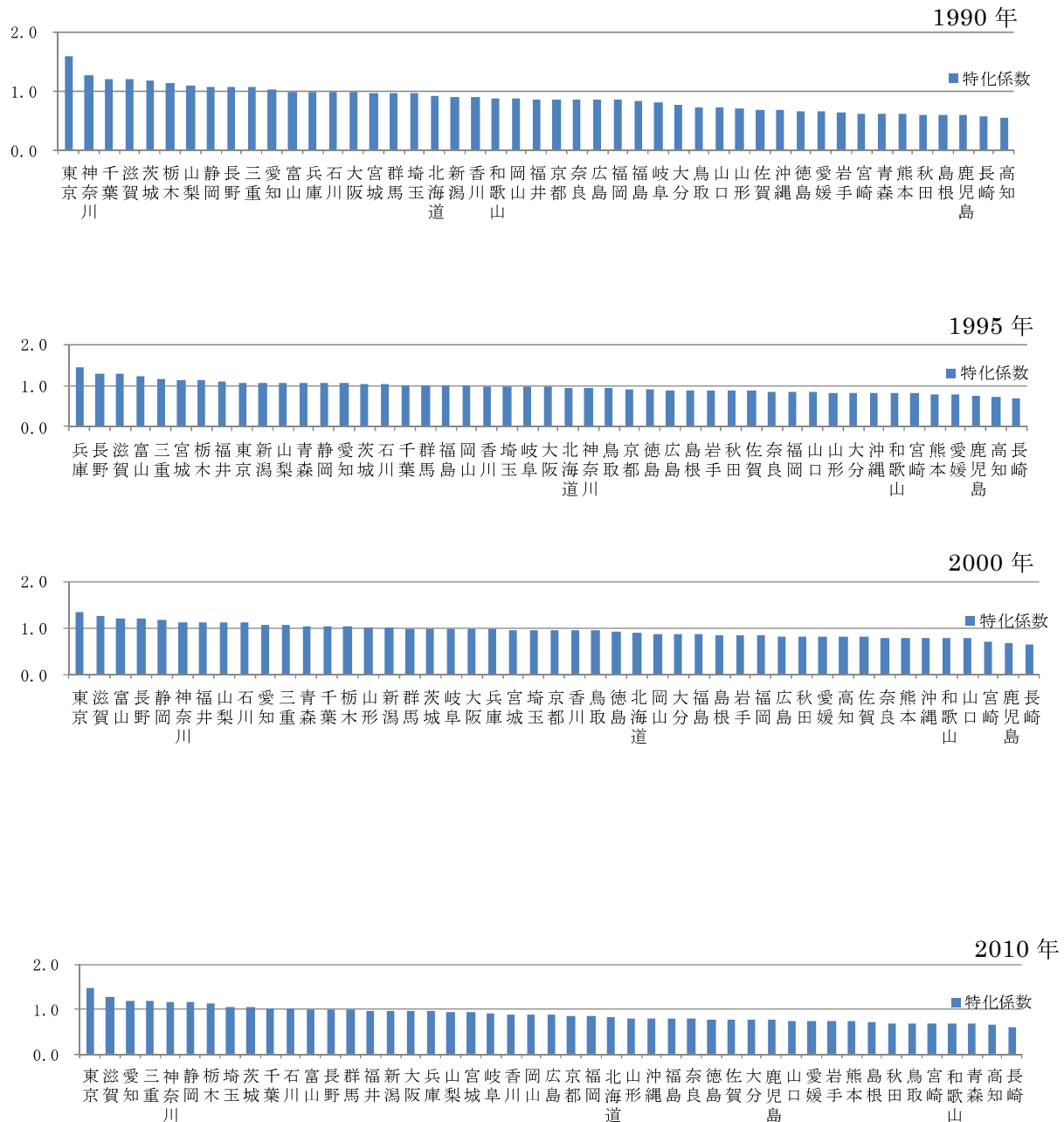
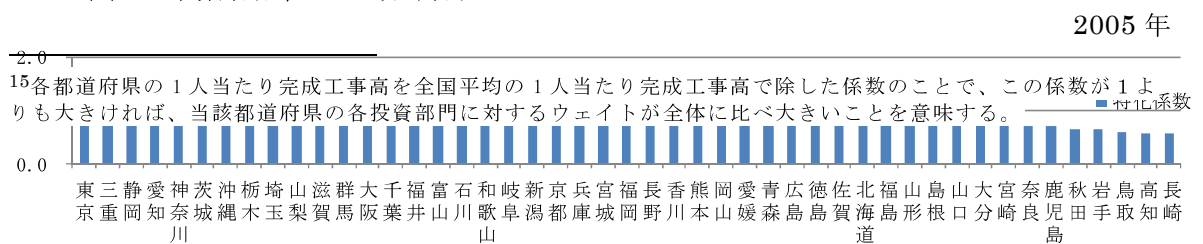


図 1-9：人口 1 人当たりの民間建築投資部門完成工事高の特化係数と推移

出典：総務省「都道府県別人口」、国土交通省「建設総合統計」をもとに作成

(2) 土木業者配置の地域的特性



前項にて、政府、民間による建築、土木投資の地域的特性を見てきた、図 1-8 及び図 1-9 が示すように、政府による土木投資の特化係数は地方圏を中心として高く、民間による建築投資の特化係数は大都市圏が高い。このことから政府による土木投資は地方圏を主として行われているといえる。

政府による土木投資を受けることによって地方圏の建設業は、土木部門を主力として成長して行った。この項では、前項の分析結果を踏まえて土木業者配置の地域的特性と経年の変化を検討する。

図 1-10 及び図 1-11 は、各都道府県別の全事業所に対する建設事業者数とその割合をまとめたものである。

1996 年時の建設業者の地域的特性を見てみると、政府による土木投資の特化係数が高い地域に建設事業者の占める比率が高い。また、政府による土木投資が多い地域において、建設事業者が全事業者に占める比率は、9～13%と比較的高く地方産業の根幹を成していると考えられる。相対的に建設事業者の比率が低い地域は、政府による土木投資の特化係数が低い地域、東京、大阪、京都等の大都市圏とその周辺地域に見られる。

これらの建設事業者が全事業者に占める比率が高い地域においては、2006 年時の全事業者に占める建設事業者の比率が 1996 年時より下がったが、依然として 9～12%と高い比率を占めている。特に新潟県は 1996 年、2006 年を通して建設業の比率が高く、前項の図 1-8 においても政府による土木投資が他県より比較的高い県である。民間による建築投資が高い地域、東京等は変わらず建設事業者の比率は低いまま推移している。

2001 年、小泉政権による「構造改革」が進み公共事業費の大幅な削減が進んでいる中で、建設事業者の占める比率が 1996 年～2006 年の 10 年間それほど下っていないということは、地方圏において地域の根幹を成している産業であるという建設業の位置づけが変化していないということを示している。

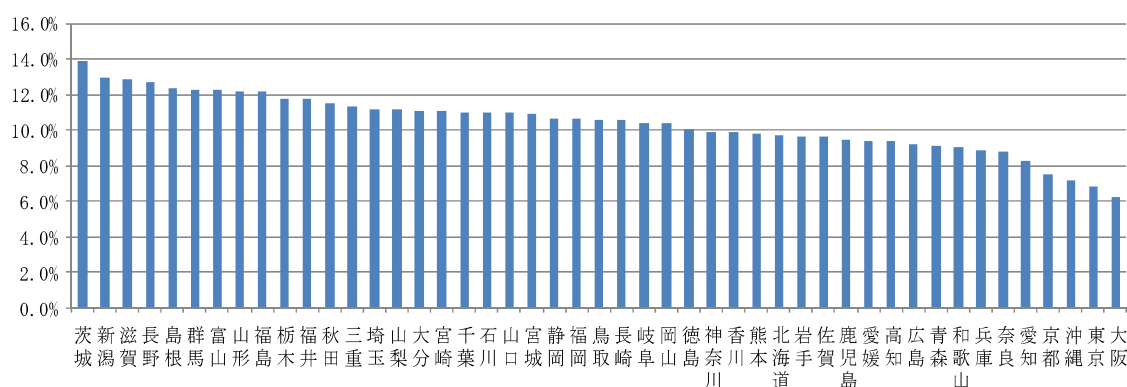


図 1-10：1996 年度における各都道府県全事業所数に対する建設業事業所数の比率

出典：総務省「事業所・企業統計調査」をもとに作成¹⁶

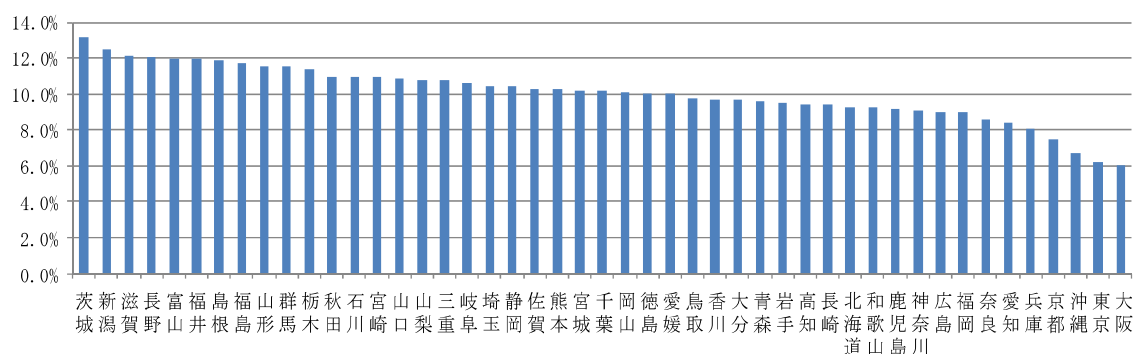


図 1-11：2006 年度における各都道府県全事業所数に対する建設業事業所数の比率

出典：総務省「事業所・企業統計調査」をもとに作成

3. 小括

1960 年代、我が国では極大成長の隘路を開くために、産業基盤である空港、港湾、道路等などの整備が大都市圏に行なわれた。これにより、1960 年代前半の建設業従事者は、東京、大阪などの大都市圏を中心に集積していった。しかし 1965 年の「中期経済計画」をターニングポイントとして、1960 年後半以降、地方圏での公共投資が活発化した。その後、「ナショナルミニマム」の実現という形で地域間の格差是正が図られるようになり、新幹線、高速道路などのネットワークを通じて国土利用の偏在を解消する経済政策がとられた。これにより地方圏に政府による土木投資と建設事業者が集中する事となった。

¹⁶ 「事業所・企業統計調査」の分類では、土木業、建築業の分類分けがされていないため、建設事業者の数値を使用した。分類分けがされていないことから建築業者の数値も含まれている。

建設業は主として公需に依存し対 GDP 比でみた公共投資額は、不況時になると上昇する。その地域配分は、1969 年から 1970 年を境にして大都市圏と地方圏の公共投資のシェアに変化が訪れ、地方圏への投資金額が増大していった。その後バブル景気の中、大都市圏に開発ブームが訪れ、再び大都市圏への配分が増大したが、バブル経済が終焉すると共に大都市圏と地方圏の公共投資の配分が近づいていった。

その投資の性質は、大都市圏は生活基盤中心の投資に対し、地方圏は大都市圏と比較して産業基盤、農林水産、国土保全の投資比率が多い。これは地方圏ほど基礎的な国土の基盤整備が立ち遅れ、社会資本のストックの整備が遅れているためと考えられる。

建設投資の特性を都道府県別 1 人当たり完成工事高の特化係数で俯瞰すると、1995 年以降大きな変動は無く、その建設投資の特性は固定化されてきていると考える事ができる。また、都道府県別の全事業者に対する建設事業者の比率を俯瞰しても、総じて微減はしているが特に大きな変化は見られない。この事から、建設投資の減少にも関わらず、地方圏において建設業が地域の根幹を成している産業であることが変わらないということがうかがえる。

第2章 公共事業の入札制度の変遷

本章では、入札制度の変遷及び、独占禁止法を中心とする法制度の変遷について検討する。我が国では公共事業の入札は、明治以来、指名競争入札によって地域の公共事業を地元建設業間で受注調整する談合が行われてきた。それは1977年の独占禁止法改正まで基本的に維持されてきたが、1989年の日米構造会議以降、アメリカの圧力を受けて、談合が公正取引委員会に摘発される事件が相次ぐようになり、1994年には一般競争入札制度が導入されるに至った。1994年以来、地方においても「官製談合」に絡む汚職事件の摘発も相次いだ。

2005年には日本道路公団発注の橋梁工事における官製談合が摘発された。このような大型の談合事件の摘発に触発され、より一層一般競争入札の適用拡大が迫られた国土交通省は、2005年及び2007年に段階的に一般入札制度の枠を拡大した。同時に2005年には独占禁止法改正による罰則強化も強化され、2006年には公共事業の落札率は急落し、長期に渡って建設不況に喘ぐ建設業界にとって、市場原理の導入による価格低下は大きな打撃となった。

市場原理の導入という一連の小泉改革は、その一つとして、入札制度の見直しで地方における公共投資を通しての自民党への金の流れを変え、公共工事の入札は市場原理が支配するようになり、地方の建設業の談合体質が一掃され、結果として建設業の淘汰が進んでいった。地元建設業協会の受注調整がなくなった地域では、同時に災害時の協定がなくなり、災害対策が立てられなくなった自治体もある。ただし依然として地元建設業協会が受注調整を行っている保守的な地域も存在している。災害時に重機や人手を提供するなど社会インフラの維持＝地域維持のために地域に密着した建設業を保護していくことも、地方自治体として重要な課題である。独占禁止法の改正と罰則強化、そして指名競争入札から一般競争入札の適用拡大は、資本力がものをいう世界となり、地域社会とは無縁な企業が落札するなど地域の弱小の地域建設業者の存立を脅かし、ひいては地域住民の安全と生活基盤をリスクに晒すものでもある。本章は、入札制度改革の時代的変遷を論じ、防災などの目的での緊急対応してきた地域建設業者を保護するシステムが手薄になった制度的背景を検討する。

1. 公共事業における発注システムの変遷

我が国の公共事業の入札制度は、独占禁止法等の法制度の変革と談合事件の影響で大きく変化してきた。入札制の時代区分として、鈴木（2001）、森下（2012）等を参考にし、筆者は以下の5つの時期を行った。

表 2-1：入札制度における時代区分

年 代	制 度 変 遷	
	入札制度の変遷	刑法及び独占禁止法
1889年 ～ 1946年	入札契約制度の確立（一般競争入札制度から指名競争入札制度へ）	旧刑法による談合罪
1947年 ～ 1977年	総合評価方式制度と最低落札価格制度の導入	独占禁止法制定から課徴金制度導入前夜
1978年 ～ 1992年	第一次入札契約制度改革 （指名競争入札の厳格化一般競争入札制度導入の見送り,1984年）	課徴金制度導入と建設工事入札談合摘発活発化
1993年 ～ 2001年	第二次入札契約制度改革 ゼネコン汚職と米国からの外圧による一般競争入札制度導入（1994年）	米国からの外圧による独占禁止法の強化
2002年 ～ 現在	第三次入札契約制度改革（品確法制定及び総合評価入札制度の本格的な導入,2005年）	官製談合の摘発展開期と「官製談合防止法」の制定

出典：鈴木（2001）、森下（2012，p. 2）を参考に筆者作成。

第1期は、1889(明治 22)年に公布された明治会計法から 1946(昭和 21)年までの明治期から戦後直後までである。

第2期は、1947(昭和 22)年から 1977(昭和 52)年までの時期である。この時代は、戦前に構築された入札制度の潮流が色濃く残っており、入札制度的にも大きな変化は見られない時代であった。また、独占禁止法においては、独占禁止法が制定され談合を行った者に対する課徴金制度が導入される以前であり、この時期は公正取引委員会も建設産業に対して活発的な動きもなく、入札談合に対する法的処置がとられた事例は一件も無かった。

第3期は、1978(昭和 53)年から 1992(平成 4)年までの時期である。この時代は、1977年独占禁止法改正により課徴金制度が導入されたため、これまで法的処置がされなかった建設産業に対しても公正取引委員会による法的処置が行われ始めた。ゼネコンが関わる入札談合について初の摘発、公正取引委員会による審決がでた「静岡事件」が起これ、この事件の反省から第一次入札契約制度改革が行われた時代であった。

第4期は、1993年から 2001年までの時期である。この時期は大きなターニングポイントとして、米国からの外圧（日米構造会議）により、1994年に我が国の公共調達の主流で

あった指名競争入札制度から、国直轄事業の大規模工事は一般競争入札制度が適用拡大された大きな転換期となった。つまりは、独占禁止法の強化と一般競争入札制度の適用拡大という改革が行われた時代である。

第5期は、官主導による入札談合事件が多発し、2002年「官製談合防止法」が制定された。そのような批判の高まりの中、2005年から一般競争入札制度が拡大し、公共工事の品質確保の観点から、2005年に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下、品確法）が制定され、また2005年は総合評価落札方式の導入等、第三次入札契約制度改革がおきた年でもある。

この5つの時期区分の中でも、米国よりの外圧を受けた結果、日本の入札制度は1994年以降大きく変化した。これまでの日本の伝統的な入札制度とは違い、競争原理を前面に押し出した制度に変化した1994年を一つの分水嶺として区分を行なうと、明治期における建設産業に関わる入札制度が確立され運用された1889年～1993年までの時代が日本の伝統的な中小企業を保護する制度が維持されてきた時期となる。この時期は談合によって受注者が決まる地域市場主義的傾向に特徴があった。第5期以降、日本の公共工事入札制度の大きな変遷は、米国による外圧と談合や建設業界への国民による批判によって、閉鎖的であった建設市場開放の潮流であり、その潮流は現在まで続いている。

以上の時期区分に基づき、我が国の公共事業の入札制度の変遷を概観し、一般競争入札制度の初期の導入期から本格導入期までの過程とその問題点を考察する。

2. 1994年以前までの入札制度の歴史

(1) 1889年から1946年の公共事業の契約方式について

我が国における公共事業の契約方式、つまりは、公共調達の基本制度を確立した法律は、1889(明治22)年に制定された明治会計法である(大野, 2003)。明治会計法における公共調達は「一般競争入札制度」を基本原則¹⁷としていた。明治会計法においては、政府資産の売買に対して、政府が積算を行い、積算価格を制限価格として設定していた。政府が物品及びサービスを購入する場合には予定価格に対する価格上限値を、物品や土地等を売却する場合には、価格の下限値を定めていた。

¹⁷ 一般競争入札制度とは、政府の調達要件に対して、価格だけで決まる制度である。当時は、低額物件、軍事物資、その他勅令で定めるもの以外は一般競争である。つまりは、軍事技術等のある一定の技術力を必要とするものは、特命随意契約となっていた。

その後、1900(明治 33)年に発令された勅令 280 号において、「指名競争入札制度¹⁸」が制定された。その理由として、無制限の価格競争だけで請負業者が決まるため、粗悪業者が安価で入札を行い、結果として優良な業者が排除される恐れや、粗悪工事が発生するなど、弊害が少なくなかったからである(木下, 2012)。当時、価格だけの無限の競争に陥る可能性を排除出来ないことから、1920(大正 9)年に制定の「道路工事執行令」において価格の下限値を定めていた。また、談合や入札妨害、官憲による予定価格の漏洩などが多発していたことも一因であるという。この様な原因から、信用のおける業者を中心とした指名競争入札制度の運用が拡大され、入札における弊害が危惧されていた一般競争入札制度の適用が減少した。しかし、指名競争入札制度が制定された後においても、入札談合は、依然として行われていた。

勅令から、正式に指名競争入札制度が会計法上に記載されるのは、1921(大正 10)年、大正会計法の制定からである。指名競争入札制度は、一般競争入札の例外として規定されており、一般競争入札が適当でないと判断される限り、指名競争入札に附するとされた。しかし、実際の運用は、指名競争入札制度が多用されていた。

時代は昭和に入り、日本全体が戦時体制下に置かれると、1942(昭和 17)年「会計法戦時特例」が制定された。「会計法戦時特例」では、これまで公共調達においては特例として、指名競争入札制度が認められていたものが、広範囲に運用が拡大された。

この明治会計法から戦時下における公共調達の変遷を図でまとめると図 2-1 の通りである。

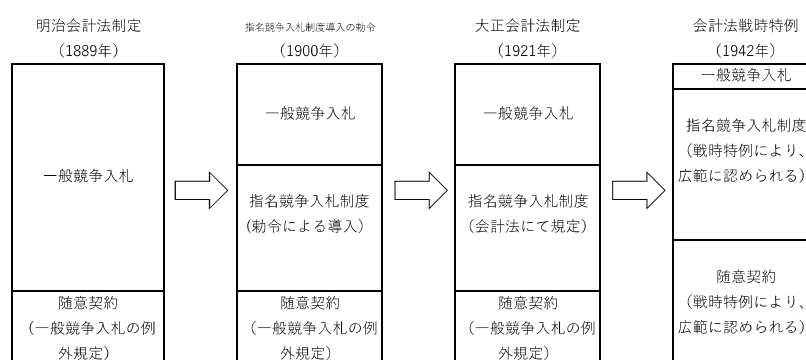


図 2-1：明治会計法から会計法戦時特例までの入札方式

出典：森下(2012)より筆者作成

¹⁸ 指名競争入札制度とは、5社～10社程度の政府が指名した業者間での価格による競争制度である。選定の基準はこれまでの実績等が加味され指名される。

明治会計法では、一般競争入札制度より始まったが、一般競争入札の弊害、つまり価格による無制限の競争を避けるために、指名競争入札制度が派生したと言える。また、軍事上の機密を扱う契約や少額の契約などは、随意契約を活用し政府は公共調達を行った。

(2) 1947 年から 1978 年までの入札制度の変遷と独占禁止法の制定

①入札制度の変遷について

1947 年、昭和会計法と会計法の施行令としての性格を持つ予算決算及び会計令（以下予決令）が制定された。昭和会計法においても、明治会計法及び、大正会計法から引き続き一般競争入札制度と指名競争入札制度及び随意契約制度を規定した。

一般競争入札制度の例外規定である指名競争入札制度を再び規定した理由は、先にある会計法と同様に、価格による無限の競争が不利である場合において、例外的に認めるといいうものであった。昭和会計法は、明治会計法と大正会計法と同様に、価格による無限の競争を危惧する制度設計であった。

その後、1961 年会計法が改正された。公共調達における大きな改正点は、「総合評価方式制度」と「最低落札価格制度」の導入であった。

「総合評価方式」は、端的に述べると、価格以外の要素を評価し、価格と評価をもって落札者を決定する方式である。ここで言う「評価」とは、国にとってその時代において、都合の良い条件が提示され、その提示された条件を満たし、且つ価格面において「最低落札価格」を下回らない業者が落札者となる。

もう一つの改正点である、「最低落札価格」は、国が定めた予定価格以下の価格で入札が行われた時、契約が履行されない恐れがある場合は、予定価格内の最低価格の者と契約することである。これは、「最低落札価格」の規定を定めていた、1920(大正 9)年に制定の「道路工事執行令」が講和条約締結の年 1952(昭和 27)年に失効したため、低価格入札の歯止めが効かなくなり、工事の品質確保の観点から改めて導入された。

また、「最低落札価格」が導入されたことに伴い、「低入価格調査制度」が導入された。予定価格を下回る入札が行われた場合、契約が履行されるか否かを調査するものである。

これらの制度が導入された中で、「総合評価方式」は直ちに運用されたわけではない（森下, 2012）。この規定に基づいて、「総合評価方式」を活用された物は、1963 年に立木売り払い伐採作業が最初の事例であった。その後、活用された事例として、1990 年に政府によるスーパーコンピューターの調達まで待たなくてはならなかった。すなわち、公共工事に「総

合評価方式」の導入は 2007 年まで導入されなかった。

1961 年の会計法改正以降会計法及び予決令には大きな制度改正は行われていない。現在まで続く公共調達に関わる制度の基本的な運用は 1961 年の会計法改正から続いている、つまりは、現在運用されている「一般競争入札制度」や「総合評価方式」、「最低落札価格」制度導入に伴う「低入価格調査制度」などの制度は、この時期に原型が作られた。

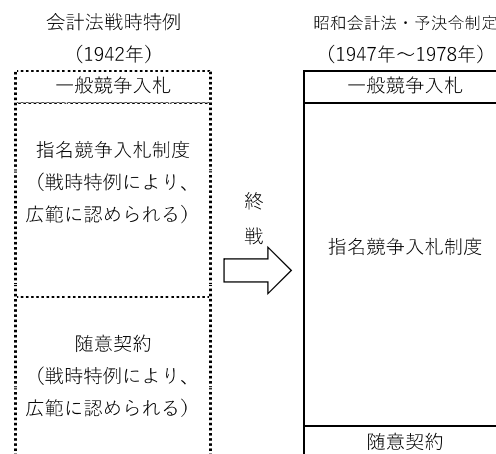


図 2-2：会計法戦時特例から 1978 年までの入札方式の変遷

出典：森下（2012）より筆者作成

②独占禁止法の制定と建設業界の談合への認識

入札談合を取り締まるための規制は、1880(明治 13)年に刑法によって規制されていた。偽計や威力をもって入札を妨害した者を処罰する条項¹⁹があった。現在のような、談合等により適正な市場競争を阻害することを防止する事が目的の一つである独占禁止法による規制では無く、入札そのものを妨害することを禁じる刑法上の 1 条文であった。

現代の独占禁止法が制定されたのは、1947(昭和 22)年である。戦前及び戦時期においてわが国が経済統制を行い、カルテルを組織し、結果、第二次世界大戦等の戦争に協力させた経緯から、戦後、GHQ によってカルテルの解体と過度な経済力の集中を防ぐことを目的として制定された（来生, 1999）。つまりは、我が国では重要産業統制法を制定（1931＝昭和 6 年）し、トラストやカルテルを持って、産業を育成してきたのに対し、独占禁止法では、この方針から転換し、競争的な市場を維持するために、巨大になりすぎた組織を排除

¹⁹ 旧刑法(明治 13 年)第二百六十八条偽計又ハ威カヲ以テ競売又ハ入札ヲ妨害シタル者ハ十五日以上三月以下ノ重禁固ニ処シ二円以上二十円以下ノ罰金ヲ附加ス（原文ママ）

する方向に転換したのである（武田, 1999）。しかし、我が国の建設業界の談合に対する風潮として、談合には、「悪い談合」と「良い談合」があると言われている。1968 年に大津地方裁における判決において裁判所の見解はこう述べられている。「談合金²⁰の授受が伴わない談合について、建設業界内の通常の利益を確保し、工事の完全施工を期するとともに、業者間の仕事の分配を行っている。この談合は、公の入札制度に対処し、利益確保と業者の共存を図ると同時に完全な工事という入札の最終目的を満足させようとする経済人的合理主義の所産である。」と判決では述べられた（諏佐 2010：楠 2012）。この大津裁判の結果によって、談合金が伴う談合は「悪い談合」であり、談合金が伴わない業者間の受注調整は「良い談合」であるという認識が広まった。この認識から、業者間の受注調整を行うためのルール化が進んだ（木下, 2012）。

（3）「静岡事件」と入札契約制度改革（1978 年～1992 年）

1977 年には独占禁止法が改正され、課徴金制度が導入された。

第二次世界大戦後から 1977 年までの約 30 年間は、独占禁止法上の法的措置が取られた事件は一件もなかった。独占禁止法の運用が公共工事の入札談合に大きな影響を与えたことはなかった。刑法の談合罪についても、判例が必ずしも一定しておらず、談合は公然と行われていた。前述したように建設業界では「良い談合」と「悪い談合」があり、談合金が伴わない談合、つまりは業者間による適切な受注調整は「良い談合」であり法に触れないという認識が建設業界では蔓延していた。ギルド的な談合組織では、特定企業に利益を偏せず、各企業で相互に受注調整することが公正であるというイデオロギーに基づいて、業界全体の維持・発展を図ってきた。

しかし建設業界の認識を一変させる事件が起こった。1981 年に独占禁止法によって摘発された「静岡事件」である。これは地元建設業界同士の受注調整を行っていた静岡県建設業協会に対し、独占禁止法違反の疑いがあると公正取引委員会が立入調査に入り、課徴金命令を出したという事件であった。

これまでは公正取引委員会の立入調査や摘発され、公正取引委員会による審判手続が開始されたが、審決まで至らず法的処置が取られていなかった。今回の談合事件はゼネコンが関わる談合事件として初の課徴金命令が出された。建設業界にとって 1981 年の「静岡事件」は、大きなインパクトであった（武田, 1999）。

²⁰ 仕事の受注に際し、金銭の授受が伴うことを指す。

これまで、建設業界の談合に対して公正取引委員会による法的処置が取られなかった理由として、①公正取引委員会が法的な措置をとる前に談合を行っていた事業者団体が解散した場合。②違反行為（談合）が既に行われなくなってから 1 年を経過した場合。この 2 つのケースどちらかに当てはまる場合は、公正取引委員会は法的処置がとれなかった（鈴木, 2001）。

1981 年の「静岡事件」において法的処置が行われた理由として、1977 年独占禁止法の改正が行われた事に起因する。これまで、入札談合が摘発されても審判手続中に談合を行った団体が解散してしまえば、法的措置が取られることが無かった。しかし、改正独占禁止法は「課徴金制度」が導入され上記①及び②の場合においても、課徴金納付命令が出される様になり摘発強化につながっていった。

「静岡事件」を受けて、第一次入札契約制度改革が行われた。建設大臣から中央建設審議会（以下、中建審）に対し、入札制度の合理化対策等の審議依頼がなされ、第一次、第二次の建議を重ねた。その内容は、談合排除に対する透明性のある入札方式の検討及び入札手続の検討が行われた。しかし、維持指名競争入札制度の枠組みの中での検討であり、一般競争入札制度は工事を確実に履行できないおそれがあることや、ダンピングを招く恐れがあることを理由として、指名競争入札制度を基本とし一般競争入札制度の導入は見送られる事となった。つまりは、手続の厳格化は行われたが入札制度そのものは現状維持となった。

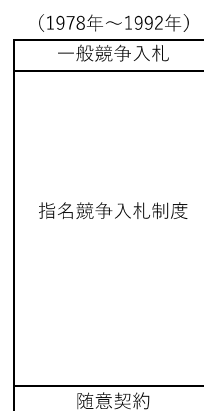


図 2-3 : 1978 年から 1992 年までの入札方式

出典：森下（2012）より筆者作成

(4) 外圧による独占禁止法強化及び入札契約制度改革（1993 年～2001 年）

1889 年制定の明治会計法より続く入札制度は、米国による外圧において 1994 年に改革された。改革の内容は、国直轄事業で大規模な工事は一般競争入札制度を導入するというものである。これまでの、入札制度は、指名競争入札制度を主な入札制度として運用し、価格による無限の競争を避けてきた歴史に鑑みると大きな変換点の一つであるといえる。この様な入札制度改革を行わなければならなかった理由として、米国通商代表部（以下 USTR）による建設市場開放の外圧と談合事件の摘発が多発していたからである。

入札制度改革の遠因となる、米国による日本への働きかけは、表 2-2 の通りである。

表 2-2：米国による我が国への働きかけと我が国の制度変遷

年	建設市場開放への出来事	主体
1986	USTRが関空プロジェクトの国際公開入札の申し入れ	米国
	日米建設協議	日米
1988	MPA導入（東京湾再開発、新広島空港、明石海峡大橋等）	日本
1990	日米構造協議最終報告（公取委による刑事告発方針）	日米
1991	独禁法改正及び課徴金制度、法人刑事罰引き上げ	日本
1992	中建審答申	日本
1993	中建審建議	日本
1994	一般競争入札制度導入	日本

出典：森下（2012）より筆者作成

貿易収支と財政収支の赤字に悩まされていた米国は、1985 年の先進 5 カ国蔵相・中央銀行相殺会議によりプラザ合意がなされ、その合意を受けた結果、1986 年に日本に対する市場国際化の要求の一環として、日米建設協議が始まった。この日米建設協議の中で、USTR による関西国際空港の建設事業にアメリカ企業を参入させる要求があった。この要求を飲む形で 1988 年、外国企業が日本市場の商習慣等に習熟するために MPA²¹が導入された（建設業振興基金, 2013）。この構造協議により、日本の建設市場は、「国際化」の波に飲み込まれていくこととなる。

同協議における、USTR による対日要求は、以下の 4 点であった。

- ① 指名競争入札方式を一般競争入札方式に変更すること、
- ② 国が資金を投下する事業すべてを外国企業に開放すること、

²¹ Major Projects Arrangements の略語であり、外国企業が我が国の大型公共事業の参入機会に関する措置の事を指す。

- ③ 独占禁止法の運用を強化すること（談合の防止をはかること）
- ④ 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
（建設経済研究所，2012）。

①米国の外圧による入札制度の変化

1990年の日米構造協議最終報告をうけて1992年に、中央建設審議会（以下中建審）²²が答申を行った。その内容は、公共工事に関わる入札制度では、指名競争入札制度を基本とし、一般競争入札制度の導入は引き続き検討事項とした。また、指名競争入札制度の透明性確保と競争性及び対等性の確保を課題とした。1992年の中建審の答申では、これまでの入札制度を確保しようと苦心していたのが見える。

しかし、この米国の要請を背景に1993年には、再び中建審より建議がなされた。その建議の内容は、大規模工事については一般競争入札制度のみに限定するものであった。これは1900年に指名競争入札制度が導入されて以来の大改革となった。これまでの経緯として、一般競争入札制度のもとでは価格だけの無限の競争が公共調達における弊害として、1900（明治33）年以来指名競争入札制度が導入された経緯を考えると、一般競争入札制度の拡張による建設市場開放は大きな変化点といえる。

1993年の中建審による建議の中では、一般競争入札制度と指名競争入札制度の併用に当たり、透明性の高い制度を基本とし、価格だけの競争に陥らないように、様々な提案がなされている。その提案は、①. 競争参加者の資格審査、②. 経営事項審査及び技術力の資格審査の充実、③. 入札ボンドの導入検討の3点である。

指名競争入札制度に関しても、制度改善が行われた。内容として、指名基準や制度運用の徹底や工事完成の保証制度となる、「工事完成保証人制度²³」の廃止と代替となる「履行ボンド」の導入である。

この1993年の中建審の建議を受けて、1994年に一般競争入札制度を中心とする、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」が策定された。これにより、国直轄事業を中心に一般競争入札制度が拡大する事となる。その行動計画の主な内容は、①. 透明・客

²² 「建設業法」及び「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」に基づき、公共事業の適正化について審議する機関である（国土交通省 HP 2016・6・30 閲覧）。
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s501_chuokensetsugyo01.html

²³ 工事完成保証人制度とは、事業受注企業が倒産等により、工事を完成させることが出来なかった場合に備えて、発注者の負担が無いように保証人を立てる制度である。
工事完成保証人は、地元企業同士で保証することが多く、談合の温床となりやすいと批判を受けていた（大野，2003）

観的かつ競争的な調達方式の採用、②. 外国企業の適正な評価、及び③. 入札談合等不正行為に対する防止措置である。

「透明・客観的かつ競争的な調達方式の採用」については、国や一定の公共機関における公共工事で、450 万 SDR²⁴及び 1500 万 SDR 以上のものについては、一般競争入札方式を採用することであった。（1994 年当時のレートで 450 万 SDR は 7.3 億円である。）

「外国企業の適正な評価」については、先の日米構造協議等による建設産業の国際化の圧力から、外国企業の参入を意識したものである。内容は、外国企業の本国での工事実績や技術者数を評価の対象とすることとした。

入札制度の変化を簡単に図にすると以下のとおりとなる。

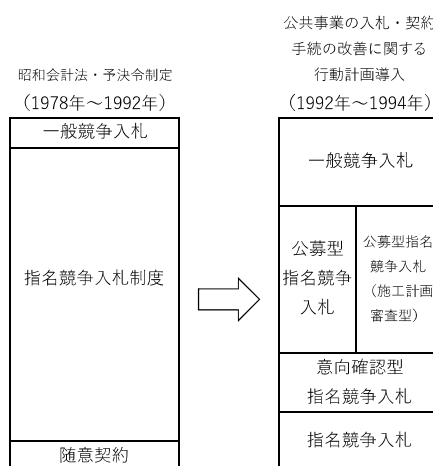


図 2-4：1992 年から 1994 年までの入札方式の変遷

出典：森下（2012）、木下（2012）より筆者作成

これまでの、一般競争入札制度と指名競争入札制度等の入札制度から、大きく細分化された事が、図 2-4 から見て取れる。基本的には、WTO（世界貿易機関）対象工事である、7.3 億円（1994 年当時レート）以下であれば指名競争入札制度である。短い期間での制度改革は、制約が多く、従来使われてきた、指名競争入札制度を基本とした、制度改革であったことがうかがえる。

②米国の外圧による独占禁止法の強化について

²⁴ Special Drawing Rights（特別引出権）の略で、加盟国の準備資産を補完する手段として、IMF が 1969 年に創設した国際準備資産のこと。

我が国は先に述べた USTR の要求を受け入れ、1990 年の日米構造協議最終報告において、「排他的取引慣行」に対する独禁法の適用強化が盛り込まれた。適用強化をうけて公正取引委員会は、刑法に基づく告発を積極的に行なうことを「告発方針」として発表した。この告発方針以降、価格カルテルや入札談合に対する積極的な姿勢を示し、入札談合の摘発が続く事となる。1991 年に独禁法が改正され、課徴金の算定率を 4 倍に引き上げ、罰金の上限額を 500 万円から 1 億円と大幅に引き上げた。日米構造協議の結果から、競争政策が飛躍的に強化され、独禁法の規制力強化につながって行ったのである。

入札制度改革及び独禁法強化などの一連の出来事をうけて、国土交通省は「入札談合等不正行為に対する防止措置」という公共入札ガイドラインを策定した。ガイドラインには建設業法及び独占禁止法の厳格な適用などが盛り込まれ、入札談合や賄賂等不正行為に対する監督処分の強化及び独占禁止法違反行為等を行った者に対する競争参加の制限等の具体的な措置が含まれていた。

これらの一連の出来事は、建設市場の価格主義への大きな変換点であるといえる。つまりは、価格だけをシグナルとして適正であるか、そうでないかという判断を日米構造協議以降、日本の建設市場は求められたことになったのである。

3. 1994 年以降の一般競争入札の導入期

(1) 1994 年の一般競争入札制度の導入

日米構造協議以降の、公共事業の入札制度は、談合を排除し透明性のある公共調達方式の形をつくるために入札方式は細分化し変化していった。また、独占禁止法の制度変遷に目を向けると 1990 年の日米構造協議最終報告における米国からの要求の中に、独占禁止法の適用強化を求めていることから、時代が進むに連れて、その運用は次第に強化されていった。つまりは、明治以降の公共調達方式から、米国の外圧というターニングポイントによって現在まで入札制度の潮流を作る大変換を迫られた時代であった。

1989 年からの日米構造協議は、1990 年の最終報告書で、独占禁止法をおよびその運用を強化することが明記され、我が国の競争政策は飛躍的に強化されることとなった。この報告書を受けて、公正取引委員会は独占禁止法違反事案の摘発に積極的に乗り出した。1992 年には刑罰の大幅な強化を伴う独占禁止法改正が行われた。そのような中で、1991 年大手ゼネコンを中心とする大規模な入札談合を行ったとして埼玉土曜会が摘発された。マスコミでも建設業界と政界の癒着に対する批判が高まった。

1993 年、公共工事を巡る大型の贈収賄事件が摘発され、仙台市長、茨城県知事等の首長や大手ゼネコンの幹部が逮捕された。この「ゼネコン汚職事件」では、静岡事件以来、建設業界は「談合屋」を排除することにより、業界の自主的な談合機能が弱体化してきたが、逆に政治家や自治体の首長の発言力が強まり、「天の声」が横行していたことが背景にある。この「ゼネコン汚職事件」の有力者の逮捕で、公共工事の談合を司る組織は解体された。また、同時期に山梨県建設業協会入札談合事件も起こり、山梨県の官製談合の色彩が強い入札談合を疑われた山梨県建設業協会が摘発された。

公共事業は談合を通じて受注する建設業界に莫大な利益をもたらし、その利益の一部が政治家や自治体の首長に還流するという建設業界と政治家との癒着を生み、賄賂と汚職の温床になっていた。1993 年までは、政官側から業者指名が受注調整に影響を与えてきたが、1993 年ゼネコン汚職事件を機に、政界側からの落札会社を指名する「天の声」も出にくくなったと関係者は証言している（朝日新聞 2005 年、6 月 16 日）。このようにアメリカからの圧力がかかる中、談合に絡む汚職事件の摘発が相次いだこともあり、1993 年から 1994 年にかけて、入札制度を改善するための各種提言がなされるようになる。

①外圧の影響による入札制度の変化について

入札制度は、1994 年に一般競争入札制度が本格的に導入された。その後、1996 年 1 月より WTO による政府調達協定が発行し、国直轄事業は、7 億 5000 万円以上、都道府県等の工事は、25 億円以上の工事については、一般競争入札制度が適用となり、一般競争入札制度の定着化が図られた。指名競争入札制度は、1994 年の中建審の建議を踏まえ、建設業者の技術力や受注意欲を指名に反映するための入札方式を導入した。その方式は、公募型指名競争入札²⁵や詳細条件審査型指名競争入札制度²⁶と呼ばれるものである。前回の入札方式の改正から短い期間での制度変化となることから指名競争入札制度も透明性や公正性を求め様々な方式を模索し変化していくこととなる。

1994 年の日米構造協議から 1996 年の WTO による政府調達協定までの入札方式の変化を、図 2-5 に示す。

²⁵ 公募型指名競争入札とは、発注者が入札参加希望者の技術力等を判断するための資料等の提出を求め、提出された技術資料等を元に審査し、その結果選定された指名業者により入札を行う方式。広島県 Web ページ http://chotatsu.pref.hiroshima.lg.jp/nyusatsu/system/manual/03nyusatsu/full_n04-3.pdf (2016-07-15 参照)

²⁶ ある一定額以上の発注額で且つ、技術的難易度の高い工事を対象に、公募型指名競争入札方式において適切な入札条件を付加するとともに、条件を満足する技術資料を提出したものは全てを指名することにより、競争性を高める方式。港湾空港総合技術センター Web ページ <https://www.scopenet.or.jp/main/products/scopenet/vol25/ss/ss1.html> (2016-07-15 参照)

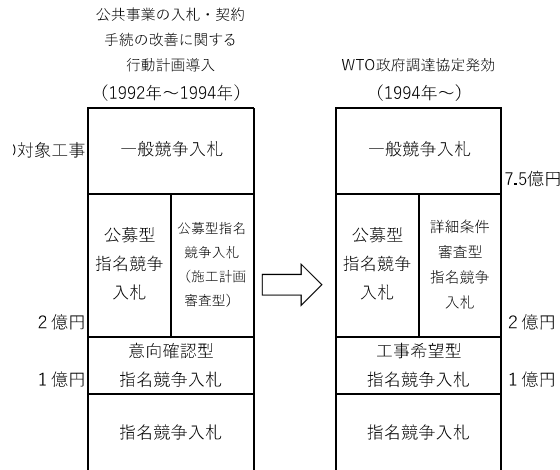


図 2-5：1994 年から 1996 年までの入札方式の変遷

出典：森下（2012）より筆者作成

1994 年より、一般競争入札制度を施行されたことにより、これまで指名競争入札制度というある一定の信頼がある業者を指名することによって工事品質を確保していたが、一般競争入札制度という、信頼の有無に関わらない無制限の応札者に対して価格だけで落札者が決まる制度が適用された事によって、どの様に工事品質を確保するかが問題となった。また、時代背景的に財政改革による建設投資の縮減によるコスト削減を求められた。

この事から、「工事品質の確保」と「コスト縮減」を実現するための入札方式を再び模索することとなった。

これらに対応する入札方式を検討していた中建審による 1998 年の建議では、民間技術力の活用できる入札方式として「入札時 VE²⁷（技術提案型競争入札方式及び技術提案総合評価方式）」、「契約後 VE」、「設計²⁸・施工一括発注方式²⁹」が提案された。つまりは、建設市場内において、高い競争力と技術力を持つ企業が伸びる土壌を醸成する提案であったとい

²⁷ 民間において施工方法等に関して固有の技術を有する工事等で、コスト縮減が可能となる技術提案が期待できるものを対象として、工事の入札段階で、設計図書による施工方法等の限定を少なくし、限定していない部分の施工方法等について技術提案を受け付け審査した上で、競争参加者を決定し、各競争参加者が提案に基づいて入札し、価格競争により落札者を決定する方式。国土交通省 Web ページ、<http://www.mlit.go.jp/tec/nyuusat/keiyaku/ve/newnyukei.htm>（2016-7-16 閲覧）

²⁸ 主として施工段階における現場に即したコスト縮減が可能となる技術提案が期待できる工事を対象として、契約後、受注者が施工方法等について技術提案を行い、採用された場合、当該提案に従って設計図書を変更するとともに、提案のインセンティブを与えるため、契約額の縮減額の一部に相当する金額を受注者に支払うことを前提として、契約額の減額変更を行う方式。国土交通省 Web ページ、<http://www.mlit.go.jp/tec/nyuusat/keiyaku/ve/newnyukei.htm>（2016-7-16 閲覧）

²⁹ 設計技術が施工技術と一体で開発されることなどにより、個々の業者等が有する特別な設計・施工技術を一括して活用することが適当な工事を対象として、設計・施工分離の原則の例外として、概略の仕様等に基づき設計案を受け付け、価格のみの競争又は総合評価により決定された落札者に、設計・施工を一括して発注する方式。国土交通省 Web ページ、<http://www.mlit.go.jp/tec/nyuusat/keiyaku/ve/newnyukei.htm>（2016-7-16 閲覧）

える。

国直轄事業では、1997 年より 1998 年建議提案による入札方式（入札時 VE 方式、契約後 VE、設計・施工一括発注方式）を試行的に行っていたが、1998 年の建議を受け、本格的に制度導入が行われた。

建議による提案に対する国による入札制度の変化として、入札制度の透明性を高める方策が取られ、経営事項審査³⁰の結果公表や工事予定価格の事後公表などが行われた。

4. 2005 年以降の一般競争入札制度拡大期

（1）官製談合の摘発と一般競争入札制度の拡大

2002 年に官製談合防止法が制定され、2002 年以降、大規模官製談合事件に繋がる摘発が続き、官製談合に本格的にメスが入れられていった。

2005 年には独占禁止法改正により、罰則が強化されたことにより、官製談合がより厳しい取り締まりの対象となっていた。同法改正では、公正取引委員会に国税当局同様な強制調査権が新たに付与され、しかも従来東京高検のみが行なうことができた告発が全国各地の地検ができるようになった。

2005 年の「橋梁談合事件」の摘発も地検との連携が強化されて談合の徹底捜査が行われた。入札談合が摘発される事件が起こるたびに、マスコミから激しく批判され、それに触発されて法改正が相次ぎ、同時に、入札方法も一般競争入札の適用範囲が、2005 年そして 2007 年とさらに拡大していった。

官製談合が摘発された初の事件は、1994 年の「下水道事業団事件」である（鈴木, 2001）。その摘発された事件内容は、大手電機事業者同士の談合において、その談合の内容を日本下水道事業団が精査し、談合内容が工事受託をしている自治体の意向つまりは自治体が受託させたい大手電機事業者かどうかの確認を行い、「落札本命企業」を決め入札させていたという事件である。1981 年の「静岡事件」における独占禁止法違反の摘発は、地元建設業協会が仕切り役として、地元建設業者同士の受注調整を行っていたのに対し、日本下水道事業団における官製談合事件は、発注者である官＝下水道事業団事件が談合の仕切り役として入札談合に関わったとして、業者とともに発注者である行政機関担当者が刑事告発さ

³⁰ 経営事項審査とは、国、地方自治体が発注する公共工事を直接請け負おうとする建設業者が必ず受けなければならない審査制度である。欠格要件に該当しないかを審査して上で、主観的事項の審査（工事成績、指名除外等）と客観的事項の審査（経営事項審査）を行い、審査結果の数値化を行い、審査を受けた建設会社のランキングを行なう。広島県 Web ページ, <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/93/1298253822767.html>

れた、初の事件であった。

また、地方自治体に目を向けると 2000 年に起きた北海道上川支庁発注工事において、大規模な官製談合事件が摘発された。

この 2 つの摘発事件は、発注者が公共工事を受注させたい業者を入札予定者に示し談合を行わせる事によって本命企業に落札させていた。このことから、官主導による談合に対する国民の批判は集中した。ただし、独占禁止法では、この事件において発注機関の担当者や談合を行った建設業者は処罰できるが、発注機関そのものに対しては処罰することはできなかった。そのため、発注機関に対する行政上の指導の強化や再発防止を求めるために、2002 年に「官製談合防止法」が制定されたのである。

このように官製談合に批判が高まり、官製談合防止法も制定された後の 2005 年、日本道路公団発注による橋梁上部工事における官製談合が摘発される事件が起きた。この所謂「橋梁談合事件」では、日本道路公団副総裁が独占禁止法違反で告発、起訴され、官製談合防止法に基づき、公正取引委員会は日本道路公団に対して改善措置要求を行った。

この事件発覚と前後して、2005 年には独占禁止法が改正され、罰則が強化された。強化された内容としては、課徴金の引き上げ、犯則調査権限の導入等が行われた。この改正で、後の談合事件摘発に大きな役割を持つこととなる課徴金減免制度（リーニエンシー）も導入された。

2005 年の橋梁談合事件を契機として、国土交通省では、2005 年に「入札談合再発防止対策検討委員会」を設置し、再発防止策を策定した。その内容は、一般競争入札対象工事の適用拡大や総合評価方式の拡大等である。この橋梁談合事件を発端とした入札制度の改定によって、WTO 対象工事に限定されていた一般競争入札制度が、一般工事に対しても一般競争入札制度の枠が拡大されることとなった。2005 年度では、3 億円以上の公共工事を一般競争入札制度の適用とし、2007 年度には、1 億円以上の公共工事が一般競争入札制度の適用となり、段階的に一般競争入札の対象枠が小規模な工事にまで拡大していった（図 2-6）。

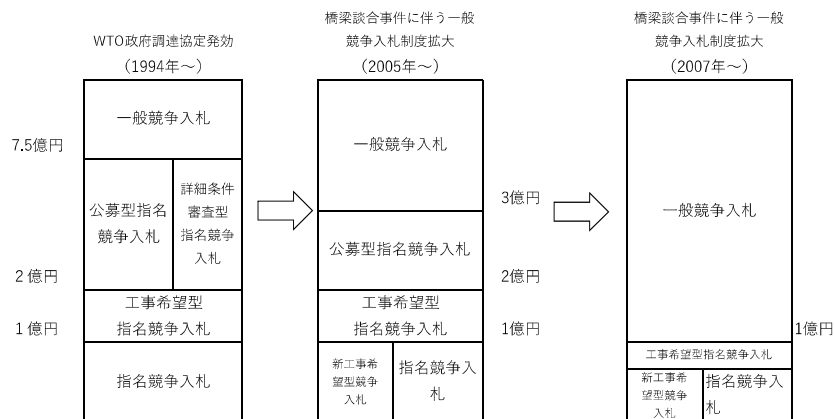


図 2-6：1994 年から 2007 年までの入札方式の変遷

出典：建設経済研究所（2012），国土交通省（2004）より筆者作成

2007 年には、国土交通省発注の水門設備工事において、入札談合が行われたとして、公正取引委員会によって工事業者 15 社が独占禁止法違反で摘発された。発注者である国土交通省職員も談合に関与したとして、官製談合防止法に基づく告発と国土交通大臣に対し改善措置要求がおこなわれた。国の省庁に対する官製談合防止法による改善措置要求は、本件が初めての事例であった。

この 2007 年の水門設備工事の談合事件を受け、橋梁談合事件時には、一般競争入札制度の適用は、2007 年時 1 億円以上とされていたが、水門設備談合事件が起こったことにより、さらに一般競争入札制度の適用を拡大させた。

国同様に、地方自治体においても 1994 年以降、官製談合の摘発が続いていた。先述したように 1993 年に茨城県官製談合事件や仙台市官製談合事件による相次ぐ首長の逮捕があった。2000 年代にも 2003 年に起きた岩見沢市における談合事件や 2004 年におきた新潟市の談合事件など、地方自治体でも多くの談合事件が起きた。

2006 年 12 月に全国知事会による公共調達に関する指針、「都道府県の公共調達改革に関する指針」を打ち出した。その中では、「談合は事実上税金の詐取であり、言うまでもなく犯罪である。」（全国知事会, 2006）と強い言葉で官製談合を非難し、談合との決別を宣言している。入札制度の実務として、1 千万円以上の公共事業を一般競争入札制度とし、指名競争入札制度を原則撤廃し、総合評価方式の拡大を行なうとした。

(2) 2005 年以降の落札率の低下

以上のように、アメリカによる日本の競争的政策制度の改善要求に応じ、2005 年の独占禁止法改正に至り、2006 年 1 月の改正独占禁止法施行後には国土交通省 8 地方整備局の平均落札率は 2000 年の 96% であったが、2000 年代前半やや低下傾向が見られたが、特に 2006 年には 88% に落ち込んだ。都道府県においても一般競争入札を導入した時期に落札価格が低下する傾向が見られた。長野県は受注希望型競争入札と呼ばれる一般競争入札をいち早く導入し、落札率が一時期 20 ポイント以上低下した。全国市民オンブズマン連合会議(2003)は、都道府県、政令市などの入札調書を基に分析した結果、落札率が 95% 以上は「きわめて談合の疑いが強い」と結論を導いている。したがって 2006 年以降は談合の疑いがかなり薄れてきている。

都道府県においても落札率は 2002 年 95% であったものが、2005 年には 91% に低下し、2006 年には 83% に急落し、2011 年の東日本震災復興事業需要が起きるまで、80% 台で低迷し続けたが、2013 年には 89% に回復し、その後 90% を超える率に上昇している（全国オンブズマン連絡会議 2016）。

2006 年以降の一般競争入札の本格的導入で、建設業によっては生き残りをかけて安値応札するケース也多発した。一般競争入札の導入に伴うダンピングや品質低下の懸念から、2005 年に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（略して「品確法」）を制定して対応したものの、完全ではなくダンピングや品質低下の問題も深刻になった。

2005 年頃までには建設業は不況に喘いでいた。建設業の売上高営業利益率も 1997 以来 2% 以下を低迷し、社員の年収も 1994 年には 440 万円だったものが、2004 年には 400 万円に低下し、ほぼ 1 割減となった（岡部, 2005）。製造業と比較しても建設業は厳しい状況にあり、建設業はけして利益を得ているわけではなく、社員の給料も高くないことがわかる。そのために生き残りをかけての低価格入札が増加した。

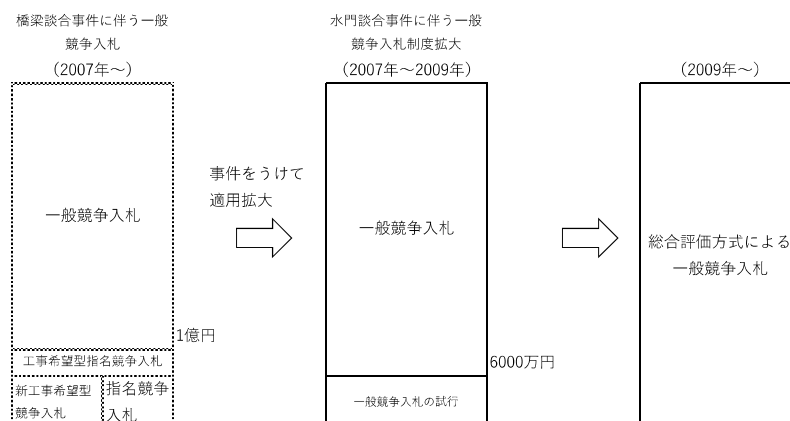


図 2-7：2007 年から 2009 年までの入札方式の変遷

出典：建設経済研究所（2012）、国土交通省（2004）より筆者作成

（3）一般競争入札制度の適用拡大に伴う工事品質確保について

一般競争入札制度の拡大に伴って、問題となったのは工事品質の確保であった（木下, 2012）。これまでは、我が国では指名競争入札制度を持って、実績と信用がある業者を指名し、その品質を担保していた。明治期初期においても一般競争入札は工事の品質確保が難しく、1900（明治 33）年に一般競争入札制度に変わり指名競争入札制度を導入した歴史が示している。それから 100 年を経た現代、再び一般競争入札制度が導入されることとなったが同様なジレンマが発生したのである。つまりは、価格というシグナルだけをもって、入札を執行した場合、粗悪業者によって低価格入札が行われたりする恐れがある。また、建設業ブローカーの様な建設業者によるダンピングの問題も発生した。そこで国土交通省では、2005 年に品確法を定め、公共事業の落札者を建設企業の技術力や価格等で総合的に評価する方式（総合評価落札方式）へと変化した。

総合評価落札方式とは、価格と価格以外の技術的な提案要素で落札者を決定する方式である（国土交通省, 2004）。この総合評価落札方式で重要な点となるのは、「価格以外の技術的な提案」である。発注者が工事において重要だと思われる、技術的要素を入札条件に記載し、その要素に一番合致した提案をした建設業者が、落札者となる方式である。

1 例を挙げると図 2-8 となる。

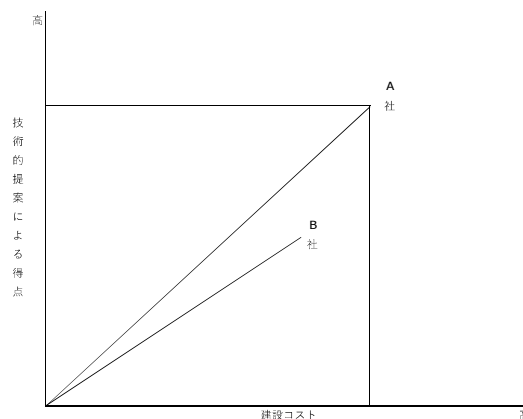


図 2-8：総合評価落札評価方式による落札パターン

出典：国土交通省国土技術政策総合研究所（2004）より筆者作成

通常の一般競争入札制度では、建設コストが最も安い B 社が落札者となるが、総合評価方式によると、落札者は A 社となる。これは、建設コストについては B 社が最も優れているが、技術的評価という点で A 社が B 社より優れていると評価された事から、A 社が落札した例である。

総合評価方式の評価方法は、提案内容の数値化を行い、それを価格で除することで、評価値とし、企業同士を比較する方式がとられている。この評価方式により、価格だけではなく建設企業の技術力を確認することによって、工事品質を確保しようとするものである。

この総合評価方式では、価格だけではない要素を考慮するために、品質の確保に寄与する方式として、現在では最善だと言える。事実、国土交通省をはじめ、各地方自治体でも、総合評価方式を採用している自治体も多い。しかし、技術的提案を出来るだけの体力とコストを負担できる企業がどれほどあるのであろうか。また、確実に取れる案件であるならば、建設企業もコストを負担すると考えられるが、取れる見込みのない案件では、負担できないと考えられる。総合評価方式の活用、検討を行っている「公共工事における総合評価方式活用検討委員会」のアンケート調査の結果においても、同様の声が上がっている。一般競争入札制度を維持しながらの、品質確保や建設業者の保護など、課題はまだ多いと言える。

5. 小括

地元建設業者は、次章で後述する官公需確保法等でその産業活動が保護され、保護された産業活動が行き過ぎると公共事業の発注者である地元を管轄とする地方自治体、請負者である地元建設業者が独禁法や官製談合防止法で摘発される。つまりは、建設業界の市場開放と競争性の確保という国の考え方と、地域振興の観点から地元産業保護を優先し事業

発注を行う、換言すると地元優先の閉鎖的市場を形成するという地方の考え方、この2つの考え方の乖離の中で非常にセンシティブな受発注活動が行われている。この国と地方の考え方の間で建設産業は成り立っている。

地元建設業者の役割は、本業の建設業だけではなく降雪などの自然災害、東日本大震災をはじめとした甚大な災害などの災害対応、インフラの整備など多岐に渡る。はたして、このようなある意味、地域と共生しているともいえる産業が通常の市場原理に委ねて競争を基本とした資源の分配システムに乗ることが適切なものであろうか。地域のメンテナンスを競争原理に任せ価格競争の結果、価格的に有利な遠方の建設業者に任せるのが適切であるのであろうか。価格競争の結果、地元建設業者が生き残れない時代になれば、緊急時における災害対応やインフラのメンテナンスや防災面からも地域住民にとって不利になるであろう。行き過ぎた価格競争がもたらす弊害に配慮し、地域の現状や現実を加味し適切な建設産業の育成を考慮しなければならないと筆者は考えている。

第3章 公共事業の入札制度による中小建設産業保護政策

本章では、自治体において地元産業である地元建設業者を入札制度において保護を行っているメカニズムを解明し、地元建設業者は地方自治体との相互依存関係を持ちつつ地域貢献を果たしてきた背景を考察する。

1. 地方自治体における入札制度と中小企業保護

地方自治体における公共事業の入札制度は、これまで地元建設業者を保護するための制度が導入されており、地元建設業者が指名競争入札制度や一般競争入札制度において受注機会が増大する環境がつけられている、本節では、地方自治体の保護政策はどのようなシステムにおいて成立しているのかを考察する。

地方自治体における主な保護制度は次の5つである。①地域要件、②経営審査事項によるランク制度、③条件付き一般競争入札制度及び指名競争入札制度、④分離・分割発注方式制度、⑤経常JV制度等がある。地方自治体はこれらを組み合わせて用い、地元建設業者に有利な公共事業の発注を行うことができる。

これらの保護制度の法的根拠を述べると、①地域要件の法的根拠は、地方自治法施行令167条の5の2³¹に基づいている。これにより地方自治体は入札要件に地域要件を設定できる（福島県, 2006）。②経営審査事項によるランク制度については、建設業法に根拠が定められている。③条件付き一般競争入札制度及び指名競争入札制度、④分離・分割発注方式制度、⑤経常JV制度等の制度については、1966年制定の「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（以下、官公需確保法）」に定められている。

地方自治体は、官公需確保法を活用し、また地域要件と経営審査事項によるランク制度の双方も利用して、自地域に属する中小企業の地元建設業者を保護することができる。結果として他の地方自治体に属する地元建設業者を締め出す排他的受注圏が形成される素地を提供することにもなっている。

これは地元産業保護制度であり、公共事業や建設会社に求められている公平性や技術力重視という理念と矛盾するものであった。価格競争と品質確保を目指してきた制度と相反

³¹ 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。（原文ママ）

すると言え、価格面や技術面で優れている大手建設会社等から地元密着型の地元建設業を保護し、建設コストや質より地元建設業を地域に残す事を優先させた施策であった。

以下、地域要件、ランク制、公需確保法による地元中小企業保護制度をそれぞれ説明する。

(1) 地域要件

地域要件とは、地方自治体の工事発注の入札条件として、発注を行なった地元を管轄とする地方自治体管内に本社や営業所を置いている条件を課することができる（大野, 2003）。この地域要件を設定することによって、他地区の建設業者や全国規模の大手建設業者に対しては、参入障壁となり、自地域の地元建設業者を保護することができる。地域要件設定の背景として、地域振興・中小企業の受注機会拡大の政策的要請を背景としている（公正取引委員会, 2003）。

官公需確保法の「地域の中小企業者等の積極活用」によっても、その存在は正当化されている（斉藤・光多, 2012）。

一般競争入札制度において地域要件が付される場合は、条件付き一般競争入札と呼ばれ後述するランク制度に基づく入札参加資格要件と共に入札条件として運用されている。

運用例として、工事発注金額が高ければ地域要件は設定されず、全国規模の大手建設会社でも入札に参加できるが、工事発注金額が低ければ地域要件に必要な地域の枠が狭まり、自地域の地元建設業者だけに入札参加資格が与えられる。

地域要件を絡めた入札業務の運用は各自治体での独自の設定があるが、多くの自治体では、分離・分割発注方式制度やランク制度と共に運用し、自地域の地元建設業者の受注機会が増大するような運用を行っている。

(2) 経営審査事項によるランク制度

経営事項審査によるランク制度とは、建設業法に基づき、建設業者の工事完成高、技術者数、経営状況、社会性について、客観的な同一の基準において数値化し、これらの総合評定値（P 点）の数値を経営事項審査で算出する。そして、この P 点の数値によって、発注者である自治体は、各建設業者のランク付けを行なう。また、発注する工事にもランク付けを行い、建設業者と発注工事のランクによるマッチングを行い、建設業者が請け負える公共事業について制限を設けている。

このランク付け制度が地元建設業保護に資する役割として、上位ランクの工事に下位ラ

ランクの工事業に対して参入制限を設けているだけではなく、下位ランク工事に上位ランクの建設業者の参入を制限し、ランクの低い地元業者を保護しランクの高い規模の大きい建設業者を排除することが出来る制度である。

この制度のもとでは、日本の建設業界は階層化していることが前提となっている。大規模な建設会社がランクの低い工事を受注することができず、吸収合併して規模拡大することに制限が付され、小規模な工事をも含めて受注する大規模な建設会社が欧米のように成立していない。常に中小零細企業が保護されているが、経営的に不安定な業態で地域に留まり続けることとなる。経営が脆弱な中小企業に勤務する建設労働者にとってそれが良いことなのであろうか。大企業の従業員として保護された方が良いのではないかという疑問が残る制度である。

発注者の管轄地域内に主たる営業所をおく業者を保護するために、地元建設業者の地域貢献などの点数を加算することによって、地元建設業者の総合点数が上昇する制度となっている。たとえば、Bランクの業者がAランク工事の入札を行える場合が発生する。

入札制度の運用は発注者によって変わることがある。以下の表 3-1 は、A 県における工事費による入札参加区分である。

表 3-1：入札参加資格要件表

工事費区分	入札方式	J V 等	組合せ	総合点数(注1)	対象工事に対する施工実績	地域要件	配置技術者の施工実績
24 億 7 千万円以上	W T O 一般競争	3 者又は 4 者 J V が原則	A	1000 点以上(客観点数)	5 割程度以上(工事費)	なし	3 割程度以上の元請従事経験
			A'	1000 点以上(客観点数)	5 割程度以上(工事費)		担当として経験
			A''	930 点以上(//)	なし		規定なし
			A'''	930 点以上(//)	なし		規定なし
24 億 7 千万円未満 10 億円以上	条件付き 一般競争	2 者又は 3 者 J V が原則	A	1000 点以上	5 割程度以上(工事費)	・全て県内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
			A'	930 点以上	なし		規定なし
			A''	930 点以上	なし		規定なし
10 億円未満 3 億円以上		2 者 J V 又は単体	A	930 点以上	なし	・全て県内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
			A'	930 点以上	なし		規定なし
3 億円未満 1 億円以上		2 者 J V 又は単体	A	930 点以上	5 割程度以上(工事費)	・全て圏域内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
			A'	930 点以上	なし		規定なし
1 億円未満 8000 万円以上		単体	A	930 点以上	5 割程度以上(工事費)	・圏域内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
			A	930 点以上	5 割程度以上(工事費)		3 割程度以上の元請従事経験
8000 万円未満 4000 万円以上			[A + B]	750 点以上	5 割程度以上(工事費)	・圏域内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
4000 万円未満 1500 万円以上			B	750 点以上 929 点以下	5 割程度以上(工事費)	・管内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
1500 万円未満 1000 万円以上			[A + B]	750 点以上	5 割程度以上(工事費)	・管内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
			C	749 点以下	5 割程度以上(工事費)	・管内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
			[B + C]	929 点以下	5 割程度以上(工事費)	・管内に本店を有すること	3 割程度以上の元請従事経験
1000 万円未満	通常 指名競争						

出典：A 県 Web ページより筆者作成³²

³²第 4 章の匿名とする取材先である B 市 C 地区を管轄する県であるため、出典 Web ページは匿名とした。

発注予定価格が 24 億 7 千万円を超えると、世界貿易機関（以下 W T O）との協定の一部である政府調達に関する協定による基準額を超えるため、完全な一般競争入札を協定により義務付けられている。このことから、A 県では 24 億 7 千万円以上の発注予定価格では一般競争入札制度が採用されている。

それ以下の発注予定価格では全て A 県に本店を有しなければ、入札に参加することができない。つまりは、地域要件が全ての工事に付されている。これは、自地域の地元建設者を保護するための施策であるといえる。また、発注予定価格が大きくなるほど、JV（joint Venture、共同企業体）を構成することを入札要件として求めており、発注金額を各地元建設業者への分配を行っていると考えられる事ができる。

発注金額が小さくなると地域要件枠は狭まる。狭まることによって競合相手は減少し、工事受注のための競争は緩くなる。

表 3-2：A 県における圏域一覧

地域名	A圏域	B圏域	C圏域	D圏域	E圏域
市郡名	a1市	b1市	c1市	d1市	e1市
	a2市	b2市	c2市	d2市	e2市
	a3市	b3郡	c3市	d3市	e3市
	a4市	b4郡	c4市	d4市	e4郡
	a5市	b5郡	c5市	d5市	
	a6市	b6郡	c6郡		
	a7郡		c7郡		
	a8郡				

出

典：A 県 Web ページより筆者作成

表 3-3 : A 県における土木事務所所管一覧

地域名	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
市郡名	a1市 a2市 a3市 a4市 a5市 a6市 a7郡 a8郡	b1市 b2市 b3郡 b4郡 b5郡	b6郡	c1市 c2市	c5市	c3市 c4市 c6郡 c7郡	d1市 d2市 d3市	d4市 d5市	e3市	e1市 (K町, J町及び O地域 の区域 を除く 。) e4郡	e1市 のうち K町, J町及び O地域 の区域 e2市

出典：A 県 Web ページより筆者作成

表 3-2 及び 3-3 は、発注に関わる地域要件の枠である、圏域と土木事務所の一覧である。地元建設業者 1 者単独受注で 4000 万円以上の工事であるならば、圏域内の地元建設業者との入札となることが、表 3-1 より読み取れる。また、発注金額が 4,000 万円未満であるならば、各土木事務所の管内業者同士の入札となることから、競合業者数は減少する。

つまりは、公共事業における工事発注関係として、一般競争入札制度では発注金額が低くなれば、本店所在の場所の指定される地域の範囲が狭くなり、競争相手が減少する。このことから競合相手が減少し受注競争が緩くなる。つまりは、ランク制度と相まって、ランクの低い地元建設業者ほど受注競争が緩くなることが入札制度からわかる。

A 県では、経営審査による評価点である P 点に地元建設業者の条件に当てはまる県独自の基準による加点を行い総合得点としている。その総合得点によって、各建設会社の格付けが決まり、表 3-4 の基準により入札の参加を行っている。この格付けは一般競争入札制度、指名競争入札制度両方に適用されるが、A 県の現状の指名競争入札制度適用工事は、1 千万円未満工事となることから、実際は C 級に適用される。

表 3-4 : A 県における建設会社格付基準

等級格付	予 定 価 格	総 合 点 数
A級	4,000 万円以上	930 点以上
B級	1,500 万円以上～4,000 万円未満	750 点以上～929 点以下
C級	1,500 万円未満	749 点以下

出典：A 県 Web ページより筆者作成

A 県では、指名競争入札制度において発注金額による業者指名者数が定められている。その内容を表 3-5 に示す。

表 3-5：A 県における入札基準

	A 等級工事	B 等級工事	C 等級工事	
			予定価格 250 万円未満	
土木一式工事	15 名以上	11 名以上	9 名以上	5 名以上

出典：A 県 Web ページより筆者作成

一般競争入札制度による入札企業の地域的な絞り込みと同様に、指名競争入札制度では発注金額による指名業者の絞り込みがある。指名競争入札制度では、発注金額による指名業者数の増減がある。発注金額が低くなると、指名業者数が減少する。つまりは、予定価格 4,000 万円以上の A 級工事であるならば 15 社との受注競争となるが、1,500 万円未満の C 級工事であれば、9 社との受注競争となる。

一般競争入札制度における予定価格と連動した地域要件による業者の絞り込みや指名競争入札制度による指名業者数の絞り込み等の過大な競争性を排除する発注システムでは、発注者による中小企業保護制度の一端がうかがえる。

(3) 条件付き一般競争入札制度及び指名競争入札制度

条件付一般競争入札とは、通常的一般競争入札を行わず、主たる営業所を発注者の管轄内にあることを条件とする地域要件を入札申し込み条件とする一般競争入札のことである。

「都道府県の公共調達改革に関する指針³³」によって、原則 1 千万円以上の工事は、一般競争入札制度に付されるが、1 千万円未満であれば、指名競争入札制度の運用が認められている。つまり、1 千万円未満であれば後述する分離・分割発注制度と併用することによって、発注者の恣意的な入札制度の運用が可能となる。この条件付き一般競争入札制度及び、1 千万円に満たない工事を発注し、適用することによって、自地域外の建設業者に対しては参入障壁となり、自地域内の建設業者が守られる制度である。

(4) 分離・分割発注方式制度

³³ 市町村単位による指名競争入札制度適用工事金額は、市町村単位の運用に任されている。

分離分割発注方式制度とは、本来なら高いランクを持つ大規模工事業者が競争入札の対象となる工事を工区毎に分離・分割を行い、ランクの低い建設業者が入札対象となる金額まで分割して発注することである。この分離・分割発注を行うことによって、発注規模が小型化し低ランクの地元建設業者の受注機会が拡大する。また、1 千万円未満の工事規模まで分割すれば、自地域の建設業者を指名する指名競争入札制度に付することができる。地元建設業者を保護しようとする市町村では、分離分割発注制度を採用する事例が多い。

ただし分離分割発注制度による工事経費の点をみると、工事に関わるスケールメリットが生かせないため、建設コストが増大することとなる。

(5) 経常 JV 制度

「経常 JV」とは、小規模な土木業者同士が JV (joint Venture、共同企業体) を組み、人員や得意分野の技術などを持ち寄る事によって、本来なら大規模建設業者しか取れないような大型の案件にも入札できるようになる。また、発注者が地元建設業者を JV 構成員にすることを入札の条件に掲げ受注機会の拡大を図っている。

以上 4 つの制度を組み合わせた発注制度を使い、地域の発注者（地方自治体）は地元建設業者を保護している。その理由として、公共投資の波及効果を域内にとどめるという理由だけでなく、これらの制度を駆使し、より地元建設業者との関係を日常より密接にすることにより災害時の緊急対応の協力を求めやすくなるという利点もあるからである（清水・藤本, 2009）。また、日常的に域内の工事を施工していることから、その土地の事を他地域の土木業者より知悉しているので、発注者として使いやすいという事情もある。つまりは、大規模建設会社による、一時的なコスト安を享受することよりも、工事当たり 1 件のコストは上がるが、後の事を考え、地元建設業者保護を念頭においた入札制度運用を行っているのである。

2. 官公需確保法

これら、市町村単位における自地域の土木業者を保護する入札方式、発注方式の運用を示す指針となったものが、1966 年制定の「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（官公需確保法）」である。

この法律は、中小企業を対象として需要を確保し中小企業の発展に資することを目的としている。地域の土木業に関わりの深い部分を抜き出すと、国は毎年この法律に基づいて

中小企業に対する受注機会増大のための方針を作成し、会計年度の終了後、中小企業との間で契約した実績を経済産業大臣に通知するものと定めている。また、地方自治体に対しても国の施策に準じて必要な施策を講じることとしている。

次に、国等の契約の方針における中小企業との契約に対する目標値と実績の推移と地方自治体の契約実績の推移を見る（図 3-1）。

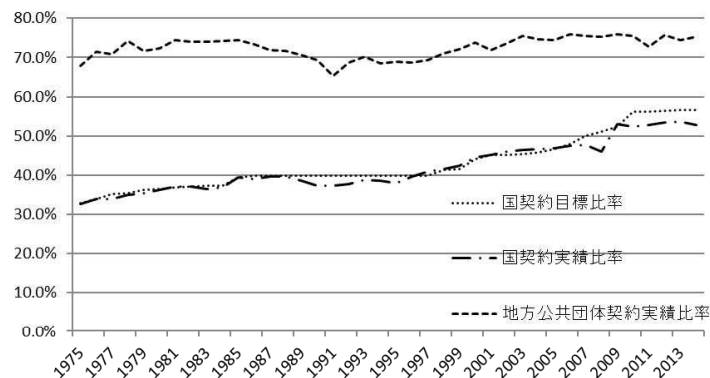


図 3-1：官公需における契約目標とその実績の推移

出典：中小企業庁「官公需契約の手引き」

官公需による中小企業との契約において、目標比率と実績比率はほぼ一致する形で契約されている。2000 年になると目標比率の上昇が見られる。1999 年の目標比率は、41.6%に対して実績比率が 42.5%であったが、2001 年になると目標比率 44.1%に対して実績比率 44.5%と 3%程度比率の上昇が見られるようになった。その後目標値は上昇し、2012 年度の目標値は 56.3%まで引き上げられたが、実績ベースで見ると、53.5%になり、若干の乖離が見られ始める。地方自治体についても努力目標という形で国に準用した運用が求められている。地方自治体の実績比率は、67%～76%の間で推移しており、国と比較するとはるかに高い数値で移行している。

国は全国を統括し広域で基幹的な事業を担うが、地方自治体は自地域だけにとどまり、国の管轄する事業と比較して小規模な事業が中心となる。その結果、官公需における中小企業との契約実績率も高い（梶田, 2008）。地方の建設業者は、地域の基幹産業と認識され、これらの発注者の保護政策によって地域に根づいている。

3. 地元建設業者保護政策の源泉としての指名競争入札制度

前節まで述べた地元建設業者保護政策は、指名競争入札制度にその源泉がある。発注者側の目線であれば、自地域を維持し地元産業を保護したい発注者である地方自治体が地域に最も有利な業者、つまりは地元建設業者を指名し、他地域業者の参入を排除できる。また、自地域の業者に対しても、不都合な地元建設業者に対して指名権を行使することによって、排除することが可能である。一方、受注者である地元建設業者は、指名された数社での談合を行なうことによって自社の公共事業の受注を確保出来る。

指名入札制度の概要を示したものを表 3-6 に示す。

表 3-6：指名競争入札制度の概要

制度名	制度概要	メリット	デメリット
指名競争入札制度	優れた実績を有する信頼性の高い企業の中から入札に参加する者を選定。	<ul style="list-style-type: none"> ・良質な業者を選定することにより、質の高い工事を確保し得る ・次回の指名を目標に。よりよい品質確保へのインセンティブを業者に与える。 ・入札審査等の業務が低減できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・業者を指名する課程で恣意的な運用をする恐れがある。 ・指名により入札参加者が限定されると談合を誘発しやすい。 ・優良だが当該発注者に対する実績がない業者が参加機会を得にくくなる。

出典：「国土交通省直轄事業の建設生産システムにおける発注者責任に関する懇談会中間とりまとめ」を筆者編集抜粋

表 3-6 にあるように、制度概要として「信頼性の高い地元建設業者」を選定し、入札をもって業者を選定するとある。しかし、「信頼性が高い」とは何をもって信頼性というのか、また実績という点においても、地元建設産業保護政策が実施されている地域において、他地区の業者が「優れた実績」を積むのは不可能に近い。この発注から入札までのプロセスの不透明性こそが、公共工事に対する国民の不信感につながっていったのである。

この不信感に対して入札制度の透明性を高めるために、一般競争入札制度の適用範囲の拡大をおこなった。しかし、一般競争入札制度の適用拡大は価格だけの競争となり、建設業者の技術力に対する評価は重要視されなかった。そこで、技術力不足による品質低下の懸念を払拭するために、建設業者の技術力と価格という 2 つのシグナルから評価する総合評価方式が導入された。

つまりは、指名競争入札制度の不透明な部分の透明化と、競争性を高めるための施策を講じたのである。表 3-7 及び表 3-8 に一般競争入札制度の概要と総合評価入札制度の概要を示す。

表 3-7：一般競争入札制度の概要

制度名	制度概要	メリット	デメリット
一般競争入札制度	公告によって不特定多数の者を誘引して、入札により申込をさせる方法により競争を行わせ、その申込のうち、地方公共団体にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定して、その者と契約を締結する方法	<ul style="list-style-type: none"> ・広範な参加により、競争性が高まり、経済的な価格で発注できる。 ・発注者の恣意性を排除し易い。 ・入札談合を行いくく出来る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・施行能力の劣る業者や不誠実な業者を排除することが困難。 ・入札審査等の事務量が増大する。

出典：「国土交通省直轄事業の建設生産システムにおける発注者責任に関する懇談会
中間とりまとめ」を筆者編集抜粋

表 3-8：総合評価方式入札制度

制度名	制度概要	メリット	デメリット
総合評価方式入札制度	発注者が競争参加者の技術的能力の審査を適切に行うとともに、品質の向上に係る技術提案を求めるよう努める。落札者の決定においては、価格に加えて技術提案の優劣を総合的に評価することにより、最も評価の高い者を落札者とするのが原則となる方法。	<ul style="list-style-type: none"> ・価格競争から技術競争へ（技術力の向上） ・品質確保と総合的なコスト縮減 ・不良不適格業者の排除 	<ul style="list-style-type: none"> ・受発注者双方の負担増（手続き、技術提案の作成等） ※小規模な工事には適さない。 ・発注方式多様化への阻害要因（総合評価方式＝万能薬と思われる）

出典：「国土交通省公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」及び「国土交通省総合評価落札方式の効果の検証と更なる展開（背景）」を筆者編集抜粋

一般競争入札制度及び総合評価方式入札制度が導入されたが、これらが適用となる工事の受注を望むと、一般競争入札制度では価格での競争となり企業体力が高い方が有利となる。また、総合評価方式入札制度では技術提案等の作成やヒアリング、入札参加のための手続きが煩雑であり、受注のための人員が必要となる。確実に受注できる工事であるならば、手続費用は受注工事で負担ができるが、受注できるかどうかかわからない工事のために余計なコストをかける体力は小規模な地元建設業者はないと言える。

これらの入札制度を導入される地域の小規模地元建設業者にとっては、工事に対する最低落札価格に近い金額での見積もりを提出できる能力が必須となることから、自社に積算技術者の配置が必須となる。しかし、企業体力が低い地元建設業者では積算技術者の配置する余裕はないと考えられる。

入札行為の透明性を求めるために、指名競争入札制度の制度適用枠が縮小し、一般競争入札制度等の適用が拡大したことにより、その対応は地元建設業者への負担は大きい上に排他的受注圏の源泉である、指名競争入札制度の適用が減少したために、工事が受注できないことが考察される。

4. 小括

地元建設業者に対する地方自治体の工事発注に関する行動様式を検討した結果、地方自治体は、地元建設業者を保護するために入札参加資格要件を根拠に指名競争入札制度を利用できる工事発注金額での分離・分割発注方式での工事設計を行い、地元建設業者を指名し工事発注を行っている。一般競争入札制度においても、入札参加資格要件を根拠に発注金額を低く設定すれば、入札に参加できる地元建設業者の企業規模が小さくなる。また、地域要件の地域設定の枠が縮小し入札可能な建設業者数が減少する。つまりは、過大な競争性が排除され自地域の地元建設業者の受注機会が増大する。

中小零細企業群からなる地元建設業者を他地域の建設業者や大手建設業者の参入から保護し、地元建設業者の受注機会を増大する必要があることから、発注者である地方自治体による発注時点での調整が必要なのである。

その一方で、地元建設業者は、業者間同士の受注調整によって縄張りとも言える自地域の仕事を確保している。そこには、自地域の緊急補修、災害対応などのために自地域の事情を知悉している地元建設業者を保護したいという行政の考えと、自社周辺を受注圏として継続的な受注を望む土木業者によって排他的受注圏が形成されている。

この排他的受注圏は、自地域内での継続的な受注を確保するためには有効な手段であるが、他箇所でも同様な排他的受注圏が確立されているため、2001年以降、公共投資額が減少している状況の中では、地域の中小土木業者は自地域の排他的受注圏の中で少なくなる工事を分けあいながら生き延びて行く他ない。梶田（1998）は、かつては排他的受注圏の中で地元建設業者の成長が促されたと論じたが、筆者は第3章及び第4章で、2000年代以降、市町村合併と入札制度改革により、この排他的受注圏が崩れつつあることを実証的に考察することにする。

第4章 縁辺地域における土木業の役割について —A県B市C地区を事例として—

過疎地域では地元建設業者を保護するための自治体による公共事業の発注の指名業者を地元業者に限定する保守的な慣行が、1990年代までは行われてきた。過疎地域における公共事業の配分において、その地元建設業者に対する保護的な自治体の政策の空間的帰結として、公共事業の排他的受注圏が成立していることが報告されている（梶田 1997）。しかし1997年に公共事業が削減され、2000年代にも公共投資が削減され、同時期に「平成の大合併」や入札制度の変革などの時代的な変化を受けて過疎地域の建設業も変質を迫られてきた。保守的な地方において、特に過疎地地域指定を受け、過疎債をはじめとして起債しやすい自治体では、1990年代前半までは公共事業の増大し建設業が盛んであったが、1990年代後半から、公共事業の大幅な削減で、建設業の経営が苦境に入った。そこで、本章は、このような時代的な変化に伴って、過疎地の地元建設業者がどのような経営的な影響を受けているのか、そして伝統的な排他的受注圏の空間パターンが維持・存続されているのかを、A県B市C地区³⁴において検証し、災害支援等も含め地域維持のために重要な役割を果たす地元建設業者の経営存続を支援するための制度的な課題を考察することを目的とする。

本研究の対象地域は、A県B市C地区とした。B市中心地域であるa町とは距離が離れたB市の縁辺地域である。B市は、2004年に当時のC村を含む7町村でもって市町村合併を行っている。筆者は2012年5月に現地調査を行い、時代的な変化を比較し、当該地区の雇用や人口の減少のなかで、公共事業の減少による地元建設業者の営業利益低下傾向と、合併後においても旧町村単位での排他的受注圏の存続を確認し、その結果を2013年度の修士論文として既に報告した。その後のC地区の変化を明らかにするために、2016年10月に追加調査を重ね、最近の縁辺地域における公共事業の地域的配分と地元建設業の状況を明らかにしたものが本章である。

本章の構成は、以下のとおりである。第1節では県全体の公共事業の変動を概観し、最近の公共投資の内容的な変化や年間の実施時期などの変化を論じた。次に第2節では、町村合併に伴うB市の市域拡大と公共事業の変化を論じ、第3節で合併後のC地区において投下された公共投資の変化と地元建設業者の受注状況と経営について調査し、排他的受注

³⁴ 本章における取材内容はセンシティブな内容が含まれていることから、取材地域及び関係者等を匿名とした。

圏が存続しているかを検証するとともに、現状の地元建設業者保護政策では、町村合併によって過疎地域は拡大市域の中で政治力も弱体化された結果、受注できる公共事業が減少を免れ得ず、存続が危ぶまれる危機的な状態に陥っている問題を考察する。

1. A 県内の公共投資の動向と入札方式

(1) 最近の A 県の公共投資の動向

いわゆるバブル経済崩壊以降、1990 年代後半以降、我が国の公共投資は大幅に落ち込み、A 県でも同様にそれ以降の落ち込みが激しくなった。図 4-1 は、A 県における政府、地方自治体、公社による土木投資の推移である。2000 年代において、A 県における公共土木部門投資のピークは、2002 年度の約 7,000 億円であったが、それ以降下降傾向が著しい。2010 年度の A 県の公共土木部門投資は約 2,300 億円に低下し、2002 年度投資額の 33%程度まで減少した。A 県の公共土木部門投資は 2013 年度に入り約 3,950 億円とやや増加し、2010 年度と比較して 1,650 億円増額となった。

2010 年をボトムとして、最近の公共投資がボトム・アウトし、やや増額されてきた理由として、国の 2012 年度補正予算及び 2013 年度予算案において、公共事業予算が増額されたことを受け、県単位の公共事業予算も増額された要因が大きい。これは、2013 年度中に施行される「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（2013 年 12 月施行）」（以下、国土強靱化法）の考え方を意識した国の予算編成（中里, 2013）の影響を受けての増額である。

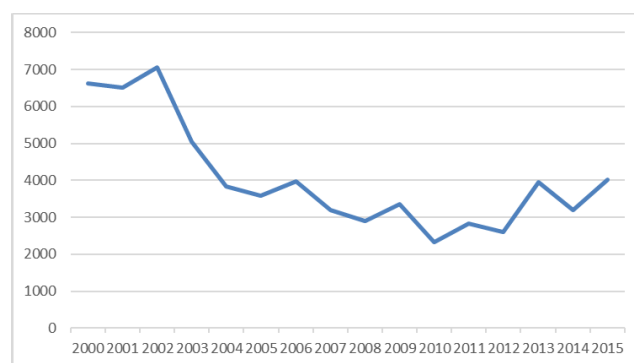


図 4-1：A 県内における公共投資土木部門の投資額推移（単位：億円）

出典：国土交通省「建設総合統計」各年報より筆者作成

2013 年以降の公共投資増額の影響が多少認められるものの、2002 年のピーク時の約 7,000 億円に比べると、その約 56%までしか戻しておらず、地元建設業者に対する公共事業の発注局面からみると依然として苦しい状況であると想像出来る。

(2) 公共投資の内容の変化

1990 年代後半から、公共投資金額が減少しているだけではなく、公共投資の内容も変化が見られる。これまで全国に道路・トンネル・港湾等のインフラ整備のための公共事業の色合いが濃かったが、経年とともに、それら大量のインフラが老朽化し始め、その維持・管理のための投資も必要になってきている。

こうした公共事業の重点が新設、改良といった建設事業から現在のインフラを維持するための事業に移行している傾向は、国による予算編成の要点をまとめた「平成 28 年度予算のポイント³⁵」においても、「事前防災・減災対策の充実や老朽化対策など国土強靱化を推進」に重点を置くことが述べられていることから理解できる。

自治体の発注する土木工事には、大きく分けて新設、改良、維持の 3 つの事業種別があり、以下のような分類³⁶となっている。

①新設：存在していなかった場所に新しい構造物を作る事業。

②改良：現在存在している構造物に手を加えることによってその構造物の性能を向上させる事業。

③維持：構造物の持つ機能を新設当時の機能に回復させる事業。

予算区分としては、①新設、②改良が、建設費となり、③維持が、維持費と区別されている。

地域調査を実施した B 市 C 地区は、A 県 B 土木事務所の管轄地域となっている。

図 4-2 は、A 県 B 土木事務所の事業費別推移をグラフ化したものである。B 事業所の事業総額は当然、上部団体である A 県の土木部門の公共投資額と同様に、大幅に減少してきた。同時にその内容も変化しており、2001 年までは、新設、改良といった道路建設費が道路維持費を上回っていたが、2002 年度を境に道路維持費が道路建設費を上回るようになった。

³⁵ 財務省 Web ページ https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/01.pdf

³⁶ 建設工事受注動態統計調査の定義を使用した。

これまで建設された道路インフラが老朽化し、しかも地方圏では人口減少が進んでいるために、新設、改良というような新たなインフラを整備する事業から、既存の施設を維持していく事業へと公共投資の重点が移行していることを示している。

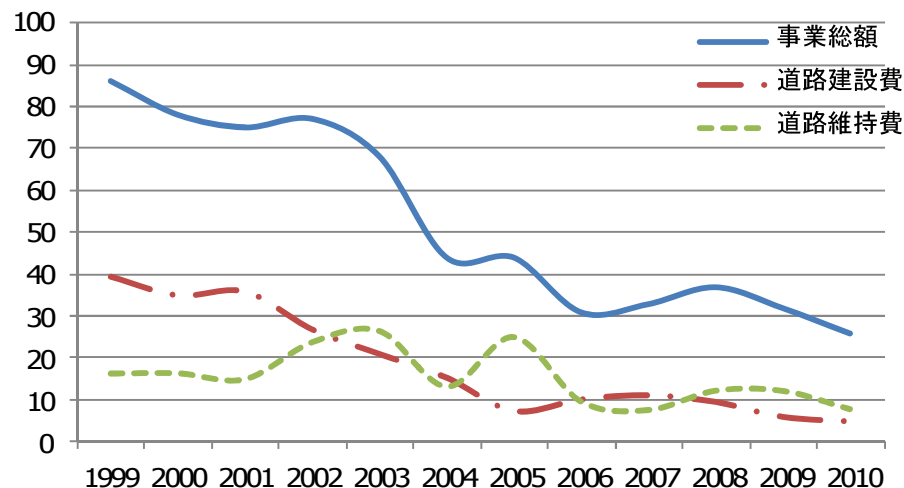


図 4-2：A 県 B 土木事務所事業費別推移（単位：億円）

出典：A 県 B 土木事務所提供資料³⁷から筆者抜粋

（3）公共事業の閑散期と繁忙期

もう一つの最近の公共事業の変化として、年間の発注時期の平準化の試みが始まっていることが挙げられる。

地方では、発注者である行政側の工事計画の都合上、工事の発注が 9 月以降に集中する傾向にある。行政の発注と合わせて土木業者は、4～9 月が閑散期となり、9 月～3 月が繁忙期となる。発注者は地元産業の育成、保護という観点から、土木業者の閑散期にあたる 4～9 月に受注機会を得られるように、年度を跨いだ事業を発注する。その事業の受注により、土木業者は閑散期の経営を成り立たせ 9 月～3 月の繁忙期に備える。これはかつての過疎地域において、農業の農繁期と農閑期に、建設業の閑散期と繁忙期を組み合わせ、農業と建設業との兼業を可能とした合理性を持ったシステムでもあった。ところが、最近では過疎地においても兼業農家は減少し、農家でない建設従事者も多くなり、むしろ年間を通じて安定的に仕事を受注できる制度を求める要望が高まってきている。

³⁷ 筆者取材時（2012 年 5 月）に資料提供を受けたものである。その後の傾向については、当該土木事務所より未回答である。

そのような状況の変化に対応するため、2014 年には「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が改正された（2005 年施行、以下「品確法」と称する）。改正された内容の主なものは、4～9 月までの閑散期と 9 月～3 月の繁忙期の工事発注量の差を無くし、建設産業の保護から人員体制と建設機械などを効率よく運用することを目的としたものである（大村, 1997）。

それでは、現実に品確法の効果が出ているか、2010 年度と 2015 年度の A 県の月別発注状況を見て確かめてみることにする。図 4-3 と図 4-4 が 2010 年度及び 2015 年度における、A 県の月別発注状況である。

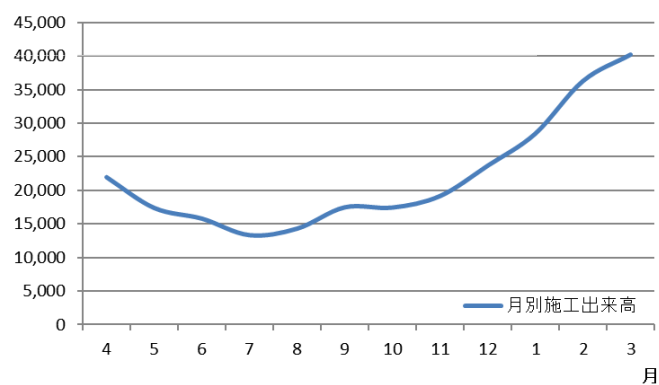


図 4-3：2010 年度 A 県における月別工事出来高の推移（単位：百万円）

出典：国土交通省「建設総合統計」

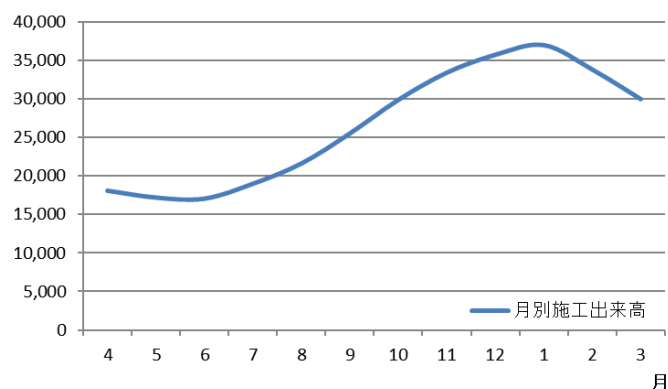


図 4-4：2015 年度 A 県における月別工事出来高の推移（単位：百万円）

出典：国土交通省「建設総合統計」

2010 年度と 2015 年度を比較すると、2010 年度の方が閑散期である 4 月～9 月までの発

注量の落ち込みが大きく、発注量のピークである 3 月に向かって上昇する傾向があった。2015 年度になると発注量の差は縮小し、年間の発注量の変動はやや改善された。しかし、閑散期である 2015 年 5 月の発注量と 2015 年 1 月の発注量の差は、2 倍程度ある。

人員と建設機械は、建設工事には欠かせないリソースであることから、地元建設業者はピーク時に合わせて人員と建設機械を揃える必要がある。発注量が少ない閑散期を考慮すると、地元建設業者にとって未だ経営が不安定となる要素が大きい。品確法の政策的効果は、少なくとも現在の時点では限定的で、年間の発注量の偏りが解消されるには至っていないことがわかる。

以上のように、A 県においては、最近は公共投資がやや持ち直しているものの、新設・改良よりも既存のストックの維持費に、より配分されるようになっており、年間の公共事業の発注の平準化の方向性が模索され始めているなど、これまでの「伝統的」な公共事業とは異なった様相が見られるようになっている。

次に、B 市 C 地区の地元建設業の事例を詳細に論ずる前に、B 市の周辺町村を合併市域が拡大したことによって、1990 年代まで公共事業に依存してきた過疎村が町村合併によって公共事業の域内配分がどのように変化したかを考察する。

2. B 市における町村合併に伴う財政と公共事業の地域的配分の変化

(1) B 市における町村合併に伴う財政と公共投資の変化

B 市は 2004 年 3 月に、a 町、b 町、c 町、d 村、e 村、f 村、C 村の 7 箇町村が合併し編成された。合併を行った 7 箇町村の 2003 年度の面積、人口、各財政規模等を表 4-1 に示す。

表 4-1：合併旧町村財政規模一覧（2003 年度）

項目	単位	C 村	a 町	b 町	c 町	d 村	e 村	f 村
面積	k m ²	100.19	242.31	152.48	197.43	103.71	79.81	154.86
人口	人	2,266	16,541	7,004	12,724	3,484	5,244	2,114
人口密度	人	23	68	46	64	34	66	14
財政力指数		0.16	0.35	0.23	0.30	0.34	0.34	0.18
経常収支比率	%	96.7	93.3	79.1	74.9	85	84.6	91.1
地方債現在高	万円	256,966	1,104,591	737,254	963,723	650,392	459,130	326,013
標準財政規模	万円	127,427	440,100	268,112	406,533	223,974	192,319	127,816

出典：総務省決算カードより筆者作成

合併前の 7 箇町村の人口規模を見ると、人口規模で最大であったのは、地理的にも B 市の中心的位置を占めているのは a 町であり、a 町の人口は 1 万 6000 人であった。2 位の c

町でも 1 万 3000 人ほどであり、他の町村の人口も 2,000 人から 7,000 人程度であった。

合併して新市は人口 5 万人弱の自治体となったが、新市は山間部も多く面積的にも広域に広がっているために、a 町の中心都市としての人口吸引力も弱く、人口も空間的に分散傾向が顕著である。財政規模の面から見ると、各自治体とも財政力指数が 0.16 から 0.35 と軒並み低位であった。財政の硬直化を示す指数である経常収支比率は、b 町の 79.1% が最も引く、c 村の 96.7% が最も高い。人口と財政の両面から比較しても、各自治体ともに一長一短の部分があり、合併後の B 市のなかの地理的中心に位置している中心都市でも発展を積極的に牽引できるような経済的中核都市とはなっていない。

表 4-2：B 市村財政規模（2004 年度）

項目	単位	B 市
面積	k m ²	1030.79
人口	人	49,377
人口密度	人	48
財政力指数		0.32
経常収支比率	%	96.5
地方債現在高	万円	5,276,824
標準財政規模	万円	1,716,662

出典：総務省決算カードより筆者作成

合併後の B 市の人口や財政状況を見てみよう（表 4-2）。合併後の B 市の財政力指数は 0.32 となり、経常収支比率は 96.5% となった。この指標は合併前の c 村の指標より改善されているが、他の合併市町村の指標と比較すると悪化し、地方債残高は 527 億円に達した。

（2）公共投資の域内配分額の推移

B 市は、合併年した 2004 年度から 2013 年度までの 10 カ年の第一次新市建設計画を策定し、続いて 2014 年度から 2028 年度までの 15 カ年の第二次新市建設計画を策定した。

第一次事業計画および第二次事業計画の事業箇所は、合併前の旧地区の中で不利な地区が出ないように各地区の要望を吸い上げ、予算配分と事業箇所を選定している。ヒアリング³⁸によると、公共事業発注に関して現在では新設工事はほとんど無く、改良、維持工事が発注のメインとなっている。事業予算に関しては、建設や改良といった事業は国や県か

³⁸ 筆者による B 市担当者へのヒアリングによる

らの補助金が入るが、維持に関わる事業に関しては市単独事業となる。

B市の市債残高と市歳入の変動を、合併前は合併した自治体の合算として、図 4-5 に示した。

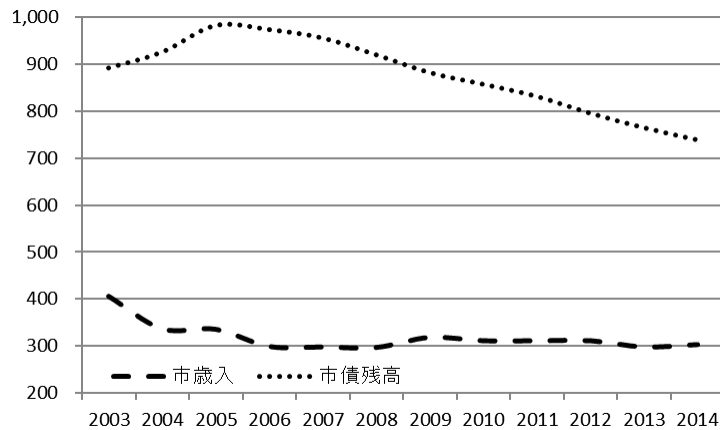


図 4-5：市歳入と市債残高の推移（単位：億円）

出典：総務省決算カードより筆者作成

B市の歳入は、2003年度³⁹の405億円から、2010年度決算では310億円程度まで下降し、その後は横ばいに推移している。B市の市債残高のピークは2005年度末の984億円であったが、2014年度末の739億円まで減少している。B市の実質公債費比率は2002年度から2013年度の間18%を超えていたことから、一般の地方債を起債する際には許可が必要な起債許可団体であった。

B市は起債許可団体に作成が義務付けられている「公債費負担適正化計画」に基づいて、緊縮財政と地方債の繰上償還を継続することによって、2015年度には実質公債費比率は15%程度まで改善した。約300億円から増額しない市の歳入の中から約245億円以上の市債を返済する緊縮財政を続けており、公共事業等の事業は縮小している。

筆者が2012年に現地調査した時には、B市は起債許可団体であるうえに税収が減少していた状況のなかで、公共事業の継続を合併特例債、過疎債、辺地債によって公共事業を継続していた。2008年度から2011年度までの、辺地債及び過疎債、合併特例債の推移を見ると、辺地債及び過疎債の推移は、概ね横ばいで推移していたのにも関わらず、合併特例債の発行は2011年度に急激に上昇していた。この背景としては、合併特例債の起債年限が

³⁹ 旧町村がB市に合併を行なったのが2003年だったことから、旧町村の合算をB市の2003年度決算とした（B市市担当者からのヒアリングによる）。

合併後 10 年とされていたことから、2012 年度が発行期限となっていたことが挙げられる。
合併特例債の駆け込み起債が急増して、合併特例債の起債が増大した（図 4-6）。

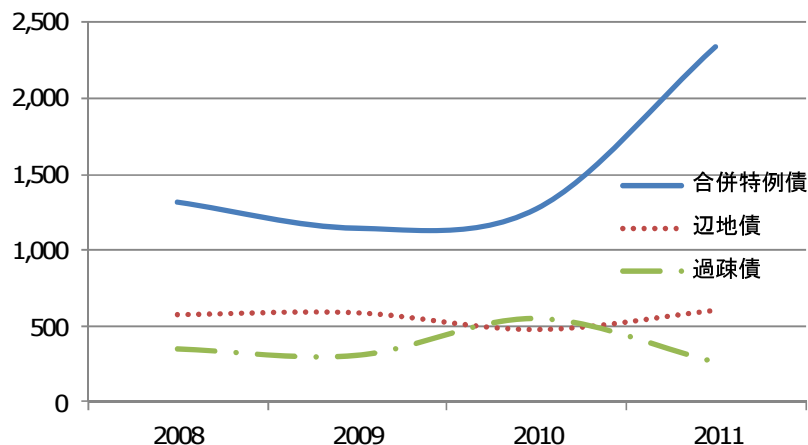


図 4-6：B 市における辺地債、過疎債、合併特例債の推移（単位：百万円）

出典：B 市「公債費負担適正化計画」

（3）域内発注者の考える地元建設業者について

発注者である B 市は地元建設業者について、地域の災害、除雪の対応あるいは既存施設の維持、環境整備、ライフラインを守るといった観点から確保をしたいと考えている⁴⁰。

先述のように発注者である行政側の工事計画の都合上、工事の発注が 9 月以降に集中する傾向にある。発注者は地元産業の育成、保護という観点から、土木業者の閑散期にあたる 4～9 月に受注機会を得られるように、年度を跨いだ事業を発注する。

B 市内の土木業者に対しても、発注者は上記のような地域の土木業者の事情を勘案し、前項で取り上げた指名競争入札や地域要件付き一般競争入札により地元建設業者に対して優先的に受注機会を与え、他地域からの参入を阻害している。これにより土木業者は決まった地域での受注を確保し、行政の求めに応じ日常的に災害対応、除雪作業を行なっている状況であった。

3. B 市 C 地区にける地元建設業者の存立と公共事業の受注慣行

（1）B 市 C 地区の地域概要

A 県 B 市は、2004 年 3 月に a 町、b 町、c 町、d 村、e 村、f 村、C 村の 7 町村が合併し B

⁴⁰ B 市建設部担当者からのヒアリングによる。

市となった。市域約 1000km²であり、人口は約 5 万人である。

調査を行った旧 C 村は、A 県のほぼ中央に位置し、X 川と Y 川に囲まれた山村である。標高は中央部平地で海拔 375m に位置する山岳地帯で、村域の 95% が山地で、残りのわずか 5% が平地にすぎず、過疎地域指定を受けてきた地域である。旧村域は 100.19km² で、合併前に人口は 1,944 人であったが、合併後、旧村域は市全域の 10% を占め、人口は B 市の約 4% となっている。

旧 C 村地区は少子高齢化が進んだ地域であり、休耕田も増加しつつある。合併前の C 村時代には伝統的に福利厚生に厚く、地域のお年寄りなどの介護、予防医療などに力を入れていた地域であった。村の中心には、国道が基幹道路として機能しており、この国道を使うことにより市中心部である a 町、隣接する他市まで行き来することができる。国道を東に向かえば、隣接する市にある工場に通勤可能であるが、国道の西に向かうと同市内中心部である a 町との間にある Z 峠は、悪天候による道路通行止めがあるために、この Z 峠がネックとなり分断されてしまうこともある山村である。

(2) 旧 C 村における人口推移と産業構造

旧 C 村の人口は、1980 年には 2,714 人であったが、1990 年には 2,537 人とやや減少し、合併後の 2010 年には 1,944 人となり、減少し続け、1980 年からの 30 年間における人口減少率は 28% である。人口減少に伴い、高齢化率も上昇し続け、1980 年 18%、1990 年 25%、2010 年 38% となった。高齢化率は上昇し続けているが、2005 年から高齢者人口の実数もやや低下に転じている。人口減少も依然として続いており、このままの人口推移が続けば、旧 C 村全体として、高齢化率が 50% を超える限界集落と呼ばれる地域となることは想像に難くない。

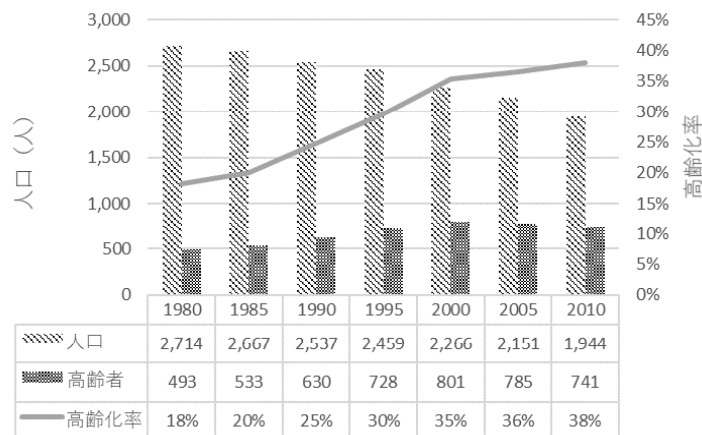


図 4-7：旧 C 村人口と 65 歳以上人口推移と高齢化率

出典：国勢調査より筆者作成

次に旧 C 村の産業構造を把握するために産業別就業者数を示したものが、図 4-7 である。旧 C 村は、平地が村全体の 5% 程度しかなく農業の規模も零細で林業も人工林化が遅れているため、第一次産業の比率は小さい。村では、村立病院を運営していたことからサービス業の比重は大きい。

旧 C 村の主な産業としては、製造業、卸売・小売業、サービス業が挙げられる。居住者の中で製造業従事者が多い。理由として、旧村内に自動車部品製造工場が所在することで、村内の就労人口の主な就業先となっている。

町村合併した 2004 年の前後で雇用がどう変化したか見るために、2005 年と 2010 年の産業構成を比較すると、過疎地における主な産業である建設業、農業、公務の就業者が激減したことがわかる。公務に従事する就業者が約 40% 減少、農業は約 36% の減少、建設業は約 30% 減少した。特に町村合併の影響は公務に従事している従業者の大幅な減少をもたらした。

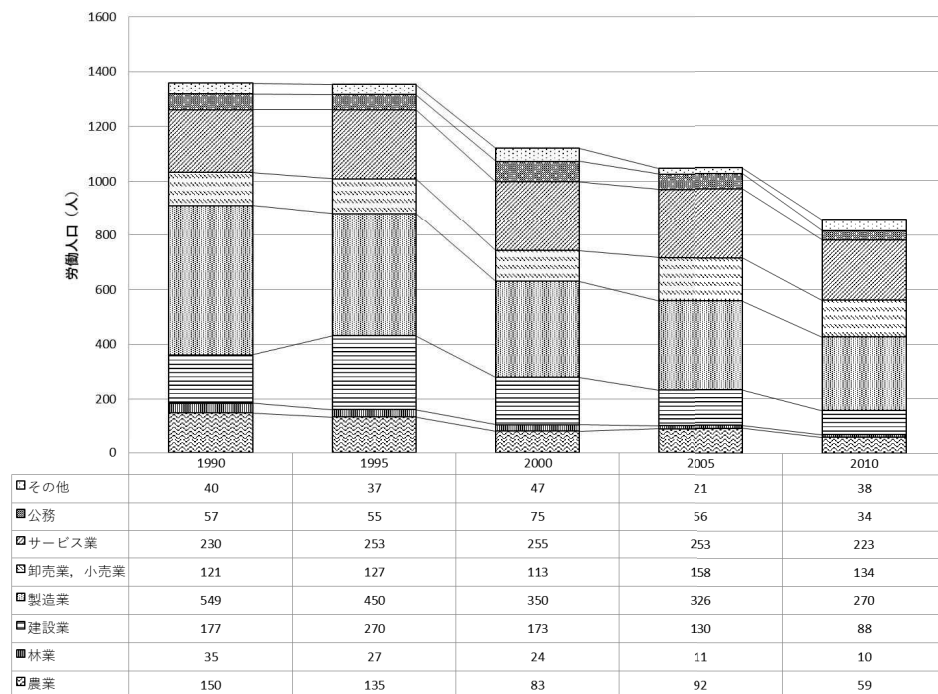


図 4-8：旧 C 村における産業別就業者数

出典：国勢調査より筆者作成

(3) B市C地区の建設業者と受注慣行

本項では、前述したB市における地元建設業者の行動様式を検討する。落札工事と落札地を分析することにより、地元建設業者による受注行動の空間パターンを示し、そこから公共事業の受注圏の実態を明らかにする。2010年度におけるC地区地元建設業者の受注圏の空間パターンを示し、後に2015年度の受注圏の空間パターンを示す。

経年の受注圏を検討するとともに、市町村合併等の政策変化や公共事業予算減少の影響を分析する。

表4-3にあるように、2015年におけるC地区の地元建設業者は3社である。

表4-3：C地区内土木業者一覧

業者名	資本金	平均完工高	職員数	県ランク	営業年数	所在地
A社	3,000	13,358	7	A	53年	W町H
B社	3,000	25,721	6	A	62年	W町S
C社	1,000	7,401	5	B	57年	W町HS

出典：経営審査（2015年）より筆者作成

C地区の建設業者の特徴として、3年間の平均完成工事高（以下、完工高）は、B社が2億5千万円で、C地域内で最も高く、C社が7千4百万円程度で最も低い。しかし、企業規模として観察すると職員数や営業年数もほぼ変わらない企業規模である。所謂、小規模企業⁴¹群で成り立っている。筆者の聞き取り調査からも、この3社の経営者同士も同じ学校の卒業生や地域的な地縁があるために企業間同士友好的であることが分かった。この3社でC地区の地域メンテナンスを行っている

(4) 2010年度の排他的受注圏

表4-4は、B市C地区に所在する地元建設業者による2010年度における市発注工事の受注一覧である。

表4-4：2010年度B市発注C地区土木業者受注一覧

⁴¹ 業種分類が製造業その他に分類されている業種で従業員20人以下の事業所は、中小企業基本法において、小規模企業と定義付けされている。

▲A社	
工事件名	施工場所
① A1工事	M地内
② A2工事	M地内
③ A3工事	H地内
④ A4工事	M地内
⑤ A5工事	H地内
■B社	
工事件名	施工場所
① B1工事	S地内
② B2工事	H地内
③ B3工事	D地内
④ B4工事	H地内
◆C社	
工事件名	施工場所
① C1工事	H地内
② C2工事	M地内
③ C3工事	H地内
④ C4工事	H地内
⑤ C5工事	D地内

出典：B市Webページより筆者作成

表 4-4 を基として、地元建設業者による受注に関する空間パターンを図 4-9 に示す。

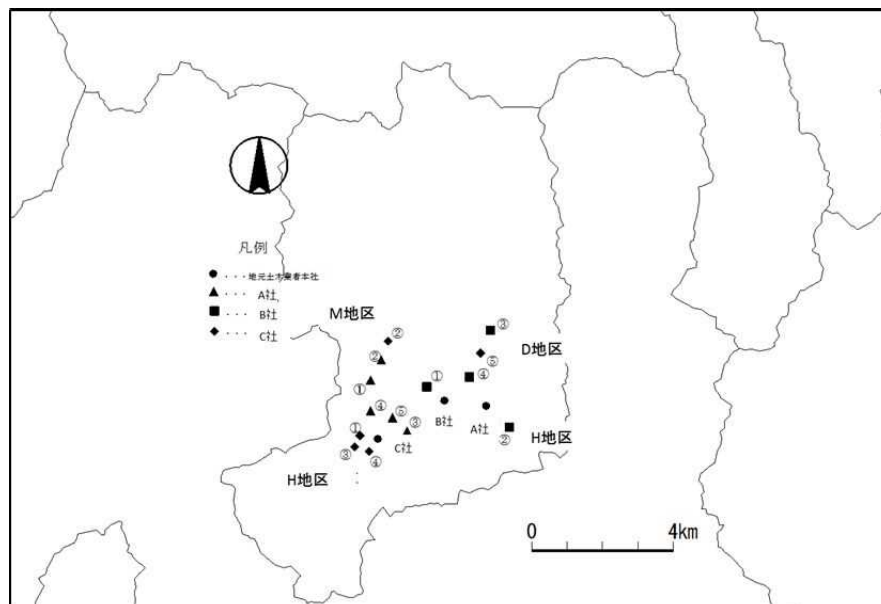


図 4-9：C 地区内土木業者落札箇所一覧 （2010 年）

出典：B市Webページより筆者作成

地元建設業者による受注に関する空間パターンは、自社に近接する箇所を中心に受注を行っている。C地区の地元建設業者による受注箇所として、A社は、M地区を中心に工事を受注している。またB社はD地区を中心に工事を受注しており、C社は自社に近いH地区を中心に工事を請け負っている。

受注に関する空間パターンを見ると、自社に近い箇所を中心に自社のテリトリーともいえる、受注圏を確立していることがわかる。

完全に競争原理に基づいた入札制度のもとでは、このように常に自社に近い箇所を受注することは不可能である。工事を発注者である地方自治体の協力と同地域内にある地元建設業者同士の融通がなければ、このような空間パターンにならないと推察される。

地元建設業者に対する発注者がどのような発注様式をもって、地元建設業者に協力をなしているかを、B市C地区の2つの工事における入札内容を表4-5及び表4-6で示した。この入札における入札業者の本社所在地を記しているが、入札に当たっては市内業者が選定され、落札業者はC地区内の業者であることが分かる。

C地区は旧村時代から過疎地指定された地区である。B市の公共事業入札の特徴は、旧自治体ごとに公共事業の落札業者を配分するよう談合が行われていると推察される。

表 4-5：C-1 工事入札結果 （単位：円）

工事件名	C-1工事	
落札者	C社	
入札業者	入札金額	本社所在地
M建設	辞退	B市e
T組	11,431,000	B市a
O土木	11,613,000	B市e
H建設	11,497,000	B市a
O建設協同組合	11,542,000	B市f
C社	11,331,000	B市C
K工業	辞退	B市a
B社	11,372,000	B市C
A社	11,356,000	B市C
O建設	11,779,000	B市e
R建設	辞退	B市a
D土木	11,483,000	B市a
O設備工業	11,630,000	B市a
M産業	11,391,000	B市C
M	辞退	B市f

出典：B市 Web ページ（網掛けはC地区内地元土木業者）

表 4-6：C-2 工事入札結果 （単位：円）

工事件名	C-2工事	
落札者	A社	
入札業者	入札金額	本社所在地
H土木	5,127,000	B市e
M建設	5,160,000	B市f
K組	5,055,000	B市a
M建設	5,049,000	B市a
T組	5,053,000	B市a
N建設	5,120,000	B市e
N組	5,120,000	B市a
O土木	5,120,000	B市e
A社	4,980,000	B市C
H建設	5,126,000	B市a
A技建	5,160,000	B市a
C社	5,060,000	B市C
B社	5,060,000	B市C

出典：B 市 Web ページ（網掛けは C 地区内業者）

B 市の発注様式として、5 千万円以下の工事であれば、指名競争入札に付されることとなる。つまり、5 千万円以下の工事であれば、指名する建設業者は発注者の恣意的な指名ができる。市内の様々な業者が指名される中で、C 地域の土木業者は必ず指名され、その中から落札者が出ていることがわかる。工事発注の都合による地域内の同業者同士での融通し、工事受注面のプロセスからも業者間調整を通して共存共栄が図られていると推察される。

（5）2015 年度の排他的受注圏

2010 年度における、排他的受注圏の空間パターンは、前項のとおり自社近接箇所を中心にしたテリトリーともいえる商圈を中心として展開していった。B 市においては、債務返済のための緊縮財政が続き、地元建設業者への影響が考察された。また、B 市における第二次新市建設計画が策定されていることと、「品確法」によって公共事業の発注時期が以前より平準化されている等、公共事業の発注に関し変化が見られた。これらの影響があるのかを観察するために 2015 年度における受注圏の空間的パターンを本項では示す。

表 4-7 は、2015 年度における C 地区における市発注工事の受注一覧である。

表 4-7：2015 年度 B 市発注 C 地区土木業者受注一覧

▲A社	
工事件名	施工場所
①A1工事	S地区
②A2工事	M地区
③A3工事	M地区
④A4工事	M地区
■B社	
工事件名	施工場所
①B1工事	S地区
②B2工事	SD地区
③B3工事	Y地区
④B4工事	N地区
◆C社	
工事件名	施工場所
①C1工事	N地区
②C2工事	S地区
③C3工事	MT地区
④C4工事	MT地区

出典：B市Webページより筆者作成

表 4-7 を基として、地元建設業者による受注に関する空間パターンを図 4-10 に示す。

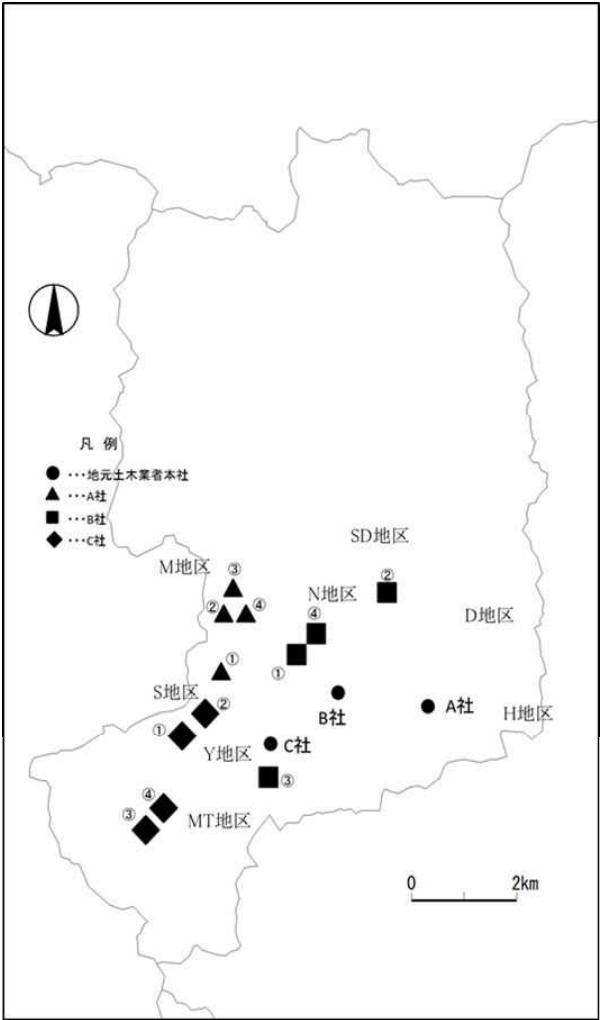


図 4-10 : C 地区内土木業者落札箇所一覧 (2015 年)

出典 : B 市 Web ページより筆者作成

図 4-10 は、2015 年度における、地元建設業者による受注の空間パターンである。

A 社は、2010 年度における空間パターンでは、M 地区を重点的に受注し、C 社も H 地区に近い MT 地区を主に受注し、B 社も 2010 年度とほぼ同様の受注パターンとなっている。

この受注パターンのもととなる、地元建設業者による公共事業の入札結果について 2015 年度の状況を観察する。表 4-8 と表 4-9 に入札内容と結果を示す。

表 4-8 : C-3 工事入札結果 (単位 : 円)

工事件名	C-3 工事	
落札者	B 社	
入札業者	入札金額	本社所在地
A 社	2,650,000	B 市 C
B 社	2,640,000	B 市 C
C 社	2,600,000	B 市 C

出典 : B 市 Web ページ

表 4-9 : C-4 工事入札結果 (単位 : 円)

工事件名	C-4工事	
落札者	A社	
入札業者	入札金額	本社所在地
A技建	辞退	B市a
K工業	5,120,000	B市a
K組	4,998,000	B市a
N組	5,044,000	B市a
H建設	5,014,000	B市a
M組	5,000,000	B市a
MS建設	5,000,000	B市a
MK建設	5,063,000	B市f
K	5,070,000	B市f
O建設	5,035,000	B市e
O	5,035,000	B市e
N建設	5,058,000	B市e
H土木	5,020,000	B市e
T組	辞退	B市a
A社	4,800,000	B市C
B社	4,993,000	B市C
C社	4,982,000	B市C
MT建設	5,100,000	B市e
BC	辞退	B市f

出典：B市Webページ（網掛けはC地区内業者）

2015年度においても、C地区内の地元建設業者が指名され落札されている。また、発注金額が少額であるならば、C地区業者のみが指名されていることが、入札結果からわかる。このように施工場所近隣の地元建設業者が指名され落札する傾向が見られた。これらの結果から、市町村合併からある程度時間がたったとしても、合併前位の旧村単位での排他的受注圏は維持されるという傾向が観察された。しかし、公共事業の削減や市財政の緊縮化の影響は免れない。表4-10に2010年度におけるC地区地元建設業者の市発注工事の受注金額と2015年度の市発注工事の受注額を示す。

表4-10：C地区地元建設業者の市発注工事に対する受注金額の変化（単位：円）

業者名	2010年度	2015年度	差	減少率
A社	116,946,900	21,762,000	95,184,900	81.4%
B社	98,910,000	21,448,800	77,461,200	78.3%
C社	152,143,950	44,087,760	108,056,190	71.0%

出典：B市Webページから筆者作成

C 地区地元建設業者の市発注工事の変化を見ると、各社とも受注金額の低下が著しい。減少率が一番大きい。A 社は 81.4%の減少となり、C 社に至っては 1 億円以上の減額に至っている。自社の存続権ともいえる、旧村単位での排他的受注圏が維持されているにもかかわらず、受注圏内の発注額の低下は、自社の存続に関わる問題である。3 社を合わせた 2015 年度の受注金額は、2010 年度の B 社の売上と近い。つまりは、最近 C 地区には建設業社 1 社が存立し得る発注額しか公共投資がなされていないにもかかわらず、採算を割ったレベルで 3 社が存立し続けている状況である。しかし、中心地とは離れた縁辺地域である C 地区の維持や災害対応等を考慮すると、1 社で広大な範囲を受け持つことは不可能に近いと考えられる。

発注者である B 市は、地元建設業者について、地域の災害、除雪の対応あるいは既存施設の維持、環境整備、ライフラインを守るといった観点から確保をしていきたいと考えている⁴²。

B 市内の土木業者に対しても、発注者は上記のような地域の土木業者の事情を勘案し、前項で取り上げた指名競争入札や地域要件付き一般競争入札により地元建設業者に対して優先的に受注機会を与え、他地域からの参入を阻害している。これにより土木業者は決まった地域での受注を確保し、行政の求めに応じ災害対応、除雪作業を行なっている状況であった。

(6) B 市における排他的受注圏

B 市はほぼ同規模の町村が合併を行った市である。このことから、旧町村内の地元建設業者も同様規模の小規模企業群で成り立っている。経済規模が同様の市であれば、そこに仲裁する建設業組合と発注者の発注方式によって、地元建設業者に対する仕事量が確保しやすい推察される。しかし、公共事業の受注額は排他的に旧村内部で確保され配分されているが、年々受注額が下がり地元建設業者の経営存立の維持が難しい状況になっている。

C 地区にある土木業者 3 社とも、市発注工事においては C 地区内の工事しか受注していない。また、同地区の受注箇所として自社の近隣を中心として受注している。C 地区の土木業者の受注状況を見ても、C 地区から他地域に出て受注活動は行われていない。B 市では、B 市建設業協会による調整も入るため、受注調整が他市町村より強固なものに思われる。B 市建設業協会の調整内容として、地元建設業者が合併前の地域を出て他の旧町村の仕事を

⁴² B 市建設部担当者からのヒアリングによる。

受注しない様に調整をしている。これは、地元建設業者に旧町村内での受注を確保するとともに除雪、災害対応などの対応をさせるためである。

市町村合併以前では、C 村には排他的受注圏が形成されていて、地域内において地元建設業者の縄張りとも言える地域設定が存在した。つまりは図 4-11 の様な概念図となる。

市町村合併後も、B 市建設業協会による調整や地元建設業者同士による調整等により排他的受注圏は維持された。つまりは、図 4-12 の概念図となる。

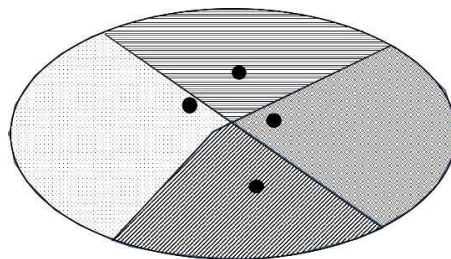


図 4-11：C 村であった頃の排他的受注圏の概念図

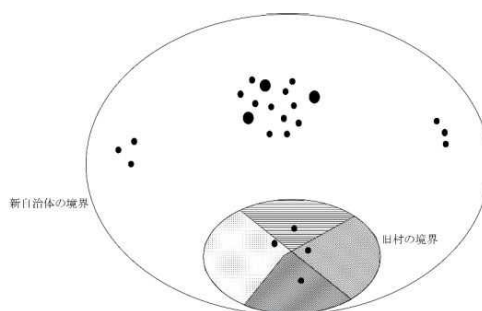


図 4-12：市町村合併後の B 市における排他的受注圏の概念図

B 市建設業協会は B 市市発注工事を傘下土木業者ですべて請け負える様にするために、経営審査事項の評価を上げる活動を行っている。その一環として、加点対象となるマネジメントシステムである IS09001、IS014000 を協会が中心となって取得に対して指導を行っている。また、B 市建設業協会傘下の旧町村の土木業者は地域ボランティア活動等も行っている。傘下の各業者とも、大手・中堅の建設業者と比較して技術評価点、経営項目の評価は低いですが、それらの活動によりその他の審査項目（社会性）に点数が加点され、結果として B 市の大半の土木業者は県、市の A クラスの格付けをされている。これに地域要件付き一般競争入札や指名競争入札等の入札条件が加わる事により他地域からの土木業者の参入が防がれている。

4. 小括

地元建設業者を保護と維持するために、指名競争入札や地域要件付き一般競争入札等に代表される保護制度を維持している。その一方で、地元建設業者は保護制度のもと、自地域の排他的受注圏を超えて公共事業を受注することは極めて少ない。縁辺地域では民間による投資が極めて少なく、地元建設業者は必然的に公共投資への依存度がきわめて高い。調査地域のような過疎地域では、地元建設業者全体の年間受注金額が、自地域を管轄する発注者による公共事業の年間発注金額にほぼ一致する推察される。

最近の C 地区の公共事業の受注金額は、地域内に地元建設業者を 1 社しか維持できないレベルまで低下している。現在 3 社が存立し続けているが、採算を割って存立し続けているに過ぎない。もし 1 社のみしか存立し得なくなった場合、災害対応するには広大な地域を管理しなくてはならず、緊急な災害に対応する人員や重機の減少から、地域が災害時に初動体制に遅れが出ることも十分予想される。

第5章 埼玉県における過疎指定地域について

ー町村合併の影響と排他的受注圏の変遷を中心としてー

本章では、埼玉県における過疎指定地域における地元建設業の実態調査した結果を中心に、町村合併の影響と排他的受注圏が持続しているかについて検証を行なう。過疎地域ほど、建設業の依存度は高い。それに代替する産業は少なく、公共事業の入札制度の変化や町村合併の政策の変化による影響は大きい。

埼玉県では、現在、過疎地域指定されている地域は、旧大滝村、旧両神村、旧神泉村、東秩父村の4地区である。東秩父村は、2010年から過疎地指定された比較的新しい過疎自治体である。東秩父村以外の村は、2005年前後に町村合併を行い、各地域とも新市あるいは新町に編入されている。

旧大滝村は、山間地に位置し、過疎化が進む地域であり、近隣の旧村と比較して大きな市である秩父市と町村合併を行なった。旧大滝村は埼玉県の過疎地としては面積的に最も広い地域である。

東秩父村は、人口減少が著しく、村財政も緊迫しているが、町村合併を選択せず、自身で独立することを選択した村である。

神泉村及び両神村は面積的にはほぼ同様の広さであるが、財政的に豊かであり人口規模も大きい隣接する町と合併を行なった。

平成の市町村合併は国の施策によってすすめられていった。しかし、その後の地域の有り様は帰属する市町村の政策によって影響をうける。この合併した自治体の変容、また地域の過疎変化を観察し、市町村合併後の公共事業の排他的受注圏の変容を実証する。

1. 埼玉県におけるランク制度と市町村事業に充当される地方債について

本節では、実証調査に先立ち、市町村事業に関わりの深い埼玉県における建設業者の格付基準であるランク制度と過疎対策事業債等の市町村事業に関わる地方債についての説明を行う。

(1) 埼玉県におけるランク制度とランク分けについて

埼玉県における各建設業者への各付基準を表5-1に表す。

表 5-1：埼玉県における建設会社格付基準

等級	基 準
①級	資格審査数値が 1110 点以上であって、かつ、1 級相当技術者の数が 10 人以上である者
A 級	資格審査数値が 850 点以上であって、かつ、1 級相当技術者の数が 3 人以上である者（①級に該当する者を除く。）
B 級	資格審査数値が 710 点以上であって、かつ、1 級相当技術者の数が 1 人以上である者（①級及び A 級に該当する者を除く。）
C 級	資格審査数値が 620 点以上である者（①級、A 級及び B 級に該当する者を除く。）
D 級	①級、A 級、B 級及び C 級に該当しない者

出典：埼玉県 HP より筆者作成

埼玉県の格付基準（表 5-1）は、埼玉県下市町村でも同様に準用される。資格審査数値とは、経営審査における P 点に埼玉県独自の基準で加算された数値⁴³となる。埼玉県で加算となるのは、例えば地域の安心・安全評価点として、「県と災害時における防災活動について定めた防災協定等を締結し、防災活動に一定の役割を果たす者」には、経営審査における P 点に 20 点が加算される。また、女性技術職員に対する評価点や若年層（34 歳以下）を新規雇用することによって評価点が加算される。この加算点は、時代と県の政策によって変化する。つまりは、加算点というインセンティブを与えることによって、県が地元建設業者に求めている方向に向かわせていこうという姿勢をとっていることがわかる。また、県外業者に対しては、この加算点による加算は行われていない。つまりできる限り県外業者を排除し県内業者を保護しようとする施策の一環である。市町村においても同様の施策が取られ、市町村は県内業者を市内業者に読み替えて準用している。

⁴³ 紹介する例は一例であり、その他様々なところで加算される。詳しくは埼玉県 Web ページを参照 <http://www.pref.saitama.lg.jp/a0212/pref-nyushin/documents/2728kakuduke-youryou.pdf>（2016-9-16 参照）

表 5-2：埼玉県における発注標準額

等級	土木一式工事
④級	6,000万円以上
A級	3,000万円以上 1億円未満
B級	1,000万円以上 6,000万円未満
C級	250万円以上 3,000万円未満
D級	1,000万円未満

出典：埼玉県 HP より筆者作成

埼玉県における、工事発注標準額は表 5-2 に示す。この表 5-1 及び表 5-2 を基にして、以下、建設会社 A 社を例として、入札までの手順を述べる。

A 社は経営審査事項における P 点が 820 点である。A 社は県と防災協定を結び、女性技術職員を雇用している。また、1 級技術者⁴⁴も 3 人以上雇用している。この場合、A 社は P 点 820 点に、県による加算点、つまりは、防災協定による加算 20 点、女性技術職員の雇用による加算 10 点が上乗せされ、最終的な資格審査数値が 850 点となる。また、A 社には 1 級相当技術者が 3 人以上在籍していることから、格付は A 級となる。したがって、発注標準額を見ると④級から B 級までの工事で、自社の格付金額にあった工事に入札できる事となる。しかし、3000 万円未満の標準額である C 級以下の工事には入札できない。図にすると図 5-1 の様になる。

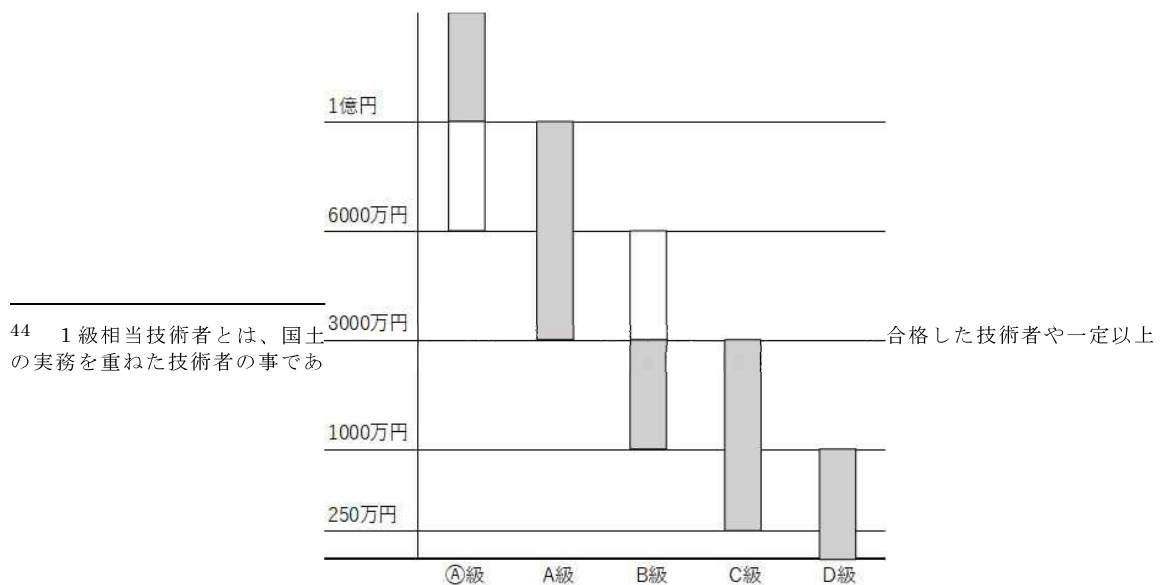


図 5-1：埼玉県における発注標準額

出典：埼玉県 HP より筆者作成

A 級である地元建設業者である A 社は、㊤級工事と B 級工事の重なり合わせている部分について入札できる。図 5-1 の場合であれば、A 級以外であれば白抜きの部分については入札できる。

以上のように、各県及び市町村では入札制度だけではなく、ランク制度を使いながら地元建設業者を保護している。しかし、同地域に同ランク業者が多くなれば、それだけ同じランク工事に入札をする建設業者が増加するということでもある。分離分割発注を認められている県や市町村単位の自治体であれば、自地域に多いランクの業者向けに工事を分割していくということも可能である。

（2）市町村事業に充当できる地方債について

次に過疎地指定された自治体が使用できる過疎債を中心に説明する。市町村道事業における充当できる主な地方債を表 5-3 に示す。

表 5-3：市町村道事業に充当できる主な地方債

地方債名	対象事業	充当率	元利償還金に対する交付税措置
公共事業等債	国の補助事業の地方負担分について充当	地方負担額の90%	90%のうち、財源対策債分である40%の半分が基準財政需要額に算入
地方道路等整備事業債	地方単独事業として行なう道路整備事業に充当	90%	なし
合併特例事業債	国道、県道、市町村道のうち、①合併市町村の中心部と合併関係市町村の中心部を連絡する道路事業②合併関係市町村の公共施設等について、合併市町村住民による共同利用を促進させるのに必要な道路事業に充当	合併特例事業95% 元利償還金の70%が後年度基準財政需要額に算入 合併推進事業 元利償還金の40%が後年度基準財政需要額に算入	
辺地対策事業債	辺地法に基づき、辺地を包括する市町村が、辺地とその他の地域との間における住民の生活文化水準の著しい格差の是正を図るため、当該辺地に係る公共的施設の総合整備計画に基づいて実施する公共的施設整備事業に充当	100%	元利償還金の80%が後年度基準財政需要額に算入
過疎対策事業債	過疎法に基づき公示された市町村が策定する過疎地域自立促進市町村計画に基づいて実施する事業に充当	100%	元利償還金の70%が後年度基準財政需要額に算入

出典：岡山県資料より筆者作成

市町村は表 5-3 にある地方債を起債しながら事業を行っている。先述したが道路改良や道路新設等の国庫補助が受けられる事業であるならば公共事業債が使用でき、市町村は事業費の 40%の負担で事業が行える。道路維持事業の場合となると国庫補助は出ないことから、市町村の負担は事業費全額を負担しなくてはならない。

合併市町村や辺地や過疎指定されている市町村であるならば、辺地対策事業債や過疎対策事業債を起債することができる。それにより公共事業債より有利な起債内容で起債でき、事業費負担も少なくなる。合併特例事業であるならば、市町村負担分は事業費の 32%の負担となり、過疎対策事業であるならば、事業費の 15%の負担で事業が行える。

このことから、合併を行った市町村や過疎指定されている地域などは、これら有利な起債をもって事業を進めることができる。今回、後述する現地調査を行った秩父市では普通建設事業費の半分以上を合併特例事業債によって支出された事業で占められていた。東秩父村では、社会資本総合整備交付金を使用し村内交通整備網整備を実施したが、その事業が終了し、村予算単独事業になった年度から事業が激減した。

2. 市町村合併による地元建設業者の行動パターンについて

—旧大滝村内におけるケーススタディー—

本節では、埼玉県内過疎指定 4 村の内、旧大滝村に関する実地調査を通じて、地元建設業者と地方自治体による受注圏の移り変わりを分析する。旧大滝村はダム建設などの公共事業が盛んな地域であった。旧大滝村では、同じ秩父郡に属する中心的な市である秩父市と合併を行った。経済規模の大きな市との合併は過疎地域の建設業にどのような影響をもたらしたのであろうか。

(1) 旧大滝村の地域概要

旧大滝村は、埼玉県の西端に位置し、山梨県や長野県に接する山村である。荒川の最上流域にあり、大滝地区の 97% が山林である。2005 年 4 月に秩父市、荒川村、吉田町、大滝村の 4 市町村が合併し、秩父市の範囲が拡大した。大滝村は秩父市大滝地区となったが、大滝地区の面積は 331 k m² で、秩父市全域の 57% を占めるほど広大である。大滝地区の人口規模は 2010 年では 1,000 名余り、秩父市総人口のわずか 1.6% を占めるにすぎない。

大滝地区は、公共交通で他地区への移動が困難な場所である。大滝地区には鉄道のルートはなく、鉄道を利用するためには秩父鉄道三峰口駅に出る必要があるが、旧村の中心地である旧大滝村役場から、三峰口駅までは約 10km 程度離れている。また、大滝地区より秩父市中心市街地までは、約 20km の道のりである。バス運行は三峰口駅行が日に 10 本程度、秩父駅行が日に 1 本程度にすぎないので、主な移動手段は自家用車となる。秩父市中心地から旧大滝村へ車で向かうルートは、国道 140 号線のみであり、市街地への通勤も不便な場所である。

(2) 大滝地区における人口減少と産業の衰退

① 大滝村時代からの人口変化

大滝村の人口は、1970 年に 4,791 名であったが、1980 年に 2,713 名に減少し、さらに合併後の秩父市大滝地区となつてからの人口は 2010 年には 1,013 名と激減した。つまり、この 30 年間に 62% も人口が減少した。この急激な人口減少の背景には、林業、鉱業、建設業、製造業などの山村経済を支えてきた産業の衰退が関係している。特に主力産業であった鉱山業の衰退の影響が大きい。しかも「平成の大合併」によって、過疎の村は市と合併し大規模な自治体となった結果、旧村役場は単なる地区事務所となり、村としての自治権

は喪失し、新しい自治体の中での政治的な発言力は弱く、地域の公務員数も減少し、より村の社会・経済の衰退に拍車をかけることになった。

図 5-2 のように、大滝地区の人口は減少し続け、同時に高齢化も進行している。65 歳以上の人口割合は、1980 年 16%であったが、2010 年では 53%に達した。大野（2005）は 65 歳以上の高齢者が 50%以上の集落を限界集落と呼んだが、大滝地区では地区全体でも限界集落の定義に当てはまる。大滝地区の 1 部には 65 歳以上人口割合が 50%を超え、社会的共同体の維持が困難になった限界集落が山間に散在している。

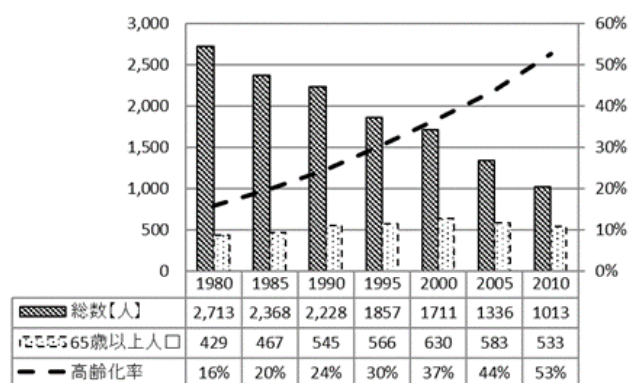


図 5-2：秩父市大滝地区人口と 65 歳以上人口推移と高齢化率

出典：国勢調査より筆者作成

② 産業別従事員数からみる産業構造の変化

図 5-3 に示したように、かつて旧大滝村の山村経済を支えてきた主な産業は、鉱業、林業、農業、建設業、製造業、公務などであった。それらはすべて衰退してしまい、もはや雇用を創出できない地域となってしまった。現在残された人口の就業はサービス業が大半を占めているにすぎない。

秩父鉱山は 1960 年の最盛期には 3,000 人の居住する鉱山の街として発展していたが、1978 年に鉄、銅などの金属の採掘を廃止、それ以降、鉱山経営は縮小し続け、ついに 2006 年には鉱山街から人影が消滅した。しかし、現在でも硅砂、石灰石の採掘が継続されている。当該地区の産業の衰退は民間の産業の衰退だけではなく、公共事業も深く関わっている。旧大滝村地区ではダム建設ということで、1990 年代後半における建設業のブームがあったが、公共事業の減少は建設業のその後の衰退を招いた。滝沢ダムの建設計画が 1969 年に発表されたが、補償交渉が長期化し、水没する 112 戸の移転は 1996 年に全戸完了した。

ダム本体は1999年に着工、2008年に竣工した。ダム建設は一時的な景気を生み出したが、やがて住民の移転や公共事業の削減により人口減少や地域共同体の衰退をもたらした。

建設業従事者数は2000年の268名をピークに、2010年には51名となり、10年間で5分の1以下に激減した。このようにダム建設にともなう建設業就業者数の増大と、その後の衰退が顕著である。公務員の従事者数も、町村合併が行われる前の2005年では53名であったのに対して、2010年では27名となり半減した。町村合併に伴って同地区に居住する公務員数が減少したことも、地域の雇用が減少した一要因となった。山間の傾斜地を利用した農業は発展性が乏しく、農業従事者は2010年時点で9名のみである。

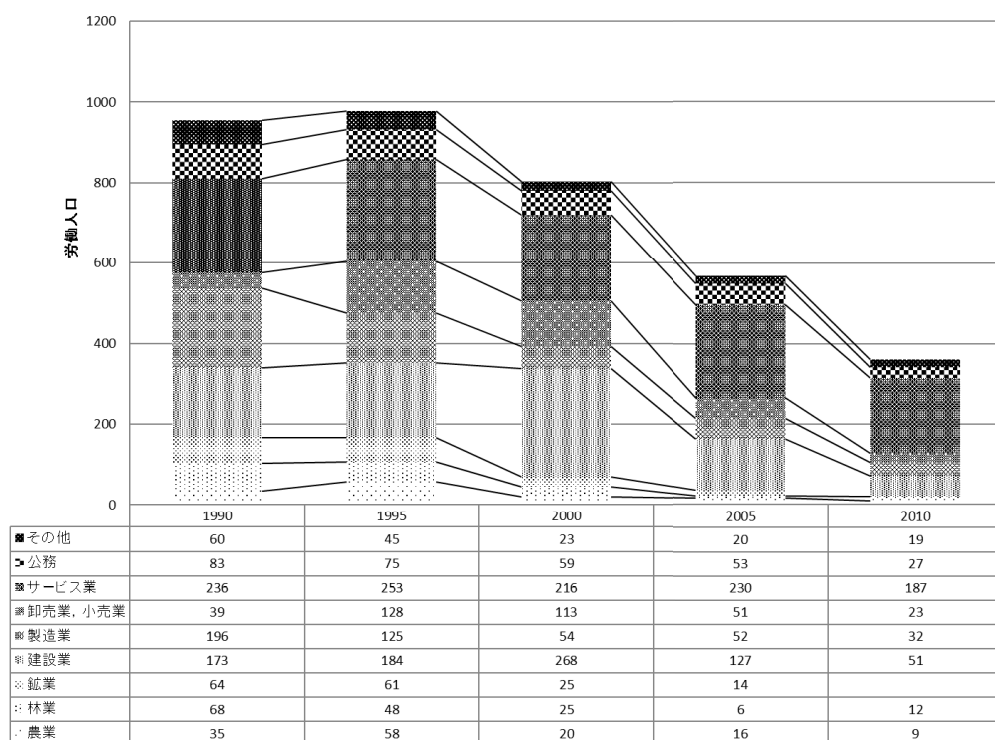


図 5-3：秩父市大滝地区における産業別従事者数の推移

出典：国勢調査より筆者作成

(3) 旧大滝村における市町村合併前後の域内公共投資額の推移

大滝村は、2005年に秩父市と市町村合併を行った。その大滝村の市町村合併という大きな政策的変化によって地区に配分される公共事業予算の変化について考察する。

表 5-4 は秩父市に合併した、旧市町村の人口や財政規模を示す。

表 5-4：2004 年度市町村合併後の秩父市を構成する各旧市町村規模

項目	単位	秩父市	大滝村	荒川村	吉田町
面積	km ²	134.03	330.98	46.97	66.1
人口	人	59,790	1,711	6,382	5,992
人口密度	人	446	5	136	91
財政力指数		0.66	0.19	0.51	0.28
経常収支比率	%	92.5	108.7	100.8	98.1
地方債現在高	万円	1,534,495	166,189	183,369	420,187
標準財政規模	万円	1,062,470	92,624	142,699	187,694

出典：総務省決算カードより筆者作成

合併前の旧秩父市は合併市町村の中で、財政力指数も高く、人口密度も高かった。しかし、経常収支比率⁴⁵は高く財政の弾力性を欠いている状態⁴⁶であるが、他の合併を行なう町村と比較して財政状況は健全であった。財政収支比率から見る合併市町村の経済状況の比較を行なうと、秩父市が最も財政的に余裕があり、次いで吉田町であった。一方、自治体の収入から毎年度経常的に支出される経費、つまりは固定経費を賄えないほどの財政状況であったのが、荒川村と大滝村であった。この財政状況という点から見ても合併後の秩父市において旧秩父市地区が経済規模で中核的な存在となった。

旧大滝村は、合併市町村の中で最も財政状況も悪く人口密度も低かった。特に経常収支比率も 100%を超え、先にも述べたが自己税収だけでは、村運営に必要な固定経費も賄えなかった。

次に、表 5-5 において合併後の秩父市の財政状況を示す。

表 5-5：2005 年度秩父市人口及び財政規模

⁴⁵ 地方税、普通交付税のように使途が特定されておらず、毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当されたものが占める割合。（総務省 HP, http://www.soumu.go.jp/main_content/000264701.pdf 2016-9-24 閲覧）

⁴⁶ 一般的には 80%を超えていると弾力性を欠いていると判断される。（2012,総務省）

項目	秩父市
面積	577.69 km ²
人口	70,563 人
人口密度	122 人
財政力指数	0.58
経常収支比率	90.1 %
地方債現在高	2,551,046 万円
標準財政規模	1,545,037 万円

出典：総務省決算カードより筆者作成

合併を行ったことにより、旧秩父市の視点からみる財政状況は悪化しているが、他の町村の視点からみる財政状況は改善されている。

つまり、旧秩父市以外の人口的にも財政的にも弱小な町村から見ると、強い自治体と合併を選択する他は無く、旧秩父市から見ると合併は不利な条件な合併であった。

次に、自治体の公共事業予算である普通建設事業費の推移を見る。図 5-4 は、合併後の秩父市を構成する旧大滝村と旧秩父市及び旧吉田町、旧荒川村の合併前の普通建設事業費の推移である。

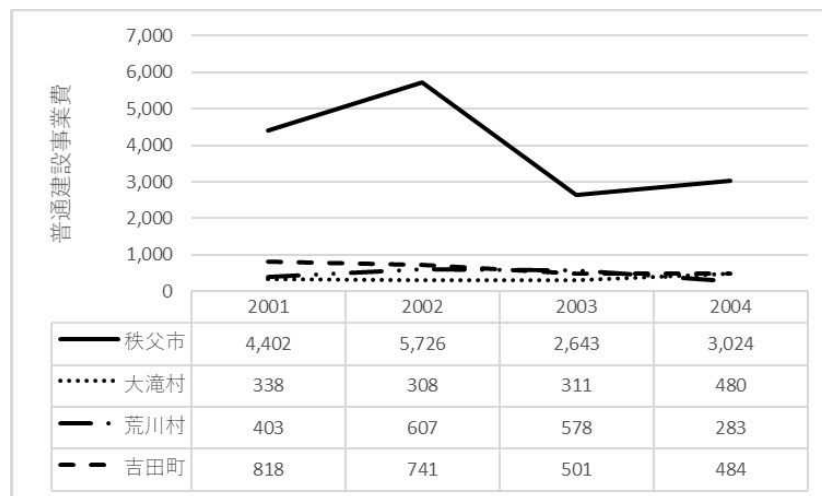


図 5-4：秩父市を構成する各市町村の合併前普通建設事業費の推移（単位：年，百万円）

出典：総務省市町村決算カードより筆者作成

秩父市をと合併した各市町村の普通建設事業費は、当然ながら旧秩父市の予算規模が

最大で、構成比として、旧秩父市が約 70%であり、次が吉田町の約 10%前後、大滝村と荒川村が同様な規模で、約 7~8%程度であった。

2001 年から 2004 年にかけて大滝村以外の旧秩父市を含む各市町村では、合併に向けて普通建設事業費の執行額を減少させているが、大滝村においては合併前の駆け込みでの予算消化が見られる。他の合併予定市町村と違い、大滝村は過疎指定地域のため、過疎債による予算措置が可能なことから、駆け込み予算消化を行ったものと推測できる。

次に合併後、秩父市の普通建設事業費の推移を図 5-5 に示す。

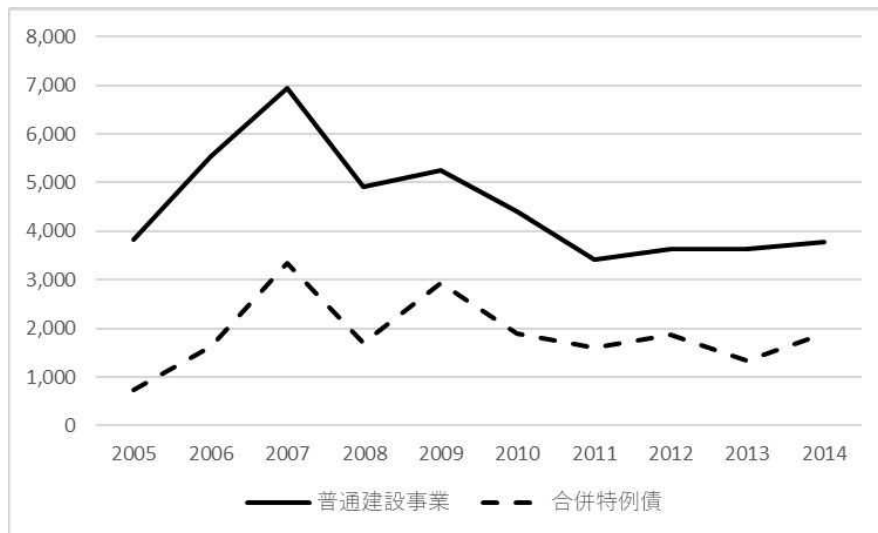


図 5-5：秩父市における普通建設事業費と普通建設事業費に含む合併特例債の推移

(単位：百万円、年)

出典：総務省市町村決算カード、新市まちづくり計画（秩父市、2014）より筆者作成

市町村合併を行った秩父市の普通建設事業費は、合併当初は 50 億円から 70 億円程度まで普通建設事業費が増えたが、それ以降は合併以前の旧秩父市の普通建設事業費の水準にまで低下した。その普通建設事業費の内、合併特例債の占める割合は、合併当初はまだ少なかったが、その後普通建設事業費の半分を占めるようになっていった。

秩父市の今後の方針として、普通建設事業費を抑制していくという。抑制は、合併による特例期間が 15 年となっていることから、2020 年が特例期間終了年度となるからである。それに向け事業費を抑えている（秩父市、2016）。

図 5-4 と図 5-5 を合わせて観察すると、合併特例債を起債したとしても合併した 4 市町

村分の普通建設事業費を合計した予算額となる訳では無いことがわかる。この普通建設事業費の推移を見ていくと、普通建設事業費は合併当初である 2005 年度では 70 億円程度であったが、2014 年度では約 39 億円まで減少する。合併前の秩父市の 2001 年から 2004 年間の平均普通建設事業費は約 39 億円であった。つまりは、中心となる市の普通建設事業費まで予算が収斂したのである。

合併自治体の公共事業予算が比較的規模が大きい旧市の予算レベルに収斂してしまうと、旧町村には旧自治体を主な顧客として経済活動をしてきた地元建設業者が存在するうえに、合併した周囲自治体の地元業者も存在することから、競争が激化し、一部の弱小業者の死活問題に発展しかねない。

(4) 秩父市における市町村合併後の公共工事の発注について

本項では、合併後の秩父市における各旧市町村別の公共事業の発注状況を通じて、合併の影響を考察する。

まず、大滝村時代の発注形態と、どの様な発注が行われていたのかを述べる。

大滝村時代においては、村内建設業者に対して指名競争入札が行われていた⁴⁷。村内建設業を次表に示す。

表 5-6：大滝村における地元建設業者一覧（2015 年）

業者名	資本金(万円)	平均完工高(万円)	職員数(人)	県ランク	営業年数	所在地
A社	3,000	22,316	11	A	45年	秩父市大滝
B社	3,000	35,313	25	A	58年	秩父市大滝
C社	1,000	4,329	10	B	55年	秩父市大滝
D社	2,000	52,441	32	A	46年	秩父市中宮地町
E社	2,000	28,379	10	A	64年	秩父市荒川上田野

出典：秩父市提供資料（2015 年）、経営事項審査（2015 年）より筆者作成

上記 5 社は旧大滝村時代から秩父市との合併後も営業を続けている。これら建設業社の規模は、資本金が 1,000 万円～3,000 万円程度であり、それぞれの建設業者のランクは、A から B ランクという、概ね同程度中小規模の建設業者で構成されていた。

⁴⁷ 旧大滝村職員より聞き取りを行った。大滝村時代の発注記録は現存していないことから、聞き取り調査に基づいて考察する。

合併前の大滝村では、この 5 社で村の公共事業を請け負っていた。D 社と E 社は、それぞれ秩父市と荒川村に所在しているが、元々は大滝村発祥の企業であることから、本社移転後も継続して大滝村の公共事業を請け負ってきた。

大滝村における公共工事の予算は、この 5 社で分配していた。図 5-4 にみるように、大滝村の合併前の普通建設事業費は、約 3 億円であった。5 社で分配すると、1 社あたり 6 千万円程度の売上が村の公共事業からもたされていた。しかし、秩父市と合併し、大滝村が秩父市大滝地区になることによって予算規模が縮小する。表 5-7 は、合併後 2012 年～2014 年までの秩父市における各旧町村への公共工事の発注状況である。

表 5-7：秩父市による旧町村地区別公共事業発注件数（2012～2014 年）

2012 年度

発 注 件 数				
	総件数	一般入札	指名競争入札	一般競争入札比率
秩父地区	51	13	38	25.5%
荒川地区	2	0	2	0.0%
大滝地区	14	6	8	42.9%
吉田地区	11	3	8	27.3%
計	78	22	56	28.2%

2013 年度

発 注 件 数				
	総件数	一般入札	指名競争入札	一般競争入札比率
秩父地区	78	19	59	24.4%
荒川地区	3	0	3	0.0%
大滝地区	13	6	7	46.2%
吉田地区	17	4	13	23.5%
計	111	29	82	26.1%

2014 年度

発 注 件 数				
	総件数	一般入札	指名競争入札	一般競争入札比率
秩父地区	52	12	40	23.1%
荒川地区	6	3	3	50.0%
大滝地区	8	4	4	50.0%
吉田地区	19	6	13	31.6%
計	85	25	60	29.4%

出典：埼玉県電子入札総合案内より筆者作成

秩父市による公共事業の発注件数を地区ごとに比較をすると、秩父地区に対して重点的に発注が行われ、他地区は少ない。また、一般競争入札制度採用の比率も、秩父地区は 25% 台で推移しているものの、他地区では一般競争入札制度を採用する割合が年を追うごとに上昇している。

秩父市においては1千万円以上の工事は、一般競争入札が原則となっている。秩父地区以外の地区においては、1千万円以上の公共工事が発注されていることが、表5-7から見て取れる。官公需法において行き過ぎない程度の分離分割発注が認められているのにも関わらず、旧秩父市地区以外の地区においては、一般競争入札制度での工事が多く発注されている。これまで、旧自治体の中で指名競争入札での受注活動が行われていた。しかし、このことにより、旧秩父市地区以外の地元建設業者は、価格による競争を強いられていることは想像に難くない。

秩父市の一般競争入札は「制限付き一般競争入札制度」である。制限とは、市内に本支店がある建設業者（地域要件）であり、市の公共工事において、一定の実績がある建設業者に入札資格を付与する入札制度である。つまり、合併後、旧自治体すべてが秩父市となり、秩父市内に本支店があり、一定実績のある地元建設業者であるならば、旧自治体の垣根を越えて入札に参加出来るようになったのである。その結果、市町村合併が行われると、旧自治体で指名されていた業者は広域化した自治体内で激しい価格競争に巻き込まれる事となった。

次に、受注面からみた秩父市における地元建設業者への公共事業の配分を旧市町村別に比較し考察する。

表 5-8：2012 年度秩父市による旧町村地区への公共事業発注金額と地区別受注者

秩父地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	51	419,229,590	
大滝地区業者受注件数・金額	1	2,600,000	0.6%
吉田地区業者受注件数・金額	2	19,236,680	4.6%
荒川地区業者受注件数・金額	1	8,204,000	2.0%
その他(災害協定外業者)	15	148,154,320	35.3%
秩父地区業者受注件数・金額	32	241,034,590	57.5%
大滝地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	14	138,915,700	
秩父地区業者受注件数・金額	3	23,156,300	16.7%
吉田地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
荒川地区業者受注件数・金額	3	26,288,000	18.9%
その他(災害協定外業者)	3	8,327,000	6.0%
大滝地区業者受注件数・金額	5	81,144,400	58.4%
荒川地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	2	4,260,000	
秩父地区業者受注件数・金額	1	2,800,000	65.7%
吉田地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
大滝地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
その他(災害協定外業者)	1	1,460,000	34.3%
荒川地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
吉田地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	11	138,685,300	
秩父地区業者	4	89,332,500	64.4%
荒川地区業者	0	0	0.0%
大滝地区業者	0	0	0.0%
その他(災害協定外業者)	2	29,464,000	21.2%
吉田地区業者	5	19,888,800	14.3%

出典：埼玉県電子入札総合案内より筆者作成

表 5-9：2013 年度秩父市による旧町村地区への公共事業発注金額と地区別受注者

秩父地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	78	576,794,374	
大滝地区業者受注件数・金額	1	10,260,000	1.8%
吉田地区業者受注件数・金額	7	72,998,000	12.7%
荒川地区業者受注件数・金額	5	5,242,500	0.9%
その他(災害協定外業者)	4	17,262,000	3.0%
秩父地区業者受注件数・金額	61	471,031,874	81.7%
大滝地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	13	288,368,930	
秩父地区業者受注件数・金額	2	12,660,000	4.4%
吉田地区業者受注件数・金額	2	108,550,000	37.6%
荒川地区業者受注件数・金額	1	90,480,000	31.4%
その他(災害協定外業者)	1	12,011,000	4.2%
大滝地区業者受注件数・金額	7	64,667,930	22.4%
荒川地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	3	10,864,000	
秩父地区業者受注件数・金額	0		0.0%
吉田地区業者受注件数・金額	0		0.0%
大滝地区業者受注件数・金額	0		0.0%
その他(災害協定外業者)	2	8,064,000	74.2%
荒川地区業者受注件数・金額	1	2,800,000	25.8%
吉田地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	17	130,286,544	
秩父地区業者受注件数・金額	4	57,640,800	44.2%
荒川地区業者受注件数・金額	0		0.0%
大滝地区業者受注件数・金額	0		0.0%
その他(災害協定外業者)	3	8,157,000	6.3%
吉田地区業者受注件数・金額	10	64,488,744	49.5%

出典：埼玉県電子入札総合案内より筆者作成

表 5-10：2014 年度秩父市による旧町村地区への公共事業発注金額と地区別受注者

秩父地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	52	390,785,445	
大滝地区業者受注件数・金額	2	32,742,312	8.4%
吉田地区業者受注件数・金額	2	7,458,331	1.9%
荒川地区業者受注件数・金額	3	30,108,780	7.7%
その他(災害協定外業者)	12	91,623,431	23.4%
秩父地区業者受注件数・金額	33	228,852,591	58.6%
大滝地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	8	133,971,442	
秩父地区業者受注件数・金額	1	13,596,910	10.1%
吉田地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
荒川地区業者受注件数・金額	2	70,562,640	52.7%
その他(災害協定外業者)	0	0	0.0%
大滝地区業者受注件数・金額	5	49,811,892	37.2%
荒川地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	6	61,578,005	
秩父地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
吉田地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
大滝地区業者受注件数・金額	1	19,836,005	32.2%
その他(災害協定外業者)	2	7,976,000	13.0%
荒川地区業者受注件数・金額	3	33,766,000	54.8%
吉田地区総発注件数・金額	件数	金額	発注金額に 対する割合
	19	254,647,588	
秩父地区業者受注件数・金額	4	73,318,360	28.8%
荒川地区業者受注件数・金額	1	14,880,000	5.8%
大滝地区業者受注件数・金額	0	0	0.0%
その他(災害協定外業者)	2	38,630,350	15.2%
吉田地区業者受注件数・金額	12	127,818,878	50.2%

出典：埼玉県電子入札総合案内より筆者作成

表の 5-8 から 5-10 は、2012 年から 2014 年までの過去 3 年間の秩父市を構成する旧市町村に対する公共事業発注の落札記録に基づき、地区別での落札金額を集計したものである。

2012 年度の秩父市における各地区別の落札は、秩父地区の業者が一番多く、合計 51 件、4 億 1 千万円で 51 件だった。大滝地区は、合計 14 件、1 億 3 千万円程度であった。

2013 年においては、秩父地区の発注金額は増加され、合計 78 件、約 5 億 7 千万円の発注がなされた。大滝地区では、合計 13 件、約 2 億 8 千万円であった。しかし、大滝地区において受注した業者は、実際には吉田地区や荒川地区に本社を置く域外業者の受注率が 70% 近く占め、地元大滝地区に所在する旧大滝村指名業者は、22% 程度しか受注できていなかった。

また、秩父地区の業者は、他地区の建設業者と比較して、受注ができていることが表 5-8 及び表 5-9、表 5-10 からわかる。2014 年になると、その傾向は多少の緩和を見せるが、依然、秩父地区の建設業者が大きなシェアを占めている。

2012 年度から 2014 年度までの公共投資の発注が多くなされている業者が集中する地域は、秩父地区であることがわかる。しかも、秩父地区の建設業者が大滝地区や荒川地区の公共工事をより多く受注している事も明らかになった。

次に、その地区にいる地元建設業者がどの程度、地区の仕事を受注したかを、大滝地区を事例に表 5-11 にまとめた。

表 5-11：2012 年度～2014 年度における大滝地区公共事業受注業者

2012年	件数	金額
A社	2	37,449,269
E社	3	43,394,500
他地区業者	9	58,071,931
大滝地区(総件数)	14	138,915,700
2013年	件数	金額
B社	2	8,916,930
E社	1	32,271,000
C社	1	10,380,000
D社	1	7,700,000
他地区業者	8	229,101,000
大滝地区(総件数)	13	288,368,930
2014年	件数	金額
C社	4	29,814,207
E社	1	16,117,685
他地区業者	3	88,039,550
大滝地区(総件数)	8	133,971,442

出典：埼玉県電子入札総合案内より筆者作成

大滝地区にある、旧大滝村指名建設業者は、表 5-6 にある通り 5 社である。2012 年度からの受注を見ると、市の公共事業を 1 本も受注していない地元建設業者もあった。合併前は、大滝村の中で、地元 5 社で公共事業を分担してきた。市町村合併という変化の中で、小規模自治体に属する地元指名建設業者が、地元の公共事業を受注する機会が大幅に減少した。

大滝地区に所在する地元建設業者は、「合併してから、仕事が取れなくなった。仕事が取れる建設業者はいつも決まったところだ。」と述べている⁴⁸。この地元建設業者は、規模的にも技術的にも比較的優位に立ちながらも地元で仕事を取れないことから、秩父地区以外の他地域に受注圏を拡大し、しかも民間発注の仕事を多く請け負う事によって、自社の存続を確保している。

大滝地区に所属する地元建設業者が、秩父地区に所属する比較的企業規模の大きい会社に受注機会を奪われる理由として、発注工事の最低落札価格に合わせられる工事価格積算技術の差と、総合評価入札方式制度が理由として挙げられる。

発注者である地方自治体に所属する土木技術者は、工事価格積算ソフトを使い積算を行っている。また、官製積算の単価は部外秘とされ公表されていないものである。しかし、ある程度の企業規模を持つ地元建設業者であれば、県庁や市役所 OB を講師に雇入れ、積算技術の講習会を開講し、発注者と同等の積算ソフト⁴⁹の導入を行い、積算技術者の養成を行なっていることから、官製積算と同等の価格が出せる技術を持っている。3 章でも述べたが、零細ともいえる地元建設業者では、積算技術者養成のコストは負担できない。

また、総合評価入札方式では、前年度工事で優良工事等の評価をうけることによって、企業評価が上がり、評点に加点されることから落札がしやすくなる。これにより、毎年同じような地元建設業者が表彰され落札していることから、ある一定の地元建設業者による寡占が生まれる。

今回の秩父市に関わる市町村合併は、新たに拡大された地域市場での経済規模では、秩父市が他の市町村と比較して相対的に優位な経済規模を誇る。合併した秩父市の中で周辺部の旧自治体と比較して、中核的旧自治体地区に対してより多くの公共投資がなされたばかりではなく、その自治体に本支店があった建設業者が市町村合併後も大きなシェアを持つ傾向が明らかになった。換言すれば、旧秩父市を除く周縁的存在の自治体に所在した指

⁴⁸ B 社より 2015 年 6 月 25 日聞き取り。

⁴⁹ 代表的な土木工事積算ソフトの価格は導入価格が約 100 万円程度であり、年間メンテナンスを料金として 50 万円程度かかる。

名業者は衰退するリスクが高まっている。

(5) 小括

本節では、大滝地区に着目して、秩父市における普通建設事業費の発注の地域別分析を行った。合併後、秩父市の普通建設事業費は縮小しつつある。経済規模の大きな秩父市主導での公共事業が行われるため、公共事業の地域的配分も、それを請け負う地元建設業者も、旧秩父市の業者が多く受注する。しかも、合併した過疎地を含む弱小自治体において行われている公共事業に関しても、旧秩父市地区の地元建設業者が受注する機会が多くなり、地元建設業者の仕事が減少している。

これまで、独禁法の規制がゆるやかであった時代では公共投資配分において、地方自治体と地元建設業者による排他的受注圏が成立していた。この時代は、地域の災害やインフラの整備などを地元建設業者が担当する代わりに、公共事業によって、自社の存続権を確保するという一種の互惠関係があった。しかし、市町村合併によって、その垣根は壊れ、合併した新市の中で地元建設業者同士、特に有力旧市建設業者有利な競争にさらされる状況に至っている。この状況の概念図を図 5-6 に示す。

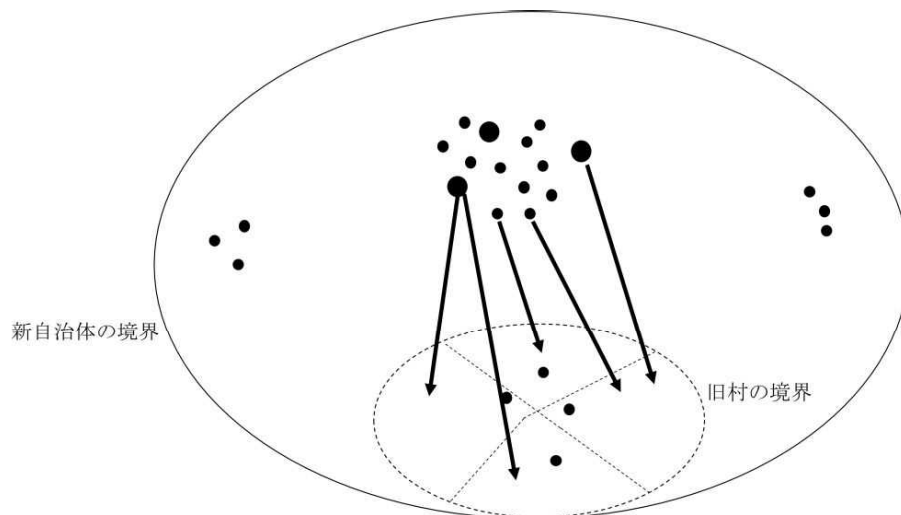


図 5-6：秩父市における市町村合併後の状況の概念図

3. 市町村合併による地元建設業者の行動パターンについて

—新小鹿野町におけるケーススタディー—

本節では、埼玉県内過疎指定 4 村の内、小鹿野町と合併した旧両神村に関する実地調査を通じて、公共事業に関する地方自治体の変化と地元建設業者の受注面の検討をする。

旧両神村は、旧大滝村に接している過疎地域であった。旧両神村は比較的人口規模や財政規模でそれほど差がない旧小鹿野町と合併し新小鹿野町となった。地域面積はあまり変わらないが、人口は 4 倍程度旧小鹿野町のほうが多い。経済規模では両町村とも財政が苦しい状況には変わりがない。秩父市と周辺町村の合併は、差がある自治体間で行われて、事実上中心都市に周辺が吸収される形となったが、小鹿野町の合併は比較的对等合併に近い。そのような町村が合併を選択して新しい自治体を形成すると、旧自治体別の指名業者の受注はどのような状況となるのか検討する。

(1) 新小鹿野町の地域概要

小鹿野町は埼玉県秩父郡にある町で、秩父盆地のほぼ中央に市街地を形成している。2005 年 10 月 1 日に小鹿野町と隣接する両神村との 2 町村が合併し、「小鹿野町」となった。旧小鹿野町の位置は秩父市街地に近く町内には鉄道施設は無いが、駅へのアクセスも比較的に良い。旧両神村は旧小鹿野町の市街地の奥地に位置する山間部に位置する。両神山を中心とした秩父多摩甲斐国立公園や日本の滝百選に選ばれた丸神の滝のある県自然環境保全地域、県立両神自然公園、名峰二子山を擁する県立西秩父自然公園などの豊かな自然に恵まれた地域である。

小鹿野町の地域概要として、町域 171.76 k m²、人口約 1 万 2 千人であり、隣接自治体は、埼玉県秩父市と群馬県神流町及び上野村である。鉄道を利用するためにはバス等の公共交通機関や自動車等で秩父鉄道三峰口駅や秩父駅または、西武鉄道西武秩父駅にでる必要がある。町内主要道路は、国道 299 号線、主要地方道県道 37 号線、43 号線を擁している。両神山を始めとする山々に町内が囲まれていることから、地区西部から先は抜けられず行き止まりとなっている。そのため、西側の山間部は隔絶された土地柄である。

土地利用については、総面積の 90% 近くを山林や国有林が占めおり、農地が少なく、総面積の 8% である。わずかな平地に農地があり、小規模な農家が多く所在している。旧両神村に接する旧大滝地区は山林の占める割合がより高く、ほとんど平地がなく農地が極端に少ない。つまり、同じ過疎地でも小鹿野町両神地区は秩父市大滝地区よりもやや立地条

件が良い。宅地は 2%であるが、県道 209 号沿いに町の主要施設や集落があることから、県道沿いにコミュニティを形成している。

小鹿野町の小鹿野地区は、秩父市街地に近接し、近世に宿場町として繁栄し、小鹿野歌舞伎などの文化を通じて地域と住民がつながっている歴史を持つ土地である。

それに対し両神地区は、両神山と簿川及び小森川流域を中心とした地域に集落が点在している地域である。土地の殆どが、山林や原野で占められており、一部の平坦地と傾斜地において、小規模な農業が営まれている。かつては、林業が盛んであったが、輸入木材に押されたこと、また需要の減少から林業経営は減退している。

旧村として、環境の変化から観光に力を入れ、1975 年に村営国民宿舎「両神荘」をオープンさせた。1991 年には、ふるさと創生事業を利用した日帰り温泉浴場施設を開設し、1992 年に埼玉県山西省友好記念館「神怡館」と 1993 年に「鳳鳴館」が建設された。

産業が衰退した両神地区は、これらの観光施設を作ることにより、地域を活性化させようとした地域である。

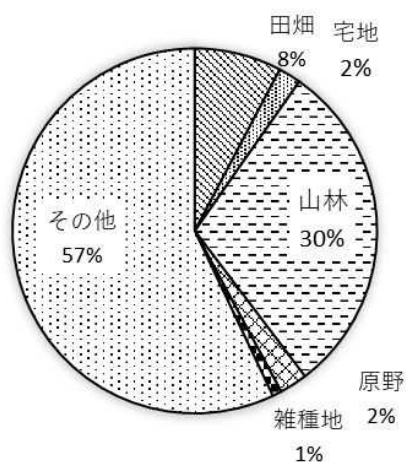


図 5-7：小鹿野町における地目別土地利用割合（2005 年）

出典：埼玉縣市町村勢概要より筆者作成

（2）旧両神村における人口変化と産業構成について

旧両神村の人口は、1980 年には、3,417 人、高齢化率は 15%であった。2000 年に、人口は 3,018 人となり高齢化率は 27%となった。合併後の 2010 年に、地域人口は 2,671 人となり、高齢化率は 31%となった。このように、旧両神村は旧大滝村と比較して、人口減少傾向は緩やかであり、高齢化率も低い。地区内に大規模なダム工事があった建設産業依存

型の旧大滝村と、ダム建設がなかった建設産業への依存度が相対的に低かった旧両神村という両者の違いも人口の増減に関係しているであろう。

次に、図 5-9 に両神地区において産業従事している人口の推移を示す。農業人口の 1990 年値は 290 名従事していたが、2010 年現在では、121 名と半減している。また、両神地区には(株)秩父富士という富士電機系の企業が立地していることから、かつては製造業の従事者が多かった。しかし、事業規模の縮小から現在では雇用人数を減らしている状況である。そのような状況を反映して、1990 年での両神地区の製造業の従事者は、602 名であったのに対し、2010 年現在では、387 名と半減している。労働人口の減少も比較的緩やかであり、地域人口の減少が緩やかなことが特徴的な過疎地域である。

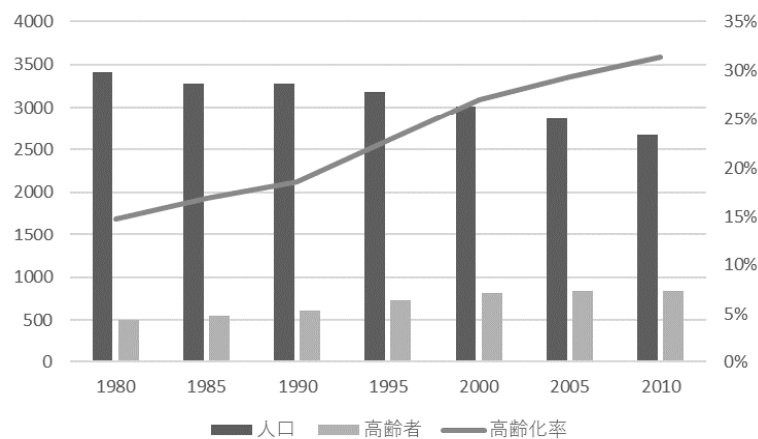


図 5-8：小鹿野町両神地区の人口と 65 歳以上人口の推移

出典：国勢調査より筆者作成

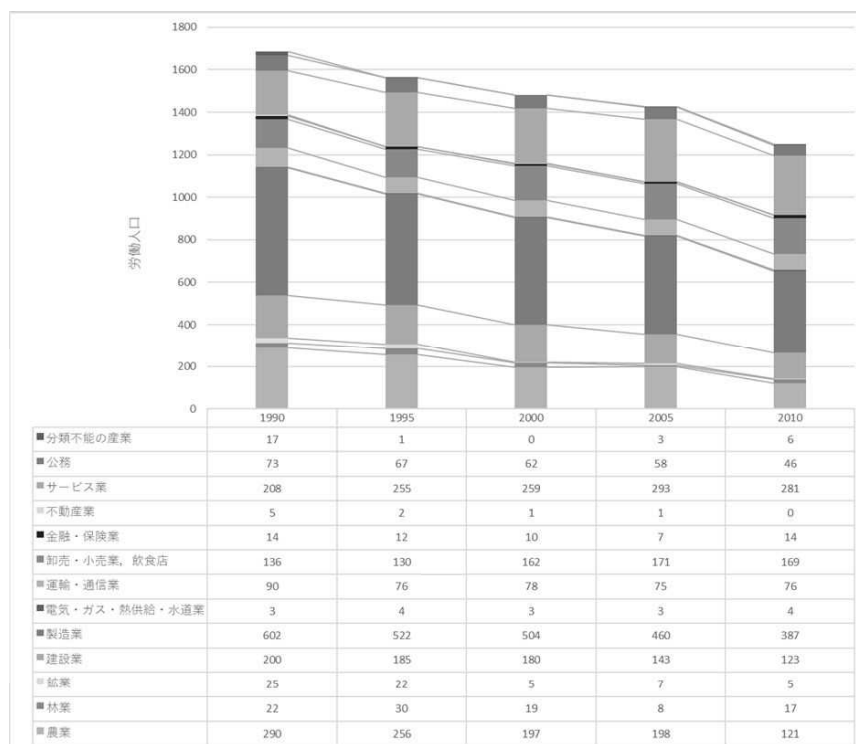


図 5-9：小鹿野町両神地区における労働人口の推移

出典：国勢調査より筆者作成

(3) 旧小鹿野町及び両神村における市町村合併前の財政規模について

本項では、合併後の公共投資の推移を見る前段として、合併前の各町村の財政規模と公共投資の推移を見てゆく。表 5-12 は旧小鹿野町及び旧両神村における財政規模を比較したものである。

表 5-12：2004 年度合併前の小鹿野町と両神村の財政

項目	単位	小鹿野町	両神村
面積	km ²	100.03	71.42
人口	人	12,043	3,018
人口密度	人	120	42
財政力指数		0.43	0.22
経常収支比率	%	94	100.6
地方債現在高	万円	523,131	164,267
標準財政規模	万円	256,771	102,841

出典：総務省決算カードより筆者作成

表 5-13：2005 年度市町村合併後の小鹿野町財政規模

項目	小鹿野町
面積	171.75 km ²
人口	14,479 人
人口密度	84 人
財政力指数	0.38
経常収支比率	96.1 %
地方債現在高	741,802 万円
標準財政規模	362,798 万円

出典：総務省決算カードより筆者作成

旧小鹿野町及び旧両神村を比較すると、旧小鹿野町は、旧両神村と比較して財政規模は約 2 倍あり人口は 4 倍であった。旧小鹿野町の方が、財政規模は大きく人口も多いが、前

節で述べた秩父市と大滝村等の市町村合併の規模と比較すると、旧小鹿野町及び旧両神村の合併はそれほどの地域差は無い。

ただし、どちら自治体にも言えることは、経常収支比率が高く財政状況は硬直化していることである。両自治体の中での比較では、旧小鹿野町の方が良好であった。合併後の小鹿野町は、表 5-13 に示したように、財政力指数も 0.38 となり、経常収支比率も 96.1% となった。合併前の旧小鹿野町と比較して、財政状況が良くない両神村を合併したことから当然の事ながら財政状況は悪化したことが読み取れる。

次に、合併後の両町村の歳入面を観察する。山間部の地元建設業者にとって主な顧客は市町村等の自治体であるが、合併後の自治体の財政状況が良好でないと地元建設業者に対する発注が減少する。

図 5-10 において、旧両神村と旧小鹿野町の歳入の変化をグラフにて示す。2004 年度までは、合併前の旧両町村の歳入額と旧小鹿野町の歳入合計をグラフに表し、合併後は新小鹿野町の歳入を表す。

合併前の旧両町村の歳入を見ると、旧小鹿野町、旧両神村共に歳入のピークは 2003 年であった。旧両神村は、2001 年及び 2002 年の地方債の発行は、1 億 7 千万円程度の発行を行っていたが、2003 年度に入り、3 億 3 千万円と発行を倍増させている。このことから 2003 年度の旧両神村の歳入は多くなっている。

2005 年の合併後の新小鹿野町の歳入は、多少の変動はあるが、ほぼ旧町村の歳入を足し合わせた額の水準となっている。歳入状況は、旧町村の歳入を足し合わせた数値に収まっているが、公共事業の原資となる土木費の推移は減少傾向にある

図 5-11 で合併前の土木費と合併後の土木費をグラフとしてまとめ、推移を観察する。

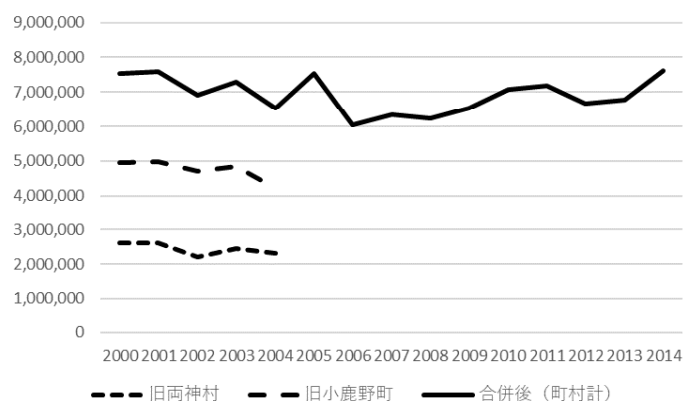


図 5-10：小鹿野町及び両神村と合併後の小鹿野町の歳入状況（単位：年、千円）

出典：総務省決算カードより筆者作成



図 5-11：小鹿野町及び両神村と合併後の小鹿野町の土木費の推移（単位：年、千円）

出典：総務省決算カードより筆者作成

旧町村の合併前の推移として、土木費の落ち込みは、小鹿野町は 2002 年から始まり、両神村は、2003 年度から落ち込みが始まる。これは、合併前の駆け込み発注と合併に向けた発注抑制と考えられる。

合併後の 2005 年以降になると、土木費は落ち込み、2013 年には旧小鹿野町単独予算程度の土木費まで落ち込む事となる。歳入の状況は変わらない中、土木費が年々減少していった。この状況の中で、地元建設業者が町から受注する公共事業は減少していったことは想像に固くない。

合併後、公共事業予算が減少したことから、旧自治体の中で地元建設業者が災害対応や地域インフラのメンテナンスを昼夜問わず行なう地域貢献と引き換えに公共事業の受注の見返りを受ける互惠関係が小鹿野町の中でも両神地区では特に崩れている可能性が高い。

次項では、両神村を主軸として、公共事業の受注面からの観察を試みる事とする。

(4) 町村合併前後の受注面からみた公共事業の推移

本項では、地元建設業者の視点から公共事業の推移を考察する。つまりは、合併前後において公共事業がどの様に地元建設業者に発注され、また地元建設業者が受注していったかということを観察し、町村合併後の公共事業について考察を行なう。

旧両神村には地元建設業者が 6 社ほどあったが、そのうち 1 社が倒産して現存している

のは 5 社である。

表 5-14 のように旧両神村に所在している公共事業を受注していた地元建設業者 5 社を比較すると、両神村内で、一番大きな規模を持つ会社が A 社である。他の B～E 社と比較して、従業員数も多く、完工高も他社の約 10 倍となっている。他の B 社～E 社になると、零細企業と言っても良いほどの個人経営となる。D 社になると、年間の平均完工高は、約 400 万円となり、公共工事の受注はほとんどしていない。また、他の事業者も年間 6 千万円前後の完工高である。

表 5-14：旧両神村における地元建設業者一覧（2015 年度）

業者名	資本金	平均完工高	職員数	県ランク	営業年数	所在地
A社	3,000	58,965	17	A	53年	小鹿野町両神簿
B社	1,000	5,587	7	B	35年	小鹿野町両神簿
C社	1,000	6,554	6	C	20年	小鹿野町両神小森
D社	500	401	2	D	38年	小鹿野町両神簿
E社	1,000	6,912	3	B	33年	小鹿野町両神簿

出典：小鹿野町提供資料（2015 年）、経営審査事項（2015 年度）より筆者作成

このように両神村では、A 社という比較的規模が大きい会社が 1 社ある以外は、家族経営といえるような零細な地元建設業者も多い。

合併前の 2001 年から 2004 年間の建設会社の受注状況を表 5-15 に示す。なお、X 社は現在両神地区に現存しない建設会社 1 社を表す。

表 5-15：2001 年度～2004 年度旧両神村における公共工事受注者一覧

2001年	工事件名	地域	請負会社名	受注金額
10月26日	柏沢線林道改修工事	大字簿地内	D社	892,500
	浦島線林道改修工事	大字簿地内	C社	1,680,000
	小森川水辺環境整備工事	大字小森地内	A社	18,900,000
	村道718号線道路舗装改修工事	大字小森地内	A社	1,260,000
11月12日	大胡桃山排水路改良工事	大字簿地内	A社	5,670,000
	県単独串脇線林道災害復旧工事	大字簿地内	A社	7,560,000
	村単独串脇線林道災害復旧工事	大字簿地内	A社	6,720,000
12月21日	林道21号道路舗装工事	大字小森地内	A社	3,255,000
	六葉線林道舗装工事	大字小森地内	A社	7,770,000
	中尾線林道舗装工事	大字小森地内	A社	11,445,000
	農道舗装工事	大字簿地内	A社	9,660,000
	日陰入支線林道開設工事	大字簿地内	X社	36,120,000
	日陰入支線林道改良工事	大字簿地内	X社	9,660,000
	大谷線林道災害復旧工事	大字簿地内	X社	33,180,000
受注金額計				153,772,500
2002年	工事件名	地域	請負会社名	受注金額
6月28日	村道1025号線道路改良工事	大字小森地内	E社	1,785,000
8月28日	上野沢線林道改良工事	大字小森地内	B社	1,995,000
	串脇線林道改良工事	大字小森地内	E社	4,095,000
9月30日	黒海土排水路改良工事	大字簿地内	E社	2,835,000
	浦島浄水場改良工事	大字簿地内	A社	3,937,500
10月7日	村道11号線道路排水路改良工事	大字簿地内	B社	2,572,500
	村道87号線防護柵設置工事	大字小森地内	D社	1,155,000
10月16日	日陰入支線林道開設工事	大字簿地内	X社	42,640,500
12月10日	沼里坂戸線林道開設工事	大字簿地内	A社	50,085,000
12月11日	節分草縁駐車場整備工事	大字小森地内	B社	3,391,500
12月24日	柏沢線林道舗装工事	大字簿地内	A社	2,940,000
	小森川水辺環境整備工事	大字小森地内	A社	18,165,000
	防火水槽新設工事	大字簿地内	A社	3,990,000
	集人駐車場整備工事	大字簿地内	D社	1,942,500
2月17日	村道3号線橋梁整備（下部工）工事	大字簿地内	A社	50,715,000
	小桜宅地造成工事	大字簿地内	A社	9,660,000
受注金額計				201,904,500
2003年	工事件名	地域	請負会社名	受注金額
12月8日	村道3号線橋梁整備上部工（床版工）工事	大字簿地内	A社	47,880,000
	黒海土排水路改良工事	大字簿地内	A社	7,455,000
2月25日	村道3号線道路改良工事	大字簿地内	B社	5,355,000
	村道3号線大平戸大橋親柱設置工事	大字簿地内	A社	1,575,000
受注金額計				62,265,000
2004年	工事件名	地域	請負会社名	受注金額
6月30日	簿川溪流観光釣場整備工事	大字簿地内	A社	4,777,500
7月15日	村道3号線改良付帯（小学校校門新設）工事	大字簿地内	A社	3,255,000
7月27日	村道3号線道路改良（第一工区）工事	大字簿地内	A社	17,640,000
8月19日	布設替箇所指定舗装復旧工事	村内全域	A社	2,415,000
9月30日	丸神の滝遊歩道整備工事	大字小森地内	A社	10,815,000
	鳥井山歩道整備工事	大字簿地内	D社	1,186,500
受注金額計				40,089,000

出典：小鹿野町提供資料より筆者作成

表 5-15 を見ると、旧両神村における公共事業は、合併前の 2002 年がピークであった。2001 年には約 1 億 5 千万円だった受注額が、2002 年には約 2 億円となり大幅な増加が見られた。しかし、2003 年に入ると、受注金額は著しく低下し、約 6 千万円となる。その後、合併前年の 2004 年には約 4 千万円となり、近年ピーク時の 5 分の 1 に落ち込んだ。この変動は合併前の駆け込み発注のピークが 2002 年であり、その後は合併に向けて公共工事を抑制したと考えられる。

旧両神村において、最も多く受注していたのは A 社である。A 社は、2001 年度には、発注 13 件中、9 件の受注をしている。金額は、合計約 7 千 2 百万円となり、金額ベースで約 46%もの工事を受注していた。2002 年においては、16 件中、7 件となり、金額は、約 1 億 3 千万円となる。金額ベースの比率においては、69%となる。つまり、旧両神村においては、発注した工事の半数以上を A 社が受注していたのである。

合併後の両神地区における公共工事の受注は、どの様なものになっているであろうか。合併後の移り変わりを観察するために、2012 年～2014 年までの両神地区建設業者の受注をまとめた。

表 5-16：2012 年度合併後における両神地区建設業者受注一覧

2012年	工事件名	地域	請負会社名	受注金額
5月29日	小鹿野町立病院駐車場舗装工事	小鹿野地内	B社	1,050,000
5月29日	町道両神 1 1 2 2 号線側溝改修工事	両神小森地内	D社	1,575,000
6月21日	町道両神 7 2 号線側溝改修工事	両神薄地内	B社	3,150,000
7月4日	町道両神 1 5 号線舗装工事	両神薄地内	A社	7,980,000
10月4日	ホースポール設置工事	飯田地内外	E社	3,045,000
	森林管理道日蔭入線舗装工事	両神薄地内	E社	14,910,000
11月30日	森林管理道譲沢線改良工事	両神小森地内	A社	8,400,000
11月30日	舗装本復旧（美女ヶ平）工事	両神薄地内	A社	6,247,500
	町営バスターミナル設置工事	両神薄地内	A社	14,700,000
両神地区建設業者受注計				61,057,500
小鹿野町公共事業契約計				205,873,500
両神地区建設業者受注比率				29.7%

出典：小鹿野町提供資料より筆者作成

表 5-16 は、2012 年度における、両神地区建設業者の受注一覧である。10 年前の 2002 年は、旧両神村だけで約 2 億円の受注額であったものが、合併後は小鹿野地区、両神地区合わせて 2 億円程度の受注額となっている。その中で、両神地区建設業者だけで見ると、約 6 千万円程度となり、受注額全体全体でみると約 30%の受注額となる。

両神村時代、村の公共事業の半数以上を請け負っていた A 社の受注件数と金額は、工事件数は 4 件で、受注金額は約 3 千 7 百万に減少した。10 年前と比較すると、約 1 億円程度の売上が減少したこととなる。通常の企業であるならば、何かしらの手立てを打たなければ、会社の存続・維持を望むことができない。A 社は売上の低下を補うために、他地区の事業を請け負わなければならないことは想像に難くない。

筆者のインタビューによると、A 社社長は「現在では、町の仕事は受注できないために、県の仕事や他地区での下請け仕事を主にやっている」⁵⁰と述べている。

では、単に両神地区への公共事業の発注が減少したために、両神地区業者の売上が減少したのかというと、そういう訳でもないことが分かる。2012 年度では、両神地区は、約 9 千万円（表 5-17）であり、小鹿野地区への公共事業は、1 億 1 千万円程度（表 5-18）の受注額であった。両神地区への発注はいくらか少ないが、小鹿野地区と両神地区とともに、公共事業の発注額は減少しており、大きく隔たりがあるわけではない。

表 5-17：2012 年度両神地区公共事業発注一覧

工事件名	施工地	契約額
町道両神 1 1 2 2 号線側溝改修工事	両神小森地内	1,575,000
国民宿舎前広場整備工事	両神薄地内	9,660,000
町道両神 7 2 号線側溝改修工事	両神薄地内	3,150,000
町道両神 1 5 号線舗装工事	両神薄地内	7,980,000
防火水槽設置工事（日蔭工区）	両神薄地内	3,252,900
森林管理道日蔭入線舗装工事	両神薄地内	14,910,000
森林管理道浦島線舗装工事	両神薄地内	8,715,000
森林管理道譲沢線改良工事	両神小森地内	8,400,000
舗装本復旧（美女ヶ平）工事	両神薄地内	6,247,500
町営バスターミナル設置工事	両神薄地内	14,700,000
桜沢地内水路改修工事	両神薄地内	2,913,750
町道両神 3 号線舗装工事	両神薄地内	7,927,500
	両神地区計	89,431,650

出典：小鹿野町提供資料より筆者作成

表 5-18：2012 年度小鹿野地区公共事業発注一覧

⁵⁰ A 社より 2016 年 3 月 10 日筆者聞き取り

工事件名	施工地	契約額
小鹿野町立病院駐車場舗装工事	小鹿野地内	1,050,000
伊豆沢地内水路改修工事	伊豆沢地内	1,134,000
町道 1 8 9 号線道路改良工事	小鹿野地内	12,810,000
町道 7 0 7 号線柏木橋補修工事	飯田地内	22,890,000
松坂団地駐車場舗装工事	飯田地内	2,184,000
町道 2 7 1 号線道路改良工事	般若地内	3,717,000
町道 8 9 号線道路改良工事（総合評価方式）	小鹿野地内	19,425,000
町道 2 0 1 号線道路改良工事	長留地内	3,465,000
町道 3 5 8 号線道路改良工事	三山地内	1,291,500
森林管理道北ノ入線舗装工事	般若地内	2,866,500
防火水槽設置工事（大指工区）	三山地内	2,767,800
町道 2 5 0 ・ 2 5 1 号線道路改良工事	般若地内	5,544,000
ホースポール設置工事	飯田地内外	3,045,000
森林管理道長久保線舗装工事	藤倉・日尾地内	5,817,000
町道 2 1 4 号線舗装工事	長留地内	2,619,750
長留事業用地内仮水路改修工事	長留地内	8,805,300
観光案内標識設置工事	小鹿野地内	3,440,850
町道 3 9 7 号線舗装工事	河原沢地内	2,520,000
舗装本復旧（軍平・納宮・橋詰）工事	三山・河原沢地内	6,772,500
小鹿野用水管理道舗装工事	飯田地内	1,995,000
町道舗装維持修繕工事	伊豆 沢地内外	2,281,650
	総計	116,441,850

出典：小鹿野町提供資料より筆者作成

隔たりが少ないにも関わらず、小鹿野町全体の仕事だけでなく、本来、地場であった両神地区の仕事すらも取れなくなった理由として、両神地区へ小鹿野町地区業者が進出し、両神地区業者が両神地区の仕事をとれなくなってしまったばかりでなく、両神地区業者が小鹿野地区において仕事をとれないということに起因する。

2012 年度における両神地区業者の受注箇所を見ると、小鹿野地区で受注出来た件数は、2 件だけである。残りは両神地区での工事受注である。小鹿野町は指名競争入札であるため、両神地区の公共事業でも合併前の様に両神地区 5 社での指名競争入札とならず、小鹿野地区業者と両神地区業者も区別なく指名競争入札となることから、競争は激化したのである。

(5) 小括

第1節で論じた秩父市と合併した大滝村と同様に、小鹿野町と合併した旧両神村のケーススタディを通して、経済基盤の大きい自治体と小さい自治体が、市町村合併を行なうと、公共投資の受注に関しては、大きな経済規模の自治体に所在する地元建設業者は、小さな経済規模の自治体に所在する地元建設業者よりも有利となる傾向があることが明らかとなった。経済規模の大きな自治体は合併町村にとって中心地となる。中心地への傾斜的な公共投資が偏る傾向があることから（森川, 2008）、縁辺部といえる経済規模の小さな自治体を中心地といえる経済規模の大きな自治体と合併すると地元建設業者は地元の公共事業を受注できる確率が著しく低下し、合併前の地方自治体と地元建設業者の地域内で保護されていた寡占的公共事業の発注・受注関係が崩壊する。

このような過疎地域の弱小自治体が、規模の大きい自治体と合併すると事実上「吸収合併」となり、地元へ公共事業を配分するための政治力を失い、かつ広域化した合併自治体の地域全体のバランスを考慮した財政的見地から、人口の少ない過疎地域への公共投資への経済的インセンティブは低下する。つまり、人口が集中する中心地への投資効果が重要視されるのである。この合併した過疎地域において、地元の建設業者の存続が危ぶまれて問題も生ずる。

かつては地元市町村が自治体内の災害対応や緊急のインフラ整備を地元建設業者が行なうことによって、自治体と地元建設業者の関係は相互に依存し合う関係が成立していた。しかし、合併後はそのような関係も崩壊したために、地元建設業者が災害対応や緊急のインフラ整備も行なうインセンティブは低下してきている。合併後は本拠地を地元置く必要性も無くなった。筆者の聞き取り調査によれば、自社存続を求め、公共事業ばかりでなく、民間建設需要の高い市街地などの他地域へ受注圏を拡大させ、本社の移転すら検討している建設業者もあったことを確認している。

4. 市町村合併を選択しない地域に関する変化とその考察

—東秩父村に関する公共投資と地域の変化について—

第2節の旧大滝村と、第3節の旧両神村のケーススタディにおいては、市町村合併後の過疎地域の地元建設業者に主眼をおいた分析を行ったが、本節で扱う東秩父村は、埼玉県で唯一の合併を選択しなかった過疎地域指定された村である。

(1) 東秩父村の地域概要

埼玉県秩父郡東秩父村は埼玉県西部に位置し外秩父山地などの山々に囲まれた、槻川の最上流域に位置している。村域 37.17km² に対し人口が 3,348⁵¹ 人であり、村域の 81.4% が山林で構成されている山村である。総面積に対して、宅地は 2%程度であり、農地は 7% である。

東秩父村の周囲自治体は、秩父市・寄居町・小川町・皆野町・ときがわ町に囲まれている。東秩父村は、秩父郡に属しているものの秩父盆地から山を隔てた東側にあることから、広域行政においては秩父地方ではなく、隣接する比企郡の自治体とともに比企広域市町村圏組合⁵² を構成している。

東秩父村での名産は、「細川紙」であり、古くから和紙の里として知られている。

東秩父村の交通手段としては、鉄道は敷設されていないことから、公共交通機関は、バスだけになり、その他の移動手段としては、自動車等を利用しなくてはならない。鉄道を利用するためにはバス及び自家用車等で、小川町駅（東武東上線、JR 八高線）、寄居町駅（東武東上線、JR 八高線）にでる必要がある。鉄道を利用すれば、小川町駅及び寄居町駅より都内へのアクセスは、1 時間程度でアクセスできる。

道路交通としては、埼玉県道 11 号熊谷小川秩父線が通っており、この県道沿いに村役場等の主要施設が設置されている。この県道を使用することにより、最寄り駅である小川町駅、最寄りの関越自動車道、嵐山小川 IC にアクセスすることができるため、村内の基幹道路という位置付けである。

このことから、過疎地指定されている共通点はあるものの、旧大滝村や旧両神村と比較すると、東秩父村は都内や、さいたま市などの中心地への鉄道や自動車を利用した移動は容易である。

⁵¹ 2010 年度国勢調査値

⁵² 組合の構成自治体は、東松山市、滑川町、嵐山町、小川町、川島町、吉見町、ときがわ町、東秩父村の 1 市 6 町 1 村で構成されている。

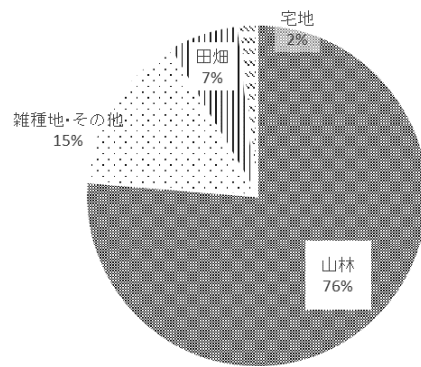


図 5-12：東秩父村における土地利用比率

出典：東秩父村概要より筆者作成

(2) 東秩父村における人口変化と産業構成について

東秩父村における人口は、1980 年で 4,704 人であり、うち高齢者人口は 678 人であり、高齢化率は、14.4%であった。2000 年では、人口は 4,119 人となり、20 年間で人口比 12%の減少となった。高齢者人口は 1,085 人となり、高齢化率は 26.3%である。20 年間で高齢者増加率は、約 38%であった。

2010 年になると、人口が 3,348 人となり高齢者人口は 1,091 人となる。高齢化率は 33%となった。2000 年より 2010 年までの高齢者人口の増加は 6 人と微増にとどまったが、村人口は、10 年間で 19%減少した。

若年層の減少が著しく、総人口は減少傾向なのに対し、村内高齢者人口はほぼ横ばいの状態であり、高齢化率は急上昇した。64 歳以下の人口は、村外への移動が進み、高齢化が進んでいる地域であるが、高齢化率は 30%程度となっていることから、自治体全体が限界集落というほどの状況には陥っていない。しかし、このまま、若年層の村外移動が進み、定住人口の高齢化が進めば、自治体全体が限界集落と呼ばれる地域となる可能性は十分にある地域である。

次に、東秩父村における雇用に目を向けると、地域で最も雇用が多い業種はサービス業である。次に製造業が続き、卸売業が第三位となる。

過疎地における主力産業と言われている農業と建設業及び公務の比率は、サービス業、製造業、卸売業などの村に居住する就業者が従事する主要産業と比べると低い。東秩父村は、近隣に本田技研工業の工場があり、また、自家用車や鉄道を利用し容易に都心やさい

たま市等の中心地へアクセス可能なことから、サービス業や製造業等の比率が高い。2010年値における国勢調査でも、村における村外就業者は、約 66%であった。これらのことから、東秩父村は過疎指定をされている山村であるが、他地域へのアクセスの利便性から旧大滝村や旧両神村とは違う地域の優位性を持つといえる。

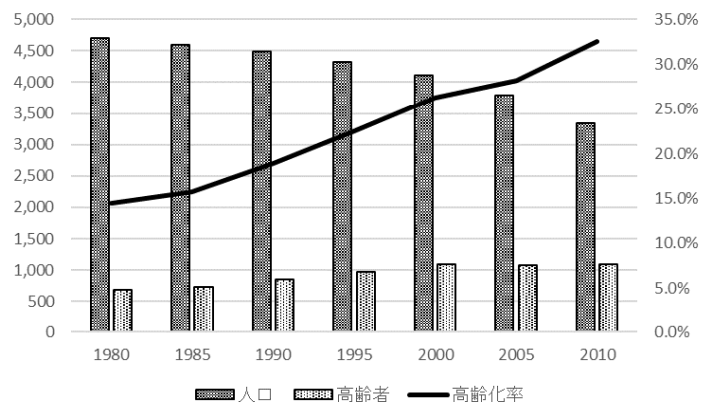


図 5-13：東秩父村における人口と高齢化率の推移

出典：国勢調査より筆者作成

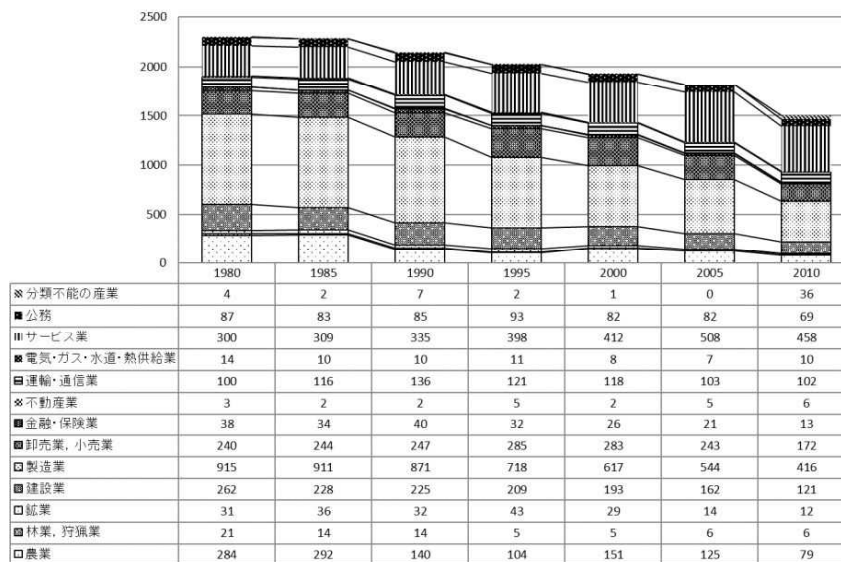


図 5-14：東秩父村における労働人口の推移

出典：国勢調査より筆者作成

(3) 東秩父村における公共投資の推移と財政規模

本節では、東秩父村における公共投資額の推移と、村財政規模の考察を行う。東秩父村

は、大滝村、両神村や、後述する神泉村と違い、近隣市町村である小川町等との市町村合併協議会が立ち上がっていたのにも関わらず、市町村合併には至らなかった。

東秩父村の財政規模と公共事業における発注面の分析を行なう。

まず、東秩父村における財政規模は、表 5-19 に示した。

表 5-19：2014 年度における東秩父村の財政規模

項目	東秩父村
面積	37.06 km ²
人口	3,348 人
人口密度	90 人
財政力指数	0.2
経常収支比率	93.7 %
地方債現在高	142,337 万円
標準財政規模	132,821 万円

出典：総務省決算カードより筆者作成

東秩父村における財政は、旧大滝村や旧両神村とあまり違いは無い。財政の弾力性を示す財政力指数は、大滝村が 0.19、両神村は 0.22 であった。経常収支比率は 93.7%であるが、合併前の大滝村と両神村は、経常収支比率が 100%を超えていた。財政の弾力性は低いが収入に対する支出は、比較的余裕がある状態といえる。しかし、決して良好な財政状況とは言えず、両神村及び大滝村同様にいつ合併を行っても不思議では無い村の財政状況⁵³である。

⁵³ 筆者の取材によるものではない、またできる範囲

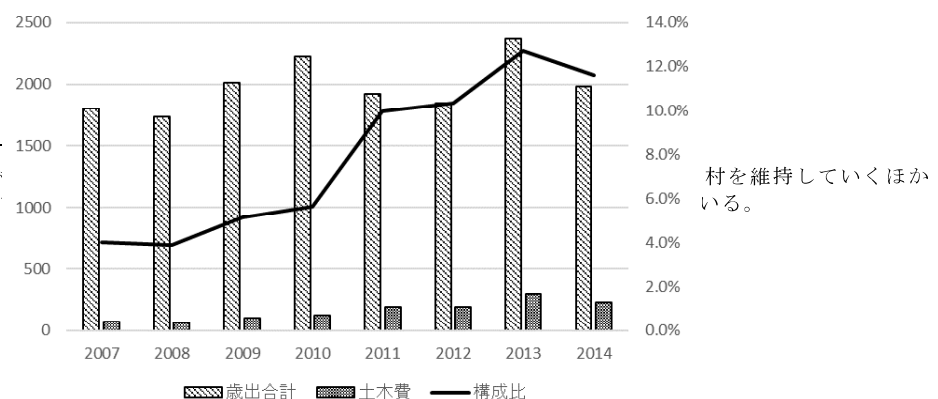


図 5-15 歳出と歳出に占める土木費及び構成比（単位：百万円）

出典：総務省決算カードより筆者作成

図 5-15 から東秩父村における、歳出と歳出に占める土木費の推移を見ると、2007 年から 2014 年まで概ね 4%前後で推移している。しかし、2010 年度以降、土木費の比率は増加し、歳出に占める割合は 10%を超えた。東秩父村は 2010 年度に過疎地指定され、過疎債を起債できるようになったためである。

東秩父村は改正過疎法（2010 年 4 月施行）の過疎要件に該当したことから過疎地指定され、過疎法における特別措置の一つである「過疎地域自立促進のための特別措置の拡充」等から国からの援助⁵⁴を受けられるようになった。

過疎地指定されたことにより、「東秩父村過疎地域特別事業」が開始され、過疎地振興の地域間の交流事業を主として、道路新設工事や橋梁新設工事が行われた。この事象から、歳出に占める土木費は増加していった。過疎地指定される以前では、村の歳出に占める土木費の割合 5%前後であったが、指定されて以降、歳出に占める割合は 10%を超えた。

ただし、東秩父村の「東秩父村過疎地域自立促進計画」によると、増加した土木費はすべて、道路事業、河川事業に予算配分をする訳では無く、防犯灯の設置や防災無線設置のための予算も含まれていることから、すべての予算が地元建設業者に配分されるものではない。

（4）東秩父村における受注面からみた地元建設業者における企業行動

公共事業の発注面からみた東秩父村は、過疎地指定されたことにより、村歳出全体の変

⁵⁴ 過疎地指定を受けることにより過疎債を使用出来るようになった。過疎債については、第 1 節を参照（筆者聞き取り調査）

化は見られなかったが、相対的に土木費が増加している。本項においては、地元建設業者に対して、発注者である地方自治体はどのような発注形式をとっているのかということと、発注金額の推移を検討する。

まず、東秩父村における地元建設会社の概要を述べる。東秩父村における地元建設業者は表 5-20 の通り 3 社であり、3 社共に従業員数と県のランクともにほぼ同じような規模の企業である。A 社は創業 63 年と村で一番古い地元建設業者であり、他の企業は 40 年程度の営業期間である。東秩父村では、この 3 社で村の公共工事を賄っている状況である。

表 5-20：東秩父村における地元建設業者の概要

業者名	資本金	平均完工高	職員数	県ランク	営業年数	所在地
A社	2,000	4,055	4	C	63年	東秩父村安戸
B社	1,000	5,410	5	B	36年	東秩父村安戸
C社	750	8,193	5	B	38年	東秩父村坂本

出典：東秩父村提供資料及び経営審査より筆者作成（単位：万円、人）

表 5-21 に、2013 年から 2015 年までの 3 カ年の東秩父村の発注状況と受注状況を示した。発注に対しての受注金額と、入札方式及び指名競争を一覧表とした。2012 年度においては、1 億 8 千万円程度の受注があったものが、2014 年度においては 3 千 2 百万円となり、1 億 5 千万程度受注金額が減少している。

2012 年度は、社会資本整備総合交付金⁵⁵を受けたことによる事業が多く発注され、1 件あたりの金額も多いもので約 6 千万円であり、少ないものでも 1 千万円に近い受注金額であった。しかし、2013 年度における社会資本整備総合交付金を利用した公共工事は、2 件となり、そのうち 1 件は村外業者⁵⁶が受注した。2014 年度は、社会資本整備総合交付金等の国の補助金を利用した事業は無くなり、村単独予算での工事発注となった。村単独予算では、元々の予算規模の小ささから発注出来る件数と金額も減少した。

⁵⁵ 社会資本整備総合交付金とは、国土交通省所管の地方自治体向けの補助金である。充当できる事業として、道路等のインフラ整備やハザードマップ作成、防犯灯等の設置など、ハード面における自治体の街づくりに関する総合政策に対する補助を行なうものである。（国土交通省 HP, <http://www.mlit.go.jp/common/001126757.pdf>, 2016-9-10 閲覧）

⁵⁶ 橋梁上部工は専門性の高い工事となる。地元地方自治体の工事において、地元建設業者が受注する例は少ない。

表 5-21：東秩父村における 2013 年度から 2015 年度の発注状況と受注者一覧

2012年度	工事件名	事業箇所	入札方式	指名業者	受注者	受注金額
5月22日	村道2130号(堂平)線側清整備工事	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者他1社	C社	4,050,000
6月27日	(社資)半場線道路改築工事(交差点)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他3社	A社	19,680,000
8月22日	(社資)半場線道路改築工事(下部工)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他3社	A社	61,900,000
9月30日	村道2-4号(槻川東)線舗装工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他1社	B社	3,480,000
11月19日	(社資)村道2-2号(入山)線外舗装修繕工事	大字安戸地内	指名競争入札	村内業者他1社	A社	9,400,000
	(社資)村道1-3号(朝日根)線舗装修繕工事	大字皆谷地内	指名競争入札	村内業者他1社	C社	18,500,000
	村道2130号(堂平)線舗装修繕工事	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者	B社	2,920,000
12月6日	(社資)村道2-7号(和知場)線舗装修繕工事	大字坂本地内	指名競争入札	村内業者他1社	C社	11,970,000
	(社資)村道2-10号(大宝)線舗装修繕工事(1工区)	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者他1社	B社	12,850,000
	(社資)村道1-2号(萩平)線舗装修繕工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他1社	村外業者	12,200,000
	(社資)村道1-2号(新田)線舗装修繕工事	大字皆谷地内	指名競争入札	村内業者他1社	B社	8,850,000
	(社資)村道2-6号(上ノ山)線舗装修繕工事	大字坂本地内	指名競争入札	村内業者他1社	A社	9,500,000
12月24日	(社資)村道2-3号(帯沢)線舗装修繕工事	大字安戸地内	指名競争入札	村内業者他1社	A社	7,100,000
				発注額計	発注額計	182,400,000
2013年度	工事件名	事業箇所	入札方式	指名業者	受注者	受注金額
5月21日	村道2-5号(小安戸)線舗装修繕工事	大字皆谷地内	指名競争入札	村内業者	A社	2,550,000
5月21日	村道2149号(堂平)線擁壁修繕工事	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者	B社	1,440,000
7月25日	村道2-9号(所沢)線擁壁工事	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者	C社	2,580,000
8月25日	(社資)半場線道路改築工事(上部工)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他3社	村外業者	59,900,000
10月1日	村道1-2号(萩平)線路肩修繕工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	A社	2,160,000
8月25日	村道2-5号(小安戸)線側清整備工事	大字皆谷地内	指名競争入札	村内業者	C社	1,390,000
10月24日	村道2-1号(山ノ神)線舗装修繕工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	B社	1,790,000
	半場線道路改築工事(歩道舗装工)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	A社	2,100,000
11月26日	半場線道路改築工事(付帯工事その1)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	A社	1,800,000
12月19日	半場線道路改築工事(付帯工事その2)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	A社	2,950,000
	村道1207号(東町)線法面修繕工事	大字安戸地内	指名競争入札	村内業者	A社	3,950,000
1月15日	村道2153号(程貝戸)線舗装修繕工事	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者	C社	1,900,000
1月22日	村道1-2号(萩平)線擁壁修繕工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	A社	1,450,000
	(社資)半場線道路改築工事(車道舗装工)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他3社	A社	6,650,000
	半場線道路改築工事(付帯工事その3)	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他3社	C社	4,580,000
					発注額計	97,190,000
2014年度	工事件名	事業箇所	入札方式	指名業者	受注者	受注金額
5月19日	村道2122号(岩神)線舗装修繕工事	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者	A社	3,780,000
	村道1189号(梅ノ岡)線排水構造物工事	大字安戸地内	指名競争入札	村内業者	B社	2,790,000
	森林管理道萩殿線舗装修繕工事	大字白石地内	指名競争入札	村内業者	C社	1,750,000
7月15日	村道2153号(程貝戸)線舗装修繕工事	大字大内沢地内	指名競争入札	村内業者	C社	1,900,000
10月5日	村道3060号(杉奈窪)線舗装修繕工事	大字皆谷地内	指名競争入札	村内業者他3社	村外業者	2,800,000
	やまなみ駐車場拡張造成工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	C社	1,650,000
	村道3032号(南)線舗装修繕工事	大字坂本地内	指名競争入札	村内業者	C社	1,740,000
	村道1-1号(槻川西)線歩道整備工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	A社	1,300,000
10月31日	村道2-3号線(帯沢橋)補修工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者他3社	A社	9,180,000
11月27日	村道1206号(宮ヶ井戸)線舗装修繕工事	大字安戸地内	指名競争入札	村内業者	B社	1,900,000
	村道2-3号(帯沢)線舗装修繕工事	大字安戸地内	指名競争入札	村内業者	A社	2,810,000
12月24日	村道1-2号(萩平)線舗装修繕工事	大字御堂地内	指名競争入札	村内業者	A社	1,320,000
					発注額計	32,920,000

出典：東秩父村提供資料（単位：円）

工事の発注方式をみると、東秩父村では、すべて指名競争入札制度を利用し、必ず村内3業者は指名される。工事の予定価格が3百万円程度であれば、村内業者しか指名されず、村内業者が村の仕事を確実に請け負うこととなる。つまりは、市町村合併を選択しなかった東秩父村では市町村合併を契機として崩れてしまった排他的受注圏というシステムが、生きているといえる。また、業者と工事事業箇所の位置は関連性が無いことから、村内を3社がテリトリーとして分配しているようである。

しかし、表 5-21 から見て取れるように、補助金のつかない村の発注金額は著しく低い。2014 年度に至っては、1 社あたり 1 千万円程度の売上しか見込めない状況である。各地元建設業者の平均完工高から見ても、他地区の仕事を主に受注しており、村の仕事で企業活

動を維持していることは無理な状況である。また、村内業者のコメントとして「指名されているし、古くからの付き合いだから仕事を請け負っている。小さい仕事を行いながら、大きな仕事が発注されることを待っている。」⁵⁷という。

この公共事業と地元建設業者のコメントから言えることは、排他的受注圏という制度がかろうじて存在していることから、企業移転を考えるまで至らず、村も少ない金額の中で村内業者に仕事を出そうとしている事がわかる。しかし、企業活動という産業面からみると、企業存続を危ぶまれる状況である。

これまで、東秩父村のインフラ整備や緊急対応は、村内3社で行ってきた。しかし、企業の廃業や規模縮小を懸念される状況であり、この点では他の市町村合併を行ってきた地域と同様である。

(5) 小括

市町村合併を選択しなかった東秩父村に関して考察を行った。村の地元建設業者の状況として、村と地元建設業者による排他的受注圏は生きており、村は地元建設業者を中心に仕事を発注しており、地元建設業者3社はその中で仕事を分配している。

しかし、その発注状況は、村予算の規模の小ささから1件当りの発注金額は少なく、村の公共事業受注だけでは企業維持が出来ない状況である。市町村合併を行った他の過疎地域の地元建設業者と同様、東秩父村でも起きている。しかも、排他的受注圏が存在することから、他地域への移転という選択肢も考慮できずにいる。

村発注の公共事業の縮小から排他的受注圏は、村業者を縛り付けるためだけに機能し、他地域に進出し受注圏を拡大させるなどの積極的な事業展開は見られない。

この状況では、近い将来、地元建設業者の受注は減少し経営が難しくなり、地元建設業者の廃業等が生ずることが予想される。

5. 市町村合併による地域に対する影響と公共事業の変化

—市町村合併後の旧神泉村の変化について—

本節では、埼玉県では最も小面積の過疎地である神川町神泉地区を中心として考察を行

⁵⁷ B社より2015年2月25日筆者聞き取り

う。神泉村は 2006 年 1 月 1 日に隣接する神川町と合併を行った。

神泉村と合併した神川町は埼玉県児玉郡にある町である。神川町は埼玉県の北西部に位置し、神流川を挟んで群馬県藤岡市と隣接している。神川町は近接する同県内である本庄市や上里町より、群馬県藤岡市との結び付きが強く、仕事や買い物等は藤岡市でという人の割合が多い。

神川町は、平地が多く田畑が多い事から梨の栽培が盛んであり、町のマスコットキャラクターも梨をモチーフとしたものである。

旧神泉村は、村域 24.25 k m²、2010 年の国勢調査値では人口約 1,112 人であり、隣接自治体は、埼玉県秩父市と群馬県藤岡市及び合併を行った神川町であった。

旧神泉村には鉄道施設は無く、鉄道を利用するためにはバス等の公共交通機関や自動車等で八高線丹荘駅または距離が離れるが高崎線本庄駅に出る必要がある。町内主要道路は、県道 13 号線、289 号線及び 331 号線を擁している。

旧神泉村の特徴として、神泉村と秩父市、皆野町にまたがる城峰山がそびえ、下久保ダムによって形成された神流湖がある自然豊かな土地柄である。神流湖のほとりには、かつて村が設置した「冬桜の里神泉」がある。神川町と比べ、神泉村は山林や国有林が多く、平地が少ない地域である。

城峰山があることから、神泉村から秩父市や皆野町に出るには峠を通過しなくてはならない。このことから、神流川を挟んで群馬県藤岡市の方が交通の利便性が良く、村民も日常生活は藤岡市を利用しているという。

表 5-22：神川町及び神泉村における地目別土地利用割合（2005 年値、単位：ha）

市町村	総数	田	畑	宅地	池沼	山林	牧場	原野	雑種地	その他
神川町	2 317.0	311.3	707.3	397.3	0.1	295.6	－	24.0	119.3	457.6
神泉村	2 425.0	－	109.3	32.6	100.7	873.8	－	0.5	90.6	1 217.4

出典：埼玉縣市町村勢概要より筆者作成

（1）神泉村における人口変化と産業構成について

① 神泉村における人口の推移

神泉村の人口は、1985 年は 1,422 人であり、高齢者人口は 221 人、高齢化率は 15.5%であった。2000 年に入ると人口は 1,314 人となり、高齢者人口は 26.6%となった。2010 年

になると人口はさらに減少し、1,121 人となり、高齢者人口は 411 人で、高齢化率は 36.7% となった。1985 年からの人口減少率は 21.1% である。また、人口の減少も 1985 年から 2000 年にかけての減少よりも、2000 年から 2010 年までの減少の方が多く減少している。

2010 年現在の高齢化率は、36.7% であり地区全体として限界集落と呼ばれる地域ではないが、今後この推移が続くと限界集落となる可能性がある地域である。

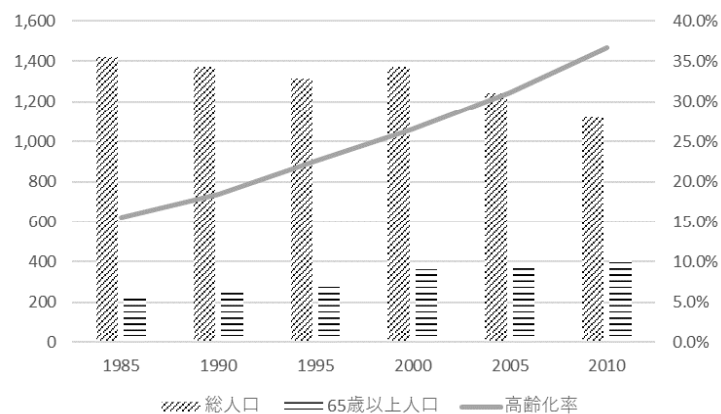


図 5-16：旧神泉村人口と 65 歳以上人口推移と高齢化率

出典：国勢調査より筆者作成

② 神泉村における産業構成について

神泉村における産業は、サービス産業が最も多く、次に製造業が続く。過疎地の主な業種である建設業と農業及び公務については、1980 年では農業の就労人口が最も多かったが、年々減少し、建設業と公務に関してはそれほど減少していないが、他の産業と比較して就労人口は多いとはいえない。

建設業に関しては、村に建設業を営む会社は 1 社しかなく、元々の就労人口を受け入れられる事業者は存在しなかった。

旧神泉村に主だった産業は特に無く、就労や買物などでは川を挟んだ群馬県や埼玉県内であれば本庄市及び深谷市に出ているという。

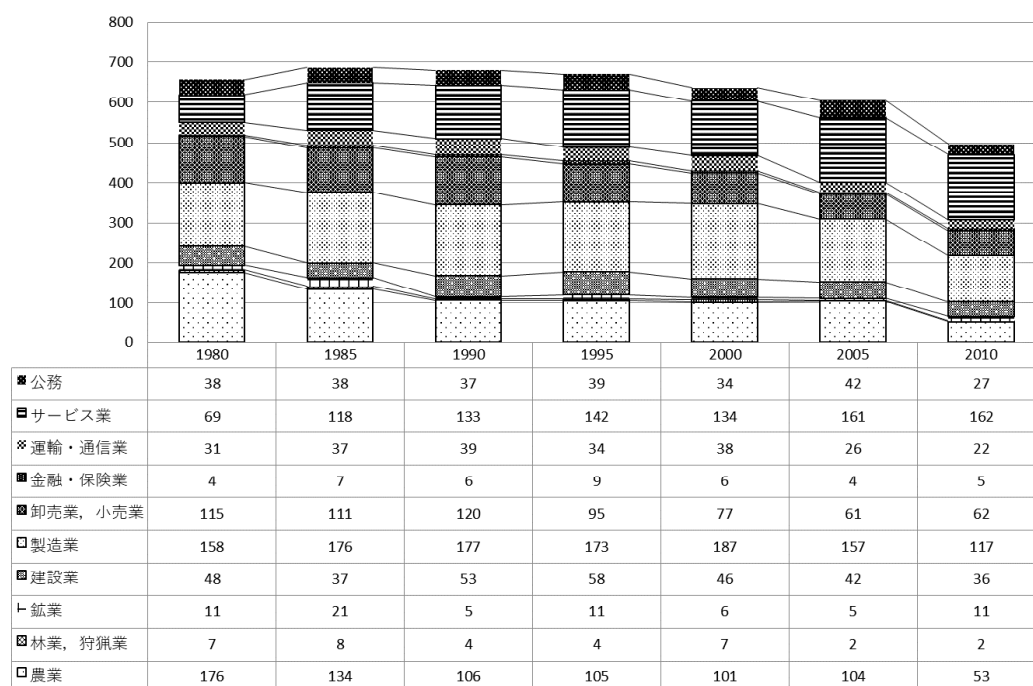


図 5-17：旧神泉村における労働人口の推移率

出典：国勢調査より筆者作成

(2) 神泉村及び神川町における市町村合併前の公共投資額の推移と財政規模

本項では、合併前と合併後の神泉村及び神川町の財政状況を考察する。神泉村は、人口が 1,300 人程度の小さな村であった。財政は苦しく、経常収支比率は 103% であり、財政力指数は 0.29 と村の自主財源では何もできない財政状況であったといえる。それに対し、神川町は、経常収支比率は 89.7% であり、財政力指数は 0.72 であった。神川町はこれまで述べた、埼玉県の過疎地自治体における合併先の中で財政が最も豊かな町である。この人口と財政状況から、神川町が町村合併後の主導権を握ることとなった。

表 5-23：2005 年度市町村合併後の神川町を構成する各旧町村の人口及び財政規模

項目	単位	神泉村	神川町
面積	km ²	24.25	23.17
人口	人	1,374	13,823
人口密度	人	57	597
財政力指数		0.29	0.72
経常収支比率	%	103.4	89.7
地方債現在高	万円	152,333	331,696
標準財政規模	万円	54,490	268,242

出典：総務省決算カードより筆者作成

表 5-24：2006 年度神川町の人口及び財政規模

項目	神川町
面積	47.42 km ²
人口	15,197 人
人口密度	318 人
財政力指数	0.66
経常収支比率	101 %
地方債現在高	506,854 万円
標準財政規模	337,021 万円

出典：総務省決算カードより筆者作成

合併後の神川町は、他の町村合併地域と同様に財政状況は悪化した。財政力指数は下がり、経常収支比率は100%を超え、財政の硬直化を招くこととなった。

次に神泉村と神川町の歳入の推移を観察すると、これまで紹介した他の市町村と同様に、当然にお互いの町村の歳入を足し合わせた歳入となる。

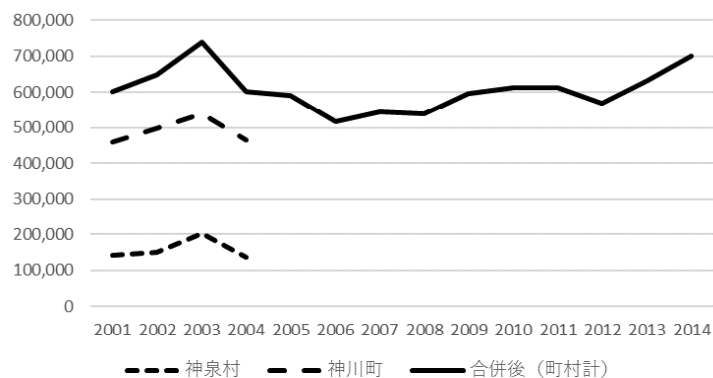


図 5-18：神泉村及び神川町と合併後の神川町の歳入状況

出典：総務省決算カードより筆者作成

(3) 旧神泉村における公共事業と共助について

かつての神泉村では、村の建設業者は１社しかなく、その１社を維持しようと村も積極的に動いているわけではなかった。その１社も村の主だった公共事業を一手に請け負っていたわけではなかったことから地元建設業者による排他的受注圏は形成されていなかった。

村での公共工事は、その１社を含んだ近隣市町村の建設業者を指名し工事を行ってきた。神泉支所の職員は、「合併してから同町内の建設業者と付き合うようになった。以前は、業者選定に苦勞したことから、公共工事に関しては合併して良かったと思っている。」と述べている。

しかし、インフラの日常整備や大雪等の災害などは、当然のことながら発生する。その対応はこの村で生きているコミュニティの力、つまりは共助体制が確立していることから、地元建設業者を必要としない道路の修理等なども地域住民が協力して行なう地域が作り上げられていた。

神泉村では、下阿久原地域と上阿久原地域、矢納地域の３地域がある。その地域の人口は表 5-25 に示した。神泉村内の３地域の位置関係は、図 5-19 に示した。

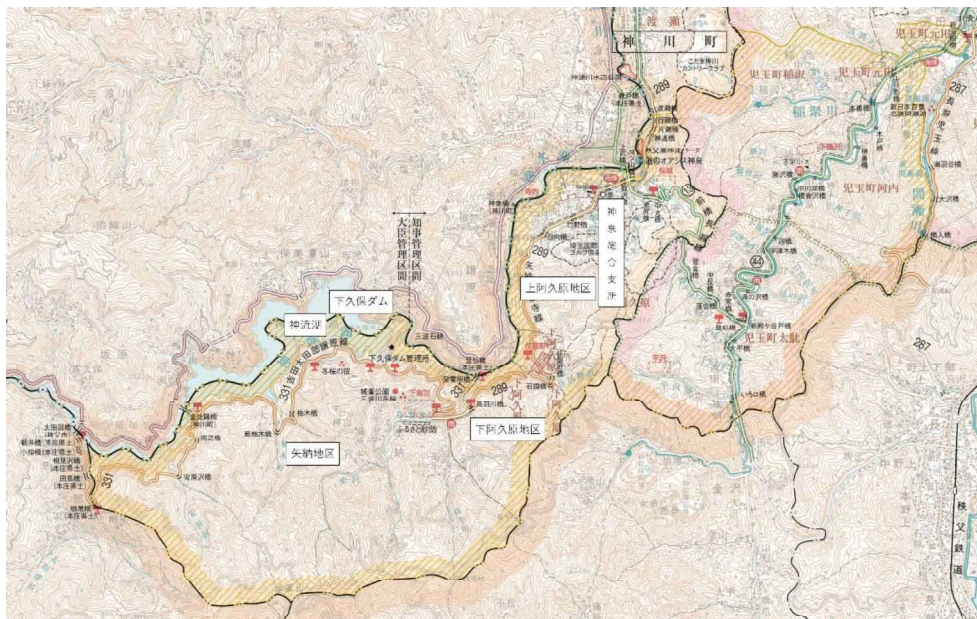


図 5-19：神泉村における各地域の位置図

出典：埼玉県本庄県土整備事務所管内図より引用

表 5-25：神泉村における各地域の人口と高齢化率

地域	総人口	65歳以上人口	高齢化率
下阿久原	585	152	26.0%
上阿久原	405	184	45.4%
矢納	131	75	57.3%

出典：国勢調査より筆者作成（2010 年値）

2010 年における矢納地域の人口は 131 人と他の地域と比較して少なく、高齢化率も高い。高齢化率は 50%を超え、限界集落の定義に当てはまる。矢納地区は神泉村の中でも最も奥に位置し、下久保ダムの麓に所在している地域である。神泉総合支所と矢納地区の標高差は約 100m 以上もあり、大滝村の標高差ほどは無いが、地域ロケーション的に大滝村と同様、標高の高い山間地域といえる。上阿久原地域においても、高齢化率は 45.4%で限界集落に近づいている。しかし、限界集落となっている地域や限界集落に近い地域においても共助体制が生きている限り、災害時の対応が地元建設業者に依存しなくても可能になっている。

各地区における「共助体制」では各々の地区ではどのような共助体制が日ごろからつくられているのだろうか。

神泉地区では、道に穴があいてしまったなどの通常の対応は近隣の人々が行なう。この 3 地域に共通して行われることは、道普請という地域行事である。年に一度各地域の区長が先頭に立ち、地域の人々を集めて、道路脇の草刈りや道路陥没等の地域インフラの大規模なメンテナンスを行なう行事である。ただ、3 地域同時に行われるということではなく、地域ごとに日を設定して行われる。

矢納地区であれば、秋口頃に地域住民 130 名にて、道普請が行われるという。矢納地区は、限界集落化しており、65 歳以上の高齢者が多い地区であるが、若手と高齢者の役割分担が定まっており、その役割において道普請が行われる。また、道路陥没を埋めるために使用する材料や足りない資材は支所から支給される事もある。

下阿久原地域であれば、支所からの支給材を必要とせず、自分たちで材料を集め、道普請を行なう。下阿久原地区の下に小字があり、小字を取りまとめているのは班長の者である。

この小字は 13 小字あり、1 小字あたりの世帯は、15 世帯から 30 世帯である。1 世帯は 2

名程度である。道普請の際は、13 小字全てから人を出しあい、約 300 名の人が参加する。

上阿久原地区では、10 月に 300 名ほど集めて道普請が行われる。上阿久原地区では、重機類を使うことはなく、ほとんどが手作業を中心に行われる。上阿久原地区は神泉総合支所に近い、比較的整備された地区であることから地域状況が良く、インフラ補修は道路舗装等の専門性が高くなることから建設業者の手に委ねられる。

筆者が取材を行った地区の区長が共通して言うことは、地区の横の繋がりは強く、災害時は地区と支所職員との連携によって乗り越えてきたという。したがって、災害や地域のインフラ整備に関して建設業の必要性を感じたことはあまり無いという。

ただ、最近は戸数自体の減少はあまりないが、その住民は高齢化が進み、いつまで道普請ができるかわからない状況であるという。かつて神泉村は、間伐材の伐採に伴う炭焼きやこんにゃく芋の栽培などを中心とした産業で生計を立てていた。しかし、山を中心とした産業の衰退によって若手が本庄市や藤岡市へ流失した。

旧神泉村の 3 地区における道普請の状況をみると、地域コミュニティが生きている限りは、地元建設業者に災害の対応や地域のインフラを自分たちで守ることが出来るということを示している。つまりは大滝村の様に集落が点在し、横のつながりが希薄になりやすい地域であるならば、当然に地元建設業者や地方自治体の助けがないと、地域の回復は望めない。しかし、地域による共助が生き残っている地域ならば、2011 年の東日本大震災や 2015 年に起きた茨城県南・常総市を中心とする鬼怒川などの氾濫による洪水被害など、100 年に一度あるかないかの大災害でない限り、自地域での共助でカバーできる範囲が広いということである。

しかし、旧神泉村における 3 地域も高齢化が進み、地域による共助体制が崩れ、地元建設業者や地域行政に災害やインフラ整備を頼らざるを得ない状況になることは想像に難くない。

(4) 小括

旧神泉村は他の埼玉県における過疎地域と違い、地域コミュニティが生きており、地域住民の中で、共助がなされている。つまりは、自分たちの地域は自分たちで守ることが確立されている。このことから、他の地域で見られる、地元建設業者による排他的受注圏やその解体に付随する地元建設業者の受注の減少による災害対応の弱体化問題としては顕在化していなかった。

旧神泉村の事例を見から言えることは、長年にわたり、自地域は地域住民による共生・共助体制のおかげで建設業者に頼ることのない地域を作り上げてきた。

他地域においては、地元建設業者を残すために、分離分割発注が行われている。また、少ない予算の中で事業を発注する努力が行われている。これは、地域住民の目線から見ると、地元建設業者を残すために、コストを負担しているとも言える。

しかし、神泉村は地域を地域コミュニティによって守ることによって、建設業者へのコストは節約し建設コストは効率的に消化できている。ただし、高齢化によって地域コミュニティが崩れてしまうと、地元建設業者や地方自治体の手助けが必要となってくる。

6. 埼玉県内過疎指定町村地域における実証研究のまとめ

(1) 実態調査を行った4地区の人口及び建設業の変化

本節では埼玉県の過疎指定4地区それぞれの特徴を整理し、さらに第4章で考察したA県C地区と対照させることで、埼玉県4地区の特徴を浮かび上がらせたい。そこで、埼玉県の4地区とA県C地区の人口及び建設業の変化を一括して表に示す(表5-26)。

東秩父村は合併に至らなかったものの、他の3村は平成の大合併で合併し、その中でも秩父市は4つの自治体が合併し最も大規模な合併となった。両神村と神泉村は共に隣接する自治体との2自治体の合併であったが、両者とも過疎山村であるため、事実上は隣接する自治体による吸収合併となり、合併自治体の本庁舎は規模の大きい地区に設置された。合併後の過疎指定地区の合併自治体で当該地区から選出される議員も大幅に減少し、合併自治体内での地元地域の利害を代弁する政治力も著しく弱体化した。

5地区ともに人口が減少し、高齢化が進んでいる地域である点は共通している。1990年から2010年までの20年間で、大滝地区では人口が53%減少し、5地区の中で最も人口減少が著しい。他の地区の人口減少率は、18%~25%の幅に収まっている。大滝地区の高齢化率も53%で最も高い。それ以外の4地区の高齢化率は、神泉地区37%、東秩父村33%、両神地区31%、C地区38%となっており、いずれも30%台である。

過疎指定された山村経済において公共投資による建設業の果たす役割の重要性が1990年前半頃まで指摘されてきたが、建設従業者数の全産業に占める割合を比較すると、建設業への依存率が高かったのは大滝地区で、20年間で18%から14%へと低下している。他の山村地区での建設産業の比重は7~10%程度に低下している。

建設業者数はそれほど減少していないが、多くの地元建設業の受注額が大幅に低下しているので、従業員数も減少している。

表 5-26：埼玉県過疎山村及び A 県 C 村における合併に伴う人口及び建設業の変化

合併前の地区名	人口			町村 合併年	合併自 治体数	本庁舎が 所在する 旧自治体	当該地区に配分された 公共工事額の変化			建設業従事者数						建設業者数		排他的受注国 の有無	災害応急 対応力	採用されている入札方式		
	1990年	2010年	減少 率				2001年度	2014年度	減少率	1990年		2010年		従事者数	減少率	1990年	2010年				合併前	合併後
										従事者数	全産業に 占める割合	従事者数	全産業に 占める割合									
埼玉県大滝村	2,368	1,013	57%		2005	4	秩父市	18,413	15,045	18%		173	18%	51	14%	71%	5社	5社	有	無	×	1,000万円未満について指名競争 入札制度採用
埼玉県両神村	3,280	2,671	19%				小鹿野町	15,377	6,105	60%		200	12%	123	10%	39%	7社	6社	有	無	△	指名競争入札制度
埼玉県東秩父村	4,490	3,348	25%				—	24,478	3,292	87%		225	10%	121	8%	46%	3社	3社	有	—	△	指名競争入札制度
埼玉県神泉村	1,375	1,121	18%		2006	2	神川町	13,710	291	98%		53	8%	36	7%	32%	1社	1社	無	無	○	指名競争入札制度
A県C村	2,537	1,944	23%		2004	7	a町	44,296	8,729	80%		177	13%	88	10%	50%	4社	3社	有	有	△	5,000万円未満について指名競争 入札制度採用

出典：国勢調査,市町村決算カード,現地取材データより筆者作成

災害応急対応力における記号の意味は、「○・・・現状維持」、「△・・・多少の弱体化が見られる」、「×・・・弱体化している」を意味している。

①大滝村

秩父市による各地区に配分される合併自治体からの公共投資も減少している。

大滝地区では、2001年度と2014年度の地域に配分された土木費を比較すると18%の減少となっている。合併自治体の公共投資の配分は土木費だけに限定されているわけではないので、地元建設業者が受注できる公共投資の配分はこの数字以上に減少している。実際、合併債で秩父市は市役所の新庁舎を建設したため、新庁舎の建設費を勘案すれば、合併自治体の中核地区と周辺地区との比較では、圧倒的に庁舎の置かれた中核地区に手厚く公共投資が配分されていることになる。

大滝地区での建設業従事者は20年間で減少率が71%と大きく減少し、地元建設業者が受注している工事量は減少するような苦しい状況に立たされている。旧大滝村地区の地元建設業者がこの様な状況になった原因の一つには、町村合併により市内有力地元建設業者の、秩父市内全域への受注機会の拡大と競争を助長する秩父市の入札制度改革が挙げられる。競争を助長した秩父市による入札制度改革の概要は表5-27に示す。

2007年度	予定価格5,000万円以上→原則一般競争入札
	予定価格1,000万円以上5,000万円未満→発注予定件数の40%以上実施
2008年度	予定価格5,000万円以上→原則一般競争入札
	予定価格1,000万円以上5,000万円未満→発注予定件数の2/3以上実施
2009年度	予定価格5,000万円以上→原則一般競争入札
	予定価格5,000万円未満→地元業者を最優先にした指名競争入札
2010年度	2009年度と同様とする。
2011年度	設計額1,000万円以上の工事及び市内業者で対応が困難な特殊工事→原則一般競争入札

表 5-27：秩父市における一般競争制度の変遷

出典：秩父市提供資料

秩父市における入札制度は、年を追うごとに、競争が激化する方向へ向かっている。2009年度においては、予定価格 5,000 万円未満の工事が指名競争入札制度の適用範囲だったのに対し、2011 年度以降では 1,000 万円未満の工事でなければ指名競争入札制度が適用されず、一般競争入札制度の適用が拡大された。つまりは、指名競争入札制度という限られた地域内での受注競争から、一般競争入札の対象事情が拡大し、全市にまたがり競争が激化した。

これにより、拡大した合併自治体の枠で指名競争入札制度が適用され、大滝村のような旧自治体の中で仕事を受注していた地元建設業者は合併後、企業活動の領域を市内全域に広げた旧秩父市内の有力地元建設業者との一般競争入札制度による価格競争が始まったのである。

一般競争入札制度や総合評価方式などの入札方式では、技術力及び企業規模が大きい企業ほど落札できる可能性が高くなる。これまで、旧自治体の指名競争入札制度の下で談合による調整メカニズムが働いた結果としての排他的受注圏を形成・維持することができていたが、その地元建設業のほとんどは規模が小さく、他地域に進出できる企業体力を持つ企業体力がないものが多い。他に進出できる企業体力がある建設業者もあるが、秩父市の工事に応札しても入札できない状況が出ている。旧秩父市内の有力な地元建設業者に旧大滝村地域の公共工事の受注を奪われ、旧大滝村地域に所在する地元建設業者の衰退を招いた。

大滝地区の事例では、合併自治体内で中核地区への傾斜的な配分が行われているが、表 5-26 のように、合併後、大滝地区への公共投資の減少率は他の比較した 3 箇所より低い。面積が広く人口密度が低い地域では行政経費が嵩むことが指摘されており（吉田, 2003）、大滝村も同様の状況となっている。山間部の旧大滝村地区は町村合併の目的の一つである行財政の効率化が達成されづらい地域であり、町村合併による期待された経済効果である「規模の経済」がこの点に関しては十分に働いていない。

②両神村

両神村の地元建設業者が衰退する原因となったのは、合併自治体である小鹿野町が公共投資を縮減したこととばかりでなく、合併地自体内における中心地への傾斜的な公共投資配分を起因としている。換言すれば、旧両神村地区への相対的な公共投資の減少が引き起こされた。その背景には旧村役場が、合併後は支所となり、町長や議員などを地元から選

出することが難しくなった合併自治体内での弱体化された地域の政治力に対して、合併自治体内での政治力が中心自治体に有利に働くメカニズムが作用しているのであろう。そのうえ、合併自治体全域が公共事業の指名入札の対象に広がられたことから、旧小鹿野町地区業者が旧両神村地区で実施される土木工事を受注することが増えた。かつての両神村時代の指名入札制度の下で可能であった地元業者に限定された排他的受注圏は崩壊した。

これまで旧両神村地区では、A 社が軸となり災害対応等を行なってきた。しかし、現在では旧小鹿野地区業者が両神地区の公共工事を受注し、A 社は他地区への進出を余儀なくされている状況であった。

小鹿野町と合併した両神村では合併後、市町村合併の先行研究で指摘されている負の面が大きくでている。すなわち、合併自治体内の公共投資は中心地へ傾斜的に配分されることにより（森川, 2008）、中心地から外れた縁辺部に位置する仕事量が減少した建設事業者が転出する可能性が指摘されている（畠山, 2013）。両神地区の A 社は、自社が立地している地区の公共事業が受注できなくなり、他地区での工事受注に自社存続をかけている。これまで、両神地区において軸となるような A 社が受注機会を他地区に求める必要性が出てきて重機や建設業従事者を他地区に移転してしまうと、当然のことながら両神地区の災害応急対応力が弱体化する。

③東秩父村

次に、市町村合併しなかった東秩父村の事例では、村内の公共投資は村内業者 3 社で分け合っており、地元建設業者による排他的受注圏が生きており、地方自治体と地元建設業者が結びつく姿が見られた。しかし、村の公共投資は年々縮小傾向にあることから、地元建設業者の存続も危ぶまれている。

東秩父村は、合併を選択した他地区のように、合併自治体内の中心地の有力な地元建設業者との競合も無いことから、競争激化の波にのまれ衰退していくという可能性は少ない。地域における災害応急対応力も企業経営の面から危ぶまれる可能性もあるが、他地区よりは相対的に存続する可能性が高い。

④神泉村

神泉村の事例は、合併を選択したが、これまでの公共事業の受注者は群馬県所在の業者や本庄市等の埼玉県内他地区業者が主力となって受注していた経緯がある地域であった。

地元建設業者は1社しかおらず、その1社も村の公共事業を主として行っているが、神泉村にとっては排他的受注圏を形成するほどの結びつきはなかった。このことから神泉村時代から、災害応急対応は、地元建設業者と村職員及び地域住民による村全体で長年培われてきた共助体制をもとに取り組んでいた。神川町と合併し、神泉村への公共投資は減少している状況であるが、地元建設業者は神川町の入札等に参加しており他の調査箇所と比較して大きな変化はない。また、災害応急対応については合併後も地区毎の区長が先頭に立ち、共助体制が維持されている状況である。ただし、これも高齢化の影響で今後どの程度まで維持できるのかが課題となっている。

以上のように、埼玉県公共投資と地元建設業者の関係から見た過疎指定地域の状況をまとめると、町村合併を行なった過疎山村は町村合併の弊害が大きく出ている。つまりは、町村合併において人口規模や財政規模が大きく合併の中核となった自治体、合併自治体の庁舎もそこに設置され、政治的にも行政的にも主導権を握り、合併自治体内での公共投資の地域的配分が、中心地に有利に傾斜的に配分される傾向があり、縁辺に位置する地元建設業者は公共事業の受注機会が減少し、経営的にも疲弊する速度が加速度的に早まるのである。

過疎指定された山村地区において、地元建設業者の地元での公共工事の受注が減少することは、その業者の存続基盤をあやうくさせるものであり、ひいては地元建設業者に頼る災害応急対応力の低下も免れ得ない。拡大された合併自治体内での公共投資の地域的配分は、政治的なメカニズムからしても人口集中地区が優先されがちである。人口密度が低く高齢化率が高く自然災害にも脆い山間部は、財政的な支援のニーズが高いはずなのに、当該地区への予算配分は減少しており、さらに他地区の業者との競争が地元建設業者を圧迫している。

(2) A県C村における地元建設業の受注圏と埼玉県過疎指定4地区との比較

本項では、埼玉県の過疎指定4地区と、第4章において考察を行なったA県C村との対照を行うことによって、A県C地区の公共事業に係る地域的特徴を示し、A県C村と埼玉県過疎指定4地域との差異を分析する。

A県C村は近隣7箇所町村と合併を行い、a町を中心としたB市を構成するC地区となった。合併の本庁舎は中心地であるa地区に置かれ、C地区は中心地から19km程度離れて

いる縁辺地域となった。C村は、埼玉県の4地区と同様に人口が減少し、高齢化が進む地域である。1990年から2010年までの20年間で、人口が23%減少し、高齢化率は23%となっている。埼玉県の4地区と比較すると、大滝村を除く他地域と同様の数値である。

C村における建設従業者数の全産業に占める割合を比較すると、建設業への依存率は1990年において13%であり、20年間で10%へと低下しており、建設産業への比重は3%程度低下している。建設業者は、1990年では4社であったが、2010年には3社となり、建設業の従事者も約50%に減少している。建設業に関わる項目においても、埼玉県の過疎山村と比較して大きな差異はないといえる。

C村の事例では、公共投資はB市の中心地への傾斜的な配分が行われており、C村に対する公共投資は年々減少している。合併前の2001年度と比較すると80%の減少となっている。この状況から、C村に所在する地元建設業者の経営状態は非常に苦しいものとなっている。しかし、村内に所在する3事業者ともに村内自社の存続をかけて他地域に移転を考えるような事はないという。理由として、B市では排他的受注圏が存続している事と自社に移転できるほどの企業体力が無いためである。

合併後もB市では、排他的受注圏による調整メカニズムが機能している。つまりは、指名競争入札制度での地方自治体と地元建設業者による調整と地元建設業者間同士による受注調整が行われている。B市の事例では、地元建設業者同士の調整に加え、地元建設業組合によるB市全体の調整が入るのである。

受注に関し調整を行っているB市建設業組合の理事長のコメントとして、「災害対応や地域維持の観点から建設業事業者を減少させるわけにはいかないので、合併後も旧町村単位での受注調整を行っている。⁵⁸⁾」という。この調整により、C地区の災害応急対応力は、地元建設業者の企業活動の弱体化から多少の陰りが見えるが、災害に際し概ね対応できるといえる。

B市は一般競争入札制度を導入しているが、指名競争入札制度も併用して採用されており、適用金額は5,000万円未満である(表5-26)。秩父市との比較において、4,000万円の適用範囲の差は、中小零細企業群からなる地元建設業者にとって受注機会という観点から見ると大きなものと言える。B市建設事業担当者のコメントにおいても地元建設業者に対する地域維持の期待は大きい。この地元建設業者への期待と地元建設業者維持の観点からB市の入札制度は秩父市と比較して競争性が緩いと推察される。

⁵⁸⁾ 筆者による理事長へのヒアリングによる

B市担当者と地元建設業組合のコメントとB市入札制度を考察すると、B市では地域維持及び防災に対する必要性の意識が強いことから、市と取りまとめる地元建設業組合及び地元建設業者の結びつきが強固であり、結果、旧自治体単位での排他的受注圏が維持できたと考察される。

秩父市は入札制度の競争性を高めた結果、地方自治体と地元建設業者、地元建設業者間の調整が消滅したが、B市においては、公共事業発注に際し競争性が強化される制度が導入される以前の、地方自治体と地元建設業者による地域維持の結びつきが残存していることが推察される。

第6章 地域建設業の災害応急対策力に関する考察

ー2014年2月秩父地方大雪災害のケーススタディー

本章では、2014年2月14日起こった、秩父地方の大雪災害を題材に、秩父市大滝地区で地元建設業者による災害対応について述べる。これまでの考察において、排他的受注圏が崩れ地方自治体と地元建設業者の連携が希薄となり、地元建設業者の経営が成り立たなくなっていることが考察された。また、市町村合併を選択しなかったことで、排他的受注圏は生きているが、地元建設業者の経営を継続させるほどの仕事量を当該自治体が提供できない現状である事も観察された。

前章でみたように神泉村の様に共助体制が確立されていない過疎地域においては、地元建設業者による災害対応は欠かせないものである。そのことから、本章の目的は、建設業者が緊急に対応する災害支援の役割について光をあて、人口減少及び高齢化の著しい過疎の山村地域、しかも「平成の大合併」で周辺自治体と合併し、共同体としての自治能力も弱体化し、より地域社会の衰退が著しい秩父市大滝地区を事例として、今回の大雪対応との関係で地元建設業者の災害応急対策力の実態とその問題点を考察する。

1. はじめに

2014年2月14日から15日かけての降雪は、関東甲信越地方に大きな被害をもたらした。被害状況は、全国集計において死者20名、重軽傷者を含む負傷者は412名であった。⁵⁹また、雪による道路通行止めによる孤立集落が発生し、その被害は埼玉県秩父市大滝地区に集中した。山間地の秩父市大滝地区の中津川、大血川、三峰などでは大量の降雪によって道路が寸断され孤立集落となった。

秩父地域では積雪98cmを記録し、「降雪深⁶⁰」は、1953年以来の観測史上過去最高を記録した。想定外の大雪により秩父市の市街地においても道路の除雪作業が難航し、市街地の除雪作業に2週間も要する混乱を招いた。秩父市の奥地の山間地では、積雪が1.5mから2mにも達し、孤立集落が生じた。地元の建設業者が災害対応の地区割当を受けているが、地元の建設業者だけでは限界があり、救援には県防災ヘリばかりでなく、自衛隊や埼玉県警察の救援活動やヘリコプターによる水、食糧、灯油等の搬送、新潟県からの派遣企

⁵⁹ 2014年豪雪非常災害対策本部第2回本部議事録

⁶⁰ 一定の時間内に地面に降り積もった雪の深さを指す。

業による道路の除雪の協力など他からの支援を得て、孤立集落が解消されるまでに2週間を要した。

記録的大雪という自然災害の陰で、地元建設業者は不眠不休で災害対応に当たり、地域維持に貢献した。1990年代以降の公共事業をめぐるマスコミの論調として、地域の建設業者は公共事業を受注する営利企業の側面だけが強調されがちであるが、地域の災害支援を行う公的な役割を担っている建設業者のこうした側面は、ほとんど紹介もされず認知もされていない。

地元建設業者は、災害時における道路、河川等の維持管理及び緊急対応という役割を担っている。地元建設業者による、災害応急対策活動は、日常生産活動に従事する人員、重機類を使用し、これまでの地域に根ざした工事経験を活用して行われている。その活動は、建設業界による社会貢献活動とされている部分が見受けられ、収益性が低く自治体からの要請であっても、無償のボランティア活動として実施している部分も多い（丸谷・比江島・河野，2010）。初期対応において動員される人員、重機類の維持管理は、各企業努力に委ねられ、無償に近い建設業界の貢献活動の原資は、地方自治体から継続的に受注する公共事業である（森本・滑川・八田，2009）。

つまりは、地元建設業者は地方自治体から公共事業を受注することにより、地域への無償⁶¹又は収益性の低いインフラの維持管理及び災害応急対応ができるシステムが地域に構築されていると言える。

災害応急対策力は、地元建設業者の企業努力に依存する部分が多い。しかし、公共事業の減少は、民間投資が少なく結果として公共事業依存の強い地元建設業者の自社の持続可能性に多大なる影響を与えている（森本・滑川・八田，2009）。また、前章で述べたように市町村合併による自社基盤の瓦解の一因となる事象は、地元建設業者の存続を揺るがす出来事である。これらの事象から、保有重機の削減、従業員の雇用減少と言うような企業経営の悪化から地元建設業者は、災害時の初期対応を放棄せざる得ない状況にあると言える。

⁶¹ 地方自治体からの費用負担は、災害応急対応後からの負担となる。そのため、災害応急対応前の準備作業としての重機搬入と人員確保、事前待機の費用負担がされないケースが多数を占める（丸谷・比江島・河野，2010）。

2. 山村における地域建設業の受注圏と災害対応

(1) 災害応急対策力に対する地元建設業者の役割と地域住民の役割

自治体は災害時の緊急対応を地元建設業者に地区別に割り当てている。重機を所有している建設業者が、大雪、豪雨、地震、山崩れなどのさまざまな自然災害の際には、緊急に出動することが取り決められている。緊急時には地元の地形を熟知している地元建設業者の方が、遠距離から出動する他地区の建設業者よりも迅速かつ安全で望ましい。通常、地元建設業者は地元の自治体から災害対応の地区割りだけでなく、公共事業も受注しており、同一建設業者がかつて受注した工事現場と、災害時の割り当て箇所が一致していれば、より緊急時の作業はスムーズであろう。

災害応急対応は緊急性を要するものであり、建設業者が通常の事業に使う重機と人員を転用し対応が行われている。その重機と人員は、建設業者の分布に地域的な偏りがある場合には、災害応急対策力に地域的な差が生じ、建設業者が立地していない地区では、建設業者が立地している地区に比べて、地域の災害応急対策力は弱い。地域の災害応急対策力を維持するために、地元建設業者は必須な存在であり、特に地域にどれだけの重機の数と操作できる人員数が存在するのかが災害応急対策力を決定する（田中・加知・塚原，2013）。

災害時に重機と重機を操作できる人員は、日常業務の延長線上での転用となることから、地方自治体からの災害時の費用負担は通常工事での積算が基礎となる。そのため、地元建設業者としては採算に見合わない。このことから、災害応急対応は、建設業界による地域貢献の柱の一つとなっている（丸谷・比江島・河野，2010）。

災害応急対策力は、地域間の連携と住民同士のボランティア、つまり共助⁶²も重要な要因である。地元建設業者が地域に到達するまでの間、住民同士での共助が働けば災害に際し、被害が少なくなる可能性がある。阪神・淡路大震災においては、倒壊した家屋等から救出された人のうち約8割の人が家族や近隣住民によって救出されたと言われ、新潟県中越沖地震においては、町内会など自主防災組織による高齢者等の避難支援などが迅速かつ効果的に行われた例が報告されている。

つまり、地域の災害応急対策力とは、地域建設業の災害応急活動と地域住民による共助によって成り立っていると言える（内閣府，2014）。

⁶² 地域の連携を共助と呼び、災害に際し近隣住民による避難支援等を指す。

平成20年度防災白書，内閣府

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h20/bousai2008/html/honbun/1b_0josho_02.htm（2015-12-25 閲覧）

(2) 1990 年代までの山村の建設業とその受注圏

公共投資は高度経済成長期には都市部に集中的に投入されてきたが、1970 年代後半には公共事業は都市部から農村部にシフトし、それに伴い建設業者も全国各地に分散的に立地展開した。この建設業の分散立地化は農村部、特に中山間地域の経済に多大なる恩恵をもたらし、中高年層住民の定住化を促した（岡橋, 2004）。山間の過疎地域において公共投資を配分することは、農閑期に雇用を創出し、地域の人々の生活を保障する社会政策的な意味合いもあったのである（安東 1991；岡橋 2004；梶田 1998；伍賀 1989；沼尾 2002）。

地元建設業は公共投資を地域経済に還流する役目も担ってきた。特に、中山間地域に立地する零細な地元建設業は、地元の市町村からの公共事業を多く受注し、地域内での工事を行ってきた。

地方圏に重点的に配分された公共事業は、地元建設業者の成長と建設業による雇用が促される関係にあった。一步踏み込んで、梶田（1998）は建設業者間の業界慣行や受発注に関わる入札制度の実態を解明した。地元建設業者は本社所在の自治体を基本的な受注圏とし、地方自治体による指名競争入札等の発注制度のもとで、地元建設業者は保護され、公共事業が多い時代には、安定的な公共事業の受注圏、つまり、他自治体の建設業者が新規参入出来ない排他的受注圏が形成されていた（梶田, 1998）。

(3) 2000 年代からの山村の建設業とその受注圏の変化

しかし 1990 年代末以降、特に 2000 年代には、山村の公共事業をめぐる状況に建設業にとって打撃となる 3 つの大きな変化が起った。一つ目には、公共事業の削減である。1990 年代にバブル経済が崩壊して以降、景気浮揚策として、しばらく多額の公共事業費が配分され続けたが、1990 年代末には公共事業経費が大幅に削減され、山村経済を支えてきた建設業も受注額が激減し、建設業の経営は大打撃を受け、建設業者の数も減少し始めた。

二つ目に、第 2 章にて述べてきたように 2000 年代に入ると、入札制度の改革がある。建設業による様々な談合事件から、世間より大きな批判にさらされ、入札制度改革が行われた。具体的には総合評価落札方式、地域要件の緩和（入札参加資格業者の地域的拡大）がなされることにより、地元建設業者が受注出来にくくなったことである（清水・藤本, 2009）。

三つ目に、前章までに述べてきたように 2000 年台後半になると、「平成の大合併」により多くの過疎の村が合併によって拡大された市域の一部、しかも縁辺部となったことである。中心＝中核となる市との合併により、過疎の旧村地区は政治的な発言権が大幅に弱体

化、公的サービスの低下、公務員などの雇用の減少などを招来し、加速度的に人口減少が進行し衰退する地区となりやすい。また村の建設業者にとっては、その市域拡大に伴い、これまで旧村地区で実施される市の公共事業の入札に、特に取り決めが無い限り、これまで参入出来なかった他地区の建設業者の参入が可能となる。

これらの変化は、山村の地元建設業者が地方自治体に受注の配分を受ける地方自治体依存型の体質から脱皮し、空間的に受注圏を拡大させる戦略に打って出る積極的な建設業者の出現をもたらしている。これは以前の比較的安定的な地域的受注圏の枠組みが崩壊しつつあることをも意味する。それゆえ、以前の村単位での排他的受注圏が、町村合併の後も継続するのか、それとも崩れてしまったのか、そしてそのような現象に地域差はあるのか、については解明しなければならない課題である。

3. 大滝地区における大雪の地元建設業者の災害対応の実態

(1) 大雪による大滝地区指定業者の対応

①除雪指定業者の割当地区と初期対応

2014年2月14日の大雪により大滝地区では、国県道、市道ともに全面通行止めが発生した。栃本、大血川、中津川地区において孤立集落188世帯、336名に及んだ。大雪による路上やトンネル内での自動車の立ち往生が6件発生した。滝沢ダムのすぐ下流に架かるループ橋では観光バス、トラック、自家用車などが立ち往生となった。

盆地である秩父市内の市街地でも大雪で大混乱したが、山間部の大滝地区の場合、積雪が多く、山間の雪崩も多発し、除雪作業は難航した。

秩父市では、路線ごとに除雪対応の業者が決まっている。降雪の際、地域にある地元建設業者が受け持ちの路線を除雪する随意契約を結んでいる。表6-1に示したように、秩父市から委託された大滝地区における除雪業者は5社⁶³である。うち2社は以前大滝村に本社が立地していたため大滝地区の災害指定業者となっているが、1社は秩父市内（旧秩父市）、別の1社は荒川地区（旧荒川村）に移転しており大滝地区外に本社がある。つまり2014年に大滝地区に本社が立地している除雪業者は、3社のみであった。

5社の除雪業者のうち4社の建設会社は、県ランクでAクラスの業者であり、1社がBランクである。5社の建設会社の職員数も10名から32名までの規模で、営業年数も45年から64年に至っている。

⁶³ 2015年現在では、観光業者を含め6社である。

表 6-1：大滝地区における除雪業者一覧

業者名	資本金	平均完工高	職員数	県ランク	営業年数	所在地
A社	2,000	28,379	10	A	64年	秩父市荒川上田野
B社	3,000	22,316	11	A	45年	秩父市大滝
C社	1,000	4,329	10	B	55年	秩父市大滝
D社	3,000	35,313	25	A	58年	秩父市大滝
E社	2,000	52,441	32	A	46年	秩父市中宮地町

出典：秩父市提供資料、経営事項審査より筆者作成（単位、万円、人）

大滝地区における除雪は県と市によって発注され、国県道は県発注、市道は市発注となっている。除雪地区は県、市ともに除雪地区を近づけ、同一業者が県、市の除雪を効率的に作業出来るように考慮されているが、大滝地区の広大な山間地域の道路をこれらの5社で除雪を担当しなければならなかった。

除雪作業の県発注分担当地区は図 6-1、市発注分担当地区は、図 6-2 及び表 6-2 に示す。

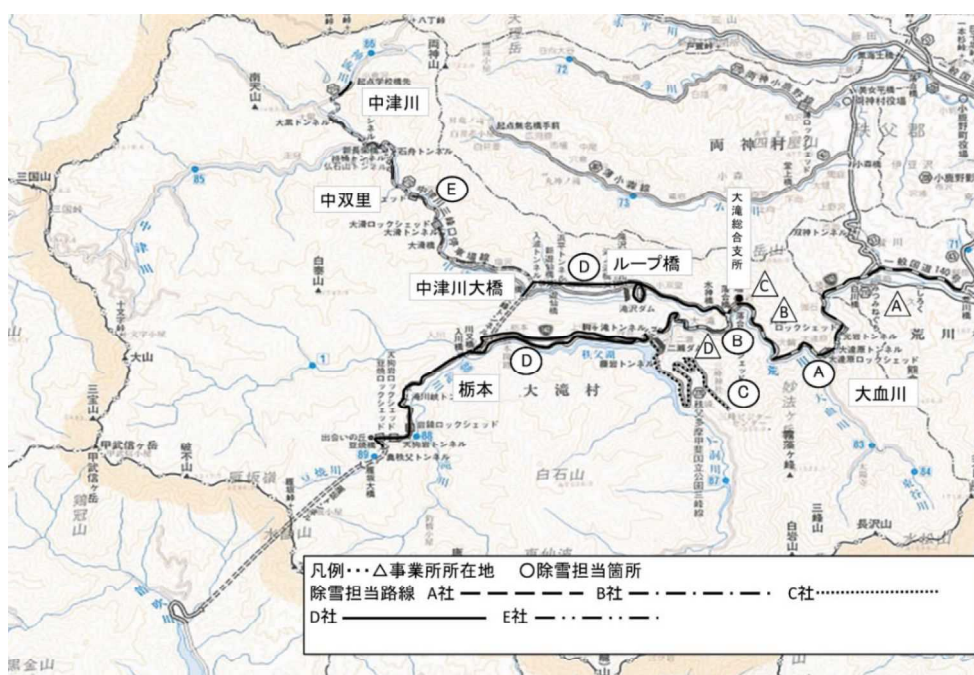


図 6-1：埼玉県発注秩父市大滝地区除雪作業地区割図⁶⁴と地元建設業者事業所

出典：埼玉県秩父県土事務所提供資料より筆者作成

⁶⁴ 図 6-1 は、大滝地区除雪担当路線を主にして表していることから、秩父地区所在の E 社所在地は割愛した。

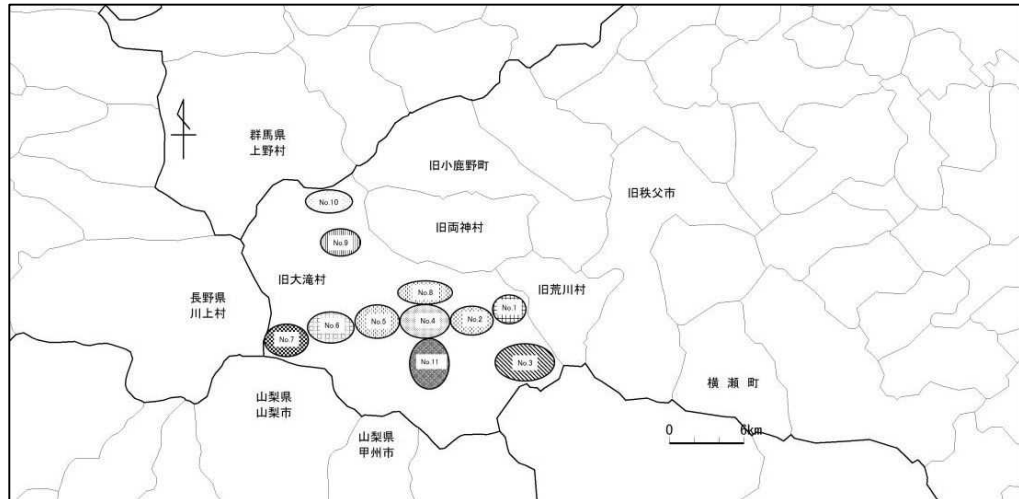


図 6-2：秩父市発注大滝地区における除雪作業地区割図⁶⁵

出典：秩父市提供資料より筆者作成

表 6-2：秩父市発注大滝地区除雪担当箇所一覧と地区過疎化率

図No.	町名	地区名	地域人口	内65歳以上人口	高齢化率	除雪業者	
						域内所在	域外所在
No.1	大滝	字強石	95	40	42%		A社
	大滝	字巣場	72	68	94%		
No.2,3	大滝	字大血川	49	26	53%	B社	A社
No.2	大滝	字大達原	16	4	25%	B社	A社
	大滝	字大輪	101	42	42%		
No.4	大滝	字神岡	75	28	37%	B・C・D社	A社・E社
	大滝	字落合	98	50	51%		
	大滝	字三十槌	42	18	43%		
No.4,8	大滝	字鶉平	85	35	41%	D社	
No.5,8	大滝	字大久保	33	20	61%	D社	
No.5	大滝	字二瀬	20	8	40%	C・D社	
	大滝	字麻生	37	21	57%		
	大滝	字寺井	25	16	64%		
No.6	大滝	字上中尾	23	16	70%	D社	
No.6,7	大滝	字栃本	62	46	74%	D社	
No.7	大滝	字川又	16	11	69%	D社	
No.8	大滝	字小双六木	49	19	39%	D社	
No.9	中津川	字中双里	11	8	73%		E社
No.10	中津川	字中津川	45	23	51%		E社
No.11	三峰		59	34	58%	C・D社	
平均高齢化率					54%		

出典：秩父市提供資料、国勢調査より筆者作成

⁶⁵ 秩父市発注分の除雪作業については、国道に付随する生活道路が主な除雪箇所となることから、道路が煩雑になる。そのため、除雪箇所を面で表した。

例えば、標高の低い荒川地区からの入口から地区は荒川地区に本社がある A 社、標高の高い奥地は大滝地区に本社がある E 社が主として除雪作業を担当する。

強石・巣場・大血川・大達原・大輪地区を担当する A 社は、荒川地区に本社があることから、県より大滝地区へ向かう国道 140 号線⁶⁶を優先して除雪し大滝地区へ向かうように指示があり、除雪を行いながら大滝地区へ向かった結果、除雪作業の困難性から大滝地区には到達できなかった。また、中双里・中津川地区を担当する E 社も秩父市内に所在し、A 社と同様に国道 140 号線を優先して除雪するように指示があり、除雪作業の困難性から現地に到達できなかった。

この域外 2 業者が直ちに大滝地区に向かえなかったため、最終的に域内 3 業者で除雪作業を行った。しかし、3 業者とも域内に住んでいる従業員だけでしか対処ができなかった。域内業者の中でも、比較的大きい業者である D 社でも、従業員 25 名中大滝地区居住者は 5 名ほどしかいなかった。他の B 社、C 社も同様で、大滝地区に居住する従業員は 2～3 名程度しかいなかった。

各業者の大雪直後に除雪作業に当たれる従業員はあまり多くなかった。D 社は、大滝所在の従業員、および待機していた従業員の計 5 名で除雪対応に当たった。B 社は、2 名の作業員で除雪にあたり、C 社は、4 名で除雪に当たった。当初、このように大滝地区にある除雪業者のみで除雪に当たったが、満足に除雪に出来る状態ではなかった。

大滝地区の除雪業者の従業員は、生活や就業に不便な大滝地区を避け、便利な標高の低い地域に居住していたのである。以前は各業者とも大滝地区の居住者が労務の大半であったが、現在では従業員の居住地は比較的人口の多い秩父市内や荒川地区に居住するものが多い。また、新規従業員を雇用するにしても、大滝地区には高齢者しかいないため、秩父市内か荒川地区の居住者を採用することになる。

②D 社の事例

地元建設業社の D 社は、大滝村地区に立地し、地元建設業者の中では比較的規模が大きい方で、除雪担当地域は、大滝地区でも奥地を担当している。除雪に向かった D 社社長自身が深雪、倒木のため閉じ込められることとなった。

国道 140 号線において 2 月 15 日早朝、D 社社長を含めた除雪用重機 1 台とレッカー車 1 台、普通車 3 台が、倒木や深雪に阻まれ立ち往生しているという連絡が秩父県土整備事務

⁶⁶ 国道 140 号線の道路管理者は埼玉県となることから、除雪指示等の維持管理は県の担当となる。

所に入った。

同日、15 時頃に、防災ヘリが現場へ到着し、普通車の女性 1 名を防災ヘリに収容し、飯能日高消防署へ搬送した。D 社社長は、今後の除雪が出来なくなる可能性があることから、ヘリでの搬送を断った。除雪車が前日の昼から除雪を進めており、秩父市街地方面からの除雪車が現場に到達し、17 日未明には全員自力で脱出、無事避難完了した。その後、D 社社長は、除雪作業に参加し不眠不休での除雪作業を行ったという。地域を知悉している地元建設業者でも被災するようリスクを抱えながらの除雪作業であった。

③中津川の孤立集落と E 社の対応

2 月 20 日の時点で、被害が最も深刻だったのは中津川・中双里の 2 集落で、37 世帯 53 名が孤立し続けた。中津川・中双里集落へ至る道路はトンネルも多く、積雪と山の斜面からの雪崩も重なり、雪が高さ 5m にも積み上がっている所もあった。除雪は大雪で縁石やガードレールが見えない危険な作業であった。

E 社（本社・秩父市）は中津川集落までの県道 210 号の除雪担当であるが、除雪用パワーショベルなどの機械は秩父市内の本社にあり、大滝地区まで機械を運搬しなければならないことも作業が難航した理由の一つであった。

E 社はもともと中津川上流の標高 860m の小倉沢地区で操業しているニッチツ鉱山と関連している建設会社であったが、70 年代以降ニッチツ鉱山が人員削減し、規模を縮小させていったため、E 社は中津川地区から秩父市内へ移転した。このような過去の経緯があるために同社は中津川地区の災害担当地区を割り当てられているが、標高の低いところから高い山間の地域へ道路を除雪しながら上り、除雪用機械を運搬する作業で手間取ってしまったのである。

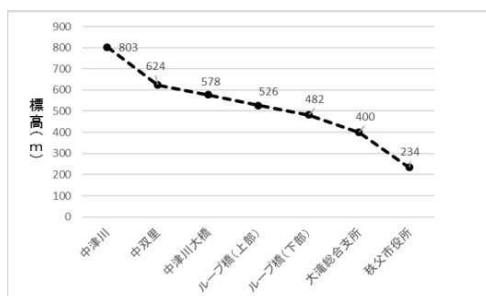


図 6-3：中津川地区ルート標高図

出典：国土地理院地図より筆者作成

中津川・中双里が孤立集落化した理由の一つには、中津川の谷沿いに歴史的に形成され

ていた集落が滝沢ダムによって水没し、集落間の人的ネットワークが分断されてしまったことも一因となっている。旧大滝村の村役場があった中心部から中津川を上流へ中津川・中双里へ至る区間の一部に、全長約 5 km のダムが建設された。中津川沿いに旧道があり、集落が点在していたが、ダムによって集落間の人的ネットワーク断絶され、標高の高い地区が陸の孤島化してしまったのである。集落間の人的ネットワークが残っていれば除雪はもっと早く終わっていたかもしれない。

国県道は整備されてはいるが、市管理の林道、市道は切り立った道が多く、かつ雪に埋もれているため、地元の人でも転落の危険があった。大滝地区では、ガソリンスタンドが一か所しかなく、重機の燃料確保にも苦労したとのことである。

4. 地域ボランティアによる災害対応

大滝地区は、集落間の距離が離れ、地域住民の高齢化率が高いことから共助は期待できない。各地区とも高齢化率は高く、大滝地区平均で 50% を超える（表 6-2）。過疎化が進む中山間地域において、災害時の共助は、各地域で問題となっている。例として、高知県では、「中山間地域では過疎化や高齢化で自主防災活動の担い手が不足している。」（内閣府, 2009 資料 10, p. 1）という。

大滝地区での孤立集落である大血川地区・栃本地区・中津川地区ともに、高齢化率が 50% を超える。奥地に所在し地域間の連携が取りづらく、高齢化率が高い大血川地区・栃本地区・中津川地区では、共助体制を取ることが非常に難しいと言え、孤立した原因の一因であったと考えられる。

(1) 2 月 18 日からの自衛隊や新潟県からの支援

2014 年 2 月 14 日から 17 日までの間、秩父市の指定業者が除雪に当たり、域内の市道の約 50% の路線で 1 車線分の除雪が完了したが⁶⁷、2 月 18 日より「群馬県、埼玉県、新潟県の災害時相互応援及び防災協力に関する協定」に基づき、新潟県が市内業者と共に除雪に当たった。また、自衛隊からも救援物資の支援を受けた。

新潟県による、大滝地区除雪支援は、大滝総合支所から始められ、2 班態勢で行われた。それぞれが、孤立集落のある中津川、栃本に向かい除雪が行われた（図 6-1）。孤立解消に

⁶⁷ 秩父市長ブログによる。

<http://www.city.chichibu.lg.jp/dd.aspx?moduleid=7041&pfromdate=514530&pfromid=10#moduleid7041>
(2015-9-30 閲覧)

向け除雪している間の支援として、自衛隊による孤立地域への物資輸送が行なわれ、約 1 t の物資が搬入された。大滝地区は、山林に囲われた土地であり、標高も高く、孤立地域に向かうほど標高が高くなり（図 6-3）、道路幅員も狭くなる。また、当該地域は他地域と比較して降雪量も多く、5m以上の積雪も見られた。このように、平地での除雪と比較して困難な地域であるといえる。

場所によっては車のすれ違えない箇所もあり、慎重に除雪を行わないと、除雪車が転落する危険性もある。除雪作業に欠かせない、スノーポール⁶⁸が路側帯に設置されておらず、道路線形も不明であり、しかも支障物の位置も不明の中での除雪であり、確認のためにたびたび作業が中断した⁶⁹と支援にあたった新潟県職員は述べている。速やかに除雪を行うには道路線形、地形を熟知していないと危険であり、このような緊急時の災害対応は地域を知悉している地元建設業者の果たす役割は大きいものと考えられる。

これらの支援、地元建設業者の活動によって大滝地区の孤立集落は、2月27日に解消し地区としての機能を取り戻した。

5. 大滝地区における除雪体制の課題

(1) 地域内における人員と重機の確保と行政の課題

今回の事例では、大滝地区の受持ち業者は5社である。うち域内業者は3社であり、域外業者は2社であった。降雪量が多く、域外業者は、持ち場である大滝地区へ到達することが出来なかった。かつ域外業者は他地区の除雪も受け持っていた。

ダムの完成により、大滝地区での公共事業が大幅に減少し、建設業者は商圏を他地区に積極的に拡大せざるをえない状況があった。そのような状態を反映して、建設業者の保有する重機台数も従業員数も減少していた。例えば、大滝地区にあるD社では、重機保有台数は2000年度に25台あったが、2015年には13台に減少している。従業員数は、2000年度には48名（うち大滝地区居住者は21名）であったが、2015年度には25名（うち大滝地区居住者は7名）と減少している。

最近では重機を自社保有せず、必要な時にリースするケースも増えている。公共事業減少に伴う地元建設業者の経営規模の縮小から、法定点検や整備費等の固定経費がかかる自社機械を所持する費用が負担できなくなっている現状がある。リース機械であるならば、

⁶⁸ スノーポールとは、積雪の多い地方において、降雪時期に道路の路側に設置し路肩や道路線形を示し積雪事故の防止と安全を図るため視線誘導標のことである。

⁶⁹ 山梨県・埼玉県への除雪支援関東甲信地方の記録的豪雪に対する新潟県の支援（金子、2015）

現場に応じて、必要最低限の重機をリースできれば、通年自社機械を所持しているより、経費負担が軽いからである。リース機械の増加等の要因から大滝地区において除雪に対応する重機及びそれを操作できる人員が大幅に減少していた。自社所有の機械ならば、緊急時における対応は、稼働させる人員を確保出来れば問題なく対応できるが、重機をリースする形態であるならば、各地元建設業者による災害時のリース需要が増加する。そのため、リース会社の重機が不足に陥り、結果として重機をリース出来ない可能性も起き、災害時の対応に遅れが出ることも予想される。

大雪などの災害に対応するためには、特に重機の数と操作できる人員数が地域的に偏りなく配置されていることが肝要であるが（田中・加知・塚原，2013）、大滝地区では地域の建設業者が減少し、重機も人員も減少していたのである。100年に一度と言われる想定外の大雪であったため除雪に混乱を生ずるのは当然であったが、ダム建設中の2000年頃と比べて、最近の地域の建設業者による災害応急対策力が大幅に減退していたことも除雪作業が難航した原因の一つであった。

中津川、中双里、栃本、大血川、三峰など孤立集落となった地域では、65歳以上の人口割合が50%を超えていた。その中には70%を超えている集落もあった（表6-2）。そのような限界集落では、村の共同体機能が低下しており、自主的に除雪できる体力のある人員もほとんどいなかった。

市町村合併によって拡大した秩父市は、人口比では2%にも至らない大滝地区において、立ち往生した車両や避難者の救出・救援が6カ所、道路の寸断によって孤立集落となった地区の救援の問題が集中して発生し、対応しなければならなかった。合併して面積が拡大した自治体は、標高の高い縁辺部のローカルな地域での緊急対応にどれだけ対応できるのが課題となろう。

（2）建設業者の公共事業の受注

除雪に関わる、建設業者の受発注体制はどのようなものであったであろうか。

筆者が埼玉県落札情報より大滝地区の公共事業の受注状況を調べたところ、大滝地区除雪業者の受注額が減少していた。大滝地区で実施される公共事業の指名競争と一般入札を合わせた年間工事受注総額は、2012年度8千1百万円、2013年度6千4百万円、2014年5千万円であった。このように大滝地区における公共事業は大幅に減少しており、大滝地区の建設業社が地域の公共事業だけでは経営が困難となり、他地区での受注を増やさざるを

得ない状況に追い込まれていることがわかる。さらに合併したことにより、大滝地区の除雪担当建設業者の全5社が、大滝地区の公共事業を落札した比率は、2012年58%、2013年度29%、2014年度は34%と低下し、他地区の業者が落札する比率が高まっている。

大滝地区の除雪担当建設業者には、大滝地区における工事をほとんど落札できていない業者もいる。例えば、奥地である栃本、川又地区を担当するD社は市の仕事は受注していない。中津川、中双里地区など除雪を行うにも、負担が大きい地域を担当し旧秩父市内より向かうE社も2013年に1件受注したきりである。

このように地域の防災機能を担う建設業者が、防災を担当する地域の公共事業を落札できなくなっており、村時代の排他的受注圏が崩壊している。かつて大滝村時代には、地域の指名業者によって公共事業が落札・受注され、同時にその指名業者が村の災害対応を割り振られていた。ここに行政と建設業者の間に一種の互恵的な関係が成立していたが、秩父市と合併したことにより、秩父市全域が公共事業の落札指定業者となり、市内全域での建設業者間での落札をめぐる競争が激化した。

災害対応を担う建設業が地域の道路工事や補修を担当し、災害時にはその担当地域で緊急対応するのが望ましいが、自社の工事区域と災害担当区域が、いまや一致しないような状況が生まれている。地域の建設業者は、地域の公共投資に依存できる体制が崩れ、より厳しい競争的環境に投げ込まれている。

6. 考察とまとめ

過疎地域における災害応急対策力とは、地域建設業者が持つ重機と重機を操作する人員数に依存する。今回の大雪で、大滝地区における災害応急対策力の弱体化をもたらした要因として、公共事業受注減少に伴う経営状況悪化によって建設業者の重機保有台数も減少しており、大滝地区にあって利用できる重機が不足していた。また、建設業者の従業員そのものの減少と、特に大滝地区に在住する従業員が激減し、緊急に地元で除雪できる従業員が不足していたことが挙げられる。

その背景として、公共事業減少と市町村合併を起因として、大滝地区を担当する地元建設業者の公共事業の受注減少に伴い、ボランティアともいえる災害応急対応が出来る体力が無くなってきていると言える。また、大滝地区の過疎化により、大滝地区の従業員が減少し、他地区からの従業員が増大した事も緊急時の従業員不足の背景と言えるであろう。特に大滝地区は、2000年頃のダム建設で受注が多かった時代には、重機も地元に住居

する従業員も豊富であったが、2014 年までには大幅に減少していた。2000 年頃であるならば、自社重機を所持する企業体力もあったが、現在では、自社重機を所持せず、必要な時に重機をリースする形態に変化していることも観察された。

災害応急対策力のもう一つの柱である、地域住民による共助という視点で、大滝地区を見ると、地域間にネットワークが取りづらい中山間地域であり、過疎化が進行し限界集落と言える大滝地区において、住民間のボランティアである共助には無理がある。

以上の要因によって地域への無償又は収益性の低いインフラの維持管理及び災害応急対応ができるシステム、つまりは災害応急対策力の機能が低下していると言える。

公共事業受注減少に伴い、除雪作業をする地域在住の建設業者も、今後さらに減少する可能性が高く、したがって、地区内にとどまる重機や従業員も減少し、この地域の災害応急対策力はますます衰退していくであろう。しかし、そこに人が住み続けるかぎり、災害に対する備えは続けなくてはならない。災害応急対応に備える地元建設業者を維持させていくための方策を考えていかなくてはならないことが考察される。

第7章 結論

1. 実態調査のまとめ

(1) 町村合併の有無

筆者が実態調査を行った A 県の C 地区（旧 C 村）と埼玉県内の 4 つの過疎地域のうち、以前から旧村単位で排他的受注圏が成立していた 3 つの地域、つまり秩父市大滝地区（旧大滝村）、小鹿野町両神地区（旧両神村）、東秩父村について、町村合併、入札方式、旧村単位での排他的受注圏の残存の有無、災害応急対応力のそれぞれの項目に関して、図 7-1 にまとめた。

まず、町村合併に関しては区分すると、従来から地元建設業者によって排他的受注圏が形成されていた 4 地区のうち、平成の大合併で町村合併を遂げた旧自治体は大滝村、両神村、及び A 県 C 村であった。埼玉県の東秩父村は町村合併を模索したが合併に至らなかった。

(2) 排他的受注圏の存続あるいは崩壊への分岐

合併した自治体では指名競争入札制度がかなりの範囲で維持されている場合でも、広域化した自治体の域内の地元建設業者が指名されることになったため、合併自治体内の指名業者数は増加し、その中での競争が激化した。

埼玉県の合併した過疎自治体は、大滝村と両神村であり、A 県の合併した過疎自治体である C 村でも同様に、これらの自治機能を喪失した過疎地域では、広域化した自治体の中で縁辺的な存在となり、公共投資は中心部に傾斜的に配分される傾向が強まった。これは森川（2008）の研究によって実証された傾向と一致する。3 地区ともに合併後当該地区への公共投資額は絶対的にも相対的にも縮小したのである。

加えて合併自治体における指名業者数が増加したために、域内での競争が激化し、旧村単位の排他的受注圏が消滅したのは、埼玉県の大滝地区と両神地区である。共通して言えることは、旧村地区に所在する建設業者が、合併後旧村地区内で行われる公共工事を落札できる確率は低下し、人口規模でも財政規模でも大きい中心自治体（旧秩父市や旧小鹿野町）で営業する建設業者に有利な応札結果となる傾向が見られた。合併前に比べて合併後は、大規模な建設業者が有利になるような競争原理が働いている。

旧過疎自治体に所在している建設業者の中で、比較的技術力のある業者でも、合併自治

体の旧自治体で行われる公共工事を受注できないため、むしろ飯能や所沢の民間工事を請け負うなど、受注圏の広域化をはかって対応している。したがって零細規模の建設業者ほど競争激化の余波を受けている。

従来の排他的受注圏が残存しているのは、合併しなかった東秩父村と、合併したが旧村単位で排他的受注圏が維持されている A 県 B 市 C 地区である。

東秩父村のように合併しない自治体では、指名競争入札が継続する傾向が見られ、自治体内の零細建設業者間で受注調整がなされ、排他的受注圏が存続する傾向が認められた。

一方、合併しても A 県 C 村のように、広域化した自治体の域内で、指名業者の数は増加したが、そのまま域内の競争激化に結びつかず、地元建設業協会が中心となって、旧自治体単位での受注調整を行ない、旧村単位で排他的受注圏が残存している合併自治体も存在している。ただし、合併後の C 地区への公共事業投資額は激減しており、域内業者が公共工事を分け合っているものの各業者の売り上げはおしなべて低下し、営業存続が危ぶまれている。

(3) 旧村単位の排他的受注圏の存続と入札方式の違い

このように 2000 年代中頃以降の本格的な入札改革の余波を受け、「平成の大合併」で合併した弱小な過疎自治体の場合、旧村単位で排他的受注圏が残存した地域と残存せずに崩壊した地域と二つに分かれている。排他的受注圏が継続するか、それとも消滅するかを分ける要因として、合併自治体が採用する入札方式の違いが影響していることが指摘できる。

例えば、合併して広域化した秩父市入札方式は、1 千万円未満が指名競争入札制度となっており一般競争入札制度の適用範囲が広いが、小鹿野町ではすべて指名競争入札制度であり、A 県 B 市では 5 千万円未満が指名競争入札となっている。秩父市と B 市を比較しても、1 千万円と 5 千万円では、指名競争入札の適用となる公共工事の範囲がかなり違っている。一般に、指名競争入札だと談合が行われやすい傾向にあり、指名競争入札の対象範囲が広い地方自治体では、談合の結果として、排他的受注圏が残存しやすい傾向がある。

談合が指名競争入札制度と密接に関連しており、排他的受注圏が存続するか、しないかは、このように地方自治体の入札制度と深く関係していると推察されるが、今後この点の因果関係をさらに詳しく検証する課題が残っている。

(4) 合併した過疎自治体の災害応急対応力の衰退

地元建設業者は自治体から指名業者として公共工事を受注するだけでなく、災害に対応するためのボランティア的な使命も果たしてきた。自治体が公共事業の発注者としてあり、災害時には地元建設業者に緊急に対応を依頼する相互依存関係が存在おり、地元建設業は収益性が低くても災害時の緊急対応を実施してきた。合併しても旧村単位で排他的受注圏が残存している地区では、地区ごとの自然条件を熟知した地元業者が緊急対応をすることができるために、最近の公共事業予算削減により経営的には厳しいものの、地元建設業者の災害応急対応力の点ではそれほど弱体化が進んでいない。

しかしながら、合併して旧村単位での排他的受注圏が崩壊した地区では、旧自治体との地元建設業者との間に成立していた互惠関係も消滅し、地元建設業者の災害時に緊急に対応するインセンティブが低下している。

(5) 秩父市大滝地区の建設業者による災害応急対応力の低下

秩父市大滝地区では、標高の高い地元＝山間部から秩父市内へ転出する人口が多いためだけでなく、建設業者自体の移転も多くなっている。人口の高齢化が進み、高齢化率が50%を超え、地域社会の維持が大変困難になってきている。2014年2月の大雪災害のときには、孤立集落がいくつも発生し、自衛隊の出動要請にも至った。秩父市役所では大滝地区の情報収集に手間取った。県道が大雪で不通になり、地元業者が除雪に出動したが、10年前に比べて、大滝地区に居住する従業員も少なくなっており、また大滝地区に置かれている除雪に使う建設機械の台数も減少していた。すでに大滝地区から秩父市内へ移動し建設業者もあり、下から上へ除雪機械を移動するにも大変手間取り現地での除雪作業に遅れが出た業者もいた。

人口減少、少子化、高齢化の進む過疎地域では、住民のボランティア機能も失われつつあり、地域の建設業者が担う防災応急対応力の維持が大変重要になっている。

2014年2月の大雪の時、小鹿野町両神地区では大滝地区よりも秩父市内近い位置にあり、しかも砂利採掘場など稼働中の現場があったことによって、除雪作業は比較的早く実施された。小鹿野町では市民が重機を動かすなど除雪のボランティアも盛んであった。もちろん地元建設業者の不眠不休による除雪活動もあった。ただし、奥地の両神山登山口や小鹿野町藤倉地区など、孤立集落の解消が遅れた地区もあった。

大雪で孤立集落となった地区の特徴として、坂本地区のように下流にダムが建設されて、

下流地域との集落的な連帯が断絶された地区では、標高の低い地域から建設業者が重機を標高の高い地域へ移動させいくのに手間取り、復旧が遅れる傾向も明らかとなった。ダムが建設されると、建設工事時には地元は潤うが、ダム建設が完了すると、地域が衰退するといわれている。ダムが建設され、下流の谷沿いの集落との連携が断たれたダム上流の集落の悲哀も、ダムによる地域の衰退の物語の一部を構成する。

なお、表には明記してしなかったが、神泉村では地域ボランティアが盛んな過疎地域も存在した。

(6) 過疎地域の災害緊急対応力

平成の大合併によって、過疎地域に指定されていた自治体が町村合併した結果、地域の自治機能が喪失したために災害時に脆くなった点が指摘されているが、本論文では、地域の建設業者の災害応急対応力の点からも、合併を遂げた過疎地域の災害対応の弱体化が実証できた。平成の大合併によって、自治体機能を失った過疎の地域社会の災害に対する脆弱化がすでに報告されているが（今井, 2013）、建設業者の果たす防災緊急対応力の点から見ても、同様な傾向が認められた。

確かに談合は違法行為であるが、過疎地域には零細な家内工業的な建設業者も多数存在しており、このような地域の零細な建設業者の存続を保護するような政策を積極的に推進すべきである。たとえば公共事業の入札条件に、旧過疎自治体地区内に所在する業者に限定する地域要件を付けることなどが考えられる。

過疎地域は地形的にも山が多く、平地と違って、緊急時に遠方から出動できないことが多いため、地域の地元建設業者による災害緊急対応力を維持する必要があるからである。さらに、合併自治体内部での公共事業の地域的な配分に関しても、過疎地域に対する特別な配慮がなされなければならない。

発注者である地方自治体と地元土木業者の調整及び、地元土木業者同士の調整を行なう事によって、「排他的受注圏」を形成するという、排他的市場形成がなされているが、他方からみると自地域のインフラメンテナンスや災害から住民を守るために地元地方自治体と地元土木業者が協調し自立して地域を守る、いわば「協調的自立圏」ともいえる地域づくりを行なっていたと言える。今後、地域社会が存続するような特別な方策を、合併自治体も積極的に関与して策定していかなければならない課題がある。

(7) まとめ

市町村合併を行なうことによって、排他的受注圏が崩壊する傾向が明らかになり、災害対応力に変化が生ずることが明らかになった。

大滝村では合併を行なうことによって大滝地区となり、中心地である秩父地域から離れた縁辺地域となった。公共投資も中心地域である秩父地域を主に行われ、縁辺地域である大滝地区への公共投資は減少した。また自治体同士の垣根が崩されたことにより、合併後の秩父市中心地に所在する有力地元土木業者が大滝地区に進出することによって、かつての大滝村に存在した排他的受注圏は崩され、大滝村に所在している地元土木業者は存続が難しくなっている状況である。これにより、大滝地区所在の地元土木業者による災害応急対応力は弱体化しており、この状況が続くと、大滝地区における地元土木業者による災害対応は機能できなくなる可能性が観察された。

その一方で、市町村合併を行わない東秩父村の事例においては、市町村合併を行わなかったことにより、排他的受注圏は残存している。しかし、公共投資の減少から、公共事業の発注量は減少し、地元土木業者の経営状態は苦しい状況であるが、指名競争入札制度により確実に指名され公共事業が受注できることもあり、災害応急対応力の弱体化が見られるが、災害応急対応力は機能しているといえる。

今回観察した地域において、市町村合併による影響は個々の市町村によりそれぞれの変化が見られた。すなわち、市町村合併が行なわれた、A 県 B 市は排他的受注圏が残存し、同じく市町村合併が行われたが、排他的受注圏維持の源泉といえる指名競争入札制度が持続されている小鹿野町の排他的受注圏は崩れていることが観察されている。

A 県 C 村において、排他的受注圏が残存した理由として、合併後の B 市では地域維持及び防災に対する必要性の意識が強いことから、市と取りまとめる地元建設業組合及び地元建設業者の結びつきが強固であり、B 市の入札制度においてもそれを反映するように秩父市より競争性が低い入札制度である。結果、旧自治体単位での排他的受注圏が維持できたと推察される。これにより、災害応急対応力は比較的に維持できているといえよう。

小鹿野町では、森川（2008）の研究にもあるように、中心地への傾斜的な公共投資配分により両神地区への相対的な公共投資の減少が引き起こされた。また、合併自治体全域が公共事業の指名入札の対象に広げられたことから、旧小鹿野町地区業者による旧両神村地区で実施される土木工事を受注機会が増大した。これにより、旧両神村時代の指名入札制

度の下で可能であった旧両神村地区地元土木業者に限定された排他的受注圏は崩壊した。この影響から、かつて地域の災害応急対応を請け負ってきた地元土木業者が他地域の事業を受注せざるを得ない状況であることが観察された。しかし、本社機能は旧両神村地区に残存し、主な重機類や人員は旧両神村地区にあることから災害応急対応力は弱体化しているが、概ね対応できるといえる。

2. 今後の研究課題

本研究では、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。しかしながら、なぜそのような分かれるのか、その要因をさらに探求する課題が残されている。つまりは、今回、市町村合併を行ない旧自治体の垣根が崩され中心地から離れた縁辺地域となった A 県 C 村の排他的受注圏が残存している事と同じく市町村合併を行い旧町村の垣根が崩れ排他的受注圏が崩壊した大滝村の差は、今回の研究では筆者は入札制度の差異と地元地方自治体と地元土木業者の結びつきの差で整理をしているが、それ以上深く因果関係を明確に分析できなかった。

また、小鹿野町においては町村合併をしているが指名競争入札制度が残存し、排他的受注圏を形成できる土壤があるにも関わらず、排他的受注圏が瓦解し、旧両神村地区の地元土木業者の持続可能性に危ぶまれている状況が見られる。なぜそのような状況になるのかその原因を十分に解明するに至らなかった。

合併自治体において、市中心部から離れた縁辺部にいくほど過疎化が進展し(畠山, 2013)、公共投資に関する予算も中心部に偏る(森川, 2008)という先行研究の結果と、本研究で得られた知見とは、基本的に一致している。今後、さらに調査地域を拡大し、全国的な傾向を見出さなければならない。

また、これまで社会科学分野では看過されてきた地元建設業者の担う災害応急対応力に関して、ネオリベラルな構造改革を推し進めた結果、想定外の負の側面も生じており、より精緻な実態分析の必要性があることも、今後の課題である。

文献リスト(五十音順)

朝日新聞 (2005)「橋梁談合 道路公団が手綱」6月16日

安東誠一 (1991)「地域構造の再編と「発展なき成長」のメカニズム」『経済地理学年報』
37 卷 1 号, pp. 1-9.

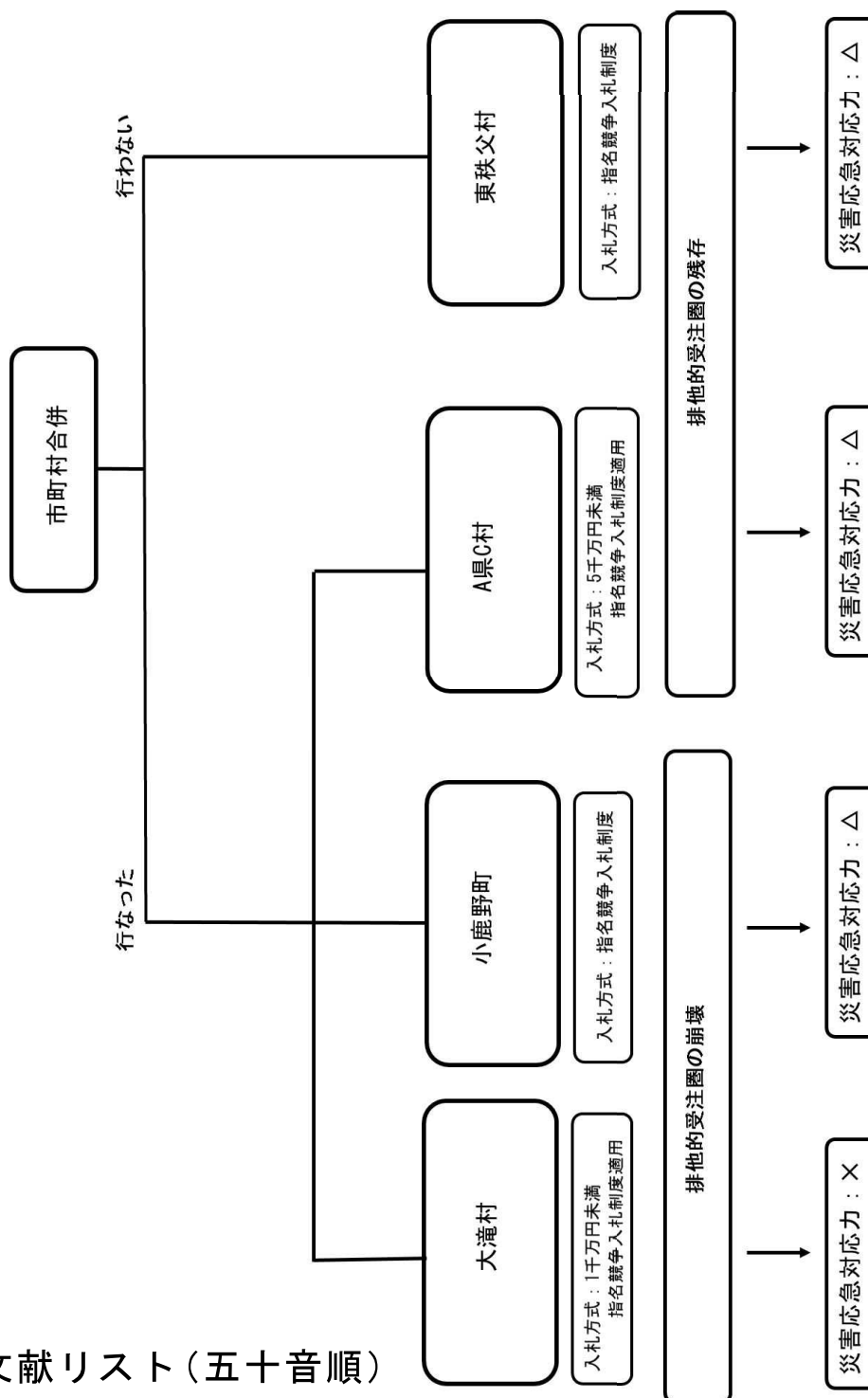


図 7-1：市町村合併に伴う埼玉県過疎山村及び A 県 C 村における入札方式と地域状況

- 今井照 「平成の大合併と地方自治」 佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』農文協
pp. 39-79.
- 宇根正志・西條辰義 (1998)「談合実験－制限付き一般競争入札の有効性」『経済研究』
4 卷 2 号, pp. 113-120.
- 大阪市『テクノポート大阪計画と当時の社会的経済的状况』
[<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000035834.html>]
(参照: 2015-10-29)
- 大野晃 (2005)「限界集落-その実態が問いかけるもの」『農業と経済』2005 年 3 月号
p. 5, 昭和堂.
- 大野泰資 (2003)「公共工事における入札・契約方式の課題」『会計検査研究』No. 27,
pp. 159-174.
- 岡橋秀典 (2004)「21 世紀の日本の山村区間－その可能性と課題－」『地学雑誌』
113 卷 2 号, pp. 235-250.
- 岡部敦己 (2005)「落札率の真相に迫る」『建設マネジメント技術』11 月号 2-13.
[http://kenmane.kensetsu-plaza.com/bookpdf/26/fa_01.pdf] (参照: 2016-12-5)
- 岡本裕豪・増田圭 (2001)「平等をめぐる議論と社会資本整備に関する一考察」『国土交通
政策研究』6 号, 国土交通省国土交通政策研究所.
- 奥田憲昭 (2008)「市町村合併の論点と研究課題」『大分大学経済論集』59 pp. 209-227.
- 梶田真 (1998)「奥地山村における地元建設業者の存立基盤 島根県羽須美村を事例として」
『地理科学』60 卷 4 号, pp. 237-259.
- (1999)『地域間所得再分配とわが国縁辺地域の変容—公共土木投資の社会政策的
意義をめぐる考察—』東京大学, 博士論文.
- (2001)「地域間所得再分配と公共投資 国庫・都道府県支出金, 地方債を中心に」
『経済地理学年報』47 卷 1 号, pp. 35-54.
- (2005)「戦後の縁辺地域における土木業者の発展過程と労使の性格 —奥地山村
を事例として」『地理科学』60 卷 4 号, pp. 237-259.
- 梶田真 (2008)「官公需確保法と地方圏における土木業者の成長過程—島根県を事例
として—」『経済地理学年報』54 卷 1 号, pp. 1-18.
- (2009)「戦後日本における全国土木業者の編成メカニズム」『地理科学』64 卷 2 号,
pp. 45-62.
- 加藤一郎 (2000)『公共事業と地方分権』日本経済評論社.

- 金子学 (2015)「山梨県・埼玉県への除雪支援 関東甲信地方の記録的豪雪に対する新潟県の支援」『第 27 回ゆきみらい研究発表会発表資料』.
- 金本良嗣 (1991)「公共セクターの効率化」, 金本良嗣・宮島洋編 『政府調達の実証研究』 pp. 89-104, 東京大学出版会.
- (1999)「日本の建設産業」, 金本良嗣編『公共工事の発注システム』 pp. 69-134, 日本経済新聞社.
- 亀本和彦 (2003)「公共工事と入札・契約の適正化—入札談合の排除と防止を目指して—」『レファレンス』 9 月号, pp. 7-42.
- 川口和英 (2009)『公共事業—これで納得! 必要と無駄の境界線—』 ぎょうせい.
- 河田浩樹・加藤祥彦・水野裕也 (2012)「日本経済と公共投資—建設経済研究所創立三十周年を迎えて—」『建設経済レポート No. 59』.
- 川浜昇 (1999)「日本の競争政策」, 後藤晃・鈴木興太郎編『私的独占の規制について』 pp. 199-230, 東京大学出版会.
- 来生新 (1999)「日本の競争政策」, 後藤晃・鈴木興太郎編『日本の競争政策の歴史的概観 (1)』 pp. 17-44, 東京大学出版会.
- 木下誠也 (2012)『公共調達研究—健全な競争環境の創造に向けて—』日刊建設工業新聞社.
- 楠茂樹 (2012)『公共調達と競争政策の法的構造』上智大学出版.
- 建設業振興基金 (2013)「建設業しんこう」2013 年 7・8 月合併号.
[http://www.shinko-web.jp/assets_c/2013/08/chronology_2.pdf] (参照: 2016-7-25)
- 五石敬路 (2012)「平成の市町村合併における「規模の経済」の検証」『創造都市研究』 第 8 巻 1 号, pp. 31-45.
- 公正取引委員会 (2003)『公共調達における競争性の徹底を目指して—公共調達と競争政策に関する研究会報告—』
[<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/kako/03111801.files/03111801-02-hontai.pdf>] (参照: 2017-1-3)
- 伍賀一道 (1989)「雇用・労働市場と社会政策」, 石原良太郎・牧野富夫編『社会政策—国際化・高齢化・雇用の弾力化—』 pp. 95-128, ミネルヴァ書房.
- 国土交通省 (2004)『入札・契約制度を取り巻く最近の動向』
[http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/72006112401_07.pdf] (参照: 2016-8-30)

——編 (2007)『国土交通白書 2007 平成 18 年度年次報告—地域の活力向上に資する国土交通行政の展開』ぎょうせい.

——(2009a)『建設産業をとりまく経済社会の状況』

[<http://www.mlit.go.jp/common/000004947.pdf>] (参照：2012-10-05)

——(2009b)『平成 21 年度 土地所有・利用の概況』

[<http://tochi.mlit.go.jp/generalpage/841>] (参照：2012-11-28)

——(2010)『平成 20 年度 建設業構造基本調査』

[<http://www.mlit.go.jp/common/000053094.pdf>] (参照：2012-10-07)

——(2012)『平成 24 年度 建設工事受注動態統計調査 記入の手引き』

[<http://www.mlit.go.jp/common/000053094.pdf>] (参照：2012-5-26)

——『経常 JV について』

[<http://www.mlit.go.jp/singikai/kensetsugyou/wg/060228/05.pdf>]

(参照：2012-12-21)

——『建設投資総合統計』

[http://www.mlit.go.jp/toukeijouhou/chojou/gaiyo_b1t5.html] (参照：2012-12-7)

国土交通省国土技術政策総合研究所 (2004)『総合評価落札方式 技術とノウハウを活かした公共工事をめざして』

[http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/sougou/panhu/all_panhu.pdf]

(参照：2016-7-30)

後藤晃 (2013)『独占禁止法と日本経済』NTT 出版.

埼玉県 (2015)『埼玉県建設工事請負競争入札参加資格者格付要領』

[<http://www.pref.saitama.lg.jp/a0212/prefnyushin/documents/2728kakudukeyouryou.pdf>] (参照：2016-9-16)

埼玉県『埼玉県電子入札総合案内』

[<http://www.pref.saitama.lg.jp/a0212/densinyusatsu/index.html>]

(参照：2015-10-10)

——『市町村勢概要』

[<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0206/a350/index.html>] (参照：2016-1-20)

埼玉県大雪庁内検証委員会編『平成 26 年 2 月 14 日からの降雪に係る大雪庁内検証委員会報告書』

[<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0402/snow/documents/625426.pdf>]

(参照 2015-10-20)

財団法人建設業適正取引機構 (2011)『建設業のため独占禁止法 Q&A』大成出版社.

斉藤徹史・光多長温 (2012)「地方自治体の公共調達のあるり方についての一考察」『地域学研究』42 巻 2 号.

佐々木信夫 (2002)『市町村合併』ちくま新書.

佐藤賢志 (2002)「市町村合併が地方財政に与える効果の実証分析」『RP レビュー』No3, vol9, pp. 34-37.

佐藤康行 (2013)「昭和・平成の大合併に関する研究と課題」佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』農文協 pp. 11-38.

清水修二 (2007)「地方自治体の入札制度改革の課題」『福島大学地域創造』18 巻 2 号, pp. 68-78.

清水修二・藤本典嗣 (2009)「自治体入札制度改革と建設業の再編成」『商学論集』(福島大学経済学会) 77 巻 2 号, pp. 39-65.

諏佐マリ (2010)「「入札談合」規制のあり方」九州法学会シンポジウム『経済環境の変容と競争政策の展開』資料, pp. 63-66.

鈴木満 (2001)『入札談合の研究—その実態と防止策—』信山社.

全国市民オンブズマン連合会議 (2003)「入札調査の分析結果についての報告」第 10 回全国オンブズマン大会資料

[<http://www.ombudsman.jp/taikai/rakusatsu03.pdf>] (参照 : 2016-12-5)

全国市民オンブズマン連合会議 (2016)「入札調査の分析結果についての報告」第 23 回全国オンブズマン大会資料

[<http://www.ombudsman.jp/dangou/dangou2016-1.pdf>] (参照 : 2016-12-5)

全国知事会編 (2006)『都道府県の公共調達改革に関する指針』

[<http://www.mlit.go.jp/singikai/kensetsugyou/wg/070221/shiryo08.pdf>]

(参照 : 2016-07-25)

総務省編 (2010)『地方財政白書 平成 22 年度版(平成 20 年度決算)』日経印刷.

——編 (2012)『地方財政白書 平成 24 年度版(平成 22 年度決算)』日経印刷.

総務省『合併特例債の考え方』

[<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/02ao/2-17oi/state/tokurei.pdf>]

(参照：2012-12-31)

——『基準財政需要額』

[http://www.soumu.go.jp/main_content/000030005.pdf] (参照：2012-12-30)

——『行政投資実績』各年版

[http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/index.html] (参照：2012-11-16)

——『指標の説明』

[http://www.soumu.go.jp/main_content/000264701.pdf] (参照：2016-8-30)

——『地方債の協議制度について』

[http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/chihosai/pdf/chihosai_c2.pdf]

(参照：2016-08-10)

総務省統計局『国勢調査』各年版

[<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index.htm>] (参照：2016-9-20)

——『事業所・企業統計調査』

[<http://www.stat.go.jp/data/jigyoku/2006/index.htm>] (参照：2012-12-10)

——(2011)『都道府県別人口』

[<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/zuhyou/y0203000.xls>] (参照 2012-12-10)

高木健二(2003)『市町村合併の財政論—平成15年地方自治土曜講座ブックレット—』

公人の友社.

武田晴人(1999)『談合の経済学—日本的調整システムの歴史と論理』集英社.

田中徹政・加知範康・塚原健一(2013)「地域の被災後の応急復旧力に着目した九州地方に

おける建設機械の賦存量に関する考察」『土木学会論文集 F4 (建設マネジメント)』

69 巻 4 号, pp. I291-I301.

秩父市(2014)『新市まちづくり計画』

[http://www.city.chichibu.lg.jp/secure/10252/rev_machidukuri_keikaku_h26.pdf]

(参照：2016-9-10)

——(2016)『秩父市総合戦略』

[http://www.city.chichibu.lg.jp/secure/10252/rev_machidukuri_keikaku_h26.pdf]

(参照：2016-9-10)

中小企業庁（2014）『官公需法に基づく「平成 25 年度中小企業社に関する国等の契約の方針について」』

[<http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/2012/download/0705torihiki-1.pdf>]

(参照 2015-12-23)

中馬宏之（1999）日本の建設産業, 金本良嗣編『建設労働の構造と特徴』pp. 135-160, 日本経済新聞社.

築山秀夫（2013）「市町村合併と農山村の変動――長野県大岡村を事例として――」佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』農文協 pp.155-195.

内閣府『景気基準日付』

[<http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/di/111019hiduke.html>]（参照：2016-8-10）

――『国民経済計算』

[<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>]（参照：2016-8-10）

――（2009）『災害被害を軽減する国民運動に関する懇談会（第 1 回）』

[<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/kondankai/pdf/data01-all.pdf>]

(参照：2016-10-10)

――（2014）『防災白書』

[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_5s_01_00.html]

(参照：2016-10-10)

中村良平・渡邊喬（2011）「岡山県の市町村合併効果に関する研究」『岡山大学経済学会雑誌』43 巻 2 号, pp.1-27.

中山徹（1998）『公共事業依存国家―肥大化の構図と改革の方法―』自治体研究社.

沼尾波子（2002）「現代の公共事業 国際経験と日本」, 金澤史男編『地域からみた公共事業―茨城県八郷町を手がかりに―』pp.93-122, 日本経済評論社.

畠山輝雄（2013）「合併後の市町村における周辺部の過疎化の検証」『地理誌叢』（日本大学地理学会）Vol.54 巻 2 号, pp.16-25.

林健久編（2009）『地方財政読本（第 5 版）』東洋経済新報社.

林宜嗣（2004）「公共投資と地域経済―道路投資を中心に―」『フィナンシャル・レビュー』November, pp.52-64.

- 東秩父村（2011a）『元気村づくりプラン（第5次東秩父村総合振興計画）』東秩父村発行。
———（2011b）『東秩父村過疎地域自立促進計画』東秩父村発行。
———（2014）『東秩父村概要』
〔<https://www.vill.higashichichibu.saitama.jp/soshiki/01/muragaiyou.html>〕
（参照：2016-7-18）
———『工事等の入札結果』
〔<https://www.vill.higashichichibu.saitama.jp/soshiki/01/nyuusatukekka.html>〕
（参照：2016-7-18）
———『防災白書』
〔http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_5s_01_00.html〕
（参照：2016-7-18）
肥後雅博・中川裕希子（2001）日本銀行調査統計局編「地方単独事業と地方交付税制度が抱える諸問題」『Working Paper Series』7月号，pp.1-35.
平井昌夫（2005）「官公需関連中小建設業の現状と今後の方向－公共工事の減少と中小建設業の対応－」『信金中金月報』6月号，pp.74-95.
平林英勝（2005）『独占禁止法の解釈・施行・歴史』商事法務。
福井県『地方財政用語集』
〔<http://info.pref.fukui.jp/sityoson/zaisei/yougo/yougoshuu/yougoshuu.html>〕
（参照：2016-8-20）
福島県入札等制度検証委員会『福島県の入札等制度に係る検証と改革案』
〔<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/7492.pdf>〕（参照：2017-1-18）
福田慎一・計聡（2002）日本銀行金融研究所編「日本における財政政策のインパクト－1990年代のイベントスタディー」『金融研究』3月号，pp.55-100.
古城誠（1999）日本の競争政策，後藤晃・鈴木興太郎編『日本の競争政策の歴史的概観（2）』pp.45-70，東京大学出版会。
丸谷浩明・比江島昌・河野耕作（2010）「建設企業が担う災害復旧活動への地方公共団体の期待、促進策に関する考察」『地域安全学会論文集』No.13，pp.1-10.
水田健一（1990）「わが国の社会資本投資の推移とその地域配分」『奈良教育大学紀要』39巻1号，pp.21-40.
宮崎智視（2008）「地方政府の公共投資と景気対策」『フィナンシャル・レビュー』March，

pp. 118-136.

三輪芳朗（1999）「日本の建設産業」, 金本良嗣編『建設産業における政府の役割－発注者としての政府』 pp. 135-160, 日本経済新聞社.

武藤博己（2003）『入札改革－談合社会を変える－』 岩波新書.

村上政博（2005）『独占禁止法－公正な競争のためのルール－』 岩波新書.

持永和見（1970）「新経済社会発展計画について」『季刊社会保障研究』6 卷 1 号, pp. 59-70.

森川浩（2008）『行政地理学研究』 古今書院.

森下憲樹（2012）「入札契約制度の変遷と今後の課題（Ⅰ）」, 一般財団法人建設経済研究所編『建設経済レポート日本経済と公共投資』10 月号, pp. 24-42.

森本恵美・滑川達・八田法大（2009）「建設企業の災害応急対策の政策的意味と課題」『土木学会, 建設マネジメント論文集』 Vol. 16, pp. 373-382.

柳川範之・大東一郎（1999）「日本の競争政策」, 後藤晃・鈴木興太郎編『カルテル規制』 pp. 71-96, 東京大学出版会.

矢吹初（2010）「市町村合併の費用削減効果」『青山経済論集』（青山学院大学経済学会）62 卷 2 号, pp. 97-125.

山田明（2003）『公共事業と財政－戦後日本の検証－』 高学出版.

山本努・高野和良（2008）「過疎の新しい段階と地域生活構造の変容－市町村合併前後の大分県中津江村調査から－」佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』農文協 pp. 11-38.

吉田博光（2002）「市町村合併による経済効果の再検討」『JCER Review』VOL. 46, 2003. 3.

吉野直行・中野英夫（1996）「公共投資の地域配分と生産効果」『フィナンシャル・レビュー』 December, pp. 1-11.

渡邊法美（1999）「日本の建設産業」, 金本良嗣編『建設サービスのコストと品質』 pp. 219-267, 日本経済新聞社.