

公共事業データ分析に着手しよう —公共事業を足下から考える

川村 雅則

公共事業データ分析に着手すべきその必要性

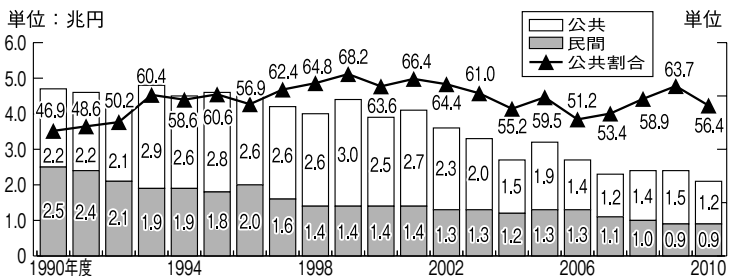
季節労働者調査や公契約条例の制定運動に力を傾注してきたことで本誌第132号で中断していた公共事業に関する調査研究を再開したい。

もちろん、この間も公共事業のありかたについて考え続けてきたのは言うまでもない。なぜなら第一に季節労働者が失業を余儀なくされとりわけ冬期間に雇用を確保する上で公共事業のあり方は重要課題である。

また、現在取り組んでいる公契約運動においても、条例制定を求める側は、次のことに留意すべきだからだ。すなわち、公契約領域で働く人たちの賃金の下限額を設定するという条例の意義はいささかも否定されるものではないものの、いかなる公共事業を構想していくのかも同時に追求しなければ、極端に言えば、無駄なモノを造っても労働者の賃金さえ保障されればそれでよいのか、という批判を受けることになるからだ（現在の公契約運動がこうした視点を欠いているわけではむろんない）。

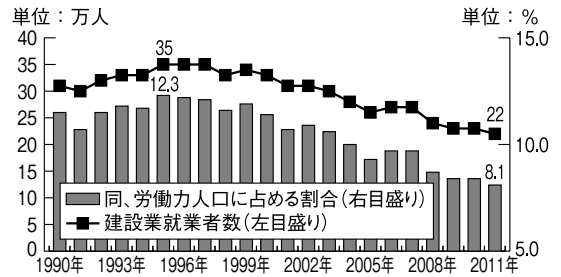
こうした課題は、絶対額こそ減少しているものの、建設投資額に占める公共事業の占めるウェイトが高い北海道だからこそ余計に問われると考える。図表1をみてもらいたい。

図表1 北海道における建設投資額（出来高ベース）の推移



出所：国土交通省「建設総合計画」各年版より作成。

図表2 北海道における建設労働力の推移



出所：総務省「労働力調査」各年版より作成（1999年以前はプリントアウトデータ）。

ピーク時で5兆円弱だった北海道の建設投資額はいまや4割強にまで減少している。そのなかでも北海道は公共投資の割合が高く、1999年度には68.2%に達していたのが、2010年度には56.4%にまで減少した。とはいえ、全国の割合である38.3%に比べると20ポイント弱も高い。

あわせてみておきたいのが、仕事量の減少にともなう建設業就業者数の減少である（図表2）。ピーク時で35万人だった北海道の建設業における就業者数は22万人まで減少した。同じくピーク時で12.3%だった労働力人口に占める割合も8.1%にまで減少し、なおかつ、ここには示していないが高齢化が進んでいる。

仮に建設産業の投資がいまなお過剰であって、行うべき仕事もうないというのであれば、縮小もやむなしということになるが、実際にはそうではない。必要な投資は行うべきである。むろんそれはまたぞろ復活している大型の公共事業への集中投資を主張するものではない。建設政策研究所の提言等が言うとおりに、人口減少下における社会資本整備のあり方が問われているのである。

その方向性はキーワードでは、新規投資よりもリフォーム（維持・補修・改修）型を、産業基盤整備より生活基盤整備を、環境破壊型の大規模プロジェクトよりも地域密着型の公共事業を、とまとめられるとおいだ。

公共事業データ分析の一覧表を作成する

ここまでの主張にはさしあたり同意が得られるだろうが、ではそういった提言のより具体化を図ろうとしても、それは容易な作業ではないし、まずは、公共事業の現状・問題点をおさえることが先決事項である。そこで建設政策研究所の実績にならって、公共事業データの分析を開始した。

ただあらかじめ述べておけば、この作業は文字通り数量的なデータの分析であって、公共事業の質的な調査が別途必要になる。ただしそのことをふまえてもなお、行うべき価値がある作業だと思い、ここに紹介するものである。

札幌市から数年分の公共事業データの提供を受けた。ただし1件当たりの金額が250万円を超える事業に対象が限られており、小規模事業の状況は不明であることに留意されたい。今回は、2010年度のデータの集計結果である。

まず図表3のとおり、1,499件の予定金額総合計は約730億7千万円で、それに対して落札金額の総合計は約630億9千万円である。前者に対する後者の割合は86.3%である。競争入札を通じておよそ100億円の貴重な税財源が節約できたとみるのか、本来建設事業者や労働者に

図表3 2010年度における札幌市が発注した公共事業（1499件）の予定金額及び落札金額

a. 予定金額 (税込み)	730億7,219万3,090円
b. 落札金額 (税込み)	630億8,515万6,485円
c. 予定金額に対する落札金額の割合 (b/a)	86.3%

まわるべきだった100億円が削られたとみるのかはさておき、いずれにせよ、総額で、予定価格よりも100億円を下回る落札金額となっていることが確認される。

次の図表4は、部局別/工事金額（落札金額別）/工事種類別に、a. 事業件数、b. 予定金額（税込み）、c. 落札金額（税込み）、d. 落札率、e. 最低制限価格（予定価格に対する割合）、f. 事業1件当たりの金額をまとめたものである。fは、データのばらつきの影響を考慮して、代表値として、平均値に加えて中央値も掲載した。問題関心次第でみるべき箇所はいろいろあるのだろうが、さしあたりここでは、工事金額（落札金額）別に整理されたデータをみとめる（図表4の中段）。

すなわち、a. 事業件数では「（1千万円）～5千万円未満」群が最多（47.6%）であるのに対して、b. 予定金額ないしc. 落札金額（ど

図表4 札幌市の公共事業一覧表（部局別/工事金額別/工事種類別にみた、件数、予定金額、落札金額、落札率、最低制限価格、1件当たり金額）

	a. 事業件数		b. 予定金額 (税込み)		c. 落札金額 (税込み)		d. 落札率 (平均値)	e. 最低制限価格 (平均値)	f. 1件当たり金額 (百万円)		
	件	%	金額 (百万円)	%	金額 (百万円)	%			平均値	中央値	
部局	市長部局	1112	74.2	55,808	76.4	48,168	76.4	87.3	81.4	43.3	19.1
	水道局	322	21.5	11,954	16.4	10,098	16.0	87.0	80.9	31.4	10.4
	交通局	59	3.9	5,119	7.0	4,644	7.4	91.4	82.3	78.7	12.5
	病院局	6	0.4	191	0.3	175	0.3	89.7	82.0	29.2	12.5
	合計	1499	100.0	73,072	100.0	63,085	100.0	87.4	81.3	42.1	16.2
工事金額 (落札金額)	500万円未満	157	10.5	683	0.9	594	0.9	87.2	80.5	3.8	3.9
	～1千万円未満	329	21.9	2,805	3.8	2,444	3.9	87.4	80.7	7.4	7.3
	～5千万円未満	714	47.6	18,240	25.0	15,926	25.2	87.4	81.3	22.3	19.6
	～1億円未満	172	11.5	13,688	18.7	12,036	19.1	87.9	82.4	70.0	67.6
	～5億円未満	114	7.6	24,487	33.5	21,385	33.9	87.9	82.8	187.6	156.8
	～10億円未満	10	0.7	8,097	11.1	6,631	10.5	85.1	83.3	663.1	635.3
	10億円以上	3	0.2	5,072	6.9	4,069	6.4	81.0	83.5	1,356.2	1,193.5
合計	1499	100.0	73,072	100.0	63,085	100.0	87.4	81.3	42.1	16.2	
工事種類	土木	529	35.3	26,741	36.6	22,730	36.0	85.3	80.6	43.0	17.6
	下水道	120	8.0	4,768	6.5	4,107	6.5	86.5	80.6	34.2	12.9
	舗装	106	7.1	2,779	3.8	2,362	3.7	84.6	80.1	22.3	16.0
	造園	70	4.7	2,079	2.8	1,790	2.8	86.9	80.8	25.6	15.9
	建築	172	11.5	12,595	17.2	10,916	17.3	89.7	83.1	63.5	29.5
	電気	195	13.0	12,374	16.9	11,139	17.7	90.7	82.4	57.1	17.3
	管	199	13.3	4,250	5.8	3,764	6.0	88.5	81.7	18.9	7.2
	鉄骨・橋梁	11	0.7	488	0.7	451	0.7	92.4	82.2	41.0	27.3
	機械設備	61	4.1	5,996	8.2	4,916	7.8	90.4	81.7	80.6	27.9
	塗装	6	0.4	46	0.1	40	0.1	87.9	82.9	6.7	3.1
	防水	3	0.2	89	0.1	79	0.1	88.7	83.2	26.3	24.8
	建具	2	0.1	38	0.1	34	0.1	88.6	83.9	16.9	16.9
	通信	25	1.7	830	1.1	758	1.2	91.3	82.4	30.3	27.2
	合計	1499	100.0	73,072	100.0	63,085	100.0	87.4	81.3	42.1	16.2

ちらも総額)では、全体の4分1にまで減少し、代わりに、「(1億円)～5億円未満」群が全体の3分の1を占めて最多を占める(件数では1割に満たない)。

もちろん、金額の大小だけで事業を評価することは当然できず、質的な調査や、後述するように、当該事業を受注したのはどんな事業者で、なおかつ、そこでどの位の雇用量が創出されたのかなどの情報をあわせて分析する必要があるが、さしあたりこうした分布を整理することが議論の出発点となる。

ちなみに、公契約条例の議論の際にも業界団体から厳しい批判を受けた、d. 落札率やe. 最低制限価格(の低さ)については、それぞれ、平均値で87.4%、81.3%である。この図表には掲載されていないが、落札率は前年度よりは改善されているものの、この値で十分かどうかの多面的な検証作業が必要である(働く人たちの賃金・労働条件の観点から、というのが私たちの問題関心である)。

誰が公共事業を受注しているのか——受注者情報の整理

ところで、公共事業の地域経済効果を考える上で、どんな事業者が受注しているか(例えば、市内の事業者なのかそれとも道外の事業者なのか、従業員数や資本金など事業経営の規模はどの位なのか)知りたいところである。

といってもその作業は、事業を受注した事業者名を頼りに、1,499件の公共事業ひとつひとつについて、事業者情報を入力していくしかなく、さすがに今回の原稿執筆には間に合わなかった。今回は1億円以上の工事127件(総額約320億円)のデータだけとりあげる。なお、事業者情報は市のウェブサイトに掲載されているものを使った。

結果は、127件(約320億円)のうち、本社が「道外」にある事業者に落札されたのが件数では22件だが、金額では合計で84.5億円(26.3%)

図表5 1億円以上工事の落札事業者の「本社」所在地

	全体	所在地別			
		道外	市内・道内	J V	不明
件数(単位:件)	127	22	88	16	1
金額(単位:億円)	320.8	84.5	182.5	52.8	1.1
金額の構成比(単位:%)	100.0	26.3	56.9	16.5	0.3

注1:「市内・道内」のほとんどが「市内」。「道内」は1件のみで、金額は1.4億円(全体に占める割合は0.4%)。

注2:「J V」事業者の所在地は現在分析中。

と全体の4分の1強を占める。「市内・道外(ただし道外は1件・1.4億円のみ)」は、件数では88件だが、金額では182.5億円(全体の56.9%)にとどまる。なお、JV・52.8億円については、構成された事業者の本社所在地を分析しているところである。

もちろんこれは元請事業者の情報であって、その下で使われた下請事業者や、お金の流れに関する詳細を明らかにしながら、地域経済への効果をさらに検証していく必要がある。

工事規模によって落札率や最低制限価格はどうなっているのか

さきほど、全体の落札率や最低制限価格を確認したが、工事規模による特徴はあるだろうか。それをまとめたのが図表6と図表7である。

太枠で囲んだ箇所(再掲部分)、すなわち、低水準の落札率や最低制限価格がどの位の割合であるのかを示した箇所をみてもらいたい。件数が少ない5億円以上の13件は除き、ざっとみた限りでは、小規模工事において、落札率や最低制限価格の低いケースが多い。

これは受注競争がより激しいことを意味するのだろうか、だとすればそこに無理はないのだろうか、などの疑問がわくが、当該事業における支出の内訳実態などとあわせてより検証する作業が必要だと思われる。

こうした公共事業データ分析とあわせて、事業者調査等を行えば実態がよりみえてくる。

本誌前号でも紹介した、札幌市内に本社を置く事業者を対象に行ったアンケート調査(有効

回答200事業者)でも、入札制度に対する満足度は低く、また公共事業や入札制度に対する評価あるいは意向では(図表8)、現在の公共事業が中小企業(産業)振興や雇用創出効果という観点から十分に機能していないのではないかと分離・分割発注による直接的な受注機会の増を/低入札による弊害や最低制限価格等の見直し・引き上げを、などと訴える声が多かった。それは言い換えれば、労使で共有できる課題が少なくないことを意味する。

「成果」を関係者との交流の素材に

作業途中のデータを示したために、隔靴搔痒(か

図表6 工事金額(落札金額)別にみた落札率

単位:件,%

	全体		工事金額(落札金額・税込)													
			500万円未満		~1千万円未満		~5千万円未満		~1億円未満		~5億円未満		~10億円未満		10億円以上	
	1499	100.0	157	100.0	329	100.0	714	100.0	172	100.0	114	100.0	10	100.0	3	100.0
82.5%未満	14	0.9	74	47.1	171	52.0	4	0.6	1	0.6	4	3.5	3	30.0	2	66.7
~85.0%未満	510	34.0	412	27.5	34	21.7	51	15.5	185	25.9	90	52.3	50	43.9	2	20.0
~87.5%未満	254	16.9	14	8.9	26	7.9	130	18.2	49	28.5	34	29.8			1	33.3
~90.0%未満	88	5.9	6	3.8	18	5.5	44	6.2	10	5.8	9	7.9	1	10.0		
~92.5%未満	92	6.1	16	10.2	24	7.3	42	5.9	4	2.3	6	5.3				
~95.0%未満	69	4.6	8	5.1	21	6.4	29	4.1	6	3.5	2	1.8	3	30.0		
~97.5%未満	60	4.0	5	3.2	18	5.5	22	3.1	8	4.7	7	6.1				
97.5%以上																
(再掲)																
85.0%未満		35.0		47.1		52.0		36.7		2.9		5.3		40.0		66.7
87.5%未満		62.4		68.8		67.5		62.6		55.2		49.1		60.0		66.7
平均値(%)		87.4		87.2		87.4		87.4		87.9		87.9		85.1		81.0
中央値(%)		86.0		85.0		84.8		85.5		87.3		87.7		86.2		78.0

図表7 工事金額(落札金額)別にみた最低制限価格(予定価格に対する割合)

単位:件,%

	全体		工事金額(落札金額・税込)													
			500万円未満		~1千万円未満		~5千万円未満		~1億円未満		~5億円未満		~10億円未満		10億円以上	
	1499	100.0	157	100.0	329	100.0	714	100.0	172	100.0	114	100.0	10	100.0	3	100.0
79.5%未満	66	4.4	27	17.2	26	7.9	13	1.8								
~80.0%未満	146	9.7	29	18.5	64	19.5	52	7.3	1	0.6						
~80.5%未満	308	20.5	28	17.8	89	27.1	186	26.1	4	2.3						
~81.0%未満	203	13.5	37	23.6	41	12.5	122	17.1	3	1.7				1	10.0	
~81.5%未満	149	9.9	1	0.6	9	2.7	99	13.9	35	20.3	5	4.4				
~82.0%未満	117	7.8	8	5.1	27	8.2	23	3.2	34	19.8	25	21.9				
~82.5%未満	142	9.5	19	12.1	53	16.1	40	5.6	10	5.8	20	17.5				
~83.0%未満	126	8.4	2	1.3	14	4.3	80	11.2	13	7.6	12	10.5	4	40.0	1	33.3
~83.5%未満	130	8.7	2	1.3	3	0.9	67	9.4	44	25.6	14	12.3				
~84.0%未満	65	4.3	2	1.3	3	0.9	12	1.7	18	10.5	24	21.1	4	40.0	2	66.7
84.0%以上	47	3.1	2	1.3			20	2.8	10	5.8	14	12.3	1	10.0		
(再掲)																
80.5%未満		34.7		53.5		54.4		35.2		2.9				10.0		
81.0%未満		48.2		77.1		66.9		52.2		4.7				10.0		
平均値(%)		81.3		80.5		80.7		81.3		82.4		82.8		83.3		83.5
中央値(%)		81.0		80.3		80.3		80.9		82.4		82.9		83.4		83.8

図表8 公共事業や入札制度に対する評価あるいは意向(複数回答可)

n=200 単位:%

ア. 大型の公共事業に集中的に投資すべきだ	4.5
イ. 地元の雇用や地域経済への効果の高い事業に集中的に投資すべきだ	64.5
ウ. 構造物の新設から維持・補修を中心とする事業へと切り替えていくべきだ	37.5
エ. 現在の公共事業は、中小事業者の振興や雇用の拡大には役立っていない	53.0
オ. 現在の公共事業には、住民の意向を踏まえていないものや、無駄なものが多い	19.5
カ. 地元の雇用創出や地域での経済効果を考えて多様な入札・契約方式を採用すべきだ	52.0
キ. 「総合評価方式」をもっと拡大すべきだ	9.5
ク. 「低入札価格調査制度」「最低制限価格」の見直し・引き上げを図るべきだ	70.5
ケ. 下請業者や労働者の保護を徹底するための効果的な対策を講ずるべきだ	28.5
コ. 分離・分割発注を増やして中小零細事業者の受注機会を拡大すべきだ	57.0
サ. 発注者は、低価格入札による実態・弊害を把握し、必要な対策を講ずるべきだ	54.5
シ. 建設業者や労働者が他業種に進出・転換するための支援策を強化すべきだ	14.0
ス. 建設業者の倒産や失業の増大を防ぐために金融支援などを強化すべきだ	26.0

かそうよう)の感を与えてしまったかもしれない。だが、手間暇をかければかなりの成果があ

がることは——控えめにいっても、公共事業をめぐる議論を関係者を行う際の有効な素材となるだろうことは間違いない。そして、現在収集されている情報だけでは不足であると感じるならば、必要な情報の収集を自治体に求めていけば素材の価値はより増すだろう(私たちの問題関心でいえば、各工事における雇用量の把握を少なくとも願いたいところである)。そういった積み重ねが、地域の公共事業の構想の基礎的な作業として必要だと考える。

この原稿を執筆中、昨年度分の政務調査費の公開が札幌市で始まったとの報に接した。政務調査費を使って自らが住む自治体の公共事業分析を行いたいと希望する政党関係者からの連絡を待つ。

(かわむら まさのり 北海学園大学准教授、建設政策研究所北海道センター理事長)