

経済レポート

建設業の現状と公共工事の動向

～建設業の人手不足が供給制約となる可能性～

調査部 主任研究員 中田 一良

○建設業の就業者数は、1997年の685万人をピークに2000年代にかけて減少が続き、2010年以降は約500万人で推移している。他方、建設工事の動向をみると、1990年代前半をピークに2000年代は減少が続いたものの、2010年代に入って増加に転じている。建設需要の回復を受けて、建設業の営業利益は増加傾向にあり、バブル期並みの水準となっている。

○このような中、建設業において経営上の問題となっているのが人手不足である。建設業者を対象とする調査では、建設業の経営上の問題として回答が多い項目(複数回答)は、「受注の減少」、「競争激化」、「人手不足」、「従業員の高齢化」などである。最近は「受注の減少」、「競争激化」と回答する企業の割合は減少傾向にある一方、「人手不足」、「従業員の高齢化」と回答する企業の割合は増加傾向にある。

○建設業の人手不足感は、バブル期ほどではないものの、足もとではかなり強いと考えられる。職種別の雇用不足感をみると、特に専門性の高い職種で強い。建設業で働く外国人労働者は増加しているものの、建設業の就業者全体に占める割合は1.4%に過ぎない。今後の建設需要の動向によるものの、当面は建設業の人手不足の解消は難しいと考えられる。

○政府は、これまで景気対策の一環として公共事業関係費を増加させる政策をとってきた。実際の公共工事の動向をみると、1990年代前半やリーマン・ショック後の2009年には民間工事が減少し、建設業の雇用過剰感が高まった時期に政府が景気対策を実施することで公共工事が増加し、建設需要の減少を緩和できた。

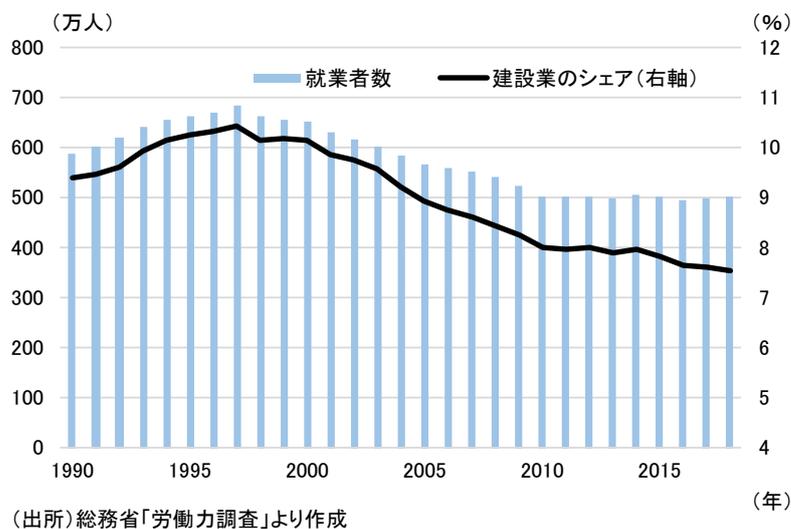
○政府は2018年12月に、国土強靱化基本計画の見直しを行い、減災・防災、国土強靱化を推進するための3か年緊急対策を決定し、そのための経費を2018年度、2019年度予算に盛り込んだ。政府は2020年度予算において、消費税率引上げの需要変動に対する影響の程度や最新の経済状況を踏まえた上で、臨時・特別の措置を講じるとしており、国土強靱化基本計画を実施するための予算が計上されると考えられる。

○国や地方公共団体の予算の動向をみると、翌年度繰越額の規模がこのところ大きくなっており、建設業における人手不足の中、予算の執行が滞っている可能性がある。こうした中、政府が景気対策として公共事業関係費を増額しても、人手不足が供給制約となり、景気押し上げ効果が抑制される可能性がある。

1. 建設業の現状

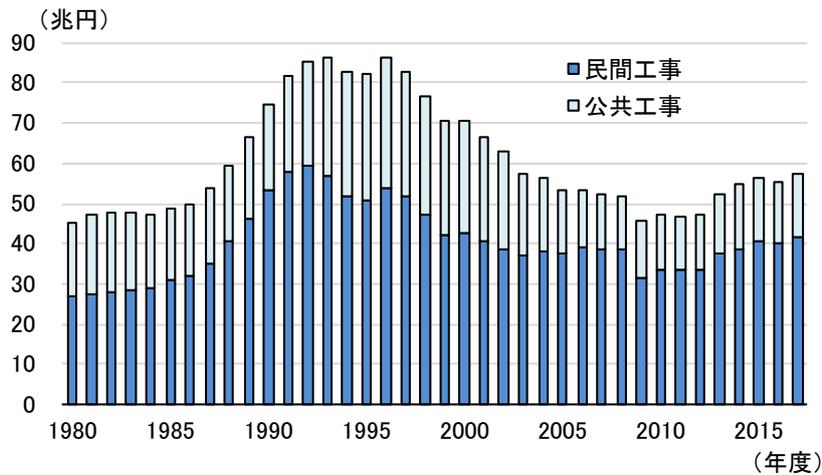
建設業許可業者数の推移をみると、1999年度末の約60万業者をピークとして2000年代にかけて減少が続いた後、2010年代に入ってから横ばい圏で推移しており、2018年度末では約47万業者となっている。建設業許可業者数の長期的な減少を受けて、建設業の就業者数は、1997年の685万人をピークに2000年代にかけて減少が続き、2010年以降は約500万人で推移している（図表1）。近年、就業者全体は増加が続いていることから、就業者全体に占める建設業の就業者のシェアは低下傾向にある。

図表1. 建設業の就業者数と建設業のシェア



建設工事の動向をみると、1990年代前半の86兆円をピークに2000年代は減少が続いたものの、2010年代に入って増加に転じ、2017年度時点では57兆円程度となっている（図表2）。2010年代以降の動向を民間工事と公共工事に分けてみると、民間工事はリーマン・ショック後に大きく落ち込んだ後、増加が続いており、足もとでは2000年ごろの水準に回復している。公共工事は、東日本大震災からの復旧・復興工事や、アベノミクスの旧「3本の矢」の一つである「機動的な財政政策」などにより、2013年度以降は、それ以前と比較すると規模が拡大している。

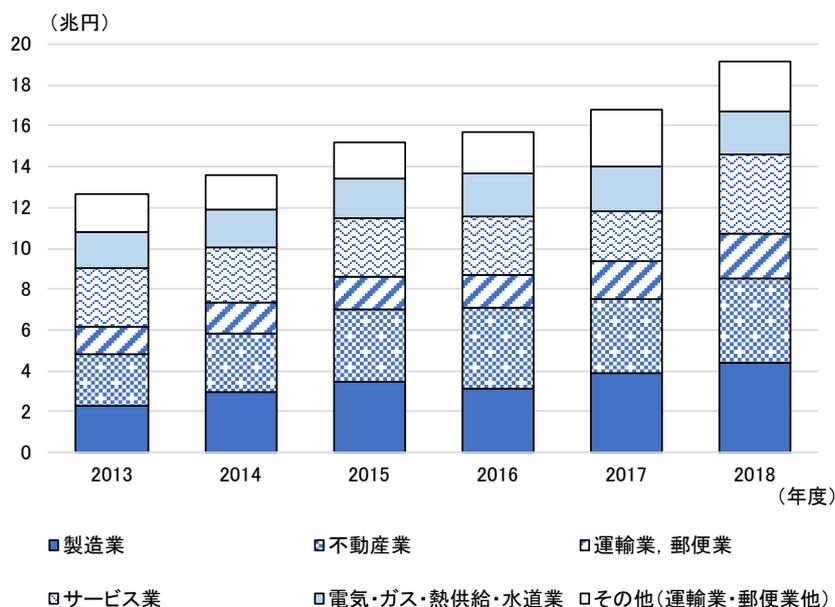
図表 2. 元請完成工事高



(出所)国土交通省「建設工事施工統計」

民間工事について、建設受注の発注者別の請負額の推移をみると、幅広い業種で増加が続いており、中でも製造業、不動産業、運輸業・郵便業での増加が民間の建設需要を押し上げる形となっている（図表3）。

図表 3. 民間の発注者別請負額

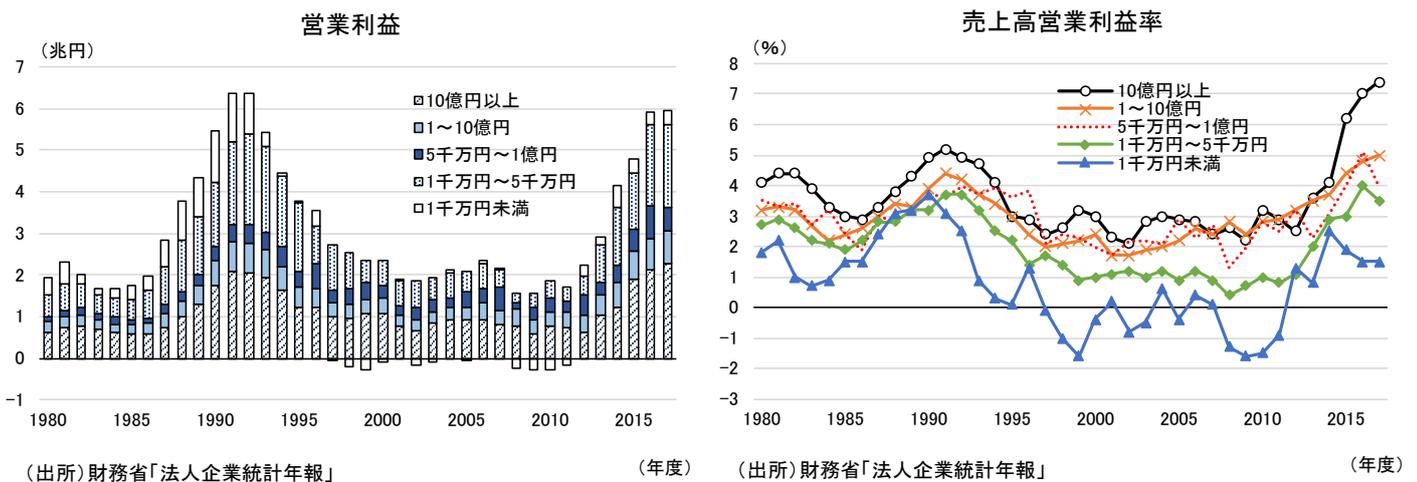


(注) 建築・建設設備工事は1件5億円以上、土木工事及び機械装置等工事は1件500億円以上の請負額を対象として集計

(出所)国土交通省「建設工事受注動態統計」

こうした建設需要の回復を受けて、建設業の営業利益は増加傾向にある。建設業の営業利益（財務省、法人企業統計年報）は1990年代前半の約6.3兆円がピークであるが、近年は約6兆円と、バブル期並みの水準となっている（図表4）。売上高営業利益率を資本金別にみると、1千万円未満の企業を除いて、足もとでは1980年代以降では最高水準となっており、1千万未満の企業については1990年代後半以降では最も高い水準となっている。

図表4. 建設業の営業利益と売上高営業利益率

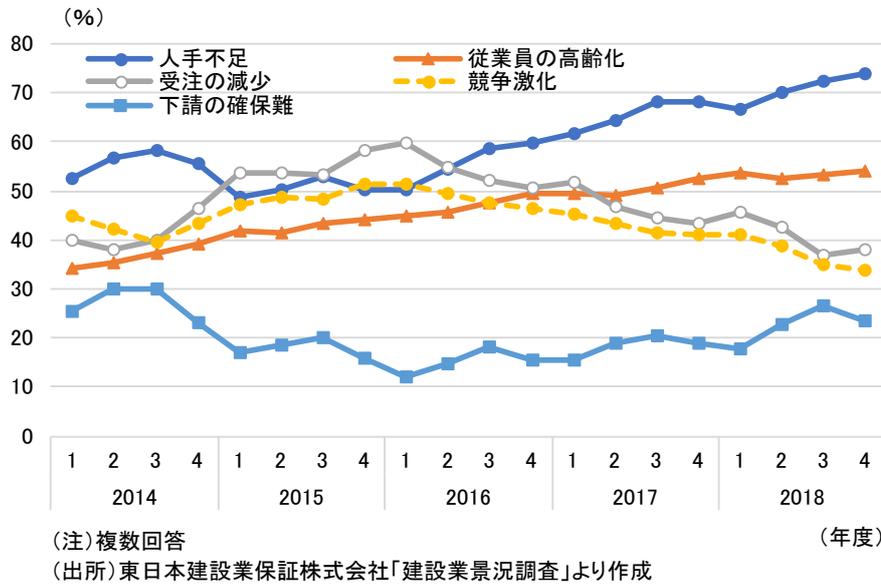


2. 人手不足感が強まる建設業

近年、建設需要が回復する中、建設業において経営上の問題となっているのが人手不足である。東日本建設業保証株式会社他「建設業景況調査（全国版）」¹では、建設業が直面している経営上の問題を調査しており、回答企業割合が多い項目（複数回答）は「受注の減少」、「競争激化」、「人手不足」、「従業員の高齢化」などである（図表5）。このうち「受注の減少」や「競争激化」と回答した企業の割合は2016年ごろから減少している一方、「人手不足」と回答した企業の割合は上昇傾向で推移している。最新の調査（2018年度第4回調査、2019年3月実施）によると、「人手不足」と回答（複数回答）した企業は全体の70%を超えており、近年ではどの項目よりも高い値となっている。

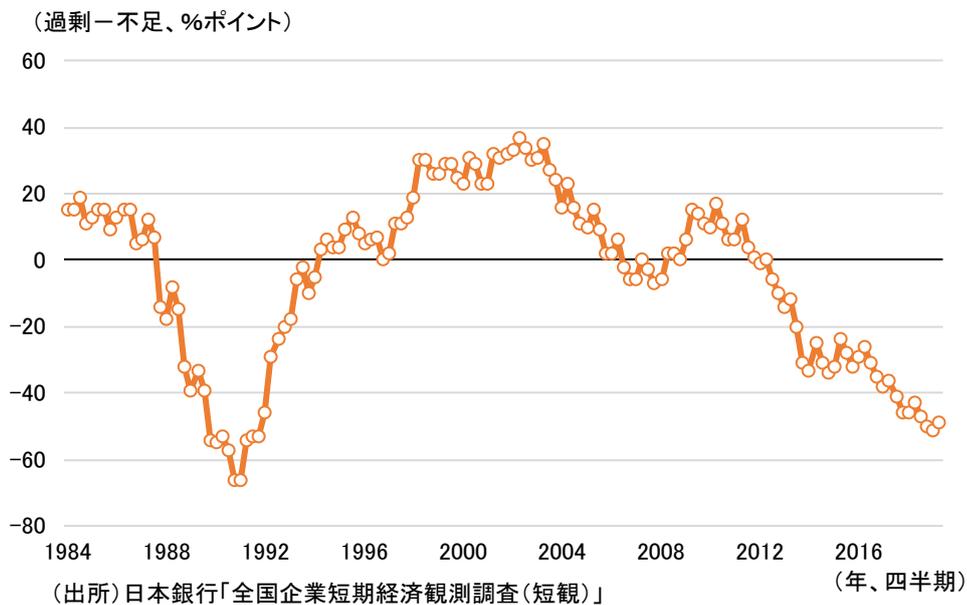
¹ 北海道建設業信用保証株式会社、東日本建設業保証株式会社、西日本建設業保証株式会社による合同調査

図表 5. 建設業の経営上の問題



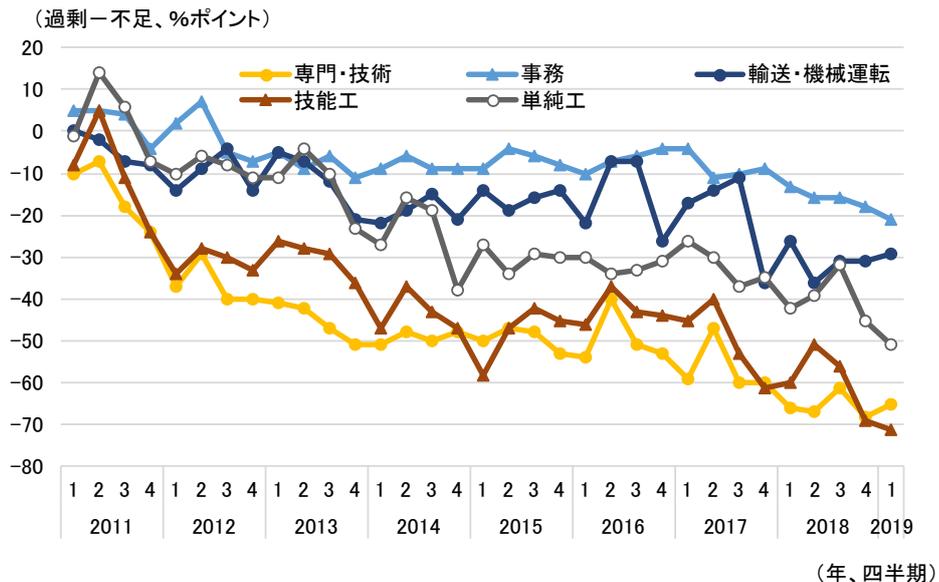
そこで、建設業における雇用過不足感の長期的な推移をみると、1988年に「不足」超に転じ、1991年にかけて人手不足感が強まった（図表6）。その後、1994年には「過剰」超に転じ、約10年間は「過剰」超が続いたものの、2000年代後半には小幅ながら「不足」超となった。しかし、リーマン・ショック後には再び「過剰」超となり、2011年まで続いた。その後、2012年に「不足」超に転じ、「不足」超幅は近年、拡大傾向で推移している。足もとでは、バブル期ほどではないものの、大幅な「不足」超となっており、人手不足感はかなり強いことが窺える。

図表 6. 建設業の雇用過不足感



職種別の雇用の過不足感をみると、いずれの職種でも人手不足感が強まっている（図表7）。特に「技能工」、「専門・技術」といった専門性の高い職種で不足感が強いほか、単純工に対する不足感も強い。建設業の就業者の過半を占める技能工や単純工といった建設従事者の人手不足感が強いことから、今後の建設需要動向にもよるものの、人手不足の解消は短期的には難しいと考えられる。

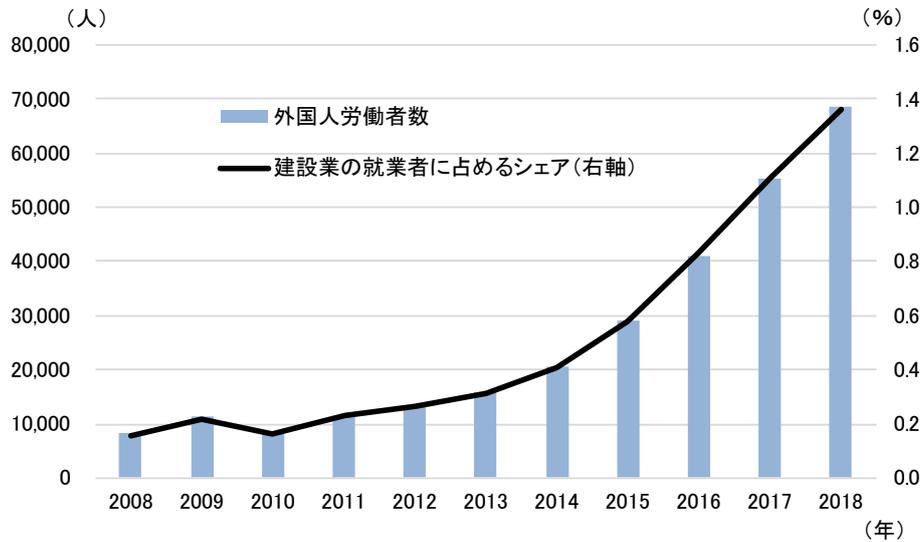
図表7. 建設業における職種別過不足感



(出所)厚生労働省「労働経済動向調査」より作成

建設業における外国人労働者の動向に目を向けると、2018年10月末時点で前年比+24.4%増加して、6万8600人となっており、この10年間で約8倍に増加した（図表8）。日本で働く外国人労働者はこの間約3倍に増加しており、建設業で働く外国人労働者は、全体を上回るペースで増加した。この結果、建設業で働く就業者数に占める外国人労働者の割合は上昇が続いているものの、2018年時点で1.4%にすぎない。また、建設業で働く外国人労働者の約3分の2の在留資格は技能実習であり、専門的・技術分野の在留資格による者は8.7%である。今後も建設業における外国人労働者は増加すると見込まれることから、単純工については人手不足がいくらか緩和される可能性はあるものの、専門・技術職では人手不足が解消することは期待しづらいだろう。

図表 8. 建設業における外国人労働者

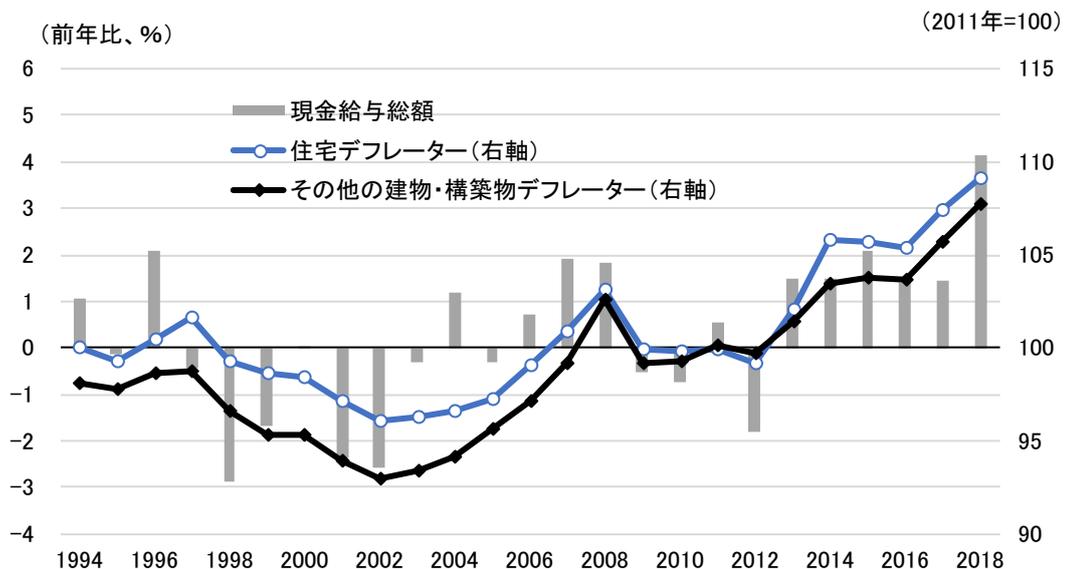


(注)外国人労働者数は各年10月末現在の値

(出所)厚生労働省「外国人雇用状況」の届け出状況、総務省「労働力調査」より作成

人手不足を背景に、建設業の現金給与総額（一般労働者ベース）は、2013年度以降6年連続で増加している（図表9）。こうした人件費の増加を反映して、建設関連デフレーターは上昇が続いており、2018年度は1994年度以降では最高水準に達している。

図表 9. 建設業の現金給与総額と建設関連デフレーターの変動



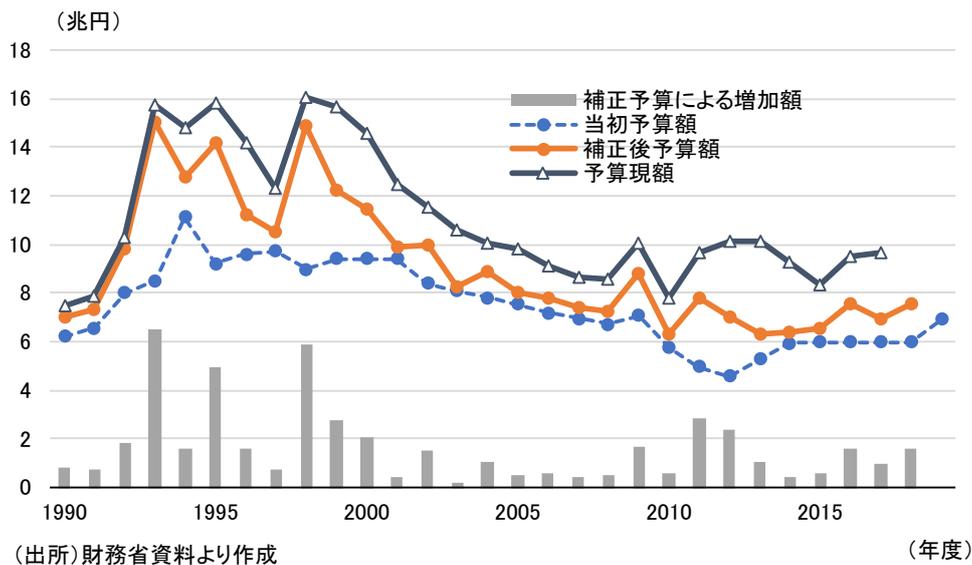
(注)現金給与総額は一般労働者のもので、2013年度以降は再集計値ベースより算出

(出所)内閣府「四半期別GDP速報」、厚生労働省「毎月勤労統計」より作成

3. 公共事業関係費予算と公共工事の動向

政府はこれまで景気対策の一環として、財政政策において公共投資を増加させる政策をとってきた。国の一般会計の公共事業関係費の動向をみると、1990年代前半は、「公共投資基本計画」の下、社会資本整備を進めていたことや、バブル崩壊後の景気低迷もあって、毎年のように景気対策として補正予算が編成され、国の一般会計の公共事業関係費は当初予算比で大幅に拡大した（図表10）。その後、2000年代に入ると公共事業関係費は減少傾向で推移したが、リーマン・ショック後に景気が悪化した2009年度には補正予算によって公共事業関係費は当初予算比で増加した。2011年度には東日本大震災からの復旧・復興のために補正予算によって増額されたほか、2012年度以降は、アベノミクスによる旧「3本の矢」の一つである「機動的な財政政策」に基づき、景気回復が続く中、補正予算によって毎年、当初予算額から増額されている²。当該年度の前算額と前年度からの予算の繰越額の合計である予算現額は、足もとでは2005年度と同程度の水準となっている。

図表10. 国の一般会計の公共事業関係費



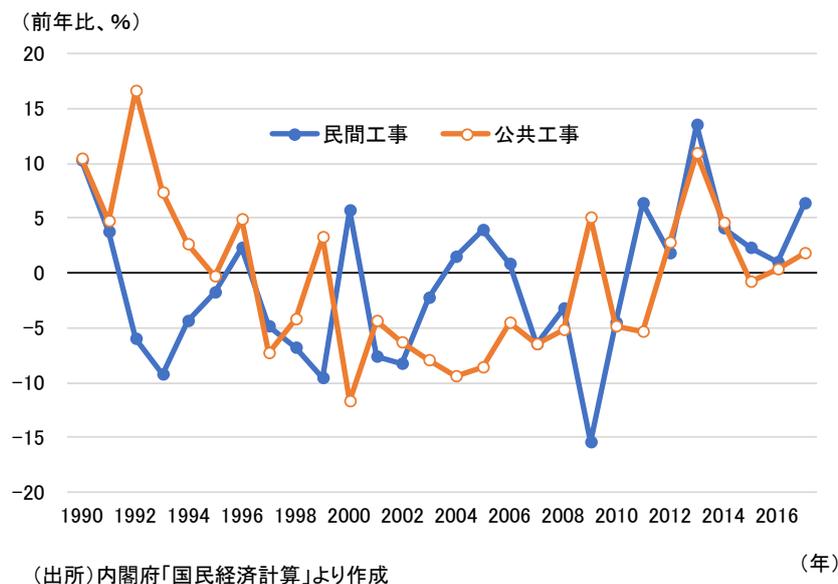
公共工事には、国だけでなく、地方公共団体などの工事も含まれる。公共工事の動向を、民間工事の動向と合わせてみると、1990年代前半は、民間工事の減少が続く一方、公共工事は増加が続いた（図表11）。また、リーマン・ショック後の2009年についても、民間工事が大きく減少する中で、公共工事が増加した。この二つの時期に共通することは、建設業における雇用過剰感が高まった時期ということである。民間の建設需要が減少し、建設業において雇用過剰感が高まる中、景気対策として公共工事を増加させることが建設需要の減少の緩和につながったとみること

² 東日本大震災復興特別会計が2012年度に新設され、それ以降、東日本大震災からの復旧・復興にかかる予算はこの特別会計から支出されている。

ができる。

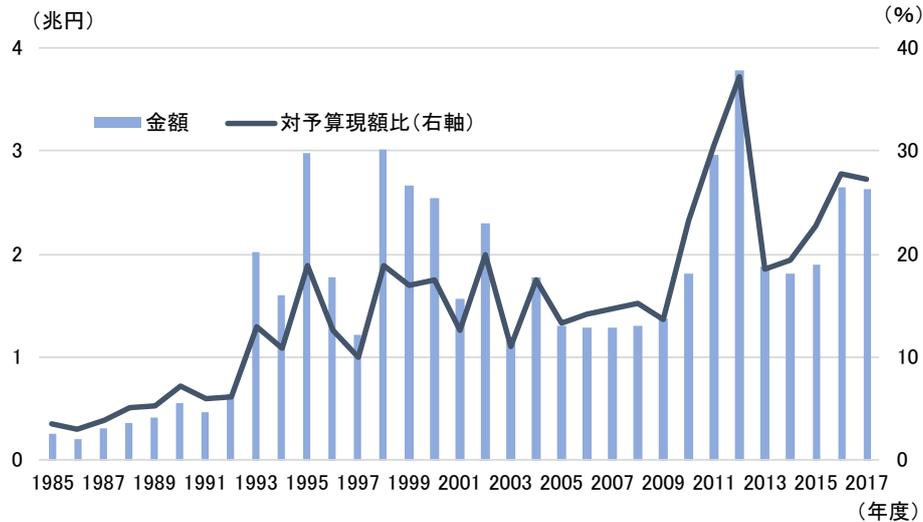
2012年から2014年にかけては、東日本大震災からの復旧・復興や景気回復に伴う建設需要の増加により公共部門、民間部門ともに高い伸びとなった。当時の建設需要は、リーマン・ショックの影響により大きく落ち込んだ水準からの回復途中にあり、需要の規模は現在ほど小さくなく、人手不足感が現在ほどには強くなかったことから、民間、公共両部門とも増加したと考えられる。しかし、2015年以降は、民間工事は増加が続く一方、公共工事は低い伸びにとどまっている。

図表 11. 建設工事の動向



ここで、国の一般会計の公共事業関係費の予算の動向に関して、翌年度繰越額の推移をみると2017年度は2.6兆円程度であり、2017年度の予算現額に対する比率は27%程度となっている(図表12)。これは、東日本大震災からの復旧・復興のための予算が計上された2011年度や、アベノミクスの旧「3本の矢」の「機動的な財政政策」によって補正予算が編成された2012年度に次ぐ高い水準である。補正予算が年度末近くに編成された場合、当該年度内に全額を執行することが難しく、翌年度に繰り越される額が大きくなる。それでも、翌年度に順調に執行されれば、繰越額は減少していくと考えられるが、2016年度以降、翌年度繰越額はそれ以前の水準よりも増加している。こうした背景には予算現額が前年比増加する一方、建設業では人手不足が強い中、予算の執行が滞っている可能性がある。

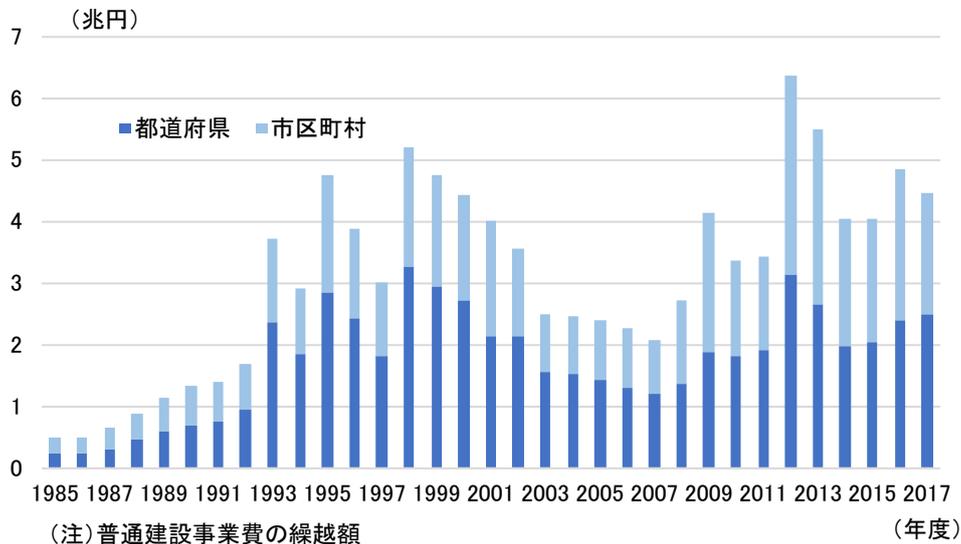
図表 12. 一般会計の公共事業関係費の翌年度繰越額



(出所)財務省資料より作成

こうした傾向は国の予算だけでなく、地方公共団体の予算でもみられる。地方公共団体の普通建設事業費の2017年度の繰越額は4.5兆円程度となっており、東日本大震災の影響が表れていると考えられる2011年度、2012年度を除けば、近年では高い水準となっている(図表13)。

図表 13. 地方公共団体の普通建設事業費の繰越額



(注)普通建設事業費の繰越額

(出所)総務省「地方財政白書」より作成

政府は2018年12月に、2014年6月に策定された「国土強靱化基本計画」について、策定後約5年経過したことなどから見直しを行い、防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策を決定し、3年間で7兆円程度の事業を実施することとした(図表14)。防災のための重要インフラ等の機能維持に3.5兆円程度が予定されており、大規模な浸水、土砂災害、地震・津波等による被害の防止・最小化など、公共事業関連とみられる内容の事業規模は2.8兆円程度となっている。

図表 14. 防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策における事業規模の目途

	事業規模の目途
防災のための重要インフラ等の機能維持	3.5兆円程度
大規模な浸水、土砂災害、地震・津波等による被害の防止・最小化	2.8兆円程度
救助・救急、医療活動などの災害対応力の確保	0.5兆円程度
避難行動に必要な情報等の確保	0.2兆円程度
国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持	3.5兆円程度
電力等エネルギー供給の確保	0.3兆円程度
食料供給、ライフライン、サプライチェーン等の確保	1.1兆円程度
陸海空の交通ネットワークの確保	2.0兆円程度
生活に必要な情報通信機能・情報サービスの確保	0.02兆円程度
合計	7兆円程度

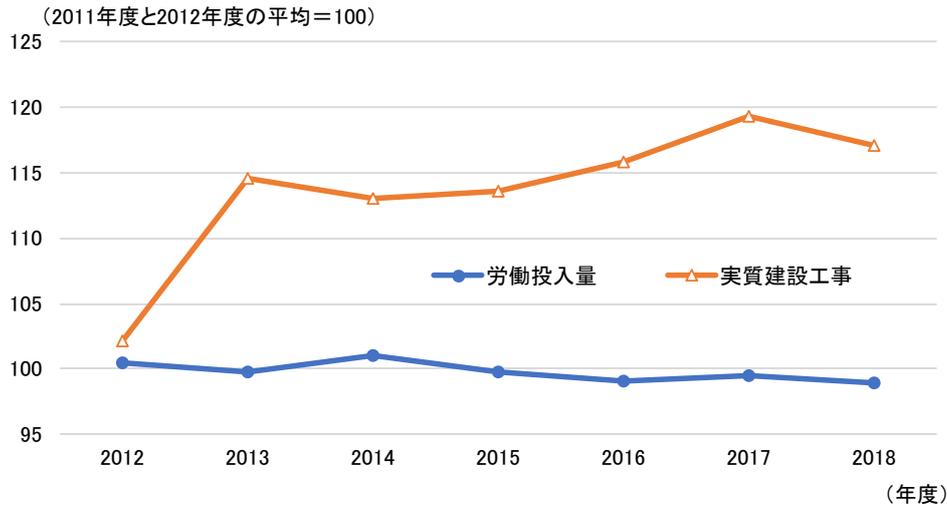
(出所)「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」(平成30年12月14日)

3か年緊急対策の決定を受けて、2018年度第2次補正予算には、対策実施のための予算が1.1兆円程度計上され、このうち公共事業関係費として7800億円程度が盛り込まれた。2019年度予算では消費税率引上げに伴う需要の変動を平準化するための臨時・特別の措置として、3か年緊急対策関連の予算が1.3兆円程度計上され、このうち公共事業関係費として8500億円程度が盛り込まれている。2020年度は3か年緊急対策の3年目にあたり、また、政府は2020年度予算について、消費税率引上げの需要変動に対する影響の程度や最新の経済状況等を踏まえて、適切な規模の臨時・特別の措置を講じるとしており、防災・減災や国土強靱化のための公共工事を行うことは、消費税率引上げに伴う民間需要の減少の影響を緩和すると期待される。こうしたことから、2020年度予算においても、3か年緊急対策を実施するための公共事業関係費が計上されると考えられる。

4. 人手不足による供給制約の可能性

建設業では現在、人手不足が強くなっており、今後、民間工事の動向によるものの、景気対策の一環として公共事業関係費の予算を増額させてもそれらを直ちに消化できるだけの供給余力は小さいと考えられる。日本銀行「全国企業短期経済観測調査(短観)」において、直近で建設業の雇用過不足感がほぼゼロであった2011年度、2012年度を基準とすると、建設業の労働投入量はほぼ横ばいで推移しているのに対して、実質建設工事は2018年度時点で2割近く増加している(図表15)。当面、政府が景気対策として公共事業関係費を増額しても、建設業の人手不足が供給制約となり、景気押し上げ効果が抑制される可能性がある。

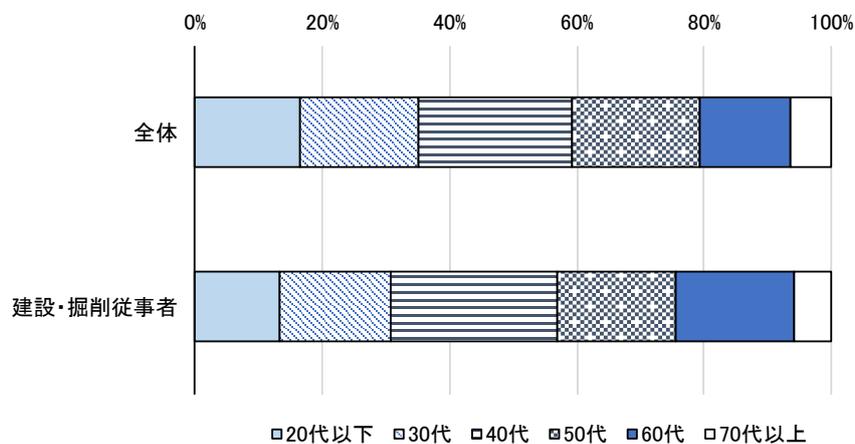
図表 15. 実質建設工事と建設業の労働投入量の推移



(注)実質建設工事は、「住宅」と「その他の建物・構築物」の合計値
 (出所)内閣府「四半期別GDP速報」、総務省「労働力調査」、厚生労働省「毎月勤労統計」より作成

また、経営上の問題として、「従業員の高齢化」と回答する企業割合が増加していることから窺えるように、建設・掘削従業者は、60代が占める割合が18.8%と高い一方、20代以下が占める割合は13.1%と低く、建設業は高齢化が進んでいる業種と言える(図表16)。今後、建設業で働く外国人労働者は増加すると考えられるものの、高齢化の進展に伴い、建設業で働く日本人労働者は中期的には減少していくと予想される。他方、需要面については、公共工事では今後、防災・減災、国土強靱化に対するニーズに加えて、維持・更新のための需要もあると考えられる。民間工事では、東京オリンピック・パラリンピック後も東京では大型の再開発案件が予定されており、建設需要が急減することはなさそうである。こうしたことから、建設業での人手不足が中期的に続くことも考えられる。

図表 16. 職業別にみた年齢構成比 (2018年)



(出所)総務省「労働力調査」より作成

－ ご利用に際して －

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。