

昭和初期の統制時代のコスト

今回は、大正前後～昭和戦前期までの建設業とその競争環境を概観的に取り上げたい。この時代は第一次世界大戦（1914-18）後の不況を経て、関東大震災（1923）、金融恐慌（1926）、米国発の世界恐慌（1929）に続く昭和恐慌（1930）、満州事変（1931）、二・二六事件（1936）というように、ファシズムや経済軍事化への足音を急速に高めていった時期である。こうした状況の中で、日本産業の体質改善を目論んだ重要産業統制法（1931）や工業組合法（1931）を始めとして、政府の指導による強力なカルテルやトラストが推奨され、競争ではなく協調が正義だった。社会は徐々に総動員体制へと導かれていく。こうした時代に建設業はどういう軌跡を描いたのだろうか。

* * *

広く知られているように、「建設業」は太平洋戦争後の1948（昭和23）年に建設省ができた頃一般化した呼称で、それまでは「土木建築請負業」とか「土木建築業」と呼ばれていた。その産業的地位の低さは今から思えば不思議である。例えば、東洋経済新報社が戦後刊行した昭和元年から25年までの各産業の変化・発展を全3巻2,400頁にまとめた『昭和産業史』（1950）の中では、「土木建築業」はわずかに10頁の扱いに過ぎない。しかも、「その他工業」の一部門として、である。今回記述する昭和戦前期の統制時代の半ばまでは、所管官庁は不明確で、料理屋、芸妓、遊郭と同じ「雑業」のひとつとして警察が監督していた。

そのため、1919（大正8）年の市街地建築物法の翌年に制定された東京府下の「請負営業取締規則」では、警視庁に願い出て営業許可を受ける必

要があった。請負業者は工事毎の請負台帳を作成し、所轄警察署の検印を受けて営業所に備え付け、かつ工事完了日より起算して10年間保存しなければならなかった。現場や営業所への「臨検」もあったようだ。府県によりその内容は異なるが、大阪では1905（明治38）年にはそのような規則がすでにあったという。

このように戦前の土木建築請負業の地位は相当に低く、その象徴としての、明治の請負制度発生以来とされる業界の三大問題（表1）への対応は悲願だった。これが次に触れる業界団体結成への動機となる。

表1 戦前期における「業界の三大問題」

片務契約、入札及び契約における保証金制度の問題	入札保証金は見積金額の5%以上、契約報奨金が契約金額の10%以上、現金か国債で事前に納め、いずれも工事完成引き渡しまで返されず、工事金額が大きいほど業者は資金の固定化に苦しんでいた。
建設業に関する営業税の改廃	建設業の税率は請負金の0.4%と他業種に比べ高く、さらに従業員1人2円、職工労務者1人50銭の人頭税が課されていた。（職工部分は二重課税）
議院被選挙権資格制限の撤廃	営業税を納めた者に認められた被選挙権が建設業者には認められていなかった。

* * *

業界団体の成立については、「建設業物語」によれば、各地で勢力を持った親方間の仕事の縄張り争いが事業遂行の妨げとなるので、親方の中に達識の士がいて、1884（明治17）年に親睦団体・任意団体としての東京土工組合ができたとある。東京市区改正計画（1888）や日清戦争（1894-95）

を経て、建築業者を加えて拡大し、東京府知事の公認団体となったのは1916（大正5）年のことという。公式名は「東京土木建築業組合」で、初代組合長は中野喜三郎氏（中野組社長）。全国に先駆けるものだった。

当時の警視庁令「請負営業取締規則摘録」では、組合を設けた地区の営業者は「その組合に加入すべし」というような強制加入規定もあった。これは無許可、不良業者の跋扈に手を焼いていた当局の措置だという。警察が監督したことから、このような同業者組合は都道府県毎に結成が進んだが、土木が先行したようだ。

建築の全国組織ができたのは1911（明治44）年のことで、横河工務所・横川民輔、清水組・原林之助、大倉土木組・大倉灸馬の呼び掛けによる。原が渋沢栄一を団長とする訪米日本実業視察団の一員として参加したことが動機になったという（「建築業協会のあゆみ」1979）。協会は工事の請負契約書や規定の制定、役所に対する様々な誓願活動、材料・労銀の価格指数の作成・公表、震災復興への協力、などに取組んだ。

業界三大問題の解決への直接の貢献は、大阪土木建築業組合からの呼び掛けに東京土木建築業組合が応じて、1919（大正8）年に設立された全国的組織「日本土木建築請負業者連合会」の活動以後である。保証金制度の問題に関しては、1921（大正10）年の会計法の改正により、指名入札で保証金が免除された。また、片務契約の是正問題については、1923（大正12）年に建築学会、日本建築士会、日本建築協会、建築業協会の四会が協定した「四会連合協定工事請負規定」ができて民間建築工事で適用され、ある程度是正されるようになった。

* * *

冒頭で述べたように、不況に伴う経済統制化は日本の様々な産業を巻き込んで進展した。とくに昭和恐慌（1930）後はカルテルが雨後の竹の子のように結成された。これにより、生産制限・価格協定・共同販売などが次第に強力に行われるようになった。建設業に近いところでは、鋼材では品

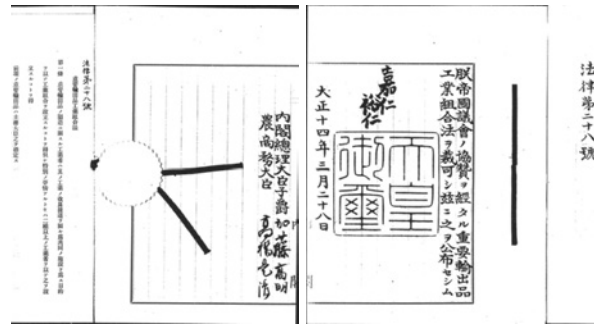


図1 「重要輸出品工業組合法」大正14.3.28法律第28号
 (注) 国立公文書館デジタルアーカイブ。昭和6年の第一次改正で「工業組合法」となる。カルテルを公認した初期の立法とされる。



牧野良三（1885-1961）

岐阜県高山市生まれ。東京帝国大学法科大学の卒業後、官界（通信省）、法曹界を経て政界に入った。戦前は立憲政友会に所属。戦後一時公職追放。第三次鳩山内閣の法務大臣。『競争入札と談合』（1953）で法学博士号を取得（東北大学）。氏の談合擁護論は有名である。兄は法学者（刑法学）の牧野英一・東京帝国大学名誉教授。

(注) 写真は Wikipedia より。

目別の共販組合が、セメントでは地方別販売協会が設立されている。こうしたカルテルにはアウトサイダーや協定違反者がつきものでその効果が減殺されがちだが、1931（昭和6）年以後、とくに重要産業に関してその育成のための法令が整備され、民間のカルテルにアウトサイダー規制の力を与え、それを質的に変化させた。このように、恐慌にあえぐいくつかの業界には政府のバックアップが与えられたのである。

ところが、土木建築業はそうした法令からは漏れてしまった。特殊産業との理由で重要産業統制法の対象24種¹はもとより、中小企業向け共同行為強化のための工業組合法の適用も受けられなかった。しかし、遂に日本土木建築請負業者連合会が工業組合法に基づく組合を作りたいと申請

1 綿糸紡績・絹糸紡績・人絹・洋紙・板紙・カーバイド・晒粉・硫酸・酸素・硬化油・セメント・小麦粉・銑鉄・合金鉄・棒鋼・山形鋼・銅板・線材・銅真鍮板・二硫化炭素・精糖・揮発油・麦酒・石炭。軽工業から理化学工業までの当時の重要産業。昭和6年に19産業、昭和9年までに24産業が指定された。（有沢広巳，1994，p.103）

し、1938（昭和13）年3月に政友会の代議士・牧野良三（連合会の顧問弁護士でもあった）らの議員立法による「土木建築業組合法案」が審議された。土木建築業（建設業）を一人前の産業として扱ってほしいということであり、これを少なくとも形式的には初の建設業法案と呼ぶべきかもしれない。衆議院は通ったが、貴族院で審議未了廃案となり、法律に基づく業界統制の話は頓挫してしまった。

その後、日中戦争の戦局が厳しくなった1940（昭和15）年6月には、釘・針金・鉄線などの指定資材には組合が割当切符を発行して組合員に交付する必要（建設資材の配給統制を受ける必要）が出てきた。しかし、任意団体の建設業関係組合に物資割当ができず、法的根拠を持つ組合の組織化が必要だと商工省は判断するに至った。

* * *

当時、商工次官であった岸信介は土木建築業に興味を持っていた。彼は満州実業部次長で計画経済・統制経済を大胆に取り入れた「満州産業開発五箇年計画」を立案するが、国家にとって土木建築業は重要な産業だと気がついたらしい。帰国して工業組合法を適用し、請負業の組合を各府県に作るべしという通牒を、指示して商工省化学局長名で出させた（1940.7）。このような岸の英断により、各府県に法に則った工業組合が順次できるようになった。「日本土木建築請負業者連合会」は、法案12条の適用を受けるような形で「日本土木建築工業組合連合会²」に改組され、ようやく統制における法的な位置づけを得た。こうして例えば、資材の使用数量の割り当て、工事費の単価、労働賃金などが、各地の組合の統制委員会が協定できる事項となったのである。

なお、その翌年（1941）に刑法が改正され、96条に「偽計若しくは威力を用い公の競売又は入札

の公金を害すべき行為を為したる者は……」という談合罪が追加規定された。これは、工業組合法に基づく自主協定が公認され、談合はもはや公然と認められた組合の事業になったのであるが、そこで、不正利益を得ようとしたものを取り締まることを意図した措置である³。

* * *

価格等統制令⁴（1939.10）は法令の名前の通り、物価などの価格を統制する法令である。当時、日本は日中戦争の長期化により生活に必要な物資や食糧が欠乏し、国民は生活に苦しんでいた。更に1939年9月にはヨーロッパで第二次世界大戦が始まった。増大する軍事予算は国債で賄われたので、遂に深刻なインフレーションが始まった（図2）。そこで政府は、前年4月に成立していた国家総動員法に基づき、価格を据え置いて値上げを禁止し、同年9月18日現在の価格をもって上限とする公定価格制を実施するという価格等統制令を出したのである。このため「9.18ストップ令」ともいわれる。マル停・マル新・マル協・マル公・マル許⁵など価格表示が義務付けられ、無数に近い価格が決められた。

価格を抑えようとする価格を公定するほかに、業者は物を隠匿し密かにヤミ値で売ようになる。あるいは、公定価格のある製品とは別の規格外製品を作り出したり、両者を抱き合わせにして売ようになる。当局は更に統制を強化するが、業者はまた抜け穴を発明するというように、当局と業者の知恵比べが始まることになる。結局

3 片野博, 2009, p.35

4 太平洋戦争後も物資・食糧の欠乏とインフレーションは解消されず、1946年3月3日に新たに「物価統制令」が公布されたことにより廃止された。

5 価格等統制令により9.18価格にストップされた物品を「価格停止品」と呼び、これを表示するために「マル停」マークをつけさせた。ストップ令の時に生産・販売されていなかった新製品には「マル新」、同業者組合で9.18価格と異なる価格を協定し官庁の許可を得た協定価格品には「マル協」、政府が設定した公定価格品には「マル公」、例外的に行政官庁の許可を得た許可価格品には「マル許」の各マークをつけさせた。その背後には価格等統制令が十分に守られていなかったという事情があったようだ。（有沢前出書p.245）

2 1938（昭和13）年には「日本土木建築業組合連合会」と改称していたが、この後に、「日本土木建築統制組合」（1944.2～）、「戦時建設団」（1945.7～）、戦後は「日本建設工業統制組合」（1945.11～）となる。この系譜は今日の全国建設業協会（全建）へと繋がった。

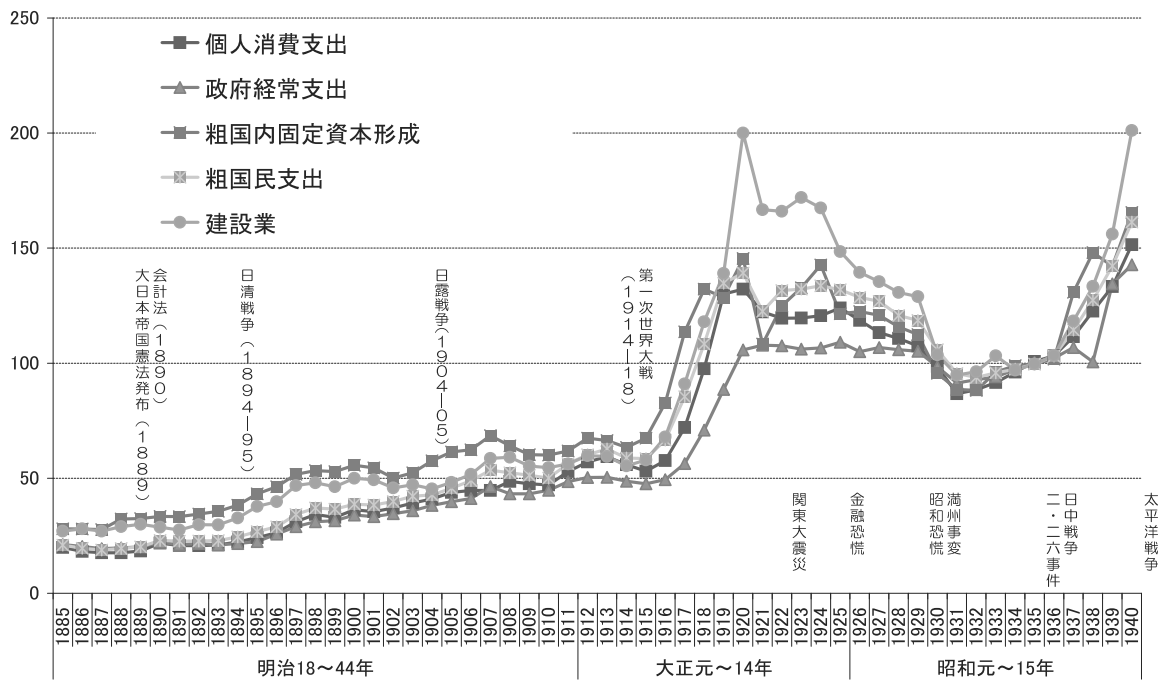


図2 昭和戦前期までの物価水準（デフレーター）の推移
 (注) 東洋経済新報社「長期経済統計1」による。(昭和9～11年=100)

のところ、「統制は統制を呼ぶ」ことになった⁶。

* * *

建築への統制という意味では、日中戦争（大東亜戦争）に突入した1937（昭和12）年の9月にできた、いわゆる統制三法⁷のひとつ臨時資金調整法で融資の優先順位が政府によって決められたことや、同年10月の商工省令「鉄鋼工作物築造統制規則」で鋼材使用量が50 t以上の建築は許可が必要となったことが、実態的には業界への影響が大きかったという⁸。後者は「木造建築統制規則」（1939）と一体化して「工作物築造統制規則」（1943）となり、それまで抜け穴だった煉瓦造や石造や無筋コンクリート造までもが統制の対象となり、また、木造建築物は15坪以下に制限された。その後の資材不足は地下工場の出現にまで繋

がったという⁹。

こうした商工省の統制施策に深く関わったのが、伊藤憲太郎である。伊藤は東京帝大・建築学科を卒業し、1930（昭和5）年警視庁保安部建築課をふり出しに、商工省、軍需省、そして戦後は通産省でも建材・建設行政に携わった。建設業は氏の「連れ子」とまでいわれるほどの人物である。産業再編の中心となる商工省技師として、様々な調査や規則の起草等に関係していた。伊藤が個人的に保管していた多数の商工省内部検討資料等が現在、建設産業図書館（東日本建設業保証株式会社内）にある。これを「伊藤文書」とか「伊藤資料」という¹⁰。筆者も段ボール入りの資料をかつて見せてもらったことがある。手書きやタイプ打ちの生々しい歴史資料であふれていた。

6 有沢前出書, p.210より。オイルショック時の物価高騰時にはこの反省から価格統制の導入は見送られた。(建築コスト遊学17参照)
 7 「臨時資金調整法」はカネの面から、「輸出入品等臨時措置法」はモノの面から政府の直接介入による統制を可能にした。ほかに、「軍需工業動員法の適用に関する法律」がある。(有沢前出書 p.207)
 8 伊藤憲太郎（当時、建築材料協会理事長）も参加した「建築行政座談会」（建築雑誌vol.71, no.837, 1956.8, pp.45-60）での発言。

9 伊藤憲太郎「建築と統計」建築と積算, 1982.5, p.11
 10 当時、建設産業図書館館長だった菊岡俱也氏（故人）が建設業行政のルーツ「伊藤文書」を発掘という記事がある。(建設通信新聞2005.4.5第1面) 建設産業図書館では「伊藤憲太郎建設業関係文書」（伊藤憲太郎氏旧蔵資料）と呼んでいるようだ。菊岡氏はこれら文書を「戦後の建設業法や建設省設置の基本は戦中期にすでに用意されていたことを物語る資料群」とも評価する。(土工協CE, 2005.7)



伊藤憲太郎 (1906-1987)

東京大学建築学科卒。1930年警視廳保安部建築課勤務。1936年警視庁建築技師、1939年商工省技師、1943年軍需省技師、1948年商工省建材課技師等を務める。戦前・中・後の建材・建設行政に携わる。足利大学教授、(社)日本建設材料協会会長等も務める。「近代におけるわが国民間建設工事力の解析とその管理について」(1961)で工学博士。

(注) 写真は「建設人」1969年5月号より(建設産業図書館・提供)。

1943(昭和18)年9月、商工省は土木建築業の統制機構整備要綱を出す、それが商工省時代の伊藤の主な仕事だったと考えられる。それは端的に言えば、大手と中小を分けることが意図されていた。伊藤自身はともかく、商工省の事務官僚にとって、土木建築業はそもそも雑業で「馴染みがうすく畑ちがい」とか、一般にも「薄気味悪い」と思われていたと書いている¹¹。そのような中で統制要綱の制定作業であった。業界関係団体からは、日本土木建築工業組合連合会案、建築業協会及び社団法人土木工業協会案、四会連合会案、東京土木工業組合案などが、また個人では横河民輔などから複数の統制再編案が提出されたが、これらが伊藤文書にある¹²。それぞれ建設業界の戦時下の機構再編案が示されたものだが、例えば、土工協・建築業協会案は大手擁護案であり、日本土木建築請負業連合会は、中小擁護案といえるようだ。

* * *

結局、商工省の統制要綱(1943.9)は、おおよそ次のようになった。

- ・中央統制組合と地方統制組合に分離し、その組合加入条件、事業、会議等の規則化を行った。
- ・組合への加入条件は、工事高と保有設備等によって決められた。(伊藤技師の実態調査結果に基づき決定)

11 伊藤憲太郎「戦時中のことども」大阪建設業協会六十年史、1970、pp.207-212

12 なお、「土木建築業の統制機構整備について」という論文を伊藤が「建築雑誌」(S.18.11-12、pp.772-788)にまとめている。

・更に職別統制組合が設けられた。

中央統制組合の要件は、昭和15～17年の平均元受施工高が1,000万円以上等とし、地方統制組合は50万円以上等とされた。その結果、中央では32社、地方は600～700社が該当すると予測された。つまり50万円未満の中小の建設会社は排除されることとなる。このように、工業組合から統制組合への移行によって、個人営業の組合員を法人化させ、零細企業の合同化を必然的なものとした。その後、中央の32社は48社程度に拡大した。一方、地方の中小建設会社は合同による会社存続を余儀なくされ、例えば、当時の東京土木建築工業組合員3,500社程度が300社程度に整理されたという¹³。たいへん興味深いことに、中央の大手は今日見る大手ゼネコンとよく似た名前が並ぶ。また地方に存続した建設会社も戦後は有力地場ゼネコンとなった¹⁴。

さらに職別統制組合は、大工や土工等の下請工事業や関連工事業も一定の組織にする必要から取組まれたようだ。商工省は29業種の工業組合の設立を各地方長官に通牒し、その傘下に加入させようとした(ただし、その成果は不明)。戦後できた建設業法(1949)では22の工事別業種¹⁵を設定したが、この商工省の29業種が活用されたと推測される。公式に職別組合が取り上げられたのは、この商工省統制要綱が初めてとなる。

また、統制組合の活動内容として当時は様々なことが考えられていたようなので、簡単に紹介したい。「工事単価、人夫賃金を協定し、標準単価を確立する」、「労務募集または使役条件の協定化」などは当然のことと思われるのだが、このほかに、工事資金の統制の項では「前渡金制度の実行による資金調整の確立」、また、「見積書作成に

13 三浦忠夫『日本の建築生産』彰国社、1977、p.41

14 建設業を対象にした統計のひとつに「建設工事受注調査」(現在の建設工事受注動態統計調査)がある。その調査対象はかつてA調査といわれていた大手50社とB調査の地方中堅約470社に分けていたが、商工省統制機構要綱の企業数規模とはほぼ整合している。

15 許可業種は建設業法の別表で定義されている。制定当時は22だったが、建築一式、土木一式等の区分新設など、その後の度重なる法改正で28業種となっている。

際し、共同積算機関を設置、組合員の見積書作成の代行業務、「共済積立金を設け、災害補充にあてる」、「落札者から見積用、共済積立金として工事費の一定割合を徴収」などが挙げられている。これらは、今日から見てもコスト的視点から興味深い内容である。

* * *

以上は当時建設業を所管していた商工省による統制策であるが、一方、建設業に対する戦時統制は鉄道や電力¹⁶や軍工事でも見られた。とくに陸軍と海軍は、商工省の統制策とは別に、それぞれ建設業者の囲い込みをやっていた。商工省、陸軍、海軍は利害対立する関係にあった。

1940年8月、近衛師団の出入り業者が陸軍省から九段会館に招集された会合を契機に「軍建協力会」（1941.2～）が当時の大手建設会社が参加する形で組織され、1942年に始まる南方占領地での建設に大きな役割を果たした。また、少し遅れて「海軍施設協力会」（1942.3～）が、海軍工廠所在地の6支部毎に大手請負業者数十社が構成員となり、本部が統括する形で組織され、海軍施設関係工事にあたった¹⁷。

1943年11月、戦局の激化の中で、企画院と商工省を統合して軍需省が設置された。そしてその後、軍・官の直営工事を除く国内建設工事を一元的に担当させる特殊法人「戦時建設団」（1945.3～）が国家総動員法第18条に基づいて設立され、陸・海軍の協力会は解散させられることになった。この戦時建設団は「国有民営化の大合同組織」といえ、例えば、会社名を捨て、大林班、竹中班などと呼ばれたという。しかし、終戦間際の設立であり、実際にはあまり機能することなく、終戦を迎えた。

16 社団法人鉄道工事統制組合（1942.4～）、日本発送電土木協力会（1943.2～）がそれで、工事の受注調整組織として機能した。

17 会員会社は約300社。海軍には海軍施設本部があり、当時は南方に進出していたため、国内での建設事業において、設計、積算、工事監督、支払査定を協力会が代行していた。戦後の「戦時補償打切り問題」の際に、協力会（社団法人化1948.5～）が廃止機関となったために、会員各社が大きな損失を免れたという。（片野前出書p.274）



図3 片野博著『法令と行政による建設業の取締と統制』九州大学出版会、2009.2

【解説】

本書は、「①建設業を監理した法的規制の実態解明、②建設業界を統括した行政部局の解明、③以上の研究成果を踏まえた戦後の「建設業法」制定の背景と発端」を中心テーマに扱った労作である。内容は8章構成で本文450頁。索引がなく読みにくい部分もあるが、研究途上で発見した、商工省時代の建設業の統制実態を語る第一次資料である伊藤文書が多数引用されている。また、戦後の建設省誕生や建設業法制定に至る経緯（6章）、さらに最近話題に上っている建設業界の労働・福祉制度の歴史的経緯（7章）も分析されている。

* * *

経済学者・野口悠紀雄が「1940年体制」と総括したように、戦後続いた日本の社会経済の基本的仕組みは戦時中に形作られたとする見方がある。建設省による建設行政や一昔前までの大手建設企業の安定的な経営趨勢を見る限りでは、建設業界に関してもその一端が窺われるのではないかと思う。なお、本稿の記述は明記した部分以外の多くは、片野博（2009）によった。

（主席研究員 岩松 準）

参考文献

1. 有沢広巳監修『昭和経済史・上』日経文庫490, 1994.3
2. 財団法人建築業協会「建築業協会のあゆみ」1969.10
3. 片野博『法令と行政による建設業の取締と統制』九州大学出版会, 2009.2
4. 菊岡俱也「わが国建設業の成立と発展に関する研究：明治期より昭和戦後期」芝浦工業大学博士学位論文, 2005.3
5. 土持保・太田通『建設業物語』彰国社, 建築文庫, 1957.8
6. 東京建設業協会（土持保）編『建設業の五十年』槇書店, 1953.2
7. 野口悠紀雄『1940年体制：さらば「戦時経済」』東洋経済新報社, 1995.5