

施工時期の平準化の推進

(前) 国土交通省 大臣官房 技術調査課 建設技術調整室 課長補佐 よしい たくや 吉井 拓也

1. はじめに

公共工事の現場では、予算の単年度主義の影響もあって、同一年度内の時期に応じて工事量の多寡に大きな差が生じ（図-1）、働き方改革の観点では、繁忙期には業務量の集中によって長時間労働や休日取得の困難といった悪影響を生じさせる一方、閑散期には技能労働者をはじめとする従事者の仕事量の減少に伴う収入減を招く要因にもなります。こうしたことは、安定的な雇用や設備投資、ひいては企業の安定的な経営を困難にさせ、そのしわよせが労働者の処遇面にも及んでいくこととなります。また、生産性や効率的な人材や資機材の運用という観点からも問題です。

こうした悪循環を改善し、人材・資機材の効率

的な運用や安定的な施工を確保するためには、計画的な発注や施工時期の平準化が重要であり、公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下、「公共工事品質法」という）等にも、発注者の責務として施工時期の平準化が位置付けられています。そのため国土交通省の発注工事では、国庫債務負担行為（以下、「国債」という）や繰越制度、余裕期間制度の活用により、年度をまたぐ場合も含めて適切・柔軟に工期を設定するなどして、施工時期の平準化等を進めるとともに、その取組を地方自治体にも共有し、さらに平準化の状況を指標化して公表するなど取組の促進を図っているところであり、本稿ではこうした取組を紹介します。

2. 施工時期の平準化

国土交通省では、施工時期の平準化を図るため、国債の積極的な活用や繰越制度の適切な活用を図っています。最初に述べたように、予算が単年度主義であるため、発注者の多くが発注年度内に工事を終えなければならないと考え、従来、年度をまたぐ工事は工期が長い工事に限定され、それ以外の工事の工期末が年度末に集中するなど、月ごとの工事量の偏りが大きくなっていました。

事業の進捗や、例えば出水期・積雪時期を避けて工事をする必要がある場合などの条件によって

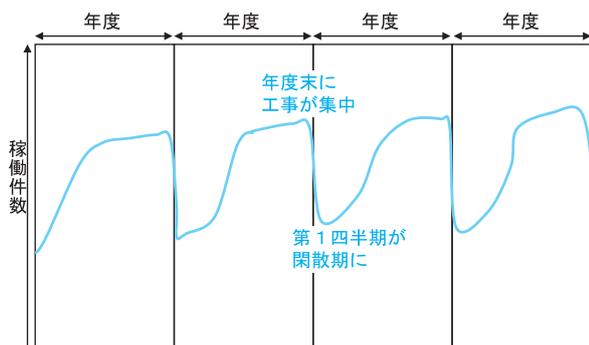


図-1 公共工事の稼働件数の推移（イメージ）

は、工期が短くても年度をまたいで施工することが適当な場合があります。国土交通省では、平成27年度予算から、工期の長短によらず適正な工期を確保するために、国債（2か年国債）を活用しています。

また、国債のうち初年度に支出が伴わないものを「ゼロ国債」と呼んでいますが、従来、年度末近くに成立する補正予算で設定されてきたゼロ国債を、平成29年度予算からは当初予算でも設定しています。これにより、当初予算の編成段階で、必要な箇所等についてはゼロ国債も含めた国債設定により年度をまたぐ工期設定ができるようになるとともに、従来の補正ゼロ国債よりも早い契約が可能となりました（図-2）。

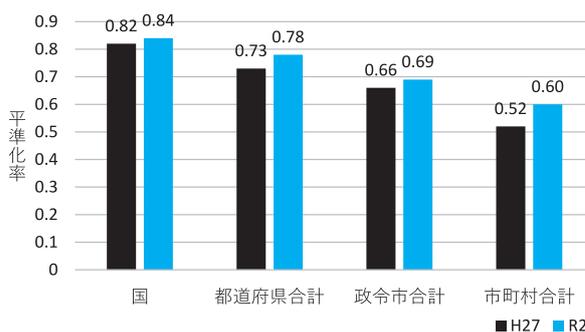
なお、こうした平準化に資する国債設定は、直轄事業だけでなく補助事業でも可能です。補助事業においても国債の活用による平準化が進むことが期待されます。

加えて直轄事業では、各年度の事業を実施する中で生じた変更事由等により工事発注の遅れその他の事業執行上の課題等が生じた場合に、年度をまたいだ工事契約の柔軟な締結を可能にするため、状況に応じて機動的に活用可能な国債（以下、「機動的国債」という）を設定しています。これにより、平準化に資することや繰越手続き等の事務手続きの負担が軽減されることを期待しています。

このほか、当初は年度内に完了する予定で発注した工事が、悪天候等の自然状況や関係機関等との調整等の事情により遅れが生じたような場合に、無理に年度内に工事を終わらせることを避けるための翌債（繰越）制度も平準化に寄与するものとして活用されています。

さらに、受注者側の観点から平準化を図る取組も重要であり、この観点から人材や資機材の確保を円滑に行えるよう、工事着手の始期日を一定の期間内において受注者が選択できる「余裕期間制度」を積極的に活用することとしています。

このような取組により、閑散期となる4月から6月の工事量の落ち込みの改善、施工時期の平準化を進めています。平準化の状況を示す指標として、一般的に工事の閑散期とされる4月から6月における工事の平均稼働件数を年間の平均値で割



$$\text{平準化率} = \frac{\text{(4~6月期の工事平均稼働件数)}}{\text{(年度の工事平均稼働件数)}}$$

図-3 近年の工事の平準化率

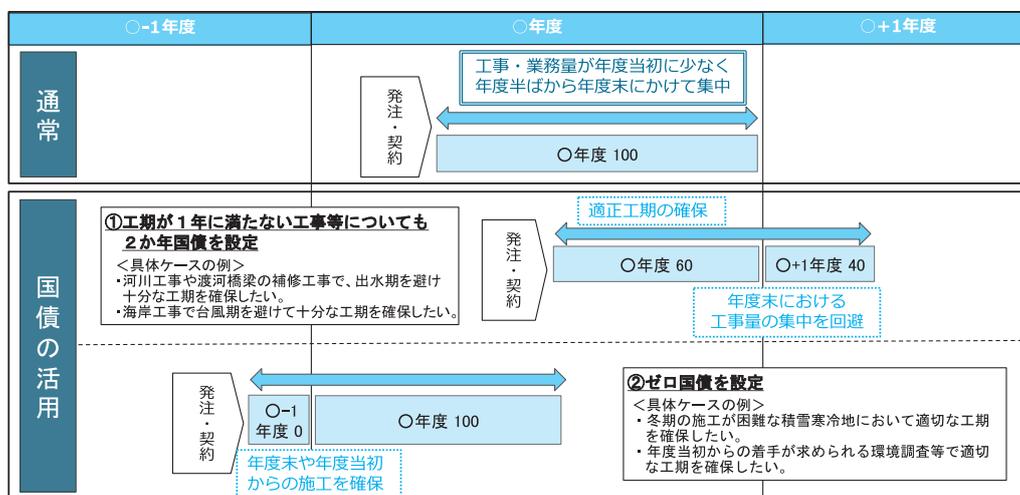


図-2 国庫債務負担行為の活用

り算した数値を「平準化率」と呼んでおり、これが1に近いほど平準化されていることとなりますが、国発注の工事では令和2年度における平準化率が0.84、都道府県発注では0.78、市町村発注では0.60などとなっています（図-3）。

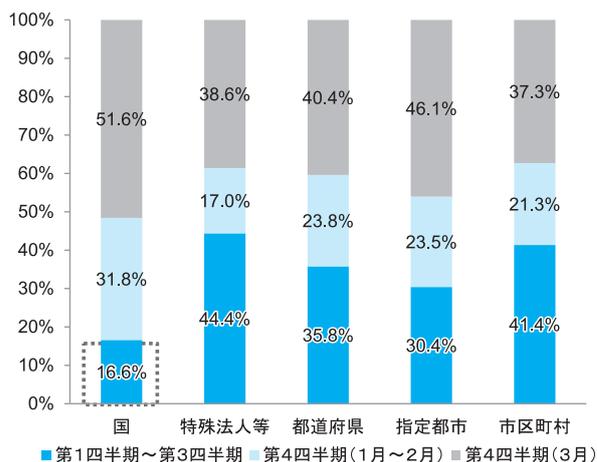
3. 調査・設計業務の履行期間の平準化

令和元年度に改正された公共工事品確法では、測量、地質調査その他の調査及び設計（以下、「調査・設計業務」という）も公共工事に関する調査として法律の対象として位置付けられ、実施時期の平準化のための取組等が発注者の責務として規定されました。調査・設計業務についても、予算の単年度主義の影響により履行期間が年度末に偏るなど、平準化が必要な状況となっており、繰越明許費や債務負担行為の活用により、履行時期の平準化を図ることとされています。

令和3年度に実施された公共工事品確法に基づく令和2年度の実態調査によれば、履行期間の設定について、都道府県、指定都市では約3割、特殊法人等、市区町村では約4割が第3四半期以前であるのに対し、国では第3四半期以前の履行期間は約2割にとどまっており、むしろ国発注の業務において課題となっています（図-4）。

年間を通じた業務量の偏りは、調査・設計業務に従事する者の長時間労働や休日の取得しにくさ等につながるおそれがあり、ウィークリースタンスや業務スケジュール管理表の活用による履行期間の適正な管理に加えて、年度当初からの予算執行の徹底、繰越明許費の適切な活用、債務負担行為の積極的な活用等により、適正な履行期間を確保しつつ、業務の履行時期の平準化を推進していく必要があります。

国土交通省の直轄事業においては、2. でご紹介した平準化に資する国債や機動的国債の設定を、業務（測量設計費）についても可能としており、国債を活用した適切な履行期間の設定を通じて、平準化の推進を図ることとしています。



※グラフ内の割合は、令和2年度(令和2年4月1日～令和3年3月31日)に発注し、納期を令和2年度に設定した件数(4業種全て)の割合
 ※4業種(測量・建築コンサルタント・土木コンサルタント・調査)

図-4 業務に関する履行時期の平準化の状況
 (発注業務の納期の四半期別分類)

4. 補正予算を活用した国債設定(事業加速円滑化国債)

災害復旧等の事業や、令和2年12月に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に基づく事業の着実・円滑な実施のため、令和3年度補正予算から、補正予算を活用した国債の新たな運用（事業加速円滑化国債）を行っています。これは、平準化にも資する取組であるためご紹介します。

災害復旧等事業や5か年加速化対策事業の中には、橋梁の整備や復旧、河川の樋門・樋管等の改築など、複数年の工期が必要な工事が含まれますが、これらを補正予算で実施しようとした場合、補正予算の成立時期による工期の制約や、これまで補正予算ではいわゆる「ゼロ国債」を除き国債の設定がほとんどなかったことなどから、複数年にまたがる工事が実施しにくいことが課題でした。

そこで今回、補正予算でも適正な工期による工事発注を可能とし早期に事業の効果を発現させるため、補正予算において国費付きの国債を設定することとしました。

通常であれば翌年度の当初予算で設定された国

債による契約で実施していた工事を、補正予算で設定した国債により契約することで実施を前倒しするとともに、3か年以上の国債の設定にあたり、災害復旧等事業や5か年加速化対策事業等は2年目以降も補正予算で措置される場合も想定されるため、支払方法等の工夫として、部分払いの支払時期を次年度以降の予算措置の状況により変更できることとしました。

また、補正予算で設定する2か年国債による発注も行っています。年度末に成立する補正予算では、翌債（繰越）承認を得て発注していた工事が多く、工期が最大でも翌年度末までの1年程度でしたが、国債とすることで翌年度末を超えても事故繰越とならないことから、より一層、必要とされる規模や工期の工事が発注しやすくなると考えています。

また、補正予算での対応が難しい、手続きに長期間を要するWTO協定等対象工事等も含め、より一層円滑な執行ができるよう、令和4年度当初予算では、当初予算で設定する国債により契約し、補正予算を活用して支払いを行う運用も行う予定です。当初予算で設定した国債（ゼロ国債等）により発注することで、補正予算の成立時期に左右されず契約手続きが可能となり、WTO協定等対象工事においても補正予算を活用した支払いが可能になるものです。

当初予算、補正予算によらず、必要な工事を適正な工期を確保した上で発注できるようにする仕

組みとして導入された「事業加速円滑化国債」を活用し、より一層円滑な事業執行を進めていきたいと考えており、こうした取組が施工時期の平準化にもつながるものと考えています（図-5）。

5. 新・全国統一指標の設定を通じた発注者間の連携、取組の促進

施工時期や履行期間の平準化を含めた建設現場の働き方改革には、国のみならず、地方自治体の発注工事や業務における取組も重要であり、地方自治体に対し国の取組を共有し、平準化に資する取組を促すとともに、平準化率を指標として可視化し、また、地域ごとに発注者としての目標値を設定する取組を進めているところです。

具体的には、地方ブロックごとに設定されている地域発注者協議会の場で、平準化等の取組について情報共有を図るとともに、「新・全国統一指標」として工事や業務の「地域平準化率」を地域ごと、発注機関ごとに公表し、さらに令和6年度における目標値をそれぞれ設定して毎年フォローアップしていくこととしています。それぞれの地域や発注機関ごとに数値が分かることにより、自らの取組状況をそれぞれの発注者が認識でき、協議会において取組事例の共有や議論等により、お互いの取組を高めていくことを期待しているものです。

新・全国統一指標の公表は令和元年度分の実績から行っており、令和4年1月には、2年目とな

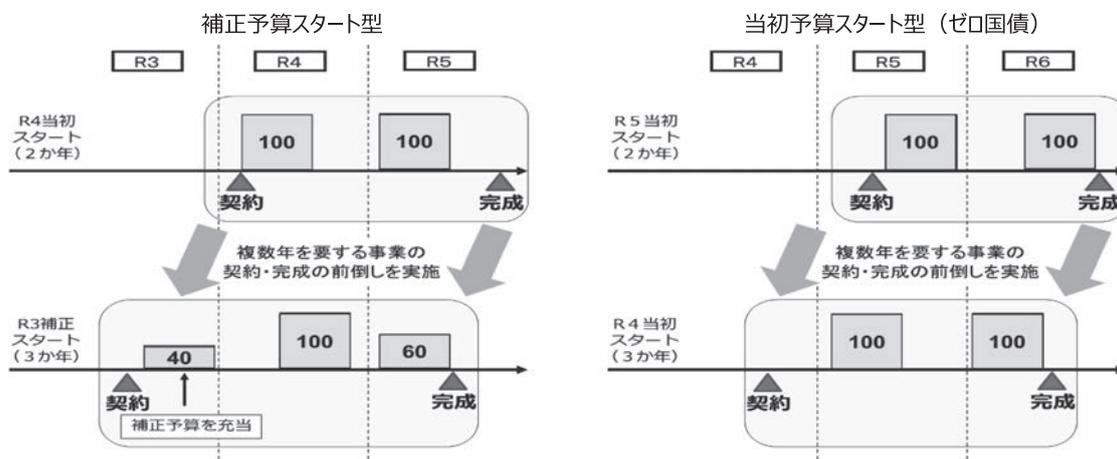
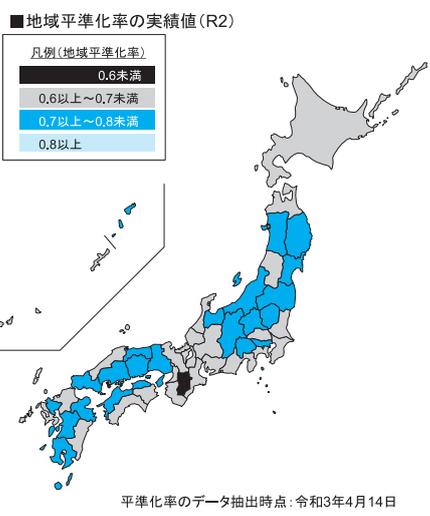


図-5 事業加速円滑化国債のイメージ

地域平準化率(件数) = $\frac{(4\sim6\text{月期の工事平均稼働件数})}{(\text{年度の工事平均稼働件数})}$ ※県域単位:各都道府県管内の都道府県、市区町村発注の全ての工事を足し合わせて算出

「一般財団法人日本建設情報総合センター
 コリンズ・テクリスセンター」登録データを活用
 対象:契約金額500万円以上の工事
 稼働件数:当該月に工事が含まれるもの



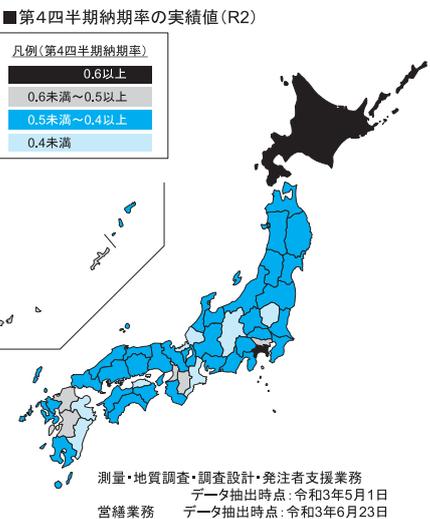
■実績値(R元・R2)と目標値(R6)

県域	地域平準化率			県域	地域平準化率			県域	地域平準化率		
	実績値(R元)	実績値(R2)	目標値(R6)		実績値(R元)	実績値(R2)	目標値(R6)		実績値(R元)	実績値(R2)	目標値(R6)
北海道	0.68	0.69	0.75	石川県	0.75	0.69	0.80	岡山県	0.72	0.71	0.90
青森県	0.65	0.63	0.75	福井県	0.68	0.68	0.76	広島県	0.74	0.76	0.90
岩手県	0.75	0.73	0.80	山梨県	0.68	0.73	0.70	山口県	0.81	0.75	0.90
宮城県	0.77	0.79	0.75	長野県	0.74	0.79	0.75	徳島県	0.74	0.65	0.90
秋田県	0.75	0.74	0.80	岐阜県	0.77	0.68	0.80	香川県	0.77	0.75	0.90
山形県	0.68	0.69	0.75	静岡県	0.60	0.64	0.80	愛媛県	0.78	0.77	0.90
福島県	0.65	0.71	0.75	愛知県	0.66	0.60	0.80	高知県	0.70	0.68	0.90
茨城県	0.65	0.63	0.70	三重県	0.61	0.63	0.80	福岡県	0.69	0.66	0.80
栃木県	0.60	0.73	0.70	滋賀県	0.65	0.61	0.74	佐賀県	0.67	0.76	0.80
群馬県	0.63	0.73	0.70	京都府	0.73	0.68	0.77	長崎県	0.65	0.63	0.80
埼玉県	0.59	0.62	0.70	大阪府	0.67	0.63	0.73	熊本県	0.78	0.74	0.80
千葉県	0.59	0.62	0.70	兵庫県	0.78	0.70	0.82	大分県	0.80	0.73	0.80
東京都	0.72	0.74	0.80	奈良県	0.73	0.59	0.81	宮崎県	0.67	0.62	0.80
神奈川県	0.64	0.63	0.70	和歌山県	0.73	0.67	0.78	鹿児島県	0.61	0.71	0.80
新潟県	0.80	0.77	0.80	鳥取県	0.81	0.73	0.90	沖縄県	0.70	0.67	0.80
富山県	0.73	0.74	0.80	島根県	0.74	0.68	0.90	全国	0.70	0.69	—

図-6 工事の地域平準化率

第4四半期納期率(件数) = $\frac{(第4四半期[1\sim3\text{月}]に完了する業務件数)}{(\text{年度の業務稼働件数})}$ ※県域単位:各都道府県管内の都道府県、政令市発注の対象業務を足し合わせて算出

測量・地質調査・調査設計・発注者支援業務は、「一般財団法人日本建設情報総合センター」のテクリスに登録された業務(1件当たり100万円以上)
 営繕業務は、「一般社団法人公共建築協会」の公共建築設計者情報システム(PUBDIS)に登録された業務
 稼働件数:当該年度に稼働(繰越、翌債等次年度にも渡る業務含)



■実績値(R元・R2)と目標値(R6)

県域	第4四半期納期率			県域	第4四半期納期率			県域	第4四半期納期率		
	実績値(R元)	実績値(R2)	目標値(R6)		実績値(R元)	実績値(R2)	目標値(R6)		実績値(R元)	実績値(R2)	目標値(R6)
北海道	0.67	0.68	0.50	石川県	0.46	0.41	0.40	岡山県	0.51	0.48	0.40
青森県	0.53	0.47	0.50	福井県	0.51	0.37	0.46	広島県	0.46	0.47	0.40
岩手県	0.51	0.45	0.50	山梨県	0.51	0.49	0.50	山口県	0.49	0.47	0.40
宮城県	0.47	0.45	0.50	長野県	0.35	0.32	0.35	徳島県	0.47	0.42	0.40
秋田県	0.53	0.47	0.50	岐阜県	0.41	0.41	0.40	香川県	0.35	0.30	0.40
山形県	0.53	0.49	0.50	静岡県	0.51	0.47	0.40	愛媛県	0.46	0.44	0.40
福島県	0.46	0.47	0.50	愛知県	0.43	0.43	0.40	高知県	0.53	0.45	0.40
茨城県	0.44	0.43	0.40	三重県	0.46	0.35	0.40	福岡県	0.53	0.51	0.40
栃木県	0.39	0.37	0.40	滋賀県	0.51	0.47	0.46	佐賀県	0.44	0.40	0.40
群馬県	0.40	0.41	0.40	京都府	0.49	0.46	0.43	長崎県	0.52	0.46	0.40
埼玉県	0.51	0.45	0.50	大阪府	0.56	0.56	0.47	熊本県	0.49	0.51	0.40
千葉県	0.51	0.48	0.50	兵庫県	0.49	0.44	0.46	大分県	0.40	0.39	0.40
東京都	0.59	0.56	0.50	奈良県	0.53	0.56	0.46	宮崎県	0.35	0.34	0.40
神奈川県	0.62	0.61	0.50	和歌山県	0.45	0.45	0.43	鹿児島県	0.41	0.40	0.40
新潟県	0.46	0.42	0.40	鳥取県	0.40	0.43	0.40	沖縄県	0.52	0.54	0.50
富山県	0.36	0.40	0.40	島根県	0.41	0.43	0.40	全国	0.49	0.47	—

図-7 業務の地域平準化率(第4四半期納期率)

令和2年度分の全国の実績を公表しました。地域平準化率については、工事、業務とも、地域によって数値が向上した地域も低下した地域もあり、全国的に必ずしも改善の傾向とはなっていません。平準化率は災害の発生や補正予算の状況等にも影響を受けるものであるため、単年度の数値だけで取組状況が評価できるものではありません

が、地域ごとに平準化率の変化の要因を分析いただき、今後の取組に活かしていただくことが重要と考えています(図-6, 7)。

引き続き、発注者間でもこうした情報共有・連携を行いながら、施工時期の平準化を一層推進していきたいと考えています。