

行政通知の読み方・使い方

社会資本総合整備計画に係る交付金事業における施工時期の平準化に資するための債務負担行為等の活用について

令和2年3月31日総行第93号、国土入企第55号 各都道府県担当部局長、各都道府県議会議事務局長、各指定都市担当部局長、各指定都市議会議事務局長宛
総務省自治行政局行政課長、国土交通省土地・建設産業局建設業課長通知

解説・国土交通省不動産・建設経済局建設業課入札制度企画指導室

1 はじめに（建設産業の現状及び新・担い手3法の成立）

建設産業は、インフラや建築物の整備、整備されたインフラ・建築物の日常的な維持・管理・修繕、近年の防災・減災、国土強靱化など、我が国の地域づくりの担い手として国民生活の向上や経済の持続的な成長に寄与し、我が国の発展を支えている。

また、今般の令和2年7月豪雨による災害など、近年各地で自然災害が頻発する中で、災害時における応急復旧やその後の復興事業など、国民生活や経済活動の1日も早い再建に寄与し、地域社会の安全・安心を確保する

「地域の守り手」として、国民生活を支える上でなくてはならない役割を担っている。建設産業が担うこれらの役割は令和の時代においても不変であり、今後もその使命を持続的に果たしていくことが必要である。

しかし、現在我が国では生産年齢人口が急速に減少しており、建設産業においても高齢化と若者離れが進行する中において、将来における中長期的な担い手の確保・育成が現在の建設産業における喫緊の課題となっている。そして、この課題を解決するためには、建設産業がより魅力的な産業に生まれ変わり、若年層や女性を始めとした将来の担い手の入職を促進していく必要がある。

この連載では、自治体法務に関わる行政通知を取り上げ、通知の発出元に、発出の背景や読み方、使い方などを解説していただきます。

将来における担い手の中長期的な育成・確保のために、中でも取り組まなければならぬ課題は、建設産業における「働き方改革」の促進である。現在、建設産業の総労働時間は他産業と比較して年間300時間以上多く、他産業では当たり前となっている週休2日の確保が十分ではない状況である。また、平成30年には、労働基準法の改正を含む「働き方改革関連法」が成立し、建設業については令和6年4月より罰則付きの時間外労働規制の適用対象となった。そのため、建設工事の現場において、長時間労働の是正等働き方改革の取組を促進する必要がある。

このような背景の下、建設産業が将来にわたって持続的に活躍できる環境を整備するため、令和元年6月に公共工事品質確保法、入札契約適正化法、建設業法の3法が改正された。今回の改正は、建設産業における働き方改革の促進等を通じて担い手の中長期的な育

成・確保を図るとい同一の目的のもと、この3法が一体となって改正されたことから、平成26年の「担い手3法」にちなみ、「新・担い手3法」と呼ばれることとなった。

新・担い手3法では、建設業の働き方改革を図るため各種規定が盛り込まれたところであるが、中でも、建設産業における長年の課題となっている公共工事における施工時期の平準化の取組が法律上初めて位置付けられたことが、今回の新・担い手3法の特筆すべき点として挙げることができる。

次章以降では、施工時期の平準化の意義や効果、新・担い手3法における平準化の位置付け、取組推進に係る課題とそれを踏まえた今回の通知発出について解説していく。

2 施工時期の平準化の意義や新・担い手3法における位置付け、現状の課題について

平準化の推進は、建設産業における長年の課題の一つである。

公共工事の現場では、予算単年度主義等の影響もあって、同一年度の時期に応じて工事の繁閑に大きな差が生じるため、このことが建設産業にとって安定的な経営を困難にさせ、また、人材や機材の効率的な活用等に大

きな支障を生じる要因の一つとなっている。特に、働き方改革の観点から見れば、繁忙期には業務量の集中により長時間労働や休日の取得が困難となる一方、閑散期においては、特に日給月給で働く技能労働者において仕事量が減少し、それに伴い収入が減少してしま

う。また、これらの業務の繁閑の差によって、建設企業にとっても安定的な見通しの下で計画的に雇用することが困難となり、そのしわ寄せが、人手不足や技能者の処遇面に及ぶなど、現在の建設産業の課題を生じさせている。

施工時期の平準化を推進することにより、公共工事の受注者である建設業者や雇用される技能者にとって、経営の安定化、人材・資機材の効率的な運用、機械保有の促進や技能者の処遇改善等、様々な効果が期待される。また、発注者にとっても、企業が安定的に人材や資機材を活用・保有できることを通じた入札不調・不落の抑制や、発注担当職員等の事務作業の負担軽減にも資することが期待される。

これまでも国土交通省では、平準化を推進するため様々な取組を行ってきたが、建設産業における働き方改革の促進が急務となる中、実効性のある取組を一気に加速する必要があったことから、新・担い手3法のうち公共工事品質確保法及び入札契約適正化法にお

いて、施工時期の平準化が位置付けられることとなった。

具体的には、今回の改正により、公共工事品質確保法において、地域における公共工事の施工時期の平準化を図るため、債務負担行為等の活用による翌年度にわたる工期設定などの措置を講ずることが、発注者の責務として規定された(第7条)。また、入札契約適正化法において、適正化指針の記載事項として、「地域における公共工事の施工の時期の平準化を図るための方策に関する事項」が追加され(第17条関係)、これにより、平準化を

図るための具体的な措置を講ずることが各公共発注者の努力義務になるとともに、国土交通大臣等が地方公共団体に対し平準化の取組を図ることを要請することや、取組状況について報告を求め公表することが可能となった。

施工時期の平準化の取組については、これまで国の直轄工事について特に取組がなされ、都道府県発注工事においても一定の取組が進められてきたが、今後は都道府県レベルの取組を更に拡充することに加え、相対的に取組が進められていない市町村における平準化を推進することが大きな課題となっているところである。

国土交通省では、市町村における平準化の推進を図るため、アンケート調査や個別の地

方公共団体へのヒアリング調査を通じて課題の把握に努めてきたところ、平準化が進まない原因の一つとして、交付金事業において、債務負担行為が活用しづらいことや、交付金決定の時期が遅いため、早期発注が進みにくいことが指摘されてきた。

そのため、国土交通省では、これらの指摘に対応し、交付金事業について平準化を推進すべく、本年3月に総務省と連名で「社会資本総合整備計画に係る交付金事業における施工時期の平準化に資するための債務負担行為等の活用について（通知）」を発出するに至った次第である。

本章では、当該通知のポイントについて説明していく。

3 通知の内容について

「社会資本総合整備計画に係る交付金事業における施工時期の平準化に資するための債務負担行為等の活用について（通知）」について、ポイントは以下のとおりである。

1. 交付金事業における債務負担行為の活用
交付金事業に関しては、「施工時期等の平準化に向けた計画的な事業執行について」（平成28年2月17日付け総行第41号・

国土入企第17号）記1. で通知したとおり、地方公共団体において過年度に設定した債務負担行為の後年度支出分に対し、配分された予算の範囲内で社会資本整備総合交付金を充てることができることとされ、また、契約初年度に支出を要さない債務負担行為（いわゆる「ゼロ債務負担行為」）を設定して事業を実施することもできるとされており、交付金事業においても債務負担行為を活用し、施工時期の平準化を計画的に推進すること。

1. では、社会資本整備総合交付金事業における債務負担行為の活用推進について説明している。

もともと、社会資本整備総合交付金事業等の交付金事業において債務負担行為の活用が可能なのが制度上不明確であったため、制度活用に踏み切れないと多くの地方公共団体から指摘を受けてきた。そのため、平成28年に「施工時期等の平準化に向けた計画的な事業執行について」（平成28年2月17日付け総行第41号・国土入企第17号）を発出し、社会資本整備総合交付金事業において債務負担行為の活用ができることについて解釈の明確化を図った経緯がある。

平成28年の通知発出後も、様々な会議の場

を通じて、地方公共団体に対して交付金事業における債務負担行為の活用を呼び掛けてきたところであるが、最近のアンケート調査や、平準化の取組に係る個別の地方公共団体へのヒアリングにおいて、いまだ交付金事業における債務負担行為の活用について取組が思うように進んでいない状況にあることが判明した。

そのため、今回の通知において、平成28年通知の解釈について再度周知を図るとともに、交付金事業における債務負担行為の活用について改めて要請した次第である。

各地方公共団体においては、過年度に設定した債務負担行為の後年度支出分について社会資本整備総合交付金を充てることや、ゼロ債務負担行為を設定して事業を実施することが可能であることから、平準化の推進の観点からも、交付金事業において積極的に債務負担行為の活用を努めていただきたい。

2. 「括設計審査や早期着手交付申請の活用
社会資本整備総合交付金を充てて施行しようとする要素事業については、

・「社会資本整備総合交付金交付申請等要領」（平成23年3月11日付け国官会第2379号国土交通事務次官通知）
第2章第7に記載のとおり、施行上設

計を分割することが困難なもの等で工事を一括して施行する必要がある、かつ、当該工事の施行年度が2か年以上にわたる工事を施行する場合には、初年度にまとめて地方整備局長等の設計審査を受けることができること

・ 社会資本整備総合交付金等の交付決定に当たって、一括設計審査の承認を受けている前年度からの継続事業や適正工期の確保のため早期着手が必要な事業であるなど、真にやむを得ない理由がある場合には、社会資本整備総合交付金等の交付決定日にかかわらず、その効力を4月1日から生じさせるものとして取り扱うことができること（早期着手交付申請）

とされており、これらは、交付金事業の早期執行等のみならず、施工時期の平準化の取組の推進にも資するものであることから、施工時期の平準化を計画的に推進する観点からも一層の活用を図ること。

その際、別添のとおり、初年度の交付申請時に一括設計審査の承認を受けて交付決定される事業について、地方公共団体による債務負担行為を設定して事業の契約を行い、その後年度支出分について翌年度に早期着手交付申請を活用することにより、切

れ目のない事業執行のみならず、施工時期の平準化にも資するものであるため、効果的な活用に留意されたい。

2. では、社会資本整備総合交付金事業等において、債務負担行為の設定のほか、早期着手交付申請や、一括設計審査といった交付申請時の手続が、平準化に資することを示した。一括設計審査とは、通知に記載のとおり、交付金を充てて施行しようとする要素事業において、施工上設計を分割することが困難なもの等で工事を一括して施行する必要がある、かつ、2か年以上にわたる工事については、初年度にまとめて設計審査を受けることを可能とする制度である。

また、早期着手交付申請とは、一括設計審査の承認を受けている前年度からの継続事業や、適正工期の確保のため早期着手が必要な事業など、真にやむを得ない理由がある場合には、交付決定日にかかわらず、その効力を4月1日から生じさせることを可能とする取扱いのことである。

地方公共団体からは、交付金事業において平準化の取組を進めたいと思っても、交付金の交付決定の時期が毎年6月頃にずれ込むため、年度当初の4月からの事業開始が難しいとの声が上がっていた。また、交付金事業に

おいては、後年度分について初年度の段階で支出額が決定されないため、債務負担行為を活用しづらいといったことも懸念事項として指摘されてきたところである。

初年度の交付申請時に一括設計審査の承認を受けて交付決定される事業については、後年度の支出についても一定のめどがつけたいと捉えることができ、また、早期着手交付申請を活用することで、年度当初からの切れ目のない事業執行が可能となることから、各地方公共団体においては、施工時期の平準化の推進も念頭に置きつつ、必要に応じてこれらの制度の一層の活用を図っていただきたい。

4 通知発出後の取組について

前述のとおり、昨年の入札契約適正化法の改正により、施工時期の平準化の推進が適正化指針の記載事項として位置付けられ、これにより、各地方公共団体等に対して平準化の取組について報告を求めるとともに、その結果を公表することが法律上可能となったところである。

これを踏まえ、各地方公共団体において、近隣団体や類似の団体との比較を通じて平準化の進捗・取組状況を把握していただき、平準化の一層の推進を図っていただく狙いか

ら、本年4月には「令和元年度入札契約適正化法等に基づく実施状況調査」の結果を踏まえ、全ての地方公共団体における平準化率や、債務負担行為の活用等の取組状況を「地方公共団体における平準化の状況―平準化率・取組状況の「見える化」―」として公表したところである。さらに、本年5月には、今般の「見える化」の結果を踏まえ、財政担当部局と発注担当部局の緊密な連携の下、平準化に関する取組を一層推進するよう、各地方公共団体に対し、国土交通省と総務省の連名で入札契約適正化法に基づき要請したところである。

また、平準化の推進に当たっては、先行的かつ積極的に推進している地方公共団体の取組事例を参考とすることが有意義であることから、国土交通省では、平成28年4月、「地方公共団体における平準化の取組事例について」平準化の先進事例「さしすせそ」を作成・公表し、順次改訂を行ってきたところだが、今回の「見える化」を踏まえ、その内容も踏まえて、更なる事例の充実を図る観点から、事例集の第4版を公表した。

国土交通省としては、今後も毎年度、平準化の進捗・取組状況の「見える化」を行うとともに、平準化事例集の普及促進や内容の更なる充実を図ること等を通じて、地方公共団体における平準化の取組を一層推進していく

予定である。

5 おわりに

防災・減災、国土強靱化など、我が国の社会経済の根幹を支える重要な基幹産業であり、国民の安心・安全を担う「地域の守り手」として大きな役割を担う建設産業が引き続きこれらの役割を果たしていく上での最大の課題は、全産業的に生産年齢人口の減少が進む中での担い手の確保である。今後、建設産業が将来の担い手を確保していくに当たっては、長時間労働の是正や週休2日などの建設産業の働き方改革を強力に推進していくことが特に不可欠であるため、新・担い手3法の趣旨を発注者・受注者双方に浸透させ、取組を促進していく必要がある。

特に、施工時期の平準化については、国だけでなく、地方公共団体、特に市町村において取組を加速化させることが必要不可欠であり、今後も国土交通省では、今回の通知発出を契機として交付金事業における債務負担行為の活用等について引き続き地方公共団体に働き掛けていくほか、「見える化」や個別の地方公共団体への働き掛け等を通じて、平準化の取組を加速化させ、建設産業の働き方改革を促進し、若年層を始めとした新たな人材

を惹きつけることができる労働環境の整備を図ってまいりたい。