

# 地域建設業等の維持に向けた 環境整備等への課題と展望 ～改正品確法に係わる災害対応力等の強化について～



技術・調達  
政策グループ  
上席・主任研究員  
**福田 健**



技術・調達  
政策グループ  
総括（研究主幹）  
**早川 潤**



技術・調達  
政策グループ  
副総括（首席研究員）  
**佐藤 重孝**



技術・調達  
政策グループ  
主任研究員  
**下嶋 正憲**



技術・調達  
政策グループ  
研究員  
**野田 祥**

## 1 はじめに

建設業が持続可能に発展していくためには、労働者の処遇改善や働き方改革の取り組みを推進していくことで、新規入職を促進し、将来の担い手の確保・育成を図っていくことが必要である。また、昨今の厳しい環境変化にも的確に対応していく必要があり、適正な請負契約の下で円滑に建設工事が実施される環境づくりも不可欠である。

昨今、毎年のように全国各地で自然災害が発生し、甚大な被害が生じていることから、「持続可能な建設業」を目指す上で、災害対応の観点からも建設産業の担い手を継続的に確保し、地域の災害対応力を強化していくことが必要不可欠となっている。

国土交通省では、「公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下、品確法という）」を踏まえ、災害発生時の入札・契約等に関するマニュアルなどの改善を行い整備してきた。また、令和6年1月1日に発生した能登半島地震を踏まえ、「公共工事の品質確保の促進に関する法律等の一部を改正する法律（以下、改正品確法という）」が令和6年6月19日に公布され、同法のなかで、地域の災害対応力の強化内容が新たに明記された。

本稿では、以下、2で上記法での災害対応力等の強化等に係わるポイントと背景について明示する。また、3、4では、同法に明記された災害強化等の改正内容、および改正内容の根拠となり得る実態について、実際に災害対応にあたったゼネコン・建設コンサルタントへのヒアリングの内容を通じて明らかになっている喫緊の課題を明示し、今後検討すべき事項について提案を行う。

なお、本稿の内容は、一般財団法人国土技術研究センター（以下、JICE という）の自主研究の取組として、技術調達政策の高度化に寄与することを目的に設置している、技術・調達に関する有識者勉強会（表1）での議論や業界ヒアリングをも

とにとりまとめたものである。

表1 技術・調達に関する有識者勉強会 委員名簿

|        |                       |     |
|--------|-----------------------|-----|
| 堀田 昌英  | 東京大学大学院工学系研究科         | 教授  |
| 金子 雄一郎 | 日本大学理工学部土木工学科         | 教授  |
| 大西 正光  | 京都大学工学研究科             | 教授  |
| 五股 隆志  | 東京都市大学建築都市デザイン学部都市工学科 | 准教授 |

## 2 令和6年の品確法改正について

### 2.1 令和6年の品確法改正について

品確法は、平成17年に制定されて以来、社会的情勢や環境の変化等を踏まえ、平成26年、令和元年、令和6年に改正されている。

以下、令和6年の品確法改正の基本的なポイント・背景について解説する（表2）<sup>1)</sup>。

今回の改正品確法では、昨今の環境変化を踏まえ、主として「担い手の休日・賃金の確保」、および「地域建設業等の維持」が本法律のなかで取り上げられたことがポイントであり、「担い手確保」・「地域における対応力強化」・「生産性向上」を目的として改正されている。

「担い手確保」では、公共工事に従事する者の処遇改善のさらなる推進が急務であり、また、地方公共団体による発注工事を中心に、資材高騰等を受けた価格転嫁が円滑に進んでいないことから、適切な価格転嫁対策による労務費へのしわ寄せの防止が急務となっている。

「地域における対応力強化」では、全国的に災害が頻発する中、災害からの迅速かつ円滑な復旧・復興のため、災害時の緊急対応のさらなる充実・強化が急務となっていることから、国だけでなく、地方公共団体においても発注体制を強化し、地域建設業の維持に向けたより一層の取組が求められる状況となっている。

表2 改正品確法のポイントと背景\*

| 議員立法 公共工事品質確保促進法等の改正<br>■改正品確法のポイントと背景 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 担い手確保                                  | <b>処遇改善の推進</b><br><ul style="list-style-type: none"> <li>● 処遇改善の推進(国、公共工事等を実施する者)</li> <li>● 公共工事の担い手確保のため、公共工事に従事する者の処遇改善のさらなる推進が急務</li> </ul>                                                                                                                                                                             |
|                                        | <b>価格転嫁(労働費へのしわ寄せ防止)</b><br><ul style="list-style-type: none"> <li>● 処遇改善の推進(発注者)</li> <li>● 地方公共団体による発注工事を中心に、資材高騰等を受けた価格転嫁が円滑に進んでいない</li> <li>● 適切な価格転嫁対策による労務費へのしわ寄せの防止が急務</li> </ul>                                                                                                                                    |
| 地域における<br>対応力強化                        | <b>働き方改革・環境整備</b><br><ul style="list-style-type: none"> <li>● 休日の確保の推進(国・地方公共団体)</li> <li>● 時間外労働の罰則付き上限規制を達成できていない建設企業は多く、他産業との人材獲得競争においても長時間労働がネックとなっている</li> <li>● 担い手確保のための環境整備(国・地方公共団体)</li> <li>● 持続可能な建設業に向け、担い手確保のための様々な取組が急務</li> </ul>                                                                           |
|                                        | <b>地域建設業等の維持</b><br><ul style="list-style-type: none"> <li>● 適切な入札条件等での発注の推進(発注者)</li> <li>● 将来的な安定経営への見通しが持てないこと等により地域建設業者の数が減少</li> <li>● 災害対応力の強化(発注者、受注者)</li> <li>● 全国的に災害が頻発する中、災害からの迅速かつ円滑な復旧・復興のため、災害時の緊急対応のさらなる充実・強化が急務</li> </ul>                                                                                 |
| 生産性向上                                  | <b>公共発注体制の強化</b><br><ul style="list-style-type: none"> <li>● 発注者への支援の充実(国、国土交通大臣、都道府県)</li> <li>● 地方公共団体において発注関係事務の実施に必要な知識や技術を有する職員が減少、不足</li> </ul>                                                                                                                                                                       |
|                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 新技術の活用・脱炭素化の推進(国、都道府県)</li> <li>● 持続可能な建設業に向け、働き方改革に加え、新技術の活用によるさらなる生産性向上が急務</li> <li>● 脱炭素化が国際的スタンダードかつ政府の重要施策となっており、公共工事においても「環境の保全」(第1条)に一層寄与できる脱炭素化の取組(GX)の強化が求められている</li> <li>● 技術開発の推進(国)</li> <li>● 新技術の開発は、短期的なコスト回収が難しく積極的に行われにくいため、技術進歩の停滞や将来的な品質確保への支障が懸念される</li> </ul> |

\*参考文献 1)に基づき JICE 作成

「生産性向上」では、持続可能な建設業に向け、働き方改革に加え、新技術の活用によるさらなる生産性向上が急務である。また、脱炭素化が国際的スタンダードかつ政府の重要施策となっていることもあり、脱炭素化の取り組み(GX)の強化が求められている。さらに、新技術の開発は、短期的なコスト回収が難しく積極的に行われにくいため、技術進歩の停滞や将来的な品質確保への支障が懸念される。

JICE では、自主研究として災害対応の経験を有する地元の建設会社・建設コンサルタント・地質調査や測量等の建設関連企業の業界団体計12団体(以下、「建設関連企業」という)の計82の会員社へに対して、ヒアリング調査を行い、災害契約等に係わる課題について、様々なご意見を頂いた<sup>2)</sup>。

以下、品確法改正と同法の付帯決議に明記された、災害契約に係わる改正内容と、ヒアリング調査から得られた課題を併せて比較・整理した結果を表3に示す。表3では、改正内容と課題の内容が関連している場合は、同じ番号(ex①~⑨)で整理し、赤字で示している。また、改正内容に含まれていない課題は青字で示している。

表3に示す改正品確法での災害に係わる改正内容をみると、建設関連企業へのヒアリングで得られた課題(表3右側)が網羅的に反映された内容となっていることが把握された。今後、改正内容に対する個々の施策について、深掘りして検討していく必要がある。

### 3.2 「災害対応の強化」に係わる課題

ここでは、表3に示す「ヒアリング結果から得られた災害契約等に係わる課題」のうち、改正品確法に含まれていない課題(青字)を以下に整理している。

課題は、表3⑨「災害対応力の強化」に係わる「安全管理」と「災害協定」に関わる内容である。

## 3 品確法改正や同法の付帯決議で示された災害対応強化の内容について

### 3.1 改正品確法の改正内容と対応する課題について

表3 改正品確法とヒアリング調査から得られた課題、同法案付帯決議の内容\*

| 議員立法 公共工事品質確保促進法等の改正内容 |                                                                                                                                                                                                                                                                | 衆議院・参議院の国土交通委員会<br>■公共工事の品質確保の促進に関する法律等の一部を改正する法律案に対する(附帯)決議内容                                                                                                                                                                            | ■災害契約に係わる課題<br>(災害対応の経験を有する建設関連企業へのヒアリング結果)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 担い手確保                  | <b>処遇改善の推進</b><br>①賃金支払いの実態の把握、必要な施策<br>②能力に応じた適切な処遇の確保<br>③多様な人材の雇用管理の改善                                                                                                                                                                                      | 契約変更手続きの透明性の確保<br>・契約変更前に必要に応じて受発注者以外の第三者がその適正性をチェックし、その意見を反映、公表する新たな仕組みを導入する                                                                                                                                                             | ①②待機費用、災害補償に関する経費、人手不足による移動距離増加に伴う追加費用<br>・地元のために利益を度外視せざるを得ない状況の発生 等<br>③時間外労働の上限規制への対応                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                        | <b>価格転嫁(労働費へのしわ寄せ防止)</b><br>④スライド条項の設定、運用基準の策定、適切な契約変更                                                                                                                                                                                                         | 測量士等を中長期的に確保するため、就業状況の実態把握・資格制度の更なる改善を早期に検討する                                                                                                                                                                                             | ④変更契約や出来高清算で対応できない経費、協力業者への過大な立上り替え 等                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 地域における<br>対応力強化        | <b>働き方改革・環境整備</b><br>⑤休日の確保の推進(事態の把握・公表、平準化の促進)<br>⑥担い手の中長期的な育成・確保<br>・学校と業界の連携<br>・国民の関心を深める広報活動(品質確保・担い手の活動)<br>⑦測量資格(測量士等)の確保(測量法改正)                                                                                                                        | 地方公共団体において適切な競争参加資格や発注単位の設定<br>⑧災害対応力の強化<br>・災害対応経験者による被害把握<br>・技術力のある業者と地域の業者との連携<br>・災害工事等での労災保険契約の締結促進<br>※災害協定に基づき、第三者に加えた損害賠償に必要な金額を担保するため適切な保険契約を締結するよう務めなければならない<br>・予定価格への反映<br>※災害協定は、令和元年の改正品確法において、災害協定の締結その他必要な措置を講ずるよう明記された。 | ⑥担い手の確保ができない場合、災害急対応策等の体制確保が困難となる実態の認識<br>⑥災害対応は、担い手確保の観点から長期的な視点で対応していく必要がある(学校への出前プレゼンの実施)<br>⑥災害急対応策等に従事した若手職員・技能者のモチベーションをあげる取組が必要<br>⑥災害急対応策を行う建設関連企業のPRの強化 等                                                                                                                                                                                                           |
|                        | <b>地域建設業等の維持</b><br>⑧地域の実情を踏まえた適切な条件・発注規模等による発注等<br>⑨災害対応力の強化<br>・災害対応経験者による被害把握<br>・技術力のある業者と地域の業者との連携<br>・災害工事等での労災保険契約の締結促進<br>※災害協定に基づき、第三者に加えた損害賠償に必要な金額を担保するため適切な保険契約を締結するよう務めなければならない<br>・予定価格への反映<br>※災害協定は、令和元年の改正品確法において、災害協定の締結その他必要な措置を講ずるよう明記された。 | 総合評価落札方式における買上り加点措置について、公平性及び地域建設業等の維持の観点から、その影響を調査し、他制度との兼ね合いを考慮しつつ運用を検討する                                                                                                                                                               | ⑧平時・災害時の発注契約手続き<br>・地域の対応能力を踏まえた多様な契約手法のさらなる活用<br>・口頭指示の位置づけの整理・手持ち工事や業務との調整<br>・単価契約等多様な契約手法の活用・契約時のロットの大きさ等<br>⑨災害対応力の強化(安全管理と被害補償)<br>・二次災害の危険性のある現場での作業の位置づけ<br>・パトロールのリスクと担い手の確保<br>・保険制度の充実・消防団との取扱いの違い<br>・災害急対応策工事の評価方法を見直し:工事成績の評価につながらない(現在の基準では評価が低くなる傾向にある) 等<br>⑨災害対応力の強化(災害協定)<br>・複数の発注者からの要請の輻辳(例えば業界団体を通した一元化が必要)・民地での活動の制約・協定下で活動する業者の法的な位置づけ・災害協定の内容が古い 等 |
| 公共発注体制の強化              | ⑩発注担当職員の育成支援<br>⑪発注事務の実態把握・助言<br>⑫維持管理を広域的に行うための連携体制構築<br>⑬発注体制の整備の追加(入契適正化指針)<br>⑭指針に即した措置の実施を発注者に助言・助言                                                                                                                                                       | ⑩発注事務の実態把握・助言<br>⑫維持管理を広域的に行うための連携体制構築<br>⑬発注体制の整備の追加(入契適正化指針)<br>⑭指針に即した措置の実施を発注者に助言・助言                                                                                                                                                  | ⑩発注担当職員の育成支援<br>⑪発注事務の実態把握・助言<br>⑫維持管理を広域的に行うための連携体制構築<br>⑬発注体制の整備の追加(入契適正化指針)<br>⑭指針に即した措置の実施を発注者に助言・助言                                                                                                                                                                                                                                                                     |

\*参考文献 1)2)に基づき JICE 作成 赤字:改正内容、および改正内容に対応する課題 青字:改正内容に含まれない課題

- 安全管理：災害応急対策等の際、夜中の暗い中でのパトロールを指示されることがあり、二次災害の危険性のある現場作業についての災害協定への位置づけが必要である。

- 災害協定：令和元年の改正品確法において、災害協定の締結その他必要な措置を講ずるよう明記されたが、災害協定の内容が古いものもあり、課題を把握して協定の見直しが必要である。

また、国・都道府県・市町村から業界への要請が輻輳しないよう、例えば業界団体を通した一元化が必要である。

- 適正な企業評価：工事成績の評価につながらない（現在の基準では評価が低くなる傾向にある）との意見がある。

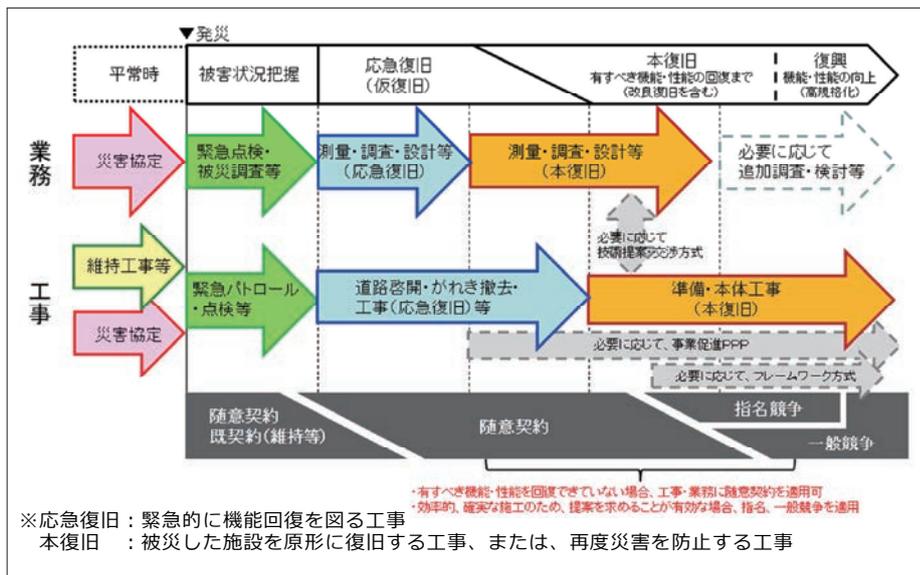


図1 災害時における入札契約方式の選定の基本的な考え方<sup>6)</sup>

る。

ここでインフラ管理者と建設関連企業がどのような役割分担で災害応急対策等に臨むのか、一般的な状況を概説する。細部は組織や契約体系によって多様であり、必ずしも常に下記の通りではないことには留意されたい。

なお、災害応急対策等の事務の区分については、国土交通省による「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」<sup>6)</sup>によるものを採用した（図1）。

#### (2) 災害協定

##### ①災害協定の見直し

令和元年の改正品確法において、工事・業務に係る災害協定の締結その他必要な措置を講ずるよう明記されている。

上記3.2（表3⑨）に係わる課題は、災害協定に関連する課題のため、災害協定の課題を調査・把握し、二次災害の危険性のある現場での安全確保、保険・補償、最新の災害協定などの観点での見直しが必要と考える。

##### ②災害工事・業務での労災保険契約等の締結促進

表3⑨の課題に関連し、建設関連企業からは、労災上乗せ補償、第三者賠償責任保険の保険金に対する公的負担の要望がある。改正品確法を踏まえ、災害協定に基づき、受注者が第三者に加えた損害賠償に必要な金額を担保するため適切な保険契約を締結できるよう、民間保険会社や受注者に対して、加入する保険等の実態調査を行い、掛かる費用を支援するための検討が必要不可欠である。

静岡県では、「災害応急措置の業務に従事した者の損害賠償に関する条例」のなかで「災害応急措置の業務に従事した者の損害賠償」について、「静岡県地震対策推進条例」のなかで「第三者に損害を加えた場合の損害賠償の内容が定められている。

民間保険会社が取り扱う労災保険において、第三者に対する賠償事故を起こした場合、地震や洪水、津波等の自然災害が影響する場合は、保険が適用できないケースが多くある。保険の種類によっては、労災保険の上乗せ特約として、災害協定に

## 4 今後検討すべき事項

前述の改正品確法、および同法附帯決議に係わる内容を踏まえ、さらなる災害対応力等の強化に向けて、今後検討すべき事項を以下に提案する。

### (1) 地域の対応能力を踏まえた多様な契約手法

表3「地域における対応力強化」の⑧に係わる課題に関連し、国土交通省による「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」<sup>6)</sup>による災害時の発注方式を以下に示す（表4）。

表4 災害時の契約方式\*

- ・被災地域での建設工事等における予定価格の適切な設定（積極的に見積を活用）
- ・「賃金又は物価の変動に基づく請負代金額の変更」に基づく対応
- ・「遠隔地からの建設資材調達に係る設計変更」及び「地域外からの労働者確保に要する設計変更」
- ・工事の緊急度を勘案した随意契約・指名競争入札・一般競争入札の適用
- ・随意契約（品質を確保した上で、入札参加資格要件（技術要件、地域要件、対象等級）を最大限緩和）
- ・迅速な事業執行（WTO工事への適応、WTO協定の対象工事における手続日数の短縮）
- ・早期の復旧・復興に向けた取組（事業促進PPP等による民間事業者のノウハウの活用、設計に施工者のノウハウを取り込む技術協力フレームワーク方式

\*参考文献：6)に基づき JICE 作成

地域建設業の維持に向けた災害対応力の強化に向けて、地域の精度度を生かした地域維持型契約方式や、公募により選定した複数企業に対して災害復旧に係る個別業務・工事を複数年にわたって契約できるフレームワーク方式、設計段階から施工者が関与する方式（ECI方式）などの契約方法について、業務・工事の性格、地域の実情に応じて活用できるよう、災害復旧における入札契約方式の適用ガイドラインの見直しが必要と考え

基づく活動中における業務において、地震、噴火、洪水、津波等の天災に起因した第三者への対人・対物事故に対して法律上の賠償責任が生じた場合、保険が適用されるものもある。

### (3) 人的・物的資源の効果的な調整・マネジメント

表3⑨の課題に関連し、地域によっては、地域内の建設会社の人的資源や資機材の受給量を把握し、災害発生時に迅速に対応する試みを実施している事例がある。このため、今後、このような好事例を調査し、被災状況に応じて、効率的に利用可能な人的・物的資源に関する情報を集約し適切に割り当てる等の調整・マネジメントが可能か検討していく必要がある。

### (4) 適正な企業評価

表3⑨の課題に関連し、災害応急対策工事を実施しても工事成績の評価につながらないという意見があるため、更なる災害応急対策工事の評価方法についての見直しの検討が必要である。また、表3の「処遇改善」に関連し、建設業従事者の処遇改善に積極的な建設企業が競争上不利な状況にならないよう、処遇改善に積極的な企業の適正な評価が必要である。

### (5) 処遇改善

表3「担い手確保」の①②に係わる課題に関連し、必要な施策下請企業へのしわ寄せが生じやすく、技能工を含む建設業従事者の処遇が改善されにくいという課題がある。

改正品確法を踏まえ、引き続き賃金支払いの実態を調査・把握し、必要な施策を検討していく必要がある。

### (6) 災害応急対策を行う建設関連企業のPRの強化

表3⑥に係わる題に関連し、改正品確法では、品質確保を行う担い手を継続的に確保していくため、国民の関心を深め、理解の増進を図るための広報活動が明記された。

このため、全国で実施されている好事例を調査し、例えば、災害応急対策等の活動の写真・動画などを活用したPRを行うとともに、高校のイベントへの協力・学校等で出前プレゼンテーションの実施(図2)などのPR強化を行うとともに、一方で災害応急対策等に従事した若手職員・技能者のモチベーションをあげる取組み(誇り・魅力・やりがいの向上)が必要である。



図2 学校等での出前授業の事例\*

\*出所：(左図)佐賀県建設業協会HPより引用  
(右図)阪神高速道路株式会社HPより引用

## 5 おわりに

自然災害が発生した際の災害応急対策等の実施にあたり、インフラ施設の管理者である国、都道府県などの地方自治体及び民間企業等からの要請、指示、委託等を受け、どの機関よりもいち早く被災地に駆けつけ、被災状況の確認・応急復旧に対応しているのは、地元の建設会社、建設コンサルタント、調査・測量会社等の建設関連企業の職員である。建設関連企業は、被災直後からインフラ機能をできるだけ早期に回復することにより、被災影響を最小限に抑制する上で必要不可欠な役割を果たしており、効果的に災害応急対策を実施するには、被災状況に応じて、利用可能な人的・物的資源に関する情報を集約し適切に割り当てる等の調整・マネジメントが極めて重要である。

地域建設業等が持続可能な建設業を維持していくには、担い手不足を確保するための処遇改善と働き方改革に向けた環境整備が不可欠であり、引き続き、関係する研究者・実務者の皆様と協力して調査・研究を行い、建設産業が抱える課題の解決に向けた改善策の検討を進めていく所存である。

各地域の現場で実施されている新たな取り組みや現場の声を調査・把握して周知・報告していくことはとても重要であることを改めて指摘し、結びとする。

### 参考文献

- 1) 国土交通省大臣官房技術調査課、不動産・建設経済局建設業課：第三次・担い手3法について～品確法等の改正について～、2024年8月
- 2) 福田健、小浪尊宏、大西正光：災害応急対策における建設関連企業の課題認識・土木学会論文集/79巻23号、2023年12月
- 3) 福田健、白井隆裕、佐藤重孝：建設現場で働く人々のやりがい向上に向けた方策について、土木学会第78回年次学術講演会、2023年9月
- 4) 福田健、加藤耕一郎、白井隆裕：災害応急対策等における建設関連企業の役割と今後の課題・JICE Report VOL.42号、2023年6月(JICE HPに掲載)
- 5) 福田健、小浪尊宏、大西正光：災害応急対策等に係る建設契約の現状と課題に関する調査に関する中間報告、土木学会第40回建設マネジメント問題に関する研究表・討論会、2023年12月
- 6) 国土交通省：災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン、2017年7月(2021年5月改正)
- 7) 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議：発注関係事務の運用に関する指針、2015年1月30日(2020年1月30日改正)