

マンスリー・トピックス

NO. 032

平成26年6月20日

様々な指標からみた公共投資の現状

参事官（経済財政分析一総括担当）付 森口 大輔 ※

菊池 優 ※

【概要】

1. 本稿では、近年の公共工事の契約状況を確認するとともに、契約後の公共投資の進捗状況について様々な指標から考察する。
2. 公共工事が増加する中、国発注工事の入札公告延件数に占める不調・不落の件数及びその割合は、2013年度は9月末時点で2012年度の水準を上回っている。ただし、不調・不落となった入札案件に関しても、再発注等によりそのほとんどが実質的に契約に至っており、これまでのところ公共投資への影響は限定的とみられる。
3. 他方、2011年半ば以降、建設労働者の確保が困難となってきたことに加え、2012年末以降は土木工事用の資材価格や建築物の工事費の上昇傾向が続いている。こうした動向は、さらなる入札不調を招くおそれがあるため、特に注視が必要である。
4. 契約後の公共投資の進捗状況を確認するため、国の公共事業関係費の対民間支出をみると、2013年度は建設総合統計の公共工事出来高を上回る伸びを示しており、国発注工事は一定程度の進捗が期待される。
5. しかし、土木用建設財出荷額は、公共工事出来高よりも下振れした動きをしてきた。そこで災害復旧や廃棄物処理施設等の工事を除く公共土木工事出来高を作成すると、2012年度までの乖離は是正されることがわかったが、2013年度の乖離は解消しない。これには、設計労務単価の引上げにより工事出来高が押し上げられたことが影響したと考えられるほか、工事出来高は過去の進捗率を援用した推計であるため、足下における進捗率が乖離している可能性もある。大手土木業者の売上高をみると、一定程度工事が進捗していることも示唆されるが、そのプラス幅は公共土木工事出来高ほどではなく、売上高を工事の進捗とみれば、足下の工事の進捗状況が出来高統計よりも下振れしている可能性は否定できないだろう。

* 本レポートの内容や意見は執筆者個人のものであり、必ずしも内閣府の見解を示すものではない。

1. はじめに

2011年度以降、東日本大震災からの復旧事業等により公共工事は増加した。2013年には緊急経済対策¹も講じられ、さらに多くの公共工事が実施されることになった。こうした中、建設労働者の不足や資材価格の高騰を背景に、公共工事の入札不調・不落が生じているという話も聞かれる。また、近年増加した公共工事においては、大震災対応事業等、その内容は従前と変化していることも考えられる。つまり、契約額が投資へと展開されていく様相も変わった可能性が否めない。したがって、直近の発注工事案件が契約に至っているか、契約済工事案件が公共投資として進捗しているかといったことは、公共投資の動向をみていく上で重要な論点である。

本稿では、近年の公共工事の請負契約の締結状況を整理するとともに、契約後の公共投資の進捗状況について様々な指標から考察する。

2. 近年の公共投資動向の概観

まずは、建設業保証会社を取りまとめる公共工事請負金額²により近年の公共投資の動向を概観しよう。

（公共工事請負金額は、2013年春以降は緊急経済対策等を背景に高い水準）

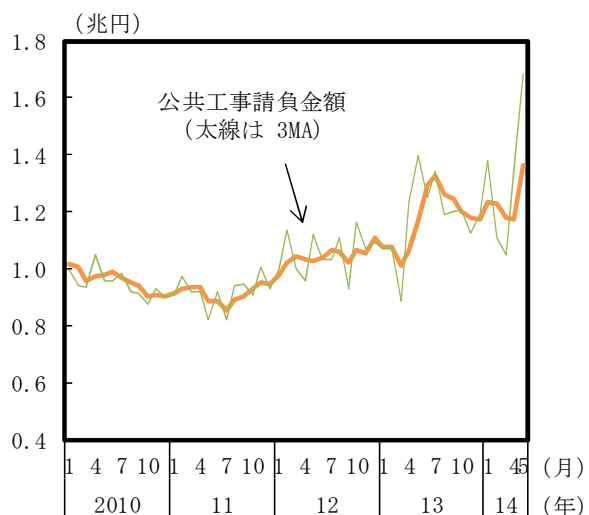
公共工事請負金額は、復旧事業等が実施された2011年後半から増加基調が続いたが、緊急経済対策が実施段階に移行した2013年春以降は一段と高い水準で推移している(図1(1))。公共工事請負金額の前年比を地域別寄与度に分解すると、2011年10月以降、2012年にかけて東北3県(岩手県・宮城県・福島県)の寄与度が高く、全国の増加をけん引する形となったものの、2013年春以降は、東北3県以外の増加が大きく寄与している(図1(2))。

¹ 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(2013年1月11日閣議決定)。

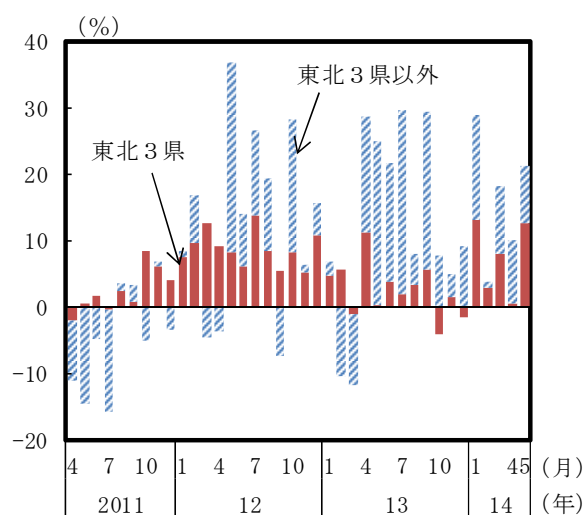
² 公共工事については、工事代金の一部を受注者に前払いする制度があり、建設業保証会社は、受注者が債務不履行となった場合に備えて、支払済の前払金を保証する事業を行っている。公共工事請負金額は、この保証事業の実績として公表されているものである。この統計で金額計上された案件は、その後実際に工事が進捗していくため、公共投資の先行指標として活用することができる。ただし、カバレッジは100%ではない。

図1 公共工事請負金額の動向

(1) 季節調整値 (名目)



(2) 前年比の地域別寄与度分解



(備考) 1. 東日本建設業保証株式会社「公共工事前払金保証統計」により作成。
2. (1) は、内閣府による季節調整値。

3. 公共工事の契約状況

公共工事が増加する中、建設労働者の不足や資材価格の高騰などを背景に、入札不調・不落が生じてきたという話が聞かれる。では、発注された工事案件が契約に至っているか等近年の公共工事の契約を巡る動向を整理しよう。

(不調・不落の頻度は高まったものの、再発注等によりほとんどは契約に至る)

入札公告を行ったが、不調・不落となり契約に至らなかったものがどの程度あったのか、これまでの動向を確認しよう。ここでは、不調・不落延件数を「不落件数」、入札公告延件数に対する不調・不落延件数の割合を「不落率」という³。

国の直轄工事についてみると、2011年度まで不落件数は減少し、不落率も低下してきたが、2012年度に不落件数は増加に転じ、不落率も上昇した(図2(1))。2013年度は、同年9月末時点において、不落件数、不落率ともに前年度の水準を上回っており、不調・不落となる頻度が高まっている。ただし、工事案件ベースで契約状況を確認すると、2012年度の公告案件のうち同年度末までに契約に至らなかった案件も、半年後の2013年9月末までには、ほとんどが実質的に契約に至っている(図2(2))。

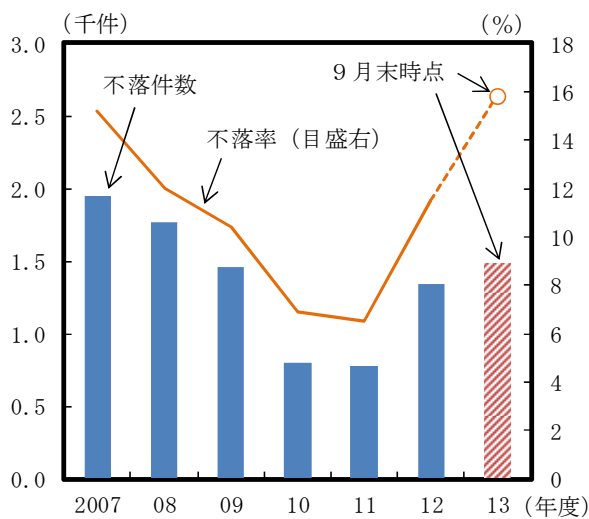
³ 不落件数及び不落率は、いずれも延件数ベースで集計され、例えば、1つの工事案件について、1度目の入札が不落となり、2度目の入札において契約に至った場合、入札公告の延件数は2件、不落件数は1件であり、不落率は50%となる。

また、大震災以降に公共工事が増加した東北3県や仙台市においても、2012年度末に未契約であった案件は、2013年度末までにほぼすべてが契約に至っている⁴。

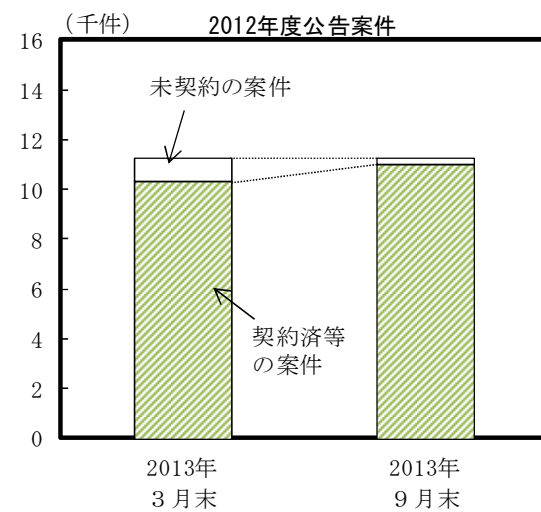
以上のように、入札不調・不落となった場合でも、再発注等⁵によりそのほとんどが契約に至っていることから、入札不調・不落による公共投資への影響はこれまでのところ限定的と考えられる⁶。

図2 国の直轄工事の契約状況

(1) 不落件数・不落率



(2) 工事案件ベースの契約状況



- (備考) 1. 国土交通省「第2回発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会」参考資料により作成。
 2. 港湾・空港関係を除く。
 3. (1)において、「不落件数」は、入札不調・不落の延件数。「不落率」は、入札公告の延件数に占める不調・不落の延件数の割合。
 4. (1)における2013年度は、2013年9月末時点までの集計値。
 5. (2)における「契約済等」は、契約に至る、もしくは他工事への変更等により実質的に契約されたもの。

⁴ 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース(第7回会合)参考資料」による。

⁵ 再発注等には、随意契約を含む。

⁶ 内閣府『「好循環実現のための経済対策」(2013年12月5日閣議決定、2014年2月6日補正予算成立)の進捗状況の調査結果について』によれば、当経済対策において国が実施する公共事業46件のうち、74%の34件については、2014年3月末時点で既に事業を実施する民間企業等と契約締結を行った「契約開始段階」に達している。

(建設業における労働需給と建設コストの動向には注視が必要)

公共工事を取り巻く環境として、建設業における労働需給と建設コストの動向を確認しよう。

まず、建設業景況調査における建設労働者の確保についてのBSI（ビジネス・サーベイ・インデックス＝景況判断指数）により、労働需給の状況をみていく。この指数は、建設業者に対して建設労働者の確保の困難度を尋ねた回答を集計したもので、指数が0を下回り小さくなるほど建設労働者の確保が困難であることを示す。このBSIの近年の動向をみると、2011年7－9月期に0を下回った後、低下を続けており、建設労働者の確保が困難となってきたことを示している（図3（1））。

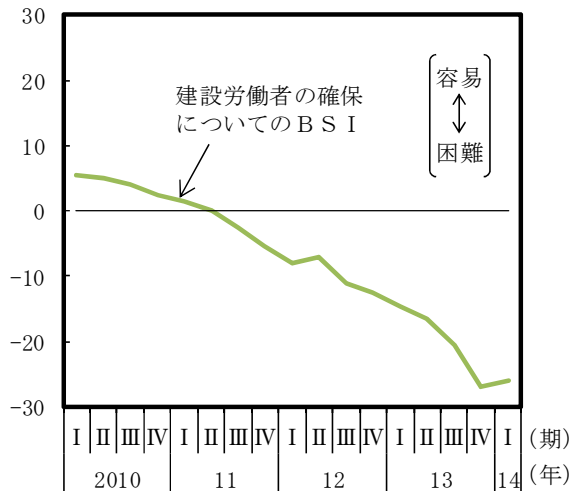
次に、建設コストの動向を確認する。建設業は、土木業と建築業に大別されるため、それぞれの建設コストの動向をみていく。土木業の建設コストとして、土木用資材価格をみると、2010年から2012年半ばまでおおむね横ばいで推移した後、2012年後半以降は上昇傾向で推移している（図3（2））。建築業の建設コストとして、鉄筋コンクリート造の建築物の純工事費⁷をみると、2012年半ばまでは緩やかに上昇し、2012年後半以降は上昇傾向が強まっている。

このように建設労働者の不足感が高まる中、建設コストも上昇し、公共工事の予定価格と実勢価格に乖離が生じたことなどが、入札不調・不落の一因となったことが考えられよう。したがって、こうした傾向が続けば、さらなる入札不調を招くおそれがあり、今後も労働需給と建設コストの動向には特に注視が必要である。

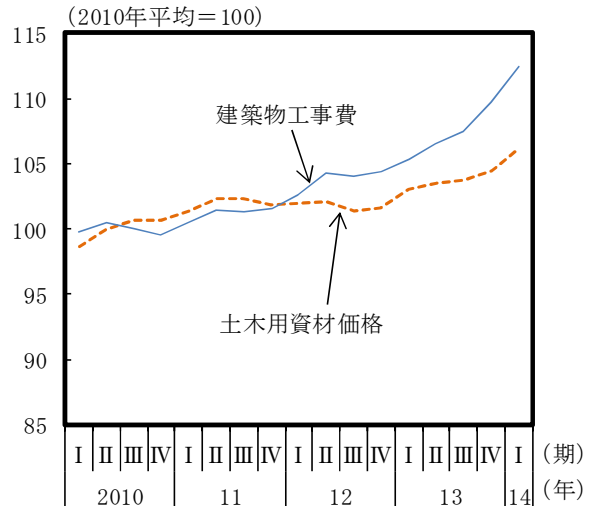
⁷ 工事原価から現場管理費を除いた額。労務・資材の費用、機械経費及び共通仮設費を含む。

図3 建設業における労働需給と建設コストの動向

(1) 建設労働者の需給



(2) 建設物価



- (備考) 1. 東日本建設業保証株式会社「建設業景況調査」、一般財団法人建設物価調査会「建設物価指数月報」により作成。
 2. 土木用資材価格、建築物工事費は、東京についての指数。建築物工事費は、鉄筋コンクリート造の純工事費。
 3. 「建設労働者の確保」は、「容易／やや容易」の回答割合から「やや困難／困難」の回答割合を差し引いて1/2倍したもの。季節調整値。

4. 契約後の公共投資の進捗

前節では、公共工事の契約を巡る動向を整理し、不落率が高まっているものの、公共投資への影響は限定的であることを示した。では、契約に至った公共工事は、その後どのように進捗しているだろうか。以下では、財政資金の動向や、標準的な進捗のモデルにより推計された建設総合統計の工事出来高（以下、「出来高」）⁸と様々な指標を比較することで、公共投資の進捗状況について考察しよう。

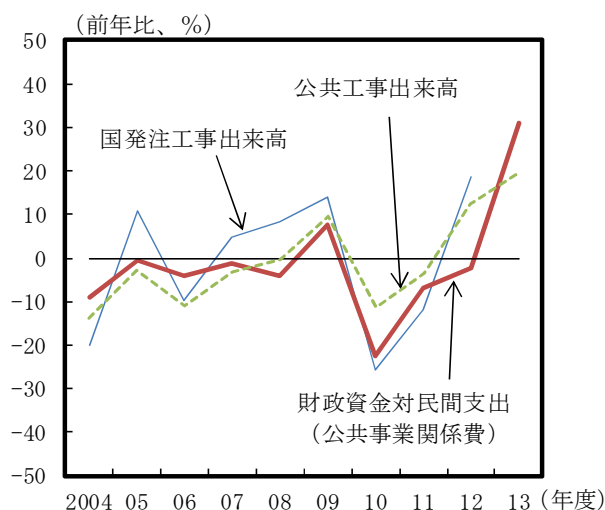
(国発注工事は順調に進捗している可能性)

国の財政資金対民間支出については、2013年度の実績が既に公表されていることから、国発注工事の公共投資の動向を確認しよう。なお、財政資金対民間支出は、国庫から民間への現金の支出を示しており、このうち公共事業関係費の支出をみていく。また、4月は前年度出納整理期払が多額となることから、ここでは5月から4月の合計を年度の支出とみなす。

⁸ 出来高は、国土交通省において、建築着工統計調査及び建設工事受注動態統計調査から得られた請負契約額または工事費予定額を、2003年4月から2006年9月の間に受注した工事を調査し算出した進捗率で工事別に展開して推計している。

公共事業関係費の対民間支出は、2012年度には前年比マイナスとなり、国発注工事出来高と大きな乖離を示し、出来高の動きは資金の動きによって支持されていない状況にあった。しかし、2013年度には、公共事業関係費の対民間支出は、公共工事出来高よりも高い伸びを示している（図4）。公共工事出来高のうち、国発注工事分についてはまだ公表されていないことから幅をもってみる必要はあるが、国発注工事については一定程度の進捗が期待されるだろう。

図4 財政資金対民間支出からみた進捗の動向



（備考）1. 財務省「財政資金対民間収支」、国土交通省「建設総合統計」により作成。

2. 「財政資金対民間支出（公共事業関係費）」は、各年5月から4月の合計。財政資金対民間支出における「一般会計の公共事業関係費」、「社会資本整備事業特別会計」、「東日本大震災復興特別会計の公共事業関係費（予算について人件費、旅費、他会計への繰入を除いた金額に占める公共事業関係費の割合を乗じて算出）」の合計。

（公共工事は、一定程度の進捗が期待されるものの、出来高が示すほどではない可能性）

公共工事の多くは土木工事が占め、同時に土木工事の多くは公共工事が占めている⁹ことから、土木用の建設財出荷額や土木業者の売上高を、工事出来高と見比べることで、公共投資の進捗状況を確認しよう。

土木用建設財出荷額の動向をみると、2011年半ばまでは公共土木工事出来高の動向に沿った動きをしていたが、その後は乖離している。公共土木工事出来高は、過去の進捗率を利用して推計された値であるため、例えば、東日本大震災に伴う災害復旧や廃棄物処理施設等の工事が発生し出した期には、実際の動向との乖離が生じていたのかもしれない。そこで、震

⁹ 2013年度の、公共工事出来高に占める土木工事出来高の割合は85%、土木工事出来高に占める公共工事出来高は79%である。

災由来と思われる内訳を除外した公共土木工事出来高の系列を作成すると、2012年度は土木用建設財出荷額とおおむね合致した動きを示す結果になることが判明した。

2013年度の震災由来である災害復旧や廃棄物処理施設等の工事の出来高は未公表であるため、簡便的に、これらを除いた額も公共土木工事全体の前期比と同率で動いたと仮定して延長すると、工事出来高の動向は建設財出荷額よりも大きく上振れることになる(図5(1))。2013年度の土木用建設財出荷額と工事出来高の動向の乖離は、例えば、設計労務単価の引上げにより工事出来高が押し上げられたことが影響したと考えられるほか、工事出来高が過去の実績を基に進捗展開している推計値であるため、足下における工事の進捗が、推計に用いられている過去平均のパターンよりも下振れしている可能性がある。

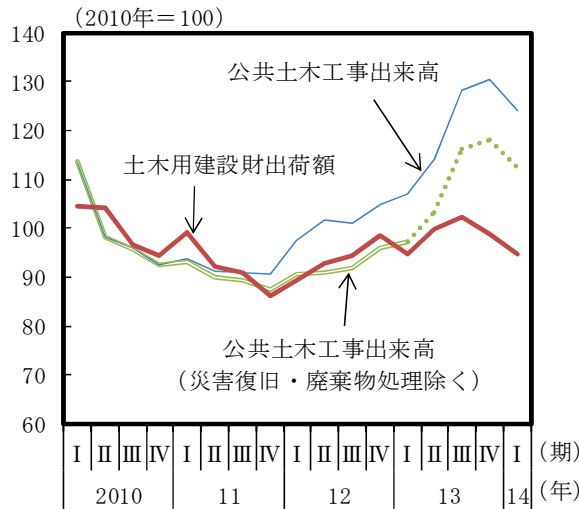
次に、大手土木業者の売上高をみると、2013年度は前年比プラス幅が拡大し、増加傾向が強まっている(図5(2))。大手8社の売上高の集計値¹⁰のため、土木業全体の売上高と動向が異なる可能性を考慮する必要はあるが、工事の売上テンポのプラス幅は土木工事出来高ほどではなく、売上高を工事の進捗とみれば、やはり、工事出来高が足下の実勢と乖離している可能性は否定できない。

以上のことから、公共工事については、2013年度は国発注工事を中心に一定程度進捗してきたことが期待されるものの、建設総合統計に示される工事出来高ほどではない可能性がある点に留意が必要である。

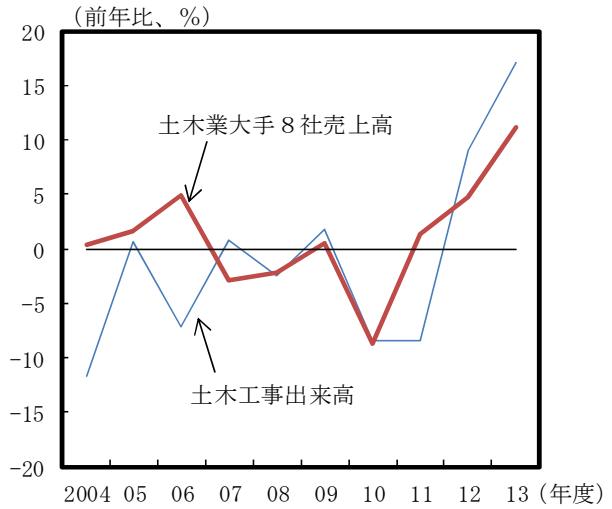
¹⁰ 2013年度において、土木工事出来高に対する大手土木業者8社の売上高の割合は、6%。

図5 土木工事の進捗状況

(1) 土木用建設財出荷額の動向



(2) 大手土木業者の売上高の動向



- (備考) 1. 経済産業省「鉱工業指数」、一般財団法人建設物価調査会「建設物価指数月報」、各社決算資料、国土交通省「建設総合統計」により作成。
 2. 土木用建設財出荷額は、建設財出荷指数(土木用)×建設資材物価指数(土木部門)により算出。
 3. (1)は季節調整値。工事出来高は、内閣府による季節調整値。
 4. 2013年Ⅱ期以降の災害復旧・廃棄物処理施設等の工事を除く公共土木工事出来高は、2012年度の額を公共土木工事全体の前期比で延長した。

5. おわりに

本稿では、近年の公共工事の契約状況を整理するとともに、契約後の公共投資の進捗状況について考察した。

公共工事の契約状況については、国発注工事や東北地方の自治体における動向を確認した。いずれも不落率が上昇しているものの、再発注等によりそのほとんどが実質的に契約に至っており、これまでのところ、公共投資への影響は限定的であったと思われる。今後は、建設コストの上昇が、入札不調を深刻化させる恐れがある一方、公共工事設計労務単価の引き上げなどは公共工事の契約状況の改善に資する面もある。いずれにせよ、予定価格と実勢価格の乖離の動向には、引き続き注視していく必要があるだろう。

次に、契約後の公共投資の進捗については、国発注工事に関しては、財政資金対民間支出から、公共投資が一定程度進捗していることが期待された。地方公共団体の支出状況や建設総合統計における国発注工事の出来高などが公表されれば、より広い範囲での分析、より精緻な分析が可能となるだろう。一方で、土木用建設財出荷額や大手土木業者の売上高の動向

から考察すると、公共工事の進捗状況は、建設総合統計の工事出来高ほどではない可能性が否定できない。ただし、土木用建設財出荷額と土木工事出来高の乖離には、進捗の遅れ以外にも、建設財をあまり使用しない労働集約的な工事が増加した可能性や設計労務単価の引上げなどの要因も考えられる点に留意すべきである。

(参考文献)

内閣府 政策統括官（経済財政分析担当）（2013）『日本経済 2013-2014』

内閣府（2013）『平成 25 年度年次経済財政報告』