

前例なきコロナ対応。この1年を振り返る —「マインドチェンジ」変化する現場の兆し—

株式会社日刊建設通信新聞社 編集局 記者 高木 友季／武内 翔／中村 達郎

1 はじめに

建設業界にもインパクトをもたらした新型コロナウイルス感染症。東京都では工事の新規公告を一時ストップするなど公共工事の現場は前例なき対応に追われた。一方、感染流行以前から働き方改革と生産性向上の取組みを進めてはいたが、図らずも新型コロナ対応がその流れを一部で加速させている。日刊建設通信新聞の連載記事「前例なきコロナ対応」を4章に分けて再構成し、この1年を振り返るとともに業界の“現在地”を改めて考える。加速度的に変化する社会でこれまでの仕事のやり方は通用するのか。現場では新たな取組みが動き出している。

2 感染拡大防止で新規公告を停止

新型コロナウイルス感染症の感染が急拡大した2020年4月、東京都は新規公告を1ヵ月間停止する異例の対応に踏み切った。緊急事態宣言を発令した国の直轄工事でも実施しなかった緊急的措置は、非接触の徹底と、競争入札の公平性の確保を図ったことが背景にある。この措置は都の入札契約手続きに大きな影響を与え、2020年の4～6月における工事開札はおよそ4割減った。その後、開札件数は回復しつつあるものの、一部の部局では発注が2021年度に持ち越されるなどの影響が残っている。

一時中止の措置は、工事や委託などの公共発注の入札・契約制度を所管する財務局が4月7日に庁内各部局に通知した。翌8日から5月7日にかけて、緊急の工事や生活・防災に関する案件を除き、原則として新規工事などの公告を停止することになった。

政府による初めての緊急事態宣言を受けた措置だが、国土交通省の直轄工事では同様の対応をとっていない。建設業は政府の基本的対策方針でも「事業の継続が求められる業種」と位置づけられている。国土交通省（以下、「国交省」という）は受注者に意向を確認して、申し出があった場合に工事を一時中止するなどの対応に留めた。

都の入札手続きは、既に多くの部分が電子化しており、感染拡大防止の観点からも安全な対応が可能だが、思い切った対応に出た背景は何だったのか。

財務局の契約調整部署の担当者は、もしも公告を続けた場合には「入札に参加する企業の社会活動を引き起こす要因になる」との考えを明かす。例えば、入札に必要な書類には、押印を求めているものがある。入札に関わる書類の作成や会議など、企業内部で人の接触が生じることを懸念したという。

都が他の自治体に比べて工事案件の数が多く、規模も大きいことは同局も認めるところだ。それだけに「各種手続きや現場で係わる人数も必然的に増える」。

何より、1日当たり全国最多の陽性者を出して

いた都は、小池百合子知事を筆頭にテレワークや時差通勤などを広く呼びかけていた「人と人との接触を全庁的に抑える必要がある」。同局の措置は、感染拡大防止にオール都庁で臨む真剣度を示していたと言える。

公平な競争を担保しなければならないという側面もあった。宣言発令の前後には、建設業界でもクラスターの発生や感染が拡大する社会状況を見て、自主的に営業活動を停止する企業も出ていた。当時、同局は「公平な入札参加機会が確保できないおそれがある」との危機感にもじませていたのだ。

＜開札件数は通年で回復傾向＞

実際に2020年度の措置の影響は、都の発注手続きにどの程度影響を与えたのか。それを調べるため、日刊建設通信新聞社は、都の「電子入札システム」で公表されている情報を基に、第1～第3の各四半期の都発注工事の開札を調べたところ、第1四半期の開札件数は前年同期比約38%マイナスと大幅に減っていたことが分かった。

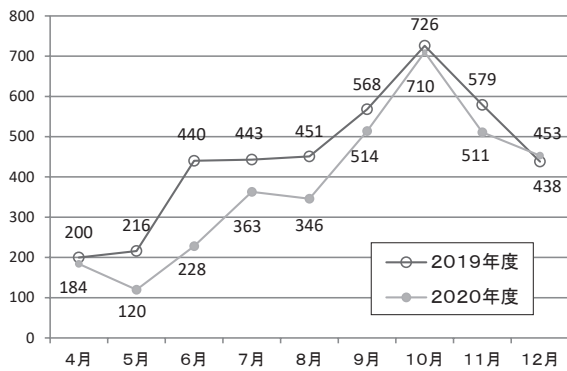


図 東京都の月別開札件数の推移

同時期に感染者の増加が見られた関西地方の経済の中心、大阪府の動向を見てみると、電子調達システムで公表している4～6月の開札日ベース件数は「工事」「測量・建設コンサルタント等」のいずれも前年同期からほぼ横ばいで推移している。

府担当者は「現場では新型コロナ対策を講じた

上で工事を実施しており、現在も今後も、発注に抑制はかけない」と話した。都の状況と比較すると、一時中止措置の有無の影響の大きさが窺える。

その後の都の累計の開札状況を四半期単位で追うと、第2四半期の24%減を経て年末の第3四半期には15%減まで減少率は持ち直している。月別の推移を見ても10月以降には前年度に近い水準まで回復したことが分かる。

ただし、住宅政策本部のように2020年度に予定していた工事を翌年度に持ち越す事例も発生している。財務局でも年度当初に予定していたWTO対象の建築工事公告が、2021年1月までずれ込んだ。入札手続きは回復傾向にあるが、影響の爪痕は未だに残っている。

3 3密防止に職員奔走

2020年度第1四半期が大きく落ち込んだのは、都内市区による発注も同様だ。東日本建設業保証(株)が公表している前払金保証実績から見た公共工事動向からは、第1四半期の落ち込みが12月末までに徐々に回復しつつある傾向が読み取れる。その一方で、都内の工種別の状況を深掘りすると、学校の改修工事などで影響が生じた。また、再開発などの大型プロジェクトの進捗では、住民への説明会の開催形式をめぐって自治体は対応に追われた。

東日本建設業保証(株)によれば、市区の発注件数は都ほどの落ち込みはないものの、第1四半期に2割ほど落ち込み、その後、12月末には12.8%まで回復している。

請負額も12月末時点で2割近く落ち込んだが、前々年度に当たる2018年度と比較してみるとほぼ同水準だ。一方、発注件数については2018年度と比べても約15%のマイナス。実数にしておよそ600件の減少は、市区発注工事を主戦場に行っている中小建設企業にとっては大きな打撃となった。

「現時点では発注件数を減らさないよう調整している。ただ、最終的な減少の割合は、2020年

度が終わった後に事後的検証をすることになるだろう」

ある自治体の契約部署はこう本音を漏らす。そこには自治体はコロナ禍にあっても、当初予定していた事業を進めるため、積極的に公共工事を発注していきたいという思いが見え隠れする。

＜コロナ対策で揺れる自治体＞

一方で、全国的に新型コロナによる影響が大きかった学校関係工事では、首都圏でも発注の中止や延期などの動きが相次いだ。

東京都内では足立区がトイレ改修工事など全43件、計43億円分の工事を2021年度に先送りする方針を決めた。大田区や品川区でも、校舎の外壁改修工事などを先送りした。足場の設置が必要な外壁改修は「窓を開けても風通しを確保できず、換気に支障を来す」（品川区）などの理由からだ。

影響は、住民との合意形成が進捗の上で欠かせない事業などにも及んだ。再開発事業を支援する地方都市の自治体職員は「60者の個人地権者のほとんどが高齢者だ。一堂に会すことへの不安が大きい。適切な予算執行に向け、一刻も早く住民説明会を開催したいが……」との苦渋の胸の内を明かした。

不燃化や駅前基盤強化を目的とした開発事業の場合、理解を求めべき権利者は高齢である場合が多い。だが、新型コロナに感染した高齢者の重症化が各メディアで報じられる中、公民館の一室や会議室を会場にする説明会の開催には難しい判断を迫られる。

こうした中で、資料送付による書面開催とすることを決めた事業もあった。東京都による京浜急行本線立体交差事業だ。当初は、都、品川区、鉄道事業者が用地補償に関する説明会を予定していた。

開催に先立つ区議会で「まずは資料で基本的なことを知ってもらい、夏以降に個別説明を行う」とした区側の説明には、議員から「郵送では見落とす可能性がある」「複雑で理解しにくい行政資料を一般家庭に配布して、十分な理解が得られる

のか」などの懸念の声が上がった。

また、目黒区の自由が丘駅前再開発事業や、練馬区の石神井公園駅前再開発の都市計画原案に関する説明会のようにコロナ対策を講じた上で、住民参加の説明会を開くケースもあった。

自治体職員に直接質問をぶつけられる説明会は地域住民にとって貴重な機会だ。自治体側も「自由が丘駅前の初弾となる再開発で、住民の関心が高い」（目黒区）、「説明会はしっかり行うべきという区としての判断」（練馬区）と話す。

自治体毎に異なる対応の背後には、感染リスク低減と事業推進の間で揺れる職員の苦労が垣間見られる。

2020年度前半にかけて見られたこうした混乱も、2021年2月現在は収まりを見せている。官民を問わずWeb形式の会議などが増えた。加えて、再発令した緊急事態宣言下では、学校の休校要請も行われなかった。

ただ、公共発注機関である行政の動きが徐々に落ち着きを取り戻しつつある一方、建設業界は危機感を募らせていた。2020年11～12月にわたり小池百合子都知事が実施した、2021年度の予算編成に関する都内業界団体へのヒアリングでは、出席した建設産業の関係団体から、新型コロナウイルスに伴う景気低迷への懸念と、経済を支える公共事業への投資を訴える声相次いだ。

ヒアリングでは「今後、厳しい財政環境が見込まれる」と小池知事が釘を刺す一幕もあった。事実、企業からの税収が歳入の多くを占める都の税収は、コロナ禍で企業業績が悪化したことを受け、大きく落ち込む見通しだ。

都の歳入構造が特殊であることを踏まえても、この1年で突如必要不可欠となったコロナ対策の費用が地方自治体の新年度予算や既存事業を圧迫することは避けられない。

4 コロナ禍初の都道府県予算編成

2021年度は、新型コロナウイルス感染症の感染

を踏まえた初めての予算編成年度となる。感染対策費や飲食店などへの支援費としての予算配分が急務となり、財政調整基金の取り崩しや公債の発行を余儀なくされた自治体もあった。財政の先行きが見通せない中、建設業界で注目されているのは、全額が公共事業費に充てられる投資的経費の行方だ。新年度予算編成を紐解くと、普通建設事業費が減少する自治体は多い。一方で、その状況が2022年度以降も続くとは限らない状況が見えてきた。

表 4都県の2021年度予算案 (単位:億円、伸び率:%)

都道府県	一般会計		普通建設事業費	
埼玉	21,198	(8.1)	1,727	(2.1)
千葉	19,898	(9.4)	1,080	(▲31.9)
東京	74,250	(1.0)	9,368	(▲10.5)
神奈川	20,484	(7.6)	1,663	(3.8)

1都3県（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県）のうち、先陣を切って当初予算案を公表したのは、3月に知事選を控える千葉県だ。1月15日に発表した骨格予算では、新型コロナウイルス感染症対応に3,312億1,600万円を計上したことから、一般会計は前年度比9.4%増で8年連続過去最大の1兆9,898億1,700万円となった。一方で、4年連続で右肩上がりだった普通建設事業費は、31.9%減少の1,080億3,400万円となっている。ただし、知事選を控えた骨格予算ではそもそも政策的経費が反映されにくい状況にあり、今後の動向を注視する必要がある。

1月29日には東京都が当初予算案を発表した。新型コロナウイルス対策や東京五輪の追加経費などで一般会計の歳出総額は前年度比1.0%増の総額7兆4,250億円だったが、投資的経費は10.4%減の9,403億円となり、7年ぶりに1兆円台を下回る低水準となった。

投資的経費の主なマイナス要因は、幹線道路整備などに伴う用地取得費の減少だ。財務局主計部予算第三課は「事業の進捗を見て、用地取得など

の関係費用を減らした部分が多い」と語る。コロナ禍で都税収の減少が見込まれるが「社会インフラの整備は、必要なものはやっていく。既存の事業や工事などの凍結はしていない」（建設局）とのスタンスだ。

神奈川県は2月9日に予算案を公表した。一般会計（2兆484億円、前年度比7.6%増）、投資的経費（1,663億円、3.8%増）ともに前年度と比べ増加したものの、不急の建設事業として足柄上合同庁舎車庫等新築工事（7億700万円）とスポーツセンター球技場天然芝改修工事（9,946万円）を中止した。一方で風水害対策や緊急輸送に不可欠な幹線道路の整備は、重点的な取組みとして予算を計上している。

神奈川県に続き、埼玉県は同12日に当初予算案を公表した。一般会計が前年度比8.1%増の2兆1,198億4,300万円と、過去最大を更新した。投資的経費も2.1%増え、1,727億7,567万円となった。県有施設長寿命化の修繕などによる増加で、県担当者は「投資的経費へのコロナ禍の影響は特にない」としている。

<国土強靱5カ年加速化対策で事業量確保>

このように、普通建設事業費が減少する、もしくは公共事業の中止を余儀なくされる自治体はあるものの、感染症拡大の影響を受けた投資的経費の削減が中長期的に続くとは考えにくい状況にある。公共事業量の確保には、政府の後押しもあるためだ。2020年12月11日、政府は2021年度から2025年度を計画期間とする「防災・減災、国土強靱化のための5カ年加速化対策」を閣議決定した。事業規模は民間投資や財政投融资の活用を含め、15兆円程度。インフラ老朽化対策や高規格道路のミッシングリンクの改善、流域治水の推進など、前身の3カ年緊急対策にはなかった新たな事業メニューを盛り込んだ。

同15日には、第3次補正予算を閣議決定。3次補正と2021年度当初予算を“15ヵ月予算”として一体的に編成し、5カ年加速化対策に1兆3,611

億円を計上している。その1週間後に閣議決定した2021年度当初予算案では、政府全体の公共事業関係費の総額は、前年度から7,876億円の減額となる6兆695億円。3ヵ年緊急対策など臨時・特別の措置が2020年度に終了したことで当初予算は11.5%の減少となったが、5ヵ年加速化対策は2020年度第3次補正予算で2021年度分が措置されていることから、2021年度の発注規模は確保したと言える。

総務省が1月29日に発表した自治体の歳出・歳入見込額を示す地方財政計画を見ても、同様の傾向が窺える。2021年度の投資的経費は11兆9,273億円で、前年度と比べ6.5%減少した。国の直轄・補助事業も5.7兆円と、前年度比で14.1%減少している。同省自治財政局の職員は「感染症対策の影響を受けたものではなく、3ヵ年緊急対策の終了が大きな要因だ」と分析する。5ヵ年加速化対策で2020年度第3次補正予算に配分された額を合わせれば、予算ベースの発注量に大きな差は生じないとの見立てだ。

<2022年度以降、当初予算での確保に関心>

一方で、近年の公共事業関係費の推移を見ると、補正予算や臨時・特別措置を除く“通常”予算額は2015年度から6年間連続で横ばいが続いている。国土強靱化や老朽化のための対策予算はあくまで、緊急的・時限的な措置という姿勢も読み取れる。安定した公共施設整備事業量の確保には翌年以降の前例となる当初予算での措置が重要で、2022年度以降の予算編成にも注目する必要がある。

2022年度以降の地方財政計画については「計画は単年度で示しているもので、翌々年度以降の数値を答えるのは難しい」（総務省自治財政局）と前置きした上で「2021年度の補正予算でつくのか、2022年度以降の当初予算でつくのかは定かではないが、いずれにせよ5ヵ年加速化対策を勘案すれば、この先も投資的経費は十分に確保されるのではないかと見通す。

公共予算の先行きに注目が集まる一方で、民間市場の不透明感も続く。（一財）建設物価調査会が公表したアンケート結果によると、2020年10-12月期の投資計画が「中止・後ろ倒し」になったと回答したのは全体の2割弱であり、6月調査以降、ほぼ横ばいで推移している。

コロナ禍で初めての予算編成となった2021年度を投資的経費の視点で読み解けば、急激な公共事業の落ち込みは避けられたと言える。しかし、未だ感染収束への道筋が見通せない中、長期的に見て建設業界がその煽りを受ける可能性は否定できない。当初予算で公共投資額を十分に確保することなど、業界からの要望・陳情活動は今後も白熱しそうだ。

5 始まる新たな働き方

新型コロナウイルスは日常の風景を変えた。直轄を始めとした公共工事の現場では、遠隔現場が急拡大している。まちづくり分野では、公共空間の使い方にも転機が訪れている。以前から進めてきた働き方改革と生産性向上の取組みは、感染症対応がその流れを加速させている。こうした中、1月に公表された経済産業省の報告書は建設業界にとっても示唆に富む内容かもしれない。デジタル技術の進化により、産業の垣根が消え“融解”するというのが、待ったなしの未来に、業界のあるべき姿とはどういったものか。新たな取組みが動き出している。

国交省が2020年度から全国展開している遠隔現場は、これまで工事現場で行っていた監督・検査の立ち合いなどを現地に行かず映像配信で行う方法だ。試行活用は、2020年9月末時点で各地方整備局などの実施件数が合計560件に上る。当初想定していた各整備局10件程度という目標件数を大きく上回った。

新型コロナの影響を踏まえ、感染症対策として実施する場合は試行にかかる費用を100%計上していることも件数増の要因として挙がるが、人と

の接触機会を減らせる上、受発注者双方の働き方改革にも繋がっており、2021年度も引き続き同様の措置となる見込みだ。直轄工事における新型コロナを象徴する取組みとなった。

一方、まちづくり分野でも“新しい生活様式”に対応した動きが活発化している。

国交省は2020年6月、3密回避に努める飲食店の緊急的な救済措置として、道路利用の規制緩和を通達し、全国の道路管理者（地方自治体）にも同じ措置を求めた。

また、公募により占用者として選定された場合に最長20年の占用が可能となる「歩行者利便増進道路」（通称「ほこみち」）制度創設を含む改正道路法が2020年11月に施行。国交省は感染症による行動変容を契機に、東京23区をモデルケースに専用通行帯など自転車通行空間の整備を拡充する方針も打ち出す。

新型コロナは、道路を始めとした公共空間、東京一極集中に対応したまちづくりのあり方などを改めて問い直す。

<デジタル化で産業融解>

デジタル技術と親和性の高い新型コロナ対応は、働き方改革や生産性向上の取組みをこれまで以上に加速させる契機となっている。

この1年を振り返ると、コロナ禍においてもBIM／CIMの導入や大手建設業を中心とした施工の自動化などデジタル技術をフル活用してプレイクスルーを実現しようとする取組みは着実に広がりを見せている。

2021年1月に経済産業省が公表した報告書「デジタル市場に関するディスカッションペーパー～産業構造の転換による社会的問題の解決と経済成長に向けて」は、建設産業の将来を考える一つの重要なヒントになるだろう。

新たな産業構造を「デジタル化によってさらに構造変化が加速され、タテ（各産業）とヨコ（機能）が密に連携するメッシュ構造になっていく」と予見している。

これまでの産業という枠がなくなり、「目的に合わせてヨコの階層毎に最適なものを組み合わせる」というアプローチを取っていくことが基本になると導く。報告書は、デジタル技術の進化により、例えばオペレーターが不在の世界をも描き出す。

同省の担当者は「各産業が融解し、これまでの概念が変わる」とし、「建設業で言えば、受注者、発注者という既存の考えさえもなくなるかもしれない」と示唆する。

報告書が論じる未来が実現すれば、これまでの仕事のやり方が通用する時代は終わりを迎えるだろう。デジタル化を一層進展させるきっかけとなった新型コロナは、新たな時代の転換点として建設業界にとっても重要な意味を持つのだ。

こうした変化に対応するように、国交省のある部署では感染症などを契機とした新たな働き方を模索しており、2021年度からその取組みを始動させる予定だ。

具体的内容は現段階では公表できないとするが、DX（デジタルトランスフォーメーション）に関連した働き方改革を実現するための実験的な施策になるという。担当者は国交省の働き方改革について、「（新型コロナが）ある意味保守的な組織の仕事のやり方を強制的にアップデートさせた」と見ている。

続けて今後のデジタル化に伴う産業構造の劇的な変化なども念頭に「悲観的にならず、常に考え方を柔軟に変え続ける必要がある」と話した上で、「マインドをチェンジできるか、できないかで未来は変わるはず」と先を見据える。4月から始める新たな施策は、その第一歩とする考えだ。

5月にシンガポールで開催される世界経済フォーラムの特別年次総会は、新型コロナの感染拡大を契機とした資本主義の「グレート・リセット」がテーマとなる。すべての産業の変革が迫られる中、建設産業のグレート・リセットとは……。現場ではその模索が始まっている。