

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	官庁営繕の現在
著者 / 所属	村田 和彦 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	445号
刊行日	2022-4-28
頁	81-95
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20220428.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20220428.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 官庁営繕の現在

村田 和彦

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 官庁営繕の概要
3. 官庁施設の現状
  - (1) 一団地の官公庁施設
  - (2) 合同庁舎の整備の推進
4. 官庁営繕の主な取組
  - (1) 老朽化対策・長寿命化
  - (2) 防災・減災
  - (3) ユニバーサル社会の実現
  - (4) 環境対策・木材利用
  - (5) 公共工事の品質確保・働き方改革
5. おわりに

## 1. はじめに

官庁施設（国家機関の建築物）には、庁舎<sup>1</sup>をはじめ、研究施設、図書館、博物館、社会福祉施設など、様々なものがある。これら国民の共有財産である官庁施設は、国民生活にかかわる幅広いサービスを提供する場として、災害を防除し、公衆の利便と公務の能率増進を図るため、必要な機能や性能を確保することが求められている。

「官公庁施設の建設等に関する法律」（昭和26年法律第181号。以下「官公庁施設建設法」という。）に基づき、国土交通大臣は、官庁施設の整備<sup>2,3</sup>を行うとともに、基準の設定や各

<sup>1</sup> 立法、行政、司法の国家機関がその事務を処理するために使用する建築物をいい、学校、病院及び工場、刑務所その他の収容施設並びに自衛隊の部隊及び機関が使用する建築物を除くものと定めている（官公庁施設建設法第2条第2項参照）。

<sup>2</sup> 官公庁施設建設法では、建築物の建築、修繕又は模様替のことを「営繕」という（第2条第1項）。また、国家機関の建築物の営繕を行うことを「官庁営繕」というとされている（国土交通省「環境等に配慮した便利で安全な官庁施設の整備・保全の推進」（平27.3）参照）。

<sup>3</sup> 官庁施設の整備は、国土交通大臣が行うこととされているが、国会議事堂の営繕及びその附帯施設の建設、

省庁に対する指導・監督を行うこととされている。官庁営繕については、老朽化対策・長寿命化、防災・減災、ユニバーサルデザイン社会の実現を始めとした地域・まちづくり、環境対策・木材利用、公共工事の品質確保・働き方改革という国の政策的課題に沿った取組が進められている。

本稿では、官庁営繕の概要、官庁施設の現状を紹介した上で、官庁営繕の主な取組、これらをめぐる主な課題等について触れていきたい。

## 2. 官庁営繕の概要

第二次世界大戦終戦時点で、国富に対する戦争被害は、一般的な資産全体の25.4%、船舶の80.6%、工業用機械器具の34.2%、建築物の24.6%に及んだとされる<sup>4</sup>。官庁施設もその多くを焼失し、その後復旧された施設も、大部分が資材難の時代に建設された応急建築物であり、かつ、維持管理が不十分であったことから荒廃が著しかったとされる。

一方、戦後、我が国は、復員・引揚げ等により大量に発生した失業者への対応、加えて農業生産性が低下していた下での食料供給、復員軍人に対する支払いや軍需企業に対する前渡金、各種損失補償等の支払いを要因とする多額の通貨供給による高率のインフレへの対処など多くの課題に直面していた。

そのような状況の下、行政事務が増大する一方、狭隘の上に火災による損害が重なるなど公務の遂行に重大な支障が生じたことから、安全で、能率的かつ合理的な事務の遂行が可能な官庁施設の整備が求められた。しかしながら、当時、官庁施設は、各省庁が個別に計画し建設する傾向が強く、官庁営繕は全体として統一性に欠けていたとされる。

昭和26年6月、我が国で初めての官庁営繕に関する基本法である官庁営繕法が制定された。同法は、①庁舎は、国民共有の資産として、親しみやすく便利で安全であること、②庁舎は、できるだけ合同化すること、③建設大臣（現国土交通大臣）が各省庁の営繕計画に対して意見を述べるができること、④官庁営繕審議会が建物の位置・規模・構造、建築設備及び合同庁舎について基準を定め、各省各庁の長に対して、その実施に関して勧告することができること等を内容としていた。

官庁営繕法は、官庁営繕事業の一元化や官公庁施設の都市計画の側面から課題が指摘されていたこともあり、昭和31年4月に改正された。同改正により、題名が現在の「官公庁施設の建設等に関する法律」に改められるとともに、①都市計画として決定する「一団地の官公庁施設」に関する所要の規定の追加、②特殊な建築物等を除き、官庁営繕は建設大臣が所掌する旨の明確化、③各省各庁の長（衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長並びに内閣総理大臣及び各省大臣）に対する官庁施設の保全業務の義務化等が規定された。

---

東日本大震災復興特別会計を除く特別会計に係る建築物の営繕及びその附帯施設の建設、建築物の営繕及びその附帯施設の建設で、1件につき総額200万円を超えないものなどについては除くとされている（官公庁施設建設法第10条第1項）。

<sup>4</sup> 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで 第19巻統計』（東洋経済新報社、昭53）14～15頁

### 3. 官庁施設の現状

#### (1) 一団地の官公庁施設

一団地の官公庁施設とは、「都市計画法」(昭和43年法律第100号)に基づく都市計画において定められた一団地の国家機関又は地方公共団体の建築物及びこれらに附帯する通路その他の施設(附帯施設)とされている(官公庁施設建設法第2条第4項)。

同施設は、国家機関又は地方公共団体の建築物(官公庁建築物)を機能に応じて都市の一定地区に集中配置するよう計画的に建築し、かつ、附帯施設の建設を行い、公衆の利便と公務の能率増進を図り、あわせて建築物の不燃化の促進と土地の高度の利用を図るよう計画するものとされている。また、団地の選定に当たっては、公衆の利用に便利な場所であること、公務の執行にふさわしい環境を保持できること、既存の官公庁建築物の状況を勘案し、これらとの調整を図ること、街路、公園等の都市計画施設との調整を図ること、できるだけ国有地又は公有地を選ぶこととされている<sup>5</sup>。

官公庁建築物については、収容する公務員数を考慮した上で、機能に応じて合同庁舎化を進め、不燃化・高層化を図ることとされている。また、良好な都市が形成されるよう、建ぺい率、容積率等が定められている<sup>6</sup>。

昭和29年度に耐火建築物として中央合同庁舎第1号館(現農林水産省入居)が完成し、昭和33年12月に霞が関団地が都市計画決定された。一団地の官公庁施設は、地方都市でも整備が進められ、令和2年3月31日現在、全国12か所195.7haとなっている。国会、行政機関、裁判所の各施設がある霞が関団地は103haと面積比で約5割を占めている<sup>7</sup>。

#### (2) 合同庁舎の整備の推進

霞が関の中央官庁では、戦前に建てられた木造庁舎等から耐久性に優れた建物への建て替えや流動する組織に対応するため、単独庁舎からいくつかの省庁の異なる官署を組み合わせ、一つの庁舎に集約する合同庁舎化が進められた。また、地方都市にある国の出先機関についても、公衆の利便、公務の能率増進、土地の有効利用等を図る観点から合同庁舎化が進められた。

官公庁施設建設法では、二以上の各省各庁の長が使用する庁舎を合同庁舎と定義し(官公庁施設建設法第2条第3項)、庁舎は、土地の高度利用、建築経費の節減及び公衆の利便と公務の能率増進を図るため、特に支障がない限り、合同して建築しなければならないとしている(同第6条)。各省各庁は、庁舎の更新及び改修並びに新設の計画に際して、合同庁舎整備計画を踏まえて対処することとされている。

また、合同庁舎の整備については、「国の庁舎等の使用調整等に関する特別措置法」(昭和32年法律第115号)第5条の特定国有財産整備計画<sup>8</sup>に基づき、①集約立体化事業(第1

<sup>5</sup> 「都市計画一団地の官公庁施設計画標準について(抄)」(昭和31年6月12日発計第28号建設事務次官通達)参照

<sup>6</sup> 同上

<sup>7</sup> 国土交通省「令和2年都市計画現況調査」

<sup>8</sup> 庁舎等の集約立体化などを行う場合に、新施設整備費を、新施設整備後、これに伴い不要となった旧施設跡地等の処分収入で賄うとの考え方に基づき、財務大臣が財産の取得と処分を定める計画をいう。一般会計で

号)、②移転再配置事業(第2号)、③地震防災機能を発揮するために必要な合同庁舎の整備事業(第3号)が行われている。特に、③は、平成18年の法改正により追加されたものであり、合同庁舎の耐震安全性の確保に貢献しているとされる。

一方、国有財産の効率的整備・有効活用の側面から、財務省は、国有財産の総括機関として、取得等調整計画・使用調整計画をもとに各省各庁と調整・協議を行っている。この側面から、官庁営繕を担う国土交通省と連携して取組を進めている。

合同庁舎の整備に当たっては、地方生活圈等の地域における中核的施設として、一団地の官公庁施設の都市計画及びシビックコア地区整備制度の活用、地域連携への取組等を通じて、地域の活性化、良好な市街地環境の整備につなげていくことが期待されている。平成5年に創設されたシビックコア地区整備制度は、官公庁施設と隣接する民間建築物等が連携して公衆の利便の向上を図るとともに、良好な市街地環境を形成していくため、一定の土地の区域において、関連する都市整備事業と整合を図りつつ、官公庁施設と民間建築物等の整備を総合的かつ一体的に実施するための必要な事項を定めることにより、魅力と賑わいのある地区の整備を推進していくものである<sup>9</sup>。令和3年12月現在、さいたま新都心、那覇新都心、サンポート高松など19地区で整備計画が策定された。

国土交通省が行う官庁施設整備(施設を管理する他機関等と連携して実施したものも含む。)は、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用するPFI事業でも実施されており、令和4年1月現在、参議院新議員会館整備等事業、衆議院新議員会館整備等事業、都市再生プロジェクトとして決定された中央合同庁舎第7号館、九段第3合同庁舎など23件の実績がある。

官庁施設は令和3年3月現在、計12,779施設(4,806.7万㎡)(公有及び私有建築物の借用等を除く。)であり、そのうち、官公庁施設建設法第2条の「庁舎」に該当する施設は、7,806施設(1,979.4万㎡)で全体の約61.1%

図表1 官庁施設の現況

		施設数	総延べ面積 (万㎡)
	合同庁舎	414	449.2
	単独庁舎	6,901	1,260.6
	国会・裁判所関係施設	491	269.6
庁舎計		7,806	1,979.4
	宿舍	3,984	1,035.8
	刑事施設等収容施設 自衛隊関係施設等	989	1,791.6
庁舎以外計		4,973	2,827.4
官庁施設計		12,779	4,806.7

(出所) 国土交通省「令和4年度各省各庁営繕計画書に関する意見書」(令3.8)

実施する計画のほか、特定国有財産整備特別会計が廃止された平成21年度末までに計画策定されていた事業で現在も未完了のものについては、当該事業が完了するまでの間、経過勘定として設置された財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定において経理が行われている。なお、特定国有財産整備特別会計を廃止した同年度末において未完了であった185事業のうち、令和2年度末においても未完了である事業は、気象庁虎ノ門庁舎、中央合同庁舎第8号館など17事業となっている。

<sup>9</sup> 国土交通省「環境等に配慮した便利で安全な官庁施設の整備・保全の推進」(平27.3)



(面積比41.2%)を占め、庁舎のうち合同庁舎は414施設(449.2万㎡)となっている<sup>10</sup>。(図表1参照)

「第5次社会資本整備重点計画」(令3.5.28閣議決定)では、持続可能な都市・地域の形成、ストック効果の更なる向上を図る観点から、新たな合同庁舎の整備により集約された官庁施設を令和元年度の0施設から令和7年度に30施設とする目標が掲げられている。

#### 4. 官庁営繕の主な取組

##### (1) 老朽化対策・長寿命化

我が国の社会資本は、高度経済成長期に集中的に整備され、今後、急速に老朽化することが見込まれている。官庁施設についても、他の社会資本と同様の状況にあり、官庁施設の経年別延べ面積割合は、既に築後50年以上のものが15.4%を占め、30年以上のものが47.0%を占めるなど、今後、急速な老朽化の進行が見込まれている。(図表2参照)

平成24年12月に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故を経て、平成25年11月、国、地方公共団体等が管理するインフラの計画的な維持管理・更新等の方向性を示す基本的な計画として「インフラ長寿命化基本計画」が取りまとめられた。基本計画に基づき、各インフラの管理者等が維持管理・更新等を着実に推進するための中長期的な取組の方向性を示す計画として「インフラ長寿命化計画(行動計画)」(平26.5、令3.6(第二期))が策定された。行動計画に基づき、各施設の管理者が点検や修繕等を行うとともに、個別施設ごとの具体の対応方針を定める長寿命化計画(個別施設計画)を策定するなど、計画的な維持管理・更新に向けた取組が進められている。官庁施設については、令和2年度末までに全施設で個別施設計画が策定されている。

官庁施設は、「国家賠償法」(昭和22年法律第125号)の対象となる「公の営造物」に含まれるとされ、その設置又は管理に問題があり利用者等を負傷させるなどの損害を発生させたときは、同法第2条第1項に基づき、国又は公共団体は、賠償責任を負うとされている。これまで、外壁部材などの落下、非常用照明の不点灯、非常用発電設備の非稼働、防火シャッターの誤作動、通路の段差による転倒、飲料水の汚染、排水管の劣化に伴う漏水などを原

図表2 経年別延べ面積の割合(%)

10年未満	9.1
10年以上20年未満	20.8
20年以上30年未満	23.1
30年以上40年未満	16.2
40年以上50年未満	15.4
50年以上	15.4

(出所) 国土交通省「令和4年度各省各庁営繕計画書に関する意見書」(令3.8)

<sup>10</sup> 国土交通省「令和4年度各省各庁営繕計画書に関する意見書」(令3.8)。

なお、同意見書は、官公庁施設建設法第9条に基づき、官庁施設として各省各庁間の整備水準等の均衡を図り、良質な官庁施設の整備を促進することを目的として、各省各庁の長から国土交通大臣に送付される営繕計画書に関し、「国家機関の建築物及びその附帯施設の位置、規模及び構造に関する基準」に照らして、技術的見地から国土交通省が意見を述べているものとされる。意見書制度の的確な運用により、各省各庁の官庁施設の合理的かつ適正な計画・整備を推進するとしている。

因とする損害に対し、その所有者や占有者が責任を問われた事例がある<sup>11</sup>。

建築物の当初の性能に加え、現行法令や社会的・経済的な要請として必要とされる性能が維持・確保されるよう、「建築基準法」(昭和25年法律第201号)、官公庁施設建設法等において、国家機関の建築物の保全と点検が求められている。

庁舎等の安全に関する点検は、敷地及び構造、昇降機、建築設備などほとんどの項目で99%程度実施されている。安全性に関する施設状況で良好なものは、消防・防災が93.3%、避難経路等の円滑な通行が98.2%である一方、外壁が58.1%、家具の転倒防止対策が73.2%にとどまっている。また、①保全の体制、計画及び記録等、②点検等の実施状況、③施設の状況からなる総合評価の結果は、庁舎等の96.3%が良好な施設とされるが、更なる改善に向けて、①保全体制、保全計画、記録等の整備、②定期点検の確実な実施、③施設状況の改善に向けて取組を進めていくとしている<sup>12</sup>。

他方、平成18年6月に東京都港区の公共賃貸住宅でエレベーターの扉が開いたままかごが昇降し、利用者が乗場の扉の枠とかごの間に挟まれ死亡する事故が発生したことを踏まえ、「建築基準法施行令」(昭和25年政令第338号)が改正され、平成21年9月28日以降に設置されたエレベーターには、二重ブレーキの設置が義務付けられている。官庁施設は、官公庁施設建設法第12条に基づく、「国家機関の建築物の敷地及び構造の定期点検における点検の項目、方法及び結果の判定基準を定める件」等により具体的な定期点検方法が定められている。国土交通省によると、令和2年度に定期検査報告が行われたエレベーター(74.1万台)のうち、29.3%に相当する21.6万台に二重ブレーキが設置されている。中央官庁の庁舎等のエレベーターの二重ブレーキ設置割合は、中央官庁の庁舎が35.1%、国会の施設が15.1%、地方公共団体の本庁舎が53.0%となっている<sup>13</sup>。

## (2) 防災・減災

建築物の耐震設計の考え方は、大正12年の関東大震災を経て13年に改正された「市街地建築物法」(大正8年法律第37号)にて導入され、昭和25年制定の建築基準法に引き継がれた。昭和53年の宮城県沖地震等の大規模地震等を契機に改正された建築基準法に基づき、中規模の地震(震度5強程度)に対してはほとんど損傷が生じず、極めて稀にしか発生しない大規模の地震(震度6強から7程度)に対しては人命に危害を及ぼすような倒壊等の被害を生じないことを目標とする新耐震基準<sup>14</sup>が昭和56年6月から導入された。

平成7年1月の阪神・淡路大震災では、地震による直接的な死者5,502人のうち、家屋、家具類等の倒壊による圧迫死と思われるものが4,831人と87.8%を占めた。また、全壊が約10.5万棟に達するなど甚大な住家被害が発生したが、倒壊した建物の約95%が昭和56年以前の旧耐震基準下で建設されたものであった一方、新耐震基準により建築された建築物の

<sup>11</sup> 国土交通省大臣官房官庁営繕部「国家機関の建築物等の保全の現況」(令4.3)

<sup>12</sup> 同上

<sup>13</sup> 国土交通省プレスリリース「エレベーターへの二重ブレーキの設置率は29%」(令4.1.11)

<sup>14</sup> 旧耐震基準では、建築物が使用されている間に何回か発生する中規模の地震(震度5強程度)に対して損傷しないことを求めており、それを上回る規模の地震に対しても建築物には粘り強さがあり耐えられると経験的に考えられていたとされる。

被害程度は比較的軽微であったとされる<sup>15</sup>。

平成7年、倒壊等のおそれがある多数の者が利用する建築物等に対し耐震化の努力義務を課し、所管行政庁の指導・助言により耐震化を促すことを内容とする「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（平成7年法律第123号）が制定された。その後、平成18年施行の改正では、国土交通大臣による基本方針及び地方公共団体による耐震改修促進計画の策定、地方公共団体による耐震改修等の指導、指示等の対象となる特定建築物の範囲の拡大、耐震改修支援センターによる債務保証の実施等の措置が講じられ、平成25年施行の改正では、地震に対する安全性が明らかでない建築物の耐震診断の実施の義務付け、耐震改修計画の認定基準の緩和等の所要の措置が講じられた。平成31年の同法施行令（平成7年政令第429号）の改正では、避難路沿道の一定規模以上のブロック塀等について、建物本体と同様に、耐震診断の実施及び診断結果の報告が義務付けられた。

官庁施設については、平成8年10月、「官庁施設の総合耐震計画基準」が制定され、平成15年3月には各府省庁統一の基準に位置付けられた。同基準では、構造体、建築非構造部材、建築設備について、大地震動に対して官庁施設が持つべき耐震安全性の目標を定めている。特に、災害応急対策活動に必要な官庁施設については、人命の安全確保に加え、災害応急対策活動を行う上で必要な機能の確保が図られていることを目標としている。詳細は、「国家機関の建築物及びその附属施設の位置、規模及び構造に関する基準」で定められており、主な内容は図表3を参照されたい。

また、中央官庁等では、大規模災害等の発生時に相当な被害を受けた場合でも非常時優先業務が確実に継続できるよう、「業務継続のための官庁施設の機能確保に関する指針」（平22.3、28.10改定）を踏まえて、発災時において官庁施設に求められる機能確保に向けた取組が進められている。

平成23年3月の東日本大震災では、想定を大きく上回る津波の来襲によって庁舎等が被災し救難・救助や復旧に困難が生じるなど、災害対策等の拠点となる官公庁施設の機能確保の重要性が再認識された。一方、官庁施設は、津波被害の危険性が小さい場所への立地が求められるが、業務の性格や地域特性もあり、津波浸水地域に立地せざるを得ない場合があるとされる。平成25年3月、官庁施設の総合耐震計画基準を「官庁施設の総合耐震・対津波計画基準」に改め、①全てのレベルの津波において施設利用者の安全確保を最優先とすること、②レベル1<sup>16</sup>の津波に対しては津波の収束後に事務及び事業の早期再開が可能となること、③災害応急対策活動を行う機関でレベル1の津波はもとよりレベル2<sup>17</sup>の津波に対しても津波発生時の災害応急対策活動が可能となることを目標とし、職員及び来庁者の安全を確保するとともに、各機関の業務継続につなげていくこととされた。

また、東日本大震災では、非常用発電機の津波による浸水、大規模空間を有する建築物における天井脱落が生じるなど、発災時において官庁施設の機能が損なわれる事態が生じ

<sup>15</sup> 「平成7年版警察白書」、「平成7年阪神・淡路大震災建築震災調査委員会中間報告」（平7.8）。なお、数値等は、警察庁が公表した平成7年4月24日現在の数値による。

<sup>16</sup> 最大クラスの津波に比べて発生頻度が高く津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波

<sup>17</sup> 発生頻度は極めて低いものの発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波



図表3 官庁施設における耐震安全性の目標

○構造体の耐震安全性の目標

耐震基準値	耐震安全性の目標	対象施設
1.5 (Ⅰ類)	大規模地震後、構造体の補修をすることなく、建築物を使用できることを目標とし、人命の安全確保に加えて十分な機能確保が図られている。	○災害対策基本法の「指定行政機関」及び「指定地方行政機関」のうち二以上の都府県及び道を管轄区域とするものが使用する官庁施設等 【指定行政機関：内閣府、警察庁、財務省、経済産業省、国土交通省 等】 【指定地方行政機関等：管区警察局、地方厚生局、地方農政局、経済産業局、地方整備局 等】
1.25 (Ⅱ類)	大規模地震後、構造体の大きな補修をすることなく、建築物を使用できることを目標とし、人命の安全確保に加えて機能確保が図られている。	○災害対策基本法の「指定地方行政機関」が使用する官庁施設(Ⅰ類に属するものを除く)等 【指定地方行政機関等：沖繩総合事務局、警察機動隊、航空交通管制部、海上保安部 等】
1.0 (Ⅲ類) 建築基準法相当	大規模地震により構造体の部分的な損傷は生じるが、建築物全体の耐力の低下は著しくないことを目標とし、人命の安全確保が図られている。	○その他の官庁施設 【地方検察庁、法務局、税務署、労働基準監督署、公共職業安定所 等】

○建築非構造部材の耐震安全性の目標

分類	耐震安全性の目標	対象施設
A類	大規模地震後、災害応急対策活動や被災者の受け入れの円滑な実施、又は危険物の管理の上で、支障となる建築非構造部材の損傷、移動等が発生しないことを目標とし、人命の安全確保に加えて十分な機能確保が図られている。	○災害応急対策活動拠点
B類	大規模地震により建築非構造部材の損傷、移動等が発生する場合でも、人命の安全確保と二次災害の防止が図られている。	○その他の官庁施設

○建築設備の耐震安全性の目標

分類	耐震安全性の目標	対象施設
甲類	大規模地震後の人命の安全確保及び二次災害の防止が図られているとともに、大きな補修をすることなく、必要な設備機能を相当期間継続できる。	○災害応急対策活動拠点
乙類	大規模地震後の人命の安全確保及び二次災害の防止が図られている。	○その他の官庁施設

(出所) 国土交通省大臣官房官庁営繕部「令和4年度官庁営繕関係予算概要」(令4.1)

た。「首都直下地震緊急対策推進基本計画」(平27.3.31閣議決定)等において、官庁施設は、耐震化、電力の確保、天井脱落防止対策等の災害対応力の強化が求められている。

また、第5次社会資本整備重点計画では、令和7年度までに、官庁施設の耐震基準を満足する施設の割合を100%(令和2年度末95%)、災害応急対策の活動拠点となる官庁施設における電力の確保等のための対策の実施率を75%(同61%)、大規模空間を有する官庁施設の天井耐震対策の実施率を85%(同50%)とする目標が掲げられている。

ところで、学校は避難場所等として活用され、病院は災害による負傷者の治療が行われ、国及び地方公共団体の庁舎は被害情報収集や災害対策指示が行われるなど、公共建築物は

災害時の応急活動の拠点となる。しかしながら、平成30年7月豪雨、令和元年房総半島台風、同東日本台風など自然災害により公共建築物が被災する事例も相次いでいる。

激甚化・頻発化が懸念される河川氾濫、内水氾濫、高潮による氾濫等の水害に対応して、官庁施設として有すべき性能を定めた基準である「官庁施設の基本的性能基準」は、令和2年3月に改定され、災害応急対策活動を行う官庁施設について「水防法」（昭和24年法律第193号）に規定される想定最大規模降雨等による水害に対して必要な性能を確保することが明確化された。令和2年6月、官公庁施設の防災機能の確保を検討する際の参考となるよう、官庁営繕の防災に係る技術基準やソフト対策、事例などをパッケージ化した「災害に強い官公庁施設づくりガイドライン」が作成され、令和3年7月には、中央省庁、都道府県・政令市共通のガイドラインとして策定された。

なお、地方公共団体が所有又は管理する施設は、令和2年10月1日現在、防災拠点となる公共施設等のうち新耐震基準を満たしているものが95.1%、災害対策本部設置庁舎の市町村における耐震化率は83.9%、同庁舎又は災害対策本部の代替庁舎の市町村における耐震化率は98.6%となっている<sup>18</sup>。

引き続き、災害に強い官庁施設を含む公共建築物の継続的な整備が望まれる。

### （3）ユニバーサル社会の実現

令和3年10月現在、65歳以上の高齢者は、3,621.4万人と総人口の28.9%を占める一方<sup>19</sup>、令和2年の出生数は84万835人と明治32年の人口動態調査開始以来最小を記録したとされるなど、少子高齢化が進行している。また、令和3年版障害者白書によると、身体障害者が436万人、知的障害者が109.4万人、精神障害者が419.3万人とされ、複数の障害を併せ持つ者もいるため単純な合計にはならないものの、国民のおよそ7.6%が何らかの障害を有しているとされる。

平成30年の「ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策の総合的かつ一体的な推進に関する法律」（平成30年法律第100号）の制定を経て、公共建築分野において先導的な役割を担う官庁施設の整備において、法令で求められる内容を満たすのみではなく、高齢者、障害者等を含む全ての人が安全に、安心して、円滑かつ快適に施設が利用できるよう、ユニバーサルデザインの実現を目指したバリアフリー化が推進されている。

令和2年の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（平成18年法律第91号。以下「バリアフリー法」という。）の改正を経て、同年11月に取りまとめられた「バリアフリー法に基づく基本方針における次期目標について（最終とりまとめ）」では、建築物について、令和元年度末時点で合計床面積が2,000㎡以上の特別特定建築物<sup>20</sup>の総ストッ

<sup>18</sup> 消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」（令3.10.28）。

なお、防災拠点となる公共施設について、文教施設が99.2%、診療施設93.9%、消防本部・消防署93.9%、社会福祉施設91.2%、庁舎88.2%、警察本部・警察署88.1%等となっている。

<sup>19</sup> 総務省「人口推計（令和3年10月推計値）」（令4.3.22）

<sup>20</sup> 不特定多数のものが利用し、又は主として高齢者、障害者等が利用する建築物であり、①2,000㎡以上（公衆便所については50㎡以上）の新築、増築、改築（増改築部分のみ）又は用途変更について、建築物移動等円滑化基準への適合義務、②2,000㎡未満、及び既存建築物に対して建築物移動等円滑化基準への適合努力義務が定められている。同建築物には、例えば、「特別支援学校」、「百貨店、マーケット等の物品販売業を営む

クのバリアフリー化率約61%から、令和7年度には約67%に引き上げる目標を掲げている。また、合計床面積が2,000㎡未満の特別特定建築物等についても、地方公共団体における条例制定の促進、ガイドラインの作成及び周知によりバリアフリー化を促進するとしている。

なお、公立小中学校等施設のバリアフリー化は、①校舎について、車椅子利用者用トイレを令和2年度の65.2%から、令和7年度までに避難所に指定されている全学校（令和2年度調査時点で総学校数の約95%相当）、②段差解消について、門から建物前までが78.5%、玄関等から教室等までが57.3%から、いずれも全学校、③エレベーター設置について、27.1%から、円滑な移動等に配慮を要する要配慮児童生徒等が在籍する全学校（同調査時点で総学校数の約40%相当）等の整備目標が掲げられている<sup>21</sup>。

官庁施設のバリアフリー化への取組は、昭和48年の通達「官庁営繕の身体障害者に対する暫定処置について」を踏まえ、新築庁舎のうち、特に障害者等の利用が見込まれた公共職業安定所、労働基準局（当時）、労働基準監督署及びこれらが入居する合同庁舎に車椅子使用者の利用を考慮して、玄関へのスロープ、自動扉の設置や窓口業務を行う室の1階への配置等の措置が講じられたことに始まるとされる。平成18年のバリアフリー法の制定を受け、高齢者、障害者等を含む全ての人に利用しやすい官庁施設の整備を推進するため、官庁施設に求められる水準及びこれを確保するために必要な技術的事項等を内容とする「官庁施設のユニバーサルデザインに関する基準」が定められた。

同基準に基づき、障害の有無、年齢、性別、言語等にかかわらず多様な人々が利用しやすいように施設や生活環境をデザインするユニバーサルデザインの視点に立ったニーズの把握、解決策の検討、評価、フィードバック（以降の施設整備への評価結果の反映）といった一連の作業を施設整備の各段階（企画・設計・施工・フォローアップ段階等）において繰り返し行うことで、常に前の段階よりも高い水準を達成しようとするユニバーサルデザインレビューが行われている。

#### （４）環境対策・木材利用

##### ア 2050年カーボンニュートラル実現に向けて

地球温暖化に影響が大きいとされるCO<sub>2</sub>の平均濃度は、工業化（1750年）以前の平均的な値とされる278ppmから413.2ppm（2020年）へと300年足らずで約1.5倍増加している。

また、2021年の世界の平均気温は、1891年の統計開始以降6番目に高い値となり、長期的には100年当たり0.73℃の割合で上昇しているとされる。特に、この100年間のCO<sub>2</sub>などの温室効果ガス濃度の平均増加率は、過去2.2万年間に前例がないほど急速とされる<sup>22</sup>。

「IPCC第6次評価報告書第1作業部会報告書」は、温室効果ガスの排出増加に伴い

---

店舗」、「不特定多数の者が利用する官公署」、「飲食店」、「サービス業を営む店舗」が該当する。令和2年改正により、公立小中学校も特別特定建築物に位置付けられた。

<sup>21</sup> 学校施設のバリアフリー化等の推進に関する調査研究協力者会議「学校施設におけるバリアフリー化の加速に向けて～誰もが安心して学び、育つことができる教育環境の構築を目指して～」(令2.12)

<sup>22</sup> 気象庁「気候変動監視レポート2021」(令4.3)、文部科学省・気象庁「日本の気候変動2020」(令2.12)、「WMO 温室効果ガス年報第17号(2021.10.25)」(気象庁訳)、気象庁ウェブサイト「世界の年平均気温偏差の経年変化(1891～2021年)」<[https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/temp/an\\_wld.html](https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/temp/an_wld.html)>(令4.4.12最終アクセス)

地球温暖化が進行することで、極端な日降水量の強度や非常に強い熱帯低気圧の発生割合が上昇することを予測し、温室効果ガスの削減への取組が急務としている。

令和2年10月、我が国は、2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする「2050年カーボンニュートラル」を宣言し、令和3年4月には、2050年目標と総合的で野心的な目標として、2030年度に温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指し、さらに50%の高みに向けて挑戦を続けていくことを表明した。

「地球温暖化対策計画」（令3.10.22閣議決定）では、建築物の省エネルギー対策の強化を図るため、「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」（平成27年法律第53号。以下「建築物省エネ法」という。）を改正し、省エネルギー基準適合義務の対象外である小規模建築物の省エネルギー基準への適合を令和7年度までに義務化するとともに、令和12年度以降新築される建築物についてZEB<sup>23</sup>基準の水準の省エネルギー性能の確保を目指し、総合的な誘導基準の引上げや、省エネルギー基準の段階的な水準の引上げを遅くとも令和12年度までに実施するとの目標を掲げている。特に、公共建築物で率先した取組を図るとしている。また、建築物全体での徹底した省エネルギー・省CO<sub>2</sub>を促進するため、エネルギーの使用状況を表示し、照明や空調等の機器・設備について、最適な運転の支援を行うビルのエネルギー管理システム（BEMS）を令和12年までに約半数の建築物に導入するとしている。さらに、BEMSから得られるエネルギー消費データの利活用による建築物のより効率的なエネルギー管理の促進、建築物の快適性や生産性を確保しつつ設備機器・システムの適切な運用改善等を行う「エコチューニング」の推進による温室効果ガスの排出削減等を行うとの目標を掲げている。

官庁施設における環境対策としては、「官庁施設の環境保全性基準」において、官庁施設に求められる環境保全性の水準及びこれを確保するために必要な技術的事項等を定めている。令和4年4月以降に新築するものを対象に、官庁施設が確保すべきエネルギー消費性能として、「政府がその事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の削減等のため実行すべき措置について定める計画」（令3.10.22閣議決定）の改定に基づき、原則ZEB Oriented相当以上とするなど、脱炭素社会の実現に向けた取組の強化がなされている。

## イ 木材利用の推進

我が国の森林面積は、国土面積の3分の2に当たる約2,500万ha、人工林はそのうち約1,000万haに上るとされる。面積ベースで人工林の半分が一般的な主伐期である50年生を超えている<sup>24</sup>。近年の自然災害の激甚化・頻発化への対策、2050年カーボンニュートラ

<sup>23</sup> ZEBとは、快適な室内環境を保ちながら、高断熱化・日射遮蔽、自然エネルギー利用、高効率設備により、できる限りの省エネルギーに努め、太陽光発電等によりエネルギーを創ることで、年間で消費する建築物のエネルギー量が大幅に削減されている建築物をいい、①100%以上の一次エネルギー消費量削減を満たす建築物を「ZEB」、②75%以上100%未満の一次エネルギー消費量削減を満たす建築物を「Nearly ZEB」、③再生可能エネルギー等を除き、50%以上の一次エネルギー消費量削減を満たす建築物を「ZEB Ready」、④延べ床面積が1万㎡以上の建築物のうち、事務所や工場、学校などで40%以上の一次エネルギー消費量削減、ホテル、病院、百貨店、集会所などで30%以上の削減を満たし、かつ、省エネ効果が期待されている技術であるものの、建築物省エネ法に基づく省エネ計算プログラムにおいて現時点で評価されていない技術を導入している建築物を「ZEB Oriented」と定義している。（資源エネルギー庁「平成30年度ZEBロードマップフォローアップ委員会とりまとめ」（平31.3）参照）

<sup>24</sup> 林野庁「森林・林業・木材産業の現状と課題」（令3.11）



ルの実現に向けた森林吸収量目標の達成の側面から、間伐、再造林等の適切な森林整備や木材利用等の森林吸収源対策の推進が求められている。

平成22年に制定された「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律」（平成22年法律第36号。以下「木材利用促進法」という。）では、整備する公共建築物における木材の利用が努力義務化された。木材利用促進法に基づく「公共建築物における木材の利用の促進に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）では、国が整備する公共建築物のうち、積極的に木造化を促進する公共建築物の範囲に該当する低層の公共建築物については原則として全て木造化を図ることとされた。また、高層・低層にかかわらず国民の目に触れる機会が多いと考えられる部分を中心とした内装等の木質化を促進するとともに、ボイラー等を設置する場合には木質バイオマスを燃料とするものの導入に努めるものとされた。平成29年の基本方針の変更により、木造化や内装等の木質化に当たっては、CLT（直交集成板）<sup>25</sup>、木質耐火部材等の新たな木質部材の活用に取り組むものとされた。

建築基準法の建築基準についても木材利用の促進の観点から見直しが行われている。平成12年改正では、必要な耐火性能の確保により安全性が確認されれば、様々な建築物について木造とすることを可能とするなど規制の合理化が行われた。平成30年改正では、耐火構造等とすべき木造建築物の対象を高さ13m・軒高9m超から高さ16m超・階数4以上とする見直し、「木材のあらかし」等の耐火構造以外の構造を可能とする基準の見直し、防火地域・準防火地域内において高い延焼防止性能が求められる建築物についても、内部の壁、柱等において更なる木材利用が可能となる基準等の見直しが行われた。

国が整備する公共建築物について、基本方針において積極的に木造化を促進するとされている低層（3階建て以下）のものは、令和2年度は154棟のうち、132棟（85.7%）で木造化が行われ、また、内装等の木質化を行ったものが220棟であり、木造使用量は5,286m<sup>3</sup>に上っている<sup>26</sup>。林野庁が試算した建築着工統計から得られる木造率（令和2年度）で見ると、建築物全体の木造率は43.5%であるが、公共建築物のそれは13.9%となっている。また、低層（3階建て以下）のものは、同じく65.8%であるが、公共建築物は29.7%となっている。

木材利用促進法は、令和3年6月に改正（令3.10.1施行）され、題名が「脱炭素社会の実現に資する等のための建築物等における木材の利用の促進に関する法律」と改められ、目的に「脱炭素社会の実現に資すること」が追加されるとともに、法律の対象が建築物一般に拡大された。これに合わせて、従来の基本方針に代えて、「建築物における木材利用の促進に関する基本方針」（令3.10.1木材利用促進本部決定）が定められた。また、

<sup>25</sup> 「直交集成板の日本農林規格」によると、ひき板又は小角材（これらをその繊維方向を互いにほぼ平行にして長さ方向に接合接着して調整したものを含む。）をその繊維方向を互いにほぼ平行にして幅方向に並べ又は接着したものを、主としてその繊維方向を互いにほぼ直角にして積層接着し3層以上の構造を持たせた一般材をいうとされる。CLTには、コンクリートの養生期間が不要なため短期間で施工できること、建物の重量が軽くなり基礎工事の簡素化ができること、同じ厚さで比較するとCLTはコンクリートより断熱性が高いことがメリットとして挙げられている。

<sup>26</sup> 木材利用促進本部「令和3年度建築物における木材の利用の促進に向けた措置の実施状況の取りまとめ」（令4.3.31）



同法第4条第5項は、国に対し、建築物における木材利用を促進するため、木造建築物に係る建築基準法等の規制について、木材の耐火性等に関する研究成果、専門的な知見に基づく意見、諸外国における規制等を踏まえて検討の上、規制の撤廃・緩和のために必要な法制上の措置等を講ずることを定めている。建築物の木材利用を促進する観点からこれまで公共建築物で培ってきた技術面での更なる貢献が期待される。

#### (5) 公共工事の品質確保・働き方改革

建設業は、公共建築物はもちろんのこと、社会資本の整備の担い手であると同時に、社会の安全・安心の確保を担う、国土保全に必要な産業である。また、建設業は、国内総生産の5.9%（令和2年）を占めるとともに、就業者数の7.2%（令和3年、以下同）を占めるなど、我が国経済、雇用を支える基幹産業としての側面もある。建設業の就業者は、55歳以上が35.5%である一方、29歳以下が12.0%と高齢化が進行している。そのため、現在及び将来にわたる建設工事の適正な施工及び品質の確保が懸念されている。年間賃金総支給額（男性）は、全産業平均の546.4万円に対し、建設業全体では558.5万円と全産業平均を12.1万円上回るものの、現場作業に従事する建設・採掘従事者に限ると447.8万円と全産業平均、建設業全体と比較しても低い。一方、年間の総実労働時間は全産業平均の1,709時間に対し、建設業は2,032時間と323時間長い<sup>27</sup>。建設工事全体では、技術者の約4割が4週4休以下で就業している状況にあるとされる。

平成31年4月に施行された改正労働基準法では、時間外労働は原則月45時間かつ年間360時間までとされ、特別条項でも上回ることでできない罰則付き時間外労働時間の上限が設定された。建設業は、令和6年4月から時間外労働の上限規制が適用されることとなっている。また、令和元年6月に成立した新・担い手3法（「建設業法及び公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年法律第30号）、「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年法律第35号））において、働き方改革の側面から、休日、準備期間等を考慮した適正な工期設定、国庫債務負担行為や繰越明許費の活用等を通じた施工時期の平準化、適正な請負代金・工期での下請契約の締結、社会保険加入の許可要件化、下請代金のうち労務費相当についての現金払等の措置を講ずることとされた。

建設業で働き方改革が進められる一方、技能者を雇用する建設企業にとっては社会保険や割増賃金、有給休暇等の負担増となる。このため、労働関係諸経費の削減を目指す事業主に指示されて不本意に技能者が個人事業主化（いわゆる一人親方）することが懸念されている。令和3年3月、国土交通省が設置した「建設業の一人親方問題に関する検討会」は中間とりまとめを公表した。その中で、①社会保険の加入に関する下請指導ガイドラインの改訂、②技能者に対して働き方が適正かどうか確認するための取組、③適正な請負契約の締結・適切な請負代金の支払いについての周知、④雇用契約を締結すべきと考えられるケースや契約内容等が適切でないケースの周知徹底及び契約内容の適正化、⑤一人親方

<sup>27</sup> 内閣府「国民経済計算」、総務省「労働力調査」、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」より算出

問題における国土交通省と建設業界が推進する「適正一人親方の目安」の策定等を通じて、規制逃れを目的とした一人親方化の防止、一人親方の処遇改善を求めている。

公共工事の予定価格の積算に用いられる公共工事設計労務単価は、平成24年度以降、必要な法定福利費相当額の反映、東日本大震災による入札不調状況に応じた被災三県での単価引上げ措置等の実施を受け、平成25年度以降10年連続で引き上げられている。また、平成24年4月以降、建設業の社会保険加入対策と合わせて、法定福利費相当額の事業主負担分を予定価格に適切に反映できるよう現場管理費率式の見直しが実施され、平成25年4月以降、建設技能者が社会保険等の加入に必要な法定福利費相当額の本人負担分を公共工事設計労務単価に反映する措置が講じられた。

一方、建設業における働き方改革、担い手の育成・確保を推進する観点から、総合評価落札方式<sup>28</sup>での評価項目に加算点を付与するなどの取組が進められている。例えば、関東地方整備局では、「40歳以下の主任（監理）技術者の配置」、「本工事における定期的な実務指導の実施」を評価する「技術者育成型」の試行、産休・育休等取得期間を評価対象期間に加味する制度の導入、生産性向上に向けた「ICT土工」の評価項目への追加、「週休2日制モデル工事の施工実績」の評価項目への追加、技術者不足に対応した施工能力評価型における「技術者の能力」の配点の見直し等の取組が実施されている<sup>29</sup>。

社会資本整備審議会「官公庁施設整備における発注者のあり方について—公共建築工事の発注者の役割—（答申）」（平29.1.20）では、公共建築工事の発注者の業務の適切な実施に向け国土交通省で当面実施すべき施策として、①発注者の役割の理解の促進、②技術基準等の整備・活用と人材育成の促進等、③個別の公共建築工事の適切な発注と実施に資するための環境の整備、④発注者間の協力や連携の促進等を提言している。

「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令3.11.19閣議決定）、「緊急提言～未来を切り拓く「新しい資本主義」とその起動に向けて～」（令3.11.8新しい資本主義実現会議）を踏まえ、総合評価落札方式の評価項目に賃上げに関する項目を設け、令和4年4月1日以降に契約を締結する調達を対象に、事業年度又は暦年単位で従業員に対する目標値（大企業：3%、中小企業等：1.5%）以上の賃上げを表明した入札参加者を総合評価において加点（加点割合5%以上）するとともに、加点を受けた企業に対し、事業年度又は暦年の終了後、達成状況を確認し未達成の場合はその後の国の調達において、入札時に加点する

<sup>28</sup> 公共工事の場合は、価格に加えて、工事目的物の品質、工事の効率性、安全性、環境への配慮等の工事实施段階における特性など価格以外の要素を総合的に評価して落札者を決定する方式をいう。平成17年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（平成17年法律第18号）において、総合評価落札方式は、価格と品質が総合的に優れた調達を実現する落札者の決定方法として位置付けられている。総合評価落札方式のタイプは、建設業界やそれを取り巻く社会情勢の変化に応じて見直しが行われている。現在は、技術的工夫の余地が小さい工事を対象に、発注者が示す仕様に基づき、適切で確実な施工を行う能力を確認する場合に適用する「施工能力評価型」、技術的工夫の余地が大きい工事を対象に、構造上の工夫や特殊な施工方法等を含む高度な技術提案を求めると、又は発注者が示す標準的な仕様（標準案）に対し施工上の特定の課題等に関して施工上の工夫等の技術提案を求めることにより、民間企業の優れた技術力を活用し、公共工事の品質をより高めることを期待する場合に適用する「技術提案評価型」が活用されている。（「国土交通省直轄工事における総合評価落札方式の運用ガイドライン」（平25.3、平28.4改正）参照）

<sup>29</sup> 国土交通省関東地方整備局「関東地方整備局における総合評価落札方式の適用ガイドライン（令和3年度版）」（令3.8）参照

割合よりも大きく減点するとしている<sup>30</sup>。また、令和4年度においても、公共事業の働き方改革や生産性向上を推進するための環境整備の一環として、国土交通省土木工事・業務の積算基準等の改定等が行われている。

## 5. おわりに

官庁営繕の役割の一つに、先導的な取組や地方公共団体等への支援を行うことで、公共建築分野の質的・技術的水準の向上に寄与するという公共建築の先導的役割がある。これに加えて、官庁施設やそれを支える官庁営繕は、住宅・建築行政、建設行政における課題への方向性を具体的に目に見える形で示してきた側面からも、両者がこれまで果たしてきた役割は大きく、多くの専門人材により支えられてきている。

官庁営繕から離れるが、令和3年12月に、建設工事受注動態統計調査の調査票の数値の書換え問題が発生し、令和4年3月にも、基幹統計たる建築着工統計調査のデータを構成する建築工事費調査の調査の実施方法の変更に伴う作業の遅れにより調査票の配布が当初予定より遅れているなどの問題が明らかになっている。建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る調査報告書」（令4.1）では、事案の発生原因として、慢性的な人員不足の上に、職員の能力不足、統計に対する理解、意識の薄さが挙げられている。国土交通省所管の統計をめぐる問題を見ると、専門人材の確保と資質の向上の重要性を改めて認識させられる。

自然災害の激甚化・頻発化とともに、新型コロナウイルス感染症の拡大、デジタル化の急速な進展など国民生活、経済の在り方に変革が迫られる中、新しい時代に対応した建築物、都市の拠点として官庁施設の在り方にも変化が求められよう。官庁営繕も、新たな時代に見合う官庁施設の機能を維持、向上させる上で新たな役割を果たしていくことが求められている。こうした官庁営繕が期待される役割を十分に担っていくためにも、人材の確保に加え、技術力の不断の向上が望まれる。

(むらた かずひこ)

---

<sup>30</sup> 国土交通省「総合評価落札方式における賃上げを実施する企業に対する加点措置について」（令3.12.24）