

## 調査レポート

### 沖縄県における公共工事の不調・不落の実態調査

～2050 年の建設業就業者数は大幅減の見込み、増加する建築需要とインフラ維持に向け発注体制強化が急務～

#### 《要旨》

- ・ 沖縄県は 2025 年に戦後 80 周年を迎え、本土復帰後に整備された社会インフラは近年著しく老朽化が進んでいる。また、昨今の気候変動や大型地震等の災害リスクに対する懸念から「防災・減災」の観点も重要視されており、安定した生活基盤の維持に向け、インフラの整備・強化が急務となっている。
- ・ 建設業は県内経済の成長に大きく貢献しているものの、就業者数は緩やかに減少傾向にあり、高齢化が顕著に進んでいる。また、技術者の有効求人倍率は直近で 5 倍以上に上り、人手不足が深刻化している。
- ・ 沖縄県内の公共工事関連予算は、防衛省関連予算は増加傾向にあるものの、沖縄振興予算は減額傾向にある。公共工事請負金額は、国発注工事がけん引し高水準を維持しているものの、建設コストの上昇を背景に県や市町村発注の工事件数は減少しており、発注側の予算の制約や施工者の人手不足等から需給のミスマッチが生じている。
- ・ 2024 年度の沖縄県土木建築部発注工事の不調・不落発生率は 27.4%となり、比較可能な 2012 年度以降で最も高くなった。特に離島工事における不調・不落発生率が高く、企業局発注工事においても同様の傾向がみられた。本県の県発注工事の不調・不落発生率は全国で最も高く、島しょ県ならではの人材流動性の制約、発注時期の集中等に伴う人手不足の影響がみられた。
- ・ 2020 年国勢調査をもとに本県の建設業就業者数の将来推計を試算したところ、2050 年は 2020 年比で約 38%減少すると推計された。今後、本土復帰直後の建築物の建替え等による建築需要が増加すると見込まれるも、就業者数の減少や高齢化が加速し、人手不足が更に深刻化することが懸念される。
- ・ 公共工事の入札を断念する背景について、建設事業者や業界団体等へのヒアリングでは、「技術者不足」「積算価格と実勢価格の乖離」「離島のコストが積算に反映されていない」などの声があった。
- ・ 以上を踏まえ、担い手の確保や適正な工事価格設定、発注体制の強化に向け、「(1) 島しょ県の特性を考慮した積算価格への実勢価格の迅速な反映」「(2) 最低制限価格の引き上げ」「(3) 公共工事発注・管理体制の高度化」「(4) 官民連携による建設事業者の人材確保や D X 推進にかかる支援強化」の 4 つを提言する。

## 目次

1.	はじめに.....	1
2.	本県における建設業界の動向.....	1
	(1) 県内生産額および特化係数.....	1
	(2) 労働・雇用状況.....	3
3.	本県の公共工事の動向.....	5
	(1) 沖縄振興予算および防衛省関連予算の推移.....	5
	(2) 公共工事の推移.....	6
4.	公共工事の不調・不落の現状.....	8
	(1) 入札方式と入札の流れ.....	8
	(2) 不調・不落発生率の推移.....	9
	(3) 都道府県および県内市町村別の比較.....	13
	(4) 建設業の人手不足との関連.....	14
5.	本県における建設業就業者数の将来推計.....	16
	(1) 推計手法および仮定について.....	16
	(2) 建設業就業者数の将来推計(2025年～2050年、5年毎).....	16
	(3) 強まる建築需要と拡大する人手不足.....	17
6.	公共工事の円滑な実施に向けた取組みと課題.....	19
	(1) 国の施策(第三次・担い手3法の改正).....	19
	(2) 県の取組み.....	20
	(3) 本県の公共工事の主な課題.....	21
7.	公共工事の円滑な実施に向けた提言.....	22
	(1) 島しょ県の特性を考慮した積算価格への実勢価格の迅速な反映.....	23
	(2) 最低制限価格の引き上げ.....	23
	(3) 公共工事発注・管理体制の高度化.....	23
	(4) 官民連携による建設事業者の人材確保やDX推進にかかる支援強化.....	24
8.	最後に.....	24

## 1. はじめに

2025 年 1 月、埼玉県八潮市にて老朽化した下水道管破損による道路陥没死亡事故が発生した。これを契機にインフラの老朽化が全国的に問題視されているが、本県も決して例外ではない。

沖縄県は 2025 年に戦後 80 周年を迎えた。1972 年の本土復帰に際して整備された社会インフラ（港湾や空港、道路、ダム、導水施設など）は、近年著しく老朽化が進んでいる。2025 年 11 月に大宜味村にて県企業局所管の導水管が破損し、最大 19 万戸超に断水等の影響が生じたことは記憶に新しい。本事案の導水管も 58 年前（2025 年時点）に布設され、耐用年数を超過していたことが確認された。

また、昨今の気候変動や大型地震等の災害リスクに対する懸念から「防災・減災」の観点も重要視されており、安定した生活基盤の維持に向け、インフラの整備・強化が急務となっている。

一方、県内の公共工事においては、建設業界の人手不足や資材価格の高騰等を背景に、県発注工事等で入札の不成立や落札者が決まらない「不調・不落」の発生件数が増加しており、公共工事の円滑な実施への足かせとなっている。人口減少が進む中、今後もこのような状況が続くとインフラ整備の遅れに繋がり、住民生活へ多大な影響を及ぼすことが懸念される。

こうした状況を踏まえ、本レポートでは県内の公共工事の動向や入札の不調・不落発生状況について調査した。また、建設事業者や建設業団体へのヒアリングをもとに、本県の公共工事の課題を整理し、公共工事の円滑な実施に向けた提言をまとめた。

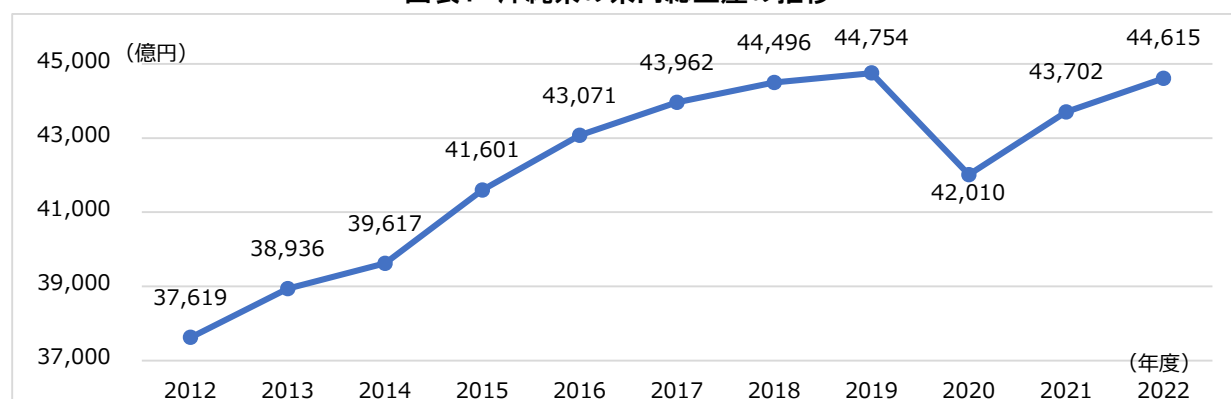
## 2. 本県における建設業界の動向

### (1) 県内生産額および特化係数

沖縄県「県民経済計算」によると、2022 年度の県内生産額は 4 兆 4,615 億円となり、2012 年からの 10 年間で 18.6% 増加した（図表 1）。増加率を産業別にみると、建設業の寄与度は「専門・科学技術、業務支援サービス業」（レンタカー業など）に次いで 2 番目に高く、本県の経済成長に大きく貢献している事がわかる（図表 2）。

また、県内生産額の産業別構成比を全国の値で除した「特化係数」をみると、建設業は 1.72 となり、産業別では 5 番目に高い値となった（図表 3）。本県の建設業は、全国と比較しても総生産に占める割合が高く、経済的にも重要な位置付けであると言える。

図表1 沖縄県の県内生産額の推移



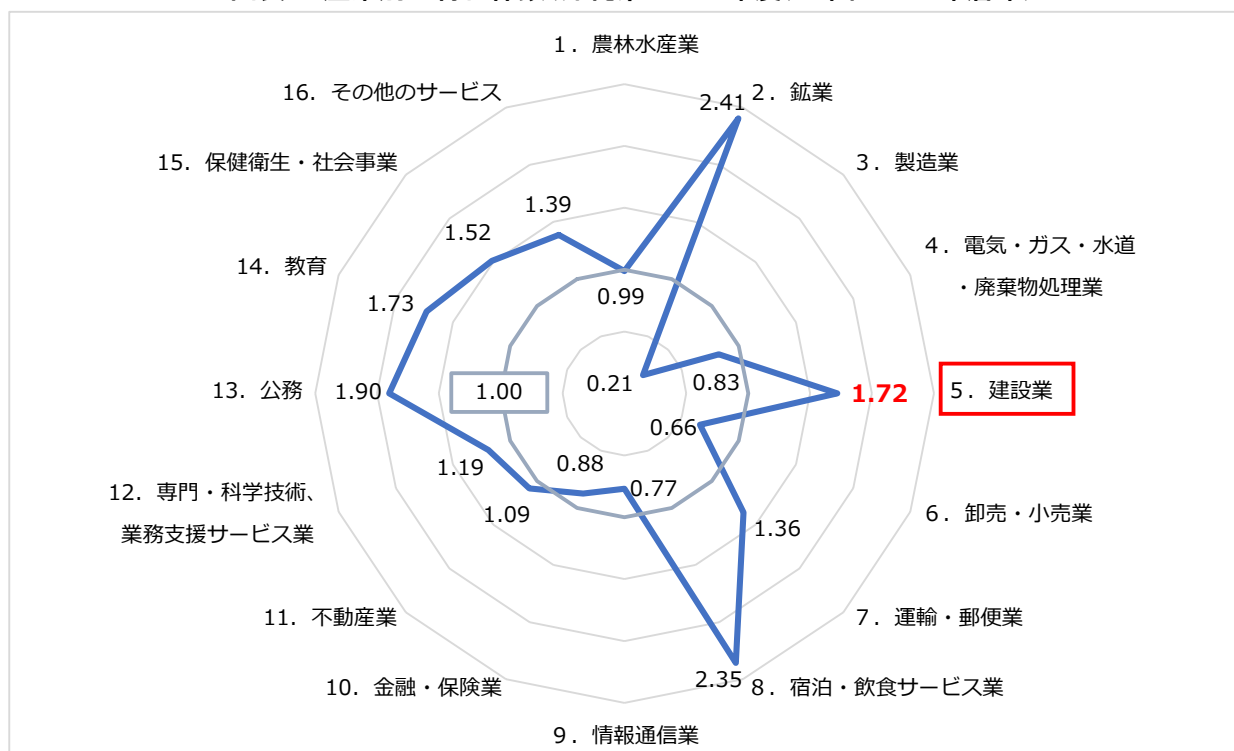
出所：沖縄県「県民経済計算」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表2 県内総生産の産業別構成比および寄与度

項目	2022年度県内総生産		対2012年度比増加率
	実数（百万円）	産業別構成比（％）	産業別寄与度
1. 農林水産業	44,129	1.0	-0.4
2. 鉱業	10,741	0.2	0.2
3. 製造業	180,051	4.0	0.4
4. 電気・ガス・水道・廃棄物処理業	88,424	2.0	-1.3
5. 建設業	398,736	8.9	3.9
6. 卸売・小売業	421,393	9.4	0.7
7. 運輸・郵便業	285,382	6.4	1.3
8. 宿泊・飲食サービス業	168,075	3.8	0.4
9. 情報通信業	168,241	3.8	-0.5
10. 金融・保険業	175,765	3.9	1.0
11. 不動産業	561,702	12.6	2.7
12. 専門・科学技術、業務支援サービス業	483,505	10.8	4.0
13. 公務	441,237	9.9	1.8
14. 教育	262,517	5.9	1.2
15. 保健衛生・社会事業	561,255	12.6	3.5
16. その他のサービス	241,123	5.4	0.5
17. 小計	4,492,276	100.7	19.5
18. 輸入品に課される税・関税	29,778	0.7	0.1
19. （控除）総資本形成に係る消費税	60,524	1.4	1.1
20. 県内総生産（17+18-19）	4,461,530	100.0	18.6

出所：沖縄県「県民経済計算」、内閣府「国内経済計算」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表3 産業別の特化係数（沖縄県：2022年度、全国：2022年暦年）



出所：沖縄県「県民経済計算」、内閣府「国内経済計算」より、りゅうぎん総合研究所作成

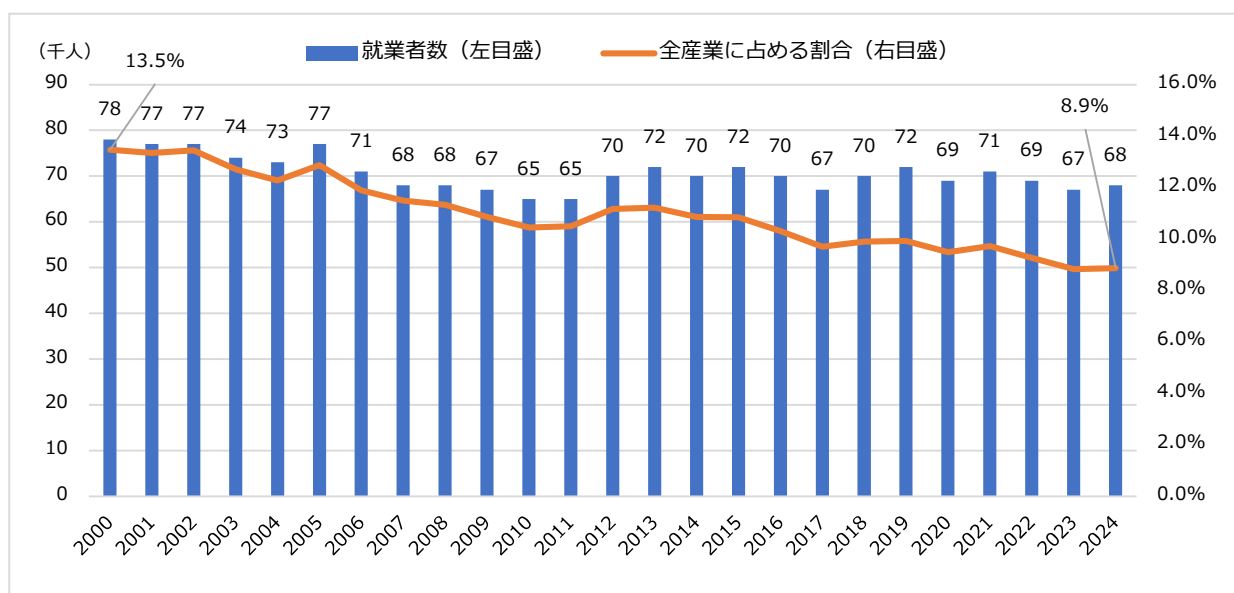
## (2) 労働・雇用状況

### ① 就業者数

沖縄県「労働力調査」によると、本県の建設業就業者数は緩やかに減少傾向にある（図表4）。2024年は約6万8千人となり、2000年比で約1万人の減少となった。また、全産業の就業者に占める割合も減少傾向にある。

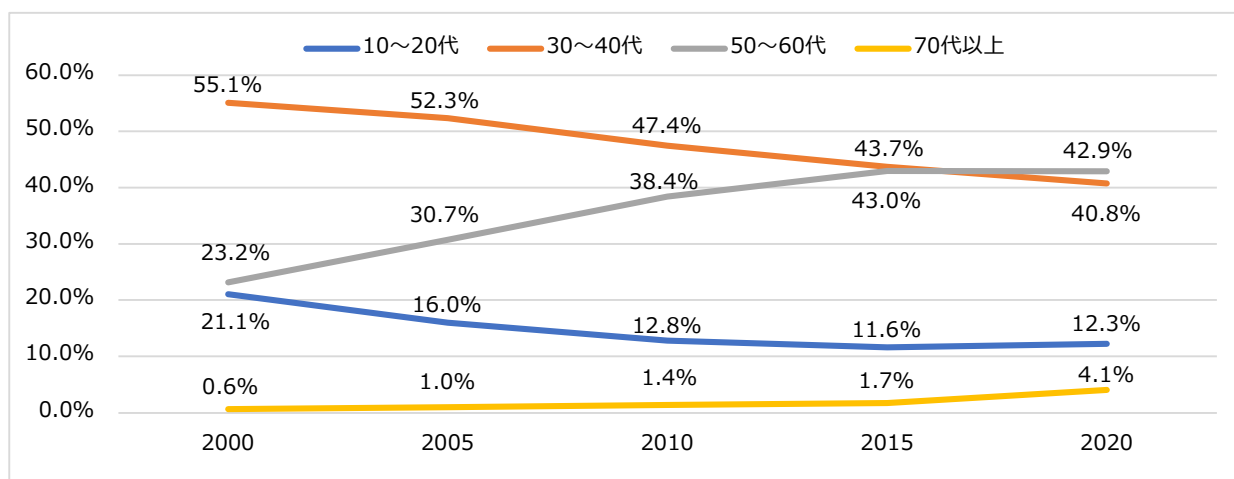
就業者数を年代別にみると、50代以上の割合が増加傾向にあり、高齢化が顕著に進んでいる（図表5）。2020年の就業者は50代以上が5割弱を占めており、今後、団塊ジュニア世代の大量離職に伴い就業者の減少が加速し、更なる労働力の低下が懸念される（本県の建設業就業者数の将来推計については第5章にて詳細に確認する）。

図表4 建設業就業者数の推移



出所：沖縄県「労働力調査」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表5 建設業就業者の年代別構成比の推移



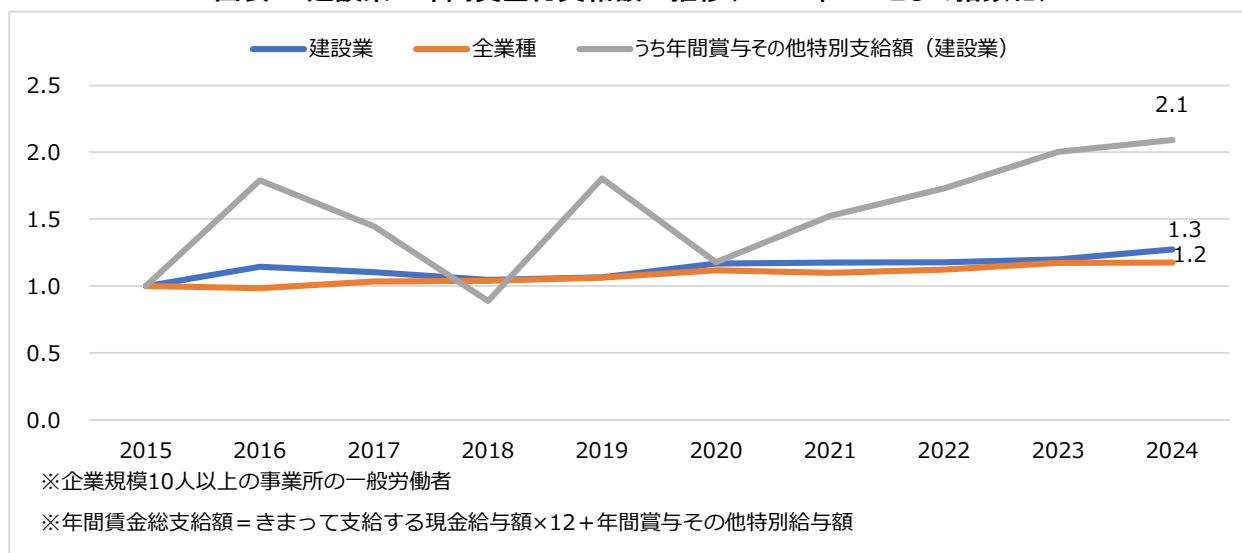
出所：総務省「国勢調査」より、りゅうぎん総合研究所作成

## ② 賃金

厚生労働省「賃金構造基本統計調査」によると、本県の建設業の年間賃金総支給額は全業種よりも高い伸び率で推移しており、2015年から2024年の10年間で約1.3倍に上昇している（図表6）。

建設業の内訳をみると、「年間賞与その他特別給与額」は約2.1倍に上昇しており、近年の賃金を押し上げていることがわかる。コロナ禍以降、物価高に伴う企業の賃上げの動きや防衛関連、ホテルなどの大型工事が活況であったことから、賞与を増額する動きがあったと推測する。

図表6 建設業の年間賃金総支給額の推移(2015年=1として指数化)



出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より、りゅうぎん総合研究所作成

## ③ 有効求人倍率

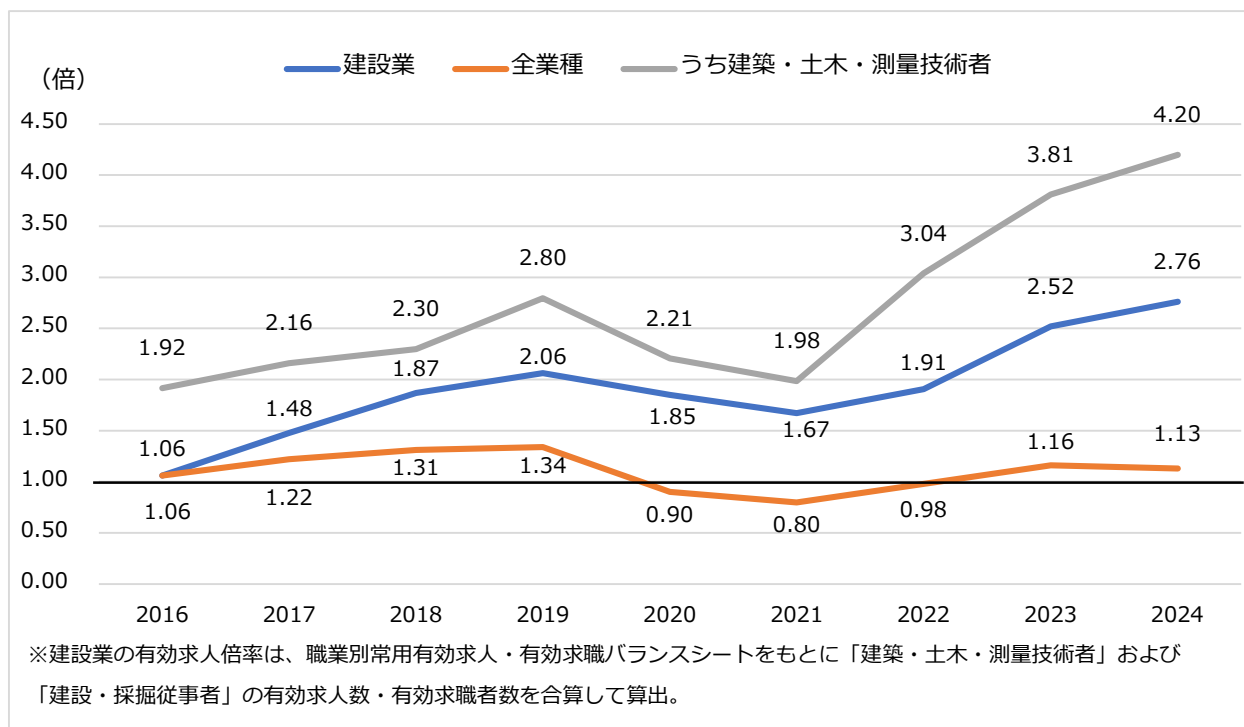
最後に、有効求人倍率をもとに建設業の人手不足の現状をみていく。

沖縄労働局の公表資料より本県の建設業の有効求人倍率を集計したところ、2024年は2.76倍となり、全業種平均（1.13倍）を大きく上回った（図表7）。年別推移をみると、コロナ禍前より求人超過（1倍超）にあるものの、2022年以降は上昇が顕著であり、コロナ禍後の経済活動の回復や観光客の増加等により建設需要は増加した一方、就業者数の減少により人手不足が悪化したと推測する。中でも「建築・土木・測量技術者」（以降、技術者）の上昇は著しく、2024年の有効求人倍率は4.20倍となった。技術者の不足が人手不足の悪化をけん引していることがわかる。2025年も技術者の有効求人倍率は高止まりで推移しており、9月以降は5倍を超え、技術者不足が深刻化している。（図表8）。

こうした状況に対し、建設事業者へのヒアリングでは「賃金を上げて募集をかけても中々人が集まらない」「若手の離職率が高い」など、賃金面以外のミスマッチを懸念する声が聞かれた。また、「技術者の配置が難しいため、工事の受注を断念せざるを得ない」といった声も多く聞かれ、技術者の不足が受注機会の損失に繋がっているケースもみられた。

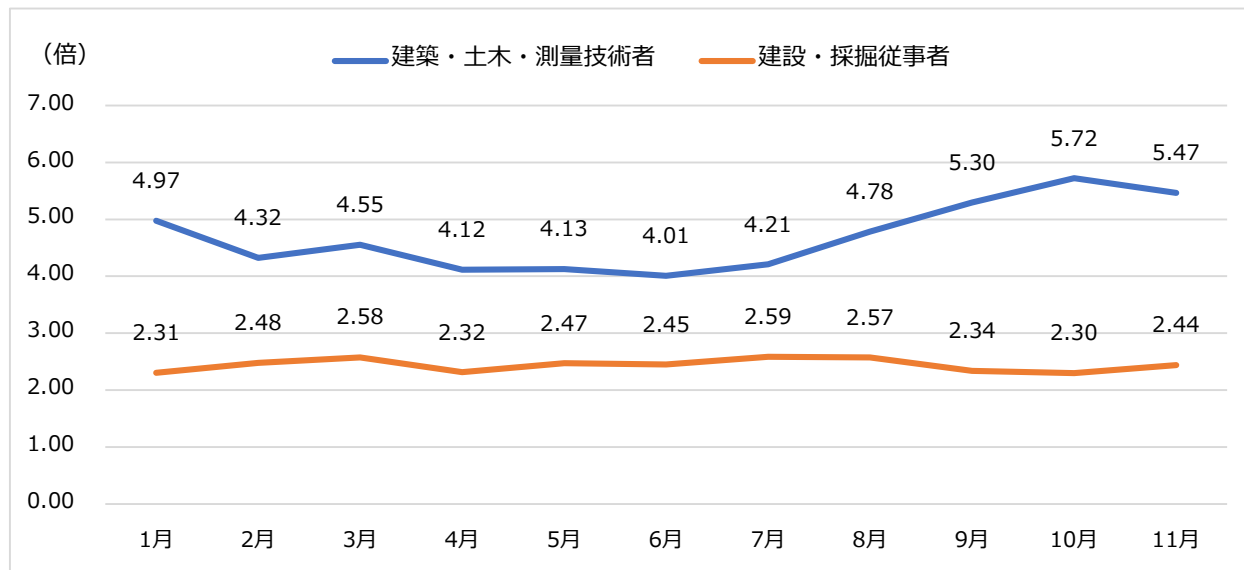
このように、建設業は若年層を中心に担い手の確保が喫緊の課題であり、人手確保や生産性向上に向け、「業界の魅力度向上」「働きやすい労働環境や労働条件の整備」「技術者の育成支援」「DXによる省人化・省力化」などの多角的な取組みが求められている。

図表7 建設業における有効求人倍率の推移(就業地別、各年平均)



出所：沖縄労働局「職業安定業務月報」「労働市場の動き」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表8 職業別の有効求人倍率の推移(2025 年、建設業)



出所：沖縄労働局「労働市場の動き」より、りゅうぎん総合研究所作成

### 3. 本県の公共工事の動向

#### (1) 沖縄振興予算および防衛省関連予算の推移

初めに、本県の公共工事の予算について、沖縄振興予算（内閣府担当部局予算）および防衛省関連予算の推移をみていく（図表9）。

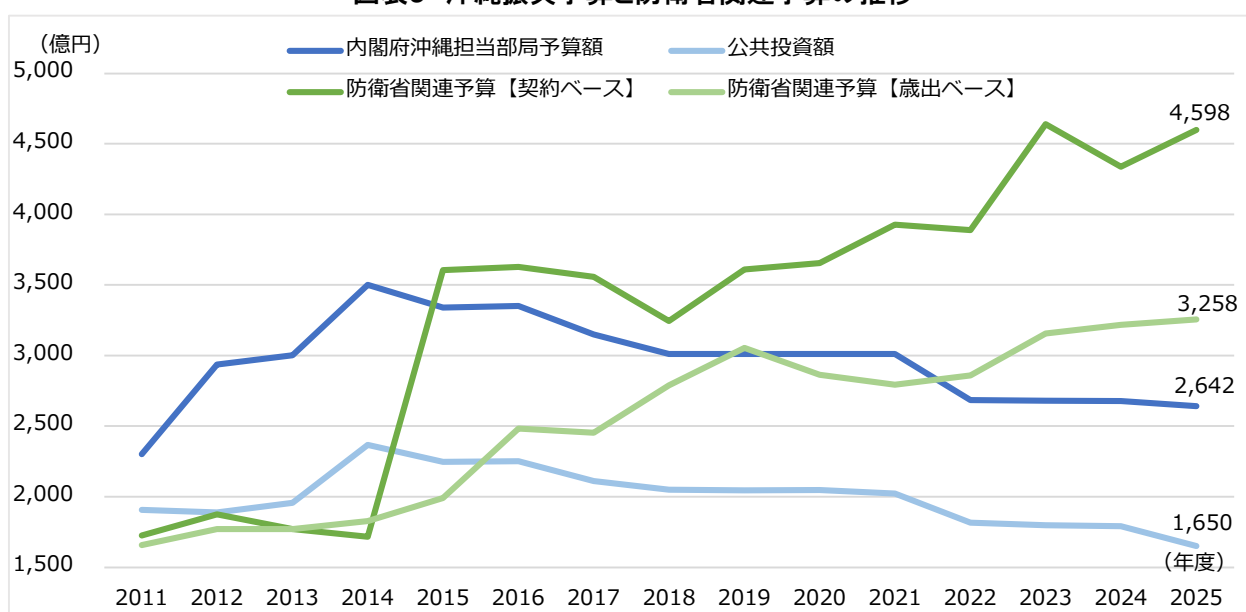


沖縄振興予算は近年 2,600 億円台で推移しており、緩やかに減額傾向にある。そのうち公共工事の予算となる公共投資額（公共事業関係費、施設費、沖縄振興公共投資交付金）は 6 割程度で推移しており、同じく減額傾向にある。

一方、防衛省関連予算（自衛隊関連予算を除く沖縄関係費）<sup>1</sup>は 4,000 億円台（契約ベース）で推移しており、沖縄振興予算を大きく上回り増額傾向にある。2015 年度からの伸びは普天間飛行場の辺野古移設などの米軍再編関係経費がけん引している。

なお、2026 年度の沖縄振興予算案は 2,647 億円（前年度比+5 億円）と微増に留まるも、防衛省関連予算案は普天間飛行場関連の米軍再編関係経費の増加がけん引し、契約ベースで約 6,002 億円（同+1,404 億円）まで増額され、同様の傾向が継続している。

図表9 沖縄振興予算と防衛省関連予算の推移



出所：内閣府「沖縄振興予算概算決定額等」および沖縄建設新聞より、りゅうぎん総合研究所作成

## (2) 公共工事の推移

### ① 公共工事請負金額

西日本建設業保証株式会社によると、2024 年度の公共工事請負金額は 4,230 億円となり、前年度比 4.3%減となった（図表 10）。

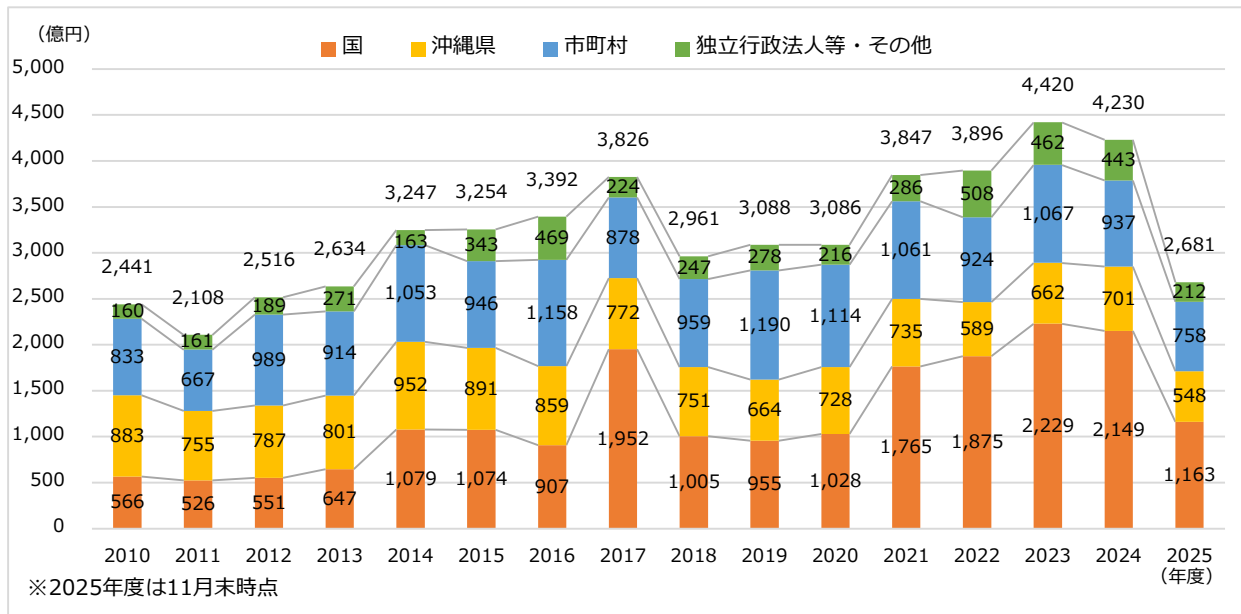
発注者別にみると、県は 701 億円（同 5.9%増）と前年を上回り、国が 2,149 億円（同 3.6%減）、市町村が 937 億円（同 12.2%減）、独立行政法人等・その他が 443 億円（同 4.2%減）と前年を下回った。

年度別推移をみると、近年は防衛省関連予算の増額などを背景に国発注工事（防衛関連工事等）がけん引し、高い水準で推移している。2025 年度は 11 月時点で 2,681 億円（前年同期比 19.7%増）となっており、前年と同額以上で推移することが見込まれる。

<sup>1</sup> 防衛相関連予算は①沖縄関係費、②米軍再編関係費（地元負担軽減分）沖縄関係経費、③日米特別行動委員会（SACO）沖縄関係費、④自衛隊関連予算の 4 つに区分されるが、④は沖縄県内分の予算が区分されていない。



図表 10 公共工事請負金額の推移(発注者別)



出所：西日本建設業保証株式会社沖縄支店提供資料より、りゅうぎん総合研究所作成

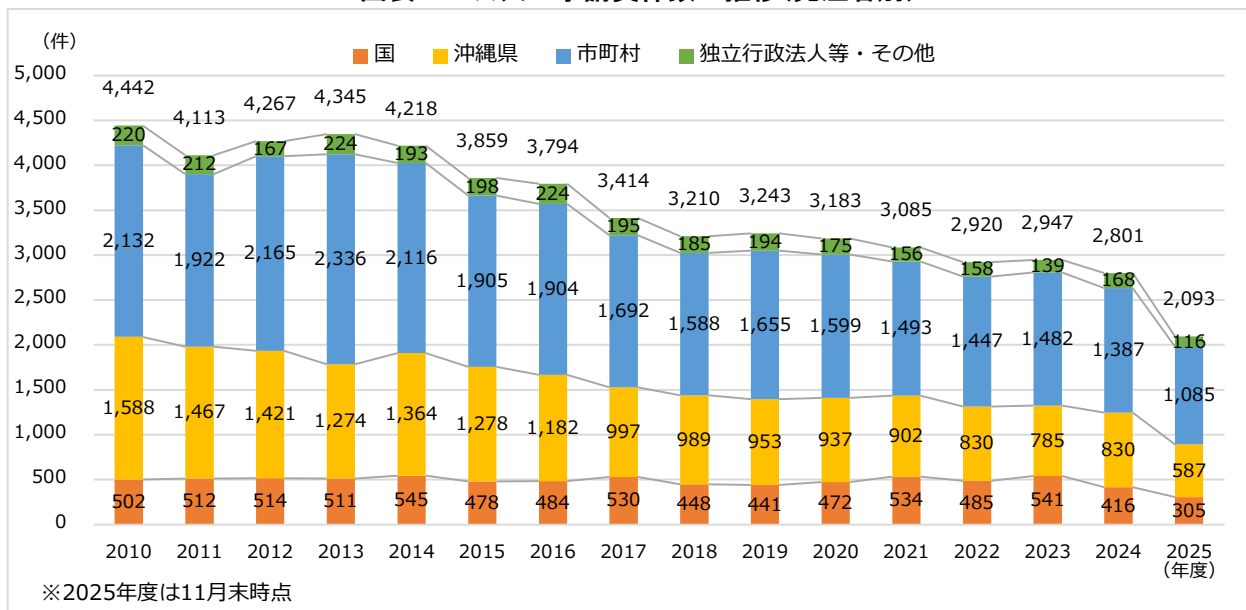
## ② 公共工事請負件数

西日本建設業保証株式会社によると、公共工事の請負件数は緩やかに減少傾向にある（図表 11）。

発注者別でみると、国は概ね横ばいで推移しているものの、県や市町村の減少が全体を押し下げた。近年は資材価格や人件費の高騰を背景に建設コストが上昇しており、1件あたりの工事金額も増加傾向にある。これにより主に国発注工事の大型化が進み、公共工事請負金額を押し上げている。

一方、県や市町村においては、1件あたりの工事金額は増加するも、沖縄振興予算の減額などによる需要側（発注者）の制約と建設業事業者の人手不足等による供給側（施行者）の制約から需給のミスマッチが生じ、工事件数が減少傾向にあると推察する。

図表 11 公共工事請負件数の推移(発注者別)



出所：西日本建設業保証株式会社沖縄支店提供資料より、りゅうぎん総合研究所作成

以上より、公共工事の不調・不落の増加は、こうした需給ミスマッチが入札の段階から生じていることを示唆している。これらを踏まえ、次章以降は主に県発注工事に焦点をあて、入札や不調・不落の現状についてみていく。

## 4. 公共工事の不調・不落の現状

### (1) 入札方式と入札の流れ

まず初めに、沖縄県の公共工事発注における入札の概要についてみていく。

沖縄県土木建築部の公表資料によると、入札方式は、「一般競争入札」「指名競争入札」「随意契約」の3種類に分けられる（図表12）。また、「一般競争入札」における落札者の選定方法として、「価格競争方式」と「総合評価方式」の2種類が採用されている。入札の多くは競争における公平性が高い一般競争入札となるが、工事規模が5千万円未満の場合は指名競争入札となる。その他、競争入札の不調・不落により落札者が決まらない場合や、特殊な技術を要する工事等においては随意契約となる。

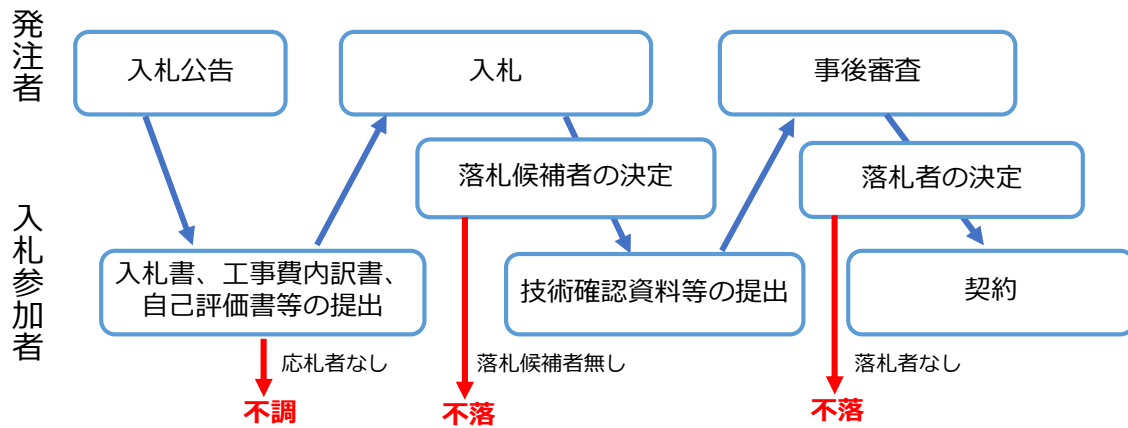
一般競争入札の主な流れは「入札公告→入札書類提出→入札→事後審査→落札者決定→契約」の順となる（図表13）。総合評価方式では、技術評価を要するため、入札参加者の提出資料として自己評価表や技術確認資料の提出が求められるケースがある。また、一般的には応札者が居ないなどで「入札が成立しないケース」を「入札不調」、入札後に予定価格超過（最低制限価格未満）や技術評価基準の未達などにより「入札後に落札者が決まらないケース」を「入札不落」として整理される。

図表12 入札方式の種類

入札方式の種類	各種類の方法	各種類の対象となる工事
一般競争入札 (価格競争方式)	価格のみで落札者を決定する。	工事において技術的な工夫が必要ない工事。原則、工事規模が5千万円以上の工事。
一般競争入札 (総合評価方式)	価格と企業の技術提案を総合的に評価して落札者を決定する。最もコストパフォーマンスに優れた提案を客観的に判定する。	工事において技術的な工夫が可能な工事。原則、工事規模が5千万円以上の工事。
指名競争入札	特定の条件により発注者側が指名した者同士で競争に付して契約者を決める。	工事規模が5千万円未満の工事。
随意契約	競争入札によらずに、任意で決定した相手と契約を締結する。	特殊な技術を要する工事等。

出所：沖縄県土木建築部「総合評価方式の運用（2025年4月）」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表 13 一般競争入札の主な流れ



出所：沖縄県「入札情報システム」および沖縄県土木建築部公表資料より、りゅうぎん総合研究所作成

## (2) 不調・不落発生率の推移

### ① 公共工事の入札状況

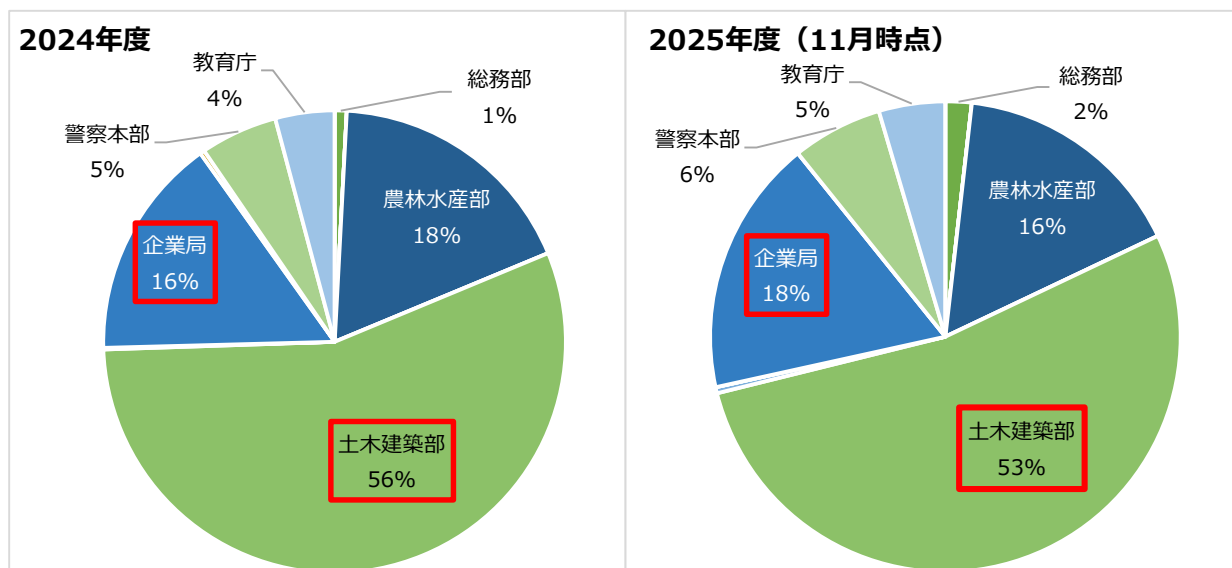
沖縄県「入札情報システム」をもとに、県発注工事の入札状況について確認した。

2024 年度の入札予定工事の発注部署別の構成比をみると、「土木建築部」（56%）が最も多く、次いで「農林水産部」（18%）、「企業局」（16%）となった（図表 14）。この 3 部署で発注件数の約 9 割を占めている。2025 年度（11 月時点）もほとんど同様の構成比で推移している。

また、同システムより 2024 年度の入札結果を発注部署別に集計すると、不調・不落件数は「土木建築部」（152 件）が最も多く、次に「企業局」（28 件）が続いた（図表 15）。

土木建築部は道路や橋梁、港湾、河川、公営住宅などの県内のインフラ整備を全般的に担っており、企業局は浄水場や送水管などの水道インフラの整備を担っている。以降はこれらの 2 部署に焦点をあて、不調・不落発生状況の推移や要因についてみていく。

図表 14 入札予定件数の発注部署別の構成比



出所：沖縄県「入札情報システム」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表 15 発注部署別の入札予定および不調・不落件数(2024年度)

	総務部	企画部	環境部	生活福祉部	農林水産部	商工労働部	土木建築部	知事公室	スポーツ部	文化観光	保険医療部	企業局	病院事業局	警察本部	教育庁	出納事務局	計
入札予定件数	8	0	0	0	169	0	526	1	0	0	0	147	3	51	39	0	944
うち不調・不落件数	4	0	0	0	14	0	152	0	0	0	0	28	2	4	6	0	210

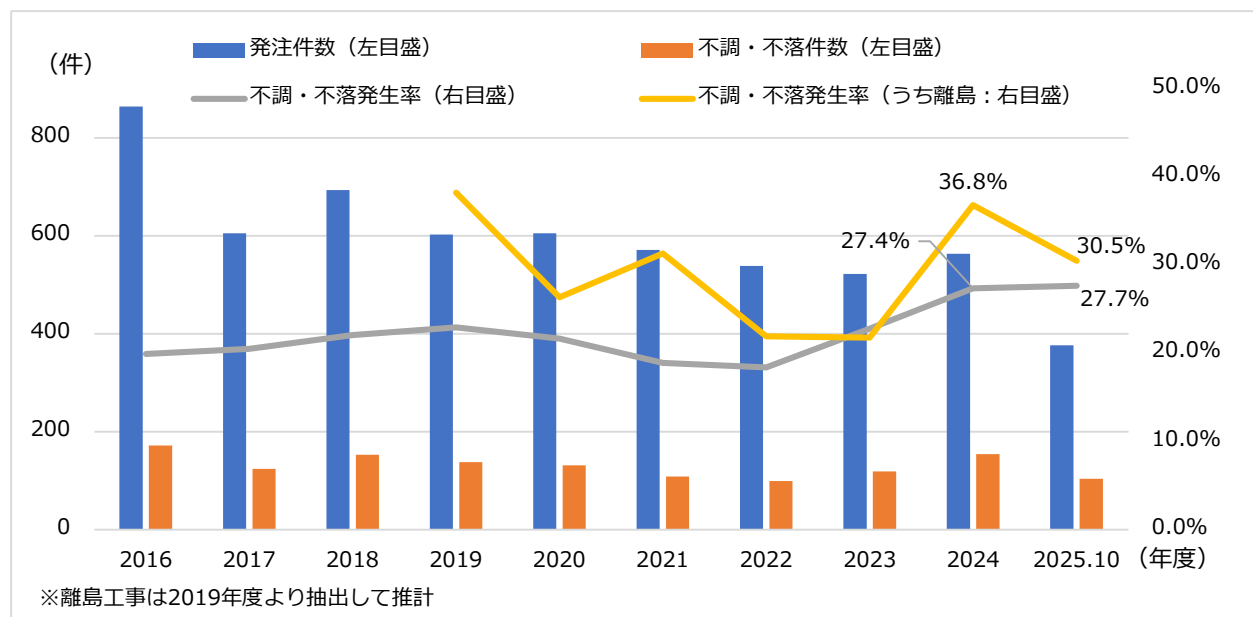
出所：沖縄県「入札情報システム」より、りゅうぎん総合研究所作成

## ② 土木建築部発注工事

土木建築部発注工事における不調・不落発生率は近年増加傾向にあり、2024年度は27.4%となり、比較可能な2012年度以降で最も高くなった(図表16)。そのうち離島工事は36.8%と全体より高く、近年の不調・不落発生率を押し上げている。2025年度は10月時点で27.7%となり、高止まりが継続している。また、入札情報システムより月別の入札状況を集計すると、決算期となる9月、3月にかけて入札予定件数が増加する傾向にあり、2024年度の月別の不調・不落発生率は上半期ピーク後の10月に最も高くなった(図表17)。

2024年度の不調・不落件数について、要因別の構成比をみると、「応札者なし」(55%)が最も多かった(図表18)。また、「1者入札<sup>2</sup>」(12%)が次いで多く、「予定価格超過」(9%)や「最低制限価格未満」(4%)など、価格要因で落札されないケースも一定数みられた。こうした背景について、同部によると、「島しょ県で労働力に制約があり、主に離島工事で不調・不落の増加が顕著である。」とし、技術者を中心に担い手不足が深刻化していることが一因であると指摘している。

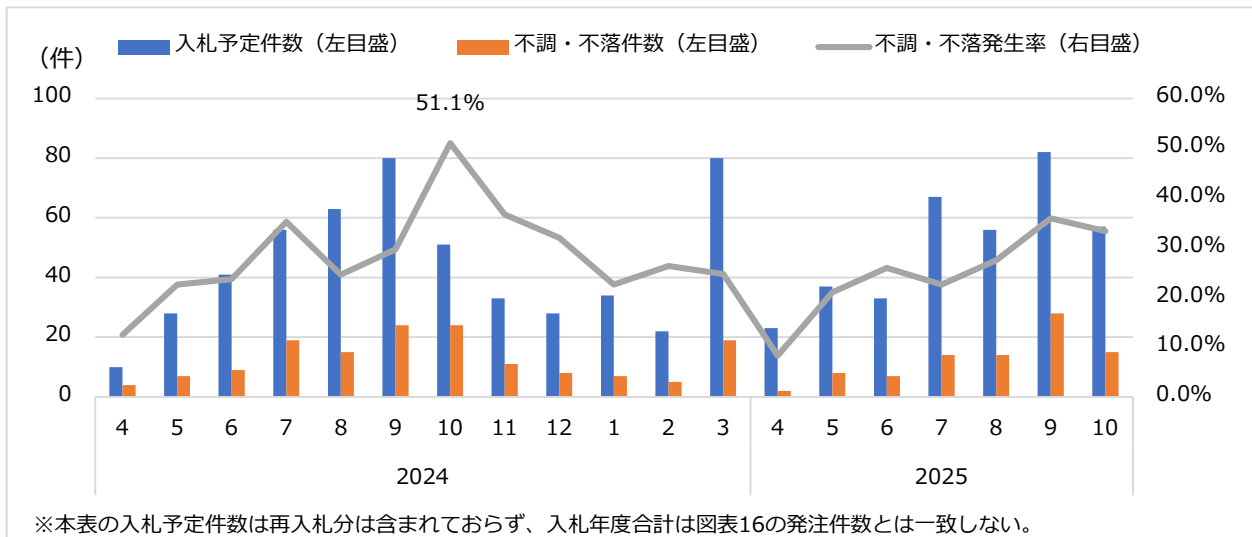
図表 16 不調・不落発生率の年度別推移(土木建築部発注工事)



出所：沖縄県土木建築部技術・建設業課提供資料および同課へのヒアリングをもとに、りゅうぎん総合研究所作成

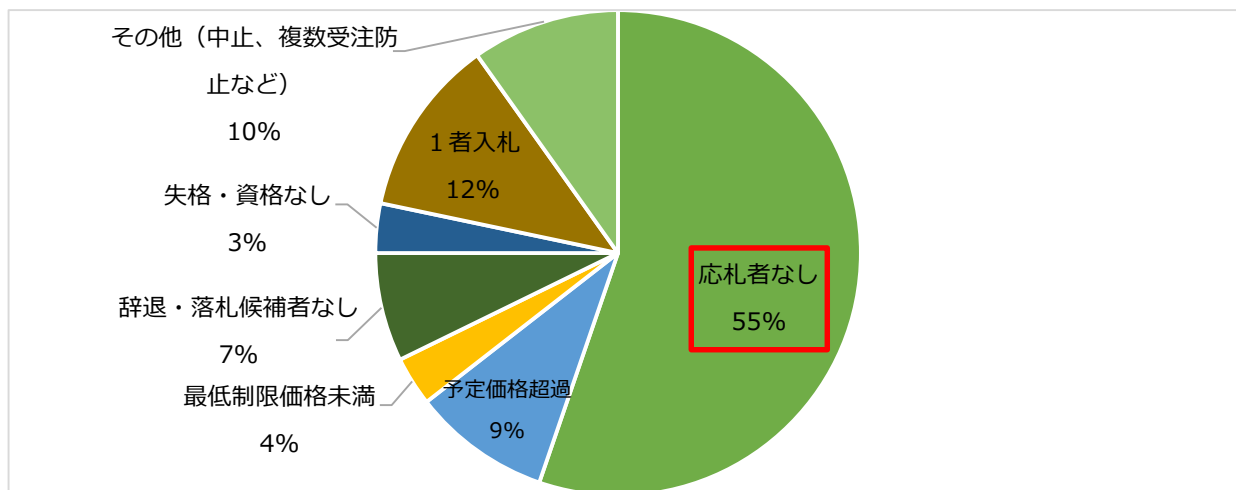
<sup>2</sup> 「1者入札」は、指名競争入札において、競争性の担保の観点から予定価格の範囲内（最低制限価格以上）であっても、1社のみの入札の場合であれば不調・不落とするケースを指す。

図表 17 不調・不落発生率の月別推移(土木建築部発注工事)



出所：沖縄県「入札情報システム」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表 18 不調・不落件数の要因別構成比(土木建築部発注工事、2024 年度)



出所：沖縄県「入札情報システム」より、りゅうぎん総合研究所作成

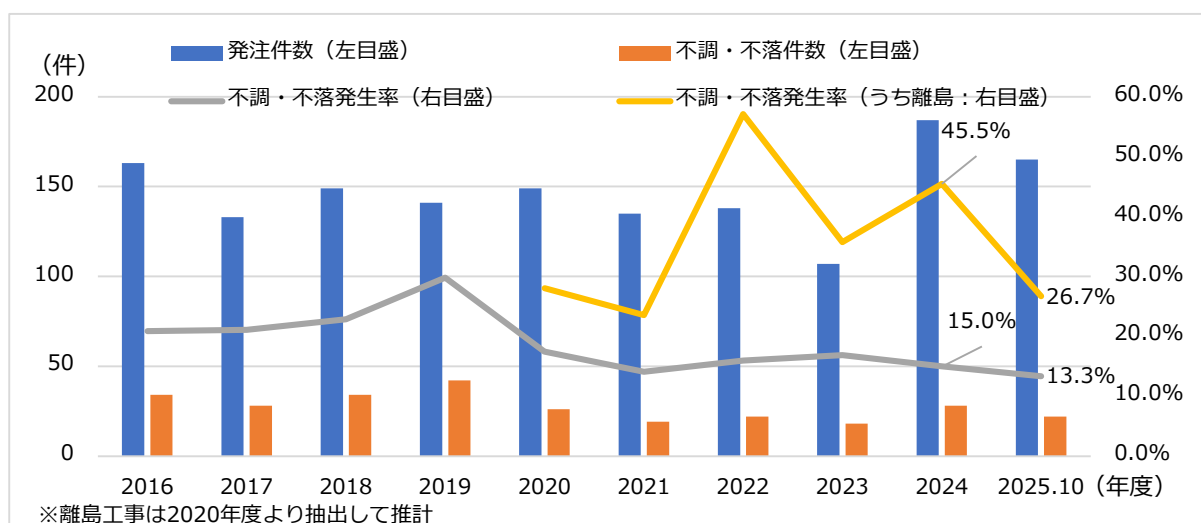
### ③ 企業局発注工事

企業局発注工事における不調・不落発生率は緩やかに減少傾向にあり、2024 年度は 15.0% となった (図表 19)。離島工事においては 45.5% であり、土木建築部発注工事と同様に離島工事における不調・不落が全体を押し上げている。また月別でみると、入札は主に 6 月～10 月に集中しており、2025 年度は同期間にて増加傾向にある (図表 20)。

2024 年度の不調・不落の要因については、土木建築部と同様、「応札者なし」(57%) が最も多かった (図表 21)。

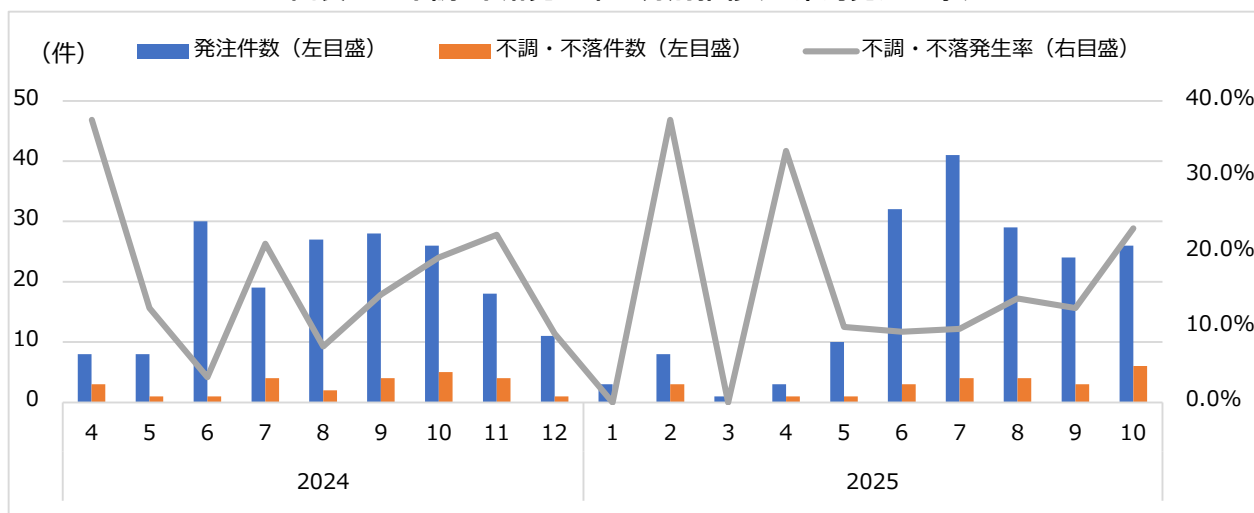
同局によると、「対象工事は耐用年数等を基準に計画に基づいて整備がなされるが、沖縄振興予算が減額となる中で、予算の確保が課題である。」とし、2024 年度からは自主財源 (内部留保や公営企業債など) の引き当てを厚くし、発注件数が増加しているとの事であった。しかし、土木建築部と同様に担い手の不足により、発注しても不調・不落となるケースが多いと指摘している。

図表 19 不調・不落発生率の年度別推移(企業局発注工事)



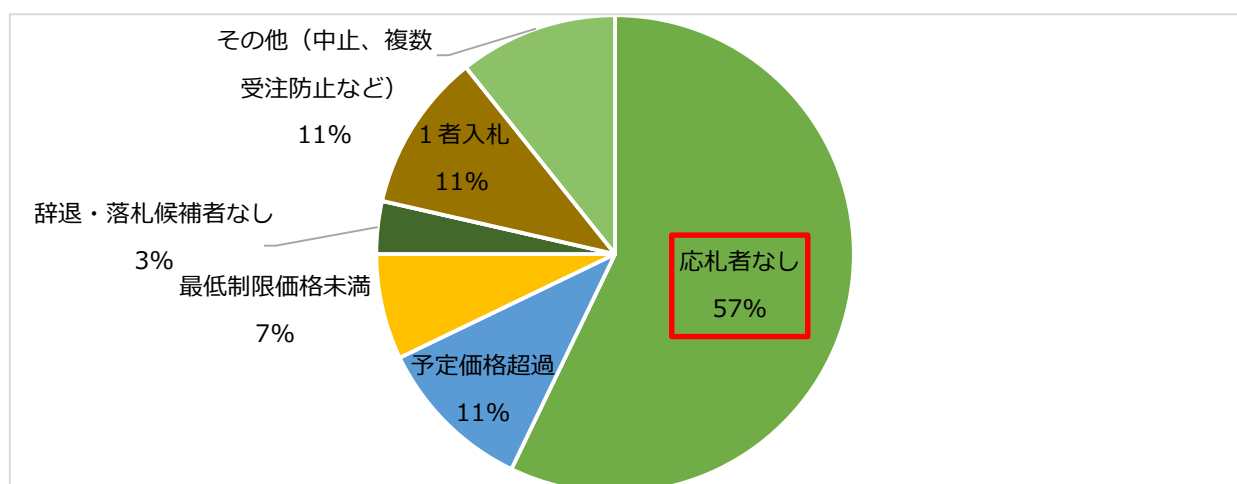
出所：沖縄県企業局総務課提供資料および同課へのヒアリングをもとに、りゅうぎん総合研究所作成

図表 20 不調・不落発生率の月別推移(企業局発注工事)



出所：沖縄県企業局総務課提供資料より、りゅうぎん総合研究所作成

図表 21 不調・不落件数の要因別構成比(企業局発注工事、2024)



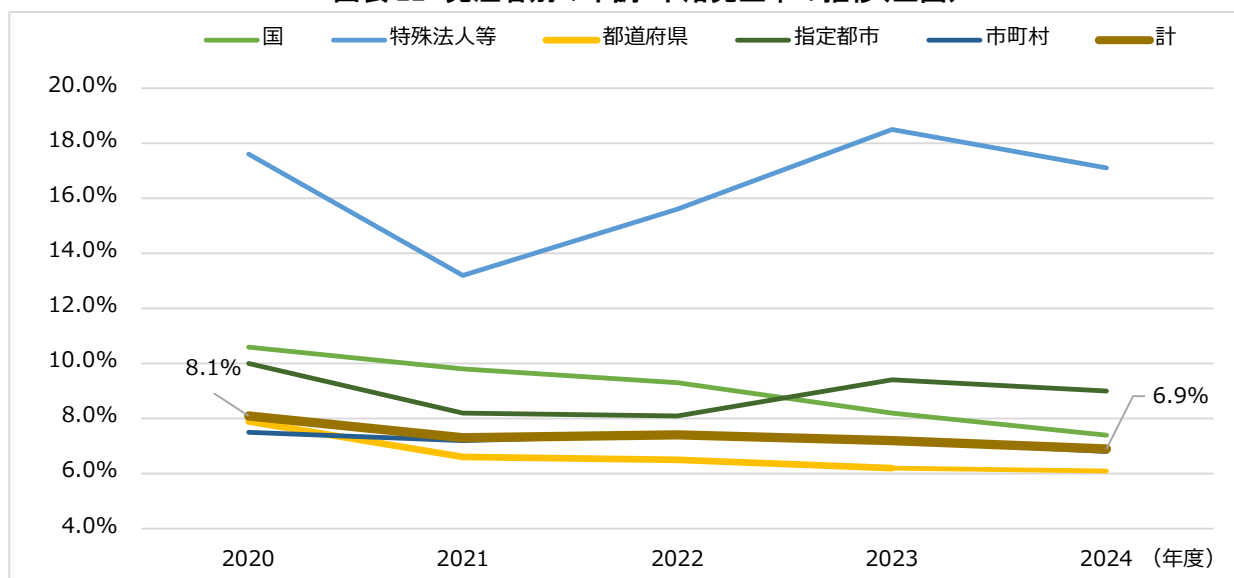
出所：沖縄県「入札情報システム」より、りゅうぎん総合研究所作成

### (3) 都道府県および県内市町村別の比較

#### ① 全国の発注者別の不調・不落発生率の推移

国土交通省が2025年6月に実施した入契調査（入契法<sup>3</sup>等に基づく入札・契約手続きに関する実態調査）によると、2024年度の全国の公共工事の不調・不落発生率は6.9%となり、全体として減少傾向にある（図表22）。国は入契法等に基づき、公共工事の入札契約の適正化や建設業の働き方改革の推進に向けて取り組んでおり、不調・不落発生率の減少に繋がっていると推測する。

図表22 発注者別の不調・不落発生率の推移(全国)



出所：国土交通省 HP「R7 入契調査ダイジェスト資料」より、りゅうぎん総合研究所作成

([https://www.mlit.go.jp/report/press/tochi\\_fudousan\\_kensetsugyo13\\_hh\\_000001\\_00325.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/tochi_fudousan_kensetsugyo13_hh_000001_00325.html))

#### ② 都道府県別および県内市町村別の不調・不落発生率

国土交通省の入契調査における各都道府県および県内各市町村の2023年度工事発注実績をもとに不調・不落発生率を試算し、それぞれ比較した。

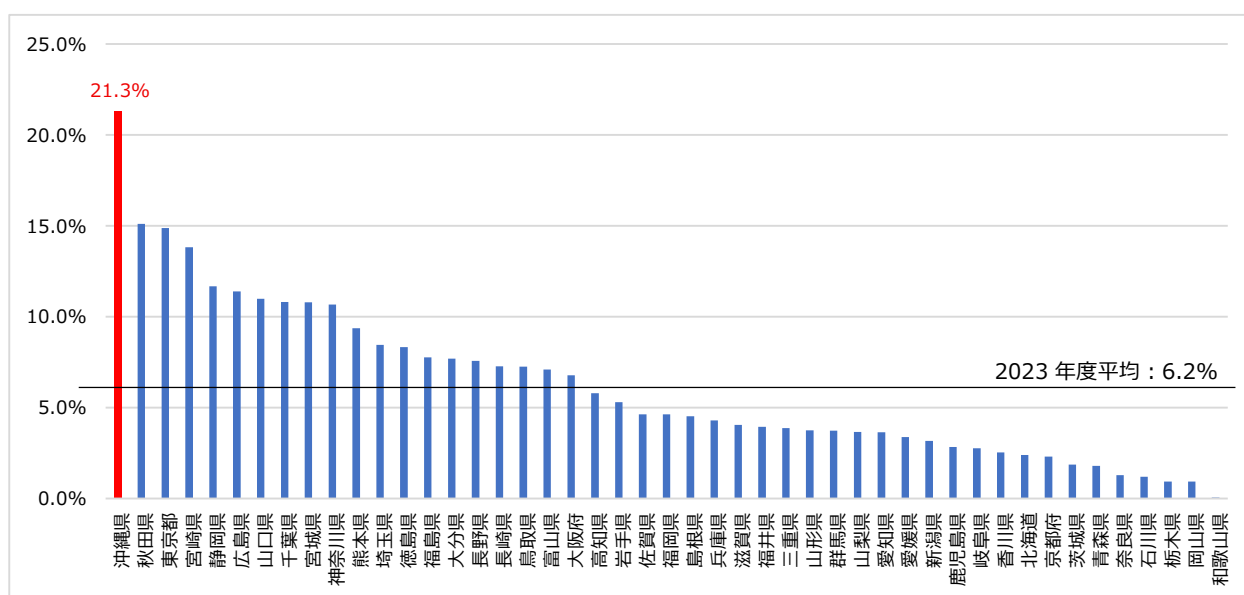
その結果、本県の不調・不落発生率は47都道府県の中で唯一20%を超えており、全国で最も高くなった（図表23）。

また、県内市町村の発注工事においては、渡嘉敷村や粟国村などの離島において不調・不落発生率が高くなった（図表24）。なお、同調査は発注者からの回答をベースに件数を集計しているが、契約件数や不調・不落件数の未区分などの理由で集計不可との回答があった8町村（伊江村、中城村、与那原町、座間味村、渡名喜村、八重瀬町、竹富町、与那国町）については、不調・不落発生率を算出できないため、図表24には記載していない。

<sup>3</sup> 入契法：「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の略称。

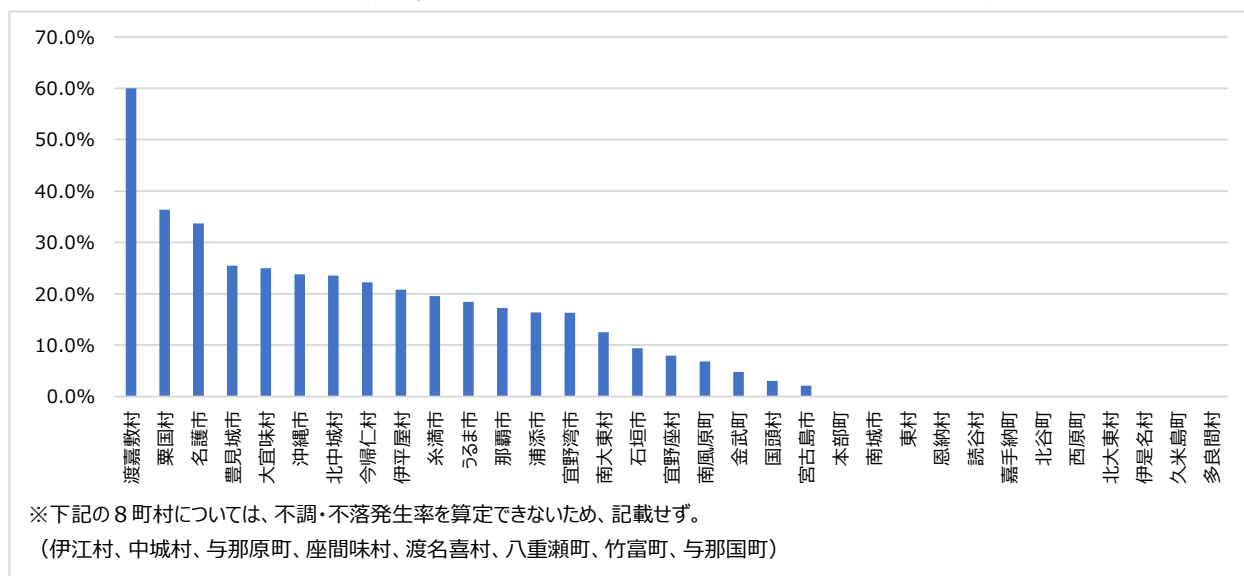


図表 23 各都道府県発注工事の不調・不落発生率(2023 年度)



出所：国土交通省提供資料（R6 入契調査）より、りゅうぎん総合研究所作成

図表 24 県内各市町村発注工事の不調・不落発生率(2023 年度)



出所：国土交通省提供資料（R6 入契調査）より、りゅうぎん総合研究所作成

#### (4) 建設業の人手不足との関連

ここまで、本県の公共工事は離島を中心に不調・不落発生率が高いことを確認した。多数の離島を抱える島しょ県であるという特性上、工事を担う人材の流動性に制約があることから、建設業の人手不足が不調・不落に大きく影響していると推測する。ここではその人手不足と公共工事の不調・不落との相関について分析した。

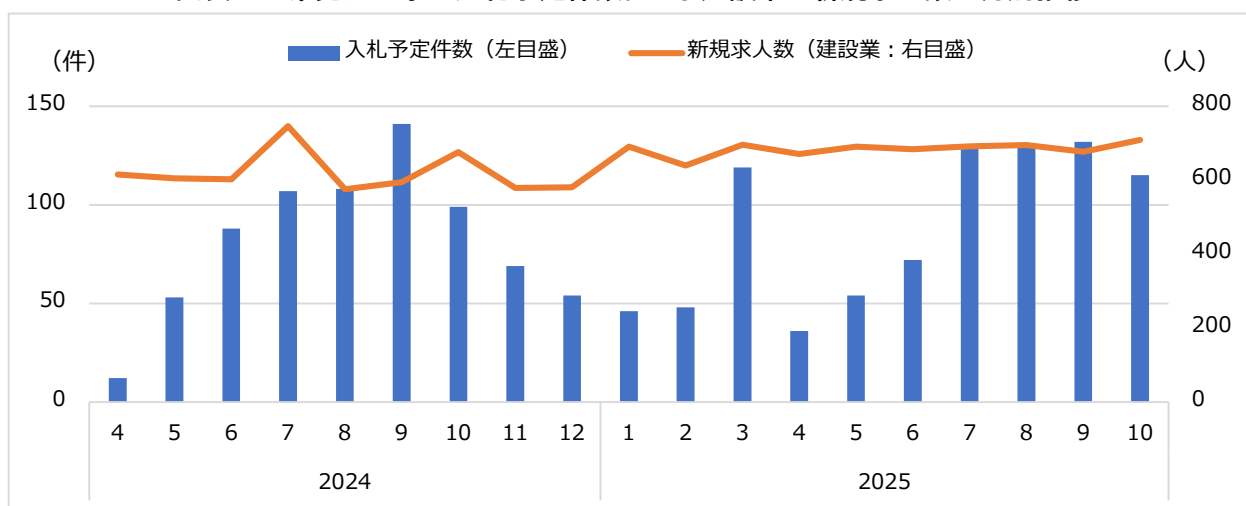
##### ① 県発注工事の入札時期と新規求人の状況

入札情報システムより、県発注工事の各部署の入札予定件数を集計したところ、大半を占める土木建築部発注分と同様に、決算期の9月、3月にかけ件数が増加する傾向がみられた（図表 25）。

また、沖縄労働局の公表資料から建設業の新規求人数を集計し、入札時期と比較した。2024 年度

は7月、10月、1月、3月に新規求人数が増加した。入札が集中する時期の前後で求人数が増えていることから、入札に備えた人員確保や、落札により不足する人員を確保する動きがあったと推測する。2025年度は、7月以降の入札予定件数が高止まりしており、新規求人数も高止まりで推移している。

図表 25 県発注工事の入札予定件数および建設業の新規求人数の月別推移

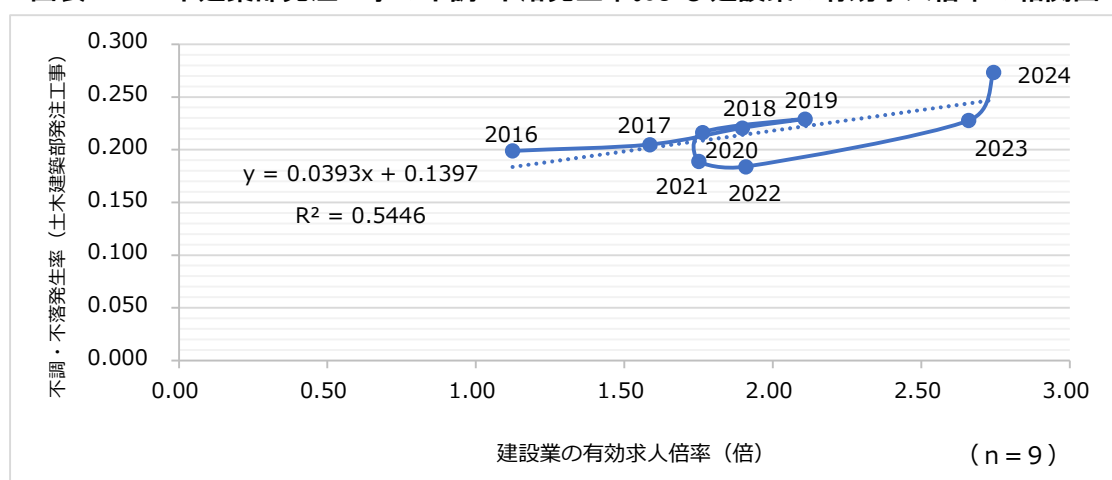


出所：沖縄県「入札情報システム」および沖縄労働局「労働市場の動き」より、りゅうぎん総合研究所作成

## ② 不調・不落発生率と有効求人倍率の相関分析

次に、土木建築部発注工事の不調・不落発生率と建設業の有効求人倍率における相関分析をおこなった。2016年度～2024年度までの動きをみると、有効求人倍率が低下する局面では不調・不落発生率も減少し、逆に有効求人倍率が上昇する局面では不調・不落発生率は増加し、やや強い正の相関がみられた（図表 26）。データの粒度に留意は必要だが、人手不足が不調・不落発生率の増加に影響を与えている可能性が高いと推測する。

図表 26 土木建築部発注工事の不調・不落発生率および建設業の有効求人倍率の相関図



出所：沖縄県土木建築部技術・建設業課提供資料および沖縄労働局「労働市場の動き」より、りゅうぎん総合研究所作成

## 5. 本県における建設業就業者数の将来推計

これまで、県内の公共工事の現状や不調・不落の状況についてみてきた。また、建設業の人手不足が不調・不落到影響を与えている可能性を示唆した。

そこで、本章ではこの人手不足が今後も継続するかを探るべく、本県の建設業就業者数の将来推計（5歳階級別）をおこなった。

### (1) 推計手法および仮定について

本県の建設業就業者数の将来推計は、総務省統計局「国勢調査」（2020年）における建設業の就業者数を基準とし、主にコーホート要因法（5歳階級、5年毎）により推計した。

推計にあたり、活用した公的統計・推計と前提となる仮定を以降に整理した（図表 27、28）

図表 27 将来推計に活用した公的統計・推計

基準値（就業者数）	総務省統計局「国勢調査」（2020年）における建設業就業者数（沖縄県）
将来推計人口	国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別の将来推計人口（2023年推計）」（沖縄県）
生残率	国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別の生残率（2023年推計）」（沖縄県）
入職率、離職率	厚生労働省「雇用動向調査」における建設業の数値（沖縄県）

出所：りゅうぎん総合研究所

図表 28 推計の前提となる仮定

15～24歳	新卒供給を勘案し、2020年国勢調査における5歳階級毎の総人口に占める建設業就業者の割合を一定とし、将来推計人口に乗じて適用。
25～64歳	2020年国勢調査を基に生残率、入職率・離職率を加味し、コーホート要因法による変化を推計。入職率・離職率は2020年～2024年の平均値を一定とし、将来にわたり適用。
65歳以上	定年退職等による流出を勘案し、2015年⇒2020年の国勢調査における5歳階級毎のコーホート変化率（建設業就業者）を一定とし、生残率も加味した上で将来にわたり適用。

出所：りゅうぎん総合研究所

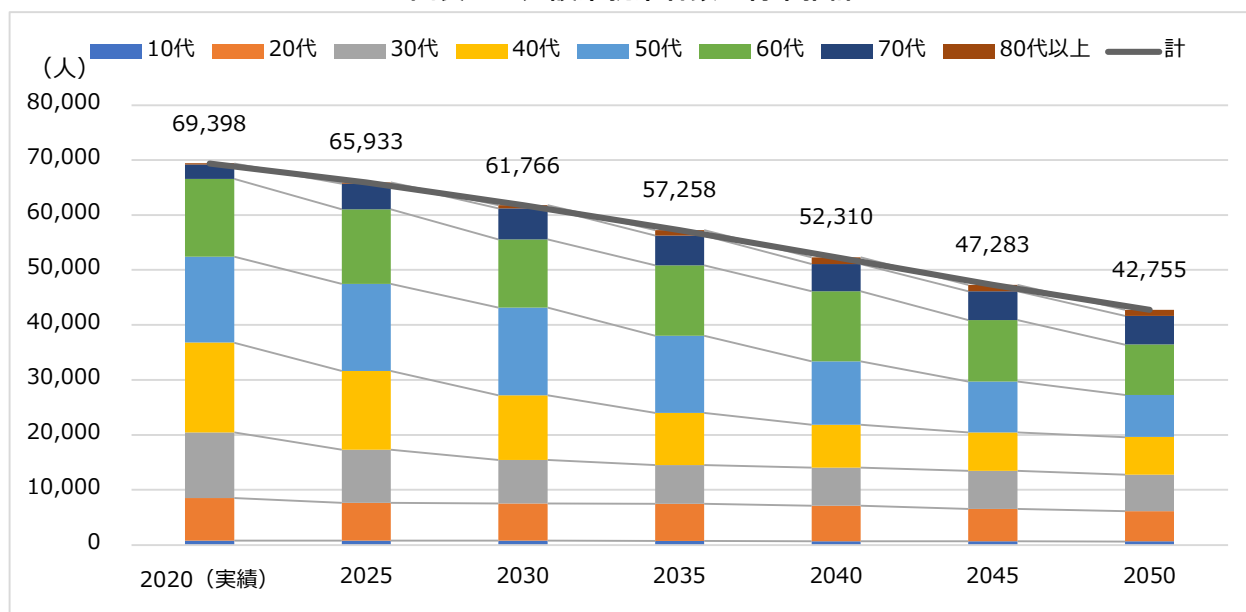
### (2) 建設業就業者数の将来推計(2025年～2050年、5年毎)

当研究所の将来推計の結果、本県の建設業就業者数は2050年には約4万2千人となり、2020年比で約38%減少する見込みとなった（図表 29）。

年代別の構成比をみると、ボリュームゾーンである「30～40代」「50～60代」は減少し、「70代以上」が増加し、2050年には「10代～20代」と同水準となる見込みである（図表 30）。

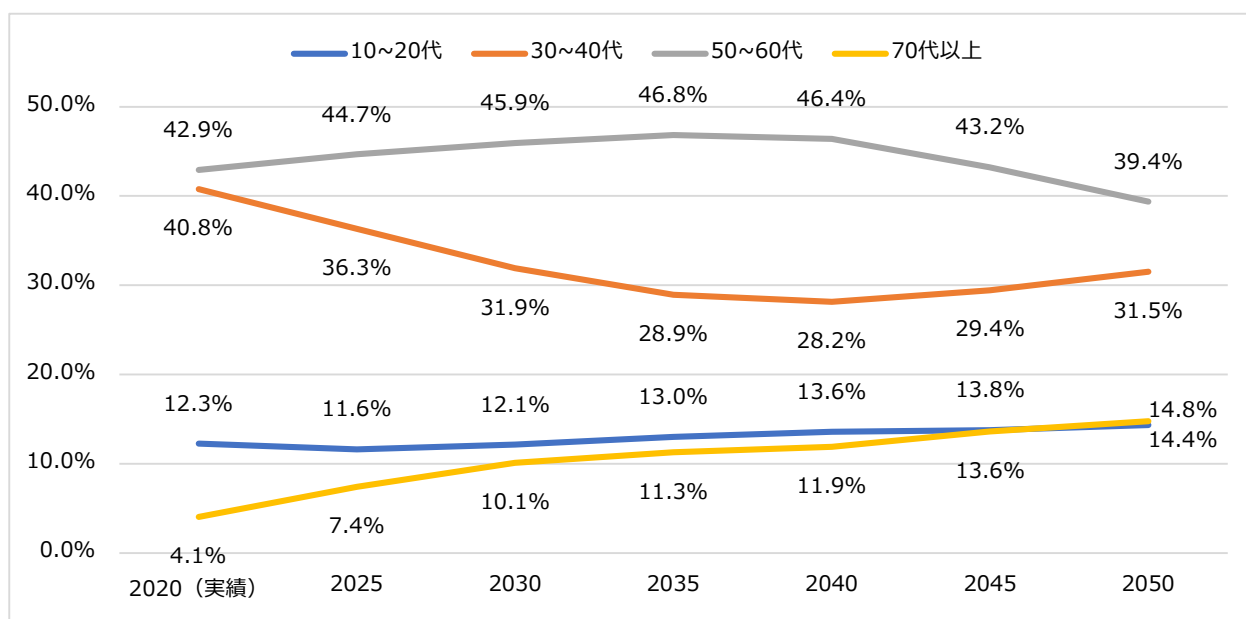
本推計は、入職・離職・退職の割合は将来も変わらないことを前提にしているが、高齢化や人口減少による就業者の減少が加速し、更なる労働力の低下が懸念される。

図表 29 建設業就業者数の将来推計



出所：りゅうぎん総合研究所にて推計

図表 30 建設業就業者の年代別の構成比(将来推計)



出所：りゅうぎん総合研究所にて推計

### (3) 強まる建築需要と拡大する人手不足

ここで、本県の建築需要について国土交通省「建築着工統計」をもとにみていく。

本県の建築着工の長期推移をみると、本土復帰後の 1970～80 年代に着工された建物が多いことがわかる（図表 31）。同時期に建てられた築 40～50 年の物件の老朽化が進み、公共・民間問わず建替えや長寿命化などの建築需要が強まっている。

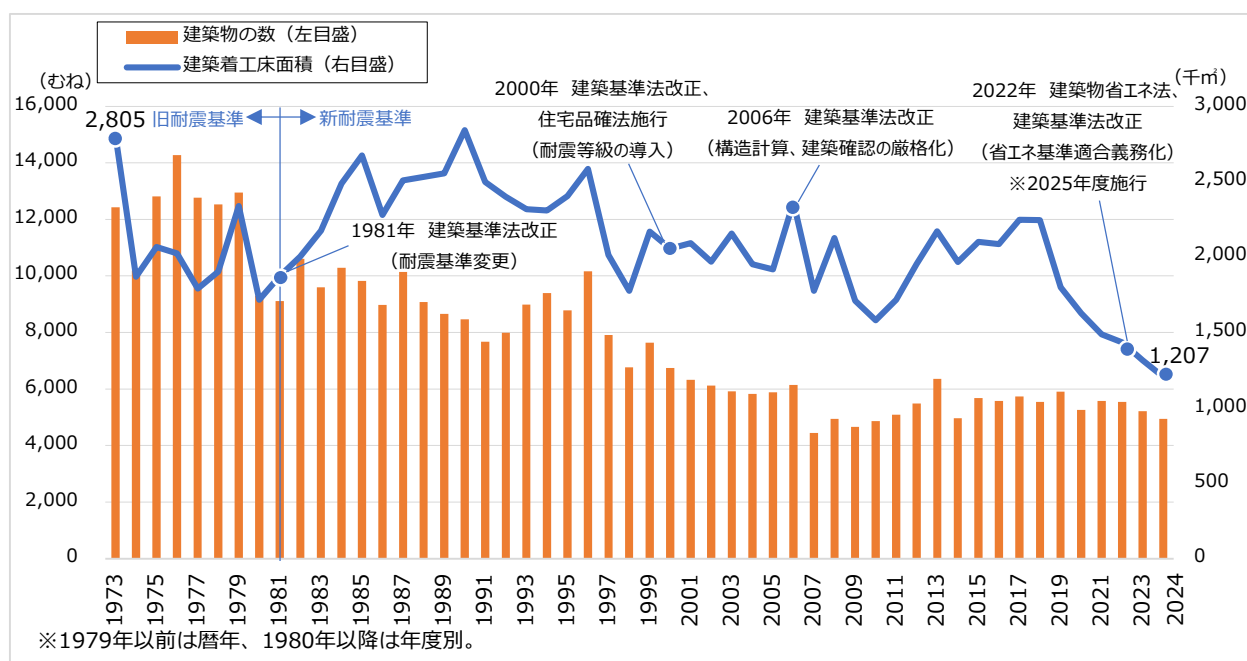
また、建築単価の推移みると、人手不足や資材価格高騰を背景に上昇が続いており、2025 年度の建築単価（平均）は 11 月時点で坪あたり 105.5 万円となった（図表 32）。同単価を用いて、旧耐震基準（1981 年 5 月末以前）となる 1973 年～1980 年度の建築物にかかる建築需要を金額換算した結

果、約 57.5 兆円の規模となった（図表 33）。県内の公共工事請負金額と比較しても規模が大きく、今後も建築需要が強まることが予想される。その一方で、建設業就業者数の減少が見込まれることから、人手不足が更に拡大することが予想される。

また、大型地震等の大規模災害が発生した際には、倒壊建物のがれき撤去や仮設住宅の設置などが初動対応として求められ、有事の際にも建設業が担う役割は大きい。特に、島しょ県である本県は他県からの人員の応援要請も難しい状況にある。

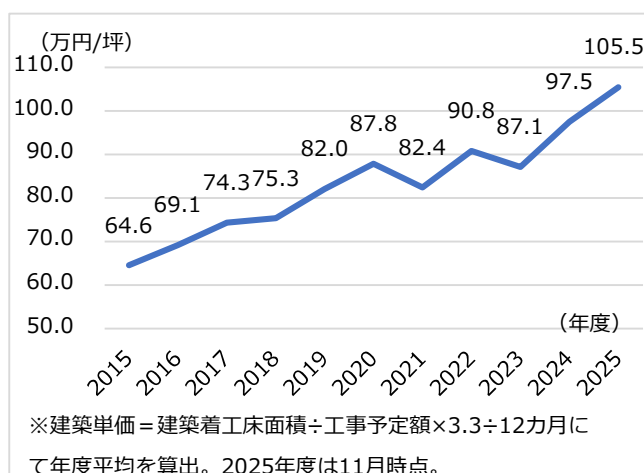
これらを踏まえると、建設業の担い手の確保は最優先で対応すべき課題であり、公労使一体となって取組みをより強化する必要があると考える。

図表 31 沖縄県の建築着工床面積および建築物数の推移



出所：国土交通省「建築着工統計」「建築統計年報」より、りゅうぎん総合研究所作成

図表 32 沖縄県の建築単価の推移



図表 33 建築需要の規模(旧耐震建築物)

16,516 千平米（1973～80 年の建築着工床面積）  
×105.5 万円/坪（2025 年度建築単価）×3.3

≒ 57.5 兆円

出所：国土交通省「建築着工統計」より、りゅうぎん総合研究所にて作成・試算



## 6. 公共工事の円滑な実施に向けた取組みと課題

本章では、公共工事の円滑な実施に向けた国の施策や県の取組みをみていく。また、それらを踏まえ、建設事業者等へのヒアリング等をもとに本件の公共工事の課題について考察する。

### (1) 国の施策(第三次・担い手3法の改正)

建設工事の適正な施工及び品質確保とその担い手の確保に向け、建設に関連する法律である「担い手3法」の一体改正が2024年6月に公布され、段階的に施行が開始された。

「担い手3法」とは、「建設業法」「入契法（※13 頁脚注3）」「品確法（公共工事の品質確保の促進に関する法律）」の3つであり、2014年、2020年に引き続き第三次の改正となった。

本改正は「担い手確保」「生産性の向上」「地域における対応力強化」を目的の3本柱とし、労働者の処遇改善、適正な労務費の確保、資材高騰分等の価格転嫁、公共工事の発注体制の強化など、横断的な内容となっている（図表34）。公共工事においては、「地域建設業等の維持に向けた環境整備」や「発注体制の強化」が掲げられ、地域の実情を踏まえた適切な入札要件等による発注の促進や、国から発注者への入札契約の適正化に向けた助言・勧告が可能となる旨が盛り込まれた。

直近では、2025年12月に改正建設業法と改正入契法が施行され、労務費や工期のダンピング規制等を強化した。具体的には、中央建設審議会が策定した「労務費に関する基準」をベースとし、著しく低い労務費の見積もりや契約を禁止し、見積書や入札時の工事費内訳書への材料費・労務費等の明記を義務化した。受発注者は公共工事・民間工事双方において元請から下請まで適正な利益を確保できるよう努める必要がある。

図表34 第三次・担い手3法改正の全体像(2024年改正)

インフラ整備の担い手・地域の守り手である建設業等がその役割を果たし続けられるよう、 担い手確保・生産性向上・地域における対応力強化を目的に、担い手3法を改正			
		議員立法 公共工事品質確保法等の改正	政府提出 建設業法・公共工事入札適正化法の改正
担い手確保	処遇改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>●賃金支払いの実態の把握、必要な施策</li> <li>●能力に応じた処遇</li> <li>●多様な人材の雇用管理の改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●標準労務費の確保と行き渡り</li> <li>●建設業者による処遇確保</li> </ul>
	価格転嫁 (労務費への しわ寄せ防止)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●スライド条項の適切な活用（変更契約）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●資材高騰分等の転嫁円滑化               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 契約書記載事項</li> <li>- 受注者の申出、誠実協議</li> </ul> </li> </ul>
	働き方改革 ・環境整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>●休日確保の促進</li> <li>●学校との連携・広報</li> <li>●災害等の特別な事情を踏まえた予定価格</li> <li>●測量資格の柔軟化【測量法改正】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●工期ダンピング防止の強化</li> <li>●工期変更の円滑化</li> </ul>
生産性向上		<ul style="list-style-type: none"> <li>●ICT活用（データ活用・データ引継ぎ）</li> <li>●新技術の予定価格への反映・活用</li> <li>●技術開発の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ICT指針、現場管理の効率化</li> <li>●現場技術者の配置合理化</li> </ul>
地域における 対応力強化	地域建設業等の維持	<ul style="list-style-type: none"> <li>●適切な入札条件等による発注</li> <li>●災害対応力の強化（JV方式・労災保険加入）</li> </ul>	(参考) ◇公共工事品質確保法等の改正 ・公共工事を対象に、よりよい取組を促進（トップアップ） ・誘導的手法（理念、責務規定） ◇建設業法・公共工事入札適正化法の改正 ・民間工事を含め最低ルールの底上げ（ボトムアップ） ・規制的手法など
	公共発注体制強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>●発注担当職員の育成</li> <li>●広域的な維持管理</li> <li>●国からの助言・勧告【入契法改正】</li> </ul>	

出所：国土交通省 HP「第三次・担い手3法（品確法と建設業法・入契法の一体改正）について

([https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo\\_const\\_tk1\\_000193.html](https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000193.html))

## (2) 県の取組み

公共工事の不調・不落防止に向けた取組みについて、主たる発注者である土木建築部へヒアリングをおこなった。国の施策等に基づき、技術者配置要件の緩和、離島工事への支援、積算制度の強化、人材確保などに取り組んでいる旨を確認した（図表 35）。

図表 35 公共工事の不調・不落防止に向けた取組み(沖縄県土木建築部)

分類	主な取組み	内容
人員配置・ 工期調整	余裕期間制度	・3月完了の現行工事と、2～3月契約の次工事を連結 ・余裕期間中は技術者の配置不要、前工事終了後に着手可 ・人員の途切れを防ぎ、現場間のスムーズな移行を実現
	主任技術者の専任要件緩和	・近接・密接な複数現場で同一主任技術者の兼任を容認 ・4,500万円未満は専任不要、兼任可
	現場代理人の常駐義務緩和	・連絡体制が確保されていれば常駐不要（携帯・タブレット端末等の活用）
	離島工事への支援	・受注後の契約変更で人員招致費用を計上 ・航空費・宿泊費・食費等を変更増額で反映
積算・価格 制度の強化	小規模工事の点在現場の積算方式変更	・A/B/C各現場で諸経費を個別に算出し、合算して工事費を設定。 ・直接工事費合算して諸経費一括よりも、合算総額が上昇し、利益確保に寄与
	実施設計単価表の改定頻度引き上げ	・年4回改定（4月・7月・10月・1月）し、直近単価を採用
	見積活用方式	・標準歩掛が実態に合わず不調・不落等が発生した場合、業者から見積もりを取得し、予定価格を再構成
	スライド条項による契約変更	・契約後の資材・労務費上昇分を差額補填（契約変更による増額） ※5億円超の変更は議会承認が必要だが、一般的には稀
	最低制限価格の引き上げ	・現場管理費と一般管理費等の項目にかかる係数を引き上げ（2025年4月以降） ※現場管理費：0.80⇒0.90、一般管理費等：0.70⇒0.75
入札へのインセンティブ強化	難工事指定制度	・過去に不調・不落となった工事や、その可能性が高い工事を難工事として指定 ・受注者が完工した場合、その実績を将来の総合評価方式の入札にて加点
人材確保・ 育成	週休2日工事の標準化	・土木建築部発注工事については、原則週休2日で発注 ・達成するための積算上の割り増しも計上しており、若者の入職を促進
	魅力発信・体験機会	・建設フェスタ出展、県庁インターン受入、親子バスツアー（現場体験）等
	関係部局等との連携	・建設業協会と連携した育成施策を推進を予定

出所：沖縄県土木建築部へのヒアリングをもとに、りゅうぎん総合研究所作成



### (3) 本県の公共工事の主な課題

公共工事の受注状況や入札を断念する背景などについて、公共工事を受注している建設事業者や業界団体等へヒアリングした（図表 36）。

その結果、これまでみてきた建設業就業者の減少や高齢化を背景とした人手不足要因のほか、積算価格と実勢価格の乖離や、離島工事における資材運輸や人員派遣などの追加コストが積算に反映されていないなど、価格面の要因を挙げる声も多かった。資材価格や人件費の高騰により、利益確保が難しいと見込まれる工事は入札を断念せざるを得ないケースがあり、不調・不落発生件数における「応札者なし」の割合が高い一因と推測する。また、その他にも公共工事の発注・施工時期の分散や契約後の増額変更の迅速な対応等の発注体制の強化を期待する声もあった。

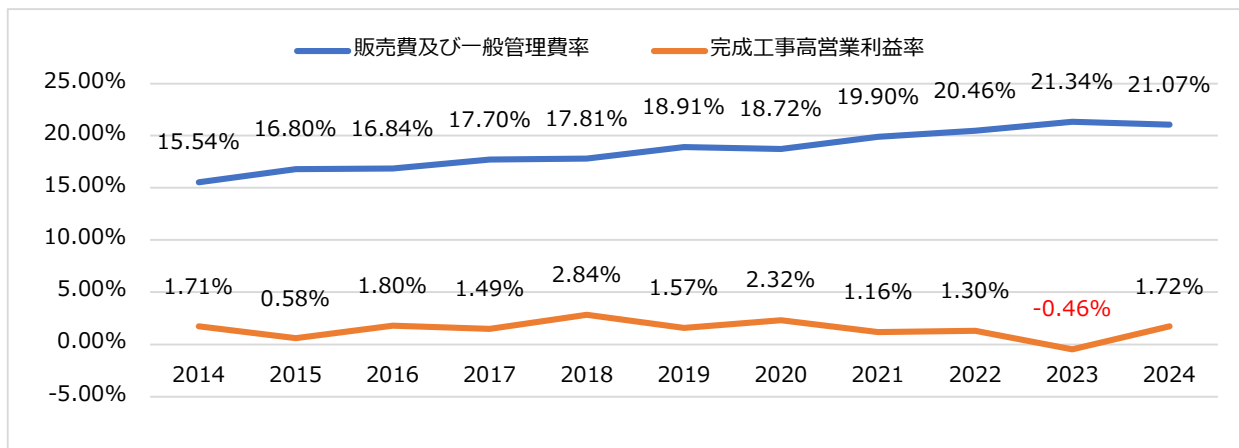
西日本建設業保証株式会社の「建設業の経営指標」によると、本県の建設業は人件費の高騰等から販売費及び一般管理費が増加傾向にある（図表 37）。これにより、完成工事高営業利益率はコロナ禍以降減少傾向にあり、2023 年度は赤字となった。2024 年度は防衛関連やホテル等の大型工事の受注がみられたほか、資材価格高騰分の価格転嫁等が進んだことにより完成工事高総利益率が改善し、完成工事高営業利益率も黒字化したと推測する。

図表 36 公共工事の不調・不落に関するヒアリング内容(建設事業者、業界団体等)

- ・ 県の積算価格が実勢価格とタイムラグがある(数カ月～半年)。
- ・ 特に離島においては資材の運輸コストや人員の派遣コストが積算に反映されていない。
- ・ 契約後に資材価格が高騰した場合、防衛局発注工事は柔軟に増額変更などで対応なされるが、県発注は調整に時間を要する。
- ・ 土木は施工開始後に埋蔵物などが見つかるケースが多く、設計コンサルと発注者(行政)、施工事業者の間で工事計画や予算調整などが生じるが、調整に多くの時間を要するため、工事の長期化や利益率圧迫の一因となっている。
- ・ 人件費等の販管費の増加が建設事業者の利益を圧迫しており、不確定要素が強く、利益率が薄いと見込まれる公共工事は手が出しづらい。
- ・ 技術者を中心に人手不足が深刻である。若手の離職率が高く、30～40 代の中堅層も少ない。
- ・ 発注や施工時期が集中すると、人手の確保が難しい。時期の分散が有効では。
- ・ 公共工事の入札にかかる書類のフォーマットが発注者別に異なり、事務負担感がある。

出所：りゅうぎん総合研究所

図表 37 建設業の販売費および一般管理費率および完成工事高営業利益率の推移(沖縄県)



出所：西日本建設業保証株式会社「建設業の経営指標」より、りゅうぎん総合研究所作成

こうした事業者の状況を踏まえ、行政には適切な利益が確保できる工事価格での発注が求められる。その結果、不調・不落が減少し落札率が高まれば、公共投資額や沖縄振興予算の見直しも期待され、県内の実情に応じたインフラ整備に向けた予算確保にも寄与するであろう。

本県の公共工事の主な課題について図表 38 に整理した。

図表 38 本県の公共工事の主な課題

1. 若年層を中心とした建設業の担い手の確保
2. 適正な利益が確保できる工事価格の設定
3. 資材価格高騰時の工事価格への迅速な反映
4. 発注体制の強化(発注・施工時期の分散や契約後の変更対応の迅速化など)

出所：りゅうぎん総合研究所

## 7. 公共工事の円滑な実施に向けた提言

前述の課題等を踏まえ、本県の公共工事の円滑な実施に向け、次の4つを提言する(図表 39)。

図表 39 沖縄県の公共工事の円滑な実施に向けた提言

- (1) 島しょ県の特徴を考慮した積算価格への実勢価格の迅速な反映
- (2) 最低制限価格の引き上げ
- (3) 公共工事発注・管理体制の高度化
- (4) 官民連携による建設事業者の人材確保やDX推進にかかる支援強化

出所：りゅうぎん総合研究所

### (1) 島しょ県の特性を考慮した積算価格への実勢価格の迅速な反映

前述の通り、島しょ県である本県は人員の流動性に制約がかかるほか、資材の運搬や人員派遣に伴う追加コストが発生する。こうした構造的な背景から、本県の公共工事は人手不足や資材価格高騰の影響を受けやすく、全国と比較しても入札不調・不落発生率が高くなっていると推測する。

公共工事の適正な利益確保に向け、こうした島しょ県の特性を考慮した上で工事積算をすべきであるとする。具体的には、上記の追加コスト等を勘案した実勢価格を調査し、積算価格に反映する必要がある。また、事業者からは設計段階から施工までの期間に資材価格が高騰し積算価格と実勢価格が乖離する点も指摘されており、定期的な価格調査やスライド条項<sup>4</sup>の運用強化による迅速な積算価格への反映が求められる。

### (2) 最低制限価格の引き上げ

最低制限価格制度は、公共工事などの入札でダンピング（不当に安い価格での受注）を防ぎ、工事品質・安全の確保や健全な競争を維持するための仕組みである。最低制限価格未満での落札はできず、入札参加者は工事の予定価格と最低制限価格の間で価格競争をする事になる。

沖縄県は2025年4月以降の発注工事を対象に最低制限価格を引き上げた。具体的には最低制限価格を算定する基となる現場管理費の係数を0.80から0.90に、一般管理費等の係数を0.70から0.75にそれぞれ引き上げた。

そして、今後更なる引上げが必要と考える。25年4月の最低制限価格の引き上げ後も、不調・不落発生率は高止まりしている。また、人手不足の継続や最低賃金の改定（2025年12月適用）、ICT施工の推進の流れから、人件費やシステム維持管理等の一般管理費の更なる上昇が見込まれる。そこで一般管理費等の係数を更に引き上げ、最低制限価格を引き上げることで、実勢に応じた適正な価格での受注を促し、落札者の利益確保に寄与すると考える。

また、利益確保により企業体力が向上することで、事業者は労働条件・環境の整備や採用活動の強化に取り組むことができ、建設業の魅力向上や担い手の確保につながると考える。

### (3) 公共工事発注・管理体制の高度化

公共工事の円滑な実施にあたっては、発注者側（行政）の体制強化も欠かせない。

例えば、県発注工事の入札は3月、9月に集中しており、その前後で不調・不落発生率や新規求人数が増えていることから、発注時期や施工時期を年間通して平準化することにより、人繰りの緩和により落札件数の増加が期待される。また、契約後の各工事の適切な管理や、工事内容の変更等の迅速な対応なども発注者側には求められている。

不調・不落防止にあたっては、前章で紹介した取組みに加え、こうした取組みも強化することが求められよう。また、事業者への継続的なヒアリングにより不調・不落の原因究明に務め、発注体制への迅速な反映も必要と考える。

また、老朽化したインフラの管理・更新なども強化すべきであろう。入札業務等を担う人材育成、行政DXの推進（入札フォーマットの統一化による手続きの標準化など）、民間との連携（PPP/PFIなど）の検討など、公共工事発注や管理にかかる体制の高度化が必要である。

---

<sup>4</sup> 資材価格や賃金などの変動に応じて契約金額を増減できる工事請負契約書上の条項で、受注者の過度な損失を防ぎ、発注者と受注者の公平性を保つことを目的とする。

#### (4) 官民連携による建設事業者の人材確保やDX推進にかかる支援強化

第5章でみたとおり、本県の建設業は技術者を中心に人手不足が深刻化しており、就業者も将来にわたり減少が見込まれる。若年者雇用や外国人材の活用、技術者育成等による人材確保、DX 推進などの取組みを強化する必要がある。

特に若年者雇用の推進においては建設業の魅力向上が欠かせない。県は「おきなわ建設フェスタ」や「建設現場親子バスツアー」などを開催し、学生や子ども向けに建設業の魅力を伝える取組みをおこなっている。こうした取組みを充実させ、業界団体や事業者と連携しながら建設業の魅力向上や若年者雇用の推進に計画的に取り組んでいく必要がある。

また、人口減少下での生産性向上にはDXの推進が欠かせない。DXにかかる情報発信や補助金等の拡充などの行政支援をより強化すべきであるとする。

### 8. 最後に

本レポートでは本県の公共工事の現状や課題について、不調・不発発生状況をもとに確認した。また、建設業就業者数の将来推計から、就業者数は今後更に減少する見込みであることがわかった。

建設業界は人手不足の深刻化と建設コストの高騰が継続しており、近年の建設動向に多大な影響を及ぼしている。公共工事の不調・不発のみならず、民間工事においても労働供給制約により選別して受注する動きが出ている。

そうした中、老朽化したインフラの整備は喫緊の課題であり、優先的に取り組むべき事項だと考える。全国的にも国土強靱化が叫ばれる中、島しょ県である沖縄は他県からの応援も困難であることから、公共工事の円滑な実施に向け、県独自の取組みにより早期の発注体制の強化が求められる。

また、インフラに支えられて生活する我々自身も、こうした現状に意識を向けるべきである。沖縄県は落下物や陥没などによる危険な状態や交通に支障がある場合に「道路緊急ダイヤル #9910 (24 時間受付・無料)」への連絡を呼びかけている。行政への情報提供により、インフラ整備へ早期に対応ができ、重大な事故の防止につながるだろう。

本レポートが、本県の公共工事の円滑な実施やインフラ整備の促進に寄与することに期待し、結びとする。

りゅうぎん総合研究所 上席研究員 我謝 和紀