

設計・施工との独立を基本とする事業監理業務の課題と改善に関する一考察

国総研 正会員 ○中洲啓太 国総研 正会員 島田浩樹 国総研 正会員 光谷友樹
国総研 正会員 川上季伸 国総研 正会員 石本圭一

1. 研究の背景と目的

近年、国土交通省直轄の大規模災害復旧・復興事業、大規模事業等において、官民双方の技術者が持つ知識・経験を融合させ、効率的な事業マネジメントを行う事業促進PPPを導入している。国土交通省は、事業促進PPPを必要ときに速やかに導入できるよう、標準的な実施方法、業務内容、仕様書の記載例等を示した「国土交通省直轄の事業促進PPPに関するガイドライン（平成31年3月）」¹⁾を策定した。事業促進PPPの受注者は、将来、発注される業務、工事に係る情報の一部を知りうる立場となるため、公平中立性に配慮し、工区内の業務、工事の受注を制限している。しかしながら、事業促進PPPを導入する事業は、一日でも早い供用が求められる災害復旧・復興事業、近隣工事、関係者が輻輳する大規模事業等、困難な状況で行われる。事業上流のマネジメント業務に参画し、事業の特性をよく理解した者が、継続的に設計や工事を行うことは、品質確保、生産性向上の観点から、合理的であるとも考えることもできる。

本稿は、CM方式及び事業促進PPPの導入経緯、特徴等を整理し、設計・施工との分離、独立を基本とする事業管理業務の現状と課題、今後の改善のあり方について考察したものである。

2. CM方式の導入経緯と特徴

CM方式は、1960年代に米国で始まった建設生産・管理システムの一つであり、日米建設協議等による建設市場の国際化要求等を背景に、わが国でも関心が高まるようになった。国土交通省は、平成14年2月に「CM方式活用ガイドラインー日本型CM方式の導入に向けてー」²⁾を作成している。その中で、CM方式（プリア型）について、コンストラクションマネージャー（CMR）が、技術的な中立性を保ちつつ、発注者の側に立って、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種のマネジメント業務の全部または一部を行うものと説明している。また、CM方式は、従来の一括発注方式（一括請負方式）において、設計者、発注者、施工者がそれぞれ担っていた設計、発注、施工に関連する各種のマネジメント業務を、CMRが発注者の補助者・代行者として、発注者に対してマネジメント業務のサービスを提供するものと説明している。

国土交通省直轄事業では、発注者支援型CMとして、平成12年度から清洲JCT北下部工工事等が発注されている。発注者支援型CMは、従来からの発注者支援業務にはない、複数の工事間調整や、品質確保、コスト縮減等に関する技術的検討を行う点を特徴とし、コスト縮減額等に応じた報酬額を支払うインセンティブを導入した例もある³⁾。

3. 事業促進PPPの導入経緯と特徴

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震の後、総延長が約380kmにも及ぶ三陸沿岸道路等の復興道路事業を円滑かつスピーディに実施するため、東北地方整備局が平成24年度から事業促進PPPを導入した。事業促進PPPは、事業管理、調査設計、用地、施工等の専門家からなる民間技術者チームと事務所チーム（発注者）が一体となった体制を構築し（図-1参照）、事業促進のため、直轄職員を柱に、官民双方の技術者の知識・経験を融合させながら、①事業計画の整理、②業務の指導・調整、③地元・関係機関協議、④事業管理、⑤施工管理等のマネジメントを行うものである（図-2参照）。事業促進PPPは、建設会社、設計・補償コンサル、道路会社等の多様な経験を持つ民間技術者が参画し、発注者の知識・経験と民間技術者の施工技術等に関する知識・経験等を融合させながら、事業の促進を第一の目的とするのが特徴である。

キーワード 官民連携、事業促進PPP、CM方式、災害復旧・復興

連絡先 〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地 TEL029-864-4237

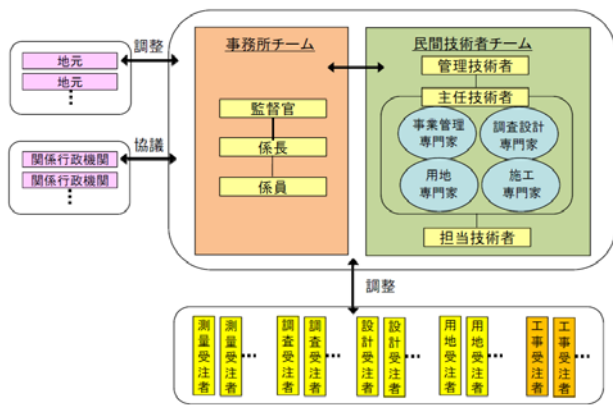


図-1 事業促進PPPの体制

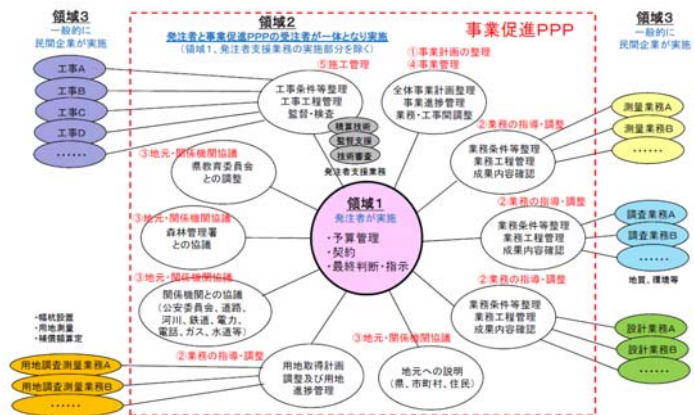


図-2 事業促進PPPの業務内容

4. 事業促進PPP等の実施状況と課題

著者らは、東北地方整備局の三陸沿岸道路等の復興道路事業、九州地方整備局の熊本災害復旧・復興事業において、事業促進PPP等の事業監理業務の発注者、受注者双方にヒアリングを行い、事業促進PPP等の主要な課題として、以下の3点を抽出した。

- 課題1) 事業促進PPPに参加すると工区内の業務・工事を受注できず、参加意欲が高まらない
- 課題2) 民間側に豊富なマネジメント業務の経験を有する技術者が十分に存在しない
- 課題3) 直轄職員が柱となり対応すべき業務が多く、民間技術者への責任、リスクの過大な移転は難しい

我が国の公共事業において、マネジメント業務を実施するのは一般に発注者であり、設計コンサルタント、建設会社にとって、事業促進PPPは現時点でビジネスとしての主要な位置づけを有していない。設計コンサルタントは複数業務を兼務して、建設会社は工事を受注して利益をあげており、常駐・専任、業務・工事の受注制限が課せられる事業促進PPPを受注する魅力は乏しく、優秀な技術者を配置することを躊躇せざるを得ない状況がある。また、マネジメント業務は発注者との密な連携が不可欠であること、民間の技術者がマネジメント業務に十分慣れていない場合が多いこと等を理由に、直轄職員が柱となり、発注者による迅速かつ的確な判断・指示が重要であるといった意見も聞かれた。

5. 設計・施工との独立を基本とする事業監理業務の改善に関する考察

CM方式（ピュア型）は、発注者の立場に立ち、場合によって、設計者、施工者をコントロールする必要があるため、CMRは、原則として、設計者、施工者から独立的な立場にあることを求めている。CM方式は、発注者側に技術職員が少なく、施工者からのクレームへの対応が多い米国等の海外で発展してきた方式である。我が国において、事業促進PPPが導入される大規模災害復旧・復興事業、大規模事業等の特性に応じて、発注者、事業促進PPPの受注者、発注者支援業務の受注者、設計者、施工者等がパートナーシップを組み、各者の経験、能力が最大限引き出されるよう体制を構築することが重要である。

技術提案・交渉方式は、測量・調査・設計業務に対する技術協力、地元・関係機関協議、近隣工事との工程調整等のマネジメント業務への参画を施工者に求めることができる。また、品質確保、生産性向上の観点から必要な場合に、マネジメント業務と設計・工事を一体的に発注する方法や条件について、今後、学識経験者、業界団体等とも議論しながら検討していくことも有効と考えられる。

CM方式（アットリスク型）は、CMRにマネジメント業務に加え、施工に関するリスクを負わせる方式である。しかしながら、事業促進には、関係者間の協力的なパートナーシップ、発注者が柱となった地道な調査、協議の継続が不可欠であり、民間側への過大な責任、リスクの移転は、海外で多く見られる契約を巡る受発注者間のトラブル等を誘発する恐れがあり、事業促進の観点から課題が残ることに十分注意する必要がある。

参考文献: 1) 国土交通省直轄の事業促進PPPに関するガイドライン, 2) CM方式活用ガイドライン—日本型CM方式の導入に向けて—, 3) 国土交通省直轄事業における発注者支援型CM方式の取組み事例集（案）