

# 国土交通省直轄の事業促進 PPP に関する ガイドラインの策定について

国土交通省 大臣官房 技術調査課 建設技術調整室 課長補佐 ひらい しんいち 平井 親一

## 1. はじめに

我が国では、少子高齢化の進展等を背景に、官民を問わず、社会資本の整備、管理における担い手の不足が課題となっている。しかしながら、頻発する大規模災害からの復旧・復興事業、国家的な大規模事業等に対しても、将来にわたり、持続的に対処していくことが求められる。

こうした中、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、調査・設計等の事業の上流段階から、官民双方の技術者の多様な知識・経験を融合させることにより、効率的な事業マネジメントを行う事業促進 PPP 等の事業監理業務の導入が進んでいる。官民の技術者が一体となって効率的な事業マネジメントを行う事業促進 PPP 等の適用事例が増加する一方で、事業促進 PPP の標準的な実施方法、業務内容、仕様書の記載方法等が十分に確立しておらず、大規模災害時等に速やかに導入するためには、標準的な実施手法、業務内容、仕様書の記載例等を示したガイドラインが必要であるといった課題が指摘されていた。

本ガイドラインは、国土交通省の直轄事業において、事業促進 PPP を導入する際に参考となる実施方法、業務内容、仕様書の記載例等を示した

ものであり、大規模災害発生後の復旧・復興事業、大規模事業等において、事業促進 PPP を必要ときに速やかに導入するために策定したものである。

## 2. 国土交通省直轄の事業促進 PPP の特徴

### (1) 用語の定義

事業促進 PPP は、事業促進を図るため、直轄職員が柱となり、官民がパートナーシップを組む、官民双方の技術者が有する多様な知識・豊富な経験を融合させながら、事業全体計画の整理、測量・調査・設計業務等の指導・調整等、地元及び関係行政機関等との協議、事業管理等、施工管理等を行う方式としている（図－1）。

### (2) 特徴

事業促進 PPP は、全体事業計画の整理、測量・調査・設計業務等の指導・調整等、地元及び関係行政機関等との協議、事業管理等（事業工程及びコストの管理等）、施工管理等を直轄職員が柱となり、受発注者が一体となって実施する（図－2 領域2）。なお、予算管理、契約、最終的な判断・指示は発注者の権限とする（図－2 領域1）。

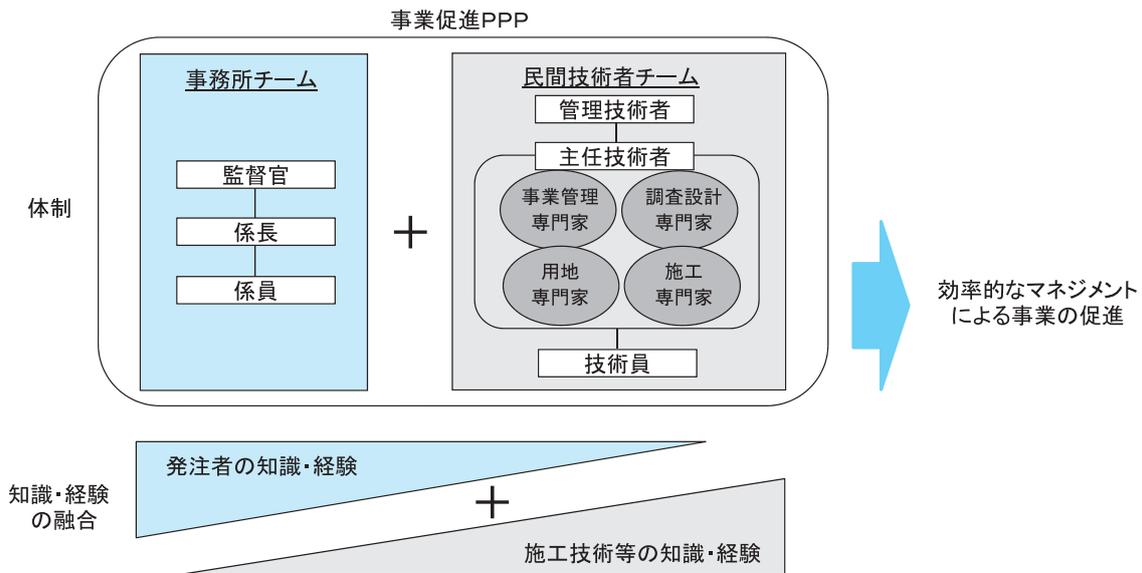


図-1 事業促進 PPP の体制

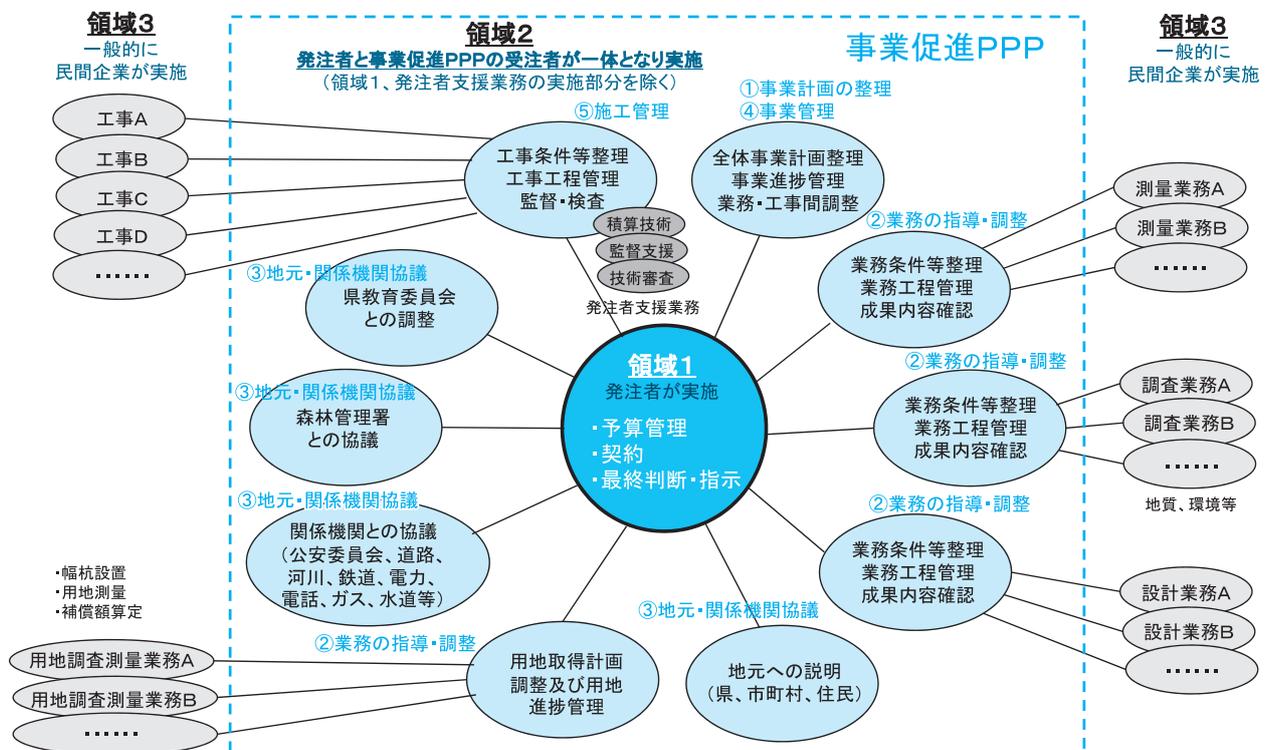


図-2 事業促進 PPP の位置付け

### 3. 事業促進 PPP 等の実施状況

#### (1) 三陸沿岸道路等の復興道路事業

##### ① 導入背景

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 380 km 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、平成 24 年度から事業促進 PPP を導入した。

##### ② 発注状況

事業促進 PPP は表-1 に示す 13 工区で実施されており、2 カ年毎に簡易公募型プロポーザル方式により、受注者を選定している。

表-1 事業促進 PPP の発注状況 (東北)

事業	事務所	工区	導入開始
三陸沿岸道路	三陸国道	宮古箱石	H24. 6-
		宮古田老	
		山田宮古	
		田老普代	
		普代久慈	
	洋野		
	南三陸国道	陸前高田	H26. 4-
	吉浜釜石		
	釜石山田	H24. 6-	
仙台河川国道	気仙沼唐桑		
		歌津本吉	
霊山福島道路	福島河川国道	-	H25.12-
宮古盛岡道路	岩手河川国道	-	H25. 5-

③ 業務内容

事業促進 PPP の業務内容は、主に次の 1) ~ 4) の 4 項目である。平成 25 年度以降は、事業の進捗状況を踏まえ、施工監理等を追加している。

- 1) 測量・調査・設計業務等の指導・調整等
- 2) 地元及び関係行政機関等との協議
- 3) 事業監理(工程管理, コスト管理等, 用地)
- 4) 施工監理等

④ 受注者の体制

建設会社, 設計コンサルタント, 用地補償コンサルタント, 道路会社等が参画しており, 工区毎に 3~5 者の共同受注 (JV) となっている場合が多い。主任技術者, 技術員には, 常駐・専任を求めている。管理技術者, 技術員には, 資格要件を求めず, 主任技術者には, 事業管理, 調査・設計, 用地, 施工等の専門分野を設定し, 関連する実績, 資格要件を求めている。

⑤ 意見聴取結果

表-2 に発注者, 受注者への意見聴取により収集した主要意見を示す。東北地方整備局の事業促進 PPP は, 発注者と受注者がパートナーシップを組み, 調査・設計段階から施工技術に精通した技術者の知見の導入や, 実績の多い技術の採用による施工段階の手戻りを回避することを重視して, 事業を促進しているのが特徴である。

表-2 発注者, 受注者からの主要意見 (東北)

区分	発注者	受注者
受発注者関係	・判断, 指示は発注者 ・受発注者が一体となった事業の促進を重視	・判断, 指示は発注者
効果	・施工に詳しい技術者の気づきが, 施工段階の手戻り回避に有効	・施工に詳しい技術者が施工段階の手戻りを回避する工夫, 調整を実施
業務内容	・実績の多い技術を用い, 確実な供用を目指す	・業務内容が不明確
担い手	・マネジメント業務には, 施工者, 発注者としての経験が有効	・マネジメント業務に慣れるには時間がかかる ・関係機関(県・市町)の認知を得るのに時間が必要
受注意欲	・技術者の要件を年々緩和 ・受注意欲向上のため, 工事・業務の入札で加点	・工区内の工事を受注できず, 参加意欲が高まらない

(2) 熊本災害復旧・復興事業

① 導入背景

平成 28 年 4 月 16 日に発生した熊本地震により, 大規模な斜面崩壊, 橋梁・トンネルの被害等が発生し, 複数の幹線ルートが通行止めとなった。復旧・復興事業を円滑かつスピーディに進めるため, 平成 28 年度, 事業管理支援業務 (PM), 技術支援業務 (CM) が実施された。北側復旧ルートの二重峠トンネル工事では, 技術提案・交渉方式の技術協力・施工タイプが適用された。

② PM・CM の発注状況

事業管理支援業務 (PM), 技術支援業務 (CM) の発注状況を表-3 に示す。平成 28 年度は, 阿蘇大橋地区, 県道熊本高森線の 2 カ所に事業管理支援業務 (PM), 阿蘇大橋, 扇の坂橋等の被災した 6 橋梁に技術支援業務 (CM), 北側復旧ルートに事業管理・技術支援業務 (PM・CM) が導入された。平成 29 年度は, 阿蘇大橋地区, 北側復旧ルートの 2 カ所に導入された。

表-3 PM・CMの発注状況（熊本）

年	箇所・業務名		事務所
H28	阿蘇大橋地区外		PM 熊本河川国道
	県道熊本高森線	阿蘇地区	PM 熊本河川国道
	国道57号北側復旧ルート		PM・CM 熊本河川国道
	阿蘇大橋地区	阿蘇大橋	CM 熊本河川国道
	県道熊本高森線	扇の坂橋	CM 熊本河川国道
		大切畑橋	CM 熊本河川国道
		すすきの原橋	CM 熊本河川国道
俵山大橋		CM 熊本河川国道	
	桑鶴大橋	CM 熊本河川国道	
H29	阿蘇地区外事業監理業務		熊本復興
	熊本57号北側復旧ルート事業監理業務		熊本河川国道

③ 業務内容

事業管理支援業務（PM）の業務内容は、主に次の1)～4)の4項目となっており、三陸沿岸道路等の事業促進PPPの業務内容と同様である。なお、平成29年度は、施工監理等は発注者支援業務により実施し、業務内容に含まれていない。

《事業管理支援業務（PM）の業務内容》

- 1) 測量・調査・設計業務等における指導・調整等
- 2) 地元及び関係行政機関等との協議等
- 3) 事業監理等
- 4) 施工監理等（H29は監督支援業務で実施）

技術支援業務（CM）の業務内容は、主に次の1)～4)の4項目となっている。被災した橋梁の復旧工事で適用され、設計・発注・施工段階の検討・照査・資料作成、国土技術政策総合研究所・土木研究所・学識経験者等に意見聴取・とりまとめを行うものとなっている。

《技術支援業務（CM）の業務内容》

- 1) 設計段階における検討・照査・資料作成
- 2) 発注段階における検討・照査・資料作成
- 3) 施工段階における検討・照査・資料作成
- 4) 国総研・土研・学識経験者等の意見聴取・とりまとめ

国道57号北側復旧ルートに適用された事業管理・技術支援業務（PM・CM）は、PMとCMの両方の業務内容を合わせたものとなっている。

④ 受注者の体制

熊本の事業管理支援業務（PM）、技術支援業務（CM）は、建設会社の参加はなく、設計コンサルタントが中心に参加している。主任技術者、技術員には、常駐・専任を求めている。また、管理技術者、主任技術者に資格要件等を求め、技術員には求めている。

⑤ 意見聴取結果

発注者、受注者に対する意見聴取結果を表-4に示す。熊本の事業管理支援業務（PM）、技術支援業務（CM）では、建設会社の参加がなく、設計コンサルタントを中心とした参加となったことから、施工を含む多様な経験を有する技術者の参画が課題となった。また、災害時に効果を上げるには、平常時から民間の技術者がマネジメント業務に携わる機会を設けて、担い手の確保、育成に取り組むことが必要という意見があった。

表-4 発注者、受注者からの主要意見（熊本）

区分	発注者	受注者
受発注者関係	・発注者側で、道路工事等の経験豊富な人材を結集 ・発注者が柱となった ・受発注者が一体となり、知識・経験を融合させる関係は重要	・受発注者の役割分担が不明確
業務内容	・先行事例を参考に仕様書を作成。早期導入にはガイドラインが必要 ・別途発注する発注者支援業務は有効	・業務内容が不明確 ・様々な業務が同時進行。常駐・専任が必要
担い手	・災害時に効果を上げるには、通常時から取り組みが必要	・マネジメント業務の市場が見込めないと民間での人材育成が進まない

(3) 関東地方整備局の大規模事業

① 導入背景

大規模な道路事業を円滑かつスピーディに実施するため、関東地方整備局は、東関東、圏央道等の平常時の大規模事業において事業促進PPPを導入した。

② 事業促進 PPP の発注状況

関東地方整備局の事業促進 PPP の実施状況を表-5に示す。平成25年度から、東関道水戸線（潮来～銚田）、圏央道（坂東～つくば）、厚木秦野道路で、平成26年度から、圏央道（大栄～横芝及び横浜環状南線、横浜湘南道路）で、事業促進 PPP を導入している。2カ年毎にプロポーザル方式で受注者を選定している。

時期	件名	事務所
H25. 9-	東関道水戸線道路事業監理業務	常総
H25.10-27. 3	圏央道（坂東～つくば）道路事業監理業務	常総
H25.12-	厚木秦野道路他事業監理業務	横浜
H26. 6-	圏央道（大栄～横芝）道路事業監理業務	千葉
H27.10-	圏央道事業監理（その1）業務	横浜
H28. 1-	圏央道事業監理（その2）業務	横浜

③ 業務内容

業務内容は、主に次の1)～3)の3項目となっている。施工監理は、事業促進 PPP の業務内容には含まれず、発注者支援業務により実施している。

- 1) 測量・調査・設計業務等の指導・調整等
- 2) 地元及び関係行政機関等との協議
- 3) 事業監理（工程管理、コスト管理等）

④ 受注者の体制

管理技術者、主任技術者（事業管理、調査・設計、用地、施工）、技術員からなる体制は、東北の事業促進 PPP と同様である。主任技術者、技術員には、常駐・専任を求めている。設計コンサルタントの参画が多い。

⑤ 意見聴取結果

発注者、受注者への意見聴取結果を表-6に示す。関東地方整備局の事業促進 PPP は、いずれも導入後2～5年程度以上経過していること、平常時の事業は災害復旧と比較すると、あらかじめ事業の進み方を予測しやすいことから、事業促進

表-6 発注者、受注者からの主要意見（関東）

区分	発注者	受注者
受発注者関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受発注者が一体となり、知識・経験を融合させる関係は重要</li> <li>・受注者に過大にリスクを移転し、責任を追及すると、明確に指示されたことしかやらなくなる恐れ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・発注者とのコミュニケーションが重要</li> <li>・最終的に判断するのは発注者であるが、判断に必要な情報を発注者に報告するよう努力</li> </ul>
業務内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・設計業務とは異なる能力が必要</li> <li>・様々な業務が同時進行。常駐・専任が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務内容が不明確、災害復旧と違い、事業の進み方は予測しやすい</li> <li>・様々な業務が同時進行。常駐・専任が必要</li> </ul>
担い手	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受注者が慣れるまで時間がかかる</li> <li>・マネジメント業務には、施工者、発注者としての経験が有効</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施工に精通した技術者の配置に努めている</li> <li>・東北の事業促進 PPP、施工者、発注者の経験を有する者を積極的に配置</li> </ul>
受注意欲	<ul style="list-style-type: none"> <li>・工事を受注できず、建設会社は途中で撤退</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務を兼務できず、受注する魅力に乏しい</li> </ul>

PPP の業務にある程度慣れてきている面があることがわかった。

## 4. 今後の課題

(1) 工事・業務の受注制限の緩和

工事・業務の受注制限の緩和は、事業促進 PPP への受注意欲を向上させる効果だけでなく、一日も早い供用が求められる災害復旧・復興事業や、関係者が輻輳する事業で、事業上流のマネジメント業務に参画し、事業をよく理解した者が設計、工事を行うことは、品質確保、生産性向上の観点から有効と考えられる。

今後は、予定価格の秘匿性への配慮が特に必要となる価格競争、総合評価等の価格を考慮した入札方式をとらず、プロポーザル方式、技術提案・交渉方式等の技術で受注者を決める工事・業務や、災害復旧・復興事業、関係者が輻輳する大規模事業等、品質確保、生産性向上の観点から、継

続性を重視すべき工事・業務について、受注制限を緩和できる条件や、緩和の方法を検討していく必要がある。

### (2) 地方公共団体が行う事業への適用拡大

技術職員を有する国土交通省と異なり、技術職員が少ない地方公共団体の事業では、国土交通省直轄の事業促進 PPP と比較して、より広範な業務項目、内容を受注者が実施するケースが多いと考えられる。しかしながら、地方公共団体の事業であっても、マネジメント業務の多くは予算と密接に関わるものであり、発注者の迅速かつ的確な判断や指示、発注者の説明責任が重要となることは変わらない。

また、我が国では、建設会社、設計コンサルタントにおいて、事業監理業務がビジネスとしての主要な位置付けを有しておらず、マネジメント業務を担う体制が十分に整っていないことを踏まえると、技術職員の少ない地方公共団体が、事業監理業務の受注者に責任・権限・リスクを過大に移転することは、不確定要素のある事業を円滑かつスピーディに進める上で課題となる。

そのため、発災直後の初動対応、事業監理業務の導入、事業計画の立案等の段階において、国、県、市町村等の発注者相互の連携と組み合わせしていくことも必要となる。

### (3) 準委任契約

事業には様々な不確定要素があり、事業促進 PPP の契約締結段階から業務内容や成果物の仕様を明確にしづらい面がある。そのため、事業促進 PPP の受注者から成果物に対して報酬を支払

う請負契約ではなく、業務上の行為に対して報酬を支払う準委任契約の形態をとるのが望ましいとの意見があった。

準委任契約への対応にあたっては、発注者支援業務を含む土木工事全般における請負契約、準委任契約との関係の整理が必要である。また、事業促進 PPP の発注者からは、事業促進 PPP の担い手の確保・育成の途上にある現状において、成果物ではなく、業務上の行為に対して報酬を支払う準委任契約として実施することの影響を心配する意見があったことから、事業促進 PPP の担い手の確保、育成の状況を踏まえながら、準委任契約適用の影響について十分な検証が必要となる。

### (4) マネジメント業務に係る資格

事業促進 PPP は、全体事業計画の整理、測量・調査・設計業務等の指導・調整等、地元及び関係行政機関等との協議、事業管理等、施工管理等のマネジメント業務を発注者と一体となって実施するものである。そのため、一般的な調査・設計業務、工事とは求められる能力が異なる面がある。そのため、マネジメント業務の能力を示す新たな資格制度等の検討が必要である。

## 5. おわりに

今後も引き続き、ガイドラインの活用による事業促進 PPP の業務改善効果、担い手の確保・育成の状況を把握しながら、事業促進 PPP の更なる改善のため、調査検討を継続する予定である。