

「地方公共団体におけるピュア型 CM 方式活用ガイドライン」の公表

国土交通省 不動産・建設経済局 建設業課 入札制度企画指導室 企画係長 **道脇 健之**

1. はじめに

国土交通省では、公共発注者における技術職員の減少に伴う発注者体制の脆弱化を懸念し、設計や工事に係る発注者のマネジメントや発注事務を支援する CM 方式を地方公共団体で活用する際の参考となるよう、2020 年 9 月 9 日「地方公共団体におけるピュア型 CM 方式活用ガイドライン」（以下、「新ガイドライン」という）を公表しました。

ぜひ、ご一読いただき、「多様」な入札契約方

式の活用にお役立てください。

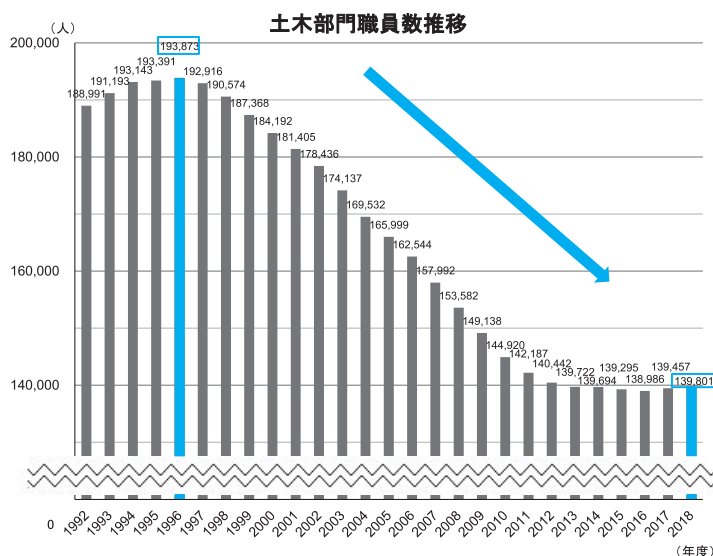
2. 地方公共団体の現状及び CM 方式の説明

地方公共団体の土木部門職員は 1996 年にピーク（193,873 人）を迎え、2016 年まで減少し、2017 年から 2018 年（139,801 人）までは横ばい傾向で推移し、ピーク時と 2018 年を比べると 54,072 人の減少（▲ 27.9%）となっています（図－1）。

加えて公共発注者には、社会構造変化や多様化・高度化している国民ニーズに対応するため、

部門別の職員数と増減状況

区分	1996年度	2018年度 (1996年度比)
一般行政 【うち土木】	1,174,547	919,097 (▲21.7) 【139,801】 (▲27.9)
普通会計		
教育	1,263,616	1,012,910 (▲19.8)
警察	255,295	289,616 (▲13.4)
消防	149,640	161,611 (8.0)
計	2,843,098	2,383,234 (▲16.2)
公営企業等会計	431,383	353,626 (▲18.0)
合計	3,274,481	2,736,860 (▲16.4)



図－1 地方公共団体の土木部門職員数推移
[地方公共団体定員管理調査を基に国土交通省作成]

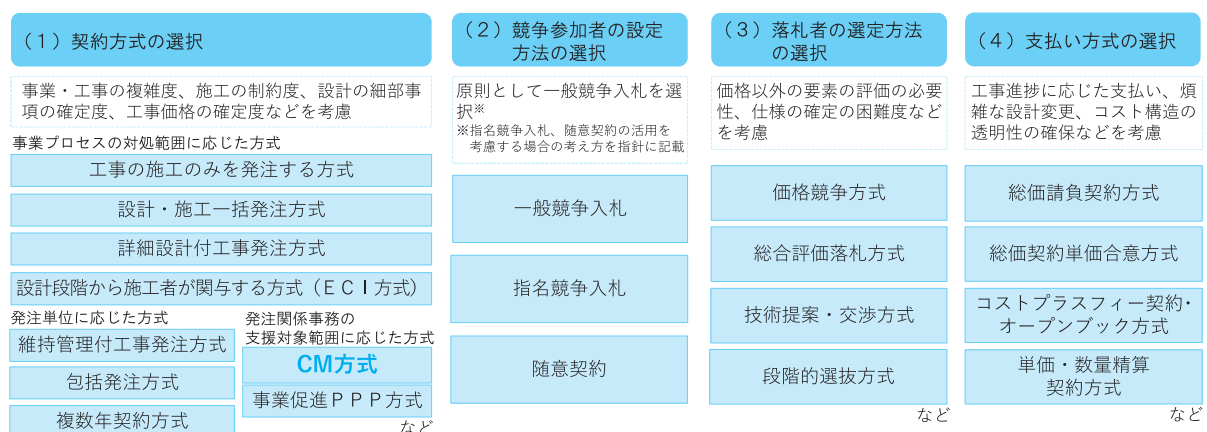
従前以上に適正な予算執行及び事業の公平性・透明性が求められている状況です。国民ニーズに対応するため、多様な入札契約方式から最適な方式を選択する必要があります（図－2）。

上記内容をまとめると、公共発注に従事する土木部門職員数は減少する一方、入札契約手続きに求められる公平性・透明性は、国民ニーズの対応に伴い、ますます高まっている状況だといえます。

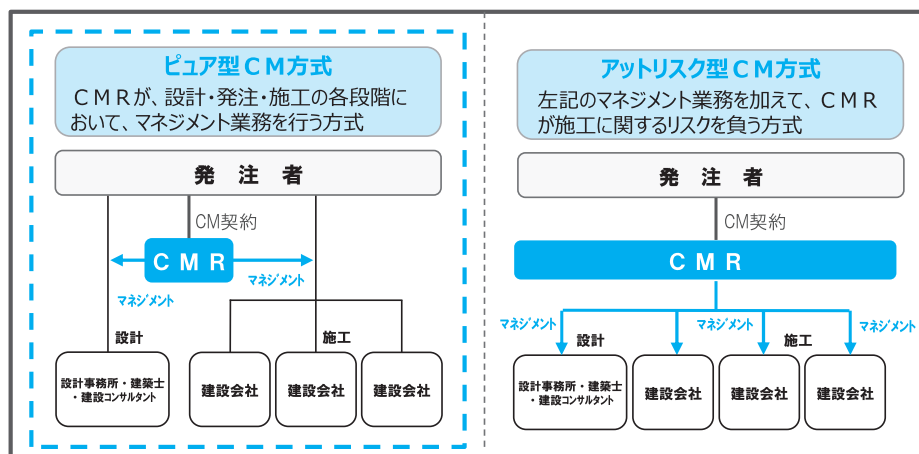
CM（Construction Management）方式とは、建設生産に関わるプロジェクトにおいて、コンストラクションマネージャー（CMR）が技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計・発注・施工の各段階において、設計や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種のマネジメント業務の全部又は一部を行うものです。

CM方式では、CMRは、従来の発注方式において発注者が担っていた企画・設計・発注・施工に関連する各種のマネジメント業務の全部又は一部を、発注者の補助者・代行者として行う業務契約を発注者と締結し、その対価を得ます。発注者は、CMRの支援・助言・提案等を踏まえて、設計等業務受託者、工事受注者（総合建設会社や専門工事会社）と各種発注方式にて契約し、事業の各段階における重要な判断や決定を行います。この契約におけるCMRの立場は発注者の補助者・代行者であり、最終的な判断については発注者が責任を負います。

こうしたCM方式を「ピュア型CM方式」と呼び、我が国においては、「ピュア型CM方式」を中心にして、これまで多くの検証が重ねられてきました（図－3）。



図－2 多様な入札契約方式
[国土交通省作成資料]



図－3 CM方式の類型
[地方公共団体におけるピュア型CM方式活用ガイドライン]

また、発注者に代わり CMR が工事受注者と直接契約することにより、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場合の CM 方式を「アットリスク型 CM 方式」と呼びます。アットリスク型 CM 方式においても、事業に関する最終的な判断や決定についての責任は発注者が負います。

公共事業における事例としては、東日本大震災の復興市街地整備事業等で導入実績が見られます。

3. ガイドライン作成の経緯

CM 方式は、1960 年代のアメリカの民間工事におけるプロジェクト実施方式の一種として始まったとされ、1970 年代初頭には本格的にアメリカで展開され始めました。アメリカで本格的に導入が進みだしたころ、日本では海外プロジェクトの一部で導入され始めますが、日本国内での事例は 1980 年代後半になって、民間工事で散見される程度でした。1992 年の中央建設業審議会において、CM 方式が新しい発注方式の一つとして提

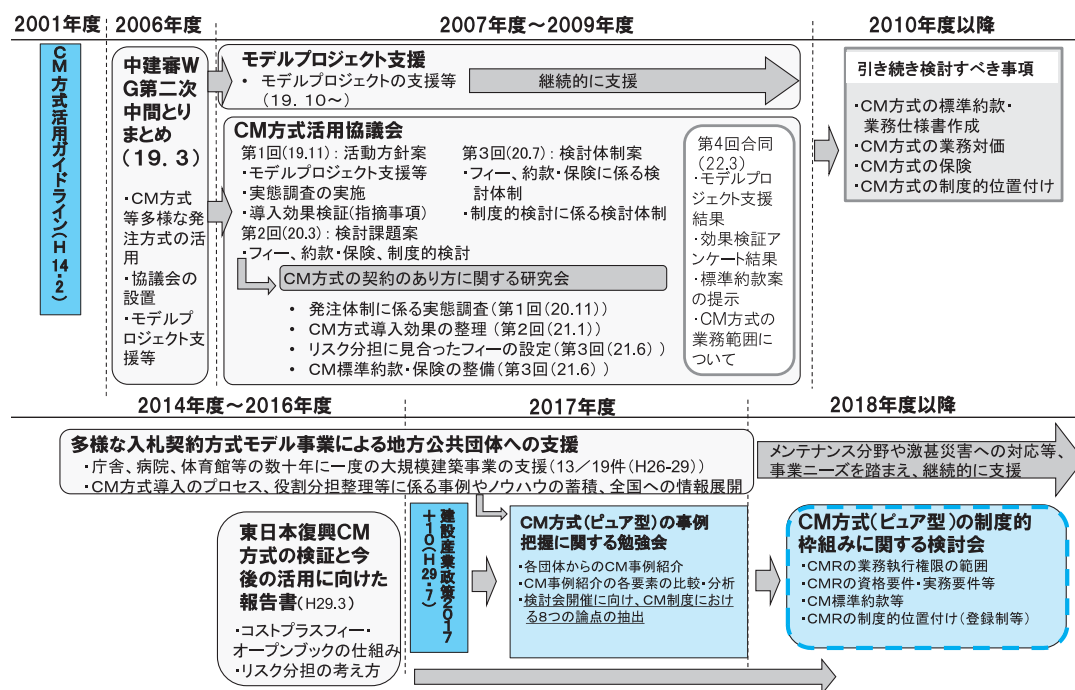
言され、1990 年代半ば以降にさまざまな議論が行われました。2000 年度になると、国土交通省は CM 方式の円滑な普及を図る目的から「CM 方式研究会」を発足し、2001 年度に「CM 方式活用ガイドライン」（以下、「旧ガイドライン」という）を公表しました（図－4）。

旧ガイドライン公表以降、国土交通省は、2007～2009 年度に「CM 方式活用協議会」において公共発注者の実態調査等を行い、2014 年度から「多様な入札契約方式モデル事業」として地方公共団体の CM 方式導入を支援しています。

さらに、今般公表した新ガイドラインの作成に当たり、2018 年度に「CM 方式（ピュア型）の制度的枠組みに関する検討会」（以下、「検討会」という）を立ち上げ、およそ 2 年間にわたり議論を行いました。

検討会では、公共発注者、特に地方公共団体が利用しやすい仕組みの創設に向け、次の 8 点について議論を行いました（図－5）。

- ① CMR の業務執行権限の範囲
- ② CMR に求められる善管注意義務等の範囲
- ③ CM 賠償責任保険制度のあり方
- ④ CMR の選定方法



図－4 CM方式の制度的検討に関するロードマップ
[国土交通省作成資料]

論点① CMRの業務執行権限の範囲

- 建築／土木における、事業関係者の法的な位置付けや、CMRの立ち位置の違いを比較し、業務執行権限の明確化を図る
- CMRへの権限移譲が可能な範囲について、法制度との整合も図りながら議論の深度化を図る

論点② CMRに求められる善管注意義務等の範囲

- CMRの各段階に応じた業務内容と善管注意義務が問われる場合を把握し、議論の深度化を図る
- CM賠償保険の善管注意義務違反の適用例を調査し、CM約款や業務委託書を整備する上で整合を図る

論点③ CM賠償責任保険制度のあり方

- 関係団体保有のCM賠償保険に関する調査を実施し、保険適用の事例や制度構築のプロセスを把握
- CMRの各段階に応じた善管注意義務が問われる場合を把握し、保険制度のあり方の検討に繋げる

論点④ CMRの選定方法

- 各事業の特性に適したCMR選定方法について、事例を基に建築／土木別に整理
- 建築／土木のCMRの公募型プロポーザル方式の標準フローや提案内容の議論の深度化を図る
- 必要体制や直接経費を価格交渉で確認する場合の手順等（復興事業）も議論の深度化を図る

論点⑤ CMRの資格要件・実務要件等

- 建築／土木のCMRに求められる資格要件、実務要件について、事例整理を基に議論の深度化を図る
- 任意の資格については、資格制度の登録等の必要性も含め、議論の深度化を図る

論点⑥ CM業務報酬の積算の考え方の検討

- CM契約の業務報酬の算定フローを把握し、事例調査を踏まえ業務報酬の算定方法のあり方を検討
- 業務報酬の変動要素の解決方法やインセンティブの仕組み導入についても、合わせて検討

論点⑦ CM標準約款等の整備

- 標準的なCM約款（案）整備に向け、既存約款の共通項目や違いを抽出し、議論の深度化を図る

論点⑧ CMRの制度上の位置付け

- 既存の建設関連業（測量・建設コンサルタント等）における各登録制度との比較による現状把握を行い、登録（届出）制の導入可否を検討
- CMRの登録にあたり必要な知識・技術等に関する登録要件の明確化を図る

図－５ 検討会での論点
[国土交通省作成資料を基に筆者作成]

- ⑤ CMRの資格要件・実務要件等
- ⑥ CM業務報酬と積算の考え方の検討
- ⑦ CM標準約款等の整備
- ⑧ CMRの制度上の位置付け

4. 新ガイドラインで新たに追加した内容

新ガイドラインにおいて新たに加えた内容は、「2-3 建築／土木の主な性質等の違い」、「2-4 品確法上のCM方式の位置付け」、「3-2 ピュア型CM方式の基本的な枠組み」、「5-1 CMRの制度上の位置付けについて」及び「6. 添付資料」です（図－6）。

新ガイドラインで追加した項目について、概要を列記します。

2-3 建築／土木事業の主な性質等の違い

- ・ 民間投資の約85%を建築工事が占めるのに対し、公共投資の約73%を土木工事が占めており、事業の性質が異なります。
- ・ 建築事業の設計図書を変更するには設計者の承諾、かつ、施工者の工事を照合する工事監理者が必要です。
- ・ 土木事業では設計図書を成果物として発注者が

目次

1. 本ガイドラインの位置付け
 - 1-1 背景・目的
2. CM方式の概要
 - 2-1 CM方式とは
 - 2-2 CMRの役割
 - 2-3 建築／土木事業の主な性質等の違い
 - 2-4 品確法上のCM方式の位置付け
3. ピュア型CM方式の現状
 - 3-1 ピュア型CM方式の活用状況と活用の背景
 - 3-2 ピュア型CM方式の基本的な枠組み
4. ピュア型CM方式の活用に向けて
 - 4-1 CMRの業務内容と業務分担
 - 4-2 CMRの業務報酬の積算の考え方
 - 4-3 CMRの参加要件
 - 4-4 CMRの選定方法
 - 4-5 CM業務の契約図書
 - 4-6 活用に応じた留意事項
5. ピュア型CM方式の検討事項
 - 5-1 CMRの制度上の位置付けについて
6. 添付資料
 - CM業務委託契約約款（案）
 - 各段階におけるCM業務役割分担表（例）（建築・土木）

図－6 新ガイドライン目次
[地方公共団体におけるピュア型CM方式活用ガイドライン]

受け取り、その後に発注者が工事受注者と請負契約を締結するため、設計についても発注者が責任を負います。

2-4 品確法上のCM方式の位置付け

- ・ 「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」（以下、「品確法」という）

において、「発注者は、入札及び契約の方式の決定に当たっては、その発注に係る公共工事の性格、地域の実情等に応じ、多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる」と規定します。

- ・品確法に規定する理念に則り、発注者が発注関係事務を適切かつ効率的に運用するための発注者共通の指針として体系的に定められた「発注関係事務の運用に関する指針」において、CM方式は「発注関係事務の支援対象範囲に応じた契約方式」と例示します。

3-2 ピュア型 CM 方式の基本的な枠組み

・準委任契約

CM 業務は、基本的に民法の準委任契約（法律行為でない事務を相手に委託する契約）と解され、無過失責任までは負わないと考えられています。専門家としての業務範囲に対して責任を負い、その業務範囲において善管注意義務を尽くすことになります。

・保険制度

CM 業務を実施する際に、CMR のリスク補填として必要な保険制度の仕組みの構築に向けては、CM 業務のさらなる普及が必要と考えられます。

・資格と登録制度

現状では CM 業務を実施する者に関して、建設関連業における登録制度（建設コンサルタント登録規定等）のような制度的な位置付けは存在しません。

・CMR の業務内容の考え方

CM 業務については、企画、基本計画、基本設計、実施設計、積算・発注手続き、工事までの各段階が業務対象範囲となり得るものですが、個々の事業ごとに、CM 業務の導入段階、採用する入札契約方式や発注者の体制等が異なるため、実際には、個別の契約内容によって、関係者の役割分担や CMR の業務内容は異なることが想定されます。

想定される全てのパターンを整理することは

現状では困難であるため、本ガイドラインにおける CMR の役割については、技術的中立性を保ちつつ事業の各段階で発注者が担うマネジメントの全部又は一部を実施する、という CM 業務の特徴に着目して、企画から工事段階までの事業関係者の役割分担や CMR の業務内容を一例として整理を行っています。以下にその概要を示します。

① 基本的な考え方(建築事業と土木事業で共通)

- ・CMR による支援・助言・提案等は発注者に対して行われるもので、CM 業務の有無にかかわらず、事業関係者の役割が変わるものではありません。

- ・CMR は、業務に必要な範囲で事業の実施状況の把握に努め、発注者と CMR への重複報告や確認時間の長期化、手戻り等が生じないように業務を履行し、事業関係者の業務量に影響しないよう配慮する必要があります。

② 建築事業と土木事業における違い

建築事業では設計者・工事監理者が建築士法等により法的に位置付けられていますが、土木事業では同様の法的な位置付けがないため、発注者支援業務を発注することもあります。こうした場合でも、別途整理している CM 業務役割分担表（例）で細かく見比べれば、それぞれで CMR が担うべき役割、範囲には異なるところがあると考えられます。

なお、建築事業と土木事業における CMR の役割について概要を整理すると図-7、8 のとおりです。

5-1 CMR の制度上の位置付けについて

- ・完成を目的とした請負契約とは性質は異なりますが、建設生産システム全般に係るマネジメントを実施するため、建設工事の適正な施工や社会資本等の品質に大きな影響を持ちます。
- ・一般的に CM 業務内容は多岐にわたり、かつ、定型的な成果物がある業務ではないことから、現状では CMR の能力やスキルを定量的に把握することは困難です。

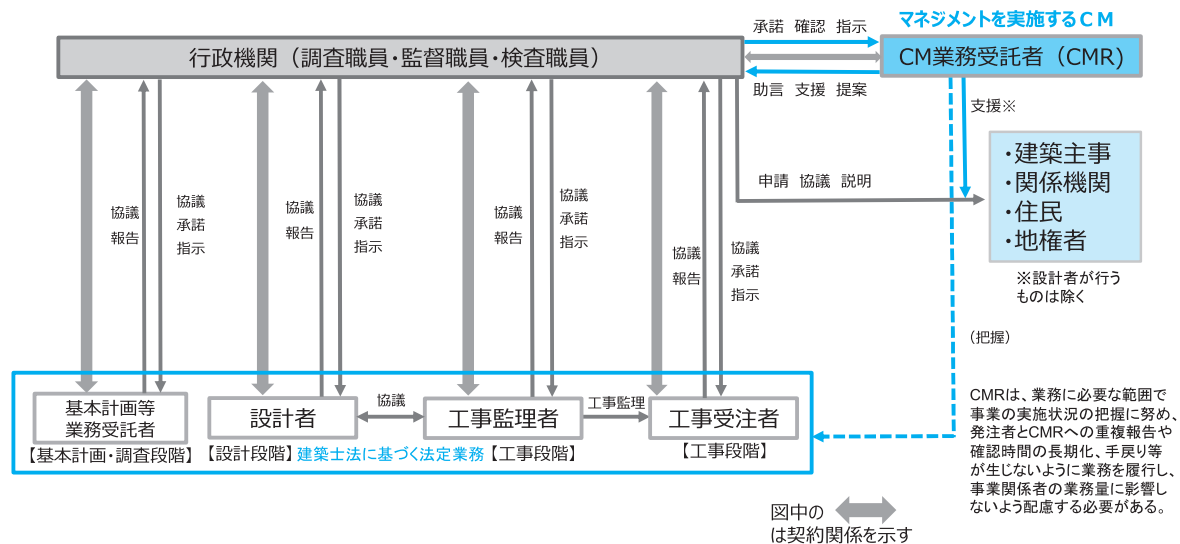


図-7 建築事業における CMR の立ち位置
[地方公共団体におけるピュア型 CM 方式活用ガイドライン]

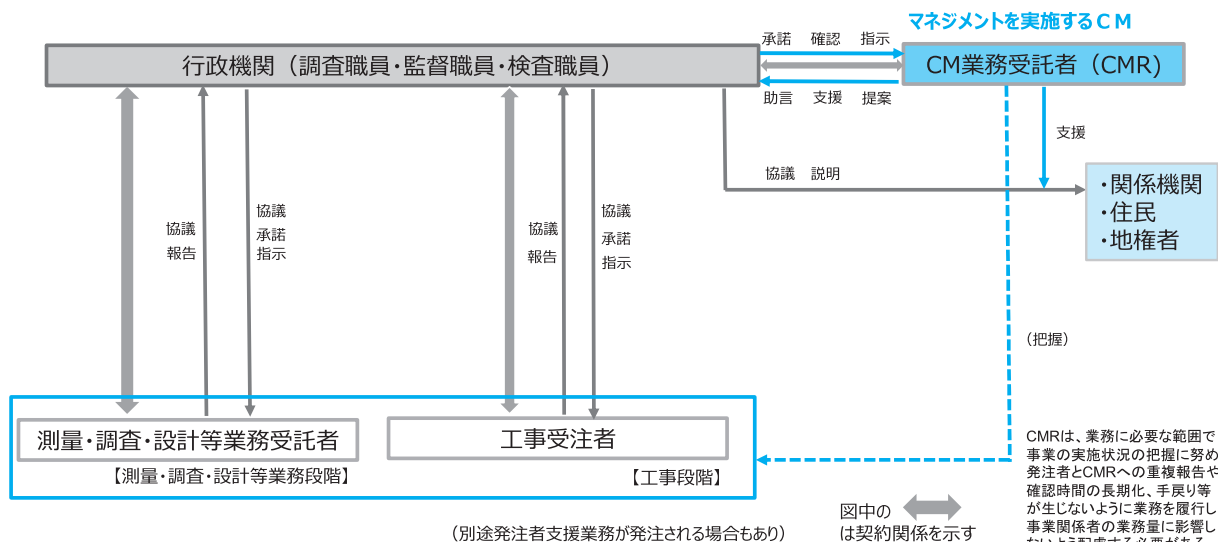


図-8 土木事業における CMR の立ち位置
[地方公共団体におけるピュア型 CM 方式活用ガイドライン]

・CMR に求められる要件・能力及びそれらの評価方法、また、CMR の役割を担うことができる企業の登録の必要性の有無など、引き続き議論を継続する必要があります。

6. 添付資料

・CM 業務委託契約約款（案）

標準約款。公共建築事業など類似業務の約款と民間団体の作成している CM 業務の約款などを比較し、検討会の場で議論の上、作成します。

・各段階における CM 業務役割分担表（例）（建

築・土木）

建築事業と土木事業で各段階における事業関係者の役割の例を表-1, 2 に示しました。

5. おわりに

国土交通省では、発注者である地方公共団体における「多様な入札契約方式」の導入・活用を促進するため、2014 年度から「多様な入札契約方式モデル事業」と称して、地方公共団体に専門家

表－１ 建築事業における役割分担表（例）

プロジェクトにおける業務項目		事業関係者					特 記	CM業務内容
		委託者 検査 職員	工事 監督 職員	CMR	設計者	工事 監理 者	工事 受注 者	
VI. 工事段階								
< 工程等 >								
1	工程把握		実施	助言			報告	CM業務受託者は、工事受注者からの履行報告又は実施工程表に基づく工程を把握し、工事促進に関して委託者に 助言 する。
2	工事の中止		実施	支援				CM業務受託者は、委託者が行う工事の全部若しくは一部の施工を一時中止することの必要性の検討及びその必要があると認められるときの中止期間の検討について 支援 する。
3	設計意図伝達業務等の設計者が実施する業務		(実施)	※	実施		受理	設計者が委託者(設計業務調査職員、工事監督職員)を通じて実施 ※設計意図伝達業務等の実施の支援を含める場合の役割分担はIV.基本設計・実施設計業務段階による
4	工事監理業務等の工事監理者が実施する業務 (公共の工事で発注者が行うべき業務を除く)		(確認)			実施	受理	—
< 工事の履行の確保 >								
1	事前調査 (官公庁等への届出等)		確認	支援			実施	CM業務受託者は、委託者の指示のもと、工事受注者が行う下記の事前調査業務について、委託者による確認を 支援 する。 ① 官公庁等への届出の把握 ② その他必要な事項
2	施工計画書 (品質確保計画・施工図面・施工体制等)		受理			確認 ※	提出	※< 工程等 > 4に含まれる
3	契約書及び設計図書に基づく指示、承諾、受理等		実施	支援				CM業務受託者は、契約書及び設計図書に示された委託者が行う工事受注者に対する指示、承諾及び受理等について必要に応じて 支援 する。

[地方公共団体におけるピュア型 CM 方式活用ガイドライン]

表－２ 土木事業における役割分担表（例）

プロジェクトにおける業務項目		事業関係者				特 記	CM業務内容
		委託者 検査 職員	工事 監督 職員	CMR	工事 受注 者		
V. 工事段階							
< 工程 >							
1	工程把握		実施	助言	報告		CM業務受託者は、工事受注者からの履行報告又は実施工程表に基づく工程を把握し、工事促進に関して委託者に 助言 する。
2	工事の中止		実施	支援			CM業務受託者は、委託者が行う工事の全部若しくは一部の施工を一時中止することの必要性の検討及びその必要があると認められるときの中止期間の検討について 支援 する。
< 工事の履行の確保 >							
1	契約関連図書(工事)の内容の把握		提示	実施		CM業務受託者が発注段階等に関与していない対象工事がある場合	CM業務受託者は、工事の契約図書(契約書、設計書、特記仕様書等)及びその他契約の履行上必要な事項を把握する。
2	事前調査 (工事基準点、既設構造物、官公庁等への届出等)		確認	支援	実施		CM業務受託者は、委託者の指示のもと、工事受注者が行う下記の事前調査業務について、委託者による確認を 支援 する。 ① 工事基準点の指示 ② 既設構造物の把握 ③ 支給(貸与)品の確認 ④ 事業損失防止家屋調査の立会い ⑤ 工事受注者が行う官公庁等への届出の把握 ⑥ 工事区域用地の把握 ⑦ その他必要な事項
3	施工計画書 (品質確保計画・施工図面・施工体制等)		受理	確認	提出		CM業務受託者は、工事受注者から提出された施工計画書に関してその内容を確認し、委託者に 助言 する。
4	契約書及び設計図書に基づく指示、承諾、受理等		実施	支援			CM業務受託者は、契約書及び設計図書に示された委託者が行う工事受注者に対する指示、承諾及び受理等について必要に応じて 支援 する。

[地方公共団体におけるピュア型 CM 方式活用ガイドライン]

派遣や課題の整理、入札契約方式の検討など、必要となる諸手続等の支援を実施しています。2018年度からは、「多様な入札契約方式」の導入・活用の促進に加え、発注方式の工夫や施工時期等の平準化の取組み促進なども支援範囲とし、名称を「入札契約改善推進事業」に改名しました。

「入札契約改善推進事業」は、年に一度公募し、

選定委員会で支援事業を決定します。選定後は、国土交通省が派遣する専門家が地方公共団体の状況を判断し、最適な入札契約方式の選定などの支援を実施します（令和2年度の募集は終了）（図－9）。

また、地方公共団体にとっては、『専門家派遣等の支援までは求めているが、相談したい』という状況もあると思います。このような場合に

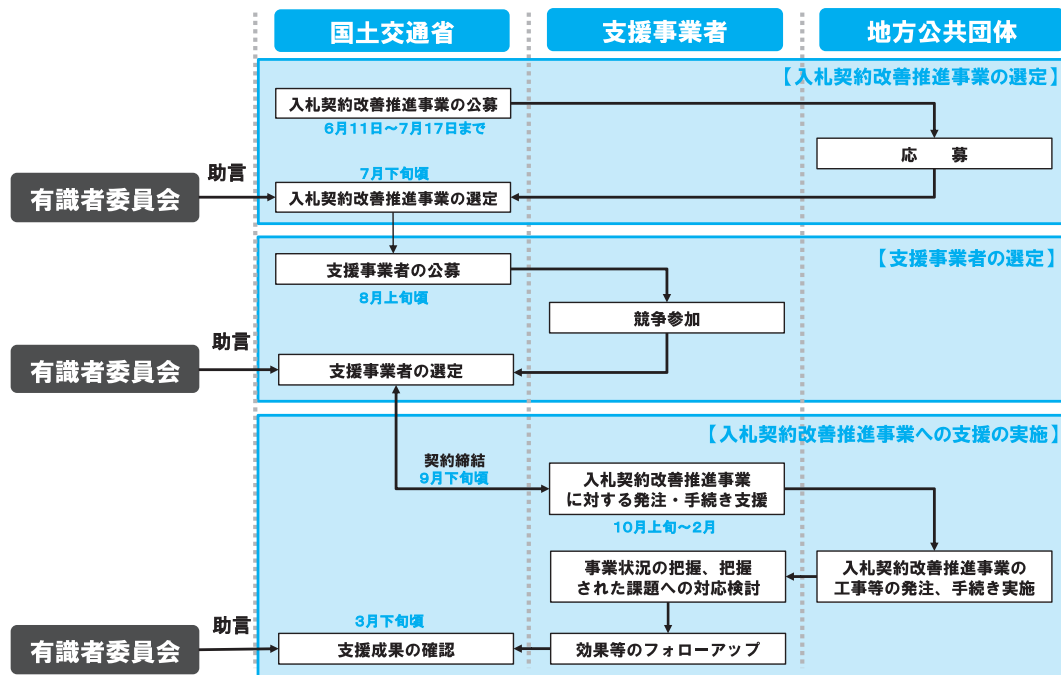


図9 入札契約改善推進事業フロー（令和2年度募集）
〔国土交通省作成〕

発注者のマンパワー不足、厳しい工期、コストの抑制など、事業の抱える課題を解決するため、入札契約の取組改善、新たな入札契約方式の導入・活用を検討・実施している地方公共団体を対象に、国土交通省が入札契約方式等の円滑な活用に向けたアドバイス等を実施します。

概要

対象者：地方公共団体（都道府県または市区町村）
送付先：国土交通省不動産・建設経済局建設業課入札制度企画指導室（担当者：林、道脇）
メールアドレス：hgt-tokennyuki@gxb.mlit.go.jp

相談内容（例）

- 事業等の課題に応じた入札契約方式を導入・活用したいが、入札契約方式のメリット・デメリットや適用にあたって留意すべき点などがあれば教えて欲しい。
- CM方式を導入したいが、仕様書に記載する内容が分からない（作成した内容に問題がないか不安）。
- ECI方式を導入したいが、優先交渉権者を選定に向けた技術提案書の評価項目の設定方法が分からない。

相談フロー

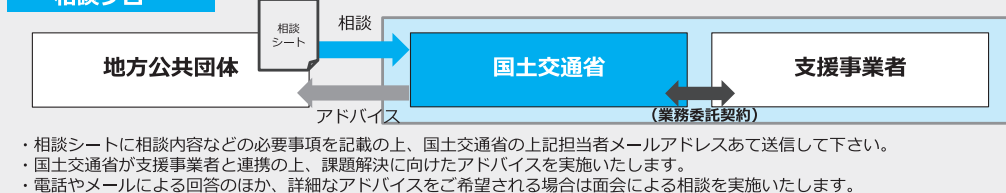


図10 相談窓口
〔国土交通省作成〕

は、「入札契約改善アドバイザー」として相談窓口を開設していますので、ぜひ、ご連絡ください（図10）。

今回公表した「地方公共団体におけるプリア型CM方式活用ガイドライン」が、地方公共団体が抱える問題の解決の一助になれるよう、新ガイドライン冒頭の文言を引用し、結びとさせていただきます。

きます。

『本ガイドラインは、今後のCM方式の活用状況や社会情勢等の変化等に合わせ、引き続き必要な見直しを図るものとする』

お読みいただき、ありがとうございました。