

東日本復興 CM 方式の 今後の活用に向けた検討について

国土交通省 土地・建設産業局 建設業課 入札制度企画指導室 課長補佐 やまね けんたろう 山根 健太郎

1. はじめに

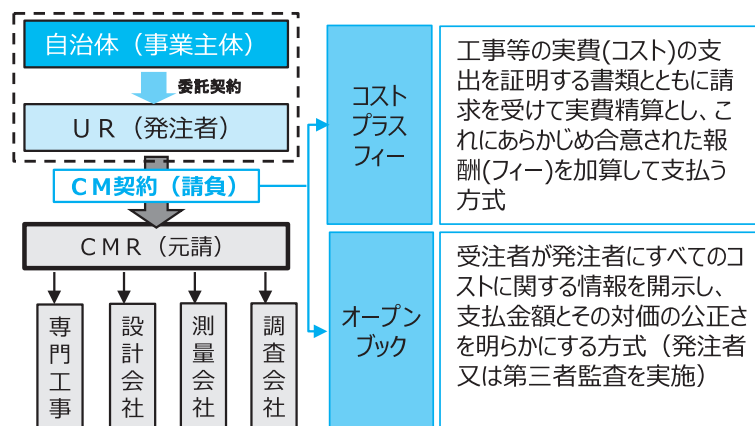
東日本大震災からの復興市街地整備事業においては、被災自治体にとって過去に経験のない大規模な公共工事の発注が求められ、事業の早期着手や短期間での事業実施に向けた体制の構築が大きな課題となっていた。

このため、都市再生機構（UR）が被災自治体と連携して新たな入札契約方式である「復興 CM 方式」を平成 24 年度より導入し、復興事業の円滑な実施に貢献していた。

こうした中、本方式による事業実施のノウハウ

や活用実績が一定程度蓄積されたことから、国土交通省では被災自治体や学識経験者等の協力を得て、平成 28 年 9 月に「東日本復興 CM 方式の検証と今後の活用に向けた研究会」を設置し、計 4 回の研究会を開催し、本方式の検証及び今後の活用に向けた検討等を行ったところである。

その評価・検証の対象は、12 市町 19 地区における防災集団移転促進事業や土地区画整理事業等の復興市街地整備事業（公共土木プロジェクト）に導入された、自治体（事業主体）、UR（発注者）、CMR（受注者）の三者による事業実施体制の下、自治体から事業委託を受けた UR と CMR の間で契約された図－1 に示す CM 契約の部分である。



図－1 復興 CM 方式の実施体制と CM 契約

本稿では、東日本大震災からの早期復興を目指す被災自治体が復興事業を実施する上で、地域を取り巻く課題や発注者に求められていたニーズを抽出し、一般公共工事との比較も行いながら、本方式のCM契約の中で導入されたコストプラスフィー契約やオープンブック方式など、図-2に示す6つの活用ツールが果たした効果や課題などを整理し、災害後の復興事業への適用可能性はもとより、一般の建設工事における復興CM方式の適用可能性に向けて、制度面の課題や留意点等の内容を報告する。

2. 検証・評価の視点（ポイント）と実施方法

復興CM方式の検証・評価においては、東日本大震災の災害発生時の被害状況や被災自治体が置かれた状況を踏まえ、発注者側である被災自治体にどのようなニーズや課題があったかを把握し、そのニーズや課題を解決するために、どのよ

うな工夫・改善策（新たな体制やツールの活用等）を講じたかを正確に把握する必要があった。

その上で、工夫や改善策を講じた結果、事業の目標（発注者ニーズ）に対してどのような効果があったかを検証・評価するとともに、復興CM方式で活用されたツール等の中から、他の事業への活用可能性のある要素を抽出し、活用の際の留意点などを整理することで、今後の活用に向けた展開が図られることが期待された。

今回の研究会においては、上記の視点から検証・評価のポイントを以下の4つに設定した（図-3）。

- ポイントⅠ 前例のない大規模災害からの復興を進める上で、どのようにプライオリティを設定したか
- ポイントⅡ 事業の立上げ・実施段階で直面した課題に対して、どのような工夫・改善策を講じたか
- ポイントⅢ 工夫・改善策を講じた結果、事業の目標に対して、どのような効果・課題があっ

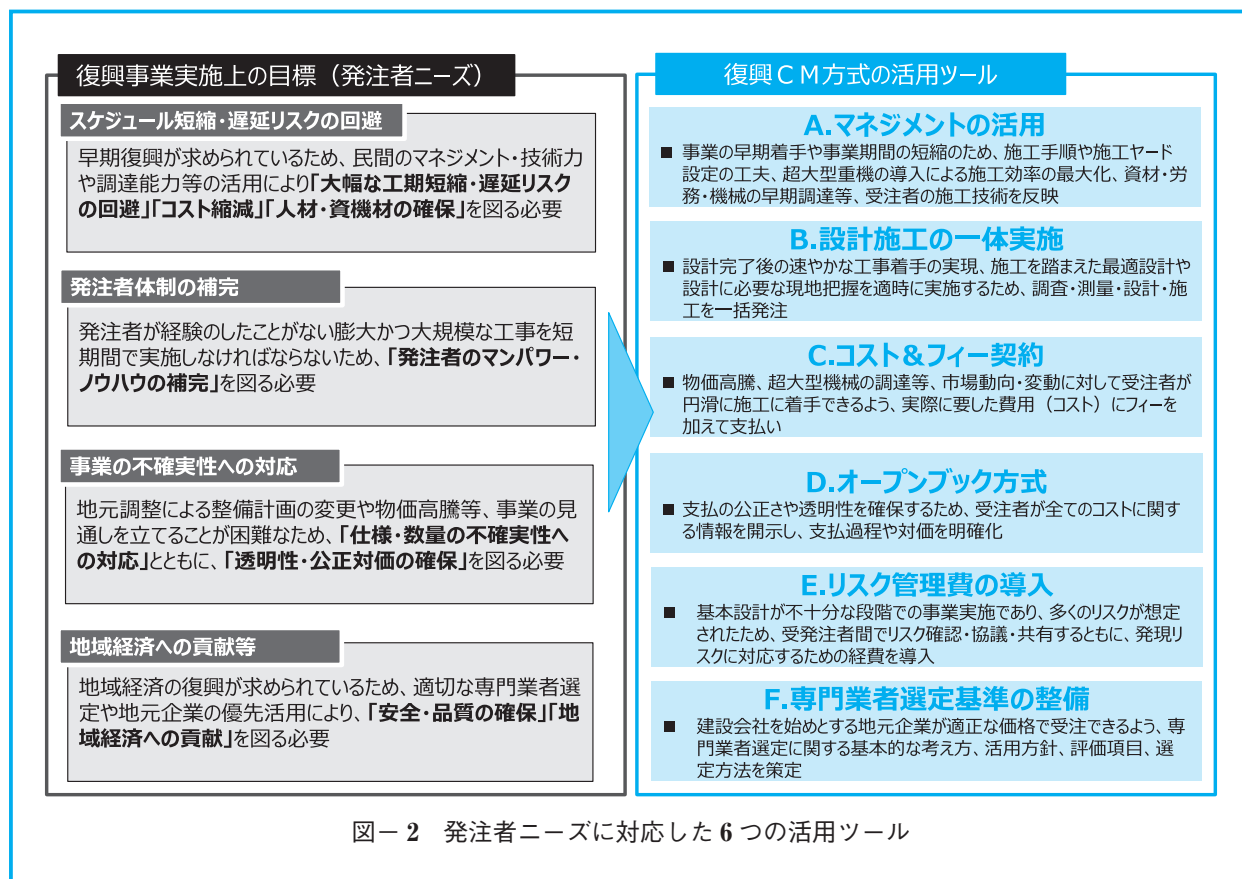
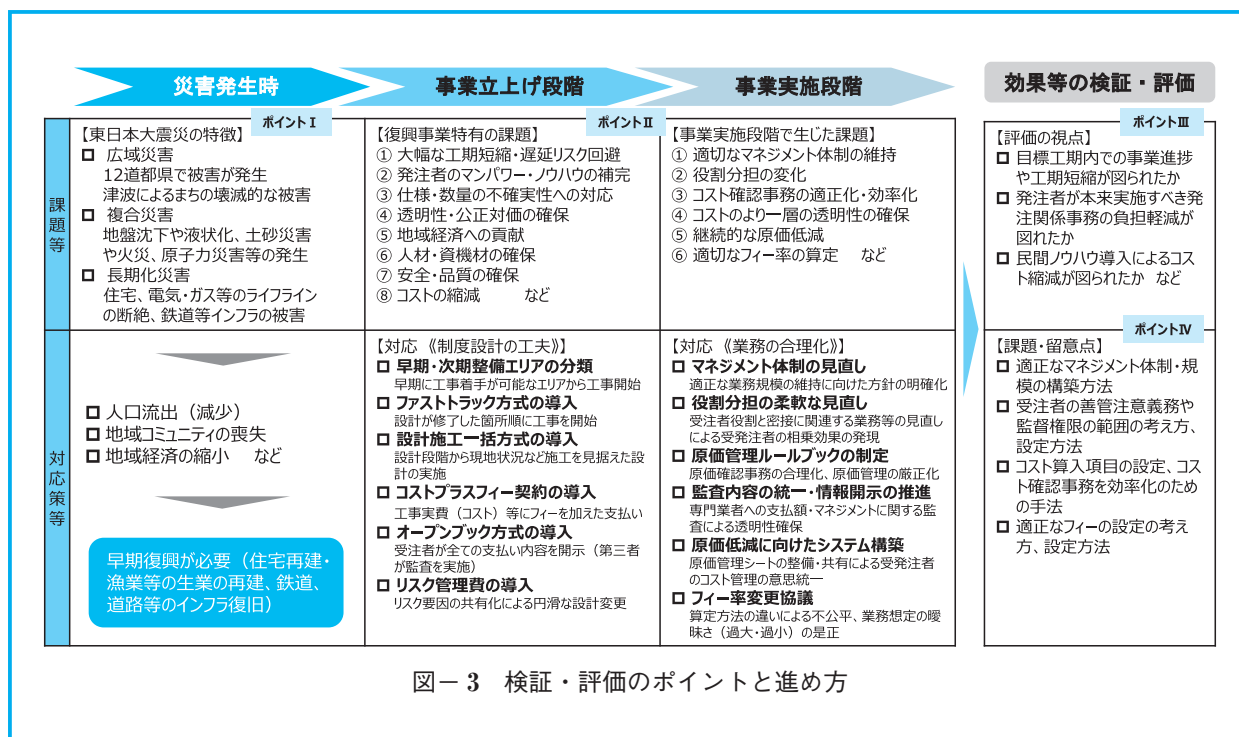


図-2 発注者ニーズに対応した6つの活用ツール



たか

- ポイントⅣ 工夫・改善策の中で、今後、他事業への活用可能性のある要素や適用する際の留意点は何か（法令等の整合も含む）

3. 効果・課題の検証

(1) 発注者ニーズとプライオリティの抽出（ポイントⅠ）

災害発生時から復興事業立上げ段階においては、復興事業特有のいくつかの課題や発注者ニーズが重なっていた状況であった。これらの課題による復興事業の遅れや、生活再建への不安などによる更なる人口流出といった悪循環を食い止める上でも、住民生活や地域経済の再建に向け、可能な限り早期に復興事業に着手し、事業の完了を図ることが最大のプライオリティであったが、通常のやり方では目標達成が困難な状況であり、新たな発注方式の検討が求められた（図－４）。

(2) 一般公共工事と比較した復興 CM 方式による課題解決（ポイントⅡ）

早期整備をはじめとする被災自治体の発注者ニーズの達成に向けては、一般公共工事において適用されている入札契約方式では解決できない以下のような課題が山積していた。

- 整備範囲が広く不確定要素も大きいため、仕様、数量の確定に多大な検討時間を要し、工事着手が遅れるおそれがあった。
- 段階的発注などにより、多数の発注事務手続きに追われ、発注者の更なるマンパワー不足を招くおそれがあった。
- 調査・設計・工事等の段階的な個別発注を余儀なくされ、工事契約までに多大な期間を要し、工事着手が遅れるおそれがあった。
- 不確定要素（整備計画変動や物価高騰）が大きく、受注者が入札に参加するには公正対価への不安や予見できないリスクが大きいため、入札不調・不落を招くおそれがあった。
- 発注者が複数の事業関係者との調整・協議に時間や労力を要し、事業が停滞するおそれがあった。
- 発注者のマンパワーが不足している中、発注関

復興事業特有の課題

被災自治体における
圧倒的な職員不足

+

極めて大規模
な土工事

+

整備計画変更の
可能性

+

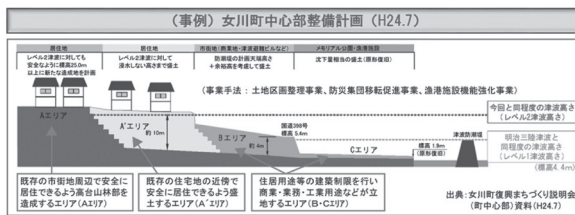
多種多様かつ多くの
調整業務の発生

+

権利変換等の
地権者合意形成



女川町中心部地区の例(H23.4時点)



【掘削】最大50m 土量135万m³ 【嵩上】最大18m 土量142万m³

復興事業特有の発注者ニーズ(8項目)

①工期短縮・遅延リスク回避	予定工期内での事業完了、さらに工期短縮、早期供用を実現したい
②発注者のマンパワー・ノウハウの補完	発注者側の人員不足や技術力不足を補完し、発注事務等の軽減を図りたい
③事業費の適切な管理・コストの縮減	適切な事業費管理やVE等により事業に見合った効果やコスト縮減を図りたい
④仕様・数量の不確実性への対応	事業の早期着工を図るとともに、契約後の変動要因や設計変更にも円滑な対応を図りたい
⑤透明性・公正対価の確保	コストの透明性・公正対価を確保するとともに、用途に対する説明責任を果たしたい
⑥地域経済への貢献	地域経済への貢献のため、地元企業の活用や育成を図りたい
⑦職人・資機材の確保	人材・資機材が不足している中、事業に必要となる職人や資機材を円滑に確保したい
⑧安全・品質の確保	施工上の安全、発注者の要求水準を満たす品質を確保したい

早期整備に最大のプライオリティを置くも、通常のやり方では目標達成が困難な、幾つもの課題や発注者ニーズが連なっていた状況 ⇒ **新たな発注方式の検討が求められた**

図－4 復興事業特有の課題と発注者ニーズの抽出

係事務や契約変更事務の対応に迫られ、事業進捗が遅れるおそれがあった。

このような事態に対応するため、復興事業では早期整備に最大のプライオリティを置きつつも、公共工事の発注者として、「コスト縮減」「透明性の確保」「安全・品質の確保」に加え、特に「事業の不確実性への対応」「地域経済への貢献」といった発注者ニーズを満たすために復興CM方式の活用による解決が検討された。

一般公共工事と復興CM方式には、主として「支払方式」「発注ロット」「専門業者選定方法」等の観点から図－5のように相違点が見られる。

また、復興CM方式の契約プロセスにおける工夫点としては、図－6のとおり以下の点が挙げられる。

- 調査・測量・詳細設計・施工の発注を大括り化
- 契約の相手方を公募型プロポーザル方式でCMR1社として選定
- 速やかに工事着手できる早期整備エリアと仕

様・数量等不確定で条件が整った段階で実施する次期整備エリアに区分

(3) 効果・課題の検証と今後活用を図る上での留意点（ポイントⅢ・Ⅳ）

本節では、これまでの公共工事では適用事例がない中、実際に復興CM方式の6つの活用ツールをパッケージとして導入することで、事業の目標に対してどのような効果や課題があったか、また今後、他事業への活用を図る上での留意点は何かを、事例等も踏まえながら、求められた発注者ニーズごとに評価を行ったものである。ここでは発注者ニーズ8項目のうち、主な4項目について記載する。

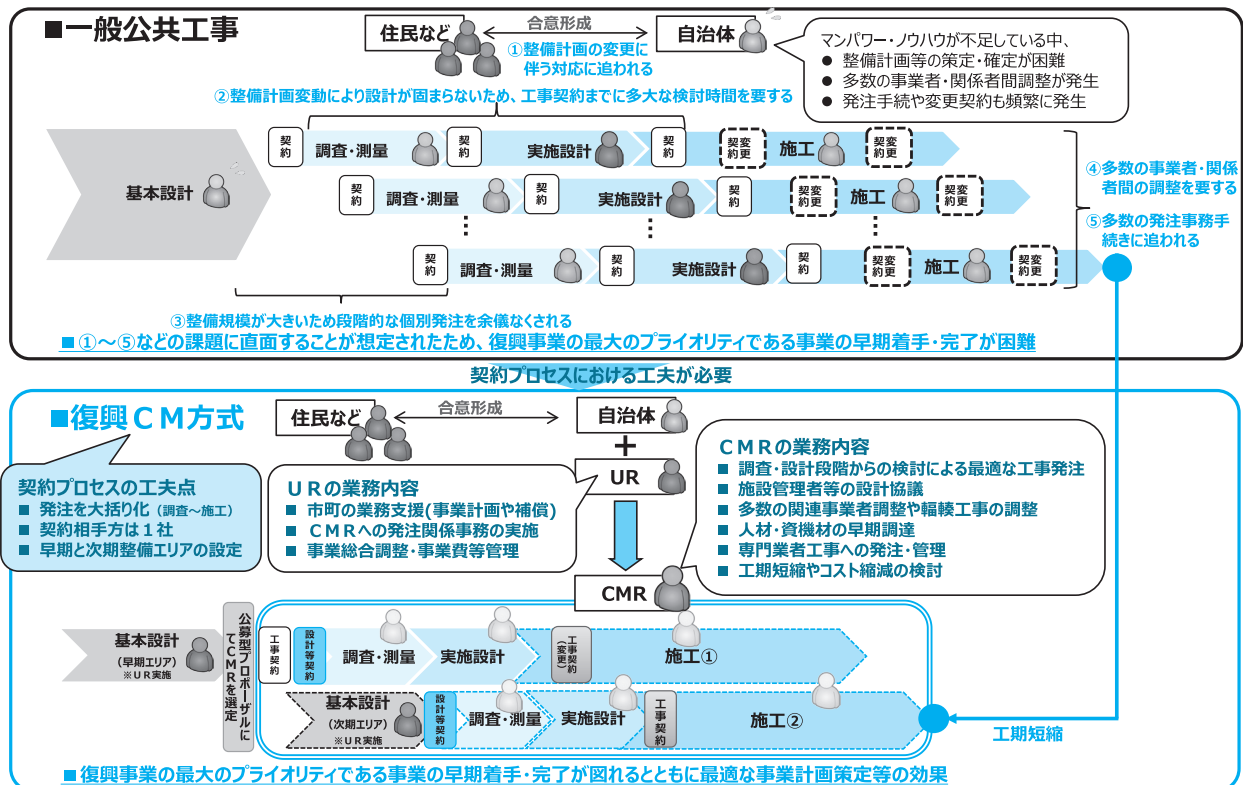
① 工期短縮・遅延リスクの回避

全体整備計画が不確実な中、事業初期段階から、CMRが有するマネジメント力と技術力の活用（施工手順検討、施工効率の最大化、人材・資機材等の早期調達、関係者や事業間調整の実施

比較項目	一般公共工事	復興CM方式
契約方式	工事の施工のみを発注する方式（設計と施工は分離）	設計・施工一括発注方式
入札方式	競争入札等※（価格競争方式等）	随意契約（公募型プロポーザル・価格交渉方式）
支払方式	総価請負契約方式	コストプラスフィー契約・オープンブック方式
発注ロット	調査・測量・設計・工事を段階的に個別発注	調査・測量・設計・工事を一括発注
配置技術者	元請として建設業法に基づく技術者の配置	元請として建設業法に基づく技術者の配置 + CMR（マネジメント業務の実施）として統括管理技術者の配置
専門業者	元請が決定（原則、発注者は関与しない）	CMRが選定しUR（発注者）が承諾（発注者が関与）
専門業者との契約・支払	非開示（発注者は建設業法に基づく台帳等による確認は実施）	オープンブックにより開示（発注者は専門業者への契約額と実際の支払証拠書類を確認し、支払い）
不確定エリアの対応	確定した仕様・数量のエリアから順次、工事契約	速やかに工事着手できる早期整備エリアと、仕様・数量等が不確定で条件が整った段階で実施する次期整備エリアに区分した上で一括契約
リスクの取扱い	受注者リスクは一括総価請負契約の中に含まれ、発注者リスクが発生した場合は工事請負契約に基づき協議により対応	想定される発注者リスク（整備計画や現場条件の変動等）が発現した場合に必要な金額を請負代金額とは別枠であらかじめ計上

※ 迅速性が求められる災害対応・復旧においては、緊急度に応じて随意契約や指名競争入札等を適用

図－5 一般公共工事と復興CM方式



図－6 契約プロセスの考え方