

第2回 東日本復興 CM 方式の検証と今後の活用に向けた研究会

1. 挨拶

国交省：本日は御多忙の中、お集まりいただき、誠にありがとうございます。また、平素から建設産業行政について格別の御理解・御協力を賜り、この場を借りて御礼申し上げます。本研究会につきましては、9月に第1回目を開催し、東松島市からは被災地における課題やニーズについてお話し頂くとともに、URからは「復興 CM 方式」の概要について御説明を頂きました。その際に、委員の皆様からは「復興 CM 方式が導入された背景」や「どのような実施体制・仕組みにより復興事業を推進しているのか」など、本方式の検証に向けたポイントを整理する上で参考となる貴重な御意見・御質問を頂きました。本日は、第2回目の研究会ということで、宮古市や日建連から現場における生の声をお聞かせ頂くとともに、URからは、実務書類なども用いながら、より具体的な内容について御説明を頂くこととなっております。た、前回の研究会で委員の皆様から頂きました御意見等も踏まえ、事務局で検証の進め方などの案をとりまとめております。これまでの「復興 CM 方式」による取組やノウハウの蓄積を参考にしつつ、委員の皆様からは、引き続き幅広く御意見を頂きながら、その効果や課題を検証し、大災害後の公共工事を始め、今後の我が国全体の発注に本方式を幅広く活用するための議論をしていきたいと考えております。本日はどうぞよろしく願いいたします。

2. 議事

事務局：【資料1 説明】

宮古市：【資料2 説明】

日建連：【資料3 説明】

座長：それではこれまでの説明に関して御質問や御意見等ございましたら発言をお願いいたします。

委員：資料3について、御質問させていただきます。5ページ、「4.復興 CM 方式の導入背景」重要課題の上から2つ目に「発注者の人的資源不足」というものがありますが、ここでいう発注者というのはURのことを指しているのでしょうか、それとも自治体のことを指しているのでしょうか。

日建連：UR も不足していたのが現実だと思いますが、基本的には自治体だと認識しております。

委員：今回のような復興支援の方法を適用する場合、自治体の下にURのような一括で委託を受ける組織がないと、この方式が取れないでしょうか。要するにCM方式の場合、復興の場合と同様にURという立場が必須になるのが疑問に思っているところです。

事務局：可能であれば自治体の方から説明をお願いしたいと思いますが、資料1にありましたとおり震災前と比べ、自治体の方々に事業執行量や土木予算、責任等々で負担が掛かっており、現在も全国平均と比べ1人当たりの事業量が5倍程度と相当負荷が掛かっています。これは通常の公共事業ではなく、特別な方式による公共事業ということもあり、やはりURのような基盤整備に長けた専門組織の応援がなければなかなか上手くいかなかったのではないかという認識です。また、様々な感想等は是非、自治体の方から説明していただければと思います。よろしく願い致します。

座長：ありがとうございました。宮古市からどうぞ。

宮古市：自治体が発注するにあたりましては、国交省の方で標準約款があり、自治体にも契約部門がありますが、CM方式については自治体では扱いきれない、つまり、発注までの様々な協定や入札に至るまでの手続きはURが間に入ることで成立した発注方法でした。実際に過去にCM方式を導入した案件で訴訟となった経緯もあることから、自治体がCM方式を発注するというのは荷が重いというのが現状です。

座長：ありがとうございました。他にいかがですか。

委員：日建連にお聞きしたいのですが、ファストトラックによって復興事業が非常に早く進んだとのことですが、逆に手戻りが多かった、余分なコストが発生したという弊害が何かあれば教えて下さい。オープンブック方式についても通常と違った特徴があるようでしたら教えて下さい。自治体の方にもファストトラックやオープンブック方式による弊害があれば教えて下さい。

日建連：手戻りに関しましては部分的にはありますが、全体的にはありません。町とURとCMRで協議し、手戻りを解消することになっています。

委員：手戻りに関してですが、ファストトラックをしながら手戻りを少なくするための知見も合わせて教えて下さい。

日建連：女川町の場合は町とURと弊社JVの3者による協議を始めました。それから手戻りは少なくなりました。

委員：今後の活用を図る場合、ファストトラックの良いところ取りをしようと思えば3者協議を行って、擦り合わせを細かくやるということが1つの提案となりうるのでしょうか。

日建連：そうなると思います。オープンブック方式については、ゼネコンも経験が少なく当

初は戸惑いがありました。通常よりマネジメント業務が多くを占めているので人手がかかり、それに伴う事務処理も多くなります。

宮古市：造成基準高の変更が発生すると埋設管等様々なものが影響を受けます。このため、ファストトラックによる手戻りは、数ヶ所でありましたが、全体的な計画を変更していませんので弊害はほとんどなかったと思います。オーブンブック方式によって、発注の負担は明らかに減りましたが、逆に受注者の負担は増えたのかなと思います。

委員：ありがとうございました。

座長：ありがとうございました。他にいかがですか。

委員：発注は全て女川町がされているのですか。ここで説明されている範囲で説明をお願いします。

日建連：CMRの発注者はURです。

委員：URが発注者であることを前提として、基本的に本来の制度上では実施しなければならないことをオーバールールで実施したことはなかったのですか。

座長：URから説明をお願いします。

UR：まずは建業法等の法律及びURの基準があり、そのルールの中で理論及び仕組みを作るということが前提としてありました。ただ、細かく検証し、もう少し議論が必要などころはあるかもしれませんが、枠組みの中でシステムを構築しました。

委員：事業の内訳は土木分野がほとんどです。公共工事の法律では、例えば下水道のように様々な細かなルールがあります。東北の震災復興においてオーバールールで実施するのは仕方がなかったと思うが、仮にオーバールールで実施しなければならなかった特別の事情があれば報告書に記載してほしい。

座長：よろしいですか。他にいかがですか。

委員：資料2についてお伺いしたいのですが、ご説明の中で鉾ヶ崎・光岸地地区についてはCM方式ではなかったということですが、田老地区のCM方式との違いは何かありますか。規模以外に何か要因があれば教えて下さい。

宮古市：宮古市33工区被災しておりますが、そのうちURをお願いしているのが全部で3工区あります。鉾ヶ崎地区では本来はURがCM方式で発注したいということでしたが、市の方針により、鉾ヶ崎地区ではCM方式を採用しないということになりました。通常、土木工事の発注は請負契約ですから、現場状況が変わると積算をしながら工事を実施しなければなりません。鉾ヶ崎地区は大体23haくらいで、これを5工区に分けています。通常の実業であれば1工区あたり発注者が2～3人くらいの積算のための人員を配置しなければならないのですが、体制的に困難でした。URが積算を実施する場合も同様だと思いますが、URの積算体制も十分ではなく、結局は施工者の見積りにより契約をしていかななくてはならない状況でした。そもそも、どこかに無理がいかざるを得ない状況だったと感じています。

委員：赤前地区はなぜ一般の方式なのでしょう。

宮古市：赤前地区は被災面積が一番大きい地区ですが、湾の奥であり人口密度も低く、自治体が高台移転に対し、直接対応できると判断しました。

座長：ありがとうございました。よろしいですか。

委員：具体的な例では、建築工事では確認申請を出して了解の後に工事というルールがあり、土木工事の場合もあると思います。既存のやり方、ルールに則ってファストトラックが可能だったのでしょうか。今回の方式は、様々な所に同様な問題があると思われるため、きちんと総括しないと、他の地域に適用できない恐れがある。

UR：建築工事の場合は建築基準法の中で細かく決まっています。土木でも同じように開発許可確認申請という手続きがあり、ルール化されたものは、公共団体がその時々で実施してきました。土木では、土を動かす工事が多く開発許可とイコールでしたが、設計の中でそれらを踏まえたデザインをし、現場で作っています。それから下水道は、将来的な管理者は公共団体であり、団体ごとに様々な決めごとがあります。このため、それらを設計業務の中で反映させました。その辺は決められたルールの中でやっていると思います。

委員：問題があるという意味ではありません。大規模な災害時に必要なルールや折衝の内容を抽出して頂きたいという意味です。

座長：ありがとうございます。他にいかがですか。

委員：女川町の事例でお聞きしたいのですが、資料3の3ページ、4番の事業計画を変更したという所で、復興CM方式の最大のメリットは事業期間が5年から2年と早くなったというところだと思います。一方、復興特有の現象かもしれませんが、女川は人口流出が多く、それに合わせた計画の変更というのが同時並行的に発生し、当初の工程と現状が合わなくなっていくことが想定されますが、どのように事業計画の変更をマネジメントしたのでしょうか。

日建連：確かに戻る住民の数が当初の計画と変わったところがありました。3者協議の中で、ぎりぎりのせめぎあいをして設計と工事のスケジュールの変更をしていきました。

委員：3者協議の場というのは事業計画の変更に対して有効だったということですか。

日建連：基本的には女川町とURの2者協議で、それにCMが加わることになります。

委員：ありがとうございます。

座長：他によろしいのでしょうか。それでは先に進めさせて頂きたいと思います。復興CM方式の検証の進め方（案）について事務局から説明をお願いします。

国交省：【資料4 説明】

座長：それでは続けてURから事例の説明をお願いします。

U R :【資料 5 説明】

座 長 : それでは御質問や御意見等ございましたらお願いします。

委 員 : 自治体の立場から 3 点ほど確認させて頂きたいのですが、1 点目は今回のような大規模な震災ですと自治体の委託先として選定できるのは UR 以外にはなかったと思いますが、実際に契約する要件として UR でなければいけないという根拠、将来の災害でも今回の検証を踏まえて、CM や CMR という制度を活用する場合に UR 以外の団体とも契約できるように汎用性を持たせる方向でこの研究会で検討していくのかを確認をしたいと思います。2 点目は自治体として予算執行のため、議会への説明が必要となりますが、これだけの大規模な委託契約の変更のタイミング、議会への説明方法をどのようにしていくか課題になるかと思っています。3 点目は基本協定書の 2 ページにマネジメントフィーに関する合意、この中で業務原価ですが、工事施工費用、人件費とございますが、東日本大震災では人件費も資材もすぐに高騰しました。国交省で労務資材単価をその都度改訂はされていますが、今回使用したのは官積算の労務単価か実勢価格のいずれなのか、考え方としてどのように対応されたのか教えて下さい。

座 長 : ありがとうございます。最初にこの研究会でどこまで取り扱うのか、それは事務局から説明をお願いします。

事務局 : UR の震災復興のケースでは東日本大震災復興特別区域法により、UR の法的権限が与えられています。大規模な公共事業の時は法的な位置づけが必要だと考えています。想定で変わるかもしれませんが、今回のような大規模な事業では、独立行政法人が事業を受ける体制の担保というものが必要であろうかと思っています。議会説明については、UR から説明をお願いします。

U R : 単年度予算であり復興交付金の特徴があるかと思っています。議会が承認した市町と UR の委託契約の予算が変わった段階で変更をして頂くこととなります。CMR に発注しているのは UR であり、UR が受託の中で契約した事業費の範疇の中である限り、CMR との契約の変更については、議会の対応は不要です。

宮古市 : 協定に基づく各年度契約については、請負契約ではなく委託契約であることから、議会の議決事項ではないと判断し、年度契約を議案として上程しておらず、決算で報告しております。

東松島市 : 東松島市の場合は議会の議決は採れています。業務委託でなく事業委託かつ工事施工が絡むため、UR との契約額について変更があれば、議会の議決を得ています。設計施工一括発注方式で実施しており、基本設計段階で CM が入っています。当初契約時に議会に諮った時点で変更がある旨を説明しています。前回報告したとおりベルトコンベアで 1 回、価格高騰で 1 回、UR との委託契約の額を変更しています。

座 長 : ありがとうございます。それでは 3 点目の原価が高騰した場合の対応について説

明をお願いします。

U R：価格が20%程度上がって苦慮したところですが、最初に契約する段階では官積算をして価格交渉して決めました。官積算をベースに考えた中で上限額及びインセンティブについて合意し、その範囲の中で専門業者と実勢単価にて契約しています。それを最終的にコストプラスフィーという形で支払いをしています。CMと元請と下請の支払いは実勢価格ですが、あくまで公共単価が基準となります。

委員：高騰分はリスク管理費から支払っているのでしょうか。

U R：リスク管理費の中で支払っています。

委員：飛び出した分はどうしているのですか。

U R：飛び出した分は当然に見る形になっています。実際にはCMRが専門業者に発注する場合は、3者見積もりをとって、実勢単価を確認しています。

委員：公共団体は結局飛び出した分を払っているのですか。それとも、URがリスク管理費の中で全部吸収しているのでしょうか。

U R：リスク管理費で吸収できないものは物価上昇という理由で市町に承認して頂いております。

座長：よろしいでしょうか。

委員：実勢価格による契約の見直しは、認定した価格として自治体とURの間の委託額に反映され、支出を認めるということになる。しかし、他の公共工事ではそういうやり方はできないようになっている。

座長：時間の関係もございますので次回までに整理して頂きたい。事務局でもサポート頂いて、資料を整理して頂けますか。他はいかがですか。

委員：「工事監理」と「施工監理」の2種類の監理がありますが、これは区別されているのでしょうか。もう1点は、設計が基本設計、実施設計、詳細設計の3種類あるが、土木だと基本設計と詳細設計のはずである。URが基本設計を実施し、CMRが設計会社を下請けにして、そこが詳細設計を実施するとなると、設計責任はどういうふうになるのか。もう1点はリスクのことがあるが、基本的には保険制度を導入しておかないと大きな事業では出来ないのではないかと。

座長：「工事監理」と「施工監理」で意味は同じですか。

U R：意味は全く一緒です。

座長：設計はどうですか。

U R：設計はURと直接契約をするCMRの中の設計のコンサルタントが管理技術者及び照査技術者を配置します。実際には再委託部分もあるが、元請が必要な責任を持ちます。

座長：基本設計と実施設計と詳細設計の違いはありますか。

U R：基本設計はある程度概略で、住民説明会を実施するものです。決定したものについて工事を実施するための設計が詳細設計です。詳細設計と実施設計は全く同じで

す。UR は基本設計までを実施し数量を算定し、ある程度の精度でお金に置き換えが可能であり、価格の決定に繋がります。それ以降の詳細設計・実施設計はデザインビルドで実施してもらいます。

座 長：その場合の設計責任は誰でしょうか。

U R：それは CMR です。しかし、基本設計は UR が自らやっています。

座 長：その場合の保険制度の適用はありますか。

U R：保険は色々と議論しましたが、なかなか難しく適用していません。

委 員：特に建築の場合に損害賠償請求がありえます。公共工事が多い土木の場合はそうではないので、次回に向けて総括してほしい。

座 長：ありがとうございます。

委 員：ファストトラックが上手くいったとの話でしたが、CM 方式をやったからというよりは単年度会計でないことの効果が大きいように思います。例えば、岩手県の海岸施設の工事で、概算発注方式を採用して後精算をしています。通常の工事発注の枠組みの中で、工事をしつつ、その隣で実施設計業務を行うというアクロバティックな方法を取っている。通常の事業では出来なかった部分に注目し、評価をすれば CM 方式の効果が判ると思います。恐らく、それは調整だと思います。様々な工事や設計の調整は大変であり、現場は四苦八苦している。特に、最近は設計プロセスがすごく複雑であり警察協議に行くと 2 ヶ月待ちとなり、それが原因で遅延したりします。本方式は、そこを 1 本化できる大きな効果があると思いますので、そのような強みを提示して頂ければと思います。

座 長：ありがとうございます。復興 CM 方式の考え方（案）のご説明をいただきたいのですが、御意見や御質問を頂く時間がないので、これは次回に回してもいいですか。

事務局：資料 6 は次回に繋がる話ですので確認だけお願いします。

座 長：ご説明だけお願いします。

国交省：【資料 6 説明】

委 員：現場で本当に苦勞しているのは、いかに良いものを造るか、より効果の高い持続可能な街をどう造るのかであります。しかしながら、現在は高度成長期の標準的なものをどの技術者でも作れることを前提に仕組みが構築されている。聞いた話では、例えば明らかにクオリティを下げる VE 提案で出てきても、品質の基準が全然ないため、阻止できないとのことでした。現在の暗黙の標準的なものを前提とすると品質がずるずると下がりかねない仕組みです。そこは変えていかないといけない時代になっています。持続可能な魅力ある街の形成という本来の目標に対して、本契約方式がどの程度有効であったのかという観点で見て頂きたい。標準的なものを公明正大に実施する仕組みは復旧なら問題ないが、復興に関してはそうはいか

ない。新しい時代になるべく少ない投資で効果的に街づくりをすることに対して
どれだけ支援できたのか是非、検討していただきたい。

座 長：時間がなくて申し訳ございません。次回に向けて事務局の方から提示をお願いしたい
と思います。とりあえず議事はこれで全て終わらせて頂きます。進行を事務局の
方にお返しします。

事務局：ありがとうございます。今後のスケジュールについてですが、1月に第3回、3月
に第4回の開催を予定しております。後日、事務局より日程調整をいたしますので
御協力をお願いします。

以 上