

## 第3章

# 入札契約制度

### 3.1 入札契約制度の変遷と課題（Ⅲ）

#### ～CM方式について～

（CM方式とは）

- ・ 1960年代に米国で始まった建設生産・管理システム（プロジェクト実施方式）であり、「ピュア型CM方式」と「アットリスク型CM方式」の2つの型がある。

（CM方式活用に向けた動向と現状）

- ・ 我が国における建設生産・管理システムは、これまで主として一括発注方式（一式請負方式）が活用されてきたが、「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」、「コスト構成の透明化」という観点から、CM方式の活用が検討されるようになった。
- ・ 東日本大震災以降の動きとしては、建設産業戦略会議における「方策2011」の中で、公共事業におけるCM方式の更なる普及が提言され、続く「方策2012」では、東日本大震災復旧・復興事業において導入されている「アットリスク型CM方式」を契機とし、我が国のこれまでの生産システムの特性や風土等を踏まえた「日本型CM方式」の検討から、発注者のニーズに応じた多様な契約方式の導入に向けた具体的な検討の必要性が提言された。

（公共事業におけるCM方式活用の展望）

- ・ 地方公共団体に対するアンケート調査では、現状として技術職員が量及び質の面で不足しており、CM方式活用の必要性は十分に認められる。
- ・ CM方式が採用されてこなかった理由としては、発注者支援業務が明確に認識されていない、あるいは明確に定義されていないことが一因と考えられ、普及に向けた制度化や啓発等に課題が存在すると考えられる。
- ・ CM方式は我が国の公共事業において新しい契約方式であり、これからが、全国展開へ向けての真のスタートとすることができる。発注者がCM方式を導入するにあたり具体的課題は多岐にわたるが、行政または関係者により検討されていくことが求められる。



## 3.1 入札契約制度の変遷と課題（Ⅲ）

### ～CM方式について～

#### はじめに

入札契約制度については、明治時代以来、永年にわたり指名競争入札制度を基本として運用されてきたが、米国を中心とする市場開放という外圧と度重なる入札談合事件による社会的批判を浴びて、透明性・客観性・競争性を向上するための改革を迫られるようになり、急速に一般競争入札が拡大し、合わせて総合評価方式が導入されてきた。

これまで受注者選定という入札方式は多様化されてきたが、受注者への発注方式（契約制度）についても、主として採用されてきた一括発注方式（一式請負方式）とは異なる、公共事業の特性に応じた多様な発注方式導入の必要性が求められている。

多様な契約方式の一つとして、東日本大震災復旧・復興事業においては、「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」という観点から CM 方式が導入されており、今後、公共事業における CM 方式の活用を全国展開していくにあたり、その動向が注目されている。

本稿では、契約方式の多様化の一つとして注目されるようになった CM 方式について、1990 年代初めからの検討過程を振り返り、CM 方式の活用に対して当研究所にて実施した地方公共団体へのアンケート調査の結果を紹介し、今後の課題について考察する。

#### 3.1.1 CM方式について

CM（コンストラクションマネジメント）方式は、1960 年代に米国で始まった建設生産・管理システム（プロジェクト実施方式）であり、我が国では、本節第 2 項(2)で述べるとおり 1990 年代初期よりその検討の必要性が指摘されてきた。

ここでは、2002 年に国土交通省が策定した「CM方式活用ガイドライン」を基に CM 方式の概要についてまとめる。

##### (1) ピュア型 CM方式

「ピュア型 CM方式」は米国で多く用いられている建設生産・管理システム（プロジェクト実施方式）の一つである。CMR（コンストラクションマネージャー）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マネジメント業務の全部または一部を主体的に行い、発注者と一体となって建設プロジェクトの全般を運営管理する。

従来の一括発注方式（一式請負方式）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マネジメント業務を発注者側で実施することとしており、CMRは発注者と「マネジメント業務契約」を締結し、発注者の補助者・代行者として発注者に対しマネジメント業務の全部または一部を行うサービスを提供する。

「ピュア型 CM 方式」の基本的な特徴は発注者・設計者・施工者の間の契約関係にある。従来の総合工事業者による一式請負方式では、発注者と専門工事業者（一式請負の下では下請業者となる）が間接的な契約関係であるのに対して、「ピュア型 CM 方式」では発注者は CMR の助言に基づき、

- ・複数の工種を専門工事業者に分離発注するとともに分離発注しない工種をまとめて総合工事業者に一式発注する
- ・専門工事業者に分離発注する
- ・分離発注が適さないと判断した場合に、総合工事業者に一式発注する

等、ニーズに応じた発注形態をとることになり、発注者が施工者（総合工事業者または専門工事業者）と別途「工事請負契約」を締結する。そのため、各工種に分離発注される場合は、専門工事業者が「下請」ではなく、発注者から直接受注を受ける「元請」となる。

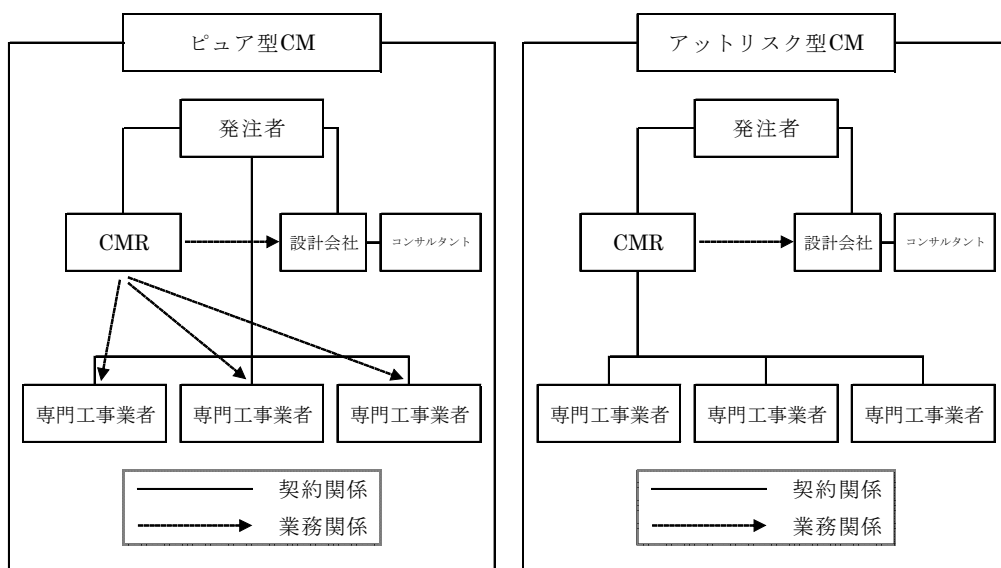
## (2) アットリスク型 CM 方式

「ピュア型 CM 方式」では、施工に伴う最終的なリスク（施工を分離することなどに伴う全体工事の完成に関するリスク）について発注者が負うため、発注者が支出する工事費がその分増加する可能性がある。そのため、CMR に対しマネジメント業務に加えて施工に関するリスクを負わせる場合があり、このような CM 方式を「アットリスク型 CM 方式」と呼ぶ。

「アットリスク型 CM 方式」においても、マネジメント業務の内容そのものについては、基本的には「ピュア型 CM 方式」と同じであり、発注者は CMR と「マネジメント業務契約」を締結する。

我が国においては、一括発注方式（一式請負方式）における総合工事業者が元請として実質的には「アットリスク型 CM 方式」の CMR の役割を果たしているという指摘もある。

図表 3-1-1 CM方式の種類



### 3.1.2 CM方式活用に向けた動向と現状

#### (1) CM方式が求められるようになった背景

我が国における建設生産・管理システムは、これまで主として一括発注方式（一式請負方式）が活用されてきた。この方式では、総合工事業者が施工管理を行うとともに品質確保の責任も担うことで発注者の手間やリスクを軽くし、発注者にとっても大きなメリットがあった。

しかし、民間の発注者においては、施設（設備）投資の見直し・縮小や、施設・発注部門の再構築が求められるようになり、コストの透明性、コストの低減に関する関心が高まり、競争原理の導入を強く意識して企業活動に取り組むようになった。

そして、コスト意識が高まる中で、専門工事業者の技術力の上昇もあり、発注者自身が建設生産・管理システムの選択肢の多様化を求めるようになり、

- ・コスト構成の透明化
- ・下請業者の選定など発注プロセスの透明化
- ・適正価格の把握
- ・品質の確保
- ・発注部門の強化

等の観点からCM方式の活用に関心が高まるようになった。

特に我が国においては、「コスト構成の透明化」という点で、一括発注方式（一式請負方式）とは異なる選択肢として CM 方式に対する期待が大きくなり、民間工事に先導される形で CM 方式が活用されるようになる。

そして、公共発注者においても、

- ・ 技術者が不足している地方公共団体を中心に技術者に対する量的・質的補完や設計・発注・施工段階の発注者機能を強化するため
- ・ 「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の施行などに伴い、入札・契約に関する情報公開への対応など、業務量増大に対応するため

に何らかの外部支援が必要となり、「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」という観点から、CM 方式の活用が検討されるようになった。

## (2) CM 方式を巡る動向

前記のとおり、我が国では「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」、「コスト構成の透明化」への期待から、工事発注における CM 方式の活用について、90 年代初期よりその検討の必要性が指摘されてきた。

### ① 指摘されてきた検討の必要性

- ・ 1992 年 11 月 中央建設業審議会建議

「CM 方式を直ちに導入する状況にはないが、今後本方式については、発注者との役割分担の明確化、法制度との調整などに関し幅広い検討が必要である。」

- ・ 1993 年 12 月 中央建設業審議会建議

「民間の技術力を積極的に活用するため、CM 方式についても、適用事業の考え方、発注者との役割分担の明確化などについて検討を進めるべきである。」

- ・ 1995 年 4 月 建設産業政策大綱

「技術力を活用した発注者支援システムである CM 方式については、適切な事業の選定、CM 業務の金銭的評価、発注者との役割分担等については早急に検討する。今後、この分野については、建設産業の独立した分野として推進することが可能かどうか、CM 業務に対するニーズ、CM 会社等 CM 業務の業態のあり方についても検討を進める。」

- ・ 1996 年 1 月 公共工事の品質に関する委員会報告

「今後、特に技術者が不足しており、事業量の変動の大きい地方自治体を中心として、CM 方式による発注者支援のニーズが高まることが予測される。今後は、関係法令との整合性を図りつつ、CM 会社（又は CM 技術者）の役割と責任、選定方式、契約方式、

対価の算定方式等を整理することが必要である。また、担当する業務の内容に応じて、実施主体の性格は民間会社から建設技術センター等のような公的なものまで使い分ける必要がある。さらに、CM技術者に資格を求めて、技術力や中立性の担保を求めていくことも検討が必要である。」

- ・ 1997年12月 行政改革委員会最終意見  
低入札価格調査制度・最低制限価格制度とランク制・経営事項審査制度の将来の見直しとの関連で、CM方式の導入に言及している。
  
- ・ 1998年2月 公共工事の品質確保等のための行動指針  
公共発注者支援方式として、
  - ・ 建設技術センター等を活用して、積算や監督の補助的な業務だけでなく、入札準備や工事管理の支援なども行うこと
  - ・ 設計者が施工に関与することが適切な土木工事において、設計等を受託した建設コンサルタント等に発注者支援を委託することを提言している。
  
- ・ 1999年11月 建設産業再生プログラム  
「従来は、『特命による一括請負契約』で処理をしていた業務について、その内容やコスト構造について、明確化を求めてきており、競争入札や分離発注、CMなどへのニーズが生じている。」
  
- ・ 2000年7月 専門工事業イノベーション戦略  
「CM方式が円滑に導入される前提として、どのような場合にCM方式が有効か、また、責任関係の明確化をいかに図るか、一括請負契約と比較して発注者の手間が増えないか、CMRに何らかの規範性、公的位置づけを与えることが必要か等の観点で議論が深められる必要があり、行政及び業界のそれぞれにおいて、早急に検討が開始されるべきである。」

## ②検討の具体化

- ・ 2000年12月 「CM方式研究会」設置
- 2002年2月 「CM方式活用ガイドライン」策定  
国土交通省において、「CM方式研究会」が設置され、CM方式の内容、課題等を整理し、CM方式に対する関係者の理解を深めるとともに、CM方式の今後の普及に向けて必要となる課題への効果的かつ着実な対応に資するため、CM方式の活用に当たっての基本的な指針として、「CM方式活用ガイドライン」が策定された。

また、CM方式のあり方について検討が進んでいく一方で、2000年3月からは国土交通省中部地方整備局が発注した「清洲ジャンクション北下部工工事」において「マネジメント技術活用方式」（CM方式）の試行も行われた。

- ・2002年 2月 「CM方式導入促進方策研究会」設置
- 12月 「CM方式導入促進方策調査報告書」策定
- 「地方公共団体のCM方式活用マニュアル試案」策定

「CM方式活用ガイドライン」により、CM方式についての基本的な考え方が示され、今後の普及に向けて、発注者、設計者、施工者等に対し、ガイドラインを踏まえた実務マニュアルの整備が求められた。こうした状況の中、財団法人建設業振興基金<sup>1</sup>は研究会を設置し、地方公共団体が発注する公共建築工事を対象としたCM方式の導入促進のあり方について調査報告書を取りまとめ、実務手引書としてマニュアルが作成された。

- ・2003年 9月 「CM方式に対応した施工体制のあり方研究会」設置

CM方式（ピュア型CM方式）では一括発注方式とは異なり、施工に伴う最終的なリスクを発注者が負うことになる。また、CM方式に対しては、分離発注された専門工事業者の職種間の現場における調整機能が一括発注方式に比べて低下するのではないかと指摘があった。このため、財団法人建設業振興基金では研究会を設置し、発注者のリスク負担を軽減し、発注者がCM方式を安心して活用できるよう、専門工事業者の円滑な連携による工事施工体制や瑕疵保証制度の整備等、CM方式において分離発注が採用される場合の施工体制構築に向けた調査検討を行い、2004年6月に報告書を取りまとめた。

- ・2007年 6月 建設産業研究会「建設産業政策2007～大転換期の構造改革」
- 11月 「CM方式活用協議会」設置

今後の建設産業政策として「対等で透明性の高い建設生産システムの構築」が必要であると、CM方式活用協議会を設置し、「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」の観点からCM方式を活用していく推進体制が整備された。

「CM方式活用協議会」では、CM方式を活用したモデルプロジェクト7件を選定し、同協議会による支援概要・課題等を取りまとめた。

<sup>1</sup> 現、一般財団法人建設業振興基金



③東日本大震災以降の動き

・2011年 6月 建設産業戦略会議

「建設産業の再生と発展のための方策 2011」（以下「方策 2011」）

「建設投資が減少する中で、大手・中堅企業の高い技術力・事業企画力を活かした CM 事業の市場開拓の余地はとりわけ大きく、とりわけ市場開拓の余地が大きい公共事業における CM 方式の更なる普及を目指す必要がある」

また、2012年 7月には独立行政法人都市再生機構（UR 都市機構）は宮城県女川町と締結した事業実施協定に基づき、CM 方式による同町の面的整備事業の公募を開始する等、復興まちづくりへの CM 方式の導入が始まった。

・2012年 7月 建設産業戦略会議

「建設産業の再生と発展のための方策 2012

～「方策 2011」を実現し、東日本大震災を乗り越えて未来を拓く～」

（以下「方策 2012」）

「東日本大震災復旧・復興事業においては、被災地における復興事業を迅速に実施するため、地方公共団体におけるマンパワーやノウハウの不足を補完する方策として、民間の建設会社等の施工能力を計画調整段階から CMR として活用することによる設計・施工一括発注方式を試行することとしている。これらを契機として、わが国のこれまでの建設生産システムの特長や風土等も踏まえた「日本型 CM 方式」の検討から、発注者のニーズに応じた多様な契約方式の導入に向けた具体的な検討を開始する必要がある。」

その後、「方策 2011」・「方策 2012」の提言を受け、次のような具体的検討が開始された。

・2012年 10月 「多様な契約方式活用協議会」設置

建設産業戦略会議の提言を踏まえ、被災地における復興まちづくりで導入されている CM 方式の制度化に向け、CM 方式も含めた多様な契約方式を検討・普及・啓発するため「多様な契約方式活用協議会」が設置された。

・2013年 7月 中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会

第 8 回基本問題小委員会において、今後の入札契約制度の改革として、これまでの画一的な入札契約方式から、事業の特性に応じた多様な入札契約方式への転換の検討が必要であり、工事の規模や難易度に応じた発注体制等を発注者が整備できない場合の契約方式として、現在被災地で取り組んでいる CM 方式の活用を挙げている。

以上のように、東日本大震災以降の動きとしては、「方策 2011」の中で、公共事業における CM 方式の更なる普及が提言され、続く「方策 2012」では、東日本大震災復旧・復興事業において導入されている「アットリスク型 CM 方式」を契機とし、我が国のこれまでの生産システムの特長や風土等を踏まえた「日本型 CM 方式」の検討から、発注者のニーズに応じた多様な契約方式の導入に向けた具体的な検討の必要性が提言された。

これは、地方公共団体における恒常的な技術職員不足や、災害復旧などの工事発注が一時的に集中することによる技術職員不足などに対して、CM 方式の活用による「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」が期待されているからである。

現在、東日本大震災復旧・復興事業においては、早期の災害復旧に加え、住宅地の高台移転を含む復興まちづくりのため、自治体との間にパートナーシップ協定や協力協定を締結した UR 都市機構が公募する形で「アットリスク型 CM 方式」が導入されている。

さらに、大槌町（岩手県）や石巻市（宮城県）では、新しい仕組みでの CM 方式の試行として「ピュア型+アットリスク型」の新 CM 方式が導入されている。この方式は、UR 都市機構と発注支援協定を締結した自治体が、建設コンサルタント企業などとプロジェクトの管理を主たる業務とする「ピュア型 CM 方式」の契約を締結し、その後、建設企業などに対し公募を行い、設計・施工を担当する「アットリスク型 CM 方式」の契約を締結する。管理 CMR（ピュア型 CM 方式）の業務は、設計施工 CMR（アットリスク型 CM 方式）との事業調整や実施設計の審査、施工管理の支援などであり、設計施工 CMR は、工事の施工に係る調整、設計や施工方法の提案、施工に関するマネジメントを行うことを業務とする。

被災地において、「アットリスク型 CM 方式」は 12 件、「ピュア型+アットリスク型 CM 方式」が 2 件導入されており、今後、CM 方式の全国展開に向けて、その動向が注目されている。

図表 3-1-2 被災地におけるCM方式導入地区一覧

「アットリスク型CM方式」

市町村 (業務場所)	地区名	CMR
女川町 (宮城県牡鹿郡女川町鷺浜字荒立他)	中心市街地 離半島部	鹿島・オオバ 女川町震災復興事業共同企業体 (構成員：鹿島建設㈱、㈱オオバ)
東松島市 (宮城県東松島市野蒜字後沢他)	野蒜	大成・フジタ・佐藤・国際開発・エイト日技 東松島市野蒜北部丘陵地区震災復興事業共同企業体 (構成員：大成建設㈱、㈱フジタ、佐藤工業㈱、 ㈱国際開発コンサルタンツ、㈱エイト日本技術開発)
陸前高田市 (岩手県陸前高田市気仙沼町他)	高田 今泉	清水・西松・青木あすなる・オリエンタルコンサルタンツ・国際航業 陸前高田市震災復興事業共同企業体 (構成員：清水建設㈱、西松建設㈱、青木あすなる建設㈱、 ㈱オリエンタルコンサルタンツ、国際航業㈱)
山田町 (岩手県下閉伊郡山田町織笠他)	山田 織笠	大林・戸田・飛島・建設技術研究所・復建技術 山田町震災復興事業共同企業体 (構成員：㈱大林組、戸田建設㈱、飛島建設㈱、㈱建設技術研究所、 ㈱復建技術コンサルタント)
宮古市 (岩手県宮古市田老字乙部他)	田老	鹿島・大日本コンサルタント 宮古市田老地区震災復興事業共同企業体 (構成員：鹿島㈱、大日本コンサルタント㈱)
大槌町 (岩手県上閉伊郡大槌町上町他)	町方	前田・日本国土・日特・パスコ・応用地質 大槌町町方地区震災復興事業共同企業体 (構成員：前田建設工業㈱、日本国土開発㈱、日特建設㈱、 ㈱パスコ、応用地質㈱)
気仙沼市 (鹿折地区：宮城県気仙沼市錦町一丁目他) (南気仙沼地区：宮城県気仙沼市幸町三丁目他)	鹿折 気仙沼	清水・西松・奥村・パスコ・アジア航測 気仙沼市震災復興事業共同企業体 (構成員：清水建設㈱、西松建設㈱、㈱奥村組、㈱パスコ アジア航測㈱)
南三陸町 (宮城県本吉郡南三陸町志津川字袖浜他)	志津川	飛島・大豊・三井共同建設コンサルタント 南三陸町震災復興事業共同企業体 (構成員：飛島建設㈱、大豊建設㈱、三井共同建設コンサルタント㈱)
大船渡市 (岩手県大船渡市大船渡町他)	大船渡駅前	2013年7月16日 公示
釜石市 (岩手県釜石市鶴住居町第13地割他)	片岸 鶴住居	2013年7月31日 公示
山田町 (岩手県下閉伊郡山田町大沢他)	大沢	2013年8月29日 公示
いわき市 (福島県いわき市平豊間他)	薄磯 豊間	2013年8月29日 公示

「ビュア型+アットリスク型CM方式」

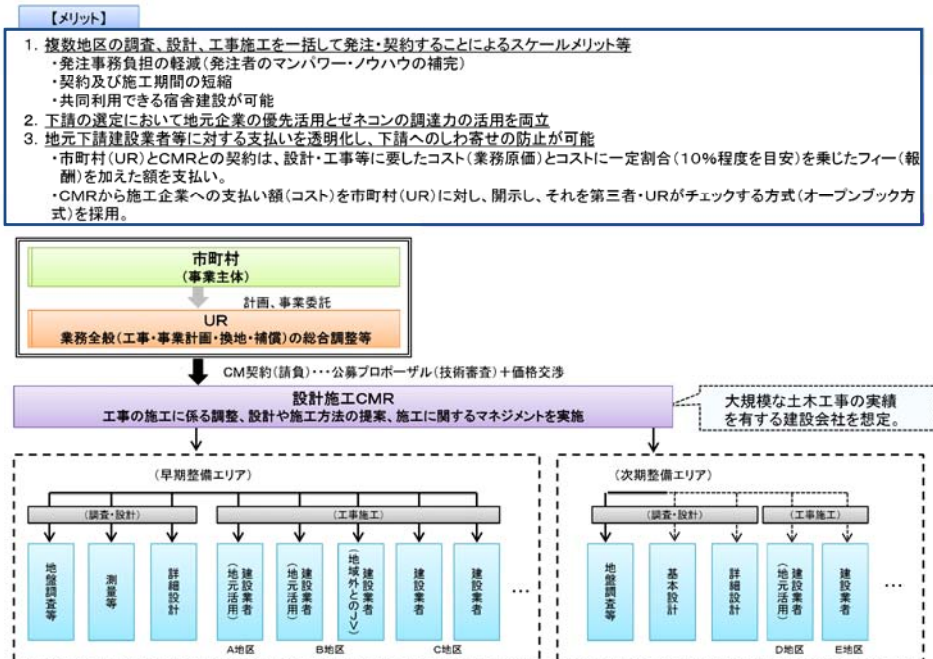
市町村 (業務場所)	地区名	CMR
大槌町 (岩手県上閉伊郡大槌町地内)	浪板 吉里吉里 赤浜 安渡 小枕・伸松	管理 CMR 日本工営・吉田測量設計・防災技術・日本シビック・玉野総合 大槌町浪板地区、吉里吉里地区、赤浜地区、安渡地区及び 小枕・伸松地区他復興整備事業管理支援業務共同企業体 (構成員：日本工営㈱、㈱吉田測量設計、防災技術㈱、 日本シビックコンサルタント㈱、玉野総合コンサルタント㈱)
		設計施工 CMR 前田・日本国土・日特・パスコ・応用地質 大槌町浪板地区、吉里吉里地区、赤浜地区、安渡地区及び 小枕・伸松地区他復興整備事業共同企業体 (構成員：前田建設工業㈱、日本国土開発㈱、日特建設㈱、 ㈱パスコ、応用地質㈱)
石巻市	離半島部	管理 CMR 2013年9月2日 石巻市とUR都市機構が工事発注支援に係る相互協力協定締結 公募開始時期について検討中

(出典) 国土交通省「復旧・復興事業の施工確保に関する連絡協議会 (第7回)」  
UR都市機構ウェブサイト

図表 3-1-3 被災地における CM 方式の概要

「アットリスク型 CM 方式」

### URによるCM方式を活用した復興まちづくりモデル事業の概要

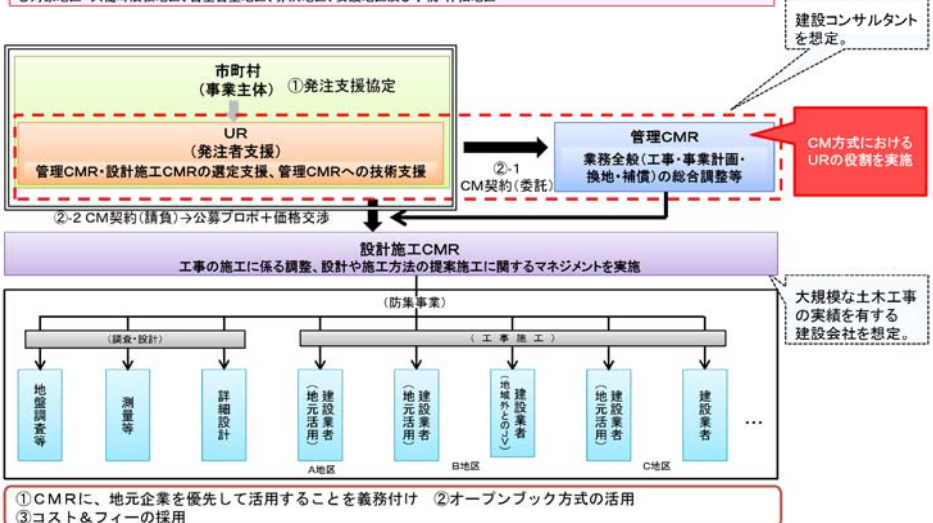


「ピュア型+アットリスク型 CM 方式」

### CM方式(大槌方式)の導入

OURがCM方式において果たしている役割を、管理CMR(建設コンサルタント)が分担 ➡ 被災地広範に活用することが可能  
 ○大槌町でモデル的に実施し、今後、市町村の要望に応じて拡大  
 ○今後、復興庁と連携して、本方式を含め市町村の要望を把握

○対象地区 大槌町浪板地区、吉里吉里地区、赤浜地区、安渡地区及び小校・伸松地区



(出典) 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース(第4回)」の資料を一部変更

### 3.1.3 公共事業におけるCM方式活用の展望

2011年6月の「方策2011」、2012年7月の「方策2012」において提言されたように、今後、公共事業におけるCM方式活用の全国展開が期待される中、地方公共団体がその活用を中心となるものと予想される。

これは、地方公共団体では、国等の発注者に比べ技術職員が比較的少なく、また大規模事業等により事業量が年度によって大きく変動することなどから、工事発注業務においてCM方式を含めた外部支援がある程度必要であると考えられることによる。

そして、東日本大震災により、地方公共団体における一時的あるいは恒常的な技術系職員の量及び質の面での不足感が浮き彫りとなり、「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」としてのCM方式活用の有効性がさらに注目され始めたことを踏まえ、地方公共団体にアンケート調査を実施した。

#### (1) 地方公共団体へのアンケート調査

図表 3-1-4 アンケートの概要

1. 調査対象	： 都道府県	47 団体	／ 回答	46 団体	(回答率 97.9%)
及び回答率	指定都市	20 団体	／ 回答	18 団体	(回答率 90.0%)
	中核市	41 団体	／ 回答	31 団体	(回答率 75.6%)
	県庁所在市	12 団体	／ 回答	8 団体	(回答率 66.7%)
	合計	120 団体	／ 回答	103 団体	(回答率 85.8%)
2. 調査期間	： 2012年12月3日～12月14日				
	(調査基準日：原則 2012年10月末)				
3. 調査方法	： 郵送・電子メールによるアンケート調査				
4. その他	： 設問によっては回答がなかった団体があるため、各設問における合計団体数は必ずしも上記回答団体数合計に一致しない。				

#### ①技術職員の不足

地方公共団体は、都道府県・市町村とその規模には差があり、当然ながら技術職員についても、豊富に抱える団体とそうでない団体が存在している。

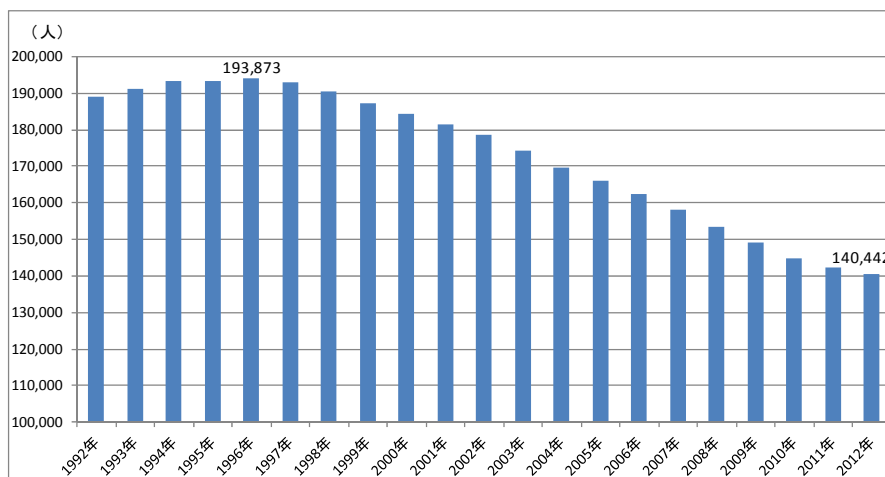
また、恒常的に技術職員が不足している地方公共団体もあるが、これ以外にも、災害復旧など工事発注が一時的に集中することにより技術職員が不足するケースや、過去の発注工事において十分な経験を有しない特殊な工事における技術力不足など、通常の工事発注

においてはある程度技術職員が確保されているにもかかわらず、一時的にこれらの職員が不足することが考えられる。加えて、一般競争入札や総合評価方式の適用拡大等の入札契約制度の改革により、工事発注に係る事務量が増加してきており、一方では団塊世代の退職等による技術職員の不足も指摘されている。

地方公共団体における土木部門職員数はピーク時（1996年、193,873人）から2012年には27.6%減少（140,442人）しており、アンケート結果においても「技術職員の不足」を課題と感じていない団体は90団体中9団体に過ぎず、「現場経験の不足」、「チェック能力の不足」等、現場力の弱さを感じている団体（今後の課題とする団体も含め）は79団体に達している。

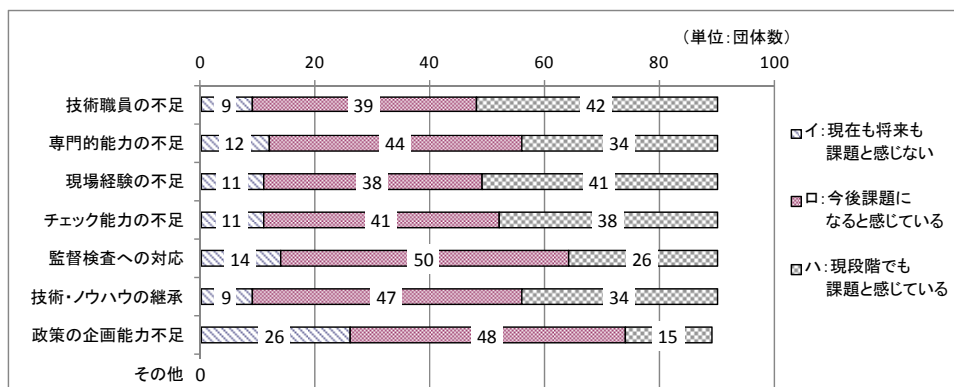
このような、今後懸念される課題に対して、単に職員数の増加を求めることは、行政のスリム化や行政コストに対する意識が高まっている昨今現実的ではなく、工事発注業務への外部からの支援を積極的に受けることにより、かなりの部分が補填されるものと考えられる。

図表 3-1-5 地方公共団体の土木部門職員数の推移



(出典) 総務省「地方公共団体定員管理調査」

図表 3-1-6 発注者体制における課題



②外部支援に対するニーズ

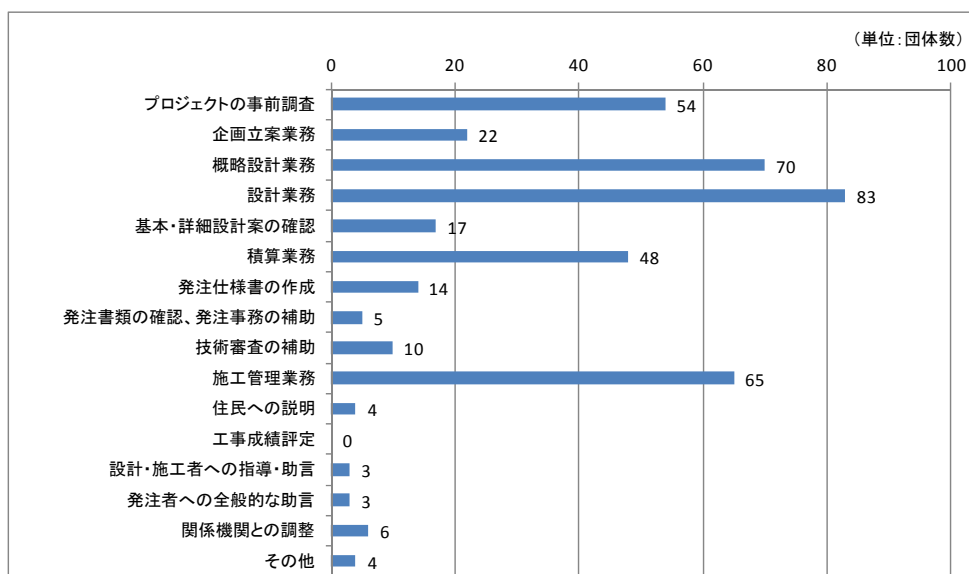
実際に地方公共団体において、工事発注関係業務について外部支援がどの程度実施されているかを調査したところ、「プロジェクトの事前調査」、「概略設計等の設計業務」、「積算業務」、「施工管理等の業務」においては、大部分の団体で既に一部もしくは全部をアウトソーシングしている。

アウトソーシング先としては、指名・一般競争入札により民間の建設コンサルタントに発注しているケースが多い。

アウトソーシングしていない場合の理由としては、「現在の職員で十分対応可能」が主であったが、次いで「技術職員がいるのに外部委託する説明が困難」、「アウトソーシング費用の予算化が困難」といった回答が多かった。

ここでいえることは、「現在の職員で十分対応が可能」と回答があったのは 11 団体で、残りの大部分の団体は、何らかの外部支援を必要としているという事実であり、先述した一時的あるいは恒常的な技術系職員の量及び質の面での不足を裏付けるものであると考えられる。

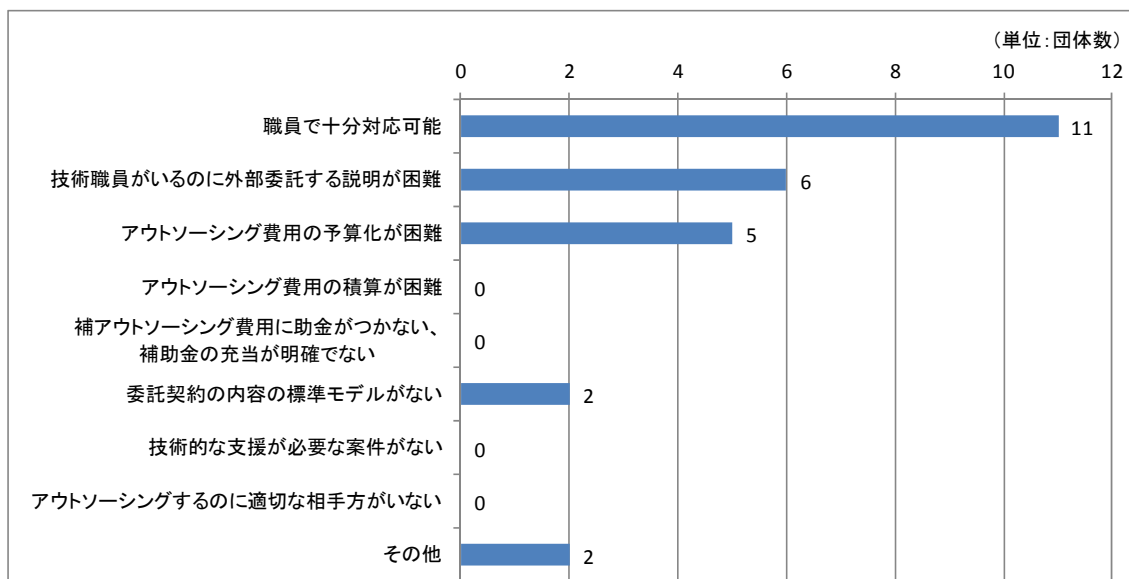
図表 3-1-7 アウトソーシング業務（一部または全部）



図表 3-1-8 アウトソーシング先

アウトソーシング先	選定方法				
	特命 随意契約	指名競争 入札	一般競争 入札	企画提案	その他
民間の建設コンサルタント	25	62	55	25	3
各県の建設技術センター	35	3	2	0	0
その他の公益法人	10	5	4	0	0
建設会社	2	8	9	3	0
その他	1	0	0	0	1

図表 3-1-9 アウトソーシングしない理由



③CM方式の活用について

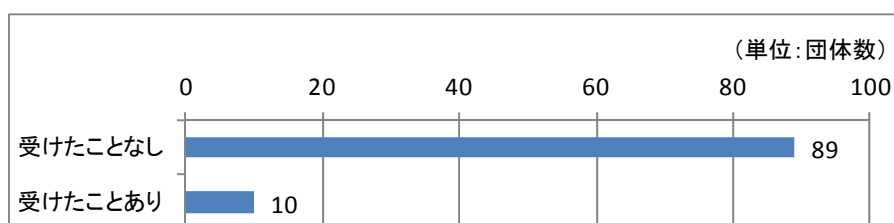
以上のように、工事発注関係業務における外部支援は、地方公共団体における職員不足の面からも、その必要性は十分に認められる。

では、外部支援を受ける一つのシステムであり、工事発注業務の包括的な支援となるCM方式について、地方公共団体ではどの程度活用しているのかを調査したところ、これまでにCM方式的な支援を受けたことのある団体は10団体にとどまり、今後のCM方式活用についても、51団体が「発注方式の選択肢の一つであるが、従来の方式で十分だと考えている」と回答している。

「従来の方式で十分」である理由としては、「先行事例が少なく情報が不足」していることが最も多い回答となっている。

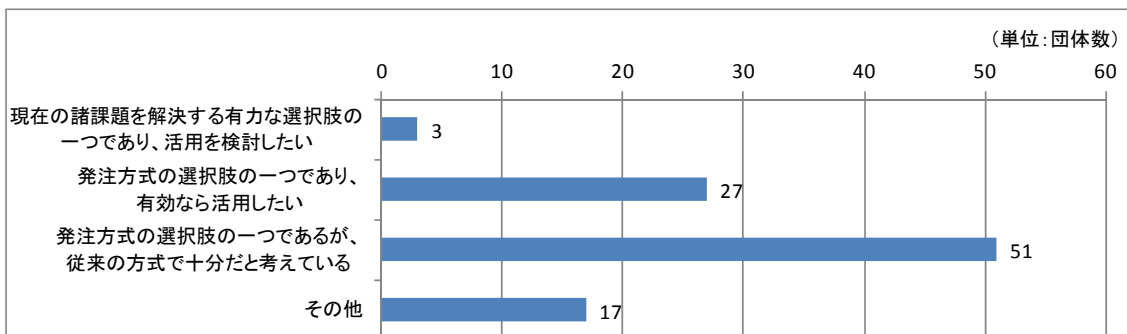
しかしながら、「施工管理業務」をアウトソーシングした実績があると65団体が回答したにもかかわらず、CM方式的な支援を受けたことがあると回答した団体が10団体にとどまることは、CM方式で対象となる発注者支援業務が明確に認識されていない、あるいは明確に定義されていないことが一因と考えられ、CM方式の普及に向けた制度化や啓発等に課題が残されていると考えられる。

図表 3-1-10 CM方式的な支援を受けたことがあるかどうか

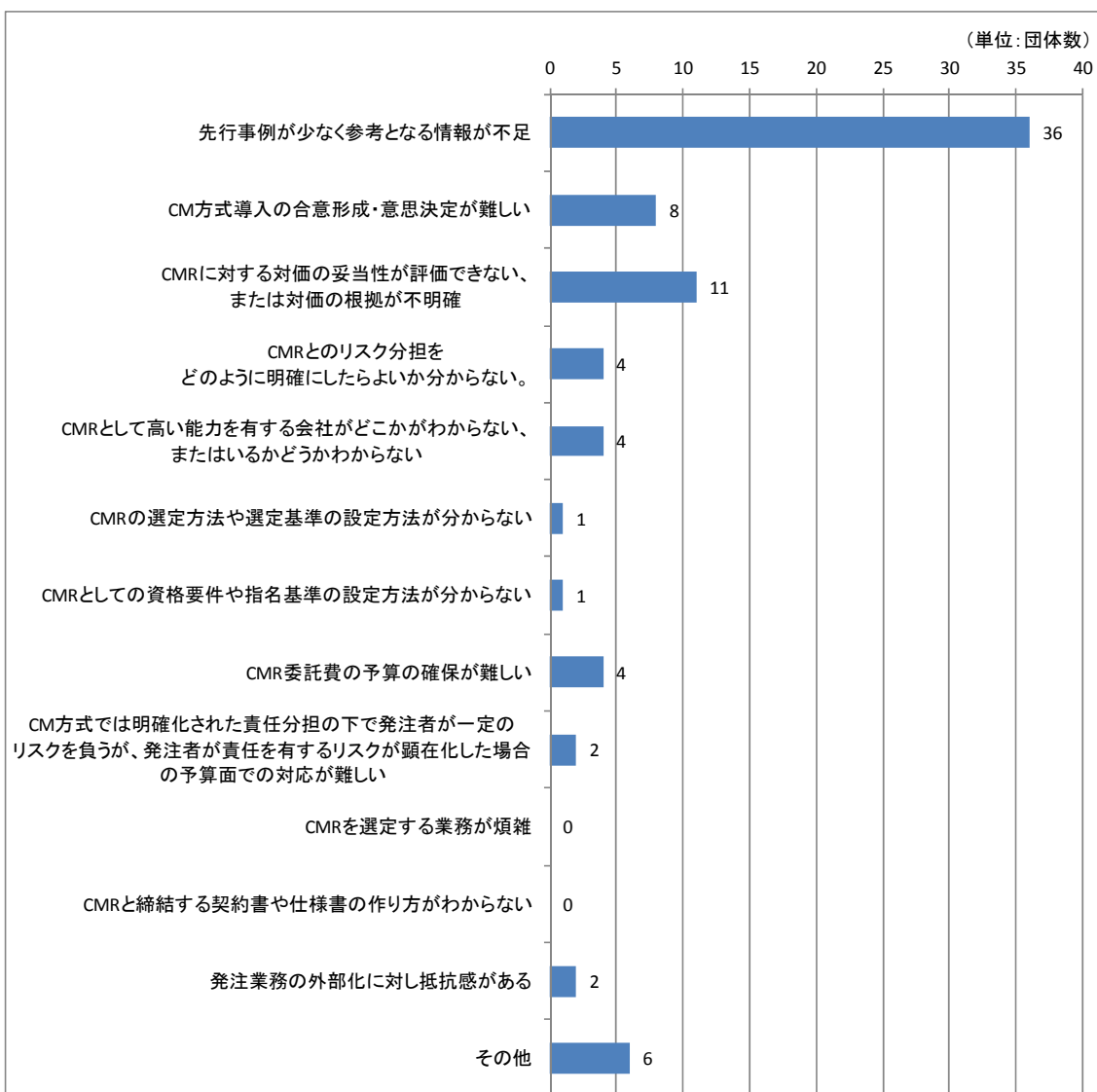




図表 3-1-11 CM方式活用に対する意識調査

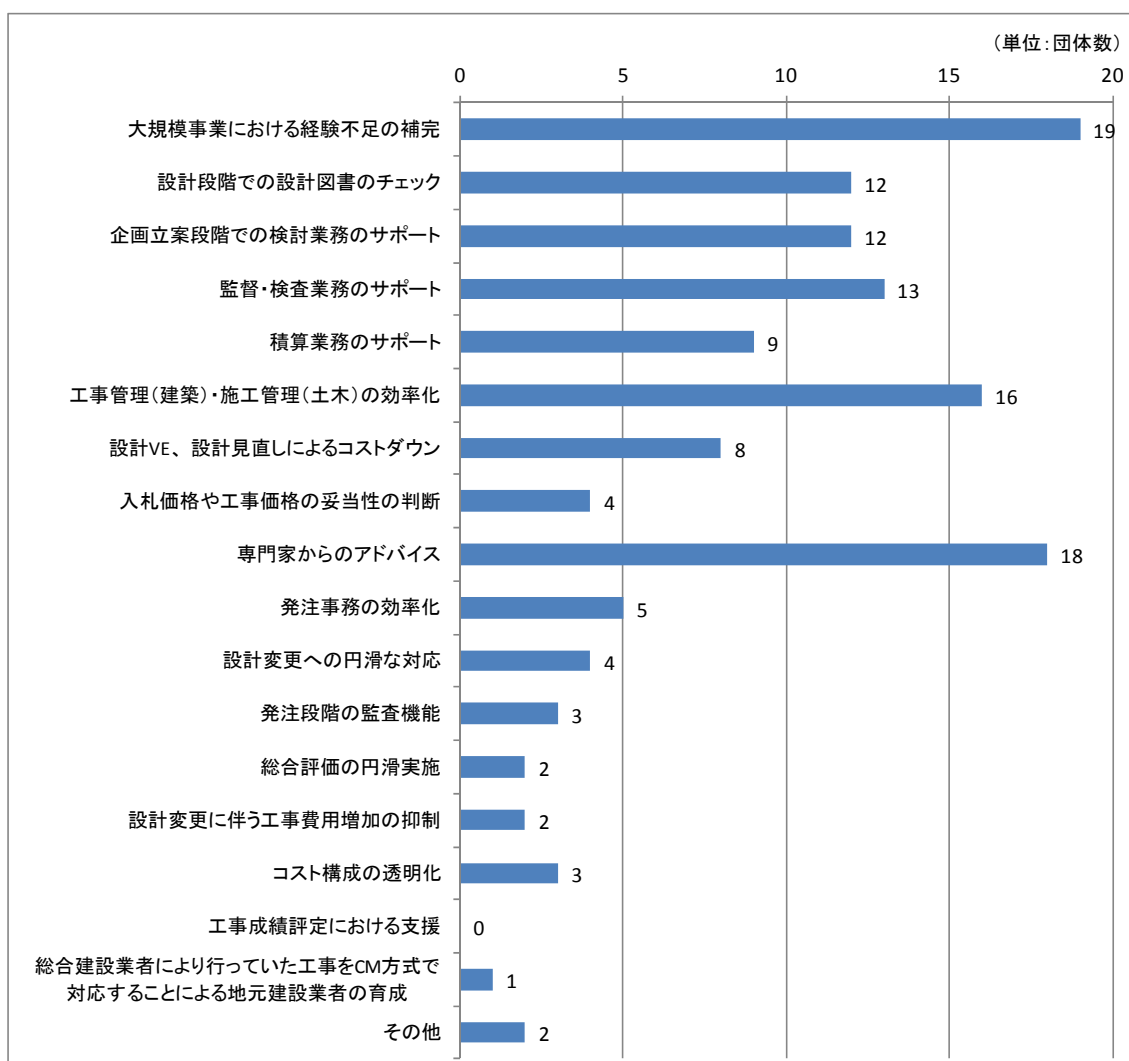


図表 3-1-12 「従来の方式で十分」である理由



一方、CM方式の活用について「活用を検討したい」もしくは「有効なら活用したい」と回答のあった30団体にCM方式に期待する効果(既にCM方式を活用した経験があれば実際に得られた効果)を質問したところ、注目すべきは「大規模事業における経験不足の補完」、「専門家からのアドバイス」という、いわゆる「発注体制の強化(発注者内技術者の量的・質的補完)」が期待されていることがわかる。

図表 3-1-13 CM方式活用に期待する効果



## (2) CM方式活用の効果として期待されること

我が国の建設工事においてCM方式の導入を検討すべしという各種提言が90年代初頭より出され、その目的として「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」「コスト構成の透明化」が言われてきた。

そこで、ここでは今後のCM方式の公共事業における全国展開に向け基本的方向を定めるための前提となるCM方式活用の効果として期待されることについて整理する。

### ①「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」

我が国の場合、アンケート調査でも示されたように、地方公共団体における発注者業務への外部支援の必要性は高く、特に、技術職員のいない、または少ない市町村にとっては大きなメリットがあると考えられる。

東日本大震災復旧・復興事業においても、CM方式を活用し、事業の計画・調査段階からCMRが発注者を支援することにより、発注者側のマンパワー・ノウハウを補完できるため、結果として早期の事業遂行が期待されている。

### ②「コスト構成の透明化」

従来の一括発注方式（一式請負方式）はコスト構成が不透明だといわれており、「ピュア型CM方式」の活用による分離発注では、格段の透明性の確保が図られると期待されている。

また、「アットリスク型CM方式」においても、透明性の確保の点で一括発注方式とは大きく異なっている。それは、一括発注方式の場合、総合工事業者は下請となる専門工事業者との契約などに対して自由な裁量権を持っており、一般的にその内容を発注者に開示することはなく、またその指示を受けることもないが、「アットリスク型CM方式」の場合は、CMRが施工者、資材業者と交わす契約などについて、発注者が事前に承認することにより透明性を確保することが可能となっている。

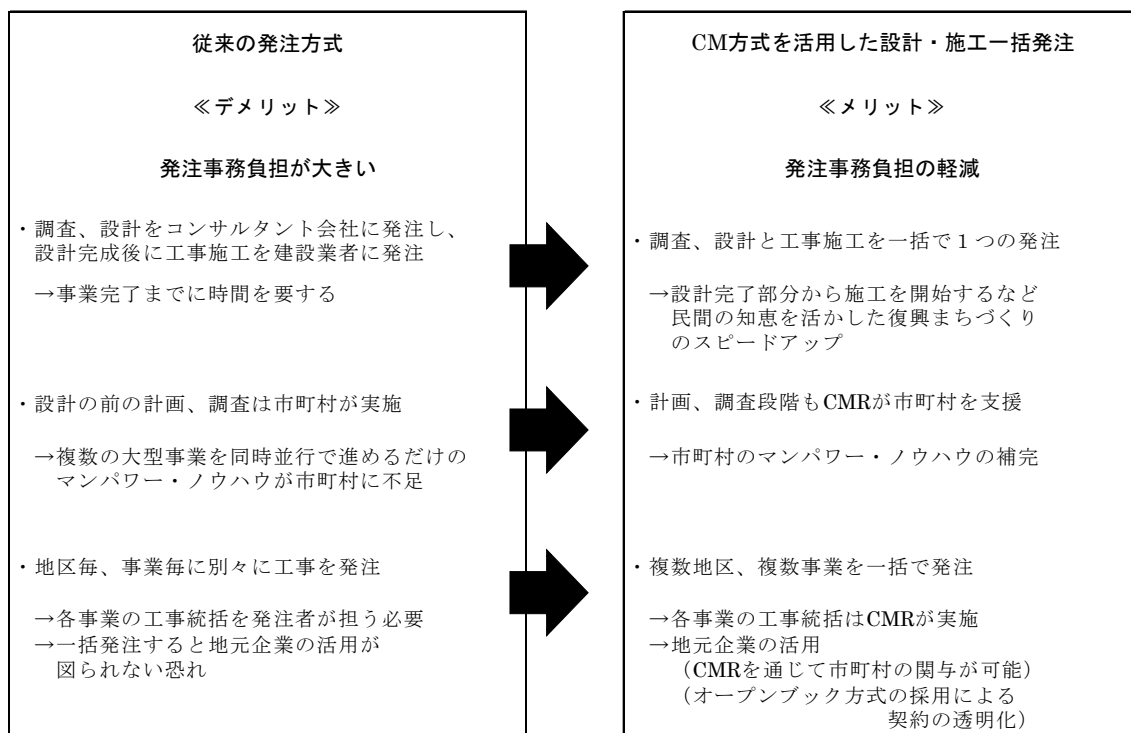
東日本大震災復旧・復興事業における「アットリスク型CM方式」では、CMRが発注者に対してすべてのコストに関する情報を開示する「オープンブック方式」が採用されており、契約の透明化が図られている。また、地元企業の活用を条件とすることにより、地元企業の下請け受注が後押しされている。

### ③「工期短縮」

東日本大震災復旧・復興事業においては、事業を迅速に実施するため、当初、日本ではCM方式活用の効果として重視されていなかった「復興街づくり事業のスピードアップ」すなわち「工期短縮」という効果も期待されている。

これは、「アットリスク型CM方式」において、設計のできた箇所から施工を開始する「ファストトラック方式」を採用することにより期待される効果である。

図表 3-1-14 東日本大震災復旧・復興事業において  
「アットリスク型 CM 方式」を活用するメリット



(出典) 国土交通省「多様な契約方式活用協議会(第1回)」資料を基に RICE にて作成

### (3) 公共事業における CM 方式の更なる普及への課題

我が国において、CM方式の活用について検討の必要性が指摘され始めてから20年余りが経過しているが、地方公共団体の発注業務でCM方式を意識して発注されたものはほとんどなく、発注された業務が結果としてCM業務の一部に該当するに至っているということが現状である。

我が国において、CM方式がなかなか広まらない背景として、文化やビジネスにおける米国と対比した次のような特色を指摘することができる。

図表 3-1-15 日米風土の違い

日 本	米 国
信用重視	文書主義
ウエットな温情社会	ドライな契約社会
示談による解決	訴訟による解決
系列取引	競争取引

上記のような特色もあり、CM 方式が普及していく土壌が出来ていないとされてきたが、東日本大震災復旧・復興事業において CM 方式が導入され、その有効性が実証されれば、震災への対応を次に活かしていく意味で全国の公共事業においても CM 方式の活用が進められると考えられる。

アンケート調査では、公共発注者の約 3 割が CM 方式を「有効なら活用したい」と考えており、今後の CM 方式活用に対するニーズの増大に対して、我が国でこの契約方式を定着させるためには、明確にすべき課題がある。

【今後明確にされるべき課題】

①業務範囲及び内容の明示

- 「CM 方式活用協議会」におけるモデルプロジェクトでの課題として、
- ・同じ業務仕様書を用いても、発注者が期待する業務の内容や CMR に求められる役割に対する認識は業務受託者により異なり、CM 方式が広く普及していない自治体では、その乖離は、発注者が想定する以上に大きくなる。
- ・CMR の選定に際しては、発注者が意図する業務内容やその目的を、できる限り受託者へ正確に伝える工夫が重要である。そのためには、業務内容の確認や質疑応答など、発注者と受託候補者の情報交換を CMR 選定前に十分行う必要がある。
- ・CM 方式に関する契約内容が明確でない部分があり、CM 業務の実施状況に応じて契約変更が円滑に行えるような仕組みを作る必要がある。
- ・CMR には、施工管理に加え技術的な問題の発生や地域住民からの苦情などによる工程遅延へのリスク対応を期待されたが、初期の段階では発注者と CMR の間で認識が共有されておらず、発注者からは CMR の業務成果が見えなかった。
- ・CM 方式は、結果とともにプロセスが重要となるマネジメント業務であるという認識を共有することが必要である。

以上のような報告があったが、「CM」という用語は聞いたことがあるが、実際には何をやるのかというのが、我が国の現状であると言える。

現実の CM 業務は契約の中で定められるものであるが、CM 業務の基本業務及び付随業務の範囲を段階に応じて明示し、発注者及び CMR の共通の理解を得ることが大事である。

## ②CMRの選定基準・選定方法

我が国においては、現在までいわゆるCM的業務に携わった業者というものは限られている。しかし、CM契約で定められた業務内容は、従来より発注者または元請企業が行っていた業務の一部に対応するものも多い。したがって、CMRの選定にあたっては価格（業務報酬）競争だけによるのではなく、マネジメント業務を的確に遂行できる経験・資格・能力等とともに、専門工事業者を適切に選定できる技術判断能力がより重視される必要があると考えられる。

## ③CM業務についての対価について

東日本大震災復旧・復興事業においては、原価に報酬として10%程度のフィーを加えるコスト+フィー方式や、設計VE（バリュー・エンジニアリング）で縮減された原価の50%をCMRに支払う仕組みが採用され、CMRにインセンティブを与える形となっている。

CM業者が総合的な技術力・マネジメント能力を維持・確保するためにも、報酬と経費がカバーする範囲を明確にしつつ、対価の原則を定める必要がある。

## (4) まとめ

CM方式導入に当たって明確にされるべき課題とその方向性について述べたが、この方式は我が国の公共事業において新しい契約方式であり、これからが全国展開へ向けての真のスタートとすることができる。発注者がCM方式を導入するにあたり具体的課題は多岐にわたるが、特に標準契約書式の作成（業務内容、責任関係、報酬体系等を具体的に規定）、CM業務を行う者の資質の向上、また公共事業についての制度的問題への対応等が必要と考えられることから、行政または関係者により検討されていくことが求められる。

我が国にも必至である契約方式の多様化という流れの中で、CM方式は「発注者体制の強化（発注者内技術者の量的・質的補完）」、「コスト構成の透明化」のほか「コストの削減」「工期短縮」といった効果も期待されることから、その採用が確実に今後増加していくことと見込まれる。CM方式は従来の我が国の慣行としてきた一括発注方式（一式請負方式）とは大きく異なるが、「日本型CM方式」の制度化に向けた標準契約書式の策定、CM業務を行う関係者の資質向上等の努力があつて初めて発注者が選択しうる契約方式の一つのシステムとして我が国に定着していくものであり、ひいてはその定着が建設業界への信頼の向上にも資するものと考えられ、関係者の不断の努力が望まれる。