

アドバイザー方式の試行事例の分析

国土技術政策総合研究所 西野 仁^{*1}・松田 千周^{*2}・松井 健一^{*1}・藤本 聡^{*3}

By Hitoshi NISHINO, Chikane MATSUDA, Kenichi MATSUI and Akira FUJIMOTO

先の「設計・コンサルタント業務等入札契約問題検討委員会中間とりまとめ」において、入札契約制度の改善策の一つとして、発注者として必要な能力が不足する場合の支援システムとして、「アドバイザー方式」の活用が提唱された。これは、事業の計画、調査及び設計の各段階において、アドバイザーが専門的、技術的立場から必要な助言・指導・支援を行うものである。これを受け、平成12年度以降に地方自治体及び国土交通省（計6件）においてアドバイザー方式が試行された。

本稿は、これら試行事例について発注者、アドバイザー及び設計者からヒアリング等のモニタリング調査を行い、試行事例の特徴、問題点と課題を抽出し、改善の視点と今後の方向性を取りまとめたものである。その結果、試行されたアドバイザー方式については業務範囲・内容から4つのパターンに分類できることを示した。また、発注者の負荷軽減、調査・設計業務の品質の確保に有効との結果を得た反面、アドバイザーの権限や責任の明確化、費用算出方法の確立等の課題が明らかとなった。また、今後の支援拡大のイメージも提案した。

【キーワード】発注者支援、入札・契約制度、CM

1. はじめに

平成12年3月に「設計・コンサルタント業務等入札契約問題検討委員会中間とりまとめ」¹⁾において、入札・契約制度の改善策の1つとして「発注者として適切な判断ができるための体制の確立」が提案された。本中間とりまとめでは、まず、設計・コンサルタント業務を発注する発注者は、専門知識を活かしてプロジェクト全体をマネジメントするとともに、業務と結果を適正に評価できる能力を有する必要があると整理している。一方、受注者としての建設コンサルタントは、発注者が評価し判断するための材料を的確に提供する役割を果たすべきとしている。しかし、発注者が、技術者不足、業務の多様化等から、発注者として行うべき技術的評価・判断をする時間がない、あるいは出来ないといった課題が指摘されてきている。これらから、適正な業務執行を図る上で発注者の

能力（技術力）が不足する場合、特に、業務内容と量の概定、発注の支援、成果の評価といった場面、または、ダム、長大トンネル等特殊な構造物等の調査・設計業務を実施する場合には、アドバイザーによる支援を受けることが必要と提案している。

本中間とりまとめを踏まえ、国土交通省では平成13年2月20日事務連絡（大臣官房技術調査課課長補佐）²⁾において、調査・設計業務委託契約をベースにアドバイザー方式の実施要領（案）を策定し、それを参考に直轄事業においてモデル的にアドバイザー方式を試行し、モニタリング調査を試行事例を対象に実施し、その調査結果を受けて、アドバイザー方式を制度化、地方自治体等への普及・促進に向けた検討・提案を図るとした。

本稿は、上記事務連絡等を参考に地方自治体において試行した事例も含めて発注者、アドバイザー及び設計者からヒアリング等を行い、試行事例の特徴、問題点と課題を抽出し、改善の視点と今後の方向性を取りまとめたものである。

*1 総合技術政策研究センター TEL 0298-64-2211

*2 現 (株)建設技術研究所 TEL 03-3668-0451

*3 現 山口県土木建築部 TEL 083-922-3111

2. 実施要領（案）の概要

(1) アドバイザーの定義

アドバイザーは、国土交通省地方整備局又は工事事務所における事業の計画、調査及び設計の各段階において、専門的、技術的立場から必要な助言・提示等を行うものである。

(2) 適用範囲

アドバイザーは原則、「民間建設コンサルタント」とし、アドバイザーの支援先となる発注機関は、国土交通省地方整備局及び工事事務所とする。

アドバイザー業務の対象は、以下に例示する支援業務のうち必要な部分について助言・指導、提示等を行う。表－１に示すように、アドバイザーの位置づけを発注者の能力（技術力）が部分的に不足している場合と全面的に不足している場合を想定し、当面の試行の対象は部分的支援とする。

- ① 発注計画案の作成
- ② 発注仕様書案の作成
- ③ 設計書等の作成支援
- ④ 調査・設計企業の選定・特定支援
- ⑤ 調査・設計業務の監督支援（打ち合わせ立会、助言、指導）
- ⑥ 成果品の照査支援、等

表－１ アドバイザーの位置付け

	部分的支援	全面的支援
適用範囲	ある程度の技術を発注者が有しており、調査・設計のコントロールが可能であるが、特定の専門技術のみが不足している事例。	技術者がいなく、調査・設計のコントロールや発注事務処理ができない事例。
必要技術	特定専門技術（トンネル、ダム等）	一般発注技術（企業評価、発注事務、設計、施工）

(3) アドバイザーの選定方法

原則公募するものとし、「簡易公募型プロポーザル方式（技術者評価型）」に準じた方法により特定するものとする。不調等の場合は、建設弘済会や建設技術センター等と個別に随意契約し委託するものとする。

アドバイザーは、準公務員としての義務を持ち、国家公務員倫理法を準用する。

アドバイザーの権限として、アドバイザーは、業務の遂行上知り得た事実を第三者に漏らしてはならない。派遣要請を行った発注者は、アドバイザーのアドバイス内容に関する責任は問わないものとする。

アドバイザーの属する建設コンサルタント企業、又は当該企業と資本・人事面等において関連があると認められた企業は、当該業務が直接対象とする調査・設計業務（注１）等のプロポーザル、競争入札には参加することができない。

- 注 1)「当該業務が直接対象とする調査・設計業務」とは、
- ✓ 発注仕様書案・設計書案の作成対象となる調査・設計業務
 - ✓ 企業選定・特定支援の対象となる調査・設計業務
 - ✓ 監督支援、成果品照査支援の対象となる調査・設計業務

アドバイザー選定の具体的評価項目（案）は表－２のとおりである。

表－２ アドバイザー選定の評価項目（案）

評価項目	評価の着眼点		
技術者評価 (提出書類)	資格要件	技術者資格	技術者資格の有無
	専門技術力	業務執行技術力	同種・類似業務の実績
			業務実績
			当該分野従事期間
			技術者表彰・業務表彰の有無
	業務実施方針及び手法	業務の理解度	業務の理解度
		実施方針	実施手順の妥当性
		特定テーマに対する技術提案	重要事項の把握度
	情報収集力	地域精通度	特定テーマに対する提案内容の的確性、実現性、独創性等
	専任性	専任性	当該事務所、周辺での受注実績
技術者評価 (ヒアリング)	専門技術力		手持ち業務金額及び件数
	取り組み姿勢		過去の行政処分等の実績
	コミュニケーション力		専門技術力の確認
	倫理性		業務への取り組み意欲
参考見積		質問に対する応答性	
		倫理性の確認	

(4) アドバイザーとの契約

国土交通省地方整備局又は工事事務所は、特定されたアドバイザーに当該アドバイザー業務を依頼し、随意契約により締結するものとする。

アドバイザー業務の成果品については特記仕様書において示されるものとし、一般には、報告書、日報・打合せ記録簿（アドバイザー業務）、収集資料等一式（支援業務にて立案、提案、助言するにあたり収集した資料）とする。

アドバイザーとの契約額は、調査・設計業務積算要領を参考に、契約相手方の見積書に基づくものとする（直接人件費、諸経費（直接人件費×120%）、技術経費（（直接人件費＋諸経費）×20～40%）、直接経費）。

3. 試行状況

上記実施要領（案）を参考に平成12年度以降、国土交通省で4件、中間とりまとめを受け、地方自治体で2件アドバイザー方式が試行されている(表－3)。

表－3 アドバイザーの試行状況

整備局等	試行対象業務名	支援項目
北陸	清津川ダム環境調査 発注支援業務委託	調査企業の 選定・特定支援
関東	圏央道3-2工区橋梁予 備設計(その2)技術支 援業務委託	設計業務の 監督支援
中国	廿日市高架橋詳細設 計発注支援業務	設計業務の 監督支援 成果品の照 査、検査支援
四国	宇和島道路法面緑化 検討	発注仕様書 案の作成
県※	無散水消雪施設維持 管理マニュアル作成 発注支援業務	発注仕様書 案の作成
村※	村道道路測量設計業 務支援業務	設計業務の 監督支援

4. モニタリング調査の内容

上記実施要領（案）は、支援を必要とする場面、アドバイザーの対象者、発注者とアドバイザーの関係、契約方法等について、あくまで想定で作成したものであり、試行を通じて効果、課題を明らかにし、改善していく必要がある。

アドバイザー方式の試行に対するモニタリング

調査を以下のとおり行った。

調査対象者は、発注者側担当者、アドバイザー（支援企業）、及び設計者（受注者）とした。

調査内容は、次の項目について行った。

- ・支援業務の内容
- ・支援業務に係わる経費（歩掛、直接経費等）
- ・支援業務の成果に対する発注者側の評価
- ・その他支援業務実施上の課題等

調査方法は、各対象者に対するヒアリング調査（業務遂行途中・業務完了後）及び日報への記入により実施した。

5. 試行結果

(1) 実施形態

試行された6つの事例についてモニタリング調査結果も踏まえて整理すると、アドバイス実施形態によって4つのパターンに分類される(表－4)。

①、②の事例（3事例）は、発注者とアドバイザーの二者、③-1、③-2（3事例）の事例は発注者、アドバイザーに加えて設計者がプレイヤーとなる三者による契約関係となっている。③の事例における実施の役割分担は、3事例すべてアドバイザーには責任はないとの周知を設計業務開始前に設計者にしたうえで、三者合同での打ち合わせを実施しているが、アドバイザーが司会等主導で設計者との打ち合わせを進めた事例と、発注者が主導で進めた事例とが分かれた。最終判断はいずれの事例も発注者が行ったが、発注者が逐一判断していく場合と、アドバイザーが設計者との打ち合わせの中で判断を行っていき、アドバイザーの判断に問題があるときだけ発注者が関与する場合に分かれた。アドバイザーと設計者が直接打ち合わせをする事例はなかったが、技術的業務内容についてメールのやりとり二者で行った事例があった（CCメールにより常に発注者へも情報提供していた。）。

(2) 効果

①②の事例については、発注者に経験の少ない専門分野についての支援を期待したのに対して、プロポーザルの評価の視点設定等に有効であった

表－４ アドバイス実施形態による分類

事例	アドバイス実施形態	適用の背景	アドバイザー業務の内容
① 発注仕様書案の作成支援		環境調査、法面緑化、消雪施設の維持管理等、専門とする技術者が発注者内部に少ない。	専門性の高い調査・設計業務の発注にあたっての仕様書案の作成 ✓ 発注者に対する助言 特記仕様書案の作成
② 調査・設計企業の選定・特定支援		環境調査を専門とする技術者が発注者内部に少ない。	専門性の高い調査・設計業務の企業選定・特定にあたってのプロポーザル審査及びヒアリング実施の支援 ✓ 発注者に対する助言 ✓ 評価基準案やヒアリング項目案の作成等
③-1 単一の設計業務の監督支援		技術者の負荷軽減 技術者の不足（自治体における補助事業）	設計業者の設計方針（設計条件等）、設計内容に関する支援 ✓ 発注者に対する助言
③-2 複数の設計業務の監督支援		技術者（輻輳する複数の設計業務監理）の負荷軽減	設計業者の設計方針（設計条件等）、設計内容に関する支援 ✓ 発注者に対する助言 ✓ 設計業者間の調整（設計条件等の整合性の確保等） ✓ 発注者内部の協議用資料案の作成

とのことであり、実施に効果が見られた。②については、発注者の負荷軽減にもつながった。③の事例については、発注者の負荷軽減を主に期待したが、複数業務の監督支援業務のうち調整にかかる発注者の負担軽減に効果が大きかったとの発注者の指摘があった他は、負担軽減よりもむしろ品質の向上の効果を指摘している。効果の理由として純粋にアドバイザーの能力によるとした他に、監督支援業務においては、設計企業とアドバイザーの間に程良い緊張感が生まれたことによるとの指摘もあった。但し、設計者が非常に優秀な企業の場合、効果が薄れるとの指摘もあった。また、効果の高い業務は、発注者にとってあまり経験のない分野の業務や専門性の高い業務ではあるが、特殊な工法等を採用する場合や非常に高い技術力を要する業務は学識経験者を交えた委員会方式による支援が望ましいとの意見もあった。

(3) 課題

主な課題として、業務の範囲、責任と権限、業務の費用、アドバイザーの選定にかかる指摘があった。

a) 業務の範囲

①の事例では、仕様書作成支援だけでなく、その後の発注、監督までフォローすることで品質確保に有効との指摘があった。

②の事例では、プロポーザルの公告終了後にアドバイザーが参加したために、同種・類似実績について条件変更したくてもできなかったとの指摘があり、仕様書作成段階から関与することで、よりの確な選定特定支援が可能になり、業務としても成り立ちやすいとの指摘がアドバイザーからあった。

③の事例では、設計業務がスタートしてからアドバイザーが参加したために、業務計画書に定め

た設計条件について指摘出来ない等、アドバイス内容が限られたとの指摘がアドバイザーからあった。

但し、②③の事例とも、直轄の発注者は、業務の範囲を拡大するのは発注者の技術力が不足する地方自治体のケース等に限定すべきとの意見であった。

すなわち、発注者の能力に応じて、監督支援のアドバイザー業務であればそのアドバイザーはその業務の計画段階から、業務計画や仕様書作成支援のアドバイザー業務であればそのアドバイザーはその調査・設計業務の監督支援、さらに施工段階へのフォローまで関わることで品質確保、効率の面から望ましいとの指摘があった。

b) 責任と権限

③の事例では、発注者とアドバイザーと設計者の業務分担、責任と権限についての運用上の問題点が指摘された。三者が同席した場合に、設計者から意見を求められたときに答えられなかったり、どこまで踏み込んで意見を述べたらよいか判断に迷ったりしたとのアドバイザーの意見があった。地方自治体の場合等発注者に技術力が不足している場合には判断を発注者に求めても判断が出来ない場合があるのではとの指摘もあった。

また、設計の照査については、照査結果に対するアドバイザーの責任の度合いにより作業量が大きく異なり、金額が大きく変わるとの指摘があった。

監督支援、照査支援においては、アドバイザーの責任と権限についての範囲を特記仕様書等に明確にする必要性が大きいとの指摘と解釈できる。

責任については、概ねアドバイザーに最終責任は無いとするのがよいが、発注者の技術力が大きく不足する場合にはある程度責任を負わざるを得ないケースもあるのではとの意見があった。

C) 業務経費

アドバイザーの契約が調査・設計業務委託契約をベースにされたことについて否定的意見はなかったが、アドバイザーのクラスは技師長や主任技師クラスとし、技術経費率は通常の調査・設計業務よりは高く設定すべきであるとか、実際の拘束時間に応じた費用とすべきとの意見があった。契

約金額は、実際に必要となった費用よりも安かったとの感想が多く聞かれた。

一方、財源の確保の観点からは、地方自治体においては首長や議会への説明が難しいとの課題が指摘された。

d) アドバイザーの選定

監督支援のアドバイザーがその本体業務の設計者（次の業務への受注制限はない）よりも内容を熟知するとは言えず、アドバイザーのみが受注制限を課されるのは不相当との指摘があった。アドバイザーの資質については、技術力の他に、設計者等とのコミュニケーションが重視されることから、人柄、年齢が重要との意見があった。アドバイザーの評価については、TECRIS 登録対象業務より少額となる事例が多く、実績が記録されていないことの問題の指摘があった。

6. アドバイザー方式の改善の視点

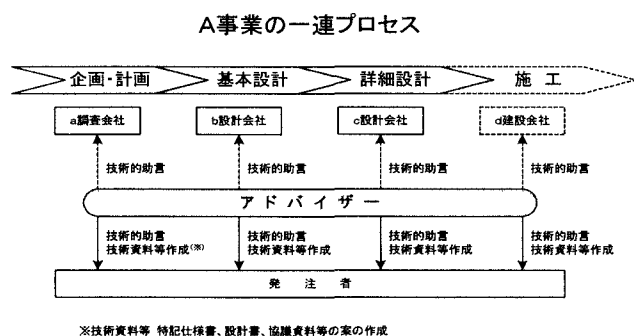
効果と課題に基づき、実施要領（案）等の見直しの視点を表－5に整理した。

表－5 課題解決の視点

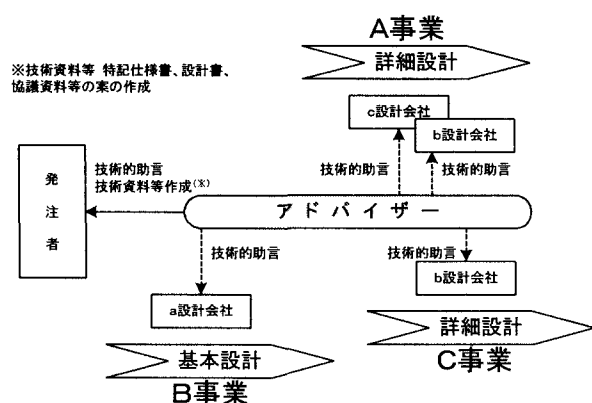
課題	解決の視点	内容
業務範囲	業務範囲の拡大	発注者の発注手間及びアドバイザーの参加意欲を考えると、ある程度のまとまったロットでの発注が必要である（後述）。
	各種委員会等との棲み分け	学術的助言等を必要とするような非常に高い技術力を要する場合には各種委員会を設置。
責任と権限	責任と権限の明確化	例）照査結果等に対して瑕疵担保責任をアドバイザーは負わないことを契約図書上に明記する。
業務経費	技術経費率の見直し	例）支援対象となる調査・設計業務より高い経費率の適用。（例：40％等）
アドバイザーの選定	選定・特定時期の見直し	調査・設計の本体業務の企業選定の前段階にアドバイザーを選定・特定することを推奨する。
	所属企業の受注制限の緩和	特記仕様書案作成、設計書案作成、調査設計企業の選定支援の場合のみ、該当する調査設計業務の入札参加をできないものとする。
	選定方法の考え方	アドバイザーを特定するプロポーザルでは経験及び面接を重視する。
	実績の評価	実績を評価した後、結果を蓄積し、その後のアドバイザー選定に活用できるようにする。

このうち、業務範囲の拡大については先の実施要領（案）では具体的に想定していなかった全面的支援の具体的提案と考えられ、拡大する方向により二つのパターンが考えられる。

一つのパターンは、単一事業において一アドバイザーがより多くの事業プロセスを支援するパター



図－１ 全面的支援のイメージ(一連プロセス)



図－２ 全面的支援のイメージ(複数事業)

ーンである(図－１)。例えば、企画計画～調査～設計～工事、等一連プロセスへ長期にわたってアドバイザーが関与する場合である。

もう一つのパターンは、一アドバイザーが同種の事業についてより多くの複数事業を支援するパターンである(図－２)。例えば、複数の道路計画事業や橋梁設計等類似事業へアドバイザーの関与する場合であり、の業務実施形態（作業場所）が、発注者事務所等への常駐となるケースが予想される。

このような全面的支援を行う場合には長期に亘る支援ケースが考えられるため、支払い方法等が課題となる。

7. まとめ

アドバイザー方式については適切な適用により効果が認められたが、今後、地方自治体等に普及を図っていくためには、アドバイザー方式の効果について試行等を通じてさらに詳しく検証していく必要がある。

【参考文献】

- 1) 設計・コンサルタント業務等入札契約問題検討委員会中間とりまとめ，設計・コンサルタント業務等入札契約問題検討委員会，2000.3
- 2) アドバイザー方式の試行について，大臣官房技術調査課課長補佐から各地方整備局企画部技術審査官あて事務連絡，2001.2.20

Analysis of Trial of Advisor System

By Hitoshi NISHINO, Chikane MATSUDA, Kenichi MATSUI and Akira FUJIMOTO

This paper describes results of monitoring and analyzing trial of Advisor System which was proposed at Consulting Engineering Tender & Contract Committee in the Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

In this system, a public works owner with less capability employs a consultant as an advisor to get technical advices during planning stage, design stage, tender stage, etc.

Based on interviews with owners, advisors and consultants, we could classify six trials into four patterns, and we could verify the effectiveness of the system in terms of workload reduction and security of engineering quality. However, authority and responsibility of advisors and fee estimation method are raised up for the future task.