

発注者代行業務の応用・活用による 地域マネジメントビジネスへの展開

渡会 英明¹

¹正会員 (株)建設技術研究所 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町3-21-1)

(株)日総建 (〒151-0072 東京都渋谷区幡ヶ谷1-34-14)

E-mail:watarai@ctie.co.jp

東日本大震災の被災地で導入されているCM方式の中には、単なる発注者支援業務に留まらず、発注者代行業務とも言えるレベルのものも実施されている。また、同じく東北の被災地においては、まちづくり会社やDMOといった組織が自治体に成り代わり自ら地域マネジメントを実施している事例もあり、これら発注者代行業務とも言えるビジネスはどのようにあるべきなのか、一度整理をしてみる必要性があった。

そこで本稿では、これまでに実施されてきたCM、PFIアドバイザーといった発注者代行業務を振り返るとともに、今後ますます注目されるであろう地域マネジメントビジネスについても言及を行い、さらに、著者が副委員長を務める建設マネジメント委員会インフラPFI/PPP研究小委員会¹⁾で行われた議論も加え、これらに対する著者独自の見解を論じている。

Key Words : CM, PM, PFI, regional promotion

1. 我が国における発注者代行業務の導入経緯

1996年のWTO協定の発効に伴う一般競争入札の導入に伴い、国は、公共事業の品質確保の切り札として主として地方自治体向けにCM方式の導入を推奨し、いくつかのケーススタディも行っている。そしてその後、国の道路事業やダム事業においてpure CM方式が試行的に導入され、民間企業からなるCMR (Construction Manager) が発注者代行業務を実施している。

一方、PFI法が1999年に施行され、地方自治体や国においては、事業毎にPFIアドバイザーを採用することが通例となった。特に自治体にとって経験のないPFI事業を実施する際は、PFIアドバイザーは発注者側の顧問として特別に雇われるため、初めから事業の専門家としての対応が求められる。このため、これらの経験を積んだ建設コンサルタント会社やシンクタンクは、必然的に発注者業務を自ら実施できる能力を自ら獲得し、結果的に見れば、このPFIアドバイザーとしての経験が我が国の発注者代行業務の礎となったのではないかと考える。

その後、2011年に発生した東日本大震災からの復興事業においては、以下に示すような発注者代行業務（または発注者支援業務）が提案され、試行錯誤を繰り返しながらも各現場において実施に移されている。

2. 東北復興事業において導入された発注者代行業務と発注者支援業務

(1) UR方式 (CM at risk)

UR方式は、自治体がURと協定を締結し、URがゼネコン、建設コンサルタントからなるコンソーシアムに、CM at risk方式で事業を発注するものである。名称としてCMという言葉を使っているものの、事実上、設計・施工の一括発注となっており、本稿で定義する発注者代行業務の範疇からは外れるものと考えられる。なお、一部、URが行うべき発注者業務を支援するために、CM at riskとは別に、CMR (Pure CM) を二重に付している事例もあり、こちらは発注者代行業務の範疇である。

(2) Pure CM

Pure CMとしては、岩手県釜石市で採用された方式が好事例となろう²⁾。これは、市が直轄で行うこととなった復興事業において、民間企業である建設コンサルタント会社が通常の発注者支援業務の域を超えて発注者代行業務を行っているものであり、CMRとしての独自の知見や経験をもとに、事業方式の提案、国からの予算獲得支援、設計・施工者への発注支援、設計・施工の監理業務まで網羅的に実施している。

(3) コーディネート業務

コーディネート業務は、ある一つの自治体の中で、輻輳する多くの復興事業の情報を共有し調整する役割を担っているもので、宮城県女川町で導入されているものが代表的なものである²⁾。Pure CMの場合と同じく、通常の発注者支援業務の域を超えて発注者代行業務を行っており、この業務は、Program ManagementまたはProject Management業務とも呼ばれている。

(4) 事業促進PPP方式

事業促進PPP方式は、三陸沿岸道路建設事業において、工区毎に国の職員と民間企業からなるCMRチームを結成し、事業マネジメントを実施しているものである。このCMRは、国の職員と、事業監理、用地、調査設計、施工の民間の専門家集団で形成されており、民間からは建設コンサルタント会社とゼネコンから人材を拠出して

3. 発注者とCMRの役割分担・責任分担

図-1は、事業の構想・立案段階から、計画・調査、調達（設計者、施工者の選定）、設計、施工、維持管理段階へとプロジェクトが進むに連れて、各事業段階における事業の戦略性や柔軟性が変動していく様子を模式的に示したものである。すなわち、狭義のCMよりもPMの方が戦略性が高く、さらに事業の絵姿を描いていく最上流段階（ストラテジーマネジメント）においては、従事する担当者としても高い見識や柔軟性を求められるということである。

発注者代行業務または発注者支援業務を考えた場合には、この3つのどの段階のマネジメント業務を実施しているのか、発注者とCMRが担う役割分担、責任範囲がどうなっているのかでマネジメントビジネスのタイプが異なってくることになる。

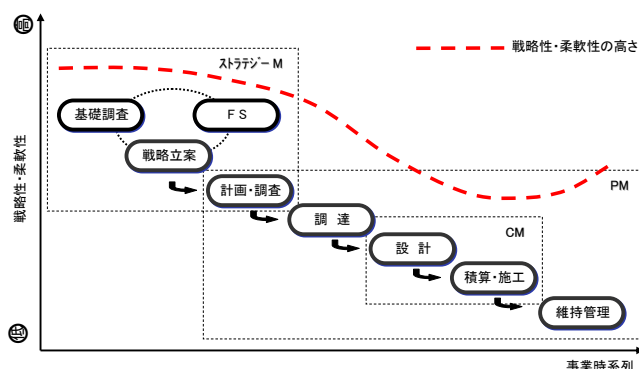


図-1 各事業段階におけるマネジメントビジネス

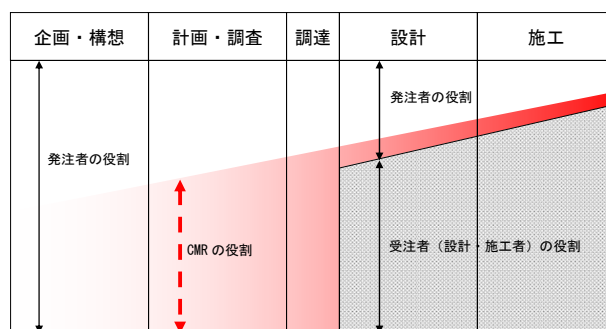


図-2 各事業段階におけるプレーヤーの役割分担

図-2は、これら発注者とCMRおよび受注者（設計者、施工者）の役割分担を各事業事業段階の流れに合わせて表したものである。

ここで図示しているCMRの役割はpure CMの場合であり、CM at riskの場合はCMRの役割に受注者（設計者、施工者）の役割を加えたものとなる。

特にpure CMの場合のCMRは、発注者責任の一部を全うするためのものであるから、単なる発注者の支援ではなく発注者の代理であるべきであるが、東北復興の現場で実際に導入されているCM業務を俯瞰した場合には、支援なのか代理なのか個々のケースでレベル感が相当に異なり、一概に類型化を行うことが困難である。

いずれにしても、CMRの判断に基づき設計者・施工者に対して指示した内容については、常に発注者の最終判断・承認に委ねられるわけであり、本来の発注者責任そのものが消滅しているわけではない。このため、CMRは業務の実施にあたり常に善管注意義務を果たすことを求められるが、その範囲については自ずと限定されるべきであることに発注者は留意されたい。

4. CMRに求められる能力

事業の上流段階において、対象とする施設やプロジェクトがどのようなものであったとしても、CMRとして求められる能力には大きな差異はない。すなわち、職種として土木とか建築が求められるというわけではなく、あくまでも事業を構築していく能力が第一に求められるということである。

また、事業の上流段階においては、発注者がどのような業務を行っているか文章化することが難しく、合わせてCMRの業務の内容を示した仕様書も明文化することが困難となる。このため、受託するCMR側としても業務の定型化が難しく、発注者側として何がどの時点で求められるのかを予測し見極められる能力が求められ、合わせて議会対策や行政法などの実践知識も必要となってくる。

これに対し、施設の設計・施工段階におけるCMRは、当然、ハード面での技術力が必要となる。このため、それぞれの分野の技術者からなるチームを結成し、発注者支援（または発注者代行業務）を実施できる体制を構築することになる。

この段階においては、CMRは、受注者（設計者、施工者）に対し「睨み」を効かせることが期待されている。このため、CMRは豊富な経験に裏打ちされた高い技術力を持つとともに、強い発言力やディベート力も求められているのである。

5. 地域振興マネジメントを担うRMR

RMR（Regional Manager）は、地方行政体に成り代わり地域マネジメントを行うまちづくり会社やDMOなどの組織体の総称であり、本稿で新たに提案する呼称である。

まちづくり会社は、中心市街地の活性化や地域振興に関連する事業目的を持つ会社形態の組織のことであり、最近では、東北復興の地域などでも注目されている。また、旧中心市街地活性化法に基づくTMO（Town Management Organization）もまちづくり会社の一つとして分類され、中心市街地における業種構成、店舗配置等のテナント配置、基盤整備事業を総合的に推進し運営・管理を行う組織である。

DMO（Destination Management Organization）は、観光目的となる地域の魅力を引き出すとともに、地域を経営していくという視点に立った地域振興の舵取り役として、関係者間での合意形成を図りながら、プランの立案から実行までを実質的に実施していくための組織体のことであり、日本版DMOの候補法人としては、既に100を超える法人が登録されている。

これらRMRは、まち全体を一つの会社と見立て、外部の人間だからこそ気付く地域の資源を見出し、さらにその価値を拡大させるためのさまざまなアイデアを出し、各プレイヤーの間に入って調整をしながら、地域全体の活力を引き出していくという機能を有する。

例えば、RMRがまちの商品企画、商品開発、経営企画を行ない、自治体はインフラ整備や広報活動を担う。地元観光協会は誘客活動を行ない、商工会は新しい商品開発に即した人材を育成するといったような事業プランを考えた場合、これまでは各プレイヤーが同じようなことをしがちであった部分や業務が重なっている部分をRMRが強いリーダーシップを持って整理し、それぞれの役割を再構築していくことになる。この際、PFI事業やPPP事業の場合と同様、各プレイヤー間におけるベストパートナーシップの構築が必要不可欠となるのは言うまでもない³⁾。

これらRMRの業務内容はまさに、先に述べてきた発注者代行業務に通じるものである。全体で見ればコーディネート業務、個別のプロジェクトで見ればpure CMと言えるものである。PFIも地域振興の目的で作られるものが過半であるため、PFIアドバイザーとして培ってきた経験や知見も大いに役立つこととなるはずである。

6. VFM評価によるバリューマネジメント

これまでに述べてきたこれら事業方式の選択にあたっては、VFM（Value for Money）による評価を実施していきたい。VFMは、PFI事業の場合だけに限らず、英国などでは、一般の公共事業においても採用されている考え方であり、さまざまな事業や事業方式を比較する際に有効な手法である。

ここで、VFMによる評価の必要性を訴えるのは、CMRやRMRの効果が客観的な数字で第三者に説明できるようにならなければならない、東北復興以外の事業でこれら発注者代行業務が採用されていくことにつながらないからである。そのためには、まずは発注者の業務の標準化と計量化がなされていなければならない、この基本的な事項を明確化していくためには、産官学が一致協力し、研究が行われていくことを期待したい。

また、事業が進捗する中で、VFMがさらに向上していくように、CMRやRMRはプロジェクトをマネジメントしていかなければならない。すなわち、プロジェクトの各段階においてモニタリングを実効的に実行していくことが、VFMを向上させる源泉そのものにもつながるということである⁴⁾。このように、VFMが最大となるように事業を組み立てて行くことをバリューマネジメントと呼び、CMRやRMRの基本的な業務項目である。

特に、事業のオペレーティング段階においては、事業者側の履行内容が適正に実施されているかを監視する必要がある。そこでCMRやRMRは、事業の履行確認をはじめとして事業全般を監視し、不具合な事項が生じた場合は是正を指示するとともに、場合によっては、ペナルティを科すことも必要になる。また、定期的に事業者の経営状況（財務状況）の監視と指導も行う必要がある。

これらの業務を実施するにあたっては、各事業の運営管理に関する専門知識、契約や行政法などに関する法律知識、企業の財務状況の確認に関する知識等が求められる。通常、CMRやRMRは、行政業務の経験者、事業のハード面およびソフト面での専門家、弁護士や公認会計士といった専門家集団からなり、これら外部の専門知識を持つ組織体を積極的に活用していくことにより、プロジェクトに潜むリスクが顕在化することを未然に防ぎ、結果としてVFMを向上させる効果も生むことになる。

7. 結語

2000年前に試行的に実施されたCMを第1フェーズ、2000年以降に導入されたPFIアドバイザーを第2フェーズ、東北復興事業で本格的に導入されたCMを第3フェーズとすると、まちづくり会社やDMOといったRMRは発注者代行業務の第4フェーズのとも言える内容のものである。

これらの発注者代行業務は、外部の人間であるCMRやRMRが今までになかった考え方や新しいやり方を自ら提案し、プロジェクトや地域の価値を率先して拡大させていくという意味において、単なる発注者支援業務とはまったく異次元のものである。

しかしながら、本来の発注者とCMRやRMRの間での役割分担や責任分担のあり方については、さまざまなレベル、内容があり、これがベストだと言えるものは示すことができない。このため、これからは地域やプロジェクトの実情に合わせ、一つひとつハンドメイドで業務の中身を考えていくとともに、第1フェーズから続く貴重な経験を活かし、次なる地域マネジメントビジネスの中でパラダイムシフトを起こしていきたい。

なお、本稿をまとめるにあたり、建設マネジメント委員会インフラPFI/PPP研究小委員会のメンバーや東北復興エリアで実際にCM業務に従事しているメンバーにもご議論を頂いたが、内容的には著者独自の文責のもとに論述したものであり、土木学会、建設マネジメント委員会あるいはインフラPFI/PPP研究小委員会としての正式の見解を示しているものではない。また、同時に、著者が所属する機関等との見解等とは独立のものである。

参考文献

- 1) 土木学会建設マネジメント委員会インフラ PFI・PPP 研究小委員会
<http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/>
- 2) 佐橋義仁：建設マネジメント論－CMの本質とは－，株式会社建設技術研究所，2016
- 3) 渡会英明：PFI/PPP事業におけるベストパートナーシップ形成のために，第30回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会，2012
- 4) 渡会英明：PFI事業におけるVFMの再定義，第28回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会，2010

(2016.10.21 受付)

NEW REGIONAL MANAGEMENT BUSINESS DUE TO THE USING THE LOCAL GOVERNMENT AGENCY SERVICES

Hideaki WATARAI

In the construction management system that has been introduced in the areas affected by the Great East Japan Earthquake is, not only to the mere support services to the local government, has also been carried out what levels of it can be said that the agency services.

In addition, there are also cases such as RMR(regional manager) is implementing its own local management behalf to governments.

In this paper, we look back on the agency services such as CMR(construction manager) and PFI advisors, also mention regional management business that will be more and more attention in the future.

The key messages of this paper are:

For the division of roles and responsibilities between the government and CMR or RMR, there are various levels and contents, this is not able to show that it can be said that it is the best.

In thinking for the contents of the agency services, we must take advantage of the valuable experience that follows from the first phase of construction management business, and also we want to cause a paradigm shift in the next regional management business.