

民間事業者包括委託方式運用の留意事項

～「地方公共団体が施行する土地区画整理事業に於ける民間事業者包括委託方式ガイドライン」の補足～

はじめに

平成 23 年 3 月、東日本大震災により東北地方太平洋沿岸部地域は甚大な被害を受けた。早急な復興に向けて、基盤整備と街づくりを総合的に行うに適する土地区画整理事業が有力な手法として期待された。

(公財) 区画整理促進機構では、技術者が著しく不足する中で、被災市町村が事業主体となり同手法を迅速に推進するための方策の一つとして、国土交通省と協議のうえ、民間事業者に包括的に事業を委託する方式を提唱し、「地方公共団体が施行する土地区画整理事業における民間事業者包括委託方式 ガイドライン」を平成 24 年 5 月公表した。

その後、同方式により、震災復興事業を含め数地区の事業化がなされた。

今般、同方式の実施事例について、現時点での実情等のヒアリング調査を行った。

各地区の性格は異なっており、類型化するほどの事例数はないが、委託者・受託者双方にとって参考となるようヒアリング結果を項目別に整理し、上記ガイドラインを補足するものとして、運用上の留意事項をまとめたものである。

1 公共団体が民間事業者包括委託方式を採用する目的

- (1) 公共団体施行を実施する必要があるが、区画整理経験者が存在しないか極めて少ない。(人員とノウハウが不足)
- (2) 将来、公共団体施行の実施予定がなく、当該事業のために、新たに技術職員を採用し、また、人材を育成して、十分な体制を整えることはできない
- (3) 外部委託(外部専門技術力・人材活用＝公共団体組織人員増を回避)を活用して事業実施体制を組むことができ、事業化について議会説明、庁内意思決定がしやすい

2 包括委託方式適用の効果(期待したことと実際の効果)

(1) 委託者にとって

- ①年度毎に随意契約による委託を行うため、入札手続きが不要、不落・不調リスクが無く切れ目の無い工事の推進が図られること、これにより事業スケジュールを想定しやすくなることの効果があった
- ②受託者に事業全体の動向を把握している責任者が存在することにより、委託者(施行者)にとって同レベルの判断能力をもつパートナー(相談相手)が存在することは大変心強い
- ③地区特有の課題解決について、大変効果があった(例:公共団体所有地等の処分促進について、受託者のネットワークを活用できた)

④現段階では、当初想定した程には委託者側の労力が軽減できていないとの評価があった。（事業の多くの部分を委託するとはいえ、委託者で行うべきことも相当存在することも再認識された。）今後事例が増え定型化が進めば様々な効果が大きく期待されるとの意見があった。

(2) 受託者にとって

- ①長期的に業務量を確保できる
- ②長期的な視点で現場への技術者配置を計画できる

3 包括委託方式の約定の方法と時期(事例からみた分類)

- (1) 事例のうち工事を含むものでは、「全体協定＋各年度随意契約」方式による約定が多い
- (2) 包括委託の「一括契約方式」は、毎年度契約変更が生じること、契約時期と交付金の決定時期との関係について注意が必要
- (3) 包括委託の開始時期は、事業に着手する時点である事業認可後できるだけ速やかであることが望ましい

4 留意事項

(1) 基本的な委託者・受託者の役割分担を明確にしておく	<p>①委託者(公共団体)は、公共団体内や他機関との調整・手続き及び意思決定を行う(役割分担の具体的例は、ガイドライン 10~14pを参照のこと)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業推進に係る基本的な意思決定、他機関との調整 ・法的手続き(行政処分・補償契約等) ・事業資金の確保に関する諸手続き(交付金等) ・地元権利者の対応(相談・交渉・説明等) ・計画設計、補償、換地、工事の各業務の発注及び実施に係る判断 ・受託者の監督 <p>②受託者(民間事業者)は、上記①に必要な支援を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上記に係る資料作成、情報提供等 ・補償、換地、工事にかかる設計積算その他コンサルタント業務 ・発注者支援業務 ・業務内容全体に係る総合調整と提案 <p>③権利者交渉については、委託者のみで交渉するケース(特に補償)も考えられる。その場合受託者は、補償、換地、整備水準など総合的な交渉材料を整理し委託者に提供することが望ましい</p>
(2) 総合調整	<p>①受託者の業務の取組み方について、委託者との認識が相違していると思われるものがあつた。双方十分な意思疎通を図ることが必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相違点の例：受託者の「指示待ち」、「提案が得られない」、「公募時の企画提案書と実態が乖離」、「受託者内の意思疎通が不十分」等 <p>②委託者は、受託者に委託業務全般の総合調整(いわゆる横串)及び事業運営の提案を求める場合がある(※)。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・委託者は、公募要領や仕様書に業務内容としてその旨明記し、受託者も十分認識し業務を開始することが必要 ・業務内容の記載例：「発注者は、個々の業務又は工事を統括し、全体業務の計画・調整・管理を行い、必要に応じて発注者への報告又は協議により円滑に進捗させる」等 <p>③委託者及び受託者は、業務を開始するにあたって、総合調整の具体的な体制を協議し定期的に調整を実施することが望ましい</p> <p>※：事業全体を総合調整するいわゆる<u>コンストラクション・マネージメント（CM方式）</u>の一種。（CM方式とは、発注者の利益を確保するため、発注者の下でコンストラクションマネージャー（CMR）が、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や、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又は一部を行うもの。東日本大震災での復興支援において、多くの地区でCM方式が適用された。）</p>
<p>(3)</p> <p>総合調整責任者を明確にしておくこと</p>	<p>①受託者の「業務全体の総合調整責任者（統括管理責任者等）」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業務全体の総合調整責任者は、区画整理事業全体の運営に関し十分な経験と意欲を有する者を配置する ・責任者が交代する場合は、同等の能力を有する者とし、委託者の合意を得ること
<p>(4)</p> <p>包括委託に含める業務の範囲の考え方</p>	<p>①工事</p> <ul style="list-style-type: none"> ・工事が包括委託に含まれる場合、地元業者は元請としてや他の業者とJVを組んで工事に直接参画できる。工事の規模が大きい場合や高度な技術を要する場合は、工事の下請けとして相当する部分に参画することができる ・工事が包括委託に含まれない場合、地元業者は施行者からの個別発注に対応し参画することも当然に可能 ・包括委託方式では、実施設計と工事を同時に行うこと（いわゆる設計・施工一括発注方式に相当）が可能。全体の工事期間短縮に大きな効果があったとする評価もあった。この場合、実施設計と工事は別会社とすることが望ましいとの意見があった。 <p>②換地・補償</p> <ul style="list-style-type: none"> ・換地業務と補償業務は密接に関連するため、包括委託に含め一体的に調整することが有効と考えられる。どちらかが包括委託に含まれない場合は、委託者の指示のもと両業務の総合調整を行うことが望ましい。 <p>③設計等の作業量</p> <ul style="list-style-type: none"> ・受託者は、個別業務（特に設計等複数ケースの検討が必要な場合）に相当の労力を要すると思われる場合は、委託者と作業計画の協議を十分行い、作業の全体像を確認することが必要。これにより後々の作業量の認識に齟齬が生じないことが望ましい。

	<p>④事業費削減や特定課題等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委託者は、事業費削減や事業期間短縮の提案を求める場合がある。必要な場合は公募要領や仕様書にその旨明記することが可能。 ・委託者は、文化財処理、地中障害物、産業廃棄物、地盤改良、保留地処分促進など地区特有の課題がある場合、特定課題として仕様書等に表記することが有効
(5) 工事展開について問題となりやすいこと	<p>①受託者は、区画整理事業の工事手順は、権利者の補償、換地等の合意が前提となることを認識すること</p> <ul style="list-style-type: none"> ・権利者毎の補償・換地の調整・合意を踏まえて、地区全体の工事展開を検討するが必要であり、工事のみの視点で検討することはできない。 ・受託者全員が上記を十分認識することが必要
(6) JV の場合の責任分担	<p>①受託者がJVで構成される場合、構成団体の責任分担割合などを考えるべきとの意見がある。(特定建設工事共同企業体協定書(乙)方式の適用などを検討。)</p>

5 組合代行方式との相違を理解しておくこと

包括委託方式は、組合事業の一括代行方式をベースにして発想された。

組合代行者は、資金を立替え、工事等を自ら実施し、後日保留地を取得して売却することにより立替え資金を回収する方式が多い。代行者は、早期資金回収のために自ら効率的事業運営を行う動機を内包する。

一方包括受託者は、年度毎の公共団体との契約により工事等を実施し、その完了をもって支払を受ける。毎年度の業務完了に主眼が置かれ、その結果、事業全体の効率的運営の視点が欠落する恐れもあるため、委託者・受託者間で十分意思疎通する必要がある。

以 上

別図 業務の構成イメージ

下記イメージ図は、委託者が業務 1 から業務 4 までの 4 つの業務を実施するとした場合のモデルである。

- ・委託者：業務 1、業務 2、業務 3 のノウハウをもつ担当職員が不足している
- ・受託者：以下の業務を行う
 - ①業務 1、業務 2、業務 3 の総合調整（いわゆる横串）の実施
 - ②委託者の不足人員の業務を支援者 1～3 が実施
 - ③コンサルタント業務（従来は個別発注。必ずしも現場にいなくても良い）や工事等の業務から成り立つ（業務 1、業務 2、業務 3）
- ・公共団体は、④業務 4 については、従来通り個別に発注し、公共団体職員が管理するとともに、他の業務や権利者との調整を行う

