

防衛施設の建設工事に係る発注者支援業務の在り方に関する調査研究  
(要 旨)

平成 2 2 年 3 月

財団法人防衛調達基盤整備協会

## 防衛施設の建設工事に係る発注者支援業務の在り方に関する調査研究(要旨)

防衛施設の建設工事に関連する事業の執行環境は、一般競争の全面的な実施及び公共事業の大幅な削減などによる、競争の激化、低価格での落札、入札不調の続発など、事業量の減少に反比例するように、飛躍的に厳しさを増し、防衛施設の建設の円滑かつ確実な事業執行と、その品質の確保を図っていくためには、これまでの事務執行に対する考え方を根本的に変えなければならない状況になっていると考えられる。

この調査研究においては、このような厳しい建設工事の執行環境を踏まえ、官の発注者としての責任を明確にすると共に、公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下「品確法」という。）第15条に規定する発注者支援業務（発注者が、自ら発注関係事務を適切に実施することが困難であると認めるとき、発注関係事務の全部又は一部を行うことができる者の能力を活用し、その業務の実施を委託すること）について、課題を整理し、今後の在り方についていくつかの提言をしたいと考えている。

### § 1 建設工事实施上の課題

建設工事に関連する業務において、取り組まなければならない課題を、公共工事を取り巻く社会、業界等の外的要因と、発注者としての防衛省の内的要因に区分して挙げると以下のものが考えられる。

#### (1) 外的な要因

- ① 公共工事の削減などの影響による過当競争の影響により、契約条項のより厳格な適用（これまでのどちらかという発注者有利の運用には限界）により、正確な設計の実施、厳格な監督検査の実施などが不可欠となる。
- ② 工事の専門化、分業化などの影響により、現場代理人等の総合的な技術的事項の処理能力の低下（下請任せなど）があり、設計意図が作業現場まで伝わりにくい構造となっている。
- ③ 土木、建築等の公共工事関連業界の将来性が見通せない状況から、大学などで優秀な学生の確保が難しくなっており、また、団塊の世代のリタイアなどもあり、建設コンサルタント、施工業者共に技術的なレベルの低下が顕著なこと。
- ④ 建設コンサルタント及び施工業者共に、利益優先の受注を目指すことが考えられ、利益の薄い工事の受注を控える傾向が出てくるものと考えられる。これまで、発注者が受注者を選択してきたが、これからは発注者が選択される時代になっているとの認識が必要である。

#### (2) 発注者としての要因

- ① 防衛施設の建設は、8つの地方防衛局で実施されるが、広範な技術分野

を、限られた人員で処理しなければならず、所要の質と量の要員を確保することは、困難である。

- ② 建設工事を担当する職員は、2～3年毎の異動を強いられており、一つの事業が完結するまで担当することは稀であり、その意味で当該事業に対する責任や意欲が希薄になることが考えられる。また、地域に精通する職員の確保が非常に困難な状況となっている。
- ③ 工事の実施等に関する行政的業務が増大し、技術的に検討する時間を圧迫し、結果としてコンサルタント等への依存が大きくなり、職員が技術的な業務を実地に経験する時間が圧縮され、技術力の低下を招いている。
- ④ 慢性的な人員不足の中に、飛躍的な行政事務の増加等が、監督官等の個々の職員の負担増となっており、監督官が過大な責任を負いながら業務が処理されている可能性がある。

## § 2 発注者責任と検討課題

### 1 発注者責任とは

公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下「品法」という。）の第3条の基本理念において、

「公共工事の品質は、公共工事が現在及び将来における国民生活及び経済活動の基盤となる社会資本を整備するものとして、社会経済上重要な意義を有することに鑑み、国及び地方公共団体並びに公共工事の発注者及び受注者がそれぞれの役割を果たすことにより、現在及び将来の国民のために確保されなければならない。」とされ、同法第6条に発注者の責務として、

「公共工事の発注者（以下「発注者」という。）は、基本理念にのっとり、その発注に係る公共工事の品質が確保されるよう、仕様書及び設計書の作成、予定価格の作成、入札及び契約の方法の選択、契約相手方の決定、工事の監督及び検査並びに工事中及び完成時の施工状況の確認及び評価その他の事務（以下「発注関係事務」という。）を適切に実施しなければならない。」

とされ、発注者責任を明確にしている。

### 2 発注者責任の在り方

#### (1) 安心、安全且つ効率的な防衛基盤としての防衛施設を整備する責任。

発注者は、防衛力整備計画等に基づき、安心、安全且つ効率的な防衛基盤たる防衛施設を適正な価格で整備・維持するため、調査、計画、設計、施工、維持管理のすべての段階、すなわち建設生産システム全般を俯瞰しつつ、各々の仕組みを常に改善する必要がある。

#### (2) 価格と品質が総合的に優れたものを、タイムリーに調達し継続的に提供する責任

発注者は、部隊等（最終的には国民）に対して、透明性の高い競争を通じ

て、価格と品質が総合的に優れた工事等の調達を実施することで、最も価値のある防衛施設を提供する責任がある。

また、建設業界の健全な発展なくして良質な社会資本整備は有り得ないことから、企業の技術・品質の向上や経営の安定への努力を適切に評価し、工事等の競争参加機会に適切に反映させることで、技術と経営に優れた企業を育成し、建設業界の健全性を確保することにより、継続的かつ中・長期的な工事等の品質の確保を図る責任がある。

### (3) 発注者と受注者がそれぞれ工事等の品質確保に責任を持つ仕組みを構築・維持する責任

発注者は、受注者に対して契約上（契約条件の適切な設定、書面による適切な指示、適切な支払い等）の責任がある。また、発注者は、工事等において適時・適切に検査を行うことにより、品質を確認する必要がある。

一方、受注者は、契約内容を適正に履行し、公共工事等の品質を確保（適切な品質管理、出来形管理等）する責任とともに、法令遵守、工事中の周辺環境への配慮、下請企業への適切な支払い、談合その他の不正行為の根絶等の社会的責任がある。

発注者は、両者がそれぞれの立場から工事等の品質確保に責任を持つ仕組みを構築・維持する責任がある。

## 3 具体的な検討課題

循環の種類		具体的な検討課題
小循環	個々の工事等において品質の高い成果が確実に得られる仕組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施工プロセスを通じた検査への転換</li> <li>○ 現場の問題発生に対する迅速な対応</li> <li>○ 適切なペナルティの検討</li> <li>○ 人材の育成、技術力の継承</li> <li>○ 発注者支援の仕組みづくり</li> <li>○ 設計照査制度の導入等適切な品質管理プロセスの確立</li> <li>○ 設計技術者資格要件の検討</li> </ul>
中循環	企業の実績や努力が受注者に適切に反映される仕組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 多面的で適正な企業・技術者等評価の実施</li> <li>○ 企業の技術力を重視した格付制度の導入、入札参加要件の設定</li> <li>○ 総合評価方式の充実</li> <li>○ 下請企業（専門工事業者）を重視した調達</li> <li>○ 計画・基本設計における技術的検討の重視</li> <li>○ 設計と施工の役割分担の見直し</li> <li>○ 積算手法の見直し</li> <li>○ 支払制度・瑕疵担保の見直し</li> <li>○ 総価契約単価合意方式の活用</li> </ul>
大循環	建設生産システム全体を通じて各段階の経験が着実に次の段階へ引き継がれ、かつ上流段階に還流される仕組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 設計思想等の伝達・共有</li> <li>○ 各段階における経験・知見の還流</li> <li>○ 大循環を支える仕組み</li> <li>○ 建設生産システム全体に係る P D C A サイクルの構築</li> <li>○ 人材の育成、技術力の継承</li> <li>○ 技術開発の促進</li> </ul>

### § 3 発注者支援業務の概要

#### 1 具体的な検討課題と発注者支援業務

前項の発注者責任に係る検討課題に対して、民間の技術力、人材を活用することができるものとしては、以下のようなものが考えられる。

##### (1)

検討課題	○ 施工プロセスを通じた検査への転換 ○ 現場の問題発生に対する迅速な対応
< 支援業務等 > 施工監理業務等（仕様書等に定められた監督官の業務を補助、及び複数の工事の工程や設計、地元対応業務などを補助）	

##### (2)

検討課題	○ 人材の育成、技術力の継承 ○ 各段階における経験・知見の還流
< 支援業務等 > 防衛省において建設工事に従事した職員、防衛省発注工事の実施経験の豊富な職員などを活用するための体制。	

##### (3)

検討課題	○ 発注者支援の仕組みづくり
< 支援業務等 > 発注者の技術力を補完（発注者・設計者及び施工者による3者会合、設計VE制度、CM方式など）する制度 発注者支援業務を行うことができる技術者の認定制度など	

##### (4)

検討課題	○ 設計照査制度の導入等適切な品質管理プロセスの確立
< 支援業務等 > 第3者による設計の照査制度など	

##### (5)

検討課題	○ 総合評価方式の充実 ○ 多面的で適正な企業・技術者等評価の実施
< 支援業務等 > 総合評価技術資料の審査など	

##### (6)

検討課題	○ 設計と施工の役割分担の見直し
< 支援業務等 > 設計と施工の一括発注方式の導入など	

(7)

検 討	○設計思想等の伝達・共有
課 題	○各段階における経験・知見の還流
<支援業務等>	
発注者、設計者、施工者による3者会談の実施など	

## 2 発注者支援業務の課題

防衛省における建設工事関連業務については、慢性的な要員不足等もあり、これまで施工監理など多様な面で民間活用が図られてきた経緯があるが、その主たる目的が「職員の負担軽減」であったことから、職員の負担の軽減になっているか否かという観点からのみで、業務の評価が行われてきた。勿論、民間委託による業務の効率化という観点は重要なことであるが、業務の民間委託による工事の品質確保、発注者としての請負者等関係者に対する責任、職員の技術力の研鑽、人材の育成等の観点からも評価を行う必要があるものと考えられる。

このような観点も含めると、支援業務の実施上の課題として次のようなものがあげられるものと考えられる。

- (1) 業務における権限と責任が明確になり、双方の担当者がこれを良く理解し実施すること
- (2) 防衛省の担当技術者の育成等の観点を考慮した確立された支援業務実施の体制・制度の下で実施されること
- (3) 担当する技術者が防衛省の建設工事に係る体制、制度を熟知していること
- (4) 支援業務の発注に当たっては、業務実施に要求される技術力等を踏まえ、担当技術者の業務処理能力等を適切に評価して、受託業者を決定できること
- (5) 支援業務の実施による建設関連業務への効果について、業務の効率化、品質の確保、職員の教育、支援業務の基盤等の観点からの評価を実施し、改善等が図られるものであること。

## § 4 発注者支援業務の今後の在り方（提言）

### 1 発注者支援業務実施の基本方針

建設工事関連業務において、発注者責任を適切に履行するための発注者支援業務を、計画し実施する際に考慮すべき基本方針として以下のものが考えられる。

- (1) 防衛省の建設工事の実施体制の中で、技術者(In House)の役割を明確にした上で、民間委託による支援業務の項目、内容等を選定すること。
- (2) 支援業務を担当する民間技術者等を教育・育成するシステムが整備さ

れること。

- (3) 支援業務（受託者）担当技術者の権限と責任を契約書、仕様書等で明確にし、これを防衛省職員及び担当技術者に周知させること
- (4) 支援業務全体及び個々の支援業務について、建設業務への効果を適切に評価し、その結果を業務に反映し、改善等が図られること。
- (5) 上記のようなことを総合した制度の下で支援業務が実施されること。
- (6) 防衛省の建設工事の地方に分散し、多種多様な工事であることなどの特徴を考慮した支援業務の柔軟な実施体制とすること。

## 2 発注者支援業務の選択基準

防衛省における建設部門の役割を踏まえ、支援の対象業務の選定においては以下のことがらに十分配慮する必要がある。

- (1) In House 機関として、ユーザーとの調整業務は、極力発注者自ら行うこと
- (2) 発注者の意思表示に係ること（設計の変更、金額の変更など）は、発注者の権限と責任において実施すること
- (3) 業務の基盤強化のため必要となる若年者の教育、職員のマネジメント力の強化等に関する業務は、職員に必要な経験を積む機会を与えること。
- (4) (1)～(3)の考え方に基づき、対象業務の選定・実施は計画的に行なわれること

個々の支援業務に対する採用の考え方を下表のとおり整理してみた。

支援業務	採用の考え方
施工監理業務	現在の監督員の配置の現状等を考慮すると、工事の適正な実施の観点からも、全ての工事において採用される必要があると考えられるが、職員の教育・研修等の観点からは、監督官として経験を踏むべき業務であると考えられることから、大規模工事等で複数の監督官が配置される場合などには、施工監理業務のない監督業務を経験させるよう配慮する必要がある。
防衛施設整備監理業務 (発注者支援型 C M を含む)	大規模な工事現場、特に工程管理が重要な現場、特に環境等に配慮する必要のある現場、特に困難な技術的課題等を有する現場などにおいて発注者の立場を踏まえた調整等が必要な業務を処理する。これらの業務は、中堅クラスの職員（係長～補佐）も経験させる必要があり、当該業務の監督業務等を通じてマネジメント力を要請するなどの配慮をすると効果的と考える。
技術資料審査業務	一般競争（総合評価型）等の技術資料の審査等の業務であり、全ての業務を対象としてもよいが、支援業務により作成した審査資料に基づく最終的な合否の判定は当然のこととして、官側で行われるものである。

支援業務	採用の考え方
<b>C M 方式</b> (ピュア CM)	設計及び発注段階からのマネジメント業務は、我が国における官発注の事業では殆ど例がないものと考えられるが、特に大規模で高度な技術力を要するものなど、民間の技術力を活用することが適当な場合も考えられるので、官と民の役割などを明確にすることなど、 <b>採用に向けた具体的な検討も必要</b> と考えられる。
<b>積算支援業務</b>	防衛省においては、数量祖集計等の業務を除いて官側で実施されている。防衛省の建設工事は多種多様であるが、一つ一つの件数は少なく、また地域性もあることなどから、業務の実施に当たっては、広範な設計・積算及び施工方法等に関する知見が求められることから、支援業務の実施範囲や必要な技術力等を検討のうえ、 <b>採用の可否を検討</b> する必要がある。
<b>設計照査業務</b>	設計上のミスを防ぐことは、工品の品質確保の上からは極めて重要であり、官側及び設計受託者で十分な対応がとられていない場合、第三者による照査を行うことは有効と考えるが、照査業務の責任分担の問題点もあり、実施方法（設計仕様書で第三者の照査を義務付けることなど）を含めた <b>採用に向けた検討</b> が不可欠である。

### 3 分散、小規模業務への対応

防衛省の業務は、いわゆる多品種・少量の業務であり、これの民間委託を検討しても、非効率で割高になると共に、受託者をなかなか確保できない事態も考えなければならない。

しかしながら、防衛省における建設工事の実施体制を踏まえれば、発注者としての責任を果たし、施設の品質を確保すると共に、契約に基づく受注者に対する業務を適切に実施するためには、民間の力を活用することが不可欠な場合も生じるものと考えられる。

このような場合の対応としては、次のようなものが考えられる。

- (1) 可能な業務については、局単位、あるいは全国規模で業務をまとめて処理すること

例えば、技術資料の審査業務については、この業務を実施する「契約センター」の設置・運営業務を複数年契約で締結し、全国の契約業務を一括処理すること、また、施工監理業務等については、地方局内での幾つかの事業をまとめて業務処理することなどが考えられる。

- (2) 専門性は高いが、短期間且つ小規模な業務等については、アドバイザー制度などに基づく、個人的な支援を得られる体制を構築する。

### 4 発注者支援業務の基盤の整備

支援業務を適切に実施し、支援業務が真に実効あるものとするためには、支援業務の担当技術者が、各工事等に関連する技術力は勿論のこと、防衛省にお

ける建設工事の実施体制、実施手続、設計基準及び仕様書等について、熟知した上で業務を行うことが不可欠であり、担当技術者への教育・研修が不可欠である。

このことを実行するための具体策としては以下の方策が考えられる。

- (1) 防衛省の建設工事に関する講習会等を定期的に開催し、その周知を図ること
- (2) 防衛省の建設工事の経験年数など一定の要件を満たす技術者のネットワーク等を構築し、人材の確保・活用を図ること。

(「防衛施設建設技術者ネットワーク」参照)。

## 5 発注者支援業務における権限と責任の明確化

防衛省において実績のある施工監理業務等においても、受託者の権限と責任は必ずしも明確にはなっていないと考えられる。このことは、これらの業務が、本来発注者が行うべきものとの発想から仕様書等が作られていることも影響しているものと考えられるが、支援業務を制度の中に組み込むことによって、その責任と権限を明確にする必要がある。

## 6 発注者支援業務の評価制度の整備

発注者支援業務が、発注関係事務の効率化や、発注者としての評価の向上に繋がっているか否か等に関する評価を実施し、この結果を当該業務の改善に資するため、以下の事項を考慮した評価制度を整備する必要があるものとする。

- (1) 発注者支援業務の評価は、担当職員、建設コンサルタント、工事施工者及び学識経験者等からなる第三者委員会等（以下「発注者支援業務評価委員会（仮称）」という。）の場で実施するものであること。
- (2) 発注者支援業務評価委員会（仮称）は、発注者支援業務全般を評価し、改善施策の提案、実施状況のモニタリング等を行う、いわゆる PDCA サイクルの担い手となること。
- (3) 発注者支援業務の評価においては、定期的に関係者に対するアンケート調査（案を添付）などを実施し、発注者支援業務全般の状況を把握して実施するものとする。

## 7 発注者支援業務制度の整備

これまで防衛省においては、施工監理業務等は、事業量の増加等による職員への負担軽減の観点から、個々にその業務内容等が検討されてきたが、現状の建設部門の実施体制を踏まえ、発注者責任を適切に果たし、その基盤を確固としたものにするとの観点から、その制度を整備することが不可欠になっていると考えられる。

この制度に記載すべき事項としては、次のものが考えられる。

- ① 発注者責任
- ② 発注者支援業務の目的（期待する効果）
- ③ 発注者支援業務採用の基本方針
- ④ 個々の発注者支援業務の採用基準
- ⑤ 発注者支援業務の権限と責任
- ⑥ 発注者支援業務担当技術者の登録・研修に関する事
- ⑦ 発注者支援業務の評価に関する事
- ⑧ 発注者支援業務評価委員会（仮称）に関する事
- ⑨ その他必要な事項