

すさみ串本道路における 事業推進PPPの効果と課題

伊原 岳宏¹

¹近畿地方整備局 紀南河川国道事務所 工務第三課（〒646-0003 和歌山県田辺市中万呂142）

紀南河川国道事務所では、和歌山県西牟婁郡すさみ町と東牟婁郡串本町を結ぶ一般国道42号すさみ串本道路の早期供用を目指し、民間の持つ技術力を公共事業に取り入れ、官民連携のもと効率的な事業執行を行う、「事業推進PPP（Public Private Partnership）」を近畿地方整備局において初めて導入している。すさみ串本道路事業における事業推進PPPは発足から3年が経過し、事業工程についても調査設計・関係機関協議段階から用地取得・工事推進段階へと展開している。そこで本稿では、現在のすさみ串本道路事業における事業推進PPPについての効果・課題を整理分析した上で、今後の公共事業におけるさらなる官民連携のあり方について提案を行う。

キーワード 事業推進PPP, 官民連携, 早期供用

1. はじめに

現在道路事業には、近年頻発・激甚化している自然災害への備えのためなどから、災害に対する脆弱性の低い道路の早期供用が期待されており、より事業進捗のスピードアップが求められている。そのような背景のもと、本稿では、民間の持つ技術力を公共事業に取り入れ、官

民連携のもと効率的な事業執行を行う「事業推進PPP」について、すさみ串本道路事業を事例に、効果・課題を整理分析した上で、今後の公共事業におけるさらなる官民連携のあり方について提案を行う。

2. すさみ串本道路事業の概要

一般国道42号「すさみ串本道路」（図-1,2参照）は、近畿自動車道紀勢線の一部として、和歌山県西牟婁郡すさみ町と東牟婁郡串本町との間を結ぶ延長19.2kmの自動車専用道路であり、2014年度に事業化された。現在紀伊半島南部にある幹線道路は現道の国道42号のみであり、線形が厳しいことに加えて台風や豪雨などの異常気象発生時には度々通行止めとなっている。そのため、すさみ串本道路は、本地域における災害時の信頼性・安全性の

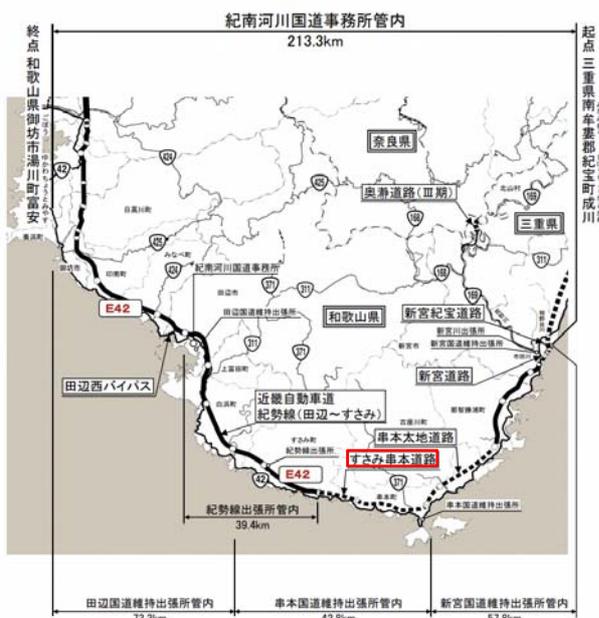


図-1 すさみ串本道路の位置図



図-2 すさみ串本道路の概要

確保、救急医療活動の支援、観光活性化等を目的に整備が行われている。また、近い将来高い確率での発生が懸念されている南海トラフの巨大地震に伴う大津波により、現道の大部分は浸水区間内に入ると想定されており、浸水区間を回避する高さに計画されているすさみ串本道路は、「命の道」として1日も早い供用が期待されている。すさみ串本道路は、既に供用済みとなっている近畿自動車道紀勢線の区間に加えて事業中の串本太地道路（2018年度事業化）・新宮道路（2019年度事業化）・新宮紀宝道路（2015年度事業化）と合わせて紀伊半島を1周する高規格幹線道路となる予定である。

3. 事業推進PPP

(1) 事業推進PPPの概要

事業推進PPP（PPP：Public Private Partnershipの略、以下単に「PPP」とする）は、公共事業として国が行う道路事業に民間事業者の技術力を取り入れ、官民連携のもと効率的な業務執行により早期の道路供用を目指すことを目的に導入された。これまで発注者側（国）が実施していた設計業務や工事に対する指導や関係機関との協議、地元に対する説明などを、事業監理や設計施工等の各分野に秀でた人材を集めた民間事業者チームが分担して実

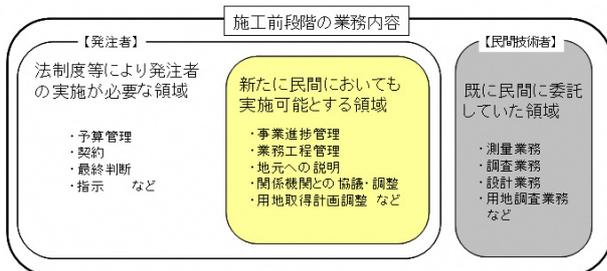


図-3 PPPの役割

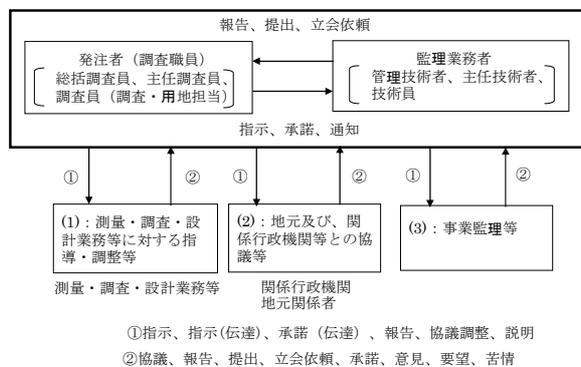


図-4 PPPの体制イメージ

施するものである。最終的な契約に関する事項等の決定権は従来通り発注者（国）側に存在するが、単独での関係機関との調整や業務受注者等への指導を実施できる点が従来の発注者支援業務・行政事務補助業務との大きな相違点である（図-3,4参照）。PPPの最初の事例は2011年に発生した東日本大震災後の三陸沿岸の復興道路であり、通常の道路整備では4年程度かかるとされている事業開始から工事着工までの期間をPPPを導入することで約1年にまで短縮するなど、事業のスピードアップに一定の効果をあげた¹⁾。現在では、震災等の災害復興を目的とした事業に限らず、大規模な道路事業についても全国各地でPPPが導入されはじめている。

(2) すさみ串本道路におけるPPPについて

紀南河川国道事務所では、すさみ串本道路事業の事業進捗に合わせて、2016-2017年度に「すさみ串本道路事業監理業務」を²⁾、2018-2019年度に「すさみ串本道路事業促進業務」を発注し、近畿地方整備局において初めてPPPを導入した。PPPを導入後、2017年には用地取得を開始し、2018年4月には本線道路工事の着手を機に起工式を実施した。2019年度には全線にわたり工事用道路及び本線道路の工事を展開している。

すさみ串本道路のPPPの構成は次表（表-1）のとおりである（2019年3月時点）。プロジェクトを取りまとめ、事業監理を担当する管理技術者を中心に各分野に精通した技術者が集まり事業推進にあたっており、随時事務所職員との調整を実施している。一方、国（事務所職員）は事業課である工務第三課が工事・業務の発注契約手続き、PPPに対する指示、事業や各種業務の方針に関する指示・決定、PPPでは実施できない各種機関との調整、整備局等に対する対応などを行っている。

PPPと事務所職員との意思疎通を図るため、週に1回、事業担当課・用地担当課とPPPの間でPM（Project Management）会議を実施し、用地取得状況・工事や設計業務の進捗状況や課題を共有している。また随時整備局や県庁等地方公共団体の担当者との調整会議を実施している。

表-1 すさみ串本道路のPPPの構成

担当者	役割分担
事業監理担当 (管理技術者)	PPP責任者、内部調整、関係機関協議等
事業監理担当	用地関係地元交渉、工事への引継
事業監理担当	関係機関協議、議事録等整理
調査設計担当	関係機関協議、調査設計業務等受注者指導
調査設計担当	関係機関協議、調査設計業務等受注者指導
調査設計担当	調査設計業務等受注者指導
用地担当	用地買収、借地に関する事前算定、調査等

4. すさみ串本道路PPPにおける効果

(1) 関係機関協議や地元対応の緊密化

PPPを導入して得られた最大の効果は、関係機関協議を密度高く実施できる点である。PPP導入後の関係機関協議回数は、2016年度第3四半期-2017年度第4四半期の1年半の間では290回（月平均16.1回）であったのに対し、2018年度は1年間のみで215回（月平均17.9回）を数えている（表-2参照）。これは平日はほぼ毎日協議を実施している計算になる。特に多いものが、地権者などへの地元説明で2018年度は月平均10.8回に上っている。用地取得・工事実施のための借地にかかる補償等に関する説明をはじめ、工事施工の開始に伴う生活環境の変化についての意見や要望への対応が増加したものである。工事が本格化する2019年度はさらに生活環境の変化にかかる対応協議が増加していくと考えられる。他には工事用進入路や本線が平行鉄道路線と交差する箇所についての鉄道会社との協議や、和歌山県との林地開発関係協議、電力会社等との占用物件に関する協議が多い。それぞれの協議の特性に応じて、当該分野に精通した技術者を配置している。従来職員が中心となって行っていたこれらの関係機関協議・地元対応をPPP主導で密度高くを行うことで、事業推進につながっているといえる。

(2) 用地事務の推進

すさみ串本道路の用地取得についての大部分は国債事業により和歌山県が主体となり行っているが、国買収分および工事のための借地等については、用地担当課（用地第一課）とPPPの連携により進めている。用地取得に



写真-1 施工にあたっての地元説明会の様子（2018年11月）

かかる事務は地権者をはじめとする関係者への事前説明・幅杭打設・契約・引渡しなど多岐にわたり、従来用地担当課職員が実施していた契約までの事前説明・物件調査等の前捌き業務をPPPが主体となって行っている。特に地権者の事前調査や用地補償費用算定等の土地に根差した細かな作業が多い用地事務については、PPP内部に精通した技術者を専任配置しており、早期の用地取得の達成に向けて取り組んでいる。用地に関する事前説明においては計画説明や田畑の維持や道路・水路等の機能回復等の協議調整を行うとともに、用地買収に関すること等の地権者の様々な意見を丁寧に把握して事業の理解を得る必要がある。前述の関係機関協議と合わせ、関係者に対し緊密に顔を合わせている担当者があることで、内業が多く現場に頻繁に足を運ぶことのできない事務所職員の代替として地元の相手方との連携を取ることができる。

表-2 PPPが実施した関係機関協議回数（2016年度第3四半期～2018年度第4四半期）

	2016年度			2017年度					2018年度				
	第3 四半期	第4 四半期	2016年 度計	第1 四半期	第2 四半期	第3 四半期	第4 四半期	2017年 度計	第1 四半期	第2 四半期	第3 四半期	第4 四半期	2018年 度計
01. 警察署との協議	4	3	7	4	4	2	1	11	3	2	2	3	10
02. 鉄道会社との協議	5	3	8	1	2	2	1	6	1	1	2	4	8
03. 道路管理者間協議	0	1	1	1	1	0	0	2	1	1	0	0	2
04. 河川管理者との協議	4	3	7	0	0	1	0	1	1	0	4	3	8
05. 文化財協議(教育委員会)	2	1	3	2	2	1	1	6	1	1	1	0	3
06. 環境等調査に関する協議	0	0	0	0	0	2	0	2	3	2	0	0	5
07. 占用物件協議(電力会社等)	11	3	14	5	6	4	5	20	3	0	0	0	3
08. 林地開発関係協議	2	1	3	6	4	6	3	19	2	0	0	0	2
09. 保安林解除協議	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
10. 土捨場関係に関する協議	1	1	2	3	0	2	1	6	0	0	0	0	0
11. 土地開発公社との協議	1	2	3	1	0	1	2	4	0	0	0	0	0
12. 地元自治体との協議	5	0	5	5	5	8	2	20	11	5	12	13	41
13. 近畿地方整備局との協議	0	2	2	2	4	1	2	9	0	0	0	2	2
14. 地元説明	20	48	68	13	17	18	11	59	31	32	39	27	129
15. 出張所との協議	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
合計	55	69	124	43	45	49	29	166	57	44	61	53	215

5. すさみ串本道路事業推進PPPにおける課題

(1) 適切な人材確保

PPPの課題としてまず挙げられるものに、PPPのメンバーとなる技術者の技術力がある。PPPはその目的を達成するためにメンバーに多様な分野の専門家を含めていることが求められ、各技術者が担当分野について十分精通していることが必要である。また、事業の展開状況に応じて、事業の前半は関係機関協議や調査計画に精通した技術者を、その後は用地取得や地元対応、施工計画に精通した技術者をチームに配置するなど、チーム構成にメリハリをつけていく必要がある。

なお、PPP業務の発注に際しては多様な分野の専門家を集めなければならないことや、PPP業務を受注した場合、PPPから指導を受けることとなる当該事業に係る調査設計業務や地質調査業務等の業務を受注できなくなる関係から、発注時の不調が以前より懸念されており、発注の際の応札者の増加への工夫については引き続き検討が必要である。

(2) 情報共有と意思統一、責任のあり方

PPPは多様な分野の専門家で作成されているが、PPP内部での役割分担を行ったために、情報共有をいかに行うかが課題となっている。すさみ串本道路事業では、職員とPPPとの間、PPP内部の間で情報共有ができておらず、課題が先送りにされていることや、事務所内部調整に時間がかかり意思統一に遅れが生じることがある。これは事務所職員とPPPとの間で役割分担を行っていることによるものであるが、それぞれの責任について相互で確認を行い、同じチームとしての意識を持つことが必要である。PPP内部の情報共有や報告責任者のあり方については、プロポーザル評価時に技術提案を求めることなどが考えられる。

さらに、現状PPPが関係機関協議との一貫性の観点から、協議に必要な単純な資料作成整理を行うことが多々あり、事業推進のための調整に時間をかけられない場面が起きている。そのため、関係機関協議の事前準備の場面などでの事務所職員、PPP、行政事務補助業務受注者の役割分担についても検討すべき課題といえる。

(3) 発注工事との調整

PPPは当初発注時には「工事施工段階前の関係機関協議・地元説明・業務担当者への指導調整」をコンセプトとして始まったが、実際には工事施工中についても現場で新たな問題が発生し修正設計や関係機関協議の継続、地元地権者等への説明が必要になることも少なくない。こうした際にこれまで関係機関協議や地元説明に従事し信頼を得ているPPPが工事施工中も一体となって事業監理を行うことは一つの合理性があると考えられる。特に1日も早い供用を目指し調査設計・用地取得・工事施工

を同時並行で進めていく事業については、事前の調査設計時に予見できずに現場で出てきた課題を実施中の調査設計にどのようにフィードバックし、手戻りによる事業進捗の遅延を最小限に抑えるかを検討していく必要がある。

6. 今後の官民連携のあり方

PPPの形による官民連携については、まだ完結した事例も少なく、実施中の事業についても試行錯誤の段階である。PPPが大規模事業の早期実施完了を目的として設定された場合、PPPを単に導入しただけで事業の早期完了が望めるわけではないことに留意し、強力に事業を推進できるよう事務所側もPPP側も趣旨に即した人材・体制の構築が不可欠である。今回は関係機関協議と用地事務に着目したが、事業によって重視する点は異なることから、それぞれの事業の特徴に応じてPPPのチーム構成や事務所とPPPの役割分担を設定していくことが望ましいと考えられる。さらに事業推進のためには、民間事業者側から建設コンサルタントとしての工期短縮や事業費削減などの懸案についてのより積極的な提案を期待するとともに、行政側はそれらの提案をより引き出せる環境整備を行っていくことが必要である。

7. おわりに

本稿では、すさみ串本道路を対象として、本年で4年目を迎える事業推進PPPについて、効果及び課題を整理し、今後の官民連携のあり方について提案を行った。紀南河川国道事務所では2019年度より、2018年度に新規事業化した串本太地道路においても事業推進PPPを導入し、早期供用に向けた事業推進を図ることとしている。今後もパートナーシップの文字通り、PPPと事務所が一つのチームとして連携し、地元からの期待の大きい事業などの着実な推進を図っていくことが期待される。

謝辞：本稿の執筆にあたりすさみ串本道路事業推進PPP室の方々には多大なるご協力をいただいた。深く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 東北地方整備局、復興道路・復興支援道路情報サイト、<http://www.thr.mlit.go.jp/road/fukkou/content/ppp/index.html> (2019.5.31閲覧)
- 2) 大森 功一、すさみ串本道路における事業推進PPPの適用と考察、平成29年度近畿地方整備局研究発表会新技術・新工法部門：No.19