公物管理の包括的民間委託に関係する法的規制の主な論点整理及び重要事項の一解釈

八千代エンジニヤリング株式会社　正会員　○山本　浩貴，正会員　野田　一弘，正会員　加藤　さくら
同上　非会員　　森　みさと，正会員　岡本　弘佳，正会員　酒井　真清

１．背景・目的

我が国では，笹子トンネル天井板落下事故を契機に，2013 年をインフラメンテンナンス元年と捉えてインフラの本格的な老朽化対策に向き合ってきた．しかし現状は，人口減少・少子高齢化の進行に伴う担い手・技術・財源といったリソース問題も相まって，昨今の埼玉県八潮市における道路陥没事故など，現にインフラ老朽化を取り巻く社会課題は顕在化・複雑化している．

国土交通省は令和 4 年 12 月に，今後のインフラメンテナンスの在り方として，通称「群マネ」という手法を提唱した．その実現に向けた一つの方策として，令和 5 年 3 月に「包括的民間委託」，令和 7 年 10 月に「群マネ」に係る手引きを公表した．第 6 次社会資本整備重点計画でもこれらの方策が中心となっており，さらに令和 8 年度には，道路メンテナンス事業補助制度の優先支援条件に包括的民間委託や群マネの実施が追加されたところである．「公物管理に係る包括的民間委託・群マネ」（以下「包括委託」という．）の先行事例に続き，全国の自治体で導入の動きが加速するものと考える．

包括委託では，民間事業者が創意工夫やノウハウを活用して効率的・効果的に管理できるよう，複数の業務や施設の包括化，契約の複数年化，性能規定化，複数企業による共同受注を組み合わせた事業スキームとして委託することとなる．そのため，多様な性質の業務・工種の混在や多様な属性の担い手が参入するなど，契約内容の在り方にも注意が必要となる．令和 7 年 5 月に，土木学会が「包括的維持管理業務委託の契約標準」を制定しており，有用なものと見られるが，あくまで雛形であり，当事者にて適切に契約書を仕上げる必要がある．一方で先行事例（ウォーターPPP を除く）をはじめ個別の案件によっては，これら契約内容の在り方についてまだまだ十分に議論されていないのが実状と見ている．

本稿は，包括委託に関係する主な法的規制の整理と，当該事業がより健全に運用されるよう留意すべき論点に係る筆者としての解釈や考察を述べるものである．

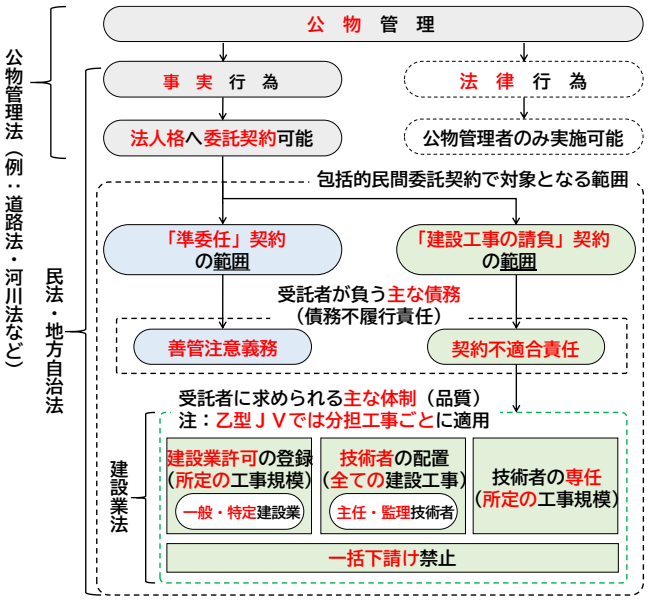
２．包括委託に関係する法的規制の主な論点

包括委託に関係する法的規制について，実務上，特に論点となるところは以下のとおり挙げられる．

(ア)【業務範囲】公物管理はどこまで委託できるのか．
(イ)【契約種別】どのような契約内容（性質）で委託すべきか．※請負契約又は準委任契約の取り扱い
(ウ)【品質確保】どのような実施体制を求める（又は，受注者は整える）必要があるのか．

３．包括委託に関係する主要な法的規制の整理（概要）

論点（ア）～（ウ）を念頭に，法的規制の基本事項について簡潔かつ体系的に整理した（図－１）．



図－１　包括委託に関係する主要な法的規制の整理

論点ア：委託可能な範囲として，公物管理における「法律行為」を除き，施設の物理的な維持管理を行う「事実行為」と，占用許可申請の受付，許可証の作成補助，台帳整備，現地確認や問合せ対応等の「法律行為の判断の補助となる定型業務」までを含むことができる．なお，ここでの法律行為／事実行為の区別は，法律用語としての定義とは厳密に同義でないことに注意されたい．

論点イ：民法に基づき，「請負契約」と「準委任契約」の性質の違い（表－１）を理解のうえ，包括委託の対象業務に応じて，例えば発注者が期待する成果の調達や

キーワード　包括的民間委託，法的規制，公物管理法，建設業法，請負契約，準委任契約
連絡先　〒111-8648　東京都台東区浅草橋 5-20-8CS タワー　事業統括本部　社会マネジメント事業室　TEL03-5822-6214

受発注者双方が合意できるリスク分担等となるよう，契約内容を慎重に組み立てることが重要となる．

表－１　請負契約と準委任契約の比較

項　目	請　負　契　約	準　委　任　契　約
民法上の根拠	第632条	第656条（委任の規定を準用）
主な目的	仕事の**「完成」** （ある仕事を完成させること）	事務の**「処理」**・業務の**「遂行」** （法律行為ではない事務を行うこと）
報酬の対価	仕事の**「完成」**に対して支払われる （仕事の**「結果」**が重視される）	業務の**「履行」**に対して支払われる （適切な**「プロセス」**が重視される）
受託者の責任	**契約不適合責任（無過失）** （成果物が契約内容と異なる場合に負う修理，損害賠償等の責任）	**善管注意義務** （善良な管理者の注意をもって事務を処理する義務）
	債務不履行責任 （契約内容を正当な理由なく果たさない場合に負う損害賠償等の責任）	
業務例	施設の修繕工事 成果物が明確な業務	巡回，パトロール，点検，清掃，除草，その他定型的な業務

論点ウ：特に「建設工事の請負契約」に該当する業務範囲においては，建設業法を遵守する必要がある．そのため，包括委託導入前の個別の業務によっては，その契約の性質や金額等の関係で従来は参加できた企業が，包括委託のスキームによっては，建設業許可の登録有無・種別，所定の技術者の有無や配置の可否等から，参加の可否又は意欲が変わる可能性にも注意が必要である．

４．重要と考える事項に係る解釈・考察

包括委託の健全な成立には，特に「（目的と受発注者の適切なリスク分担から）契約内容における請負と準委任の上手な組み合わせ」及び，「建設業法の遵守に係る適正な判断」の両立が肝心であると考える．

従来は，例えば道路の維持管理業務（巡回や清掃等）において国や自治体は請負契約を運用していることが多い．発注者にとっては，公物管理故に，所定の安全な状態の確保といった業務成果（完成）を求めたいものと見る．しかし，受発注者とも実務担当者は，特記仕様書（要求水準書）に比して契約書の内容やその法的効力への意識・理解は不十分なこともあろう．供用開始から年数を経た対象施設の維持管理という性質上，巡回など業務範囲によっては善管注意義務以上の責任（例：舗装の穴ぼこ等の不具合による事故について無過失責任を負う）は受注者にとって過大なリスクでもある．また解釈に悩む具体例として，維持作業の一環の舗装の穴埋めは，「建設工事の請負」に相当するかという点である．まず建設工事とは，建設業法別表第一で規定する土木建築に関する工事を指す．しかし，各工事とも該当する個別具体的な条件を全て詳細に言語化することは不可能であり，関係法令の表記のみで一意的に解釈することは難しい．あとは発注者が何を調達したいか（例：善管注意義務のもと，穴埋め含め維持管理業務を履行すること（都度の穴埋め作業では，当然に平坦な状態に復旧することを含む）／例：履行期間中，舗装を常に所定の状態に保持してはじめて本業務の完成とすること等）によるところとなる．そこで，当該作業の目的・性質が「供用性の維持」と「健全性の回復」のどちらに相当するかに着目する．舗装の穴埋めは，通常，常温合材で応急的に平坦性を改善する措置であること，路面性状調査ではひび割れ率の算出においてパッチング等は損傷として扱うこと，恒久的な措置でないが故に当該穴埋め後の耐久性を年単位で担保することは限度があり，契約不適合の担保期間の設定がなじみにくいことから，建設工事の請負に相当しないとする見方もあると考える．一方で，筆者の経験上，建設業者にとっては公共工事の受注に必須となる経営審査事項や等級格付けの更新の観点から，「建設工事の請負」実績として扱われること又は，そうでない場合のインセンティブ設計を求める意向も見られることに留意が必要である．

さらに，包括委託では性能規定を導入することがある．性能規定の主旨（発注者は要求性能の「達成」を求める／受注者は業務に対して一定の裁量を得る）を鑑みると，性能規定こそ請負契約がなじむ範囲は広がる見方もあると考える．ただし，あらかじめ詳細なリスク分担を明確にすることがより重要になるといえる．

５．おわりに

法的解釈の議論は尽きない面もあるが，実務では，契約内容について受発注者双方がよく共通認識を持ち，合意のうえで契約を締結することが第一である．また何より「信義誠実の原則（民法第 1 条 2 項）」のもと当該契約に向き合い，疑義等が生じた際には誠実に協議し，当事者間で解決できることが大事である．これらはまさに，包括委託が「官民連携」手法であるが故に，改めて意識すべき重要な姿勢になるところと考える．

また，令和 8 年 1 月に開催された「第 1 回インフラマネジメント戦略小委員会」では，公物管理法や建設業法等の在り方について論点提起される場面も見られた．戦後，リソースは豊富にある中で社会資本の集中的な整備が求められた時代に生まれた関係法令は，これからの新たなインフラマネジメントの展開において，必要な規制緩和等の法改正が進むものと考える．

我々土木技術者は，工学的知見のほか，本稿の主旨においては法律の取り扱いに必要な力量及びそのためのリスキリングが，インフラマネジメントの新時代から試されるところであると捉え，一層の研鑽に励みたい．