

海外比較による建設コンサルタント業務の 調達方式のあり方に関する研究

愛媛大学 防災情報研究センター 教授 木下誠也

概要：

わが国における建設コンサルタント業務の調達には、長期にわたり主に指名競争入札による価格競争が用いられていたが、近年、QBS方式に類似するプロポーザル方式の適用を拡大してきたほか、QCBSに相当する総合評価落札方式の適用を開始した。しかし、地方公共団体等において依然として価格競争が多用されているほか、プロポーザル方式については「交渉」を行わないために技術競争が有効に機能しにくい、総合評価落札方式については品質に対する評価ウェイトが十分でないために低価格による契約を受注者に強いることが多いといった問題が生じている。

一方、海外において、交渉方式あるいはQBS方式の適用拡大、QCBS方式における一層の品質重視等の傾向がみられる。海外の実情を分析することは、わが国の制度を見直す上で大いに参考となる。本研究では、海外主要国の建設コンサルタント業務等の調達方式と比較検討し、わが国の建設コンサルタント調達方式のあり方を検討した結果、今後わが国において、交渉方式を法定化してQBSを基本とすること、QCBSを用いる場合は品質を一層重視すること、そしてそれに加えて、報酬を適正なものとし、不正が起きにくく適切な技術評価を行うことを可能とする仕組みを構築する必要があることを提案するものである。

キーワード：建設コンサルタント業務、プロポーザル方式、交渉方式、QBS、QCBS

1. はじめに

わが国の公共調達ルールは、工事、サービス、物品等の区別なく一律に『会計法』（地方公共団体については『地方自治法』）に規定している。一方、海外の多くの国においては、公共調達の目的物に対応して適切な方式を選択できるよう多様な調達方式を用意している。

ここでは、海外主要国の建設コンサルタント業務等の調達方式と比較検討し、わが国の建設コンサルタント調達方式のあり方を検討し、今後の調達方式のあり方について提案する。

2. わが国の現状

1993 年のゼネコン汚職を契機に入札・契約の手続き

の透明性の確保や競争性を高めることが求められるようになり、1994 年度より、一定規模以上の建設コンサルタント業務については、公募型プロポーザル方式又は公募型競争入札方式を用いることとなった。

これ以降も官製談合の摘発が相次ぎ、独禁法による規制強化の流れを受けて、工事のみならず建設コンサルタント業務等においても過当競争が目立つようになった。

2004 年度以降、技術提案の良否等を競うプロポーザル方式を適用するケースが拡大してきたが、現在でも国発注の小規模な業務や、地方自治体が発注する業務では指名競争入札が多く用いられている。また、国土交通省では、『公共工事の品質確保の促進に関する法律』が 2005 年に制定されて工事に対し総合評価落札方式を導入したのに続いて、2007 年度から建設コンサルタント業務等について総合評価落札方式の試行を開始した。そ

の後、2008 年 5 月に財務省との包括協議が整い、建設コンサルタント業務等に総合評価落札方式を本格的に導入することとなった。

3. 海外の調達方式

(1) FIDIC が推奨する建設コンサルタント調達方式

建設コンサルタントの調達方式として、QBS (Quality Based Selection) 方式を推奨している。特に、難しいプロジェクト、失敗した場合のリスクが大きいと予想されるプロジェクト等に対しては、これを唯一の方式として推奨している。

もし、QCBS (Quality and Cost Based Selection) 方式とする場合には、価格要素に与えられる最大の配点のウェイトは 0~10%の範囲内、また例外的に単純またはわかりやすい業務の場合でも、最大値としては 20%以内とすべきとしている。

(2) アメリカ

アメリカでは、第二次世界大戦を迎え軍事施設の整備を大々的に進めることとなり、設計等を直営で賄いきれなくなって、1939年公共工事法 (Public Works Act of 1939) を制定し、競争入札によらず交渉による設計等の外注を始めた。設計等の費用の歯止めとして概算工事費用の6%を上限と定めたが、発注機関は理由をつけてはこの上限を超えることが多かった。1967年にはGAO (会計検査院) が設計等の業務について6%の制限を廃止すること、価格競争を導入すること等の提言を行ったことから、技術者団体等から構成されたCOFPAES (土木建築設計等連邦調達協議会) が設計等の専門性を強く訴えた。その結果、1972年にはいわゆるブルックス法 (Brooks Act) が制定され、発注者が公告のうえ技術的に最も優れた建設コンサルタントを選定し交渉の上契約するというQBS (Qualifications-Based Selection) 方式が法定化された。価格は建設コンサルタント選定段階では一切考慮せず、選定後に業務内容を明確にしたうえで交渉によって決める。交渉が成立しない場合は次順位の者へと移行する。この法律の適用対象は、その後、測量や地図製作などへと次々に拡大した。

1985年にAIA (米国建築家協会) がとりまとめたメリーランド州とフロリダ州の土木建築設計業務等調達方式に関する比較研究は、メリーランド州では価格を評価項

目に加えたために、却って費用と時間を要し、フロリダ州で適用されている伝統的なQBS方式に比べて多大な経費を要するに至っていると結論づけた。メリーランド州はその後、コストと非効率性を認識し、1985年より土木建築設計業務等の調達方式をQBSへと変更した。

Christodoulou(2003)は、上記のAIAによる研究を引用するのに加えて、価格を加味してQCBSを適用することがコスト削減効果が高いとするニューヨーク市のデータを詳細に分析してQBSの利点を明らかにした。ニューヨーク市は、1997年1月から1999年6月までにQCBSにより161件、891、677、066ドルの契約を行い、最高技術点の者の価格から落札企業の価格を差し引くことによって78、294、394ドルのコスト削減効果があったと主張した。これに対しChristodoulouは、契約の大半は非専門的業務で土木建築設計業務等は金額ベースで26.3%に過ぎず、特命契約と非専門的業務を除く土木建築設計業務等によるコスト削減額は上記の全削減額のうち14、903、061ドル (19.03%) で、これは総契約額892百万ドルに対してわずか1.67%のコスト削減に過ぎないことを示した。さらに、QCBSによって契約した10件の業務を分析し、いくつかの業務については契約変更増額が90%増、39%増、25%増等と非常に大きく、契約変更増の額が最高技術点の価格から落札価格を差し引いたコスト削減額をはるかに上回っていたこと等を明らかにし、土木建築設計業務等の調達に価格の評価を取り入れることの問題点を指摘した。なお、ニューヨーク市は、現在では土木建築設計業務等の調達方式をQBSへと変更している。

今やアメリカでは、あらゆる公共事業関係者からなるAPWA (米国公共事業協会) などがQBSを支持しているだけでなく、ABA (米国弁護士協会) は、QBSを推奨して州政府及び地方公共団体のための法案モデルを示している。QBSはすべての連邦政府機関で利用されているだけでなく、全米の47の州や多くの地方自治体で採用されている。

(3) EU 諸国の共通ルール

EU加盟諸国は、各国の国内法に優先して、EU加盟国間で取り決められたEU指令に従わなければならない、国内法をEU指令に合わせて整備しなければならない義務を負っている。入札手続き上、特に重視されているのは、域内無差別による競争の促進であり、発注国以外のEU加盟国の者を差別的に扱うことは禁止されている。

EU調達指令（Directive 2004/18/EC）における主要な調達方式として公開方式と制限方式がある。公開方式では、関心を有する者は誰もが入札でき、入札した者のうち選定された者の技術提案が審査される。制限方式では、関心を有する者のうち選定された者だけが入札を招請される。このほか、公告した後に選定された者による入札の内容をもとに交渉を行う方式や、非公開のもとに1ないし複数の者と業務内容、価格等について交渉を行う方式がある。さらに、設計競技や、発注者が仕様を明確にするのが困難な複雑な契約に用いられる競争的対話方式がある。

ヨーロッパの技術コンサルタントの業界団体であるEFCA（ヨーロッパ建設コンサルタント協会連合会）は、原則として公開方式は避けるべきであり、制限方式が設計等の調達に最も適しているとしており、予備設計や概念設計などの場合は、公開式の交渉方式が適切であるとしている。そして、PPP等の複雑な事業方式の場合は、競争的対話方式が、景観を重視する設計等には設計競技が適用し得るとしている。

ヨーロッパにおいては、落札基準としては、最も経済的に優れた入札ということで品質、価格、技術的優位性等の総合評価、すなわちQCBS方式とするのが通常であり、各要素の配点比率等の落札基準の決定は、EU参加加盟各国の裁量に任されている。しかし、EU新規加盟国の一部において最低価格を落札基準としているところがある。EFCAは、QCBSにおける価格の評価ウェイトを20%以下とすることを求めるとともに、価格のみによる落札基準を用いないよう求めている。

EU調達指令は、2011年6月より欧州委員会にて見直しが進められたことから、EFCAとACE（ヨーロッパ建築家協議会）は、見直しにあたっては、より品質を重視した調達ルールとするよう求めている。設計及びマネジメント業務は、建設コスト全体の10%に過ぎず、建設及び維持管理コストの3%に過ぎないことから、業務内容と価格について技術の最も優れた者と話し合う交渉による段階的方式を採用することを提案している。

欧州委員会は、2011年12月にEU調達指令を大幅に改訂する案を公表した。改訂案は、EFCA等の意見に沿ったものとなり、交渉方式の適用を拡大すること、ライフサイクルコスト等の社会的・環境的要因を一層配慮すること、設計業務等の落札基準としては組織、品質、技術者の経験等を考慮すべきこと等が盛り込まれている。

以下に EU 加盟国のうちイギリス、フランス及びドイツの建設コンサルタント選定方法の現状を示す。

a) イギリス

イギリスにおいては、公共工事、物品、サービス等の調達に適用する2006年公共調達規則及び2006年公益事業調達規則が制定されている。調達方式は、EU調達指令に沿って公開方式、制限方式、競争的対話方式及び交渉方式が用意されている。代表的な公共事業実施組織である道路庁では、包括契約（Framework contract）やマネジメントエージェント（Management agent）を通じた間接的な方式が主体となっている。契約企業の選定には2封筒方式で落札基準は価格と品質の総合評価、すなわちQCBS方式が用いられることが多い。

OGC（商務局）が地方自治体向けに作成している指針は、決して価格のみによりコンサルタントを選定してはならないとし、3者以下の入札者を選定したうえで提案を受けるよう求めている。また、品質と価格の配点比率を表-1のように示している。全体に対する価格の配点比率は、定型的業務・反復業務を除くと、業務の難易度に応じて10～40%としている。

表 -1 OGC による品質/価格の配点比率

業務の形態	品質/価格の配点比率
フィージビリティ調査	80/20～90/10
斬新な業務	70/30～85/15
複雑な業務	60/40～80/20
定型的な業務	30/70～60/40
反復業務	10/90～30/70

世界各国政府の入札契約情報等を電子オンラインで提供しているdgMarketを閲覧（2012年9月22日現在）すると、入札結果が示されている土木設計業務5件の調達方式はすべて制限方式であった。

b) フランス

フランスにおいては、公共工事、物品、サービス等の調達に適用する 2006 年公共調達法典（最終改正 2012 年）が制定されている。調達方式は EU 指令よりも細かく分類され、公開式提案募集方式、制限式提案募集方式、公開型競争的交渉方式、非公開型非競争交渉方式、競争的対話方式、設計競技方式等が規定されている。

dgMarket を閲覧（2012 年 9 月 18 日現在）すると、入札結果が示されている土木設計業務 21 件の調達方式は

表-2 の通りであった。

表 -2 フランスの土木設計業務の調達方式の実態

調 達 方 式	件 数
公開式提案募集方式	10
制限式提案募集方式	1
公開型競争的交渉方式	5
非公開型非競争交渉方式	2
競争的対話方式	1
不 明	2

公開式提案募集方式及び制限式提案募集方式は QCBS 方式であり、品質と価格の配点比率については、公開式提案募集方式 10 件のうち価格を 30%としているのが 1 件で、価格 40%が 4 件と最も多く、価格 45%、50%、60%が各 1 件、不明が 2 件であった。制限式提案募集方式 1 件は価格の配点比率は 40%で、競争的対話方式 1 件は価格が 60%であった。公開型競争的交渉方式を適用した 5 件のうち 1 件は価格の配点比率を 45%とする総合評価により契約相手を決定している。非公開型非競争交渉方式を適用した 2 件は、いずれも概算価格が EU 調達指令適用基準額未満のため国内企業を対象にしており、価格の配点比率を 60%とする総合評価により契約相手を決定している。

c) ドイツ

ドイツにおいては、EU 調達指令に対応して GWB（競争制限防止法）が改正され、EU 調達指令に沿って VgV（公共調達規則）、そして VOL（物品及びサービス調達規則）、VOB（公共工事調達規則）、VOF（自由サービス調達規則）が整備されている。EU 調達指令適用基準額以上の調達には公開方式、制限方式、交渉方式、競争的対話方式等が適用される。同基準額を下回る場合も同様の調達方式が整備されているが、競争的対話方式は示されていない。落札基準としては価格と品質の総合評価による方式が用いられることが多く、dgMarket を閲覧（2012 年 9 月 19 日現在）すると、入札結果がでている土木設計業務 16 件の調達方式は表-3 の通りであった。

品質と価格の配点比率については、公開式の 1 件は価格の配点比率 45%、制限式の 1 件は価格の配点比率 20%である。ドイツでは公開型交渉方式が多用されておりその 12 件のうち 5 件はいわゆる QBS 方式である。残

り 7 件は総合評価により契約相手を決定する QCBS 方式であり、価格の配点比率 15%が 1 件、20%が 2 件、30%と 35%が各 2 件であった。非公開型交渉方式の 1 件は設計競技方式を活用し価格配点比率 10%として契約相手を決定している。

表 -3 ドイツの土木設計業務の調達方式の実態

調 達 方 式	件 数
公開式	1
制限式	1
公開型交渉方式	12
非公開型交渉方式	1
不 明	1

VBI（コンサルタント技術者協会）は、公共発注機関に対し、技術札により 3 者を選定した上で価格札を開封し総合評価で落札者を決定する 2 封筒方式を採用するよう求め、この場合の価格の配点比率は 10～40%にとどめるべきと要求している。

(4) 世界銀行やアジア開発銀行の海外プロジェクト

世界銀行やアジア開発銀行においては、仕様の特定が困難な場合、品質・サービスの質が最重要視される場合、大きく異なる方法で実施可能な場合において QBS 方式を採用し、仕様が明確に特定できて、双方が人・日などの業務量を積算できる場合は QCBS 方式を採用することとしている。QCBS 方式における価格の配点比率は通常 20%である。

最近では QCBS 方式の採用が増加しているが、世界銀行においては、業務成果の品質低下傾向が指摘されている。

(5) JICA による技術協力及び円借款事業

JICA（独立行政法人 国際協力機構）の発注となる技術協力案件においては、プロポーザル方式が基本である。プロポーザル評価により交渉順位が決定され交渉が行われるので、企業を「特定」してから随意契約手続きとなるわが国の方式とは異なり、海外でいう QBS 方式に相当する。

円借款事業に関するコンサルタントの選定は、従来は QBS のみとしていたが、JICA は、2008 年のベトナム円借款事業を巡る贈賄事件を契機に、コンサルタント雇用

ガイドラインを改訂してQCBSを追加し、以降はQCBSの適用を原則とすることとした。なお、QCBSにおける価格の配点比率は20%を原則としている。

4. 建設コンサルタント調達方式の提案

わが国における建設コンサルタント業務等の調達方式別の成績評定点は、価格競争で最も低く、総合評価すなわち QCBS の場合は価格の配点比率が 25%であれば QBS に準じるプロポーザル方式と同程度という調査結果がある。

また、FIDIC は建設コンサルタント業務の調達には QBS 方式を適用することを強く推奨し、QCBS による場合は価格の配点比率を 0~10%の範囲内、簡易な業務であっても 20%以内とすべきとしている。

アメリカにおいては、建設コンサルタント業務の調達に関係する多くの組織が QBS を強く推奨し、すべての連邦政府機関だけでなく、全米の 47 州や多くの地方自治体で QBS が採用されている。

ヨーロッパでは交渉方式の中で QBS 方式が用いられている場合があるものの、QCBS 方式が主に用いられており、品質と価格の配点比率については、各国ごとに業務の性質によりさまざまな重み付けがなされている。こういう実情に対し、ヨーロッパの関係団体は交渉方式の適用を拡大すること、QCBS における価格の配点比率を 20%以下とすること等を求めている。改訂作業中の EU 調達指令は、これらの意見を盛り込んだ案が作成され 2011 年 12 月に公表されたところである。

国際援助機関においては、最近では QCBS 方式の採用が増加しているが、一部において、業務成果の品質低下傾向が指摘されている。

QBS 方式と QCBS 方式の長所・短所については、Christodoulou(2003)の研究で分析されているほか、FIDIC や ACEC（米国エンジニアリング業協議会）、EFCA（ヨーロッパエンジニアリングコンサルタント協会連合会）等が述べている。

建設コンサルタント業務の成果の良し悪しがプロジェクトの品質やリスクに多大な影響がある。ライフサイクルコストはほとんどが構造物の仕様決定の段階で確定してしまうことから、調査計画や設計の費用を無理に削減すると、業務の質が低下し、ライフサイクル

コストが逆に増大して大きな社会的損失となる可能性がある。

このため今後は、価格競争は適用しないこととし、QBS 方式の適用を拡大する必要がある。特に建設コンサルタントの良否により業務成果の品質が大きく異なると予想される業務については、QBS 方式を適用する必要がある。QCBS 方式とする場合は品質重視とすることがあり、価格の配点比率の上限は 20%程度とするのが適当と考えられる。

一方、QBS 方式の適用を拡大する場合は、短所が顕在化しないよう注意する必要がある。業務の報酬に対し市場の競争原理が働かず高コストとなる可能性があるため、適正な報酬とするよう算定方法の透明性を確保するほか、技術審査において不正が生じることのないよう適正な技術力評価が厳正に実施し得る審査体制を構築する必要がある。また、良質な技術を有する新規企業の参入や優秀な若手技術者の活用などにも配慮することができる仕組みを構築する必要がある。

わが国の公共調達のルールを定めている『会計法』及び『予算決算及び会計令（予決令）』（地方公共団体については『地方自治法』及び『地方自治法施行令』）においては、海外では普通に行われている QBS を想定した規定がない。わが国でプロポーザル方式を適用する場合は、複数の建設コンサルタントの中から技術が最も優れた者を特定し、その者が唯一の契約相手であるとの前提で「随意契約」を行う。本来はこのような場合は「交渉」によって価格を決めるべきところをわが国では会計法等に交渉手続きの定めがないため随意契約によっている。随意契約においては契約相手となる候補者が特定の 1 者しかいないという前提となるので、特定した後に契約相手として不適当と判明しても次順位の者に移行して契約することは許されない。また、契約前に業務内容を十分に明確にできないこともある。

わが国では随意契約の場合に、一般競争入札や指名競争入札と同様に受注者に入札を行わせている。『予決令』第 99 条の 5 に「契約担当官等は、随意契約によろうとするときは、あらかじめ第 80 条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。」とある。第 80 条というのは、一般競争入札における「予定価格の決定方法」について規定している条文である。一般競争入札と同じように予定価格を設定して入札を行うよう定めている。このため、受注者側の見積等を基に定めた予定価格

を上限にこれを下回るまで、特定した1者に何度でも入札させる。こうして決まった契約価格をもって予定価格に対して契約価格が近接しているとして不合理な批判が起きる。

今後わが国の建設コンサルタント調達については、交渉手続きを法律上明確に位置づけて、QBSを基本とすることが望ましい。QCBSを採用する場合には、品質を重視し価格の配分比率を縮小する必要がある。

ただし、品質を重視するにあたっては、QBSの短所が顕在化しないよう、適正な建設コンサルタント経費とすること、不正が起きにくく的確な技術判断を行うこと、新規参入を含め技術の健全な発展を促すこと等を可能とする仕組みを構築することが重要である。

今後さらに、海外の建設コンサルタント調達の制度及び運用実態について審査方式を含め詳細を把握し、わが国に公正で適正な調達が行えるよう技術審査体制を含む制度面の検討を進める必要がある。

謝辞

本研究は(財)国土技術研究センターの開発助成に基づいて実施したものである。ご関係の方々に厚くお礼申し

上げる。

参考文献

- 1) 土木学会建設マネジメント委員会: 公共事業改革プロジェクト小委員会報告書, 2011
- 2) 丹羽 崇哲: 「2. 品確法とその対応」, (社) 建設コンサルタント協会 インフラストラクチャー研究所, RIIM Researcher Report vol. 1 2008
- 3) 亀本一彦: 公共工事と入札・契約の適正化, 国会サービス関連情報 レファレンス No. 632, 2003
- 4) International Federation of Consulting Engineers: FIDIC Guidelines for the Selection of Consultants, First Edition, 2003
- 5) Julia Wise: Federal Acquisition Regulation; Application of the Brooks Act to Mapping Services; Analysis of Comments, The Federal Register, April 12, 2005
- 6) QBS Colorado: Qualifications-Based Selection (QBS): <http://www.qbscolorado.org/index.html>
- 7) ACEC: Government Advocacy-Key Legislative Priorities: Qualifications-Based Selection : <http://www.acec.org/advocacy/committees/10priorities/qualifications.cfm>