

## 国土政策研究所 講演会 「公共事業における建設コンサルタント業務の 調達方式に関する国際比較研究」

開催日時 平成26年7月29日(火) 16時00分～18時00分

開催場所 国土技術研究センター 第2・第3会議室



日本大学生産工学部  
教授

**木下 誠也氏**

### プロフィール

昭和53年、東京大学大学院修了後、建設省入省。九州・中部・近畿地方建設局、河川局、大臣官房、建設経済局等を経て、国土交通省国際建設課長、水資源計画課長、中部地方整備局企画部長、沖縄総合事務局次長、近畿地方整備局長等を歴任。財団法人ダム水源地環境整備センター審議役、愛媛大学防災情報研究センター教授を経て、平成26年より日本大学生産工学部教授。博士（工学）。土木学会建設マネジメント委員会公共事業執行システム研究小委員長。

【木下】 このテーマは2010年度の国土技術研究センターの研究開発助成で研究し、2年半ほど前(2012年7月)にもこの講演会で発表しています。その後、工事も含めた公共調達全般についてもいろいろな機会に話しています。本日まで来場の方もその話をお聞きになっているかもしれないと思い、何を話すか迷いました。ただ、2年ほど前の発表ですから少し古くなっている部分もあり、新しい話も取り混ぜてお話をしていきます。そして、コンサルタント業務の調達方式だけでなく、工事全般や新しい話も含めてお話ししたいと思います。

### わが国の建設コンサルタント業務の特徴

#### 1.1 減少傾向にある技術者1人当たりの売上高

私がコンサルタント業務の調達の問題を研究するきっかけは、建設コンサルタント技術者の1人当たりの売上高、要は収入が減り疲弊していることです。

私はもともと公務員技術者ですが、コンサルタントの処遇が悪くなる状況は、公務員技術者やゼネコンの技術者も含め、土木技術者全体の処遇が悪くなることだと思います。例えば、弁護士は収入が高い。ですから公務員である検事や裁判官もほかの公務員と比べて給料が高い。また、医者も給料が高いから、同じ公務員でも厚生労働省の医系技官は給料が医者並みに高額です。こう考えると、もしコンサルタント技術者の給料が高くなれば、公務員技術者あるいはゼネコンの技術者も処遇がよくなるはず。その意味でコンサルタント技術者の現状は看過できません。

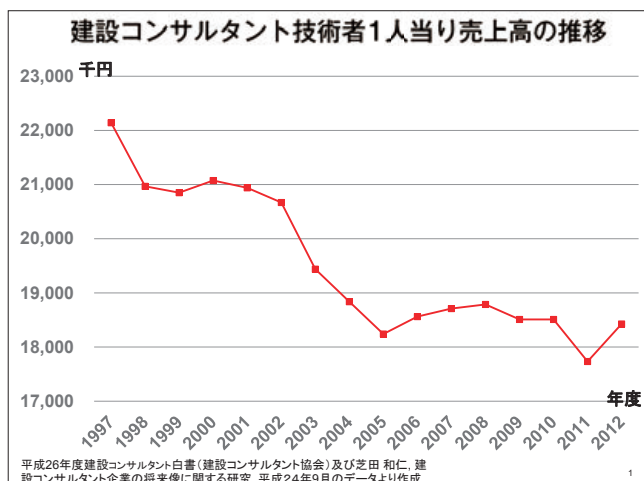


図1-1 建設コンサルタント技術者1人当たり売上高の推移

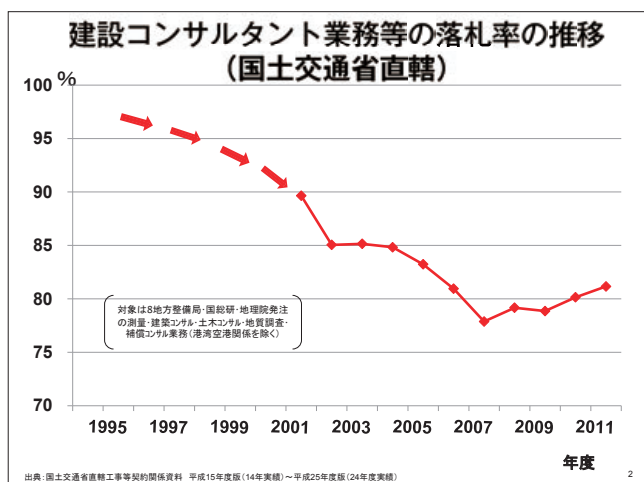


図1-2 建設コンサルタント業務等の落札率の推移 (国土交通省直轄)

この原因は公共事業のパイが減ったことですが、それに加えて落札率の低下があります。1995年度以前は98%、99%ほどあったと思います。この落札率が激減していますから、同じ仕事をしていても利益がとれなくなっています。

## 1.2 指名競争入札等と一般競争入札で揺れる調達方式

日本の調達方式は、かつては技術重視による指名競争入札あるいは随意契約が主流でした。英語ではcontrolled、つまりコントロールされた競争であり、その対極がFree Marketです。

日本はもともとControlled Competitionでしたが、1889年（明治22年）に会計法が制定されたときに、Free Marketの導入で一般競争入札が原則となり大混乱しました。そのため、1900年（明治33年）、指名競争入札が勅令で導入されました。法の建前は一般競争入札が原則でしたが、実態的には随意契約あるいは指名競争入札が長く90年以上続きました。

1993年（平成5年）にゼネコン汚職が発覚し、一般競争入札が原則であるとの建前論が主張され、再びFree Marketの方に振れました。しかし、それでは品質が懸念されるため、2005年（平成17年）に「公共工事の品質確保の促進に関する法律（公共工事品確法）」が施行されたり、今年（2014年）に同法が改正されたりして、再び品質重視、技術重視の流れに戻りつつあります。

世界での調達方式は単純明快です。欧米は数百年来、一般競争入札が原則でした。ところが、日本のControlled Competitionの方が生産性が高いと評価され、イギリスなどで論文が発表されています。イギリスとアメリカと日本を比較すると、Controlled Competitionのころの日本は生産性が高い。そのため、欧米は日本にならいControlled Competitionの方向にどんどん移行しています。

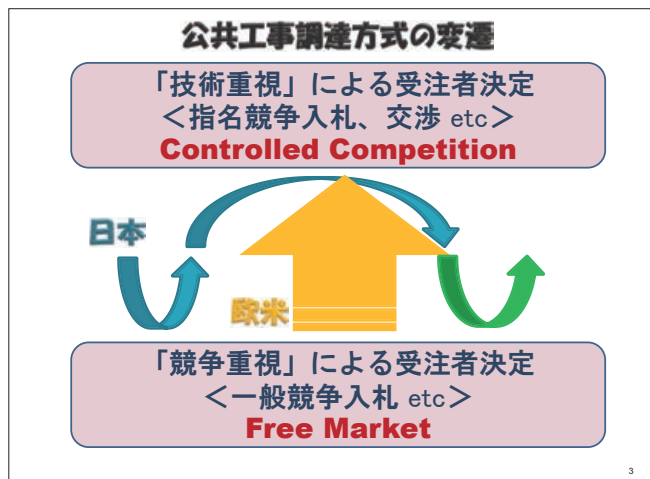


図1-3 公共工事調達方式の推移

日本もFree Marketに寄り道をしながら欧米のControlled Competitionの方向に向かっています。ただし、昔のような不透明な競争ではなく、透明な形でControlled Competitionに近づいています。

## 1.3 上流から下流に向かって価格が決まる日本

日本が外国と違うところは何か。工事もコンサルタント業務も共通だと思いますが、多くの場合、予定価格による上限と、さらに下限があります。受注しようとする企業は上限あるいは下限を推測し、落札し得る価格を決めます。競争が厳しい場合には下限に近い価格でとにかく落札する。その上で、協力業者あるいは下請専門工事業者に支払う下請価格を決める。このように上流から下流に向かって価格が決まっています。

欧米のほとんどの国はこの逆だと思います。まず賃金がきめ細かく、業種別や熟練度別に法律あるいはユニオンとの協定で決められています。先に専門工事業者が必要な額を元請業者に提示して専門工事業者の金額が決まり、その価格に元請業者は必要とする額を乗せて応札価格を決めるわけです。

予定価格制度と相俟ってこうした価格の決め方の違いのために、わが国では著しい低入札が発生しやすくなっています。これが問題の1つです。

もう1つの問題は、予定価格制度に起因して最近よく発生している不調・不落です。発注量が受注量を上回る局面では利益を確保できない仕事は欲しくないはずですが、労務や資材価格の上昇に対して予定価格が追い付いていないため不調・不落が起こるわけです。こうしたことは海外では起こりにくい。日本のように厳格な予定価格の上限拘束の制度がないからです。

## 1.4 世界に例を見ない日本の会計法令

予定価格の制限のもとで一般競争入札を原則とし、交渉手続を位置づけていない日本特有の会計法令が問題であることが最近強く認識されるようになりました。

一般競争入札を原則とするというのは、1889年（明治22年）に会計法を制定したころは国際標準でした。今は国際標準ではなくなっていますが、いまだに日本はこれを原則としています。

また、会計法制定の当時は日本以外の国でも、買い入れと売り払いが同じ扱いの条文でした。日本はいまだに売買、賃貸借が1つの条文の中に書かれています。

それから、交渉手続を定めていません。世界中、私が調べ

## 世界に例を見ないわが国の会計法令等の特徴

- ① 公告して競争を行うこと（一般競争）を原則
- ② 買い入れと売り払いが同じ扱い
- ③ 交渉手続きを定めていない
- ④ 価格の制限（予定価格）を必ず定める
- ⑤ 落札基準は最低価格を原則とする  
(注) H17 公共工事品質確保法制定

図1-4 わが国の会計法令等の特徴

た限り交渉手続きを定めていないのは日本の会計法令だけです。さらに、予定価格により上限を厳格に定めているのも世界にほとんど例を見ません。会計法令では落札基準はいまだに最低価格を原則としています。2005年（平成17年）の公共工事品確法で公共工事については総合評価の原則が打ち出されましたが、手続きを定めている会計法令ではいまだに最低価格が原則とされているのです。

## 入札契約制度の変遷

### 2.1 明治会計法からの流れ

歴史的な流れを見ると、1889年（明治22年）に制定された会計法による予定価格の制限のもとでの一般競争入札の原則、交渉手続きがないというのがいまだに変わっていません。

変わったことと言えば、1900年（明治33年）に勅令で指名競争入札が導入されたことと、1921年（大正10年）に指名競争入札が会計法に明記されたことです。

1961年（昭和36年）の法改正で、低入札価格調査制度が入りました。また、総合評価も例外的に実施できるようになりました。そして、ゼネコン汚職をきっかけに1994年度（平成6年度）に大規模工事に一般競争入札が導入されました。そして、2005年（平成17年）に公共工事品確法が施行され、2014年（平成26年）に改正されました。こうした変化はありますが、会計法の大枠は明治以来変わっていません。

### 2.2 入札契約制度の各国比較 変わらない日本の制度

入札契約制度について、日本、フランス、イタリアを比較しました。明治会計法は、フランスとイタリアとベルギーの

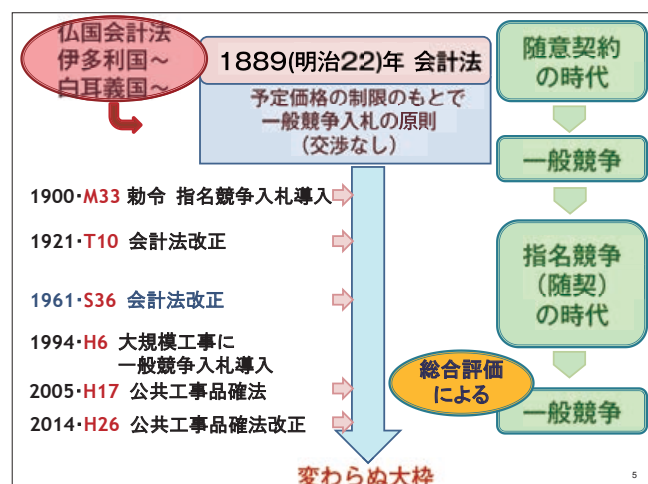


図2-1 明治会計法からの流れ

法律を翻訳して参考としました。

### (1) 明治会計法制定時

この当時の入札契約制度は確かに似ていて、一般競争入札を原則とし、例外的に随意契約がありました。ただし、フランスでは指名競争入札がメニューとしてありました。そして、いずれの国も最低価格を落札基準としていました。フランスでは法律上は交渉を位置づけていませんでしたが、1882年に通達で交渉を認めています。

予定価格については、フランス、イタリアは「定める場合あり」として、必ず定めるとはしていません。日本はそれを厳格に定めることにしてしまいました。

| 入札契約制度の各国比較（明治会計法制定当時） |               |                |                |
|------------------------|---------------|----------------|----------------|
|                        | 日 本<br>(1889) | フランス<br>(1862) | イタリア<br>(1884) |
| 入札方式                   | 一般競争入札と随意契約   |                |                |
|                        | 指名競争入札あり      |                |                |
|                        | 1882通達 交渉方式   |                |                |
| 売 買                    | 同じ扱い          |                |                |
| 物品、サービス、工事等            | 同じ扱い          |                |                |
|                        | 1865公共事業法     |                |                |
| 予定価格                   | 必ず定める         | 定める場合あり        |                |
| 落札基準                   | 最低価格          |                |                |

図2-2 明治会計法制定当時の入札契約制度の比較

### (2) 1970年前後

わが国では、1961年（昭和36年）に会計法が改正され、例外的に総合評価を認めたり、低入札価格調査制度を導入しました。しかし、制度の大枠は変わっていません。

フランスでは1964年に公共調達法典ができ、交渉方式



が並列されました。また、一般あるいは制限(指名競争)による価格競争、または提案募集です。提案募集とは日本の総合評価に近い方式です。

イタリアでは一般競争入札と交渉方式が並列され、交渉が例外扱いではなく選択できるようにされました。

予定価格はフランス、イタリアいずれも「定める場合あり」ですが、イタリアでは競争の方法の1つとされています。フランスでは価格競争の場合のみ上限拘束がありました。

| 入札契約制度の各国比較 (1970 前後) |                      |                                 |                |
|-----------------------|----------------------|---------------------------------|----------------|
|                       | 日 本<br>(1961)        | フランス<br>(1964)                  | イタリア<br>(1972) |
| 入札方式                  | 一般競争<br>指名競争<br>随意契約 | 一般又は制限<br>の競争又は<br>提案募集<br>交渉ほか | 一般競争<br>交渉     |
| 売買                    | 同じ扱い                 | 別の扱い                            |                |
| 物品、サービス、工事等           | 同じ扱い                 | 調達物に応じて多様な方式<br>1865公共事業法       |                |
| 予定価格                  | 必ず定める                | 定める場合あり<br>(競争入札の場合) (競争の方法の一つ) |                |
| 落札基準                  | 最低価格<br>(例外的に総合評価)   | 最低価格又は最も経済的に有利                  |                |

図2-3 1970年前後の入札契約制度の比較

### (3) 現在

フランスは2001年に一般競争入札を廃止したので、現在は提案募集のみになっています。つまり、総合評価だけになったので、予定価格の上限拘束がなくなりました。

一方、日本だけは変わっていません。欧米は進化しましたが、日本は明治以来変わらない。もちろん2005年の公共工事品確法により、公共工事については総合評価が原則になりました。

さらに、現在のアメリカと韓国、台湾を比較しました。

| 入札契約制度の各国比較 (現在) |                                     |                         |                      |
|------------------|-------------------------------------|-------------------------|----------------------|
|                  | 日 本<br>(1961)                       | フランス<br>(2006)          | イタリア<br>(2006)       |
| 入札方式             | 一般競争<br>指名競争<br>随意契約                | 一般又は制限<br>の提案募集<br>交渉ほか | 一般競争<br>制限競争<br>交渉ほか |
| 売買               | 同じ扱い                                | 別の扱い                    |                      |
| 物品、サービス、工事等      | 同じ扱い                                | 調達物に応じて多様な方式            |                      |
| 予定価格             | 必ず定める                               | なし                      |                      |
| 落札基準             | 最低価格<br>(例外的に総合評価)<br>別に2005公共工事品確法 | 最低価格又は最も経済的に有利          |                      |

図2-4 現在の入札契約制度の比較

アメリカは封印入札、競争的プロポーザル、交渉方式が並列されています。

韓国と台湾を取り上げたのは、両国が日本の統治下にあったため、日本の会計法と同様の制度を導入していたからです。それが今どうなったのかを調べると、両国とも新たな法令ができ、交渉が位置づけられています。予定価格の上限拘束は残っていますが、原則とされているだけで例外が認められています。デザインビルドなどでは上限拘束はありません。韓国、台湾では、入札契約制度が進化していると言えます。

| 入札契約制度の各国比較 (現在) |                                 |                                |                                  |
|------------------|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
|                  | アメリカ                            | 韓 国                            | 台 湾                              |
| 入札方式             | 封印入札<br>競争的プロポーザル<br>交渉方式<br>ほか | 公開競争<br>制限付競争<br>指名式競争<br>交渉契約 | 公開入札<br>選択入札<br>限定入札<br>(交渉規定あり) |
| 売買               | 別の扱い                            |                                |                                  |
| 物品、サービス、工事等      | 調達物に応じて多様な方式                    |                                |                                  |
| 予定価格             | なし                              | 原則として定め上限とする                   |                                  |
| 落札基準             | 政府に<br>最も有利                     | 最低価格又は最も経済的に有利                 |                                  |

図2-5 アメリカ・韓国・台湾との比較

## わが国のコンサルタント業務の調達方式

### 3.1 公共工事品確法の施行に併せて総合評価を導入

わが国のコンサルタント業務について振り返ってみると、昔は直営でした。それが戦後徐々に委託が増え、随意契約あるいは指名競争入札が長く続きました。しかし、1994年度、前年のゼネコン汚職をきっかけに、大規模な工事には一般競争入札が導入されました。それと同時に、比較的金額の大きなコンサルタント業務をオープンにするため、公募式の指名競争入札あるいは公募式のプロポーザル方式が導入されました。

その後、公共工事品確法が2005年に施行され、それに準じてコンサルタント業務も総合評価を入れていく流れになりました。2008年5月に国土交通省と財務省とのコンサルタント業務についての包括協議が整い、コンサルタント業務における総合評価方式の適用が拡大されました。

包括協議とされているのは理由があります。公共工事品確法では、公共工事については原則、総合評価とされていますが、その手続を定めている会計法及びその政令に相当する予

決令（予算決算及び会計令）、これらの関係法令では総合評価方式は例外扱いです。総合評価方式を導入するには財務大臣と協議をしなければなりません。公共工事品確法に原則、総合評価方式と記されていても、実際の運用では財務大臣の了解がなければ総合評価方式は適用できません。国土交通省が総合評価方式をどのような方法で適用するか財務省の了解を得たから運用できているわけです。

## 3.2 アメリカからの建設市場参入要求

こうした調達方式の変化には外圧もありました。アメリカが市場開放を求め、工事については一般競争入札の導入、コンサルタント業務については公募型の導入となりました。アメリカ企業を建設市場に参入させよとの要求が高まったのは1986年以降です。

1993年にゼネコン汚職が発覚し、あるいは外圧もあり、1994年に閣議了解で「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」が決定されました。この中で、大規模な工事への一般競争入札の導入とともに、コンサルタント業務について金額の大きな調達は公募式にすることが決まりました。

その後もアメリカからはいろいろな圧力がありました。1994年から99年度にかけ、日米建設レビュー会合が開かれました。これは先の行動計画をきちんと運用しているかどうかをアメリカがチェックする趣旨で開催されました。私は当時、建設省大臣官房技術調査室にいましたので、この日米交渉に出席し直接やりとりしました。会合での論点はいろいろありましたが、主なものを5つ挙げます。

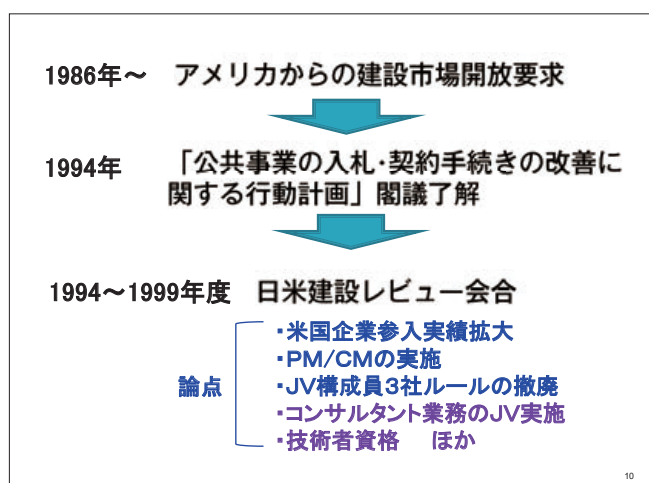


図3-1 アメリカの建設市場開放に関する主張

1つは、アメリカ企業の参入実績の拡大です。一般競争入札や公募型にしているがアメリカ企業は受注できていない。結果を出せとの要求です。結果を出すのはアメリカ企業の努

力のはずですが、日本のせいとされ責められました。

次に、アメリカ企業が参入できない理由は、日本にPM/CM (Project Management/Construction Management) が普及していないからだ、PM/CMの導入を迫ってきました。ベクテル社などがCM方式で受注するケースが多く、得意だからです。

3つめが、日本ではJV構成員は3社ルールでしたが、このころは発注者がこれは2社、これは3社とJV構成員の数を指定していました。アメリカはこれを4社に拡大しろと求めました。枠を増やせばアメリカ企業が入りやすいという考えです。

PM/CMの導入については、「研究します、検討します」と毎年同じような台詞を繰り返したため段々と返答が苦しくなりましたが踏ん張りました。JV構成員については、数を増やせばいいというわけではないと踏ん張りました。

4つめとして、コンサルタント業務でのJVの実施です。これもアメリカ企業枠の要求が趣旨なのでしょう。これも「検討します」と繰り返していたのですが圧力が強まり、当時その仕組みをつくりました。それが今も生きていて、いわゆる設計共同体方式です。

この仕組みづくりにあたっては、当時の建設省の中では、工事JVと同様の方式にしようという意見がありました。しかし、工事のJV方式の轍を踏んではいけません。工事の場合は、発注者が2社、3社と指定することで談合を誘発するとの議論がありました。しかし、コンサルタント業務のJVは各社の得意分野を結集してもらい、企業数は発注者が決めない。業務ごとに役割分担を明確にしてもらい、最強チームで応募してきたときに特定すればいいわけです。単なる受注配分であれば評価されず、特定されないことになります。そのため、コンサルタント業務のJVはプロポーザル方式でしか認めないことにしたわけです。

もう1つ、技術者資格について、アメリカのPE (Professional Engineer) を日本の技術士と対等に認めよと求められました。すでに工事の建設業における経営事項審査の点数の算定にあたってはPEも技術士と同じ点数になっていました。しかし、日本の技術士がアメリカで認められていないのに、アメリカのPEを日本の技術士と対等と認めるのは不平等です。当時、外務省と調整して毎年「検討します」と同じ台詞で対応していたのですが、年々アメリカの圧力は増しました。それで、日本がアメリカのPEを認めるのなら、アメリカも日本の技術士を認めるべきであるので、相互承認の議論を進めましようと言いました。このような例年と異な

る返答はなかなかできないので想定問答にはなかった台詞ですが、私はアメリカ側にそう言いました。すると意外にアメリカ側は怒ることなく、相互承認の議論をしましょうと応じました。当時ちょうどAPEC（Asia-Pacific Economic Cooperation）エンジニアの相互承認の議論を進めていました。

### 3.3 落札率、価格ウェイトと成績評定点の関係

国土交通省の2010年度の検討成果を見ると、落札率が低い業務は、要するに価格を無理しているわけですから出来が悪くなります。落札率が低いほど成績評定の平均点は低くなっています。これは価格競争が入っている場合です。指名競争入札あるいは総合評価でも、価格要素があって落札率が低いほどコンサルタント業務の成績が低くなっています。

調達方式別では、プロポーザルの業務成績評定点の平均点が高く、価格競争では低くなっています。総合評価で価格対技術の配点ウェイトを見ると、価格対技術が1:1の場合は業務成績評定点の平均点がよくない。1:3なら点数が少し上がる。技術のウェイトが高い分だけ出来がよくなります。

### 3.4 建設コンサルタント業務の調達方式

建設コンサルタント業務の調達方式をもう一度レビューすると、昔は指名競争入札が実態的な原則で、標準プロポーザルが少しありました。それがゼネコン汚職事件以降、あるいはアメリカの圧力があり、公募型の指名競争入札やプロポーザルが入り、その後2008年5月の財務省との包括協議によって総合評価方式が建設コンサルタント業務でも拡大されました。

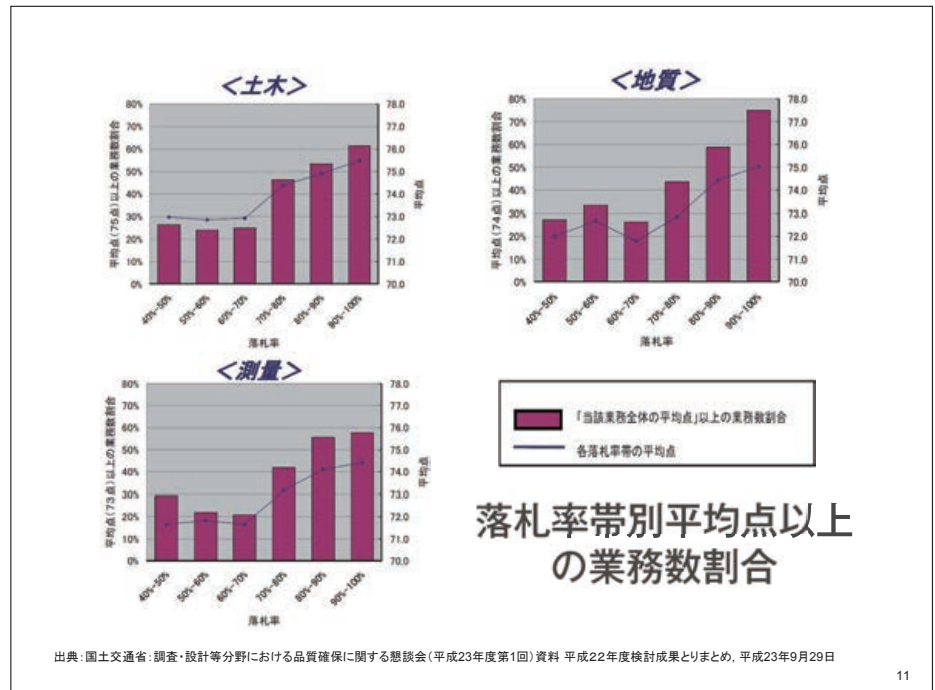


図3-2 落札率帯別平均点以上の業務数割合

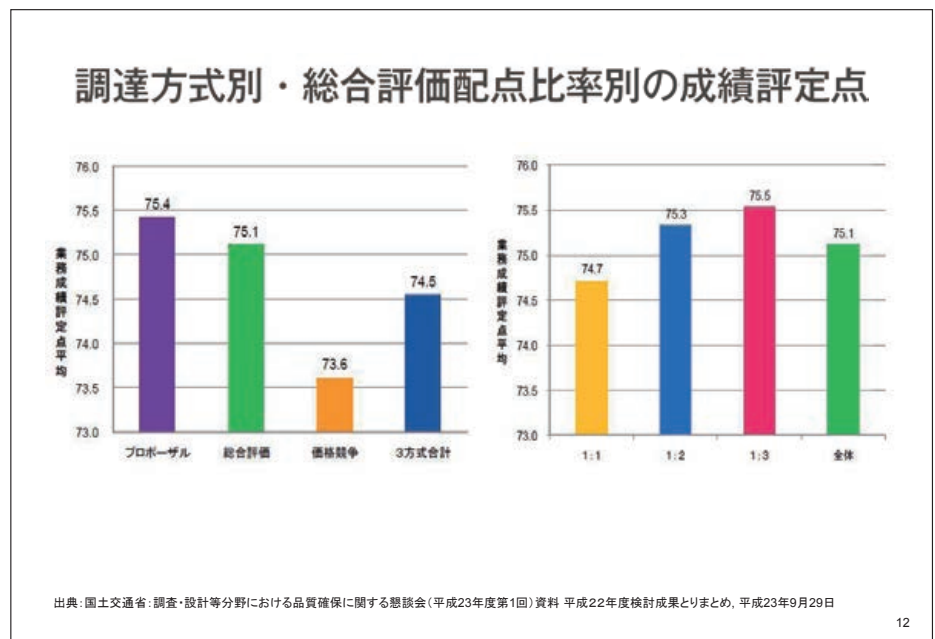


図3-3 調達方式別・総合評価配点比率別の成績評定点

ただし、会計法上は指名競争入札と随意契約と一般競争入札の3つしかなく、その3つのどれかになります。プロポーザル方式は会計法上は随意契約になります。



## 諸外国のコンサルタント業務の調達方式

### 4.1 FIDICのガイドライン

FIDIC（国際コンサルティング・エンジニア連盟：Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils）では、契約約款や様々なコンサルタント業務の発注ガイドラインを定めています。

#### コンサルタント選定のためのFIDICガイドライン

##### (1) QBS方式（推奨）

##### (2) QBS以外の方式

- a) QCBS方式（価格配点0～10%、最大でも20%）
- b) 目標予算方式（予算の上限がある場合）
- c) 設計コンペ方式（予備設計実費支給）
- d) 価格交渉方式（採用することに強く反対）
- e) 最低価格選定方式（同上）
- f) 随意契約方式（旨く活用すれば便益性高い）

13

図4-1 コンサルタント選定のためのFIDICガイドライン

QBS（Quality Based Selection）方式とは、技術だけで受注者を選定する方式です。アメリカでよく採用されています。技術評価がナンバーワンの提案者を選んで価格と内容の交渉をして、交渉が成立すれば契約し、成立しなければナンバーツーと交渉する。日本のプロポーザル方式に近い方式です。ただし、日本の場合はナンバーワンを特定したら必ず契約しますが、外国の場合はナンバーワンと交渉が成立しなければナンバーツーとの交渉になります。

QBS以外には6つの方式があり、その1つがQCBS（Quality and Cost Based Selection）方式、つまり総合評価です。QCBSでは、価格対技術の価格ウェイトをどの程度にするかが問題になります。日本の場合、価格ウェイトが小さいケースでも25%ですが、FIDICでは0～10%、最大でも20%としています。

ほかに、予算を示して技術提案をもらう目標予算方式、設計コンペ方式があります。

FIDICが採用に強く反対しているのが、価格だけの値引き交渉である価格交渉方式と、最低価格で落札を決める最低価格選定方式です。

随意契約方式は必要な場合には便益性が高いと言われています。

### 4.2 アメリカにおける建設コンサルタント調達

アメリカでは設計業務等の調達方式はもともとインハウスで、米軍が中心ですが、内部にいる技術者が設計をしていました。しかし、第2次世界大戦の拡大に伴いインハウスで対応できなくなりました。そこで、1939年の公共工事法のもとで設計等の外注が始まりました。そのときには交渉方式で、全体コストの6%以内としていました。しかし、6%を超えるケースがしばしばあり、GAO（会計検査院：General Accounting Office）が価格競争の導入を1967年に提言しました。

これに対して、土木建築などあらゆる技術者団体が猛反対し、議員に根回しして1972年にブルックス法ができました。これがQBSを法定化しました。連邦政府発注の工事については、公告して技術的に最もすぐれた設計者を選定し、交渉のうえ契約する方式を法定化したわけです。

では、州政府はどうしたのか。現在、多くの州は連邦政府方式になっています。ただ、これも議論があります。例えば、1984年にAIA（米国建築家協会：American Institute of Architects）は、QCBS派のメリーランド州とQBS派のフロリダ州を比較し、メリーランド州はQBSを実施すべきとしました。AIAは調査して、総合評価方式でコストも評価に入れるとかえって高い買い物になると発表し、結局メリーランド州は1995年からQBSに転換しました。そして、法律上もブルックス法を拡大していき、今や測量や地図作成等、ほとんどのコンサルティング関係業務に拡大しています。

また、ABA（アメリカ法曹協会：American Bar Association）が、各州向けにひな形となるモデル州法をつくりました。ブルックス法と同様のQBSを法定化しているのは50州のうち48州あります。ブルックス法と類似の制度としていないのはサウスダコタ州とバーモント州だけです。



14

図4-2 アメリカにおける建設コンサルタント調達

アメリカにおける建設コンサルタント調達のQBS手続きは以下ようになります。

まず、発注者が公募し、コンサルタント会社の関心表明を受理します。それを3社や5社などに絞り込んでショートリストを作成し、ヒアリングに招請します。そして、技術だけで順位付けします。価格はこの段階では入っていません。次に、評価がナンバーワンの者と価格、業務内容等を交渉し、成立すれば契約を締結します。成立しなければナンバーツーへと順次交渉していきませんが、ほとんどはナンバーワンで決まるようです。

市町村レベルでも議論があります。アメリカの建設マネジメント分野の研究者の論文があり、これによるとニューヨーク市はQCBSを採用していました。ニューヨーク市は、2年半（1997年1月～99年6月）の161件の業務で合計8億9167万7066ドルの契約結果を調べました。QCBSですから必ずしも技術点が最高の提案者とは契約せず、価格も含めて総合点が最高の提案者と契約していました。そのときに技術が最高点の会社との価格差は7829万4394ドルで、これがコスト削減効果であるとニューヨーク市が自慢しました。

これに対し論文では、安くあがったといっても大半は定型業務であり、設計業務等は金額ベースで26.3%と指摘しました。設計業務だけを見ると、この計算方式での削減額は先述のうち19%だけで、総契約額に対して1.7%節減しただけだと反論したわけです。また、ニューヨーク市の主張が正しいとしても、そもそも技術が最高点の会社と契約しなかったことによるマイナスが大きいのではないかと指摘し、例えば10件をサンプリングして調べてみると、続々と契約変更され、その結果コストが90%増、39%増、25%増など、結局かえって高い買い物になっているのではないかと論文で反論しました。これを受けてニューヨーク市もQCBSをやめてQBSへ転換した経緯があります。

この論文のQBSとQCBSの整理では、QBSの方が意思疎通を通じて技術力の活用につながり、業務の質を確保しやすいとしています。一方、短所としては、業務だけを見たら高コストになる、あるいは不正が生じる可能性がある。そして、実績主義なので、新規参入しにくいといった欠点がある。QCBSの長所と短所はQBSの裏返しです。

こうした議論では賛否両論ありますが、アメリカではQBSが拡大しつつあります。

#### 4.3 EU調達指令による調達方式

ヨーロッパ各国はEU調達指令に縛られますが、コンサル

タント業務については特に記されていません。EU調達指令には、以下のメニューがあります。

落札基準は最低価格または最も経済的に有利としています。最も経済的に有利とは、ライフサイクルも含めて一番有利なことで、日本における総合評価に当たります。こうした調達方式を示し、このうちからコンサルタント業務についての方式を中心に活用するかは各国によっていろいろです。

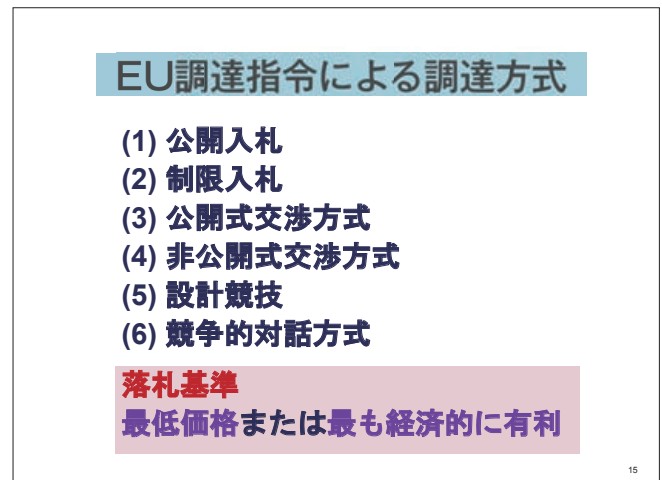


図4-3 EU調達指令による調達方式

#### 4.4 イギリスの調達方式

まず、コンサルタント業務に限らず全般で示していきます。

イギリスはもともとFree Marketの発想で、数百年にわたって一般競争入札がメインでした。安く受注した結果、手を抜いたり、工期が遅れたり、変更増額要求で訴訟が頻発すると、結局、高い買い物になります。そこで、1944年に第三者諮問委員会のようなサイモン委員会で、一般競争入札を制限して指名競争入札や交渉方式を推奨しようとした（The Simon Committee report）。1964年のThe Banwell reportも同様の内容で、イギリスでは戦後、指名競争入札ないし交渉方式が主流になりました。

有名なのが1994年のThe Latham reportです。指名競争入札、交渉方式にValue for Moneyが加わります。つまり、価格だけではなく品質もという総合評価の発想になります。さらに、日本に倣い有資格者名簿をつくり、成績評価（Contractor performance）、2段階入札（Two stage procedure）、PartneringとかFramework agreementも提言しています。

そして、1998年のThe Eagan reportでは、業界全般にわたる成績評価システム（Industry-wide performance measurement system）をつくろうとしています。また、翌年の1999年には建設業者だけではなくコンサルタント



や材料メーカーも含めて成績評価のデータベース（Constructionline）を構築しました。そして、2005年にThe Gershon reportを受けて、2006年に政府契約規則ができています。

Partneringとはいわゆる3者協議で、発注者、設計者、請負業者——全当事者の利益のために協力的結束を促す仕組みです。ファシリテーターを雇う経費まで組み込んでいます。必要に応じてファシリテーターに仲介してもらい3者が協議する場をつくるわけです。

また、Framework agreementとは、所定の期間内、発注予定の案件に関する契約額や契約相手の決め方について、発注者側と受注者側があらかじめ包括的に合意しておく方式です。こんなやり方で価格を決め、こんなやり方で受注者を決めましょうと企業グループと協定を結んでおくことをします。最初に協定を結ぶときに、技術競争が中心になります。オープンで競争するため、WTO政府調達協定あるいはEU調達指令のルールに従っています。この方式は大規模な工事や英国道路庁（Highway Agency）等も使い、コンサルタント業務の発注にも活用されています。

Framework agreementと同様の方式はアメリカでも拡大しています。アメリカではMAC（複数契約：Multiple Award Contract）が非常に増えていると聞きます。MAC方式は発注の手間がかからないのが利点で、コンサルタント

業務でも増えています。

イギリスのコンサルタント業務は、品質、価格の総合評価が比較的多くなっています。OGC（商務局：Office of Government Commerce）は、品質/価格の配点比率を作成し、コンサルタントを価格だけで決めないように求めています。

| 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 |

出典：OGC: EU procurement guidance, Introduction to the EU procurement rules, 2008

図4-4 イギリス：OGCによる品質/価格の配点比率

## 4.5 イギリス・フランス・ドイツのコンサルタント調達

イギリス、フランス、ドイツのコンサルタント調達方式は実際どのような方式か、公告されている過去3年分ほどをサンプリングして調査しましたが、国によって大きく違います。

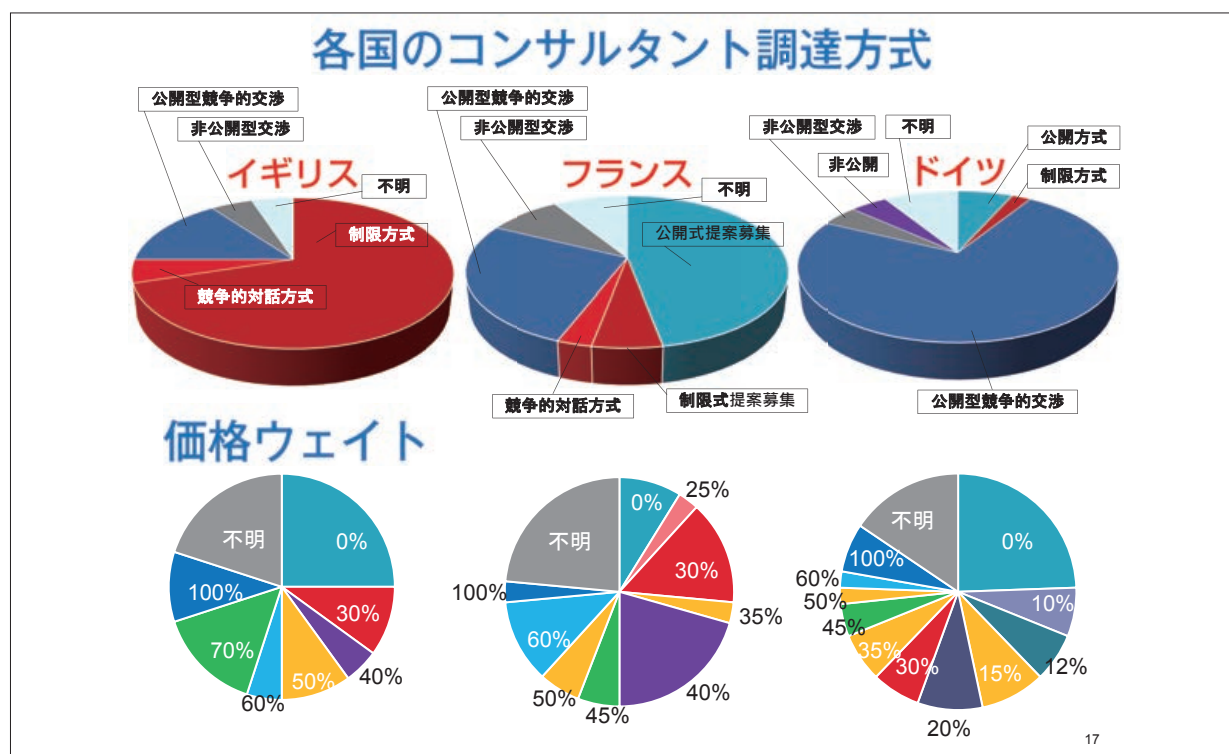


図4-5 各国のコンサルタント調達方式と価格ウェイト

イギリスは一般競争入札を批判していますから公開方式はありません。公募指名と同様の制限方式がメジャーで、指名方式で総合評価をしています。二封筒方式で総合評価しますが、そのときの価格ウエイトですが、技術だけ見て価格は一切見ないのが0%で、その割合が結構多くなっています。不明もありましたが、平均すると30~40%です。

フランスの場合は、公開式提案募集がメジャーです。フランス語でアペルドッフル、英語に直せばAppeal of Offerで、提案競争と同様です。それから、指名式である制限方式提案募集、競争的対話方式があり、公開型競争的交渉と非公開型交渉といった交渉も結構あります。価格ウエイトでは、0%、25%、30%と割合が小さく、せいぜい40%です。

ドイツの調達方式はアメリカに近く、ほとんどが交渉です。特に多いのが公開型競争的交渉で、アメリカのQBSに近い。ただし、交渉でも価格も含めた総合評価で交渉相手のナンバーワンを決めるケースが多くあります。価格ウエイトは10%、12%、15%、20%が多く、価格要素を見るにしてもウエイトは小さいと言えます。

#### 4.6 EU公共調達指令における交渉拡大

ヨーロッパの傾向は、アメリカと同様にコンサルタント団体から技術重視で受注者を決めるべしという声が大きく、2014年のEU調達ルール改正でもコンサルタント団体からの要望が大きく伝えられました。それもあって、コンサルタント業務をはじめ工事にも交渉を拡大し、交渉付き競争方式（competitive procedure with negotiation）を導入することになりました。

EU公共調達指令における交渉拡大の流れを見ると、最初は1971年の交渉方式（negotiated procedure）があります。しかし、かなり限定されたケースでしか使われませんでした。

2004年には競争的対話方式（competitive dialogue procedure）が新たに加えられました。ただし、これは技術的難易度の高いプロジェクトに限られるため、交渉があまり広がらないという問題がありました。

そのため、交渉をさらに拡大しようと、交渉付き競争方式を2014年4月に発効したのです。従来と違うのは、大幅に発注者の裁量を増やしたことです。つまり、交渉するかどうかは発注者が決めます。入口はオープンで入札してもらい、そのときに価格提案と技術提案をしてもらいます。その時点で総合評価により落札者を決定してもよい。対話が必要となれば、発注者が絞り込んだ提案者と交渉し、提案等を修正し

て再度入札してもらい落札者を決めてもいいわけです。それでも交渉が足りないとなれば何回でも交渉して何回でも入札を実施できるのがこの交渉付き競争方式です。

参考までに、2014年4月に発効したEU公共調達指令の全容には、目玉が7つあります。

| 2014年 EU公共調達指令の全容                                                                                                                                                                                                                      |                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1. Standardized European Single Procurement document                                                                                                                                                                                   | ヨーロッパ市場統合のための書類書式の統一 |
| 2. Mandatory use of electronic communication                                                                                                                                                                                           | 電子取引の義務化             |
| 3. More possibilities for negotiation                                                                                                                                                                                                  | 交渉方式の適用拡大            |
| 4. Facilitating access for small and medium sized enterprises                                                                                                                                                                          | 中小中堅企業の参加機会の拡大       |
| 5. Innovation partnership                                                                                                                                                                                                              | 技術革新                 |
| 6. Blacklisting of companies                                                                                                                                                                                                           | 不良業者のブラックリスト化        |
| 7. Strategic use of public procurement                                                                                                                                                                                                 | 公共調達の政策面への活用         |
| ...                                                                                                                                                                                                                                    |                      |
| <small>source: <a href="http://www.lexgo.be/en/papers/2014/02/New%20EU-Directives%20on%20Public%20Procurement.84388.html">http://www.lexgo.be/en/papers/2014/02/New%20EU-Directives%20on%20Public%20Procurement.84388.html</a></small> |                      |

図4-6 2014年EU公共調達指令

1つめは簡素化で、ヨーロッパ市場統合のための書類書式の統一です。

2つめは電子取引の義務化。

3つめが交渉方式の適用拡大で、これは技術競争の拡大です。

4つめは日本と同じように中小中堅企業の参加機会の拡大。

5つめが技術革新です。

そして、6つめが不良企業のブラックリスト化です。ヨーロッパでは、日本でいう企業評価の統合化が課題になっています。例えば、各発注者が成績評価をつけても、あるいは各国でデータベースをつくっても、他国のものは使いにくく、成績評価のつけ方も違います。統合化しようという議論がありますがなかなか難しい。そこで、せめて悪質な業者リストは共有しようとするのがブラックリストの作成です。

7つめは公共調達の政策面への適用です。これは総合評価をするときに、技術力の競争だけではなく、例えば、このプロジェクトではCO2削減に努力する、あるいは生態系保全に取り組むなど、社会が要請していることに応える場合は高く評価し、それを発注に活用することです。

今回のEU調達ルールの改定ではこうしたことに新たに取り組んでいます。

#### 4.7 成績評価は日本が世界の先輩

成績評価が世界でどの程度広まっているかというと、日本が大先輩です。1967年（昭和42年）に建設省が地方建設

局に工事成績評価について通達を出しています。これ以前からあったようですが、統一的に通達を出したのは1967年です。それが発展し、一般競争入札が大規模な工事に導入されたところから企業の工事実績などのデータが必要になり、1994年にコリンズ、続いてコンサルタント業務のテクリスが導入され、その後成績評価のデータベース化が進みました。

アメリカは1992年、工事についてCCASS（建設業者評価支援システム：Construction Contractor Appraisal Support System）、コンサルタント業務についてACASS（土木建築設計業務支援システム：Architect-Engineer Contract Administration Support System）を整備しました。これらが統合されて、2005年にCPARS（請負業者成績評価報告システム：Contractor Performance Assessment Reporting System）、そして今はPPIRS（既往実績情報検索システム：Past Performance Information Retrieval System）によってデータベースの統合化が進んでいます。連邦政府レベルで発注機関それぞれがつけた成績評価等を統合化するようになり、現在では州政府も希望により参加して活用できるようになってきています。

イギリスでは先に話しましたが、1998年、The Egan reportの答申を受けて、これ以前からある様々なデータベースを1999年に採用したConstructionlineに統合化しています。

フランスは、土木工事はIdentification Professionnelleに2008年から統合化しています。実績のデータベースは、これより前からありますが、土木分野について統一したのが2008年でした。

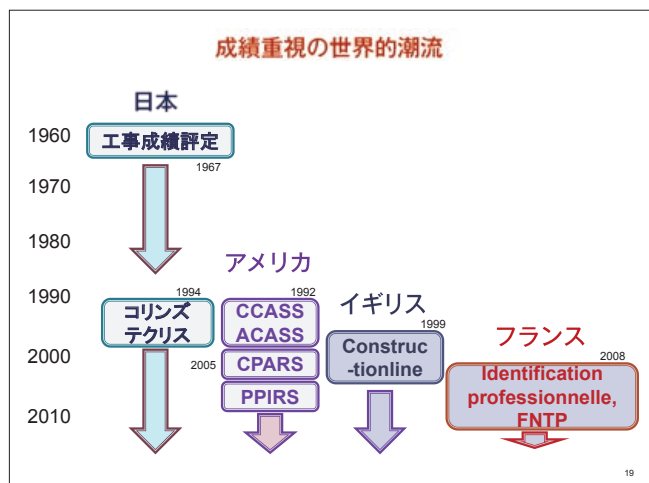


図4-7 成績重視の世界的潮流

## コンサルタント業務等の調達方式の改革

### 5.1 論文での改革案

私がコンサルタント業務の発注について国際比較をし、論文において結論として書いたのが、コンサルタント業務等の調達方式の改革案です。

まず、交渉方式を法定化する。それから、コンサルタント業務については技術競争を基本とする。そして、総合評価を採用する場合は品質を重視し、価格の配点比率を国際標準の最大20%程度に。ただし、QBSは不正が起きやすい、新規参入者が入りにくいといった問題があります。これらに対して経費のチェック、不正防止、新規参入を可能とする仕組みを並行して検討してほしいと提案したわけです。

#### 建設コンサルタント業務等の調達方式の改革案

- 1 交渉方式を法定化
- 2 調達方式は**技術のみの競争**を基本
- 3 総合評価を採用する場合は**品質を重視**（価格の配点比率は最大20%）
- 4 適正な経費、不正防止、新規参入等を可能とする仕組みを構築

20

図5-1 建設コンサルタント業務の調達方式改革案

### 5.2 土木学会で公共事業調達法を提案

土木学会建設マネジメント委員会において、日本の会計法令は明治以来大枠が変わっていないことを問題視しました。そして、2010年から公共事業改革プロジェクト小委員会で公共事業調達法の提案のための議論をしました。

2011年8月には、マネジメント手法の確立と公共事業調達法の提案、この2つを目玉とした報告書を取りまとめました。ただし、提案は理想論であり、現実に公共事業調達に即運用できないのではないかとの議論もありました。

そして、もう少し細部を詰める議論をしようと、2012年から2014年まで2年間、公共事業執行システム研究小委員会にて研究を進めており、2014年8月にまとめる予定です。これは、地方公共団体を中心にした発注者側の体制の現状と課題の調査、あるいは各事業段階における課題の調査により、今後の方向性を提案しようとするものです。



2011年8月に発表した公共事業調達法の提案についてお話しします。

土木学会 公共事業改革プロジェクト小委員会報告書 (2011.8)

### 公共事業調達法案のポイント

- 1 建設コンサルタント、測量業、地質調査業等、建設業等の健全な発達を目的の一部に！
- 2 国、特殊法人等及び地方公共団体を対象に！
- 3 交渉方式、競争的対話方式を規定
- 4 建設コンサルタント業務は原則として交渉方式
- 5 落札基準は総合評価を原則
- 6 異常な入札価格の取扱いは、
  - ① 価格審査方式 と
  - ② 上限と下限の設定 のどちらかを選択

21

図5-2 公共事業調達法案のポイント

そのポイントの1つは、「公共調達法」ではなく、あえて「公共事業調達法」としたことです。建設コンサルタント業、測量業、地質調査業、建設業等の建設業に関連する業界全ての健全な発達を法律の目的に含めようとしたからです。また、公共調達法では財務省所管の法律になると思われますが、土木学会としては公共事業調達法が良いであろう。国土交通省主導で取り組めるのは公共事業調達法ではないかと考えました。こうした法律は海外にはありません。もっとも、昔イタリアにはありました。イタリアはローマ帝国の昔からインフラ大国でしたので、国家会計法より先に公共事業法ができました。

2つめのポイントが、国、特殊法人、地方公共団体の全てを公共事業調達法の対象にしたことです。日本の会計法は国だけを対象とし、地方自治法が地方公共団体を対象としています。アメリカは州が大きな権限を持つ国なので、先述したブルックス法は連邦政府の法律で、各州はそれぞれ州法を持っています。ヨーロッパは1つの法律です。フランスの公共調達法典は国だけではなく、地方自治体も含め全ての公共発注者を縛ります。そもそもEU調達ルールがそうになっています。それゆえ、公共事業調達法はヨーロッパにならって国、特殊法人、地方公共団体の全てを対象にしました。

もう1つのポイントが、交渉方式、競争的対話方式を規定したことです。そして、コンサルタント業務は原則、交渉方式を用いることとしました。

また、競争入札における落札基準は総合評価が原則です。

最後のポイントが、異常な入札価格の取り扱いについてです。予定価格の上限拘束を使わず、異常に高かったり低い場合は審査をして、必要に応じて交渉などをして、落札するか

どうかを決める価格審査方式としました。ただし、制度の激変緩和策として、従来型の上限下限を残すことも選択肢として残します。

こうした提案を2011年8月にしました。

## 2014年公共工事品確法の改正の評価

### 6.1 2014年公共工事品確法の改正の経緯

国会における法改正の経緯は、2010年12月に参議院の超党派で第1回公共調達適正化研究会が開催され、会計法や予算決に代わる公共調達法を目指す活動を始めました。しかし、それはなかなか難しいため、2011年10月の第7回開催にて政府に対して法案策定の要請がありました。その間に政権交代などがありましたが、2013年1月に自民党品確議連が公共工事契約適正化委員会を設置し、公共工事品確法の改正が現実的であると考えられるようになりました。

そして2014年の通常国会に公共工事品確法改正案を提出するという方針が決まり、2013年9月に佐藤信秋議員が法制化ワーキングチームの代表に就き、そこで作業が進められ、2013年12月に素案を報告しました。2014年2月にこの改正案が第9回公共工事契約適正化委員会です承され、国会では4月に参議院で野党も含めて全会一致で可決し、5月に衆議院で全会一致で可決しました。そして、6月4日に公共工事品確法改正法が公布・施行されました

### 6.2 公共調達改革 4つの論点

今回の2014年の公共工事品確法の改正、つまり公共調達ルールの見直しを私なりに整理すると4つの論点があると思います。

#### 公共調達改革の論点

1. 予定価格上限拘束の撤廃  
(随意契約・契約変更の際も同様)
2. 交渉方式を含む多様な方式の導入  
交渉方式・Framework Agreement
3. 発注者の体制の確保  
発注者の評価・資格制度
4. 価格決定構造(社会構造)の改変  
価格を決めるのは官でなく民(市場)

22

図6-1 公共調達改革の論点

1つめは、予定価格の上限拘束撤廃の議論です。随意契約、契約変更の際も同様としています。日本では随意契約や契約変更の際は上限価格を定めて札入れすることになっています。これらも含めて見直すべきであるとの論点です。

2つめは、交渉方式を含む多様な方式を導入することです。先のFramework agreement方式は、イギリスのほか北欧も多く採用し、フランスでも最近に使われているようです。

3つめが、発注者の体制の確保です。発注者の裁量を拡大していったときに、発注者の技術力が十分か。特に技術力の脆弱な小さな市町村はどうするか。

4つめは、価格決定構造の改変です。予定価格の上限を撤廃するといっても、本当に市場における健全な競争で価格を決定できるのでしょうか。官の決めた価格から順番に下流に決まっていく価格決定構造のままで、制度だけを変えてうまく機能していくのか、つまり、現状の社会構造自体をどう改変していくかということも隠れた課題ではないでしょうか。

## 6.3 発注者責任の概念の拡大

今回の公共工物品確法の改正をどのように評価するかについて話します。

1つは、理念として画期的であることです。大きいと思うのは、発注者責任の概念が広がったことです。

発注者責任の概念を初めて公に言い出したのは1998年です。当時、建設省が発表した「公共工事の品質確保等のための行動指針」の中に発注者責任の概念を初めて書き入れました。この前年に発注者責任研究会という大石久と技術審議官(当時)をヘッドに設置した建設省内の委員会で発注者責任を打ち出しました。それは公表せずに、その後の「公共事業の品質確保等のための行動指針」の中に「公正さを確保しつつ良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達し提供する責任」と書き入れました。

発注者の責任は、安い買い物ですれば済む話ではなく、質も含めたモノの調達責任もあります。しかし、このことは会計法にもどこにも書いていない。それを頭できちんと整理しようということで、1998年の行動指針に初めて発注者責任について記しました。その後、発注者責任懇談会のとりまとめで、「タイムリーに調達し提供する」と2000年に付け加えました。この考え方が2005年施行の公共工物品確法につながっていったと思います。

今回の法改正では「品質確保の担い手の中長期的な育成・確保」としています。これも発注者の責任に入ります。それ

から、「完成後適切な維持管理を行う責任」ということで、発注者責任は非常に拡大してきました。

また、「施工技術の維持向上、災害対応を含む地域維持、適正な利潤の確保の視点」としています。建設業者が地域にいなくなったら、東日本大震災のようなときに道路啓開や災害復旧ができません。だからこそ、建設業者を育成しておくことも発注者の責任です。こうしたことから、この「災害対応を含む地域維持」の文言を法改正の中にぜひ加えてほしいと私は意見を言っていました。

こうした経緯で、発注者責任は非常に広がりました。単に質がよければいいというだけではなく、産業行政的な面までも発注者の仕事になってきたわけです。

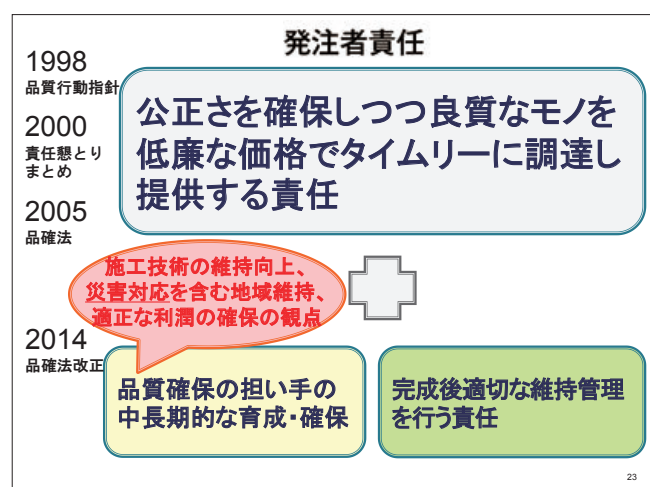


図6-2 発注者責任

## 6.4 交渉方式の導入

今回の公共工物品確法の改正による大きな前進は、先述した4つの論点のうちの2つめ、交渉方式の導入です。これは、仕様を定められないような場合には、技術だけで1社に絞り込み、その社と価格や工法等を交渉したうえで契約します。会計法上は随意契約になります。

この方式が初めてできたのは画期的だと思います。これをさらにいろいろなケースに拡大していけばいいと思っています。

## 6.5 予定価格上限拘束の弊害に対する工夫

予定価格の上限拘束については、やはり財務省の壁があると思います。過去からの国会議事録を全てチェックしましたが、財務省のスタンスは明治会計法（1889年）の時代から変わっていません。予定価格は契約金額の見積もりの上限を示すものであり、契約金額の適正性の判断基準になるものとして必要であるという考えです。明治以来続いているこの

考えは、2013年5月29日に自民党の公共工事契約適正化委員会に財務省が提出した資料に書いてあります。

今回の法改正のポイントを私なりに整理すると、1つはやはり予定価格の上限拘束です。第7条（発注者の責務）第1項第1号に、「市場における労務及び資材等取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行うことにより、予定価格を適正に定めること」とあります。これは2013年12月時点の自民党案によるものです。これに対して、難易度の高い工事だけでなく、普通の工事にも上限価格を撤廃したい、不調・不落が起きたときに交渉ができるようにしたい。これが自民党ワーキングの考え方でありました。

私としては、「予想できない価格変動等が見込まれる場合は、それを考慮するものとする」としたかった。つまり従来型で普通に積算すれば10億円ですが、それでは不調・不落が起きそう、価格変動がありそうと予測されるときは、たとえば11億円にする。そして、もし10億5,000万円で最低価格の落札候補が現れたときには、その10億5,000万円の見積もりをチェックし、妥当なら契約するとか、そこで交渉するということです。交渉や審査を入れて、適切であれば契約し、不適切なら排除するわけです。

このように上限拘束を緩和したかったのですが、それは難しいとのことでした。財務省の考え方は自動落札です。予定価格を11億円に設定した場合、10億5,000万円の入札があれば、自動的に契約しなければいけないし、そこでの交渉は認めないという考え方です。

それで上限拘束は残ることとなり、結局「適正な利潤を確保することができるよう」とか「経済社会情勢の変化を勘案し」とすることで、実態的に上限拘束の弊害を少なくする工夫をすることになっています。

変更契約については、第7条（発注者の責務）第1項第5号に「適切に設計図書の変更及びこれに伴い必要となる請負代金の額又は工期の変更を行うこと」とあります。変更契約も協議が成立しないような、変更契約が成立しないような不幸な事態を避けるようと、ここにも上限拘束の弊害が及ばないよう配慮する条文が盛り込まれたわけです。

また、先述の4つの論点の1つ、交渉方式を含む多様な方式が導入できたことは大きな前進です。維持管理については、第20条（地域における社会資本の維持管理に資する方式）が設けられ、Framework agreement に近い方式も導入できる可能性が出てきました。

## 6.6 発注者の体制確保と発注者支援制度

もう1つの論点が発注者の体制確保です。これは私の意見ですが、発注者が発注関係事務を適切に実施することが困難か否かについて、外部から判断することが必要ではないかと思います。

技術力が脆弱な市町村は、例えば災害が起きたとき、災害復旧申請図面を作成できないし、技術者もいないわけです。どこかのゼネコンが手伝ってくれたら困らないで済みます。しかしそんなことをすると、後で官製談合のような話につながります。発注者が発注関係事務を適切に実施する能力があるか否かを第三者機関が判断し、必要に応じて支援をする。そのために場合によっては資格制度をうまく活用し、外部から評価する仕掛けが必要ではないかと思います。

それに関する条文としては、第22条「国は……発注者を支援するため……発注関係事務の適切な実施に係る制度の運用に関する指針を定めるものとする」とあります。つまり、運用指針の中でいろいろと具体的なことを決めていくことが必要です。

また、第24条第3項では「国は、……資格等の評価の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とあります。つまり、資格制度もいろいろ検討するようにと宿題を出したわけです。今後、資格制度をしっかり確立していく必要があります。



## 6.7 調査・設計は技術力を重視すべき

調査・設計について、もともと公共工事品確法ではあまり書いていませんでした。2005年当時の法制定时にも、もっと書くべきかとの議論がありました。

しかし、当時の公共工事品確法は工事中心に作成しましたから、そこに中途半端に設計を入れると設計が工事の下請のようなイメージになり、コンサルタント技術者の地位が引き下げられると考えました。当時は結局、公共工事品確法の第



16条に少し記述するのにとどまりました。

私の意見は、コンサルタント業務に必要なコストは事業のライフサイクル全体から見るとごく一部で、そこで価格競争をするのではなく、工事以上に技術力を重視すべきということです。しかし、建設コンサルタント業界全体の意見は必ずしも一致しておらず、地域の中小コンサルタントは技術重視を嫌う傾向があります。そのため、あまり思い切った内容を今回は書けなかったと思います。

最終的には第3条（基本理念）第11項に、「……公共工事に関する調査（点検及び診断を含む。以下同じ。）及び設計の品質が公共工事の品質確保を図るうえで重要な役割を果たすものであることに鑑み、……公共工事に準じ、……調査及び設計の品質が確保されるようにしなければならない」と記されています。

また、第24条（公共工事に関する調査及び設計の品質確保）第1項に、「公共工事に関する調査又は設計の発注者は、その発注に当たり、公共工事に準じ、……当該業務の性格、地域の実情等に応じた入札及び契約の方法を選択すること等により、その品質を確保するよう努めなければならない」としています。

この2つの条文で調査と設計が「工事に準じ」という記述にとどまりましたが、技術が大事であることは書かれています。

## 6.8 公共工事品確法改正の残された課題

今回の公共工事品確法改正でゴールに到達したのかというと、私はそうではないと思います。

交渉方式が導入されたのは大進歩ですが、仕様が確定できないような場合にまだ限られています。予定価格の上限拘束も撤廃には至らず、最新の実態を反映した予定価格を作成するなどにとどまっています。そのため、さらに交渉方式の本格導入や予定価格制度の抜本見直しを目指すべきだと思っています。

土木学会も公共工事品確法が改正されたことを受け、残された課題に取り組んでいくため、2014年からは公共工事発注者のあり方研究小委員会の活動を始めています。

課題の1つが、発注者の体制の評価と技術力の確保についてです。先ほど、技術力の脆弱な市町村の評価と支援策などが必要と述べましたが、それを具体的にどうするのかです。

もう1つが、価格決定構造の見直しです。予定価格の上限拘束の制度を変えるだけでは世の中がうまく回らないわけで、日本のように上流から下流に価格が決まっていく価格決

定構造を、市場が健全な競争で価格を決められるように、価格が下流から上流に決まるようにするにはどういう制度改正や、社会構造の見直しが必要なのか。こうした課題について外国の事情ももう少し勉強して検討しようとしています。

公共工事発注者のあり方研究小委員会は2014年8月以降に動き出します。引き続きいろいろな局面で皆様方のお知恵を拝借できればと思っております。

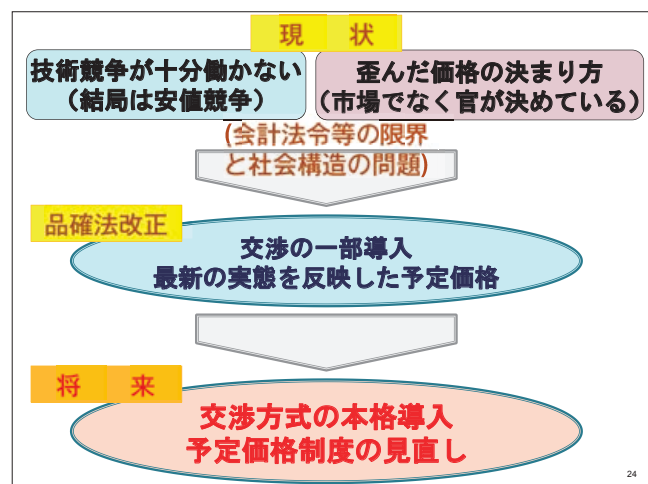


図6-3 公共工事品確法改正の残された課題

## 聴講者との意見交換

### 【司会】

どうもありがとうございました。ここからは会場とのやりとりの時間にさせていただきます。ご質問あるいはご意見等がありましたら、お願いしたいと思います。

### 【質問者1】

海外のコンサルタント業務の調達について、最新の動向やアメリカのブルックス法、FIDICの思想を学んでいます。また本日ご紹介いただいた、落札率と成績評定点との関係や調達方式と成績評定点との関係なども参考にさせていただき、国直轄事業の発注業務について、上流業務はプロポーザルにもう一度再編成する、あるいは発注の仕方を見直す取り組みを今年5月から始めたところです。

その背景にあるのは、アメリカの調達方法なども参考にしていますが、イギリスあるいはフランスの場合は、コンサルタント業務においても総合評価で発注していることが先ほどのデータでもありました。そのデータを出すと、アメリカはブルックス法、QBS、QCBSだが、イギリスやフランスは総合評価で実施しているのではないかと、うまく説明できなかったりします。そういったところに関してどのような違い

があるかを少しご示唆いただけないでしょうか。

現在、国内の直轄事業では半分近くが総合評価になっています。そのデータを見ますと、技術点では平均4点ぐらいの差がついていますが、価格点は平均するとゼロコンマの点差しかついていない。技術点が1位同点の業務もあったりします。そういう現状を学習していくと、どうしても最終的には調査基準価格である75%ぐらいに貼りついてくるといった課題があります。日本ではなかなか総合評価がうまく機能しにくいのがゆえに、ブルックス法などを参考すると、コンサルタント業務は基本的にはプロポーザル交渉方式にするのがベターなのかと自問自答で思ったりします。

#### 【木下】

なかなか難しい問題ですが、調達方式には国ごとにいろいろな歴史的背景があると思います。

アメリカの場合、もともとインハウスで長くやってきたので、発注者に相当技術力があります。だから、技術だけで評価できるのですが、発注者に技術力がなかったら本当にQBSで適切な企業を選べるのか。そうした発注者の技術力の問題もあると思います。

それから、価格と技術のウエイトについて、私は単純に比率の議論だけしましたが、実際にドイツの調達方式は価格の比率が少ないのです。しかし、5%でも価格を入れた評価によって、価格で逆転するケースもあると言います。だから、いくら95%と言っても、実際の点のつけ方によって実態がかなり変わってくる可能性がありますね。ですから、しっかり差がつくように評価できるかどうか、という問題もあると思います。

価格点のつけ方も、日本は一般的には官が積算する予定価格に対する比率で計算します。しかし、日本以外の国で発注者の積算を基準にして点数を付けるのは聞いたことがありません。ほとんどが応札してきた民間側の金額をベースにして、そのいちばん高い価格と低い価格を比較するとか、いろいろな方法があるでしょう。基本的には民側の積算をベースに価格点を付けるのが日本以外の国のやり方です。

価格のチェックをするときに欧米などで主流の考え方は、企業側の賃金ベースを尊重しているようです。アメリカのQBSでも、企業側が「わが社はこういう技術者を採用してきて、こういう賃金体系ですから、こういう技術者が担当すればこれだけの賃金を払わなければいけない」と言うと、それを尊重するわけです。日本はそれを全部官側の予定価格でやっていて、それより安ければいくら安くてもいいよ、といったことになってしまいます。これに対しても、ポリシーを

しっかり明確にする必要があります。そうした社会構造も含めて幅広く議論しないと、本当の意味で答えは出てこない気がしています。

#### 【質問者2】

建設コンサルタント業務の調達方式の改革案の中で、不正防止や新規参入を可能とすることが課題として挙げられていますが、具体にはどのような対応が考えられるのか教えていただけないでしょうか。

#### 【木下】

特定の人に判断を任せると不正が起きやすいと思いますから、委員会方式で審議するなどの工夫が必要だと思います。アメリカの場合でも委員会をつくっているようです。ただ、インハウス技術者が技術力を持っているケースが多いので、アメリカでは多くの場合は内部の職員だけだと思います。それでも幅広い職員を入れるとか、内部の技術力が不十分であれば、外部の専門家を入れるなどで不正防止をするのが1つあります。あるいは記録を残す。ネゴシエーションして物事を判断するために、交渉を全部記録に残すらしいですね。

新規参入はなかなか難しい問題ですね。実績を重視すると新規参入が難しいのですが、例えば実績がなくても、JV、設計共同体での実績も認めるなど、工夫のやりようはあります。最近、工事の若手技術者の採用について議論しますが、その方法をコンサルタントでも少し導入してみるとか、試行錯誤できると思っています。

#### 【質問者3】

今日の講演テーマと少しずれる部分があるかもしれませんが、設計と施工と一緒に発注するデザインビルドの考え方に対してはいろいろ議論もあります。コンサルタント側では日本国内も外国も恐らく反対の人は結構多いと思います。国内の意見はよく聞きますが、外国のコンサルタントはデザインビルドに対して持っている見解について、もしご存じでしたら教えてください。

それに加えて、品質確保の観点から見たときに、このデザインビルドは果たしていい方法なのかどうか、先生のお考えを何かお持ちでしたら教えていただければと思います。

#### 【木下】

デザインビルドに対するコンサルタントの考え方は、私もよく知っているわけではありません。少なくともアメリカではコンサルティング業務はQBSが基本ですが、デザインビルドではQBSではないケースが多くなりますね。価格も評価に入るということで、それに対して非常に不満を持っている話は聞きます。

ですから、デザインビルドもQBSでやるべしという議論があるのです。そうでないと、コントラクターとコンサルタントがJVのような形で、あるいは下請のような形でデザインビルドをする場合に、設計施工分離で設計を発注する場合に比べて買い叩かれ易い。そういう不満があるのは聞きます。

さて、品質確保の観点から述べます。設計施工分離の原則は、もともと品質確保のポリシーをもとにしていますから、その点でデザインビルドには心配があります。しかし、運用や仕組みの中でいかにカバーするかであり、デザインビルドのメリットとデメリットのバランスの問題だと思います。

ですから、工事の種類やプロジェクトの性格によって何が適切か、あるいは、いつまでに何をつくらなければいけないかの時間的制約、または発注者側の体制の問題などの中で、選択のメニューとしてデザインビルドがあるのは私はいいいと思います。しかし、全てをデザインビルドにすべきだというのは極論だと思います。

#### 【質問者4】

今、建設業界全体が人手不足で、若い人にコンサルタント関係にもぜひ入ってもらいたいという課題意識を持っています。しかし、建設コンサルタント技術者1人当たりの売上高がどんどん落ちてきている現状があります。これは発注方式の問題があると思います。諸外国と比べて技術者1人当たりの売上高、あるいは賃金について、発注の仕組みの違いもあるとは思いますが、そのベースが日本はどのような位置づけか教えていただければと思います。

#### 【木下】

価格決定構造というか、社会構造が違うのが根本にあるような気がします。外国では、単純に市場が、つまり公共事業予算が減ったらそれに比例して給与が下がることにはならないと思います。日本の場合は、公共事業予算が減り、それに加えて落札率が低下し、それで疲弊してしまっていますね。

例えばアメリカであればQBSでほとんど発注されます。価格と仕事の内容とのトータルの交渉になり、そのときに会社の給与実態データを証拠として提出するなどして、賃金をこれだけ払っていますと言えば、それは尊重されます。だから、給与が下がる要素はありません。

ただ、公共事業全体のパイが減って、企業同士あるいは技術者同士の競争が激化するときには、当然、企業も技術者も自然に淘汰されると思います。技術力のある会社が残る、技術力のある技術者が残るといった健全な淘汰はなされるべきです。

しかし、全体がじり貧で疲弊すると、それこそ担い手になります。ということで、日本は技術者1人当たりの処遇改善をしないと、公務員技術者やゼネコン技術者を含めて、技術者の地位はどんどん低下すると思います。

ちなみに、技術者だけではなく、労務者の賃金なども、ほとんどの欧米先進国を調べると、法律、あるいは法律がなくてもユニオンの協定などで、職種別、あるいは習熟度別に最低賃金が決まっています。どんどん疲弊して、担い手なくなる構造にはなっていません。そこは日本も海外に学ばなければいけないと思っています。

#### 【質問者5】

契約するときの仕様書について、そのレベルが、外国と日本で随分書いてある内容の詳細さが違う。特にアメリカはかなり細かいことが書いてあると聞きます。日本と諸外国を比べるとき、そのあたりの違いはかなり大きいのか、だいぶ近づいてきているのか、どんな状況なのでしょう。

#### 【木下】

その点について詳しいわけではありませんが、まず結論から言うと、外国の方が仕様書の内容は詳細に書いていると思います。その根本的な違いは、契約書や仕様書で読めない部分について判断が分かれたら、日本の場合は書いた人に解釈権があるようになっていることです。つまり、解釈権を持つのは発注者側です。これはこういう意味だと、受注者側に押しつけることができます。それが国際常識では逆だと思います。つまり、発注者・受注者の両方が見てわからないときは、発注者に不利に解釈するのが常識です。そうすると発注者は困りますから、一生懸命に詳細に書かざるを得ないわけです。そうしないと自分が不利になりますから。

#### 【司会】

それでは以上で終了させていただきます。先生どうもありがとうございました。

本内容は2014年7月29日に開催された国土政策研究所における講演によるものです。