

(案)

提 言

知的生産者の公共調達に関わる法整備
—会計法・地方自治法の改正—



平成29年（2017年）〇月〇日

日 本 学 術 会 議

法学委員会・経済学委員会・土木工学・建築学委員会合同
知的生産者の公共調達検討分科会

この提言は、日本学術会議法学委員会・経済学委員会・土木工学・建築学委員会合同知
的生産者の公共調達検討分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議法学委員会・経済学委員会・土木工学・建築学委員会合同
知的生産者の公共調達検討分科会

委員長	仙田 満	(連携会員)	東京工業大学名誉教授
副委員長	福井 秀夫	(連携会員)	政策研究大学院大学教授
幹事	南 一誠	(連携会員)	芝浦工業大学建築学部建築学科教授
幹事	矢田 努	(連携会員)	愛知産業大学大学院造形学研究科建築学専攻長・教授
	白藤 博行	(第一部会員)	専修大学法学部教授
	永瀬 伸子	(第一部会員)	お茶の水女子大学基幹研究院教授
	吉野 博	(第三部会員)	東北大学総長特命教授、東北大学名誉教授、秋田県立大学客員教授、前橋工科大学客員教授
	金本 良嗣	(連携会員)	電力広域的運営推進機関理事長
	木下 勇	(連携会員)	千葉大学大学院園芸学部教授
	小澤紀美子	(連携会員)	東京学芸大学名誉教授
	亘理 格	(連携会員)	中央大学法学部教授
	木下 誠也	(特任連携会員)	日本大学危機管理学部教授

本提言の作成に当たり、以下の方にご協力いただいた。

鷲田 祐一 一橋大学大学院商学研究科教授

本提言の作成に当たり、以下の方々にご意見をいただいた。

内堀 一成 財務省主計局法規課課長補佐 (ヒアリング当時)

泉水 克規 総務省自治行政局行政課監査制度専門官(併)課長補佐 (ヒアリング当時)

竹下 正一 国土交通省大臣官房技術調査課課長補佐 (ヒアリング当時)

本提言の作成に当たり、以下の職員が事務を担当した。

事務	盛田 謙二	参事官(審議第二担当) (平成 27 年 8 月まで)
	石井 康彦	参事官(審議第二担当) (平成 29 年 7 月まで)
	糸川 泰一	参事官(審議第二担当) (平成 29 年 7 月から)
	松宮 志麻	参事官(審議第二担当)付参事官補佐 (平成 29 年 7 月まで)
	高橋 和也	参事官(審議第二担当)付参事官補佐 (平成 29 年 7 月から)
	鈴木 宗光	参事官(審議第二担当)付審議専門職付 (平成 28 年 12 月まで)
	石尾 航輝	参事官(審議第二担当)付審議専門職付 (平成 29 年 1 月から)

要 旨

1 作成の背景

創造的で美しい環境形成は、国民の生活のための環境に付加価値を与え、生活をより豊かなものにし、国民の文化意識を高揚させる。また、地域の経済を活性化するなどの経済効果が期待でき、観光立国、文化産業立国、文化芸術立国の基盤をつくるものである。国際的にも、日本の文化を世界に発信し、観光客誘致を支えるものであるから、我が国にとって重要な国家戦略として位置づけられるべきである。その中でも、大きな影響を及ぼす公共的知的生産というべき、企画、計画、コンサルテーション、設計（意匠のみならず技術を含む）、デザイン（意匠、図案、造形）、技術、芸術活動等の分野の担当者である「知的生産者」をどのように選定するのかが問題である。

この問題については、従来、会計法・地方自治法がそのよりどころとなっていたが、これらを含めた法整備の重要性が土木工学・建築学委員会より 2014 年 9 月の「知的生産者選定に関する公共調達創造性喚起」として提言された。今回、それをさらに進化させ、法学、経済学、土木工学・建築学の 3 委員会合同で討議・審議した。

2 現状及び問題点

日本学術会議は我が国の公共施設に知的生産者選定の実態をみるため、具体的に各公共機関においてどのような形で発注がなされているのかを、都市・土木・建築・造園という建設領域の分野で全国調査を行った。

その結果、都道府県では、土木・造園・都市計画・建築ともに、件数で見れば、設計料の多寡で担当者を決める価格競争入札が多く、プロポーザル方式は 1%にも満たないことが判明した。政令指定都市ではプロポーザル方式の率は高くなるが、約 10%であった。東京特別区ではプロポーザル方式は 2%に満たなかった。土木・造園業務については建築以上に価格競争入札が多く採用されていた。

アメリカでは、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設計者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。

EU 調達指令では多様な受注者選定方式が用意されており、個々の発注においてどの方式を用いるかは国や発注者の裁量による。ドイツなどでは QBS 方式が多く用いられているが、多くの EU 加盟国では品質、価格、技術的優位性等を勘案する方式、すなわち QCBS (Quality and Cost Based Selection) 方式が採用されることが多く、各要素の配点比率等の落札基準の決定は、発注者の裁量に任されている。

創造的で美しい環境形成の事例には多様な展開がみられる。国際コンペ方式により選ばれたシドニー・オペラハウスは代表例といえる。竣工後わずか 30 年程で人類の創造的才能を表現する傑作として世界遺産に登録されるに至っている (2007 年)。オーストラリア全体のシンボルとして広く知られるようになり、多くの旅行者を集め、多大な経済効果を達成している。この事例にみるように、コンペ方式やプロポーザル方式のような質的競争に

よって、知的生産者の公共調達が行われることが望ましい。知的生産行為としての設計は、単に美しい環境形成だけでなく、使いやすい、人が集まる、長寿命である、利用する人々の意欲を改善する、そして少ない投資により、最大の効果をあげるという多面的側面がある。対価の入札という形でのコスト面のみの評価ではこれらの要請が考慮されない。知的生産者の選定は、高い技術力、デザイン力、創造力等の競争原理によって、なされる必要がある。一方、我が国が明治会計法制定時に参考にしたフランス、イタリア等の入札契約制度はその後大きく変化し、1960年代には「売り」と「買い」を分けて調達（買い）のみを対象として多様な入札契約方式を可能とする法制度を整備している。今や我が国のように「売り」と「買い」を同様の扱いとして価格競争入札を原則とする国は見当たらない^[1-1]。

現在の我が国の知的生産者の公共調達にかかわり、知的生産者選定に大きな影響を及ぼす会計法・地方自治法を改正する必要がある。

3 提言等の内容

知的生産者の公共調達に関しては、優れた品質を確保するため、次のような会計法・地方自治法の改正等を図るべきである。

(1) 知的生産業務については価格競争入札を排除

知的生産業務、すなわち高い技術力、デザイン力、創造力を要するサービス（役務）の分野における定型的で仕様の確立した作業ではない「品質の側面が重要な知的・芸術的業務」は価格競争入札によることができず、コンペ方式、プロポーザル方式等品質を公正に競わせる方式を取らなければならない旨を明文に規定すべきである。

「品質の側面が重要な知的・芸術的業務」としては、企画、計画、コンサルテーション、設計、デザイン、技術、芸術活動等、高い品質ないし独自性によって価値の発揮を目指すことが妥当である業務が想定できる。

(2) 価格競争に適しない場合における価格競争入札の排除

一定の場合に価格競争によらないことが「できる」という現行法規定は、本来適切ではない場合にも価格競争入札によることを適法とする趣旨であり、不適切な裁量を発揮させることにつながっている。このため、価格競争に適しない場合には、価格競争入札によることは「できない」旨の規定に改正すべきである。

(3) 審査基準や体制の指針

審査の基準、体制などについても一定の公正で適正な指針を法で提供すべきである。

(4) 会計法・地方自治法又は特別法による対処

仮に、会計法・地方自治法の改正によることができない何らかの事情がある場合は、上記同様、一定の高い品質ないし独自性によって価値の発揮を目指すことが妥当である契約類型について、価格競争入札ではなく、企画競争入札、コンペ方式、プロポーザル方式等を原則とする旨の特別法を制定すべきである。

目 次

1	はじめに - 知的生産者の公共調達に関わる法整備の提案	1
2	提言の背景	2
(1)	我が国の知的生産者選定の実態とその問題点	2
①	地方自治体等における現状	2
②	国の機関における設計者選定方式	4
③	設計者選定方式と成果物の評価	5
④	国立スタジアムの問題提起	5
(2)	他国の知的生産者選定方法とその目的・戦略	6
①	アメリカにおける選定	6
②	EU 諸国における選定	6
③	中国・台湾における選定	8
3	現状の問題と改善の方向 - 我が国の知的生産者選定戦略の再構築	10
(1)	観光立国・文化産業立国・文化芸術立国をめざす我が国の課題	10
(2)	我が国の経済的な環境価値の課題	10
(3)	すぐれた知的生産者の輩出	10
(4)	知的生産者のコンペ方式、プロポーザル方式の総合的評価	11
(5)	知的生産者の公共調達改善による経済効果	11
4	我が国の知的生産者の公共調達システムの改善	13
(1)	現行法の問題点、価格競争原則	13
(2)	法的対応の必要性 - 会計法・地方自治法の改正	15
5	提言	17
	<用語の説明>	18
	<参考文献>	21
	<参考資料> 知的生産者の公共調達検討分科会審議経過	24

1 はじめに - 知的生産者の公共調達に関わる法整備の提案

我が国は従来資源少国といわれ、高い品質の側面が重要な知的、芸術的業務であるところの知的生産（以下「知的生産」という）技術やサービスで世界に寄与しなければならない国である。一方、グローバル化する社会で、我が国の企画、計画、コンサルテーション、設計（意匠のみならず技術を含む）、デザイン（意匠、図案、造形）、技術、芸術活動等の分野での公共サービスは、従来、明治 22 年に制定された会計法に大きく制約を受けている。それらの創造的、知的生産行為も原則として物品の購入同様、価格の多寡のみによって選定されることを原則としてきたからである。昭和 22 年に制定されたいわゆる昭和会計法及び地方自治法においても、その原則は動かず、戦後 50 年ぐらまでは、それでも柔軟に運用されてきたと言われているが、平成に入り、選定における首長等の恣意性が排除され、価格競争入札かコンペ方式、プロポーザル方式がとられている。しかしコンペ方式あるいはプロポーザル方式での選定が行われる比率は地方自治体では 1%と極めて低率で、会計法の原則に立ち返った価格競争入札が多い。それは、コンペ方式、プロポーザル方式には審査会の立ち上げに経費・時間がかかるという理由が大きいからであり、安易な価格競争入札に走っているのが、現在の我が国の状況である。

我が国は自然と歴史に満ちた国である。自然と調和した美しい都市景観は観光産業の将来の可能性を拡大していく大きな要件である。そのためには企画、計画、コンサルテーション、設計、デザイン、技術、芸術的活動等の知的生産行為に関しては、より透明性が高く、優れたものが選定されるシステムを確立していかなければならない。

また、我が国の建設コストは海外の建設コストと比べ、極めて高いことが示されている。我が国は地盤が軟弱な場合が多く、地盤改良や基礎工事に費用を要するほか、耐震性を考慮する必要があることから、高コストとなりやすい。建設コストを少しでも下げるためにも、生産プロセスの上流において、十分なデザイン、技術的な検討がなされる必要がある。そのためにも設計という段階で十分な時間とエネルギーをかけなければならない。設計料の多寡で担当者を決める価格競争入札ではそのような設計の質は期待できない。

アメリカでは連邦法により価格競争入札による設計者選定を禁止している。ヨーロッパでもコンペ方式により設計者等を選定している。我が国のように価格の多寡のみによってほとんどの知的生産者を選定している国は世界的にほとんどないと言ってよい。

我が国の知的生産者の意欲を向上させ、我が国の環境価値を向上させるために、知的生産者の公共調達に関わる新たな法整備が必要である。2014 年 9 月に日本学術会議土木工学・建築学委員会は「知的生産者選定における公共調達の創造性喚起」として提言を発表した^[1-2]。その中で法整備の必要性の検討が言及された。そのため第 23 期学術会議では法学、経済学、土木工学・建築学の 3 委員合同の分科会が形成された。分科会をとおして、法整備の具体的必要性と、法的整備の経済的効果、法改正の具体的方向性を検討した。それらに基づいて、本分科会は知的生産者選定公共調達に関する会計法、地方自治法の一部改正を提言としてまとめた。

2 提言の背景

(1) 我が国の知的生産者選定の実態とその問題点

① 地方自治体等における現状

公共施設における知的生産者選定の実情を把握するため、地方自治体等における平成23～25年度の土木、造園、都市計画、建築設計、コンサルタント業務の発注方式及び発注件数について、2014年4月～5月、アンケート調査を行った^[2-1-2]。全国の自治体に送付した1791通のアンケートに対して、約700通の回答を得た。そのうち有効回答数は497通（全発送件数の約28%。内訳は都道府県31件、政令指定都市16件、東京特別区13件、市290件、町村147件）であった。調査対象は、調査・計画・設計業務（工事は含まず）であり、建築には新築の他に増築・改築を含んでいる。調査の結果、コンペ方式、プロポーザル方式による選定よりも価格競争入札で決定されているプロジェクトがきわめて多数を占めていることを始め、以下の状況を確認でした。

ア 設計・コンサル業務の発注方式

発注方式に関しては、都道府県では、土木・造園・都市計画・建築ともに、件数で見れば、圧倒的に価格競争入札が多く、プロポーザル方式は1%にも満たないことが判明した。政令指定都市ではプロポーザル方式の率は高くなるが、約10%であった。東京特別区ではプロポーザル方式は2%に満たなかった。土木・造園業務については建築以上に価格競争入札が多く採用されていた。

イ 現在の方式を採用している原則的な考え

入札・契約の透明性の確保、公正競争の促進、適正な履行の確保と事務の効率化を図るためとして、価格競争入札を原則とする考えが主流だが、一定規模以上の建築設計については、プロポーザル方式により、質の確保を目指すことが必要であることも理解されている。市町村では、地元業者への配慮から地域の業者を対象として価格競争入札を採用する傾向がある。

都道府県では原則として、入札参加要件を設定した一般競争入札、または地域の業者を対象とした指名競争入札が採用されていた。高度な技術を要する案件についてはプロポーザル方式を採用することになっているが、件数は多くない。負担の少ない総合評価入札を採用する場合もあった。

政令指定都市では、一般競争入札または指名競争入札を原則とする自治体が多かった。一定規模以上の案件についてはプロポーザル方式を採用しようとする意識が高い。

東京特別区では価格競争入札を原則とする自治体が多かったが、プロポーザル方式を採用する自治体もあった。

市では、原則として、一般競争入札または指名競争入札を採用していた。また、地元業者を優先する傾向が見られた。プロポーザル方式を採用する自治体は少ないが、一部存在した。

町村では、地元業者を対象とした指名競争入札が多かった。少数だがプロポーザル方式を採用する自治体もあった。

ウ コンペ、プロポーザル等の外部コンサルタントへの委託

都道府県では、一部、外部委託している自治体もあるがほとんどの自治体は委託していない。

政令指定都市では、一部、特に高度な専門的知識や技術力を求める事業において委託しているが、ほとんどの自治体で委託していない。

東京特別区では、委託したとの回答はなかった。

市では、ほとんどの自治体では、外部委託は行っていなかった。一部の自治体では実績があった。外部有識者などを交えた審査は行われていた。「過去に行ったことはあるが、外れた業者や「有識者」からいろいろな意見が出されたことから今は委託していない」、「近年透明性の確保が重要視されており、金額によった方がより客観的で説得力があると思っている」と回答した自治体もあった。

町村では、委託していると回答した自治体が2件あったが、ほとんどすべての自治体では委託していなかった。

エ 審査員等の決定方法、外部の審査員に対する対価

内部職員に、複数の外部有識者（大学教授など）を加えて審査委員会を開催する場合が多かった。市町村では地域の代表者が委員として参加している。

条例等に基づき報酬、旅費が支払われているが、多少、報酬金額に差があった。市町村では外部審査員への委託の実績がないところが多い。

オ 今後改良すべき点

アンケートでは、今後改良すべき点として、下記の意見が回答されていた。

- 1) プロポーザル方式を採用した場合、契約までの時間や事務量を削減するため、作業手順の標準化など考えていく必要がある。客観的な判断基準作りも必要。
- 2) 発注者の意図を伝達する方法、ワークショップ等の能力を評価する方法の検討。
- 3) 高度な設計で個性ある成果を求める委託と、定型的な業務を省力化のために行う委託の区分を示す基準や指針が必要。
- 4) 担当技術者の確保、技術力の向上が必要。

カ 価格競争入札に対する評価と設計者選定の展望

我が国の公共工事の計画・設計の質を上げるために、また地域の環境価値を上げるためには、設計料の多寡で担当者を決める価格競争入札は好ましくないという考えに対しては下記のような回答があった。

- 1) 調査、計画、設計業務成果の品質は、公共工事自体の品質確保に直結するも

のであり、価格と品質において総合的に優れた内容の契約を締結することが、公共事業発注者である行政にとって極めて重要。

- 2) 価格競争入札の手法は、コンペ方式、プロポーザル方式と比較して、落札決定に至るまでのスピード、公平性、透明性を確保できる点ではメリットもある。しかしながら、市民の方々との密接な関係をもち、周辺環境や町づくりと一体となる建築物においては、より良いデザインや機能性などを兼ね備える必要があるため、価格競争入札の手法は適さない。
- 3) プロポーザル方式にした場合、より分かりやすく多くの人の目に触れるというメリットもある。
- 4) 設計内容が技術的に高度なものや専門的技術が要求される業務については、成果品の品質確保の観点からプロポーザル方式等の導入が好ましい。契約方式の選択基準が法令上不明確なため、明確な規定があればコンペ方式、プロポーザル方式等が普及する。
- 5) 近年、自治体における建設事業は、その施設整備自体の理念の確立にはじまり、環境・福祉・地域性・経営効率などを視野に入れ、真に利用者の側に立ったトータルな設計施工が求められている。そのため、既存のスタンダードや法律等に適合するのみの定型的な設計だけでは済まされず、構想段階から専門家を入れたプロジェクトマネジメントが必要となり、その意味からは、コンペ方式、プロポーザル方式などが有効に機能する。ただし、地方自治法上、自治体の契約はあくまでも価格競争入札が原則であり、その例外としてのコンペ方式、プロポーザル方式を適用していくには、行政自身にも相当の力量が要求されるとともに、上記の前提に反して、時間をかけて取り組んでいく覚悟が求められる。住民に十分理解を得られる公共施設整備・更新の計画を策定し、必要であれば契約に関するルールや制度の改訂を行い、最適な手法により民間のノウハウや活力を得て、次世代に引き継げる施設の整備を目指していきたい。

② 国の機関における設計者選定方式

国が発注する建築設計業務についてはプロポーザル方式等で選定されているが、都市、造園、土木分野では、価格競争入札が多い（国土交通省資料^[2-1-1]）。

建築設計の業務委託を行っている国土交通省大臣官房官庁営繕部では、価格競争入札では技術力の優劣を判断できないと考えており、下記の場合はプロポーザル方式により設計者を選定している。

- 1) 内容が技術的に高度なもの又は専門的な技術が要求される業務であって、提出された技術提案に基づいて仕様を作成する方が優れた成果を期待できる場合
- 2) 「国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律」第5条に規定する基本方針に基づき契約する設計業務の場合
- 3) 象徴性、記念性、芸術性、独創性、創造性等を求められる場合（いわゆる設計競技方式の対象とする業務を除く。）

一方、事前に仕様を確定することは可能であるが、入札者の提示する技術等によって、調達価格の差異に比して、事業の成果に相当程度の差異が生ずることが期待できる場合は総合評価入札を採用する。これらの方式によらない場合で、さらに入札参加要件として一定の資格・成績等を付すことにより品質を確保できる業務については、価格競争入札により設計者を選定している。

なお、国土交通省官庁営繕事業における建築工事、設備工事の設計業務の発注方式（平成27年度契約）は、プロポーザル方式45件（38.1%）、総合評価入札12件（10.2%）、価格競争入札55件（46.6%）、随意契約6件（5.1%）、コンペ方式0件（0.0%）であり、そのうち、新築・増築に係る業務では、プロポーザル方式22件（91.7%）、総合評価入札1件（4.2%）、価格競争入札0件（0.0%）、随意契約1件（4.2%）、コンペ方式0件（0.0%）となっており、新築工事や増築工事においては、ほぼすべて、プロポーザル方式により設計者を選定している。

国土交通省の土木コンサルタント業務（平成27年度契約）については、プロポーザル方式2,264件（33.8%）、総合評価入札3,943件（58.9%）、価格競争入札355件（5.3%）、随意契約132件（2.0%）、コンペ方式0件（0.0%）となっている。

③ 設計者選定方式と成果物の評価

設計者選定方式で、その成果物の評価がどう異なるのか。日本建築学会の作品選集によって調査してみた^[2-1-3]。

日本建築学会は毎年日本を代表する建築作品を作品選集作品として顕彰している。現地審査によるレビューにより、優れた都市景観、建築作品を選んでいる。近年5年間では公共建築作品は94作品選ばれている。それらの設計者がどのように選ばれたのかを追跡調査したところ、コンペ方式、プロポーザル方式で選ばれたものが約75%に対し、価格競争入札で選ばれたものは約6%であった。

実際に自治体では全国アンケート調査でも明らかなように建築設計を90%以上の割合で、価格競争入札によって発注している。プロポーザル方式は10%以下である。すなわちきわめて少ないプロポーザル方式で選ばれた建築作品が作品選集作品としてほとんど選ばれている。逆に圧倒的に多い価格競争入札で選ばれた建築作品は作品選集作品として選ばれることはきわめて少数だ。上記の結果から、優れた建築作品として認められるのはプロポーザル方式によるものが多いということが明らかになった。すなわち、価格競争入札による方式で優れた建築作品として認められるのは、きわめてまれなのである。すぐれた建築物を残すためには、価格競争入札ではきわめて難しいことが示されている。

④ 国立スタジアムの問題提起

2020年の東京オリンピック開催が決定し、2012年10月新国立競技場の改築に伴う「新国立競技場国際デザインコンクール」が行われた^[2-1-4~2-1-5]。これは従来のプロポーザルや設計コンペというものではなかった。また、国際コンペ（UIA基準）のプ

ロセスに則ったものではなかった。いうなれば設計の要求水準（プログラムやブリーフ）が十分に決まっていなかった段階で行われ、どちらかという形でのデザインコンペというものであった。そのため予算が提示されていたが、それに合わない形で設計が選定され、2つの理由により白紙に追い込まれた。（ア）周辺の環境にその形態デザインが合わないという景観的な理由、（イ）工事費見積が当初の2倍を超え巨大になりすぎた。もともとは（ア）の問題提起が建築雑誌誌上でなされ、その問題がネット上にも広がり、問題化した。また（イ）の問題がそれに加えて相乗的になり、多くのマスコミでも取り上げられる問題として発展していった。

その後、オリンピックに間に合わせるという理由で、設計会社と施工会社が一体となって（JVを組み）、建設を行うデザインビルド方式による設計施工コンペが行われ、結果的に先行したゼネコン2チームで競われた。国民的関心が高まる中、多くの提案が提出されることが期待されたが、それはかなわなかった。先行したゼネコン2チームの競争となってしまった。ここでは多くの優れたアイデアを競わせて、すぐれた公共建築をつくるという設計者選定コンペの原則が失われたといえる。今回の国立競技場の設計者選定はその選定システムによって公共施設の都市の景観に及ぼす影響や建設に多額の経費がかかるという点で、経済的にも社会的にも極めて重大な影響を及ぼすことを問題提起させた^[2-1-3]。

(2) 他国の知的生産者選定方法とその目的・戦略

① アメリカにおける選定

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。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）は設計等の専門性を強く訴え、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設計者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。価格は設計者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徐々に拡大した^[2-2-1~2-2-3]。

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州法等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^[2-2-4~2-2-5]。

② EU 諸国における選定

EU 加盟諸国は、EU 加盟国間で取り決められた EU 調達指令を施行するための国内法

を整備しなければならないとされている。EU 調達指令では多様な受注者選定方式が用意されており、個々の発注においてどの方式を用いるかは国や発注者の裁量による。ドイツなどでは QBS 方式が多く用いられているが、多くの国では品質、価格、技術的優位性等の総合評価、すなわち QCBS (Quality and Cost Based Selection) 方式が採用されることが多く、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。

EU 指令改正の議論において、EFCA (ヨーロッパ建設コンサルタント協会連合会) と ACE (ヨーロッパ建築家協議会) は、より品質を重視した調達とするよう求めた。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た^[2-2-6]。

このような EFCA 等の意見に沿って、EU 調達指令の大幅改正が 2014 年 4 月に行われ、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た。その後、2004/18/EC に代わる 2014/24/EU 公共調達指令、2004/17/EC に代わる 2014/25/EU 公益事業指令、そしてコンセッション契約に関して新たに 2014/23/EU コンセッション指令が制定された。EU 加盟国は、2 年後の 2016 年 4 月 18 日までにそれぞれの国内法によってこれらを施行することが求められた。

新たな 2014 年公共調達指令では、調達手続きが第 2 款公共調達制度 (TITLE II: RULES ON PUBLIC CONTRACTS) に規定された。公共調達における交渉や対話を拡大すべく、新たに交渉付き競争方式や技術開発連携方式が定められ、発注者は次の 6 つの方式から調達方式を選択することとなった。

- 1) 公開方式 (Open procedure)
- 2) 制限方式 (Restricted procedure)
- 3) 交渉付き競争方式 (Competitive procedure with negotiation)
- 4) 競争的対話 (Competitive dialogue)
- 5) 技術開発連携方式 (Innovation partnership)
- 6) 非公開交渉方式 (Negotiated procedure without prior publication)

2004 年 EU 指令と同様に、「公開方式」とは関心を有する者が誰でも入札することができる方式であり、「制限方式」とは関心を有する者が誰でも参加意思を表明しそのうち契約当局により招請された者だけが入札することができる方式である。

「交渉付き競争方式」においては、1 回目の入札の後に発注者は応札者と交渉を行う権利を有し、交渉を行った場合に交渉終了後に残った入札者が再度入札を行い、発注者は最終の入札結果に基づいて契約相手を決定する。発注者の裁量を大幅に増やすことによって、発注者が有用と考える場合に交渉を導入することを容易にしたものである。ヨーロッパでは、交渉を導入することが発注者側と企業側の双方に実質的な利益をもたらすと考えられ、この方式が広く利用されることが期待されている。

また、「競争的対話」とは、前述したように関心を有する者が誰でも参加意思を表

明し、契約当局が所要の要件に合致する代替案を検討する目的で認めた者と対話を行い、それに基づいて選ばれた者が入札を招請される手続きである。

「技術開発連携方式」は、発注者が公告により、企業側に対して、技術開発等の先進的取り組みを行ってサービス又は工事を提供する受発注者の協調的体制を提案することを求めるものである。受注者は、前述の交渉付き競争方式により選定する。

「非公開交渉方式」は、特許技術を活用する場合等の限られた場合に、事前に公開することなく契約当局が選定した者との交渉により契約を行う方式である。

このほか、2014年公共調達指令では、フレームワーク合意方式の活用や電子調達技術のさらなる導入、そして入札契約手続きに要する期間の短縮などが盛り込まれている。

落札基準は、従来同様、最低価格または発注者にとって最も経済的に有利な札としている。後者は「費用に対する価値」を求めようとする方式である。また、公開方式または制限方式において、不当な入札、または参加要件を満たさない入札が行われた場合等に、交渉付き競争方式を用いることができることを規定しているほか、公開方式または制限方式において、a)入札者がいない場合、適切な入札がない場合、b)技術的理由等により他に履行可能な者がいない場合、c)緊急を要する場合、d)同様の工事等を繰り返し行う場合等において、非公開で交渉手続きを用いることができることを規定している。

EU加盟国のうちイギリス、フランス、ドイツ、イタリア等の主要国においては、EU指令に整合した国内法が、2016年4月18日の期限までに制定・施行されている。

③ 中国・台湾における選定

中国においては、基本的に政府調達の設計者選定はコンペ方式である。大規模なものは国際コンペも多い。この場合、海外の設計者は方案設計、拡大初步設計という日本という基本設計までは単独でできるが、施工図設計という実施設計の領域は地元設計事務所との共同としなければならない。このような形式によって、中国政府はこの20年間で海外の設計デザイン技術の移転を図ってきた。近年では国内の設計事務所のみコンペも多い。設計コンペでは設計料も参考値として出すが、あくまでも案を選んでから、設計料については交渉方式で決定される。クライアント側の予算にあわなければ、次点の設計者と交渉する形である。設計コンペはそのプログラムづくり、審査員の推薦、コンペのマネジメント等は多くの場合民間のコンペ代理会社によって行われる。審査員は大学教授等が任命される場合が多い。

台湾においては「政府採講法」という法律によって、政府の調達を決めている。大きく分けると1. 勤務：人力で計算する作業等で設計等はここに属する。2. 工事：土木建築の建設等、3. 財物：市販の物品等。上記の調達について金額の大きさに3つのランクに分けられる。

- 1) 公告金額：勤務、工事、財物とも100万元
- 2) 査核金額：勤務は1000万元、工事、財物は5000万元

3) 巨額金額：勤務は2000 万元、工事は2億元、財物は1億元

公告金額の1/10 以下（10 万元以下）の場合、各政府機関のトップが直接業者を指名できる。それ以外は入札になる。また、入札の方式は勤務の発注は最有利標という方式、すなわちコンペ方式である。工事と財物は基本的に最低金額入札であるが、近年工事のレベルが低く、トラブルが頻発したため、工事も最有利標で決定される傾向にある。

また、台湾における政府発注の大きな公共施設の設計発注（ここでいう巨額金額）は国際コンペ方式がとられ、建築家の国家資格をもつものなら実績を問わずだれでも参加できるオープンコンペである。審査員も7人中2人は海外であるように、国際的に開かれている場合が多い。査核金額のものでも、国内のオープンコンペになる場合が多い。コンペの運営は政府内ではなく、コンペを運営する設計事務所をプロポーザル方式で選び、そのコンペ運営事務所が政府の委託を受け、コンペを取り仕切るという方式をとっている場合が多い。

3 現状の問題と改善の方向 我が国の知的生産者選定戦略の再構築

(1) 観光立国・文化産業立国・文化芸術立国をめざす我が国の課題

創造的で美しい環境形成は、国民の生活のための環境に付加価値を与え、生活をより豊かなものにし、国民の文化意識を高揚させる。また、地域の経済を活性化するなどの経済効果が期待でき、観光立国（観光庁）^[3-1-1]、文化産業立国（経済産業省）^[3-1-2]、文化芸術立国（文部科学省・文化庁）^[3-1-3]の基盤をつくるものである。国際的にも、日本の文化を世界に発信し、観光客誘致を支えるものであるから、我が国にとって重要な国家戦略として位置づけられるべきである。

創造的で美しい環境形成の事例には多様な展開がみられる。建築施設などによる点的なものとしては、国際コンペによって選ばれたシドニー・オペラハウスが代表例といえる。ヨーン・ウツソン設計のこのオペラハウスは、観光都市シドニーのシンボリック建築となり、1973年の竣工後わずか30年ほどで、人類の創造的才能を表現する傑作として世界遺産に登録されるに至っている（2007年）^[3-1-4]。オーストラリア全体のシンボルとして広く知られるようになり、多くの旅行者を集め、多大な経済効果を達成している^[3-1-5]。最近の事例として、スペインでは、産業空洞化が進む人口わずか35万人の古い工業都市ビルバオに開設されたグッゲンハイム美術館が、開館後の5年間で515万人もの来訪者を集め、「ビルバオ効果」「グッゲンハイム効果」などと称されている。その多くは域外（バスク州以外）や海外からの観光客であり、地域経済への貢献は非常に大きい^[3-1-6]。

こうした事例が示すように、我が国も創造的で美しい環境形成を国際戦略とすべきであり、知的生産者の公共調達を変えればそれは可能である。

(2) 我が国の経済的な環境価値の課題

我が国の建設物価はヨーロッパのみならず、中国等のアジアの諸外国に比較してきわめて高いといわれている^[3-2-1]。オリンピック施設でイギリスが9000億円、ブラジルが4500億円、日本は2～3兆円かかるだろうといわれている。例えば2万人のサッカー場がドイツでは50億円程度でつくられるのに、日本では100億円もかかっている。人件費の高騰等も言われているが、労働者の賃金等を比べても2倍というのはあまりにも過大であると言わざるを得ない。我が国の建築や建造物の環境としての構築環境（ビルトエンバイロメント）の質は極めて高いと評価されているが、その工事費は縮減の努力が必要である。我が国は地盤が軟弱であることが多く、地震を考慮しなければならないという高コスト要因があるが、質の高い設計が行われれば、もっと安価で、高品質な建築、建造物ができるはずである。それを実現できるようにするには、価格競争入札というような設計や技術力の質を問わない選定を止めなければならない。

(3) すぐれた知的生産者の輩出

20数年前、日本の大手建設系コンサルタントが海外進出において、欧米に惨敗した経験がある。それまで価格競争入札における談合や話し合いという、受注調整により仕事を獲得してきたために、コンサルタントのプレゼンテーション能力が欧米に比べ、極め

て稚拙であったと反省された。すなわちコンペ等の競争はさまざまなリスクを知的生産者に与えるが、技術力やデザイン力を向上させる機会でもある。逆に言えば、技術競争、プレゼンテーション競争がないところに知的生産者のイノベーションを推進する力はないともいえる。そういう意味ですぐれた知的生産者を生み出すためにも、知的な競争にさらす必要がある。競争から逃げては、競争力のある存在になることはできない。すぐれた競争力のある知的生産者を輩出することが、地域に、国に課せられているとあってよい。そのため、すぐれた知的生産者を輩出する社会システムとして現在の我が国の公共調達システムを変えるべきである。

(4) 知的生産者のコンペ方式、プロポーザル方式の総合的評価

国立スタジアムのように、形のみデザインコンペが行われる場合もある。しかし、デザインとは形のみを示すものではない。素材、構成、技術、形態、アイデア、空間を総合したものである。本来的には使いやすく、多くの人々に愛され、魅力的、美しく、安全な構築環境がつくられるシステムとしなければならない。総合的な評価が重要な時代となっている。そういう意味では多様な評価の中で、選ぶ側もより深く議論し、さまざまな構築環境の影響を推しはかり、最終的に選ぶ必要がある。我が国においては戦後の量的な時代は終わったといえる。高い質の環境価値をもつ構築環境が丁寧につくられる時代になっているといえる。そのためにも評価そのものにも大いに時間をかけ、総合的に評価されねばならない。従来、コンペ方式やプロポーザル方式の評価はデザイン的な側面が強調されてきたが、そのような美観的な側面はそれほど多くない。使いやすさという機能的な側面が比較的には大きい。また、魅力的で多くの人々が集まりやすいという集客性も機能的側面に取り入れられる。更に、丈夫で長持ちする建築という長寿命性は資源の有効活用として評価は大きい。少ない予算で高い品質を実現できるという点はこれからの我が国のきわめて大きな評価軸となろう。設計料の多寡による価格競争入札というきわめて簡便な対応により、現代日本では多く設計者が選定されている。そうではなく、選ぶ側も質的な評価をしっかりとできる選定組織を形成する必要がある。

(5) 知的生産者の公共調達改善による経済効果

すでにかかげた美観性、機能性、集客性、長寿命性、意欲喚起性、経済性などの総合的評価により知的生産者が選定され、その知的生産者による設計、デザインが行われることによって安くて高品質で、かつ多くの市民、国民が利用し、観光的な魅力をもつ環境が形成されることによって、きわめて高い経済波及効果が予想される。逆にいえば、価格競争入札による我が国の公共工事の質的低下による経済的損失は大きい。現在、いわゆる大手設計事務所といわれるところでも、かつては公共施設設計の受注に対しても営業部に多くの人材を擁していたが、大規模な施設設計受注はプロポーザル方式が多くなったため、営業担当人数は縮小傾向にあり、技術開発、プレゼンテーション等に多く振り分けられている。このような傾向が知的生産の産業的仕組みとしても、さらに拡大することが望ましい。知的生産者の公共調達のシステムによる経済波及効果の差異の研

究が行われる必要がある。

4 我が国の知的生産者の公共調達システムの改善

(1) 現行法の問題点 - 価格競争原則

日本の公共調達における契約については、国については会計法、地方公共団体については地方自治法に基本的な手続きが規定されている。

会計法では、契約締結の際は原則として価格競争入札に付さなければならないこととされており（29条の3第1項、29条の6第1項）、契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合、契約予定価格が少額である場合などには随意契約によることとされている（29条の3第4、5項）。性質又は目的から価格競争により難しい契約については、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者とする総合評価入札によることができる（29条の6第2項、予算決算及び会計令91条2項）。

地方自治法では、地方公共団体が締結する契約は、原則として一般競争入札によることとされ、一定の少額の契約締結の場合、性質又は目的が価格競争入札に適しない契約を行う場合など一定の場合に限り随意契約を行うことができることとされている（同法234条2項、地方自治法施行令167条の2第1項1及び2号）。性質又は目的から価格競争入札により難しいときは、価格その他の条件が地方公共団体にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者とする総合評価入札によることができる（地方自治法施行令167条の10の2第1項）。

これらの法令上は、価格を固定し品質で競わせるいわゆる企画競争入札、コンペ方式、プロポーザル方式等は、特定の相手方と特段の基準などに基づかず厳密な審査手続きなく締結する狭義の随意契約同様に、「随意契約」に該当することとなる。企画競争入札、コンペ方式、プロポーザル方式等は、実質的には公正で競争性も高い方式であるにも拘らず、法令の原則上はあくまでも価格競争が最優先であり、随意契約全般が劣後するかのごとく位置付けられているといえる。

このような価格競争原則は、公金支出を節約し、納税者の利益を守り、業務の執行費用を極力抑えるという観点からは合理性があるものであり、多くの公共調達がこの原則に依拠していることには理由がある。

しかし、いみじくも、法自身が、契約の性質又は目的が競争を許さない場合、性質又は目的が価格競争入札に適しない契約を行う場合には、価格競争入札によらないことができる旨規定しているように、およそあらゆる契約が価格競争入札になじむわけではない。

通常、契約が価格競争入札で行われることになじむ典型的な例は、物品やサービスの仕様を明確に特定することができ、それらの品質にほとんどばらつきがないことが予め想定できる場合ではないだろうか。具体的には、什器、パソコン、電話機、コピー機などのオフィス用品、オフィスの清掃などの単純な役務、内容が定型的な公共工事などであろう。

これに対して、例えば、公的機関の政策決定に関する高度の調査や分析、地域キャラ

クターやイメージ音楽などに関するデザインや作曲の選定などについて、価格競争入札で選定することは通常考えにくい。なぜならば、調査や分析、デザインや作曲は、具体的な仕様を発注側が詳細かつ精密に策定し、誰が受注しても同じだけの品質を確保する前提で、価格だけの競争を行わせて、実際に優れた品質の成果を得ることが想定しがたいからである。

多くの知的労働や専門的サービスは、仕様書などの形で機械的一律に記述しきることが困難である。一定の必須の品質は要求した上で、予算制約の範囲内で、できるだけ高度で有意義な品質の成果を得たい、というのが多くの良心的な発注者の通常の発想ではないだろうか。

この意味で、仕様を固定することがなじまない業務を知的生産と位置付けた上で、そのような知的生産に関する発注については、求める基本的な性能を示したうえで、詳細かつ精密な仕様は発注者側があえて示すことなくむしろ提案者に委ね、一定の想定される合理的な発注価格を示した上で、その価格制約の中で最も性能の優れた提案をした者を選定する、というプロセスをむしろ原則とすることは、むしろ限られた公的予算のより適切な執行であり、国民や自治体住民への責任をよりの確に果たすことになる。

建築デザインについても、小規模で機能さえ満たせば他に一切要求事項がないというような定型的庁舎などではともかく、例えば、大規模な劇場、美術館、図書館、学校、スポーツ施設などでは、建築物のデザインによって、施設の集客力には大きな差が生じうる。ランドマーク的なデザインとして一定の評価が定まれば、シドニーのオペラハウスがそうであるように、わざわざその建築デザインを見学するためにその都市を訪れる者が増大し、都市の経済活力の源泉ともなりうる。

このような建築設計の優劣次第では大きく公共の利益が左右される場合があるにも拘らず、現在の地方公共団体の運用では、一律に「設計料の多寡」による価格競争入札で多くの建築デザインを決する団体が多い。これでは、一見安くついているようで、実ははるかに大きな地域活力の伸長という大きな利益を失っているかもしれない。

特に小さな地方公共団体などでは、デザインという性能の優劣をきちんと判定する審査体制が整っていないことも多く、事務的にも一定の手数が発生することから、やむを得ず価格競争入札に流れがちであることは理解できるが、多くの団体にとっては、やはり法の価格競争入札に対する例外的な手法を取ることにについての障壁がきわめて高いといわれる。

例外たる契約方式を取るための説明責任を個別に議会、市民などに対して果たしていくことにはかなりの労力がかかるともいわれる。

これに対して、法律上は、例外とはいえ、要件を満たせば企画競争入札、コンペ方式、プロポーザル方式等も可能なのだから、わざわざ法の原則を変更する必要はない、という議論もありうるかもしれないが、法律上価格競争入札以外のプロポーザル方式等を行ってもよい旨何とか読めることと、むしろ一定の場合には、価格競争入札を例外とし、価格でなく品質そのものや創意工夫を競わせるべきである旨を法に明記してあることとは、契約担当者に対して与える安心感、影響がまったく異なる。

価格と品質を総合勘案する建前の総合評価入札によって優れた品質を適切に確保できると考える向きもあるかもしれないが、妥当でない。既に日本学術会議 2014 年提言で論じられているように、総合評価入札は、価格要素と品質要素のウェイト付けの割り振り基準の設定・運用に恣意性が混入しやすいこと、予め基準を予測できない受注者に多大な負担を生じさせて、品質本位の提案を行うことへの躊躇を生じさせること、予定価格制度の厳格な制約も相まって応札者に価格を抑える誘引が一層生じること、無数に存在する価格と品質の組み合わせについて、基準や両者の換算のされ方を知りようのない応札者に極めて高いリスクを強いることなどから見て、透明性、客観性を欠くのみならず、専門性、創造性の高い業務に適用することには問題が多いのである。

(2) 法的対応の必要性 — 会計法・地方自治法の改正

このような状況を踏まえれば、現行法の価格競争入札原則に関する規定について、一定の場合にはむしろ品質や創意工夫を競わせる方式を原則とする旨、法に明記することが妥当である。現行の会計法や地方自治法の規定も、契約の目的又は性質が価格競争入札に適しない場合には随意契約によることができる旨の抽象的な要件にとどまっており、契約の目的が価格競争入札に適しない場合、あるいは契約の性質が価格競争入札に適しない場合とは、具体的にどのような場合であるのか、条文の規定のみでは必ずしも判然としない。

また、これらの要件を満たす場合に随意契約によることが「できる」と規定するのみであるので、法文上は契約の目的や性質が価格競争入札に適しない場合でも依然として価格競争入札を行うことも可能であるかのごとく読めてしまうが、果たして法が「価格競争入札に適しない場合」にもあえて「価格競争入札による」ことを求めているといえるのか、不明確でもある。このような規定である以上、仮に価格競争入札に適しないような物品やサービスの調達に関しても、現場の運用担当者としては、企画競争入札、コンペ方式、プロポーザル方式等が妥当であると考えても、あくまでもそれらによることが「できる」にすぎないのだから、あえてその説明責任を果たしてまで例外措置に踏み切ることが容易ではないともいえる。

さらに、法では、価格競争入札以外は、すべて「随意契約」として一括りにしているが、現行法上の随意契約には、企画競争入札、コンペ方式、プロポーザル方式等も広く含まれており、必ずしも不透明で競争性のないものばかりではない。これらについても、正面から法で明確に位置付けて、随意契約一般があたかも望ましくない方式であるかのごとく誤解を与えかねないような現行法の分類をさらに精密化することが適切である。具体的には、「競争」の概念に「品質」や「性能」に関する「競争」も包含することとし、価格のみならず品質による競争も競争性の発揮であることを明確にするべきである。

したがって、法に、具体的に契約の目的や性質が価格競争入札に適しない場合とはどのような場合であるのか、想定される具体的な契約について明確に規定するとともに、そのような場合には、価格競争入札はむしろ妥当でなく、一定の妥当な業務に見合った価格の上限制約を前提とし、その範囲で価格を固定した上での企画競争入札、コンペ方

式、プロポーザル方式等を取ることを原則とする旨を規定することが妥当である。

ファーストベストは、会計法、地方自治法そのものを改正して、現実の公共調達の実態に即して、まさに契約が価格競争入札になじむ場合にはそのように、契約が価格というよりは品質での競争になじむ場合にはそのように、契約方式の原則を整理することである。

セカンドベストとして、一定の知的作業や創造性が必要な公共調達について、会計法・地方自治法の原則とは異なる特別法を制定することも考えられるであろう。

公共工事品確法（公共工事の品質確保の促進に関する法律）は、公共工事の品質確保に関する基本理念等を定め、公共工事の入札における落札基準として価格及び品質を総合的に評価することを求め、公共工事に関する調査及び設計についても公共工事に準じることとしているが、会計法及び地方自治法に対する特別法とはなっていない。すなわち、公共工事等の調達について、会計法及び地方自治法よりも優先して適用される法律とはなっていない。公共工事品確法をさらに改正して建築デザインなどを含む幅の広いものに改めたうえで、会計法及び地方自治法に対する特別法として位置づけるか、あるいは、知的作業や創造性が必要な業務の調達に関する法律を別途つくってそれを会計法及び地方自治法に対する特別法として位置づけることが考えられる。もっとも、ファーストベスト、セカンドベストのいずれの場合でも、公共調達に関して不当に高い対価による調達を行うべきでない、という原則に服するべきことは前提であり、業務の種類や内容、達成の難易度等に応じて適切な価格での調達とするべきことは当然である。

5 提言

以上論じてきたことを踏まえ、知的生産者の公共調達に関しては、優れた品質を確保するため、次のような会計法・地方自治法の改正等を図るべきである。

(1) 知的生産業務についての価格競争入札の排除

知的生産業務、すなわち高い技術力、デザイン力、創造力を要するサービス（役務）の分野における定型的で仕様の確立した作業ではない「品質の側面が重要な知的・芸術的業務」は価格競争入札によることができず、コンペ方式、プロポーザル方式等品質を公正に競わせる方式を取らなければならない旨を明文に規定するべきである。

「品質の側面が重要な知的・芸術的業務」としては、企画、計画、コンサルテーション、設計、デザイン、技術、芸術活動等、高い品質ないし独自性によって価値の発揮を目指すことが妥当である業務が想定できる。

(2) 価格競争に適しない場合における価格競争入札の排除

一定の場合に価格競争によらないことが「できる」という現行法規定は、本来適切ではない場合にも価格競争入札によることを適法とする趣旨であり、不適切な裁量を発揮させることにつながっている。このため、価格競争に適しない場合には、価格競争入札によることは「できない」旨の規定に改正するべきである。

(3) 審査基準や体制の指針

審査の基準、体制などについても一定の公正で適正な指針を法で提供すべきである。

(4) 会計法・地方自治法又は特別法による対処

仮に、会計法・地方自治法の改正によることができない何らかの事情がある場合は、上記同様、一定の高い品質ないし独自性によって価値の発揮を目指すことが妥当である契約類型について、価格競争入札ではなく、企画競争入札、コンペ方式、プロポーザル方式等を原則とする旨の特別法を制定すべきである。

<用語の説明>

知的生産

高い技術力、デザイン力、創造力を要するサービス（役務）。具体的には企画、計画、コンサルティング、設計、デザイン、技術、芸術活動等を指す用語として本文書では用いている。

1969年、当時京都大学教授であった梅棹忠夫氏が上梓した著書『知的生産の技術』で初めて“知的生産”という言葉が使われた。

「ここで知的生産とよんでいるのは、人間の知的活動が、なにかあたらしい情報の生産にむけられているような場合である、とかんがえていいであろう。この場合、情報というのは、なんでもいい。知恵、思想、かんがえ、報道、叙述、そのほか、十分ひろく解釈しておいていい。つまり、かんたんにいえば、知的生産というのは、頭をはたらかせて、なにかあたらしいことがら一情報を、ひとにわかるかたちで提出することなのだ、ぐらいいかんがえておけばよいだろう。」と定義づけている。

本文書では、「知的生産」という言葉を職能という領域の中で捉えて定義した。

設計、デザイン

ここでは、設計とデザインの意味を以下のように使い分けている。ここでいう設計とはデザイン（意匠）のみならず、構造・設備等のエンジニアリングの設計を含んだ概念である。建築設計、土木設計、都市設計、造園設計というように、主に工学的な分野において用いられる。デザインとは意匠、図案、造形というようにエンジニアリングの要素を含まない形態的な概念でとらえ、芸術系的な分野において用いられる

知的生産者

上記の行為、業務を行う者（個人・組織）。具体的には企画者、プランナー、コンサルタント、設計者、デザイナー、技術者、芸術家等。

公共的知的生産

公共事業として行われる知的生産行為

公共調達

国、地方公共団体などの公的機関が税金などの公の資金を用いて公のために必要な物品を購入したり、サービスの提供を受けたり、建設工事を請負に出したりすること。

価格競争入札

一般競争入札または指名競争入札において、会計法・地方自治法の原則通り価格競争による場合を価格競争入札という。

一般競争入札

公告によって不特定多数の者を誘引して、入札により申込をさせる方法により競争に付して契約相手を選定して契約を締結する方法をいう。会計法・地方自治法では、ここで最低価格の申込をした者を選定し契約を締結するのが原則としているが、例外的に、価格のみによらず発注者にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定しその者と契約を締結する総合評価落札方式によることができることとしている。

指名競争入札

発注者が適切と認める特定多数を指名し、その特定の参加者をして入札の方法によって競争に付して契約相手を選定して契約を締結する方法をいう。この場合も一般競争入札と同様に、例外的に、価格のみによらず発注者にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定しその者と契約を締結する総合評価入札によることができる。

総合評価入札

一般競争入札または指名競争入札において、価格のみによらず発注者にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定しその者と契約を締結する方式をいう。

随意契約方式

入札によらず、任意に適当と思われる相手方を選んで結ぶ契約をいう。わが国の会計法・地方自治法には、これ以外には一般競争入札と指名競争入札しか規定されていないため、コンペ方式、プロポーザル方式を行う場合は、技術による競争を経たうえで会計法または地方自治法の随意契約の規定を適用している。狭義には随意契約にはこれらを含まない。

企画競争入札

発注者の求めに応じて、アイデア、プラン等をまとめた企画提案書によって、その知的生産業務を遂行する者として、知的生産者を選定する方法（プロポーザル方式、コンペ方式を含む）

コンペ方式（コンペティション方式・設計競技）

発注者側が事前に用意した設計の条件に対して応募者が設計案を提出し、その優劣を競う方式。設計案を選定し、その提案者を設計者に指名する。コンペはコンペティションの略であり、設計競技と訳される。

プロポーザル方式

発注者の求めに応じて提出されるプロポーザル（提案書）を評価し、設計者を選定する方式。設計案ではなく、設計を委託するにふさわしい組織と人を設計者として選定する。プロポーザルはしばしばプロポと略され、企画提案と訳される。

QBS方式 (Quality Based Selection または米国では Qualifications-Based Selection、 資質評価方式)

技術等の品質の観点から最も適切な資質を有する者を選定し、交渉により公正で適正な価格による業務契約を行う手続きである。

アメリカで普及している方式で、設計者の能力と実績で選定する。そのため、応募設計者の資質や実績を示すものの提出を求めたり、さらに技術提案の審査や設計者との面接などを実施し、設計者を選定する。

PFI方式

Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することで、効率化やサービスの向上を図る公共事業の手法。(PFI法に基づく事業)

フレームワーク合意方式

ある期間内の発注予定案件に関する契約額や場合によって予定数量などについて、発注者側と受注者側があらかじめ包括的に合意する方式である。発注者側・受注者側のそれぞれ単独・複数のいずれでもよい。

コンセッション

施設の所有権等を移転せず、民間事業者に建設や運営などに関する権利を長期間にわたって付与する方式

<参考文献>

1 はじめに - 知的生産者の公共調達に関わる法整備の提案

[1-1]木下誠也：公共調達解体新書（一般財団法人 経済調査会）、2017

[1-2]日本学術会議 土木工学・建築学委員会 デザイン等の創造性を喚起する社会システム検討分科会：提言 知的生産者選定に関する公共調達の創造性喚起、平成 26 年（2014 年）9 月 30 日

2 提言の背景

(1) 我が国の知的生産者選定の実態とその問題点

[2-1-1]国土交通省、2. 地方整備局等工事契約状況等（港湾空港関係を除く）、国土交通省直轄工事契約関係資料 平成 28 年度版（27 年度実績） p. 88（IV-3 平成 27 年度 契約方式別・業種別契約状況）
URL：<http://www.mlit.go.jp/common/001150900.pdf>

[2-1-2]日本学術会議 土木工学・建築学委員会 デザイン等の創造性を喚起する社会システム検討分科会：付録 1 自治体の設計・コンサル発注の状況についてのアンケート結果提言、知的生産者選定に関する公共調達の創造性喚起、平成 26 年（2014 年）9 月 30 日、pp. 45-54

[2-1-3]日本学術会議 土木工学・建築学委員会 デザイン等の創造性を喚起する社会システム検討分科会：付録 3 日本建築学会 作品選集(過去 5 年分入選作品)の調査結果、知的生産者選定に関する公共調達の創造性喚起、平成 26 年（2014 年）9 月 30 日、pp. 56-57

[2-1-4]上杉隆：悪いのは誰だ！新国立競技場（扶桑社新書）、2015

(2) 他国の知的生産者選定方法とその目的・戦略

[2-2-1]Julia Wise: Federal Acquisition Regulation: Application of the Brooks Act to Mapping Services; Analysis of Comments, The Federal Register, 2005

[2-2-2]QBS Colorado: Qualifications-Based Selection (QBS), <http://www.qbscolorado.org/index.html>

[2-2-3]Qualifications-Based Selection (QBS): <http://www.qbscolorado.org/pdf/SchwartzQBShistory.pdf>

[2-2-4]ACEC: Government Advocacy-Key Legislative Priorities: Qualifications-Based Selection,
<http://www.acec.org/advocacy/committees/10priorities/qualifications.cfm>

[2-2-5]ACEC: Survey of State QBS Laws and Registration Boards-2009

[2-2-6]efca: Changes urged for procurement policy and regulation to better support global quality, 2011

3 現状の問題と改善の方向 我が国の知的生産者選定戦略の再構築

(1) 観光立国・文化産業立国・文化芸術立国をめざす我が国の課題

[3-1-1]観光庁：観光立国推進基本法 <http://www.mlit.go.jp/kankocho/kankorikkoku/>

[3-1-2] 経済産業省：「文化産業」立国に向けて－文化産業を21正規のリーディング産業に－、平成22年6月、経済産業省 URL: http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/seisan/cool_japan/001_16_00.pdf

[3-1-3] 文化庁：文化芸術立国中期プラン～2020年に日本が、「世界の文化芸術の交流のハブ」となる～、平成26年3月 URL: http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/pdf/plan_2.pdf

[3-1-4]それまでに登録された世界遺産の中で年代的に最も新しいものとなった。

[3-1-5]シドニー・オペラハウスの直接的な経済効果を評価するデータはないようであるが、オーストラリアではオフ・シーズンである5月後半から6月前半までの2～3週間程度開催される光と音の祭典 Vivid Sydney では、オペラハウスとハーバーブリッジを中心とする市内のライトアップにより80万人の来場者を集めている(2013年)。2012年の来場者のうち25,000人は州外や外国からの旅行者であり、約150ヶ国のメディアが集まる等、約10億ドルの経済効果があったという。
一般財団法人自治体国際化協会シドニー事務所：オーストラリアにおける観光政策 (Clair Report No. 399)、p. 25、2014. 4. 18

[3-1-6]ただし、これは、国際会議場、コンサートホール、地下鉄、トラムなど一連の大

規模都市再生プロジェクトの一環をなすものであり、点的施設の事例というより地区や地域に面的に広がる事例として位置づけられるべきものである。

吉本光宏：芸術文化で再生を図る欧州のクリエイティブ・シティ ビルバオ、ナント、アムステルダムを中心に、調査季報 154、pp. 35-39、2004 年 3 月（横浜市政策局政策課）

(2) 我が国の経済的な環境価値の課題

[3-2-1] 各国の企画や基準法が異なり、気候や風土が違ふし、耐震設計への要求度も頃なり、建物発注者の要求条件、設計様式、習慣等の違いにより、各国の建物の内容が同じでないため、各国の建設コストを全く同じベースで比較することは実質的に不可能に近いとしつつ、1994 年 7 月時点での米国シカゴ市（全米建築単価の平均都市）における建築コストを 100 として算出した建築コスト指数を示している。日本は 230.0、英国は 119.0、フランスは 139.0、ドイツは 158.5、ブラジルは 73.0 であるという。なお、出典を「ワールドアーキテクチャ 1995・4月号」とするが、原典の確認はできていない。

(株)サトウファシリティーズコンサルタント：各国の建築コストと工事発注調達方式の現状（海外建設事情シリーズ（I）） URL：<https://www.sfc-net.co.jp/wp/wp-content/themes/sfc/pdf/430/cost01.pdf>

<参考資料>

知的生産者の公共調達検討分科会審議経過

平成 27 年

- 3月30日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第1回）
 - 委員長・副委員長の選出
 - 分科会の活動方針について
- 5月27日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第2回）
 - 分科会委員の構成について
 - 情報収集と討議のための論点整理
- 7月27日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第3回）
 - 会計法における入札の仕組みについて（財務省）
 - 地方自治法における入札の仕組みについて（総務省）
- 9月16日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第4回）
 - 知財への投資としてのデザインについて
（ゲスト 一橋大学大学院商学研究科 鷲田祐一教授）
 - 提言書の目次案の検討
- 10月9日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第5回）
 - 公共工事品確法改正を含む最近の公共調達の動向について（国土交通省）
 - 提言書の目次と原稿作成の方針について
- 12月25日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第6回）
 - 提言書第一次案作成

平成 28 年

- 4月20日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第7回）
 - 提言書主要項目の討議
- 7月13日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第8回）
 - 提言書の主要項目について
- 8月30日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第9回）
 - 提言案についての討議
- 10月24日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第10回）
 - 提言案についての討議（2）
- 12月5日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第11回）
 - 提言案についての討議（3）

平成 29 年

- 3月3日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第12回）
 - 提言案についての討議（4）
- 5月8日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第13回）

○提言案についての討議（5）

6月16日 知的生産者の公共調達検討分科会（第23期・第14回・メール審議）

○公開シンポジウム「設計者・コンサルタントを対価の多寡で選んで良いのか 知的生産者の公共調達に関わる法整備 ―会計法・地方自治法の改正―」について承認

○月○日 日本学術会議幹事会（第○回）

○提言「知的生産者の公共調達に関わる法整備―会計法・地方自治法の改正―」について承認

提言等の提出チェックシート

このチェックシートは、日本学術会議において意思の表出（提言・報告・回答、以下「提言等」という）の査読を円滑に行い、提言等（案）の作成者、査読者、事務局等の労力を最終的に軽減するためのものです。

提言等（案）の作成者は提出の際に以下の項目をチェックし、提言等（案）に添えて査読時に提出してください。

	項目	チェック
1. 表題	表題と内容は一致している。	○1. はい 2. いいえ
2. 論理展開 1	どのような現状があり、何が問題であるかが十分に記述されている。	○1. はい 2. いいえ
3. 論理展開 2	特に提言については、政策等への実現に向けて、具体的な行政等の担当部局を想定している（例：文部科学省研究振興局等）。	○1.部局名： 財務省・総務省 2. 特に無い
4. 読みやすさ 1	本文は 20 ページ（A4、フォント 12P、40 字×38 行）以内である。※図表を含む	○1. はい 2. いいえ
5. 読みやすさ 2	専門家でなくとも、十分理解できる内容であり、文章としてよく練られている。	○1. はい 2. いいえ
6. 要旨	要旨は、要旨のみでも独立した文章として読めるものであり 2 ページ（A4、フォント 12P、40 字×38 行）以内である。	○1. はい 2. いいえ
7. エビデンス	記述・主張を裏付けるデータ、出典、参考文献をすべて掲載している。	○1. はい 2. いいえ
8. 適切な引用	いわゆる「コピペ」（出典を示さないで引用を行うこと）や、内容をゆがめた引用等を行わず、適切な引用を行っている。	○1. はい 2. いいえ
9. 既出の提言等との関係	日本学術会議の既出の関連提言等を踏まえ、議論を展開している。	○1. はい 2. いいえ
10. 利益誘導	利益誘導と誤解されることのない内容である。	○1. はい 2. いいえ
11. 委員会等の趣旨整合	委員会・分科会の設置趣旨と整合している。	○1. はい 2. いいえ

※チェック欄で「いいえ」を記入した場合、その理由があればお書きください

記入者（委員会等名・氏名）：知的生産者の公共調達検討分科会 委員長 仙田 満

参考： 日本学術会議会長メッセージ、「提言等の円滑な審議のために」（2014年5月30日）。

<http://www.scj.go.jp/ja/head/pdf/140530.pdf>