

都市計画業務における発注方式の改善に関する提言



平成 14 年 4 月

社団法人 都市計画コンサルタント協会

東京都千代田区平河町2-12-18

TEL 03-3261-6058

FAX 03-3261-5082

目 次

| | |
|------------------------|---|
| はじめに | 1 |
| 第1章 都市計画業務の特質 | 2 |
| 1 都市計画業務の概要 | 2 |
| 2 業務の具体的な事例 | 2 |
| 第2章 都市計画業務の発注方式の現状と問題点 | 3 |
| 1 都市計画業務の発注方式の現状 | 3 |
| 2 都市計画業務の発注方式の問題点 | 4 |
| 第3章 都市計画業務の発注方式の改善案 | 5 |
| 1 技術力評価による発注 | 5 |
| 2 具体的な発注方式の提案 | 5 |
| 2 - 1 プロポーザル方式の拡大と改善点 | 5 |
| 2 - 2 随意契約の活用 | 7 |
| 2 - 3 設計競技方式 | 7 |
| 2 - 4 価格競争方式の改善について | 7 |
| おわりに | 8 |

はじめに

社団法人都市計画コンサルタント協会は、都市計画業務を主要事業とするコンサルタント企業から構成されています。

今日の都市計画コンサルタント業務は、都市化社会の進展する中であって、情報化、国際化、少子高齢化等の社会情勢の変化とともに、これまでの街づくり事業に関連する業務のみならず、より広い範囲にわたるさまざまな都市問題を対象としています。

その業務の内容は、従来からの都市・地域の開発整備、環境保全のほか、ストックの増大を反映して都市の再生、都市施設の有効活用といった業務も増大しています。また、都市の安全で快適な環境整備・都市アメニティーの獲得、さらには地域の歴史や文化といった、いわばソフト面を大切にしたい計画も重要な業務となってきています。

平成 13 年 5 月に新都市計画法が施行され、地方自治体が主体となる都市計画、住民参加型の都市計画の制度が整備されたのを契機に、この仕組みを有効に活用した新たな都市計画・街づくりが始まっております。

これらの業務の推進は、行政が中心であるだけでなく、住民や民間企業、NPOの参加や活用といった変化があり、我々都市計画コンサルタントは、計画の作成、その誘導・啓蒙等様々な面で時代の求める新しい役割に積極的に取り組むことを求められております。

このような状況下にあって、我々都市計画コンサルタントは、それぞれの持つ専門技術を生かして多様化する業務に取り組み、その役割を果たしたいと考えておりますが、その業務の大半が官公庁からの発注によっている状況のもとでは、官公庁でとられている発注方式が、真にその業務を行うにふさわしいコンサルタントを選定する方式として適切であるか否か、ということが重要なかわりを持って参ります。

今日、各方面で業者選定方式を改善すべく多くの試みが行われております。当協会におきましても、このたび会員が主たる業務としております都市計画業務の特質を明らかにし、発注方式の現状についての問題点の抽出と改善の方策の検討を行い、総合的かつ創造的な業務である都市計画業務の発注方式の改善策について、ここに提言としての取りまとめを行いました。

第1章 都市計画業務の特質

1 都市計画業務の概要

官公庁の都市計画・都市整備担当の部局は多種多様な業務を行っており、従ってそこからコンサルタントへ発注される業務も多種多様であります。その中で、今回の提言の対象とするものは、必ずしもこれらの都市関連部局から発注される全ての業務ではなく、都市計画に関する高度の知識・経験を有する専門家が行うことが求められる業務、例えば政策立案、基本構想・基本計画の立案、業務実施に向けての総合調整等の広義の計画分野の業務を対象としております。この種の都市・地域に関する計画業務は都市計画担当部局だけでなく、企画担当部局・公共工事担当部局、地方公共団体以外の諸官公庁・公団・公社等についても同種の業務の発注がありうるものと考えております。

これらの業務に共通している特質は、単体の施設・単一の事象を対象とするものではなく、多面的な要素の関わる複合的業務であるということです。単一の施設に関する工学的な計画・設計業務は技術的・経済的合理性を追求していけば、おのずから成果品の出来・不出来の幅は狭まり、その客観的な評価も比較的になり得ます。これに比べて都市計画に関する業務は複合的であるがゆえに課題に対して複数の解答が存在しえます。

規格化されたマニュアルに従って作業をすれば、ある水準の成果が得られるというものではなく、業務担当者毎に異なった成果が出てきます。これに対する評価は正か誤かという評価ではなく、業務発注者が期待するものに十分に答えているか否かという質の違いとなって現れます。従って、その成果の出来映えの良否は、発注者が、あらかじめ、その業務の目的を適確に認識し、それにふさわしい最適な業務担当者を選定したかということにかかってきます。

2 業務の具体的な事例

都市計画・街づくり担当部局で行われる業務のうち、地上測量、地質調査、土地利用・交通量等の現況調査、単純な構造物の詳細設計等の作業を除く計画・設計に関する業務の多くの部分、住民対応等の業務は全て今回の提言の対象と考えていますが、幾つかの代表事例を掲げます。

都市・地域の総合的な整備に関する長期計画、法定都市計画マスタープランの作業
土地利用計画、地域・地区に関する詳細な都市計画、コミュニティー計画
都市の景観計画、アーバンデザイン
住宅地・工業団地整備計画
総合交通体系、道路網ネットワークの計画
中心市街地活性化計画、商業活性化計画

観光・レクリエーション計画
 緑のマスタープラン、都市緑化計画
 市街地整備基本計画、面整備事業プログラム
 区画整理、再開発等の街づくり事業の計画
 市街地の総合的な水処理計画、排水計画
 公園・緑地計画、スポーツ・レクリエーション施設計画
 都市の環境保全計画、防災計画
 住宅マスタープラン、居住環境改善関連の計画

第2章 都市計画業務の発注方式の現状と問題点

1 都市計画業務の発注方式の現状

平成11年度の「建設コンサルタント業務の受注実績」(平成13年9月建設コンサルタント関係団体連絡協議会発行)によると、発注機関別の契約方式別発注金額および発注件数は、以下の通りです。

機関別契約方式別金額及び件数

単位：受注金額は百万円
()は構成比率(%)

| | | 国の機関等 | | | | | 地方公共団体 | | | | |
|-------------|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 |
| 特命随意契約 | 件数 | (25.2) 5,498 | (29.4) 5,644 | (29.8) 5,899 | (29.9) 6,445 | (22.5) 5,634 | (9.6) 6,432 | (15.3) 9,183 | (17.5) 10,569 | (15.7) 9,995 | (11.4) 7,244 |
| | 受注金額 | (28.0) 80,918 | (26.8) 86,216 | (22.5) 66,322 | (20.2) 56,091 | (20.8) 64,082 | (12.7) 65,289 | (12.8) 58,551 | (11.4) 51,527 | (8.8) 40,373 | (8.7) 39,286 |
| 小額随意契約 | 件数 | (7.6) 1,655 | (-) | (-) | (-) | (11.1) 2,770 | (6.4) 4,276 | (-) | (-) | (-) | (7.1) 4,502 |
| | 受注金額 | (0.6) 1,722 | (-) | (-) | (-) | (0.7) 2,187 | (-) | (-) | (-) | (-) | (0.6) 2,964 |
| 公募型プロポーザル | 件数 | (0.2) 39 | (0.1) 18 | (0.1) 22 | (0.2) 40 | (0.2) 42 | (-) 12 | (0.1) 27 | (0.1) 42 | (0.1) 72 | (0.0) 23 |
| | 受注金額 | (0.3) 771 | (0.1) 322 | (0.4) 892 | (0.4) 1,086 | (0.3) 997 | (-) 163 | (0.1) 230 | (0.1) 259 | (0.1) 594 | (0.0) 117 |
| 簡易公募型プロポーザル | 件数 | () () | (0.1) 24 | (0.1) 23 | (0.1) 30 | (0.4) 92 | (-) () | (-) 9 | (-) 7 | (-) 16 | (0.0) 8 |
| | 受注金額 | () () | (0.2) 472 | (0.3) 719 | (0.3) 776 | (0.8) 2,374 | (-) () | (-) 89 | (-) 41 | (-) 174 | (0.0) 92 |
| 標準プロポーザル | 件数 | (0.7) 161 | (0.6) 112 | (0.5) 104 | (1.6) 336 | (2.1) 520 | (0.2) 123 | (0.1) 86 | (0.2) 108 | (0.2) 129 | (0.1) 94 |
| | 受注金額 | (1.4) 4,007 | (1.0) 2,498 | (0.8) 1,910 | (2.5) 6,746 | (3.4) 10,558 | (0.3) 1,673 | (0.2) 848 | (0.2) 881 | (0.2) 907 | (0.2) 1,065 |
| 公募型競争入札 | 件数 | (0.3) 78 | (0.2) 49 | (0.4) 74 | (0.7) 161 | (0.2) 58 | (-) 34 | (-) 3 | (0.1) 68 | (0.2) 135 | (0.0) 19 |
| | 受注金額 | (0.7) 1,979 | (0.4) 1,005 | (0.6) 1,481 | (1.3) 3,583 | (0.4) 1,331 | (0.1) 304 | (-) 49 | (0.1) 590 | (0.3) 1,358 | (0.5) 232 |
| 簡易公募型競争入札 | 件数 | () () | (0.3) 52 | (0.3) 54 | (0.2) 51 | (0.7) 186 | (-) () | (-) 1 | (-) 10 | (-) 9 | (0.0) 5 |
| | 受注金額 | () () | (0.5) 1,118 | (0.5) 1,202 | (0.5) 1,258 | (1.1) 3,524 | (-) () | (-) 60 | (-) 215 | (-) 101 | (0.0) 87 |
| 指名競争入札 | 件数 | (66.0) 14,428 | (69.3) 13,317 | (68.8) 13,616 | (67.2) 14,477 | (57.0) 14,288 | (83.8) 56,328 | (84.5) 50,883 | (82.1) 49,591 | (83.8) 53,471 | (74.4) 47,036 |
| | 受注金額 | (65.0) 199,037 | (71.0) 175,261 | (74.9) 184,203 | (74.9) 204,128 | (66.3) 204,578 | (85.2) 441,620 | (87.1) 405,466 | (88.2) 400,028 | (90.5) 416,618 | (81.8) 371,612 |
| 一般競争入札 | 件数 | () () | () () | () () | (-) 2 | (5.8) 1,456 | (-) () | (-) () | (-) () | (-) 1 | (6.9) 4,365 |
| | 受注金額 | () () | () () | () () | (-) 24 | (6.2) 18,932 | (-) () | (-) () | (-) () | (-) 5 | (6.3) 38,216 |
| 合計 | 件数 | (100.0) 21,859 | (100.0) 19,214 | (100.0) 19,792 | (100.0) 21,542 | (100.0) 25,046 | (100.0) 67,205 | (100.0) 60,192 | (100.0) 60,395 | (100.0) 63,828 | (100.0) 63,296 |
| | 受注金額 | (100.0) 288,434 | (100.0) 246,891 | (100.0) 245,729 | (100.0) 272,692 | (100.0) 308,563 | (100.0) 512,512 | (100.0) 465,293 | (100.0) 453,541 | (100.0) 460,130 | (100.0) 453,670 |

契約方式は、国の機関等及び地方公共団体では、依然指名競争入札方式が主流を占めている。

プロポーザルは、国の機関では建設省等、公団、事業団が主で、平成5年から平成9年までの件数は、140件~200件程度で推移していたが、平成10年、および、平成11年には各々200件の増加となった。

国土交通省（旧建設省）においては、平成9年に「公共工事の品質確保等のための行動指針」を定め、「建設コンサルタントの選定は単純な測量、地質調査等の業務を除いて、原則として、プロポーザル方式を適用する」とされていますが、平成11年度時点までは顕著な変化は見られません。その後、高額の案件、非定型的な案件を中心に、従来の指名競争入札方式からプロポーザル方式への転換を積極的に進めていますが、案件総数における比率は未だ顕著な増加は見られません。

都市計画部門については、新都市計画法に基づく都道府県が作成する都市計画マスタープランの策定業務等でプロポーザル方式の試みが行われ始めたという段階で、企画的要素の強い業務でも競争入札によることが多いのが現状であります。

2 都市計画業務の発注方式の問題点

上述のように都市計画業務に関する発注方式は、ごく一部にプロポーザル方式が試行的に採用されている以外は、ほとんどの案件が指名競争入札方式による価格競争により決定されています。

この価格競争による発注方式では、都市計画の業務は高度の創造的な能力と調整力を必要とし、担当技術者によってその成果に大きなばらつきが発生するものであるにもかかわらず、単に値段の安いコンサルタントに業務をゆだねることになり、業務遂行能力の不十分なコンサルタントが選ばれるおそれがあります。

このような不適切な発注方式が広く採用されている理由の根源は、知的価値を求めるコンサルタントへの業務の発注を物品の購入と同列に扱うという会計法と地方自治法の規定にあります。その結果として発生している問題点は次の3点に要約できます。

知的・創造活動である都市計画の業務担当者を、単に物品購入と同列の価格競争で選定する方式では適切な成果を得られる保証が無く、最終需要者である市民が不利益を受けるおそれがあります。

仮に競争入札でもやむをえない案件であっても、業者選定委員会の構成は、一般に種々の部門の代表者で構成されることが多く、個別の案件の内容とそれにふさわしいコンサルタントの情報を必ずしも十分に熟知して選定に当たっているとは言えない場合も見受けられます。業務の内容とコンサルタントの技術情報を十分に保有する者によって運営されるべきであります。

価格競争によって受注した業務の遂行は、コストの制約が大きく、様々な創意工夫を行う余地が狭まり、成果品の質に影響するおそれがあります。コンサルタントにとっても技術力の向上、後継者の育成への余裕が無くなり、業界の発展、さらには都市計画業務全般の発展が阻害されるおそれがあります。

第3章 都市計画業務の発注方式の改善案

1 技術力評価による発注

業務の技術的な特質・レベルを適正に評価し、それに応じた技術力競争を弾力的に行えるような方式を用意することが必要になります。

要求される技術力に応じた最適な技術者が選定されるように、コンサルタント企業ならびにコンサルタント内の技術者の技術力を適正・公平に評価するシステムを整備する必要があります。また業務のプロセス及び事後評価を充実することも必要であります。

2 具体的な発注方式の提案

入札制度に代わる方式として、既にプロポーザル方式（技術提案方式）による選定が行われており、基本的にはこの方式の拡大を図ることが望ましいと考えますが、現状では、この方式の運用についても種々の問題があり、その解決についても提案を行います。また、案件によってはプロポーザル方式によることが必ずしも適切ではなく、特命随意契約方式、設計コンペ方式等も弾力的に活用されるべきではと考えます。

2-1 プロポーザル方式の拡大と改善点

発注者が、複数の候補者に、対象業務に対する取り組み体制、実施方法等について提案を求め、必要に応じ面談を行い、最適の企業・技術者を選定する方式で、候補者を絞らずに広く一般から参加を求める「公募型」と、あらかじめ少数の候補者にしぼって行う「指名型」とがあります。

建設部門全般についてもプロポーザル方式の活用の必要性が求められていますが、特に、都市計画業務に関しては、入札方式によらず本方式による選定を原則とすべきです。

今後幅広く活用されることを期待する制度ではありますが、現在行われている方法については幾つかの問題点が指摘されており、これを解消し、有効に機能させるために、以下に述べるような改善案を提案します。

業務のレベルに応じた方式を選択すること

技術力の評価は、一般には、イ．総合力を判断する資料として企業の業務実績その他の情報、ロ．直接担当する技術者の能力、実績、作業グループの体制、ハ．当該業務を進める基本方針、考え方の提示等の3点を総合して決められます。業務の難易度、規模等によって総合評価型、簡易評価型、技術者評価型等案件の特質に応じて適切に選択されるべきであります。

発注意図を明確にして必要最小限の提案を求めること

プロポーザルの作成には多大の労力と費用を要します。参加者の負担を可能な限り軽減するために、発注者側の発注意図・予算規模を仕様書、予定人工数の公開等を通じて明確にし、提案に求める内容を端的に絞り込むことが必要になります。

技術評価のみによって選定すること

プロポーザル方式の場合の審査は技術力の審査のみで行うべきであります。その中でも重要なのは担当技術者・支援体制に関する情報であり、面談を行うなどしてこれらの力量の把握を行うことが望まれます。それらの結果は、あらかじめ用意された評価基準に従い、審査結果を各応募者に具体的に通知すべきであります。また落選したプロポーザルのアイデアの借用、無断利用などに対する疑念を払拭するためにもあらかじめ落選案の取り扱いについて明記することが必要であります。

有償のプロポーザル方式の導入

業務内容によっては相当の経費をかけた提案を期待する場合があります。そのような場合には提案者に対し適切な費用の補填を行うことも必要であります。

都市計画専門家の活用

発注業務の審査の場面だけでなく、地方自治体によっては都市計画業務の推進全般にわたり、内部にそのような業務にふさわしい人材が不足する事態が予測されます。そのような場合、他の行政機関からの人材援助を受けること、専門家団体からの推薦を受けて都市計画の専門家を一定期間雇用すること、あるいは、われわれコンサルタント業界からの人材派遣などの手段により行政水準の確保を行うべきであります。この場合、受注者側の立場とは明確に区分する倫理的な制約を伴うことは当然であります。

事後評価の充実による品質の確保

適切なコンサルタントを選定するためには、過去において同種類業務をどのように行ったかという評価を知ることは大きな判断材料になります。現在各発注機関毎に行われている業務完了時の成果の評価について、共通の基準を定め、それにもとづく評価結果を共有することが有効と考えます。その際、透明性の確保の観点から被評価者への公開も必要になります。

2 - 2 随意契約制度の活用

業務を担当する技術者の考え方や技術力によってその成果に大きな違いの出る可能性の高い都市計画業務では、状況に応じ、プロポーザル以外の随意契約の活用も考慮すべきであります。

余人を持って代えがたい特殊な技術を要する業務の他にも、例えば、プロポーザルで開始された業務が年度を越えて実質継続する場合とか、基本構想からより具体的に計画を深めていくような場合等、同一のコンサルタントが継続して業務を担当するほうがより良質の成果が得られると考えられます。このような場合に、随意契約が活用できるような制度的な準備が必要であります。

2 - 3 設計競技方式

発注者が複数の設計者から、対象プロジェクトについて設計案の提示を求め、その中から最も優れた設計案を選定し、その提案者を設計者に指名するもので、従来から建築設計の分野では広く行われている方法であります。

今後都市計画の分野でも、例えば、都市の美観の向上、デザイン性の強い設計業務等には活用が考えられます。

2 - 4 価格競争方式の改善について

都市計画業務の大部分のものは価格競争によって選定する方式にはなじまず、早急に技術力評価による発注方式に切り替えていただくことが必要であります。それまでの間の価格競争による選定方式について、以下のような改善が必要と考えます。

特記仕様書に業務内容を明確に規定すること

技術力評価に関する情報収集に努め指名業者指定基準を明確にすること

指名業者は業務に求められる技術部門及び技術水準に応じ適確者を選定すること

プロポーザル同等の提案書を提出させ、さらに指名競争入札による価格競争を行うのは好ましくないこと

低価格落札の予防的措置をとることが必要

低価格落札者への調査の履行、最低価格の設定

おわりに

われわれ都市計画コンサルタントは、国民の大多数が居住する都市地域の整備保全・運営管理を行う行政を始めとする諸団体、住民の良きパートナーとして、重い社会的な責任を負っていることを認識し、互いに技術力によって競争しあい、最終需要者である市民への奉仕を行うべきであります。

そのためには、まず、われわれコンサルタント自身が社会の期待にこたえられるよう技術力の研鑽に努めると共に、社会的な規範に基づいた行動によって、社会の信頼の得られる地位を確立したいと考えており、当協会も日常の活動を通じて努力を行っております。

しかしながら、われわれの活動はあくまでも企業経営という枠の中で行われるものであり、健全な企業体であり続けることが必要であります。

われわれを取り巻く環境が大きく変動する中で、都市計画コンサルタントが健全な企業体として存続し、技術力で競争を行い社会に奉仕する体制を整備するためには、今回の提言は避けて通れないものであり、発注者機関におかれましては早急の実施に移されることを切に希望します。