

長く大切にされる公共施設を 実現するための提言

A proposal for realizing public buildings
treasured for a long time:
Architects and Builders selection guideline

2020.04

一般社団法人 日本建築学会

長く大切にされる 公共施設を 実現するための提言

自治体の多くの政策は、実現の手段として公共施設が必要になります。また、施設整備ならびにその維持管理には多大で長期の出費が伴います。それだけに公共施設整備に対する住民の関心は高く、極めて重要な事業であることは言うまでもありません。本提言は、かように重要な公共施設をどのように実現すれば、市民に愛され長く大切にされるかについて、現代日本の自治体において政策決定の中心にある方々に向けて本会が提言としてまとめたものです。なお、本提言に基づいて、具体的な行政実務のための指針もとりましたので、ご活用いただければと願っております。

新しい時代の 公共施設整備

本会を含め建築界はこれまでも度々公共施設整備とくに設計者選定についての提言をしてまいりましたが、再びこのような提言をいたします理由は、公共施設整備においても現代は転換期だという認識にあります。

1-1 成長の時代の公共施設整備

戦後の公共建築整備を振り返ると、その目的や性質は時代とともに大きく変化してきました。戦後から1960年代までは、第二次世界大戦で焦土と化した町を市民中心の町として復興し、さらには高度経済成長を背景に国民生活の充実をめざしました。続く70年代から90年代までは世界第二位の経済力を背景に、各家庭に自家用車が急速に普及し都市が郊外に拡張した時代でした。多くの自治体では都市域が広がり、それに応じて新たな公共施設が必要になりました。この二つの時期は性格が違えど拡大成長の時代とまとめられます。税収も人口も富も右肩上がりの時代でした。

一つの目標:この時代の公共施設整備は、実現すべき将来像が明らかで公共施設にも雛形があったことが大きな特徴でした。各自治体は共通の目標に向けて一斉に量と質を上げることを推進しました。

短命な建築:成長の時代に日本の建築は世界的に見ても特殊な方向に向かいました。それは、極めて短い建築寿命です。日本の建築は木造で30数年程度、耐火建築でも40数年程度しか使われていません。このような状況のもとで公共施設整備を前例踏襲と横並びで事務的に進める土壌ができました。

1-2 縮小する社会の公共施設整備

世紀が変わる頃から、日本の社会は、成長拡大が止まり急速に停滞から縮小に向かい始めました。人口減少と高齢化が同時進行し、多くの都市で税収の減少が続いています。これらの傾向は今後長期にわたることが確実です。成長の時代に確立された公共施設整備の方法の見直しが迫られています。

建築余りの時代:建物の質の向上に加えて人口減少などがあり、今後の多くの都市では新規建設の総需要は減少します。それどころか、むしろ空き家や空きビルが増える傾向にあります。

地球環境問題:「発展途上国」と呼ばれた国々では、経済的躍進が著しく、生産活動が活発になり生活水準が向上し人口の増加も続いています。その結果、二酸化炭素排出や廃棄物の増大、生物多様性の減少が顕著になり、地球環境の悪化の懸念が国際的に共有されるようになりました。それへの対応の一つとして、成熟した日本では過度に建設経済に依存した地域経済の運営からの脱皮が必要です。

地域ごとに異なる目標:どこでも同じような公共施設を作れば良いという時代は終わりました。たとえば、高齢化の波が押し寄せる地域もあれば波が去った地域もあります。消滅の危機に瀕する都市もあれば新たな産業立地で雇用機会に恵まれる都市もあります。もはや全国一律の目標は通用しません。それぞれの地域で長期的な空間構造の変化を見越した目標を立てなければなりません。

1-3 やり直しがきかない

大多数の日本の自治体には、財政的にも、環境的にも、人材的にも、需要的にも、これまでのような量と速度を競って公共施設整備をする理由も余裕もありません。同時に、地域間競争がますます厳しくなっている現実もあります。公共施設は、地域の魅力の強化において重要な役割を担うことが期待されています。数十年ごとに建て替えていた時代であれば、たとえ失敗しても建て直す機会はすぐやってきましたが、もうそんな時代ではなくなりました。

これからの公共施設計画は、全体の公物管理と並行しつつ、今まで以上に周到に準備をし、地域にあった最善の設計案を作り、それを実現し、長く大事に使い、同時に、時代の変化に対応して維持更新を続けなければなりません。

本提言は、そのための対応を新時代の公共施設整備のありかたと、その進め方について、各自治体においての設計者選定に役に立てていただくことを期待して、本会の考え方を記したものです。

II 構想、設計、建設、運用、除却/再生

公共施設を企画するときには大局的な観点が求められます。具体的には、これまでのように建物の設計と建設だけを考えるのではなく、事前の構想から、事後の運用段階、そして使命を終えたときの除却または再生まで、施設の生涯を通して望ましい姿を思い描くことが必要です。

最初に行うのが**総合的な施設構想**づくりです。前述のように、各自治体で独自の構想を練る必要があります。また、新築を前提とすることなく既存施設の再利用や増築あるいは減築の可能性も十分検討すべきです。費用についても、設計費や工事費などの初期費用だけではなく、運用時の費用から除却費用まで考えた生涯費用で考えることが求められます。一般に、一つの施設を50年間良好な状態で使うエネルギーと維持管理費用の総額は新築工事費と同額かそれ以上になります。さらに減価償却の概念のない公共施設にあっても、ある種の収支の健全性も求められます。

II-1 構想段階

明確な目標:公共施設に対する総需要が減っても、施設をとりまく状況は変化して新たな需要が生まれます。典型的なことは若年人口と高齢人口の比率の変化ですが、当然必要とする施設の種類と量が変わります。構想で一番大事なことは将来の需要を見極め、目標像を明確にすることです。経験の浅い事態だけに、衆知を集めて目標像をよく練り、明確にすることが極めて重要です。

長期的な視点:明確な目標を打ち立てるためには、建設費用だけではなく長年に渡る維持管理費用も含めた経営的な予測と運営体制の検討が必要です。また、市街地の今後の動静や災害の危険性なども含めて広い視点から敷地の選定を適切に行う必要があります。特に、人口や歳入に関する楽観的な見通しは、人口減少の傾向が続く日本では、過剰な施設投資を招き不要な維持費負担に長く悩まされることとなります。

部署横断的なプロジェクトチーム:一つの建築施設は、周辺の都市施設や建築施設と密接に相補う関係を作れば、整備効果は倍加します。ところが、同じ自治体が管理しながら、隣接する道路や河川や公園などとの間に調整がまったく取られず、機能的にも意匠的にも調和が図られていないことは珍しくありません。減多に整備する機会のない公共施設ですから、庁内に関連部局が集まって統合的な決定機能をもつ全庁を横断するプロジェクトチームを組織することが成功への第一歩です。また、設計者公募のための要項づくりに特化した作業チームの編成も不可欠です。

脱新築:建物余りは今後も続きます。新たな需要に対して、既存建物の改修(リノベーション)や用途変更(コンバージョン)などによる柔軟な対応が必要になります。新築一辺倒のこれまでの日本では、建築の再利用は当座の間に合わせ策と看做され、質の低いものと考えられてきました。しかし、再利用も本腰を入れて取り組めば、新築以上の質の向上も実現できることは再利用の先進地域である欧州の建築政策から学べることです。また、建物を長く使うためには、維持管理の体制づくり(人材と予算)が整備計画の当初から十分検討されなければなりません。

II-2 設計段階

設計は、理念として描かれる施設の構想を物にする段階です。理念がどの程度実現するかは設計に大きく左右されます。もはや官公庁が自前で設計部門を抱えることがない今日、どのように外部の建築設計者を選ぶかは最大の課題です。しかし、優れた設計者を選ぶことは簡単ではありません。というのも、建築の評価の物差しは多種多様であることに加えて、すでに実物が存在する商品を選ぶのとは違い、成果が出る前に見込みで設計者を選定しなければならぬからです。

優れた設計者を選ぶうえで考慮すべき点としては以下の5点があります。

1. 設計者の能力の適切な評価
2. 真の費用対効果
3. 公正で目利きの審査団
4. 選考過程の公開
5. 提案に対する適切な報酬

1. 設計者の能力の適切な評価

一般に、組織が大きいほど知見の量も技術の力もそれに比例して大きくなるという期待があります。しかし、施設の構想や建築設計のように、複雑な条件を理解して新たな価値を生み出す行為では、組織の中心にある個人の力量がものをいいます。

公共建築には、地域の歴史や街並みなどを含む地域の特性を反映し、さらには地域を象徴する役割も期待されます。ここには設計者の解釈と工夫がものを言います。こうした質的価値の創造のためには、設計者に価格競争を求めるのではなく、適正な設計費用を事前に提示したうえで設計内容で競うことを求めた方がはるかに高い費用対効果を得ることができます。こ

れが多くの国で得た結論です。その具体化として世界的に、QBS方式や設計コンペ方式や設計プロポーザル方式などが考案されてきました。

2. 真の費用対効果

公共事業には税金を効果的に使うことが求められますから建築設計も例外ではありません。現在日本の設計者の選定方式として、価格競争(入札)方式の件数がかつても多いのはそのためだと思われます。契約金額の多寡は市民に説明がしやすく、そのうえ、入札による選定は事務手続きも簡単に済む利点があります。

たしかに、商品として流通している規格の定まった物品の購入にあたっては価格で競争する入札方式は高い費用対効果があります。しかし、公共施設の建築設計においては、敷地条件も備えるべき機能も一つ一つ異なります。つまり、どんな公共建築の設計も一品生産物であり、一つとして同じ設計案は存在しません。価値が異なる設計案を価格で比較しても意味がありません。これこそが建築設計という裁量的で創造的な業務に単純な価格競争である入札を導入しても高い費用対効果を得られない理由です。公共施設の設計は商品購入と区別して考えるべきです。

建築の質は設計者の力量に加えて設計にかける時間に依るので、発注価格が安い故に質の低い設計者が選ばれたり、設計に適正な時間がかけられない恐れがあります。しかも、これらの懸念は事前には予測不能です。いくら準備を周到にしても、単純な価格競争を導入したがゆえに、期待する成果が得られず、結果として費用対効果も低くなることさえ起こります。

3. 公正で目利きの審査団

設計者選定の審査団には、建築設計の専門家を含めて行政外部の専門家の審査員を過半数入れる必要があります。これによって評価に客観性と専門性が保証されます。審査員には専門的知見だけでなく高い倫理性が求められることは言うまでもありません。

4. 選考過程の公開

設計者選定は施工者選定とともに事業の核心にあることから、選定過程と当選案の公表は自治体の市民に対する義務です。また、設計者からの提案を公募する方式では、多かれ少なかれ応募者の負担で成立します。公平で透明な選考の保証が応募の動機になります。具体的には、公平で見識のある審査員団の構成、選定経過と決定理由の公開などです。

5. 提案に対する適切な報酬

設計提案によって設計者を選考する方法は、例えば、誂え服を作るのに複数のテイラーに仮縫いをさせ、そのなかから一つを選ぶようなものです。商品見本の提出とは違い「仮縫い」には相応の時間と費用がかかります。従って、応募者から提案を求める先行方式では、応募者にその費用を弁済することが原則ですが、全ての参加者に費用弁済をするのは現実的ではありません。そこで、審査過程に複数段階を設定し、候補者が絞られた段階に業務委託をして一部の費用弁済するのが国際的な方向です。

II-3 施工段階

分離発注方式: 施工の発注方式に絞って見た場合、一括請負方式と分離発注方式があります。前者は、工事業者一社に建物の施工全体を発注するものであり主に民間事業で発展しました。一方、後者は工種別に分離して発注し工種どうしの調整は発注者が行います。現在でも多くの公共工事で、建築工事と設備工事の分離が実施されていますが、さらに細かく分離する方向も模索されています。ただし、このような分離発注は、専門技術官僚を抱えられない小規模自治体では叶いませので外部の力に頼ることになります。

設計と施工の分離: これまで公共工事では、設計と施工を分離することが原則でした(設計施工分離方式)。その理念は、設計図書で明示された設計内容に基づいて施工者を決めることによる価格決定の透明性と公平性の実現です。設計施工分離の方式では、設計者は発注者の代理人となることが期待されます。また、施工者と設計者の相互監視の効果も期待できます。一方で設計と施工の分離の価値が認められながらも、自治体側からも設計と施工を一社に発注することへの期待が高まっています。それは、分離方式では高度な技術を要する建築物の設計に施工に関する知見を取り込めない、公共施設の構想段階から設計までを管理できる建築関係の専門スタッフが行政内部にいない、設計時に建設費用を確定できないという悩みがあるからです。

これに加えて、公共施設整備のための資金調達まで含めて民間活力を利用しやすくなったことや、行政事務の外部委託化推進の流れが後押しをして、公共施設整備においても設計施工一体方式の採用に対する抵抗が低くなっています。

多くの段階をひとまとめにして外部に委託すれば、受注者から受けるサービスや物品と価

格の関係が不透明になり真の費用対効果が得られない懸念があります。また、事業規模が大きくなると行政も市民も「蚊帳の外」化する懸念もあります。設計と施工が同一事業体で遂行される場合、建設市場が変動しやすいことに加え建築設計には裁量性が高いことなどから、事業体の利益が適切であるかなど発注者が事業全体を管理することが困難になります。

II-4 地域の力・外部の力

冒頭に述べたように、日本の多くの自治体は財政のうえでも人材のうえでも厳しい状況にあります。それだからこそ地域の力を保つだけでなく、強化することが喫緊の課題と言えます。公共施設整備はそのまたとない機会です。

地域を支える産業・人材:これまで、公共事業による建設は地域の経済を支える役割と期待を担ってきました。しかし、施設余りの今日では過剰な建設を続ける余裕がないだけでなく、環境を破壊し、地域の風景を毀損し、地域経済の体力を奪う可能性があります。先に述べた既存建物の改修や用途変更は、地域の設計・建設関連産業維持のためにも貢献できます。こうした設計や工事のためには現場でのきめ細かな対応が必要であり、遠隔地にある組織には対応が難しいからです。これらを含めて、これからの地域は、地域内で高度な業務もこなせる人材の育成こそ優先すべきであり、地域に知見の蓄積を図ることをめざすべきです。

行政能力を高める:過剰に外部委託や民活化を進めれば、行政サービス能力を弱めてしまいます。施設整備には高度に専門性がありますが、行政マン/ウーマンがみずから熱意をもって目的実現に邁進し、施設整備の全過程を掌握する努力を重ねることによってゼネラリストとしての能力向上が可能になり、その成果は市民に還元されます。真の費用対効果を高めるためには手間暇がかかります。しかし、そのような労力は経済面だけでなく、行政能力を増すという置き土産を残してくれるはずです。

市民力を高める:日本の多くの自治体では財政が逼迫し、市民が望む公共施設やサービスをすべて税金で実現することがますます難しくなります。これからの市民は単なる利用者として行政に期待するだけでなく、構想、設計、建設、運用、除却・再生の全過程において責任ある当事者として振舞うことが期待されます。特に運用段階は市民生活に直結するだけに市民の力が試されるどころです。

専門家の力を借りる:構想、設計、建設、運用、除却または再生の全過程において行政単独でも、また地域の企業や市民の力だけでも果たせないことは多くあります。そのような場合に外部の人材や知恵を活用することは必要なことです。自治体に専門家が不足している場合、第三者性のあるコンサルタントに委託することも解決法です。大学や研究機関も外部の力として活用できます。施設構想時や設計者選定時に発注者が提示する要求水準書の作成や運用にあたっては、当該の施設について研究する研究者が有益な助言をしてくれるでしょう。また、敷地選定時には都市デザインの専門家に意見を聞くのは無駄ではありません。設計者選定の審査段階では現役の建築家の参加は極めて重要です。

現在行われている専門家との連携には、行政行為の丸投げ的なものが散見される一方で、行政施策にお墨付きをえるだけということもままあります。望ましい関係は、庁内では得られない知見の提供を外部に期待して適切な人選をし、同時に行政スタッフと固い協働関係を組むことではないでしょうか。ただし、企業も識者も多かれ少なかれ、それぞれの利益や関心に左右されます。自治体にとって何が利益で何が適切かを判断する能力が自治体側に問われます。これはより創造的な協力関係を作る上で特に重要なことです。

もう一つ重要なことは、外部助言者の役割が増せば当然業務量も責任も増えることです。助言者が企業であれ個人であれ正当な報酬を準備する必要があります。

III 日本建築学会の 支援体制

公共建築の整備で、世界のトップクラスにあると言われる日本の建築設計者の創造力を活用することは、成熟国として必須です。日本の建築の各分野の専門家が結集する日本建築学会は、公共施設整備の支援は極めて重要な責務と考えています。

以下に示す「設計者選定の指針」は本会の考えに基づいて一般的な重要事項を列挙したものです。自治体等の求めに応じて、施設構想の策定、募集要項のとりまとめ、審査員の選定など幅広く支援する体制を整備しております。また求めに応じて、発注者である自治体担当者などを対象とした、本提言・指針の内容を解説する講習会なども計画したいと考えています。

設計者選定の指針

提言にも記したように、新築、改修を問わず、公共的建築を設計・実現・運用する事業は、地域の未来を見すえながら、現実の複雑な条件を調整して進める困難な作業です。そして、この難事業を成功させるため、発注者の頼りになるパートナーとなるのが設計者です。本指針では、そうした重要な設計者の選定を具体的にどのように進めればよいかを順を追って整理しました。

1 検討の前に理解しておくべき与件

会計法、地方自治法との関係: 会計法29条の3第1項、地方自治法234条第2項には、公物に関する発注は、公告して価格で競争させる、入札が原則と書かれています。そのため、随意契約に含まれる設計能力に基づく選定は、それに反すると思われるかもしれません。しかし、会計法や地方自治法の原則は単純な物品調達が前提となっています。一品生産で創造性が期待される知的サービスである設計の発注において、対価の多寡で少ない方を選ぶ行為は、前述のようにかえって成果を得ることが出来ない方法であり、その適応外であるということが、一般的な理解です。

国土交通省の立場: 国土交通省大臣官房の設計者選定ガイドラインでも「建設される施設の質やコスト等は設計者によって大きく左右されることとなります。(中略)設計者の創造性、技術力、経験等を適正に審査の上、その設計業務の内容に最も適した設計者を選定することが極めて重要です注1」と明示されており、本指針と方向性は同じです。この大臣官房版は、発注力があり、厳格な運用が求められる国や関係機関を想定したものです。本学会版は、公共発注全般を対象とするより広義の指針です。また、この大臣官房版では、提出図面の表現にいろいろと規定があるなど、本学会版と見解が異なりますが、これについては後述の「技術提案書」の項で解説します。

設計料に対する心配: 入札によらず能力で選ぶと「高額な設計料が必要では」という心配が生じるかもしれません。設計料には企業努力が反映される部分もありますが、基本、業務の内容で規定され、市況で大きく変動するものではありません。そのため、料率が法律に明記されている国もあります。我が国でも、業務の多様化・複雑化や要求水準の高度化に伴って設計・工事監理業務が高度化したことに対応して、従来の告示15号から告示98号への改訂が行われています。これを基準として財政当局と調整すると良いでしょう。また、適切に積算した対価を先に明示しておく考え方もあります。

関係者への説明: 公共発注関連の法律、国土交通省の方針、財政的な方向と整合が取れても、議会や住民、メディアから、入札にしない理由の説明を求められることがあります。その時には設計者を設計料だけで選ぶと、より高額な資金を投入する建築本体の価値が下がり、経済合理性がかえって損なわれることを丁寧に説明することが大切です。

プロジェクトチームの組成: 事業の規模にもよりますが、そう頻繁に行われる訳ではない公共施設の発注では、提言でも述べたようにプロジェクトチームを組織し、先進例や基礎的知見を収集しつつ横断的な検討を行うことが有効です。特に、要求水準書や関係書類の作成、審査過程の調整は専門的業務でもあるので、経験ある専門職や有識者との協働が不可欠です。財政当局にも、作業を前倒した精査が全体の事業リスクを減らすこと注2を説明し、川上での予算を確保しておくことが重要です。

注1: 建築設計業務委託の進め方-適切に設計者選定をおこなうためのマニュアル、平成30年5月、全国営繕主管課長会議、p.3

注2: 初期に負荷を掛けて問題点を早期に把握し設計品質を上げるこの方法は、フロントローディングとして製造業や製品開発の分野で広く用いられています。

2 設計者選定方法の種類

建築はその評価が複合的であることに加え、完成して成果が出る前に設計者を選定しなければならない難しさを孕んでいます。この悩みは世界中で共有され、様々な方式が試されています。特に現在では、設計と施工を分離する従来の方式だけではなく、設計と施工を組み合わせて発注するもの、運営者も含めたコンソーシアムに発注するものなど多様化しています。さらに建設のために必要な資金をどこから調達するかによってもPFI(Private Finance Initiative)や事業プロポーザル等、様々な方法が存在します。

設計・施工分離方式を採用した場合、発注者の代行者として、事業の可能性を読みとり、それを物理的な布置に置き換える設計者をまず選ぶことになります。この選定の方法は区分すると能力で選ぶ随意契約と設計料の寡少で選ぶ入札に分けられ、全体では7つに分類出来ます。

1. 随意契約方式

くじ引き方式: 設計料は業務量に応じて決まるので、それを基にくじ引きで決める方式です。ある条件を満たした設計者群に仕事を振り分ける時などに有効で、英国などで用いられています。

資質評価方式: 実績を基に設計者を選定する方式です。書類審査だけではなく、過去の作品

を実際に訪問し、運営者や利用者から評判を聞いて総合的に設計者の能力を評価します。QBS(Quality Based Selection)と呼ばれ、米国でよく用いられています。

プロポーザル方式:計画建物に関する設計条件を提示して設計案を求め、設計者を決める方法です。設計競技は採用案をそのまま建設することが原則ですが、プロポーザル方式では、提出案に基づいて担当設計者を選んだ上で、発注者や関係者とすり合わせつつ設計案を練り上げます。大きな流れは、下のように整理出来ます(図1)。参加条件の設定、参加表明書の評価、技術提案書の評価などを通して対象を絞り込みます。

設計競技(コンペ)方式:計画建物に関する設計条件を詳細に提示して、具体的な設計案を求め、案の良し悪しで設計者を選定する方法です。採用案を基本的に設計を進めます。精緻な要求水準書を用意するなど手間はかかりますが、選定案の練度は高くなるので、実施設計に取り掛かりやすいメリットもあります。

特命随意契約方式:特定の条件を満たす相手と契約する方式で、事業の性質または目的が競争を許さない場合や緊急の必要により競争に付することができない場合に用いられます。

2. 入札方式

価格競争(入札)方式:設計報酬の価格によって設計者を選ぶ方法です。仕様が事前に確定可能、設計者の能力で成果に差が付きにくい、また参加者間の能力差が大きくないといった場合に用いられます。

総合評価落札方式:技術提案の内容と設計報酬の価格を合わせて選定する方式です。参加者の有する技術によって事業の成果に差が生ずることが期待できる場合に用いられます。実施方針のみを求める簡易型と実施方針と合わせて技術提案を求める標準型に分けられます。

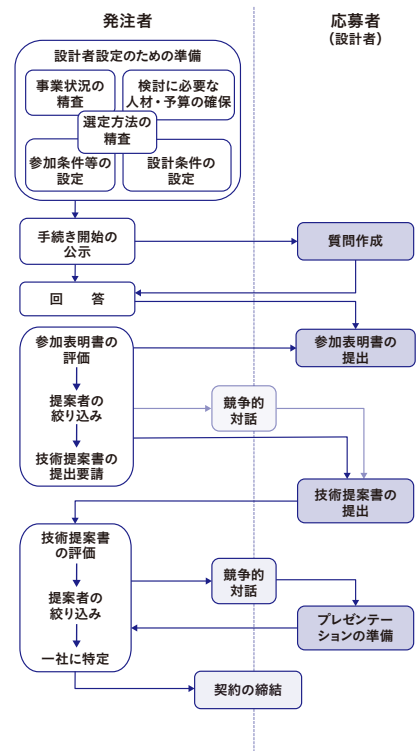


図1 プロポーザル方式の手続きの流れ(概略)
注1をもとに加筆

3 設計者選定方式の決定

設計者選定方式には一長一短がありますが、真の費用対効果を得にくい入札の2方式、特殊な場合に限られる特命随意契約方式を除いた前述の4方式に設計・施工を組み合わせた発注方式を加えた各手法の関係は、図2のように整理することが出来ます。

比較的簡易な事業の場合:条件や要求水準が比較的簡易な事業で、設計を任せられる十分な人的資源が地域に存在する場合には、入札方式に変わって対価を固定した上でのくじ引き方式の可能性を検討すべきです。優れた人材が地域に定着する意味でも効果があります。

設計の難易度が高い場合:設計の難易度が高い場合は、設計条件がどこまで確定しているかによって、適切な選定方式は異なります。設計条件が確定していない中で、設計者を選定し、その設計者の実績を見て選ぶ資質評価(QBS)方式です。要求水準書が書ける程度に設計条件が確定している場合には、設計プロポーザル方式が有効で、さらに、設計条件がすでに十分に精査されている場合には、設計競技方式とすることも可能です。

設計・施工を組み合わせた発注の検討:施工技術、工期、価格などを加味することが妥当な場合には、設計・施工を組み合わせた発注方式を検討することが考えられます。事業の初期

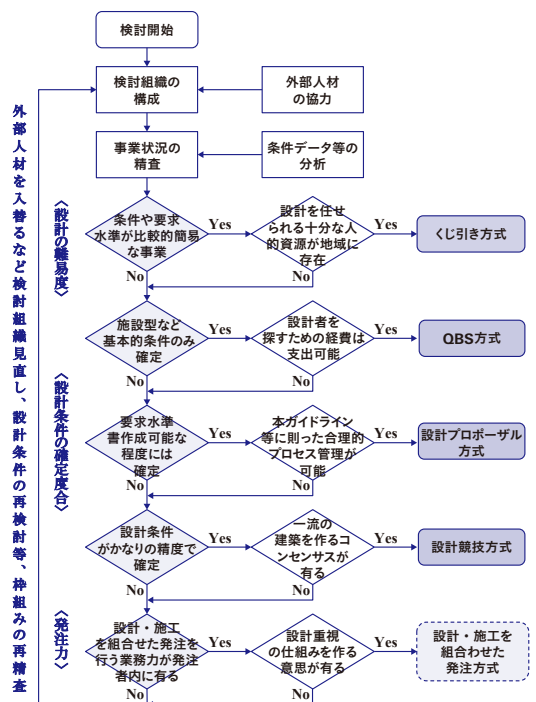


図2 設計者選定方式決定のための参考フロー

において施工者と契約できるので、建設入札が不調になるリスクは減りますが、設計内容が確定しない段階での契約となるため、設計やその見積の過程で様々な不確定要件が発生し、発注者にはそれらに対応する能力が求められます。発注者が複雑な役割を担わなければならないので、それらに対応できる人材が組織内に存在するかを事前に確認しておく必要があります。

条件を見直した上での再検討:これら一連の評価を経ても適切な方法が見いだせない場合には、有能な人材を新たに検討組織に迎える、前提となっている事業の条件を再検討するなど、条件を組み替えた上で、再度検討を行うことになります。面倒なようですが、事業の成否に関わる重要な事項なので、粘り強く行うことが肝要です。

4 各種条件の設定

4-1 当該建築に求められる要求水準

大きな方向が決まったら、当該建築に必要とされる与件を要求水準書としてとりまとめます。要求水準書を作る際には、以下の項目に注意しながら丁寧に精査することが必要です。

事業目標の精査:類似事例の調査や運営想定者への聞き取りなどを介し、事業の目標を吟味します。公告すると後戻り出来ないのも、この時点で長期的展望を確認し、納得して次に進むことが大切です。

事業に適合した水準精度:おおまかな要求水準をもとに選定した設計者と要求水準の詳細を詰めていく資質評価方式から、曖昧な記述では選定後の協議で実現出来る内容が変化する可能性が高い設計・施工を組み合わせる発注まで、要求水準書に期待される精度はさまざまです。故に、選定方法を見据え、どこまで書き切るかを事前に整理する必要があります。また、要求水準書で、必須の条件と出来れば実現して欲しい条件が、区別されていないことも混乱を招きます。設計への影響を勘案した慎重な対応が重要です。

建築物の性能:建物の性能の中には、初期費用は上がっても、維持管理費用が下がるために建物除却までの生涯費用(LCC: Life Cycle Cost)で見ると有利なものが多い存在します。よって、専門家との協働を通じて、こうした性能とコストの関係についても事前に精査しておくことが大切です。

対象建築物の機能・用途・規模:収集した必要機能や要望を積み上げながら、用途・規模の設定に移行します。その時、気を付けたいのは、要望にはこちらを立てればあちらが立たない関係のものも多く、並記には注意が必要なものが多いことです。そこで、事前に試設計などを行って、要求水準同士が目標の達成に適切に働くか、周辺条件等に整合しているか、などを確認しておかなければなりません。

事業予算とその配分:建物の性能や規模がある程度出た段階で、費用配分が妥当かを整理します。この段階で、事業予算に収まらなかった場合は、既存建物の改修などに切り替える、または規模・用途・性能を再調整するなど、企画にフィードバックする柔軟さも大切です。

敷地状況:法規との整合性、地域の自然や都市環境、近隣状況、地盤など、基本事項の確認は必須です。あとでもどることのないように、この段階での丁寧な精査は必須です。

設計・工事期間の設定:設計の難易度や敷地条件を勘案し、期間の設定が妥当かを確認します。残念ですが現状では、年度予算の都合でまともな設計や工事の日程が確保されていないもの、ギリギリの設計日程のなかに丁寧な住民対応が盛り込まれているなど、多くを求め過ぎる事例が散見されます。こうした無理は、最終的な性能に必ず跳ね返ります。長期的な視点に立って、現実的な期間設定を行っておくことが大切です。

4-2 設計者選定のための条件

設計者選定方式や要求水準の大枠が見えた所で、設計者選定の条件を具体的に設定します。

参加条件:公平性や透明性の担保、競争性の確保、広い範囲での人材調達、といった理由から、公募が原則です。一方、審査に参加する組織には、大手組織事務所、小規模事務所、施工会社の設計者など、多様なあり方が存在します。そこで、下記のように状況に応じた応募要件の設定が有効です。

① **経験やノウハウを期待したい場合:**要求水準が高度な場合、設計者が当該業務をこなせる経験を有することを確認するため、同種・類似業務経験を問うことが有効です。ただし、過大に設定すると該当者が減り、競争が効かなくなるので、専門性に配慮しつつ適切な水準を設定することが大切です。

② **継続的で密接なコミュニケーションや地域の産業育成が必要な場合:**参加要件をその地域限定とするなどして地域の人的資源との関係を考えることが有効です。

③ **設計共同体(JV)の活用:**各要件が複雑な場合、デザイン力のある主体と経験ある主体を組み合わせるなど、設計共同体の参加を積極的に認めることで、発注リスクを軽減することが

可能です。自治体によっては、契約の煩雑化を避けるためにJVの参加を厳しく制限するところもあるようですが、これは必ずしも発注者を利するものではないことは理解しておく必要があります。

④ **協力事務所の扱い**:複数提案禁止や独占禁止法の拡大解釈で、設備、構造、音響、展示などの技術系協力事務所の重複を禁ずる場合があります。しかしこれは、数の少ない協力事務所の奪い合いとなり、発注者側にとっては選択肢が減る結果を招くなど不利益に働くこともあるので注意が必要です。

審査段階の設定:応募要件を定めても適切な設計者を選び出すのは大変な作業です。近年では、多段階とし、最初の段階の提出物は簡易なものに留めて一次選考をした後に、複数の選考を経つつ、最終的にプレゼンテーションを介した選定を行う事例が増えています。参加者の消耗を軽減する上でもこれは有効です。一方、最終段階進出者には適正な業務報酬を用意するなど、配慮が必要となります。

信頼のおける審査委員団の構成:選定が応募者の自発的参画から成り立っていることから、信頼のおける審査委員団の構成は必須です。また以下の事項が求められます。

- ① 建築設計の専門家を含めて行政外部の専門家を過半数とする
- ② 審査委員名簿は必ず公表する
- ③ 用務に応じた適切な審査料を用意する

①については、専門的作業であることを勘案して、事業や建築への知識と経験、そして覚悟と見識を有した優れた人材をバランスよく揃えることが必要です。②についても、応募側の介入を心配して公開しない例を散見しますが、国際標準からすると論外です。むしろ、そのような不適切な介入の影響を受ける可能性のある審査委員は事前に排除しておくことが一般的です。審査委員が明示されることで応募者は安心して参加できるのであり、発注者にはむしろ、そうした公明性を担保する責任があることを忘れてはなりません。もちろん、審査委員の関係者は応募できないよう、応募条件に除外要件を設けることも必要です。

無理のない日程設定:公示から期間をおかない拙速な設定では、折角の設計者選定も機能しません。公示から質疑までには通常2週間、簡易なコンセプトを問う技術提案であっても参加表明から技術提案書提出まで最低1.5ヶ月、具体的な内容を求める技術提案であれば2.5ヶ月ほど用意することが重要です。

公明性と透明性の確保:参加者の公平性や審査の公明性を確保するため、機密保持を厳重にしなければなりません。一方、厳重すぎる運営は選定の可能性を萎縮させます。さらに、公明性は、機密保持だけで確保出来るものではなく、透明性の確保を通じて担保されることが知られています。従って、選定過程の公開や審査委員の開示といった透明性への配慮は必須です。特に市民参加は、関心を高め協力を募る効果があるので、審査委員会の独立性に配慮しながらも、積極的な導入を検討すべきです。

5 設計プロポーザルにおける手順

審査日程や審査委員団が決まると今後は設計者を選定する詳細な手立てを考えることになります。ここでは、現在の日本で多く行われている設計プロポーザルを例に概説します。

5-1 設計者選定のプロセス

審査基準の開示:どういった評価基準で審査をするのか、事前の開示は必須となります。なぜならば、選定の与件を事前に周知しておかないことは、より多様で内容ある提案が得られる可能性を失う、いわゆる機会損失となるからです。一方、案が集まってから見えてくる部分も存在するため、柔軟な判断が市民から支持されるよう、選定過程の公開などを介して公明性を確保しておくことも必要です。

関心表明書:公示内容を確認して、まず応募者が提出するのが関心表明書です。特に、規模の小さな会社の多い設計業界では、全国の自治体にくまなく指名願いを出す事務所が少ないため、自治体への指名登録願の事前提出は条件に含めないほうが良いでしょう。また、関心表明書に簡単な事業に対する考え方や設計チームの組成を求め、それで粗選りする事例も散見されるようになっています。

技術提案書:プロポーザルは設計競技に比べて、選考した設計者と協議により実施案をまとめる柔軟性を発注者に保証し、参加者の負荷も若干軽減される方式です。しかし、具体的な案の提出無しに、設計者を選べるというのは、全くの誤解です。むしろ、設計者の思考やその設計能力を、審査員のみならず市民にも共有してもらうには、具体性のある配置・平面・断面計画図、外観・内観スケッチ等の表現は不可欠と考えるのが当然です。残念なことに、前述の国土交通

省大臣官房のガイドライン^{注1}では、こうした認識が必ずしも十分ではありません。大臣官房版では、提案者の負荷を軽減するために表現を簡易にすべきとしています。しかし、設計案作成に関わる労力は、最終表現よりもその過程の方が本質的で多くの負荷がかかるものです。そのため、最終表現の軽減では本質的な労力の軽減に必ずしも繋がりません。本指針で述べたような簡便な提案で粗選りした後で提案を求める二段階選定等、実質的な軽減策こそが有効です。

要求水準書の不完全性を補完する意見交換(競争的対話機会の創出):現在のプロポーザル方式では、発注者と提案者の間の対話は、公示直後に行われる質疑回答と提出された書類と(二次審査を面接でする場合)に限られています。これだけでは発注者が設計者の意図の完全な理解に至らないことが懸念されます。また要求水準書に発注者の意図が完全に表現されていないことが明らかになることもあります。こうした問題を解消するためにEUなどでは競争的対話(Competitive Dialogue)と呼ばれる手法が広く用いられています。これは、現在日本で行われている面接より長い時間をかけて行うもので、発注者と最終候補者(複数)が対話をするものです。発注者が追加説明をして設計者の対応の仕方を問うなど、提案の実現に向けて踏み込んだ対話をします。優れた建築は、発注者と設計者の十分な対話があれば実現できません。この手法は選定段階から対話を始めることによって、設計者選定をより確実なものにしようというものです。

開かれたプレゼンテーション:プレゼンテーションを公開の場で行うことは、審査の公明性や市民の参加を喚起する上で大切です。提案者がそこで使用する素材は、公平性の観点から技術提案書の内容に限定することが一般的です。一方、審査については完全に公開するものから非公開とするものまで様々ですが、いずれの場合でもその経緯については文書の形で開示することが原則となっています。

5-2 その他の留意事項

匿名性の確保と過剰に厳格な運用の排除:公平性の観点から匿名性への配慮は基本です。一方でプレゼンテーションのように対面で相手が分かる場合、匿名性を形式的に保持する意義は減じます。前述のように提案者は、無償もしくは少ない対価で参加する存在であり、発注者にはその提出意欲を減じないよう、常識的かつ柔軟な対応が求められます。長期に有効性が期待される創造的な成果を得るには、権威的態度(聴取)ではなく、協働者として扱う対話的態度の方が有効なことは広く知られています。

著作権保護と記録:技術提案書は提案者の知的財産であり、その著作権は守られなければなりません。一方、設計者選定の過程は、我々の社会の可能性が可視化された共有知でもあり、公共的な性格を纏います。著作権管理を適切に行いながら、情報公開や記録誌の作成など、選ばれなかった案についても、適切な形で共有していくことが重要です。

事業の一貫性と人材の配置:構想、設計者選定、建築の実現は、数年間を要する長期の事業で、その間に状況は様々に変化します。必須項目とした要求水準でも、設計段階で柔軟な解釈が求められるなど、長期に渡る事業の一貫性を多面的に支えていくことが重要です。一方、人事異動などで、前段での意図が失われ、企画段階で検討した知が継承されず、初期の目的を達成するための包括的対応が困難になる事態も発生しがちです。こうしたことを防ぐために、機械的な担当の人事異動は避ける、要求水準作成に力を借りた専門家とその後も継続的に協働する、審査委員が検討委員としてその後も関わり続けるなど、継続性への配慮が重要です。

事後評価・共有・フィードバック:提言の冒頭でも述べたように、人口減の中で、ひとつひとつの建築を丁寧に計画・設計を行うのが当たり前の時代となっています。そこでは、能力によった設計者選定の結果が、5年後10年後に、利用者や周辺の市民、そして地域社会の中でどういった位置づけを持つようになったのかを継続的に検証していくことが重要となります。日本建築学会などの関係組織を媒介として、他自治体のデータを共有することによって、設計者の選定や公共建築物の管理に反映するフィードバックを持続することが、我々の社会を豊かにしていくことを忘れてはなりません。