

日本社会関係学会 E3 公募パネル 3

## 公共調達の実況と課題

原田晃樹（立教大学）

2023年3月20日（月）

# 1. 問題意識

## (1) 最近の傾向

### ● 公共サービスの外部化・市場化

#### (1) 公的サービスの外部化を促進する法制度改革

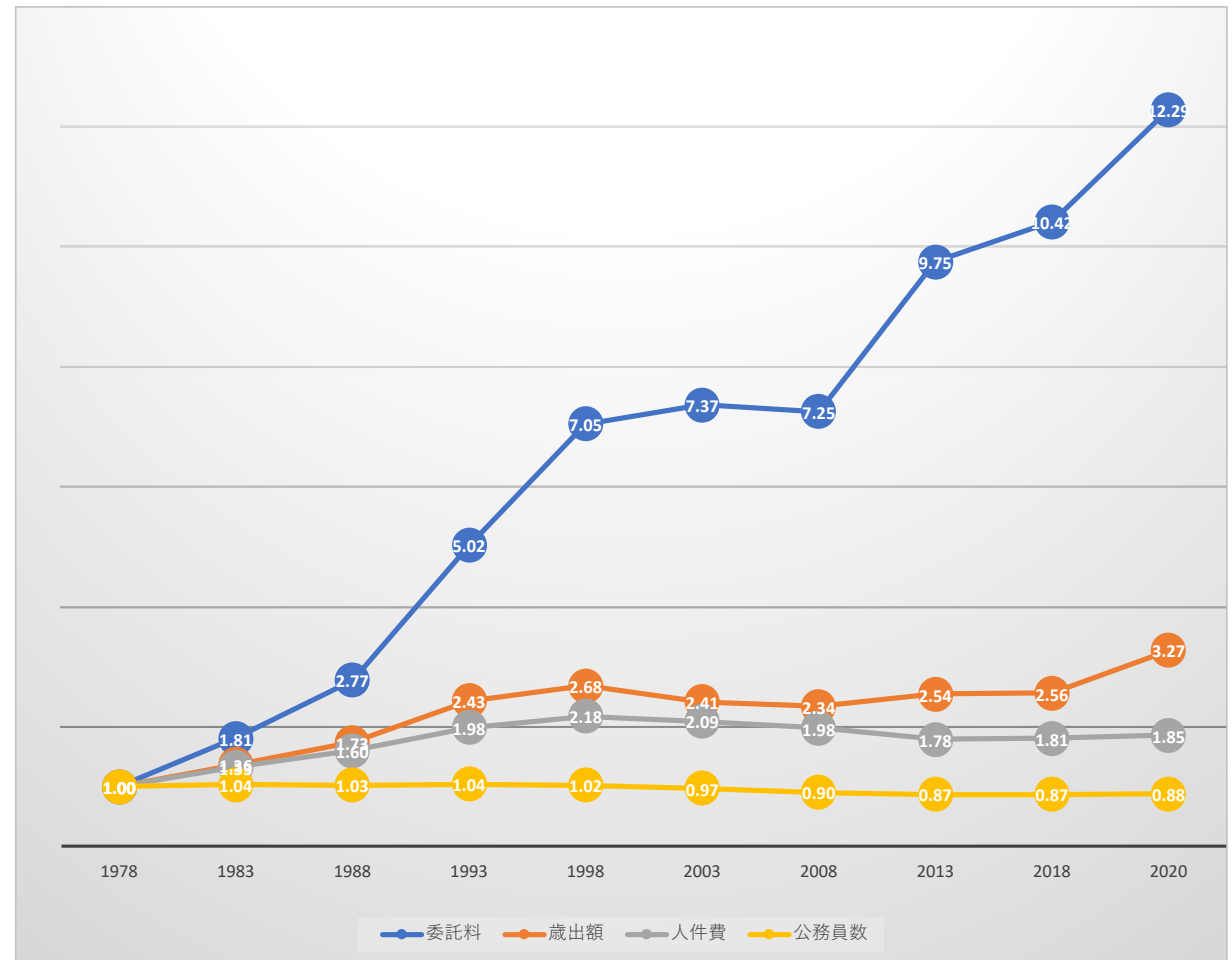
- PFI制度
- 総合評価落札制度
- 複数年契約制度（債務負担行為の設定・長期継続契約）
- 指定管理者制度
- 公共サービス改革

#### (2) 外部化の実態

- 現業系（本庁舎清掃、夜間警備、案内受付、電話交換、一般ごみ収集、水道メーター検針等）で9割
- 浄水場施設の維持管理は、約7割（下水道の終末処理場施設では9割以上）
- 指定管理者制度の導入施設数：7万3千施設
- 高齢者福祉・子育て・障害分野の「準市場化」
- これに加え、「非正規」職員への業務分散

- 役務型の委託の増加

図 地方自治体の委託料と歳出総額・人件費・公務員数の推移（1978年を100とした場合の指数）

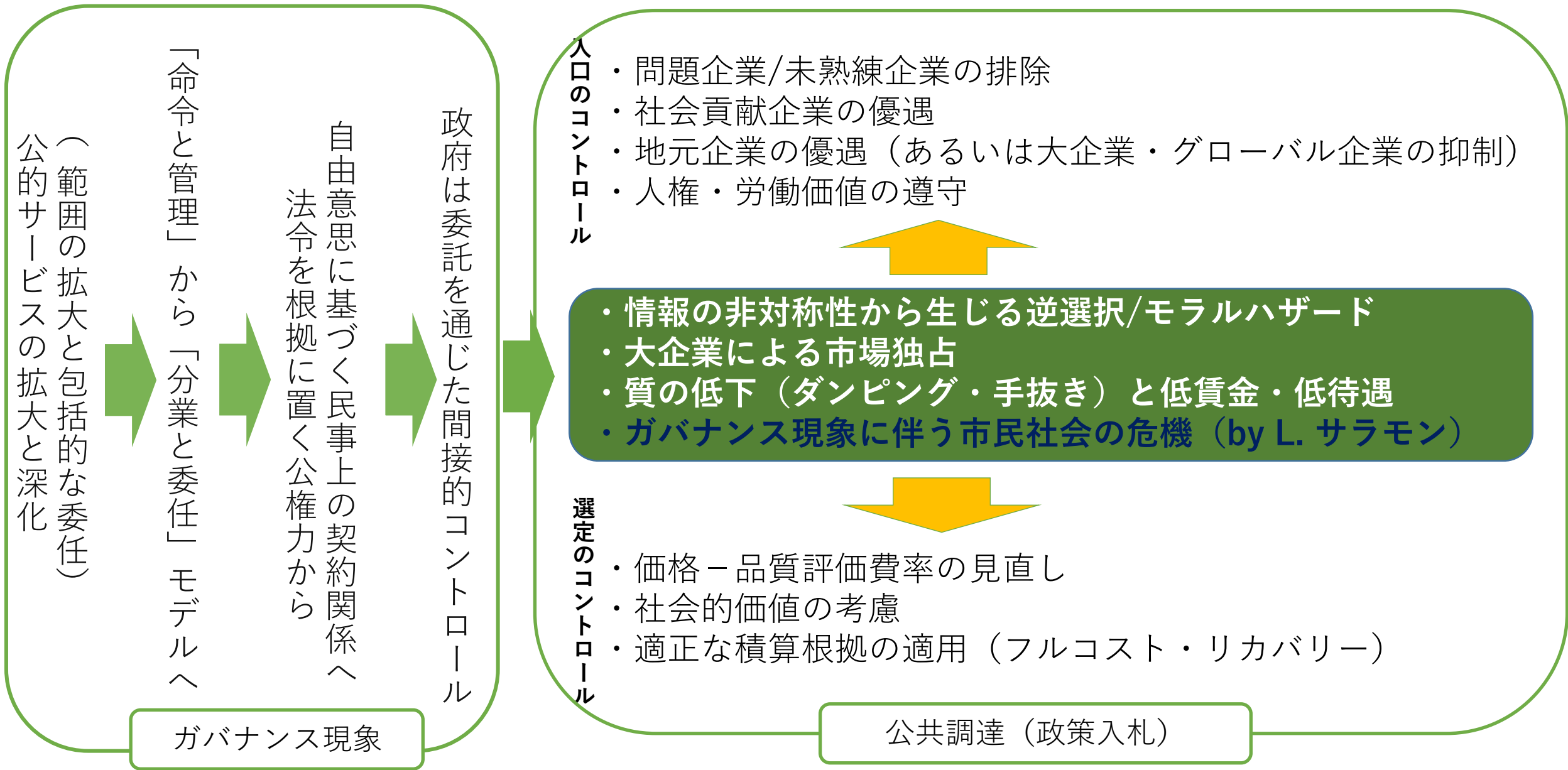


出所：各年の地方財政白書



公共調達の大拡大

## (2) ガバナンス現象 (NPM改革) を通じた政府の変容と公共調達論点



(特に自治体レベルにおいて) 上記のコントロールが可能な政策的な調達を推進するための課題は何か？

## 2. 公共調達への傾向

### (1) 日本の公共調達

- 公共調達とは

- ・ 政府（及び公的機関）による財・サービス・工事の購入  
cf.政府物品調達2兆7,417億円（2020年度）、政府公共工事6兆695億円（2021年度）  
政府部門の総支出に占めるGDP比は16.3%（2018年度）←12.2%（2007年度）  
⇒日本の場合、景気対策により直近数年で政府部門の支出の大幅増（図参照）

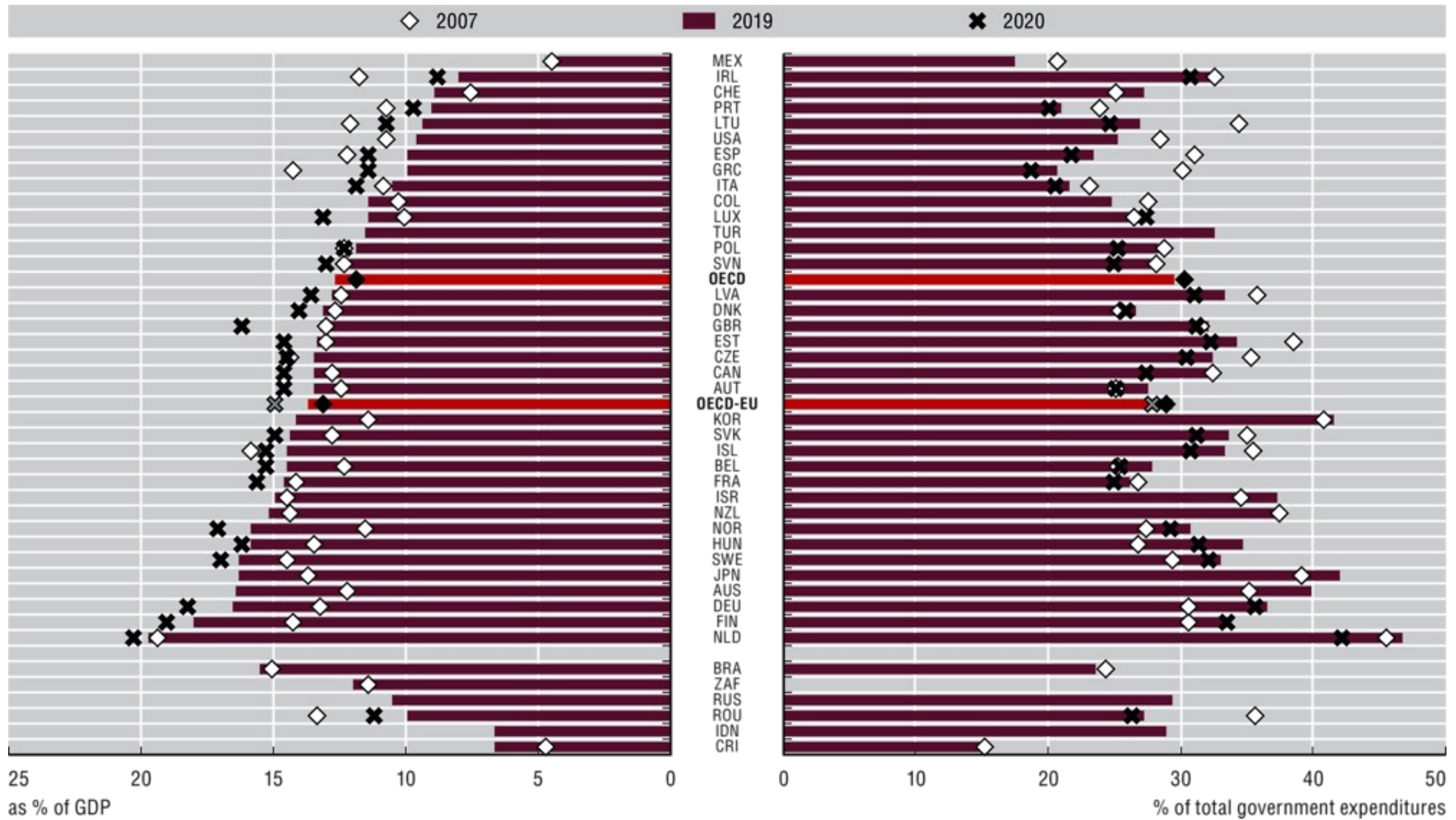
- 調達方式

- ・ 公共調達の基本原則は最低価格落札方式（価格の多寡が契約の最も基本的な判断指標）
- ・ 一般競争入札、指名競争入札、随意契約の3方式  
⇒一般競争入札が原則

- 最近の動向

- ・ 1990年代初頭の談合疑惑やアメリカからの市場開放圧力
- ・ 指名競争入札から一般競争入札への流れに伴うダンピング・手抜き事業の問題化  
⇒品確法等による是正措置、総合評価落札方式の普及

図 一般政府調達支出のGDPおよび政府総支出に対する割合（2007年、2019年、2020年）



## (2) 海外の動向（付带的政策のための条件整備）

- 価格偏重の調達 の弊害に対する地方都市の「反乱」
  - ・ Buy Social運動／労働・人権への配慮 ～municipalism運動
- 国連人権理事会「ビジネスと人権指導原則」（2011年）
 

「国家は、国家が商取引する相手企業による人権の尊重を促進すべき」

cf. 日本「ビジネスと人権に関する行動計画」策定（2020年10月）  
 ⇒ but 障害者優先調達推進法、女性活躍推進法24条規定、品確法規定事項の推進
- 2014年EU調達指令
  - 1) 下表を下回る額の契約については各国政府・自治体に一定の裁量の余地

	工事	物品	サービス		
			社会・特定サービス	助成を受けたサービス	その他サービス
中央政府	6億9350万円 (5,548,000ユーロ)	1800万円 (144,000ユーロ)	9375万円 (750,000ユーロ)	2762万5千円 (221,000ユーロ)	1800万円 (144,000ユーロ)
地方政府	6億9350万円 (5,548,000ユーロ)	2762万5千円 (221,000ユーロ)	9375万円 (750,000ユーロ)	2762万5千円 (221,000ユーロ)	

注) 1ユーロ=125円とした。

出所：Commission Delegated Regulation (EU) 2017/2365 of 18 December 2017 amending Directive 2014/24/EU in respect of the application thresholds for the procedures for the award of contracts.

## 2) 契約における3つの発注基準（契約の内容によって選択）

1) 価格のみの基準	例) 文具のような規格品の調達、事前に仕様書で詳細を明確に定義できる印刷サービスや比較的単純なビル清掃業務など
2) ライフサイクル・コスト分析基準	例) OA機器・システムの調達、橋梁・道路等の工事等
3) 最善の価格-品質比 (best price-quality ratio)	例) 専門コンサルティング、ソーシャル・サービスなど

## 3) さまざまな配慮事項

- 社会的、環境的特性を示す認証やラベルの確認の要請が可能
- 恒常的でなければ、社会的企業や協同組合を対象にした一定のサービスの発注が可能
- 国内法や国際条約における社会法・労働法の遵守を明示的に要求することの義務づけ
- 正当な理由がある場合に契約を分割して発注することが推奨

## <英国の場合>

- TUPE (Transfer of Undertakings (Protection of Employment) 2006) による契約更新後の従業員の雇用条件の引継等
- 平等法 (Equality Act 2010) による正規と非正規労働者間で同一労働・同一賃金の原則、男女間の賃金格差の情報公開の義務づけ
- 現代奴隷法 (Modern Slavery Act 2015)
  - 2013年に「ビジネスと人権指導原則」を受けた国別行動計画 (アクションプラン) を策定
  - それを踏まえ2015年に法制化
  - 主な国の責務内容
    - 1) 事業高3600万ポンド以上の企業に「ステートメント」の公表を義務化 (自社および下請け会社の奴隷労働の防止措置)
    - 2) 公的機関の契約者のサプライヤーを対象とした奴隷労働リスクの有無の確認・助言
    - 3) 公的調達ポリシー指針 (Procurement Policy Note) の策定・公表により政府のサプライチェーンの奴隷労働の削減促進
- 公共サービス (社会的価値) 法 (Public Services (Social Value) Act 2012)
  - (概要)
  - イングランドとウェールズにおけるすべての公共機関に対し、少なくとも2014年EU公共調達指令の閾値を超える契約をする場合、その準備段階で、地域での経済的、社会的、環境的側面に配慮することを義務づけ (努力義務)。  
⇒調達時において価格・品質評価以外に「**社会的価値**」を評価する動きに



### 3. 日本の公共調達の問題

#### (1) 経済性を大原則とした上での付随的政策のアドホックな適用

##### 1 優先調達

###### (1) 特定の者からの優先調達

- 中小企業者(官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律)
- 障害者就労施設等(国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律)
- 母子・父子福祉団体等(母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法)

###### (2) 特定物品等の優先調達

- 環境物品等(国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律)
- 温室効果ガス等の排出量が少ない物品等(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)

##### 2 総合評価落札方式による優先調達

###### 総合評価落札方式の評価項目を活用

- 中長期的な技術的能力の確保(国交省・農水省で実施/公共工事の品質確保の促進に関する法律)
- 女性活躍企業(女性の職業生活における活躍の推進に関する法律)
- 出所者雇用協力事業者(法務省で実施)
- 予備自衛官等雇用企業(防衛省で実施)

⇒個別法で付随的政策を都度導入した結果、バランスに欠いた体系

## (2) 自治体の「委託」の実態と課題

### ● 国との関係の実態

- ・ 法密度の強さ（自治法で経済性の原則を規定、随意契約の判断根拠が政令規定）
- ・ 人権・労働に関する法規制の欠如（欧州では入札要件=入口で問題企業を排除）
- ・ 委託せざるを得ない自治体執務環境（厳しい職員定数管理、財政削減圧力）

### ● 運用面の実態

- ・ 総合評価落札方式の煩雑さと運用の難しさ

表 厚労省・若者サポステ事業入札実績

落札率	2020年度	2021・22年度
80%未満	16	16
90%未満	39	19
90%以上	76	108

表 自治体が随意契約できる条件（地方自治法施行令第167条の2第1項第1号～第9号）

1号	売買，貸借，請負その他の契約でその予定価格が一定額を超えないものをするとき。
2号	不動産の買入れ又は借入れ，普通地方公共団体が必要とする物品の製造，修理，加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。
3号	特定の施設等から物品を買入れ又は役務の提供を受ける契約をするとき。
4号	新規事業分野のベンチャー企業から新商品を買入れる契約をするとき。
5号	緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
6号	競争入札に付することが不利と認められるとき。
7号	時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。
8号	競争入札に付し入札者がいないとき，又は再度の入札に付し落札者がいないとき。
9号	落札者が契約を締結しないとき。

※ 予定価格金額で最低賃金に近い人件費単価

※ 価格点と技術点の差は1：2

表 管理委託業務の総合評価落札方式の例

総合評価一般競争入札 評価配点一覧表 (令和2年11月19日公告)

評価項目		評価点			評価内容		①国際セーフティー(株)		②エムズジャパンセキュリティ	
分類	細分類	計	総点	個別点	項目	総点	入札金額	総点	入札金額	
	1 価格評価	250	250	250	予定価格(税抜) ¥84,850,000[年額] 低入札基準価格(税抜) ¥63,637,500[年額]	209	¥76,071,960 個別点	187	¥84,850,000 個別点	
						209	209	187	187	
2 技術的評価	(1)研修体制	130	130	30	①研修制度等の設置	100	10	44	14	
	(2)業務実績			40	①過去における業務実績		40		15	
	(3)履行体制			35	①適正な履行を確保するための業務体制		35		10	
	(4)品質保証への取組み			5	②既雇用者に対する継続雇用		5		5	
3 公共性 へ 施策 反映 評価	(1)福祉への配慮	90	90	28	①障害者に対する就労支援事業への取組み	28	9	16	0	
				30	②就労困難者の新規雇用		0		0	
				12	③就労困難者の就労支援事業の取組み		6		5	
				20	④障害者の雇用率		13		11	
	(2)男女共同参画への配慮	10	10	10	5	①女性の活躍推進への取組み	0	0	0	
					5	②仕事と子育ての両立への取組み	0	0	0	
	(3)環境への配慮	10	10	10	10	①環境への取組み	0	10	10	
	(4)災害時の業務体制	10	10	10	10	①災害時における業務の執行体制	10	10	7	7
4 過去 3年 以内 の処 分歴 等	減点評価	—	—	-20	①入札参加停止又は入札参加除外措置の有無	—	—	—	—	
				-25	②契約解除の有無	—	—	—	—	
				-5	③書面での警告の有無	—	—	—	—	
合計		500	500	500		347		264		

落札候補者

A市の委託契約実態（2019年度）

委託方式	金額	件数	一件当たり 契約額	金額シェア	件数シェア
委託契約全体	88億1441万円	5829	151万円	-	-
一般競争入札	27億3654万円	1089	251万円	31.0%	18.7%
指名競争入札	7373万円	28	263万円	0.8%	0.5%
提案	3億3911万円	54	628万円	3.8%	0.9%
随意契約	56億6502万円	4658	122万円	64.3%	79.9%

B市の委託契約実績（2017年度）

委託方式	金額	件数	一件当たり 契約額	金額シェア	件数シェア
契約全体	108億8291万円	5815	187万円	-	-
一般競争入札	159億9727万円	268	596万円	14.7%	4.6%
指名競争入札	8億108万円	439	182万円	7.4%	7.5%
随意契約	84億8456万円	5108	166万円	78.0%	87.8%

C市の委託契約実績（2017年度）

委託方式	金額	件数	一件当たり 契約額	金額シェア	件数シェア
契約全体	171億5035万円	9057	189万円	-	-
一般競争入札	6604万円	5	1321万円	0.4%	0.1%
指名競争入札	9億1121万円	677	135万円	5.3%	7.5%
その他	17億6279万円	296	596万円	10.3%	3.3%
随意契約	141億1031万円	8079	178万円	84.0%	89.2%

## ● 運用面の実態

- 日常的な行政の現場では随意契約が中心

BUT 随意契約には契約方針・積算基準等のルールそのものの欠如

## ・ 「相手を見た」 契約の実態

～随意契約の多くで相手先からの見積りや提案書をベースに予定価格を積算  
⇒情報の非対称性の拡大現象

表 類似施設の団体別契約額の比較

A市(30万都市)	営利企業	NPO
公園管理業務	337～436万円	269万円

B市(30万都市)	公益社団	株式会社A
類似施設の指定管理料	2193万円	1928万円
	情報交流館	記念館
	株式会社B	NPO
	1752万円	1327万円
	記念館	公民館(図書館)

## ● 運用面の課題

- ・ 市民発意の組織に対する関係性の薄さ  
⇒ 日本型「第三者政府」
- ・ 運用面における現場の裁量の大きさ？  
(全庁的な方針はあっても経済性を強調する内容)

「裁量の余地が大きいほど、自らに都合のよい事実上のルールがつくられ、トップ・上司による統制は困難」（リップスキー1980）

BUT

実態は、現場の恣意的な判断というよりは、現場の実情に応じて柔軟な対応を正当化でききる規範が無いことが問題？

「価格という数字で表される指標のインパクトを超えて上司や首長・議会を説得するのは壁が厚い（板垣2019：119-120）」

現場に明確な判断基準がないことが、結果として価格志向や前例踏襲に基づく選考パターンを変えにくい現状を再生産（ガバナンス現象の再帰性）

A市の委託契約（団体別）（2019年度）

団体別	金額	件数	一件当たり契約額	金額シェア	件数シェア
営利会社	57億5189万円	4637	124万円	65.3%	79.6%
自治体等	623万円	4	156万円	0.1%	0.1%
公益法人等	19億4119万円	860	226万円	22.0%	14.8%
協同組合等	7億7883万円	163	478万円	8.8%	2.8%
NPO法人	3億1051万円	92	338万円	3.5%	1.6%
任意団体	2542万円	68	37万円	0.3%	1.2%
自治会・町内会	33万円	5	7万円	0.004%	0.1%

B市の委託契約（団体別）（2017年度）

団体別	金額	件数	一件当たり契約額	金額シェア	件数シェア
営利会社	73億7748万円	3664	201万円	67.8%	63.0%
自治体等	4085万円	125	33万円	0.4%	2.1%
公益法人等	29億7万円	1319	220万円	26.6%	22.7%
協同組合等	4120万円	42	98万円	0.4%	0.7%
NPO法人	3億8028万円	105	362万円	3.5%	1.8%
任意団体	7578万円	448	17万円	0.7%	7.7%
自治会・町内会	6725万円	112	60万円	0.6%	1.9%

C市の委託契約（団体別）（2017年度）

団体別	金額	件数	一件当たり契約額	金額シェア	件数シェア
営利会社	62億8263万円	4421	142万円	36.6%	48.8%
自治体等	54億9757万円	94	5848万円	32.1%	1.0%
公益法人等	44億6777万円	3158	141万円	26.1%	34.9%
協同組合等	2億5224万円	123	205万円	1.5%	1.4%
NPO法人	1億5705万円	138	114万円	0.9%	1.5%
任意団体	4億7777万円	950	50万円	2.8%	10.5%
自治会・町内会	1533万円	173	9万円	0.1%	1.9%

## (補足) 社会的価値との公共調達の関係

- 英国における社会的価値基準を導入している自治体\*)の取組からの示唆
  - ・ 一定金額以上のすべての調達において、価格、品質以外に社会的価値を評価基準に
  - ・ 社会的価値を数値化し、概ね10~15%程度の比重で考慮
  - ・ しかし、社会的価値の枠組みを規定しているのは自治体の社会的価値政策方針(議会議決)。そこに自治体として取り組むべき社会的価値とその評価法を明記
  - ・ 指標は状況に応じて柔軟に変更し、公開
- ⇒ **社会的価値評価の論点は、その客観性(測定手法)ではなく、合意形成(政治的責任)と公平性**
- ⇒ **人権・労働などの普遍的価値は資格要件**
- ⇒ **英国(欧州)では、公共調達における付带的政策を「すべきか」ではなく、どのように運用するかというレベル**

\*) 対象自治体は次スライド

## (引用参考文献等)

Meehan, Elizabeth (2003), 'From Government to Governance, Civic Participation and 'New Politics'; the Context of Potential Opportunities for the Better Representation of Women', Belfast: Queen's University, Centre for Advancement of Women in Politics, Occasional Paper No. 5.

Michel Feher (2007), *Nongovernmental Politics*, The MIT Press.

板垣勝彦 (2019) 「公共調達－価格競争入札と総合評価・プロポーザル方式－」 『都市住宅学』 104。

サラモン、L. (2007) (江上哲監訳) 『NPOと公共サービス－政府と民間のパートナーシップ』 ミネルヴァ書房。

リップスキー、M. (1980=1998) (田尾雅夫訳) 『行政サービスのディレンマーストリート・レベルの官僚制－』 木鐸社。

原田晃樹 (2023) 「ガバナンス論からみた非営利セクターと政府の協働」 『行政管理研究』 181 (近刊)。

表 英国インタビュー対象自治体一覧

	バーミンガム市	ウエスト・ミッドランド 大都市圏自治体	タワーハムレッツ区	グロスターシャー県
社会的価値法対応	○	○	△	×
立地	地方大都市	地方大都市圏	首都	地方農村部
自治体の性格	シティ・カウンスル	コンバインド・オーソリ ティ	バラ・カウンスル	カウンティ・カウンスル
人口	101万人	-	31.8万人	63.4万人
面積	268km <sup>2</sup>	-	19.8km <sup>2</sup>	3150km <sup>2</sup>

注) 人口・面積データは各自自治体から提供された資料に基づく。グロスターシャー県は社会的価値手法を導入していなかったが、品質評価でカバーしていたので参考として含めている。

謝辞：委託契約のデータを提供していただいた自治体契約担当課の皆様にご感謝申し上げます。

なお、報告中の調査は科学研究費補助金 (21K02055・代表：原田晃樹) の助成を受けたものです。