

ILO 駐日事務所・CSO ネットワーク共催シンポジウム

公共調達の実況と課題

原田晃樹（立教大学）

2023年7月25日（木）

1. 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、災害対策・景気対策等により直近数年で政府部門の支出の大幅増

● 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（公告によって不特定多数の者を誘引して（すなわち入札に制限をかけず）、予定価格の範囲内で入札により競争を行わせ、自治体にとって最も有利な条件をもって申込をした者と契約を締結する方法）が原則

● 1990年代以降の変化

- ・ 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

(2) 最近の動向

● 公共サービスの外部化・市場化

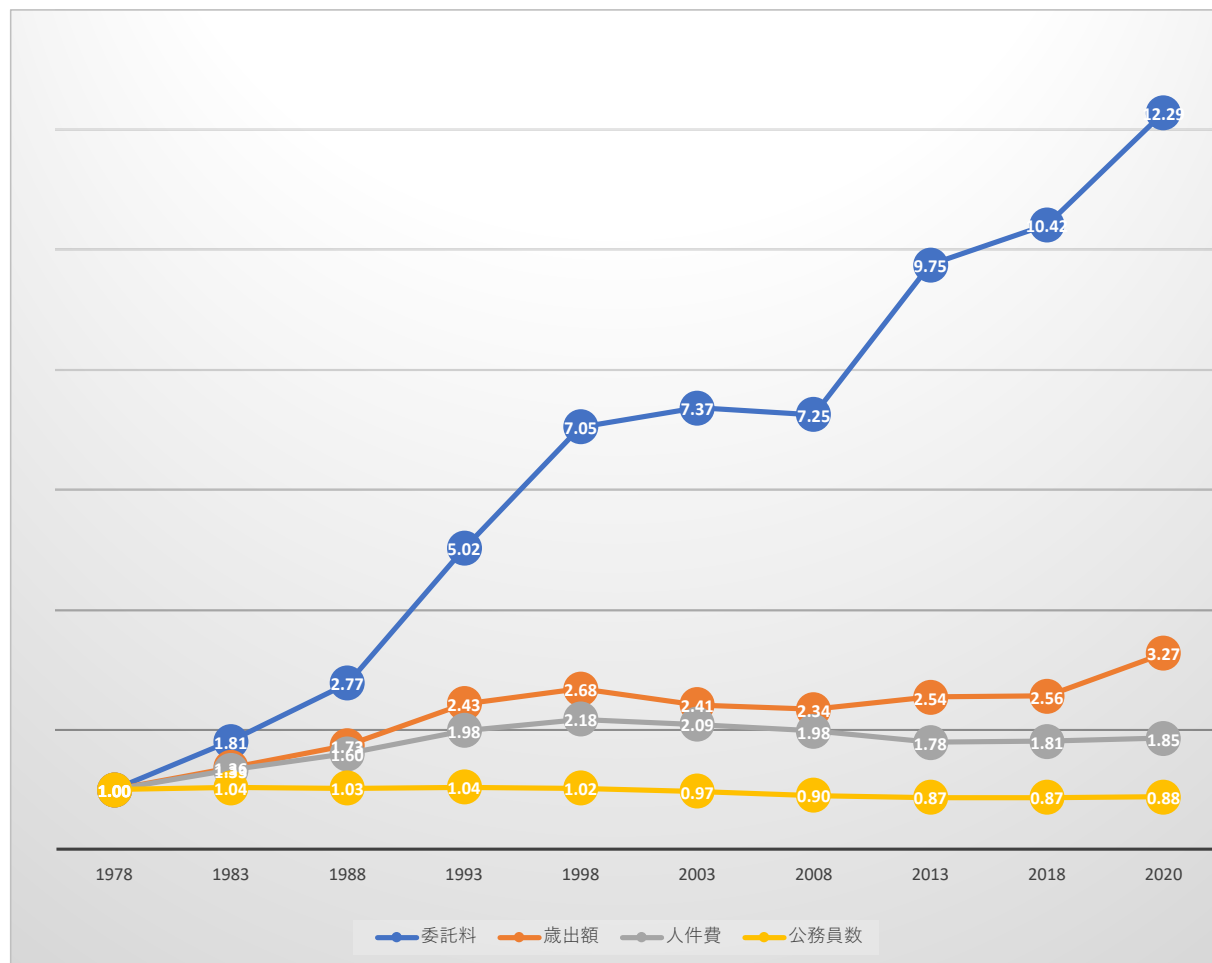
(1) 公的サービスの外部化を促進する法制度改革

- ・ P F I 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

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）



出典：各年の地方財政白書

● 公共事業関係費（行政投資額）の減少

- ・ 50.9兆（98年度）⇒27.5兆（20年度）



役務型の委託比の拡大

2. 日本の公共調達の実態

(1) 競争入札の実態

● 「限定的」な一般競争入札

<公共工事>

- ・公共工事における総合評価落札方式の一般化
- ・公共工事の場合、発注機関ごとの資格登録+案件ごとの資格要件
⇒ランクによる棲み分け、主観要素や実績の考慮など、無原則な競争に伴う弊害を是正するさまざまな条件づけ
- ⇒指名競争入札との違いは相対的予定価格による価格圧力

<業務委託>

- ・調査自治体（右表）の委託事業は件数ベースで契約全体の8-9割、金額ベースで6.5~8.5割

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%

(2) 業務委託の実際

- 業務委託（特に社会サービス、コンテルティング業務等）における評価基準・手法の曖昧さ
 - ・ 人件費・間接費等の明確な積算基準の不存在
 - ・ 価格以外の評価の個別対応
 ⇒競争入札での苛烈な価格競争を促し、経費全体の6-7割を占める人件費や経費の対象とならないコストの削減につながる一方で、随意契約における不透明性の温存

事例1：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

- 総合評価落札方式により価格点と技術点の差は1：2であるにもかかわらず、結果として低価格入札業者が落札する傾向

事例2：同じ事業でも契約ごとに異なる委託料

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)

(3) 日本の公共調達（特に業務委託）の課題

- 競争入札が健全な競争性を確保し、公平性と経済性を達成させる前提条件

- ①取引コストが高くつかないこと（適切な契約相手を探す労力が大きくないこと）
- ②互いに信頼関係の上で取引ができること（信頼を裏切らないメカニズムが機能していること）
- ③適切な競争が促されていること
- ④権利は保護されるがそれは全体の利益が追求された上でなされること
- ⑤第三者への負の外部性が抑制されていること



出典：マクミラン（2007）『市場を創る:バザールからネット取引まで』NTT 出版を参考。

- 上記の前提条件を機能させるための政策的・制度的条件

- 中長期にわたりローカルに根ざした活動を通じた関係（**地元事業者の活性化**）
- 連帯的な取引関係（**循環経済**）
- 規模・能力を考慮した競争関係（**発注者と事業者の交渉・協議**）
- 誰もが守るべき価値はすべての契約で遵守する関係（**人権・労働・環境等の価値**）
- 当該契約の直接の成果だけでなく、広く地域社会に及ぼす影響を考慮し合う関係（**地域の持続可能性**）

3. 海外（欧州、特に英国）の動向

- 価格偏重の調達へ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）
- 2014年EU調達指令
 - ・ 一定額以下の契約については各国政府・自治体に一定の裁量の余地
 - ・ 契約のタイプごとに選択可能な発注基準
 - ・ さまざまな配慮事項

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

・ 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

4. まとめ（英国の取り組みからの示唆）

- 社会的価値評価の要諦は、その客観性（測定手法）ではなく合意形成（政治的責任）とそれによる正当性の確保
 - 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
 - 社会的価値の評価が成立する前提として、普遍的な価値を入札の前提条件に明確に位置づけ
 - すべての公共調達において人権・労働に関する基本的な要件は入札資格として規定
 - 加えて、社会サービス分野では価格以上に品質の評価比を高めることが一般化
- ⇒社会サービスや施設運営事業では、人件費や固定費で差がつきにくくなり、品質にかけるコストやマネジメント業務の差がポイントに