

第4回 持続可能な公共調達（SPP）フォーラム

SDGs 時代における地方公共団体の「持続可能な公共調達」 の課題と展望

日時:2018 年 11 月 9 日(木) 14:00-16:30

会場:東京・御茶ノ水ソラシティカンファレンスセンターRoom A

司会進行:梁井裕子(CSO ネットワーク プログラムオフィサー)

開会挨拶、趣旨説明

黒田 かをり (CSO ネットワーク事務局長)

一般財団法人 CSO ネットワーク(CSONJ)は民間企業のサステナビリティ、民間調達の課題に取り組んできたが、公共調達についても 2 年前より調査研究事業を進めてきた。今日のスピーカー、有識者の皆様からのご協力に感謝。武藤教授より自治体の現状と課題、長谷川氏から欧州会議報告、高橋弁護士からビジネスと人権、CSONJ から自治体調査結果などの報告を行う。皆様のご意見を伺いたい。

基調講演「公共調達：自治体の現状と課題」

武藤 博己氏 (法政大学大学院公共政策研究科教授) (配布資料参照)

- 専門は行政学、地方自治、政策研究。東京大学辻先生が師匠で、行政学が専門。その後西尾勝先生に辻清明先生の後任についた。今日は持続可能な公共調達を自治体がどのように受け止めているのかについて講演する。

はじめに

- 行政活動の範囲を確認しておきたい。市民社会サービスがあり、その内側に公共サービス(公共的な提供が望ましいサービス)があるが、民間の事業に補助金を出して行われるサービス。その内側に行政サービスがあり公共調達の対象となるが、民間委託による行政サービスと直営サービスがある。
- 例えば、認可保育所があるが、行政が責任を持って費用を負担するため、行政サービスとなる。直営サービスは、効率の保育園が該当する。公共サービスの例としては、東京都が行う認証保育が該当する。認可保育所になれない所に認証を与えて事業を行う。事故率は無認可保育園の方が高いが、認可保育園でも事故は起きるもの。保育については、民間であろうと、必要なサービスとして補助金を出すべきと考えている。保育無料化が予定されており、現在議論が進められているが、自治体への上乗せの予算がどの程度になるのか、自治体の負担額がまだ見えない。
- 『入札改革』という本を書いたが、もう 15 年前になり、そろそろ改訂をしなければならないものの時間がない。ポイントは「政策入札」を導入すること。「政策入札」というと、「政策を入札で買う」と思われがちであるが、意味は逆で、入札に政策的な価値を入れるということ。2000 年当時、政府調達は 65 兆円ぐらいであったが(自治労調べ)、膨大な金額だ。この膨大な金額をただ単に価格だけで決めてよいのか、それでは本当に良いものは選べないのではないかと考え、入札に社会的価値基準を導入する必要があると考えた。
- 公共サービスすべてが公共調達ではないが、ライフラインなど民間が行って黒字になっているサービスもあり、補助金なしでやってもらっているものもある。

- 入札における予定価格とは上限価格で、それを超えたものは失格となる。最低制限価格を超えた、C、D、E 社があったとして、最低価格の E 社が落札となる。予定価格の上限については、もうやめたらどうかという話も出ている。小さな自治体では適切な予定価格を算出するのは困難で、民間にお任せとならざるを得ないし、国でも防衛装備品などは価格がつけられない。

1. 入札談合を生む土壌

1. なぜ談合がなくなるのか

- 談合しやすい土壌があったが、それは価格だけを決めれば談合ができるのでやりやすい、見つかりにくい、罰則が弱い(なんとなく許容してしまう文化)という要因がある。資料9の記事では、経団連会長が「談合は文化であるので、すぐになくすのは難しい」とまで言っている。地域はそれで成り立っているという理解があった。また、行政がむしろ誘導している側面があり、入札不調になると担当者の責任となる。そこで、官製談合防止法などもできた。
- 入札の目的は、公平に契約先を選ぶこと。民間であれば、どこから買っても基本的には構わないが、公共部門は公平かつ安く買わなければならない。一般競争入札、随意契約、その中間にあるのが指名競争入札(談合の温床と指摘され、現在では国の指導で少なくなっている)。

2. 談合防止の取り組み

(1) 政府の対応

- 入札契約適正化法の改正(平成 12 年)では、入札金額だけではなく内訳を出すようになった。また情報公開もより進められるようになったことが大きい。官製談合防止法も制定され、罰則も強化され、民間だけではなく行政職員も罰せられるようになった。北海道岩見沢市がその第一号の事例となった。
- 「公共工物品質確保法」は、価格以外の要素が入るようになった最初の法律として意味があるもの。品質確保法の改正が行われ、建設業界の立て直しがその目的で、建設業界の族議員が作ったものである。しかし、総合評価落札方式を進めたことは非常に意味がある。
- 昔、行政は入札説明会を開いてきたが、誰が来たかで談合相手がわかってしまうことがあった。近くのレストラン等で談合が行われているのを自治体は見ても見ぬ振りをしてきた。郵便入札でも電子入札でも談合されてきた。赤字でもとる業者がなくなる。
- 予定(上限)価格も公開してしまうようになったが、最低制限価格も公開する場合もある。自治体によって異なる。そうすると事前にわかるので、結局くじ引きになる。再入札もあるが、再入札はたった 1 時間後に行われ、その間に値引き額を決めるということになる。
- 市職員・議員などの接触の制限、入札自体の公開も重要である。
- 自治体の対応としては、例えば岡崎市は総合評価方式で事務量が 5.6 倍となることを「証明」することもあったという指摘もあるが、それは最初の総合評価だけだ。2回目以降はもっと事務量が減る。
- 「独占禁止法」の改正では競争を徹底しようと趣旨だが、品質の追求は競争・合理性だけではできない。社会的価値の追求が必要だ。

第2 総合評価型入札への転換を

- 評価基準として、環境配慮、福祉、男女共同参画、公正労働など。
- 自治体に話を聞いてきたが、自治体としては国の法律がないと難しいとのことだった。

終わりに(課題)

- 談合社会はクローズな社会。共生社会はオープンなものであり、そこが決定的に違う。
- 最低価格と上限価格を公開してしまうと、入札では二極化してしまう。事後公開が正しい。
- 地元企業の優遇については、かつて岩見沢市の市長が逮捕されたが、市長を支持する企業をランクづけで優遇していた。経団連も昔からあると認めている。町長選挙で「負けた」側の企業が入札を辞退するよう要請するなどということも起きてきた。政治的に利用されてきたと言える。

- 適正な価格の設定は難しい。市場価格は適正価格だというのは経済学の論理だが、これもおかしい。
- 公契約条例の合意形成では難しい例もあり、筆者が参加した愛知県や川越市の事例では建設業者と清掃業者が明確な反対を行っていた。
- 自治体は「公共サービス」の全体の管理を行うべきであろう。

報告1 「自治体による持続可能な公共調達の取り組みについて」

長谷川 雅子（CSO ネットワーク事務局次長）（配布資料参照）

- 問題意識について。昨年 CSO ネットワークでは中期ビジョンを策定したが、持続可能な公共調達事業は「地域主体の持続可能な社会づくり」の位置付け。地球環境基金の助成金で、昨年は日本の自治体に対するアンケート調査などを実施してきた。今後、日本での主流化に向けて「手引書」を作成したいと考えており、皆様のご意見をいただきたい。

1. 持続可能な公共調達とは

- 公共調達は経済規模が大きく、インパクトが大きい。また労働慣行などへの影響も地方では大きいのではないかと。SDGs においても SDG12 の持続可能な生産と消費で位置付けられている。
- 日本では、グリーン購入法、障害者優先調達、女性活躍推進法などにより、環境社会的側面が公共調達にも反映されてきたものの、SPP 自体を包括的に進める状況にない。
- 日本の自治体の現状を確認するため、主な自治体を対象にアンケート調査を実施し、報告書にまとめて公開している(2018 年 3 月)。総合評価落札方式の普及については、約 7 割が積極的に活用と言っている。
- 総合評価落札方式の評価対象は、地域社会の貢献、特に災害時の貢献が評価項目で多い結果となった。地域の安心・安全が優先されていると考えられる。地域の中小企業からの優先調達を進める自治体は 7 割となり、これも非常に高い。
- 横浜市のように、地域独自の地域認証制度が予想以上に多く進められていることがわかった。
- 一方では、公共調達はそれほど政策的な位置付けがなされていないことが課題である。
- 相関を見てみると、女性活躍と子育てサポートでは相関が見られた。また、自治体計画における公共調達の位置付けと SDGs の位置付けの相関も高い結果となった。行政レベルと総合評価方式の実施にも相関があったが、公契約条例との関係では相関がない。

2. 自治体ヒアリング

- 京都府では、「公契約大綱」により災害時に汗を流してくれる担い手を確保する意味合いで、そうした企業を入札で優先化している。「元下指針」による労働条件環境の保証もあり。
- 東京都では、週休二日制確保、建設工事の発注の平準化の事例がある。
- 野田市では、公契約条例を制定、審議会を設置している。
- 宇都宮市では、もったいない運動の展開が注目される。

3. 手引書作成に向けて

- 公共調達は政策手段としてはまだ少ないのが現状である。
- 法制化されているかどうかという、政府の方針の影響もあるだろう。
- 地域の安心・安全が重視されていることに留意。
- 野田市のようにリーダーシップがあるかどうかも鍵である。
- エコマーク事務局からは、認証のベンチマークとしての役割、横浜市大の影山先生からは経済的なインパクトの測定などの重要性を指摘いただいたので、これらの指摘を踏まえたい。

報告2 「Ecoprocure 2018 (SPP に取り組む欧州自治体の会議) 報告」

長谷川 淳子氏 (グリーン購入ネットワーク) (配布資料参照)

- Ecoprocure はイクレイ主催の欧州全域の持続可能な公共調達を対象とした他に類を見ない会議で、10回目を数える。環境分野のみならず、近年はサステナブル調達全般、イノベーション調達などについても議論が行われている。
- 開催地オランダ・ナイメーヘン市は 2018 年の欧州グリーンキャピタルアワードを受賞した都市。会議では地元産のオーガニック食材を提供し、フードロス対策も実施。
- 全体会合では、普通はあまり聞けない失敗事例の教訓などを正直に報告していたのが興味深かった。
- 分科会では 6 つのテーマがあったが、オランダの SPP、成果の測定という分科会に参加。
- 会場外では情報交換エリアが設けられ、日本の情報も発信。
- EU の公共調達は GDP の 14%、2 兆ユーロ規模。EU としては公共調達司令が 2014 年に出されたが 2 年間の移行期間あり、一定金額以上のものに適用される。
- グリーン公共調達 (GPP) 基準が 19 分野で策定されているが、社会面の基準はまだできていない。
- オランダの公共調達は、年 730 億ユーロ。公用車、制服などは独自の環境基準を設定済み。2015 年までに政府調達におけるグリーン調達 100% 目標があったが達成済み。近年では CO2 削減、循環型調達に関心が集まる。
- ウェブツールにおいて、基準情報の一元化が図られている。
- 他に、スウェーデン・コンサル企業の取り組みとして、自治体への社会監査支援がある。自治体担当者に代わって、持続可能な調達の基準をもって企業への監査を行うサービスを展開。被監査企業も監査で必要な書類提出ができなければ、契約できないことになる。
- SPP の影響評価: 国によって評価は様々である。
- まとめとしては、EU の公共調達はより戦略的なものに変化している。市場規模も大きく、経済政策との関連も注目される。
- 自治体担当者は人数が少ない場合もあり、こうした国際会議の場は必要との印象。一方で、成果の可視化の難しさもあり。
- オランダのように国として推進するケースは少ない。市場との協力は必要だが、担当者の熱意も重要。
- グローバル・サプライチェーンを巻き込んだ対応が必要。

報告3 「ビジネスと人権の側面からみた日本の公共調達」

高橋 大祐氏 (弁護士) (配布資料参照)

- ビジネスと人権がどのように公共調達に影響を与えているのか。2011 年国連ビジネスと人権指導原則でも公共調達は位置付けられており、持続可能な公共調達を推進する原動力となっている (原則 6、13)。欧州諸国を中心としたルール化の動き、東京 2020 調達コードでも反映されている。
- 日本の文脈では、ビジネスと人権に関する国別行動計画 (NAP) の策定にあたり、日弁連としては意見書でも公共調達を優先事項として位置付けている。経団連も地方公共団体での推進、女性活躍などで賛同する立場。
- 公共調達における持続可能性配慮としては、色々とあるが、自分の経験としては反社会的組織の排除が公共調達に反映されてきたことが大きい。その他、大手広告代理店の若年女性労働者の過労自殺の問題から入札参加資格の停止にもつながっている。
- 日本の公共調達の課題としては、包括的な基準が存在していないし、リスクの高い分野の基準が不十分。サプライチェーンでの基準遵守が不十分であり、中小企業での対応も課題。苦情処理メカニズムも

未整備。東京 2020 の調達コードは、その後の取り組みにどのように反映させて行くのが課題。

- 公共調達の基準に持続可能性の基準を組み込む必要があるが、そのやり方が問題。加点方式、総合評価方式での加点、契約履行の条件とするなど、いろんなやり方があるのではないかと。ILO の公契約に関する基準においても、公契約の中で労働基準を遵守するよう書かれている。日本は技能実習生の問題もあるが、リスクの高い分野にこそ基準を厳しくするべき。
- 米国でも人身取引のチェックを要請されている。
- 中小企業を含むキャパシティビルディングが必要。
- 持続可能性の分野について、自治体担当者も理解を深め、地域の市民社会などと連携することも必要。
- 一公共団体としては難しい場合、共通の基準を検討することが必要ではないか。ただ欧米の基準をそのまま持ち込むだけでは十分ではなく、地域の持続可能性への配慮も重要。しかし、地元優遇だけでは不公平さの問題あり。

全体討議

モデレーター：黒田 かをり (CSO ネットワーク事務局長)

<会場からの意見・質問>

- 会場からの意見 1: 人権問題について。日本の労働基準法に児童労働の位置付けはあると思うのだが、どこにも見たことがない。企業では書いてないからやってもいいということにならないか。ソーラーパネルで怪我をした、除染をさせられたなどの問題も出た。また、IT でのどういう人権問題が出たのか。紛争鉱物の問題。紛争フリーの携帯電話も欧州では売られていると聞く。
- 会場からの意見 2: 京都府の大綱は、京都で実際に影響があった。災害現場に建設会社が我先に駆けつける状態。しかし、負の影響もありどんどん下請け(40 社くらい)に対応を投げってしまう。担当者にも怖くて相談できないなどの問題がある。現場を踏まえた基準が必要ではないか。
- 会場からの意見 3: 武藤先生指摘の職員の専門性、GPN 長谷川さんのスウェーデン・コンサル事例について。専門性というのはどれくらいの幅があり、外部との連携でカバーしうること、できないことがあるか。CSO ネットワークのフォーカスの自治体であるのはわかるが、国レベルの話はどうか。また自治体のレベルによる違いは何か。また、公共調達の基準を強めることは、自ずと民間取引にも良い影響を与えろと言いついて良いのか。そうとは言えない面もあるのか。
- 会場からの意見 4: 欧州トレンドで言及された、戦略的の方向などを詳しく説明してほしい。また、人権の方向性について、何か具体例があれば教えて欲しい。
- 高橋弁護士: 児童労働については日本の労基法に実際書かれているが、現場の認識で強くないのは事実。沖縄でも問題。日本の足元でも重要な問題という理解は必要。例えばスポーツ界はビジネス化が進んでおり子ども・若年のアスリートが搾取されているという意見もあり、不祥事を見ると子どもの権利をサポートしていく必要があると考えている。公共調達による民間への影響については、企業そのものだけではなく、サプライチェーン、バリューチェーンを通じた調達基準の遵守を求めることで、民間に波及させることが可能となろう。
- 長谷川氏 GPN: マーケットラウンジのテーマの例として IT 等を挙げたが、28 個テーマがあり自分は IT のグループには参加していないので、具体的にどのような議論があったかは分からない。自治体担当の専門性については、公共工事などで児童労働が製造プロセスに関わっていないかなどは、担当者が意識するかしないかで大きく違いが出ると感じる。欧州の会議でも、参加者は自分たちが児童労働に関わってしまうかもしれないという点で重要と認識していた。欧州企業の事例については、例えば不祥事をした企業は自治体担当者の中でブラックリスト的に情報共有される仕組みがある。情報は非公開だが自治体は発注したい企業に問題があるかを調べることができ、注意を受けたか、改善したのか

チェックできる。日本でそういう仕組みがあるのか分からないが、社会的基準を導入するにはそうしたシステムを検討することも必要ではないか。全部のことを担当者がカバーする必要はない。欧州のストラテジックな動きの具体例としては、ベルギーの自治体では、公共工事でソーシャル・エコノミー・カンパニーに発注する動きがあり、社会的に配慮した人事採用しているかなどが基準だが、そうした企業から優先調達しており、面白い事例。

- 武藤教授: 専門性について。予定価格の算定というのは難しい。業者に算定してもらうのが実態。資材の価格はどんどん変わるし、五輪前に高騰している中で予定価格を出すことは難しい。県単位で「予定価格算定機構」(仮称)などの組織が、日本には必要ではないかと思っている。専門性のある人材が、中立的な立場から算定し、自治体が必要な情報を入手できるシステム。業者に依存してしまい、担当者が官製談合で捕まるようなことがないように、中立的な組織がもはや必要ではないか。退職した人が中心となり、いわば市民が予定価格を決める仕組み。それで専門性をカバーできる。独自にできる自治体はそれでも構わないが。
- 長谷川(CSONJ): 京都府の事例について。担当者へのヒアリングでも元請け・下請けの關係に腐心していると聞いた。京都の場合は除雪の問題があるが、地域ごとに課題が違うので、それぞれ検討していく必要がある。また、国レベル、自治体レベルの関連では、行政レベルが大きいほど総合評価方式が進んでいるとの相関が見られているし、取り組みやすい面はあると思われるので、小さな自治体においても実践できるような仕組み・制度を今後検討していく必要がある。
- 会場からの意見 5: ILO 専門家委員をやっており、児童労働の監視もしている。自治体が、基本的人権の審査をするのは危ういのではないか。地元優先をすると、町長を支援するという逆のことが起きるのではないか。児童労働などの方向にいくのにどれだけの正当性があるのかという話になる。
- 高橋弁護士: 中小企業、地元企業の優先と、児童労働の基準を、公共調達のどこの基準に組み入れるのかという問題ではないか。契約する前にチェックすることと、事業の中でモニタリングすることもできる。地元優先は評価の中でどのように重み付けするかは悩ましい。武藤先生の指摘のように、価格だけではかえって談合になってしまう。それ以外の基準を盛り込むこと、持続性への配慮を両立していく道を模索するのは重要なことである。
- 長谷川(CSONJ): 吾郷先生のご意見について、何を基準に入れ込むかは、自治体で公契約など委員会を作っているときが、法律があるかどうか。地域づくりという観点から言えば、地域づくりのビジョンに繋がるかどうか重要。それに結びつくことが地域の納得に繋がり、正当性に繋がるのではないか。
- 長谷川氏(GPN): GPN では自治体支援をしており、他の自治体の好事例を共有している。SPP については、グリーン購入法と違って法律がないが、GPN のグリーン購入基本原則に持続可能性の要素を入れ込む作業を行っている。SPP の実施を進めたいという自治体があればお手伝いしたい。
- 武藤教授: 地元企業優先について、地元「企業」ではなく「雇用」の優先をするべきと言っている。やはり議会が地元企業優先を求めているので変えられない。サステナブルではない。地域以外の業者を入れないと立ちいかないのが実態だが、なかなか難しい。
- 高橋弁護士: 地元企業優先に関して不公平感が生じないようにするためには客観的で透明性のある基準を導入することが重要と思われる。持続可能性基準を公契約の中に織り込んでいくことも重要である。どのような基準をどのような形で導入できるか、自治体の中で共通理解を深めていく必要がある。その意味で、CSO ネットワークの手引き策定の試みは大変有益だと考えており、東京 2020 のコードなどを踏まえて、共通理解に繋がるものを期待したい。
- 黒田: 今後の手引き作成に向けて、皆様の議論を反映していきたい。

以上