

公共調達：自治体と国の現状と課題

2018年11月 8日 第4回持続可能な公共調達(SPP)フォーラム
武藤博己(法政大学大学院公共政策研究科教授)

はじめに

行政活動の範囲、公共サービスの範囲——公共サービスとは何か

図1 直営サービス、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスの関係

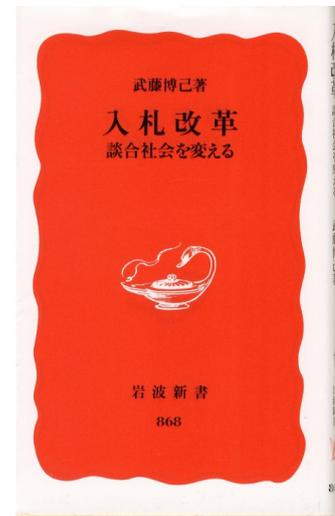
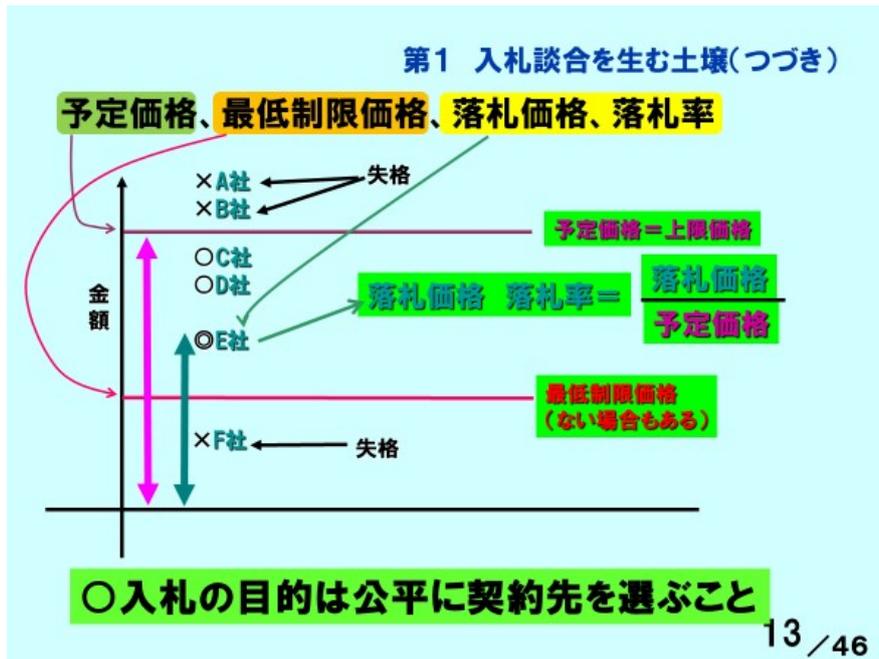


ポイント——①入札を政策手段に、②政策的価値を入札に ⇒ 政策入札の導入

①政府調達は65兆円(2000年当時)という膨大な金額を動かす——政策手段として活用する

②価格基準では本当によいものを選べない——入札に社会的価値基準を導入する

※「公共調達」とは、政府が物やサービスを民間から購入すること、すなわち行政サービスの全部と公共サービスの多くの部分が公共調達の対象となる。



(岩波新書、2003年)

第1 入札談合を生む土壌

1 なぜ談合がなくなるのか

○繰り返される談合事件

○談合の理由——①しやすい、②見つかりにくい、③見つかったも罰則が弱い、そして④行政が誘導している

○入札の目的は公平に契約先を選ぶこと

○4つの入札方法—— 一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売り

○指名競争入札が談合の温床に

○罰則の甘さ、官製談合の存在、損害賠償請求にも消極的

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制定(平成12年11月)

公共工物品質確保法の制定(平成17年度より施行)

- ・入札契約適正化法の改正では、建設業者が入札する際の入札金額の内訳の提出及び発注者の確認義務等を規定
- ・公共工物品質確保法の改正では、予定価格の適正な設定、低入札価格調査基準等の適正な設定等を規定

入札・契約制度の更なる改革に向けた取組(平成25年～)

- 総務省・国土交通省「公共工事の迅速かつ円滑な施工確保について」(平成25.3.8)
- 総務省・国土交通省「低入札価格調査における基準価格の見直し等について」(平成25.5.16)
- 総務省・国土交通省「公共建築工事の円滑な施工確保に係る当面の取組について」(平成26.1.24)
- 総務省・国土交通省「予定価格の適正な設定について」(平成26.1.24)
- 総務省・国土交通省「公共工事の円滑な施工確保について」(平成26.2.7)
- 総務省「公共工事の迅速かつ円滑な発注等について」(平成26.3.28)

入札契約適正化法・公共工物品質確保法の改正(平成26年6月)

- ・入札契約適正化法の改正では、建設業者が入札する際の入札金額の内訳の提出及び発注者の確認義務等を規定
- ・公共工物品質確保法の改正では、予定価格の適正な設定、低入札価格調査基準等の適正な設定等を規定

入札契約適正化法・公共工物品質確保法の改正(平成26年6月)後の取組

- 公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針の改正(平成26.9.30閣議決定)
- 公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針の改正(平成26.9.30閣議決定)
- 総務省・国土交通省「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」(平成26.10.22)
- 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議申合せ「発注関係事務の運用に関する指針」(平成27.1.30)
- 総務省・国土交通省「公共工事の円滑な施工確保について」(平成27.2.6)
- 総務省・国土交通省「予定価格の適正な設定について」(平成27.4.28)
- 総務省・国土交通省「公共工事における予定価格設定時の「歩切り」に関するフォローアップ調査について」(平成27.6.22)
- 総務省・国土交通省「公共工事の円滑な施工確保について」(平成28.1.22)
- 総務省・国土交通省「施工時期等の平準化に向けた計画的な事業執行について」(平成28.2.17)
- 総務省・国土交通省「低入札価格調査における基準価格の見直し等について」(平成28.3.18)
- 総務省・国土交通省「建設業における社会保険等未加入対策について」(平成28.6.16)
- 総務省・国土交通省「公共工事の円滑な施工確保について」(平成28.10.14)

出典:総務省ホームページより http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/14569.html

(2) 主として自治体の対応

○郵便入札、電子入札、入札の透明化・競争化

○競争性を高める方法として、①一般競争の拡大、指名業者数拡大、②ランク制廃止、登録工種制限の撤廃、③入札参加業者を地域外業者に拡大、④低入札価格調査制度・最低制限価格の導入

○透明性の向上を図るものとして、①第三者機関である入札監視委の機能強化、②苦情処理手続きの導入、③予定価格・最低制限価格の公表、④入札結果公表、⑤市職員と業者の接触制限、⑥入札自体の公開、⑦工事内訳書の提出

○不正行為を防止しようとする方策として、①指名停止期間延長、②損害賠償、賠償金の請求、③談合情報対応、談合情報窓口の設置、④監督・検査の強化

○具体的事例

- ①改革により談合と政官業の癒着とをなくした長野県、②記録公表制度で議員等からの「口利き」を封じた横浜市、③常に入札改革の先頭を行く横須賀市、④総合評価方式で事務量が5.6倍になることを証明した岡崎市、⑤「良い仕事をした業者が報われる制度」の導入を図る明石市、⑥市内業者への下請義務化などに工夫を凝らす加古川市、⑦徹底した市民参加で新庁舎を建設した立川市、⑧市町村合併を機に入札改革の地域を広げた松坂市、⑨工事検査体制を拡充して品質確保を図る薩摩川内市、⑩人口3万人の自治体でも入札

改革が可能なことを示した吉田町 出典：鈴木満『談合を防止する自治体の入札改革』、学陽書房、2008年。

○「独占禁止法」の改正(2005年)

- ・2001年5月、小泉首相が所信表明で、「市場の番人たる公正取引委員会の体制を強化し、21世紀にふさわしい競争政策を確立します」と述べた。
- ・その後、「21世紀にふさわしい競争政策を考える懇談会」を設置。2002年秋、「独占禁止法研究会」を設置。報告書は2003年10月。
- ・2004年5月、法案提示、閣議決定後、国会へ。2005年4月20日可決、06年1月施行予定
- ・経団連をはじめ、多くの反対をうけるが、成立した。
- ・課徴金減免制度——違反事業者が公取委の調査開始前に所要の情報提供等を行えば、課徴金を減免する制度、立入検査前の1番目の申請者は課徴金を免除、立入検査前の2番目の申請者は課徴金を50%減額等、という制度。
- ・課徴金算定率の引上げ——製造業等の場合、大企業が6% ⇒ 10%、中小企業が3% ⇒ 4%に。違反行為を早期にやめた場合は、課徴金算定率の2割を軽減、逆に繰返し違反行為を行った場合は課徴金算定率の5割を加算。

○競争の徹底で、できること、できないこと、そしてやるべきこと

できること——効率性の追求、できないこと——品質の追求、やるべきこと——効率性・品質の追求＋社会的価値の追求⇒政策入札

第2 総合評価型入札への転換を——価格基準から社会的価値基準へ

1 総合評価型入札とは何か

- 1999年の地方自治法施行令の改正で総合評価方式の導入が可能に
- 2004年の地方自治法施行令の改正で随意契約にも総合評価が可能に
- 2005年4月から「公共工物品確法」の施行
- 総合評価型入札の実例——神奈川県のパフィの事例
- 福祉重視の事例——大阪府の業務委託の事例

2 政策入札という考え方

- 総合評価型入札の導入だけでは不十分、「性能・機能・技術力」から社会的価値へ
 - 価格入札から政策入札へ
 - 評価基準① 環境配慮——グリーン購入法、環境配慮をどのように評価するか
 - 評価基準② 福祉——障害者の法定雇用率
 - 評価基準③ 男女共同参画——福岡県福岡市の取り組み
 - 評価基準④ 公正労働——労働の安全性、継続性
- 2009年野田市の公契約条例(資料32)、2010年川崎市の契約条例(資料33)

第3 公共調達最近の現状——公契約条例

1 公契約条例とは

- 公正労働④の部分を取り出して、条例化したもの
- ①政府(国・自治体)と民間との契約、②民間で働く労働者の最低賃金等を定める「労働条項」、③さらに入札時に社会的な価値(環境配慮や福祉・男女共同参画等)を追究しようとする「社会条項」
- 2009年野田市の公契約条例
- 2010年川崎市の契約条例
- 2012年国分寺市の公共調達条例

2 公契約条例の特徴

- 公契約規制から「公契約規整」へ
- 「労働条項」の内容、①契約に定める最低額以上の賃金の支払いをもとめる(義務づけ)、②対象はすべての労働者(下請け、一人親方を含む)、③従事する労働者の継続雇用をもとめる(努力規定)、④労働者の申出権と発注者の調査義務、⑤その他労働関係法令の遵守
- 地域の賃金水準(地域において公共サービスに従事する労働者の賃金水準)を引き下げない(逆にいえば、これまでは地域の給与水準を引き上げてきた自治体業務の外部化がある)
- 「社会条項」の内容、国分寺市の条例第7条、「事業者は、(…中略…)障害者、高齢者その他の就労困難者に対する雇用の促進を図るとともに、子育てを支援し、男女平等を実現するための方策を推進することにより、

社会的価値の向上に努めるものとする」。

おわりに——いくつかの論点

- 談合社会と共生社会は似て非なるもの
- 価格情報の事前公開について——入札価格の二極化
- 地元企業の優遇——地元雇用の優遇へ
- 適正な価格とは——発注者としての適正な価格、最低制限価格、業者側の適正な価格
- 公契約条例と合意形成——愛知県・川崎市での経験から建設業者と清掃などの受託事業者の反対が強い
- 自治体は公共サービスの管理を！

参考文献

- 上林陽治、「政策目的型入札改革と公契約条例(上)(下)」、『自治総研』394・396号、2011年8・10月号
- 上林陽治、「公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」、『自治総研』435号、2015年1月号
- 沼田雅之、「公契約規整の到達点と社会的価値実現の可能性」、『法学志林』第113巻3号、2016年3月
- 古川景一、「公契約規整の到達点と課題——川崎市契約条例を中心に——」、『季刊・労働者の権利』Vol.290、2011年7月号、pp.84-91
- 武藤博己、『入札改革——談合社会を変える』、岩波新書、2003年12月
- 武藤博己、『自治体の入札改革』、イマジ出版、2006年8月
- 吉村臨平、「公契約条例と落札者決定基準」『経済額論究』第66巻2号、2012年9月、pp.25-48

『入札改革』(2003年)後の事例——大阪府府民センター3施設の管理業務入札

○2006(平成18)年、大阪府府民センター3施設の総合建物管理業務委託にかかる総合評価一般競争入札に関する評価項目、評価点及び評価内容、大阪府は2003(平成15)年より、3200万円以上の清掃委託で、総合評価方式を9件の契約を締結。

○評価項目は、評価価格(50点)、技術的評価(14点)、公共性評価(36点)

公共性評価の内訳——(1)就業困難者の雇用に関する取組み(15点)、(2)障害者の雇用に関する取組み(15点)、(3)環境問題への取組み(6点)

(1) 就業困難者の雇用は、障害者・母子家庭・ホームレス等を新規に雇用する場合は、2人以上ならば15点、1人ならば10点、既存雇用1人以上で5点など

(2) 障害者の雇用は、知的障害者の雇用(8点)、障害者の雇用率(7点)とされ、前者は①知的障害者1人雇用で4点、なしの場合0点、②支援体制に応じて2点など。後者の障害者雇用率は、1.8%達成で7点、なしは0点。

(3) 環境問題は、①環境への取組みで、ISO取得が6点、エコアクションが5点、KESの認証取得、エコステージの認証取得、これら以外の第三者認証制度を有する環境マネジメントシステムの認証取得、②再生品の利用が2点、③低公害車の導入が2点、など。

公契約条例の制定状況（筆者調査）

野田市、公契約条例、2009年9月条例成立、2010年4月1日施行
江戸川区、公共調達基本条例、2010年3月制定、2010年4月施行*
川崎市、公契約条例、2010年12月「公契約条例」成立、2011年4月1日施行
多摩市、公契約条例、2011年12月条例成立、2012年4月1日施行
相模原市、公契約条例、2011年12月「公契約条例」成立、2012年4月1日施行
国分寺市、公契約条例、2012年6月「公共調達条例」成立、2012年12月1日施行
渋谷区、公契約条例、2012年6月「公契約条例」成立、2013年1月1日施行
厚木市、公契約条例、2012年12月「公契約条例」成立、2013年4月1日施行
秋田市、公契約基本条例、2013年3月21日制定、2014年4月1日施行*
前橋市、公契約基本条例、2013年3月制定、2013年10月施行*
足立区、公契約条例、2013年9月27日「公契約条例」成立、2014年4月1日施行
直方市、公契約条例、2013年12月12日「公契約条例」成立、2014年4月1日施行
長野県、契約に関する条例、2014年3月制定、2014年4月施行*
三木市、公契約条例、2014年3月28日成立、2014年7月1日施行
千代田区、公契約条例、2014年3月成立、2014年10月1日施行
奈良県、公契約条例、2014年7月成立、2015年4月1日施行*
高知市、公共調達条例を改正、2014年9月成立、2015年10月1日施行
草加市、公契約基本条例、2014年9月成立、2014年10月1日施行
世田谷区、公契約条例、2014年9月成立、2015年4月1日施行
四日市市、公契約条例、2014年9月成立、2015年1月1日施行*
大和郡山市、公契約条例、2014年12月18日公布、賃金条項なし
岐阜県、公契約条例、2015年3月24日公布、2015年4月1日施行*
我孫子市、公契約条例、2015年3月成立、2015年4月1日施行
加西市、公契約条例、2015年3月成立、2015年4月1日、一部9月1日
岩手県、県が締結する契約に関する条例、2015年3月成立、2015年4月一部、2016年4月1日全面施行*
加東市、工事等の契約に係る労働環境の適正化に関する条例、2015年6月成立、7月1日施行
京都市、公契約基本条例、2015年11月11日公布、一部同日施行
愛知県、公契約条例、2016年3月公布、4月1日一部施行、10月1日全面施行*
大垣市、公契約条例、2016年4月1日施行
旭川市、2016年12月13日制定・施行
越谷市、公契約条例、2016年12月22日制定、2017年4月1日施行
碧南市、公契約条例、2017年3月25日公布、2017年7月1日施行
花巻市、公契約条例、2017年12月7日公布、2018年4月1日施行
目黒区、公契約条例、2017年12月7日公布、2018年10月1日施行
尾張旭市、公契約条例、2018年4月1日施行
由利本荘市、公契約基本条例、2018年4月1日施行
津市、公契約条例、2018年4月1日施行
高山市、公契約条例、2018年4月1日施行
大府市、公契約基本条例、2018年4月1日施行
豊川市、公契約条例、2018年9月27日公布、2019年2月1日施行

*最低賃金条項がないもの

『契約における実質的な競争性の確保に関する調査——役務契約を中心として——』

(総務省、2014年1月)

1. 契約における実質的な競争性の確保等

(1) 実質的な競争性の確保のための見直しの推進

ア 制限的な応札条件等の見直し

- ①官公庁等からの受注実績がある者に限定して設定している例(11府省計58事例)
- ②特定の資格等がある者に限定して設定している例(14府省計30事例)
- ③比較的長期間の実務経験等を設定している例(16府省計35事例)

イ 仕様の記載内容の見直し

- ①応札等に必要な情報が仕様書等に明示されていない例(7府省計18事例)
- ②公募公告において契約を予定する具体的な相手方の名称を明示している例(3府省計9事例)

ウ その他契約における事務手続等の見直し

- ①同種業務の契約を分割するなどして少額随意契約としている例(3府省計4事例)
- ②提案書等の審査等に第三者が関与していない例(5府省計6事例)
- ③開札日から履行開始までの期間が十分確保されていないと考えられる例(8府省計9事例)

(2) 適切な予定価格の設定

(3) 低入札価格調査の適正な実施

ア 低入札価格調査基準の作成

イ 低入札価格調査の適正な実施等

(4) 再委託等に係る手続の適正化の推進

ア 再委託等に関する事項の適切な設定等

- ①再委託等に関する事項を適切に設定していない又は同事項の記載が不十分な例(14府省計34会計機関)
- ②再委託等の相手方、金額等を仕様書で指定している例(1府省1事例)

イ 再委託等の承認に係る審査の適正な実施

- ①審査を経ず再委託等が行われているなどの例(5府省計18事例)
- ②審査の質が十分に確保されていないと考えられる例(4府省計13事例)

2. 効率的かつ効果的な共同調達等の実施

(1) 共同調達等の実施による影響等の把握・検証等の実施及び調達の実施方法等の見直し

ア 共同調達等の実施による影響等の把握、検証等の取組状況

イ 共同調達の実施による影響等の把握、検証等の実施及びその結果を踏まえた調達の実施方法等の見直し

(2) 各府省における共同調達等の取組の一層の推進

ア 本府省における共同調達等の一層の推進

イ 地方支分部局等における共同調達等の一層の推進

3. 契約に係る点検機能の一層の充実等

(1) 第三者機関の運営方法等の改善

ア 第三者機関による契約監視の仕組みの整備等

イ 第三者機関における情報提供方法等の見直し

ウ 第三者機関における審議結果等の情報共有の推進

(2) 内部監査の実効性の確保・向上

ア 内部監査実施の仕組みの見直し

イ 内部監査の実施方法等の見直し

4 「電子調達システム」の活用

当時はまだ開発中、現在の状況はどうか？