

---

種 別： 論説

タイトル： 公共調達制度の現代的課題

著 者： 楠 茂樹

所 収： 『上智法学論集』第55巻1号（平成23年8月）39-81頁

発行元： 上智大学法学会

---

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

---

## 論 説

---

# 公共調達制度の現代的課題

楠 茂樹

---

- 一 はじめに
- 二 官公需における改革
  - 1 考察の出発点
  - 2 談合構造とは何だったのか：不透明な官民協働
  - 3 談合的構造からの脱却
  - 4 問題の本質はどこにあるのか
  - 5 改革の展望
- 三 改革プログラム
- 四 検討
  - 1 基本の方針
  - 2 競争性と透明性
  - 3 多様な入札・契約手法
  - 4 調達の検証
  - 5 内部統制、モニタリング
  - 6 民間活力の利用
- 五 結語

## 一 はじめに

限られた公的財源の有効利用は、すべての国、すべての地方自治体において不可避の課題である。右肩上がりの成長期をもはや期待できない

我が国においては、深刻な問題である。いうまでもなく公共調達はその主戦場の一つである。

いわゆる「ゼネコン汚職」以降、さまざまな公共調達改革が試みられてきた<sup>(1)</sup>。一部は成功したが、一部は必ずしも成功していない。成功したかのように見えるものも、実はそう見えるだけのものもある。一般競争入札の範囲拡大と落札率低下をひたすら目指してきた「改革派」的な改革は、その一例だろう。一方、公共工事においては平成17年公共工物品質確保法<sup>(2)</sup>が制定、施行されるなど、価格重視のこれまでの公共調達改革とは異なる動きも見られるようになってきた。

限られた財源をどれだけ有効利用できるか、という視点はしばしば「Value for Money」と表現される。金銭に見合う価値という意味ある。予算制約がない状態では公共調達の目標は、調達によって実現しようとする公共サービスをできる限り充実させることに尽きる。しかし、予算制約がある場合は、同じ金銭を投入するならばより充実した公共サービスを実現できるようにすること、その裏返しとして、同じ公共サービスを実現するためにできる限り投入する金銭が少なくなること、が目指されなければならない

行政刷新会議が設置した「公共サービス改革分科会」は、現時点でなし得る公共調達改革を明らかにすることをミッションとして平成22年11月に立ち上げられた。確かに、物品の共同購入、競り下げ購入といった結論ありきのアイデアがなかったわけではない。とはいえ、今年4月末に公表された報告書「公共サービス改革プログラム」<sup>(3)</sup>（以下、「改革プログラム」）を読む限りでは、あり得る論点、争点を、20者を超える個人、団体へのヒアリングを通じるなどして、広く拾った印象を受け

---

(1) この辺りを指摘するものとして、金本良嗣「序論〈特集「政府調達制度の法と経済学」〉フィナンシャル・レビュー通巻第104号(2011)1頁参照。

(2) 平成17年法律第18号。

(3) <http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/publication/110428/puroguramu.pdf>

る。

筆者はヒアリング対象として、平成 22 年 11 月 24 日同分科会にて報告を行った<sup>(4)</sup>。主として公共調達制度とその運用についての歴史（談合的構造を含む）、これまでなされてきた公共調達改革の問題点（歪み）、そしてそういった経過を経て辿りついた現在地点における公共調達問題の本質についてプレゼンテーションを行い、質疑に応じた。他のヒアリング対象の有識者、事業者はピンポイントでの論点、争点についてのプレゼンテーション、質疑応答だったのに対し、筆者のそれはいわば総論的なものだったようだ。

本稿では、以下、筆者が同分科会において行った報告の概要をまとめ（二）、公表された改革プログラムの内容を紹介し（三）<sup>(5)</sup>、改革プログラムに対する検討を行う（四）こととする。最後に結語を示す（五）。

## 二 官公需における改革

### 1 考察の出発点

金本良嗣は日本の公共調達の性格を「指名競争・予定価格・談合の三点セット」と皮肉を込めて断じている<sup>(6)</sup>。それは確かに正しい。問題は、この三点セットをどう理解するかである。

競争にはコストがかかるという当然であるが忘れやすい理解は、公共調達改革の重要な視点となる。最終的なコスト低減に向けて、どこにどれだけのコストをかけることが必要なのかという議論がなされなければ

---

(4) 資料については行政刷新会議ウェブ・サイト (<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/2010.html>) 参照。

(5) すべてを網羅している訳ではない。本稿の問題意識に引き付けたまとめになっていることを予め断っておく。

(6) 金本良嗣「公共調達制度のデザイン」会計検査研究第 7 号（1993）(<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/7-4.html>)。

ならない。言い換えれば、競争を機能させるためにはどのような仕掛けと、どのような運用が必要になるのかが問われなければならない(場合によっては競争に一定の縛りかける必要が生じるかもしれない)。当然、実務としては会計法令<sup>(7)</sup>の枠内でこれらの要請に応えなければならない。誤解してはならないのは、そうした要請は会計法令の要請とは不整合であるどころか、むしろ両者は合致しているということである。希少な財源を一定の行政目的を実現するという視点から有効利用するのであれば、それは会計法令の趣旨と合致するはずである。競争させるだけで余計にコストがかかるのであれば、会計法令における競争性確保の要請だけを満たしただけで、法令全体の趣旨を無視していることになる。競争の有無は重要だが、より重要なのは競争の中身である。

その際、透明性の確保が発注者に求められるのはいうまでもない。そもそも非競争的構造が発生させた癒着、不正の問題はその非競争性にあったのではなく、不正、癒着を覆い隠すその不透明性にあった。競争原理を徹底すれば、その形式自体が説明責任を果たしていると考えられやすい。しかし、競争という手続き自体が透明性を担保する訳ではない。一般競争入札を徹底することにより落札率が相当程度低下する、という想定の下、一般競争入札がどの程度徹底されているかさえ公開すれば透明性の問題はそれ以上存在しない、と考えられてきたようだが、競争の構造は単純ではなく、発注者には競争の機能化のための諸々の工夫が求められていると考えるのであるならば、そこにおける不透明さは指名競争入札の時代と同様に、癒着、不正の温床になるだろう<sup>(8)</sup>。現在では、非競争的構造を解消するという前提での改革が押し進められ、後戻りで

---

(7) ここで会計法令とは、会計法(昭和22年3月31日法律第35号)、予算決算及び会計令(昭和22年4月30日勅令第165号)、地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)、地方自治法施行令(昭和22年5月3日政令第16号)及び関連法令を指す。

(8) とりわけ地域要件の設定(予算決算及び会計令73条、地方自治法施行令第167条の5の2)、総合評価方式(会計法29条の6第2項、予算決算及び会計令91条2項、地方自治法施行令第167条の10の2第1項)はそのような目で見られ易いものである。

きない状況になっている。とするならば、現在における公共調達の課題は、競争の機能化と透明性の確保ということになるだろう。改革の重要な視点はこの二点ということになる。

平成 17 年に独占禁止法が改正<sup>(9)</sup>され、同法の処分・制裁が強化されるタイミングで、大手ゼネコンによって談合決別宣言がなされた。この宣言では過去において入札談合が半ば通常化していたことを認め、このような状況からの脱却を自らの課題とすることを表明したものと理解されている。そこでは次の通り述べられている<sup>(10)</sup>。

透明性や公正性、自由な競争への要請に対応し、政治や行政の側においては、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の施行、総合評価方式の導入・拡大など、公共調達制度の改善に積極的に取り組み、公共工事における競争の枠組みが整備されてきた。しかしながら、会計法などの関係法令は物品も含めた公共調達のすべてを包含したもので、価格のみによる一般競争入札を原則としている。このため、公共工事の特性を十分に反映していないことから、技術力を活かして品質確保を図る入札・契約システムを導入すべきとの声が高まり、「公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）」が党派を超えた議員立法により成立した。これにより、公共工事に係る調達において技術力が直接的に反映できる新たな時代を迎えた。このような画期的な枠組みが整備される中で、建設業が自らへの不信感を払拭し魅力ある産業として再生するため、談合はもとより様々な非公式な協力など旧来のしきたりから訣別し、新しいビジネスモデルを構築することを決意した。

ここで、「談合はもとより様々な非公式な協力など旧来のしきたり」と述べられていることに注目しなければならない。談合だけが旧来のしきたりではなく、それ以外にも「様々な非公式な協力」が存在していたことが指摘されているのである。そういった旧来のしきたりが水面下で

---

(9) 平成 17 年法律第 35 号。

(10) 本稿前掲註 (4) に掲載されている筆者の報告資料参照。

存在していることを前提に、非競争的な公共調達システムが機能してきた、ということが述べられているのである。この旧来のしきたりが何であったのかを探る作業は、公共調達改革を考える上で不可欠の作業となる。

## 2 談合構造とは何だったのか：不透明な官民協働

我が国の会計法令は一般競争入札を原則としている<sup>(11)</sup>。法制度上、指名競争入札は例外的に認められるに過ぎない。しかし、少し前までは実務上、あらゆる発注者が指名競争入札を一般的に用いてきた。何故、指名競争入札が一般的であったのか。このことを考えることから出発しなければ、我が国公共調達改革のあり方を全体として考えることはできないといっても過言ではない。「改革派」を称する論者がいうように、指名競争入札は官民間の癒着以外の何物でもないのだろうか。公共工事分野を例にとろう<sup>(12)</sup>。

公共工事における発注者の一番の関心事は、当然の話であるが、確実な社会基盤整備の実現であり、個々の工事というならば、確実な工事の完成である。そこで信頼できると事前に分かっている業者に任せたいと発注者は考えるだろう。事前に分かっているならばそれらの業者を指名すればリスクは少なくなる。一方、一般競争入札の場合は入札参加資格等の組み方を失敗すればリスクは高まる。指名競争入札が発注者に好ま

---

(11) 会計法 29 条の 3 第 1 項、地方自治法 234 条 1 項、2 項。

(12) 建設マネジメント分野の専門家である渡邊法美は、「安心システム」と呼ぶ官民間の協力メカニズムを提示し、指名競争入札が果たしてきた役割を説いている。渡邊法美「リスクマネジメントの視点から見たわが国の公共工事入札・契約方式の特性分析と改革に関する一考察」土木学会論文集 (F) 62 巻 4 号 684 頁以下 (2006)。以下での説明も、考察の視点としてはこの考え方と大方一致している。以下の記述について、齋藤隆＝渡邊法美＝中村一平＝大崎康生「契約を重視する公共工事システムに関する研究」(平成 18 年度 (財) 港湾空港建設技術サービスセンター研究開発助成報告書、平成 20 年 4 月 30 日提出、助成番号：平成 19 年 2 月 2 日付 第 06—6 号) ([http://www.scope-net.or.jp/main/josei/pdf/saitoh\\_houkoku.pdf](http://www.scope-net.or.jp/main/josei/pdf/saitoh_houkoku.pdf)) も参照。

れた最大の理由はここにある（一般競争入札が採用される場合であっても、入札参加資格等の絞り込みで指名競争入札と同様の状況を作ることができるならば、一般競争入札か指名競争入札かという区分それ自体があまり意味のあるものではなくなる<sup>(13)</sup>）。

もちろん競争者が絞られれば価格は高止まりになる。入札談合のリスクも当然高まる。しかし、予算制約はあるものの、獲得した予算は計画されたものであるから、工事完成のために全て使い切っても計画通りということになる。過不足のない予算執行は、行政機関としてはむしろ好まれていた<sup>(14)</sup>。これが、指名競争入札が許容されてきた理由である<sup>(15)</sup>。

一方、事情次第で予算内では工事が完成できないかもしれない。その場合は、設計変更、契約変更といった一連の見直しが求められることになるが、計画に基づいて算出された予算を変更することは容易ではない<sup>(16)</sup>。できる限り、契約や契約として締結するものの非公式に発注者の事情に応じて柔軟に対応してくれる業者が、発注者にとって望ましい、ということになる。そのためには一定の業者を官民間の「貸し借り」の世界に囲い込んでおく必要がある。高値での安定受注が保証されることとなった業者はその地位をキープしようと、いわゆる「請け負

(13) 一般競争入札が採用されなかった理由として「安かろう悪かろうの回避」を挙げる声は少なくなかった。もちろん、一般競争入札でも同様の効果を挙げることは仕組み上可能である。実際、一般競争入札移行後（請負工事や納入される物品の）品質が顕著に低下したという話はほとんど聞いたことがない（神田秀樹＝大前孝太郎＝高野寿也「国の契約における権限・職務分担のあり方：「交渉」と「分割発注」を例として」フィナンシャル・レビュー通巻第104号（2011）11頁の指摘はその限りにおいて正しい）。ただ、そういった話の中で扱われている競争像は単純化される傾向が強い、という点は忘れてはならない。

(14) 渡邊はこのような官側の計画が常に適正であるかのような扱いがされることを、やや皮肉を込めて「発注者の無謬性」と呼ぶ。渡邊・前掲註（12）参照。

(15) もちろん現在において許される理由にはなっていないということは言うまでもない。

(16) ここでも行政の無謬性の影響が出ている。当初の計画以外のことがらに対しては厳しい予算制約が課されているのである。予算の硬直性もまた、予算を組んだ段階での行政の無謬性の想定が影響している。

け」の案件であっても受注し、確実な工事の完成を目指そうとする。どこかで埋め合わせがあるだろうからである。指名されているということは、この貸し借りのサークル内にあるということの意味する。言い換えれば、指名は発注者にとっての最大の武器であった。このような事情は指名競争入札をより安定的なものとした。

指名競争入札は談合のリスクを高めるといふ。確かにそうではあるが、我が国の問題を考える際、重要な事実は、談合されることが発注者にとって必ずしも不都合なものではなかったということである。発注者に被害者意識があるのであれば何らかの対処がなされてきたはずであり、談合天国といわれるほどまでに談合が蔓延するということもなかっただろう。そもそも法制度上、予定価格を上回る落札価格になることはあり得ない。指名の裁量と併せ、受注者側の暴走を止めるセーフティーネットが張り巡らされている<sup>(17)</sup>。

そうだとすると、我が国における談合の特徴は、単純化された競争制限のモデルよりも、もっと複雑なものである<sup>(18)</sup>。すなわち、受注調整の基準(の一つ)に発注者への貢献度が加えられている、という点で特徴的であるといえる。この基準を満たせない業者は、発注者側にとってメリットのない業者であり、指名の対象から外す候補となる。生殺与奪の権利を持っているのは官製市場を作る発注者側なのであって、発注者が一方的に被害者となる訳ではない<sup>(19)</sup>。相手から利益を吸い上げるだ

---

(17) そこでいう予定価格は契約締結後の不確実性を考えるならば、契約者にとって真に合理的な(採算が合う)価格である保証はない。とするならば、予定価格通りの契約は、受注者にとって、場合によっては十分儲かるものともなり得るし、逆に相当に損する価格にもなり得る。この点について、齋藤=渡邊=中村=大崎・前掲注(12)は、デビアス社のダイヤモンド原石の取引の例との類似性を説きつつ、取引当事者双方に発生し得る情報コストの重複を避けるという合理性があると指摘している(第2章第4節参照(citing R. W. Kenney and B. Klein, *The Economics of Block Booking*, 26 J. L. AND ECON. 497 (1983))。

(18) もちろん、既存の、入札談合にかかわる経済理論の意義を否定するつもりは一切ない。それだけが説明のすべてではないということが指摘されるべきであるということである。

けの説明しかできない単純化されたモデルの想定する構造では、決してないのである<sup>(20)</sup>。

そういった構造は不透明になされてきた。会計法令の予定していないメカニズムだからである<sup>(21)</sup>。法令が如何に競争させるように定めていたとしても、さまざまな事情から非競争的構造が安定化している状況が長らく続いてきた。当に法令と実態が乖離している状況である<sup>(22)</sup>。

談合金の授受のないような、単なる受注調整としての入札談合はそれだけでは違反にならないとした、有名な大津判決<sup>(23)</sup>は次のように述べている。

業界においては、通常の利潤を確保し、工事の完全施工を期するとともに、…工事を業者間に適当に配分し、もって企業体としてのかなりの規模の組織を維持している…。してみれば右の如き談合はまさに、公の入札制

- 
- (19) 金本良嗣はこの点に関連し、「談合による受注者側の有利性が予定価格制と指名競争制による発注者サイドの交渉力の強化によって抑えられており、ある種の均衡状態にあると考えられる。」(金本・前掲註(6))と指摘している。
- (20) 構造的には入札談合とは官製談合であるといっても過言ではないだろう。贈収賄や天降りだけが官側のメリットではない、ということ認識することが公共調達改革のあり方を考える上で重要な前提となる。
- (21) 談合の存在は半ば公然の事実ではあったろうが、そのメカニズムの詳細は一般には明らかにされてこなかった、といえる。そういった不透明さの中で、さまざまな業界のしきたりが形成されていったのであろう。入札談合はその一部に過ぎない。
- (22) このような談合にかかわる法令と実態の乖離について明快に論じたものとして、郷原信郎『法令遵守が日本を滅ぼす』新潮社(2008)第1章参照。
- (23) 大津地裁昭和43年8月27日判決下刑集10巻8号866頁。大津判決に言及するものとして、郷原信郎『独占禁止法の日本的構造：制裁・措置の座標軸的分析』清文社(2004)142頁以下参照。なお、公正取引委員会においても昭和59年の「公共工事に係る建設業における事業者団体の諸活動に関する独占禁止法上の指針」で、「受注予定者の決定」自体を違法としつつ、「事業者団体が構成事業者から公共工事についての受注実績、受注計画などに関する情報を任意に収集し提供すること」「事業者団体が採算性を度外視した安値での受注に関し自粛を要請すること」自体は違法ではないとしていた。このことで「それまでの談合システムの主要な構成要素となっていた業者間の情報提供を是認しているように理解」され、その後の「公取委の建設談合の摘発は影を潜めた」、と指摘されている(郷原・前掲註(22)42頁)。

度に対処し、通常の利潤の確保と業者の共存を図ると同時に完全な工事という入札の最終目的をも満足させようとする経済人的合理主義の所産である。

入札談合をめぐる現代における「常識的」理解からするならば、理解に苦しむだろう上記の判決であるが、今まで述べてきた官民協働という入札談合の性格を考えるならば、ある程度の理解の余地が出てくるのではないだろうか<sup>(24)</sup>。

不透明さは癒着と不正を生みだす。公共契約はその典型である。国民の負担でなされるが、計画と契約は発注者が国民に代わって執り行う公共契約においては、国民の犠牲の下で（政治的な分野も含め）関係者が自分の利益のために行動することは自然な現象である。だからこそ透明性が必要であるが、法令と実態が乖離している状況下ではそれは積極的になされなかった。余りに非公式の部分が多すぎるからである。公共調達の不透明さはとりわけ公共工事で顕著といえ、その不透明さは政官財の癒着の温床となり、公共工事がらみの不正は政治的スキャンダルの定番となってしまった<sup>(25)</sup>。

公共調達改革の出発点はここに置かれるべきだった。すなわち、非競争的な公共調達の意味するものが、官民間の非公式な協力構造であることを理解することから議論が始められるべきだった<sup>(26)</sup>。

---

(24) 『国民新党マニフェスト 2009 (中小企業対策)』では「明るく正しい良き談合（入札制度改革）の仕組みをつくり、地方の仕事は地方に発注し、東京一極集中の構造を是正します。」(<http://www.kokumin.or.jp/seiken-seisaku/mani06.shtml>)と記載して批判を浴びたが、そこでは談合構造が必ずしも負の要素のみで成り立っていない（と考えられている）ことを示すものである。

(25) 我が国ではこの問題が学術的に分析されることは驚くほど見当たらない。外国語文献として、BRIAN WOODALL, JAPAN UNDER CONSTRUCTION: CORRUPTION, POLITICS, AND PUBLIC WORKS, UNIV. OF CALIFORNIA PR. (1996) 等参照。

(26) 戦後間もなく、川島武宜＝渡辺洋三『土建請負契約論』日本評論社（1950）は、公共工事における契約の片務性を説き、その実態を鋭く指摘したが、官民協働の談合構造の中では契約の表面に現われない「双務性」が存在しているといえるだろう。

しかし、近年公共調達改革が議論される際、不透明さが招いた癒着と不正の部分のみに焦点が当てられた。ゼネコン汚職以降、公共調達にかかわる癒着と不正の問題ばかりがクローズアップされたからである。非公式な面が多い公共調達の世界において、不正行為だけは立件されたときに明るみに出る。日米構造協議後に独占禁止法が強化され、入札談合の摘発件数が一気に増大したことはそういった風潮に拍車をかけたことは否定できない事実であろう。公共調達改革は「不正との闘い」として展開されることになった。その後、一般競争入札の導入による落札率の低下に目を付けた「改革派」が、この流れに乗じて、「不正・無駄との戦い」と銘打って各地方自治体に乗り込むことになったのは、ごく自然な流れであった。

### 3 談合的構造からの脱却

このような日本の非競争的な構造は、大きく変容するようになった。いわゆるゼネコン汚職以降、談合防止の必要性が声高に叫ばれるようになり、新世紀に入ってから数年で一気に加速した。ここ15年ほどで急速になされてきた談合防止のための取組みは、おおよそ以下のようなものであった<sup>(27)</sup>。

第一に、一般競争入札が徹底されるようになったということである。いわゆる「改革派」と呼ばれる（首長に率いられた）地方自治体における「入札改革」の主たる内容は、この一般競争入札の徹底（その裏返しとしての指名競争入札の撤廃）である。これにより、業者間の調整が困難になった（といわれている）。

第二に、独占禁止法の改正（平成17年<sup>(28)</sup>、平成21年<sup>(29)</sup>）により談

---

(27) ゼネコン汚職以降、現在に至るまでの一連の談合防止策についてはさまざまな文献で触れられているので、ここでは省略する。

(28) 平成17年法律第35号。

(29) 平成21年法律第51号。

合業者に対する制裁が重くなったことである。

第三に、談合業者に対する発注者側の入札参加資格の停止、指名停止<sup>(30)</sup>が強化され、談合業者に請求する違約金が強化された<sup>(31)</sup>。停止期間は1~2年、違約金算定率(契約金額に乗じる率)が10~20%の発注者が多いようだ。

これらに加え、公共工事分野においては公共事業の財源が激減したことにより少ないパイの奪い合いが激化し、業者はより攻撃的になった。

こうした環境の変化により、談合的な構造は多くの分野で崩壊したといわれている<sup>(32)</sup>。このことを示す最も顕著な結果が、落札率の低下であった。予定価格付近に張り付いていた落札価格は一連の改革を通じて一気に低下し、多くの分野では落札率は70%~80%台で推移するようになった。このような落札率の低下は、行政の長が直接選挙で選ばれる地方自治体において強調される傾向があり、首長は「改革派」と呼ばれようと落札率低下に躍起になった。「落札率75%」は、他の条件が無視されたまま独り歩きし、「税金25%の有効利用」と同視されるようになった<sup>(33)</sup>。このことは、首長の支持率を押し上げる効果を有するものであったがため、このような単純化はこれら首長にとってむしろ歓迎され

---

(30) 予算決算及び会計令71条1項、地方自治法施行令167条の4第2項。

(31) 違約金特約は、談合があった場合に受注者が発注者に対してなす損害賠償の予約である(民法420条3項)。違約金特約の民法上の性質については任意の教科書を参照のこと。

(32) ゼネコン汚職以降進められてきた公共調達改革は、平成17年に大きな転機を迎えることとなった。この年の春、独占禁止法の改正と公共工事事品質確保法の制定がほぼ同時期になされた。前者は、入札談合に対する独占禁止法の厳罰姿勢を確固たるものとするという意味を有し、後者は、公共工事における従来型の競い合いの仕組みを価格から質へと変換させるという意味を持つものである。この二つが同時に立法されたということは、唯の偶然ではない。

(33) こういった発想での議論は、学術的にも広く浸透しているようだ。See, e. g., John McMillan, *Dango: Japan's Price-Fixing Conspiracies*, 3 *ECON. POLITICS* 201 (1991) (一定のモデルの下談合が成功しない場合の価格低下のシミュレーションを行い、16~33%のロスが発注者に生じると算出した)。もちろん、与えられた情報のみで議論が完結する、という前提ではある。

てきた。

リスク回避のための非競争的システムの有用性ももし尤もらしいものなのであれば、発注者は、協調的構造崩壊後の公共調達のグラウンド・デザインを描かねばならなかったはずである。しかし、新世紀に入ってから相次いで入札談話が摘発され、平成17年独占禁止法改正に際して談合防止が盛んに強調された等の事情から<sup>(34)</sup>、さらには落札率という単純化された強烈なメッセージが相変わらず支持率向上、維持の原動力になっていたことから、公共調達を競争的にさえすればそれでよいという風潮が改革論議において支配的な状況が続いてきた。

さらに付け加えるならば、競争性の確保と共に透明性の確保もまた重要な改革のファクターとされてきた。旧来的なシステムが官民間の長期的な信頼関係に依存し、契約者選定過程（指名競争入札）自体が形式化されるという意思決定の不透明性が、公共調達をめぐる不正、癒着を生み出し、透明性の確保もまた、改革に不可欠の要素として認識されるようになった。公共工事入札契約適正化法<sup>(35)</sup>はこの要請に基づいて制定されたものである。ただ、競争という手続きによる契約者選定は、非競争的手続きに基づくそれよりも客観的で公正な性格を有するものとして理解され、一連の改革においては競争性確保自体が透明性確保と同視されたようであり、結果、競争性の徹底ばかりが強調される傾向にあったということは否定できない。

---

(34) 平成16年に発覚した（国土交通省、道路公団を発注者とする）橋梁談合事件は、課徴金制度に大幅強化した翌年の独占禁止法改正を支える（反談合キャンペーンという）世論に大きな影響を与えた。また、平成18年に福島、宮崎、和歌山で相次いで県知事が（談合がらみで）立件されたことは、地方自治体における（競争性確保の徹底を謳う）「改革派」型の入札改革を決定付けるものとなった。同年12月のいわゆる「知事会ガイドライン」として知られる「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」は、これら三知事の立件を受けて作成、公表されたものであった。

(35) 平成12年11月27日法律第127号（正式名称は、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」）。

#### 4 問題の本質はどこにあるのか

公共調達为非競争的構造が担ってきた役割とは、上記でみたとおり、契約外为非公式なリスク分担にあった。硬直的にならざるを得ない発注者と柔軟に対応できる受注者との間で、相互補完的な協力関係が形成されていた。しかし、公共調達における競争性が徹底される場合、いままでのような「貸し借り」による問題の解決は通用しない。

発注者にとって望ましい業者を競争的構造の中で発見するのは、当然のように聞こえる。競争的手続きを用いるからこそ最も望ましい業者が発見できると考えるのが、通常だからだ。しかし、会計法令の下で官製市場を構築する作業は容易ではない。民間市場であれば業者は競い合っているが、契約それ自体は公共調達であれば随意契約といわれるようなやり方でなされるのが一般である。契約自体は随意契約としてなされるが、その随意契約を得るがために業者間で競い合っているのである。

形だけの入札ではなく、実質的に競争をさせるために競争入札をさせることになるのであれば、発注者はさまざまなコストを負担しなければならなくなる。

第一に、入札参加資格の設定や総合評価方式のフレームワーク形成等、競争の枠組みを策定するコストを負担することになる。従来であれば指名さえすれば後は、業者間での受注調整に任せればよかったところ、いわゆるアウトサイダー的な業者も含めることが求められる一般競争入札においては、品質維持の観点から受注者に値する条件を事前に明示しなければならなくなり、そこにかかるコストは発注者側の負担になる。総合評価方式を採用する場合の事務コストはさらに大きなものとなる。

第二に、提供された財やサービスの品質をチェックすることのコストを負担することになる。公共工事であれば、工事の監理や検査といったことがらについてである。

第三に、提供された財やサービスの品質に問題があった場合に生じる諸コストを負担することになる。例えば、ある物品の耐用年数が予定よりも短かった場合、新たに調達する必要があるだろう。公共工事であれば追加的なメンテナンスが必要になるかもしれない。求償するにしてもその紛争コストは無視できないし、そもそも長期的なコミットメントがない業者であれば請求時にはもはや存在していないかもしれない。

第四に、貸し借りの利かない取引相手の場合、契約外の非公式な要請に対する受諾を発注者は期待できない。業者側にメリットがないからである。つまりそのコストは受注者自ら負担しなければならなくなる。

第五に、第四とのリンクでいえば、競争的手法を徹底すればするほど業者側からの法的紛争のリスクは高まることになる。非競争的構造で形成される長期的な貸し借り関係があれば、発注者の事情で発生する損害であっても発注者は受注者に甘受させることができる。しかしそのような関係がなければ、受注者は発注者に法的紛争を起こすことを躊躇しないであろう。将来の見返りが期待できないからである。その場合に生じる諸コストを発注者は負担しなければならなくなる<sup>(36)</sup>。

公共調達の非競争的構造は、こういった諸々のコストをそもそも無関係なものとしてきたか、顕在化させてこなかった。しかし、競争的手法はこういったコスト負担を発注者に要請する。つまり、競争的手法の非競争的手法に対する優越性は、競争によって発注者にもたらされる価格面と品質面における有利さ（価格であれば安くなること、品質であれば良くなること）と、競争的手法を用いた場合に生じる一連の追加的コストとの比較において初めて評価できるのであって、よくいわれるような「落札率が低くなったから血税の有効利用になった」という単純な発想

---

(36) アウトサイダー的な受注者が参入すれば発注者に対して攻撃的に振る舞うのは当然といえる。そうでなくとも貸し借りの通用しなくなった現在の競争入札においては、争えるものは争っておこうという姿勢が強まっているようだ。この傾向を報じるものとして、週刊ダイヤモンド平成22年12月18日号（2010）38頁以下（「特集：ゼネコン時限爆弾」）参照。

には無批判に与することはできないのである。他の事情を一切無視することができるのであれば、そうだとはいえるだろうが、他の事情を一切無視することができないからこそ、問題なのである。問題の本質は、その無視できない他の事情とは何か、なのである。

## 5 改革の展望

### (1) 付带的政策の透明化

筆者が考える官公需改革の重要な視点とは、これまで見えなかったもの、見えにくかったものを見えるようにすること、すなわち透明化に他ならない。指名競争が原則化されていた時代は、さまざまな社会的要請、政治的要請が、卑近な言い方をすれば「どんぶり勘定」的に不透明に調整されていた時代だったといってもよい。そこに政官財の癒着構造が形成される余地を生んだのである。現代においては、公共調達にどのような要請が働いているかを、ひとつひとつ解きほぐして丁寧にかかるコストと得られるベネフィットを議論しなければならない。本来の調達目的とは異なる目標を追求する付带的政策にはいろいろある。「景気対策」「雇用維持」などはその典型である。最近ではグリーン調達<sup>(37)</sup>、CSR 調達<sup>(38)</sup>などが注目を浴びている。中小企業保護は官公需法<sup>(39)</sup>と

---

(37) わが国では、「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」(平成12年5月31日法律第100号)によって、公共調達における環境配慮が定められている。同法は、「国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人による環境物品等の調達の推進、環境物品等に関する情報の提供その他の環境物品等への需要の転換を促進するために必要な事項を定めることにより、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築を図り、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを」目指すものである(1条)。

(38) 契約者選定における判断要素の中に、企業の社会的責任(CSR)活動を含める公共調達を指す。障害者雇用への積極性や、地元資材の購入割合を地域災害協定への参加を総合評価方式における非価格点として評価する例が挙げられる。公共工事においてそのような総合評価方式の用いられ方が一部地方自治体に散見されるが、このような同方式の用いられ方が会計法令上の規定と整合的かは議論の余地がある。

(39) 昭和41年6月30日法律第97号(正式名称は、「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」)。

いう法的要請に基づく付帯的政策である。これらを理由とした公共調達の合理性が厳しく問われなければならない<sup>(40)</sup>。そのためには何よりも透明性が不可欠である。発注者にとっての意中の業者が（不合理に）有利になるように競争入札がなされる危険が明らかにされれば自ずと、これを効果的に抑制できるような仕組み作りへと向かうであろう。

## （2）コストの多様性

公共調達の一連の過程において発注者側が負担するコストにはさまざまなものがある。契約金額はその一部に過ぎないということを認識することが肝要である。例えば、（1）総合評価方式を利用する場合に発注者にはどのようなコストがかかるのか、（2）入札参加資格を拡大した場合に監理や検査にかかわるコストはどうか、（3）PFI（private financial initiative）や市場化テストの枠組み<sup>(41)</sup>で調達を行うときに通常の調達よりも行政職員が負担するコストは確実にかかり、その分他の業務に支障が出るかもしれない<sup>(42)</sup>、といった議論がなされなければならない。また、公共工事の場合、メンテナンスのコストも無視できず、ライフサイクルという視点は欠かせない。囲い込みが困難で貸し借りの利かない現時点での公共調達の場合、この視点の重要性が増している。法的リスクというコスト、実際生じた法的紛争にかかわるコスト負担の問題は、発注者にとってよりリアルなものとなりつつある<sup>(43)</sup>。

（40） 付帯的政策の合理性については、例えば、藤谷武史「政府調達における財政法的規律の意義：「経済性の原則」の再定位」フィナンシャル・レビュー通巻104号57頁以下（2011）参照。

（41） 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）。

（42） そうならないためにコンサルティング・ファームに調達手続きの進行の一部を業務委託する場合があるが、そうであるならばその費用も勘案しなければならない。

（43） 発注者における契約業務において専門的な法務担当者が今後必要になるかもしれない。発注者の中には、公共調達実務対応ため法曹資格者、法科大学院の修了者を採用するところもあるときく。

### (3) 知識の格差

目指される競争的な公共調達における課題の一つに、業者間での競い合いを効果的に行わせ、その優劣を判断するスキルの獲得を挙げることができる。このようなことを課題とすること自体に違和感が持たれるかもしれない。競争的に公共調達を行うのであれば当然のスキルだからである。しかし、公共調達はこれまで競争的でなかったということから議論を始めなければならない、という点に我が国の問題があることを忘れてはならない。

公共調達における過去の談合構造がこれまで見てきたような官民協働的な性格を有しているのであれば、その構造の中では発注者は個別の入札においてそのようなスキルは必要とされない。受注調整がなされるのであれば競い合いをさせる必要がなく、優劣を付ける必要もないからである。発注者からすれば受注者側に失敗がないという経歴と、融通が利くという使い勝手のよさ（そして場合によっては、短期・長期の自己利益）が指名という囲い込みを安定化させてきたといえる（そういった構造を長期的に維持することに際して、発注者側に競争的な公共調達において求められるようなスキルが果たして必要か）。場合によっては発注者の経験不足、知識不足で設計や仕様にも悩むこともあるだろう。しかし過去の談合構造においては、当該発注において、あるいは将来の発注において受注の見込みができる受注者は無償で（見返りがあるという意味では実質的には有償だが）協力してもらえらるだろうことが期待できた（いわゆる「汗かき」<sup>(44)</sup>はこのような構造に起因するものといえよう）。長期的な信頼がある以上、検査の手間も省けただろう。

---

また、平成22年には公共工事標準請負契約約款が改訂され、法的紛争時にかかわる調停仲裁人を、法的紛争の未然防止のために契約履行の初期段階からかわらせることができるような仕組みが設けられた。こうした動きも、公共工事における法的高まり、そしてそうしたリスクへの対処の必要性を反映するものといえる。

(44) 「汗かき」については、裁判例においても言及されるようになっている（例として、水戸地裁平成20年5月13日判決判例地方自治307号15頁）。

しかし、競争的な公共調達においてはそのような「スキル（コストといてもよいかもしれない）の外部化」は期待できない。設計図書や仕様書作成等公共調達の一連の過程における水面下での協力は期待できない。競争入札手続きだけをとっても、業者間の競い合いの仕切りを発注者がしなければならず、どのような業者に競争させるのか、どうさせるのか、どうやって優劣を判断するのか、といったことがらにかかわる知識の獲得は、特に中小規模の発注者にとっては大きな問題である。

公共調達の官民協働的な性格は公共工事分野に典型的だったといえるが、上記の知識欠如の問題は公共工事分野に限定されない。例えば、システム調達<sup>(45)</sup>は発注者側の知識不足が顕著な分野の一つである。小さな地方自治体であっても公共工事の専門家（技術者）はいるだろうが、システム調達の専門家を十分に揃えている発注者は国、地方自治体、その他の公共機関であっても存在しないであろう。いわゆるCIO（情報化統括責任者）補佐官は各省庁にいるものの、技術的進歩が速い情報技術（IT）分野においてどこまで官民間の知識のギャップが埋められるかは不明である（民間からの登用だったとしてもどこまでコミットメントがあるか、あるいは少数でどこまで対応できるかといった問題がある）。システム調達も含め、随意契約や一者応札に対して「非競争的だ」と批判する前に、そして100%近い落札率に対して「高い」と批判する前に、そうなる（ならざるを得ない）背景を理解することが必要である<sup>(46)</sup>。

(45) システム調達といった場合、平成4年1月20日政府の「アクション・プログラム実行推進委員会」が策定、公表した「日本の公共部門のコンピューター製品及びサービスの調達に関する措置について」の中で規定されている、「公共部門におけるコンピューター製品・（周辺機器及びパッケージソフトウェアを含む。）及びコンピューターサービス（コンピューターの運用及びメンテナンス、コンピューターデータ入力、コンピューターシステム開発（ソフトウェアの開発及びシステムインテグレーションを含む。）コンピューターソフトウェアのメンテナンスその他の関連サービス）、…の調達」を指すものと理解されている（<http://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/13tyoutatu/huzokusiryou/h2-05.html>）。

(46) 各発注者間で共有化できる知識は集約すべきであり、専門的知識を持つ人材が各発注者に散在していることは非効率である。各発注者に固有の業務は別にしても、公共調達

#### (4) PPPは新しい概念ではない

「PPP (public private partnership)」という言葉をよく聞くようになった<sup>(47)</sup>。それは、これまで専ら公的機関により行われてきた一部の事業を民間事業者に開放したり、元々民間事業者に委ねてきた事業についてよりその(権限と責任について)関与の度合いを高めさせたりすることで、より効率的な事業遂行が可能になるという考え方である。もともと射程の広い、やや曖昧とした概念であるが、最近では利他主義的色彩の強い「新しい公共」概念<sup>(48)</sup>と接合されることでますますその曖昧さが強まっている<sup>(49)</sup>。

よくPFIや市場化テストがPPPの例として引き合いに出されるが、以下の三点において注意が必要である。

第一が、公共調達はその自体民間活力の利用であるということである。つまりPPPという概念は、公共調達の一連の過程において民間の関与の度合いを高めるという意味において有用なのであって、これまでとの比較では程度問題に過ぎない。歴史的に見ればもともと直営だった公共工事が請負になったことそれ自体もいわばPPPの一環であったといえる。いままで業者がかかわらなかった手続きにかかわらせる(例とし

---

業務を一元的にマネジメントするような司令塔的機能を持った行政組織の創設は検討に値しよう。

(47) PPPは「官民協働」「公民協働」と訳されるのが一般である。本稿では公共調達の非競争的構造の解説で「官民協働」という言葉を用いたので、混乱を避けるために「PPP」という表現をそのまま用いることとする。

(48) 内閣府ウェブ・サイト (<http://www5.cao.go.jp/npc/attitude.html>) に、所信表明演説・新成長戦略・財政運営戦略などにおける「新しい公共」に関する主な記載が紹介されている。

(49) 利己主義的な経済主体間でのビジネス上のパートナーシップ(協働)と利他主義的なパートナーシップ(協働)とが混乱されて公共調達が理解される危険性がある。中小地方自治体の建設会社などは地域社会とのかかわりにおいて後者の色彩がもともと強いとはいえるが、公共調達一般において後者のような考え方を浸透させるのは困難であり、また少なからぬ弊害があるだろうと筆者は考える。何故ならば、業者は利己的経済主体であることが前提だからである。発注者側の意思決定にフリーハンドな状態で業者にかかわらせれば、業者は発注者からできる限り多くの金銭を引き出そうとするだろう。

て、企画段階からの参画、VE (value engineering) 提案)、公共調達における業者側の責任と権限の範囲を拡張する(例として、PFI)、直営業務を業務委託に移行する(例として、市場化テスト)といったPPPへの取り組みは、これまでの公共調達の延長線上にあるに過ぎないという「控えめな」理解をすることが正しい理解である。

第二に、これまでの非競争的構造における非公式の官民協働が期待できなくなった現在においては、上記で見た知識欠如の問題をどう解消するかが重要な課題となり、この問題意識の下でPPPが議論されなければならないのではないか、と筆者は考えている。つまり、非公式な協働から公式な協働への移行という視点が日本版PPPの基礎に置かれなければならないということである。公共調達に関するEU指令(directive)<sup>(50)</sup>が競争的対話方式(competitive dialogue procedure)を採用したことに触発されてか、我が国でも官民間の交渉を契約者選定過程に導入しようという見解が散見されるようになった<sup>(51)</sup>が、官民間の知識のギャップがどのような分野に存在するか、どのような発注者に存在するか、についての問題状況の違いを把握しなければただの飾り物に終わってしまう可能性がある。

第三に、民間活力の利用のためには発注者側に十分な準備がなければならぬということである。PPPの発想がどのような公共調達制度に反映されるのであれ、完全な民営化に至らない限りは発注者と受注者との契約が存在し、そのためには発注者は契約者選定作業を行わなければならない。PFIであれ市場化テストであれ、交渉型の公共調達であれ、最

---

(50) Council Directive 2004/18, On the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts, 2004 O. J. (L 134) 114 (EC).

(51) 比較的早い段階においては例えば、公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会報告書」(2003年11月)参照。最近のものとしては、神田=大前=高野・前掲註(13)参照。なお、専門度の高い公共工事について、競争入札の枠組み内において交渉型の契約者選定方式を予定している公共工物品質確保法は平成17年に制定、施行されている。

良の契約者を発見するための競争手続きを設定するのは発注者であり、判断するのも発注者である。スキームが複雑になればなるほど発注者に求められるスキルは高度化する。結果、これまでの契約方式とあまり変わらないけれども形だけPFIや市場化テストという体裁をとることとなるか、PPP（の特定の類型）の導入を早い段階から提唱していたコンサルティング・ファームにマネジメントの業務委託を行うかのいずれかになる可能性がある。前者であれば意味がない。後者であれば当該業者が最初から有利な状況にあり、その実質において発注者は主体的に選択しているとはいえないし、当該業者の業務を批判的視点で評価できない状況に陥る危険がある。仮に十分な成果が得られなかったとしてもそれが失敗であると評価できないのであれば、発注者の責務を果たしているとは到底いえない。結果、根拠法令やガイドラインを作った手前、実績稼ぎ、数合わせの実務になってしまうのである。

#### (5) 公共調達と競争政策

公共調達における不正の典型は入札談合である。それは過去においても、現在においても変わらない。しかし、入札談合防止のための入札改革が一定の効果を発揮したといえる現在において、公共調達をめぐる不正の傾向に変化が生じているように見える。ここでは競争政策にかかわる問題を取りあげよう。

第一が、公共調達が競争的になれば当然入札談合という競争制限のリスクは減るといえるが、一方で自分だけが有利になろうとする不正競争のリスクが除去されたことにはならないということである。現在のように低価格入札の傾向が続く中、最低制限価格を聞き出そうとする業者が現れ、事件になったケースがいくつかある<sup>(52)</sup>。また入札参加資格の設定や総合評価方式のルール決定やその運用において有利に取り計らって

---

(52) 例えば、平成21年には宮崎県えびの市長が公共工事発注案件の最低制限価格を業者側に漏洩した競売入札妨害容疑で逮捕、起訴されている（同年有罪確定）。

もらおうとする業者が現れるのは想像に難くない。一般競争入札の徹底は、それだけでは不正の防止にはならないという点をよく理解しておくことが必要である。場合によっては、独占禁止法の私的独占規制に抵触することも考えられる<sup>(53)</sup>。

第二に、上記で見た知識欠如の問題をクリアできなければ、非公式な官民協働が今後も続くことが予想されるが、そこでなされる情報のやり取りが不正行為として摘発される危険が高まっている。例えば公告前に仕様書作成について応札業者からアドバイスを受けていたような場合、競争入札における競争性になんらかの影響を与えるならば競争入札妨害罪（刑法96条の3第1項）、官製談合防止法<sup>(54)</sup>違反に問われる可能性がある<sup>(55)</sup>。

独占禁止法について付言しておく。現在問題になっている安値競争について、一部の論者からは独占禁止法上の不当廉売規制で対処すべきと主張されているが、筆者は消極的である。なぜならば、独占禁止法上の不当廉売規制は私的独占の予防規定として理解されており<sup>(56)</sup>、そうだとするならば、公共調達で実際問題になっている安値競争は独占禁止法の関心外ということになるからである。公共調達の安値競争の問題は、競争者を排除することで官製市場である公共調達市場における支配的地位が獲得されることを問題にするのではなく、出血競争（cut-throat-

(53) 例として、公取委勧告審決平成10年3月31日審決集44巻362頁（パラマウントベッド事件）がある。

(54) 「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」（平成14年7月31日法律第101号）。

(55) 例えば、日本年金機構の職員が、いわゆる「紙とコンピューターの突合せ業務」の発注に関し業者側から仕様書作成についてのアドバイスを受けた際、後に行われる競争入札にかかわる情報を漏洩したことが、官製談合防止法違反容疑で立件された（平成22年10月）。

(56) 内閣府独占禁止法基本問題懇談会報告書（平成19年6月26日）（<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/finalreport/body.pdf>）参照。道報告書では、不当廉売規制は私的独占の予防規定であるとの理解から、課徴金（ここでは「違反金」という言葉が用いられている）対象とすることに否定的な見解が示されている。

competition) による品質への懸念が問題となっているものである。これは純粹に会計法令上の問題であり、発注者は会計法令上認められる低入札価格調査の厳格化、最低制限価格の設定、あるいは総合評価方式の拡充等によって対処すべき問題であるというべきである<sup>(57)</sup>。

むしろ独占禁止法上問題視すべきは、発注者による優越的濫用(該当)行為であろう。発注者の規模や調達分野にもよるが官民間で生じた力の格差を利用して、業者側に対して不当な要求をするということが、特に公共工事の分野でよく聞く。典型的には、設計ミスや天候による工期延長といった受注者に帰責しない損害の負担押し付け行為である。元請業者が下請業者に対してそのような不当要求を行えば建設業法、独占禁止法違反に問われ、建設業以外であれば下請法、独占禁止法違反に問われることになる。しかし、発注者による受注者に対する不当要求(従わなかった場合の不利益賦課)は損害請求の対象にはなり得ても独占禁止法には問われないのが実務である。なぜならば、発注者は独占禁止法違反の主体である事業者ではないと理解されているからである<sup>(58)</sup>。契約に基づく透明な官民間の関係構築を目指すのであれば、事業者概念についての解釈を再考するか、あるいは立法的対応が必要になる<sup>(59)</sup>。

---

(57) もちろん、不当販売規制の趣旨の理解次第である。

(58) 給付行政を行う前提としての公共調達に給付行政自体に事業性を帯びる以上、調達活動自体も事業性を帯びるという理解は可能である。その可能性に言及するものとして、舟田正之「『官製談合』と独禁法」立教法学 56号(2000) 106頁参照。ただ、そのように解すと、事業性を帯びる給付行政の前提としての公共調達とそうでない公共調達とで、取引の実態として同じであるにもかかわらず独占禁止法上の扱いが異なるという結果を招くことになりそうではある。独占禁止法2条1項の事業者性の意味を再考する必要があるだろう。

(59) 発注者の事業者性を問うものとして、例えば、ALBERT SÁNCHEZ GRAELLS, PUBLIC PROCUREMENT AND THE EU COMPETITION RULES, HART PUBLISHING, Ch. 4 (2011) がある。

### 三 改革プログラム

プログラムは三章立てとなっている。「調達改革の推進」と題された第1章では、調達手続き及びその運用面における問題意識と改善の方向性を検討、「公共サービス改革推進のための基盤整備」と題された第2章では、内部統制等組織面にかかわる検討事項やいわゆる民活に関する検討事項等、公共調達の環境整備が主として扱われ、そして「地域の公共サービス改革」と題された第3章では、地域社会に焦点を当てた上で、地域ならではのインセンティブ付与の課題、官民間の協力関係について検討されている。以下、筆者の問題意識に強く関連する記述を、6つのテーマに分けつつ取り上げる。

#### テーマ1：基本の方針

第1章1の「調達改革の目的と方向」において、調達改革の基本的考え方が明示されている。注目すべきは、一般競争入札の徹底と落札率低下を金科玉条のように扱い、これを改革の旗印としてきた、いわゆる「改革派」的思考からの脱却を図ろうとしていることである。

公共調達の改革は、単に予算の節減のために行うものではない。調達の目的は、使用期間（ライフサイクル）を通じて、「支払に対して最も価値が高い」財・サービスを購入する、あるいは「コストと質の最適な組み合わせを達成する」ことである。<sup>(60)</sup>

改革プログラムでは、改革の理念として二つの考え方を挙げている。一つが「事前統制・予算重視から事後統制・執行重視へ」<sup>(61)</sup>という指

---

(60) 改革プログラム・第1章1(2)。

(61) 同前。

摘であり、もう一つが「形式的統制から実質的統制へ」<sup>(62)</sup> という指摘である。続けて改革プログラムは次のように述べている。

調達改革は、これまでの考え方や仕組みを転換するための明確な理念を持って進めなければならない。その理念は、①形式的統制から実質的統制へ、②事前統制・予算重視から事後統制・執行重視へ、である。現在の公共調達は手続が重視されているが、手続さえ整っていれば成果は問わないという状況も見られる。調達の基本は競争であるが、財・サービスによっては一般競争入札がコストと質の最適化につながらない場合もあり、見直しが求められている。その際、コストには手続の管理コストも含めて考える必要がある。また、財・サービスの価値は、地域によって評価は異なり得るほか、公共調達の実施に当たっては、予算の適正な使用に留意しつつ、中小企業者の受注機会の増大を図ること等も求められている。このように、競争性・透明性と効率性のバランスに配慮しつつ、国民の利益、サービス向上という視点から、資源を「マネジメント」し、成果を上げる必要がある。調達の効率化は、優先順位の高い分野へ資源を配分し、公共サービスを充実する上でも重要である。<sup>(63)</sup>

## テーマ2：競争性と透明性

第1章2の「調達の改善等」において、随意契約と一者応札の問題が触れられている。随意契約を不正・癒着の温床であると悪性視し、また無駄の象徴として批判する風潮は、結果として「競争入札さえすればよい」という形式的対応を発注者にとらせるようになった。システム調達など随意契約になりがちな発注は、一般競争入札に切り替えられたが、代わりに一者応札の多発という結果を招くことになった。改革プログラムは次のように指摘する。

……その実情は、調達する財・サービスの性質を踏まえた対応や、仕様

---

(62) 同前。

(63) 同前。

等の調達内容の見直し等が不十分なまま契約方式を見直した結果、手続等に要する管理コストを増大させたにもかかわらず、結局のところ一者応札となり実質的に競争性が確保されていないものがあることが指摘されている。また、予定価格の決定に当たって、参考見積を一者もしくは特定のものからのみしか徴取していない、安易に参考見積の平均値を予定価格としているといった課題がある事例も指摘されている。<sup>(64)</sup>

改革プログラムが出した解答は、「競争性に拘泥することを止め透明性の確保に向かうこと」である。

今後は、調達する財・サービスの性質に応じて、これまでの随意契約の形式的な削減ではなく、随意契約や一者応札になっている案件について、競争を制限するような条件、仕様になっていないかなどについて十分に精査し、実質的な競争性を高める努力を行うとともに、随意契約による場合であっても、説明責任を強化することにより、効率化や成果の向上等、実質的な改善を重視する取組を行う。具体的には、調達する財・サービスの性質を踏まえて、調達内容、事業者選定方式、価格の適正性についての事前検証、費用に見合った成果、効率化の程度、事前検証項目の妥当性についての事後検証といった、各府省における自律的な取組を定常化すべきである。その際、所管公益法人等との契約については、国民からの注目が高いことから、第三者機関による審査等、説明責任を強化する必要がある。<sup>(65)</sup>

### テーマ3：多様な入札・契約手法

第1章2の「調達・契約手法の多様化」において、三つの課題が検討されている。

第一が総合評価方式の改善、第二が競争的交渉方式の導入、そして第三が競り下げの試行である。第一と第二はリンクされている。

総合評価方式と競争的交渉方式について、改革プログラムは次のよう

---

(64) 改革プログラム・第1章2(1)。

(65) 同前。

に述べている。

総合評価落札方式など、価格と質を考慮した手法もあるものの、特定の分野を除き、適用できる対象や評価の方法など運用に係わる府省共通の指針が整備されていない。手続の透明性・公正性・公平性に問題があるとの指摘もある。また、発注者の想定を超えるような優れた考えに基づき応札がなされた場合であっても、予定価格を超えるとその財・サービスを購入することはできないという上限拘束性の問題についての指摘もある。さらに、民間のノウハウや創意工夫を積極的に活用すべき案件、事業内容が複雑な案件等は、入札手続において、発注者と入札参加者との間で仕様等について対話や交渉を行うことが考えられるが、こうした対話などは限定的にしか実施されていない。<sup>(66)</sup>

総合評価落札方式等の価格以外の要素を考慮する現行の方式について、これまでの経緯や取組、事務効率化の観点等を踏まえつつ、評価等についてより透明・公正・公平な仕組みとなるよう検討する。また、より良い調達を実現するためには、調達する対象に応じた多様な契約方式の中から選択することを可能にする仕組みの構築や、予定価格の算定の在り方、民間の創意工夫を引き出すための競争的交渉方式の導入等、様々な対策が考えられ、制度改正も含めて検討する。<sup>(67)</sup>

「競り下げ」は、封印入札と異なり、競争相手の価格を見ながら自らの価格を決める契約者選定方式である。相手の出方がわかる分、そうでない場合よりも安値での契約が可能になるような直感を持ちやすいものではある。これに関し、改革プログラムは次のように述べている。

民間企業やいくつかの独立行政法人等では競り下げを実施した実績があり、調達分野によっては、競り下げにより、従来の封印入札に比べて調達費用を削減できる可能性がある。現行会計法令において、競争の方法とし

---

(66) 改革プログラム・第1章2(1)①

(67) 同前。

で競り下げは規定されていないが、最低価格の調査等の形で、試行として競り下げを活用することは可能である。このため、平成 23 年度より、コスト削減や新規参入促進等の効果、現行会計法令下における制約・課題、中小企業者の受注機会や事業活動への影響等につき十分な検証を行うため、競り下げの試行を実施する。<sup>(68)</sup>

#### テーマ 4：調達の検証

調達の改善を行うためには、反省の過程が重要である。しばしばこの過程は「PDCA (plan-do-check-action) サイクル」と呼ばれ、官民間わず諸改革の基本的視点として定着した概念となっている。

改革プログラムも PDCA を調達改善の仕組みとして位置付け、そのためのいくつかの方針を示している。

第一が、そこでいう目標をどう立てるか、についての指針である（具体的指針のための一般的指針といってもよい）。改革プログラムは次のように述べる。

PDCA サイクルに関しては、中期的な目標が必要である。政府全体で目標を共有するとともに、その進捗状況や結果を国民に説明することが求められる。これまでも、調達、あるいは調達を含めた行政コストの効率化に関する目標や随意契約の削減目標は導入されている。しかしながら、その多くは、コストの削減、あるいは手段の目標であり、質や成果は必ずしも考慮されていなかった。

そこで、調達に関する中期目標の導入に向けた検討を開始する。それは、単なる予算の節減目標ではなく、財・サービスの質の向上を目指すものである。効率性や有効性の計測方法は単純ではないため、試行錯誤を繰り返してより良い方法を開発する必要がある。その基本は、一定の質やアウトプット確保のために使われたコストの大きさを測ることになる。<sup>(69)</sup>

---

(68) 改革プログラム・第 1 章 2 (2) ②。

(69) 改革プログラム・第 1 章 3 (1)。

ただ、PDCAの具体的ビジョンは十分には示されているとは言い難く、ごく一般的な考え方とそのプロセスに関わる機関、組織が示されているだけの印象を受ける<sup>(70)</sup>。最初のPDCAの全体像は最初のPlan次第で決まるものであることから、当然といえば当然ではある。

#### テーマ5：内部統制、モニタリング

PDCAサイクルの成功の鍵を握るのは、内部統制であることはいうまでもない。改革プログラムは調達改善に向けた内部統制のあり方について、第2章「公共サービス改革推進のための基盤整備」において、次のように述べている。

内部統制は、より良い調達を行うために生じるリスクを管理するという視点で取り組む必要があるが、現在は、基本的には法令に基づき、手続の合規性・適正性を最優先に達成するために設計・運用されており、管理コストの増大と成果の軽視につながる要因となっている。このため、当面、各府省に設置された予算監視・効率化チーム及び関係組織（入札等監視委員会、監査部門）を軸として、調達の効率化や随意契約の見直し等についての取組を進めるとともに、総務省（行政評価）、財務省（予算執行調査）等との連携や会計検査院からの決算検査報告の情報提供などにより、効率的・効果的な事後審査体制を構築する。

こうした取組を進める一方、政府機関における内部統制の強化の観点から、特に最高財務責任者、監査組織（内部及び外部）、リスク管理等財務管理の在り方について、検討を進める。

また、会計検査院は、検査対象機関の負担にも考慮しつつ、会計検査院の職責を果たす上で必要な計算証明制度の在り方について検討することが望まれる。さらに、府省の内部統制と外部統制が連携して、効率的な検査・監査体制をつくることも検討することが望まれる。<sup>(71)</sup>

---

(70) 改革プログラム・第1章3(1)(2)。

(71) 改革プログラム・第2章2。

これに関連した組織改革については次のように述べる。

……府省横断的な取組として、民間企業におけるシェアード・サービス・センター、地方公共団体の総務事務センター、諸外国の政府調達庁等を参考として、府省共通業務の改革、シェアード・サービス（業務集約化、外注化）の導入を早期に実現するよう、分科会で具体的方針を検討する。その際、政府情報システムの統合・集約化及び電子行政に係る政府 CIO 制度についての取組と連携を図る。また、調達に関する戦略や指針の作成、情報の集積、実績の評価、人材育成等を行う「司令塔」的な体制についても研究する。<sup>(72)</sup>

## テーマ 6：民間活力の利用

公共調達において民間活力の利用を回避することは現実的に不可能である。問題はどのような民間活力を利用するのかということと、どのように民間活力を利用するか、ということである。第 2 章 6「民間の創意工夫の活用」において「公共サービスの質の向上と経費の削減を図る上で、民間事業者や NPO 等の創意工夫を活用することが有意義であり、また、民間事業の領域が拡大することにもなることから、公共サービスの担い手の多様化を推進することが重要である」<sup>(73)</sup>と述べた上で、第 3 章「地域の公共サービス改革」において、特に地方自治体における民間活力に利用のあり方について検討している。

公共サービス改革法に基づく入札や PFI、指定管理者制度等の様々な取組がなされており、各府省は、引き続き公共サービスの担い手の多様化が促進されるよう努める。<sup>(74)</sup>

公共サービス改革法については、公共サービスへの民間参入を促し、民を育てることの重要性に鑑み、民間の創意工夫の余地のある事業選定、民

---

(72) 改革プログラム・第 2 章 5。

(73) 改革プログラム・第 2 章 6 (1)。

(74) 同前。

間が参照できる公共サービスの業務フロー・コストの分析・公表、公共サービスのノウハウの民間への円滑な移転等の課題について、内閣府で官民競争入札等監理委員会の意見を踏まえ、必要な措置を講ずる。<sup>(75)</sup>

地域の公共サービス改革については、「地域においては、地方公共団体と民間企業、NPO、ボランティア、市民団体、地縁組織等様々な主体による連携がなされている」<sup>(76)</sup>と述べた上で、以下のような地方自治体における民活の注目すべき事例、取組みについて言及している<sup>(77)</sup>。

①普通財産化した公有財産の貸付け

②官民協働の内容の契約、協定での明確化（企業との包括協定、NPOの協働に関する宣言、ボランティア活動のアドプト制度<sup>(78)</sup>）

③休眠公共施設の営利企業の利用による地域公共サービスの展開

④官民協働の受け皿となる民間団体の創成（地方自治体単独あるいは地域企業の出資による株式会社等の設立）

⑤（株主への配当を行わず、議決権のみ認める）非営利型株式会社

改革プログラムは、特に結論は出さず、「これらの課題については、先進事例を分析するとともに、必要に応じて制度面について検討する。」としている<sup>(79)</sup>。

## 四 検 討

以下、本稿第3章における「テーマ1～6」の記述に対応した形で、改革プログラムについての検討を行う。

---

(75) 同前。

(76) 改革プログラム・第6章3(1)。

(77) 同前。

(78) 「道路や河川敷などを養子に見立て、NPOや企業等が里親として、その清掃等の管理を行う契約（養子縁組：adoption）を結ぶもの」とされている（改革プログラム・巻末注(20)）。

(79) 改革プログラム・第6章3(1)。

## 1 基本的方針

### (1) 競争万能主義、特に競争入札万能主義からの脱却

改革プログラムは、ゼネコン汚職以降、公共調達改革の基礎にあり続けてきた一般競争入札至上主義に対して批判的なスタンスを示したことは画期的といえる。競争という手続きが最終的な解ではないことを示し、競争は財政の有効利用のためのマネジメントの手段であることを示した。これは言い換えれば、マネジメントの手段として有用でなければ競争は選択されない、ということの意味する。一般競争入札を強行したことで事務コストが高くなったという声は少なくない。総合評価方式については尚更である。随意契約であれば価格の交渉ができるが、競争入札の場合はそれができないという点も忘れてはならない。競争は万能ではなく、特に会計法令上の競争入札は必ずしも競争の利点をすべて可能にしているとは限らない。改革プログラムは「競争にはコストがかかる」ということを明確にし、限られた財源を有効利用するその手法を「マネジメント」として表現している<sup>(80)</sup>。「実質的統制」とは、まさに経営的課題そのものということである<sup>(81)</sup>。

### (2) ライフサイクル・コストについて

ライフサイクル・コストの最小化は、調達改革の理念として何度となく指摘されてきた改革理念である。設備それ自体は安くできたが、その使用期間中に多額のメンテナンス・コストがかかるような場合はコス

---

(80) 公共工事のあり方をマネジメントの視点から論じたものとして、拙稿「公共工事法制の再検討序論—マネジメントの視点から考える—」産大法学 39 卷 2 号 1 頁以下（2005）参照。土木分野では、「建設マネジメント」という確立した研究領域があるぐらい馴染みのある視点となっている。

(81) 企業と異なるのは自ら競争するのではなく、取引相手に競争させるという点である。とはいえ、相手に如何に競争させ、有利な条件を引き出すかも重要な経営的課題に他ならない。

トが最小化されたとは言い難い。「安かろう悪かろう」の発想は、一定以上の品質が満たされなければ検査に合格しないという前提を置けば何も問題ない(むしろ安いのであるから望ましい)という反論を可能にするものといえるが、問題は第一段階で安くとも後の段階で高くなってしまっただけではそもそも「安かろう」とはいえない、ということになってしまっただけ、ということなのである。

ライフサイクルでのコストとベネフィットの予測は難しいが、PFIのような民活型の調達をそれを自由市場で決めさせようというところにポイントがある。問題はどのようにして予算を組み、予定価格を組むか、である。公共工事であれば、直営の時代は資材費と労務費を単純に計算すればよかった。工事請負の時代は官民協働構造における「貸し借り」で遣り繰りできた。しかし、貸し借りの利かない現在、自由市場へのコミットメントをさらに強める民活型の調達を実行するに際し、どうやって事前の統制が可能になるというのだろうか。

だからこそ、改革プログラムは基本理念として「事前統制・予算重視から事後統制・執行重視へ」を明言している、と見ることができる。ただ自由市場の結果を事前に計画することは矛盾であるという当然の発想は、実は予算制度や予定価格制度といった我が国の財政、会計制度の根幹にかかわる問題意識を喚起するものである、ということには注意が必要である<sup>(82)</sup>。

## 2 競争性と透明性

随意契約を止めさえすればよいといった近視眼的批判は、公共調達改革が不正・癒着問題として出発したことから必然的に導かれた帰結であった、といえる。随意契約に対する近視眼的批判は、一般競争入札を形式的に用いさえすればよいという近視眼的対応を生んだといってもよ

---

(82) 東京都入札契約制度改革研究会報告書(平成21年10月)(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KONDAN/2009/10/DATA/40jan100.pdf>) 三六及び四参照。

い。一者応札の多発という帰結は何の不思議もない。

一者応札への対処法はさまざまである。仕様の見直しといった（調達の目的との関係では）本質的対応から、公告期間の延長といった非本質的な対応もある。入札参加資格の見直しはその中間的なものといえよう。

改革プログラムの提言は、(1) 随意契約の積極容認、(2) 透明性確保の徹底の二点である。これまでの公共調達改革の趨勢からすれば相当に踏み込んだ主張であるといえる。ライフサイクル・コストの最小化の観点を持ち出すまでもなく、明らかに不可避の一者応札よりは特命随意契約の方が、コスト低減の観点からは、発注者にとって制度上有利である。というのは、随意契約であれば（予定価格の範囲内の）価格の交渉が行えるからである。一方、競争入札では、予定価格が予測可能な場合には、予定された落札者にほぼ満額での受注を実現されてしまうことになる。

問題は単純ではない。そもそも必然的に一者応札になるようなケースには、関連する知識が当該業者に偏っている場合が多い。システムのメンテナンス業務委託などはその例といえる。そもそも自社で組んだシステムを保守、管理あるいは改変（アップ・デート）するに際して、どの程度のコストが何故かかるのかについて発注者には知識がない。結果、競争入札なのにもかかわらず積算の根拠を業者に依存するといった事態が生じることになりかねない。唯一受注が予測される業者だからといって、競争入札を前提にしつつその唯一の業者と公告前に入札情報のやり取りをすることは問題がないと言い難い。随意契約であれば価格交渉は必然であるので、当該業者側からの積算を唯一のベースラインとすることは制度上予定されているものといえる（可能であればなるべく複数の業者から見積もりを取ることが会計法令で要請されているが、不可能であればその要請は働かない）。競争入札を選択する場合、そのような水面下の交渉は制度上予定されていないが故に、その過程が不透明にならざる

を得ない。そこに新たな不正や癒着の温床が生じることになる。

そういった問題を解消する解り易い方法が随意契約を正面から認めることである。そして同時に、交渉の過程を可能な限り明らかにすることである。当該特定の業者が提示した、あるいは発注者が受け入れた価格の積算の根拠とその合理性を詳らかに国民に説明することを以て、そういった手続きを踏んだことを正当化するのである<sup>(83)</sup>。競争入札に拘るのであれば、当該業者との交渉の結果導かれた「目安となる価格」(予定価格ではない)を公表した上で、新規の受注希望者を募り、あれば競争入札、なければもともと予定されていた業者と随意契約という手続きを選択する、という手法があり得よう<sup>(84)</sup>。

### 3 多様な入札・契約手法

#### (1) 総合評価方式と競争的交渉方式

平成17年に公共工物品質確保法が制定され、以降、国においては公共工事における総合評価方式が原則化されるようになった。その一部において、応札者に提出させた技術提案を発注者との間の交渉を経て改善させ、最終的に総合評価によって落札者を決定する高度技術型が採用されている<sup>(85)</sup>。また、いわゆる企画競争型の随意契約は、多様な競争手続きを可能にするものであり、その中での競争的交渉の制度設計も柔軟に対応できる。

現行会計法令上、競争入札が原則で、随意契約が例外である。同じように競争性が担保されているといっても、可能な限りは競争入札の枠組

---

(83) その際、あり得るリスクは、業者側が説明を拒み、場合によっては官公需から撤退するという選択肢をとるということである。

(84) この場合、(国の場合)事前には非公表とされている予定価格(予算決算及び会計令79条)が実質的には事前に業者側にわかることとなり、法令の潜脱といわれかねない状況が発生する。

(85) 高度技術型について触れたものとして、例えば、国土交通省国土技術政策総合研究所建設マネジメント技術研究室「高度技術提案型総合評価方式の手続(特集 新たな制度整備の現況)」建設オペニオン13巻6号26頁以下(2006)参照。

みで行うことが法令の要請である。現行法を前提にするならば、交渉が競争的に行われたとしても交渉手続きの結果を即落札者決定とすることはできず、価格のみあるいは価格及びそれ以外の要素での入札、開札という手続きによって落札者を決定せざるを得ない。交渉のニーズに対応するスキーム作りが競争入札の枠組みでどこまで可能か、今後の課題となろう。

交渉はあくまでも例外であると理解するならば、会計法令上の例外である随意契約の枠組みで行うという選択肢もあり得るが、その場合は、会計法 29 条の 3 第 4 項にいう「契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合」、同旨の地方自治法施行令 167 条の 2 第 2 号以下<sup>(86)</sup>の定める場合であることを示さねばならない。

## (2) 競り下げ

競り下げは、既存の競争入札とは異なる。競り下げには開札行為が予定されていないからである。会計法 29 条の 5 は、「競り売り」以外では入札の方法に拠らねばならぬと規定し（1 項）、「その提出した入札書の引換え、変更又は取消しをすることができない」（2 項）と定めている。また、予算決算及び会計令 81 条第 1 文は「契約担当官等は、公告に示した競争執行の場所及び日時に、入札者を立ち会わせて開札をしなければならない。」と定め、開札行為が競争入札の不可避の要素となっている。

現行会計法令の下、競争入札の枠組みで競り下げを行うのであれば、競り下げを行った上で形式上、業者の提示した最終的な各々の最低価格について、入札書提出、開札という「儀式」を行う必要が出てくることになる。しかし、その段階では落札者は決定している。結果が判明した

---

(86) 同条第 1 号は小額随意契約を指し、会計法では 29 条の 3 第 5 項に対応する。

状況下で、競争入札を行うという意味がどこまであるのか、という疑問が生じることになる。入札書提出前に競り下げを行うのであれば、封印入札の前に相手の出方を読ませてしまうことを認めることになり、事情次第では入札談合を誘発する価格情報の相互交換となりかねない。そうなれば、入札の仕組み自体が(あるべき)入札の公正さを害す、ということになってしまう。

競り下げは封印入札と比べ効率化が期待できるのか。これは経済学的な論点であり専門家の判断に委ねたいと思う<sup>(87)</sup>。談合誘発の危険の他にもさまざまな非効率の危惧はあり得よう。競争者間で様子見をして結局、値が付かないままになるのではないか、他の業者が提示した直近での最低価格を自社の価格付けの前提とする以上、結果的に封印入札の方が低価格を期待できるのではないか、といった疑問があり得よう。終了間際に価格付けが集中することで効率的な最低価格の導出ができないことを危惧して、最新の最低価格が出てから一定時間(15分なり30分なり)延長するというスキームを設ければ、結局は長時間の事務対応が受発注者双方に要求されることになる。封印入札であれば一回の開札手続きは短時間で終了することと比較して、競り下げの事務コストは無視できないくらい大きなものとなるのではないだろうか<sup>(88)</sup>。

#### 4 調達を検証

官公庁が陥りがちな前例踏襲主義からPDCAへと発想を転換することは、改革の姿勢としては正しい。改革である以上、PDCAの発想は必然であるともいえる。また、その視点としてライフサイクル・コストや

---

(87) 神取道宏「政府調達に「競り下げ」導入、効果の見極め慎重に(経済教室)」日本経済新聞平成22年7月22日朝刊22面。同氏の公共サービス改革分科会における報告資料(<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/101108/pdf/2.pdf>)及び質疑応答概要(<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/101108/pdf/gijiyoushi.pdf>)も参照。

(88) 試行例については、行政刷新会議のウェブ・サイト(<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/pdf/kouhyo.pdf>)参照。

調達対象の品質を重視する改革の姿勢も正論である。

ただ改革プログラムはその検証スキームの策定、運用、検証についてそれ以上、実体的に踏み込んだ提言を行っていない。提言されているのは、どのような機関、関係者がかかわるかについてである。予算執行にかかる以上、財務省、総務省、会計検査院といった関連省庁がかかわるのは当然として、大事なのは予算を執行する当該省庁の主体的取り組みである。改革プログラムが、調達改善計画の策定について、予算監視・効率化チームの指導力発揮に言及しているのは重要なポイントである。そうであるならば、同チームの組織化、権限と責任の明確化が課題となるだろう。従来のようなアドバイザーの位置付けでは、指導力の発揮までは至るとは思えない。また、各省庁ばらばらに存在する同チームがどのような指導力を発揮するかは予測の付かないところであり、これを統括する組織、あるいは導く指針が存在しないままに、各々の取り組みに期待するというのでは、混乱だけを招くのではないかという危惧を抱かざるを得ない。各省庁の試行錯誤を認めつつも、政治主導でどこまで全体をまとめ上げることができるのかが、PDCAの鍵になるのではないだろうか。これは下記5の課題でもある。

## 5 内部統制、モニタリング

我が国公共調達制度に決定的に欠けているのが司令塔の存在である。公共サービスの優劣を決める最大の要素が調達であるといっても過言ではなく、調達活動はその目標を効果的に実現するために、さまざまな環境変化に柔軟に対応し克服する、戦略的な視点を持たなければならない。前例主義的に陥り易い現業部門、あるいは調達にかかわる特定の制度を所管する、自己批判を期待しにくい監督官庁には、その視点は根付きにくい。省庁横断的な司令塔の存在が必要であろう。我が国の場合、調達活動においても各省庁の専門性と無謬性が前提とされてきた。独立行政法人であれば各所管の省庁がその専門性と無謬性を有しているか、

その独立行政法人がそうであるという前提を置いている。しかし、例えば、科学技術を所管する文部科学省がIT関連の調達について専門性と無謬性を有しているかといえばそういう訳ではない。建設分野を所管する国土交通省、防衛分野を所管する防衛省のような例外はあるものの(だからといって無謬であるとはいえないはずである)、「調達に関する戦略や指針の作成、情報の集積、実績の評価、人材育成等を行う『司令塔』的な体制」<sup>(89)</sup>の創設は大いに検討の価値があろう。例えば、公共工事であれば国土交通省が経験とスキルを活かし、この司令塔部門におけるイニシアティブをとり、省庁横断的な戦略策定と実行に深くかかわることが求められるだろう。分散している知識を分散したままにすることは不効率である。司令塔を通じた知識の共有は大きな効果を生むはずである。共同購入サイトをこの司令塔が担うのも一案である。各省庁に割り当てられた予算の執行に際し、外部機関がどこまでかかわれるかは詰めた議論が必要であろう。縦割り行政の制度面、実際面の障壁は高かろうが、当にこのような課題に応えることこそが行政刷新なのではないか<sup>(90)</sup>。

公共調達のモニタリングはどうあるべきか。各省庁には内部監査部門、入札監視委員会(契約監視委員会)、予算監視・効率化チームといったモニタリング体制があり、行政評価を担う総務省、予算執行監視を担う財務省、会計検査院が外部からチェックすることになっている。競争政策の観点から公正取引委員会も政策提言を行っている。改革プログラムは「事後審査体制の強化」といった一般論を提示するに止まっているが、戦略策定、運用の司令塔が必要なように、モニタリングの司令塔も

---

(89) 改革プログラム・第2章5。

(90) 問題はどのようなプロセスを経て組織を構築するか、ということである。各省庁の業務を横断する形での組織構築は、實際上簡単ではない。公共サービス、公共調達にかかわる従来の法令を発展させる形で包括的に一本化し、内閣府に官民競争入札等監視委員会に代わる、内閣府設置法37条にいう「審議会等」に該当する機関を設置することから始める(同組織を将来、司令塔的機関に発展させる)のは一案であろう。

必要となるかもしれない。そういった議論をするためには、まずは、複雑に入り組んだ、公共調達のモニタリング体制を紐解くことから始めなければならない。残念ながら現状分析それ自体が十分になされていないのが、現状である<sup>(91)</sup>。

## 6 民間活力の利用

民間活力の利用について、改革プログラムには現政権らしさを出している点がある。それは公共サービスの担い手として民間企業のみならず、NPO、ボランティア、市民団体、地縁組織等に言及していることである<sup>(92)</sup>。

この点について（具体的な制度論ではなく、その前提となる基本的考え方について）一つだけコメントしておく。これら非営利的主体を公共サービスの担い手として活用するのは大いに推奨されるべきことであろう。非営利的主体も国や地方自治体との連携によってその活動範囲が広がるだろうし、何よりも情報や物流等についての公共機関の既存のネットワークを利用できるのは魅力的といえよう。

公共サービスの担い手を非営利的主体に委ねる場合、次のような考察の視点が重要であろう。

第一に、無償でのサービス提供か、有償でのそれか、という視点である。有償なのであればそれは公共サービスのアウトソーシングに他ならず、民間業者からの調達の延長線上にあるに過ぎない。ここで非営利の方が低廉である保証はない。なぜならば、営利企業は自由市場によって絶え間ざる効率化への圧力がかけられているからである。無償であっても手放しに歓迎できるわけではない。公共サービスの提供は責任の伴う

---

(91) 政権党である民主党は平成 21 年の選挙公約において「契約の事後的検証と是正措置」を任務とする「政府調達監視等委員会」の設置を謳っていた (<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/index.html>)。制度化の動きが注目される場所である。

(92) 改革プログラム・第 6 章 3 (1)。

ものである、無償であるからといってその責任を免れる訳ではないからである。つまり、リスクの大きな無償よりも、リスクの小さな有償の方が、責任ある公共サービスの提供としては望ましいという評価となる、ということである。

第二に、非営利主体のかかわり、とりわけ無償でのかかわりは、そういった余裕があるからこそその提供であり、アドホックなものとなり易い。またボランティアであれば、仮に損害が生じたとしても求償は難しかろう。そういったリスクを抱えさせてしまえばボランティア活動が委縮するかもしれない。結果、対価性が薄まれば薄まるほど、公共サービスとしては重要性の低い、あるいは責任の少ない事業への従事にならざるを得ないこととなろう。しかしこれは「新しい公共」の発想の望むところではあるまい。旧来型の公共調達が行政の無謬性を前提としていたように、「新しい公共」もまた非営利主体の無謬性を前提にしているのかもしれない。公共財がただで提供されるならば、どれほど品質が低くてもよいという訳ではない。一定の価格がかかっても、一定以上の品質を保証するものでなければ意味がない。

民間活力の中でも非営利主体に依存できる割合は、あまり大きくないという現実を受け入れることから始めなければ、非営利のかかわりそれ自体が否定的に捉えられるという逆の結果を招きかねないことに先ずは気付くべきである。

## 五 結 語

どのような政権が誕生しようとも、公共サービス改革の必要性が否定されることはない。改革プログラムは、十分ではないが多くの重要な問題意識と論点・争点を提示したという点で大きな意味があった<sup>(93)</sup>。現

---

(93) 改革プログラムは、(震災の影響もあってか)結果的に閣議決定には至らなかった。政府においてこのプログラムをどう扱うかについては明らかではない。

在、このプログラムは始動しており、各省庁でさまざまな試行錯誤が展開されているところである。そういった流れの中で会計法令のあり方も省察されることとなろう。本稿はそういった問題について考える、いくつかの視点を提供してきたつもりである。

[付記]

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（若手研究（B））（課題番号：21730034）の支援を受けてなされた研究の成果の一部である。

（本学法学部准教授）