

No. 1183 (2022. 3.22)

## 公共調達の実況と課題

はじめに

- I 公共調達の現状
- II 価格をめぐる論点
- III 一者応札をめぐる論点
- IV 政府情報システム調達の状況
- V 付帯的政策の取組

おわりに

キーワード：公共調達、会計法、予定価格、一者応札、情報システム調達、付帯的政策

- 我が国の公共調達では、会計法の規定により、最低価格落札方式による一般競争入札が原則とされている。
- 現行制度に関しては、上限拘束性のある予定価格が、不調・不落を発生させ、落札者の入札行動をゆがめている問題や、競争性に欠けた一者応札の問題などがある。
- 国は、今後、デジタル庁の発足を機に情報システム調達の「バンダーロックイン」の改善に取り組むとともに、賃上げの推進などの政策目的に利用された調達の事後検証を行う必要がある。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 うめざわ こうすけ 梅澤 孝助

## はじめに

経済協力開発機構（OECD）の統計によれば、我が国の公共調達額の対 GDP 比は平成 30（2018）年の数値で 16.3%、およそ 6 分の 1 にも上る<sup>1</sup>。政府債務残高が GDP の 2 倍を超え、先進国の中で最も高い水準で推移する中、財政支出の見直しの必要性は高い。令和 2（2020）年に新型コロナウイルス感染症への緊急対応として行われた全世帯へのマスク配布事業では、緊急性が高いことから随意契約が行われたが、業者選定の不透明性や仕様書の不備が問題視された<sup>2</sup>。令和 2（2020）年から令和 3（2021）年にかけて行われた東京オリンピック・パラリンピック観客等向けアプリの入札では、一般競争入札の形式はとられていたものの、公告期間が年末年始を含んで設定され、結果的に一者応札となったことや、仕様書作成に守秘義務のない民間事業者が参加していたことなどから、入札の公正性が疑われる事態となった<sup>3</sup>。このように、現在も公共調達における問題は相次いで発生している。一方で、海外に目を向けると、国連の掲げる SDGs の目標 12.7「持続可能な公共調達」や EU の公共調達指令 2014/24/EU では、公共調達において、環境や社会への外部コストを評価するライフサイクルコストの考え方が導入されている。我が国においても、公共調達を通じて賃上げや女性活躍を推進しようとする動きがある。

本稿では、このような状況下にある公共調達について、国の調達契約制度の概要を確認した上で、公共調達の主な論点となる価格や一者応札の問題を紹介する。また、今後の新たな課題となり得る政府情報システム調達の状況、公共調達に多様な評価を取り入れる付帯的政策の取組についても概観する。

## I 公共調達の実況

### 1 公共調達の目的と国の代表的な契約方式

#### (1) 公共調達の目的

国の財政支出には、補助金や交付金等の直接支出と、民間企業との契約による物品やサービスの調達（公共調達）がある。後者の調達契約については、会計に関する諸法令により、①相手方の選定手続が公正であること（公正性）、②その相手方と契約を締結することが公共機関にとって有利なものとなるような方法で相手方を選定すること（経済性）、③契約の相手方が契約の目的にかなった履行ができること（履行の確実性）、④これらの点を国民の側からもチェックできるように説明責任を十分果たすこと（透明性）が要請されていると解される<sup>4</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 4（2022）年 2 月 14 日である。

<sup>1</sup> OECD, “Figure 8.1. General government procurement spending as a percentage of GDP and total government expenditures, 2007, 2019 and 2020,” *Government at a glance 2021*, Paris: OECD Publishing, 2021. 一般政府（国・地方自治体・社会保障基金）による調達額を集計している。

<sup>2</sup> 上東麻子・山口朋辰「アベノマスク「国策」随契 2 社、深まる謎 業務分割し発注 契約書に合計金額なく」『毎日新聞』（電子版）2020.5.2. <<https://mainichi.jp/articles/20200502/k00/00m/040/234000c>>; 会計検査院「令和 2 年度決算検査報告の概要」2021.11.15. <[https://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary02/pdf/fy02\\_tokutei\\_03.pdf](https://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary02/pdf/fy02_tokutei_03.pdf)>

<sup>3</sup> 名取俊也ほか「調査報告書」2021.8.20. 政府 CIO ポータルウェブサイト <[https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/210820\\_02\\_doc02.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/210820_02_doc02.pdf)>

<sup>4</sup> 有川博『官公庁契約法精義 2020』全国官報販売協同組合, 2020, p.4.

## (2) 国の代表的な契約方式

我が国の公共調達の代表的な契約方式には、一般競争契約（最低価格落札方式・総合評価落札方式）、指名競争契約、及び随意契約がある（表1）。法令により、契約の性質や目的に応じて用いるべき契約方式が定められている。

### (i) 一般競争契約（最低価格落札方式）の原則

会計法（昭和22年法律第35号）第29条の3第1項では、契約の相手方の選定は、原則として一般競争契約の方式によって行われなければならないとしている<sup>5</sup>。一般競争契約とは、公告により不特定多数のものを誘引し申込みをさせる方法によって競争を行わせ、その申込みに係る者のうち、国に最も有利な条件をもって申込みをした者を選定し、その者と契約を締結する契約方式である。一般競争契約の方式が原則として採用されたのは、明治期に制定された会計法（明治22年2月11日法律第4号）に始まるが、これは納税者である国民に均等な機会を与え、なるべく広い範囲の競争をすることにより、最も公正な処理を図り、かつ、最も有利な価格を見いだそうとするためであったとされる<sup>6</sup>。さらに、一般競争は原則として入札の方式によるべきであると規定されており（現行会計法第29条の5第1項）、一般競争入札においては、原則として、予定価格（後で詳述）以下で最も低い価格を提示した者と契約を結ぶ最低価格落札方式（自動落札方式）によることとしている（同法第29条の6第1項本文）。

### (ii) 一般競争契約（総合評価落札方式）

一般競争契約の方式には、最低価格落札方式のほかに、契約の性質又は目的から、価格その他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とする総合評価落札方式がある（同法第29条の6第2項）。加算方式の場合、価格と価格以外の評価点の上限の比率は、契約類型に応じて1対1から1対3までの範囲で認められており、価格以外の項目として、性能、機能及び技術等が評価される<sup>7</sup>。

### (iii) 指名競争契約

会計法第29条の3第3項は、契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で一般競争に付する必要がない場合及び一般競争に付することが不利と認められる場合、指名競争契約によるものとしている。指名競争契約では、特定多数の者を指名することによって申込みの誘引をし、その特定者をして競争させ、落札者を決定する<sup>8</sup>。

### (iv) 随意契約

会計法第29条の3第4項は、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

<sup>5</sup> 地方自治体については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第234条に同様の規定があり、独立行政法人等については、各団体の契約規則において同様の規定が設けられている。

<sup>6</sup> 前田努編『会計法精解 令和2年改訂版』大蔵財務協会、2020、p.440。

<sup>7</sup> 有川 前掲注(4)、p.164。国の省庁が同方式を利用する際には財務大臣との協議が必要とされるが、事前協議を不要とする包括協議の制度が、情報システム等については平成7（1995）年、公共工事については平成12（2000）年、公共工事の調査・設計については平成20（2008）年、調査・研究・広報については平成18（2006）年に整えられ、同方式の採用が進められている。

<sup>8</sup> 前田編 前掲注(6)、p.505。

り競争に付することができない場合、競争に付することが不利と認められる場合に、随意契約によるものとしている。随意契約では、競争によることなく、契約担当官等が資力、信用などのある特定の者を選定して、その者と契約を締結する<sup>9</sup>。

表 1 国の代表的な契約方式の特徴

|        | 内容  | 長所                              | 短所                                      | 備考                                    |
|--------|---|---------------------------------|---|---------------------------------------|
| 一般競争契約 | 不特定多数の者から、国にとって最も有利な条件を提示した者と契約（最低価格又は総合評価） | ・機会均等、手続の公正性を確保<br>・経済性の要求に合致   | ・不信用、不誠実な者の参加を許す可能性<br>・経費や事務の負担が比較的大きい | ・原則的な手法<br>・競争参加資格の制度あり               |
| 指名競争契約 | 特定多数の者から、国にとって最も有利な条件を提示した者と契約              | ・不信用、不誠実な者を排除<br>・手続の簡便性        | ・談合を容易にする可能性<br>・指名が一部の者に偏る可能性          | ・一定の条件の下で実施可能<br>・競争参加資格の制度あり         |
| 随意契約   | 特定の者を選定して、契約を締結                             | ・手続が最も簡便<br>・相手方の信用・技術を把握して選定可能 | ・不利な価格での契約の可能性<br>・公正な競争が成立しない可能性       | ・一定の条件の下で実施可能<br>・内容面での競争として、企画競争制度あり |

（出典）前田努編『会計法精解 令和2年改訂版』大蔵財務協会, 2020等を基に筆者作成。

## 2 近年の国の取組

公共工事における入札談合事件や随意契約の不透明性・非効率性への批判が高まっていたことから、財務省は、平成 18（2006）年 8 月に「公共調達の適正化について」<sup>10</sup>を各府省庁に対して通知し、随意契約の一般競争契約等への移行、受注者による第三者への一括再委託の禁止、契約に係る情報の公表等の取組が進められた。現在は、平成 25（2013）年 4 月に行政改革推進本部が決定した「調達改善の取組の推進について」<sup>11</sup>に基づいて、同本部の下に設置された行政改革推進会議が、各府省庁における自律的かつ継続的な取組をチェックしている。各府省庁は、外部有識者の意見を取り入れながら、毎年度の開始前に調達改善計画を策定・公表し、上半期終了後と年度終了後に自己評価を行っている。これに対して、行政改革推進会議は、自己評価結果を点検し、必要に応じて指摘・助言を行い、各府省庁が有する調達改善のノウハウの共有化・標準化を図っている。調達改善計画では、随意契約をより競争性の高い契約へ移行することや、一者応札となっている契約における競争参加者を増加させることなどを主な目的としている。

また、財務省は、現行の会計法について、昭和 36（1961）年の一部改正で現行法体系の制度的基盤の整備がなされてから 60 年近くが経過することから、会計制度の現状と論点を分析するために、平成 30（2018）年から令和元（2019）年にかけて有識者を招いて会計制度研究会を

<sup>9</sup> 同上, p.521.

<sup>10</sup> 「公共調達の適正化について」（平成 18 年 8 月 25 日付け財計第 2017 号）<[https://www.mof.go.jp/policy/budget/topics/public\\_purchase/koukyou/koukyou\\_02.htm](https://www.mof.go.jp/policy/budget/topics/public_purchase/koukyou/koukyou_02.htm)>

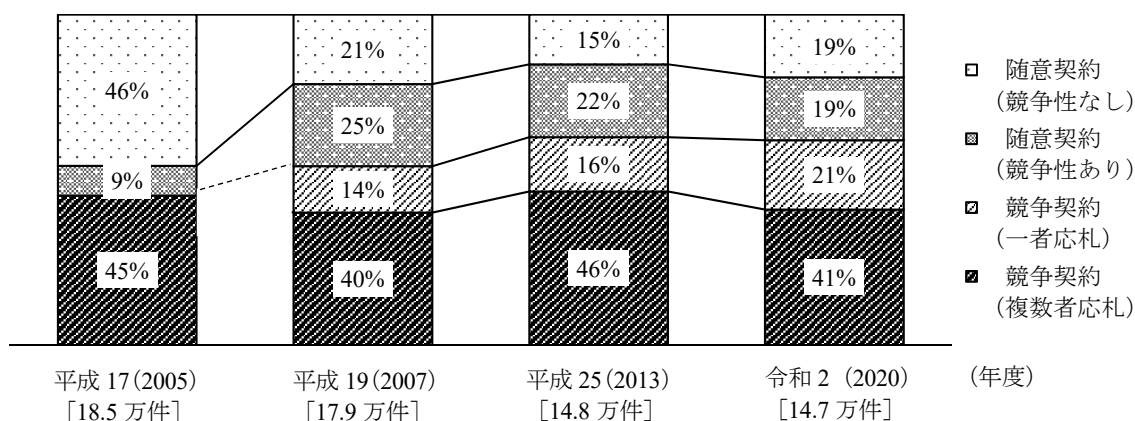
<sup>11</sup> 行政改革推進本部「調達改善の取組の推進について」（平成 25 年 4 月 5 日行政改革推進本部決定）<<https://www.gyokaku.go.jp/shotatsu/img/konkyo.pdf>>

開催した。同研究会では、総合評価落札方式、一者応札、予定価格の上限拘束性、及び付帯的政策の活用を主なテーマとして議論が行われ、議論の結果は「会計制度（契約）に関する論点について」として公表されている<sup>12</sup>。

### 3 国の調達の規模と契約種別

行政改革推進会議の公表した「令和 2 年度調達改善の取組に関する点検結果」<sup>13</sup>によれば、令和 2（2020）年度の国の契約総額は 10.7 兆円であった。総件数は約 14.7 万件であり、契約種別ごとの割合を件数ベースで見ると、競争契約によるものが 62%（うち複数者応札があったものが 41%、一者応札となったものが 21%）、随意契約によるものが 38%（うち競争性のある随意契約が 19%、競争性のない随意契約<sup>14</sup>が 19%）であった（図 1）。過去からの推移を件数ベースで見ると、平成 17（2005）年度の時点では競争性のない随意契約が 46%を占めていたが、財務省の通知「公共調達の適正化について」の翌年の平成 19（2007）年度には半減し、代わりに競争性のある随意契約や競争契約の割合が増加した。また、競争契約が結果的に複数者応札であったか一者応札（後で詳述）であったかの内訳は平成 19（2007）年度以降集計されており、競争契約の結果一者応札となった案件が全体に占める割合は増加を続けている。

図 1 国の調達に係る契約種別



(注) 競争契約に占める一者応札の件数は、平成 19（2007）年度以降集計されているため、平成 17（2005）年度については、便宜、一者応札と複数者応札を合計した割合を「競争契約（複数者応札）」として示している。

(出典) 行政改革推進会議「令和 2 年度調達改善の取組に関する点検結果」2021.11.5, pp.22-25. <<https://www.gyokaku.go.jp/chotatsu/R02kaizen/R02-honbun.pdf>>; 同「平成 26 年度調達改善の取組に関する点検結果」2015.8.10, pp.38-39. <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatu/pdf/h26\\_tenken\\_kekka\\_honbun.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatu/pdf/h26_tenken_kekka_honbun.pdf)>; 公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議「平成 19 年度における国が行う随意契約の見直し状況フォローアップについて」2008.10.28, pp.3, 5, 6, 8. <<https://www.cao.go.jp/chotatsu/zuikei/followup/19nendo/081028follow-up.pdf>> を基に筆者作成。

<sup>12</sup> 会計制度研究会「会計制度（契約）に関する論点について」2019.6. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/kaikaiseido/6-2rontennseiri.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/kaikaiseido/6-2rontennseiri.pdf)> テーマごとの意見の集約は行われておらず、参加者の意見を列記する形で取りまとめられている。

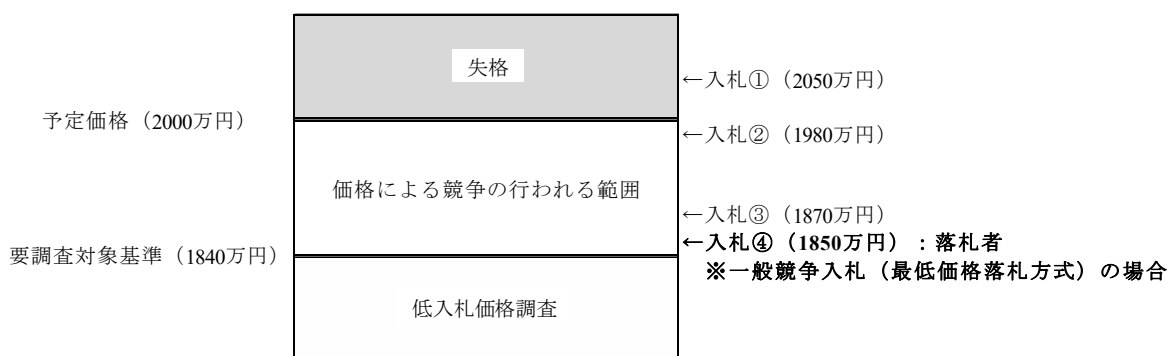
<sup>13</sup> 行政改革推進会議「令和 2 年度調達改善の取組に関する点検結果」2021.11.5, pp.22-25. <<https://www.gyokaku.go.jp/chotatsu/R02kaizen/R02-honbun.pdf>>

<sup>14</sup> 「競争性のない随意契約」とは、随意契約から、以下の①から④までを除いたものをいう。①企画競争によるもの、②公募を実施したもの、③入札に付しても入札者がいない又は再度の入札をしても落札者がいないため随意契約が締結されたもの、④少額のもの

## II 価格をめぐる論点

公共調達では、最低価格の入札をした者と契約をすることが原則とされているが、予定価格や低入札価格調査制度が設けられており、価格競争の範囲は制限されている（図2）。

図2 予定価格と低入札価格調査制度のイメージ



(出典) 筆者作成。

### 1 予定価格

契約担当官等は、競争を行うに当たって、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して予定価格を適正に算定しておかなければならない（予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）第80条第2項）。予定価格は、歳出予算の限度内において契約を行うための最高の予定金額としての意味を持ち<sup>15</sup>、予定価格を超えない最低の金額を入札した者が落札者として決定される（予定価格の上限拘束性）。予定価格は、競争に先立って作成されるが、入札参加者が予定価格を目安として入札価格を設定して価格競争が阻害されるおそれや、予定価格が談合に利用されるおそれがあることから、公表すべきではないとされている<sup>16</sup>。

### 2 低入札価格調査制度

予定価格が1000万円を超える工事又は製造その他についての請負契約に関しては、予定価格のほかに、要調査対象基準（低入札価格調査基準）を設けることができる<sup>17</sup>。契約担当官等は、開札の結果、最低の価格による入札があらかじめ定めた要調査対象基準を下回っている場合<sup>18</sup>には、当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるかどうかについて調査を行う。

<sup>15</sup> 前田編 前掲注(6), p.474.

<sup>16</sup> 同上, p.478.

<sup>17</sup> 地方自治体では、同様の制度として最低制限価格制度が設けられることがある。最低制限価格を下回る入札は、履行能力に関する調査等を経ずに一律に失格とされる。低入札価格調査制度と比べて、調査の手間がかからないことが利点となる。

<sup>18</sup> 例えば、国土交通省が発注する工事及び調査・設計等の業務における要調査対象基準は、工事に合わせて、予定価格の75%から92%の範囲で設定されている（国土交通省大臣官房長「予算決算及び会計令第85条の基準について（通知）」（平成31年3月26日付け国官会第22172号）（ダンピング対策の更なる徹底に向けた低入札価格調査基準及び最低制限価格の見直し等について 別添2）<<https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/content/001309210.pdf>>）。

調査の結果、当該入札価格の積算内容に合理性があり、契約の履行が可能であると判断された場合には、当該入札者が落札者となるが、契約の履行がなされないおそれがあると判断された場合には、その入札は排除される（会計法第29条の6第1項ただし書）。調査を実施するに当たっては、受注者に短期間で大量の書類の提出が求められる場合があり、発注者にも入札執行の遅れや追加の事務作業といった負担が生じる<sup>19</sup>。

### 3 価格をめぐる論点

以上のように、通常の価格競争は、予定価格と要調査対象基準の間の限られた範囲で行われる。予定価格については、入札を担当する職員の事務負担や説明責任を減らすなどの利点も評価されている<sup>20</sup>一方で、改善を求める声も多い。上限となる予定価格について、予定価格をわずかでも上回る入札額でも無効となることから、入札者は、発注者の積算方法に従って価格を算出するようになり、自らの事業活動に見合った積算を行う意欲を失うことになる<sup>21</sup>。さらに、予定価格の積算が不適切に低い場合には、不調や不落<sup>22</sup>が発生しやすくなる。また、入札価格の下限と関連する低入札価格調査制度については、需要が少ない時期の案件や、採算性の良い案件に関しては、業者が要調査対象基準の直上を狙って入札を行うという状況が発生している<sup>23</sup>。積算ソフトの精度が向上し、情報公開制度により積算方法の分析も進んだことに伴い、地方自治体の公共工事入札において、複数業者が最低制限価格と同額で入札し、くじ引きによる落札者の決定が発生する事例も報じられている<sup>24</sup>。このように、発注者の積算である予定価格や要調査対象基準の推測の精度を競い、落札が運によって決まり得る状況について、「予定価格の推察ゲーム」の状態になっているとの厳しい意見も出されている<sup>25</sup>。

## Ⅲ 一者応札をめぐる論点

第I章で見たとおり、平成18（2006）年以降の随意契約の見直しの取組により、随意契約の割合は減ったが、一者応札となる競争入札の割合は増加してきている。こうしたことから、現在、国の行政改革推進会議が進めている調達改善の取組では、一者応札の改善が主な取組として挙げられている。以下では、一者応札の概要を示すとともに、地方自治体の取組ではあるが、東京都で試行された一者応札の中止の取組とその結果を参考までに取り上げ、一者応札をめぐる論点を概観する。

<sup>19</sup> 辰巳憲一「公共工事等の入札制度と受注企業の経営」『建設マネジメント技術』496号、2019.9、pp.89-90。

<sup>20</sup> 会計制度研究会 前掲注(12)、p.10。

<sup>21</sup> 大橋弘「入札契約制度改革の方向性を探る—産業の健全な発展をめざして—（特集 自治体の入札と契約）」『都市問題』105(2)、2014.2、p.92。

<sup>22</sup> 応札者がいないために落札者が決まらないことを不調、全ての応札者の入札価格が予定価格を上回ったために落札者が決まらないことを不落という。

<sup>23</sup> 木下誠也「品確法改正の意義と今後の課題」『道路建設』780号、2020.5、p.20。

<sup>24</sup> 「くじ落札 81 回続く」『朝日新聞』（埼玉首都圏版）2020.1.16；「工事入札「くじ引きで決着」増加」『朝日新聞』2017.6.4；「くじ引き落札 相次ぐ」『読売新聞』（大阪本社版）2015.4.14。同額の入札が複数あった場合、くじ引きにより落札者を決めることとされている（国：予算決算及び会計令第83条第1項。地方自治体：地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の9）。

<sup>25</sup> 草柳俊二『建設契約管理の理論と実践—詳説「公共工事標準請負契約約款」— 上』日刊建設工業新聞社、2019、p.28。改善案として、①予定価格の上限を柔軟にすること、②受注者独自の積算に基づいた価格決定構造の実現、③柔軟な交渉方式の導入などが提案されているが、現時点では必ずしも議論が熟しているとは言い難い。

## 1 一者応札の概要

競争入札における応札者数は、その時々の経済情勢や市場の需給等、様々な要素により左右されるものの、同種の入札に一者応札が続く場合、特に、同一事業者が受注を繰り返す場合には、競争が働かないことによる調達価格の高止まりが生じる懸念がある<sup>26</sup>。一者応札を解消するためには、調達スケジュールの調整、受注可能な事業者の調査、情報発信、業務内容の開示・引継ぎ、参加者要件の見直し、発注単位（内容・地域）の見直し、複数年度契約の検討などが必要である<sup>27</sup>。

## 2 東京都の一者応札中止の試行

東京都では、豊洲新市場や東京オリンピック・パラリンピック競技施設の建設工事で、応札者が一者で、かつ99.9%という高落札率となった入札結果を受けて、平成28（2016）年9月以降、都政改革本部に設置された内部統制プロジェクトチームが入札契約制度に関する検討を行った。平成29（2017）年3月の都政改革本部会議では、「入札契約制度改革の実施方針」が示され、一者応札の中止を含む入札契約制度改革が平成29（2017）年度に1年間試行されることとなった。一者応札の中止については、東京都財務局の契約案件において、入札参加希望者が一者以下であった場合に入札手続を中止し、入札参加要件を可能な限り見直して再発注を行うが、再発注時には希望者が一者でも入札を続行することとした。

平成30（2018）年3月に東京都入札監視委員会がまとめた「入札契約制度改革に係る検証結果報告書」<sup>28</sup>によれば、入札参加者を増やすといった狙いどおりの結果が出ているかは疑わしい、一者応札の中止となった案件で当初予定から平均で47日開札日が遅れており、当初発注時から工期が短縮されることで再発注時の受注者へのしわ寄せが懸念されるなどと、一者応札の一律な中止に対する疑念が多く示され、一者応札中止の本格運用は見送られた。

## 3 一者応札をめぐる論点

東京都の事例では、一者応札を一律に中止する取組が明確な効果を持たない一方で、コストが大きいことが確認された。そもそも、談合がない場合であれば、結果的に一者応札になったとしても、一般競争入札の形式であれば、他の応札者の有無を知ることはできないことから、応札者は他の応札者を想定した上で競争的に振る舞うものと考えられる。逆に、談合がある場合において、落札しない業者をダミーとして参加させることもあり、複数者入札であるからといって談合が存在しないことの証明にはならない<sup>29</sup>。また、契約の性質から応札が可能な業者が一者であることが予想され、随意契約が利用可能な場合においても、随意契約に対する批判を恐れて、「競争が全く期待できないわけではない」との理由から一般競争入札を多用し、結果、多くの一者応札を生じさせている現状もある<sup>30</sup>。一者応札が発生する原因は、案件ごとに

<sup>26</sup> 行政改革推進会議 前掲注(13), p.4.

<sup>27</sup> 同上, p.28.

<sup>28</sup> 東京都入札監視委員会「入札契約制度改革に係る検証結果報告書」2018.3. <[https://www.e-procurement.metro.tokyo.lg.jp/documents/pdf20190724175900\\_1.pdf](https://www.e-procurement.metro.tokyo.lg.jp/documents/pdf20190724175900_1.pdf)>

<sup>29</sup> 大橋弘「所論諸論 一者応札は無効か」『日刊建設工業新聞』2015.1.7.

<sup>30</sup> 楠茂樹「公共契約における「一者応札」問題について」『上智法学論集』62(1・2), 2018.11, p.16.



様々であることから、一者応札が続く案件の監視の強化<sup>31</sup>や調達方法の見直しを発注者が着実に進めていく必要がある。

## IV 政府情報システム調達の状況

近年 6 兆円程度で横ばいとなっている公共事業関係費<sup>32</sup>に比べれば規模は小さいものの、政府情報システム関係予算は、令和 3（2021）年度当初予算で 8300 億円<sup>33</sup>に上り、近年増加傾向にある。令和 3（2021）年 9 月に民間人材を多く招き入れて発足したデジタル庁の活動が本格化する中で、今後も、予算の効率的な執行や公正な事業者の選定が強く求められていく分野であると考えられる<sup>34</sup>。政府情報システムの調達をめぐって、特に問題となっているのが、情報システムに関する入札で特定の事業者のみが受注を繰り返すベンダーロックインの問題である。

### 1 会計検査院による調査結果

令和 3（2021）年 5 月に会計検査院が公表した「政府情報システムに関する会計検査の結果について」<sup>35</sup>では、平成 30（2018）年度に締結された 3000 万円以上の契約について調査を行ったところ、競争契約に付された案件のうち、件数ベースで 73.9%、金額ベースで 84.9%が一者応札となっていたことが判明した。さらに、一者応札となった案件では、落札率（契約金額の予定価格に対する比率）が、複数者による入札となった案件に比べて 1 割以上高くなっていた。汎用性のある既製パッケージソフトを利用したシステム構築を容認し、業務の内容を分割して調達単位を見直すなどの工夫を行うことにより、既存業者以外の業者の参入を通じて、競争性及び経済性の向上を図る必要があるとされている<sup>36</sup>。

### 2 公正取引委員会による調査結果

公正取引委員会も、ベンダーロックインの回避をテーマとした、行政機関の情報システムに関する契約の実態調査結果を令和 4（2022）年 2 月に公表した<sup>37</sup>。同調査で、既存ベンダーと再度契

<sup>31</sup> 各府省庁の契約の監視は、内部監査や契約監視委員会等によって行われている。契約監視委員会については、委員が非常勤であり、数日といった短期間で、検査を受ける側の事務局が準備した資料に沿って審議を行うだけであることに疑念が示されている（金本良嗣「序論」『フィナンシャル・レビュー』104号、2011.2、pp.6-7.）。

<sup>32</sup> 公共工事の分野については、担い手 3 法と呼ばれる「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（平成 12 年法律第 127 号）、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（平成 17 年法律第 18 号）、建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）が制定されており、これらの法律に基づいて、公共工事等の入札・契約の適正化に向けた取組が進められている。

<sup>33</sup> 「情報システム関係予算（資料Ⅱ-9-1）」（財政制度等審議会「令和 4 年度予算の編成等に関する建議」参考資料）2021.12.3. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/report/zaiseia20211203/06.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20211203/06.pdf)>

<sup>34</sup> デジタル庁は、コンプライアンス委員会を設置し、職員に「入札制限等に関する誓約書」の提出を求めるとともに、原則として、入札に係る職員の兼業先の企業からの入札は無効としている。

<sup>35</sup> 会計検査院「政府情報システムに関する会計検査の結果について」2021.5. <<https://report.jbaudit.go.jp/org/r01/YOUSEI13/2020-r02-Y3000-0.htm>>

<sup>36</sup> 同上

<sup>37</sup> 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」2022.2. <[https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2022/feb/220208\\_system/220208\\_report.pdf](https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2022/feb/220208_system/220208_report.pdf)> 令和 3（2021）年 11 月、他社が参入できないようにオープンソースの使用を制限する仕様を盛り込むよう、地方自治体に働きかけた情報システム会社に対して、公正取引委員会は「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和 22 年法律第 54 号。独占禁止法）の違反の疑いで立入り検査を行った（「参入妨害疑い 2 社立ち入り」『日本経済新聞』2021.11.3.）。

約をすることになった理由を質問したところ、およそ半数（48.3%）の事例で「既存ベンダーしか既存システムの機能の詳細を把握することができなかった」ことが理由になっていた。そのほかにも、「既存システムの機能（技術）に係る権利が既存ベンダーに帰属していた」（24.3%）、「既存システムに保存されているデータに係る権利が既存ベンダーに帰属していた」（7.1%）など、ベンダーロックインを引き起こす問題が存在していたことが明らかになった。公正取引委員会は、デジタル庁に対して、ベンダーロックインを減らすために、情報システムの調達単位の考え方、API<sup>38</sup>の標準化及び整備基準等に関する官公庁向けの参考資料を整備することや、情報システムのオープンソース化を推進すること、国全体でのデータの標準化を推進することなどを求めている。

## V 付带的政策の取組

### 1 付带的政策の概要

国は、購買者として多大な影響力を有するため、雇用の創出、環境親和性、循環経済への寄与に対する期待はますます高まっている<sup>39</sup>。このような他の様々な政策目的を実現するために契約の場面を利用することを「付带的政策」という<sup>40</sup>。現状では、①特定の者からの優先調達、②特定物品の優先調達、③総合評価落札方式の評価項目を活用した優先調達の取組が行われている（表2）。

### 2 付带的政策の論点

こうした付带的政策をめぐるのは、肯定的見解と否定的見解とが対立している<sup>41</sup>。肯定的な立場からは、公共調達とは別に政策実現のための補助金の支出や規制を行うより、公共調達において付带的政策の方法を用いた方が経済性に優れる場合があるなどと考えられている<sup>42</sup>。

一方で、否定的な立場からは、「契約の実行を通じて、一定の行政目的を達しようとするような内容を含むことは、契約制度の本旨にもとるもの」であり、「公正性の原則を失い、経済性の原則も確保することができなくなる」との慎重な見方が示されている<sup>43</sup>。有識者は、現在の状況について、「十分なトータルコストの検証が行われないうまま、付带的政策が増えてきている状況」<sup>44</sup>、「付带的政策の実現がなし崩し的になされている」<sup>45</sup>とも評しており、付带的政策の位置付け<sup>46</sup>や許容される程度についての議論が求められている。

<sup>38</sup> API (Application Programming Interface) とは、他の情報システムの情報や機能等を利用するための仕組みのことをいう。API を用いて情報システムを分割することで、入札に参加可能な業者が増え、競争性が増す。

<sup>39</sup> 板垣勝彦「公共調達の法理—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号, 2019.Win, p.119.

<sup>40</sup> 碓井光明『公共契約法精義』信山社出版, 2005, pp.332-334.

<sup>41</sup> 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—（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』104号, 2011.2, p.59.

<sup>42</sup> 碓井 前掲注(40)

<sup>43</sup> 前田編 前掲注(6), p.422. 会計制度研究会の取りまとめでも、付带的政策について、「会計法を所管する立場からは、これを否定的に解している」との記載がなされている（会計制度研究会 前掲注(12), p.12.）。現在は、各府省庁が付带的政策の取組を検討する際には、行政改革推進本部事務局及び財務省との事前協議が求められる（行政改革推進会議「調達改善の取組の強化について」2015.1.26, p.13. <<https://www.gyokaku.go.jp/shotatsu/H26kaizen/H26kyouka-honbun.pdf>>）。

<sup>44</sup> 有川 前掲注(4), p.333.

<sup>45</sup> 楠茂樹『公共調達と競争政策の法的構造 第2版』Sophia University Press 上智大学出版, 2017, p.137.

<sup>46</sup> 付带的政策の実施には法的根拠を求めるべきであるとの意見も見られる（山田卓生『山田卓生著作選集 第2巻（民法財産法）』信山社, 2010, pp.196-197.）。

表2 国の調達における主な付帯的政策の状況

| 優先される対象            | 根拠法等   |
|--------------------|--|
| 優先調達(特定の受注者)       |  |
| 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(昭和41年法律第97号)                   |
| 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(平成24年法律第50号)            |
| 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(平成24年法律第92号)               |
| 優先調達(特定の物品)        |  |
| 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(平成12年法律第100号)                    |
| 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(平成19年法律第56号)         |
| 総合評価落札方式による優先調達    |  |
| 中長期的な技術的能力の確保      | 公共工事の品質確保の促進に関する法律(平成17年法律第18号)                          |
| 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(平成27年法律第64号)                      |
| 賃上げ表明企業            | 総合評価落札方式における賃上げを実施する企業に対する加点措置について(令和3年12月17日付け財計第4803号) |

(出典) 財務省主計局法規課「公共調達の付帯的政策への活用について」(第4回会計制度研究会)2019.2.12, p.4. <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/kaikeseido/4-2kokyoutyoutatunofutaitekiseisaku.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/kaikeseido/4-2kokyoutyoutatunofutaitekiseisaku.pdf)>等を基に筆者作成。

### 3 賃上げ表明企業の優先をめぐる論点

直近では、令和3(2021)年11月に公表された新しい資本主義実現会議の緊急提言<sup>47</sup>に、「賃上げのための政府調達手法の検討」が盛り込まれたことを受けて、令和4(2022)年4月以降に国が契約を締結する、総合評価落札方式による全ての調達において、賃上げを表明した企業に対して評価点又は技術点の加点が行われることとなった<sup>48</sup>。今回の措置については、制度設計が拙速であるとの意見も多く見られることから<sup>49</sup>、実際にどのような効果があったのかを把握し、適切な検証が行われることが必要であると考えられる。また、付帯的政策の数が増えてきており<sup>50</sup>、今回の措置でも賃上げ表明を行った企業とそれを確認する発注者の事務作業が増

<sup>47</sup> 新しい資本主義実現会議「緊急提言～未来を切り拓く「新しい資本主義」とその起動に向けて～」2021.11.8, p.16. 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/pdf/kinkyuteigen\\_honbun\\_set.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/kinkyuteigen_honbun_set.pdf)>

<sup>48</sup> 「総合評価落札方式における賃上げを実施する企業に対する加点措置について」(令和3年12月17日付け財計第4803号)日本建設業連合会ウェブサイト <<https://nikkenren.com/news/pdf/oshirase/1648/211.pdf>>

<sup>49</sup> 賃上げの評価が、当事業年度の賞与や残業代も含めた賃金総額に対して行われることから、賃上げが実際にできるかどうかの不確実になるとの指摘、積算価格や落札価格の上昇こそが賃上げに必要なものであるとの指摘がなされている(「記者の眼 理念ゆがめる賃上げ企業への入札優遇策」『日経コンストラクション』777号, 2022.2.14, p.74; 「総合評価の賃上げ加点が波紋 措置継続で経営困難危惧」2022.1.21. 北海道建設新聞ウェブサイト <<https://e-kensin.net/news/143176.html>>)。

<sup>50</sup> 今後、欧米に見習って、公共調達に人権基準(サプライチェーンにおける強制労働や児童労働の排除など)を加えるべきであるとの意見も見られる(日本弁護士連合会「ビジネスと人権に関する行動計画に盛り込むべき具体的な事項・施策に関する意見書」2019.11.21, p.4. <[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2019/opinion\\_](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2019/opinion_)

ることから、政府と契約を締結する企業の個々の契約の業績評価に加えて、企業全体の評価（女性活躍推進、情報管理、及び賃上げの実施等）を一元的かつリアルタイムに管理するシステムの構築を提案する意見も出ている<sup>51</sup>。

## おわりに

国の契約は、以前は指名競争入札や随意契約が多用されていたが、現在は、会計法で原則となっている一般競争入札の方式が基本的に用いられている。従来から指摘されている予定価格の位置付けや一者応札をめぐる問題にも十分目を配りつつ、今後は、情報システム調達の改善や付随的政策の在り方について検討を進める必要がある。その際、公共調達の目的について、政府全体としての統一的な考え方を分かりやすく示すことが重要であると考えられる<sup>52</sup>。

---

191121\_2.pdf>; 高橋大祐「ビジネスと人権からみた日本の公共調達」2018.11.8, pp.3-5. CSO ネットワークウェブサイト <<https://www.csonj.org/images/506385a24d61b8b5f7832ada4086d4f1.pdf>>）。

<sup>51</sup> 川澤良子「賃上げ実施企業への加点（日本）」2022.1.17. Social Policy Lab ウェブサイト <<https://socialpolicylab.com/2022/01/17/column1791-17> : 賃上げ実施企業への加点（日本）>

<sup>52</sup> 国の契約に関する法令については財務省、地方公共団体の契約に関する法令については総務省が、公共工事に関する契約については国土交通省が所管しており、全体を通じた統一的な政策が見られない。また、会計法に目的規定が整備されていないことも問題として指摘される（碓井光明「公共契約における清廉性（integrity）の確保」『横浜法学』27(3), 2019.3, pp.41-42; 田中秀明「政府調達改革—予算の効率化に向けて—」『行政&情報システム』541号, 2013.2, pp.34-35.）。