

行政刷新会議 公共サービス改革分科会（第1回） 議事要旨

1. 日時 平成22年11月4日(木) 10:00~12:15
2. 場所 永田町合同庁舎1階 第1共用会議室
3. 出席者

【担当大臣】	蓮舫	内閣府特命担当大臣（行政刷新）
【分科会長】	平野 達男	内閣府副大臣
【会長代理】	園田 康博	内閣府大臣政務官
【会長代理】	勝俣 恒久	東京電力株式会社取締役会長
	秋池 玲子	ボストン コンサルティング グループ パートナー&マネージング・ディレクター
	大久保 和孝	新日本有限責任監査法人 公認会計士・CSR推進部長
	落合 誠一	中央大学法科大学院教授・東京大学名誉教授
	小幡 純子	上智大学法科大学院長
	樫谷 隆夫	公認会計士・税理士
	関 幸子	NPO法人地域産業おこしに燃える人の会理事長
	根本 祐二	東洋大学経済学部教授
	穂坂 邦夫	NPO法人地方自立政策研究所理事長
4. 議題

議題1「本分科会の検討事項」
(1) 検討事項及び検討の進め方
(2) 調達に関する改革
(3) 地域における公共サービス改革
議題2「調達に関する個別の検討課題」
(1) 随意契約・一者応札
(2) 共同調達
5. 議事要旨

議題1「本分科会の検討事項」

各委員からの主な発言内容は以下のとおり。

- 本分科会では、政治主導の下、省庁の縦割りを超えた形で議論すべき。
- 公共サービス改革は、国・地方の共通課題であり、しっかりと取り上げて検討することが必要。

- 現行の公会計制度は明治時代からの法令を手直ししつつ使ってきたが、現場実務との不整合や制度の硬直性は深刻（予算の繰越しや複数年度化が実態上困難、ネットの時代に小額調達まで相見積りを義務付けている等）。実態を見極め、会計法令の本格見直し作業を行うべき。
- 国はコスト意識が欠落。調達の専門人材養成、適切な人事評価、インセンティブの付与など、公会計制度のインフラを含む議論が必要。

- 公共サービスに関する競争の促進、質の維持向上を図る上で、担い手となる民間を育成する仕組みづくりが重要。
- 公共サービスの民間委託・契約に当たり、どのような「質」を実現するためどのような「能力」が必要か、言語化されていない点が問題である。これらの設計を官だけで行わず、民間提案の仕組みを導入すべき。

- 国の議論は地方公共団体の取組にとって大きな刺激となる。
- 地方公共団体の事業の4分の3程度はアウトソーシングが可能なもの。多くの地域では自治体が最大の「企業」であり、住民全員が効率的な業務執行と良質なサービス提供に参画することが理想。本分科会がこれらの点について議論し、地域の参考として発信できれば良い。
- 地域では、公共サービスの効率性だけでなく、地域経済を成り立たせる観点も重要。公契約条例により雇用や賃金に配慮する取組もある。

- 公共性と効率性は相反するものではなく、公共的だから非効率で良いという考え方は排除すべき。
- 公共サービスは社会資本として組み合わさっている例が多いが、国民にとって必要なことは機能であり施設ではない。一つの施設で多数の機能を担えるようにすべき。
- VFM(Value for Money)を向上させるには、役割分担を細分化し、官でなければならぬ部分を絞り込むこと、包括化によりスケールメリットやシナジー効果を発揮させやすくする方策が有効。



これらの指摘について、本分科会の検討内容に反映することとされた。

議題2「随意契約・一者応札」、「共同調達」

各委員からの主な発言内容は以下のとおり。

- 「高い物を買わされている」という現実にもっとしっかりアプローチして、競争性を高める解決策について考える必要がある。その上で、競争条件の設定や質の評価基準等について整理するという事。
- 一般競争入札自体を自己目的化すべきではない。財・サービスの内容によっては、随意契約となる理由を開示した上で、落札事業者と価格交渉を行うなどの措置をとるべき。地元企業の育成・協働等の要請にも応え得る柔軟な設計が必要。契約手法の「メニュー化」と「情報開示」、「説明責任」が時代の流れである。
- 一般競争入札であれ随意契約であれ、発注者側が財・サービスの「質」と「価格」を精査できる実力をつけていくことが重要。
- 共同調達は、既に先例があり効果が確認されているのに、なぜ各省庁で進まないのか。小出しでは国民は腑に落ちない。全府省に拡大すべき。



平野分科会長からの提案により、分科会として、

- 「随意契約見直し計画」を改訂し、随契削減目標の引下げ、及び（一者応札への対応も含めた）各府省の取組を促す仕組みの導入を盛り込むこと
- 来年度から、原則としてすべての府省が共同調達に参加するとともに、地方支分部局でも共同調達を実施し、また、対象品目も共同調達に馴染むすべての消耗品・サービスへ拡大すること

について提言することとされた。

行政刷新会議
公共サービス改革分科会（第1回）
議事次第

〔平成22年11月4日(木) 10:00~12:00
永田町合同庁舎 1階 第1共用会議室〕

1. 開会
2. 委員紹介
3. 本分科会の検討事項
 - (1) 検討事項及び検討の進め方
 - (2) 調達に関する改革
 - (3) 地域における公共サービス改革
4. 調達に関する個別の検討課題
 - (1) 随意契約・一者応札
 - (2) 共同調達
5. 閉会

(資料)

- | | |
|------|-----------------------------|
| 資料1 | 分科会の検討事項及び検討の進め方(案) |
| 資料2 | 調達に関する現状と検討課題 |
| 資料3 | 大久保委員提出資料 |
| 資料4 | 地域における公共サービス改革の推進 |
| 資料5 | 根本委員提出資料 |
| 資料6 | 競争性の確保について(随意契約、一者応札) |
| 資料7 | 共同調達について |
| 参考資料 | 公共サービス改革基本方針(平成22年7月6日閣議決定) |

分科会の検討事項及び検討の進め方（案）

平成 22 年 11 月 4 日
公共サービス改革担当事務局

1. 検討事項

本年 9 月 30 日の行政刷新会議資料「公共サービス改革の進め方について」（別紙参照）を踏まえ、次に掲げる諸課題を本分科会の検討事項として取り上げる。

- (1) 調達に関する改革（資料 2、資料 3 参照）
- (2) 公共サービス改革の推進メカニズムの整備
 - * 各府省等関係機関の取組を統合的に推進・フォローアップするメカニズム
- (3) 地域における公共サービス改革の推進（資料 4、資料 5 参照）

2. 検討の進め方

- (1) 来春までの間、月 1 回程度の頻度で分科会を開催。
- (2) 第 1 回～第 4 回会合では、公共サービス改革に関する個別課題について、その具体的推進策を検討。
 - * 調達に関する検討では、第 3 回会合までに「随意契約・一者応札」、「共同調達」、「競り下げ入札」、「競争的交渉」、「ネットオークション」、「カード決済等」、「旅費等内部事務」等を取り上げる予定。
- (3) この間、調達に関する有識者、民間事業者等へのヒアリング、地域における公共サービス改革の現地視察等を実施し、その結果を分科会に報告。
- (4) 第 4 回～第 6 回会合では、公共サービス改革の具体的推進策（制度改正、運用改善等）を盛り込んだ「公共サービス改革プログラム」（案）を検討。
- (5) 来春「公共サービス改革プログラム」を取りまとめ、行政刷新会議へ報告。

調達に関する現状と検討課題

平成 22 年 11 月 4 日
公共サービス改革担当事務局

1. 調達改革の必要性

- (1) 事業仕分けを行った後の残った予算をどうやって効率化するかが大きな課題。予算効率化の対象としては、調達が重要（調達は政府サービスのコストに直結）。
- (2) 府省、独立行政法人などの政府機関は、日本で最大の購買者。各機関が当事者となる契約だけでも毎年約 11 兆円にのぼり、この他、補助金や各制度を通じて購入しているものなども存在。 ※別紙 1
- (3) 旅費や会計等の内部管理事務は、民間では外部委託が幅広く実施されているが、政府部門では、自前で処理される範囲が広く、業務効率化の観点から改善の余地がある。
- (4) 公共サービスの多様化・高度化が進み、民間の技術も発展している中で、現在の手続き重視の画一的な公共調達では、最適な調達を達成することは困難。
- (5) 調達については、これまでも所管公益法人への随意契約などの問題が指摘され、対策が講じられているところであるが、十分とはいえず、課題が残されている。

※英米でも調達改革は予算効率化の重要課題

英国の Efficiency Programme (2005) の効率化目標は年間 2 1 5 億ポンド

（そのうち調達は約 4 割、地方政府を含む）。

米国の Acquisition and Contracting Improvement Plans and Pilots (2009) は、調達や契約の改善により、年間 4 0 0 億ドルの効率化を目標。

2. 関係機関

公共調達については、会計法令を所管する財務省だけではなく、調整を行う内閣官房や内閣府、評価・検査を行う総務省や会計検査院、個別の関係法令を所管する国土交通省など、多岐にわたる機関が存在。 ※別紙 2

3. 取組の経緯

これまでの調達改革の流れは大まかに 3 つに分類できる。 ※別紙 3

- (1) 入札談合、贈収賄事件の摘発等を発端とした公共工事の入札・契約制度改革であり、透明性の確保、公正な競争の促進等の適正化の流れと品質確保の流れがある（平成 5 年頃～）。

平成 13 年 4 月 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
17 年 4 月 公共工事の品質確保の促進に関する法律の施行
20 年 3 月 「公共工事の品質確保に関する当面の対策について」（関係省庁連絡会議）

- (2) 所管公益法人等への随意契約問題、分割少額随契問題等を発端とした随意契約の見直し（平成 16 年頃～）

平成 18 年 8 月 「公共調達の適正化について」（財務大臣通知）
19 年 1 月 「随意契約の適正化について」（関係省庁連絡会議）
19 年 11 月 「随意契約の適正化の一層の推進について」（関係省庁連絡会議）

- (3) 行政減量化・効率化の推進（平成 11 年頃～）

平成 20 年 5 月 「IT を活用した内部管理業務の抜本的効率化に向けたアクションプラン」（内閣官房・内部管理業務の抜本的効率化検討チーム）
21 年 10 月～ 無駄な予算執行の排除等の方針「予算編成等の在り方の改革について」（閣議決定）
21 年 11 月～ 行政刷新会議による事業仕分け
22 年 4 月～ 各府省で予算監視・効率化チームを設置、行政事業レビュー

※関係機関による調達に係る主な指摘事項等：別紙 4

4. 今後の検討課題

(1) 基本的な考え方

- ① 調達改革の目的はバリュー・フォー・マネー（VFM）を高めることであり、そのためには、透明性や公正性を確保した上で、財・サービスの性質に応じて、より良いものを、より低価格で、より簡単に調達できる仕組みをつくる必要がある。
- ② 改革に当たっては、調達・契約手法の検討だけでなく、組織や人員、調達事務、内部統制等の観点から、調達を推進するメカニズムや基盤をつくる必要がある。府省が自律的に取り組む仕組みを目指す。

(2) 検討の対象

これまでの取組を更に発展させるためには、調達全般にわたる現状・問題点を分析するとともに、改善策・改革案を検討する必要があり、その主な対象は別紙5のとおり。

調 達 改 革 の 主 な 検 討 事 項

検 討 項 目		現 状 ・ 問 題 点
競争性 透明性	随意契約・一者応札	<ul style="list-style-type: none"> ・公益法人等、特定の事業者が業務を独占。 ・一般競争入札等でも実質的な競争が働いていない。 ・競争環境の整備(仕様、手続き期間、複数年度化等)が必要。
契約手法 の多様化	競り下げ入札 (リバースオークション)	<ul style="list-style-type: none"> ・より開かれた競争とすることで、より廉価な調達等を期待。 ・独法等では導入事例あり。
	競争的交渉 (総合評価方式等)	<ul style="list-style-type: none"> ・欧米の政府では、技術・価格提案をもとに、応札者との交渉により落札者を決める方式が、ベストバリューを高めるために普及。 ・独法等では導入事例あり。
	公共サービス 改革法	<ul style="list-style-type: none"> ・競争の導入による公共サービスの民間開放、質の維持向上、経費削減で成果。 ・調達全般の改善に取り組む上で、同法の位置付けを整理・再確認する必要。
事務の改善、 効率化	共同調達	<ul style="list-style-type: none"> ・各府省それぞれ調達事務を行うことは非効率。 ・平成21年度より「一括調達の運用ルール」により試行中。
	ネットオークション (売り払い)	<ul style="list-style-type: none"> ・不用物品の売払の推進等が期待される。 ・一部府省で実施事例あり。
	カード決済 (少額随契等)	<ul style="list-style-type: none"> ・価格比較などが容易に行え、もっとも安価な商品を簡単に選択できる。 ・一部では実施済み。 ・運用上のルール(コンプライアンス)の明確化が必要。
	旅費等内部事務	<ul style="list-style-type: none"> ・多大な管理業務の効率化が急務。 ・平成21年度より旅費業務の一部をアウトソーシングしている事例あり。 ・抜本的な効率化のためには業務手続・規定等の再整理・標準化が必要。
推進メカ ニズム	インセンティブ (官)	<ul style="list-style-type: none"> ・行政組織においては、費用節減への動機付け(インセンティブ)が乏しい。 ・創意工夫による費用節減への動機付けを高め、効率化を実現することが必要。
	インセンティブ (民)	<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者にとって、業務効率化を提案してもメリットが無く、指示通り・必要最小限の対応となりがちになる。 ・民間事業者に対する費用節減や質の向上への動機付け(インセンティブ)を高める必要がある。
	クレーム制度	<ul style="list-style-type: none"> ・米国の不正請求禁止法には、政府に対する企業等の不正請求を告発した私人が、賠償額のうち最大30%を報酬として受け取ることができる制度(いわゆる「キータム訴訟制度」)が存在。 ・日本における住民訴訟等では、私人に対する報酬なし。
	体制整備 省庁間連携	<ul style="list-style-type: none"> ・調達全般を横断的にチェックし、戦略的に対応することが困難。 ・制度官庁における指摘を一元的にフォローアップする仕組みがない。 ・調達実績の検証、調達情報の共有がなされていない。 ・府省における調達・契約の組織、人材が十分ではない。
地域における公共サービス改革		<ul style="list-style-type: none"> ・調達効率化、民間委託等で一定の成果が上がっているものの、改革ノウハウの共有、課題の検討等により、公共サービス改革を一層推進することが必要。 ・「新しい公共」の観点を踏まえた公民連携・協働を進めることが課題。

大久保委員提出資料

公共調達に関する問題提起メモ

101104 大久保

1. 運用面からの課題

(ア) 調達における根本的な問題

① 不正の概念の整理

不正＝制度的な理由からやむを得ず実施していることと、個人的な利益を得るために意図的に行われていることとを整理した対応が必要。

② 制度設計側が現場実務の課題に精通していない。

有識者会議を含め、これまでの議論の多くは、概念論や理想論に終始しており実態面から捉えた対応をしていないことがかえって非効率を招いている。現場視点での改革が必要。

(イ) 決算主義の欠如

① 事後評価概念の欠如。予算主義に偏重

予算を獲得することに重点がおかれ、決算は辻褄（手続きとしての妥当性）合わせとしての位置づけしかない。執行現場は、予算にあわせてどのように使用したのかが最大の関心であり、執行されたものがどうなったのか、という観点からはほとんど意識がない。・・・>検収制度の形骸化

② 調達物品の事後分析

③ 年度末への予算執行の集中

年度末に予算執行が集中するということは、運用と会計処理が一致していないことの証左であるにもかかわらず、それらの分析、是正措置が必ずしもされていない。年度末に予算執行が集中する一方で、中小企業保護のための措置などから請求書日を厳格にするという矛盾を抱えたまま実務をしている。実態は納品日を意図的に空欄にして手書きにすることから納品実態が不明確になり、それらが結果として不正の温床となっている。

④ 独立行政法人・国立大学など法人化された組織の問題

企業会計手法が導入されているにもかかわらず、未だ予算主義から脱していない。具体的には、発生主義に基づく会計処理が徹底されておらず、予算執行のタイミングに偏りがあっても黙認している状態。また、実務上も、予算配分に相当な時間と人員をさき、決算分析はほとんど行われておらず、次年度の予算への反映もなされていない。

(ウ) 公的機関における内部統制の確立の必要性

① 内部統制の概念が正確に理解されていない。（特に独立行政法人）

- ② 予算統制と予算の事項建ての課題
公的機関における最も有効な統制手段は、予算統制であるが、予算の事項そのものが硬直化し、統制機能を果たせなくなっている。(その前提は、目的別予算の立て方の正確性と柔軟な対応性が必要)
- ③ 内部統制の導入目的を前提の議論が欠如
内部統制を議論する前提としての目的に関する議論が不十分。例えば、物品調達における問題の本質は業者との癒着であり、癒着を解消する仕組みを作らない限りは何をしても弊害が生じる。ただし、癒着とコミュニケーションは次元が異なることにも留意が必要。
- ④ 公的機関における内部統制の特徴
企業における内部統制の概念とも異なる形での、公的機関における内部統制への理解が不十分。
- ・ 現状の公的機関において必要なことは、業務全般から見た統制の検証。
 - ・ 昨今の調達不正問題の多くは、職員の意識の低さと制度の形骸化が問題。
 - ・ 担当者に対する体系的かつ十分な教育啓蒙の必要性。
 - ・ 制度と運用実態が乖離した場合の対応策がない(すべて現場に責任をおしつけて形式的な対応をして、責任逃れをしようとする組織風土)。

(エ) 人材育成の課題

- ① コンプライアンスの推進に必要なリーダー教育が不十分
職員の意識啓発に必要な研修が施されていない。知識教育を中心とした研修は行われているが、環境変化に適応できるための教育研修システムがないことに加え、組織内を統率するリーダー育成(環境変化、俯瞰力、コミュニケーション力)が体系的になされていない。
- ② 専門家育成の視点の欠如
専門家を育成するシステムがない。調達のプロ、会計のプロがいない状況下で、複雑な調達業務や長年業務を精通する現場に対応するのは難しい。

2. 調達制度の課題

(ア) 予算制度

- ① 予定価格の問題・・・価格硬直性をもたらし、現場の実態にそぐわないケースが出てくる。価格変動や製品のライフサイクルが目まぐるしく変動する社会において、絶対唯一の予定価格を積算することは現実的ではない。そして、これら予定価格を作成するために、契約担当者は膨大な時間を費やしている。なお、以前は、納入実績をメーカーに提供してもらっていたが現在は独占禁止法の改正等の関係もあり、各販売店からしか情報がえられず膨大な手間をかけるようになっている。・・・>分割発注問題へ
- ② 入札制度の形骸化・・・競争入札としても、実態は限られた業者間での競争をしており、他の業者がそこに割り込めない暗黙のルールなどが存在している。また、合い見積もりが形骸化しており、決まり切った業者に書類要件のために付き合ってもらうことで、必ずしも機能をしていない。むしろ、業者を価格等で評価選別し調達する仕組みが必要。いかに、普段取引のない業者をいれることができるかが重要。(競り下げ方式も出入りの業者間での出来レースになりかねない。)
- ③ 検収制度の形骸化・・・企業会計においては、発生主義の考え方では検収がもっとも重要なポイントとなる。しかし、予算主義を前提とした公的会計では必ずしも重視されておらず、納品日付の空欄、「検収」そのものの定義が不明確で、運用上の誤解も蔓延しているのが実態。
- ④ 調達制度の柔軟性・・・入札の実施時に 1 社応札であることが判明した場合は、1 社随意契約に切り替えて価格交渉をするような柔軟な制度設計が必要。
- ⑤ 年度繰越とインセンティブ・・・年度繰越に対するインセンティブがない限り、使い切りはなくなる。予算への反映を翌年度に実施することで、当該年度の残余部分についてのインセンティブを出すべき。

(イ) 物品調達

- ① 少額消耗品・・・インターネット等社会的常識で得られる最低価格の調達については、業者からの社印を押印した見積もりの取得を省くなど、合理的な説明ができるようにする。鉛筆一本のために相見積もりが本当に必要なのか。これまでは、購買機能の効率性などの善悪よりも書類の有無のみで善悪を判断する風潮あり。
- ② 調達の専門家養成・・・調達に関する専門家を育成する必要がある。一般企業における資材部のような専門部署をもつ必要がある。当該専門部署で、予算とともに調達品の事後分析が必要。特定の業者との異常な取引の検証をはじめ、年間でどの品目をどれだけ必要としているのかという分析にもとづく

翌年度における予算措置への反映、調達業務の効率化などの努力がなされていない。場当たりの、その都度の発注が多い。調達物品を分析をしたうえで、大量に必要なものは翌年度以降から入札対象とし、多品種少量のロングテール物品は簡易発注など柔軟な対応ができる体制づくりが必要。

- ③ 時間のかかる調達・・・病院などの自己収入をもっている法人は、機器や設備の調達が当該年度の収入に直結しやすい。意思決定をしたらすぐに導入をしたいが、政府調達により公告機関、納入期間などが短縮されないため（概ね政府調達契約は官報公告から納品までに1年）、迅速な調達ができず、最新の医療の提供もできない。
- ④ 競争入札・・・競争入札の仕切り価格の低さにより、出入り業者だけ札をいれにくることが頻発。あるいは分割発注でごまかすことも常套手段。他方、入札を頻繁に行えば、手続きに忙殺されるだけ。仕切り価格が高い方が、全国規模の業者が真剣に参入し、むしろ競争が促進され、他方で、入札基準以下については、地元業者が切磋琢磨するというメリハリがつきやすくなる。
- ⑤ 分割発注・・・政府調達は、落札情報開示が義務付けられているが官報掲載方式による医薬品等の価格が全国的に開示されてしまうと、業者が値引き交渉に一切応じなくなり、業者は、調達の規模や、流通経路等による価格の優位性に関係なくがメーカー希望小売価格でしか取引ができない。それらを避けるために、分割発注をせざるをえず、手間がかかっている。（※国立大学病院は全国で一番高い薬品を交わされているという現実）
- ⑥ 下取り調達ができない。
- ⑦ 旅費・・・本質的な問題が議論されていない。のぞみ新幹線の利用問題も議論されているが、この問題の本質は新幹線も領収書をとればいいことである。他方、旅費の支給に対するチェックにかかる全体のコストと不正防止の抑止力との関係から、実態に合った柔軟な制度をいれるべき。個人的には実費支給を前提とした領収書ベースでの管理にする一方で、執行面において柔軟性を持たせる。実態に当たった理由を明記されるなどの説明責任と効率化をあわせて考える必要がある。

(ウ) 役務調達

- ① システム調達・・・別紙参照
- ② 保守メンテナンス・・・物品の購入とメンテナンスを一体として調達をする必要があるのではないか。例えば、システムやエレベーターなどは、設置費用だけでなく、その後のメンテナンスの方が重要である。

(エ) 公共調達

- ① 特殊調達・・・特殊調達にあたっては、仕様設計および調達そのものについて専門のコンサルタントに委託をすべきであり、そのための調査費を予算措

置すべきである。

- ② 1社入札の実態について（地方）・・・医療機器、理化学用機器については、競争性があるにもかかわらず、応札業者が1社のみである場合はほとんどである。そのほか、電子ジャーナルデータベースなど販売している業者が1社しかないような場合は言い値できまっている。
- ③ 随意契約の考え方・・・公共工事においては、緊急性や特殊な技法などの要件から1社随意契約とせざるをえない局面があるが、随意契約を前提として情報開示の徹底をはかることで対応をすべき。とくに、研究開発法人などでは、スペックの絞られた調達を形式上入札で行うことで相当な事務量をとられており、随意契約の範囲を実態にあわせて広げるべき（無論説明責任は重く課すべき）。
- ④ 地方自治体の問題（鉄道事業者の例）・・・地方自治体は未だに納品書をとることすら義務付けておらず、なかには請求書だけという場合もある。

(オ) その他留意事項

- ① 地域振興と競争の公平性の確保

3. 調達問題の根底にあるもの

(ア) 財政法における課題と債務の問題について

- ① 財務残高が膨張しているにも関わらず、国債のバランスシート管理ができていない。(単年度主義と経営感覚の必要性)
- ② 埋蔵金の議論にみられるように、ストックベースとフローベースの議論ができていない。ストックの資産を、フローで使用してしまうと単なる赤字への補てんでしかなく、財政再建ではない。
- ③ 国債発行(借金)の根拠条文に適応と現時点における債務残高について明確な相関関係の説明ができない部分がある。
 - …> 特例国債発行時における借入期間とそれに応じて買っている資産の耐用年数と経済波及効果との因果関係における実態。

(イ) 会計法と現場実務の不整合性・・・>モチベーションがあがらない

- ① 実務の実態とかい離または合致していない行為が多々ある。
 - …> 職務分掌の曖昧さ、例外処理の原則か、現金の簿外管理。
 - …> 調達事務規則が各省庁、各法人でばらばら(例:委託と請負)
 - …> 補助金について人件費の手当てがないものが多い。
- ② 形式的要件の充足を目的としており、実態的側面からの対応ができていない。
 - …> 納品書日付の空欄、発注者指定様式へのこだわり
- ③ 制度的な硬直さ故、不正の温床となっている。
 - …> 翌年度への繰り越しができないため、簿外債務や預かり金が不可避、指定請求書などの様式に書き直させる、中小企業保護のための日付空欄。
- ④ 制度的な矛盾が整理されておらず、それらを解決する機関がない
 - …> 自己収入を上げればあげるほど補助金を減らすシステム
 - …> 中小企業保護の一方で、形式要件の重視のため制度の形骸化
 - …> 補助金間の制度の矛盾(厚生科研と文部科研の取り扱いの違い)
 - …> 官公需(中小企業への配慮)と共同調達(検討)の矛盾 等々

(ウ) 根本的な問題点について

- ① 環境変化のスピードについていけない。
 - …> 前年8月に積算したものを翌年12月に執行する場合において前提となる環境そのものが変化している。
- ② 効率性の概念と説明責任
 - …> 効率的に行うことによる事務効率の向上に伴う経費削減の意味合いへの理解が不十分
- ③ 複雑かつ錯綜している調達へ対応をしていない。
 - …> 複雑な仕様要件を要するものへの対応ができていない。(高度な公共工

事や年金記録の照合など、これまでにない複雑な調達における仕様書の作成にあたって、原稿の法制度では対応しきれていない。

4. 今後の課題（例）

- (ア) 現場視点での業務の改革。
- (イ) 相談窓口の設置と厳格かつ柔軟な運用を行うための機関の設置。
- (ウ) 内部統制的視点から業務を合理化・効率化する一方で、説明責任を重く課す。
- (エ) 3 E 概念の徹底と内部監査、会計検査院の役割の見直し・強化。

(別紙) 情報システムに関して

- 1、 政府や独立行政法人等（以下公共機関）の情報システム関連のサービスの調達においても競争入札により市場価額で行われるのが原則とされているが、サービスの性格上、競争が働きにくい分野の調達に関して実務の上では、特定の業者との間で永年随意契約により行われているケースや、仮に競争入札の方式が取られたとしても、中には公正な競争の下に調達が行われているがごとく体裁を繕っているケースも見受けられる。

こうした中で、「情報システムに係る政府調達の基本指針」では、システム関係の運用管理、保守の分野に関して、本体のシステム開発とは分離しての発注が原則とされ、多くの業者の参入機会を確保するべく競争入札による調達を指導してきているのが現状であると認識している。公正な競争条件を整備し、競争入札を基本とする「上記指針」の方向性は理解できるが、コスト削減、競争の適正化という観点から、上記のようなシステム保守、運用の役務調達の分野に関しては、公正な競争が事実上確保できないシステム技術固有の障壁（共通基盤システム、個別機能システムに分けた情報システムの開発方式の検討を行うとはいうものの現実には時間がかかる）が現存する。

- 2、 公正な競争によるコスト削減努力の必要性を否定するものではないが、そのことを強調しすぎると競争入札自体が目的化し、本来のコスト削減に結びつかないばかりか、業者間の不公正な競争や調達サイドの手続きの形骸化を生む温床になるのではないかと危惧される。
- 3、 例えば、公正な「競争」の結果による市場価格に依拠できないケース、すなわち競争原理による市場価格が成立しがたいケースに限定して、以下の条件の下に随意契約を認めるなどの方策も考えられる
 - (1) 一定額以上の随意契約について、取引価格設定（コスト（実績）＋適正利潤）そのものの合理性を取引当事者間（政府及び独立行政法人等公共機関と民間業者）で確認、検証する方式を公式に制度化する。
 - (2) コストの検証に当たっては、公正な独立性が確保されている外部監査人による監査に委ね、このことを契約上義務付けることとする。

地域における公共サービス改革の推進

平成 22 年 11 月 4 日
公共サービス改革担当事務局

1. 本分科会における検討事項である、様々な財・サービスの調達を効率的・合理的に行い、多様で質の高い公共サービスを提供するための具体的方策は、各地の地方公共団体においても参考となるもの。
2. すなわち、地方財政が膨大な長期債務を抱える中、地方公共団体にとっても人口減少、高齢化、社会保障費の増大等による財政状況の更なる悪化を回避するため、調達の効率化・合理化を始めとする公共サービスの改革を引き続き進めることが求められている。
3. また、国と同様、公共サービスの受益者である住民の立場に立ち、安全・良質な公共サービスを提供するよう求められている地方公共団体には、「新しい公共」の観点を踏まえ、地方公共団体、民間企業、NPO等の多様な主体間における適切な役割分担の下、公民連携・協働を進めていくことが期待されている。
4. このため、本分科会では、公共サービス改革に関する具体的方策を検討するに当たり、その情報・ノウハウが各地の地方公共団体や公共サービスの多様な担い手の間で共有され、地域における公共サービス改革の推進に資するよう、地域における事例、課題等についても取り上げる。
5. その際、政府において、地域の責任ある戦略、民間の知恵と資金を最大限活かす「総合特区制度」の創設を検討すること等を踏まえ、より良い公共サービスの提供に当たり障害となり得る国の規制・制度上の課題があれば、これらについても取り上げる。

根本委員提出資料

「地域における公共サービス改革の推進」に対する意見

2010. 11. 4

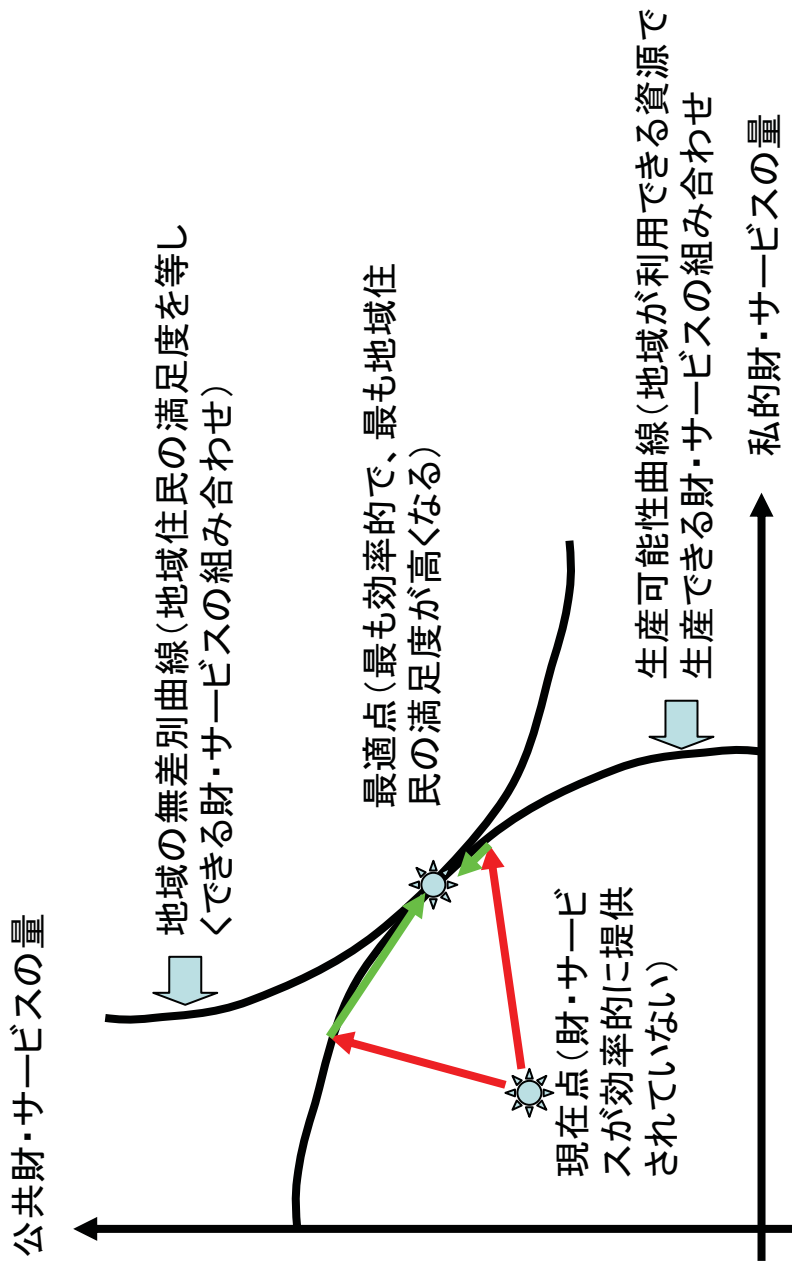
東洋大学 根本祐二

<http://www.pppschoo.jp>

nemoto@toyo.jp

1 「公共サービス改革」とは公共性と効率性の同時実現であることの再確認

改革反対者の「公共性と効率性は相反する」との批判に対しては、「公共的だからといって非効率が許されるわけではない」と自信を持って反論することが重要。



↑ 効率性の追求 (NPM (新公共経営)、PPP (公民連携)、新しい公共など)

↑ 公共性の追求 (地域主権、市民参加、選挙・住民投票など)

公共サービス改革

2 教条主義を排してあらゆる手段を駆使して取り組むこと

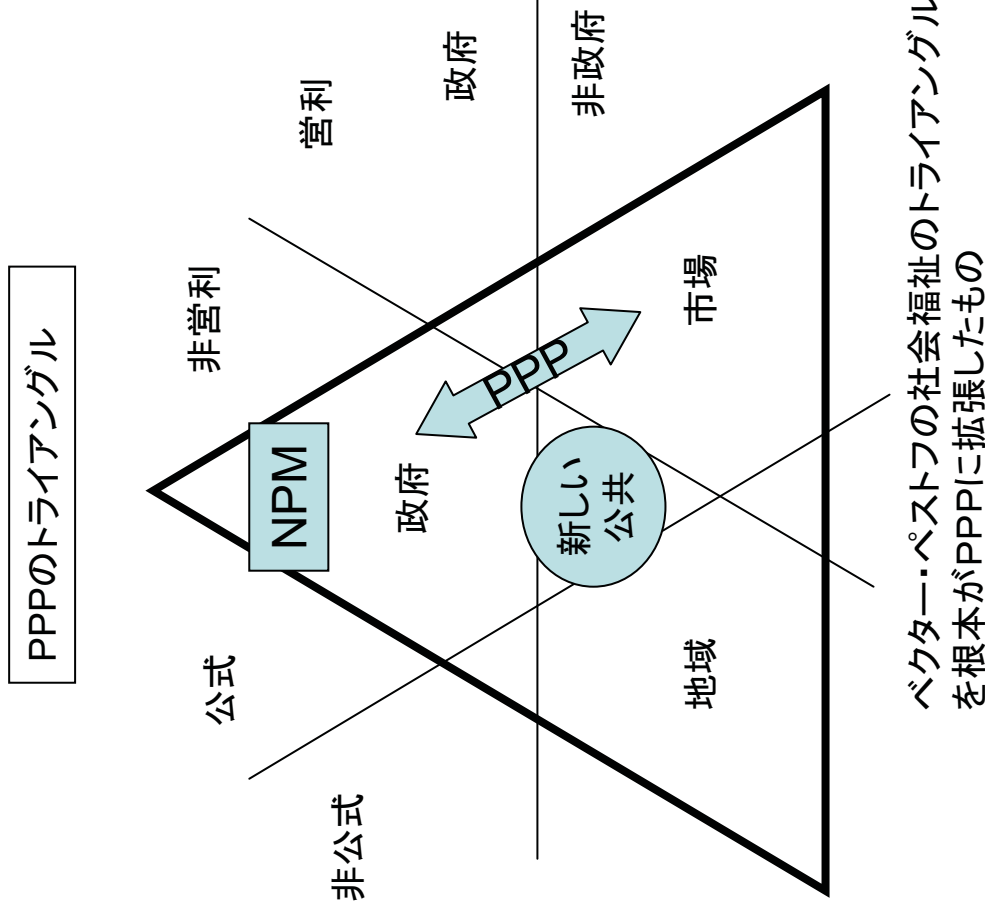
NPM (New Public Management)
行政内部での経営改善。

PPP (Public/Private Partnership)
政府(国・自治体)と民間企業の**契約によるガバナンス**によって公共サービスを提供。PFI、指定管理者など。

新しい公共
非政府・非営利の地域主体が公式的存在となる。継続性、自立性を持つNPOなど。

社会的費用対効果を検証し、最大となる主体、手法を選択する。

「いずれかが常に正しい」という教条主義ではなく、ケースバイケースで考えることが重要。



3 PPPのキーワード(1) 「細分化」と「包括化」

1 細分化

政府自らが行うべき公共サービスでも、細かく分類すると、公務員でなければならぬものは非常に少ない。

(例)

- 刑務所 以前は「刑務所：純粋公共財」⇒ 現在は「刑務執行は公務員、設計・建設・給食・リネンサプライ・職業訓練は民間人」。民の効率性が改善。契約により公共性も担保される(契約を守らないと収入がなくなるので必然的に公共性も維持される)。
- 給食 栄養士業務は公務員である必要。献立作成・食材調達支援業務を民の仕事に入れる。たとえば、商社が入れば、姉妹都市のメニューを歴史的背景を含めて教えることができる。食材も調達できる。＝食育という公共性も高まっている。

2 包括化

民間では、**スケールメリット(規模の経済)**と**シナジー効果の追求(範囲の経済)**によって、効率性を引き上げる。

(例)

- 北海道えりも町 スクールバスの運転、学校給食の調理、ゴミ収集業務、「襟裳岬風の館」の施設管理など20の嘱託職員の業務を民間に移管
- 香川県まんのう町 65の公の施設の保全管理を一括委託
- 北海道清里町 道路、橋りょう、河川管理を包括的に委託(指定管理)

4 PPPのキーワード(2) 「民間提案」と「市民参加」

官の決定権問題

PPPでは、公共サービスの提供の意思決定を官が行い、民が実施する。実施者が民であることで効率性が発揮され、公共性は官が決定し契約によるガバナンスを行えば担保できる。

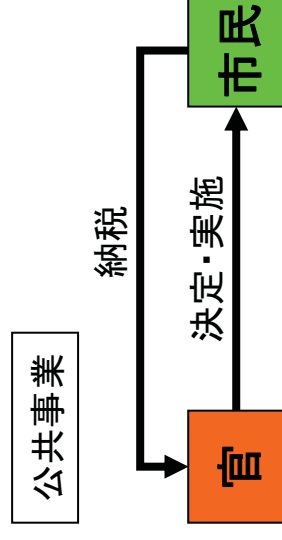
しかし、意思決定を行う官が間違っていると、その間違いが最後まで影響する。(不必要な事業、民の自由度の著しい低さ、民へのリスクの押し付け、不透明・不合理な条件提示など)

「民間提案」と「市民参加」

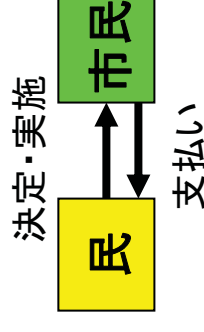
官の決定権問題の回避の効果あり

事例

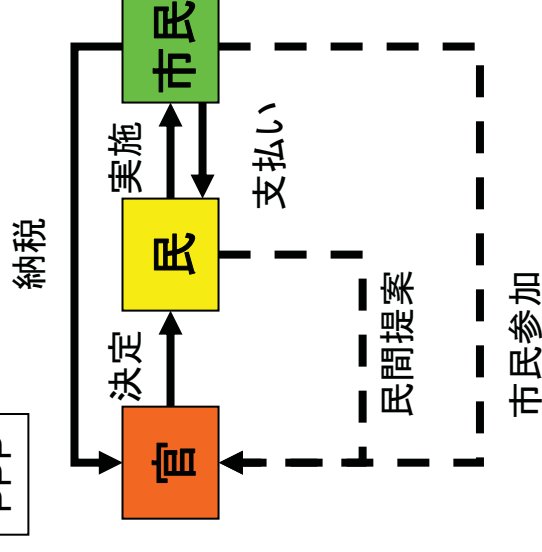
- 米国バージニア州法PPEA(募集要項自体を提案できる、競争的交渉)
- 我孫子市提案型公共サービス民営化制度(随意契約可能)
- 藤沢市公民連携事業化提案制度(ハードも可能、提案者加
点)
- 藤沢市地域経営会議(地区単位で組成、予算・権限を徐々に委譲)



民間ビジネス



PPP



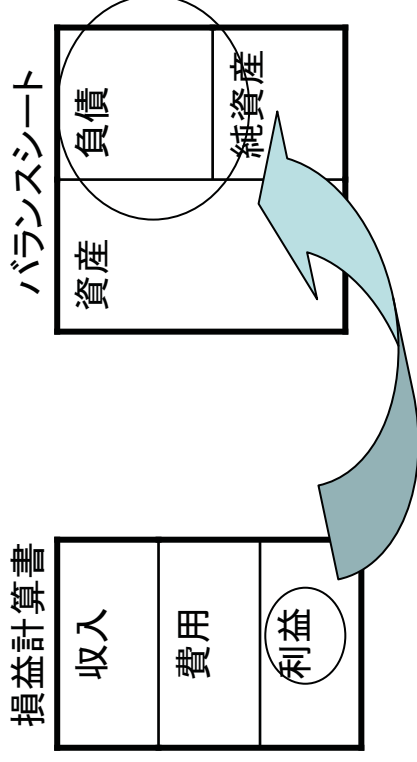
5 キャッシュフロー改革からバランスシート改革へ

公共サービス改革の背景には、国・地方の多額の負債残高がある。負債とはバランスシートの概念であり、これを損益計算書上の利益(歳入と歳出の差)で減らすのは至難の業である。バランスシート上の課題には、資産・負債の改革が必要である。

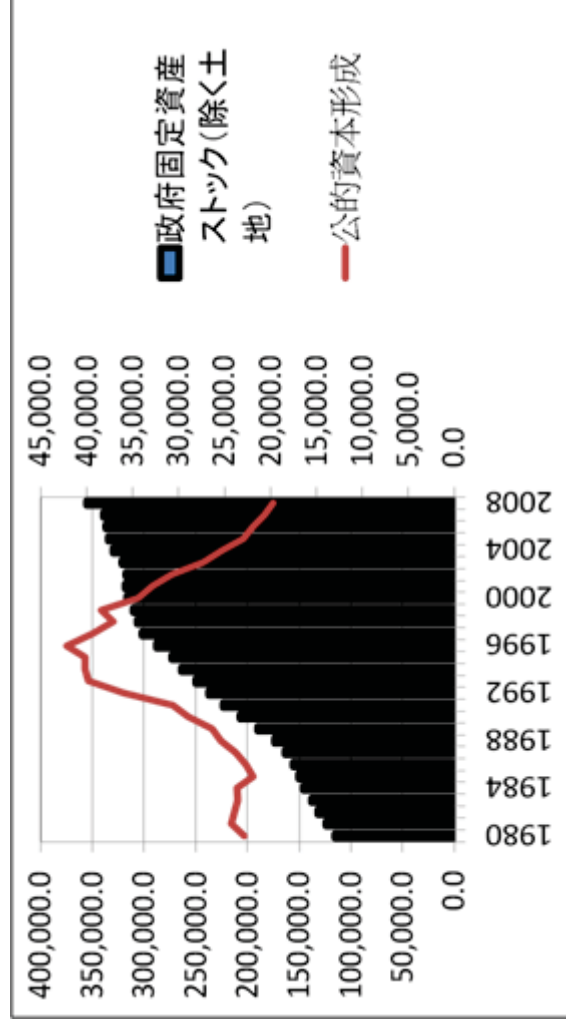
さらに今後、**社会資本の老朽化による更新投資圧力**が加わる。

単純に更新すると、少なく見積もっても、今の公共投資を1.3倍にしないと不足する。
(内閣府PFI推進委員会で発表)自治体ごとの計測では、1.5~3倍必要との結果が出ている。

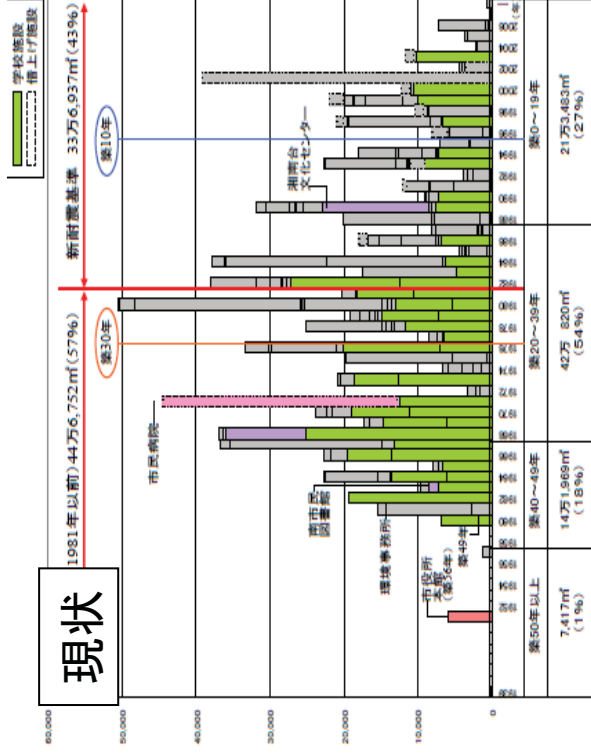
民間の問題意識



負債の改善は毎年の利益ではなく、
資産の圧縮で生み出す



6 バランスシート改革の具体的な対策リスト

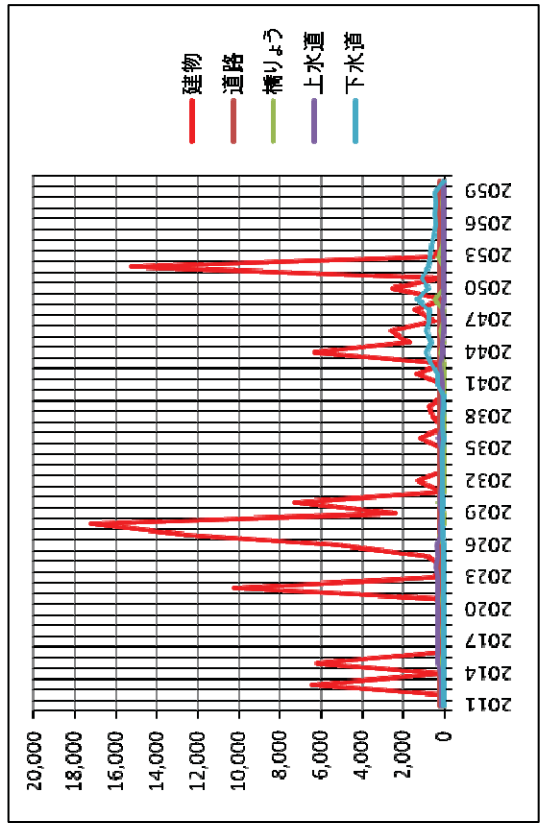


バランスシート改革

- ### 投資負担の圧縮
- 1 施設仕分け(統廃合)
 - 2 多機能化(一施設複数機能、スケルトン方式)
 - 3 システム化(分散処理)
 - 4 長寿命化
 - 5 民間事業との複合

- ### 資金調達
- 1 交付税、交付金、補助金
 - 2 地方債
 - 3 民間資金(規律ある資金調達)

将来予測



8 対策(2) 多機能化

施設と機能の分離

必要なのは機能であり施設ではない。施設は、建設費、維持費、金利、施設にはりついた人件費が必要。

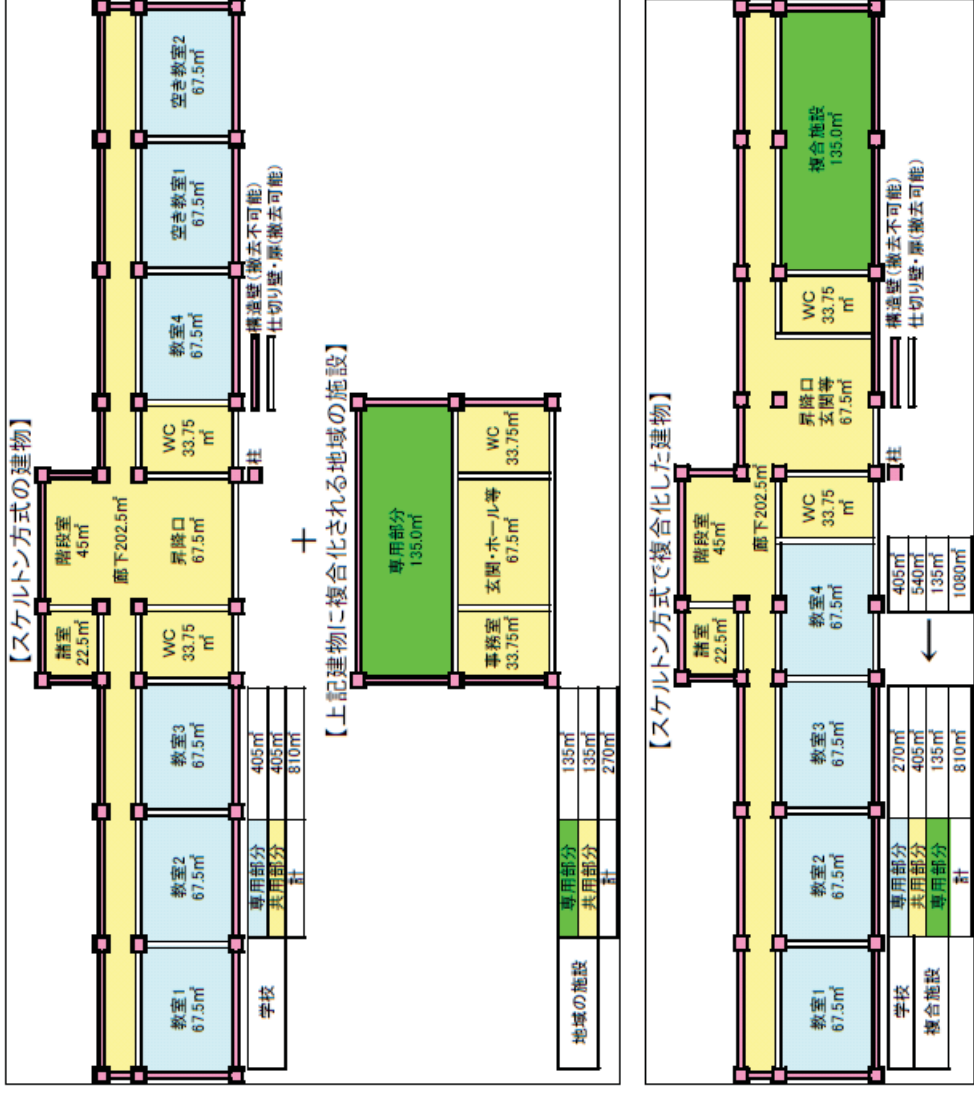
ニーズの変化に応じて容易に用途を転換できるようにスケルトンとインフィルに分けて建設する。

一施設一機能に必要な共用施設分だけが不要となる。コア施設は減少していない。

学校を建替える際に、中核コミュニティ施設として建設し、学校、図書館、保育所、高齢者福祉施設、公民館、生涯学習施設などが利用する。

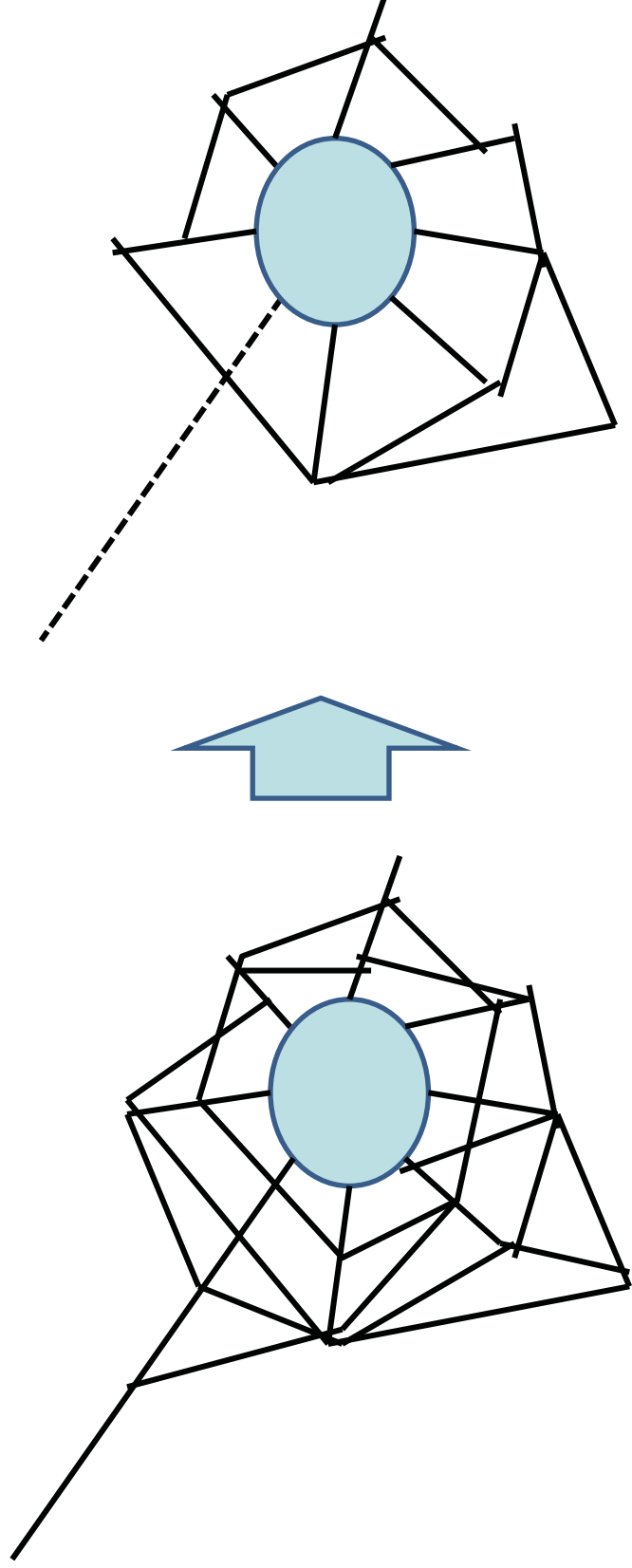
ニーズの変化に応じて機動的に用途を変える。

多世代が利用することで新しい交流が生まれる。＝公共性が高まる。



9 対策(3) システム化(分散処理)

ネットワーク系インフラ(道路、上水道、下水道)の更新投資を最小限にする

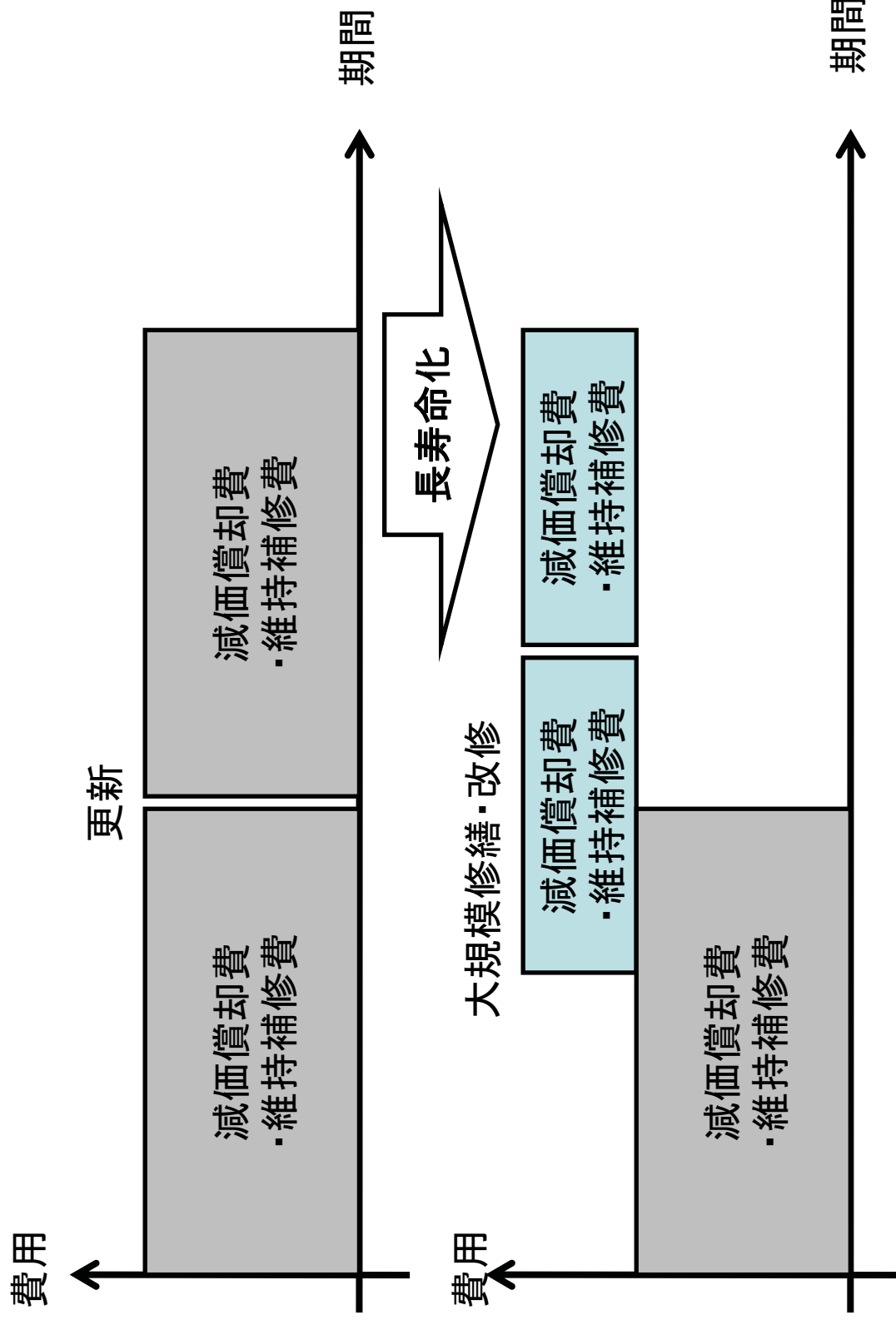


例えば、下水道であれば、公共
下水道網をコンパクト化し、集落
排水と組み合わせる



10 対策例(4) 長寿命化

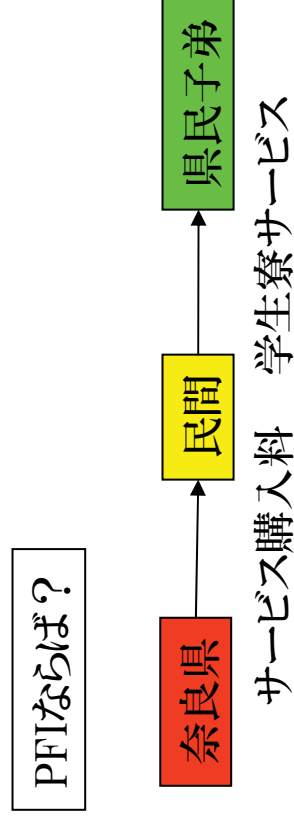
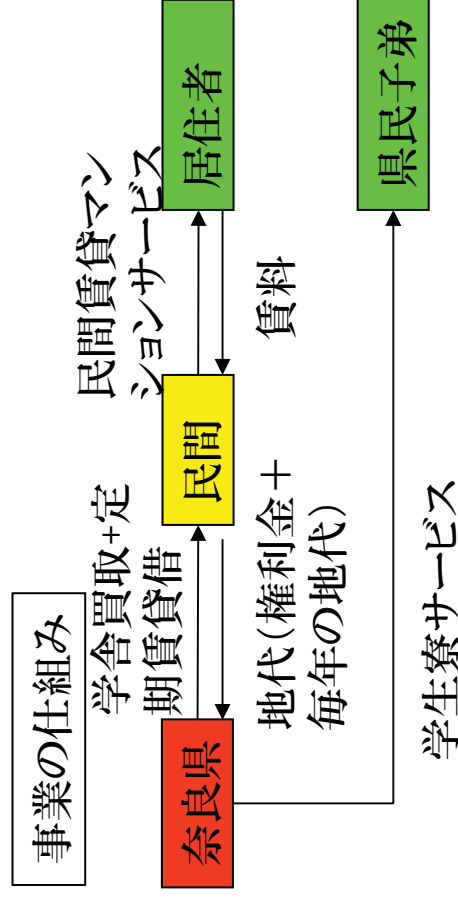
長寿命化によってライフサイクルコストを引き下げることが可能な場合がある
大規模修繕・改修時は一時的に負担が増加する



11 対策例(5) 民間事業との複合

奈良県養徳学舎

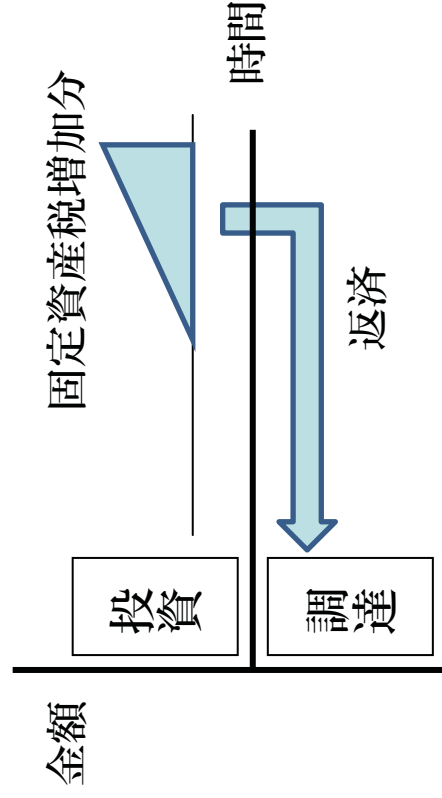
東京都文京区小日向。県民子弟の学生寮(予想図の手前)。建て替えに際して、余剰地を自由に開発させる公募を実施。デベロッパーのヒューリツク株が当選。賃貸マンション(予想図の奥)の賃貸収入を地代権利金で相殺。県は無償で新しい寮を入手した。現行法の範囲内で実現した。



12 対策例(6) 規律ある資金調達

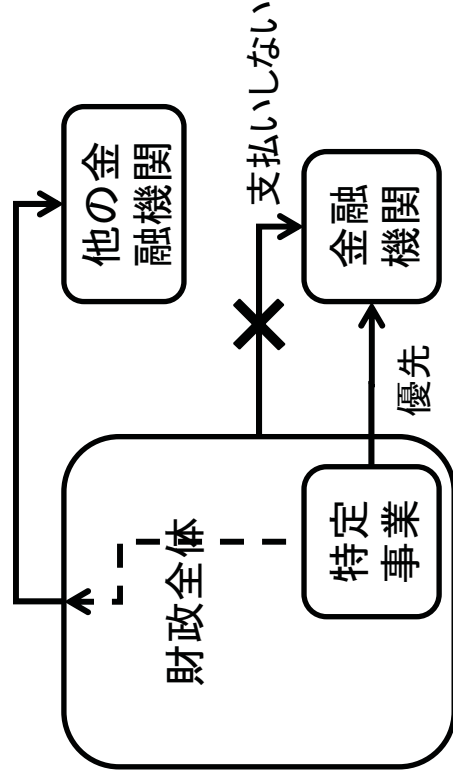
●TIF (tax increment finance) :

一般的には、プロジェクトの効果により発生した税収（米国では固定資産税が一般的）を返済財源とする債券を発行し調達する。将来税収が増加した段階で返済する。



●レベニュー債(revenue bond) :

自治体・民間企業が発行する債券の返済がそのプロジェクトからの収入に限定されている。理論的には、レベニューローン(借入金)でも良い。



●シャドートール(shadow toll) :

利用料金がない場合でも社会的増加利益を定量化して政府が民間に支払う(道路などで活用されている)。

二つの特徴

- 一般財源からの返済は受けない。
- 自治体財政が危機に瀕しても、優先的に返済される。

13 検討事項(まとめ)

- 公共サービス改革検討の義務付けや補助金・交付金の要件化
(例) 英国PFI草創期のユニバーサルステイティング
- 細分化、包括化の推進
- 民間提案、市民参加の推進
- 民間提案を前提にした競争的交渉方式の導入
- 社会資本老朽化の実態把握
- 行政財産、普通財産の区分の廃止
- 学校等施設の仕様基準の緩和
- 重複投資の排除(省庁が異なる同種の施設を一括管理できるようにする)
- 行政財産の貸付の一般化
- 規律ある資金調達の際の優先返済を受ける権利の保障

競争性の確保について（随意契約、一者応札）

平成 22 年 11 月 4 日
公共サービス改革担当事務局

1. 論点

随意契約や一般競争入札において、十分な競争が確保されていないため、一者応札や調達コストの増嵩を招いている。これまでも累次の取組みが実施されているにもかかわらず、改善の進捗は遅い状況であり、実効性のある具体策が求められている。

2. 制度の概要（別紙 1 参照）

会計法令では、契約は一般競争入札が原則であり、指名競争入札や随意契約は、以下のような場合の例外的措置となっている。

- (1) 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、競争に付する必要が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は指名競争とすることができる。
- (2) 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、随意契約とすることができる。
- (3) 予定価格が少額である場合、その他国の行為を秘密にする必要があるとき等は指名競争又は随意契約とすることができる。

3. 契約の現状（別紙2参照）

- (1) 国の調達約 8.1 兆円のうち競争性のない随意契約は約 1.8 兆円（22%）うち、所管公益法人等が約 0.8 兆円（47%）
- (2) 競争性のある契約方式でも 35%が一者応札（件数ベース）
- (3) 競争契約で二者以上応札した場合、落札率が大幅に低下
平成 18 年度決算検査報告（会計検査院、19 年 11 月）が随意契約理由の妥当性に関して指摘した 601 件について、平成 19 年より一般競争入札に移行したところ、平均落札率は、一者応札の場合 92.7%、二者以上応札の場合 70.4%であった。

4. これまでの取組の経緯（別紙3参照）

- (1) 「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」（平成 18 年 2 月、関係省庁連絡会議）に基づき、「随意契約見直し計画」（府省別も含む）を策定し、この目標の達成状況を毎年検証しフォローアップしている。
- (2) このほか、競争性のない随意契約の公表、第三者機関の設置、内部監査の強化などを実施。また、「行政支出総点検会議指摘事項」（平成 20 年 12 月）に基づき、公益法人への支出の見直し（3割削減）、一者応札の改善策の公表を実施。
- (3) 現在では、「予算編成等の在り方の改革について」（平成 21 年 10 月、閣議決定）、「予算監視・効率化チームに関する指針」（平成 22 年 3 月、国家戦略室）に基づき、各府省において、予算編成・執行プロセスの透明化に向けた取組を実施。

※各府省が、今後とも競争性のない随意契約とならざるを得ないものとしているものは、例えば次のとおり

情報システム、ニュース配信、図書・雑誌・新聞等の購入、電気・ガス・水道料金・郵便料金、保管・配送、地方公共団体・公益法人等への各種委託、公益法人等からの物件買入れ、土地・建物の賃貸借

5. 主な問題点（別紙4参照）

- (1) 競争性のない随意契約とする必要性が乏しく、また、類似の契約であっても、府省によって対応が異なる。
- (2) 応札条件に過度の制限がある、仕様が不明確・限定的である、業務範囲・規模が不適切であるといった問題がある。
- (3) 準備期間や情報周知が不足していたり、新規投資のリスクが高いなど、民間事業者の参入意欲を低下させている。
- (4) 予定価格や入札条件などの契約内容について、事前・事後のチェックが不十分である。

6. 改善や改革の方向

5. の問題を解決し、府省が自律的に競争性のない契約（一者応札の一般競争入札を含む）を見直すための仕組みを導入することが課題である。特に、府省内部の事前チェックや内部統制（仕様書や発注方法などの契約内容を第三者機関等が精査）と府省外部からの事後チェック（改善策の提示を求めることを含む）が必要ではないか。

また、法令上、随意契約が可能となっている対象についても、市場の変化等を踏まえて、再検討すべきではないか。

共同調達について

平成 22 年 11 月 4 日
公共サービス改革担当事務局

1. 論点

物品等の調達にあたっては、事務用品など府省に共通するものがあり、府省それぞれが調達事務を行うことは非効率である。各府省に共通する複数の契約をまとめ一括して調達することで、事務の省力化が図れるとともに、スケールメリットによる廉価な調達が期待される。事務の省力化及びコスト削減を図る観点から共同調達を一層推進することが求められている。

2. 制度の概要

現在実施されている共同調達は、複数府省が共同して一の事業者と単価契約を締結することによるものである。

共同調達に参加する各府省は、会計法第 13 条第 2 項に基づき、取りまとめ担当府省に当該共同調達に係る契約事務を委任し、委任を受けた取りまとめ府省は、入札の実施、契約事業者の決定、契約締結等を単独で行う。取りまとめ府省は、契約を締結したときは各府省に契約内容を周知する。

契約締結後は、各府省は契約に基づき、それぞれ発注を行う。納品は発注を行った各府省に対し行われ、事業者は各府省に対し請求書を送付し、各府省において支払手続きを実施する。

※単価契約とは、物品等の単位当たりの価格だけを決定し、支払金額はその給付の実績に基づいて算定する契約方法である。予算決算及び会計令第 80 条第 1 項では、国の契約は契約内容の総額を契約金額として締結する総価契約が原則とされているが、一定期間継続する製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約の場合においては、単価契約が可能とされている。

3. 単価契約による一括調達の実況 (別紙 1 参照)

(1) 各府省においては、「単価契約による一括調達の運用ルール」(各府省申合せ)に基づき、調達主体について 3 つのグループ設定を行ったうえで、平成 21 年度から実施している。

- ① 各府省単位での単価契約
- ② 合同庁舎単位 (中央合同庁舎 5 号館 (人事院・厚生労働省・環境省) 及び中央合同庁舎 7 号館 (金融庁・文部科学省)) での単価契約
- ③ 複数府省 (総務省・財務省・経済産業省) が共同で行う単価契約

(2) どの調達単位も、概ね定価の 4 割から 5 割の落札率となり、「価格低減の観点から一定の効果があつた」、「中小業者の入札・落札も多かつた」と評価されている。

4. これまでの取組の経緯 (別紙 2、別紙 3 参照)

(1) 「行政効率化推進計画」(平成 16 年 6 月、行政効率化関係省庁連絡会議。平成 19 年 7 月改定)において、事務の省力化等を図る観点から、物品、役務等の一括調達を図る旨決定し、これを実施してきた。

(2) 「IT を活用した内部管理業務の抜本的効率化に向けたアクションプラン」(平成 20 年 5 月、内部管理業務の抜本的効率化検討チーム)において、調達頻度が高く、量の多い消耗品等については、業務の効率化や廉価で迅速な調達に資するものについて、一括調達や単価契約の拡大を図る旨決定した。

(3) 同アクションプランを踏まえ、平成 21 年 1 月に、「単価契約による一括調達の運用ルール」を策定し、これに基づき、消耗品等の物品調達業務の標準化・効率化を図り、統一かつ廉価での調達を実現するため、平成 21 年度から単価契約による一括調達を実施している。

5. 主な問題点

- (1) 共同調達の主体は、中央省庁、地方支分部局などがあるが、調達の運用は各機関任せで、縦割りとなっていることが大きな問題。
- (2) 運用ルールでは、共同調達の対象品目は、事務用消耗品、OA機器用消耗品、紙類、清掃用消耗品とされているが、その他の品目について共同調達の対象とするかどうかは各府省の判断となっている。

6. 改革や改善の方向

- (1) 共同調達を実施する主体の拡大。
 - ① 実施府省の拡大（上記3.(1)②又は③の拡大）
 - ② 各府省地方支分部局（都市単位、合同庁舎単位等）を含めた共同調達。
- (2) 共同調達の対象品目の拡大。
- (3) 上記(1)(2)の取組みに当たっては、共同調達の主体や対象品目について競争の確保や事務コスト等の観点から、最適な規模を検討する必要がある。その際、「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」を踏まえ、中小企業者の受注機会の確保に留意する必要がある。