

# 公共調達の概要と動向

## — 国の調達契約制度の概要と近況、付帯的政策 —

国立国会図書館調査及び立法考査局財政金融課副主査

梅澤孝助

### 1. はじめに

令和3年度の国の契約総額は約10.2兆円、総件数は約14.1万件であった。地方自治体や社会保障基金の契約も含めれば、わが国の公共調達の総額はGDPの6分の1に達するという。わが国においては、新しい資本主義実現会議が公共調達を通じた賃上げやスタートアップの育成を提言するなどの新たな動きが見られる。欧米では、民間企業の調達における人権尊重の取組が注目を集めており、国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」は、国家にも調達先企業の人権尊重の取組を促進する役割を求めている。

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、近年の状況等を確認し、一者応札の問題を紹介する。また、公共調達に人権配慮等の多様な評価を取り入れる取組の動向についても概観する。

### 2. 国の調達契約制度の概要

#### (1) 公共調達の目的

国の財政支出は、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）に分けることができる。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いう。

#### (2) 国の代表的な契約方式

わ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、お

よび随意契約がある（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。

#### ①一般競争契約（最低価格落札方式）の原則

国が行う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（会計法（昭和22年法律第35号）第29条の3第1項）。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。原則として、一般競争は入札の方式によるべきであると規定されており（同法第29条の5第1項）、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）によることとされている（同法第29条の6第1項本文）。

#### ②一般競争契約（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、契約の性質または目的から、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）。除算方式と加算方式があり、価格以外の項目として

は、性能、機能および技術等が評価される。

#### ③指名競争契約

契約の性質また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ある場合および一般競争に付することが不利と認められる場合は、指名競争契約による（同法第29条の3第3項）。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。

#### ④随意契約

契約の性質また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、競争に付することが不利と認められる場合は、随意契約による（同法第29条の3第4項）。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。

#### (3) 価格競争の範囲

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-1）。

#### 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

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 ・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 ・経費や事務の負担が比較的大きい	・原則的な手法 ・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 ・手続の簡便性	・談合を容易にする可能性 ・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 ・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 ・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 ・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 ・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。

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（予算決算および会計令（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、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）。

### ②低入札価格調査制度

予定価格が1,000万円を超える工事また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。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。

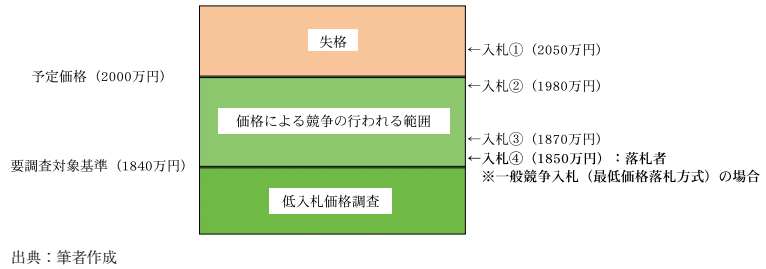
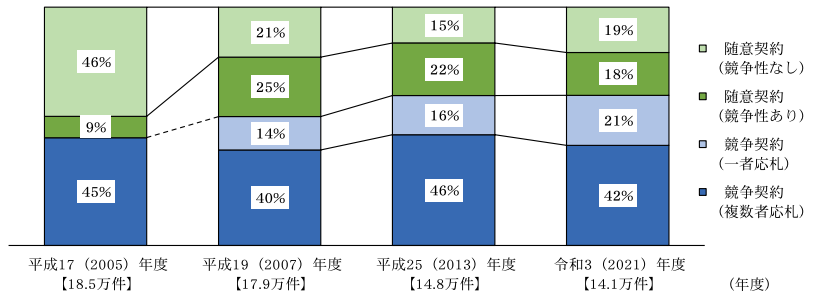


図-1 予定価格と低入札価格調査制度のイメージ



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3年度調達改善の取組に関する点検結果」2022.10.21.;同「平成26年度調達改善の取組に関する点検結果」2015.8.10;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.を基に筆者作成。

図-2 国の調達に係る契約種別

## 3. 近年の状況

### (1)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年8月に「公共調達の適正化について」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」に基づいて、各府省庁が、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し、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目指している。

### (2)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3年度調達改善の取組に関する点検結果」によれば、令和3年度の国の契約総額は約10.2兆円であった。総件数は約14.1万件であり、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63%（うち複数者応札があったものが42%、一者応札となったものが21%）、随意契約によるものが37%（うち競争性のある随意契約が18%、競争性のない随意契約\*が19%）であった（図-2）。

過去からの推移を件数ベースで見ると、平成17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。

※「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または再度の入札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

### (3)一者応札の問題

上記で見たとおり、平成18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。競争入札における応札者数は、その時々々の経済情勢や市場の需給等、さまざま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。

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とされる。一者応札が発生する原因は、案件ごとにさまざまであることから、一者応札が続く案件の監視の強化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。

## 4. 付带的政策

### (1)付带的政策の概要

中小企業支援、女性活躍、環境配慮などのさまざま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。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）。これら法律では、「予算の適正な使用に留意しつつ」または「経済性に留意しつつ」といった前提を置きながら、「受注の機会の増大を図る」ことなどを規定している。

### (2)最近の取組

#### ①マイナンバーカード

令和元年の「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用の促進に関する方針」（令和元年6月4日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）に基づいて、

表 2 国の調達における主な付帯的政策（根拠法のあるもの）

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）
協力雇用主	再犯の防止等の推進に関する法律（平成28年法律第104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）
革新的な研究開発を行う中小企業者	科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律（平成20年法律第63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）

（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/kaikeiseido/4-2kokyoutoutatunofutaitekiseisaku.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/kaikeiseido/4-2kokyoutoutatunofutaitekiseisaku.pdf)>等を基に筆者作成。

令和2年度以降の情報システムに係る調達等において、マイナンバーカードの利用に係る取組を行う民間事業者等を総合評価落札方式等において加点評価する取組が開始されている。安全・安心で利便性の高いデジタル社会の基盤であるマイナンバーカードの普及等を図ることにより行政の利便性向上・運用効率化等を実現するための取組である。

②賃上げ

令和3年11月の新しい資本主義実現会議の提言等を受け、同年12月に財務省が「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」を各省庁に通知し、令和4年度以降の国の総合評価を用いた入札において、賃上げを表明した企業に対する加点措置が設けられることとなった。加点措置を受けるには、大企業で3%、中小企業で1.5%以上の賃上げが求められる。令和4年4月から11月までの国土交通省直轄工事における実績を見ると、実競争参加者のうち約6割の事業者が賃上げを表明しており、落札者に占める賃上げ表明者の割合は約7割であった。

③スタートアップ企業

令和4年11月に新しい資本主義実現会議が決定した「スタートアップ育成5か年計画」に基づいて、スタートアップ企業、社会的起業家に対する優遇措置も検討が進められている。公共調達に関しては、随意契約に関するルール、国の大規模研究における加点措置、入札参加資格制度等が検討の対象として挙げられており、創業10年未満の中小企業からの

契約比率を令和2年度の1%程度から3%以上に早急に拡大することが目指されている。

④人権

令和5年4月3日の「公共調達における人権配慮について」（ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議決定）により、公共調達において、入札企業における人権尊重の確保に努めることが決定された。具体的には、入札説明書や契約書等における「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」を踏まえて人権尊重に取り組むよう努める」旨の記載の導入を進めることとなった。

(3) 参考：米英の政府調達における人権配慮

①米国政府の調達

連邦政府の契約請負業者および下請業者については、連邦調達規則（FAR：Federal Acquisition Regulations 22.17.）の規定により、人身売買、商業的性行為、強制労働、身分証明書没収等が禁じられており、違反企業に対しては、契約の打ち切り、是正までの契約金支払いの延期といった措置が講じられる。人種、皮膚の色、宗教、性別、性的指向などを理由とする雇用差別の禁止等を内容とする大統領令11246号により、被用者を50人以上擁し、連邦政府と総額5万ドル以上の契約を締結している企業等は、アフーマティブアクション計画の策定が義務付けられている。

②英国政府の調達

公共調達指針（Procurement Policy Note 02/23）の規定により、政府機関は、契約先の事業者について、奴隷労働に関するリスクの評価と管理を行う。同指針のガイダンスは、国の機関が新規契約を行う場合、業種、労働形態、商品などの特性に基づいて奴隷労働の発生リスクの評価を行い、リスクに応じた対応を実施することを求めている。例えば、評価の結果、高リスクと判断された場合、入札者に対してサプライチェーンを構成する企業に関する情報の提出を求め、必要に応じて専門家による現地調査も実施する。また、奴隷労働、強制労働、人身売買等に関わった企業は、5年間公共調達に応募することができなくなる。

5. 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、会計法で原則として位置づけられている一般競争入札の方式の利用が広がっている。今後の注目すべき課題としては、増加する一者応札の問題に適切に対処することや、公共調達の手法の工夫を通じてさまざまな社会的価値を生み出す取組について適切な運用を図ることが挙げられる。

※記事のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

【参考文献】

- 1) 前田努編『会計法精解 令和2年改訂版』大蔵財務協会, 2020.
- 2) 有川博『官公庁契約法精義 2020』全国官報販売協同組合, 2020.
- 3) 楠茂樹『公共調達と競争政策の法的構造 第2版』上智大学出版, 2017.
- 4) 確井光明『公共契約法精義』信山社出版, 2005.
- 5) 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.
- 6) 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.
- 7) 相澤美智子『雇用差別への法的挑戦』創文社, 2012.
- 8) 藤本茂『公契約に見る雇用平等政策の理念 アメリカ合衆国の経験』浜川清ほか編『行政の構造変容と権利保護システム』日本評論社, 2019.
- 9) Social Policy Labウェブサイト <<https://socialpolicylab.com>>
- 10) 行政改革推進会議「令和3年度調達改善の取組に関する点検結果」2022. 10. 21.
- 11) 財務省会計制度研究会資料 <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/kaikeiseido/index.html](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/kaikeiseido/index.html)>
- 12) 梅澤孝助『公共調達の現状と課題』『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No. 1183, 2022. 3. 22.