

公共調達の課題と方向性

～VFMの重視による公共調達の効率化と日本版ゲートウェイレビューの導入に向けて～

2021年3月25日

日本公認会計士協会

— 目 次 —

	頁
はじめに.....	1
I 持続化給付金事業の概要と課題.....	2
1. 持続化給付金事業の中間検査.....	2
2. 調達等の在り方に関する検討会.....	3
3. 持続化給付金事業に内在する課題.....	4
II 公共調達に関する制度概要.....	6
1. 公共調達方法の概要.....	6
2. 公共調達のガバナンスの概要.....	12
III 公共調達方法に関する論点整理.....	14
1. 公共調達に関する基本的な考え方.....	14
2. 委託と請負、実費弁済.....	17
3. 多重下請構造の形成.....	21
4. 入札制度.....	26
5. 随意契約.....	30
6. 緊急性が要求される場合.....	35
IV 公共調達のガバナンスに関する論点整理.....	39
1. 大規模かつ複雑な公共調達に対するガバナンス強化.....	39
2. 日本版ゲートウェイレビュー制度（仮称）の導入.....	43
V 公共調達制度に対する提言.....	50
1. 公共調達方法に対する提言.....	50
2. 公共調達のガバナンスに対する提言.....	50

はじめに

日本社会と経済は新型コロナウイルス感染症の影響により依然として厳しい状況にある。令和2年度当初予算の政府閣議決定時（2019年（令和元年）12月）には新型コロナウイルス感染症の影響はほとんど見られず、「令和2年度予算のポイント」を見ても「新型コロナウイルス」の文字は見られないが、その後、日本においても感染が広がり、3次にわたって補正予算が編成され、新型コロナウイルス感染症対策が実施された。予算規模は一般会計の歳出で、令和元年度補正後予算で104.7兆円だったところ、令和2年度第3次補正予算後では175.6兆円と約1.7倍に急増し、財政にも大きく影響を与えている。

新型コロナウイルス感染症対策では、感染拡大防止策と医療提供体制の整備等だけではなく、雇用の維持と事業の継続などの様々な緊急経済対策が実施された。中小企業庁が実施した、事業継続に困っている中小・小規模事業者等に対する持続化給付金の支給もその一つである。持続化給付金事務事業（以下「持続化給付金事業」という。）の執行に当たっては、事業執行の不透明性・効率性等に対する社会的な懸念が生じたため、中小企業庁は年度末の確定検査を待たずに、中間検査を通じて、2020年6月末までの事業の全体像、手続や取引内容の適切性等を確認した。また、経済産業省では経済産業省予算の執行に関して、契約や補助金等の執行手続等の在り方を検討するために「調達等の在り方に関する検討会」を設置し、2021年1月に報告書を公表した。

当協会では持続化給付金事業に対する事業執行の不透明性・効率性等に対する社会的な懸念は、緊急性・複雑・大規模という事業の特殊性はあるものの、公共調達の在り方全般に対するものであると捉え、当協会としてもこの課題に取り組み、解決に関与することが必要であると考えた。具体的には、持続化給付金事業の中間検査に助言する第三者専門家を当協会から推薦し、また、当該専門家をサポートし、公共調達の在り方全般についても検討を行うため、プロジェクトチームを設置した。

本報告は、当協会におけるプロジェクトチームの検討の成果をまとめたものである。

まず、持続化給付金事業の中間検査と「調達等の在り方に関する検討会」の検討結果を検討し、背景にある根本原因や派生する課題を抽出した。次に、根本原因や課題を、公共調達方法の課題と公共調達のガバナンスの課題に分け、それぞれ詳細に検討し、方向性を示した。最後に、それぞれの方向性を基に、公共調達制度に関する提言を行った。

本報告が、国や地方公共団体の監査業務など公共調達に関するガバナンスに携わる会員の一助になるとともに、公共調達方法やガバナンスの実務及び制度の見直しに関する議論に寄与することを期待する。

また、当協会が検討を進めるに当たっては、経済産業省や中小企業庁、学識経験者の方々等と意見交換を行った。ここにご協力いただいた方々に御礼申し上げます。

I 持続化給付金事業の概要と課題

1. 持続化給付金事業の中間検査

ここでは「令和2年度持続化給付金事務事業の中間検査報告書」（2020年10月 中小企業庁長官官房総務課）により、持続化給付金事業の中間検査の結果を概観する。

(1) 持続化給付金事業の概要

中堅企業、中小企業、小規模事業者、フリーランスを含む個人事業者、その他各種法人等で、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う営業自粛等の影響により、売上が前年同月比で50%以上減少している者に対して、事業の継続を支え、再起の糧となる、事業全般に広く使える給付金を支給する。

(2) 持続化給付金事業の経緯

2020年4月7日から緊急事態宣言が発令され、営業自粛により、事業者に大きな影響が出ている中で、迅速な給付金支給により事業の継続を支えるべく、一次補正予算が成立した日（4月30日）に、一般社団法人サービスデザイン推進協議会（以下「サ推協」という。）と委託契約を締結し、翌日（5月1日）に申請受付を開始した。その後、5月8日には給付を開始し、申請件数の約6割は申請から2週間以内に給付し、6月末までに219万者・2.9兆円の給付を実施した。このように持続化給付金事業は、前例のない緊急かつ大規模な事業である。

他方、事業執行の不透明性・効率性等に対する社会的な懸念が高まったことから、年度末の確定検査を待たずに中間検査を通じて、6月末までの事業の全体像、手続や取引内容の適切性等を確認することとした。

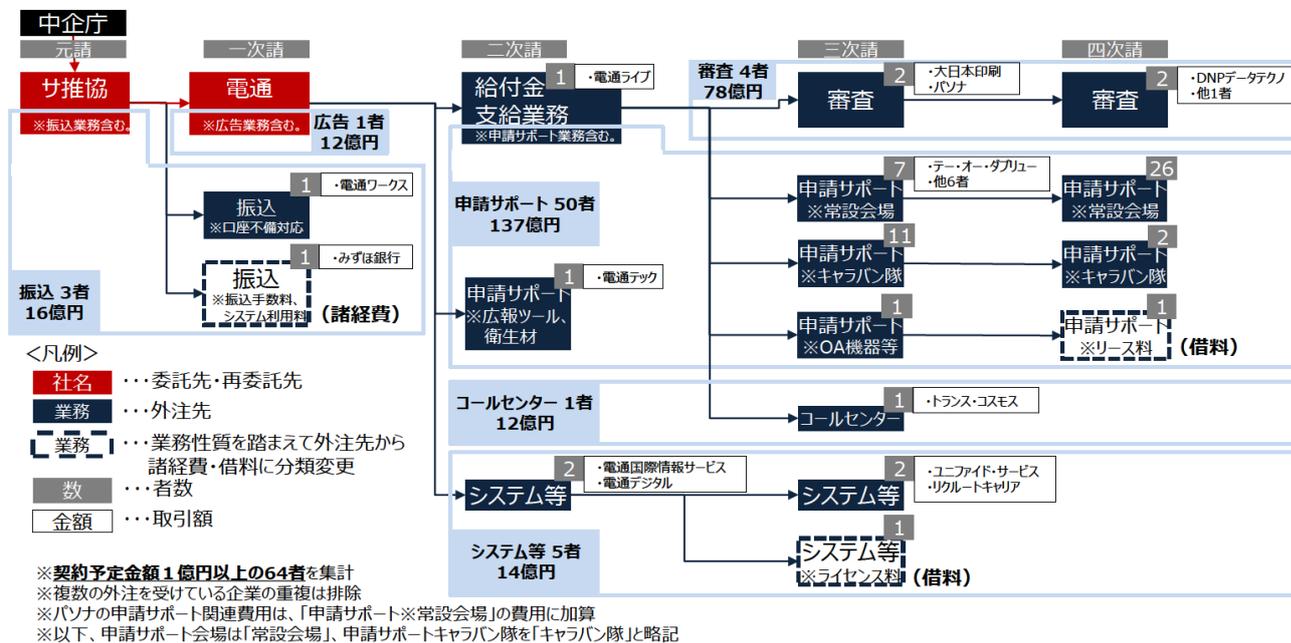
社会的な懸念について、中間検査報告書には具体的には記載されていないが、例えばこのようなものであったと推察される。

- ・ 事業者は公正に決定されたか、最初からサ推協・電通等が受注する前提だったのではないかな。
- ・ 支出規模は適切か、複数の事業がまとめられていることにより非効率になっていないか。
- ・ 元請から四次請まであり、極めて多くの業者が関与しているのはなぜか。そのことにより非効率になっていないか。再委託・外注に出すことにより、いわゆる「中抜き」をしているだけの事業者がいるのではないかな。

(3) 事業の全体像

持続化給付金事業の2020年6月末時点での事務局経費の見込みは約294億円であり、主要業務の内容と経費は、それぞれ振込（16億円）、審査（78億円）、申請サポート（137億円）、コールセンター（12億円）、システム等（14億円）、広告（12億円）である。執行体制は、中小企業庁から委託された元請であるサ推協が、外注先を使って振込業務を行うとともに、振込事業以外の事業を一次請である電通に再委託されている。電通は広告業務を行うと

ともにそれ以外の審査、申請サポート、コールセンター、システム等をそれぞれ電通の関係会社に外注し、審査と申請サポートは四次請、コールセンターとシステム等は三次請まで、更に外注されている。契約予定金額1億円以上を集計すると合計64者が関与していたとのことである。



(出所：「令和2年度 持続化給付金事務事業の中間検査報告書」2020年10月 中小企業庁長官官房総務課)

(4) 委託先に対する主なコメント

- ・ 契約金額100万円以上の全ての事業者を網羅した履行体制図を整理すること。
- ・ 個々の契約締結状況を確認した上で、個々の受発注管理を徹底すること。
- ・ 事業全体を通じて、需要に応じた業務内容及び規模の適切性を確認し、必要に応じて適正化を実施すること。
- ・ 外注先を含め、契約及び委託マニュアルといったルールに基づく適正な費用計上、取引内容の経済性の確認等に今後も努めること。

(5) 経済産業省の調達・執行管理ルールに関する第三者専門家からの指摘事項（コメント）

- ・ 緊急かつ大規模な事業における事後確認を重視した執行管理（ガバナンス）ルールの見直しを検討するべき。
- ・ 事業者のインセンティブ確保と透明性などのバランスの取れた一般管理費ルールの在り方の見直しを検討するべき。

2. 調達等の在り方に関する検討会

ここでは「調達等の在り方に関する検討会」報告書（2021年1月 調達等の在り方に関する検討会）により、検討結果を概観する。

(1) 見直しの対象となる事業範囲

今般の持続化給付金事業のように、多数の事業者に国費を支出する大規模事業の事務局事業は、入札プロセスの透明性、事業の効率的な執行及び将来にわたっての調達可能性との間でバランスを確保することが必要である。このため、以下の①から③までに該当する委託事業、間接補助事業について、新たに厳格なルールを適用する。

- ① 「多数」……多数の事業者に国費を支出する事務局事業
- ② 「大規模」……事業費が10億円（予算額）以上、又は事務局経費が1億円（予算額）以上
- ③ 「緊急性」……直ちに事業を開始する必要性が極めて高い

(2) 適用されるルール

- ① 入札公告前から落札者決定まで
 - ・ 事業者との事前接触ルールを設定
 - ・ 審査結果の対外公表
 - ・ 柔軟な入札参加資格の設定、法令遵守の確認
 - ・ 分割発注、JV（ジョイントベンチャー）方式の導入
 - ・ 再委託、外注に関する体制の事前、事後確認の厳格化
- ② 落札者決定後
 - ・ 再委託、外注に関する費用の事前、事後確認の厳格化
 - ・ 履行体制図の公表ルール等の整備
 - ・ 一般管理費率と算出基礎の見直し
 - ・ 確定検査方法の見直し

3. 持続化給付金事業に内在する課題

持続化給付金事業における社会からの懸念に対して経済産業省や中小企業庁は真摯に向き合い、中間検査や「調達等の在り方に関する検討会」における検討を通じて一定の成果を得たと評価されるが、当協会は社会からの懸念に呼応して、持続化給付金事業をケーススタディとして根本原因と課題を抽出して、公共調達制度全体に適用できるようにすることが必要だと考えた。これらの根本原因や課題は、(1)公共調達方法に対する課題と、(2)公共調達のガバナンスに対する課題とに大別され、それぞれ後に詳述するが、その概要を示すと以下のとおりである。

(1) 公共調達方法に対する課題

① 公共調達に関する基本的な考え方

我が国の公共調達は、明治時代に制定された会計法をルーツとする枠組みが基となっており、社会経済の変化に対応できておらず、「より良いものをより安く購入する」という基本的な考え方（VFM:Value For Money）を明示したルールとなっていない。

② 委託と請負、実費弁済

複雑化した社会経済環境に対応するために様々な種類の公共調達があるにもかかわらず、この調達種別は従来の委託と請負に峻別され適切な運用が成されていない場面が見られる。また、特に前者は、実費弁済を前提とし、利益の計上を認めないなど、企業努力を生かせない仕組みとなっている。

③ 多重下請構造の形成

大規模・複合的なプロジェクトの複雑な業務リスクを、単独で受容することができる事業者はいないため、複数の事業者により多重下請構造を形成し業務リスク分散を図っているが、リスクの可視化やVFMの考え方に基づく契約、価格設定、事業管理体制の整備等に関する検証が不十分である。

④ 入札制度

予定価格の上限拘束性が、より良いものを安く購入することへの柔軟な対応の障害となっている。

⑤ 随意契約（「緊急性」の判断を含む。）

一方、随意契約については、本来は高度な技術や事業の複雑性、緊急時対応などに優れた手法であるが、過去の経緯もあり、現状上手に運用されているとは言い難い状況である。また、法令による随意契約ができる場合の解釈の幅が広く、それが不透明性を増している。

(2) 公共調達のガバナンスに対する課題

公共調達のガバナンスとしては、調達・契約担当による個別調達業務に対する業務処理の統制機能と、当該個別調達業務に対するモニタリング機能がある。大規模かつ複雑な公共調達について、VFMの最大化を志向する観点から、前者のみでは不十分であり、後者による補完が重要と考えられる。後者としては、①各府省における内部監査（会計監査）、②契約監視委員会によるモニタリング、③行政事業レビュー及び④会計検査院による検査がある。持続化給付金事業のような大規模かつ複雑な公共調達案件を前提とした場合、次のような要件を満たしたレビューが必要であるが、全ての要件を満たしたレビュー制度は現時点では存在しない。

- ① 独立性・専門性を具備した実施主体
- ② 発注・契約準備～事業者選定～契約～検査に至る公共調達に係る業務プロセス全体を対象
- ③ 事務手続的な視点だけでなくVFMの視点からの調達目的の達成を考慮
- ④ ヒアリング・資料検証等、深度ある手続・分析を踏まえた検討
- ⑤ 調達プロセスの遂行に併せて適時に実施し、レビュー結果を対象調達に反映
- ⑥ レビュー結果を国民等へディスクローズ

II 公共調達に関する制度概要

1. 公共調達方法の概要

公共調達は、行政行為であり、その実行に当たっては国会の議決を経た法律と予算を前提としている。

国の調達手続については、会計法並びに予算決算及び会計令で規定されている。

会計法第 29 条の 3 では、一般競争入札によることを原則とし、契約の目的・性質に照らして競争に適しない場合は指名競争入札（会計法第 29 条の 3 第 3 項）又は随意契約（会計法第 29 条の 3 第 4 項）によることができることとされている。これは、公共調達が国民の税金を財源としているため、事業者選定に当たり公正性と競争性を確保することが求められるためである。

また、公共調達における競争入札に際し、契約担当官等は、仕様書・設計書から予定価格を作成しなければならず、入札の落札額は予定価格を超えることができないとされている（会計法第 29 条の 6 第 1 項）。これは予算の範囲内で年度内の支出が行われることを統制するため、予定価格の範囲内で契約を締結することを意図したものである。このように、我が国の公共調達は予算執行の手続面を重視するものとなっている。

一方で、過去の不祥事（IT 関連事業の多重委託、分割少額随意契約、談合問題等）を受けて、入札制度の改善、随意契約の適正化等、各種の取組が行われてきているものの、以下の特徴に示されるような、明治時代に制定された会計法をルーツとする調達に係る基本的枠組みは維持されている。

- ・「買」と「売」が一つの条文の中で同じ扱いとされている。
- ・公告による競争（一般競争入札）を原則としている。
- ・交渉手続を定めていない。
- ・予定価格を定め、これを上限価格としている。
- ・落札基準は最低価格とすることを原則としている。

他方、海外先進諸国においては、税金の投資により得られる価値である VFM を最大化するという考え方の下に公共調達制度の見直しが行われており、EU では、公共調達指令（Public Procurement Directives 2014/24/EU）において、公共調達に係る発注者、受注者の事務負担の軽減、最大の VFM の達成、透明性・競争性の重視を意図した改正が行われるなど、社会環境の変化に対応したものへ、言い換えれば、形式面に加えて公共調達により実現される成果を高めるために、実質面の重視へ移行しつつある。

オーストラリアでは、1970 年代以降の構造改革・公共サービス改革、1980 年代の政府系企業の民営化、1990 年代の官民競争・入札・調達による市場化テストを経て、公共サービス改革に係る法律として 2013 年連邦政府ガバナンス・業績評価・説明責任法（Public Governance, Performance and Accountability Act 2013）が制定されている。これに基づく公共調達に関する規則として連邦調達規則（Commonwealth Procurement Rules）が、取引の適正性を確保するための内部統制の整備・運用のためのガイドラインとして「保証レビュープロセスに関するガイダンス（Guidance on the Assurance Reviews Process）」がある。

連邦調達規則での基本原則は、VFM が最重要視されていることである。そして VFM を達成するために、調達担当者には、競争の奨励、連邦政策と合致した経済資源の利用、説明責任と透明性の高い意思決定等が要請されている。そこでは、価格だけが VFM の達成を評価する唯一の尺度ではなく、財・サービスの品質、目的適合性、環境面での持続可能性、ライフサイクルコスト等の財務上・非財務上のコストと便益を考慮しなければならないとされている。更に調達に関する方針遵守のため、財務省は調達に関する方針一覧表を公表するとともに、政策実施主体は必要に応じて政策に関する情報を管理、レビュー、提供する責任を有することが定められている。

我が国においては、国が PFI 事業を実施する際の実務上の指針の一つとして、内閣府より「VFM (Value For Money) に関するガイドライン (平成 30 年 10 月 23 日改正)」¹が公表されている。そこでは、国が PFI 事業を実施する場合、民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律 (平成 11 年法律第 117 号) 及び民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針 (平成 30 年 10 月 23 日閣議決定) に則った上で、このガイドラインに沿って PFI 事業を実施することが望ましいとされている。

また、VFM について「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」考え方と示され、公共部門が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額 (PSC:Public Sector Comparator) と PFI 事業として実施する場合の公的財政負担の見込額の現在価値 (LCC:Life Cycle Cost) を比較し、LCC が PSC を下回っている場合に VFM があるとされている。

しかし、このガイドラインは、PFI 事業を実施する際の指針としての位置付けであるため、本来、公共調達全般において検討されるべき VFM が、我が国では PFI 事業でのみ言及されることとなっている。支出に対する価値の最大化 (VFM) を目指すというオーストラリアのような公共調達に係る包括的なルールと、その基本理念としての VFM が位置付けられていない状態である。

¹ <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/guideline.html>

(会計法第 29 条の 3)

第二十九条の三 契約担当官及び支出負担行為担当官（以下「契約担当官等」という。）は、売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合においては、第三項及び第四項に規定する場合を除き、公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない。

- ② 前項の競争に加わろうとする者に必要な資格及び同項の公告の方法その他同項の競争について必要な事項は、政令でこれを定める。
- ③ 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第一項の競争に付する必要がない場合及び同項の競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、指名競争に付するものとする。
- ④ 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においては、政令の定めるところにより、随意契約によるものとする。
- ⑤ 契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合においては、第一項及び第三項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、指名競争に付し又は随意契約によることができる。

(会計法第 29 条の 6)

第二十九条の六 契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、国の支払の原因となる契約のうち政令で定めるものについて、相手方となるべき者の申込みに係る価格によつては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適當であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち最低の価格をもって申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。

(予算決算及び会計令第 99 条)

第九十九条 会計法第二十九条の三第五項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

- 一 国の行為を秘密にする必要があるとき。
- 二 予定価格が二百五十万円を超えない工事又は製造をさせるとき。
- 三 予定価格が百六十万円を超えない財産を買い入れるとき。
- 四 予定賃借料の年額又は総額が八十万円を超えない物件を借り入れるとき。
- 五 予定価格が五十万円を超えない財産を売り払うとき。
- 六 予定賃貸料の年額又は総額が三十万円を超えない物件を貸し付けるとき。
- 七 工事又は製造の請負、財産の売買及び物件の貸借以外の契約でその予定価格が百万円を超えないものをするとき。
- 八 運送又は保管をさせるとき。

- 九 沖縄振興開発金融公庫その他特別の法律により特別の設立行為をもつて設立された法人のうち財務大臣の指定するものとの間で契約をするとき。
- 十 農場、工場、学校、試験所、刑務所その他これらに準ずるものの生産に係る物品を売り払うとき。
- 十一 国の需要する物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品を売り払うとき。
- 十二 法律の規定により財産の譲与又は無償貸付けをすることができる者にその財産を売り払い又は有償で貸し付けるとき。
- 十三 非常災害による罹災者に国の生産に係る建築材料を売り払うとき。
- 十四 罹災者又はその救護を行なう者に災害の救助に必要な物件を売り払い又は貸し付けるとき。
- 十五 外国で契約をするとき。
- 十六 都道府県及び市町村その他の公法人、公益法人、農業協同組合又は農業協同組合連合会から直接に物件を買い入れ又は借り入れるとき。
- 十六の二 慈善のため設立した救済施設から直接に物件を買い入れ若しくは借り入れ又は慈善のため設立した救済施設から役務の提供を受けるとき。
- 十七 開拓地域内における土木工事をその入植者の共同請負に付するとき。
- 十八 事業協同組合、事業協同小組合若しくは協同組合連合会又は商工組合若しくは商工組合連合会の保護育成のためこれらの者から直接に物件を買い入れるとき。
- 十九 学術又は技芸の保護奨励のため必要な物件を売り払い又は貸し付けるとき。
- 二十 産業又は開拓事業の保護奨励のため、必要な物件を売り払い若しくは貸し付け、又は生産者から直接にその生産に係る物品を買い入れるとき。
- 二十一 公共用、公用又は公益事業の用に供するため必要な物件を直接に公共団体又は事業者売り払い、貸し付け又は信託するとき。
- 二十二 土地、建物又は林野若しくはその産物を特別の縁故がある者に売り払い又は貸し付けるとき。
- 二十三 事業経営上の特別の必要に基づき、物品を買い入れ若しくは製造させ、造林をさせ又は土地若しくは建物を借り入れるとき。
- 二十四 法律又は政令の規定により問屋業者に販売を委託し又は販売させるとき。
- 二十五 国が国以外の者に委託した試験研究の成果に係る特許権及び実用新案権の一部を当該試験研究を受託した者に売り払うとき。

(予算決算及び会計令第99条の2及び第99条の3)

第九十九条の二 契約担当官等は、競争に付しても入札者がいないとき、又は再度の入札をしても落札者がいないときは、随意契約によることができる。この場合においては、契約保証金及び履行期限を除くほか、最初競争に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することができない。

第九十九条の三 契約担当官等は、落札者が契約を結ばないときは、その落札金額の制限内で随意契約によることができる。この場合においては、履行期限を除くほか、最初競争に付するときに定めた条件を変更することができない。

(予算決算及び会計令第 102 条の 4)

第百二条の四 各省各庁の長は、契約担当官等が指名競争に付し又は随意契約によろうとする場合においては、あらかじめ、財務大臣に協議しなければならない。ただし、次に掲げる場合は、この限りでない。

一 省略

二 省略

三 契約の性質若しくは目的が競争を許さない場合又は緊急の必要により競争に付することができない場合において、随意契約によろうとするとき。

四 競争に付することを不利と認めて随意契約によろうとする場合において、その不利と認める理由が次のイからニまでの一に該当するとき。

イ 現に契約履行中の工事、製造又は物品の買入りに直接関連する契約を現に履行中の契約者以外の者に履行させることが不利であること。

ロ 随意契約によるときは、時価に比べて著しく有利な価格をもつて契約をすることができる見込みがあること。

ハ 買入れを必要とする物品が多量であつて、分割して買入れなければ売惜しみその他の理由により価格を騰貴させるおそれがあること。

ニ 急速に契約をしなければ、契約をする機会を失い、又は著しく不利な価格をもつて契約をしなければならないこととなるおそれがあること。

五 省略

六 省略

七 第九十九条第一号から第十八号まで、第九十九条の二又は第九十九条の三の規定により随意契約によろうとするとき。

(補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第 6 条)

第六条 各省各庁の長は、補助金等の交付の申請があつたときは、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、当該申請に係る補助金等の交付が法令及び予算で定めるところに違反しないかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤がないかどうか等を調査し、補助金等を交付すべきものと認めたときは、すみやかに補助金等の交付の決定（契約の承諾の決定を含む。以下同じ。）をしなければならない。

2 各省各庁の長は、補助金等の交付の申請が到達してから当該申請に係る補助金等の交付の決定をするまでに通常要すべき標準的な期間（法令により当該各省各庁の長と異なる機関が当該申請の提出先とされている場合は、併せて、当該申請が当該提出先とされている機関の事務所に到達してから当該各省各庁の長に到達するまでに通常要すべき標準的な期間）を定め、かつ、これを公表するよう努めなければならない。

- 3 各省各庁の長は、第一項の場合において、適正な交付を行うため必要があるときは、補助金等の交付の申請に係る事項につき修正を加えて補助金等の交付の決定をすることができる。
- 4 前項の規定により補助金等の交付の申請に係る事項につき修正を加えてその交付の決定をするに当たっては、その申請に係る当該補助事業等の遂行を不当に困難とさせないようにしなければならない。

(補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第 11 条)

- 第十一条 補助事業者等は、法令の定並びに補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件その他法令に基く各省各庁の長の処分に従い、善良な管理者の注意をもつて補助事業等を行わなければならない。いやしくも補助金等の他の用途への使用（利子補給金にあつては、その交付の目的となつてゐる融資又は利子の軽減をしないことにより、補助金等の交付の目的に反してその交付を受けたことになることをいう。以下同じ。）をしてはならない。
- 2 間接補助事業者等は、法令の定及び間接補助金等の交付又は融通の目的に従い、善良な管理者の注意をもつて間接補助事業等を行わなければならない。いやしくも間接補助金等の他の用途への使用（利子の軽減を目的とする第二条第四項第一号の給付金にあつては、その交付の目的となつてゐる融資又は利子の軽減をしないことにより間接補助金等の交付の目的に反してその交付を受けたことになることをいい、同項第二号の資金にあつては、その融通の目的に従つて使用しないことにより不当に利子の軽減を受けたことになることをいう。以下同じ。）をしてはならない。

(補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第 15 条)

- 第十五条 各省各庁の長は、補助事業等の完了又は廃止に係る補助事業等の成果の報告を受けた場合においては、報告書等の書類の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、その報告に係る補助事業等の成果が補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件に適合するものであるかどうかを調査し、適合すると認めるときは、交付すべき補助金等の額を確定し、当該補助事業者等に通知しなければならない。

(民法第 648 条の 2)

- 第六百四十八条の二 委任事務の履行により得られる成果に対して報酬を支払うことを約した場合において、その成果が引渡しを要するときは、報酬は、その成果の引渡しと同時に、支払わなければならない。
- 2 第六百三十四条の規定は、委任事務の履行により得られる成果に対して報酬を支払うことを約した場合について準用する。

2. 公共調達のカバナンスの概要

1で記載された公共調達方法・制度について、法令・規則に準拠して適切に運用され、調達手続の公正性^{※1}を確保するとともに、公共調達の目的^{※2}を達成するためには、公共調達に係るガバナンスの整備・運用が必要となる。

※1：調達先の事業者を原則として競争の下、公平に選定すること。

※2：公共調達により生み出されるアウトプットが有効であること、効率的にアウトプットを生み出していること、より少ない費用でアウトプットを経済的に生み出していること。VFMの最大化を志向すること。

公共調達のガバナンスの概要として、調達・契約担当による個別調達業務に対する業務処理の統制機能と、当該個別調達業務に対するモニタリング機能に区分して説明する。なお、行政機関において、現行、地方公共団体を除き、法令上は内部統制という概念は存在しないが、便宜的に内部統制の枠組みにより説明している。

(1) 調達・契約担当による個別調達業務に対する業務処理の統制機能

公共調達業務は、発注・契約準備～事業者選定～契約～検査のプロセスにより構成される。

- ・ 発注・契約準備：仕様書内容、契約方式・契約書内容、事業者選定方式、予定価格等の検討・決定
- ・ 事業者選定：競争入札等の方法による事業者の選定
- ・ 契約：選定した事業者との契約手続
- ・ 検査：事業者に対して、仕様書どおりの財・サービスの提供がされたこと、及び契約に基づく請求額の検査

上述のプロセスにおける主要な統制として、以下が挙げられる

① 要求元部署と調達・契約担当の分離

調達対象となる財・サービスの提供を受ける要求元の部署が仕様書内容を検討するが、要求元部署から分離された調達・契約担当部署が契約準備、事業者選定、契約等の手続を行うことで、牽制効果が機能し、公共調達の公正性等が確保される。

② 契約準備、事業者選定、契約に係る内部決裁

上述の、公共調達の各プロセスに係る決定・判断について、法令・規則への準拠性等についての検証が行われ、所定の責任者による内部決裁が行われる。

③ 検査職員による検査（事業者に対する仕様履行の確認、支払額に係る検査）

行政側の検査職員が事業者に対して、仕様書の内容を満たす物・サービス提供を行ったか、調達契約に係る履行状況の検査を実施する。また、委託契約の支払額が実費精算の場合、精算額の正確性についての検査を行う。

(2) 個別調達業務に対するモニタリング機能

(1)の個別調達業務に対して、統制機能の有効性や、調達手続の公正性、調達目的の達成状

況等のモニタリングを行う。調達・契約担当から独立した機関による公共調達へのモニタリング制度として、中央省庁を前提とすると以下が挙げられる。

① 各府省における内部監査（会計監査）

各府省において、個別規定に基づき、内部監査（会計監査）が行われている。「内部監査（会計監査）充実・強化のためのガイドライン（平成 27 年 4 月 財務省主計局・理財局）」²の第 2 章 会計監査の意義及び目的によると、「本ガイドラインにおける会計監査とは、会計監査機構が、被監査部署の会計経理と予算執行について、遵守すべき会計法令等に基づき、適正性の確保がなされているか情報を収集して、会計経理の正確性及び合規性、予算執行の経済性及び効率性並びに有効性等の観点から評価を行い、もって、会計経理と予算執行の一層の適正化及び決算報告の信頼性の確保を図ることを目的として実施される内部監査」とされている。当該会計監査の一環として、公共調達手続が監査対象となる。

② 契約監視委員会によるモニタリング

「随意契約の適正化の一層の推進について（平成 19 年 11 月 2 日 公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議）」³において、全ての府省において、工事・物品・役務等の契約を対象とする第三者機関を設置することとされている。当該第三者機関は契約監視委員会等の名称で、外部の有識者・専門家の委員により構成され、定期的に調達に係る全体的な契約状況や個別案件（課題案件、不正不適切案件）、改善計画等に係る審議が行われている。審議内容に係る説明資料、議事等が公表されている。

③ 行政事業レビュー

行政事業レビューとは、各府省自らが自律的に、概算要求前の段階において、原則全ての事業について、予算が最終的にどこに渡り（支出先）、何に使われたか（使途）といった実態を把握し、これを国民に明らかにした上で、外部の視点も活用しながら、過程を公開しつつ事業内容の効果の点検を行い、その結果を予算の概算要求や執行等に反映させる取組であり、いわば「行政事業総点検」ともいうべきものである。当該レビューは外部有識者も選任され、外部の視点を活用したレビューが行われ、その内容は外部に公表される。レビューの一環として、調達内容の一部の情報が記載されている。

④ 会計検査院による検査

会計検査院法に基づき、各府省から独立した機関である会計検査院により実施される検査である。会計検査院は、適正な会計経理が行われるよう会計検査を行って会計経理を監督する。不正不当な事態に対する検査を行うことはもとより、事務・事業の業績に対する検査を行う。検査の観点として、正確性・合規性・経済性・効率性・有効性等の観点から行われ、検査結果は公表される。

² <https://www.mof.go.jp/budget/topics/guideline/index.htm>

³ <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tyoutatu/index.html>

Ⅲ 公共調達方法に関する論点整理

1. 公共調達に関する基本的な考え方

(1) 公共調達の目的の再考

ア. 認識した課題

我が国の公共調達は、明治時代に制定された会計法をルーツとする枠組みの中で、予算執行の手續重視の側面が強く、諸外国が多く採用している VFM を高めることを目的とした実質重視の考え方から遅れたものとなっている。

我が国の公共調達は、明治時代に制定された会計法をルーツとする入札手續の特徴（最低価格による選定、単年度予算、調達物に応じた調達方式がない、交渉手續を定めていない、予定価格の上限拘束性等）を保持した、モノの定型的な調達を基本とした仕組みが維持されており、現代のデジタル技術やサービスが高度に進んだ経済環境下の多様な財・サービスの調達に対応したものとはなっていない。このため市場原理（競争の下、売手と買手の交渉で市場価格が決まる。）とは乖離した調達が行われる可能性があり、VFM を高めることを基本理念に公共調達改革を進める先進諸外国から、大きく後れを取っている。

イ. 課題への対応策

会計法の改正又は調達に関する部分に特化した新法令の創設が検討されるべきである。そこでは、基本理念として VFM の視点を明記し、その観点から事業の事前評価、事後のアウトプット評価の実効性を担保する包括的な体系とすることが求められる。

EU やオーストラリア等の諸外国では、VFM を最大化するとの基本理念の下、公共調達制度の見直しが行われている。

さらに、我が国のように予定価格の上限拘束性を厳格に適用している国は珍しく（会計法制定に当たって参考としたフランス、イタリアでは予定価格は廃止され、韓国では予定価格は存在するものの、交渉に関する規定も整備され柔軟な扱いとなっている。）、多くの国では、交渉方式で適正価格による契約を行うことや不適切な入札を排除するために行われる入札額が異常な場合の審査により、価格の適正性が確保されている。

現代の複雑かつ多岐にわたる社会・経済環境下で、ある政策目的に適合する財・サービスの市場価格を行政側で把握するという前提は、もはや維持できる状況ではなくなっている。

一方で民間のノウハウ、技術を活用する観点からは、公共調達において、交渉による柔軟な価格決定を通じて価格とサービスの双方を両立させ、VFM の最大化を目指す仕組みを整備することが有効であるが、現行の会計法の枠組みによる公共調達制度では VFM の最大化は目的とされておらず、実現を目指す手續規定にもなっていない。また、内閣府の「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」として PFI 事業実施の際の指針は存在するものの、公共調達全般にわたる基本理念として VFM を掲げたガイドラインは存在していな

い。一方で「VFMに関するガイドライン」は、PSCとLSCの差額の最大化のみに言及している点においても、公共調達全般に分かる基本理念としてのVFMの考え方としては十分ではない。

諸外国の事例を参考に、VFMの理念を取り入れ、事業の事前評価、事後のアウトプット評価の実効性を担保する包括的なルール作りに国家レベルで取り組むことが必要である。現行の会計法には、公共調達の目的をうたった条文は存在していない。そのため、条文に公共調達の目的としてVFMの最大化を目的とすることを明記するとともに、VFMを基調とした調達行為の評価、発注者のアカウンタビリティを織り込んだ会計法の改正又は公共調達に係る部分を切り離した新法令の創設も視野に入れた検討が求められる。

(2) 調達プロセスの改善

① 公正な情報提供

ア. 認識した留意点

公共調達では税金は公的資金であり、価格競争性の確保手続は重要であるが、手続要件の遵守にとどまらず、公正な情報提供プロセスを経て実施されたものであることも不可欠である。

持続化給付金事業では、一般競争入札（総合評価方式）が行われ、特定の事業者と契約が締結されたが入札者が少なかったこと、過去に当該事業者が落札した事業には一者応札が多かったこと、更に、入札公告・公募前の事前接触についても当該事業者との面談回数・面談時間が他社よりも多く、総合評価の結果が公表されていないことと相俟って、適正な競争の下、事業者選定が行われたものか、当初より当該事業者ありきだったのでは、との議論を生むこととなった。

公共調達においては、特定の業者への便宜供与、不利益取扱いなど公正性・中立性を欠く行為や疑念と抱かれる行為をしてはならず、また公共の福祉の観点から安価で質の高い財・サービスを調達するため、入札・契約における競争性の確保が求められている。

イ. 留意点への対応策

事業者選定において国民の疑念を招かぬように、全ての入札参加者に対して同様に情報提供され、競争性が確保され公正なプロセスを経て落札者が決定されたものであることに関する情報開示の拡大を検討する必要がある。

一般競争入札においては、潜在的な事業者全てに対し参加機会が開かれ、同様の情報が提供されたのが、実質的な競争確保の観点から重要である。特に委託事業においては、行政サービスの民間委託によるコスト削減が重要であり、平時より複数の民間事業者が応募できる環境を整備し応札者を増やす取組が必要である。特に、緊急時の大規模事業では、業者選定における高い透明性が求められ、入札・公募前の事前接触も含めて公正なプロセスの下、入札・公募審査が行われたものであるか否か、発注者側が説明責任を果たすべく、審査結果

の公表範囲を広げることが考えられる。また、総合評価方式では落札者について、どの部分を評価したのかの開示も不可欠である。

② 不適切と思われる一般競争入札の回避

ア. 認識した留意点

公共調達適正化の流れで、一般競争入札への移行、随意契約の適正化を推進する動きとなっているが、随意契約への批判回避のために、形式的に一般競争入札としていると思われる場合があり、かえって無駄な調達事務コストを生んでいる可能性がある。

公共調達は、支出が納税者の負担に基づくものであることから、発注者に支出面で最も有利な条件を提示した事業者を選定する一般競争入札が、基本的な方式として定められている。広範な参加機会を与えることから機会均等が保たれ、自動落札により事業者が決定されることから透明性の高い方式であるとは言える。

しかし、現実的には中小企業対策としての分割発注、制限付一般競争入札の多用による競争性の阻害、一者応札の問題等、様々な課題を抱えている。他方、随意契約については選定過程や契約価格の透明性の問題点はあるものの、市場に類似の財・サービスが存在しない場合や高度な技術力を必要とする領域では、調達コストを削減でき、価格交渉を適切に実施した場合には、VFMの最大化にも貢献する契約形態である。

公共調達適正化の流れの中で、一般競争入札への転換が奨励され、随意契約は減少する傾向にあるが、形式的な一般競争入札の拡大は、一者応札や受注者の債務不履行問題等を抱えることとなり、無駄な事務コストを生むことになってしまう。

イ. 留意点への対応策

公共調達の目的に照らして最善の調達方式を採用することが大切であり、調達側の調達能力を高め、十分な説明責任を果たさせることが不可欠である。

原則的な方法である一般競争入札が、全てのケースに最良の契約方式とはならない場合もあり、社会からの批判回避を意図して一般競争入札を採用するとしたら、適切な調達とは言い難い。他方、随意契約の場合には、調達側の審査能力は一定のレベルが要求され、調達側のスキルアップ、人材育成が重要となる。調達の目的となる財・サービスの性質に照らして最善の調達方式を選択し、その選択に対して、説明責任を果たせるよう調達側の能力向上と正しい情報の収集力の充実が不可欠である。

(3) 事後検証の充実

① 認識した課題

持続化給付金事業については社会の批判に応える形で中間検査が行われたが、事業実施に先立ち、事後検証を念頭に置いた検査の範囲・方法につき、十分な検討が行われていなかった。

持続化給付金事業については、社会の批判を受けたことをきっかけに第三者専門家（公認会計士）の助言を受けて中間検査が実施された。このため中間検査に当たっては、「委託事業事務処理マニュアル」に基づき証憑書類が備わっているかといった手続面のみならず、主要な業務分野（振込、審査、申請サポート、コールセンター、システム、広告）における取引内容の適切性を、業務のアウトプットとの関係で定量的に検証している点が特徴的である。

経済産業省の持続化給付金事業においては、事業を完遂することに力点が置かれていたとはいえ、事後の政策効果検証のための体系的な理念や方法が、我が国の公共調達においては十分に整備されていないことを示すものとなった。

② 課題への対応策

特に大規模な事業の場合には、国民の関心事は手続の準拠性だけではなく、事業の成果が達成されたかどうかにあるので、あらかじめ検証手続・内容を検討した上で、事後の検証を充実させることが不可欠である。

持続化給付金事業の中間検査報告書では、中間検査の助言・モニタリングを行った第三者専門家（公認会計士）より、緊急かつ大規模な事案においては、事後のインプットとアウトプットの検証重視、それを念頭に置いた上での検査手法の確立が提言されている。制度化を前提に、今後の事案に生かすことが望まれる。

2. 委託と請負、実費弁済

(1) 制度の概要

① 委託（委任）と請負

委託（委任）契約、請負契約は共に民法で定められており、委託（委任）契約とは委託者と受託者で特定の業務を遂行することを定めた契約のことをいい、請負契約とは当事者の一方が、ある仕事を完成させることを約束し、相手方がその仕事の結果に対して報酬を支払うことを約束する契約をいう。

2020年の民法改正で成果完成型委託（委任）契約（民法第648条の2）が規定されているものの、委託（委任）契約は原則として業務の遂行を目的としているのに対し、請負契約は業務の完成品の納品を目的としているところに違いがある。

国は、自ら行うべき事務・事業等を、その執行の適時性・効率性等に鑑みて他の機関（地方公共団体、公益法人、民間団体等）又は特定の者に発注する際の契約等については委託契約とし、道路・空港などの公共工事を発注する契約等については請負契約として峻別している。

また、上述の契約の特性に基づき成果の確認を行うが、委託（委任）契約については事業を契約どおりに遂行したのか実績報告書等で確認する一方、請負契約については、契約に基づいた仕様どおりの完成品が納品されたのか、検収等の方法で確認することとなっている。

② 実費弁済

委託（委任）契約の場合、事業者は事業終了後に実績報告書等を提出し、国は事業の成果や経理処理の反映状況等を確認するという確定検査が行われる。確定検査の結果、国から認められた支出が委託費として事業者を支払われることとなる。

この際、国は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等を基に、事業者が実際に支払った経費分だけを認め、利益を付加することを認めない、という実費弁済の考え方が採られている。委託事業者は、委託費の経理処理に当たっては、各省庁が作成している委託事務処理マニュアルに基づき、委託事業の対象となる経費を明確に区別して経理処理しなければならない。

具体的には、仕様書、契約書、請求書等の証憑の管理、人件費の実費を把握するための時間単価計算資料、業務日誌等の適切な作成、管理が求められ、その中で成果物、証憑等により、委託事業者が支払った経費のうち、本事業に係る支出であるということを国が認めた経費に対してのみ支払いが成されることとなる。

(2) 省庁間におけるルールの一

ア. 認識した課題

委託事業において再委託を実施する際、再委託比率の制限等、省庁間でルールが異なる。また、100%子会社へ再委託する際の利益計上を禁止する農林水産省と認める経済産業省など、委託事務処理マニュアルの内容が異なるところがある。

経済産業省のルールでは、総合的な企画及び判断並びに業務遂行管理部分には再委託はできないこととされ、再委託比率が50%を超える場合は理由書の提出を求めることとしているが、省庁間で再委託比率に関するルールは不統一（例えば、農林水産省では再委託比率は50%以内と定められている。）である。

また、再委託については、再委託比率が高いと受注資格のない者が実質的に受注してしまうことになってしまう可能性があるほか、再委託先選定理由の確認や再委託先での事業の実施状況のチェック等、モニタリングに係るコストが大きくなる問題点がある。

イ. 課題への対応策

再委託比率等については、公正性の確保に向け、省庁間のルールの統一化を図る必要がある。

省庁間で委託事務マニュアルが相違することから、仮に同種業務であったとしても発注

する省庁により再委託先の構成が影響を受け、事業上の精算可能な支出が異なってくるとい問題を解消すべく、再委託比率の考え方、一般管理費率の考え方、グループ間取引時の利益排除の考え方等一定のルールの一統一をするべきである。さらに、ルールの一統一化と併せて委託事業が適切に行われているかチェックするためのレビュー制度、大規模な案件の場合における、外部有識者による審査等も一統一的に検討することが考えられる。

(3) 委託事業における「実費」の考え方と企業における実費の考え方の相違

① 委託事業における「実費」の考え方の硬直性

ア. 認識した課題

国の委託（委任）契約は、委託事業で支出することのできる費目について限定列挙であり、かつ、原則として事前承認を受けたもののみ精算が可能という硬直的なものとなっており、委託事業者は柔軟な対応ができない。

国の委託事業に関して、事業者は契約時にあらかじめ委託事務マニュアルに定められた費目について支出計画を提出し、事前承認を受けたもののみ精算が可能となっており、事前承認を受けていない費用についての精算は原則認められない。支出計画の変更を申請し認められるケースもあるが、計画変更の承認には多大な時間が掛かり、事業者は臨機応変に柔軟に委託事業を実施することができない。

イ. 課題への対応策

有効かつ効率的に事業を実施しようとする事業者に対して、硬直的な手続を要求するのではなく、柔軟な活動を許容し、事後的にVFMの観点から検証するという仕組みの構築が望まれる。

画一的硬直的な「実費」の考え方を改め、事業者の活動を柔軟に認め、委託事業の総額の範囲内であれば費用の流用を柔軟に認める、または、支出計画作成時には予定されていなかった費目を支出したとしても、より有効的、効率的な事業実施のための支出であったか否かを検証する等、その活動の結果をVFM評価により事後的に検証する仕組みの検討が必要である。

(4) 確定検査における実費精算の検査

① 人件費の検査

ア. 認識した留意点

人件費のうち、実績稼働時間については、事業者の執務記録に基づく業務日誌等の報告に基づき確認することとされているが、この際、書類の整備状況の確認をする等形式的なものとなっており、事業への従事実態が伴っているか否かを確認するには限界がある。

持続化給付金事業で報じられたように、事業者の業務従事の実態が伴っていないのではないかという疑義に対応するためには、従事したという証憑等は整備されているか否かという委託事務処理マニュアルに基づく形式的なチェックだけでは、立証することは難しい。

イ. 留意点への対応策

事業への従事実態について形式的なチェックだけでは限界が生じるような大規模な事業については、業務従事成果としてのアウトプット、アウトカムが業務従事量に比して相当なものかどうか確認するという実質的な統制を導入するべきである。

持続化給付金事業のように規模が大きく、複雑な多重構造である委託事業については、膨大なデータを検証する等の形式的な手続では限界がある。このような場合、書類の整備状況を把握するだけでなく、人員の投入数に対してどのような成果が得られたのか等、委託事業の成果の是非について検討するという統制が必要である。

(5) 確定検査の範囲（多重構造・再委託における範囲）

ア. 認識した課題

委託（委任）契約の対価として、事業の「実費」及び委託事務マニュアルで定められた「一般管理費相当額」にて精算するという実費弁済の考え方は、経済実態を反映していない。

委託（委任）契約は、国が実施する事業を国に代わって事業者が実施することから実費弁済であるという考え方が、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第6条第1項、第11条、第15条等により定められている。しかしながら、現状、国が事業者に業務を委託（委任）する際、付加価値（民間の創意工夫等）を事業成果として期待しているものも多くあり、この付加価値相当に対しては事業者の「一般管理費相当額」ではなく、「収益」として支払うのが通常である。また、民間企業は付加価値相当額を「一般管理費」のマイナスではなく、通常「収益」として処理をしている。このように、国の委託（委任）契約における「実費弁済」「一般管理費相当額」という考え方が、国と委託事業者との取引実態を反映していないと考えられる。

イ. 課題への対応策

成果を求める委託（委任）契約については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等に基づく実費弁済という考え方を改め、事業者の「利益」を認めるべきである。また、事業に対する統制手続も形式的な手続中心の「確定検査」によらず、請負契約と同様に成果を検証するという仕組みの構築が望まれる。

そもそも、委託（委任）契約には成果を求められるものも存在する。これを明確にすべく、2020年4月に施行された改正民法において、請負契約の規定に準じた形で成果完成型の委託（委任）契約が明文化された（第648条の2）。

このような民法の改正の背景も踏まえ、国の委託事業のうち、成果を求める委託（委任）契約については、請負契約に準じ事業者が利益を許容するとともに、統制手続も、多大な時間とコストをかけて実施する「確定検査」をより簡略化し、事後の成果検証を中心としたものに移行するべきである。

3. 多重下請構造の形成

IT 関連産業では、大規模な設備投資やインフラ整備の必要性が低いことなどから、小規模企業の参入障壁が低く、中堅・中小情報サービス・ソフトウェア企業が多く設立されたが、大口ユーザーの発注が大手企業に偏重したこともあり、これらの企業は、大規模企業の下請、孫請け業務等小規模な業務がメインとなり、多重下請構造と呼ばれる情報サービス・ソフトウェア産業の特徴的な産業構造が形成された⁴。

持続化給付金事業の中間検査報告書によると、持続化給付金事業は、振込、審査、申請サポート、コールセンター、システム等、広告というように IT 関連産業だけではない複合的な事業から構成されているが、少なくとも契約予定金額 1 億円以上の業者だけでも 64 者と、元請の事業者から四次請にまで至る多重下請構造が形成されていた。

(1) 多重下請構造が形成される理由

① 発注側組織におけるプロジェクトマネジメント人材の不足

一般的に、発注側組織の中には、緊急性が高く、大規模かつシステム開発を含む複合的な事業（プロジェクト）を管理するスキルがある人材が少ない場合が多いため、その場合、発注元組織はコンサルティング会社等にプロジェクト管理に関する大部分の業務を委託することになる。持続化給付金事業においては、元請事業者と一次請の事業者がこの役割を担ったと考えられる。

また、このような大規模・複合プロジェクトに含まれるシステム開発やサービスに係るコストの多くの部分を占める人件費については、人月単価（1 人月当たりのサービス提供要員の価格）によって計算されることが多い。その内訳として見積書上の人月単価はプロジェクトの遂行のために必要なスキルを持つ人材を配置しているのか、その工数は適正なのか等について、発注側組織で判断することは容易でなく、プロジェクトの品質まで考慮した評価を行うことはできない。

このようなプロジェクトが続くと、発注側組織にはプロジェクトをマネジメントする能力は養われず、常にマネジメント業務も事業者へ委託せざるを得ない状況となる。

② 緊急・大規模・複合プロジェクトの業務リスクを受容できる事業者は限られること

①のように、大規模・複合プロジェクトのマネジメントを行うスキルや経験のない発注元組織にとっては、プロジェクトが想定どおりに進捗しない場合であっても、自力で軌道

⁴ 経済産業省委託事業 平成 28 年度取引条件改善事業「情報サービス・ソフトウェア産業における下請取引等に関する実態調査」

https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/H28FY/itakuichiranH28FY.pdf [管理番号 000804]

修正を行うことができないため、最初からプロジェクト全体の業務リスクを許容できるほど強固な財務基盤を有する大手の事業者に依存する傾向が生じることになる。

しかしながら、持続化給付金事業は緊急性が高く、またその事業は、振込（16億円）、審査（78億円）、申請サポート（137億円）、コールセンター（12億円）、システム等（14億円）、広告（12億円）というように多岐にわたる大規模・複合プロジェクトであり、このような短期的かつ大規模・複合的なプロジェクトの業務リスクを単独で受容すること自体が困難であったと推察される。

このような背景から、事業者は業務リスクの分散の観点から、個々の事業を専門とする大手企業の出身者が理事会や監事等の主要な機関の構成員を務める自身を元請事業者とし、一次請から三次請までに当該大手企業を配し、その下請として中小事業者を配置する多重下請構造としたものと考えられる。

③ 期間限定の「単発」プロジェクトにおける人的資源に関するリスクの一部転嫁

持続化給付金事業は、企業のように永続的に事業を続けることが想定されていない「単発」のプロジェクトである。事業者側にとっては、期間限定のプロジェクトを遂行するための人的資源を正規雇用の従業員から調達すると人件費が固定されることになるため、契約社員、臨時職員、派遣社員と呼ばれる非正規雇用の従業員から調達するか、又は下請事業者に業務を委託することになるが、これも多重下請構造が形成される要因の一つである。

(2) 多重下請構造に関連して認識された課題と対応策

① 事業の大規模化・複合化による業務リスクの複雑化に伴う課題

ア. 認識された課題

プロジェクトの大規模化・複合化は業務リスクを複雑化し、多重下請構造を形成する要因となる。

発注側組織の中には、大規模・複合事業（プロジェクト）をマネジメントするスキルがある人材が少ないため、コンサルティング会社等にプロジェクトマネジメントに関する大部分の業務を委託せざるを得ない。一方、コンサルティング会社等にとっても、短期的かつ大規模・複合的な事業の複雑な業務リスクを単独で受容できるほど、個々のリスクの制御方法に精通する事業者は多く存在しない。元請は業務リスクの分散を図るために、一次請以下、複数の事業者に業務を委託する。しかし、係る事業者としても、1年から数年程度の短期的なプロジェクトの要員を全て正規雇用の従業員から賄うほど、人的資源の集中リスクを許容することはできないから、非正規雇用の従業員や下請事業者から人員を調達することになる。この結果、多重下請構造が形成される。

イ. 課題への対応策

発注側組織は、事業の大規模化・複合化による業務リスクの複雑化を解消するため、プロジェクトの分割発注や、建設業におけるCM（コンストラクション・マネジメント）

方式の採用の可否を検討すべきである

事業（プロジェクト）の大規模化・複合化は、多重下請構造を生み出す要因となる。多重下請構造は指揮命令系統を重層化・複雑化するため、プロジェクトの工期管理、品質管理、経費執行管理、労務管理等におけるコミュニケーション上のミスを誘発し、業務リスクを複雑にする。

このような業務リスクの複雑化を回避するための方策として、プロジェクトを複数の小プロジェクトに分割し、かつ、個々の小プロジェクトの目的をシンプルにした上で発注する方法が考えられる。発注元組織は、少なくとも、持続化給付金事業のような短期的かつ大規模・複合的なプロジェクトにおいては、その業務リスクが大規模かつ複雑であり、リスク全体を把握し適切にリスクを制御することができる事業者が存在しないことも想定し、プロジェクトの分割発注ができないかどうかを、今後検討すべきである。

ただし、プロジェクトの分割発注を行う場合には、発注側組織の中にプロジェクト全体の責任者として、分割発注した個別プロジェクトを統括し、プロジェクト全体の企画、設計、開発、運用、継続的な成長の全てに関与し、結果責任を負う者（以下「プロジェクト CEO」という。）を任命するとともに、プロジェクトの経費執行管理やパフォーマンス管理、プロジェクトで採択・利用される IT 技術やシステム設計・開発の管理、プロジェクト全体の広報活動等、プロジェクト CEO を支援する組織を設置、人員を配置する必要がある。

また、このようにプロジェクトの分割発注を行う場合には、建設業における「コンストラクション・マネジメント」方式を採用することも検討すべきである。「CM 方式活用ガイドライン」（平成 14 年 2 月 6 日 国土交通省）によると、CM 方式とは、「建設生産・管理システム」の一つであり、発注者の補助者・代行者である CMR（コンストラクション・マネージャー）が、技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、コスト管理などの各種マネジメント業務の全部又は一部を行うものとされている。我が国では、従来は、一括発注方式が多用されており、施工に関するマネジメント業務は主に元請業者（総合工事業者）が担ってきたが、CM 方式の導入が進めば、発注者にとって建設生産・管理システムの選択肢が多くなり、CM 方式は一括発注方式と比べると、発注者が抱えるリスクは大きくなるものの、コスト構成などの透明化が進むとされている。CM 方式は公共工事以外の大規模化・複雑化した事業（プロジェクト）にも有用であると考えられることから、CM 方式の採用も検討すべきである。

② 人月単価方式の採用による価格の透明性

ア. 認識された課題

持続化給付金事業で採用された人月単価方式は、発注側組織にとっては価格根拠としての人月の妥当性を判断し難く、事業者側にとっては付加価値の創出や効率化によって生産性を向上させようとするインセンティブが働かないという課題がある。

持続化給付金事業の中間検査報告書によれば、「前例のない緊急かつ大規模な事業におい

て、確実かつ機動的に事業者への給付を実施するため、基本的には各者間で取引単価を設定し、月次で仕様（投入量等）を調整する契約（年次）に基づき、発注・納品管理が行われていた。ここで人件費について当てはめると、人材の単価×工数から算出されることになるが、この算出方法は「人月単価方式」と呼ばれ、情報サービス・ソフトウェア業界やプロフェッショナルサービス業界において広く用いられている。

一般的に人月単価方式は、発注元組織側にとってみれば、価格根拠として人月を提示されても、それが妥当な工数なのかどうかを判断するのが困難という課題がある。また、元請を始めとする事業者側にとっては、付加価値の高いアイデアを創出し、又は効率化によって生産性を向上させようとするインセンティブが働かず、開発に時間がかかるほど（非効率であるほど）売上が高くなってしまいう課題が指摘されている。

イ. 課題への対応策

事業者のVFMの考え方に基づく自己検証と発注元組織への報告、または、独立の第三者による検証、更に事業者側の付加価値の創出や効率化に対するモチベーション向上のためのパフォーマンスベース契約の制度化についても検討すべきである。

事業者は、価格根拠としての人月単価の信頼性を確保するためには、VFMの考え方にに基づき、事業全体のコスト及びリスクの貨幣価値を算定して自己検証を行い、発注側組織に説明する必要がある。また、事業から独立した第三者が、事業の企画、事業者の採択、事業開始後の各段階において、支払いに見合った成果を生じさせているかを検証し、発注側組織及び事業者へのフィードバックを行うといった取組も人月単価の信頼性を確保する仕組みとして有効である。

付加価値の高いアイデアを創出し、又は効率化によって生産性を向上させようとするインセンティブが事業者に働かないという課題については、サービスやシステムによって創出されるパフォーマンスに基づく価格設定を行うことで、「適正な対価」を得ることができるため、付加価値の創出や効率化に対するモチベーションが向上するという効果が期待できる。しかしながら、このパフォーマンスベース契約⁵における価格設定は、発注元組織にとってみれば、契約時に価格が確定せず、実績により事後的に価格が変動するため、定額固定契約と比べて予算確保が難しいという点や、KPIの数や内容によって測定作業が煩雑となる可能性がある等の課題があるため、事業者と発注側組織の連携による実務面での調整作業が必要となる。そして、VFMの考え方の下、事業者と発注側組織が共同で事業から創出される効果を最大化するという意識の変革が生じるものと考えられる。

③ 事業の重層化に伴う品質管理・労務管理

ア. 認識された課題

委託先への発注・納品を含む取引の適正性を確保するためには、取引管理に係る内部

⁵ 平成20年度産学連携ソフトウェア工学実践事業「情報サービスのパフォーマンスベース契約に関する調査研究」（平成21年3月情報サービスのパフォーマンスベース契約に関する研究会）

管理体制の整備・運用を推進するための施策が必要である。

持続化給付金事業の中間検査報告書によれば、外注先への発注・納品管理について、一部、個別契約に反し、発注内容を口頭で変更した事例や、納品書と請求書の前提となる数量が異なる事例の存在が明らかとなっている。委託事業事務処理マニュアルでは、仕様書及び納品物等により、適正な取引が行われていることを明らかにする必要があるとしていることから、上述のような事例に対しては、発注内容の変更に関する経緯文書の作成や費用計上の適切性の点検・修正等の必要性がある。

一般的に、下請の重層化により事業体制が複雑化することに伴い、業務の品質管理や労務管理上、以下のような課題が生じると言われている。

- ・業務に関する役割や責任の所在が不明確になりやすい。
- ・現場の業務に対して元請や上位下請による管理が行き届きにくい。
- ・現場の円滑な連絡調整や情報共有に支障が生じやすい。
- ・下位下請から元請等に対して業務に関する意見や提案が届きにくい。

中間報告書においては、このような問題点が直接的に指摘されているわけではないが、事業者における品質管理や労務管理の適切性を担保するために、その前提となる帳票類の管理体制に関して、整備・運用体制の改善を促す指摘があったと言える。

イ. 課題への対応策

元請を始めとする事業者における取引の適正性を確保するための内部管理体制の整備・運用を推進する施策として、プロジェクトの品質保証レビューに関するガイドライン等の策定が必要である。

持続化給付金事業のような大規模かつ複合的なプロジェクトにおいては、下請の重層化により、業務に関する役割や責任の所在が不明確になりやすく、現場の業務に対して元請や上位下請による管理が行き届きにくくなるおそれがある。事業者には、プロジェクト内のあらゆる取引の適正性を確保するための内部管理体制を適切に整備・運用することが求められる。

同時に、取引から生じる事業成果に対するコントロールとして、発注側組織によるプロジェクトの品質保証レビューに関するガイドライン等の策定が考えられる。例えば、オーストラリア政府による2013年連邦政府ガバナンス・業績評価・説明責任法（Public Governance, Performance and Accountability Act 2013）に基づく「保証レビュープロセスに関するガイダンス（Guidance on the Assurance Reviews Process）」は、連邦政府省庁及び保証レビュー担当者を支援するために制定されたものであるが、プログラム／プロジェクトの主な段階における保証レビューの目的、保証レビューチームが期待するポイント、各段階の保証レビューのために必要な文書、各段階における保証レビューのフォーカスエリア及び期待される証拠資料の例等が詳細に記載されている。プログラム／プロジェクト全体の日常的な管理に主な責任を負うプロジェクト執行側（事業者）の管理者は、保証レビューチームが有効にレビューを実行するための文書整備と合理的な説明の準備が必要となるため、当該ガイド

スは事業者にとって適正なプロジェクト管理体制の整備・運用を行うためのデファクトスタンダードとなっていると考えられる。

4. 入札制度

(1) 入札制度の概要

国の調達手続には、競争入札によるものと随意契約によるものがあり、競争入札には、一般競争入札と指名競争入札がある。

① 一般競争入札

一般競争入札は、入札における原則的な方法である。これは不特定多数の者で競争入札を行い、最も有利な条件を提示した事業者を選定する。以前は最低価格落札方式が採られることが多かったが、過度な価格競争が発生したため業務遂行能力に問題のある事業者が選定される危険性が生じた。そのため現在では、価格面に加え技術面等の条件も考慮する総合評価落札方式が採用されることが多くなっている⁶。

ア. 最低価格落札方式

一般競争入札は、広く一般に公告して競争に付す契約形態であり、価格面では最も競争性が高い入札制度として発注者側の予定価格以下の入札金額の中から最低価格によって落札者を選定する方式である。

イ. 総合評価落札方式

総合評価落札方式は、入札価格に加え、質的・技術的（性能、機能など）な側面について、あらかじめ公表された審査基準に基づいて総合的に評価して受注者を決定する方式である。総合評価落札方式での評価値の算出方法として、例えば次のように計算される。

※ 評価値＝価格評価点＋技術評価点（加算方式）

・ 価格評価点＝ $100 \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格})$

・ 技術評価点＝最高 XX 点

（例えば、施工能力、技術力、企画力、経理処理能力等の管理体制などの評点合計）

総合評価落札方式は、価格面に加え、品質面、技術面などあらかじめ公表された審査基準に基づいて総合的に評価して受注者を決定する方式である。この総合評価落札方式は、2005年4月から施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」に示されている。

また、価格と技術の両面から評価するという点では、VFMの視点が一部導入されている。

② 指名競争入札

会計法第29条の3では、指名競争契約は、発注者側が複数の業者を指名し、指名され

⁶ 馬場英朗、大川裕介、林伸一「入門 公会計のしくみ」（株）中央経済社 2016年

た者同士で価格競争をさせて最も有利な条件を提示する相手方を契約者に決める方式である。あらかじめ一定の条件を満たす事業者だけが参加できるように、発注者が特定の事業者を指名して入札を行うので、参加者の資格や能力を選別しやすい利点がある。一方、参加者が限定されて公正な競争が実現されない可能性がある。また、参加者をいかに限定したかについての透明性の確保も問題となる。複数の事業者を指名して競争させる体裁を取っているものの発注者が特定の業者を指名することから随意契約に近い性格のものである⁶。

③ 随意契約

随意契約は、予算決算及び会計令第 99 条により、契約の性質や目的が競争に適さない場合、また契約の予定価格が少額である場合など、一定の条件下で例外的に認められている契約方法である⁶。

④ 予定価格

法令による予定価格の決定プロセスは、以下のように予算決算及び会計令第 80 条に定められている。

予定価格は、歳出予算、国庫債務負担行為等の限度内において契約をするための最高の予定契約金額としての意味を持つほか、経済的・合理的な調達を行うために入札価格を評価する基準としての意味も持ち、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適正に定めなければならないとされている。

(2) 入札制度の課題

① 予定価格の上限拘束性

ア. 認識した課題

入札に当たっては、予定価格の上限拘束性を厳格に適用しているため、質的な面を考慮すると相対的に安く調達できる場合でも予定価格を超えると不落となる制度上の課題がある。

「公共サービス改革プログラム」(平成 23 年 4 月 行革刷新会議 公共サービス改革分科会)において、「開札時に予定価格を作成・確定しておく必要があり、価格が高くても品質を比較すれば相対的に安いと考えられる場合や、事業終了までのコストを総合的に評価すると費用対効果に優れた公共サービスの調達につながる場合など、発注者の想定を越えるような優れた考え方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ができない。」との予定価格の上限拘束性に対する見解がある。これは、現在のルールでは、予定価格の上限拘束のために、費用対効果に優れた財・サービスがあっても価格が予定価格を少しでも超えると購入できない状況にあり、これは明らかに公共サービスの調達にとって損失であるという問題を指摘したものである。

このような厳格な予定価格の上限拘束の仕組みは他国にはほとんど例がない。落札基準と

して最低価格を採用している国・地域は、アメリカ、EU、イギリス、スウェーデンなどがあるが、最低価格自体の上限は定めていない。例えばアメリカは、政府にとって最も有利な相手と契約するとしており（連邦調達規則 FAR:Federal Acquisition Regulation）、価格以外の要素も含め総合的に評価して決定する。日本では、予定価格の上限拘束性により、品質面を考慮すると相対的に安い財・サービスがあっても、予定価格より高いと採用できないという問題が生じる。

イ. 課題への対応策

予算制度を前提とした上での予定価格ではあるが、仮に予定価格を多少超えていても、より良いサービスを購入できるのであれば、予定価格の上限拘束性の弾力的な運用ができるように入札制度を改正すべきである。

予定価格は、歳出予算、国庫債務負担行為等の限度内において契約をするための最高の予定契約金額としての意味を持つほか、経済的・合理的な調達を行うために入札価格を評価する基準となるもので、参考価格というように弾力的に運用できれば有用なものである。しかし、予定価格を制度上で上限として定めているため、品質面から相対的に安い財・サービスがあっても予定価格を少しでも超えると落札できないという問題が生じている。したがって、予定価格の弾力的な運用ができるように制度の見直しが求められる。

また、田中秀明氏（明治大学教授）は、日本経済新聞（2012年6月1日朝刊）経済教室で『予定価格は予算で決めた「正しい」ものとされ、基本的に過不足があってはならない。競り下げなどでも何割も調達コストが削減できると、予算査定が間違っていたことになる。英米でも参照価格はあっても、予定価格は存在しない。交渉で価格を下げられるし、質が良いことを示せば、予算の範囲内で参照価格を上回ることも認められる。』と述べている。

このように予定価格を上限として厳格に運用するという日本の現在のルールは、VFMの最大化の点からは合理性に欠けるとも言える。品質の高いものについて予定価格を超えたが交渉により値下げし相対的に安くなったのであれば、予定価格を多少超えていても予算全体での帳尻が合えば問題はない。事業の遂行のためには、このように予定価格の運用にある程度の弾力性はあって良いと考える。したがって、会計法における予定価格の上限拘束性の規定については見直しが必要と考える。

② 総合評価落札方式の評価基準等の透明性・公平性の確保

ア. 認識した留意点

総合評価落札方式について、評価や審査等の基準の透明性・公平性が確保されなければ、発注者による評価や審査が恣意的になるおそれがある。したがって、評価や審査の透明性・公平性をいかに確保するかについて留意する必要がある。

持続化給付金事業（総合評価落札方式）では、審査の透明性確保に関して、「調達等の在り方に関する検討会」報告書において、「調達プロセスの透明化と事業者の権利保護の観点」

が明記されるなど、これまでの規定が透明性に欠けていた点を反省点としていると考えられる。

総合評価落札方式は、最低価格落札方式の欠陥を補うため技術面の評価を加え品質の低下を防止する方式であるが、価格は基準として客観性があるものの、技術面の評価は評価基準の情報に加えて評価の過程や結果について公表することで、透明性・公平性を確保することができる。

イ. 留意点への対応策

「調達等の在り方に関する検討会」報告書を参考に、事業者との事前接触ルールの設定や審査結果の対外公表をすることで、透明性・公平性を確保することが求められる。

総合評価落札方式は、質的・技術な側面の評価についての透明性・公平性をいかに確保するかについて留意することが求められる。

この点について、持続化給付金事業については透明性・公平性の確保が問題となり、「調達等の在り方に関する検討会」報告書の中では次のように対応策が提言されている。

(入札公告前の事前接触①)

- ・ホームページでの意見募集や仕様書案の公表など、事業者には提供する関係資料を事前公表し、事業者によって提供する情報に差が出ないようにする。
- ・複数職員による接触、事業者との接触時間に係る実質的な公平性の確保、接触記録の作成、保存を義務付ける。

(審査の透明性確保①)

- ・調達プロセスの透明化と事業者の権利保護の観点から、審査結果として、以下の情報を公表する。
 1. 契約者名、金額
 2. 審査委員の属性
 3. 全応札者名
 4. 採点結果、評価コメント
 - ※ 事業者名と採点結果、評価コメントの対応関係が分からない形で公表する。
 - ※ 応札者が二者の場合は、採択者の選定理由を具体的に公表する。

③ 低落札調査

ア. 認識した課題

低落札調査においては、業務実行可能性などの事前チェックは成されるが、再委託先（下請）などへの価格引下げ圧力（価格転嫁）が生じるリスクがないことまで確認することは求められていない。

予定価格を大きく下回る低落札では、低落札調査により業務実施可能性に問題のないことの確認が取れた場合には、落札者として契約することになる。一般的に、予定価格は各省庁

の契約担当においての積算、応札希望者からの参考見積りの徴取により決められている。

契約担当者が予定価格を積算する場合、「積算資料(経済調査会)」や建築工事においては、国土交通省大臣官房官庁営繕部が公表する「建築保全業務積算基準」などを用いており、客観性は認められる。応札希望者においても、参考見積りの時点で積極的に低価格を提示するインセンティブは低いと考えられる。これらにより決定される予定価格自体は一定の合理性があり、これを大きく下回る低価格入札は、再委託先(下請先)への過度の負担を生じている可能性がある。

イ. 課題への対応策

低価格入札においては、下請業者を守る視点から、下請代金支払遅延等防止法に反しないことの宣誓を入手することが望まれる。また、同法に反していないか事後検証の実施を検討する必要がある。

そもそも、「低価格であっても業務ができる」と委託者である各省庁が確認した段階で、その後に生じる、いわゆる「下請いじめ」などの責任についても、委託者である省庁に一部転嫁されている部分があるとも考えられる。各省庁が低価格であっても実施できると判断する際に、下請代金支払遅延等防止法に反しないことを宣誓させることで企業に強い自覚を促し、さらに、事業の規模や複雑性に応じ、「下請いじめ」のようなことが生じていないかを含めて事後検証を実施することで、健全な入札制度に資することになると思われる。

5. 随意契約

(1) 法令上の根拠と内容

会計法第 29 条の 3 第 4 項では、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においては、政令の定めるところにより、随意契約によるものとするとしている。また、同条第 5 項では、契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合においては、随意契約によることができるとされている。

同条第 4 項で規定されている「政令で定めるところ」とは、予算決算及び会計令第 102 条の 4 第 3 項であり、随意契約による場合には、各省各庁の長は、あらかじめ財務大臣に協議する必要があるが、同項に該当する場合には、財務大臣協議を省略できることとなっている。

また、会計法第 29 条の 3 第 5 項にある「政令で定めるところ」とは、予算決算及び会計令第 99 条に規定されている。

競争に付しても入札者がいないとき、または、再入札をしても落札者のいない場合、落札者が契約を結ばない場合にも、予算決算及び会計令第 99 条の 2、同第 99 条の 3 において、随意契約とすることができ、この場合においても財務大臣協議を省略することができるとされている。

(2) 随意契約ができるケースの考察

① 法令による随意契約ができるケースの具体化

ア. 認識した課題

法令で容認される随意契約ができる場合のうち、会計法第 29 条の 3 第 4 項の、「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」については、解釈の幅が広く、その検証が困難である。

会計法第 29 条の 3 第 4 項における、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については、金額に関係なく事前の財務大臣協議を省略することのできるものである。

イ. 課題への対応策

国は、各省庁横断的なガイドラインを作成し、法令解釈の指針を共有すべきである。また、事業規模に応じた、内部監査や第三者による事前・事後の検討が求められる。

国は実態に応じて随意契約を締結しているが、随意契約理由の判断のレベルが各省庁によりバラつきを起こさないため、横断的なガイドラインにより、具体的な事例を含め、明瞭性を持たせることを進める必要がある。特に、「競争を許さない」「緊急の必要」「不利と認められる」といった要件に対しては、どのような状態にあることを満たす必要があるかが重要になる。これらの随意契約理由の妥当性については、内部監査や外部の第三者などにより、緊急性を除く場合においては事前の、その他の場合においては事後の検討が入る仕組みを検討する必要がある。

また、随意契約に当たっては随意契約理由書を作成しているが、その様式は省庁間で統一されたものではないため、公平性と説明責任の観点から、当理由書についてもガイドラインで設定する必要がある。

② 随意契約を含めた契約に関する内部監査結果の公表等

ア. 認識した留意点

各省庁は、「公共調達適正化について（平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号）」に従い、随意契約を重点的に内部監査しているが、その結果が非公表である。そのため、内部監査が機能しているかは不透明である。

「公共調達適正化について（平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号）」では、各省庁に対して、内部監査において随意契約を重点的に監査すべきことを明示しているが、内部監査結果としての公表は成されていない。また、少額随意契約には、少額随意契約の金額上限に近い価格で契約されているものが散見されるが、企業努力によるもの以外に、一般競争入札を避けるために悪用されている疑義が生じていないかの観点からも、内部監査が行われていると推察されるが、その結果は非公表である。このように非公表であると、そもそも内部監査

が適切に機能しているかについて疑問が生じる。

なお、「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—結果に基づく勧告 平成 26 年 1 月 総務省行政評価局」では同種業務の契約分割による少額随意契約事例に言及されている。この勧告よりも以前に、会計検査院においても、「各府省等が締結している随意契約に関する会計検査の結果についての報告書（要旨）平成 19 年 10 月」において、随意契約とした理由の妥当性に関して検討の余地のあったもの（個別の事態）の事例として、「書架等の購入について、短期間に複数回に分けて同一業者と少額随契を行っていた」が掲載されている。

イ. 留意点への対応策

随意契約を含めた契約の適正化を進めるために、内部監査の結果は公表することが必要である。また、定期的な異動人事を念頭に置くと内部監査に関する専門性の蓄積に懸念がある。各省庁が実施する内部監査について広く外部の専門家が関与することを検討すべきである。

「公共調達 of 適正化について（平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号）」では、「5. 内部監査の実施等(2) 随意契約の重点的監査」において、次のように記載されている。

特に、随意契約については、監査計画等において、当分の間、重点的に監査を行うことを定めるとともに、次に掲げる事項にも留意して行うものとする。

- ① 「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」として随意契約を行ったもの
 - イ 単に当該業務に精通していることのみをもって「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」としているものは、仕様書及び作業マニュアルの作成等により競争が可能であり、随意契約によることとする理由としては、不適切である。
 - ロ 契約金額の相当部分が再委託先に支払われている場合や契約の目的となる事務又は事業の大半を再委託先が実施している場合など、随意契約の相手方の履行能力が十分でないと認められる場合には、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」として随意契約を行うことは不適切である。
 - ハ 外形上、再委託が行われていない場合であっても、契約の目的となる事務又は事業を実施するため、一時的に民間等から職員を出向させ、雇用することにより、形式的に再委託となることを回避しているような場合には、契約の相手方に履行能力があるとは言えず、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」として随意契約を行うことは不適切である。
- ② 少額の随意契約
 - イ 合理的な理由なく、意図的に契約を分割しているようなものは、不適切である。
 - ロ 予決令第 99 条の 6 に定める、なるべく二人以上の者から見積書を徴する等の手続を適正に行っていないものは不適切である。

また、総務省では、契約の適正性確保や内部監査の実効性などに関して各省庁の取組実態

を調査し、2014年1月に「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—結果に基づく勧告」を発出している。

しかし、これらでは、各省庁の実施した内部監査結果の公表は求められていない。内部監査が適切に実施されているか、いわゆる「お手盛り」になっていないか、機能性に問題はないか、これらを明らかにするためにも、国は内部監査結果の公表を求めるべきである。

特に、少額随意契約は、事務手続の簡素化などを趣旨として認められている。オープンカウンター方式を取り入れている省庁が多いものの、価格競争が十分に働かず、価格が高止まりになる可能性が指摘されている一方で、応札者から見れば、契約を随意契約の範囲までの少額に分割することで、事務手続が簡素化され、高い利益率も確保できる“良い案件”である可能性がある。省庁側にとっても面倒な手続を省略できるインセンティブはある。少額随意契約に関する監査結果を公表することで透明性を高めると同時に、会計検査院が指摘するような行為を牽制することができる。

また、定期異動人事により短期間で内部監査担当者が交代する場合、ノウハウやスキルの蓄積が進まないことが懸念される。事業の規模や複雑性に応じて、外部専門家への内部監査のアウトソースやコソースを検討することが望ましい。

③ 情報デジタル技術に関連する入札手続

ア. 認識した留意点

情報デジタル技術の特殊性から、情報デジタルツールの更新に当たり随意契約となるケースの増加が懸念される。随意契約理由に該当するか否か判断できるデジタルリテラシーの高い人材がいなければ、応札者（事業者）優位での契約となる可能性がある。

情報デジタル技術の高度化が進む中、調達に当たっては、仕様書が作成できるスキルが必要であると同時に、予定価格設定における工数算定、検収事務など応札者と同程度のデジタルリテラシーのある人材でなければ、真に随意契約理由に当たるか否かの判断は困難である。

イ. 留意点への対応策

情報デジタルリテラシーの高い人材は、今後、ますます貴重な人材となる。各省庁別に確保するのではなくデジタル庁に人材を集中し、情報デジタル関連入札については、仕様書や予定価格の設定、業者選定までも一貫通貫して実施できるようにすべきである。

省庁によっては、大規模な情報デジタル関連調達が頻繁には生じない場合がある。しかし、情報デジタル技術の高度化は日進月歩であり、定期的な人事異動により契約担当となる者には十分な対応ができないことが容易に想像できる。国として透明で公正な調達を実施していくためには、知識と経験を蓄積できる仕組みが必要であり、その手間を惜しんではならない。

今後設置されるデジタル庁において、各省庁の情報デジタル関連入札を取り扱う専門部署を設置し、情報デジタル関連の入札行為一式を省庁横断的に担うことで、最新の情報デジタル技術をキャッチアップした経済的、効果的な入札の実現、重複投資の排除を図ることが可

能になる。

④ 随意契約に関する情報開示

ア. 認識した留意点

「公共調達の適正化について」（平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号）では、随意契約の会計法令の根拠条文及び理由（理由は、具体的かつ詳細に記載すること）を開示するとされているが、記載レベルが省庁により異なり、理由が明瞭に記載されていないケースもある。

各省庁が公表している「公共調達 of 適正化について（平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号）に基づく随意契約に係る情報の公開（物品・役務等）及び公益法人に対する支出の公表・点検の方針について（平成 24 年 6 月 1 日 行政改革実行本部決定）に基づく情報の公開」を比較すると、例えば、同様のニュース視聴契約に関して、内閣府における 2020 年 12 月 10 日現在の公表内容と環境省における令和元年度契約における公表内容とでは、以下のように異なっている。

府省	内閣府	環境省
物品役務等の名称	BBC ワールドニュース 視聴契約	平成 31 年度共同通信ニュース「News Caster」提供業務
随意契約によることとした会計法令の根拠条文及び理由（企画競争又は公募）	契約の性質又は目的が競争を許さないため、会計法第 29 条の 3 第 4 項に該当するため	（一社）共同通信社は、全国の新聞社、NHK、民間各放送局等に即時性に優れたニュースを配信している。本サービスを利用することは、迅速かつ的確な報道対応をするという広報室業務の遂行に必要不可欠である。我が国において、このようなニュース配信を行っているのは、（一社）共同通信社と（株）時事通信社の 2 社のみであり、このうち（株）時事通信社とは環境行政に関する報道を網羅的に把握する観点から、別途契約を締結する予定であり、（一社）共同通信社と会計法第 29 条の 3 第 4 項により随意契約を締結することとしたい。【会計法第 29 条の 3 第 4 項（契約の性質又は目的が競争を許さない場合）】

イ. 留意点への対応策

公表されている契約内容を各省は再確認し、透明性に対する説明責任を果たすために、財務省の要請である「具体的かつ詳細に記載する」に従い、具体的かつ詳細に記載する必要がある。

国は、「公共調達の適正化について」の中で、「3. 契約に係る情報の公表(1)⑨」において、「随意契約によることとした会計法令の根拠条文及び理由（理由は、具体的かつ詳細に記載すること。また、企画競争又は公募手続を行った場合には、その旨を記載すること）」としているが、上述の内閣府の例では詳細な理由が記載されていない。

重要な要請であり、当ルールの遵守の徹底を図る必要がある。

6. 緊急性が要求される場合

(1) 「緊急」の定義について

ア. 認識した課題

予算決算及び会計令第 102 条の 4 第 1 項第 3 号では、「緊急の必要により競争に付することができない場合」には随意契約とすることができるとされている。しかしながら、この緊急性の指針（ガイドライン）が設定されていない省庁がある。

随意契約における「緊急」の考え方については、国土交通省においては「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン（平成 29 年 7 月）」（以下「国交省ガイドライン」という。）が設定されているが、このようなガイドラインを設定していない省庁がある。

イ. 課題への対応策

「緊急」はサイバーテロやパンデミック、各種ライフラインの喪失など、全ての省庁において想定されるものである。各省庁とも、それぞれの所掌する事案を検討し、緊急の場合の随意契約における考え方を決めておく必要がある。

国交省ガイドラインでは、「緊急」を「工事内容の緊急度」と定義し、更に、緊急性の高さに応じて、次のように取扱いを区分している。

工事内容	緊急度	入札契約方式	契約相手の選定方法
応急復旧 本復旧		随意契約	下記のような観点から最適な契約相手を選定 ①被災箇所における維持修繕工事の実績 ②災害時における協定締結状況 ③施工の確実性（本店等の所在地、企業の被害状況、近隣での施工状況、実績等）
本復旧		指名競争	有資格者を対象に、下記のような観点から、指名及び受注の状況を勘案し、特定の者に偏しないように指名を実施 ①本社（本店）、支店、営業所の所在地 ②同種、類似工事の施工実績 ③手持ち工事の状況
本復旧		通常的方式（一般競争・総合評価落札方式他）	通常的方式によって迅速な対応が可能な場合

※応急復旧：緊急的に機能回復を図る工事

本復旧：被災した施設を原形に復旧する工事、または、再度災害を防止する工事

（出所：災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン（平成 29 年 7 月）国土交通省）

また、国交省ガイドラインでは、随意契約に対する方針と留意点を、次のように明確にしている。各省庁においても、緊急性の考え方を整理する必要がある。

災害復旧工事のうち、発災直後から一定の間に対応が必要となる道路啓開、がれき撤去、堤防等河川管理施設等の応急復旧工事や、孤立集落の解消のための橋梁復旧など緊急度が極めて高い本復旧工事について、被害の最小化や至急の原状復旧の観点から、「随意契約」（会計法第 29 条の 3 第 4 項）を適用する。

契約の相手方の選定に当たっては、被災箇所における維持修繕工事の実績状況、災害協定の締結、企業の本支店の所在地、企業の被災状況、近隣での施工実績等を勘案し、早めかつ確実な施工の観点から最も適した者を選定する。また、状況に応じて、発注者が災害協定を締結している業界団体から、会員企業に関する情報提供を受け、施工体制を勘案し契約相手を選定する方法も活用する。

<適用に当たっての留意点>

発注者と特定の業者との間に発生する特殊な関係をもって、単純に適用される可能性や、適正な価格によって行われるべき契約がややもすれば不適正な価格によって行われてしまうことが懸念されることに留意する。

契約事務の公正性を保持し、経済性の確保を図る観点から、発注工事ごとに技術の特殊

性、経済合理性、緊急性等を客観的・総合的に判断する必要があることに留意する。

(2) 「緊急性が高い」の判断基準

ア. 認識した課題

国交省ガイドラインでは、緊急度が極めて高いとの表現はあるが、緊急度が高いか否かは客観的、総合的に判断されるとし、具体的な判断基準そのものは設けられていない。

国の行為において緊急度が高いとは、国民生命・生活への危機や国土への侵害など、国民に重要な影響を及ぼすケースが包摂されると思われるが、最終的には随意契約を判断し決定する者の考え方に左右される可能性は否定できない。

イ. 課題への対応策

緊急性の定義、緊急性の程度の定義より客観的で公平な基準として、閣議決定や大臣決定、非常事態宣言などの法令等を根拠とするか、統一的な判断基準を国が示すことが必要である。

国交省ガイドラインにおいても、緊急性を根拠として随意契約を締結することに関して、「適正な価格によって行われるべき契約がややもすれば不適正な価格によって行われてしまうことが懸念される。」としている。また、緊急の場合には、その契約規模は高額になることはあり得ても、少額になることは決して想定されない。

国においては、多額の公的資金を随意契約とすることに鑑みて、「緊急性がある」「緊急性が高い」の要件を検討しておく必要がある。その場合には、「緊急」であることに対する閣議決定や大臣決定、非常事態宣言などを根拠とし、判断基準に透明性と公平性を確保しておく必要がある。

(3) 緊急性がある場合の事後チェック

ア. 認識した課題

予算決算及び会計令第102条の4では、緊急の必要により随意契約をするときには、あらかじめの財務大臣協議をしないことができることになっている。

予算決算及び会計令第102条の4における緊急の必要により随意契約をする場合の、事前の財務大臣協議の省略は、緊急性そのものを理由としている。一方で、国交省ガイドラインに「適正な価格によって行われるべき契約が、ややもすれば不適正な価格によって行われてしまうことが懸念される」とあるように、本来成されるべき事前チェックが成されないことによる不透明さは残ることになる。

また、国交省ガイドラインでは、緊急度の高い場合の随意契約では、事前に協定を締結している者との「①協議、②承諾、③参考見積、④設計・積算、⑤契約措置請求、⑥予定価格、⑦見積合せ、⑧契約」という手順を踏むことになっているが、緊急度が極めて高い場合には、

協議が整い次第着工という事態も十分に想定されることところである。

イ. 課題への対応策

本来、財務大臣協議が必要であるところ、緊急性により省略しているのであり、事後的には財務大臣の承認（事後チェック）を改めて得るべきである。また、国に対する事業者の請求の範囲の適切性についても、事業の規模や複雑性に応じて、外部の専門家の関与を含む事後検証がなされるべきである。

緊急性を理由に、大規模（多額）な随意契約が成されることになるが、事前の第三者チェック（財務大臣協議）がないのみならず、事後的な検証ルールも法令化されていない。したがって、緊急かつ大規模という性格から、いわゆる“どさくさ紛れ”で直接契約に関係のない経費を含めて国に要求する可能性は否定できない。

そこで、本来実施されるべきであった財務大臣協議を一定期間後に実施することを制度化し、あわせて、国民への説明責任を果たす面から、経済産業省における持続化給付金事業の中間検査などを参考に、事業の規模と複雑性に応じて、所管省庁での事後検証を実施することが必要である。その際には、事案に応じた外部の第三者を検証に参加させることで、透明性を確保し、国民への説明責任を果たすことが必要である。

IV 公共調達のパナンスに関する論点整理

1. 大規模かつ複雑な公共調達に対するパナンス強化

Ⅲにおいて、「より良いものをより安く購入する」という VFM の基本的な考え方を踏まえ、調達に係る公正性の確保の視点から、公共調達方法に係る論点整理を行った。特に持続化給付金事業のような大規模かつ複雑な公共調達に対して、様々な課題が認識されており、実態に応じた契約方式の採用や競争性の確保、緊急発注の対応等について調達方法を見直すことを提言している。

このような調達方法の見直しと併せて、各調達方法がその趣旨に添って適切に運用され、公共調達手続の公正性を確保し、VFM の最大化によって調達目的の達成の実現を促進するためには、公共調達に係るパナンスの強化についても検討が必要である。

Ⅱ 2 で記載したように、公共調達に係るパナンスについては、調達・契約担当による個別調達業務に対する業務処理の統制機能と、当該個別調達業務に対するモニタリング機能に区分される。現行の公共調達のパナンスにおいては、法令などへの遵守の確認が検討の中心であったが、VFM の最大化を志向するパナンスにおいては、調達によるアウトプットの評価や、アウトプット当たりのコストの低減等に係る実質的な検討が重要になる。特に大規模かつ複雑な公共調達を前提とした場合、VFM に係る検討も難易度が高くなることから、調達・契約担当による業務処理統制のみではパナンスとして十分ではないことが想定される。調達に係る公正性に関するリスクも考慮すると、持続化給付金事業のような大規模かつ複雑な公共調達に対しては、調達・契約担当から独立し、VFM に係る検討を行うことができる専門性を有した機関がモニタリングによって、業務処理統制を補完することが重要である。Ⅱ 2 (2) にて、現行の中央省庁の制度・実務上、存在する公共調達に係るモニタリング機能を説明しているが、各手法について大規模かつ複雑な公共調達に対するパナンスの有効性について、以下の視点から考察を行うこととする。

- ・ 実施主体：客観的なモニタリングを担保するため、調達所管部署（要求元・契約部署）からの独立性が確保されているか、モニタリングを実質的に実施するために必要な専門性を具備しているか。
- ・ 対象範囲：公共調達に係る業務プロセス（発注・契約準備～事業者選定～契約～検査）のうち、どこまでがモニタリング対象になっているか。
- ・ 視点：法令などへの遵守性に関する視点だけではなく、VFM の視点からの調達目的の達成まで考慮されているか。
- ・ 深度：モニタリング対象に対するヒアリング・資料検証等、実施主体がどこまで深度ある手続・分析を踏まえて検討を行っているか。
- ・ 適時性：調達プロセスの遂行に併せて適時に実施された場合、モニタリング結果を対象調達に反映させることが可能になるが、適時にモニタリングが実施されているか。
- ・ 情報開示（ディスクローズ）：モニタリング結果等が情報開示されることにより、国民等への説明責任を履行するとともに、所管部署等への牽制効果が期待できる。

(1) 省内の内部監査（会計監査）

- ・ 実施主体：各省の内部監査についてディスクロースされていないため、詳細は不明であるが、「内部監査（会計監査）充実・強化のためのガイドライン」の第5章の記載を参考にすると、会計担当部署から分離できず、会計監査の十分な独立性を確保できていないことも想定されるとあり、独立性について制約を受ける可能性がある。また、現状、十分に行われていない VFM の視点からの検討を行うための専門性が不足している可能性が高い。
- ・ 視点：公正性視点のモニタリング（調達手続遵守の確認等）が中心であり、そもそも現行の公共調達では、明確に位置付けられていない VFM の視点の検討までは行われていない可能性が高い。
- ・ 情報開示（ディスクロース）：内部監査の結果等は非公表である。

(2) 省内の契約監視委員会によるモニタリング

- ・ 視点：公正性確保のモニタリングが中心であり、VFM の視点の検討までは十分に行われていない可能性が高い。
- ・ 深度：契約監視委員が自ら個別案件に関与するものではなく、個別案件に係る検討については、事務局側の説明範囲にとどまり、検討の深度については限界がある。
- ・ 適時性：個別案件について発注や事業者の選定後等に審議された場合には、審議結果を適時に反映させることは限界がある。

(3) 行政事業レビュー

- ・ 対象範囲・視点及び深度：調達の目的となる事業の効果等の検討が行われ、その中で VFM 的な観点からの検討が行われるが、調達手続の公正性については、一者入札や随意契約理由の点検が中心であり、限定的である。
- ・ 適時性：発注状況の点検については、前年度の事業を対象として行われるものであり、問題が認識された発注案件に適時にレビュー結果を反映させることはできない（同様の発注が継続される場合は次年度以降に反映は可能）。

(4) 会計検査院の検査

- ・ 適時性：原則として、既に調達が完了した後に行われるものであり、問題が認識された発注案件に適時に検査結果を反映させることはできない。
- ・ その他：外部検査としての位置付けであり、各府省等が自律的に行う公共調達のガバナンス活動ではない。

標記のように、大規模かつ複雑な公共調達に対するガバナンスの有効性を評価した場合、いずれの現行の制度においても課題が認識される。内部監査（会計監査）については、実施主体の独立性・専門性不足や検討の視点の不足、非公表という問題があり、説明責任の履行については限界がある。省庁に設置された契約監視委員会や省庁による行政事業レビューについては、

レビュー等の視点について包括的ではないこと、個別案件に係る検討の深度や結果反映の適時性という点で課題が認識される。会計検査院検査については、適時性に限界があることに加えて、公共調達発注側組織である各省庁が自律的なガバナンスを整備・運用した上で、外部検査として検査院検査が実施されることがあるべき姿と考えられる。

上述を踏まえて、持続化給付金事業のような大規模かつ複雑な公共調達に対して各省庁等が自律的に行うガバナンスとして、独立性・客観性が付与された専門性を有する実施主体により、対象案件の調達プロセス全体にわたり VFM と公正性の双方の視点からレビューを実施し、その結果が対象調達案件に適時に反映されるとともに、内容がディスクローズされるレビュー制度の導入が必要であると考えられる。当該調達レビュー制度の導入により、重要性・リスクの高い大規模かつ複雑な公共調達を対象として、個別の業務処理統制を支援し、現行の内部監査、契約監視委員会及び行政事業レビューのガバナンスを強化する効果が期待される。

上述のような重要性の高いプロジェクトや、その中での公共調達へのレビュー制度として、オーストラリアにおいては、ゲートウェイレビュー（オーストラリア政府保証レビューのリソース管理ガイド No. 106）という取組が行われている。当該取組はイギリスにおけるゲートウェイレビュー制度を参考にしたものであり、連邦政府保証レビューの一環として、重要なプログラム・プロジェクト（以下、PG/PJ）に対して、独立した立場より VFM の視点を含めたレビューを行い、ライフサイクル全体にわたりタイムリーなアドバイスと保証を提供している。その概要は次のとおりである。

項目	概要
レビューの実施目的・位置付け	<ul style="list-style-type: none"> ・ PG/PJ のライフサイクルの重要段階において、独立した立場から通常数年間かけて複数回のレビューを実施し、PG/PJ の責任者である SRO に対して、発生し得る問題に係る評価を提供し、PG/PJ の成功を支援する。SRO とは、Senior Responsible Official の略であり、PG/PJ 実現に当たっての最高責任者となる者を指し、通常、省庁・部局の上級管理職（Senior Executive Service band two or three level）が担当する。 ・ 監査プロセスの一つではなく、PG/PJ の意思決定に係る最終責任や説明責任を補完するものでもない。飽くまで、独立した立場からの保証とタイムリーな助言の提供により、既存のガバナンス及び保証業務を強化し、非企業体である連邦政府機関の PG/PJ 遂行における政府横断的な管理能力の構築・共有・改善を目的としている。 ・ 報告書の機密性及び非帰属性を維持することをレビューの大原則としているため、「建設的」かつ「自立的」側面が効果的に発揮されている。
レビューの実施主体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財務省の Assurance Review Unit (ARU) が民間又は公的部門から高度な技術、経験及び専門知識を有する者をレビューチームに採用する。
レビューの特徴	<ul style="list-style-type: none"> PG/PJ のライフサイクルにおける主なマイルストーン又は重要な意思決定時点で行われ、勧告事項は対象事業に反映されることになる。 ・ 重要な意思決定時点又はマイルストーン（マイルストーンは、PJ では“ゲー

項目	概要
	<p>ト”、PG では“ステージ”と称される。)において時間的制約の下、実施するレビュー(通常5日間)</p> <ul style="list-style-type: none"> PG/PJのライフサイクルを通じて定期的に複数回実施可能 環境変化に対して柔軟に適応し、PG/PJ期間を通じて、利益追求型アプローチで信頼性のある評価の提供を模索する。
レビューの対象となるPG/PJ	<p>政府によって高リスクであると評価され、かつ以下の財務上の閾値を満たす事業に適用される。</p> <ul style="list-style-type: none"> 総費用見積額3,000万豪ドル以上の調達又はインフラプロジェクト ICT構成単位1,000万豪ドル以上を含む総費用見積額3,000万豪ドル以上のプロジェクト 総費用見積額5,000万豪ドル以上のプログラム
レビュー結果の報告	<ul style="list-style-type: none"> 保証レビューチームは、各レビュー終了時に、SROに対して、PG/PJに対する目的達成に関する全般的評価として、Delivery Confidence Assessment(DCAs)を付した報告書を提供する。報告書には、PG/PJのスケジュール、予算及び品質基準等の観点から、5段階の格付けを用いた(重点分野については3段階)DCAsのほか、組織体及び政府目標に対する進捗の保証、潜在的な問題に対応するための戦略や優先順位の高いアクション等の助言等が記載される。 報告書は、PG/PJを実施する組織体への通知を目的としているため、提出先はSROへ限定され、ARUは報告書のコピーを保有する。SROは、問題を認識し、必要な措置を講じる観点から、利害関係者への回覧が推奨されている。
報告書の助言への対応	<ul style="list-style-type: none"> SROは、報告書の助言に対して是正措置を講ずる責任を有しており、次段階(ゲート)のレビュー前に、実施内容・未実施の理由等をレビュー報告書のAction Takenに記載し、レビューチームによる評価が付される。 PG/PJが重大な問題に直面している場合には、重要な利害関係者が早期に警告を受けることができる介入措置として、DCAs格付けに基づき、通知強化(Enhanced Notification(EN))プロセスが講じられる。 通知強化プロセスにおいては、財務長官が文書にて、上位機関に対してレビューチームがPG/PJの達成に懸念を示している旨を通知し、適切なエスカレーション・アクション(例えば、首相・内閣府・大臣・財務省等からの助言、詳細調査の実施等)を講じることを依頼する。

ゲートウェイレビューにおけるプロジェクトのライフサイクルの重要な“ゲート”における視点

クリティカル・ゲート	視点
ゲート0 ビジネスニーズ	<p>スコープと目的が適切に評価、伝達され、組織体の全般的事業戦略及び／又は連邦政府全体の戦略や方針に適合し、期待される便益が識別され、必</p>

クリティカル・ゲート	視点
	要な手段が講じられていることを保証する。
ゲート1 ビジネスケース	事業要求に適合するプロジェクトの提案につき、リソースと時間の制約内の提供に焦点を当てる。利益追求型アプローチを適用し、改善が明確に提示され、定量化されることを保証する。
ゲート2 デリバリー戦略	調達戦略がPJの定義と実施計画を明示し、PJの成功可能性の評価を実施し、前段階で合意した便益がPJ遂行上調整され、PJが提案・入札を受ける準備ができているかどうかについて保証する。
ゲート3 投資判断	供給業者選定において、PJ及び契約管理を通じてビジネスニーズが達成される可能性が高いこと、契約締結プロセスが整備されていることを保証する。また、便益管理戦略及び計画が確立されていることを保証する。
ゲート4 サービスの評価	遂行前に解決策が堅固かどうか、遂行前後において組織体の準備状況の評価し、継続的実績評価の基盤を検討し、期待された便益の達成可能性を保証する。
ゲート5 便益の実現	目的達成、将来への期待、潜在的なリスクへの改善措置の構築等、遂行したPJの成果測定に焦点を置く。

(出所：「オーストラリア政府保証レビューのリソース管理ガイド No. 106」)

オーストラリアのゲートウェイレビューは、調達業務だけではなく、調達が行われるプログラム・プロジェクト全体を対象とした包括的なレビュー制度である。日本においても、大規模かつ複雑な公共調達に対するモニタリング・レビュー手法を検討するに当たって、公共調達に関連する、プロジェクトのゲート2以降を中心に当該レビュー制度は参考とすることができる。

2. 日本版ゲートウェイレビュー制度（仮称）の導入

1において、大規模かつ複雑な公共調達に対して各省庁等が自律的に行うガバナンスとして、独立性・客観性が付与された専門性を有する実施主体により、対象案件の調達プロセス全体にわたりVFMと公正性の双方の視点からレビューを実施し、その結果が対象調達案件に適時に反映されるとともに、内容がディスクロージャーされるレビュー制度の導入を提言した。当該レビュー制度の参考事例として、オーストラリアにおけるゲートウェイレビューについて概括を行った。

ここまでの議論・検討を踏まえ、以下、我が国において、より望ましい公共調達に係るガバナンスとして、当該レビュー制度の導入に係る論点整理を試みる。

以下、本節において提言される新たなレビュー制度を、日本版ゲートウェイレビューと仮称する。

(1) 日本版ゲートウェイレビューの概要

持続化給付金事業のような大規模かつ複雑な公共調達について、省庁等が自律的に行うガバナンスとして、調達関連部署から独立し、専門性を有する機関がレビューの実施主体となることが考えられる。

日本版ゲートウェイレビューは、調達プロセス全体にわたり、各重要な意思決定段階において、VFM と公正性の双方の視点からレビューを行い、そのレビューの結果をレビュー対象の調達案件に適時に反映させるようなレビュー手法が望ましいと考えられる。

日本版ゲートウェイレビュー制度の枠組みとしては、その実効性を担保するためには法制度として整備することが最も望ましい。ただし、レビューの前提となる、調達制度におけるVFM の最大化や、中央省庁における内部統制・内部監査等が法制度化されていない状況下において、ゲートウェイレビューの法制度化は容易ではないため、各省庁の自律的なガバナンスとして、内部統制・内部監査等と同様に段階的に導入することが望ましいと考える。

上述した、現行の個別業務処理へのモニタリング・監査の各制度を俯瞰すると、行政事業レビューは、各省庁が自律的に行うVFM 的視点も含めた事業に対する評価手法であり、また、契約監視委員会は、各省庁が自律的に行う公共調達に係る公正性確保を志向したモニタリング手法であると考えられる。そこで、日本版ゲートウェイの位置付けとしては、行政事業レビューと契約監視委員会の活動にビルトインされるものとして、大規模かつ複雑化した公共調達に係るレビュー内容がフィードバックされ、その検討・審議を補完するというのが、レビュー制度導入の現実的な対応策として考えられる。その上で、将来的には、各省庁での内部統制・監査の法制度化と併せて、外部有識者等も含めた監査委員会や独立した専担の内部監査体制を整備し、その中で当該ゲートウェイレビューの役割・権限を位置付けていくことが考えられる。

なお、中央省庁だけではなく、独立行政法人などの法人や地方公共団体においても、大規模かつ複雑な公共調達に対して、同様に日本版ゲートウェイレビュー制度を導入することが必要であると考えられる。なお、オーストラリアにおいては、連邦政府だけではなく、州単位でもゲートウェイレビュー制度が導入されている。

以下、上述の位置付けを前提とした上で、日本版ゲートレビュー制度の基本的事項に係る論点について考察を行う。

① 実施主体

上述のとおり、日本版ゲートウェイレビューは、省庁等が自律的に行うガバナンスの一環として想定している。一方で、レビューの客観性や独立性を確保するためには、少なくとも調達関連部署から独立した部署が実施することが必要と考えられる。また、レビューを行うに際しては、公正性に加えて、VFM の視点からの検討を行うことを前提とすると、レビュー対象の調達案件に対する理解と、それを評価するための専門性も有する必要がある。

例えば、オーストラリアのゲートウェイレビューにおいては、財務省の ARU (Assurance Reviews Unit) がコーディネーターとして、民間又は公的部門から選定された独立したレビューチームを採用している。レビューチームのメンバーは、高度な技術、経験及び専門

知識を有する者が採用され、期待されるスキルプロファイルとしては、以下の項目が挙げられている（参考 オーストラリア政府保証レビューのリソース管理ガイド No. 106 Appendix B）。

- ・ 公的部門の上級役員経験
- ・ プログラム／プロジェクト／ポートフォリオ経営の専門知識及び経験
- ・ 経営分析の専門知識及び経験
- ・ 財務分析の専門知識及び経験
- ・ 調達に関する専門知識及び経験
- ・ 法務に関する専門知識及び経験
- ・ 情報通信技術の専門知識及び経験
- ・ 建設・不動産・設備経営の専門知識と経験 など

日本版ゲートウェイレビューの実施主体としては、省庁内においては内部監査担当や行政事業レビュー担当が想定されるが、独立性の確保だけではなく、VFM の視点も含めた大規模かつ複雑な調達案件をレビューするために、必要な専門性を具備した担当者を省庁内部で確保することは容易ではないと考えられる。

さらに、国民からの公共調達に係る公正性やVFM への関心度を考慮すると、省庁内部の独立性だけではなく、外部専門家も加えた実施主体による客観性と社会的信頼性の付与が重要になると想定される。オーストラリアのゲートウェイレビューにおいても、行政と外部専門家双方で構成されたレビューチームが組成されることになっている。

このような視点より、日本版ゲートウェイレビュー制度においても、独立した行政側の担当者（行政事業レビューや内部監査担当者等）に加えて、客観性・信頼性の付与と専門性の観点から、外部専門家（弁護士・公認会計士・調達内容に応じた専門家等）を加えたハイブリッドチームが実施主体になることが考えられる。

なお、ゲートウェイレビューが適切に実施され、その結果が公共調達案件に反映されるためには、実施主体に強い権限が付与されることが必要である。法制度化が難しい場合であっても、各省庁の大臣等から、レビュー実施や結果の事業への反映等に係る強い権限を付与することが必要と考えられる。

② レビューの対象範囲・適時性

公共調達において、VFM・公正性の実現を図るためには、個別の調達手続単位ではなく、調達のライフサイクル全体（調達企画～発注・契約準備～事業者選定・契約～進捗管理～物・サービスの提供～請求・支払）を一連のプロセスと捉えることが必要である。特に、ライフサイクルの川上に当たる調達企画や発注・契約準備プロセスにおいて、決定した仕様書内容や事業者選定・契約方式が、当該案件のVFM や競争性を基本的に規定することになるため、当該プロセスの検討・意思決定が重要になる。日本版ゲートウェイレビューにおいては、この各プロセスにおける検討・意思決定時点を、次のプロセスに進むためのゲートウェイと捉えて、調達部署の検討・判断事項をレビューチームがレビューを実施し、

当該レビューをクリアすることで、次のプロセスに進むことが可能になる。レビューの時点で何らかの課題があれば、指摘が行われて、適時に検討・判断事項に反映されることになる。選定された事業者の履行状況のみならず、調達部署が遂行した調達プロセス全体がレビュー対象となることが想定される。

原則として、各プロセスの重要な判断・意思決定時点に併せてレビューが行われることによるが、緊急性が高い事業調達案件については、スケジュール的にレビューチームの組成や適時のレビュー実施が間に合わないことも想定される。そのような場合であっても、当該判断・意思決定時点後にレビューを実施することで、事後的なレビューにはなるが、調達部署に対する牽制効果が期待される。

③ 情報開示（ディスクロース）

レビューの結果がディスクロースされることで、国民等への説明責任を履行するとともに、所管部署等への牽制効果が期待される。日本版ゲートウェイレビューの枠組みとして、行政事業レビュー又は省内の契約監視委員会にビルトインすることを想定していることを踏まえると、行政事業レビューや当該委員会に対して、検討又は審議の題材として提供され、検討・審議内容に含まれる形でディスクロースすることが想定され、レビューの視点や実施状況、指摘・助言への是正措置の概要を公表することが考えられる。

なお、オーストラリアのゲートウェイレビューにおいては、報告書は原則、SRO のみに提出され、公表はされていない。これは、当該レビューが事業や調達の遂行のライフサイクル全体において重要な判断ごとに実施されて、プロジェクトの成功を支援するものであり、批判的機能よりも助言・提案機能を期待されているものと想定される。日本版ゲートウェイレビューにおいても、既にレビューでの指摘を受けて、是正措置が行われ、対象事業・調達に反映済みである事項まで、その過程を公表する必要性は低いと想定される。公表による国民への説明責任の履行と、担当部署に対する牽制効果、一方でのレビューを通じた改善促進の効果を踏まえた上で公表内容を検討する必要がある。

(2) レビュー制度で想定される課題

前節では、我が国における公共調達ガバナンス強化の観点からレビュー制度の導入が求められるその概要及び基本的事項に係る考察を行った。本節では、レビュー制度で想定される課題に関して論点整理を行い提言する。

① レビュー対象の事業の要件

上述した行政事業レビューは、その対象は国の約 5,000 全ての事業となっており、事業実施主体である各府庁に設置される調達部門から独立した「行政事業レビュー推進チーム」が、当該実施事業に関して、改善すべき点がないかを点検し、点検を踏まえた対応を公表する仕組みである。その事業の中から、前年度に実施した事業や事業の終了年度等に当たり、事業の継続の是非を判断する必要のある事業を中心に、外部有識者の点検を実施し、更に以下に該当する事業について、公開の場で検証する（公開プロセス）こととし、深度

あるレビューを行う仕組みとしている。

【公開プロセスの対象となる事業】⁷（行政事業レビュー実施要領より抜粋）

- ア 事業の規模が大きく、又は政策の優先度の高いもの
- イ 長期的又は継続的に取り組んでいる事業等で、執行方法、制度等の改善の余地が大きいと考えられるもの
- ウ 事業の執行等に関して、国会の審議はもとより、会計検査院、総務省行政評価局、マスコミなど内外から問題点を指摘されたもの
- エ 現年度に政策評価における実績評価の対象となる施策に関連するもの
- オ その他公開の場で外部の視点による点検を行うことが有効と判断されるもの

オーストラリアのゲートウェイレビューにおいては、上述のとおり、政府によって高リスクであると評価され、かつ、一定の金額的閾値を超える事業が対象とされている。

行政事業レビューにおいては、外部有識者の点検や公開プロセスの対象事業は、規模や社会的関心度といった要因に着目した要件が設定されているものの、事業規模の金額的閾値⁸や事業の複雑さや緊急性といった事業遂行におけるリスクに着目した選定が十分に行われていない。

本報告において提案する日本版ゲートウェイレビューは、大規模かつ複雑な公共調達を対象として、現行の内部監査に客観性等を付与して説明責任を強化するとともに、契約監視委員会及び行政事業レビューに対して報告されることで、重要性・リスクの高い案件へのガバナンスを強化することを想定しているものである。

レビュー対象となる事業は、レビューの客観性（信頼性）を確保するために、その事業規模の閾値（予算額等の金額基準）を設定するとともに、事業遂行上のリスク及び公正な調達が損なわれるリスクが高まると想定される以下の要件が考えられる。

- ・ 事業開始決定から事業遂行までの期間が短い公共調達（緊急性）
- ・ 事業実施に際し、事業が大規模かつ複合的に行われ、コンソーシアム・再委託等により、多段階の調達が行われる可能性の高い公共調達
- ・ 随意契約による公共調達
- ・ 事業遂行上、調達の目的となるアウトカムの達成やアウトプットの創出、インプット（コスト等）について、リスク評価の結果、リスク発生の頻度やリスク発現時の影響度合いを評価した上で、高リスクと判断される公共調達

上述の定性的なリスクの検討に当たっては、具体的な選定基準やリスク評価の手法等を

⁷ <https://www.gyokaku.go.jp/review/review.html>

⁸ 入札等において一者入札・一者応募となった契約又は競争性のない随意契約に基づいて、前年度の、1者当たり10億円以上の支出を行った支出先又は契約先が存在する事業は、原則として外部有識者の点検対象とされているが、事業規模に関する閾値はない。

整備することが必要になる。

② レビューにおける着眼点

上述のとおり、日本版ゲートウェイレビューは、大規模かつ複雑な公共調達について、省庁等が自律的に行うガバナンスとして、調達プロセス全体にわたり VFM と公正性の双方の視点から行われるべきものと考えられる。

ア. VFM における着眼点

「VFM (Value For Money) に関するガイドライン (内閣府 民間資金等活用事業推進室)」によれば、「VFM」とは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。」と定義され、また、「VFM とは効率性の議論であり、必要性の議論ではない」とされている。

日本版ゲートウェイレビューには VFM の視点が求められるということは上述のとおりであるが、現状、我が国においては、VFM の算定は PFI 事業を実施する上で、その有無を評価する形で利用されているのみであることから、「効率性」の観点から見たレビューにおける着眼点について検討する。

公共調達案件は、以下のように整理される⁹。

現状把握 ・課題設定	インプット (資源)	アクティビティ (活動)	アウトプット (活動目標・実績)	アウトカム (成果目標・実績)	インパクト (国民・社会への影響)
事業を行う背景(現状)、解決すべき問題・課題	事業実施のために投入する予算等	実施する事業の内容	事業の活動目標・実績	事業活動を通じて得られる成果目標・実績。必要に応じて、事業活動の波及効果の時間軸に沿って、短期・中期・長期など区分できる ※短期アウトカムは事業活動を通じて期待される短期的成果、中期・長期アウトカムはそれぞれ短期的成果・中期的成果の後に波及的に期待される成果を言う	事業活動を通じて実現すべき最終目的

「効率性」は上述のアウトプット（活動目標・実績）をいかに少ないインプット（資源）で実現するかの指標であり、「単位当たりコスト」を算出することで、定量化が可能となる。なお、持続化給付金事業のように多数の事業者が事業実施を行う場合は、事業全体でアウトプットを測定するのではなく、事業者ごとにアウトプットを適時に測定することが必要と考える。

さらに、アウトカム（成果目標・実績）についても、可能な限り定量化することが有用であると考えられる。

イ. 公正性における着眼点

公共調達は、一般競争入札（最低価格・総合評価）、指名競争入札（最低価格・総合評価）、随意契約（企画競争・公募・少額・特命随意契約、不落随契等）により調達される

⁹ <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai39/gijisidai.html>
行政改革推進会議（第 39 回）資料 1-2 ロジックモデル作成イメージ

が、原則として一般競争入札（総合評価方式を含む。）による調達を行うものとされている¹⁰。

ここで、公共調達の公正性とは「調達先の事業者を原則として競争の下、公平に選定すること」と整理され、政府調達が一般競争入札かつ複数の入札者により競争され調達されている場合、その公正性は、一定程度確保されているものを評価できる。

一方、指名競争入札や随意契約、また一般競争入札により調達しているものの、一者応札である場合においては、その調達に際し、契約段階においては公正性が確保されているとは評価できない。

会計法（昭和 22 年法律第 35 号）第 29 条の 3 第 4 項の「緊急の必要により競争に付することができない場合」は、随意契約による調達が認められており、また一般競争入札を実施したとしても、十分な競争が働かないことも生じ得る。

このような場合、「一者応札又は随意契約となった理由」について、その理由が合理的であるかをレビューの着眼点とすることが必要であるが、加えて、当該事業者の事業の実施過程及び結果、十分な効率性が確保されているかをレビューすることが、公共調達の公正性の着眼点になるものと考えられる。

ウ．レビューを可能とする管理ルール

契約監視委員会や外部有識者が関与する行政事業レビューは、ある時点において実施されるものであり、委員会等が入手する情報はいわゆる事務局等により用意されることが一般的であると考えられる。

一方、上述のとおり、日本版ゲートウェイレビューは、調達企画～発注・契約準備～事業者選定・契約～進捗管理～物・サービスの提供～請求・支払までの一連のプロジェクトライフサイクル全体をレビュー対象とし、事業の進捗に合わせ、適時性・同時性を有する形で継続的レビューを行うことを想定しており、随時の情報提供体制の構築や証票等の保存といった論点が生じ得る。

レビューの実施主体は、その実効性を確保する観点から、原則として事業実施主体からの制約を受けない情報提供を受ける必要がある。加えて、持続化給付金事業のような事業者が多重構造になる場合においては、委託先のみならず再委託先からの情報入手も可能とする必要がある。

¹⁰ 公共調達の適正化について（平成 18 年 8 月 25 日 財計第 2017 号）

V 公共調達制度に対する提言

これまで、公共調達方法の課題と公共調達のガバナンスに対する課題と対応策について検討してきた。特に持続化給付金事業のような大規模かつ複雑な公共調達案件に対応するためには、以下のように公共調達制度を改正し、必要な部分については、会計法等の改正又は公共調達に関する新法の制定、ガイドラインの制定又は改訂が必要である。

1. 公共調達方法に対する提言

(1) 公共調達に関する基本的な考え方

基本理念としてVFMの視点を明記し、その観点から事業の事前評価、事後のアウトプット評価の実効性を担保する包括的な体系とすることが求められる。

(2) 委託と請負、実費弁済

複雑化した社会経済環境に対応し企業努力を生かすために、成果を求める委託（委任）契約については、実費弁済という考え方を改め、委託事業者の「利益」を認めるべきであり、また、統制手続も、従来型の確定検査手続を廃止し、請負契約と同様に事業の成果を検証する手続に移行すべきである。

(3) 多重下請構造の形成

業務リスクの複雑性を解消するための分割発注や建設業におけるCM（コンストラクション・マネジメント）方式を検討すべきである。また、業務リスクを制御し事業を遂行した成果を価格に反映するパフォーマンスベース契約についても検討すべきである。

(4) 入札制度

VFMの考え方から現在の入札制度をより有効にするためには、予定価格の上限拘束性の柔軟化、総合評価方式における評価過程等の公表が必要である。

(5) 随意契約

横断的なガイドラインを作成し、法令解釈の指針を共有すべきである。また、事業規模に応じた、内部監査や第三者による事前・事後の検討の仕組みが求められる。

(6) 緊急性が要求される場合

各省庁とも、緊急の場合の随意契約における考え方を決めておく必要がある。また、事後的に財務大臣の承認（事後チェック）を得るべきである。さらに、国に対する事業者の費用請求範囲の適切性について、事後的に検証が成されるべきである。

2. 公共調達のガバナンスに対する提言

大規模かつ複雑な公共調達案件に係るガバナンス強化の手法として、オーストラリアのレ

ビュー制度も参考にした、「日本版ゲートウェイレビュー制度」の導入を提言する。当該レビュー制度はVFMの最大化と公正性確保の観点から、適時にレビュー結果を対象案件に反映させることを目的とする。当該レビューは現行の行政事業レビューや契約監視委員会の活動にビルトインされ、個別調達案件の検討・審議を補完するものとして導入されることを想定している。その基本的事項の概要は、以下のとおりである。

(1) 実施主体

独立性と専門性の確保の観点から、行政側（行政事業レビューや内部監査担当者等）と外部専門家により構成されるハイブリッドチームが実施主体になることが考えられる。また、実施主体にはレビューが実効性を上げるための権限が必要である。

(2) レビューの範囲・適時性

調達企画～発注・契約準備～事業者選定・契約～進捗管理～物・サービスの提供～請求・支払までの一連のプロジェクトライフサイクル全体をレビューの対象範囲とする。各プロセスにおける重要な判断・意思決定時点を、次のプロセスに進むためのゲートウェイと捉えて、レビューチームがレビューを実施し、そこでの指摘事項が適時に当該判断に反映されることを想定している。

(3) 情報開示（ディスクロージャー）

行政事業レビュー又は省内の契約監視委員会に対して、検討又は審議の題材としてディスクロージャーされることが想定される。

(4) レビュー対象の事業の要件

事業規模の閾値（予算額等の金額基準）を設定するとともに、事業遂行上のリスク及び公正な調達が損なわれるリスクを踏まえて、以下の要件が考えられる。

- ・ 事業開始決定から事業遂行までの期間が短い公共調達（緊急性）
- ・ 多段階の調達が行われる可能性の高い公共調達
- ・ 随意契約による公共調達
- ・ リスク発生の頻度やリスク発現時の影響度合いを評価した上で、高リスクと判断される公共調達

(5) 着眼点

省庁等が自律的に行うガバナンスとして、調達プロセス全体にわたりVFMと公正性の双方の観点から行われる。VFMの観点に当たっては、アウトプットの算出に対する効率性等について、定量的に測定することが必要と考える。

(6) レビューを可能にする管理ルール

実施主体は、その実効性を確保する観点から、原則として事業実施主体からの制約を受け

ない情報提供を受ける必要がある。加えて、事業者が多重構造になる場合においては、委託先のみならず再委託先からの情報入手も可能とする。

以 上