

2022年3月

戦略的政府調達推進に関する政策提言

衆議院議員 小野寺五典

衆議院議員 石田真敏

衆議院議員 越智隆雄

衆議院議員 福田達夫

衆議院議員 大野敬太郎

衆議院議員 小倉将信

衆議院議員 鈴木憲和

技術が日々進化し、国際情勢が激動する現代において、新たな挑戦を必要とする政策課題を解決する手段として、政府が行うあらゆる調達（以下、政府調達、公共事業や政府開発援助、防衛装備に関する調達を含む）を戦略的に活用し、自国に産業や技術基盤を確立・育成する動きが見られるようになってきた。

戦略的政府調達は、政策課題の解決の「効果」や「結果」に着目し、民間のイノベーションを促し、新たな市場を創出する政策手法として注目されている。我が国の国際競争力の確保、経済安全保障における戦略的自立性や戦略的不可欠性を獲得する効果も大きい。

これまで、我が国の政府調達は、公正性、透明性、経済性、履行の確実性の4大要請の原則に基づき、一般競争入札を幅広く適用してきた。安価で品質の高い行政サービスの維持に貢献してきたものの、新たな挑戦を必要とする政策課題への対応や民間のイノベーションの創出、とりわけ、我が国の競争力や戦略的不可欠性の獲得・保持の観点では、改善の余地が大きい。

新たな挑戦を要する政策課題の例としては、気候変動対応や環境保全といった社会と経済のグリーン化、付加価値化を進展させるデジタル化、より高度な国防能力の保持、新型コロナウイルスのパンデミック対応等が挙げられる。これらの課題について、仮に政府が戦略的調達に取り組むことができていれば、より迅速な課題解決につながり、自国にイノベーションが産み出され、強固な技術・産業基盤を獲得できていたはずだ。ところが、一例として、ワクチン開発を思い起こせば、現実には、海外からの輸入が続き、中長期での国民負担は増大し、我が国に強固な産業や技術基盤を構築できないまま、我が国の競争力や安全保障の強

化にもつながらない、従来通りの政府調達が続いている。

新たな挑戦を要する政策課題の解決はまだ途上にある。今からでも遅くはない。これらの解決を目指す戦略的政府調達は、新たな市場を創造する。従来の入札に依存する調達はその場かぎりの「消費」だが、戦略的政府調達は未来を見据えた「投資」となる。

また、調達分野では、人権保護や環境保全といった社会規範に対する意識や具体的な行動が求められるのが世界の趨勢である。調達は、政府による経済行為であると自覚し、社会規範に反する企業や組織から調達しない、よりよい社会づくりを進めるところから調達していくといった、政府も調達に伴う責任を政府も果たす必要がある。社会規範を踏まえた政府調達の拡大により、国際社会の規範作りや国際標準化において、我が国がその議論や実践をリードすることも可能となる。

技術革新はますます進み、国際情勢の変化も加速する。さらには、人口減少が進む我が国にあって、戦略的調達を重要な政策手段と捉え、推進していかねばならない。

これらの問題意識を踏まえ、政府調達が、戦略的に展開していくにあたってのポイントは次の三点である。

1. 政府調達は、新たな挑戦を必要とする政策課題の解決をより迅速かつ効果的に実現するために、戦略的に活用すべきである。とくに、新たな挑戦によって、イノベーション（技術革新）を取り込む政策領域（グリーン、デジタル、安全保障等）においては、長期購入契約の発想を取り入れ、我が国の戦略的自律性と戦略的不可欠性を保持・獲得するための産業・技術基盤の充実を同時に進めるものとして取り組む必要がある。また、供給力の低下に対しても、政府調達を不断に見直す必要がある。
2. 社会規範に反する行為、例えば、人権侵害、環境破壊、汚職・不正等を行う事業者や組織を、政府調達の対象から排除すべきである。また、女性活躍や障がい者雇用等のダイバーシティ推進、気候変動対策や環境保全等を含むグリーン化の推進に取り組む事業者や組織については、政府調達において、総合評価の加点の導入を進めるべきである。
3. 我が国財政の持続可能性を確保し、戦略的な政府調達の実施による効果を徹底していくため、従来の政府調達に対する歳出増、ひいては国民負担増に対する新たな政策効果がいかなるものか、政府は予め、政策目的に照らした効

果の見込みを明らかにすると共に、国会においても行政監視の一環として事後の検証に取り組み、その成果等を明らかにすべきである。そのため、行政の専門性の向上を含めた機能強化、国会の機能の見直しを不断に進めるべきである。

以下、本提言に至った検討の背景および詳論を示す。

1. 政府調達役割

政府調達は、政府機関や地方政府等の公共セクターが購入もしくはリースによって行う物品およびサービスの調達のことである。本提言では、既述のとおり、公共事業や政府開発援助、防衛装備に関する調達を含むものとして取り扱う。政府調達は、政府による経済行為で、市場の競争機能を活かした政策の一つである。こうした機能を活かせば、政府調達が、市場に参加する企業や組織の行動そのものを変えられる点にも着目する必要がある。政府調達により、持続可能性や包摂性等といったあるべき社会・経済の姿に向かうよう促すことや、企業の競争力を向上させることが可能となるのである。これに対して、補助金とは、貧困の救済、再チャレンジの支援といった「市場の失敗」に関わるものを原則とする。補助をやみくもに拡大しては、市場を歪め、モラルハザードを起し、規範を含む社会そのものを歪める懸念がある。こうした問題は、政府調達も同様で、政府の存在は巨大であるため、市場創出も可能だが、不必要な拡大は、市場や社会を歪めてしまうことに留意しなければならない。

政府調達においては、公正性、透明性、経済性、履行の確実性の4大要請の原則に基づき、一般競争入札を幅広く適用してきた。より高品質なものを、より安価に調達できるのが一般競争入札の特徴だが、これが機能するためには、市場の供給が潤沢であり、また、市場に参加する企業や組織に情報が十分に存在することが条件となる。成熟し安定した市場では、より安い価格を示す企業を採択することによって、より優れた財やサービスの提供が可能となる。より安く提供できるのは、規模の経済によって優れた経験を有していることの反映である。

一方、将来の市場縮小が見込まれる場合は、供給の担い手が存在せず、政府調達ができなくなる場合もある。我が国は、人口減少に直面しており、製品やサービスの領域や地方によっては、市場そのものが縮小し、参加する企業や組

織の撤退が進む状況に直面していることは、今後の政府調達のあるり方を考える上で忘れてはならない。例えば、既存の防衛産業においては、撤退する企業が増加し、海外からの調達に移行した装備もある。

また、市場の縮小期と同様、市場が確立されていないイノベーションの最初期においては、市場の有無が不確実であり、市場参加者が参入し難い状況もある。むしろ、政府調達を戦略的に行うことで、市場を創出し、技術の変革を促し、調達の担い手である企業や組織に技術やイノベーションの基盤を確立することも可能であろう。

世界各国では、政府調達を見直し、戦略的活用を進める動きが主な趨勢となっている。それは、以下に示す環境変化を踏まえた、政策としての当然の対応である。政府が、イノベーションに着目し、積極的に新たな市場を創り、サプライチェーンに参加する責任を自覚し、自国に技術や産業基盤を確立し、成熟した経済の付加価値化を進めることができる可能性を有するのが、政府調達である。一方、政府調達を戦略的に活用すべき分野は、優先して解決すべき政策ニーズとイノベーションを促す技術シーズを有するものに限られる。以下に示す環境変化に、我が国は、まさに直面している。こうした動きを踏まえ、戦略的政府調達に関する領域や分野の決定は、専門家も交え、政治が責任を果たしていく必要がある。

2. 政府調達に影響を与える環境変化

(1) デジタル技術等で進むイノベーション

近年、デジタル技術、とりわけ、情報コミュニケーション分野の技術革新は甚大且つ急速で、あらゆる経済活動や産業、さらには社会活動にも大きな影響を与えている。センサー・カメラとコンピューター技術の進化によって認知技術が圧倒的に向上し、あらゆるデータのデジタル化、プロセッサの処理速度向上等によって大量のデータのリアルタイム処理が可能となった。例えば、熟練工の技術の再現が可能な 3D プリンティング等の導入も相まって、加工技術や製造工程全般（マニュファクチャリング）にも影響を与えている。また、スマートフォンの普及拡大によって、リアル・サイバー空間双方における人の行動の把握も可能となり、経済や社会そのものが大きく変革しつつある。こうした変化は、一人ひとりの消費といった経済活動のみならず、社会活動、さらには、政府との関わりにも影響を与えている。スマートフォンが現代のライフ

インと位置付けられるようになってきており、プッシュ型、ワンストップ型といった形で、社会課題、政策課題解決の手段としての積極活用も進められることが展望されている。

AI（人工知能）、ビッグデータ、無人化、自動化等をはじめとするデジタル技術の様々な要素技術やアイデアは、民生における活用はもちろんのこと、典型的なデュアルユースでもあり、安全保障・国防分野でも大きな比重を占めるようになってきている。

こうした技術変革期において、市場を創出し、民間のイノベーション、ひいては、技術や産業基盤の確立を実現できる戦略的政府調達、政策課題のより効果的で迅速な解決と新領域のイノベーションを促すための手段として、近年、各国が積極的に取り入れている。

古くは、米国におけるアポロ計画をはじめとする宇宙開発を思い浮かべることができるが、近年では、上記のようなデュアルユースに加え、デジタル、グリーン、さらには、感染症対策等においても、戦略的政府調達が活用されている。

新型コロナ（COVID-19）ワクチンの短期開発の契機となった英国政府の対応は、挑戦的な政策課題解決のため、民間のイノベーションを促すことに成功した、政府調達の優れた一例である。英国政府は、ワクチン開発に資金を提供し、将来の購入を確約したばかりではなく、開発の後押しのため、政府が主体となって、ヒトによるチャレンジ試験（接種後にあえてウイルスに曝露、安全性・有効性等を評価）を産官学の協力によって実施した。

このように、政府が、あるべき社会についてのビジョンや政策の実施によるゴールを提示し、それに基づく政府調達（研究開発を含む）や官民パートナーシップを通じて市場を方向づけることで、市場は創造される。

（２）新たな国際秩序形成に伴うサプライチェーンの作り直し

こうした各国の動きの背景には、これまでに挙げた技術革新に加え、新たな国際秩序形成の動きも影響している。冷戦崩壊後のグローバル化に伴い、ヒト・モノ・カネ・情報等の国境を越えた連携が進み、リーンなサプライチェーンが構築されるようになったが、米中対立を軸とする国際秩序の変容に伴って、地政学を踏まえたサプライチェーンの再構築が進められている。また、自然災害の頻発、新型コロナ等の感染症拡大による人の集中や移動制限、紛争の

発生等もサプライチェーンの再構築を後押ししている。日本は、他国に比べ、中間財の中国への依存度が相対的に高く、経済安全保障における原則とされる、いわゆる戦略的自律性と戦略的不可欠性の観点での見直しが迫られている。

また、安全保障上の理由に加え、人権保護やグリーン（気候変動、環境保全等）、さらには、サイバー空間におけるプライバシーを含めたデータ保護等といった現代社会特有の社会課題を踏まえたサプライチェーンの見直しも進められている。企業にとって、自社のみならず、サプライチェーンの川上や川下の調達先、取引先を含めた責任範囲の拡大、再定義が必要となっている。こうした動きを踏まえれば、政府が調達を通じて、サプライチェーンに関わる以上、政府も、企業以上に社会的な責任を果たす必要がある。

（3）人口減少の加速と供給不足の懸念

加えて、人口減少の加速、これに伴う供給不足も、政府調達の今後を考える上で忘れてはならない背景だ。人口拡大期における政府調達は、一般競争入札の活用によって、優れた財やサービスをより安い価格で調達することが可能だが、人口減少期には、とくに地方では既に見られるように、供給不足となり、入札参加企業が現れないといった課題が顕現化している。災害等の緊急時に、一定の供給能力を地方ごとに維持しておくという観点から、調達の分散化は有効な対策の一つである。また、こうした国内における供給力の低下の動きは、既存の防衛装備調達においても課題となっている。市場の縮小によって、供給を担う事業部門の撤退が進み、その結果として、海外の調達依存の割合が上昇している。いつでも調達できる汎用品であれば問題は小さいが、有事を想定すれば、その比率があまりに上がってしまうのは、安全保障や国防の持続可能性に関わる重要な課題と捉えるべきである。

すでに、経済安全保障について、法制化を含む具体的な対応が進められているが、技術革新が進み、新たな国際秩序に対応し、さらには、人口減少に直面する我が国にとって、ここで原則とされた戦略的自律性や戦略的不可欠性を維持・獲得するため、政府調達は戦略的に活用されていかねばならない。

3. 政府調達の戦略的活用における3つのポイント詳論

このような環境変化を踏まえ、また、その一方、限られた資源をより有効に

活かしていくため、政府調達には戦略的に活用されるべきである。我々は、政府調達の戦略的活用に関する三つのポイントを示したが、以下にその詳論を示す。

(1) 政府調達の戦略的活用の必要性、長期購入契約の導入による戦略的自律性と戦略的不可欠性の実現

第一に「政府調達は、新たな挑戦を必要とする政策課題の解決をより迅速かつ効果的に実現するために、戦略的に活用すべきである。とくに、新たな挑戦によって、イノベーション（技術革新）を取り込む政策領域（グリーン、デジタル、安全保障等）においては、長期購入契約の発想を取り入れ、我が国の戦略的自律性と戦略的不可欠性を保持・獲得するための産業・技術基盤の充実を同時に進めるものとして取り組む必要がある。また、供給力の低下に対しても、政府調達を不断に見直す必要がある。」というものである。

政府調達について、あらためて考えるべきは、政策効果の時間軸である。これまでの政府調達の主要な手段であった一般競争入札は、質の高いサービスや物品をより安価に調達することが可能であったが、既に示したように、そのためには安定し成熟した市場が必要となる。イノベーション初期の市場が存在しない状態や人口減少やサプライチェーンの見直し等による供給不足の状況においては、その効果を期待することはできない。また、政府調達の四つの原則のうち、経済性についても、短期の経済性である効率性を実現することは可能だが、技術や産業基盤の育成といった長期のイノベーションの視点を達成することはできなくなってしまう。政策を担う我々としては、長期の視座に立ち、より少ない資源でよい高い効果を実現できる政策を選択していく必要がある。もちろん、戦略的政府調達はすべての政府調達に適用させるものではない。汎用品は市場が成熟安定しており、従来的一般競争入札の継続が原則である。

取り入れるべき長期購入契約の発想とは、すでに宇宙政策におけるアンカーテナンシーに見ることができる。研究開発費用等も負担することによって、求めるべきイノベーションの質を高める競争を促しながら、産業・技術基盤の育成・安定等を図ることができるものである。従来とは全く異なる発想によって、あたりまえとされてきた状況を一変させてしまうゲームチェンジャー技術等については、研究開発段階において、その費用を負担しつつ、多様な担い手をうまく競争させ、その成果を迅速に実装化できるよう、活用する工夫も求められる。具体的には、米国における FFRDC（Federally Funded Research and

Development Centers、連邦政府の各省が民間セクターとの契約によって設置した、特定の長期的な研究を実施する研究開発センター）が、シリコンバレー等の先端技術と政府調達とを架橋する枠組みを担う例として挙げられる。我が国においても、戦略的政府調達を通じて、新たな技術やアイデアの社会実装の実現、推進を図ることこそ、政府が本来担うべき重要な一つの機能であると再認識すべきである。

こうした特徴を踏まえ、政府調達の戦略的活用は、技術革新、新国際秩序、人口減少といった環境変化を前提としたうえで、「市場が創出されにくい、新たな挑戦によってイノベーションが期待される政策分野」に集中して実施されるべきである。その詳細については、今後さらなる検討が深められるべきだが、政策分野としての重要性と我が国が保有すべき技術・産業基盤の可能性を踏まえれば、少なくとも、グリーン、デジタル、安全保障の三つの領域については、それぞれの領域の政策ニーズと関連する技術シーズを明らかにしつつ、具体的な政策テーマとして絞り込んでいくべきである。さらに、その検討においては、国内のみならず国外を意識した視点も必要となる。グリーン、デジタル、安全保障のいずれも、我が国の国内市場の規模には限界があり、世界市場での展開が欠かせない。また、これら三分野は同盟国や友好国との間で連携が求められる分野でもある。したがって、政府調達においても、国際標準競争やサプライチェーン上のポジショニング獲得を見据えた対象の選択が望まれる。

求めるべきイノベーションの質を高める上では、新たな価値を生み出すための本来の健全な競争が持続的に行われることが重要であり、その意味でも、スタートアップを含む中小企業の役割は大きい。経済安全保障における戦略的不可欠性の有望分野となりうる要素技術等を対象に、また、グリーン、デジタルにおいても同様に、中小企業を長期購入契約の対象に拡大していくべきである。

また、人口減少に伴う供給不足は、すでに地方によっては顕現化している深刻な課題である。同時に、技術分野や産業によっては、経済性が合わず企業の撤退が進む分野もある。これらは、今後、ますます加速する事態が想定される。こうした供給力不足に対応するためには、長期購入契約ではなく、これまでの一般競争入札を原則としながらも、供給力の維持を念頭に置き、地域ごとの調達の分割等、政府調達のあり方について、不断の見直しが求められる。

(2) 社会的規範に反する事業者等の政府調達の対象からの排除、社会課題解決に取り組む事業者等の総合評価加点の導入

第二は、「社会規範に反する行為、例えば、人権侵害、環境破壊、汚職・不正等を行う事業者や組織を、政府調達の対象から排除する。また、女性活躍や障がい者雇用等のダイバーシティ推進、気候変動対策や環境保全等を含むグリーン化の推進に取り組む事業者や組織については、政府調達において、総合評価の加点の導入を進めるべきである。」というものである。

我が国の企業は、すでにグローバルな活動をしており、各国で進められているサプライチェーンに関するルールを厳守している。こうした動きを踏まえれば、政府調達を通じてサプライチェーンに参加している政府自身が、その調達において、人権侵害、環境破壊、汚職・不正等といった社会的規範に反する行為を行う事業者や組織を、政府調達の対象から排除するのは当然のことだ。

また、一般競争入札は短期の経済性である効率性を重視したものだが、より長期の視点で考えるならば、女性活躍や障がい者雇用、環境保全や気候変動対策等を含むグリーン化の推進等といった、持続可能性や包摂性等のあるべき社会像に向けた活動（社会課題解決）を進める企業や組織を、政府調達において、より高く評価することは、国や地方の長期的なあるべき発展にも直結する。こうした観点から、価格のみを評価対象とするのではなく、質を含めた評価となる総合評価入札を積極的に取り入れ、社会課題解決に取り組む企業等に対する加点を導入すべきである。

こうした戦略的政府調達が推進されれば、我が国が、国際社会の中での規範作りや国際標準化といった議論をリードすることも可能となる。

また、このような反社会的企業や組織の排除、社会的な取組みへの加点に際しては、政府が事前にチェックできる機能・能力を保持しなければならない。

(3) 政府調達における官僚機構の専門性発揮と国会の機能強化

第三に、「我が国財政の持続可能性を確保し、戦略的な政府調達の実施による効果を徹底していくため、従来の政府調達に対する歳出増、ひいては国民負担増に対する新たな政策効果がいかなるものか、政府は予め、政策目的に照らした効果の見込みを明らかにすると共に、国会においても行政監視の一環として事後の検証に取り組み、その成果等を明らかにすべきである。そのため、行政の専門性の向上を含めた機能強化、国会の機能の見直しを不断に進めるべきである。」

というものである。

これまでの政府調達には、応札する企業等に十分な情報や知見があることを前提に、一般競争入札に取り組んできた。市場の競争メカニズムをうまく使って、行政実務の負担も軽減してきた。また、戦略的な政府調達が進まない背景には、制度整備の問題以前に、発注する側である政府の専門性や人員が圧倒的に不足していたという事情もあったものと思われる。

今後、政府調達の戦略的活用を進める際には、その対象となる新たな挑戦を必要とする政策課題の抽出、その解決とイノベーションの創出を狙う開発を含めた運用プロセスの事前の事業設計、運用と並行した迅速な改善、これを実現するためのモニタリングを含めた評価（設計と運用）、事後の評価といった、いわゆる質の高い EBPM（証拠に基づく政策立案）をアジャイルに実現していくことが必要となる。また、経済性はもちろん、イノベーションを可能にし、規律を担保する上でも、競争環境の健全性が保たれているかどうかも確認していく必要がある。

こうした一連の政府調達の積極的活用に関する行政実務を担う官僚機構においては、従来の官僚機構が有する専門性のままでは十分に対応できないことも想定されることから、官僚機構の専門性のさらなる向上はもちろんのこと、それぞれの専門性に応じて、外部の専門家の活用、人員の強化等の取り組みを通じて、政府の機能を強化していかねばならない。

政治においては、これらのプロセスにおいて、国民との対話によって政府調達の戦略的活用による政策が目指すゴールを合意し、官僚機構や専門家と共に、その実現に向けてリーダーシップを発揮していくことが重要だ。

なにより、政府調達の戦略的活用によって、短期的に、歳出の増加、ひいては国民負担の増加が発生することがありうる。また、当然のことながら、イノベーションを目指すからには、その過程において、一定程度の失敗は許容されなければならない。こうした責任の重さに鑑みれば、政府調達の戦略性を踏まえ、いかなる政策効果が発揮されるのか、その設計段階はもちろんのこと、国会の機能である行政監視の一環として、事後の検証に取り組み、その成果や今後の課題、さらには、改善策について、国民に対して明らかにすると共に、政府に積極的に提案・勧告していくべきである。こうした国会の機能を発揮するためには、現状にとどまらず、国会のあり方を不断に見直していく必要がある。

以上、政府調達戦略的活用について、提言してきたが、我々は、これまでの検討を活かし、それぞれの立場において、この提言の実現に向け、努力していく。