

公共サービス改革プログラム

平成 23 年 4 月

行政刷新会議

公共サービス改革分科会

目 次

はじめに ～更なる公共サービスの改革に向けて～	1
第1章 調達改革の推進	2
1. 調達改革の目的と方向	2
(1) 調達の重要性	2
(2) 改革の目的と基本方針	3
2. 調達の改善等	4
(1) 競争性・透明性の確保（随意契約・一者応札の見直し）	4
(2) 調達・契約手法の多様化	5
(3) 調達事務の効率化	6
(4) 新たな歳入確保策の活用	7
3. 調達に関する目標と検証・評価	7
(1) 目標の設定	8
(2) 調達の検証・評価	8
4. 諸施策との整合性	9
第2章 公共サービス改革推進のための基盤整備	10
1. 業務フロー・コストの分析	10
2. 内部統制の強化	10
3. 人事・予算管理の在り方	10
4. 旅費制度等の見直し・業務改革	11
5. 調達・旅費等内部管理業務に係る組織改革	11
6. 民間の創意工夫の活用	12
(1) 公共サービスの担い手の多様化	12
(2) 民間へのインセンティブ付与	12
第3章 地域の公共サービス改革	14
1. 事務・事業の見直し	14
(1) 見直しのインセンティブ	14
(2) 調達・内部管理業務の見直し	14
2. 資産の効率的運用	14
3. 民間との連携	15
(1) 手法・担い手の多様化	15
(2) 民間委託が可能な業務の拡大	15
(3) 公物管理権の開放	16
(4) ノウハウの移転に係る課題	16
おわりに	17

(別紙) 分科会における指摘内容.....	18
1. 競争性・透明性の確保 (第1章2.(1)関係)	18
(1) 契約方式	18
(2) 競争環境	18
(3) 少額随意契約.....	20
(4) 予定価格の積算.....	20
2. 総合評価落札方式の改善、競争的交渉方式の導入 (第1章2.(2)①関係)	21
(1) 総合評価落札方式.....	21
(2) 予定価格の上限拘束性.....	21
(3) 競争的交渉方式.....	22
3. 競り下げの試行 (第1章2.(2)②関係)	23
4. 調達を検証・評価 (第1章3.(2)関係)	24
(1) 調達情報	24
(2) 支出分析	25
(3) 検収制度	25
(4) 国民からの提案や苦情の処理.....	25
5. 内部統制の強化 (第2章2. 関係)	27
6. 人事・予算管理の在り方 (第2章3. 関係)	30
(1) 人事管理	30
(2) 人材育成	31
(3) 予算管理	31
7. 旅費制度等の見直し・業務改革 (第2章4. 関係)	34
8. 調達・旅費等内部管理業務に係る組織改革 (第2章5. 関係)	37
(1) シェアード・サービス.....	37
(2) 政策・組織・体制.....	37
9. 民間へのインセンティブ付与 (第2章6.(2)関係)	39
10. 資産の効率的運用 (第3章2. 関係)	41
11. ノウハウの移転に係る問題 (第3章3.(4)関係)	42
(1) 偽装請負	42
(2) 地方公務員の委託先への派遣.....	42
参考資料1 公共サービス改革分科会での検討の経緯.....	44
参考資料2 調達に関するこれまでの経緯.....	48
参考資料3 調達の範囲と金額.....	55
参考資料4 調達の基本的な仕組み.....	56
参考資料5 調達に関する組織・法令・制度.....	58
参考資料6 「支払に対して最も価値が高い」事例.....	61
文末脚注	62

はじめに ～更なる公共サービスの改革に向けて～

限られた財源の中で最適な公共サービス¹を提供していくためには、納税者たる国民の立場から、そのサービスが費用対効果において優れたものであるかに関し不断の見直しを行うことが必要である。

こうした観点から、昨年7月、「公共サービス改革基本方針」の改定が閣議決定され、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下「公共サービス改革法」という。）が規定する公共サービスの改革のみならず、幅広い民間活力の活用、調達及び関連諸制度の改革等を含めたより広義の公共サービス改革を進めることとされた。

これを踏まえ、9月には、行政刷新会議の下に「公共サービス改革分科会」（以下「分科会」という。）を設置し、公共サービス改革の更なる推進に向けた具体的方策について幅広く検討していくことが決定された。

公共サービス改革に当たっては、まず、当該サービスが国民に真に必要なものであるか否か、その実現手段が適切か否かを判断する必要がある。この点については、事業仕分け等を通じて、事業の廃止や見直しが行われてきている。その上で、政府は、国民が必要とするサービスを効率的かつ効果的な方法で提供する責務を負っている。

このような公共サービスの実現のためには、教育制度改革や社会保障改革など個別の行政分野に係る改革、独立行政法人制度の改革、調達制度など府省横断的な課題、旅費等内部管理業務の効率化や組織改革、人材育成、民間の創意工夫の活用など改革全般にわたる基盤整備等、様々な課題に取り組む必要がある。また、国民に最も身近な公共サービスを提供する地方自治体における公共サービス改革も重要課題である。

分科会では、こうした諸課題のうち、調達・契約制度の改革、公共サービス改革推進のための基盤整備、地域の公共サービス改革について検討した²。本プログラムは、公共サービス改革のための喫緊の課題とそれらへの対応について、極力具体的な進め方を明確にする形でまとめたものである。

なお、公共サービス改革は費用対効果全体の改善や民間の創意工夫の発揮、経済の革新を目指すものであり、単にコスト削減を目指すものでないが、結果として多くの場合、調達価格の低下に結び付く。これが経済全体にデフレをもたらすことのないよう、効率化によって生まれた資源が成長のために活用されるようにすることが不可欠である。その意味で本改革は成長戦略、デフレ脱却を目指した取組と並行して進めることが重要である。

言うまでもなく、現下の政府としての最優先課題は、東日本大震災への対応に全力を尽くすことであり、そのためにも、公共サービス改革を推進し、より効果的な予算執行の実現を目指すことが重要である。

第1章 調達改革の推進

1. 調達改革の目的と方向

(1) 調達の重要性

調達については、これまでも公共事業の入札談合、防衛装備品の過大請求、情報システムの安値落札、所管公益法人への随意契約等、問題が発生する度に対策が講じられてきたが³、依然として課題が残されている。これまでの取組は、対症療法が中心で、問題の背景にある調達・契約制度や調達の実施体制等には触れず、本質的な問題が解決されていないからである。例えば、次のような問題がある。

- 所管公益法人との随意契約問題に端を発し、随意契約から一般競争入札への転換が進められた。この取組により、国の契約に占める随意契約の割合は、平成17年度の約46%（金額ベース）から、平成21年度には約22%に下落した。確かに競争性のある契約方式は増えたが、実態をみると、そのうち約32%が一者応札（件数ベース）となっており、実質的には変わっていないともいえる。形式的な手続を変えただけでは、問題は解決できない。
- 従来、消耗品等は各府省が別々に調達していたが、それらは府省共通の品目であることから、平成21年度より一部の府省で複数府省による共同調達を実施したところ、ある共同調達参加省では、対象となる消耗品の総購入金額が4割程度下落した。より多くの府省が共通する財・サービスを共同で調達すれば、コスト削減や事務の効率化が期待されるが、そうした取組は十分に進展していなかった。
- 各府省がどのような財・サービスをどの程度いくらかで購入しているかという、調達に関する情報は体系的に整備されていない。このため、多くの財・サービスは府省で共通して購入されているが、落札価格等の重要情報を府省間で共有する仕組みがなく、価格の相違を市場の動向等では説明できない可能性もある。

これらの問題の背景として、政府機関では、調達は、一部の分野を除けば、事務的な手続とみなされ、それほど重視されてこなかったことがある。

しかし、政府は、様々な財・サービスを購入しており、日本における最大の「購買者」である。国や独立行政法人が当事者となる契約（少額随意契約を除く）だけでも、年間10兆円を超えている⁴。この他、補助金や各制度を通じて購入しているもの等も存在する。それらは、事務用品等の汎用品から情報システム、公共工事、防衛装備品、研究開発といった複雑な調達まで多種多様であり、また、近年では、保育や介護サービス等について、政府が民間部門から「購入」して、国民にサービスを提供することも一般的になっている。施設の建設・運営ではPFI等の手法が導入され、政府が施設を建設せず、施設が生み出すサービスを購入する事例も増えており、事業の設計や実施等において民間事業者と協力関係を築き、民間の意欲や創意工夫を引き出すことも重要な課題となっている。このように、調達はより多様化・複雑化し、その重要性が高まっているが、現在の調達の考え方や仕組み⁵は、現実の動きに十分に適応しているとはいえない。

(2) 改革の目的と基本方針

調達とは、単に、財・サービスを買うというものではなく、公共サービスを提供するための重要な要素である。したがって、それを改善することは、国民へのサービスの向上につながる。公共調達の改革は、単に予算の節減のために行うものではない。調達の目的は、使用期間（ライフサイクル）を通じて、「支払に対して最も価値が高い」財・サービスを購入する、あるいは「コストと質の最適な組み合わせを達成する」ことである⁶。調達手続の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、より安く、より簡単に、そして適時に調達できる仕組みが必要となる。

調達改革は、これまでの考え方や仕組みを転換するための明確な理念を持って進めなければならない。その理念は、①形式的統制から実質的統制へ、②事前統制・予算重視から事後統制・執行重視へ、である。現在の公共調達は手続が重視されているが、手続さえ整っていれば成果は問わないという状況も見られる。調達の基本は競争であるが、財・サービスによっては一般競争入札がコストと質の最適化につながらない場合もあり、見直しが求められている。その際、コストには手続の管理コストも含めて考える必要がある。また、財・サービスの価値は、地域によって評価は異なり得るほか、公共調達の実施に当たっては、予算の適正な使用に留意しつつ、中小企業者の受注機会の増大を図ること等も求められている。このように、競争性・透明性と効率性のバランスに配慮しつつ、国民の利益、サービス

向上という視点から、資源を「マネジメント」し、成果を上げる必要がある。調達効率化は、優先順位の高い分野へ資源を配分し、公共サービスを充実する上でも重要である⁷。

こうした目的を達成し、戦略的な調達を実現するための基本方針は次のとおりである。

- ① 明確な調達戦略の確立
- ② 最適な調達・契約手法の選択
- ③ 競争の効果的な促進と事業者とのパートナーシップ
- ④ 適切なインセンティブとイノベーション
- ⑤ 調達の評価・検証と情報共有
- ⑥ 専門能力を持つ人材の育成
- ⑦ 政府全体及び府省の組織・体制の充実（責任と権限の明確化）

改革に当たっては、調達・契約の手法の検討だけではなく、予算管理、内部統制、組織や人材等に関し、調達を推進する仕組みや基盤を作ることも必要であり、府省が自律的に効率的・効果的な調達に取り組むことが求められる。

分科会での調達改革の対象は主に中央省庁であるが、独立行政法人も、随意契約の見直しなど本プログラムで示す改革に沿って、より良い調達に向け率先して積極的な取組を進めるべきである。また、国立大学法人においても同様の取組が期待される。

分科会では、まず現状の把握と問題点の抽出に力を入れた。これまで、調達制度全般を視野に入れた検証や検討は十分行われてこなかったからである。これらの分析に基づき、調達を改善するための具体策を提案する。

2. 調達の改善等

(1) 競争性・透明性の確保（随意契約・一者応札の見直し）

競争性・透明性の確保に関しては、これまで所管公益法人の随意契約問題を契機として、随意契約の見直しが政府全体の取組として進められてきたところである。この取組により、各府省において、競争性のない随意契約から競争性のある契約方式への移行といった手続面での見直しについては一定の成果が上がっている。しかしながら、その実情は、調達する財・サービスの性質を踏まえた対応や、仕様等の調達内容の見直し等が不十分

なまま契約方式を見直した結果、手続等に要する管理コストを増大させたにもかかわらず、結局のところ一者応札となり実質的に競争性が確保されていないものがあることが指摘されている。また、予定価格の決定に当たって、参考見積を一者もしくは特定のものからのみしか徴取していない、安易に参考見積の平均値を予定価格としているといった課題がある事例も指摘されている。

今後は、調達する財・サービスの性質に応じて、これまでの随意契約の形式的な削減ではなく、随意契約や一者応札になっている案件について、競争を制限するような条件、仕様になっていないかなどについて十分に精査し、実質的な競争性を高める努力を行うとともに、随意契約による場合であっても、説明責任を強化することにより、効率化や成果の向上等、実質的な改善を重視する取組を行う。具体的には、調達する財・サービスの性質を踏まえて、調達内容、事業者選定方式、価格の適正性についての事前検証、費用に見合った成果、効率化の程度、事前検証項目の妥当性についての事後検証といった、各府省における自律的な取組を定常化すべきである。その際、所管公益法人等との契約については、国民からの注目が高いことから、第三者機関による審査等、説明責任を強化する必要がある。

これらの取組は、3. に示す各府省の調達改善計画に随意契約・一者応札の見直しのための方策を盛り込み着実に推進する。また、個別の財・サービスの購入については、その種類、性質ごとに個別の対応が必要となるが、政府全体の随意契約の実態把握に努め、各府省での取組や成果を蓄積しながら府省共通の指針の作成を検討する。

(2) 調達・契約手法の多様化

① 総合評価落札方式の改善、競争的交渉方式の導入

現在の調達・契約制度においては、基本的には、あらかじめ仕様等を定めることができる定型的な財・サービスを購入する前提の下、価格競争・自動落札方式が原則となっている。総合評価落札方式など、価格と質を考慮した手法もあるものの、特定の分野を除き、適用できる対象や評価の方法など運用に係わる府省共通の指針が整備されていない。手続の透明性・公正性・公平性に問題があるとの指摘もある。また、発注者の想定を超えるような優れた考え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はできないという上限拘束性の問題についての指摘もある。さらに、民間のノウハウや創意工夫を積極的に活用すべき案件、事業内容が複雑な案件等は、入

札手続において、発注者と入札参加者との間で仕様等について対話や交渉を行うことが考えられるが、こうした対話などは限定的にしか実施されていない。

総合評価落札方式等の価格以外の要素を考慮する現行の方式について、これまでの経緯や取組、事務効率化の観点等を踏まえつつ、評価等についてより透明・公正・公平な仕組みとなるよう検討する。また、より良い調達を実現するためには、調達する対象に応じた多様な契約方式の中から選択することを可能にする仕組みの構築や、予定価格の算定の在り方、民間の創意工夫を引き出すための競争的交渉方式の導入等、様々な対策が考えられ、制度改正も含めて検討する。

② 競り下げの試行⁸

民間企業やいくつかの独立行政法人等では競り下げを実施した実績があり、調達分野によっては、競り下げにより、従来の封印入札に比べて調達費用を削減できる可能性がある。現行会計法令において、競争の方法として競り下げは規定されていないが、最低価格の調査等の形で、試行として競り下げを活用することは可能である。このため、平成 23 年度より、コスト削減や新規参入促進等の効果、現行会計法令下における制約・課題、中小企業者の受注機会や事業活動への影響等につき十分な検証を行うため、競り下げの試行を実施する。なお、試行の実施に当たっては、中小企業者の受注機会や事業活動への影響に留意する。また、東日本大震災、福島第一原子力発電所事故の被災地等における中小企業者の事業環境が大幅に悪化するおそれに配慮する。

(3) 調達事務の効率化

① 共同調達の拡大

複数府省による共同調達は、平成 21 年度より一部の府省において実施されており、平成 22 年度には 8 府省で実施されている。これまでの共同調達の実施結果については、価格低減等の観点から一定の効果があった。こうしたことから、平成 23 年度より、霞が関に所在する全府省において数グループに分かれて共同調達を実施する。対象品目については、グループごとに従来の品目以外の消耗品等、一部のサービスへ拡大する。共同調達未実施の地方支分部局に対し、実施に向けた具体策を提示する。また、これまでの実施状況を検証し、共同調達を更に有効なものとするため、共同調達のグループや対象品目、発注仕様、入札参加資格等につ

いて、適切な競争の確保や事務コスト、中小企業者の受注機会等の観点から検討を行う。

② カード決済の国内取引への導入

政府の調達におけるカード決済については、海外出張時の支出に係るもの等以外、ほとんど実施事例がないが、国内取引においてもカード決済を導入することで、より安価でより迅速な調達、調達事務の効率化の可能性がある。このため、平成23年度より、国内取引におけるクレジットカード決済のニーズを踏まえ、カードの利用範囲及び利用手続等を明確化し、国内でのカード決済を導入し、事務の効率化を図る。

(4) 新たな歳入確保策の活用⁹

① ネットオークションの活用

各府省では、耐用年数が経過し使用しなくなった物品等のうち、売却可能なものについて売払いを実施している。売払いの方法は、主に紙入札によるものであり、幅広い参加者が期待できる民間のネットオークションの活用等は、府省共通の手続が明確化されていないこと等から普及していない。このため、平成23年度より、ネットオークションのニーズを踏まえ、事務コストも考慮しつつ手続を明確化し、ネットオークションの活用を促進する。

② バナー広告等の活用

府省においては、既に国が管理するウェブサイトや広報印刷物に広告を掲載すること等により、歳入の確保に努めることになっているが、今のところその取組は一部にとどまっている。このため、平成23年度より、手続の明確化等、効率的に広告事業を推進できる体制を構築し、業務に支障を及ぼさない範囲でバナー広告等の一層の活用を促進する。

これらの歳入確保の取組については、定期的に実績を公表するとともに、その歳入を予算の優先分野へ再配分するなどの仕組みについても検討する。

3. 調達に関する目標と検証・評価

より良い調達を行うためには、目標を定めるとともに、調達・契約を実施した結果を、特に失敗した事例を分析・検証・評価することが重要である。

評価結果を次の調達に活かしていく、いわゆるP D C A（プラン・ドゥー・チェック・アクション）サイクルを回す仕組みが求められている。

(1) 目標の設定

P D C Aサイクルに関しては、中期的な目標が必要である。政府全体で目標を共有するとともに、その進捗状況や結果を国民に説明することが求められる。これまでも、調達、あるいは調達を含めた行政コストの効率化に関する目標や随意契約の削減目標は導入されている。しかしながら、その多くは、コストの削減、あるいは手段の目標であり、質や成果は必ずしも考慮されていなかった¹⁰。

そこで、調達に関する中期目標の導入に向けた検討を開始する。それは、単なる予算の節減目標ではなく、財・サービスの質の向上を目指すものである。効率性や有効性の計測方法は単純ではないため、試行錯誤を繰り返してより良い方法を開発する必要がある。その基本は、一定の質やアウトプット確保のために使われたコストの大きさを測ることになる。

目標の導入には、各府省の調達の実態を検証する必要があるため、まず、各府省において、財・サービスの内容や規模、契約の相手先、調達場所等に即した調達改善計画を策定する。計画には各府省の調達の実態に応じ、対象となる財・サービスの内容や金額、改善方策や目標（効率化や成果、調達数量や実施回数の抑制、随意契約や一者応札の是正、少額随意契約の見直し、仕様書の見直し等）、内部監査や外部有識者による検証・評価（個別案件の検証、計画の進捗状況の検証等）等を定める。予算監視・効率化チームが、調達改善計画の実施に当たり、指導力を発揮すべきである。また、総務省（行政評価）、財務省（予算執行調査）等と連携し、会計検査院から決算検査報告の情報提供を受けるなどして、効率性の向上の有無を検証することも求められる。調達改善計画の作成に関しては、指針を作る。

(2) 調達の検証・評価

事後の検証・評価について、会計検査院（決算検査）や総務省（行政評価）、財務省（予算執行調査）等、第三者的な視点からの指摘や評価は行われているものの、また、調達に関する検証・評価は、公共工事や随意契約の是正等の事例はあるものの、効率性や成果の達成という視点で、全ての府省で体系的に行われているとはいえず、評価結果や調達情報の蓄積も体系的になされている訳ではない¹¹。

調達に関する目標の達成度や進捗状況の検証、一定規模の個別の調達プロジェクトの効率性や有効性の検証を行うため、事後評価の仕組みを拡充する必要があり、そのための指針を作成する。検証・評価を通じ解決策を検討し、次の調達改善計画に反映させる。評価や情報の問題に対処するためには、政府全体で評価結果や調達情報を集積する必要があるが、その仕組みをシステム化するためには時間を要すると考えられ、また、費用対効果の観点から十分な検討が必要である。今後、既に電子データ化されているシステムである官庁会計システム（通称「アダムスⅡ」）のデータ¹²を含め、評価結果や調達情報を集積・活用できる仕組みを検討する。

4. 諸施策との整合性

公共調達は会計法令に基づいて行われるが、WTO政府調達協定、国等の調達について中小企業者の受注の機会を確保するための措置を講ずることなどを定めた官公需法、グリーン購入法、環境配慮契約法等の諸施策¹³とも整合的に実施されなければならない。

第2章 公共サービス改革推進のための基盤整備

1. 業務フロー・コストの分析

公共サービスの質の向上と経費の削減を図る前提として、個々の業務内容とこれに関わる人員、必要とされる費用等のコストが適切に把握されていない。このため、各府省や独立行政法人で、自らの公共サービスについて当該業務が現実にどのような流れ（業務フロー）で行われており、どれだけコストがかかっているかの分析を行うとともに、民間委託を行う場合には当該情報を開示できるよう、体制を整える。このような取組に資するため、内閣府は、平成23年度から、各府省等と連携して業務フロー・コスト分析の試行を行うとともに、分析手法に関する指針を作成し、試行結果及び指針を各府省等に提示する。

2. 内部統制の強化

内部統制は、より良い調達を行うために生じるリスクを管理するという視点で取り組む必要があるが、現在は、基本的には法令に基づき、手続の合規性・適正性を最優先に達成するために設計・運用されており、管理コストの増大と成果の軽視につながる要因となっている。このため、当面、各府省に設置された予算監視・効率化チーム及び関係組織（入札等監視委員会、監査部門）を軸として、調達の効率化や随意契約の見直し等についての取組を進めるとともに、総務省（行政評価）、財務省（予算執行調査）等との連携や会計検査院からの決算検査報告の情報提供などにより、効率的・効果的な事後審査体制を構築する。

こうした取組を進める一方、政府機関における内部統制の強化の観点から、特に最高財務責任者、監査組織（内部及び外部）、リスク管理等財務管理の在り方について、検討を進める。

また、会計検査院は、検査対象機関の負担にも考慮しつつ、会計検査院の職責を果たす上で必要な計算証明制度の在り方について検討することが望まれる。さらに、府省の内部統制と外部統制が連携して、効率的な検査・監査体制をつくることも検討することが望まれる¹⁴。

3. 人事・予算管理の在り方

公共サービスの質の向上、経費・ムダの削減等を進めるためには、職員の

意識改革の取組が重要である。このため、平成 23 年度より、人事評価における業績評価で「コスト意識・ムダ排除能力」の向上に留意した目標設定を指示する一部省庁での先進的取組を普及させるなど、人事評価制度を一層有効に活用するための取組を進める。また、調達等の専門家を養成するため、研修機会の提供、外部人材の登用、専門家としてのキャリアパス設定等について検討する。

予算を執行する現場では、予算を無理やり使い切るといった無駄が生じているのではないかと、予算の繰越手続が非効率化を招いていないかなどの指摘が繰り返されてきた。より良い調達を行い成果を上げるためには、繰越や移用・流用等の統制をより弾力的にすべきとの指摘も出されている。このような問題意識から、繰越や移用・流用の制度については、その改善が図られてきたところであるが、国民へより良い公共サービスを効率的・効果的に提供するという観点から、各制度の更なる改善に向けて引き続き検討する。

4. 旅費制度等の見直し・業務改革

国家公務員の旅費については、国費の適正な支出を図る観点から、厳格かつ詳細な支給基準が定められ、様々な確認・審査が必要になっている。こうした事前規制の仕組みは、旅費計算を煩雑化させ、内部管理業務を著しく増大させ、一般的な慣行とも乖離している。今後、可能な限り早期に、全府省の取組として業務改革（不要な手続や書類の廃止・簡素化、手続や解釈の統一化、標準化）を実施するとともに、旅行代理店等への外注対象業務の範囲の拡大、競争の促進、仕様書の見直し等の工夫により旅費業務の効率化を図る。また、旅費制度が交通手段の多様化、情報システム化等社会経済の変化に対応しきれていない実情等を踏まえ、各府省連携の下、旅費制度の見直しに向けた検討を開始し、具体案を作成する。

また、会計・給与など、その他の内部管理業務についても一層の効率化に努める。

5. 調達・旅費等内部管理業務に係る組織改革

4. の旅費の業務改革を含む調達・内部管理業務の改革を行うに当たり、組織・体制面の改革を一連の取組として推進することが必要かつ効果的である。このため、分科会で平成 23 年度より、当該組織・体制の在り方に関する幅広い検討を進める。

特に、府省横断的な取組として、民間企業におけるシェアード・サービス・

センター、地方公共団体の総務事務センター、諸外国の政府調達庁等を参考として、府省共通業務の改革、シェアード・サービス（業務集約化、外注化）の導入を早期に実現するよう、分科会で具体的方針を検討する。その際、政府情報システムの統合・集約化及び電子行政に係る政府C I O制度についての取組と連携を図る。また、調達に関する戦略や指針の作成、情報の集積、実績の評価、人材育成等を行う「司令塔」的な体制についても研究する。これらの検討に当たっては、民間企業等外部の経験、提案等を最大限活用する。

各府省においても、調達・予算執行の戦略的实施のためには、人員の再配置等により体制を充実する必要がある。なお、調達の改善効果は、本プログラムの取組のための投資コストを上回るべきであることは言うまでもない。

6. 民間の創意工夫の活用

(1) 公共サービスの担い手の多様化

公共サービスの質の向上と経費の削減を図る上で、民間事業者やN P O等の創意工夫を活用することが有意義であり、また、民間事業の領域が拡大することにもなることから、公共サービスの担い手の多様化を推進することが重要である。行政と民間事業者等が連携して公共サービスを提供する手法については、公共サービス改革法に基づく入札やP F I、指定管理者制度等の様々な取組がなされており、各府省は、引き続き公共サービスの担い手の多様化が促進されるよう努める。

公共サービス改革法については、公共サービスへの民間参入を促し、民を育てることの重要性に鑑み、民間の創意工夫の余地のある事業選定、民間が参照できる公共サービスの業務フロー・コストの分析・公表、公共サービスのノウハウの民間への円滑な移転等の課題について、内閣府で官民競争入札等監理委員会の意見を踏まえ、必要な措置を講ずる。

(2) 民間へのインセンティブ付与

民間の創意工夫を引き出す手法として、コスト節減努力に対し金銭的報奨を行う「インセンティブ付与条項付き契約」、要求水準を上回る成果に対し非金銭的報奨を行う「成績評定制度」等の仕組みがある。しかし、その活用は公共工事、防衛装備品等の一部の分野にとどまっており、報奨を行う上での評価基準となる、サービス要求水準の設定やモニタリングの実施等は、公共サービス改革法に基づく入札やP F Iなど一部の分野では取り

入れられている事例があるものの、必ずしも契約における一般的な要求事項とはされていない。また、国庫債務負担行為等による複数年度契約は、民間の創意工夫の成果を効果的に取り込むために活用することも期待できるものの、現状ではリース契約や情報システム分野での国庫債務負担行為の活用方針が示されるにとどまっている。

よって、分科会において、要求水準の設定方法やモニタリング等の評価・管理手法といった業績契約の浸透に向けた専門的かつ詳細な検討や、より効果的な金銭的・非金銭的報償を行うための評価方法やその対象設定等に関する検討を平成23年度より進め、公共サービスの調達現場におけるニーズに即したインセンティブ付与に関する指針作りを目指す。併せて、複数年度契約に関して国庫債務負担行為の対象分野や適用の考え方の明確化や、良質なサービスの担い手との協力関係の構築を図るための方策についても検討を進める。また、不良な事業者による安値落札とこれに伴う財・サービスの品質低下等の問題についても検討を進める。

第3章 地域の公共サービス改革

1. 事務・事業の見直し

(1) 見直しのインセンティブ

地域における公共サービス改革は、受益者であるとともに納税者である住民の理解を前提として、引き続き推進されることが望ましいが¹⁵、その際、見直しのインセンティブについては留意されるべきである。これについて、地方交付税の算定に係る「行政改革インセンティブ算定」や「頑張る地方応援プログラム」が行われてきているところ、地方公共団体からの提案を踏まえ、引き続き検討する。

(2) 調達・内部管理業務の見直し

調達・内部管理業務について、各地方公共団体で総務業務（総務事務センターの設置、外注化等）、旅費業務（規定の簡略化、外注化等）の効率化、共同調達やネットオークションの推進、予算節減のインセンティブ（予算節減額・不用額の一部を後年度予算で優先配分する等）といった取組が見られ、小規模自治体においても共同で実施することで成果を上げているところ¹⁶、引き続き、これらの先進事例の分析及び情報発信を行う。

2. 資産の効率的運用

多くの地方公共団体が、保有資産の余剰、老朽化の課題に直面し、見直しが進められている¹⁷。その見直しに当たっては、施設と機能を分離し、まずは住民サービス上、必要となる機能を特定し、その上で既存の施設の存廃・多機能化について議論が行われることが望ましい。また、地方公共団体は自らの保有資産で必要となる投資の時期、規模を統合的に把握することが必要である。新規施設の整備に当たっては、従来の単独の建築やいわゆる「合築」（複数の建物を一棟の建物）に加え、「スケルトン・インフィル方式」が検討されることが望ましい¹⁸。さらに、地方公共団体が保有資産を公共サービス目的ではなく、民間に利用を開放し対価を得ることにより、整備や維持管理に係るコストを圧縮する手法もある。施設の転用に関する制度面での変更もこれまで進んできている。これらの資産の効率的運用について、地方公共団体等からの提案を踏まえ、引き続き検討する。

3. 民間との連携

(1) 手法・担い手の多様化

第2章6.(1)で取り上げたとおり、行政と民間事業者等が連携して公共サービスを提供する手法については、公共サービス改革法に基づく入札やPFI、指定管理者制度等の様々な取組がみられるが、地域においては、地方公共団体と民間企業、NPO、ボランティア、市民団体、地縁組織等様々な主体による連携がなされており、これら民間からの提案を踏まえて公共サービス（民間委託）のあり方、内容を定めようとする取組も進んでいる。近年では、普通財産化した公有財産を貸し付けることにより、現場のニーズに迅速に対応することで大きな成果を収める事例¹⁹や、「協働」の内容をあらかじめ契約や協定によって具体化・明確化される事例なども見られる。例えば、企業では様々な分野で「包括協定」が締結され、NPOについては協働に関する宣言が行われているほか、ボランティア活動もアドプト制度²⁰として、参加条件・支援方策について明確化されてきている。さらに、企業活動の範囲の中で、地域経営への支援を行うものも表れている²¹。

地方公共団体、特に、その約7割を占める人口5万人以下の小規模自治体にとって、連携を図る民間の受け皿をどのように作り、育成していくかは大きな課題となっている。例えば、地方公共団体単独あるいは地域企業の出資を募って、株式会社等を設置し、受け皿を整備する事例も増えてきている。また、株式会社としての営利性と地方公共団体の業務の公共性のバランスを図る観点から、株主への配当を行わず（議決権については引き続き保有する）、営利性に制限を加えつつ、得られた売上を全て公共サービスの提供と従業員の給与に回すことができるいわゆる「非営利型株式会社」に注目が集まってきている。

これらの課題については、先進事例を分析するとともに、制度面についても検討する。

(2) 民間委託が可能な業務の拡大

公金に関する債権回収業務など、民間委託の要望があるものの制度上許容されていない業務があることから、国における検討に併せて、公共サービス改革法において民間委託を可能とする特例を設けることの検討を行う。

その際、地方公共団体の意向、公権力の行使との関係、調整が必要となる法令との関係、プライバシーの確保、回収に向くビジネスモデルや責任関係等の点について留意する。

(3) 公物管理権の開放

道路、河川、港湾、都市公園、上下水道等の管理については、国・地方公共団体等の公的主体が想定されてきた。このような制度的枠組みは、これまで多数の措置が講じられ、様々な改善がみられるものの、一般論としては、地域における民間との連携を進める上で、障害となり得る。このため、地方公共団体等からの提案を踏まえ、引き続き検討する。

(4) ノウハウの移転に係る課題

民間の受け皿の育成に当たっては、ノウハウの円滑な移転が欠かせないが、制度面での制約により、現場では混乱や試行錯誤が続いている。

その一つは、労働法制上の問題である。委託先への指示等が許容される具体的な範囲が明確でなく、委託先企業の労働者と打ち合わせ等を行うことで偽装請負となる指揮命令が発生してしまい都道府県労働局側から指導を受ける例がみられるほか、指導を恐れて業務分担を過度に厳格化することで公共サービスの受益者である住民や委託先企業の要求が充足されていない例がみられる。こうした指導を受けた地方公共団体、委託先企業の双方において、指導を受けること自体や指導の内容について合理性がないのではないか、と疑問を持つ例もある。

また、地方公務員の委託先企業への派遣を行い、直接業務のノウハウを移転する手法も考えられるが、その手法には、どのような手法があり得るのか、検討を行うべきであるとの要望が地方公共団体から寄せられている。なお、公務員の派遣等に関する配慮規定を含む民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成十一年法律第百十七号）の改正法案が平成23年3月11日に閣議決定されている。

これらの問題については、地方公共団体等から強い要望があることを踏まえた対応が必要であるとの認識の下、検討を行う。

おわりに

公共サービスに対する国民の要望に対して限られた財源で対応するため、より質の高い公共サービスを効率的に提供することが政府の課題である。質の維持向上と予算の節減ができれば、多様な公共サービスの充実を図ることも可能になる。また、民間の意欲や創意工夫を引き出すことを通じ、市場を活性化するとともに雇用を増やす等の経済効果も期待される。

本プログラムは、このような公共サービス改革のうち、調達改革、公共サービス改革推進のための基盤整備、地域の公共サービス改革の課題と具体的方策をまとめたものであり、政府はこれを出発点として、実現に向けた取組を直ちに開始すべきである。特に、技術革新や財・サービスの多様化など経済社会環境が変化・進展する中で、会計や旅費の法制度・体系が数十年間も根本的改正がなされずにきた結果、今や調達・内部管理業務の効率化を図る上での障壁となっていることは、プログラムでも指摘したとおりであり、今日的な視点でこれらの法制度を刷新することが喫緊の課題である。そこで必要なものは、行政刷新に向けた内閣を中心とする政治的なリーダーシップであり、政府として不退転の決意をもって一体的な取組を進めるべきである。

平成23年度も引き続き分科会を開催し、民間企業等外部の経験、提案等を最大限に活用しながら、本プログラムを確実に実行するための準備と検討を進め、また、同年度内に、公共サービス改革の推進状況を検証し、更なる改革の在り方を検討する。

以上の取組については、関係府省が連携して推進するとともに、取組状況について国民へ広く情報提供を行い、また、国会の指摘事項に適切に対応する。

(別紙) 分科会における指摘内容

分科会においては、以下のような問題点等の指摘があり、こうした指摘等に基づき、「公共サービス改革プログラム」の具体的方策が提言されている。

1. 競争性・透明性の確保（第1章2. (1)関係）

(1) 契約方式

随意契約の見直しに関して、一般競争入札への転換が奨励され、随意契約は減少したものの、一者応札となるケースが生じている。これまでも改善のための取組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、調達の実状と問題を踏まえた実効性のある具体策が求められている。それは、調達の実状と問題を踏まえて個別の対応をせずに、形式的な一般競争入札の拡大が推奨されたからである。例えば、研究開発の分野などでは、公募手続を行えば、応募が一者であっても競争性のある随意契約と整理されるため、そもそも実質的に競争性のない随意契約であったものを、無理に公募手続を実施することで、現場の事務コストの増大を招いているといった問題も指摘されている。

(2) 競争環境

これまでも、会計検査院の決算検査報告や総務省の行政評価・監視、財務省の予算執行調査等では、随意契約及び一般競争入札において、次のように競争性が制限されている問題が指摘されてきた。

- 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。
- 入札資格等の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、仕様が性能発注になっていない、業務範囲・規模が不適切である。
- 仕様がオーバースペックになっていて、コスト増を招いている。
- 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。
- 契約内容についての事前・事後の審査が不十分である。

- 契約実績の公表資料が必ずしも十分ではない（例えば、調達を必要とする局課とその責任者等は公表されていない）。
- 随意契約の是正策として、公募方式が導入されているが、仕様等契約内容の見直しが十分でなく、形式的に利用している場合がある。

また、関連して、情報システム分野の調達に関して、次のような問題も指摘されている。

- 長年にわたり随意契約が続き、高コスト、ベンダーロック²²、依存体質をもたらしている。
- 発注単位が適切な規模になっていない。発注単位が一括化され、競争が制限される場合がある一方で、逆に、発注単位が開発、運用保守等に細分化されると、万が一のトラブルの際に開発ベンダーと運用保守ベンダーとの責任が曖昧になり、ベンダー間での連携が難しい。
- 過剰な要求水準、不要な制限事項、要件が不明確である。
- 費用積算の基準がない、アウトプットに基づく支払になっていない。

また、公共サービスの担い手として非営利法人等の役割も期待されており、新規参入を促進する取組も必要になっている。医療・福祉・教育等の公共サービスの多くは、準市場、あるいは利用者が選択できるという意味での「バウチャー制度」が既に広範に導入されており、利用者の選択、事業者の競争が行われているが、特定の法人以外を排除する厳しい参入規制があることが指摘されている。保育所の待機児童や、特別養護老人ホームの入所申込者が減少しない理由としては、都市部における土地や人材確保の問題や、働き方の多様化などによる保育ニーズの増加、高齢化の進展による高齢者人口の増加等がある一方、事業を許可されている特定の法人が市場を占有し、新たな供給者が参入しにくいことも指摘されている。我が国でも、例外的には、公的介護保険の在宅部分においては、全ての法人の参入を許したことによって、選択と競争はかなり実質的なものになり、サービスの質や効率性の改善をもたらしている。今後、公共サービスの担い手として、非営利法人の役割が期待されているが、サービスの提供には一定の要件が必要であるとしても、市場が特定の法人に独占されているのであれば、国民へのサービスの向上はなかなか進まない。また、非営利法人に公共サービスを委託する際、「総費用の回収」（フルコスト・リカバリー）²³になっておらず、非営利法人の活動が阻害されているとの声がある。公共サービス改革は、「新しい公共」の取組と一体的に推進する必要があり、新

たな供給者の参入により、競争性が高まり、サービスの向上につながる
ことが期待される。

(3) 少額随意契約

会計検査院等からは、一括発注が可能な契約を複数契約に分割し、少額
随意契約として締結している事例が多く指摘されている（公用車の車検・
定期点検整備、トナー・カートリッジ、印刷等）。独立行政法人や国立大学
法人については、少額随意契約の基準額が国より高く設定されているとの
指摘もなされた²⁴。そもそも、現在、少額随意契約の件数・金額・内容など
を体系的に把握し、分析できる仕組みがないため、真にそのたび、少額随
意契約により調達しなければならないのか、検証さえ難しい。

(4) 予定価格の積算

予定価格の決定に当たって、参考見積りを徴取する場合に、一者もしくは
は特定の者からのみしか徴取していない、安易にその平均値を予定価格と
している例があるといった問題も総務省の調査報告等では指摘されている。
さらに、建築・土木については、国土交通省が積算基準を明確にしている
のに対して、役務（情報システム等）については、積算基準が明確になっ
ていないため、省庁等によりバラつきがある。また、役務の予算、予定価
格の積算で使用する人月単価についても、「積算資料」、「J E C C（日本電
子計算機株式会社）工数単価表」等の公表されている資料を用いているが、
「積算資料」の単価は情報システムに関して言えば 300 人程度の企業の単
価であるため、実勢単価との乖離が大きく、結果として適正な予算、予定
価格の積算ができない状態になっている。これについては、「事後の成果の
検証」を行うことで、実勢単価の把握、積算基準となる単価の検討が可能
となる。ただし、各機関に検討させた場合、バラつきが出る可能性がある
ことから、組織横断で検討することが肝要である。

2. 総合評価落札方式の改善、競争的交渉方式の導入（第1章2. (2)①関係）

(1) 総合評価落札方式

総合評価落札方式については、評価基準、配点方法、判断等の客観性や妥当性をどうやって担保するかという問題があり、発注者による評価が恣意的になるおそれもある。評価基準については、企画競争が必要か否かの検討を行うとともに、提案書においてどこまで記述されていれば点数が付与されるのかなど、基準を明確にすることが重要である。さらに、総合評価委員会等で提案等の評価点（技術点）を決定する際にも、①最高点と最低点を排除し、残りの点数から評価点を決定する、②評価項目ごとの点数に対して統計分析の手法（標準偏差等）を用いて確認するなど、恣意性を排除する仕組みを検討する必要がある。また、例えば、情報システム等については技術点と入札価格による価格点が1対1、調査については2対1、研究については3対1となっており、技術点の配点比率が低いと、価格以外の条件を評価対象とする効果が生じにくく、技術点で逆転することが困難となる。こうした場合の対策として、配点（技術点と価格点の比率、基礎点と加算点の比率、各評価基準への配点など）等を検討することが考えられる。加えて、総合評価落札方式については、調達担当者の事務負担が大きいとの声もあり、事務効率化の観点からの検討も必要である。

(2) 予定価格の上限拘束性

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。しかし、特に複雑なサービスについては、絶対的な価格を積算するには不確定要素も多く、事務負担が生じており、金額換算が困難なリスクまで勘案しきれない場合などでは、不落が生じることもある。また、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、発注者の想定を超えるような優れた考え方に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。

(3) 競争的交渉方式

P F I 制度を活用した事業で運営の比重が高いものや情報システム調達など、民間のノウハウや創意工夫を積極的に活用すべき案件、事業内容が複雑な案件などは、入札公告時に発注者が仕様等を確定することが難しく、また、入札公告時の仕様等が民間の提案可能性を制限してしまう場合がある。このような案件は、入札手続において、透明性・公正性・公平性に留意しつつ、発注者と入札参加者との間で仕様等について交渉を行うことが考えられるが、この競争的交渉方式は、現行の会計法令上は明確な規定がない。また、諸外国の競争的交渉方式においては、発注者・入札参加者双方の手続的負担を考慮し、段階的に参加者を絞り込んで手続を進めていく「多段階審査」が一般的であるが、現行の会計法令上、提案等の評価を多段階で行うための規定はない。提案等の評価の前段階として資格審査が行われるが、資格審査は競争参加資格を満たすかどうかの審査であり、あらかじめ定めた参加者数に絞り込むことは想定されていない。さらに、民間事業者による案件形成への意欲を高めること、民間の技術革新を積極的に取り込むことなど、市場を活性化させるといった視点も求められている。

3. 競り下げの試行（第1章2. (2)②関係）

競り下げの導入については、中小企業及び中小企業団体から以下のような指摘がされた。

- 厳しい景況の中、価格競争を激化させる競り下げの導入は到底容認できない。
- 国が試行すれば、地方公共団体にも一気に広がることになる。
- 現行の一般競争入札の下でも、すでに低価格競争となっているのに、なぜ、さらに競争を激化させる懸念のある競り下げを導入するのか分からない。
- 競り下げの導入は中小企業の発展に寄与するものとは考えられない。
- 配送費や人件費などコストカットの手法は様々であるのに、なぜ、業者に負担の及ぶ競り下げなのかが理解できない。
- 競り下げに参加したことで、担当者に会うこともできなかった大手企業との取引や、下請けとして納品していた大手企業との直接取引のチャンスができた。中小企業にとって競り下げは新規顧客開拓の有力なツールとなる。
- 取引量に占めるウェイトにもよるが、取引先からこれまでの関係を見直して競り下げを導入すると言われれば、その衝撃は大きい。地方企業にとって大口取引先である県庁や市役所が競り下げを始めると苦しいだろう。
- 明らかにコスト割れのダンピング入札も見られるが、そうした入札は長続きしない。自社の供給する製品の品質が高ければ落札することが可能。
- 競り下げでは、供給者間で他に誰が参加しているかが分からないため談合が起こりにくいと思う。
- 競り下げ方式では、例えば注文先への訪問など、従来、見積もり合わせのために必要だった手間が減っている。
- 人手の少ない企業にとって、オークション時間中、担当者を端末の前に張り付けておくのは大変なこと。競り下げ時間はもっと短くてもいいし、終了直前に入札があった場合の延長も不要と思う。

4. 調達を検証・評価（第1章3. (2)関係）

(1) 調達情報

第一に、そもそも、府省が、どのような財・サービスをどの程度いくらかで購入しているかという、調達の情報（時系列データ）が体系的に整備されていない。「公共調達の適正化について（平成18年8月25日財務大臣通知）」に基づき、契約に関する統計の作成及び契約に係る情報の公表は行っているが、より詳細な物品・役務の品目や種類ごとの契約の件数・金額・契約方法等についての情報は集積されていない。情報システムに係る政府調達情報については、平成16年より、一定規模以上の調達を対象として、各府省の調達情報を登録、閲覧できるようデータベースが整備されている（検索等が可能）。データベースでは、約800件（平成23年2月現在）の情報システム調達について、a)調達件名、数量、b)府省名、担当課等、契約担当官の氏名、部局等、c)契約締結日、d)契約相手方の名称、資格等級等、e)契約の方式、f)契約金額、e)調達計画書等の情報が府省横断的に閲覧できるものとなっている。

「官庁会計システム」（通称「アダムスⅡ」）が導入されているが、これはあくまでも予算の支出を管理するシステムであり、調達を含め予算の執行を分析し、PDCAに十分活用できるシステムにはなっていない。こうしたことから、多くの財・サービスは府省で共通して購入されているが、落札価格などの重要情報を府省間で共有する仕組みがないため、同じモノを異なる価格で購入している可能性が高い。

調達業務のシステム最適化計画において、物品、役務等の調達事務における、調達要求、調達実施、予定価格の設定、入・開札、契約などの一連の事務について、事務処理の迅速化・合理化を図るため、電子調達システムを開発することとされている。また、最適化計画には、電子調達システムを活用し、調達業務に関する各種統計情報報告書等の電子的な作成が迅速・容易に行えるようにする、とされている。しかし、関連システムの検討遅延による影響により、システムの開発・運用には至っていない。

現在、人事院による人事・給与関係システムの一元化に伴い、各府省では人事・給与システムのデータ移行作業の調達を進めている。その事前審査にて、先行導入している各府省の業務（あるいは類似業務）を請負った実績を関知しておらず、また総合評価における評価点にも同実績が考慮されていなかった事実が判明して、評価表を修正させた。このように各府省

で同種業務が存在することが明らかに判明している案件であっても、府省間で調達情報を共有できていない。

調達情報の公開については、米国のオバマ政権におけるオープン・ガバメントの取組（情報システム調達案件について契約金額、契約期間、契約先、コスト・スケジュール等の評価データをそのまま公開している IT Dashboard など）がひとつの参考となる。

(2) 支出分析

第二に、調達のデータが十分に蓄積されていないため、調達に関する分析が不十分である。調達を効率化するためには、そもそも調達する必要があるのか、当該財・サービスが必要であるとしてもどの程度必要なのか、そうした分析（一般には、「支出分析」と呼ばれる）が求められるが、現実に行われているとはいえない。調達数量や調達実施回数を必要最小限に抑えるという方針や仕組みは乏しいのが現状である。基本的には、前例の踏襲が実態である。また、調達等を含めた予算の執行によって、業務やサービスが生み出した成果についての検証も十分とは言えない。

(3) 検収制度

第三に、検収制度の形骸化である。調達は、入札・契約を経て、納入された財・サービス等を検査し、その履行を確認する必要があるが、一部では形骸化し、虚偽の関係書類を作成し、預け金、翌年度納入、差替といった不適正な会計経理が行われた事例もある。例えば、調査・研究等の案件では、他の公共調達案件の報告書の内容が流用されていた事実が、確定検査事務を外部専門家に委託して初めて発覚した例もあった。府省の検収事務では、府省指定様式で請求書や検収（依頼）書の作成を指示され、日付も白紙あるいは指定日付での提出を要求される場合もある。業者も入金されないと困るため、同指示にしたがっている。このように検収制度が形骸化している。しかしながら、このような現状では、実態はどうであれ、書面上は全て整合性があるため、事後的に検収事務を監査する場合には監査に必須のいわゆる外部証拠が一切ないことになり、実質的に調達監査が不能となる。

(4) 国民からの提案や苦情の処理

公共調達制度の透明性、公正性及び競争性を高めるための対策の一つとして、政府全体及び各府省において調達に関する提案等の受付・処理の窓口が設けられている。WTO政府調達協定に関する「政府調達苦情検討委員会」、国の規制・制度の改革や行政のムダ遣いに関する意見は「国民の声」、施策や予算執行等に関する意見・要望については各府省である。

各府省は、ホームページ上に予算執行・事業に関する意見・要望等の窓口を設けており、設置箇所もトップページとしており、国民の目にとどまりやすいような配慮がなされている。しかしながら、予算監視・効率化に関して各府省に寄せられた意見等は数件にとどどまっている。

政府調達苦情検討委員会による中立的な立場による観点が国民の意見等をより汲めるのではとの期待が寄せられているのに対して、各府省の窓口の利用には府省に直接に苦情や意見を伝えることによって、入札に参加した際などに差別的待遇を受ける可能性があるとの指摘もある。今後とも、政府全体及び各府省において、国民の苦情、指摘、提案を広く受け付けることができる体制をつくっていく必要がある。また、苦情処理の方策としては、米国にみられるような「キイタム訴訟」を導入すべきではないかという指摘もあり、今後の検討課題である²⁵。

5. 内部統制の強化（第2章2. 関係）

現在の会計法令における内部統制の基本は、「支出負担行為」を管理する事務として構成されている。会計法令上、各省各庁の長（両院議長、最高裁判所長官、会計検査院長、内閣総理大臣及び各省大臣）は、その所掌に係る支出負担行為（国の支出の原因となる契約その他の行為）に関する事務を管理することとされており、中央省庁においては、契約を締結する権限は、一義的には、各省各庁の長が有する。一方、各省各庁の長は、その広範な所掌分野に係る契約事務を自ら行うことは不可能なので、その事務を、当該各省各庁の職員等に委任、分掌させており、そのために様々な諸規則が定められている。

こうした現在の内部統制は、基本的には、法令に基づき手続の合規性・適正性を最優先に達成するために設計され、人的制約の中で運用されており、それが硬直的な調達事務を助長し、管理コストの増大につながる要因となっている。もとより、政府部門においては、法令遵守は当然であるが、それは、国民の利益の観点から均衡を考えるべきである。

例えば、随意契約の問題である。民間企業では、随意契約が支払に対する価値を向上させる調達先選定手法として一般的に活用されている。しかし、民間でも随意契約には調達担当者による不祥事や法令違反などのリスクがあると認識されており、これをコントロールすること、すなわち、リスク・マネジメントの取組が必要とされ、その導入が進められている。政府部門におけるこれまでの調達は、関係者が責任やリスクを回避するため、随意契約からの一般競争入札化など、形式的な手続を重視してきたといえる（手続そのものも競争の制限などの問題がある）。所定の目的を果たす上でリスクをとるためには、責任者のリーダーシップが発揮されなければならない。また、不正を防止するための仕組みを強化しなければならない。つまり、不正防止の発生可能性を低減させるためのPDCAである。こうした視点から、政府部門における新しい「内部統制」を検討し、必要な制度の見直しを行っていく必要がある。例えば、府省のトップ・マネジメントの責任と権限の明確化、内部監査と外部監査の位置付け、リスクの認識と定量化、ベストプラクティスや問題事例の共有、継続的な改善プロセスなどである。

内部統制の重要な要素として内部監査があるが、十分に機能しているとは言えない。そもそも、各府省における内部監査については、会計法令等に規定はなく、各府省組織令（政令）に基づき会計課等の所掌事務として実施されているものである。また、「公共調達の適正化について」（平成18年8月25日財務大臣通知）においては、随意契約の適正化等の観点から、監査マニユ

アル等の整備、会計検査院の決算検査報告における他府省への指摘事項の活用、内部監査で見直した事例の情報共有などについて定められている。各府省は、内部監査に関する部内規定（訓令、会計課長決定等）を策定し、監査の目的、監査の対象、監査方法、結果の報告等について定めており、これに基づき、毎年度の重点分野や重点項目を実施方針等として決定し、実際の監査を行っているのが一般的である。例えば、最近の各府省の重点監査事項としては、随意契約の適正化、一者応札、予算の年度末執行、タクシー券の利用状況、旅費の執行等が挙げられている。

近年、予算監視・効率化チームが設置され、調達案件の事前審査などが強化されているが、導入後間もないこともあり、なお課題がある。具体的には、次のような問題がある。

- 各府省の内部統制は、法令や規定などに基づく手続の合規性を最優先に達成するため設計・運用されている。そのことが硬直的な調達事務を助長し、管理コストの増大につながる要因となっている。
- 各府省の内部監査は、入札等監視委員会や予算監視・効率化チームが中心になって担っているが、その運用は各府省の裁量に委ねられている部分が多く、統一的な運用が行われていない。
- 外部有識者の活用によって監視機能を高める取組が行われているが、有識者は定期的に会議等に招聘されて、審議対象の案件についての意見陳述にとどまっており、また公共調達に対する習熟度にばらつきがあるため、恒常的かつ根源的に行政の調達事務に緊張感を与える存在には至っておらず、監視機能の点で限界がある。
- 各府省の取組と位置付けられているため、各府省内で対応可能な実務的な問題を指摘するにとどまっており、省庁横断的な問題や公共調達制度そのものに係る問題は議論されていない傾向にある。
- 予算監視・効率化チームの取組においても、個別の調達や補助金などの案件をサンプリングで事前審査しているため、対象外の関連する事務事業との相関性や他の調達案件との一括発注の可能性など、府省内の全体最適の議論さえ実施できていない傾向にある。

また、内部監査は、調達などの契約・会計事務との「独立性」が重要となるが、現在の仕組みは、独立性が保障されているとは言えない。支払に対する価値を向上させ、成果を重視する観点からの内部統制や内部監査の確立が求められている。

内部監査は、会計検査院の外部監査とも関係する。会計検査院の検査の方

法には、書面検査と実地検査がある。このうち、書面検査に関しては、会計検査院法に基づき、検査対象機関（各府省）は、常時に計算書（会計経理の計数表）及び証拠書類等（決議書、契約書、請求書等）を会計検査院に提出しなければならないこととされている。これらの証拠書類等は、計算書の計数の内容となっている会計経理の真実性、合法性及び妥協性を立証する性格を有するものであり、会計検査院は、国の歳入及び歳出に係る計算書の金額、内容の当否について、証拠書類等を用いて検査している。

会計検査院については、その検査対象と計算証明書類の在り方が関係する。検査対象については、支出の適・不適といった合規性が重視されて、VFM²⁶の視点からの検査が必ずしも十分ではないという問題である。国民は、数百万円の手続きの瑕疵による過大支出よりも、政策効果の乏しい億円単位の支出についての問題指摘を期待している。会計検査院は、これまでも、経済性・効率性・有効性の観点からの検査を充実してきたところであるが、人的資源の制約も踏まえつつ、その更なる拡充が求められている。会計検査院の持つ専門的なリソースの費用対効果を考えて、数百万円の不適切な支出などについては、府省の内部監査を充実させて対応するとともに、会計検査院は、政策効果の視点からより重要な案件の検査の充実が求められている。

また、計算証明書類については、次のような実態がある。計算書類制度に基づき、各府省から会計検査院に提出される書類は、平成21年度分で計算書15万8,000冊、証拠書類5,104万枚余となっている。各府省においては、会計検査院への提出に際し、これらのコピーを行うことが一般的になっており、事務コストの増大を招いており、現場における過度な作業負担となっている。こうした書類は、会計検査のための重要な資料であるが、検査に係る管理コストは国民が負担するものであり、資料の徴求に当たっては費用対効果も考える必要がある。会計検査院が職責を果たす上で必要な計算証明制度の在り方についても検討が求められる。

これらの問題は、単に検査の問題ではなく、これまでの事前統制・予算重視を前提としたシステムが背景にあり、今後、成果・執行重視への転換を進める中で、会計検査院の独立性を留意しながら検討されるべきものである。

6. 人事・予算管理の在り方（第2章3. 関係）

(1) 人事管理

民間企業では、予算の節減を図れば利益が増え、報酬も業績に連動して大きく差がつく。政府部門では、そのようなメカニズムが働かないため、その成果は、インプット（予算）の多寡で測られがちである。これを是正するための仕組みが必要である。

国家公務員に能力・実績主義の人事管理を導入する「国家公務員法等の一部を改正する法律」が平成19年7月に公布された。同法律に基づく「人事評価の基準、方法等に関する政令」によって、各府省で「人事評価実施規程」（訓令）が定められている。これらにより、「能力評価」に対して、職制上の段階及び職務の種類に応じて個々の評価項目及び行動について具体的に発揮すべき能力を着眼点として示されており、「業績評価」に対して、業績評価に係る目標設定等の留意事項を示されている。また、人事評価の統一的な運用を図るために「人事評価マニュアル」及びその別冊「能力評価における各評価項目及び行動に係る行動事例集・業績評価目標事例集」（総務省・人事院、平成21年12月改定）が策定され、各省に周知されている。職員は、行動に対して個別に評価を付された上で、全体評価が付される。これらの人事評価の結果が、任免、給与等に反映されている。

現在の人事評価制度は、既に、予算執行の効率化を実現した職員を、「能力評価」及び「業績評価」で評価できる制度となっており、「人事評価マニュアル」でもその旨が周知されているが、制度導入後間もないこともあり、運用に当たって、評価者及び被評価者が、必ずしもそれを十分に使いこなしていない可能性がある。政府全体としての具体的な予算の効率化目標が示されていないことも一因と考えられる。

また、人事に関する制度としては、職員に対する表彰制度があり、それは、省庁単位の「職員表彰規程（訓令）」に基づくものと一般職の国家公務員を対象とする「人事院総裁賞」がある。既存の表彰制度は、予算執行効率化による功績も対象に含まれるものの、公務の信頼を高めたことや他の職員の模範となる顕著な業績を称えるなど広範な功績を対象としている。職員にとって表彰制度を意識して業務遂行がなされることは乏しく、予算執行の節減に向けての有効性のあるインセンティブとして認識されていない。

(2) 人材育成

調達業務は一層複雑化・専門化しているが、一部の府省を除けば、調達の専門家は存在しておらず、またそのような人材を育成するような仕組みにもなっていない。担当官が調達手続を十分に理解していなかったため、安易な手続上の瑕疵が発生するだけでなく、不適切な調達手法の選択等いわゆる「安かろう、悪かろう調達」という結果になった事例も少なからず存在する。これは、中央省庁の職員の多くは、基本的には、数年で異動を繰り返す仕組みになっており、調達に限らず、専門家を育成する仕組みになってはいないことに起因すると考えられる。

調達に関し、各府省の会計課等の担当職員を対象とする研修のうち主なものとしては、財務省会計センター研修部が実施する「会計事務職員研修」、「会計事務職員契約管理研修」及び会計検査院が実施する「内部監査業務講習会」がある。これらの研修においては、会計制度や法令等に関する知識、監査技法等の習得に重点が置かれ、支払に対する価値の向上のための調達手法や個別品目ごとの最適な調達手法等は主たる研修項目とされていない。

英米では、調達の専門人材の育成が極めて重要であるとの政府方針の下、調達課長などの管理職を始めとする処遇や専門家を育成するためのキャリア・デベロップメント、各種研修や大学での教育などが行われている。また、英国では、課長相当職以上の管理職に就くためには、財務会計などの専門性を身に付けることが必要条件になっている。我が国では、そもそもそのような発想がない状況である。人材育成は一朝一夕には成就しないが、調達の専門家の育成に向けた取組を早期に開始すべきである。

(3) 予算管理

政府部門では、調達を含め業務全体をマネジメントし、国民に対してより良いサービスを提供するという発想とそのための仕組みが乏しい。特に、品質、コスト、時間の目標をトータルで達成するために最適な資源配分を行う観点から、予算管理の問題がある。調達に関しては、年度末での予算執行の集中、予算の年度繰越・流用等の問題が関係する。

国の一般的な予算管理においては、毎年度事前に予算査定を受け、原則として、次年度への繰越及び他の費目への移用・流用ができない仕組みとなっている。しかし、予算を執行する現場では、予算を無理やり使い切るといった無駄が生じているのではないかと、予算の繰越手続が非効率を招い

ていないかなどの指摘が繰り返されてきた。このような問題意識から、平成 22 年度予算編成に併せて、繰越の手續等見直しが行われ、繰越制度の積極的な活用が推奨された²⁷。

このように、繰越手續等は改善が図られたが、歳出予算は、「一会計年度の歳出予算の支出の全てをその年度内に終わらせて、次年度に関係させない」（「繰越しガイドブック」（平成 22 年 3 月財務省主計局司計課））とあるように、原則として、その年度内に使用し終わるべきものであって、もし使用し終わらなかった予算は、それを不用とするのが建前であり、執行過程において節約したり、効率化するというインセンティブが働きにくくなっている。予算には、財政民主主義の観点から、一定の統制は必要であるが、過度の事前規制は、効率的・効果的な調達や予算の執行により成果を上げる観点からは、支障をきたしかねず、例えば、次のような問題がある。

「繰越（翌債）事務手續について」（平成 22 年 1 月財務省主計局司計課長事務連絡）及び「繰越しガイドブック」により、繰越の手續等が明確になり、簡素合理化されたが、繰越しが認められるのは、基本的には、事故などやむを得ない事由があった場合である。しばしば指摘されるのは、年度後半に成立した補正予算で歳出が新たに認められた場合、早期に政策効果の発現も求められている一方で、補正予算に計上された経費の内容によっては、契約に準備と時間を要するため、十分な事前の検討ができなかったり、公告期間がとれなかったりする問題である。成果を上げるというマネジメントの観点からは、年度内の執行が前提ではあるが繰越制度を活用することにより、翌年度に調達した方が良い場合も考えられる。また、英国等のように、調達努力により効率化しても公共サービス充実のために翌年度へ繰越したり、同じ目的達成のために他の予算に流用することができないため、予算効率化のインセンティブが乏しい。

次に、予算の移用・流用の問題である。歳出予算は、執行の責任範囲が明確になるように体系的、統一的に区分されており、具体的には、所管、組織、項、事項、目、目細という区分になっている。このうち、国会での議決単位は、「項」になっているため、A という項の中にある歳出を B という項に移すことは、国会の議決なしにはできない。しかし、実際の執行段階においては、予算編成後における事情の変更や予期し得ない事態の発生等によって、当初予算のとおり執行し得ない場合、あるいは執行することがかえって適切でない場合もあり得る。このような場合の対応の一つとして、財務大臣の承認の下で予算の移用及び流用の制度が認められている²⁸。

財政民主主義の観点から、歳出予算の区分には、適切な統制が必要であるが、予算の区分の単位を細分化すると、それぞれの単位で使い切るイン

センティブを生むことも懸念される。予算は、その目的にしたがって執行されなければならないことは当然であり、流用という制度において、財務大臣の承認には相応の意義が認められる一方、実際には流用は「抑制的」になっているとの指摘もある。予算の項は、国会の議決対象になっていることから、その扱いは厳しくするとしても、項の中の予算は、より成果を上げる、より効率的な調達を行う、余裕のある部分から不足部分へ資源を流用するなどの観点からは、一定の弾力性が求められる。現在でも、成果重視事業に係る予算は目間の流用が弾力化されているが、他の予算については、成果重視事業の検証を踏まえつつ検討する必要がある²⁹。

地方公共団体では、行政における予算の使い切りを是正することを目的として、予算執行上の創意工夫による経費削減努力等によって予算残余が生じた場合には残余の一定の割合を翌会計年度、もしくは翌々会計年度以降の予算枠にその成果に対するインセンティブを付与する制度がしばしば行われている。この取組は、「インセンティブ予算」や「節減制度」といった名称で呼ばれており、三重県が平成8年度に、事業の効率的な執行による事業費の節減額について、翌年度以降の予算を財源とする活用制度を都道府県において初めて導入したことを皮切りに、他の地方公共団体においても導入が広がった。

英国等では、一般行政経費は、総額は厳しい効率化が求められているものの、政策目的達成のために、詳細な内訳は予算書には存在せず、弾力的に執行できる仕組みになっており、合理的である。

なお、公共工事費などについては、入札差金など、執行段階における効率化分を他の工事の事業進捗に充てることが可能となっており、効率的な運用が行われている。

7. 旅費制度等の見直し・業務改革（第2章4. 関係）

公共調達に関連しては、旅費、会計、給与等内部管理事務の効率化も重要な課題となっている。そもそも、府省や政府機関では、官房組織や組織運営に必要な官房・内部管理業務を効率化するという問題意識が乏しい。これまで、内部管理事務については、内閣官房が中心となり、電子政府や業務のシステム化という観点から、効率化に向けた取組が行われてきたが、特に、業務の見直しという視点が必ずしも十分ではなく、効果が十分に上がっているとは言い難い。

国家公務員の旅費については、国費の適正な支出を図る観点から、厳格かつ詳細な支給基準が定められ、様々な確認・審査が必要になっている。しかしながら、こうした事前規制の仕組みは、旅費計算を煩雑化させ、内部管理業務を著しく増大させている。また、交通手段は、時代の変化とともに大きく変わっており、また複雑化しているが、現在の旅費のルールは、そうした動きに追いつけず、一般的な慣行とも乖離している。現在の旅費制度は、具体的には、次のような問題がある。

第一に、旅行者本人の負担である。所属省庁がパック商品の選定やチケット手配等の業務をアウトソーシングしていない場合には、旅行者自らが、多様なパック商品や割引制度の中からより安価なものを検索・選定しなければならず、当該業務に多大な時間を要している。また、旅行者は、旅費の精算手続で、支払まで1か月以上を要する場合もあり、立替払いによる旅行者の負担が大きい。

第二に、経路・方法の制限である。旅費は、「最も経済的な通常経路及び方法により旅行した場合の旅費により計算」（旅費法第7条）することとされており、それは「最も安価なものに限らず、時間コストを含めて判断すべきもの」とされている。旅行の経路・方法の決定に当たっては、実際に利用したものではなく、「最も経済的」であることを立証しなければならず、その判断に時間がかかり、業務負担及び人的コストの増加に繋がっている。特急・急行の利用については、旅費法で特急の場合には片道100キロ以上、急行の場合には片道50キロ以上の場合という原則が設けられているが、これに該当しない場合であっても、特急・急行を利用しないと、職務に支障が生じる場合などもある。このため、利用頻度の高い特例区間については、財務省主計局長通知により、利用できるようになっているが、交通手段が多様化、複雑化しているため、各府省の要望を十分に網羅できていない。その結果、財務大臣との個別協議が必要となり煩雑である。

第三に、決裁手続・旅費業務の煩雑さである。旅費に関する決裁は、4種類の書類に証拠書類を添付しなければならないが、様式の合理化が図れていないことと未だに紙媒体を介した処理が多いことから、事務手続や決裁の手間が煩雑である。また、旅費の計算や請求等の業務は、経路等の合理性や特急・急行利用条件の確認、日当の減額調整、パック旅行の場合の旅費の精算などによって、煩雑化しており、業務と人的コストの増大を招いている。

第四に、定額方式の形骸化である。旅費法では、多くの経費について、「定額方式」が採用されているが、昨今の経路検索ソフト等の情報化の進展に伴い、旅行に要した実費の確認が容易になっていること、ICカードや旅行パックの利用促進等、実際の運用において「実費方式」が普及していることなどから、現行の旅費法に基づく「定額方式」の合理性が失われ、むしろ実費との差額が生じる不公平や日当の減額調整など業務量の増加をもたらしている。

第五に、実際の運用が府省においてばらつきがあることである。旅費制度上、個別事案は財務大臣との協議により判断していること、旅費の減額調整の権限は各府省の長に委ねていることなどから、実際には各府省の運用にばらつきが生じている。各府省会計担当者等により、旅費業務改革の基本指針及び運用ルールの統一化基準の合意形成を図るために「旅費業務に関する標準マニュアル」（平成20年11月各府省等申合せ、平成22年8月改定）が策定された。しかし、各府省の旅行実態や用務内容が異なること、同マニュアルは基本的には各府省に一律に実施義務を課すものではないこと及び旅費システム運用開始時点が必ずしも明らかでないことなどから、近距離旅行における実費支給の取扱い、旅費計算のアウトソーシング等についてばらつきが発生しており、今後、標準化に向けた取組を行っていく必要がある。

第六に、アウトソーシングする際の手続の煩雑さがある。旅費計算・旅費請求書作成業務のアウトソーシングについては、「旅費業務に関する標準マニュアル」において各省庁の判断に委ねているため、文部科学省及び経済産業省が実施しているのみである。旅費の支給は、旅費法により、当該職員に対し支給することとされているため、旅行者が代理受領指示書によって旅行代理店に代理受領を指示する必要がある上、代理受領を行っても、旅行者本人による請求に応じて旅行案件ごと個別に旅行代理店等に支給することとなっており、旅行者全員の旅費を1か月単位でまとめて払う取扱いがなされていない。

第七に、「定額方式」のため実際に旅行者が支払った額と支給額の間に差額が生じている。例えば、旅行者が格安ショップで鉄道の割引切符を購入する場合には正規料金を下回り、これとは反対に欧州等への外国旅行の宿泊料は

法所定の旅費を上回る場合が頻繁に生じている。不足については、制度上、財務大臣協議を行えば、増額調整できることになっているが、手続は煩雑である。宿泊料については、従来の定額方式による支給額を上限として実費支給に変えると、予算の節減が期待される。

こうした問題に対しては、旅費業務の簡素・合理化を行うとともに民間が提供する出張関連サービスを利用（アウトソーシング）することによって自前で処理する範囲を減らし、効率化を図る必要がある。また、旅費業務を一層効率化し時代の変化に対応するためには、旅費制度そのものについての検討が必要である。

8. 調達・旅費等内部管理業務に係る組織改革（第2章5. 関係）

(1) シェアード・サービス

国内外の多くの民間企業が、内部で分散している処理業務（給与計算、出張旅費等の精算、調達等）を中心に、別の組織で一元的に行う、シェアード・サービスを導入することで生産性の向上実現を目指している。政府部門でも米、英、豪、カナダ等でシェアード・サービス・センターの取組を実施しており、日本でも過半数の都道府県が総務事務センターを設置し業務を集約化している。

シェアード・サービス化による効果として、非常勤職員が不要になるとともに、職員は、企画業務や国民への公共サービス提供などの業務に一層注力することが可能になる。また、共通業務をシェアード・サービス・センターに一元化することで業務効率の向上、業務プロセスの標準化が進み、透明性も高まる。段階を踏みながら、シェアード・サービス・センター業務を民間へアウトソーシングすることにより、専門家の知恵を活用しながらコスト対比でより良質のサービスを受けることが可能になる。シェアード・サービスの対象業務としては、汎用品の共同調達、出張手配や旅費精算業務、旅費システムの開発・運用、給与計算、福利厚生関連業務、情報システム調達・管理等が考えられる。

(2) 政策・組織・体制

随意契約の見直しなど一部にはあるものの、政府全体の調達に関する横断的な政策がない。会計法令は財務省、官公需法は経済産業省、入札契約適正法は国土交通省など、調達に関連する個別法令はそれぞれの担当省庁が所管する一方で、公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議、行政効率化関係省庁連絡会議、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議などの会議が内閣官房に設置され、政府横断的な取組も行われているが、それらは「連絡会議」に過ぎず、調達に関する政府全体の政策を企画立案し、またその確実な実施に責任を負う、いわば「司令塔」は存在しない。

他方、英米韓などでは、政府全体の司令塔の役割を担う政府調達庁があり、調達の基本方針、各種指針・標準契約書の作成やベストプラクティス・調達情報の集積と各省の支援、調達実績の検証・評価、人材の育成など広範な業務を行っている。調達は、様々な分野や政策に関係することから、

その遂行に当たっては、断片化を招きやすいため、政府横断的あるいは統一的な取組を進めるための司令塔としての機能が求められている。

政府全体の問題に加えて、府省内部の体制や人材の問題がある。調達を実際に実施しているのは各府省であり、各府省の調達能力が向上しない限り、支払に対する価値の高い調達はできない。調達は、一般的に、各府省の会計課の一部の業務として位置付けられているが、その人員数について十分な体制になっているとは言えない。調達担当の人員数だけでなく、財・サービスの調達は、経済社会の急速な変化に伴って、複雑かつ多様化しており、高い専門性が必要になっているが、政府部門では、数年で異動を繰り返す仕組みになっているため、専門性を持った人材の育成が十分ではない。英米では、会計課と並んで調達課が設置され、また、民間からの登用も含め、専門的な人材の登用や育成に力を入れている。

また、日本では、調達を含め財務管理や予算の効率的・効果的な執行についての責任が明確に定義されていないという問題もあり、省庁が自律的にその責任を遂行するための仕組み（内部統制）も十分に整備されていない。会計法は、各省各庁の長、すなわち大臣に、支出負担行為や支出に関する事務を管理する責任を課しており（当該事務を職員に委任できる）、また、会計関係の職員の不正を防止する観点から「予算執行職員等の責任に関する法律」が制定されているが、調達を含めた財務管理全般に関する責任を負っている者（事務レベル）は特定されていない。欧米では、責任と権限を与えられた最高財務責任者（CFO）が存在する。英国では、省庁の次官は「会計官」としても任命され、予算を効率的・効果的に使うことについて、国会に対して個人的に責任を負っている。明確な責任と権限がない限り、予算の効率的・効果的な執行は難しい。

9. 民間へのインセンティブ付与（第2章6.（2）関係）

民間からコスト節減などの創意工夫の発揮を動機付ける仕組み（インセンティブ付与など）に関しては、公共工事での「契約後VE方式³⁰」や防衛装備品での「インセンティブ契約制度³¹」など、一部の分野でしかその活用は進んでおらず、契約を通じて受注者（民間）の創意工夫の活用を図るといった考え方が公共サービスの調達現場に広く浸透しているとは言い難い。また、動機付けを行う上で評価対象がコスト節減に限定されているといった評価対象や評価方法に関する課題や、民間の創意工夫の成果をどのように評価するのかという政府側の評価能力の問題もある。

国の財政処理は毎会計年度に国会の議決を経て当該年度に支出することを原則（予算の単年度主義）としつつも、完成に複数年を要する工事などの場合には国会の議決をあらかじめ受けて複数年にわたる支出を可能とする仕組み（継続費・国庫債務負担行為）がある。しかし、複数年契約によって、契約事務の省力化や調達を通じた優良事業者の育成と協力関係の構築を図るといった発想は乏しく、あくまでも複数年契約は例外的な位置付けであり、現状では、事務機器のリースや情報システムの開発・運用に関する契約における国庫債務負担行為の活用方針が示されるにとどまっている。

費用対効果に優れた公共サービスの調達を実現する上で、透明性・公正性を確保しつつ、発注者と受注者の間で協力関係（パートナーシップ）を築くことも必要であると考えられるが、こうした「サプライヤー・マネジメント」の視点に立った考え方は十分に浸透しているとは言い難いのが現状である。

また、過度な一般競争入札の奨励、発注量の減少による競争激化、実績作りのための無理な入札の横行などにより、不良な事業者の落札やダンピング（不当廉売）が問題になっている。低価格入札が直ちに問題になるわけではないが、品質が確保されず持続的に財・サービスの提供されない場合や、公正な取引の秩序や競争環境が乱されるおそれが生じた場合には問題となる。ダンピングの問題に対しては、会計法令では、「低入札価格調査制度」が導入されており、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おいて、①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、②公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認められるときには、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とされている。また、調査基準価格の設定は、各府省が定めることになっている。この低入札価格調査制度をより

実効性あるものとするように見直すとともに、優良な事業者を育てていく、あるいは不良な事業者を排除するための仕組みも必要である。

10. 資産の効率的運用（第3章2. 関係）

地方公共団体が所有する公有財産の制度については、これまで様々な改正が行われてきているところであるが、特に、行政財産については、平成18年に貸与が大幅に拡大されるなど、緩和が行われてきている。

また、千代田区等では行政財産を普通財産化し、これを貸し付けることにより、施設の運営に係るユーザーのニーズに機動的に対処することで、施設の効果的・効率的な運営に成功している事例も登場している。

このように行政財産制度と普通財産制度の制度上の垣根が取り払われてきている状況に鑑みて、「行政財産や普通財産の制度を廃止」し、より一般的な公有財産の制度を創設する必要がある。また、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）や行政財産の貸付の一般化についても進めるべきであり、国有財産も同様の方策が必要である。

11. ノウハウの移転に係る問題（第3章3.（4）関係）

地方公共団体の業務委託の背景は様々であるが、今日では地方公共団体側の事情により行うことも多い。このような場合には、業務の引き継ぎなどが円滑に行われることが住民に対する公共サービスの提供上、極めて重要な課題となる。

公共サービスのノウハウの移転の手法としては、まず、委託元である地方公共団体が委託先である民間企業等に対してノウハウの共有・指示等を通じて行う場合、もう一つは、地方公務員を委託先企業への派遣等を通じて、直接ノウハウを共有する場合は考えられる。前者については、偽装請負となるおそれがあることから労働者派遣法が、後者については、地方公務員法や公益的法人等派遣法が関係する。

（1）偽装請負

いわゆる「偽装請負（委託）」とは、契約の形式は請負・委託等とされているものの、労働者の受入れ先（派遣先）が直接請負労働者を指揮命令するなど、実質的には、労働者派遣法の「労働者派遣事業」に該当するものをいう。

「偽装請負（委託）」は、労働基準法や労働安全衛生法等に定める派遣元事業者と派遣先事業者の責任の所在をあいまいにし、労働者の安全衛生・労働条件確保上の問題があり、労働者派遣法に反する行為とされている。

他方、偽装請負となり得る指示や独立の処理の範囲等が明確ではないことから、地方公共団体や委託を受ける民間事業者の双方において困惑が広がっているところであり、適正な請負として問題のない範囲を明確化すべきではないか。

（2）地方公務員の委託先への派遣

地方公務員の外部組織への派遣については、様々な制度が関係しているところであるが、特に、地方公務員法第35条（職務専念義務）、第38条（営利企業等従事制限）、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（以下、「公益的法人等派遣法」という。本法では純粋な民間企業への派遣は規定されていない。）が関係する。

実際に地方公共団体・受託側双方の要望を踏まえて、サービスを受ける住民の目線に立ち、地方公務員が有している業務のノウハウを、職員の派

遣等を通じて委託先に円滑に移転するための方策を検討する必要があるのではないか。

公共サービス改革分科会での検討の経緯

平成22年9月30日の行政刷新会議において、基本方針（平成22年7月閣議決定）を踏まえ、同会議の下に「公共サービス改革分科会」（以下「分科会」という。）を設置することが決定され、公共調達を中心とした公共サービス改革の検討が開始された。同年11月の初会合以降、会合を6回開催し、調達の効率化を始めとする公共サービス改革の推進に向けた幅広い議論、検討を行ってきた。また、これらと並行して、ヒアリング会合を14回開催し、調達等公共サービスに関する有識者、専門家や中小企業団体、民間企業関係者など32名から、国の制度や改善策に係る意見、分析、民間の事例紹介等についてヒアリングを実施した。

また、多様な意見を取り入れるため、例えば、国民や職員の生の声を行政刷新に生かすために常設されている「国民の声」や「職員の声」に寄せられた意見等も参考にして、具体的な検討が行われた。

「国民の声」については、分科会の設置に当たって、平成22年9月10日から10月14日の間を集中受付期間とし、公共サービス改革に関する意見を受け付けたところ、公共サービス関連制度に関する意見61件、個別の公共サービスに対する意見129件など、総件数210件の意見が寄せられた。例えば、制度に関する意見としては、①調達手続における競争的対話の導入、②公物管理権の民間開放、③地方公務員の出向の容易化といった意見があった。

「職員の声」についても、例えば、クレジットカード利用、オークションを活用した歳入増、旅費業務の効率化といった意見を検討の中に取り入れた。

その他、公共サービス改革分科会の設置以降、同分科会のホームページ上でも、調達制度に関わる現状や問題点、改善すべき点、民間のノウハウ等に関する提案などについて、国民から意見を募集したところ、海外のクレジットカード利用による取り組みの紹介や、調達の専門家の育成についての提案、中小企業者への配慮の必要性、競り下げの導入についての懸念等様々な意見が寄せられた。

このように、分科会では調達の現場で生じている問題を重視し、それらを抽出するとともに、様々な有識者から意見を集め、検討を行った。

「公共サービス」に関する整理
(分科会の検討事項)

平成 22 年 12 月 2 日
公共サービス改革担当事務局

調達に関する事項	共同調達、競り下げ入札、ネットオークション 競争的交渉、旅費等内部業務の効率化 等
[エージェンシー化]	[独立行政法人制度、公益法人制度 等]
民間の創意工夫の活用	官民競争入札等(市場化テスト)、PFI、指定管理者制度 公民連携・協働(新しい公共) 等
公共サービス改革全般に関する事項	公共サービスの業務フロー・コストの明確化 国会・関係諸機関の指摘をフォローアップする仕組み インセンティブの付与、クレーム制度、人材育成 等
[個別分野の公共サービスに関する制度]	[教育制度、社会保障制度 等]

* 国のみならず、地域における公共サービス改革も視野に入れた検討を行う。

* [斜字]については、関係機関と連携する。

(※第1回分科会資料)

「公共サービス改革分科会」の開催状況

日程	議 事
平成 22 年 11 月 4 日 (第1回)	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) 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)
12 月 2 日 (第2回)	1. 公共サービス改革の論点と課題((1)前回の審議内容を踏まえた方向性、(2)民間企業における取組、(3)地域における取組と課題) 2. 調達に関する個別の検討課題(競り下げ、ネットオークション)
12 月 22 日 (第3回)	1. 本分科会の今後の運営について 2. 調達に関する個別の検討課題((1)競り下げ、ネットオークション、(2)カード決済) 3. 公共サービス改革の論点と課題((1)公共サービスの業務フロー及びコストの明確化、(2)地域における取組と課題)
平成 23 年 1 月 27 日 (第4回)	1. 公共サービス改革法の実績と課題 2. 旅費等内部管理業務の効率化((1)各府省共通業務の集約化(シェアード・サービス化)、(2)旅費の内部事務の効率化) 3. 調達に関する課題、地域における課題((1)VFMを高める契約方式(一競争的交渉方式等)、(2)公民連携の新たな形態・担い手の育成・資産の有効活用) 4. 公共サービス改革プログラムの取りまとめに向けた検討(プログラム起草作業と今後の予定、骨子案の内容)
2 月 25 日 (第5回)	1. 調達に関する諸課題、地域における課題 2. 公共サービス改革プログラム(案)について
3 月 3 日 (第6回)	1. 公共サービス改革プログラム(案)について

(注)それぞれの会合(ヒアリングを含む)の資料は、以下のホームページを参照。

<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/2010.html#bunkakai>

(ヒアリング会合)

日程	主なテーマ	講師(敬称略、所属・役職は会合当時)
平成 22 年 11 月 8 日	競り下げ等	谷口 健太郎(ディーコープ株式会社 代表取締役社長) 神取 道宏(東京大学大学院経済学研究科 教授)
11 月 11 日	プロジェクト・マネジメント、 競争的対話等	岸良 裕司(ゴールドラット・コンサルティング ディレクター) 熊谷 弘志(アビームコンサルティング株式会社 ディレクター)
11 月 15 日	公共調達全般、プロジェクト・ マネジメント、競争的対話等	小澤 一雅(東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻 教授) 美原 融(株式会社三井物産戦略研究所プロジェクト・エンジニアリング室 室長)
11 月 18 日	調達と契約、PPP、競争的 対話、海外事情等 ネットオークション等	赤羽 貴(アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー) 黒石 匡昭(新日本パブリック・アフェアーズ株式会社取締役 公認会計士) 高橋 玲路(アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー) 福田 隆之(野村総合研究所未来創発センター 主任研究員) 別所 直哉(ヤフー株式会社 法務本部長)
11 月 24 日	契約全般(談合等) 競り下げ等	楠 茂樹(上智大学法学部法律学科 准教授) 古市 勝久(株式会社購買戦略研究所 代表取締役)
12 月 6 日	公共調達全般 経済産業省における調達 改革の取組と今後の検討 課題	栗谷 仁(A.T.カーニー株式会社 パートナー) 小崎 友嗣(A.T.カーニー株式会社 プリンシパル) 糟谷 敏秀(経済産業省 大臣官房会計課長)
12 月 9 日	IT調達等 旅費業務等	大和田 崇(株式会社ストック・リサーチ 代表取締役社長) 鈴木 達弥(JTB コーポレートソリューションズ 執行役員)
12 月 13 日	公共調達全般、海外事情 等 IT調達等	大塚 淳(プライスウォーターハウスクーパース株式会社公共事業部PPP部 門 マネージャー) 廉 宗淳(e-corporation.JP 代表取締役社長)
12 月 15 日	旅費業務等	戸島 匡宣(株式会社ハーツエージェントプロモーション 代表取締役社長)
平成 23 年 1 月 12 日	新しい公共等	藤岡 喜美子(特定非営利活動法人市民フォーラム 21・NPOセンター 事務局長) 後 房雄(名古屋大学大学院法学研究科 教授)
1 月 18 日	競り下げ等	今野 敦之(全国中小企業団体中央会 組織専門委員長、宮城県印刷工業 組合 理事長) 越田 英喜(大阪府官公需適格組合協議会 会長、協同組合ジャパンデザ インプロデューサーズユニオン 理事長) 浦上 裕史(神奈川県官公需適格組合協議会 会長、相模原事務用品協同 組合 監事)
1 月 19 日	企業の戦略調達、調達の 人材育成等 諸外国の事例等	上原 修(特定非営利活動法人日本サプライマネジメント協会 理事長) 荒川 潤(三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社政策研究事業本部 パブリック・マネジメント推進室長)
1 月 20 日	総合評価方式、管理コスト 等 広告事業による増収策等	水田 健輔(国立大学財務・経営センター研究部 教授) 佐々田 賢一(横浜市共創推進事業本部 共創推進課 担当課長)
1 月 24 日	PPP、地域の公共サービ ス等 内部統制、リスク・マネジメ ント等	北大路 信郷(明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授) 久保 恵一(有限責任監査法人トーマツ パートナー)

調達に関するこれまでの経緯

調達については、これまで個別分野で問題が発生し、改善策が講じられてきた。また、行財政改革の一環としても取り上げられ、主として効率化の観点から対応策が講じられてきている。以下では、この二つの大きな流れに則して、近年の公共調達に係る動きを整理する。

1. 個別分野での改善策

(1) 公共工事関係

平成5年から平成6年にかけてのゼネコン汚職等を契機に、それまでの指名競争入札を中心の方式から、大規模工事への一般競争入札方式の導入、入札監視委員会の設置が行われることとなった。しかしながら、公共事業を巡る贈収賄、入札談合等の事件が多発し、それらを背景に平成12年に「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（「入札契約適正化法」という。）が制定され（平成13年2月より施行）、各種情報の公表や不正行為等に対する措置、一括下請負の禁止、施工体制の適正化等の対応が図られた。

その後も官製談合等の不正行為が後を絶たないなかで、一般競争入札の拡大や、総合評価方式の拡大・充実、不正行為等に対するペナルティの強化等様々な措置が採られてきた。こういった競争性・透明性を高める取組の一方、安値落札、粗悪工事が問題となったことを踏まえ、品質の確保への対応として、平成17年に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（「品確法」）が制定され（平成17年4月施行）、価格以外の要素の考慮、民間事業者の技術提案・創意工夫の活用等が図られることとなり、現在では総合評価落札方式が原則となっている。

(2) 防衛装備品関係

平成7年の中期防衛力整備計画により、取得改革委員会を設置し、装備品の調達・維持コストの抑制等を図っていたところであったが、平成10年の防衛庁の調達実施本部の元幹部背任事件（平成10年9月）を背景に、平成11年4月、「調達改革の具体的措置」（防衛調達改革本部決定）が決定され、防衛調達制度調査検討会及び防衛調達改革本部の設置、防衛装備品

への民生品・民生技術の活用の促進、調達実施本部の廃止等の方針が決定された。

また、平成18年1月に防衛施設庁の幹部職員らが競売入札妨害の容疑により東京地検に逮捕されたことを背景に、平成18年6月、防衛施設庁入札談合等再発防止に係る抜本的対策に関する検討会の報告書が取りまとめられ、入札手続の改善、防衛施設庁の業務の見直し、財団法人防衛施設技術協会の解散等が決定された。また、同年7月、契約本部の契約業務と防衛庁管理局原価計算部の業務を一元化し、装備本部を設置し、さらに、平成19年9月、防衛施設庁を廃止するとともに、同庁建設部の実施部門を装備本部に統合し装備施設本部を設置した。

その後も、平成19年の防衛装備品過大請求等問題を背景に、防衛省改革会議が開催され、①規則遵守の徹底、②プロフェッショナリズムの確立、③全体最適を目指した任務遂行優先型の業務運営の確立を改革の原則とするなどを内容とする「報告書－不祥事の分析と改革の方向性－」が公表された。防衛省では、本報告書に示された提言を計画的に実施するため、同年8月、「防衛省改革の実現に向けての実施計画」が公表された。

また、防衛装備品の効果的・効率的な取得に向けて、総合取得改革プロジェクトチームが設置され、平成20年3月にはその報告書が取りまとめられたところであるが、平成21年11月の行政刷新会議からの指摘や、平成22年6月の防衛省改革に係る防衛大臣指示を踏まえ、同年9月に「取得改革の今後の方向性」をとりまとめ、さらなる取得改革に向けた取組みが進められている。

(3) 情報システム

平成10年以降、電子政府の構築に向けて情報システム関連投資が増加する中で、初年度を極端な安値で落札し、次年度以降を随意契約とするといった問題が発生した。このような状況の中、平成13年12月に情報システムに係る政府調達府省連絡会議が設置され、総合評価落札方式をはじめとする評価方式等の見直し、入札参加制度等の見直し、調達管理の適正化といった対策が取りまとめられた。

その後も、情報システムの多くが随意契約により契約されていた状況が続く中、平成18年の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）の「重点戦略2006」や、「電子政府推進計画」（各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）において情報システムに係る政府調達の改善が位置付けられ、平成19年には各府省情報化統括責任者（CIO）

連絡会議において情報システムに係る政府調達の基本指針が取りまとめられた。そこでは、①大規模システムの分離調達、②調達計画書の作成・公表を義務付け、③調達仕様書の明確化等、入札制限の設定、⑤契約の明確化等について取り組むこととされた。

(4) 随意契約の見直し等

上記のほか、契約の適正化に関しては、情報システム関連事業の多重委託問題、分割少額随意契約問題等が発生したことを踏まえ、「行政効率化推進計画」（平成16年6月15日行政効率化関係省庁連絡会議決定。平成19年7月2日最終改定）において、一般競争入札の拡大、適切な入札参加資格の設定、随意契約の適正な運用等に取り組むこととされた。また、平成17年2月に、「随意契約に関する事務の取扱い等について」（財務省主計局長通知）が各省各庁会計課長等あてに発出され、随意契約の公表対象の拡大（少額の随意契約等を除き、契約先、契約金額、理由等をホームページで公表）、一括再委託の禁止、再委託の承認制の導入等の措置を講ずることとされた。

このような取組が行われてきた中で、公共工事において入札談合事件が摘発されるなど談合排除の徹底が求められていたほか、所管公益法人への随意契約等、調達の透明性・効率性の確保に問題がある等の指摘があったことから、公共工事の入札契約の改善のみならず、随意契約の適正化等、公共調達の適正化を図るため、平成18年2月には「公共工事の入札契約の改善に関する関係省庁連絡会議」（平成17年12月設置）が改組され、「公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議」が設置された。そこでは、「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」が取りまとめられ、①公共工事の入札契約に関して一般競争方式の拡大と総合評価方式の拡充等を行うこと、②随意契約に関して緊急点検を行い、この結果を踏まえて「随意契約見直し計画」を作成することとされた。これを受けて、各府省において、同年6月、所管公益法人等との随意契約について「随意契約見直し計画」が取りまとめられた。その後、所管公益法人以外との随意契約についても同様の見直しを行い、平成19年1月、「随意契約見直し計画」の改定が行われた。また、平成18年8月、「公共調達の適正化について」が財務大臣から各省各庁の長あてに発出され、随意契約の一般競争契約等への移行、一括再委託の禁止等再委託の適正化、契約に係る情報の公表等の措置を講ずることとされた。

しかし、このような取組にもかかわらず、「競争的手続に移行したのに、

特定の者以外が事実上満たすことのできない条件を設定し、結果として競争が成立せず、特定の者と随意契約を交わしている」、「競争が行われな
ない結果、契約額が予定価格に近似し、調達コストの増嵩を招いている」、
「入札契約を監視する第三者機関が設置されていない、あるいは、十分に
機能していない」等の指摘が行われた。

このような状況を踏まえ、平成19年10月、内閣総理大臣から、随意契約
の適正化の更なる推進のため、各府省における一般競争入札への移行等の
見直しを徹底すること、また、公共工事以外の契約も含めた全ての契約を
監視する第三者機関を設置するとともに、総務省が横断的立場から監視を
行うなどにより各府省及び政府全体の監視体制の構築を図るよう指示が行
われた。これを受けて、平成19年11月、「随意契約の適正化の一層の推進
について」（公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議）が取りまとめ
られ、①各府省は随意契約見直し計画の厳正な実施を徹底すること、②監
視体制の充実強化を図るため、全ての府省に契約の監視を行う第三者機関
を設置することとされ、また、総務省による「契約の適正な執行に関する
行政評価・監視」が実施された。

2. 行政効率化

調達に限らず行政コストの削減については、昭和36年の第1次臨時行政調
査会設置以降、行財政改革の一環として、様々な対策が講じられてきた。行
政改革には中央省庁の再編、規制緩和、地方分権の推進、特殊法人改革等が
含まれるが、特に行政コストの削減に関する取組としては、平成11年の「行
政コスト削減に関する取組方針」（閣議決定）がある。ここでは、行政改革
を真に意味があるものとするために業務量、定員等の政府の規模面でのダウ
ンサイジングを目指すとともに、引き続き維持することが必要な行政サービ
スについても、限られた定員・財源を有効に活用し、より効率的に執行する
ことにより、行政の生産性を向上させ、国民に提供していく必要があるとさ
れた。「行政の減量化」と「行政の効率化」という両輪によって、行政コス
ト削減のための不断の努力を行っていく必要があるとされ、平成11年度から
10年間にわたり、積極的かつ計画的に、全省庁が一体となって行政コストの
30%削減に取り組んでいくこととされた。

また、平成12年に行政改革大綱が閣議決定され、平成17年までの間を一つ
の目途として各般の行政改革を集中的・計画的に実施するため、新たな時代
にふさわしい行政組織・制度への転換を目指す観点からの特殊法人等の改革、
公務員制度改革、行政評価システムの導入、公会計の見直し・改善、公益法

人に対する行政の関与の在り方の改革、②国と地方の関係を見直し、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点からの更なる地方分権の推進、③行政と民間との新たな関係を構築する観点からの規制改革、④その他、電子政府の実現を始め、省庁再編に伴う運営・施策の融合化、行政の組織・事務の減量・効率化等を推進することとされた。

その後、平成16年2月に行政効率化について関係省庁が情報交換、意見交換を行い、連携を図るため、内閣に行政効率化関係省庁連絡会議が設置され、同年6月に「行政効率化推進計画」が決定された。①公用車の効率化、②一般競争入札の拡大、適切な入札参加資格の設定、随意契約の適正な運用等による公共調達効率化、③公共事業のコスト縮減、④電子政府関係の効率化、⑤出張旅費の効率化等に取り組むこととされ、毎年度フォローアップ、計画の見直しが行われている。

行政効率化推進計画と並行して、個別分野の取組も行われている。公共工事については、「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」（平成9年4月公共工事コスト縮減対策関係閣僚会議決定）等に基づき、工事コストの縮減が進められてきたが、平成15年度からは、「公共事業コスト構造改革プログラム」が開始され、平成15年度からの5年間で、平成14年度と比較して15%に総合コスト縮減を図ることとされた。さらに、平成20年度からの5年間で、平成19年度比15%の総合コスト改善を図ることをも目的とする「公共事業コスト構造改善プログラム」が策定されている。防衛装備品については、平成20年3月、総合取得改革推進プロジェクトチームの報告書が取りまとめられ、平成23年度までに15%のコスト縮減や中央での一括調達等を図るとされた。

電子政府の構築という観点からも、行政の効率化が課題となっている。平成6年の高度情報通信社会推進本部（IT戦略本部）の設立、行政情報化推進計画の策定から始まり、平成12年12月に高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）が制定された。その後、IT戦略本部を中心に、電子政府の実現は重点政策課題のひとつとして、取り組まれてきた。IT戦略本部には、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議が置かれ政府全体として情報化推進体制を確立し、行政の情報化等を一層推進することにより、国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化、信頼性及び透明性の向上を目指すこととされ、平成15年に「電子政府構築計画」が取りまとめられると、その取組の一つとして、政府全体の業務・システムの最適化を推進するため、統一的な実施手順の維持・管理や各府省に共通する課題の分析・解決方法について検討を行うとともに、府省共通業務・システム、一部関係府省業務・システム及び個別府省業務・システムの見直し方針、最適化計画、最適化の実施、最適化実施の評価等に取り組まれてきた。また、

平成 20 年には内部管理業務の抜本的効率化検討チームが設置され、「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」が取りまとめられた。①規程等の全府省統一化・共通化、②業務の見直し・システム化、③決裁階層・業務フローの簡素化、④アウトソーシングの活用に取り組むこととされた。

現在では、平成 22 年 5 月に IT 戦略本部で決定された新たな情報通信技術戦略においては、国民本位の電子行政の実現が一つの柱として位置付けられ、通信技術を活用した行政刷新と見える化の取組として、これまでの情報通信技術投資の総括とそれを教訓とした行政刷新や、政府の情報システムの統合・集約化等に取り組んでいる。

公益法人への支出や特別会計における不適切な支出等に対する批判が高まる中、平成 20 年に「行政支出総点検会議」が設置され、①公益法人への支出の見直し（支出の削減目標（平成 18 年度の支出額を平成 21 年度支出見込みで 3 割超削減）、事務事業の廃止・縮小、競争性のある契約方式への移行、一者応札の改善等）、②特別会計の支出の見直し、③行政コストの節減（公共工事のコスト削減、防衛装備品の調達の見直し等）、④行政経費の削減・行政の効率化、⑤政策の棚卸し、⑥各府省の自律的な取組体制の確立等といった指摘が取りまとめられた。

このうち、行政経費に削減・行政の効率化については、平成 21 年度の広報経費及び委託調査費を前年度比それぞれ 25%削減、随意契約の見直し、行政効率化推進計画の一層の推進（一括調達、共同調達、複数年度契約化、旅費等の内部管理業務の改革、通信費・郵便費用の削減、アウトソーシング）、大規模情報システムの分離調達・調達仕様書の明確化、市場化テストの対象事業の積極的な選定などが盛り込まれた。また、各府省での体制については、業務を効率化させた職員の人事評価への反映、職員からの提言の募集、効率的な予算執行等についての研修、無駄削減に取り組む担当プロジェクトチームの設置と目標の設定・執行状況の確認作業、有識者による取組状況の審査などについても提言されている。

規制改革についても、第 2 次臨時行政調査会による 3 公社の民営化以降、長年にわたり進められてきたところであるが、平成 16 年の総合規制改革会議の答申を受けて「規制改革・民間開放推進 3 カ年計画」が閣議決定され、市場化テストについて、本格的な導入に向けての検討が開始された。その後、モデル事業の実施を経て、平成 18 年に「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（公共サービス改革法）が制定された。

3. 平成 21 年以降の新政権での取組

平成 21 年 9 月の政権交代以降は、国家戦略室と行政刷新会議が新しい社会を創り出す車の両輪、共同のエンジンとして、様々な取組が進められている。

政治主導の政策決定を実現するため、縦割り行政を打破し、総理大臣のリーダーシップの下に新時代の総合的な国家ビジョンを打ち出していくことを目的とし国家戦略室が設置された。その中で、平成 21 年 9 月に国民主権の下で、納税者の視点に立ち、予算の効率性を高めていくための予算編成の在り方を検討する「予算編成のあり方に関する検討会」が設置され、同年 10 月 23 日に「予算編成等の在り方の改革について」（閣議決定）、11 月 17 日に予算重点指針（閣議報告）、12 月 15 日に「予算編成の重点方針」（閣議決定）が公表された。

そこでは、①予算編成・執行プロセスの抜本的な可視化、透明化、②年度末の使い切り等、無駄な予算執行の排除に取り組むこととされ、各府省において、予算執行の効率性等の向上を主体的かつ不断に創意工夫を重ねながら推進する体制として、副大臣をチームリーダーとし、外部有識者も参画する「予算監視・効率化チーム」を設置のうえ、予算執行計画の策定・推進等のほか、予算執行の情報開示充実等に取り組むこととされた。

国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うため、内閣府に行政刷新会議が設置され、事業仕分け、事業仕分けの内生化・定常化とも言うべき国丸ごと仕分け（行政事業レビュー）等による無駄の削減などに取り組んでいる。

事業仕分けについては、平成 21 年 11 月に平成 22 年度予算編成に係る事業仕分けが実施されて以降、平成 22 年 4 月から 5 月にかけての第 2 弾では、独立行政法人及び政府系の公益法人が行う事業の徹底見直し、平成 22 年 10 月から 11 月にかけての第 3 弾では、①特別会計で行っている事業、特別会計制度の検証、②これまでの各府省による見直しが不十分と考えられる部分の再仕分けが実施された。

行政刷新会議に関連しては、平成 22 年 3 月の行政刷新会議決定により、「規制・制度改革に関する分科会」が設置され、①国民に対する多様で質の高いサービスの提供を妨げている規制・制度、②事業者の参入や創意工夫を妨げる規制・制度、③ムダや非効率を生んでいる規制・制度などの見直しに取り組んでいる。また、独立行政法人改革については、平成 22 年 12 月、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（閣議決定）において見直しの方向が示され、独立行政法人においても、調達の見直しなど取引関係の見直しについての方針が示された。

調達範囲と金額

調達とは、一般には、第三者から財・サービスを購入することであり、国、独立行政法人、国立大学法人などの政府機関は、日本で最大の購買者となっている。各機関が当事者となる契約だけでも、以下のとおり、約 11 兆円に上る³²。

- ・ 国の支出の原因となる契約 約 8. 1 兆円³³ (平成 20 年度)
 - うち公共工事 約 3. 3 兆円
 - 物品・役務 約 4. 8 兆円
- ・ 独立行政法人の支出の原因となる契約 約 2. 4 兆円³⁴ (同上)
- ・ 国立大学法人の支出の原因となる契約 約 1. 0 兆円 (同上)

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する。例えば、介護保険制度では、ホームヘルプサービスは民間事業者（株式会社、NPO等）が提供し、その費用は保険制度を通じて徴収し（一般財源も投入）、事業者へ支給している。つまり、政府は、介護サービスを購入して、国民へ提供しているといえる。

調達の基本となる仕組み

国が売買、賃借、請負その他の契約を締結する場合は、会計法等の規定により、一般競争、指名競争及び随意契約の三つの方式があり、機会の均等及び公正性の保持の原則に従いつつ、最も有利な条件の相手方を選定するため、一般競争が原則とされている。ただし、契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で一般競争に付する必要がない場合及び一般競争に付することが不利と認められる場合においては、指名競争に付することとしている。また、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、随意契約によるものとされている。随意契約の対象範囲は、会計法第29条の3第4、5項及び予算決算及び会計令（予決令）第99条、第99条の2及び第99条の3に列挙されている。

競争（一般競争及び指名競争）は入札の方法をもってすることとされており、入札参加者が一旦提出した入札書（入札金額を記載）の引換え、変更又は取消しはできないこととされている。

国が契約を締結する際には、「予定価格」を契約担当官等があらかじめ作成する必要がある、それは歳出予算、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つ。予定価格は、基本的には総額について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めることとなっている。随意契約においても、一般競争入札や指名競争入札に準じて予定価格を定めることとなっている。

競争においては、予定価格の制限の範囲内で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価格競争・自動落札方式が原則となっており、契約の性質又は目的から価格競争により難しい契約について、各省各庁の長が財務大臣に協議することにより、価格と価格以外の要素を総合的に評価して契約の相手方を定めることができる（「総合評価落札方式」と呼ばれる）。

このような法令上の整理に加え、随意契約については、競争性と透明性を高めるための方策として、企画競争や公募を行う取組が進められており、「競争性のある随意契約」と称し、それ以外のものを「競争性のない随意契約」とする区分が行われている。企画競争とは、複数の者に企画書等の提出を求め、その内容について審査を行う方法であり、実施に当たっては、特定の者が有利とならないよう、参加者の公募や複数の採点項目による採点等を行うこととされ

ている。また、公募とは、行政目的達成のため、どのような設備又は技術等が必要であるかをホームページ等で具体的に明らかにした上で参加者を募る方法であり、従来、特殊な技術又は設備等が不可欠であるとして、特定の者と随意契約していたものについて、当該契約を履行できる者が他にいないかを確認するために行うものである。公募の結果、要件を満たす応募者が複数の場合は競争入札又は企画競争を行い、一者の場合はその者と随意契約を締結する。

入札・契約はその対象により細部は異なるが、基本的に次の4段階からなる。

- ① 準備：仕様書等、発注内容の確定
- ② 入札・契約：公告、参加者確認、(技術提案)、入札、契約
- ③ 施工・実施・納入：監督・検査・検収、成績評定
- ④ 代金の支払：完成払、部分払、前払、概算払

地方公共団体の調達手続は、地方自治法において規定されている。また、地方公共団体が発注する公共工事の手続については、平成12年に成立した「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」に基づく手続を経ることとなり、平成23年1月に公表された「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」によれば、一般競争入札を導入している地方公共団体の割合は、全地方公共団体の68.9%（平成21年度は66.3%）、総合評価方式を導入している地方公共団体の割合は、全地方公共団体の63.1%（平成21年度は59.0%）、低入札価格調査制度及び最低制限価格制度のいずれかを導入している団体の割合は、全地方公共団体の84.9%（平成21年度は83.2%）となっている。

競争促進の観点から、公正取引委員会は、平成15年に「公共調達における競争性の徹底を目指して－公共調達と競争政策に関する研究会報告－」を、平成20年に「公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書」を公表した。

また、平成18年に相次ぐ官製談合事件が発覚し、全国知事会では「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」（平成18年12月18日）が取りまとめられている。一部の地方公共団体においては、低価格入札への品質の低下と労働条件の悪化への対応から、①地域への貢献等を要件に加え（山形県公共調達基本条例（平成20年）、江戸川区公共調達基本条例（平成22年））、②元請・下請企業での賃金水準を求める条例（野田市公契約条例（平成21年）、川崎市契約条例（平成22年））を定める等、より透明化された形で、地域内の雇用・経済環境の確保に乗り出す例がある。

調達に関する組織・法令・制度

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する（主な機関、法令・制度等は以下を参照）。

調達を実施するのは、各府省である。財政法上、予算の執行は各省各庁の長（各省大臣等）が行うこととされている。予算の執行とは、各省各庁の長が配賦された歳入歳出予算、継続費、国庫債務負担行為及び予算総則に規定された移用等の手続を実行する一切の行為とされる。各省各庁の長は、これらの事務を、会計法令に基づき、所属の職員等に委任するが、所掌に係る経費及び収入の予算、決算及び会計並びに会計の監査に関する事務等をつかさどる大臣官房会計課等が担当する場合が一般的である。

各府省の本省官房会計課等において契約・調達事務を専ら担当する組織については、契約係等の名称で、主たる業務として担当する職員が、課長補佐以下数人から 10 数人程度となっている場合が一般的である。（本府省でも分任官が置かれる組織、地方支分部局等については、これとは別に担当職員が置かれている）。これらの組織では、主に入札、公告、契約の締結等の事務を担当している。契約・調達の監査・監視・効率化・見直し等に関連する組織については、監査係等の名称で、担当職員が課長補佐以下 5 人から 10 人程度となっている場合が一般的である（地方支分部局等の監査については、これと別に担当職員が置かれている場合がある）。これらの組織では、会計検査院による検査への対応、内部監査、入札等監視委員会等の事務を担当している。

入札等監視委員会は、外部有識者による契約に関する外部の審査機関である³⁵。委員会は、近年では、特に、随意契約や一者応札となった案件を中心に委員が無作為抽出した契約の適正性を定期的かつ事後的に審査している。この他、各府省において、副大臣をリーダーとして、外部有識者を含めた予算監視・効率化チームを設置しているが、この中で、各府省が予算執行計画で定めた「重要な調達（府省により、金額を基準とするものや、事業内容によるものなどさまざま）」について、事前の審査を行っている府省もある。

（調達に関する主な関係機関と法令・制度）

【国会】

- ・衆議院・決算行政監視委員会
- ・参議院・決算委員会、行政監視委員会

【内閣官房】

- ・公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議
- ・行政効率化関係省庁連絡会議
- ・公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議
- ・IT戦略本部、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議
- ・国家戦略室（府省の予算監視・効率化チームの統括を含む）

【内閣府】

- ・行政刷新会議
- ・PFI法・PFI推進委員会
- ・公共サービス改革法・官民競争入札等監理委員会

【公正取引委員会】

- ・独占禁止法
- ・入札談合等関与行為防止法

【総務省】

- ・政策評価
- ・行政評価・監視
- ・政策評価・独立行政法人評価委員会
- ・地方自治法・同施行令等地方自治体の会計関連法規

【外務省】

- ・WTO政府調達協定

【財務省】

- ・会計法、予決令等会計関連法規
- ・旅費法
- ・予算執行調査

【経済産業省】

- ・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

【国土交通省】

- ・ 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律
- ・ 公共工事の品質確保の促進に関する法律

【環境省】

- ・ 国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律
- ・ 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

【会計検査院】

- ・ 会計検査院法・決算検査報告

「支払に対して最も価値が高い」事例

より良い調達とは、様々な方法により達成できるし、また多様な意味・解釈がある。例えば、次のようなものである。

- ① コストが同じで、より質の高いサービス、あるいはよりアウトプットが多いサービスを提供する。
- ② 不要な購入を抑制する。
- ③ ユーザーのニーズを満たすが、過剰な水準・価値としない。
- ④ 仕様において、最低限必要なアウトプットを規定し、最も費用対効果の高いものを購入する。
- ⑤ 仕様をより明確にするとともに、案件の周知に努め、より多くの供給者を呼び込み、競争を促進させる。
- ⑥ 契約に関わる様々な要素（サービス水準、期間、技術、支払方法等）について、供給者から、より良い取引条件を引き出す。
- ⑦ 当初の価格を最小化することではなく、ライフサイクルを通じて、財・サービスのコストを最適化する。
- ⑧ コストの節減とともに質の改善を継続的に促すようなインセンティブを契約に盛り込む。
- ⑨ 質を維持した上で、大量購入の割引を獲得する。
- ⑩ 他の省庁や機関と共同購入し、より大きな割引を獲得する。
- ⑪ コストの削減や革新的な手法（イノベーション）の導入の可能性を高められるよう、供給者とより効果的な関係（パートナーシップ）を築く。
- ⑫ 能力のない供給者を排除し、一定水準のサービスを持続的に提供できる供給者を選定する。
- ⑬ 調達や費用の支払手続を簡素・合理化することによって、管理コストを削減する。
- ⑭ 過剰な在庫を保有せず、最適な在庫水準とする。

文末脚注

¹ 「公共サービス」とは、公共サービス基本法では、「国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすもの」（同法第2条第1項）と定義されている。また、公共サービス改革法では、第2条第4項において、公共サービスについて、国の行政機関等の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務のうち、施設の設置・運営・管理の業務、研修の業務、相談の業務、調査・研究の業務が例示されている。一般的には、教育、福祉、医療、交通、治安、安全等が含まれるとされる。

² 参考資料1を参照。

³ これまでの調達に関する経緯は参考資料2を参照。

⁴ 金額の内訳については、参考資料3を参照。

⁵ 調達の基本的な仕組みは参考資料4、調達に関する組織・法令・制度は参考資料5を参照。

⁶ よりわかりやすい言葉でいえば、「お買い得」、「お値打ち」である。具体例は、参考資料6を参照。

⁷ 英米等の諸外国では、公共調達の効率化は、財政再建の道筋を描く中期財政フレームにおいて重要な取組として位置付けられている。英国については、調達を含めて予算を効率化する計画として、“Efficiency Program”(2004)、“Operational Efficiency Program”(2007)があり、前者は年間215億ポンド、後者は、年間300億ポンドの目標が掲げられた。米国については、“Acquisition and Contracting Improvement Plans”(2009)に基づき、調達や契約の改善によって、年間400億ドルの効率化が目標とされた。

⁸ 競り下げとは、競争参加者が入札額を一度だけ提示する従来の封印入札とは異なり、定められた時間の範囲内に、最低の価格を確認し、何度でもより安い価格を提示できる手法である。

⁹ 調達そのものではないが、新たな歳入確保につながり、会計・契約事務にも関連することから、分科会ではこれらも公共サービス改革の検討対象とした。

¹⁰ 「公共事業コスト構造改善プログラム」（平成20年5月行政効率化関係省庁連絡会議）においては、「工事コスト構造の改善」の効果、並びに「ライフサイクルコスト構造の改善」及び「社会的コスト構造の改善」の効果から構成される「総合コスト改善率」を設定し、平成20年度から5年間で15%の改善を達成することを目標としており、「質」が考慮されている。総合コスト改善率は、工事コスト構造の改善額＋工事コスト以外の効果のコスト換算額（ライフサイクルコスト構造の改善＋社会的コスト構造の改善）を分子とし、計測年度の全工事費＋工事コスト構造の改善額を分母とした比率で算出される。英国では、民間有識者が調達の現状を検証した「ガーシオン・レビュー」（2004年）が出され、ここにおいては、効率性とは、「サービスの提供の質は維持しつつ、投入資源を削減」、「公共サービスの提供に必要な資源を購入する価格の低下」、「同一の投入資源で提供サービスの質量が増加」、「単位投入量当たりのアウトプットの増加」、「同一投入でより大きな目標の達成ができるよう複数案件の予算バランスの変更」の五つが定義づけられている。この提言を踏まえた効率化目標（調達やIT等による効率化）として、“Efficiency Program”（2004年、年間215億ポンドの効率化）、“Operational Efficiency Program”（2007年、年間300億ポンドの効率化）が出されている。

¹¹ 具体的な問題としては、調達情報の時系列データが体系的に整備されていないこと、調達のデータが十分に蓄積されていないため、調達の必要性の有無等に関する分析が不十分であること、検収制度が一部では形骸化していること等が挙げられる。詳細は、別紙を参照。

¹² これについては、国家戦略室が、「予算執行の情報開示充実に関する指針」に係る取組を効率的に行うため、アダムスⅡのデータを活用できるように、財務省会計センターに依頼しており、平成 23 年 4 月から、それが利用可能になる予定である。

¹³ WTO 政府調達協定（「政府調達に関する協定」、現行協定は平成 8 年発効）は、内国民待遇及び無差別待遇を基本的な理念とし、透明性、公開性の高い手続を取ることであり、国内の政府調達関係の法令・施策は、協定と整合的に実施・運用される必要がある。また、我が国においては、市場開放努力の一環として、協定上の手続を上回る内外無差別・公正・透明な手続を自主的措置として策定している。

官公需法（「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）は、国等は契約を締結するに当たっては、中小企業者の受注の機会の増大を図るよう努めなければならないこと等を定めている。

グリーン購入法（「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）は、国等の公的機関が率先して環境負荷低減に資する製品・サービスの調達を推進することとしている。また、環境配慮契約法（「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）は、国等の公的機関が契約を結ぶ際に、価格に加えて環境性能を含めて総合的に評価して契約する仕組みを作ることとしている。

さらに、契約の性質や目的に応じて、また、地域振興、地域産業の育成等の観点から、競争参加資格、指名基準、総合評価落札方式等における評価項目、入札・契約条件等として、地域要件を設定する場合があるが、過度に競争性を低下させるような運用とならないように留意すべきとされている。

¹⁴ 分科会から別紙のような検査院検査に対する改革の視点が提示されている。

¹⁵ なお、特定非営利活動法人地方自立政策研究所の役割分担明確化研究会が、平成 18 年から 2 年間かけて行った調査によれば、都道府県・市町村の間の役割分担の明確化による節減効果は、約 14 兆円と試算（特定の地方公共団体を取り上げて不要な事業を特定し、事業規模が当該地方公共団体の予算総額に占める割合を算出）されている。

¹⁶ 例えば、総務業務では、西いぶり広域連合（室蘭市、登別市、伊達市、壮瞥町）が電子化とアウトソーシングを通じて、6 年間で 10 億円の削減を見込んでいるほか、共同調達では、4 道府県で 100 を超える市町村の入札を代行する鹿児島県市町村情報センターの事例がある。

¹⁷ 例えば、静岡県浜松市では、平成 21 年度に実施した施設評価において、保有している約 2,000 施設のうち 736 か所を評価対象とし、このうち 102 か所を廃止するという結果が出されている。

¹⁸ あらかじめ将来的に施設の転用や複合化することを前提として、構造体と内装を分離して設計し、用途が変更になるたびに内装のみを変更する方式。あらかじめ標準的な建物の区画等を決めておくことにより、用途の変更を容易に行うことができる。

¹⁹ 千代田区は平成 15 年に「千代田区中小企業センタービル」を普通財産化し、これを財団

法人に無償貸付し、貸与を受けた法人は株式会社に有償の定期賃貸している。このケースでは、運営に関する意思決定は事実上行政が関与することなく、契約当事者間で行うことができ、迅速な意思決定が可能であるとされている。

²⁰ 道路や河川敷などを養子に見立て、NPOや企業等が里親として、その清掃等の管理を行う契約（養子縁組：adoption）を結ぶもの。

²¹ 例えば、ある運送事業者では、地方公共団体の休眠施設をコールセンターとして利用、高齢者の買い物支援と安否確認、地域観光への支援、地域の情報の発信（段ボールや伝票に記載）等の活動を実施している。

²² 情報システムやサービスを調達する際に、特定のベンダー（サービス提供者）の技術や仕様に大きく依存すると、他のベンダーの提供する同種のシステムやサービスへの乗り換えが困難になる。一般に、こうした状態を指す用語。

²³ 非営利法人へ公共サービスの提供を委託する場合に、経費全額を保障するという考え方である。委託契約において、事業費を適正に積算しないと、非営利法人が、公共サービスの担い手として、その役割と能力を発揮して持続可能性な経営ができなくなるからである。

²⁴ ただし、独立行政法人については、平成20年4月現在、国の基準と同額かそれ以下に是正されている。

²⁵ 米国の1986年不正請求禁止法（False Claim Act）は、政府が締結する契約相手方（企業・個人）の不正を発見した場合、発見者が、不正を行った契約相手方を被告として民事訴訟を提起できるとしている。

²⁶ VFM（Value for Money）：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。

²⁷ 「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）において「年度末の使い切り等、無駄な予算執行の排除」が示され、その一環として、繰越制度の一層の活用に向け取り組むこととされた。これを受けて、繰越（翌債）手続の簡素合理化等の措置等をまとめた「繰越（翌債）事務手続について」（平成22年1月、財務省主計局司計課長事務連絡）が各府省に通知され、繰越手続や事例等について理解を深めるために「繰越しガイドブック」（平成22年3月、財務省主計局司計課）が作成され、関係者（各府省、地方自治体、財務局等）に配布された。更に「平成22年度予算執行に関する手続等について」（平成22年3月閣議決定）において、「（略）予算の経済的、効率的な執行の観点から、積極的に繰越制度を活用するものとする」とされた。

²⁸ 移用は、各所管の各「組織」の金額又は各「組織」内の各「項」の金額を他の「組織」又は他の「項」に移して使用することである。例えば、農林水産省所管における農業施設災害復旧事業費と農業施設災害関連事業費の各「項」の間において、経費を移して使用するのが移用である。

移用は、あらかじめ国会の議決を経た場合に限り（「予算総則」に、移用ができる項等が記載）、財務大臣の承認を経て行うことができる。流用は、各「項」内における「目」の金額を相互に移して使用することである。例えば、内閣府本府の「項」のなかで、職員基本給の「目」から超過勤務手当の「目」に移して使用することが流用である。流用は、あらかじめ国会の議決を経る必要はないが、予算統制の観点から、原則として財務大臣の承認が必要とされている（財政法第33条第2項）。また、「目」の下「目細」については、その経費相互間の流用は、各府省の長の自由であるものの、「平成22年度予算執行に関する手続等について」（平成22年3月閣議決定）の第3号に規定する公共事業費等の使用に当たって財務大臣に協議して「目」を更に細分するものとされているものについて

は、「目細」の金額を相互に移して使用することはできず、財務大臣と協議して、「目細」を変更する必要がある。

²⁹ 「平成22年度予算執行に関する手続等について」（平成22年3月閣議決定）において、「各省各庁の長は、旅費の類に属する各目の相互間及び庁費の類に属する各目の相互間における流用（財務大臣の指定する経費及び科目を設定した経費を除く）並びに成果重視事業に係る財務大臣の指定する各目の相互間における流用については、財務大臣の承認を経たものとして相互に流用することができる」とされている。このように、一部の「目」間の流用について、個別に財務大臣の承認を経ることなく包括的に承認がなされている。

³⁰ 工事目的物の変更を伴わない範囲でコスト節減が可能となる提案（VE 提案）を、契約後に受注者から受け付ける方式であり、VE 提案により請負金額が減額する場合であっても、節減額の10分の5に相当する金額は削減されず受注者に還元される。

³¹ 受注者が原価改善提案を行った場合に、低減額の50%相当額を原価改善提案料として受注者へ支払う契約方式。

³² 国、独立行政法人における少額随意契約については正確な統計は取られていないが、合計すると数千億円規模であると推測される。

³³ 少額随意契約を除く。なお、現在では、少額随意契約に関する統計データは存在しない。

³⁴ 少額随意契約を除く。

³⁵ 「入札等監視委員会」は、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（平成12年法律第127号）及び「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（平成13年3月9日閣議決定）に基づき、各省庁において設置された。設置当初は、主に建設工事及び設計・コンサルタント業務についての監視を行う組織であった。「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会議）が出された後、既に設置されていた入札等監視委員会を改組して、建設工事及び設計・コンサルタント業務以外の全ての契約に監視が行えるようになった委員会（「契約監視委員会」など）も存在している。入札等監視委員会では、当該府省の行う契約に関し、契約形態の妥当性、競争性、透明性及び随意契約の執行の適正等について審議されている。