

令和 3 年 5 月 30 日現在

機関番号：32621

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2020

課題番号：18K01257

研究課題名(和文) 公共調達契約における付帯的政策と競争政策の交錯

研究課題名(英文) Intersection of secondary and competition policies in public procurement contracts

研究代表者

楠 茂樹 (Kusunoki, Shigeki)

上智大学・法学部・教授

研究者番号：70324598

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：研究期間を通じて、関連する国内外制度に係るサーベイを行い、財務省の会計制度研究会をはじめとする各種官公庁、地方自治体等の研究会、委員会等を通じて、実務的、制度運用面の情報収集と整理を進めた。男女雇用機会均等、障害者雇用、働き方改革といった政府が積極的に行う社会政策について、主として総合評価落札方式を通じた推進が図られている実態を明らかにすることができた。同時にこの方式を通じることの限界(対象が限定されていること等)から、(会計法、地方自治法の改正、公共工物品質確保法の再改正等)立法論に係る展望を行なった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

この分野の比較法研究が限定的であること、立法論にまで踏み込んだ考察が十分ではなかったことを考えると本研究の学術的意義は小さくない。また、公共工物品質確保法等具体的な法令の中身にまで踏み込んだ考察、実務に与える意義は相当程度存在するものといえる。

研究成果の概要(英文)：Throughout the research period, I conducted surveys on related domestic and overseas systems, and collected practical (system operation) information through taking part in the various government agencies' study groups such as the Ministry of Finance's Accounting System Study Group, the study groups of local governments, and the committees of several national and local agencies. As the result, I could clarified the actual situation in which the government's active social policies such as those of equal employment opportunity for both genders, employment of persons with disabilities, and work style reform are being promoted mainly through the comprehensive evaluation bid method. In parallel with it, due to the limitations of using this method (there are legal restrictions on its range, etc.), I made some perspectives on legislative proposals (revision of the Accounting Law, the Local Autonomy Law, re-revision of the Public Works Quality Assurance Law, etc.).

研究分野：公法

キーワード：公共契約 公共調達 付帯的政策 二次的政策 公共工事 SDGs

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

かつて公共調達契約は指名競争入札や特命随意契約が中心であり、一般競争入札は実務上例外的な扱いを受けていた。特命随意契約は当然のことながら、指名競争入札においても受注希望者間の競争は実質的には機能せず、その多くが談合によって、公共工事であれば地元業者が予定価格付近で受注することが通常化していた。その際、暗に、地元資材購入、地元労働者雇用が受注者には義務付けられていたが、高値で受注した業者にはその余裕があった。公共調達における非競争的構造が、本来の調達目的(公共工事ならば社会基盤整備)以外の、地元振興(中小企業保護)、雇用対策といった景気対策という付帯的な目的の同時実現を可能にしてきたのである。しかし、ここ四半世紀における一連の入札制度改革を経て、財務会計法令(会計法等)の原則通り一般競争が広く用いられるようになり、落札率で表現される価格低下が強く期待されるようになった現在においては、付帯的政策を非公式に実現することは困難になった。このような環境変化と並行して、国や地方自治体に契約を通じてその実現が要請される社会政策、経済政策は、伝統的な景気対策、地元振興に加え、グリーン調達、ダイバーシティ、災害協定、ワークライフバランス(週休二日制等)、矯正施設出所者への支援等、多様化するに至っている。そこで発注者である国や地方自治体は、一般競争入札を前提としつつ付帯的政策の効果的実現を図るための法制整備の必要性に直面することになった。ここ数年、内閣府の男女共同参画会議や国土交通省の各種委員会等でもこの論点が少しずつであるが取り上げられるようになってきたが、財務会計法令が要請する公共契約における競争性の確保とどう整合性を図るかという法的論点は十分に詰められてこなかった。一方で、入札参加資格設定のうちいわゆる「ランク制」と呼ばれる手法では中小企業優先発注が従前から当然のように行われており、地域要件の設定も履行確保の趣旨とは乖離した付帯的政策の様相を帯びているのが実態である。また、地方自治体では総合評価落札方式を通じた地域性の評価が本格化しており、研究が実務に追い付いていない状況にある。公共調達の規模は我が国 GDP の 15% を占めるといわれており、この問題の経済に与えるインパクトは多大なものがあることは疑いなく、議論の充実、法制整備の具体化は喫緊の課題である。

公共契約における付帯的政策のあり方をめぐっては、国際的潮流としては積極的にこれを推進する動きが強まってきていたが、我が国では消極的な姿勢が目立っていた。特に会計法を所管する財務省は「経済性の原則」をほぼ唯一の評価基準として、それ以外の政策的考慮を極めて例外的なものとして扱おうとしてきた。確かに、会計法令にはいわゆるランク制に係る入札参加資格についてのみ付帯的政策を読み込むことができるかのような規定ぶりとなっており、また、予算計上に際しての査定においては付帯的政策に係る考慮はなされていないのが実務であって、グリーン調達のような法的規制に基づかない付帯的政策は、公的財源の支出における正当性を有していないと考えるのが自然である。一方公共工物品質確保法の改正、再改正によって、公共工事分野では社会政策的考慮が「品質確保」の名目で推進される傾向にあり、また地方自治体をはじめ実務的には付帯的政策の考慮が「実態として」推進されているのが実情である。

2. 研究の目的

付帯的政策の実現が法令上要請される競争的手続の枠組みの中でどのようになされるか、である。入札参加資格のように付帯的政策の実現が競争制限的に働き、財務会計法令が求める経済性の原則(地方自治法 2 条 1 4 項等)と衝突するよう見えるものもあれば、総合評価落札方式のように競争の対象として追求され、経済性それ自体を構成するのよう見えるものもある。地元資材の調達等契約内容における義務付けのように、問題となる市場が、会計法等が規律の対象とする官製市場ではなく、サプライチェーンとしての民間市場に影響が生じるものもある。一言でいえば、公共調達における付帯的政策の実現は、それ自体競争政策の課題でもある、ということだ。そこで公共契約における付帯的政策の効果的実現を図るための財務会計法令を中心とした法制のあり方を、競争政策の視点から追究するという研究課題を設定することとした。また、国連の 2030 年までのアジェンダである「SDGs」の要請にも応えるものであり、我が国としての対応の展望を行うことも同時に課題とした。

3. 研究の方法

研究期間の初期においては、文献調査を中心に、関連する情報の収集と整理を行なった。同時に、財務省会計制度研究会への参加などを通じて、関係各省、地方自治体の取り組み、姿勢、実務についての情報収集(ケース分析、実務担当者へのインタビュー等)についての補完的な作業を行った。

具体的には、(1)公共調達における本来の目的以外の政策を付帯させることに係る、会計法令(会計法、地方自治法等)上の諸規定を、(財務省現役官僚、会計検査院出身者の手による)コンメンタール等の記述を参照しつつ整理した。(2)東京都、山形県、京都府等の地方自治体、国土交通省、防衛省等の国の機関の開催している研究会、委員会等を通じて、あるいはこれから機関を中心とした関係者へのヒアリングを通じて、付帯的政策の正当化、制度上の制約、具体的

な反映の仕方等について、実務的対応、現状について情報収集を行った。(3) 英文文献を通じて、あるいは財務省が開催している研究会への参加を通じて、諸外国(主として、米国(連邦)、EU(およびその構成国))について)の公共調達における付帯的政策の反映の仕方について、法令上の根拠、関連する裁判例、実務上のガイドライン等についてサーベイを行なった。(4) 付帯的政策と対立すると考えられている「経済性の原則」を、「競争性の原則」「公正性(平等性)の原則」、デュープロセスといった諸原理と付き合いつつ、批判的に考察した。加えて、(5) 沖縄振興政策のような公共事業の存在自体が社会政策的意義を帯びているものについての特別な考慮のあり方について、相応のサーベイを実施した。

研究期間の中盤では、あり得る法解釈とその限界、特に比較法的視点を重視した立法論への展望のラフスケッチを行った。具体的には、関連する国内外制度に係るサーベイを昨年度に引き続き行いつつ、財務省の会計制度研究会等、国や地方自治体の委員会等を通じて、実務的、制度運用面の情報収集と整理を進めた。男女雇用機会均等、障害者雇用、働き方改革といった政府が積極的に行う社会政策について、主として総合評価落札方式を通じた推進が図られている実態を相当程度明らかにすることができた(欧州(EU)公共調達におけるような付帯的政策の積極的推進には程遠く、それは何よりも、欧州公共調達指令のような付帯的政策を実現するための基本的な法的整備に欠け、公共工物品質確保法のような特別立法を「間接的に(迂回経路のように)」、利用した社会政策の実現に止まっている等)。会計法、地方自治法といった基本的な立法における修正を施さなければ、この状態を改善することが困難であることが明らかになったといえ、そのための立法論上の示唆を導き出すことを研究期間後半の課題として(再)設定した。ここ15年ほどの公共調達改革のトレンドである「官民協働(PPP)」のあり方ともリンクさせながらの研究であることの確認も行った。

研究期間の終期においては、学会、研究会での報告等を通じて詰めた議論をする予定であったが、コロナ禍で十分な作業を行うことができなかったため、引き続き、関係者へのインタビュー等を通じてフォローアップ作業を行った。また、公共契約を通じた社会的問題の解決に向けたいくつかの自治体の取り組みに触れ、そのケース考察(法令上の制約、可能性、実務的に必要となる処理等)を行なった(例えば、日南市の歴史的建造物修復作業等)。

4. 研究成果

会計法令上は「契約の目的」を根拠に可能となる入札参加資格の設定、総合評価方式の運用については付帯的政策を実現することは解釈上困難で、唯一、社会基盤整備のような長期的視点に立つことが政策上求められる公共調達については、産業政策、社会政策上の考慮を柔軟に取り込めることが公共工物品質確保法の運用から実証され、これに対する異論も現段階では存在しないことから、(一定の条件の下)特別の立法を会計法令外に設けることが一つの解法になることが明らかになった(これをテーマとした投稿論文を現在作成中)。

公共工物品質確保法は特筆すべき法律で、会計法令上は競争政策(経済性の原則から求められる法令上の要請)を軸にその政策の評価がなされるべきものと考えられているが、公共工物品質確保法は2005年の制定時には総合評価方式を中心とした競争政策の推進が目指されていたが、その後の2度の改正で産業政策上の考慮、社会政策上の考慮が重視されるようになった。経済性の原則と必ずしも不整合は起こしていないが、「社会における持続可能性」を重視した同法の展開は、経済性の原則のあり方に大きなインパクトを与える立法となっていることが明らかになった。

また、地方自治法の場合は、住民自治、地方自治の本旨の観点から、比較的柔軟に付帯的政策を考慮することができることが論理的に説明でき、実際に多くの自治体で地域性を考慮した付帯的政策を、公共契約を通じて推進している実態が詳細に明らかになった。一方、収入原因となる公共契約は随意契約(法令の規定上、あるいは解釈上)の許容範囲の広さから広く付帯的政策が認められる実態が明らかになった。日南市のケース(歴史的建造物修復作業等)は企業の創意工夫を募り当該建物を賃貸借に出すという「古典的な手法」を通じて地域創生戦略を進めるものであり、これがSDGsと公共契約の交錯領域として注目すべき「民間主導型の付帯的政策」として、行政が一方的にルールを決める公共調達における付帯的政策のあり方に一石を投じるものであることを指摘することができた。同時に、これまで注目を浴びてこなかった公有財産の利用に係る付帯的政策の実現という新たな地平に迫ることができた。

研究期間を通じた研究成果としては、2019年12月、2020年12月に上智大学国際関係研究所主催のシンポジウムにおいて、各々「SDGsと公共事業」「SDGsと公共契約」と題した講演を行ない、また、「官民協働」にリンクさせた研究論文、公共工物品質確保法をテーマとした研究論文を作成中である。なお、2022年から23年にかけて2017年出版の拙著『公共調達と競争政策の法的構造』の改訂版の出版を目指した作業を現在行っている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 2件 / うち国際学会 0件）

| |
|--|
| 1. 発表者名 楠茂樹 |
| 2. 発表標題 「SDGsと公共契約」 |
| 3. 学会等名 上智大学国際関係研究所主催シンポジウム「持続可能な開発目標SDGsを学ぶ」（招待講演） |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 楠茂樹 |
| 2. 発表標題 「SDGsと公共事業」 |
| 3. 学会等名 上智大学国際関係研究所シンポジウム（2019年12月）（招待講演） |
| 4. 発表年 2019年 |

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

| 氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号) | 所属研究機関・部局・職 (機関番号) | 備考 |
|---------------------------|-----------------------|----|
|---------------------------|-----------------------|----|

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

| | |
|---------|---------|
| 共同研究相手国 | 相手方研究機関 |
|---------|---------|