

公共調達の現状について

～付带的政策への活用を中心に～

前 主計局法規課長 西村 聞多／前 調査係 保田 紗里

0. はじめに

支出の原因となる契約については、その支出が租税その他による国民の貴重な財源をもって充てられるものであるから、最も効率的に使用されるように配慮しなければならない。このことから、契約制度は、会計制度の理念である公正及び厳正の原則に加え、効率的予算の執行、すなわち経済性の原則が要請され、これらの諸原則の調和を図る必要がある。^{*1*2}

近年、特定の政策目的の実現にも資するよう、公共調達を活用する取組（付带的政策）が行われている。最近では、新技術の社会実装による社会課題の解決を目指し、政府調達を通じてスタートアップによる技術開発を支援する動きも見られる。^{*3}

以下、公共調達の契約方式を説明した上で、付带的政策について、その対象や活用する際の要件等について、現状を分析している。

1. 公共調達の契約方式

(1) 公共調達の契約方式の概要

国の契約は、経済的かつ効率的に行っていくことが原則であり、契約相手方の選定プロセスにおける公平性・競争性・透明性を確保することが重要である。一般競争契約が原則的な契約方式であり、一定の事由がある場合には指名競争契約、随意契約が認められる。また、競争契約の落札方式には、最低価格自動落札方式と総合評価落札方式がある。

○ 一般競争契約（open tendering）

発注者が公告をし、一定の資格を有する不特定多数者による入札を行うことで落札者を決定し、その者と契約を締結する。

○ 指名競争契約（selective tendering）

発注者が指名した競争参加者による入札を行うことで落札者を決定し、その者と契約を締結する。契約の目的等により競争に加わるべきものが少数の場合等に認められる。

〈最低価格自動落札方式〉

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落札者とする方式。

〈総合評価落札方式〉

価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とする方式。価格のみでの競争に適さない場合に採用される。

※ 総合評価落札方式は、財務大臣との事前協議が必要だが、これを不要とする包括協議が情報システム等、公共工事等、調査・研究・広報等について整えられている。

○ 随意契約（limited tendering）

競争入札によらず、任意に特定の契約の相手方を選定して、その者と契約を締結する。契約の性質又は目的が競争を許さない場合や緊急の必要により競争に付

*1) 財政に関して、国の財政運営の基本を定める法律として財政法が、会計経理の手続を定める法律として会計法があり、いずれも主計局法規課が所管している。

*2) 国の公共調達に関する一般法規として、「会計法」、「予算決算及び会計令」、「予算決算及び会計令臨時特例」等がある。WTOの複数国間貿易協定である「政府調達に関する協定（Agreement on Government Procurement）」の対象となる調達手続については、同協定との整合性を確保するため、国内法令として「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」及び「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める省令」を定めている。

*3) 令和6年第5回経済財政諮問会議（令和6年5月10日）「資料5 新技術の社会実装による社会課題の解決と持続可能な成長の実現（有識者議員提出資料）」。

会議では、岸田総理大臣から「脱炭素、経済安全保障、生活の質の向上や人口減少・少子高齢化への対応といった分野での課題の解決を経済成長へとつなげていくことが重要である。このため、研究開発や人材投資を拡大するとともに、政府調達や規制改革を通じてスタートアップによる技術開発を支援し、それを地域で実践することで、新技術の社会実装を加速していく。」といった旨の発言がなされた。

することができない場合等に認められる。

- ※ 企画競争や公募により複数者に門戸を開くことで競争性を確保する「競争性のある随意契約」と、法令の定め等により相手方が一者に特定される「競争性のない随意契約」がある。

(2) 公共調達の契約方式の適用状況

国の契約のうち、競争契約の占める割合は、公共工事等においては、件数ベースで85%、金額ベースで83%、物品役務等においては、件数ベースで59%、金額ベースで35%となっている。競争契約のうち、総合評価落札方式の占める割合は、公共工事等においては、件数ベースで77%、金額ベースで97%、物品役務等においては、件数ベースで8%、金額ベースで36%となっている。

- ※ 財務省「令和4年度契約金額及び件数に関する統計」（令和6年3月29日公表）に基づく。

- ※ 「公共工事等」とは、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第2条に規定する公

共工事並びに当該公共工事に係る調査及び設計業務等をいう。

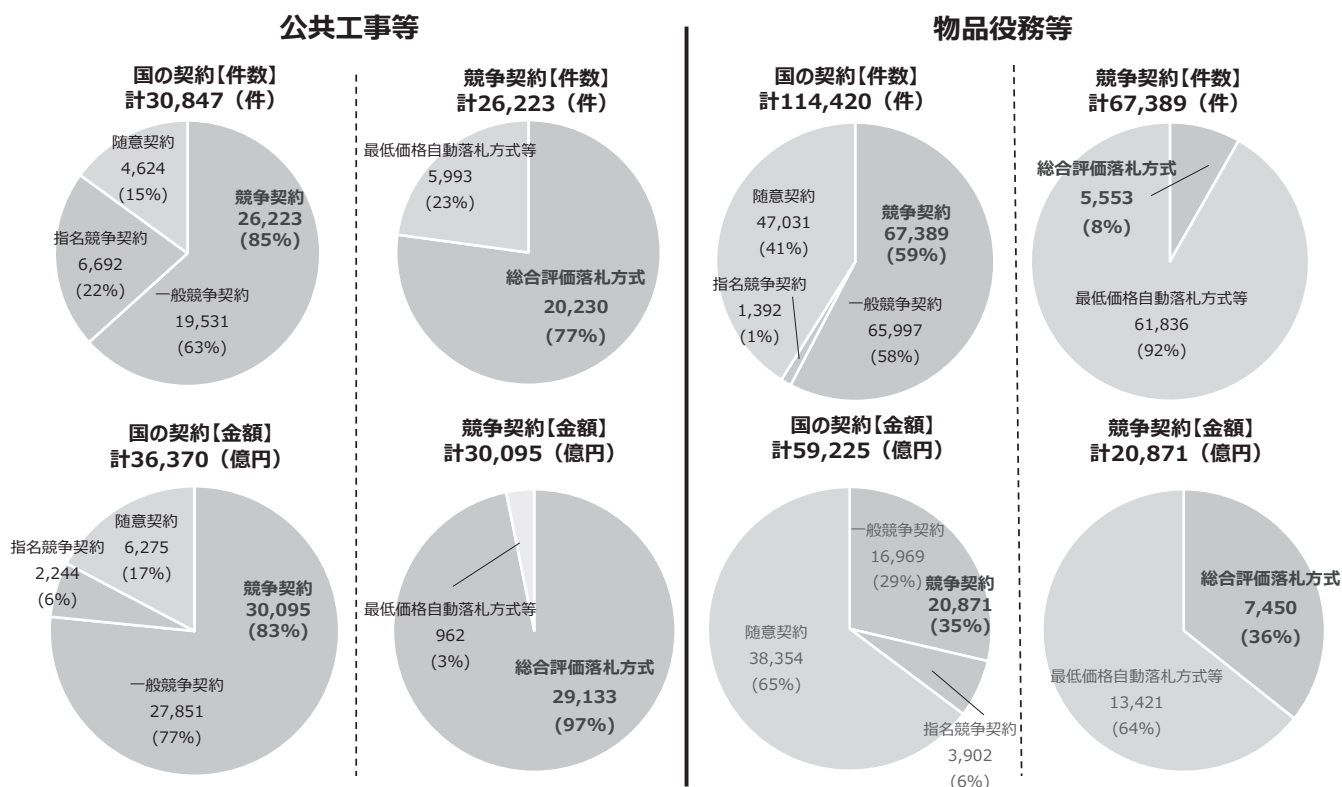
- ※ 「物品役務等」とは、統計の対象となる契約から「公共工事等」に係る契約を除いたものをいう。

2. 公共調達の付带的政策への活用

(1) 公共調達の付带的政策への活用状況

近年、契約制度の公正性及び経済性の原則を確保することを前提に、特定の政策目的の実現にも資するように、公共調達を活用する取組がみられる。これらの取組は、公共調達を通じ、特定の者からの調達や特定の物品役務の調達を直接的に推進するもの（中小企業者の受注確保、環境物品等の優先調達等）と、企業全体の特定の取組を評価し、当該取組の普及促進を間接的に支援するもの（女性活躍推進、公共工事の品質確保等）に大別される。また、当該政策を所管する各府省において、個別法に基づき、国の機関だけでなく、独立行政法人等の調達においても活用されており、以下のような取組が挙げられる。^{*4}

(参考1) 公共調達の契約方式の適用状況（公共工事等・物品役務等）



(出所) 財務省「令和4年度契約金額及び件数に関する統計」（令和6年3月29日公表）

*4) 地方公共団体は、国に準じた実施の努力義務があるものもある。

(参考2) 公共調達への付随的政策への活用状況（主な例）

具体的な活用方法	特定の政策目的	所管省庁	根拠法
総合評価落札方式	中長期的な技術的能力の確保	 国土交通省	公共工事の品質確保に関する法律（平成17年成立）※議員立法
	女性活躍推進	 内閣府	女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（平成27年成立）
特定の者からの優先調達	中小企業者支援	 経済産業省（中小企業庁）	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年成立）
	障がい者就労施設等の支援	 厚生労働省	国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律（平成24年成立）※議員立法
特定の物品役務等の優先調達	環境負荷低減に資する物品役務等の普及	 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（平成12年成立）※議員立法
	温室効果ガス等の排出量が少ない物品役務等の普及	 環境省	国等における温室効果ガス等の排出削減に配慮した契約の推進に関する法律（平成19年成立）※議員立法

そのほか、個別法に基づかない運用上のものとして、総合評価落札方式を活用する取組がみられる。

- 国の調達において、公的部門の賃上げを促進するため、賃上げを行う企業に加点する評価制度の導入（総合評価落札方式における賃上げを実施する企業に対する加点措置について（令和3年12月17日財計第4803号））
- 国の情報システム調達において、スタートアップからの調達機会を拡大するため、新規性、創造性を活かした高度な技術力を有するデジタル・スタートアップに加点する評価制度の導入（デジタル・スタートアップの公共調達参入機会拡大に向けた情報システムに係る調達における評価制度の実施要領（令和6年1月15日デジタル社会推進会議幹事会決定））

（2）取組事例

ア 中長期的な技術的能力の確保（国土交通省）

公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成及び確保の促進のため、公共工事において、競争参加者の中長期的な技術的能力の確保に資する事項について加点する。^{*5*6}

（主な評価項目）

- ・ 技術提案
工期短縮、品質向上、環境の維持（騒音・振動・水質汚染など） など
技術的工夫の余地が大きい工事において、企業から提案される構造上の工夫、高度な施工技術や施工上の工夫等を評価することにより、工事の品質向上を期待する。
- ・ 施工能力等
企業・技術者の過去の同種工事实績、工事成績 など
発注者が示す仕様に基づき、企業が適切かつ確実に工事を遂行する能力や、施工に直接携わる配置予定技術者が適切かつ確実に工事を遂行する能力を評価する。
- ・ 地域精通度・貢献度等 など
災害協定の締結、災害協定に基づく活動実績
当該地域で工事を円滑に実施する能力を有しているか評価することで、工事を確実に施工できる企業を選定する。

〈関連法令〉

公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成十七年

*5) 国の公共工事等における総合評価落札方式が占める割合は約97%である（令和4年度、金額ベース）。

*6) このほか、公共工事の品質確保の促進に関する法律第14条は「発注者は、入札及び契約の方法の決定に当たっては、その発注に係る公共工事等の性格、地域の実情等に応じ、この節に定める方式その他の多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる。」と規定しており、多様な入札契約方式の適用が進められている。

法律第十八号)

(基本理念)

第三条

2 公共工事の品質は、建設工事が、目的物が使用されて初めてその品質を確認できること、その品質が工事等（工事及び調査等をいう。以下同じ。）の受注者の技術的能力に負うところが大きいこと、個別の工事により条件が異なること等の特性を有することに鑑み、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。

4 公共工事の品質は、公共工事等の発注者（以下単に「発注者」という。）の能力及び体制を考慮しつつ、工事等の性格、地域の実情等に応じて多様な入札及び契約の方法の中から適切な方法が選択されることにより、確保されなければならない。

（競争参加者の中長期的な技術的能力の確保に関する審査等）

第十三条 発注者は、その発注に係る公共工事等の契約につき競争に付するときは、当該公共工事等の性格、地域の実情等に応じ、競争に参加する者（競争に参加しようとする者を含む。以下同じ。）について、若年の技術者、技能労働者等の育成及び確保の状況、建設機械の保有の状況、災害時における工事等の実施体制の確保の状況等に関する事項を適切に審査し、又は評価するよう努めなければならない。

イ 女性活躍推進（内閣府）

女性の活躍を推進するため、ワーク・ライフ・バランスを推進する企業として認定を受けた企業等に加点する。^{*7}

（主な評価項目）

- ・ 女性活躍推進法に基づく認定企業（女性の活躍に関する取組の実施状況が優良な企業等）
えるぼし認定、プラチナえるぼし認定、一般事業主行動計画策定企業（常時雇用する労働者100人以下）

- ・ 次世代育成支援対策推進法に基づく認定企業（労働者の仕事と子育ての両立を図る行動計画を策定・実施する企業等）
くるみん認定、トライくるみん認定、プラチナくるみん認定
- ・ 青少年の雇用の促進等に関する法律に基づく認定企業（若者の採用・育成に積極的で、若者の雇用管理の状況などが優良な中小企業）
ユースエール認定

〈関連法令等〉

女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（平成二十七年法律第六十四号）

（国等からの受注機会の増大）

第二十四条 国は、女性の職業生活における活躍の推進に資するため、国及び公庫等（沖縄振興開発金融公庫その他の特別の法律によって設立された法人であつて政令で定めるものをいう。）の役務又は物件の調達に関し、予算の適正な使用に留意しつつ、認定一般事業主、特例認定一般事業主その他の女性の職業生活における活躍に関する状況又は女性の職業生活における活躍の推進に関する取組の実施の状況が優良な一般事業主（次項において「認定一般事業主等」という。）の受注の機会の増大その他の必要な施策を実施するものとする。

「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」（平成28年3月22日すべての女性が輝く社会づくり本部決定）

第2 公共調達

1. ワーク・ライフ・バランスに係る調達時における評価

（1）取組内容

価格以外の要素を評価する調達を行うときは、契約の内容に応じて、ワーク・ライフ・バランスを推進する企業として法令に基づく認定を受けた企業その他これに準ずる企業（以下「ワーク・ライフ・バランス等推進企業」という。）を評価する項目を設定するものとする。

^{*7} 取組可能調達に対する実施割合は、物品役務等では約98%、公共工事等では約20%である（令和3年度、金額ベース）。

ウ 中小企業者支援（中小企業庁）

国等の契約において、中小企業・小規模事業者の受注の機会の増大を図るように努める。

毎年度、「国等の契約の基本方針」を閣議決定しており、「令和6年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針」（令和6年4月19日閣議決定）の主な内容は、以下のとおりである。^{*8}

- 国等の中小企業・小規模事業者向け契約目標
 - ・ 中小企業・小規模事業者向け 比率61%
 - ・ 新規中小企業者向け 比率3%以上
- ※ 新規中小企業者とは、創業10年未満の中小企業・小規模事業者を指す。
- 基本方針における新たな措置
 - ・ 「物価高に負けない賃上げ」の実現に向け、官公需においても価格転嫁を進めるため、物価や労務費の上昇へ適切に対応する。
 - ・ 令和6年度能登半島地震の被災地域の中小企業者等に対し、受注機会を増やせるよう、発注の際の地域要件の設定や地域への精通度等を適切に評価する。
- その他
 - ・ スタートアップの受注機会の増大を図るための措置
 - ・ 最低賃金額の改定への適切な対応

等

〈関連法令〉

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（昭和四十一年法律第九十七号）

（受注機会の増大の努力）

第三条 国等は、国等を当事者の一方とする契約で国等以外の者のする工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入に対し国等が対価の支払をすべきもの（以下「国等の契約」という。）を締結するに当たっては、予算の適正な使用に留意しつつ、新規中小企業者をはじめとする中小企業者の受注の機会（以下単に「中小企業者の受注の機会」という。）の増大を図るように努めなければならない。

この場合においては、新規中小企業者及び組合を国等の契約の相手方として活用するように配慮しなければならない。

（中小企業者に関する国等の契約の基本方針の作成等）

第四条 国は、毎年度、国等の契約に関し、国等の当該年度の予算及び事務又は事業の予定等を勘案して、中小企業者の受注の機会の増大を図るための基本的な方針（以下「基本方針」という。）を作成するものとする。

3. 公共調達を巡る最近の動き（スタートアップ支援）

（1）SBIRにおける研究開発成果の政府調達支援

科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律に基づき、令和3年度に抜本改革されたSBIR（Small/Startup Business Innovation Research）は、スタートアップ等による研究開発を促進し、その成果を社会実装して、イノベーション創出を促進する制度である。国の機関からスタートアップ等への補助金や委託費の効果を高めるため、研究開発成果の社会実装に向けて随意契約制度などを実施し、初期段階の技術シーズから事業化までを一貫して支援する。

SBIRでは、「指定補助金等の交付等に関する指針」（令和5年6月9日閣議決定）に従って、政策ニーズや政府調達ニーズに基づき、国が研究開発課題を設定した上で、フェーズごとに審査を実施し、指定補助金等の交付を通じて一貫した支援を行う。事業化の支援にあたっては、以下のような政府調達手続の特例がある。

○ 国や関係機関の入札への参加機会の拡大

入札参加資格等級、過去の納入実績の有無にかかわらず、全ての入札への参加を可能とする措置等を活用した入札機会の拡大を図る。

○ 国等による研究開発成果の随意契約

研究開発成果について、終了時審査結果の公表時に同等の技術がないことが確認されれば、随意契約によ

^{*8} 国等の中小企業・小規模事業者向け契約実績比率は約50%である（令和4年度、金額ベース）。

る研究開発成果に関する調達や技術調査事業等を行う。

〈関連法令〉

科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律
(平成二十年法律第六十三号)

(指定補助金等の交付等に関する指針)

第三十四条の十一 国は、革新的な研究開発を行う中小企業者による科学技術・イノベーション創出の活性化を通じて我が国の国際競争力の強化その他の我が国における政策課題の解決を図るため、指定補助金等の交付その他の支援に関する指針を定めるものとする。

(2) 高度かつ独自の新技術を有するスタートアップ等からの随意契約スキーム

政府が行政課題に対してスタートアップの技術を自ら探知し調達すること、及び、スタートアップが政府のニーズを詳細に把握することは難しい場合が多いところ、「スタートアップ育成5か年計画」に基づき、スタートアップが有する高度かつ独自の新技術について、政府の調達ニーズに合わせて随意契約を可能とする柔軟な調達の仕組みの創設を図る。

具体的には、各府省庁等が高度かつ独自の新技術を有するスタートアップ等との間でそれぞれ随意契約を行うことを可能とするため、各府省庁等による仕様の確定が困難な物品役務等の調達に関し、スタートアップ等が技術提案を行い各府省庁等による審査(高度かつ独自の新技術であることにより、競争を許さないことについての内閣府(CSTI)による確認を含む。)及び価格等の交渉を経て仕様を確定し、予定価格を定めることを可能とする「スタートアップ技術提案評価方式」の調達手法を設ける。^{*9*10}

〈関係法令等〉

スタートアップ育成5か年計画(令和4年11月28日
新しい資本主義実現会議決定)

5. 第二の柱: スタートアップのための資金供給の強化と出口戦略の多様化

(12) SBIR (Small Business Innovation Research)
制度の抜本見直しと公共調達の促進

○ スタートアップの政府調達の参画を拡大するため、随意契約に関するルール、国の大規模研究における加点措置等の検討を含めて、入札参加資格制度の検討を図る。

規制改革実施計画(令和5年6月16日閣議決定)

3. スタートアップの新技術・製品開発を促進するための政府調達手法の整備

a 経済産業省及び内閣府(科学技術・イノベーション推進事務局(CSTI))は、財務省と連携しながら、政府調達において、スタートアップ等による新技術・新製品・新サービスの開発を促進するべく、中小企業技術革新制度(SBIR)における研究開発成果の調達手法と同様の仕組みでの随意契約を高度な新技術を持ったJ-Startup選定企業等との間でも可能とするについて、対象企業の選定方法を整備し、令和5年度中の活用に向け、所要の措置を講ずる。その際、事務手続の負担軽減についても検討を行うとともに、制度活用促進に向けた適切な周知を行う。

^{*9} 「スタートアップ技術提案評価方式」により締結された契約は、会計法第29条の3第4項に規定される「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」の随意契約に該当する。

^{*10} そのほか、入札参加資格要件の緩和など、スタートアップからの公共調達促進については、デジタル行財政改革会議(第5回)(令和6年4月22日)の資料3(経済産業大臣提出資料)が分かりやすい。

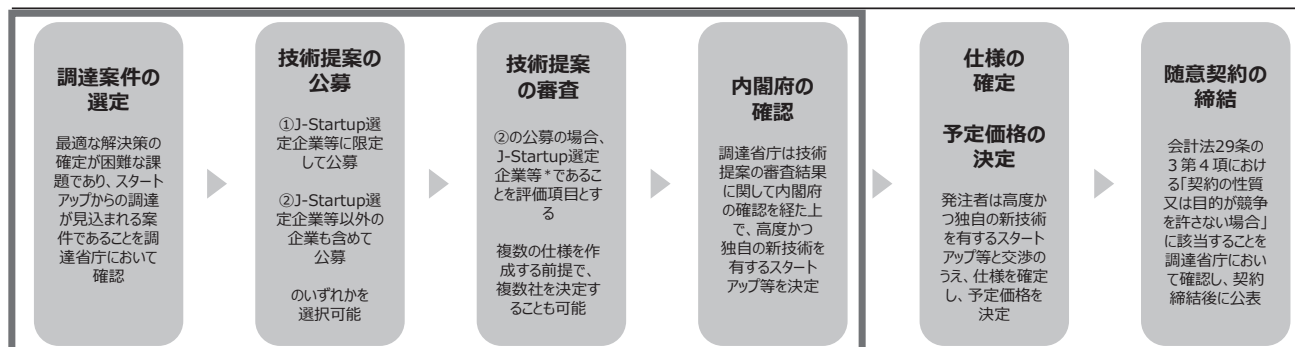
(参考3) 高度かつ独自の新技術を有するスタートアップ等からの随意契約スキーム^{*11}



① 高度かつ独自の新技術を有するスタートアップ等からの随意契約スキーム（最終調整中）

- 政府がスタートアップの技術を自ら探知し調達すること及びスタートアップが政府のニーズを詳細に把握することが困難であるとの背景を受け、本スキームではまず、政府だけでは最適な解決策の確定が困難であり、スタートアップの有する新技術による解決が見込まれる行政課題に対して、その解決のための技術提案を公募する。
- 調達省庁は、得られた技術提案を審査し、内閣府の確認を経た上で、行政課題を適切に解決しうる提案を行った者を、「高度かつ独自の新技術を有するスタートアップ等」として決定する。その後、調達省庁は当該スタートアップ等と案件の仕様等を確定し、随意契約を締結し、公表する。
- 技術提案の公募はJ-Startup選定企業等*を対象に実施する。また、J-Startup選定企業等以外の企業も含めて公募した場合は、J-Startup選定企業等であることを評価項目として、優れたスタートアップへの優遇を行う。

高度かつ独自の新技術を有するスタートアップ等からの随意契約スキーム



* J-Startup選定企業等とは、J-Startup、J-Startup Impact、J-Startup local選定企業等を含む、「技術力ある中小企業者等の入札参加機会の拡大について（平成12年10月10日政府調達（公共事業を除く）手続の電子化推進省庁連絡会議幹事会決定）」の3（3）から（7）までに掲げるもの（SBI Rの特定新技術補助金等の交付先、官民ファンドが出資したファンドの出資先等）及び日本スタートアップ大賞、日本ベンチャー大賞その他各省におけるスタートアップ表彰企業の受賞企業を指す。

4. おわりに

各府省庁が付带的政策の取組を検討する場合、行政改革推進本部事務局及び財務省に対して情報提供及び事前協議を行うとされている（調達改善の取組の強化について（平成27年1月26日行政改革推進会議））。

その際、際限なく公共調達を活用した取組を増加させることのないよう、個々の取組について、経済性、公正性等の諸原則との整合性について十分留意する必要がある。

〈関連法令〉

会計法（昭和二十二年法律第三十五号）

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ある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。

^{*11} 説明資料は、デジタル行政改革会議（第5回）（令和6年4月22日）の資料3（経済産業大臣提出資料）より転載。その後、6月10日に「スタートアップからの公共調達促進に関する関係府省庁等会議」を開催し、「高度かつ独自の新技術を有するスタートアップ等との随意契約（スタートアップ技術提案評価方式）」の具体的な運用及び活用について、各府省庁等会計課長等による申合せを行った。

- 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。

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つ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つて申込みをした他の者のうち最低の価格をもつ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。

- ② 国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約その他その性質又は目的から前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとつて最も有利なもの（同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの）をもつて申込みをした者を契約の相手方とすることができる。