

政策研究

POLICY RESEARCH

2014 No.1 (2014年4月号)

- 羅針盤
知識情報化社会に求められる競争優位のあり方
～ 重要性を増すイノベーション活動における迅速性・継続性 ～
蛸子 准吏(北海道大学公共政策大学院教授)
- レポート:政策論説
第三セクター改革と活用①【総務省研究会最終報告】
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
- レポート:政策シグナル
職員研修と求める能力
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
- レポート:アジアリンク
台湾経済と立法院占拠
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
- 事例研究
情報システムの政府調達制度をめぐる概念整理と若干の仮説
河村 寛(株式会社富士通総研公共事業部)

現代は、社会のあらゆる領域における活動の基盤として、情報が飛躍的に重要性を増す知識情報化社会の時代だと言われている。知識情報化社会においては、情報通信技術の進展、特にインターネットの登場と普及に伴い、従前の活動空間に加え、コンピュータネットワークという新たな活動の場を利用することが可能になった。前者を「リアル空間」とすれば、後者は「バーチャル空間」と整理され、両者は相対するものとして区別されてきたが、「いつでも・どこでも・なんでも・だれでも」コンピュータネットワークに繋がりその恩恵を享受できる、いわゆるユビキタス化により、両者の境は曖昧なものとなり意識しない限り区別できないものになりつつある。

知識情報化社会は、ものづくりの分野を中心に従来にはない3つの変化をもたらした。第一に「再利用性」の拡張である。様々な機械にコンピュータが組み込まれることにより、新機能の提供方法の比重が、機械工学的手法から情報工学的手法へと移りつつある。機械工学的手法は、物理的制約の克服が中心的課題であり、五感を活かした暗黙知がイノベーションの肝要となる。そのため、長年の経験と勘、そしてそれを醸成するための組織力が競争力を左右するが、情報工学的手法は、ノウハウがコードという形で可視化されているため、先人達の知見をコピーし再利用することができる。再利用のコストをほぼゼロにすることが可能になるとともに、先人達の築いた知見を正確にコピーすることで、その知見を産み出すための組織的成長や訓練などの時間コストをもゼロにすることができる。開発プロセスを中心に、組織が長年蓄積した強みを従前通りには発揮しづらくなっている。

第二に「接続性」の拡張である。前述の情報工学的手法の活用範囲の拡大により、多くの機械部品がマイクロコンピュータに代替され、製品を構成する部品数を減じることが可能になった。その結果、部品間の接続数が低下するとともに、部品間の接続方法がソフトウェア上で容易に行うことが可能となったため、エラーの潜在化という新たなリスクを抱えることとなったが、モジュール化の普及と併せ、製品を組立てるための部品間の接続・調整に係る複雑性が低下しコントロールし易くなった。いわゆる「すりあわせ」のコストの低減であり、主に生産プロセスを中心に、組織が長年蓄積した暗黙知化された生産技術の強みを従前通りには発揮しづらくなっている。

第三に「共同性」の拡張である。交通網の発達をもたらしたグローバル化の進展に伴い、開発、生産、流通に係る活動の物理的制約が大きく解消され、目的に応じた経済活動の場の選択や多様な人材と柔軟に共同作業をすることが可能となっているが、前述の第一、第二の変化に伴い、その活動の細分化が一層加速することとなった。例えば、開発プロセスにおいても、そのプロセスを細分化し特定機能の開発のためにアドホックな共同作業を行うなど、小規模の組織や個人でも高付加価値をもたらす経済活動に参加することが可能となっている。

上記の変化は、競争優位を確保するための障壁が下がっていること、そして競争優位の賞味期限が短くなったことを意味している。差別化を生み出す付加価値創造の競争の、質的競争から量的競争への変化である。このような変化に対応するための要件である、イノベーション活動の迅速性と継続性を確保するための鍵は何か。その鍵は、イノベーション活動の場を静的ネットワークから動的ネットワークへと拡大させることにある。オープンイノベーションの本質は、組織にない知見を取り入れることではなく、組織にはない刺激を与える人材が形成する動的ネットワークによる創発性にある。イノベーション活動における情報の流れを静的な予見可能なものではなく、動的な予見不能なものにすることが重要となる。継続的、漸次的なイノベーションを生み出す組織活動は、我が国のものづくりの強みとするところである。活動の場を拡大することで、この強みを更に活かすことが期待されよう。

1.はじめに

バブル経済崩壊により右肩上がりの経済社会が終焉し、問題の先送りが困難となった1990年代以降、廃止統合を含めた三セク等の改革は、地方財政にとって喫緊の課題となった。そして、三セク事業への過剰投資等を背景に発生した2007年の北海道夕張市の事実上の破綻は、それまでの財政再建団体制度の限界を明確にし、新たな地方財政の規律を支える財政健全化（財政活性化団体）制度の構築に結び付くと同時に、三セク改革債の導入等による集中的な三セク改革を2009年度からスタートさせる契機となった。それから5年、2013年度末で集中改革期間が終了し、地方財政における三セクの位置づけが新たな転換点を迎えた。それは、①国主導の改革を終え、従来の失敗を繰り返さないように地方自治体の役割と責務を明確にしつつ、最終的に地方財政が過度に負担を負わない構図を地方自治体自らが構築すること、一方で②地方自治体と民間企業・住民との連携が不可欠な中で、三セク等のメリットにも目を向け、地域活性化に向けた新たな応用モデルとして進化させることである。以上の認識のもと、本年3月、総務省「三セク等のあり方に関する研究会最終報告」を踏まえ、三セクのあり方を検証する。最終報告詳細は、総務省HP「http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei06_02000069.html」を参照、また地域活性化に向けた活用については、株式会社富士通総研の若生幸也氏が次号で検証する。

2.三セクと地方財政

三セク等の集中改革の推進として2009年度から導入された三セク等改革推進債(以下三セク改革債)の発行総額は、2013年度末で9000億円台に達し、法人数では同時点で168法人の解散・廃止・活性化等が実現する結果となった。そして、集中改革期間が終了する2014年度以降に向けた三セク等に対する地方自治体の改革の取り組み姿勢を総務省「三セク等の抜本的改革に係る取組状況調査」でみると、2013年5月段階で三セク等の抜本的改革に対して方針未定が716法人に達し、改革の検討中あるいは必要性は認識しつつも未着手が約300法人を占める状況にあった。この時点ですでに抜本的改革の実施を決定している272法人のうち三セク改革債を財源として予定する法人も多数残されていた。一方で、三セク改革債の発行が実質公債費比率を上昇させ早期健全化基準に該当、あるいは財政リスクに他の方法で対応するなど三セク改革債の活用を意図しない地方自治体があることも事実である。このことから、地方分権の進展と共に地方自治体が自ら財政規律の強化を積極的かつ不断に図っていく中で、自らの判断と責任で経営健全化に係る適切な取組を進めることが必要となる。とくに、日本銀行の超金融緩和政策、地方への交付金政策の拡大等で地方財政のキャッシュフローは比較的潤沢な状態にある。潤沢な資金を背景に、事業の継続要件等を十分に精査せず延命的措置を選択したり、新たな三セクを安易に設立したりすれば、地域活性化に資さないばかりか地方財政に極めて深刻なリスクを埋め込むこととなる。

三セク等の問題は、三セク自体の組織・事業の問題と三セク等に関与している地方自治体の行財政との関係の問題のふたつに分けられる。前者が三セク等のプロジェクト単位を中心とする問題であるのに対して、後者は地域政策に深く関連した問題であり、両者は密接に関係するもののその位置づけの違いを明確にして議論する必要がある。三セク本体は事業収支として黒字であるものの、その経営は地方自治体からの補助金、直接・間接の委託事業の発注等に支えられ地方財政としては大きな負担を抱えている場合がある。一方で赤字経営でも過疎地等で民間事業の展開が難しい中で、地域政策の側面から事業

を展開している場合や行政コストを圧縮している場合もある。三セク等の担う公共性、公益性の意味も民間活動が潤沢な都市部とそうでない非都市部では異なる。三セクはよく「鶴」に例えられる。法人形態、担う事業、直面する環境等がそれぞれ異なり画一的に評価できないことによる。それだけに、以下の点にまず十分留意し地方自治体はそのあり方を精査する姿勢が必要である。

第1は、当然に経営状況等の把握、監査、定期点検を厳格に実施することである。地方自治体は、関係を有する三セク等の経営状況や資産債務の状況について、財政健全化法に基づく損失補償債務等負担見込額の算定基準等に基づき、まず適切かつ継続的に把握する必要がある。特に、当該三セク等に係る地方自治体の現在及び将来における財政的リスクについて、適切かつ簡明な把握を行うことが重要であり、そのためには総務省が示す計算式等をベースに把握に努めることが不可欠となる。

第2は、三セク等に対する財政援助に係る監査等により、三セク等の経営や公的支援の実態を把握し、議会・住民に対して十分な説明を行うことである。特に第三者による監査の実施は不可欠であり、三セク等の実態について専門的な知識に基づき確に把握することが可能となる。

第3は、三セク等の経営状況、資産債務の状況及び地方自治体の財政的リスク等を適切に把握した上で、継続的かつ定期的に点検評価を行うことである。点検評価に当たっては、当該三セク等が行う事業の公共性・公益性及び採算性、並びにそれらを踏まえた事業手法の選択等について、可能な限り広範かつ客観的（比較可能性・将来予測性）な検討を行い、最終的な費用対効果を基に判断するべきである。検討の結果、より適切と考えられる事業手法が認められる場合には、当該手法の選択を視野に入れた検討に積極的に着手することも必要である。加えて、三セク等の存続（事業継続）の前提となる条件（ゴーイング・コンサーン）をあらかじめ明らかにしておくことが重要である。

その際に、三セク等に関する経営計画には、リスク管理型計画の導入が求められる。リスク管理型計画とは、外部・内部の環境変化に対して、「いかに対応するか」を事前に立案することを目的としている。この計画で一番重要な点は、状況変化への対応の内容を計画として事前に示す点である。これまでの三セク等の問題でも、行政で深刻化し易い政策のラグ（認識、対処検討、決定、実行等の時間的ラグ）の発生によって、経営状態を一段と悪化させた例は少なくない。また、政策のラグにより政治的・経済的環境が悪化し、地方自治体として三セク等との関係で金融機関等との契約関係を一段と不利な状況にしてしまう事例も存在する。不確実でも将来の変動要因を認識した方が、実際に受けるリスクの震度を軽減することが可能となる。将来の状況の中で発生する確率が比較的高く、三セク等の組織や地域に対する影響度も大きい不測事態に焦点をあて予め想定し、それが発生した場合にいかに対処するかを事前に考えることで、政策のラグにより生じるリスクを少しでも軽減することがカギとなる。

3.公的支援（財政支援）の考え方

三セク等は地方自治体から独立した事業主体であり、その経営は当該法人の自助努力によって行うべきである一方で、公共性、公益性を有する事業を民間企業と同様の手法で行う法人でもある。この性格ゆえ、必ずしも採算性を有する事業のみを行うものではなく、採算が合わない事業により生じた損失（赤字）については、当該三セク等が能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費に限り、地方自治体が公的支援を行うこともやむを得ない場合が存在する。他方、公共性、公益性が乏しい事業により生じた損失（赤字）に対して、或いは当該三セク等が必ずしも能率的な経営を行っているとは認められない場合等には、地方自治体が公的支援を行うことは適当ではない。但し、公共性の言葉は、極めて多義的な位置づけにあり、他の地方自治体との十分な比較、他の手法の検討、「あったら良いな」レベルではない必要性の検証等を着実かつオープン

ンに行った後に、初めて根拠としての正当性を議論すべきである。更に、あらかじめ地方自治体と三セク等の間で、公的支援を行う考え方、公的支援を行う範囲及び上限、公的支援を打ち切る要件等について取り決めておくことが望まれる。

①損失補償（債務保証を含む。）

公的支援の中でも、地方自治体が三セク等の債務について行う損失補償（地方道路公社及び土地開発公社に対する債務保証を含む。以下同じ。）は、地方自治体にとっては当面の支出を伴わずに三セク等の資金調達が可能となり、金融機関にとっては債務の最終的な償還が確実となり、また三セク等にとっては良い条件での資金調達が可能となるものである。そのため、現在でも相当の額の損失補償が行われている。一方で、損失補償契約は、将来的には一部又は全部を地方自治体が負担する可能性を有し、加えて、地方自治体は発生時期、金額ともに未定の債務を負うこととなる。特に、地方自治体が多額の損失補償を行う三セク等が経営破たんした場合には、当該地方自治体は当初予期しなかった巨額の債務（財政負担）を負う特別なリスクが存在する。経営が悪化した三セク等については、地方自治体が破たんに至る時期を決定することが困難な場合もあることから、巨額の債務（財政負担）が突発的に発生する危険性もある。三セク等が行う事業の観点からは、地方自治体が行う損失補償を行うことにより、金融機関をはじめとする債権者は最終的に償還を受けることが確実となるため、三セク等自体の信用力並びに事業の採算性を考慮せずに融資を行うことも可能となる。そのため、本来であれば存続することが困難な三セク、継続することが困難な事業等が融資を受けて存続・継続することが可能となり、適切なガバナンスの観点から問題を有するものと考えられる。

また、地方自治体から独立した事業主体として自らの責任で事業を遂行する三セク等に係る事業リスクは、本来、三セク等と地方自治体、そして、金融機関を含む利害関係者によって適切に分担されるべきである。しかし、地方自治体が行っている損失補償については、地方自治体が一方的にリスクを負うことになる。事実、これまでの三セク等の破たん時においても、損失補償を行っている債務は、将来の得られるべき金利は別として地方自治体は代位弁済を行うことで債権者にはほとんど負担が生じていない実態に有る。このような「あるべきリスク分担」に係る考え方に照らしても、地方自治体が行う損失補償を行うことは望ましくない。これは政府関係機関からの三セク等への貸付けに対する損失補償についても同様である。安曇野訴訟における最高裁判断、契約自由の原則、地方自治等を踏まえると損失補償契約をすべて法的に禁止することには適切とは言えない。しかし、損失補償契約について限度範囲を設ける、あるいは一定の条件を付する等の検討を行うことは有用と考える。なお、一旦始めた三セク事業を廃止する決断が困難となり継続することに注力し、地方自治体は金融機関等との契約を見直すごとにリスク負担を過大に拡大させる傾向も否定できない。その意味からも当初より、ゴーイングコンサーンの明確化とリスク管理型計画の導入を行うことが一層重要となる。

②短期貸付け

地方自治体が三セク等に対して短期貸付け（同一年度に貸付と返済の双方が行われる貸付け）を反復かつ継続的に実施することは、本来は長期貸付け又は補助金の交付等により対応すべきものを短期貸付けに迂回しているものであり、制度の趣旨を逸脱している。また、短期貸付けは、損失補償と同様に三セク等が経営破たんした場合には当該年度の地方自治体の財政収支に大きな影響を及ぼす危険性がある。このため、地方自治体の財政規律強化の観点からも避けるべきである。とくに、短期貸付けが出納整理期間に返済されることが恒例となっている場合には、短期貸付けの趣旨を逸脱するだけでなく、予算単年度主義の原則をはじめとする地方自治法や財政健全化法の趣旨に著しく反している。

③長期貸付け

地方自治体が行う長期貸付けは、損失補償及び短期貸付と比べて地方自治体の財政

に、突発的に大きな影響等を与えることは相対的に少ない。しかし、一の年度に多額の償還が見込まれ、当該償還金が歳入予算において相当の規模で計上されている場合、地方債（いわゆる「貸付金債」）を財源として長期貸付けを行っている場合等においては、三セク等の経営の著しい悪化により地方自治体の財政収支に大きな影響を及ぼすおそれがある。長期貸付も内容の継続的な精査が不可欠である。

④出資（増資を含む。）

地方自治体の出資（増資を含む。）は、行政と民間の役割やリスク等の分担の考え方や公共部門における民間資金導入の必要性等を踏まえ、事業の種類や性格、出資割合に応じて可能となる関与並びに行使できる権利等、民間企業（地方自治体が出資等を行っていない企業）における類似事業の実施状況等を勘案し、必要最小限とすることが適当である。一方で、損失補償や貸付とは異なり、出資を行う三セク等の経営が著しく悪化しても、地方自治体には既に行った出資が毀損すること以上の財政負担が生じることはない。更に、出資は補助金等とは異なり、赤字補填のために行われるいわゆる消費的出資は別として出資額に応じた権利等が生じる場合が多い。そのため、出資を検討する場合には、役割やリスク等の分担の考え方と公的支援としての意義の双方を勘案して判断することが必要である。なお、地方自治体が出資者として負う責任はあくまでも出資の範囲内（有限責任）であり、これを越えた責任は存在しないことを当事者間、利害関係者等に対しても明確にしておくことが必要である。

⑤債務調整

地方自治体が債務調整を伴う処理策を実行する場合には、手続き、内容等についての公平性、透明性等を確保する必要がある。そのため、債務調整に当たっては、法的整理や私的整理に関するガイドライン、RCC企業活性化スキーム、中小企業活性化支援協議会の支援による活性化計画の策定手順、特定認証紛争解決手続等の一般に公表された債務処理の準則等の活用を図ることが適当である。地方自治体は、既述の公的支援（財政支援）の考え方を踏まえ、処理策の実行において新たな損失補償を行うべきではない。また、三セク等の債務の処理に際して、当該三セク等の債務を地方自治体が代わって引き受ける免責的債務引受は、地方債制度の趣旨にかんがみ、既に付した損失補償債務の範囲内での当該債務の短期かつ確実な履行のためなど、特別な理由がある場合以外は行うべきではない。

最後に、地方自治体が三セク等の経営健全化、特に抜本的改革を含む経営健全化に取り組む場合には、①公共性、公益性が喪失したか著しく低下したもの、②他の事業手法と比べて採算性が低いもの、③実質的に債務超過であるもの、④地方自治体が多大な財政的リスクを有するもの、⑤存続の前提となる条件（ゴーイング・コンサーン）を満たさなくなったもの、に留意する必要がある。

特に課題となるのが公共性、公益性の判断である。地域で優先順位の高い公共性とは何かを行政、議会を通じて十分に議論する必要がある。例えば、三セク型で温泉事業や物販事業を展開することが多く見られる。こうした場合、多くの民間事業者による同種の事業展開が可能な大都市部で三セク型で展開することは、地域政策面からも公共性等を根拠づけることは極めて慎重な姿勢が必要であり、三セク型でない民間手法を優先すべきである。しかし、民間事業者の展開が期待できない過疎地の温泉事業・物販事業等は、地域活性化に向けた起爆剤たる地域政策としての公共性を評価することも可能である。その際、事業展開が順調に展開され黒字経営が持続的になった場合、民間主体に移行することも選択肢となる一方で、赤字経営が続き地方自治体からの補助金等公的支援が拡大すれば、ゴーイングコンサーン等に基づき廃止等の決断をすることが必要となる。公共性、公益性は地方自治体が直面する環境において、相対的とならざるを得ない。それだけに三セク等が担う事業について、十分な情報共有と他の地方自治体や民間との比較による客観的な議論を議会や住民等も含めて展開することが大前提となる。

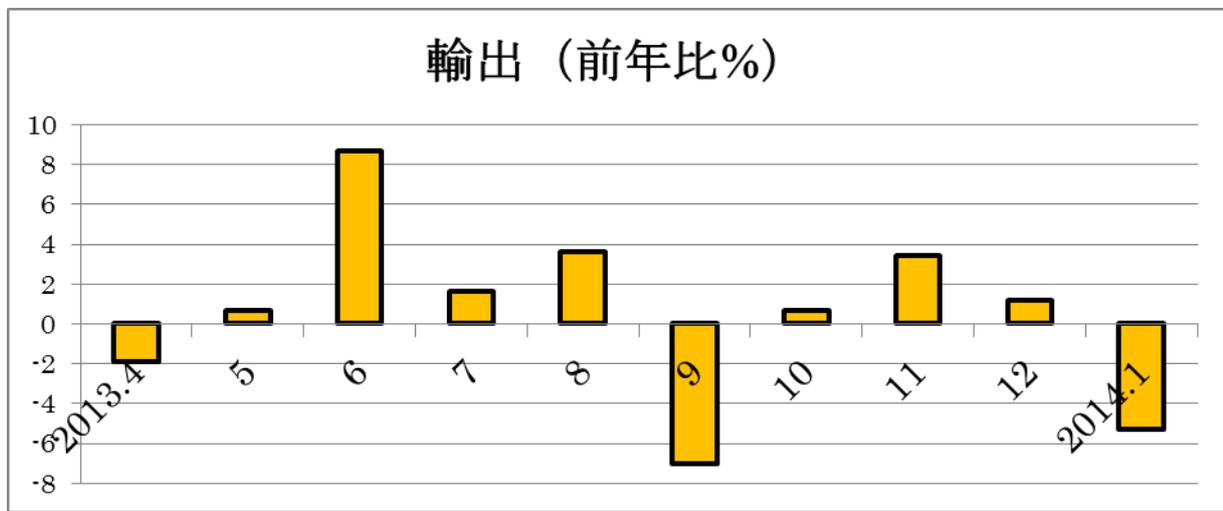
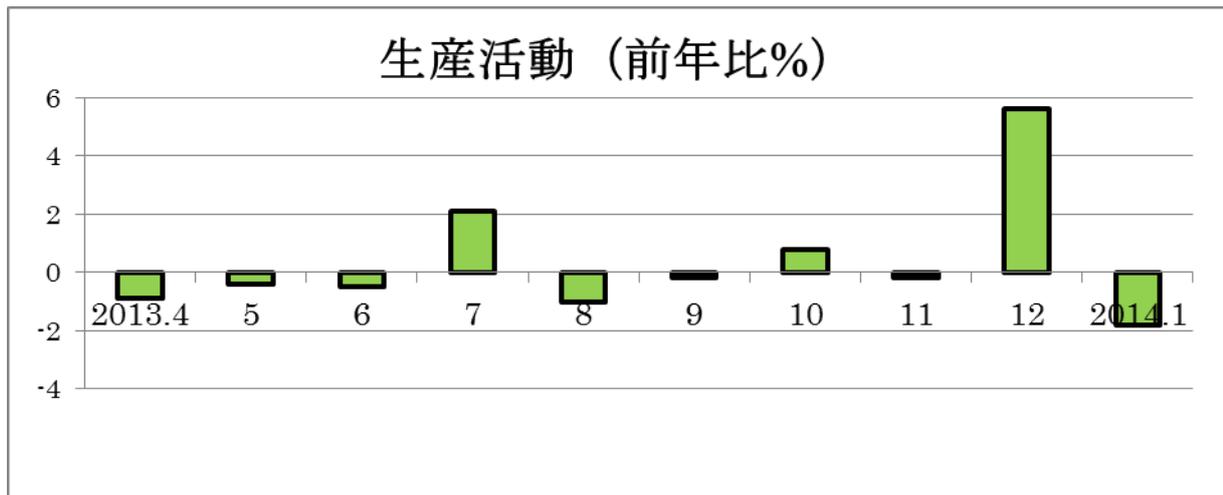
自治体経営を充実させるために最も重要なことは、職員、そして組織の政策力を向上させることである。首長のリーダーシップは、重要である。しかし、長期的な視野に立った場合、自治体を恒常的に支え続ける行政職員とその組織の政策力の向上が地域の持続性を担保する最終的なセーフティ・ネットとなる。とくに、行財政改革が進む中で事務職を中心とした職員数の減少、年齢構成のゆがみ等が生じ、自治体全体の視野からの経営そして政策を考え実践するノウハウの蓄積と伝承が難しい状況に陥っている自治体も少なくない。自治体職員の研修において専門知識の蓄積は不可欠なものの、より根源的に形成すべき能力として、①行動力、②思考力、③分析力がある。この三つの力を体系的に形成する職員研修を織り込むことにより、政策を探求するプロセスを日常的能力として形成することができる。

このうち、「行動力」については日々、地域住民と接している基礎自治体職員を中心に比較的形成し易い環境にある。住民やコミュニティとのパートナーシップ、住民参加による地域政策の形成など、地域で行動する場は多い。しかし、現実問題として人員の削減等により行政内での事務処理が拡大し、地域と接する機会が減少、異業種や他の自治体との連携などの面での行動に制約が生じることも多くなっている。自治体職員のひとつのメリットは、地域と接する中での行動力の発揮であり、そのために地域内、そして地域と職場を超えたネットワーク形成を図る必要がある。

但し、漠然と行動しているだけでは政策力は養われない。行動する中で重要な変化や異常に着目する観察力が必要である。観察とは、注意深く対象をみることである。注意深くみる基本的な視点は、対象物に関する①.外見面の観察（形・大きさ・位置・力等の適合性）、②.内面の観察（情報・意思決定等の適合性）、③.時間面の観察（時間経過等の適合性）、④.環境面の観察（経済社会環境の適合性）、⑤.運用面の観察（管理・統制等の適合性）である。こうした視点を意識しつつ、観察を日常化させる能力が重要となる。

さらに、観察を伴う行動力で得られた知識・情報を新たな政策のイメージ、創造性に結付けるには「思考力」が不可欠となる。思考力とは、知識・情報を体系的に組み合わせ新たな構図を形成することである。普遍的に物事を整理し応用して行く力とも言える。この点に関し、自治体職員は日々の具体的事例により多く共通する要素を抽出すること、すなわち普遍化する力を養う必要がある。普遍化しより大きく広い視野から問題解決に対応しなければ、非効率だけでなく個々への最善の対処が全体として合成の誤謬を生じさせる。自治体職員の恒常的な応用力・創造力を養うには、具体的事例を多く認識するだけでなくそこに潜む共有要素の認識、すなわち普遍化が不可欠となる。この共通要素の発掘に不可欠なのが「分析力」である。分析とは、観察した対象を養成する要素に分けて他の観察対象と比較することで共通点・相違点を見出すものである。

自治体には様々な情報が存在する。しかし、それらを体系的に整理しその構造を明らかにする分析力には不足する点が多く、その結果、地域に対する直観力が十分に機能していない。直観力は、分析力と思考力によって形成される。単なる一次的な思い付きではなく恒常的に気づきを生じさせる能力である。そして、分析力と行動力が重なり合った時に地方自治体の職員としての意志力が形成され、行動力と思考力が重なり合う時、創造力が発揮される。先例、法令や制度に熟知していることは重要である。しかしそれだけでは自治体経営を担うことはできない。「知っていること」を「生み出すこと」に進化させるため、行動力、思考力、分析力の融合を目指した職員研修体系の形成が自治体経営の充実には不可欠である。



(資料) 台湾中央銀行資料より作成。数値は前年比。

台湾経済は、基調としては回復している。2013年後半以降、徐々に生産活動が増加し、個人消費等の動きも堅調となり企業の設備投資も増加傾向となっている。1月の製造業の活動と輸出動向は落ち込んでいるものの、「春節」に伴う影響も勘案する必要がある。物価は1%を下回る基調を維持しており、失業率も低水準となり、足元の経済環境は良好である。今後についても、基調は底固いと判断できるものの、輸出については中国経済が構造改革優先の姿勢をとっていること、米国経済の金融政策も含めた回復基調の動向等に注視することなど必要がある。なお、台湾では中国とのサービス分野の市場開放を目指す「海峡兩岸サービス貿易協定」を2013年6月に両国間で調印し、中国側が金融や医療など80分野を、台湾側が運輸や美容など64分野を開放する内容となっている。また、台中経済協定の協議も2014年中の締結を目指し、中国側はサービス貿易協定の早期発効を求めている。以上の内容が台湾の中小企業への影響等が政治問題化し、サービス貿易協定の承認を阻止するため、3月18日から立法院の議場を学生が占拠する状況となった。一連の問題は台湾政権与党の国民党に対する批判となったものの、同時に政府の政策をチェックすべき野党民進党への批判の側面を有しており、台湾政治全体に対する国民からの問題提起となっている。

株式会社富士通総研 公共事業部 河村 寛

はじめに

情報システムの政府調達については、これまで発注者・受注者の双方の立場から多くの提言・取組がなされ、現在もその改善に向けて議論が続けられている（以下、受注者という言葉を受注者側の立場という意味において使う）。当該領域においては、政府調達制度に求められる公共性（国民・住民に開かれた調達）と情報システムの有する専門性（専門家からしか見えづらい調達）という2つの特性が交錯しており、発注者・受注者ともに悩ましい問題が山積している。

本稿では、これまでの議論を踏まえつつ、このような取引の難しい市場にあって、なお政府調達制度が担っている公共性を可能な限り実現するために必要と考えられる施策について仮説を提示する。ここでいう公共性の実現とは、具体的には、多様な参加者に開かれた一定の制度に基づく公正な方式（「公正なプロセス」）による、広く国民・住民の利害に基づく最適な成果物（「最適なアウトプット」）の調達である。

従来、政府調達制度が一般的に有する難しさと、特に情報システムの調達が有する難しさがあまり区別されずに論じられてきたが、本稿は両者を腑分けした上、概念的な整理を行う。その上で、経済学上の理論に基づく仮説として概念レベルで施策のあり方を検討したい。

1. 政府調達制度の特徴

(1) 政府調達制度の歴史

我が国の政府調達制度は、歴史的には主に1889年に制定された「会計法」とその政令「予算決算及び会計令」（予決令）に基づいている。これは、基本的には一般競争入札（参加者を制限しない入札）を基調としつつ、歴史上の要請の中で例外的に指名競争入札（予め参加者を制限する入札）を認める構成を取るものであった。

しかし、実際には一般競争入札が参加者制限をしなかったために起きた過剰競争による調達物の品質上の問題等から、最近までほとんどの調達で指名競争入札が採用されてきた。この指名競争入札も万能ではあり得なかった。いわゆる談合の常態化が80年代以降に世論の批判やアメリカの圧力を受けるに至り、1993年に中央建設審議会が透明性・客観性の確保を目指し一般競争入札への転換を打ち出すことになる。ところが、今度は談合がなくなったことによる安かろう悪かろうの低価格入札等の問題がぶり返し、調達物の品質が確保できない調達が再び頻発することとなった。

このような状況を受け、中央建設審議会は再度舵を切る答申を行った。これを受け、2005年には発注者が経済性のみならず品質を確保する責任を負うことを求めるとともに、それまでの発注者万能主義を覆す発注者支援の導入等を定めた「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が施行された。これにより、一般競争入札において、単純な価格競争だけでなく事業者が持つ技術も競われる総合評価方式が急速に広まってきたところである。

このような歴史は、本来政府調達に求められる「公正なプロセス」と「最適なアウトプット」を両立させるために、いかなる入札方式が最適であるかの模索であったといえる。この2つの要求は、政府調達の原資が国民・住民の税金であり、財政民主主義の統制のもとにおかれる必要があることに基づいている。

しかし、市場が持つものさしはシンプルに客観的な費用対効果を測定するものであり、行政が持つものさしは主観的な価値観に基づき外部から見ると長さが変わってしまうとりとめのないものである。そこで導入されたのが、例えば総合評価方式であった。当該方式は、一部分価格による競争という市場原理を持ち込む一方、一部分行政の主観を可能な限り客観的技術指標に翻訳し点数をつけ、双方合わせた評価により最適な提案を選出するものである（もちろんアウトプットによっては、より市場の原理を重視すべきもの、より行政の原理を重視すべきもの（調整が重要となるもの）がある。）

このように、政府調達制度における最大の課題は行政の原理に基づく発注者の主観を民間事業者である受注者に伝える難しさにあるといえよう。このコミュニケーションが難しいため、ある時は市場の競争性に安易に任せる方向に、ある時は行政の主観性に閉じてしまう方向に極端に偏ってきたと考える。

その上、以下に述べるように、情報システムの調達においては、情報システムがしばしばもたらす発注者と受注者における情報の非対称性により、このコミュニケーションが一層難しくなってしまうと考えられる。

	行政の原理	公共性の原理	市場の原理
適当な入札方式	指名競争入札 (現在は地方自治体のみ)	総合評価方式	一般競争入札
調達プロセスにおける評価基準	最大公約化した組織の利害を 主観的 に一定程度共有可能な参加者内の競争	最大公約化した組織の利害を外部の参加者にも理解できる 客観的 指標に翻訳した評価基準と価格による評価基準の組み合わせ	価格による評価基準
調達に適したアウトプット	高度な専門性・経験等(行政側のそれを含む)が求められる成果物	行政・市場の原理の中間にあたる成果物	汎用性が高く、価格以外に競争要因が小さい成果物

図2 各原理に親和的な入札の在り方

2. 情報システムの調達における情報の非対称性

(1) 情報システムにおける情報の非対称性

情報の非対称性とは、発注者と受注者で保有している情報量が異なっている状況を指す。情報の非対称性が双方にどのような利害をもたらすかは、双方の置かれた関係に依存する。

よく挙げられるのは、中古車市場における売り手のモラルハザードや保険市場における逆選択である。前者においては、中古車の隅々まで知っている売り手と、購入にあたって隅々まで品質をチェックすることが難しい買い手の間の情報の非対称性により、売り手にモラルハザードを引き起こしやすいといわれている。逆に保険市場においては、買い手(加入者)の方が自分の健康状況についてよく知っており、かつ健康に不安のある人の方が保険を必要とするため、売り手(保険会社)にとって不利な顧客が集まりやすく、かつそれを売り手が見抜くことは難しい。これが売り手に不利な選択の圧力が働くということで逆選択と呼ばれる。

情報システムにおいては、①その理解に高度な専門知識が必要となる点、②非物質的で可視化が難しい商品である点、③費用構成のほとんどがエンジニアの工数であり客観的に見えにくい点等から、発注者が的確に費用対効果を判断して調達するには不利な商品であるとしばしば指摘されてきた。

この指摘は間違いではないが、受注者側が不利に回る非対称性についても把握しておく必要がある。それは発注者の業務内容や将来の情報システムに求める要望である。

情報システムの役割は、その導入により、顧客の業務における情報の流れを変え、業務負担の軽減や

新たな価値の創出を行うことである。そのためには、顧客の業務の現状と将来像を明確にすることが決定的に重要となる。しかし、その際、先ほど挙げた発注者にとって不利な情報の非対称性をもたらす情報システムの特徴が、そのまま受注者にとっても不利に働く場合がある点に注意が必要である。

つまり、①顧客業務はしばしば専門的かつ習慣的でありそのすべてを外部者が把握するのは容易ではない点（顧客自身も無意識化されている業務を可視化するのは難しい）、②情報の流れを可視化する技術はどれも一長一短であり顧客と完全に認識を一致させることは難しい点、③業務の現状と将来像に関する顧客との認識のズレはそのまま工数に跳ね返るが、予め定量的にリスク費用を積むのが難しい点等である。

このような情報システムの調達における発注者と受注者が保有する情報量の関係を整理すると、①相互に相手の持つ情報が見えている場合、②受注者（ベンダー等）からのみ発注者の情報が見えている場合、③相互に相手の情報が見えていない場合の3つに分けることが出来る（保険市場のような発注者側が情報量で優位に立つという場面は稀であると想定する。発注者側が意図的に情報を隠すことは、情報システムという成果物の複雑性から発注者自身にとってもリスクだからである。）。

(2) 情報の非対称性が取引関係にもたらす影響

①相互に相手の持つ情報が見えている場合

双方が相手の情報を対照的に保有している場合である。双方がこの状況を望んでいる場合、双方が相手に自らが持つ情報を適切に伝えることに成功している状況ということもできる。片方または双方がより多くの効用を抜け駆けして獲得しようと考えているのではない限り、この対称関係のもとで行なわれる取引が理想的であると考えられる。

②受注者（ベンダー等）からのみ発注者の情報が見えている場合

受注者が自らの専門性により、発注者よりも情報量を多く保有している状況である。このような状況にある時、受注者は情報の非対称性を利用することで、自らの利益を最大化するために発注者の不利になるような行動を辞さない（モラルハザード）可能性が高くなると考えられる。

しばしば「ベンダーロックイン」という言葉で批判される現象は、このような状況を前提としている。この言葉は、ベンダーが自らの構築した情報システムの情報を囲い込むことで、他社との競争を排除するとともに通常の市場価格よりも高い費用を得ようとする行動を指す。受注者が情報量で一方的に勝る場合は、確かにこのような現象が起きやすくなると考えられる。

③相互に相手の情報が見えていない場合

最後に、相互に相手の情報が見えていない場合が考えられる。この場合、注意すべき点は、実際には双方ともに情報が見えていなくても、片方あるいは双方ともに、相手からは自分の情報が見えており、自分には相手の情報が隠されているという不信感が生まれる可能性があるということである。これは一方的にも相互的にも起こり得る。

このような状況下で取引が行われた場合、需要と供給がかみ合わず、結果的にお互いに損失が発生してしまう可能性がある。現状と将来像を明確化し共有することが求められる情報システムの性質上、特に双方の円滑なコミュニケーションが重要であるため、取引がお互いの損失に終わる可能性は高いと考えられる。

3. 政府調達への改善に向けた概念レベルでの施策の仮説的検討

以上の情報システムにおける情報の非対称性パターンを踏まえると、調達における発注者の課題は下段のモラルハザードや（相互）不信の状況から脱し、受注者との対照的な取引に移行することである。この点、政府調達においてもその他の取引においても違いはない。

		受注者	
		可視	不可視
発注者	可視	対照的な情報に基づく取引	
	不可視	モラルハザード (ベンダロックイン等)	(相互)不信

(1) 発注者における対照的な情報に基づく取引の実現に向けた施策

発注者が情報の非対称性を解消するための施策は、①自己の情報量の増強、②第三者による情報量不足の補完、③取引相手とのコミュニケーションによる情報量不足の補完という大きく3パターンに分けることが出来る。

①自己の情報量の増強

情報の非対称性を解消する最も直接的な方法は、自らの情報量を増やすことである。政府でいえば、これには2つの方法がある。1つは政府C I Oに代表されるように民間から有識者を雇用する方法である。もう1つは技官として一から育成する方法である。これらが自己の情報量の増強に貢献する点に疑いはないであろう。

②第三者による情報量不足の補完

ここでいう第三者というのは、多くはI Tコンサルタントのことである。①との関係でいうと取引コスト理論上、内部組織での育成と外部調達のどちらが効率的かという判断を行うことになる。そのため、基本的には短期での取引のみを視野に入れた活用が多くなる。しかしながらここで一つ注意をしたいのは、I Tコンサルタントを雇用する際の取引コストは、調達方法の問題にとどまらない。第三者を挟む場合、取引相手とのコミュニケーションのコストも格段に高くなる点である。2者間の取引コストよりも3者間の取引コストの方が高くなることは言うまでもない。

他にも注意すべき点がある。それは、取引相手との情報の非対称性を埋めるために雇った第三者の情報量も取引相手に劣る可能性があるということである。その場合、第三者の介在によって取引相手と縮まった情報量の差より取引コスト増大の総体の方が大きくなる危険が高い。

最悪の場合、いわゆるエージェンシー問題が発生する。発注者の情報量の少ないことを背景に、第三者と取引相手が結託し、発注者の利益に反する行動を取ることがありえる。

このように、情報システムの領域における第三者による情報の非対称性は比較的難しいと考える。このことは、医療におけるセカンドオピニオンと比較してみれば想像しやすい。医療においては、セカンドオピニオンを提示する医者はファーストオピニオンを提示した医者に対し利害関係を有していない。むしろ、患者の獲得というインセンティブを考慮すれば、積極的に第三者的な役割を果たしてくれることが期待できる。

これに対し、IT業界におけるベンダーとコンサルタントの利害関係はさまざまである。そこで発注者側の対応としては、個々の契約は短期であっても特定のコンサルタントと長期的な信頼関係を築くことで、コンサルタントにとっての取引コストを下げることが効果的だと考えられる。また、第三者というよりは取引相手と入れ替わる可能性を持っている他ベンダーを「第三者」とすることも有効であると考えられる。

③取引相手とのコミュニケーションによる情報量不足の補完

この施策は、①②における何らかの方法で発注者側の情報量を増強するという考え方と異なり、相手側にコミュニケーションを通じて、情報を開示してもらうというものである。そのため、①②とは補完的な施策である。基本的には相互不信の状況を避けるための施策であり、受注者のモラルハザードの状況においてはあまり有効ではないと考えられる。

①②の施策において注意が必要なのは、いかに自己の情報量を増強しても、相手側が自己の情報を開示する姿勢を取らなければ、結局相互不信に陥る可能性が高いという点である。これは、情報の非対称性が単なる知識量の差だけで発生する問題ではないからである。いくら一般的な知識を増やしても、それは相手側が抱える事情を理解するための前提となるだけであり、そもそもコミュニケーションに失敗してしまっては意味がない。この点、発注者が受注者のモラルハザードの状況を想定している場合も実は受注者側から見ると相互不信の状況であったということが少なくないと考えられる。その場合、発注者側が知識をいくら増やしても情報の非対称性は解決しない。

(2) 受注者における対照的な情報に基づく取引の実現に向けた施策

受注者側から見て情報の非対称性が課題となるのは、相互不信の状況である。しかしながら、当然これは発注者側と異なり、情報システムに関する知識量等によるものではない。ここでの情報の非対称性は、受注者側が発注者側の現状や情報システム導入後の将来像を把握できないことによるものである。さらに発注者側もそれらを明確に把握できていないことがあり得る。そして行政分野においては、業務や将来像が法制度等に基づいていることから、当該情報システムを利用する部署に留まらない広範囲に渡り情報を把握する必要がある。これは当該情報システムの規模や影響範囲が広ければ広いほど当てはまる。

このような状況に対する施策は、基本的に発注者側と同様にコミュニケーションを改善するというものである。その際、受注者側から発注者の情報量を補完することが重要であろう。

だが、問題はそもそも発注者が自らの情報を把握できない場合である。ここでは、発注者が組織内の主観的状况を組織外に客観的に説明するすべを持たない。そのため、基本的には行政の原理に基づいて調達を実施せざるを得ないと考えられる。

	行政の原理	公共性の原理	市場の原理
適当な入札方式	指名競争入札 (現在は地方自治体のみ)	総合評価方式	一般競争入札
調達プロセスにおける評価基準	最大公約化した組織の利害を主観的に一定程度共有可能な参加者内の競争	最大公約化した組織の利害を外部の参加者にも理解できる客観的指標に翻訳した評価基準と価格による評価基準の組み合わせ	価格による評価基準
調達に適したアウトプット	高度な専門性・経験等(行政側のそれを含む)が求められる成果物	行政・市場の原理の中間にあたる成果物	汎用性が高く、価格以外に競争要因が小さい成果物

行政の原理に基づく調達を実施するという事は、受注者を一定程度「インサイダー」として扱うということの意味する。これはかつての指名競争入札の考え方に類似している。また、もしこのような施策を取れば、指名競争入札が廃止された際と同様に、公共性の欠如＝参加者選抜における公正性の欠落という問題が発生することになる。そのためいかなる基準で「インサイダー」の範囲を決定するのか、正当性は確保できるのかなど、多くの問題が想定される。

畢竟、この問題は公共性の原理が機能するための主観性から客観性への翻訳が難しいため、行政の原理において調達を実施せざるを得ない状況で起こりえる。つまり、外からは情報が見えず、受注者との間には情報の非対称性が発生せざるを得ない。このような状況下で、上記の施策がやはりとり得ないとすれば、受注者は撤退もしくはそれに準ずる何らかのリスク回避策を取らざるを得ないと考えられる。

最後に

本稿では、政府調達制度の歴史を簡単に振り返り、その動向の概念的な整理を試みた。その上で情報システムの調達における情報の非対称性が一般的に抱えている課題、並びに政府調達の中で特に顕在化する課題、さらにそれに対する施策を概念レベルで、かつ仮説として整理した。

本稿では論じていないが重要な論点を指摘して筆をおく。実は情報の非対称性をもたらす情報量の不利は、実際の取引において必ずしも不利な側の損失につながるわけではない。なぜなら、両者の力関係を決定しているのは、情報量だけではないからである。例えば、両者が単純な市場における売り手と買い手の対等な関係ではなく、権力関係にあった場合、情報量が少ない側に発生する各種のリスクは、情報量が多い側に権力的に転嫁される可能性がある。両者の合理的行動を分析するには、両者が合理的な判断を下す際に活用できる資源を多角的に分析することが必要であるが、それについては稿を改めて論じたい。

参考文献

1. 木下誠也（2012）「健全な競争環境の創造に向けてなぜ、世界に例をみない制度になったのか」『国土政策研究所講演会 公共調達研究 JICE REPORT』Vol. 22, p. 12-22.
2. 一般社団法人 電子情報技術産業協会 IT サービス調達制作専門委員会（2013）『政府情報システム調達の改善に関する検討報告書～政府・関係機関への低減活動を通じて～』

〈既刊テーマ一覧〉

2013 No. 7	<p>リスク管理とコスト管理の両立に向けて 悩む評価から政策を進化させる評価制度へ（第1回） 待機児童ゼロ政策の課題 中国の経済政策 医療・健康情報（EHR）の普及展開に向けて</p>
2013 No. 8	<p>高等教育の無料革命は、「学び」を変えるか 悩む評価から政策を進化させる評価制度へ（第2回） タコ壺化と自治体経営 日本経済・社会のグローバル化 機能する施策評価に必要な条件</p>
2013 No. 9	<p>新たな段階を迎えた政府の情報通信戦略 保育所待機児童ゼロ政策の政策決定課題 地方法人特別税制度と特別区 アジア後発新興国への日本企業進出 地方公共団体における人事制度の問題点とその対応</p>
2013 No. 10	<p>地域発の成長戦略は実現するのか 「事務・権限の移譲等方針」について 2014年度一般会計予算の課題 米国の金融政策とアジア ICTを活用した小中学校教育は無償・低コストのサービスと 端末でどこまで可能か？</p>
2013 No. 11	<p>ビットコインはデジタル時代の徒花なのか 第三セクター等のあり方最終まとめに向けて 消費税増税に向けた消費者意識 米国量的緩和政策縮小の新興国への影響 地方自治体における業務分析のあり方と成功要因</p>
2013 No. 12	<p>国際競争力強化に向けたマイナンバーの積極的活用 アベノミクスの評価と課題 統一地方選前哨戦としての2014年度 中国経済の構造改革政策 社会保障・税番号制度の導入、今やるべきことは何か？</p>

政策研究 2014 No.1

2014年4月発行

編集・発行 株式会社富士通総研 公共事業部
監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1
電話 03-5401-8396
<http://www.pppnews.org>