

自治体公共調達の日英比較

——ガバナンス論からの示唆

原田 晃樹

はじめに

- 1 ガバナンス論
- 2 英国自治体に関わる公共調達法制
- 3 英国自治体の公共調達の実際
- 4 考察

はじめに

近年、世界各国で公共調達の社会的影響への関心が高まっている。OECD（2021）の調査によれば、GDPに占める一般政府調達支出の割合は平均12.9%、EU14.8%にのぼる。欧州では、公共サービスの外部委託が進むにつれ、個々の契約額を安価に抑えた結果、低賃金労働、非人道的処遇、環境負荷などのさまざまな社会課題が噴出した。これらのリスクを抑えるために公共調達において一定の条件を課すとともに、地域経済への波及や人の暮らしの改善につながるような付加価値も併せて積極的に考慮すべきだと考えられるようになっている。

こうした変化の背景には、公共サービスの多くの部分を民間セクターが供給するようになり、公共サービスの質や成果がそれらの対応に左右されるようになったとの認識がある。それはやがて、公共セクター単体ではなく民間セクターと役割を分担しながら社会課題に対処することが望ましいという考え方につながっていった。これがガバナンス論である。ここ30年もの間にガバナンスという用語は行政学・政治学など社会科学の領域で頻繁に用いられるようになった。今日の公共調達をめぐる欧州各国の対応の変化は、このような政府と民間の関係を問い直す論調が下地にあるように思われる。

そこで、本稿は、1980年代以降大きな制度変革の波を受け続けてきた英国自治体の公共調達を取り上げ、制度改変の変遷を追いながらガバナンス論の枠組みに依拠してその特徴を整理する。その上で、ガバナンス論と日本の自治体公共調達の課題を考察する。なお、本稿では特に断りがない限りイングランドを対象としている。

1 ガバナンス論

(1) ガバナンス論の系譜

ガバナンス論にはさまざまな捉え方、主張がある。必ずしも統一的な概念として確立されているわけではない。ガバナンス論は決して新しい概念ではない（宇野 2012；今村 2009）が、それが広く論じられるようになったのは、1970年代後半以降の政府機能の再編論議とそれに続く新公共経営（NPM）への対応を通じてである。

当初は、業績評価、成果主義、費用対効果などのマネジリアリズムあるいは専門性の高いマネジメントを行政組織に導入しようとするものであった。いわば、行政（職員）の自己改革を志向するものであったが、民間にインセンティブを付与して公共サービス供給を再構築する方向に波及した（Rhodes 2021）。この流れは、地方分権や市民活動の活発化ともあいまって（サラモン、アンハイアー 1996）、市民を含む多様な主体による協働関係の豊富化の議論にもつながった（新川 2008）。そうした議論を受け、次第に公式の政治的意思決定に基づき官僚機構を通じて実施される強制力ではなく、政府、企業、市民というセクターの枠を超え、各主体間の水平的な調整メカニズムを通じて一定の秩序が形成されるという主張が、ガバナンス論の主流になっていったのである。本稿ではこれをガバナンス・ネットワーク論と称する。

ガバナンス・ネットワーク論も論者によってさまざまな主張があるため一括りに論じることは難しいが、多くに共通するのが、政府以外の多様な主体が政策過程に関与し、かつその関係が相互依存的で、相互作用のプロセスを経るというものである（Klijn and Koppenjan 2012：587-606）。Rhodes（1997：15）は、ガバナンスを相互依存、資源交換、ゲームのルール、および国家からの自律性を特徴とする自己組織化された組織間ネットワークと表現した。Torfing et al.（2012：Ch1）は、利害の異なる複数の社会的・政治的アクターが、さまざまなアイデアやルール、資源を動員・交換することによって、共通の目的を策定・促進・達成するために相互作用するプロセスと規定し、これをインタラクティブ・ガバナンス（Interactive Governance）という概念で説明している。

(2) ガバナンスの失敗

1) 構造的な限界

細かな違いはあるにせよ、政府以外の多様な主体を含むネットワークを通じた相互作用が、ガバナンス・ネットワークの要諦といえるだろう。しかし、自己組織化を前提としたネットワークである以上、それが常に正常に機能するとは限らない。Jessop（2020）は、ガバナンスには失敗する可能性を常に抱えているために繰り返し再調整、再編制して新たな組み合わせが求め続けられる必要があるとする。

彼は、ガバナンスが失敗する可能性として、社会の複雑性にまつわる問題のほかに戦略的ジレンマの存在をあげている（Jessop 2020：65-69）。これは、相反する目標や戦略に直面するために、どちらかを選ぶことで別の重要な要素が損なわれる状況を指す。

そのうちの1点目は、信頼に依拠した協力関係は常に短期的な自己利益をねらう競争的な行動を引き起こす可能性があるという協力と競争のジレンマである。協力や合意を重視しすぎることはまた、危機対応や学習機会促進の機会を阻害することも懸念される。2点目は幅広いステークホルダーと協力するために求められる開放性と、効率的な協力のために適切な範囲を設定しようとする閉鎖性との間のジレンマである。3点目は長期的視点に立って安定を提供しようとする統治可能性と、変化する状況に適切に適応しようとする柔軟性とのジレンマである。そして、4点目は何らかの決定や行動（行為または不作為）に対する責任を明確化することと効率的なサービスを提供することの間で生じるアカウントビリティと効率性とのジレンマである。

2) 民主的欠陥

現在のガバナンス論はNPMに端を発しており、効率性を価値のひとつにおいているが、他方で多様な主体が公的な意思決定や公共サービスの実施に関わる点に着目し、代議制民主主義の機能不全を補う新たな民主主義の可能性を論じるものもある（Wang and Ran 2021）。ガバナンス・ネットワークが民主主義の理念に沿うという主張の主要な論拠は、代議制民主主義のメカニズムよりも、多様な主体による自己組織ネットワークを通じた方が、政治的影響力に劣る主体がアクセスしやすいということであろう。また、政策の実施過程に市民が直接関わる方が市民の活動動機も高まるだろう。しかし、それだけではやや楽観的といえる。

この点をめぐってはガバナンス・ネットワーク論者の中でも認識されており⁽¹⁾、概ね次のような批判に集約できそうである。第1に、ガバナンス・ネットワークに関わる主体は特定の層に偏ってしまいがちなことである。関与するだけの資源に恵まれない主体は排除されるというネットワークの閉鎖性の問題である。第2に、ネットワークの関係性は常に流動的で、誰がどのように行動したかというプロセスは、ともすれば明確になりにくいということである。したがって、ある行為の結果に対し誰が責任を負うのかというアカウントビリティが機能しにくくなる。

そして、第3に、ガバナンス・ネットワーク論において、参加や民主主義の概念に対する理解が定まっていないようにみえることである。ネットワークの主体としての市民という枠組みだと、市民は何らかの社会課題やニーズに対するアウトプット（公共サービスの一部を供給する、地域の協議会などで計画策定に直接関わるなど）を生み出す存在として捉えられ、そうでない者は議論の射程から外れるかサービスの顧客として位置づけられがちである。また、市民がどのような手法を用いて政治的影響力を行使できるかという点も明確ではない。そもそも市民自身そうした動機を持っていない可能性もある。そうであれば、それは政治的影響力を行使するという意味での参加ではない。ダール（2014）がわざわざポリアーキーの概念を用いて民主主義を政治的異議申し立てが容易にできる自由度と、選挙への幅広い参加を認める政治参加の包括度として示したように、これまで

(1) Torfing et al. (2012: Conclusion) 自身もこの点を認めており、「民主主義はインタラクティブ・ガバナンスの「アキレス腱」だとしている。

多くの議論を重ねてきた民主主義の概念が、ガバナンス・ネットワーク論では曖昧なのである⁽²⁾。

3) 調整の政治的機能

これらに加え、ガバナンス・ネットワーク論では、ネットワーク内での何らかの問題解決のプロセスは、行政職員や専門職などの限られた層による技術的なプロセスに還元される傾向がみられることも指摘しておきたい。

調整・管理するということは、単なる受動的な場の管理人ではなく、時に反対者を説得し、修正案や対案を用意するなど、一定の方向に秩序づける役割を担うことである。それは、ある意味で政治的な役割を果たすことになるが、ガバナンス・ネットワーク論では調整・管理の政治的な側面はあまり重視されてこなかったように見える。ブラウン（2017）は、新しい統治の概念であるガバナンスは新自由主義との親和性が高いとし、その特徴のひとつに「脱政治」をあげている。調整・管理の政治的側面が考慮されないと、その民主的な正当性を主張することは難しいように思われる。

(4) ガバナンス・ネットワークからメタガバナンスへ

以上のようなガバナンスの失敗に対し、それをいかに克服して正常に機能させられるかという議論が活発化しつつある。それが、「メタガバナンス」(meta-governance)の概念である。メタガバナンスはさまざまな手段、方法、戦略を用いることによって、1つ以上のガバナンス・モードの調整を伴うもの(Gjaltema et al. 2019)とされる。マクロの視点では、階統制(ヒエラルキー)や市場という他の異なるガバナンス・モードを組み合わせ、状況に応じて最適化することだとされる。要するに「ガバナンスのガバナンス」(Jessop 2000: 23)としての役割である。メタガバナンスの主体は分野や状況によって異なるものの、多くの場合政府が想定されている。Torfing et al. (2012: Ch7)は、メタガバナンスを担う政府の役割について、準市場を設けたり、市場を監視・規制したり、主体間のパートナーシップの形成を促してステークホルダーとして関与したり、さまざまな種類のネットワークを開発したりする役割を果たす存在としている。従来の垂直的で権力的な関わりではないという意味で、「ヒエラルキーの影」(Scharpf 1994)という表現もなされる。

Torfing et al. (2012: Ch1)は、ガバナンス研究の第1世代が、ネットワークが社会や経済のガバナンスにどのように貢献したかを問うていたのに対し、次第にメタガバナンスを通じてガバナンスをどのように改善できるかを問う研究に軸足が移るようになったとし、これを第2世代の研究と位置づけている。ガバナンス・ネットワークにおいて政府の存在が重要な意味を持つようになったのである。

これはガバメントの復権とも受け取れるが、政府の役割や性格をどう捉えるかという点に関しては、論者によって温度差がある。Rhodes (1997)は、初期の著作では、公共サービス供給や政策実施が政府外の自己組織化されたネットワークの調整に委ねられる「ガバメントなき統治」の状況

(2) Sørensen and Torfing (2018)は、デンマーク自治体のケーススタディを通じて、地方議会の議員がローカル・ガバナンスのメタガバナンスとしての調整機能を果たすことにより民主的な正当性が確保されるだけでなく、熟議や学習の場が創出され、参加や協働の機会が増えると主張している。ただし、彼ら自身も認めているように、このようなメタガバナンスはどの地域にも当てはまると限らず、あくまでも1つの可能性を示したものに過ぎない。

を提起していた。もっとも、多くの論者は政府が大幅に弱体化するとは考えていない。たとえば、Salamon（2000）は企業・ボランティア組織と政府との相互補完関係の視点から政府の役割を相対的に捉えているが、政府の役割が縮小に向かっているとみなしているわけではない。Peters and Pierre（1998）は、政府は従来のように政策をトップダウンで実施する能力は低下しつつも別の形で影響力を行使し続けているとする。ガバナンスを行うということは、しばしば不人気な決定を下し執行するということであり、これには強固な制度的枠組みと規制されたプロセスが必要であるとする（Peters and Pierre 2016）。彼らは、新たな偶発的事態が生じたとき、それに対処するために従来のネットワークを規定してきた前提条件がどのように変化したかを理解するためには、むしろ政府の役割に注目すべきだと主張する。Torfing et al.（2012）は、政府とガバナンス・ネットワークは共存する関係にあるとする。また、外交・国防・財政など、依然としてガバメントによる統治が支配的な分野も存在するので、両者はゼロ・サムの関係ではないことを強調している。

現状では、メタガバナンスは曖昧な定義づけしかなされておらず、その用法も研究者によって異なる。Gjaltema et al.（2019）は、主要な文献レビューを通じてメタガバナンスがどのように用いられているかを分析している。これによれば、メタガバナンスは何らかの調整上の必要性に基づいて作動すること、それは現実をある方向に向かわせようとするものでもあること、メタガバナンスがネットワーク、ヒエラルキー、市場それぞれのガバナンス・モードを調整する場合、多くは伝統的な政府介入の手段をとるなどの傾向がみられたという。Jessop（2016）は、そうしたモードの組み合わせ方や重みの変化によって調整・安定させるプロセスを「コリブレーション」（collibration）と呼んでいる。

（5） 分析の視点

ガバナンス論については曖昧な部分が多く残されている。また、ほとんどの論者が指摘するように、現実の社会ではガバナンス・ネットワークのモードは単独で機能しているわけではなく、ヒエラルキーや市場という異なるモードの組み合わせで成り立つことを前提としている。だが、そもそも「政府の失敗」を契機に展開されてきたにもかかわらず政府の調整機能に焦点を当てるのは、議論を振り出しに戻してしまっているようにもみえる。では、あえてガバナンス論の枠組みを用いる意味は何であろうか。

ガバナンス論は、現実社会を正確に描写したものというよりは、政策（実施）過程において、従来注目されにくかった市民・市民社会組織（以下「VCSE」⁽³⁾）や企業などとの関係性を起点として統治のありようを捉え直そうとする一面を持っている。公的な意思決定や公共サービス供給は、往々にして政府を起点として捉えられてきた。それは、政府の機能の変化に応じて市場や市民は反応するという暗黙の理解につながっていた。しかし、ガバナンス・ネットワーク論では、市場や市

(3) 英国では日本のNPOに相当する組織はチャリティ（charity）、ボランティア組織（voluntary organisation）、コミュニティ組織（community organisation）、社会的企業（social enterprise）、市民社会組織（civil society organisation）などさまざまな呼び名がある。政府の文書にも政権によってさまざまな使われ方がなされている。本稿では、さし当たり Department for Digital, Culture, Media and Sport（2022）にならい VCSE（voluntary, community and social enterprise）の用語を用いている。

民の行動に政府が反応するというように議論を反転させている。そうすることで、市民、市場、政府の相互依存関係や補完関係により焦点を当てやすくしようとしているのである。これは、Salamon and Toepler (2015) が提起するように、各モードの関係を「政府の失敗」ではなく「ボランティアの失敗」として捉えるアプローチに通じるものがある。

このような視点に依拠することで、次の2つの示唆が得られるように思われる。ひとつは、政府のその時々への対応はガバナンス・ネットワークの課題に対応したものであるため、政府の対応を観察することでガバナンス・ネットワークが機能する条件をうかがい知ることができるということである。もうひとつは、ガバナンス・ネットワークがローカルなレベルの課題に対応できていなかったり機能不全に陥っていたりする場合は、それはネットワークの失敗だけでなく政府の調整の失敗ともいえるのではないかとということである。

このような問題意識に沿って、以下では主に次の点に沿って英国自治体の公共調達の実態をみていきたい。まず、メタガバナンスの役割をみることである。メタガバナンスの担い手を政府とすれば、自治体公共調達を捉える枠組みは端的には国（政府）と地方（主として自治体）の関係になる。そこで、政府が状況変化に対してどのような制度・政策上の調整をしてきたのかをみていく。次に、それを受け、調達者としての自治体はどのように対処しているかということについて、イングランド中西部に位置する英国第2の都市であるバーミンガム市（Birmingham City Council：116万人）とロンドン特別区のひとつであるタワーハムレッツ区（London Borough of Tower Hamlets：32.6万人）を事例として取り上げてみる⁽⁴⁾。

2 英国自治体に関わる公共調達法制⁽⁵⁾

(1) 自治体の公共調達を規定する制度的枠組み——EU 調達指令と公契約規則

英国は、移行期間を経て2020年12月末にEUから完全に離脱したが、2025年2月まではまだEU関連の記述を削除した上で既存の調達規則が用いられている⁽⁶⁾。英国では、国内法である2015年公契約規則（Public Contracts Regulations 2015）が政府・自治体公共調達を規定する中心的な法であるが、細かな違い（社会的、経済的、環境的要素の考慮や小口契約の推奨等の中小企業・VCSEへの配慮などの捉え方）を除けば、基本的にEU公共調達指令に準拠してきた。そのため以下は主にEU調達指令について言及する。

EUでは、加盟国政府機関が公共調達を実施する際に共通のルールを設け、各国にその遵守を義務づけている。公共調達の種類によってさまざまな指令があるが、その中でも物品・役務の調達一般に関する指令がEU公共調達指令（2014/24/EU）である。同指令は定期的に改定されている。

(4) ただし、公共調達では、調達者と事業者を架橋するのは入札等を通じた一対一の個別契約関係であり、しかもそれは非対称の権力関係の上に成り立つ。調達という性質上、ガバナンス・ネットワーク論で想定される自己組織的なネットワークにはなりにくい性質があるという限界がある。

(5) 本稿では主にサービス分野の公共調達を念頭に置いている。

(6) 本稿は後述する新しい調達法施行直前に脱稿しており、以下の記述は新しい調達法施行前の状況を念頭に置いている。

2004年のEU公共調達指令（2004/18/EC）では、EU加盟国に対する統一的なルールを定め、効率性と透明性を向上させることを重視していた。当時のEUは、1995年にオーストリア、フィンランド、スウェーデンの加盟後、2004年に10カ国、2007年にさらに2カ国が加盟するなど大幅な拡大基調にあった。しかも、2000年代に加盟した12カ国中キプロス、マルタを除く10カ国は東欧の旧共産圏諸国であり、経済の民主化や政治の透明性が求められていた。2004年のEU公共調達指令はこうした加盟国の状況を反映した内容になっていた。

2004年調達指令では、選定基準は「最低価格」（Lowest Price）（入札者の中で、最も低い価格を提示した者を選定する方法）と「最も経済的に有利な入札」（Most Economically Advantageous Tender：MEAT）（価格を基準として品質、技術的価値、提供されるアフターサービス、納期、対応能力などの非価格要素を含む複数の基準を加味して評価する方法）の2つが設けられていたが、2014年調達指令ではMEATが原則となった。ここには環境的・社会的要素もある程度加味できるようになった。ただし、この場合でも経済的要素を考慮することが前提とされていた。

2004年調達指令における契約手法には、「オープン手続き」（Open Procedure）（いわゆる一般競争入札に近い方法）、「制限手続き」（Restricted Procedure）（調達者が事前審査を行い、選ばれた業者のみが入札に招待される方法）、「競争的対話手続き」（Competitive Dialogue Procedure）（技術的に複雑で、仕様が事前に確定できない場合、調達者が複数の業者と対話を行い、最適な解決策を選択する方法）、「事前公表を伴う交渉手続き」（Negotiated Procedure with Prior Publication）（事前に公告を行い、一定の選定基準に基づいて事業者を絞り込み、その上で契約条件について発注者と交渉を行う方法）、「デザイン・コンテスト」（Design Contest）（建築や都市計画などの設計プロジェクトで用いる方法）があった。2014年調達法では、「イノベーション・パートナーシップ」（Innovation Partnership）（調達者が1つまたは複数のパートナーと協力して新しい製品、サービス、または工法を開発する契約手法）が新たに追加された。また、「事前公表を伴う交渉手続き」が「交渉を伴う競争手続き」（Competitive Procedure with Negotiation）として再定義され、通常の戦略的な手続きの一つに規定されるとともに、「競争的対話手続き」の適用条件が緩和され、幅広いプロジェクトで使用できるようになった。

このほか、大規模契約の分割発注、入札参加資格要件や財務基準の緩和などによる中小企業の参入促進策や、一定規模以上の発注については電子調達の使用が義務づけられるなどの対応がなされた。もっとも、上記の手法を用いる際にさまざまな要件が課されたため、EU調達指令を頂点とする調達法制は、しばしば自治体の柔軟な対応に対するブレーキとして機能した⁽⁷⁾。

(7) たとえば、スコットランド政府は2012年5月と2014年5月の二度にわたり、公共調達にリビング・ウェイジ（後述）の遵守を義務づけられるかを確認するために欧州委員会域内市場・サービス担当コミッショナーに対し書簡を送ったところ、法定最低賃金を超える額を契約の必須条件にはできないとの見解が示された。そのため、あくまで民間事業者との自主的な合意によるものというスタンスをとっている。このように、実際の運用にあたってはさまざまな制約が課せられている。

https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/questions-and-answers/question?ref=S4W-25717andutm_source=chatgpt.com（最終アクセス日：2025年2月13日）。

(2) 人権・労働に関する関連法の整備

英国では、2000年代後半以降、公共調達に関連するいくつかの重要な法の制定も進んだ。第1に、「2010年平等法」(Equality Act 2010)である。これは、個人を不当な扱いから保護し、公平でより平等な社会を促進することを目的に、個別に存在していた関連法を統合・更新した法である。最低限の平等および差別禁止基準を定めた一連のEU指令(平等待遇指令(Equal Treatment Directives))と比べ、公的機関(政府・自治体のほか国民保健サービス(NHS)、警察、学校などを含む。)に対し、積極的に平等を推進し、不平等を減らす義務を課していることがひとつの特徴である(Equality and Human Rights Commission 2024)。すなわち、同法では、公的機関に対し、日常業務において「保護される特性」への差別の禁止、機会均等の促進、異なるグループ間の良好な関係を築くことを「公的機関の平等義務」(Public Sector Equality Duty; PSED)として義務づけている。外部委託を受けた事業者も同様の平等責務が適用されるとともに、委託した公的機関もPSEDを遵守し続ける責務を負うと規定されている。

平等法に基づく事項は地域社会への利益につながるものとして、持続可能な調達の社会的および経済的要素の一部と位置づけられている(Equality and Human Rights Commission 2013)。このため、社会的価値法が適用される契約のように付加的・追加的に考慮することもできるが、PSEDに直接関わる基本的な事項については、価格の多寡にかかわらずすべての契約に適用されるため、ほとんどの場合契約条項や仕様書に盛りこまれる。

第2に、「2006年事業譲渡(従業員保護)規則」(Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 2006; TUPE)である。これは事業譲渡の際に従業員の雇用条件を新しい雇用主のもとで維持することを求めるものである(The House of Commons Library 2025)。これについてはすでに1981年TUPEが存在していたが、どのような条件で適用されるか曖昧な部分があった。2006年のTUPEにおいて、「関連する譲渡」(relevant transfer)の定義が拡張され、アウトソーシングや再入札などでも適用対象になることが明確にされた。これにより、自治体業務を担う事業者が次回の入札で落札できなくても、その従業員は新たに落札した事業者と同様の条件で雇用が継承されることが義務づけられたのである。

第3に、「2015年現代奴隷法」(Modern Slavery Act 2015)である。これは国連「ビジネスと人権に関する指導原則」(UN Guiding Principles on Business and Human Rights; UNGP)に基づく英国の「国家行動計画」(National action plans on business and human rights; NAP)を推進する一環として制定されたものである。NAPに規定される企業の人権尊重責任の柱に沿って、現代奴隷、強制労働、人身取引への対策を強化し、企業のサプライチェーンの透明性を確保することをねらいとしている。具体的には、年間売上高£3600万以上の企業に現代奴隷対策に関する報告書(Modern Slavery Statement)の公表を義務づけている。

(3) 英国自治体の公共調達に対する政府対応の変遷

英国で公共サービスの外部委託が急速に進んだのは1980年代以降のことである。1987年度では、政府の民間事業者からの調達支出は£1120億であったが、2021年度には£3290億と3倍近くとなり、その割合も32%にまで上昇している(Sasse et al. 2019; House of Commons 2024)。この間、

英国政府・自治体の調達を規定する EU 調達指令の改正だけでなく上述のような国内関連法も改正・創設されてきた。英国の自治体公共調達制度は、政権によってポリシーが大きく変更されることが日本のそれと大きく異なる点である。しかし、それでも、少なくとも 1990 年代末以降一貫する対応があった。それは、社会・経済状況の変化に応じて調達に価格以外の要素を積極的に反映させることであった。

以下では、この点を踏まえつつ、外部委託が急増する転換期となった 1980 年代から現在までに政府の対応がどのように変遷していったかを概観する。

1) 1980～90 年代（保守党政権の時代）

英国では、1980 年代のサッチャー保守党政権の時代に公共サービスの外部委託や民間化・民営化が進んだ。それを象徴するのが「1980 年地方自治、計画、土地法」(Local Government, Planning and Land Act 1980) によって創設された「強制競争入札」(Compulsory Competitive Tendering; CCT) であった。これは、法令で指定された業務については、自治体（および NHS）の内部組織が民間企業と契約を競い合うことを求めるものである。当初は建設・保守管理に限られていたが、「1988 年地方自治法」(Local Government Act 1988) によって清掃、廃棄物、給食など 7 業務に拡充され、さらにその後レジャー施設や専門職サービスも追加された。

CCT の導入によって公共部門のコストを 20% 程度削減させる効果があったという指摘 (Domberger et al. 1986) がある一方で、そのネガティブな影響も数多く指摘されている。最も多い指摘は、労働条件の悪化である。CCT の対象となったサービスでは競争に勝つために、公共・民間両部門とも賃金の引き下げ、パートタイム雇用や季節雇用への切り替えが進んだ。また、1981 年と 1995 年の比較で、公務員総数の全雇用労働者に占める割合は 29% から 21% へと縮小し、自治体の雇用は 255,000 人削減された (Pinch and Patterson 2000)。外部委託の実施度が地域特性や政党色に左右されたことも批判された。企業の立地に乏しく雇用環境の悪いウェールズ、スコットランド、北アイルランドでは民間の参入率は低く、労働党地盤の自治体でも CCT に対する根強い抵抗があった。自治体の地域政策や地域の雇用環境などを無視した CCT の強行によって、自治体は地域の統合的な政策を推進することがより難しくなっていった。

自治体の公共調達に対する国の厳しい規制も設けられた。1988 年地方自治法では、第 17 条において「非商業的事項」(non-commercial matters) が規定されたのである。これは、自治体の調達決定に際し、雇用条件や労働条件、物品・サービスの産地や国籍、党派的活動、労働争議への対応などを考慮することを禁止するものである。これにより、自治体は原則として価格のみを考慮した入札（最低価格入札）を強いられることとなった⁽⁸⁾。これに併せ、同法では自治体が競争入札のルールを遵守しているかどうかを監視する権限を国務長官に付与し、反競争的行為 (anti-competitive behaviour) を行ったと判断された場合、是正措置を講じることができるという規定も設けられた。これらの結果、十分な資本金とノウハウを有する多国籍企業の子会社が自治体や地元

(8) その後、後述する平等法や社会的価値法の制定などによってこの規定は限定的に捉えられるようになったが、現在でも規定自体は残っている。

企業に代わって業務を受注する案件も目立つようになった (Reimer 1999)。

さらに、自治体の財政自主権も大幅に制約されていった。「1984年レート法」(Rates Act 1984)では政府が自治体の課税(税率)に上限設定(キャップ)できるように改められた。1988年には「1988年地方財政法」(Local Government Finance Act 1988)によってレート制度は廃止され、新たに物件の価値ではなく個人に均一の税を課す「コミュニティ・チャージ」(一般に「ポール・タックス」として知られる。)と、事業者に対し事業用不動産に統一的な税を課すビジネス・レートが設定された。コミュニティ・チャージの導入をめぐる都市部で大規模な抗議運動に発展し、最終的には「1992年地方財政法」(Local Government Finance Act 1992)によって「カウンシル・タックス」(Council Tax)に置き換わった。これは1991年時点の市場価格をもとに住宅を課税バンド(A~H)に分類し、バンドに応じて課税額を設定するもので、徴収した税は全額自治体が保持できるが、増税率は年間最大4.99%という上限が設定され、さらにたとえばイングランドでは2%分を成人社会サービス(Adult Social Care)に充てることが義務づけられるなど、政府の厳しい制約が課せられていた。ビジネス・レートは政府が徴収した後に再分配されることとなった。

こうした財政措置と並行して、「1985年地方自治法」(Local Government Act 1985)によって、翌年にグレーター・ロンドン・カウンシル(Greater London Council; GLC)と6つのメトロポリタン・カウンティ・カウンシル(metropolitan county council)は廃止された。また、「1992年地方自治法」(Local Government Act 1992)により、1995~98年、2009年、2021~2023年にディストリクトとカウンティを統合するユニタリー自治体(Unitary Council)が誕生した。1980~90年代の政府の対応は、全般に党派性の強い強権的なものであった。

2) 2000年代(労働党政権の時代)

1997年に誕生した労働党政権では、CCTがコスト削減を重視しすぎたあまり、著しい質の低下や非財務的要素を軽視してきたことを問題視して、「1999年地方自治法」(Local Government Act 1999)によって「ベスト・バリュー」(Best Value)を導入し、経済性、効率性、有効性の観点に沿って調達する方向へと転換した。その際、サービスの質やイノベーションも考慮対象となった。

そして、「2000年地方自治法」(Local Government Act 2000)では、第2条第1項において「ウェルビーイング・パワー」(well-being power)が規定された。これは、自治体が地域の経済的・社会的・環境的福祉を向上させるために必要と考える活動を行うことができる権限である。2000年当時の英国では、EU調達指令(サービス指令: Directive 92/50/EEC (1992年)、物品指令: Directive 93/36/EEC (1993年))において、各国の公共調達プロセスを統一し、EU加盟国内の企業が自由に入札できる環境を整備することに重点が置かれていた。そうした制約はあったものの、ウェルビーイング・パワーの規定は次の2点で、公共調達における自治体の自主的対応の余地を拡充させるきっかけをつくった。

ひとつは、これが「ウルトラ・ヴィーレス」(ultra vires)の原則を是正させる意図を持っていたことである。すなわち、英国の自治体は日本のそれとは異なり、その守備範囲は法令で明記されることになっており、その範囲を超える対応をとった場合、その行為は違法・無効とみなされたの

である。自主対応できる領域は限られていたものの、この規定により、一応自治体は法令に明確に規定されていない事項についても関与できる道筋がつけられたのである。

もうひとつは、ウェルビーイング・パワーを具体的に向上させる手法として、第4条で「地域戦略」(Community Strategy)の策定が自治体に義務づけられたことである。地域戦略とは、地域の経済的・社会的・環境的福祉の促進または向上を図り、英国全体の持続可能な発展に寄与するために策定される計画である。そして、政府は地域戦略を策定するにあたり、自治体に「地域戦略パートナーシップ」(Local Strategic Partnership ; LSP)を設け、そこに自治体、企業、VCSE、NHSなどのステークホルダーを参加させることを求めたのである(原田2010)。

また、政府は、VCSEの中間支援組織(infrastructure organisations)へのてこ入れを行った。中間支援組織とはVCSEのネットワーク形成や運営支援を行う非営利組織のことで、概ね基礎自治体の範囲に1以上の総合型の組織が存在するほか、会計、組織運営、ネットワークなど特定領域の支援に特化したものもある。政府は、主にVCSEのサービス供給能力の強化を支援する観点から、チェンジアップ(ChangeUp)プログラム(2003年)、コミュニティビルダーズ(Communitybuilders)(2009年)などの大型補助金を投入した。基礎自治体レベルで活動する総合型の中間支援組織の多くが、LSPにVCSEの代表を選出したり、協議の内容を加盟団体にフィードバックしたりするなど、VCSEの支援を通じて市民と自治体をつなぐ役割を果たした(藤井2010)。

地域戦略は、その後「持続可能なコミュニティ戦略」(Sustainable Community Strategy ; SCS)と改称され、特に環境の持続可能性への配慮が強化された。「2007年地方自治および公衆衛生関与法」(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)によってその策定は任意になった一方で、自治体は地域の関係者と協力した上で、政府と「地域合意」(Local Area Agreements ; LAA)を締結し、その合意に基づいて地域の優先課題や資金配分が決まる仕組みが導入された。

こうした意思決定の枠組みの変更は、多様な主体の政策実施過程への参加を促し、結果として自治体が公共調達に価格以外の要素を考慮する機運を高めることとなった。ただし、こうした対応は皮肉にも政府主導による自治体への集権的な関与を通じて実施されていた。LAAは、地域の多様な主体を関わらせて数値目標を課すことで、政府の政策目標を地方の末端にまで浸透させる手法としても機能した面があったのである(原田2010)。

3) 2010年代——連立／保守党政権の時代

2010年に発足した保守党・自由民主党の連立政権ではLAAやLSPは廃止され、中間支援組織向けの補助金のほとんどが打ち切られた。その一方で、政府から自治体やコミュニティへの権限移譲をねらいとして「2011年地域主義法」(Localism Act 2011)が制定された。このうち、第1条で規定された自治体に対する「一般権限」(General Power of Competence)は、自治体は法律で明確に禁止されていない限り、個人が行えるあらゆる行為を実施できるとされた。これは、2000年地方自治法のウェルビーイング・パワーがウルトラ・ヴィーレスの原則に対して有効に機能しなかったことへの対応であった。

2011年地域主義法は、政府から自治体、コミュニティ、個人へ権限を分散し、それぞれが地域の課題に対する主体的な取り組みを促すことを目的としている。もっとも、省庁間の足並みは揃わず、具体的な権限移譲には結びつかなかった上、コミュニティへの権限移譲の施策は実施のハードルが高いものだった（Communities and Local Government Committee 2011）。しかも、2010年度から19年度までの間に政府からの自治体への財政支援は平均46%削減されたため（Ogden and Phillips 2024）、法定サービス（statutory services）ですら十分に対応できなくなっていった。同法では、政府は地方の行政から撤退し、政府による業績管理は市民へのアカウンタビリティに取って代わることを理想としているが、政府は緊縮削減によってこの理想を実現させようとしたことになる。

政府の緊縮財政によって自治体は一部の業務について再び経済効率性を重視した調達に舵を切らざるを得なくなり、福祉サービスや地域開発において地域間格差が生じることが懸念された。これに対し、政府は2011年に地域経済開発のために都市圏のエリア（region）で関係自治体と企業が連携する「地域企業パートナーシップ」（Local Enterprise Partnership；LEP）を発足させ、そこに2019年までにインフラ整備や雇用・起業支援などに総額£91億を投入することで対応しようとした。その後、バーミンガム市をはじめとする主要都市圏では、政府と関係自治体の間で分権や資金交付などを交渉して定める「シティ・ディール」（City Deal）という協定が締結されたが、政府はそのための受け皿として広域自治体としての「コンバイン・オーソリティ」（Combined Authority；CA）の設立を要請し、その結果シティ・ディールを締結した大都市圏を中心に順次設立されていった⁽⁹⁾。

そうした状況の中、2012年に公共調達に価格以外の社会的価値を反映させることをねらいとする「2012年公共サービス（社会的価値）法」（Public Services (Social Value) Act 2012）（以下「社会的価値法」）が議員立法により制定された。これはイングランドとウェールズのすべての公的機関が公共事業や物品購入を除く公共サービスを外部に発注する場合、その準備段階で社会的、経済、環境面での価値（以下「社会的価値」）を考慮し、その改善につながる検討を義務づけるものである。

同法では社会的価値を定義しておらず、法的拘束力もない。これは、社会的価値をどのように考慮するかは、コミュニティや市民の参加によって決められるべきであり、政府が関与することは望ましくないという判断によるものである⁽¹⁰⁾。政府は、2020年9月24日に新たな対策として、2015年公契約規則で規定する閾値（概ねEU調達公告の対象となる金額）を超えるすべての政府組織の

(9) 実際、初期の協定においてリバプール・シティ・リージョン（Liverpool City Region）とシェフィールド・シティ・リージョン（Sheffield City Region）（2014年）、リーズ・シティ・リージョン（Leeds City Region）（2014年）、ウエスト・ミッドランド（West Midlands）（2016年）では、シティ・ディールの締結後、それぞれCAが設立されている。CAが設立されたところでは、ビジネス・レートを保持する権限も付与された。バーミンガム市の当時の政策担当者は、政府からの財政削減が続く中、CAの設立が政府資金獲得の「ディール」になっていたと語っている。

(10) Hurd, N. (2010) *UK Parliament Hansard : House of Commons Debate*, 19 November 2010, vol. 518, cols. 1170-1220. <https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2010-11-19b.1170.0#g1220.1>（最終アクセス日：2025年2月13日）。

調達を対象に、入札評価において最低10%分を社会的価値として評価することを義務化するとした。そこで初めて各省庁が考慮すべき社会的価値基準を示した⁽¹¹⁾。ただし、後述するように自治体はこれとは異なるアプローチで社会的価値を評価する仕組みが定着しつつある。

4) 現在——保守党政権から労働党政権へ

政府は、EUからの離脱後は既存の調達規則のうちEU関連の記述を削除して対応していたが、2023年10月に2015年公契約規則を全面改正し、他の関連調達法を統合した「2023年調達法」(Procurement Act 2023)を成立させた。同法は2024年秋に施行される予定であったが、2024年9月に政権交代があったため施行が延期されている⁽¹²⁾。

自治体調達に関する最も大きな改正点は、評価基準が従来のMEAT（「最も経済的に有利な入札」）から「最も有利な入札」(Most Advantageous Tender: MAT)に変更されることである。調達の基本原則から経済性の原則が外れることにより、すべての契約において社会的価値やイノベーションなどの非価格要素を柔軟に考慮できるようになる。また、調達の手続きが、公開入札(Open Procedure)のほかは「競争的柔軟手続き」(Competitive Flexible Procedure)に集約される。これは、調達が入札対象者を絞ったり、入札プロセスの各段階で交渉、対話、デモンストラーションなどの手続きを組み込んだりすることができるものである。対象を絞り込めるので政府は中小企業やベンチャー企業にも恩恵をもたらすとしている。このほか、中小企業やVCSEがより多くの契約を獲得できるよう、官僚的な障壁の撤廃、サプライチェーン全体を通じた迅速な支払いに関する規定の強化、入札結果の公表などの透明化などが盛り込まれる。

他方で、長期にわたる政府の歳出削減に加え、新型コロナウイルス感染による失業の増加、高齢化に伴う社会福祉関連支出の増大、都市部を中心とするホームレスの増加などを受け、現在多くの自治体は危機的な財政状況にある。自治体主要議員・幹部職員に対して行った調査(LGIU2024)では、調査回答者の半数以上が今後5年以内に事実上の破産を宣言する可能性が高いと回答し、9%は来年度中にその可能性が高いと回答している。1990年代末以降、自治体公共調達は一貫して価格以外の要素を重視する方向に向かっているものの、自治体の財政難がその運用にブレーキをかけている形である。

3 英国自治体の公共調達の実際

(1) 自治体の閾値を下回る調達方法

英国自治体の公共調達は、2014年EU調達指令と2015年公契約規則に基づき、閾値を超える契約(物品・サービス:£214,904, 建設・工事:£5,372,609)については同指令・規則の全面的な適用を受け、法令に規定された手続きにしたがうことが求められるが、それ以下については多くの規

(11) Procurement Policy Note – Taking Account of Social Value in the Award of Central Government Contracts, Action Note PPN 06/20, September 2020.

(12) 本稿脱稿時点(2025年2月16日)では2月24日施行と発表されている。

定は外れる⁽¹³⁾。以下では自治体の判断の余地が大きな閾値を下回る契約を中心にみていく⁽¹⁴⁾。

閾値を下回る契約の手続きについては、£25,000 超⁽¹⁵⁾になると Contract Finder という政府のポータルサイトに公告することが求められるが、それ以外は基本的に自治体が定める基本法規 (council constitution) で規定される。タワー・ハムレッツ区のサービス関連の委託の場合、閾値以下では£100,000 を超えると自治体 Web サイトに公告され入札の手続きをとるが、それ以下は通常見積依頼 (Request for Quotation ; RfQ) によって選定する。見積を求める件数は、£25,000 以下が 1 件、£25,001 ~£50,000 が 2 件、£50,001 ~£100,000 が 3 件必要となる。原則として地元業者を対象とすることが求められる。通常£50,000 超の契約では価格だけでなく品質も評価する。£100,000 超の契約については社会的価値評価も行う。

バーミンガム市の場合、£25,000 (今後£30,000) を区切りとし、契約金額に応じて見積依頼の件数に差をつけている点では同様だが、閾値以下はすべて原則として見積依頼となる。ただし、少額の契約であっても原則として自治体ポータルサイトの公告対象となる。バーミンガム市では社会的価値評価を行っているが、その対象は閾値以上の契約に限定している⁽¹⁶⁾。見積を依頼する際には、最低 1 件は地元企業を対象に含めることが推奨されている。

なお、日本の公共調達で必須である予定価格制度は一部の例外を除き存在しない。

(2) 社会的価値評価と品質評価

1) 社会的価値の指標の標準化

社会的価値法では、社会的価値 (社会的、経済的、環境的価値) を明確に定義しておらず、どのように評価するかは自治体の対応に委ねられていたが、事後検証を行った二度の政府レポート (Cabinet Office 2014・2015) において個々ばらばらで場当たりの対応になっていることが指摘され、標準的な指標づくりが提言された。その後、この提言を受ける形で「全国地方自治協会」 (Local Government Association ; LGA) の諮問組織として 2016 年 2 月に「全国社会的価値タスクフォース」 (National Social Value Taskforce) が発足した。これは、民間組織の「ソーシャル・バリュー・ポータル」 (Social Value Portal ; SVP) と連携し、自治体間のネットワークを形成しながら社会的価値を測定するためのフレームワーク (全国社会的価値測定フレームワーク (National Social Value Measurement Framework)) を策定することを目的としていた。実際の検討は SVP が中心となり、40 人の自治体関係者等と 35 の組織とともに 18 か月にわたる協議を経て、2017 年 11 月に「全国 TOMs」 (Themes, Outcomes, and Measures) として指標が公開された⁽¹⁷⁾。

当初は自治体ごと、事業ごとにさまざまであった社会的価値評価は、現在では品質評価のアップ

(13) 現在の閾値等の金額は税込みである。また、これらの額は契約年度全体を対象とする。たとえば単年度で£50,000 でも 4 年契約であれば£200,000 の契約となる。

(14) 紙面の都合で詳細については別稿 (原田 2019) に譲る。

(15) 「2022 年公契約 (改正) 規則」 (The Public Contracts (Amendment) Regulations 2022) で閾値は£30,000 (税込) に引き上げられた。

(16) 当初は全契約が対象であったが、手続きが煩瑣になったことで中小企業の参入障壁になるとの批判があったため、閾値以上を対象にするよう変更された。

(17) 筆者がインタビューしたバーミンガム市の調達担当者もメインのメンバーとして関わっていた。

ローチを踏襲した定性評価と、TOMsを用いた定量評価の合計点によって決められる方向に取れんしつつある。全国地方自治協会は社会的価値方針のテンプレートも示している。だが、実際の運用には幅がある。2013年度から社会的価値評価を実施しているバーミンガム市を例にあげると、市民の経済的、社会的、環境的なウェルビーイングを向上させるための憲章（Birmingham Business Charter for Social Responsibility）を制定し、その中ですべての調達に共通する社会的価値として「リビング・ウェイジ」（Living Wage）を規定している。リビング・ウェイジとは、労働者が最低限の生活水準の維持に必要な生計費を積算して毎年更新される賃金のことである⁽¹⁸⁾。法定の制度ではなく、「シチズンズUK」（Citizens UK）という市民団体が2001年から始めた社会運動に端を発し、現在は「リビング・ウェイジ財団」（Living Wage Foundation）が主宰する民間の取り組みである。現在16,000近くの企業・公的機関が登録している。バーミンガム市のリビング・ウェイジは、市と契約した事業者はもちろん、その下請け企業にも適用される。

また、バーミンガム市の調達担当職員は、TOMsの指標づくりにおいて主導的な役割を果たしてきたが、地区の荒廃状況によって事業の成果に差が生じてしまうとの声を受け、定量評価分の得点に対し荒廃度に応じた補正をかけるように変更した。補正係数は最大で3倍になるため、荒廃状況が定量評価の得点に大きな影響を及ぼすようになった。標準的な指標設定の後も、漸次実態に適用できるよう柔軟に見直しを続けているのである。

さらに、市は社会的価値評価の対象となった契約の事業者に対し、下請け企業も含めすべて憲章に署名することを求め、署名団体を認証団体として公開するように改めた。閾値以下の契約に対しても、「マッチ・マイ・プロジェクト」（Match My Project）ポータルへの参加を求めるようにした。これは、調達への参入を見込む事業者と支援を求めるコミュニティ組織をつなぐマッチング・サイトである⁽¹⁹⁾。契約者は契約期間内に少なくとも1以上のプロジェクトを完了させることが推奨され、プロジェクトの成果はWebサイトで公開される。このプロジェクトに実効性を持たせるため、市の調達担当者は域内の主要な公的機関に働きかけ、昨年NHSがこのプロジェクトに関わることとなった。市の社会的価値評価の担当者によれば、市よりも調達予算の大きなNHSが加盟したことで、企業がコミュニティにコミットし一定の貢献を行わざるを得ないという強いメッセージになったという。また、社会的価値評価をコミュニティの手に委ねることで「評価の民主化」もねらいとしているという。

バーミンガム市は指標の標準化に主導的な役割を果たしたものの、社会的価値の評価手法を厳密に設定して事業者に遵守させるというよりは、むしろ状況の変化に応じて柔軟に見直しつつ、非権力的な手法を用いて事業者や地域を巻き込むことによって機能させようとしているのである。

(18) 政府の最低賃金（年齢により National Minimum Wage および National Living Wage）は中央値賃金額の3分の2の水準に設定されている。

(19) 調達を考えている事業者は、バーミンガムを拠点とするコミュニティ・プロジェクトを検索してサポートしたいプロジェクトを見つけ、当該コミュニティ組織と協議しながら必要な支援を行うものである。プロジェクトが完了すると、費やした時間、資源の価値、寄付等が示され、当該企業がコミュニティにどのような貢献をしたかが公開される。<https://matchmyproject.org/birmingham>（最終アクセス日：2025年2月14日）。

2) 品質評価

自治体の公共調達では、一定額以上については見積による選定の場合も品質評価を行っている。タワーハムレッツ区を例にあげると、見積を求める際に品質に関する質問事項への回答を求め、それを踏まえ、担当部門の職員（概ね3名）が価格点と品質点を一定の重み付けをして採点し、両者の合計点で評価する。その重み付けや評価項目については、契約によっては政府のガイドライン等で設定方法が定められているものもあるが、多くは担当職員が契約内容に応じて任意に定めている。

見積による選定における品質評価は、事業者の負担軽減の観点から最低限の事業適格性と事業に関連した数個の質問にとどまることが多い。その分、「これだけは外せない」という項目を厳選するために、定期的に現場を訪問し、潜在的な事業者や利用者・当事者とのコミュニケーションに努めているようであるという⁽²⁰⁾。評価者が当該事業の内容を正確に理解していることはもちろん、個々の業務の中でどのような点がポイントになるのかという「勘どころ」をおさええていないと適切な評価はできないからである。適切に評価しないと訴訟の対象になるリスクもある。

日本の総合評価落札方式や指定管理者選定では、技術点の配点が高くてもしばしば価格の多寡で落札者が決まる傾向があるが、その理由のひとつとして、必ずしも現場に精通していない者が評価していることがあげられる⁽²¹⁾。品質評価のような価格以外の要素を適切に評価するには、評価指標や手法の厳格化というよりは、現場情報をいかに適切に把握できるかが重要だといえそうである。

ただし、政府の財政削減によって、地元向けに小口契約にアレンジしたり、多様な事業者に参加を促したりするよりも大型の委託に一本化せざるを得ない機会も多くなっているという。タワーハムレッツ区では調達部門の再編・合理化が行われたが、それはどの自治体でも例外なく行われている。財政的な厳しさが、自治体の自主的な対応への大きな制約になっているといえる。

4 考察

以上、ガバナンス論と英国自治体の公共調達を概観してきた。最後に、ガバナンス・ネットワーク論を公共調達の事例を通して考察することでみえてくる課題、そして英国の自治体における公共調達の事例を踏まえて浮かび上がる日本の自治体公共調達の課題について触れておきたい。

(1) メタガバナンスの課題

まず、政府は1980年代の財政危機や経済の低迷に対し、緊縮財政と公共サービスの外部委託や民営化・民間化によって対応したが、その副作用が顕著になるにつれ関連法の制定を通じた緩和策

(20) タワーハムレッツ区調達担当者へのインタビューによる。

(21) 2021年2月に実施された厚生労働省地方労働局「令和3・4年度地域若者サポートステーション事業」の入札において、価格点と技術点の比が1:2であったにもかかわらず低価格入札者の落札が相次いだ。これについて、青砥恭氏（NPO法人さいたまユースサポートネット）の呼びかけによる有志グループに筆者も参加し落札状況を調べたところ、技術提案の評価が形式的で差がつきにくかったために、結果として価格点で差がついてしまうケースが多いことが推察された。この点については「若者の就職支援の場で“仁義なき戦い” 大企業殴り込みでNPO窮地」『毎日新聞デジタル版』（2021年10月10日）を参照していただきたい。

がとられてきた。英国では、EU 調達指令や関連法の制約下にあっても自治体が自らの判断で調達を運用できる条件が整備されていった。この流れは政権交代を経て現在まで継続されている。こうした政府の対応を、無原則な価格競争を抑制し、一定の社会的影響を考慮できるようにするというガバナンス・モードの再調整と捉えれば、自治体の調達における調整能力を高めるためのコリプレーションが実施され、メタガバナンスは正常に機能したと評価できるかもしれない。

他方で、これとはまったく異なる見方もできる。すでに触れたように、自治体の財政はどこも逼迫しており、一部では危機的な状況にある。実際、本稿で取り上げたバーミンガム市は2013年9月に1998年地方財政法に基づいて財務責任者が発するいわゆる「財政破綻宣言」(Section 114通知)を発令し、現在政府が任命したコミッショナーのもとで再建途上にある。財政破綻の直接の引き金はシステムの不具合による損失や男女同一賃金不払い請求への対応であるが、その根本的な要因は恒常的な財源不足である⁽²²⁾。政府は、破綻宣言が出されるまで財政再建への予防的な協議や交渉をまったくといってよいほど行っていなかった⁽²³⁾。破綻宣言後も、財政措置として行ったのは£1億の貸付とカウンシル・タックスの10%引き上げ容認程度であり、代わりにコミッショナー主導による強制的な歳出削減と業務の見直しが行われている。

多くの自治体で決算期日までに財務諸表を用意できない事態が多発していることも、財政運営の足かせとなっている⁽²⁴⁾。バーミンガム市でも破綻前年度の決算資料は本稿執筆時点で公表されていないままである。自治体の監査は従来「監査委員会」(Audit Commission)が統括してきたが、官僚主義を是正するという趣旨で「2014年地方監査および説明責任法」(Local Audit and Accountability Act 2014)によって廃止され、自治体は独自に民間の監査法人を選定することとなった。しかし、自治体の財務監査は民間企業とは異なる多くの独自ルールが存在するだけでなく、地方財政に対する政府の規制要件の厳格な規定は改善されないまま民間化されていた。これらに加え、監査市場の収益性の低さによる人材不足もあいまって業務の遅滞が目立つようになったのである。しかし、前政権では一定期間の提出遅延を認めたものの具体的な対応策はとられなかった。

自治体の権能も拡充したとは言いがたい。ウルトラ・ヴィーレスの法理が適用される条件は未だ

(22) バーミンガム市破綻の背景の考察については、Brackley et al. (2024) に詳しい。

(23) バーミンガム市政策担当責任者へのインタビューによる。

(24) 英国会計検査院は、2022年11月30日の法定公表期限までに、監査承認を得た2021年度財務諸表を提出できたのは、自治体全体の12%に過ぎなかったと報告している。

<https://www.nao.org.uk/press-releases/progress-update-timeliness-of-local-auditor-reporting-on-local-government-in-england/>（最終アクセス日：2025年2月15日）。

不明確なままである⁽²⁵⁾。規定上少しでも不明確な部分があれば、自治体はその都度法律の専門家に判断を仰ぐ必要がある⁽²⁶⁾。

こうした文脈でのガバナンス・モードの調整プロセスは、集権と経済的市場主義 (Teasdale et al. 2012) を通じてなされたとみなすことができるだろう⁽²⁷⁾。このときのメタガバナンスは、政府が地方のガバナンス・ネットワークに自らの選好を埋め込む戦略として理解できる。メタガバナンスは、地方分権の言説のもとで、実際には中央に権力が吸い上げられてしまうという逆説的な現象を理解するのに役立つかもしれない (Bailey and Wood 2017)。公共調達において価格以外の要素を柔軟に考慮すべきという社会的要請には調整機能が発揮された一方で、分権的なガバナンスの要請には応答的ではなかったのである。

メタガバナンスは何らかの調整上の必要性に基づいて作動するという前提に立つ限り、そもそもなぜメタガバナンスがそのように作動したのかという問いは生まれにくく、国 (政府) と地方 (自治体) との相互作用という視点に焦点が当たりにくくなる。これはガバナンス論が「脱政治」的な性格を持つ限界を示すものでもあるかもしれない。1980年代のサッチャー政権時代の強権的な緊縮財政政策は地方からの猛反発を招き、一部では過激な抵抗運動が起こった⁽²⁸⁾。これは結果としてメタガバナンスの作用に影響を及ぼし、コミュニティ・チャージの廃止につながった。国からの一方的な調整ではなく両者が相互作用する関係にあることが、メタガバナンスの失敗を是正する上で不可欠といえるのではないだろうか。しかし、国はあまりにも自治体の財政上の統制を強め、それが常態化してしまったことで、自治体はかつてのように異議申立を行う力すら失ってしまい、目の前のやりくりで忙殺する状況を生み出しているように見える⁽²⁹⁾。ガバナンス論の枠組みで自治体公共調達を捉えると、一方でローカル・ガバナンスにおける自治体の調整機能を重視しつつ、他方で集権的な枠組みの中にとどめることで自らの主導性を確保するというメタガバナンスの構図がみえてくるのである。

(25) たとえば、Brent Council は、他の自治体とともに相互保険会社を設立したが、競争入札によって選定しなかったことから 2006 年公契約規則に違反するとして民間保険会社が訴訟を起こした裁判で、高等法院 (High Court) と控訴院 (Court of Appeal) は、Brent Council が調達手続きを遵守していないため違法であると判断するとともに、相互保険会社への参加は自治体の法定権限と直接関連していないためウルトラ・ヴィーレスに該当すると認定した。最高裁では、特定の条件を満たす場合に、公的機関が競争入札を経ずに契約を自らの関連組織に直接付与できるという EU 調達関連法のルール (1999 年の「Teckal 判決」) の要件を満たすとして自治体側を支持した。ただし、「2009 年地域民主主義、経済発展および建設法」(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) 34 条の規定により、自治体が相互保険制度の設立は禁止される一方で既存の制度は条件付きで存続可能となっていたことや、最高裁判決の時点ですでに相互保険会社は解散していたことから、自治体の権限の適法性については判断されなかった。

(26) たとえば、自治体は調達において平等法違反が明確で今後の防止策も提示できないような場合であっても、当該調達案件に平等に関わる規定がどの程度関連しているかを具体的に提示できなければ、入札から排除できない可能性がある (Equality and Human Rights Commission 2024)。

(27) 同様の指摘として Newman et al. (2023)。

(28) 一例として、Taaffe and Mulhearn (1988)。

(29) バーミンガム市政策担当責任者も同様の見方をしている。

（2）日本の自治体調達との比較

次に、日本の自治体公共調達について、特に随意契約を中心に英国自治体の見積依頼方式との比較からいくつかの課題を提起したい。

1) 選定基準の曖昧さと不透明性

第1に、契約手法の選定基準の曖昧さと手続きの不透明性についてである。契約の相手方を選定する方法は一般競争入札を原則とし、例外的に契約の性質等に応じて指名競争入札や随意契約を選択できる。特に随意契約については政令（地方自治法施行令167条の2第1項各号）の要件に当てはまる場合にのみ締結できるとされている。しかし、自治体調達は件数ベースでみれば随意契約が圧倒的多数を占める。その選定理由は地方自治法施行令167条の2第1項2号の「その性質又は目的が競争入札に適しないものとするとき」に偏っている。これは、政令で規定される要件では実態をカバーしきれないことを裏づけるものである。同時に、この規定だけでは随意契約を選択できる要件としては曖昧である。随意契約に該当するか否かの判断はある程度調達担当者の合理的な判断に委ねられているとはいえ、しばしば住民訴訟が起こされる要因にもなっている。

これに対し、すでにみてきたように、英国では社会サービスやコンサルティング業務などの一部で例外はあるが、日本でいうところの随意契約が選択される条件は契約金額の多寡で明確に設定され、幅広く活用されている。そのため、日本の場合のようにそもそも「なぜ随意契約なのか」という問題は生じにくい。また、日本では随意契約は契約の相手方が固定化され、情実に左右されるという問題点がしばしば指摘されるが、これに対し英国では一定額以上の契約については品質評価が採り入れられているほか、「2015年地方政府透明性コード」(Local Government Transparency Code 2015)によって、£500以上の支出についてはすべて公開することが義務づけられ、£5,000以上の契約では入札情報、契約内容および落札業者の情報についても公開が義務づけられている。また、「2000年情報自由法」(Freedom of Information Act 2000; FOIA)に基づき契約情報についても開示請求ができるようになってきている。2023年調達法では契約情報が一元化されるなどさらに透明性が強化される。随意契約に近い契約手法を幅広く認め、その際の評価を現場に委ねつつ、手続きの透明化を徹底させることで、調達担当者に強いアカウンタビリティを課しているのである。

日本の随意契約の場合、たとえば過年度の類似契約の選考基準や評価方法を参照し、状況変化に応じて漸次バージョンアップを図るといった対応が徹底されているようにはみえない。契約の稟議書類は年度が変わると書庫に埋もれ、人事異動によって何年か経過すれば過去の経緯を知る者は誰もいなくなってしまう。人事異動の際には引き継ぎはなされるだろうが、なぜそのような契約に至ったのかというプロセスの共有まではなされていないのではないだろうか（原島2019）。こうした点を踏まえると、むしろ法令で厳格な規定を設けているはずの現行の日本の随意契約の方が、透明性や公正性の点で見劣りがするようにみえるのである。

2) 経済性の原則の弊害

第2に、自治体調達の基本原則を経済性（価格）に置いていることである。自治体の契約制度は、「最低価格自動落札」（最高または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）

方式（会計法 29 条の 6，地方自治法 234 条 3 項）を原則として，その例外として最低制限価格や総合評価を位置づけている。地方自治法施行令では，入札に参加するための資格要件にいわゆる地域要件（事業所の所在地を要件）を定めることを認めており，また，総合評価方式による入札では，地域貢献の実績等を評価項目に設定し，評価の対象とすることが許容されている。これにより地元企業の受注機会の確保を促すことができるようになってきている。また，大半の契約では入札参加資格に制限を設け，不適格業者の受注を避けるなどの対応をとっている。加えて，特定の政策目的の実現にもつながるような対応（いわゆる「付带的政策」）を規定する個別法令も存在する。

しかしながら，経済性の原則のもとで，これら価格以外の要素がどこまで許容されるのかは必ずしも明確ではない（藤谷 2011）。たとえば，「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」に基づき，公共事業では分割発注が推奨されることがあるが，これは工事全体ではコスト高につながる可能性がある。また，福祉関係施設等で製作された物品買入・役務提供については随意契約できるとされているが（地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 3 号），障害者雇用を積極的に行っている団体は政令に規定するもの以外にもある。仮に，この規定の趣旨を社会的弱者の自立支援とするならば，学習支援や若者支援など対象となりうる活動は他にもある。付带的政策を推進すればするほど全体としての不公平性が高まる可能性がでてくるのである。付带的政策一つ一つを個別法や政令で規定し，それらを経済性の原則のもとで例外として位置づけるやり方では，かえって経済性や公正性の原則を損ないかねないといえるのではないだろうか。

具体的に経済性の原則とそれ以外の要素との折り合いをどのようにつけるかは，多くの部分で調達担当者の判断に委ねられている。しかし，価格以外の要素を積極的に考慮しようとするれば，その判断基準について上司，幹部職員，議員などに説明し，了承を取り付ける必要がある。そのことにプレッシャーや煩わしさを感じるならば（板垣 2019），数値として明確に示される価格に依拠した方が業務が円滑に進むと考えるだろう。それがアカウントビリティを果たす手取り早い対応でもある。「間違っただけをしないようにさえしていれば，責任を果たしているとみなされる」（Friedrich 1940：4）のである。経済性の原則を強調しすぎることは，職員の創意工夫の芽を摘んでしまう可能性があるのである。

3) 評価を行う制度的基盤の必要

第 3 に，価格以外の要素を考慮できる制度的基盤の必要性についてである。日本の調達では，元請けが中抜きして下請け・孫請け事業者の従業員に不当に安い賃金で働かせることがしばしば問題になる（上林 2018：9-10）。これに対し，英国自治体の場合，人権や労働条件に関する要件はすべての調達に適用され，委託先が変わっても従前の従業員は同じ条件で引き継がれる。こうした制度的な基盤があるために，労働集約型のサービスの入札でも，日本の場合と比較すれば価格による差が生まれにくくなっている。それゆえ，品質評価や社会的価値が事業者の選定に実質的な意味を持つようになるのである。

品質評価や社会的価値評価は，価格という数値で表現される評価に比べれば主観的要素が大きく，契約の性質に応じて評価することで恣意性を排除できないという批判もありうるだろう。日本の総合評価落札方式では，そうした批判に対応する形で選考手続きが規定されている。しかし，こ

れだと入札者の事務負担が大きく、過去の実績などが考慮されることで中小企業や新規参入事業者にとって障壁になっている面があるなど積極的に活用されにくい。英国自治体の随意契約における品質評価のようなより簡素な評価手法が広く適用されることについて検討されるべきではないだろうか。

そのためにも、人件費の安易な切り下げによる価格競争を防ぐための制度的な基盤が不可欠である。下請け業者への適切な賃金支払いや女性が働きやすい環境整備などに適切に対応している事業者とそうでない事業者が同じ土俵で価格競争できる現状を改めないと、いくら品質評価に取り組んでも意味がない。そうした価値は技術点で点数づけされるような追加的な価値ではないはずである。品質評価や社会的価値評価は、人権・労働など価格を左右する条件を制度で規定することによって、初めて適切になしえるのである。

以上の3点は、突き詰めればいずれも日本の自治体公共調達制度が硬直的であることに起因しているといえるだろう。本稿で論じたガバナンス論の視点からすれば、日本の自治体公共調達に関する問題の多くは、自治体というよりは政府の調整の欠如に求められるのである。

（はらだ・こうき 立教大学コミュニティ福祉学部教授）

謝辞：本研究はJSPS科研費JP 21K02055の助成を受けたものです。

また、本稿の執筆にあたり、英国自治体の下記の方にインタビューに応じていただき、さまざまな助言を得ることができました。改めて御礼申し上げます（括弧内は当時の肩書きと直近のインタビュー日時）。

*バーミンガム市（Birmingham City Council）

・Tony Smith氏（Policy Executive and Strategic Partnerships Lead, 2024年10月17日・2024年11月27日・2025年2月19日）

・Haydn Brown氏（Head of Category – Place, 2023年9月11日・2024年10月17日）

・Rokneddin Shariat氏（Policy and Governance Manager, 2023年9月11日・2024年10月3日）

・Claire Lewis氏（Assistant Manager – Policy and Governance, 2023年9月11日）

*タワーハムレッツ区（London Borough of Tower Hamlets）

・Andy Grant氏（Interim Programme Director of Procurement, 2024年9月12日）

・Afazul Hoque氏（Head of Corporate Strategy and Communities, 2023年9月4日・2024年9月12日）

・Keiko Okawa氏（Strategy and Policy Lead, 2023年9月4日・2024年9月12日）

・Mohammed Abdul Ahad氏（Senior Accountant (Commissioning, Culture and Capital), 2023年9月4日）

【引用参考文献】

（洋書研究論文）

Bailey, D. and Wood, M. (2017) “The metagovernance of English devolution”, *Local Government Studies*, 43 (6), 966–991.

Domberger, S., Meadowcroft, S. and Thompson, D. (1986) “Competitive tendering and efficiency : the case of refuse collection”, *Fiscal Studies*, vol. 7 (4), 69–87.

Friedrich, C. J. (1940) “Public policy and the nature of administrative responsibility”, in Friedrich, C. J. and Mason, E. S. (eds.), *Public policy*, Cambridge, MA : Harvard University Press.

Gjaltema, J., Biesbroek, R. and Termeer, K. (2019) “From government to governance...to meta-governance : a systematic literature review”, *Public Management Review*, 22 (12), 1760–1780.

Jessop, B. (2000) “Governance Failure”, in Stoker, G. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 11–32.

- Jessop, B. (2016) "Territory, politics, governance and multispatial metagovernance", *Territory, Politics, Governance*, 4 (1), 8-32.
- Jessop, B. (2020) *Putting Civil Society in its Place*, Polity Press.
- Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (2012) "Governance network theory : past, present and future", *Policy and Politics*, vol. 40 (4), 587-606.
- Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, Joop (2015) *Managing substantive complexities in governance networks*, Routledge.
- Newman, J., Collinson, S., Driffield, N., Gilbert, N. and Hoole, C. (2023) "Mechanisms of metagovernance as structural challenges to levelling up in England", *Regional Studies*, 58 (4), 876-892.
- Peters, B.G. and Pierre, J. (1998) "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.8 (2), 223-243.
- Peters, B.G. and Pierre, J. (2016) *Comparative Governance : Rediscovering the Functional Dimension of Governing*, Cambridge University Press.
- Pinch, P. L. and Patterson, A. (2000) "Public Sector Restructuring and Regional Development : The Impact of Compulsory Competitive Tendering in the UK", *Regional Studies*, 34 (3), 265-275.
- Reimer, S. (1999) "Contract service firms in local authorities: evolving geographies of activity", *Regional Studies* 33, 121-130.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2021) "Beyond new public governance1", *Politics, Policy and Public Administration in Theory and Practice*, 235, 235-262.
- Salamon, L. M. (2000) "The new governance and the tools of public action: An introduction", *Fordham Urb. LJ*, 28, 1611.
- Salamon, L. M. and Toepler, S. (2015) "Government-Nonprofit Cooperation : Anomaly or Necessity?" *Voluntas*, vol 26. 2155-2177.
- Scharpf, F. W. (1997) *Games Real Actors Play : Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2018) "The democratizing impact of governance networks : From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership", *Public Administration*, 96 (2), 302-317.
- Taaffe, P. and Mulhearn, T. (1988) *Liverpool. A City That Dared To Fight Paperback*, Fortress.
- Teasdale, S., Alcock, P. and Smith, G. (2012) "Legislating for the big society? The case of the Public Services (Social Value) Bill", *Public Money and Management*, 32 (3), 201-208.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. and Sorensen, E. (2012) *Interactive Governance : Advancing the Paradigm*. Oxford : Oxford University Press (e-book).
- Wang, H. and Ran, B. (2021) "Network governance and collaborative governance : a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements", *Public Management Review*, 25 (6), 1187-1211.
- (和書研究論文)
- 板垣勝彦 (2019) 「公共調達法理——価格競争入札と総合評価・プロポーザル方式」『都市住宅学』104, 111-120.
- 今村都南雄 (2009) 『ガバナンスの探求——蠟山政道を読む』 勁草書房
- 宇野重規 (2012) 「なぜ『ガバナンス』が問題なのか？ 政治思想史の視点から」『社研プロジェクトセミナー報告』(2012年5月15日)
- 上林陽治 (2018) 「公契約条例の現状と要件」『北海道自治研究』594, 2-12.
- サラモン, L., アンハイアー, H.K. (今田忠訳) (1996) 『台頭する非営利セクター——12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社

- ダール, ロバート・A (高島通敏・前田脩訳) (2014) 『ポリアーキー』 岩波書店
- 新川達郎 (2008) 「公共性概念の再構築とローカルガバナンス」 白石克孝・新川達郎編著『参加と協働の地域公共政策開発システム』 日本評論社
- 原島良成 (2019) 「行政文書作成義務について」 『上智法學論集』 62 (3・4), 211-223.
- 原田晃樹 (2010) 「英国におけるパートナーシップ政策」 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子編著『NPO 再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』 勁草書房
- 原田晃樹 (2019) 「公共調達・契約における社会的価値評価——社会的インパクト評価の実際とサード・セクターの持続可能性の視点から」 『自治総研』 493号, 35-71.
- 藤井敦史 (2010) 「英国における地域インフラストラクチャー組織の機能——GAVCA の事例から」 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子編著『NPO 再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』 勁草書房
- 藤谷武史 (2011) 「政府調達における財政法的規律の意義——「経済性の原則」の再定位」 『ファイナンシャルレビュー』 104, 57-76.
- ブラウン, ウェンディ (中井亜佐子訳) (2017) 『いかにして民主主義は失われていくのか——新自由主義の見えざる攻撃』 みすず書房
(官公庁レポート等)
- Brackley, J. and Leaver, A. (2024) *Value for money and accountability: a report on the Birmingham City Council section 114 bankruptcy*, The Audit Reform Labo at the University of Sheffield, August 2024.
<https://auditreformlab.group.shef.ac.uk/value-for-money-and-accountability/> (最終アクセス日: 2025年3月22日)
- Cabinet Office (2014) *The Public Services (Social Value) Act 2012: One Year On*, January 2014.
- Cabinet Office (2015) *Social Value Act Review*, February 2015.
- Communities and Local Government Committee (2011) *Localism Third Report of Session 2010-12*, The House of Commons, June 2011.
https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomloc/547/547.pdf?utm_source=chatgpt.com (最終アクセス日: 2025年2月13日)
- Department for Digital, Culture, Media and Sport (2022) *The Role of Voluntary, Community, and Social Enterprise (VCSE) Organisations in Public Procurement*, August 2022.
<https://www.gov.uk/government/publications/the-role-of-voluntary-community-and-social-enterprise-vcse-organisations-in-public-procurement> (最終アクセス日: 2025年2月14日)
- Equality and Human Rights Commission (2013) *Buying better outcomes. Mainstreaming equality considerations in procurement*, March 2013.
- Equality and Human Rights Commission (2024) *GUIDANCE: The Essential Guide to the Public Sector Equality Duty*, July 2024.
- House of Commons (2024) *Procurement statistics: a short guide*, August 2024.
- House of Commons Library (2025) *Outsourcing by Government Departments*, January 2025.
- Local Government Information Unit (LGIU) (2024) *The State of Local Government Finance in England 2024*.
- OECD (2021) *Government at a Glance - 2021 edition: Public procurement*.
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=107598> (最終アクセス: 2025年2月8日)
- Ogden, K. and Phillips, D. (2024) *How have English councils' funding and spending changed? 2010 to 2024*, The Institute for Fiscal Studies, June 2024.
- Sasse, T., Guerin, B., Nickson, S., O'Brien, M., Pope, T. and Davies, N. (2019) *Government outsourcing: What has worked and what needs reform?* September 2019.