

経済産業省における調達等予算執行の在り方

— 持続化給付金事務事業の経緯や問題点を踏まえて —

東田 慎平

(前経済産業委員会調査室)

《要旨》

経済産業省は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対応のため、過去に例のない大規模な予算執行を行うこととなったが、取り分け持続化給付金事務事業をめぐり、事務委託費の額の適正性、委託先や再委託先によるいわゆる「中抜き」への疑念、委託先選定プロセスの適正性等、様々な問題点が指摘されている。

同事業は、大規模かつ緊急性を要する異例の事業であることから、現実的には、民間への委託以外の選択肢は少なく、事業の実施状況を見ると迅速性には一定の評価もあるが、一部に審査や振込が遅れるケースもあったことから、デジタル化に向けた更なる取組が求められる。また、今後、同様の事業を行うに当たっては、競争性や透明性等を十分に確保することが求められ、具体的には、応募者を増やす取組や委託の多重構造に関するルールづくり、入札公告・公募前や入札・公募審査における積極的な情報公開、調達に係る体制の充実について、検討が必要なのではないか。

1. 令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対応のため、政府は、大規模な経済対策を講じている。一般会計においては、2020年（令和2年）4月30日に成立した令和2年度第1次補正予算（以下「1次補正」という。）で、「雇用調整助成金」の特例措置の拡大、中小・小規模事業者等に対する大規模な資金繰り支援、同事業者等向けの「持続化給付金」や一人一律10万円を給付する「特別定額給付金」の創設、加えて、観光・運輸、飲食、イベント等大幅に落ち込んだ消費の喚起のための官民を挙げた大規模な支援策「Go To キャンペーン」等の予算として、約25兆6,914億円の歳出追加が計上された。また、6月12日に成立した令和2年度第2次補正予算（以下「2次補正」という。）で、既存の支援措置の拡充のほか、中小・小規模事業者等向けの「家賃支援給付金」等の新たな事業が創設され、約31兆9,134億円の歳出追加が計上された。

1次補正における歳出追加額を所管別に見ると、経済産業省は約6兆5,659億円となっており、約12兆8,803億円の特別定額給付金を所管する総務省に次ぐ額である。同様に、2次補正についても、経済産業省は約10兆2,046億円となっており、資金繰り支援（財務省計上分）や10兆円の「新型コロナウイルス感染症対策予備費」を追加計上している財務省に次ぐ額である。両補正の合計でも財務省に次ぐ額¹（財務省は半分以上が新型コロナウイルス感染症対策予備費のため、実質的には最大額）で全体の約3割を占める約16兆7,705億円となっており、公衆衛生等を所管する厚生労働省の3倍以上の予算が計上されている（図表1）。

図表1 1次補正及び2次補正における所管別の歳出追加額（単位：千円）

所管別	1次補正追加額	2次補正追加額	追加額計	（構成比）
財務省	3,524,137,897	15,446,476,972	18,970,614,869	32.9%
経済産業省	6,565,919,852	10,204,568,156	16,770,488,008	29.1%
総務省	12,913,713,573	51,931,390	12,965,644,963	22.5%
厚生労働省	727,016,265	3,850,659,342	4,577,675,607	7.9%
内閣府	1,253,372,802	2,111,364,906	3,364,737,708	5.8%
文部科学省	276,269,822	161,749,529	438,019,351	0.8%
農林水産省	250,450,542	54,955,009	305,405,551	0.5%
外務省	102,785,778	2,112,287	104,898,065	0.2%
国土交通省	43,211,165	16,924,925	60,136,090	0.1%
防衛省	12,058,394	6,346,050	18,404,444	0.0%
環境省	11,640,468	0	11,640,468	0.0%
内閣	5,046,503	3,338,667	8,385,170	0.0%
法務省	5,730,457	1,710,663	7,441,120	0.0%
裁判所	0	1,259,066	1,259,066	0.0%

（注）1次補正及び2次補正において歳出の追加がない、皇室費、国会及び会計検査院は除いた。
（出所）財務省資料を基に作成

前身の通商産業省時代を含め、経済産業省の予算（補正後）が10兆円を超えた例²はない。同省は、持続化給付金や家賃支援給付金等、かつてない大規模な予算の執行を、2020年4月～5月の緊急事態宣言により企業活動に多大なる影響が懸念される中で、迅速に行うことが求められることとなったが、その具体的な事業の内容・予算額は図表2を参照されたい³。

¹ 令和2年度当初予算の歳出額（臨時・特別の措置を含む。）約102兆6,580億円のうち、経済産業省計上分は約1兆2,435億円にすぎず（構成比約1.2%）、所管別に見ると9番目となっている。

² 経済産業省の予算（補正後）が最も大きかったのは、東日本大震災への対応が求められた2011年度（平成23年度）の約3兆838億円である。

³ 新型コロナウイルス感染症の影響を受けた中小企業への支援策の詳細については、柿沼重志ほか「コロナ禍における中小企業向け支援策の概要と課題」『経済のプリズム』第190号（2020.9）も参照されたい。

図表 2 経済産業省の予算の主な内容（1次補正及び2次補正）

1次補正	2次補正
感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び 治療薬の開発 【230 億円】	感染症対策関連物資生産設備補助事業 【22 億円】
資金繰り対策 【3兆7,485 億円（注1）】	資金繰り対策 【10兆9,405 億円（注2）】
持続化給付金 【2兆3,176 億円】	持続化給付金 【1兆9,400 億円】
中小企業生産性革命推進事業 【700 億円】	中小企業生産性革命推進事業 【1,000 億円】
その他の中小企業等への支援 【400 億円】	中小企業等向け経営相談体制強化事業 【94 億円】
Go To キャンペーン事業 【1兆6,794 億円】	家賃支援給付金 【2兆242 億円】
地域経済の活性化 【25 億円】	
サプライチェーン改革 【2,486 億円】	
海外展開企業の事業の円滑化 【888 億円】	
リモート化等によるデジタルトランス フォーメーションの加速 【1,009 億円（注3）】	

（注1）財務省計上の1兆7,512億円を含む。

（注2）財務省計上の4兆8,067億円、農林水産省計上の55億円を含む。

（注3）内閣官房計上の22億円を含む。1,009億円のうち755億円はキャッシュレス・消費者還元事業。

（出所）経済産業省資料を基に作成

これらの予算の中でも、持続化給付金については、事務委託先である一般社団法人サービスデザイン推進協議会をめぐる各種報道等がなされ、経済産業省の事務事業の民間委託の在り方が国会でも大きな議論となった。これを受け同省は、2020年6月に有識者から成る「調達等の在り方に関する検討会」（以下「検討会」という。）を設置し、同省の予算執行（契約や補助金等の執行手続等）について、その在り方を検討し、改善すべき事項等について報告をすることとしており、年内を目途に取りまとめが予定されている。本稿⁴では、持続化給付金事務事業に関する経緯や問題点を整理した上で、今後の同省における調達等予算執行の在り方について、若干の考察を加えたい。

2. 持続化給付金事務事業

（1）持続化給付金の概要

持続化給付金は、新型コロナウイルス感染症の拡大により、特に大きな影響を受けている事業者の事業の継続を支え、再起の糧となる、事業全般に広く使える給付金であり、1事業者当たり最大200万円が給付される。同給付金事業には、1次補正で約2兆3,176億円、2次補正で約1兆9,400億円が計上され、更に新型コロナウイルス感染症対策予備費から9,150億円の使用が閣議決定されている。1次補正成立の翌日の5月1日から申請受付が開始されており、2次補正では支援対象の一部拡充⁵も行われた。申請に不備や疑義がなければ、おおむね2週間程度で給付されるとされ、2020年8月31日までに、約322万件、約4.2兆円が給付されている。なお、具体的な要件等は、図表3を参照されたい。

⁴ 本稿は2020年9月11日までの公開情報を基に執筆しており、URLの最終アクセスはいずれも同日である。

⁵ 6月29日から、①主たる収入を雑所得又は給与所得として確定申告したフリーランスを含む個人事業者、②2020年1月～3月の間に創業した事業者へ、対象が拡充された。

図表3 持続化給付金の概要

給付額：中堅・中小法人等は最大 200 万円、個人事業者等は最大 100 万円 ※2019 年の年間の売上からの減少分を上限 2019 年の総売上（事業収入）－（前年同月比▲50%月の売上×12 か月） 主な要件：ひと月の売上が前年同月比で 50%以上減少

（出所）経済産業省資料を基に作成

（2）持続化給付金事務事業

持続化給付金事業の執行に当たっては、事務局業務を民間団体に委託することとされた（持続化給付金事務事業）。その契約先の選定では、一般競争入札（総合評価方式）⁶が行われ、一般社団法人サービスデザイン推進協議会（以下「サ推協」という。）と契約が締結された。1次補正では、事務委託費として776億円が計上されているところ、契約金額は約769億円であった。なお、この委託費については、事業を実施した後、経済産業省が実際にかかった経費を確認する「確定検査」を実施し、精算すること（精算払）となるため、実際に支払われる金額とは異なる可能性がある。また、2次補正では、事務委託費として約850億円が計上されているところ、デロイトトーマツファイナンシャルアドバイザリー合同会社（以下「DTFA」という。）と約428億円で契約が締結されている（委託先変更の経緯は本稿3. 参照）。

1次補正では150万件～200万件程度の給付が想定されており⁷、契約金額に基づけば1件当たりの事務委託費が3.8万円～5.1万円程度となる。この事務委託費の額が高すぎるのではないかとの批判があった。また、その事業の詳細を見ると、委託先のサ推協から株式会社電通（以下「電通」という。）に再委託が行われており、再委託率が約97%に上ることから、サ推協がいわゆる「中抜き」を行っているのではないかという疑念が生じることとなった。あわせて、再委託先である電通からも数次の外注が行われていることから、この多重構造が不透明であるとの批判もなされた。さらに、こうした疑念に付随して、委託先の選定プロセスの適正性やサ推協と経済産業省との関係性等も取り沙汰され、国会で大きな議論となった。以下では、こうした問題点について検証する。

ア 事務委託費の額の適正性

持続化給付金の事務局体制について、梶山経済産業大臣は「持続化給付金は、200万を超える事業者に対して、三密を避けながら迅速に確実に給付することが求められる、前例のない困難な事業である。審査を行うスタッフを2,900人採用し、審査実務ができるように教育をして、迅速に審査できる体制を整備した。200万を超える事業者からの申請、給付にたえられるシステムづくりということで、三密を回避するためにウェブ申

⁶ 国の契約方式（契約の相手方を選定する方法）は、会計法において、一般競争契約、指名競争契約、随意契約の3つが定められている。会計法では、競争は、原則として入札により行わなければならないとされており、一般競争入札では、不特定多数の者で競争入札を行って、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者が契約の相手方となるのが落札の原則であるが、総合評価方式では、予定価格の制限の範囲内で申込みをした者のうち、価格と価格以外の要素を総合的に評価して、落札者を決定する。

⁷ 想定件数は経済産業省資料等において必ずしも明示的ではなく、「想定申請件数は150万件だが、『振込エラーが発生する』などとして202万件に（振込手数料を）積み増した」（『東京新聞』（2020.6.3））とされる。

請方式とし、1分間に同時に600の事業者から申請があっても対応できるシステムを構築した。他方、電子申請にふなれな事業者にも配慮をしながら、約5,000人を全国540か所に配置をし、ウェブ申請をサポートする窓口を設置した」旨答弁⁸している。

具体的な積算として、経済産業省は「全体工程管理、振り込み関連業務に係る経費で約18億円、審査・サポート業務等の関連経費で約20億円、審査業務経費で約150億円、申請サポート会場経費で約405億円、コールセンター経費で約30億円、ウェブやシステムの構築、運営費で約25億円、広報費で約50億円を計上した」旨答弁⁹しており、申請サポート会場経費が全体の約53%を占めている。この点について、梶山経済産業大臣は「ウェブ申請で手間を省くといいいながらも、まだ導入期であり、ウェブ申請になじんでいない方もいる。そういった方にしっかりと申請のサポートもしましょうということでは、5,000人体制のサポート会場もつくっていくということだが、いずれこれが当たり前の時代になれば、このサポート会場は要らなくなると思う」旨答弁¹⁰している。また、サポート会場の賃料や人件費など経費の内訳が公表されておらず不透明であることや、開設された会場は民間の施設も多いことから、他府省所管の施設や地方自治体の施設を利用すれば費用を抑えられたはずだとの指摘¹¹もある。

1次補正の持続化給付金に関する予算に占める事務費の割合（事務費率）は約3.3%だが、例えば、中小企業生産性革命推進事業（平成30年度補正予算分）の事務費率（図表4）を見ると約6.8%～約14.9%となっている。この点について、経済産業省は「事務局経費は給付金本体事業経費の約3%であり、他の補助金等と比べても低い部類であり、妥当な水準におさまっていると認識している」旨答弁¹²している。ただし、ものづくり補助金等は持続化給付金に比べて要件・審査が複雑であることや、持続化給付金事業の規模の利益（スケールメリット）にも留意が必要であり、単純に比較できるものではない¹³。また、総務省の特別定額給付金との比較でも、同給付金の事務費は約1,459億円で、事務費率は約1.1%となっているが、この数字には地方自治体職員の人件費が含まれておらず、評価が難しいと思われる。

図表4 中小企業生産性革命推進事業（平成30年度補正予算分）の事務費率

補助金（※通称）	事務局	事業費①	事務費②	事務費率 (②)/(①+②)
ものづくり補助金	全国中小企業団体中央会	722.10億円	53.10億円	6.8%
小規模事業者持続化補助金	日本商工会議所	55.27億円	9.67億円	14.9%
	(独)中小企業基盤整備機構	68.32億円	5.83億円	7.9%
IT導入補助金	サ推協	78.54億円	12.09億円	13.3%

(注) 本表における事業費とは、中小企業・小規模事業者への補助額である。

(出所) 経済産業省「令和2年度行政事業レビューシート」を基に作成

⁸ 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号5頁（2020.6.9）

⁹ 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第15号2頁（2020.6.3）

¹⁰ 第201回国会参議院経済産業委員会議録第14号7頁（2020.6.12）

¹¹ 『朝日新聞』（2020.6.7）

¹² 前掲脚注9

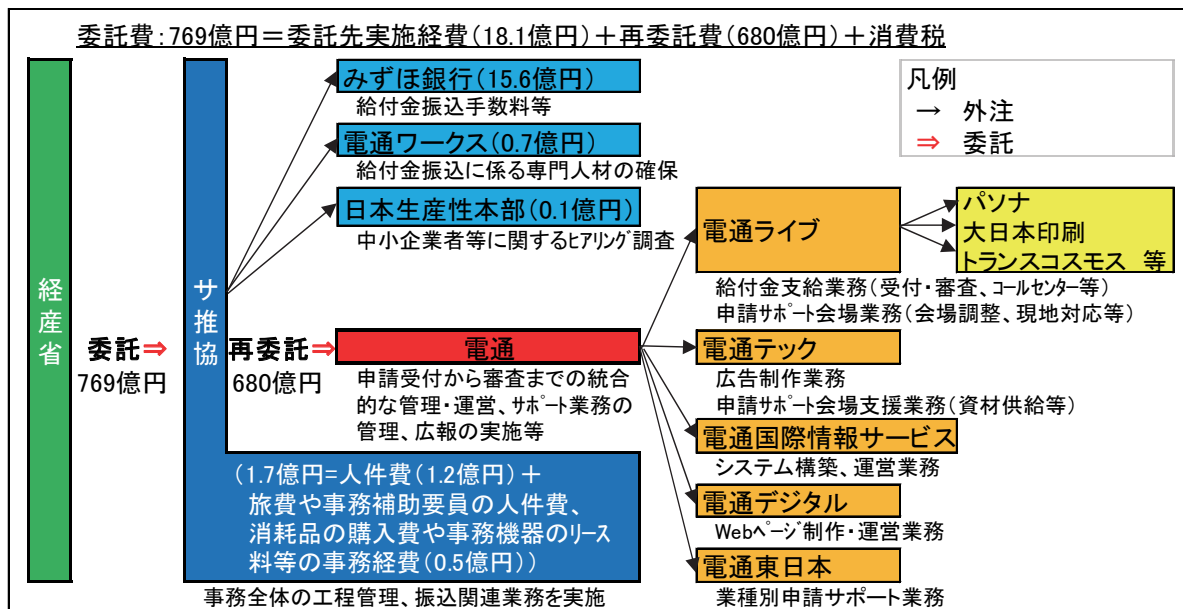
¹³ なお、ものづくり補助金等は、近年、毎年度の補正予算で計上されているものであり、審査・給付スキームを一から立ち上げるものではない点にも留意が必要である。

イ 再委託の適正性（いわゆる「中抜き」批判）

サ推協は、2016年（平成28年）5月16日に設立され、その目的は、経済のサービス化等経済的社会的環境の変化から生じる市場経済の課題解決に向け、新たなサービスデザインとその市場創造とされている。設立時の定款¹⁴によると、その社員は、株式会社電通（現「株式会社電通グループ」）、トランス・コスモス株式会社、株式会社パソナとされ、現在の社員は、当該3者に加えて、大日本印刷株式会社、株式会社テー・オー・ダブリュー、株式会社電通国際情報サービス、株式会社電通ライブ及び公益財団法人日本生産性本部が、また会員として、株式会社セールスフォース・ドットコム及び株式会社みずほ銀行が名を連ねている。なお、サ推協は、同年におもてなし規格認証事業を受託して以降、計14の経済産業省の事業を受託している¹⁵。

図表5は持続化給付金事務事業の全体像を示したものであるが、委託先のサ推協から、電通を始めとするサ推協の社員・会員に再委託又は外注が行われていることが分かる。

図表5 持続化給付金事務事業の全体像（事業開始時の想定）



(注) 四捨五入により合計が一致しない場合がある。なお、金額は委託費の769億円を除き、消費税抜き。

(出所) 経済産業省資料を基に作成

まず、「中抜き」と言われる委託先実施経費18.1億円について、経済産業省は「大半は振込手数料であり、その他の費用も事業の工程管理など必要な作業とそれに伴う人件費である。また、これらの費用については、事業終了後の確定検査において、例えば、人件費であれば業務日誌等、外注費であれば仕様書・納品書など証ひょう書類をチェックし、適切な会計処理がなされているかを確認の上、必要な金額のみを支払うこととなっ

¹⁴ サ推協HP <https://www.service-design.jp/files/user/omotenashi/pdf/SDEC_A0I_20160513.pdf>

¹⁵ 『朝日新聞』(2020.6.2)

ており、中抜きとの指摘は当たらない」旨見解¹⁶を示している。

再委託率の97%が適正かという観点からは、2006年（平成18年）8月25日付け「公共調達適正化について」（財計第2017号。以下「財務大臣通知」という。）では、随意契約については一括再委託が禁止されており、競争入札による委託契約についても再委託を行う場合には承認を必要とするなどの措置が求められている。また、経済産業省のルールでは、総合的な企画及び判断並びに業務遂行管理部分については再委託・外注はできないとされ、再委託比率が50%を超える場合には理由書の提出を求めるとされている¹⁷。他方、農林水産省では、各部局の運用方針で「再委託できる業務は原則として比率50%以内」と定められている¹⁸。安倍内閣総理大臣は「かなり多岐にわたる業務をスピード感を持ってこなしていく必要があることを踏まえれば、再委託についても、一律の上限を設けるのではなく、事業目的に照らして、それぞれの担当省庁において適切な予算執行に努めるべきものと考えている」旨答弁¹⁹している。

次に、電通が直接受託すればいいのではないかとの指摘に対しては、6月8日のサ推協と電通の共同記者会見²⁰において、「サ推協に各社のノウハウが集まり、過去にも同じ体制で様々な受注経験があること、また、中立性などを考えても、サ推協が受託者となる判断を行ったほうが良いと考えた」、「電通としても、給付金全体が巨額の預り金となるため、経理面から会社として受けない判断を行った」旨説明が行われている。

また、事業が多重構造になっており、経済産業省が事業の全体像を把握できず、ひいては予算の無駄遣いを生じさせるのではないかとの指摘²¹もある。図表5は事業開始時の想定段階のものであり、6月23日にサ推協から経済産業省に提出された履行体制図では、63者が事業に参加している（ただし、1億円以上の契約を締結する外注先に限る。）とされる²²。なお、経済産業省のルールでは、履行体制図の変更があった場合は速やかに提出するものとされ、また、個人情報等の保護のための情報管理体制図も契約締結後に速やかに提出される必要があるが、これが厳密に行われなかったという課題もある²³。

さらに、経済産業省のルールでは、一般管理費²⁴について、その比率上限を10%又は当該企業の損益計算書を基に計算された率のいずれか低い方と一律に規定し、外注費も

¹⁶ 経済産業省「持続化給付金事業の執行体制等について」〈<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-taiseitou.html>〉

¹⁷ 第1回検討会資料（2020.6.25）

¹⁸ 『日本経済新聞』（2020.6.11）。農林水産省のほか、法務省、厚生労働省、環境省が原則50%以内又は未滿に制限しているとされる（『東京新聞』（2020.9.4））。

¹⁹ 第201回国会衆議院本会議録第31号（2020.6.8）

²⁰ サ推協HP〈<https://www.servicedesign-engineering.jp/movie/index.html>〉で公開されている。

²¹ 「委託・外注の回数が多くなれば、それぞれの企業で税金を『中抜き』されかねない。今回の構図では、外注先も身内の企業ばかりなので、外注費を下げるような競争も働きにくい」（『東京新聞』（2020.6.9））。

²² 当該63者のうち48者について、当該事業者の了承が得られなかったため、名称が公表されていない（『東京新聞』（2020.8.25））。

²³ 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第18号12頁（2020.6.24）等

²⁴ 経済産業省「委託事業事務処理マニュアル」（2020.6）によると、一般管理費とは、事業を行うために必要な経費であって、当該事業に要した経費としての抽出・特定が困難なものについて、委託契約締結時の条件に基づいて一定割合の支払を認められた間接経費をいう。具体的には、事業を行うために必要な家賃、光熱水料、コンピュータ使用料、回線使用料、文房具等の汎用品等に要する経費のうち当該事業に要した経費として抽出・特定が困難なものが考えられるとされている。

算定の基礎に含むため、委託先・再委託先が外注を重ねるほど、利益を得られる仕組みとなっているとの指摘²⁵もある。なお、他府省では一律に一般管理費の上限値は定めていないものが多く²⁶、環境省では、外注費を含めることは認められていない²⁷とされる。他方で、電通は6月8日の記者会見で、「我々の一般管理費率は10%を超えているので、今回はルールに基づき10%とした。我々が通常実施している業務と比較すると低い営業利益になる。(外注先を使った)一般管理費の二重取りもできない。不当な利益をこの業務で得ることは不可能である」旨説明している。

ウ 委託先選定プロセスの適正性

持続化給付金事務事業の経緯をまとめたものが図表6である。

図表6 持続化給付金事務事業の経緯

3月27日	令和2年度当初予算成立
3月28日	1次補正編成指示、安倍総理が会見で「新しい給付金制度」に言及
3月31日	事業者への事前ヒアリング開始 3者(サ推協、DTFA、外1者)にヒアリング
4月7日	1次補正閣議決定
4月8日	入札公告(公告期間5日間) 2者(サ推協、DTFA)が提案書を提出
4月14日	落札者がサ推協に決定
4月30日	1次補正成立、サ推協と契約締結
5月1日	持続化給付金申請受付開始
6月12日	2次補正成立
6月25日	経済産業省「調達等の在り方に関する検討会」を設置
6月26日	入札可能性調査開始(～7月10日)(審査等と給付の2事業に分割)
6月29日	持続化給付金対象拡大、中間検査に着手(年度末の確定検査を待たず)
7月21日	入札公告(公告期間7日間)
7月30日	審査等事業の落札者がDTFAに決定、給付事業は再公告
8月7日	予備費使用の閣議決定
8月14日	DTFAと契約締結(給付事業も含め契約)
9月1日	DTFAによる申請受付開始

(出所) 経済産業省HP<<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-taiseitou.html>>を参考に作成

まず、経済産業省が入札公告前にサ推協やDTFA等に対しヒアリングを行っており、不適切である旨、特にサ推協へのヒアリング回数等が他2者より多い²⁸ことから、「サ推協ありき」での選定が疑われる旨の指摘がある。これについて経済産業省は「入札公告

²⁵ 1次補正の予算ベース(税込み)では、電通は再委託費約749億円のうち外注費が約645億円に上っており、その差額(電通が得る額)約104億円のうち約68億円が一般管理費とされている(『東京新聞』(2020.6.25))。

²⁶ 第2回検討会資料(2020.7.20)

²⁷ 『朝日新聞』(2020.7.26)

²⁸ 参議院予算委員会に提出された事前接触記録票によれば、サ推協から計3回、計3時間のヒアリングをしていたとされ、DTFAとは2回(うち1回は電話によるもの)、他1者とは1回であり、サ推協との接触回数が多い。なお、サ推協へのヒアリングには、電通や電通ライブも同席していたとされる(第201回国会参議院予算委員会会議録第21号5頁(2020.6.11))。

前から複数の事業者から意見を聴くことについては、1者応札を防止する、また、事業の質を高めることを目的として、重要なものであり、省内のルールに基づき実施した」旨説明²⁹している。

次に、公告期間や審査期間が短すぎるのではないかとの指摘もある。公告期間については、「予算決算及び会計令」において、一般競争入札の場合、少なくとも10日前に公告しなければならないが、急を要する場合においては、その期間を5日まで短縮することができる」とされている。審査期間については、入札締切りの翌日に落札者が決定されている点に関し、「さまざまな項目を点数化して評価するので、提案のあった翌日に落札者を決めるのは難しい」との指摘³⁰もある。

また、経済産業省が野党合同ヒアリングで公表した入札調書³¹によると、サ推協とDTFAが入札参加者であることは分かるものの、DTFAの入札価格や価格点、技術評価点は開示されておらず、不透明であるとの指摘がなされている。財務大臣通知では「総合評価の結果の公表を徹底する」よう求められている一方で、経済産業省のルールでは、落札者名、契約金額等は公表するものの、それ以外の応札者名や、全員の点数については本人の同意が得られた場合にのみ開示することとされている。この理由について、経済産業省は「入札に参加した法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」旨答弁³²している。

さらに、入札調書に記載された入札参加資格の等級について、「A」のDTFAではなく「C」のサ推協が落札していることに関し、梶山経済産業大臣は「各省統一の申合せに基づいて、事業の予想額に応じて、参加することが適切な事業者の経営規模や営業年数などを踏まえた等級を定めたものであり、いわば入札の参加のための入り口要件であり、入札段階での事業者の提案の優劣などを示す指標ではない。経済産業省では、営業年数が短い又は資本金の少ない企業であっても、優れた提案内容を持つ企業であれば公共調達に参加可能とするため、2018年10月からは、一般競争入札のうち総合評価方式については、AからDのいかなる等級であっても全ての予算規模の事業に応募できるようにした」旨答弁³³している。

このほか、サ推協が法律に定められた決算公告³⁴を行っていないこと、サ推協の電話番号が非公開であったことなど、その情報公開体制が不十分であった³⁵ことから、サ推協の実体が不透明であるとの指摘もなされた。また、サ推協の設立に経済産業省が関与している可能性も指摘³⁶され、前田中小企業庁長官とサ推協の関係性も指摘³⁷された。さ

²⁹ 前掲脚注16

³⁰ 楠茂樹上智大学教授の指摘（『東京新聞』（2020.6.17））

³¹ 『毎日新聞（電子版）』（2020.6.1）

³² 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第18号10頁（2020.6.24）

³³ 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第16号8頁（2020.6.12）

³⁴ 「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」において、一般社団法人は、定時社員総会の終結後遅滞なく、貸借対照表を公告しなければならないと規定されている。

³⁵ 『朝日新聞』（2020.6.12）等

³⁶ サ推協の定款のPDFファイルの作成者名が経済産業省に実在する「情報システム厚生課」となっており、経済産業省が設立に関わったのではないかとの指摘がなされている（『東京新聞』（2020.6.3））。

³⁷ 前田長官が、2017年の米国出張の際に、「前田ハウス」と称したアパートの一室で開いたパーティーにサ推

らに、電通の社員がテー・オー・ダブリューの社員を通じて、持続化給付金事務事業の外注先（下請）に対し、他者が受注する家賃支援給付金事務事業について関わらないように圧力をかける発言をしたことも明らかになった³⁸。

3. 経済産業省における今後の予算執行の在り方

以上の経緯を踏まえ、経済産業省は、持続化給付金事務事業の2次補正分について、審査等と給付に分割して入札可能性調査を行い（前掲図表6）、審査等事務事業には1者、給付事務事業には4者の登録があった。その上で、一般競争入札（総合評価方式）が行われ、審査等事務事業については2者が入札に参加し、DTFAが落札した。他方で、給付事務事業については、2度公告が行われたものの落札者がおらず³⁹、経済産業省は給付事務事業も含めて、DTFAと契約を行った⁴⁰。結局、1次補正分でサ推協と入札を争ったDTFAに2次補正分が委託される形となった⁴¹。

今回の持続化給付金事業は、大規模かつ緊急性を要する異例の事業と言ってもいいと考えるが、今後もここまで大規模でなくても、類似の事業を行うことは十分考えられる。その際、こうした混乱をどのようにして防ぎ、適正な予算執行を行っていくべきか、以下では、若干の考察を行いたい。

（1）民間委託の効果とデジタル化に向けた更なる取組の必要性

まず、民間委託以外の選択肢について検討する。国の機関等での実施について考えてみるに、持続化給付金事務事業は1万人規模の人員を必要とした事業であり、本来業務や他の新型コロナウイルス感染症に係る対応もある中で、中小企業庁の2020年度の予算定員は約190名、地方の経済産業局の同予算定員は約1,690名、独立行政法人中小企業基盤整備機構の2020年4月時点の職員数は740名であることから、部分的にも委託や外注をせざるを得なかったとも考えられる。

また、中小企業3団体と言われる、商工会・商工会議所・中小企業団体中央会への委託の可能性については、梶山経済産業大臣から「選択肢としてその3団体はあったが、1月

協の理事が参加していた（『東京新聞』（2020.6.17）等）。

³⁸ 『朝日新聞』（2020.6.24）。なお、こうした行為については、独占禁止法に違反する可能性が指摘されており、公正取引委員会が必要な調査を行うとしている（第201回国会衆議院経済産業委員会議録第18号15頁（2020.6.24）等）。

³⁹ 入札はあったが、いずれも無効とされた。なお、再公告ではDTFAも入札に参加したが、提案書等の提出が締切りに遅れたため無効となった。

⁴⁰ 「予算決算及び会計令」第99条の2では、競争に付しても入札者がいないとき、又は再度の入札をしても落札者がいないときは、随意契約によることができるとされている。なお、契約金額は、給付事務事業が約11億円、審査等事務事業が約417億円で、合計約428億円であり、予算の約半分となっているが、梶山経済産業大臣は「当初は200万件を想定していたが、今回は100万件を想定している」旨説明している（経済産業大臣記者会見（2020.8.28）〈<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2020/20200828001.html>〉）。

⁴¹ 結果的に、2次補正で追加された給付額を給付するための事務についても、1次補正分の事務費を使ってサ推協により行われたとみられ、1次補正分の事務費の積算の甘さや、政府はこれまで「費用については事業終了後に精算を行い、真に必要な経費のみを支払う」（第201回国会参議院予算委員会議録第22号9頁（2020.6.12））と説明してきたことから、中間検査や確定検査の実効性も問われることになると考えられる。

末より、影響を受ける事業者のための経営相談窓口としての対応をしているということで、地元の商工業者に対する対応で手いっぱいだという話があった」旨答弁⁴²があった。なお、商工会・商工会議所においては、申請サポート会場が開設されていない地区等において、持続化給付金に関する相談対応が行われた。

他方で、特別定額給付金のように市区町村を事業主体とすることもできたのではないかと趣旨の指摘⁴³があるほか、地方自治体にとって使途の自由度が高い「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を大幅に増額する等により地域の中小企業の実情にあった支援に重点的に取り組むべきだとの指摘も考えられる。しかし現実的には、地方自治体の商工関係部署のマンパワー不足、省庁間や地方自治体との調整の困難性、感染症対策の観点から外出自粛や窓口も含めた人的接触減の要請等の理由から、地域ごとに実施するよりも、全国一律、画一的に事務作業を行った方が効率的であったとも考えられる。

いずれにしても、過去に例のある事業であれば国や地方自治体、中小企業団体でも対応可能であったであろうが、持続化給付金事業は、迅速性への要請が強い事業であったことから、民間のノウハウを生かすため、事務の民間委託が行われたものと考えられる。同事業は、電子申請に申請方法を限ったことが運用面の最大の特徴であり、サ推協は6月8日の記者会見において「我々の経験では、電子申請の場合は2～3週間で給付できるが、郵送等の申請の場合は最低1か月かかる。また、(電子申請であり、サ推協が受託した)IT導入補助金の不備率は約10%、制度周知がなされていない場合の手書きの申請の補助金は約80%の不備率になる」旨説明している。他方で、報道では、1次補正の入札時のDTFAの提案は、金額はサ推協よりも安かったものの、申請が紙ベースで、給付までに2～3か月かかるものだったという⁴⁴。

実際、持続化給付金の申請開始1か月後の給付状況を見ると、6月1日時点で約155万件的申請があり、6月2日までに約100万件(約65%)が給付された⁴⁵。類似の制度として、東京都が休業要請に応じた中小企業等に給付した「感染拡大防止協力金」は、4月22日にウェブ、郵送又は持参にて申請が開始されたが、書類の不備が多発し、5月29日時点で給付されたのは2割程度に留まったとされる⁴⁶。また、厚生労働省の雇用調整助成金については、オンライン申請が5月20日に開始されたが、プログラミングミスによる個人情報等の漏えいが生じたため、二度にわたってシステム停止を余儀なくされ、ようやく8月25日から再開されたところである⁴⁷。このように他の制度と比較すると、持続化給付金事業の制度設計は一定の評価ができる面もあると思われる。

ただし、同事業に関しても、5月1日及び2日の申請者について6月10日の段階で約1万件(3.5%)が未入金であったこと⁴⁸、審査やシステムが画一的で柔軟な運用がなされて

⁴² 第201回国会参議院予算委員会会議録第21号34頁(2020.6.11)

⁴³ 四方八洲男前京都府綾部市長の指摘(『朝日新聞』(2020.6.23))

⁴⁴ 『毎日新聞』(2020.6.12)

⁴⁵ 第201回国会参議院内閣委員会会議録第13号12頁(2020.6.4)

⁴⁶ 『読売新聞』夕刊(2020.5.29)

⁴⁷ 『日本経済新聞(電子版)』(2020.8.24)

⁴⁸ 『毎日新聞』(2020.6.11)

いないこと⁴⁹、コールセンターの電話がつながりにくかったこと⁵⁰といった指摘がなされている。口座番号等の記載ミスにより振込エラーが起きて入金できないというようなことも含め、給付が必ずしも円滑かつ確実に行われなかったことは、諸外国に比べ行政のデジタル化が大きく後れていることもその原因の一つと考えられる。7月17日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」（いわゆる骨太の方針）では、「次世代型行政サービスの早期実現に向けて、感染症の下で明らかになった行政のデジタル化の遅れに対し、新技術の単なる導入だけでなく、制度や政策、行政も含めた組織の在り方等をこの1年で集中的に改革」するとされており、緊急時に迅速かつ確実に対応できる「デジタル・ガバメント」が真に実現されることが望まれる⁵¹。

（2）競争性やガバナンスの確保の必要性

事業の民間委託を行うに当たって、競争性の確保は最も重要な要素の一つである。この点、持続化給付金事務事業の入札に応じたのは、サ推協、DTFA、2次補正分で入札が無効とされた1者の計3者しかいなかった。梶山経済産業大臣の「実施可能な事業者が限られる困難な事業」、「それほど大変な仕事だ」との説明⁵²は首肯できる面もあるものの、やはり競争性が十分に確保されているとは言いがたく、「サ推協や電通ありき」との批判につながるのではないかと懸念されている。これまでサ推協が落札した14の事業のうち、1者応札が8事業に上ることについて、梶山経済産業大臣も「サービス関連の事業を受注する人たちを育てるのも経済産業省の仕事の一つかなと思っている」旨答弁⁵³を行っている。応札するかは民間事業者次第であり、厳正な予算執行のために要件を厳しくするほど応札者は減ることも想定されるため難しい課題ではあるが、行政サービスの民間委託のメリットの一つが「コスト削減」である以上、複数の民間事業者が切磋琢磨できる条件や環境を整備し、応札者を1者でも増やす取組が平時から求められる。

また、持続化給付金事務事業は、委託先以降の多重構造も問題となった。再委託先や外注先の選定について、経済産業省のルールでは、相見積りの取得の有無や選定理由の確認が確定検査の際に行われるものの、コストは低減されにくく、加えて、国が事後的に適正にチェックすることができたとしても、そのコストが大きくなるであろう⁵⁴。また、事業に伴い知り得る秘密の保護等の観点からも再委託先に対するガバナンスの確保はより重要であり、多重構造に関するルールづくりが検討されるべきではないだろうか。その際、経済産業省のルールでは一律の制限がない再委託比率の低減化や、2次補正分で試みられた事務事業の分割等についても引き続き検討の余地があるだろう。

⁴⁹ 事業者個別に対応するチームが設けられたのは、6月中旬である（『NHK NEWS WEB』（2020.6.25））。

⁵⁰ 『西日本新聞』（2020.6.16）

⁵¹ 官だけでなく、申請する個人・小規模事業者も含めた中小企業のIT化、行政の事業のシステム設計も担う大企業も含めたデジタル・トランスフォーメーション（DX）等、民間のデジタル化を促進する必要もある。

⁵² 経済産業大臣記者会見（2020.8.7）〈<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2020/20200807001.html>〉

⁵³ 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第15号12頁（2020.6.3）

⁵⁴ 有川博日本大学客員教授は「事後に公認会計士や会計検査院が事務の流れを検査するには相当のコストがかかり、全てを追いきれない懸念がある」と指摘している（『東京新聞』（2020.7.16））。

(3) 透明性の確保と調達に係る体制整備の必要性

緊急時の巨額事業では国民に疑念を持たれないよう、業者の選定や管理により高い透明性が求められているとの指摘⁵⁵のとおり、今回の持続化給付金事務事業の最大の問題点は透明性の低さであり、今後の同種事業においてこれをいかに高めていくかが課題である。

まず、入札公告・公募前の事前接触（ヒアリング等）については、1者応札を防止する観点からも重要であるが、第1回検討会で委員から「時間が短くてもHPでの意見募集や、仕様書案の公表、接触のタイミングや回数の公平性の確保、記録の作成・保存は重要」との指摘があったように、公平性を十分に確保するとともに、広く情報公開を行うこと等により、接触が特定の1者に偏らないようにする仕組みづくりが必要であろう。

また、入札・公募審査の透明性を高めていく必要もある。前述のとおり、経済産業省のルールでは、審査結果の公表範囲がかなり限定的だが、入札時点で事業者の事前の了解を得た上で、その範囲を広げていくべきではないか。特に巨額事業については、観光庁の「Go To トラベル事業における運營業務」（随意契約（企画競争））と同程度（参加者名、合計点数と委員ごと評価項目ごとの点数（採択者以外は匿名）、審査の議事概要）の開示をすることも検討されるべきであろう。ただし、この仕組みでは、2者応札の場合に、匿名性の観点からは開示範囲を狭めざるを得なくなることに留意が必要である。いずれにしても、価格以外も評価の対象となる総合評価方式であれば、落札者のどの部分を評価して選定したのか、客観的に説明できる内容の開示が必要なのではないか。

あわせて、調達に係る体制の充実も求められよう。持続化給付金事務事業の1次補正分の技術審査は、5名の経済産業省職員により行われたが、2次補正分は中小企業支援に知見・経験のある大学教授、弁護士、中小企業診断士、経済団体役員等の5名の外部有識者により行われた。必ずしも審査員全員が外部有識者である必要はないかもしれないが、今後とも技術審査においては外部の意見を一定程度取り入れることができる制度となるよう検討すべきであろう。また、英国のように、調達担当部門の質的・量的な充実を図っていくことについても一考の余地があるのではないかと⁵⁶。「霞が関はこれまで予算の編成や成立が重要で執行や決算に関心が薄かった」との指摘⁵⁷のとおり、予算の適正な執行のための体制強化に努める必要がある。

4. おわりに

本稿では、経済産業省の予算執行における課題を中心に取り上げたが、「Go To キャン

⁵⁵ 新藤宗幸千葉大学名誉教授（行政学）の指摘（『日本経済新聞』（2020.5.31））

⁵⁶ 英国では、省庁ごとに調達担当部門が設置され、事務担当課における調達の支援を行う体制になっており、調達担当と事務担当課が協働して、仕様書の作成、審査、契約を行っている。加えて、調達担当部門には調達専門家が配置されており、専門家の視点から競争性のある仕様、調達を実現すべく、所管部門に対してアドバイスを中心に支援をしているという（新日本有限責任監査法人「平成29年度政策評価調査事業（一般競争入札における一者応札に関する調査等）調査報告書」（2018.2.28））。なお、日本の人口千人当たりの中央政府の行政職員数（内閣官房「人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較（未定稿）（2018年度版）」）は、フランスが25.2人（2018年度）、英国が5.4人（2018年度）、米国が4.4人（2013年度）、ドイツが2.7人（2017年度）となっていて、日本は2.7人（2018年度）と諸外国に比べて少ない状況にあり、こうした部門になかなか人員を配置できない事情があるとも考えられる。

⁵⁷ 森信茂樹東京財団政策研究所研究主幹の指摘（『日本経済新聞』（2020.6.10））

ペーン」⁵⁸のように、他府省でも類似の委託事業が行われている。経済産業省の検討会の取りまとめは年内を目途とするが、委託事業に関する政府全体の統一ルール化についても、検討する必要があるのではないだろうか。

また、本稿で取り上げた一連の問題の中には、行政事務の民間委託の適切性など明瞭な説明があれば問題とならなかった事柄も多く含まれているように感じる。これを広く行政学や政治学的な視点から考えると、同事業が大きな問題となった根底には、SNSやネットメディアが普及し、国民への適切な情報開示と分かりやすい説明が何より求められる時代となっているにもかかわらず、予算の執行等は「自分たち（官僚）がうまくやるので、国民には理解されなくてよい」といったような官僚のエリート主義⁵⁹的な意識がいまだに残っているからではないかとの見方もできる。一方で、コロナ禍において政府が民意に耳を傾けすぎているとの指摘⁶⁰も見受けられるが、新型コロナウイルス感染症に対応するため、国民の政府に対する信頼感の醸成やリスク・コミュニケーションの重要性が益々高まっている中で、政府には、国民にとって一見分かりにくい政策の効果やその妥当性について、より積極的に示していく姿勢が求められているのではないか。

(ひがしだ しんぺい)

⁵⁸ 「Go To キャンペーン」は経済産業省に一括して予算計上されており、当初は同省が一括して事務を民間に委託する予定だったが、持続化給付金事務事業への批判の影響もあり、「トラベル」は国土交通省、「イート」は農林水産省、「イベント」と「商店街」は経済産業省がそれぞれ委託先の公募を行った。

⁵⁹ シュンペーターの理論に代表される、政治や経済のことも分からない人々が政治参加することはかえって問題を生むので、そういう人は棄権していればよいとする考え方。

⁶⁰ 西田亮介東京工業大学准教授は、コロナ禍において、分かりやすく訴求する給付措置の策定が相次いでいるとし、原理原則がなく、場当たり的で、ポピュラーになりそうなものを取り込んでいるようで、その姿はさながら「耳を傾けすぎる政府」だと指摘している（西田亮介「民意に「耳を傾けすぎる」政治でいいのか」『中央公論』(2020.8)）。