

統計調査業務における民間事業者の活用等に関する調査研究
第2回市場分科会 議事要旨

I. 日時

平成19年9月26日（水） 10時00分～12時00分

II. 場所

経済産業省 本館2階 西8会議室

III. 出席者

【委員】

◎島崎 哲彦	東洋大学社会学部メディアコミュニケーション学科教授
岩間 伸之	（株）サーベイリサーチセンター専務取締役
佐藤 英明	ヤマト運輸(株)経営戦略部経営戦略課課長
鈴木 貴士	（株）帝国データバンク産業調査部産業政策研究課課長
武井 雅	（株）日本リサーチセンター取締役・マーケティングリサーチ本部長
日戸 浩之	（株）野村総合研究所サービス事業コンサルティング部上席コンサルタント
村尾 望	（社）中央調査社開発部長兼総務部長
山田 高	（株）インテージ主席研究員

（◎＝座長）

【専門委員】

松島 洋 弁護士

【オブザーバー（経済産業省）】

久武 昌人	経済解析室長
渡邊 幹夫	統計企画室参事官補佐
平野 豊	産業統計室参事官補佐
櫻井 由紀夫	企業統計室参事官補佐
坂本 純子	企業統計室参事官補佐
中野 貴比呂	総合調整室総括係長

IV. 議事

1. 入札のあり方
2. 契約のあり方

V. 議事概要

【議事 1. 入札のあり方】

(事務局より資料5について説明)

(主な意見、やり取り等：仕様書について)

- 仕様書の内容については、様々な話が絡んでいるが、一番気になるのは応札資格である。類似の業務で実績があるか、対応できる技術者がいるかなどである。参入業者をふやすためには、応札資格でのハードルは低くし、実際にできるかどうかは別の基準で評価する必要があるのではないか。
- 入札においては、技術的なノウハウをなかなか企画書に書くことができない。たとえば、事業者調査の場合メール便を使えばコストを抑えることができるが、仕様書では郵政公社に依頼すること限定されているなど、民間事業者が創意工夫をする余地がないということがある。そのため、独自の提案を考えることになるが、ある調査では仕様書にない部分として社員を2ヶ月半現地に駐在させて作業することを提案した。一方、他社はローテーションで張り付くことを提案していた。各社、調査実施時の資源の状況に応じて企画書を作るが、独自の企画提案をする余地があまりなく苦勞しているようである。
- ゼロからのスタートとなる場合は、実績がないため資格の点が気になる。
- 民間事業者の立場からすると、あまり仕様が厳密でない方が効率的かつ合理的に対応することができる。一方、入札の場合は細かく規定されていないと見積りを出すことが困難になる。また、指定統計は統計の信頼性が要求される面があるため、仕様書についてはある程度厳密になるのはやむを得ないのではないかと考える。現時点では仕様書の項目は十分ではない部分もあるかも知れないが、要求水準は示して欲しい。ただ、要求水準（回収率、記入率）に達しないからと言って、業務をすぐにやり直すわけには行かない。
- 今の仕様書は詳細かつ厳密に作成されているものが多いが、ミスコミュニケーションが起きないような工夫、例えば注意する点、逃してはならない点については活字を大きくするなど、目立つようにして欲しい。
- 入札ということで2点ほど、ある調査のやり方を担当者から説明を受けたことがある。その際、地図の確認などの事前準備の部分も大きいという印象を受けた。用品準備とか協力依頼などの部分が大きいということである。業務のプロセスは細かく書いた方が良く考えているが、郵政公社かメール便かなどは実現するための方法については提案の余地を残してはどうか。先ほどの地図を書くというのも、住宅地図を磁器データ化するなど効率化は図れると思う。入札資格についてだが、どういう業者にお願いするかは総合力で決まる。特に、大規模調査だと総合力が求められる。もう一つは専門性つまり得意の部分が求められる。入札の際には事業者の規模を限定したスクリーニングはあった方が良く。
- 新規の統計調査業務と既存の統計調査業務の両方をやっている立場から言うと、新規の場合は仕様書を詰めるのは大変である。統計調査業務は規模が大きい業務になるので、十分な時間がないと詰められない。また、きちんと詰めておかないと、事業が始まってから問題が生じる。統計業務の規模が大きい場合、提案におけるわずかな差異が大きな金額の差になってしまう。金額についてはある程度情報が出ている方が望ましい。
- 統計における民間事業者の活用を行っている担当者の立場としては、仕様書を作る場合、官側は自分たちがやっていることを順番に書いていきたくなる。評価一覧表を作る際に、創意工夫の余地がなくなっていることに気がつき、やって欲しいことのみを記述するよう、仕様書を変更したこともある。また、業務の段階で細かい話ではあるが、例えば名前を民間事業者の名前をどこまで前面に出して実施するのか悩んでいる。統計事務局のようなものを設置するのか、電話番号はどこを案内すればよいのか、民間事業者の名前の出し方次第で調査客体からの協力度合いも異なるため悩ましく、このあたりの話については仕様書の問題としては難しかった。
- 2つの側面がある。民間企業に対する信頼より、官に対する信頼の方が高いのは事実である。民間企業に客体の個人情報が集まるため、別の目的で利用されるのではとの不安があるのだと思う。民間にできることは民間でということが定着すれば変わると思う。

- 送り先を霞ヶ関ではなく、自分の会社にする問い合わせが多くなる。調査の記入方法についてはフリーダイヤルで業者に対しての方が良いと思う。調査の目的については官の連絡先の方が良いと思う。
- 名前を出す、出さないというのがそもそも選択の余地があることなのかどうか。事業実施の契約の対応のあり方で、情報がどう流れ出るかについて情報を出さなくてはいけない場合もあるであろう。パンチングの一部を頼み、情報はしっかり役所で管理するから心配がない場合、名前を出す必要がない。大きく分けたらその二つに議論は整理されるのではないか。罰則規定がどう係るかということもある。つまり民事上のことは通るかもしれないが、最終的に刑事でとらなくてはならない場合、国民との関係がもたないのではないか。その整理をする必要があるのではないか。
- 私が知っている範囲ではマスコミが行う調査はほとんど委託先を出していない。民間企業が行う調査は逆に委託先だけの名前でやっている場合が多い。
- 今の議論は全部隠すということではなく、どの程度全面に出すか出さないかということであり、最終的には国の責任となる。調査客体に対して最終的にはどこがやっているか全部隠すということとはあり得ないのではないか。どの程度、業者の名前を前面に出すのか、大きく書くのか、小さく書くのか、という程度論の問題だと認識している。

(主な意見、やり取り等：評価項目について)

- では、続いて総合評価方式を採用した場合の評価項目のあり方について議論して欲しい。
- 安心できることが一番大事なので、実績の項目は必要だろう。しかし、訪問調査については多くの民間事業者にとっては新しいことで経験のない分野になり、過渡期に実績を示すのは困難ではないか。実施体制、つまり組織の体制と調査員の体制については、ある程度説明ができるような形にするべきで、評価ポイントでは考慮する必要がある。
- 必須とされる項目が増えれば、新規参入が難しくなる。入れる調査を絞ってということになる。任意の項目はどのようなものがあるか教えて欲しい。
- あくまでケースバイケースではあるが、基本的には最低限仕様書に沿っているとか基本的な部分が必須で、創造的な提案を行う部分が任意の項目となる。
- 業務に関しては仕様書に記載しておいて、やり方は幅を持たせる。総合品質も大事、調査員の質も大事であるが、調査員の質を事前に詳しく調べることはできない。
- 第三者評価を入れた入札が成立するようにすることはできないか。
- 官から良い品質を保つためにということで相談を受けると、実績、調査員数をあげることになる。また、調査的にはなじまない業者のフィルターも必要となる。そうすると、業界団体である JMRA への所属なども条件となりうるのではないか。信頼していただくためには、実施体制やどのようなキャリアの人がどの程度いるのかということが評価しやすいのではないか。
- 最近では公募の形が一般化してきている。評価項目は、調査方針、目的、内容、実施体制、計画が一般的なところである。ここで、調査内容と調査方法とがあるが、どちらも似通ったことになり重複が発生している。企画を作る立場からすると混乱してしまうので、それについては工夫をお願いできないか。
- 事務局からの説明では、業界団体への加盟を官の評価項目の中で設定することは困難ではないかということであったが、実際には統計調査を受託しようとする会社は業界団体である JMRA に加盟している会社でなければ難しいと思う。
- 特定の業界団体の加盟がないと、必須条件を満たしていないという評価項目は難しいのではないかという意味であり、実績や体制などにおいて、こういう業界団体に加盟していて実績があるというアピールなどを行っていただければ評価される可能性はあるのではないか。
- 国土交通省では、独自にコンサルタントの登録を実施している。
- 入札の際には、ある程度条件を設定する必要があると思う。企業を見る面、調査員を見る面、担当者の面の3つがある。例えば、調査士を持っているなど、社員の資格をある程度明確にする必要がある。企業、担当者、調査員の認定制度を考えることはできないか。

【議事 3. 契約のあり方】

(事務局より資料 6 について説明)

(主な意見、やり取り等：契約について)

- 世界的には、国の統計は国家機密であり、根本を民間に委託しても良いのかといった議論もあると認識している。参考資料にあるが、契約書のモデル例及びガイドラインについて述べさせていただきたい。この課題は全体の議論が進んでいかないと、契約の話にはならない面もある。統計調査の民間委託に係るガイドラインの関係では、今回の改正により瑕疵担保責任が新たに追加された項目である。法的責任について説明すると、各省庁が作っている契約書にも不十分な点が多くつかあると感じている。契約とは、どういう法的責任が関係者に生じるかということをもとめたものである。契約の条項から、たとえば債務不履行は民法 415 条、隠れた瑕疵の存在や不正調査つまり瑕疵担保責任は 570 条、契約解除 540 条に記載されている。もう一つ、不法行為責任というのがあり、契約者以外との関係上生じる問題で、第三者に対する損害を与えることで、民法 709 条にのっとっている。このような不法行為に対して不法行為を行ったものと監督者が責任を負うこととなっている。このような問題をどのように解決していくかを記述するのが契約書となる。そのほか、契約書には、独禁法上の問題や、統計法上の責任も記述することになる。契約不履行の対応について、漏れがないかをチェックしながら契約書を作って欲しい。統計調査も期間が長い場合があるので、受託後に倒産、廃業といったこともある。また、民間事業者の信用失墜のような問題も考えられる。品質に関わる不正行為は、一概に契約でチェックできるということではない。責任追及をしたところで、統計が得られるわけではないため、別の仕組みにより手当てされる必要がある。総務省で検討された契約書のモデル例も、まだ検討段階のものであるので、これをベースとして経済産業省には契約書の検討を行っていただきたい。

(主な意見、やり取り等：複数年契約について)

- この契約の問題の他にも複数年契約の問題がある。単年度と違った問題が生じてくる。複数年契約をうまく成功させるためにはどういうことが考えられるか議論をお願いしたい。
- これまでは、単年度予算処理が一般的であった。民間企業の場合、調査内容について折り合いをつけながら契約金額を設定しているが、官庁との契約の場合、予算・仕様が既に決まっており調整はできない。官庁の調査の場合、1 年目は状況が見えず模索を続け、2 年目は役所の求める統計調査が実施できるといった状態である。そのため、複数年契約は民間にとって魅力的である。
- 私も同じように考える。単年度では引継ぎが重要なことになるが、複数年契約の場合、一貫性が保たれる。また、単年度では金額的に厳しい面もある。大げさではないが、複数年契約は官にも民にも良い効果をもたらすのではないか。
- 契約を結ぶ場合、企画書がある。それを評価されて落札する。2 年目から変更することになるとひっかかってくることがあると思うが、落札事業者が企画書の一部の変更を求めることができるか。
- 通常契約書では、甲乙協議の上変更できるとされているので、そのような形で契約上の取り決めがあれば、双方の合意に基づく変更は可能である。
- 1 年目は慣れないこともあり、2 年目は習熟して効率的になる。大規模調査には初期投資が必要であるから、コスト的にも複数年契約が望ましい。
- では、具体的に複数年とは何年くらいが想定されるか。
- 上限は決める必要がある。3 年位ではないか。あまり長いと市場の硬直化の話も出てくる。わが社は以前、国の調査になかなか参入できず、参入障壁が高いと感じていた。実施サンプル数のバーが高く、参入障壁があると、同一業者が長くやることになり問題がある。
- 複数年契約により、契約事務に係る書類作成により管理事務が簡素化されるメリットもあるのではないか。
- 統計調査を円滑にやることを考えると、習熟の点から複数年契約も良いのかと思う。一方で談合の問題も生じてくる。調査業界はあまり競争がないため、悪質な談合はない業界と思うが、価格談合ではなく、業務受注の順番に関する談合が生じる恐れはある。その点は考慮する必要がある。

談合は特殊な仕事において生じる傾向がある。例えば、防衛庁の軍用関連など特殊なもので、発注者と密接な打合せが必要なものの方が、談合になりやすい。

- 発注者の立場から意見を述べさせていただくと、複数年契約の必要性はないと考えている。3年間ある統計について契約事務を担当した経験から、随意契約で契約を切り替える際にも企画提案を求めて契約を行ったが、提案を行っていただくことで中身が洗練されたと考えている。
- 民事上何が問えるのか、それ以外の観点として、談合の問題、あるいは統計法上の責任というお話があった。先ほど実態の説明があったように、複数年契約をする場合、単年度よりさらにモラルハザードや、途中で事業者が開き直る可能性がある。契約理論ではこれをホールドアップと言うが、ホールドアップする可能性をどう防ぐかというのは難しく、契約書の作り込みが重要になる。また、時間的な変化に対応しなくてはいけないので、代わりを見つければいいというのではなく、履行をしっかりといただくことに考慮すると、単なる入札というのは非常になじみにくい。例えば、企業が変なことをした場合にはリピテーションがなくなって二度と参入できなくなるという恐れを感じながら実施していくとか、逆に様々なメリットがあり、1回成功すればその次の契約も見込める環境が必要である。仕様書の段階、入札の段階で、品質の高いところが入ってくるという逆選択をする効果はあるが、その後のモラルハザードとか、さらにホールドアップという問題はどうしても防ぎ難いところがある。もう一つ、法律の専門家の方々の区分は分からないが、法律と経済の両方を議論するような分野では、何が起こったかについて外から見えるかどうか、オブザーバブルかどうかという観察可能性と、それからそれが実際に第三者に証明できるか、ベリファイアブルかどうか、それから最後に契約通りに履行させることができるかどうか、インフォサビリティ、この3つに分けて議論する。今の段階では契約が対象だからだが、瑕疵担保責任までは行くが、履行はどう担保するかという部分はまだこれからの課題かと感じている。複数事業者がいて、すぐにチェンジができるような仕組みがあるのかどうかなども含めて議論しなくてはいけない。例えば、自社内で部品を作らせている会社が、他方でも発注したりする場合がある。これは、一方で事故がおきた場合、すぐ乗り移れるようにするためである。民間の様々な巧みな事業の中でガバナンスが出来上がっているが、まだ、大きなトライの可能性があると感じている。そういう意味で具体的に事項を出していただきたいが、定期的に事業者の質を評価する仕組みがあって、初めて機能すると思う。定期的に評価する仕組みとして、様々な段階での資格なりチェックの方法もあり、市場が整ってくればある種の評判のマーケットが働くかもしれない。その5年、10年のロードマップを書いて初めて何かが言えるようなものだと感じている。これからの議論においては、こういった観点も踏まえて議論をお願いしたい。

(以上)