行政におけるコンサルティングサービスの役割の課題と展望
-政策共創実現に向けて-

2024 年 7 月 5 日修正

2024 年 3 月

政策変革に資する行政と知識産業の共創の在り方研究会

目次

1. はじめに：本ワーキングペーパーの問題意識と範囲 2

2. 中央省庁に対する経営コンサルティングファームによるサービスの拡大 4

2-1. 経営コンサルティングファームの定義と業務類型 4
2-2. 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況整理に関する方法論 6
2-3. 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況 8
2-4. 小括：経営コンサルティングファーム活用の拡大と省庁間の差異に関する考察 12

3. 海外における中央省庁のコンサルティングサービスの活用状況と関係性 14

3-1. イギリスにおける状況 14
3-1-1. 中央省庁による経営コンサルティングファーム活用の増加 *14*
3-1-2. 効果的な経営コンサルティングファーム活用に向けた中央省庁の取組み *16*
3-1-3. 業界団体やシンクタンク等による中央省庁のコンサルティングファーム活用能力向上に向けた取組み *18*
3-2. ドイツにおける状況 19
3-2-1. 中央省庁による経営コンサルティングファームへの支出状況 *19*
*3-2-2.*官製コンサルティングファームの存在と概要 *20*
3-2-3. 中央省庁と経営コンサルティングファームの関係性向上に向けた業界団体の取組み *22*
3-3. 小括：諸外国におけるコンサルティングサービスの効果的な活用に向けた取組み 23

4. 行政とコンサルティングサービスの関係性を巡る現状と提言 24

4-1. 官民での不十分な政策創発機能 24
4-2. 官民の相互理解不足 29
4-3. なし崩し的な外部化による行政組織能力への負の影響 30
4-4. アーキビスト機能不足による政策知見の散逸 32
4-5. 営利組織に対する行政の中立性の曖昧化 32

5. おわりに：今後の研究上の課題 34

附属資料 35

1. 研究上の方法論 35
1-1. 各種統計情報に関する分析対象と情報取得先 *35*
1-2. 政策分野の分類方法 *41*
1-3. 本研究において実施したヒアリング一覧 *43*
2. その他海外事例 45
2-1. オーストラリアにおける状況 *45*
2-2. フランスにおける状況 *49*

政策変革に資する行政と知識産業の共創の在り方研究会概要 52

参加者名簿（*50* 音順） *52*
研究会開催概要 *53*

1. はじめに：本ワーキングペーパーの問題意識と範囲

これまで日本においては「霞ヶ関[1]」が「日本最大のシンクタンク」として、公共政策の企画・立案機能等に関する政策知識産業において、独占的な地位を占めてきた[2]。しかし近年、民間の経営コンサルティングファームへの業務委託が急増しているほか、霞ヶ関からの人材の転出も多く発生しており、霞ヶ関外縁のプロキシガバメントの構図が変化しつつある。

プロキシガバメント論は政府によるサービスを生産するために企業や民間人といった部外者に依拠することを分析するものである[3]。その概念の範囲は広く、中央政府による地方政府への補助金や、営利企業への委託、あるいは非営利企業との関係性等も含まれる[4]。また、概念を提唱した Donald. F. Kettle によれば、外部の専門家の政策への関与の深まりによる政府の役割の変化を強調しており、戦後から 1990 年代までの米国政府を主な対象とした研究を通じて、契約により政府業務の一翼を担う専門家は「政府と、政策の方針を形成する責任を共有する」までに至っており、「安全指針や公聴会の準備などの本来であれば外注すべきでないとされる業務を担っている」指摘している[5]。

広範なプロキシガバメント論を細分化したものとして、幾つかの研究の類型が存在する。第一に、特に政策立案を念頭に、首相やコアエグゼクティブ等に対する政策的な「助言」を担う組織・機関の分布や特徴に焦点を当てた Policy Advisory System に関する研究である。具体的にはウェストミンスター・システムを採用する諸国における助言の在り方を比較分析した、Jonathan Craft & John Halligan（2020）等が該当する[6]。また、特定のアクターに注目したものとして、米国のシンクタンクの在り方を分析した James G. McGann（2016）もプロキシガバメント論に位置づけられるものと言える[7]。日本における研究としては、科学的根拠に基づく助言の課題と展望を論じたものとしては有本・佐藤・松尾・吉川（2016）[8]や、独立型のシ

注：本研究は国立大学法人東京大学公共政策大学院と PwC コンサルティング合同会社との共同研究「公共政策コンサルティングサービスを中心とした政策変革に資する知識産業の在り方の研究」の成果の一部である。

[1] ここでの「霞ヶ関」は、いわゆる「中央省庁」等の行政機関、および、中央省庁に所属する役職員である「官僚」を指す。

[2] 人事院「令和 4 年度公務員白書」、https://www.jinji.go.jp/hakusho/R4/1-1.html（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[3] Kettl, Donald F., *Government by Proxy: (Mis?) Managing Federal Programs*, （D.C,: CQ Press, 1988）, p.4.

[4] 同上。

[5] Kettl, Donald F., “Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization”, in *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, Patricia W. Ingraham and Barbara Romzek ed., （San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994）, p.27.

[6] Craft, Jonathan and Halligan, John, *Advising Governments in the Westminster Tradition: Policy Advisory Systems in Australia, Britain, Canada, and New Zealand*, （Cambridge: Cambridge University Press, 2020）.

[7] McGann, James, *The Fifth Estate : Think Tanks, Public Policy, and Governance*, （Brookings Institution Press, 2016）.

[8] 有本建男、佐藤靖、松尾敬子、吉川弘之『科学的助言―２１世紀の科学技術と政策形成』（東京大学出版会、2016 年）。

ンクタンクを日本に根付かせるための自身の実践的な試みを振り返った鈴木（2007）[9]、船橋（2019）[10]等も上げられる。

第二に、政策執行を念頭に置いた議論としては、アメリカにおける行政サービスを踏まえて、ネットワークガバナンスという概念を基に、政府と営利・非営利の様々なアクターとの連携により、行政サービスの提供と質向上を図るための方策を論じた Stephen Goldsmith＆William D. Eggers（2006）が存在する [11]。

こうしたプロキシガバメント論を踏まえると、本研究の関心事は、政策の立案や執行を担う営利企業（政策知識産業）の台頭が行政機関の在り方に対してどのような含意を持つかということであり、特に近年拡大している経営コンサルティングファームに着目したものである。

海外において、経営コンサルティングファームの行政への関与の現状を検討したものとしては、英国を中心とした分析を通じて、主として行政機関に対する経営コンサルティングファームの負の影響や、規範的な課題について論じた Mariana Mazzucato & Rosie Collington (2023)[12]や、カナダを対象に経営コンサルティングファームと政府内における政策的助言（Policy Advice）の関係について分析した Michael Howlett & Andrea Migone (2014)がある [13]。一方で、日本における経営コンサルティングファームの行政に対する役割や課題はほとんど注目されてこなかった [14]。

そのような課題意識のもとで、本ワーキングペーパーは、今後の学術的・政策的な議論の基礎とすべく、行政機関の経営コンサルティングファーム活用の状況や海外状況等の基礎的な情報を整理すると共に（研究上の方法論については付属資料「1. 研究上の方法論」にて詳述する）、ヒアリング等を通じて示唆されている行政機関と経営コンサルティングファームの関係性を巡る課題・展望を取りまとめたものである。

なお、本ワーキングペーパーに記載されている課題等は、特定組織に向けたものではなく、広く公共政策にかかわるコミュニティ全体に対するものである事、「政策変革に資する行政と知識産業の共創の在り方研究会」の参加者個人の見解であり、参加者の所属組織の意見を代表するものではないことを予め記しておく。

---

[9] 鈴木崇弘『日本に「民主主義」を起業する―自伝的シンクタンク論』（第一書林、2007 年）。

[10] 船橋洋一『シンクタンクとは何か 政策起業力の時代』（中央公論新社、2019 年）。

[11] スティーブン・ゴールドスミス、ウィリアム・D・エッガース（城山英明、奥村裕一、高木聡一郎監訳）『ネットワークガバナンス 公共セクターの新しいかたち』（学陽書房、2006 年）。

[12] Mazzucato, Mariana, and Rosie Collington., *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments and Warps Our Economies*, （Allen Lane, 2023）.

[13] Howlett, Michael and Andrea Migone., “Duplicative or Complementary? the Relationship between Policy Consulting and Internal Policy Analysis in Canadian Government.” *Canadian Journal of Political Science*, （vol. 47, no. 1, 2014）, pp. 113–134.

[14] 例外的な研究として、今里滋「融解する政府職能」『季刊行政管理研究』No.79（1997 年 7 月）が上げられるが、研究対象としている主たる事例は地方自治体とコンサルタント・システムエンジニアの関係性である。

2. 中央省庁に対する経営コンサルティングファームによるサービスの拡大

第 2 章では、日本において実務的・学術的な検討が加えられていない中央省庁と経営コンサルティングファームの関係性に関する基礎的な情報を取りまとめる事を目的として、調達状況に関する現状を、調達情報を基に検討する。

結論を先取りすれば、行政機関向けのコンサルティングサービスはその規模を拡大させている。中央省庁による経営コンサルティングファームからの役務調達額は 2018 年度には約 509.4 億円であったが、2022 年度には約 891.1 億円に達している。特に、Covid-19 への対応に追われた 2020 年度と 2021 年度は、委託総額はそれぞれ約 1,705.3 億円、約 1,484.9 億円となっている [15]。

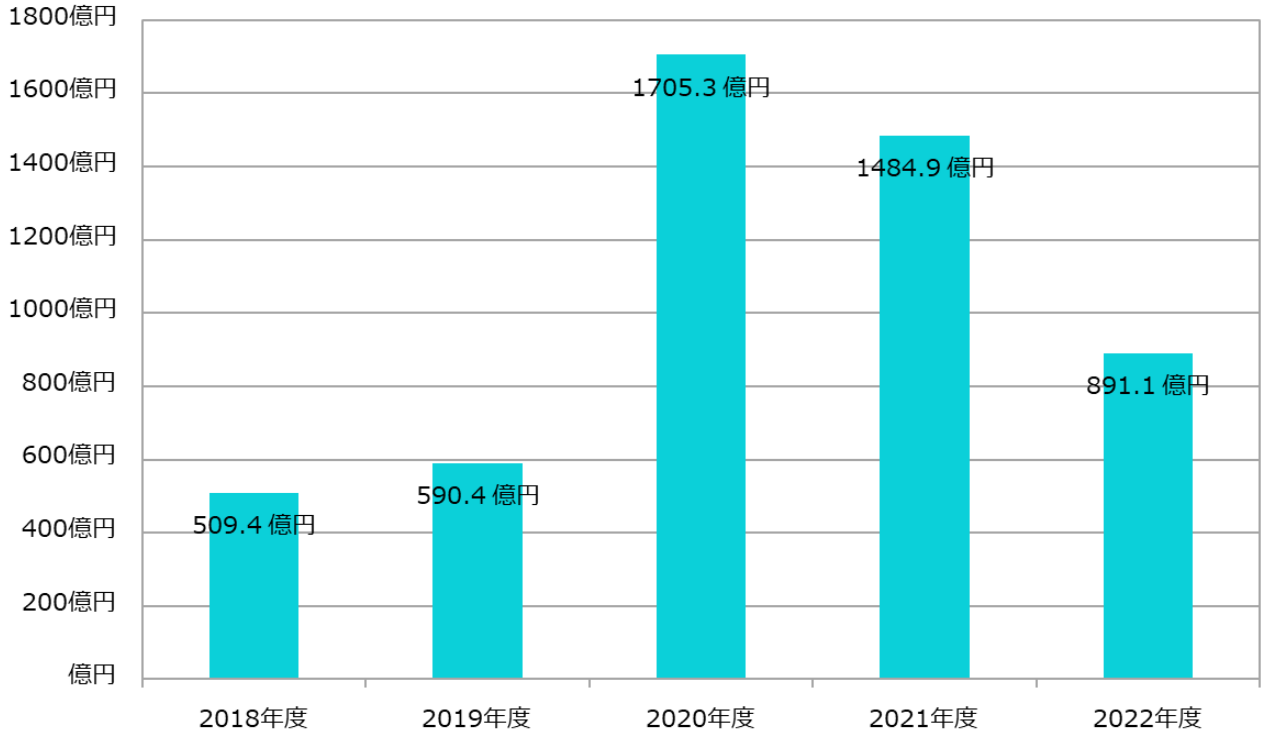


図 1　主要省庁による経営コンサルティングファームからの調達額推移

以下では、まず経営コンサルティングファームに関する一般的な定義を確認した上で、その中央省庁に対する業務類型を整理している。その上で、現状、日本における中央省庁による経営コンサルティングファームの活用に関する統一的な統計やデータベースは存在しないため、以下では各省庁が個別に開示している調達情報を基に整理を試みる。

2-1. 経営コンサルティングファームの定義と業務類型

現在、コンサルティングサービスと呼ばれるものは、企業の中長期戦略の立案支援や、人事施策の導入支援、あるいは各種システム導入の支援など多岐に渡り、その提供先も大企業、官公庁、中小企業等に及ぶことから、コンサルティングサービスと言っても千差万別である。

国際労働機関（ILO）の定義によれば、コンサルティングとは、「独立した専門家による助言サービスであり、経営やビジネス上の問題を解決し、新たな機会を特定・獲得し、学習を強化し、変革を実施することに

[15] 分析方法については「2-2. 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況整理に関する方法論」を参照。

よって、経営者や組織が組織の目的や目標を達成できるよう支援するもの」[16]であるとされている。また、日本において経営コンサルティングファームに参画した後、コンサルティング業界を中心とする転職支援サービスを立ち上げた神川貴実彦は、コンサルタントとは「様々な経営上の課題を明らかにし、解決するための助言をする職業」であり、製品やサービスを販売・提供ではなく、「課題を解決するための方法を考える、あるいは手伝いをすることそのものが商品であり、コンサルティング行為に対して報酬を受ける」存在であるとしている[17]。これらを踏まえると、コンサルティングサービスは、「顧客の課題に対して、何らかの専門性・知見に基づく助言ないしは支援を行うことで報酬を得る」存在と定義づける事ができる。

日本における経営コンサルティングファームの浸透は、1960 年代から 70 年代にかけて外資系のファームが日本事務所を開設した事に端を発する[18]。外資系のファームが進出を始めると同時期に、国内の金融機関が相次いで官公庁向けの政策調査等を行う総合研究所を設立した[19]。これらの総合研究所は、設立当初はシンクタンクとして設置されたが、後にその業務を拡大する形でコンサルティング部門を拡充し、現在ではコストセンターとして政策研究・提言を担うシンクタンク部門と、官公庁からの委託案件を担い、プロフィットセンターとして機能するコンサルティング部門の双方を抱えていることが特徴である[20]。

経営コンサルティングファームが中央省庁に対して提供する業務は多岐に渡るが、概ね調査・研究、事務局機能の提供に大別される[21]。

第一の類型が調査・研究事業である。調査・研究事業とは、広く政策課題を探索するために、あるいは特定政策の設計や執行に向けた検討に必要な情報を収集する事業である。公開情報調査や有識者、企業関係者などへのヒアリングを実施し、情報を収集・整理し、調査報告書を成果物とすることが事業の基本である。また、調査・研究に付随して、審議会・研究会等の運営を担うケースや、成果物としてガイドラインや事例集等の対外公開を前提とした文書の策定を行う事業も見られる。

調査・研究事業の一例として、平成 27 年度の総務省行政評価局による「国の行政機関が公表したガイドライン等の実態把握のための調査研究」においては、行政機関が提示する多種多様な「ガイドライン」について、その実態や規範性の有無等を整理することを目的にした調査が実施されている。行政機関が自ら提供し、且つ文書名（名称等）に「ガイドライン」と記載されている 625 件のガイドラインを収集・整理し、そのうち効率的な分析を行う観点から無作為に抽出した 176 件のガイドラインについて、策定根拠や策定形式等の外形的な特徴及び制度的規範性（法的な拘束力の有無等）からガイドラインの特性の分析が委託されている[22]。

---

[16] Kuber, Milan ed., *Management Consulting: A Guide to the Profession*, 4th ed., （International Labour Organization, 2002）, p.1.

[17] 神川貴実彦『この 1 冊ですべてわかる 新版 コンサルティングの基本』（日本実業出版社、2021 年）。第 1 章,1-1.

[18] 並木裕太『コンサル一〇〇年史』（ディスカヴァー・トゥエンティワン、2015 年）。

[19] 同上。

[20] 同上。

[21] その他にも、調達件数・調達額は限定的であるが、職員研修や経理処理の支援など多岐に渡る業務が存在するが、調達額・件数ともに限定的であるため、以降の分析においては一括りに「その他」として分類する。

[22] 平成 27 年度 総務省行政評価局 請負調査『国の行政機関が公表したガイドライン等の実態把握のための調査研究報告書』（https://www.soumu.go.jp/main_content/000424429.pdf、2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

第二の類型である事務局事業とは、実証事業や補助金等の事業執行における広範な事務を委託するものである。具体的には実証事業等において、実証に参加する事業者や研究機関の公募・採択や事業全体の進捗管理等を実施する。事業が大規模になる場合は、経営コンサルティングファームの下に更に複数の事業者等が再委託の形で参画し、事務を分担するケースも存在する。また、事務局機能の一環として予備調査や審議会・研究会等の運営が付随する事業も存在する為、調査・研究との切り分けはあくまでも相対的なものである。

中小企業庁による「令和 2 年度補正持続化給付金審査等事務事業」においては新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて、休業などの影響を受けた中小企業に対して事業全般に利用可能な給付金を支給するための事務局業務が委託されている。具体的には、給付申請書を踏まえて適格性等の確認を実施し、国が給付を決定した事業者については通知を行う。また、二重取り等不正防止のための措置や、問合せに対応する為のコールセンター設置等の業務を実施しており、審査や不正対策といった業務を含めた委託がなされている[23][24]。

また、本稿では主たる分析対象とはしないが、第三の類型としてシステム構築・運用・改修も中央省庁に対する経営コンサルティングファームの提供業務の一角を占める。これは、中央省庁やその出先機関が使用する IT システムの構築や運用に関する業務であり、システム導入前に行われるシステムの要件定義、システム構築やその工程管理、あるいはシステム構築後の運用や改修等を行うものである。行政サービスのデジタル化の推進に併せて、法務省における「検察総合情報管理システム」や農林水産省における「農林水産統計システム」、国税庁における「国税情報システム」等の大型システムの改修が行われている。

2-2. 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況整理に関する方法論

以下では、中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況を整理する。現状では中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況に関する公的統計や学術的なデータセットが存在しない[25]ため、本ワーキングペーパーの執筆にあたり公開情報を基に集計・整理を実施した。本節では集計・整理を行う上での方法論を示す。

まず経営コンサルティングファーム委託金額及び委託件数については、各省庁が別個に公開している物品・役務等の調達情報を集計している。具体的には、内閣府・内閣官房、内閣法制局、復興庁、デジタル

---

[23] 中小企業庁「令和 2 年度補正持続化給付金審査等事務事業仕様書」2020 年 6 月 26 日（https://www.chusho.meti.go.jp/corona/2020/20200626_02.pdf, 2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[24] 事務局事業の例示としているが、業務の内数として給付申請受付のシステム構築が含まれており、類型 3 のシステム構築・運用・改修の側面も持つ事業である。

[25] 実際に参照した調達情報については「付属資料 1-1. 各種統計情報に関する分析対象と情報取得先」を参照。また、各省庁の調達公示や入札等の一連の調達プロセスを一元的に実施可能な「調達ポータル」においても落札実績がオープンデータとして公開されており、分析対象とすることを検討したが、各省庁・年毎の調達ポータルの利用実績によってバイアスがかかる（過去になればなるほど利用割合が低いと考えられるため、本編での分析には用いなかった。

庁、人事院、文部科学省、法務省、防衛省、農林水産省、総務省、財務省、国土交通省、経済産業省、環境省、厚生労働省、外務省の本省、及び外局を対象として集計を実施した[26][27]。

各省庁が別個に公開している物品・役務等の調達情報に対して、①役務調達の抽出（物品調達の分離）、②経営コンサルティングファームが受託した案件の抽出、③役務内容の分類、④政策分野の分類と大きく分けて 4 つの作業を実施している。

まず、各省庁が別個に公開している調達情報には物品・役務の双方が含まれている為、両者を分離する作業を実施した。物品調達とは家具や消耗品、既成のソフトウェア等に関する調達であり、役務調達とは各種調査や事務補助、デザイン等に関する調達であり、「外国定期刊行物の購入」や「ロビー什器一式」といった物品の調達についてはその案件名を基に除外した。また、各省庁とも公共工事に関する調達は別情報として公開している為、本ワーキングペーパーで整理している役務調達の中に公共工事は含まれていない。

続いて、調達情報に含まれている委託先の企業・機関名を基に、経営コンサルティングファームを委託先とする案件を抽出した。経営コンサルティングファームとして分析対象とした企業の抽出にあたっては公的・学術的な企業リストが存在しないため、社会一般的に経営コンサルティングファームとして認知されている代表企業を抽出する事を目的に、東洋経済新報社による、「会社四季報 2024 年 1 集 新春号」[28]、「四季報・未上場会社版 2024 年版」[29]、「「会社四季報」業界地図　2024 年版」[30]、及び日本経済新聞出版社による「日経業界地図　2024 年版」[31]を参考として経営コンサルティング事業を実施している企業とそのグループ企業のうち、2018 年度から 2022 年度の間に官公庁からの事業受託実績を有する企業 55 社の抽出を行った[32]。

その後、経営コンサルティングファームとして分類した企業が受託している事業について、「令和 4 年度有機食品消費拡大に向けた有機食品市場実態調査に係る委託事業」や、「STI for SDGs プラットフォームの構築に向けた調査・分析」等の調査や分析などのキーワードを事業名に含む事業については、「調査・研究／事業事務局」に分類し、「戸籍情報連携システム等の工程管理等支援業務の請負一式」や「国税情報システムの高度化に係る開発等に関する業務委託」等の IT システムに関するキーワードを事業名に含む事業についてはシステム構築・運用・改修に分類した。なお、「調査・研究」と「事業事務局」については案件名からの分類が困難であることから区別せずに整理している。例えば、内閣官房による「ウィズコロナ時代の実

---

[26] 公開情報を基に集計を行っている為、予算決算及び会計令第 99 条第 1 号が規定する「国の行為を秘密にする必要があるとき」にその調達実績を非公開とすることが出来る「秘密随意契約」に関する情報は含まれていない。そのため安全保障上の理由で秘密随意契約を用いる事が予期される防衛省については、実態と比べて調達額に対して下方バイアスがかかっている可能性がある。

[27] 以下の分析においては、本省と外局は合計する形で集計を行っている。

[28] 東洋経済新報社編『会社四季報 2024 年 1 集 新春号』（東洋経済新報社、2023 年）。

[29] 東洋経済新報社編 『四季報・未上場会社版 2024 年版』（東洋経済新報社、2023 年）。

[30] 東洋経済新報社編『「会社四季報」業界地図　2024 年版』（東洋経済新報社、2023 年）。

[31] 日本経済新聞社編『日経業界地図　2024 年版』（日本経済新聞出版、2023 年）。

[32] 最終的に分析に用いた企業リストは「付属資料 1-1. 各種統計情報に関する分析対象と情報取得先」を参照。

現に向けた主要技術の実証・導入に向けた調査研究業務」という事業が 2022 年に実施されているが、案件名上では「調査研究業務」としているが、事業内容は大型の実証実験に関する事務局事業である [33]。

政策分野毎の調達額の整理についても業務類型と同様に案件名を基に整理を行っている。調達案件名に各分野を示唆する下記表に整理したキーワード含むものを、当該分野に該当する事業として整理している。一例として、「イノベーション/開発促進/技術高度化/大学/実装加速/自動走行/ロボット/技術開発/科学技術/自動運転/Tech/技術的検討/量子コンピュータ/技術/バイオ/CASE/MaaS/STI/SBIR/戦略的イノベーション創造プログラム/官民研究開発投資拡大プログラム/ゲノム/自律型無人探査機/国際研究/研究倫理/研究者/産学連携/SIP/国立研究開発法人」のいずれかのキーワードを案件名に含むものを「研究開発・イノベーション促進」に分類している [34]。

2-3. 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況

まず、上述の業務類型に従って、2018 年度から 2022 年度の調達実績の推移を整理したものが図 2 である。「2-2. 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況整理に関する方法論」において記載した通り、「調査・研究／事業事務局」に関しては、「調査・研究」と「事業事務局」については案件名からの分類が困難であることから区別せずに整理している。

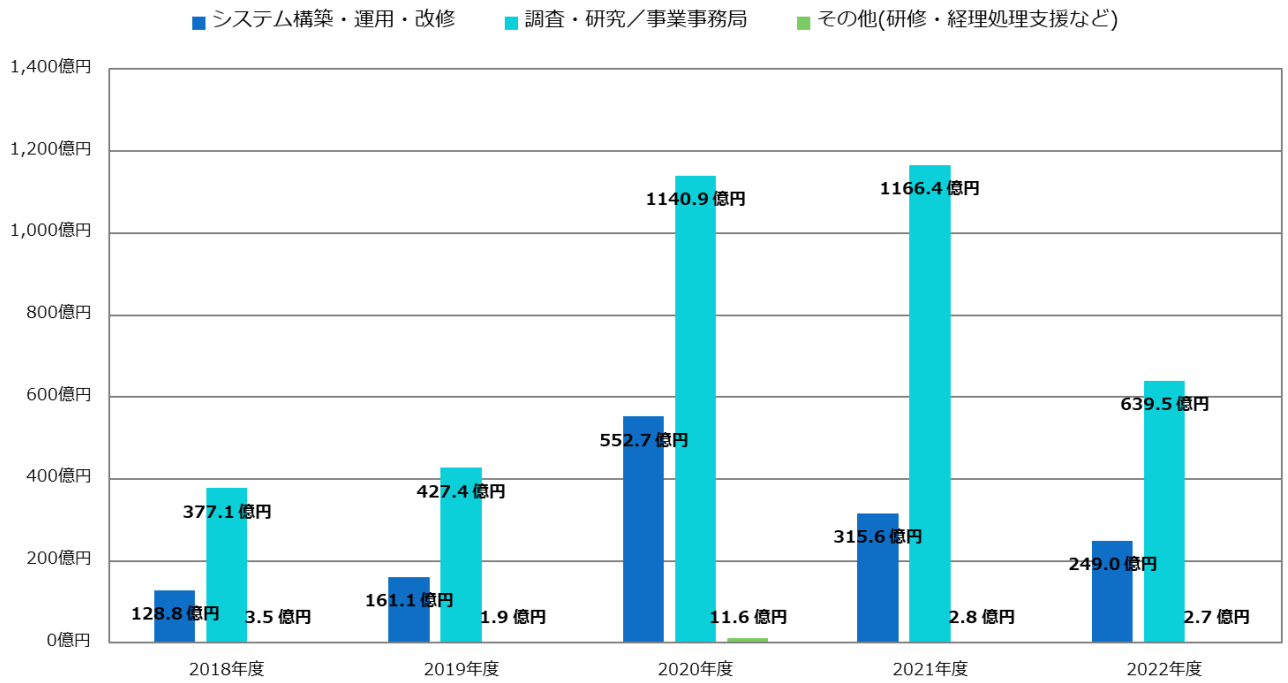


図 2 中央省庁による経営コンサルティングファームからの業務類型別調達額推移

「調査・研究／事業事務局」については、2018 年度の 377.1 億円から 2022 年度には 639.5 億円へと増加している。2020 年度と 2021 年度については、前述の通り新型コロナウイルス感染症に対応するために、中小企業庁による「令和 2 年度補正持続化給付金審査等事務事業」、「緊急事態宣言の影響緩和に係る一時支援金の事務事業」、内閣官房による「ポストコロナ時代の実現に向けた主要技術の実証・導入に向けた調査研

[33] 三菱総合研究所『ポストコロナ時代の実現に向けた主要技術の実証・導入に係る事業企画の公募 追加募集要領』2021 年 12 月 24 日（https://pubpjt.mri.co.jp/publicoffer/jql43u0000000uqz-att/20211224covid19-koubo.pdf、 2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[34] 最終的に分析に用いたキーワードリストは「付属資料 1-2. 政策分野の分類方法」を参照。

究業務」、厚生労働省による「紹介予定派遣を活用した研修・就労支援事業」等の大型事業が複数行われたことを踏まえて大幅に増加している。

また、「システム構築・運用・改修」に関しては、2018 年度の 128.8 億円から 2022 年度には 249.0 億円へと増加傾向にある。なお、2020 年度に 552.7 億円と急増しているが、これは国税庁による「国税情報システムの高度化」に関する事業が 300 億円規模で調達されたことの影響が大きい。

以下では、本ワーキングペーパーの主たる課題・対象を踏まえて、「調査・研究／事務局事業」の調達状況を規模・省庁・分野等の観点から分析する。まず、事業規模の観点から見ると、多くの「調査・研究／事業事務局」に関する案件は 4,000 万円未満の規模で調達されている。図 4 は案件規模に関する累積分布であるが、2018 年度から 2022 年度のいずれの年度も 1 億 5,000 万円未満の案件が全体の 95%以上を占めている。

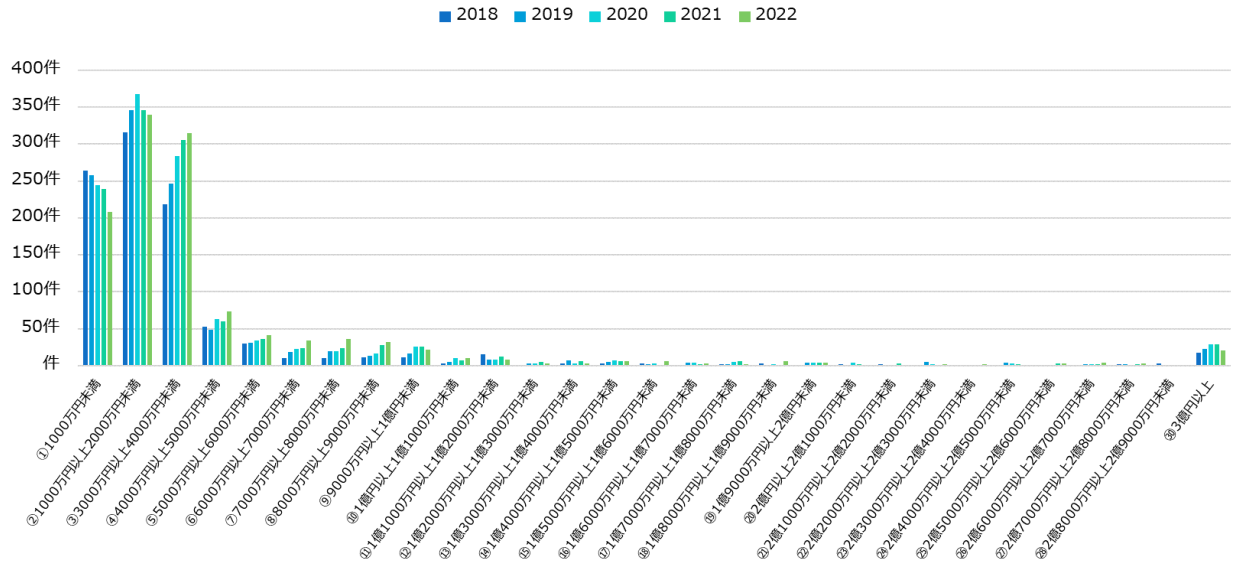


図 3 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調査・研究/事務局業務に関する規模別調達件数推移

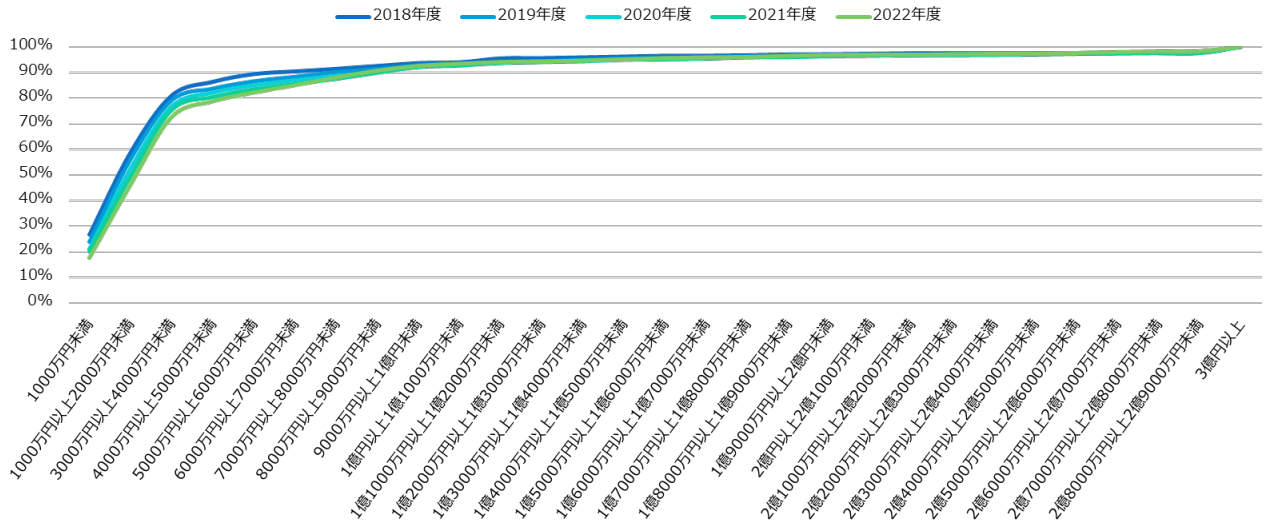


図 4 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調査・事務局業務の調達規模別の調達件数累積分布

1 億 5,000 万円以上を外れ値的な大型案件として解釈し、1 億 5,000 万円を閾値として調査・事務局業務の調達額推移を示したものが図 5 である。1 億 5,000 万円以上の大型案件を除いた金額推移を見ると、2018 年

度の 233.7 億円から、2022 年度には 346.0 億円に右肩上がりで増加している。一方で、1 億 5,000 万円以上の案件については、2019 年度 156.5 億円から、2020 年度には 833.3 億円、2021 年度には 834.7 億円と急増した後に 2022 年度には 293.5 億円と急減している。これらの規模別の調達動向を見ると、Covid-19 の流行等により突発的な大型案件の調達が行われた一方で、それらの例外的な案件を除いた場合においても行政機関による経営コンサルティングファームからの調達は増加傾向にあることが示唆されている。

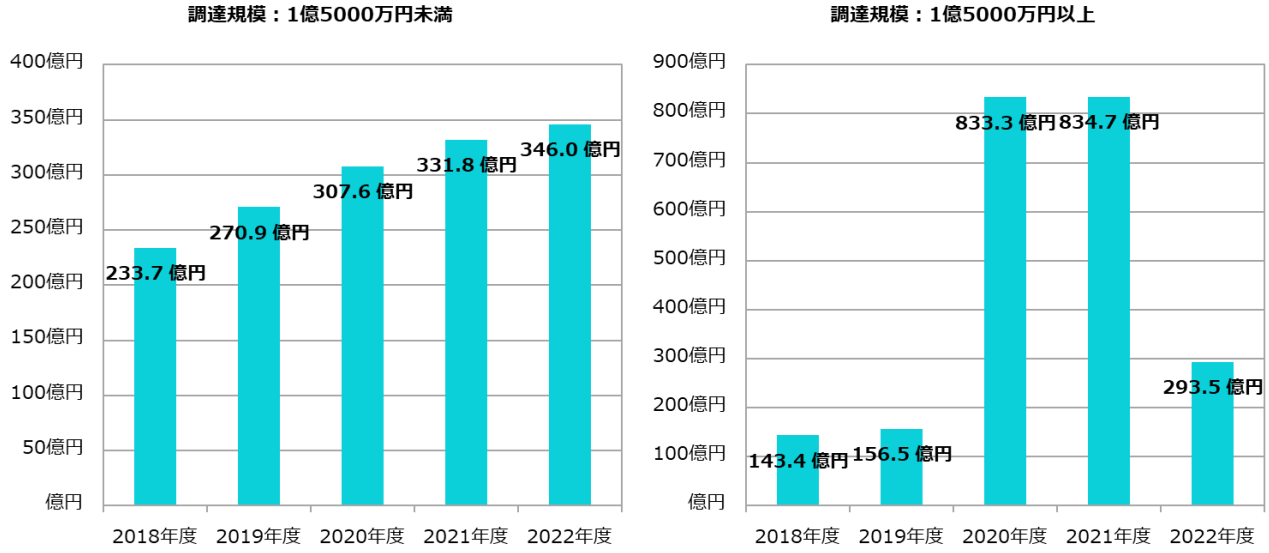


図 5　中央省庁による経営コンサルティングファームからの調査・事務局業務の調達額推移（規模別）

各省庁別に経営コンサルティングファームからの調査・事務局業務の調達額推移を示したものが図 6 である。経営コンサルティングファームからの調達額は省庁によって大きな偏りが存在する事がわかる。まず、全ての調達規模でみると経済産業省、厚生労働省、総務省、内閣府・内閣官房、環境省、国土交通省の順に調達額が多い傾向にある一方で、文部科学省や農林水産省等のその他の省庁ではほとんど調達実績が無い。

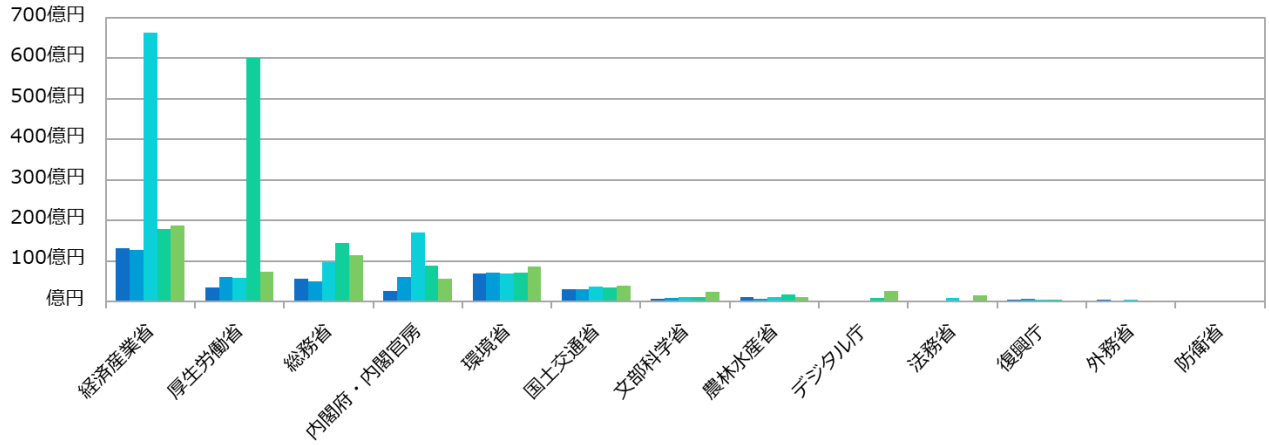


図 6　中央省庁による経営コンサルティングファームからの調査・事務局業務の調達額推移（省庁別）

また、1 件当たりの調達規模を 1 億 5,000 万円以上とそれ未満で分離したものが図 7 である。前述の通り新型コロナウイルス感染症に対応するために、中小企業庁による「令和 2 年度補正持続化給付金審査等事務事業」、「緊急事態宣言の影響緩和に係る一時支援金の事務事業」、内閣官房による「ポストコロナ時代の実現に向けた主要技術の実証・導入に向けた調査研究業務」、厚生労働省による「紹介予定派遣を活用した研修・就労支援事業」等の大型事業が行われており、その所管省庁の調達規模が大きくなっている。1 億

5,000 万円以上の大規模案件については、新型コロナ感染症対策に関する支出が一巡した 2022 年には多くの省で支出額は平時に戻りつつあることが示唆されている。

一方で、1 億 5,000 万円未満の規模の調達に関しては、経済産業省、環境省、厚生労働省、内閣府・内閣官房を中心に増加傾向にある省庁が見られる。また、大型の調達をほとんど実施していない文部科学省についても、1 億 5,000 万円未満の規模の調達については一定額の調達が見られ、その総額は増加傾向にある。

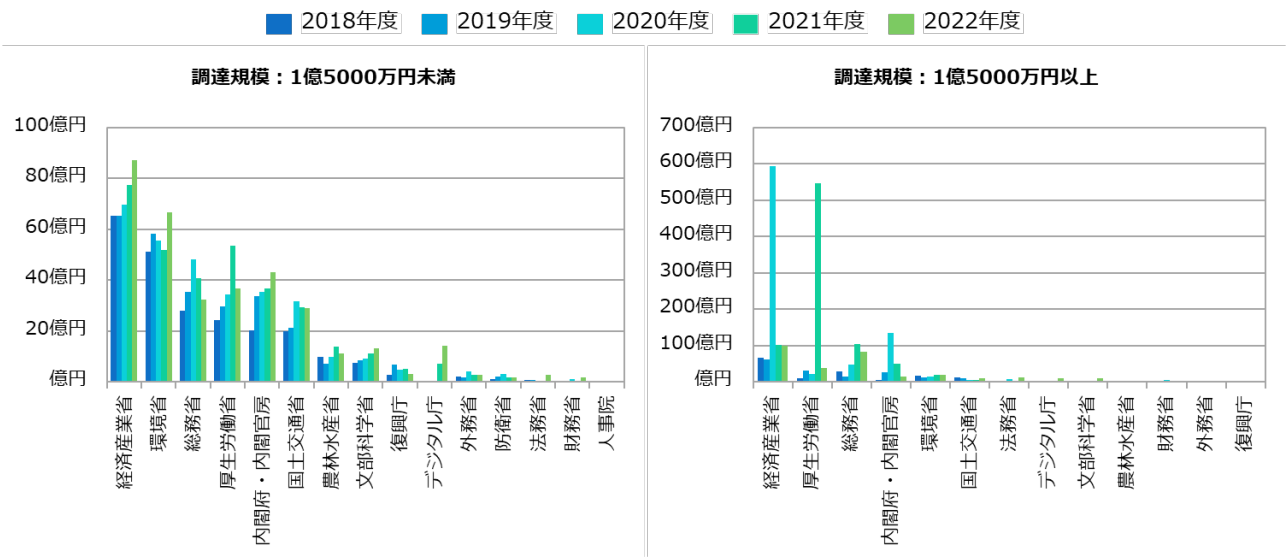
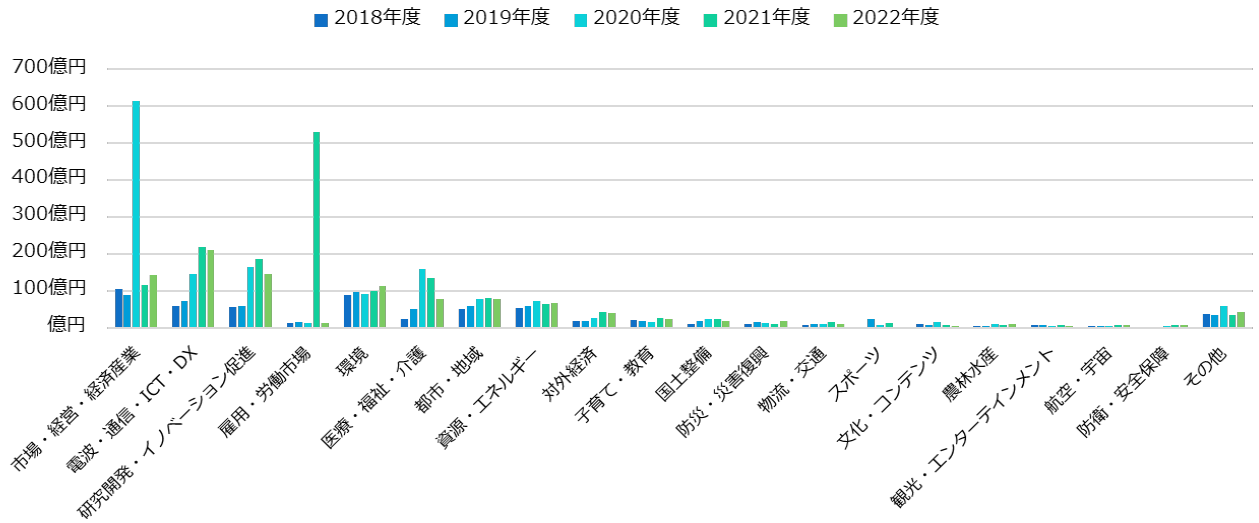


図 7 中央省庁による経営コンサルティングファームからの調査・事務局業務の調達額推移（省庁別／規模別）

最後に、分野別の推移を整理したものが図 8 である。上述の研究上の方法論で述べた通り、案件名にキーワードを含むものをその分野に該当する事業として整理しているため、あくまでも大まかな傾向を把握するための分析となっているが [35]、省庁別と同様に、分野別に見た場合も経営コンサルティングファームからの調達額には偏りが見られる。経済・産業や、電波・通信・ICT・DX、研究開発・イノベーション促進等の領域において調達額が多く、また増加傾向にあるのに対して、航空・宇宙、防衛・安全保障などでは調達は限定的である。



[35] 複数のキーワードに該当する事業についてはそれぞれの分野に該当するものとして整理している為、分類後の金額を足し合わせると調達総額よりも大きくなる。

図 8　中央省庁による経営コンサルティングファームからの調査・事務局業務の調達額推移（分野別）

2-4. 小括：経営コンサルティングファーム活用の拡大と省庁間の差異に関する考察

本章では、日本において中央省庁向けのコンサルティングサービスが拡大している状況を整理した。Covid-19 への対応等により発生した例外的な大型案件を除いた推移を見ると、中央省庁全体として経営コンサルティングファームからの調達金額が増加傾向にあることが判明した。また、全委託件数の 95%を占める 1 億 5,000 万円以下の委託件数も中央省庁全体として増加傾向にあり、省庁別に見ると経済産業省、環境省、厚生労働省、内閣府・内閣官房を中心に増加していることが明らかになった。政策分野別に見た場合は、経済・産業、電波・通信・ICT・DX、研究開発・イノベーション促進等の領域において調達額が多くなっており、これらの政策分野においては経営コンサルティングファームに比較して行政官の能力が相対的に不足していることが推察される。本章は日本において実務的・学術的な検討が加えられていない中央省庁と経営コンサルティングファームの関係性について、基礎的な情報を取りまとめる事を目的としている為、省庁間・分野間の差異を検討することまでは範囲としていないが、考察として仮説的な解釈を試みる。

図 9 は 2018~2022 年度の計 5 年度における [36]法人・機関種別ごとの中央省庁の役務委託額合計 [37]を示したものである。このグラフを基にすると、そもそもの役務委託額の多寡と経営コンサルティングファームへの委託割合の多寡によって、省庁を分類する事が可能である。まず、「①役務委託の総額が高く、経営コンサルティングファームの活用の割合も高い省庁群」であり、その代表が経済産業省や厚生労働省、環境省、総務省である。一方で、「②役務委託額の総額は高いが経営コンサルティングファームの活用の割合が低い省庁群」が存在しており、具体的には防衛省や国土交通省、農林水産省、文部科学省が該当する。また、「③そもそも役務委託額の総額が少ない省庁群」として、外務省、デジタル庁、復興庁、人事院、内閣法制局が該当する。

---

[36] 単年度のみの調達情報を使用した場合、1 件あたり 1 億 5,000 万円を超えるような大型案件が含まれると分析精度に歪みを与え得ることから、より正確を期すために 5 年度分の調達情報を合計した値で分析している。

[37] 上述の調査・研究／事務局／システム構築・運用・改修の主要 3 類型以外に、印刷やデザイン、研修等役務全般を合計した金額であり、公共工事と物品調達は含んでいない。

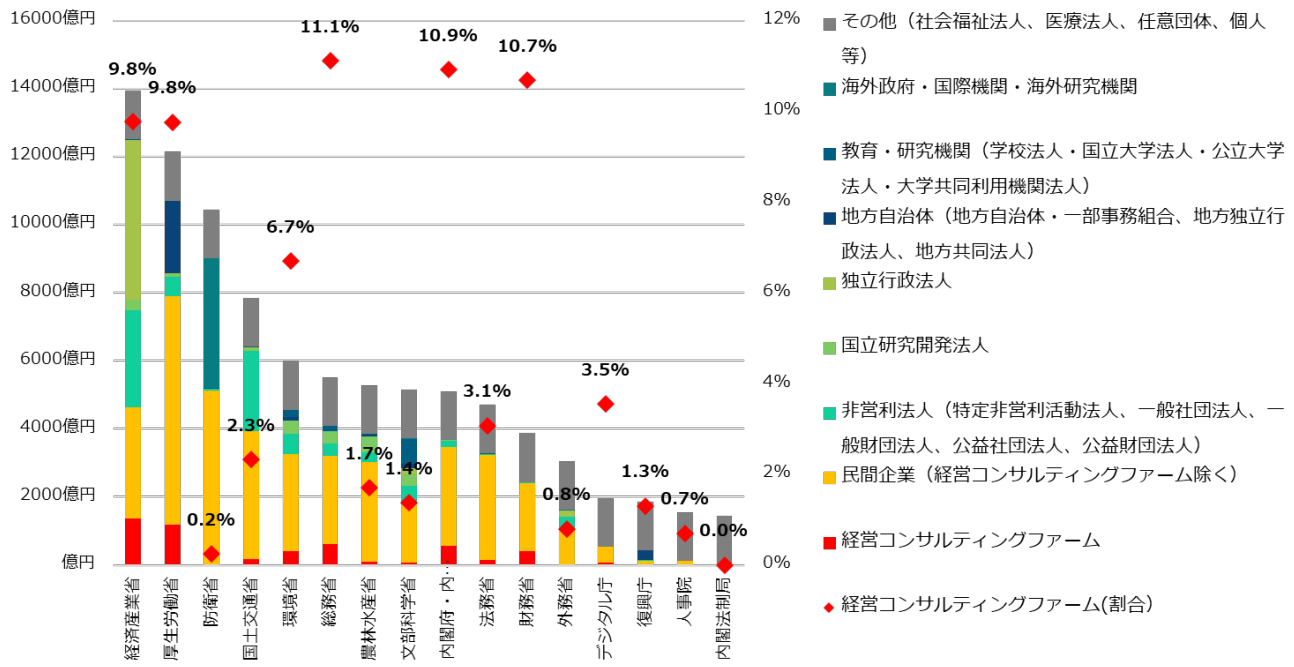


図 9 法人・機関種別の中央省庁による役務委託総額と経営コンサルティングファームが占める割合（2018~2022 年度合計）

③の類型に関しては、基本的に民間委託そのものが一般的ではない省庁群であると言えるため、特に差異として着目すべきは①と②の省庁群の差異であろう。①と②の省庁群の差を分ける要因として考えられるのが経営コンサルティングファーム以外の組織の存在である。例えば、国土交通省で言えば一般財団法人や一般社団法人等の非営利法人が役務調達に占める割合が高く、文部科学省で言えば教育・研究機関が占める割合が高い。こうした、プロキシガバメントとして中央省庁を支える組織の存在については経営コンサルティングファームの活用を押し下げる効果がある事が予想される。一方で、各省庁の政策の特徴も経営コンサルティングファームの活用の程度に影響があると考えられる。具体的に言えば、政策手段として法令ではなく部局内の権限で策定可能なガイドラインやビジョン等を重視する場合、その策定にスポット的に経営コンサルティングファームを活用する事が考えられる。その代表的存在が経済産業省であり、実際に経営コンサルティングファームが委託に占める割合は高い。一方で、国会を含む多数のアクター間の調整が必要であり、経営コンサルティングファームに委託する事が困難な法令を重視する省庁の場合はその活用機会は減少するだろう。以上、経営コンサルティングファームの活用の多寡を左右する要因に関する仮説的な整理を行ったが、上述の通り、厳密な実証は本稿の限界を超えるため今後の研究課題とする。

続く第 3 章においては、海外に目を転じ、諸外国における中央省庁と経営コンサルティングファームの関係の現状、及び中央省庁による経営コンサルティングファーム活用に関する具体的な取組み事例を概観する。その後第 4 章において、本章において明らかになった中央省庁向けの経営コンサルティングサービス拡大の背景やそれにより惹起されている課題を整理するとともに、諸外国で実施されている取組事例も参考にしながら、今後の検討や研究が求められる政策的含意を提言として取りまとめる。

3. 海外における中央省庁のコンサルティングサービスの活用状況と関係性

第 2 章では行政機関向けのコンサルティングサービスが拡大してきていることを確認した。日本に先駆けてコンサルティングサービスの拡大を見た欧米諸国においては、単なる中央省庁によるコンサルティングサービス活用の増加だけではなく、コンサルティングサービスへの過度な依存とも呼び得る関係が垣間見え、その結果、経営コンサルティングファームが行政組織の組織能力を蚕食し、民主主義の基盤を掘り崩しているとの批判も挙がっている [38]。他方、中央省庁が抱える課題に対する経営コンサルティングファームの効率的な活用を目的とする取組や、両者の関係にガバナンスを効かせようとする取組が中央省庁の内外で生じていることもまた事実である。

本章においては、諸外国において中央省庁と経営コンサルティングファーム間で如何なるガバナンスが構築されているかを把握するため、 日本と同じ議院内閣制の政治制度を有する諸外国のうち、中央省庁による経営コンサルティングファームの活用の在り方に関する議論が見られるとともに、両者の効果的な関係構築に係る具体的な取組みがなされているイギリス及びドイツを調査対象国として取り上げる。これら 2 か国の中央省庁が経営コンサルティングファームとの関係で抱えている課題を概観するとともに、経営コンサルティングファームを効率的・効果的に活用するため、いかなる取組みが中央省庁の内外で、あるいは官民との共同によって目指されているのかを例示する。これら諸外国における取組みを参照することは日本にとって示唆となると考えられる。

3-1. イギリスにおける状況

1990 年代から 2000 年代初頭にかけてニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の影響を受けた各国、特に欧米諸国において、コスト計算を強く意識するようになった政府は、行政官が公共サービスを提供する形態から、複数の契約先となった経営コンサルティングファーム等が政府に代わってサービスを提供する新しい公共サービス提供の形態に移行する傾向が見られた [39]。近年、欧米諸国において見られる中央政府による執行機能を主な対象としたコンサルティングファーム活用の増加は [40]、このような NPM の流れを汲んだ現象と言うことができる。他方で、経営コンサルティングファームへの莫大な支出や過度な依存がメディアやアカデミア等から問題視される等、その活用方法については再考が迫られている状況にある。本節ではイギリスを事例に経営コンサルティングファーム活用の実態や効果的な活用に向けた取組みを概略する。

3-1-1. 中央省庁による経営コンサルティングファーム活用の増加

イギリスの中央省庁においては、2010 年に対経営コンサルティングファーム支出の抑制が図られたものの、EU 離脱（Brexit）や新型コロナウイルス（Covid-19）対応を契機に経営コンサルティングファーム活用

---

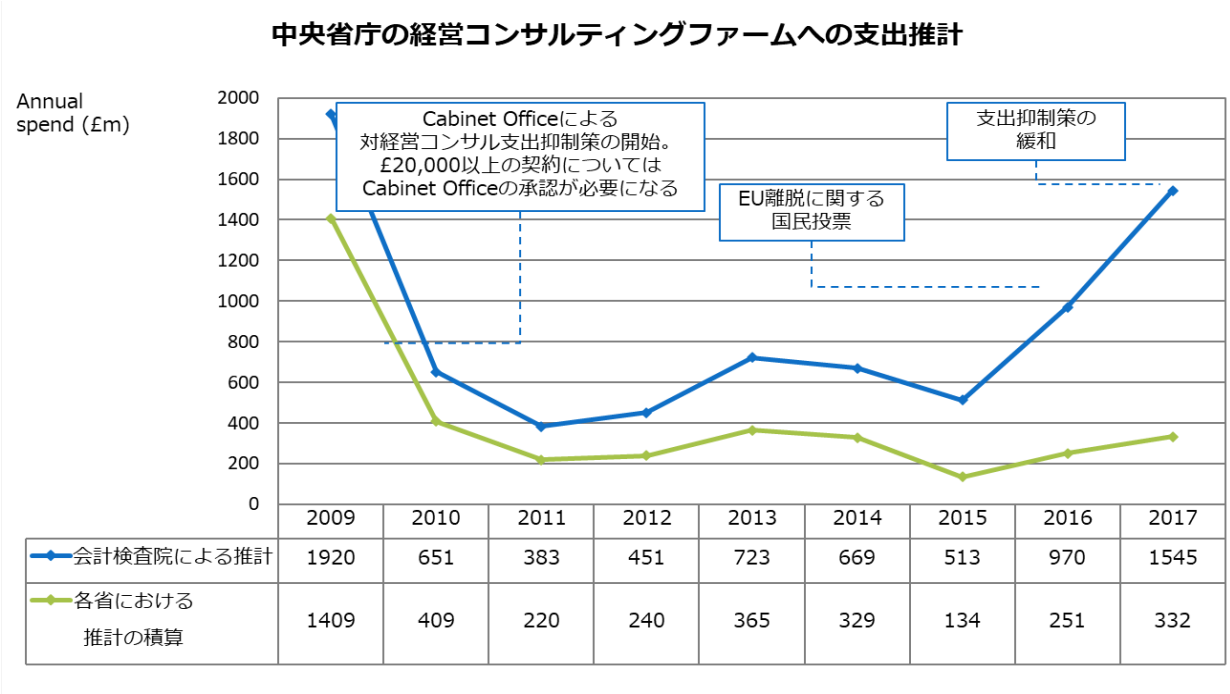
[38] Mazzucato, Mariana, and Rosie Collington., *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments and Warps Our Economies*, （Allen Lane, 2023）.

[39] Howlett, Michael, and Migone, Andrea., “Making The Invisible Public Service Visible? Exploring Data on the Supply of Policy and Management Consultancies in Canada.” *Canadian Public Administration*, （vol. 57, no. 2, 2014）, pp. 183–216., Vincent-Jones, Peter., *The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality*, （USA: Oxford University Press, 2006）.

[40] イギリスにおいては、経営コンサルティングファームが直接的に政策立案を担うことはなく、中央省庁で決められた政策の執行に重点を置く傾向がある。民間コンサルティング企業（イギリス）所属者へのヒアリングより（2023 年 5 月 25 日実施）

の必要性が惹起された。しかしながら、経営コンサルティングファームを過度に活用することに対する批判も同様に引き起こしている。

イギリス会計検査院の推計によると、2009 年には経営コンサルティングファームに対し 19 億 2,000 万ポンドもの支出があったとされている（尚、第 2 章の図 2 で図示したような、日本における業務累計別の支出額データに相当するデータは示されていない）[41]。このような状況を改善すべく、2010 年に経営コンサルティングファームへの支出の抑制を企図する制度改正が実施され、特定の場合において 20,000 ポンド以上の契約を締結する場合には内閣府の承認が必要となった。この支出抑制策により、2010 年の中央省庁から経営コンサルティングファームへの支出は、イギリス内閣府の推計で前年比の 3 分の 1 以下となる 6 億 5,100 万ポンドにまで減少している。



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
会計検査院による推計	1920	651	383	451	723	669	513	970	1545
各省における推計の積算	1409	409	220	240	365	329	134	251	332

図 10 英国中央省庁の経営コンサルティングファームへの支出推計 [42]

この水準は 2015 年まで維持されたが、2016 年から大幅な増加傾向に転じた。その要因として、イギリス国内における国民投票によってイギリスの EU 離脱が決定したものの、EU 離脱関連業務に対応するためには各省庁にてプロジェクトの運営能力や専門スキル等の分野において行政官のスキルが不足しており外部のコンサルタントに頼らざるを得なかったこと [43]、また内閣府が 2017 年 12 月に上述の支出抑制策を緩和したこ

[41] National Audit Office, “Departments’ use of consultants to support preparations for EU Exit”, 2019.
[42] 同上。
[43] National Audit Office, “Implementing the UK’s Exit from the European Union – People and skills: The role of the center of government”, 2017.

と等が挙げられる。その結果、2015 年には 5 億 1,300 万ポンドだった経営コンサルティングファームへの支出は、2016 年には 9 億 7,000 万ポンド、2017 年には 15 億 2,500 万ポンドにまで膨張した（この金額の中には、EU 離脱とは直接関係がない大規模な案件も含まれる。

EU 離脱関連業務のうち、2018 年 4 月から 2019 年 4 月の間に中央省庁によって経営コンサルティングファームへ支出された額は少なくとも 6,500 万ポンドにのぼる。例えば、環境・食糧・農村地域省（Defra：Department for Environment, Food & Rural Affairs）や保健省（DoH：Department of Health）における戦略・プロセスの策定支援、運輸省（DfT：Department for Transport）や内務省（HO：Home Office）への専門的知見の提供がコンサルティングファームによって実施された。（但し、内閣府の推計と各省における推計の積算とでは数値に大きな開きがある。2017 年の支出は内閣府の推計では 15 億 4,500 万ポンドとなっているものの、各省の積算では 3 億 3,200 万ポンドであるが、これは省庁間や年度間でデータセットが異なることが原因である。）

Brexitに関する経営コンサルティングファームへの政府支出額

ファーム名	金額（£m）
Deloitte	14.3
PA Consulting	12.5
PricewaterhouseCoopers	11.8
Ernst & Young	9.8
Bain & Company	7.1
Boston Consulting Group	6.8
その他	2.4

新型コロナの検査等に関する
コンサルティングファームへの政府支出額（上位5社）

ファーム名	金額（£m）
Deloitte	174
IBM UK	21
Accenture	18
Boston Consulting Group	28

図 11 Brexit/新型コロナ対応時の英国中央政府による各コンサルティングファームへの支出額

2020 年から災禍を引き起こした Covid-19 対応時においても、中央省庁から経営コンサルティングファームへの支出増加が顕著に現れた。国民保健サービスによる検査追跡サービス（NHST&T）に係る経営コンサルティングファーム上位 10 社への支出は、2020 年 3 月からの 1 年間で計 3 億ポンドに達し、トップの Deloitte LLP には、1 億 7,400 万ポンドが支払われている [44]。また人員構成としても歪んだ状況となっており、2021 年 4 月時点で、NHS が提供する検査追跡サービス（NHST&T）に従事する者のうち、45％が外部のコンサルタントとなっている。

3-1-2. 効果的な経営コンサルティングファーム活用に向けた中央省庁の取組み

上述の中央省庁による経営コンサルティングファームへの支出の増加を踏まえ、効果的な経営コンサルティングファームの活用に向けて中央省庁の支出削減及び中央省庁内のケイパビリティ強化の大きく 2 つの観点から施策が講じられている。

中央省庁の支出削減に関しては、内閣府を中心に経営コンサルティングファームとの契約を管理する仕組みが整備されており、内閣府が中央省庁全体の経営コンサルティングファーム活用費用に関する方針と管理に対する包括的な責任を負っている。具体的な施策を実行する組織は、内閣府の一機能である政府商業機能（GCF：Government Commercial Function）と、内閣府のエージェンシー（arm’s-length body）である王立商業サービス（CCS：Crown Commercial Service）である。

政府商業機能は中央省庁向けの物品及びサービスの調達を支援することを目的とした、商業的な専門知識を有するスタッフから構成される政府横断的なネットワークであり、大部分のスタッフは各省庁に直接雇用

[44] National Audit Office, “Test and trace in England –progress update”, 2021.

されている。各省庁が内閣府の定める基準を超えて支出する場合は、各省庁の経営コンサルティングファーム利用計画を評価することで支出管理を担うと共に、各省庁が複雑な取引を行う際には商業的な専門知識の観点から各省庁の計画をレビューする等の支援を提供する役割を担う[45]。

王立商業サービスは公共部門による物品・サービスの調達を支援するサービスを通じて、各省庁の経営コンサルティングファーム活用を支援するエージェンシーである。中央省庁及びその他公的機関に代わって政策、助言、共通財・サービスの直接購入をまとめることで購買力を獲得し、経費削減と共通財・サービスの質の向上を図ることを目的としている。王立商業サービスの具体的な役割の一つに、各省庁が特定の業務についてサプライヤーに入札を求める際に利用可能な「フレームワーク」の策定がある。フレームワークには政府によりサービス提供能力があると評価されたサプライヤーがリスト化されており、これらのサプライヤーを活用する場合は、各省庁は調達規制を遵守したまま完全な入札を実施することなく、迅速にサービスの契約を行うことが可能となっている[46]。

中央省庁内のケイパビリティ強化に向けては、中央省庁の支出削減とともに中央省庁内の政策実行能力強化を目的に 2021 年 5 月に政府コンサルティングハブ（GCH：Government Consulting Hub）が内閣府内に設置された。政府コンサルティングハブは政府横断的に活動するコンサルティングチームで、各省庁がコンサルティングサービスを活用する際に必要となるマーケット情報等の知識を提供し、提案書の作成を手助けするトリアージ機能や、自らによる戦略的コンサルティングサービスの提供、コンサルティングサービスを適切且つ効果的に活用するためのガイドラインである『コンサルタンシー・プレイブック（*The Consultancy Playbook*）』の編集等を役割として担っていた組織である。

『コンサルタンシー・プレイブック』とは、「コンサルタントをより効果的に活用し、より良い結果、より価値を達成し、知識とスキルの創造を通じて公務員の能力をサポートする方法」に関する政府のガイダンスである。コンサルティングサービスは内部リソースでは提供できない特定のスキルギャップを埋めるためにのみ使用されるべきであることや、解決したい問題を明確化したうえで発注を行うこと、同じスキルや知識を繰り返し調達するために経営コンサルティングサービスを活用するべきではないこと等、経営コンサルティングファームの活用方法に関するメッセージを打ち出している[47]。

尚、政府コンサルティングハブは 2023 年 1 月に活動を停止している[48]。各省庁による政府コンサルティングハブの活用が芳しくなかったことが指摘されているが、その原因として、政府コンサルティングハブが提供するサービスメニューが、外部の経営コンサルティングファームに比べて限られていたことや、中央省

---

[45] The Government Commercial Function ホームページ、Retrieved from, https://www.gov.uk/government/organisations/government-commercial-function/about#government-commercial-organization（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[46] CCS annual report and accounts 2021 to 2022, Retrieved ftom https://www.gov.uk/government/publications/crown-commercial-service-annual-report-and-accounts-2021-to-2022/ccs-annual-report-and-accounts-2021-to-2022-accessible-version（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[47] Cabinet Office, ”*The Consultancy Playbook*“, September 2022.

[48] 2022 年の経営コンサルティングファームとの契約額は 28 億ポンド（約 4,700 億円）で、2019 年の 16 億ポンド（約 2,500 億円）から 75%増加した。

庁内で専門家をフルタイムで雇用するよりも、競争入札で一時的に外部のコンサルタントを雇用する方が高い費用対効果を得られることが明らかになったこと等が挙がっている[49]。

3-1-3. 業界団体やシンクタンク等による中央省庁のコンサルティングファーム活用能力向上に向けた取組み

イギリスにおいては経営コンサルティングファーム自身の側からも効果的な経営コンサルティングファーム活用に向けた取組みが実施されている。イギリスには、マネジメントコンサルティング協会（MCA：Management Consultancies Associations）という経営コンサルティングファームの業界団体が存在し、設立から 65 年以上にわたり、会員の利益を支援するとともに、民間および公共部門、メディア、一般市民に対してコンサルティングの価値を宣伝することを目的に活動している。

マネジメントコンサルティング協会の主な活動に、毎年のコンサルティングのベストプラクティスを表彰する「MCA アワード」の主催があり、民間及び公共セクターにおいて経営コンサルティングファームが果たした役割を公に発信している。経営コンサルティングファームが多くの効果をもたらすことができた、というのは、利用者側が経営コンサルティングファームの扱いに成功したことと表裏一体であるため、ベストプラクティスとして表彰することにより、社会全体で経営コンサルティングファームの効果的な活用方法に関する共通認識が醸成されることの一助となると考えられる。

経営コンサルティングファームの他にも、シンクタンクからも中央省庁による経営コンサルティングファームの効果的な活用に向けた提言が行われている。2008 年には、労働党の政治家によって政府の有効性を向上させることを目的に、英国政府研究所（IfG：Institute for Government）が非営利の独立系シンクタンクとして設立された。目的達成のため、同研究所は中央省庁が直面する様々な主要課題の調査・分析・提言を行っており、2020 年には政府コンサルティングハブに先駆けて行政組織によるコンサルティングサービス活用に関する研究を実施し、ガイドブックを作成・公開した。そこでは、経営コンサルティングファームの活用が適切となる条件として、「特定の分野における専門的な知識（スキル）が必要な場合」、「業務完遂のため追加的な人員（キャパシティ）が必要な場合」、「政府とは独立した観点から意見を得る場合」を挙げると共に、経営コンサルティングファームの活用が不適切な条件として、「優先的でない課題に対処する場合」と「何が必要なのかを明確化できていない場合」を挙げている[50]。

また、利益相反を避けるため、英国政府研究所は政府関係者や野党関係者との直接の仕事に対して料金を請求することはなく、主要な財源を非営利のギャツビー慈善財団（Gatsby Charitable Foundation）による助成から調達していることが特徴である。助成に加えて、イベントの共催等を通じて学術機関や経営コンサルティングファームを含む民間企業からも資金を獲得しており、コンサルティングファームも供出者に名を連ねている。これらの活動からは、中央省庁の効率性を向上することを共通の目的として、関係アクターが政策研究に貢献するエコシステムが形成されていることが窺える。

---

[49] Michael O'Dwyer and George Parker, "UK government scraps in-house consultancy as departments prefer Big Four", Financial Times, JANUARY 31 2023.

[50] Joe Owen and Jill Rutter, "Managing Consultants A guide for working with consultants in government", Institute for Government, June 2020, pp.9~10.

3-2. ドイツにおける状況

ドイツにおいては、イギリスや他の欧米諸国と比して公共セクターによる経営コンサルティングファームへの支出額が低い傾向にあった。その理由の一つとして、新自由主義の傾向が強く、外部の経営コンサルティングファームにも開かれたアングロサクソン系の国家（イギリス等）と違い、ドイツは「調整市場（coordinated market）」型の経済で、外部民間企業に懐疑的な大陸法系の国家であることが指摘されている[51]。しかしながら、近年においては中央省庁による経営コンサルティングファームの活用が増加し、「コンサルタント共和国（Berater-Republik）」との批判も一部メディアで取り上げられる等[52]、中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係が変化を見せている。本節ではドイツにおける経営コンサルティングファーム活用の実態や中央省庁と経営コンサルティングファームの関係性を概略する。

3-2-1. 中央省庁による経営コンサルティングファームへの支出状況

ドイツにおいては、コンサルティング業界全体の売上に占める公共セクターの割合は 9~10%で長年安定している[53]。しかし、経営コンサルティングファームへの支出額自体は増加傾向にあり、各省庁から財務省への報告ベースによると、2020 年における連邦政府から経営コンサルティングファームへの支出額は 4 億 3,350 万ユーロで、前年比 46％増であった。省庁別の内訳を見ると、経営コンサルティングファームへの支出額が最も多いのは内務省（2 億 430 万ユーロ）で、次点で運輸省（6,320 万ユーロ）、財務省（5,270 万ユーロ）、保健省（4,190 万ユーロ）と続く[54]。2021 年には、中央省庁による経営コンサルティングファームへの支出額は 5 億 8,000 万ユーロにまで達し、前年比 38%増となった（この内、約 2,700 万ユーロが Covid-19 対応関連である）[55]。

中央省庁が経営コンサルティングファームの助けを必要とする場合については、主に 3 つのケースが指摘されている。 1 つ目は、 行政組織において人工知能等の専門的なテーマに関する知識が必要な時（この場合は外部のコンサルタントを一時的に活用する）である。 2 つ目は、例えば従業員がまだ採用されていない、

---

[51] Saint-Martin, D., “Making government more business-like—Management consultants as agents of isomorphism in modern political economies” in *The handbook of global companies*, J. Mikler ed.,（Chichester: Wiley, 2013）,pp. 173–192.

[52] Schmid, Andreas, “Bund schlitterte in Berater-Republik: „Ausgaben in den letzten zehn Jahren verdoppelt“”, *Frankfurter Rundschau*, 7 May 2023. Retrieved from https://www.fr.de/politik/berater-republik-deutschland-ausgaben-politik-bund-externe-hilfe-ampel-ministerium-behoerde-92261171.html（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[53] ドイツ連邦経営コンサルタント協会ホームページ、https://www.bdu.de/branche/consulting-public-sector/（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）。この数値はイギリス（約 26%）やアメリカ（約 20%）等の諸外国と比較すると、相対的に低い割合となっている。

[54] “Bundesregierung gibt 2020 Rekordbetrag für externe Berater aus”, *Spiegel*, 12, March, 2021. Retrieved from https://www.spiegel.de/wirtschaft/bundesregierung-gibt-2020-rekordbetrag-fuer-externe-berater-aus-a-ae8e7ae2-496e-449c-bda5-e86e28be4c44（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[55] “Bundesregierung gibt 580 Millionen Euro für Berater aus”, *Spiegel*, 11 March 2022. Retrieved from https://www.spiegel.de/wirtschaft/bundesregierung-gibt-580-millionen-euro-fuer-berater-aus-a-0da55ecc-02e5-4af7-97e9-c19307472d4b（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

あるいはトレーニングを受けていない場合等でリソースが不足している場合である。３つ目は、政治家や行政組織がコンサルタントのネットワークや人脈、課題に対する異なる視点から恩恵を受けたい時である[56]。

3-2-2.官製コンサルティングファームの存在と概要

ドイツにおける中央省庁と経営コンサルティングファームの関係で特筆すべき点として、公共セクターに対してコンサルティングサービスを提供する官製のコンサルティングファームの存在が挙げられる。

PD-公共部門に対するコンサルタント有限責任会社（PD-Berater der öffentlichen Hand GmbH。以下、PD と略記）は連邦政府等の公的機関が 100%の株式を所有し、公共セクター向けにコンサルティングサービスを提供する企業である。連邦政府や州政府等の株主は内部契約の枠内で PD に直接委託することが可能で[57]、全国にある 7 つの拠点から約 750 名のコンサルタントが全国的にサービスを提供している。

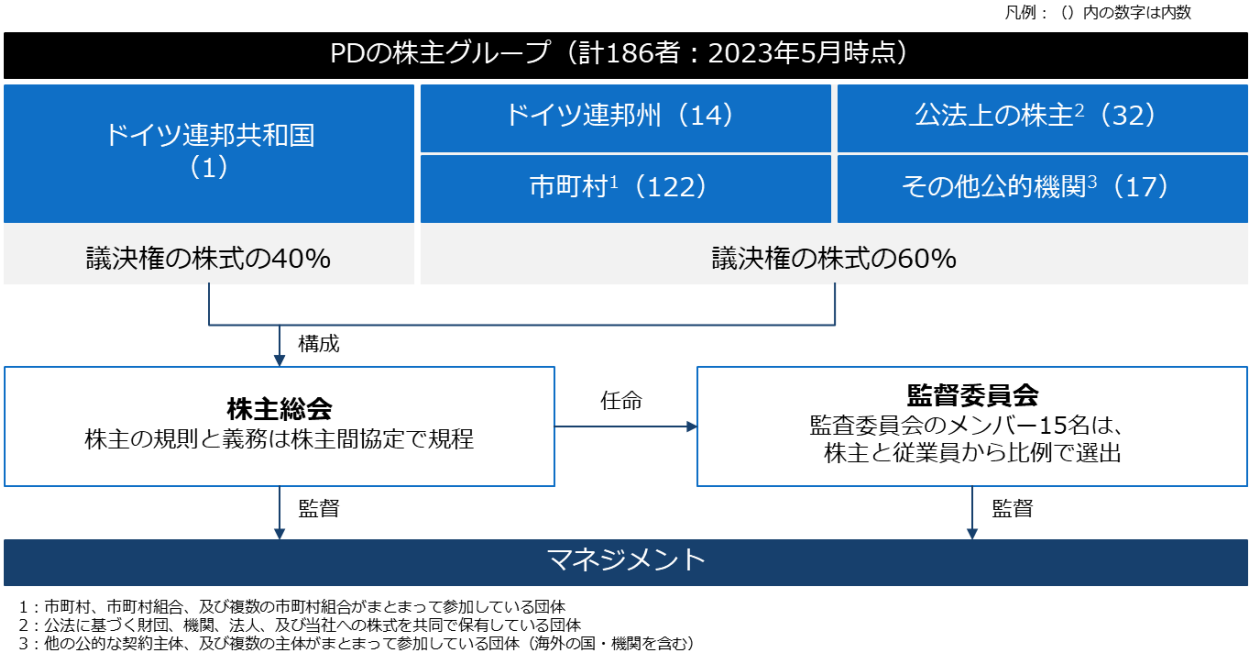


図 12　PD の構成株主とガバナンス[58]

PD は「戦略的行政近代化部門（Bereich Strategische Verwaltungsmodernisierung）」と「建設・インフラ・自治体部門（Bereich Bau, Infrastruktur und Kommunal-beratung）」の 2 つの部門に分かれている。「戦略的行政近代化部門」は戦略と組織に係るコンサルティングサービスを提供し、公共部門における近代化プロジェクトや調達プロジェクトの実施を支援している部門である。「建設・インフラ・自治体部門」は建設プロジェクトの計画、建設、試運転の各フェーズ（資金調達や経済に関するアドバイス、入札書類の作成、入札者との交渉の実施、最終的な経済的実現可能性調査の実施等）を政府当局に代わって管理する部門

---

[56] Schmid, Andreas, Ibid.

[57] 2016 年に競争制限禁止法（GWB：Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen）第 108 条が改正され、契約主体となる公的機関は自身とは異なる公営企業に対し、同法第 97 条以降で規定される正式な発注手続きに従うことなく契約を発注することが可能となった。

[58] PD, *Vorstellung der PD*, p.9 を基に作成。

である（第 2 章において日本の中央省庁による経営コンサルティングファームからの調達状況を整理した際、分析の対象から除外した公共工事に関する調達を含んでいる）。2022 年には経営コンサルティング学会(WGMB：Wissenschaftliche Gesellschaft für Management und Beratung)により、コンサルティング市場（公共部門）の「隠れたチャンピオン」賞を受賞し、クライアントから高い評価を受けている [59]。

PDのプロジェクト事例

	ブラウンシュヴァイク市のスマートシティ戦略の策定	**連邦IT協力（FITKO）の設立**
顧客	■ ブランシュヴァイク市	■ 連邦内務省、ヘッセン州財務省
プロジェクト概要	■ ブラウンシュヴァイク市は、統合都市開発構想（ISEK）で策定済みの都市目標を実現するため、デジタル化を活用したスマートシティ戦略や、今後数年間の行動枠組みを策定 ■ 戦略的目標の設定や、活動分野の具体化、デジタル化プロジェクトの選択基準の明確化により、将来のスマートシティに係る行動の計画、実施、管理の方向性を提示	■ 連邦IT協力（FITKO：Förderale IT-Kooperation）は、連邦政府と各州が共同で出資する公法上の機関（AöR）として、2020年1月1日にフランクフルトで業務を開始 ■ FITKOは、IT計画審議会の運営組織として、協議会の業務遂行を組織的、技術的に支援 ■ FITKOは、行政のデジタル化に向けた連邦政府の活動を束ね、IT計画審議会のプロジェクトや成果物の調整と管理を担い、オンラインアクセス法（OZG）の施行を調整することで、連邦政府のITアーキテクチャをさらに発展
PDによるコンサルティング内容	■ ワークショップや専門家によるディスカッションを通じた**参加型の戦略策定や、ガバナンスに関する提言** ■ **市、自治体、政治家への結果発表** ■ オンライン調査、インタビュー、文献調査による状況分析や、他の自治体からのベストプラクティス分析 ■ プロジェクト全体の管理及び関係各所との連絡窓口	■ 2013年以降、FITKO設立に向けた作業部会を支援するため、**必要性分析や、潜在的な支援者及びIT協力が可能な分野の特定**を実施 ■ 2016年以降、**IT計画審議会に対する意思決定案の作成**（法的検討、 AöRの構想、法的基盤の草案）**を支援** ■ 2017年以降、立上げに向けた準備作業やスタッフを支援

出典：PD, “Vorstellung der PD”,2023より作成

図 13　PD のプロジェクト事例 [60]

PD の前身は、2008 年に設立された官民連携パートナーシップドイツ株式会社（ÖPP：ÖPP Deutschland AG）である（以下、企業を示すときは「ÖPP」、官民連携パートナーシップを示すときは「PPP」と略）[61]。ÖPP は PPP への関心の高まりを背景に、ロビー団体のドイツ金融イニシアティブ（IFD：Initiative Finanzstandort Deutschland）が設立した経営コンサルティングファームで（株式は国が 50.1%、民間株主が 49.9%を保有）、既にイギリスにおいて政府の PPP プロジェクトを支援していた「パートナーシップ UK」を参考に設立された。ÖPP は初期の主要プロジェクトである連邦教育研究省（BMBF：

[59] 同上。同賞は大企業や中堅企業の幹部、あるいは行政機関の幹部を対象とした調査に基づき決定される。尚、2022 年の公共部門ランキングの第二位には PwC、第三位にアクセンチュアが並ぶ。

[60] 同上。

[61] 以下、PD の設立背景に関しては Becker, Sven., “Lobbyismus und öffentlich-private Partnerschaften”, *bpb*, 13 March 2019.の記事を基に記載。（https://www.bpb.de/themen/wirtschaft/lobbyismus/277035/lobbyismus-und-oeffentlich-private-partnerschaften/、2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

Bundesforschungsministeriums）の新庁舎設立支援において、その費用の算定方法が不透明であると連邦会計検査院から批判を受け、また、個人株主の中には新庁舎を建設・運営する建設グループが含まれていることが明らかになる等、批判の声が集まった。その後、株式の 100%を公的機関が保有する国営企業として、PD が設立された。

年間売上高が 1 億ユーロを超え、750 名近いコンサルタントを有する PD であるが、同社の拡大に対しては、ドイツ連邦経営コンサルタント協会（BDU：Bundesverband Deutscher Unternehmensberatungen）等から批判の声が挙がっている。主な理由として、第一に、競争制限法（GWB）の改正によって PD に対して入札無しで直接発注することが可能となったことから、市場における公正な競争が妨げられる可能性があること、第二に、PD が民間企業と締結した地域枠組み協定の下で委託企業から「取扱手数料（Handling-Fee）」を徴収していると見られること、第三に、プロジェクト遂行のために売上高の約半分を民間企業への外部委託に費やし下請け比率が高いことが挙げられる [62]。

3-2-3. 中央省庁と経営コンサルティングファームの関係性向上に向けた業界団体の取組み

上記で PD を批判している BDU は、イギリスにおける MCA と同様に、「ドイツ経済にとって重要なコンサルティングサービスを継続的に改善するとともに、メンバー企業の高い品質を確かなものにすること」[63]を目的に活動を行っている経営コンサルティングファームの業界団体である。

BDU の公共部門は、経営コンサルティングファームが従うべき規則として『公共クライアントに対するコンサルティングサービスの誠実性に関するボン宣言』を策定している。同宣言で特に重要視されているのは、第 1 項で規定されている「政府の意思決定プロセスへの影響力の排除」で、経営コンサルティングファームは国家の意思決定プロセスに不当な影響を及ぼさないことが求められている [64]。

他方、BDU の公共部門はコンサルティングサービスを利用する公共セクター側の義務についても、「経営コンサルティングファームの委託には税金が使われる。したがって、経営コンサルティングファームの選定、委託、及び実施には、透明性があり、コスト効率が高く、且つ高品質でなければならない。クライアントは、公共調達法を遵守しコンサルティングサービスを入札・発注する必要がある」[65]と規定している。また、EU の公共調達指令 [66]が定める基準値を下回る場合の発注についてはガイドライン（『基準値以下のセクターにおけるコンサルティングサービスの調達手続きのためのガイドライン』）を作成しており、経営コン

---

[62] Jan C. Wehmeyer, “Bund, Länder und Kommunen bauen Staats-McKinsey mit fast 1000 Mitarbeitern auf – die private Konkurrenz warnt vor Wettbewerbsverzerrung”, *Business Insider*, 11 April 2021. https://www.businessinsider.de/wirtschaft/bund-laender-und-kommunen-bauen-staats-mckinsey-mit-fast-1000-beratern-auf-die-private-konkurrenz-warnt-vor-wettbewerbsverzerrung-a/（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[63] BDU ホームページ、https://www.bdu.de/（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[64] BDU, “Bonner Erklärung zur Integrität von Consultingleistungen gegenüber öffentlichen Auftraggebern”, 2023.

[65] BDU、https://www.bdu.de/branche/consulting-public-sector/（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[66] 2014 における公共調達に係る EU 指令（Directive 2014/24/EU）において、価格に加え品質などを総合的に評価する方式（most economically advantageous tender）が採用されている。

サルティングファームだけでなくクライアントである公共セクターに対しても、コンサルティングサービスの品質向上に向けた取組を促している[67]。

3-3. 小括：諸外国におけるコンサルティングサービスの効果的な活用に向けた取組み

以上、イギリスとドイツにおける中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係性を概説した。22 カ国に共通する特徴としては、専門知識やリソース不足等を理由に中央省庁による経営コンサルティングファーム活用が増加傾向にあること、それに伴い、その額の大きさや民主主義的な正当性等の観点からメディア等で批判の声が湧出していることである。他方、効果的な中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係性を模索するため、中央省庁の内外で様々な取組みが模索されていることもまた、共通している。

イギリスにおける中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係に関しては、主に中央省庁の経営コンサルティングファームへの支出削減と中央省庁内のケイパビリティ強化の観点から、政府による統一的な管理を企図する組織・制度設計が窺える。支出管理においては政府商業機能と王立商業サービスが共同して各省庁の物品・サービスの調達やサプライヤーの管理を行っている。各省庁のケイパビリティを強化する試みについても政府主導による取組みが進められており、政府コンサルティングハブは活動が停止されたものの、同組織の一部機能は王立商業サービスに移管されるとともに、政府コンサルティングハブが策定した『コンサルタンシー・プレイブック』において示されたコンサルティングファーム活用に関するガイドラインは現在も参照されている。

ドイツにおいては、経営コンサルティングファームの業界団体が中央省庁による経営コンサルティングファームの効果的な活用や品質向上に向けた取組を提言している点はイギリスと共通している一方、政府内部においてコンサルティングファームを内部化し、連邦政府や州政府等の公的機関が内部契約の枠内でコンサルティングサービスを調達することで中央省庁の費用抑制や品質向上を確保する仕組みを整備していることが特徴的である。

両国においても、経営コンサルティングファームの効果的な活用に向けた取組みは発展途上であると言うことができるが、各国の取組内容や今後の動向を注視することは、経営コンサルティングファームの活用が増加している日本にとっても益するところが大きいと思われる。

---

[67]ガイドラインでは市場調査から契約締結にまで至る一連の手続きで必要となる事項が記載されている。BDU, ”Leitfaden Zur Gestaltung von Vergabeverfahren Über Leistungen Der Unternehmensberatung Im Unterschwellenbereich”, 2023（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

4. 行政とコンサルティングサービスの関係性を巡る現状と提言

第 2 章では、国内において中央省庁向けコンサルティングサービスが拡大してきていることを確認した上、第 3 章ではイギリス・ドイツにおいて、中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係性を高度化するため、中央省庁の内外で様々な取組みが模索されていることを確認した。日本においては、中央省庁による経営コンサルティングファームの活用が拡大したのは、近年の出来事であり、その政策への貢献度合いや行政の組織能力への影響を検証するにはややタイミングが早いのも事実である。一方で、現場の行政官・コンサルタントの双方へのヒアリング結果からは、両者の関係性には多くの課題の存在が示唆される。

そこで、第 4 章においては、行政機関と経営コンサルティングファームの関係性に関する日本の現状について、特に今後の実務的・学術的に検討を深めていく上で重要と思われる点につき、公表に馴染む範囲で示すとともに、政策的な含意を提示する。なお、本研究は現在進行形であり、ワーキングペーパー策定時点で全省庁に対して横断的に調査を実施した上での課題提起ではないため、以下記載されている課題と提言が全ての省庁に普遍的に当てはまる訳ではないことを予め記しておく。

4-1. 官民での不十分な政策創発機能

これまで日本においては、国政レベルの政策の立案・執行に従事する、職業として公共政策に関与する人材を抱える組織としては、中央省庁とそれに連なる外郭組織が主要な存在であった。しかし第 2 章で指摘した通り、近年このような霞ヶ関の立地が大きく変化しつつある。慢性的な人員不足とデジタル化を中心とした業務効率化の遅れの影響により、「ブラック霞ヶ関」[68]という言葉に象徴されるように、長時間労働が蔓延する状況が続いており、行政官の民間への流出や、新卒学生の霞ヶ関忌避を引き起こしており、結果的に見れば、総合職試験申込者は減少傾向にあるうえ、さらに退職者は 10 年未満・5 年未満の若手・中堅の職員を中心に増加傾向にある [69]。

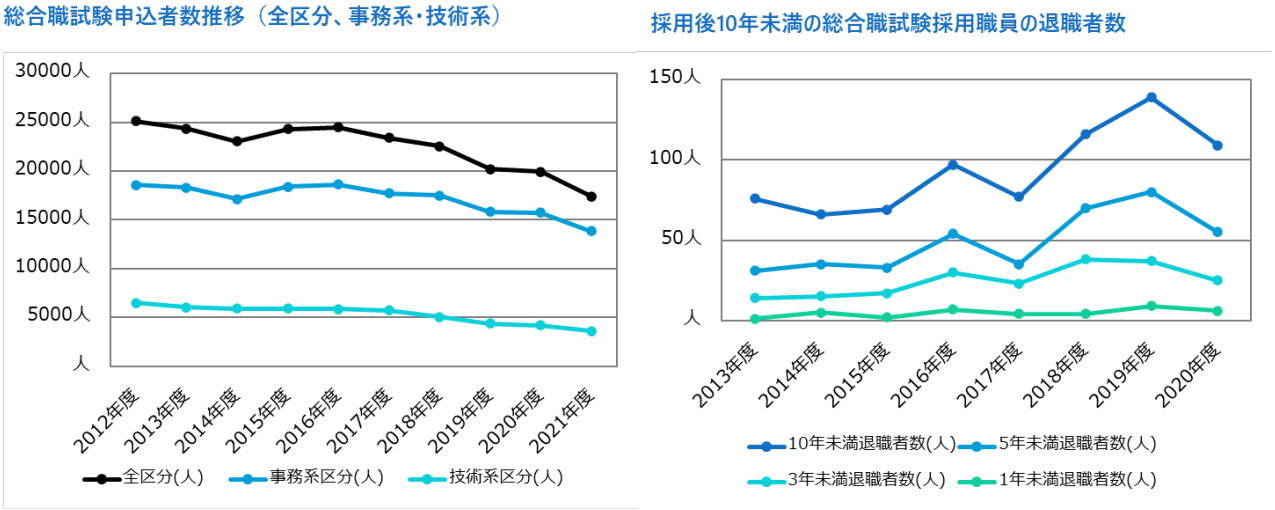


図 14　中央省庁における総合職試験申込者・採用後 10 年未満の総合職試験採用職員の退職者数推移

[68] 千正 康裕『ブラック霞が関』（新潮社、2020 年）。

[69] 人事院「令和 4 年度公務員白書」、https://www.jinji.go.jp/hakusho/R4/1-1.html（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

このような苦境の中で、有志の若手・中堅行政官から行政官の働き方改革に関する提言が相次いで出されている[70]が、それらの提言からは、現状の働き方では社会課題・政策ニーズに応えて政策の創発を進めることが出来ないという危機感が見られる。例えば、国土交通省や経済産業省、厚生労働省、文部科学省の現役行政官と元行政官の有志による『国家公務員のパフォーマンスを最大化し、国益を最大化する聖域なき提言』は、「情報収集や政策検討に十分な時間を確保できず、行政官サイド自身が確信を持って政策形成を推し進められていない事態が発生」しているのではないかとして、「激務化と表裏一体」としての「政策ブレーン機能の劣化」が発生している事を指摘している[71]。

同様の危機感は、本研究におけるヒアリングにおいても指摘されている。厚生労働省からコンサルティングファームへと転じた元行政官は、「事実関係を積み上げて問題を把握して法律やガイドラインに練り上げていく、様々な情報を制度に落とし込んでいく事が行政官の仕事の中核である。しかし、事実の積み上げに時間がかけられないのが現状であり、審議会で取り纏められた情報やインターネットでの検索などに頼るところが多い。」[72]と語っている。また、同様に経営コンサルティングファームへと転じた元文部科学省行政官はこうした状況の背景として「行政組織のカルチャーとして、国会対応等を含む調整業務を優先しているのが現状である。党と官邸の調整などもきめ細かな対応が求められており、業務に占める調整業務の比率が増えている。調整業務に対して政策企画業務の優先度が劣後する中で、これまではある種の根性で支えてきたところがあるが、働き方改革の潮流のなかで根性論は時代遅れとなっている」[73]として、調整業務の増加と働き方に関する組織文化の変化を指摘している。また、社会に新たな価値観を提供して先導するようなビジョン変革、社会問題を先取りするような個別施策、オルタナティブな政策立案手法の導入等、行政にイノベーションをもたらすような賛否両論の議論を伴う企画に取組むことは行政組織にとってはリスクでもあり、組織文化によっては人事評価の観点からも必ずしも評価されるものではないという指摘もされている[74]。

一方で、こうした政策創発に向き合えていないという声は、民間側のコンサルタントへのヒアリングにおいても提起されている。あるコンサルタントは、官公庁に対するコンサルティングサービスの現状を「課題の特定や打ち手に関する示唆出しこそがコンサルティングサービスの本来の価値であるが、行政機関に対するサービスにおいては政策の方向性が決まっている中で、後追いで根拠を探すような仕事が多い」[75]と語って

---

[70] こうした提言としては、“人人若手” 未来の公務を考える若手チーム、「カラフルな公務を目指して― 誰もが貢献できる持続的な職場へ ―」（https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/pdf/wakate_honbun.pdf、令和 4 年 4 月 28 日）や、環境省「選択と集中」実行本部、『「選択と集中」～社会変革のための環境省改革～』（https://www.env.go.jp/policy/%E3%80%8C%E9%81%B8%E6%8A%9E%E3%81%A8%E9%9B%86%E4%B8%AD%E3%80%8D%E5%8F%96%E3%82%8A%E3%81%BE%E3%81%A8%E3%82%81%E6%9C%AC%E6%96%87.pdf、令和 2 年 8 月 3 日）、ミライのカスミガセキ「若手が考えるミライの霞が関プロジェクト」、（https://drive.google.com/file/d/1U8AcUuX86vtxnwfOmQhVnRmKaGwDzNsA/view?usp=sharing、2020 年）等があげられる。（いずれも 2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[71]プロジェクト K（新しい霞ヶ関を創る若手の会）『国家公務員のパフォーマンスを最大化し、国益を最大化する聖域なき提言』（https://note.com/project_k_2003/n/n50db05da5582、2022 年）（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[72] コンサルタント（元厚生労働省）へのヒアリング（2022 年 12 月 9 日(金)実施）

[73] コンサルタント（元文部科学省）へのヒアリング（2023 年 1 月 13 日(金)実施）

[74] 行政官（総務省）へのヒアリング（2022 年 12 月 23 日(金)実施）

[75] 官公庁向けのサービスに従事するコンサルタントへのヒアリング（2023 年 3 月 6 日(木)実施）

いる。これは、官公庁向けのコンサルティングサービスのビジネスモデルからも裏付ける事が可能である。即ち、基本的に経営コンサルティングファームの業務提供先は各課室の単位であり、各課室単位での所掌事務の枠内で作られる仕様書に沿った業務提供を基本としていることや、業務委託の前段階の予算折衝等の段階で事業方針の説明が求められるために、多くの前提条件や大まかな方向性が既に決まった段階で発注が行われること等に由来している。従って、政策創発機能が、行政官から経営コンサルティングファームへと外部化しているという単純な構造ではないのが現状である。

また、仕様書に則った委託事業という形でビジネスとして中央省庁に関与するだけではなく、政策提言やコンソーシアム形成等の委託事業以外のアプローチも含めた政策創発を試みるシンクタンク機能を同じ法人内に有する企業も存在するが、そうしたアプローチによる政策創発には組織内に強い意志や知識を持ったキーマンに加えて、行政側のキーマンとのコネクションが存在する事等の条件が重なる事が必要であり、その再現性を組織的に確保することは極めて難易度が高いと指摘されている[76]。

こうした状況を端的に表現すれば、下図となる。政策をそのレイヤー別に表した際に、概ね 3 層と関係者調整の一層に分類することが可能である。すなわち、時の政権の大きな政策の方向性を規定する国家としてのビジョンのレイヤーが上位に位置し（黒の領域）、下位には具体的な補助金やガイドライン等の個別政策のレイヤー（緑の領域）が存在し、その間には上位の国家ビジョンと具体的な個別政策を繋ぐ、政策群の方向性を規定するレイヤー（青の領域）が存在する[77]。ヒアリングからは、官民の双方で多くの人的・知的リソースが関係者調整や個別政策の落し込み・執行（オレンジ・緑の領域）に投下されており、より広範な課題・政策の方向性を定めるビジョン等を含む領域（青の領域）の検討に投下されるリソースが不十分である現状が示唆されている。また、特に行政官については狭い範囲での関係者調整（オレンジの領域）に関する業務量の増加に伴い、個別政策の落し込み・執行（緑の領域）についても十分に向き合えていない状況である。

---

[76] コンサルタントへのヒアリング（2023 年 2 月 22 日(水)実施）

[77] 城山英明、大串和雄（編）『政策革新の理論』（東京大学出版会、2008 年）では、こうした個別政策の前提を形成する政策を「メタ政策」と定義し、メタ政策の提示が個別政策の政策変化を引き起こすとしている。

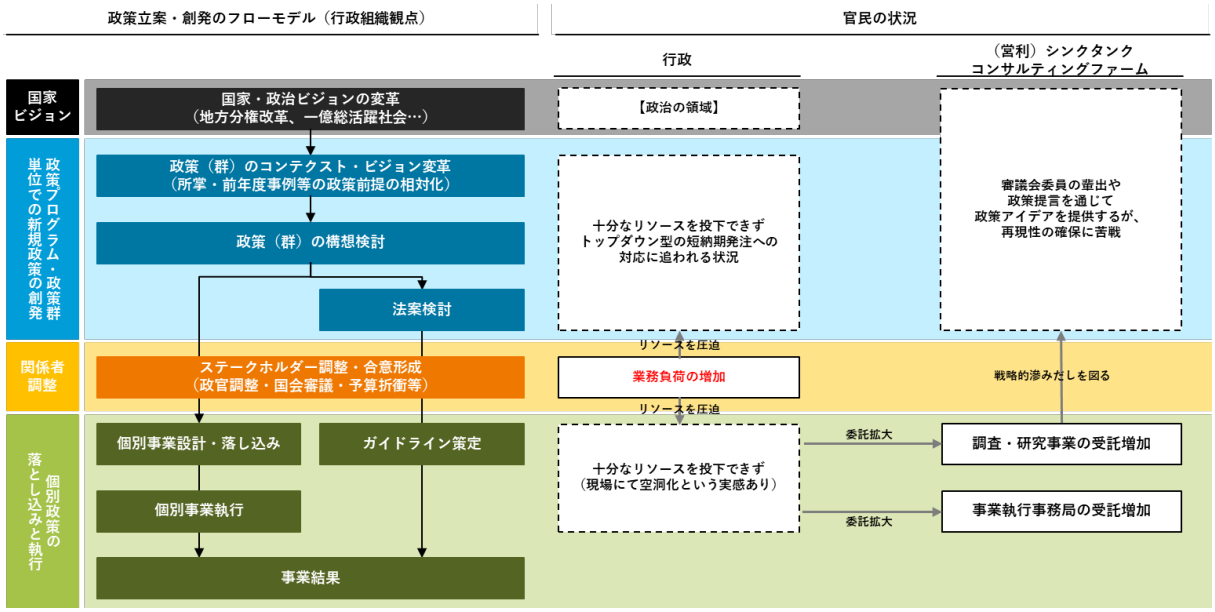


図 15　政策立案・創発と官民の状況

前述の状況の結果として、行政組織においては、組織学習・変革にかかる学習ループが個別政策の落とし込みと執行のレイヤーにおいて固定化しうると考えられる。下図の通り、個別の予算事業等において設定された KPI と事業設計に基づく事業結果の検証においては行政内外の知識に基づいて組織学習が発生する。一方、政策プログラム単位での設計と検証等を中心としたダブルループ学習・トリプルループ学習に関しては、それらを実施する上で必要な人材等のリソース、現場からの情報等が構造的に不足するといえ、結果として政策の「経路依存性」が高まりやすい状況と言える。[78]

[78] 政策群の方向性を規定するレイヤー（図中：青の領域）の変革・創発のメカニズムは上述した事業結果からのフィードバックに限らず、災害等の急激な外部環境変化や政権交代によるさらに上位レイヤーの政策の変化（図中：黒の領域）における変化等の複数のメカニズムが考えられる。これらのメカニズムの包括的な整理は、前掲の城山英明、大串和雄（2018）が詳しいが、本ワーキングペーパーにおいては、行政組織の日常的な業務における自己変革能力の低下を念頭に置いているため、特に組織学習論に着目したメカニズムを提示している。

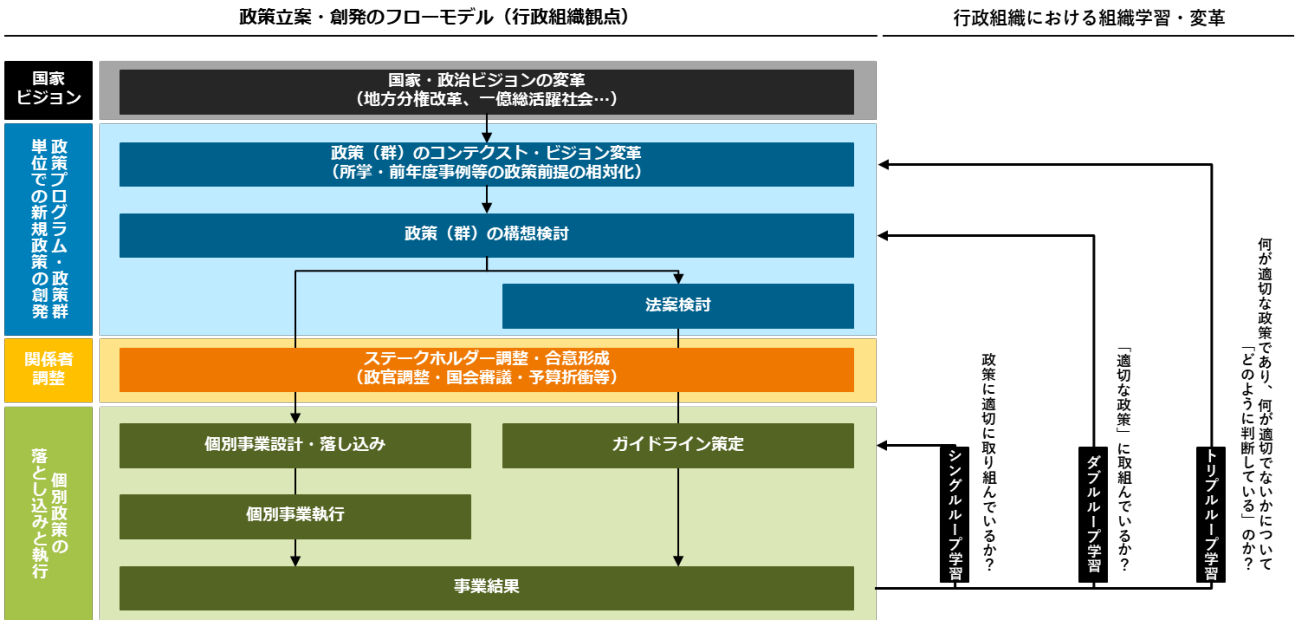


図 16　政策立案フローにおける組織学習の位置づけ

政策の「経路依存性」を緩和するためには、官民双方で意識的に業務ポートフォリオマネジメントを行うことが必要である。経営学においてはイノベーションを起こし、新たな価値を提供するためには、既存事業の改善（知の深化）と新規事業開発に関する実験・試行（知の探索）を両立させることが必要であるとする「両利きの経営」が提唱されている[79]が、政策創発機能不足に直面する行政と政策知識産業においてもその業務を両利き化していくことが求められる[80]。

ビジョン等を含む領域での政策の検討が成熟し、実際の実証事業や補助金などの個別政策へと落し込まれていくまでには数年の時差を伴うこともある。数年単位の時差は、行政官であればその間に人事異動が発生する期間であり、民間の観点からも、比較的人材流動性が高い経営コンサルティングファームにおいては人材の転出が発生しうる期間である。また、予算措置が行われ委託事業として成立するまでの間は収益化が難しいため、経営上の合理性の観点からは広範な課題・政策の方向性を定めるビジョン等を含む領域（青の領域）に取組むインセンティブが弱いのが実情である。従って、政策ビジョンや構想の検討における時差に耐え、「両利き化」を実現するためには、組織の力学ではなく、政策の実現に対する内発的動機を有している人材を有機的に繋ぎ、仮に個人が異動や転出をしたとしても熱量を失わないだけの、分厚い政策コミュニティの中で政策アイデアを巡る共創と競争が行われることも重要な要素になる。

---

[79] O'Reilly III, Charles A. and Tushman, Michael L., *Lead and Disrupt: How to Solve the Innovator's Dilemma*, （Stanford Business Books, 2016）（入山章栄監訳『両利きの経営―「二兎を追う」戦略が未来を切り拓く』＜東洋経済新報社、2022 年＞）.

[80] 中央省庁内部における「両利き化」に向けた組織的施策の一例として、金融庁においては、業務時間の20%を割いて、自主的な政策研究・提案等を行う取組が進められている。これまでに「有価証券報告書等の審査業務等におけるＡＩ等利用の検討」や「スタートアップエコシステムのジェンダーダイバーシティ課題解決に向けた提案」等のプロジェクトにおいて成果を発表している（金融庁「政策オープンラボの取組み」https://www.fsa.go.jp/common/about/kaikaku/openpolicylab/index.html、2024 年 1 月 31 日最終閲覧）。

その際には、経営コンサルティングファームに対する政策の執行や落とし込み関する外部化が進む中において、そうした「現場」での知見・経験を政策創発に繋げていくという観点も重要である。旧建設省では政策執行と政策立案を同一組織が担う「現場型」の政策創発が行われていたが[81]、政策執行が民間の経営コンサルティングファームに外部化される場合においては、現場たる経営コンサルティングファームの知見・経験を適切に政策形成過程に吸い上げる工夫が求められる。

4-2. 官民の相互理解不足

前節においては、政策創発機能に関する官民の現状と課題を提起したが、中央省庁に対してサービス提供をする経営コンサルティングファームが政策創発に貢献するためには、調査・研究内容がどのような経緯を経て政策判断に繋がっていくのか、つまり調査等が「活用される」状態、および、そこに至るプロセス等を把握しておく事が重要である。

しかし、中央省庁内部における政策形成過程のブラックボックス度は、「政府の外部の市民にとってだけではなく、政府の内部にいる行政官にとってもしばしばあてはまる」[82]と評されるほど高い。経営コンサルティングファームへと転出する若手・中堅の行政官が増加しているものの、行政機関向けのサービスを提供するコンサルタントの大半は行政機関での勤務経験を有していないこともあり、行政機関や政治における意思決定のメカニズムを理解しているコンサルタントは少数派である。実際に、ヒアリングにおいても経済産業省所属の行政官は「コンサルは政策立案の壁打ち相手であるが、政策立案過程における意思決定構造を把握しているコンサルは貴重である」[83]と語っている他、コンサルタントへと転じた元行政官も、「コンサル側の課題としては、行政経験が無いことによって勘所がないことである」[84]と語っている。

H・D・ラスウェルによれば、政策科学の研究対象は「in の知識（knowledge in process）」と「of の知識（knowledge of process）」に分かれるとした[85]。in の知識とは、政策決定過程に対して提供される知識であり、気候変動や雇用問題、社会保障等の様々な政策領域に関する知識や、EBPM 等の政策立案技法等に関する知識である。一方で、of の知識とは、政策が決定される過程においてどのようなアクターがどのような影響を及ぼし合うかというプロセスに関する知識である。行政と経営コンサルティングファームが効果的に連携し、政策形成を行うためにはこの二つの知識を相互で共有し、実務として公共政策に関わる人材が有するべき政策立案技法を官民が共有する事が重要となる。

従って、行政機関内部での政策形成・意思決定過程を解明する研究の充実化や、公共政策に関わる人材が有するべき政策立案技法をフレーム化し、共有する試みは官民が連携する基盤を構築する上で重要である。そうした試みの方向性を示唆するものとして、近年、政策立案技法を軸に官民の連携を試みる取組が徐々に広まっている。例えば、「特定非営利活動法人 Policy Garage[86]」では EBPM を軸に、中央省庁・地方自治

---

[81] 天野雄介、城山英明「第 6 章 建設省の政策形成過程」、城山英明、鈴木寛、細野助博（編）『中央省庁の政策形成過程ー日本官僚制の解剖ー』（中央大学出版部、1999 年）、145-178 頁。

[82] 同上。

[83] 行政官（経済産業省）へのヒアリング（2023 年 2 月 9 日(木)実施）

[84] コンサルタント（元厚生労働省）へのヒアリング（2022 年 12 月 15 日(木)実施）

[85] Lasswell, H. D., *A pre-view of policy sciences*, （Elsevier Science Ltd, 1971）.

[86] 同社ホームページ（https://policygarage.or.jp/）を参照。

体・民間企業所属者が連携して、政策実務者に対する研修や伴走支援を実施している[87]。また、政策過程に関しては、経済産業省に所属する公務員を中心とした「JAPAN+D[88]」では、デザインアプローチによる新しい政策立案を目指し、経済産業省職員を中心とした行政官とデザインファーム等が連携した取組を進めている[89]。

経営コンサルティングファーム側の官公庁への理解不足について論じてきたが、官公庁側に経営コンサルティングファームを活用するノウハウが蓄積されていないことも事実である。ヒアリングにおいても、「行政側に、コンサルの活用のノウハウが無く、何を依頼してよいか分かっていない」[90]といった指摘や、「外注化の際に行政側が良き発注者になれているか否かは重要な点であるが、どのように発注すれば付加価値が出せるかの理解も進んでおらず、外注しても成果が出ないことも多い」[91]という指摘がなされている。

こうした行政側のコンサルティングサービスの運用への理解不足に対する施策としては、イギリスにおける『コンサルタンシー・プレイブック』の策定が参考事例となるだろう。イギリスと同様に、日本においても効果的なコンサルティングサービスの活用に向けたガイドラインを策定することで、官公庁全体としてのコンサルティングサービスの運用水準を引き上げることが期待される。一方で、このような取組みを明確に所掌する官公庁がいないことが阻害要因となりうる。そこで、業界全体としての提供価値を引き上げることに繋がる取組として、協調領域的に民間主導で検討を進めることも期待される。

4-3. なし崩し的な外部化による行政組織能力への負の影響

行政機関内部の人手不足・業務過多、ならびに、行政機関からの外部への委託業務が増加する中で、行政機関の政策企画能力や蓄積される知見・情報等の組織能力に対する中長期的な影響を考慮する必要がある。

特に、業務過多の一因である国会対応や議員説明等の政官関係に関わる業務や、省庁内での合意形成は基本的に行政官固有のものであり、現時点では「委託事業」等の枠組みにおいて、外注する事が難しい。

ヒアリングにおいては、外部化すべき、あるいは外部化して問題がない業務と、行政組織内部の人材で処理すべき業務の「切り分けの仕組みはない」[92]という指摘や、「外注に関する明確な基準は整備されておらず、外注により、内部人材の能力育成が阻害されている可能性はある」という指摘もされており[93]、外注困難な調整業務の増加により、相対的に外注が可能とみなされやすい情報収集や、事業の設計・具体化の領域が、半ば「なし崩し的」に外部化されている状況が示唆されている。

本来であれば、外部への委託は特に専門的な知見が必要な検討や、感染症の蔓延などの予想外の環境変化に伴い、短期的に逼迫した人的資源に対して手当をするために行われることが通常の状態であり、例えば、複数年度に渡って同様の内容を外部に委ねている状況においては、本来であれば行政機関自身が内部化すべき機能・業務が外部化されている可能性を疑う必要があるだろう。

---

[87] 同社ホームページでは、これまでの取組事例の詳細を見ることができる。
(https://policygarage.or.jp/projects　2024 年 1 月 31 日最終閲覧 ）。

[88] 同チームのホームページ
(https://www.meti.go.jp/policy/policy_management/policy_design/Japanese/）を参照。（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[89] 同上。

[90] コンサルタント（元厚生労働省）へのヒアリング（2022 年 12 月 15 日(木)実施）

[91] 行政官（デジタル庁）へのヒアリング（2023 年 2 月 15 日(水)実施）

[92] コンサルタント（元厚生労働省）へのヒアリング（2022 年 12 月 15 日(木)実施）

[93] コンサルタント（元経済産業省）へのヒアリング（2022 年 12 月 12 日(月)実施）

こうした、「なし崩し的」な外部化は、中長期的には行政機関の組織能力を阻害する恐れがある。デジタル庁の行政官はヒアリングにおいて、こうした状況に対して「経営コンサルティングファームへの依存が高まることはIT調達におけるベンダー依存と似た構造を生み出すのではないか。これまで行政のIT調達分野では、外部の大手ITベンダーに依存するが故に、ベンダーしかシステムの中身を理解できず、適正な調達の評価が難しいといった状況が起きてきた」とした上で、「一度外部化されてしまった知見・能力を再び内部に取り込むには高いコストが必要である事に加えて、そもそもどのようなサービスを提供すれば良いか行政が判断できなくなるなど、行政組織の能力がスポイルされる状況が生じる。行政システム開発において、デジタル庁ではこれを回避するためにITエキスパートの採用による組織内部の能力強化、勉強会等を通じた職員間の知見の共有、部分的なシステムの内製化を現在進めている。経営コンサルティングファームへの依存が高まれば、これまでのIT調達同様の課題が政策企画・立案の領域にも生じる可能性があり、行政組織・職員の意義が問われることになるのではないか」と語っている[94]。

かつて自治体のシステムエンジニアやコンサルタントへの業務委託に関する研究を実施した今里滋は「民間委託に代表される民営化は政府を量的に縮小するだけではなく、行政資源の中核（あるいは革心）的部分ともいえる属人的な能力、知識技術、ノウハウといったものを管轄外に移転してしまうことで、逆に民間の保有する行政資源に依拠することでしかその目的を達成できないという政府を創り出してしまう」[95]と指摘している。近年、イギリス政府などにおけるコンサルティングサービスの活用状況を調査したM.マッツカートも同様に、一連の業務を通じた修正・方向付け・再構築による学習プロセスを通じて獲得した暗黙知は、将来の新たな課題に対応するための知識やリソースにもなるが、経営コンサルティングファームへの委託はそうした暗黙知の生成をバイパスするため、組織の学習能力を阻害すると警鐘を鳴らしている[96]。

一方で、一律に外部委託をただ縮小すれば良いという訳ではない。行政組織内部に知見・能力の蓄積が無い領域については、外部の経営コンサルティングファーム等を活用してプロジェクトチームを組んだ方が機動的、効果的に政策を立案し実行できるケースもある。また、外部委託を通じて行政組織外部に政策知見・能力を有する人材が蓄積される事自体は決して否定的なものではなく、現状の行政組織における短期間での人事ローテーションに左右されず、特定の政策領域を深める人材が社会に増える事は政策検討全体の質向上に間接的に寄与する。

ただし、行政組織が外部委託を適切に行うには、内部にも外注先の能力やプロジェクトの評価を出来るだけの能力を持った人材がいなければならない。行政組織が目的を達成するために効果的な形で外部委託を行う上でも組織内部の知見・能力の充実は不可欠となる。行政組織内部の能力蓄積を行う手段としては、対象とする政策領域の知見・能力を持つ企業からの官民人事交流、エキスパートの中途採用、職員のリスキリング等が考えられる。こうした観点からも経営コンサルティングファーム社員と行政職員の官民交流や、行政組織の中途採用拡大、エキスパート人材が活躍できる行政組織文化等の整備が重要な役割を果たすものと思われる。

加えて、中長期的には行政組織内部でどこまでの部分を実施し、どの部分を外部委託で補うのか計画的に設計することが重要である。「なし崩し的」な外部化を回避し、達成すべき政策を実現するには、行政組織の内部能力強化と、適切な形での外部委託を両立していくことで成果を最大化することが求められる。

---

[94] 行政官（デジタル庁）へのヒアリング（2023年2月15日(水)実施）

[95] 今里滋、前掲論文、15頁。

[96] Mazzucato, Mariana, and Rosie Collington., Ibid.

4-4. アーキビスト機能不足による政策知見の散逸

前節で示した行政機関固有の知識やリソースの流出等の課題に加えて、外部より、コンサルティングサービスを活用して獲得した情報・知見が行政組織内に適切に蓄積されていない可能性も指摘されている。コンサルティングサービスによる報告書は各省庁における保管に加えて、国会図書館に収蔵される形で保管されるが、それらの知見・情報を行政組織向けに管理し、低コストでのアクセスを提供するアーキビスト機能は極めて弱いのが現状である。

ヒアリングにおいても行政組織内で知見の属人性と異動による知見の散逸が起こっている現状が指摘されている。例えば、元厚生労働省職員は「調査・研究のアウトプットは活用しきれていない。当時の担当者は読み込むかもしれないが、異動と共に忘れられてしまう。役所の中にナレッジが溜まっていないのは事実であり、結果的に数年後に似たような調査をすることもある」[97]と指摘している。また、元経済産業省職員も「外注によって獲得したナレッジが内部に溜まるような感じにはなっていないし、仕組みもない。3年くらいで部署が変わるので、組織としてナレッジがたまるような構造になっていない」[98]と語っている。

加えて、官公庁から調査・研究や事務局を受託する経営コンサルティングファーム側においては知見の分散化が発生している。即ち、競争入札を原則とする官公庁事業においては、特定の政策領域を常に特定の事業者が担当しているわけではない。事業毎に公募が行われて受託事業者が決まるため、必然的に政策知見は分散化する傾向を持つことになる。

こうした官民での政策知見・分散化が見られる中で、情報の収集、整理、保存、管理等のナレッジマネジメントの一旦を担うアーキビスト機能の強化は重要性が高い。具体的な方策としては、行政側の機能強化と民間側の主導による機能強化の2パターンが考えられる。行政側の機能強化としては、アーキビスト機能を担う部門やデータベース整備を進めるものである。具体的には、政策企画や調整を担う総合職によって構成されるフロントチームに対してミドルオフィス的に機能するチームを設置し、過去の調査・研究の成果物やデータベース等の政策知見全般の管理を行うことが考えられる。

また、こうした調査・研究の成果物管理について、官公庁事業を行う事業者間の協調領域として民間主導で実施する事も考えられる。官公庁に対するコンサルティングサービスの成果物は原則として著作権が委託元に帰属するため、官公庁側の許諾の下であれば、民間主導での知見管理も可能である。民間主導で行うことのメリットとしては省庁横断的な知見管理が出来る事に加えて、行政組織側で新たな人員を割く必要が無いことが上げられる。加えて、経営コンサルティングファーム間での知見共有を行い、知見の分散化を防ぐ素地を築くことにも繋がるだろう。

4-5. 営利組織に対する行政の中立性の曖昧化

中央省庁においては、行政組織の中立性をいかに担保するかは重要な課題である。これまで行政組織の中立性とは主に政治との関係の中で議論されてきたが[99]、行政組織が経営コンサルティングファームに過度に依存することは行政組織の経済的中立性だけでなく、延いては政治的中立性にすら歪みをもたらす可能性がある。行政官の業務負荷が増大する中、業務の引継ぎに営利組織たる経営コンサルティングファームが参加

---

[97] コンサルタント（元厚生労働省）へのヒアリング（2022年12月15日(木)実施）

[98] コンサルタント（元経済産業省）へのヒアリング（2022年12月12日(月)実施）

[99] 「政・官の在り方」と題する閣僚懇談会申し合わせ（平成24年12月26日）では、「『政』は、行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者として監視責任を果たし」、「『官』は、国民全体の奉仕者として中立性、専門性を踏まえて、法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたる」との基本認識が示されている。

[100]することの事例をはじめ、海外においても 2015 年に当時のマクロン経産相が経済的機会を向上させるための法案の起草時にコンサルティングファームを活用する等（同法案は後に撤回）[101]、必ずしも国民全体の奉仕者としての中立性が要求されている訳ではない経営コンサルティングファームが、これまで行政官が担うべきと考えられていた業務に従事する事例が散見されている。

「4-1. 官民での不十分な政策創発機能」にて述べたとおり、行政組織は経営コンサルティングファーム等の民間企業も活用しながら現場の知見・経験を適切に吸い上げ、政策共創時代の開かれた行政組織を目指すことが求められている。一方で、政策創発の場に新たに民間企業が加わることは行政組織と民間企業の間で目標を統一させることを困難にし、最悪の場合「民間企業が行政の特権を自らの狭隘な利害のために不正に利用する、すなわち汚職を招く結果になる」[102]。海外においては経営コンサルティングファームが政府の機密情報を社員やクライアントに提供し、機密保持義務に違反したケースが表出していることから（「付属資料 2-1. オーストラリアにおける状況」を参照）、行政組織においては、業務過多ではあっても委託や請負のアジェンダ設計や論点の明確化は内製化等を通じた中立性と共創性の均衡を図ることや、経営コンサルティングファームとの契約において、利益相反や情報ファイヤウォールのチェックを行うことも必須となるだろう。

また、政策共創の場に経営コンサルティングファーム等の営利組織がアクターとして登場する中で、上述した課題や組織の垣根を越えて政策共創の動きを進めていくためには、大学や独立・非営利のシンクタンクが中立的な立場で研究・提言活動をホストしていくことの重要性は増している。

---

[100] コンサルタント（元経済産業省）へのヒアリング（2023 年 2 月 8 日(水)実施）

[101] Braun, Elisa and Paul de Villepin, “How consultants like McKinsey took over France”, *Politico*, February 8, 2021. Retrieved from https://www.gouvernement.fr/argumentaire/noe-nouvelles-opportunites-economiques-3208（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[102] スティーブン・ゴールドスミス、ウィリアム・D・エッガース（城山英明、奥村裕一、高木聡一郎監訳）『ネットワークガバナンス 公共セクターの新しいかたち』（学陽書房、2006 年）。

5. おわりに：今後の研究上の課題

冒頭で述べた通り、本ワーキングペーパーは中央省庁と経営コンサルティングファームの関係性の議論が学術・実務の双方の観点から行われる事を企図して、基礎的な情報を取りまとめたものである。従って、様々な検討課題が積み残されている。その中でも特に、今後の研究上の課題として重要と思われる 3 点を以下に記す。

1 点目は、特に第 4 章を中心とした、行政とコンサルティングファームの関係性現状や課題が妥当する範囲である。第 4 章は実務者へのヒアリングを中心に構成しているが、本ペーパーで記した課題や提言がどの程度の範囲の行政機関にとって妥当であるかは十分な検証が出来ているわけではない。第 2 章において分析した通り、経営コンサルティングファームの活用量は各省庁によって大きく差が生じており、両者の関係性の現状も相当程度各省庁によって異なる事が予期される。また、各省庁によるコンサルティングファームの活用の差異が所掌業務等によって生じているとすれば、この差異は持続性を持つ可能性がある一方で、単に政策オプションとして外部委託が浸透していないという理由であれば、今後変化が生じることも考えられる。そうした、今後の変化の方向性を含めて本ペーパーで整理した含意が妥当する範囲を見極める事が必要である。

2 点目は、諸外国における中央省庁別の経営コンサルティングファームへの支出額の整理である。本ワーキングペーパーの執筆期間における調査において、公開情報を確認しているのはイギリス・オーストラリア・フランスのみであり、事例として取り上げたドイツや他国の支出額に関する公的情報を確認することが不可能であった。また省庁別の支出額だけでなく、第 2 章で整理したような分析対象とするべき企業の整理や、政策分野別の整理についても各国のデータ未公開のためもあり、深耕することが不可能であった。本来であれば日本における現状整理と同様の分析アプローチを用いることで、各国別の比較を可能とするべきであるが、これらの整理についてはアプローチ方法も含め今後の研究課題とする。

最後に、研究対象となる非国家主体（プロキシガバメント）の多様性について述べる。本ペーパーでは近時において量的に拡大している経営コンサルティングファームに焦点を当てて調査を実施した。一方で、大学に所属する公共政策研究者や、独立・非営利のシンクタンク、政策研究に対する助成を行う財団、特に近時において企業の立場から政策への影響行使を試みるスタートアップ企業の政策渉外部や政策渉外活動支援を専門的に行うパブリックアフェアーズ企業が霞が関外縁のプロキシガバメントとして活動を展開している。これらの組織の取組が、行政機関内部の政策検討とどのような共創関係にあるのかについては、今後の研究課題としたい。

附属資料

1. 研究上の方法論

本ワーキングペーパーを執筆するにあたって、実施した調査分析の方法論を以下に記載する。基本的な構成として、「2. 政策知識産業としてのコンサルティングサービスの拡大」については調達実績に関する各省庁による開示資料の分析を中心に実施しており、「3. 海外における中小省庁のコンサルティングサービスの活用状況と関係性」については、海外政府による各種公開情報や海外における先行研究に依拠した整理を行っている。また、「4. 行政とコンサルティングサービスの関係性を巡る現状と提言」については、役行政官、民間コンサルティングファーム所属の元行政官、行政向けのサービス提供を行っている民間コンサルタントに対するヒアリングを実施し、聴取した情報を基に整理を実施している。以下では、各章で参照した情報やヒアリングのリストを取りまとめる。

1-1. 各種統計情報に関する分析対象と情報取得先

■分析対象とした省庁と調達情報取得先

調達額・件数等の分析対象に関して、物品役務の調達情報を公開している、以下の省庁を分析対象としている。

省庁		調達情報取得先
内閣府・内閣官房		
	本府	内閣府「公共調達に関する公表（契約状況の公表）：調達情報」 https://www.cao.go.jp/chotatsu/kohyo/kohyo.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	公正取引委員会	公正取引委員会「公共調達の適正化に係る情報の公表」 https://www.jftc.go.jp/soshiki/tyoutatsu/tekiseika.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	警察庁	警察庁「「公共調達の適正化について」（平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号）に基づく情報の公表」 https://www.npa.go.jp/news/procurement/npa/chotatsu_kouhyo.html(2023 年 12 月 1 日閲覧)
	宮内庁	宮内庁「公共調達の適正化について」 https://www.kunaicho.go.jp/kunaicho/yosanshikko/tekiseika/tekiseika.html(2023 年 12 月 1 日閲覧)
	金融庁	金融庁「公共調達の適正化（平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号）に基づく情報の公表」 https://www.fsa.go.jp/common/budget/kourituka/04.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	カジノ管理委員会	カジノ管理委員会「公共調達の適正化に係る情報の公表」 https://www.jcrc.go.jp/contact/procurement/p_policy/public/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	個人情報保護委員会	個人情報保護委員会「公共調達に関する公表」 https://www.ppc.go.jp/news/publicoffer/koukyoutyoutatsu/(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	消費者庁	消費者庁「公共調達に関する過去の公表」 https://www.caa.go.jp/notice/procurement/public/(2023 年 12 月 1 日閲覧).

内閣法制局		内閣法制局「公共調達の適正化に係る情報の公表」 https://www.clb.go.jp/news/procurement/disclosure/(2023 年 12 月 1 日閲覧).
復興庁		復興庁「予算執行等に係る情報の公表」 https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_39.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
デジタル庁		デジタル庁「公共調達の適正化に係る情報の公表」 https://www.digital.go.jp/procurement/proper-public-procurement(2023 年 12 月 1 日閲覧).
人事院		人事院「人事院調達情報」https://www.jinji.go.jp/tyoutatu/(2023 年 12 月 1 日閲覧).
文部科学省		
	本省	文部科学省「契約情報の公表」 https://sisetuweb1.mext.go.jp/procure/chotatsu_tekiseika.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	文化庁	文部科学省「契約情報の公表」 https://sisetuweb1.mext.go.jp/procure/chotatsu_tekiseika.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	スポーツ庁	文部科学省「契約情報の公表」 https://sisetuweb1.mext.go.jp/procure/chotatsu_tekiseika.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
法務省		
	本省	法務省「契約に係る情報（公共工事・物品役務等の競争契約・随意契約）の月別一覧」 https://www.moj.go.jp/kaikei/choutatsu/chotatsu_keiyaku-kohyo_kohyo.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	出入国在留管理庁	出入国在留管理庁「調達情報」 https://www.moj.go.jp/isa/supply/procurement/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
防衛省		
	本省	防衛省「公共調達の適正化について（平成１８年８月２５日付財計第２０１７号）に基づく情報の公表について」 https://www.mod.go.jp/j/budget/chotatsu/naikyoku/keiyaku/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	防衛装備庁	防衛装備庁「契約に係る情報の公表（中央調達分）」 https://www.mod.go.jp/atla/souhon/supply/jisseki/rakusatu/index3.html((2023 年 12 月 1 日閲覧).
農林水産省		
	本省	農林水産省「契約に係る情報の公表」 https://www.fsa.go.jp/common/budget/kourituka/04.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	林野庁	農林水産省「契約に係る情報の公表」 https://www.fsa.go.jp/common/budget/kourituka/04.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).

	水産庁	l 農林水産省「契約に係る情報の公表」 https://www.fsa.go.jp/common/budget/kourituka/04.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
総務省		
	本省	総務省「公共調達に係る公表」 https://www.maff.go.jp/j/supply/kouhyo/keiyaku/ippan/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	消防庁	総務省消防庁「入札公告等」https://www.fdma.go.jp/pressrelease/bidding/(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	公害等調整委員会	総務省「調達情報及び公表関係」 https://www.soumu.go.jp/kouchoi/substance/news/provide/main.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
財務省		
	本省	財務省「公共調達の適正化に係る情報の公表」https://www.mof.go.jp/application-contact/procurement/approach/tekiseika/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	国税庁	国税庁「公共調達の適正化に係る情報の公表」 https://www.nta.go.jp/information/procurement/chotatsu/tekiseika/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
国土交通省		
	本省	国土交通省「公共調達の適正化に基づく情報等の公表について」 https://www.mlit.go.jp/page/kanbo05_hy_001108.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	気象庁	気象庁「公共調達の適正化に係る情報の公表」https://www.jma-net.go.jp/choutatsu/data/R05/05%20rakusatujouhou/rakusatusjyouhou.htm(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	運輸安全委員会	運輸安全委員会「公共調達の適正化に係る情報等の公表について」 https://www.mlit.go.jp/jtsb/tekisei.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	海上保安庁	海上保安庁「調達情報」 https://www.kaiho.mlit.go.jp/ope/tyoutatu/tyoutatu.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	観光庁	観光庁「公共調達の適正化に係る情報の公表」 https://www.mlit.go.jp/kankocho/page01_000606.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
経済産業省		
	本省	経済産業省「入札結果・契約結果」 https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/R_00_bid_news_list.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	中小企業庁	中小企業庁「 入札・調達・その他の公募案内」 https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/nyusatsu/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	資源エネルギー庁	資源エネルギー庁「契約締結状況」 https://www.enecho.meti.go.jp/appli/conclusion/(2023 年 12 月 1 日閲覧).

	特許庁	特許庁「調達・公募情報」https://www.jpo.go.jp/news/chotatsu/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
環境省		
	本省	環境省「契約締結情報の公表」https://www.env.go.jp/kanbo/chotatsu/tekisei/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).
	原子力規制委員会	原子力規制委員会「予算執行」https://www.nra.go.jp/nra/chotatsu/yosanshikou/index.html#yosanshikou04(2023 年 12 月 1 日閲覧).
厚生労働省		
	本省	厚生労働省「公共調達の適正化について（平成 18 年 8 月 25 日付け財計第 2017 号）に基づく公表」https://www.mhlw.go.jp/sinsei/chotatu/zuii/(2023 年 12 月 1 日閲覧).
外務省		
	本省	外務省「申請・手続き-調達情報」https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/chotatsu/index.html(2023 年 12 月 1 日閲覧).

■分析対象とした企業一覧

本ワーキングペーパーとしてコンサルティングファームとして分析対象としたのは以下の企業である。

企業名
A. T. カーニー株式会社
EY ストラテジー・アンド・コンサルティング株式会社
EY 新日本有限責任監査法人
EY 税理士法人
有限責任あずさ監査法人
KPMG コンサルティング株式会社
KPMG 税理士法人
Nomura Research Institute Singapore Pte. Ltd
Nomura Research Institute Taiwan Co., Ltd.
Nomura Research Institute Consulting and Solutions India Pvt. Ltd.
NRI Consulting & Solutions (Thailand) Co., Ltd.
NRI セキュアテクノロジーズ株式会社
PricewaterhouseCoopers WMS Pte. Ltd.
PwC アドバイザリー合同会社
PwC Japan 有限責任監査法人
PwC コンサルティング合同会社

PwC 税理士法人
アーサー・ディ・リトル・ジャパン株式会社
アビームコンサルティング株式会社
タワーズワトソン株式会社
有限監査責任法人トーマツ
デロイトトーマツサイバー合同会社
デロイトトーマツコンサルティング合同会社
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
デロイトトーマツベンチャーサポート株式会社
デロイトトーマツ合同会社
デロイトトーマツ税理士法人
マーサージャパン株式会社
マッキンゼー・アンド・カンパニー・インコーポレイテッド・ジャパン
みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社
株式会社アクセンチュア
株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所
株式会社クニエ
株式会社コーポレイトディレクション
株式会社シグマクシス
株式会社ドリームインキュベータ
株式会社ベイカレント・コンサルティング
株式会社ボストン・コンサルティング・グループ
株式会社ローランド・ベルガー
株式会社三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング
株式会社三菱総合研究所
エム・アール・アイ・リサーチアソシエイツ株式会社
株式会社船井総研コーポレートリレーションズ
株式会社船井総研デジタル
株式会社船井総合研究所
株式会社日本総合研究所
株式会社日本能率協会コンサルティング
株式会社日本能率協会マネジメントセンター
株式会社日本能率協会総合研究所
株式会社日立コンサルティング
株式会社富士通総研
株式会社野村総合研究所

船井総研ロジ株式会社
日本アイ・ビー・エムデジタルサービス株式会社
日本アイ・ビー・エム株式会社

■「調達ポータル」における落札実績オープンデータについて

調達額・件数等の分析については、各省庁が個別に公開している物品役務の調達情報を基にした。一方で、中央省庁の調達実績データとして、デジタル庁が所管する調達ポータルにおける落札実績オープンデータ[103]が存在する。最終的に分析においては活用しなかったが、基礎的な情報を整理するという本ワーキングペーパーの趣旨に鑑み、分析対象としなかった理由を記す。

調達ポータルは、各省庁の調達に関して案件公示や入札等の一連の業務をオンライン上で一元的に実施可能なウェブサービスである。調達ポータル上には過去に調達ポータルを用いて行った調達の落札実績がオープンデータとして掲載されている。

落札実績オープンデータは一括で省庁横断的なデータを取得できるメリットがある一方で、調達ポータルを介していない調達に関しては補足できないというデメリットがある。上述の方法論と同様の手続きで落札実績オープンデータを基に経営コンサルティングファームからの役務全般の調達実績を整理し、各省庁による個別に公開している調達情報を基にしたものと比較したものが以下の図 17 である。

グラフが示す通り、調達ポータルが補足している調達額は年度によって差はあるものの、一貫して個別省庁情報を基にした場合よりも低い。従って、本ワーキングペーパーの分析においては個別省庁情報を基に集計を実施した。

[103] デジタル庁「落札実績オープンデータ」調達ポータル（https://www.p-portal.go.jp/pps-web-biz/UAB02/OAB0201、2024 年 1 月 31 日閲覧）

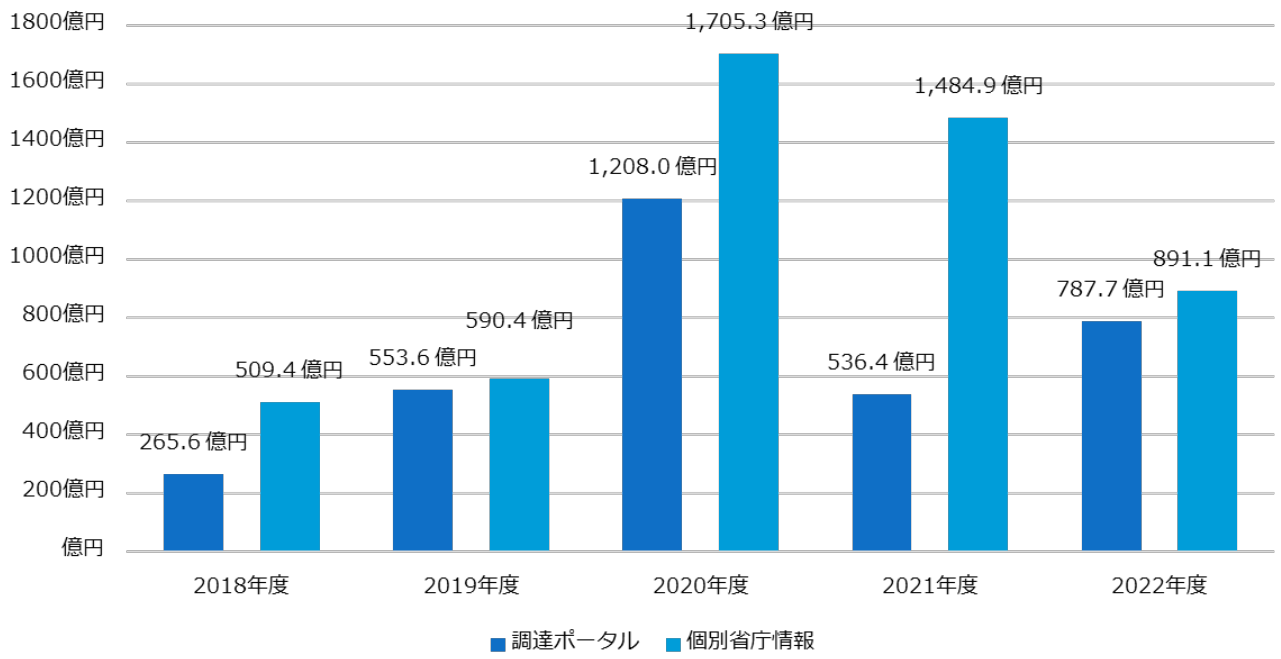


図 17 調達ポータル・個別省庁情報を基にした経営コンサルティングファームからの役務調達額比較 [104]

1-2. 政策分野の分類方法

政策分野の整理についても各省庁の調達情報を基に集計を行っており、調達案件名に各分野を示唆する下記表に整理したキーワード含むものを、その分野に該当する事業として整理している。

分類	キーワード
国土整備	道路/鉄道/汚水処理施設/港湾/水道/インフラ/信号/信号機/民間提案/PPP/PFI/浄化槽/新幹線/在来線
物流・交通	物流/交通/運転者/コールドチェーン/E コマース/EC/ドライバー/モビリティ
文化・コンテンツ	文化/コンテンツ/アニメ/映画/カルチャー/クールジャパン/ブランド/ゲーム/メディア

[104] デジタル庁「落札実績オープンデータ」調達ポータル（https://www.p-portal.go.jp/pps-web-biz/UAB02/OAB0201、2023 年 12 月 1 日閲覧）を加工して作成

経済・産業	金融機関/スタートアップ/プラットフォーマ/経営/知財/知的財産/商標/特許/金融/ファイナンス/キャッシュレス/電子商取引/著作権/投資/消費者/産業保安/日本企業/不正競争/独占禁止法/製造業/製品安全/中小/産業/ビジネス/グループガバナンス/コーポレート/ベンチャー/産業競争力/起業/銘柄/経済/景気/化管法/化審法/化学物質/意匠/商取引/持続化/工業/自動車/市場/一時支援金/価格交渉/適正取引/割賦販売/コンプライアンス/安全衛生/アントレプレナー/大企業
農林水産	農業/林業/水産/漁業/稲/土地改良/畜産/農薬/木材/食料/フード/飼料/食品/肥料
雇用・労働市場	技能実習/女性活躍/雇用/時間外/勤務環境/労働者/休暇/賃金/入職/人的資本/女性の参画/働き方/テレワーク/メンタルヘルス/就職/労働/勤務/就労/勤労/紹介予定派遣
研究開発・ イノベーション促進	イノベーション/開発促進/技術高度化/大学/実装加速/自動走行/ロボット/技術開発/科学技術/自動運転/Tech/技術的検討/量子コンピュータ/技術/バイオ/CASE/MaaS/STI/SBIR/戦略的イノベーション創造プログラム/官民研究開発投資拡大プログラム/ゲノム/自律型無人探査機/国際研究/研究倫理/研究者/産学連携/SIP/国立研究開発法人
対外経済	海外展開/重要技術管理/サプライチェーン/貿易/輸出/輸入/二国間連携/開発援助/経済連携協定/国際経済/現地進出/海外プロジェクト/インド太平洋/案件発掘/対内直接投資/国際展開/途上国/ASEAN/クールジャパン/島嶼国/アジア/アフリカ/インド/東欧
防衛・安全保障	防衛/安全保障/戦闘機/潜水艦/戦車/海上輸送力/装備品/誘導弾/弾道弾/護衛艦/重要技術/輸送機/軍/装甲/電子情報収集機/戦闘/領土/機微技術/オープンソース・インテリジェンス/装備/電磁波領域
環境	水環境/ESG/二国間クレジット/環境再生/省エネ/CO2/温室効果/吸収源/炭素/オゾン層/ゼロエミッション/温暖化/水質/Ｊ-クレジット/森林保全/リサイクル/フロン/廃棄物/環境報告/３R/LD-Tech/汚水処理/ＥＳＧ/気候/国立公園/再生利用/排出量/カーボン/SDGs/循環/再資源化/リユース/パリ協定/グリーン/L2-Tech/環境基本計画/生物多様性/騒音/大気/容器/プラスチック/環境政策/サステナ/環境デューデリジェンス/生活環境/固定価格買取/ＣＯ２/排出抑制
電波・通信・ICT・DX	システム開発/サイバー/ICT/DX/IT/オンライン/データ/デジタル/ブロックチェーン/IoT/API/重要インフラ/情報連携/AR/AI/セキュリティ/Web/インターネット/マイナンバー/クラウド/リスク管理枠組/バックドア/デジタライゼーション/ポータル/電子化/ゼロトラスト/5G/通信/電波/第５世代/携帯電話/6G/周波数/無線 LAN/LTE/ネットワーク/ブロードバンド/WAM/WAN/帯域

都市・地域	地域/県/都/府/地方/北海道/関係人口/特区/特別区域/まちづくり/自治体/スマートシティ/スーパーシティ/過疎/村/多文化共生/土地利用/沖縄/地区/市街地
資源・エネルギー	資源/エネルギー/燃料/高速炉/再エネ/水素/電力/電源/石油/石炭/水力/火力/電気/原子力/天然ガス/太陽光/風力/中間貯蔵/LNG
医療・福祉・介護	医療/福祉/介護/ヘルス/ライフサイエンス/保健/保険/医/医薬/インフルエンザ/コロナ/パンデミック/伝染/栄養/治療/薬局/医師/薬剤/治験/感染/PHR/レセプト/健康/疫学/ＰＨＲ/お薬/診療/予防接種/病/患者/救急/障害/薬物/公衆衛生/看護/喫煙/遠隔診断/遺伝/認知症/薬事
子育て・教育	子育て/子供/学び/小学校/中学校/高校/高等学校/中等学校/幼稚/保育/こども/学力/学習/教室/育児/学校/教員/教師/生徒/食育/教育政策/デジタル教育/教育の質/財政教育/高専/学校/園児/スクール/講師/学級/幼児教育/幼稚園/リカレント教育
スポーツ	オリンピック/パラリンピック/オリパラ/野球/サッカー/スタジアム/スポーツ/運動部
観光	遺産/カジノ/観光/周遊/インバウンド/宿泊/民泊/旅行/免税/ＤＭＯ/IR/訪日/MICE/観光産業
防災・災害復興	災害/防災/地震/火災/南海トラフ/復興/津波/強靱化/事業継続/水害/洪水/震災/避難/被害認定/減災/業務継続/レジリエンス/除去土壌/火山/噴火/Ｌアラート/被災/緊急時
航空・宇宙	衛星/空港/航空/GSE/宇宙/ドローン/空飛ぶ/VFM/飛行/気球/管制/エアポート/ジェット/スペースデブリ/空域/CPDLC/ILS

1-3. 本研究において実施したヒアリング一覧

「4. 行政とコンサルティングサービスの関係性を巡る現状と提言」においては、現役行政官、民間コンサルティングファーム所属の元行政官、行政向けのサービス提供を行っている民間コンサルタントに対するヒアリングを実施し、聴取した情報を基に整理を実施している。

また、「3. 海外における行政機関のコンサルティングサービスの活用状況と関係性」の整理・分析においても、在英コンサルティングファーム所属者とコンサルティング企業業界団体所属者へのヒアリングを実施した。

実施日時	所属先（ヒアリング実施時点）	実施形式
2022/12/9	民間コンサルティング企業所属（元厚生労働省）	オンライン
2022/12/12	民間コンサルティング企業所属（元経済産業省）	オンライン
2022/12/15	民間コンサルティング企業所属（元厚生労働省）	オンライン
2022/12/23	総務省所属	オンライン
2023/1/13	民間コンサルティング企業所属（元文部科学省）	オンライン
2023/2/8	民間コンサルティング企業所属（元経済産業省）	オンライン
2023/2/9	経済産業省所属	ハイブリッド
2023/2/15	デジタル庁所属	オンライン
2023/2/22	民間コンサルティング企業所属	オンライン
2023/2/22	民間コンサルティング企業所属（元経済産業省）	オンライン
2023/2/28	財務省所属	オンライン
2023/3/6	民間コンサルティング企業所属(3 名同時)	オンライン
2023/3/9	人事院所属	対面
2023/3/22	民間コンサルティング企業所属	オンライン
2023/5/25（午後）	民間コンサルティング企業（イギリス）所属	対面
2023/5/25（午前）	民間コンサルティング企業（イギリス）所属（2 名同時）	ハイブリッド
2023/7/19	コンサルティング企業業界団体（イギリス）所属	オンライン

2. その他海外事例

本節においては、諸外国における中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係について、本文中では記載しなかったが、政府・議会で議論が行われているオーストラリアとフランスの事例を取り上げ、現状や課題、対応策等に係る事例を概観する。

2-1. オーストラリアにおける状況

オーストラリアにおいては、近年経営コンサルティングファームによる利益相反行為に関する不祥事（後段で詳述）が明るみに出たこと等をきっかけに、中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係性に関して懸念の声が挙がっている。本節ではオーストラリアにおける経営コンサルティングファーム活用の実態とともに、目下議論を呼んでいる不祥事について概略する。

オーストラリア会計検査院のレポートに依ると、中央省庁によるコンサルティングサービスの支出額は、調達件数が毎年ほぼ一定して 4,000 件である一方で増加傾向にあり、2012-13 年では 3 億 5,200 万ドルだった支出額は 2021-22 年には 8 億 8,800 万ドルにまで達している [105]。

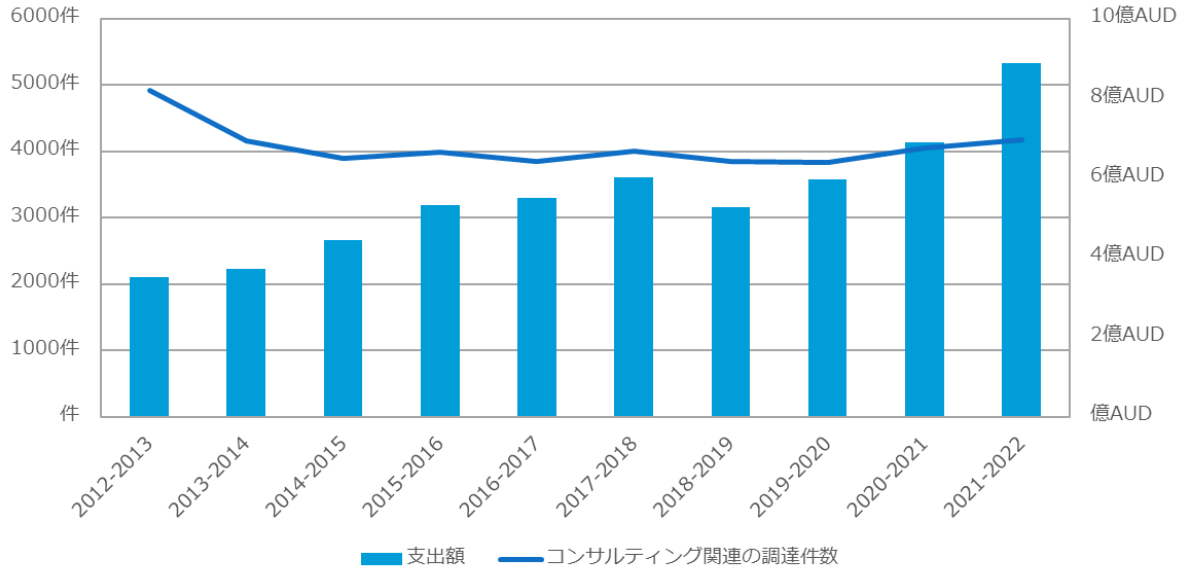


図 18 コンサルティング関連の調達件数と支出額の推移（2012 年～2022 年）[106]

直近 10 年間における省庁別の支出額状況については、国防省（Department of Defence）が最も多く約 11 億 3,700 万ドルで、保健省（Department of Health and Aged Care）の約 5 億 4,000 万ドル、農林水産省（Department of Agriculture, Fisheries and Forestry）の約 3 億 5,000 万ドルと続く [107]。基本的には支出額が大きければ調達件数も多い傾向にあると言えるが、財政省（Department of Finance）[108]や産業科学資源省

---

[105] Australian National Audit Office, Australian Government Procurement Contract Reporting — 2022 Update, 2 February, 2023.

[106] Ibid.

[107] Ibid.

[108] 財務省（Department of the Treasury）とは別組織。財務省が経済政策等の広範な政策領域に責任を負うのに対し、財政省は歳出や財政管理等の観点から政府の成果が達成されるよう政府を支援する責任を負う。

（Department of Industry, Science and Resources）、国税庁（Australian Taxation Office）については支出金額に比べて調達件数が多く、1 件あたりの金額が小さい案件を多く調達していることが推察される。

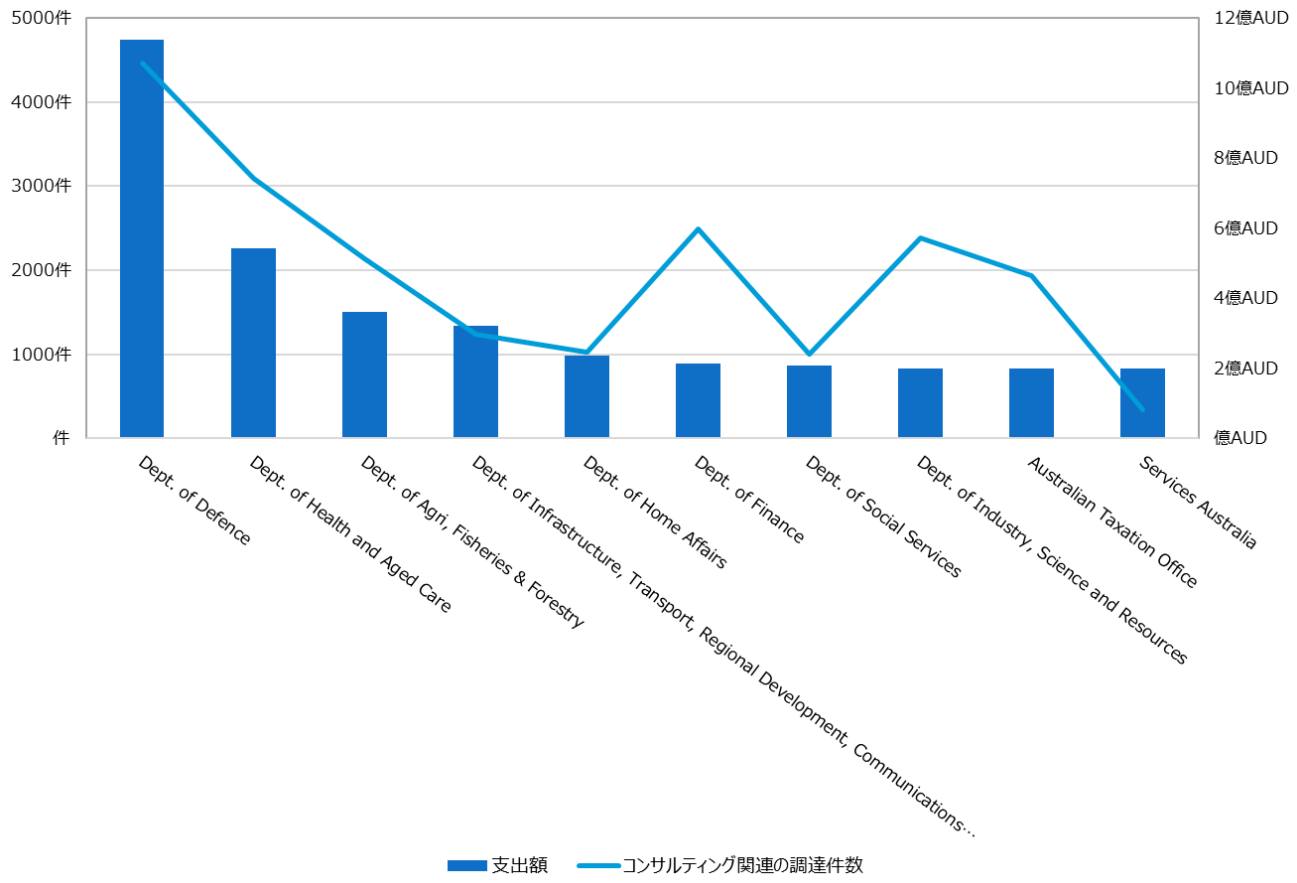


図 19 コンサルティング関連の支出額上位 10 政府機関（2012 年～2022 年）[109]

コンサルティング関連の調達件数と支出額の推移から明らかな通り、中央省庁による経営コンサルティングファームへの支出額は増加傾向にある。その原因の一つに挙げられているのが、元財務大臣（Treasurer）のジョー・ホッケーが財務責任という名目で導入した標準職員数（ASL：Average Staffing Level）制限である。この制限は、2015-16 年度予算以降、オーストラリアパブリックサービス（APS）[110]の規模を 2006-07 年度の平均職員数である 167,596 人前後に抑制することを目的にするが、これにより、職員のみでは担いきれなくなった政策立案業務等の行政府が担うべき役割が外部の経営コンサルティングファームに委託される結果となった。一部の行政機関が同制限によって長期的な戦略的政策機能を維持することが難しくなったことが報告されているとともに [111]、オーストラリア上院の財政・行政委員会も、連邦政府による「疑似的なパ

[109] Australian National Audit Office, Australian Government Procurement Contract Reporting — 2022 Update, 2 February, 2023.

[110] オーストラリアの行政組織のうち、1999 年公共サービス法（The Public Service Act 1999）により政府が従業員の雇用主となっている、すなわち公共サービス法の下で国家公務員を擁している機関は APS（Australian Public Service）と呼ばれ、省（Department）及び庁（agencies）をも含む行政組織を指す。

[111] Department of the Prime Minister and Cabinet, Our Public Service, *Our Future: Independent Review of the Australian Public Service*, 13 December 2019.

ブリックサービス」（para public service）への依存が APS の中核的な能力を浸食させたとして、「第一原則として、戦略的な政策立案業務はコンサルタントを活用する必要性が緊急的かつ実証された場合を除き、全て APS が行うべき」であり、「民間のコンサルタントを活用することは、ルールではなく、稀な例外とすべきである」と報告書の中で指摘している [112]。

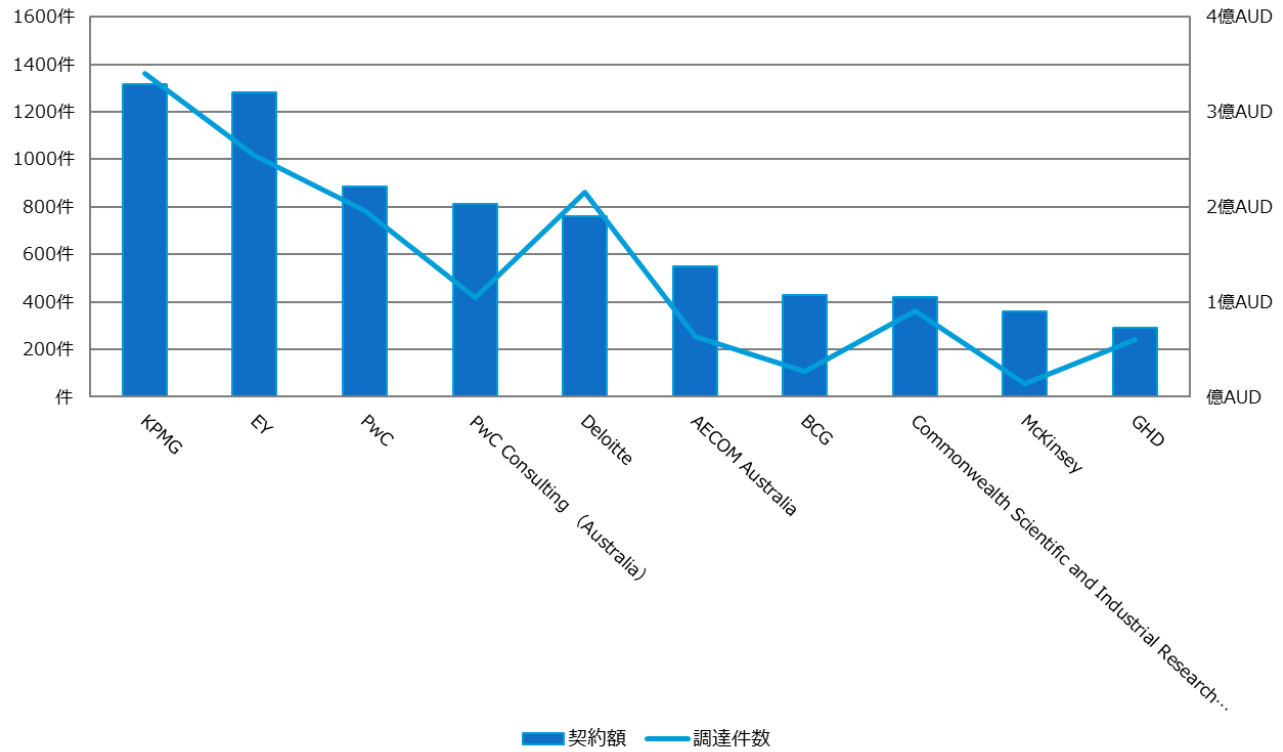


図 20 コンサルティングサービスの契約額上位 10 サプライヤー（2012 年～2022 年）[113]

中央省庁による経営コンサルティングファームへの支出額が増加傾向にある中、中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係における特徴の一つに、経営コンサルティングファームから政党への献金（donation）がある。”Big4”は 2012-13 年以降、保守連合（Coalition）と労働党（Labor）の両党に対する献金を行ってきたが、2016-17 年以降その合計額は年間 50 万ドルに近づいている [114]。このような両政党への継続的な献金は、イデオロギー的な観点からというよりも、政権を握る可能性のある人物に取り入ることを目的にしていることが指摘されている。

主要政党が経営コンサルティングファームからの献金に依存することは、「政治的支援（投票、集会への出席、金銭）の見返りとして公共財への特権的なアクセスを得る」 というパトロン・クライアント関係とも言うことができ [115]、実際のところ、元連邦国防大臣を務めたクリストファー・パイン（Christopher Pyne）が 2019 年の大臣在任中にコンサルティングファームから採用通知を受け取っていたことがニュースで取り上

---

[112] Finance and Public Administration References Committee, Parliament of Australia, *APS Inc: undermining public sector capability and performance,* November 2021, p91.

[113] Australian National Audit Office, Ibid.

[114] The Center for Public Integrity, “Booming business for Big Four comes at a high cost - Big Four Donations, Contracts and APS Capability - Briefing paper”, May 2023.

[115] Issacharoff, Samuel., ‘On Political Corruption’, *Harvard Law Review,* 118, 2010, p.127.

げられ[116]、クレイグ・エマーソン（Craig Emerson）元通産大臣が 2016 年の退任から 3 年後にコンサルティングファームに入社している等、経営コンサルティングファームと政治家の間に密接な関係が生まれていることを示す事例が見られる。

中央省庁と経営コンサルティングファームとの関係が近いオーストラリアにおいて、昨今経営コンサルティングファームによる不祥事が表出してきている。2023 年の 1 月に、企業の租税回避を取り締まる法律について政府に助言していたコンサルティングファームの元パートナー（役員にあたるポジション）が機密情報に当たる法人租税回避法の草案を同僚と共有し（同草案は、多国籍企業租税回避防止法（Multi-national Anti-Avoidance Law）として 2016 年に発効）、法案に係る情報が 2014 年から 2017 年にかけて Google や Uber 等のグローバル企業に漏れていたことが明らかになった。その後、同年 6 月、同ファームは自社の政府事業を 1 豪ドル（50 ペンス）で売却し[117]、同年 7 月には「政治献金を廃止することが最高水準のガバナンスを確保する最善の方法である」として、政党への献金を行わないことを発表している[118]。他にも、経営コンサルティングファームによる不祥事が相次いで明らかになっていることから、連邦政府における経営コンサルティングファームの活用は情実を交えたものであり不適切な支出にあたるという批判や、政府の説明責任を損なっているとの懸念が高まっている。

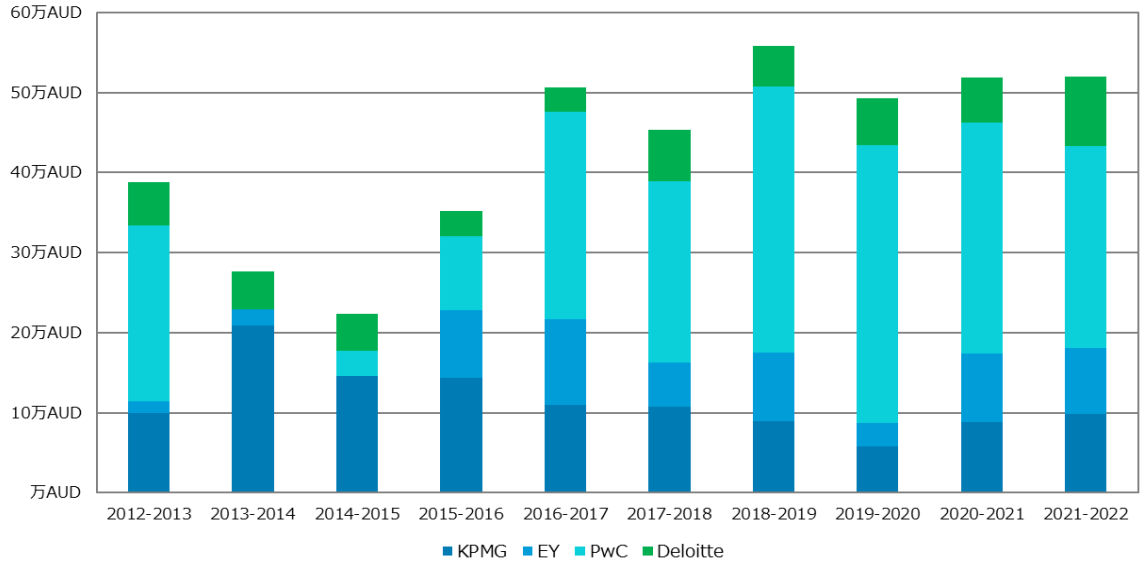


図 21 ”Big4”による政党への献金額（2012 年～2022 年）[119]

---

[116] Whyte, Sally., “Christopher Pyne's EY job offer made while still minister”, *The Canberra Times*, August 19 2019. Retrieved ftom https://www.canberratimes.com.au/story/6326640/christopher-pyne-discussed-consulting-job-while-still-a-minister/（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[117] “PwC Australia sells division for 50p after tax leak scandal”, *BBC,* 26 June, 2023. Retrieved from https://www.bbc.com/news/business-66016270（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[118] “PwC announces it will cease donations to political parties as part of attempt to rebuild reputation”, T*he Guardian*, 10 July, 2023. Retrieved from https://www.theguardian.com/australia-news/2023/jul/10/pwc-announces-it-will-cease-donations-to-political-parties-as-part-of-attempt-to-rebuild-reputation（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[119] The Center for Public Integrity, Ibid.　尚、2013-2014 における PwC の献金額データ及び 2014-2015 年における EY の献金額データは欠落。

経営コンサルティングファーム等の民間企業と APS との関係を巡っては官民からいくつかの提言も出されている。2021 年の財務・行政参考人委員会においては、上述した APS の平均職員数の上限を撤廃することの他、イギリスの政府コンサルティングハブを参考に政府内にコンサルティングサービスを提供する組織を設立すべきとの提言がなされている[120]。また、独立系シンクタンクの The Centre for Public Integrity からは、経営コンサルティングファームではなく APS が政府において主要な政策助言を行うべきであることや、各省庁が経営コンサルティングファームを活用する際の上限を設定すること、経営コンサルティングファーム活用に関して各省庁から国会への厳格な報告を義務付けること等の提言が提出されている[121]。

2-2. フランスにおける状況

フランスにおいても中央省庁による経営コンサルティングファームの活用が増加傾向にあり、政府内からも過度な活用を問題視する指摘も挙がっている[122]。2021 年における支出額合計は約 8.9 億ユーロであり、その内、約 6.4 億ユーロがいわゆる「IT（informatiques）サービス」の調達、残りの約 2.5 億ユーロが IT サービス以外の「知的（intellectuelles）サービス」の調達に支出されている[123]。「知的サービス」として分類される支出額のうち、支出額が最も高い省庁は内務省（Ministère de l'Intérieur）の約 5.6 千万ユーロで、その後エコロジー移行省（Ministère de la Transition écologique）の 4 千万ユーロ、連帯・保健省（Ministère des Solidarités et de la Santé）の 2.9 千万ユーロと続く[124]。

---

[120] Finance and Public Administration References Committee, Ibid。

[121] Ibid.

[122] Wax, Eddy., “France went ‘too far’ in relying on consultants like McKinsey, finance chief admits”, *Politico*, November 27, 2022. Retrieved from https://www.politico.eu/article/france-relyies-on-consultants-mckinsey-finance-chief-bruno-le-maire-says/（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[123] Cour des comptes, “LE RECOURS PAR L’ÉTAT AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES DE CABINETS DE CONSEIL”, Rapport public thématique, Juillet 2023。しかし、他国と同様、フランスにおいても信頼性のあるデータの不足や、調達分類法の変更等の影響もあり、経営コンサルティングファームへの支出額を正確に捕捉することの困難さがフランス会計検査院より指摘されている。また「知的サービス」とは、予算管理局（La direction du Budget）が調達分類法で「IT サービス」と分類されているサービス以外の総称であり、「知的サービス」に係る標準的な定義が存在しているわけではない。

[124] Ibid.　尚、省庁名は 2022 年時点での名称。

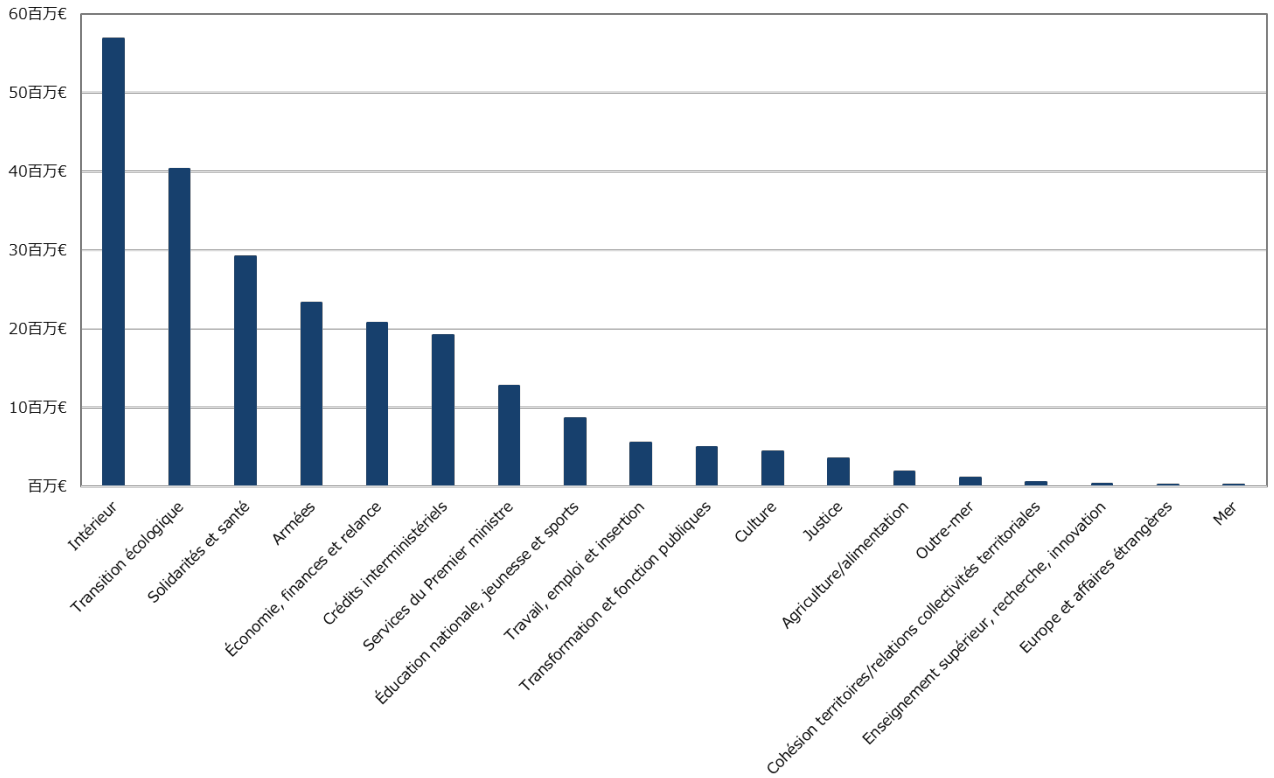


図 22 省庁別、「知的サービス」における経営コンサルティングファーム支出額（2021 年）[125]

中央省庁が経営コンサルティングファームを活用する理由としては、他国における理由と相違はなく、特に IT やデジタルの分野等において行政組織内に適切な専門知識が欠如しておりサービス提供が困難な場合と、行政官が遂行すべき業務におけるリソース不足を補う場合が指摘されている。

後者における経営コンサルティングファームの活用において、2021 年に欧州・外務省（Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères）が行政官が実施可能且つ実施すべき会議事務局業務（宿泊施設と会議室の予約、会議の司会、まとめ、最終報告書の起草等）を、戦略コンサルティングファームに約 172 万ユーロで委託したことに疑問が投げかけられている他 [126]、Covid-19 関係業務における経営コンサルティングファームの活用に批判の声が挙がっている。

Covid-19 関係業務では、2020 年 3 月から 2021 年 1 月の期間で 28 の契約、計 11,353,844 ユーロの委託額が複数の経営コンサルティングファームへと支出されている [127]。Covid-19 関連業務のうち、予防接種タスクフォース（Task Force vaccination）をサポートしたコンサルタント 1 人あたりの 1 日あたりの平均コストは約 2,800 ユーロで、行政官のコストを遥かに上回ることから、高い財政負担を強いる結果にもなっていると会計検査院は指摘している [128]。

---

[125] Ibid.

[126] Ibid.

[127] Braun, Elisa and De Villepin, Paul., “How consultants like McKinsey took over France”, *Politico*, February 8, 2021. Retrieved from https://www.politico.eu/article/how-consultants-like-mckinsey-accenture-deloitte-took-over-france-bureaucracy-emmanuel-macron-coronavirus-vaccines/（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）.

[128] Cour des comptes, Ibid。

経営コンサルティングファームの活用増加を受け、2022 年 1 月 19 日、経営コンサルティングファームの利用を規制する通達がカステックス首相の署名で発出された[129]。本通達では、2022 年における「戦略・組織（stratégie et organisation）」に係る「知的サービス」に対する経営コンサルティングファームへの支出額を、2021 年と比較して 15％削減するよう各省庁に要求した他、省庁間公共変革推進本部（DITP：Direction interministérielle de la transformation publique）内に「知的サービス購入のための省庁間センター（PIAPI：Pôle Interministériel d'Achat de Prestations Intellectuelles）」の設立等が命じられた[130]。同センターは省庁を横断した調達枠組みの作成、各省庁の仕様書作成や経営コンサルティングファームからの提案書評価時における助言等を行うことをミッションとしている[131]。

中央省庁による経営コンサルティングファームの活用の在り方を巡る議論において、注目すべきは経営コンサルティングファームの活用に関する法制化の動きが見られることである。2022 年 10 月 18 日、上院（Le Sénat）は「公共政策への民間コンサルティングファームの関与を規制する法案（encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques ）」を第 1 読会で採択した[132]。同法案では対象とするコンサルティングサービスの種類を①戦略、②組織・人材管理、③IT（プログラム及び保守サービスを除く）、④コミュニケーション、⑤公共政策の実施に関するコンサルティング、⑥法律、金融、保険に関するコンサルティングと定義し（第 1 条）、政府は毎年 10 月の第 1 火曜日に、第 1 条に定義したされたコンサルティングサービスの利用に関する報告書を国会に提出しなければならないと規程する（第 3 条）。

また、利益相反の回避に向けた取組み案として、経営コンサルティングファームがサービスを提供する前に利益申告書を提出することを義務付け（第 10 条）、倫理規則に違反した場合には行政罰の対象とすることや（第 13 条）、行政官が民間企業においてコンサルティング業務に従事するために退職する場合、及びコンサルタントが行政官として職務する場合は「公的生活の透明性に関する最高機関（Haute Authorité pour la transparence de la vie publique）」がその移動を把握できるよう公務員法を改定すること（第 16 条）等を規定している[133]。

---

[129] “Une circulaire du Premier ministre pour encadrer le recours aux cabinets de conseil”, *Éditions WEKA*（https://cdn.weka.fr/actu/circulaire_ndeg_6329sg_du_19_janvier_2022.pdf）（2024 年 1 月 31 日最終閲覧）

[130] Cour des comptes, Ibid.　尚、省庁全体で実際に 35％の削減を実現した。

[131] Ibid.

[132] Assemblée nationale, Proposition de loi n° 366, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0366_proposition-loi#D_Article_16。尚、同法案は 2024 年 1 月 12 日現在、下院での審議待ち。

[133] Ibid.

政策変革に資する行政と知識産業の共創の在り方研究会概要

参加者名簿（50 音順）

氏名	所属
浅野 大介	農林水産省　輸出・国際局　参事官（新興地域グループ長）
井上 肇	株式会社日本総合研究所　調査部　主任研究員
植村 隆生	人事院　事務総局　審議官
栫井 誠一郎	株式会社 Publink 代表取締役社長　CEO
城山 英明（主査）	東京大学公共政策大学院　教授
佐藤 崇成	PwC コンサルティング合同会社　公共事業部　シニアアソシエイト
篠崎 亮	PwC コンサルティング合同会社　公共事業部　ディレクター
萩原 桐平	PwC コンサルティング合同会社　公共事業部　シニアアソシエイト
松尾 真紀子	東京大学公共政策大学院　特任准教授
津田 広和	特定非営利活動法人 PolicyGarage　代表理事（官公庁所属）
穂積 融	国立大学法人 山形大学　講師
三浦 遥	PwC コンサルティング合同会社　公共事業部　アソシエイト
宮城 隆之	PwC コンサルティング合同会社　公共事業部　パートナー
山田 英司	株式会社日本総合研究所　理事
吉田 泰己	内閣官房 デジタル行財政改革事務局 企画官

研究会開催概要

#	開催日	テーマ
第 1 回	2023/4/27	研究会趣旨について
第 2 回	2023/5/31	本研究会の論点について
第 3 回	2023/7/26	政策創発のケーススタディ①
第 4 回	2023/8/24	政策創発のケーススタディ②／③
第 5 回	2023/9/29	行政組織経営の歴史と目指すべき方向性
第 6 回	2023/12/13	ワーキングペーパー原案について
第 7 回	2024/1/23	ワーキングペーパー公開について／今後の研究方針

修正箇所一覧

修正日付	頁数	修正内容
2024/7/5	p.12	図 9（法人・機関種別の中央省庁による役務委託総額と経営コンサルティングファームが占める割合）の分析方法に関する説明を脚注に記載