

政府調達における柔軟な予定価格（落札上限価格）の算定に関する一考察

鈴木 良祐（法政大学 大学院公共政策研究科, suzu2017jpn@gmail.com）

A study on the calculation of flexible target price (maximum bid limit price) for government procurement

Ryosuke Suzuki (Graduate School of Public Policy and Social Governance, Hosei University)

要約

昨今、厳しい財政事情を受けて、府省庁および地方自治体では、事業の計画的な遂行や投資効果に支障を来さず、かつ支出を抑制できる調達改革に鋭意取り組んでいる。本研究の目的は、この事業を有償契約という形で執り行う政府調達における、柔軟な予定価格について、その役割と必要性を明らかにし、柔軟性を確保するための要件を見出すことである。本研究では、契約締結を計画的に進めていくための、柔軟な予定価格について、原価計算の視角から考察を行っている。予算編成の段階から予定価格を算定する時点までの、事業実現に必要となる金額の変動を受けての、予定価格算定に関する課題抽出を行い、そこから、柔軟な予定価格に関する結論を導き出した。本稿は6つの章で構成している。1.では、本研究の目的と研究の流れ、政府調達と予定価格の概説、計画的な契約締結の必要性について整理し、2.では、本研究における論点と仮説を立て、3.においては、職能別分業組織における意思決定に関する先行研究レビューを行い、4.で、柔軟な予定価格に関するケーススタディを行っている。5.では、そのケーススタディから導出された課題を整理することにより、柔軟な予定価格の必要性を明らかにした。6.では、予定価格に柔軟性を持たせる手立ての方向性をまとめている。なお、今回の研究成果は、計画的な契約締結を実現するには、予定価格にある程度の柔軟性を持たせなければならないことが確認され、そのために求められる手立ての方向性を示せたことである。

キーワード

調達改革, 政府調達, 柔軟な予定価格, 職能別分業組織, 計画的な契約締結

1. はじめに

府省庁および地方自治体では、財務省設置法第3条および第4条に基づき、財務省の掲げる財政規律に関する意向を受ける形で、事業の計画的な遂行や投資効果に支障を来さず、かつ可能な限り支出を抑制することのできる調達改革の具体化の検討とその実施に、鋭意取り組んでいる。

調達改革では、学識経験者のアドバイスやシンクタンクの委託調査結果を参考にして、考え得る様々な方向から、有効策が模索されているが、今回の研究では予定価格の柔軟性に着目して考察を行った。

これまで予定価格についての研究は、適正価格の算出要領や入札との関係性に関するものが、数多く存在しているが、予定価格の柔軟性については、管見の限り十分ではなかった。

本研究の目的は、調達改革を進める上で、予定価格の柔軟性に係る行政の動きと、柔軟性を持たせる必要性を明らかにして、持たせるための手立ての方向性を整理することである。

まずは、政府調達、予定価格、事業体系について概観した。次に論点と仮説を立て、想定事例を基にしたケーススタディを行い、予定価格の柔軟性に関する考察を行った。考察の結果から、予定価格に柔軟性を持たせる手立ての方向性を整理することで、本稿を結んでいる。

1.1 政府調達の役割と位置づけ

本研究では、政府調達の業務範囲を、外郭団体を含む府省庁・地方自治体が、政策・事業の目標を達成するために、国費を投じて企業等との間で取り交わす契約に係る事務手続およびそれに伴う作業全般としている。

府省庁における事業の場合、その流れは、概ね図1に示すとおりである。府省庁内の様々な部署から個別に上がってくる事業提案に対する府省庁内における審議、府省庁の財務省に対する予算要求、財務省における予算編成、閣議決定された政府案に対する国会での審議、予算成立後、確定した予算を基に、府省庁が立てる予算執行計画と、それに基づく要求仕様および調達要求金額の決定、調達要求書の発行といった一連のプロセスを経て、官民の間で契約が締結される。締結後は、企業の工場等での設計、生産、施工などが行われ、契約品あるいは寄託品が正常品となって、引き渡される。この際、行政は契約対象品に対して監督、完成検査、受領検査を行うようになっている（江原, 2012: pp. 20-37; 真淵, 2009: pp. 199-228; 鈴木, 2013: pp. 12-39, 高橋, 2007: pp. 1-64, 吉田, 2016: pp. 87-106）。

本稿では、調達要求金額が記載された調達要求書と契約に適用する仕様書が、調達要求元から調達機関や調達部門（以下、調達機関等という。）に発行され、契約品等が引き渡されるまでを政府調達と位置づけている。

1.2 予定価格の算定

本稿では、予定価格を、契約金額を決定する入札や商議の前に、定めておく上限拘束のある落札基準額と定義しており、予定価格算定業務を図2に示すとおり、別に

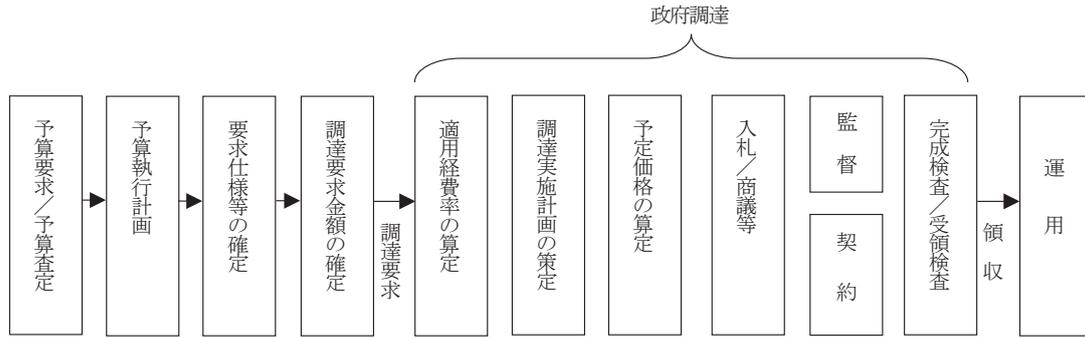


図1：予算要求から運用までの流れ（政府調達の位置づけ）

注：防衛基盤整備協会（2018: pp. 2-1-2-8, 3-1-3-7, 4-1-4-124, 5-1-5-73, 6-1-6-46, 7-1-7-9）を基に筆者作成。

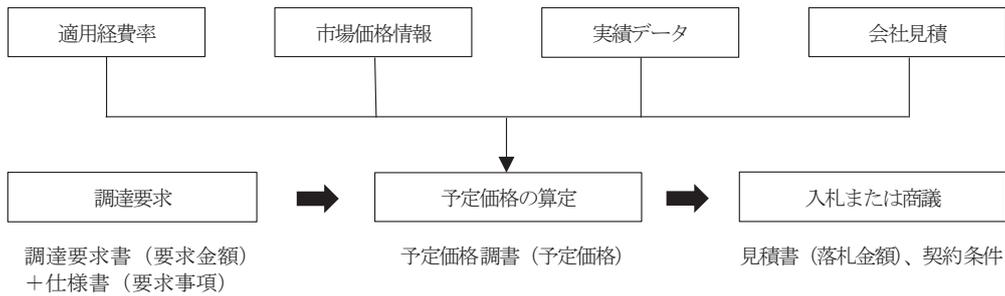


図2：予定価格の位置づけ

徴取する企業会計情報等を基に定めた適用経費率、市場価格情報、過去の積算時の実績データ、企業から提供される会社見積などを基礎として、予定価格を積算し、決定する業務としている。

予定価格は、調達要求書が調達要求元から発行されて、そこに示される調達要求金額と添付される仕様書および仕様書で引用されている関連文書、会社から提供される会社見積、別に定められる適用経費率を照らし合わせて、計算価格または設計書金額（以下、計算価格等という。）を積算する。計算価格等は、調達機関等が、積算時点で適正な価格であると判断された金額である。

この積算結果に対し、将来発生する原価のリスクや期待される企業努力を踏まえ、予定価格を算定するというのが、おおよその流れである。この予定価格を基に入札（随意契約の場合は商議）が行われ、契約金額が決定する。

なお、予定価格については、原契約のみならず、契約条件に基づいて行われる変更契約においても算定されることとなっている。

調達要求、予定価格の算定、入札または商議の関係は、概ね次のとおりである。調達要求とは、調達要求元から調達機関等へ、調達要求金額を明示した調達要求書（必要に応じて仕様書が添付される）を送達する行為を指している。

予定価格の算定は、調達機関等が、必要に応じて入札案内の公告を掲げ、企業から会社見積を徴取した後に実施するのが原則である。算定できれば入札または商議を行い、予定価格以下の金額・契約条件で、官民の折りがつ

けば落札となる（防衛基盤整備協会，2018: pp. 5-1-5-73）。

1.3 計画的な契約締結の必要性

予算化された数多くの事業は、事業の全体計画に基づいて、調達実施計画を立て、その計画に基づいて、特定の企業と価格や契約条件等の交渉を行い、契約を締結する。受注した企業は契約条件や仕様書の要求事項に即して契約を履行し、求められた書類を提出し、納期までに契約品を納めることになる（役務請負契約の場合は、役務の終了）。

比較的規模の大きい事業においては、複数の契約から構成されている。たとえば、車両システムでいえば、車両本体と搭載電子機器、内装品、エンジンなどに分かれ、最終的には個々の契約品を統合することで、車両システムとして完成する。地上設備でいえば、建屋本体、電気系統の設備、付帯設備、内装品、什器関係などに分かれよう。これもまた、最終的に個々の契約品が統合することで、地上設備として完成する。

また、社会インフラなどでは、行政サービスを実現するため、別個の事業が連携して運用される場合もある。いずれの場合も予め定められた計画に従って、各契約が締結され、予定どおりに給付完了、引き渡しされることが求められる。

調達要求元が定めた希望納期が守れるかどうかは、契約を請け負った企業が何らかの理由で工程に遅れが生じ、結果的に納期遅延を起こしてしまう場合もあれば、契約前の段階において、契約金額や契約条件に対し、官民の

間で折り合いがつかず、契約を締結する時期が遅れ、結果的に納期を見直さなければならないことも考えられよう。

そうすると、その契約品が別の契約の官給品となるのであれば、官給を受ける側の契約の工程にも負のインパクトを与えてしまう。複数の契約が連携して事業を構成している場合、その影響は大きくなり、計画していた政策・事業の目標が達成できなくなってしまう。1つの契約の遅れによって、残りの契約は次のステップへ進めず、事業全体が滞り、国損が発生してしまうのである（董，2018: pp. 893-905）。

したがって、契約は、対象年度内に発注すればよいというのではなく、企業が受け入れられる期間を確保した、計画的な契約の締結が求められよう。

2. 論点と仮説

調達要求金額、予定価格、契約代金等は、国あるいは地方自治体で立てた予算に基づいて定められる。

予算には、当初予算とも呼ばれる本予算、補正予算、暫定予算の3つに分類されているが、その中で、金額規模で最も大きいのが、本予算である。

本予算については原則、予算執行される（企業と契約を締結する）前年度に対象品目と金額が決定するが、最終的に契約の要求事項が決定するのは、金額と要求仕様のトレードオフ上、どうしても予算成立した後になってしまう。

予算要求する時点で想定した金額と、予算が成立した時点で想定していた金額と、年度を跨いで調達要求を上げる時点で想定していた金額と、予定価格として算定した金額が、総額はもとより細部に至るまで一致するかといえば、一致しないと考えるのが自然である（もちろん、最終仕様を決定する際に、一致させようと試みる場合や、偶さか変わらなかったという場合も考えられよう）。

要求に対する細部仕様にしても、予算要求時と予算執行時で同じ場合もあるだろうが、適用される技術は日進月歩で向上している。世の中の流行り廃りが激しく、様々な製品のライフサイクルが短縮する傾向にある中で、部品枯渇や構成品のモデルチェンジにより、対象品の再検討や、再検討に伴う設計・製造工数の変動は避けられないだろう。設備や製造ラインまで見直しが迫られることがあるかも知れない。そうであれば、要求に対する細部仕様が変わっていくことも考えられよう（後藤，2016: pp. 2-31, pp. 208-218; 吉良，2014: pp. 1-16, pp. 239-259）。

取引市場では、部材の価格や適用する加工費率も変動するし、為替レートも変動していくが、そもそも取引市場には、価格を決定する多様な需要と供給に関する要素が存在し、こうした要素が複雑に組み合わさって価格を決定している。したがって、あらゆるものの金額は、常に変動するという特性を持つ。

このことを踏まえ、本稿の論点を「契約代金の行方を決定する予定価格には、こうした金額の変動を、吸収できる柔軟性を持っているのか、持っていない場合には、

どのような不具合が生じると考えられるのか」とした。その上で、「予定価格に価格変動を吸収する柔軟性を有しない場合には、計画的な調達に支障を来すリスクが高まってしまうので、柔軟に対応できるよう、適度な柔軟性を持たせる処置の導入が求められる」という仮説を立てた（藤江，2006: pp. 9-26, pp. 27-45; Mankiw, 2015: pp. 65-88, pp. 135-151, pp. 259-277, pp. 279-298）。

3. 先行研究レビュー

行政が機能別分業組織である以上、府省庁や地方自治体ごととはもとより、隷下組織の担当する部署や事業の種類によって事務処理手順は異なろうが、予算を執行するための調達要求に係る要領は、概ね次に示すとおりである。

事業担当者は、組織内および組織間のステークホルダーとの間で、予算割当額や適用する仕様書の内容に係る下調整、調整を行い、その合意形成を図る。合意形成が実現すれば、ボトムアップによる稟議制の下で、仕様書の決裁伺いを行い、決裁者の処理が済めば、仕様書の確定・登録、これを受けて調達伺いを行い、調達要求書の発行ができることになる。

限られた期間と要員でもって、制約のある予算で多くの事業（事業は1つ、あるいは複数の契約に分けられる）を処理していかなければならないと仮定すれば、思わぬ手戻りが発生したり、調整に手間取ったりすると、調達計画全体に少なからずの影響を与えてしまうことになる。ここで、組織の合意形成に関する先行研究を繙いてみたい。

森田（2017: pp. 83-98）は、次のように論じている。行政における職員の活動は、予め客観的な基準として定めておく規則に基づいて活動（ヨコの分業のあり方を定めているのが事務分掌規程、タテの分業のあり方を既定しているのが専決規程と呼ばれる。）するとし、ピラミッド型構造をもつ組織ではタテ・ヨコの分業によって、予め定められた経路に従って、情報を伝達する形で、職員個人の決定が組織としての決定に統合されることになると論じている。また、組織で働く以上、原則として職員は、つねに上司の指示・命令に従い、与えられた職務を達成しようと合理的に行動する。

鈴木（2018: pp. 76-84）は、組織における分業や階層は、権限と責任を規定するという。権限と責任については、個人に与えられ、負わされるものではなく、ポストに付与されるものであるとする。

鈴木の本論に従うと、仕様書を作成し、正式に登録する作業を担う部署、全体予算から各事業や構成する契約単位での調達要求金額を決定する作業を担う部署それぞれにも権限と責任が付与されるが、それぞれの部署にも、担当や長といった役割を持つ者が存在する。決裁処理するにあたっては、担当は起案と処理を進める権限と責任を持ち、長はそれを承認する権限と責任を持つ。

さらに機能別分業組織では、組織を円滑に運用していくため、予定調和を重視することは広く知られていると

ころである。

山田（1985: pp. 100-127）は、組織において採用されている稟議制を、日本の組織風土に合った合意形成システムであると主張し、関係する部署間の公式のコミュニケーション・パターンとして稟議の形をとり、公式の記録として、稟議書が用いられるとする。仕様書や調達要求の決裁も例外ではないだろう。

菊澤（2017: pp. 369-371）は、人間は限定合理的に利己的利益を追求する、つまり、限定された情報の中で、人間は損得計算し、計算結果がプラスであれば行動し、結果がマイナスであれば行動しないと仮定している。

以上の学識経験者の見解を総合すれば、調達要求金額や仕様書の見直しが発生するようになれば、起案者である担当者にせよ、決裁者である長にせよ、それに係る組織としての責任を問われるようになる。周到な準備、十分な確認がなされていないのではないかといった指摘が、様々なステークホルダーから矢継ぎ早に上がって来るかも知れない。調達計画の実施や事業構想の実現に支障を来しかねない場合も考えられよう。

行政の堅牢な事務処理システムにおいて、一旦決裁され、調達要求書が正式に発行された後に、調達要求金額の変更や適用仕様書の内容を見直さなければならないという事態が発生すれば、調達要求元の事務処理システムはどうなるだろう。情報は輻輳し、予算の再調整や仕様書内容の修正検討、それらの決裁処理のやり直しで、作業効率が大きく低下するのは想像するに難くない。

4. 予定価格の柔軟性に関するケーススタディ

ここでは、先行研究レビューを踏まえた上で、どういった理由で、予定価格に柔軟性を持たせる必要があるのかについて、ケーススタディを行ってみたい。

なお、ケーススタディを行うにあたり、防衛省の積算作業専任の担当職員1名と、その取引企業（通信電子機

器製造業 A 社）の直接営業の担当者（防衛省担当営業として実務経験9年）1名より、防衛基盤整備協会が2018年に発行した『防衛省中央調達の手引（改平成30年）』の記載事項を題材として、用語の定義と事務処理の一般的な流れについてのレクチャーを受け、不足する知見を補っている。

彼らが言うには、官庁であれ、企業であれ、いずれも組織に帰属する以上、正式な事務手続を行う場合、慣行を含む、予め定められた規則や発せられた命令に従って、忠実に行動しなければならないということであった。

図3は、予算成立時に想定していた所要経費に基づく調達要求金額と、予算執行時に算定する予定価格に差異が生じた場合を示したものである。ケース1は、計算価格等が、調達要求金額を下回る積算となった場合である。ケース2は、計算価格等が調達要求金額を上回る積算となった場合である。

確かに、会社見積を精査して、厳格に積算した計算価格等、予定価格それぞれが、調達要求金額と同額か下回った場合には、滞りなく入札、もしくは商議へと進められるだろう。

ところが、何らかの理由で会社見積が高額となり、しかも、会社見積の計上値の妥当性が高く、削り代がそれほどないと見込まれる場合には、計算価格等も高くなるを得ない。ここで、予定価格に柔軟性がなければ、調達要求金額の範囲で予定価格を算定することができなくなるだろう。

そうなると、必然的に入札や商議に移行できない。それこそ計算価格等が、調達要求金額を僅かでも上回れば、入札や商議は行えなくなり、調達要求元へ要求を差し戻すことになる。差し戻しとなれば、公告で入札を案内したものの、公告取り消しとなり、再要求に基づく再公告を出し直すことになる。

計算価格等は、仕様書の要求事項に吻合するよう積算

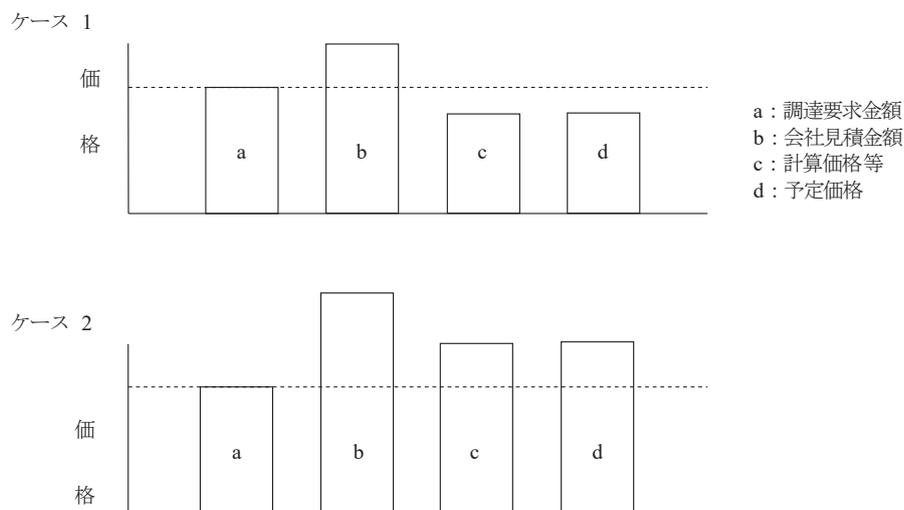


図3：必要とする金額の変動に関するケーススタディ

しているので、計算価格等の金額を変更するのであれば、仕様書の要求事項を変えなければならない。要求事項を変えれば、予算要求時の要求事項にまで遡って、関係する登録済の事業要求関連文書に抵触しないよう工夫することも必要となり、予算の適正な執行ができなくなるリスクも高まる。

事業を実現しようとすれば、調達要求元は財政法や関連する規則類を遵守しながら予算調整を行うか、仕様書の要求事項を見直すしかないのではないか。それぞれの担当や長はどこまでフォローできるのだろうか。

なお、予算調整の際に、財務省了承の下、予算の付け替え（移用や相互流用）⁽¹⁾は可能であるが、府省庁が財務省に対し、個々の契約を対象にして、予算の付け替えを五月雨式に行うことは、徒に予算の統制を混乱させるだけで、現実的でないのではないか。

計算価格等が、予定価格である程度調整できるレベルであれば、企業は受けてくれるかも知れない。予定価格に柔軟性がなければ、その交渉さえも行えないということになる。

契約履行責任を持つ企業からすれば、契約を履行していく上で、将来に向けてのリスクは必ず存在するし、会社見積にはそのリスクを考慮して、何らかのマージンを盛り込むと考えるのが合理的であり、幾ばくかの柔軟性が存在している、そう考えるのが自然ではないだろうか。

5. 予定価格の柔軟性に関する課題

ここでは、防衛省と国土交通省といった府省庁の動き、関連する先行研究を整理する中で、予定価格の柔軟性に関する課題を確認したい。

5.1 防衛省の動き

防衛省における調達は、防衛装備庁が企業等に発注する中央調達と、その他の機関や部門が担う地方調達がある。物品および役務の予定価格については、「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令」（1962年制定）に基づいて算定され、「装備品及び役務の調達実施に関する訓令」（1973年制定）に従って、一連の調達行為が進められる。

防衛省では、中央調達における物品調達の場合には、計算価格と予定価格の間に、＜落比＞を設けている。落比の定義と必要性について、第85回、第128回、第132回の防衛調達審議会議事要旨⁽²⁾における記述は、次のとおりである。なお、委は委員（学識経験者：氏名は不明）、防は防衛省の職員（氏名は不明）を指している。

• 第85回議事要旨

“防 前年度実績落比は、前年度の契約において計算価格から企業努力によってどの程度の値引きが行われたのかを評価する一つの指標であり、翌年度の契約において計算価格から予定価格を決定する際の目安としているものである。この値引きは前年度契約での実績であり、翌年度直ちに同等の値引きが行われるというのではなく、今回の商議では会社からの申し入れがあ

る程度妥当なもの判断されたため、当該価格での契約を決定した”

• 第128回議事要旨

“委：ベンダー購入品の直接材料費について、プライムがベンダーの見積を査定した価格と防衛省の計算価格を比較して、安価な方を採用しているとのことであるが、実際、この二つの価格は同じであるため疑問を感じる。GCIPは、外注先部分と、さらに契約相手方部分に対して適用するのであれば、防衛省の計算価格は、契約相手方査定価格を査定し、更に落比を適用することがあってもよいのではないか。

防：プライムがベンダーを査定した価格が防衛省の計算価格より低いため、プライム査定価格を採用しており、結果として、見積価格をそのまま採用する結果になっている。落比については、ベンダー部分を含めたプライムの計算価格に適用して予定価格としている。

委：最後に落比を適用しているとのことであるが、ベンダーから調達する構成部品自体にも同じように、個別の落比というものを考慮しなければならないと考える。委：いずれにしても落比は適用しているのであるから、前の段階であろうがどのような段階であろうが同じではないのか。プライムがベンダーにやらせるので、そこはプライムとベンダーの交渉でこの金額になっており、落比をかけて交渉が成立するわけではない”

“防：委員が言うように、プライムとベンダーは企業同士で交渉しながらこの金額を決定している。それが防衛省の計算価格より下回っているので、そこにまた落比という発想自体が入るのが民間の交渉結果であり、両立しないと考える”

“委：現実問題として、ベンダー部分とプライム部分でGCIPを2回もかけているわけであるので同じことではないのか。単純にここだけ民間の交渉結果だというのが、現実の計算価格も必ずしも民間だと言えないような計算ロジックを使用しているわけなので疑問に感じる”

“防：ベンダーへの支払金額を確認しており、この数字を元にして計算価格を計算し、プライムの計算価格に落比を適用し、適正な予定価格を算定している”

ここでいうプライムとは、主契約会社（元請）のことを指し、ベンダーとは下請負会社のことを指している。GCIPとは、企業ごとの一般管理費率、支払利率、利益率のことをいう。

• 第132回議事要旨

“委：落比（調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令第83条に規定されている『契約価格比』のこと。以下同じ。）について、以前、別の機関の説明において、構成部品の一つでも違えば同じものではないので、落比は適用しないという説明を受けたが、ある程度、同じようなものを購入しているのであれば、落比を適用するのが当然ではないかと思う”

防衛省では、落比の扱いについて、「調達物品等の予

定価格の算定基準に関する訓令」（防衛庁訓令第35号、1962年5月25日）第4章第81条、第82条、第83条で、明記している。

“第81条 予定価格は、次条及び第83条に該当する場合を除き、計算価格をもつて定めるものとする。ただし、需給の状況を特に考慮する必要があると認められる場合は、当該状況を考慮して計算価格を調整した価格をもつて予定価格とすることができる”

“第82条 調達物品等について調達の前例があり、かつ、当該前例価格が正常な価格と認められる場合は、当該前例価格をもつて予定価格とすることができる。2 前例価格の構成要素の一部において変動があると認められる場合は、前例価格の場合の計算価格における変動部分の金額と当該部分について計算した金額との差額を前例価格に加減した価額をもつて予定価格とすることができる。3 調達物品等と仕様の一部が異なるものについて調達の前例がある場合は、当該調達物品等の仕様と当該前例価格の仕様との相違する部分について計算した金額との差額を前例価格に加減した価額をもつて予定価格とすることができる”

対象とする物品が同等である場合、次式に示すように、契約価格比（前注物品の落札価格／前注物品の計算価格）を適用できるというものである。訓令においては、落比という名称は用いられていないものの、防衛調達審議会議事要旨では、契約価格比であることが明らかにされている。

$$\text{予定価格} = \text{計算価格} \times \frac{\text{前注物品の落札価格}}{\text{前注物品の計算価格}}$$

前回の契約で、企業が値引き落札したのであれば、その値引き率を今回の計算価格に適用しても企業は受けることができるというロジックであり、企業に対して、応札価格の責任を問うというものである。

“第83条 調達物品等と種類を同じくするもの前例価格とその計算価格との間に継続して一定の差があると認められる場合は、当該調達物品等の計算価格から、その割合を考慮して加減した価格をもつて予定価格とすることができる。2 変更契約の場合において、変更前の原契約の計算価格と契約価格との間に差額があるときの当該変更契約の予定価格は、次に掲げる計算式により調整するものとする。ただし、当該変更契約の計算価格が統制額等契約相手方の選択によらない定額必要費用によつて生じた場合その他当該計算式により調整することが不適当と認められる場合は、この限りでない。

$$\text{予定価格} = \text{変更契約の計算価格} \times \frac{\text{変更前の契約価格}}{\text{変更前の契約の計算価格}}$$

これは変更契約においても、契約価格比の適用を示したものである。ただし、計算価格の対象企業と落札企業が同一（随意契約や競争性のない1者入札）の場合には、論理的に通じるかも知れないが、複数の企業が参加する競争入札においては、契約価格比の適用は合理的と言えるのだろうか。

5.2 国土交通省の動き

公共工事においては、設計書金額と予定価格の間に、これまで「歩切り」というものが設けられていた。公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針（2011年8月9日閣議決定）⁽³⁾で、“この適正な積算に基づく設計書金額の一部を控除するいわゆる歩切りについては……公共工事の品質や工事の安全確保に支障を来たすとともに、建設業の健全な発達を阻害するおそれがあることから、これを行わないものとする”と述べられている。⁽⁴⁾

2014年、公共工事の品質確保の促進に関する法律（2005年法律第18号）の改正によって、設計書金額に歩切りを適用し、予定価格にする積算は法的に禁じられた。

この決定を受けて、国土交通省では、歩切りによる予定価格の切り下げは、法律違反であることが明確になったとし、すべての地方自治体の首長および議長に対し、歩切り適用の廃止を通達でもって要請し⁽⁵⁾、さらに、公共建築工事の発注者の役割として、その弊害を解説している。⁽⁶⁾

国土交通省は、次のように歩切りを捉えている。“公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）の改正により、いわゆる『歩切り』による予定価格の切り下げは法律違反であることが明確になりました。『歩切り』の違法性及び定義等について以下のとおりリーフレットにまとめています”『歩切り』とは『適正な積算に基づく設計書金額の一部を控除する行為』であり、市場の実勢等を的確に反映した積算を行うことにより算定した設計書金額（実際の施工に要する通常妥当な工事費用）の一部を予定価格の設定段階で控除する行為のことです”『歩切り』には多くの問題点があります。発注者は、『歩切り』の問題点と改正品確法の趣旨を十分理解し、将来にわたる品質や担い手の確保の観点も踏まえることなく『ただ安ければよい』としてきた、一部に残る意識や慣例を改めて、『歩切り』を廃止し、市場の実勢等を的確に反映した積算による予定価格の適正な設定に取り組んでいかなければなりません”⁽⁷⁾と発言している。

落比や歩切り（以下、落比等という。）は、計算価格や設計書金額（以下、計算価格等という。）と予定価格との乖離率を指す。つまり、計算価格等が1,000千円で、落比等を0.9に設定した場合、予定価格は900千円となる。計算価格等が1,000千円で、調達要求金額が900千円であった場合、予定価格は原則、調達要求金額を超えて算定できない⁽⁸⁾ことから、予定価格を900千円で算定すれば、落比等は0.9となる。

5.3 予定価格の柔軟性欠如に伴う弊害

4. のケーススタディのところでも明らかになったように、落比等を撤廃してしまうと予定価格は柔軟性を喪失してしまい、実質的な役割を失う。そうすると、事業の計画的な契約締結（予算執行）が困難となるリスクが高まる。

これに対し、予定価格の上限拘束を撤廃すべきだという主張が、学識経験者から上がっている。木下（2017: pp. 290-305）は、“筆者が調べた限り、わが国のように予定価格の上限拘束性を厳格適用している国は見当たらない。多くの国においては、個々の発注において最低価格または最高評価値の入札の額が異常に高いもしくは低い場合に、それを審査することにより不適切な入札を廃除したり、あるいは交渉方式により適正な価格による契約を行おうとする取組みがなされている”（p. 291）“公共工事の調達については、価格は市場が決めるものとの世界の一般的な考え方にない、予定価格による上限拘束を廃し、交渉方式を会計法などの法令に規定すべきである”（p. 295）と論じている。

確かに、上限拘束を外してしまえば、たとえ、歩切りが廃止されたとしても、予定価格の柔軟性は保てることになるだろう。

しかしながら、そのしわ寄せは、いずれ予算制度の見直しへと向かっていくのではないだろうか。そうすると、限られた予算の中で、予定していた事業が滞りなく進められていけるのかというような、予算統制上の課題が生じて来ると考えられよう。

他方、財務省は学識経験者を交えた、会計制度研究会⁽⁹⁾において、予定価格の上限拘束性を必要とする方向を示している。第2回の資料「予定価格の上限拘束性について 平成30年10月29日 財務省主計局法規課」の記載は、次のとおりである。“予算の範囲内で支出が行われるように統制を図るためには……予定価格の範囲内で契約を締結することが、不可欠である”“随意契約などにおいて、契約価格が高騰するおそれを回避するためには、価

格を評価する基準（上限）としての予定価格が必要である”（以上、p. 4）

会計制度研究会の席においても、この財務省の主張を後押しする意見が出ている。

それでは、予定価格の柔軟性欠如に伴う弊害とは、どのようなことが考えられるだろうか。

図4は公共事業における発注者（国、公団・独法・政府企業、広域自治体、基礎自治体、地方公営企業、その他）の月別の発注額をまとめたものである。

このグラフの特徴は、3月の発注金額が最も高くなっていることであるが、企業の視点で考えた場合、対象契約の要求仕様も契約件数も不明であるが、仮に、歳出契約（同一会計年度に契約を交わし、納期を設定し、契約代金が支払われる契約）が年度末に集中し、契約会社が短納期で対応しなければならないのであれば、良質の契約とならないことも考えられよう。

櫻井（2019: pp. 199-212）は、多くの日本企業では一般的に年次の利益計画に基づいて企業予算が策定され、部門責任者による参加を求めながら、企業全体としての整合性のある業務執行計画として編成されると論じている。

そうであれば、企業は企業予算として、業績目標（受注、売上、損益）を設定し、生産活動を維持しようと努めるだろう。企業は一定の直接工や設備等を抱えながら、企業予算に基づいて、生産計画を立てる。生産計画は自社の保有工数を見ながら、安定した操業確保を目指すことになろう。ところが、受注時期が頻繁にぶれていくと操業の見込みが不安定になり、計画どおりの生産対応が困難となる蓋然性が高まってしまふ。さらに契約時期の遅れが、下請会社への発注時期の遅れにつながり、係る部材集約の確保が困難になるということも考えられな

いか（堀口、2019: pp. 10-42, pp. 44-69; 中嶋、2013: pp. 90-134）。

企業の経営層は、予め定めた業績目標（売上や損益）を達成することを設計部門や生産現場に求めることにな

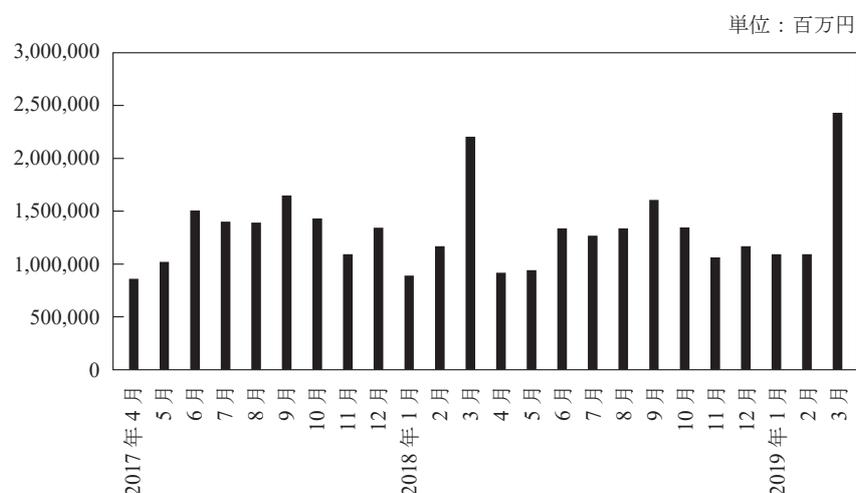


図4：国および地方自治体等の月別発注状況（2017～2018年度）

注：建設工事統計調査のデータ⁽¹⁰⁾を基に、筆者で加工。

るが、多くの契約で受注時期の頻繁な変更が重なってくれば、様々な工程に無理が生じ、関係する現場は混乱するだろう。作業漏れや必要となる作業の省略、辻褃合わせのための管理データの改ざんの発生などといったリスクも拡大していくかも知れない。また、そうしたリスクを踏まえれば、市場からの撤退（入札の不参加）を選択する企業が出てくることも考えられよう。

したがって、計画的に事業を実現するため、調達機関等は現状の上限拘束性を維持しながらも、実勢価格の変動等様々な要因に伴い、予定価格の算定、入札の実施、予定価格の見直し、再入札の実施など一連の作業を迅速に行える工夫を講じる必要があるのではないだろうか。特に、請負契約の場合、短納期はもとより、契約締結時期が当初の見込みより大きく変動してしまえば、操業の維持が不安定にならざるを得なくなるという問題がある。

主契約会社の生産管理部門は、常に遭遇する繁忙期と閑散期を踏まえ、部材集約の時期、製造図面の出図の時期、工数の確保を含め、工程調整に頭を悩ますものであるが、それも許容できる範囲があるろう（吉良，2014: pp. 25-96）。

契約開始時期が、受注を目論む企業の当初見込みより大きく変動すれば、当該企業あるいは下請負予定会社の保有工数等との関係から、程度の差はあれ、品質や納期確保に負のインパクトを与えることになり兼ねない。

規模の大きい企業であれば、複数の契約間の要員調整や外注展開によって、ある程度の吸収は可能であろうが、抱えている契約の件数や要員の少ない（保有工数の少ない）中小企業では、対応し切れないのではないだろうか。

企業にしても、会社見積を積算する中で、取引予定業者との部材の集約調整や工数調整に努め、少なくとも設定された契約予定時期と希望納期を守れるよう、精度の高い、妥当な計上根拠となるエビデンスの揃った会社見積を、迅速に提出しなければならないだろう。

歩切りの撤廃は、若年層を中心とした人手不足の改善、関連する企業の衰退と撤退、産業の育成、多発する自然災害の復旧対応、老朽化が進む社会資本への対応、東京オリンピック開催の準備対応といった、深刻かつ喫緊の課題をクリアするために、産業界や関係学会等の様々なステークホルダーからの意見を集約し、総合的な判断に基づいて、決定されたのだろう。

しかしながら、予定価格の柔軟性欠如は、計画的な契約締結を遅延させる原因の1つとなると考えられる。もちろん、契約期間の確保には、できる限りの早期契約が条件となるので、調達機関等のもとより、調達要求元の円滑な事務処理と、企業からの質の高い会社見積のタイムリーな提供は欠かせない。

6. むすびに代えて

政策の推進を通じて、産業育成や産業界の発展を促し、経済を活性化させ、国民生活に安心・安全・安定をもたらすことは、行政にとって重要なミッションである。

国費を投じる事業は、その効果を最大限に発揮できるよう、計画的に契約を締結し、予定どおり契約品等を領

収し、滞りなく運用へつなげていくことが肝要であろう。

物品等の価格は常に変動する。変動するがゆえに、前年度に積算し、査定された予算と、契約予定年度に積算された会社見積の計上値が、一致しないこともしばしばであろう。

価格交渉の公正性と効率性を踏まえた上で、計画的に事業を推進していこうとすれば、予算と計算価格等の間で生じた差額において、適宜適切に余剰分を吸い上げたり、プールされた金額でもって不足分を補ったりすることにより、柔軟に対応できるよう、予定価格に柔軟性を持たせなければならない。

既に調達要求元と調達機関等の間では、たとえば、防衛省事務次官調達「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令の解釈及び運用について（通達）」（防経装第8927号，2013年6月26日，一部改正防装庁(事)第324号，2017年9月1日）⁽¹¹⁾で示されているような予定価格に関する調整が、導入されているだろうが、柔軟な予定価格を実現させるには、具体的な作業プロセスを示す文書化が必要ではないだろうか。

佐々木（2013: pp. 85-90）は、行政の意思決定について、明確な権限の原則に沿って事務分掌が作成され、明確な階統制の原則に沿って指揮命令系統の階層が整えられ、文書主義の原則に沿って文書規定ができていると説いている（p. 85）。

そうであれば、行政は文書によって意思決定し、文書に従って行動に移していくということになるろう。

文書化するプロセスは、次のようなものである。柔軟な予定価格の算定を実現するには、前年度に立てられた予算を基に、予算の執行年度に決定される調達要求金額と、調達要求後に算定される予定価格の案で差異が生じ、金額不足に陥った際、まず、調達要求元と調達機関等の間で、調達要求金額の増額調整を行うこと、次に予定価格調書の計算表の中に、調達要求金額と予定価格が一致するための調整額の項目を設けること、入札と商議を通じ、官民で落札金額の折り合いがつかない場合、調達要求元と調達機関等の間で、再度調達要求金額の見直しを行い、予定価格を再設定する、あるいは調達要求を差し戻すかについて判断するといった具合である。迅速に処理する以上、一連の事務処理に要する期間（目途とする日数）についても盛り込んでおく必要があるろう。

その手順を定めた公式のガイドラインの発行、あるいは組織の上位者からの通達等を発信することになるのではないか。

これらの利害得失分析や実現化方策の具体化については、紙幅の都合もあり、今後の課題とさせていただきたい。

謝辞

本稿を執筆するにあたって、用語の定義や一般的な事務処理についてレクチャーしていただいた官民の政府調達関係の方々へ深く感謝いたします。

注

- (1) 予算執行手続において、移用や相互流用については、財務大臣の承認があれば可能であるとされているが、府省庁の担当している個々の契約を対象に、承認要請が頻出する場合、迅速な対応は困難であろう。(大蔵財務協会, 2019, p.49)
- (2) 防衛省・自衛隊ウェブサイト:「防衛調達審議会議事録等」<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/cho-shin/gijiroku/giji.html> (最終閲覧: 2020年1月25日)
- (3) 国土交通省ウェブサイト:「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針」及び「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」の一部変更について(閣議決定) https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000283.html (最終閲覧: 2020年1月25日)
- (4) 公共事業を対象に、2014年に改正された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の改正によって、歩切りによる予定価格の切り下げは違法扱いとなっている。なお、同法は衆議院・参議院ともに全会一致で可決・成立された。また地方自治体については、同法第2章で自主性に配慮した基本方針を立て、当該方針に沿った努力義務となっている。
- (5) 国土交通省ウェブサイト:『歩切り』の廃止による予定価格の適正な設定について。 http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000100.html. (最終閲覧: 2020年1月25日)
- (6) 国土交通省ウェブサイト: 公共建築工事の発注者の役割解説書 第二版 .pp.37 - 40. https://www.mlit.go.jp/gobuild/gobuild_tk6_000084.html(最終閲覧 2019年11月9日)
- (7) 国土交通省ウェブサイト:『歩切り』の廃止による予定価格の適正な設定について。 http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000100.html. (最終閲覧: 2020年1月25日)
- (8) 1つの事業が複数の調達要求品目で構成されている場合、調達要求金額の相互流用は可能である。
- (9) 財務省ウェブサイト:「会計制度研究会」。 https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/kaikaiseido/index.html. (最終閲覧: 2020年1月25日)
- (10) 建設工事統計調査:「建設工事受注動態統計調査」。 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00600130&tstat=000001015811>. (最終閲覧: 2020年1月25日)
- (11) 「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令の解釈及び運用について(通達)」。 www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/j_fd/2013/jz20130626_08927_000.pdf. (最終閲覧: 2020年7月4日)

引用文献

防衛基盤整備協会 (2018). 防衛省中央調達の手引 (改平成 30 年).

董彦文 (2018). 7プロジェクト管理. SCM ハンドブック.

唐澤豊 (編著), 共立出版.

江原勲 (2012). 詳細自治体契約の実務. ぎょうせい.

藤江昌嗣 (2006). ビジネス・エコノミクス. 梓出版社.

後藤晃 (2016). イノベーション活性化のための方策. 東洋経済新報社.

堀口敬 (2019). わかる! 使える! 工程管理入門. 日刊工業新聞社.

菊澤研宗 (2017). 組織の不条理 日本軍の失敗に学ぶ. 中央公論新社.

木下誠也 (2017). 公共調達解体新書—建設再生に向けた調達制度再構築の道筋—. 経済調査会.

吉良隆史 (2014). 生産管理総論. 三恵社.

真淵勝 (2009). 行政学. 有斐閣.

Mankiw, G. N. (2015). *Principles of economics, 7th Edition*. Cengage Learning.

森田朗 (2017). 新版現代の行政. 第一法規.

中嶋秀隆 (2013). PM プロジェクト・マネジメント. 改訂 5 版. 日本能率協会マネジメントセンター.

大蔵財務協会 (2019). 令和元年度 (平成 31 年度) 予算事務提要. 大蔵財務協会.

櫻井通晴 (2019). 管理会計. 第 7 版. 同文館出版.

佐々木信夫 (2013). 日本行政学. 学陽書房.

鈴木満 (2013). 公共入札・契約手続の実務—しくみの基本から談合防止策まで—. 学陽書房.

鈴木竜太 (2018). はじめての経営学 経営組織論. 東洋経済新報社.

高橋秀夫 (2007). 地方公共団体契約実務必携公共工事・物品等の適正調達 改訂版. 大成出版社.

山田雄一 (1985). 稟議と根回し. 講談社.

吉田博 (2016). 自治体予算要求の実務実践から新たな仕組みづくりまで. 学陽書房.

Abstract

Given the current severe fiscal situation, ministries, agencies, and local governments are working hard to implement procurement reforms that will not hinder the planned implementation of projects or the effects of investment, and that will reduce expenditures. The purpose of this study is to clarify the role and necessity of flexible target prices (maximum bid limit prices) for government procurement in which this business is carried out in the form of a contract for value, and to find the requirements to ensure this elasticity. In this study, we consider the flexible target price (maximum bid limit price) in order to proceed the contract conclusion systematically from the viewpoint of cost accounting. From the budget formulation stage to the flexible target price (maximum bid limit price), we extracted issues related to the calculation of flexible target price (maximum bid limit price) in response to changes in the amount required to realize the project, and derived a conclusion on the flexible target price (maximum bid limit price). The structure of this paper is as follows. 1st chapter is introduction. 2st chapter is issue and hypothesis. 3rd chapter is prior research review. 4th chapter

is case study. 5th chapter summarizes the issues from the case study and confirms the need for flexible target pricing. 6th chapter is conclusion. As a result of the study, it was confirmed that in order to realize contract conclusion in a planned manner, a certain degree of flexibility must be given to the flexible target price (maximum bid limit price), and requirements for that purpose were arranged.

(受稿：2020年3月8日 受理：2020年7月13日)