

学籍番号：CD092004

論 文 題 目

(要 旨)

政府調達の原価管理論
—防衛調達の事例を中心として—

大学院商学研究科

博士後期課程会計・金融専攻

森光 高大

1. はじめに

公共部門は、自身の職務を果たすために独立の経済主体として各種の契約を締結しており、こうした契約は公共契約と呼ばれる。この公共契約の中でも、公共部門が財や役務を購入する契約行為は、「政府調達」もしくは「公共調達」と呼ばれ、公共契約の中でも、特に大きな割合を占める。

政府調達が対象とする調達品目には、道路、港湾、河川等の公共工事をはじめとして、空港、鉄道、上下水道、水資源、防衛といったような、公的資金を使用して国民の生活基盤を整備・運営するものがすべて含まれる。

この政府調達のために費やされる公的資金は、国民から集められた税金によって賄われるものであり、当然のごとく、税金を効率的に運用し、国民に対する VFM(value for money)を追求することは、公共部門に課せられた義務である。そして、この効率的な税の運用、効率的な政府調達の運用という課題が重要となる。

そうした政府調達の中でも、特に多くの政府予算が割かれ、国家安全保障という重責を担い、国民の生活を整備する上で欠くことのできない政府調達分野に、防衛省によって行われる防衛調達がある。防衛調達によって調達される品目は非常に多岐にわたり、あらゆる種類の品目が含まれる。そのため、防衛調達は政府調達の縮図であると解することができる。また、わが国防衛省では、他の一般的な省庁と異なり、調達専門の組織が設置されているなど、調達に対する重要性が大きい。このような理由から、本論文では、政府調達の中でも特に防衛調達を中心に据えて論じるものとする。

本論文の議論に移る前に、わが国の政府調達の現状を分析し、問題意識を明確にするものとする。まず、わが国の政府調達を規定する会計法は、原則として、競争入札による調達を推奨している。さらに、2006 年の財務大臣通達によって公表された「公共調達適正化」(平成 18 年 8 月 25 日付財計第 2017 号)等の取組みも、基本的には会計法の考えに沿い、競争入札を拡充しようとするものである。では、こうした取組みが果たして全ての政府調達分野において適切であるといえるのであろうか。

かつては、政府調達においては、価格という客観的な根拠を基準とした競争入札が、契約者選定の恣意性や不正を排除できるとの考えの下に最適な制度であると考えられてきた。しかし、こうした考えには批判も多い。まず、価格基準の競争入札では、品質等の価格以外の側面を考慮することができない。そのため、技術的に不良な業者のダンピング受注を排除できず、過当競争を避けるために談合が発生する可能性も指摘できる。また、調達品目の複雑性が高まれば、品質等の価格以外の重要性が増すと同時に、政府独力での企画、設計が困難となり、契約企業の技術力の活用が重要となる。しかし、競争入札の下では、このような契約企業との協調はできない。

わが国の政府調達においては、汚職の懸念や効率性の確保という目的で、入札によって競争を拡充する傾向にあるが、競争を煽るということに主眼が置かれすぎるあまり、失われる効率性が存在するのではないだろうか。このような問題意識を念頭に置き、本論文の

議論を進めるものとする。

また、上述したような問題意識に加え、政府調達特有の法令等による制約や、硬直的な規則を生み出す文化的側面からの考察等の、附随して検討すべき内容についても併せて議論する。これらの議論を踏まえて、わが国政府調達の効率的運用のためにあるべき姿について原価管理という観点を中心に据えて検討を行うものとする。

本論文内で言及する「政府調達の原価管理」という用語は、単なる製造過程における改善活動等の狭義の意味での原価管理ではなく、調達プロセス全体に焦点を当て、サプライヤーの管理や契約関係の管理等も含めた広義の意味を有するものと定義する。

2. 一般産業界における調達慣行の分析

ここでは、政府調達という枠に限定せず、調達行為の一般論について検討を行うために、一般産業界で実施されている慣行について分析を行う。

1980年代以前の米国製造業では、1年を基準として競争入札による調達が実施されてきた。対して、自動車産業をはじめとする日本の製造業は、選別されたサプライヤーと相対的に長期的かつ安定的な契約関係を構築しており、このような安定的な契約関係の下で、日本メーカーは、米国メーカーと比較して、品質、価格、リードタイム等の多くの側面で優れた成果を残していた。この事実は広く認知されることとなり、一般産業界では、一部の汎用品を除いて、競争入札は淘汰されるような形で減少していった。選別されたサプライヤーとの安定的な契約関係は、パラレル・ソーシングという用語で説明されている。

長期的な契約関係のメリットを説明する理論的根拠が、「取引コストの経済学理論」の中で扱われた「資産の特殊性」である。カスタム度の高い品目を調達するためには当該取引に特定の設備投資が必要となり、また取引が反復的に繰り返されることによって、専門技術や知識、ノウハウが蓄積されていく。このような当該取引においてのみ価値を発揮するものが「資産の特殊性」であり、これが発生することにより、頻繁なサプライヤーの変更は非効率的となる。

また、日本の製造業では、長期的な契約関係を前提として、メーカーとサプライヤー両者からの人員を含んだクロスファンクショナル組織が活用されている。これにより各組織間での緊密なコミュニケーションや情報共有が可能になり、製品開発、製造において、高度なすり合わせ活動が可能になる。こうしたクロスファンクショナル組織の活用は、日本の製造企業の国際競争力の源泉と解されており、諸外国の民間企業のみならず、政府調達においても、大いに参考にされている。

公共部門と一般産業界を完全に同一視することは不可能であり、相違点は考慮しなければならない。しかし、これら両者の間にも有限な資源の有効活用という共通する要素も存在する。このような理由から、一般産業界の慣行は、政府調達に対して、多くの示唆に富んだ事例を含んでいると考えられる。

3. 先進諸外国における取組みの分析

一般産業界と同様に、諸外国政府の取組みも多くの上例を含んでいる。

諸外国、特に西側先進国では、冷戦構造の終結により、国家間の対立脅威が薄まったため、国防に割り当てられる予算が縮小傾向にあるという現状が共通している。そのため、各国政府は、自国を取り巻く状況を正確に分析し、自国の安全を保障するために必要な品目のみを厳選し調達するという傾向が強くなってきている。こうした状況の中で、各国では、効率的な調達のために様々な取組みがなされている。

国防に割り当てられる人員や予算が世界最大規模で、他国と比較して国防に寄せられる関心が相対的に高い米国では、LCC(life cycle costing)や EVM(earned value management)のように、国防調達の効率的運用のためという特殊な目的のために生みだされた取組みが、一般産業界に移転され、適用されている例も少なくなく、逆に、VE(value engineering)のように一般産業界で生み出された技法が積極的に国防調達に移転された例も存在する。米国防調達においては、こうした強い国防への関心を背景に、現在まで多数の調達改革がなされてきた。

また、英国では、サッチャー政権以降、国家経済の停滞や財政赤字の拡大を背景として、公共部門の効率化のための改革が行われることとなった。その一環として、政府調達にも多くの改革がなされ、民営化の推進や産業界の協調関係の構築、一般産業界のクロスファンクショナル組織を参考に導入された IPT(integrated project team)の活用等の取組みが政府主導で実施されることとなった。

フランスやドイツのような、英米以外の諸外国においても、IPT のような取組みは活用されており、概ね肯定的な成果を残している。この IPT の活用は、英国のみならず、多くの先進諸外国の調達においてはすでに常態化しているといわれている。

諸外国とわが国、また諸外国同士を比較しても、法制度や文化的背景、国家を取り巻く状況などは大きく異なっており、一概に論じることは不可能である。しかし、国民の税金資源は有限であり、その制約の中で、より効率的な調達が求められるという、根源的な義務は共通している。このような理由から、諸外国の政府調達の効率化に対する取組みもまた、多くの上例を含んでいるといえるだろう。

4. 政府調達における価格設定と原価計算の役割

政府調達において、政府と契約企業の関係は純粋な商取引である。そのため、政府調達においては、契約価格の算定は避けることができない重要な要件となる。わが国において、政府調達契約価格設定の基礎となっているものに、「予定価格」が存在する。「予定価格」とは、政府が契約企業との契約の締結に先だって積算することが義務付けられている契約価格の上限拘束額であり、この積算において重要な役割を担っているものが原価計算である。この「予定価格」の積算について、いくつかの問題点が指摘できる。

まず、現行の積算方法では、契約企業に付与する利益は製造原価に比例して利益が加算

される構造になっているため、企業努力等によって製造原価を低減させれば、同時に利益まで圧縮されてしまうという結果になってしまう。そのため、契約企業に対して、原価低減のディスインセンティブが発生してしまう。

また、「予定価格」の算定方法は、『調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令』（昭和 37 年防衛庁訓令第 35 号）によって定められている。この訓令は、『原価計算基準』を大いに参考にしており、原価の部門別計算等の具体的な計算方法までは記述されていない。そのため、複数製品間での原価の内部相互扶助が行われる可能性が指摘でき、場合によっては民生製品の原価の一部が恣意的に防衛調達品目に転嫁することも可能になってしまう。

上記の内容以外にも、あくまで予測値である「予定価格」に確定値として上限拘束性を持たせていることなど、「予定価格」の持つ意義自体に対しても疑問が指摘できる。この上限拘束性は、政府側が契約企業の原価の正確な実績値などを知ることができず、正確な契約価格の設定が政府独力では困難であるため、契約企業に必要以上の利益を与えてしまわないようにするという考えが根底にある。こうした現状を打開するためには、政府側で契約企業の原価等について適切に評価できるための人材育成やデータベースの構築が課題である。また、そのためには、米国 CASB(Cost Accounting Standard Board)に代表されるような、ある程度の強制力を持った原価計算規定などの制度的保証も必要となる。このような政府独力での原価の積算能力の確立が、超過利益返納付き契約のような、不明朗な契約制度を解消することにもつながるのではないだろうか。

5. わが国政府調達における原価管理の検討

先にも触れたように、わが国の政府調達は現在、競争入札を拡充するという動向にある。しかし、これまでの議論でも述べたように、競争入札の拡充には批判点も多い。実際に、一般産業界ではほぼ淘汰されるような形で競争入札は縮小していき、長期的な契約関係が支配的となった。その事実の理論的根拠が「資産の特殊性」であった。この「資産の特殊性」は、防衛調達品目のような複雑性、特殊性の高い品目では特に顕著になる。これらの品目は、競争が非合理的なだけでなく、技術や特許、法令等の制約から、そもそも競争自体が成立せず、不自然な形で競争入札を実施することによって、不必要な時間や労力が浪費されてしまうおそれもある。このような状況では、競争入札の拡充は非効率以外の何者でもなく、長期的で安定的な契約関係の構築がより大きな便益をもたらすことが指摘できる。

しかし、政府調達においてこうした長期的契約関係を構築するならば、附随して検討すべき点が多く存在する。政府と契約企業との良好な関係に基づく協調態勢の構築、政府職員に対するマネジメント意識の定着、調達品目の複雑性の考慮、産業育成、人材育成の問題、硬直的な法制度の制約等のように、政府調達固有の特性も考慮した調達制度の設計も重要な課題であろう。

また、これらに加えて重要な論点となるものが、不正に対する懸念である。民間調達においては、主要な関心事はコストと品質であるが、政府調達においては「不正や腐敗の排除」が考慮すべき大きな要因となる。民間調達では資金を不正な用途で浪費することは自業自得の結果となるが、政府調達は税金によって実施されるため、特定の人々に利益を与えるような使い方は許されない。また、調達者の不正行為は民間企業であれば基本的には企業内部の管理の問題にすぎないが、公共部門では国民全体の問題になる。

当然こうした不正の排除のための管理体制の整備は公共部門に課せられた義務であるが、同時に効率性の追求もまた義務である。そのため、国民に対するアカウンタビリティという観点から政府調達において効率性の追求もまた重要な課題であることを国民に伝えなければならない。随意契約が必ずしも悪ではないばかりか、多くの大規模な防衛調達品目の場合がそうであるように、取引コストの経済学理論にいう資産の特殊性等の理由によって、むしろ最も合理的であるケースがあるということを正確に伝える必要がある。また、そのためにも不正が起こらない制度的工夫がいつそう必要となる。それらに加え、納税者の懸念を払拭するためには、より理解しやすい形での情報開示の模索も重要な課題であるといえるのではないだろうか。

6. わが国政府調達のあるべき姿とその実現に向けて

これまで行ってきた議論を踏まえて、ここではわが国政府調達のあるべき姿について検討を行う。

これまでの議論からも明らかなように、わが国の競争入札の一律の拡充という現在の動向は、「資産の特殊性」の存在等の理由から、決して最善の策とならない場合が存在し、近視眼的に競争入札を徹底させるのではなく、わが国の政府調達にあっても、選別された契約企業との長期的契約が検討されるべきであろう。そのためには、イコール・パートナー意識に基づく官民間の良好な信頼関係と協調態勢の構築は必須の要件である。

長期的な契約関係の中で、政府側が契約企業の技術力を適切に評価でき、契約企業側も原価低減案の提示や新技術の提案等の意見を積極的に持ちよれるようにするためには、このような良好な相互関係は大前提である。そのためには、官民協調を促すような、適切なリスクシェアやインセンティブを含んだ柔軟な契約形式についても検討が必要となる。

このような長期的で安定的な契約関係を前提として、わが国の政府調達においても、IPTのような、クロスファンクショナル組織の導入が検討されるべきである。先にも触れたように、クロスファンクショナル組織の存在は、自動車産業をはじめとする日本製造業の国際競争力の源泉として広く認識されており、諸外国の政府調達においても、もはや国際標準となりつつある。

わが国の防衛調達でも、2010年時点で、実験的にIPTの導入が実施されているが、現時点では組織人員の範囲や権限、存続される期間等は限定的であり、英国をはじめとする諸外国で活用されているような、本来的な意味でのIPTと比較すると、その概念には大きな

開きがあるといえる。しかし、これらの IPT は未だ実験的な段階にあり今後の成果が期待される。

これらの、安定的な契約関係や、クロスファンクショナル組織の設置のもとに、民間のベストプラクティスである原価企画の検討は非常に意義を持つであろう。政府調達品目においても、ライフサイクル・コストや品質は、プロジェクトの源流段階で大半が決定されてしまう。そのため、源流段階での管理の有用性は認識されており、原価企画の持つ役割と合致する。また、原価企画の主要な推進ツールである VE は、米国防総省をはじめとして、政府調達においては古くから活用されている。

原価企画の政府調達への適用は、諸外国でもその有用性は注目されている。英国では、国防省の施設建設に実験的に原価企画が実施された。この試みは多くの課題を残しながらも、肯定的な評価を得ており、さらなる改良のために研究が重ねられている。この例からもわかるように、原価企画の政府調達への適用は決して理想論ではないといえる。わが国においても、中長期的な課題として、政府調達における原価企画の適用は言及されているが、具体的な施策が講じられるまでには至っていない。わが国政府調達における原価企画の適用については、今後さらなる検討の必要性を指摘することができるだろう。

これらの点に加え、稼働率の低さ等の理由から、政府が全ての資産を単独で抱えることが得策でない状況では、PFI(private finance initiative)に代表されるような、広義の意味での民間委託の活用によって、官有固定資産を減少させ人員・経費を節減し、民間資本を積極的に導入する試みについても積極的な検討が進められるべきであろう。

7. 総括

上述したように、本論文では、まず、一般産業界の慣行を考察することによって重要な示唆を得た。次に諸外国政府の取組みからも示唆を得た。また、政府調達における価格設定と原価計算の役割について検討し、現行の「予定価格」制度についての問題点についても議論を行った。そして、わが国政府調達の現状を分析し、政府調達固有の特性についても考慮をした上で、それまでの議論を踏まえて、わが国政府調達のあるべき姿について、原価企画の適用を中心に据え論じた。

本論文での検討の結果、現在わが国政府調達の動向である競争入札の拡充には疑問を呈することができ、契約企業とのより長期的で安定的な契約関係を構築することが望ましい場合も存在することを指摘した。こうした長期的契約関係が円滑に機能し、メリットを生むためには、適切なリスクシェアやインセンティブを含んだ、柔軟な契約形式も必要となるであろう。

また、政府調達品目は安く買い叩けばいいわけではなく、産業育成という側面から、企業側に適正な対価と利益を支払う必要がある。しかし、わが国の政府調達の現状としては、原価データ等の専門的な情報は、契約企業側が提出する資料に片務的に依存しているという状況にあり、政府側独力では専門的な評価が行えない。こうした情報の非対称性が発生

することによって、様々なひずみが生じ、不明朗な契約を継続しなくてはならない原因となっている。この現状を打開するためには、官産学を含めた協調体制の整備も重要な課題となろう。

上述した良好かつ安定的な官民関係を前提とした協調関係のもとで、IPT や原価企画の適用について、具体的な施策を講じることができるのではないだろうか。そして、そのためには既存の法制度の制約の考慮や柔軟な活用、さらに適切な改変なども併せて検討される必要があろう。

しかし、このような官民の協調には、国民の不正や汚職に対する懸念が付きまとうことを忘れてはならない。このような懸念を払拭するためには、汚職が発生しない制度設計に加えて、国民にとってより理解しやすい形でのアカウンタビリティの模索も重要な要件となってくるだろう。

本論文の議論は、政府調達を包括して論じたものであり、個々の課題に対して詳細な改革案を提示するという性質のものではない。そのため、わが国政府調達における、具体的な改革案の検討を進める上での第1歩を踏み出したものと位置付けることができる。今後、よりいっそうわが国の政府調達制度に対する理解を深め、政府、企業、国民にとって最善の政府調達制度を追求するべく、真摯な研究を継続していきたい。