

「限定合理性」概念でみる 日本の公共入札制度 ～落札の上下限価格設定を例に～

渡邊 有希乃 | 専修大学法学部准教授

1 予定価格と最低制限価格

日本の公共工事調達制度には、一見して競争原理と矛盾するような設計が備えられている。競争入札の落札価格に上限（予定価格）と下限（最低制限価格等）を設ける運用は、その代表例の一つであろう。公共工事調達の直接的な目標は、市民の税金を無駄にしない低価格で、市民の福祉に資する高品質な工事を実現することにある。そしてその事業者選定に競争入札を用いるのには、競争原理を活用することで、発注者が低価格かつ高品質の工事を得ることを容易にする狙いがある。それなのになぜ、せつかくの競争結果にあえて制限を加える必要があるのだろうか。本稿ではこの点について、意思決定理論における鍵概念としての「限定合理性」の観点から解釈を加えることを試みる¹⁾。

2 探索にかかる情報コスト

2.1. 限定的合理性という考え方

発注者が工事事業者を選定しようとするとき、どのような手順をとれば最適な事業者を見つけ出すことができるのか。理論上もっとも理想的なのは、ありうるすべての事業者の選択肢を挙げたうえで、その各事業者がもたらす工事の帰結を予測し、価格・品質等の諸側面を総合的に判断して最適な事業者を選択するという方法である。人間がすべての意思決定においてこうした手順をと（れ）るとする想定のことを「完全合理性」の仮

定と呼び、おもに新古典派経済学の伝統において、議論の前提に採用されてきた。

しかし、サイモン（Herbert A. Simon）らカーネギー学派の立場は、この想定はあまりに非現実的だと主張する。先述の方法による意思決定には膨大な情報コストが必要だが、現実の人間の認知能力には限界があり（あるいは、現実の発注者組織が抱える人的・時間的リソースには限界があり）、そのすべてを負担することはできない。したがって実際には、そのように完全合理的な意思決定は実現不可能である。しかし人間は、だからといって完全に不合理な選択に陥ってしまうわけでもない。さまざまな工夫を講じて情報コストを削減することで、最適でなくとも次善の選択肢には接近しようとしている。人間がこのような形で意思決定を行っているとする想定のことを「限定的合理性」の仮定と呼ぶ。

2.2. 情報コスト削減策としての調達制度

この論争に着想を得ると、現実の調達実務の文脈では、「適切な価格・品質の工事を提供しうる事業者の探索にかかる情報コスト」を、認知能力や各種リソースの限界下でもなお処理可能な程度にまで削減することが肝要であるとわかる。したがって調達制度には、発注者組織が扱う情報コストを削減するための「工夫」として機能することが期待される。

そもそも事業者選定を競争入札に頼ること自体も、そうした工夫の一部である。仮に発注者組織がすべての事業者の情報を完全に収集できるのな

1) 本稿は、拙著『競争入札は合理的か』（勁草書房、2022年）での議論の一部を再構成したものである。紙幅の都合から参考文献とその出所を示すことは割愛した。厳密な議論については、拙著を参照いただければ幸いである。

らば、最適な事業者を見いだして一者特命で契約すればよく、競争入札は必要にならない。しかし実際には、受発注者間の情報の非対称性を解消するのは困難であるため、事業者間で競争を行わせることで、情報優位に乗じた事業者のモラルハザードを防止している。

しかし競争入札の仕組みには、情報コスト削減策として十分とは言い難い側面もある。サイモンによると、現実の人間や組織は一度に大量の情報を処理し難いのみならず、複数の価値基準を同時に・一元的に考量することにも限界があるという。工事調達文脈に当てはめれば、発注者組織は事業者の情報の収集にのみならず、価格・品質というトレードオフ関係にある二価値を一元的な入札評価基準の中に整理することにも困難を抱えているということになる。

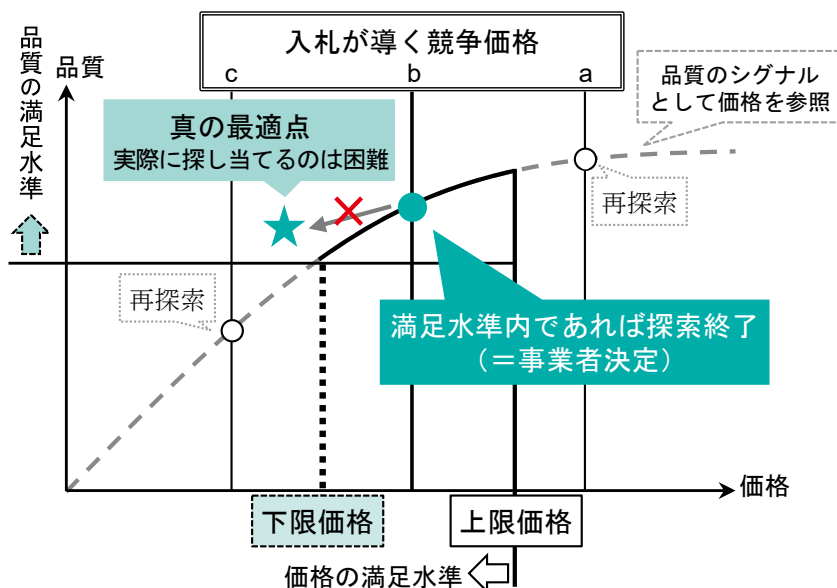
よって調達制度は、受発注者間の情報の非対称性にアプローチするための競争入札の仕組みに加えて、価格・品質の二価値を扱うための情報コストを削減するような工夫をも備えておく必要がある。これについて、先に言及した「落札価格にあらかじめ上下限を設けておく運用」は、そうした工夫の一部だと考えられるのだ。

3 満足水準としての上下限価格

3.1. サイモン理論における「満足化」の考え方

その理由について説明するため、ここではまず、サイモンが提示した「満足化」の考え方に着目してみたい。現実の人間や組織にとって、複数の価値を一元的な基準のもとに整理しながら最適な選択肢を選び出すことは困難である。しかし、追求する価値のそれぞれについてあらかじめ満足できる基準（満足水準）を設定しておき、それを満たす選択肢を見いだした時点で探索を停止する（それ以上の最適化までは追求しない）という方法をとれば、複数の価値を並立させたまま、すなわち、複数価値を一元的基準に整理するための情報コストを削減しながら、意思決定を行うことができる。限定的合理性にもとづくこうした工夫のことを「満足化戦略」と呼ぶ。

たしかに満足化戦略がもたらすのは「最適」な選択ではないかもしれない。しかし、現実の人間や組織に完全合理性が備わっていない以上、すなわち、最適な選択肢にたどり着くことが現実的ではない以上、満足化戦略は、少なくとも満足できる水準での各価値の追求を保証する点で、有用なアプローチである。



【図 事業者選定における満足化戦略の援用（筆者作成）】

3.2. 競争価格と上下限価格

以上を公共工事調達文脈に当てはめると、次のように理解できる。発注者組織はそのリソースの限界ゆえ、価格・品質の両価値を一元的に評価するための最適な入札評価基準を設計することはかなわない。したがってこのとき、現実の入札評価基準が導く入札結果は、必ずしも最適な価格・品質水準を示しているとは限らない。

しかし実際の調達制度運用では、発注者は次のような行動をとることになる。すなわち、入札が導いた競争価格が上下限以内に収まっている限り（図中b）、入札結果の最適性をそれ以上に追求することはなく（図中×印）、結果をそのまま受け入れる。これはまさに「満足化」の方法である。このとき、落札の上限価格は価格面での満足水準としてみなすことができる。さらに、価格が品質を暗示するシグナルとして機能することを認めれば、下限価格は品質面での満足水準を代弁することになる。

すなわち、発注者組織は落札の上下限価格を満足水準として参照することにより、より良い選択を求めた再探索を行う必要があるか否かを、情報コストをかけずに判断することができている。もちろん、競争価格が上下限価格を逸脱すれば（図

中a, c）再探索のために再度入札を行わねばならない。しかし、競争価格が満足水準内に収まった時点で探索を終了するという方針をとることで、最適解を暗中模索するコストを負うことなく、それでいて適切な事業者を見いだすことには成功する。

4 結論

このように、人間・組織の認知能力やリソースに限界があることを前提とすれば、日本の公共工事入札に設けられた落札の上下限価格は、その限界のもとでもなお適切な事業者選定を行うための「工夫」として機能していると解釈することができる。発注者組織が限られた人的・時間的リソースの範囲で調達活動を行っていることを考えれば、現実の調達実務にとっては、事業者選定にかかる情報コストの削減も重要な論点となろう。低価格で高品質な工事の調達を目指すとき、これらトレードオフ関係にある価値を扱いつつ事業者選定を行うことには膨大な情報コストがかかる。一見して競争原理と矛盾した制度運用も、そうした情報コストを削減することを通じて、公共工事調達における低価格・高品質の両立的追求に貢献していると考えられる。