

競争入札と契約変更、随意契約

令和 7 年 6 月 24 日

筑波大学 楠茂樹

1 元契約の契約変更はどの範囲で許されるか？

- ・会計法や地方自治法には「契約変更」に関する規定は存在しない
- ・当然、一定の制約はある（はず）
- ・どのような場面で契約変更は認められるか（認められないか）？

1) 元々の契約における適正さの担保

2) 後から追加した部分に求められる適正さの担保

視点（考慮要素）：

- ・前後における契約内容の一体性（関連性）

「一般に、国の契約における契約内容の変更は、契約の同一性を失わない範囲で行うものとされており、また、契約の同一性を失わない範囲であるかどうかについては、個別の契約の内容に照らして判断することとされている。」（上記会計検査院検査報告）

- ・契約変更の必要性の大きさ

（公共調達最終的な目標である国民の利益の観点から、契約変更が可能な射程を考える）

- ・元々の競争入札における競争要素への影響

（規模や仕様等の大幅変更は、当初入札における他の業者の競争行動にも大きな変化）

- ・変更の変更を認めないこと（契約解除→競争入札のやり直し）による損失（コスト）の大きさ

（参考）

「デジタル庁調達手続マニュアル」（令和 7 年 1 月最終更新）

→当初の契約と契約の同一性が失われておらず、当初契約では予想できなかったものであることを原則とし、金額の増加により WTO 対象案件になることなど、各種法令に抵触しないことが前提としつつ、以下の指針を示す。

※変更契約のルール

① 会計年度における、現契約に対する変更契約が 2 回目以内であること、かつ、変更に伴う増額見込額が現契約金額の 40% 以内であること。

② 閣議決定により策定された施策により、既存契約に変更が必要となること

※上記①②で難しい場合は「真にやむを得ない」理由があること。

○利用機関・連携システムの事情、もしくは資材高騰や長期的な欠品などの他動的要因によるもの

○地震、津波、台風などの自然災害により国民の生命や安全に関するもの

○災害以外で国民生活に多大な悪影響を及ぼすもの

○国家の安全保障にかかわるもの

→同一性（一体性）、合理性、必要性、予測不可能性が強調されている点がポイント

2 ある業者との契約変更が困難→当該業者への追加の随意契約？

- ・ 随意契約を行うことの国民の利益
- ・ 随意契約を認めないことによる損失（コスト）の大きさ
- ・ 随意契約理由の存在（会計法、予算決算及び会計令等）

（参考）

予算決算及び会計令 102 条の 4：

「各省各庁の長は、契約担当官等が指名競争に付し又は随意契約によろうとする場合においては、あらかじめ、財務大臣に協議しなければならない。ただし、次に掲げる場合は、この限りでない。（中略）

四 競争に付することを不利と認めて随意契約によろうとする場合において、その不利と認める理由が次のイからニまでの一に該当するとき。

イ 現に契約履行中の工事、製造又は物品の買入に直接関連する契約を現に履行中の契約者以外の者に履行させることが不利であること。（後略）」

* 緊急随意契約、競争を許さない場面での随意契約は財務大臣との協議は不要（同 3 号）

3 最近の動き

・ 国土交通省、契約変更に係る透明性確保の方針

令和 7 年度より、契約変更の手続きの透明性を確保するため、国土交通省直轄工事において（大幅な増額変更等を行う）契約変更前に必要に応じて受発注者以外の第三者が適正性をチェックし、その意見を反映、公表する仕組みを導入（令和 7 年 2 月 28 日）

・ 公共工事品質確保法（平成 17 年法律第 18 号）21 条の新設（令和 6 年改正）

「条発注者は、その発注に係る公共工事等に必要な技術、設備又は体制等からみて、その地域において受注者となろうとする者が極めて限られており、当該地域において競争が存在しない状況が継続すると見込まれる公共工事等の契約について、当該技術、設備又は体制等及び受注者となることが見込まれる者が存在することを明示した上で公募を行い、競争が存在しないことを確認したときは、随意契約によることができる。」

→これまでの、契約変更によって工事をさせていた実務を変更し、こちらの手続きに乗せて随意契約を実施

4 関連する事項について

請負契約をめぐる最近の動きについて

「パートナーシップによる価値創造のための転嫁円滑化施策パッケージ」（内閣官房等、令和 3 年 12 月）

- ・ 令和 6 年建設業法改正

- 費用高騰時における受発注者間での誠実な交渉

- 労務費を割り込む不当に低い対価での契約等の禁止

- ・ 優越的地位濫用規制をめぐる公取委の積極姿勢

- 費用高騰時において契約変更に応じない（向き合わない）当事者への同規制の適用示唆、関連したアドボカシー活動

（付記）引用文中の下線部は筆者によるものである。

- ・FIP 制度への移行について、再生可能エネルギー主力電源化制度改革小委員会の中間取りまとめと調達価格等算定委員会「令和 3 年度以降の調達価格等に関する意見」のいずれも、FIT 制度の対象領域において、FIT 認定を廃止し、FIP 認定のみに一本化するのではなく、FIT 認定と FIP 認定のいずれかを事業者が選択できる方向性を提示している。
- ・さらに、FIP 制度の施行は第 1 R 公募（2020（令和 2）年 11 月 27 日～2021（令和 3）年 5 月 27 日）後の 2022（令和 4）年 4 月であり、公募時点では FIP 制度が電力市場に及ぼす影響が明らかとなっていないことから、FIT 制度を前提とした提案に基づき審査を行うことは、当時の判断としては合理的であったと考えられる。
- ・FIT 認定と FIP 認定のいずれかを選択できるからといって、FIT 制度を前提とした提案と FIP 制度を前提とした提案の 2 つの提案を求めるのは、応募事業者にとって著しく負担が重いと考えられる。一方、仮に施行前の FIP 制度を前提とした提案のみを求めるとした場合、応募事業者にとっての予見可能性（特に、売電価格に関する予見可能性）が低いにも関わらず、採択後に、提案で想定した電力市場に関する条件と実際に直面する電力市場に関する条件とに著しい乖離が生じ、応募事業者にとって不利な状況に陥った場合であっても、応募事業者に提案通りの計画遂行を義務付けることは、予見可能性の低い重大なリスク（特に収入リスク）を応募事業者に負担させることとなり、問題があると考えられる。
- ・PPP/PFI において重視される「最適なリスク分担」という観点からみれば、当時は FIT 制度のみが運用されていたことから、FIT 制度を前提とした提案であれば、応募事業者にとって、FIP 制度より予見可能性が高い状況の下で、自らにとって合理的と考えられる計画を策定し、提案することができたため、適切であったと考えられる。
- ・その上で、FIT 制度を前提として提案された計画が採択された後に、国民負担の中立性を確保することを条件として、FIP 制度への移行を認めることは、上記取りまとめと意見の方向性に沿ったものであり、他の再生可能エネルギー事業者との公平性を確保する観点からも、適切であると考えられる。
- ・ただ、第 1 R 公募の時期と FIT 制度の対象領域（新規認定・既認定）における FIP 認定の適用拡大に関する検討がなされている時期とが重なっていたことから、経済産業省は、FIT 制度を前提とした提案に基づき審査を行うことの意図と、FIP 制度の施行に伴い、FIT 認定と FIP 認定のいずれかを選択することが可能となるとの方向性を早い段階で丁寧に説明する必要があったと考えられる。この点について、同省が応募事業者側にどのように説明してきたのかを把握していないが、結果的に同省の考えが応募事業者側に十分に伝わっていなかったことは、反省すべき点であると考えられる。
- ・また、FIP 制度は 2022（令和 4）年 4 月に施行されたことから、公募占用指針の改定には時間を要するとしても、改定予定である旨は、制度施行後、速やかに提示するべきであったと考えられる。
- ・今回、FIP 施行後 3 年を経て、公募占用指針を改定し、これを受けて第 1 R 事業者が FIP

認定を申請し、認められた場合、第2R／第3R事業者とオフテイカー獲得の面で競合が生じる可能性が考えられる。もし、第2R／第3R事業者が計画提案時に予定していたオフテイカーを第1R事業者に奪われ、採算性に悪影響が及ぶ事態が発生した場合には、何らかの配慮を行う必要があると考えられる。

以上

FIP 制度への移行：社会厚生と契約理論の観点からコメント

2025 年 8 月 6 日

東京都立大学 朝日ちさと

社会厚生による制度変更の評価

FIP 制度への移行が法制度的に問題ないという前提のもと、1) 公共の制度変更や事業は社会厚生の評価によって決定するという原則、2) 公共の集成的意思決定は社会的効率性基準で決定、分配上の不公平は再分配（補償等）で対応という原則（潜在的パレート基準）、で考える。

FIP 転により厚生効果が厚生損失を上回るなら、FIP 転を実施すべき。その際、公募の直接的プレーヤーではない地域住民・国民・電力消費者・地球環境・将来世代への便益を含み判断する必要がある。一方、分配上の厚生が悪化ありと判断されるプレーヤーには補償等で対応することになると想定される。

公募占用指針の改定（FIP 制度移行可能）の社会厚生上の影響可能性

	短期		長期	
関係者	厚生効果	厚生損失	厚生効果	厚生損失
R1 事業者	サンクコスト回収 事業撤退回避	制度変更依存	市場適応力向上 環境価値収益化	信頼低下
R2+ 事業者	制度柔軟化の期待	需要家確保競争	制度改善による競争 環境整備	初期不公平の長期 影響
住民・自治体	雇用維持 地域基金継続	説明不足による制 度不信	地域産業形成 税収増加	地域還元格差の固 定化
地元企業・アグ リゲーター	新規業務創出 PPA 参入	インバランスリス ク／外部依存	地域電力・蓄電池事業 の育成	市場変動による収 益不安定性
需要家	PPA 選択肢拡大	価格交渉の不透明 性	再エネ調達の安定化	価格変動による契 約リスク
政府 制度設計者	事業撤退回避 再エネ導入維持	制度信頼性の低下	脱炭素政策の進展 制度持続性	初期対応の不信が 制度全体に波及
国民・電力消費 者	賦課金抑制（負担の 中立性）の期待	負担構造の不透明 性	電力市場の効率化 選択肢の拡大	電気料金の不安定 化
地球環境・将来 世代	GHG 削減の初期効 果	導入遅延による気 候リスク懸念	脱炭素の加速 国際的責任の履行	制度疲弊による導 入停滞

契約理論による補償と制度設計の考え方

第 2・第 3 ラウンドの事業採算性にオフテイク確保リスク増などの悪影響があった場合に配慮（補償等）が必要、さらに長期的な厚生損失である制度不信への対応が重要と考える。その際には非効率を生まない制度設計が求められる。公共調達・官民連携の契約における代表的な非効率性の概念は以下の通り。

- 1) 再交渉（一度設定した契約条件をあとから当事者間で変更すること）

- 2) コミットメント問題（発注者が一度コミットしたルールを守れないリスク）
- 3) モラルハザード（リスクが他者に転嫁されたことによる不適切な行動変容）
- 4) レントシーキング（制度運用の際に、政治的・行政的に利益を探索する非生産的な活動）

たとえば、公共事業における用地補償などは、公共と民間の負担がルール化されているため、「再交渉」の余地が少なく無駄な交渉やロビー的活動が起きにくい。一般的に公共調達では、再交渉や、再交渉を織り込んだモラルハザード／レントシーキングを防ぐため、「公示ルールの不変性」が期待される。

本件では、当初、発注者である行政が第1ラウンドはFIT、第2ラウンド以降はFIPという契約にコミットし、事業者はそれに対応した資源配分・事業運営努力を選択した。その後、国民負担の中立性等の社会的厚生観点から第1ラウンド事業者FIP転へと改訂。これは、事業者の資源配分・事業運営努力が明らかになったあとにルール（契約）変更をしているため、事業者はコミットメント問題に直面したことになる。よって、FIP転が事業者にとって有利（事後的救済）であっても、不利（リスク負担や努力の搾取）であっても、社会的にはモラルハザードやレントシーキングによる社会的非効率をもたらされる可能性が高まる。

特に本件では、法制度的にFIP転が選択可能であったことは問題の焦点ではなく、事業者が「第1ラウンドは行政がFITにコミットした」という判断に基づいて、資源配分・経営努力を選択した事後に、FIP転の改訂があったこと（コミットメント問題）が重要。その意味で、行政の「途中からFIP制度へ移行は想定していない」という回答（長崎県五島市、意見募集の結果）は、事業者のFIPリスクに配慮したという文脈の説明不足とともに、行政がFITにコミットしたという事業者側の認識を生じさせてしまった可能性があるのではないかと。これにより、公募制度に係る予見性が事後的に損なわれたとの信頼性についての懸念を生じさせたのではないかと。

以上により、今後の対応としては、公募における再交渉ルールの明確化が求められる。洋上風力をめぐる状況は不確実性が高いので、今後もラウンドごとの制度設計の変更が見込まれるのであれば、それらが異なるラウンド事業者を含めコミットメント問題とならないようなルールの明確化。第二に、もし補償等の配慮を実施することになるならば、モラルハザードやレントシーキングを生じないようにすることが求められる。

最後に、以上のコメントは理論的な帰結にのっとって状況を想定解釈したものにはすぎないため、実際に利害関係者に社会的厚生損失が生じているのか否か、その影響の大きさ、契約へのコミットの状態、モラルハザード的行動変容などについては慎重かつ詳細な調査が求められる。

以上

総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会再生可能エネルギー大
量導入・次世代電力ネットワーク小委員会洋上風力促進ワーキンググループ
交通政策審議会港湾分科会環境部会洋上風力促進小委員会
合同会議（第 34 回）

公募占用指針改訂案について
——行政法の観点から——

2025 年 8 月 6 日

興津 征雄

I 自己紹介

神戸大学大学院法学研究科・法学部教授

専攻分野：行政法

※本合同会議第 32 回（6 月 3 日）、第 33 回（6 月 24 日）の録画は視聴済み。

II 本報告のスタンス

公募占用指針改訂案（とりわけ FIP への移行。以下「本改訂案」という。）について、
法的に検討すべき事項について私見を述べる。

法的に＝現行の法令および判例に適合しているか。

とりわけ、事業者の権利または法的に保護される利益の侵害に当たらないか。

←→FIP への移行が、政策として合理的か否かは、報告者の専門的知見を超える
問題であり、本報告の対象ではない（後記注 1 参照）。

利益状況が異なる事業者の類型ごとに検討する。

- ・ 第 1 ラウンド選定事業者（後記Ⅲ）
- ・ 第 1 ラウンド応募・非選定事業者（後記Ⅳ）
- ・ 第 2・第 3 ラウンド選定事業者（後記Ⅴ）

III 第 1 ラウンド選定事業者との関係

今回直接問題となっているわけではないが、事後の方針変更においては、財産権の保護
の観点から、選定事業者の事後的な不利益変更にならないよう配慮する必要がある（
公募時の条件で事業を行う事業者の期待や信頼は、法的に保護される利益であるため。
本改訂案は、FIP への移行を義務づけるものではなく、事業者の選択にゆだねるものな
ので、事後的不利益変更には当たらない。

※「公募占用指針改訂案について」（2025 年 6 月 3 日、第 32 回資料 2）より

（2）「長崎県五島市沖海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域公募占用指針（案）」に関する意見募集の結果について（2020 年 6 月 24 日）

ご意見の内容	ご意見に対する考え方
発電側基本料金およびFIP制度は占用計画に影響を与える電気事業制度改正ですが、具体的な制度が決定されていないかと存じます。競争力のある提案とするために、事業の不確実性は可能な限り排除することが望ましく、事業計画策定上の前提条件として、公募占用指針にその取扱い（導入されるのかされないのか、いつから導入されるのか、その支出は幾らか等）を明確に記載すべきではないでしょうか。それらの不確定要素を織り込んだ上での事業計画策定となる場合、それら不確定要素に対する保守的な手当てをせざるを得なくなり、入札価格低減ひいては国民負担の抑制という政策目標に合致しないのではないのでしょうか。	ご指摘の発電側基本料金については、電力・ガス取引監視等委員会が制度設計を進めているところです。また、本公募はFIT認定を受けて事業を実施することを前提としており、途中からFIP制度へ移行することは想定していません。

② 2025 年 3 月 10 日 洋上風力促進WG（古川 風力政策室長）

（略）こちらは公募占用指針の修正点として、もう 1 点をお伝えするFIP制度への移行に関してです。様式も6.3というものを追加しています。こちらは制度変更ではなくて、あくまで運用の明確化になりますので、先ほどの参考資料 2 は載せておりません。

FIP導入は2022年4月で、それ以前の公募占用指針はFITを前提としておりました。現在、洋上風力政策というよりも、再エネ全体の政策としてFIT認定された電源のFIPへの移行、こちらを政府として促進をしているところでございます。FIPへの移行は2022年4月のFIP導入以降、制度上認められるものでしたが、今回の改訂に合わせて明確化するために修正を行う次第でございます。

なお、2020 年 6 月に実施した五島市沖の公募占用指針のパブコメで、本公募は途中からFIP制度移行することは想定しておりませんといった回答をしてございました。このパブコメも、実はFIP導入以前のものでして、回答の趣旨はあくまで公募によって選定される事業がFIP導入後に制度として自動的にFIPに移行することは想定していません、という趣旨でございます。

FIP導入以降は、FIPへの移行を可能としており、現にほかの電源、太陽光ですとか、陸上風力ですとか、様々な電源についてFIPへの移行を認めていますので、その点、補足を申し上げたいというふうに思います。

→このような事務局の説明は、財産権の保護の観点から、方針変更において選定事業者の保護を考慮する必要があることからすれば、理解できないではない。ただし、第 1 ラウンド選定事業者には任意的にせよ FIP 移行の選択肢はないという意味に読まれかねず、もっと言葉を尽くして説明することが望ましかった（もっとも、これが法的問題となるかは、後述）。

IV 第 1 ラウンド応募・非選定事業者との関係

公募占用指針の事後的変更（FIP への移行を認めること）が、非選定事業者の権利または法的に保護される利益を侵害するといえるか？

→公募の条件が事後的に変更されるのは不公平だという主張は感情的には理解できるし、前述のとおり政府の説明不足の感は否めない。

←→しかし、それが法的な問題になるとは、ただちには言いがたい。

公募の公平性について

公募の公平性は、公募時の条件が公平であれば、保たれているといえる。一部の事業者のみが事後的に FIP 移行が可能になることを公募時に知っていたなどの事情があれば、公募の公平性が損なわれていたといえるが、そのような事情は指摘されていない。

→事業条件の事後的変更は、公募の公平性とは別の問題ではないか。

公募の信頼性について

事業者が予見できない不合理な方針変更が制度の信頼を損ねるおそれがあることは、一般論としては否定できない。

←→しかし、状況の変化に応じて方針を適切に変更すべきことは、むしろ政府の責務であるともいえる。

→そうすると、方針変更が許されるかは、次のような要素を基本として、総合的に判

断すべきではないか。

①方針変更が実体的・内容的に合理的であるか。

②国民や関係者に説明を尽くしたか。

①方針変更の合理性

方針変更によって公募の目的や事業の本質的内容が変更されるような場合には、方針変更はその限界を超える点で不合理であり、再公募が必要になるといえるかもしれない（cf. 第 33 回楠教授報告：契約変更前後における契約内容の一体性（関連性））。

公募の目的とは？

・再エネ海域利用法 15 条 3 項「経済産業大臣及び国土交通大臣は、前項の評価に従い、海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施を可能とするために最も適切であると認められる公募占用計画を提出した者を選定事業者として選定するものとする。」（同法 1 条も参照）

→「海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施」を実現するための方針変更は、公募の目的の範囲内であり、合理的といえるのではないか¹。ただし、再公募をするコストとの比較衡量は必要かもしれない（cf. 楠教授報告）。

←→選定された特定の事業者の救済が、方針変更の主たる目的・動機であるとするれば、公募の目的の範囲外であり、不合理であるといえるかもしれない（他事考慮）。しかし、主たる目的があくまでも「海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施」にあるのであれば、その付随的結果として選定事業者が救済されることになったとしても、ただちに目的の範囲外とはいえないのではないか。

②説明責任の履行

- ・ 方針変更においては、丁寧な説明による決定過程の透明化が求められる。
- ・ 政府の当初の対応には説明不足の感が否めなかった。（その上で、現在、政府は、審議会において改めて説明を尽くす努力をしているものと理解できる。）

V 第 2・第 3 ラウンド選定事業者との関係

第 33 回山口教授報告

¹ FIP への移行が、本当に「海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施」に資するか否かは、報告者の知見を超えるので、検討していない。本文で述べたのは、FIP への移行を可能にする方針変更が「海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施」を目的として行われたのだとしたら、それは公募の目的の範囲内の変更といえるのではないか、ということである。

・今回、FIP 施行後 3 年を経て、公募占用指針を改定し、これを受けて第 1 R 事業者が FIP 認定を申請し、認められた場合、第 2 R／第 3 R 事業者とオフテイカー獲得の面で競合が生じる可能性が考えられる。もし、第 2 R／第 3 R 事業者が計画提案時に予定していたオフテイカーを第 1 R 事業者に奪われ、採算性に悪影響が及ぶ事態が発生した場合には、何らかの配慮を行う必要があると考えられる。

第 2・第 3 ラウンド選定事業者が、応募時に公表されていた第 1 ラウンド公募占用指針を見て、〈第 1 ラウンド選定事業者が FIP 認定を受けてオフテイカー獲得市場に参入してくることはない。〉という予見のもとに応募を行ったのだとしたら、その予見に基づく期待的利益は法的に保護される余地がある。

←→ただし、次のような点を検討する必要がある（参考になる最高裁判例として、最判昭和 56 年 1 月 27 日民集 35 巻 1 号 35 頁（宜野座村工場誘致事件）²）。

①本当に法的に保護されるか。

第 1 ラウンド公募占用指針は、第 2・第 3 ラウンドの事業条件や競争条件を直接定めたものではなく、第 1 ラウンド事業者が FIP に移行しないことが第 2・第 3 ラウンド事業者に個別的・具体的に保証されていたわけでもない。

②どのような保護が与えられるか。

第 1 ラウンド事業者が FIP に移行して第 2・第 3 ラウンド事業者の競争条件が不利益に変更されたとして、第 2・第 3 ラウンド事業者が具体的にどのような損害・損失を被ったかがわかりにくい。いいかえれば、第 1 ラウンド公募占用指針の改訂との間に相当因果関係のある損害・損失とは何かがわかりにくい。

→ただし、一種の激変緩和措置として、第 2・第 3 ラウンド事業者に配慮的措置を講ずることは、政策的な観点からの判断としてはありうる。

² 同判決は、次のようなものである。ある村の前村長の施策に応じて、村内に工場建設を決めた事業者が、その後の選挙で交替した新村長の施策変更により撤退を余儀なくされたため、村に対し、損害賠償請求をした。最高裁は、〈㉞特定の者に対する特定の活動の個別的・具体的勧誘があったこと、㉟その活動が長期にわたる施策継続を前提として採算がとれるものであること、㊱その者が施策変更によりその活動が妨げられ、社会観念上看過できない積極的損害を被ったこと、㊲代償的措置がなかったこと、㊳やむをえない客観的事実によるものではないこと〉の要件が充たされる場合には、工場建設の準備のために支出した積極的損害（土地や機材の購入費用など）に限り、村が損害賠償責任を負う余地があるとした。本改訂案に当てはめると、特に㉞㊱が充たされているか否かを検討する必要がある。