

報 告 書  
及 び  
提 案 書

平成 30 年 6 月 8 日

政府調達苦情検討委員会

政府調達苦情検討委員会は、「検委事第 15 号」について本  
委員会の報告書及び提案書を別紙のとおりとする。

平成 30 年 6 月 8 日

政府調達苦情検討委員会委員長

加毛 修

(別紙)

検委事第15号

# 報 告 書

苦情申立人 匿名

秋田県秋田市手形学園町1-1

関係調達機関 国立大学法人秋田大学

代表者	学長	山	本	文	雄
代理人	弁護士	長	岐	和	行
代理人		金	城	正	浩
		田	島		修
		太	田	貞	祐
		榎		清	幸
		針	金	誠	悦

## 第1 苦情申立人及び関係調達機関の求める判断

### 1 苦情申立人

関係調達機関が行った「秋田大学大学院医学系研究科・医学部及び医学部附属病院ほか清掃業務 一式」の調達（以下「本件調達」という。）に係る入札手続について、落札決定を破棄し最低価格入札者である事業者と契約交渉を行うこと、又は再度入札手続を行うことを、関係調達機関に提案するよう求める。

### 2 関係調達機関

本件調達の手続は、2012年3月30日ジュネーブで作成された政府調達に関する協定を改正する議定書によって改正された1994年4月15日マラケシュで作成された政府調達に関する協定（以下「協定」という。）等の規定に違反して行われたものではなく、本件調達に係る苦情申立て（以下「本件申立て」という。）は認められない。

## 第2 事案の概要

- 1 平成29年12月11日、関係調達機関は、本件調達の入札公告を行った。
- 2 平成30年2月22日、関係調達機関は、本件調達について開札を行い、関係調達機関は、その場で、苦情申立人他2社の入札価格は予め経理責任者が設定した基準額（以下「本件基準額」という。）を下回っているとして、国立大学法人秋田大学会計実施細則（以下「細則」という。）第70条に基づく調査（以下「本件調査」という。）の対象にした。
- 3 平成30年2月23日、苦情申立人は、入札内訳書を関係調達機関の求めに応じて提出した。

- 4 平成30年2月26日, 関係調達機関は, 本件調査の結果, 苦情申立人より低い価格の入札を行った2社及び苦情申立人を, 当該入札価格では本件調達の業務が適切に履行できないと判断し, 失格とした上で, 本件調査の対象とならなかった他の入札者のうち, 最低価格の入札を行った者を落札者として決定した。
- 5 平成30年3月6日, 関係調達機関は, 落札者を決定した旨入札者宛てに通知(以下「落札者決定通知」という。)を発出し, 同月7日に苦情申立人は, 当該通知を受領した。
- 6 平成30年3月13日, 苦情申立人は, 内閣府政府調達苦情処理対策室に連絡の上, 関係調達機関との協議を開始した。同月16日に, 苦情申立人は, 関係調達機関が苦情申立人を落札者としなかった理由を記載した書面を, 関係調達機関から受領した。また, 同月27日に, 苦情申立人は, 過去の同様の入札案件において, 関係調達機関が苦情申立人を落札者としなかった理由について記載された書面(以下「過去の結果説明書面」という。)を, 関係調達機関から受領した。
- 7 平成30年3月27日, 苦情申立人は, 政府調達苦情検討委員会(以下「委員会」という。)に対して, 本件申立てを行った。
- 8 平成30年4月4日, 関係調達機関は, 委員会に対して, 本件申立てを却下すべき旨の申出を行った。
- 9 平成30年4月9日, 委員会は, 関係調達機関に対して, 本件調達に係る契約執行を停止すべきである旨の要請を行わないと決定したことを, 苦情申立人に通知した。

### 第3 争点及び争点に係る主張

本件申立ての争点は, 大別すると,

- 1 本件申立てが期限内に行われたかという点について

2 協定第15条第5項（b）の規定に違反する手続上の瑕疵があったかという点について  
であり、これらの争点に関する苦情申立人及び関係調達機関の主張は、以下のとおりである。

1 本件申立てが期限内に行われたかという点について

（1）苦情申立人の主張

本件申立てに係る苦情の原因となった事実を知った日は、落札者決定通知を受領した平成30年3月7日である。

なお、平成30年2月26日に、関係調達機関から電話連絡があったが、「今のところは、どの事業者になるか微妙であるが、恐らく現在の請負業者になると思う」との話であったため、この連絡をもって、落札者が決定したとの伝達があったとは認識していない。

（2）関係調達機関の主張

ア 平成30年2月26日に、苦情申立人に対して、本件調達に係る落札結果を電話で連絡した。

イ 苦情申立人による苦情申立ての意思表示が、平成30年3月13日に内閣府に対して行われているため、政府調達に関する苦情の処理手続（平成7年12月14日政府調達苦情処理推進会議決定。以下「処理手続」という。）5.（3）①「遅れて申立てが行われた場合」の却下事由に該当し、却下されるべきである。

2 協定第15条第5項（b）の規定に違反する手続上の瑕疵があ

ったかという点について

(1) 苦情申立人の主張

自社の入札金額が前年の落札金額よりも200万円も高かったにもかかわらず失格となる一方で、前年の落札業者がそれよりさらに200万円高い金額で落札した。落札決定方法が最低価格落札方式にもかかわらず、落札決定基準が不明確であり、特定の事業者が毎年落札していることから、不透明であり公平性に欠けるため、協定第15条第5項（b）の規定に違反する。

(2) 関係調達機関の主張

ア 本件調達の調達手続は、協定等の規定に違反していない。

イ 落札者の決定は、「入札説明書」5. その他（4）に基づき、最低価格落札方式により行うが、予め基準額を設定し、この基準額を下回った場合に調査することとしており、本件調査は、協定第15条第6項に基づき行うものである。

本件基準額は、細則第70条第2項に基づき、本業務を実施する上で最低限必要と思われる直接経費となる、人件費、消耗資材費等を積算している。

また、基準額は、予定価格の直接経費のため、毎年度作成する予定価格が、仕様変更、面積の増減、法定保険料等の価格変動要素により毎年度変動することに伴い、変動する。

ウ 今回は、苦情申立人及び他の2社が本件基準額を下回ったため、本件調査を実施した。

本件調査の対象となった各社に入札内訳書の提出を求め、その内容を調査した結果、苦情申立人については、人件費

は確保されていたが、消耗資材費等が本件基準額に対して著しく不足していたことから、関係調達機関の契約事務総括者である「経理責任者」(財務・施設・環境担当理事)は、事情聴取を行うまでもなく、業務を十分履行できる経費の確保が不十分であると判断し、失格とした。また、他の2社についても、人件費、消耗資材費等ともに本件基準額に達していないことにより、失格とした。

エ その上で、本件調査の対象とならなかった他の入札者のうち、予定価格の範囲内で、最低価格の入札を行った者を落札者として決定したものであり、手続上何ら問題はない。

#### 第4 提出資料

##### 1 苦情申立人

平成30年3月27日付け 政府調達苦情申立書  
平成30年3月30日付け 政府調達苦情申立書追加資料  
平成30年5月7日付け 意見陳述書

##### 2 関係調達機関

平成30年4月4日付け 苦情申立ての却下申出書  
平成30年4月10日付け 報告書  
平成30年5月2日付け 意見陳述書

#### 第5 委員会における検討

委員会は、苦情申立人の平成30年3月27日付け本件申立てについて、同年4月9日に受理し、同月11日に本件申立てを受理した旨公示した。

平成30年4月24日に委員会を開催し、検討を開始した。



## 委員会での検討経過

第1回 平成30年4月24日

第2回 平成30年5月10日

(苦情申立人及び関係調達機関が意見陳述を行った。)

第3回 平成30年6月1日

## 第6 委員会の判断

### 1 協定の適用について

関係調達機関は、協定附属書I付表3のB群に掲げる機関「国立大学法人」に該当することから、協定の適用対象となる。また、本件調達は、同付表5の「建築物の清掃サービス」に該当し、同付表3の、その他のサービスに適用される基準額である13万特別引出権を超える価格の調達契約に係るものであり、かつ、協定第3条に該当しないことは明らかであるから、協定の適用対象となる。

### 2 本件申立ての適法性（本件申立てが期限内に行われたか）について

処理手続5.(1)によれば、「供給者は、調達手続のいずれの段階であっても、政府調達協定等のいずれかの規定に違反して調達が行われたと判断する場合には、苦情の原因となった事実を知り又は合理的に知り得たときから10日以内に、委員会へ苦情を申し立てることができる」とされている。

この点、苦情申立人は、平成30年3月27日に本件申立てを行っているところ、まず、苦情の原因となった事実を知った日については、苦情申立人が、落札者決定通知を苦情申立人が受領

した平成30年3月7日であると主張しているのに対し、関係調達機関は、本件調達に係る落札結果を苦情申立人に電話で連絡した平成30年2月26日であると主張している。

両者は、平成30年2月26日に、関係調達機関が苦情申立人に対し電話で連絡した事実については認識が一致しているが、その内容については、両者の主張は異なっている。委員会としては、入札説明書5.(4)④に「経理責任者は、落札者を決定したときは、その日の翌日から7日以内に、落札者を決定したこと、落札者の氏名及び住所並びに落札金額を、落札者とされなかった競争参加者等に書面により通知する。」と記載されているため、正式な落札者の決定通知については、書面により行われたとすることが適当と判断する。

落札者決定通知については、平成30年3月6日付けで関係調達機関より発出され、それを翌日の3月7日に苦情申立人が受領しており、苦情申立人は、平成30年3月7日に本件申立ての苦情の原因である落札者を知ったと認めることができる。

また、苦情申立人は、関係調達機関との協議を3月13日から開始しており、その協議は、過去の結果説明書面を受領した3月27日まで継続されていたと認定できる。

この当事者間の協議に要した期間は、政府調達に関する苦情の処理手続細則（平成11年1月11日政府調達苦情処理推進会議決定。）1.(3)の規定に基づき、苦情申立期間から除外される。

よって、平成30年3月27日付けの本件申立ては、苦情申立てができる期間を徒過しておらず、処理手続5.(3)①にある「遅れて申立てが行われた場合」という却下事由には該当しないため、本件申立ては、処理手続の規定に則って、適法に行われたも

のである。

3 協定第15条第5項（b）の規定に違反する手続上の瑕疵があったかという点について

- (1) 協定第15条第5項は、「調達機関は、契約を締結することが公共の利益にならないと決定する場合を除くほか、契約の条件を履行することができる」と当該調達機関が認めた供給者であって、公示及び入札説明書に定める評価基準のみに照らして次のいずれかの条件を満たす入札を行ったものを落札者とする」とし、本条項の「いずれかの条件」として、「(b) 価格が唯一の基準である場合には、最低価格を提示すること」を規定している。

また、協定第15条第6項は、「調達機関は、他の入札書に記載された価格よりも異常に低い価格を記載した入札書を受領した場合には、当該入札書を提出した供給者が参加のための条件を満たし、かつ、契約の条件を履行することができることについて、当該供給者に確認を求めることができる」と規定している。

これらの規定の趣旨は、最低価格落札方式における調達においては、原則として、最低価格を提示した者が落札者となるが、当該価格が異常に低い価格であると認められ、当該価格を提示した者が、当該価格では契約の条件を履行できないことが確認された場合にのみ、例外的に落札者としなないことができるものと解される。

会計法（昭和22年法律第35号）第29条の6第1項並びに予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）第85条及び第86条第1項の各規定及び趣旨に鑑みれば、協定第15条第6項の適用上も、協定第15条第5項所定の要件の該当性について判断するために、契約の相手方となるべき者の入札価格によっ

ては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準を作成した場合において、当該入札価格がこの基準に該当することとなったときは、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあるかどうかについて十分な確認を行う必要がある（いわゆる低入札価格調査制度）と解するのが相当であり、協定第15条第6項は、このことを可能とするために確認をする権限を定めているものと解される。

さらに、当該確認は、最低価格で入札した者を落札者としな  
いことにもつながり得るものであるため、当該確認を行う場合には、契約の条件を履行することができるかについて、契約の相手方となるべき者から、その者の入札価格で実際にどのような履行をするのかについて具体的かつ詳細な説明を受け、取引通念に照らして当該説明に客観性、合理性があるかについて、その根拠等も含め十分に確認することが求められていると解される。

なお、国立大学法人の会計は、会計法や予算決算及び会計令の適用を直接受けるものではないが、会計法や予算決算及び会計令が協定と整合するかたちで入札価格が基準額を下回る場合の調査についての詳細な手続を規定していることに鑑みれば、協定第15条第5項及び同項（b）の解釈適用に当たっては（同条第6項に基づく確認を含む。）上記法令の趣旨を踏まえることが適当であると考えられる。

また、当該確認の内容や方法等については、一義的には、関係調達機関の判断に委ねられていると解されるが、少なくとも契約の条件を履行することができるかについての判断が全く事実の基礎を欠くことや、事実に対する評価が合理性を欠くことは

認められない。

- (2) 国立大学法人秋田大会計規程第 39 条及び細則第 70 条も、協定第 15 条を受けて定められており、同条第 6 項の規定及び趣旨に反する内容を定めることは許されないと解される。

このため、細則第 70 条第 3 項の「経理責任者は、前項に該当することとなったときは、直ちに入札価格について調査しなければならない」という規定も、協定第 15 条第 6 項の趣旨に沿ったものであると解する必要がある（そのように解しないと、政府調達案件に適用する場合に限り、同項は違法無効とならざるを得ないからである。）、予定価格算出の基礎となった直接物品費及び直接人件費（細則第 70 条第 2 項（3））と入札価格とを比較して、仮に後者が前者の全部又はその一部を著しく下回る場合であっても、当該契約の相手方となるべき者から、その者の入札価格で実際にどのようにして当該契約の内容に適合した履行をするのかについて具体的かつ詳細な説明を受け、取引通念に照らして当該説明に客観性、合理性があるかを審査することによって、当該契約の内容に適合した履行をすることができるかどうかについて調査する必要がある。

本件調達については、入札説明書において、「入札価格が予め経理責任者が設定した基準額を下廻る場合には、会計実施細則第 70 条に基づく調査を行い、調査の結果、契約の内容を適正に履行できないと判断した場合には、他の入札者のうち、最低価格の入札を行った者を落札者として決定する」とされており、関係調達機関は、この記載に基づき、苦情申立人が契約の内容を履行できるかどうか確認するための協定第 15 条第 6 項に基づく本件調査を行い、苦情申立人を失格としたとしている。

しかしながら、本委員会が見分したところによると、関係調達機関は、本件調査において、苦情申立人に対して入札金額内訳書の提出のみを求め、入札金額のごく一部に過ぎない当該資料に記載された消耗資材費が、本件基準額の消耗資材費に対して著しく不足していることのみをもって直ちに失格とし、苦情申立人がその消耗資材費により契約の条件が履行可能であると考えている理由や、履行するための対応策等について、事情聴取等による確認を行わなかった。

このことは、協定第 15 条第 6 項に基づき、関係調達機関が行うべき、苦情申立人が当該入札価格で契約の条件を履行できるかどうかについて必要とされる十分な確認を行っていなかったと認められるものであり、消耗資材費の不足のみを理由として、苦情申立人を失格とした関係調達機関の判断は、苦情申立人が契約の条件を履行できるかという点について、全く事実の基礎を欠いたものと言わざるを得ない。

よって、本件調達に係る手続は協定第 15 条第 5 項の「契約の条件を履行することができる」と当該調達機関が認めた供給者を確定する手続に瑕疵があると認められるため、協定第 15 条第 5 項本文及び同項（b）に違反している。

#### 4 協定第 10 条第 7 項（c）の規定に違反する手続上の瑕疵があったかという点について

苦情申立人は、「落札決定基準が不明確」と主張しているが、協定第 10 条第 7 項（c）によれば、入札説明書において落札に当たっての全ての評価基準についての完全な説明が求められている。このため、苦情申立人は、協定第 10 条第 7 項（c）違反は主張していないが、委員会として、我が国の政府調達手続を

一層透明性、公正性及び競争性の高いものとするとの観点から、協定第 10 条第 7 項（c）違反についても検討を加える。

協定第 10 条第 7 項は、「入札説明書には、調達計画の公示に既に記載されている場合を除くほか、次の事項についての完全な説明を含める」と規定しており、事項（c）として「落札に際して調達機関が適用する全ての評価基準」を挙げている。

最低価格落札方式においては、通常、価格のみが評価基準となるが、本件調達の場合、協定第 15 条第 6 項に基づく本件調査における、契約条件の履行能力の判断において、入札価格の内訳の一部である人件費及び消耗資材費の額が、重要な評価要素になっており、苦情申立人についても、消耗資材費の計上額が著しく不足していたと認識されたことが、履行能力がないとの関係調達機関の判断に決定的な影響を与えている。

もとより、契約の条件を履行することができることについて確認を要することは、上記 3 のとおりである。このことを前提としつつ、入札説明書に記載すべき事項という観点から検討すると、本件調達においては、最低価格落札方式であるものの、重要な評価要素が用いられており、このような場合にはそれらの評価要素については、実質的に協定第 10 条第 7 項（c）にいう評価基準に該当し、入札説明書に記載されることが求められると解釈すべきである。

しかしながら、入札説明書には、「競争参加者が入札した価格のうち、最低価格の入札について、当該価格が予定価格の制限の範囲内であっても、予め経理責任者が設定した基準額を下廻る場合には、当該最低価格の入札を行った者を直ちに落札者とはせず、経理責任者が会計実施細則第 70 条に基づく調査を行

う。」とだけ記載されており、また、細則第70条第2項(3)においては、調査を行う場合の基準額として、「その他の請負契約については、予定価格算出の基礎となった直接物品費及び直接人件費を下廻る入札価格であった場合」とだけ規定されており、契約条件の履行能力を判断する上で、入札価格の内訳である人件費、消耗資材費それぞれの額が重要な評価要素となっていることについて、全く記載されていなかった。

このため、入札に参加する者が、社会通念上必要とされる通常の注意をもっては、本件調査の重要な評価要素について、認識し得ない状況にあった。

以上より、本件調達の入札説明書は、「落札に際して調達機関が適用するすべての評価基準」についての「完全な説明」をしているとは認められないため、協定第10条第7項(c)に違反している。

なお、入札説明書において、契約条件の履行能力を判断する上で、入札価格の内訳である人件費、消耗資材費それぞれの額が重要な評価要素となっていることについて、全く記載されていなかったことは、落札者の決定に当たり、入札説明書に記載のなかった評価基準を用いたということであるため、本件調達に係る手続は、協定第15条第5項の「入札説明書に定める評価基準『のみに照らして』次のいずれかの条件を満たす入札を行った者を落札者とする」という規定にも違反していることとなる。

## 5 結論

以上の検討を踏まえると、関係調達機関が、本件調査において、苦情申立人に対する十分な履行能力の確認を行わなかった



ことは、協定第15条第5項本文及び同項（b）に違反する。また、本件調査における重要な評価要素について入札説明書に明記していなかったことは、協定第10条第7項（c）及び協定第15条第5項に違反する。

よって、委員会は、処理手続6.（2）に基づき、関係調達機関が本件の「契約を破棄する」こと及び「新たに調達手続を行う」ことを提案する。

平成30年6月8日

政府調達苦情検討委員会

委員長 加 毛 修

委員長代理 有 川 博

委員 青 井 裕美子

委員 関 根 豪 政

委員 高 世 三 郎

委員 寺 田 麻 佑

委員 渡 邊 頼 純

検委事第15号

## 提 案 書

「政府調達に関する苦情の処理手続」6.(2)に基づき,関係調達機関国立大学法人秋田大学が「契約を破棄する」こと及び「新たに調達手続」を行うことを提案する。

平成30年6月8日

政府調達苦情検討委員会

委員長 加 毛 修

委員長代理 有 川 博

委員 青 井 裕美子

委員 関 根 豪 政

委員 高 世 三 郎

委員 寺 田 麻 佑

委員 渡 邊 頼 純