

報 告 書
及 び
提 案 書

平成 25 年 1 月 17 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 12 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 25 年 1 月 17 日

政府調達苦情検討委員会委員長

加 毛 修

(別紙)

検委事第12号

報 告 書

苦情申立人 匿名

東京都文京区本郷 7 - 3 - 1

関係調達機関 国立大学法人東京大学

代表者総合企画部長	井	戸	清	隆
代理人 弁護士	山	岸	和	彦
	山	崎		純
	採	澤	友	香
代理人	加	藤	千	幸
	大	野	隆	央
	中	塚	数	夫
	片	桐		徹
	鈴	木	敏	人
	見	供		隆

大阪府大阪市北区堂島 2 - 1 - 3 1

参加者 株式会社ヴァイナス

代表者代表取締役	藤	川	泰	彦
代理人	高	田	啓	治
	山	本	稲	実

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「大規模第一原理電子状態解析ソフトウェア (PHASE) の最適化 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、当該契約を破棄する旨の是正策を関係調達機関に提案されるよう求める。

2 関係調達機関

苦情申立人の苦情申立て (以下「本件申立て」という。) の却下を求める。

第2 事案の概要

1 関係調達機関は、平成24年4月5日付けで、文部科学省研究振興局との間に、次世代IT基盤構築のための研究開発に係るプロジェクト (以下「本プロジェクト」という。) (注) の実施を目的とする委託契約を締結した。そして、当該委託契約の一部である研究開発の遂行に要するものとして、本件調達を実施することとした。

2 関係調達機関は、平成24年4月3日に、「大規模第一原理電子状態解析ソフトウェア (PHASE) の最適化 一式」を調達案件名とする、仕様策定委員会を開催し、同年4月9日に、仕様書の策定を完了した。

3 関係調達機関は、平成24年4月16日、本件調達の入札公告を行い、本件調達に係る入札説明書及び添付書類 (仕様書等を含む) の交付を開始した。

4 平成24年6月6日、本件落札者は、関係調達機関に対し、提案書を提出した。

- 5 平成24年6月12日、関係調達機関は、本件調達に係る技術審査委員会を開催し、落札者の提案書を合格とした。
- 6 平成24年6月27日、関係調達機関は、開札を行い、同日、落札者と契約を締結した。
- 7 平成24年9月11日、関係調達機関は、落札者の官報による公示を行った。
- 8 平成24年9月25日、苦情申立人は、関係調達機関本部契約課（以下「契約課」という。）に対して、本件申立てと同様の申立てを行った。
- 9 平成24年9月27日、契約課担当者は、本件申立てに係る調査の要求を関係調達機関コンプライアンス通報窓口に送った旨を、苦情申立人に電話連絡した。
- 10 平成24年10月19日、苦情申立人は、関係調達機関から連絡がないため、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。
- 11 平成24年10月31日、委員会は、関係調達機関に対して、契約執行の停止の要請を行った。
- 12 平成24年11月6日、関係調達機関は、委員会に対して、契約執行の停止の要請に従うことができない旨を理由とともに提出した。

（注） 本プロジェクトは、文部科学省次世代IT基盤構築のための研究開発における「イノベーション創出の基盤となるシミュレーションソフトウェアの研究開発」領域「イノベーション基盤シミュレーションソフトウェアの研究開発」に係るプロジェクトの一環をなすものであり、当該プロジェクトの実施期間は、平成20年10月1日から平

成25年3月31日までとされている。

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 苦情申立ての時期について
 - 2 本件申立ては、「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.（2）④の「供給者からの申立てでない場合」に該当するかについて
 - 3 入札公示以前に仕様書の作成等に関するやりとりが行われていたことが、「政府調達協定」（以下「協定」という。）第6条第4項に違反するかについて
 - 4 本件調達の落札者が、協定第13条第4項（a）の求める「参加の条件を満たした供給者」の要件を満たしていたかについて
- 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 苦情申立ての時期について

（1）苦情申立人の主張

ア 苦情申立人が不正入札の疑いを持ったのは、平成24年9月11日の落札官報によって、落札者が株式会社ヴァイナス（以下「ヴァイナス社」という。）と知った時である。

その後、調査の結果、平成24年9月20日にA氏と関係調達機関の間で行われた本件調達仕様書の作成に関する電子メールのやりとりを発見し、苦情の原因となった事実を知った。

なお、上記電子メールのやりとりは、当時、苦情申立人

の取締役であったA氏が苦情申立人のパソコンを利用して行ったものではあるが、このPHASE事業は、A氏が全部取り仕切っていて、詳細については、苦情申立人の社長としても把握できていないし、A氏の使用するパソコンのメールをチェックすること自体不可能である。また、「談合をしろとか、談合して決めろ」という指示は一切していない。

イ 平成24年9月25日、契約課宛てに不正入札の事実を報告し、調査を要求した。平成24年9月27日、契約課から、「苦情申立人からの不正入札調査の要求をコンプライアンス通報窓口に送った」との電話連絡があったが、その後音沙汰がなかった。そこで、平成24年10月19日に苦情申立書を委員会に提出した次第である。

(2) 関係調達機関の主張

ア 本件苦情申立てにおける苦情申立人の主張は、要するに、「本件調達に係る仕様書が不正に策定された結果、特定の企業に有利な仕様書となった」というものである。そして、苦情申立人は過去4年度にわたり本件調達と同種のPHASEに関する政府調達を関係調達機関から受注してきた企業であり、本件調達に係る業務内容に関しても一定の知見を有している者であるから、本件調達の仕様書の内容を見れば、苦情申立人は同人が言うところの「『不正』を疑う事実」は認識し得たはずである。そうであれば、本件申立てに関して、「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」とは、苦情申立人が「仕様書の内容を知り又は合理的に知り得たとき」にほかならないというべきである。

イ 本件調達に係る仕様書は、本件調達案件の入札公告が官

報公示によってなされた平成24年4月16日には一般に入手が可能となっていた。また、本件調達に関する入札情報は、同日以後、文部科学省のホームページ上にも掲載され、同ページへは関係調達機関のホームページからもリンクが貼られるなど、広く公表されていた。

ウ また、苦情申立人は、PHASEに関する本件調達と同種の政府調達について、一般競争入札が行われた平成21年度から平成23年度までの全ての入札手続に参加し、全ての年度において受注してきたものである。苦情申立人は、平成24年度の本件調達についても、入札公告が官報によってなされること、入札公告により本件仕様書が入手できるようになることを含め、入札手続について十分な知識を有していたというべきである。そうすると、本件調達案件の入札公告が官報によりなされた平成24年4月16日から相当な期間が経過した時点、具体的には、遅くとも同月中には、苦情申立人は本件調達に係る仕様書の内容を合理的に知り得たというべきである。

エ 他方、苦情申立人による本件申立ては、平成24年4月末から約5か月経過した後、同年9月25日の関係調達機関への調査依頼の申入れを経て同年10月19日に至ってなされたものである。また、苦情申立人の主張を前提としても、同人は平成24年9月11日の落札官報によってヴァイナス社の落札を知ったというのであるが、本件申立てがなされたのはそこから38日間も経過した同年10月19日である（関係調達機関への調査依頼の申入れがなされた同年9月25日の時点で既に14日間が経過している。）。

オ したがって、本件申立ては、明らかに処理手続5・(2)

①「遅れて申立てが行われた場合」に該当するものであり、却下を免れない。

2 本件申立ては、処理手続5.(2)④の「供給者からの申立てでない場合」に該当するかについて

(1) 苦情申立人の主張

ア 苦情申立人は、PHASEに関する事業を10年以上も実施しており、現在も実施中である。

また、苦情申立人は、PHASE関連の業務を関係調達機関から10年以上にわたって受注してきたものである。

苦情申立人は、PHASEの開発に最初から携わっており、当然本案件も応札し受託するつもりでいた。しかしながら、以下のような事情により、仕様書の受領、応札ができなかった。

① 本案件の入札公告官報掲載日が平成24年4月16日と例年に比べて異常に早く、官報の掲載を見落としてしまった。「イノベーション基盤シミュレーションソフトウェアの研究開発」の他の案件に比べても本案件の入札公告官報掲載日は異常に早かった。

② この時期(2012年4月)、苦情申立人のPHASE担当者4名が一斉に退社し、現在A氏らが所属する出向先会社(以下「甲社」という。)に移ったため、引き継ぎ作業等で混乱し入札が行われていることに気がつかなかった。

イ よって、苦情申立人は、処理手続2.(1)及び「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)(以下「処理手続細則」とい

う。) 1. (1) の「供給者」である。

(2) 関係調達機関の主張

ア 「処理手続」2. (1) ①は、公共事業以外の政府調達の場合に苦情申立てができる「供給者」を、「調達機関が製品又はサービスの調達を行った際に当該製品又はサービスの提供を行った者又は行うことが可能であった者」と定める。

そして、政府調達に関する具体的な苦情の処理を通じて、政府調達制度の透明性、公正性及び競争性の一層の向上を図るという苦情処理の制度目的に鑑みれば、上記「調達機関が製品又はサービスの調達を行った際に当該製品又はサービスの提供を行った者又は行うことが可能であった者」とは、問題となる政府調達に関し、(a) 当該製品又はサービスの提供を実際に行った者又は (b) 当該政府調達の受注のための競争に参加した者であって実際に受注した暁には当該製品又はサービスの提供を行うことができた者を指すと解すべきである。

イ これを本件調達についてみると、苦情申立人は、本件調達に係る役務を提供した者ではない上 (a)、応札のために必要な仕様書等の書類を受領せず、当然ながら応札をすることもなかったのであるから (b)、本件調達について「当該製品又はサービスの提供を行うことが可能であった者」には該当しない。

ウ この点、苦情申立人によれば、同人が本件調達の入札に参加しなかった理由は、「官報の掲載を見落としてしまった」というのであり、完全に苦情申立人側の落ち度によるものである。仮に、このような苦情申立人による苦情申立

てを許すとすれば、自らの事情により当該政府調達を受注
手続当時には競争に参加しなかった者に、事後的に当該政
府調達に関して苦情を申立てることで、既に成立した契約
関係を覆して新たな受注機会を獲得させることとなる。し
かしながら、このような苦情申立て制度の濫用とも言うべ
き事態が、政府調達制度の公正性及び競争性の向上という
政府調達苦情処理制度の趣旨に反することは明白であり、
この観点からも、本件調達について苦情申立人による本件
申立ては許されるべきではない。

エ したがって、苦情申立人は「供給者」に該当せず、本件
申立ては処理手続5.(2)④「供給者からの申立てでない
場合」に該当するから、本件申立ては直ちに却下されるべ
きである。

3 入札公示以前に仕様書の作成等に関するやりとりが行われて
いたことが、協定第6条第4項に違反するかについて

(1) 苦情申立人の主張

ア 本年(平成24年)9月に、上記第3.1.(1)アの調査
を行った際に発見した電子メールから、以下の事実が判明
した。

① 平成24年1月31日、関係調達機関に所属する生産技
術研究所(以下「生研」という。)革新的シミュレーシ
ョン研究センター事務局担当者は、生研研究員のB氏
(独立行政法人E所属)らに、同年2月15日を目途
に来年度の仕様書を作成するように、電子メールによ
り依頼した。

② 平成24年2月27日、上記独立行政法人EにおけるB

氏の部下C氏（以下「C氏」という。）は、B氏及びA氏ほか関係者あての電子メールで、仕様書案について修正を加えて、これを当該メールの添付ファイルで送信する旨及び今後、技術審査項目表の作成を行う旨連絡した。

③ 平成24年3月1日、A氏は、仕様書案の修正を改めて行い、B氏及びC氏ら関係者に、電子メールにより連絡した。

④ 平成24年3月16日、B氏は、A氏ら関係者に、「イノベーションプロジェクト基盤シミュレーションソフトウェアの研究開発」プロジェクトの平成24年度実施計画書を作成するように、電子メールにより依頼した。

イ 本件仕様書の「4. 2 仕様項目」に記載されている全仕様項目を実施するためには、現状のPHASEプログラムのソースコードについての詳細な知識と同時にこれらの基本設計等の準備が必要不可欠である。これらが欠落していると多大な作業を必要とし、入札において高い金額を提示せざるを得ず著しく不利になる。事前にB氏と仕様書の作成等に関するやりとりを行っていたA氏らは、事前に知り得た情報により、数か月前から準備して、これらの項目についての理論的検討、基本設計等の準備を行っていた。

さらに、本件仕様書「3. 8. 1 提案要件」では、「本仕様書は、本センターが本調達で必要とする最低限の要件を示しており、提案内容がこれを満たしていないとの判定がなされた場合は不適合となり、落札決定の対象から除外する。また、提案に関しては、本調達で必要とする要件をどのように満たすのか、あるいはどのようにして実現する

かを要件ごとに具体的かつ分かり易く、資料を添付して説明すること」との記載がある。このように仕様項目の実現方法について詳細な説明を求められているので、数か月前に仕様書の内容を知り準備していた業者が有利になることは明白である。

なお、苦情申立人の調査で発見された、A氏からC氏らにあてた電子メールには、「(仕様書の) 4. 2. 2 (1)、4. 2. 2 (3) は、難題ですが、来年度は二人とも時間が取れるので、問題ないと思います。」と述べていることから明らかなとおり、仕様書の内容は、A氏らが平成24年度に本件調達案件に集中して達成できるような「難題」である。

ウ また、仕様書の作成では、甲社の都合を聞きながら、同社の都合の良い項目のみを選択している。これについては、苦情申立人が入手した、C氏からA氏らに対して送られた2012年2月27日付メールで、「以前いただいた(案)から修正は赤字にしています。・・・記載した内容に問題ないかチェックしていただけるでしょうか?特に「これは約束してはまずい」という点があれば指摘していただきたいと思います。」と述べていることから明らかなである。「これは約束してはまずい」とは、仕様書に入れては甲社に都合の悪いことという意味である。すなわち、談合により甲社に都合の良い仕様項目を作成し、他社の参入を著しく不利としている。

エ なお、入札公示以前にやりとりが行われていた仕様書案と東京大学の報告書に添付された入札説明書にある仕様書の「4. 詳細仕様」はほとんど一字一句同じである。した

がって、入札公示以前にやりとりが行われていた仕様書案は本入札案件の調達仕様書と認められる。そして、仕様策定委員会は4月3日に一度だけ開催され、同月9日には作成を完了している。この期間に新たに仕様書を作成することは不可能であり、B氏、A氏らが作成した仕様書案を承認したにすぎないと思われる。

オ 以上の点を踏まえると、B氏及びA氏の談合行為は、関係調達機関が特定の業者から助言を受け、又は、助言を求めるものであり、かつ、上記のとおり、当該行為は、「競争を妨げる効果を有する方法により・・・」に該当するものであることから、協定第6条第4項に違反する。

なお、協定第6条第4項の英語の原文に規定するprecludeは、調達機関の主張するように「排除ないし除外」と訳すべきものではなく、競争に支障が起ることによって十分である「妨げる」と解釈すべきである。

カ また、仮に、A氏が甲社から落札者に出向しているのだから落札者の社員であるとの主張を認めるとした場合には、A氏はB氏と仕様書等のやりとりをしており、落札者は入札説明書3. 競争参加資格者(6)の「本件調達の仕様策定に直接関与していないものであること」に抵触することとなり、本件入札に参加すること自体が違反である。

(2) 関係調達機関の主張

ア 平成21年度から平成23年度までの苦情申立人との間の役務提供契約締結に関し、仕様書原案の作成から仕様書策定までの経過は、例年、概ね以下の流れで進められていた。

- ① 本プロジェクトの統括責任者であり、生研の革新的シミュレーション研究センター長のD氏統括のもと、毎年1月から2月にかけて本プロジェクトの次年度の業務計画書が作成され、文部科学省に提出される。
- ② 上記①の業務計画書に基づき、2月から3月にかけて、本件調達の担当責任者であるB氏において、関係する研究員らの補助を受けながら、プロジェクトメンバーと意見交換を行い、次年度の外部委託業務に関する仕様書原案の内容を決定し作成する。なお、これと同時期に、B氏は、次年度の研究開発内容をより具体化した実施計画書を作成する。
- ③ 上記②により作成された仕様書原案は、年度が変わった4月初旬、仕様策定委員会に上程されて検討がなされ、最終的な仕様書として策定が完了する。

上記②に関し、B氏らは、次年度における外部委託業務の範囲及び内容を明確かつ実現可能なものとするため、例年、年度末の方針策定会議等において、実施計画書や仕様書原案に盛り込むべき事項について、主として、仕様項目の記述が不明確でないか、また一般的な技術水準を超える実現困難なものでないかといった観点から、プロジェクトメンバーの意見を聴取した上で、最終的な仕様書原案の内容を決定し作成していた。

イ 本件調達についても、例年と同様、上記のとおりの手順を踏み、本件仕様書原案の内容を決定し作成したものであって、特定の企業を落札させるためのやり取りなど一切行っていない。苦情申立人が主張する、本件調達仕様書の作

成に関する電子メールのやりとりは、プロジェクトメンバー間においてなされた例年と同様の作業の一環であり、また、これらのやり取りの中でB氏及びC氏が本件仕様書原案に関してA氏を含むプロジェクトメンバーから受けた助言は、外部発注業務の範囲及び内容を明確かつ実現可能なものとするためのものであって、「競争を妨げる効果」すなわち競争を排除ないし除外するような効果を有するものなどではなく、苦情申立人が主張するような不正なやりとりを裏付けるものではない。

ウ 上記手順によって作成された仕様書原案は、平成24年3月末、B氏から関係調達機関内部の事務スタッフに提出され、本件仕様書原案の内容が協定に則ったものであるか否かとの観点も含めて検討及び修正がなされたうえで、仕様策定委員会の各委員へ交付された。そして、各委員による本件仕様書原案の内容についての事前の個別検討を経て、平成24年4月3日開催の仕様策定委員会において本件仕様書原案の内容について検討がなされ、また、同日以後も同委員間でのメール等のやり取りによる審議が重ねられた結果、同月9日、本件仕様書として策定が完了した。

当然のことながら、本件仕様書原案の修正の当否・内容については、仕様策定委員会及び仕様策定委員間での審議・検討における委員同士の議論の結果によって決定されるものであって、この点についてB氏らが実質的な決定権を有していたという事実は無い。

エ このようにして策定された本件仕様書の内容は、苦情申立人が主張するような「特定の企業にとって殊更に有利」なものではない。

まず、「調達案件」や「提案要件」の記載内容はいずれも関係調達機関が本件大規模プロジェクトで締結する役務提供契約における一般的な仕様書の内容を超えないものであるし、平成23年度のPHASEに関する同種政府調達の仕様書の内容とも概ね共通しており、この点が特定の企業にとって殊更に有利となるはずもない。

また、苦情申立人が指摘する「詳細仕様」についても、これらの記載を理解し、当該記載に係る業務を遂行するには一定の専門知識を必要とするものの、当該業務遂行に必要な知識や知見は、既存の研究論文に基づくものであって、決して新奇な知識や知見が必要とされるものではない。しかも、PHASEのソースコードを含め当該業務遂行に必要な資料や情報は、関係調達機関の問い合わせ窓口やホームページ等において取寄せることが可能である。

なお、C氏からA氏らに対して送られた2012年2月27日付メール中の「以前いただいた（案）から修正は赤字にしています。・・・記載した内容に問題ないかチェックしていただけるでしょうか？特に「これは約束してはまずい」という点があれば指摘していただきたいと思います。」との記載について、苦情申立人は、「仕様書に入れては（落札者にとって）都合の悪いことという意味である」と主張するが、これは事実と反する。C氏は、関係調達機関として国に対し、技術的な成果を約束することができないような事項が無いかを照会したものに過ぎない。

オ よって、本件仕様書原案の作成過程におけるA氏らを含むプロジェクトメンバーからの助言が、本件仕様書において「競争を妨げる効果」など有していないことは明白であ

る。

(3) 参加者（落札者。以下同じ）の主張

ア 本件調達においては、開発担当者、開発協力者（B氏ら）及びA氏らに加え、乙社、関係調達機関、丙大学、丁大学及び生研の研究者で構成されている方針策定会議での決定に基づき、B氏及びA氏らが本件調達に係る仕様書の細部を調整した上で、担当責任者であるB氏が本件調達に係る仕様書案を仕様策定委員会に提出し、仕様策定委員会における議論・策定のうえ、本件調達に係る調達仕様書作成が完了しているのであるから、B氏及びA氏が仕様書作成に関して談合する余地はない。したがって、本件調達が協定第6条第4項違反とならないことは明らかである。

イ また、本件調達においては、入札公告官報掲載日から応札関係書類受領日まで約2か月の期間が用意されていることから、仕様書の仕様項目を知った時期に数か月の差があることが入札において有利・不利に働くことはない。

4 本件調達の落札者が、協定13条4項（a）の求める「参加の条件を満たした供給者」の要件を満たしていたかについて

(1) 苦情申立人の主張

ア 落札者は海外ソフトの輸入販売を主業務とする会社であり、PHASE業務や第1原理計算の業務実績は全く無く、本件仕様書「3. 1 調達要件」を何一つ満たしていない。

落札者の応札書類において、甲社と落札者との契約を業務委託ではなく出向の形態にしたのは、偽装工作であり、形式的に出向とすれば丸投げや落札者の技術力、技術者、

実績の欠如を言い逃れできると考えたのである。

イ 他方、関係調達機関は入札に当たり、「国の競争参加資格C等級以上」を条件としていたが、甲社に当該資格は無いことから、甲社に代わって、全省庁統一資格を有する落札者が入札した。関係調達機関の技術審査ではB氏がその中心メンバーであったことから当該審査に合格となったものと考えられる。

しかし、現実には、落札業務は甲社が遂行しているとみられる。

ウ 以上の点を踏まえると、参加の条件を満たした供給者ではない業者を落札者としている点で、協定に違反する。

(2) 関係調達機関の主張

ア 落札者から提出された応札関係書類については、関係調達機関内部の事務スタッフによって本件仕様書への適合性が検証されるとともに、技術提案書は、技術審査委員会を構成する5名の技術審査委員に配布された。各委員は、平成24年6月12日開催の技術審査委員会に向け、他の委員や外部者と情報交換することなく、事前に、本件仕様書に対応した技術審査項目ごとに評価（採点）をそれぞれ行い、その上で、同日開催された技術審査委員会において評価基準や評価方法について議論を行った上で、必要があれば評価を修正し、落札者の提案書に対する技術審査委員会としての最終的な評価を定めた。その結果、落札者は本件仕様書の条件を満たす者として技術審査に合格した。

イ 技術審査における審査項目は、平成23年度の同種の政府調達に係る仕様書を基にC氏が原案を作成し、仕様策定委

員会においての検討を経て内容が確定したものであり、A氏らを含む関係調達機関外部の者はその内容の決定に関与していない。

ウ なお、技術審査項目のうち必須の要求要件とされている点について、技術審査委員のうち1名でも当該要件を満たしていないと判定した場合には、当該応札者について不合格の判定をすることとされている。したがって、本件調達においても、各技術審査委員による独自の評価において、落札者の提案書が必須の要求要件を満たしているとの判定が委員の全員の一致で行われたい限り、落札者が技術審査に合格することはない。よって、苦情申立人が主張するように、B氏のみでの評価によって落札者が技術審査に合格するはずもない。

エ 一方、落札者の提案書には、本件仕様書で要求されている実施体制及び担当予定者一覧も含まれており、かかる項目についても、各技術審査委員による評価及び技術審査委員会における検討を経た上で、合格水準に達していると判断された。なお、落札者の提案書において、担当予定者としてA氏ら4名が挙げられているが、いずれも落札者に出向し、同社に所属している者である以上、「落札者における担当者」として調達要件を判定することに何ら問題はない。また、実際にも、ソフトウェア開発分野における技術者の移籍・転職は頻繁に見られるものであり、A氏らが苦情申立人を退社して、甲社、落札者へと所属を移したことについて、関係調達機関としては特段問題とすべき事情は無かった。

オ 以上のとおり、関係調達機関においては、落札者から提

出された応札関係書類について、技術審査委員会等における厳正な検討、審査を経た上で、本件仕様書に定める条件をすべて満たすものと判断したのであり、落札者について協定第13条第4項（a）違反の事実は存在しない。

第4 提出資料

1 苦情申立人

平成24年10月19日付け	政府調達苦情申立書
平成24年10月23日付け	政府調達苦情申立書（補正）
平成24年10月26日付け	政府調達苦情申立書補足説明
平成24年11月13日付け	意見書
平成24年11月15日付け	意見書補足説明
平成24年12月3日付け	意見陳述書
平成24年12月14日付け	意見陳述書（補充）

2 関係調達機関

平成24年11月6日付け	契約執行の停止について
平成24年11月6日付け	報告書
平成24年12月12日付け	意見陳述書
平成24年12月17日付け	意見陳述書（補充）

3 参加者

平成24年11月14日付け	意見書
平成25年1月11日付け	意見書（補充）

第5 委員会における検討

委員会は、苦情申立人の平成24年10月19日付け本件申立てについて、同月31日受理し、11月2日本件申立てを受理した旨公示した。

平成24年11月21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24年11月21日

第2回 平成24年12月13日

(苦情申立人、関係調達機関及び参加者が意見を陳述した。)

第3回 平成24年12月27日

第4回 平成25年1月17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、協定付属書 I 付表 3 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、10万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 23 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について

(1) 苦情申立ての時期について

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、苦情申立人は以下のとおり主張している。平成 24 年 9 月 11 日の落札者官報公示によって、落札者を知ったときに不正入札の疑いを持った。その後、調査の結果、平成 24 年 9 月 20 日に仕様書の作成に関する電子メールのやりとりが記載された資料を発見し、苦情申立書に示した事柄を知った。25 日に契約課宛てに不正入札の事実を報告し調査を要求したものの、27 日に契約課から「苦情申立人の不正入札調査の要求をコンプライアンス通報窓口に送った」と連絡してきたきり、音沙汰がなかった。

他方、関係調達機関は、以下のとおり主張している。苦情申立人は過去 4 年度にわたり本件調達と同種の PHASE に関する政府調達を関係調達機関から受注してきた企業であり、本件調達に係る業務内容に関しても一定の知見を有している者であるから、本件調達の仕様書の内容を見れば、苦情申立人は同人が言うところの『不正』を疑う事実は認識し得たはずである。苦情申立人は、平成 24 年度の本件調達についても、入札公告が官報によってなされること、入札公告により本件仕様書が入手できるようになることを含め、入札手続について十分な知識を有していたというべきである。そうすると、本件調達案件の入札公告が官報によりなされた平成 24 年 4 月 16 日から相当な期間が経過した時点、具体的には、遅くとも同月中には、苦情申立人は本件調達に係る仕様書の内容を合理的に知り得たというべきである。

さらに、苦情申立人による本件申立ては、平成 24 年 4 月末から約 5 か月経過した後、同年 9 月 25 日の関係調達機関への調査依頼の申入れを経て同年 10 月 19 日に至ってなされたものである。また、苦情申立人の主張を前提としても、同人は平成

24年9月11日の落札官報によってヴァイナス社の落札を知ったというのであるが、本件申立てがなされたのはそこから38日間も経過した同年10月19日である（関係調達機関への調査依頼の申入れがなされた同年9月25日の時点で既に14日間が経過している。）。

次に、両者の主張を検討する。政府調達苦情申立書の添付資料として苦情申立人から提出されたA氏らの電子メールに関する資料をみると、「2012/9/20」との印字が確認できることから、苦情申立人は当該日付に電子メールを印字し、本件苦情の原因となった事実を知ったと推測される。

また、関係調達機関は、「本件調達案件の入札公告が官報によりなされた平成24年4月16日から相当な期間が経過した時点、具体的には、遅くとも同月中には、苦情申立人は本件調達に係る仕様書の内容を合理的に知り得たというべきである」旨等の主張を行っているが、これを裏付ける明確な証拠を提出しているわけではなく、苦情申立人が過去4年間にわたり、本件プロジェクトに係る入札手続きに参加してきたこと等を基に「知り得たというべきである」とするに過ぎず、推測の域を出ないものと考えられる。

以上の点を踏まえると、本件調達に関し、「処理手続」5.(1)に規定する「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」とは、平成24年9月20日であったとみるのが相当である。

次に、平成24年9月20日から本件苦情申立てが行われた平成24年10月19日までの期間が10日以内であるといえるかについて検討する。

処理手続細則1.(3)の規定に基づき、当事者間の協議に要

した期間は苦情申立期間から除外される。

この点、苦情申立人は平成 24 年 9 月 25 日に契約課に本件を報告し、調査を要求している。これは調査要求ではあるものの、本件調達手続の問題点を指摘してその解決を求めていたと思われる。よって、実質的には協議とみなすことが適当であることから、協議の開始日は平成 24 年 9 月 25 日となり、本件申立てが行われた平成 24 年 10 月 19 日に苦情申立人は関係調達機関との協議を打ち切ったものと解される。

したがって、平成 24 年 9 月 20 日からの期間のうち、平成 24 年 9 月 25 日から平成 24 年 10 月 19 日の期間を協議に要した期間として除外すると、苦情申立人が仕様書案の作成に関する電子メールのやりとりが記載された資料を発見した平成 24 年 9 月 20 日から 10 日以内に当たる平成 24 年 10 月 19 日に本件苦情申立てが行われていると認定できることから、本件苦情申立ては苦情申立てができる期間を徒過していないため、「処理手続」5.(2)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。

(2) 供給者からの申し出に該当するかについて

「処理手続」2.(1)において、公共事業以外の政府調達の場合には、供給者とは、「調達機関が産品又はサービスの調達を行った際に当該産品又はサービスの提供を行った者又は行うことが可能であった者」と規定されており、苦情申立人が供給者に該当するかどうかについて、検討する。

まず、苦情申立人は、本件調達の入札に参加していないため、「処理手続」2.(1)①に規定する「当該産品又はサービスの提供を行った者」には該当しないことは明らかである。

次に、苦情申立人が同規定の「当該製品又はサービスの提供を行うことが可能であった者」に該当するかが問題となる。

ここで、「処理手続細則」1.(1)では、「処理手続」2.(1)①の「提供を行うことが可能であった者」とは、「調達手続への参加に関心を有し又は有していた者」である。これは、協定第20条第2項で、「各締約国は、供給者が関心を有し又は有していた調達に関する」違反の疑いにつき苦情を申し立てることを可能とする旨規定していることを踏まえたものであると解される。

そこで、苦情申立人が、以上の要件に該当するかどうかについてみると、苦情申立人は、本件調達手続について、社内の混乱等もあって、入札公告を見落としていたことを自ら認めているものではあるが、

① 苦情申立人は、本プロジェクトの推進メンバーとして参加しており、現に平成23年度の「大規模第一原理電子状態解析ソフトウェア (PHASE) の機能拡張」に係る調達について、関係調達機関と契約を締結した実績があること、

② 苦情申立人の提出資料に記載されている顧客からの注文書等をみれば、苦情申立人がPHASEに関する事業を引き続き現在も実施していることが明らかであること

に鑑みれば、本件調達手続への参加に関心を有していたこと自体については、否定し難い。

他方、関係調達機関は、苦情申立人が本件調達の入札公告を見落としたのは、完全に苦情申立人側の落ち度によるものであり、仮に、このような苦情申立人による苦情申立てを許すとするれば、自らの事情により当該政府調達の受注手続当時には競争に参加しなかった者に、事後的に当該政府調達に関して苦情を

申立てることで、既に成立した契約関係を覆して新たな受注機会を獲得させることとなるが、このような苦情申立て制度の濫用とも言うべき事態が、政府調達制度の公正性及び競争性の向上という政府調達苦情処理制度の趣旨に反することは明白である旨主張する。

しかし、上記の主張は、苦情申立人が供給者の要件に該当しないことを立証するものではなく、単に本苦情処理制度の運営の在り方についての意見を述べるものに過ぎず、苦情申立人が本件調達に関心を有していたことは否定し難いことから、特に本件においては、供給者に該当すると認めることができる。

よって、却下事由を定める「処理手続」5.(2)④の「供給者からの申立てでない場合」には該当しないとみるのが相当であり、本件申立ては、「政府調達に関する苦情の処理手続」の規定に則って、適法に行われたものである。

3 入札公告の官報公示以前に行われた仕様書の作成等に関するやりとりについて

苦情申立人は、標記の行為について、協定第6条第4項違反を主張しているところ、委員会としては、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7条第1項及び第2項並びに「物品に係る政府調達手続について（運用指針）」（平成6年2月3日アクション・プログラム実行推進委員会）（以下「運用指針」という）2.(2)に関しても検討を加えることとした。

(1) 協定第6条第4項に違反するかについて

協定第6条第4項は、「機関は、特定の調達のための仕様の準

備に利用し得る助言を、競争を妨げる効果を有する方法により、当該調達に商業上の利害関係を有する可能性のある企業に対し求め又は当該企業から受けてはならない」と規定している。本規定の趣旨は、特定の調達において特定の者が有利となるような行為を排除し、公平な競争を確保しようとするものである。

本件行為が協定第6条第4項に規定する違反行為に該当しているか否かを判断するためには、関係調達機関が、①「特定の調達のための仕様の準備に利用し得る助言」を、②「競争を妨げる効果を有する方法により」、③「当該調達に商業上の利害関係を有する可能性のある企業」から求め又は受けたといえるかについて個別に検討する必要がある。

まず、①「特定の調達のための仕様の準備に利用し得る助言」について検討する。この点、落札者は、関係調達機関の研究員であったB氏及びC氏が参加する仕様書策定のための方針策定会議に、民間企業にも所属していたA氏らも加わっていたこと及びB氏とA氏が仕様書案の細部を調整していたことを認めている。また、関係調達機関も、B氏及びA氏が方針策定会議に参加し、また、A氏らに対して「ソフトウェアに関する技術者の視点から…意見や助言を求めたものである」ことについては、自ら認めている。

関係調達機関提出の資料によると、仕様策定委員会にB氏及びC氏が委員として加わっているほか、苦情申立人の申立書に添付されている仕様書の原案と、平成24年度入札説明書に添付されている仕様書を比較すると、修正は加えられているものの、「4. 詳細仕様」のうち技術的な「仕様項目」については、ほぼ同じ内容となっていることが明らかである。以上を踏まえれば、苦情申立人の主張のとおり、A氏らは入札公告以前に仕様

書の原案の内容を承知し、その策定にも実質的に関与していたと解するのが妥当である。

よって、関係調達機関が、本件調達のための仕様の準備に利用し得る助言を民間事業者に所属していたA氏らに求め、又は受けていたことは明らかである。

次に、②「競争を妨げる方法」について検討する。協定第6条第4項の規定の趣旨は、特定の調達において特定の者が有利となるような行為を排除し、公平な競争を確保しようとするものである。したがって、B氏らとA氏らが平成24年1月から2月にかけて仕様書案を巡ってやりとりがあったことが、本件調達において特定の者が有利となるような行為であったかどうかについて検討する必要がある。

この点、本件に係る技術について専門的知見を有する委員会の専門委員から意見を聴取したところによれば、本案件は、①1万以上のCPUを使ったパラレルプロセッシングのシステムを開発する先端ソフトウェアの領域に属するものであるのに加え、②既存の学術研究から明らかになった理論と、本件のソフトウェアの下でのシミュレーション結果との間のすり合わせ作業の手法等について提案することが求められているという点で、入札時に提出する提案書を作成するには高度の技術と相当程度の時間を要するとしている。また、本件調達手続で入札公告から入札日までがおおよそ2か月とされていること自体について、同委員は、PHASEをよく知っているか、同等の大規模パラレルシミュレーターで物質構造を解析するようなシミュレーターの経験を持っている会社にとって、時間的にみてぎりぎりであるとしている。

なお、A氏がC氏らあてに送信したメールにも、「(仕様書の)

4. 2. 2 (1)、4. 2. 2 (3) は、難題ですが、来年度は二人とも時間が取れるので、問題ないと思います。」との記載がある。このように、PHASEに関する技術的専門家であるA氏らが本件システム開発には難題があり、時間を要すると認めていることから、そのような入札案件の提案書作成に当たっても高度の技術力と相当程度の時間を要するものと推測できる。

また、入札説明書「3. 8. 1 提案要件」によれば、提案書の作成に当たっては、「本調達で必要とする要件をどのように満たすのか、あるいはどのようにして実現するかを要件ごとに具体的かつ分かり易く、資料を添付して説明すること」や、「仕様項目に対して、単に「はい、できます。」「はい、提案します。」といった提案の場合、提案書とみなさない」と記載されており、入札業者に対し詳細な提案を求めている。

以上の点を踏まえれば、特定の事業者に所属する者が、調達機関から仕様書の原案について助言を求められ、また、助言を行うことにより、他の一般の事業者に先駆けて入札公示より2か月程度早く仕様書原案の子細な内容を承知していたことは、提案書の準備及び入札に有利に働くであろうことは明らかである。

最後に、平成24年1月から2月にかけて、A氏らが所属していた苦情申立人が、③「当該調達に商業上の利害関係を有する可能性のある企業」に該当するかについてみると、苦情申立人は本プロジェクトに係る前年度のPHASEに関する調達の落札者であって、上述したとおり、本件調達に関心を有していたと考えられる。したがって、関係調達機関は、本件調達に商業上の利害を有する可能性のある企業に所属する者から助言を求めたり、受けていたりしていたとみるのが相当である。

したがって、関係調達機関が、入札公告の2か月以上前に、本件調達に商業上の利害関係を有する可能性のある特定の事業者から、仕様書案の策定に関する助言を求めたり、受けたりしていた事実が認められる。また、当該特定事業者にとって、当該行為が他の供給者との関係で入札に有利に働くであろうことは明らかであり、本件行為は協定第6条第4項に違反する。

(2) 協定第7条第1項との関係について

協定第7条第1項は、「各締約国は、自国の機関の入札の手続が無差別に適用され、かつ、この条から第十六条までの規定に合致することを確保する」と規定している。本条は、締約国に対して関係調達機関が入札手続を応札者に無差別に適用すること、かつ、関係調達機関が公示した入札手続どおりに進めることを国に確保することを求めている。したがって、関係調達機関が公示した入札手続どおりに入札を進めない場合、国としては関係調達機関が公示どおりに調達を実施するよう措置を講じなければならない。

この点、本件調達に係る入札説明書では、「I 3. 競争参加資格」について、(6)で「公正性かつ無差別性が確保されている場合を除き、本件調達の仕様の策定に直接関与していない者であること」を挙げており、仕様の策定に直接関与している者は本件調達に参加する資格を有しない旨を明らかにしている。

ここで、本件調達に係る仕様書作成に直接関与したA氏らが所属する甲社から出向した先である落札者は、入札説明書I 3.(6)に規定する直接関与者に該当するものと解される。

他方、本件落札者が関係調達機関に提出した提案書には、A氏らが本件担当者である旨記載されているのであるから、関係

調達機関の技術審査委員会の委員であるB氏らは、技術審査委員会において、本件落札者が直接関与者であると確認できたのに、かかる議論はなされていないとみられる。

また、A氏らは、他の一般の事業者に先駆けて、入札公告の2か月以上前に仕様書の子細な内容を承知していたことから、「公正性かつ無差別性」を欠いているものと認められる。

なお、技術審査委員会の審査委員については、審議の公平性・透明性などを担保するために、利害関係の無い学外の有識者を委員として加えることが望まれるところ、本件の技術審査委員会は、学内の者だけで構成されていた。

以上の点を踏まえると、本件では、関係調達機関が公示した内容どおりに入札手続を進めていないと認められることから、国の機関である委員会としては、協定第7条第1項に基づく締約国の義務を履行する観点から、関係調達機関が、「公正性かつ無差別性」を確保する等の措置をとった上で入札手続を進めるべきであったと考える。したがって、関係調達機関がこのような瑕疵のある手続をとった以上、是正を求める必要がある。

(3) 協定第7条第2項に違反するかについて

協定第7条第2項は、「機関は、いかなる供給者に対しても、特定の調達に関する情報を競争を妨げる効果を有する方法によって与えてはならない」と規定している。ここで、本規定と協定第6条第4項との関係を整理すると、両規定ともに、その趣旨は、特定の調達において特定の者が有利になるような行為を排除し、公平な競争を確保することにある。ただし、協定第6条第4項は調達機関が特定の調達のための仕様の準備に利用し得る助言を受けた場合について規定しているのに対し、本条は

調達機関が調達に関する情報を与えた場合について規定している。また、両規定はいずれも、入札手続の準備段階から入札手続までの間に行われた行為に適用される。

本件では、A氏らが苦情申立人の社員である期間において、同氏らは、本件調達に係る関係調達機関の仕様策定委員及び技術審査委員を委嘱されたB氏及びC氏から本件調達に係る仕様書の内容に関する情報を得ていた。

関係調達機関が、特定の供給者に対して仕様書原案の子細な内容を入札公告の2か月以上前に知らせていたことは、上述のとおり、本件調達に係る提案書の準備及び入札に有利に働くと考えられることから、協定第7条第2項に違反する。

(4) 運用指針2.(2)に違反するかについて

運用指針2.(2)は、「調達機関は、公正性かつ無差別性が確保されている場合を除き、仕様の策定に直接関与した供給者を入札手続に参加させてはならない」と規定している。

本規定は、本報告書3.(2)において先に検討した入札説明書I3.(6)と同趣旨のものである。したがって、本件調達に係る仕様書作成に直接関与したA氏らの出向先である落札者は、本件調達の仕様の策定に直接関与した供給者に該当すると解される。また、A氏らは入札公告の2か月程度前に仕様書原案の子細な内容を承知していたことから、運用指針2.(2)にいう「公正性かつ無差別性」を欠いていると認められる。

以上を踏まえれば、関係調達機関は、意見招請手続をとるなど特段の措置をとらないままに、落札者を本件調達に係る入札手続に参加させるべきではなかったと考えられる。よって、関係調達機関が、本件調達に係る入札手続に落札者を参加させた

ことは運用指針 2. (2) に違反する。

4 落札者が、協定第13条第4項(a)の求める「参加の条件を満たした供給者」の要件を満たしていたかについて

協定第13条第4項(a)は、「落札の対象とされるためには、入札書が、開札の時に公示又は入札説明書の基本的要件に適合したものでなければならず、かつ、参加の条件を満たした供給者から提出されたものでなければならない」と規定している。

ここで、本件調達に係る仕様書「3. 1 調達要件」をみると、「本調達に応札する法人において、本役務を担当する者が以下の要件を全て満たすこと。」と規定しているところ、落札者の提案書においては、当該法人の実施体制と本役務を担当する者が調達要件を満たす実績が示されている。他方、入札手続の直前に仕様書に「本役務を担当する者」の要件を加えた時期は、A氏らが苦情申立人を退職した事実を関係調達機関が知った後であり、A氏らが新たに所属する企業に入札させることを意識していたものと考えられる余地がある。

ちなみに、過去4年間の本件入札と関連する入札手続において、「本役務を担当する者」との要件は存在せず、本件入札手続のために同要件を加えたものと理解できる。

次に、落札者から提出された本件調達に係る提案書に記載されているA氏ら担当予定者が仕様書「3. 1 調達要件」を満たす者であるか、すなわち、当該担当予定者が落札者に所属するか否かが問題となる。苦情申立人は、甲社から落札者への出向という形式にしているに過ぎず、本件調達に係る業務は現実には甲社が遂行していると主張する。

なお、本件調達に係る入札説明書の「役務提供契約基準」第5

でも、「受注者は、業務の全部又は一部を第三者に委任し、又は請負わせてはならない。ただし、あらかじめ、発注者の書面による承諾を得た場合はこの限りでない」とされ、委任又は下請負の禁止が規定されている。

したがって、苦情申立人の主張するとおりでであるとすれば、上記各規定との関係で問題となる。この点、平成 24 年 12 月 13 日に開催された意見陳述会での関係者の発言によれば、①関係調達機関代理人は本件調達に係る仕様書「3. 1 調達要件」をA氏らの退職を知ったことを契機として法人要件から役務担当者個人の要件に変更したという経緯があったことや、②落札者による本件入札の提案書作成作業には、平成 24 年 5 月末まで甲社の業務に従事していたA氏らも関与していたこと等がうかがわれ、これらを併せて考えれば、苦情申立人の主張にもある程度の合理性があり、本件は、上記各規定の趣旨との関係で重大な疑義が生ずることになる。

しかし、平成 25 年 1 月 11 日付けの落札者からの意見書(補充)によればこの出向は実態を伴っている旨の主張がなされているほか、落札者からはA氏らに係る同者への出向契約書が提出され、苦情申立人からはA氏らの落札者への出向が実態を伴っていないこと自体についての明確な証拠は提出されていない等、上記苦情申立人の主張を積極的に裏付ける証拠は不十分である。

よって、本件落札者の提案書に記載された担当予定者が仕様書の調達要件を満たしていると判断することに疑義が残るが、このこと自体をもって、上記各規定に違反しているとは判断し難い。

最後に、出向契約期間と本件調達の履行期間の関係についても検討する必要がある。この点、落札者の提案書に本調達案件の担当予定者として記載されている4名のうち、A氏ら3名について

は、落札者と甲社との間で締結された出向契約書第1条によれば、出向期間は平成24年6月1日から平成25年5月31日までとされていることが確認される。そして、本件調達の実行期間については、入札説明書2.(4)によれば「平成24年6月28日から平成25年3月21日」とされていた。

以上を踏まえれば、協定第13条第4項(a)に規定する「参加の条件を満たした供給者」の要件との関係で、本件入札手続には疑義が残るが、苦情申立人の主張立証が不十分であり、直ちに同規定に違反すると判断することは相当ではない。

5 結論

以上の検討を踏まえると、入札公告の官報公示以前に仕様書の作成等に関するやりとりが行われたことは、協定第6条第4項、第7条第2項及び運用指針2.(2)に違反する。

さらに、特段の措置がとられないままに本件調達に係る仕様書作成に直接関与したA氏らの出向先である落札者が排除されずに入札に参加したことは、関係調達機関が「公正性かつ無差別性」を確保する等の措置をとらないまま入札手続が行われたといえるのであり、委員会としては、協定第7条第1項の規定を踏まえ、関係調達機関に対して、その是正を求める必要がある。

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」ことを提案する。

なお、本プロジェクトは、平成20年度から本年度までの5年間という長期間にわたる大規模なプロジェクトであり、プロジェクトの完成度を高めるために民間事業者の職員を研究員として採用している等の特殊性を有している。以上の点を踏まえれ

ば、本件の調達見込額が意見招請を必須とする規模でないとしても、仕様書案について広く意見招請を実施する等の方法により、本件調達の公正性、無差別性を確保すべきであったと考えられる。次回以降の類似の調達案件においては、そうした点での配慮が望まれる。

平成25年 1 月17日

政府調達苦情検討委員会

委員長 加 毛 修

委員長代理 高 橋 滋

委員 有 川 博

委員 大 橋 真由美

委員 小 幡 純 子

委員 小 泉 淑 子

検委事第12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東京大学が「契約を破棄する」ことを提案する。

平成25年1月17日

政府調達苦情検討委員会

委員長 加 毛 修

委員長代理 高 橋 滋

委員 有 川 博

委員 大 橋 真由美

委員 小 幡 純 子

委員 小 泉 淑 子