

報 告 書
及 び
提 案 書

令和2年3月12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16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。

令和2年3月12日

政府調達苦情検討委員会委員長

加毛 修

(別紙)

検委事第16号

報 告 書

東京都中央区日本橋箱崎町19-21

苦情申立人	日本アイ・ビー・エム株式会社
代表取締役	山 口 明 夫
代理人 弁護士	渡 辺 恵 理 子
同	荒 井 紀 充
同	中 村 慶 彦

東京都世田谷区大蔵2-10-1

関係調達機関	国立研究開発法人
	国立成育医療研究センター
代表者 理事長	五 十 嵐 隆
代理人 弁護士	饗 場 元 彦

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「病院情報システム一式（電子カルテシステム）」の調達（以下「本件調達」という。）に係る入札手続について、主位的に苦情申立人を契約締結者とする事、予備的に苦情申立人を落札者とする事を、関係調達機関に提案するよう求める。

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。）は、認められない。

第2 事案の概要

- 1 令和元年8月30日、関係調達機関は、本件調達の入札公告を行った。
- 2 令和元年9月12日、関係調達機関は、本件調達の入札公告の訂正を行った。
- 3 令和元年9月19日、関係調達機関は、入札説明会を開催し、苦情申立人を含む三者が参加した。
- 4 令和元年10月11日、苦情申立人は、関係調達機関の求めに応じて、参考見積書を提出した（1回目）。
- 5 令和元年10月31日、苦情申立人は、関係調達機関の求めに応じて、参考見積書を提出した（2回目）。
- 6 令和元年11月5日、苦情申立人は、本件調達について入札すべく、入札書、技術仕様回答書、その他必要な書類一式を関係調達機関に提出し、入札した。
- 7 令和元年11月12日、苦情申立人は、関係調達機関に対し、プ

プレゼンテーション実施説明書に則り、本件調達に係るシステムの概要説明等を内容とするプレゼンテーションを行った。

- 8 令和元年11月20日、関係調達機関は、本件調達について開札を行い、苦情申立人は、開札の結果、総合評価（価格点、技術点及びプレゼンテーション点の合計点）で第1位となった。係る結果を受け、関係調達機関は、苦情申立人に対し、同日から10日間、第一交渉権者となった旨を通告した。
- 9 令和元年11月22日、苦情申立人は、関係調達機関と今後の交渉の進め方について打合せを行い、関係調達機関の求めに応じて、入札金額の内訳書を任意に提出した。
- 10 令和元年11月27日、苦情申立人は、関係調達機関の求めに応じて、医事会計システムのベンダーである甲社とともに、医事会計システムのデモンストレーションを行った。
- 11 令和元年11月29日、関係調達機関は、苦情申立人に対し、本件調達に係る交渉期間を令和元年12月6日17時まで延長する旨を通告した。
- 12 令和元年12月4日、関係調達機関は、苦情申立人及び甲社に対し、医事会計システムの仕様確認のためのヒアリングを行い、その場で、同システムの技術仕様や性能の不備を指摘した。
- 13 令和元年12月6日、関係調達機関は、苦情申立人に対し、医事会計システムが原因で苦情申立人の入札は無効である旨、交渉権が次順位の第二交渉権者に移る旨を通告した。
- 14 令和元年12月13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。
- 15 令和元年12月19日、委員会は、関係調達機関に対し、本件調達に係る契約締結又は契約執行を停止すべきである旨の要請を行った。

16 令和元年12月27日、関係調達機関は、委員会に対して、本件申立ては認められない旨の申出を行った。

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 関係調達機関が、苦情申立人の入札を無効とした点について
- 2 関係調達機関が、苦情申立人を落札者と扱わなかった点について

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、要約すると以下のとおりである。

- 1 関係調達機関が、苦情申立人の入札を無効とした点について
(1) 苦情申立人の主張

ア 苦情申立人は、令和元年11月5日、関係調達機関に対し、本件調達に係る入札を行い、同年11月20日、開札の結果、総合評価において第1位となり、第一交渉権者になったにもかかわらず、同年12月6日、関係調達機関から、医事会計システムの技術仕様や性能等を理由として、入札が無効である旨の通告を受けた。

イ 入札の無効原因は、入札公告、入札説明書及び国立研究開発法人国立成育医療研究センター契約事務取扱細則（平成22年4月1日細則第6号。以下「契約細則」という。）のいずれかに記載されているところ、医事会計システムの技術仕様や性能等が該当する無効原因は存在しない。

ウ 苦情申立人の入札を無効とする関係調達機関の措置は、全く根拠がないにもかかわらず、苦情申立人を本件調達から排除するものであり、政府調達に関する協定を改正する

議定書（以下「改正協定」という。）第12条第2項（a）に違反する。また、苦情申立人の入札を無効とする関係調達機関の措置は、全く根拠がないにもかかわらず、苦情申立人を本件調達の落札者としなないことを意味するものであり、改正協定第15条第5項（a）にも違反する。

（2）関係調達機関の主張

ア 苦情申立人は、関係調達機関に対し、医事会計システムのベンダーについては、従来から乙社を紹介してきたが、令和元年10月24日、突如として医事会計システムのベンダーを乙社から甲社に変更したい旨の申し入れがあり、同年11月5日の入札において、医事会計システムのベンダーを甲社に変更することを明示した。

イ 関係調達機関は、苦情申立人から医事会計システムのベンダーを甲社に変更しても、技術仕様は満たしている旨の発言があったこと、関係調達機関の入札手続上の問題もなかったこと等から、医事会計システムのベンダーを甲社に変更した技術仕様回答書を受理した。

ウ 令和元年11月22日、関係調達機関は、契約細則第16条第1項に基づき、契約価格の交渉をするべく、苦情申立人と打合せを行い、苦情申立人から、入札金額の内訳書の提出を受けた。当該内訳書では、医事会計システムの金額が、同年10月31日に苦情申立人が提出した参考見積書（2回目）の金額と比較して、約52.8%の価格の引下げになっており、関係調達機関は、厚生労働省所管会計事務取扱規程（平成13年1月6日厚生労働省訓令第23号。以下「厚生労働省規程」という。）第22条に照らし、契約細則第14条第1項た

だし書第1号に基づき、「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるとき。」に該当する可能性がないか確認する必要が生じた。

エ 令和元年12月4日、関係調達機関が、苦情申立人及び甲社に対し、医事会計システムの仕様確認のためのヒアリングを行った結果、仕様書で求めている条件を満たしていないと判断される点が複数個所で確認され、苦情申立人が提出した技術仕様回答書に、重大な瑕疵や不実の記載があったと判断した。

オ その上で、重大な瑕疵や不実の記載がある苦情申立人の技術仕様回答書により、苦情申立人を第一交渉権者と決定した関係調達機関の意思表示が、一般法に基づく錯誤無効であるとして、令和元年12月6日、関係調達機関は、苦情申立人に対し、総合評価で第2位となった第二交渉権者に交渉権が移る旨を通告したものであり、関係調達機関の措置・対応は、改正協定に違反するものではない。

2 関係調達機関が、苦情申立人を落札者と扱わなかった点について

(1) 苦情申立人の主張

ア 苦情申立人は、令和元年11月5日、関係調達機関に対し、本件調達に係る入札を行い、同年11月20日、開札の結果、総合評価において第1位となり、第一交渉権者になったにもかかわらず、同年12月6日、関係調達機関から、医事会計システムの技術仕様や性能等を理由として、交渉権が次順位の第二交渉権者に移る旨の通告を受けた。

イ 関係調達機関は、技術審査委員会の判定を経た上で、総

合評価によって得られた数値の最も高い者であるとして、苦情申立人を第一交渉権者に決定したものである。それにもかかわらず、医事会計システムの技術仕様や性能等を理由として、苦情申立人を落札者として扱わないとしたことは、入札説明書によらず落札者の決定を行うものであり、改正協定第15条第5項（a）に違反する。

ウ なお、契約細則第14条は、交渉権者・落札者を決定する際に理事長等に一定の裁量を付与した規定にすぎず、これを一度決定した後に、関係調達機関が当該決定の内容を変更することを許容する旨定めた規定ではない。

また、契約細則第14条第1項ただし書第1号の「申込みの価格」は入札金額全体であって、関係調達機関が問題としている医事会計システムの金額は、苦情申立人の入札金額の一部に過ぎない。

そして、1（2）ウのとおり、関係調達機関は、苦情申立人の医事会計システムの金額が、「参考見積書」の金額から約52.8%引下げられていることを理由に、「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるとき。」に該当する可能性がないか確認する必要性が生じたと主張するが、その根拠となっている厚生労働省規程第22条は、最低価格入札方式の場合に定めた規定であり、総合評価方式である本件入札手続には適用されない。また、同条の規定は、「申込みの価格」を関係調達機関の決定する「予定価格」と比較するものであり、「参考見積書」の金額と比較するものではない。

（2）関係調達機関の主張

ア 苦情申立人は、関係調達機関に対し、医事会計システム

のベンダーについては、従来から乙社を紹介してきたが、令和元年10月24日、突如として医事会計システムのベンダーを乙社から甲社に変更したい旨の申し入れがあり、同年11月5日の入札において、医事会計システムのベンダーを甲社に変更することを明示した。

イ 関係調達機関は、苦情申立人から医事会計システムのベンダーを甲社に変更しても、技術仕様は満たしている旨の発言があったこと、関係調達機関の入札手続上の問題もなかったこと等から、医事会計システムのベンダーを甲社に変更した技術仕様回答書を受理した。

ウ 令和元年11月22日、関係調達機関は、苦情申立人と打合せを行い、苦情申立人から、入札金額の内訳書の提出を受けた。当該内訳書では、医事会計システムの金額が、同年10月31日に苦情申立人が提出した参考見積書（2回目）の金額と比較して、約52.8%の価格の引下げになっており、関係調達機関は、契約細則第14条第1項ただし書第1号に基づき、「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるとき。」に該当する可能性がないか確認する必要が生じた。

エ 令和元年12月4日、関係調達機関が、苦情申立人及び甲社対し、医事会計システムの仕様確認のためのヒアリングを行った結果、仕様書で求めている条件を満たしていないと判断される点が複数個所で確認され、「契約の内容に適合した履行がなされないおそれ」があると判明した。

オ その上で、令和元年12月6日、関係調達機関は、契約細則第14条第1項ただし書第1号に基づき、苦情申立人に対し、総合評価で第2位となった第二交渉権者に交渉権が移

る旨を通告したものであり、関係調達機関の措置・対応は、改正協定に違反するものではない。

第4 提出資料

1 苦情申立人

- | | |
|--------------|--------------------------------|
| 令和元年12月13日付け | 政府調達苦情申立書 |
| 令和元年12月19日付け | 政府調達苦情申立書の補充書 |
| 令和2年1月14日付け | 「苦情に係る調達に関する報告書」
等に対する意見 |
| 令和2年1月17日付け | 「苦情に係る調達に関する報告書」
等に対する意見（2） |
| 令和2年2月4日付け | 質問に対する回答書 |
| 令和2年2月4日付け | 苦情申立人の意見陳述 |

2 関係調達機関

- | | |
|--------------|----------------------------|
| 令和元年12月27日付け | 苦情に係る調達に関する報告書 |
| 令和元年12月27日付け | 苦情申立の理由に対する認否 |
| 令和2年2月4日付け | 苦情に係る調達に関する資料要求に
対する回答書 |
| 令和2年2月4日付け | 苦情に係る調達に関する意見陳述書 |

第5 委員会における検討

委員会は、苦情申立人の令和元年12月13日付け本件申立てについて、同年12月19日に受理し、同月20日に本件申立てを受理した旨公示した。

令和2年1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 令和2年1月21日

第2回 令和2年2月6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 令和2年3月6日

第6 委員会の判断

1 改正協定の適用及び委員会の目的について

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「国立研究開発法人国立成育医療研究センター」に該当することから、改正協定の適用対象となる。また、本件調達は、同付表 5 の「情報及びデータのオンラインでの処理（トランザクション処理を含む。）」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、改正協定第 3 条に該当しないことは明らかであるから、改正協定の適用対象となる。

なお、委員会は、「政府調達苦情処理推進会議の設置について」（平成 7 年 12 月 1 日閣議決定）に規定された「協定、改正協定及び議長が別に指定する国際約束並びに議長が別に指定する規程の定める調達手続に照らし、公平かつ独立した立場から、会議の定める苦情の処理の手続に従い、国の政府機関及び政府関係機関の調達に関して申し立てられた苦情についての検討を行う」こととしている。

したがって、重大な瑕疵や不実の記載がある苦情申立人の技術仕様回答書により、苦情申立人を第一交渉権者と決定した関係調達機関の意思表示が、一般法に基づく錯誤無効である旨の関係調達機関の主張は、当委員会の検討対象ではないので、本

報告書には記載しない。

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

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.(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。

本件申立ては、苦情申立人が委員会に提出した、令和元年12月13日付けの政府調達苦情申立書により行われている。苦情申立人が関係調達機関から苦情申立人の入札は無効である旨、及び交渉権が次順位の第二交渉権者に移る旨の通告を受けた日は、同年12月6日であり、同年12月13日に行われた本件申立ては、期限内に行われていることから、適法である。

3 関係調達機関が、苦情申立人の入札を無効とした点について (1) 改正協定第12条第2項(a)違反の主張について

苦情申立人は、関係調達機関が根拠なく苦情申立人を本件調達から排除したと捉えて、改正協定第12条第2項違反を主張するが、苦情申立人のこの点に関する主張は、改正協定第15条第5項違反の主張に帰着するものである。この点に関する検討は、後記のとおりである。

(2) 改正協定第15条第5項(a)違反の主張について

ア 政府調達における契約の相手方の決定方法

委員会は、政府調達協定等（処理手続2.（2））の規定に違反して調達が行われたか否かを明らかにする権限を有し、責務を負う（処理手続6.（1））。

そこで、改正協定が政府調達の契約の相手方をどのようにして決定することとしているかをみると、改正協定第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。」と定めている。

ここで、同項にいう「評価基準」とは、落札者を決定するための基準のことをいい、入札手続の公平・公正及び透明性の確保の趣旨に照らせば、調達物品の価格、技術や性能に限られず、落札者の決定方法に係る規定も含まれるものと解される。そして、同項は、政府調達手続の透明性、公正性及び競争性を一層高めるために、公示及び入札説明書に定める評価基準のみに照らして同項（a）又は（b）の条件を満たす入札を行った者を落札者（契約の相手方）とする旨を定めているのであるから、政府調達の契約の相手方は、入札手続において、公示及び入札説明書に定める評価基準のみに照らして決定されるものであるといえる。一方で、改正協定第12条第1項は、同項（a）又は（b）に該当する場合に調達機関が「交渉」を行うことを認めている。

したがって、同項（a）及び（b）所定のいずれの場合

にも該当しないにもかかわらず、調達機関が公示及び入札説明書に定める評価基準のみに照らして改正協定第15条第5項（a）又は（b）の条件を満たす入札を行ったものを落札者（契約の相手方）として取り扱わない措置は、同項に違反するものである。

イ 本件調達における検討

これを本件調達についてみると、改正協定第12条第1項の（a）及び（b）のいずれの場合にも該当しない。

したがって、関係調達機関が入札手続を実施し、開札をして契約細則第14条第1項ただし書にいう第一交渉権者としたことは、これを法的に評価すれば、改正協定第15条第5項（a）又は（b）の条件を満たす入札を行ったものを落札者（契約の相手方）としたことを意味することにほかならないから、関係調達機関が第一交渉権者（すなわち、契約の相手方）を決定した後に契約細則第14条第1項ただし書を適用ないし援用して第一交渉権者の入札を無効として取り扱い又は第一順位の交渉権の解除条件が成就したとして次順位の交渉権者を第一交渉権者とする措置を採ることは、改正協定第12条第1項所定の場合に該当しないのに、改正協定第15条第5項に違反する取扱いをするものであって、許されないものといえる。

この点に関し、関係調達機関は、契約細則第14条第1項ただし書第1号及び第2号は第一順位の交渉権の解除条件を定めるものである旨の主張をするが、仮にこの主張どおりであるとすれば、契約細則第14条第1項ただし書第1号及び第2号は改正協定第15条第5項に違反する内容を定めていることになり、無効であることを免れないことになる。関係調達機

関の上記主張は、そのような解釈が改正協定第15条第5項に違反するものであることを自認するに等しく、到底採用することができないものといえる。

4 関係調達機関が、苦情申立人を落札者と扱わなかった点について

(1) 判断をはじめる前に

苦情申立人及び関係調達機関の主張を総合すれば、本件調達において、契約細則第14条第1項ただし書第1号に基づき、関係調達機関が、開札後に調達物品に関する技術仕様や性能を確認し、「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがある」ことを判断することができるかが争点となっている。

ここで、契約細則第14条第1項は、開札時に交渉権者を決定する方法を定めた規定であることから、上記3で検討したように、落札者の決定方法に係る規定として、改正協定第15条第5項の「評価基準」に該当する。

そうだとすれば、関係調達機関が定めた「入札公告」や「入札説明書」に交渉権者を決定する方法が定められていない以上、契約細則第14条第1項ただし書に基づき、関係調達機関が、苦情申立人に対し、総合評価で第2位となった第二交渉権者に交渉権が移る旨の通告を行い、苦情申立人を落札者と扱わないこととしたことは、改正協定第15条第5項の違反を問いうる。

しかしながら、その点を措くとしても、関係調達機関が、苦情申立人を落札者と扱わなかったことについて、苦情申立人及び関係調達機関が設定した争点につき判断することで改正協定第15条第5項違反が問いうるので、以下、さらに検討

を進める。

(2)「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」の判断の基準時

ア 改正協定第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、同項の「いずれかの条件」と
して、「(a) 最も有利であること。」を規定している。

イ ここで、入札制度の趣旨は、関係調達機関が、入札を行
った多数の供給者の中から、関係調達機関の恣意性を排除
して、公正・公平な手続に基づき、最も有利な条件の供給
者を選定することにある。

そうだとすれば、関係調達機関による落札者の決定が、
供給者の契約条件の履行可能性や、公示及び入札説明書に
定める評価基準を考慮の上で行われるものである以上、一
度行った落札者の決定を覆すことは許されないのが原則で
ある。

したがって、改正協定第15条第5項に規定する「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」に当たるか否かの判断は、落札者の決定時、すなわち
開札までに行うべきものと解するのが相当である。このこ
とは、改正協定第15条第5項に規定する「供給者」が、文
理上、関係調達機関が「契約の条件を履行することができ

る」と認めた者であることが前提となっていることからもいえる。

- (3) 関係調達機関は、令和元年12月6日、契約細則第14条第1項ただし書に基づき、苦情申立人に対し、総合評価で第2位となった第二交渉権者に交渉権が移る旨の通告を行い、苦情申立人を落札者と扱わないこととしたが、その根拠として、入札金額の内訳書に記載の医事会計システムの金額が、苦情申立人提出の参考見積書の金額と比較して、約52.8%の価格の引下げになっており、関係調達機関は、苦情申立人及び甲社が実施した医事会計システムのデモンストレーションや仕様確認のためのヒアリングにより、「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるとき。」(同条第1項第1号)にあたることを判明したと主張する。

ここで、契約細則第14条第1項は、「理事長等は、契約の目的に応じて予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者を契約の交渉権者とし、その者が複数の場合は、申込みをした価格に基づく交渉順位を付するものとする。ただし、センターの支払の原因となる契約について、第一順位の交渉権者(以下「第一交渉権者」という。)が、次の各号に掲げる場合にあっては、次順位の交渉権者をその契約の第一交渉権者とすることができる。」と規定しているが、同項の規定及び解釈は、改正協定第15条第5項の規定の内容及び趣旨に反することは許されないというべきである。

そうだとすれば、契約細則第14条第1項ただし書第1号に規定する「契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるとき。」により判断すべき内容は、改正協定第15条第5項

に規定する「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」に当たるか否かの判断の内容と同一であり、本件では開札までに判断すべきものと解される。

委員会において、提出された資料や意見陳述会での主張をみると、関係調達機関は、開札前に甲社をベンダーとする医事会計システムを含む苦情申立人に係る調達物品の技術審査を行った上で、「契約の条件を履行すること」を確認し、令和元年11月20日の開札により苦情申立人を第一交渉権者と決定しており、その事実については、苦情申立人及び関係調達機関ともに争いが無い。そして、関係調達機関が苦情申立人を第一交渉権者としたことを法的に評価すれば、上記3で検討したように、改正協定第15条第5項（a）又は（b）の条件を満たす入札を行ったものを落札者（契約の相手方）としたことを意味することにほかならない。

それにもかかわらず、関係調達機関は、苦情申立人及び甲社に対し、同年11月27日の医事会計システムに関するデモンストレーションや同年12月4日の医事会計システムの仕様確認のためのヒアリングへの対応を求めている。開札後のデモンストレーションや仕様確認のためのヒアリングは、甲社をベンダーとする医事会計システムの技術仕様や性能が、関係調達機関が提示した仕様書に適合しているか否かを確認するための行為であり、関係調達機関が既に自ら評価を尽くしたはずの技術審査を開札後に蒸し返すものであって、改めて苦情申立人について「契約の条件を履行すること」を確認するものということができる。

したがって、第一交渉権者となり落札者と認められる苦情申立人について、関係調達機関が、開札後に、契約細則第14

条第1項ただし書に基づき、医事会計システムのデモンストレーションや仕様確認のためのヒアリングにより、「契約の条件を履行すること」を確認することで、苦情申立人を落札者と扱わないこととしたことは、改正協定第15条第5項に違反するものである。

5 関係調達機関が、契約細則に定める内容を入札説明書に記載していない点について

苦情申立人は、関係調達機関作成の本件調達に係る入札説明書について、改正協定第10条第7項(c)に違反するとの主張はしていないが、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、改正協定第10条第7項(c)の違反についても検討を加える。

(1) 「評価基準」の「完全な説明」

改正協定第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、同項の「次の事項」として、「(c) 落札に際して調達機関が適用する全ての評価基準」を規定し、入札説明書において、落札に当たり関係調達機関が適用する全ての「評価基準」についての「完全な説明」を要求している。

すなわち、改正協定第10条第7項(c)の規定は、政府調達手続の透明性、公平性及び競争性を一層高めるために、入札説明書の記載だけをもって供給者が自己に有利で有効な入札書を認識し提出ができるようにすることを求めるものであ

るから、入札説明書に記載されていない「評価基準」は、供給者に適用することが許されないものといえる。

(2) 本件調達における検討

「評価基準」とは、上記3で検討したように、落札者の決定方法に係る規定も含まれるものと解され、契約細則第14条は、開札時に交渉権者の決定方法に係る規定であって、上記4で検討したように、「評価基準」にあたる。

また、契約細則第16条は、契約細則第14条に基づき決定した第一交渉権者との間で、関係調達機関が契約価格の交渉・決定を行い、契約の相手方を定める規定であることから、落札者の決定方法に付随する規定といえ、「評価基準」にあたる。

そして、委員会が本件調達に係る入札説明書を確認したところによると、関係調達機関作成の「入札説明書」には、上記の契約細則第14条に係る交渉権者の決定に関する内容や、契約細則第16条に係る第一交渉権者との間で契約価格の交渉を行う旨の内容が全く記載されていないことから、「完全な説明」がなされたとはいえず、苦情申立人をはじめとする供給者に適用することは許されない。

この点に関し、関係調達機関は、入札説明書に「会計法令」と記載し、関係調達機関のホームページ上でも、契約細則を掲載している旨の主張をするが、このことをもって、広く供給者に契約細則の適用を認めるとともに、「完全な説明」をしたといえるのか検討する。

関係調達機関は、契約細則が国立研究開発法人国立成育医療研究センター会計規程（平成22年4月1日規程第57号）

第 39 条及び第 40 条に基づくとし、同会計規程は、高度専門医療に関する研究等を行う国立研究開発法人の業務運営、財務及び会計並びに人事管理に関する省令（平成 22 年厚生労働省令第 38 号）に準拠するとし、同省令は、独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）第 49 条に準拠すると主張する。

しかし、その点は措くとしても、改正協定第 10 条第 7 項（c）の規定の趣旨は、（1）で検討したとおり、政府調達手続の透明性、公平性及び競争性を一層高めるために、入札説明書の記載だけをもって供給者が自己に有利で有効な入札書を認識し提出ができるようにすることを求めるものであるから、入札説明書に単に「会計法令」と記載したのみでは、広く供給者にとって、関係調達機関の定める契約細則の内容が自らに適用されるのか、認識することができる状況にあるとはいえない。また、契約細則をホームページ上に掲載したことのみに基づいて苦情申立人その他の入札者に対する拘束力が生じるとする主張は、改正協定第 10 条第 7 項（c）の規定の趣旨に照らせば、上記と同様に、広く供給者にとって、契約細則の内容が自らに適用されるのか、認識することができる状況にあるとはいえない。

したがって、契約細則第 14 条及び第 16 条の規定で定める内容を、入札説明書に記載していないことは、改正協定第 10 条第 7 項（c）に違反するものである。

もとより、契約細則第 14 条及び第 16 条の規定及びその解釈適用が改正協定第 15 条第 5 項の規定の内容及び趣旨に反することは許されないのであり、同項に違反する内容を入札説明書に記載しても有効となる余地はないが、入札手続の透

明性、公正性及び競争性を一層高める必要があることの認識が関係調達機関に乏しいことから、あえて付言したものである。

6 契約細則第14条及び第16条の適用について

上記の3から5で検討したとおり、本件調達に係る関係調達機関の措置には、改正協定違反が認められるところであり、報告書の結論を導く上で変わるところはないが、関係調達機関が契約細則第14条及び第16条の規定を援用して行った一連の措置等について、改正協定違反の疑いがあるので、あえて付言する。

(1) 関係調達機関の落札者決定方法

関係調達機関は、契約細則第14条第1項に基づき入札を行った供給者の中から契約の「第一交渉権者」を決定し、契約細則第16条第1項に基づき「第一交渉権者」と「交渉」した上で、「契約価格の決定」を行い、同条第3項に基づき契約価格が決定した場合には、「契約の相手方」すなわち落札者とする旨の主張をしている。

この点について、改正協定に照らして違反がないか、以下検討する。

(2) 契約細則第16条の規定について

契約細則第16条は、上記のとおり、開札後に関係調達機関が「第一交渉権者」と「交渉」し、「契約価格」が決定することで、落札者が決定するとしている。そして、同条第2項は、関係調達機関と「第一交渉権者」との間で、「交渉が不調」となった場合、又は「交渉開始から10日以内に契約締結に至ら

なかった」場合には、「交渉順位に従い他の交渉権者と交渉することができる」とされ、交渉権が次順位に移ることを明示している。

これらの規定の趣旨は、関係調達機関に対し、第一交渉権者の入札金額について、開札後の値引き交渉の主導権を認めるものと解される。

しかしながら、同条第2項を前提とすれば、関係調達機関は、自ら主導的に行っている第一交渉権者との契約価格の交渉過程を捉えて、一方的に、「交渉が不調」になった又は「交渉開始から10日以内に契約締結に至らなかった」という状況を作成することができ、関係調達機関の意向に沿わない「第一交渉権者」を入札手続から排除することが可能になっている。

このことは、関係調達機関に不当に優越的な地位を与え、契約価格の決定に関し自由裁量を認めることになるとともに、関係調達機関による落札者の恣意的な選択を認めることになり、落札者の決定に当たり、政府調達手続の透明性、公正性及び競争性を一層高めるという趣旨を有する改正協定第15条第5項に違反するものである。

そうだとすれば、契約細則第16条の規定は、落札者の決定につき上記の内容を定めているとすれば、改正協定第15条第5項に違反し無効であると解される。

(3) 契約細則第14条及び第16条の適用について

仮に、契約細則第16条の規定が改正協定第15条第5項に違反する内容を独自に定めていないとしても、契約細則第14条及び第16条の規定を援用して行った一連の関係調達機関の措

置は、改正協定第15条第5項に違反し、認められない。

すなわち、(2)で検討したとおり、契約細則第16条に規定する「交渉」は、契約価格の交渉であり、その他の事項について交渉することは認められていない。

しかしながら、関係調達機関は、契約細則第16条で定める「交渉」の期間中、第一交渉権者たる苦情申立人に、医事会計システムのデモンストレーションや仕様確認のためのヒアリングに対応させることで、契約細則第14条第1項ただし書第1号に定める「契約の内容に適合した履行がなされないおそれ」を確認している。このことは、契約細則第16条で定める「交渉」の範疇を超えるものといえる。

また、契約細則第14条は、関係調達機関の理事長等が開札時における「交渉権者」の決定に当たって、一定の裁量権を付与した規定にすぎず、一旦決定した交渉権者を変更することを許容する規定ではないことから、開札後に関係調達機関が契約細則第14条を適用することは、同条の解釈を誤っているものといえる。

そうだとすれば、契約細則第14条及び第16条の規定を援用して行った一連の関係調達機関の措置は、開札後に、契約細則第16条に「交渉」の文言があることを奇貨として、開札までに確認しておくべき「契約の内容に適合した履行がなされないおそれ」(契約細則第14条第1項ただし書第1号)を第一交渉権者について再確認するものであることから、4で検討したとおり、改正協定第15条第5項に違反するものである。

(4) まとめ

以上により、関係調達機関が主張する落札者の決定方法は、

改正協定第15条第5項に違反するものであり、仮に契約細則第16条が関係調達機関の主張する落札者の決定方法を独自に定めているとすれば、同条は無効であって、第一交渉権者に適用することは許されない。また、仮に契約細則第16条がそのような決定方法を独自に定めているものではなく、無効ではないとしても、契約細則第14条及び第16条の規定を援用して行った一連の関係調達機関の措置は、改正協定第15条第5項に違反するものである。

なお、委員会は、関係調達機関が、契約細則の中で「落札者」とは異なる「交渉権者」という概念を設け、当該「交渉権者」という不明確な地位を調達手続において位置づけたことが、本件調達における透明性を著しく阻害した原因であると判断する。

7 結論

以上の検討を踏まえると、本件調達において、関係調達機関が、苦情申立人の入札を無効とし、苦情申立人を落札者と扱わなかった点は、第15条第5項（a）に違反する。さらに、関係調達機関が、契約細則に定める内容を入札説明書に記載していない点は、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を求める改正協定第10条第7項（c）に違反する（無効な部分は、入札説明書に記載しても有効となるものではないことはいうまでもない）。

苦情申立人は、関係調達機関が苦情申立人と契約書を取り交わすべきとする是正案の提案を求めるとし、これが主位的申立ての趣旨であると釈明した。委員会は、政府調達協定等の規定に違反して調達が行われたか否かを明らかにする権限を有し、

責務を負うところ、調査した結果によれば、苦情申立人が本件調達の契約締結者（改正協定にいう落札者）であることは、前記のとおりである。したがって、関係調達機関は苦情申立人が本件調達の契約締結者であることを確認し、このことを前提として以後の調達手続を行うべきである。

その一方で、6で検討したように、契約細則には、改正協定に違反する点が認められる。すなわち、関係調達機関は、開札により、苦情申立人が落札者であると決定した後に、契約細則第16条に規定する「交渉」を根拠としながら、併せて契約細則第14条に規定する「交渉権者」という落札者とは異なる不明確な概念を利用して、苦情申立人を落札者と扱わなかった等の措置を行ったのであり、関係調達機関は、改正協定に違反する契約細則の規定、運用を是正する必要がある。

よって、委員会は、処理手続6.(2)に基づき、関係調達機関が「苦情申立人を契約締結者として以後の調達手続を行う」こと及び改正協定に違反する契約細則の規定、運用を是正して「入札手続を是正する」ことを提案する。

令和2年3月12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

提 案 書

「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）6.（2）に基づき、関係調達機関国立研究開発法人国立成育医療研究センターが「苦情申立人を契約締結者として以後の調達手続を行う」こと及び政府調達に関する協定を改正する議定書に違反する国立研究開発法人国立成育医療研究センター契約事務取扱細則（平成22年4月1日細則第6号）の規定、運用を是正して「入札手続を是正する」ことを提案する。

令和2年3月12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