

報 告 書

令和5年12月22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22号」について
本委員会の報告書を別紙のとおりとする。

令和5年12月22日

政府調達苦情検討委員会委員長

高世 三郎

(別紙)

検委事第22号

報 告 書

東京都港区東新橋1丁目5番2号

苦情申立人

代表取締役社長

代理人 弁護士

富士通Japan株式会社

長 堀 泉

藤 平 真 吾

山 本 晋 之 介

東京都文京区湯島1丁目5番45号

関係調達機関

国立大学法人東京医科歯科大学

学長

代理人 弁護士

田 中 雄 二 郎

清 水 幹 裕

溝 内 健 介

清 水 光

内 田 雅 人

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「病院情報管理システム 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、不採用の取消し及び再度開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

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5年1月16日、関係調達機関は、本件調達の資料提供招請公告を行った。
- 2 令和5年1月23日、関係調達機関は、導入説明会を行った。
- 3 令和5年4月17日、関係調達機関は、仕様書案に対する意見招請公告を行った。
- 4 令和5年4月25日、関係調達機関は、仕様書案説明会を行った。
- 5 令和5年7月11日、関係調達機関は、入札公告を行った。
- 6 令和5年9月4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5年9月22日、関係調達機関は、苦情申立人に対し、技術審査の結果、不採用となった旨を通知した。
- 8 令和5年9月22日、苦情申立人は、不採用の取消しを求め、関係調達機関と協議を行った。
- 9 令和5年9月29日、苦情申立人は、関係調達機関と協議を行った。
- 10 令和5年10月2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。
- 11 令和5年10月5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である旨の申出を行った。
 - 12 令和5年10月16日、委員会は、本件申立ての受理を決定し、苦情申立人及び関係調達機関に対して、受理の通知を行った。
 - 13 令和5年10月16日、委員会は、関係調達機関に対して、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わないことを決定し、苦情申立人に対して、通知を行った。
 - 14 令和5年10月16日、関係調達機関は、委員会に対して、報告書を提出した。
 - 15 令和5年10月17日、委員会は、本件申立てを受理した旨の官報公示を行った。
 - 16 令和5年10月24日、苦情申立人は、委員会に対して、報告書に対する意見を提出した。
 - 17 令和5年11月1日、委員会は、苦情申立人及び関係調達機関に対して資料提出を要求した。
 - 18 令和5年11月9日、苦情申立人及び関係調達機関は、委員会に対して回答書及び意見陳述書を提出した。

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 関係調達機関が、要求仕様を満たすものであるにもかかわらず、苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたことについて
- 2 関係調達機関が、苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とするに当たって、苦情申立人に疑義照会を行わなかったことについて
- 3 関係調達機関が、要求仕様項目数及び金額規模からしてもわずかな部分を理由として苦情申立人の技術仕様書の提案を不採

用とし、入札を失格処分としたことについて
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、要求仕様を満たすものであるにもかかわらず、苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたことについて

(1) 苦情申立人の主張

ア 苦情申立人が入札のために提出した総合評価のための書類のうち不採用の理由として指摘されている項目は、「61. 部門システム (ハードウェア) 61-1-8 テスト用デスクトップ端末 61-1-8-1」であり (以下、この項目を「当該項目」という。)、
「テスト用端末はデスクトップPC 2台導入すること」の要求仕様である。

イ 当該要求仕様に対しては、苦情申立人は、対応可否として「○」をつけ、その上で、応札仕様としては1台のPCの導入でも要求仕様を満たすことができるとして、1台のPC提供を提案したものである。つまり、苦情申立人としては、あくまで要求仕様の文言通り、PC 2台の対応も可能であり、また実質的にはPC 1台でも対応できる旨を回答したものである。苦情申立人が入札に際し入札書及び総合評価のための書類とともに提出した参考見積書においてデスクトップPC 2台分の費用が計上されていることや、意見招請時の対応 (「2. B. 性能・機能に関する要件」61-1-8-1「テスト用端末はデスクトップPC 2台導入すること」との要求仕様について、特に意見を付さずに関係調達機関に提出している) にも鑑みれば、苦情申立人の技術仕様書の提案が要求仕様を満たしていることは、文面上も明らかであると言える。

ウ これに対し、関係調達機関は、当該苦情申立人の入札内容やその趣旨を確認するような疑義照会を行うことなく、要求仕様を満たしていないとして、令和5年9月22日に苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分とした。

エ しかしながら、当該苦情申立人の入札内容は、あくまでも1台でも対応可能であるとの提案をしたものであって、本件調達の要求仕様そのものに対しては、対応可能と回答しているものであり、要求仕様を満たしていないものではない。

オ したがって、要求仕様を満たしていないとしてなされた関係調達機関による不採用、失格処分は、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)に違反するものであり、取り消されるべきものである。また、当該処分は、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に他ならず、改正協定第15条第5項(a)にも違反するものであり、取り消されるべきものである。

(2) 関係調達機関の主張

ア 苦情申立人は、要求仕様を満たすものであるにもかかわらず、関係調達機関が苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたと主張する。

イ しかし、「要求仕様」欄において、「テスト用端末はデスクトップ2台導入すること」とPCが2台必要であると明確に記載されているにもかかわらず、苦情申立人は、対応可否の欄に「○」とした上で、「弊社応札仕様」欄において、「テスト用端末はデスクトップPC1台導入致します。」「1台

でのご提案を致します。」と記載している。「弊社応札仕様」欄は、対応が可能であることを根拠付ける仕様の記載をすることが想定されているものであるから、デスクトップPC 2台との要求に対し、デスクトップPC 1台にて対応すると述べたとしか読めず、これについて疑義照会をする余地もない。

ウ 実質的にみても、関係調達機関がテスト用端末を2台必要とし、これを必須の要求要件としたのは、医科と歯科が別々の建物にあり、診療報酬体系も全く別物であることから、それぞれ別個の場所で別の人間が入力する必要があるためである。苦情申立人の「実質的にPC 1台でも対応できる」という主張は、関係調達機関の要求に全くそぐわず、関係調達機関からの本件調達に係る説明を理解していればなされるはずがないものであるから、後付けの不合理な弁解であることは明らかである。なお、苦情申立人は、「意見招請時は医科と歯科用の2台提案でした」と記載しているが、そもそも、苦情申立人からそのような提案があった事実はない。

エ 苦情申立人は、参考見積書においてデスクトップ2台分の費用を計上していることは明らかであると主張するが、参考見積書は、予定価格を作出するために用いられるものであって、参考見積書と入札書は全く目的が異なる別物であることから、参考見積書への記載をもって、「要求仕様に合致したデスクトップPC 2台導入する旨の入札内容を提示している。」との苦情申立人の主張は理由がない。

2 関係調達機関が、苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とするに当たって、苦情申立人に疑義照会を行わなかったことについて

(1) 苦情申立人の主張

ア 関係調達機関は、苦情申立人の提案の内容やその趣旨を確認するような疑義照会を行うことなく、要求仕様を満たしていないとして、令和5年9月22日に苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分とした。

イ そして、国立大学法人東京医科歯科大学大型設備等調達要領（以下「本件調達要領」という。）第7条第1項においては、技術審査は、応札者の提案内容が仕様を満たしているかにつき、提出書類等だけでなく、応札者から十分な説明を受けて行うものと規定されているにもかかわらず、本件調達においては、苦情申立人に対し、提案内容等に関する説明を受けるための疑義照会を実施しておらず、したがって、関係調達機関による苦情申立人の提案の不採用、入札の失格処分が適切な手続が履践されずに実施されたものであることを示すものである。

ウ なお、本件調達では、入札説明書記載の通り、国立大学法人東京医科歯科大学固定資産及び物品調達要項（以下「本件調達要項」という。）が適用される案件であるところ、本件調達要項第6条により政府調達の仕様策定に係る「仕様策定委員会」が設置されることになっており、また「仕様策定委員会」は、本件調達要領第3条第1項で規定されている、という本件調達要項及び本件調達要領の関係からすれば、本件調達のような政府調達の仕様策定・技術審査においては、本件調達要項だけにとどまらず、本件調達要領も適用されるものである。

(2) 関係調達機関の主張

ア 苦情申立人は、関係調達機関が苦情申立人の提案の内容やその趣旨を確認するような疑義照会を行うことなく、要

求仕様を満たしていないとして苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたと主張する。

イ しかし、関係調達機関が苦情申立人に疑義照会を行わなかったのは、以下述べるとおり、入札手続において公平を期すためであり、この主張にも理由はない。

ウ まず、総合評価基準 2. (1) ②において、落札者の条件として、「入札機器の性能等が「仕様書」で指定する技術的要件のうち必須とした要求要件を全て満たしていること」が謳われている。

エ 仕様書 I. 3 (2) において、「技術的要件は、全て必須の要求要件である。」とされており、「テスト用端末はデスクトップ 2 台導入すること」という要件は、技術的要件の一つとなっている。したがって、上記のとおり、苦情申立人の提案が同要件を満たしていないことは文面上明らかであるから、事後的に同要件を満たす状況を作成するためには、苦情申立人から提出のあった総合評価のための書類を訂正して再提出してもらい以外に方法がない。

オ しかしながら、入札説明書の I. 5. (3) ⑤において、入札の公正を確保するため、「一旦受領した書類の差し替え及び再提出は認めない。」とされていることから、苦情申立人が書類を訂正して再提出することは認められない。上記のとおり、同要件を満たしていないことは文面上明らかであり、これを訂正して再提出することが認められない以上、疑義照会をする実益はなく、疑義照会をしていないことが不当であるとの苦情申立人の上記主張に理由はない。

- 3 関係調達機関が、要求仕様項目数及び金額規模からしてもわずかな部分を理由として苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたことについて

(1) 苦情申立人の主張

- ア 本件調達には、15,000を超える要求仕様項目が存在する案件であるところ、関係調達機関が苦情申立人の提案を不採用とし、入札を失格処分とした理由は、P Cの導入における1項目のみである。また、その金額規模も十数万円程度のP C 1台分の問題であって、想定される予算規模数十億円の中の1%にも満たないわずかな部分である。
- イ 本件調達においては、除算方式が採用されており、また関係調達機関からも物理サーバを極力削減するような要望がなされていることからしても、コスト削減が求められているものであり、さらに政府調達においては公益性と国庫の適切な予算措置が求められている。
- ウ 苦情申立人は、本件調達において約48億円の参考見積の提示とともに入札したが、仮に他社が苦情申立人の入札価格を大きく超えるような多額で入札しているような場合には、要求仕様項目数及び金額からしてもわずかな部分を問題として、数億円を超えるような多額の損失を関係調達機関が被ることになりうるものである。
- エ したがって、このような状況において、上記要求仕様項目のみを問題として、苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分とすることは、政府調達手続に関する運用指針第9項(4)及び物品に係る政府調達手続について(運用指針)第9項(3)で定められる調達における透明性及び公平性を欠くものであり、また予算の効率的使用を損なうものであるとして、妥当なものとはいえない。そして、このような妥当とはいえない関係調達機関による不採用、失格処分は、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、改正協定第12条第2項(a)に違反するものであり、取り消されるべきものである。また、

当該処分は、苦情申立人を本件調達の落札者としないことを意味するものに他ならず、改正協定第15条第5項（a）にも違反するものであり、取り消されるべきものである。

（2）関係調達機関の主張

ア 苦情申立人は、関係調達機関が要求仕様項目数及び金額規模からしてもわずかな部分を理由として苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたと主張する。

イ しかし、要求仕様は全て満たされる必要があるものであるから、項目が全て満たされないならば不合格とされるのは当然であり、逆に、項目を満たしていないにもかかわらず合格とするならば、入札の公正を害することは明らかであり、それこそ政府調達手続に関する運用指針第9項（4）及び物品に係る政府調達手続について（運用指針）第9項（3）に定められた透明性及び公正性を欠くものとして関係調達機関が責任を問われることになる。そもそも、人命を左右しかねない病院情報管理システムにおいては精緻なシステム構築が必須であり、プログラミング上で1文字でもミスがあればシステムが作動せず、重大な問題を引き起こす可能性があることを考えれば、「1項目のみ、わずかな部分」との主張は理解し難い。厳正に行われるべき入札手続において、苦情申立人が「間違いがあってもわずかな部分であれば許される」と考えているのだとすれば、そのような考え方自体が入札手続に参加しようとする者として適切でないといわざるを得ない。また、仮に苦情申立人を救済したとすれば、関係調達機関としては、正当な手続を経て落札者となった日本アイ・ビー・エム（株）から損害賠償請求される可能性があるものであり、そのような訴訟リスクを負ってまで入札

の公正を害する行為を行うことができないことはいうまでもない。

ウ 以上のとおり、苦情申立人の上記主張には理由がなく、技術審査の結果、苦情申立人を不合格としたことが改正協定第12条第2項（a）又は改正協定第15条第5項（a）に反するとの苦情申立人の主張には理由がない。

第4 提出資料

1 苦情申立人

令和5年10月2日付け	政府調達苦情申立書
令和5年10月13日付け	政府調達苦情申立書の補足資料・証拠の説明資料
令和5年10月24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5年11月9日付け	質問に対する回答書
令和5年11月9日付け	苦情申立人の意見陳述書

2 関係調達機関

令和5年10月5日付け	政府調達苦情申立てを却下すべき旨の申出書
令和5年10月16日付け	苦情に係る調達に関する報告書
令和5年10月30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①
令和5年11月9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②
令和5年11月9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5年10月2日付け本件申立てに

ついて、10月16日に受理し、10月17日に本件申立てを受理した旨
公示した。

令和5年10月30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5年10月30日

第2回 令和5年11月17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5年12月12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、改正協定附属書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、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。

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5年10月2日付けの政府調達苦情申立書により行われている。技術審査の結果として、苦情申立人が関係調達機関から不採用、失格の通知を受けた日は、同年9月22日であり、同年10月2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 争点について

関係調達機関は、病院情報管理システムを調達内容とする一般入札を実施し、入札書とともに総合評価のための書類として入札機器の技術仕様書を提出することを求め、そのうち「61. 部門システム (ハードウェア) 61-1-8 テスト用デスクトップ端末 61-1-8-1」の項目について「要求仕様」として「テスト用端末はデスクトップPCで2台導入すること。」を求めた。苦情申立人は関係調達機関に対して入札書とともに総合評価のための書類として当該項目に係るものを含む表を提出したが、この表は、左側に「要求仕様」欄を、右側に「弊社応札仕様」欄をそれぞれ設けた対比表形式のものとし（これは、入札説明書別紙1の「2 総合評価のための書類」の「(1) 入札機器の技術的仕様書」の項の指示に沿った形式である。）、両欄の間に「対応可否」欄を設けたものであった。苦情申立人は、当該項目について、「要求仕様」欄に上記のとおり要求仕様を記載し、「対応可否」欄に「○」を付けた上で「弊社応札仕様」欄に「テスト用端末はデスクトップPCで1台導入致します。意見招請時は医科と歯科用の2台提案でしたが、1台でのご提案と致します。」と記載して入札をした。これに対し、関係調達機関は、技術審査の結果、苦情申立人に対し、当該項目についての要求仕様を満たしていないと判断して不採用とし、苦情申立人の入札を失格処分とし

た。これに対し、苦情申立人は、「要求仕様」欄の右隣の「対応可否」欄に「○」を付けたことにより、要求仕様を受け入れることを示していること、そのうえで、「弊社応札仕様」欄に上記のとおり記載してデスクトップPC 1台でも対応することができる旨の提案をしたものであること、したがって、関係調達機関が当該項目についての要求仕様を満たしていないとして不採用としたことは、根拠がなく、改正協定に違反すると主張して本件申立てをした。

- (1) 争点1 「関係調達機関が、要求仕様を満たすものであるにもかかわらず、苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたこと」について

苦情申立人は、①技術仕様書の提案が要求仕様を満たすのに、関係調達機関が根拠なくこれを不採用とし、入札を失格処分としたことは、②改正協定第12条第2項(a)、第15条第5項(a)に違反すると主張する。上記①どおりであるとすれば、②の各条項ではなく改正協定第15条第4項に違反することとなることは後記のとおりである。これに対し、③仮に苦情申立人がPC 2台の導入が不当だととらえているのであれば、改正協定が技術仕様書について調達機関に完全な決定裁量を与えておらず、むしろ、必要以上に障壁とならない配慮義務を求めていることを理由に、PC 2台を要求すること自体が調達に対する不当な制限であることになって、④第10条第1項にいう技術仕様の問題として構成する余地があったことを指摘する意見があった。また、⑤同条第3項所定の場合に該当する可能性があり、その場合には入札説明書に「又はこれと同等のもの」というような文言を付することにより、調達の要件を満たすことが明らかな同等の物品又はサービスの入札を考慮することを示すべきこととなることを指摘する意見もあった。

③及び④（同条第1項違反）並びに③及び⑤（同条第3項違反）は、苦情申立人が主張していないため委員会の審査の対象外であるが、委員会の審議の一端を紹介し改正協定の理解が深まることを期待する次第である。

争点1は、関係調達機関が、総合評価のための書類のうち入札機器の技術仕様書の当該項目についての要求仕様に対する苦情申立人の「対応可否」欄の「○」の回答と「弊社応札仕様」欄に記載した提案が要求仕様を満たさないとしてこれを不採用とし、苦情申立人の入札を失格処分とした措置が、改正協定に違反するといえるかどうかである。

苦情申立人は、関係調達機関の上記措置が根拠なく本件調達から苦情申立人を排除するものであるとして改正協定第12条第2項(a)、第15条第5項(a)に違反すると主張するが、正しくは、基本的要件に適合したものであるにもかかわらず、落札の対象から除外されたとして、改正協定第15条第4項違反を主張すべきところである。

改正協定第12条第2項(a)は、同条第1項所定の調達機関が交渉を行うことができる場合に該当することを前提とするから、同条第2項(a)を単独で理解すべきものではなく、同条第1項を考慮する必要がある。本件においては同条第1項各号の要件該当性が認められない。同項により、交渉を行う権利が調達機関に与えられているが、行う義務は存在せず、交渉の前提となる第1項が充足されていない（すなわち、交渉自体を行う事由が存在しない）状況で、第2項を主張することは認められない。第15条第5項は、同条第4項所定の「入札書は（中略）開札の時に公示及び入札説明書に定める基本的要件に適合したものでなければならず、」という要件を満たすことを前提として、「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、（中略）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」と規定しており、同条第4項所定の要件を満たす場合にはじめて同条第5項(a)に該当するかどうかの問題となることが明らかであるから、本件では同条第4項所定の要件該当性をまず検討しなければならないのであり、同条第5項(a)違反の主張も事案との整合性がない。

苦情申立人の主張は、総合評価のための書類のうち入札機器の技術仕様書の当該項目についての要求仕様に対する苦情申立人の「対応可否」欄の「○」の回答と「弊社応札仕様」欄に記載した提案が関係調達機関の要求仕様を満たすものであり、自らの入札が関係調達機関の要求仕様を満たすものであることを前提とし、それにもかかわらず関係調達機関が苦情申立人の入札を失格処分とした措置が本件調達から根拠なく苦情申立人を排除するものであり、適用されるべき改正協定の正しい特定の条項に違反するとするものであるから、この問題構造においては、総合評価のための書類のうち入札機器の技術仕様書の当該項目についての要求仕様に対する苦情申立人の「対応可否」欄の「○」の回答と「弊社応札仕様」欄に記載した提案が関係調達機関の要求仕様を満たすものであるかどうか、苦情申立人の入札が関係調達機関の要求仕様を満たすものであるかどうかの判断が必要不可欠である。この苦情申立人の主張に理由がなければ、関係調達機関が苦情申立人の入札を失格処分とした措置が本件調達から根拠なく苦情申立人を排除するものであるとはいえないことになるからである。これは改正協定第15条第4項違反の問題である。本件申立ては、問題の構造を正しくとらえており、委員会の審議判断の実際上の要となる点を摘示しているから、適用条文の誤りにかかわらず、処理手続2の(2)所定の場合に該当するといえることができ、委員会で取り上げることとした。

争点1に関する苦情申立人及び関係調達機関の主張は、次のとおりである。

苦情申立人は、①当該項目について要求仕様に対する「対応可否」欄に「○」を付けたことにより、PC 2台の対応も可能である旨を回答したものであり、そのうえで、応札仕様としては1台のPCの導入でも要求仕様を満たすことができるとして、1台のPCの提供を提案したものであること、②入札機器の技術仕様書は、入札説明書の別紙1第2項(1)にあるとおり、調達機関の仕様を左側、応札者が提案する仕様を右側とした対比表形式とすることを除き具体的な様式が指定されていないところ、提出した入札内容において、要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載のみならず、要求仕様と異なる提案内容を記載することも想定して「弊社応札仕様」欄を設けたものであること、③入札時に提出した参考見積書においては、参考見積書6-31「CITA管理者用端末」の数量を「2」としており、デスクトップPC 2台分の費用を計上していることや、意見招請時の対応からすれば、入札内容において要求仕様に合致したデスクトップPC 2台導入する旨の入札内容を提示していることは明らかであること、以上のとおり主張する。上記①の主張の趣旨は、当該項目について「対応可否」欄に「○」を付けたことにより、PC 2台の対応も可能である旨を回答したことが表示されており、これがその客観的意義であって、客観的解釈としては関係調達機関のように読むことはできないというにある。

関係調達機関は、④「要求仕様」欄において、「テスト用端末はデスクトップPCで2台導入すること」とPCが2台必要であると明確に記載されているにもかかわらず、苦情申立人は対応可否の欄に「○」とした上で「弊社応札仕様」欄において「テスト用端末はデスクトップPC 1台導入致します。」

「1台でのご提案を致します。」と記載しており、入札説明書別紙1の「2 総合評価のための書類」の「(1) 入札機器の技術的仕様書」の項の指示内容に鑑みれば、「弊社応札仕様」欄は対応が可能であることを根拠付ける仕様の記載をすることが想定されているものであるから、当該項目についての上記記載はデスクトップPC2台との要求に対し、デスクトップPC1台にて対応すると述べたとしか読めないこと、⑤参考見積書は予定価格を算出するために用いられるものであり、当該項目について苦情申立人の提案が要求仕様を満たすかどうかの判断は、総合評価のための書類のうち技術仕様書の記載によって行われることとされているのであって、両者は全く目的が異なる別物であること、以上のとおり主張する。

苦情申立人の上記対応可否の回答及び提案の意味内容の確定は、民法では法律行為の解釈、意思表示の解釈として論じられる。この点に関する伝統的な通説（客観的解釈説）は、次のとおりである。意思表示の解釈とは、表示行為の有する社会的意味を客観的に明らかにすることである。表意者の内心の意思がどうであったかを問題とせず、表示行為の社会的意味の解明は、表示行為が慣習や条理などに照らして当該事情の下で一般社会においてどのように理解されることが普通かという観点から行われる。この立場は、取引安全の保護と相手方の信頼の保護、当事者の帰責性を重視する。他人がうかがい知ることのできない表意者の内心の意思に従って表示行為の内容を決めると、表示を信頼することができなくなり、相手方や第三者が不利益を被るおそれがあるからである。したがって、表示は、客観的意味に従って理解されるべきであり、また、客観的意味は通常人であれば理解することができるはずであるから、表示の意味を誤解した者は不利益な結果を負担させられてもやむを得ないとする。この立場は、このように考える。一

方、入札における記載については、関係調達機関と入札者とは対等であるとはいえないため、民法の意思表示の解釈理論によるのではなく、解釈するに当たって苦情申立人に対して疑義の照会を行う必要があったのではないかとの意見も出された。

当委員会は審議を尽くし、結論において本件申立てに係る苦情は認められないとする点では全員が一致したが、その理由については、次のとおり意見が分かれた。一つは、苦情申立人の前記対応可否の回答及び提案の意味内容についての関係調達機関の主張を是とするもので、もう一つは、要求仕様に対応することが可能であることを根拠付ける仕様の記載の有無は真偽不明で、関係調達機関としては苦情申立人に対して疑義の照会を行う必要があったが、これがされないまま苦情申立人は結局要求仕様に対応することが可能であることを根拠付ける仕様の記載をしたことを証明することができなかつたとするものである。前者が過半数の意見であったものの、後者を力説する意見もあった。この点に関する多数意見の認定は、次のとおりである。

ア 入札説明書別紙1及び病院情報管理システム総合評価基準による関係調達機関の指示と苦情申立人の対応

- (a) 入札説明書別紙1の「2 総合評価のための書類」の「(1) 入札機器の技術的仕様書」の項は、競争加入者等は、総合評価のための書類として提出すべき入札機器の技術仕様書の記載について、「技術仕様書は別冊の仕様書に示す技術的要件及び総合評価基準に示す申込みに係る性能等を数値又は具体的な表現で記載すること」との指示をし、「『Ⅱ. 調達物件に備えるべき要件』すべてについて、本学の仕様を左側、提案する仕様

を右側とした対比表形式のものとする。」との指示をしており、後者の指示は四角形で囲んで示していた。また、病院情報管理システム総合評価基準は、『仕様書』に記載する性能等の要求要件（以下『技術的要件』という。）を満たしているか否かの判定及び『評価基準』に基づき付与する得点の判定は、技術審査委員会において、入札機器に係る技術仕様書その他の入札説明書で求める提出資料の内容を審査して行う。」としていた。

- (b) 上記各指示に関し、苦情申立人は、「調達機関の仕様を左側、応札者が提案する仕様を右側とした対比表形式とすることを除き具体的な様式が指定されていないところ、申立人は、提出した入札内容において、要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載のみならず、要求仕様と異なる提案内容を記載することも想定して『弊社応札仕様』欄を設けたものである」と説明しており（「病院情報管理システム一式の政府調達に関する報告書」に対する意見2頁）、「弊社応札仕様」欄に要求仕様と異なる提案内容を記載するだけでなく、要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載も必要であることを自認している。実際、苦情申立人の総合評価のための書類として提出した入札機器の技術仕様書（表）の「61. 部門システム（ハードウェア）61-1-8 テスト用デスクトップ端末 61-1-8-1」の項目以外の項目を見ると、例えば、「61. 2放射線部門業務システム 61-2-1 データベースサーバ 61-2-1-1」の項目についての「要求仕様」欄の「データベースサーバを1台準備すること。」に対する「弊社応札仕様」欄には「データベースサーバを1台準備致します。」と、「61. 2-

3 管理者端末 61-2-3-1」の項目についての「要求仕様」欄の「管理者端末はデスクトップPCで2台導入すること。」に対する「弊社応札仕様」欄には「管理者端末はデスクトップPCで2台導入致します。」と記載されており、要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載が現にされている。

これに対し、「61. 部門システム (ハードウェア) 61-1-8 テスト用デスクトップ端末 61-1-8-1」の項目の「弊社応札仕様」欄には前記の記載があるにとどまり、要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載はない。

イ 苦情申立人の上記指示についての認識と当該項目についての表の記載

(a) 上記アに基づいて考えれば、次のとおり推認される。

苦情申立人は、入札説明書別紙1の上記各指示がされていることにより、「要求仕様」欄の右側に欄を設けて要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様を、数値又は具体的な表現で記載する必要があることを認識したが、「対応可否」欄を設けてこれに「○」を付けることによって要求仕様に対応することが可能であることを示すこととするとともに、「弊社応札仕様」欄に要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載のみならず、要求仕様と異なる提案内容を記載することとした。しかし、当該項目については、「対応可否」欄に「○」を付け、「弊社応札仕様」欄には「デスクトップPCで1台導入致します。

(中略) 1台でのご提案と致します。」と要求仕様と異なる提案内容を記載したが、要求仕様に対応すること

が可能であることを根拠づける仕様の記載をしなかった。これは、苦情申立人が、当該項目については「対応可否」欄に「○」を付けることにより、要求仕様をそのまま受け入れることを表示したことになり、関係調達機関もそのとおりに受け取るものと決め込んでいたためであったと考えられる。

- (b) 当該項目についての「弊社応札仕様」欄には、例えば、「テスト用端末はデスクトップPCで2台導入致します。そのうえで、あくまでも選択の幅を広げるための追加提案ですが、この台数を増減することは可能であり、例えば、コストダウンを重視するならばデスクトップPC1台としても対応可能であることを申し添えます。」などと要求仕様と異なる提案以外にデスクトップPC2台の要求仕様を受け入れる趣旨の記載をすることが可能であったし、また、冒頭に表の読み方の注意書きを設けて、例えば、『対応可否』欄に『○』の記載がされている場合は、要求仕様をそのまま受け入れることを表示する趣旨ですから、この場合において「弊社応札仕様」欄に要求仕様と異なる提案内容が記載されているときに、要求仕様を拒絶する趣旨であると誤解しないようご注意ください。」と記載するなど、「対応可否」欄に「○」を付けた意義を強調する措置を採ることも可能であったと考えられるが、苦情申立人は、このような措置を格別採らなかった。その結果、「弊社応札仕様」欄の記載だけを見ると、あたかも「デスクトップPC1台」を提案しており、要求仕様と異なる提案をしているかのような観を呈することとなった。

ウ 関係調達機関による当該項目についての表の記載の意味
内容の解釈

上記ア及びイに基づいて考えれば、次のとおり推認される。

関係調達機関の審査担当者（技術審査職員）は、入札説明書別紙1において前記各指示がされていることを踏まえ、苦情申立人が前記各指示に従って総合評価のための入札機器の技術仕様書として当該項目に係るものを含む表を作成して提出したものと考えて表の当該項目についての記載を読み（実際、苦情申立人の前記の主張から読み取れるように、その担当者は、要求仕様と異なる提案内容のほか、表の対比表形式の欄として設ける「弊社応札仕様」欄に要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載が必要であることを認識していたのであるから、関係調達機関の審査担当者が上記のように考えたことは、苦情申立人の担当者の認識との間に食い違いはなかった。）、前記各指示に従って左側の要求仕様に対して右側の「弊社応札仕様」欄に提案する仕様が数値をもって記載されたものと受け止め、同欄に要求仕様どおりデスクトップPC 2台を受け入れて提案する旨の記載がなかったことから、苦情申立人の提案する仕様は「弊社応札仕様」欄記載の「デスクトップPC 1台（「デスクトップPCで1台導入致します。（中略）1台でのご提案と致します。」）」であり、「対応可否」欄にはこのとおり提案する仕様で要求仕様に対応することができるという意味で「○」が記載されたものと理解し、この理解を前提に、これでは当該項目についての要求仕様を満たしていないと判断して不合格とした。関係調達機関は、この技術審査の結果に基づいて苦情申立人の入札を失格処分とした。

関係調達機関は、予定価格を算出するために参考見積書

の提出を求めたが、技術的要件の当該項目についての提案が要求仕様を満たすかどうかの判断は、総合評価のための書類のうち表の記載によって行うこととしていた。苦情申立人は、入札書とともに総合評価のための書類の表に前記のとおり記載して関係調達機関に提出した当時、総合評価のための入札機器の技術仕様書として同表を提出し、同表に要求仕様を記載し、その可否についての結論を記載するのが「対応可否」欄であると位置付け、当該項目についても、この欄に「○」を付けた以上、要求仕様であるデスクトップPCで2台導入することを受け入れたことを表示したと考えており、関係調達機関もこの表示の意味を苦情申立人の真意どおりに認識するものと考えていたのであって、同表の上記記載だけでなく参考見積書の記載も合わせて見てもらわなければ苦情申立人の真意が伝わらないという認識ではなかった。このように、苦情申立人が入札をした当時は苦情申立人も関係調達機関も、いずれも同表の上記記載で要求仕様に対する回答がされたものと考え、これを前提として行動していた。

エ 当該項目の記載について一般社会において普通に理解される内容

上記アからウまでの事実のほか、次のとおり指摘することができる。

苦情申立人が技術仕様書において要求仕様と異なる提案内容を「弊社応札仕様」欄に記載した例として援用するもの（技術仕様回答書「A. 包括要件」1-1-3については「診療科に3桁以上のコード(数字または英数字)を付番し、300件以上登録できること」との要求仕様に対し、「弊社応札仕様」の欄に「診療科に3桁以上のコード(数字または英数字)

を付番する機能を有しております。診療科件数が多いことによる操作性の煩雑さの解消のため、一部診療科統合をご提案致します」と回答しており、300件以上という数値こそ挙げていないものの、上記の文章からこれを含めて要求仕様に対応することが可能であることを読み取れる。)を含め、技術仕様回答書の他の項目について「弊社応札仕様」欄に記載した内容は、いずれも要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載もされていることが読み取れるものである。これに対し、当該項目についての「弊社応札仕様」欄の記載内容だけが、それだけでは要求仕様のデスクトップPC2台に対応することが可能であることを読み取れないものである。

これらを踏まえて当該項目についての「弊社応札仕様」欄の記載内容と、他の項目についての同欄の記載内容、例えば、「61. 2-3 管理者端末 61-2-3-1」の項目についての「弊社応札仕様」欄に要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載がされていたこととを比較対照すれば、「弊社応札仕様」欄に要求仕様に対応することが可能であることを根拠づける仕様の記載が必要であるにもかかわらず、当該項目についての「弊社応札仕様」欄の記載からは要求仕様のデスクトップPC2台に対応することが可能であることを読み取れず、要求仕様に対してデスクトップPC1台の提案で回答したものと読めるため、「対応可否」欄の「○」もデスクトップPC1台の提案でも要求仕様の趣旨目的を達成することができるという意味にとどまると考えることは、上記認定事実の下においては一般社会において普通に理解される内容であるといえることができる。

したがって、関係調達機関がこれと同様の認識の下に当該項目について苦情申立人から要求仕様を満たさない提案

がされたものと認識して判断したことは、一般社会において普通に理解される内容と特に相違はないものと認められる。

これに対し、苦情申立人は前記のとおり主張するが、上記認定事実に照らし、いずれも採用することができない。

この多数意見によれば、争点1についての苦情申立人の主張を採用することができないことは明らかである。

この多数意見の認定に対し、入札説明書別紙1の前記指示以外は書式を自由として技術仕様書を作成、提出させているのであるから、関係調達機関としてはある程度誠実に読む努力があつてしかるべきであり、苦情申立人に疑義照会すべきであったことを指摘する意見もあつた。

いずれにしても、「対応可否」欄の「○」の回答及び「弊社応札仕様」欄に記載した提案は要求仕様を受け入れる旨の苦情申立人の真意を疑問の余地なく一義的に明確に表示するものであるとは認められないとする限度では全員の意見が一致した。そのうえで、多数意見は、関係調達機関が当該項目についての要求仕様に対する苦情申立人の「対応可否」欄の「○」の回答と「弊社応札仕様」欄に記載した提案が要求仕様を満たさないとしてこれを不採用とし、苦情申立人の入札を失格処分とした措置は、本件調達から根拠なく苦情申立人を排除するものであるとはいえず、改正協定に違反しているとまではいえないと結論付けた。また、要求仕様に対応することが可能であることを根拠付ける仕様の記載の有無は真偽不明で関係調達機関としては苦情申立人に対して疑義の照会を行う必要があつたとする意見も、これがされないまま苦情申立人は結局上記の記載をしたことを証明することができなかつたとして、要求仕様に対する苦情申立人の「対応可否」欄の「○」の回答と「弊社応札仕

様」欄に記載した提案が要求仕様を満たさないとしてこれを不採用とし、苦情申立人の入札を失格処分とした措置は、改正協定に違反しているとまではいえないとするものであって、結論において多数意見と一致した。

審議を通じて、当該項目についての要求仕様に対する苦情申立人の「対応可否」欄の「○」の回答と「弊社応札仕様」欄に記載した提案は、苦情申立人が自らの責任において行ったものであるが、当該項目の要求仕様について入札説明書のⅠの4の(4)の①本文に基づき説明を求めることをしていなかったことが確認された。また、総合評価のための書類の表において「対応可否」欄の「対応可否」という文言で足りると考えたものと思われ、同欄の「○」の回答が持つ意義を強調する措置を採っていなかったことも確認された。さらに、苦情申立人は、「弊社応札仕様」欄の記載を、前記のように、提案の趣旨をより明確に表現することが可能であったと考えられることを指摘することができる。このように、苦情申立人は、当該項目について要求仕様を受け入れるとの真意を表示するには、「対応可否」欄で「対応可否」という文言を用いた以上同欄に「○」を付けることで足りると考えたものと思われ、他に、その真意を疑問の余地なく一義的に明確に表示して直截的に目的を達成するために適切な措置を採ることが可能であったにもかかわらず、必ずしもこれを十分に行わなかったのであり、その結果、「対応可否」欄の「○」の回答及び「弊社応札仕様」欄に記載した提案は、一見矛盾するものと解される余地、あるいは入札説明書別紙1が指示する対比表形式に沿って左側の要求仕様に対して右側に提案する仕様が記載されたものと受け止められて「弊社応札仕様」欄に記載された提案に重点を置いて読まれてしまい、「対応可否」欄の「○」の回答の意義が相対

的に低下ないし変質してしまう余地を生じさせるものとなった。その結果、前記のとおり、「対応可否」欄の「○」の回答及び「弊社応札仕様」欄に記載した提案が要求仕様を受け入れる旨の苦情申立人の真意を疑問の余地なく一義的に明確に表示するものであるとは認められないとする限度では全員の意見が一致し、苦情申立人の提案が要求仕様を満たさないとしてこれを不採用とし、苦情申立人の入札を失格処分とした措置が、改正協定に違反しているとまではいえないとする結論においては全員の意見が一致したのであり、苦情申立人は、関係調達機関の読み方が委員会に基本的に支持されたことを受け止める必要がある。他方、関係調達機関としても、入札説明書の記載だけでなく、入札に先立ち、「テスト用端末はデスクトップPCで2台導入すること」を求めた趣旨についてより明確な説明を行ってしかるべきであったといえるのであり、この点は異論がなかった。

以上によれば、苦情申立人が当該項目に係る表の「要求仕様」欄、「対応可否」欄及び「弊社応札仕様」欄にそれぞれ前記のとおり記載した行為の意味内容について関係調達機関が行った解釈は、客観的な解釈と符合し（当委員会の多数意見）、また、前記の限度及び結論において全員の意見が一致した以上、争点1についての苦情申立人の主張を採用することはできない。

- (2) 争点2「関係調達機関が、苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とするに当たって、苦情申立人に疑義照会を行わなかったこと」について

上記(1)によれば、争点2についての苦情申立人の主張もその前提を欠き、採用することができない。

- (3) 争点3「関係調達機関が、要求仕様項目数及び金額規模からしてもわずかな部分を理由として苦情申立人の技術仕様書の提案を不採用とし、入札を失格処分としたこと」について
- 争点3については、苦情申立人の主張の実質は、苦情申立人の入札が調達手続における要求仕様項目の1つだけを満たさないことを理由に不採用とすることは妥当性を欠くというにすぎず、改正協定の具体的な条項を挙げてその違反を主張するものとはいえない。改正協定第18条第1項前段は、「供給者が関心を有し、又は有していた対象調達に関する次の事項について苦情を申し立てることができるものを定める。」と規定し、「(a) この協定の違反」を掲げており、本件についての当委員会の審査の対象は同項前段(a)に限られる。

4 結論

苦情は、その全部が認められない。調達の手続は改正協定等の規定に違反して行われたものとはいえない。

5 付言

当委員会の結論は以上のとおりであるが、本件の事案及び審議経過に鑑み、審議を通じて明らかとなった改善が望まれる点を指摘し、今後改正協定第10条（技術仕様及び入札説明書）等を踏まえて適切な運用が行われるように提言することとした。

- (1) 改正協定は、技術仕様書について調達機関に完全な決定裁量を与えておらず、むしろ、必要以上に障壁とならないようにする配慮義務を求めているとする意見が出された。この意見は、次のとおり指摘する。改正協定第10条第1項は、技術仕様を「国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として又はこれをもたらす効果を有するものとして」立案、制定、

適用することを禁止する。本件において、テスト用端末PC 2台を要求することが「不必要な障害」に該当する場合（1台でも同じ機能が発揮できるにもかかわらず2台を要求する場合には、2台を要求すること自体が改正協定に違反する可能性もある。

(2) また、この立場は、改正協定第15条第4項の「基本的要件」に関し、本来的には「必須要件」や「重要な要件」と訳されてよい語が用いられていることから、PC 2台が「重要な要件」に該当するのであればPC 1台の提案はこれに適合しないとして否定することが認められるが、そうでなければ必ずしも適合しないとはいえないから、PC 2台の要求がどの程度重要かが検討される必要があり、それにはシステム運営等に明るい技術的専門家からの知見が必要であるとし、調達機関が要求仕様とするPC 2台が「重要な要件」であり、それに適合することを求めることが「不必要な障害」でないことを、調達機関が示すことが本来的には求められていると指摘する。PC 2台が「重要な要件」でない場合には、改正協定第10条第3項所定の場合に該当し、入札説明書に「又はこれと同等のもの」というような文言を付することにより、調達の要件を満たすことが明らかな同等の物品又はサービスの入札を考慮することを示すべきであるとする規律を受けることになる旨を指摘する意見もあった。

(3) 平成25年7月19日付け「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」の「第2 総合評価に関する手引き」のIIは「2. 技術的要件は、調達上の必要性・重要性に基づき、意見招請手続等を通じて得られた資料及び意見等を参考としつつ、適切に設定するものとする。3. 必須の要

求要件については、調達機関が実際に必要とする必要最低限の内容に限るものとする。」としている。関係調達機関は、仕様書において要求仕様を定めるに当たっては、上記ガイドラインを踏まえるほか、前記（１）及び（２）の指摘がされていることを考慮し、専門技術的知見を踏まえて要求仕様を決定することとするのみならず、当該要求仕様を決定した趣旨について、入札説明書の記載だけでなく、入札に先立ちより明確な説明を行うなど、適切な措置を採ることが望まれるといえよう。

令和5年12月22日

政府調達苦情検討委員会

委員長 高 世 三 郎

委員長代理 池 田 綾 子

委員 青 井 裕美子

委員 関 根 豪 政

委員 寺 田 麻 佑

委員 山 本 泉

委員 渡 邊 頼 純