

提 言

平成23年6月28日

横浜植物防疫所長 殿
動物検疫所長 殿

横浜植物防疫所入札等監視委員会
動物検疫所入札等監視委員会
委員長 鈴木 満
委員 吉武 雅子
委員 青柳 義朗

当委員会は、平成19年12月以降、約3年半に亘り、横浜植物防疫所及び動物検疫所が発注する入札案件を対象に審議を行ってきたが、これまでの審議を踏まえ、当面する入札・契約制度の問題点を整理するとともに、改善すべき方向性を提言することとした。

貴職におかれては、本提言を踏まえ、今後なお一層入札・契約制度の改善に努められたい。また、貴職において解決することが難しい問題については、上部機関に上申して、その協力を得て改善に努められたい。

問題点・その1 「ロックイン状態」にある業務の入札について

<問題の所在>

- 1 システムの保守管理業務について競争入札に付したところ新規参入したA社が落札した。しかし、同社は、契約後、それまで同業務を受注してきたシステムの開発業者であるB社の協力がなければ当該業務を遂行することはできない旨申し出て作業を中止した。そこで、やむなくA社から違約金を徴した上で同社との契約を解除し、改めてB社と随意契約を締結して業務を遂行した。
- 2 本件は、当該システムの開発業者以外の者がシステム保守管理業務を遂行することが実務上難しい事情（以下、「ロックイン状態」という。）が存在する場合、すなわち、当初から競争がほとんど期待できないような場合に、競争入札に付すことが適当かという問題を提起している。

<問題点の検討>

- 1 「ロックイン状態」は、システムの開発業務とその保守管理業務との間のみならず、設備等の設置業務とその保守管理業務との間などにおいても生じる可能性がある。
- 2 「ロックイン状態」は、システムの開発業者や設備等の設置業者が、開発したシステムの保守管理業務や設置した設備等の保守管理業務を行うための技術やノウハウを公開しないため、系列業者以外の者がこれらの技術やノウハウを入手し難いこと、設備等の設置業者が、当該設備等の修理に必要な部品の供給について、非系列業者を系列業者に比して不利に取扱うため、非系列業者がこれら部品の調達することが難しいこと等の事情によって生じると考えられる。

そこで、システムや設備等の保守管理業務の入札に際し、あらかじめシステムの開発業者や設備等の設置業者に対し、当該システムの保守管理業務や当該設備等の保守管理業務を行うための技術やノウハウを、系列業者以外にも公開するよう求め、業者側がこれに快く応ずる場合には問題は生じないが、そうでない場合には、これらを公開するよう強制することはできないので、「ロックイン状態」を解除することは難しい。

また、設備等の修理に必要な部品の供給について、設備等の設置業者が非系列業者を差別的に取扱う行為が独占禁止法違反を構成する場合は同法により排除することが可能であるが、そうでない場合には「ロックイン状態」を解除することは難しい。

- 3 「ロックイン状態」が解除できないことが明白であるような場合、すなわ

ち、競争がもともと期待できない場合には、競争入札に付すことは適当ではないと考えられる。仮に、「ロックイン状態」にあるにも関わらず競争入札に付した場合には、上記A社のような業者が落札し、業務を満身に遂行できず途中で投げ出すケース(すなわち、「安かろう・悪かろう」の状態)が発生する危険性がある。

- 4 ロックイン状態が解除できないことが明白な場合には、[システム開発業務と一定期間のシステム保守管理業務]又は[設備等の設置業務と一定期間の設備等の保守管理業務]を一括して入札に付すなどの方法が考えられる。(なお、かかる方法を採用しようとした場合、国庫債務負担行為の適用が必要になるが、この問題については次項で取り扱う。)

<改善の方向性・提言>

- 1 システム保守管理業務や設備等の保守管理業務の発注に当たっては、「ロックイン状態」が解除できるかどうかを慎重に見極め、「ロックイン状態」を解除できないことが明白な場合には、これら業務を競争入札に付すのは適当ではないと考えられる。
- 2 「ロックイン状態」を解除できないことが明白な場合には、[システム開発業務と一定期間のシステム保守管理業務]又は[設備等の設置業務と一定期間の設備等の保守管理業務]を一括して入札に付すなどの方法を検討すべきである。

問題点・その2 複数年契約について

<問題の所在>

- 1 複写機・電算機等のリース契約については、既に複数年契約の締結が可能となっているが、一部では活用されているものの全般的に活用されていないらしいがある。
- 2 予算(税金)を節約するためには複数年契約をもっと幅広く採用すべきであり、例えば、システムや設備等の保守管理業務等についても複数年契約を締結できるようにすべきではないか。

<問題点の検討>

- 1 国費を支出し、又は債務を負担するには国会の議決に基づくことを必要とし(憲法85条) 国が債務を負担する行為(国庫債務負担行為)をなすには、予め予算を以て、国会の議決を経なければならない(財政法15条1項)。

国庫債務負担行為は、事項ごとに、その理由を明らかにし、かつ、行為をなす年度及び債務負担の限度額を明らかにし、又、必要に応じて行為に基づいて支出をなすべき年度、年限又は年割額を示さなければならない(財政法 26 条)。

- 2 厳しい国家財政の下では、国庫債務負担行為を採用することにより複数年契約の締結を可能にし、予算(税金)の節約に努める必要があるところ、複写機・電算機等のリース契約については、現在、国庫債務負担行為が認められており、複数年契約の締結が可能になっているにも関わらず、必ずしも積極的に活用されていない状況にある。
- 3 また、システムや設備等の保守管理業務等については、現在、国庫債務負担行為を採用することが認められていない場合がある。しかし、これらの業務についても国庫債務負担行為が認められれば、数年分を一括して発注できるようになる。そうすれば受注業者にとって魅力が増すので入札参加者が増えて競争性が高まり、予算(税金)の大幅な節約が期待されるので、これら業務についても国庫債務負担行為を採用できるようにする必要がある。
- 4 地方公共団体では、複数年契約を締結する場合には個別に「債務負担行為」を議会で議決する必要があったが、平成 16 年の地方自治法施行令の改正により、あらかじめ条例を定めれば、議会の議決を経ることなく複数年契約を締結できるようになり、この仕組みを活用して複数年契約を拡大し予算(税金)の節約に成功した地方公共団体が少なくない。国においても、今後、より幅広く複数年契約を採用できるようにし、予算(税金)の節約に努める必要がある。

< 改善の方向性・提言 >

今後、国段階においても、国庫債務負担行為を採用して幅広く複数年契約の締結ができるようにし、予算(税金)の節約に努める必要がある。

問題点・その 3 交換契約について

< 問題の所在 >

自動車等の物品を買い換える際、同種の物品と交換する仕組み(以下「交換契約」という。)が採用されているが、当該制度は、かつては必要性が認められたが現在ではその存在意義が希薄になっているのではないか。

< 問題点の検討 >

- 1 交換契約制度は、中古車の流通システムが未整備な時代（昭和29年）に創設されたものであり、「国の所有に属する自動車等の交換に関する法律」（以下「法」という。）に基づいて運用されている。
- 2 制度創設当初は自動車に限定されていたが、昭和46年の法改正により、「下取り」の慣行がある物品、例えば、医療用機器・装置、計測機器、事務用機器、電気器具等が追加された。
- 3 当該制度は、上記のとおり、中古車の流通システムが未整備な時代に創設されたものであり、インターネットオークション等が盛んになった現在においては、これを活用する方が、交換契約によるよりも、中古品を適正価格で迅速に処分することができるようになっており、交換契約制度の存在意義は希薄になっているように思われる。

<改善の方向性・提言>

交換契約制度は、現在では、その存在意義が希薄になっていると考えられるので見直すとともに、今後は、インターネットオークション等を積極的に活用する必要がある。

問題点・その4 予定価格の設定方法について

<問題の所在>

- 1 特命随意契約では、競争性が発揮されないので、予定価格の近くで落札されるケース(落札率が90%後半のケース)がほとんどであり、予定価格をどのように設定するかが予算(税金)を節約するための重要なポイントとなる。
- 2 予定価格を設定するために必要であるとして、入札参加が見込まれる業者から「参考見積り」と称して見積書を提出させるケースが少なくない。しかし、本来緊張関係にあるべき入札参加予定業者から「参考見積り」を提出させることが適切なのか。

<問題点の検討>

- 1 予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない(予算決算及び会計令80条1項)。「契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない」(同80条2項)。
- 2 予定価格は、発注機関が「これ以上の金額では契約しない」と定めた最高限度価格であり、その意味で、わが国の商品取引分野において一般的に用い

られている「メーカー希望小売価格」に近い存在である。商品の実売価格は「メーカー希望小売価格」の範囲内で販売市場における競争状態に応じて変動する。同様に、競争入札における落札価格も予定価格の範囲内で入札参加者間の競争状態に応じて変動する。したがって、入札参加者間の競争が十分行われている場合には、予定価格をどの水準に設定するかはあまり重要ではない。

- 3 しかし、特命随意契約の場合や入札談合が行われている場合には、競争機能が発揮されないため、予定価格をどの水準に設定するかで落札価格がほぼ決まってしまうことになる。したがって、予定価格をどの水準に設定するかが予算（税金）を節約するための重要なポイントとなる。
- 4 予定価格の設定のために必要であるとして、発注担当者が入札参加予定業者から「参考見積り」を徴するということが安易に行われているきらいがある。予定価格は、本来、発注機関が自ら調査して定めるべきものであり、発注機関と緊張関係にあるべき入札参加予定業者から「参考見積り」を徴することは問題なしとしない。

また、ある地方自治体で実際に起こったことであるが、ある設備の運転業務の発注に際し、予定価格の設定に必要なとして、ある企業に「参考見積り」の提出を求めて提出させたところ、その企業は当該業務の入札参加を辞退した。その理由を聞いたところ、その企業では、最近、独占禁止法に対するコンプライアンス対策が整備された関係で、発注機関から「参考見積り」の提出を求められこれに応じた場合には、当該発注機関への入札参加は見合わせるとの方針が示されているとのことであった。

以上のとおり、発注機関が入札参加予定業者から安易に「参考見積り」を徴することは今後慎むべきであると考えられる。

- 5 とりわけ、特命随意契約を行う場合には、その契約の相手方となる業者から「参考見積り」を徴すれば、当該業者にとって予定価格の水準を押し量ることが容易になるので、厳に慎むべきである。
- 6 予定価格を設定するに際して発注機関は、安易に入札参加予定業者から「参考見積り」を徴するのではなく、例えば、同種の商品や役務の発注経験を有する他の発注機関の納入価格を調査するとか、専門知識を有するコンサルタント業者を活用するなどの努力をする必要がある。
- 7 専門知識を有するコンサルタント業者を活用して予定価格の設定を適正化し、予算（税金）の節約に成功した地方自治体の例もあるので、国も大いに参考にすべきである。ただし、この場合、コンサルタント業者に支払うコンサルタント費用を事前に予算化しておく必要がある。

<改善の方向性・提言>

- 1 入札参加予定業者から安易に「参考見積り」を徴することは慎むべきである。
- 2 とりわけ、特命随意契約の場合には、当該契約の相手方となる業者から「参考見積り」を徴することは、当該業者に予定価格の水準を押し量ることを容易にするので、厳に慎むべきである。
- 3 予定価格の設定に当たっては、同種の商品や役務の発注経験を有する他の発注機関の納入価格を調査するとか、必要な費用を予算化した上で専門知識を有するコンサルタント業者を活用するなどの努力をする必要がある。

問題点・その5 「参考機種」の記載方法について

<問題の所在>

多種類の事務用品を一括して発注した際、「参考機種」としてN社の特定機種を挙げたところ、入札参加者はN社の代理店1社だけとなり、競争性が十分発揮されなかった。入札後、入札を辞退した業者に事情聴取したところ、「参考機種」として記載されたN社の特定機種については普段取扱っていないためこれを調達することが難かしいと判断して入札参加を辞退したことが分かった。

<問題点の検討>

- 1 精密機器等を発注する場合、要求する性能等を具体的に記載するだけでなく、これら条件を満たす市販の製品を「参考機種」として記載した方が入札参加者にとって好都合である。しかし、「参考機種」として1機種だけを例示した場合、入札参加者に「当該機種に限定されている(実質的に特命である)」と誤解される可能性がある。
- 2 上記の事例においても、仮に、「参考機種」に複数の機種が記載されていれば、入札を辞退した業者も入札に参加し、競争性が確保された可能性がある。したがって、今後、「参考機種」を挙げる場合は、競争性を確保するため、可能な限り複数の機種を記載するのが望ましい。

<改善の方向性・提言>

今後、「参考機種」を例示する場合は、できるだけ複数の機種を記載するのが望ましい。

問題点・その6 「一括発注」と「分割発注」の選択について

<問題の所在>

- 1 全国に散在する出先機関の分も含め中央で一括して発注したところ、入札参加者が全国的に販売活動を展開する大規模業者に限定されて、一定の地域内でしか販売しない中小業者は入札に参加できないという問題が提起された。
- 2 多種類の検査備品を一括発注したところ、入札参加者が少なく落札価格も高かった。参考見積を提出したのに入札に参加しなかった業者に事情を聞いたところ、薬品リストの中に当社では取り扱い得ない薬品が含まれているので、入札参加を辞退せざるを得なかったとの返答であった。

<問題点の検討>

- 1 多種類の事務用品を一括して発注することや全国に散在する出先機関の分も含めて中央で一括して発注をすることにより、発注規模を大きくすれば業者にとって入札に参加する魅力が増すので競争性がより発揮され、予算（税金）が節約できるという利点がある。一方、上記の事例のように、一定の地域内でしか販売しない中小業者の入札参加の機会を奪うという欠点があり、一定の地域内でしか販売しない中小業者にも入札参加の機会を与えるという点では分割発注が望ましいということになる。

したがって、一括発注・分割発注のいずれがよいかは一概には判断できない悩ましい問題であり、いずれを選択するかはケースバイケースにならざるを得ないと思われる。

- 2 しかし、特定の業者しか取り扱えない商品を含めて一括発注をした場合には、上記2の事例のように入札に参加する業者が限定され、競争性の確保が難しくなるので、この場合は、当該商品については別途発注するのが望ましい。
- 3 また、アフターサービスを必要とする商品(例えば事務用品)について中央で一括発注した場合には、地元業者が入札に参加できないばかりでなく、それによりアフターサービスを十分得られなくなるおそれもあるので、このような商品については出先機関ごとに発注するのが望ましい。

<改善の方向性・提言>

一括発注・分割発注のいずれがよいかは一概には判断できず、いずれを

選択するかはケースバイケースにならざるを得ないと考えられるが、少なくとも、特定の業者しか取り扱えない商品を含めて一括発注すること、アフターサービスを必要とする商品について中央で一括発注すること等は避けるべきである。

以上