

令和元年7月11日

提 言

内閣参事官（会計担当） 殿
内閣府大臣官房会計課長 殿

内閣官房及び内閣法制局入札等監視委員会
内閣府本府入札等監視委員会

委員長 國 廣 正
委員 今 井 猛 嘉
委員 大 森 明
委員 寺 田 麻 佑
委員長 岡 美 奈

内閣官房及び内閣法制局入札等監視委員会¹・内閣府本府入札等監視委員会²（以下、「入札等監視委員会」と略称する。）は、過去12年間に涉り、内閣官房、内閣法制局及び内閣府本府（以下「発注者」と略称することがある。）が実施した入札の適切性をチェックしてきた。

入札等監視委員会は、これまでに36回開催され、145件の案件を抽出して、担当部局からの説明を受けてきた。

その結果、入札等は概ね適切に実施されていることが確認できた。

他方、入札等監視委員会は、

- (A) 一般競争入札の原則をどこまで貫徹するのが国民の利益に適うのか
- (B) 著しい低入札の類型にどう対処すべきか

という2つの問題意識を有している。

そこで、以下では入札等監視委員会が有する問題意識を示しつつ、検討を加えることにする。

¹ 平成19年11月30日内閣参事官（会計担当）決定

² 平成19年11月30日大臣官房会計課長決定

第1 (A) 一般競争入札の原則をどこまで貫徹するのが国民の利益に適うのか

1. 入札等監視委員会の問題意識

入札制度は、行政目的を達成するために必要となる財又は役務を、必要な品質を確保しつつ最も安価に供給可能な相手方（事業者）を選別し、その者と契約を締結するためのものである。このためには適切な競争状態を確保することが重要であるが、一般競争入札を形式的に貫くことで、かえって国民の利益確保という目的に沿わない状況が生じているのではないかと、という疑問がある。

以下、いくつかの例をあげて検討する。

①一般競争入札を実施しているにもかかわらず1者応札が連続する案件（一般競争入札の形骸化）

たとえば、ある国際交流イベントがあるが、この案件について入札に参加するのは、例年1者のみであり、その結果、落札するのもその1者となっている。この案件の事業内容を見ると、運営ノウハウやイベントを実施するための施設・設備の保有状況から見て、当該1者以外の応札は、事実上不可能、あるいは絶対に不可能とまでは言えないにしても著しく困難であると考えられる。

そうだとすると、あくまで一般競争入札（総合評価落札方式としても同様）にこだわって、毎年、形式的に入札を繰り返すよりは、当該1者との随意契約を認め、蓄積したノウハウをさらに深化させるよう求め、あるいは価格交渉を行うといった柔軟な対応の余地を残すことが合理的であると考えられる。

②業者の能力に大きな差がある場合

たとえば、各種国際会議の通訳業務について見ると、通訳業者の能力には大きな差があるのが現実である。また、時期を分けて複数回行われる国際会議においては、継続的に関与した方が通訳の精度が増していくという側面もある。

しかし、一般競争入札を行う場合、一定の資格要件を満たせば、それ以上の「実際の能力の差」や案件の性質が考慮されることはない。このため料金が安い（しかし、十分な能力があるとはいえない）業者が通訳業務を落札する状況となっており、国際会議において相手国の主張が十分に理解できない、日本側の主張が相手国側に十分に伝わらないという事態を生じさせており、大きく国益を損ねる状況も生じうる。

総合評価落札方式をとることや仕様書の条件を厳しくすれば、ある程度、この問題を解消できるという考え方もありえない。しかし、評価項目や条件をどれほど詳細に設定したところで限界があるため、そのような方向に労力を費やすよりは、「どの業者が優れていて、どの業者がそうでないか」という担当者・担当部局の経験と実務評価能力に信頼を置いて、随意契約とする方が合理的であることもあろう。

2. 検討

上記のような不合理な状況をもたらしている例は決して少なくない。これまで入札等監視委員会は、多くの類似の案件を取り上げてきた。

このような状況をもたらす要因として、第一にあげることができるのは「一般競争入札＝善」「随意契約＝悪」という思い込みではないかと思われる。たしかに、過去、不明朗な随意契約が横行し、公正な競争を阻害していた時期があった。現在においても、安易な又は利益誘導的な随意契約に対する警戒を怠るべきでないことは言うまでもない。

しかし、そもそも国の契約といえども、私人の一般の契約と同様に契約の目的にかなった履行が確保され、かつ、国にとって有利なものでなければならない。一般競争入札を契約の相手方の選定方法として採用されたのもそのためであり、いわば、手段に過ぎない³。

すなわち、無駄な税金を使わないという意味で価格は重要な要素ではあるが、大切なことは最も国民の利益に資する優れたサービスが提供されることにある。「安物買いの銭失い」という状況は手段を形式的に遵守するあまりに本来の目的を忘れている状況ともいえ、避けなければならない。物品の調達のような案件とは異なり、特に国の施策に関わるサービスを提供する案件においては、透明性を確保するという条件の下で、随意契約を積極的に取り入れていくべきであると思われる。

随意契約が適切に採用されない第二の理由としては、法令解釈の問題もあげられる。

随意契約が可能な場合は、会計法（昭和 22 年法律第 35 号）で「契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合」（会計法第 29 条の 3 第 4 項）とされているほか、予算決算及び会計令（昭和 22 年勅令第 165 号。以下「予決令」という。）第 99 条において「国の行為を秘密にする必要があるとき」などが列挙されている。一見すると柔軟に随意契約を認めることも可能なように見えるが、これまでの入札等監視委員会の議論を踏まえると、一般競争入札が原則的な方式であるため⁴、実務ではこの例外規定の解釈が極めて厳格に行われているようである。しかし、透明性・説明責任を確保した上で「契約の性質若しくは目的が競争を許さない場合」という条項などを柔軟に解釈することで対応の余地を拡大することは可能であると思われる。

³ 青木孝徳編「会計法精解」433 頁（一般財団法人大蔵財務協会、平成 27 年）においても「国の契約は、私人の一般の契約と同様に契約の目的にかなった履行が確保され、かつ、国にとって有利なものでなければならない。このため、契約の相手方の選定は、適切になされる必要がある。」とした上で、「一般競争方式が契約方式の原則として採用されたのは、財政的消費が納税者の負担に基づいて行われるところから納税者の機会均等と公正な処理を行うべきとの思想にあわせて最も有利な条件の相手方を選定するとの理念に最も合致することによるものである」とされている。

⁴ 会計法第 29 条の 3 第 1 項

第三として、「一般競争入札にしておけば、形式的な法令遵守の要件は満たしているのに、誰からも文句は言われない」「国民のためとはいえ、敢えて火中の栗を拾って説明責任などの負担を増したくない」という（一部の）現場の意識もあると思われる。

この点については、現場担当者の意識の向上も重要であるが、上記の法令の柔軟な解釈に加えて正当な動機に基づいてチャレンジする現場をサポートする仕組み（たとえば、随意契約を締結しようとする場合の事前相談制度をより充実させるなど）を整備することも考慮に値する。

なお、この議論の前提として、一般競争入札の形骸化についての実態を調査することも必要であると思われる。

3. 提言

以上の検討を踏まえ、入札等監視委員会は次のとおり提言する。

(1) 特に国の施策に関わる案件における国民の利益を最大化するためには、価格ファクターを過大視せず品質ファクターも重視すべきである、という意識を行政に浸透させ、随意契約に対するアレルギーをなくすべきである。

(2) 会計法の解釈を柔軟に行い、随意契約によることを可能にする余地を拡大すべきである⁵。

(3) 正当な動機に基づいてチャレンジする現場をサポートする仕組みを作るべきである。

(4) 一般競争入札の形骸化についての実態を調査すべきである。

第2 (B) 著しい低価格での入札の案件にどう対処すべきか

1. 入札等監視委員会の問題意識

一般競争入札の案件において、予定価格と比べて著しい低価格での落札案件が散見される。

このような案件については、「国民の税金の支出が少なく済むのだから問題視する必要はない」とは言い切れない。なぜなら、次のような問題があると考えられるからである。

① そのような低価格で果たして業務の品質は確保できるのか。

② 仮に業務の品質を（最低限）確保できるとしても、利益を度外視した応札を行った落札業者側には不誠実な動機があるのではないか。

⁵ たとえば、①随意契約とすることのメリット・デメリットとなる要素を十分に検討していること、②その結果に基づく判断が相応に合理的であること、③当該判断のプロセスが記録化されて判断の経過について透明性が確保されていること、といった要件を満たしていれば、その判断を正当なものと認めるという民間の会社における「経営判断原則」的なアプローチも検討に値する。

- ③ そのような落札を有効とすることが、当該業者の労働者に対する不利益を助長しているのではないか。

2. 検討

上記①については、会計法第 29 条の 6 第 1 項但書で、「その者（最低価格で入札した者）により当該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認められるとき」には排除できるとされている。このような手立ては講じられているが、これを受けた政令である予決令では、排除できる契約が「予定価格が一千万円を超える工事又は製造その他についての請負契約」に限定されている（予決令第 84 条）上に、排除のための要件が不明確であり、その判断のためには時間を要する手続きを経る必要があり、実際に利用できる場面は限られている。この結果、客観的には、著しい低価格入札であっても、業者を実際に排除した事例は極めて少ない（入札等監視委員会として、そのような事例を把握していない）。

上記②については、自らの実績を宣伝材料に使う目的や市場支配の手段とする目的などが考えられる。これについては、上記①と同じく会計法第 29 条の 6 第 1 項但書で、「その者（最低価格で入札した者）と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当と認められるとき」には排除できるとされている。この点についても、法令上は、一応の手立ては講じられているといえるが、これを受けた予決令では、排除のために各省各庁の長の承認が必要となるなど、実際に利用することが極めて困難である。この結果、著しい低価格入札であっても、その業者を実際に排除した事例は極めて少ない（入札等監視委員会として、そのような事例を把握していない）。

上記①②から分かるように、予決令は使い勝手が良くないと考えられ、①については予決令で対象としている契約の種類を拡大するなどの対応が求められ、①②双方についても、手続きの簡素化が求められ、その要請に添った予決令の改正も視野に入れるべきである。

また、現行制度の運用面においても、著しい低価格入札の案件については、当該業者に対して「何故にそのような低価格での入札が可能なのか」についての詳しい書面回答を求めることとし、合理的な理由の説明がなかった場合や、その要請に応えなかったり、不十分な対応に終始する不誠実な業者については入札等監視委員会自身がヒアリングを実施するなどして、状況次第では辞退を求めるといった対応も検討すべきである。

上記③については、著しい低価格による落札が当該業者の労働者に対する過重労働などの不利益を助長する可能性があることも考慮すべきであり、上記の書面回答を求める際の質問事項に加えるべきである。

3. 提言

以上の検討を踏まえ、著しい低価格入札の事例について、入札等監視委員会は次のとおり提言する。

- (1) 会計法第 29 条の 6 第 1 項但書の柔軟適用を可能とする予決令の改正を検討すべきで

ある。

- (2) 予決令の改正を待たずに実行可能な対応を取るべきである。たとえば、業者に対して「何故にそのような低価格での入札が可能なのか」についての詳しい書面回答を求め、不誠実と認められる業者には辞退を求めるなどの運用面での工夫により、牽制機能を果たすべきである。