

# 官公庁による情報システム調達入札\*

福井秀樹\*\*

(愛媛大学法文学部助教授)

## 1 はじめに 競争入札の今日的課題

競争入札は、公共部門への市場原理導入の手法として、幅広い領域で活用されてきた。その有効な機能を阻害してきた最大要因の一つが談合であることは改めて強調するまでもない。競争入札の歴史は、いわば、談合との絶えざる闘いの歴史だったのである。

このような競争入札の歴史に照らして見た時、近年の電子政府化の動きは興味深い。というのも、電子政府化のために行われている情報システムの競争入札では、談合とは反対に、不当廉売警告（公正取引委員会（2001a, 2002a, 2002b））が出されるほどの極端な安値受注競争が頻発し、物議を醸しているためである。

安値受注自体は、公共工事の入札でも、公共工事規模縮小等により、増加傾向が認められ、実績・技術力の低い事業者による手抜き工事などが懸念されている。もっとも、情報システム調達の入札では、事業者の実績や技術力が特に不安視されているわけではない。実際、安値受注の多くは、実績・技術力等の面で評価の確立された大手事業者によるものである。また、1989年に長野県立図書館と広島市水道局の情報システム調達で「1円入札」が問題視された頃には、ソフトの納入で損をしてもハードの納入で儲ける、という戦略が取られていたようだが、最近では、当初からハードを含めた安値受注競争が展開されている。

調達物件の品質やハードの価格にさしあたり不安がないとしたら、安値落札の何が問題なのだろうか。本稿は、国税庁による調達事例の分析を通じて、官公庁の情報システム調達入札における極端な安値受注競争が、競争入札制にとって、談合にまさるとも劣らぬほど重大な問題であることを明らかにする。

第2節では、まず、競争入札のメリットが取引費用の削減と経済的な調達の実現にあることを確認する。その上で、本稿が分析手法として事例研究を選択する理由を述べる。第3節では、本稿が国税庁の事例を取り上げる理由を述べる。続いて、その事例研究を、「不完備契約の罨」という作業仮説の下に行う。官公庁情報システムの安値応札・受注は、実は、調達契約の不完備性を利用し最終的に競争を減殺させるた

\*本稿の執筆にあたっては、官公庁、事業者の各担当者から資料と情報をご提供いただいた。また、長峯純一教授（関西学院大学）、曾根泰教教授（慶應義塾大学）、森脇俊雅教授（関西学院大学）からは草稿に対する有益な批判と助言を頂戴した。深く御礼申し上げます。なお、本稿にありうる不備と誤りは全て筆者の責任に帰すものである。

\*\*1967年生まれ。京都大学法学部卒業、京都大学大学院法学研究科博士後期課程研究指導認定退学、1997年より現職。所属学会は、日本公共政策学会、日本公共選択学会、日本政治学会。E-mail: fukui@LL.ehime-u.ac.jp

めの巧妙な戦略であり、この戦略が成功した場合、短期的には経済的な調達の実現されたかのように見えても、長期的にはそれは相殺されてしまう。これが、「不完備契約の罠」仮説の趣旨である。最後に第4節では、本稿の分析から得られる政策的含意を明らかにしたい。

## 2 分析枠組み

### 2.1 競争入札のメリット

競争入札は、公共部門では、事業免許権の付与や工事等の調達の際、政府が直面する情報面での不利に主に由来する費用を低減させるために活用されてきた。

事業免許権の付与や工事等の調達を行う際、政府と事業者の間に情報の非対称性が存在しないとしたら、政府は最善の事業者と随意契約を結べばよい。しかし現実には、免許の価値や工事の費用等について政府が有する情報は、しばしば事業者が有するそれに劣る。その結果、事業者が政府を出し抜くことに成功すれば、経済的な免許付与や工事調達などが実現しない。また反対に、政府が不完全な情報をもとに恣意的に事業者を選択すれば、この場合にも不経済な結果に終わる可能性がある。

そこでまず考えられるのが、政府が情報収集能力を改善し、情報の非対称性そのものを克服するという対処策である。もっとも、その取引費用は桁外れに膨らむ可能性が高い。

競争入札のメリットは、この情報格差克服の回避を可能にする点にある。実際、競争入札での価格競争は、半ば自動的に、事業者には費用削減を強い、政府には客観的な事業者選択の基準をもたらす。このように、政府が仮に情報の非対称性を克服できなかったとしても、それに由来する不経済の克服は、客観的で低費用な手続によって可能にする点が、競争入札のメリットである。

### 2.2 最適オークション分析が事例研究か

我が国の官公庁による近年の情報システム調達では、少なからず安値受注が実現しており、一見すると競争入札のメリットは具現されているかのように見える。だが本稿は、情報システム調達の場合、最初の入札時には経済的な調達の実現したかのように見えても、最終的にはそれが相殺されうることを論証する。

この論証のために本稿は、最適オークション分析ではなく、事例研究を試みる。それは、制度設計という課題に対処するツールとしては、最適オークション分析は最適ではないと考えられるためである。

最適オークション分析は、競争入札もその一つであるオークションがいかなる形態で実施された場合に最も効果的に機能するのかを探究する。1960年代以降、それは急速かつ精緻に展開されてきた（その概要を把握するにはMcAfee and McMillan (1987) とKlemperer (1999) が有益である）。そして、その成果の一部は欧米の周波数オークションなどで現実の制度設計にも応用されている。

だが理論家たちは、オークション理論の明らかな限界を認めている。アメリカの周波数オークション設計にあたって連邦通信委員会に助言したジョン・マクミランによれば、それは以下の4点に要約される。

- (1) 理論は関連する諸変数を特定できても、それらの重要度を特定することはできない。
- (2) 理論が推奨する政策の便益を取引費用が無にすることがある。
- (3) 理論の勧告を実施するために必要な知識が手に入らないこともある。
- (4) 現実の複雑さを厳密に扱えないため、理論は最善のオークション方式を明示できない。

実際の制度設計時には、これらの限界への対処は、「良識や当て推量 (judgment and guesswork)」に頼らざるをえなかったとマクミランは告白している (McMillan (1994 : 151))。

以上のような理論家の述懐は、オークション理論とオークション設計の実践との間に溝があることを意味している。最適オークション分析においてこうした理論と実践との溝が生ずるのは、ある意味で当然である。なぜなら、最適オークション分析は、分析の厳密性・普遍性を確保するために、分析対象であるオークションとそれに影響を与える諸変数を、意図的に、現実の文脈から切り離すためである。

文脈を制御することによって、最適オークション分析はその厳密性・普遍性を誇る。だがその反面、それは、特定の形態のオークションが、特定の状況において、なぜ、どのようにして、成功しないし失敗するのかを明らかにしえない。

これに対し事例研究は、現実の制度設計に不可欠なこの種の分析を可能にする点において優れている。それは、研究対象とそれを取り巻く文脈とを密接に関連するものと考え、文脈が研究対象に課す条件を慎重に分析する。それ故、事例研究は、どのような要因が、なぜ、どのように、オークションのメリットを実現しないし阻害するのか、そのメカニズムをより詳細に解明することができるのである。

無論、その結果、事例研究では、分析の厳密性・普遍性が多少、犠牲にならざるをえない。また事例研究は、それが取り上げている現象が生ずる一般的な傾向（あるいは法則性）を明らかにすることもできない。だが、上述した最適オークション分析の限界を考慮すると、制度設計という実践的課題に取り組むにあたっては、事例研究による分析にも十分な価値が認められるだろう。

### 2.3 発見的な概念枠組みとしての取引費用

なお、本稿の事例研究では、その分析の概念枠組みとして取引費用概念を用いる。周知のように、取引費用という概念は、標準的な定義が十分に確立されていない上に計量も困難である。こうした難点はあるものの、取引費用概念は、ある特定の政策の便益実現を何がどのようにして妨げるのか、という問題発生メカニズムを理解するための発見的な概念枠組みとしては有益だと考えられる。オークションの場合、理論家も指摘するように、最適制度設計の条件を理論が特定できない。このような場合、最適化条件の探究をひとまず棚上げにして、オークションがもたらす便益の損失を最小限にとどめるべく取引費用発生メカニズムの解明に専念したとしても、それは次善の策として十分に有益であろう。

## 3 事例研究 国税庁の情報システム調達入札

### 3.1 事例選択

事例選択にあたっては、電子政府の構築が活発化し始めた1999年から2002年の間に確認された安値落札事例14件（表1）の中から、国税庁の事例を選択した。この事例選択の理由は、次の2点に集約される。すなわち、(1) 不当廉売警告には至らなかったが、公正取引委員会（2001b）が調査対象とした重要事例の1つであるため、そして、(2) システム開発完結までの入札回数が3回と他の事例よりも1ないし2回多く、破格の安値落札が問題を引き起こすプロセスを把握しやすいためである。

### 3.2 作業仮説 不完備契約の罍

本節の事例研究は、「不完備契約の罍」という作業仮説の下に行われる。

情報システム調達契約のように、入札対象の性質上、契約が不完備にならざるをえない場合、超安値入札は、契約の不完備性を利用し最終的に競争を減殺させる巧妙な企業戦略としての機能を果たす。実際、この超安値入札戦略が功を奏した場合、事業者の戦略的行動の余地は拡大し、調達者は取引費用の増大に

表1 官公庁の情報システム調達における安値落札事例

時期	調達者	案件	入札方式	落札事業者	落札価格 (税抜き)	予定価格ないし 予算額 (情報の出所)
1999年8月	郵政省(現郵政事業庁)	POSTONS(郵便トータルネットワークシステム)の基本設計、概要設計及び詳細設計の委託	一般競争入札 最低価格落札方式	松下通信工業(現パナソニック・モバイルコミュニケーションズ)	17万円	4600万円 予算額(担当者)
2000年5月	郵政省(現総務省)	調達総合情報システムのプログラム作成等の委託	一般競争入札 総合評価落札方式 (除算方式)	日本IBM	2万8000円	1億4423万円 予算額(新聞)
2000年7月	国税庁	電子納税実験システムの開発等	一般競争入札 総合評価落札方式 (除算方式)	NTTデータ	1万円	5億5486万円 予算額(担当者・新聞)
2000年8月	建設省他(現国土交通省)	国土交通省行政文書ファイル管理システム(その1)の購入	一般競争入札 最低価格落札方式	日本ユニシス	4800円	4128万5000円 予算額(担当者)
2001年4月	愛知県	電子地方政府推進調査	指名競争入札 最低価格落札方式	富士通	4800円	860万円 予算額(担当者)
2001年5月	埼玉県	文書管理システムの全体設計委託業務	指名競争入札 最低価格落札方式	沖電気工業	5万5000円	4342万7000円 予算額(担当者)
2001年7月	京都市	財務会計電子計算機処理システムの設計委託	一般競争入札 最低価格落札方式	富士通	360万円	1億3500万円 予算額(担当者・新聞)
2001年9月	東京都	電子調達システムの開発委託(その1)	一般競争入札 総合評価落札方式 (加算方式)	NEC	1000万円	1億5000万円 予定価格(価格点 計算式から概算)
2001年9月	東京都	文書総合管理システムの開発業務委託	指名競争入札 最低価格落札方式	日立製作所	750円	8500万円 予算額(新聞)
2001年10月	内閣官房	情報セキュリティ対策業務支援システム一式の購入	一般競争入札 総合評価落札方式 (除算方式)	富士通	297万5000円	9007万円 予算額(新聞)
2001年11月	金融庁	申請・届出等手続をオンライン化するためのシステム及び総合的文書管理システム一式の購入	一般競争入札 総合評価落札方式 (除算方式)	富士通	303万円	1億6700万円 予算額(新聞)
2001年11月	岐阜県	電子入札システム(建設CALSEC)基本設計業務委託	一般競争入札 最低価格落札方式	中部コンピューター	7000円	1900万円 予算額(担当者)
2002年1月	法務省	法務省認証局及び総合的な受付・通知システム	一般競争入札 総合評価落札方式 (除算方式)	NTTデータ	500万円	3億1000万円 予算額(新聞)
2002年11月	宮城県	宮城県電子県庁共通基盤システム(仮称)に係る開発基本設計業務	公募提案型指名競争入札 最低価格落札方式	NAVIS・カメイシステムハウス・サイエンティア・東北エヌエスソリューションズ・富士通企業連合	48万円	2400万円 予算額(新聞)

(出典) 各官公庁より筆者が入手した行政文書。

(注) 総合評価落札方式(除算方式)：各応札者の「技術等の評価点」をそれぞれの「入札価格」で除して得られる「総合評価点」(総合評価点=技術等評価点÷入札価格)が最も高い応札者を落札者とする方式。

総合評価落札方式(加算方式)：入札価格についてはそれが低いほど高くなる形で点数化した「価格点」と、技術提案についてはそれが優れているほど高くなる形で点数化した「技術点」とを加算した「総合評価点」(総合評価点=価格点+技術点)が最も高い応札者を落札者とする入札方式。

直面する。その結果、短期的には経済的な情報システム調達が実現されたかのように見えても、長期的にはそれは相殺されてしまう。これが「不完備契約の罠」仮説の趣旨である<sup>1)</sup>。

では、情報システム調達契約は、なぜしばしば不完備契約となるのか。また、この契約の不完備性に乘じた破格の安値入札は、どのようにして入札のメリットの実現を妨げるのか。続いて、その検討に移る。

1) 競争入札の機能不全の現象形態は、当然ながら、本稿が指摘する形態に限られるわけではない。それは入札対象や入札方法に応じて変化する。競争入札の機能不全について、本稿とは異なる事例を対象に分析を展開している論文としてはWilliamson(1976)、Klemperer(2002)が、また、本稿とはやや異なる視点から分析を展開している論文としてはBorenstein(1988)が、興味深く有益である。

### 3.3 情報システム調達契約の不完備性

まず、情報システム調達契約がしばしば不完備契約となるのは、以下の理由による。

この種の契約では、情報システムの仕様等につき詳細な取り決めが必要となる。だが、実際には、調達側の官公庁では、ゼネラリスト育成や癒着防止のため人事異動が比較的頻繁に行われることもあり、専門的な知識や能力を十分に持ち合わせた人材が存在しない場合も稀ではない。そうでない場合でも、仕様等の最終的な決定には、調達者である官公庁と落札事業者との共同作業が不可欠である。そのため、情報システム調達契約の初期段階では、仕様等の取り決めはしばしば不完備なものにとどまらざるをえない。

### 3.4 情報システム調達契約における戦略的行動の余地と取引費用発生因

こうした契約の不完備性の故に、仕様の微調整が実施段階でほぼ不可避免に行われること、そしてその際、単に余分の支払いを引き出しうるのみならず、システム構築のあり方を自社に有利になるよう操作することも不可能ではないことを、事業者は知っている（筆者の聞き取り調査）。事業者が実際にそのような行動に及べば、不完備契約の実施は、連続的な意思決定ゲームの様相を帯び始める。そして、この意思決定ゲームにおいて展開される駆け引きが、情報システム調達における取引費用の発生因となる。

### 3.5 取引費用の分類・定義

取引費用とは、取引実行の際に発生する費用全般を指す広範で一般的な概念である。ここでは、それを以下のように分類・定義する。

- (1) 調整費用：潜在的な取引当事者が互いの所在を確認し、取引の詳細を決定して、それを実行させるために要する費用。取引が不調に終わったために失われた利益も、この取引費用に含まれる。
- (2) 情報偏在の費用：取引に関連する重要な情報について取引当事者間に非対称性が存在する場合に生ずる取引費用。情報劣位の当事者は情報優位の当事者に騙されることを恐れるため、追加的な情報収集の費用が高くつく。場合によっては、双方の利益になる取引が実現しないこともある。これらの費用が、情報偏在の費用には含まれる。
- (3) 機会主義の費用：機会主義的行動に由来する取引費用。自己の利益を追求するために、情報操作その他の戦略的行動を一方の当事者Aが取る場合、他方の当事者Bは危険にさらされる。この危険を回避するために、当事者Bは当事者Aとの煩瑣な交渉を余儀なくされる。さらに、不経済な取引の実施を防ぐためには、継続的な監視も欠かせない。こうした活動の費用が、機会主義の費用には含まれる。

### 3.6 情報システム調達における「不完備契約の罠」

情報システム調達では、契約の不完備性に乗ずる事業者の駆け引きが、これらの取引費用を増大させる。

先述のように、調達者である官公庁の多くは情報システムについて事業者ほど情報を有していない。そのため調達者は、契約実施・更新をめぐる事業者との交渉の際、システムの仕様や性能、必要な修正やその費用、あるいは維持管理費用の変動等に関する事業者の主張が正しいかどうか、しばしば十分な判断を下せない。このような状況は、駆け引きの絶好の機会を事業者にもたらす。その駆け引きは、直接的に費用上積みを引き出すものであるとは限らない。他社の関与が困難なシステムの構築、あるいは、システムの拡大・老朽化に伴う費用増大の黙認といった間接的手法による追加利益の獲得もありうるのである。

こうした駆け引きに対処するため、調達者は(1)追加的情報の継続的収集を余儀なくされる(情報偏在の費用の増大)。また(2)事業者の機会主義的行動と不経済な契約の実施を防ぐために、煩瑣な交渉と

不断の監視が必要となる（機会主義の費用の増大）。そして（3）場合によっては、契約の大幅な変更や入札のやり直しも必要となるかも知れない（調整費用の増大）。

事業者に常に競争圧力をかけることが可能であれば、事業者の駆け引きは封じ込められ、取引費用も増大しない。しかし、ひとたび事業者の戦略が功を奏し競争圧力が失われると、その後、駆け引きへの対処は困難になる。調達者が情報システムの最新動向について事業者と同等の知識を持つことは、その結果生ずる取引費用の大きさを考慮すると、現実的には不可能に近いためである。だが、だからといって十分な対策が取られなければ、初期の入札で実現された費用節減は、契約実施過程における追加費用の増大により、あるいは、契約更新時に入札が実質的に機能しなくなることにより、相殺されてしまう。これが、情報システム調達における「不完備契約の罠」に他ならない。

### 3.7 国税庁による電子納税システムの開発業務委託入札

国税庁が2000年度から2002年度にかけて行った電子納税システム開発業務委託の入札では、現実に以上のような「不完備契約の罠」が発生しているように思われる。

#### 3.7.1 2000年度

この開発業務の委託契約は、複数年にわたる情報システム開発についての不完備契約の典型である。実際、2000年度開発分と2001年度開発分の仕様書には、それぞれ次のような記述がある。

本仕様書は、最低限の基準を示したものである。

したがって、本仕様書に記述していない事項であっても、システム構成上、電子納税申告実験システムとして効率的に稼働するための機能を備えた上で、本要求仕様を満たす最適な構成で「応札物品証明書兼保証書」等を提出するものとする（国税庁（2000：4））。

……本仕様書は、システム設計・開発に必要な検討事項のうち、適用業務に関する主要事項のみを示したものであり、本仕様書に明記していない事項についても、システム機能及び開発内容等として当然備えるべき事項を含めて提案を願いたい（国税庁（2001：1））。

これらの記述は、この委託契約が不完備契約の典型であることを明らかにしている。

第1段階の開発業務委託契約のための一般競争入札は、除算方式による総合評価落札方式 各応札者の「技術等の評価点」をそれぞれの「入札価格」で除して得られる「総合評価点」（総合評価点＝技術等評価点÷入札価格）が最も高い応札者を落札者とする入札方式 により、2000年7月に実施された。同入札には、3社が応札し、NTTデータが落札者となった（表2）。

表2 電子納税申告実験システムの開発等入札結果

入札者氏名	技術等評価点	入札金額（税抜き）	総合評価点（技術点／金額×百万）
NTT データ	540	1万円	54000.00000
アンダーセン・コンサルティング	512	9万7000円	5278.35051
沖電気工業	445	1億7300万円	2.57225

（出典）国税庁『特定調達契約記録表（総合評価）』（2000年）。

同委託契約の予算額が約5億5500万円（予定価格は非公開）であったのに対し、NTTデータの入札額は1万円と、驚くべき低額であった。もっとも、技術等の評価点を見ると、NTTデータは同時に技術面で最高の評価を受けている。従って、第1段階の入札結果を見る限り、国税庁は、最も技術力のある事業

者と破格の安値で契約を結んだことになり、競争入札が有効に機能したかのように思われる。

### 3.7.2 2001 / 2002年度

しかしながら、同委託契約の第2段階と第3段階の入札結果を見ると、そのような判断には修正が必要となる。というのも、第2段階以降の入札結果は、入札が繰り返されるたびに競争圧力が減殺され、ついには消滅してしまったことを示しているためである。

実際、2001年6月に行われた第2段階の入札では応札が2社に減り、2002年7月の第3段階ではNTTデータ1社の応札となっている。その結果、再びNTTデータが落札者となった第2段階では、予算額約16億5400万円に対して落札額は9億8000万円となり（表3）、第3段階では4回入札が行われるも入札金額がいずれも予定価格を上回っていたため成立せず、結局、国税庁とNTTデータとの間で58億8900万円（予算額約74億600万円）の随意契約が結ばれているのである（表4）。

表3 電子申告、申請・届出等手続の電子化及び電子納税に係るシステム設計及び開発入札結果

入札者氏名	技術等評価点	入札金額（税抜き）	総合評価点（技術点／金額×百万）
NTTデータ	1191	9億8000万円	1.21530
沖電気工業	1059	13億2600万120円	0.79864

（出典）国税庁『特定調達契約記録表（総合評価）』（2001年）。

表4 国税電子申告・納税システムに係るアプリケーションプログラムの開発入札結果

入札者氏名	入札回数	技術等評価点	入札金額（税抜き）	総合評価点（技術点／金額×百万）
NTTデータ	1回目	1200	78億9000万円	0.15209
〃	2回目	1200	73億9000万円	0.16238
〃	3回目	1200	72億2000万円	0.1662
〃	4回目	1200	71億4000万円	0.16806
〃	5回目	1200	辞退	

（出典）国税庁『特定調達契約記録表（総合評価）』（2002年）。

一連の入札結果からは、国税庁が「不完備契約の罠」に陥ってしまったこと、つまり、NTTデータによる第1段階の超安値受注は契約の不完備性を利用し最終的に競争を減殺させるための巧妙な戦略であり、かつ、それが功を奏したことが分かる。事実、第1段階での超安値受注は、NTTデータにとって3つの戦略的意義があった。すなわち、システム構築への先行着手による（1）費用面での優位の確立と（2）技術面での優位の確立、そして（3）第2段階以降の入札における競争の抑制がそれである。

確かに、第1段階での破格の安値受注は、NTTデータに少なからぬ一時的損失をもたらしただろう。だが、システム構築への先行着手が確保された結果、第2段階の入札を迎える時点でNTTデータは既に、一部のプログラムの基本設計やハードウェアの搬入、そして、それらを統合したシステムのテストを済ませていることになる。これは、第2段階以降の開発費用面でNTTデータが優位に立つことを意味する。仮に他社が第2段階以降のシステム開発を引き継いだとしても、プログラムの修正やハード選定のやり直し等の手戻りは避け難い。システムにブラックボックス部分が多ければ、他社はいっそう不利になる。

同時に、システム構築への先行着手がもたらす技術面での優位も無視できない。既述のように、情報システム調達契約はしばしば不完備契約であり、システム仕様の最終的な確定には調達者と落札事業者との共同作業が欠かせないのだが、この共同作業を通じて、先行落札事業者は、調達者の業務に精通し、調達

者がシステムに何を求めているのかを熟知することになるのである。

第1段階での超安値受注はさらに、第2段階以降の入札における競争の抑制にも貢献している。無論、他の事業者が第2段階以降の入札でシステム開発を引き継ぐことは可能である。だがその際、第1段階での超安値受注が、システム構築への先行着手と相俟って、他の事業者への一種の「脅し」として機能する可能性を無視すべきではない。先行受注業者が第2段階以降の開発も手がける意思を明確に示した場合、他の事業者は、先行受注業者が再び超安値応札に踏み切る可能性も考慮に入れなければならない。つまり、その場合、他の事業者は、対抗的な超安値応札も選択肢として考慮しなければならない。だが、それには、第1段階の入札における超安値受注に伴うリスクよりもさらに大きなリスクが伴う。というのも、例えば、第2段階での受注に成功したとしても、手戻りが生じてシステム開発を最初からやり直すことになれば、2段階分の開発を1段階分の開発期間中に破格の安値で済ませなければならないためである。これは、他の事業者にとって大きな「脅し」となり、第2段階以降の入札での競争を抑制する効果を持つだろう。

国税庁のシステムは、開発予算額が、第1段階で既に5億円を超え、第3段階までを合わせると約100億円に及ぶという大がかりなものであっただけに、他の事業者が第2段階以降で先行受注者NTTデータに対抗するリスクは極めて大きかったと言えよう。結果、NTTデータは、第3段階の入札では無競争状態で予定価格を超える強気の入札を続け、最終的に、随意契約を勝ち取ることができたのである。

その後NTTデータは、第3段階の入札と相前後して2002年7月に行われ、同じくNTTデータのみが応札し、13回の入札の末、不成立に終わった当該システム用機器の賃貸借に関する入札（予算額約8億2100万円）でも、一時費用6億7412万9000円（税抜き）、月額2億6013万975円（税抜き）という随意契約を勝ち得ている（この随意契約は2003年度も更新されている）（『官報：号外政府調達』第126号（2002年7月12日）、3頁、第154号（2002年8月21日）、50頁、第105号（2003年6月11日）、47頁）。さらに2003年4月には、同システムの運用支援を含めた開発委託契約（予算額約57億2100万円）が、システムの「互換性」を理由として、NTTデータと随意契約により結ばれており、その額は43億9679万9040円（税抜き）に及ぶ（『官報：号外政府調達』第83号（2003年5月12日）、33頁）。

第3段階の入札以降顕著となったこうした競争圧力の欠如は、受注者であるNTTデータの交渉力が第1・2段階の入札時とは比較にならないほど高まり、調達者である国税庁を情報偏在の費用や機会主義の費用といった取引費用の大幅な増大に直面させているであろうことを意味している。それは同時に、複数の応札者が確保されていれば実現を期待できた経済的な委託契約が実現されていない可能性も示唆している。事実、例えば、表1にあげた事例中、第2段階の入札で複数の応札者の確保に成功した埼玉県や東京都の事例では、国税庁とは対照的に、前者が予算額7億2034万5000円に対して契約額3億2300万円（税抜き）、後者が予定価格約6500万円（価格点計算式から概算）に対して契約額1700万円（税抜き）と、契約額が予算額ないし予定価格を50%以上下回る経済的な委託契約が実現しているのである（埼玉県総務部『入札結果表』（2002年）、東京都総務局『文書総合管理システムの開発業務委託（二次開発）入札経過調書（総合評価方式）』（2002年））。

入札をやり直し、NTTデータ以外の応札者をも得ることができれば、情報偏在の費用や機会主義の費用を抑え、より経済的な委託契約を実現することができるかもしれない。しかし、その場合には、調整費用という取引費用が桁外れに膨らむ。というのも、先行受注者の優位性を解消し、複数の応札者を確保するには、NTTデータが半ば以上構築しているシステムを白紙に戻す等の措置が必要となるためである。

国税庁は今後、不必要な追加費用を回避すべく、不断の情報収集と継続的な監視を行うだろう。それでも、競争圧力を回復させることができない限り、事業者との情報格差を緩和すること、また、事業者が硬

軟織り交ぜ展開してくるであろう機会主義的行動に対処することは、かなり難しいものと思われる。特に今後は、陳腐化の速い情報システムには付き物である経年化による不経済 それはしばしばシステム維持管理経費の累増という形で現れる の黙認という間接的な機会主義的行動への対処が重要となるが、それは結局、情報システムの最新動向について事業者と同等の知識を持つことが必要とされるため、困難を極める。だが手をこまぬいていれば、追加費用の増大により、第1段階入札時の費用節減効果は確実に相殺されていく<sup>1)</sup>。国税庁は今まさに「不完備契約の罠」のただ中にいる。

## 4 おわりに 政策的含意

以上、「不完備契約の罠」仮説の検討を通じて、官公庁の情報システム調達入札で頻発している安値受注競争が、競争入札制への重大な脅威であることを明らかにした。この「不完備契約の罠」から脱するには、いかなる対処策が有効なのだろうか。最後に、本稿の事例研究から得られる政策的含意を示しておこう。

まず、筆者が聞き取り調査により官公庁から得た回答の中で最も目立ったのが、(1) 加算方式による総合評価落札方式の採用という対処策であった(国税庁、国土交通省、法務省、岐阜県などが回答)。

従来主に採用されてきた除算方式による総合評価落札方式に問題があったのは事実である。実際、この方式では、各応札者の技術等の評価点をそれぞれの入札価格で除して総合評価点が出される(総合評価点 = 技術等評価点 ÷ 入札価格)ため、仮に技術等の評価点が低かったとしても、入札価格を極端に低くすれば総合評価点が跳ね上がる。つまり、この方式を採ると、単に安値入札の抑止を期待できないだけでなく、結果的に技術等の評価が低い応札者を落札者として選んでしまいかねないのである。

そこで代替策として注目されているのが、加算方式による総合評価落札方式である。これは、入札価格についてはそれが低くなるほど高くなる形で点数化した「価格点」と、技術提案についてはそれが優れているほど高くなる形で点数化した「技術点」とを加算した「総合評価点」(総合評価点 = 価格点 + 技術点)の最も高い応札者を落札者とする入札方式である。

もっとも、加算方式には、価格点と技術点の比重の決定という非常に難しい問題がある。事実、例えば、東京都の「文書総合管理システムの開発業務委託(二次開発)」(2002年)では、日立製作所による前年度の超安値受注(参照、表1)を受け入札方式が最低価格落札方式から加算方式による総合評価落札方式に変更されたのだが、結局決め手となったのは技術点ではなく価格点という皮肉な結果となっている(表5)。

表5 文書総合管理システムの開発業務委託(二次開発)入札結果

入札者氏名	総合数値	入札金額(税抜き)	価格点	技術点
富士電機	622	1700万円	369	253
日立製作所	462	4500万円	153	309
NTTデータ	374	5739万円	58	316
富士通		6800万円	予定価格超過	196
新日鐵ソリューションズ		辞退		

(出典)東京都総務局『文書総合管理システムの開発業務委託(二次開発)入札経過調査(総合評価方式)』(2002年)

2) 例えば、富士銀行(現みずほ銀行)が開発し維持管理も請け負っている東京都の「税務情報総合オンラインシステム」(1990年から稼働)は、当初の開発経費が約104億円(決算額)であったのに対して、それ以降の累積維持管理経費は1000億円(決算額)を超えており、現在でもそれは年々70億円前後(決算額)に及んでいる。その不経済ゆえに、同システムの運用のあり方については都議会でも取り上げられると同時に、現在、新システムの開発が進められている(東京都担当者からの聞き取り、東京都議会(2002a, 2002b))。

技術点の比重を高めれば、確かに安値応札の抑止効果も高まるだろう。だが、技術点の比重が高まればそれだけ、入札は純粋な価格競争から離れてゆき、行政の裁量が入り込む余地も広がる恐れがある。

そこでもう一つの対処策として期待されているのが、(2) 開発終了以降の維持管理費用等も含めたライフサイクル・コスト・ベースでの価格評価に基づく複数年契約である(ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会(2001:20-1))。岐阜県が、2001年に実施した総合評価加算方式による入札の結果、110億円でNTTコミュニケーションズと結んだ情報関連業務戦略的アウトソーシング契約がその一例である。これは、2001年4月1日から2008年3月31日までの7年間に及ぶ長期契約で、同県が120の情報システムを今後更新する際の実開発・運用や県の人材育成等を、同社に一任するというものである(岐阜県(2003))。

このように、維持管理費も含む当初の契約金額を支払の上限とする長期大型契約を入札対象として、投機的な入札のリスクを高めることによって、岐阜県は超安値入札の抑止に成功した。

表6 情報関連業務戦略的アウトソーシング事業委託契約入札結果

予定価格：141 億 3895 万円

名称	総合計点	入札金額 (税抜き)	価格点	内容点
NTT コミュニケーションズ	582.24	110 億円	73.24	509
富士通岐阜支店	536.48	118 億円	49.48	487
岐阜県特定情報関連業務共同企業体 (NTT データ東海支社、日本電気岐阜支店、日立製作所中部支社)	455.66	124 億円	31.66	424

(出典) 岐阜県経営管理部『入札執行一覧表』(2001年)。

同時に、同契約には、費用削減を事業者に促すための様々な工夫が盛り込まれている。その一つが、コソーシングの考え方である。これは、事業者が業務の目的・機能等を変更することなく契約金額を低減できる提案をし、県が適当と判断し採用した場合には、提案による低減額を折半して享受できるようにする、というものである(岐阜県(2000:IV, 2003:7))。

だが、これにより事業者の機会主義的行動がなくなるわけではない。実際、例えば、より経済的な開発手法が編み出されたとしても、その費用節減効果がさほど小さくなく、コソーシングを利用した場合に得られる利益がそれを利用しない場合に得られる利益に及ばなければ、事業者はその採用を提案しない。事業者は、利益を最大化させるために、不経済な開発手法を維持するのである。この種の機会主義的行動への対応は非常に難しい(岐阜県担当者からの聞き取り)。

また、2008年以降の契約更新時には、先発者優位の問題も懸念される。つまりその頃にはNTTコミュニケーションズの圧倒的優位が確立されていて、その後は岐阜県における情報システム関連の競争入札が実質的に機能しなくなるのではないかと、という懸念である。

このように、残念ながら現時点では、情報システム調達契約における事業者の機会主義的行動を阻止しうる低費用の簡便な方法はなさそうである。事業者の機会主義的行動がもたらす追加費用と、それへの対処がもたらす取引費用とを比較衡量しつつ、対処策を構想していくより他ないのである。

最適化の条件や目指すべき理想を示さない以上のような取引費用分析の結果に、実務家は満足しないだろう。しかし、これが情報システム調達を取り巻く現実であり、我々はこの現実への対処方法を学んでいかなければならない。そしてそのためには、理論分析の蓄積と並行して、より広範な事例についての事例研究を持続的に積み重ねていくことが不可欠であろう。本稿がその一翼を担うことができれば幸いである。

## (引用文献)

- [ 1 ] 岐阜県 ( 2000 ) 『情報関連業務戦略的アウトソーシング事業 仕様書』岐阜県。
- [ 2 ] 岐阜県 ( 2003 ) 『情報関連業務戦略的アウトソーシング事業について』岐阜県。
- [ 3 ] 国税庁 ( 2000 ) 『仕様書 電子納税申告実験システムの開発等』国税庁。
- [ 4 ] 国税庁 ( 2001 ) 『電子申告, 申請・届出等手続の電子化及び電子納税に係るシステム設計及び開発に関する仕様書』国税庁。
- [ 5 ] 公正取引委員会 ( 2001a ) 『株式会社日立製作所に対する警告について』公正取引委員会。
- [ 6 ] 公正取引委員会 ( 2001b ) 『官公庁等の情報システム調達における安値受注について』公正取引委員会。
- [ 7 ] 公正取引委員会 ( 2002a ) 『富士通株式会社に対する警告について』公正取引委員会。
- [ 8 ] 公正取引委員会 ( 2002b ) 『株式会社エヌ・ティ・ティ・データに対する警告について』公正取引委員会。
- [ 9 ] ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会 ( 2001 ) 『情報システムに係る政府調達の見直しについて』経済産業省。
- [ 10 ] 東京都議会 ( 2002a ) 『平成13年度各会計決算特別委員会第1分科会 ( 第3号 ) 議事録』東京都議会。
- [ 11 ] 東京都議会 ( 2002b ) 『平成13年度各会計決算特別委員会第1分科会 ( 第3号 ) 主税局関係要求資料第4号 : 税務情報総合オンラインシステムの稼働状況及び経費』東京都議会。
- [ 12 ] Severin Borenstein ( 1988 ) , "On the Efficiency of Competitive Markets for Operating Licenses", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 103, pp. 357-85.
- [ 13 ] Paul Klemperer ( 1999 ) , "Auction Theory: A Guide to the Literature," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 13, pp. 227-286.
- [ 14 ] Paul Klemperer ( 2002 ) , "What Really Matters in Auction Design," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, pp. 169-189.
- [ 15 ] R. Preston McAfee and John McMillan ( 1987 ) , "Auctions and Bidding," *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, pp. 699-738.
- [ 16 ] John McMillan ( 1994 ) , "Selling Spectrum Rights," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, pp. 145-162.
- [ 17 ] Oliver E. Williamson ( 1976 ) , "Franchise Bidding for Natural Monopolies - In General and with Respect to CATV," *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, pp. 73-104.