

## 研究開発事業に係る調達の内り方について（中間整理）

平成 23 年 12 月 2 日

研究開発事業に係る調達の在り方に関する連絡会議  
研究開発事業に係る調達の在り方に関する検証会議

### 1. 課題認識

科学技術分野については、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）において、「他国の追従を許さない先端的研究開発とイノベーションを強力かつ効率的に推進していく」とされており、第 4 期「科学技術基本計画」（平成 23 年 8 月 19 日閣議決定）においても、世界をリードする研究成果や実績を実現するために、先端的な科学技術に関する研究開発活動を推進することとされているところである。

なお、第 4 期「科学技術基本計画」においては、「研究開発の特性（長期性、不確実性、予見不可能性、専門性）に鑑み、組織のガバナンスやマネジメントの改革等を実現する国の研究開発機関に関する新たな制度を創設する。また、現行制度においても、運用上、改善が可能なものについては、早急に見直しを検討する」こととされている。

こうした中、研究開発事業に係る調達の在り方についても改善が求められている。調達の改革については、「公共サービス改革プログラム」（平成 23 年 4 月 28 日行政刷新会議公共サービス改革分科会）において、調達手続の透明性や公正性を確保した上で、財・サービスの性質に応じて、「支払に対して最も価値が高い」調達を実現し、コストと質の最適な組み合わせを達成するため、①競争性・透明性の確保、②調達・契約手法の多様化、③調達事務の効率化等の具体的方策が取りまとめられたところである。

なお、「公共サービス改革プログラム」においては、「調達する財・サービスの性質に応じて、これまでの随意契約の形式的な削減ではなく、（中略）随意契約による場合であっても、説明責任を強化することにより、効率化や成果の向上等、実質的な改善を重視する取組を行う」こととされており、また、「より良い調達を実現するためには、調達する対象に応じた多様な契約方式の中から選択することを可能にする仕組みの構築や、予定価格の算定の在り方、民間の創意工夫を引き出すための競争的交渉方式の導入等、様々な対策が考えられ、制度改正も含めて検討する」こととされている。

特に、研究開発事業に係る調達については、①最先端の研究開発を行うための特殊な技術又は設備等が不可欠であり、供給事業者や製品が限定されること、②大規模かつ長期の事業が多く、継続的に高度な品質を確保することが不可欠であること、③熾烈な国際競争に打ち勝つための迅速かつ効果的な研究開発の実施が必須であり、調達においても迅速性が求められることなどの一定の特性がみられるため、これらの特性を考慮した調達・契約を実現する必要がある。

具体的な問題として、例えば(1)特定の技術要求、契約条件等を表示した限定的な仕様書とならざるを得ないため、競争入札を実施しても一者応札となる場合が多いこと、(2)発注を行うための仕様がそもそも決定できないため、候補業者とのやりとりの中で、仕様、価格等を決定する必要がある場合があること、(3)最先端の研究機器等に係る保守管理契約等については、メンテナンスが可能な業者が限定される場合があることなどから、無理に競争入札を実施することは手続等に要する管理コストの増大につながり不合理ではないかといった指摘がある。

こうした状況を踏まえて、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（平成22年12月7日閣議決定）において、「特に研究開発事業に係る調達については、（中略）他の研究機関と協力してベストプラクティスを抽出し、実行に移す」こととされたところである。

以上を踏まえ、各府省の担当課長で構成する「研究開発事業に係る調達の在り方に関する連絡会議」及び各法人の担当部長で構成する「研究開発事業に係る調達の在り方に関する検証会議」を平成23年2月から開催し、研究開発事業に係る調達の在り方について幅広い検討・検証を開始したところである。

## 2. ベストプラクティスの抽出・実行等について

### (1) ベストプラクティスの抽出に向けた試行的実施

会計法、予算決算及び会計令等の適用がない独立行政法人においては、個々の法人の業務の特性に合わせて、それぞれの創意工夫により独自の契約方法を開発することも可能であると解されているものの、累次の政府決定、通達等において、各種の規制が設けられている。

このような状況下で、各研究開発法人においては、それぞれの研究開発の特性に応じ、より合理的かつ効果的な契約方法の検討が行われている。「研究開発事業に係る調達の在り方に関する検証会議」において各法人の取組状況を共有したところ、例えば先端的ないし高度な技術が要求されるために、発注者が仕

様等を事前に確定することが困難な研究開発について、発注者と契約候補業者又は契約業者との間で仕様（最適設計）に関する擦り合わせを行う契約方法の紹介・提案があった。このような具体例としては以下のものが挙げられる。

#### ア 競争的交渉方式

発注者が複数の応募業者に対し、価格、技術力等を記載した提案書の提出を求め、各提案者と対話・交渉を行った上で、最も適した業者と契約を締結する方式をいう。また、段階的に参加者を絞り込んでいく「多段階審査」が海外では実施されているところ。なお、競争的交渉方式を導入している研究開発法人は見受けられないものの、「公共サービス改革プログラム」において競争的交渉方式の導入について検討するとされている。

#### イ 技術提案方式

発注者が一定の機能要求を提示し、その要求を実現するための技術内容、コスト等を記載した技術提案書（仕様の基礎）が応募業者から提出される。その後、発注者が最も優れた業者を選定し、応募時に提案された技術提案書を基礎に擦り合わせを行い、仕様を作成した後に契約を締結する方式をいう。

このような取組は、研究開発の特性に応じた合理的かつ効果的な契約方法と推測される場所であるが、研究開発事業に係る調達のパフォーマンスとして、他の研究機関で同様の取組を採用するに当たっては、その合理性や効果に関する分析・評価が必要となるため、希望する研究機関で試行的実施を行う必要がある。

## （２）既存の調達方式等の活用

実質的な競争性・透明性を確保しつつ、研究開発の特性に応じた合理的かつ効果的な調達を行うため、各研究機関の裁量に基づき、一般競争入札等（競争入札及び企画競争・公募）の競争性のある契約方式を積極的に活用することが考えられる。主な具体例としては以下のものが挙げられる。

#### ア 総合評価落札方式

「公共調達の適正化について」（平成18年8月25日財務大臣通知）においては、研究開発等の技術的要素等の評価を行うことが重要であるものについては、価格とそれ以外の要素とを総合評価して落札者を決定する総合評価落札方式による一般競争入札の拡充が推奨されている。

総合評価落札方式については、価格と技術を総合的に評価できる一方で、通常の一般競争入札以上に契約手続が長期化し、業務量が大幅に増加するなどの問題が生じるという指摘がなされている。

なお、一定額以上の政府調達案件について、供給者から資料招請を行い、

技術的な仕様を固め、仕様への意見招請を行った上で、総合評価落札方式により受注者を決定することで仕様の擦り合わせを行う方法もある。

#### イ 企画競争

企画競争とは、複数の者に企画書等の提出を求め、その内容について審査を行う方法であり、特定の者が有利とならないよう参加者の公募や複数の採点項目による採点などを行うものである。

企画競争については、一定の予算の中で最も優れた提案を採用できる一方で、審査・評価を行うために、契約手続の長期化、業務量の増加等を招くという指摘がなされている。

#### ウ 参加者確認公募（随意契約事前確認公募）

「公共調達適正化について」（平成18年8月25日財務大臣通知）において、「研究開発等を委託する場合等に特殊な技術又は設備等が不可欠であるとして、発注者の判断により、特定の者と契約していたようなものについて、当該技術又は設備等を有している者が、他にいない場合がないと言い切れないことから、必要な技術又は設備等を明示したうえで参加者を募るもの」とされており、要件を満たす者が一者のみであることが明らかになった場合には随意契約とし、複数者の応募がなされた場合には競争入札又は企画競争を行うこととされている。

### （3）情報共有システムの構築

各法人においては、研究開発事業に係る調達に当たって、①インターネットによる価格調査、②他の研究機関に対する価格照会、③複数業者からの見積書の徴収等を行い、他の研究機関の契約実績を把握し、適正な予定価格の積算、適切な仕様要件の作成等に努めている。しかし、研究開発に必要とされる特殊な技術又は設備等については、類似する技術又は設備等に係る情報収集が容易ではなく、情報収集活動自体に人的・時間的コストが必要となる。

この点について、調達関連情報を各研究機関で共有することにより、情報の集約によるシナジー効果として、①契約価格の適正化、②調達コストの削減、③業務の効率化等の効果が得られるものと考えられるため、プラットフォームとしての情報共有システムの構築を行う必要がある。

この際、情報共有主体として、国立大学法人、試験研究機関等が参加することも視野に入れつつ、情報の利用は情報共有主体に限定するなど、共有方法を調達関連情報の対象項目ごとに検討する必要がある。また、検索性、アクセス性、様式の統一等に留意する必要がある。

このような情報共有システムの構築に当たって、短期的には、データベースの開発、運用ルールの策定、様式の統一、セキュリティの確保等のために初期

投資、管理運営コスト等が発生するため、体制整備及び財源確保が必要となるものの、中長期的には、情報共有システムを運用することによる費用を便益が上回ることに留意する必要がある。

#### （４）オープンイノベーションの活用

必要となる研究開発能力、技術的知見、人的資源及び資金を広くオープンな外部市場から調達し、効率的なイノベーションを目指す、いわゆる「オープンイノベーション」の考え方がある。これを踏まえ、研究開発事業に係る調達についても、①調達の趣旨・目的、②必要とする特殊な技術又は設備等といった内容を研究機関の外部に公表し、外部の集合知（知識・技術）を活用することにより、研究開発期間の短縮、生産性向上の実現等を図ることを検討する必要がある。

具体的には、国内外の研究開発技術、アイデア、知的財産権等を仲介事業者の利用等の方法により市場取引で調達すること、研究成果、知識等を法人内外で幅広く共有して生産性の向上を図ること、技術的課題の解決による報奨金を提示して解決策を一般から募集することなどが考えられる。

また、第４期「科学技術基本計画」においても、「国は、先端的な科学技術の成果を事業化につなげるための仕組みとして、「中小企業技術革新制度」（中略）における多段階選抜方式の導入を推進する」とされており、研究開発を外部に委託する際に、先端的なアイデアや技術シーズを有する中小・ベンチャー企業等を活用するといった観点も考慮すべきである。

なお、法人内部で研究開発を行うか、外部から技術導入を行うかの判断は、技術の性格、事業の状況等に応じて総合的に判断する必要がある。

今後、必要に応じて、試行的実施を行い、合理性や効果について分析・評価を行うことを検討する必要がある。

#### （５）公共サービス改革の一環としての取組

「公共サービス改革プログラム」において、調達事務の効率化、コスト削減等のための具体的方策として、①共同調達の検討、②競り下げの試行等が提示されている。研究開発の特性に応じた調達手法を検討するに当たっては、法人全体におけるコストと質の最適な組み合わせを達成すべく、消耗品等の汎用品の調達においても、コスト削減、新規参入促進等の観点から合理化・効率化を実現することが要請されており、以下の取組についても試行的実施を検討する必要がある。

##### ア 共同調達

事務所が近接する複数法人による共同調達や、類似の事業類型に対応した

共同調達の実施等について、スケールメリットの観点から適正規模に留意しつつ、対象法人、対象事務所等のグループを検討する必要がある。

#### イ 競り下げ

競り下げとは、定められた時間の範囲内に、最低入札価格を確認し、何度でもより安い価格を提示できる方法をいう。なお、競り下げの試行的実施に当たっては、品質低下、談合誘発等のおそれが指摘されていること、導入に一定のコストが必要になることなどを考慮する必要がある。

### 3. 調達規制の見直しの検討について

#### (1) 競争入札の実態把握と改善

「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」（平成18年2月24日公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議）、「随意契約の適正化の一層の推進について」（平成19年11月2日公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議）等に基づき、政府全体の取組として随意契約の見直しが推進されている。独立行政法人についても、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）、「独立行政法人の契約状況の点検・見直しについて」（平成21年11月17日閣議決定）等に基づき、①競争性のない随意契約から一般競争入札等の競争性のある契約方式へ移行する、②随意契約、一者応札、一者応募、複数年契約等の見直しのための方策を盛り込み着実に推進するといった観点に沿って、各法人において、契約状況の点検・見直しを行い、その結果を「随意契約等見直し計画」として策定・公表している。

しかし、①研究開発事業の特性から随意契約とならざるを得ない場合についても、「随意契約等見直し計画」において一律に随意契約として分類されるため、随意契約の件数及び金額の大きさが社会的批判を招くこと、②「独立行政法人の契約状況の点検・見直し結果について」（平成22年5月21日総務省行政管理局）において、「公募を経て随意契約となっている契約について、原則一般競争入札に移行する方向で更に見直しを実施」とされていることなどから、明白に契約対象が限定される場合や、公募を経て随意契約としている場合等についても無理に競争入札に移行し、結果的に一者応札又は不落随意契約となるなど、形式的かつ不合理な競争入札が行われるという弊害が指摘されている。

このように、研究開発をはじめ、財・サービスによっては競争入札の実施がコストと質の最適化につながらない場合もあるため、「随意契約等見直し計画」の実施方法及び評価方法の在り方を含め、形式的かつ不合理な競争入札の実態を把握し、改善に向けた検討を行う必要がある。

ただし、コスト削減による調達価格の低下など、競争性・透明性・効率性の確保は依然として重要な課題であって、形式的かつ不合理な競争入札の改善に向けた検討を行うに当たっては、併せて、仕様、契約条件等に関する競争性の確保や、随意契約による場合の説明責任の強化等の取組を行うなど、競争性・透明性・効率性の確保に留意する必要がある。

## (2) 随意契約によることができる基準の検討

独立行政法人の随意契約については、「独立行政法人整理合理化計画」において、「随意契約によることができる限度額等の基準について、国と同額の基準に設定する」こととされた。しかし、会計法、予算決算及び会計令等の適用がない独立行政法人については、それぞれの法人が担う業務の特性や実態が様々であるため、契約の性質・目的や各法人の類型に応じて、個別具体的に限度額を定めることも考えられる。

そこで、独立行政法人の制度・組織の見直しに係る検討を踏まえつつ、研究開発事業に係る調達について随意契約等を可能とするメルクマール等について検討する必要がある。

なお、会計法においては、契約金額が少額であり競争に要する経費及び手続が競争による利益より大きい場合については随意契約ができると解されており、予算決算及び会計令において、調達対象の類型別に一定の基準額を定めているところである。

## (3) 政府調達に係る制度・運用の見直しの検討

WTO政府調達協定・経済連携協定は、貿易自由化に伴う政府調達市場の開放を目的とする国際協定であり、協定締約国間においては、中央政府、地方政府等の調達に際し、他国の産品・サービスを国産品よりも不利に取り扱うことは許されないとされている。同協定においては、一定の調達基準額を上回る調達契約を対象として、政府調達における国際的な競争の機会を一層増大するため、同協定で規定する一定の調達手続を適用することを義務付けている。具体的には調達案件の入札公告・参加招請に一定の公示期間が必要とされることなどがある。

### ア 公示方法

いくつかの協定附属書において、日本政府は、中央政府、地方政府、特殊法人、独立行政法人等を適用対象機関として特定し、公示方法を官報公告によることとしている。

### イ 自主的措置

日本政府は、市場開放努力の一環として、①対象となる調達基準額の引下

げや、②調達案件の入札公告・参加招請に必要な公示期間の延長等の措置を自主的に実施することなどを内容とする「政府調達に関する申合せ」（平成3年11月19日アクション・プログラム実行推進委員会）を決定している。

しかし、迅速な研究開発の実施には調達期間の短縮が必須とされている一方で、①自主的措置等に基づく手続に係る時間的負担が大きいこと、②官報掲載に係る金銭的負担（官報掲載料）及び時間的負担（官報掲載依頼期間）が非常に大きいことなどが指摘されている。

これらの問題状況、海外企業の関心状況等を踏まえつつ、公示方法の電子化を含めた政府調達に係る制度・運用の見直しについて検討する必要がある。

（注1）政府調達協定においては、中央政府、独立行政法人等について、建設サービスを除き13万SDR以上の調達契約が対象となっている。また、調達案件の入札公告・参加招請には40日以上公示期間が必要となる。

（注2）日本政府は自主的措置として、(a) 対象となる調達の基準額は建設サービスを除き10万SDR以上とし、公示期間を50日以上確保すること、(b) 80万SDR以上の調達案件については、市場調査のための資料招請手続、仕様書案への意見招請手続、総合落札評価方式の採用等を行うことなどを決定している。

（注3）SDR（特別引出権）とは、国際通貨基金の公式為替単位であり、邦貨換算額への見直しが2年ごとに行われている。なお、平成22・23年度の邦貨換算額では13万SDRが1900万円、10万SDRが1500万円、80万SDRが1億2000万円となる。

#### 4. 今後の対応

以上のとおり、研究開発事業に係る調達について、「研究開発事業に係る調達の在り方に関する連絡会議」及び「研究開発事業に係る調達の在り方に関する検証会議」において、具体的な問題意識、主要な論点等についての認識を共有したところである。しかしながら、時々の情勢・環境の変化により、合理的な調達の在り方も変化していく。今後とも、引き続きベストプラクティスの抽出・実行等を中心としつつも、研究開発事業に係る調達の在り方について、継続的かつ幅広い検討・検証を行う必要がある。

今後、中間整理に基づき、①より合理的かつ効果的な契約方法の試行的実施とその分析・評価、②情報共有システムの構築・運用、③競争入札の実態把握と改善、④随意契約によることができる基準の検討、⑤政府調達に係る制度・運用の見直しの検討などを実施することによって、研究成果の最大化と調達の効率化を共に実現することを図っていく。