



公共調達における入札談合撲滅のための
ガイドライン

2009年2月

1. はじめに

入札談合とは、入札手続を通じて商品・サービスの供給を受けることを望む発注者に対して、互いに競争すべき事業者同士が内密に話し合い、共同して、商品・サービスの価格を引き上げたり、その品質を引き下げたりすることである。発注機関及び民間の組織は、より良いコストパフォーマンスを実現するために、しばしば競争的な入札手続を採用している。より低価格、より高品質の製品が供給されることは、予算を節約することができ、また、その分の予算を他の商品・サービスの購入に振り向けることができるという意味で、望ましいことであるが、より低い価格、より高品質の製品の供給及び技術革新の達成が可能となるのは、競争というプロセスを通じて事業者が互いに競争し合う、すなわち、取引上の条件を、各事業者が誠実にかつ独立して設定するとき以外にはない。特に公共調達の場合は、入札談合によって損害がもたらされることとなる¹。このような共同行為は、発注者及び納税者から財産を奪いとり、競争というプロセスに対する市民の信頼を低下させ、競争的な市場によってもたらされるはずの利益を侵害するものである。

入札談合は、すべての OECD 加盟国において違法とされている行為であり、競争法の下で審査・制裁の対象となり得るものである。また、入札談合を刑事犯としている OECD 加盟国も多い。

2. 入札談合に共通する形態

入札談合には数多くの形態があるが、いずれについても、可能な限り低い価格で商品やサービスを調達しようとする買い手（多くの場合は国又は地方自治体である。）の努力を無にするものである。入札談合の目的は、入札手続が行われる際に、入札参加業者同士で事前に受注予定者を決定することにより、落札金額を引き上げ、それによって落札者が高い価格で受注できるようにするというものである。

場合によっては、最終契約価格を引き上げることによって得られる利益を談合のメンバー間で配分するという仕組みが作られていることもある。例えば、入札を辞退したり、落札しないような価格で応札したりすることを了承した事業者が、受注業者との間で下請契約又は供給契約を結ぶことにより、受注価格を不当に引き上げることによって発生する利益の一部を受け取ることも多く行われている。しかし、入札談合が長い間続けて行われている場合には、受注予定者を割り当て、ルールから外れた行動がないかどうかを監視し、数ヶ月又は数年にわたって談合の利益を分配するために、より精巧な仕組みが作り上げられている可能性がある。また、受注協力に対する見返りとして受注予定者から他の談合メンバーに一定の金銭が支払われることもある。こうした談合協力金の支払については、「架空の下請発注²」の形をとって行われる場合がある。

¹ OECD 諸国では、公共調達は GDP の約 15% に相当し、多くの非 OECD 諸国では、その数字はより高くなる。OECD 「調達における贈収賄：手法、行為者及び対抗策」（2007 年）参照。

² ほとんどの場合、談合協力金の支払は、架空の下請業務、すなわち、実際には下請業務は行われぬにもか

個人や事業者が入札談合を行うときの方法は様々であるが、ほとんどの場合は、いくつかの典型的な手法のうちの1つ又はそれらを組み合わせたものである。これらの手法は、互いに両立しないというものではなく、例えば、偽装入札と輪番制がともに使われることがある。そのため、こうした手法のパターンを知ることは、発注担当者が、入札談合の存在に気付いたり、入札談合の手法を見つけだしたり発見したりする上で役に立つ。

- **偽装入札 (Cover bidding)** . 偽装入札（場合によっては、補足的 (complementary), 儀礼的 (courtesy), 記念の (token), 又はシンボリックな (symbolic) 入札と呼ばれたりすることがある。）は、入札談合を実行する上で最も頻繁に使用される手法である。これは、個人又は事業者の間で：(1) 競合する事業者は、受注予定者の入札価格よりも高い価格で入札する札を提出すること；(2) 競合する事業者は、落札できないような高価格で入札すること；(3) 競合する事業者は、発注者がおよそ受け入れることがないような特別な条件を含んだ形で入札すること。という3つの方法のうち少なくとも1つを含む方法で入札を行うよう決めることであり、あたかも真の競争を行っているかのような外見を作りだすために行われるものである。
- **入札制限 (Bid suppression)** . 入札制限とは、競合事業者の間で、複数の事業者が入札を辞退したり、一度入れた札を撤回したりすることを決めることによって、受注予定者が落札できるようにすることである。つまり、入札制限とは、結果として特定の事業者が受注できるよう、他の事業者が入札に参加しないことである。
- **輪番制 (Bid rotation)** . 輪番制は、入札談合に参加している事業者が、入札に参加しつつ、順番に受注予定者となる（つまり、最低価格で入札すべき者となる）ことを決めるものである。輪番制の基本となる仕組みは様々であり、入札談合に参加している事業者の間で、一連の契約物件について、各事業者の受注金額がほぼ同額となるよう配分したり、事業者の規模に応じて受注金額又は受注量を配分したりするなどの方法がある。
- **市場分割 (Market allocation)** . 市場分割とは、事業者間で市場を分け合い、同一の顧客又は地域について争いが生じないよう取り決めることである。例えば、競争関係にある事業者同士の話し合いによって、それぞれに特定の又はある種の顧客を割り当てることにより、各事業者は、他の事業者に配分された一定の顧客からの発注・契約については入札に参加しない（又は偽装入札を行う）ようにし、その見返りとして、自らに割り当てられた顧客について、他の事業者から競争的な入札をされないようにすることなどをいう。

かわらず業務を請け負わせたことにして偽りの請求書を発行することによって行われる。また、その目的のために架空のコンサルティング契約を締結する方法が採られることもある。

3. 入札談合が行われやすい産業、製品及びサービスの特徴

事業者がうまく入札談合を行うためには、談合参加業者の間で、入札談合を実行するために必要な一連の行為について合意するとともに、他の談合参加業者がその合意に従って行動しているかどうかを監視し、談合破りを行った事業者に対し制裁を科すための方法を決めておく必要がある。入札談合は、どのような経済部門でも起こり得るが、産業、あるいは商品やサービスが一定の特徴を備えているときは、特に入札談合が生じやすい。つまり、そのような特徴を有していれば、事業者が談合をしやすくなるということになる。以下に挙げる入札談合の指標はそうした特徴を示すものであり、これに加えて補強事実 (supporting factors) が存在する場合には、入札談合の存在をうかがわせる手掛かりとなり得る。そのような状況では、発注機関は、特に警戒する必要がある。談合をしやすくする産業又は製品の特徴は様々であるが、事業者が入札談合を成功させるには、必ずしもすべての要素が存在している必要はない。

- **事業者数が少ない場合 (Small number of companies)** . 入札談合は、商品やサービスを提供する事業者が少ないほど生じやすい。売り手の数が少なければ少ないほど、どのように入札談合するかについて、合意しやすくなる。
- **参入がほとんどないか全くない場合 (Little or no entry)** . 市場に参入してくる事業者がほとんどいなかったり、参入費用が高く、参入が難しいか又は参入に時間を要するために、あまり参入してくる事業者がいなかったりする場合には、当該市場の既存事業者は、潜在的な新規参入者からの競争的な圧力を受けない。既存事業者を守る参入障壁があると、入札談合をしやすくなる。
- **市場の状況 (Market conditions)** . 需要又は供給状況に大きな変化があると、現に行われている入札談合の合意が不安定になる傾向がある。公共部門から、安定的で予測可能な量の発注がある場合には、共謀のリスクが高くなる。同時に、経済が混乱していたり、不確実であったりする時期は、発注量の減少に伴う不利益を話し合いによって取り戻そうとするため、競合事業者は入札談合をしようとするようになる。
- **業界団体 (Industry associations)** . 業界団体³は、ある事業又はサービスの分野における構成事業者が業界標準を設定したり、技術革新及び競争を促進したりするための、合法的で競争促進的な仕組みとなり得る。しかし、それが非合法で反競争的な目的に用いられる場合には、業界団体は、事業者の担当者が入札談合について合意し、入札談合を実行するための方法及び手段について話し合うための場として悪用される。
- **反復的な入札 (Repetitive bidding)** . 繰り返し入札が行われる場合には、共謀の機会が増大する。頻繁に入札を行う場合は、入札談合に参加している事業者間で受注量を配分するこ

³ 業界団体又は事業者団体は、共通の商業的利害を有し、その商業的又は専門的な目的を追求するために集まった個人及び事業者から成る。

とが容易になる。加えて、仮に談合破りをしようとする事業者がいた場合には、入札談合に参加している事業者は、その事業者に割り当てられていた入札に狙いをつけ、その事業者が落札できないようすることによって、裏切り者に制裁を加えることができる。したがって、定期的に、かつ繰り返し行われる商品やサービスについては、入札談合を防止するための特別な仕組みや警戒が必要である。

- *同一又は単純な商品やサービス (Identical or simple products or services)*. 個人又は事業者が販売する商品やサービスが同一であるか又は非常に類似している場合には、価格構成について事業者間で認識を共有し、合意に達しやすい。
- *代替商品があるとしても、ほとんどないといってよい場合 (Few if any substitutes)*. 調達の対象となる商品やサービスに代わる良い商品やサービスがない場合や、仮にあるとしてもほとんどないといってよいようなときは、事業者は、発注者にとって他に選択肢がないことが分かっているため、容易に、かつ安心して価格を引き上げることができる。
- *技術変化がほとんどないか、又は全くない場合 (Little or no technological change)*. 商品やサービスについて、技術革新がほとんどないか又は全くない場合には、事業者が合意に達しやすくなるとともに、その合意を長期間にわたって維持しやすくなる。

入札談合のリスクを減らす調達手続を設計するためのチェックリスト

公共調達において、より効果的な競争を促進し、入札談合のリスクを減らすために発注機関が採ることのできる手段は多い。発注機関は、以下の措置を採るよう検討すべきである。

1. 入札手続の設計前に情報収集を行う

発注担当者がコストパフォーマンスを最大化するような発注方法を設計しようとするに当たって、発注者が必要とする条件を満たし、かつ、市場で入手可能な一連の商品やサービスに関する情報を収集すること、及びその商品やサービスについての潜在的な供給業者に関する情報を収集することは、最善の方法である。可能な限り速やかに、組織内の専門知識を向上させるべきである。

- 発注を行おうとしている市場の特性及び入札に影響を及ぼす可能性のある最近の業界の活動又は傾向について知ること。
- 発注を行おうとしている市場が入札談合の行われやすい特徴を持っているかどうかを判断する¹。
- 潜在的な供給業者、その製品、価格及び費用についての情報を収集する。可能であれば、企業間（B2B）²調達で用いられる価格と比較する。
- 最近の価格変動についての情報を収集する。近隣地域における価格や代替可能性のある製品の価格についての知識を持つ。
- 同様の製品又は類似する製品の過去の入札に関する情報を収集する。
- 当該市場及び市場参加者に関する理解を高めるために、他の公共部門の担当者と協力したり、当該製品と類似する商品やサービスについて最近発注を行った取引先と協力したりする。
- 価格又は費用の見積りを助ける外部コンサルタントを利用する場合には、彼らとの間で、必ず、守秘義務契約（confidentiality agreement）を取り交わす。

¹ 前記3「入札談合が行われやすい産業、製品、及びサービスの特徴」参照。

² B2Bとは、企業間における電子商取引を表す際に使用される用語である。

2. 入札に参加可能な真に競争的な入札者の数が最大となるような入札手続を設計する

信頼の置ける十分な数の事業者が入札に参加でき、かつ、それらの事業者が落札しようとして互いに競争しようという気持ちにさせることができれば、競争を効果的なものに行うことができる。例えば、入札に参加するためのコストを減らし、不当に競争を制限することとならないような範囲で入札に参加するための条件を設定し、他の地域や外国の事業者の参加を認め、又は、仮に契約の一部であっても小規模事業者が入札に参加できるような方法を考え出せば、入札に対する事業者の参加意欲を高めることができる。

- 入札参加資格者数の減少につながるような不必要な制約を課さないようにする。調達規模や内容に見合った最小限の条件を設定する。入札参加業者の規模、構成又は身分について制約を課すなど入札に参加するに当たって障害となるような条件は設定しない。
- 入札に参加するための条件として、入札参加業者に多額の保証金を求めることは、その条件さえなければ資格が得られるような小規模の事業者が入札に参加する上で妨げになる可能性があることに注意すべきである。可能であれば、保証金の額については、保証金を求めることによって所定の目標を達成できる程度のものとする。
- 外国事業者が入札に参加するための制約については、可能な限り減らす。
- 入札参加資格を持つ事業者が事前に話し合う機会を減らし、入札参加業者の数や身分に関する情報が他の事業者に流れないようにするため、入札参加業者の資格認定は、なるべく調達手続が始まってから行うようにする。事業者間の話し合いを行いやすくなるので、資格認定の時期から入札までの間が非常に長くなることを避ける。
- 入札に参加するための準備に係るコストを減らす。そのためには多くの方法がある。
 - 入札の時期や調達対象が同一のものについては、入札手続を共通化することにより合理化を図る（例えば、入札参加申込書を何枚も書かせたり、同じ書類を何通も提出させたりすることはやめる。）³。
 - 複数の異なる調達を一つのパッケージとし、入札に参加するために必要な固定費用を入札参加業者に共同で負担させるようにすることによって、一社当たりの負担を軽減する。
 - 資格を有する契約業者についての既存のリスト又は公的な認証機関が公表する有資格業者についてのリストを利用する。
 - 事業者が十分な準備期間をもって入札に参加できるような仕組みを採用する。

³ 入札手続を合理化したからといって、発注担当者に対し発注方法の見直しをやめさせてよいというわけではない。発注手法の選択、発注量、入札のタイミングなど、見直すべき事柄は常に存在する。

例えば、業界紙や専門紙、ホームページ又は雑誌を使って、プロジェクトの計画段階からその詳細を公表することを検討する。

- 可能であれば電子入札制度を採用する。
- 契約対象となる調達の手続きを一度に入札に付すよりも、可能な範囲で、契約内容又は調達対象の一部だけを対象とした入札を認めた方がよい場合もある⁴。例えば、大口の調達契約について、中小規模の事業者にとっても魅力があり、かつ、適切に入札できる余地がないかどうかを検討する。
- 直近の入札に参加しなかった事業者について、今後の入札における参加資格を剥奪したり、有資格業者のリストから直ちに除外したりしてはいけない。
- 入札参加業者数に係る要件については、柔軟に対応する。入札を実施するための要件として入札参加業者数を5社と定めていた場合を例にとると、実際には3社しか入札に応じなかったときに、要件にこだわって再入札を行うことによって競争の余地が少ないことが明らかになってしまうおそれがある。こうした場合は、3社だけが入札に参加したとしても競争的な結果が得られるかどうかについて検討する。

3. 入札参加条件を明確にし、予測が容易にならないようにする

公共調達を行うための一連の手続きのうち、入札仕様書や委託条件（Terms of Reference: TOR）を設計する段階は、偏り（bias）、欺瞞的行為及び汚職・腐敗の影響を非常に受けやすい時期である。仕様書／TORは、偏りを避け、明確で包括的なものであり、かつ、差別的でないように作成されるべきである。一般的に言えば、入札はいかにあるべきかといった観点よりも、いかなる成果を得たいのかという機能面での成果を重視した方がよい。そのようにすれば、革新的な解決策が見付かるだけでなく、コストパフォーマンスの向上も図れるであろう。入札参加条件の書き方いかんによって、どのような入札参加業者がどれほど集まるかが決まるであろう。場合によっては、どのように受注者を選ぶかということにまで影響してくるかもしれない。入札に参加しようとしている事業者にとっては、入札参加条件が明確であればあるほど、その内容をよく理解することができる。したがって、自信をもって入札に向けた準備を行うことができるようになる。ただし、入札参加条件が明確であることと、予測が容易であることと一緒にすべきではない。最終的な調達規模が容易に予測できる場合や、入札一回当たりの調達規模が決まっているような場合は、談合を行いやすくなる。他方、一回当たりの調達規模が大きく、しかも、入札の回数が少なければ、談合によって利益が得られる機会が減るため、事業者に対し競争しようという気を起こさせるようになる。

⁴ 発注担当者としては、どの部分をどのように分割するかについて入札参加事業者が容易に予測できるような場合など誤った方法によって分割発注を行うときは、むしろ、談合参加業者の間で割り振りを容易にするおそれがあることにも注意しなくてはならない。

- 入札参加者を募集するときは、入札条件をできる限り明確に定義する。仕様書については、明確に理解されるようにするため、最終的に発表する前に、第三者によるチェックを受けるべきである。落札後に、受注者との間で重要な取引条件を決める余地を残さないようにする。
- 仕様書には、具体的な製品についての説明ではなく、実際に求めようとしている性能を記載する。
- 仕様書の作成がまだ初期段階にあるうちは、入札を行わないようにする。仕様書を見て調達の対象が一目で分かるようになっていれば、その調達はうまくいく。頻繁に行うべきことではないが、やむをえない事情があるときは、単位当たりの金額で見積もりをとることもあり得る。後日、最終的な発注量が確定したときは、それに単位当たりの金額を乗じればよい。
- できる限り、仕様書には、代替品又は必要とされる性能を記載する。代替品や技術革新による新たな製品の存在は、事業者間の取決めを難しくする。
- 今後の調達条件を予測できないようにする。調達規模や入札の時期を分散させるために包括的な契約を締結することが適切かどうかを検討する。
- 他の公共部門の発注者と協力して、共同調達を行う。
- 競合事業者間における受注金額の配分につながりやすいので、一回当たりの調達金額を均等にしたい入札を避ける。

4. 入札参加者間の情報交換を効果的に減少させる入札手続を設計する

入札手続を設計する際に、発注担当者は、共謀行為を容易にする様々な要因について知っておくべきである。発注方法が効率的かどうかは、採用された入札方式だけでなく、入札がどのように設計され、実施されるかによって決まる。透明性の要件は、汚職・腐敗の問題をなくし、健全な発注手続を実現するために不可欠である。透明性の要件は、バランスのとれた形で満たされなければならない、法令上必要とされる以上に情報を公開することによって入札談合を助長するようなことがあってはならない。しかしながら、どのように入札又は発注方法を設計すべきかについての単一のルールは存在しない。入札手続は状況に応じて設計される必要があるが、可能な場合には以下の項目を検討する。

- 調達内容に関心のある事業者と発注者との間で、技術上・運営上の問題について打ち合わせをする機会を設ける。ただし、入札を行う前に定期的に会合を開き、入札参加業者となり得る事業者を一堂に集めるようなことはしない。
- 入札手続が始まった後は、入札参加業者間における連絡・接触（communication）

をなるべく制限する⁵。公開入札は、入札参加業者間での連絡・接触や合図を可能にする。入札当日に入札会場に向くことを要件とすることは、土壇場で入札参加業者同士が連絡・接触する機会や取引する機会を与えることになるが、電子入札制度の導入等によって、そのような事態を防ぐことができる。

- 開札時に入札参加業者にいかなる情報を開示するかについては、注意深く検討する。
- 入札結果を公表することによって入札談合を助長することがないように、公表すべき情報について慎重に検討する。競争上重要で事業者の秘密に属する情報は公表しない。
- 市場又は製品の特徴にかんがみて入札談合が行われることが懸念される場合は、リバースオークション（訳者注：reverse auction。通常のセリとは逆に、受注を希望する事業者が次々と低い価格を提示していき、最終的に最低価格を提示したものを受注者とする方法）よりは、なるべく、一回限りの入札（first-price sealed bid auction）を用いる。
- もっぱら価格のみを基準として受注者を決定する方法（single stage）以外の方法による入札によって、より効果的な成果がもたらされるかどうかを検討する。その他の方法としては、例えば、入札によって交渉権者だけを選ぶ方法（negotiated tenders）⁶や入札参加者を一定の事業者の中からあらかじめ選んで契約の相手方及び調達内容を決定する方法（framework agreements）⁷がある。
- 最高予定価格制（maximum reserve price）は、徹底した市場調査に基づき算出された価格であって、かつ、発注担当者も当該価格が極めて競争的なものであると確信している場合にのみ採用する。ただし、予定価格は公表してはならず、また、それに関する文書は秘密裏に管理するか、他の公共機関に預ける。
- 入札の実施に当たってコンサルタントを利用する場合、彼らは、業務上、個々の入札参加業者との間で密接な関係を持っている可能性があることに注意する。このため、コンサルタントの専門知識の利用は、基準や仕様書の内容を明確に記載する場合に限定することとし、入札手続自体は発注者自身が行う方がよい。
- 入札参加業者には、可能な限り匿名で入札させる（例えば、入札参加業者の識別に

⁵ 入札参加者に現場を視察させる必要があるときは、同じ場所に入札参加業者をいっぺんに集めるようなことはしない。

⁶ この方法では、包括的な調達計画に基づき、発注者と落札業者との間で調達内容の詳細を詰めた後に、最終的な契約金額を決定する。

⁷ この方法では、発注者が、まず、多数の企業（例えば 20 社）に対し、経験、安全基準等の質的な要素に関する書面を提出させ、書面審査によって少数の入札参加業者（例えば 5 社）を選び、そのメンバーとの間で調達内容を決定する。調達内容の決定に当たっては、メンバーの能力に基づき分配する方法を採ることもあれば、メンバーに対し調達内容に応じた金額を入札させる方法（ミニ入札）を採ることもある。

については、数字やマーク等を用いることを検討する。)。また、電話又は電子メールを用いて行う入札を認める。

- 入札参加業者数を公表したり、逆に、入札参加業者を不必要に制限したりしない。
- 入札参加業者に対し、他の競合事業者とのやり取りをすべて公表させる。入札参加業者に対し、誓約書（CIBD：Certificate of Independent Bid Determination）⁸に署名させることを検討する。
- 下請契約は、談合参加業者間で利益を配分するための手段として用いられることがある。このため、下請契約を予定している入札参加業者に対し、その旨を事前に申告させる。
- 共同入札も利益配分のための手段となり得る。このため、過去に入札談合にかかわっていた経歴や競争当局によって制裁金の支払いを命ぜられた経歴を有する事業者が共同入札に参加しているときは、特に注意を払う。その事業者がかかわっていた入札談合が当該調達とは別の分野におけるものであったり、その事業者が組んでいる相手の事業者が単独で入札に参加するだけの事業能力を有していなかったりする場合であっても同様である。
- 入札参加業者を募集するときは、自国内における入札談合について制裁が課される旨を警告する。一定期間における公共入札への参加資格の停止、談合参加業者が誓約書（CIBD）に署名していた場合における特別な制裁、発注機関による損害賠償請求の可能性、競争法に基づく制裁の可能性は、その一例である。
- 入札参加業者に対し、契約締結後、資材価格の高騰を理由として契約金額の変更を求めてきた場合は、いかなることがあっても徹底的な調査を受けることとなる旨を伝える⁹。
- 調達手続を開始した後に外部コンサルタントに業務を委託する場合には、きちんとした訓練を受けている外部コンサルタントを選んだ上で、守秘義務契約書に署名させ、競合事業者が不適切な行動をとったとき又は自社との間で何らかの潜在的な利益相反が存在することに気付いた場合には報告義務を負わせるようにする。

⁸ Certificate of Independent Bid Determinationとは、入札参加業者に対し、入札手続における他の入札参加業者との意思連絡に関する重要事実をすべて公表するよう求めるものである。虚偽、不正又は共謀による入札を防止することによって調達に関する非効率性や不要なコストをなくすため、発注担当者は、各入札参加業者に対し、入札が、真正かつ非共謀的に行われるものであること、自社が落札した場合には契約する意思をもって入札に臨むことを供述又は宣誓させるよう求めることもある。場合によっては、代表権者による署名を求めたり、虚偽の又は不正確な供述に対して制裁を課したりすることについても検討する。

⁹ 契約締結後における施行費用の上昇は、腐敗・汚職や贈賄とつながっている可能性があるため、注意深く監視すべきである。

5. 入札の評価と落札者決定のための基準を慎重に選択する

落札者を決定する際の判断基準は、入札手続における競争の程度及び競争の有効性に必ず重大な影響を及ぼす。いかなる判断基準を採用するかについて決めることは、現時点の調達にとって重要であるだけでなく、今後の入札について引き続き関心を有し、入札に参加してくれそうな事業者群（pool）を引き留めておく上でも重要である。したがって、中小企業を含め、入札に参加してくれそうな事業者が何ら必然的な理由もなしに入札への参加を取りやめたりすることがないように、質的な側面に着目した評価基準を採用することが重要である。

- 入札制度を設計する際には、判断基準の選択が将来の競争に与える影響について考慮する。
- 価格以外の基準（例えば、製品の品質やアフターサービス）によって入札者を評価するときは、必ず、そのような基準を採用することについてあらかじめ適切な説明を行い、また、当該基準のウェイト付けを適切に行うことにより、落札者が決定した後に問題が発生することを避ける必要がある。そうした基準であっても、適切に用いられる場合には、競争的な価格設定を促進するとともに、技術革新とコスト削減の努力に対する正当な評価につながり得る。入札手続が終わるまでの間に、そうした基準に対するウェイト付けについてどの程度明らかにできるかによって、入札参加業者による談合の可否が左右される。
- いかなる場合にも、特定の階層又はタイプの事業者を優遇する措置は避ける。
- 既存事業者（incumbents）を有利に扱うことはしない¹⁰。調達手続全体を通じて可能な限り匿名性を確保する手段を用いることにより、既存の事業者が有する優位性を弱めることができる。
- 過去の実績の重要性を過度に強調しない。可能な限り、当該調達に関連する経験について考慮する。
- 同一の内容で入札した事業者があった場合に当該事業者同士で契約を分割することはしない。同一の内容である理由を調査し、必要であれば再度入札を実施するか、もしくは1社のみと契約を締結することを検討する。
- 価格や入札内容についてつじつまが合わない事情があるときは、調査を行う。ただし、決して入札参加業者を一堂に集めて議論するようなことは、してはならない。
- 落札結果の通知に当たっては、関係法令による制約の下で、各事業者の入札内容を

¹⁰ ここでいう既存事業者（incumbents）とは、行政機関に対して現に商品やサービスを提供している事業者であって、その契約期間の終了を迎えようとしているものを指す。

可能な限り明かさない。調達手続（例えば入札の準備、契約金額の見積もり等）に携わる者に対しては、秘密の厳守ということについて教育を徹底する。

- 入札結果が競争的でないと疑われる場合には、契約を発注しない権利を留保しておく。

6. 公共調達における入札談合のリスクに対する職員の認識を高める

公共調達に係る競争上の問題に対する発注担当者の意識を高めるためには、専門的訓練が重要である。入札行動に関する過去の情報を収集すること、絶えず入札活動を監視すること及び入札データを分析することは、より効果的に入札談合を撲滅しようとする試みに役立つ。これによって、発注機関（及び競争当局）は、問題とすべき状況を特定しやすくなる。入札談合は、必ずしも1回の入札結果からでは分からないことに留意すべきである。談合の方法は、長期間にわたる多数の入札結果を分析することによって初めて分かることも多い。

- 競争当局又は外部の法律専門家の支援を受けながら、内部職員に対し、入札談合及びカルテルの探知に関する定期的な研修を実施する。
- 過去の入札の特徴に関する情報（例えば、調達した製品、各入札参加業者の入札内容及び落札者の身元といった情報）を蓄積する。
- 特定の商品やサービスの入札履歴について定期的に調査し、談合の影響を受けやすい産業における疑わしいパターンを見つけ出すように努める¹¹。
- いくつかの入札を選び出して、定期的に調査するようにする。
- 入札の辞退や下請けの利用に関する隠れた傾向を特定するために、入札に関心を示した事業者と実際に入札した事業者のリストを比較してみる。
- 入札から既に手を引いた事業者や落札できなかった事業者から話を聞く。
- 競争上の問題についての申告を受け付けるための苦情申立制度を導入する。例えば、申告を受け付ける者又は部署を明確にする（窓口についての詳細情報を与える）とともに、機密性の確保について適切な水準を維持する。
- 内部通報制度のように、事業者及び従業員から入札談合の情報を集めるための仕組みを活用する。メディアを通じて、企業に対し、潜在的な入札談合情報を当局に提供するよう呼び掛けることを検討する。

¹¹ 前記3「入札談合が行われやすい産業、製品及びサービスの特徴」を参照。

- 国内の競争法にリニエンシー制度¹²がある場合には、それについて調べるとともに、入札談合行為が発見された場合における入札資格停止の方針について、それが当該リニエンシー制度と整合的であるかどうかという観点から見直しを行う。
- 発注機関における内部の監査部署及び会計監査役だけでなく、発注担当者に対しても、事業者による疑わしい言動に接した場合に、それを競争当局に通報することを奨励し、又は通報を求める内部手続を導入するなどして、通報を動機づけする方法について検討する。
- 競争当局との協力関係を築く（例えば、連絡体制を構築する、発注担当者が競争当局に連絡する際に先方に提供すべき事項のリストを作成する。）。

¹² 「リニエンシー制度」とは、一般に、入札談合を含む特定のカルテル行為への関与を認め、競争当局の審査への協力に合意した最初の申請者に対し、競争法の手続に基づいて免責を与えるものである。

公共調達における入札談合を探知するためのチェックリスト

入札談合の合意は、秘密裏に話し合われることが通常であるため、探知することが非常に難しい。しかしながら、入札談合が珍しいことではない産業であれば、発注者側、入札参加業者側のいずれも、長年にわたる入札談合の存在に気付いている可能性がある。ほとんどの産業においては、通常と異なる入札や価格設定における一定のパターン、又は事業者側の何らかの言動等を通じて手がかりを探ることが必要である。予備的な市場調査を行っているときだけでなく、調達手続の全体を通じて、常に注意していなければならない。

1. 事業者が入札する際に注意すべきサインやパターンを探す

入札時における一定の入札パターンや行動に、競争的な市場では考えにくいものが認められるときは、入札談合が行われている可能性がある。事業者の入札方法や、落札に成功又は失敗する頻度に関する不自然なパターンを探すべきである。下請けの慣行や裏JV（訳者注：発注者に隠れてジョイント・ベンチャーを結成し、工事等を施行すること）の慣行も、入札談合の疑いを示すものである。

- 同一の事業者が、しばしば最低価格で入札する。
- 落札業者に地理的な偏りがある。ある地域における調達についてのみ落札できるように入札している事業者がいる。
- 常連ともいべき事業者が、他の入札には参加しているにもかかわらず、普通であれば参加するはずの入札に参加しない。
- 一部の事業者が不意に入札を撤回する。
- 一定の事業者群は、常に入札しているものの、決して落札しない。
- 各事業者が、順番に落札者となっているように見える。
- 一社でも単独で落札することができるにもかかわらず、複数の事業者が共同で落札する。
- 落札業者が、落札に失敗した事業者に対し、繰り返し下請けに出す。
- 落札業者が、契約を辞退し、その後下請けに回ったことが判明した。
- 事業者間で頻繁に付き合いがあったり、入札の締切り直前に会合を行ったりしている。

2. 提出書類について注意すべきすべてのサインを探す

入札談合の証拠となり得るすべてのサインは、事業者が提出する様々な書類の中に見つけることができる。入札談合の合意にかかわった事業者は、それを秘密にしようとするものの、不注意、傲慢さ、談合参加業者が犯す過ちにより、最終的に入札談合の発覚につながることもある。単独の一社又は複数の事業者が入札を切り回している証拠を見つけて出すために、すべての書類を注意深く比較検討しなければならない。

- 異なる事業者から提出された入札書類や手紙に、同一の書き誤りがある。
- 異なる事業者から提出された入札書類に、よく似た筆跡や書体が見られたり、同一の書式や筆記具が用いられたりしている。
- ある事業者から提出された入札書類に、競合事業者の入札内容に触れている箇所が見られたり、他の入札参加業者のレターヘッドやファックス番号が使用されたりしている。
- 異なる事業者から提出された入札書類に、同一の計算ミスがある。
- 異なる事業者から提出された入札書類の中に、同一の見積額が記載された項目が多い。
- 異なる事業者からの郵便物に刻印された消印や郵便機械の跡が、それぞれよく似ている
- 異なる事業者から提出された入札書類に、修正液の使用やその他の物理的改変といった、土壇場での修正作業の跡が多くみられる。
- 異なる事業者から提出された入札書類が、必要なだけの詳細さや期待されるだけの詳細さを欠いているか、又は当該書類が本物ではないことを示している。
- 競合事業者が同一の内容の入札を行っているか、又は入札参加業者が提示した入札価格がそれぞれ規則的な割合で増加している。

3. 価格に関して注意すべきサイン及びパターンを探す

入札価格は、談合を暴くための手助けとなり得る。単なるコストの増加では説明のできない価格の上昇など、事業者が協調していることを示すようなパターンを見つけなければならない。落札者の入札価格よりも他の入札参加業者の入札価格の方がかなり高いときは、談合参加業者が偽装入札の方法を用いているかもしれない。偽装価格 (cover price) とは、最も低い入札価格に 10%かそれ以上を加えた価格で入札する方法である。工学的な方法による費用見積 (engineering cost estimates。訳者注：入札ソフトウェアなどを用いて機械工学的に算出した費用見積) よりも高い入札価格や過去の類似の入札時よりも高い入札価格が、入札談合の存在を示していることもある。以下の事情が見られるときは、疑わしいと考えられる。

- 入札参加業者が突然かつ同一の価格又は同一の幅で価格増を申し出てきた場合であって、その増加分が単なるコスト増ということでは説明できない。
- 予想されていた値下げ又はリベートが不意になくなる。
- 特に以下の項目のいずれかに当てはまる場合に同一の価格で入札があったときは、懸念が生じる。
 - 事業者の価格が、長期間、同一である場合
 - 事業者の価格が、以前はお互いに異なっていた場合
 - 事業者が値上げをした場合で、その値上げがコストの増加によっては正当化できない場合
 - 特に、伝統的に値引きが行われてきた市場において、事業者が値引きを廃止する場合
- 落札価格と他の入札参加業者の入札価格との間に大きな開きがある。
- ある契約に係る事業者の入札価格が、他の類似の契約に係る当該事業者の入札価格よりもはるかに高い。
- 新規又は不定期の事業者が入札に参加した後は、落札価格が過去の価格水準に比べて大幅に下落する。この場合は、例えば、新規に入札に参加した事業者が既存の入札談合を崩壊させた可能性がある。
- 地方の事業者が、遠隔地向けの納入 (delivery) に比べ、地元向けの納入の方に高い入札価格を入れている。

- 地元の会社とそれ以外の会社とで、同一価格の運送費用を提示している。
- 入札提出の前に、価格情報について卸売業者と接触したのが入札参加者のうち1社だけだった。
- 電子入札であれ、他の方法であれ、公共入札における予期せぬ特徴一例えば、数百とか数千といった端数のない数字が予測されるにもかかわらず、通常考えられない数字を含んでいる入札がある場合、それは、入札参加者が、入札そのものを、情報を伝達したり、希望を示唆するための共謀の道具として用いていることを示している可能性がある。

4. 常に疑わしい発言を探す

事業者 (vendor) と打合せをする際には、事業者が価格や販売行為について合意したり、協調したかもしれないことを示す疑わしい発言に注意深く気をつけるべきである。

- 入札参加者間の合意に言及した発言及び文章
- 「業界提示価格」、「標準的市場価格」又は「業界価格一覧表」に沿っていることを理由に自らの価格を正当だと説明する入札参加者の発言
- ある事業者が特定の地域又は特定の顧客に対して販売していないことを示す発言
- 販売地域又は顧客が他の事業者に「帰属している」ことを示す発言
- 競争者の価格や詳細な入札額のような非公表の事実に関する知識、又は結果がまだ公表されていない入札における事業者の成功・失敗を予知する発言
- 入札参加者が儀礼的 (courtesy)、補足的な (complementary)、記念の (token)、シンボリックな (symbolic) 入札、又は偽装入札を行ったことを示す発言
- 価格引上げの説明の際に、様々な事業者が同じ言い回しを使用する。
- 誓約書 (CIBD : Certificate of Independent Bid Determination) について表明された疑問点や懸念、又は署名しているにも関わらず (又は、そもそも署名すらせずに提出される場合もある)、証明書を真剣に受け止めていないような様子
- 入札参加者からの書類の送付状の中に、ある入札参加条件に従うことを拒んでいること、又は事業者団体内で行われたと思われる議論について言及している表現がある。

5. 常に疑わしい行動を探す

事業者が価格や販売行為について議論する機会があるような会議や行事についての言及、又はある企業が他の企業を利するためだけに行動していることを示すような行為を探すべきである。疑わしい行動の形態には、以下のものが含まれ得る。

- 事業者同士が入札前に内密に会っており、時には会合が入札への応札が行われる場所の近くで行われている。
- 事業者同士で頻繁に付き合いがある。あるいは、定期的に会合を開いているように見える。
- 事業者が、自ら及び競争者のために入札のパッケージ化を要請する。
- 事業者が、自ら及び競争者の両方の入札書類を提出する。
- 成功裡に契約を履行することが困難な事業者が応札する。
- ある事業者が複数の札を入札会場に持参し、他に誰が入札するのかを判断した（あるいは判断しようとした）後で、どの札を入れるかを選ぶ。
- 複数の入札参加者が発注機関に対し、類似の質問をしている、あるいは類似の要求又は資料を提示している。

6. 入札談合を示唆する指標について注意すべきこと

談合の可能性を示す上述のような指標は、入札方法・入札価格についての疑わしいパターンや行動をいろいろと示すものであるが、それらを、事業者が入札談合に参加していることの確実な証拠と考えてはいけない。例えば、業務が忙しく仕事がこなせないために、一定の入札手続に従った入札をしていないだけかもしれない。入札価格が高いのは、単に、プロジェクトのコストについて、他とは異なる評価をしているだけかもしれない。しかしながら、入札方法及び入札価格について疑わしいパターンが探知されたとき若しくは発注担当者が入札参加業者による不自然な発言を聞いたり、おかしい行動を目撃したりしたときは、入札談合の有無に関する詳細な審査が必要となる。往々にして、疑わしい行動が長年にわたって定着していることは、一回の入札から得られる証拠よりも、談合の可能性を示す分かりやすい指標となる。その行動パターンを立証するために、時間をかけて、注意深く、すべての情報を記録しなければならない。

7. 入札談合が疑われる場合に発注担当者が採るべき措置

入札談合が行われていることが疑われる場合に、それを明らかにし、排除するために採るべき措置は多い。

- 入札談合に関する自国の法律の実務について理解する。
- 自分が有する懸念について、被疑事業者と議論してはいけない。
- 入札書類、書簡、封筒等を含むすべての文書を保管する。
- 日付、関与している人物の名前、その人物の他には誰がいたか、何が起きたのか、何をしゃべったのかを含めて、疑わしい言動のすべてを詳細に記録しておく。何が起きたのかについて正確な記述を残すためには、その出来事が起きているうち又は発注担当者の記憶が新しいうちに記録を作成しなければならない。
- 競争当局に連絡をとる。
- 内部の法務担当者と相談した上で、入札手続きを続けることが適切かどうかを検討する。