

デジタル庁における入札制限等の在り方に関する検討会 報告書

令和3年8月25日

I はじめに — 調達ガバナンスの重要性

今般の新型コロナウイルス感染症への対応等を通じて、行政のデジタル化の重要性は益々強く認識されるようになってきている。

今後、大規模地震災害をはじめとする自然災害や感染症等の国民の生命・身体・財産に重大な被害が生じ、又は生ずるおそれがある事態に際しての強靱性（レジリエンス）の確保や、少子高齢化等の社会的な課題への対応のためにも、データの活用は緊要である。

こうした状況を踏まえ、政府は、行政の縦割りを打破し、大胆に規制改革を断行するための突破口としてデジタル庁を創設することを柱としたデジタル改革について検討を行い、令和2年（2020年）12月25日、IT基本法の見直しの考え方やデジタル庁設置の考え方について政府の基本的な方針を盛り込んだ「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」（以下「デジタル改革基本方針」という。）を閣議決定した。この方針等を踏まえ、デジタル改革関連法案が、本年2月9日に閣議決定され、国会審議を経て5月12日に成立した。

デジタル改革基本方針では、デジタル社会の目指すビジョンとして「デジタルの活用により、一人ひとりのニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会」を掲げ、このような社会を目指すことは、「誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化」を進めることに繋がるとしている。デジタル社会の形成に向けた官民の施策や取組を迅速かつ重点的に推進する観点から、令和3年（2021年）6月15日、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」が閣議決定されたところである。

こうした背景を踏まえ、より良い行政サービスを提供する観点から、デジタル庁が十分に機能を発揮するためには、行政官の能力向上はもとより、民間企業等から登用した人材の知見を積極的に活用することが必要不可欠である。

他方で、民間企業等から人材登用を積極的に進めていく以上、特にシステム調達等において、兼業先企業等に便宜供与を行うなどの利益相反行為が発生しないよう、こ

れまでに比して、また他の行政機関に比して、より高い透明性・公平性の確保が求められる。

8月20日に「統合型入国者健康情報等管理システムの調達に係る調査チーム」により公表された調査報告書においても、当該調達において、「法令違反は認められない」ものの、「不適切な行為」が行われたとの結論が報告され、「民間からの出向者等が調達手続に参画する場合のルール作り」等が求められる旨の意見がなされている。

なお、こうした透明性・公平性の確保に当たっては、原則となるルールを明確に定めるとともに、事後的な説明責任・アカウントビリティーの在り方についても検討することが必要である。変化の激しいデジタル分野においては、最初から完成されたルールを作り上げ、当該ルールを恒常的に適用するのではなく、変化に応じて、迅速に、継続的かつ柔軟にルールや運用を見直していくことが重要である。

デジタル庁においては、こうした考えの下、下記「調達における効果的かつ合理的な入札制限の方向性」(Ⅱ)を踏まえ、ルールの策定・運用を早急に行うとともに、「調達全般に係る課題」(Ⅲ)について、検討を開始すべきである。

Ⅱ 調達における効果的かつ合理的な入札制限の方向性

上述のとおり、デジタル庁の調達においては、これまで以上に、また他の行政機関と比しても、より一層の透明性や公平性を確保していくことが必要となる。その際、調達事業の段階や職員の関与の程度、企業等との関係性等を勘案して、実施可能な合理的な範囲で明確なルールを設定するとともに、ルール遵守を確保するための実効性の高い運用の在り方についても検討する必要がある。

具体的には、デジタル庁として、以下の仕組みに基づきルールやシステムを構築し、早急に運用を開始すべきである。また、必要に応じて、関係省庁にも適用されるガイドライン等にも適切に反映していくことを検討すべきである。

(1) 採用時の誓約・情報登録

利益相反行為等を防ぐ観点から、デジタル庁として、民間人材の関連情報を事前に適切に把握することが必要。民間人材の採用時に、兼業先の情報に加え、株式保有情報(大量保有報告書提出要件を参考に、5%程度以上の株式を保有する場合における保有情報)、保有する特許権を登録させるとともに、利益相反行為等には関

与しない旨の誓約を求めるべき。

(2) 制限対象行為

入札制限の対象となる「制限対象行為」については、以下のとおり、明確に範囲を定めるとともに、該当職員の登録制の導入、アクセス制限などについて運用を検討すべき。

- ① 入札案件について、仕様書の作成開始以後の仕様書記載・作成行為を制限対象行為とする。なお、入札案件についての審査・公募についての採点を行うことも、制限行為対象とする。運用に当たっては、制限対象行為について対象事例を示すなどわかりやすく明確にすることが望まれる。
- ② 入札行為を行う場合には、当該入札に係る仕様書を作成する以前に、上記制限対象行為に関与する職員（仕様書を作成する事務に従事する職員、審査及び評価事務に従事する職員及びそれらの職員の管理又は監督の地位にある職員（幹部職員を含む。）をいう。）を登録。当該職員の兼業先について、入札制限を行う。
- ③ 制限対象行為を行うにあたっては、原則、登録済みの職員のみがアクセス可能なフォルダのみで仕様書等のやり取りを行う。

(3) 制限対象企業

上記の入札制限の対象企業（※法人格の有無にかかわらず、実態的に事業を行っている者を含む。）の範囲については、当該職員の兼業先企業に加えてその親会社・子会社（実質支配力基準に基づき判断）についても対象とするべき。他方で、海外事例や実態上の経営判断への関与の程度（民間団体意見）及び規制としての実効性に鑑み、兄弟会社は対象から外すべき。

また、直接の落札企業のみならず、当該案件の再委託先（その影響の程度に鑑み、再委託比率 20%以上とすることが一案）についても同様に対象とするべき。

なお、対象企業の範囲（関連会社等）については、今後の本制度の運用の状況及びコンプライアンスの遵守状況等に応じて、必要に応じて検討を加えるべき。

(4) 制限対象となる職員と企業との関係

なお、一般的な企業との利益相反行為については国家公務員法による制限がかかることから、特に利益相反リスクの高い現在勤務している兼業先との関係について、追加的な入札制限を課すこととすべき。

(5) 制限対象からの例外措置（特例措置）

形式的に入札制限対象となる場合であっても、技術的代替性がないなど、当該企業の応札が必要な場合もあり得る。このため、入札制限対象企業が、当該入札制限の解除を希望する場合は、当該案件に関する職員とのやり取りを禁止する旨の誓約に加え、接触履歴を提出するなど厳格な要件の下で、例外的に応札を認める例外措置ルールを創設すべき。

(6) 入札制限ルール・運用の公表

民間企業や応募する個人に対し予見可能性を高める観点から、可能な限りジョブディスクリプションの記述を明確化するとともに、入札制限制度の全容（ルールや運用）について、詳細を公表していくべき。

Ⅲ 調達全般に係る課題

「Ⅱ 調達における効果的かつ合理的な入札制限の方向性」については、早急にルールの策定や運用を開始すべきであるが、「Ⅲ 調達に関する課題」については、入札制限に限らず、多様なシステム開発ニーズに対応した柔軟で適切な調達の在り方を模索する必要がある。以下の課題については、今後更に深掘りして検討を進めることが必要である。

(1) 調達する際のプロセスと体制（契約形態等）

【柔軟で適切な調達プロセス】

デジタル庁が「デジタルの活用により、一人ひとりのニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会」を目指すに当たっては、PDCA を明確にし、迅速な開発・提供と利用者視点での継続的な改善が必要となる。

これを実現するためには、システム事業の目的・性質・開発手法やその段階に応じた、適切な調達契約の形態や調達契約の単位を柔軟に選択できるよう検討するとともに、必要があれば予算制度の柔軟な運用についてもスコープに、検討することが必要である。

また、新型コロナウイルス感染症対策など、新たな事態にやむを得ず例外的な特殊対応を行わざるを得ない場合に備え、緊急時の対応の在り方についても検討が必要である。

これらの観点から、以下の論点を踏まえつつ検討していくべき。

- 請負や準委任等、開発手法（ウォーターフォール型¹、アジャイル型²等）の目的に合致した契約種類（サブスクリプション等を含む）の選定・採用に向けた課題整理をすべき。あわせて検収方法、履行中止の判断基準なども検討、整理すべき。
- ウォーターフォール型やアジャイル型の使い分けとしては、例えば規模の大小など、その開発手法の目的に適した契約種類を選定、採用できるように基準を整理することが重要。デジタルマーケットプレイス³は比較的小規模・中規模なものを調達しやすくしているため、活用するには分類は重要になってくる。
- また、サブスクリプションの採用に当たっては、国庫債務負担行為など現行の制度では使い難い面もあることにも十分留意し、その改善についても図るべき。
- 技術的対話方式による調達プロセスを増やすこと等のメリット・デメリットを整理すべき。あわせて再委託比率が高くなることを避けるため、コンソーシアム方式による契約等を活用すべき。
- 予算の執行途中において、真に必要な成果物を取得するためには仕様の変更等により要件を大きく膨らませざるを得ないような場合など、予算制度の柔軟な運用を目指すべき。随意契約の活用のために、随契ができるケースを類型化すべき。
- 平時及び緊急時それぞれの場合のプロセス・マニュアル等を整備すべき。WTO 自主的措置（公告期間 40 日⇒50 日）による調達期間の制約は見直しも検討すべき。
- 政府としてシステム内製化をどこまで目指すべきか検討を進める。検討にあたっては、アジャイル型開発やクラウドの導入が円滑に進められるよう配慮しながら行うものとすべき。平時・緊急時の内製の在り方についても検討すべき。現状では「緊急時」の定義が曖昧という問題もあるため、何が緊急かを明確にする必要がある。

【民間人材の確保と行政の調達・開発能力の強化】

デジタル庁として、発注評価能力やシステム構築能力を高めるために、必要なデジタル人材を内部で育成するとともに、外部から優秀なデジタル人材を確保するなど、人的体制の整備を図る必要がある。また、発注者側で調達に関する情報共有をする仕組みの構築も重要である。

これらの観点から、以下の論点を踏まえつつ検討していくべき。

¹ 要件定義から設計、開発、実装、テスト、運用までの各工程を一サイクルで完了させていく手法

² 機能単位の短期サイクルで設計・開発・実装・テスト・修正を繰り返して改良しながら開発をすすめていく手法

³ ベンダーが事前にマーケットプレイスに参加申請を行うことで、関連する案件について通知を受け取り、簡易に入札を行うことが可能となるシステム

- 民間からの調達人材採用等を通じて、政府 IT 調達担当者の調達力を強化する方策を検討すべき。また、内部の職員の育成も重要であるが、短期的な異動により職員が調達業務に精通し難いなどの点も踏まえ、在任期間を長くする等、十分な経験と広範な知識を備えるため、異動のローテーションの在り方も柔軟に見直すべき。
- こうした職員を活用してデジタル庁による各府省調達のコンサルティング機能提供など調達に関するサポート体制の強化を図るべき。各省で個別に実施するのが非効率なもの（ベンダー情報管理等）はデジタル庁が一元的に対応する意味がある。調達関連文書や契約書の文言の統一化も有効。
- 公共工事関連では工事成績評点の仕組みがあり、同様のベンダー評価の仕組みが必要である。IT 調達に関する委託事業者の評価やその成果について十分共有されていないが、IT 調達実績データベースを整備すべき。データの中に企業の評価といった仕組みも加えることにより、事後の調達時に当該企業評価結果が加点されるといった活用方法も有益。また、企業単位の評価のみならず人材についても評価を広げることが重要。

(2) 多種多様なベンダーの参加、適切なベンダーの選定

中小企業やスタートアップを含む多種多様な事業者が参入しやすい調達制度、運用を整備することが重要である。

また、調達において、一者応札自体は、システムや業務の特殊性等により避けられない場合も存在するが、不当な「ベンダーロックイン⁴」については、その排除に取り組むことが必要である。

これらの観点から、以下の論点を踏まえつつ検討していくべき。

- スタートアップ企業が国の調達（入札）に参加するにあたり、ランク制（A～D）の設定や技術力の評価配分などの理由から制約がかかり、安価で高い技術力の提供を得る機会が不十分。入札参加資格の見直しや入札参加事務手続きの簡略化、及び新規参入企業でも既参入企業との比較において不利が生じない評価方法の工夫、高い技術力への評価の在り方等、見直し改善を行うべき。また、ベンチャーの調達機会の拡大については、中小企業庁等関連する省庁と政策的によく連携をとり、政府全体として一体性をもって取り組むことも重要。
- スタートアップ企業等の参入が増加すれば、例えば調達契約上損害賠償の上限設定、

⁴ 特定ベンダーの技術仕様等に依存してしまい、当該ベンダー以外の企業が運用・メンテナンスや改修を担うことが事実上不可能になった状態

中小企業の資金力にも考慮した概算払いの柔軟な運用等代金支払いのタイミングなどにも配慮が必要になる。

- 発注者側としてベンチャーや新しい技術を持った企業等の調達機会拡大を後押しする措置を積極的に検討すべき。例えば英国やオーストラリア等が進めるデジタルマーケットプレイスの仕組みを参考に行政機関が登録されたクラウドサービスや開発事業者を選んで IT 調達を行う仕組みを検討。
- IT ベンダーによるオンプレミス環境でのソフトウェア開発や、ソフトウェアのソースコードのブラックボックス化、最終確定した仕様書の保存体制の不備、データポータビリティの低さ等によって最初に委託されたベンダー以外入札に参加できないベンダーロックインが生じている。
- クラウド・バイ・デフォルト原則や、政府固有のシステムに関する政府の知的財産権の所有、政府の指定するプロジェクト管理ツールの活用、最終成果物として最新のソースコードやソフトウェア仕様書を提出することなどを、調達仕様書で明記し徹底するようなルールを検討すべき。
- 継続的に続く一者応札については、状況に応じた適切な調達が実現できるルール作りを行うべき。一者応札に係る各省の取組みも十分に把握し一体性を持たせて対策を練ることが効果的。併せて、デジタル・ガバメント推進標準ガイドラインにおいて記載されている一者応札を避けるための方策についても各府省が認知するよう周知すべき。

(3) プロセスの明確化・透明性の向上等

調達については、国民の納得が得られるよう、そのプロセスも含め、できる限り透明性の高いオープンな手続を構築することが必要である。

これらの観点から、以下の論点を踏まえつつ検討していくべき。

- プロジェクト単位で利用するハードウェア、ソフトウェア、クラウドサービスの等の金額、開発に従事するベンダーの人件費単価や開発期間を公開し、類似のシステム開発案件についてその乖離を比較できるようにすべき。
- ただし、データ公表については、ベンダー情報や人件費単価など企業にとって機微にわたる内容については、どこまで情報を共有すべきかは様々な観点からの検討が必要であり、多くの意見を参考としつつ、慎重な判断が求められることにも留意。
- 透明性・信頼性の確保の問題は、組織全体のアカウントビリティの問題であるため、モニタリング等を通じて確保を目指すべき。
- 効率化等を求めて柔軟な調達を追い求めることと、公正性・コンプライアンス重視と

いったことは両者のバランスが重要。組織全体が後ろ向きとならないよう、例えば何か発生したら事後においてしっかりと措置するなどのルールとなるよう配慮が必要。

- 仕様書作成後入札公告前の民間事業者への事前接触について、不適切なやり取りが行われることのないよう、入札制限制度以外の仕組みについても幅広く検討すべき。
- 該当職員の保有する特許や著作権が当該案件で利用されること又はされていることが判明した場合のルールを定めるべき。

IV スケジュール

「Ⅱ 調達における効果的かつ合理的な入札制限の方向性」については、本年9月1日のデジタル庁創設までに制度を整備することが必要。創設とともに民間人材の兼業先の登録等を開始するとともに、デジタル庁創設後に入札制限行為が発生する案件を対象とするべく、本年10月1日以降の公告案件について本報告書で提言する入札制限を適用すべき。

「Ⅲ 調達全般に係る課題」については、個々の課題の検討を速やかに行い、それぞれの実現目標を掲げたロードマップを策定すべき。実施計画可能なものから順次実施すべきであるが、調達手続きの見直しを伴う内容を含むものについては現場の混乱を招かないように十分な周知期間及び準備期間にも配慮すること。

(以上)

デジタル庁における入札制限等の在り方に関する検討会 構成員名簿

[構成員]

◎梶川 融	太陽有限責任監査法人 代表社員 会長
金子 良太	國學院大學 経済学部 教授
川澤 良子	Social Policy Lab 株式会社 代表取締役
木村 康紀	日本橋東京法律事務所 代表弁護士
坂下 哲也	一般財団法人日本情報経済社会推進協会 常務理事

[オブザーバー]

井上 計	主計局法規課 主計企画官 (第2回からは、同職として鈴木大造氏に交代)
長谷川 和人	政府CIO補佐官
根本 直樹	政府CIO補佐官

[事務局]

内閣官房 情報通信技術 (IT) 総合戦略室

(五十音順、敬称略、◎は座長)

[開催実績]

第一回	2021年6月2日	
第二回	2021年7月30日	
第三回	2021年8月25日	: とりまとめ