

# デジタル庁における入札制限や柔軟な調達の内り方について

資料2

2021年7月30日

## 1. 公平性・透明性の高い入札制限ルールの在り方 ⇒次回中間とりまとめでの詳細な結論を得ることを目指す

- 論点1 制限対象行為の明確化
- 論点2 制限対象企業の明確化
- 論点3 制限対象となる職員と企業との関係の明確化
- 論点4 ガイドラインや募集要領等への入札制限ルール・運用の明記

## 2. 多様なシステム開発ニーズに対応した柔軟な調達の在り方 ⇒中間とりまとめで課題を提示した上で、デジタル庁設立後も引き続き議論すべき課題を整理

- ① 調達する際のプロセスと体制(契約形態等)
- ② 多種多様なベンダーの参加、適切なベンダー選定
- ③ プロセスの明確化・透明性向上

# 1. 公平性・透明性の高い入札制限ルール の在り方

# [論点 1] <制限対象行為の明確化>

- IT調達の流れのうち、落札者決定への影響度が特に高い「仕様書作成から入札評価」までを**入札制限の対象**としたい。
- 当該制限を担保する観点から、仕様書作成に当たり、(1) 担当者を登録制にするとともに(2) 仕様書のアクセス制限を当該登録者に限定するなどの仕組みを検討(※)したい。

※具体的な**運用方法**について次ページで述べる

## IT調達の落札までの一般的な流れ

### 実施計画の策定 及び予算要求

- 基本構想、予算要求
- 調達計画の公表

### 公告から入札まで

- 情報提供・意見招請
- 仕様書の作成
- 入札公告・説明会
- 提案依頼、入札

### 選定から落札まで

- 審査・入札評価
- 落札者の決定・公告

## 対象行為とその定義

### 実施計画の 策定及び 予算要求

調達計画や必要な予算の要求等を実施、市場調査も入れる可能性

間接的

対象外

### 仕様策定前の 情報収集

仕様書の作成に入る前に改めて、意見招請や情報収集を行い、調達すべき方向の整理を実施

間接的

対象外

### 仕様書作成 レビュー

仕様書を実際に記載し、入札に付す一連の行為。仕様書の内容に基づいて行う参考見積もり策定も含む。仕様書のレビューなども行う可能性。

直接的

対象

### 審査・ 入札評価

総合評価方式などを用いる場合に、提案内容に対する評価内容を定めるもしくは実際に審査

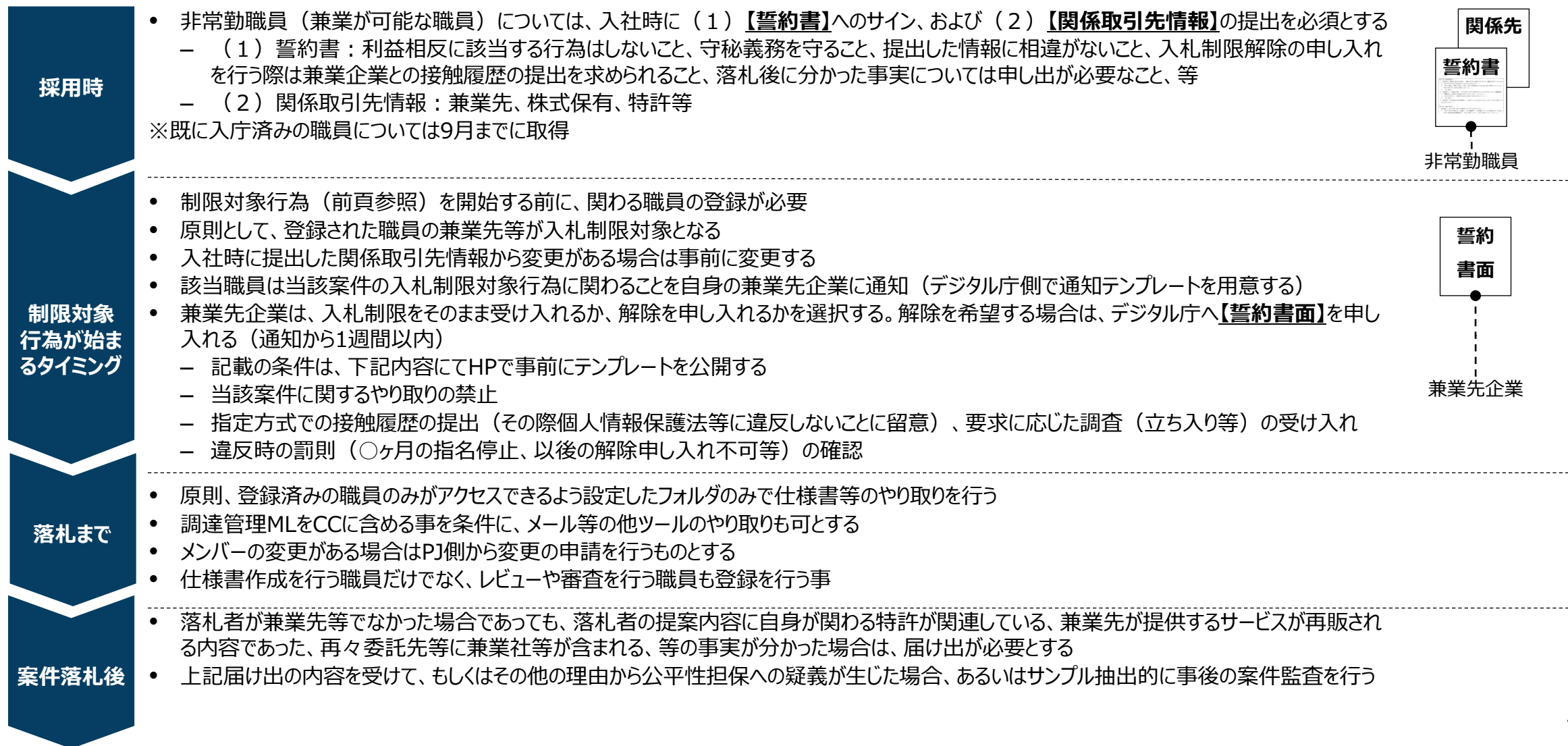
直接的

対象

# 【論点1】 <制限対象行為の明確化> 運用（案）

- ・ 非常勤職員には、入札制限がかかるか否かに関わらず、入庁時に【誓約書】と【関係取引先情報】を提出してもらう。
- ・ 当人ととのやり取り禁止や、接触履歴の提出などの体制を保證できる場合、企業は【誓約書面】による入札制限解除の申し入れが可能。

## 入札制限の運用（時系列）



## 【論点2】 <制限対象企業の明確化>

- 制限対象会社の関係性については、海外での事例や実態上の経営判断上の関わりの程度（民間団体意見）及び規制としての実効性から判断し、利益供与の想定度合いを踏まえて制限対象を判断することとしたい。
- 再委託先等も対象にするか否かについては海外事例などを参考に検討。（一定の割合以上の再委託先については、下記の親会社・子会社等と同様に対象となるか。）

### イギリス（GDS）における親子企業とその他の取り扱いの違い

#### 1. 親子関係に係る入札制限

- 親子関係を規定する大まかな評価基準はあるが、株式保有比率によって直ちに制限がかかるわけではない（運用に幅を持たせている）
- 他方で、以下のような場合は親子関係が特に問題になる。
  - 入札評価者が入札事業者の親会社出身の場合
  - 入札事業者の親会社が英国籍ではない場合

#### 2. その他兄弟関係に係る入札制限

- 兄弟関係を規定する大まかな評価基準はあるが、調達制限用には運用されていない（親会社名を共通で冠している場合に認識される程度の扱い）

資料：各国の状況について、直近業務を行っていた職員へのインタビュー調査を実施（ヒアリングベースのため一部不正確な情報が含まれている可能性があります）

### 「自由民主党 デジタル社会推進本部調達ガバナンス小委員会」における電子情報技術産業協会（JEITA）様意見

入札制限の対象となる会社との関係性を考えた場合、親会社・子会社は比較的情報連携が容易であり、制限が必要と考えられる。他方、兄弟会社同士では、経営判断上のかかわりが薄く、また兼業者情報の把握も困難なため、制限の対象外とすべき。

該当する会社	利益供与の想定度合いと 予見できるリスク要因	入札制限の 対象範囲
親会社	高 当該企業への 支配力あり	対象
子会社※	高 支配力をもって、 子会社を応札させる 可能性	対象
その他 (関連会社等)	低/ 不明 親会社・子会社と比 するとリスクは低い	対象外

※単純に議決権のみの判断ではなく、実質支配力基準をもって判断。実質的に意思決定機関を支配しているかで判断する基準。親会社の所有する議決権数が過半数を超えていなくとも、実質的にその会社を支配していると判断されれば、連結子会社と判定。

## 【論点3】 <制限対象となる職員と企業との関係の明確化>

- デジタル庁で採用する民間人材には下記のような企業との関係が考えられる。
- 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**兼業者のみ（現在勤務している勤務先との関係のみ）**、**入札制限ルールの対象**としたい。

※コンプライアンスの観点から、国家公務員法遵守を担保

兼業状況	勤務形態	対象者の関係事業者 (例)	リスク	対策の方向性	
兼業先あり	非常勤	現在の勤務先	A社	高	(国家公務員法による制限に加え) <b>入札制限の対象</b>  <b>国家公務員法による制限</b> 信用失墜行為の禁止 (99条) 秘密保持義務 (100条)
		過去の勤務先	B社	中	
		将来の勤務先	B社		
兼業先なし	非常勤	現在の勤務先	なし	なし	<b>国家公務員法による制限</b> 信用失墜行為の禁止 (99条) 秘密保持義務 (100条)
	常勤	過去の勤務先	B社	中	
		将来の勤務先	B社		

## [論点4] <ガイドラインや募集要領等への入札制限ルール・運用の明記>

- 民間企業がデジタル庁との兼業を認めやすくする観点からも、入札制限制度の全容や当該職種が入札制限が課され得るか否かについて可能な限り事前に予見できるようにする必要。
- 可能な限りジョブディスクリプションの業務内容の記述を明確化するとともに、入札制限ルールやその運用について詳細を公表していくこととしたい。

### ジョブディスクリプション (募集要領)

- 一定の場合に入札制限が課される旨を明記 (現状と同じ(表現をより明確化))
- 業務内容を可能な限り明確化 (デジタル庁向け人材募集より実施)

※ 入札制限が課される業務に関わる可能性の有無を明記してほしいとのニーズはあるが、現実的には、募集タイミングで全ての業務行為を予見して書き切ることは困難。

### ウェブサイト等

- 入札制限が課されるルールを明確化の上、明文化して公表 【ルール】
- 入札制限が課される調達行為は、職員の希望を踏まえた登録制となること、仕様書作成に当たりアクセス制限を課すなど運用上の対応方針についても公表 【運用】

## (参考) 該当規定等

※「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」(2019年2月25日各府省情報化統括責任者(CIO) 連絡会議決定)

### 標準ガイドライン・同ガイドライン解説書における「調達仕様書の記載内容（入札制限関係）」の規定 標準ガイドライン（p63）

#### b) 入札制限

透明性及び公正性並びに確実な契約履行等を確保するため、次のイ) からハ) までに掲げる者に対し、入札制限を定めるものとする。

イ) 各工程の調達仕様書の作成に直接関与した事業者は、透明性及び公正性の確保の観点から、当該調達案件の入札に参加させないものとする。ただし、競争上何ら有利とならないと認められるときはこの限りでない。

ロ) 設計・開発等のプロジェクト管理支援事業者設計・開発等のプロジェクト管理支援事業者（プロジェクトの全部又は一部におけるプロジェクトの管理上生ずる作業について、PJM Oを支援する事業者をいう。以下同じ。）については、相互牽制の観点から、その管理の対象となる情報システムの設計・開発の作業に関する内容を含む調達案件の入札に参加させないものとする。

ハ) 監査対象である情報システムに関与した事業者監査対象である情報システムに関与した事業者は、監査の独立性及び客観性の確保の観点から、当該情報システムの監査業務に関する調達案件の入札に参加させないものとする。

### 標準ガイドライン（解説書）（p24）

#### [2]入札制限

同一プロジェクト内の調達案件間の「2.1)イ 調達案件 及び関連調達案件の調達単位、調達の方式等に関する事項」を踏まえ、当該調達案件における入札制限について記載する。「各工程の調達仕様書の作成に直接関与した事業者」に係る入札制限については、関与の具体的な内容を踏まえる必要がある。

**入札制限の対象には、当該事業者だけでなく関連事業者（「財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則」（昭和38年11月27日大蔵省令第59号）第8条に規定する親会社及び子会社、同一の親会社をもつ会社並びに委託先事業者等の緊密な利害関係を有する事業者をいう。）が含まれることも明記する。**

#### ※昭和38年大蔵省令第59号 第8条第3項

この規則において「**親会社**」とは、**他の会社等の財務及び営業又は事業の方針を決定する機関**（株主総会その他これに準ずる機関をいう。以下「意思決定機関」という。）を**支配している会社等**をいい、「**子会社**」とは、**当該他の会社等**をいう。**親会社及び子会社又は子会社が、他の会社等の意思決定機関を支配している場合における当該他の会社等も、その親会社の子会社とみなす。**

### 最近の仕様書記載例

#### 入札制限

本業務を**直接担当**する**内閣官房CIO補佐官**が、その**現に属する又は過去2年間に属していた事業者**及びこの事業者の「財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則」（※昭和38年大蔵省令第59号）第8条に規定する**親会社及び子会社、同一の親会社を持つ会社並びに委託先等緊密な利害関係を有する事業者**は、本調達に関して入札に参加できないものとする。



# (参考)「他の会社等の財務及び営業又は事業の方針を決定する機関を支配している会社」の定義

## ※財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則(昭和三十八年大蔵省令第五十九号)

### 第8条

- 4 前項に規定する他の会社等の意思決定機関を支配している会社等とは、次の各号に掲げる会社等をいう。ただし、財務上又は営業上若しくは事業上の関係からみて他の会社等の意思決定機関を支配していないことが明らかであると認められる会社等は、この限りでない。
- 一 他の会社等(民事再生法(平成十一年法律第二百二十五号)の規定による再生手続開始の決定を受けた会社等、会社更生法(平成十四年法律第一百五十四号)の規定による更生手続開始の決定を受けた株式会社、破産法(平成十六年法律第七十五号)の規定による破産手続開始の決定を受けた会社等その他これらに準ずる会社等であつて、かつ、有効な支配従属関係が存在しないと認められる会社等を除く。以下この項において同じ。)の議決権の過半数を自己の計算において所有している会社等
  - 二 他の会社等の議決権の百分の四十以上、百分の五十以下を自己の計算において所有している会社等であつて、かつ、次に掲げるいずれかの要件に該当する会社等
    - イ 自己の計算において所有している議決権と自己と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより自己の意思と同一の内容の議決権を行使すると認められる者及び自己の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせて、他の会社等の議決権の過半数を占めていること。
    - ロ 役員(法第二十一条第一項第一号(法第二十七条において準用する場合を含む。))に規定する役員をいう。以下同じ。)若しくは使用人である者、又はこれらであつた者で自己が他の会社等の財務及び営業又は事業の方針の決定に関して影響を与えることができる者が、当該他の会社等の取締役会その他これに準ずる機関の構成員の過半数を占めていること。
    - ハ 他の会社等の重要な財務及び営業又は事業の方針の決定を支配する契約等が存在すること。
    - ニ 他の会社等の資金調達額(貸借対照表の負債の部に計上されているものに限る。)の総額の過半について融資(債務の保証及び担保の提供を含む。以下この号及び第六項第二号ロにおいて同じ。)を行つていること(自己と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係のある者が行う融資の額を合わせて資金調達額の総額の過半となる場合を含む。)
    - ホ その他他の会社等の意思決定機関を支配していることが推測される事実が存在すること。
  - 三 自己の計算において所有している議決権と自己と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより自己の意思と同一の内容の議決権を行使すると認められる者及び自己の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせた場合(自己の計算において議決権を所有していない場合を含む。)に他の会社等の議決権の過半数を占めている会社等であつて、かつ、前号ロからホまでに掲げるいずれかの要件に該当する会社等

## (参考) 入札制限ルール不明確さが原因で問題となったケースのイメージ

※「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」(2019年2月25日各府省情報化統括責任者(CIO) 連絡会議決定)

	ケース①	ケース②	ケース③	ケース④
状況	<ul style="list-style-type: none"><li>A社の職員a氏を、非常勤職員として採用</li><li>その後、A社の資本構成が変化し、新しくB社がA社の筆頭株主に</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>C社の職員c氏を、非常勤職員としての採用を検討</li><li>C社はサービスXをSIer経由で政府に提供</li><li>C社としてはc氏が関与する調達案件において、C社サービスXの利用に制限が生じるか明らかにしたい</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>D社の職員d氏を、非常勤職員として採用</li><li>D社が入札を検討する調達案件について、d氏が当該調達担当者から一度だけ仕様書レビューに関する問い合わせを受けていたことが判明</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>E社の職員e氏を、非常勤職員として採用</li><li>e氏は採用される際、調達案件には関わらないという前提で雇用契約を締結</li><li>担当者不足の調達案件において急遽、提案評価者を担わされることに</li></ul>
問題	<ul style="list-style-type: none"><li>a氏が関与した案件に関して、A社の筆頭株主になったB社は(安全をとって)、応札ができないと判断</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>C社は、c氏に兼業を認めるにあたり、政府に覚書の締結を求めるも明確な回答は得られず</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>d氏が当該調達案件について若干ではあるが一部関わったことをもって、D社は(安全をとって)、応札できないと判断</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>E社に、予想外の入札制限が発生することに</li></ul>
	入札制限がかかる 対象会社の明確化		入札制限がかかる 対象行為の明確化	入札制限にかかる 運用の明確化・体制の整備

入札制限の該当性を明確に判断できないような事例も発生  
保守的に応札を控える事業者や兼業を認めない事業者も存在。課題の整理と対応方針を検討する必要

## **2. 多様なシステム開発ニーズに対応した柔軟な調達の在り方**

## 2. 多様なシステム開発ニーズに対応した柔軟な調達の内り方

### ① 調達する際のプロセスと体制（契約形態等）

#### 【調達する際のプロセスと体制（契約形態等）に係る今後議論すべき課題】

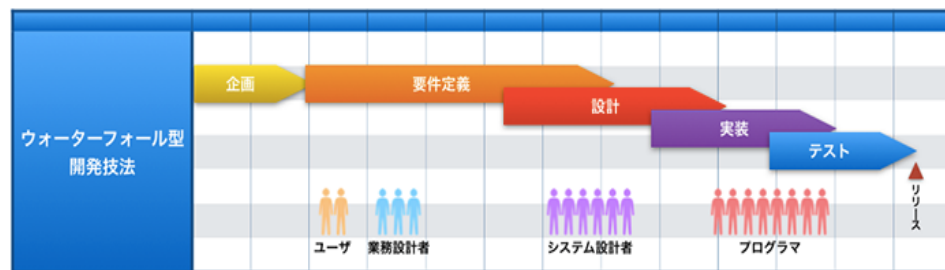
- ・ 請負や準委任等、開発手法（ウォーターフォール型、アジャイル型等）の目的に合致した契約種類（サブスクリプション等を含む）の選定・採用に向けた課題整理すべきか。あわせて検収方法、履行中止の判断基準などをどのように整理すべきか。
- ・ 技術的対話方式による調達プロセスを増やすこと等のメリットデメリットの整理すべきか。あわせて、再委託比率が高くなることを避けるため、コンソーシアム方式による契約等の活用すべきか。
- ・ 予算の執行途中において、真に必要な成果物を取得するためには仕様の変更等により要件を大きく膨らませざるを得ないような場合など、予算制度の柔軟な運用を目指すべきか。随意契約の活用のために、随契ができるケースを類型化すべきか。
- ・ 平時及び緊急時それぞれの場合のプロセス・マニュアル等の整備すべきか。WTO自主的措置（公告期間40日⇒50日）による調達期間の制約を見直すべきか。
- ・ 民間からの調達人材採用等を通じて、どのように政府IT調達担当者の調達力を強化するか。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どのように図るべきか。
- ・ 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か。
- ・ 政府としてどこまで内製化を目指すべきか。そのうえで、緊急時の内製の在り方について検討すべきか。

# (参考)ウォーターフォール型開発、アジャイル開発

## ウォーターフォール型開発

**(特徴) 仕様が決まったシステムを構築するのに有効**

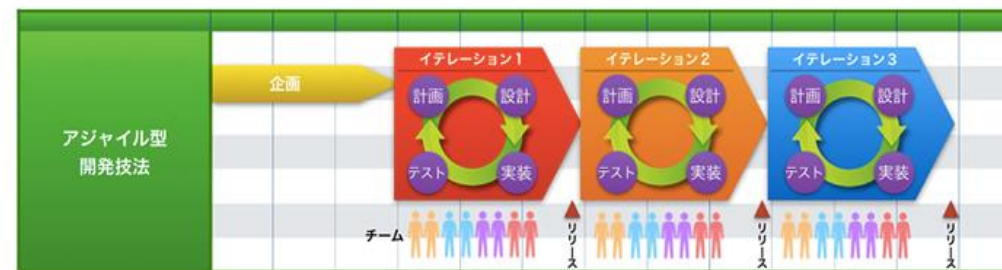
- 開発に入る前の期間が長い（仕様確定）
- 開発開始後の仕様変更は、基本的に難しい
- 納品されるまでソフトウェアの品質がわからない



## アジャイル開発

**(特徴) 仕様の変動するサービス開発に有効**

- 短いサイクル（イテレーション）での開発を繰り返す
- イテレーション単位で柔軟な機能開発が可能
- 段階的にサービスの品質を確認しながら開発



## アジャイル開発における論点

- 発注者、開発委託者双方のアジャイル開発に関する理解と実践能力が不可欠。
- イテレーション単位で仕様が変わっていくため、柔軟な契約が必要。
- 受託開発事業者が過度な開発責任を負わないような契約のあり方が重要。準委任契約での責任範囲の整理が必要。

### アジャイル開発実践ガイドブック

(2021年3月内閣官房IT総合戦略室)、

**アジャイル開発版「情報システム・モデル取引・契約書**

(2021年1月情報処理推進機構(IPA))

なども参考に調達のあるり方についての整理が必要。

## (参考)WTO自主的措置

### 政府調達手続に関する運用指針(平成26年3月31日関係省庁申合せ)

我が国の政府調達については、2012年3月30日ジュネーブで作成された政府調達に関する協定を改正する議定書によって改正された協定(以下「改正協定」という。)その他の国際約束に基づき透明性、公正性及び競争性の確保が図られてきているところであるが、供給者の利便及び競争力のある内外の供給者による市場参入機会の確保に資するとともに透明性、公正性及び競争性の高い調達手続とするため、改正協定その他の国際約束の対象となる調達及びこれに準ずる手続をとる調達について、以下の運用指針に則り、所要の措置の実施を申し合わせる。

#### 1. 適用範囲

- (1) 本運用指針は、改正協定の附属書I日本国の付表1及び付表3に掲げる機関(以下「調達機関」という。)の締結する調達契約であって、10万SDR以上の改正協定の対象となる調達契約(改正協定の適用を受ける建設サービス及び建築のためのサービス、エンジニアリング・サービスその他の技術的サービスを除く。)を適用対象とする。

#### 10. 供給者の利便に資するための運用上の配慮

- (2) 調達機関は、入札公告(公示)の日から起算して入札書が受領される期間について、改正協定の規定による40日以上を特別の事情がない限り50日以上とし、改正協定11条5に基づく期間の短縮については、特別の事情がない限り差し控えることとする。

# 多様なシステム開発ニーズに対応した柔軟な調達の実現方法

## ② 多種多様なベンダーの参加、適切なベンダー選定

### 【多種多様なベンダーの参加、適切なベンダー選定に係る今後議論すべき課題】

- ・ 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だったのではないか。入札参加資格の見直しや入札参加事務手続きの簡略化等の見直し改善を行うべきか。
- ・ 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か。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すべきか。
- ・ 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か。
- ・ 継続的に続く一者応札については、やむを得ないものとそれ以外に区分の上、状況に応じた適切な調達の実現できるルール作りを行うべきか。

## (参考)ランク制(A~D)の設定

### ○全省庁統一資格

各省庁における物品の製造・販売等に係る一般競争（指名競争）の入札参加資格。本資格は、各省庁申請受付窓口に掲げる申請場所のいずれか1か所に申請し、資格を付与された場合において、その資格は該当する競争参加地域のうち、希望する地域ごとに所在する各省庁の全調達機関において有効な入札参加資格となる。有効期間は最大で3年。

会社の規模によりA~D等級に分けられ、入札できる案件が等級で異なる。

### 競争参加者の資格に関する公示

#### 別記5 資格の種類別等級区分及び予定価格の範囲

##### (1) 物品の製造

等級	予定価格の範囲
A	3,000万円以上
B	2,000万円以上3,000万円未満
C	400万円以上2,000万円未満
D	400万円未満

##### (2) 物品の販売及び役務の提供等

等級	予定価格の範囲
A	3,000万円以上
B	1,500万円以上3,000万円未満
C	300万円以上1,500万円未満
D	300万円未満

なお、統一資格に基づき実際に調達を行うに際しては、適正な競争性を確保するため、他の等級の競争参加が可能となるような弾力的な競争参加を認める場合がある。



## (参考) デジタルマーケットプレイス

- 英国では行政がIT調達を行いやすいようにオンラインで登録された**調達先のリストを公開**する**デジタルマーケットプレイス**を運営。オーストラリアやカナダもこれを参照して導入。
- 調達要件などに基づいて、**人材、クラウドサービス、開発・運用委託事業者**などを調達できるようになっており、GDS(英国政府のデジタルサービス推進組織)の審査後、**本サービスのリストから調達する場合には競争入札を不要**としている。
- デジタルマーケットプレイス導入後、8割のIT調達が大手18社によって行われていたのが、2021年では**92%が中小・ベンチャーからの調達**に変わり、**数10億ポンド(数千億円)の経費節減**につながった。

The screenshot shows the GOV.UK Digital Marketplace BETA website. The main navigation bar includes 'Guidance', 'Help', and 'Login'. The main heading is 'Digital Marketplace'. Below this, there are two main sections: 'Find technology or people for digital projects in the public sector' and 'Sell services'. The 'Find technology...' section lists several categories with examples and corresponding Japanese labels: 'Find an individual specialist' (人材採用), 'Find a team to provide an outcome' (開発・運用委託), 'Find user research participants' (ユーザーテスト), 'Find a user research studio' (場所), 'Find cloud hosting, software and support' (クラウドサービス), and 'Find physical datacentre space' (データセンター). The 'Sell services' section includes links for 'View Digital Outcomes and Specialists opportunities', 'Become a supplier', and 'See Digital Marketplace sales figures'. A red arrow points from the 'Sell services' section towards the right, indicating the flow to the statistics and map.



## 2. 多様なシステム開発ニーズに対応した柔軟な調達の実現方法

### ③ プロセスの明確化・透明性向上

#### 【プロセスの明確化・透明性向上に係る今後議論すべき課題】

- ・ 国民の納得が得られるような透明性の高いオープンな手法を構築すべきか。
- ・ 具体的には、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か。