

政府情報システム調達の事例研究

——マイナンバー——

情報提供ネットワークシステムの調達事例——

金 崎 健太郎

社会保障・税番号（マイナンバー）制度の導入に伴い、個人情報を保有する行政機関による情報連携が開始され、そのためのシステム整備が行われた。政府の各省庁における情報システムの調達は、2007年に定められた「情報システムに係る政府調達の基本指針」に基づき実施されている。本稿では、マイナンバーによる情報連携の中核機能を担う情報提供ネットワークシステム設計開発業務の調達プロジェクトの事例を報告し、その調達プロセスと調達結果をもとに、現在の政府情報システム調達が抱える課題を考察し、その改善策を検討する。

1. はじめに

行政分野における情報システムの利活用が進み、それに要する費用も多額となるなか、「世界最先端 IT 国家創造宣言」（2013. 6. 14 閣議決定，2016. 5. 20 最終改定）においてシステム数，運用コストの削減目標が掲げられる等，情報システムに要するコストの削減は国の重要課題となっている。

各省庁の情報システム調達は，従来から随意契約や一者応札，バンダーロックインなどの課題が指摘されてきた。それらを背景に政府においては2007年に「情報システムに係る政府調達の基本指針」（2007. 3. 1 各府省情

報化統括責任者（CIO）連絡会議決定。以下「基本指針」という。）を策定し、競争環境の実現と手続きの透明性・公正性の確保を目的とした詳細な規定を定め、以後、各省庁における情報システムの調達はこれに従って行われている。

一方、2013年5月に「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（2013年5月31日法律第27号。以下「番号法」という。）が成立し、社会保障・税番号（以下「マイナンバー」という。）制度が開始されることになった。マイナンバー制度においては、国や地方公共団体等の行政機関が保有する個人情報とマイナンバーとが紐付けされ、それらの行政機関どうしてマイナンバーをキーに情報の照会や提供を行う情報連携が実施される。番号法ではこの情報連携を新たに整備するネットワークを使って行うこととされた。このネットワークは、3000以上もの行政機関の既存業務システムを接続する過去に類を見ない巨大なものとなるが、その中核システムである情報提供ネットワークシステム・コアシステム（以下「情報提供ネットワークシステム」という。）の構築は内閣官房において実施することとされた。

本研究は、情報提供ネットワークシステムの調達事例を報告し、そのプロセスと結果から、現在の政府の情報システム調達が有する課題を明らかにするとともに、今後の改善策を検討することを目的とする。

2. 政府情報システム調達制度と先行研究及び本研究の位置付け

2.1 政府調達に関する基本的枠組み

会計法（昭和22年3月31日法律第35号）は所管行政に係る契約事務を各省庁の管理とするとともに、政府の物品、サービスの調達方法として一般競争入札を原則とすることを定めている。一方、WTO 政府調達協定とそれに関する日本政府の運用上の自主的措置である「政府調達手続に關す

る運用指針等について」(2014年3月31日関係省庁申合せ)に基づき、80万 SDR、円換算で1億3000万円以上の調達案件については、入札公告の30日以上前に仕様書案等の資料を公表することや、20日間以上の期間を確保した意見招請を行うこと等、内外無差別な競争環境を実現するための手続が定められている。

2.2 先行研究における指摘と基本指針の策定

1994年の「行政情報化推進計画」(1994年12月25日閣議決定)の策定以降、行政機関における情報システムの活用が急速に広がり巨額の投資が行われるようになったが、同時に調達面での課題が指摘されるようになった。岸本(2003)は、政府側の能力不足に起因する不明確な調達仕様書がリスクを高めていることに加え、大企業の安値落札とその後の継続的随意契約という商慣行とあいまって大企業による寡占状態を招いていることを指摘し、CIOの設置等とともに、EVM(Earned Value Management)によるプロジェクトマネジメントの重要性を指摘している。一方、今井(2003)は安値競争による市場価格と落札価格の乖離がIT産業育成への打撃となった可能性を、また福井(2004)は、「不完備契約の罟」の仮説を通じて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、それぞれ指摘している。

このような議論を背景として、2007年に「情報システムに係る政府調達の基本指針」が定められた。基本指針では、各省庁が情報システムの調達を行う際に実施すべき具体的な手続(調達プロセス)のほか、調達仕様書に記載すべき項目の詳細、CIO補佐官による妥当性確認の義務付け等、

(1) 特別引出権(Special Drawing Rights)の円換算レートは2年ごとに財務省告示を基礎として定められ、2014、2015年度は1億1000万円、2016、2017年度は1億3000万円。

各省庁の調達能力を高めるための対応策が盛り込まれる一方、調達単位となるシステム構成を機能ごとに分離調達することや、仕様書作成に関与した事業者等に対する入札制限、企業共同体（ジョイント・ベンチャー）方式による入札を認めること等、公平性を担保し、幅広い事業者が参入しうる自由で公正な競争環境を実現するための具体的な項目が盛り込まれ、以後、各省庁における情報システムの調達はこれに沿って実施されている。

2.3 本研究の位置付け及び内容と構成

基本指針策定後の2008年度から2010年度までの3年度間に各省庁において実施された情報システム調達結果についての会計検査院による会計検査報告書（2011）では、一者応札が多く競争性が十分確保されていないとの指摘がなされた。小畑（2012）、清水（2012）、森田（2014）は、この会計検査院報告をもとに、政府の情報システム調達における競争性の欠如を指摘している。その他基本指針策定後の各省庁の情報システム調達については、基本指針がその意図に沿った結果を出すためCIOなど専門的人材の充実を提言した南波（2008）の研究、交渉方式の導入を提言した岩崎（2013）の研究、木本（2008）による経済産業省の業務システムについての報告があるが、個別の調達事例の詳細を明らかにしたものはない。

一方、本研究では、筆者が直接携わった情報提供ネットワークシステムの調達という個別事例を通じ、調達プロセスと調達結果についての参与観察手法を含めた検証から、政府の情報システム調達が抱える課題を考察し、改善策の検討を行うものである。

調達結果に競争性が十分確保されていないと指摘される現在の状況は、政府情報システム調達の制度又はその運用のあり方に何らかの改善が必要であることを示している。一方、改善策の検討のためには、調達結果だけでなく、制度面、運用面から課題の把握を行うことが不可欠である。その

4(702) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

ためには実際の調達事例に基づく具体的な問題点の抽出を積み上げ、課題の本質を明らかにする必要がある。調達事例を継続的に蓄積していくことの重要性は福井（2004）、南波（2008）も指摘しているが、実際の事例報告は筆者の知る限り見あたらない。本研究は具体的な調達事例を報告し、それをもとに政府情報システム調達の課題の考察と改善策の検討を行う新規性の高いものである。

まず、情報提供ネットワークシステム調達プロジェクトの概要、スケジュール等を示す。次に調達プロセス開始前の準備、調達プロセス開始後の各プロセスについて順次報告し、調達プロセス及び調達結果をもとに現在の政府情報システム調達が有する課題を考察する。そのうえで課題を解決するための改善策を検討し、最後にまとめを行う。

3. 調達プロジェクトの概要とスケジュール

3.1 調達プロジェクトの概要

本研究において報告するのは、表1のとおり、情報提供ネットワークシステム等の設計・開発業務の調達（以下「本プロジェクト」という。）である。マイナンバー制度の導入により、国の機関や地方公共団体がそれぞれ保有する各分野の個人情報とマイナンバーとが紐付けされ、紐付けされた個人情報について、国の機関や地方公共団体が相互に情報の確認を行う情報連携が実施される。情報連携にあたっては、図1のとおり、本プロジェクトにより調達、開発されるコアシステムに、各行政機関、地方公共団体が保有しマイナンバーを取り扱う既存の業務システムを中間サーバー経由で接続する。なお中間サーバーは各行政機関、地方公共団体がそれぞれ構築する。

表1 調達プロジェクトの概要
(官報情報をもとに作成)

調達案件名	情報提供ネットワークシステム等の設計・開発等業務 一式
契約形態	請負契約 (2014.3—2017.3)
調達公示日	2014.1.9
契約日	2014.3.31
契約金額	123億1200万円
契約者	エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ (NTT データ, 日本電気, 日立製作所, 富士通との共同提案)

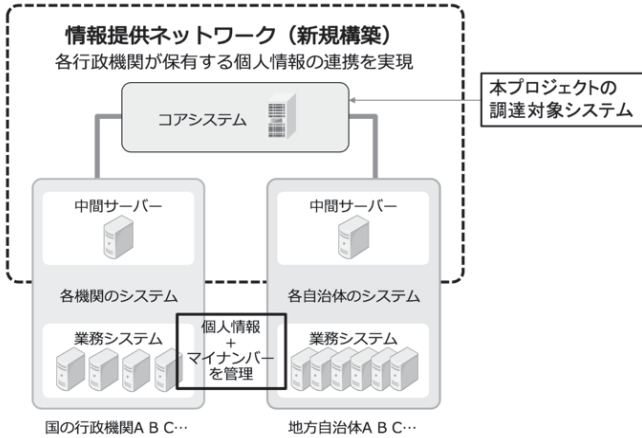


図1 調達対象システム
(調達仕様書をもとに作成)

3.2 スケジュール

番号法は税と社会保障の一体改革の議論の中で法案化がなされ、民主党政権下の2012年2月14日通常国会に提出されたが、審議がなされないまま同年11月の衆議院解散とともに廃案となった。衆院選後の自民党政権発足後に自民党、公明党、民主党の3党の修正協議が行われ、翌2013年6(704) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

3月1日に修正法案が関連法案とともに国会に再提出された。その後5月24日に可決成立し、5月31日に公布された。

番号法の施行期日は政令に委ねられたが、番号の利用開始が公布の日から3年以内とされたのに対し情報提供ネットワークシステムを利用した情報連携の開始は公布の日から4年以内と、システム開発期間を考慮して1年の差が設けられた。政府は国会審議において、マイナンバーの利用開始期日を2016年1月とすることを明らかにしている。これをもとに情報提供ネットワークシステムを利用した情報連携は、マイナンバーの利用開始から1年後の2017年1月に国の行政機関どうしで、その半年後の2017年7月に地方公共団体も含めて開始することを目標に、システムの調達と開発を進めることとなった。なお情報連携の対象となる個別の情報項目はすべて番号法の政省令によって詳細が定められるが、政省令の整備はシステムの調達、開発と同時並行で進められた。⁽²⁾

図2のとおり、多数の機関が実際の接続を行う総合運用テスト、システ

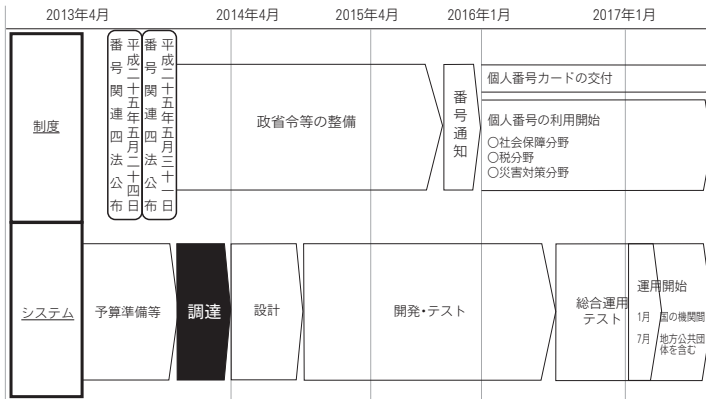


図2 スケジュール
(調達計画書をもとに作成)

(2) 番号法の政令の公布は2014年3月31日、省令の公布は2014年7月4日。

ムの設計開発，単体でのテスト等の期間を考慮して，番号法公布から10ヶ月後の2014年3月末までに調達を終了するスケジュールが設定された。

4. 調達プロセス開始前の準備

4.1 国庫債務負担行為の設定と予算措置

2013年5月の番号法成立前に成立した2013年度当初予算では，システム開発の契約から開発終了までの期間を最大3年と見込み，2013年度から3年度以内の国庫債務負担行為が約190億円を限度として設定された。国庫債務負担行為を設定した場合，2013年度に締結される契約は，最大3か年の複数年度にわたる契約が可能となる。契約する金額は限度額が上限となるが，実際に支出するためには各年度予算において改めて予算計上することが必要である。なお，2013年度中に契約がなされない場合には，元となる債務が確定しないことから国庫債務負担行為の適用はなく単年度の契約しか出来ない。

4.2 調達支援業者の決定

番号法が国会審議中であった2013年3月1日に情報提供ネットワークシステムの調達仕様書の作成を支援する調達手続等支援業務の入札が公告され，同年5月15日に沖電気工業が落札した。なお，透明性，公平性の観点から，調達仕様書の作成に関与した調達支援業者はその後の調達案件の入札に参加することは出来ない（基本指針第2章）。

4.3 調達仕様書案の作成

調達支援業者の決定を受け，2013年5月以降，調達仕様書案の検討が開始された。過去に内閣官房社会保障改革担当室が実施したマイナンバーシステムに関する調査研究の成果をもとに，基本指針に掲げる項目に従って

8(706) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

て調達支援業者が作成した調達仕様書案の草稿を、調達を担当する内閣官房社会保障改革担当室システム班のメンバーと調達支援業者が連日会議で議論し、その論点を翌週に再確認する作業を2013年9月まで繰り返した。なお、内閣官房に設置された専門家である2名の番号制度推進補佐官も同席して指導やチェックを行った。一方、情報提供ネットワークシステムが各省庁の行政機関と接続するシステムであることから2013年9月下旬に2回にわたり関係省庁への説明会を実施し、8省庁からのべ165名の職員が参加した。

これと並行して内閣官房IT総合戦略室、総務省行政管理局、内閣府CIO補佐官における調達仕様書案の妥当性審査が開始され、計502件のコメントが提示され、うち233件について調達仕様書案を修正した。また関係省庁からは72件の質問と1件の意見があり、この1件に関しても調達仕様書案を修正した。

5. 調達プロセス

基本指針では図3のとおり、情報システム調達のプロセスが定められて

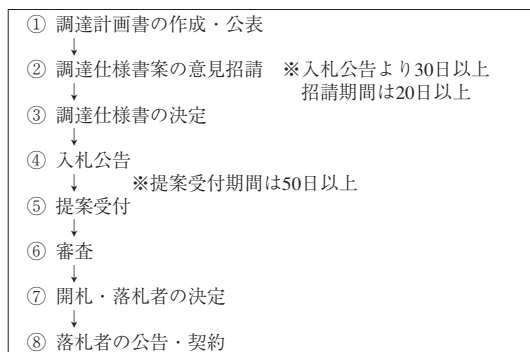


図3 基本指針における政府IT調達のプロセス
(基本指針第2章、第3章をもとに作成)

いる。本プロジェクトも基本指針に従って手続を進めた。

5.1 調達計画書の作成・公表

調達計画書は調達の対象となる情報システムの方式、機能概要、スケジュール、評価方式等を明らかにするものである。情報提供ネットワークシステムとともに、監視監督システム、情報提供等記録開示システム、特定個人情報保護委員会（現在の個人情報保護委員会）で運用予定の情報保護評価書受付システム等の関連システムの調達計画が2013年11月7日に内閣府ホームページと政府調達事例データベース⁽³⁾に公表された。

5.2 調達仕様書案の意見招請と調達仕様書決定

2013年11月12日、調達仕様書案についての意見招請が官報に掲載された。意見募集期間は20日間を確保し、意見提出期限は12月2日12:00（郵送の場合は必着）とされた。なお期間中に調達仕様書案の交付を受けた事業者は49社であった。提出期限までに10社から63件の意見と29件の質問があり、意見のうち14件、質問のうち3件について調達仕様書案を修正した。個々の意見の内容とそれに対する修正方針を含む回答は内閣府ホームページに公表された。

5.3 入札公告

2014年1月9日、入札公告が官報に掲載された。提案受付期間を50日以上確保し、提出期限は52日後の3月3日12:00、開札期日は3月24日15:00とされた。また1月31日13:30から入札説明会が開催されること

(3) 受注者側への調達情報の提供と各省庁における調達事例の情報共有を図ることを目的に2004年4月から運用を開始したデータベース。政府電子調達（GEPS）の稼働に伴い2016年9月に廃止。

となった。なお調達仕様書等の入札説明書類は内閣府電子入札システム⁽⁴⁾、政府調達事例データベースでダウンロード可能であったほか、内閣府でも直接交付された。

5.4 基本指針に定めのないプロセス①

5.4.1 1回目の仕様書変更

調達仕様書では、受託者の条件として、国又は地方公共団体におけるシステム設計・開発等の実績を有することを求めていた。しかしながら、他省庁の調達ではそのような要件は設けておらず不当に入札の門戸を狭くしているのではないかと指摘があった。基本指針では入札公告後の仕様書変更は定められていないが、できる限り門戸を広げるべきであることから当該要件を削除することとし、2014年1月30日に変更後の調達仕様書を内閣府ホームページに公表した。

翌1月31日に入札説明会を開催し、入札手続とともに、前日に公表した調達仕様書の変更内容を説明した。説明会には16社が出席した。入札説明会に参加せず調達仕様書のみ入手している事業者に対しては、電話とメールにより調達仕様書を変更した旨の連絡を行った。

5.4.2 2回目の仕様書変更と提出期限・開札期日の変更

政府共通プラットフォームは、運用コストの削減やセキュリティ対策の向上を目的に、各省庁が個別に構築、運用する各種情報システムを段階的に統合・集約するため2013年3月に稼働開始したクラウドシステムである。情報提供ネットワークシステムの設置環境は政府共通プラットフォー

(4) 内閣府で運用していた電子調達システム。各省庁個別の調達システムは2014年3月に運用開始した政府電子調達（GEPS）に順次統合することとされ、2014年7月末をもって運用停止。

ムに置くことを前提に検討を進めていた。そのため調達仕様書においても、「情報提供ネットワークシステムの稼働環境は政府共通プラットフォームに設置される」との記述があった。

これに対し2月に入り、調達仕様書におけるそのような記述は、情報提供ネットワークシステムにおいて使用する製品を政府共通プラットフォームが現在使用している製品に限定しているように受け止められ、システム設計・開発の提案の前提に影響を与えるのではないかとの指摘があった。製品を限定する記述はなかったものの、出来るだけ幅広い提案が行えるよう、稼働環境の前提を政府共通プラットフォームに限定しない方が良いと判断し、2度目の修正を行うこととした。

しかしながら、入札公告から1ヶ月余が経過し、3月3日の提案書提出期限まで1ヶ月を切るタイミングでの調達仕様書の変更は、幅広い提案を可能とする一方で、既に提案を検討中の事業者にとっては提案内容に変更を加える手間が生ずる可能性がある。このため、提案書提出期限を10日延長して3月13日12:00に、開札期日を4日延長して3月28日10:00にそれぞれ変更することとした。2月14日に調達仕様書の変更を内閣府ホームページに公表するとともに調達仕様書を交付した52社に対して電話、メールで調達仕様書の変更と提案書提出期限、開札期日を変更する旨の連絡を行った。また2014年2月26日に入札公告の訂正が官報に掲載された。

5.5 提案受付

2014年3月13日12:00に提案書の受付が締め切られた。提案書を提出したのはNTTコミュニケーションズ株式会社のみであり、株式会社NTTデータ、日本電気株式会社、株式会社日立製作所、富士通株式会社を加えた5社の企業共同体による提案であった。

5.6 審査

情報提供ネットワークシステムの調達是一般競争入札，総合評価落札方式（加算方式）であり，価格点と技術点の割合は1：3である。付属書類の1つである機能証明書において，評価項目と配点，評価基準があらかじめ公表されており，提案する事業者は個々の評価項目に対応するよう提案書を作成する。機能証明書における評価項目は113項目あり，満たさないと即失格となる必須項目と任意項目に分かれている。任意項目は項目の内容に応じて普通，重要，最重要に区分され，それぞれ配点が異なる。

審査委員会は基本指針に沿って，調達を担当する内閣官房社会保障改革担当室の職員，情報システムに精通した他省庁の職員，システム知識を有するCIO補佐官等の学識者で構成された。審査委員会では，提案者に対する提案書についてのヒアリングと機能証明書における評価項目，評価基準に従った書類審査が行われた。審査の結果は合格であり，3月26日にNTTコミュニケーションズ株式会社にその旨を通知した。

5.7 基本指針に定めのないプロセス②

5.7.1 開札期日の延期

審査結果は合格であったが，提案が企業共同体一者のみであったこと，また企業共同体を構成するのが日本を代表する企業5社であったことは，競争による調達を想定して手続を進めていた調達側の想定とは乖離する結果であった。情報提供ネットワークシステムの重要性に鑑みると，共同で提案を行う必要性や各社の業務分担，各社間の責任の所在等について，さらに慎重に確認を行う必要があると判断し，開札期日の前日である2014年3月27日に開札を延期することを決め，提案者に連絡した。

5.7.2 提案者へのヒアリングの実施

2014年3月29日（土）に5社への個別のヒアリングが東京都内で実施された。ヒアリングは政府CIOが実施した。ヒアリングでは、共同で提案を行う必要性、各社の業務分担、責任の所在等を中心に5社から個別に説明が行われた。

5.8 開札・落札者の決定

2014年3月31日（月）13：00に内閣府電子入札システムにより開札が実施された。予定価格は非公表であるため、入札者が提示した価格が予定価格を上回った場合には不落となる。最初の入札で提案者の入札価格は予定価格を上回り不落となった。直ちに再入札が行われたが再び不落、さらに再再入札が行われたがやはり不落であった。予算決算及び会計令99条の2は、再度の入札をしても落札者がいないときは随意契約によることが出来ることを定めている。これを不落随契というが、本件にもこれを適用し、

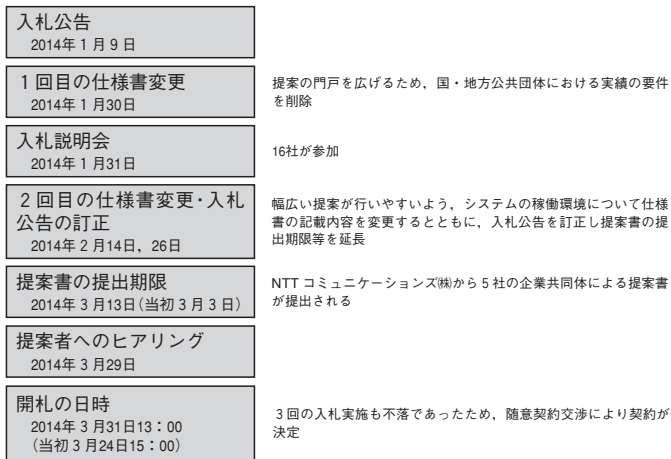


図4 入札公告後の経緯

表2 調達プロセス開始後のスケジュール変更

	変更前	変更後
官報公示	2014年1月9日	2014年1月9日
入札説明会	1月31日	1月31日
提案書提出期限	<u>3月3日</u>	<u>3月13日</u>
提案検討期間	<u>53日間</u>	<u>63日間</u>
審査期間	<u>15日間</u>	<u>12日間</u>
入札および開札	<u>3月24日</u>	<u>3月28日</u> → <u>31日</u> に延期

直ちに提案者側との随意契約交渉に入った。15:00には交渉が成立し、123億1200万円で契約することが決まった。予定価格は123億1377万2582円。契約金額の予定価格に対する割合は99.9%である。なお、この結果は2014年6月23日に官報に掲載された。入札公告後の経緯をまとめたのが図4、調達プロセス開始後のスケジュール変更の状況をまとめたのが表2である。

6. 考 察

本プロジェクトにおける調達のプロセス及び調達結果を踏まえ、政府情報システム調達の課題について考察する。基本指針の目的は「競争環境の実現」と「調達手続の透明性・公平性の確保」である（基本指針第1章）。まず本プロジェクトの調達結果から基本指針の目指す競争環境が実現したか否かを明らかにし、次に調達プロセスから現行制度による政府情報システム調達が有する課題を明らかにする。

6.1 競争環境の実現の有無

本プロジェクトは基本指針に定める調達プロセスに従って実施された。

2回の仕様書変更と提出期限・開札期日の変更、提案者へのヒアリングの実施など基本指針が想定していないプロセスが実施されたが、これらは競争環境の改善とそれが実現しなかったことに対しさらに慎重な対応を図るために行われたものである。本プロジェクトの調達プロセスの実態は、基本指針に従い、競争環境の実現を最優先として慎重に実施されたものであったことがわかる。一方で調達結果は、大手5社による企業共同体一者のみが提案を行い入札に参加する一者応札となった。また入札においては3回の入札を実施してもなお入札価格が予定価格を上回る不落となり、最終的には随意契約によって契約を締結した。このことから、本プロジェクトにおいては、基本指針の目的とする競争環境が実現したとは言えない。

6.2 政府情報システム調達の課題

南波（2008）は基本指針策定後の政府情報システム調達に関する課題として、調達側の人材に関する課題と、単年度予算制度と相当の期間を要する入札調達が結果的に調達コストを上昇させる危険性を指摘している。また清水（2012）、小畑（2013）はそれぞれ、調達側の能力不足を指摘している。まず調達担当者であった筆者において本プロジェクトで調達側の体制や人材、能力が課題として認識されたか否かを述べる。そのうえで「単年度予算制度と不十分な調達期間」、「事業者側との対話不足」、「近視眼的な調達マネジメント」の3点を現行の調達制度と運用における課題として指摘する。

6.2.1 調達側の調達能力

政府の情報システム調達における課題として、かねてより調達側の各省庁における調達仕様書作成能力の欠如が指摘されてきた。本プロジェクトは内閣官房という組織の特殊性から各省庁、地方公共団体、民間からの出

16(714) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

向者による混成部隊で実施されたが、その多くは出向元において何らかのシステム調達、開発の経験を有していた。さらに内閣官房に設置された番号制度推進補佐官2名がIT分野の専門家として常にプロジェクトメンバーとして加わり調達仕様書案の作成と調達を進めた。また調達仕様書案作成を支援した調達支援業者は基本指針において入札制限の対象とされその後の入札に参加できず、調達仕様書作成に関しては専ら調達側の専門家集団として関与している。

一方、基本指針では、調達仕様書案についてCIO補佐官、総務省行政管理局の妥当性確認を義務付けている。内閣官房IT総合戦略室も含め502件もの指摘とそれに対応する233箇所の調達仕様書案の修正は、このプロセスにより調達仕様書案がブラッシュアップされたことを示している。本プロジェクトにおいて調達側の体制、人材、能力が制約となったとの認識⁽⁵⁾はない。

6.2.2 調達制度と運用における課題

① 単年度予算制度と不十分な調達期間

基本指針においては、WTO政府調達協定を踏まえ、意見招請を入札公告より30日以上前に実施すること、招請期間は20日以上を確保すること、入札公告から提案締切までに50日以上を確保することを求めており、調達手続のみで少なくとも3ヶ月以上を要する。単年度予算制度のもと、単年度で調達から開発までを実施しようとする、調達が予定どおりに進んでも開発期間は相当短くなる。

一方、情報提供ネットワークシステムはその規模から当初から複数年度

(5) プロジェクトメンバーとして番号制度推進補佐官2名が参画したこと、調達支援業者の選定が可能であったことは本プロジェクト固有の要因である。

の開発期間を想定した。そのため2013年度予算において番号法の成立を見越して3年間の国庫債務負担行為が設定された。これにより2013年度内に契約を締結した場合には、国庫債務負担に基づき2015年度までの複数年度契約を締結することが可能である。しかしながら契約が2013年度内に行われなかった場合には国庫債務負担行為の適用がなくなり、複数年度契約ができなくなる。

本プロジェクトでは、基本指針に定めのない入札公告後の調達仕様書の変更や提案書提出期限、開札期日の変更を行ったが、いずれの場面においても「年度内に契約を行うこと」を最重要視せざるを得なかった。仮に年度内に契約が行えず単年度の契約となった場合、システム開発を工程で区分し単年度ごとに調達、契約する方法が考えられるが、既に本プロジェクトでは複数年度での開発を前提に調達が進行しているため、落札者の了承と契約内容の変更が必要となる。また次年度以降、開発の途中で受託事業者が変わる可能性が生じるため、開発中のリスク要因となることが懸念された。何よりも新たに次年度以降分の調達に要する期間が必要となり、マイナンバー制度が目標とする稼働スケジュールに大きな支障をきたす可能性が高かった。

国庫債務負担行為を活用してもなお単年度予算制度は調達の制約要因となっており、さらにその背景となるマイナンバー制度全体の施行スケジュールにおいて想定外の対応を十分に許容するだけの調達期間が設定されていたとは言い難い。

② 事業者との対話不足

情報提供ネットワークシステムの調達における提案者は5社による企業共同体のみであり、実質的な競争が行われないう一者応札となった。政府の情報システム調達における一者応札については、会計検査院報告（2011）

表3 調達プロセスに関与した事業者

日時	手続	関与した事業者数
2013.11.2-12.2	意見招請	49社が仕様書案を入手 10社が意見・質問を提出
2014.1.9	入札公告	52社が仕様書を入手
1.31	入札説明会	16社が参加
3.13	提案書締切	5社による企業共同体のみが提案

や関連する先行研究においても競争性に関する課題として指摘されている。

本プロジェクトでは、表3のとおり、意見招請では49社が調達仕様書案を入手、入札公告後も52社が調達仕様書を入手しており、関心を有したものの提案に至らなかった企業があったことが推察できる。提案書締切後の共同提案に参加した各社からの説明を通じて、共同提案を行った背景として、接続機関数が多岐にわたることや、必要とする技術において難易度が高いこと、システムの規模に比して開発期間が短期間であること等の理由があることがわかった。⁽⁶⁾ また調達終了後に筆者が行った外資系企業5社への聞き取り調査⁽⁷⁾においては、提案を見送った理由として、既存システムとの接続が多く複雑すぎるため1社ではリスクを取れない、システムの規模に比べて開発期間が短い、要件定義も含めた調達であるので開発量（コスト）が見積もれずリスク要因と捉えた、等の説明があった。

現行制度の運用においては、公平性確保のため、調達プロセス開始後に個別の事業者と意見交換を行うことは避ける傾向が強く、本プロジェクトにおいても行っていない。しかし事業者側のリスク認識の把握が早期に

(6) 2014年3月29日に東京都内で行われた政府 CIO による共同提案を行った5社へのヒアリングにおける説明から。

(7) 調達終了後の2014年4月2日、4月8日、4月9日、4月11日に東京都内において外資系大手企業5社の幹部と個別に面談を実施した。

出来ていたとすれば、何らかの対応を講ずる余地があった可能性もある。事業者側が認識するリスクの把握を早期に行い、リスク軽減のための対応を検討する機会を得ることは極めて重要であり、調達プロセスの前後を問わず事業者との対話の必要性は高い。

③ 近視眼的な調達マネジメント

本プロジェクトでは、マイナンバー制度全体の施行スケジュールや予算制度による制約の中で、基本指針を遵守し公正な調達プロセスを着実に実施することと、設定された期限内に受託事業者を決定することに専ら調達側の労力が費やされた。調達プロセスの着実な実施と期限内の事業者決定がプロジェクトの目的であったと言える。

PMBOK (A Guide To The Project Management Body Of Knowledge) によると、プロジェクトのマネジメントには様々な制約条件のバランスを取ることが含まれ、その制約条件にはスケジュールや予算以外にも品質、資源、リスクなどが存在する。情報システム調達におけるプロジェクトマネジメントの重要性については岸本（2003）も指摘しているが、政府情報システム調達の最終的な目標が開発される情報システムによる国民への行政サービスであることに鑑みれば、情報システムの品質や国民へのサービスまで見据えた広い視点と時間軸でプロジェクトマネジメントを行うべきであり、そのための環境整備が必要である。

7. 政府情報システム調達の改善策

本プロジェクトでは、基本指針が目指す競争環境は実現せず、調達制度とその運用について「単年度予算制度と不十分な調達期間」、「事業者との対話不足」、「近視眼的な調達マネジメント」という課題が明らかとなった。これらの課題を解決するための改善策について、調達制度とマネジメント

20(718) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

体制の二つの側面から検討を試みる。

7.1 調達制度の検討

7.1.1 検討の視点

競売理論をもとに政府調達制度の改善策を論じた金本（1991）は、政府調達の問題は政府がどのような調達方式をデザインするかの問題であり、政府の持っている情報が不完全な場合に「供給者間の競争を利用して情報面での不利を克服しようとする企てが競争入札制である」としている。これを踏まえると、調達制度が予期する成果を挙げ得ない場合の制度の改善には、情報の非対称性を縮小する、又は競争性を上げるという二つのアプローチがありうる。政府情報システム調達に関するこれまでの先行研究でも競争性の欠如が問題視されてきたが、本プロジェクトにおいても競争性の欠如が明らかとなった。本研究では、技術革新の進歩が早い情報システムの特性を踏まえ、競争性の欠如を補う手段として、情報の非対称性を縮小させるという視点から検討を行う。

7.1.2 情報非対称性とシステム要因

各省庁におけるマイナンバー関連システムの調達結果をもとに情報システム調達における競争性に影響を与える要因を分析した金崎・川島・有田（2018）の研究では、調達対象である情報システムの規模や必要とする技術といった「システム要因」が、情報システム調達の背景となった制度や調達に許容される期間等の「制度・期間要因」とともに競争性に影響を与えることがわかった。システム要因の差異は発注者と事業者との情報非対称性の小さいものと大きいものとの差異と言い換えることが出来る。情報の非対称性と競争性は補完関係にあるため、図5のとおり、情報の非対称性が大きいシステムについては調達における競争性が小さく、情報の非対

称性が小さいシステムについては調達における競争性は大きい。例えばパソコンは技術も一定程度普遍化し市場性も高いことから、情報システム調達対象の中では調達側と事業者との情報の非対称性が小さく、競争性についての課題は小さいため現在の一般競争入札制度を中心とした調達制度で対応可能であると言える。しかし大規模で新しい技術を用いる情報システムでは、技術情報が事業者側に集中し調達側との情報の非対称性が大きい一方で競争性が小さい。このような情報システムの調達については、情報の非対称性を小さくする制度上の工夫が必要である。

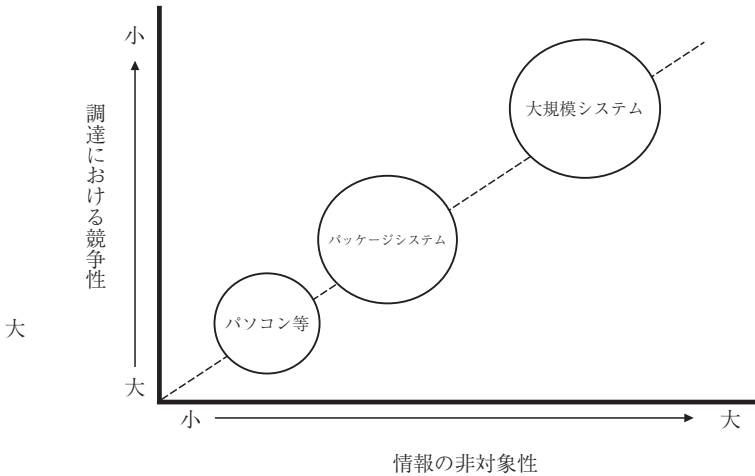


図5 システム要因と情報非対称性・競争性

7.1.3 インフラシステム調達における対話方式による調達制度の導入

情報提供ネットワークシステムのような公共インフラとも言うべき大規模かつ複雑なソフトウェア開発（以下「インフラシステム」という。）の調達においては、調達側の情報の非対称性を低減させるため、調達側が事業者側の受注能力とリスクを早期に把握し、品質の確保と価格の適正を確

保する目的で、英国や米国で導入されている対話方式による調達制度を整備すべきである。米国においては対話方式の調達が、英国においては競争的対話方式による調達がインフラシステムに相当する大規模な情報システム調達に適用されている。我が国においてもインフラシステム調達においては対話方式の調達が望ましい。

対話方式の調達制度には、会計法の原則である一般競争入札制度を基本とした方式（競争方式）と随意契約制度を基本とした方式（非競争方式）が考えられる。楠（2012）が指摘するように、競争入札は手続そのものの実施が目的化しやすく、最終の目的である情報システムによる国民へのサービスまで視野に入れたマネジメントがしにくい制度である⁽⁸⁾。通常、インフラシステム調達においては受託可能な事業者が少数である可能性が高いことに鑑みれば、形式的な手続の縛りが少なく、少数の事業者と制度上の制約なく時間をかけた対話が可能となる随意契約制度を基本とした非競争方式による調達制度の整備が望ましい。

7.2 マネジメント体制の検討

7.2.1 検討の視点

プロジェクトマネジメントの対象となる制約条件はPMBOKが示すように、スケジュールや予算、品質、資源、リスクなど様々なものがある。情報システム調達を戦略的なマネジメントのもとで進めていくためには、人材、組織体制といったマネジメント能力に加え、調達主体が制約条件のマネジメントが出来る環境を整えることが必要である。情報システム調達

(8) 楠（2012）は、随意契約は手続が定型化されておらず発注者が柔軟に契約を進めることができる分、競争入札のように自己正当化が許されない類型であり、一者応札が予想される場合には随意契約の方が優れた手続であるとしている。

マネジメント能力	マネジメント環境
専門知識，経験を有する人材 確立した組織体制	予算権限 スケジュールに関する主体的関与権限 リスク把握がしやすい調達制度 事後評価のシステム

図6 調達マネジメントに必要な要素

においては，図6に示すようなマネジメントの能力と環境が必要である。

7.2.2 IT 調達庁（仮称）の設立及び枠予算配分と法案に対する事前システム審査の実施

① IT 調達庁（仮称）の設立

今後も行政分野における情報システムの利活用が高い水準で推移するであろうことに鑑みれば，情報システム経費を抑えるためのノウハウと高いマネジメント能力と経験を積んだ人材の蓄積が不可欠である。また戦略的な調達プロジェクトのマネジメントにより情報システムを効率的に整備していくためには，予算をはじめとする必要な権限を与えられた省庁横断的な行政機関が必要である。米国の連邦調達庁，英国の CCS（Crown Commercial Service）の例にならい，政府の情報システム調達の司令塔としての機能と対話方式によるインフラシステムの調達と開発までを担う「IT 調達庁（仮称）」の設立が望まれる。

② 枠配分予算の導入

一方，インフラシステムは長期の開発期間を要すること，英国の例から対話方式による調達は通常の調達よりも時間を要することに鑑みると，単年度予算制度の制約を出来るだけ受けずに調達と開発が出来る環境を整備する必要がある。英国のような複数年度予算制度を導入する方策もあるが

予算制度のあり方は様々な観点からの検討が必要であり、情報システム調達の課題のみの考察から導く改善策としては妥当ではない。現在の単年度予算制度のもとでの改善策として、各省庁の情報システム経費をまとめて枠配分予算として一括して計上し、IT調達庁の判断で執行が出来るようにする仕組みが考えられる。枠配分予算による機動的な予算執行は多くの地方公共団体において導入されている。国においてもこれを導入することで予算編成手続に要する時間を省略し、機動的な調達実施が可能となる。なおその際には、成果物である情報システムとその調達プロセスを事後に客観的に評価する仕組みが必要であろう。

③ 法案に対する事前システム審査の実施

マイナンバー制度のように大規模なシステム整備を伴う法制度の制定や改正は今後も増えることが予想される。一方で現状においては、制度の立案段階でシステム面まで十分な検討がされることは少なく、法案成立後に既に決められたスケジュールに合わせるように調達と開発を行うことがほとんどである。行政サービスの主要手段として情報システムが活用される今日においては、法案段階からシステム面での検討が十分になされることが必要であり、それが戦略的な調達マネジメントによる低コストで質の高い情報システムの調達につながる。システム整備を必要とする法制度の制定や改正にあたっては、法案の立案段階において、システム面での実現の可否、対応しうる事業者の存否、調達・開発に必要な期間、コストなどを精査し法案に反映させる手続きが必要である。IT調達庁による法案の事前システム審査を義務付けることで実現しうると考えられる。

8. お わ り に

情報提供ネットワークシステム調達プロジェクトは、情報システムに係

る政府調達の基本指針に基づき実施された。調達結果は大手企業5社による企業共同体の一者応札となり基本指針が目指す競争環境は実現しなかった。また調達制度と運用上の課題として「単年度予算制度と不十分な調達期間」, 「事業者との対話不足」, 「近視眼的な調達マネジメント」が明らかとなった。

これらの課題を解決するための改善策としては、制度面では大規模なインフラシステムについて対話方式の調達制度を導入することが考えられる。また調達マネジメント体制を確立するため、IT調達庁（仮称）を設立し、枠予算配分方式を活用して各省庁の情報システム関連予算をIT調達庁に一括計上し機動的に執行できるようにすることや、各省庁の法案に対する事前システム審査を実施することで、より戦略的な情報システム調達が可能となると思われる。本稿は一事例に基づく課題の抽出と改善のための選択肢の検討を行ったに過ぎないが、今後も多くの調達事例の蓄積と多面的な検討がなされることが望まれる。

参 考 文 献

- 岩崎和隆（2013）. 官公庁情報システム調達制度のひずみ. 第9回全国大会・研究発表大会. 情報システム学会.
- 今井良夫（2003）. 政府調達システムの運用の現状と問題点. Policy Studies Review, Chiba University of Commerce, 2003-3-20, 13-19.
- 小畑智大（2012）. 会計検査結果にみる府省等の情報システム調達における課題. 2012年秋季全国研究発表大会要旨集, 233, 経営情報学会.
- 会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書（2011）. 情報システムに係る契約における競争性, 予定価格の算定, 各府省等の調達に関する情報の共有等の状況について. 会計検査院.
- 金崎健太郎, 川島宏一, 有田智一（2018）. マイナンバー導入事例に見る政府情報システム調達の現状に関する研究. 情報システム学会誌, vol. 14, No. 1.
- 金本良嗣（1991）. 政府調達の経済学. 金本良嗣・宮島洋編, 公共セクターの効率化. 東京大学出版会.

- 岸本周平 (2003). 政府調達制度と IT システム “IT ゼネコン” を育てたのは誰か. ファイナンス, 38(12), 37-47.
- 木本裕司 (2008). [招待講演] 経済産業省における業務システムの調達・開発の実際. 信学技報, 2007-62, 49-54.
- 楠茂樹 (2012). 公共調達と競争政策の法的構造. 上智大学出版.
- 清水雅典 (2012). 政府の IT 調達における課題等について. 立法と調査, No. 333, 140-159.
- 情報システムに係る政府調達の基本指針. 各府省情報化統括責任者 (CIO) 連絡会議決定. 総務省. 2007.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000070266.pdf#search=%27情報システムに係る政府調達の基本指針%27, (参照 2019-5-4).
- 南波幸雄 (2008). 情報システムに係る政府調達の課題-情報システムアーキテクチャの観点からの考察-. 国際 CIO 学会ジャーナル, Vol. 2, 1-11.
- HM Treasury (2010). HM Treasury Review of Competitive Dialogue, 2010. 11. HM Treasury. Review of Competitive Dialogue NAO, Improving the PFI tendering process.
- 福井秀樹 (2004). 官公庁による情報システム調達入札. 会計検査研究, 29, 25-35.
- Project Management Institute (2013). プロジェクトマネジメント知識体系ガイド (PMBOK ガイド) 第 5 版.
- ブライスウォーターハウスコーパーズ株式会社. 公共サービスの調達手続に関する調査報告書 (内閣府からの委託調査). 2011.3.
- 森田勝弘 (2014). 日本の電子政府政策の歩みと問題提起. 日本情報経営学会誌, Vol 134, No 4, 90-10.

A Case study of the IT system procurement by the
Central Government of Japan
—Procurement of information collaboration system
associated with the Social Security and Tax Number—

Kentaro KANASAKI

With the introduction of the social security and tax number (My Number) system, information collaboration by administrative agencies holding personal information began and IT system construction was done. The government established “the basic policy on the government IT procurement” in 2007 concerning the procurement of IT systems in the ministries and agencies of central government. Since then, the IT procurement by the ministries and agencies has been implemented in accordance to this policy. This study reports the example of procurement for information collaboration system associated with My Number, and based on the procurement process and the procurement results, consider the current issues of IT procurement in the central government and consider measures to improve IT procurement in Japan.