

連載 発注者からみた官公庁情報システムの現状と課題 第10回 民法改正と情報システム開発契約

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

民法のうち、契約等に関する基本的なルールを債権法と言います。民法改正の概要及び詳細は、法務省の資料^{※1)} ^{※2)} をご覧ください。概要を申し上げますと、債権法は、1896年に制定されてから、120年以上、実質的な見直しがほとんど行われていませんでしたが、2020年4月に、次のような改正が施行されました^{※1)}。

表1 民法改正の考え方

約120年間の社会経済の変化への対応を図るために実質的にルールを変更する改正
現在の裁判や取引の実務で通用している基本的なルールを法律の条文上も明確にし、読み取りやすくする改正

情報システム開発契約に関係する箇所では、請負における受注者（民法では「請負人」と言います。発注者は「注文者」と言います。）の契約不適合責任の期間制限について、大きな改正が行われました。本稿では、受注者の契約不適合責任の期間制限に係る民法改正の内容と、民法改正に対する経済産業省の「情報システム・モデル取引・契約書」と、鳥取県の情報システム調達ガイドラインにおける対応内容を紹介し、その後、私の考えを説明いたします。

2 受注者の契約不適合責任の期間制限に係る民法改正の内容

受注者の契約不適合責任の期間制限に係る民法改正の概要^{※3)} は、次のとおりです。

表2 受注者の契約不適合責任の期間制限に係る民法改正の概要

項番	項目	改正前	改正後	改正内容
1	表現	瑕疵担保責任	目的物の種類又は品質に関する担保責任	瑕疵という用語を改め、法律の専門家でなくても理解しやすい表現にした
2	発注者の権利行使制限	目的物の引渡し等から1年以内に発注者による権利行使が必要	契約に適合しないことを知ってから1年以内にその旨を受注者に通知	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約の内容に適合していないことに気付かずに期間が経過してしまうおそれ ・ 制限期間内に権利行使までするのは発注者の負担が重い

なお、受注者の契約不適合責任の期間制限に係る民法の規定は、法学では任意規定と呼ばれていて、民法第91条に基づき、契約においてこれと異なる定めをすることができま
 す。たとえば、民法改正後も、改正前の民法と同様の契約内容にすることが可能ですし、
 民法では契約に適合しないことを知ってから1年以内にその旨を受注者に通知することと
 なっていますが、契約でそれを6か月以内や2年以内と定めることもできます。いずれ
 も、民法の条文と異なりますが、裁判では、契約で定めた内容が有効とされます。

民法改正前ですが、私の知る限り、神奈川県では、瑕疵担保期間を1年としていまし
 た。しかし、鳥取県の「鳥取県情報システム調達ガイドライン Ver.1.2」では、「12か月
 では、翌年の出納閉鎖期間（前年度の会計処理が実施できる期間）をカバーできないた
 め。（年度（出納閉鎖期間を含む。）を通してみて、初めて発見される瑕疵もあり得るとい
 うこと。）」という理由から、瑕疵担保期間の原則を15か月としていました。

3 経済産業省の「情報システム・モデル取引・契約書」の民法改正への対応内容

経済産業省の「情報システム・モデル取引・契約書」の「ソフトウェア開発委託基本モ
 デル契約書」※4)（以下「モデル開発委託基本契約書」と言います。）における民法改正へ
 の対応内容※5)のうち、請負に係る契約不適合責任の期間制限に絞って説明します。

モデル開発委託基本契約書第29条第5項では、「乙（受注者）が本条に定める責任その
 他の契約不適合責任を負うのは、前条の検収完了後〇ヶ月／〇年以内に甲から当該契約不
 適合を通知された場合に限るものとする。但し、前条（ソフトウェアの検収に係る規定）
 の検収完了時において乙が当該契約不適合を知り若しくは重過失により知らなかった場
 合、又は当該契約不適合が乙の故意若しくは重過失に起因する場合にはこの限りでな
 い。」としています。この内容は、改正後の民法と異なり、改正前の民法の内容に近いも
 のとなっています。

契約不適合責任の期間制限に係る民法改正への対応について、経済産業省の説明資料によると、「議論が活発になされた」^{※6)}と記述されています。また、発注者寄り、受注者寄りの立場の意見をそれぞれ1/2ページ近く、両論あわせて1ページ近く割いて紹介しています。その上で、「怠慢なユーザ・ベンダの出現の阻止」(原文の表現を引用しています。ユーザとは本稿の発注者、ベンダとは受注者を指します。以下同じです。)と「ユーザ・ベンダ間の対話による共通理解の重要性」を理由として、改正前の民法の規定に近い内容を結論としています。

4 鳥取県の「鳥取県情報システム調達ガイドライン Ver. 1.5」の民法改正への対応内容

鳥取県の「鳥取県情報システム調達ガイドライン Ver. 1.5」^{※7)}では、契約不適合責任の期間制限について、改正後の民法の条文を紹介しつつ、契約書の記載例には、契約不適合責任の期間制限について、規定していません。すでに紹介したとおり、過去には、民法の任意規定で1年としていた瑕疵担保期間を、契約書の記載例で15か月に伸ばしていた鳥取県ですから、規定するのをうっかり忘れたということではなく、意図的に規定していないと考えられます。意図的かうっかりか、確認していませんが、ひとつ、確実に言えるのは、意図的であれ、うっかりであれ、いずれにせよ、契約不適合責任の期間制限を契約書に定めないと、任意規定である、改正後の民法の期間制限に係る規定が契約において適用されることとなります。

5 経済産業省の民法改正への対応内容の検討

私は、経済産業省の言う、怠慢な発注者・受注者の出現の阻止と発注者・受注者間の対話による共通理解の重要性は、いずれも、論拠が薄いと考えます。

まず、怠慢な発注者・受注者の出現の阻止について、検討します。確かに、受注者の契約不適合責任の期間制限を検収後1年程度にすれば、発注者が検査を適切に実施するインセンティブになるかもしれません。しかし、怠慢な受注者の出現は、どうやって阻止するのでしょうか。経済産業省によれば、「この期間制限は、契約に適合した納品を完了したとのベンダの期待を保護するものであるから、確定時/検収完了時において、検収完了時(ママ)ベンダが契約不適合を認識していたとき、または通常の注意を尽くしていればそれを容易に認識できた場合(例えば、本来ベンダが適切にテストをしていれば、当該契約不適合を検収完了前に容易に把握し対処できたような場合)、当該ベンダを期間制限によって保護することはベンダの適切なテストに対するディスインセンティブともなる。この点、改正後民法においても、上記の通り、改正後民法第637条第2項では請負人が引渡しの時又は仕事の終了時に目的物の契約不適合を知り、又は重過失により知らなかった場合は、期間制限の適用がないとされていることから、モデル契約においても同項に準じて、この場合には期間制限を適用しないこととした。」として、モデル開発委託基本契約書第29条第5項ただし書では、「前条の検収完了時において乙が当該契約不適合を知り若

しくは重過失により知らなかった場合、又は当該契約不適合が乙の故意若しくは重過失に起因する場合にはこの限りでない。」と規定しています。

民法第637条第1項では、「前条本文に規定する場合（受注者が種類又は品質に関して契約の内容に適合しない仕事の目的物を発注者に引き渡したとき）において、発注者がその不適合を知った時から一年以内にその旨を受注者に通知しないときは、発注者は、その不適合を理由として、履行の追完の請求、報酬の減額の請求、損害賠償の請求及び契約の解除をすることができない。」と規定しています。民法第637条第1項では、受注者は、モデル開発委託基本契約書で規定する故意と重過失に加え、軽過失と無過失のときも、契約不適合責任を負うこととなっており、受注者が免責されるのは、民法第636条により、発注者の指図等が不適合の原因であるとき（モデル開発委託基本契約書第29条第6項の規定する「発注者の提供した資料等又は発注者の与えた指示が不適合の原因であるとき」と同義です。）と、発注者が不適合を知ったときから1年以内に受注者に不適合の内容を通知しないときです。

重過失とは、判例で「ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態」^{※8)}とされていることから、実際の裁判で重過失を理由に受注者の責任が認められる可能性は低いのではないかと、という懸念があります。そのため、怠慢な受注者の出現の阻止をしたいのであれば、軽過失を含めるのが妥当と考えられます。そして、モデル開発委託基本契約書が、受注者の免責要件として、民法636条と同様に、「発注者の提供した資料等又は発注者の与えた指示が不適合の原因であるとき」と規定し、資料提供や指図について、発注者の過失を要件としていないことから、無過失の受注者が免責されるのは、バランスを欠きます。発注者と受注者の免責要件のバランスをとるなら、民法の規定どおり、双方に無過失責任を負わせるのがよいと考えられます。実務上の経験からは、発注者の提供した資料等又は発注者の与えた指示が不適合の原因のとき、発注者に過失がないことは稀であり、発注者に不適合の原因がないにもかかわらず契約不適合が発生しているときに、受注者の過失がないことは、稀と考えられます。

次に、発注者・受注者間の対話による共通理解の重要性という理由を検討します。この文言だけでは、契約不適合責任の期間制限の妥当性を検討できませんので、その詳細を検討していきます。経済産業省によると、(a) どのようなシステムを作るのか（どの程度の期間維持されるべきものなのか、ユーザが本当に求めている要件は何なのか等）、(b) どのような環境で開発が行われるのか、(c) 契約不適合責任の存続期間に応じてどのようにコストが見積もられるのか、(d) 契約不適合とは言えない不具合への対応も対象とする保守との役割分担をどうするのか、と説明しています。

(a) の、当該情報システムがどの程度の期間維持されるべきものなのか、については、民法第166条第1項第2号により契約不適合責任は10年で時効になります。時効は民法第146条の規定により、契約で短くすることはできないので、契約書で10年を超える契約不適合責任を規定しても、効力を有しません。私の経験上、基幹系の情報システム

について、寿命が10年ないしそれ以上であること、それより寿命の短い情報システムであれば、契約書で契約不適合責任の期間制限を、たとえば、5年などと定めることは可能であることから、(a)は、モデル開発委託基本契約書において契約不適合責任の期間制限を1年程度とした理由としては、弱いと考えます。

(b)は、情報システム稼働後、開発した者に運用保守を発注する、運用保守を発注者が自ら実施する、発注者が開発の受注者と異なる者に発注するという3つの選択肢が考えられるところ、いずれの選択肢を採用しても、何らかの保守環境を有している可能性が高いので、開発の受注者が運用保守を実施しない可能性があるときは、開発委託契約において、発注者に、保守環境提供義務を課すことで対応できると考えますが、この点は、受注者の方の意見をお伺いしたいと考えております。

(c)は、すでに記述したとおり、民法の時効の規定により、契約不適合責任の期間制限は最長10年なので、10年で見積もればよいと考えます。経済産業省によると、「ベンダ側からは、契約不適合責任の存続期間が長ければ長いほど対応要員の維持コストが上がり、それを当初の開発費用に上乗せする必要がある旨が指摘されている。一方でユーザ側から見れば、検収完了後何も問題がない場合には一切作業を行わない人員についてのコストを追加的に負担することについての抵抗感及びその見積もりの適切性についての疑念もあるところである。」としていますが、発注者である私からすれば、高品質な情報システムを納品すれば受注者の契約不適合責任に係る費用は減るのですから、そのような努力をすればよく、むしろ、低品質な情報システムを納品した受注者が人月商売で儲けてしまう方が問題と考えます。発注者からすると、今まで保守で支払っていたものを、開発で支払うだけです。また、受注者が契約不適合責任のリスクを見込むから高くなる云々というのであれば、改正後の民法の規定が我が国の情報システム開発契約で一般的になれば、国内市場から撤退するのか、と受注者に聞いてみたいです。発注者としては、良質でリーズナブルな受注者が国内で一定量、生き残ってくれば、全然困りません。

国内で多くの情報システム開発案件を受注すれば、まともな受注者であれば、大多数の案件では、契約不適合責任による負担は小さいでしょうから、一部の案件で負担が大きくなるがあっても、受注者の経営上、全体では平準化されると考えられます。また、受注者がすべての案件で高品質な情報システムを納品しようとするインセンティブが働くと考えられます。

法令により、入札で受注者を決めるのが原則とされている官公庁においては、プロジェクト遂行能力の低い受注者を回避するのが難しいという問題があるので、プロジェクト遂行能力の低い受注希望者が、プロジェクト遂行能力の高い受注希望者に、価格面で優位に立てるといった状況が発生するおそれがあります。企業努力でプロジェクト遂行能力の向上を怠らない受注希望者にとって、不公平な入札結果になるおそれがあります。このことは、価格のみで競争する最低価格落札方式一般競争入札では問題が顕著になりますが、価格と提案内容を総合的に評価する総合評価落札方式一般競争入札でも、プロジェクト遂行

能力の低い受注希望者が価格点で有利になるという現象は発生するので、最低価格落札方式一般競争入札ほど顕著ではありませんが、プロジェクト遂行能力の高い受注希望者にとって、不公平な結果になる可能性は、否定できません。

余談になりますが、従来からDXレポート^{※9)}で言う、内製化を官公庁でも徐々に進めるのが理想と考えていたので、モデル開発委託基本契約書のような、契約上、発注者に不利益な状況が続くのであれば、その分、外注のメリットが少ないと言わざるを得ず、今まで以上に内製化を主張していきたいと考えました。

(d)は、発注者である私からすれば、今までも、納品後1年以内は、契約不適合責任か保守かの区別は行ってきたところ、10年以内まで、その区別を行うというだけのことで。経験上、納品から年数を経ると、発注者が仕様を適切に提示したのか否かが、分からなくなるのは確かですが、情報システムの不具合で業務に支障をきたしているとき、外部設計について、発注者と受注者で認識の一致があり、内部設計に問題があることで双方の見解が一致すれば、契約不適合責任と判断することができます。今後は、発注者、受注者ともに、どのようなやりとりをしたか、10年間は証拠を残すようにする必要がありますが、経済産業省の見解は、私には、「そのようなことは不経済だから」という理由で、責任をあやふやにして、その負担を発注者に押し付けているように見えます。

実際にそのような場面はありませんでしたが、従来、契約不適合責任と保守の区別がなかったため、発注者が官公庁の場合、税金を使う立場として、住民に保守費用の説明をする際、どう説明するのか、それが、情報システムの専門家以外の住民の理解を得られるか、釈然としないところがありました。保守の工数には、OSのバージョンアップや機能改善等、納品時には契約に適合していた情報システムが、稼働後年数を経ることにより不適合が生じ、そのため、受注者に費用を払って対応してもらい、維持管理に必要な費用です、という説明は、できるという印象を私は持っています。しかし、保守の工数はそれだけでなく、情報システムの納品時の契約不適合と、納品時には契約に適合していたけれども、その後の状況の変化で情報システムがOSや業務と不適合を生じたための維持管理費用を区別せず、工数を算出し受注者に支払っている、と住民に説明したとして、受注者に属する住民以外、いったい、どれだけの住民が支持してくださるのか、私には、自信がありません。民法改正前なら民法の規定を根拠に説明するという方法もあり得ましたが、今年4月からは、その民法も改正されて、その説明も使えなくなりました。経済産業省のモデル開発委託基本契約書を持ち出しても、住民が納得するとは、私には、考えづらいです。

むしろ、この機会に、私共官公庁が発注する情報システム開発の契約不適合責任を10年にすれば、今までより格段に、住民の理解が得やすい情報システム開発委託契約になると考えています。

6 情報システム学会の従来主張

情報システム学会では、「政府のソフトウェア調達改善について」^{※10)}において、建物の建築と比較して、「設計を行う人が責任を持つかどうか」という点と、「不適格業者を排除する仕組みがあるかどうか」が異なると指摘しています。そして、「今後コンピュータのソフトウェアは、社会の重要インフラシステムとして人類の生活に大きくかかわってくる。いままで以上に産業としての発展が期待されているソフトウェアの将来に対して、品質とコスト、納期をそれぞれ充足する調達の仕組みを確立することは急務である。」としています。

7 結論

経済産業省の今回のモデル開発委託基本契約書は、一部の受注者が受注した情報システム開発プロジェクトを適切に実施できず、低品質な情報システムを納品している現状を追認するものではないでしょうか。低品質な情報システムは、業務の足を引っ張り、業務コストを不必要に上昇させます。我が国の経済の視点から、不経済であり、程度については論じませんが、我が国の国際競争力を低下させていると考えられます。

私は、実務の様々な場面で、他の方よりも低機能な情報システムの導入を主張することが多いです。また、学会において、過大な情報システムの導入に伴う問題を事例報告^{※11)}したこともあります。しかしながら、発注者が必要な機能として決め、受注者と合意した内容について、受注者には、正しく動作する情報システムを納品してほしいと考えています。1年後に見つかった契約不適合の補修は有償というのでは、納税者に説明が難しいと考えます。

8 おわりに

本稿の内容は、県の見解でなく、私の知見と記憶に基づくものです。

ご助言、ご異論、ご感想、ご質問や、今後取り上げるテーマのご要望をいただければ、大変幸いです。特に、ご異論やご助言は、私の考えをブラッシュアップさせていただく、貴重なものです。心より、お待ち申し上げます。

※1) 法務省，“民法（債権法）改正”，

<http://www.moj.go.jp/content/001254263.pdf> 参照 2020-6-24.

※2) 法務省民事局，“民法（債権関係）の改正に関する説明資料—主な改正事項—”，<http://www.moj.go.jp/content/001259612.pdf> 参照 2020-6-24.

※3) 法務省民事局，“民法（債権関係）の改正に関する説明資料—主な改正事項—”，<http://www.moj.go.jp/content/001259612.pdf>

参照 2020-6-24, pp. 63.

- ※4) 独立行政法人情報処理推進機構, 経済産業省, “～情報システム・モデル取引・契約書～(受託開発(一部企画を含む)、保守運用)〈民法改正を踏まえた、第一版の見直し整理反映版〉” ,
<https://www.ipa.go.jp/files/000079614.doc> 参照 2020-6-24 , 2019.
- ※5) 独立行政法人情報処理推進機構, 経済産業省, “～情報システム・モデル取引・契約書～第一版及び追補版 DX 推進のための見直しにおける民法改正を踏まえた整理にあたって” ,
<https://www.ipa.go.jp/files/000079617.pdf> 参照 2020-6-24 , 2019.
- ※6) 独立行政法人情報処理推進機構, 経済産業省, “～情報システム・モデル取引・契約書～第一版及び追補版 DX 推進のための見直しにおける民法改正を踏まえた整理にあたって” ,
<https://www.ipa.go.jp/files/000079617.pdf> 参照 2020-6-24 , 2019 , pp. 11.
- ※7) 鳥取県総務部情報政策課, “鳥取県情報システム調達ガイドライン Ver. 1.5” ,
<https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1209537/gaidorainR0205.pdf> 参照 2020-6-24 , 2020.
- ※8) 法務省, “重過失に関する裁判例(運送に関するものを中心に)” ,
<http://www.moj.go.jp/content/001127920.pdf> 参照 2020-6-24.
- ※9) デジタルトランスフォーメーションに向けた研究会, “DX レポート～IT システム「2025年の崖」の克服とDXの本格的な展開～” ,
https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_transformation/pdf/20180907_03.pdf 参照 2020-6-24, 2018.
- ※10) 一般社団法人情報システム学会企画委員会提言検討チーム, “政府のソフトウェア調達の改善について” ,
<http://www.moj.go.jp/content/001127920.pdf> 参照 2020-6-24, 2013.
- ※11) 岩崎和隆, “過大な情報システムの導入に伴う定常稼働までの工数増加の問題” ,
<http://www.issj.net/conf/issj2017-papers/papers/pfiles/c13.pdf> 参照 2020-6-24, 2017.