

## 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 31 回 官公庁と DX(14)公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

神奈川県庁 岩崎 和隆

#### 1 はじめに

本稿では、今年（2022 年）2 月 8 日に公正取引委員会が公表した「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」（以下「実態調査報告書」と言います。）<sup>※1</sup>について、懸念ないし違和感があることとよいことを論じます。実態調査報告書では、官公庁における情報システム調達の実態を把握するための調査を行うとともに、競争政策の視点から、今後の調達について、ベンダロックインが回避されることなどにより、多様な受注希望者が参入しやすい環境を整備するための提言と事業者による独占禁止法上問題になる行為をまとめたものです。

なお、ベンダロックインという用語については、実態調査報告書など文献を引用するとき、原文が「ベンダーロックイン」となっているものはそのままにしています。

#### 2 懸念ないし違和感があること

##### （1）官公庁調達の四大要請でなく、競争政策の視点で論じていること

私は、官公庁情報システムの最大の課題を、官公庁が国民、住民の役に立つ情報システムを提供できていないことにあると考えます。COVID-19 関係の情報システムのうち、国が整備した特別定額給付金のオンライン申請システムについては、指定都市市長会から「オンライン申請受付後の事務処理に関する想定が不十分なまま制度が開始されたため、重複申請や世帯情報等の入力誤りが多発し、その確認や補正作業が大量に発生することとなった」と批判され、効率的な情報システムの整備が要請されました<sup>※2</sup>。COCOA では、この情報システムの機能の根幹である陽性者との濃厚接触者への通知が、厚生労働省の報告書の対象となった、Android 版バージョン 1.1.4 では一切されなかっただけでなく、iOS 版、Android 版ともに最初のバージョンである 1.1.0 から 1.1.4 の直前のバージョンである 1.1.3 まででは、陽性者との単なる接触者に通知されるなどの不具合がありました<sup>※3~5</sup>。

財務省会計制度研究会によると、官公庁調達には四大要請があります<sup>※6</sup>。履行の確実性、公正性、経済性及び透明性です。独占禁止法等、公正取引委員会が所管する法令に抵触するのであればともかく、法令に抵触しない事柄について競争政策の視点で改善してしまうと、官公庁調達の四大要請、特に履行の確実性が損なわれます。

##### （2）疎結合化を競争政策の視点から提言していること

次の図 1 は、実態調査報告書の疎結合化のイメージです。

第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

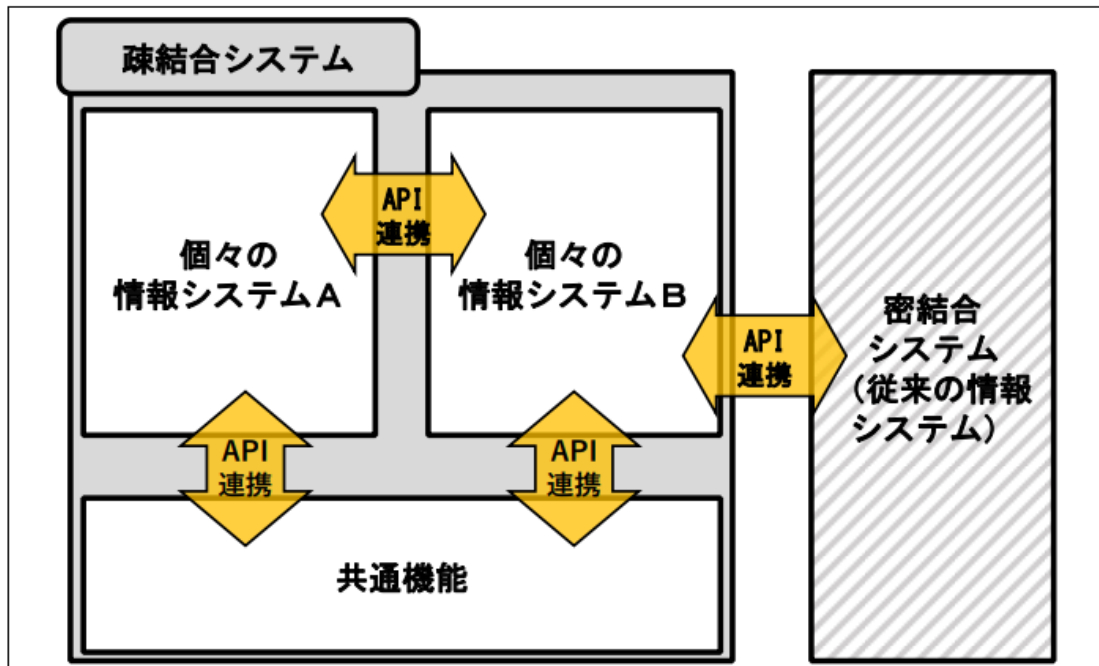


図 1 実態調査報告書の「情報システムの疎結合化のイメージ図」

次の図 2 は、情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007) ※<sup>7</sup> の情報システム方式例です。

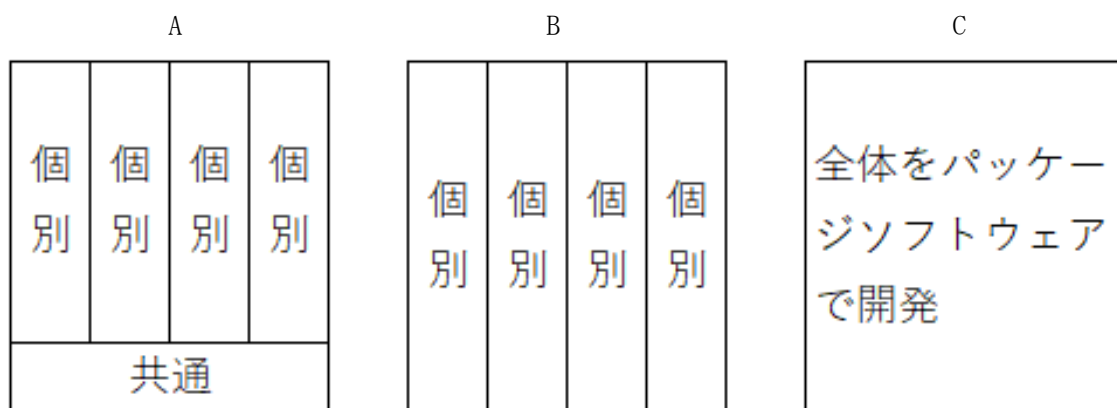


図 2 情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007) の情報システム方式例 (同指針をもとに私が改変)

このうち、A と B が分離調達です。情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007) では、3つの分離調達の方針を示しています。一つ目が設計・開発における共通基盤と個別機能の分離です。図 2 の A では、共通基盤と 4つの個別機能に分離するため、調達件数は 5 となります。図 2 の B は、共通基盤に係る共通機能の抽出が困難なときに採用する方式で、4つの個別機能を分離調達するため調達件数は 4 となります。そして、「制度改正等の

## 第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

要請による将来の情報システム改修に際し、個別機能システムの修正・追加等の必要最低限の対応で済むよう、柔軟性及び拡張性を確保する」としていることから、明記していないものの、A 及び B では疎結合化を採用していると考えられます。

二つ目は、ソフトウェアとハードウェアの分離調達です。

三つ目は、情報システムのライフサイクルによる分離で、設計・開発・移行、運用、保守の 3 つに分離して調達することを定めています。

図 1 と図 2 の比較及び以上の説明から、実態調査報告書の疎結合化は、情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007) の設計・開発の分離調達と実質的に同じであることが分かります。

実態調査報告書のとりまとめにあたり、有識者の意見交換会が行われています。その第 1 回議事録<sup>※8</sup>に、「発注を分割するといったときに仕様設計のフェーズと開発のフェーズを分割するみたいな話と部品ごとに作るという話は全然違う話」「分割発注は別の部分で不幸な歴史もあるので、そういうようなことではないということ」というやりとりがあります。不幸な歴史が何を指しているか、明記されていないので推測になりますが、特許庁運営基盤システム開発プロジェクト中断を指していると考えられますので、以下ではそれを前提に論じます。

情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007) では、分離調達の事例を 2 つ紹介しています<sup>※9</sup>。その一つが、特許庁の新事務処理システム設計・開発プロジェクトです。このプロジェクトでは、情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007) 策定直前に、分離調達方式で調達を実施しました。そして、共通基盤の設計及び開発並びに個別機能の設計を 1 つの調達案件としました。この案件は、D 社が約 99 億円で受注しました。あわせて、プロジェクト管理支援業務は E 社と約 34 億円で契約していました<sup>※10</sup>。

新事務処理システムは、その後、運営基盤システムと名称が変更<sup>※11</sup>されました。一般的にはプロジェクト中断時の名称である運営基盤システムとして知られているため、本稿では、運営基盤システムと言います。

このプロジェクトが難航したため、D 社が作成した個別機能の設計成果物を IT 事業者にも全面公開し、意見を求めたところ、「設計成果物の品質について疑問を呈する意見や、当該設計成果物を下に UA (注：ユーザアプリケーションのこと) 開発を行うことは困難とする意見が大勢を占めた」ことと、設計書の修正の目途が立たないことから、2012 年に特許庁技術検証委員会がプロジェクトの中止を提言する報告書<sup>※12</sup>をまとめ、その後、プロジェクトが中断されました。

そして、分離調達について、特許庁技術検証委員会の報告書では、「今までの UA 開発業者を分離する調達の仕方にこだわらず、分離の仕方を変更することも視野に入れるべきである」としています。

政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン (2014) <sup>※13</sup>では、「一部、

第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

設計・開発の過度な分離調達により、複数業者が参入し、管理が複雑化」しているとして情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007) の 3 つの分離調達のうち、「情報システム設計・開発の分離調達の原則を廃止」しています。

以上をまとめると、情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007)、特許庁運営基盤システム開発プロジェクト中断要因、政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン (2014) 並びに実態調査報告書における設計・開発の分離調達は、おおよそ次の表 1 のとおりです。

表 1 情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007)、特許庁運営基盤システム開発プロジェクト中断要因、政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン (2014) 並びに実態調査報告書における設計・開発の分離調達

項番	項目	内容
1	情報システムに係る政府調達の基本指針 (2007)	設計と開発の工程は分けない。共通基盤と個別機能に分けて設計・開発を調達。明記していないが、疎結合化を採用していると考えられる。
2	特許庁運営基盤システム開発プロジェクト中断要因	共通基盤の設計及び開発並びに個別機能の設計で一つの調達。個別機能ごとに開発を調達。そのため、個別機能については、設計と開発が分離調達になっている。受注者の個別機能の設計成果物の品質不良がプロジェクト中断の直接の要因。
3	政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン (2014)	項番 1 の分離調達を、複数の受注者が参入し、管理が複雑化するという理由で廃止。
4	実態調査報告書	設計と開発の工程は分けない。疎結合化により共通機能と個々の情報システムをそれぞれ分離調達することを提言。仮に個々の情報システムが 4 つであれば、共通機能とあわせて調達を 5 件に分けると考えられる。

公正取引委員会の有識者の意見交換会において、特許庁運営基盤システム開発プロジェクト中断要因と実態調査報告書の疎結合化は違うとしていることは正しいです。しかし、政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン (2014) が廃止した分離調達は、設計・開発工程における共通基盤と複数の個別機能の分離調達です。廃止理由は、複数の受注者が参入し、管理が複雑化することです。そして、実態調査報告書では、同報告

書が提言する疎結合化と実質的に同じである、情報システムに係る政府調達の基本指針(2007)の設計・開発の分離調達が、管理が複雑化するという理由で2014年に廃止されたことについて何ら検討していません。したがって、検討漏れがあります。

一つの大きな塊である情報システムを複数のサブシステムに分割するなど小分けにして、別々に競争的調達を行えば、それらの受注者が別々になる可能性があります。受注者が別々になれば、プロジェクトの関係者数が増え、そのことだけで発注者のプロジェクトマネジメントの難易度が上がります。一つの大きな塊を一つの受注者と契約していれば、一つの大きな塊として要件と異なる動作をしているとき、発注者は、その塊のどの部分に不具合があるかを特定しなくても、受注者へ契約不適合責任に基づく補修を求めることができます。一つの大きな塊を小分けにして別々の受注者が受注すると、一つの大きな塊として要件と異なる動作をしていることが明らかであっても、小分けにしたもののうち、いずれに不具合があるのか、発注者が特定できないことがあります。私の経験上、3社以上の受注者がいるときであっても、2社、たとえばF社とG社のどちらかの納品物に不具合があるということまでは比較的容易に特定できることが多いです。しかし、ここで行き詰まるのが少なくありません。発注者がどちらの受注者の納品物に契約不適合があるかを特定しないと、F社とG社のいずれにも契約不適合責任に基づく補修を求められません。

なお、経済産業省のDXレポート<sup>※14</sup>ではマイクロサービス化を提唱しています。これは究極の疎結合化、究極の小分けですが、メンテナンス性を向上させ、短期間リリースを実現する手段という位置づけです。分離調達を目的としていないことに留意した方がよいと考えます。

そもそもの話になりますが、情報システムの発注者としての官公庁は、個別には、優れた職員、優れた組織が存在するかもしれませんが、おおよその傾向としては、民間企業で情報システムを上手に活用している方と比べて劣っています。民間企業で情報システムを上手に活用している方が、ベンダロックイン回避や調達の競争性を高め経済性を向上させるために、分離調達を採用したという話を、私は、あまり聞いたことがありません。民間企業で情報システムを上手に活用している方がやっていないことについて、誰から、どのようにノウハウを吸収して官公庁で分離調達を成功させるのか、その具体的かつ現実的な方策は、実態調査報告書で何ら示されていません。外部人材の任用並びに研修及びコンサルティングサービスの利用は、いずれも、我が国で誰かが分離調達を成功させるノウハウを有していることが前提条件になります。我が国ではその前提条件が成り立っていないため、分離調達を成功させるノウハウを研究開発するところから始めざるを得ません。ITILを産んだ英国政府ならともかく、我が国の官公庁にそれを求めるのは、ハードルが高くて現実性に欠けます。遠い将来のことならともかく、今後5ないし10年間では、かなり困難と考えます。

もしかしたら、職人芸で分離調達に成功する事例が現れるかもしれませんが、分離調達

のノウハウが他の官公庁でも実施可能なものとしてまとめられ、多くの官公庁で分離調達が情報システム開発プロジェクトの成功を阻害する要因にならなくなって初めて、実態調査報告書が提言した分離調達が実現した状態に到達したと言えます。

もっとも、実態調査報告書の分離調達の提言について、私はあまり心配していません。官公庁が分離調達を原則とするとき、それぞれの官公庁において自らが定める情報システム調達ガイドラインで分離調達を採用すると定めるのが一般的です。しかし、それぞれの官公庁が、組織としての自らの発注者スキルを過大評価することは考えづらいので、各官公庁の情報システム調達ガイドラインにおいて、全くあるいはほとんど、分離調達は採用されないと予想しています。地方公共団体に限ると、情報システムに係る政府調達の基本指針（2007）を含め、国が自らの情報システム調達ガイドラインを地方公共団体に採用ないし準拠するよう求めたことは、ないと記憶しています。過去 20 年くらいを振り返ると、あくまで私の印象ですが、情報システムの開発運用保守については、国が成功し地方公共団体が失敗しているという状況ではなく、国もしばしば失敗しています。そのため、現時点では、国には地方公共団体へ助言する自信がないと予想しています。今後、国が分離調達を成功させるノウハウを確立したら、地方公共団体に分離調達の採用を助言するかもしれません。

なお、個々の地方公共団体は、発注者組織として自らに分離調達を採用するためのスキルがないと判断すれば、国から助言されても、あくまで助言に過ぎないため、分離調達を採用しないことは可能です。

余談になりますが、DX レポートの内製化や私が提言する官公庁情報システムの内製化<sup>※15</sup>については、労働市場から適切な費用で必要な要員を雇用（官公庁では任用）可能であり、また、新卒採用した要員を既存の研修で育成可能です。設計・開発の分離調達と異なり、外部人材の雇用（任用）並びに研修及びコンサルティングサービスの利用は、いずれも可能です。当情報システム学会企画委員会提言検討チームの情報システムプロデューサーに係る提言<sup>※16~20</sup>も、我が国の民間企業や技術者が保有しているノウハウで実現可能です。物事の実現可能性を考えると、既存ノウハウが調達不可能であれば、研究開発が必須となります。分離調達のように研究開発が必要なときは、研究開発の体制整備から行う必要があります。そして、研究開発した結果、それが無理であることが分かるだけかもしれません。

### （3）情報システム調達に係る研修やマニュアル整備の外注

実態調査報告書では、「情報システム調達に関する研修が不十分であったり、マニュアル等を整備していない官公庁が存在する。ベンダーロックインの防止のためには、担当職員による取組に任せるのではなく、組織的な対応が継続して行われることが重要であると考えられることから、研修体制やマニュアル等の整備により、多様なベンダーの参入が見込まれる情報システムの構築に向けた体制が整備されることが競争政策上望ましい」「な

## 第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

お、これらの対応については、必要に応じて、コンサルティング事業者のような民間事業者も活用しながら研修体制やマニュアル等の整備を実施することも考えられる」と提言しています。

しかし、比較的財政規模の小さい地方公共団体ならともかく、国や都道府県、政令市に、このようなことをするお金がないとは考えづらいです。また、考えつきづらいアイデアでもありません。

私が知る限り、ベンダロックインを回避し、かつ、情報システム開発で当初の目的を達成することができる、情報システム調達研修や情報システム調達マニュアル作成コンサルティングサービスは、存在しません。あったら、私自身が利用したいです。

このような研修やコンサルティングサービスが存在しないという状況証拠があります。一つ目は、すでに論じた通り、ベンダロックインを回避し、かつ、情報システム開発で当初の目的を達成することが出来るのであれば、実態調査報告書が提言するまでもなく、国や都道府県、政令市はすでにやっているはずと考えられることです。

二つ目は、このような研修やコンサルティングサービスがあるなら、サービス提供者が、宣伝も兼ねて、ノウハウの概要を書籍にして詳細をサービスとして提供することが考えられるところ、私が知る限り、そのような書籍がないからです。

三つ目は、会計制度研究会において「公共工事の分野では、総合評価方式の具体的運用基準の整備が進められてきたが、他の領域には必ずしも当てはまらず、各省各庁の対応がバラバラとなっている。そこで、各省各庁の実態を調査の上、①総合評価方式による理由（必要性）、②総合評価方式により評価する要素（評価基準）について整理・類型化し、細かなルールを定めるべきではないか」「総合評価における評価項目、評価基準等を公開すれば、詳細なルールや実態が類型化され、学術的に検証される可能性もある。いきなりルール化するのは早計で、こうした検証を踏まえて、ルール化するのも一案か」という議論がされていることです。この議論のとおり、官公庁情報システム調達では、審査基準（会計制度研究会では「評価基準」）が発注者によりバラバラになっています。研修やコンサルティングサービスをしたくても、受注者選定という重要事項に用いる審査基準に確立したものがない状況です。

四つ目は、官公庁情報システム調達の学術研究において、履行の確実性と経済性の両立など、官公庁調達の四大要請を総合的に考慮した研究を継続的に行っている研究者がほとんどいないことです。官公庁情報システム調達の、研究分野としての価値の高さは自明であるところ、研究者の参入がほとんどないのは、多くの研究者にとって研究しづらい分野であるからと考えられます。学術研究への参入のハードルの高さから、同じ分野に係る研修やコンサルティングサービスへの参入もハードルが高いと考えられます。

余談になりますが、官公庁情報システム調達の学術研究において、官公庁調達の四大要請を総合的に考慮した研究では、少人数ですが優れた研究があります。しかし、審査基準

## 第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

について四大要請を総合的に考慮した研究を継続的に行っているのは、私の知る限り、私だけです。そのため、研修やコンサルティングサービスの事業者が参照できる学術研究が貧弱という状況です。私自身の研究成果も、分離調達どころか一括調達でも万全を期するものではありません。せいぜい、一括調達における業務の QCD が従来より少し改善されるくらいです。それでも、もしかしたら、官公庁の実務担当の方のお役に少しは立つかもしれません。ご興味があれば、researchmap の私のページ (<https://researchmap.jp/999-z>) で気になる文献をご覧くださいませれば幸いです。官公庁の方でしたら、ご相談もお受けしています。

(4) ベンダロックインの要因分析において、保守及び改修とリプレースを分けていないこと

実態調査報告書では、ベンダロックインの要因分析において、保守及び改修とリプレースを分けていません。私なら、分けて分析します。その理由は以下のとおりです。保守及び改修では、ひとつの情報システムの全部又は一部について、内部設計を把握する必要があります。リプレースでは、ひとつの情報システムをブラックボックスとして扱い、その外部要件が分かれば開発が可能です。保守及び改修では、パッケージソフトウェアのうちオーダーメイドの度合いが大きい第二種パッケージソフトウェア<sup>※21</sup>を使うと、ベンダロックインになりやすくなります。パッケージソフトウェア、スクラッチソフトウェアともに、ドキュメントがそろっていないこともあります。仮にドキュメントが完璧にそろっていても、ドキュメントが頭の中に入っている既存受注者と、読み込む必要がある他の受注希望者とでは、ハンデがあります。

リプレースでは、発注者が情報システムに頼り切りになって、当該情報システムの稼働中、徐々に業務知識を喪失することがベンダロックインの要因の一つになっています。

したがって、保守及び改修とリプレースではベンダロックインの要因と対策が異なるため、分けて分析する必要があります。そして、経験上、保守及び改修では、ベンダロックイン回避は、難しいと考えます。

(5) 情報の非対称性の分析が不十分

実態調査報告書では、「情報システム調達において、官公庁側に IT 人材がいないなどの事情により、官公庁とベンダーとの間で、IT 技術に関する知識や情報システム調達の経験に差がある場合、官公庁はベンダーと対等な立場で話し合いをすることができないため、情報の非対称性によりベンダーロックインが発生しやすい状況となり得る。他方、官公庁側に十分な知見があれば、ベンダーロックインを防止することができる」としています。しかし、IT に関する知識であれば IT に詳しい要員を任用したり、コンサルティングサービスを利用するなどして対処できます。情報システム調達の経験については、RFI により当該案件に参入したい他の受注希望者の知恵を借りて補うことができます。(4) で論述したとおり、保守と改修のベンダロックインでは既存情報システムに係るドキュメントの不



完全性が要因になっていることが多く、仮にドキュメントが完全であっても、要員の頭の中に入っている既存受注者と、ドキュメントを読んで理解するところから始める必要のある新規受注者との間には、ハンデがあります。リプレースでは、情報システムの利用による発注者の業務知識の喪失と、既存受注者ないし設計書や実行可能プログラムへの業務知識の移転が要因になっていることがよくあります。これは、IT 知識や調達経験とは無関係です。

ベンダロックインは他の受注希望者の参入のしづらさが直接の要因です。それは、既存受注者と他の受注希望者との情報格差から生じます。発注者と既存受注者との間の情報格差は、その要因に過ぎません。公正取引委員会が独占禁止法上問題になるおそれがあるとしている、官公庁が IT に精通していないことに付け込み、不正確な情報等を提示して自社のみが対応できる仕様を入れることや既存受注者が別々の物品・役務を一括発注することなどを発注者に要求することが、発注者と既存受注者の情報格差から生じるものです。官公庁が IT に精通していないことに付け込むこれらの行為については、保守及び改修、リプレースのいずれであっても、発注者に多少、IT と調達の知識があれば、発注者が RFI で知識の不足を補うことは可能と考えます。

#### (6) 発注者がベンダロックインを望んでいる可能性の考慮不足

私自身は、実務においてリプレースではベンダロックインの解消を目指してきましたが、発注者組織の IT スキル及び業務知識によっては、ベンダロックインを無理に解消すると、情報システム開発に失敗するおそれがあります。そして、発注者組織自身がこのことを自覚していることが少なくないと考えられます。この点については、繰り返しになりますが、実態調査報告書のアンケート結果では、保守及び改修とリプレースを分けて分析していないため、発注者自身がベンダロックインを望んでいるのか否か、調査結果から読み取ることができません。今後、仮に調査する機会があれば、発注者組織がベンダロックインを望んでいないか、という視点でアンケートやヒアリングを実施することが有効と考えます。そして、仮に発注者組織自身がベンダロックインを望んでいるのであれば、それを望んでいる理由を分析することが有益です。

### 3 よいこと

既存受注者及び受注希望者の不適切ないくつかの行為について、独占禁止法違反行為を取り締まる公正取引委員会として、独占禁止法上問題になりうると指摘していることは、官公庁だけでなく、情報システムを外注している民間企業にも有益なことです。実態調査報告書が指摘しているのは、次の事項です。

(1) 官公庁が仕様に精通していないことに付け込み、不正確な情報等を提示して自社のみが対応できる仕様を入れること

官公庁が仕様に精通していないことに付け込み、不正確な情報等を提示して自社のみが

## 第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

対応できる仕様を入れることについては、私自身は経験がありませんが、もしかしたら私のスキルが不足していて、気づかなかったことがあるかもしれません。公正取引委員会の取り締まりに頼らない自助努力として、出来上がった仕様書等を RFI で他の受注希望者に見てもらふことにより、防ぐことができます。もっとも、規模が大きいと受注可能な事業者が限られますし、規模が小さくても参入している事業者が少ない情報システムがあります。都道府県向けのパッケージソフトウェアでは、最大で販売できても 47 件のため、参入している事業者が少ないものがあります。このようなものと、談合相手を見つけるのは容易です。事業者に談合されたら発注者は何をやっても効果がありません。発注者としては、取り締まりの専門家である公正取引委員会にお願いすることになります。

(2) 他の受注希望者への合理性のないドキュメントの不開示、データ引継ぎ拒否、他の情報システムとの接続拒否（事実上拒否するのと同視しうる程度に高額なデータ移行のための費用を請求する場合を含む）

他の受注希望者への合理性のないドキュメントの不開示、データ引継ぎ拒否、他の情報システムとの接続拒否については、私自身、常に懸念しています。特に、リプレース時のデータ引継ぎ拒否は、特に懸念しています。公正取引委員会に頼らない自助努力として、情報システム開発の発注時に、当該開発の受注者へリプレースのときは CSV ファイルなどでデータを出力するとともに、データ項目の説明を次期システムの受注者に対し実施することを義務付け、その費用を開発費に含めることが考えられます。

(3) 既存受注者が別々の物品・役務を一括発注することなどを発注者に要求すること

既存受注者が別々の物品・役務を一括発注することなどを発注者に要求することについては、私自身は経験がありません。公正取引委員会に頼らない自助努力として、コンサルティング事業者や他の IT 事業者聞く、RFI で既存受注者の要求内容を公表してその妥当性について広く情報を募ることが考えられます。

(4) コンサルティング事業者間やコンサルティング事業者と SI 事業者との間の受注協力

コンサルティング事業者間やコンサルティング事業者と SI 事業者との間の受注協力については、談合の類なので、発注者が把握するのは困難と考えられます。仕様書等で他の事業者にも有利な内容を入れているときは、RFI が対策となります。

(5) 安値応札

官公庁情報システム調達の安値応札については、以前から公正取引委員会が取り締まっています。しかし、以前は発注者側にも、単年度契約という、安値応札が発生しやすい行為をしていたという事情があります。開発運用保守の一括契約により、少なくなっていると考えますが、情報システムのライフサイクルコストに占める改修費の割合が大きければ、安値応札のリスクが高くなると考えられます。

#### 4 その他

実態調査報告書に関連して、私の意見をいくつか記します。

##### (1) オープンな仕様

特定の受注希望者に有利な仕様でなくオープンな仕様になっているかについては、RFI によりチェックすることをお勧めします。私の経験上、チェック可能です。

##### (2) オープンソース利用及び納品物のオープンソース化

オープンソース利用及び納品物のオープンソース化については、IT 業界が受け入れるか否かが課題です。IT 業界の意見をよく聞いた方がよいと考えます。

##### (3) 実態調査報告書を基にした不可解な記事

あえて、どの記事であるかは記しませんが、実態調査報告書を引用して、「官公庁の 98.9%が「ベンダーロックイン」の可能性のある取引をしたことがある」と記載しているものがありました。

私の経験上、競争的調達をしても、一定確率で既存受注者が受注します。比較的規模の大きい情報システムのリプレースの場合、受注可能な受注希望者が限られています。参入事業者が少ないパッケージソフトウェアで、2、3社しか参入していないものもあります。

たとえば、五指択一のテストで、100点満点中20点は、全く知識がなくてもとれる可能性があります。この記事は、20点とったのだから、その学生は多少勉強したに違いない、と言っているのと、変わりありません。実態調査報告書には、「既存ベンダーと再度契約する事例が、直ちにベンダーロックインの事例というわけではな」と記載しています。そして、既存受注者と再度契約したものを100%としたとき、入札の結果、既存受注者が落札したものが33.6%、プロポーザル方式やコンペ方式の結果、既存受注者が落札したものが16.1%、あわせて49.7%です。実態調査報告書では、98.9%という数字を問題にしています。既存受注者と再度契約することとなった理由のうち、競争政策上、改善すべき理由について分析しています。この実態調査報告書をもとに、「官公庁の98.9%が「ベンダーロックイン」の可能性のある取引をしたことがある」と記述するのは、「可能性のある取引」という文言があっても誤解を招きやすい表現と考えます。

#### 5 まとめ

本稿では、実態調査報告書について、懸念ないし違和感があることと、よいことに分けて批評しました。

まず、懸念ないし違和感があることを6つ挙げました。

一つ目は、6つ官公庁調達の四大要請でなく、競争政策の視点で論じていることです。独占禁止法などの法令違反ならともかく、提言では、官公庁調達の四大要請で論じないと、履行の確実性の確保が損なわれ、国民や住民に迷惑を掛けてしまいます。

二つ目は、疎結合化を競争政策の視点から提言していることです。疎結合化により設

## 第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

計・開発工程をサブシステムなどに分離して調達することは、情報システムに係る政府調達の基本指針（2007）で採用していましたが、政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン（2014）において複数の受注者が参入し、管理が複雑化するとして廃止されています。しかし、実態調査報告書では、その廃止の経緯を検討しないで分離調達を復活するよう提言しています。検討漏れです。また、民間企業で情報システムを上手に活用している方が、ベンダロックイン回避や調達の競争性を高め経済性を向上させるために、分離調達を採用したという話をあまり聞いたことがないということも考慮すべきです。民間企業で情報システムを上手に活用している方がやっていないことを官公庁が実施するのは、ハードルが高すぎて現実的ではありません。

三つ目は、ベンダロックインを回避するための、情報システム調達に係る研修やマニュアル整備の外注です。そのようなサービスは存在しませんし、今後、そのようなサービスが提供されることも期待できないと考えられます。

四つ目は、ベンダロックインの要因分析において、保守及び改修とリプレースを分けていないことです。保守及び改修では、ドキュメントがそろっていないこと、仮にドキュメントが完璧にそろっていても、ドキュメントが頭の中に入っている既存受注者と、読み込む必要がある他の受注希望者とは、ハンデがあることがベンダロックインの要因になります。リプレースでは、発注者が情報システムに頼り切りになって、当該情報システムの稼働中、徐々に業務知識を喪失することがベンダロックインの要因の一つになっています。保守及び改修とリプレースではベンダロックインの要因と対策が異なるため、分けて分析する必要があります。また、保守及び改修では、そもそも、ベンダロックインの回避は困難と考えます。

五つ目は、情報の非対称性の分析が不十分なことです。四つ目で論じたことがベンダロックインの要因のため、実態調査報告書が提言する、IT に詳しい要員の任用やコンサルティングサービスの利用では、ベンダロックインは解消しません。

六つ目は、発注者がベンダロックインを望んでいる可能性の考慮不足です。仮に発注者組織自身がベンダロックインを望んでいるのであれば、それを望んでいる理由を分析することが有益です。

次に、よいこととして、既存受注者及び受注希望者の不適切ないくつかの行為について、独占禁止法違反行為を取り締まる公正取引委員会として、独占禁止法上問題になりうる指摘していることを挙げました。官公庁だけでなく、情報システムを外注している民間企業にも有益なことです。実態調査報告書が指摘しているのは、次の事項です。

一つ目は、官公庁が仕様に精通していないことにつけ込み、不正確な情報等を提示して自社のみが対応できる仕様を入れることです。二つ目は、他の受注希望者への合理性のないドキュメントの不開示、データ引継ぎ拒否、他の情報システムとの接続拒否（事実上拒否するのと同視しうる程度に高額なデータ移行のための費用を請求する場合を含む。）で

第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

す。三つ目は、既存受注者が別々の物品・役務を一括発注することなどを発注者に要求することです。四つ目は、コンサルティング事業者間やコンサルティング事業者と SI 事業者との間の受注協力です。五つ目は、安値応札です。

## 6 おわりに

本稿の内容は、神奈川県の見解でなく、私の知見と記憶に基づくものです。

本稿へのご助言、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くだされば、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してくださる、貴重なものです。心より、お待ち申し上げております。

- ※ 1) 公正取引委員会, “官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書”, [https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2022/feb/220208\\_system/220208\\_report.pdf](https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2022/feb/220208_system/220208_report.pdf) 参照 2022-3-20, 2022.
- ※ 2) 令和 2 年 6 月 26 日指定都市市長会, “迅速な給付の実現に向けた指定都市市長会緊急要請”, [http://siteitosi.jp/activity/pdf/r/02/r02\\_06\\_26\\_siryor02\\_06\\_26\\_01.pdf](http://siteitosi.jp/activity/pdf/r/02/r02_06_26_siryor02_06_26_01.pdf) 参照 2022-3-20, 2020.
- ※ 3) COCOA 不具合調査・再発防止策検討チーム, “接触確認アプリ「COCOA」の不具合の発生経緯の調査と再発防止の検討について”, <https://www.mhlw.go.jp/content/000769774.pdf> 参照 2022-3-20, 2021.
- ※ 4) 岩崎和隆, “官公庁と DX (12) COCOA 不具合問題の考察”, <https://www.issj.net/mm/mm16/10/mm1610-gk-gk.pdf> 参照 2022-3-20, 情報システム学会メールマガジン, No.16-10, 2022.
- ※ 5) 岩崎和隆, “官公庁と DX (13) COCOA 失敗の本質”, <https://www.issj.net/mm/mm16/11/mm1611-gk-gk.pdf> 参照 2022-3-20, 情報システム学会メールマガジン, No.16-11, 2022.
- ※ 6) 財務省会計制度研究会, “会計制度 (契約) に関する論点について”, [https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/kaikeiseido/6-2rontennseiri.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/kaikeiseido/6-2rontennseiri.pdf) 参照 2022-3-20, 2019.

第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

- ※7) 2007年3月1日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定,“情報システムに係る政府調達の基本指針”,  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/hosakan/densi/dai2/2siryou1\\_2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/hosakan/densi/dai2/2siryou1_2.pdf) 参照 2022-3-20, 2007.
- ※8) 公正取引委員会,“第1回情報システム調達に関する意見交換会”,  
<https://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/jouhousystem/211022gr/gr01.pdf> 参照 2022-3-20, 2021.
- ※9) 総務省行政管理局,“「情報システムに係る政府調達の基本指針」実務手引書”,  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000141665.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000141665.pdf) 参照 2022-3-20, 2007.
- ※10) 会計検査院,“平成23年度決算検査報告”,  
<https://report.jbaudit.go.jp/org/h23/2011-h23-1254-0.htm> 参照 2022-3-20, 2012.
- ※11) 水野恵雄,“特許庁業務・システム最適化計画の改定について”,  
[https://www.japio.or.jp/00yearbook/files/2008book/08\\_2\\_03.pdf](https://www.japio.or.jp/00yearbook/files/2008book/08_2_03.pdf) 参照 2022-3-20, Japio YEAR BOOK 2008.
- ※12) 特許庁情報システムに関する技術検証委員会,“技術検証報告書”,  
<https://www.jpo.go.jp/resources/shingikai/kenkyukai/system/document/index/houkokou.pdf> 参照 2022-3-20, 2012.
- ※13) 2014年12月3日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定,“政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン”,  
<https://www.cas.go.jp/info/pdf/siryo.pdf> 参照 2022-3-20, 2014.
- ※14) 経済産業省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”,  
[https://www.meti.go.jp/shingikai/mono\\_info\\_service/digital\\_transformation/20180907\\_report.html](https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_transformation/20180907_report.html) 参照 2022-3-20, 2018.
- ※15) 岩崎和隆,“官公庁と DX (8) 内製化(改)”,  
<https://www.issj.net/mm/mm16/06/mm1606-gk-gk.pdf> 参照 2022-3-20, 情報システム学会メールマガジン, No.16-06, 2021.

第 31 回 官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評

- ※16) 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, “今こそ中堅・中小企業で情報システムの高度利用を!”, [https://www.issj.net/teigen/1407\\_chusho\\_it.pdf](https://www.issj.net/teigen/1407_chusho_it.pdf) 参照 2022-3-20, 2014.
  
- ※17) 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, “第 1 回 企業・官公庁の情報システム有効活用に必要な人材とは”, [https://www.issj.net/teigen/1507\\_yuukou\\_is.pdf](https://www.issj.net/teigen/1507_yuukou_is.pdf) 参照 2022-3-20, 2015.
  
- ※18) 一般社団法人情報システム学会広報委員会提言検討チーム, “第 2 回 情報システムプロデューサ育成が我が国の急務”, [https://www.issj.net/teigen/1609\\_is\\_producer.pdf](https://www.issj.net/teigen/1609_is_producer.pdf) 参照 2022-3-20, 2016.
  
- ※19) 一般社団法人情報システム学会広報委員会提言検討チーム, “第 3 回 情報システムプロデューサ輩出のための提言”, [https://www.issj.net/teigen/1705\\_is\\_producer.pdf](https://www.issj.net/teigen/1705_is_producer.pdf) 参照 2022-3-20, 2017.
  
- ※20) 一般社団法人情報システム学会広報委員会提言検討チーム, “日本の情報システム SE の能力低下を憂える”, [https://www.issj.net/teigen/1905\\_jpse.pdf](https://www.issj.net/teigen/1905_jpse.pdf) 参照 2022-3-20, 2019.
  
- ※21) 岩崎和隆, “パッケージソフトウェアの分類方法”, [https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/15/0/15\\_S2-C2/\\_pdf/-char/en](https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/15/0/15_S2-C2/_pdf/-char/en) 参照 2022-3-20, 情報システム学会第 15 回全国大会・研究発表大会論文集, 2019 年 15 巻 S2-C2, 2019.