

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 79 回 システム開発契約の特徴に起因する官公庁システムの問題

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

本稿ではシステム開発契約（以下「開発契約」と言います。）の特徴に起因する官公庁システムの問題を考察します。具体には、開発契約の特徴に起因して調達制度及び自治体情報システム標準化（以下「標準化」と言います。）、公共 SaaS（民営）ないしこれに類する施策においてどのような問題が生じるか、私の考えを説明します。

少なくとも調達制度及び標準化、公共 SaaS（民営）ないしこれに類する施策において、開発契約の特徴に起因する問題を理解していないと、正しい解決策及び施策に到達することが難しいと考えています。

2 開発契約の特徴

本項では、東京地方裁判所プラクティス委員会第二小委員会「ソフトウェア開発関係訴訟の手引」（以下「手引」と言います。有料記事です。）^{※1}のうち、システム調達制度及び標準化のようなことを考えるときに私が特に重要と考える特徴をまとめます。

（1）約束した仕様の不明確性

手引では「ソフトウェア開発契約は、民法制定当時予想されていなかった契約類型であるが、実務的には、請負契約、準委任契約、労働者派遣契約のいずれかで処理されている」としています。

そして、官公庁では一般的に「委託契約」という名称を用いつつ、契約不適合責任の規定を設けるなど、請負契約を意識した契約内容にしています。

手引では「請負の規定は契約時に完成すべき成果物の仕様内容が一応確定していることを前提にして請負人に完成責任を負わせていると解されるが、ソフトウェア開発では契約時にその仕様内容が確定していない」としています。

また、「今後の実務においてソフトウェア開発契約を検討する際、無理に民法の典型契約に当てはめずに、複合的性質を有する混合契約の一種としてとらえる考え方もあり得よう」としています。請負契約ないし準委任契約は典型契約ですが、手引では契約当事者双方が請負契約としているときであっても純粋な請負契約でないものという考え方があり得るとしています。

（2）発注者の積極的協力が必要

手引では「請負の規定は仕事について請負人だけで完成できるものであることを前提にして請負人に完成責任を負わせていると思われるが、システム開発では注文者の積極的協力が必要であり、請負人と注文者の共同作業という性質が強い」としています。

3 調達制度で生じる問題

入札時点で仕様に不明確性があるため、システムの難易度とボリュームは応札者により判断がまちまちになります。既存受注者は比較的高い精度で予想できるかもしれませんが、新規参入者には的確な予想が難しいと考えられます。

このような状況で入札の公正性ないし透明性を成り立たせるのは困難です。

仕様の不確実性があるため民間では多段階契約が一般的になっていますが、官公庁では多段階契約を行うと、1つ目の入札で1円入札のような採算を度外視した応札が行われ、2つ目以降の入札で受注者が過度の利益を得るといった問題が生じるおそれがあります。ゆえに、公正性を阻害します。私の知る限り、多段階契約で入札方式を適切にデザインする方法を聞いたことがありません。

4 標準化、公共 SaaS（民営）ないしこれに類する施策で生じる問題

仕様には不確実性があるため、標準仕様書を策定しても各自治体のシステムは一定程度似たものになるだけで同じにはならないという問題が生じます。現に標準化では、標準化対象システム間のインターフェースを統一できませんでした。その結果、マルチベンダーの自治体では、標準化対象システム間のシステム連携について各自治体で事業者間協議を行うこととなりました。現時点で一定数のシステムの標準化対応が完了していますが、マルチベンダーではシステム間連携がうまくいっていないというお話を伺うことがあります。

また、システム開発は受注者の単独作業でないため、標準仕様書を策定するだけでなく、誰かしらが発注者として事業者との共同作業に参画する必要があります。

標準化、公共 SaaS（民営）ないしこれに類する施策を行うとき、他の請負契約と同じ感覚で考えると、仕様書があれば複数の事業者がシステムを作ったときに同じものが出来ると勘違いしてしまうかもしれません。しかし、システム開発の仕様書というものは、手引が指摘するとおり不確実なものです。そして、誰かしらが発注者として共同作業を行わないとシステムは完成しません。このような特徴を踏まえて施策をデザインする必要があると考えます。

5 （参考）標準化において移行期限に間に合わないシステム数

前回記事に記載しましたが、記事執筆後最新の資料が公表されたので最新のものを参考として記します。

標準化の期限である 2026 年 3 月に間に合わないシステム数の推移は、国の調査^{※2~5}によると、次の表 1「移行期限に間に合わないシステム数」のとおりです。

表 1 移行期限に間に合わないシステム数

項番	調査時期	間に合わないシステム数	1 つ以上間に合わないシステムがある団体数
1	2023. 10	702 (2. 0%)	171 (9. 6%)
2	2024. 10	2, 165 (6. 3%)	402 (22. 5%)
3	2025. 1	2, 989 (8. 6%)	554 (31. 0%)
4	2025. 4	3, 279 (9. 5%)	607 (33. 9%)
5	2025. 7	3, 770 (10. 9%)	643 (36. 0%)
6	2025. 10	5, 009 (14. 5%)	743 (41. 6%)
7	2025. 12	8, 956 (25. 9%)	935 (52. 3%)

注) 標準化対象システムには市区町村のものだけでなく都道府県のものがあるため、団体数の母数は 1,788 団体 (市区町村 1,741 団体+都道府県 47 団体) となります

6 おわりに

(1) お断りとお願い

本稿の内容は、当学会や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い、貴重なものです。心より、お待ち申し上げます。

(2) 私への連絡方法

ご意見、ご感想などは、私の連絡先をご存じの方はその方法で、ご存じない方は次の URL のいずれかのフォームから連絡可能です (使いやすい方をご利用ください)。

<https://researchmap.jp/999-z/mail>

<https://forms.gle/REDtAhrRhkc5m4gp8>

(3) 官公庁 4.0 研究会が活動を始めました。

昨年度、情報システム学会の中に、官公庁 4.0 研究会を設置しました。私が主査 (代表) をしております。昨年 8 月から今まで 14 回開催いたしました。現時点で次回以降の開催予定は未定です。決まり次第、学会ホームページ、学会ダイレクトメールなどでお知らせいたします。

(4) 研究上の利益相反に係るお知らせ

私はいままで、この国をよくしたいという想いで、デジタル関係などの国の施策について私の意見をこのメルマガやその他の媒体で申し上げてきました。特に国の方には何度も厳しいことを申し上げてきました。また、時には国の施策を肯定的に紹介したこともあります。

このたび、ボランティアですが国の方に私の研究をレクチャーする機会をいただきました。これからも国に付度するつもりは全くありませんが、国とこのような関係にあることはこの場を借りて皆様に利益相反の可能性のあることとして公表いたします。

最近、様々な方とお話する機会が増えたので、細かいものもいろいろございます。依頼元との関係で可能な範囲となりますが、主なものは researchmap（国立研究開発法人科学技術振興機構が運営しているデータベース型研究者総覧）の私のページの「社会貢献活動」などにおいて内容を公表いたします。なお、依頼元の実名が記載されているものは、公開のイベントないし依頼元から実名公表のご許可をいただいております。

※ 1) 東京地方裁判所プラクティス委員会第二小委員会, “ソフトウェア開発関係訴訟の手引”, 判例タイムズ No. 1349, 2011.

※ 2) デジタル庁, “移行困難システム把握に関する調査における調査結果の概要（令和 6 年 10 月調査時点）”,
https://warp.ndl.go.jp/web/20250106142338/https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/f7dd471a/20241226_policies_local_governments_doc_01.pdf 参照 2026-3-23, 2024.

※ 3) デジタル庁, “特定移行支援システムの該当見込み（概要）」（令和 7 年 4 月末時点）”,
https://warp.ndl.go.jp/web/20250701111857/https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/c4dadfc5/20250627_policies_local_governments_doc_1.pdf 参照 2026-3-23, 2025.

※ 4) デジタル庁, “特定移行支援システムの該当見込み（概要）」（令和 7 年 10 月末時点）”,
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/cc881747/20251223_policies_local_governments_doc_1.pdf 参照 2026-3-23, 2025.

※5) デジタル庁, “特定移行支援システムの該当見込み (概要) (令和7年12月末時点)”,

[https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/](https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-)

[c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/0d69c7bf/20260227_policies_local_governments_doc_1.pdf](https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/0d69c7bf/20260227_policies_local_governments_doc_1.pdf) 参照 2026-3-23, 2026.