

調達ガバナンスに関する提言

令和3年8月3日
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

I はじめに - 調達ガバナンスの重要性

今般の新型コロナウイルス感染症対策においては、行政のデジタル化の遅れが明るみになった。

行政の情報システムは、国の行政機関・地方自治体ごとにバラバラで、地域・組織間でデータの活用が十分にできないなど様々な課題がある。また、発注者側である国・地方自治体側の発注能力・評価能力が十分でないことから、特定のベンダーへの依存度が高まるなど、国民が安心して簡単に利用する視点からは、十分に効果的かつ効率的なシステムとは言えない状況であった。

デジタル庁では、こうした課題について行政の縦割りを打破し、大胆に規制改革を断行することにより根本的な解決を図るとともに、世界最高水準のデジタル技術の活用による行政サービスの抜本的な向上を率先して推し進めることが求められる。このため、デジタル庁は、各府省等に対する総合調整権限（勧告権等）が付与され、これを背景に、誰一人取り残さないデジタル化を実現し、国民の誰もが便利になったと実感できるように、政府全体の情報システムを統括・監理し、情報システム予算の効果的な執行、地方公共団体も含めた情報システムの標準化・統一化をリードし、社会基盤となる基本データベースであるベースレジストリーをはじめとするデータ戦略を推進するなど、多くの機能を担うこととなる。

デジタル庁がこうした機能を的確に発揮するためには、行政官の能力向上はもとより、後述のとおり民間企業等から登用した人材の知見を積極的に活用することが必要不可欠である。また、そうした人材の登用を積極的に進めていく以上、システム調達等に当たり、兼業先企業等に便宜供与を行うなどの利益相反行為が発生しないよう、より一層の公平性や透明性を確保していくことが必要となる。

デジタル庁においては、適正な手続に基づき、公平で透明な調達を行い、目指す姿と目標を定めた上で、取組状況を不断に確認し、問題があれば是正を行うことを基本とする必要があり、これが調達ガバナンスの要諦であると言える。

II デジタル庁の特殊性と直面する5つの課題

デジタル庁が求められるこれらの機能を十分に果たすに当たり、下記5つの課題が存在する。

(1) 行政におけるデジタル知識や調達・開発能力を有する人材不足

まず、発注側である国・地方自治体の情報システムに関する発注評価能力（事業期間中や事後の評価を含む）やシステム構築能力の不足が挙げられる。

こうした必要なデジタル人材や体制の不在に加え、情報システム調達に関する委託事業者の評価や事業成果について発注者側で十分に情報連携されていないことも課題の一つと言える。

(2) 硬直的な予算・会計制度と契約慣行の存在

新型コロナウイルス感染症対策を含め、海外の例を見ると、迅速にデジタル・サービスを立ち上げ、その後判明した不具合や顧客ニーズには、都度、迅速かつ的確に対処する手法が採られることが多い。これを可能とするいわゆる「アジャイル型開発」¹は、民間でもよく利用されている。

他方、日本の政府・地方自治体における予算・会計制度や契約慣行では、単年度主義や、「ウォーターフォール型開発」²を前提とした請負契約が主な契約形態となっており、仮に開発途中で不具合や新たなニーズが判明したとしても、煩雑な例外手続を余儀なくされるなど、迅速かつ的確に対応することができない。

また、こうした硬直的な制度や慣行が原因となり、スタートアップをはじめ革新的な技術を有する事業者を十分に活用できていない現状がある。

(3) 新たな事態に対応する実効的なルールの不在

また、新型コロナウイルス感染症対策等の通常業務の想定を超える新たな事態においては、緊急ないし特殊な対応が必要となる場合も存するが、日本の行政手続においては主として平時の手続、ルールしか存在せず、緊急時等の柔軟な対応も困難な状態となっている。

(4) ベンダーロックインとデータモビリティの欠如

特定ベンダーの技術仕様等に依存してしまい、当該ベンダー以外の企業が運用・メンテナンスや改修を担うことが事実上不可能になった状態、いわゆる「ベンダーロックイン」に陥る例が散見される。このような情報システムは、大手ベンダーが高い割合で応札しており、経費も高止まりとなる傾向が高い。さらには、情報システムの維持管理コストが、関係予算の7割を占める状況が数年来継続しており、新たな付加価値を創造する市場構造になっていない。これらの構造を変革することで、生産性向上や国際競争力

¹ 機能単位の短期サイクルで設計・開発・実装・テスト・修正を繰り返して改良しながら開発を進めていく手法

² 要件定義から設計、開発、実装、テスト、運用までの各工程を一サイクルで完了させていく手法

の向上等に繋げていく必要がある。

こうしたベンダーロックインに加え、国・地方自治体のシステムごとにフォーマットが異なることなどから、別システムとのデータ連携や別システムへのデータ移行ができないなど、いわゆるデータモビリティ（データの可動性）が欠如していることも大きな課題である。

(5) これらを担保する人材確保・調達ガバナンスの欠如

こうした課題を解決するに当たっては、民間企業等から一定の優秀な人材を積極的に登用し、内部人材とともに問題解決に当たることが必要であるが、その際、不正や利益相反が生じないように、厳格でバランスのとれた人材確保・調達ガバナンスの仕組みや体制を構築する必要がある。

III 提言

上記を踏まえ、以下の点について検討を進めるべきである。

(1) 行政の調達・開発能力の強化と民間人材の確保

上述のとおり、デジタル庁として発注評価能力やシステム構築能力を高めるために、必要となるデジタル人材を内部で育成し、その専門性を維持する人事上の配慮を行うとともに、外部から民間企業出身の優秀な人材を十分に確保するなど、人的体制の整備に取り組むべきである。こうした人員の確保は、緊急時などにもデジタル庁自らが迅速かつ柔軟にシステム開発を行うことを可能とする。

その際、常勤・非常勤など多様な形態での民間人材の登用が必要となるが、民間人材に対し職務に必要な範囲でのみ情報を開示し、適切なアクセス管理を行うなど情報管理ルールの整備も重要である。また、登用した民間人材において利益相反行為等が発生しないよう、入札制限やコンプライアンス等の規範を明確に設けるとともに、組織的な牽制の仕組みを構築すべきである。特に、登用する民間人材に対しては、採用段階での誓約や利益相反の原因となり得る状況の事前申告に加え、一定の条件下での企業との接触記録の報告を義務付けるべきである。

また、委託事業者の評価やその成果、プロジェクトの進捗状況等調達情報について、管理ツール等を活用し、発注者側で情報共有することも重要である。

(2) 調達における効果的かつ合理的な入札制限の設定

民間企業等から職員を登用した場合、透明性・公平性の確保の観点から必要なときは、調達における入札制限を当該企業に課すことが必要である。その際、当該調達事業の段階や当該職員の関与の程度、当該企業等との関係性等を勘案して、合理的な範囲で明確なル

ールを設定するとともに、ルール遵守を確保するための運用の在り方についても検討すべきである。

また、形式的に入札制限対象行為となる場合であっても、技術的な代替性がないなど、合理的な要件の下で、当該企業と当該職員の接触禁止等を担保することや厳格な事後チェックの仕組みも設けることを前提に、当該企業の応札を可能とする特例措置等についても検討すべきである。

なお、入札制限に当たっては、入札企業の再委託等に対しても、技術的非代替性などを考慮しつつ合理的な範囲で制限をかけるべきである。

(3) 柔軟で適切な調達の実現

デジタル庁は、「デジタルの活用により、一人ひとりのニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会」を目指し、「誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化」を進めるべきものである。

そのためには、迅速な開発・提供と利用者視点での継続的な改善が必要となる。また、PDCAを回しながら、システム完成後も随時アップデートを行うことが求められる。これらを実現するためには、例えば、上述のアジャイル開発などの手法に合致しやすい準委任契約や分割発注、年度を越えた発注など、システム事業の目的・性質・開発手法やその段階に応じて適切な調達契約の形態や調達契約の単位を柔軟に選択できるよう検討することが必要である。また、実証事業（PoC³）など段階に応じてレビューを行い、見直しが行えるような仕組みを整備すべきである。

この際、会計法令や予算制度もタブー視せず、必要があれば契約方式の多様化、予定価格の上限拘束性の見直し、単年度主義の柔軟化なども検討の範囲に取り入れていく気概を持って臨む覚悟が必要である。

なお、再委託ルールの見直しに当たっては、公平性や実態を踏まえた上で、合理的な範囲で検討すべきである。

また、中小企業やスタートアップを含む多くの事業者が参入しやすい調達制度、運用を整備することも重要である。具体的には、例えば、入札参加事務手続の簡略化や入札参加資格自体の見直し、随意契約の活用拡大などに積極的に取り組むべきである。その際、マーケットプレイス⁴など海外の事例も十分に参考にすることも有益である。

加えて、新型コロナウイルス感染症対策等の緊急時においては、特殊な対応が必要となる場合が存在する。こうした新たな事態にやむを得ず例外的な対応を行う場合に備え、緊急時に応じた柔軟な対応と厳密な事後的検証を可能とする手続を予め明示する等の対応が必要である。

³ Proof of Concept の略。実証段階の取組のこと。

⁴ ベンダーが事前にマーケットプレイスに参加申請を行うことで、関連する案件について通知を受け取り、簡易に入札を行うことが可能となるシステム

(4) ベンダーロックインの排除と透明性・公平性の確保

調達において、一者応札自体は、システムや業務の特殊性等により避け得ない場面も存在するが、不当な「ベンダーロックイン」の排除は、着実に取り組むべきである。

前述の「ベンダーロックイン」は、例えば、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、ソフトウェア等の著作権の曖昧な帰属、データモビリティの低さ等がその要因として発生すると考えられる。

ベンダーロックインの原因を分析し、その原因を事前に取り除くことが重要である。例えば、発注時のコストのみならず、維持・メンテナンスに係る費用も見据えた総合的な費用対効果も把握した上で、データモビリティの確保や確定仕様の発注者による保存などにより、他の企業も参入できる環境を構築することが必要である。また、前述のとおり技術力のある中小企業やスタートアップが参入しやすい調達制度の整備（前記（3））や、内部人材の育成、民間人材の利益相反を防ぐ公平な制度の構築（前記（1））もベンダーロックイン排除に有効である。

その上で、一者応札となった場合は、ベンダーロックインの疑いがないか事後検証する仕組みを検討すべきである。

(5) 上記を担保するための組織整備

上記を担保するために、デジタル庁に以下のような3つの組織体制を整備し、厳格に運用すべきである。

すなわち、

① 日常的に人材・調達ガバナンスを担う強力な監査権限を有する内部監査部門

職員による情報漏えい、信用失墜行為等の非違行為や調達に係るルール違反等があった場合に、事実関係について調査や確認を行い、必要に応じ、下記③の委員会に報告するなどの対応を執る

② 個別の調達の公正性確保に関する専門部署

入札制限ルール遵守を担保する観点から、調達前・調達中・調達後、それぞれにおける調達案件の運用・管理を実施

③ これらを監察する高度な知識を持つ外部有識者から成るコンプライアンス委員会

職員のコンプライアンス意識の向上や公正な調達を担保するためのルールの検討等を担う委員会

を整えるべきである。

なお、デジタル社会の形成が、我が国の国際競争力の強化及び国民の利便性向上等に極めて重要であることから、今後も、その推進状況を随時フォローアップするとともに、必要に応じ提言を行うこととする。

(以上)