

[論文]

マイナンバー導入事例に見る 政府情報システム調達に関する研究

A Study on the Current Status of IT System Procurement by the Central Government of Japan
Associated with the Social Security and Tax Number System Introduction

金崎 健太郎[†] 川島 宏一[‡] 有田 智一[‡]
Kentaro KANASAKI, Hiroichi KAWASHIMA Tomokazu ARITA

[†] 関西学院大学 法学部

[‡] 筑波大学 システム情報系

[†] School of Law and Politics, Kwansai Gakuin University

[‡] Faculty of Engineering, Information and Systems, University of Tsukuba

要旨

各省庁における情報システムの調達については、かねてから随意契約や一者応札、ベンダーロックインなど様々な問題が指摘されて来たが、これらを踏まえ政府においては2007年、自由で公正な競争環境の実現と手続きの透明性・公平性の確保を図るため、「情報システムに係る政府調達の基本指針」を策定して競争性、透明性を確保するための具体的な調達手続きを定め、以後、各省庁における情報システム調達はこの指針に従って実施されている。

このような中、2016年1月にスタートした社会保障・税番号（マイナンバー）制度の開始に先立ち、関係する省庁で制度導入のための情報システム整備が一斉に実施された。本研究では、各省庁において実施されたマイナンバー制度導入のための情報システムの調達結果をもとに、政府の情報システム調達において、基本指針の目指す自由で公正な競争環境が実現しているか否かを考察し、その要因と今後の課題を述べる。

Abstract

Concerning the procurement of IT systems in the ministries and agencies of the central government, various problems have been indicated for a long time such as negotiated contract, one party bid, or vendor lock-in. Responding to these issues, the government established “the basic policy on the government IT procurement” and defined a standard procurement procedure to realize free, fair, and competitive procurement environment and to ensure transparency and fairness in the IT procurement process in 2007. Since then, the IT procurement by the ministries and agencies has been implemented according to this policy.

Under such circumstances, all IT systems development were planned at once to start operating the systems in the ministries and agencies before implementing the social security and tax number (My Number) system from January, 2016. This study aims to clarify if the free, fair and competitive procurement environment has been realized in a way that the basic policy aimed originally, based on the actual IT procurement results by the ministries and agencies to execute the My Number system.

1. はじめに

国における情報システムの整備、維持のために要する予算は年間約1兆円の規模とされる^[1] ^[2]。税を原資とする国、地方公共団体のIT投資の効率化は国家的な重要課題であり、「世界最先端IT国家創造宣言」（2013.6.14閣議決定、2016.5.20改定）においては、国・地方公共団体のIT化・業務改革による利用者志向の行政サービスの実現と共に、国の情報システム数（2012年度1450）の半減、運用コスト（2013年度約4000億円）の3割削減等の具体的な数値目標が掲げられている^[3]。

政府各省庁における情報システムの調達については、かねてから随意契約や一者応札、ベンダーロックインなど様々な問題が指摘されてきた^[4]。これらの問題に対応するため、政府においては自由で公正な競争環境の実現と手続きの透明性・公平性の確保を図るため、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。）^[5]を策定し、競争性、透明

[論文]

2018年1月18日受付, 2018年5月21日改訂, 2018年7月10日受理

© 情報システム学会

性を確保するための具体的な調達手続きを定め、一定規模以上のシステムについては、原則として基本指針に沿って一般競争入札により調達を行うこととしている。

一方、2016年1月にスタートした社会保障・税番号（以下「マイナンバー」という。）制度の開始に伴い、それに先立って関係する省庁で制度導入のための情報システム整備が一斉に実施された。この情報システム整備は、近年における政府の情報システム投資としては極めて大規模なものとなった一方で、同一の制度に起因する多数の情報システムの調達を複数の省庁が一定の期日に向けて同時並行的に実施するという、稀有な事例となった^[6]。

本研究は、マイナンバー制度導入に伴う各省庁の情報システム調達の調達結果から、政府の情報システム調達において基本指針が目的とする自由で公正な競争環境が実現しているのか否かを明らかにし、その要因について考察することで、今後の政府情報システム調達改善の一助とすることを目的とする。まず2章で政府の情報システム調達に関する制度的な枠組みを整理したのち、3章で基本指針策定の背景とその概要を示す。次に4章で2011年の会計検査院報告と先行研究における政府の情報システム調達についての指摘を紹介したうえで本研究の位置付けを整理する。5章ではマイナンバー制度導入のために各省庁で実施された情報システム調達に関する調達結果のデータから、入札方式、一者応札の状況、落札率等の分析を会計検査院報告との比較を交えて行う。最後に6章で基本指針が目的とする自由で公正な競争環境が実現しているのか否かを考察するとともに、その要因と今後の課題について述べる。

2. 政府情報システム調達に関する基本的枠組み

2.1. 会計法令

政府の各省庁におけるあらゆる物品、サービスの調達に係る基本法規は会計法（昭和22年3月31日法律第35号）である。会計法第29条は所管行政に係る契約事務について各省庁の長の管理とすることを定めており、物品の売買やシステム開発等の請負を含めた調達については各省庁で個々に実施されている。また会計法は契約の方法について一般競争入札を原則としつつ、契約の性質または目的から競争に加わるべき者が少数、または一般競争入札が不利と認められる場合には指名競争入札を、契約の性質または目的が競争を許さない場合や緊急の場合には随意契約を、それぞれ一般競争入札に代わる調達方法とできる旨を定めている（会計法第29条の3）。これを受けて予算決算及び会計令（昭和22年4月30日勅令第165号）においては、一般競争、指名競争及び随意契約について、それぞれの手続きの基本的な事項が定められている。これら会計法令の規定を通じて我が国の政府契約制度は、公的主体による契約の公正さと厳正さ、更には経済性を確保するとともに、競争参加の機会を確保するという考え方が明示されている。

2.2. WTO 政府調達協定

一方、各国の政府調達については国際的に手続きの透明性と内外無差別の取扱いが強く要請されており、1981年には「関税及び貿易に関する一般協定」（ガット）の活動における多角的貿易交渉により「政府調達に関する協定」が発効し、それに対応するための国内法令の整備がなされた。この協定は1988年の改正協定の発効を経て、その後、新たに世界貿易機関（WTO: World Trade Organization）の下に運用される協定として「政府調達に関する協定」が1996年1月1日に発効している^[7]。協定においては、地方政府を含めた政府機関による調達における内外無差別原則の確立と手続きの透明性の確保を目的とし、各国が政府調達にあたって遵守すべき手続き上の義務と情報提供の義務、紛争処理の手続等を規定している。なおこの協定の適用を受ける物品等の対象範囲は、商品、サービス、建設サービス、建設関連技術サービスの区分により、それぞれ中央政府、地方政府ごとに定められた一定額以上の調達である^[注1]。調達に関する個々の手続面では、会計法令と政府調達に関する協定との間で相違する点も見られたことから、この協定を受けた国内法である、国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令（昭和55年政令第300号）、国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める省令（昭和55年大蔵省令第45号）が協定の発効する1981年1月1日から施行され、協定の適用を受ける調達についての会計法令上の特例が定められた。なお、その後2014年には、電子的手段の活用によ

る調達手続の簡素化等の内容を盛り込んだ「政府調達に関する協定を改正する議定書」が発効している。

さらにこの協定に関連して日本政府は、政府調達に関する運用上の自主的措置として、より透明性を確保し、外国企業からの参入障壁を出来る限り低くするための更なる取り組みを行ってきた。すなわち 1985 年 4 月の経済対策閣僚会議において、政府調達をその一部とする市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの策定・実施が決定され、同年 7 月には内閣官房長官を委員長とする「アクション・プログラム実行推進委員会」が設置された。運用上の自主的措置については、この実行委員会の決定として実施されてきたが、2014 年からはこれを引き継ぐものとして関係省庁で「政府調達手続に関する運用指針等について」（2014 年 3 月 31 日関係省庁申合せ）^[8]が申し合わされている。この中では、協定の対象とはならない 10 万 SDR 未満の調達についても透明性・公平性及び競争性を確保するよう努めて随意契約の縮減を図ることとする一方、80 万 SDR（論文執筆時点では円換算で 1 億 3000 万円^[注2]）以上の調達額と見込まれる案件については、関心のある企業が事前に仕様書案について意見提出を行うことができるよう、入札公告（公示）の予定日の少なくとも 30 日前には仕様書案等の資料を公表し、20 日間以上の期間を確保した意見招請を行うこととするなど、内外の事業者による参入機会の確保のため、透明性、公平性、競争性を高める具体的な手続きが詳細に定められている。

3. 基本指針の概要

3.1. 策定の背景

1994 年の「行政情報化推進基本計画」（1994 年 12 月 25 日閣議決定）の策定後、それまでデータ処理や統計など定型的な業務に限られていた政府機関における情報システムの利用は、行政全般にわたって広がっていくことになった^[9]。2000 年に策定された「IT 基本戦略」（2000 年 11 月 27 日 IT 戦略会議決定）においては、「誰もが、国、地方公共団体が提供するすべてのサービスを時間的・地理的な制約なく活用することを可能とし、快適・便利な国民生活や産業活動の活性化を実現する」^[10]とされ、これ以降、文書の電子化、ペーパーレス化や情報ネットワークを通じた情報共有、業務改革の推進など電子情報を紙情報と同等に扱う「電子政府」の実現に向けて、巨額の投資が行われるようになった。

一方、短期間で急激に増加した各省庁における情報システムの調達については、1 円入札とも称された低価格による落札とその後の固定的で継続的な随意契約、大手事業者による寡占的な受注により競争環境が適切に確保されていないのではないか、また各省庁における調達の進捗管理に問題があるのではないか、情報システムに係る経費が割高となっているのではないか等、多くの課題が提起されることとなった。このような状況を受け、政府においては、情報システムに係る政府調達について、2007 年に「情報システムに係る政府調達の基本指針」（基本指針）を策定し、各省庁はこれに沿った調達を行うこととしたところである。なお、各府省情報化責任者（CIO）連絡会議は、関係行政機関相互の緊密な連携の下、政府全体として情報化推進体制を確立し、行政の情報化等を一層推進することを目的に 2002 年に設置された会議体である。設置当初の議長は内閣官房副長官補、構成員は各府省の CIO を務める事務次官、官房長クラスの職員で構成されていた^[注3]。基本指針はこの会議において決定されたものである。

3.2. 基本指針の概要

3.2.1. 基本指針の目的

基本指針においては、ベンダーロックインの回避等の競争環境の確保に関する課題、また各省庁における調達の進捗管理や成果物の管理に関する課題、また情報システムに要する経費が割高となっているのかという価格に関する課題等、政府の情報システム調達において従来から指摘されてきた課題に対応するための具体的な対応策が盛り込まれている。すなわち、基本指針第 1 章で明記されている「業務処理や技術仕様のブラックボックス化のリスクを極力排除し、いわゆるベンダーロックインを招くような調達を回避する」とともに、「情報システムの信頼性・セキュリティの確保に留意しつつ、ハードウェアとソフトウェアとの柔軟な組合せ、情報システム間の円滑な相互運用等を最小限のコストで可能とするような戦略的な調達」を実現す

るために必要な具体的措置を明らかにしたものである。自由で公正な競争環境の実現と手続きの透明性・公正性の確保が基本指針の目的であると言える。

3.2.2. 対象とする情報システム

基本指針に沿って調達を行うこととされるのは、「コンピューター製品及びサービスのうち予定価格が80万SDR以上と見込まれるもの」（基本指針第2章I）である。なお80万SDRの円換算レートについては財務省告示を基礎として定められており2014年4月1日から2016年3月31日までの間に締結される調達契約については1億1000万円、2016年4月1日から2018年3月31日までの間に締結される調達契約については1億3000万円である。なお、コンピューター製品には周辺機器及びパッケージソフトウェアを含み、サービスにはコンピューターの運用、メンテナンス、データ入力、システム開発、ソフトウェアのメンテナンス等の関連サービスを含むものとされているほか、予定価格80万SDR未満と見込まれるものについても、基本指針の基本的考え方に沿って調達を行うこととされている。

3.2.3. 主な記述・規定事項

基本指針では、各省庁が情報システムに係る調達を行う際に必要な手続（調達プロセス）のほか、調達単位となるシステム構成や各手続における留意事項について定めている。会計法の原則に則り一般競争入札により調達を実施すべきことを始め、WTO政府調達協定に伴う日本政府の自主的措置である「政府調達手続に関する運用指針」による手続上の規定（調達仕様書案についての意見招請の期間は少なくとも20日間、入札公告から提案受付までの期間は少なくとも50日間確保すること等）はもとより、情報システム調達に特有の事情を踏まえ、次のようなことが盛り込まれている。

① 調達プロセス

基本指針では、入札手続に先立ち、構築を予定しているシステムの全体像を示し、システム構成やスケジュール等を示した調達計画書を作成し公表することを求めている。これは、既にシステムを受託している既存事業者以外の事業者にとっては、WTO協定や運用指針を踏まえたスケジュールでも準備期間としては短すぎるとの指摘が多かったことが背景にある。一方、調達仕様書に係る意見招請プロセスに加え、調達計画書への事業者からの情報提供の機会の付与や、入札公告後の質問の受付とともに、提出された意見、質問とそれに対する調達側の対応、回答についての公表を義務付け、総務省に各省庁の対応に関する苦情相談窓口を設けるなど、事業者側の意見を出来るだけ反映させるプロセスを盛り込んでいる。基本指針における調達プロセスの主な流れは図1のとおりである。

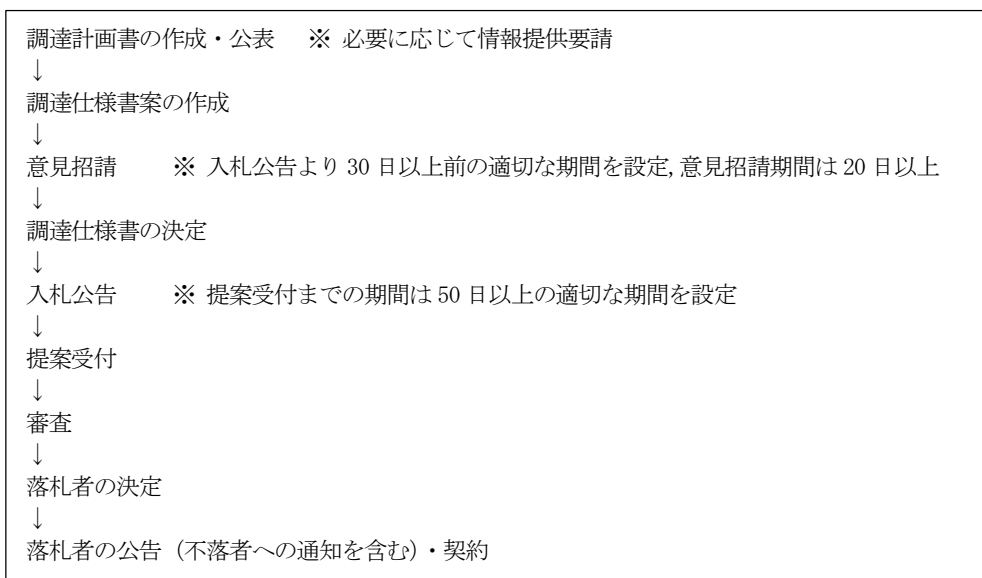


図1 政府IT調達の主なプロセス（基本指針第2章、第3章の図に基づき作成）

② 調達単位

基本指針では、構築する情報システムを機能ごと、設計開発、運用、保守の工程ごとに分割し、個別に分離調達することを求めている。これは一括調達が大手事業者にも有利であることに配慮したものである。

③ 調達仕様書

かねてより政府調達案件に関する調達仕様書については、必要な情報が網羅されていないため参入を阻害しているとの指摘や、既存事業者以外の事業者でも公平に提案を可能とするような調達仕様書を作成することが極めて重要であるとの指摘がなされてきた。基本指針では、調達仕様書に記載すべき事項を詳細に列挙し、各省庁にその項目を網羅した仕様書案を作成することを義務付けている。また要求要件の記載にあたっては、特定の商標名等を用いないこと、オープンな標準^[注4]に基づくことを求めている。一方で各省庁における調達仕様書作成能力についての指摘を踏まえ、CIO 補佐官^[注5]による妥当性確認や、必要に応じ確認結果に関する所見を調達仕様書に付することとするなど、各省庁の調達仕様書作成能力の不足を外部人材により補強する取り組みを講じている。

④ 入札制限と企業共同体

基本指針では、調達仕様書の作成に直接関与した事業者や設計・開発等の工程管理支援事業者、CIO 補佐官やその支援スタッフ等の属する事業者等に対しては入札制限を設定することとしている。また企業共同体（ジョイント・ベンチャー）による入札を認めている。これは、技術力のある企業への参加機会の拡充を図る観点から、技術力はあるものの実績が乏しい事業者への参加機会を確保しようとするものである。

これらは基本指針の内容の一部であるが、いずれも出来るだけ公平性を担保しつつ、事業者側の意見も取り入れながら、透明性の高いプロセスを確立しようとする趣旨が伺われるものである。

4. 会計検査院報告にみる政府情報システム調達の状況と本研究の位置付け

4.1. 政府情報システム調達に関する 2011 年会計検査院報告

会計検査院では定期的に各省庁の情報システム調達に関する検査を実施しているが、直近では 2011 年 11 月に各省庁の情報システム調達に関する検査報告書を公表している^[11]。この報告書では、各省庁が 2008 年度から 2010 年度までの 3 年度間に実施した契約金額 1000 万円以上の情報システム調達 1,677 件を対象に、契約方式や平均落札率（入札予定価格に対する落札価格の平均、以下同じ。）、応札者数別の平均落札率等、競争性の確保の現状についての検査内容が盛り込まれている。この報告書によると、表 1 のとおり、対象となった情報システム調達のうち一般競争入札案件の比率は 56.6%である。また、このうち予定価格の算定を省略している 73 件を除いた 1604 件を対象とした平均落札率は表 2 のとおり一般競争入札で 87.3%となっている。また表 3 のとおり、一般競争入札案件（950 件）のうち落札者以外の入札がない一者応札案件の比率は 66.4%であり、その平均落札率は 96.0%である。これらを踏まえ報告書では、各府省の情報システム契約を「競争性が十分確保されていない状況」（報告書 P14）としている。

表 1 一般競争入札と随意契約の比率（会計検査院報告による全省庁システム）

契約方式	件数	構成比
一般競争入札	950 件	56.6%
随意契約	727 件	43.4%
合計	1,677 件	100.0%

※報告書 P5 表 2 をもとに作成。

表2 一般競争入札と随意契約の平均落札率（会計検査院報告による全省庁システム）

契約方式	件数	平均落札率
一般競争入札	950 件	87.3%
随意契約	654 件	98.6%
合計	1,604 件	91.9%

※報告書 P6 表 3 をもとに作成。

表3 一般競争入札案件における一者応札の状況（会計検査院報告による全省庁システム）

	件数	構成比	平均落札率
落札者以外の入札なし（一者応札）	631 件	66.4%	96.0%
落札者以外の入札あり	319 件	33.6%	70.1%
合計	950 件	100.0%	87.3%

※報告書 P6 表 4 をもとに作成。

4.2. 政府情報システム調達に関する先行研究

政府の情報システム調達については 2007 年の基本指針の策定前から様々な問題点の指摘がなされてきた。基本指針策定前の政府情報システム調達の課題に関するものとしては岸本^[12]、今井^[13]、福井^[14]の研究がある。一方、基本指針策定後の政府の情報システム調達については南波^[15]、岩崎^[16]の研究等^[17]がある。南波は基本指針がその意図に沿った成果を出すための調達側の課題として、調達側の人材の問題、単年度予算制度など制度的な問題、情報システムのアーキテクチャの問題を挙げている。一方、岩崎は調達実務の経験から適切なベンダー選定を困難にする要因として仕様書不備や落札者決定基準作成の難しさを挙げ、情報システム調達における交渉方式の導入を提言している。さらに 2011 年会計検査院報告に関連したものとして清水^[18]、小畑^[19]の研究がある。清水は近年の会計検査院報告をもとに政府の情報システム調達について IT 人材の不足等の課題をあげている。また小畑は 2011 年会計検査院報告をもとに競争性についての課題を指摘しその大きな原因として発注者側の発注力不足を指摘する。また小畑は「情報システムに係る政府調達事例データベース」^[注 6]に登録された各省庁の情報システム調達事例のうち契約の相手方が記載されていた 729 事例を分析し、NTT データ、日本電気、日本電子計算機（現在の JECC）、日立製作所、富士通の 5 社で 348 件を契約しその割合は契約金額の 69.2%、契約件数の 47.7%^[注 7]であったことを明らかにしている^[19]。

4.3. 本研究の位置付け

2011 年会計検査院報告における各省庁の情報システム調達の状況は、現在の政府情報システム調達において基本指針が目指す競争環境の実現という目的が達成されていないことを示している。先行研究においては基本指針に基づく現在の政府情報システム調達の課題として仕様書作成能力など調達側の能力不足を指摘するものが多い。もし競争性が確保されない主たる要因が仕様書作成など調達側の調達能力の欠如にあるとすれば、基本指針において仕様書に明記すべき項目を明示したことや CIO 補佐官の妥当性確認を義務付けたこと、2013 年の政府 CIO の設置や同年の内閣官房における CIO 補佐官プール制の導入など近年における各省庁の情報システム調達能力補強のための取り組みが競争環境の改善に寄与しているはずである。これに対して本研究では、適正な競争が実現しない主たる要因は他にあるとの立場に立つ。南波は基本指針の目的実現のための課題として調達側の人材の問題に加え、単年度予算などの制度的な問題とシステムアーキテクチャの問題を指摘しているが、本研究においても調達の背景となる制度や許容される期間など調達を取り巻く制約要因の有無、情報システムに必要とされる技術や規模など調達対象システムの特性が競争性に影響を及ぼすのではないかと考える。通常、個々の調達の制約要因や調達対象システムの特性は事例ごとにそれぞれ異なるため、競争性に影響を及ぼす要因の特定には個別事例の分析を蓄積し、そこから個々の要因との因果関係を探求することが必要となる。一方、本研究では、複数の省庁により一斉に実施されたマイナンバー関連システムの調達結果から競争性に影響を及ぼす要因を明らかにする。マイナンバー関連システムの調達・整備はマイナンバ

一制度の導入に伴い各省庁が一斉に実施したものであり、調達の背景となる制度、許容される期間や整備するシステムの内容も同じである。同じ調達環境において複数の省庁により一斉に実施された同種の情報システム調達という稀有な事例を 2011 年会計検査院報告における調達結果と比較することで、現在の政府情報システム調達における競争性に関する課題の要因を一定程度明らかできると考える。

5. マイナンバー制度導入に伴う情報システム調達

5.1. マイナンバー制度と情報システム

2013 年 5 月に成立した、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）により、社会保障・税番号制度（マイナンバー制度）が導入されることとなった。マイナンバー制度においては、すべての国民に異なるマイナンバーが割り当てられ、本人に通知されるとともに、国の機関や地方公共団体がそれぞれに保有する各分野の個人情報との紐付けが行われる。紐付けが行われる個人情報は法律で限定的に定められているが、マイナンバーと紐付けされた情報については、保有する国の機関や地方公共団体が相互に情報の確認を行えるよう新たなネットワーク網が構築される。これにより現在は住民票の写しや課税証明書のように本人が自ら入手して関係機関に提出しなければならない書類が提出不要となり、マイナンバーの申告のみで済むようになる。

法律に定められた個人情報を保有するすべての地方公共団体と各省庁、ネットワーク網の中心部分を構築する内閣官房、マイナンバーの生成やマイナンバーカードの発行を担当する地方公共団体情報システム機構などの関係機関では、2015 年 10 月の国民への番号の通知、2016 年 1 月のマイナンバーの利用開始、2017 年 7 月の新たなネットワークを介した情報連携の開始という定められたスケジュールに沿って、一斉に必要なシステム整備を行うこととなった。

5.2. マイナンバー制度導入に伴う情報システム調達の特徴

各省庁におけるシステム調達は各省庁それぞれが調達することが会計法の原則である（会計法第 29 条）。一般に各省庁は所管する行政事務に関してハード、ソフトを含めた情報システムの必要性を個別に判断し、調達や開発に必要な日数を検討の上、最終的な稼働時期を決定することが通例である。また調達する情報システムも小規模なものから大規模なものまで様々なものがある。また制度導入や改変に伴い情報システム開発を行う場合には、制度を所管する省庁があわせて情報システムの調達、開発を担当するのが通例である。

一方、マイナンバー制度は各省庁が既に保有する各分野の個人情報に国民個人々のマイナンバーを紐付け、新しく構築するネットワークを使って組織を超えて利用できるようにする制度であるため、これに伴い導入する情報システム調達も通例とは異なるものとなっている。すなわち、マイナンバー制度導入に伴う情報システム調達は、①マイナンバー制度という一つの制度導入に係る情報システムを各省庁が分担して調達し構築する（各省庁は自ら所管しない制度に関わる情報システムの調達、開発を行う）、②法令で制度の施行期日が設定されているため情報システムの調達準備から稼働までの間が法成立から最短で 2 年余という短期間である^[注 8]、③全国民を対象とするシステムであり全中央省庁の予算額だけでも 800 億円を超える大規模なものである^[注 9]、等の特徴を有する。各省庁におけるシステム整備の内容は主として、マイナンバーの利用開始（2016 年 1 月）にあわせて各省庁が保有している個人情報にマイナンバーを格納、紐付けするための既存システムの改修や新規システムの構築、情報連携（2017 年 7 月）^[注 10]の実施のため個人情報を保有する各省庁のシステムを新たなネットワークを介して連携させるサーバー構築と既存システムの改修等であり、全体としての規模も大きい。

5.3. 使用するデータ

各省庁の調達案件に関する情報については、調達件名、調達方法、契約方式、予定価格、落札者、落札価格（随意契約の場合は契約価格）、予定価格について独立行政法人国立印刷局が提供する官報情報検索サービスによる官報掲載情報と各機関がホームページで公表している情報を利用した。またその他の情報については、内閣

府電子入札・改札システム（2014年7月31日運用停止）をはじめとする政府電子調達（GEPS）^[注11]に移行する前の各省庁の電子入札システムによる情報を利用した。一部の官報掲載情報を除き、いずれも総合的な運用テストが開始される直前の2016年6月までに確認できたものである。

5.4. 分析

5.4.1. 調達方法

マイナンバー制度の開始が決まった2013年6月以降、情報連携の開始に向けた各省庁の参画による総合的な運用テストが開始される2016年までの間に、関係機関を含む各省庁が実施したシステムの設計・開発及び既存システムの改修に係る調達案件のうち、調達案件名及び調達仕様書等からマイナンバー制度に関連するシステムと確認出来たものは31案件あった^[注12]。このうち、表4のとおり、一般競争入札が25件、随意契約は6件であり、全案件に占める一般競争入札案件の比率は80.6%である。

表4 一般競争入札と随意契約の比率（マイナンバー関連システム）

契約方式	件数	構成比
一般競争入札	25件	80.6%
随意契約	6件	19.4%
合計	31件	100.0%

5.4.2. 一般競争入札における一者応札の割合

一般競争入札の25件のうち、落札者以外の入札の有無が確認された案件が14件あった。その14件について見ると、表5のとおり、落札者以外の入札がない案件（一者応札）が12件あった。

表5 一般競争入札案件における一者応札の状況（マイナンバー関連システム）

	件数	構成比
落札者以外の入札なし（一者応札）	12件	85.7%
落札者以外の入札あり	2件	14.3%
合計	14件	100.0%

※一般競争入札案件25件のうちその他の11件については、落札者以外の入札者の有無は不明である。

5.4.3. 一般競争入札案件における落札率

予定価格については基本指針において、事後の契約における予定価格を類推する恐れがないと認められる場合に公表することとされており、その判断は調達を実施する各省庁に委ねられている。一般競争入札案件のうち、官報において予定価格と落札金額をともに確認できたのは表6のとおり、25件のうち18件であり、その平均落札率は89.0%であった。なお7件は予定価格が確認できておらず落札率は不明である。

表6 一般競争入札案件（25件）の落札率（マイナンバー関連システム） 平均落札率 89.0%

平均落札率	件数	構成比
99%以上	6件	24.0%
90～99%未満	6件	24.0%
80～90%未満	3件	12.0%
80%未満	3件	12.0%
不明	7件	28.0%
合計	25件	100.0%

また、表7のとおり、一者応札であることが明らかとなった12件の平均落札率は95.2%とさらに高いことがわかった。

表7 一者応札案件（12件）の落札率（マイナンバー関連システム） 平均落札率 95.2%

平均落札率	件数	構成比
99%以上	5件	41.7%
90～99%未満	5件	41.7%
80～90%未満	1件	8.3%
80%未満	1件	8.3%
合計	12件	100.0%

5.4.4. 契約の相手方

調達によって決定した契約の相手方を見ると、対象案件31件のうち国内大手ベンダー5社（NTT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）のいずれかが30件（96.8%）の案件で受注に加わっており、これら5社のうちの1社も加わらない受注は1案件のみであった。これを契約金額ベースで見ると契約金額全体に占める5社の受注金額の割合は99.1%であった。また5社のいずれかが受注に加わった30件のうち4件は5社どうしのコンソーシアムによる受注であった。また30件のうち11件は一者応札であり、特に5社全てが参加したコンソーシアムによる一般競争入札での受注案件（3件）については、すべて一者応札であった。これらを示したのが表8である。

表8 大手5社の受注状況（マイナンバー関連システム） 31件中30件 96.8% 落札金額ベース 99.1% ※

5社による受注パターン	件数	構成比	入札方式
5社によるコンソーシアム	3件	9.7%	一般競争入札（すべて一者応札）
5社中の3社によるコンソーシアム	1件	3.2%	一般競争入札
5社以外とのコンソーシアムによる受注	1件	3.2%	一般競争入札
5社いずれかの単独受注	25件	80.6%	19件は一般競争入札（うち8件は一者応札）、6件は随意契約
合計	30件	96.8%	（端数処理のため縦計は一致しない）

※5社以外とのコンソーシアムによる受注案件に係る契約金額は集計から除外している。

5.4.5. 会計検査院報告との比較

マイナンバー関連システムの調達結果を4章で示した会計検査院報告における各省庁のシステム調達結果と比較する。会計検査院報告の対象案件（1677件）は3年度間における全省庁の1000万円以上の調達を悉皆的に調査したものであり、本研究におけるマイナンバー関連システム（31件）とは母数が大きく異なる。そのため全体に対する割合（比率）について同等の評価比較を行うことは困難である。しかしながらマイナンバー関連システム調達案件が置かれた共通の環境（制約要因）とシステムの特徴が調達結果とりわけ競争性にどのような影響を及ぼすのかをみる上で、現行制度における平均的な調達結果ともいえる会計検査院報告との比較は有意義である。

まず2011年会計検査院報告の対象となった各省庁のシステム調達1677件とマイナンバー関連システム調達31件の調達環境の比較を行ったのが表9である。南波は基本指針に基づく情報システム調達の課題として人材の問題、単年度予算と入札制度の問題、情報システムアーキテクチャの問題を指摘したが、これに沿って調達能力、制度・期間要因、システム要因に分けて調達を取り巻く環境を整理した。マイナンバー関連システム調達は会計検査院報告による各省庁システム調達と比べて制度・期間要因、システム要因において特徴があることがわかる。

表9 2011年会計検査院報告の対象システムとマイナンバー関連システムの調達環境の比較

	調達能力	制度・期間要因	システム要因
会計検査院報告による各省庁システム調達 (1677件)	各省庁が実施	<ul style="list-style-type: none"> ・単年度予算制度 ・各省庁がシステム整備を判断 (制度に伴う場合は制度とともに判断) ・調達, 整備の時期は各省庁が判断 	<ul style="list-style-type: none"> ・システムの内容はまちまち ・平均金額※ 5億5664万円
マイナンバー関連システム調達 (31件)	各省庁が実施	<ul style="list-style-type: none"> ・単年度予算制度 ・マイナンバー制度の導入に伴いシステム整備の責務発生(各省庁の判断はなし) ・法成立(2013.5)後, マイナンバー制度開始(2016.1, 2017.7)迄の調達, 整備が必須 	<ul style="list-style-type: none"> ・マイナンバーの利用, 情報連携実施のためのシステム構築 ・平均金額 27億1042万円

※報告書 P5. 表2の数値から筆者が計算したもの。

一般競争入札の比率と平均落札率, 一者応札の割合とその平均落札率を見たところ, 表10のとおり, 一般競争入札の比率はマイナンバー関連システムの方が高いものの, 平均落札率も高いことが分かった。また一般競争入札案件のうちの一者応札の割合はマイナンバー関連システムの方がかなり高く, その平均落札率はほぼ同じである。

表10 マイナンバー関連システムと会計検査院報告との比較(一般競争入札比率, 一者応札割合, 平均落札率)

システム分類	一般競争入札比率		内一者応札割合	
		平均落札率		平均落札率
会計検査院報告による各省庁システム	56.6%	87.3%	66.4%	96.0%
マイナンバー関連システム	80.6%	89.0%	85.7% ※	95.2%

※落札者以外の入札者の有無が不明である案件については集計から除外している。

随意契約による調達案件と一般競争入札ではあるが一者応札である調達案件については, いずれも実質的には競争が行われていない「非競争的入札」案件であるといえる。この非競争的入札案件の比率を会計検査院報告による各省庁システムとマイナンバー関連システムについて見ると, 表11のとおり, 会計検査院報告による各省庁システム調達の非競争的入札案件の比率は81.0%, マイナンバー関連システムの非競争的入札案件の比率は58.1%となった。しかしながら, マイナンバー関連システム31件のうち落札者以外の入札者が不明である11件を除いた場合, マイナンバー関連システムの非競争的入札案件の比率は90.0%と会計検査院報告による各省庁システムよりも高くなることがわかった。

表11 マイナンバー関連システムと会計検査院報告との比較(非競争的入札比率)

	随意契約	一者応札	非競争的入札比率
会計検査院報告による各省庁システム(1677件)	727件	631件	81.0%(1358件)
マイナンバー関連システム(31件)	6件	12件	58.1%(18件) ※

※落札者以外の入札者の有無が不明である11件を除いた比率は90.0%。

また, 特定の事業者による受注の割合について, マイナンバー関連システムにおける5社(NTT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)の受注割合と小畑の報告^[注13]による5社(NTTデータ, 日本電気, 日本電子計算機(現在のJECC), 日立製作所, 富士通)の受注割合を件数ベース, 落札金額ベースで

それぞれ比較したところ、表 12 のとおり、マイナンバー関連システムにおける 5 社の受注割合が著しく高いことが分かった。

表 12 マイナンバー関連システムと既往報告の比較（特定事業者による受注割合）

システム分類	受注割合		受注企業
	件数ベース	金額ベース	
小畑報告による各省庁システム	47.7%	69.2%	NTT データ, 日本電気, 日本電子計算機, 日立製作所, 富士通
マイナンバー関連システム	96.8%	99.1%※	NTT 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

※5社以外とのコンソーシアムによる受注案件については集計から除外している。

6. 結論

各省庁によるマイナンバー関連システムの調達には、会計法令及び「情報システムに係る政府調達の基本指針」に従い、80.6%の案件が一般競争入札によって実施された。しかしながら一般競争入札であってもその半数近く（落札者以外の入札者が不明な案件除くと 85.7%）は競争相手がいない一者応札となっており、これら随意契約と一者応札を合わせた非競争的入札の比率は他の入札者が明らかな案件に限れば 90.0%である。2011 年会計検査院報告における各省庁の情報システム調達結果における一般競争入札比率（56.6%）、一者応札比率（66.4%）、非競争的入札比率（81.0%）と比べても、当該報告で指摘されているのと同様に競争性が十分確保されているとはいえない。また件数、落札金額の 9 割以上（件数 96.8%、金額 99.1%）を NTT コミュニケーションズ、NTT データ、日本電気、日立製作所、富士通の国内大手ベンダー 5 社のいずれかが受注しており、さらに 1 割強（12.9%）の案件ではこれら大手 5 社どうしがコンソーシアムを結成して入札に参加し受注していることがわかった。この受注状況は、小畑の報告による 5 社（うち 4 社は同じ）の受注件数、受注金額の比率（件数 47.7%、金額 69.2%）からも大きく乖離している。このことからマイナンバー関連システムの調達では、一般的な各省庁の情報システム調達に比べて特定企業の受注が集中していると言える。価格面では一般競争入札における平均落札率は 89.0%と 9 割に近く、かつて政府の IT 調達で指摘された低価格入札の実態は認められないものの、会計検査院報告における一般競争入札での平均落札率（87.3%）より高く、また一者応札案件の平均落札率（95.2%）はさらに高い。

以上からマイナンバー関連システムの調達結果は、一般的な政府情報システム調達と同様に競争性が十分確保されておらず、特定企業の受注がより集中していることから、競争性についての課題はより大きいと言える。調達を実施する各省庁にとっては自ら所管しない制度の導入によって一定期間内のシステム調達を余儀なくされた「制度・期間要因」や、マイナンバー利用・情報連携という新しい内容の大規模なシステム構築であったという「システム要因」が競争性に影響を与えた可能性がある。さらに基本指針においては受注事業者の履行能力を担保しながらも低ランクの企業にも参入機会を拡充するために認められているコンソーシアムが大手ベンダーのみにより活用されていることが明らかとなった。現行制度上コンソーシアムの構成企業に制約はないが、このような制度運用上の要因が競争性に影響を与えている可能性がある。

情報システム調達の改善について考える上で防衛調達における競争性についての研究が参考となる。財団法人防衛調達基盤整備協会の研究報告^[20]では、防衛調達と一般の産業界での調達との相違点として、調達される品目の特殊性・複雑性、単年度予算の制約等を挙げ、「資産の特殊性、取引特定の投資という要素を勘案すれば、政府調達の中でも、防衛調達品のような、複雑かつ特殊な購買対象については、短期的な契約関係を前提として、価格を基準とした競争入札を徹底することが有益な効果を生むかどうかは疑問である」（報告書 P29）とし、防衛調達における一律の競争入札の適用について疑義を示している。より国民負担の少ない情報システム調達の実現のためには、調達対象品目の特性を踏まえつつ、競争性の前提となる一般競争入札制度の一律適用の是非そのものも検討の対象から除外するべきではない。本研究で明らかになった競争性に影響を与えている可能性のある要因を踏まえ、他分野や諸外国の事例も参考にしながら、政府情報システムに適した調達制度や運用のあり方を検討する必要がある。

注

- [注 1] 中央政府の場合,物品 10 万 SDR,建設関連技術的サービス 45 万 SDR,建設サービス 450 万 SDR,その他のサービス 10 万 SDR 以上の調達契約について適用される.基準額の単位として SDR (特別引出権) が採用されたのは,SDR が IMF (国際通貨基金) 加盟の主要国通貨の為替相場の加重平均値として算定されることから,比較的変動の少ないものと考えられたためである.
- [注 2] 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ており,2014 年度・2015 年度は 1 億 1000 万円,2016 年度・2017 年度は 1 億 3000 万円 (2016 年 1 月 25 日財務省告示第 23 号) .
- [注 3] 現在は 2013 年に政府全体の IT 政策,電子政府推進の司令塔として設置された内閣情報通信政策監 (政府 CIO) が議長を務めている.
- [注 4] 基本指針第 3 章脚注 21 において「原則として,①開かれた参画プロセスの下で合意され,具体的仕様が実装可能なレベルで公開されていること,②誰もが採用可能であること,③技術標準が実現された製品が市場に複数あること,の全てを満たしている技術標準をいう」とされている.
- [注 5] 各府省情報化統括責任者 (CIO) 補佐官.専門知識を有し,システムの分析・評価等に対する支援・助言等を行う.各省庁で採用・配置されるほか,2013 年からは内閣官房において一元的に採用・管理を行う「CIO 補佐官プール制」も開始されている.
- [注 6] 受注者側への調達情報の提供と発注者側である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.基本指針では対象となる調達案件について各省庁による情報の登録を行うこととされたが義務付けではなかったため,2011 年会計検査院報告においてはこのデータベースの有効活用についても指摘されている.政府電子調達 (GEPS) の稼働に伴い,2016 年 9 月に廃止.
- [注 7] 小畑の報告 (参考文献[19]) における 235 項表 11 (契約相手別の契約金額と件数) の数値をもとに筆者が計算したもの.
- [注 8] 法成立が 2013 年 5 月であり,国民への番号通知 (2015 年 10 月) ,マイナンバーの利用開始 (2016 年 1 月) ,情報連携の開始 (2017 年 7 月) というスケジュールであるが,情報連携の開始にあたっては 2016 年 7 月から 1 年間のテスト期間を設定したため,内閣官房は各省庁に対して 2016 年 6 月までにシステム構築を終了するように求めている.
- [注 9] 2017 年 7 月の会計検査院報告による 2012 年度から 2017 年度までの予算額である.
- [注 10] 実際に本格稼働が開始されたのは 2017 年 11 月 13 日.
- [注 11] 政府電子調達 (Government Electronic Procurement System) は,政府が行う物品・役務と一部の公共事業の調達手続きをインターネット経由で電子的に行う府省共通のシステム.2014 年 3 月運用開始.これまでは一部の省庁で個別の電子調達システムを運用していたが,順次このシステムに統合することとされている.
- [注 12] (1)案件名に「社会保障・税番号制度」関連であることが明示されているもの,(2)調達計画書,調達仕様書においてマイナンバー関連システムであることが確認できたものを対象にしている.
- [注 13] 小畑の報告 (参考文献[19]) における 235 項表 11 の表中を参照.

参考文献

- [1] 財政制度等審議会財政制度分科会への財務省提出資料,“国・地方の IT 投資について,” 2015. 5. 15.
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia270519/03.pdf
- [2] 内閣官房 IT ダッシュボード,“情報システムに関する予算,” 2016. 6. 7 閲覧.
<http://www.itdashboard.go.jp/Statistics/budget#200>
- [3] 閣議決定,“世界最先端 IT 国家創造宣言,” 2013. 6. 14, 2016. 5. 20 最終改定.
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20160520/siryoul.pdf>
- [4] 経済産業省情報処理振興課編,“電子政府時代の政府調達改革 何をどう変えるのか,” 株式会社コンピュータ・エージ社, 2002.
- [5] 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,” 2007. 3. 1.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000070266.pdf#search=%27%20情報システムに係る政府調達の基本指針%27
- [6] “クローズアップ「マイナンバー」の整備始まる 概要固まる 2000 億円プロジェクト,” 日経コンピュー

- タ, 2012. 7. 5, 66.
- [7] 青木孝徳編, 政府調達制度の手引, 大蔵財務協会, 2015.
- [8] 関係省庁申合せ, “政府調達手続に関する運用指針等について,” 2014.3.31.
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatsu/>
- [9] 閣議決定, “行政情報化推進基本計画,” 1994.12.25, 1997.12.20 改定.
<http://www.e-gov.go.jp/doc/promote/19971220doc.html>
- [10] IT 戦略会議決定, “IT 基本戦略,” 2000.11.27.
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/6siryou2.html>
- [11] 会計検査院, 会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書, “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,” 2011.11.
<http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJI2/2011-h23-2300-0.htm>
- [12] 岸本周平, “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), 2003-03, 37-47.
- [13] 今井良夫, “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.
- [14] 福井秀樹, “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, 2004.3.
- [15] 南波幸雄, “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, 2008.3.
- [16] 岩崎和隆, “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, 2013.
- [17] 森田勝弘, “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, 90-103, 2014.
- [18] 清水雅典, “政府の IT 調達における課題等について,” 立法と調査, No.333, 2012, 140-159.
- [19] 小畑智大, “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, 金沢星稜大学御所町キャンパス, 2012.11.17/18, 経営情報学会, 2013, 233.
- [20] 財団法人防衛調達基盤整備協会, “わが国の防衛調達における競争入札拡充問題を検討するための調達経済モデルの研究 (一橋大学イノベーション研究センター西口敏宏研究室の調査研究成果報告),” 2012.3.

著者略歴

金崎 健太郎 (かなさき けんたろう)

1992 年京都大学法学部卒業。同年自治省 (現総務省) 入省。和歌山市副市長, 札幌市財政局長, 内閣官房内閣参事官などを経て, 2017 年関西学院大学法学部教授, 現在に至る。

川島 宏一 (かわしま ひろいち)

1984 年筑波大学大学院修士課程環境科学研究科修了。同年国土交通省入省。佐賀県 CIO などを経て, 2015 年筑波大学システム情報系教授, 現在に至る。

有田 智一 (ありた ともかず)

1990 年建設省入省。1996 年ペンシルヴァニア大学地域科学学部博士課程修了 (Ph.D.)。国土技術政策総合研究所, 筑波大学社会工学系などを経て, 2012 年筑波大学システム情報系教授, 現在に至る。