

(参考)

デジタル庁情報システム調達改革検討会 最終報告書（案） 概要版

2023年2月

デジタル庁情報システム調達改革検討会

はじめに

情報システム調達改革検討会（概要）

設置背景	<ul style="list-style-type: none">「デジタル社会の実現に向けた重点計画(令和4年(2022年)6月7日)」では、アジャイル開発等の新たな手法や、スタートアップなど、革新的な技術を有する民間事業者からの調達等をより円滑に実施するための方法の検討が規定されたより柔軟な調達のあり方を検討するために、専門家・有識者で構成する「デジタル庁情報システム調達改革検討会」を設置し、政府システム調達に必要な施策の検討及び国内外のシステム調達に係る制度・体制・手法等の先進的な事例を調査、整理した
調達実務に関する課題認識	<ul style="list-style-type: none">制度面の課題のみならず、発注者側の知見不足や既存の調達ルールや慣習の中にも、多くの課題が横たわっている多様なシステム開発ニーズに対応していくには、従来とは異なる調達プロセスや体制の見直しなど、より柔軟な調達のあり方を検討する必要がある
施策の方向性	<ul style="list-style-type: none">短期施策として45項目、中期施策として39項目を掲げており、広範かつ多くの点について検討・対応を求めたものとなっている本報告書において取りまとめられた施策は、システム調達に限定されることなく、広く政府調達全般に係る施策も対象範囲に含めている
今後の取り組み要諦	<ul style="list-style-type: none">今後の取り組みでは、施策の実施だけでなく、試行と効果の検証が肝要であるより柔軟な調達の実現に向け、個々の施策の効果を見定めつつ、プライオリティをつけて臨機応変に進めていくことが求められるデジタル庁で効果が認められた施策については、各府省や自治体等にも広く展開を図るものとし、効果に疑問が生じたものについてはその原因分析や、方向性の変更等を検討することが肝要である。
最終提言案	<ul style="list-style-type: none">5つの施策の方向性について、短期的・中期的な取り組みを提言するこれらの施策の取組状況について、本検討会において約1年後を目途に効果を検証し、取組みの進行状況及び方向性等についての妥当性について検証を行うことを要請するものとする

第2～4回検討会で取り上げた論点と施策の方向性の整理

本検討会では、「A. 調達プロセスの見直しと体制強化」「B. 多種多様なベンダーの参加、適切なベンダーの選定」「C. プロセスの明確化・透明性の向上等」の3つの論点を出発点とし、議論を重ねてきた。その結果、施策の方向性として、利用者の要求に合わせた機動的・柔軟で継続的なサービスの改善、システム調達における発注者側の能力向上、中小・スタートアップ企業等の参入機会拡大、ベンダーロックインの予防、システム調達の透明性の向上の5つに整理した。

本検討会の論点		検討会における議論の単位	施策の方向性
A. 調達プロセスの見直しと体制強化	1 予算制度の柔軟化	第4回 A-1(b)前金払・概算払い A-1(a)柔軟性のある運営	③ 中小・スタートアップ企業等の参入機会拡大 ① 機動的・柔軟な調達手続きの改善
	2 調達制度・調達単位の柔軟化	第3回 A-2(a)アジャイル開発よりも大規模一括開発が主流 A-2(b)細分化に向けた発注能力強化 A-4(c)アジャイル開発の経験・知見	
	3 アジャイル開発・準委任契約を含む調達・契約方法の在り方	第2回 A-3(a)アジャイル開発採用時の契約と検収 第2回 A-3(b)クラウドサービス調達時の契約 第2回 A-3(c)随意契約・契約変更の選択基準	
	4 発注者のシステム調達能力の強化(調達仕様書の作成・交渉など)	第3回 A-4(a)発注者の仕様書・契約書作成スキル向上 A-4(b)発注者の提案価格・サービス評価の能力向上 B-3(a)調達実績等を蓄積・共有し活用する仕組み	
B. 多種多様なベンダーの参加、適切なベンダーの選定	1 中小・スタートアップ企業等の参入機会の拡大	第4回 B-1中小・スタートアップ企業等の参入機会の拡大	③ 中小・スタートアップ企業等の参入機会拡大 ⑤ 内部統制等による透明性の確保
	2 システム調達プラットフォームの整備	B-2システム調達プラットフォームの整備	
	3 システム調達実績の共有ベンダー選定プロセスの透明化	C-2に統合して検討	
C. プロセスの明確化・透明性の向上等	1 ベンダーロックインを予防するアーキテクチャの採用	第2回 C-1ベンダーロックインを予防するアーキテクチャの採用	④ ベンダーロックインの排除
	2 システム調達の透明性に係る検証機能の整備	第4回 C-2システム調達の透明性に係る検証機能の整備	⑤ 内部統制等による透明性の確保

情報システム調達のあるり方の実現に向けた短期施策の関係性

検討会の結果整理された5つの施策の方向性(機動的・柔軟な調達手続きの改善、システム調達における発注者側の能力向上、中小・スタートアップ企業等の参入機会拡大、ベンダーロックインの排除、内部統制等による透明性の確保)を取り込み、利用者、事業者(ベンダー等)、府省庁、府省庁横断組織などの関係者との関係性を描いた将来像を示す。

短期的施策の方向性を取り込んだ将来像



① 機動的・柔軟な調達手続きの改善

❖ 概要

- 機動的・柔軟で継続的なサービスに取り組む（アジャイル開発等）にあたっては、「事業の特性」と「関係の特性」（利用者が求めるタイムラインやチーム規模などの特性）を具体化して、適するプロジェクトを見極めること、機動的・柔軟で継続的なサービス開発の経験と知見を持った要員を備えることが肝要
- 契約については、ベンダーロックインとなっているシステム開発や運用・保守案件を細分化するなど「合理的な調達単位」を検討すること、その検討が可能な人財育成と調査研究（外部調達も含む）を実施することが重要である

❖ 主な短期的施策の方向性

1. 機動的・柔軟で継続的なサービス開発（アジャイル開発）に適するプロジェクトの選択

- アジャイル開発が選択肢となりうる事業・システム特性や関係者の状況を具体的なプロダクト例等を示しながらガイドし継続的に改善する

2. 合理的な調達単位

- 合理的な調達単位の検討について技術妥当性や履行可能性に関する知見を蓄積し、整理した上でシステムの疎結合化の調査研究業務が選択肢となりうるシステムの特性をガイドする
- 調達単位の細分化のメリット、実現可能性の検討観点やリスク、システムの疎結合化と合わせた調達単位細分化のアプローチをガイドする。
- MVP（Minimum Viable Product, 実用的で最小限の範囲で動くプロダクト）や検査の合否判定基準および、レビュー・受入方法を具体指定する調達仕様書等の雛形を整える

3. 多様な契約・調達方式の整理

- 対象事業・システム的具体特性に応じて、契約方式（準委任契約、請負契約）、調達方式（随意契約、技術的対話による企画競争等）を選択できるように、様式や環境を整える
- 妥当と考えられる随意契約や契約変更実績を事例集として共有するとともに適用する際のガイドの作成を検討する
- 日本版フレームワーク合意方式のスキームを検討し、早期の導入を図る
（フレームワーク合意とは、欧米で活用されている、契約を行う一つまたはそれ以上の政府機関と、一つまたはそれ以上の事業者との間の合意のことを指す）

4. クラウドサービスの円滑な契約促進

- クラウド事業者と契約を結ぶ際の利用ルールやガバナンスを検討するとともに、問い合わせや契約をサポートする人員を確保する
- 事業を勘案して複数年契約の利用を検討する旨をガイドする

（参考）主な中期的施策の方向性

- 機動的・柔軟で継続的なサービス開発の経験と知見を持った要員の育成と体制づくり
- 準委任契約（履行割合型、目的物を指定する成果報酬型）、請負契約を組み合わせた混合型の契約方式を検討
- 随意契約や変更契約の具体的な理由については、対外的に公表等

② システム調達における発注者側の能力向上

❖ 概要

- 発注者側の経験不足により、調達仕様書や契約書の記載が十分でないケースが生じているため、調達仕様書作成能力の確保、契約書作成支援の施策が必要
- ベンダ選定プロセスの妥当性を高める上で、提案価格やサービス内容を適切に評価するために、システム調達の実績の体系化や、発注者側のベンダの技術を評価する知見・経験が必要

❖ 主な短期的施策の方向性

1. 仕様書・契約書などの属人化排除

- 発注者向けの調達仕様書の雛形（詳細版）を作成し、関連省庁に共有・活用する
- 望ましくない調達仕様書の記載例について、コラムなどの形式でデジタル・ガバメント推進標準ガイドライン群を更新し、各府省に共有する
- 現在のデジタル庁の標準契約書（請負契約）に加えて、事業特性を踏まえた契約を行えるよう、契約書の雛形（準委任契約など）を複数種類作成し、公開する
- デジタル庁にて、調達仕様書作成の相談窓口を設置するとともに、作成された調達仕様書の内容をレビューする体制を構築する

2. 発注者側の知見・経験蓄積

- 調達仕様書作成の勉強会を実施して作成能力の向上策を検討するとともに、情報システム調達人材に求められるスキルを整理する
- 発注者のシステム調達能力を向上させるために、参考となる調達仕様書や定量的な情報（システム概要、要件・金額規模、期間）を蓄積していく
- 調達情報等をシステムに入力する際、情報を入力する各省の負担が大きいとされたODBでの反省に鑑み、入力者の負担を軽減し、情報の入力率・正確性向上の解決を図ると共に、入力のモチベーション向上のためにメリットとなる利活用方法について検討する

（参考）主な中期的施策の方向性

- 調達に係る人材について、求められるスキルを持った人材を確保するために、人材育成・採用の方針について関連部署と情報を共有するとともに、必要な施策（専門人材育成を考慮した研修の強化やローテーション等）についても提言する。
- 調達相談窓口で、契約に係る助言も実施出来るよう体制構築を検討する（FAQなどを蓄積し、共有する）。また、窓口だけでなく、コミュニティベースでお互いに学びあう仕組みを作ることも検討する
- 調達実績情報（案件名、契約金額など）を共有し、調達規模や調達内容を共有・活用できるような仕組み・システムを実現する（ただし、各府省の意見や民間団体のヒアリング結果を加味した公開内容、公開範囲の設計が必要）。また、調達実績情報については、透明性の強化のために、国民への開示も検討する

等

③ 中小・スタートアップ企業等の参入機会拡大

❖ 概要

- ▶ システム調達で一者応札や一部の大手ベンダへの発注の集中が生じていることに対して、高度な技術力を持つ中小・スタートアップ企業等を含めた多様な事業者の参入を促すために施策を講じる必要がある

❖ 主な短期的施策の方向性

1. 事務手続きの簡素化・情報公開

- 入札説明書に電子入札・電子契約を原則する旨を記載した上で、既存の仕組み（GEPSや調達ポータル、e-Tax等）を活用し、公告から契約締結までの事務手続きのデジタル化やペーパーレス化、提出書類の削減等の事務の簡素化を検討する。
- 年間の調達計画（WTO案件）を中心に調達情報等を早期に開示する。
- 電子入札の原則が定められているデジタルガバメント推進標準ガイドライン群にて、事務手続きの簡素化や入札参加資格の等級制限の緩和について周知拡大を図る

2. 多様な企業の参入促進

- 中小・スタートアップ企業等が財務や実績が求められる高い等級を取得することは難しいことから、入札参加資格の等級制限の緩和等、価格だけではなくより提案内容を評価する仕組みを検討をする
- 国として受容できるリスク・受容できないリスクを整理し、損害賠償金額の上限設定の合理的な判断ができるように整備する
- システム調達においては、中小・スタートアップ企業等との直接契約を増やす環境を整備するまでの当面の対応として、中小・スタートアップ企業等の役割分担を明確にし、参入障壁になっている事務手続きや法的リスク（損害賠償の上限がない契約）を委託元が担うことを前提とした再委託を活用する

3. システム調達プラットフォームの整備 (デジタルマーケットプレイスの導入)

- デジタル庁は、2023年度中にデジタルマーケットプレイス(DMP)に必要となるカタログサイトのアルファ版構築を行い、幅広い事業者のサービス登録を募る。その上で、事業者・行政機関双方の利用体験について検証を進め、次年度以降のサイト整備につなげる。
- DMPの調達手法を我が国で導入する上で必要となる制度の課題整理を進める。その内容を踏まえ、自治体等も含む行政機関でのDMP活用のあり方を検討する。

※DMPとは、事業者が事前に提供するサービスをカタログサイトに登録し、行政機関はカタログサイト上に登録されたサービスの中から調達仕様に対して最も適切なものを検索・選択し、契約することが出来る仕組み。本検討ではSaaS及びその導入支援サービスを、DMPを通じて調達することを想定している。

(参考) 主な中期的施策の方向性

- システム調達における再委託比率制限の撤廃や緩和について、“中抜き”を防止するような再委託に関するガイドラインを整備する
- 損害賠償金額上限の設定の考え方に関するガイドライン群を整備することも含めて検討する
- 様式の統一化や簡易的に受発注を行えるような手続き（DMP等の活用）、幅広い端末で入札できる環境を検討する
- 中小・スタートアップ企業等との直接契約を増やせるよう、調達担当官の適切な責任分解点で契約区分を切る能力を高める
- また、高度な技術力を持つ中小・スタートアップ企業等に調達担当官が能動的に働きかけられるよう、中小・スタートアップ企業等の情報やエコシステムの仕組みをもつ省庁や自治体等との連携を検討する
- カatalogサイトの構築、調達手続きの整理ができ次第、まずはデジタル庁でDMPによる調達を試行する。その上で、中央官庁、自治体等、デジタル庁以外の行政機関によるDMP活用について、運用体制も加味しながら段階的に拡大することを検討する。等

④ ベンダーロックインの排除

❖ 概要

- 密結合なシステム設計や仕様のブラックボックス化により、レガシーシステムではベンダーロックインが生じる傾向にあることに対し、システムの疎結合化やオープンな技術の採用の促進に向けた施策と、仕様のブラックボックス化を防ぐ情報公開施策を検討する必要あり
- ベンダー独自仕様の組み込みや知的財産権に係る制限によっても、ベンダーロックインが生じていることに対し、情報システム調達時の請負事業者の知的財産権を保護しつつもベンダーロックインの予防に寄与する施策を検討する

❖ 主な短期的施策の方向性

1. 疎結合化やオープンな技術の促進

- ・ 疎結合化やオープンな技術の採用に成功した優良事例について、実現性調査や検証の進め方も含めた事例集を作成し共有する
- ・ 既存システムの次期更改に向けて、疎結合化やオープンな技術の採用、データポータビリティ等に係る調査研究・実機検証業務を調達することをガイドで後押しする
- ・ 事業者の入札検討時に、ブラックボックス化を防ぐための資料（ソースコードやインフラ設定等）を閲覧・検索出来るような仕組み・準備をガイドに落とし込む。
- ・ デジタル庁内において、疎結合化やオープンな技術の採用に関する調達仕様書の記載内容等について相談可能な窓口を整備する。
- ・ 一者応札の防止に向け、一者応札の要因を整理し、その対策としての具体的な仕様書の記載案を整理し、類似事例における防止方法としてチェックすべき事項の整理を行い、デジタル庁での試行を検討する
- ・ システム調達の在り方の変化、オープンソース化のメリット等を踏まえつつ、官公庁内でのソースコードの共有等、実利に適った検討を進めていく。そのために、「受託事業者からソースコード及び関連ドキュメントの提供」、「オープンソースソフトウェアの活用」について、調達要件として求めていく予定。

2. 請負事業者の知的財産権の保護と、ベンダーロックインの予防のバランスへの配慮

- ・ 中期的施策として対応

(参考) 主な中期的施策の方向性

- ・ ソースコードの再利用・共同利用の推進策、および権利関係の整理、セキュリティ確保、改善・課題リクエスト対応運営といった事項を事前検討した上で、オープンソース化のポリシーを整備し、運営詳細を、役割責任を明確にしながらガイドに落とし込む
- ・ 疎結合化やオープンな技術の採用に向けた相談窓口を府省庁横断的に整備する
- ・ オープンソースとして公開する際に使用する基盤やプラットフォームの準備と対応運営に向けた人員を採用・育成する
- ・ 知的財産権の所有関係とともに、データベース構造やソースコード等が事業者側に知的財産権が帰属することを理由に直接開示できない場合でも、改修・運用に必要な内容に変換したうえで提供が受けられることやその必要負担の考え方、ベンダーとの協議内容をガイドする。また、改修・運用に必要な内容の提供を受けるための契約書様式を、情報システム調達の類型（発注側と事業者の関係）ごとに整える
- ・ システム全体の在り方を検討し、オープンソース化することでメリットがあるものに限り、オープンソース化に適したソースコード/モジュールについて、コミュニティの管理・運用ルールや環境整備等を検討した上、その実現を目指す。等

⑤ 内部統制等による透明性の確保

❖ 概要

- 民間人材が多いデジタル庁においては、より一層の透明性の充実・ルールの作成が求められることから、システム調達
の透明性・実効性を図る施策が必要である

❖ 主な短期的施策の方向性

1. 透明性を支える内部統制等の充実およびサポート 部門との連携による実効性の確保

- 調達監査部門全体における役割を強化・徹底する
 - ✓ 内部監査部門は調達プロセスについて、準拠性の観点からチェックリストの整備による質の高いモニタリングを実施するとともに、PDCAサイクルを回すことで、ガイドラインの定着化を図る
 - ✓ サポート部門は、相談窓口として活用することで、助言機能として整備する
 - ✓ 調達支援チームは調達監査部門横断的に統制を図ることで、PDCAサイクルの実効性を担保する。また、サポート部門とも連携して、効果的・効率的なシステム調達ができるよう調達担当者に対して積極的に助言・支援する

2. システム調達情報の明確化

- 事業者との事前接触においては、技術的対話による企画競争を推進しつつ、RFIや意見招請も活用しながら、不適切なやり取りにならないようルールを遵守した上で対話を推進する。また、技術的対話やRFIの活用を促すため、実施する際の活用例をまとめる。併せて、民間からの出向者等向けにルールや資料についての周知及び説明会を実施する

(参考) 主な中期的施策の方向性

- 調達に関する情報を外部に開示する方法を検討する。開示方法の検討においては、既存の仕組み（GEPSや調達ポータル）を活用し、効率的な導入を推進する。
(「① 機動的・柔軟な調達手続きの改善」の中期的施策「随意契約や変更契約の具体的理由については、対外的に公表」、「② システム調達における発注者側の能力向上」の中期的施策「調達実績情報については、透明性の強化のために、国民への開示も検討する」も参照)
- 内部監査部門において、専門人材を外部及び内部から確保する。人材採用の際は、過去の慣例踏襲に傾くことがないよう、新しい観点で改善できる人材を確保するという点に留意する

等

デジタル庁情報システム調達改革検討会

検討会の構成員

有川 博

日本大学 総合科学研究所 客員教授

◎ 梶川 融

太陽有限責任監査法人 代表社員 会長

川澤 良子

Social Policy Lab 株式会社 代表取締役

木村 康紀

日本橋東京法律事務所 代表弁護士

坂下 哲也

一般財団法人日本情報経済社会推進協会 常務理事

隅屋 輝佳

世界経済フォーラム第四次産業革命日本センター アジャイルガバナンスプロジェクトスペシャリスト

※◎は座長

開催実績

第1回：6月21日（月）

議題、進め方の確認

第2回：8月1日（月）

以下の各論点に関する議論

- システム調達プラットフォームの整備
- アジャイル開発・準委任契約を含む調達・契約方法の在り方
- ベンダーロックインを予防するアーキテクチャの採用

第3回：9月7日（水）

以下の各論点に関する議論

- 調達制度・調達単位の柔軟化
- 発注者のシステム調達能力の強化(調達仕様書の作成・交渉等)
- システム調達実績の共有・ベンダー選定プロセスの透明化

第4回：10月3日（月）

以下の各論点に関する議論

- 中小・スタートアップ企業等の参入機会の拡大
- システム調達の透明性に係る検証機能の整備
- 予算制度の柔軟化

第5回：11月7日（月）

第2～4回のとりのまとめ

第6回：12月20日（火）

以下の各論点に関する議論

- デジタルマーケットプレイスに関する提言
- 残存課題への取組方針整理

第7回：2月6日（月）

- 最終報告書案のとりのまとめ