

令和3年8月20日

# 調査報告書

弁護士 名取俊也

弁護士 菅 弘一

弁護士 貞弘賢太郎

弁護士 神尾陽一

## 目次

第1 本調査の概要.....	1
1 本調査に至る経緯.....	1
2 調査の体制.....	2
3 調査方法.....	2
(1) 関係資料の保全・収集・確認.....	2
(2) ヒアリング.....	3
4 調査上の制約・留保.....	4
第2 本調査結果の要旨.....	5
第3 統合型入国者健康情報等管理システムについて.....	7
1 本システム導入の経緯と IT 室の関与について.....	7
(1) 本システム導入に向けた政府内での検討経緯.....	7
(2) IT 室の概要.....	8
(3) 神成 PT の構成.....	9
(4) 仕様書の作成等における IT 室の関与状況.....	10
(5) 厚生労働省から内閣官房への支出委任.....	15
2 本システムの構成等.....	16
(1) 本システムの構成.....	16
(2) 東京オリンピック・パラリンピック終了後の活用.....	17
3 本システム開発・運用事業の有効性.....	17

(1) 調達の背景等 .....	17
(2) 事業の有効性 .....	21
4 データ連携基盤における WAGRI 利用の経緯.....	22
(1) 問題の所在.....	22
(2) WAGRI の開発経緯等 .....	23
(3) 本コンソーシアムによる提案 .....	24
(4) WAGRI の利用に対する IT 室の関与の有無.....	25
第 4 入札・契約締結の経緯.....	29
1 入札の方式 .....	29
2 入札の日程 .....	30
3 参考見積の徴取 .....	32
(1) 参考見積の徴取数について.....	32
(2) NTT コミュニケーションズからの参考見積の徴取 .....	33
(3) (J社) からの参考見積の徴取.....	34
(4) (H社) からの参考見積の徴取.....	35
(5) 予定価格の作成.....	38
(6) 参考見積の徴取における問題点.....	39
4 入札手続.....	42
第 5 コンソーシアム・再委託.....	43
1 コンソーシアムの構成・役割分担.....	43

2	ネクストスケープへの再委託.....	47
(1)	ネクストスケープへの再委託の経緯.....	47
(2)	再委託に関する（G社）等の関与.....	49
3	WAGRI の導入による神成室長代理への利益供与.....	50
(1)	（K法人）からの配分について.....	50
(2)	ネクストスケープ等からの利益供与について.....	52
第6	平井大臣等への報告.....	52
1	本システムの導入・調達に関する報告.....	52
2	本システムの調達に関する平井大臣等への報告について.....	55
第7	統合型入国者健康情報等管理システムの変更.....	56
1	システム変更の経緯・変更内容.....	56
2	JBS からネクストスケープへの委託に係る契約変更.....	58
3	音声データ流出の経緯.....	59
第8	報告の最後に（意見）.....	61

## 第1 本調査の概要

### 1 本調査に至る経緯

2020 東京開催オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「東京オリンピック・パラリンピック」という。）における新型コロナウイルス感染症対策の一環として、令和2年12月28日、内閣官房により、オリンピック・パラリンピック観客等向けアプリ（仮称）（以下「オリ観アプリ」という。）及びデータ連携基盤の開発・運用・保守一式の一般競争入札（総合評価落札方式）が公告され、令和3年1月14日実施の入札の結果、エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社（以下「NTT コミュニケーションズ」という。）を代表幹事とするコンソーシアム（以下「本コンソーシアム」という。）が落札・受注した。

なお、オリ観アプリ及びこれを機能させるためのデータ連携基盤は、総じて統合型入国者健康情報等管理システム（以下「本システム」というときは統合型入国者健康情報等管理システムのことを指す。）と称されていた。

本システムは、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室（以下「IT室」という。）を中心とする内閣官房において調達手続が実施されたものの（以下「本調達」というときは本システムの調達のことをいう。）、受注業者決定以降、各方面からその調達をめぐる問題が指摘される事態となった。

そのため、IT 室を所管する平井卓也デジタル改革担当大臣・情報通信技術（IT）政策担当大臣（以下「平井大臣」という。）は、当職らに対し、本調達に関して法令遵守及び国民の信頼確保の観点から不適正な取扱いがなかったかに

についての調査・検証（以下「本調査」という。）を委嘱した。

なお、当職らは、平井大臣から、本年9月1日に発足するデジタル庁における調達を適正なものとするために、本調査を通じて得られた結果を基にした当職らの意見の提言も求められたことから、本報告書の末尾に当職らの意見を付記することとした。

## 2 調査の体制

本調査は、委嘱を受けた下記の弁護士により行った。

弁護士 名取俊也（ITN 法律事務所）

弁護士 菅 弘一（虎ノ門第一法律事務所）

弁護士 貞弘賢太郎（シティューワ法律事務所）

弁護士 神尾陽一（西澤綜合法律事務所）

なお、本調査のための諸連絡等については、本調査の対象と関係のない IT 室職員が事務局として行った。

## 3 調査方法

### (1) 関係資料の保全・収集・確認

本調達の手続は内閣官房において行われたことから、仕様書の作成等を担当し、民間事業者との連絡調整を行った IT 室の関係者に対し、本件に関連する期間に送受信したメールデータ、関係資料の提出を求めた。

更に、IT 室のサーバーに保管されているメールデータについても、IT 室から提出を受けた。

なお、IT 室関係者の電子データについては、執務室の移動や使用するパソコンの更新がなされたことにより、職員が個別に保存していたものを除いて令和3年2月以前のデータが失われていることが多く、本調査の制約となったことは否めない。

また、本調査の対象には、内閣総務官室（会計担当）（以下、すべて内閣府大臣官房会計課員に併任がかけられていることから、「会計課」という。）において予定価格を作成した際の資料等、今後の調達手続を適正に行うために秘匿性が高い情報も含まれていたことから、当職らはそれら情報を確認したものの、本報告書に明記することを避けた情報や資料も存在する。

## (2) ヒアリング

本調査においては、下記の者からヒアリングを実施した。

なお、民間事業者のヒアリングについては、当該業者の他の社員等が同席したのもあったが、下表には、主たるヒアリング対象者のみを記載している。

所属等	氏名	役職等
大臣	平井卓也	デジタル改革担当大臣・情報通信技術（IT）政策担当大臣
IT 室	神成淳司	室長代理・副政府 CIO
	山田栄子	参事官
	吉田宏平	参事官
	門馬圭一	参事官
	信朝裕行	戦略調整官
	梅原暢紘	戦略調整官

	(職員A)	企画官
	(職員B)	参事官補佐
内閣官房内閣総務官室 (会計担当)	(職員C)	課長補佐 (内閣府大臣官房会計課)
民間事業者等	(担当者A)	NTT コミュニケーションズ株式会社部長
	(担当者B)	日本電気株式会社執行役員
	(担当者C)	日本ビジネスシステムズ株式会社 本部長
	(D社長)	株式会社アルム代表取締役社長
	(E社長)	株式会社ブレイン代表取締役社長
	(F社長)	株式会社ネクストスケープ代表取締役社長
	(G社長)	(G社) 代表取締役社長
	(担当者H)	(H社) 担当者
	(担当者I)	(I法人) パートナー
	(担当者J)	(J社) ディレクター
	(担当者K)	(K法人)

#### 4 調査上の制約・留保

当職らによる本調査は、限られた時間の中で、飽くまでも任意に協力を求めるかたちで行われたものであり、また、上記 3(1)に記載したとおり、関係者間でやり取りされたメール等が必ずしも十分に収集できなかったという制約もあった。

したがって、本調査の結果は、関係者の法的責任及び職責を追及する上で万全の根拠となるものではないことに留意されたい。



## 第2 本調査結果の要旨

本調査結果については第3以下に詳述したとおりであるが、その要旨は下記のとおりである。

- ① 本システムは、東京オリンピック・パラリンピックの開催にあたって、多くの外国人観客等の健康管理を行い、効果的な新型コロナウイルス感染症対策に資することを目的として導入されたものであり、また、関係省庁所管のシステムとのデータ連携が実現されることによって利便性も向上すると考えられるものである。加えて、東京オリンピック・パラリンピック終了後もインバウンド観光客用のプラットフォームとして活用することが予定されていた。

そのような目的・機能を有する本システムの開発・運用を内容とする事業の有効性は十分に認められる。

- ② 守秘義務を負わない民間事業者をプロジェクト管理等の体制に組み込んでいたことは、秘密保持の観点からも問題を生じさせかねず、さらに、意見聴取の域を超えて、仕様書作成を民間事業者らに担当させていたことは、現実的な問題こそ生じていないものの、調達手続の公正性に対して国民の不信を招くおそれもある不適切なものである。
- ③ 本システムにおけるデータ連携基盤の構築に利用された WAGRI は、簡易に API を構築することができ、また、不具合への対応も迅速に行うことが可能と

いう点において合理的であり、かつ有用なものと評価することができる。また、本システムの仕様書・要件定義書は WAGRI を利用せざるを得ないようなものとはなっておらず、IT 室が、本調達にあたり、データ連携基盤の構築において WAGRI の利用を前提としていたとは認められない。

④ 入札日程の設定など本調達の手続に法令違反は認められないが、IT 室職員が、参考見積書の作成を依頼するに当たり、他社の参考見積書を送付した上で、見積金額を特定して作成を依頼するという不適切な行為が行われた。

⑤ 本コンソーシアムは民間事業者の判断によって構成されたものであり、本コンソーシアムの構成員からの再委託先等も含め、平井大臣がその選定に関与した事実は認められない。また、平井大臣が WAGRI の採用に関与した事実も認められない。

⑥ 本システムの調達に関する事務方から平井大臣への報告は時機を失し、また、報告内容も甚だ不十分なものであった。

⑦ 本システムの変更に伴う契約変更及び契約金額の変更については、特段の問題を含むものではない。

⑧ 平井大臣の会議における発言の音声データが外部に流出した経緯は不明である。

### 第3 統合型入国者健康情報等管理システムについて

#### 1 本システム導入の経緯とIT室の関与について

##### (1) 本システム導入に向けた政府内での検討経緯

新型コロナウイルス感染症が終息しない中で開催される見通しとなった東京オリンピック・パラリンピックに向けては、新型コロナウイルス感染症対策が重要な検討事項となり、顔認証技術を用いた競技場への入場管理、競技場内でのマスク着用のチェック、行動追跡等の様々な観点から取組が検討され、先端技術を有する民間事業者からも具体的な提案が活発になされるなどした。

そのような中、政府内では、外国人観客向けアプリと査証の付与や入国審査等との連携、出国時の陰性証明書の発行などについて具体的な検討が行われ、後に「統合型入国者健康情報等管理システム」と称されることとなるシステムの基本的な内容が固まった。

すなわち、本システムは、主に訪日外国人観客を対象として、CIQ（税関・入管・検疫）手続の利便性向上、国内滞在中の健康情報の登録、登録された健康情報と顔認証技術による競技会場への入場の効率化、帰国時に必要となる陰性証明書の取得支援をワンストップで実現するスマートフォンアプリ（オリ観アプリ）を開発して、訪日外国人観客に提供するとともに、外国人観客によって同アプリに入力される顔写真や各種情報を、関係する各省庁等の情報システム（eVISA システム（外務省）、空港検疫業務システム（厚生労働省）、入管システム（出入国在留管理庁）、税関システム（財務省）、HER-SYS（新型コロ

ナウウイルス感染者等情報把握・管理支援システム、厚生労働省)、入場管理システム(オリンピック・パラリンピック組織委員会)等)と紐付けするデータ連携基盤の開発・運用・保守を内容とするものであり、東京オリンピック・パラリンピックが終了した後も、令和4年3月31日までの運用が予定されていた。

オリ観アプリを含む本システムの開発・運用は、新型コロナウイルス感染症対策を主眼とするものであることから、当初、本システムの開発・運用に関する予算要求及び調達には厚生労働省において行うこととされた。

しかし、厚生労働省には本システム開発に関する知見が必ずしも十分になかったことから、IT室において技術的な観点からの検討、仕様書案の作成等に係る補助を行うこととされた。

## (2) IT室の概要

IT室は、平成12年8月7日に内閣官房に設置された組織であり、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT総合戦略本部)の事務局の役割を果たすとともに、ITの活用による国民の利便性の向上及び行政運営の改善に係る総合調整等を行っており、その具体的な役割としては、次の3点が挙げられている。

### ① IT戦略の立案・推進

ビジョンの構築、府省施策の調整(ヒアリング、確認、連携の推進)、戦略のモニタリング

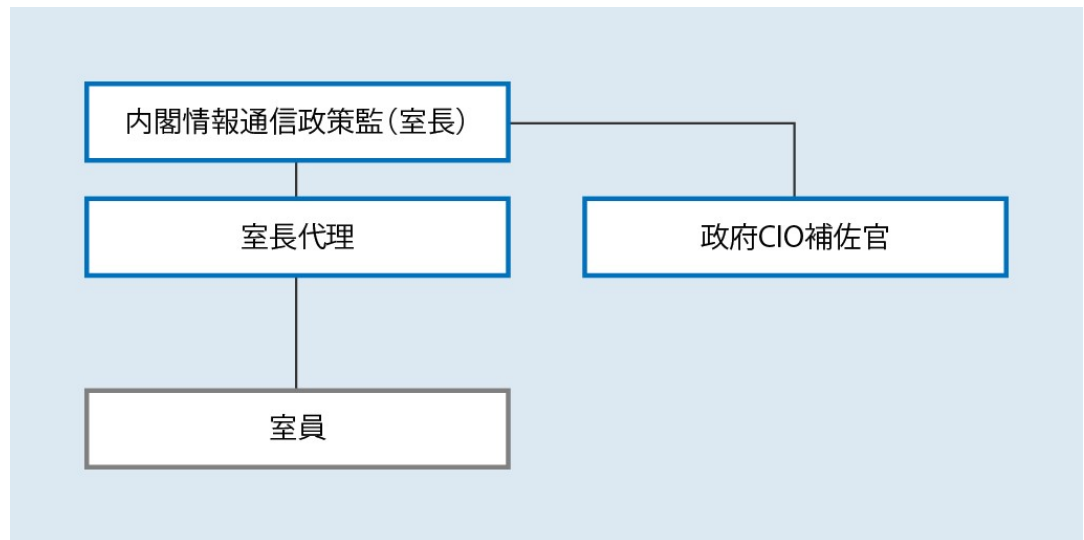
② IT ガバナンスの強化

各府省の IT 投資計画の確認、府省横断プロジェクトのモニタリング

③ IT 戦略推進体制の整備

マネジメント体制の整備、府省との連携の推進

IT 室の組織体制は下図のとおりであるが、本件当時、幹部職員のほかは、常勤公務員約 100 名、民間事業者から出向を含め非常勤公務員約 130 名（民間からの専門職である政府 CIO 補佐官を含む。）により構成されていた。



(3) 神成 PT の構成

前記第 3 の 1(1)記載のとおり、本システムの調達については、当初、IT 室が、技術的な観点からの検討、仕様書案の作成等につき、調達主体である厚生労働省を補助することとなっていたところ、IT 室においては、当該補助業務の遂行のため、令和 2 年 11 月 18 日頃、神成淳司 IT 室長代理・副政府 CIO<sup>1</sup>

<sup>1</sup> IT 室に置かれる室長代理（副政府 CIO）は、IT 室の事務を掌理する室長の事務を代理するものと

((K大学) 環境情報学部教授。以下「神成室長代理」という。) を本システム開発・運用全体の管理者とするプロジェクトチーム (以下「神成 PT」という) が組織された。

なお、神成 PT は、神成室長代理のほか、山田栄子参事官 (以下「山田参事官」という。)、信朝裕行戦略調整官 (以下「信朝調整官」という。)、梅原暢紘戦略調整官、(職員 B) 参事官補佐 (以下「(職員 B) 補佐」という。)、(職員 D) 参事官補佐らによって構成されていたところ、神成室長代理を含め、神成 PT のメンバーはいずれも民間企業からの出向者等であったことなどから、同 PT に所属していない吉田宏平参事官 (以下「吉田参事官」という。) らプロパーの公務員がロジ的な補佐をしていた。

神成 PT 内では、神成室長代理が本システムの基本構想を練り、進捗状況の報告を受けるなどしており、各省庁との調整を要する問題が生じた場合などには、山田参事官以下が神成室長代理に適宜相談しながら、業務を遂行していた。

#### (4) 仕様書の作成等における IT 室の関与状況

前述のとおり、本システムの仕様書の作成は、本来、本システムの調達を行う厚生労働省において行うべきものであったが、実際には、技術的な知見を有する IT 室の信朝調整官らが中心となって仕様書案の作成を行うこととなった。

本システムは、令和 3 年 3 月頃までには一応の開発を終えて試験運用を開始

---

されている (情報通信技術 (IT) 総合戦略室の設置に関する規則 2 条)

することが求められており、逆算すると、遅くとも令和2年12月までには仕様書や要件定義書の内容を確定させた上、同月中又は令和3年1月の早い段階までに入札公告を行って、可及的速やかに入札を実施し、受注者の決定まで終える必要があったため、信朝調整官らは、切迫した期限の中で仕様書案の作成に忙殺される状況に至った。

仕様書の作成に当たり、IT室では、技術的な観点から本システムの開発が実現可能なものであるかについて確認するために、多くの民間事業者からのヒアリングが実施されたところ、原則として、民間事業者に対するヒアリングは、入札公告前の保秘の観点から、本システムが東京オリンピック・パラリンピックの新型コロナウイルス感染症対策のためのものであることすら示さずに行われた。

しかし、その一方で、信朝調整官らは、専門的な知見を有する一部の部外者に対し、その専門性に鑑みて、本システムの具体的内容を含め、相当に機微にわたる情報を提供しながら、仕様書の作成への協力を仰いだことがうかがわれる。

すなわち、信朝調整官らは、本システムにおいて、CIQ関係のデータや外国人観客の健康情報に関するデータなどの複数のデータをクラウド上でやり取りするデータ連携が必要となると考えられたことから、神成室長代理と親しく、クラウドサービス分野の第一人者であり、マイクロソフト社が実施しているコンテストの入賞歴もある株式会社ネクストスケープ（以下「ネクストスケープ」

という。) 代表取締役社長の (F 社長) (以下「(F 社長)」という。) らに協力を依頼した。

そして、信朝調整官は、(F 社長) らに対しては、令和 2 年 11 月 16 日、アプリと基盤で扱われるデータ項目に関する CRUD 図<sup>2</sup>をメールで送付したり (神成室長代理、山田参事官及び (職員 B) 補佐にも cc で送付)、同月 19 日、作成案段階の仕様書、要件定義書、機能要件一覧、データ項目リスト、非機能要件一覧をメールで送付して意見を求めるなどした (神成室長代理、山田参事官、吉田参事官らにも cc で送付)。さらに、信朝調整官から指示を受けた (職員 A) 企画官 (以下「(職員 A) 企画官」という。) が令和 2 年 11 月 23 日に神成 PT 関係者及び (F 社長) らに送付したプロジェクト管理体制のポンチ絵には、「P 管理 スケジュール、リスク、(大) スコープ・・・山田、信朝、(F 社長)、(職員 A)」という記載がされているなど、あたかも (F 社長) らを神成 PT の一員とするような体制を構築していた。

このような状況からすると、IT 室は、本システムの技術的検討を行うに当たって実施する民間事業者からの一般的なヒアリングの範囲を超え、(F 社長) らについては特別な協力を求めているものと認められる (なお、(F 社長) らに対して、謝金や日当等が支払われた事実は認められない)。

この点、政府が調達するシステムの開発において、民間事業者や専門家から

---

<sup>2</sup> 本システムにおいて、いかなるデータを、いつ、誰が、作成 (Create) ・読み出し (Read) ・更新 (Update) ・削除 (Delete) するかをマトリックス表の形で整理したもの



技術的な観点からの意見やアドバイスを得るためのヒアリングを行うことは一般に行われているところであり、その際、より正確かつ具体的な見解を得るために、作成過程の仕様書案等を部分的に民間事業者等に提示して意見聴取することも行われており、これをもって不適切な行為と評価することはできない。

そのような観点からすると、本システムは、前記第3の1(1)記載のとおり、クラウド上に構築するデータ連携基盤を利用して、外国人観客がオリ観アプリに入力する顔写真データ及び各種情報と、複数の関係省庁がそれぞれ管理している大量のデータを紐付けて連携させるという、前例のない高難度の課題をクリアする必要があったものであるから、信朝調整官らが、本システムの仕様書等の作成過程において、専門的知見を有する（F社長）らに仕様書等を提示して意見を求めるなどしたこと自体には特段の問題があるとは考えられない。

しかしながら、調達を実施するに当たっては、その過程において予定価格の作成の基礎となる情報などの極めて秘密性の高い情報の取扱いを伴うものである。

さらに、本件においては、後述のとおり、（F社長）が、発注者側の仕様書作成作業に深く関与していたにもかかわらず、結局、（F社長）が代表取締役社長を務めるネクストスケープが再受託者として本システムの開発に関与するに至っているところ、本システムの特殊性に鑑みれば、仕様書作成段階から、そのような事態に至ることは十分に予測できたといえる。

そのような事情を考慮するならば、本来は飽くまでも IT 室職員によって行

われるべきプロジェクト管理等につき、その体制の一員として、純然たる民間事業者であり、守秘義務も負わない（F社長）らを組み込んでいたことは、秘密保持の観点からも問題を生じさせかねず、さらに、意見聴取の域を超えて、仕様書作成担当者の一員といわざるを得ないほどの作業を（F社長）らに担当させていたことは、調達手続の公正性に対して国民の不信を招くおそれもあるところであり、不適切であったと評価せざるを得ない。

（F社長）らに上記のような協力を依頼した時点において、本システムの調達は、厚生労働省において行われることとなっていたものの、IT室は仕様書作成の補助をしながら、民間事業者からヒアリングを実施するなどして本調達のための予算の積算にも関与していたのであるから、秘匿性の高い情報に接する可能性もあった上、後述のとおり、その後、厚生労働省から内閣官房に支出委任がされ、内閣官房が調達手続の主体となることとなったのであるから、（F社長）らへの協力の求め方自体について慎重に配慮すべきであったものと考えられる。

本調査の限りでは、（F社長）らに秘密性の高い情報が漏洩された事実は確認できなかったし、また、（F社長）らが神成 PT の体制の一員になったことによってネクストスケープが本システムに関する受注において有利な立場となった事実も確認できなかったが、職務の公正さを確保するためにも、IT室と民間事業者との関わり方については、十分に検討すべき課題であると考えられる。

## (5) 厚生労働省から内閣官房への支出委任

前述のとおり、本システムに係る予算は厚生労働省の予算として計上されたが、本システムの開発は、複数省庁等が複雑・高度に関係するシステムの構築を東京オリンピック・パラリンピック前までに予行演習も含めて実現するという極めて短期間での取組になるため、内閣官房において関係省庁と検討の上、技術的知見を有する IT 室において開発に係る調達を統合的に遂行することで、迅速・的確なシステムの調達と開発を実現することとなった。これに伴い、厚生労働省が内閣官房に支出委任し、内閣官房において調達を行うこととなり、令和 2 年 12 月 18 日、厚生労働省から内閣官房に所要額 74 億 6646 万円（税込）が示達された。また、現実的な問題としても、厚生労働省が調達を行う場合には外部委員による審査を経た上で予定価格を決定する必要があったところ、その手続を履行した場合には、東京オリンピック・パラリンピックに向けた運用に間に合わないことが明らかであったという事情も存在した。

なお、支出委任に係る示達額である 74 億 6646 万円（税込）は、IT 室において、山田参事官らの知見のほか、本システムの機能ごとに民間事業者からヒアリングを実施して得た情報を基に積算されたものである。

このときの積算資料については、支出委任を受けるに当たって IT 室が厚生労働省に送付しているところ、同資料には、開発経費と運用経費に大別し、アプリ開発、基盤開発などの項目ごとに積算がされた結果が記載されている。その積算は、大半が人件費として計上されており、それ以外は、連携基盤ライセ

ンス費用、分析用 AI ライセンス費用、クラウド運用費用、医療機関向けサブシステム機器借料が計上されている。なお、この積算段階において、連携基盤ライセンス料が計上されていたところ、積算を担当した信朝調整官は、WAGRI など特定のシステムを前提として積算したものではなく、ライセンス料として一般的に想定される概算金額であると説明している。

## 2 本システムの構成等

### (1) 本システムの構成

本システムの構成については、内閣官房作成に係る令和 2 年 12 月付け調達仕様書（以下「本調達仕様書」という。）4 頁の図 1 - 1 「情報システム概要」に示されているとおりであり、オリ観アプリ及びデータ連携基盤を通じて、査証申請、入管時・税関通過時の情報提示、検査証明の提示など、外国人観客の査証申請から帰国までの動線を一つのアプリで総合的に実現することが予定されていた。

本システムの調達に係る作業の実施内容としては、本調達仕様書において、下記の事項が定められていた。

#### ア 設計・開発に係る作業内容

- (ア) 業務実施計画書及び管理要領の作成
- (イ) オリ観アプリの設計・開発
- (ウ) データ連携基盤の設計・開発

- (エ) 開発テスト
- (オ) データの移行
- (カ) 運用の移行
- (キ) サポートセンターの構築
- (ク) 作業進捗状況の報告
- (ケ) 教育研修の実施

#### イ 運用・保守に係る作業の内容

- (ア) 運用・保守計画書及び運用・保守実施要領の作成
- (イ) サポートセンターの運用
- (ウ) スマートフォンアプリ及びデータ連携基盤の運営
- (エ) 引継ぎ

#### (2) 東京オリンピック・パラリンピック終了後の活用

オリ観アプリ及びデータ連携基盤については、東京オリンピック・パラリンピック終了後、インバウンド観光客用のプラットフォームとして活用することが予定されており、機能の削除や追加も想定されるため、将来的な可用性に留意した設計、開発を行うことが求められていた。

### 3 本システム開発・運用事業の有効性

#### (1) 調達の背景等

本システムの調達の背景については、本調達仕様書において、下記のとおり

り説明されている。

新型コロナウイルス感染症の拡大の影響を受け、2020 東京開催オリンピック・パラリンピック競技大会は 2021 年夏に延期することとされた。しかしながら、世界的に見て、未だ新型コロナウイルス感染症の状況は予断を許すものではない。

一方で、我が国においてはオリンピック・パラリンピックの開催に際し、海外からのオリンピック・パラリンピック観戦者（以下、インバウンド観戦者）について、入国後 14 日間の自宅待機・公共交通機関の不使用を条件とすることは観戦を事実上困難とするものであることから、これらと同程度の防疫処置を構築する観点に立ち、安全・安心な大会運営のため、実効的な感染拡大防止対策を実施する必要がある。

具体的には、インバウンド観戦者に対して、検疫時に必要な書類への記入、滞在期間中の健康情報の登録、競技場入場時における健康情報提示、帰国時の検査証明書発行のサポート、さらに帰国後の健康状態のフォローアップ等を通じて、統合的な健康管理を可能とするスマートフォンアプリのインストールを必須の要件として求めることが、有効と考えられる。

また、本スマートフォンアプリにおいて、接触確認アプリ（COCOA）のインストール状況等をチェックし、行動履歴をアプリ内に記録しておくことで、万が一の感染時に、クラスターの発見・追跡など、感染拡大防止のための迅速な対応につながることを期待される。

また、本調達仕様書において、本システムの目的及び期待する効果について、下記のとおり説明されている。

本事業において開発・構築するオリンピック・パラリンピック観客等向けアプリ（仮称）（以下、オリ観アプリ）及びデータ連携基盤を通じて、健康状態に関わる検疫での必要書類の登録から帰国後の健康状態のフォローアップまでの、一人ひとりの健康状態が各々で適切に管理し、効果的な新型コロナウイルス感染症対策に資することを目的としている。その際、査証申請、入管時・税関通過時の情報提示、検査証明の提示など、外国からのオリンピック・パラリンピック観戦者の動線を1つのアプリで総合的に実現することで、インバウンド観戦者が積極的かつ継続的に情報入力を行うことを促し、より効果的な健康管理につなげる。

同時に、アスリート、報道等を含む大会関係者、および国内からのオリンピック・パラリンピック観戦者（日本在住の日本人及び外国人並びにビジネストラック及びレジデンストラックで入国した外国人を含む）に対しても本アプリのインストールを促すことによって、さらにオリンピック・パラリンピックに関わる関係者全体の健康管理を可能とすることを目的としている。

また、オリ観アプリ及びデータ連携基盤によって実現される、効果を以下に示す。

- ① アプリの活用による、査証申請前の誓約書を含む必要書類への記入の簡易化、迅速化

- ② アプリによるアラート等を用いた、確実な出国前の健康状態の登録
- ③ アプリの活用による、検疫前の質問票への記入の簡易化、迅速化
- ④ アプリの提示による、検疫時の検査証明書及び質問票等、必要事項の確認の迅速化
- ⑤ アプリの活用による、入国時必要情報の記入の簡易化、迅速化
- ⑥ アプリの提示による、入国審査時の査証等、必要事項の確認の迅速化
- ⑦ アプリの活用による、通関前の ED カード等への必要情報記入の簡易化、迅速化
- ⑧ アプリの提示による、通関時の ED カード等必要事項の確認の迅速化
- ⑨ アプリによるアラート等を用いた、確実かつ継続的な滞在期間中の健康情報の登録
- ⑩ アプリによるアラート等を用いた、確実かつ継続的な COCOA の活用
- ⑪ アプリの提示による、滞在中のホテル、飲食店等での健康状態確認
- ⑫ 顔認証等の技術と組み合わせることで、入国後 14 日間の経過観察を経ていないインバウンド観戦者の、競技場入場時における確実な健康情報の確認
- ⑬ アプリを通じた、帰国時に自国への入国の際に求められる検査証明書の発行が可能な医療機関の検索、予約、検査証明書作成サポート
- ⑭ アプリを通じた、帰国後の健康状態のフォローアップ



## (2) 事業の有効性

本システムは、上記「調達の背景」、「目的及び期待する効果」に記されたとおり、新型コロナウイルス感染症の終息が見通せない状況下における東京オリンピック・パラリンピックの開催にあたって、オリ観アプリとデータ連携基盤を通じて、多くの外国人観客等の健康管理を行い、効果的な新型コロナウイルス感染症対策に資することを目的として導入されたものであり、また、外務省所管の e-VISA システム、厚生労働省所管の空港検疫業務支援システム、健康フォローアップシステム及び HER-SYS、出入国在留管理庁所管の入管システム、税関所管の税関システム等とのデータ連携が実現されることによって利便性も向上すると考えられるものであること、東京オリンピック・パラリンピック終了後も多くのインバウンド観光客用のプラットフォームとして活用することが予定されていたことから、本システムの開発・運用を内容とする事業の有効性は十分に認められる。

なお、前記第3の1(5)記載のとおり、本システムの調達につき、厚生労働省から内閣官房に支出委任された予算額は74億6646万円（税込）であったところ、その予算額等の妥当性については、当職らが的確に判断する上で必要な情報は得られるものではないし、また、当職らにはその十分な知見もないことから、判断には及ばないこととした。ただし、支出委任額の決定のために IT 室において民間事業者からヒアリングを実施して積算した上で厚生労働省に送付した経費の見積を検証した限り、明らかに不合理な点は認められず、その他、

予算額の積算の過程において違法・不当な事象又はその疑いは認められなかった。

付言するに、当職らがヒアリングを実施した民間事業者らは、本システムの開発・運用につき、極めて短期間の開発である上、安全安心な東京オリンピック・パラリンピックを実現する上でも絶対に失敗が許されない案件であったことから、民間事業者としてもリスクを回避するために、これを受注する場合には、要件定義を詳細に検討するなどした上で、優秀な技術者を大量かつ集中的に投入することとなるため、その分、高コストとならざるを得ない旨説明した。限られたリソースを本システムの開発・運用に充てるため、他の案件に優先してリソースを投入することも十分に想定されることからしても、その説明は合理的といえるから、経費の妥当性を検証するに当たっては、そのような視点からの検討も必要と思われる。

#### 4 データ連携基盤における WAGRI 利用の経緯

##### (1) 問題の所在

後述のとおり、本調達的一般競争入札には、NTT コミュニケーションズを代表幹事とする本コンソーシアムのみが提出期限までに技術等提案書を提出して、結局、本コンソーシアムが本システムの開発等を受注したところ、本コンソーシアムは、上記技術等提案書において、データ連携基盤には、農業データ連携基盤として開発された WAGRI を採用することを提案している。

この点、本調達においては、仕様書や要件定義書の作成を含めて、IT 室の神成 PT が中心的役割を担ったところ、WAGRI は、神成室長代理が開発責任者となって開発されたものであった。

そのため、本システムの開発に WAGRI が採用されたことにつき、神成室長代理は、本調達の発注者としての立場と WAGRI の開発責任者としての立場にあり、いわば利益相反が問題となり得る状況にあったともいえるので、以下、本システムのデータ連携基盤における WAGRI 利用の経緯について検討する。

## (2) WAGRI の開発経緯等

WAGRI（農業データ連携基盤）とは、農業 ICT（Information and Communication Technology）の抱える課題を解決し、農業の担い手がデータを使って生産性向上や経営改善に挑戦できる環境を生み出すため、データ連携・共有・提供機能を有するデータプラットフォームであり、内閣府・戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）「次世代農林水産業創造技術」で開発されたものである。

その開発については、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構が（K法人）（以下「(K法人)」という。）に委託し、さらに、(K法人) から委託を受けたネクストスケープがプログラミング・コード化の作業を行うことによって実現された（(K法人) とネクストスケープとの間の業務請負契約は平成 29 年 4 月 4 日に締結されている。）。

その中で、(K大学) 教授でもある神成室長代理は、同学における開発責任

者として WAGRI の基本構想・設計を行うとともに、マイクロソフト社からクラウド・サービスの分野に詳しい人物として（F 社長）の紹介を受けて、（F 社長）が代表取締役社長を務めるネクストスケープに対し、上記基本構想・設計に基づくプログラミング・コード化を委託し、（F 社長）は、その作業の中心的役割を担った。

WAGRI の著作権は（K 法人）に帰属しており、神成室長代理、ネクストスケープ及び（F 社長）らは著作権を保有していない。ただし、神成室長代理については、WAGRI の著作者として、「（K 法人）対価収入の配分に関する細則」により、その保有する著作権の実施許諾及び譲渡の対価として第三者から得た一時金及びロイヤルティ（以下「実施料収入」という。）の一定割合の配分を受ける権利を有している。

### (3) 本コンソーシアムによる提案

本システムにおけるデータ連携基盤に WAGRI を利用することについては、本コンソーシアムが令和 3 年 1 月 8 日に提出した技術等提案書において提案されている。

本システムにおいては、アプリに入力される外国人観客に係るデータと各省庁が取り扱うデータとをやり取りする API（Application Programming Interface）が必要となるところ、その構築に当たっては、大別すると、既製の API を利用する方法と新たに API を構築する方法が考えられる。このうち、既製の API を利用する方法については、安価で迅速な導入が可能となる一方で、既製の API

のカスタマイズには限界があるためにユーザーの要望に応じられない場合が生じるというデメリットがあり、本システムのように、複数の省庁が取り扱うデータの連携を行うことは困難と考えられた。他方で、新たにゼロから API を構築する方法についても、関係省庁の要望に柔軟に対応できるというメリットがある一方で、開発・運用までに相当の時間と人手を要し、本システムがオリンピック・パラリンピック開催の前に実証試験まで行う必要があったことからしても、困難と考えられた。そのため、新たに API を構築するとしても、既製の API に比較してその構築において柔軟性があり、かつ、簡易に API を構築することができるデータ連携基盤をベースとすることが望ましいと考えられるところである。さらに、運用開始後に生じることが不可避である不具合に対して迅速に対応できるデータ連携基盤を採用することも重要な要素となる。

本コンソーシアムが提案した WAGRI は、ユーザーにおいて簡易に API を構築することができ、また、国産のソフトウェアであることから不具合への対応も迅速に行うことが可能という点において上記の要請を満たすものであり、その利用は本システムの構築において合理的であり、かつ有用なものと評価することができる。

#### (4) WAGRI の利用に対する IT 室の関与の有無

データ連携基盤のシステム構築の一部は、本コンソーシアムの構成員である日本ビジネスシステムズ株式会社（以下「JBS」という。）からネクストステップに再委託されているところ、IT 室では、第 3 の 1(4)に記載したとおり、

本システムの構築に向けた技術的な検討の体制として WAGRI 開発の中心となった（F社長）に協力を求め、アプリとデータ連携基盤で扱われるデータ項目に関する CRUD 図や仕様書案を送付して内容について意見を求めるなどの特別な協力を求めている。

また、前述のとおり、神成室長代理と（F社長）は、WAGRI の共同開発者として、実質的にその開発に深く関与しており、加えて、神成室長代理は、平成 29 年 5 月頃から平成 30 年 11 月頃までの間、（F社長）から極めて頻繁に高額な飲食の接待を受けていた事実が認められる。<sup>3</sup>

このことからすると、本システムの開発・運用の受注によってネクストステップに利益をもたらすため、あるいは、WAGRI の著作者として、（K法人）が保有する著作権の実施許諾及び譲渡の対価として第三者から得た実施料収入の一定割合の配分を受ける権利を有する神成室長代理が経済的利益を得ることが可能となるよう、神成室長代理又はその意を受けた IT 室担当者が、当初から本システムにおいて WAGRI を利用することを前提として、（F社長）に協力を求めているのではないかという疑問が生じ得るところである。

---

<sup>3</sup> 神成室長代理が（F社長）から飲食の接待を受けていた点については、本調達の時期とは隔たりがある上、神成室長代理の身分ともかかわる問題であり、公務員倫理の観点から評価されるべきものであることから、当職らとしては、評価には及ばない（なお、神成室長代理は非常勤の国家公務員であり、平成 25 年 6 月から IT 室で政府 CIO 補佐官として勤務を開始し、令和 2 年 4 月 1 日からは、新たに戦略調整官として IT 室に勤務している。一般論として、非常勤職員については、過去の官職における行為に関し、当該官職の身分を失った時点で、国家公務員法に基づく懲戒処分を行うことはできないものとされているものと承知している。）。

この点に関し、IT 室担当者は、当職らのヒアリングに対し、一様に、(F 社長) を加えて本システムの構築に関する技術的な面からの検討を開始した当時は、本システムの調達には厚生労働省が行うこととされており、IT 室は本システムの調達自体に関わるという意識がなかった上、(F 社長) に協力を求めたのは、同人がデータ連携を行う場合に必須となるクラウドサービスの分野における第一人者であったからであり、本システムのデータ連携基盤の構築において WAGRI を利用することを前提とする意図は一切なく、落札するコンソーシアムにおいてデータ連携を仕様書に従って適切に実現してもらえれば問題ないと考えていた旨の説明をした。

そして、(F 社長) が関与しながら作成された仕様書・要件定義書も、データ連携基盤の構築において WAGRI を利用せざるを得ないようなものとはなっておらず、当職らが入手できた IT 室内での検討資料等にも IT 室がデータ連携基盤の構築において WAGRI の利用を前提としていたと認定するに足りるものは認められなかった。

このようなことからすると、極めて短期間のうちに、技術的な検討を加えて仕様書を作成するために、クラウドサービスに関して複数の技術者からヒアリングを行うことが現実的に困難な状況で、クラウドサービスの分野の第一人者である (F 社長) に技術的な検討を依頼したこと自体は不自然なものではなく、結果的に、内閣官房が調達を行った本システムにおけるデータ連携基盤の構築につき、(F 社長) が代表取締役社長を務めるネクストスケープが再委託業者

として関与したことをもって、神成室長代理又は IT 室担当者が、当初から本システムにおいて WAGRI を利用することを前提として、(F 社長) に協力を求めていたと認定することはできない。

なお、極めて短期間での開発であったことや複数の省庁が取り扱うデータ等を柔軟に連携する必要があったことからすると、實際上、API の構築が簡易に行えるという特性を有する WAGRI の利用に導かれる可能性が高かったという客観的状況が存在することは事実であるが、そのような状況は政府として決定した本システムの基本構造や開発・運用のスケジュールによるものであり、神成室長代理又は IT 室担当者がこれらの決定に積極的に関与した事実は認められないのであるから、神成室長代理又は IT 室担当者が WAGRI の利用に導くためにそのような客観的状況を作出したとは到底認定することができない。

また、平井大臣は、令和 3 年 5 月中旬になって、本システムにおけるデータ連携基盤に WAGRI が利用されていることについて報告を受けて認識するに至った。そして、平井大臣は、神成室長代理が WAGRI の開発に関わったことを知っていたため、神成室長代理らが WAGRI を利用するよう民間事業者に働きかけた事実があったとすれば大いに問題であるとの考えから、神成室長代理らに対し、その事実の有無を確認したが、神成室長代理らはこれを明確に否定した。このような客観的状況からすると、平井大臣が WAGRI の採用に関与したという事実も認められない。



## 第4 入札・契約締結の経緯

### 1 入札の方式

本システムの調達には、極めて短期間に契約を締結した上で開発を進める必要があったことから、緊急性を理由とした随意契約の方式（以下「緊急随契」という。）も検討されたが、IT 室では、新たなシステムの構築であり、競争原理を働かせるべきであって、緊急随契になじむものではないとの判断に至り、その調達の方式は一般競争入札（総合評価落札方式）によることとされた。

IT 室職員の説明によれば、本システムの入札が総合評価落札方式により実施されることとなった理由は以下のとおりであったと認められる。

すなわち、本システムは、管理すべき対象者や関連する行政庁、連携するシステムが多く、嚴重な個人情報の保護を行いつつ、入国時の各種審査や競技場入場時等における健康チェックなどの処理時間の短縮、システムの安定性など、技術面での要求レベルが高いため、開発テストやその結果に基づく調整等に要する時間を考慮すれば、民間企業の持つ最先端の技術力やアイデアが必要不可欠である。併せて、コロナ禍で開催される初の世界的イベントという状況下での運用となることから、開発期間中にも刻々と変わる環境を踏まえた改変が生じる可能性が高く、先例のない極めて独自性の高い設計及び開発が求められる。このように本調達内容は、システム価格の差異に比して、入札者の提示するシステムの技術的提案によって、移動の自由と感染対策の両立という目的達成に関わる性能・機能、信頼性・安全性、および拡張性・柔軟性等に関して相当程

度の差異が生ずるシステム開発である。

以上の理由により、本システムは、総合評価落札方式（加算方式）による一般競争入札での調達を実施することとされたところ、上記の理由はいずれも首肯できるものであり、本調達の方法として一般競争入札（総合評価落札方式）が採用されたことには合理性が認められるといえる。

## 2 入札の日程

ア 本システムの調達は、下記の日程で行われた。

令和2年12月28日	入札公告
令和3年1月8日	技術等提案書の提出期限
同年1月12日	技術等審査会
同年1月13日	技術審査の結果通知
同年1月14日	入札及び開札

イ 予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）74条によれば、入札の方法により一般競争に付そうとするときは、その入札期日の前日から起算して少なくとも10日前に公告しなければならないとされているところ、本システムの調達においては入札期日の前日である令和3年1月13日から16日前の令和2年12月28日に公告されていることから、予算決算及び会計令74条の定めを違反するものではない。なお、本システムの調達に関しては、WTO政府調達協定3条に定める例外事由である「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」に該当することから同協定の適用外となると整理されたが、

他国から本件調達手続を問題視する主張がされる可能性が完全に排除されないことから、10日間以上の公告期間を確保することとされたものである。

ウ 本システムの調達は、上記のとおり年末年始にかけて手続が行われたところ、その手続に法令違反は認められないものの、年末年始の休業日を挟んだことによつて入札に参加することができない民間事業者が生じ、競争性が阻害されるおそれがあった面があることは否定できないところである（もっとも、本調達において、本コンソーシアム以外の事業者が入札に参加しなかった理由については、当職らの調査が及ぶところではなく、入札日程が原因となつて競争性が阻害されたという懸念を有するものではない。）。

ただし、本システムは、令和2年12月上旬頃、政府内で導入が最終的に決定されたものであり、これと並行してIT室を中心として、ユーザーとなる関係省庁の要望等も確認しながら精力的に仕様書の作成等が進められていたこと、本システムは東京オリンピック・パラリンピック開催時における新型コロナウイルス感染症対策として十分な効果が発揮できるよう、多くの要因を想定して構築する必要があり、極めてオリジナル性の高い設計・開発をすることが求められたため、通常よりも完成までに時間を要することが予想され、一方で、令和3年3月にはオリ観アプリ及びデータ連携基盤を開発した上で、所期の効果を発揮できるかの検証を行うことが求められたことを考えると、できる限り早期に契約を締結するために、年末年始にかけて調達手続が行われたことは、異例ではあったものの、やむを得ないものと思料される。

### 3 参考見積の徴取

#### (1) 参考見積の徴取数について

本システムの調達においては、厚生労働省から内閣官房に支出委任がされることとなったため、内閣官房で調達手続を行うこととなり、予定価格は、会計手続を担当する会計課において作成することとなった。

予定価格の作成に関しては、予算決算及び会計令 80 条 2 項において、「予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。」と規定されているところ、会計課では、適正な予定価格を作成するために、案件に応じて、複数の民間事業者から参考見積を徴取する運用をしていた。

そして、本システムの調達に関しては、会計課としてもそれまでに類例のない調達であったことから、予定価格の作成について複数の民間事業者からの参考見積が必須と考えており、内閣官房内閣総務官室（会計担当）（職員 C）課長補佐（以下「（職員 C）補佐」という。）らは、令和 2 年 12 月上旬頃に厚生労働省から内閣官房に対する支出委任の可能性が具体化し始めた頃から、山田参事官及び門馬圭一参事官（以下「門馬参事官」という。）らに対し、3 社以上の民間事業者から参考見積を徴取するよう求めた。

なお、内閣官房における予定価格の決定につき、参考見積を徴取すべき民間

事業者の数に関する法令や内規は存在せず、本システムの調達に際して、(職員C) 補佐らが3社以上の民間事業者から参考見積の徴取をするよう求めたのは、より適正な予定価格を作成するための会計課の判断に基づくものであった。

もっとも、本調達では、参考見積の提出に応じる民間事業者がなかなか見つからないという情報が山田参事官らから伝えられたことを踏まえ、(職員C) 補佐らは、同月中旬頃、山田参事官らに対し、2社からの参考見積書の徴取でも可とする方針を伝えたこともあった。

しかし、山田参事官らは、3社からの参考見積の徴取が必要との考えから、3社からの参考見積徴取に向けて民間事業者との交渉を継続し、結局、以下のとおり、NTTコミュニケーションズ、(J社) (以下「(J社)」という。) 及び(H社) (以下「(H社)」という。) から参考見積を徴取した。

## (2) NTTコミュニケーションズからの参考見積の徴取

山田参事官は、令和2年11月末頃にNTTコミュニケーションズ取締役から紹介された同社部長の(担当者A) (以下「(担当者A)」という。) から本システムの構想に対する提案に前向きな感触を得ていたことから、同年12月24日頃、(担当者A) に仕様書案を提示し、NTTコミュニケーションズの参考見積の提出を求めた。

これに対し、NTTコミュニケーションズは、コンソーシアムの構成員とすることを予定していたJBS(データ連携基盤の設計・開発・保守担当)、日本電気株式会社(顔認証連携システムの設計・開発・保守担当。以下「NEC」

という。)、株式会社アルム (医療機関向け連携支援の設計・開発・保守担当。以下「アルム」という。) 及び株式会社ブレイン (多言語対応担当。以下「ブレイン」という。) から、それぞれの担当部分についての概算見積を徴取するなどした上、令和3年1月8日、(担当者A) から山田参事官に対し、メールで、見積金額 (税込み) を約78億円とする「概算見積書」を提出した。

なお、NTT コミュニケーションズから提出された概算見積書は、当初、実際の提出日と同じ令和3年1月8日付けで作成されていたものの、同日中に、(担当者A) は、山田参事官からの要請に従って、概算見積書の作成日付を令和2年12月28日付けに変更して再提出した。

### (3) (J社) からの参考見積の徴取

山田参事官は、令和2年12月28日、かねてから面識のあった(I法人) (以下「(I法人)」という。) の(担当者I) (以下「(担当者I)」という。) に対し、仕様書案をメールで送信した上で、令和3年1月8日までに参考見積の提出を打診した。

その際、(担当者I) は、本システムの開発・運用には不確定な要素が多く、見積が難しいと考えたこともあって、山田参事官に対し、「一桁億円ではできないですよ。」などと話したところ、山田参事官は、これに対し、「そんなことにはならないと思います。ただし、三桁億の金額なんてないですからね。」などと返答した。

そのようなやり取りを踏まえ、(担当者I) は、(I法人) のシステム開発担

当者に指示して見積金額約 75 億円の参考見積書を作成させた上、令和 3 年 1 月 5 日、山田参事官に対し、メールにより、同参考見積書をグループ内のコンサル会社である（J社）名義で提出した（以下、（J社）名義で提出された参考見積書を「（J社）の参考見積書」という。）。

なお、上記参考見積書の作成・提出に際し、（担当者 I）は、事前に、（J社）の担当者である（担当者 J）（以下「（担当者 J）」という。）に当該参考見積書を提示して、（J社）名義で提出することにつき承諾を得ていたものの、（担当者 J）は、上記参考見積書記載の内訳項目ごとの単価の妥当性の確認を行った程度であって、上記参考見積書は、実質的には（I法人）によって作成されたものであった。

#### (4) （H社）からの参考見積の徴取

山田参事官は、上記第 4 の 3(1)のとおり、3 社から参考見積を徴取することが必要と考えていたため、上記第 4 の 3(2)、(3)のとおり、自ら NTT コミュニケーションズ及び（I法人）に参考見積の提出を依頼したほか、コンソーシアムの代表幹事となる資金力があり、短期間での開発を遂げる能力がある事業者として（H社）からも参考見積を徴取したいと考え、（H社）に在籍した経歴を有する信朝調整官に対し、（H社）から参考見積を徴取するよう指示した。

その際、山田参事官と信朝調整官は、調達手続を円滑に進めるためには参考見積の金額が予算額から大きく離れることがないようにする必要があるという意識により、（H社）に見積額を 80 億円として参考見積の作成を依頼する旨の

相談をした。

山田参事官からの上記指示を受けて、信朝調整官は、令和2年12月24日午前10時12分頃、かつて別の案件で面識ができていた（H社）の（担当者H）（以下「（担当者H）」という。）に対し、メールで、仕様書及び要件定義書を送付するとともに、「参考見積りは、もちろん社内で聞いていただいて、で良いですが80億近傍だとありがたいです。不明な点がたくさんあると思うので、なんでもおっしゃってください。よろしく願いいたします。」と伝えて参考見積の作成を依頼した。

（担当者H）は、信朝調整官からの上記依頼につき、（上司）に相談したところ、（上司）から、（H社）としては応札の意思がない案件について参考見積を出すことはないので参考見積の作成は断るよう指示を受けたため、同日午後、電話で、信朝調整官に対し、（H社）は参考見積を提出できない旨の返答をした。

しかし、信朝調整官から、「（H社）はやる気ないのか。」などと言われて、参考見積の提出を求められたため、（担当者H）は、グループ会社で参考見積を作成・提出する可能性を探ったものの、これも困難であったことから、令和3年1月4日頃、改めて、参考見積の提出はできない旨を信朝調整官に伝えた。

信朝調整官は、それでも何とかしてもう1社から参考見積を徴取したいと考え、同月8日、（担当者H）に電話し、再度、参考見積書の作成を依頼したが、（担当者H）は、「昨年末に断ったとおり、（H社）が見積を出すことはできな



いし、自分一人で簡単に見積もれる内容ではないので無理である。」旨の返答をした。

信朝調整官がこの状況を山田参事官に伝えたところ、山田参事官は、同日午前 11 時 9 分頃、既に徴取していた（J 社）の参考見積書を添付し、本文中に「税込み 70 億でお願いします。」と記載したメールを信朝調整官に送付した。

これを受けて、信朝調整官は、山田参事官から、（H 社）に（J 社）の参考見積書を送付して、これを参考に税込で 70 億円の参考見積書を作成することを依頼するように示唆ないし指示されたものと理解した。

そこで、信朝調整官は、同日午前 11 時 12 分頃、（担当者 H）に対し、LINE で（J 社）の参考見積書を送付した上、「この見積り項目そのまま大丈夫です。これぐらいの荒さです。税込 70 にまとめていただけると助かります。」「基本的に、なんのコミットでもないの、印も不要です。（（J 社）の見積もりでわかるように担当者も不要です）」などのメッセージを送信し、さらに、電話でも、「この項目のままで大丈夫です。これぐらいの荒さで税込 70 億くらいにまとめてほしい。（H 社）の人件費等調整すればいいです。」などと言って、（J 社）の参考見積書を参考にして、税込 70 億円の参考見積を作成・提出するよう依頼した。

これに対し、（担当者 H）は、いったんは上記依頼を断ったものの、なおも信朝調整官から、「押印もいらないし、担当者の名前もいらない。（上司）のオーソライズもいらない。こういう参考見積はよく形式的に代理店は内閣府に出

すもので、そんな公式なものではないから、あくまでも内部だけのものなので、相見積りもないので、何とかお願いします。」などと言って執拗に参考見積書の作成を求められたことから、やむなく、その求めに応じることとした。

そして、(担当者H)は、(上司)の判断を仰ぐことなく、独断で、(J社)の参考見積書に記載された内訳項目や積算金額を参考にしながら、同月5日付けで、見積金額約70億(税込)の「参考見積書」(以下「(H社)の参考見積書」という。)を作成した上、同月12日、信朝調整官に対し、(H社)として正式に提出するものではないとの留保を付してメールで提出した。

なお、上記のとおり、(H社)の参考見積書は、(担当者H)が、信朝調整官からの執拗な依頼に応じ、やむなく、提示された(J社)の参考見積書を参考として作成したものであったことから、(J社)の参考見積書における内訳項目をほぼそのまま流用した上、項目ごとの金額を多少変更させたにすぎないものとなっていた。

#### (5) 予定価格の作成

会計課は、IT室から、NTTコミュニケーションズの概算見積書、(J社)の参考見積書及び(H社)の参考見積書の提出を受け、これらの参考見積額も踏まえて、予定価格を決定した。

会計課では、IT室から提出された「概算見積書」及び「参考見積書」の見積額については、その内訳も含めてIT室内で精査されたものと認識しており、

そもそも膨大な契約事務を処理するため部局から提出された書類の真正性については性善説に立って事務を進めるため、予定価格の作成に当たり、(J社)及び(H社)から徴取した参考見積書の内訳項目が類似していることや見積金額が近接していることについても特段の違和感を感じることはなく、(H社)から参考見積書を徴取した経緯についても他の案件同様に把握していなかった。

#### (6) 参考見積の徴取における問題点

参考見積は、公の入札における予定価格を作成するに当たって参考とするために、調達の対象とされている物件や役務の実勢価格を把握するという観点から、運用上、徴取しているものである。したがって、当然のことながら、参考見積は民間事業者が開発等に必要とするコスト等を勘案して作成されるべきであり、その見積に発注者側が関与することがあってはならない。

まして、複数の民間事業者から参考見積を徴取するために、既に提出された他社の参考見積の金額やその内訳などを教示するという行為は、参考見積を徴取する趣旨を根本から没却するものであるし、場合によっては、適正な予定価格の作成を阻害するおそれすらある。

また、民間事業者が独自の積算に基づいて作成した参考見積書を他社に交付することは、自社の積算のノウハウを他社に掌握されてしまうという点において競争上大きな不利益を被らせかねない行為である。

本件においては、調達のスケジュールがひっ迫していたために、会計課から求められていた3社からの参考見積の徴取に困難をきたしていたという事情が

あったとしても、その理は変わるころではない（まして、会計課からは、3社からの徴取が難しければ2社からの徴取でもよいとの意向が示されていたのであるから、3社目の参考見積の徴取に迫られていたとも認められない。）。

このようなことからすると、山田参事官と信朝調整官が、（担当者H）に対し、80億円といった具体的な金額を提示して参考見積書の作成を依頼したり、さらには、（J社）の参考見積書を送付した上で、参考見積の金額を70億円と指定して参考見積書の作成を依頼したことは、法令違反とはいえないものの、不適切な行為であったといわざるを得ない。

なお、山田参事官は、（担当者I）に対しても、具体的な金額までは教示しなかったものの、「一桁億ではなく、また、三桁億でもない」という表現で予算の規模感を伝えていたほか、（L社）の担当者に対し、「オリパラ観戦アプリの70億の参考見積を来週お願いしたいと思いますので、ご対応をお願いできますでしょうか？」とするメールを送信していた（最終的に、（L社）からは参考見積を徴取していない。）。

このように、山田参事官が、複数の民間事業者に具体的な金額又は予算の規模感を示して参考見積の作成を依頼したことからすると、山田参事官は、NTT コミュニケーションズに対する参考見積書の作成の依頼に際しても、具体的な金額を教示していたのではないかとの疑いも生じかねないところである。この点、山田参事官は、（I法人）及び（H社）等に具体的な金額又は予算の規模感を示して参考見積の作成を依頼したのは、これらの民間事業者が入札に

参加する意向がないとの予測の下、正に参考となる見積書を徴取することが目的であったのに対し、NTT コミュニケーションズについては入札に参加する可能性が高いと予測していたから、そのような業者に具体的な金額を教示することはあり得ない旨説明して、NTT コミュニケーションズへの具体的な金額の教示については強く否定していること、(担当者A)は、山田参事官から具体的な金額を教示されて概算見積書を作成したものでないとした上で、NTT コミュニケーションズが提出した概算見積書について、本コンソーシアムの構成員となることが予定されていた各社が担当する部分について概算額を見積もってもらい、それを取りまとめたものである旨説明しているところ、本コンソーシアムを構成する各社の担当者もこれに沿う内容の説明をしていることから、当職らとしては、山田参事官が NTT コミュニケーションズに対して具体的な金額を教示していたと認定することはできないと判断した。

いずれにしても、このような行為に関与した山田参事官及び信朝調整官の職務違反が認められ、公の入札方式による調達手続に関わる者としての意識を欠いたものといわざるを得ない。

ただし、予定価格の作成時期からそれほど離れていない時期に複数の民間事業者からヒアリングを実施した上で積算された予算額が 74 億 6646 万円 (税込) であったのに対し、NTT コミュニケーションズから徴取した参考見積の額が約 78 億円 (税込)、(J 社) から徴取した参考見積の額が約 75 億円 (税込) であったことからすると、山田参事官らの行為によって、予定価格や本コ

ンソーシアムとの契約金額が不当に高額となったとまでは評価できない。

#### 4 入札手続

本システムの調達手続においては、令和3年1月8日が技術等提案書の提出期限とされていたが、同日までに技術等提案書を提出したのは、NTT コミュニケーションズ（代表幹事）、JBS、NEC、アルム及びブレインの5社で構成される本コンソーシアム（本コンソーシアムが構成された経緯については、後記第5の1に記載のとおりである。）のみであった。本コンソーシアムが提出した技術等提案書は、同月12日に開催された技術等審査会において審査され、同月13日、本コンソーシアムに合格が通知された。

同月14日、本システムの調達に関する入札が行われたが、入札に参加したのは本コンソーシアムのみであり、開札の結果、本コンソーシアムが73億1500万円（税込）で落札し、同日付で契約が締結された。

なお、NTT コミュニケーションズは、会計課から入札内訳書の作成・提出を依頼されて、令和3年1月14日付けの「御見積書」を提出したが、それによると、見積額は73億1500万円（税込）とされ、その内訳は、オリパラ観客等向けアプリとして15億9560万円、データ連携基盤として13億円、顔認証サブシステムとして4億5000万円、医療機関向けサブシステムとして4億5000万円、多言語対応として2億8875万円、サポートセンターとして15億1284万円、プロジェクト管理費として3億9800万円、GDPR対応等として5000万円、一般管理

費として6億481万円とされている。

## 第5 コンソーシアム・再委託

### 1 コンソーシアムの構成・役割分担

NTT コミュニケーションズは、令和2年11月中旬頃、山田参事官から、東京オリンピック・パラリンピックに向けて外国人観客に対応するためのアプリの開発が検討されていることを伝えられ、実際に具体化されることになった場合の対応についての検討を打診された。

以後、NTT コミュニケーションズは、(担当者A) が中心となってプロジェクトへの提案を検討することとなったが、東京オリンピック・パラリンピックという国家的なプロジェクトであり、会社としても参加を前向きに検討する価値のあるものとする一方、外国人観客について入国から出国までの間の健康管理を行ったり、関係省庁が取り扱うデータとの連携も必要となる大プロジェクトとなること、その性質上、絶対に遅延や開発の失敗は許されない案件であることから、実現可能性についての慎重な検討が必要であるとともに、自社のみで開発・運用ができるものではなく、本システムにおいて導入される機能に通じた他の民間事業者と共同で開発・運用する必要があると判断したことから、山田参事官との面談や電話などによってプロジェクトに関する具体的な情報収集を行い、また、参加する場合のコンソーシアムの体制等についての検討を始めた。

なお、一部週刊誌では、平井大臣及びIT室幹部職員が（M社）（以下「（M社）」という。）の役員と会食した事実を取り上げた上で、（M社）のグループ会社であるNTTコミュニケーションズが本コンソーシアムの代表幹事として受注したことと上記会食を関連付けるかのような報道がなされた。しかし、山田参事官がNTTコミュニケーションズ側に本プロジェクトへの参加を打診したのは、飽くまでも同参事官の判断によるものであって、平井大臣からNTTコミュニケーションズを入札に参加させることなどの指示があった事実は認められない。なお、平井大臣がNTTコミュニケーションズが本コンソーシアムの代表幹事となっていることを認識したのは、早くても、本調達に係る契約締結後の令和3年1月28日頃のことであったと認められる。

NTTコミュニケーションズは、IT室等から得た情報から、オリ観アプリの開発のほか、顔認証や各省庁とのデータ連携がプロジェクトの重要な要素となることを想定したため、それまでにコンソーシアムを組むなどした経験があり、かつ、十分な技術力を有するトップクラスの企業とコンソーシアムを組むことを考えた。

まず、顔認証システムについては、以前、別の省庁発注案件でコンソーシアムを組んだことがあり、顔認証システムに係る高い技術力をもつNECに対し、コンソーシアムを組むことを提案した。NECは、東京オリンピック・パラリンピックのゴールドパートナーであり、また、顔認証事業に注力していることから、当初から、プロジェクトに参加する意欲を有しており、上記提案に応じて、



顔認証システムを担当するものとして本コンソーシアムへの参加を決定した。

なお、(担当者A)は、NECの本コンソーシアムへの参加に関して、IT室を含む外部又はNTTコミュニケーションズ社内の上層部から指示されたという事実はなかった旨を明言しており、そのような事実をうかがわせるものも存在しない。

また、NTTコミュニケーションズは、データ連携については、国産のサービス・アプリケーションであり、APIの構築において柔軟性があるWAGRIのカスタマイズや不具合対応に関する技術力に優れたネクストスケープに参加してもらうことが最適と考え、令和2年11月下旬頃、(F社長)らとの間で、本プロジェクトへの参加について協議を始めた。ちなみに、NTTコミュニケーションズは、以前に他省庁の発注案件でネクストスケープと組んでWAGRIを利用する提案をしたことがあった(同案件は失注)。

なお、NTTコミュニケーションズがネクストスケープと組むこと、WAGRIの利用を提案することについては、上記のような理由により(担当者A)ら担当者が発案したものであり、外部又はNTTコミュニケーションズ社内の上層部から、これを指示されたという事実は認められない。また、(担当者A)は、(F社長)がIT室に本システムに関する技術的アドバイスをしていたことは認識していたが、そのこと自体について特に問題意識は有していなかった。

ネクストスケープは、NTTコミュニケーションズと共に本プロジェクトに参加することとしたが、それに当たっては、会社の規模も大きく、技術者を多数

抱えている上、データ連携に必須となるマイクロソフト社の Azure を利用することが  
できる代理店の資格を有する JBS の参加が必要であるとして（同社のホームページによれば、令和 2 年 10 月時点における同社の資本金は 5 億 3963 万円、社員数は 2250 名である。）、NTT コミュニケーションズに対し、JBS を本コンソーシアムに参加させることを提案し、その結果、JBS が本コンソーシアムの構成員となった。なお、ネクストスケープが本コンソーシアムの構成員とならず、後記のとおり JBS から再委託を受けることとなった理由について、（担当者 A）は、ネクストスケープはいわゆるベンチャー企業であり（同社のホームページによれば、令和 2 年 10 月時点における同社の資本金は 1 億 5001 万円、社員数は 90 名である。）、本システムにおけるデータ連携基盤を運用していく上で必要となる十分な人的体制等が備わっていないためである旨説明しており、その説明内容に不自然・不合理な点はない。

また、本システムにおいては、外国人観客の健康管理も重要な要素となっていたことから、医療系に強い民間事業者であるアルムをコンソーシアムの構成員とし、多言語対応等についてはブレインをコンソーシアムの構成員とすることとした。アルム及びブレインをコンソーシアムの構成員とすることについても、（担当者 A）ら担当者が発案したものであり、外部又は NTT コミュニケーションズ社内の上層部から、これを指示されたという事実は認められない。

このようにして構成された本コンソーシアムの事業者においては、下記のとおり  
の役割を分担することとされていた。

**NTT コミュニケーションズ**：プロジェクト全体管理／統括・管理、全体統括／プロジェクトマネジメント、アプリ設計・開発・保守、サポートシステム設計・開発・保守、システム運用、コールセンター、情報セキュリティ管理、GDPR 等海外法規制対応

**JBS**：関係省庁等データ連携基盤及び業務アプリ設計・開発・保守

**NEC**：顔認証連携システム設計・開発・保守

**アルム**：医療機関向け連携支援設計・開発・保守

**ブレイン**：多言語対応、コンソーシアム事務局

## 2 ネクストスケープへの再委託

### (1) ネクストスケープへの再委託の経緯

関係省庁等データ連携基盤及び業務アプリ設計・開発・保守については、本コンソーシアム内において JBS の担当とされていたが、JBS は、令和 3 年 1 月 22 日、会計課に対し、「本件では、農水省で実績のある WAGRI のアーキテクトを採用しており、そのアーキテクトに精通したエンジニアが、非常に短期間でのリリース実現において必須であり、その要件を満たすエンジニアを有しているため、また、本件で必要となる基盤の改修等については、実績に基づいたナレッジを有している同社のみが実現可能であることから、再委託を行うことは適切である。」として、ネクストスケープへの再委託の承認を求め、同月 25 日、内閣総務官室会計担当内閣参事官（内閣府においては内閣府大臣官房会計

課長)の承認を得た。

一方で、JBS及びネクストスケープは、令和3年1月15日、情報システム業務委託基本契約を締結し、同契約に基づき、同年4月26日、JBSがネクストスケープに対し、「データ連携基盤および業務アプリ設計、開発業務」及び「データ連携基盤および業務アプリ運用、保守業務」を業務委託(準委任)する契約を締結した。

同業務委託契約は、役務提供期間が令和3年1月26日から令和4年3月31日までとされ、委託料は6億6000万円(税込)とされていた。

データ連携基盤の開発・運用を担当するJBSがネクストスケープに再委託したことについては、前述のとおり、会計課長の承認を得ているところ、再委託の合理性に関するJBSの説明も適切なものであり、技術的な観点からすれば、その再委託には合理性が認められる。もっとも、前記第3の1(4)記載のとおり、本来、IT室の職員によって行われるべきプロジェクト管理等に体制の一員として加わり、仕様書の作成作業に深く関与していた(F社長)が代表取締役社長を務めるネクストスケープが再受託者として本システムの開発に関与するに至っていることについては、利益相反的な状況にあるとして国民の不信を招きかねないものであると指摘せざるを得ない。

また、JBSからネクストスケープに支払われる委託料の内訳は技術者の人件費を中心とした経費を積算したものであり、特段不合理な点は認められない。

## (2) 再委託に関する（G社）等の関与

ネクストスケープは（G社）（以下「（G社）」という。）の完全子会社であるところ、（G社）の代表取締役社長の（G社長）（以下「（G社長）」という。）は、ネクストスケープの取締役を兼務している。

（G社長）は、本調査のヒアリングにおいて、JBS からネクストスケープに対する上記業務委託につき、「令和3年2月中旬に開催されたネクストスケープの取締役会において議題とされたことによって初めて認識した。」旨説明しているところ、本調査の限りでは、それ以前に、（G社長）が（F社長）らに本コンソーシアムへの参加を指示するなどしていたことを示す事実は認められない。

すなわち、（G社長）は、ネクストスケープが JBS から再委託を受けた約1か月後に開催されたネクストスケープの取締役会において、当該再委託の事実を知り、これを承認したにとどまるのであって、（G社長）が社外の者からの依頼を受けるなどして、ネクストスケープ又は（F社長）に本システム開発への参加を指示するなどして関与した事実は認められない。

なお、一部週刊誌において、平井大臣と（G社長）が懇意にしており、平井大臣が（G社）の株式を保有していたことなどを取り上げた上で、このような平井大臣と（G社長）や（G社）との関係が、（G社）の完全子会社であるネクストスケープが本システム開発に再委託業者として参画したことに関連しているかのような報道がなされたが、上記のような経緯に鑑みると、本システム

開発にネクストスケープが再委託業者として参画したことについて、平井大臣と（G社長）・（G社）との関係が影響を及ぼしていたものとは認められない。

なお、第6において述べるとおり、平井大臣は、ネクストスケープが本コンソーシアムの構成員である JBS から再委託を受けていた事実を本契約の4か月後以降に認識したことが認められる。

### 3 WAGRI の導入による神成室長代理への利益供与

#### (1) （K法人）からの配分について

前述のとおり、WAGRI は（K法人）からの委託によりネクストスケープが開発したものであるところ、その著作権は（K法人）に帰属している。

（K法人）では、「（K法人）対価収入の配分に関する細則」により、実施料収入<sup>4</sup>は、その収入の15パーセントを管理費として控除した上で、残額を発明者と（K法人）とで50パーセントずつ配分することとされている。

WAGRI の著作者は神成室長代理とされていることから、神成室長代理は同細則に従って実施料収入の配分を受ける権利を有する。

なお、WAGRI につき、（K法人）は、（N社）（以下「（N社）」という。）との間で著作権使用許諾契約を締結しており、WAGRI に係る実施料収入の配分は、（K法人）が（N社）から年に一回受ける実績報告に基づき、前年度分を

---

<sup>4</sup> （K法人）が受ける実施料収入の額については、契約により異なるが、一般的には、著作物の売上の5パーセントないし30パーセントとされている。

翌年度に行うことになっている。

この点、令和元年度（平成 31 年度）分の WAGRI に係る実施料収入については、令和 2 年度に神成室長代理に対して約 10 万円が配分支給された。

令和 2 年度分の WAGRI に係る実施料収入については、神成室長代理には約 107 万円が配分されることになっていたものの、その支給に先立ち、神成室長代理は、令和 3 年 7 月 6 日頃になって、（K 法人）に対し、令和 2 年度分以降の WAGRI に係る実施料収入につき、配分を受ける権利を放棄する旨申し出たため、上記約 107 万円の配分を受けていない。

なお、本システムに係る WAGRI の実施料収入は令和 3 年度分として報告されて令和 4 年度に配分が実施される予定であったため、（K 法人）はその金額を把握しておらず、神成室長代理に対する配分も行っていない。

以上のとおり、本システムにおける WAGRI の利用によって、神成室長代理が経済的な利益を得たことはなく、将来的にその利益を得る見込みもない。

ただし、これは、神成室長代理からの実施料収入の配分放棄の申出によるものであるところ、当該申出は、本システムの調達実施前には行われておらず、むしろ、週刊誌で神成室長代理に実施料収入の配分がされる可能性がある旨が報道された後の令和 3 年 7 月上旬になって行われたものである。

かかる配分放棄の申出の経緯は、見方によっては、本システムの発注者側の統括責任者である神成室長代理が、本システムの発注により、実施料収入を得ることとなっていたところ、週刊誌報道を受けて、これを放棄したのではない

かとの国民の疑念を招くおそれがあるといわざるを得ない。

## (2) ネクストスケープ等からの利益供与について

神成室長代理は、本システムにおいて WAGRI が利用されたことに関連して、ネクストスケープを含む関係者からいかなる経済的利益も受けたことはない旨説明しているところ、本調査によっても、本システムにおいて WAGRI が利用されたことに伴って、神成室長代理が個人的な利益の供与を受けたことをうかがわせる事実は認められなかった。

なお、平成 29 年 5 月頃から平成 30 年 11 月頃までの間のことではあるものの、神成室長代理が（F 社長）から頻繁に高額な飲食の接待を受けていた時期があること、（N 社）の代表社員には神成室長代理及び（F 社長）の大学時代の関係者が就いていること、（N 社）の経理事務や庶務事務はネクストスケープの従業員が行っていることなどからすると、神成室長代理への利益供与の有無を判断するに当たっては、（N 社）と神成室長代理や（F 社長）との関係についても明らかにすることが望ましいと考えられる。ただし、飽くまでも任意の調査にとどまる当職らの調査によっては、その実態について十分に解明できるところではなかったことを付記しておく。

## 第 6 平井大臣等への報告

### 1 本システムの導入・調達に関する報告

本システムの検討経緯等に関しては、令和 2 年 10 月 22 日及び同年 11 月 11



日、神成室長代理らから平井大臣に概略の報告がされた。

その時点では、本調達には厚生労働省が主管する案件、あるいはオリンピック・パラリンピック担当大臣が担当する案件であって、IT 室主管の案件ではなかったことから、平井大臣に対する詳細な報告はなされず、その後も、平井大臣から IT 室担当者らに対して本システムの検討状況や調達手続等について報告を求めることはなかった。

前記第 3 の 1(5)記載のとおり、令和 2 年 12 月 18 日になって、本システムの調達を内閣官房において行うこととなり、厚生労働省から内閣官房に支出委任されたが、その経緯及び支出委任の示達額が 74 億 6646 万円（税込）であること等については、事務方から平井大臣等政務三役や政府 CIO に報告されることはなかった。

少なくとも、本システムの調達を内閣官房で行うこととなった時点以降は、本システムの調達に関して、平井大臣等に対し、その予算規模、調達スケジュール、調達方法等について適時適切に報告を行うべきところ、その報告を行う者としては、まず、神成 PT を統括して本システム開発・運用の全体を管理していた神成室長代理が考えられるが、前述のとおり、神成 PT の構成員は神成室長代理も含めすべて民間企業からの出向者であったことなどもあり、大臣への報告体制があまりなかった。

すなわち、神成室長代理は、調達手続には関わらず、その具体的状況についても山田参事官らから報告を求めることもしなかったことから、支出委任の示達額

すら把握していなかった上、平井大臣への報告については IT 室の富安泰一郎審議官らにおいて行うべきことと考えていたことから、自らが平井大臣に報告をするという判断に至らなかった。また、神成 PT を事務的に補佐していた吉田参事官も大臣に報告すべき事項とは考えていなかった。その結果、平井大臣に対しては、入札公告が行われた後の令和3年1月8日に至って、IT 室職員から説明がなされるまで、本システムの導入・調達についての的確な報告・説明がなされない状態が続いた。

内閣官房による本システムの調達手続の状況について、平井大臣に初めて報告がされたのは令和3年1月8日であったが、その報告内容としては、内閣官房が厚生労働省から支出委任を受け、IT 室が調達の主体となっていること、令和2年末に入札公告を行ったことなどであった。その時点でも支出委任額や予定価格の見込み等に関する報告はされず、平井大臣からもそれらの点に関して報告を求めることはなかった。

令和3年2月2日、神成室長代理らから平井大臣に対し、本システムの構成・機能等について説明がされた。

その時点では、既に本システムの開発・運用に関して本コンソーシアムとの契約が締結されており、神成室長代理は、同年1月後半頃には、本システムにおいて WAGRI が利用されること、ネクストスケープが再委託先業者となっていることを認識していたが、神成室長代理ら事務方からは、NTT コミュニケーションズがコンソーシアムの代表幹事となっていること、NEC が顔認証関連シス

テムの開発等を担当することは報告されたものの、本コンソーシアムの構成の詳細、契約金額、本システムにおいて WAGRI が利用されること、本コンソーシアムの構成員である JBS からネクストスケープが再委託を受けていること等についての説明はされず、また、平井大臣からそれらの点について説明を求めることもなかった。

平井大臣は、その報告を受けた際、本システムの開発・運用に関する責任の所在が明確になっていないとの問題意識をもったため、本システムの開発・運用に関する担当大臣を明確にすることとなり、同年 2 月 26 日、政策意思決定者を内閣官房長官、システム責任者を平井大臣、システムユーザーとしての担当大臣をオリンピック・パラリンピック担当大臣、法務大臣、厚生労働大臣等とすることとされた。

なお、平井大臣が本システムの契約金額について認識したのは同月 19 日であり、本システムにおいて WAGRI が利用されていることを認識したのは、同年 5 月中旬になってからであった。また、ネクストスケープが再委託業者として本システムの開発に参画していることを認識したのは、更にその後のことであった。

## 2 本システムの調達に関する平井大臣等への報告について

上記のとおり、本システムの調達に関する事務方からの平井大臣等への報告は時機を失し、また、報告内容も甚だ不十分なものであったといわざるを得な

い。その原因としては、IT室あるいは神成PTにおいて、大臣等への報告体制が明確にされておらず、その責任の所在が極めて曖昧であったことが指摘される。

他方で、平井大臣も、少なくとも、本システムの調達を内閣官房で行うこととなった事実を認識した令和3年1月8日以降は、本システムの調達手続の状況等について自ら主体的に報告を求めるべきであったところ、少なくとも、令和3年2月下旬頃まで、そのような姿勢は認められない。

本システムの開発・運用は、国家的プロジェクトである東京オリンピック・パラリンピックを安全安心に開催する上で極めて重要なプロジェクトであり、その調達手続についても、平井大臣の政治的リーダーシップのもとでの確に遂行されることが国民の信頼を確保する上でも求められていたものと考えられる。

## 第7 統合型入国者健康情報等管理システムの変更

### 1 システム変更の経緯・変更内容

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、安全・安心な東京オリンピック・パラリンピックを実現する観点から、外国人観光客を受け入れない方針が検討されるようになる中、令和3年3月中旬頃から、本システムについても、機能の整理、費用の削減が検討されるようになった。

同月20日、政府内で外国人観光客を受け入れない方針が決定されたことに伴い、本システムについても、eVISAとの連携を行わず、また、顔認証システムを利用しないなどの機能削減に向けた整理が行われることとなり、同月23日、神

成室長代理から平井大臣に対し、上記機能削減による技術的な問題点についての検討が必要となった旨の報告がされた。

平井大臣は、前述のとおり、かねてから本システムの契約金額が過大であるとの感想を抱いていたことから、神成室長代理に対して、契約内容の見直しを行い、機能の精査と契約金額の大幅な削減を指示した。

その後、本システムと eVISA との連携を行わないこと、外国人観客の競技場入場時などに用いることが予定されていた顔認証システムを使用しないこと、東京オリンピック・パラリンピック終了後は CIQ データの連携機能に絞り込んで本システムを利用することなどが決定された。

それに伴って、IT 室では、本コンソーシアムとの間で、契約変更の協議を進め、同年 5 月 31 日、変更契約が締結された。

変更後の契約額は、38 億 4840 万 8366 円（税込）であり、その内訳は、統合型入国者健康情報管理システムとして 12 億 231 万 2250 円、データ連携基盤として 7 億 3261 万 3060 円、顔認証サブシステムとして 0 円、医療機関向けサブシステムとして 4 億 1054 万円、多言語対応として 2 億 3940 万円、サポートセンターとして 2 億 8566 万 1200 円、プロジェクト管理費として 1 億 4358 万円、GDPR 対応等として 5833 万円、一般管理費として 4 億 2611 万 6550 円とされていた。

この契約変更のうち、NEC が担当することとなっていた顔認証サブシステムの契約額が 0 円とされたことについては、IT 室と NEC が、それぞれ、本契約内容に関する法的観点からの検討等を十分に行った上で、両者の協議によって合

意されたものであり、特段の問題を含むものではない。

なお、一部週刊誌では、平井大臣及び IT 室幹部職員が（M社）の役員と会食した事実を取り上げた上で、契約変更によっても NTT コミュニケーションズが多額の契約額を維持しているとして、上記会食と関連付けるかのような報道がなされた。しかし、契約内容の変更は、本システムの機能の精査に伴って行われたものであり、本調査によっても、平井大臣が、契約変更に関する事務を担当した山田参事官らに対して、NTT コミュニケーションズにかかる変更後の契約金額について何らかの指示をした事実は認められなかった。

## 2 JBS からネクストスケープへの委託に係る契約変更

契約変更に伴い、JBS からネクストスケープに対する再委託に関しても契約の変更が行われ、令和3年7月8日付けで委託料が2億2000万円（税込）に減額された。

減額に当たって、ネクストスケープとしては、本来、事業期間の短縮に応じて比例的に減額をすることが合理的と考えていたが、山田参事官から大幅な減額を依頼されたことから、2億2000万円（税込）への減額に応じた。

他方で、データ連携基盤に関する経費としては、当初の想定を超えて利用するクラウドの容量が増えたことによって Azure のライセンス料が増額されたこと、データ処理のための CPU を高性能なものとする必要が生じたこと、実証実験においても本環境と同等のシステムを導入したこと等によって大幅に増額せざる

を得ない状況となり、その増加分を JBS とネクストスケープとで折半して負担することとなったために、両社の本システム開発に係る収益状況は相当に悪化した。そのため、JBS は、本来、(N社) に対して WAGRI のライセンス料を支払うこととされていたものの、ネクストスケープと (N社) との交渉により、国が公共の利益のために必要がある場合に、当該知的財産権を無償で国に実施許諾することを内容とする日本版バイ・ドール制度 (産業技術力強化法 17 条) を参考としてライセンス料を無償とすることとなった。

### 3 音声データ流出の経緯

令和 3 年 6 月 11 日、一部のメディアに、同年 4 月 7 日に開催された平井大臣が開催した定例会議における平井大臣の発言の一部が掲載された。

この報道内容によると、平井大臣の発言の音声データ (以下「音声データ」という。) が外部に流出したことは明らかであったことから、本調査では、その流出経緯についても調査を行ったが、結局、その経緯について解明することはできなかった。

まず、IT 室から提供されたサーバーへのアクセス・ログを検証したところ、4 月 7 日に IT 室サーバーにアップロードされた音声データのファイルのダウンロードを実施した者 (カッコ内はダウンロードの日時) は、(職員 E) (4 月 7 日 10 時 44 分)、(職員 A) 企画官 (4 月 12 日 11 時 7 分) 及び神成室長代理 (5 月 6 日 12 時 41 分) の 3 名であることが判明した。このうち、(職員 E) は定例会議の

事務局員であり、サーバーにデータをアップロードした者であるところ、アップロードしたデータをチェックするためにダウンロードしたものであり、その状況からしても、同人による外部流出の可能性はないものと判断された。

(職員A) 企画官は国会担当をしていたところ、大臣発言について国会質問に及ぶことが予想されたことから大臣の発言内容を確認するためにダウンロードしたものであった旨説明した。神成室長代理は、NEC との契約変更に関する交渉が難航している旨の報告を山田参事官らから受けたことから、大臣発言の内容を確認するためにダウンロードしたものであった旨説明した。その上で、両名とも、音声データを外部に流出させたことはない旨説明した。

音声データをダウンロードした理由及び外部への流出を否定した点に関する両名の説明については、これを虚偽のものと断定することはできず、結局、両名のうちいずれかの者が音声データを外部に流出させたとの認定をすることはできないものといわざるを得ない。

さらに言えば、同定例会議は、会議出席者以外の多数の者もオンラインで視聴することができることとなっており、それらの者のいずれかが会議の状況を録音し、これを外部に流出させた疑いも払しょくできない。

したがって、本調査によっては、音声データの流出が誰によってなされたかを確定することはできないものと判断した。



## 第8 報告の最後に（意見）

本年9月1日には、内閣にデジタル庁を置くとするデジタル庁設置法が施行される。

デジタル庁は、国の行政機関が行う情報システムの整備・管理に関する事業の統括監理、予算の一括計上及び当該事業の全部または一部を自ら執行することもその所掌事務とされているところであり、発足後は、自ら主体となって、情報システムに関する予算の執行者として調達手続を行うことが想定される。

本調査の対象の中心となったのは、正に、情報システムの調達に関する点であったが、本調査を通じて、IT室によるこの種の調達についていくつかの課題があるのではないかと思われた。

もとより、デジタル庁における調達の適正化のためのルール作りは、デジタル庁の長である内閣総理大臣及びデジタル庁に置かれるデジタル大臣の統括の下、的確に行われるものと思われるが、その際の参考として、本調査によって得られた当職らの意見について付記することとする。

### I 民間からの出向者等が調達手続に参画する場合のルール作り

デジタル庁では、多くの民間事業者からの出向者又は民間事業者の出身者（以下「民間からの出向者等」という。）が職員として事務を取り扱うこととなる。そして、当然のことながら、デジタル庁の調達事務を民間からの出向者等が担当することになるとと思われるが、その際、当該者の出向元等である民間

事業者が受注者となった場合には、利益相反取引的なものとして国民の疑念を招きかねず、また、民間事業者にとってもそれがレピュテーション・リスクともなりかねず、民間事業者の積極的な参加に対する障害となりかねないところである。

このような懸念を払しょくするためには、民間からの出向者等が調達事務を担当する場合の明確かつ透明性をもったルールを策定することが求められる。

## II 民間事業者に協力を求める際のルール作り

デジタル庁が行うこととなるシステム開発等に関する調達においては、開発の実現可能性やそれに要する時間・費用などについて、専門的知見を有し、実際に開発等に当たる可能性のある民間事業者からの意見聴取が必要となることが想定される。

そのような意見聴取も含めて、官民が協同して先端技術を活用したシステム開発等を行うことは、高度なデジタル社会の実現にとって必要不可欠であるが、その一方で、民間事業者からの協力の求め方によっては、国民から官民の癒着を疑われかねないという懸念もある。

そのような懸念を抱かれないようにするためには、民間事業者に協力を求める際の明確なルールを策定することが求められる。

## III 民間からの出向者等が知的財産権に係る権利を有する際のルール作り

デジタル庁の職員となる民間からの出向者等の中には、特許権や著作権などの知的財産権を保有し、あるいは、それに関連してライセンス料等の配分を受ける権利を有する者も想定されるところ、デジタル庁が発注者となる事業において、そのような知的財産権が利用され、当該権利の保有者等に対し、それに伴う経済的利益が生じることも想定される。

もとより、知的財産権は十分に尊重されるべきであり、それに係る権利行使を一概に否定することは適当ではないが、他方で、これによって、国民に対し、利益相反取引的な印象を与えることも否定できないことも事実であることから、その権利行使に関するルール作りを行うことも求められる。

#### IV 公務員としての意識の醸成

デジタル庁において事務を遂行するに当たっては、民間からの出向者等についても、公務員としての倫理意識や規範意識を備えて執務することが求められる。

その際、多くの場面で、それまで勤務してきた民間企業等とは異なる規律を求められることもあると思われることから、デジタル庁においては、特に、民間からの出向者等に対する研修を行い、公務員としての意識を醸成させることが求められる。

#### V 報告体制の整備

本件における問題点の一つに、神成 PT を含めた事務方から平井大臣等に対して的確な報告がなされていなかったことが挙げられる。

そこには、神成 PT が民間からの出向者等のみで構成されていたことも原因の一つであった可能性があるところ、デジタル庁において、同様の事態を生じさせないためにも、民間からの出向者等の権限と責任の明確化を含めた報告体制の整備も含めて、大臣等に対する報告のあり方について十分な検討がされることが求められる。

また、案件の重要性に応じて、適切な決裁体制をとることも必要であることから、決裁のあり方についても再検討すべきである。

## VI 民間事業者との交際のあり方に関するルール作り

デジタル庁の職員となる多くの民間からの出向者等については、当然のことながら、一般の公務員に比較して民間事業者等との交友関係も広く、会食やゴルフなどの交際をする機会も多いものと思われる。

そのような民間事業者との関係については、基本的には国家公務員倫理法によって規律されるものと考えられるが、他の官庁に比べて民間からの出向者等が格段に多く、また、事務の遂行の過程においても民間事業者との交渉等の機会も多いデジタル庁においては、民間事業者との交際のあり方に関する倫理研修を実施するほか、民間事業者との交際に関する報告のあり方などについても詳細なルールを策定することが求められる。

## VII 情報管理の徹底

本調査によってはその経緯を解明することができなかったが、平井大臣の会議での発言にかかる音声データが外部に流出するという事態が生じたことは事実である。本件では、平井大臣の発言の一部が引用されて報道がなされたため、異例のことではあったが、IT 室において、平井大臣の発言中、報道内容に関する部分の公開を行ったものと承知している。

録音された発言の一部が恣意的に、あるいは何らかの意図をもって外部に流出した場合、本来の発言の意図と異なった趣旨で受け取られることは往々にしてあるところであるし、社会の先端技術を取り扱うデジタル庁が関連する情報について、そのような事態が起きた場合には、関係者に与える影響も甚大なものとなりかねない。

もとより、事務の遂行における透明性の確保と、国民への説明責任の履行は重要であるが、他方で、デジタル庁において取り扱う情報の中には保秘の必要が高い情報も含まれると思われるのであり、今後、その情報管理のあり方についても十分に検討し、その管理の徹底を図るべきである。

以 上