

官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書

令和4年2月
公正取引委員会

調査趣旨

現在、行政のデジタル化の推進が喫緊の課題となっているところ、競争政策の観点から、今後の情報システム調達について、ベンダーロックインが回避されることなどにより、多様なベンダーが参入しやすい環境を整備することが重要であるとの認識の下、国の機関及び地方公共団体（以下「官公庁」という。）における情報システム調達の実態を把握するための調査を実施した。

調査方法

- 官公庁向けアンケート調査の実施（計1,835機関を対象）
- ヒアリング調査の実施（官公庁129機関，ベンダー5社）
- 情報システム調達に関する意見交換会の開催（計2回）

調査の視点 - 多様なベンダーの新規参入促進・新たなイノベーションの創出 -

①競争政策上の検討事項

情報システムの疎結合化（注）

個々の情報システム間における円滑な連携（API連携等）

オープンな仕様の設計や情報システムのオープンソース化

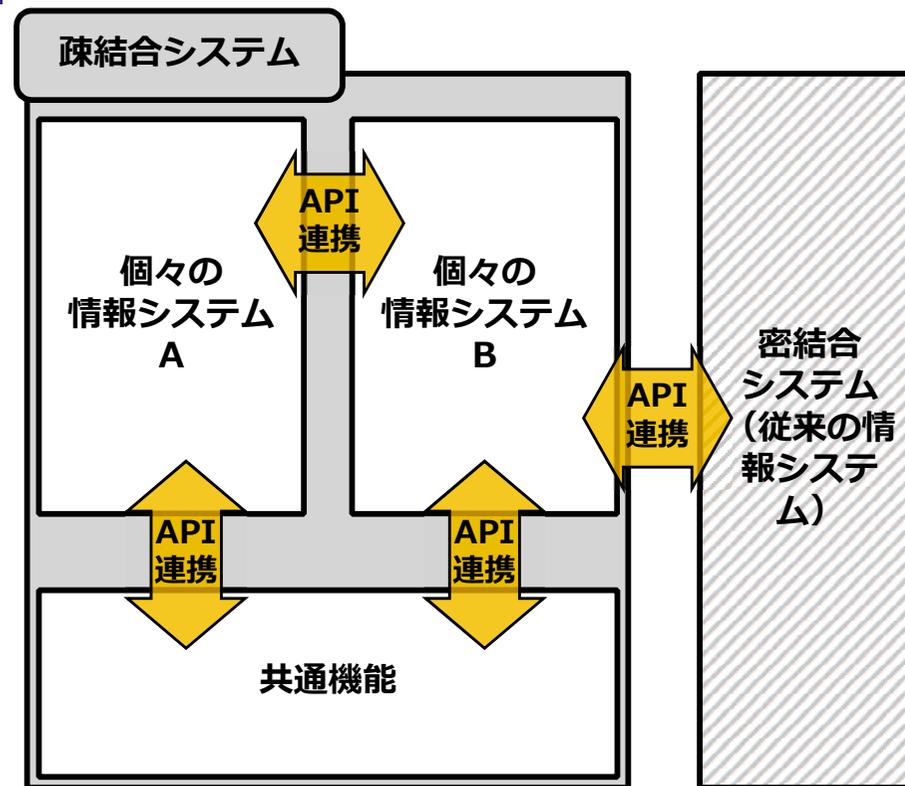
官公庁における組織・人員体制等の整備

（注）「情報システムの疎結合化」とは、共通機能のほか、個別の業務のために細分化された情報システムがそれぞれ独立性の高い状態で連携されており、当該個々の情報システムごとに整備、運用、改修等を柔軟に実施できる状態のことをいう。

②独占禁止法上の検討事項

官公庁の情報システム調達におけるベンダー等の行為について、独占禁止法上の考え方や留意点を整理。

情報システムの疎結合化のイメージ図



デジタル社会の実現に向けた重点計画（抜粋）

現在、地方公共団体においては、情報セキュリティ対策として、ネットワークを三つのセグメント（マイナンバー利用事務系、LGWAN 接続系、インターネット接続系）に分離・分割するなど「三層の対策」が講じられている。また、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和3年12月24日閣議決定）では、以下のとおりとされている。

<デジタル社会の実現に向けた重点計画（抜粋）>

第6 デジタル社会の実現に向けた施策

1. 国民に対する行政サービスのデジタル化

(1) 国・地方公共団体・民間を通じたトータルデザイン

② 実現に向けた技術及び制度の検討

このような行政サービスの将来像を見据えながら、デジタル社会の形成に関する司令塔である**デジタル庁が中心となり、関係府省庁と連携して必要な制度・システムの両面から検討**し、令和4年（2022年）夏までに具体的方向性について結論を得る。

具体的には、地方公共団体等の実務の現場で抱える課題を踏まえ、アプリケーション、情報連携基盤、ネットワークやクラウド等のインフラについて、それぞれ以下の観点から、トータルデザイン実現に向けた制度的・技術的検討を進める。

（中略）

インフラの検討に当たっては、**「三層の対策」の抜本的な見直し**を含め、ガバメントクラウドの活用を前提とした新たなセキュリティ対策の在り方について、常時診断・対応型のセキュリティアーキテクチャの採用も見据えながら、政府における実証研究を含めた技術的検討及び各地方公共団体の取組状況を踏まえて、**国・地方を通じたネットワーク環境と統合的に検討を進める**。

「三層の対策」の抜本的な見直しを含む取組が行われ、利用者の利便性が高まるとともに、アプリケーションレベルで民間事業者による競争環境が確保されることによって、官公庁の情報システム調達において、多様なベンダーの新規参入が促進されることとなれば、競争政策上望ましいと考えられる。

第2 官公庁が既存ベンダーと再度契約することとなった事例

調査結果

Q.情報システムの保守, 改修, 更改等の際に, 既存ベンダーと再度契約することとなった理由 (図表2抜粋・複数回答可)	回答数	割合
既存ベンダーしか既存システムの機能の詳細を把握することができなかつたため	483	48.3%
既存システムの機能 (技術) に係る権利が既存ベンダーに帰属していたため	243	24.3%
既存ベンダーしか既存システムに保存されているデータの内容を把握することができなかつたため	211	21.1%
既存システムに保存されているデータに係る権利が既存ベンダーに帰属していたため	71	7.1%

A県等

既存システムは, これまで何度も改修されているところ, 改修の度の具体的なソースコードの変更履歴については, 既存ベンダーしか把握することができない状態となっている。当県としては, 他のベンダーにも既存システムの保守等の調達に参入してもらいたいと考えているが, そもそも我々担当者がソースコードの変更履歴を理解できていないので, 既存ベンダー以外に発注することができない状態になっている。

回答の背景

官公庁において情報システムに関する知見や人員体制が不足している可能性。

B機関

以前, ある情報システムの改修に当たって, 運用主体を既存ベンダーから他のベンダーに変更することを検討していたが, 当該システムのプログラムに係る著作権が既存ベンダーに帰属していたため, 運用主体を変更することができず, 結局, 既存ベンダーと再度契約をすることとなった。

回答の背景

情報システム調達において, 官公庁が仕様書の作成や受注者との契約を行う際に, 特定のベンダーに偏った仕様となっていたり, 権利処理が適切になされていない可能性。

「①情報システムの疎結合化について」

調査結果

有識者からの意見



有識者A

情報システム間の円滑な連携が行われることに留意しつつ、情報システムの疎結合化によって調達単位を小さくすることは、多様なベンダーの参入を可能にすると考えられる。



有識者B

情報システムの疎結合化に当たって、どのような調達単位で発注するかという設計能力が官公庁側に求められるが、どのような部分を疎結合にすべきかについては、ある程度、政府において指針を示せるのではないかと考えられる。

ベンダーへのヒアリングにおける意見



ベンダーC

情報システムの疎結合化は、事業者間の競争を活発にするという意味において望ましい取組であると考えている。



ベンダーD

情報システムの疎結合化に当たっては、細分化された情報システム間での責任分界点が不明確になるなどのリスクが生じる可能性があるため、官公庁のマネジメント力が重要となってくる。

官公庁へのヒアリングにおける意見



E地公体

情報システムの疎結合化に伴う調達単位の縮小・調達件数の増加により、中小ベンダー間でのサービス競争が活発化すると考えられる。



F地公体

当市では、独自の共通情報基盤を整備しており、その中にサーバー及び各業務に共通して必要な部分の情報システムを構築し、情報システム間を連携させている。

第2の1 情報システムの疎結合化とAPI連携等による情報システム間における円滑な連携について

《②API連携等による情報システム間における円滑な連携について》

調査結果

API連携等の実施状況

Q.情報システム間でのAPI連携をどの程度行っているか (図表3抜粋・択一回答)	回答数	割合
全ての情報システムにおいてAPI連携を行っている。	6	0.6%
ほとんどの情報システムにおいてAPI連携を行っている。	124	12.3%
半数程度の情報システムにおいてAPI連携を行っている。	67	6.6%
一部の情報システムにおいてのみAPI連携を行っている。	331	32.7%
API連携を行っていない。	309	30.5%
分からない。	175	17.3%

「API連携を行っていない。」と回答した官公庁の約40%が「他の方式で連携しているため」と回答しており、何らかの方式で情報システム間の連携が行われているようではあるが、情報システム間のAPI連携はあまり行われていない状況が見受けられる。



有識者A

情報システムの疎結合化を行うときの方法としてはAPI等を利用できるようにしておくべきであり、疎結合化とAPI等の連携を併せて進めることが重要であると考えられる。

APIの標準化に当たっては、情報システムの機能ごとに、通常はこのようなAPIを使用するといった基準を定めることが必要である。



有識者B

API連携のためのデータの標準化

官公庁に対し、今後、API連携を行うことができる情報システムの割合を更に伸ばしていく又は新たに情報システム間のAPI連携を検討するに当たって、どのような環境が整備される必要があるかを質問したところ、「API連携を円滑に行うためのデータの標準化」と回答したのは、539機関（53.3%）（有効回答数1,012）であった。



C地公体

ベンダー固有の外字フォントがあるので、どうしても情報システム間でデータ形式にバラつきがある。API連携したとしても上手く出力されなかったりするので、データ形式を整える必要がある。

今後、政府の方針で情報システムについては標準化されていくものだと理解しているが、データ形式についても統一できるとよい。



D地公体

競争政策上の考え方

- 情報システムの疎結合化は、調達単位の縮小・調達件数の増加により、様々な事業規模のベンダーの新規参入の促進につながるものであり、競争政策上は望ましい。

官公庁における情報システムの疎結合化等を含めた調達単位の考え方や、APIの標準化及び整備基準等について、今後、デジタル庁において、官公庁向けの参考資料を充実させるとともに、その普及啓発等が図られることが望まれる。

- 情報システムの疎結合化を促進するとともに、データを起因としたベンダーロックインを防止する観点から、外字等の取扱い等のデータの標準化を図ることが競争政策上望ましい。

データの標準化については、個別の地方公共団体で標準化するのではなく、データの性質ごとに国全体で標準化した方が望ましいと考えられることから、デジタル庁及び関係府省庁の連携の下、これが推進されることが望まれる。

第2の2 オープンな仕様の設計と情報システムのオープンソース化について

「オープンな仕様の設計について①」

調査結果

Q.令和元年度の情報システム調達（構築業務）に係る仕様書の作成方法（図表5 抜粋・択一回答）	回答数	割合
過去の同種案件の仕様書を参考にするなどして、内部の職員のみで仕様書を作成した。	681	67.6%
仕様書作成支援業務を委託した外部の事業者へ仕様書を作成してもらった。	122	12.1%
その他（複数ベンダーの意見を参考に内部の職員で作成したなど）	205	20.3%

7割近くの官公庁が、内部の職員のみで仕様書を作成したと回答。

官公庁に対し、情報システムの仕様作成において、あらゆるベンダーが情報システム調達に参入することができるように、工夫・留意していることについて質問したところ、「情報システムの仕様において、オープンソースソフトウェアや市場において容易に取得できるオープンな標準的技術又は製品を用いることを規定している」と回答したのは、101機関（10.0%）（有効回答数1,011）であった。

仕様書の作成に当たっては、職員が作成した案に関して、CIO補佐官に、特定のベンダーのみに有利な内容となっていないか確認してもらった上で、複数のベンダーに対して意見招請を行い、その際に提出された意見を踏まえて仕様書案の見直しを行っている。

官公庁に対し、情報システム調達において困難や不満を感じている点について質問したところ、「情報システムを発注するに当たって、仕様内容の適切な設定方法が分からない」と回答したのは、182機関（18.1%）（有効回答数1,008）であった。

オープンな仕様を定めるに当たっての仕様書の書き方や機能の設定方法について何が正しいのか分からず、担当者だけでオープンな仕様を定めることが難しいので、結果として仕様内容が単に前例踏襲になってしまっている。

一部の官公庁においては、コンサルティング事業者に対し、仕様書の作成支援業務等を委託している場合がある。

当県では、コンサルティング事業者へIT調達支援業務を委託し、仕様書の内容が特定のベンダーのみに有利なものとなっていないかのチェックなど、発注・構築・運用段階にかかわらず、我々担当者の懸念・相談に応じてもらっている。

オープンな仕様を設計するための十分な能力や経験を持たない官公庁においては、仕様書の作成支援業務等を行う事業者を活用することが有効である。

中立的なコンサルティング事業者を見つけ出すのは難しい。多くのコンサルティング事業者は、いずれかのベンダーと繋がっているため、こうした事業者へ発注支援業務を委託した場合、紹介されるベンダーが固定化されてしまうおそれがある。

発注支援業務を行う事業者を活用するに当たっては、当該業務を行ったコンサルティング事業者と情報システム構築ベンダーが相互に情報システム構築案件を受注できるように結託する行為が行われないように留意する必要がある。

競争政策上の考え方

- 官公庁が、オープンソースソフトウェアや汎用性の高い技術・商品が採用されたオープンな仕様を設計することは、多様なベンダーの新規参入を促進するとともに、特定のベンダーのみに有利となる仕様の設計を回避し、ベンダーロックインを防止することができることから、競争政策上望ましい。

官公庁は、特定のベンダーの独自仕様が含まれないようにする観点から、官公庁が作成した仕様書案に対して多様なベンダーから意見を募り、その意見を仕様書案に反映する意見招請などを実施することが望まれる。

担当職員が特定の事業者からの情報のみで仕様の設計を行った結果、特定の事業者の技術に偏った仕様になってしまった場合などは、ベンダーロックインにつながりかねないことから、官公庁において、RFI（注）を実施して複数の事業者から仕様書作成に必要な情報提供を受けたり、発注支援業務を行う事業者を活用することも、オープンな仕様を設計するための一つの手段となり得る。

官公庁は、行政組織の情報システムの仕様書作成能力を高めるため、専門人材の採用を進める等、組織能力の強化を図るとともに、デジタル庁等においては、複雑な情報システムの仕様の検討等に当たって、外部事業者への発注の予算を確保できるような環境整備が行われることが望まれる。

（注）「RFI」とは、「Request For Information」の略であり、情報システムの整備等に関して、事業者から情報の提供を求めることをいう。

ただし、発注支援業務を行う事業者を活用するに当たっては、発注支援業務を行うコンサルティング事業者と情報システム構築を行うベンダーによって、相互に情報システム構築案件を受注できるようにするなどの行為が行われるおそれがあることに留意する必要がある。

第2の2 オープンな仕様の設計と情報システムのオープンソース化について

《情報システムのオープンソース化について①》

調査結果

Q.機能の全て又は一部をオープンソース化している情報システムの有無（図表6 抜粋・択一回答）	回答数	割合
機能の全て又は一部をオープンソース化している情報システムがある。	48	4.7%
機能をオープンソース化している情報システムは一切ない。	688	68.1%
分からない。	275	27.2%

官公庁における情報システムのオープンソース化の実例として、例えば、東京都の「新型コロナウイルス感染症対策サイト」や国土地理院の「地理院地図」が挙げられる。

これらの情報システム（ウェブサイト）のソースコードは、オープンソースとして公開され自由に使用することが可能であり、他の地方公共団体のウェブサイト等に活用されている。

国土地理院の「地理院地図」について、担当者へのヒアリングによれば、ソースコードを公開することにより、その運用や毎年の改修に係る調達において、既存ベンダー以外のベンダーも情報システムについて事前に予習することが可能となるなど、複数のベンダー間での競争が行われているとの意見があった。



ベンダーA

既存システムのベンダーロックインを解消したいと官公庁から依頼されたとしても、当該システムのソースコードの内容が分からないと検討しようがないため、ソースコードを公開することは非常に重要だと思ふ。

既存システムのオープンソース化により、例えば、既存システムの保守業務を新規ベンダーが行うことは可能だと考えられる。官公庁からソースコードと設計書を提供してもらえば、これらを分析して保守業務等に対応することは可能である。



ベンダーB



有識者C

各国では以前からオープンソース戦略を有しているが、日本では同様のものが無い。戦略を立てる際には、数値目標を入れてもよいと考えられる。

官公庁としては、事業者が入札に参加してくれないことをおそれるため、今後、オープンソース化を推進していく際には、一部の官公庁の取組だけではなく、政府全体としてあらゆる官公庁が一斉に取り組むべきかという検討が必要である。



有識者D



有識者E

地方公共団体からは、「市民の税金で作った情報システムを他の自治体に提供するのは問題である」と指摘を受けるとの話も耳にする。こういったことを無くすために、国として、オープンソースが良いものであるということに価値があると考えられる。

官公庁において、オープンソース化の対象とする情報システムの範囲をどうするかといった全体像を考えられる能力を持った人員体制を整備することが重要である。



有識者F

競争政策上の考え方

- 情報システムのオープンソース化により、その機能が公開された場合には、特定のベンダーに依存しにくくなるなどベンダーロックインの解消に資すること、当該システムの更新及びその関連業務の調達において、様々なベンダーが対応可能となり新規参入の促進につながることなどを踏まえると、官公庁における情報システムのオープンソース化は、競争政策上望ましい。

情報システムのオープンソース化については、官公庁において、ベンダー独自のノウハウや技術が発揮される部分に係るソースコードを公開しないなど、情報システム全体のうちの範囲までソースコードを公開するかなどの検討を要したり、当該情報システムのオープンソース化を進めるための体制を整備する必要があるといった留意点も存在する。

諸外国における取組を参考にしつつ、我が国においても、デジタル庁が情報システムのオープンソース化のメリットや推奨分野等を示すことなどにより、国全体として情報システムのオープンソース化の推進を図ることが望まれる。

デジタル庁は、官公庁の情報システムのオープンソース化を促進する観点から、オープンソース化により他の官公庁も利用できる状態にすることについて、法律上の考え方を整理するとともに、総務省等の関係府省庁と連携して、当該考え方を広く周知することが望まれる。

第2の3 その他ベンダーロックイン防止のための取組等について

「官公庁における実際のベンダーロックイン防止のための取組について」

調査結果

Q.情報システムの仕様の内容，発注方法等について，あらゆるベンダーが情報システム調達に参入することができるように，工夫・留意していること（図表8抜粋・複数回答可）	回答数	割合
情報システムの構築等が完了した際に，ベンダーから，情報システムの機能の詳細に関する説明や設計書等の情報提供を受けている。	451	44.6%
不必要な一括発注や過度な又は不適切な調達単位の組合せをしない。	410	40.6%
情報システムの仕様や契約において，情報システムに係るサービス提供主体が変更される場合には，既存ベンダーから新たにサービスを提供するベンダーに対して，円滑な業務移行のための引継ぎを行うことを規定している。	291	28.8%
情報システムの仕様や契約において，情報システムに保存されているデータに係る権利について，発注者である貴機関に帰属させることを定めている。	282	27.9%
地域要件，実績要件等の入札参加条件を可能な限り設けない。	192	19.0%
既存システムの保守，改修，更改等の業務の調達において，当該システムを構築した既存ベンダー以外のベンダーであっても入札等に参入できるように，既存システムの仕組みを把握するための情報の開示や一定の検討期間の確保等を行う。	175	17.3%
情報システムの仕様や契約において，情報システムの機能（技術）に係る権利について，発注者である貴機関に帰属させることを定めている。	117	11.6%



権利処理のほか，データの移行についてもあらかじめ仕様書に定めることで，担当ベンダーが替わったとしても円滑に移行できるようにしている。そのほか，情報システム構築後には，構築ベンダーから説明・情報提供を受けることで，官公庁側としてもきちんと内容を把握するようにしている。

競争政策上の考え方

□ 上記のような良い事例だけではなく，失敗事例も含めて官公庁間において共有されれば，そこでの留意点を今後の調達にいかすことができるため，ベンダーロックインの防止につながると考えられる。そのため，デジタル庁及び総務省において，地方公共団体におけるベンダーロックインを防止するための事例を集積・周知・共有するなど，ベンダーロックインを防止するための対策を講じることが望まれる。

第2の3 その他ベンダーロックイン防止のための取組等について «官公庁とベンダーとのマッチングについて»

調査結果

官公庁に対し、情報システム調達において困難や不満を感じている点について質問したところ、「情報システムを発注するに当たって、その発注に適切なベンダーを探すのが難しい」と回答したのが138機関（13.7%）（有効回答数1,008）、「様々なベンダーから、仕様内容について幅広く提案を受けたいが、受けられていない」と回答したのが70機関（6.9%）（有効回答数1,008）であった。



当町としては、地域要件などは設けておらず、ベンダーの所在地に制限はないと考えているのだが、町の経済圏にベンダーが多くなく、提案も幅広く受けられていない。

当町では、RFIは活用したことがない。当町のように情報システム担当者が少ない地方公共団体が、単独でRFIを行うのは難しいと思う。



官公庁とベンダーとのマッチングを向上させるために、デジタルマーケットプレイスのような取組について検討するべき。



ベンダーとのマッチングに関して、ベンダーが、官公庁における入札ランク制度(A~D)により、地方公共団体ごとにそれぞれの入札参加資格を得なければならず、ベンダーの参入障壁を上げていることから、こうした状況が解消されることが望ましい。

入札参加資格の緩和、入札参加のための提出書類の手続の簡素化等も併せて行い、ベンダーの入札参加のインセンティブを持たせることも重要であると考えられる。



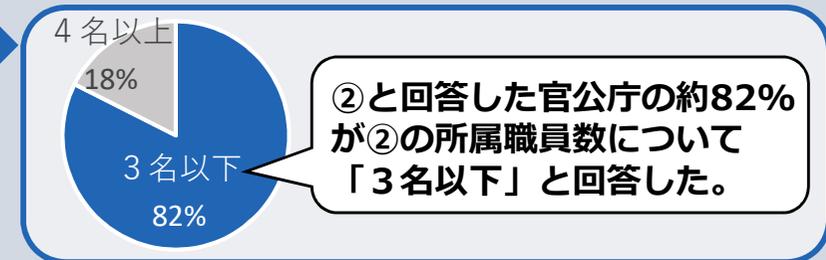
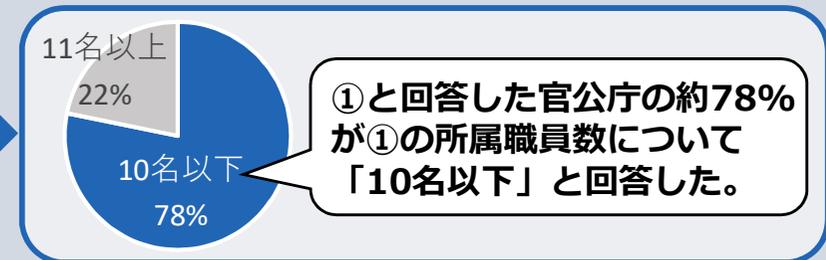
競争政策上の考え方

- ベンダーとマッチングすることが困難である官公庁がいるという問題を解決し、官公庁の情報システム調達における競争性を一層高める観点から、例えば、諸外国で導入されているデジタルマーケットプレイスのように中小ベンダーも含めて様々なベンダーとマッチングできる仕組みを整備すること、入札参加資格の緩和、入札参加のための提出書類やその他手続の簡素化・開示強化等を行うこと、多様なベンダーの活用事例を官公庁間で共有することなど、様々なベンダーとマッチングできるような環境を整備することが、競争政策上望ましい。

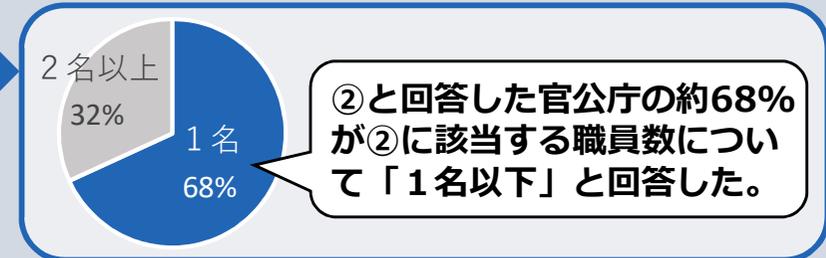
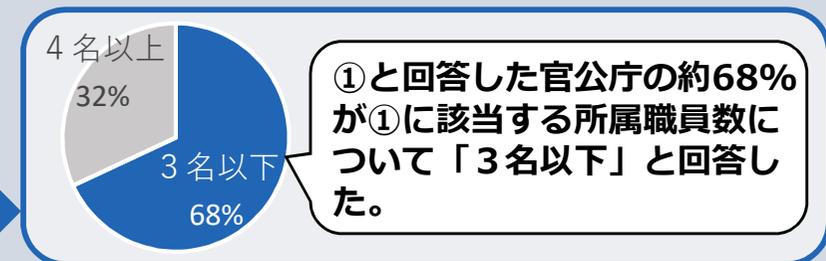
「情報システム調達に関する組織・人員体制の整備について①」

調査結果

Q1.情報システム調達に関する組織・人員体制の整備状況 (図表9 抜粋・択一回答)	回答数	割合
① 情報システム関連業務を担当する専門部署や特定の部署内に専門の係・担当を設置している。	680	67.3%
② 上記に該当する部署は設置しておらず、情報システム関連業務とともに他の業務も兼務している職員を配置している。	279	27.6%
③ 上記①又は②に該当する情報システム関連業務を行う部署の設置や職員の配置は行っておらず、個別の業務を担当する部署の職員が、それぞれの業務に関する情報システム調達を行っている。	52	5.1%



Q2. (Q1で「①」又は「②」を選択した場合) 専門部署等に所属する職員の中に、情報システムに関して深い知見を有する者等が含まれているか (図表12 抜粋・①及び②については複数回答可)	回答数	割合
① 一般の行政職員のうち、特に情報システムに関して深い知見を有する者	411	43.0%
② 情報システムに関する専門職を務める外部人材 (CIO 補佐官など。非常勤職員を含む。)	110	11.5%
③ 上記①又は②に該当する職員は含まれていない。	502	52.5%



「情報システム調達に関する組織・人員体制の整備について②」

調査結果

A地公体 情報システム業務の経験者や有資格者等の人材が、当町の周辺地域で見つかるかどうか懸念がある。

B地公体 数年前から毎年、都市部からのUターン希望者を対象に「SE職」の募集を掛けているが、これまでのところ、応募が無くて困っている。

C地公体 情報システムに関するアドバイザーのような役割を担う人材がいたら良いと思うが、実際に、外部人材の募集を掛けたことはない。そもそも当町において外部人材の必要性が認識されておらず、人材確保のための予算化もされていない状況である。

D地公体 当町がこれまでに情報システム専門職の公募を行った際の経験を踏まえると、有望なIT人材を集めるためには、一般行政職員を上回るような給与水準を別途設けるなど給与面を改善する必要がある。

有識者F 特に、小規模の地方公共団体に対しては、人件費に対する補助や優秀な人材を確保するためのサポートが必要である。また、人材の確保が困難な中、官公庁間で連携するなどして、人材や知識を共有できる仕組みを構築することが重要である。

競争政策上の考え方

- 官公庁における情報システムに関する人員体制が十分でないことは、ベンダーロックインが発生する要因の一つとなると考えられるため、国家公務員採用試験の総合職試験（デジタル区分）等の活用も含め、情報システムに関する人員の確保・拡充、専門職化のための必要な制度設計や予算措置など、多様なベンダーの参入が見込まれる情報システムの構築に向けた体制が整備されることが競争政策上望ましい。
- デジタル庁は、先行してIT専門人材を採用しており、その採用ノウハウを有していることから、例えば、これをマニュアル化して官公庁に提供し、各官公庁がより効果的に人材を採用できるよう支援することが望まれる。
- 現状では、IT専門人材採用のための予算枠が十分整備されていないことから、その整備及び確保についても、デジタル庁が主導的に取り組むことが望まれる。

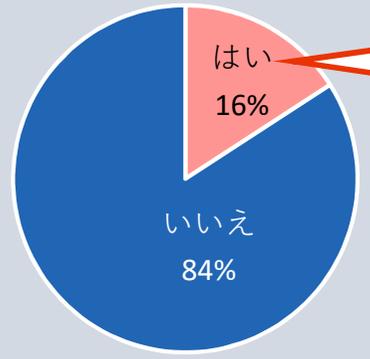
第3 情報システム調達に関する官公庁の組織・人員体制の整備及び研修体制・マニュアル等の整備について
「情報システムに関する官公庁の研修体制・マニュアル等の整備について①」

調査結果

Q.情報システムに係る担当職員に対して実施している情報システム等に関する研修の具体的な内容（図表20抜粋・複数回答可）	回答数	割合
情報セキュリティに関する研修	867	85.7%
一般的なIT知識を習得するための研修	594	58.7%
内閣官房，総務省等の情報システムに関するマニュアル，取組等を学ぶための研修	186	18.4%
貴機関の個々の情報システムの機能の詳細を把握するための研修	175	17.3%
情報システム調達において発生し得るベンダーロックインを防ぐための研修	91	9.0%
プログラミング等の専門的な知識を習得するための研修	74	7.3%
研修を実施していない。	86	8.5%
その他	39	3.9%

自らの個々の情報システムの詳細を把握するための研修やベンダーロックインを防ぐための研修が実施されている割合は必ずしも大きくない。

Q.情報システム調達に関するマニュアル等を制定しているか（図表22・択一回答）



「はい」と回答した官公庁の39.4%が、マニュアル等において「その他ベンダーロックイン防止のための取組」に関する事項を定めていると回答した。

第3 情報システム調達に関する官公庁の組織・人員体制の整備及び研修体制・マニュアル等の整備について ≪情報システムに関する官公庁の研修体制・マニュアル等の整備について②≫

調査結果



A地公体

当町の担当職員は、通常の人事ローテーションの一環として情報システム担当に配属されるだけであり、特に担当職員としての育成の指針も無いので、情報システムに詳しい内部職員が育たない。



C地公体

J-LIS主催の研修に参加することもあるが、場所が他県だと、出張費も出ないので、なかなか参加しにくいのが現状である。



有識者E

官公庁における個々の発注担当者の能力向上のための取組は、個々の官公庁の努力だけでは到底できるものではないため、デジタル庁や総務省が中心となって推進していく必要がある。

町単位だと情報システム担当者が少数なので、研修を実施することは物理的に難しい。広域で、例えば県などが主催して研修を行ってもらえるとよいと思う。



B地公体

コンサルティング事業者から、発注支援業務の一環として、情報システムの調達・開発・運用の各段階におけるマニュアル（基準書）の提出を受けている。調達プロセス基準書の中には、ベンダーロックイン防止のための取組に関する内容も含まれている。



D地公体

競争政策上の考え方

- 研修体制やマニュアル等の整備により、多様なベンダーの参入が見込まれる情報システムの構築に向けた体制が整備されることが競争政策上望ましい。
- 官公庁は、ベンダーロックインの防止や自身の情報システムの詳細を把握するための研修を行ったり、ベンダーロックイン防止のための取組や、担当職員間の引継ぎについてもマニュアル等に盛り込むことで、情報システムに関する情報や知見を組織全体で共有し当該問題に取り組むことが望まれる。
- 特に、小規模な地方公共団体における情報システムの担当者が少数であったり、十分な予算が確保されていない場合には、単独の官公庁のみで、研修体制やマニュアル等の整備といった取組を十分にできない場合があると考えられる。そこで、国全体としてベンダーロックインの防止に取り組んでいくためには、デジタル庁、総務省、都道府県において、例えば、国又は複数の市区町村とともに、研修等の取組を支援するとともに、都道府県と市区町村との間で情報を共有することができる体制を支援するなど、官公庁の体制整備の促進・サポートを図ることが望まれる。
- 必要に応じて、コンサルティング事業者のような民間事業者も活用しながら研修体制やマニュアル等の整備を実施することも考えられる。

第4 情報システム調達におけるベンダー等の行為について

«①仕様書の作成に際し、自社又は特定社のみが対応できる機能を盛り込むことについて»

調査結果

官公庁に対し、情報システムの仕様書の作成に関し、ベンダーから、自社又は特定社のみが対応できる機能を盛り込んだ仕様書の作成を要求又は提示されたことがあるかについて質問したところ、「はい」と回答したのは、39機関（3.9%）（有効回答数1,009）であった。



複数事業者が参入できるような仕様書を作成しているが、ある案件では、誤って特定の事業者のみが対応可能な仕様を採用してしまい、結局、当該事業者が本案件を受注することとなってしまった。

一般的に、ベンダーの営業担当者としては、仕様書の意見招請等の際に、様々な手段で自社の独自仕様を仕様書に仕込ませようとするインセンティブを有している。



独占禁止法上の考え方

- 官公庁の情報システム調達において、ベンダーが、発注担当者が仕様に精通していないことに付け込み不正確な情報を提供するなどして自社のみが対応できる仕様書による入札を実現し、自社の仕様を盛り込むことにより、他のベンダーの入札参加を困難にさせ、官公庁の入札方針に反する入札をさせている場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占等）。
- ベンダーとしては、官公庁への提案に際し、自社独自の製品であるか汎用品であるかを明示すること、官公庁からの要求による仕様書の作成や修正、入札方式の決定などについて、虚偽の説明などの不当な働きかけをしないこと、発注担当者が情報システムに精通していないことに付け込んで、自社のみが対応できる仕様とならないことなどに留意すべき。
- 官公庁としては、ベンダーとの情報の非対称性を減らすために内部で情報システムに係る知見を蓄積しておくとともに、競争的な発注を行うという旨の自身の調達方針を明確化し対外的に示すことにより、ベンダーに対しこれを認識させることが、官公庁の方針に反する入札の防止につながる。

第4 情報システム調達におけるベンダー等の行為について

《②合理的理由の無い、仕様の開示の拒否、データの引継ぎの拒否等について》

調査結果

官公庁に対し、既存ベンダーから、合理的な理由無く、既存システムの仕様の公開の拒否、データの引継ぎの拒否又は他の情報システムとの接続の拒否をされたことがあるかを質問したところ、「はい」と回答したのは、21機関（2.1%）（有効回答数1,009）であった。



公共施設予約システムを更新する際に、既存ベンダーからデータの移行費用として5000万円を請求され、データ移行を依頼することを断念した。

当社の情報システムから他の情報システムへのデータ移行に際して、あらかじめデータ抽出費用を応札価格に含めているため、当社が官公庁に対して当該費用を追加で請求することはない。



独占禁止法上の考え方

- 既存ベンダーが、官公庁等に対し、合理的な理由が無いにもかかわらず、他のベンダーに対して仕様の開示を拒否すること、他の情報システムとの接続を拒否すること、又は既存システムから新システムへのデータ移行を拒否すること（事実上拒否するのと同視し得る程度に高額なデータ移行のための費用を請求する場合を含む。）などにより、他のベンダーが、官公庁の情報システムに関する入札に参加することや受注することができないようにさせる場合などには、独占禁止法上問題となるおそれがある（取引妨害）。
- デジタル庁が、仕様書・契約書のひな形等を作成し、統一的に周知するほか、官公庁の調達時の判断に当たっての相談窓口を設けるなどの対応を取ることが望まれる。
- ベンダーとしては、コスト負担の金額については、その内訳や理由について、官公庁側に十分説明すること、開示や接続等を拒否する場合には、その理由を十分に官公庁側に説明し対応を協議することなどが考えられる。

第4 情報システム調達におけるベンダー等の行為について

«③既存ベンダーからの、別々の物品・役務を一括発注することなどの要求について»

調査結果

官公庁に対し、既存ベンダーから、既存システムの運営での不利益を示唆されることなどにより、①他の情報システムの調達について、他のベンダーに委託しないように要求されたり、②別々の物品・役務も一括発注するように要求されたことがあるかを質問したところ、①については、「はい」と回答したのは、8機関（0.8%）（有効回答数1,009）、②については、「はい」と回答したのは、26機関（2.6%）（有効回答数1,009）であった。



A地公体

ベンダーから「動作確認が取れていないハードウェアだと情報システムの安定稼働の保証対象外である」と言われ、当該ハードウェアを購入せざるを得なかった。

物品と役務をまとめて調達するのではなく、別々に発注してくれば入札に参加できるのにと感じることがある。



ベンダーB

独占禁止法上の考え方

- 既存ベンダーが、官公庁に対して、既存システムの運営等での不利益を示唆するなどにより、その後の情報システム調達について他のベンダーに委託しないよう要求すること、また、虚偽の説明をするなどして別々の物品・役務を一緒に委託させること（一括発注させること）により、自社との取引を強要し、他のベンダーに委託できないようにする場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（排他条件付取引、抱き合わせ販売等）。
- どのような内容・方法の働きかけであれば、問題となり得るかについては、例えば、特定の物品の購入の指定の際に、本来であれば、セット購入である必要がないにもかかわらず、発注担当者が情報システムに精通していないことに付け込むなどのぎまん行為があるか否かなどが考慮されると考えられる。
- 官公庁は、当該システムの内容について官公庁においても十分に把握しておくこと、既存ベンダーとの契約途中で不利益を実施されないよう、そのような行為を禁止する旨や、費用や保守内容などの契約条件についてあらかじめ契約に明確に記しておくことなどに留意する必要があると考えられる。

◀④安値応札について▶

調査結果

官公庁に対し、自らの情報システム調達案件において、ベンダーが予定価格を大きく下回るような安値応札を行った事例があるかを質問したところ、「はい」と回答したのは、35機関（3.5%）（有効回答数1,009）であった。



ベンダーは、例えば、情報システム構築業務の発注において、その後の保守業務で利益を確保することを想定して、安値応札を行う場合がある。官公庁は、保守業務等の後継業務がセットで委託されることが無いことを明確に示しておけば、情報システム構築業務案件において、ベンダーは、適正な価格で応札すると考えられる。



1円入札のようなあからさまなものは減ってきているが、当社と同じような単価であると想定される他のベンダーが、当社の10分の1の金額で入札している場合はある。当然、当社としても値引きをすることがあるが、合理的な値引き幅を設定することが当社のルールとなっている。

独占禁止法上及び競争政策上の考え方

- 官公庁における情報システム調達に際し、ベンダーが、当該調達に対して、供給に要する費用を著しく下回る（入札）価格で繰り返し受注することにより、他のベンダーが受注の機会を得られなくなるなど、他のベンダーの事業活動を困難にさせるおそれが生じる場合は、独占禁止法上問題となるおそれがある（不当廉売）。
- 後継業務や類似の発注において、技術面、コスト面等で有利になるという情報システム調達の特殊性を考慮し、後継業務が想定される情報システム調達案件において、安値応札により受注したベンダーが、後継業務を随意契約で発注することを働きかけ、その結果、官公庁が適切な発注方法を採用せず、当該ベンダーに対して随意契約等により後継業務を発注することとなった場合には、ベンダーロックインと同様の効果が発生することとなり、競争政策上望ましくない。
- 官公庁は、入札を行う際に、関連する業務であっても、当該発注に含まれないものは別途の入札等に付すことを明確化するよう努めるとともに、価格と並行してベンダーの技術力等を十分に評価できるような調達方式を実施していくことが競争政策上望ましい。

第4 情報システム調達におけるベンダー等の行為について

《⑤ベンダー間等の受注調整について》

調査結果

官公庁に対し、情報システム調達において、ベンダー間の受注調整が疑われる入札が行われたことがあるかを質問したところ、「はい」と回答したのは、5機関（0.5%）（有効回答数1,009）であった。



A地公体
地方公共団体から特定業務の委託を受けている事業者のみが、特定の情報システムを受注できるようになっているというルールがあるという話を聞いたことがある。

以前は、発注支援業務と情報システム構築業務の双方を行っている事業者間において、互いの案件を受注できるようにしていたという話を聞いたことがある。



有識者C
コンサルティング事業者とベンダー間で案件の回し合いがあるという話を聞いたことがある。

独占禁止法上の考え方

【ベンダー間の受注調整の場合】

- 官公庁における情報システム調達の入札等に際し、ベンダーが、共同して、受注予定者を決定し、受注予定者が受注できるようにしていた場合、独占禁止法上問題となるおそれがある（不当な取引制限）。

【発注支援業務を行うコンサルティング事業者が受注調整に関与する場合】

- 発注支援業務と情報システム構築業務の両方を行うことができる複数のコンサルティング事業者において、自らが発注支援業務を受注した際に、他のコンサルティング事業者が情報システム構築業務を受注できるように協力し合う場合などには、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占、不当な取引制限）。
- 官公庁の発注支援業務を行うコンサルティング事業者が、ベンダーと共謀し、不正確な情報を提供するなどして当該ベンダーのみが対応できる仕様を盛り込むことにより、他のベンダーの入札参加を困難にさせた場合などには、コンサルティング事業者が独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占）。

公正取引委員会の今後の対応

- 本報告書においては、第1の検討事項に基づき、官公庁の情報システム調達について、ベンダーロックインが回避されることなどにより、多様なベンダーが参入しやすい環境を整備することが重要であるとの認識の下、官公庁の情報システム調達の実態を把握するための調査を実施した上で、情報システムの疎結合化、オープンな仕様の設計・情報システムのオープンソース化、組織・人員体制の整備等について、競争政策上及び独占禁止法上の考え方を明らかにした。公正取引委員会としては、デジタル庁等の関係府省庁と連携しながら、本報告書で示した考え方の普及・啓発に努めることにより、官公庁、ベンダー等において自主的な取組が行われ、官公庁の情報システム調達において公正かつ自由な競争が促進されることを期待する。加えて、**情報システム調達における独占禁止法違反行為に対しては、厳正に対処していく**。さらに、行政のデジタル化の推進が喫緊の課題であり、デジタル社会の実現に遅れがあってはならないことから、公正取引委員会としては、我が国のネットワークを含む情報システムに関して、多様なベンダーの新規参入の促進が図られているかなどについて、フォローアップを行うなど、引き続き、当該分野を注視し、デジタル庁と連携して、競争環境の整備を行っていく。
- 本調査は、官公庁における情報システムを対象に実施したものの、民間における情報システムに係る取引においても、本報告書と同様の論点を有する部分については本報告書における考え方が有用であると考えられることから、官公庁にとどまらず広く情報システム調達に携わる関係者においても、本報告書で示した考え方に留意し、ベンダーロックインや独占禁止法違反行為の未然防止に取り組むことを期待する。

参考 情報システム調達に関する意見交換会の有識者等

座長	大橋 弘	東京大学 公共政策大学院 院長
	落合 孝文	渥美坂井法律事務所・外国法共同事業 パートナー弁護士
	川濱 昇	京都大学 公共政策大学院・法学研究科 教授
	楠 茂樹	上智大学 法学部国際関係法学科 教授
	関 治之	一般社団法人コード・フォー・ジャパン 代表理事
	武田 邦宣	大阪大学大学院 法学研究科 教授
	吉本 翔生	株式会社WiseVine 代表取締役社長

オブザーバー デジタル庁，総務省

(役職は令和3年10月現在)