

政府情報システムの予算要求から執行の各段階における 一元的なプロジェクト管理の強化について

〔令和元年6月4日
デジタル・ガバメント閣僚会議〕

1. 政府における情報システム関係予算の現状

政府情報システムとは「各府省がサービス・業務を実施するために用いる情報システム」をいう¹。政府の情報システムに関係する経費には、①整備経費、②運用等経費、③その他経費の3種類があり、これらを包括して「情報システム関係予算」と呼称している²。

各府省は、情報システム関係予算に該当する予算を、会計別（一般会計、特別会計）及び経費区分別（整備経費、運用等経費、その他経費）に分けて、毎年度、予算要求時に、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室（以下「IT総合戦略室」という。）に登録することとされている³⁴。

こうして把握された情報システム関係予算は、2019年度（平成31年度）予算額で、7,168億円となっている。その内訳は、会計別には、一般会計4,066億円、特別会計3,102億円であり、経費区分別には、整備経費1,939億円、運用等経費4,585億円、その他経費644億円となっている。

政府では、世界最先端IT国家創造宣言（平成25年6月14日閣議決定）に基づき、情報システム関係予算のうちの運用等経費について、2013年度（平成25年度）の状況に基づく約4,000億円を基準として、2021年度（令和3年度）ま

¹ デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン（平成26年12月3日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定。平成31年2月25日最終改定。以下「標準ガイドライン」という。）及び「標準ガイドライン群用語集」における定義。

² 標準ガイドラインの「別紙2 情報システムの経費区分」における区分。なお、「その他経費」の内容は、①情報システムの整備・運用に関する地方公共団体、独立行政法人等に対する助成金、補助金、交付金等及び②政府CIO補佐官等の外部専門家の登用に要する経費等、デジタル・ガバメントの推進のための体制整備に要する経費の2種類である。

³ 標準ガイドラインに基づく政府全体のITガバナンスの一環としての措置。

⁴ ただし、政府情報システムであっても、政府全体のITガバナンスによって当該システムを利用する業務の遂行に著しい支障が具体的に生じるおそれがあると府省CIOが認める治安、外交、安全保障等の業務に関するシステムであって政府CIOが指定したシステム（以下「標準ガイドライン適用除外システム」という。）に係るものについては、標準ガイドラインの適用対象外と整理されており、当該システムに関係する予算はIT総合戦略室への登録の対象外となっている。また、「政府情報システム」の該当可否の解釈の幅が広いこと等により、本来登録されるべき予算が未登録となっている可能性も否定できない。

でに3割削減することを目標に、経費の圧縮に努めてきた。その結果、2017年度（平成29年度）末現時点で年間509億円の削減を実現しており、2021年度（令和3年度）には年間1,155億円（基準額に対して29.5%）が削減される見込みである。削減した経費は、新たな情報システムの整備・運用に必要な経費、セキュリティの強化等、付加価値の高い分野への投資の原資としていくこととされている。

2. 政府情報システムの統一的管理に向けた従来の取組

政府情報システムは、直接には各府省の各業務において用いられるものであるから、その整備・運用に当たって、各府省の各業務担当者の意向が反映されるべきことは当然である。しかしながら、政府情報システムの整備・運用を各業務担当者の全くの裁量に委ねたのでは、随所で重複投資が発生するだけでなく、システム間の不整合に起因する様々な非効率が発生することになる。

そこで、政府では、これまでも、政府情報システムの統一的管理に向けて、次のような取組を行ってきた。

（1）政府CIOの設置とIT予算の重点化

2013年（平成25年）、内閣法等の改正により、政府全体のIT政策及び電子行政推進の司令塔として、内閣情報通信政策監（以下「政府CIO」という。）が設置された。政府CIOは、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT総合戦略本部」という。）の本部長である内閣総理大臣の委任に基づき、毎年度、情報システム関係予算を含むIT関係予算についての関係行政機関の経費の見積もりの方針（戦略的予算重点方針）の策定等を行っている。

また、政府CIOは、政府情報システムに関する複数の大型プロジェクトについて、自らヒアリングを行い、実際の事例を通して、事実の的確な把握、把握した事実に基づく企画・立案、具体的な成果の捉え方といった、これまで行政が苦手としてきた手法や考え方を改善すべく、助言・指導を行っている。

（2）デジタル・ガバメント推進方針等の策定

IT総合戦略本部は、デジタル社会に向けた電子行政の目指す方向性を示すものとして、2017年（平成29年）5月、デジタル・ガバメント推進方針（平成29年5月30日IT総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）を策定した。同方針に示された方向性は、デジタル・ガバメント実行計画（平成30年1月16日eガバメント閣僚会議決定）において具体化され、同計画では、各府省に対

し、IT 総合戦略室とも調整の上で、計画期間における情報システムに係る投資内容及びその費用を含む「各府省中長期計画」を策定することを義務付けている。

(3) 標準ガイドライン群の整備

IT 総合戦略本部は、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議（以下「CIO 連絡会議」という。）において、行政のサービス・業務改革に伴う政府情報システムの整備及び管理についての手順や各組織の役割等を定める体系的な政府共通ルールとして、2014 年（平成 26 年）12 月、標準ガイドラインを策定した。この標準ガイドラインの下位文書として、IT 総合戦略室が中心となって、各府省のデジタル化を支援するための特定分野におけるルールやガイドラインの作成が進められており、直近においては、政府情報システムにおけるクラウドサービスの利用に係る基本方針（平成 30 年 6 月 7 日 CIO 連絡会議決定）、行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン（平成 31 年 2 月 25 日 CIO 連絡会議決定）等が作成された。

また、前述のように、標準ガイドラインに基づく政府全体の IT ガバナンスの一環として、各府省は、情報システム関係予算に該当する予算を、毎年度、予算要求時に、IT 総合戦略室に登録することとされている。IT 総合戦略室では、登録された各府省の予算について、総務省行政管理局と協力しつつ、経費の妥当性や各府省中長期計画との整合性等の観点から検証を行い、その結果を財務省主計局に意見として提出している。

(4) 政府共通プラットフォームの構築と府省共通システムの推進

総務省行政管理局では、2013 年（平成 25 年）3 月から、各府省別々に構築・運用している政府情報システムの段階的な統合・集約化を図るための情報システム基盤として、「政府共通プラットフォーム」の運用を行っている。また、これ以外にも、各府省において、府省共通で利用することを前提とした政府情報システム（以下「府省共通システム」という。）の構築・運用が進められており、具体的には、人事・給与関係業務情報システム（人事院）、旅費等内部管理業務共通システム（経済産業省）、電子調達システム（総務省）、官庁会計システム（財務省）等の府省共通システムが運用されている。

3. 政府情報システムの整備・運用における課題

以上のような政府情報システムの統一的管理に向けた取組は、政府情報システムの効率的な整備・運用という点で、一定の成果を挙げている。具体的には、政府情報システムの運用等経費の面では、前述のように、3 割削減の目標をほぼ

達成する見込みであり、政府情報システムの数の面でも、2012年度（平成24年度）の1450システムを基準に半減するという目標に対し、2018年度（平成30年度）末時点で731システムの減（平成24年度比50.4%減）と目標を達成したところである。

しかしながら、従来の政府の情報システム投資が、以上のような様々な取組にもかかわらず、基本的には、府省・業務ごとに縦割りで実施されてきたのも事実である。すなわち、府省・業務ごとにシステム化の有無を検討・開発し、各府省における当該業務の担当部局が予算要求・執行を含め運用の主体として責任を持つことが前提となっており、政府全体でのITガバナンスも、個々のシステム単位での妥当性検証が中心であった。企画・予算要求・執行・チェック・見直しというPDCAサイクルそのものが、基本的には、縦割りでシステム化を前提に動いていたと評価することができる。その結果、大別して以下の4つの課題が発生している。

（1）重複的なシステムの開発・運用

各システムの担当者が、インフラやOS等の基盤まで含めて、システムごとに縦割りで調達を行う結果、重複投資が生ずるとともに、独自の仕様やデータ構造が各所で発生している。各システムにおいて、機器、サーバからアプリケーションまで一体的に作りこまれる結果、新技術の導入やセキュリティ対応も難しくなっている⁵。また、情報システムは業務の効率化や国民の利便性向上の手段であり、その意味で、情報システムの整備は本来、行政サービスの業務改革（BPR）と一体のものとして進められる必要があるが、業務担当者による縦割りのシステムの開発では、既存の業務手法を所与のものとしたシステム開発となりやすい。

（2）個別最適での予算要求

各システムの担当者が自らのシステムの安定稼働に責任を負う立場で予算要求を行う結果、ピーク時を見込んだリソース確保や予期せぬトラブル対応等の余剰を最大限に織り込んだ形で予算要求が行われる傾向がある。

（3）調達時の価格低減の限界

予算・調達がシステム単位に細分化されている結果、ベンダーとの交渉時に十分なスケールメリットを発揮することが難しくなっている。また、調達時にシス

⁵ システム全体が一体的に作りこまれているため、アプリケーションの一部に新技術を導入するといった柔軟な対応は難しい。また、複雑に作りこまれたシステム全体のセキュリティに満遍なく目配りするには、相当なスキル・コストが必要となる。

テムの品質を維持・向上させつつコストを削減するためには、ベンダーと対等な立場で交渉するだけの知識・経験が必要だが、このような知識・経験を持つ人材は政府内でも限られており、全てのシステムについてそのような人材を配置するのは困難である。

(4) システム単位での把握・チェック

現在、IT 総合戦略室が予算要求段階で行っている情報システム関係予算の検証は、個別システムに係る経費の妥当性の観点を中心であり、府省横断的な視点でシステムの共通化・標準化を図るためのものとはなっていない。そもそも、予算要求段階では、システム構築の基本的な方向性は既に固まっていることが多く、重複投資等の課題を発見して抜本的な軌道修正を促すタイミングとしては遅すぎる傾向がある⁶。

以上の4つの課題は、一種の循環関係にあると考えられる。すなわち、(1) システムの開発が縦割りで行われているため、(2) 予算要求時にそれぞれで余剰を見込むことが発生し、(3) 調達時の支出減にも限界があるため、要求時の余剰がそのまま見過ごされてしまうという関係にあり、(4) の把握・チェックは本来これらのサイクルを是正するために導入されたものだが、元々が縦割りのシステムを、縦割りのままチェックしているので、部分的な改善に留まらざるを得ない、という関係にあると考えられる。

4. 政府情報システムの一元的な管理体制の構築

以上のような負の循環関係を断ち切り、統一的な政府情報システムの将来的な在り方（グランドデザイン）に基づく横断的かつ業務改革（BPR）を意識したサービス視点での政府情報システムの整備・運用を実現するためには、上記で述べたような政府情報システムの統一的管理のための従来の取組を抜本的に強化する必要がある。

特に、世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進計画（平成 29 年 5 月 30 日閣議決定）において政府情報システム整備の基本方針として掲げられた「クラウド・バイ・デフォルト」を確実に実施し、経費の合理化やサービスレベルの向上を実現するためには、IT 総合戦略室が各府省を牽引してクラウド化を強力に推し進めるとともに、政府全体を代表してクラウドサービス事業者と交渉し、

⁶ その反面、予算要求段階では、仕様の詳細が決まっていないため経費の厳密な見積もりはそもそも困難な場合が少なくなく、経費の妥当性等を審査するタイミングとしては早すぎることもある。

政府が本来有する巨大な調達主体としてのバイイング・パワーを発揮してスケールメリットを確保することが不可欠である⁷。

また、近年、民間では、確定した要求仕様を前提に設計、実装、テストを順次行う従来型のシステム開発手法（ウォーターフォール型開発）と対比される新たな開発手法として、設計、実装、テストのサイクルを短期間で反復することでシステムの完成度を漸次的に上げていくアジャイル型開発の採用が広まりつつある。このようなアジャイル型開発を政府情報システムの整備においても積極的に導入していくためには、IT 総合戦略室が主導して、随時のニーズに応じて機動的に資金配分を行う仕組みや、行政と事業者との対話を重視した調達の仕組みを整備していくことが必要である。

以上のような観点から、IT 総合戦略室を司令塔とした政府情報システムの一元的な管理体制を構築すべく、次のような取組を早急に実施する必要がある。

（１）情報システム関係予算の一括計上

（ア）基本的な考え方

情報システム関係予算のうち、政府全体で共通的に利用するシステム、基盤、機能等（以下「デジタルインフラ」という。）の整備及び運用に係る予算については、原則として、IT 総合戦略室の下で一括要求・一括計上した上で、デジタルインフラの整備及び運用を担う府省として IT 総合戦略室が指定する府省（以下「デジタルインフラ担当府省」という。）に配分し、デジタルインフラ担当府省が IT 総合戦略室の定める全体方針に基づき統一的に執行する⁸。この際、デジタルインフラ担当府省を段階的に少数の府省へと集約することで、調達時におけるスケールメリットの実現と調達ノウハウの蓄積を図る。

また、デジタルインフラの活用等により効率化した情報システム予算の一部は、AI の活用やセキュリティ対応等の政府情報システムの更なる高度化を実現するために充てることとし、各府省の要望を取りまとめた上で、IT 総合戦略室の下で一括要求する。

デジタルインフラには、現在の府省共通システムを中心として、政府全体として共通化・標準化することにより投資効率の向上等が見込まれるシステム等を広く含めることとし、各情報システム等の特性を踏まえるものとする。

⁷ クラウド化を進める際には、同時にそのセキュリティの確保も必要不可欠であるため、政府統一的な安全性評価の仕組みを確立し全府省庁で活用することで、セキュリティを確保した上でクラウド化を進めていく必要がある。

⁸ 例えば、クラウドサービス事業者との契約については、原則として、IT 総合戦略室が政府全体を代表して一元的に契約条件の交渉を行った上で、デジタルインフラ担当府省が契約を締結する。

一括計上等の実施に当たっては、府省共通システム⁹と、府省共通システム以外の政府情報システム（以下「府省独自システム」という。）を区別し、次のとおり進めることとする。

①府省共通システム

府省共通システムについては、既に政府全体としての共通機能を提供していると認められることから、原則として、予算要求枠を IT 総合戦略室の下に移し、IT 総合戦略室の下で一括して予算要求・計上を行う。その際、予算要求の財源については、現在、各府省が予算要求枠の貸借等を通じて拠出している予算額等（当該府省共通システムの整備・運用を担当するデジタルインフラ担当府省の負担分を含む。）に基づき、一定の基準の下、各府省が拠出することとし、今後は原則として予算要求枠の貸借は行わない¹⁰。

その上で、府省共通システムの運用に当たっては、デジタルインフラ担当府省と IT 総合戦略室との協議に基づき、必要に応じ適切な予算額を当該デジタルインフラ担当府省に移し替えて予算を執行する¹¹。

②府省独自システム

府省独自システムについては、原則として、今後のシステム更改のタイミングで、順次、デジタルインフラの上に各府省固有のアプリケーションを搭載することとし、デジタルインフラ上でアプリケーション構築を行うこととなったシステム¹²については、その開発に要する予算を各府省が要求した上で、予算編成の最終段階で所要額（開発費）を IT 総合戦略室の下に計上する。

ただし、IT 総合戦略室の下に計上された当該開発経費については、翌年度の予算要求時に要求枠を各府省に返還する¹³。また、開発期間中の旧システムの通常経費は、引き続き各府省に予算計上する。

⁹ 府省共通システムには、現状予算要求枠の貸借によって整備・運用等経費を拠出しているシステムのほか、政府情報システムの整備・運用を担当する府省以外の府省の利用が見込まれるシステムを含む。

¹⁰ 当面、各府省から拠出した所要額を上回る経費が必要となる場合には、当該システムの担当府省や利用府省より追加拠出を求める等の必要な調整を行う。

¹¹ システム刷新等に際し、一時的に予算上措置された加算額（いわゆる「特殊要因」）については、毎年度、所要額を精査し、開発終了後は当該加算額を減額するとともに、システム刷新後に運用経費が合理化された範囲内で措置相当額（累積額）を回収するものとする（府省独自システムの場合も同様とする）。

¹² 第二期政府共通プラットフォームに新たに参加する各府省のシステムも含む。

¹³ 開発が複数年にわたる場合には、翌年度も各府省が予算要求を行い、前年同様、予算編成の最終段階で所要額を IT 総合戦略室の下に計上する。ただし、同室の下で当該経費（経費の一部の場合も含む。）に係る国庫債務負担行為の議決を経た場合は、毎年度所要額に応じた要求枠を各府省から同室に移した上で、同室の下で当該経費の予算要求・計上を行う。

当該システム開発に必要な予算の執行は、各府省に予算を移し替えて行うことを基本とする。

システム開発の終了後、デジタルインフラ上に搭載された新システムが稼働する段階においては、各府省はデジタルインフラの利用に係る経費（クラウドサービス等の基盤の利用に係る経費及び各府省が共通で利用することとなる機能の保守・管理に要する費用等）に相当する金額を拠出し、IT 総合戦略室の下に予算計上する。また、デジタルインフラの上に搭載され、各府省が整備・運用するアプリケーション等に関する保守・運用費用については、各府省の予算として計上する。

（イ）特別会計等政府情報システム等に係る対応

政府情報システムのうち、特別会計その他の特定財源により整備及び運用されるもの（以下「特別会計等政府情報システム」という。）については、IT 総合戦略室の下での予算の一括要求・一括計上に適さないことから、上記（ア）にかかわらず、従前通り各府省において予算要求・予算計上を行う。

ただし、特別会計等政府情報システムについても、原則として、デジタルインフラを利用することとし、デジタルインフラの利用が直ちには困難なものについては、その理由を明確化するとともに、具体的な移行時期を設定する。

その上で、特別会計等政府情報システムのうちデジタルインフラを利用するものについては、デジタルインフラの利用に伴う経費（デジタルインフラの構築及び運用に係る経費のうち、当該特別会計等政府情報システムの受益相当分）をデジタルインフラ担当府省に支出委任することで、スケールメリットの実現を図る。

また、標準ガイドライン適用除外システムに係る経費及び標準ガイドラインにおいて「その他経費」に分類されている経費についても、IT 総合戦略室の下での一括要求・一括計上に適さないことから、上記（ア）にかかわらず、従前通り各府省において予算要求・予算計上を行うが、これらの予算についてもデジタルインフラの将来的な利用可能性について検討を行う。

（２）年間を通じたプロジェクト管理の実施

前述のように、現在、IT 総合戦略室では、予算要求段階において、登録された各府省の予算について検証を行っているが、案件によっては、予算要求段階では、重複投資の排除等の抜本的な軌道修正を行うタイミングとしては遅すぎる反面、見積もりの妥当性の精査等の詳細な検証を行うタイミングとしては早すぎるという問題があり、IT 総合戦略室が行う検証の観点や位置付けが、各府省

また、後年において当該システムの大幅な見直しを行う際も同様とする。

から見て分かりにくくなっている。また、限られた期間に多数の案件を検証しているため、本来行われるべきグランドデザインに基づく統一的な観点からの検証が必ずしも実施できていない。

そこで、IT 総合戦略室が行うプロジェクト管理を、①予算要求前（プロジェクトの計画段階）、②予算要求時（プロジェクトの具体化段階）、③予算執行前（詳細仕様の検討段階）の3段階に再編成し、各段階での検証の観点や位置付けを明確化する。

具体的には、①の予算要求前の検証（予算要求前レビュー）では、主として、クラウド化の可否などプロジェクトの基本的な方向性や関連サービスとの連携、重複投資の可能性等について検証を行い、②の予算要求時の検証では、主として、予算編成に向けた投資対効果等の検証を行い、③の予算執行前の検証（予算執行前レビュー）では、主として経費の妥当性や仕様の適正性、業務改革（BPR）の可能性等について検証を行う。この際、IT 総合戦略室の下で一括要求・一括計上する予算については、①の予算要求前レビューを、IT 総合戦略室の下で行われる予算要求の内容を決定するための手続と位置付け、③の予算執行前レビューを、IT 総合戦略室の下で行われる予算配分の内容を決定するための手続と位置付ける。

また、事業規模や政策的重要性等の観点から重点的なプロジェクト管理を行う必要があると認められるプロジェクト（政府重点プロジェクト）¹⁴については、執行省庁の担当者や財務省主計局の担当者等も参加するプロジェクトチームをIT 総合戦略室に編成し、当該プロジェクトチームが主体となって①の予算要求前レビューや③の予算執行前レビューを実施する。

以上のIT 総合戦略室を中心としたプロジェクト管理を、財務省主計局が行う予算査定や総務省行政管理局が中心となって行う業務改革（BPR）と密接に連携して実施することで、情報システム関係予算全般について、年間を通じて適正なプロジェクト管理が実施される体制を構築する¹⁵。

（3）情報システム関係予算の範囲の再精査

前述のように、現在、標準ガイドライン適用除外システムに関係する予算はIT 総合戦略室への登録の対象外となっている。また、標準ガイドラインにおける「政府情報システム」の該当可否の解釈の幅が広いこと等により、本来登録され

¹⁴ 政府重点プロジェクトは、事業規模、IT 戦略等での位置付け、政府横断的施策の該否（デジタルインフラ、ワンストップサービス等）、業務改革（BPR）による行政サービスの質の改善への寄与、新規システム化・全面更改の該否、付加価値投資の該否、要求段階での厳密な経費の見積り等の困難性等の観点から総合的に判断して選定する。

¹⁵ 政府機関以外が整備・運用する情報システムに係る補助金等の経費については、政府の取組の実施状況や当該経費の性質などに応じて、必要な取組を行う。

るべき予算が未登録となっている可能性も存在する。今後、政府情報システム全般について、デジタルインフラの利用可能性を聖域なく検討するためには、前提として、IT 総合戦略室が、政府情報システムの全体像をより正確に把握する必要がある。

そこで、「政府情報システム」等の定義を明確化した上で、標準ガイドライン適用除外システムを含む全ての情報システム関係予算について、政府情報システムの特性等を踏まえ包括的な実態調査を実施し、範囲を再精査する。

(4) 技術的対話を取り入れた調達・契約方法の試行

政府情報システムの調達においては、予算要求段階から仕様を詳細に確定させることが困難な場合もあるため、行政と事業者が政策課題を共有し、対話を通じて相互理解を深めた上で契約することが本来重要であるが、現行の調達手続においては、調達仕様書等のドキュメント以外の手段での事業者との意思疎通は乏しい状況にある。

このため、機動的かつ効率的、効果的なシステム整備に資するよう、契約締結前に、複数事業者と提案内容について技術的対話を可能とする調達・契約方法を2020年度(令和2年度)から試行的に開始する。

この際、技術的対話の方法による調達を行うプロジェクトについては、IT 総合戦略室も参加し、必要な助言等を行う。

5. 達成目標 (KPI)

以上の取組を着実に実施することを通じて、政府情報システムのクラウド化、重複機能の共通化、保守性の高いシステムへの刷新等を進めることにより、2020年度(令和2年度)時点での政府情報システムの運用等経費及び整備経費のうちシステム改修に係る経費を、2025年度(令和7年度)までに3割削減することを目指す。

また、整備経費のうち、新規システムの構築や既存システムの刷新等に係る経費についても、業務改革(BPR)による効果を含めた投資対効果に係る目標をプロジェクトごとに設定することとする。

6. フォローアップ及び見直し

以上の取組等について、IT 総合戦略室は、その実施状況等について定期的にフォローアップし、その結果をデジタル・ガバメント閣僚会議に報告する。ま

た、取組等については、フォローアップの結果を踏まえ、必要に応じ見直しを行う。

7. その他

国会、裁判所、会計検査院及び人事院にも、上記の趣旨を踏まえた情報システムに係る取組の実施、及び府省共通システムの予算の要求・計上に係る政府の取組への協力を要請することとする。