

令和 6 年 5 月 24 日

デジタル庁デジタル社会共通機能グループ

民間競争入札実施事業

政府認証基盤の運用・保守業務の実施状況について（案）

1 事業の概要

平成24年度より「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（平成 18 年法律第 51 号）に基づく民間競争入札を行い、以下の内容により、令和 3 年度から政府認証基盤の運用・保守業務（3 期目）を実施している。

(1) 業務内容

ア 政府認証基盤の認証業務及び運用業務

政府認証基盤のブリッジ認証局（国民等申請者の電子証明書を発行する認証局と行政機関側の電子証明書を発行する認証局の信頼関係を仲介する認証局）及び政府共用認証局（国の行政機関における官職等の電子証明書を一元的に発行する認証局）を維持するため、以下の認証業務に係る各種対応業務を行う。

- ・ブリッジ認証局：認証局の相互認証に係る審査の支援や相互認証証明書等発行作業を行うとともに、認証局の運用が相互認証基準を満たす水準となっているか監査結果報告書等から運用状況を確認する。
- ・政府共用認証局：府省等登録局（LRA）から発行申請されるサーバ証明書、コード署名証明書、ドキュメント署名証明書の発行を行う。官職証明書、利用者証明書については、IC カードに格納し配送する。

イ 政府認証基盤システムの運用業務

政府認証基盤システムの安定した稼働を確保するため、以下の運用に係る各種対応業務を行う。

- ・運用：年次で運用計画を作成し、機器等の稼働監視、障害発生時の対応等を行う。また、セキュリティ情報を収集してセキュリティ管理を行い、利用者からの各種申請、問合せに対応するヘルプデスク業務、提供サービスやセキュリティ事故発生時のインシデント対応を行う。

これらを総合的に管理し、サービスの品質を維持・向上させるためのサービスレベルマネジメントを行う。

- ・保守：別途の調達で借り入れている機器及びソフトウェアの機能の維持に係る障害保守、予防保守を行う。また、別途の調達で開発した LRA システム及び利用者クライアントソフトの維持に係る障害保守、予防保守を行う。

(2) 契約期間

令和3年6月10日から令和8年1月31日まで（4年間）

(3) 受託事業者

政府認証基盤の運用・保守業務コンソーシアム
コンソーシアムの参加企業（一般社団法人行政情報システム研究所、株式会社日立製作所、日本電気株式会社、セコムトラストシステムズ株式会社）

(4) 実施状況評価期間

令和3年10月1日から令和8年1月31日まで

(5) 受託事業者決定の経緯

入札参加者（1者）から提出された政府認証基盤の運用・保守業務における提案書、競争参加資格等、民間競争入札実施要項に記載された入札書類を審査した結果、当庁が定めた評価項目の要求要件を全て満たしていることを確認した。

2 確保されるべきサービスの質の達成状況及び評価

民間競争入札実施要項において定めた民間事業者が確保すべきサービスの質の達成状況に対する当庁の評価は、以下のとおり。

評価事項	測定指標	評価
業務の内容	民間競争入札実施要項「2(1)ウ 政府認証基盤の運用・保守業務の内容」に示す業務を適切に実施すること。	月次報告による業務内容を確認したところ、認証業務・運用業務を適切に実施しているため、サービスの質は確保されている。 また、外部監査人によるCP/CPS準拠性監査を通じて、重大な問題は発生していないことを確認している。
各提供サービスの稼働率	国民や各府省に対して提供しているリポジトリ及び証明書検証サーバの稼働率を99.99%以上とする。ただし、各府省に提供しているLRAシステムの稼働率は99.90%以上とす	正常稼働率は100%であるため、サービスの質は確保されている。

	る。	
システム運用上の重大障害の件数	長期にわたり正常にサービス提供ができない事態により、業務に多大な支障が生じるような重大障害の件数は1件以内であること。	重大障害の発生回数は0回であるため、サービスの質は確保されている。
ユーザーへの研修実績	府省等登録局の担当者に対して、年2回研修を行い、認証局の要員としてのスキルを習得させること。	<p>コロナウィルスに係る状況を踏まえ、令和3年度から令和4年度まで研修開催を中止し、研修資料を配付した。</p> <p>令和5年度から府省等登録局（LRA）に対して、年2回、概要説明及び操作オペレーションに関する研修を行い、政府認証基盤の概要を説明し、認証局の要員としてのスキルを習得する支援をした。</p> <p>【研修実績】</p> <p>令和3年度後期 研修資料配布 令和4年度前期 研修資料配布 令和4年度後期 研修資料配布 令和5年度前期 府省数 19府省 担当者合計 29名</p> <p>令和5年度後期 府省数 21府省 担当者合計 29名</p>

3 実施経費の状況及び評価

(1) 実施経費

実施経費（令和4年2月1日から令和8年1月31日まで）

3, 258, 684千円（税抜）
（年間） 752, 004千円・・・①

ただし、市場化テスト実施前に比べ、内部用サーバ認証局・共用LRA等に係る業務（259, 200千円）、新官職認証局の構築及び機能拡張に伴う運用員の増員及び保守作業の増加等（247, 344千円）、免震構造の施設への移設（43, 120千円）が増加していることから、当該業務に係る金額を補正。

2, 709, 020千円（税抜）
（年間） 677, 255千円・・・②

(2) 経費削減効果

市場化テスト実施前経費（平成24年4月1日から平成25年2月28日まで）

716, 753千円 (税抜)
(年間) 781, 912千円 . . . ③

(実施経費 ÷ 48 × 12) - (市場化テスト実施前経費 ÷ 11 × 12)

= 677, 255千円 ② - 781, 912千円 ③
= △104, 657千円

削減率 △13.3%

(3) 評価

市場化テスト実施前経費と比較して、12か月に換算すると年間104,657千円(13.3%)の経費の削減効果が認められ、経費削減の点で効果があったものと評価することができる。

4 民間事業者からの改善提案による改善実施事項等

本事業について、受託事業者からの質の向上に関する改善提案があった。具体的には、以下のとおりである。

- ・ヘルプデスク業務について、各府省等の証明書利用者からの問い合わせを各府省LRA担当者が一次窓口として受け付け、ヘルプデスクに確認してきたが、問い合わせ内容が不明瞭な場合や各府省LRA担当者を経由することで間接的に確認を行うことにより、何回もやりとりが発生し解決に至るまで時間を要することが多く、各府省LRA担当者の負担が増えていたため、ヘルプデスクへの問い合わせは、各府省LRA担当者に限定する方針は継承しつつも、直接、証明書利用者にお問い合わせ内容を確認した方が良いと判断した場合は、各府省LRA担当者に相談し了承を得た上で、直接、証明書利用者を確認することにより、各府省LRA担当者の負担軽減を図った。
- ・ICカードの梱包時の作業ミスにより誤発送となるリスクが存在したことから、チェックリストの活用についての提案があり、チェックリストを活用して梱包や発送作業を行うことで、誤発送の未然防止によるセキュリティの向上が図られた。
- ・年2回実施する各府省の府省等登録局担当者を対象とした研修で使用する研修用資料の作成の提案があった。当該資料は、政府認証基盤や府省等登録局の概要、操作訓練用資料のほか、府省等登録局担当者からの照会対応を行った結果を整理してまとめた教材を含めることで、研修の理解度の向上につながり、府省等登録局担当者の円滑な業務の遂行に資するものとなった。
- ・政府認証基盤のアーカイブ情報の保存先をNASに変更することで、保存の自動化、記録媒体の管理の大幅な省力化、アーカイブ情報の可読性確保が可能となったことで、運用の改善に寄与した。
- ・発行した内部用サーバ証明書はインターネットに接続するサーバには使用できないものとなっているが、発行後の用途変更が行われる可能性があることも考

慮し、審査の段階でインターネット用サーバの証明書ではないことを確認することに加え、インターネットで名前解決ができるFQDNとなっていないか定期的に確認することの提案があった。これにより内部用サーバ証明書の用途外の利用の防止につながった。

- ・各府省等のサーバ管理者がサーバ証明書の有効期限を失念し、証明書の発行申請が遅延する事象が散見されたことから、これを防ぐ手立ての一つとして、各府省等へ有効期限が切れる時期を通知し、発行申請の準備開始を促す運用の提案を受けた。この提案を受けたことにより、有効期限内のサーバ証明書等の発行申請の徹底が図られた。

5 全体的な評価

本事業は、報告書等によりシステムの運用状況を確認したところ、システムが長期にわたり正常に稼働できない事態・状況はなく、当該システムが保有するデータの喪失や情報の漏えい等により業務に多大な支障が生じるような重大障害は発生しておらず、正常稼働率も100%と基準値を満たしている。

また、システム運用要員に対する研修のほか、年2回、各府省の府省等登録局担当者に対して、認証局の要員として認証局の運用を行うためのスキル取得を目的として、研修を実施している。このような活動は、政府認証基盤の安定的な運用を行うための対策として評価することができる。

このように、実施要項において設定したサービスの質は確保されており、政府認証基盤の運用・保守業務は、デジタル庁における行政業務を確実に実施するため、本システムの利用者への継続的かつ安定的なサービスの円滑な提供に資するという目的を達成しているものと評価することができる。

6 競争性改善に向けた取組

本事業については、平成24年度において1者応札の改善策として、単年度契約を4か年の契約に変更し、事業者側における初期投資に係るリスクを軽減した。平成28年度において更に仕様書の作業内容の詳細化を進めるとともに、認証業務を実施している事業者への個別説明会を行う等より競争参加を行いやすくした。令和3年度においては個別説明会において具体的な事例を踏まえたデモンストレーションを交えて説明することにより本事業の理解を深めやすくするとともに、施設要件の耐震性について免震を必須にするなど見直すことにより、新規参入しやすい状況であったが、結果的に応札者は1者であった。

7 実施状況の更なる改善が困難な事情の分析

本事業の特殊性等、更なる改善が困難な事情は、以下のとおりである。

政府認証基盤は、平成13年4月にブリッジ認証局及び府省認証局の運用を開始して以来、府省認証局の整備、「霞が関WAN及び政府認証基盤（共通システム）の最適化計画」（平成17年3月各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）に基づく府省認証局（14認証局）の廃止、官職証明書、サーバ証明書及びコード署名証明書等を一元的に発行する政府共用認証局への移行などこれまでの整備に係る深い造詣や、官職証明書等各種電子証明書の一元的な発行のほか、行政機関の処分権者と申請者との間の申請・届出等手続のやり取りをインターネット上で行える仕組みを実現するための日本政府独自の仕組みである政府認証基盤のブリッジ

認証局及び処分権者側認証局（政府共用認証局、LGPKI）と申請側認証局（民間認証局等）と相互に信頼関係を結ぶ相互認証の仕組みや相互認証に係る手続きといった専門性に対する知識が必要であり、一般的な認証基盤（PKI）のシステム運用とは異なる特殊な分野である。

政府認証基盤の運用にあたっては、前述の当該システムの独自性のみならず、府省等単位に設置する府省等登録局（LRA）、登録局（RA）及び発行局（IA）から構成される政府共用認証局の運営に関する意思決定をデジタル社会推進会議関係課長等連絡会議が行うなど各府省等の合意を得て政府認証基盤を運用することや、平成13年4月運用開始当初から国民等に係るものを発行する民間認証局等と府省認証局との相互認証を行うに必要な書類審査、相互認証テスト、各府省等の合意を得て相互認証証明書を取り交すなど官民に跨るステークホルダーとの調整や運用といった面においても深い知見・ノウハウが必須となり、入札における技術点について競合他社に対し優位性を確保することが困難であると考えられる。

政府認証基盤における市場規模を中長期観点で捉えた場合、認証基盤の市場としてはクラウドサービスやAIなどのビジネスと比べて限定的でありビジネス拡大の可能性は極めて低いと考え、戦略的な価格で対応することは判断として現実的ではない。

8 今後の事業について

本事業は、市場化テスト3期目であるところ、複数社のコンソーシアムによる一者応札が継続している。

実質的な上記の取組によっても新たな事業者の新規参入が困難であった理由は、新規参入事業者は既存事業者と比べてコスト的に有利となりにくいことが考えられる。本事業は、政府認証基盤（ブリッジ認証局及び官職認証局）の認証業務及び運用業務を維持し、政府認証基盤システムの安定した稼働を確保するために、これまでの整備に係る政策的な背景への深い造詣や認証業務及び運用という専門性に対する知識が必要である。暗号技術を用い、民間認証局等との連携も含めた政府特有の仕組みを有し、かつ、システムの停止や中断が許されない事業であることから、一般的なシステム運用とは異なる特殊な分野であり、既存事業からの切り替えにかかるコスト、新たな体制構築、既存事業の調査、新規参入に伴うリスクを見込むなど、既存事業者と比べて品質も含めたコスト面での有利性確保が困難であったと考えられる。

また、政府認証基盤が提供するサービスの利用者や関係する官庁や民間事業者が多岐にわたり、円滑な運用には官庁や民間事業者との各種調整といった運用特性においても深い知見・ノウハウが必須となり、入札における技術点について競合他社に対する優位性を確保することが困難であったと考えられる。政府認証基盤では、行政手続における許認可等の処分権限を有する官職が電子署名を付与できる仕組みを提供しているが、当該電子署名は当該処分文書の有効性を担保する根拠の一つになるものであるため、各府省それぞれにおいて電子署名を安全に付与できるよう運用することが必須であり、これを政府全体として確保・維持していかなければならない。単に暗号鍵を生成して電子証明書の発行等を行うのみにとどまらず、電子証明書の発行手続や秘密鍵の厳格な管理等を適切に行うためのルール作りやそのルール運用の遵守を確認していくことなども必要。

さらに、政府認証基盤における市場規模を中長期観点で捉えた場合、新規参入事

業者にとっては政府調達における暗号技術関連市場としては限定的なものでありビジネス拡大の可能性を見通すことが困難であると考えられ、戦略的な価格で対応するメリットがないものと考えられる。

本事業の実施にあたっては、政府認証基盤という政府機関特有の専門性の発揮が不可避であり、引き続き競争性確保のための取組を行っていくものの、複数の応札者を得ることは困難な状況にあると考えられる。

以上のことから、本事業は、「市場化テスト終了プロセス運用に関する指針」Ⅱ. 1. (2) に規定されている「市場化テストの実施だけでは実施状況の更なる改善が見込めない事業」として、市場化テストを終了プロセスへ移行させていただき、デジタル庁の責任において実施することとしたい。

市場化テスト終了後も、これまで官民競争入札等監理委員会における審議を通じて厳しくチェックされてきた公共サービスの質、実施機関、入札参加資格、入札手続き及び情報開示に関する事項等を踏まえた上で、引き続き法の趣旨に基づき、デジタル庁自ら公共サービスの質の維持向上及びコスト削減等を図る努力をしてまいりたい。