経済産業省、独立行政法人中小企業基盤整備機構

小規模企業共済事業及び中小企業倒産防止共済事業の事務の効率化等のために使用している共済システムの再構築について（中小企業庁長官、独立行政法人中小企業基盤整備機構理事長宛て）

・機構におけるプロジェクトの実施方法が適切でなかったため、当初の予定時期を過ぎても新システムがリリースできておらず、事業効果が発現していない再構築プロジェクトに係る支払額 ６７９億３０２８万円

1　両共済事業、共済システム及び再構築プロジェクトの概要等

(1) 両共済事業及び共済システムの概要等

ア　両共済事業の概要等

独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「機構」という。）は、独立行政法人中小企業基盤整備機構法（平成14年法律第147号。以下「機構法」という。）に基づき、小規模企業共済法（昭和40年法律第102号）の規定による小規模企業共済事業及び中小企業倒産防止共済法（昭和52年法律第84号）の規定による中小企業倒産防止共済事業（以下、これらを合わせて「両共済事業」という。）を実施している。両共済事業は中小企業庁が制度を所掌しており、機構はその実施機関として両共済事業を運営している。

小規模企業共済事業は、個人事業主等である加入者に事業廃止等の事由が生じた場合に共済金等を支給するものであり、令和7年度末時点の加入者は約172万者となっている。また、機構法によれば、機構は、加入者に対して事業に関連する資金等の貸付けを行うことができることとされている。

中小企業倒産防止共済事業は、中小企業者等である加入者の取引先企業が倒産して売掛債権等が回収困難になった場合に、共済金を無利子・無担保で貸し付ける（貸付限度額8000万円）ものであり、7年度末時点の加入者は約67万者となっている。

機構法等によれば、機構は、両共済事業の業務に係る経理について、それぞれ、小規模企業共済勘定及び中小企業倒産防止共済勘定を設けて整理しなければならないこととされており、7年度末時点における各勘定の資産は、それぞれ、16兆3942億4228万余円、3兆4139億7436万余円となっている。

イ　共済システムの概要

機構は、両共済事業の事務の効率化等のために、加入者情報の管理、掛金の収納業務、貸付金の支払業務等の処理を行うシステム（以下「共済システム」という。）を運用している。現行の共済システム（以下「現行システム」という。）は、昭和50年に富士通株式会社（以下「富士通社」という。）により開発され、その後、制度改正等に伴う改修が繰り返されてきたが、大規模な刷新は平成7年が最後となっている。このため、現行システムは、技術面の老朽化、肥大化・複雑化及びブラックボックス化といった課題が生じている、いわゆるレガシーシステムとなっている。なお、現行システムのサーバに用いられている富士通社のメインフレーム(注)については、令和17年度をもって保守が終了となる旨が富士通社から発表されている。

（注）　メインフレーム　　基幹業務システム等の中心となる大型汎用コンピュータ

(2) 再構築プロジェクトの概要等

機構は、平成30年4月に共済制度改革推進室を設置した上で、顧客の利便性向上、機構の業務効率化等を目的として、両共済事業における申請手続をオンライン化するなど、従来の業務フローを全面的に見直した新業務フローを作成し、これを実現するための現行システムの再構築（以下「再構築プロジェクト」という。）を実施するなどしている。

機構は、令和3年9月に取りまとめた再構築プロジェクトに係る全体計画書（以下「全体計画書」という。）において、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」（平成26年12月各府省情報化統括責任者（ＣＩＯ）連絡会議決定。以下「ガイドライン」という。）等に準拠して再構築プロジェクトを実施することとしている。また、再構築の手法を、現行システム下で行って

いた業務内容、処理内容等を基にゼロベースで新システムを構築するリビルドとすること、開発方式を、設計、開発、テスト等の各工程を時系列的に進め原則として前工程の完了後に次工程を開始するウォーターフォール型とすること、再構築プロジェクトのスケジュールを、図表1のとおりとして、7年8月に新システムをリリース（加入者、機構職員等が実際に利用できる状態にした上で本番環境において稼働を開始することをいう。以下同じ。）することとしている。

図表1　再構築プロジェクトのスケジュール（令和3年9月時点）

作業内容等	時期等
＜参考＞ ・共済制度改革推進室設置	・平成30年 4月
・全体計画及び要件定義	・令和2年 4月～ 3年 9月 （うち3年 7月～同年 8月にＲＦＩ（注）を実施）
・基本設計	4年 4月～同年12月
・詳細設計	5年 1月～同年 5月
・開発・単体テスト	5年 6月～同年11月
・結合テスト	5年12月～ 6年 5月
・総合テスト	6年 6月～同年10月
・受入テスト	6年11月～ 7年 6月
・リリース準備	7年 7月～同年 8月
・リリース	7年 8月

（注）　Request for Informationの略称。情報システムに関する様々な情報を収集するために、事業者に対して、構築しようと考えている情報システムに関わる技術的な情報、動向、参考事例等の提供を依頼するもの

ガイドライン等においては、プロジェクトの標準的な進め方として、サービス・業務企画、要件定義、設計開発の順に進めることが示されており、これらの各段階において、次のことなどが求められている。

①サービス・業務企画段階　新たな業務の企画に当たり問題点等の抽出・検討を行うこと、また、既存の情報システム及びデータを把握すること

②要件定義段階　要求する情報システムの特徴を踏まえ記載内容の軽重を検討すること、また、情報セキュリティ等を定める非機能要件定義に当たっては、ＲＦＩ等を通じて広く情報取得を行うこと

③設計開発段階　発注者としての要望等を正確に伝達すること

機構は、再構築プロジェクトの進捗状況を中小企業庁に定期的に報告しており、中小企業庁は、再構築プロジェクトの実施方法等に関して、必要に応じて機構を指導している。

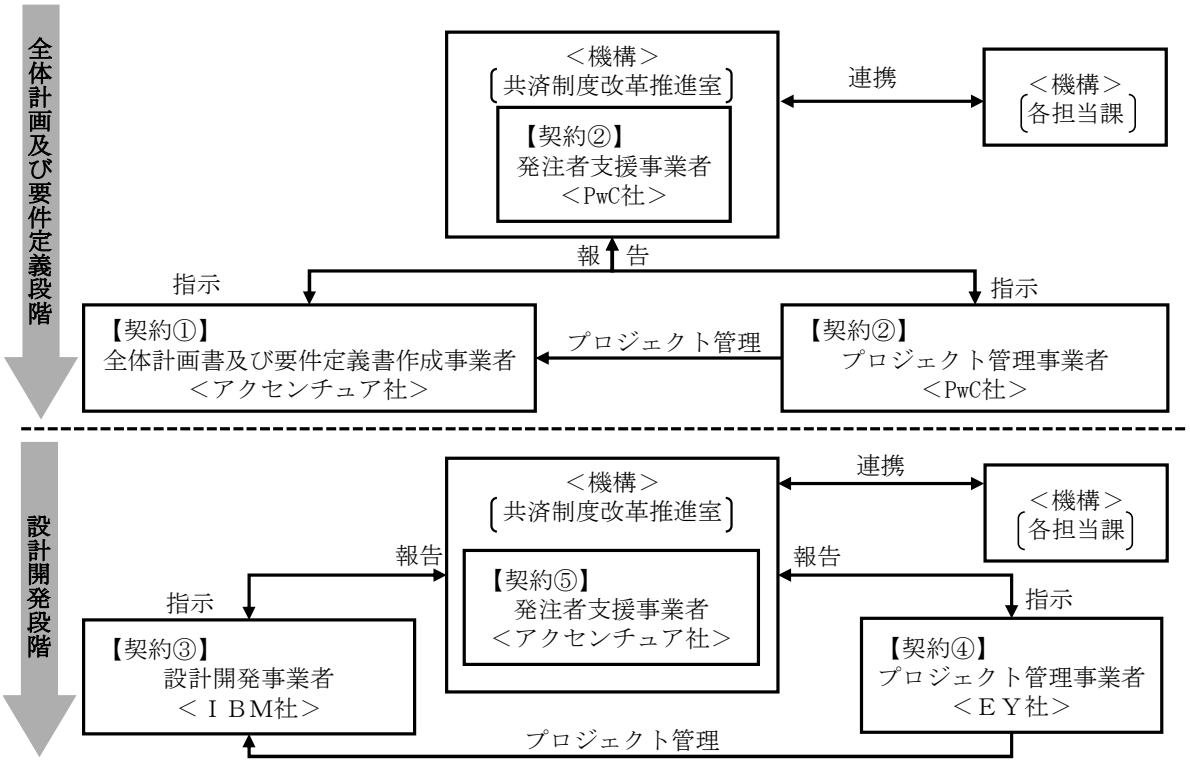
(3) 再構築プロジェクトに係る契約の概要等

機構は、2年4月から3年9月までの全体計画及び要件定義段階において、総合評価落札方式による一般競争入札を行った上で、アクセンチュア株式会社（以下「アクセンチュア社」という。）との間で全体計画書及び要件定義書の作成に係る契約、PwCコンサルティング合同会社（以下「PwC社」という。）との間でプロジェクト管理及び発注者支援に係る契約をそれぞれ締結している。

その後、4年4月以降の設計開発段階において、総合評価落札方式による一般競争入札を行った上で、日本アイ・ビー・エム株式会社（以下「ＩＢM社」という。）との間で新システムの設計開発に係る契約、ＥＹストラテジー・アンド・コンサルティング株式会社（以下「ＥＹ社」という。）との間でプロジェクト管理に係る契約をそれぞれ締結し、また、企画競争による随意契約

により、アクセンチュア社との間で発注者支援に係る契約を締結している（以下、上記五つの契約を「主要契約」といい、このうちＩＢＭ社との間で締結している新システムの設計開発に係る契約を「設計開発契約」という。）。主要契約における契約相手方の役割等を示すと、図表2のとおりである。

図表2　主要契約における契約相手方の役割等



【契約①】小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度の業務・システム再構築等における全体計画策定及び要件定義策定業務（当初契約額：24億1942万余円、一般競争（総合評価））
・機構の作成した新業務フローを検証した上で、当該フローを実現するための全体計画書を作成
・全体計画書の内容を実現するための要件定義書を作成
・設計開発工程の調達に向けて、機構の実施するＲＦＩ等について、各事業者への依頼案を作成し、各事業者からの提供情報を取りまとめて機構に報告するなどの支援を実施。必要に応じて要件定義成果物に反映

【契約②】小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度の業務・システム再構築等における全体計画策定及び要件定義策定業務に係るプロジェクト管理業務（当初契約額：2億3100万円、一般競争（総合評価））
・契約①に係る業務が円滑に推進されるよう、全体管理計画書を策定の上、主体性をもって、進捗管理、品質管理等のプロジェクト管理を実施（プロジェクト管理）
・ＲＦＩに関し専門的知見から意見するなど、再構築プロジェクトに従事する機構職員に対し、その業務を主体的な活動により支援（発注者支援）
なお、プロジェクト管理事業従事者と発注者支援事業従事者は、別メンバーとなっている。

【契約③】小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るアプリケーション設計・開発・保守業務（当初契約額：206億7976万余円、一般競争（総合評価））
・新システムに係るアプリケーション設計開発、インフラ設計、新システム稼働後の保守及びこれらに附帯する業務を実施

【契約④】小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るプロジェクト管理業務（当初契約額：15億3010万円、一般競争（総合評価））
・契約③等の再構築プロジェクトが円滑に推進されるよう、全体管理計画書を策定の上、主体性をもって、進捗管理、品質管理等のプロジェクト管理を実施

【契約⑤】小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る発注者支援業務（当初契約額：69億9600万円、随意契約（企画競争））
・再構築プロジェクトに従事する機構職員に対し、基本設計工程における設計内容の確認支援等の支援を実施

このほか、機構は、再構築プロジェクトの実施に際して複数の契約を締結しており、主要契約を含めた再構築プロジェクトに係る契約は計26契約、これらに係る当初契約額は計555億4661万余円となっている（後掲の図表4参照。以下、主要契約を含む、再構築プロジェクトに係る26契約を「プロジェクト関連契約」という。）。

新システムの設計開発の進捗状況等については、機構、ＩＢＭ社、アクセンチュア社、ＥＹ社等のプロジェクト関連契約の契約相手方の責任者等が出席し、毎月開催される月次マネジメント会議において報告され、対応方針等が決定されている。

2　本院の検査結果

（検査の観点、着眼点、対象及び方法）

本院は、経済性、有効性等の観点から、再構築プロジェクトは当初のスケジュールどおりに進捗しているか、再構築プロジェクトに要する費用は当初契約額と比較して増大していないか、機構における再構築プロジェクトの実施方法は適切なものとなっているか、主要契約の相手方における業務の履行は十分なものとなっているかなどに着眼して検査した。

検査に当たっては、プロジェクト関連契約26契約を対象として、機構において契約書、月次マネジメント会議に係る資料等の関係資料を確認するなどするとともに、現行システム開発事業者である富士通社及び主要契約の契約相手方4社において再構築プロジェクトに関する業務の履行状況等について説明を徴するなどし、また、中小企業庁において機構に対する指導・助言等の状況を確認するなどして、それぞれ会計実地検査を行った。

（検査の結果）

検査したところ、次のとおり、機構において、再構築プロジェクトの実施に当たり、当初の予定時期を過ぎても新システムがリリースできておらず事業効果が発現していない事態、及び再構築プロジェクトの実施方法が適切でないことにより累次にわたり業務が追加され、再構築プロジェクトに要する費用が増大している事態が見受けられた。

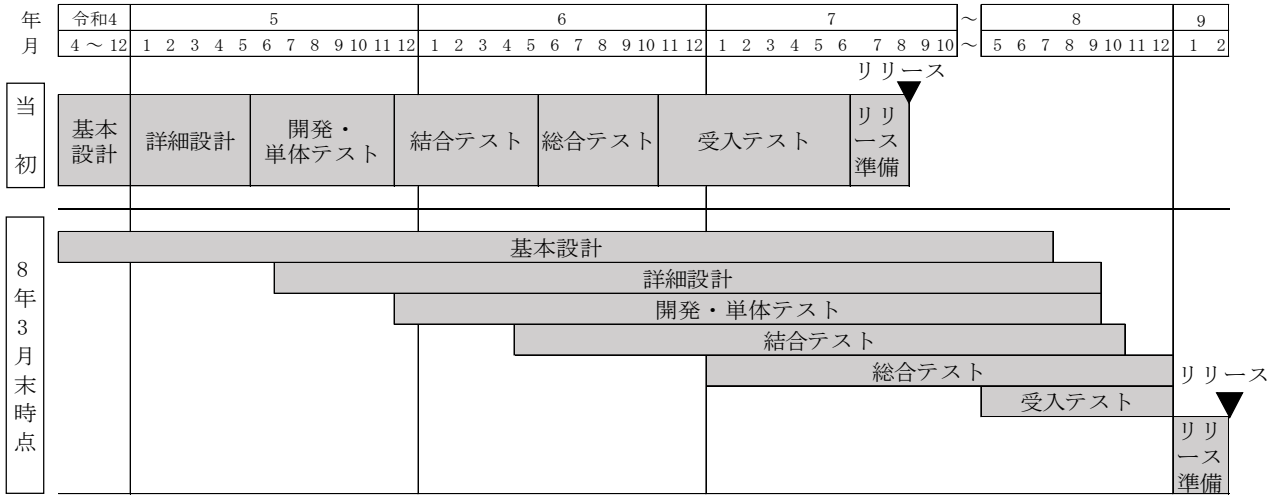
(1) 当初の予定時期を過ぎても新システムがリリースできておらず事業効果が発現していない事態

機構は、当初の予定どおり、3年9月に要件定義書を策定（アクセンチュア社が作成した要件定義書を検収した上で、後の設計開発契約に用いる要件定義書として定めることをいう。以下同じ。）して、4年3月に設計開発契約を締結していた。

しかし、機構は、設計開発契約締結後に、累次にわたり新システムに搭載する機能を追加するなどの必要が生じていたことから、要件定義書を変更するとともに、8年3月末時点で、設計開発契約について計8回の変更契約を締結して計17業務を追加していた。また、リリース時期についてみたところ、機構は、6年8月に、第5回変更契約を踏まえて7年8月から8年9月への延伸を決定し、更に7年9月に、第7回変更契約を踏まえて8年9月から9年2月への再延伸を決定していた。

上記の業務追加に伴い、開発規模が拡大するとともに、リリース時期が延伸されていることから、再構築プロジェクトのスケジュールのうち、8年3月末時点における新システムのアプリケーションに係る設計開発のスケジュールをみたところ、当初想定していたウォーターフォール型の開発方式とは異なり、複数の工程が同時並行で実施されている状況となっていた（図表3参照）。

図表3　アプリケーションに係る当初の設計開発スケジュールと令和8年3月末時点のスケジュールの比較



さらに、機構は、前記業務の追加及びリリース時期の延伸に伴い、設計開発以外のプロジェクト関連契約についても変更契約を締結しており、その結果、8年3月末時点において、プロジェクト関連契約に係る契約額は計962億6777万余円と当初契約額（555億4661万余円）の約1.7倍に増大しており、支払額は計679億3028万余円に上っていた（図表4参照）。なお、同時点において、再延伸に伴う変更契約が締結されていないプロジェクト関連契約があるため、契約額は今後更に増大することが見込まれる。

図表4　プロジェクト関連契約の状況（令和8年3月末時点）

契約番号	契約相手方	当初契約年月日	契約名	契約期間 上段：当初契約 下段：直近の変更契約回	変更契約回数(回)	契約額(千円) 上段：当初契約 下段：直近の変更契約回	支払額(千円)
1	富士通社	令和 2年 1月20日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度の業務・システム再構築等における全体計画策定及び要件定義策定業務に係る現行システム調査業務	当初令和2年 1月20日～ 3年 9月30日 2年 1月20日～ 4年 3月18日	1	当初 436,920 545,030	545,030
2 (契約①)	アクセンチュア社	2年 3月4日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度の業務・システム再構築等における全体計画策定及び要件定義策定業務	当初 2年 4月 1日～ 3年 9月30日 2年 4月 1日～ 4年 3月15日	3	当初 2,419,422 2,643,916	2,643,916
3 (契約②)	PwC社	2年 3月30日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度の業務・システム再構築等における全体計画策定及び要件定義策定業務に係るプロジェクト管理業務	2年 4月 7日～ 3年 9月30日	2	当初 231,000 367,070	367,070
4 (契約④)	ＥＹ社	4年 3月24日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るプロジェクト管理業務	当初 4年 4月 1日～ 7年11月28日 4年 4月 1日～ 8年11月30日	1	当初 1,530,100 2,175,250	1,892,682
5 (契約③)	ＩＢＭ社	4年 3月30日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るアプリケーション設計・開発・保守業務	当初 4年 4月 1日～ 8年 8月31日 4年 4月 1日～10年 2月29日	8	当初 20,679,764 48,709,413	35,444,544
6 (契約⑤)	アクセンチュア社	4年 3月31日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る発注者支援業務	当初 4年 4月 1日～ 7年11月28日 4年 4月 1日～ 8年11月30日	2	当初 6,996,000 14,916,220	13,579,973
7	株式会社ラック	4年 6月20日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るセキュリティコンサルティング、及びセキュリティオペレーションセンター構築・運用準備に係る業務	当初 4年 6月20日～ 7年 8月31日 4年 6月20日～ 8年 9月30日	2	当初 290,977 417,862	170,555
8	株式会社アグレックス	4年 10月31日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る小規模企業共済データエントリー業務	当初 4年11月 1日～ 7年11月28日 4年11月 1日～ 8年11月30日	3	当初 153,788 220,005	192,012
9	富士通社	5年 3月30日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る現行システムデータ抽出業務	5年 3月30日～ 5年 7月31日	0	44,550	44,550
10	東芝デジタルソリューションズ株式会社	5年 5月8日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るインフラ基盤の構築・保守業務	5年 5月 8日～10年 8月31日	2	当初 5,931,200 7,444,294	4,019,852
11	注(3) ＮＴＴ東日本株式会社	5年 5月10日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るデータセンターサービス提供	5年 5月10日～10年 8月31日	0	503,507	292,578
12	日本ビジネスシステムズ株式会社	5年 6月23日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るミドルウェアの構築・保守業務	5年 6月23日～10年 8月31日	2	当初 6,844,544 8,453,143	6,329,813
13	富士通社	5年 11月24日	小規模企業共済システム・中小企業倒産防止共済システムのデータ抽出・確認システム及び環境構築のための調査業務	5年11月24日～ 6年 2月23日	0	97,570	97,570
14	富士通社	6年 5月22日	小規模企業共済システム・中小企業倒産防止共済システムのデータ抽出・確認システムの開発・運用業務	当初 6年 5月22日～ 7年 7月31日 6年 5月22日～ 8年 1月31日	1	当初 1,089,000 1,345,080	1,345,080
15	株式会社ＮＴＴデータ関西 ＮＴＴ・ＴＣリース株式会社	6年 7月25日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るファームバンキングサービス連携システムの構築・保守業務	6年 8月 1日～10年12月31日	0	102,515	53,459
16	株式会社日比谷コンピュータシステム	6年 8月21日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る住所マスターファイル等提供	6年 8月21日～ 7年 1月31日	0	13,750	13,750
17	富士通社 株式会社ＪＥＣＣ	6年 8月22日	小規模企業共済システム・中小企業倒産防止共済システムのデータ抽出・確認システムのインフラ及び環境構築・保守業務	6年 8月22日～ 8年11月30日	1	当初 231,000 296,560	249,277
18	ＴＯＰＰＡＮエッジ株式会社	6年 11月21日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る帳票印刷・発送業務	当初 6年11月21日～10年 8月31日 6年11月21日～11年 1月31日	1	注(4) 当初 866,185 885,132	57,935
19	ＴＯＰＰＡＮエッジ株式会社	7年 1月22日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る申請書等データ化業務	7年 1月22日～10年 8月31日	1	当初 431,385 434,190	0

契約番号	契約相手方	当初契約年月日	契約名	契約期間 上段：当初契約 下段：直近の変更契約回	変更契約回数(回)	契約額(千円) 上段：当初契約 下段：直近の変更契約回	支払額(千円)
20	株式会社野村総合研究所	7年 3月27日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る公的個人認証連携サービスの導入・運用保守業務	7年 4月 1日～10年 8月31日	0	18,370	0
21	東芝デジタルソリューションズ株式会社	7年 4月1日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る共済業務用端末の構築・保守業務	7年 4月 1日～10年 8月31日	0	506,000	73,141
22	GMOグローバルサイン・ホールディングス株式会社	7年 4月23日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る立会人型電子署名サービスの導入・運用保守業務	7年 5月 1日～12年 9月30日	0	注(5) 5,577	264
23	みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社	7年 5月30日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る請求収納データ伝送代行サービスの導入・運用保守業務	7年 6月 1日～12年 9月30日	0	注(5) 108,341	3,267
24	コンピューターサイエンス株式会社	7年 6月30日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るシステム運用保守業務	7年 7月 1日～12年 9月30日	0	5,830,000	508,256
25	ヤマトシステム開発株式会社	7年 7月3日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係るインターネットロ座振替受付サービスの導入・保守業務	7年 7月 3日～12年 9月30日	1	注(5) 当初 78,633 77,920	4,514
26	株式会社野村総合研究所	7年 7月8日	小規模企業共済制度・中小企業倒産防止共済制度のシステム再構築に係る民間送達サービスの導入・保守業務	7年 7月 8日～13年 3月31日	0	注(5) 106,506	1,188
計						当初 55,546,611 96,267,778	67,930,281

注(1) 太枠内は、主要契約を示しており、「契約番号」内の( )内は図表2の記載と対応している。
注(2) 網掛けをしている契約は、令和7年度末時点で契約期間が終了している契約である。
注(3) 「ＮＴＴ東日本株式会社」は、令和7年7月1日に「東日本電信電話株式会社」から移行した。
注(4) 本契約は単価契約であり、「契約額（千円）」欄には、支払予定額を記述している。
注(5) 本契約には、総価契約部分と単価契約部分が含まれていることから、「契約額（千円）」欄には、総価契約額に、単価契約部分に係る支払予定額を合計した額を記述している。

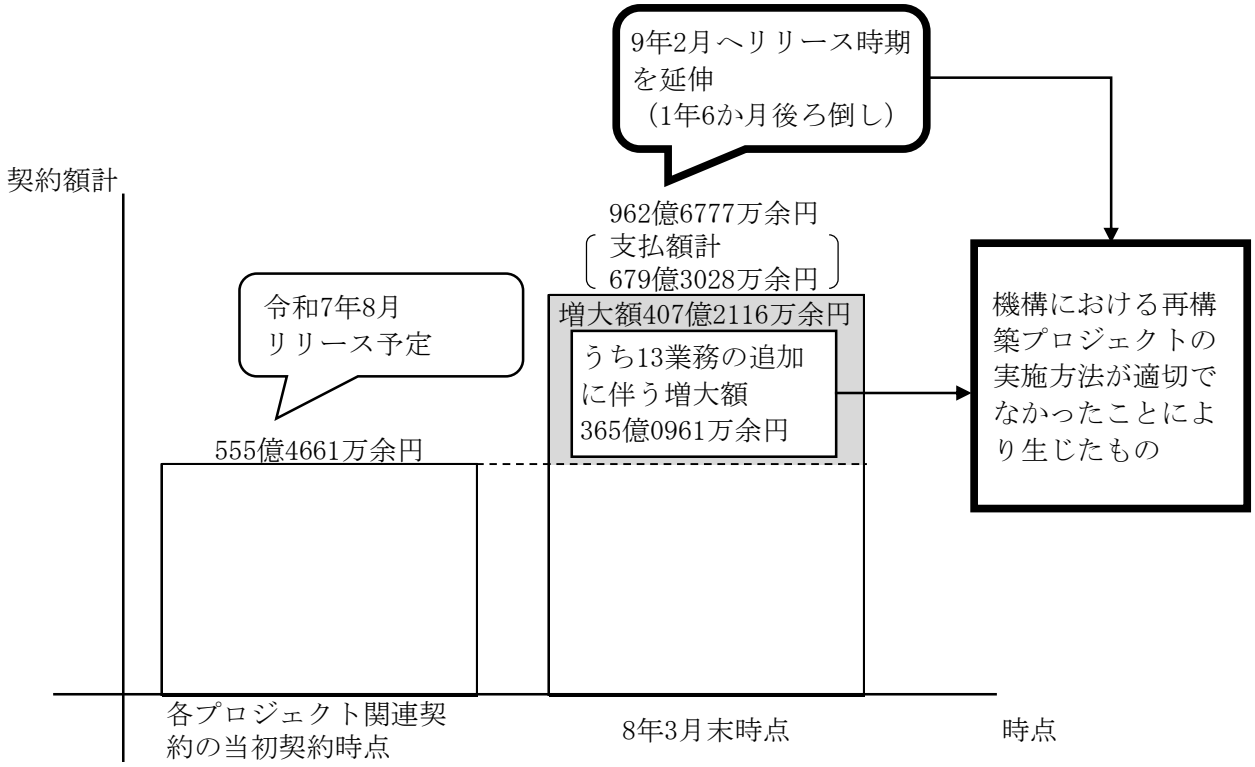
このように、8年3月末時点において、再構築プロジェクトのために計679億3028万余円が支払われているにもかかわらず、当初の予定時期である7年8月を過ぎても新システムがリリースできておらず、再構築プロジェクトの事業効果が発現していなかった。

一方、中小企業庁は、6年3月に、機構からリリース時期延伸について報告があったことを踏まえて、機構に対して遅延原因の精査、再発防止等を図るよう指導していた。しかし、上記の指導によっても、遅延の解消及びリリース時期再延伸の防止には至らず、機構が7年9月にリリース時期の再延伸を決定したことを踏まえて、中小企業庁は、同年12月に原因の究明、プロジェクト管理の徹底等を改めて指導していた。

(2) 機構における再構築プロジェクトの実施方法が適切でない事態

(1)のとおり、設計開発契約について8回の変更契約により17業務が追加されるとともに、リリース時期が二度延伸するなどしていた。そこで、その要因について確認したところ、上記17業務のうち後述の13業務追加に伴うプロジェクト関連契約の増大額計365億0961万余円、及び二度のリリース時期の延伸は、次のアからエまでのとおり、サービス・業務企画段階及び要件定義段階における検討が十分でないなど、機構における再構築プロジェクトの実施方法が適切でなかったことにより生じたものであった（図表5参照）。特に、このうち46億5392万余円は開発済みのプログラムを開発し直すなどの手戻りにより生じた費用（以下「手戻り費用」という。）となっていた。

図表5　リリース時期及び契約額増大の概念図



機構における再構築プロジェクトの実施方法が適切でなかったことにより追加された13業務について、業務が追加された順にその要因との対応関係を整理して全体像を示すと、図表6のとおりである（図表6中の「追加業務の要因等」欄に記載した「ア」等は、それぞれ後述の検査結果の記載箇所を示している。）。

図表6　追加業務とその要因との対応関係の全体像

年月等	追加業務の要因等 / 設計開発契約の各変更契約回等	ア　現行システム仕様及び現行データ仕様の調査 (ｱ) 業務内容を整理するために必要な現行システム仕様の調査	ア　現行システム仕様及び現行データ仕様の調査 (ｲ) 現行データ仕様の調査等	イ　情報セキュリティに関する検討	ウ　新業務フローの実現可能性の確認	エ　法令等要件の要件定義書への記載等	開発とテストの並行実施	左記以外の要因
	令和3年9月			**要件定義書策定**				
	4年2月まで	富士通社から現行システム仕様の追加調査が必要であると意見されていたのに実施せず	現行データ仕様の調査を実施せず 富士通社による支援の可否を十分に確認せず	情報セキュリティに関する情報を広く取得せず	一括移行を前提とした新業務フローの企画に当たり、実現可能性を十分に確認せず	法令等要件を要件定義書に十分に記載せず		
	4年3月			**設計開発契約締結**				
	4年9月（第1回）	①現行システム仕様調査［4億8743万余円］			4年3月に顧問弁護士から一括移行は困難であるとの意見が示されたが、5年3月までＩＢＭ社に連絡せず	基本設計工程において、法令等要件に係る内容を、発注者の要望等としてＩＢＭ社に十分伝達せず		
	5年1月（第2回）		②現行データの一部を抽出した調査［1億3292万余円］					
	5年5月（第3回）	③仕様調査の範囲拡大［3億2900万余円］		④情報セキュリティ強化のためのネットワーク構成変更［19億1693万余円］［3193万余円］	⑤現行融資制度機能追加のための要件整理等［3億9660万余円］			
	5年12月（第4回）		⑥移行データの全量を調査するなどのデータ移行計画策定［2億1230万円］		⑦現行融資制度機能追加に係る設計開発［24億5850万円］［うち手戻り費用 4億4996万余円］［1億8808万余円］	法令及び運用実態との差異を検知できないまま、アプリ基本設計書のレビュー終了		
	6年8月（第5回）	⑧機構が新システムには実装不要と判断していた機能の追加［3億4472万余円］＜事例1＞	⑨要件定義書に十分に明示していなかったデータの移行対象への追加［1億9647万余円］ ⑩移行データ検証テスト［109億2520万余円］［83億2332万余円］	**リリース時期を8年9月へ延伸**				
	7年2月（第6回）		⑪機構が新システムに移行する必要がないと判断していたデータの移行対象への追加［4億6754万余円］［3億2164万円］＜事例2＞					⑭その他変更［1億1325万余円］ 業務マニュアル作成除外［▲891万円］
	7年9月（第7回）	⑫-1機構が認識していなかった現行システムの仕様に合わせるための仕様変更［31億4707万余円］［うち手戻り費用 23億8906万余円］［1億0647万余円］		**リリース時期を9年2月へ再延伸**		⑫-2法令及び運用実態と異なる内容を修正するための仕様変更［49億9644万余円］［うち手戻り費用 18億1488万余円］［1億7465万余円］＜事例3＞	⑬テスト環境追加［2億1120万円］［11億4112万余円］	⑮システム運用端末等追加［5346万円］ ⑯その他変更［1億2782万円］
	8年1月（第8回）							⑰その他変更［16億2906万余円］ 操作マニュアル作成除外［▲1億0741万余円］
	追加費用計 **（上段）** 設計開発契約分 〈手戻り費用〉 **（下段）** 設計開発以外のプロジェクト関連契約分も含めた合計額	43億0824万余円 〈23億8906万余円〉 44億1472万余円	119億3444万余円 〈－〉 205億7941万余円	19億1693万余円 〈－〉 19億4887万余円	28億5510万余円 〈4億4996万余円〉 30億4319万余円	49億9644万余円 〈18億1488万余円〉 51億7109万余円	2億1120万円 〈－〉 13億5232万余円	
		＜合計＞　262億2236万余円 〈46億5392万余円〉 365億0961万余円						

注(1) 網掛けの追加業務は、機構における再構築プロジェクトの実施方法が適切でないことにより追加されたと認められた13業務を示す。
注(2) ［ ］内の金額は、当該追加業務による追加費用を示し、枠囲い内の金額は、当該追加業務発生に伴う、設計開発以外のプロジェクト関連契約の増大額を示す。
注(3)「追加業務の要因等」欄が「ア」から「開発とテストの並行実施」までの追加業務について、設計開発以外のプロジェクト関連契約の増大額を記載している。

ア　現行システム仕様及び現行データ仕様の調査が適切でないなどのもの

(ｱ) 業務内容を整理するために必要な現行システム仕様の調査が適切でないもの

機構が再構築プロジェクトの実施に当たり準拠することとしているガイドライン等を踏まえると、レガシーシステムから新システムへの再構築に当たり、設計開発を円滑に進めるためには、サービス・業務企画段階において現行システム下で行っていた業務内容、処理内容等を十分に整理した上で、要件定義書を策定することが重要であり、既存の資料等により十分な整理が困難な場合には、既存の情報システムである現行システムの仕様等を十分に調査して処理内容等を把握することが求められる。

しかし、機構は、上記の業務内容、処理内容等を十分に整理してこなかったにもかかわらず、現行システムの仕様等を十分に調査しないまま要件定義書を策定して設計開発契約を締結していた。

すなわち、機構は、現行システムの改修の都度、改修箇所のみに係る事務マニュアル又は設計書を整備するにとどまり、事務マニュアル等を体系的に整理して更新してこなかったことから、再構築プロジェクトの開始時点で、現行システム下で行っていた業務内容、処理内容等が十分に整理されておらず、現行システムの仕様についても十分に把握されていない状況となっていた。

このような状況下で3年7月から8月にかけて実施されたＲＦＩにおいて、富士通社は、現行システムのようなレガシーシステムについては設計書が整理されていないことが多く、その場合、プログラミング言語により処理内容が記述されているソースコードの解析による把握に努めることになるが、それのみでは業務の意味や背景を把握することは難しいため、現行システム仕様の追加調査が必要であるとの意見を示していた。しかし、機構は、この意見に対して、アクセンチュア社（全体計画書及び要件定義書作成事業者）から、両共済事業に係る法令の規定、ソースコード等の現行システム資産の活用等により新システムの設計が可能である旨の見解が示されたこと、同見解に対してPwC社（発注者支援事業者）から特段の異論等が示されなかったことなどを踏まえて、追加調査を実施せずに要件定義書を策定していた。

このため、図表7のとおり、設計開発契約締結後に現行システム仕様の調査等のための追加業務等が生じ、その結果、プロジェクト関連契約に係る契約額が計44億1472万余円増大していた。特に、このうち23億8906万余円は、機構が検収したアプリケーション基本設計（以下「アプリ基本設計」という。）に基づきプログラム開発が進行した後に仕様変更の必要性が判明したため、開発済みのプログラムを開発し直すなどの手戻り費用となっていた。

図表7　機構が現行システム仕様の調査を十分に行っていなかったことにより生じた追加費用等

番号	追加業務等の内容	設計開発契約における変更契約回	追加費用等
①	現行システム仕様の調査に係る業務	第1回	4億8743万余円
③	仕様調査の範囲を拡大するための業務	第3回	3億2900万余円
⑧	要件定義書策定の際に機構が新システムには実装不要と判断していた機能を追加するための業務　＜事例1＞	第5回	3億4472万余円
⑫-1	機構が認識していなかった現行システムの仕様に合わせるための仕様変更業務	第7回	31億4707万余円 （うち手戻り費用 23億8906万余円）
設計開発以外のプロジェクト関連契約への影響			
	番号⑫-1の発生に伴い、プロジェクト管理契約（【4】）について変更契約締結	－	1億0647万余円
プロジェクト関連契約の増大額計			44億1472万余円

注(1)「番号」欄の丸数字は、図表6における丸数字と対応している。
注(2)「追加業務等の内容」欄の【 】内は、図表4における契約番号を示す。

上記の事態について、事例を示すと次のとおりである。

＜事例1＞

機構は、毎年度の決算に当たり、現行システムを使用して中小企業倒産防止共済事業に係るリスク管理債権(注)帳票のデータを出力して、破産更生債権等又は貸倒懸念債権を整理している。これにより整理された内容は、機構の決算書に表示されることなどから、新システムにおいても同帳票を出力するための機能が必要となる。

しかし、機構は、現行システム下で行っていた業務内容を十分に整理しておらず、現行システムの仕様も十分に把握していなかったため、新システムのリリース後における同帳票を出力するための機能の必要性を認識しておらず、新システムにおいて当該機能を実装しないこととしていた。このため、機構は、アクセンチュア社に対して、現行システムにおいて同帳票が存在することを説明しておらず、同帳票を出力するための機能を記載しないまま、令和3年9月に要件定義書を策定していた。

その後、5年6月までに、同帳票を取り扱ったことのある機構の職員が新システムで出力する帳票を確認したところ、アプリ基本設計書に同帳票を出力するための機能が記載されていないことが判明したため、第5回変更契約において、同帳票を出力するための機能を追加する業務（追加費用3億4472万余円）が追加されていた。

（注）　リスク管理債権　　中小企業倒産防止共済事業による貸付けを受けた者のうち、破産手続開始等の事由によって経営破綻に陥っている者及びこれに準ずる者に対する債権

(ｲ) 現行データ仕様の調査が適切でなく、また、富士通社による支援の可否の事前確認が十分でないもの

新システムリリース後の円滑な業務継続のためには、現行システムに格納された既存のデータ（以下「現行データ」という。）を新システムに的確に移行する必要があり、ガイドライン等を踏まえると、そのためには、サービス・業務企画段階においてどのようなデータがあるか、それがどのような形態で保有されているかなどの現行データの仕様を調査し把握した上で、要件定義書を策定することが重要となる。

しかし、機構は、当初の予定時期に新システムをリリースするためには、早期に設計開発に着手する必要があるとして、現行データ仕様の調査を実施しないまま要件定義書を策定して設計開発契約を締結していた。

さらに、機構は、設計開発契約の仕様書において、データ移行に関して、富士通社が現行システムに関するＩＢＭ社からの質問に回答することとしていた。

しかし、仕様書に上記のような記載をするに当たっては、事前に富士通社に支援の可否を確認する必要があるのに、機構は、富士通社が対応するとの前提で十分な確認をしていなかった。その結果、契約締結後に、機構が想定していた富士通社からの支援をＩＢＭ社が受けられないことが判明した。

このため、図表8のとおり、設計開発契約締結後に移行対象データの見直し、移行データの検証テスト等の追加業務等が生じており、その結果、新システムのリリース時期が7年8月から8年9月に延伸されるとともに、プロジェクト関連契約に係る契約額が計205億7941万余円増大していた。

図表8　機構が現行データの仕様を調査していなかったこと及び富士通社による支援の可否の事前確認が十分でなかったことにより生じた追加費用等

番号	追加業務等の内容	設計開発契約における変更契約回	追加費用等
②	現行データの一部を抽出した調査に係る業務	第2回	1億3292万余円
⑥	移行データの全量を調査するなどのデータ移行計画策定業務	第4回	2億1230万円
⑨	要件定義書に十分に明示していなかったデータを移行対象に含めるための業務	第5回	1億9647万余円
⑩	移行データ検証テストに係る業務 （上記追加業務の発生に伴い、データ移行の品質を確保する必要があるとして、新システムのリリース時期を令和8年9月へ延伸）	第5回	109億2520万余円
⑪	要件定義書策定の際に機構が新システムに移行する必要がないと判断していたデータを移行対象に含めるための業務　＜事例2＞	第6回	4億6754万余円
設計開発以外のプロジェクト関連契約への影響			
	番号⑩の発生及びリリース時期の延伸に伴い、6契約（【4、6、7、8、10、12】）について変更契約締結 （上記のうち主要契約への影響 ・プロジェクト管理契約【4】 ・発注者支援契約【6】）	－	計83億2332万余円 （3億6963万余円 64億4083万余円）
	番号⑪の発生に伴い、2契約（【14、17】）について変更契約締結	－	計3億2164万円
プロジェクト関連契約の増大額合計			205億7941万余円

注(1)「番号」欄の丸数字は、図表6における丸数字と対応している。
注(2)「追加業務等の内容」欄の【 】内は、図表4における契約番号を示す。

上記の事態について、事例を示すと次のとおりである。

＜事例2＞

機構は、現行システムの運用において、現行データをマスタファイル(注1)だけではなくVテープ(注2)領域にも保存している。しかし、機構は、現行データの仕様を調査していなかったことから、同領域にはバックアップデータのみが保存されていると認識して、同領域に格納されているデータを移行対象として記載しないまま、令和3年9月に要件定義書を策定していた。また、アクセンチュア社においても、要件定義書の作成に当たり機構と同様に認識していた。

その後、6年3月に、設計開発以外のプロジェクト関連契約に係る契約手続のために、機構が現行システムの保守事業者を通じて現行データ仕様の調査を実施したところ、同領域にしか格納されていないデータもあることが判明した。このため、第6回変更契約において、同領域に格納されているデータ等も移行対象に含めるための業務が追加（追加費用4億6754万余円）され、設計開発以外のプロジェクト関連契約2契約についても変更契約（追加費用計3億2164万円）を締結することになった。

（注1）　マスタファイル　　組織におけるデータ管理の基盤となる重要な情報を蓄積して管理するための主要なデータファイル

（注2）　Vテープ　Virtual Tape（バーチャルテープ）の略称。物理的な磁気テープではなく、ディスク装置等の上にテープのような仮想の保存領域を作って利用する仕組み

イ　情報セキュリティに関する検討が十分でないもの

ガイドライン等を踏まえると、情報セキュリティのような非機能要件については、技術的に検討を要する事項を多分に含むことから、要件定義段階においてＲＦＩ等により広く情報を取得するなどして、その時点で考え得る要件を具体化した上で要件定義書を策定することが重要である。

しかし、機構は、3年7月から8月にかけて実施したＲＦＩにおいて情報セキュリティ対策を依頼事項として明示しないなど、広く情報を取得しないまま検討を行い、要件定義書等を策定していた。

その後、4年6月に、ＩＢＭ社から提示されたシステム構成案について検討した際、データの管理を行うネットワークへの不正侵入が発生するおそれがあるなどの懸念が判明したため、これを解消するための対応等が必要となっていた。

このため、図表9のとおり、設計開発契約に係る情報セキュリティ強化のための追加業務等が生じており、その結果、プロジェクト関連契約に係る契約額が計19億4887万余円増大していた。

図表9　機構が情報セキュリティ対策に関する検討を十分に行っていなかったことにより生じた追加費用等

番号	追加業務等の内容	設計開発契約における変更契約回	追加費用等
④	情報セキュリティ強化のためのネットワーク構成変更業務	第3回	19億1693万余円
設計開発以外のプロジェクト関連契約への影響			
	番号④の発生に伴い、プロジェクト関連契約2契約（【10、12】）について変更契約締結	－	計3193万余円
プロジェクト関連契約の増大額合計			19億4887万余円

注(1)「番号」欄の丸数字は、図表6における丸数字と対応している。
注(2)「追加業務等の内容」欄の【 】内は、図表4における契約番号を示す。

ウ　新業務フローの実現可能性の確認が十分でないもの

1(2)のとおり、機構は、新システムの開発に合わせて、新業務フローを実現することとしている。一方、制度変更によって既存の加入者に不利益が生ずる場合には全加入者の個別同意が必要となることなどから、ガイドライン等を踏まえると、サービス・業務企画段階において不利益の有無等の問題点等を抽出し整理して、新業務フローの実現可能性の確認、経過措置の検討等を行った上で、要件定義書を策定することが重要である。

しかし、機構は、新業務フローの実現可能性を十分に確認しないまま要件定義書を策定していた。

すなわち、機構は、小規模企業共済事業の貸付けについて、加入者と機構の間でオンラインにより借入申請、借入れ、償還等を行う新融資制度へ移行することとしていた。この新たな業務の企画に当たり、現行の加入者から個別同意を得ることなく、一括で新融資制度に移行（以下「一括移行」という。）することを前提に新業務フローを作成していたことから、現行融資制度に係る機能を記載しないまま要件定義書を策定していた。

その後、要件定義書策定後の4年3月に、機構が顧問弁護士に確認したところ、振込手数料の発生等により加入者に不利益が生ずることから、新融資制度への移行には加入者の個別同意が必要であり、一括移行は困難との意見が示された。さらに、機構は、その後の検討等に時間を要したとして、5年3月まで、ＩＢM社に対して新システムに現行融資制度に係る機能も搭載する必要がある旨を連絡していなかった。

このため、図表10のとおり、設計開発契約に係る現行融資制度機能に係る設計開発等の追加業務等が生じており、その結果、プロジェクト関連契約に係る契約額が30億4319万余円増大していた。特に、このうち4億4996万余円は、機構がＩＢM社への連絡に時間を要したことにより、作成済みのアプリ基本設計書等を作成し直すなどの手戻り費用となっていた。

図表10　機構が新業務フローの実現可能性の確認を十分に行っていなかったことにより生じた追加費用等

番号	追加業務等の内容	設計開発契約における変更契約回	追加費用等
⑤	現行融資制度機能追加のための要件整理等業務	第3回	3億9660万余円
⑦	現行融資制度機能追加に係る設計開発業務	第4回	24億5850万円 （うち手戻り費用 4億4996万余円）
設計開発以外のプロジェクト関連契約への影響			
	番号⑦の発生に伴い、発注者支援契約（【6】）について変更契約締結	－	1億8808万余円
プロジェクト関連契約の増大額計			30億4319万余円

注(1)「番号」欄の丸数字は、図表6における丸数字と対応している。
注(2)「追加業務等の内容」欄の【 】内は、図表4における契約番号を示す。

エ　法令等要件を要件定義書に十分に記載しておらず、ＩＢM社への要望等の伝達も十分でないなどのもの

ガイドライン等を踏まえると、システム再構築を円滑に行うためには、新システムで備えるべき要件を要件定義書に記載しておくことが重要であり、要件定義書だけでは読み取れない要望等の内容については、設計開発段階において設計開発事業者に正確に伝達することが重要である。

しかし、機構及びアクセンチュア社（全体計画書及び要件定義書作成事業者）は、ＩＢM社が基本設計を行うに当たっては両共済事業に係る法令等を参照することとしていたことなどから、アクセンチュア社が作成し機構が策定した要件定義書には、新システムで備えるべき両共済事業に係る法令及び運用実態に関する要件（以下「法令等要件」という。）が十分に記載されていなかった。また、機構は、アプリ基本設計工程において、ＩＢM社に対して、法令等要件に係る内容を、発注者の要望等として十分に伝達していなかったため、アプリ基本設計書は、両共済事業に係る法令及び運用実態とは異なる内容で作成されていた。さらに、機構及びアクセンチュア社（発注者支援事業者）は、十分な確認体制を構築しないままアプリ基本設計書のレビューを実施していたため、両共済事業に係る法令及び運用実態とは異なる内容で作成されていたことを検知できないまま、機構は、アプリ基本設計書を検収していた。

このため、図表11のとおり、設計開発契約に係る法令及び運用実態と異なる内容を修正するための追加業務等が生じており、その結果、リリース時期が9年2月へ再延伸されるとともに、プロジェクト関連契約に係る契約額が51億7109万余円増大していた。特に、このうち18億1488万余円は、開発済みのプログラムを開発し直すなどの手戻り費用となっていた。

図表11　法令等要件を要件定義書に十分に記載していなかったことなどにより生じた追加費用等

番号	追加業務等の内容	設計開発契約における変更契約回	追加費用等
⑫-2	法令及び運用実態と異なる内容を修正するための仕様変更業務 （上記追加業務の発生に伴い、一旦完了したアプリ基本設計を見直す必要が生じたことなどから、リリース時期を令和9年2月へ再延伸）	第7回	49億9644万余円 （うち手戻り費用 18億1488万余円）
設計開発以外のプロジェクト関連契約への影響			
	番号⑫-2の発生及びリリース時期の再延伸に伴い、2契約（【4、18】）について変更契約締結 （上記のうち主要契約への影響 ・プロジェクト管理契約（【4】））	―	計1億7465万余円 （1億6904万余円）
プロジェクト関連契約の増大額合計			51億7109万余円

注(1)「番号」欄の丸数字は、図表6における丸数字と対応している。
注(2)「追加業務等の内容」欄の【 】内は、図表4における契約番号を示す。

上記の事態について、事例を示すと次のとおりである。

＜事例3＞

両共済事業に係る法令によれば、加入者が掛金納付額を変更する場合の効力発生時点は申込書の受理日の属する月とすることとされている。

しかし、機構及びアクセンチュア社（全体計画書及び要件定義書作成事業者）は、ＩＢＭ社が基本設計を行うに当たっては両共済事業に係る法令等を参照することとしていたことなどから、アクセンチュア社が作成し機構が策定した要件定義書には、上記の効力発生時点が記載されていなかった。また、機構は、上記の効力発生時点について、機構の職員にとって周知の事実であったことなどから、ＩＢＭ社に対し十分に伝達していなかった。その結果、ＩＢＭ社が作成したアプリ基本設計書は機構の承認日の属する月をもって効力が発生する仕様となっていた。

さらに、機構及びアクセンチュア社（発注者支援事業者）は、ダブルチェック等を行うなどの十分な確認体制を構築しないまま、アプリ基本設計書のレビューを実施していた。特に、機構においては、人事異動等により両共済事業の業務に詳しくない者がレビューに参加することになる中で、レビュー時の確認項目及びマニュアルが整備されていなかった。このため、機構は、効力発生時点が法令と異なっていることを検知できないまま令和5年10月にレビューを終了して、アプリ基本設計書を検収していた。

その後、6年3月の機構担当課からの問合せを契機として上記の差異が判明し、影響調査の結果、開発済みのプログラムの広範囲に影響が生ずることが判明した。このため、第7回変更契約において、仕様変更業務が追加（追加費用32億8894万余円）され、このうち13億2756万余円は、開発済みのプログラムを開発し直すなどの手戻り費用となっていた。

このように、機構は、1(2)のとおりガイドライン等に準拠して再構築プロジェクトを実施することとしているが、アからエまでのとおり、機構の再構築プロジェクトの実施方法は、ガイドライン等を十分に踏まえたものとはなっていなかったと認められる。

アからエまでの事態のほか、これらによる追加業務発生、工程遅延等により開発規模が拡大する中で、開発工程とテスト工程を並行で実施することに対応するために、第7回変更契約においてテスト環境の追加業務（追加費用2億1120万円）が発生し、これに伴い、設計開発以外のプロジェクト関連契約2契約にも変更契約（追加費用計11億4112万余円）が生じていた。

また、(1)のとおり当初想定していたウォーターフォール型の開発方式とは異なり複数の工程が同時並行で実施されることにより、工程管理が複雑化していること、(2)エのとおりアプリ基本設計書のレビューに当たり十分な確認体制を構築していなかったことなどを踏まえると、現在検知できていない不具合等が開発中の新システムに潜在しているおそれがあると考えられる。

（是正及び改善を必要とする事態）

機構において、当初の予定時期を過ぎても新システムがリリースできておらず、再構築プロジェクトの事業効果が発現していない事態は適切ではなく、是正を図る要があると認められる。また、機構において、サービス・業務企画段階及び要件定義段階における業務内容、現行システム仕様等の把握、情報取得、検討等が十分でないなど、再構築プロジェクトの実施方法が適切でないことにより累次にわたり業務が追加され、再構築プロジェクトに要する費用が増大している事態は適切ではなく、改善の要があると認められる。

（発生原因）

このような事態が生じているのは、アクセンチュア社において、要件定義書作成に当たり当時の現行システム仕様の把握状況及び現行システム資産の活用により当初のスケジュールどおりの再構築が可能であると認識していたこと、アプリ基本設計書のレビューに当たり十分な確認体制を構築していなかったこと、PwC社において、現行システム仕様の調査に関してアクセンチュア社の見解に異論等を示していなかったことなどにもよるが、中小企業庁及び機構において、次のことなどによると認められる。

ア　機構において、サービス・業務企画段階及び要件定義段階において、現行システム下で行っていた業務内容等を十分に整理するとともに現行システム及び現行データの仕様を十分に把握すること、非機能要件の定義に当たり広く情報取得を行うこと、一括移行のような新たな業務の企画に当たり問題点等を抽出した上で必要な検討を行うこと、設計開発段階において、法令等要件に係る要望等を設計開発事業者に正確に伝達することなどの重要性についての理解が十分でないこと

イ　中小企業庁において、アに係る機構に対する指導が十分でないこと

3　本院が要求する是正の処置及び表示する意見

機構は、両共済事業加入者の利便性向上等に資することなどから、引き続き再構築プロジェクトを実施して、新システムのリリースを目指すこととしている。

ついては、現在進行中の再構築プロジェクト及び機構における今後の他のシステム再構築等について、次のとおり、是正の処置を要求し及び意見を表示する。

ア　機構において、再構築プロジェクトについて、両共済事業の実施に必要な品質が確保されていることを十分に確認した上で新システムをリリースすること、また、上記の確認過程等において品質に関する懸念が生じた場合には必要な対応を執ること（会計検査院法第34条の規定により是正の処置を要求するもの）

イ　機構において、今後、機構の他のシステム再構築等に当たり、サービス・業務企画段階及び要件定義段階において、既存のシステム下で行っていた業務内容等を十分に整理するとともに既存のシステム及びデータの仕様を十分に把握するなどすること、非機能要件の定義に当たり広く情報取得を行うこと、新たな業務の企画に当たり問題点等を抽出した上で必要な検討を行うこと、設計開発段階において、法令及び事業の運用実態に基づく要望等を設計開発事業者に対して正確に伝達することなど、ガイドライン等を踏まえた情報システムの整備運用を行うための体制を整備すること（同法第36条の規定により意見を表示するもの）

ウ　中小企業庁において、ア及びイの措置が確実に行われるよう、機構に対して指導、助言等を行うこと（同法第36条の規定により意見を表示するもの）