

平成20年度

ソリューションサービスに関する調査報告書 Ⅲ

情報システム政府調達に関する調査報告書

ーベストバリュー調達に向けた日米の政府調達制度の比較ー

2009年3月

社団法人 電子情報技術産業協会
ソリューションサービス事業委員会

エグゼクティブ・サマリ

JEITA IT サービス調達専門委員会では、過去 2 回にわたって日本政府の IT サービス調達に関する提言を行ってきた。平成 20 年度は、前年度に取りまとめた提言第 2 版をより具体化するため、2 つのテーマについて調査・研究を実施した。

1. JEITA として早急に解決を求めたい調達制度の課題をまとめ、その背景とともに整理する。
2. 提言第 2 版で考え方を紹介した「ベストバリュー調達」について、米国の政府調達の具体的方法を調査し、日本政府の制度と比較する。

早急に解決を求めたい課題の整理では、民間企業を取り巻く新たな潮流（コーポレートガバナンスや企業の社会的責任、コンプライアンス等）に対応するため、政府調達で改善を求めたい点と、その理由について検討・整理した。IT ベンダは、株主へのタイムリーで正確に経営状況を報告する義務や下請企業に対する適正な発注責任を負い、その義務を果たすため様々な法律（日本版 SOX 法、SOX 法、下請法等）の適用を受けている。一方、現行の IT 政府調達の慣行はこのような環境に馴染まないものも多い。今年度は民間企業間の取引の条件や慣行に照らして、現行の政府調達制度や慣行が IT ベンダの経営に大きなインパクトを与えかねない危険性について言及し、現行調達制度の問題点として以下の例について検討・整理した。

- 契約書の遡及締結
- 会計処理の確証発行の遅延
- 予算手当を伴わない契約後の変更
- 開発成果物の著作権の国への帰属

二つめのテーマである「ベストバリュー調達」は、価格が大きな比重を占める日本の政府調達制度（入札制度）を念頭に、提言第 2 版で「**価格も含むトータルな価値に基づく**」調達制度の在り方を提言した際に用いた言葉である。具体的な「ベストバリュー調達」の事例として、米国の「パフォーマンス・ベース調達（以下、PBA ; Performance-based Acquisition）」に着目し、現地で聞き取り調査を実施した。PBA は、調達の「方法」ではなく「結果（価値）」を重視する調達である（米国の連邦政府調達規則に規定）。

この目的を実現するため、米国政府は PBA 実践のための仕組みを構築しており、その特徴は以下のようにまとめることができる。

① 調達成功に向けた仕組みを持つ（ベストバリューの観点で選定する調達方法）

米国政府は調達効果を最大化するために、官民が「パートナー」となり提案者の創意工夫を活かす評価プロセスを規定、公表している。また、技術面とコスト面を独立して評価しており、品質とコストを総合的に勘案してベストなものを採用する。

② 提案者の創意工夫を活かすために官民で合理的に役割分担する仕組みを持つ

PBA では、調達側で「達成したい目標」のみを提示し、調達への参加を希望する企業から具体的な実現手段や成果の評価指標、測定方法等を含めて提案を募る調達形態を選択することもできる。これは、調達側で仕様書の作成が困難な案件や、提案者の得意分野を活かした実現方法を選択した方がより経済的な場合に適用される方法である。実現方法の詳細は提案者に任せることで、官民の間では「調達したい成果」や「適切な評価方法」の議論に注力することを可能にする仕組みである。

③ 成果を随時評価しパフォーマンスを管理する仕組みを持つ（指標、測定方法、支払報酬）

PBA では、サービスの成果を評価する項目（メトリクス）を設定し、マイルストーン毎にこのメトリクスを継続的に測定して管理していく仕組みが根幹となっている。また、質の良いサービスを得るために「支払報酬」を含む様々な契約タイプが選択でき、受注者の質の向上やモチベーションをコントロールする手段として有効活用している。

この調査結果を踏まえ、日米の政府調達制度の違いについて検討を加えた。企画段階、受注者選定段階、契約段階の「契約までの調達プロセス」と、構築・運用段階の「契約後の管理プロセス」に分けて、それぞれの比較を行った。その概要は以下のとおりである。

【企画段階】日本の政府調達においては、調達者自身がライフサイクル視点で企画・調達計画の立案や概算額の決定を行い、調達に必要となる詳細な仕様書を作成し公示する。必要に応じて「資料招請」「意見招請」を実施し、調達仕様書を決定する。

米国 PBA においては、具体的な要件を政府自身が作成できない案件については、事業目標を中心とした簡易な調達文書のみを作成・公表することも可能である。調達はチーム（「統合プロジェクトチーム」と呼ぶ）で行う。チームメンバーには、技術・法務・財務等の専門家や GSA の PBA 専門家が入り、それぞれの専門性に照らして要件をまとめてゆく。

【受注者選定段階】日本では、要求要件・詳細レベルでの仕様書と、受注者選定基準である提案の評価方法及び契約条件を事業者（提案者）に提示して、実現に向けた技術提案・提供価格を求めた上で、総合評価方式による一回の入札で受注者を決定する。

米国 PBA では、作業記述書又は事業目標を公表し、実現に向けた具体的な提案を提案者に求める。調達者は、提案者との 1 対 1 協議（due diligence）を通じて要件・要望を伝え、

提案者は創意工夫を盛り込んだ作業記述書の案を作成する。提案の評価については、調達者は、統合プロジェクトチーム内に技術面／コスト面それぞれを専門的に評価する体制を構築して、各社の提案内容を技術面／コスト面それぞれの実現可能性等を評価し、受注者を決定する。

【契約段階】日本では、仕様書に提示された契約条件に基づいて、必要に応じて仕様書を契約書の一部として付加する形で契約を締結する。

米国 PBA においては、提案書の合意の範囲内で、調達者・受注者が協議して契約条件を明確にした上で契約を締結する。契約には様々なタイプがあり、調達者は、受注者への支払報酬の提供が可能な契約方法を選択することも可能である。

【構築・運用段階】日本では、調達開始時点の仕様書に未確定事項や曖昧な部分・解釈の異なる部分が存在していることもあり、明確化を図りながらシステム／サービスを構築する。構築段階で仕様変更が生じた場合には、追加予算確保の裏づけがなく、受注者のリスク増大に繋がることも多い。成果管理は、調達者が成果物を検収することによって行われる。成果物が要求要件を満たしていると確認されれば検収完了となる。要求要件に対する認識の相違等がある場合には検収が完了しないことから、受注者の事業リスク増につながる。

米国 PBA においては、受注者選定段階で、調達者と提案者との間で 1 対 1 協議 (due diligence) を通じて要件に合意していることから、仕様変更リスクは低減されると推察する。成果管理については、契約時に設定した成果目標の達成状況について、契約時に予め合意しておいたマイルストーン毎に成果評価 (メトリクス測定) を実施する。また、仕様変更に伴う契約変更や追加予算の必要性は、調達者と受注者が協議して決定する。仕様変更が合意事項となった場合には、予備費等を充当できる柔軟な仕組み (予算制度) が確立されているようである。

以上の比較を経て、日本の政府調達制度においては、調達の開始から受注者選定段階のすべてのフェーズにおいて、総じて特定の事業者にも有利にならないような様々な方策が講じられており、「公平性・透明性」を重視しているといえる。また、調達方式・契約形態が定型的であり、受注者選定フェーズにおいても迅速かつ公平・公正に受注者を決定可能であることから、効率的な調達に適した制度といえる。

一方、米国の政府調達の場合、調達者は、調達開始時点での参加希望事業者に対する公平性・透明性を担保しつつ、調達開始後は個別協議の中で提案者を競わせて、より有益・高品質な提案を提案者から引き出し、提案者からの提案内容を評価・検証することを重視している。結果として、受注者決定までに時間がかかることも想定されるが、仕様が明確

化され、実現性についても予め徹底的に検証するため、調達者・受注者の協働による円滑なプロジェクト運営が推進され、成果物としてのシステム／サービスの信頼性・安全性が担保されると思われる。

日本の IT 政府調達に PBA のような仕組みを適用する場合、次のような要件を満たす分野への適用が考えられるのではないかと思料する。実際、米国においても、IT インフラ、ネットワークの構築・運用やマネージド・サービス等において PBA の適用実績がある。

- ① 見積／積算根拠が明確で、コスト算出根拠が明確であること。
- ② 成果の測定指標や検収指標が明確であること。
- ③ サービスレベルに基づく調達・契約であること。

しかし、日本での適用には検討を要する項目も多い。例えば、今までの IT 政府調達においては、「仕様を提示して IT システムを買う」といった考え方が多かったものと思われるが、IT 政府調達の考え方が「最終的に実現したいことを提示し、方法については提案者に提案させ、最適な（ベストバリューな）IT サービスを利用する（買う）」というもの変化していくかどうか重要なポイントとなると考える。また、**due diligence** に代表されるような評価体制や専門性強化についての検討も必要になるであろう。

JEITA IT サービス調達専門委員会では、調達者と受注者の「協働体制」を促進すべく、今後とも提言活動を継続する予定である。日本においても「ベストバリュー調達」の概念を取り入れた、新しい調達制度の実現を強く願うものである。

以 上

はじめに

情報システムは、社会インフラとしての役割の重要性が益々高まっており、これをどのように活用していくかが企業や国の発展に大きく影響する存在になっている。

そのような状況を踏まえ、IT 新改革戦略では IT の構造改革力を追求し、インフラ整備 電子行政の推進 企業競争力の強化等を実現させることで、日本の国際競争力を強化している。

公共分野における情報システムは、国民生活を支える重要インフラのひとつとしての役割が高まっており、その利便性のみならず正確性、確実性、信頼性が求められる。このような高度な情報システムを構築するためには、調達における公平性／透明性を確保しつつ官民が協働することが不可欠である。

一方で、このようなシステムを構築・提供する IT ベンダは、コーポレートガバナンスや企業の社会的責任を厳しく問われており、従来の政府調達における手続きや商慣習では法・会計制度等に適切に対応することが困難な状況が散見される。

JEITA としては、IT 産業の振興への寄与と、より適正な情報システム政府調達（以下、「IT 政府調達」という）を検討する立場から、IT サービス調達政策専門委員会の活動を通して、平成 18 年度から 2 ヶ年にわたり、上記の課題の解決に向けた「情報システム政府調達に関する提言」を公表してきた。今年度は、これまでの提言を更に前進させるための分析及び調査を行ったので、その内容について報告することとしたい。本報告書では、IT ベンダから見た日本の調達制度の課題を整理した。更に米国における「ベストバリュー調達¹」の現状調査に基づく考察も示している。

このような活動を通じて、JEITA の会員企業が情報システム・サービス利用の相談者、パートナーとなることを目指し、政府・IT 産業が相互に成長し合うことができる社会環境の整備に貢献していきたいと考えている。

¹ 本報告書中の「ベストバリュー調達」の意味については、「2. 1 今年度の活動テーマ」を参照。

ソリューションサービス事業委員会

(敬称略・順不同)

委員長	伊藤大挙	(株)富士通総研
副委員長	小林千早都	日本ユニシス(株)
”	金山茂敏	三菱電機インフォメーションシステムズ(株)
”	川井俊弥	日本電気(株)
委員	込宮信治	沖電気工業(株)
”	岩田誠司	東芝ソリューション(株)
”	谷口浩一	日本アイ・ビー・エム(株)
”	岡田雄一郎	日本電気(株)
”	草刈隆	日本電子計算機(株)
”	中島郁夫	(株)日立製作所
”	斎藤弘志	(株)富士通総研
”	鈴木康史	富士通(株)
”	吉田徹	富士電機システムズ(株)
事務局	土屋正壽	(社)電子情報技術産業協会
”	一條倫子	(社)電子情報技術産業協会

ITサービス調達政策専門委員会

(敬称略・順不同)

委員長	谷口浩一	日本アイ・ビー・エム(株)
副委員長	熊谷雪子	(株)日立製作所
”	宇留野哲郎	富士通(株)
委員	岩浅泰治	日本アイ・ビー・エム(株)
”	小坂哲也	日本アイ・ビー・エム(株)
”	丸山康隆	日本電気(株)
”	田渕樹子	日本電気(株)
”	北村祐三	日本電子計算機(株)
”	高橋明	日本ユニシス(株)
”	紅林徹也	(株)日立製作所
”	林太郎	(株)日立製作所
”	米永知泉	(株)日立製作所
”	川原和義	富士通(株)
事務局	一條倫子	(社)電子情報技術産業協会

目次

エグゼクティブ・サマリ

はじめに

第1章 「情報システム政府調達に関する提言（第2版）」の概要.....	1
1.1 IT政府調達における環境の変化	1
1.2 政府調達における課題とこれまでの提言の概要.....	2
1.3 提言第2版を振り返って	3
第2章 平成20年度活動テーマと内容	4
2.1 今年度の活動テーマ	4
2.2 ITベンダから見た調達制度の課題	4
2.3 ベストバリュー調達の検証	7
第3章 今年の活動成果	10
3.1 PBAの調査結果	10
3.2 日米の政府調達制度の違い	22
3.3 調査結果に基づく考察	34
おわりに	38

第1章 「情報システム政府調達に関する提言（第2版）」の概要

JEITA IT サービス調達政策専門委員会（以下、「本専門委員会」）では、現状の情報システム政府調達（以下、「IT 政府調達」という）に関する課題を提起し、その解決に向けた提言を過去2度にわたり取りまとめてきた。第1版（平成19年3月）においては、要件定義の明確化に向けた対策、最高情報責任者（CIO）補佐官の役割、応札者の評価方法の見直し等について対策を述べている。第2版（平成20年3月）においては、第1版の提言に加えて、IT 政府調達の構造的課題や、調達プロセス全体に存在する諸課題に焦点を当て、その対策について提言を行った。

1. 1 IT 政府調達における環境の変化

提言第2版においては、具体的な課題の抽出とその解決の方向性を探るのに先立ち、IT 政府調達に変革を促す以下の2つの環境の変化に着目している。

－調達品の“質”の変化－

今日ではITは社会のあらゆる局面において活用されており、政府においてもITを利活用する範囲が全職員、全業務に拡大している。これに伴い情報システムの複雑化・高度化が進展し、その企画、設計・開発の各作業を調達側である行政職員のみで実施することは困難になってきた。このため、調達者とITベンダによる“協働作業”が不可欠になってきている。この協働作業を欠いたまま複雑・高度な情報システムの調達を行おうとすると、調達仕様に多くの曖昧さを残したまま調達フェーズに突入し、システム構築段階で仕様が膨らんでいく。契約額が固定されたままの仕様変更（費用増大）は、受注者にとって事業リスクの高い契約となってしまう。さらに価格偏重の評価制度の中では、質の高い情報システムの調達が困難になる恐れも出てきている。

－受注者側の“商慣習”の変化－

受注者である民間企業では、日本版SOX法の施行に伴い内部統制や四半期単位の決算報告の導入等、企業経営や商慣習が変化してきている。このように民間企業のコンプライアンスが重視されるようになった中、政府独自の商慣習と民間企業のコーポレートガバナンスの実態との間の乖離が拡大してきている。このため、民間企業の商取引相手である政府においても、政府独自の従来の商慣習を改めることが求められている。

1. 2 政府調達における課題とこれまでの提言の概要

提言第2版では前項で提起した環境の変化に照らし、具体的な課題を大きく3点に整理し、その各々への対処を提言として取りまとめている。

課題1： 予算・入札制度に関する課題

前述したように情報システムが複雑化・高度化していく一方で、要件定義が曖昧なまま調達フェーズに突入し、その結果としてシステム構築段階で仕様が膨らんでいくケースがある。ところが現行の政府調達では仕様・契約変更に対する柔軟性が欠如しており、当初策定した仕様に基づいた契約額のままシステムを構築することから、最終的なリスクが受注者側に偏在することとなる。さらに「総合評価方式」においても依然として価格の占める比重が大きいため、極端な安値によって他社の技術的優位性を覆すことも可能となり、結果として質の高い情報システムの調達に支障が生じることが懸念される。

課題1に対する提言：

～契約の変更管理及び変更時の追加の予算措置を裏付ける制度の整備～

- 情報システムの仕様変更による追加作業を行う際の裏づけとなる追加の予算措置を担保する法制度の整備（追加作業を見越した予算のプール制度等）
- 品質低下を招く恐れのある過度な低価格入札を防止し、ベストバリューを適正に評価する入札制度への見直し

課題2： 調達者側における課題

政府機関においては調達担当官が2年程度の短期間で異動となることから、システムに対する専門的理解を深めるには限界がある。このため調達部門では複雑・高度化した情報システムの仕様書を作成することが困難で、結果として受注者任せのシステム構築に陥ってしまうケースが発生する。また、IT 調達のような「仕様が変わりうる調達」において、現行会計制度の運用の下では、多くの政府機関において契約締結後の仕様書変更、契約変更に対する柔軟性が欠如しがちなため、システム構築段階でのリスクへの対応が先送りになることもある。

課題2に対する提言：

～調達者と受注者お互いの実力不足等を解決するしかけの確立～

- 調達担当部署を支援する専門組織・専門人材の計画的な育成
- 既存事業者や支援事業者等の活用による行政側のノウハウの補強
- 潜在リスクを早期に行政側にフィードバックすることで課題解決を促す事業者側のプロジェクト運営力の向上

課題3：政府の商慣習に関する課題

総務省が公表した「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書」においては、遅延による違約罰と損害賠償が重複しており、また違約金、賠償金には上限がない。更にシステム開発・設計における「瑕疵」の定義が曖昧であり、受注者が負う責任範囲が拡大する恐れがある。これらは、受注者側における適正リスクの想定を妨げることになる。また、現状の政府調達契約では開発ソフトウェアの権利は調達側（政府機関）となっており、受注者側で知的財産権を保持できなくなっている。この結果、受注者側における開発成果の再利用が妨げられ、効率的なシステム開発の機会を逸することになる。さらに、契約作業の遅れから来る遡及契約の常態化、検収の遅延がもたらす売上計上遅延等、政府独自の慣習が民間企業のコンプライアンス上の課題となるケースもある。

課題3に対する提言：

～民間の商慣習やコンプライアンスへの適合にむけた政府独自の商慣習の見直し～

- 違約罰等による事業者側に契約リスクを片寄せする不公正の是正
- 政府資金による開発成果の権利を民間帰属可能にする日本版バイ・ドール法の実施
- 日本版 SOX 法等、民間企業での内部統制の動きに配慮した契約・検収の即時実施

尚、ソフトウェア開発における納入物の著作権の帰属や損害賠償の取り扱いについては、JEITA ソリューションサービス事業委員会が取りまとめた「ソフトウェア開発モデル契約の解説」²に詳しく解説している。このモデル契約では、契約書に盛り込むべき事項として、仕様の確定、仕様の変更、検収、仕様の不一致と機能追加・変更の区別、瑕疵担保責任、知的財産権を提示している。これらは IT 政府調達における本専門委員会の過去の提言でも言及している重要な課題である。この解説書は、これらの課題の具体的な解決策を示したものである。

1. 3 提言第2版を振り返って

提言第2版では制度面を中心に本質的な課題に焦点を当てているため、個々の手続の詳細について十分な検討やそれらに対する提言を行うには至っていない（具体例としては、「ベストバリュー調達」等）。一方で現実の政府調達の現場では、契約や検収に関わる会計処理に関わるもの等、喫緊の課題への対応が求められている。さらに入札・予算といった制度上の課題についても、改革・改善に向けて関係方面への働きかけを継続して行うことが必要と考えている。そこで、提言第2版の内容をさらに深堀しつつ、その実現を目指していくことを今年度の活動の柱とした。

² 「ソフトウェア開発モデル契約の解説」・・・ 商事法務（平成20年）

第2章 平成20年度活動テーマと内容

2.1 今年度の活動テーマ

本専門委員会では、今年度、主に2つの活動を行った。ひとつは、提言第2版で述べた提言の内、特に早急な解決を求めたい課題（前記1.2の課題3「政府の商習慣に関する課題」記載内容）を整理した。特に今年度は、通常の民間企業間の取引の条件や慣行に照らして、現行の政府調達制度や慣行がITベンダの経営に大きなインパクトを与えかねない危険性について言及し、その具体例を挙げた。整理した結果を「2.2 ITベンダから見た日本の調達制度の課題」に記載した。

つぎに、提言第2版で考え方を紹介した「ベストバリュー調達」について、事例調査を行った。具体的には、米国の入札評価方法（Competitive Negotiation：システムサイクル全体を見据えた提案と、それを元に交渉を重ねながら受注者を決定する調達方法）のうち、パフォーマンス・ベース調達（以下、PBA：Performance-based Acquisition）に着目し、現地で聞き取り調査を実施した。その結果を「2.3 ベストバリュー調達の検証」に記載した。

尚、米国政府の調達では、「ベストバリュー調達」という言葉は「ITの調達先選定の具体的方法³」を指す。しかし、本報告書では提言第2版の趣旨を踏まえ、「ベストバリュー調達」という言葉を「価格以外の要素も考慮して、調達側に最も高い価値をもたらす調達」の意味で使用する。

2.2 ITベンダから見た日本の調達制度の課題

民間企業を取り巻く経営環境が変化する中で、政府調達の現行制度・慣行との乖離が顕在化してきた。このままでは、ITベンダにとっては政府調達への参加リスクが増大し、経営そのものに影響を及ぼす事態となりかねない。

ITベンダ各社は、株主へのタイムリーで正確に経営状況を報告する義務や下請企業に対する適正な発注責任を負い、その義務を果たすため様々な対応が求められている。具体的には日本版SOX法、SOX法、下請法等の適用を受けることで、経営の透明性、グローバル標準の準拠がもとめられる。しかし、現行のIT政府調達の慣行は、ITベンダを取り巻くこのような環境に馴染まないものも多い。最悪の場合、ITベンダが株主等から訴訟を受ける危険性も含んでいるとの危惧もある。

たとえば、官公庁の請負契約等の場合、調達者・受注者の間で交わされる契約書の契約

³具体的には、「要求を満たす最低金額」（Lowest Price ,Technically Acceptable）や「技術と価格の主観的評価」（Tradeoff）による調達先選定等の受注者決定方法のこと。

日付が遡及されることが常態化しているが、監査の観点からは、作業開始日は、実際契約書が取り交わされた（遡及処理されていない）日付としなければならない。しかし、納期確保やその他作業との関連により、受注者は多くの場合、契約締結以前であっても先行着手をする必要がある。これは、受注者にとっては会計法及び下請法上のリスクとなる。

また、日本版 SOX 法対応上、受注者が売上計上処理を行うためには、検収書等の確証が必須である。しかしながら、官公庁では検収完了・検収書発行までに長期間を要するとの理由で、契約条件通りに確証を入手できない場合も多い。特に決算期に確証入手が遅れると、年度内の会計処理が困難となり、受注者にとっては企業会計上のリスクとなる。

さらに、工事進行基準や四半期決算報告に伴う情報公開への対応のため、民間企業はプロジェクトの進捗度に応じて売上・原価を計上する必要がある、これまで以上に厳密なプロジェクト管理が求められる。しかしながら、官公庁では、契約締結後は契約変更や追加契約に早急に対応する慣習になっていないため、受注者は、契約上の担保がないまま費用を増額せざるを得ず、受注者にとっての経営リスク増や情報公開の視点でも支障をきたすことにつながる。

最後に、民間のシステム開発では、開発成果物の著作権は IT ベンダに帰属し、発注者にはその使用权が与えられるのが通例である。IT ベンダは、各開発作業で得たノウハウを他の案件で有効活用することにより生産性や技術力が向上し、業界全体としての技術ノウハウの蓄積が可能になる。経済産業省は産業技術力強化を目的として、「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律」（平成 19 年法律第 36 号）で日本版バイ・ドール規定を設け、開発成果物の権利を IT ベンダが所有するケースにも言及している。このような動向も踏まえて、調達者及び受注者の間での成果物の権利の取り扱いに関する適切な運用を求めたい。

次ページの表 2. 1 は、官公庁契約と民間契約との大きな相違点をまとめたものである。

（参考：経済産業省 HP 産業技術力強化法の改正について より）

国の委託資金を原資として研究を行った場合に、その成果である発明に関する特許等の権利を、委託した国が持つのではなく、受託して実際に研究開発を行った者が持てるようにするという規定です。この規定は、平成 11 年に産業活力再生特別措置法の中に設けられましたが、これが定着してきたことを踏まえ、今回の改正では、特別措置法である産業活力再生特別措置法から、恒久法である産業技術力強化法に移管しました(産業技術力強化法第 19 条)。

その際、これまで委託研究に限られていたこの規定を、請負契約に基づくソフトウェア開発も対象とし、またこの規定の対象となる権利のうち著作権については、これまで「プログラムの著作物の著作権」と「データベースの著作物の著作権」に限定されていましたが、著作権法（昭和 45 年法律第 48 号）第 21 条から第 28 条までに規定する「著作権」が対象になりました。

表 2. 1 民間企業と官公庁の契約条件の比較

対応項目	民間企業間契約状況	官公庁契約状況
内部統制 日本版 SOX 法対応 企業会計基準 工事進行基準売上計上	通常四半期毎に検収書を発行し、請求・入金が行われ、売上は予定どおり計上される。	基本的には年度末一括払いである。個別交渉により四半期等のより短期間での契約は可能であるが、検収書の発行や会計処理の遅延により、請求書発行、入金が遅れることが慣例化している。
証拠書類（契約書、検収書等）の完備	発注部門と会計部門が契約時・検収時等において事前の十分なコミュニケーションをとることにより、タイムリーに証拠書類の発行が行われる。万一契約書・検収書等の発行が遅延する場合には、遡及対応ではなく、契約日付の変更や仮検収書等を発行する柔軟な対応がとられる。	契約書については、落札後発注部門と会計部門で処理がされるが、コミュニケーションの課題や会計部門の業務集中等のため、発行するタイミングが遅れ遡及で処理される。検収書についても同様の課題がある。さらに、複数年の同一案件を単年度契約の繰返して調達する場合、契約書や検収書等の処理が、後回しにされる傾向があり、遡及の期間が長期化している事例も散見される。
契約締結後の作業着手	契約書を取り交した後に作業着手するが、万一契約締結が遅延する場合は、事前に仮発注書等が発行され、作業開始の証拠書類として活用できる。	慣例として、契約書が遡及処理されることが多く、かつ仮発注書等の発行がされないため、証拠書類が無いまま作業着手を余儀なくされる。（納期遵守をするために、先行作業が必要となる場合が多い。）
仕様確定後の契約／価格確定	仕様確定時に契約変更、もしくは新規契約を行う。	曖昧さの残る仕様で契約を余儀なくされ、システム構築段階で修正・追加を求められる。
損害賠償責任	通常上限値が設定されている。また、損害賠償の範囲も、通常は直接損害に限定している。	各省が定める契約書においては無制限の賠償責任が要求され、かつ遅延責任も二重に請求される状況。

2. 3 ベストバリュー調達を検証

提言第2版では、現行の調達制度が「安値入札」を誘発する危険性を指摘し、その対案として、価格のみにとらわれない「ベストバリュー調達」を提言した。提言の際に念頭に置いたのは、米国政府の調達制度である⁴。

本専門委員会では、米国政府が採用している PBA について調査するため、平成 20 年 8 月に、米国にて PBA 調達の経験を有する官民（政府関係 3 機関、民間企業 3 社）から聞き取り調査を実施した。本調査で明らかにしたかった点は次のとおりである。

- 米国の PBA が目指す意義と政府調達に対する影響の分析
- 日米の調達制度の相違を踏まえて、日本における PBA 適用の可能性を検討
- 日本の調達制度との相違点の認識

調査を経て、PBA の受注者決定プロセスは、まさに「ベストバリュー調達」を実現する有力な方法のひとつと考えるに至った。PBA においては調達の公告から提案に至るまでに、調達者と提案者の間で質疑、交渉が繰り返され、そのプロセスを通じて調達側が「もっとも高い価値をもたらす」と判断した提案者から調達する。「価値」の評価においては価格だけではなく、提案内容の品質や提案者の過去の実績、具体的な期待効果等の幅広い項目が評価対象となるため、調達側は「ベストバリュー」を担保する（可能性が高い）提案を得ることができる。さらに、提案側にとっても、提案期間が長期間にわたる可能性があるものの、提案時に必要とする情報が入手でき、また自ら得意とする提案による「価値の競争」ができる。このように、PBA は調達側と提案側の双方にとってメリットの多い調達方式と言える。調査で訪れたある民間企業幹部からは、PBA で悪い点（Downside）は見当たらない、というコメントもあった。PBA に対する民間企業側の評価の一端をうかがえる。

もちろん、何を「バリュー」とするかは、各国それぞれの考え方がある。日本の政府調達制度では、「競争を促進し、調達の公平性と透明性を向上すること」を第一義としているものとする。これを実現するために、分離・分割調達制度を導入し、現在はその効果が待たれるところである。米国の場合は調達の「成果、結果」を重視している。調達の結果が政府にとって最も価値をもたらす成果に結びつくことが求められているのである。

本節では、以下に米国政府が調達の価値を最大化することを目指して導入している「パフォーマンス・ベース調達」（PBA）を概観する。

⁴ 提言第2版では、「(米国では) システムサイクル全体を見据えた提案と交渉を重ねていく入札評価方法（Competitive Negotiation）が多く採用されている。この方式は一回勝負ではないため、低価格入札が起きにくい。また、不採用事業者にはその理由についての説明が義務づけられており、その後の提案の質の向上も期待できる。」とした。

連邦政府調達規定（FAR⁵）において、PBAは「方法」でなく「結果」を重視する調達と定義されており、以下のように特徴を取りまとめることができる。

① 調達の成功に向けた仕組みを持つ（入札ではなく、ベストバリューの観点で選定する調達方法）

PBAは、必ずしも「仕様を満たしての最低価格」でなく、「より質の高いサービスを得る」ための調達方法として用いられている。米国政府は調達効果を最大化するために、官民が「パートナー」となり提案者の創意工夫を活かす評価プロセス（詳細は「3.1（5）PBAの調達手順（7ステップ）」）を規定、公表している。

評価プロセスの特徴としては、技術面とコスト面を独立して評価しており、品質とコストを総合的に勘案してベストなものを採用する点が挙げられる。また、採択された受注者の提案内容を契約に含む（契約書の一部になる）ため、調達側の見積不足等による極端な短納期や大幅な追加開発等の品質に重大な影響を与えるプロジェクトリスクの発生を極力防止できるようになる。

② 提案者の創意工夫を活かすために官民で合理的に役割分担する仕組みを持つ

PBAでは、調達側で「達成したい目標」のみを提示（SOO⁶の場合）し、調達への参加を希望する企業から具体的な実現手段（作業内容の詳細）や成果の評価指標、測定方法等を含めて提案を募る調達形態を選択することもできる。これは、調達側で仕様の作成が困難な案件や、提案者の得意分野を活かした実現方法を選択した方がより経済的な場合に適用される方法である。実現方法の詳細を提案者に任せることで、官民の間では「調達したい成果」や「適切な評価方法」の議論に注力することを可能にする仕組みである。

米国行政管理予算局（OMB⁷）の連邦調達政策室（OFPP⁸）によると、提案者の工夫を促すPBA導入による効果のひとつとして、コストダウンが挙げられている。PBAによるコストダウンがどの程度達成されているか、米国政府が公表した資料はないが、PBA導入を決定した当初の1994年10月に、OFPPが実施したPBA導入のパイロットプログラムが参考になる⁹。このパイロットはITに特化したものではなく、コンピュータ保守、航空機保守から守衛、清掃に至る幅広い「サービス調達」を対象として、パフォーマンス・ベース調達に転換できる調達案件を特定し、調達を試行したものである。およそ5億8,500万ドル相当の契約（26の調達案件）を転換した結果、平均で15%の調達価格の削減が行

⁵ FAR : The Federal Acquisition Regulation

米国行政管理予算局の一部門である連邦調達政策室（OFPP）が調達施策の企画立案を実施する。各省庁では、FARに補足規定(Supplement)を追加し運用している。

⁶ SOO (Statement Of Objectives) : 達成したい目的／目標や最低見込みの予算額、契約タイプ等の基本情報だけを提示する簡易な調達要件の記載文書。（詳細は第3章）

⁷ The Office of Management and Budget

⁸ The Office of Federal Procurement Policy

⁹ 出典 → http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/pbsa/guide_pbpc.html

われたとしている。このコストダウンに加え、パイロットでは調達側の顧客満足度も 18% 向上したことが明らかになった。OFPP はパイロットの報告の中で、この 2 つの点を強調している。

③ 成果を随時評価しパフォーマンスを管理する仕組みを持つ（指標、測定方法、支払報酬）

PBA では、サービスの成果を評価する項目（メトリクス）を設定し、マイルストーン毎にこのメトリクスを継続的に測定して管理していく仕組みが根幹となっている。

また、政府調達においても質の良いサービスを得るために「支払報酬」（インセンティブ¹⁰やアワード¹¹）を含む様々な契約タイプが選択できる。調達案件の性格に合わせて評価指標や測定方法を適切に組み合わせた契約とすることで、受注者の質の向上やモチベーションをコントロールする手段として有効活用している。

④ 調達の価値を高めるための工夫

PBA では、調達成果の「価値（=バリュー）」を高めるために、以下のような工夫を凝らしている。

- 市場調査を徹底することにより、類似ソリューションのベスト・プラクティスを知るとともに、調達内容の価値を評価する際の基準を得ることができる
- 民間企業の「得意な提案」により、各提案の価値を競わせている
- 具体的なメトリクスを合意することにより、価値の評価を公平・透明に行える
- 統合プロジェクトチーム（「3. 1（5）PBA の調達手順（7ステップ）」に記載）により、さまざまな視点から「価値」を評価している
- 調達した案件は全て政府所管のデータベースに登録し、過去の実績をいつでも参照できる体制を整えている

PBA ではソリューションの価格は評価項目の一要素に過ぎず、これを含む「提案内容がトータルでどれほどの価値をもたらすか」が重要な採用基準となる。さらに上記に述べたように、日本の政府調達が抱える課題（「2. 2 IT ベンダから見た日本の調達制度の課題」で述べた内容）についても、その多くに対し解決の示唆を与えるものである。

本専門委員会では調査結果を踏まえ、PBA の検討を進めている関係団体（経済産業省が主催する「情報サービスのパフォーマンスベース契約に関する研究会」や「情報システム調達研究会」等）との連携を図りつつ、IT 政府調達の改善に向けた今後の政策提言に資することとした。

第 3 章以降では、まずこの PBA の調査結果を述べた後、日本の調達制度との比較を論じることとする。

¹⁰ インセンティブ（Incentive Fee）目標達成に支払う成果報酬のこと。

¹¹ アワード（Award Fee）客観的指標での評価が困難な案件に適用される成果報酬で、品質、期限遵守、技術的卓越性、コスト管理等の（比較的主観的な）指標に基づくもの。

第3章 今年の活動成果

3.1 PBAの調査結果

(1) 米国調査の概要

本専門委員会では、以下に示す調査を実施した。

- ① 調査国 : 米国
- ② 調査対象 : パフォーマンス・ベース調達 (PBA : Performance-based Acquisition)
- ③ 調査期間 : 平成 20 年 8 月 (8/4~8/6 の 3 日間)
- ④ 訪問場所 : ワシントン D.C.
- ⑤ 訪問先 : 政府機関 (3 機関、3 人の現職員)
PBA による調達参加企業 3 社
PBA 支援コンサルティング企業 1 社
ITAA Policy Meeting (米国版 JEITA の本専門委員会相当の組織)

(2) PBA 導入の歴史的背景について

PBA は米国国防省 (DoD¹²) の調達改革の一環から始まった。

PBA 以前の「調達プロセスを重視した」時代では、市販製品の調達においても極めて詳細な仕様書を作成するため、製品サイクルの短い製品では販売寿命内に調達が実施できない、あるいは仕様が詳細すぎて市販製品では要求を満たす製品が存在しない、等の弊害が発生していた。

こうした状況の反省に立ち、1990 年代に成果重視政策の下で連邦政府による調達制度の見直しが行われ、連邦調達政策室 (OFPP) が 1991 年に PBA 調達の確立の先駆けとなる通達「Policy Letter 91-2」を発表した。この通達では、「品質、経済性、創造性に優れたサービス調達をするため、可能な限りパフォーマンス・ベース契約を使う」ことが推奨されており、連邦政府の調達が「プロセス重視」から「成果重視」に転換するきっかけとなった。その後、関連法案が整備され 1994 年から本格的に導入が開始された。

¹² DoD : United States Department of Defense

表 3. 1 PBA 導入の変遷

1970 年代～	米国国防省 (DoD) の調達改革 (例) : パソコンの調達における仕様を削減し (仕様 200 ページ⇒5 項目)、 調達期間を短縮 (6 ヶ月) 等
1990 年代	前ブッシュ政権、前クリントン政権下で「成果重視」政策が展開 政府の調達部門の人材難顕在化 (定年退職他) 1991 年 : 「Policy Letter 91-2」にて「成果、結果」重視を表明 政府調達関連の法案が成立、1994 年～PBA 本格導入開始
2000 年代	連邦調達政策室 (OFPP) による連邦政府全体で PBA 導入を目標化

(3) PBA の推進状況について

米国政府の調達制度では、行政管理予算局 (OMB) が連邦政府全体の制度の構築・実施を行うが、実際の調達政策の企画立案は、OMB 所属の連邦調達政策室 (OFPP) が担当している。連邦政府調達規定 (FAR) では、一部の例外を除いて、PBA の適用可能な調達においては、できる限り PBA を採用するよう定めている。また OFPP では連邦政府全体に PBA 導入を促進するため、以下に示す達成目標を設定している。2008 年時点では、連邦政府全体では 50% が目標となっている (米国国防省の場合、PBA 対象の全案件で採用と内規に規定されている、とのことである)。

表 3. 2 米国政府サービス調達の PBA 適用目標と実績

年度	PBA 調達比率目標 (\$25,000 を超える該当案件)	PBA 調達の実績
2001 年	10%	26%
2002 年	20%	34%
2003 年	30%	35%
2004 年	40%	41%
2005 年	40%	51%
2006 年	40%+	49%
2007 年	45%+	45%+ 近く
2008 年	50%	—

<PBA の適用外のサービス分野>

PBA は基本的に全調達での採用を推奨されているが、以下は適用除外となっている。

- ① 建築設計 (Architecture and Engineering)
- ② 土木/建設工事 (Construction)
- ③ ガス/電気/水道 (Utilities)
- ④ 研究開発 (Research and Development)
- ⑤ サプライ商品に付随するサービス
- ⑥ 医療サービス
- ⑦ 学費、登録費、会員費等

(4) 米国における PBA の位置づけ (米国調達の体系について)

米国調達制度は、公共工事及び物品調達・IT サービスを含めて、概ね表 3. 3 に記載の 3 形態に整理される。このうち、今回報告の対象としたパフォーマンス・ベース調達 (PBA) は、1990 年代に導入を始めた新しい調達制度で、官民が交渉して纏めた提案の中から最も価値の高い提案を選定する調達形態である。

PBA の調達を開始する形態 (表 3. 3 「米国政府の主な調達制度」の③) は、2つのパターンに分かれる。詳細な作業内容を記載した作業記述書 (PWS : Performance Work Statement ; 通常日本政府の調達で作成する仕様書とは異なる) を予め作成してから調達を開始する場合 (a.) だけでなく、成果の達成目標等の簡易な調達要件が記載された文書 (SOO : Statement Of Objectives) だけで調達を開始する場合 (b.) も選択可能である。

SOO の内容は、達成したい目的/目標や最低見込みの予算額、契約タイプ等の基本情報だけを提示する。要件の不明点は提案者との個別協議 (後述の”due diligence”) で解消する。なお、SOO で調達する (b.) の場合も、各提案者が PWS (作業記述書) 案を作成し、採用された提案者の内容が正式な PWS となる。

今回の調査は、特に (b.) に焦点を当てて実施した。

表 3. 3 米国政府の主な調達制度

#	調達方法	概要
①	簡易な物品調達	市販品が対象の調達方法 対象となる市販品は、米国政府調達庁 (GSA ¹³) が提供する全省庁共通の調達リストから選択。
②	封印入札	日本の一般競争入札に相当する調達方法
③	パフォーマンス・ベース調達 (PBA)	官民で提案を協議する形態の調達方法 事業者へ公表する調達要求の整理状況で以下の進め方を選択可能。 a. PWS (作業記述書) を調達側で提示して調達を開始する場合 b. 達成目標を記した文書 (SOO) で調達を開始する場合

¹³ General Services Administration

(5) PBA の調達手順（7ステップ）

PBA の調達手順は、米国政府が「7ステップ（7steps）」として公開している。米国政府が標準とする7ステップの考え方は、連邦政府の行政官に対する説明を主眼としているためか行動理念的な説明の側面が強いが、日本の政府調達と比較すると、上流の企画段階で人員、労力を割くことでより良い調達を行うことを強く指向した手順となっている。

調査にて判明した PBA の詳細な活動について、対応する内容を表3. 4に示す。また、これとは別に「米国政府の7ステップ」を調達に参加する民間企業側の視点で解釈し、具体的な実施手順を中心に補足説明した「7ステップ」¹⁴が公開されている。

表3. 4 PBA の7 steps（米国政府）の説明及び実施プロセスの補足

ステップ	米国政府の標準手順（HP より）	主な実施プロセス（調査による補足）
Step 1	「統合プロジェクトチーム」の設置	・技術チームとコストチームは独立
Step 2	解決すべき問題の特定	・専門家へのヒアリング等
Step 3	公的部門及び民間部門でのソリューション検討	・市場調査、ベンチマーク ・公示&提案者受付 ・協議対象となる提案者の絞込み
Step 4	「調達文書(SOO、PWS 他)」の作成	・SOO（事業目標）の提示 ・提案者との1対1（one-on-one）による個別協議（due diligence）でPWS(作業記述書)を作成 [政府がPWSを提示する場合も、必要に応じてdue diligenceを実施]
Step 5	「成果目標・評価指標」決定	・協議結果を受け、パフォーマンスの評価指標（メトリクス）、測定基準、SLA を取り決め
Step 6	「適切な受注者」選定	・総合判断(技術/コスト独立に評価) ・結果通知（提案者それぞれに）
Step 7	「成果」の管理	・パフォーマンスの測定/検収 （月単位実施、最後清算）

Step 1 「統合プロジェクトチーム」設置

政府内に構成された、それぞれ独立した技術チーム、コストチームからなる購買担当チーム（以下、「統合プロジェクトチーム」¹⁵）が一貫してPBA 案件を担当する。その構成員

¹⁴ 米国政府が定義する調達手順以外の事例として、JEITA Review 平成20年/10号にて Acquisition Solutions Inc.社が提唱する7 Steps を紹介している。

¹⁵ Integrated Project Team

は、コントラクトスペシャリスト（調達責任者）、IT 専門家、ユーザ部門、クオリティ・アシュアランス、法務担当、予算担当、（場合によって産業界代表者）等の各専門家より構成する。また、調達チームに対して GSA の専門部署が PBA の啓蒙普及推進役や連邦政府全体でノウハウ集約／共有等の支援を行う。

Step 2 「解決すべき問題の特定」

各省庁内外の専門家へのヒアリングを実施し、調達要件や期待する効果、ソリューションの候補、障害となる事項等、調達に求める要件を明らかにする。

Step 3 「公的部門及び民間部門での既存ソリューション検討」

類似した調達やソリューションについて、政府内や市場を広く調査する。調査を通じて契約条件や技術的な要件を検討・策定する。

ソリューションの候補等の技術的な調査では、Web サイトを通じて調達を公示するとともに、各提案者の参加を受付けたり、必要な情報（事業概要や提供サービス）の登録を依頼する。調査結果を踏まえて、調達者より個別協議の依頼文書を通知する。

採用見込みのある提案者及び採用見込みの少ない提案者それぞれに、その旨を書面にて通知する。採用見込み少ないとされた提案者も、希望すれば参加できる機会が確保されているものの、これまで実際に参加した実例はないとのことである。

また、提案者の絞込みは、ほぼ1日程度で完了する。参考情報として、指名企業の IDIQ リスト（ID : Indefinite Delivery ,IQ : Indefinite Quantity ）や調査機関等の外部の評価も活用されることが多い。

Step 4 「調達文書（SOO、PWS 他）の作成」

調達側で調達要件を取りまとめることが困難な調達案件については、業務目標を記した文書（SOO）を作成し事業者に提示する。提案者は個別協議（due diligence）を通して PWS（作業記述書）案を作成し内容を詰めていく。

due diligence は、Step 3 で見込みがある候補に指名された複数の提案者と、それぞれ個別に官民1対1の協議形式（one-on-one）を実施する。これは提案者ごとのノウハウを保護する配慮をしながら、提案者から最善の提案を引き出すと共に、各々が必要な情報だけを詳細かつ効率的に確認する仕組みである。また、調達側だけが協議内容の全体像を把握することで、交渉の優位性を確保しつつ、提案者間の適正な競争を促す役割も果たしている。

日本の資料招請・意見招請に相当する米国 PBA の個別協議（due diligence）が官民1対1の協議形式（one-on-one）を採用するに至る理由として、ゴースティング（ghosting）と呼ばれる弊害の反省が挙げられる。PBA も以前は、日本と同様に事業者が一同に会して質疑応答する形態をとっていたが、質疑応答の内容を全員が共有するため、他社から情報を

引き出す等の「競争を阻害する質問」が横行し、お互いが牽制し合う状況が発生したためとのことである。また、PWS の付属文書¹⁶ではパフォーマンスとして、何をどのように測定するかを記述する。調達側が詳細な調達要件を作成できる場合は、予め事業者へ PWS を提示する。due diligence とは別に、日本の調達と同様な合同説明会 (Industry Days) を実施する場合もある。

Step 5 「成果目標・評価指標」決定

「何を達成したいのか」の観点からパフォーマンスの評価指標 (メトリクス) や測定基準、SLA についての取り決めを行う。

Step 6 「適切な受注者」選定

受注者の選定においては、技術を技術チームが、価格をコストチームがそれぞれの妥当性を自らの専門性の視点で評価する。最終的に対象事業における価値と価格を「トレードオフ」した上で決定する。PBA は「成果を重視する調達」であるため、「事業目標 (評価指標)」とその達成度合いの測定方法との関係付けの良さ (成果の分かり易さ等) が選定にあたっての重要なポイントとなる。

Step 7 「成果の管理」

契約者が決まりサービスが開始された後、成果を評価するマイルストーンを設定し定期的に成果の評価 (予め合意しておいたメトリクスの測定) を実施する。それぞれのマイルストーンにおいては、統合プロジェクトチームと受注者との間で成果を評価して、パフォーマンスを監視する以外にも、仕様変更の反映や変更にもなう契約変更や追加予算の必要性等も協議する。

¹⁶ PWS の付属文書には、以下の 3 種類がある。

- ① Performance Standard (評価指標の標準に関する記述)
- ② Performance Incentives (報酬付与に関する記述)
- ③ Quality Assurance (パフォーマンスについて何をどのようにモニタするが記述)

(6) 米国調査のまとめ

先に述べたとおり、PBA は、提案者の「得意とするソリューションの提案」により、各提案の価値を競わせてベストバリューを得ることを狙う調達方法である。調査で判明した PBA の特徴を列記すると、以下のとおりとなる。

① 調達内容を固める上流に十分な時間をかけている

PBA の調達プロセスでは、以下に示す段階的な内容重視の選定が実施されている。

第 1 段階：類似ソリューションのベスト・プラクティスを知る市場調査

過去の調達実績から成功／失敗の事例を学ぶ政府機関内の実績調査

第 2 段階：市場調査を踏まえて個別協議を行う候補となる提案者へのオファー

(日本の指名競争に近いが、門戸が閉ざされず挑戦機会が残る点異なる。

尚、指名する提案者の絞込みには、多くの方法があるようである。)

第 3 段階：提案者と 1 対 1 の個別協議形式による提案内容の確認／評価

② PBA 調達を支援する専門部署 (GSA) が存在する

GSA は、担当省庁にて複数の専門チームから編成された統合プロジェクトチームに対して PBA の推進役として関わる他、専門家としてのアドバイス等も実施しており、PBA の調達ノウハウを蓄積・共有する政府のナレッジ部門として機能している。

③ 仕様が確定しない場合に調達側で作成せず、民間の創意工夫を活用する

PBA では、PWS(作業記述書)なしで調達を始めても、後工程の提案者との個別協議(前述①の第 3 段階)で提案者の力を借りて PWS を纏めていくやり方が選択できる。

④ 官民で合意した提案内容が要件となる

PBA では、対面による受注者選定プロセス(提案説明と質疑応答を行う提案者との個別協議)が存在し、そこで要件に生じやすい齟齬が極力解消されている。

⑤ 検収・支払いのマイルストーンを月・期単位に設定している

先のとおり事前に具体的な評価指標(メトリクス)を官と民がお互い合意することにより、価値の評価を公平・透明に行えるだけでなく、検収の省力化が図られている。

(7) PBA による調達例

PBA は政府のサービス調達全般を対象とし、米国では核廃棄物の処理事業（下記④）等の IT 政府調達以外も含む。IT 分野では、LAN/WAN 等の IT インフラ構築、運用（下記①）や、専門 IT サービス（ITMS）導入（下記②）といった、成果の指標化が比較的容易な実績が多くなっている。

以下に PBA による政府調達の事例を示す。

①業務用 IT インフラの構築及び運用の調達

・調達案件：「司法省アルコール・タバコ火器及び爆発物取締局における Enterprise Standard Architecture III（ESA III）の運用」

・予算：約 3 億ドル

・SOO による調達内容：該当部分は 10 項目（1 頁）（RFP 含め全体でも 30 頁程度）

【参照 URL】

<http://www.atf.gov/press/fy04press/122303esacontract.htm>

http://www.eds.com/sites/contractvehicles/encore/downloads/Edge_Volume_1_Feb04.pdf

<http://www.utdallas.edu/research/fyi/070831/industry.html>

②IT サービスの調達

・調達案件：DHS/TSA 「ITMS（Information Technology Managed Services）」

・案件規模：約 10 億ドル

・9/11 同時多発テロ対応として急遽、短期間（約 90 日）で実施された案件。但し、調達期間が短いにもかかわらず PBA の「7 ステップ」は全て実施したとのことである。

【参照 URL】

<http://www.tsa.gov/assets/pdf/DTTS59-99-D-00467%20&%20DTSA20-02-D-00485%20Unisys.pdf>（P.32～）

<http://www.computerworld.com/action/article.do?command=viewArticleBasic&articleId=107529>

https://www.wwt.com/news_events/tsapr_12-11-02.html

③通信システム／通信端末の調達（due diligence を 2 年間の長期間にわたり実施した例）

・調達機関：国土安全保障省の沿岸警備隊（US Coast Guard）

・現場職員が参画した個別協議（due diligence）にて要件の疑問を解消した結果、当初要件の原案として内局側が示した端末仕様とは、別の仕様を採用された。また、due diligence が長期間に及んだので、その間の費用負担も政府が行ったとのことである。

④IT 分野以外での PBA 事例（核処理施設群の撤去と環境復元作業の調達）

- ・ 調達案件：米国エネルギー省「核処理施設群の撤去と環境復元プロジェクト」
- ・ 案件規模：6年間（2000–2006年）で約40億ドル
- ・ 契約形態：CPIF(Cost-Plus Incentive Fee)
- ・ 受注者：Kaiser-Hill,LLC

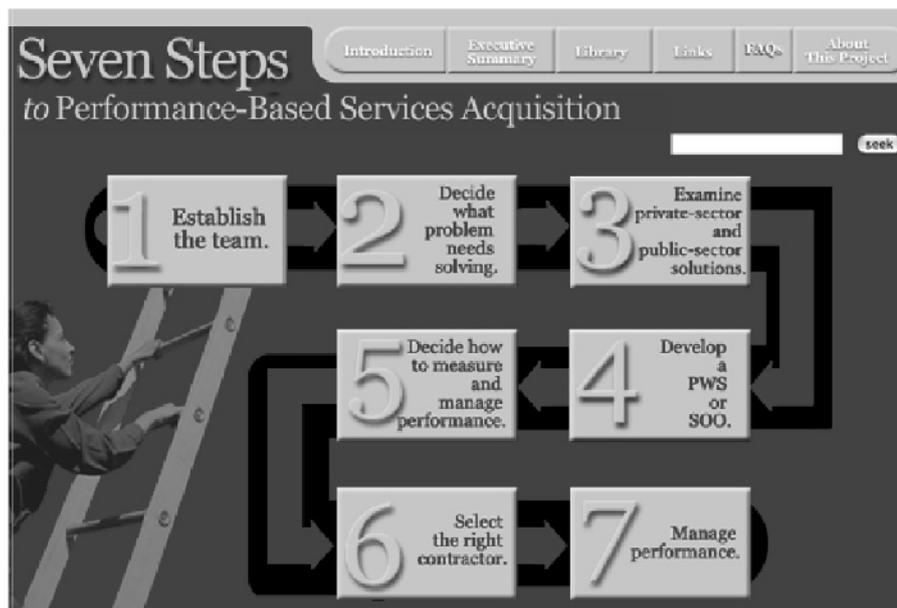
<参考> 米国政府 PBA の補足情報

1. PBA の定義 - 連邦政府調達規定 (FAR) による定義

- ・「方法」でなく「結果」を重視する調達
- ・契約者のパフォーマンスの測定基準及び方法が規定されている調達

2. PBA の調達プロセス (通称「7ステップ」)

7段階の調達プロセスが、米国政府の調達部門のホームページにて公開されている。このホームページには、各ステップを詳細に紹介しており、具体的なイメージを把握することができる。



For full version go to:
http://acquisition.gov/comp/seven_steps/index.html

3. PBA の調達体制について

以下に示すとおり、原課+会計+専門家からなる「技術チーム」と「コストチーム」をそれぞれで独自の観点で評価するため別々に編成する。

表 A. 1. 政府統合プロジェクトチーム (Integrated Project Team) の編成と評価の観点

【Technical Team】 (1) このチームは、技術的な実現可能性のみを評価 (2) ユーザ部門、各種PM、技術アドバイザー、(競争に参加しない民間企業)等で構成	Technical Approach	要件の理解
		IT環境の理解
		提案ソリューションの妥当性
	Management Approach	その他
		類似案件での実績
		過去のパフォーマンス実績
Staffing	その他	
	スキルはあるか	
	資格を有しているか	
	人材は確保されているか	
【Cost Team】 (1) このチームは、コスト面のみを評価する (2) 主にコントラクトの専門家で構成する	予算(*1)との比較検討 提案価格の妥当性評価	その他
		客観的成本評価に比べて妥当か
		第三者の専門家が妥当と評価するか
		類似案件に比べてどうか
		利益率は妥当な水準か
		一般管理費は妥当な水準か
		その他

(*1) 案件に対する予算は、過去のデータやユーザがもつ予算枠を参考にして「Estimate」する

4. PBA の提案者の評価方法について

- ① PBA は 7 ステップ全体で提案者の評価を 3 段階で行っている。
 - 第 1 段階：市場調査、ヒアリングの実施（ステップ 3 で実施）
 - 第 2 段階：提案者のエントリー段階での絞り込み（ステップ 3 で実施）
 - 第 3 段階：提案者との交渉段階での絞り込み（ステップ 4～5 で実施）
- ② 第 1 段階では、対象となるソリューションのレベル、成功や失敗事例で要求を見極める。
- ③ 第 2 段階では、登録内容（実績・サービス）から提案者を（最低 3 社程度）選択し、次段階の個別協議の候補となる提案者に対し、採用の可能性に関する評価の文書を送付する。

due diligence の前提となるコントラクタの絞り込みを行う方法は、幾通りもあり、そのいずれか（又は組合せ）で事前に絞り込む。具体的には以下の方法がある。

 1. RFI への回答の質による絞り込み
 2. IDIQ（米国政府の契約形態のひとつ）の契約を有するベンダのみに絞り込み
 3. 提案書を元に価格や提案内容が「ある範囲」に合致するものだけを選択する絞り込み
 4. 過去の実績による絞り込み 他。
- ④ 第 3 段階では、SOO は最低 3 社程度が提案できるように提示し、提案内容（仕様、価格、事業成果の評価指標のセット）を総合的に勘案し決定（最も良い案を選択）する。
- ⑤ 最終の受注者選定段階まで、調達チーム内の技術チーム、コストチームは、お互い交流せず別々に評価し、最後に突き合わせて評価を行う。
- ⑥ 対面による個別協議（due diligence）を通じて、個々の提案者の実力評価も行っている。
- ⑦ 受注者の決定後は、選定理由を各提案者に説明することになっている。

3. 2 日米の政府調達制度の違い

前節において、PBA の調査結果を整理した。本節では、日本の政府調達のプロセスを PBA の 7steps と対比させながら、日米の政府調達制度を比較する。ここでは、日本の一般的な政府調達プロセスとは異なる特徴を持つ、PBA における「due diligence」に着目している。また、両国の政府調達制度は、社会構造や予算制度の違い等、政府調達を取り巻く環境も異なっていることから、両国の政府調達制度の特徴についても整理する。

(1) 調達プロセスの比較

日米の政府調達制度における契約までの調達プロセスと、契約後の成果管理プロセスの相違について比較する。

1) 契約までの調達プロセス

調達開始から契約に至るプロセスには、「企画段階」「受注者選定段階」「契約段階」がある。日米の政府調達プロセスにおける最も大きな相違は、受注者の選定プロセスにある。具体的には、日本の政府調達は一回の入札で受注者を選定する一方、米国 PBA では、ベンダとの due diligence において調達者と提案者の協議を繰り返すことによって曖昧事項の明確化を図り、実現性の検証を実施した上で受注者を選定している。

以下に、契約までの調達プロセスについて、各段階における目標／アウトプットを整理する。

①企画段階

企画段階は、政府調達の実施者（所管する府省）が主体となるプロセスである。

日本の政府調達においては、調達者自身がライフサイクル視点で企画・調達計画の立案や概算額の決定を行い、調達に必要となる詳細な仕様書を作成し公示する。公示に至るまでの間、必要に応じて「資料招請」「意見招請」を実施し、調達仕様書を決定する。

米国 PBA においては、具体的な PWS（作業記述書）を政府自身が作成できない案件については、SOO（事業目標）を作成・公表する。公表に至るまでの間、技術・法務・財務等の専門家や GSA の PBA 専門家から構成される統合プロジェクトチームを設置し、コストや実現に向けた技術レベル等の市場調査を実施し、PWS 又は SOO を決定する。PBA の 7steps の Step1～4 が該当する。

表 3. 6 企画段階

	日本	米国 (PBA)
目標／アウトプット	<ul style="list-style-type: none"> ・ライフサイクル視点での計画・概算予算額の決定 ・詳細な調達仕様書の決定、公示 	<p>※PBA の 7steps の Step1～4 に相当</p> <ul style="list-style-type: none"> ・統合プロジェクトチームを設置し市場調査を実施 ・PWS (作業記述書) 又は SOO (事業目標) を作成・公表
《検討体制》	<ul style="list-style-type: none"> ・原課中心で対応。府省内の専門家として、CIO 補佐官が支援・助言する場合もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・統合プロジェクトチームを設置。メンバーは、ユーザ部門に加えて府省内の専門家 (技術・法務・財務・購買・契約・品質部門等)、GSA (PBA 専門チーム)、技術アドバイザー (競争に参加しない民間企業) 等から構成される。
《仕様書の作成・公表》	<ul style="list-style-type: none"> ・「資料招請」を公示し、民間からの意見・提案を召集 ・調達者が仕様書を作成し、公示 ⇒外部委託等により専門家の支援を得る場合もある。外部委託を受託した企業は、後工程の入札に参加できない場合もある。 ・「意見招請」や「入札説明会」を実施して、民間からの質問・意見を反映させて仕様書を決定。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公示による提案者の受付。 ・協議対象となった提案者に通知。 ・協議対象提案者からの情報収集や、省庁内外の専門家へのヒアリング等を通じて市場調査を実施 ・官民の調達実績、ベンチマーク、ソリューション等の情報を収集し、解決すべき課題、調達要件、期待する効果等を明確化 ・調達側で PWS を作成できない案件では、SOO (事業目標) を作成・公表
《成果目標》	<ul style="list-style-type: none"> ・要求要件として仕様書に記述 	<ul style="list-style-type: none"> ・パフォーマンスの評価指標 (メトリクス) について記述
《評価方法の決定》	<ul style="list-style-type: none"> ・技術レベル配点、価格点との総合評価方式 (評価に用いる評価式) を決定し、仕様書と合わせて公示 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議提案者と 1 対 1 協議 (due diligence) を通じて提案者を絞り込むことを公表

②受注者選定段階

受注者選定段階は、企画段階でのアウトプットに基づいて提案者に提案を求め、提案内容を評価し、受注者を決定するプロセスである。この段階の具体的な手法が、日本の政府調達と PBA とでは異なる。

日本の政府調達においては、要求要件・詳細レベルでの仕様書と、受注者選定基準である提案の評価方法及び契約条件を事業者（提案者）に提示して、実現に向けた技術提案・提供価格を求め、総合評価方式による一回の入札で受注者を決定する。提案の評価については、調達者（原課中心）による技術審査において、必要とする技術点（基礎点）を獲得した複数の提案者を価格点との評価式により算出し、最も高得点を獲得した提案者を受注者とする。この場合、基礎点を獲得し、極端に低い提供価格を提示すれば、結果として最高得点を獲得し、受注者となり得る場合もある。

米国 PBA では、PWS（作業記述書）又は SOO（事業目標）を公表し、実現に向けた具体的な提案を提案者に求める。SOO の場合には、調達者は、提案者との 1 対 1 協議（due diligence）を通じて、要件・要望を伝え、提案者は創意工夫を盛り込んだ PWS 案を作成する。提案の評価については、調達者は、統合プロジェクトチーム内に技術面／コスト面それぞれを専門的に評価する体制を構築して、各社の提案内容を技術面／コスト面それぞれの実現可能性等を評価し、受注者を決定する。受注者が作成した PWS 案は最終的な PWS となり、次ステップでの契約書の一部となる。これらのプロセスは、PBA の 7steps の Step4～6 に相当する。

表 3. 7 受注者選定段階

	日本	米国(PBA)
目標／アウトプット	<ul style="list-style-type: none"> ・提案書、応札金額の評価 ・受注者（落札者）、落札金額の決定 	<p>※PBA の 7steps の Step4～6 に相当。</p> <p>SOO の場合、Step4（調達文書の作成）は、企画段階／受注者選定段階にまたがるプロセスである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・個別協議を経て受注者を決定 ・SOO の場合は、受注者が PWS を作成
《選定プロセス》	<ul style="list-style-type: none"> ・総合評価方式による一回の入札で受注者（落札者）を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・調達者と提案者による個別協議（due diligence）を経て、最も価値の高い提案を行った提案者を受注者とする ・個別協議を通して要件を詳細化し PWS を決定。

<p>《評価体制》</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・原課中心に評価 ⇒専門家である CIO 補佐官の助言を得る場合もある 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PWS 決定までに十分な検証を実施し、対応可能と思われる提案者を徐々に絞り込む。 ・技術評価チーム／コスト評価チームが、技術面／コスト面から評価
<p>《評価指標》</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・予め公表した技術審査項目に基づき技術点評価を実施。必要とする基礎点を獲得した応札者について価格点との総合評価で落札者を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・技術面／価格面から、それぞれ妥当性を市場調査・ベンチマーク等を参考に独自の視点で評価し、品質（価値）とコストをトレードオフした上で受注者を決定 ・事業目標とその達成度合いの評価指標（メトリクス）の関連付けを実施

③契約段階

契約段階では、日米ともに、前述の各プロセスを経て選定された受注者との間で契約を締結する。

日本の政府調達においては、仕様書に提示された契約条件に基づいて、必要に応じて仕様書を契約書の一部として付加する形で契約を締結する。契約については、「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書」を参考に、各省庁個別の契約書を利用していることが多い。

米国 PBA においては、提案書の合意の範囲内で調達者・受注者が協議して契約条件を明確にした上で契約を締結する。契約には様々なタイプがあり（表 3. 9 参照）、調達者は、受注者への支払報酬（インセンティブ／アワード）の提供が可能な契約方法を選択することが多い。

表 3. 8 契約段階

	日本	米国(PBA)
目標／アウトプット	・仕様書で決めた契約方法に基づいて契約	・様々な契約方法（表 3. 9 参照）の中から、最適な契約方法による契約締結
《契約方法》	・調達時の契約条件に基づき仕様書を契約書の一部として契約を締結 ・調達方法（入札／随意契約）が違っても各省庁の標準的な契約書を利用することが多い	・「業務目標の達成」という視点から最適な契約方法を調達者が決定 ・様々な契約タイプがあり、受注者への支払報酬（インセンティブ／アワード）の提供も可能 ・SOO の場合、受注者からの提案内容に PWS（作業記述書）を含み、これが契約の一部となる。
《検収／支払》	・調達時の契約条件に検収／支払条件が記述されており相互確認の上、契約締結する	・契約時に相互調整を実施し詳細を決定する
《知的財産》	・「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書」においては、検収後、調達者側に知的財産権が移転する	・バイ・ドール法が適用される（政府はベンダが提案・提供するサービス／システムの利用者となるケースも多い）

<参考> 米国調達における契約形態・バリエーション

米国政府の調達では、いくつもの契約形態が採用されている。案件の内容・特性により、複数種類を組み合わせた契約形態も可能となっている。

契約の種類は、大きく固定金額契約（Fixed Price）とコスト加算契約（Cost Plus）に分けられ、成果に応じた報奨金（Fee）を加えることが可能で、これらを組み合わせた多様なバリエーションが存在する。

契約形態の中には、目標達成の報酬（Incentive Fee）や、調達側の主観を反映した追加報酬（Award Fee）といった報奨金を与える契約がある。引き出される成果をより大きくするために受注者のモチベーションを高める手法として用いられる。

表3.9 米国政府の契約タイプの種類と特徴

契約タイプの種類／価格決めの方法	購買側リスク	販売側リスク
Firm-Fixed Price (FFP)：固定金額型	低い ↑ ↓ 高い	高い ↑ ↓ 低い
Fixed-Price Incentive (FPI)		
Fixed-Price Redeterminable (FPR)		
Cost Sharing (CS) 費用分担型		
Time & Material (T&M)：時間単価型		
Cost Plus Incentive Fee (CPIF)		
Cost Plus Award Fee (CPAF)		
Cost Plus Fixed Fee (CPFF)：コスト加算型		

2) 契約後の成果管理プロセス

契約後、調達者は、システム／サービスの構築・運用状況について、PWS（作業記述書）／契約条件に基づいて成果管理を行う。

日本の政府調達の場合は、調達開始時点の仕様書においては、未確定事項や曖昧な部分・解釈の異なる部分が存在していることもあり、明確化を図りながらシステム／サービスを構築する。構築段階で仕様変更が生じた場合には、「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書」では、仕様変更管理を実施することが明記されているが、追加予算確保の裏づけがない状況において、受注者のリスク増大に繋がることも多い。

成果管理は、調達者が成果物を検収することによって行われる。成果物が要求要件を満たしていると確認されれば検収完了となる。要求要件に対する認識の相違等がある場合には検収が完了しないことから、受注者の事業リスク増につながる。

PBAにおいては、受注者選定段階で、調達者と提案者との間で1対1協議(duel diligence)を通じて要件に合意していることから、仕様変更リスクは低減されると推察する。

成果管理については、契約時に設定した成果目標の達成状況について、契約時に予め合意しておいたマイルストーン毎に成果評価（メトリクス測定）を実施する。また、仕様変更に伴う契約変更や追加予算の必要性は、調達者と受注者が協議して決定する。仕様変更が合意事項となった場合には、予備費等を充当できる柔軟な仕組み（予算制度）が確立されているようである。

この段階はPBAのStep 7に相当し、調達者と受注者で合意したメトリクスに従って構築の進捗を管理、評価してゆく。

表3. 10 契約後の成果管理プロセス

	日本	米国(PBA)
目標／アウト プット	<ul style="list-style-type: none"> 仕様書に基づくシステム構築・AP開発 システム／サービスの運用開始 仕様変更管理 成果物の検収・支払い 	※PBAの7stepsのStep7に相当 <ul style="list-style-type: none"> PWS/SLAに基づくサービス構築（システム構築・AP開発含む） サービスの運用開始 仕様変更管理 成果管理（パフォーマンスの評価）
《仕様変更》	<ul style="list-style-type: none"> 契約後の仕様変更リスクが頻繁に発生する可能性がある。 予算制度との関連もあり、仕様変更が受注者のリスク増大に繋がる可能性がある。 法制度改正による仕様変更については、別途予算化し保守仕様書に組み 	<ul style="list-style-type: none"> 調達者（専門チーム）と提案者による個別協議（due diligence）により合意に達していることから契約後の仕様変更リスクは少ない。 追加予算が必要となる契約変更についても予備費等の予算制度に

<p>《成果管理》</p>	<p>込み実施することが一般的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約条件に基づき、検収・支払いを実施する <p>⇒契約条件通りに検収が行われない場合には、受注者にとっての事業リスク増につながる。その場合、調達者側でも単年度予算における予算の繰り延べ措置等を実施する必要がある。</p>	<p>より対応可能</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約時に調達者と受注者で合意済みのメトリクスの測定をマイルストーン毎に実施し成果を評価 ・ 成果の測定指標に基づいてパフォーマンスを評価。目標を上回った場合には、受注者はインセンティブの受取りも可能だが、目標に届かない場合にはペナルティ／契約解除の可能性はある ・ 仕様変更等に伴う契約変更や追加予算の必要性を協議
---------------	--	---

3) その他

政府調達制度と関連する予算・会計制度、中小企業振興に関する制度、政府調達に係る苦情処理について整理する。

表3. 11 その他

	日本	米国
《 予 算 制 度・会計制 度》	<ul style="list-style-type: none"> ・単年度予算が基本 ・府省ごとでの予算策定 ・国庫債務負担行為に基づく複数年度契約も増加傾向にあるが製品の賃貸・保守、運用等継続性が明確なサービスに限定される（国庫債務負担行為の全体予算枠が設定） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ライフサイクル全体を見通した予算策定・契約 ・制度改定等による仕様変更に備えて、政府全体での予備費の確保やその扱いについての規定があり、適用が可能である。
《中小企業 の参入対策》	<ul style="list-style-type: none"> ・全ての事業者に対して、調達参入機会を同等に提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・調達案件によりマイノリティ企業振興を目的とした再委託義務を適用する場合もある。（プライムコントラクタ受注額の一定割合をマイノリティ企業に発注）
《苦情処理 対策》	<ul style="list-style-type: none"> ・政府調達苦情処理推進本部にて対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調 達 機 関 又 は 会 計 検 査 院（Government Accountability Office ; GAO）にて対応

(2) 日米の政府調達制度の特徴

前項で整理した日米の政府調達プロセスの違いを踏まえて、本項では、日米それぞれの政府制度の目指す方向性や目標等の特徴を明らかにする。

ここでは、日米の政府調達制度の特徴を、①公平性・透明性 ②効率性 ③安全性・信頼性の3つの視点から整理する。

表3. 12 日米の政府調達制度の特徴

	日本	米国
公平性・透明性	<ul style="list-style-type: none"> ・分離調達／分割調達によって、より多くの事業者に対して調達参入機会・競争機会を提供 ・「調達仕様書」等の調達文書を、特定の事業者によりにならないよう調達者自身が作成・公示することで公平性・透明性を確保 ・総合評価方式の場合は、受注者選定基準（得点の配分方式）についても仕様書と同時に公表 ・資料招請／意見招請によって、事業者からの意見や質問を受け付けることで公平性・透明性を確保 ・特定の事業者により働くと判断される場合には、入札制限を実施して特定の事業者による囲い込みを回避 ・入札参加者立会いで開札することで公平性・透明性を確保 ・落札事業者名、落札金額は官報等を通じて広く公表することで透明性を担保（総合評価方式の場合、省庁・案件により異なるが、事業者の得点状況は個別に通知される） 	<ul style="list-style-type: none"> ・「SOO」「PWS」等の調達文書を調達者が作成・公示し、提案者を受け付けることで公平・公正な調達を実施 ・選定基準と提案者の評価結果は、それぞれの提案者に対して個別に通知する <p>⇒due diligence では、調達者と提案者が1対1で個別に協議を実施するため、すべての提案者には公表していない情報でも、提案者に個別に提供される場合がある。必然的に、各提案者が獲得する情報には格差が生じる。</p> <p>⇒due diligence では、提供するサービス全体（構築・運用等）について実現性の検証を実施することから、結果として、システムインテグレータレベルの大手事業者に限定されてくる可能性がある</p>
効率性	<ul style="list-style-type: none"> ・調達方式や契約形態が定型的であることから、効率的な調達が実施可能 ・あらかじめ決められた評価方式・点数配分に基づいて一回の入札で落 	<ul style="list-style-type: none"> ・調達方式／契約形態にバリエーションがあることから、調達プロセスが複雑化する可能性がある（専門家が必要）

	<p>札者を選定するので、効率的かつ合理的に落札者を決定可能</p>	<ul style="list-style-type: none"> • due diligence では、調達者は、提案者からの提案内容を技術面・コスト面から徹底的に精査・検証する ⇒仕様確定（=契約）までに時間を要する ⇒調達者側に専門知識、評価体制が必要
<p>安全性・信頼性</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 調達者が安全性・信頼性を含めた要求品質レベルを決定し仕様を確定（CIO 補佐官の助言を仰いだり、仕様書作成を外部事業者に委託したりする場合もある） • 仕様書の解釈の違いによって、提案者の提案品質・レベルが調達者の期待・意図と異なる場合がある • 単年度予算ゆえに調達手続き優先となり、仕様が曖昧なまま調達を開始。提案者からの提案内容の信頼性／確実性を検証しないまま技術審査を実施し、受注者を決定する場合があります、調達者・受注者双方にリスクが内在 ⇒提案側も仕様が曖昧なまま提案を行うので、結果として仕様変更の可能性がある。その場合、契約変更管理を行うが、追加予算確保の裏づけがないため、受注者のリスク増につながる。 ⇒分割／分離調達では、システムの統合難度が高まるため、稼動確認までに時間を要したり、障害発生時に原因特定に工数がかかり、責任分界が曖昧になる可能性がある。 • 最近では、大規模かつ高度な安全 	<ul style="list-style-type: none"> • due diligence を通じて、よりよい提案や民間事業者の知恵を召集 • 調達者自らも市場調査・情報収集を徹底的に行うことで、安全性・信頼性に関する情報・ノウハウを蓄積し、提案者の提案内容を技術面・コスト面から精査・検証 • 契約時点で仕様が確定するため、契約後に仕様変更が発生する可能性は低い ⇒契約後に仕様変更が発生した場合、契約変更や追加予算の必要性について調達者・受注者と協議して決定。追加予算については、予備費の範囲内で対応。

	<p>性・信頼性を求められる新規システム／サービス構築時には、実証実験を実施して実現性を検証する場合もある</p>	
--	---	--

総じて、日本の政府調達制度においては、調達の開始から受注者選定段階のすべてのフェーズにおいて、特定の事業者にも有利にならないよう様々な方策が講じられており、「公平性・透明性」を重視しているといえる。また、調達方式・契約形態が定型的であり、受注者選定フェーズにおいても迅速かつ公平・公正に受注者を決定可能であることから、効率的な調達に適した制度といえる。

しかしながら、実態としては、仕様が確定しないまま調達を開始し、その後、米国の政府調達における *due diligence* のように、調達者・提案者双方で詳細な仕様について合意する場面がない。そのため、後工程で仕様の変更が発生したり、分離／分割調達の場合の統合難度が高まったりする可能性がある。その場合、調達者による関係者間の相互調整に時間が費やされるため、調整リスクが増大する。また、追加予算措置の裏づけがないため、受注者にとっての事業リスク増につながる。

一方、米国の政府調達の場合、調達者は、調達開始時点での参加希望事業者に対する公平性・透明性を担保しつつ、調達開始後は個別協議の中で提案者を競わせて、より有益・高品質な提案を提案者から引き出し、提案者からの提案内容を評価・検証することを重視している。結果として、受注者決定までに時間がかかることも想定されるが、仕様が明確化され、実現性についても予め徹底的に検証するため、調達者・受注者の協働による円滑なプロジェクト運営が推進され、成果物としてのシステム／サービスの信頼性・安全性が担保されると思われる。

3. 3 調査結果に基づく考察

本節では、日本の IT 政府調達に PBA を適用する場合の可能性と課題について考察する。

(1) 日本の IT 政府調達における PBA 適用の可能性

「3. 1 PBA の調査結果」で述べた通り、米国政府のサービス調達においては、PBA が適用可能な調達はできる限り PBA により調達することを法律で定め、年度ごとの適用目標を掲げて PBA 推進に取り組んでいる。2008 年度時点での PBA 採用目標は調達全体の 50% であり、連邦調達政策室(OFPP)が PBA の普及促進に努めている。

日本の IT 政府調達においても、米国 PBA 調査結果や日米の調達制度の相違点・特徴について精査した結果、PBA は以下のような特徴を持つシステム・サービスの調達に適用される可能性が高いと考察する。

① 見積／積算根拠が明確

官民双方が合意可能な、コスト算出根拠が明確であること。

米国 PBA では、調達者が官民の事例・実績情報を収集・調査して概算コストを算定し、予算化する。提案者は、自らの提案価格の中でコスト算出根拠を明示して、調達者との交渉に対応する。

② 成果の測定／検収指標が明確

官民双方が合意可能な、成果の測定指標や検収指標が明確であること。

米国 PBA では、PWS(作業記述書)の付属文書として、パフォーマンス評価指標(メトリクス)を官民合意で決定する。

③ SLA に基づく調達・契約

官民双方が合意可能な、サービスレベルに基づく調達・契約であること。

米国 PBA では、成果目標を SLA として官民合意で決定する。

実際に米国でも、IT インフラ、ネットワークの構築・運用やマネージド・サービス等において PBA の実績がある。

日本の IT 政府調達においても、官民で類似のシステム構築事例が豊富なシステムや、サービスレベルが明確かつ容易にイメージできるシステム／サービス調達に適すると考えられる。たとえば、省庁内 LAN 構築、運用監視業務、ヘルプデスク業務等は、官民で類似のシステム／サービス事例・実績が豊富であり、コスト算出根拠やパフォーマンス測定指標、SLA による契約事例等を広く収集することが可能である。

(2) ベストバリュー調達を日本に導入する際の課題

日本の IT 政府調達においては、長年にわたっての独特な調達制度が強く根付いているため、ベストバリュー調達を日本に導入するには課題も多く存在すると思われる。

中でも、日本の政府調達においてベストバリュー調達を検討するための意識変革が大きな課題となるであろう。今までの IT 政府調達においては、どちらかといえば「仕様を提示して IT システムを買う」といった考え方が多かったのではなかろうか。もちろん、IT 政府調達のプロセスにおいては、実現方法等について各ベンダから提案や意見を求めることは現在でも実施されているが、調達の正式なプロセスが「仕様を提示して IT システムを買う」という流れになっていることがほとんどであろう。

ベストバリュー調達を必要とするかどうかは、IT 政府調達の考え方が「最終的に実現したいことを提示し、方法については提案者に提案させ、最適な（ベストバリューな）IT サービスを利用する（買う）」という考え方に政府調達が変化していくかどうかのポイントとなると思われる。

日本においても、民間企業での IT 調達においては、ベンダの知恵と創意工夫を最大限提案させ、評価し、選定をする、という方法をとることが多い。「ベンダの知恵と創意工夫」が結果的に最も高いバリューを顧客にもたらすからであろうし、本報告書での海外事例において米国政府がその方法をとっているのも、民間企業と同じ理由であろう。米国においては、IT システム構築（サービス提供）する際に、パイロットを 2 社以上の複数社に委託し、試用、評価した後に 1 社と正式契約する、という例もある。その意味でまずは基本的な調達の考え方のシフト、を課題としたい。

当面の対応として、日本においてどのような調達が適しているかを考察する上でも、ぜひ日本においても due diligence を実践し、経験値を積み上げてゆくことも必要かと考える。

さて、上に述べたように due diligence を実践するとなると、以下の課題がある。

- ① 調達側での評価体制が構築できること。
- ② 検討・評価プロセス及び方法を確立すること。
- ③ 「透明性」「公平性」を担保すること。
- ④ 予算編成の方法。

それぞれを以下に説明する。

① 調達側での評価体制が構築できること

調達側、すなわち政府側には圧倒的に IT 要員が不足しているのが現状である。ベストバリュー調達においては、調達者は仕様の詳細を提示しないかわりに、提案者

からの提案内容を適切に評価する必要がある。そのためには IT に関する高い見識を有する人材が相当数必要であろうし、調達者側に事業全体を見渡してトータルバリューを評価できる CIO 相当の人材が必要になると考える。当面は外部からの招聘によりカバーすることも出来るであろうが、調達側の評価責任を果たすために自組織においても一定以上の要員配置が必要と考える。そのための計画的な高度 IT 人材育成のあり方も課題となるであろう。

必要な評価体制を考える際には、海外事例も参考になる。電子行政先進国における推進組織は、IT のみならず財務、契約等各種の行政事務の専門家から構成され、全体最適型のグランド・デザインや工程表の策定、各担当への助言・支援等を行っている。このような推進組織、いわば“統合プロジェクトチーム”をまずは官民の連携にて立上げ、経験値を蓄積してみてはどうかと考える。

② 検討・評価プロセス及び方法を確立すること

米国 PBA においてもそうであるように、ベンダの提案をじっくりと検討・評価するためには相応の時間とプロセスを要する。ここでも米国 PBA のやり方をそのまま導入するのではなく、日本の特性にあった方法を導入すべきであろう。たとえば米国の 7 steps に相当する新たな日本版バリュー調達手順を作成し、試行を行ってみる方法があるかと考える。

③ 「透明性」「公平性」を担保すること

政府調達において「透明性」「公平性」が必要なのは日本も米国も同様である。現在の日本の政府調達においては、仕様を明示することで「透明性」を確保し、入札に参加できること、また 1 回の入札で落札者を決定することで「公平性」を確保している。一方、PBA（もしくはそれに準じた制度）においては、検討・評価プロセスを明示し公表することで「透明性」を確保し、複数ベンダの参加希望を募ることで「公平性」を確保している。しかしながら、米国 PBA のように、選定プロセスが長期化すれば、それに対応できるベンダが限定的になる、といった新たな課題も生じる。今後日本においても PBA（もしくはそれに準じた制度）を導入すると、今までの政府調達における「透明性」「公平性」をあらためて定義する必要があるのではないかと考える。また国民及び IT ベンダに対し広くコンセンサスを形成する必要があると考える。

④ 予算編成の方法

現在の日本の政府調達においては、事前にベンダ等から参考見積を入手し、次年度の予算にあらかじめ調達費用を見込んでいる。ベストバリュー調達においては、事前に仕様の提示をせずにベンダからの提案を募る訳であるから、事前の予算編成

はしづらい側面を持つ。よって、どのような方法であらかじめ予算編成をするか、が課題となるであろう。

解決策としては、調達データベース等の整備により過去の類似案件事例の見識を元に予算編成をする方法も考えられると共に、今回米国事例にて学んだ“予備費”や、前述した調達者側の強い推進体制による全体最適での予算（費用）調整等も大いに参考にすべきと考える。例えば日本においても、公共工事においては後の予期出来ない事象への対応のために予備費を確保している。情報システム調達においても同様な考え方があっても良いのではないだろうか。

おわりに

本報告では、本専門委員会からの「情報システム政府調達に関する提言（第2版）」の具体化に向けて、各種「喫緊の課題」についての検討及び長期的課題である「ベストバリュー調達」についての米国調査結果及び日本との比較・検討結果を述べてきた。

「喫緊の課題」、「ベストバリュー調達」の両方のテーマにおいて、今年度の本専門委員会での活動は、内容の調査・検討に加えて課題の整理までが中心となった。

「喫緊の課題」については、本委員会としても早急に具体的な解決を図りたいと考えており、今後は工事進行基準や日本版 SOX 法等の内部統制への対応、再委託における発注金額等の提示要求への対応、実費精算方式による契約の妥当性等の課題に対する具体的解決策の提案をより強く実施していきたい。

「ベストバリュー調達」に関しては、「分離・分割調達」等の政府の情報システム調達における一連の取り組みについての評価を踏まえ、政府調達の見直しが行われるタイミングにて、その実現に向けたより具体的な提案を実施していきたい。もちろん、本専門委員会としても、日本の調達制度改革の実現のために積極的に協力をしていく所存である。

前述してきた通り、「喫緊の課題」については、本専門委員会参加メンバーをはじめとする IT ベンダ共通の大きな課題であり、本報告がその課題の解決に向けて寄与することを願う。

また、IT 政府調達において、調達者と受注者が真のパートナーとなり、調達者にベストバリューを提供するとともに、日本の政府 IT システムが世界的にも誇れる「官民協働のベストプラクティス」となるよう、JEITA としても積極的に働きかけてゆきたい。その具体化に向けて、日本においても「ベストバリュー調達」の概念を取り入れた、新しい調達制度に近い将来実現されることを強く願うものである。

以 上

禁 無 断 転 載

平成20年度

ソリューションサービスに関する調査報告書 Ⅲ
情報システム政府調達に関する調査報告書

ーベストバリュー調達に向けた日米の政府調達制度の比較ー

発 行 日 平成21年 3 月

編集・発行 社団法人 電子情報技術産業協会
〒101-0065 東京都千代田区西神田 3 丁目 2 番 1 号
千代田ファーストビル南館

TEL (03) 5275-7261 (代表)

印 刷 三 協 印 刷 株 式 会 社