

政府情報システムの調達改革に向けて

2012年 3月

一般社団法人 電子情報技術産業協会
ITサービス調達政策専門委員会

目次

はじめに

1. 今年度の取り組み
2. 調達におけるリスク低減の必要性
3. 対話・交渉ベースの調達の在り方
4. 調達制度・ガイドライン見直しに向けて

おわりに

はじめに

■ 政府の情報システム調達に関する動向

政府は、政府の業務・システムのオープン化・最適化を推進するための「業務・システム最適化指針（以下『最適化指針』）」を2006年に策定した。さらに、2007年には分離調達を基本とする「情報システムに係る政府調達の基本指針/実務手引書（以下『調達指針』）」を策定し、業務・システムの最適化と政府情報システム調達改革に取り組んできた。

これらの取組みにより、業務・システムの一元化等による運用コスト削減や調達における競争性の確保については一定の成果があった。その一方で、一部の大規模な情報システム開発プロジェクトでは、スケジュールの大幅な遅延や計画の見直し、中断を余儀なくされるなど課題も明らかになってきている。

また、政府の情報システム調達に関する課題と方向性を検討する取組みとして、2010年9月に総務省に設置された「政府情報システム改革検討会」では、IT発注力の強化、IT調達手続きの改革等について検討中である。さらに、内閣府 行政刷新会議における「公共サービス改革分科会」は、2012年3月に「競争的対話方式の実施に係る基本的考え方(案)」を公表した。

JEITA ITサービス調達政策専門委員会は、政府の情報システム構築に参画するITベンダの立場から、政府のこうした取組み・進展に注目するとともに、官民のパートナーシップに基づいて情報システムを構築・利活用するための制度設計やガイドラインの整備等に大いに期待をしている。

はじめに

■ 本報告書の概要

JEITAでは、2010年度提言において、政府情報システム調達における課題解決に向けた改善策の一つとして、「提案・交渉ベースの調達プロセスの構築」を取り上げた。

そこで、2011年度は「どんな案件/状況のときに提案・交渉ベース調達が向くのか」を起点として議論・検討を行い、その結果を本報告書に取りまとめた。本報告書の構成・ポイントは次の通りである。

1章 今年度の取り組み(JEITA活動概要)

- ・JEITAのこれまでの提言活動と、今年度の検討テーマについて述べている。

2章 調達におけるリスク低減の必要性

- ・民間でのプロジェクトマネジメントの実態と、政府の情報システム調達特有のリスクについて整理した上で、政府情報システムにおけるリスク低減方策として「民間の知見・ノウハウの活用」と「対話の重要性」を提言。

3章 対話・交渉ベース調達のあり方

- ・欧米各国の政府調達や国内のPFI事業では、既に対話ベースの調達が導入されていることを踏まえて、政府情報システム調達における「対話」の活用・導入のあり方について提言。

4章 調達制度・ガイドライン見直しに向けた論点・方向性

- ・2章・3章の論点も踏まえて、政府調達制度・ガイドライン見直しに向けた視点・方向性を提示している。

本報告書が、政府情報システム構築に携わるITベンダ視点での課題認識と解決の方向性を提示するものとして、政府情報システムの調達改革に携わる関係各位の参考となれば幸いである。

1. 今年度の取り組み

1. 1 これまでの取り組み

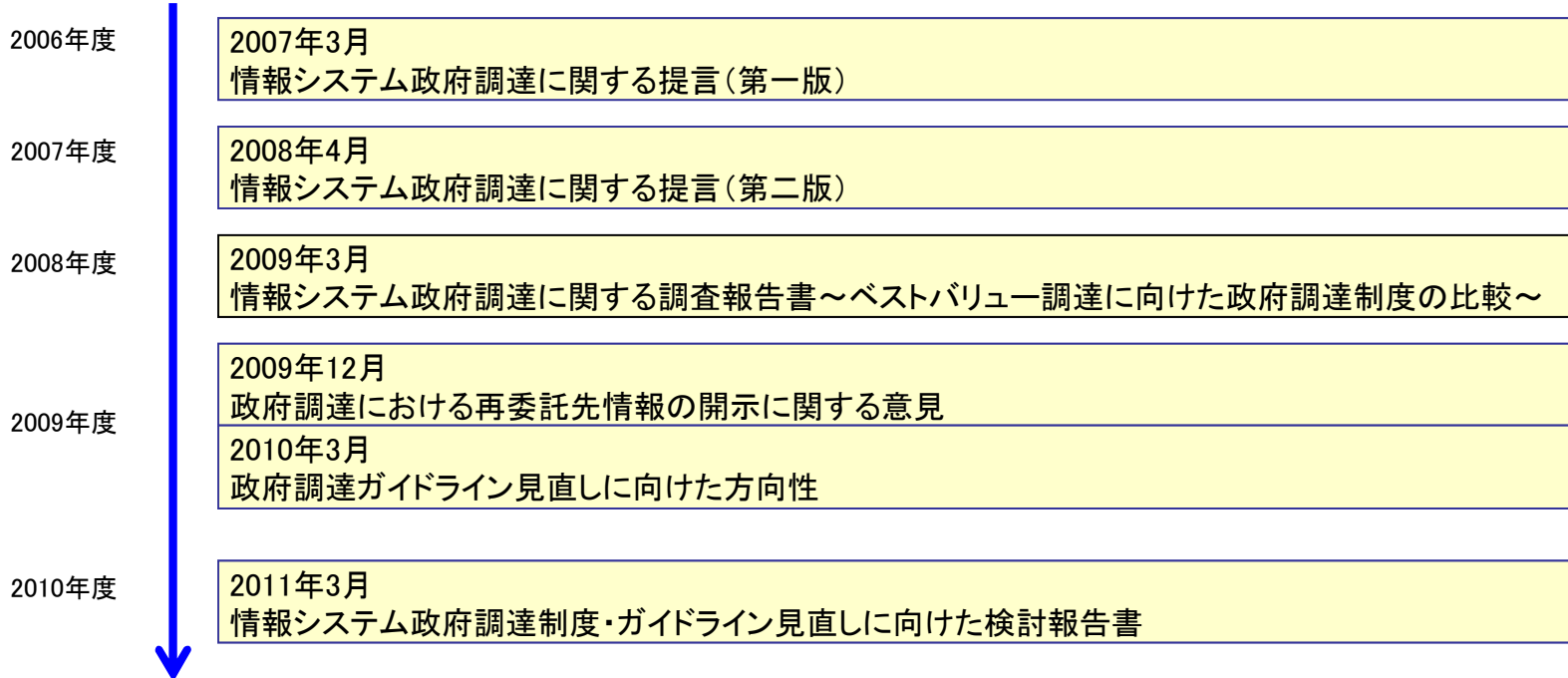
1. 2 今年度の検討テーマ

1.1 これまでの取組み

政府は、2006～2007年度、政府情報システム調達における公平性/透明性の向上と参入機会の増加を主な目的とした「情報システムに係る政府調達の基本指針」および「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書」を策定した。

JEITAでは、これを契機に「ITサービス調達政策専門委員会」を設置し、各年度毎、ITベンダの視点から課題提起と改善方策の提言を実施してきた。

《JEITAにおけるこれまでの提言活動》



1. 2 今年度の検討テーマ

【着目点】

- 政府調達では「透明性」「公平性」を重視。結果として、多数の事業者がプロジェクトに参加することになり、プロジェクトの複雑化やプロジェクトリスクの上積みを招く場合がある

- 政府情報システム構築においては、各種の制度・ガイドラインに基づいて調達を実施してベンダを選定
- ベンダの選定時には、発注者・提案者の間で、構築するシステムの仕様・機能・品質等について確認し、相互認識することが重要

- 2章および3章での検討内容も踏まえた上で、政府情報システムの調達制度・ガイドライン見直しに向けた論点を整理

【検討テーマ】

プロジェクトマネジメントの必要性と、政府調達におけるリスク低減について考察

2章

「対話・交渉ベースの調達のあり方」について検討

- ・ リスクを低減する対話重視の調達システム
- ・ 政府調達への対話プロセスの導入に向けて 等

3章

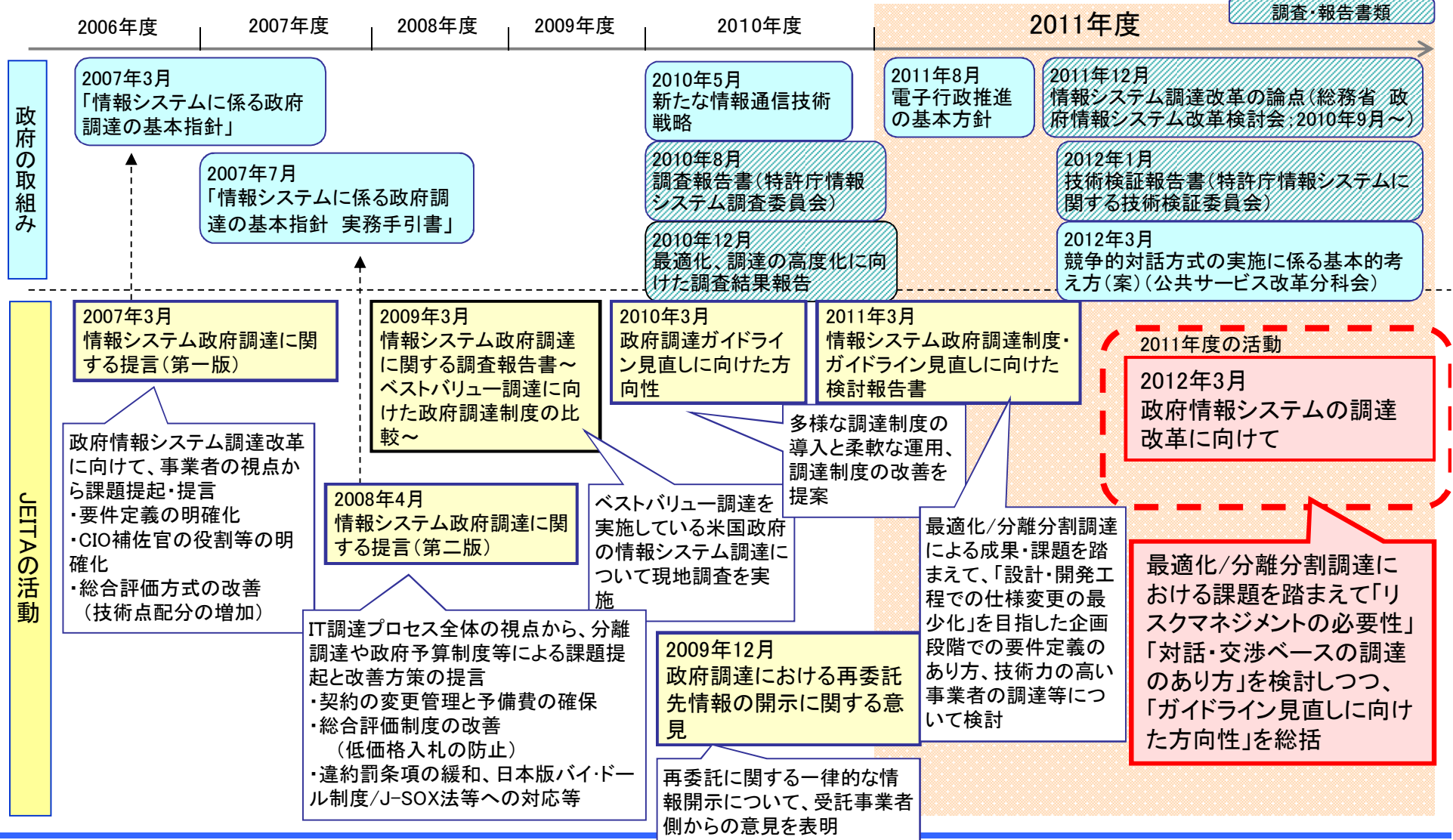
調達制度・ガイドライン見直しに向けた視点・方向性を提示

4章

(参考) 政府の取組みとJEITAの活動

● 政府の情報システム調達の見直しに関する取組みを受けて、JEITAは各種提言活動を実施

基本戦略・指針類
調査・報告書類



2. 調達におけるリスク低減の必要性

- 2. 1 情報システム調達におけるマネジメントの重要性
- 2. 2 民間における状況
- 2. 3 民間におけるマネジメント上の工夫
- 2. 4 政府情報システム調達特有のリスク要因
- 2. 5 情報システムライフサイクルから見たリスク
- 2. 6 政府情報システム調達でのリスク低減に向けて
- 2. 7 まとめ

2. 1 情報システム調達におけるマネジメントの重要性

- 情報システムプロジェクトのゴールは、スケジュール/品質/コストの全てを満足し、業務目標を達成すること
- プロジェクトを成功に導くためには、適切なマネジメントを行い、リスクを低減することが重要

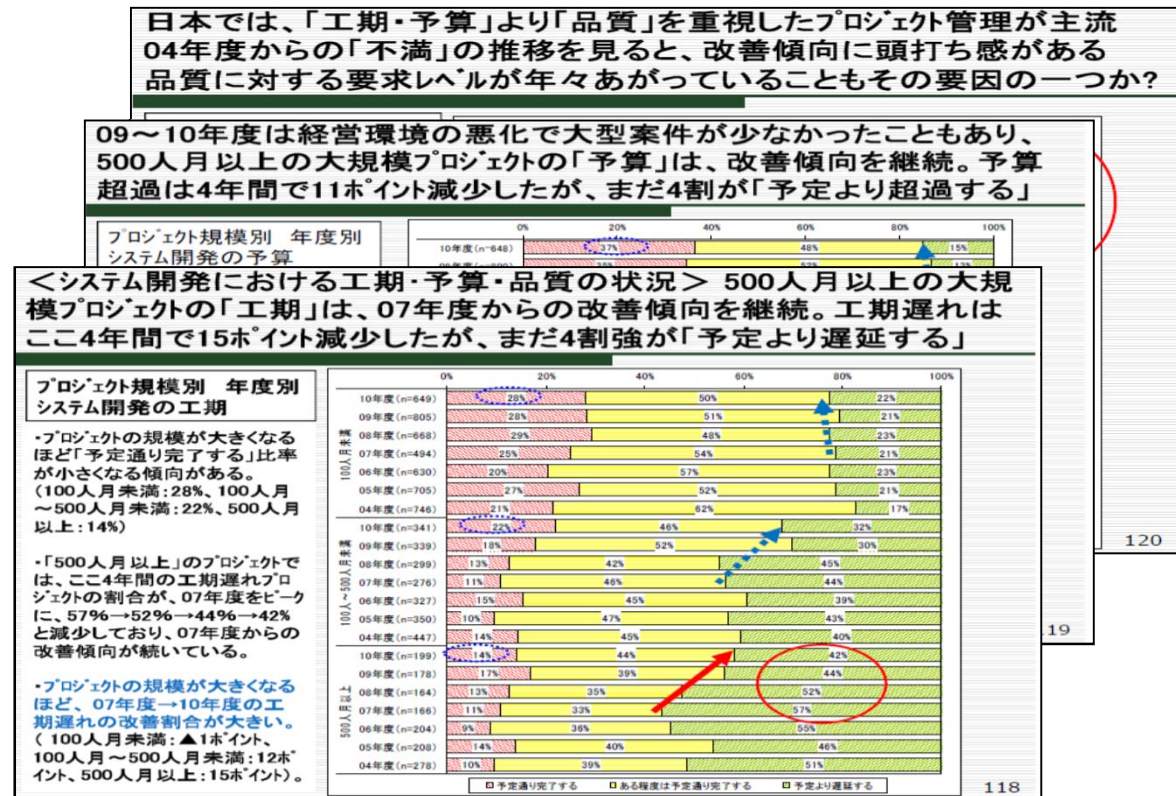
【プロジェクトマネジメントの観点から見たリスク低減のポイント】

- プロジェクトの規模感がどの程度か(大規模プロジェクトである等々)
- 類似システムの開発実績が十分あるか
- 十分な開発期間が確保できるか(短納期でないか)
- 要件が明確になっているか
- 発注側の予算確保が十分であるか
- 発注側の体制が十分か
(エンドユーザ部門が参加、発注者内でのコミュニケーションが十分に
行われているか)

⋮

2.2 民間における状況

- JUAS企業IT動向調査2011「システム開発における工期・予算・品質の状況調査」によると、大規模プロジェクト(500人月以上)において、「予定通り完了・満足している」企業は20%未満。
- 民間においても、スケジュール/品質/コストを満足できるレベルでマネジメントすることは容易ではない。



「第17回企業IT動向調査2011」(社団法人 日本情報システムユーザー協会)より

2.3 民間におけるマネジメント上の工夫

➤JUAS企業IT動向調査2011「システム開発における工期・予算・品質の状況調査」で、「予定通り完了・満足している」企業がマネジメント上で工夫していることは下記3点。

- ①スケジュール管理の徹底
- ②コミュニケーションの重視
- ③要件定義の確実な実施

➤これらの確実な実施はリスク低減にも通じるものであり、継続的で地道な活動が成功に繋がる。

[企業IT動向調査2010]「予定通り完了・満足」企業が「工期」「予算」「品質」を改善するために工夫していることはプロジェクトマネジメント(「スケジュール管理の徹底」と「コミュニケーションの強化」と「要件定義の充実」)

1. スケジュール管理を徹底する
 - ・ステアリングコミティの運営にスケジュール管理の実効性をもたせる
 - ・自社で徹底的にマネジメントを実施。決してベンダーやコンサルタント任せにはしない
 - ・課題の先送りは絶対にやらない
 - ・切り詰めたスケジュール、予算を策定しない(リスクを見込む)
 - ・開発アウトソーサーとの定例品質会議開催・受入れ検証/システム監査実施
 - ・キーマンによるステアリング会議の定期開催による課題の早期発見・対処の実施
2. コミュニケーションを重視する
 - ・プロジェクト内のコミュニケーション、プロジェクト体制、役割の明確化
 - ・中核となるメンバーの厳選とベンダーも交えた積極的なコミュニケーション
 - ・IT部門以外からのプロジェクトへの参画
 - ・常に仕様決定プロセスを情報システムと現場で共有
3. 要件定義を確実に行う
 - ・ユーザー部門の業務を知る
 - ・他事業部での業務経験のあるIT部門の要員が要求仕様書を作成
 - ・要件定義の具体化とユーザー確認の徹底
 - ・見積り段階での要求仕様の明確化
 - ・開発前の評価方法の確認、稼働後の状況確認
4. その他
 - ・開発プロセス標準を作成し品質向上
 - ・IT部門マネジャーのスキルアップ

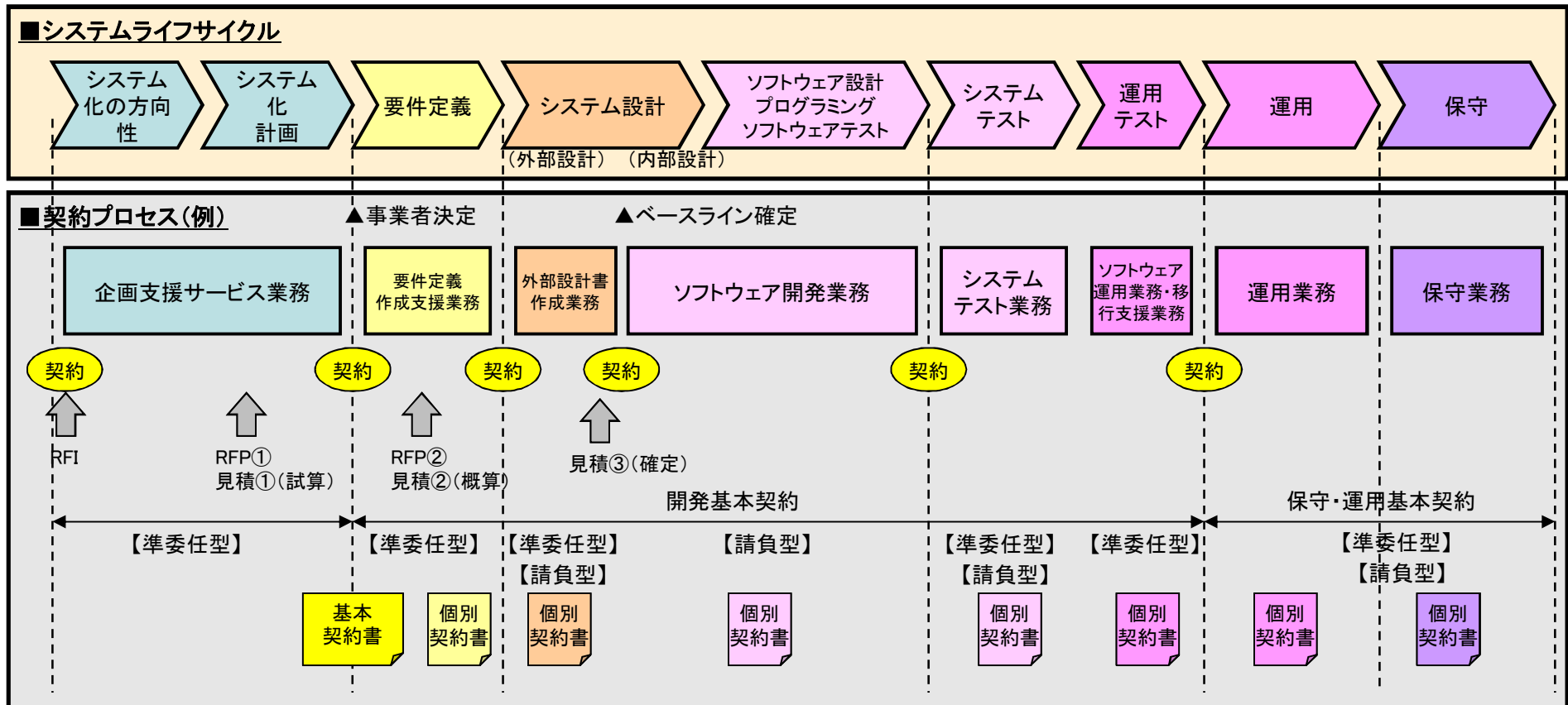
<JUASからの提言>
発注者が受注者に対して見積もりをだす場合に「発注時に生産物、生産性、単価、リスク」明示し、相互の損失、障害、無謀な残業などの弊害を除こう。

JUAS (C)JUAS 2011 122

「第17回企業IT動向調査2011」(社団法人 日本情報システムユーザー協会)より

(参考) 情報システム・モデル取引・契約

- ▶ 民間同士の取引では、事業者を選定して「基本契約」を締結し、その後、工程に応じて個別契約を締結する「多段階契約」が一般的。基本契約を締結した事業者と協働してプロジェクトを遂行。
- ▶ これに対して、政府調達では工程毎に調達を行い、都度、事業者を選定するが多い。



「情報システムの信頼性向上のための取引慣行・契約に関する研究会 情報システム・モデル取引・契約書 第1版 (平成19年4月 経済産業省商務情報政策局情報処理振興課)」より

2.4 政府情報システム調達に特有のリスク要因

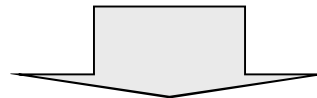
政府の情報システム調達では、競争性の確保による経済的効率性の観点から、調達手続の「**透明性**」「**公平性**」を重要視

【具体例】

- 分離・分割調達を原則とする「指針」
- 仕様作成関与事業者に対する開発工程への入札参加制限
- 企画競争よりも競争入札を優先する硬直的な調達方式の運用



情報システム構築という観点で見た場合、「透明性」「公平性」を確保することが、様々な関係者（構築事業者、支援事業者等）の増大を招き、却って、プロジェクトが複雑化し、リスクが発生しやすくなる要因ともなりうる

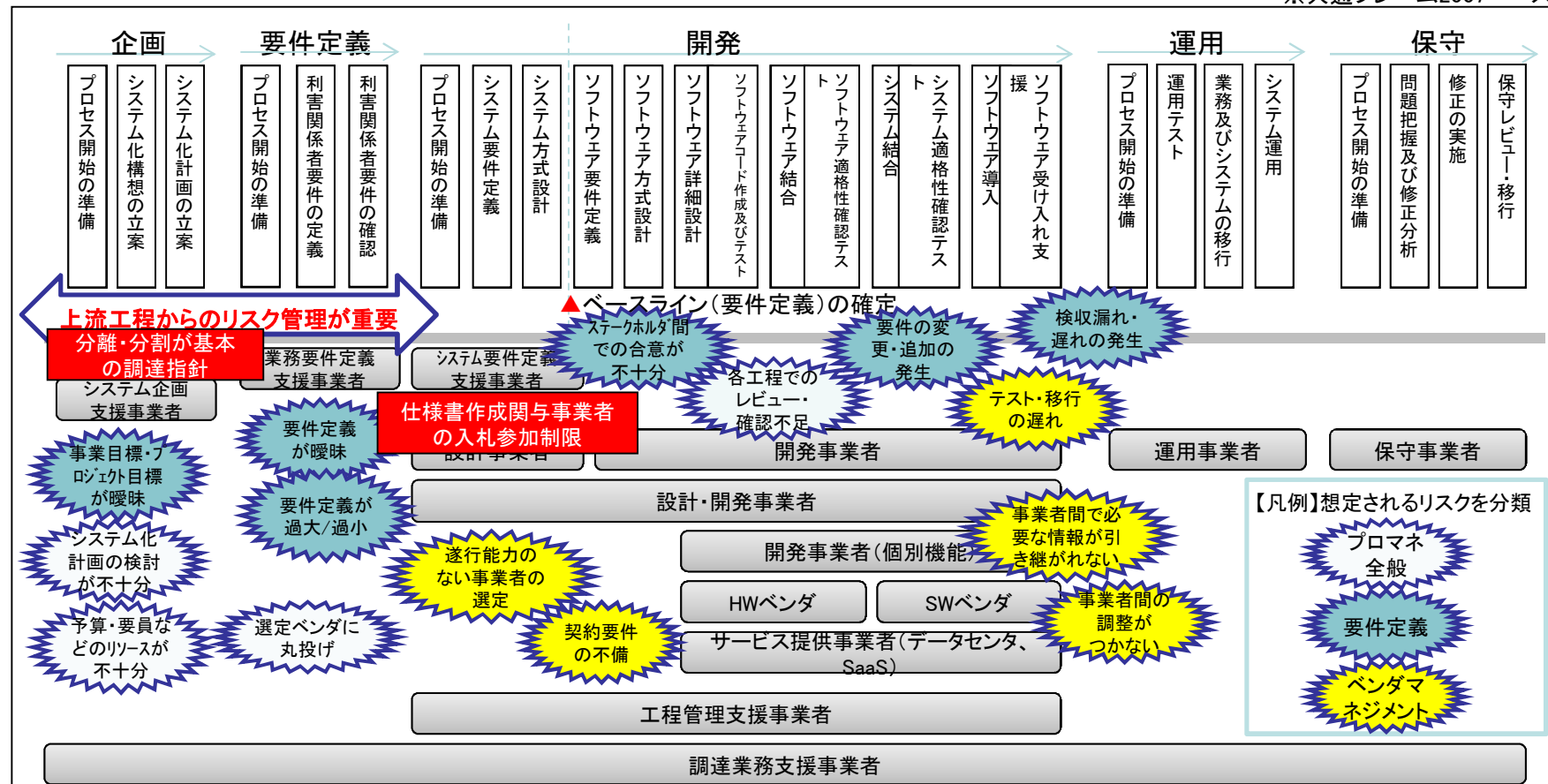


場合によっては、民間におけるプロジェクト以上に、リスクを低減するための高いマネジメント能力が発注者に求められる

2.5 情報システムライフサイクルから見たリスク

- 情報システムのライフサイクルで見た場合、官民間問わず、想定されるリスクの大半は要件定義やプロジェクトマネジメントに起因
- 一定規模の政府情報システムの場合、これに加え、『工程毎に事業者が変更になる』、『開発工程で分離・分割調達が行われる』等、調達手続に起因するリスク発生要因が存在

※共通フレーム2007ベース



(参考) 総務省の情報システム調達改革に関する論点整理

◆ 総務省「政府情報システム改革検討会」

- 政府情報システムに関し、費用対効果を踏まえた効率的・効果的な整備・運用等を図る観点から、専門的かつ技術的な改革方策について検討するために、平成22年9月から開催
- 同検討会における情報システム調達改革の論点整理

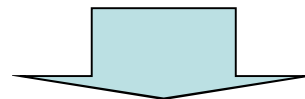
(総務省「第12回政府情報システム改革検討会」資料3『情報システム調達改革の論点について』より)

IT発注力の強化

- * ITプロジェクトの見積り能力の向上
- * 要件定義力の向上
- * プロジェクトレビュー能力の向上

IT調達手続きの改革

- * 調達方式の適切なコントロール
- * 事業者の適切な選定
- * 事業者との連携・協働の強化



リスク低減に繋がるマネジメント力の強化と調達制度見直しの重要性は検討会でも認識されている

2.6 政府情報システム調達でのリスク低減に向けて

- 官民の区別なく、情報システム構築は、殆どが人間の協働作業によって行われるもの。従って、リスクもこの部分で発生しやすい。

【プロジェクトにおける人的観点でのリスク発生要因】

発注者側のスキル/体制が必ずしも十分ではない

人材育成、組織改革等も必要だが、一朝一夕に解決できない

情報システム構築は、発注者や支援事業者、開発事業者等、様々な立場の関係者が参画

様々な関係者間での調整が不可避

【リスク低減に向けたJEITAからの提言】

➤ 民間の知見・経験の活用

- 類似システムの構築経験の活用
- 入札制限に抵触しない範囲での既存ベンダの知見の活用

➤ 対話によるリスク低減

- 業者選定段階、プロジェクト開始後を問わず、対話により不明確な点を明確にする等、リスク発生を低減する努力が必要

2.7 まとめ

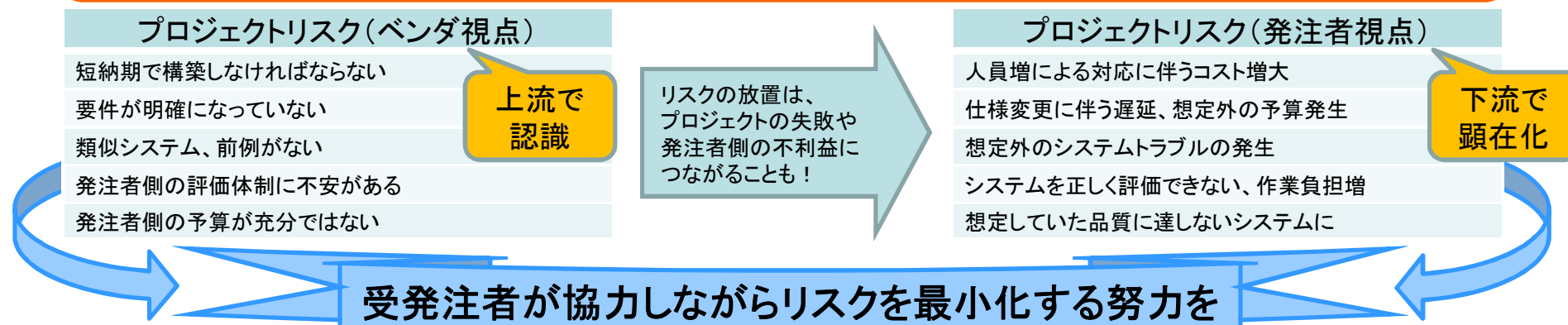
- 情報システムプロジェクトのゴールは、スケジュール/品質/コストの全てを満足し、業務目標を達成すること。プロジェクトを成功に導くためには、適切なマネジメントを実施し、この3点に関連するリスクの低減を図ることが重要。
- JUAS調査によれば、大規模プロジェクト(500人月以上)において、上記3点について満足している企業は20%未満。この3点を満足できるレベルでマネジメントすることは、民間でも困難。
- 政府の情報システムにおいては、構築する情報システム自体の複雑さだけでなく、調達手続きの「透明性」「公平性」の確保も重要視。この結果、構築事業者や支援事業者等様々な関係者が関与することとなり、プロジェクトが複雑化し、リスクが発生しやすくなる要因に。場合によっては、民間以上に高いマネジメント能力が発注者に必要となる。
- 政府情報システムにおけるこれらの特徴を前提にリスク低減を図るためには、以下2点の工夫が必要
 1. 類似システムの開発経験や入札制限に抵触しない範囲での既存システム担当ベンダの活用等、民間の知見の積極的な活用
 2. 業者選定段階、プロジェクト開始後を問わず、対話により不明確な点を明確にするといったリスク発生を低減する努力

3. 対話・交渉ベースの調達の内り方

- 3. 1 リスクを低減する対話重視の調達システム
- 3. 2 資料招請／意見招請等における課題
- 3. 3 海外の調達制度の特徴
- 3. 4 PFI手法における「対話」の位置付け
- 3. 5 調達プロジェクト成功に向けた「対話」の活用
- 3. 6 対話プロセスの導入と運用上の留意点
- 3. 7 まとめ

3.1 リスクを低減する対話重視の調達システム

プロジェクトリスクの放置は、最終的にはプロジェクトそのものの失敗、すなわちベンダ側/発注者双方にとっての不利益/デメリットにつながる可能性もある



これまでも調達プロセスにおいて
リスクを減らすための取り組み(※)はあったが
十分な成果が得られていない
※ SWOT分析、市場調査
発注者側体制の評価、システム難易度評価(FP法導入)
資料招請、意見招請、入札前説明会、
プレゼンテーションによる審査 など

顕在化されたリスクのみならず、
リスクの根底にある潜在的な問題
(情報不足/漏れ、業務知識不足、誤解、不信任等)
を含め、劇的にリスクを減らすためには、
さらに効果を高める必要がある

失敗の一因は、コミュニケーションギャップ(対話の不足)

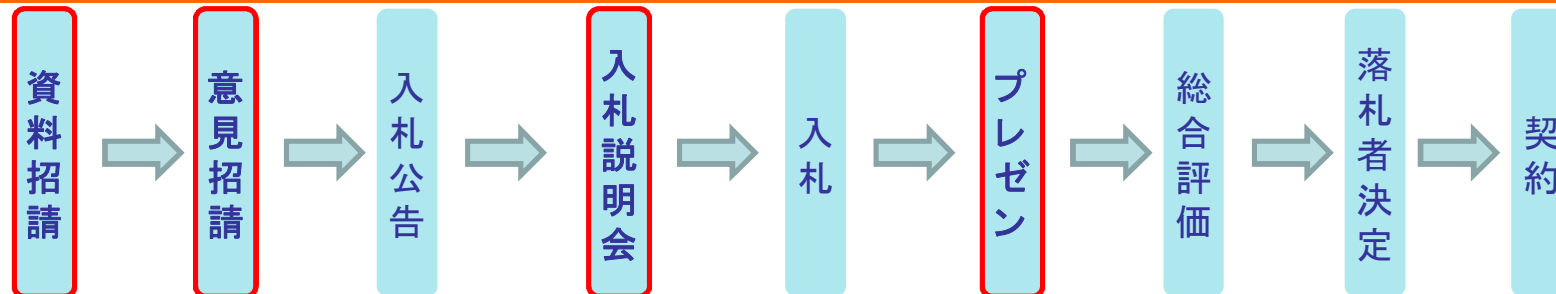
特に、高リスク(*)のプロジェクトほど失敗事例が多い

* 新規案件、要求されるシステム/サービス品質が高い、システム/金額規模が大きい等

**高リスクのプロジェクトについては、総合評価による画一的なベンダ選定
ではなく、より対話を取り入れた調達のしくみが必要**

3. 2 資料招請／意見招請等における課題

- ・現行の調達においては、資料招請や意見招請等を通じて発注者／ベンダ間でのやり取りが行われている。
- ・しかし、手続き上必須条件ではなく、相互のリスク意識の共有の場としての対話が行われているとは言えない課題がある。



	概要	課題
資料招請	供給者からの資料等の提出を求めなければ適切な仕様等を決定することが困難な案件(80万SDR以上の調達額と見込まれるものに限る。) ※1	・資料招請の実施可否の基準がない。 ・資料招請の目的が明示されないことも多く、また提供した資料が「どのように」使われるかも不明なことが多い。
意見招請	80万SDR以上の調達額と見込まれる調達案件については、(中略)関心のある供給者が当該調達機関が作成した仕様書の案につき意見の提出を行うことができるよう、次の措置をとるものとする。 ※1	・実質、ほぼ完成版の仕様書を提示されることが多く、意見を提出しても大きな変更が見込まれないケースが多い。
入札説明会	意見招請の手続をとる場合には、原則として入札前説明会を開催する。 ※1	・説明は発注者側の一方的な伝達であり、また質疑についても仕様書や提案書式の確認に留まっている。
プレゼンテーション (審査時)	必要に応じてプレゼンテーションを実施させ、ヒアリングによりこれらの事項を確認することも効果的である。 ※2	・入札審査のためのプレゼンテーションのため、発注者側から一方通行での確認事項のみ。

※1 「物品に係る政府調達手続について(運用指針) 平成6年2月3日アクション・プログラム実行推進委員会」より

※2 「「情報システムに係る政府調達の基本指針」実務手引書 平成19年7月1日 総務省行政管理局」より

3.3 海外の調達制度の特徴

欧米先進国の調達制度の特徴

- 英国、米国、カナダ、フランス等の政府調達で、基本方針に「価値」を重視した調達が行われている(下図参照)
- 「価値」を向上させる手段として、「対話」や「交渉」を重視する調達制度が取り入れられている
- 調達プロセスに「対話」や「交渉」の局面が規定されている

	英国	米国
調達の基本方針	Value for Money	Best Value (PBAは手段の一つ)
目的・意義	コストに対して最も優れたサービス提供や成果をもたらす調達	総合的に見て最大の利益が期待できる調達
根拠法・規則	公共契約法	連邦調達規則(FAR)
適用すべき案件の属性 例:	高いリスクが見込まれるプロジェクト、民間からの提案を活用したいプロジェクト 大規模コンピュータネットワーク、社会基盤(インフラ)など	高度に専門性が高く、予め仕様を明確にすることが困難な調達事業者の提供するソリューションを予想・理解しにくい等の調達ITや兵器システムなど
調達体制	OGC(商務省)、Buying Solutions、GPS(政府調達サービス)	OMB/OFPP(連邦調達政策室)、各省のCFO、CAO、調達課長
価値の評価	経済的にもっとも有利な札(評価項目: 価格+期間+技術的メリット)	政府の要求に鑑み、総合的に最大の利益が期待できる調達(評価項目: 価格+品質+過去の実績+ α (中小企業の参加率など))
競争的対話のプロセス		

「公共サービスの調達手続きに関する調査報告書」、「英国・米国における調達改革の取組み」(内閣府公共サービス改革推進室)をJEITAで編集

3.3 海外の調達制度の特徴

特徴1 : 対話重視の調達案件、調達方法を選別

- 複数の調達方法が認められており、案件の属性により発注者が選択できる
- 高いリスクが見込まれるプロジェクト、民間からの提案を活用したいプロジェクトに適用
(例) 高度に専門性が高く、予め仕様を明確にすることが困難な場合
事業者の提供するソリューションを予想・理解しにくい等の場合

特徴2 : 対話による協働効果を高める仕組みを導入

- 対話相手の絞込み - 例:FAR “15.202 Advisory multi-step process”
- 対話の効果を高める工夫 - 米国PBA(Performance-based Acquisition)の工夫
 - Due Diligence - 発注者の希望要件(業務、システム)の十分な伝達
 - One-on-one - イノベーティブな提案内容の情報管理
 - 7 Steps - 調達プロセスの標準化
 - Milestone管理 - 成果の評価と問題への迅速な対応
- 予算のプール制 - 発注者、受注者合意による問題対応への現実解
- 提案書は契約書の一部 - 発注者と受注者の合意内容が“仕様”(検収条件)となる

特徴3 : 調達の効果を高める専門家チームを配置

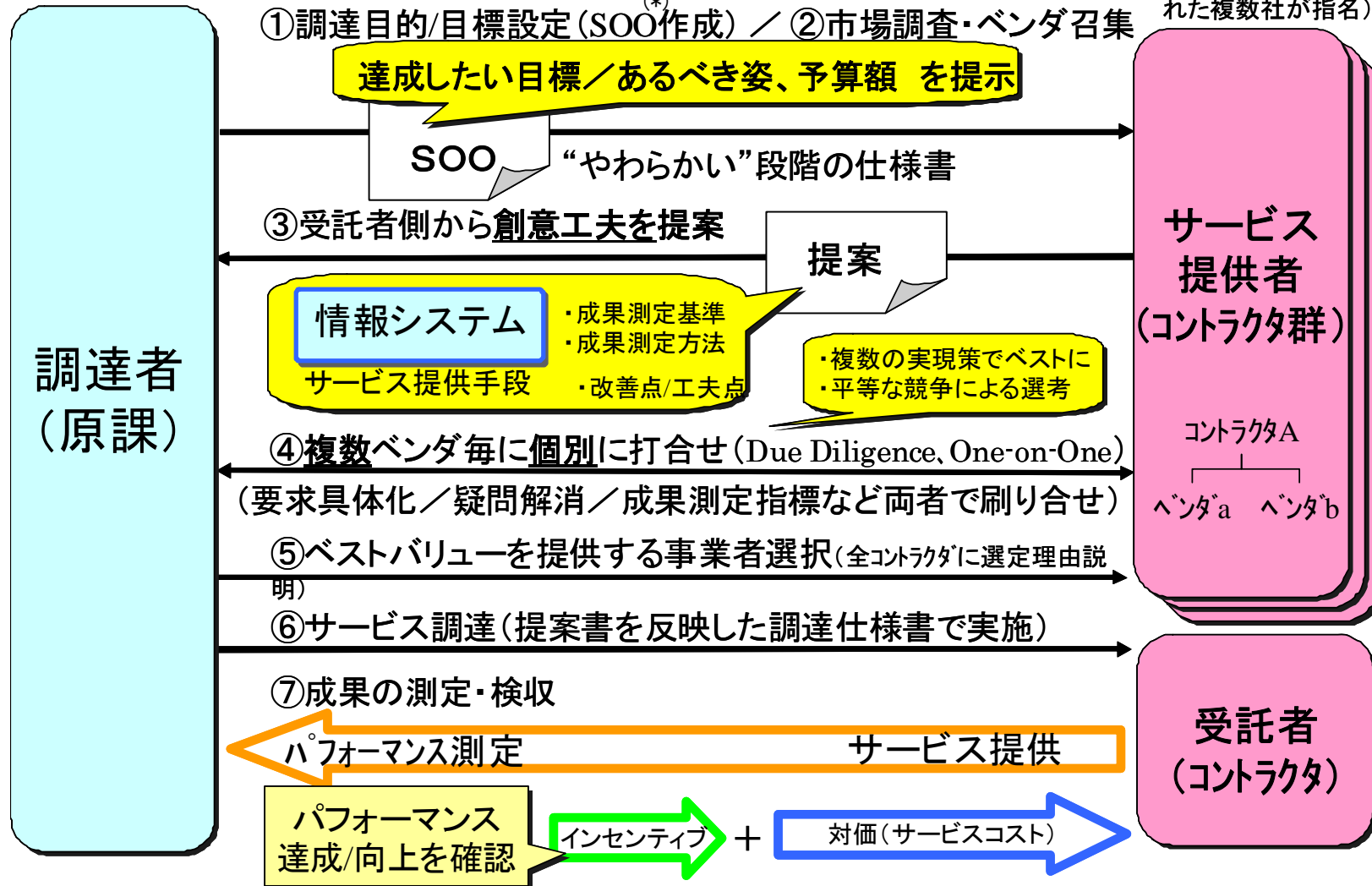
- 調達チームの編成 - 専門家集団による多方面からの対応
- 調達スキルの向上 - 政府内研修、認定制度(PM等)

3.3 海外の調達制度の特徴

米国のPBA調達制度における対話プロセス

*SOO: Statement Of Objectives

(官より実力を判断された複数社が指名)



JEITA「情報システム政府調達に関する調査報告書」(2008年) (<http://home.jeita.or.jp/is/publica/2009/is-09-jyousi-6.pdf>)より作成

3. 4 PFI手法における「対話」の位置付け

PFI手法における「対話」の位置付け

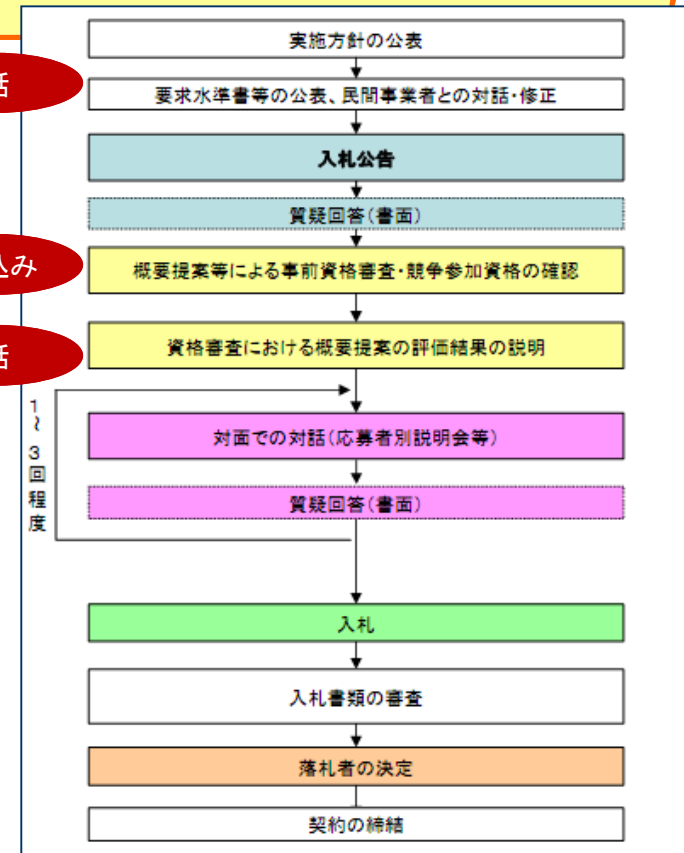
- 日本においてもPFI(Private Finance Initiative: プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)手法での調達が行われる際は、「対話」や「交渉」を調達プロセスに組み込んで調達が行われている。
- 実施方針～要求水準書の策定段階から行われる「対話」と、入札公告以降の事業者からの提案に基づいた「対話」が調達プロセスに組み入れられているのが特徴である。

・要件定義の段階から対話
↓
・事前資格審査により、応募者数の絞り込みを実施
↓
・対話を繰り返して、要件や提案内容の精査を実施。

対話

絞り込み

対話



- ・行政刷新会議 公共サービス改革分科会においては、PFIが対象としている公共施設の建設、維持管理、運営だけでなく、「複雑なプロジェクト」(情報システム含む)についても「競争的対話方式」の導入可能性を示唆している。
- ・会計法令上においても、「競争的対話方式」に基づく調達は、「企画競争」の一類型として位置づけられることが示されている。

内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて」より引用

3.5 調達プロジェクト成功に向けた「対話」の活用

政府の業務目標を達成に導く、調達プロジェクト成功のためのポイント

- ① 調達案件の性格・属性に応じた柔軟な調達方法の選択・運用を可能とする
- ② イノベーティブで実効性の高い調達を実施するため、官民の協働を促進する仕組み、体制を確立する
- ③ 調達の成功に対する客観的な評価軸の設定と適切なタイミングでの実績評価及び問題点への対応を行う

「対話」は有効な手段のひとつ！

① 柔軟な調達方式の選択

1. 案件の特徴に応じた調達方式の選択
 - 高リスク案件、民間の知見・経験を活かしたい案件については、「企画競争」の適用も視野に
2. 技術力のある落札者の選定
 - 企画の品質の確認(対話)**
 - 現行の「総合評価」の弱点である「技術力評価が困難」の克服
3. 企画内容の妥当性評価
 - 業務目標の達成可否の確認(対話)**

② 官民の協働促進

1. 民間の活力を活かす仕組みづくり
 - 提案型企画コンペの導入(対話)**
 - 民間の機密・ノウハウの保全
 - 企画評価期間が長期化する際の資金的手当て
 - 業務目標の実現性確認(対話)**
 - インセンティブ制の導入
2. 企画内容を適正に評価する体制
 - 調達側から業務要件を正確かつ十分に伝達(対話)**
 - 評価内容、評価結果のフィードバック(対話)**

③ 客観的な評価軸の設定と運用

1. 業務目標のKPI提示
 - 目標達成の客観的評価軸提示
 - 提案の内容とKPIとの関連性の確認(対話)**
2. 技術力、実績、価格等の多角的評価による落札者選定
 - 技術力重視の落札者選定
 - 技術点、価格点、計算式等の画一的評価からの脱却
3. プロジェクト期間中の評価と問題発生時の適切な対応(対話)
(開発～運用～保守の局面)

(参考)対話を取り入れた海外調達制度の評価

^(*) 競争的対話のメリット(英国事例より)

- ・ 競争環境の確保が可能になる
- ・ すべての入札者に入札期間中の機密保持といった規律を課すことが可能になる
- ・ 官民における良好な協働関係が構築される
- ・ 公共部門にとってより価値のある解決策の立案が実現される
- ・ 業務内容および価格における認識の相違が解消される
- ・ 対話に参加する入札者を絞込むことで、より優れた入札者に集中できるようになる

(*) 「公共サービスの調達手続きに関する調査報告書」(内閣府公共サービス改革推進室)より

3.6 対話プロセスの導入と運用上の留意点

JEITAからの提言：

- 調達リスクを低減するため、調達の要所要所に対話を促進するとともに、調達手順に対話の実施を明記する
- 特にリスクの高い調達については、技術力重視の調達を実現するため、「企画競争」や「競争的対話プロセス」を用いた調達を行う
- 提案者との対話を円滑化する環境を整備する（ベンダ絞込み、評価体制やスキルの育成、費用的対応、ベンダーの機密保持等）

具体的な調達プロセス(案)と各局面の留意点

■政府情報システム調達プロセスへの競争的対話の適用

		企画段階			
		調達手続きの開始	対話	業者選定	契約・情報の公開
競争的対話が必要な調達	調達プロセス(想定)	▲ 入札公告 (10社)	▲ 対話 (繰り返す) ▲ 評価 ▲ 度 (繰り返す) ▲ 絞込み (3社程度)	▲ 業者選定 (要件定義が確定) ▲ 入札 (最終提案書提出) ▲ 受注者選定	▲ 契約 ▲ 説明(落札者への対話) ▲ 落札者の公告
		・発注者は提案依頼書を公示して調達手続きを開始 ・提案依頼者には、事業目標・業務要件・期間・予算・契約方式・評価方法・契約種類等を明記	・応札者は提案書を作成して提出 ・発注者は応札者と質疑応答(対話)を繰り返して仕様を具体化する ・応札者は発注者からの質問・要求に答える(書面/対話) ・発注者は応札者の提案内容を審査して入札段階に進む事業者を絞り込む(3社程度)	・これまでの提案内容を多角的に評価して落札者を決定する(価格も含めて) ・落札者の提案内容が最終的な仕様となる	・落札者と契約する ・非落札者に経緯を説明する(対話) ・落札者を公告する(情報公開)
	留意点・課題など	・プロジェクト企画段階でリスク分析を実施した上で、調達計画を策定すべき ・提案依頼書は民間の知恵を引き出すような内容であるべき ・応札者のノウハウが他社へ流出しない仕組みが必要	・発注者側の評価体制が重要	・技術力重視で落札者を決定すべき(指名競争/公募・企画競争も活用すべき)	・落札者の決定理由、公平性・透明性が担保されていることを説明する必要がある

3.7 まとめ

プロジェクトの成功のためには、受発注者が協力しながらリスクを低減する努力が必要であり、調達/業者選定プロセスでは、相互の理解をより促進する「対話」を重視した調達手法が有効

- ・欧米や国内のPFI手法においても「対話」を取り入れた調達手法が既に導入されている
- ・行政刷新会議 公共サービス改革分科会において、情報システムについての「競争的対話方式」の導入可能性を示唆している

政府の業務目標達成に資する調達プロジェクト成功のポイント

- ① 調達案件の性格・属性に応じた柔軟な調達方法の選択・運用を可能とする
- ② イノベーティブで実効性の高い調達を実施するため、官民の協働を促進する仕組み、体制を確立する
- ③ 調達の成功に対する客観的な評価軸の設定と適切なタイミングでの実績評価及び問題点への対応を行う

4. 調達制度・ガイドライン見直しに向けて

- 4. 1 基本的な考え方
- 4. 2 見直しの視点

4.1 基本的な考え方

【現状認識】

- 「最適化指針」および「調達指針」(以下まとめて『ガイドライン』)の策定から5年が経過し、進捗状況や成果・課題、環境変化等を踏まえて、ガイドラインの位置づけや基本的な考え方を見直すことが必要
 - 実績・事例(グッドプラクティス、バッドプラクティス)の蓄積
 - 政府共通プラットフォームの構築
 - 政府情報システム改革、公共サービス改革の進展
 - オープンシステム化、クラウドサービスの普及など技術の進展 等
- 現在の調達制度やガイドラインは、「政府調達における公平性・透明性」原則で設計・策定され、運用も硬直的であるため、プロジェクトの品質・納期等に課題が発生



現在の調達制度・ガイドラインを検証し、これまでに得られた知見・教訓も参考にしつつ、制度・ガイドライン類が一体的に見直されることを期待する。

4.2 見直しの視点

●調達制度・ガイドライン見直しの視点は以下の通り

①ライフサイクル視点の重要性

・情報システム調達は物品・役務調達とは異なり「ライフサイクル視点」が重要

②上流工程での検討事項

・下流工程で失敗しないためには企画段階・要件定義段階(上流工程)が重要

③案件状況に応じた調達方法の考え方

・一般競争入札(総合評価)原則ではなく案件の状況に応じて調達方法を選択

④分離調達の考え方

・分離調達による効果・成果や、システム開発における合理性の観点から判断すべき

⑤総合評価における技術評価の考え方

・技術審査と価格審査のプロセス分離、対話重視、見積りの精査、技術点/価格点配分

⑥その他(関連する論点)

・入札制限、低入札価格調査制度、違約罰、知的財産権

 次ページ以降で詳細を展開

① ライフサイクル視点の重要性

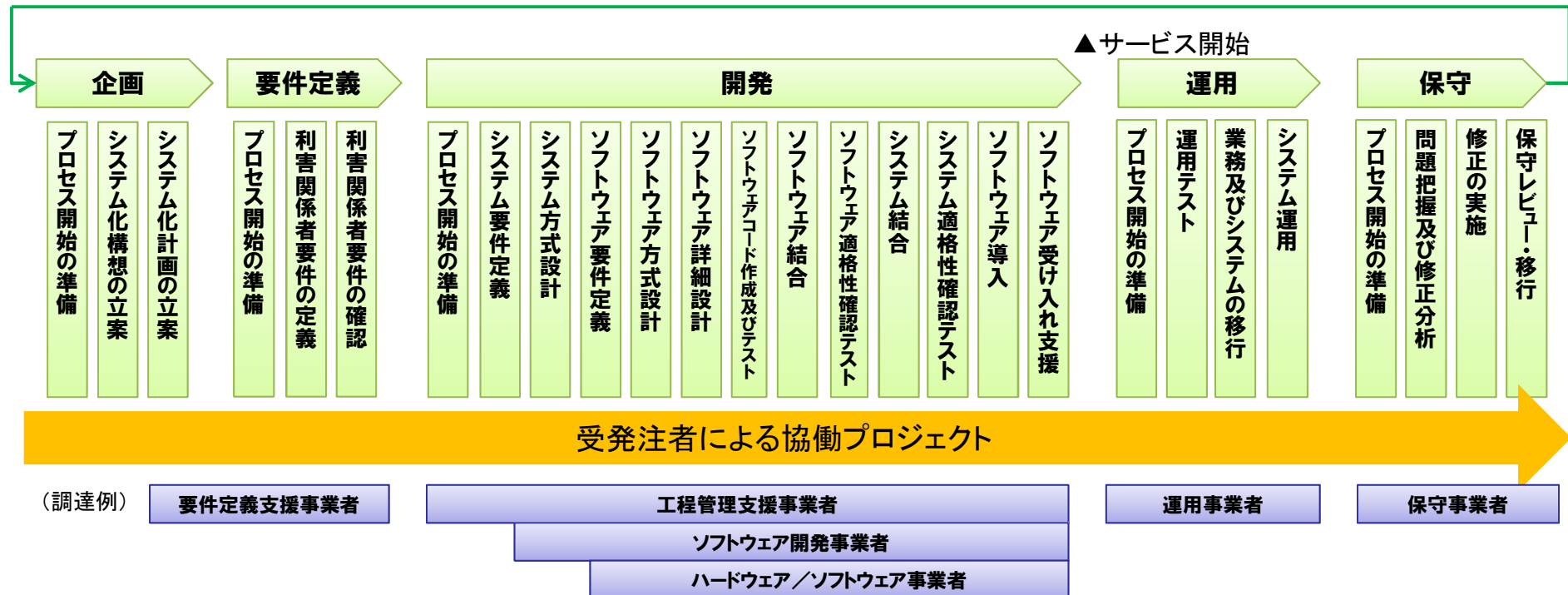
ガイドラインでも「ライフサイクル視点」を重視すべき

- 情報システム調達とは、一般的な物品/役務調達とは異なる点がある
 - (例)・発注者が調達仕様を策定しきれない場合がある(仕様が曖昧なまま開発工程に進むとトラブルの要因に)
 - ・受発注者による協働プロジェクトとして取り組む必要がある(契約した事業者「お任せ」にはできない)
 - ・企画・要件定義・開発・運用・保守(～廃棄)に至る「工程」「ライフサイクル」がある

ガイドラインへの反映/追記が必要と考えられる項目(例)

- ・発注者が各工程で検討・決定すべきこと
- ・受発注者の役割分担
- ・リスク管理の重要性
- ・合意形成の重要性 等

システムライフサイクル(「共通フレーム2007」ベース)

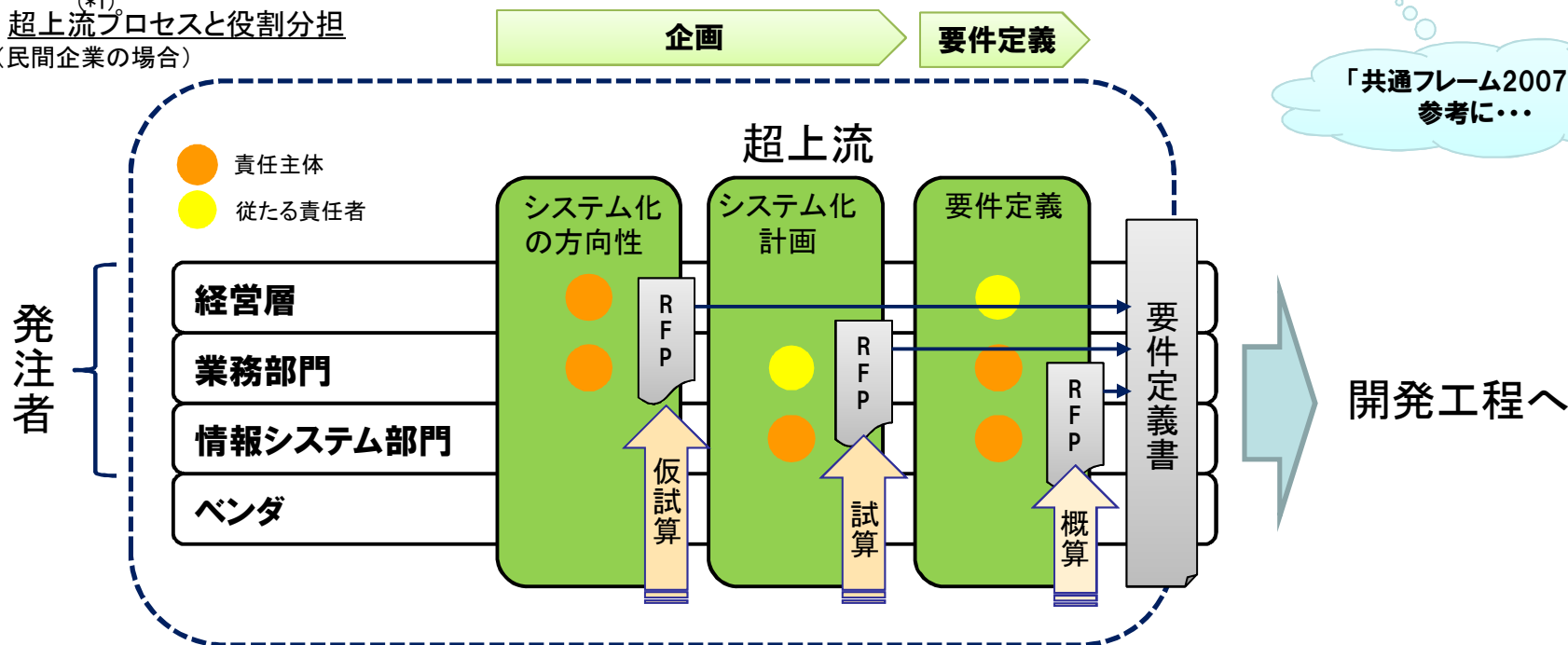


②上流工程での検討事項

ガイドラインでも企画・要件定義工程で発注者が検討・決定することについて具体化すべき

- 下流工程でのトラブルを回避/最小化するためには上流工程(企画、要件定義)が重要
 - ・「システム化の方向性」は経営層(CIO等)を中心に、「システム化計画」「要件定義」は情報システム部門・業務部門を中心に策定し、関係者で合意する
 - ・ベンダは、発注者からの要求に応じて企画・要件定義に必要な情報を提供する
 - ・各工程の検討作業をベンダ等に外部委託する場合には、発注者はアウトプットを精査し、関係者含めて承認・合意した上で次工程に進む

(*)
超上流プロセスと役割分担
(民間企業の場合)



「経営者が参画する要求品質の確保～超上流から攻めるIT化の勘所 第二版」(独立行政法人情報推進機構ソフトウェアエンジニアリングセンター)より

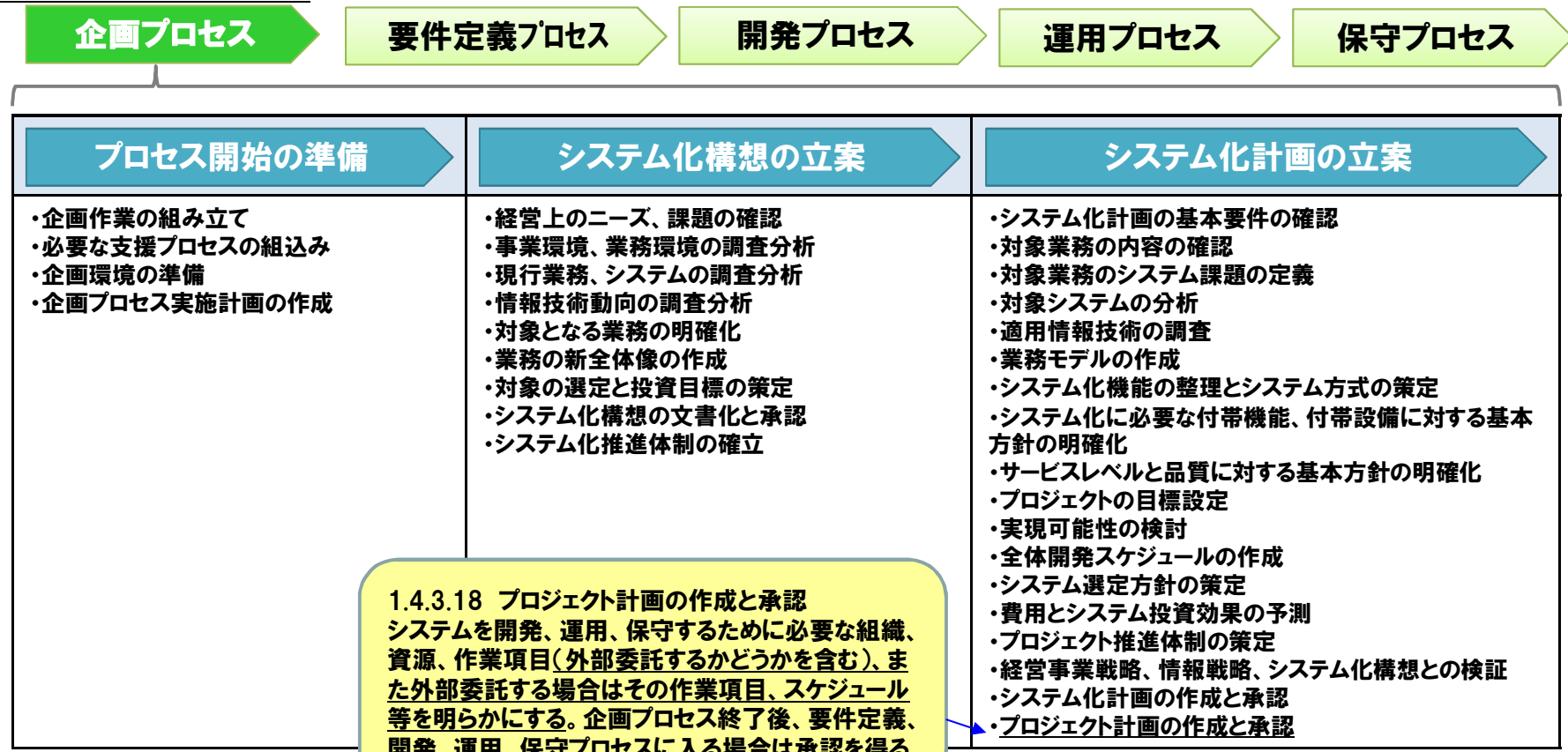
*1 この本では、「企画」と「要件定義」をあわせて「超上流プロセス」と表現している

(②参考) 企画段階での検討事項

「共通フレーム2007」より

- 企画段階では「システム化構想」「システム化計画」を立案する
 - ・システム化構想: 何のためにシステム化するのか(プロジェクト目標レベル)
 - ・システム化計画: どうやってシステム化するのか(実行計画レベル)
 ⇒ 実行計画の一つとして、外部委託する場合の作業項目・スケジュール等の「調達計画」も検討する

企画プロセスでの検討事項



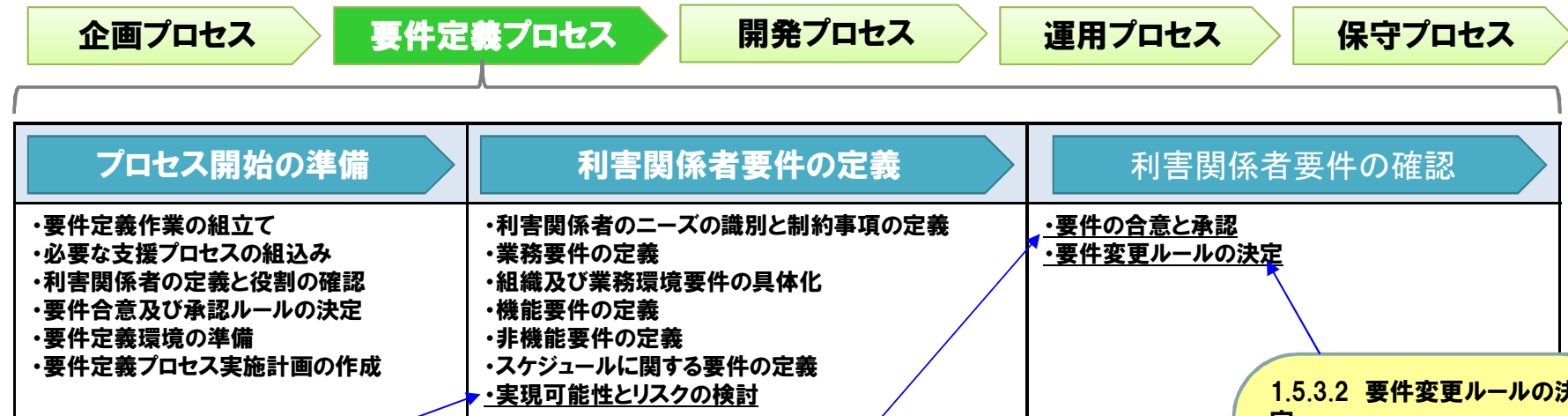
「共通フレーム2007」より

(②参考)要件定義段階での検討事項

「共通フレーム2007」より

- 要件定義段階では「要件定義」と「要件の確認」を行う
 - ・要件定義: 要件定義およびその実現可能性・リスクについて検討する
 - ・要件の確認: 要件の妥当性を検証し、関係者の合意・承認を得るとともに、要件変更ルールを決定する

要件定義プロセスでの検討事項



1.5.2.7 実現可能性とリスクの検討
業務要件、機能要件、非機能要件の定義にあたっては、要員、納期、コストなどの前提条件で、技術的、経済的に実現可能性とリスクについて検討する。

1.5.3.1 要件の合意と承認
要件定義者は、(中略)定義された要件の検証及び妥当性確認を行う。(中略)この時、特に以下の観点で確認を行う。

- 利害関係者のニーズ及び要望からみた業務要件の妥当性の確認
- 業務要件とシステム要件(機能要件、非機能要件)の間の整合性の検証
- 費用対効果や人、物、金、時間、環境、制度などの制約条件に基づいた優先順位の明確化及び要件の取り下げを含む最適ソリューションの選択
- 要件を実現するための利害関係者の役割分担、責任及び作業の組立て(手順、スケジュールなど)の決定
- 未決定事項の明確化、並びにおのおのの未決定事項に対する責任者の決定及び決定期限の設定

1.5.3.2 要件変更ルールの決定
要件定義者は、合意及び承認された要件を基準線(ベースライン)として確立する。また、その後に変更が発生した場合、対象となるシステムの機能、費用、品質、運用開始時期に影響することを踏まえた上で、変更に関する基本方針や変更のために必要な手続き等について、利害関係者の組織間で合意を得る。

「共通フレーム2007」より

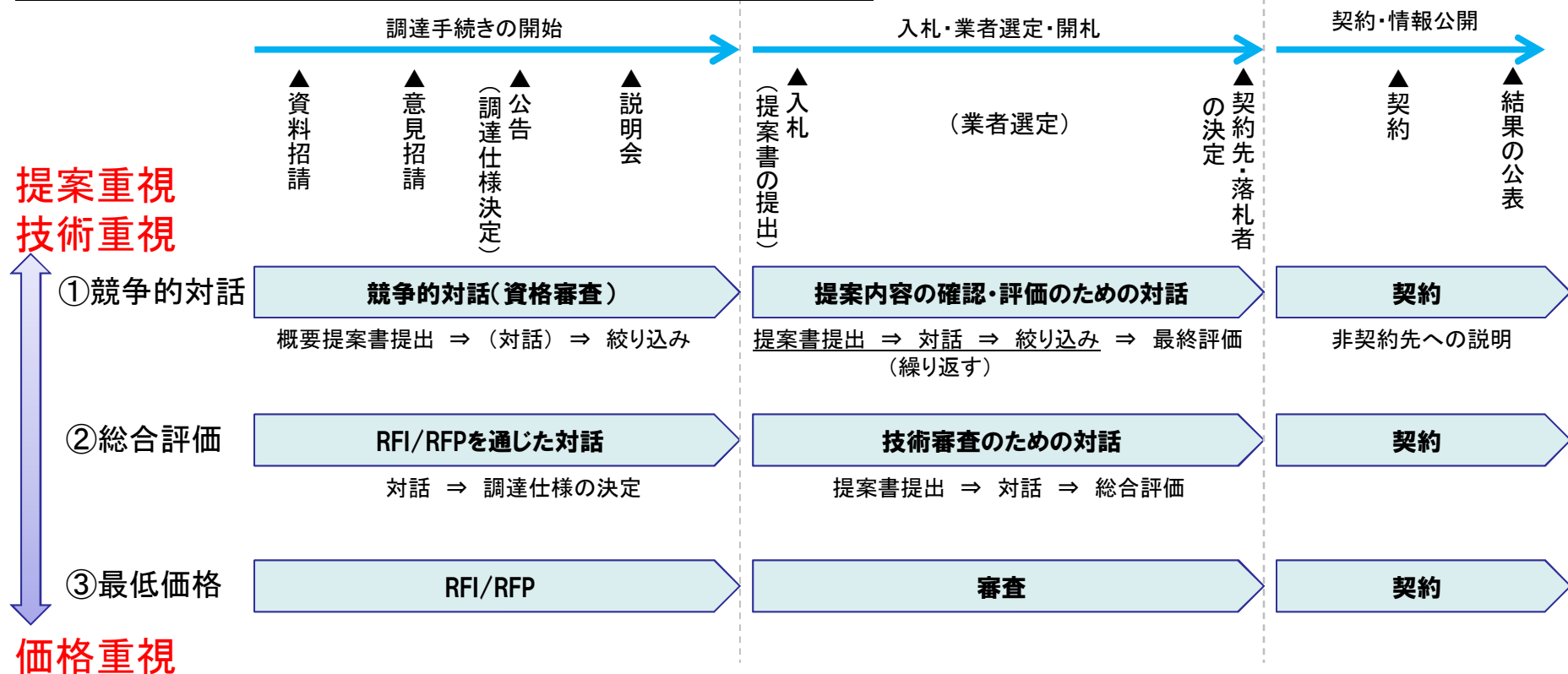
③ 案件状況に応じた調達方法の考え方

一般競争入札(総合評価)原則ではなく、案件状況に応じた調達方法を選択すべき

調達方法の
考え方(例)

- ・提案内容・技術を重視 ⇒ 競争的対話
- ・調達仕様・評価基準が明確で、技術と価格を総合的に評価 ⇒ 総合評価
- ・調達仕様・評価基準が明確で、価格を重視 ⇒ 最低価格

情報システムの設計・開発事業者を調達する場合の調達方法の考え方(例)



(③参考) 民間での調達方法

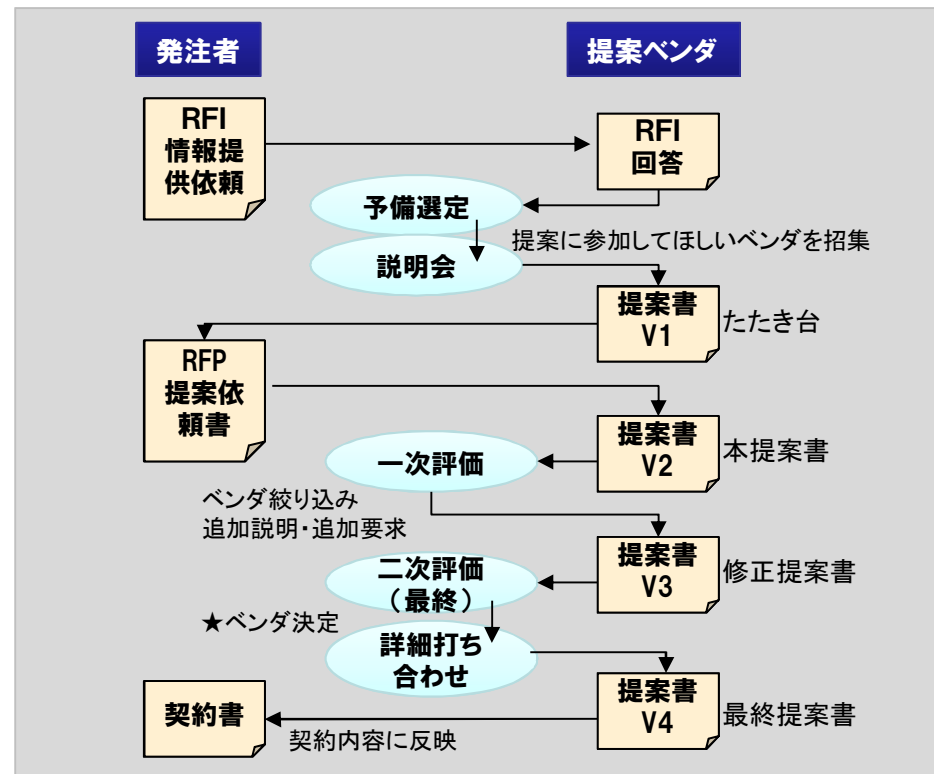
- 民間では「競争的対話」に類似する調達方法でベンダを選定することが一般的である
 - RFI・RFPを通じて予備選定を行い、対話に参加させる価値があると判断したベンダのみ対話に参加させる
 - 発注者はベンダからの提案内容を参考に段階的に要件を確定し、ベンダは提案書をブラッシュアップする
 - ベンダ決定後も要件・契約条件などを精査して最終提案書(または添付文書)とし、契約内容に反映させる

ベンダ選定プロセス(例)



日経ソリューションビジネス(2005年7月30日号)「お客は提案のここを見る(第2回) 選定プロセスを理解し的確な情報提供を目指せ」より

提案書の段階的なブラッシュアップ(例)

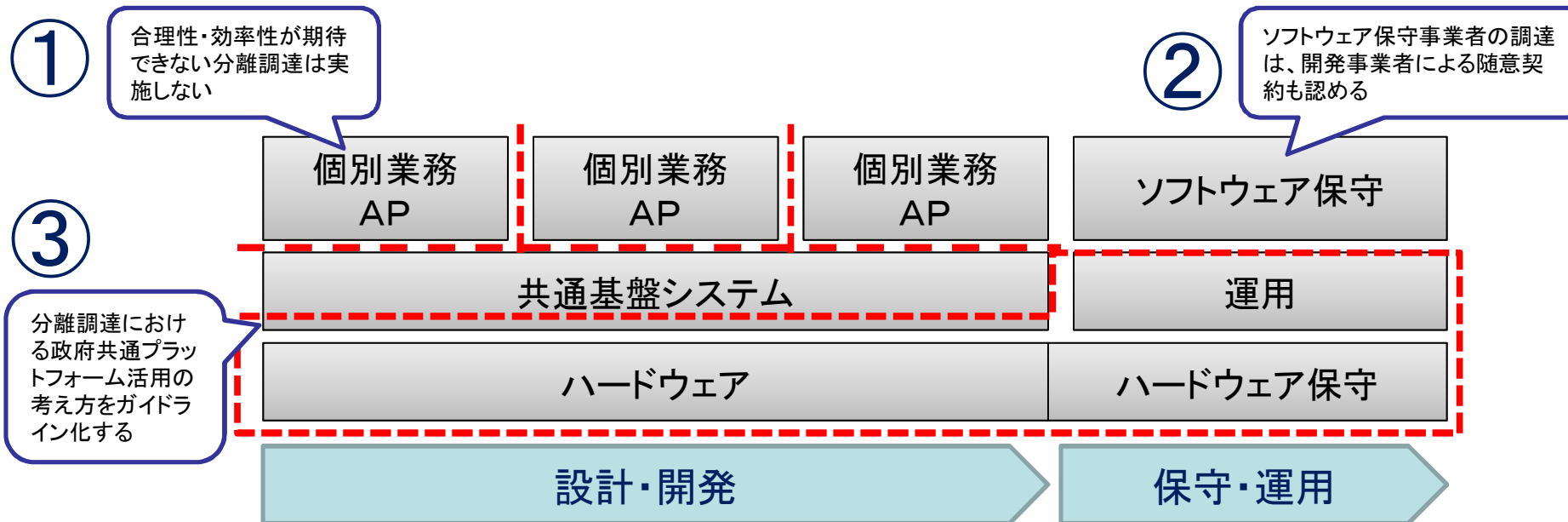


日経SYSTEMS(2011年10月号)「IT提案を裏まで見通す(第1回) 残念な提案書」より

④分離調達の方

分離調達は手段。分離調達によって「投資対効果やプロジェクト品質の向上が期待できるかどうか」を基準に適用を検討すべき。

- システム開発における合理性の観点から以下については見直すべき
 - ・ソフトウェアの機能別分離調達(①)
合理的な分離単位・分界点を見極められない場合や、発注者側で複数の開発事業者の統制・調整が困難な場合には、分離調達は実施すべきではない。
 - ・ソフトウェア保守事業者の一般競争入札による調達(②)
一般的には開発事業者が行うことが最も合理的であることから、作業内容の評価や見積の検証・精査を十分に行った上で開発事業者による随意契約も認めるべき。
- 政府共通プラットフォームを活用する場合の分離調達の考え方についても、ガイドラインに反映すべき(③)



⑤総合評価における技術評価の考え方

総合評価における技術重視の評価方法・考え方をガイドライン化すべき

総合評価 方式の課題

- ・価格点の比重が高く、提案内容・技術に優れた事業者が落札するとは限らない
- ・技術重視で評価した事例・実績情報や基準・ガイドライン類が少ない

公共工事調達では総合評価・技術評価に関するガイドライン類が検討されている

■提案重視・技術重視の評価の考え方(例)

- 技術評価と価格評価のプロセス分離
 - ・技術審査で評価が一定基準以下だった事業者は失格とし、価格審査に進ませないようにする
(評価方法・評価基準・評価体制等は調達開始時に公表する)
- 対話による評価の重視
 - ・技術審査では対話による評価を重視する(加点要素とする)
- 見積の評価
 - ・合計金額の単純比較ではなく、内訳レベルで精査する
(提案内容との妥当性を精査)
 - ・事業者によって極端に見積規模・金額に差がある場合には、対話を通じてその理由を明確にし、客観的・合理的な理由が見つからない場合には失格とする

例:プレゼン評価の視点

- プレゼンはわかりやすかったか
- プロマネ候補者が主として説明していたか
- 課題や問題点、目的などを明確に理解していたか
- 提案内容に自信を感じたか
- この会社の強み・特徴が理解できたか
- Q&Aでは簡潔・明確な回答が得られたか 等

日経ソリューションビジネス(2005年7月30日号)「お客は提案のここを見る(第2回)選定プロセスを理解し的確な情報提供を目指せ」より

■評価点の考え方の見直し

- プロジェクトとしての重要事項の評価を重視する(加点要素とする)
- 技術重視の場合は、価格点:技術点の配分を1:1ではなく柔軟に変更可能とする(1:2、1:3等に)

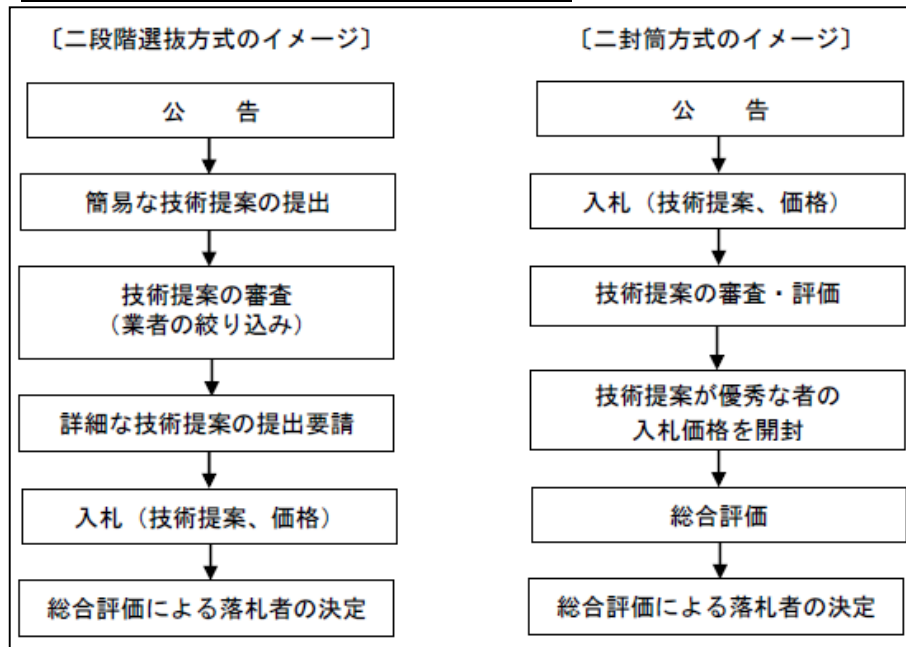
(⑤参考) 公共工事調達における技術評価

- 技術的難易度の高い工事では「二段階選抜方式」「二封筒方式」による評価も可能
- 高度な技術提案を求める「高度技術提案型」の場合には、発注者が指示する一般的な仕様に対する技術改善提案・品質改善提案を要求し、技術提案に関する総合的なコスト、性能・強度・環境要件等の視点で評価を行う

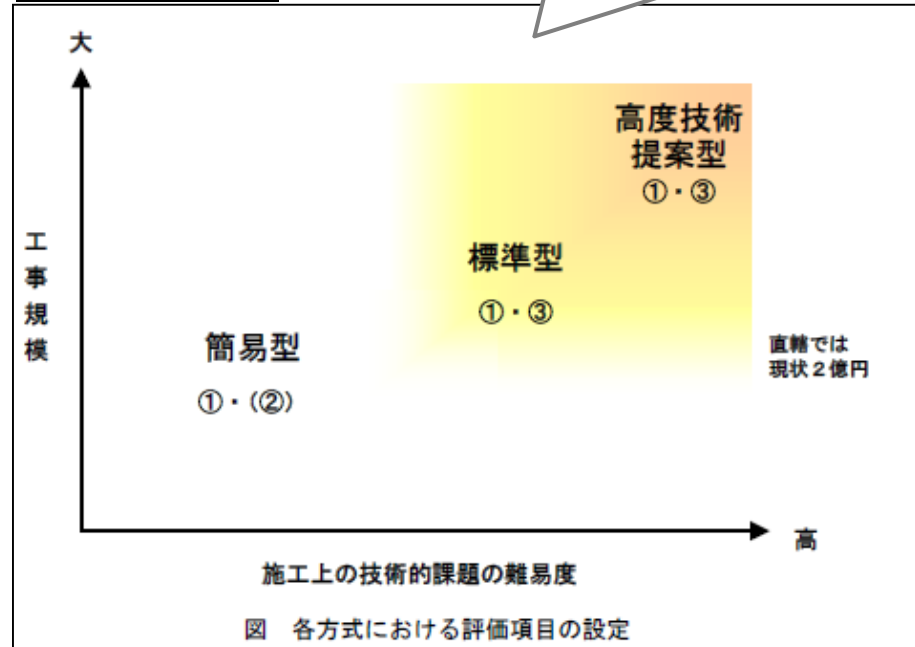
●発注者への要求事項と評価の視点

評価項目	発注者への要求事項	評価の視点
①企業の技術力	発注者が指示する仕様に対する適切・確実な工事遂行能力	施工計画、施工技術の実績、配置予定技術者の能力
②企業の信頼性・社会性	工事を円滑に実施する能力	地域精進度、地域への貢献度
③企業の高度な技術力	発注者が指示する一般的な仕様に対する入札参加者からの技術改善提案、品質改善提案	技術提案に関する総合的なコスト、性能・強度・環境の維持・交通の確保等の視点で評価

●技術的難易度の高い工事に適用する方式



●評価項目の考え方



「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン 参考資料(平成17年9月 国土交通省)」より

(⑤参考) 見積りの精査

- 各社の見積金額に差が出る理由はいろいろある
 - ⇒ 合計金額の単純比較は意味がない。また、各社の見積金額が異なる合理的な理由が見いだせない状態で判断するのは危険(対象・要件や役割分担の理解に齟齬が生じている場合がある)
- ベンダの技術力や開発生産性を評価する場合には、「コスト」「効率性」を重点的にチェックする

■見積りに差が出る主な理由(ベンダの事情)



⑥その他(関連する論点)

以下の論点についても、ガイドライン見直しの際には検討すべき

分類	課題	見直しの方向性
入札制限	入札制限がガイドラインに明記され硬直的に運用されている(技術力の高い事業者が入札に参加できないことでプロジェクトリスクが高まる)	外部委託する工程と自ら実施する工程を検討し、技術力の高い事業者が入札に参加可能となるよう調達計画を立案し、必要に応じて入札制限を設けるべき。
<p>■具体的には・・・ 現在のガイドラインでは、要件定義の検討と調達仕様書の作成に携わった事業者は、設計・開発の入札に参加できない。本質的には「要件定義の検討」と「調達仕様書の作成」は、それぞれ目的が異なる別々の工程であり、そもそも発注者が行う(決める)ものである。</p>		
低入札価格調査制度	調査対象になっても契約破棄になった事例がほとんどない(情報も公開されていない)	応札価格に一定の下限を設け、下回った事業者は失格とすべき(対話を通じて事業者に要件・規模を適切に伝えたか、予定価格の積算そのものが適切だったのか等の論点と総合的に検討することが必要)
損害賠償 違約罰	違約罰と損害賠償が重複	違約罰を撤廃するか、有限責任とする
	違約金・賠償金の上限がない	損害賠償を撤廃するか、上限を設定する
知的財産権	日本版バイ・ドール制度の活用が進んでいない	政府情報システム調達における日本版バイ・ドール制度の活用実績情報を共有・公開し、具体的な手続きの進め方などをガイドライン化する

おわりに

本報告書では、情報システム調達における政府と民間のリスクの相違を明らかにし、リスク低減と効率的・合理的な調達を実現する具体的方策として「対話」の重要性に着目した。また、情報システム調達に関連する制度・ガイドラインの見直しについても言及した。

中長期的には、以下のような課題について検討する必要があると認識しており、引き続き検討・提言活動を継続する。

《長期的視野で検討すべき課題》

- ・IT利活用による行政事務/事業のBPR推進
 - －業務効率化・品質向上・コスト削減を実現するIT利活用の考え方、「価値」の考え方
 - －投資対効果の考え方、プロジェクト評価の考え方、情報公開のあり方
- ・「価値」を高める政府情報システム調達制度のあり方
 - －対話ベースの調達プロセスの具体化(対話・質疑応答の進め方、業者選定・評価の考え方等)
 - －会計制度のあり方(後年度負担制度・多年契約の促進、予算プール制、インセンティブ制度等)
- ・官民協働を実現する調達体制の構築
 - －政府全体での調達専門家/高度IT人材の育成、短期ローテーション人事の見直し
 - －調達体制の構築・強化に向けた民間の貢献

現在、政府においては、IT利活用のあり方や調達制度改革に関する検討が進展中と認識している。JEITAとしても、各種の検討の場・会議等において積極的に発言・意見交換を行う機会を頂いて、民間としての責任・役割を全うし、官民協働での調達制度の改善と情報システムプロジェクトの成功に向けて貢献していく所存である。