

情報システム政府調達に関する提言  
(第2版)

平成20年4月15日

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  
IT サービス調達政策専門委員会

## 目次

### はじめに

1. 政府における I T サービス調達に関する提言
  - 1-1. 政府における I T サービス調達の状況
  - 1-2. 前回の提言 [第 1 版] の課題について
  - 1-3. 本質的な課題および提言 [第 2 版] について
2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応
  - 2-1. 基本構想 / 予算措置段階 (調達申請)
  - 2-2. 調達準備段階 (仕様書作成 / 調達方法決定 : 調達実施申請)
  - 2-3. 入札開始 ~ 入札評価段階 (入札広告、入札、開札)
  - 2-4. 契約締結段階 (事前調整、契約、プロジェクト開始)
  - 2-5. システム構築段階
  - 2-6. 検収 / 検査段階
3. 提言のまとめ

### おわりに

参考. 海外の調達制度の状況

はじめに

公共分野におけるより良い高信頼な情報システムの実現には、調達における構造的な課題の解決が欠かせない。

昨今、情報システムの関与する社会・政治の諸問題が増加してきている中で、公共分野における情報システムは情報化社会を支える重要インフラとして、利便性と併せて正確性、確実性、信頼性が益々求められてきている。また、公共分野における情報システムには、公的な存在であるが故に、調達の透明性についても適正さが求められている。

各省庁では、業務・システム最適化計画に基づく再構築プラン策定や、CIO補佐官の採用、調達ガイドラインの制定などの取り組みを進め、国の大規模な業務システムを想定した調達の実務面やシステム構築手法の見直しが進められ、それら取り組みによる今後の成果を期待するばかりである。

しかし、技術の進展により情報システムは利用面やその構築技術／提供形態が大きく変化しているにも拘らず、現状の公共分野の情報システム調達（以下、公共IT調達）の見直しでは、契約の手続きなどの局所的／限定的な見直しに留まり、国の予算制度を含めた広義の調達制度全体で発生している構造的な課題についての解決までには至っていない状況にあるといえる。

この構造的な課題が未解決のままでは、システムのトータルコストやライフサイクル全体から見ても非効率な面が改善されないだけでなく、受託事業者にとって作業負荷と契約リスクが高い調達が続いていくことが予想される。また、今後のシステム構築は大規模化により更に難易度を増し、あいまいな仕様の再調整等で実質的な作業の短納期化が進むことも予想されることから、結果として公共ITに携わるITベンダー全体が疲弊し、結果として事故やトラブルの要因がシステムに内包されてしまう状況を作り出す危惧を懸念している。

J E I T Aとしては、国内のIT産業振興への寄与と、より適正な公共IT調達を検討する立場から昨年より活動している。わが国の政府の情報システム調達をより良い姿に改善すべく、2007年3月に実施した前回提言に引き続き、政府を始めとする関係諸団体に本提言（第2版）を行うこととしたい。次章以降で、調達プロセスの観点から、前回の提言の成果や、他国事例も参考に、提言を導き出している。

本活動を通じて、J E I T Aの会員企業がIT利活用の相談者、パートナーとなることを目指すことは勿論、政府、IT産業がお互い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。本提言はその継続的な活動の一環である。

## 1. 政府における I T サービス調達に関する提言

### 1-1. 政府における I T サービス調達の状況

#### (1) 業務システム最適化計画ガイドライン、EA の動向

政府が I T を活用する歴史は古く、電子政府施策で集中的に整備する以前のコンピュータ黎明期から I T の活用に取り組んできており、今や公共分野における情報システムは、国の仕組みを支える重要インフラの一つであると共に、I T 利活用の大きなフィールドの一つとなっている。特に過去の I T 技術で構築された業務システム、いわゆるレガシーシステムは、長らく業務に活用されてきたものの、オープン系システムの最新技術への移行が容易ではないこと、業務プログラムが度重なる法改正による改修の結果、構造が複雑となり規模も増大してしまっただこと、いわゆる 2007 年問題によりメンテナンスが難しくなってきたことなどから、大規模な刷新の必要性が高まってきている。政府はこうした状況を受け、システムの刷新（新規構築）を狙い取り組んだ一連の施策が、「業務システム最適化計画ガイドライン」に基づく「エンタープライズアーキテクチャー（Enterprise Architecture : EA）」の適用である。EA は、業務システムの内部仕様の見える化を実現するものであり、行政職員が特定事業者に頼りきりの体質から業務仕様を把握し、より積極的なマネジメントを可能するための環境整備の取り組みといえる。

#### (2) 政府調達改革の動向

政府の情報システムの中でも残存するレガシーシステムは超大規模なものが多く存在し、これらは調達面でも高コストな状況が改善せず問題視されている。

従来の調達では、随意契約かつハードウェア、ソフトウェア、構築、運用・保守まで一括調達される場合が多く、こうした契約形態を選択する慣習が見直された。

平成 18 年 3 月 1 日には、情報システムの戦略的な調達を目指し、各府省情報化統括責任者(C I O<sup>1</sup>) 連絡会議決定において「情報システムに係る政府調達の基本指針」（以下、政府調達ガイドライン）が発表された。この基本指針を受け、総務省行政管理局が平成 19 年 9 月 19 日に「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書（第 2 版）平成 19 年 7 月 1 日」（以下、実務手引書 2 版）を公表している。

この実務手引書では、調達の透明性の観点に重きを置き、大規模システムは一般競争入札を基本として、調達の範囲を複数に分割調達する具体的な手続きを示している。調達の手続き面の改善としては幾つか歓迎すべき前進が見られた。一方で、改善が進まず受託事業者の立場からは賛成できない点がいまだ存在する。政府調達では契約リスク回避の点で事業者側に事業遂行リスクが片寄せされがちである。

---

<sup>1</sup> Chief Information Officer: 企業や政府機関などで情報化戦略を立案・実行する責任者、最高情報責任者、IT 担当役員のこと。

### (3) 政府調達現状

政府調達における国にとっての契約リスクであり、また、受託事業者にとっての事業遂行リスクが発生する要因は、調達制度、予算制度などに存在している。

#### — 調達仕様書の曖昧さの弊害（現実と調達内容の乖離） —

まず、調達制度から観ると、入札説明書（調達仕様書）の記載項目が必ずしも標準化されておらず、見積りに必要となる情報の記述が不十分となり易いことが挙げられる。次に、最低価格方式の入札では、価格だけで落札事業者を選定するため、入札で受注価格が決まった後に、調達仕様書の記述不足に起因する見積り不能な作業であっても、一方的に履行を約束されられる場合がある点である。

調達仕様書の記述不足が発生する要因として、行政職員は2～3年で人事異動があることから、開発を担された一部の職員だけでは、大規模な情報システムになるほど業務の詳細まで情報化の留意点を全て把握することは、困難な状況になりがちである。国では政策の都合からシステム稼働日や入札公示期間等を逆算した短期間で調達仕様書の作成が要求される状況が起こり易い。また、調達仕様書の記述に必要なITに係る業務調査は、十分な予算が付き難い上に実施期間の猶予もない傾向にある。こうした状況から詳細は把握しきれず記述不足が発生し易いと考えられる。

記述不足となる具体的な内容には、先に述べた対象とする業務範囲の他、行政職員側でシステム構築中に本来行うべき検討作業や各種マネジメントについても、行政職員側の体制が弱いために事業者側に支援を期待する作業や、前工程の設計作業での成果物の品質や内容に問題があり見直しが必要な作業などが挙げられる。

他に、システム構築作業が2～3年と長期に渡る調達では、入札時点には想定していなかった法改正等による追加作業も対応することを条件にした調達が行われがちである。このため、調達案件の多くが財務体力のある事業者しか事業遂行責任を負いきれない案件となる。中小事業者にとって現実的に見積り不能な作業量を約束することは、企業の存続に係わる様な赤字の発生に発展する可能性があり、調達者側もこれを嫌うことから、事実上の参入障壁となり易い。

#### — 曖昧な仕様による入札の弊害（要求と提供内容の乖離） —

また、記述不足な調達仕様書を用いた入札で発生する弊害としては、本来評価すべき技術力や実力がなくても、事業者が実績を得たいため故意に低価格で入札して参入する場合を防止できないことである。

最近では、評価基準に技術点評価も導入されるようになったが、評価機能としては有効に働いていないといえる。評価の比率が案件の業務特性に関わらず一定(1:1)で、技術点の評価を価格削減の効果が帳消しに出来るためである。これは入札制度の根拠となる会計法（昭和22年法律第35号）、予算決算及び会計令（昭

和 22 年勅令第 165 号) では、上限拘束性 (事前に設定した予定価格を超えて落札できない) の考え方を基本原則にしており、成立の当初から変化していない。この考え方は、文具や一般の備品など仕様が固定した (調達前後で変化しない) 物品の調達には向くが、情報システムのユーザープログラム開発のように入札実施時点で全ての正確な仕様の提示が困難で、システムの設計が進んだ後で仕様の追加が発生しやすい (政局の変化や予期困難な法改正等で仕様が調達前後で変化する) 調達品には不向きな制度といえる。また、事業者に不利な状況が発生する制度や、十分に機能していない制度も存在する。事業の履行を義務付け事業者側からは解除できない契約条項や、事業者の適性を事前に選別する入札事業者の登録制度である。

調達者側リスクを回避するような契約条項は、税を財源とする調達という観点から当然必要であるが、前述した調達仕様書が曖昧で記述不足となってしまうようなケースでは、経験のない新規の事業者が調達仕様書通りの条件だけを考慮して見積を行い受注すると、プロジェクト損益の大幅な悪化を招く場合が多い。

また、入札事業者の登録制度は、事業の履行能力を判断するために、事業者の経営規模や財務状況を満たすかどうかを確認する制度であり、必ずしも事業者の技術力を評価する制度とはなっていない。結果、過去の受注実績だけが重視され、事業者が実績作りを目的に低価格で入札する状況を作り出している。

最低価格方式での入札は、国の立場からは予算削減の有効策に見える。しかし、必要以上に無理なコスト削減は、事故トラブルに繋がる危険性が高まるといえる。後の運用段階で補修や改造に追われ余分な維持コストが発生すれば、構築時に低価格であっても一時的な効果でしかない。また、対象システムの適正な予算規模が過去の調達実績に残らないため、調達の度に曖昧な予算枠で事業遂行リスクが伴う調達を続けることになり、公共分野の IT 事業者が疲弊していく要因になっている。

#### — 単年度予算の弊害 (予算決定額と現場の要求内容との乖離) —

次に、単年度予算の制度による弊害で生ずる事業リスク要因が挙げられる。行政の現場が実現したい要求範囲の業務を情報化するにあたり、予算要求の時点で未来の実施年度に必要な事業費用を正確に見積もれないことである。そして、情報システム構築に必要な予算要求額は、緊縮施策等により削減の根拠が無いまま一定率でカットされる状況が発生し易く、予算の確定後は通常増額が困難なことである。

このため、政策上実現が求められ当該年度以降に先送ることも困難な内容であれば、現実では、当初見積りにない追加作業も、受注した契約の検収条件として、事業者が自己負担で対応している場合が多く見られる。こうした状況を鑑み、最近では、年度単位の支出負担行為の予算確保から、複数年度に渡り一定額を融通して運用できる国庫債務負担行為を用いる方法が増えつつある。しかし、国庫債務負担行為は国会承認が必要で、予算要求時に複数年度分の総額を事前に決定している。その点で、最終年度においては年度単位の支出負担行為による予算確保の方法と同じであり、国庫債務負担行為の適用だけでは全ての状況の解決には至っていないといえる。

## 1-2. 前回の提言〔第1版〕の課題について

### (1) 前回（2007年3月）の提言の概要

提言1は、システム開発プロセスの上流で発生する「要件定義の曖昧さ」が起因することで生ずる諸課題について対策を述べている。

提言2は、政府情報システムの開発プロジェクトを行政側でマネジメントする体制や経験不足を補う施策である「CIO補佐官」の役割や権限に焦点を当てて対策を述べている。

提言3は、先に述べた調達制度における諸課題のうち、特に「調達の評価制度」上で発生する弊害について対策を述べている。

#### ITサービス政府調達に関する提言〔第1版〕（2007年3月）

##### 提言1

- 要件定義の明確化がシステム構築の最重要事項であることの啓蒙
- 既存システム担当ベンダーのノウハウの有効活用による要件定義の明確化
- 要件定義作成能力向上を主眼とした情報システム要員の計画的な育成

##### 提言2

- 受託事業者への指示、指導に関するCIO補佐官の権限・責任の明確化
- CIO補佐官に求められるスキルや経験や採用形態の全府省での共通化

##### 提言3

- 調達内容の特性に応じた技術点と価格点の柔軟な配分比率の変更（現状1:1）
- 技術点と価格点の1点の重みを公正に評価する方式の採用

### (2) 前回の提言〔第1版〕に対する評価／反省

提言1については、調達制度全体が影響している点に言及しておらず、本提言にて調達制度全体の構造的課題について言及していきたい。

提言2については、開発プロジェクトへのCIO補佐官の役割が変化してきており、マネジメント主体である調達者と受託者の協働のあり方に焦点をあてて言及していきたい。また、調達者側の体制や経験不足については提言1の要件定義の曖昧さも関連している。

提言3については、調達プロセスの一現象だけに着目していたが、その他の調達プロセス全体を通じて各過程に存在する諸課題について言及していきたい。

### 1-3. 本質的な課題および提言〔第2版〕について

#### (1) 政府の情報システム調達における本質的な課題

##### ー公共IT調達における制度の歪みー

現状の公共IT調達では、民間業界に比べて事業遂行リスクの高いビジネス構造となっている。具体的には、不測の事態に対応するための予備費を予算として確保することが難しいことや、入札により決定された契約金額を途中で変更することができないなどの制約が発生している。このため、例え調達仕様書の記述が不十分、または漏れている場合でも、システムを稼働させる上で必要となる作業範囲まで事業者側が正確に推測する高い見積能力が求められる。また、調達時や開始時に予想できない発生コストも事実上負担して対応せざるを得ない状況が発生している。

##### ー政府調達ガイドラインの成果と課題ー

先に述べたような事業者負担の軽減に資する政府の取り組みとして、実務手引書第2版における分割調達の考え方が挙げられる。本施策には調達単位を分割することで中小事業者の参入促進も意図されている。こうした施策は、レガシーシステムなど一定以上の大規模システムの場合に効果が予想されるが、規模を問わず情報システムの構築に共通したトラブルの解決までは寄与しないと考えられる。

前述した調達仕様書の記載不足などに起因する事業遂行リスクへの対策は、調達の実務手引の改善に留まらない。このため、調達における実務手引など手順レベルの改善に留まらず、調達制度全体や予算の制度面まで視野に入れる必要がある。また、調達者と受託者の双方で経験・スキルを補完する協働体制が必要と考えられる。

##### ー本質的な課題を解決する方向性ー

国の制度全体を仕組みと捉えた場合、調達制度だけではなく、制度の歪みの要因となる予算制度から見直す必要があると考えられる。

そして、制度を運営する主体の調達者、調達に参加する受託者それぞれについても、円滑な事業遂行に必要な協働体制を備える取り組みが必要と考えられる。

#### ・方向性1 契約の変更管理の制度化／予算制度の裏づけ

⇒情報システムは仕様をあらかじめ確定した形で調達が困難である点を踏まえて、仕様と価格を調整するしかけを構築することが必要である。

#### ・方向性2 要件定義の曖昧さ／不確実さを低減する能力の醸成

⇒契約の変更管理の調整だけでなく、仕様の記述不足の回避や事業遂行リスクの明示など協働体制の確立に必要な事前準備や専門要員の育成、仕様変更内容の適正さの客観的かつ公正な判断基準やルールが必要である。

## (2) 提言 [第 2 版]

前項で示した方向性を受けて、方向性 1 から、①「現行の予算制度や入札制度の改善」、方向性 2 から、②「実力のギャップを埋めるオペレーションの積極採用」の観点から提言する。また、制度の全体構造や調達オペレーションの課題に加えて、社会の変化を踏まえ、③「政府の国際的商慣習への対応」の観点からも提言する。

### IT サービス政府調達に関する提言 [第 2 版] (2008 年 3 月)

#### 提言 1. 契約の変更管理および、変更時の追加予算の措置を裏づける制度化

- 情報システムの仕様変更による追加作業を実施する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、予備費を残して調達させるルール化など）
- 情報システムは”仕様変更は当たり前”の考え方に立つことで、開発範囲の追加や削除といった契約の変更内容を管理できる仕掛けの構築
- 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の実施

#### 提言 2. 調達者と受託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へ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

#### 提言 3. 国際的な商慣習の標準化動向に適合した政府の独自商慣習の改善

- 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平是正
- 日本版バイ・ドール法制度<sup>2</sup>の速やかな実施
- 日本版 SOX 法<sup>3</sup>等の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

<sup>2</sup> 米国のバイ・ドール法（改正特許法）を模範とし整備した日本の制度の俗称。再生特別措置法第 30 条。政府資金による研究成果を民間企業に権利帰属可能とする。産業競争力強化対策の一環で技術研究の活性化や事業への効率的な活用を目的とする。

<sup>3</sup> 米国のサーベンス・オクスリー法（SOX 法）を模範とし整備した日本の法規制の俗称。「金融商品取引法」の一部規定。企業のコンプライアンスの欠如や会計不祥事の防止を目的とする。

(3) 本提言 [第 2 版] の検討範囲

前回の提言[第 1 版]では、IT調達サイクルの一部（仕様書作成・入札）の段階を中心に検討した。今回の提言[第 2 版]では、IT調達サイクル全体（予算措置～契約・検収）に検討の範囲を拡大している。（図 1 - 3）

次章以降では、IT調達のプロセスを通じた各実施フェーズに内在する諸課題について詳細に述べる。

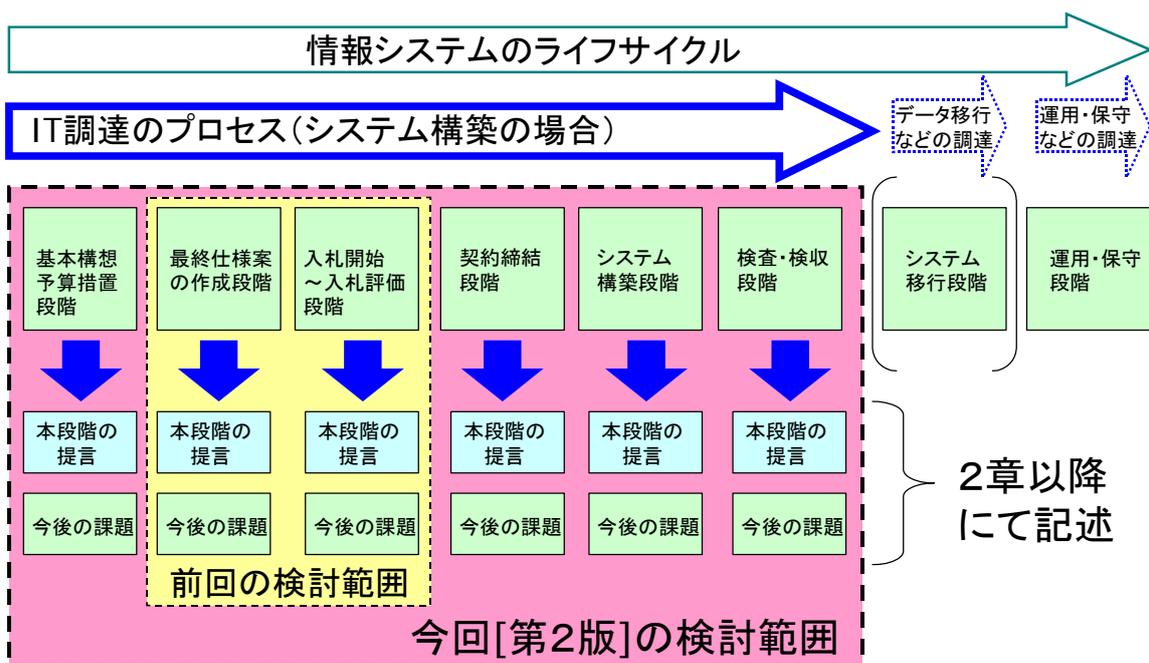


図 1 - 3

## 2. 現在の政府調達課題と当面の対応策

### 2-1. 基本構想／予算措置段階（調達申請）

情報システムは業務を実現する手段である。従って、情報システムを構築し、運用するに当たっては、調達者側が対象となる業務内容を特定し、その業務において「何を（どのようなことを）情報システムで実現するのか」を明確にすることが不可欠である。

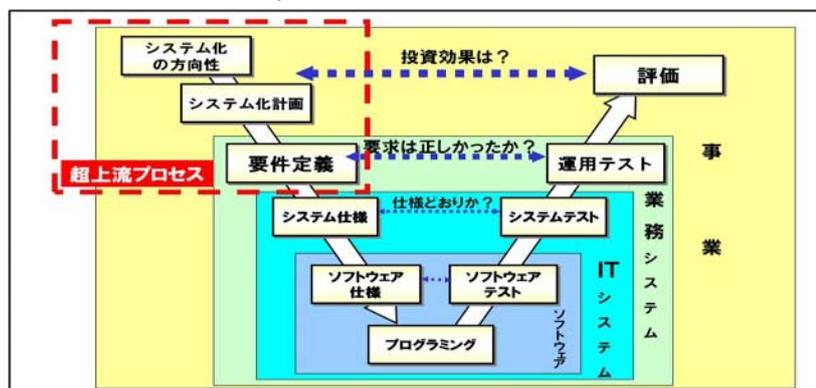
政府の情報システム調達における基本構想段階とは、『経営者が参画する要求品質の確保～超上流から攻める IT 化の勘どころ～』（独立行政法人情報処理推進機構ソフトウェア・エンジニアリング・センター編、以下、『超上流から攻める IT 化の勘どころ』）において纏められている工程の中の「システム化の方向性」、「システム化計画」に該当する。（但し、業務・システム最適化対象案件に関しては、業務・システム最適化計画が「システム化の方向性」の検討結果に該当すると思われる。）

「システム化の方向性」は、経営層や事業部門等各ステークホルダ間でのシステム化に関する共通認識を形成し、方向性を纏めていく段階である。

また、「システム化計画」は、前段階で纏めた方向性を具体化するための要求分析を行い、システム化に向けた体制、スケジュールを纏めた計画書を作成する段階である。この段階では、大枠での予算規模を決定するために試算による見積も行なわれる。（図 2-1）

政府調達における基本構想段階では、実際の情報システム調達に先立って、対象となるプロジェクトを明確化し、必要となる予算等の措置を講じている。従来、本フェーズでは、複数の事業者情報提供要請（Request For Information: RFI）を行い、参考となる概算見積もりを要求し、予算額を確定する等の作業が調達者である官側の内部作業として実施されていた。

なお、本年 7 月以降は本フェーズにおいて、新たに調達の競争性や情報システムの拡張性の確保を念頭に置いた調達方法の検討を行い、調達計画書を作成、公開することが義務付けられている。



出典：「経営者が参画する要求品質の確保」(独立行政法人情報処理推進機構ソフトウェア・エンジニアリング・センター編)

図 2-1

## (1) 現状の課題

まず基本構想段階で解決しておくべき課題は、調達担当課室と業務担当課室といった府省内におけるステークホルダ間のシステム化対象に対する共通認識（業務実施に当たって何をどこまでシステム化するのかという共通理解）の構築とシステム化の実現に必要な体制整備の合意及び準備を行うことである。これは調達者側内部で行なわれる作業であり、調達参加事業者側で把握できる作業ではないが、これまでの経験から必ずしも十分行なわれていないのではないかと推測される。

また、本年7月以降に作成が義務付けられた調達計画書では、調達金額が5億円を超える特定システムに関しては、分離調達の方式や全工程のスケジュール、評価方式等以降の具体的な調達実施に関する事項が全て記載されることになっている。調達計画書は、調達担当課室のみならずCIO補佐官や総務省の確認を経る等、内容の充実に特段の配慮がなされているが、計画書記載内容の具体性と十分性が後の工程に及ぼす影響は非常に大きい点に留意が必要である。

なお、業務システム最適化計画対象案件に関しては、最適化計画策定段階で分離調達が想定されていない。開発する業務アプリケーションソフトウェアを機能単位で分離調達する場合等は、最適化計画との整合に十分留意することが必要である。

次に、予算措置であるが、通常の前置は当該年度以前に予算要求で提出した予算額の査定を経て決定される。国庫債務負担行為を活用して事前に複数年度予算を確保する方法もあるが、あくまでも複数年度に渡って予算枠が確保されているだけであって、複数年度内における予算配分が柔軟に行えるわけではない。基本は単年度予算である。従って、当該年度において、予算確定後にプロジェクトに変動を与える要因が発生した場合でも確定した予算額を超える追加的な予算措置は基本的に困難という課題がある。

なお、予算措置については、今回の政府調達ガイドラインで認められた仕様の変更管理規定と予算制度との連携が不十分との課題も存在する。即ち、仮に大きな仕様変更が発生し、当初の予算額を超えるような事態が発生した場合であっても、現状の制度では当初の予算額内で対応せざるを得ない点は従来と何ら変わらない。

## (2) 課題に対する解決策

基本構想段階は、情報システム調達の大枠を決定する工程であり、これ以降の段階に対する影響が非常に大きい。この段階は、調達者側の調達に関する準備作業を行う段階であり、調達者側内部における役割分担を明確にし、調達参加事業者へ過度な負荷を掛ける事を防止するとともに後の工程に影響を与えるような曖昧性を出来るだけ排除しておくことが必要である。

また、特定システムの調達の場合に作成する調達計画書に関しては、例えば、工程

管理支援事業者を早期に導入するといった措置を講じることにより、調達計画書の記載内容の精度を高める努力を行うべきである。また、予算についても『超上流から攻めるIT化の勘どころ』でも述べられているように「システム化計画」段階の見積はあくまでも予算規模の大枠を決定する概算見積である。従って、ある程度の余裕を持った予算額の設定を図る、あるいは調達仕様作成段階や基本設計終了段階で再度見積を行うことを予め基本構想段階で取り決めておき、調達計画書に記載するといった工夫も図られるべきである。

### (3) 本調達フェーズにおける提言及び今後の課題

情報システム構築においては、一般的に上流工程における曖昧性が開発工程での仕様の認識違いや、それに伴う手戻りを発生させる原因となる。上流工程は調達者側が責任を持って行うべき工程であることを改めて認識し、調達者側の要求分析能力や概算見積能力及び推進体制構築のためのマネジメント能力の強化を継続的に行うことが重要である。

また、情報システム構築の上流工程においては、曖昧性を完全に排除することや100%の完全性を求めることは困難であることも改めて認識すべきである。従って、基本構想段階では、可能な限り調達対象システムの具体化を図るべきであるが、一方、明確にならない事項に関しては、「何が明確になっていないのか」を明らかにして後の工程に明確になっていない事項をきちんと引き継いでいくことが重要である。

更に、予算制度に関しても、基本構想段階では100%全てを確定させることは出来ないことを前提とした予算制度のあり方を検討すべきである。予算要求段階において各府省が将来の変更可能性を考慮した余裕を持った要求を行い、総務省等、政府全体の情報システム調達を所管する部署が予算査定に際して財務省に査定額の目途／目安を助言するといった制度を検討しても良いのではないだろうか。また、政府全体でのIT関連予算のプール制度等、後の工程で不測の事態が発生した場合に向けた予算の担保措置も検討すべきである。米国では、「予算不足防止法 (Antideficiency Act)」<sup>4</sup>により、リスクを想定したコンティンジェンシープランを準備し、超過予算の予備費を各省で確保することが可能となっている。わが国においても同種の立法措置により、予算の柔軟性を確保する、あるいは、各府省がシステム毎に予算を確保するという現状の方法を改め、各府省一括で情報システム関連予算を要求、確保した上で各府省に設置されているPMO<sup>5</sup> (プログラム・マネ

<sup>4</sup> 制度の概要は以下の通り。

- (1)認められた政府支出を超過して、政府職員が個別に予算執行やその支払いの確約をすることを防止している。
  - (2)適切な充当予算の確保により、予算超過の事態を防ぐことを規定している。
  - (3)緊急時を除いて、政府が無償のサービスを受けることを禁じている。
- ⇒関連情報は、巻末の「参考。海外の調達制度の状況」を参照。

<sup>5</sup> 各府省CIOの下で、CIO補佐官の支援・助言等を得て、府省内の情報システム企画、開発、運用、評価等の業務について責任を持って統括する体制。

ージメント・オフィス：府省全体管理組織）が会計課と連携し、府省内の情報システム予算を柔軟に運用するといった対応も検討すべきである。

情報システム調達とは、単なる物品の調達と異なり、プロジェクト開始前に仕様を全て明確にすることが困難であるとの特徴を持っており、調達者側と受託者側の恒常的な共同作業が不可欠である。また、「仕様が途中で変更される」事に対して、予算制度を含めた柔軟な対応が必要である。

最後に、基本構想段階の前段階として策定されている業務・システム最適化計画に関しても見直すべき点がある。例えば、業務アプリケーションはシステム毎に個別に調達するとしても、ITインフラ部分については、全体最適の観点や運用コストの低減といった観点からアーキテクチャの共通化や標準化を図るように見直す必要もあるのではないかと考えられる。最適化計画を横串を通して再検証し、改善すべき余地があるものについては、積極的に改善を図っていくことが重要である。英国におけるシェアードサービス<sup>6</sup>等、参考となる海外事例も存在しており、政府における効率的なIT活用について更なる検討が望まれる。

---

<sup>6</sup> 複数の組織で実施している共通する間接業務を、1つの組織で集中処理することで、スケールメリットを活かして効率化やコストダウン、サービスの質向上を図るマネジメント手法。民間企業では総務事務の改革の一環として分社化し、従来のコストセンターからプロフィットセンター化する経営手法も用いられる。実現に当たってはITの活用を前提とした組織やサービス形態となる。

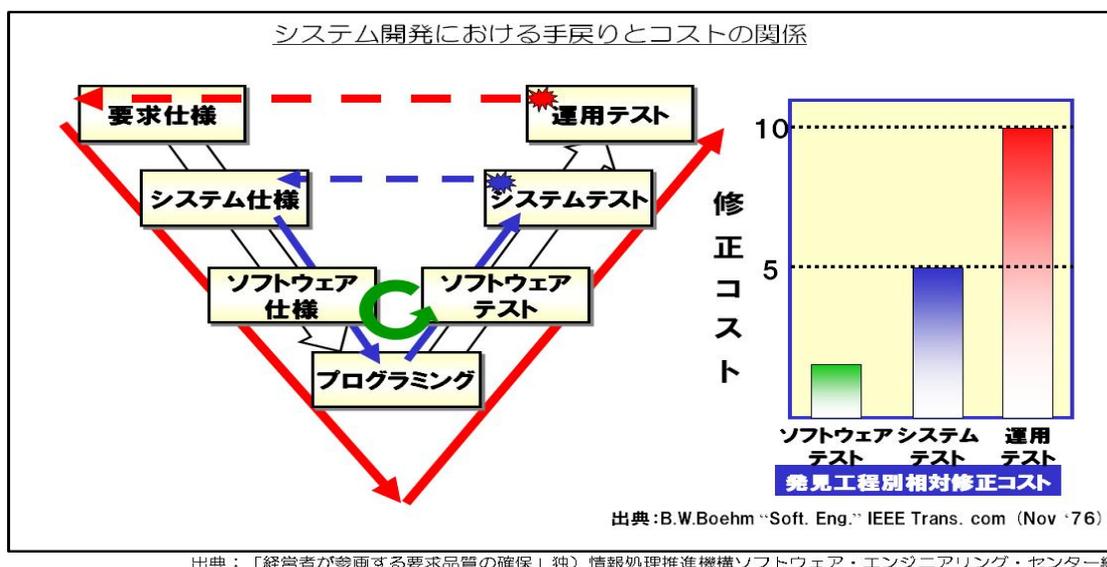
## 2-2. 調達準備段階（仕様書作成／調達方法決定：調達実施申請）

調達準備段階は、調達仕様書及び調達方法を決定し、実際の調達に着手する段階である。多くの場合、調達者側は情報システムに関する要件定義を行った上で、調達仕様書案をコンサル事業者等の支援事業者の支援を受けて作成する。その上で調達仕様書案に対する意見招請を行い、潜在的な調達参加者からのコメントや質問を踏まえて仕様書案を確定する。基本構想段階での要求分析に基づく大まかな仕様がこのフェーズを経て、最終的な調達仕様書として決定する。

また、この段階で随意契約か一般競争入札かといった調達方法も最終的に決定することとなる。

### (1) 現状の課題

調達準備段階における大きな課題は、前回の J E I T A 提言でも触れた要件定義及び調達仕様書の曖昧さにある。曖昧な要件定義やそれに基づく仕様の問題は、情報システムのテスト段階（システムテスト、運用テスト）で顕在化し、大きな手戻りコストを発生させることになる。（図 2-2）



情報システム構築に当たっては、調達者側内部において「業務としてやりたいこと」（要求）を「情報システムとしてできること」（要件）に具体的に落とし込んでいく作業が必要となる。業務としての要求であっても情報システムの観点で見た場合、効率性や複雑性を回避するために情報システムに実装しないほうが良い要求は当然存在する。「要求＝要件ではない」という前提の下、システムが具備すべきものを具体化していく作業が「要件定義」である。システム構築前に全ての業務要求をシステム要件に変換しておくことが可能であれば、途中の仕様変更等の問題は発生

しないが、現実的にこのような事は殆どの場合ありえない。

特に、政府の情報システムにおいては、例えば、予算額の確定のタイミングと業務内容に影響を与える法制度改正のタイミングが常に一致するわけではないため、調達仕様書作成時点においては、曖昧な部分を残した仕様とならざるを得ない場合がある。また、複数部署がステークホルダとして関連するシステムの場合、予算執行のタイミングとの兼ね合いからステークホルダ間の調整が不十分なまま調達仕様書が作成され、結果として入札後に仕様が膨らんでしまう場合もある。

また、現状では、調達者側内部に要件定義作成や調達仕様書作成のガイドや手引きに当たるものが存在しないため、調達者側は過去の府省内における類似事例等を参考に要件定義や仕様書作成を行っているのが現実である。従って、仕様書の品質は作成者の業務及びITに関する知識レベルやノウハウ及び府省内における過去の事例の有無に大きく依存してしまっている。

更に、基本構想段階で予算額が決定してしまっていて、大きな予算変更が不可能ということもあり、法制度改正等、システム構築に影響を与える不確定要素が存在するにもかかわらず、調達参加事業者は提示された調達仕様書に基づいて提案書及び見積を作成せざるを得ず、この時点で不明確な事項は全て事業者側の将来の作業負荷及びコスト増大のリスクとしてなってしまう。

## (2) 課題に関する解決策

政府調達ガイドラインの実務手引書において、調達仕様書で作成すべき事項がある程度具体的に例示されている。各府省が、この例示を踏まえて調達仕様書を作成することにより、今後は、各府省とも最低限の品質は維持できるようになることが期待される。

また、同じく指針実務手引書で示されている仕様変更管理の考え方を積極的に取り入れて、調達仕様書において現時点で明確化が困難である事項を明記し、当該項目については、調達後の仕様変更管理を活用して最終的な仕様の明確化を図る旨を当初から示しておくことが、事業者側のリスクを可視化し、見積精度の向上に資すると考えられる。調達者側と受託者側双方の協力により、システム構築が行われるという観点から、仕様変更管理についてこのような前向きな運用が図られることを強く期待したい。

なお、(1)で述べたように「業務要求」と「システム要件」は必ずしも同一ではない。限られたリソース（予算、体制）で最適な情報システムを構築するために、要件定義を厳密に行い、事前に実現すべきシステム要件に優先度を設け、予算規模との整合性を図るという作業が必要であることを再度、強く主張したい。

## (3) 本調達フェーズにおける提言及び今後の課題

既存システムの更新調達等において、調達仕様書の精度を上げ、事業者側のリスクを低減させるために既存システム担当事業者の持っているノウハウを積極的に活用することを検討すべきである。勿論、政府調達手続きにおいては、仕様作成に関与した事業者は当該調達には参加できないというルールには十分留意しなければならないが、調達担当課室等が仕様作成に直接関与しない方法で既存システム担当事業者からシステムの要件に関する情報を聴取し、それを調達仕様書に反映させるといった方法で仕様の制度を高めることは十分に可能であると思われる。調達予定の情報システムの信頼性や安定性を高めるための方法として、既存システム担当事業者を有効に活用することが肝要である。

また、調達仕様書作成に関する調達者側の能力向上に向けて、仕様書作成に関する研修の充実を図ること、あるいは仕様書作成のガイドや仕様書の雛形を準備するといった取り組みも必要である。

なお、政府調達ガイドラインに基づく特定システム分離調達の仕様書作成に関しては、CIO 補佐官や総務省が妥当性の確認を行うことになっているが、この確認の際には記載内容の妥当性のみならず、情報システムの信頼性や安定性を確保するという観点から分離調達を行うことが妥当かどうかという観点での確認も当然行うべきだと考える。

手続きの公正性を確保することは非常に重要であるが、重要インフラである政府システムにおいて最も重要なことは構築される情報システムが高信頼でかつ安定して稼動することに他ならない。この点からのリスクに対する検討も調達仕様書作成段階で厳密に行われるべきである。

## 2-3. 入札開始～入札評価段階（入札広告、入札、開札）

従来のIT調達では、ほとんどの案件が随意契約となっていたが、昨今では、大型案件を中心に調達の公正性、透明性の確保を目的として、一般競争入札が採用されるケースが多くなっており（WTO対象案件等は必須）、特に、大規模システムの調達については、作業工程別（設計、開発、運用）、システム構成別（基盤、個別業務アプリケーション）による分離調達が採用され始めている。

これらの案件では、入札方式として総合評価入札方式が採用される場合が多いが、提案書の評価（審査）は実施されているものの、情報システムの構築に係る難易度（リスク）の考慮が不十分なまま調達（評価）が実施されるケースが少なくない。

さらに、価格点と技術点は1対1に設定されてはいるものの、点数の割合（意味合い）は実質的に1対1になっておらず、評価における本来の趣旨を実現できていない状況である。

### (1) 現状の課題

— 価格点に支配されている評価制度 —

以下の例のとおり、現状の総合評価入札方式では、価格点は1500点の範囲全てが比較対象であるのに対して、技術点は加算部分の500点のみが比較対象となることから、価格点は、実質的に技術点の3倍の効果を持っていると言える。（図2-3-1）

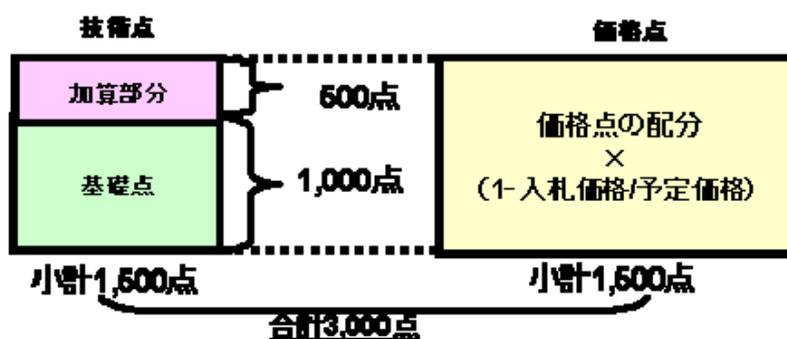


図2-3-1

そのため、仮に技術点の加算部分を獲得できなかったとしても、極端な安値で応札すれば、獲得できなかった技術点の加算部分を補うことができるため、安値入札を誘発する仕組みとなっている。

こうした安値入札には受託者側の「不当廉売」という問題が内在しているものの、現在、入札における第一優先交渉権は総合評価の結果のみで決定されることから、低価格審議の対象となった場合でもその結果が覆ることは事実上無いことから、その抑止効果はほとんど期待できないものになっていると考える。

### －仕様のあいまいさによる認識の齟齬－

一方、仕様があいまいであるが故に受託者側が誤って責任範囲や機能を過小に算出する（見積もる）ことにより、結果的に安値入札となるケースが存在する。

システム開発においては、要求機能を実現させるために開発（プログラミング作業）を実施するが、現在、その作業工数の算出にあたっては、機能をファンクションという数で捉え、難易度（生産性）を加味して工数を算出する「ファンクションポイント法」<sup>7</sup>を採用することが一般的である。

そこにおいて極端に見積もり工数が小さくなる理由としては、本来必要とされる機能（数）が明記されていないため、それに見合った工数を投入しなかったこと、責任範囲に係る認識齟齬により、必要な体制（要員）を手当てしなかったことで工数（価格）が下がることであり、その結果として、品質低下が懸念されるとともに、こうした仕様（機能）の不明瞭さは、応札者の見積もり及び契約リスク、さらには中小企業の参入（応札）障壁が増大することに繋がることから問題であると言える。

### －不確実性（リスク）を管理、評価する仕組みの欠如－

情報システムのみならず、全てのプロジェクト（プロジェクト運営）においては、「不確実性にいかに対処していくか」というリスク管理が重要なポイントであることは言うまでも無い。すなわち、プロジェクト成功の鍵は、リスクを特定し、その影響を認識（評価）するとともに、それを絶えずコントロール（対策を立案）することであり、さらには、調達者を含む全てのステークホルダ（プロジェクト関係者）がそれを共有、分担することであると言える。

しかしながら、現状の調達の流れは、要件定義が完了する以前の基本構想段階、すなわち情報システムの要求要件が明らかでない（リスクが特定されていない）段階で予算要求が行われて（予算が決まって）いることから、こうしたリスクを認識、共有するという土壌（文化）が育まれることも無く、当然ながら技術評価においてそれらを実評価する仕組みが無いため、プロジェクト成功の可否を正しく評価出来る状況に無いことも問題と言える。

---

<sup>7</sup> ソフトウェアの複雑さを表す尺度であり、入出力データの種類と数や、処理の複雑度をもとに算出する。ソフトウェアの規模や工数を見積もるときに広く一般的に使われている手法。

## (2) 課題に対する対応策

現在の総合評価入札方式は、価格点と技術点の評価の割合が実質的に1対1になっていないため、極端な安値で応札すれば獲得できなかった技術点の加算部分を補うことができることから、安値入札を誘発する仕組みとなっている。

そのため、価格と技術を同等に評価するという本来の総合評価制度の趣旨の実現には、低価格入札を排除することが可能な仕組みの構築が必要と考える。

また、ある一定の品質を確保するためには、相応の工数（要員）を投入することが必要不可欠であることから、低価格により品質が担保（要員を投入する予算を確保）できない事態を回避する上でも、そうした状況に陥ることを積極的に防止する仕組みの構築が必要である。

## (3) 本調達フェーズにおける提言、および今後の課題

### －提言1：価格と技術を同等に評価するという本来の趣旨の実現－

システム障害が非常に大きな社会的問題に発展する公共系システムにおいては、「システムの品質低下に繋がる可能性が高い低価格入札を出来る限り排除する必要がある」ということを今一度認識し、以下のような低価格入札を積極的に抑止する仕組みの採用を提言する。

まず、応札価格が予算を超過した場合は、従来通り失格で変わらない。ただし、一般的な低価格審議（低入札調査対象）の目安である「予定価格の60%」をシステム品質に悪影響を与える可能性のある「限界価格（＝価格点の最高値）」と置き、技術点における「基礎点」に対応した価格点における「基準点」を設定し、応札価格に応じて「価格点の最高点（満点）」から「基準点」に向かって得点を減額させる。また、「低入札調査対象」となる応札価格については、低価格入札の積極的防止の観点から、「価格点の最高点（満点）」から「0点」に向かって得点を減額させる仕組みである。（図2-3-2）

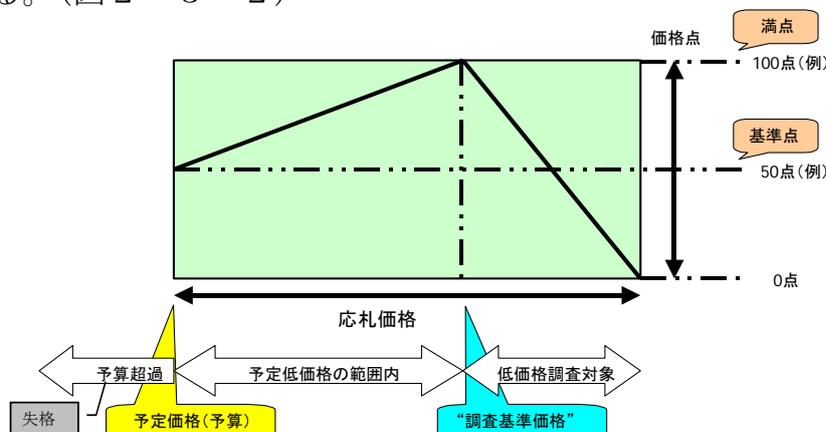


図2-3-2

この仕組みにより、過度の低価格入札の際に第1優先交渉権が獲得しにくくなるルールとなることから、積極的な低価格入札の抑止に寄与できるものとする。

－提言2：「ベストバリュー」を実現する提案評価制度（仕組み）の構築－

システムの特성에応じた難易度を考慮した評価指標を策定する必要がある。また、応札者は提案内容が最終的に契約に反映されることを前提に提案していることから、調達者側はその前提で提案書の評価を行うべきである。

そのためには、提案書も契約（仕様書）の一部とすることや、調達者側での仕様書と提案書の乖離をチェックする仕組み、難易度評価や妥当性検証能力の向上が求められる。

例えば、以下のように、「機能的規模見積り技法」<sup>8</sup>のベースとなっているファンクションポイント法において考慮されている「システム特性」<sup>9</sup>や、開発規模に対する構築期間、調達者側の体制といった観点から当該システム構築において求められる影響度や難易度に係る基準値（採用する指標）を設定し、そうした難易度に応じた提案がなされているかどうかを評価する仕組みを構築することで、コストのみに偏らない実現性のある質の高い提案を採用できる可能性が向上するものとする。（表2-3）

表2-3 システム構築の影響度や難易度に係る基準値の例

| 項目  | 評点 | 影響度の判定基準  | 採用指標 | 評価ポイント |
|---|----|---|------|--------|
| 性能/レスポンスタイムやスループットに対する要求がアプリケーションの開発に与える影響度 |    |   |      |        |
|   | 0  | 性能に対する特別な要求はない。   |      |        |
|   | 1  | 性能条件と設計について要求があるが、特別な対応は不要である。  |      |        |
|   | 2  | レスポンスタイムまたはスループットがピーク時に厳しい状況となるが、CPU使用率に対する設計上の特別な配慮は不要である。処理の期限は翌営業日である。                     |      |        |
|   | 3  | レスポンスタイムまたはスループットが全業務時間中厳しい状況となるが、CPU使用に対する設計上の特別な配慮は不要である。インタフェースをとっているシステムによって、処理の期限に制限がある。 |      |        |
|   | 4  | 3に加えて、厳しい性能要件を設定しており、設計段階で性能分析が必要である。   | ○    | (省略)   |
|   | 5  | 4に加えて、性能要件を満たすために、設計、開発、導入の段階で性能分析ツールを使用する必要がある。  |      |        |
| 高負荷構成/コンピュータの資源制約がアプリケーション開発に与える影響          |    |   |      |        |
|   | 0  | (以下省略)  | ○    | (省略)   |
|   | 1  |   |      |        |
|   | 2  |   |      |        |

<sup>8</sup> 国際標準化機構/国際電気標準会議 (ISO/IEC) にて標準化が進められているソフトウェアの規模見積り技法のひとつ。

<sup>9</sup> データ通信、分散データ処理、性能条件、高負荷構成、トランザクション量・率、オンラインデータ入力、エンドユーザー効率、オンライン更新、複雑な処理、再利用可能性、インストール容易性、運用容易性、複数サイトに対する必要性、変更容易性

さらに、調達者側が要求仕様の実現のために最低限必要な作業内容（工数）を把握することも必要であると考えます。当該工数を調達者側が認識することは、当該工数を下回ることを認めないというものであり、システムの品質低下を積極的に防止することにほかならず、プロジェクトの成功に不可欠な品質確保に繋がると同時に、低価格問題を解決する上で有効な手段になり得ると思われます。

#### －今後の課題－

「ベストバリュー」の観点からは、新たな取り組みとして、最適化計画策定からシステム構築、運用・保守といったライフサイクルコストを考慮した提案とそれを評価する仕組みが取り入れられ始めたものと認識しています。

しかしながら、その算出方法や算出費用についての妥当性が不明確（日本における実績はこれから）であることから、今後出てくるであろう実績により更なる検討を深めていくこととしたい。

また、米国の例を取れば、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環境にあるとともに、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もので、有効な手段であると思われることから、その実態に関しても、調査していくこととしたい。

## 2-4. 契約締結段階（事前調整、契約、プロジェクト開始）

### (1) 現状の課題

これまで見た通り、情報システムの構築は作りたい側と作る側との協働作業である。どんなシステムにしたいか要望をまとめ、構築中はその出来栄をチェックし、完成したシステムを実際に試してみる。調達者が積極的にプロセスに参加する様は建物建築のそれに似ている。その点では、パソコンや表計算ソフトなどの物品とは大きく異なるが、制度上、同じ「IT」としてひと括りにされている。ここにひとつの落とし穴がある。

仕様が決まっている物品調達とは異なり、システム設計・開発の発注では、全ての仕様に事前に決定することは事実上不可能であり、調達者と受託者で仕様の詳細を検討・合意した上で作業を進める必要がある。技術的・業務的な理由により仕様が変わることもありえるため、誤解や手戻りを回避するとともに、開発リスクを低減しなければならない。平成19年4月13日に経済産業省が公表した「情報システム・モデル取引・契約書」は、システム設計・開発のこのような特殊性を考慮した内容となっており、調達者と受託者の双方にとってメリットがあると考えられる。同じ目的で、例えばプロジェクト全体を1回の入札とし、設計・開発の進捗の各局面で契約を分割する、という方法も採りうるのではないかと考える。

また、民間企業間のIT契約では、調達者と受託者が合理的な権利・義務関係でシステム構築を行い、開発段階での仕様の変更についても、その都度双方で協議し、追加予算補充や他の仕様縮小などの対応をとっている。このような関係を官庁と民間のIT契約においても実現する必要がある。

日本の政府調達の契約は、会計法（昭和22年法律第35号）、予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）等数多くの法令が制定されているが、情報システムに関する調達に関しては、ガイドライン等に留まっており義務規定がない。総務省行政管理局より、各種指針・方針等が発表されているが、各省庁の担当官に履行義務は発生せず、概して、調達者側のリスクを最小化する方向で契約が締結されることが常態化している。つまり、情報システムが他のIT物品とは異なるという「特別扱い」はまだ実現されていない。

総務省行政管理局の実務手引書第2版において示された、「契約変更を可能とする変更管理の実施」や「提案書の記載事項を契約の一部として認める」などの考え方は従来の硬直的な慣習からの前進である。調達者と受託者がお互いにリスクと作業責任を分担し、お互いに成果を得る関係を築くことが、プロジェクト成功の基本であるため、作成された基本方針等の履行を強く望むところである。

また、政府調達ガイドラインにおいて、理念として、分割調達を推進しているが、

米国、英国等では、ライフサイクル全体でトータルコスト低減のため一括契約をするのが通常である。日本は、取引の透明性、事業者の自由な参入による市場の活性化という観点で、システム構築段階での分割という方向に舵を切った。現段階では、効果について比較はできないが、数年後に諸外国の事例調査を行い、よりよい制度設計に向けて検証をしていきたい。

喫緊の課題として、民間企業が対応を求められている日本版SOX法の遵守という観点からも、売上計上のタイミングが不明確等 現状の政府調達契約慣行（詳細は後述）は見直す必要がある。<sup>10</sup>

調達者と受託者の共同作業が出来る環境を整備すべく上述の問題を解決し、予算を有効に使う価値ある調達を実現するための課題と解決策について以下に記載する。

## (2) 課題詳細と解決策

調達者と受託者が合理的な権利・義務を有するなかで、プロジェクトを遂行することがプロジェクトを成功に導く大前提である。しかしながら、今回の公共IT調達の見直しでは、契約締結段階の改善も局所的／限定的な見直しに留まり、現実に即した合理的な関係を築く段階にまで至っていない状況である。本項では下表（表2-4）のとおり、双方が合理的な関係になるために解決すべき項目と新しい社会制度に適合（日本版SOX法への対応）するために解決すべき項目を記述し、さらに民間産業育成および国際化への対応という観点から改善すべき課題について記述する。

---

<sup>10</sup> 証券取引法の抜本改正である「金融商品取引法」の一部規定に、「有価証券報告書を提出しなければならない会社のうち、金融商品取引所に上場している有価証券の発行者である会社その他の政令で定めるものは、事業年度ごとに、当該会社の属する企業集団及び当該会社に係る財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するために必要な体制について評価した報告書（内部統制報告書）を有価証券報告書と併せて内閣総理大臣に提出しなければならないこととする。」とあり、その報告書には、「公認会計士又は監査法人の監査証明を受けなければならないこととする。」と定めている。2009年（平成21年）3月期の本決算から上場企業およびその連結子会社を対象に適用となる。

表 2 - 4 現行制度の課題と解決策概要

|                                |                            |
|--------------------------------|----------------------------|
| 合理的な関係の構築                      | 違約罰の撤廃もしくは有限責任             |
|                                | 故意・重過失の損害賠償の撤廃もしくは上限設定     |
|                                | 検収時の責任・条件の明確化              |
|                                | 瑕疵担保責任範囲の明確化               |
|                                | ソフトウェアの権利の帰属               |
| 新しい社会制度への適合<br>(日本版 SOX 法への対応) | 複合契約の売上計上時期の明確化            |
|                                | 契約の更新時期の契約空白期間の対応          |
|                                | 速やかな検収書の発行                 |
|                                | 契約日とサービス提供開始日との相違(遡及契約)の是正 |
|                                | 年度末の一括払いの是正                |
| 民間産業育成及び国際化への対応                | 再委託先の選択裁量権等の見直し            |
|                                | 日本版バイ・ドール制度への対応            |
|                                | 調達者側における IT と契約の専門家設置      |

### ① 合理的な関係の構築

現行の調達制度において、受託者に不合理な義務を要請していると思われる条件について、特に以下の項目における見直しを強く求めるものである。

#### a) 違約罰

実務手引書第 2 版の「情報システム設計・開発等の請負に関する特約書」第 39 条に違約罰の規定があるが、履行期を徒過して損害が発生した場合には、政府側は、損害賠償条項で求償できるため、違約罰の規定は不要である。本条文が適用され、過大な違約罰が設定されれば、事業者の負担となり、故意・重過失の場合と同様のリスク評価により、契約金額その他の条件でカバーするといった齟齬が発生することも十分考えられ、双方の利益にならない。

本項の削除が困難な場合には、特約書第 39 条に日数制限を設けていただきたい。即ち、「…本件業務について納期を超過した場合、違約罰として、納期の翌日から履行完了に至るまで、1 日当たり代金額の 1000 分の〇を、甲に対して支払う」とあるが、この期間を例えば「90 日」と期限を設けることである。「納期の翌日から履行完了に至るまで」とすれば、万一長期に至る場合には事業者の負担が増大し、かつ相手方に特に損害が発生していない場合には不均衡が発生する。または、本条の違約金の範囲を損害賠償の限度の範囲内とし、損害賠償条項と違約金の条文によって事業者が相手方に支払う金額の合計が損害賠償条項の限度の範囲内とすることも妥協点として対応可能と考える。

#### b) 故意・重過失を含む損害賠償

通常事業者は、制限付の損害賠償条項に故意・重過失の場合を含めることでリスク評価を行い、提供する製品・サービス内容およびその他の条項を勘案して、最終的に契約金額を設定している。従って、故意・重過失の場合を制限付の損害賠償条項から除外するとなると、どこかでリスク回避のための調整が出てくることが考えられる（例えば、提供する製品・サービスの内容、提供方法、その他の契約条項、契約金額等）。事業者が最適な製品・サービスを提供するためには、このような条項は削除することが望ましいと考える。

削除が認められない場合、損害賠償の上限を、「過失」の場合の2倍にする、など上限を設定することにより妥協できる可能性がある。「故意・重過失」の場合でも、リスクを全て受託者で負うことは、リスク評価において無理が発生するのは前述のとおりだが、特に「重過失」の場合も入るのでは、「重過失」の場合が日本の判例等で事業者の責任が十分議論されていないことや、その帰責性が「故意」の場合と比較して低いことから、全く制限なしとするのは事業者の負担ともなり、認めることは困難である。妥協点として、「過失」の場合に適用される損害賠償金額について上限を2倍とする、ということであれば許容範囲と考える。

（「情報システム設計・開発等の請負に関する特約書」第38条第2項および第3項参照。）

#### c) 検収

事業者の責に帰すべき事由により修正が必要な場合は、無償で対応というのは理解できるが、その他の場合、調達者側理由、第三者の責に帰すべき事由、不可抗力などの場合には、費用負担は協議とするのが双方の応分な負担だと考える。

（「情報システム設計・開発等の請負に関する特約書」第18条）

#### d) 瑕疵担保責任

設計書の「設計結果」との不一致を「瑕疵」とすることについては同意できるが、システム設計・開発の請負の場合には、何が瑕疵なのか曖昧な点多々残ると考える。受託者がどこまで責任を負うのか「設計結果」の中で明記しなければ、「瑕疵」に該当するか否かで議論が発生する可能性がある。従って、(ア)「設計結果」を別紙で明記、(イ)その他の法律上の瑕疵担保責任は負わない旨明記する（但し、「設計結果」として列挙された項目に合致しなければ（即ち、これが契約上の「瑕疵」となる）、これを補修する義務を負う）、という2つの手当てを行うことが解決策となるのではないかと考える。

米国においても、法の適用する保証義務を、契約書上で「負わない」と明記することによって負わず（契約書上で特に明記がある場合を除く）、契約上負うと

ころの保証事項を明示した上で、それらを事業者が負う唯一の保証義務とするのが一般的である。

(「情報システム設計・開発等の請負に関する特約書」第19条)

#### e) ソフトウェアの権利の帰属

現状の政府調達契約においては、受託者が作ったソフトウェアの権利の帰属は政府側となっている。しかしながら、アプリケーションの内容や、開発手法によっては、すでにある汎用的なモジュールを部品化して使うほうが開発期間も短く、費用が安く、安全なシステムができるという場合もありえる。当然ながら、国家の安全保障に関わるようなものは、国に100%帰属とすべきだと考えるが、個々の情報システムの特性を勘案し、ケースバイケースの対応をしたほうが、より国民にとって利便性が高く、税金を有効利用できるシステムが構築できる可能性がある。また、納品物を「一式」と記載しその著作権を国に帰属するという場合には、既に受託者に著作権が帰属している部品にまで対象が広がってしまうという懸念があるため、整理が必要である。

昨今、政府調達において、ベンダーロックインがおこる原因のひとつとして、「ソフトウェアの著作権の帰属を受託者にしているから」という指摘が新聞報道等で散見されるが、このようなケースは、著作権帰属の規定そのものが契約書に存在していないか、または著作物の利用についての明示的规定が存在していないためであり、実際には、受託者に著作権を帰属させた場合であっても、国は支障のない使用权を保有し必要に応じて、プログラムを改変・保守し、または国が選択する別の受託者に改変・保守させることができる明示的な規定を併記することによりこのような事態は起こりえないと考える。

## ② 新しい社会制度への適合（日本版 SOX 法への対応）

政府には、適用されない法律ではあるが、パートナーとしてプロジェクトを遂行する受託者には、法令順守の要請がかかってくることから、政府の早急な対応是正を強く要望する。

#### a) 複合契約の売上計上時期の明確化

ソフトウェア構築及び稼働維持・保守作業が一式となっている契約や、ハードウェア・ソフトウェアが一式となっている契約は、それぞれの売上計上額が恣意的であることを疑われる可能性があるため、契約の分割あるいは、契約書内訳上での金額、納期の明記が求められる。またシステムの要件定義、開発作業、データ移行等、複数のサービス要素を含んで「システム一式」として契約し、個々の内訳が明示できない場合も、売上の計上額が恣意的であることを疑われる可能性があるため、個々のプロセスごとの金額、納期の明確化が求められる。

b) 契約の更新時期の契約空白期間の対応

複数年度契約で次年度継続をする場合、契約更新時に契約が一時的にないまま作業を続けることを求められるが、健全なビジネスの姿とはいえない上に、SOX法と照らしても、作業を中断するのが正しい対応と言える。また、再委託先がある場合には、政府に支払いを請求できない場合においても、下請法等の関係から、元請から再委託先に支払いをせざるを得ない状況もありえる。契約が空白となる期間中の政府からの経費に対する保障文書の提示、もしくは、空白期間がおこらない契約の更新方法等の検討が望まれる。

c) 速やかな検収書の発行

収益認識基準は、実質管理しているものかどうかにより判断されるが、その際完了確認のもっとも強力な証拠が検収書となる。現実には、発行が遅れたりする場が多々あるが、開発実施中にも適宜内容をチェックできるような体制を整備し、契約業務履行時点での速やかな検収書の発行が望ましい。

d) 契約日とサービス提供開始日との相違（遡及契約）の是正

正式契約前に作業に着手し、契約書が整ってから、日付をさかのぼって契約文書に捺印を求められることが常態化している。2007年3月に出された指針により、改善を促しているが、さらなる徹底が必要となる。

e) 年度末の一括支払いの是正

サービスを毎月提供しているにもかかわらず、支払いが年度末に一回となるなどの契約が存在している。毎月もしくは成果物の提供単位での支払いなど、適切なタイミングでの対価の支払いが求められる。

③民間育成及び国際化への対応

わが国のIT情報産業が今後とも競争力を維持・向上させ、国際市場で勝ち抜いてゆくためには、民間の産業育成と国際社会の動向に迅速に対応してゆくことが重要である。このような観点から、ここでは3つの点に関する改善を提示したい。

a) 再委託先の選択裁量権等の見直し

請負契約の場合、品質の確保、スケジュールの遵守を含め、受託者に完成責任がある。再委託先の選定や契約条件については、受託者の裁量の範囲であり、調達者の要請に応じて再委託先の提示を行うほうが現実的であると考え。また、再委託先の定義についても、関連会社等の扱いについて、再度検討をするべきだ

と思われる。

(「情報システム設計・開発等の請負に関する特約書」第7条参照)

#### b) 日本版バイ・ドール制度への対応

本年4月末に「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律」が成立し、日本版バイ・ドール制度の適用対象が国の研究開発委託のみならずソフトウェア開発委託にも拡大された。これをうけて、政府調達における委託契約の知的財産規定は、開発されるソフトウェア(開発成果物)の知的財産権を受託者(民)に帰属させ、国には支障のない利用の権限を付与する内容となるよう、速やかな制度の実施が望まれる。安心安全で効率的な電子政府という観点とは異なるが、国全体の成長という視点から考えると、受託者への権利帰属が実現されたほうが、受託者には、より高度な技術・手法を駆使してより資産価値の高いソフトウェアを開発しようとするインセンティブがはたらくといえる。結果として、受託者自らが権利を有する知的資産を自由に活用することで、これを死蔵させることなく社会に還元し、最終的にはIT産業全体の活力と競争力の強化につながるものと考えられる。米国においては、政府調達のルールである Federal Acquisition Regulation において、ソフトウェアの権利については、供給者への帰属が可能となっており、アプリケーションの性格に応じて、調達者と受託者双方の契約担当者が、調整をしている。従来の方法から180度変わるドラスティックな変更となる受託者への権利帰属を実現するためには、国が政府調達契約におけるモデル条項等を提示し、各省庁横断的にこれが採用されるよう周知徹底をするなど、振り子を大きく振る変革が必要となる。

#### c) 調達者側におけるIT及び契約の専門家設置

米国のコントラクトオフィサー(Contract Officer)制度<sup>11</sup>のように、調達者にITと契約の専門家を置くとともに、契約形態についても、新たな形態も含めて導入を検討する必要があると考える。たとえば、請負契約でも人月単価による積算となっているケースや、調査案件についても、委託契約として利益を認めない実費払い精算方式を採用するなどの省庁が散見される。情報システム構築は、物品調達とは根本的に違うもので、会計法の時代には想定しえなかったものといえる。日本全体がサービス社会に移行する転換期である今を好機ととらえ、大口ユーザーである政府調達に諸外国の例を踏まえた検討を行って日本になじむ契約形態を導入し、価値を正當に評価できる世の中の先鞭となるべきである。

<sup>11</sup> 制度の概要は以下の通り。

(1) Contract Officer は、契約の締結、施行およびこれに関連する決定を行う権限を有する専門スタッフ。

(2) 特定のトレーニングを修了した専門家の中から政府機関の責任者が任命する。

(3) 任命を受け、正式な証明書を持った契約担当官のみが契約権限を有する。経験年数・キャリア・トレーニング等によりランクがあり、担当する契約規模が決まる。

(4) 連邦政府全体で約28,000人の契約担当官がいる。

⇒関連情報は、巻末の「参考、海外の調達制度の状況」を参照。

## 2-5. システム構築段階

システム構築段階は、情報システムの設計・開発・テスト・移行など運用開始に至るまでの間、最も長期に渡るステップであり、多くの人・物・金のリソースが費やされる。まさに、情報システムのサービス開始に向けて調達者と受託者が協働して円滑かつ迅速なプロジェクト管理の遂行と意思決定が強く求められる段階である。言い換えれば、エンドユーザー、システム管理者／運用者などあらゆるシステムの利用者に対するサービス責任が問われる最も重要な段階である。

### (1) 現状の課題

ーシステム構築段階における仕様変更・契約変更の着実な実現ー

政府調達ガイドラインの「実務手引書第2版」の「プロジェクト管理上の留意事項」に、情報システムにおける課題の一つとして、法改正や組織改正に伴う制度変更等へのプロジェクトの課題・リスクを定期的にチェックすること、早期発見と対策の情報共有の仕組みの構築など課題・問題管理要領の確立の重要性が明記された。さらに、同実務手引書では、変更管理要領の明確化と変更の影響を最小限にするために、早期に合意形成し実行に移すよう、厳格なプロジェクト管理を求めている。

しかし、仕様変更／契約変更の実行に当たっては、これまで、調達者と受託者の双方が契約変更の必要性を認識しつつも、プロジェクト予算枠へのインパクト、プロジェクト責任への波及、契約変更手続きの煩雑さなどから契約変更を実現しているケースは少ない。プロジェクト予算の範囲内で仕様変更を取り込むことになれば、受託者の負担増につながり、調達者と受託者が協働して円滑にシステム構築することを阻害する課題のひとつとなっている。

政府の情報システムの構築現場では、以下に述べるような事象が少なからず発生している。

#### 〈発生しうる事象〉

- ・ 制度改正・組織改正などの殆どの事象は、情報システムの改修・機能追加や新たなシステム構築に繋がってくる。これらへの対応に当たっては、サービス開始時期を確保するために、調達時の要件定義書には、曖昧な要件/未確定事項を残したまま、調達・契約のステップを踏まなければならない状況も存在する。
- ・ また、契約後の設計過程においても、新たな技術・機能の適用、運用・保守を検討した上での最適な対処や矛盾点の整合に伴う要件定義の変更など、企画段階・調達段階では予見できない事象が発生する。
- ・ 大規模システムに代表される「分離調達」実施システムはもとより一般的な政

府の情報システムにおいても、調達時の要件定義書（調達仕様書）には曖昧な部分が存在していることが多い。これは、企業などにおける情報システムの構築においても全く同様であり、その都度、曖昧な部分を明確にし、サービス性の確保・保証／経営インパクト／投資インパクトなどの視点から、総合的な判断のもとで仕様を明確化し、必要に応じて仕様変更を繰り返しながら情報システムの目的達成に取り組んでいる。

政府の情報システム構築現場においても、設計・構築事業者との契約終了後、再度、受託事業者の主導により要件定義作成者との要件定義書の再確認・変更・追加が繰り返し行われている。要件定義の変更・追加の内容によっては、企画書のレベルまで遡り、すりあわせ・確定のプロセスが実施されている。

#### 〈課題〉

- ・ 曖昧な要件／未確定事項を調達者と受託者が共有し、対処方法を確定した上で、要件定義書を変更する。変更内容によっては、新たに要件定義書を作成することも必要となる。さらには、システム構築段階における再見積もりや、必要に応じて契約変更／追加契約が発生する。

受託者が契約変更や追加契約を要望しても、一旦、契約が締結された後は、契約金額の範囲内で新たな要件定義書に基づくシステム構築を求められるケースも散見される。調達者には、予算枠の範囲内での情報システムの構築が求められており、契約変更によるプロジェクト予算超過対策の困難性や手続きの煩雑性などから、契約変更の必要性を認識しつつも実行に移せないケースも存在するものと推察する。これは、受託者の負担の増加となり、調達者と受託者協調による円滑なプロジェクト運営に支障が生じてくる。

#### (2) 課題に対する対応策

##### －契約変更の実現に向けた、プロジェクト運営ルールの確立－

円滑なプロジェクト管理を実施するためには、プロジェクト責任や関係者の役割を明確にした上で、プロジェクト運営ルールを確立し、ルールに基づいて日常のマネジメントを的確に遂行することが重要である。

進捗遅れなどのリスク発生には、仕様変更が起因していると想定される。プロジェクト管理においては、仕様変更管理の徹底、契約変更の実施、計画の見直しを容易かつ迅速に実施することが求められる。

勿論、変更の影響を最小限に抑えることも重要であるが、最小限にすることに注力しすぎると対処が局所的になり、新たな課題を呼び起こす要因にもなりかねない。

情報システムの構築段階では、“仕様変更はプロジェクト運営の重要事項”の考え方に立ち、開発範囲・機能の追加や削除といった仕様変更を前提とした変更管理

の仕組みの構築と、容易かつ迅速に仕様変更・契約変更を実現する日常のプロジェクト管理が重要である。

仕様変更の規模・範囲が大きい場合には、段階的なサービス開始の検討、品質保証、途中の工程における機能レベルでの構築中断の判断、これらに伴うライフサイクルコスト対策などあらゆる視点での検討・計画の見直しが必要となる。

機能追加を伴う契約変更を行う場合は、裏づけとなる追加予算を担保した上で仕様変更／契約変更を実践すべきである。

### (3) 本調達フェーズにおける提言、および今後の課題

－総合的見地かつ迅速な仕様変更・契約変更の実践－

システム構築を円滑に推進するためには、プロジェクト責任を明確にした上で、仕様変更の取り扱いを含めたプロジェクトの運営ルールを確立し、P J M O <sup>12</sup> (Project Management Office ; 個別管理組織) がP D C Aマネジメントを円滑に実施することが重要である。(図2-5)

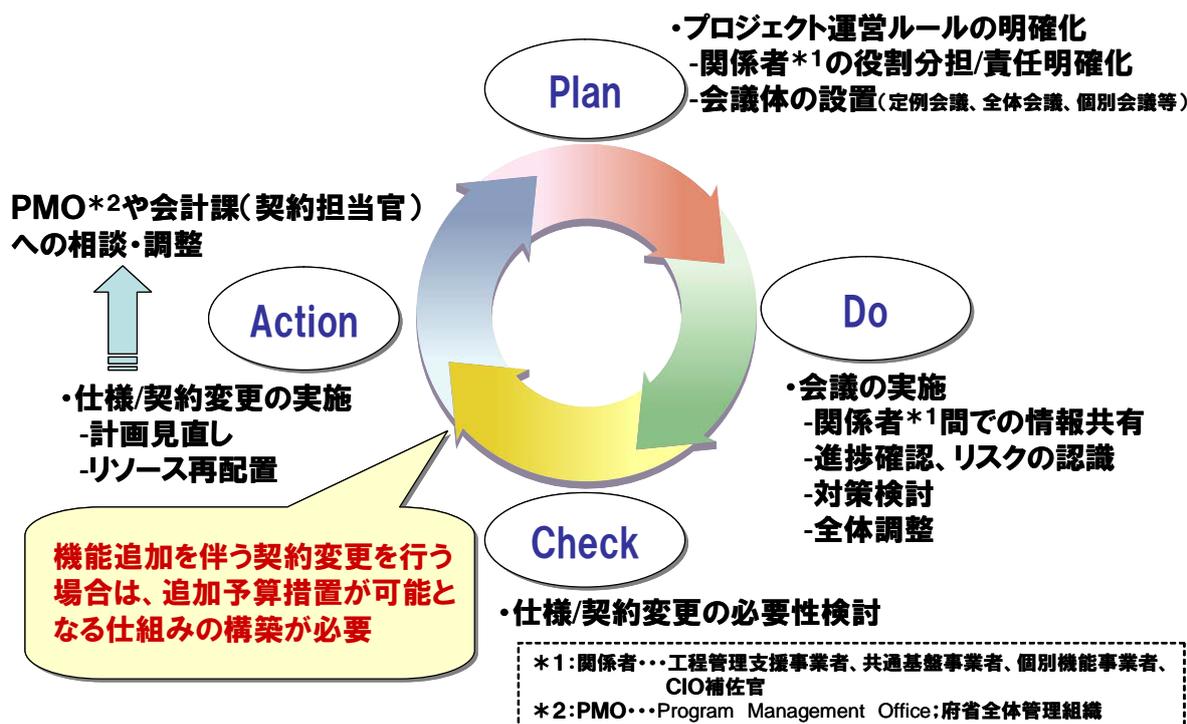


図2-5

<sup>12</sup> 府省内において各業務・システム最適化を統括・推進する体制。主なタスクとしては、PMO:府省全体管理組織や他のPJMO:個別管理組織等との各種調整、最適化の企画・実施・評価、予算及び調達、当該業務・システム最適化に係る情報の管理・共有を行う。

以下に、迅速な仕様変更・契約変更の実践に向けた施策を提言する。

- ① 仕様変更・契約変更を含めたプロジェクト運営ルール（P D C A）の明確化
- ② 関係者の役割の明確化と協働による課題解決
  - ・ C I O 補佐官の役割の明確化と効果的活用
  - ・ 受託事業者のプロジェクト管理者との協調
- ③ P J M O 主導による円滑な P D C A マネジメントの実施
  - ・ 権限強化／リーダーシップ強化
  - ・ 円滑なプロジェクト管理環境の整備
  - ・ 契約変更の実施にあたっての予算担保
  - ・ 工程管理支援事業者の効果的活用
- ④ システムライフサイクル全体を見通した弾力的な計画の見直し
  - ・ 迅速な状況判断・意思決定
  - ・ 代替プロセスの提案・再見積もり
  - ・ 関係者との総合調整 など
- ⑤ P M O（Program Management Office；府省全体管理組織）や契約担当官へのエスカレーション・調整
  - ・ 予算整合 ・ 契約変更 ・ 計画見直し など

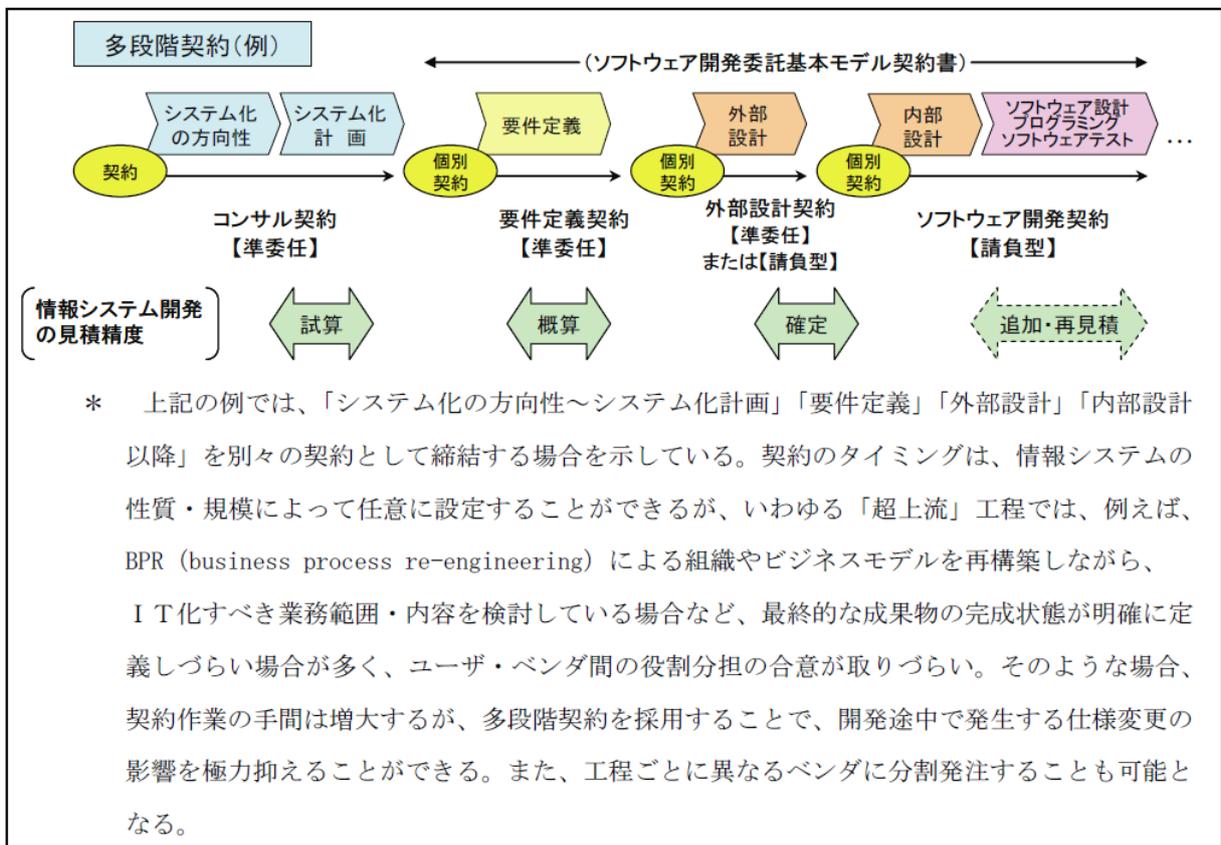
〈参考〉

経済産業省が主催する研究会「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」では、「モデル契約プロセス」の整理にあたって多段階契約を採用しており、政府の情報システム調達においても参考になるものとする。 (以下、同研究会報告書より引用)

**①モデル契約プロセス:情報システム構築・取引のプロセスと契約のプロセスとの関係を整理**

- ・ デューデリジェンスの実施から、契約締結、変更管理手続(仕様変更・契約変更)に至るまでの取引ルール。
- ・ 見積時期とリスクとの関係を踏まえて、多段階契約と再見積の考え方を採用。

ここでは、契約変更がありうることを前提に、変更管理手続きなどの取引ルールを明確にすること、多段階契約と再見積りの考え方を採用している。



なお、この場合でも契約単位のみならず情報システムの完成までの全体および予算の管理が重要であることに留意することが必要である。

## 2-6. 検収／検査段階

検収・検査段階は、調達者と受託者の両者が工程管理支援事業者など関係者の協力を得て、検収条件（検査仕様）に沿って検査を実施し契約時に定めた条件を満たしているかを相互確認するステップである。相互確認できれば、調達者が検収書（確証付）を発行して契約の終了となる。

検査段階で相互確認に至らなかった場合は、契約条件と照らし合わせながら関係者を交えて課題を明確にし、解決方を講ずる。

この場合の対策例として、以下が考えられる。

- ①契約条件を満たした上で、新たな課題との相互認識に立った場合は、当該契約に関する検収を実施し、新たな要求仕様に基づき契約段階に入る。または、保守業務に関する要求仕様を変更し、保守契約を変更することも考えられる。
- ②契約条件を満たしていない場合は、再度、要求仕様レベルでの整合を行い、システムへの取り込み、検査を繰り返す。課題を解決できたことが相互確認できたところで検収行為を実施する。

検収行為後に起こった課題については、保守契約の中で対応するのか、瑕疵担保条件の範囲内とするのかの判断をしながらシステム運用段階に入る。受託者（企業）は、検収書（確証付）の受領に基づき企業会計上の売上計上行為が可能となり、企業業績に反映される。その後、契約金額に基づく請求行為が可能となる。また、調達者／受託者の間で、契約に沿って納入物の著作権等の移転が行われる。

### (1) 現状の課題

現状では、仕様変更／契約変更が実施されないために、検査・検収段階で契約条件との相違が生じ、検査／検収行為が遅延するケースが見受けられる。

また、企業（受託者）では、日本版SOX法の施行に伴い、契約確証／検収確証が求められ、企業会計上の課題がクローズアップしてきている。日本版SOX法は、政府・行政機関などとの商取引においても例外なく適用される。そこで、契約段階／検収・検査段階と密接に関連を持つ日本版SOX法への対応について、受託者（企業）の立場から新たな課題を提起する。

#### 〈課題となりうる主な事象〉

- ・ 複合的な契約の扱い

次の例示のような「システム一式」としての契約は、売上計上額が恣意的であることを疑われる可能性がある。

- ・ システム構築及び移行・保守・運用業務が一式となっており、複数のサー

ビス要素を含んでいるにも係らず個々の内訳が明示されていないケース。個々のプロセスごとの金額、納期の明確化が求められる。

- ・ハードウェア／ソフトウェアが一式となっており、内訳においても金額、納期、納品物等検収条件が明記されていない。契約の分割あるいは内訳の明記が求められる。
- ・契約確証・検収確証が発行されないケース  
省庁の法令により150万円未満の物品購入の契約確証が発行されないケースがある。

(法令例)「会計法第29条の8」及び「予算決算及び会計令の第100条の2の1」

「……一般競争契約又は指名競争入札契約若しくは随意契約で、契約金額が150万円を超えないものは、契約書の作成を省略することができる」

このケースの該当案件については、契約確証が存在しない可能性があるため、検収確証（検収書等）を受領するまで受託者の責任において物品の手配をすることになる。検収確証を受領できない場合は、納品しているにも係らず売上計上できない。購入者からの書面（注文書など）による契約確証、検収確証が求められる。

- ・契約書の締結・授受が遅延するケース

契約書の授受日と契約書上の契約日とが大きく異なる場合（遡った契約との解釈）や、運用／保守など継続案件であっても契約締結が遅れる場合がある。受託者（企業）には、契約書原本の契約日をもとに委託業務を開始することが求められており、契約の締結・授受が完了していない状況においては、企業内部での委託業務の開始を実施することはできない。この場合は、受託側のリスクでプロジェクト活動を実施することを余儀なくされる。システム構築案件においては、「第三者委託」を実施する場合もあり、「下請法」との関連も発生する。

- ・検収書（確証付）の発行が遅延するケース

検収・検査行為の遅延や府省内の稟議・手続きに時間を要するなど、サービスを開始しているにも係らず確証付の検収書の受領が遅延する場合がある。また、対価の入金が検収書の授受より以前に存在することもあるが、入金の実実は確認できても、検収行為と認められない。

受託者（企業）は、検収書（確証付）の受領により売上計上が可能となる。特に、企業の決算時には企業会計インパクトや修正申告などに繋がってきている。

## 〈課題〉

契約条件の曖昧さ、プロジェクト管理者／検収者の状況認識の相違、政府調達における仕組み・商慣習などから、速やかに検収行為が実施されないケースも存在する。今後、日本版SOX法の施行と共に、受託者（企業）では、契約から請求に至るプロセスの明確化が必要となり、より一層厳格な対応が求められる。

以下に、日本版SOX法施行との関連における課題を整理する。

- ①契約書が基本となっており、金額、納期、検収条件など契約書の記載事項の履行が求められる。分割納品や支払いの場合は、サービスや納入物毎の対価、納期、検収条件が契約書に明示されていることが求められる。
  - ②裏づけや根拠となる事実を証明できる確証（契約確証、検収確証）が求められる。
  - ③契約日付、検収日付により企業における会計法上の処置が実施される。基本的には、日付を遡った処置は認められない。
- これらは、企業の決算や資金繰りにもインパクトを与える課題であり、企業自らが率先して解決すべき事象も多くあるが、調達者である政府にも共通課題として認識を頂き、円滑な日本版SOX法への対応を推進すべく提言する。

## (2) 課題に対する対応策

### －円滑な日本版SOX法への対応の推進－

検収・検査をスムーズに遂行するためには、システム構築段階における的確なプロジェクト運営が重要である。必要に応じた契約変更など迅速なPDCAマネジメントが実施されれば、新たな課題を予見でき、検収／検査段階におけるほとんどの課題が解決されているものとする。

政府調達の日本版SOX法への対応にあたっては、調達者（政府）・受託者（企業）双方による日本版SOX法の再認識と、政府調達における契約から請求に至るプロセス全体に渡っての課題の整理、共有、具体的解決策の策定・徹底など早期の対策検討への着手を期待する。

## (3) 本調達フェーズにおける提言、および今後の課題

### －早期の検収実施と日本版SOX法への対応－

日本版SOX法の施行に伴い、企業においては、契約書に明記されている取引事項に沿って履行してきたかどうかを、確証にもとづいて証明することが求められ、契約当事者双方による取り組みが重要となってきている。そこで、「日本版SOX

法」施行に伴う課題共有・早期の課題解決と関連組織／機関への徹底を提言する。

○日本版SOX法の施行に伴う政府調達における課題の整理・具体的解決策の策定と徹底

- ・必要に応じた法制度の見直し、ガイドラインの策定
- ・契約書（契約変更を含む）の早期締結
- ・検収・検査の早期実施と検収合格を確認できる確証の早期発行の実施

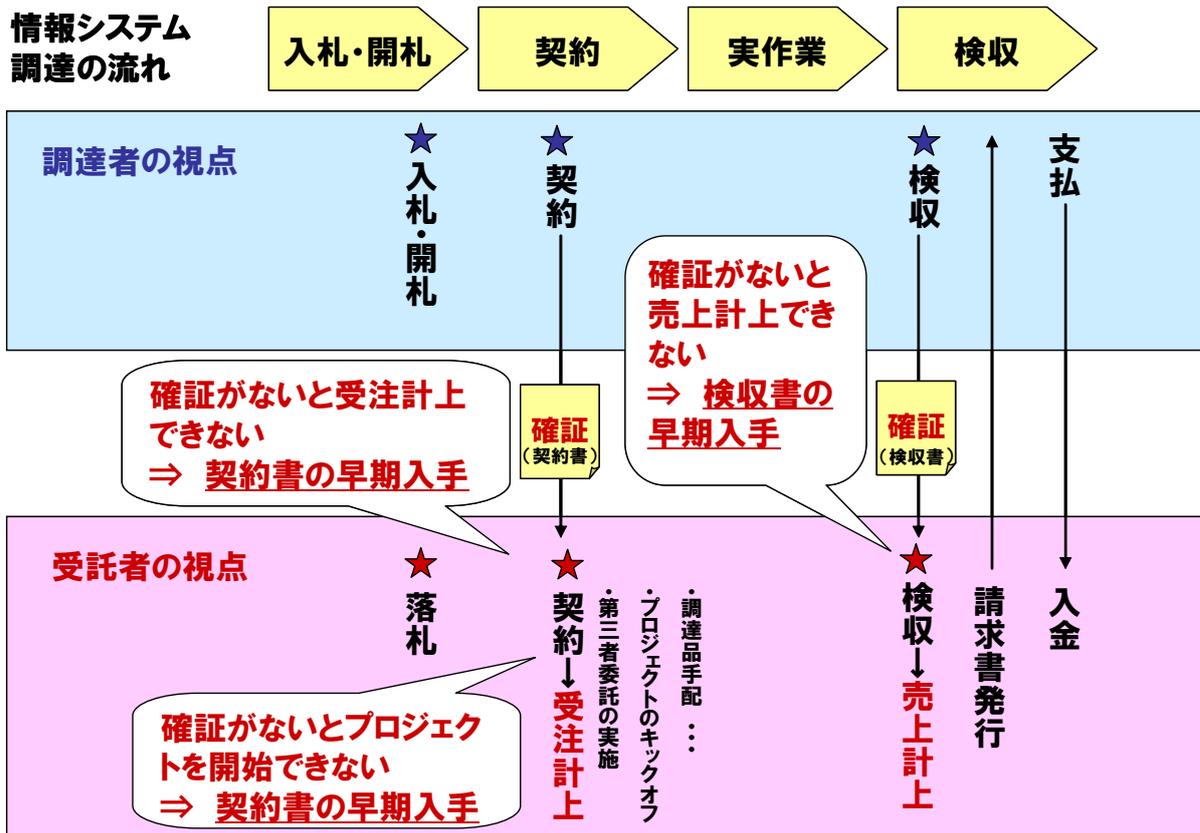


図 2 - 6

### 3. 提言のまとめ

以上、情報システム政府調達に関する提言について、調達のプロセスの観点から観た諸課題と対応策について述べてきた。本章では、本提言で特に言及しなかった要点を述べると共に、本提言で言及できなかった今後の課題を今後の活動に引き継ぐこととし、本年度の活動を総括することとしたい。

#### (1) 情報システム政府調達に変革を迫る 2 つの環境変化

##### —調達品の“質”が変化—

調達品である情報システムは、大量定型処理の解決が主だった I T 黎明期の時代では業務範囲や利用部門は限定されており、調達者側だけで構築や運用が充分可能で、必要な道具をモノとして調達する扱いが合っていたといえる。しかし、I T が社会に進展した現在、業務範囲は国民サービスや企画調整など業務そのものに拡大した。このため、情報システムは全庁の職員や国民まで多岐に渡り利用され、複雑化・高度化が進んでいる。この段階に至りプロジェクトの成功には情報システムの企画段階から受託者の参画が不可欠となり、受託者が担う作業範囲は黎明期よりも増大してきている。つまり、単なる物品・役務の調達から調達者側と受託者の協働作業の調達に内容の質が変化してきているといえる。

##### —受託者側の“商慣習”が変化—

受託者である民間企業では、日本版 S O X 法施行により内部統制や四半期決算などの導入が早期に求められ、企業経営や商習慣が日本型から欧米型へ変化してきている。もはや国際社会の流れにあわせざるを得ない状況にあるといえる。民間企業の商取引相手である政府の商慣習についても例外ではなく、国際社会の商慣習を妨げる慣行は早期に見直しが求められてきているといえる。

#### (2) 本提言で言及したい点

##### ① 政府調達ガイドラインに対する評価

###### ・全般に関して指摘しておきたい点

政府調達ガイドラインが、透明性・公平性ばかりにこだわるあまり、情報システムのプロジェクト全体を成功に導くための合理性が損なわれている点である。検討範囲が調達行為のみにスコープされ、情報システム特性が持つ現行の予算制度の下で事業リスクが生じている点まで踏み込んだ改善がなされていない。これにより、リスクの高い情報システム調達が続いており、合理性を欠く作業に従事し事業者が疲弊していく状況が改善していかないことを懸念している。

- ・高く評価する点

調達者の責任を明確に規定していることや契約の変更管理の考え方を積極的に取り入れていること、提案書を契約の一部と認めることなどは、前進していると評価できる。これは、曖昧な仕様を引き継ぎつつ適宜解決していく必要のある情報システムの調達の特性に配慮したものといえる。

- ・配慮不足といえる点

違約罰の推奨や統合責任の考え方は、受託者の事業遂行に伴う負担を増加させ実施を難しくしている。また、内部統制対応や四半期決算などの民間企業で今後要求される国際的な商慣習に政府側の商慣習が歩み寄っていない点である。

## ②調達者と受託者双方にとってメリットのある調達を目指す上で必要な理念

- 調達行為そのものはあくまでも手段、目指すべきはプロジェクト全体の成功

⇒情報システムは購入するだけでは動かない。プロジェクトが目指す期日に円滑に稼動のため、必要な調達プロセスを実現する観点で見直すべきである。

- リスクを調達者と受託者の双方が合理的に分担し、全体リスクを極小化すべき

⇒受託者だけに事業遂行リスクを片寄せする現状の調達では、片寄せが行過ぎれば、稼動後の改修や事故など全体のリスクを増大させてしまう懸念がある。

## ③理念の実現に向けて（提言の要点）

- 曖昧性（リスク）を隠蔽せずに調達者と受託者の双方で目に見える形で共有し、合理的かつ段階的に解消する。[リスクに見合う契約変更管理を適宜実施]

- リスクを適切かつ合理的に処理するために制度として予備費を確保する。

- 価格が品質に与える影響を無視せず、積極的に低価格入札を抑止する。

- 調達行為は商取引であり、商慣習の変化に対応したものに変更する。

## (3)本提言で言及できなかった今後の課題

本年度の活動では、根幹の制度面の問題提起を中心としたため、具体的な個々の手続きの詳細は十分に検討できていない。今後も継続的な検討が必要と考える。

### ①提言の実現を担保する技術／制度

- ・様々なリスクを適切に把握して可視化／評価するプロジェクトマネジメント技術
- ・精度の高い見積もりを実現する見積技術など

### ②情報処理産業を取り巻くその他の課題

- ・情報漏えいや機密保持に関するルール整備
- ・コストベースのビジネスからパフォーマンスベースのビジネスへの脱却
- ・再委託の取り扱いの見直しなど

おわりに

政府 I T 調達では、「大手 I T ベンダーの寡占状態」が話題となることが多い。しかしながら、現状の政府における I T 調達は、大手 I T ベンダーですら尻込みするほどリスクの高い事業であることについては余り知られていない。

J E I T A としては、事業遂行リスクが高すぎることで公共 I T 市場が I T ベンダーにとって魅力の無い荒廃した市場になることに加え、合理性の乏しい作業に従事することで疲弊してしまい、折角の公共 I T 投資が、本来目指すべき情報処理産業の振興に資する技術やスキルの開発に繋がらないという状況の発生を回避したいと考えている。

今回の提言では、政府 I T 調達に内在する構造的な課題を紐解き、それを解決するための基本的な考え方を整理することで、改革・改善に向けてある程度の方向性は示せたものと考えている。J E I T A としては、今回の成果に加え、公共分野に限らず情報処理産業全体の課題にも配慮しながら、今後も関連機関と連携の上、I T 調達の改善活動を継続して行きたい。

## 参考. 海外の調達制度の状況

(2007年度 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米国調査団 政府調達に関する調査まとめ)

### 1. 考察

2007年3月1日に総務省行政管理局より公表された「情報システムに係る政府調達の基本指針」(政府調達ガイドライン)とそれに続く「情報システムに係る政府調達の基本指針」実務手引書(9月19日に第2版公表)を契機として、政府のITサービス調達における分離・分割方式や政府調達そのものに関する議論が再び高まった。そうした公平かつ適切な競争を促進するという一連の政府調達改革の機運を背景に、J E I T Aソリューションサービス事業委員会においても下部組織として2007年度よりITサービス調達政策専門委員会を設置し、業界団体としての的確な提言ができるよう議論を重ねてきた。その活動の一環として、日本に参考になる事例や仕組みのヒアリングを目的として、今回の米国調査に参加するに至った。訪米に当たってまとめた主な関心事項は次の通りである。

- (1) 米国政府において分離調達を実施しているかどうか。
- (2) 入札結果をどのように評価して落札事業者を決定しているのか。
- (3) リスクを考慮した予算措置が可能かどうか。
- (4) その他日本にはないが参考になる制度や仕組みがあるか。

政府調達の抱える幅広い課題の中から主に上記関心事項にアプローチできるような質問に集中してヒアリングを行った。その結果得られた成果をサマリーする。

- (1) 米国政府において分離調達を実施しているかどうか。

米国の政府調達では、設計を分割して調達することも例外的であるため数は多くなく、フェーズを細分化して分割したり、システム開発部分を分離したりすることは一般的ではない。また一括調達のメリットとしては、1社による作業のため、密なコミュニケーションと作業の円滑化が図られ、ノウハウが包括的に蓄積されるなどが聞かれた。

- (2) 入札結果をどのように評価して落札事業者を決定しているのか。

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。一回勝負ではないため、日

本のような低価格入札競争などは起きにくい環境にある。また、不採用事業者にはその理由についての説明が義務付けられており、提案の質の向上が期待できる。

(3) 事業遂行リスクを考慮した予算措置が可能かどうか。

Antideficiency Act（予算不足防止法）により法律的にコンティンジェンシープランとして引当金に相当する予算を積んでおり、連邦政府業務や防衛分野の大規模システム以外は、プロジェクト毎にリスクを考慮して、対応している。またこの法律は、事業者からの無償サービスを受けることを禁じており、作業範囲とプロジェクト予算の関係が明確になる環境がある。

(4) その他日本にはないが参考になる制度や仕組みがあるか。

- ① G S A（General Services Administration、米国政府調達局）という調達を専門とする組織があり、G S A スケジュール（事前にG S A が事業者と交渉して公正でリーズナブルな価格の物品とサービスをカタログ形式で提供）、購買の代行、調達に関する支援やコンサルティングなどを政府機関に対して提供している。
- ② コントラクトオフィサーという契約の責任者を置き、事業者選定から契約締結まで責任を明確にしている。専門の教育カリキュラムが整備されており、経験とスキルによって調達できる予算上限が異なる。
- ③ 中小企業やマイノリティー経営企業等が受注できる調達金額枠（23%等）を法律によって定めてそうした企業の振興を行っている

今回、G S A のような調達者側である政府機関と、受託者であるソリューションベンダー協会（P S C）などの民間団体の両面からヒアリングを実施したため、制度や仕組みの期待されている機能とその実態など、多面的に捉えることが出来、理解を深めることが出来た。米国においても依然として政府調達の課題は議論のテーマであり、今後の推移を見極めるためにも今後も定期的な意見交換が必要と感じた。今回得られた成果については、今後の継続的な I T サービス調達政策専門委員会での議論や関係機関への提言に活用していきたいと考えている。

## 2. 用語解説

### 2-1. GSA（米国政府調達局）の機能と役割

GSA（General Services Administration）は、政府の効率化とより良い公共サービスの提供を目指すアメリカ連邦政府の方針のもと、Federal Property and Administrative Service Act が制定され、1949年に設立された。サポートしている対象範囲は、ITだけでなく、オフィススペースや設備、電話、サプライ品にもおよぶ。

物品およびサービスの調達に関して主に次の3つの役割を果たしている。

#### (1) GSA スケジュール

GSA が民間企業等の調達先と事前に交渉し、公正でリーズナブルな価格の物品とサービスをカタログのようにホームページ上に掲載する。それを各政府機関が選んで、注文・調達を行う。

#### (2) 購買代行

各政府機関が自身で手続きする代わりに、GSA が代行して購買手続きを行う。大量一括購買のケースもある。

#### (3) 調達支援・コンサルティング

各政府機関が調達を実施する際に、ノウハウや留意すべき点などを伝授し支援する。下記は一例。

- ① 計画段階：予算内に収め、納期に間に合う調達。リスク管理方法、業界情報等。
- ② 事業者選定段階：評価方法、政府は何を考慮すべきかなどのノウハウ提供。

### 2-2. Antideficiency Act（予算不足防止法）

- (1) 認められた政府支出を超過して、政府職員が個別に予算執行やその支払いの確約をすることを防止している。
- (2) 適切な充当予算の確保により、予算超過の事態を防ぐことを規定している。
- (3) 緊急時を除いて、政府が無償のサービスを受けることを禁じている。

出典：<http://www.gao.gov/ada/antideficiency.htm>

### 2-3. Contract Officer

- (1) 契約の締結、施行およびこれに関連する決定を行う権限を有する専門スタッフ。
- (2) 特定のトレーニングを修了した専門家の中から政府機関の責任者が任命する。
- (3) 任命を受け、正式な証明書を持った契約担当官のみが契約権限を有する。経験年数・キャリア・トレーニング等によりランクがあり、担当する契約規模が決まる。
- (4) 連邦政府全体で約 28,000 人の契約担当官がいる。