

情報システム政府調達に関する提言（第2版） 骨子

平成20年7月18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

1

検討の背景

<政府の調達改革の動向>

- 業務・システム最適化計画ガイドライン
- 政府調達の基本指針(政府調達ガイドライン)

平成19年9月「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)

改善

<平成19年度 JEITAの主な活動>

実務手引書に対する改善提案を実施

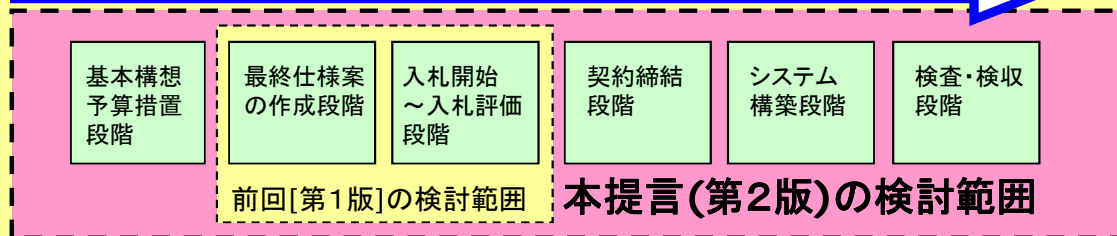
- 賛成(前進した点)
分割調達、調達者責任、分割検収、契約変更の考え方
- ×反対(見直し必要な点)
基盤業者が統合責任を負う(形態を請負⇒準委任へ)
違約罰、著作権、J-SOX対応などの考慮が不十分

検討成果

<JEITAの提言活動>

- ・前回[第1版]提言は、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[第2版]提言は、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。

IT調達のプロセスのライフサイクル



2

<公共IT調達における課題認識>

行政におけるIT利活用の黎明期では、情報システムの導入は、事務負担の大きい一部の大量定型業務が対象で、利用者も業務の担当内に閉じていた。

⇒従来は、行政職員が独力でITを企画～導入までを実施できていた。

現在は、**IT利活用の範囲が全職員・全業務に拡大、情報システムも大規模化・複雑化**

⇒ITの企画～設計・開発に至る各作業は、行政職員独力で実施困難となってきた。

⇒PJ全体を成功に導くには、**調達者側と受託者側による“協働作業”が不可欠**

⇒業務や利用者が多岐に渡る中、**仕様に多くの曖昧さを残し調達が実施されている。**

公共IT調達の現状: 契約額固定(入札後は**増額不可**) ⇔ あいまい仕様(構築時に**増加**)

発生事象: 業務の要望から後から追加される作業費(**増加コスト**)は**事業者側で負担**

⇒事業リスクが高い契約の調達が続く ⇒ 公共分野のIT業界が疲弊

<JEITAの立場>

- ・「豊かな社会を支え高品質・高信頼性で利用者(国民・職員)が安心して使える行政情報システム」の実現に貢献すべく活動中。
- ・IT調達環境の改善およびIT産業振興に資する提言を実施。

1. 政府におけるITサービス調達に関する提言

本提言[第2版]

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

現行の
予算制度
入札制度
の改善

●高信頼かつ高品質な情報システムを実現する予算制度／調達制度の実現

- ・リスク費(予備費)の確保を前提(プール制等)
- ・仕様変更を前提とした契約変更管理の実施
- ・ベストバリューを評価する入札制度に見直し

提言2

調達者側と受託者側お互いの実力不足等を解決するしかけの確立

実力のギャップ
を埋めるための
オペレーション
を積極採用

●IT調達オペレーションの改善/質の向上

- ・現場を支援する専門組織・専門人材育成
- ・既存事業者や支援事業者等でノウハウ補強
- ・受託者が潜在リスクを早期に把握し行政へフィードバックすることで課題解決を図る

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

政府商慣習
を日本独自
から国際的
な商慣習へ

●政府IT調達の契約・検収の慣習の改善

- ・違約罰等のリスクによる不公平是正
- ・日本版バイ・ドール制度の速やかな実施。
- ・日本版SOX法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

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、2-2. 調達準備段階

<政府における情報システムの位置づけ>

情報システムは、行政サービスや業務を実現するための手段

「業務としてやりたいこと、やるべきこと」を実現する過程において、内容(仕様)の変更が常に起こりうる可能性がある

<情報システム調達の特徴と根本的な問題>

- ・情報システム調達は、単なる物品調達と異なり「途中で内容が変わる可能性がある」という特徴を持っており、調達者側と受託者側の恒常的な協働作業が不可欠
- ・しかしながら、現状の情報システム調達は物品調達のスキームで扱われることも多く、「内容が変化する」ことへの対応策が不十分

5

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、2-2. 調達準備段階

<現状の課題>

- ・現状の予算制度では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ても追加的な予算措置が困難
- ・要件定義段階で全てを明確にすることができないため、調達仕様に曖昧さが残る

受託者側に将来の作業負荷やコスト増のリスクが発生

<課題に対する解決策/提言>

- ・システム毎の予算要求、査定から府省一括での予算確保への変更と府省内での柔軟な予算運用の実現
- ・米国「予算不足防止法」と同様な仕様変更を前提とした“予算プール制度”の実現
- ・調達仕様段階で曖昧な部分を明らかにし、後工程に引き継いでそれを解消していくプロセスの確立

6

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

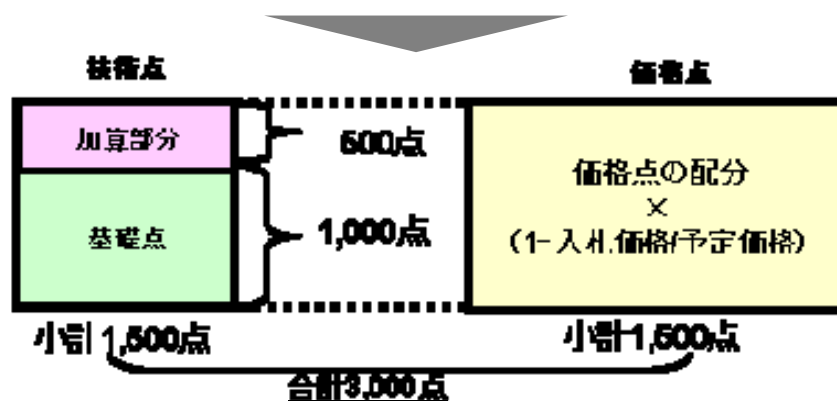
2-3. 入札開始～入札評価段階(入札公告、入札、開札)

<現状の課題>

— 価格点に支配されている評価制度 —

以下の例の通り、現状の総合評価入札方式では、実際には価格点は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ため、実質的には価格点は技術点の3倍の効果がある。

さらに、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。



7

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

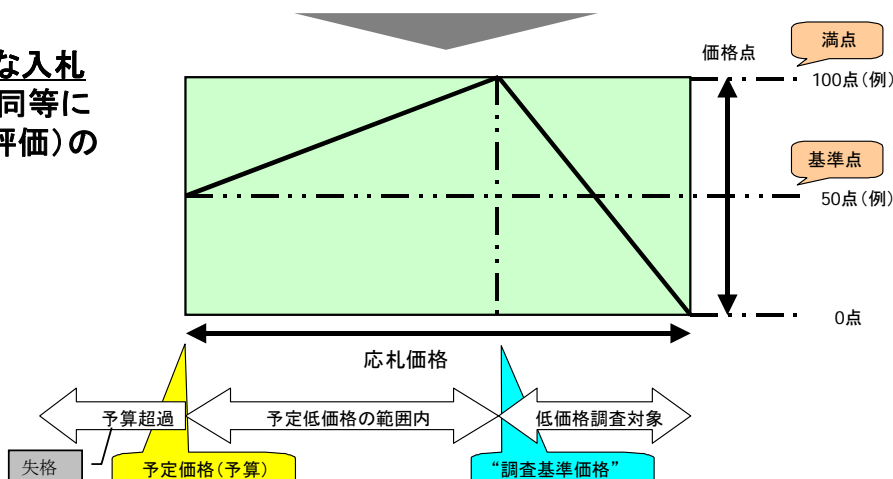
2-3. 入札開始～入札評価段階(入札公告、入札、開札)

<課題に対する解決策/提言>

— 過度の低価格入札によりシステム品質に影響を与えない調達の実現 —

以下の例の通り、一般的な低価格審議の目安である「調査基準価格」を「価格点の最高値」とし、それを下回る金額は段階的に価格点が下がる仕組みとすることで、過度の低価格入札を防止するとともに、価格と技術を同等に評価する、という本来の趣旨が実現可能な総合評価制度への改善を提言する。

ベストバリューな入札
(価格と技術を同等に
評価する入札評価の
一例)



8

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-4. 契約締結段階(事前調整、契約、プロジェクト開始)

現状の課題

①合理性に疑問の残る契約条件

物品調達を踏襲したもので、設計・開発という「協働作業の調達」という視点が欠落している。

②政府独自の商慣習の継承

官民の取引の条件は一般の民間の取引条件と乖離したものとなっている。

③実態との乖離及び国際的な動向への未対応

調達者側と受託者側の双方のリスク低減のための工夫が困難である。

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-4. 契約締結段階(事前調整、契約、プロジェクト開始)

課題の具体例 1

合理性に疑問の残る契約条件

- ・遅延による違約罰と損害賠償が重複し、また違約金・賠償金の上限がないことから、ベンダーはリスクを適正に想定できない。
- ・システム設計・開発における「瑕疵」に曖昧な点があり、受託者側が追うべき責任範囲が拡大する懸念がある。
- ・開発したソフトウェアの権利が調達者側に帰属するため、部品・モジュールの再利用によるシステム開発を推進しづらい。
- ・納品物を「一式」と記載しその著作権が国に帰属するという場合には、既にベンダーに著作権が帰属しているソフトウェアにまで対象が広がってしまうという懸念がある。

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-4. 契約締結段階(事前調整、契約、プロジェクト開始)

課題の具体例 2

政府独自の商慣習の継承

- ・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、コンプライアンス上健全とはいえない。
- ・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、完了確認のもっとも強力な証拠が検収書となるが、この検収書の発行が遅れる場合が多々あり、コンプライアンス上も問題となる。
- ・正式契約前に作業に着手を求められることが常態化している。これもコンプライアンス上の問題となる。
- ・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、未収の売掛金として計上されている。会計上、好ましくない状況が発生している。

11

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-4. 契約締結段階(事前調整、契約、プロジェクト開始)

課題の具体例 3

実態との乖離及び国際的な動向への未対応

- ・請負契約の場合、品質の確保、スケジュールの遵守を含め、ベンダーに完成責任がある。再委託先の選定や契約条件については、ベンダーの裁量の範囲であり、ユーザー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。
- ・日本版バイ・ドール制度に従い、開発成果物の知的財産権をベンダー(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して、ベンダーがより資産価値の高いソフトウェアを開発できる環境とすることで、産業全体の活力と競争力の強化を図ることができる。
- ・調達者側に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たり、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とるなどの省庁が散見され、ベンダーの適正・健全な商業活動の妨げとなっている。

12

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-4. 契約締結段階(事前調整、契約、プロジェクト開始)

今後の検討課題と具体的な解決策

合理的な関係の構築	<ul style="list-style-type: none">・<u>違約罰の撤廃</u>もしくは<u>有限責任</u>・<u>故意・重過失の損害賠償の撤廃</u>もしくは<u>上限設定</u>・<u>検収時の責任・条件の明確化</u>・<u>瑕疵担保責任範囲の明確化</u>・<u>ソフトウェアの権利の帰属</u>
新しい社会制度への適合 (日本版SOX法への対応)	<ul style="list-style-type: none">・複合契約の<u>売上計上時期の明確化</u>・契約の更新時期の<u>契約空白期間の対応</u>・<u>速やかな検収書の発行</u>・契約日とサービス提供開始日との<u>相違(遡及契約)の是正</u>・<u>年度末の一括払いの是正</u>
民間産業育成及び国際化への対応	<ul style="list-style-type: none">・再委託先の<u>選択裁量権等の見直し</u>・<u>日本版バイ・ドール制度への対応</u>・調達者側における<u>ITと契約の専門家設置</u>

また、リスク低減のために経済産業省のモデル契約の採用や、プロジェクト全体の入札を1回で行い、各局面での仕様変更の発生を合理的に処理できる工夫が必要である。

13

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-5. システム構築段階

現状の課題

- ・調達時の要件定義書には、曖昧な要件/未確定事項が存在
- ・構築段階においても矛盾点など、
企画・調達段階では予見できないリスクが発生
- ・プロジェクト予算や手続きの煩雑性などから契約変更に至らず、受託者の負担が増加

課題に対する対応策

- ・プロジェクト責任の明確化と運営ルールの確立
- ・仕様変更は、プロジェクト運営の重要事項との考え方に立ち、ルールに基づいた変更管理を徹底
- ・予算を担保した上で仕様変更/契約変更の実践と計画の見直し

14

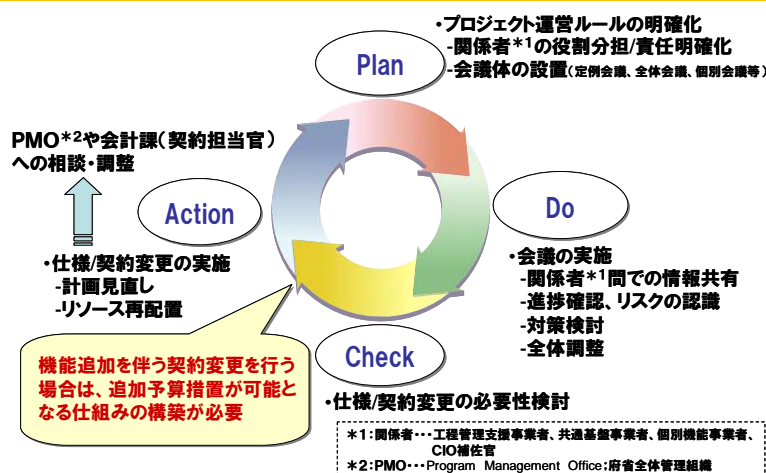
2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-5. システム構築段階

本フェーズにおける提言および今後の課題

・プロジェクト運営ルール(PDCA)を確立し、総合的な見地かつ迅速な仕様変更/契約変更の実践

- ・関係者の役割の明確化と協調による課題解決
- ・PJMO(個別管理組織)がPDCAマネジメントの中心的役割
- ・契約変更の実施にあたっては、予算を担保
- ・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
- ・適宜、PMOや契約担当官へのエスカレーション・調整



15

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-6. 検査／検収段階

現状の課題

- ・仕様変更/契約変更が実施されておらず契約条件との相違が生じ、検査/検収行為が遅延
- ・稟議など事務手続きに時間を要し、検収書の受渡が遅延
- ・契約確証/検収確証の発行が省略されるケースも存在
(少額の物品購入など)
→企業では、
日本版SOX法の施行にともない契約確証/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

課題に対する対応策

- ・契約変更を含めた適格なプロジェクト運営の実践により、常に、契約条件の合意状況にある。検査・検収の円滑化に繋がる。
- ・調達者/受託者(政府・企業)が共同して、政府調達の日本版SOX法対応に向けた、課題の共有・具体的解決策の策定・徹底を実施

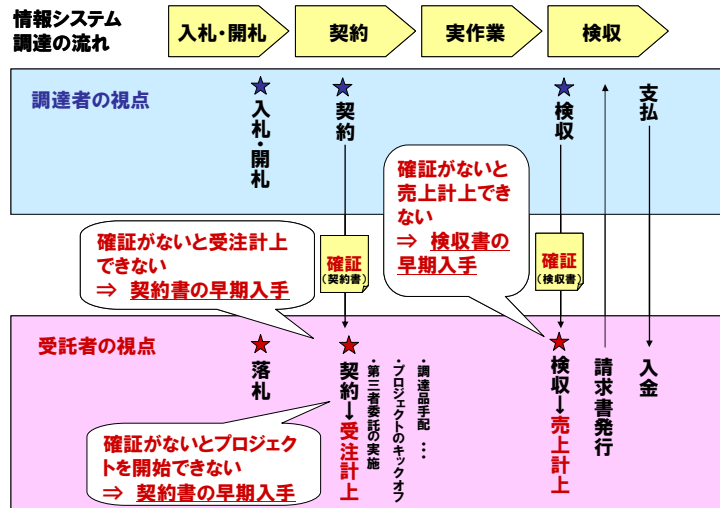
16

2. 政府調達サイクルにおける諸課題と対応

2-6. 検査／検収段階

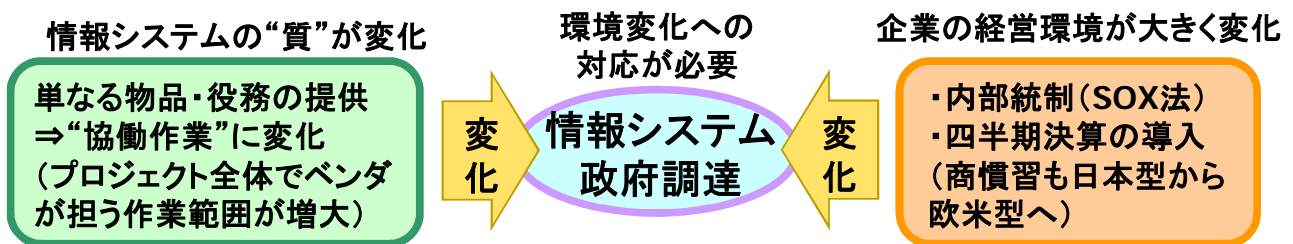
本フェーズにおける提言および今後の課題

- ・ 日本版SOX法の施行にともなう、政府調達の課題整理・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(契約変更含む)の早期締結
 - ・ 検収・検査の早期実施と検収書の早期発行の実施



17

3. まとめ



本提言で言及したいポイント 1

政府調達の基本指針(政府調達ガイドライン)に対する評価

全般

- ・ 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 (透明性・公平性にこだわり過ぎ、調達行為の範囲だけで議論されている。)

高く評価

- ・ 調達者責任を明確に規定していること
- ・ 変更管理の考え方を積極的に取り入れていること ⇒ 「ソフトウェア開発委託基本
- ・ 提案書を契約の一部と認めることなど ⇒ モデル契約書」が反映

配慮不足な点

- ・ 違約罰の推奨や統合責任の考え方、内部統制対応など

18

3. まとめ

本提言で言及したいポイント 2

調達者と受託者の双方にとってメリット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であり、目指すべきはプロジェクト全体の成功
- ・ 調達者と受託者の双方がリスクを合理的に分担することにより、全体リスクを極小化すべき（リスクの片寄せは寧ろ全体リスクを増大させる）

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。

19

3. まとめ

本提言で言及できなかった今後の課題

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

20

最後に

政府IT調達では、「大手IT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IT調達は、大手IT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。

JEITAとしては、事業遂行リスクが高すぎることで公共IT市場がIT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IT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IT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角性は示せたものと考えている。JEITA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、今後とも関連機関と連携の上、IT調達の改善活動を継続して行きたい。