

政府調達制度・ガイドライン 見直しに向けた検討報告書

2011年 3月

(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

1. はじめに

(1) これまでのJEITAの取組み

政府は、2006～2007年度に、“公平性/透明性の向上、参入機会の増加”を主な目的とした「情報システムに係わる政府調達の基本指針(以下「指針」)/実務手引書(以下「ガイドライン」)を策定した。

JEITAでは、これら指針・ガイドラインの策定を契機に「ITサービス調達政策専門委員会」を設置し、ITベンダの視点から改善点の検討を行い、「情報システム政府調達に関する提言(第一版;2007年3月、第二版;2008年4月)」を公表してきた。

提言(第二版)では、IT調達プロセス全体の視点から、分離分割調達や政府予算制度等における課題提起と改善方策の提言を実施した。

主な提言は以下のとおり:

- ・仕様変更を前提とする契約の変更管理と予備費の確保
- ・総合評価方式の改善(低入札価格の防止)
- ・契約問題(違約罰条項、日本版バイドールなど)

また、2009年3月には、米国政府の情報システム調達について現地調査を実施し、「情報システム政府調達に関する調査報告書～ベストバリュー調達に向けた政府調達制度の比較～」を公表した。

1. はじめに

(2) 政府IT調達の見直しの必要性

政府IT調達では「大手ITベンダの寡占状態」が課題となっていたことから、前述のとおり、政府は、分離調達を基本とする指針・ガイドライン類を策定して“公平性/透明性の向上、参入機会の増加”に取り組んできた。

これら指針類の策定により、政府の業務・システムの最適化や調達における競争性の確保については、一定の成果はあった一方で、一部の情報システムについては、開発の遅延や計画の大幅な見直しが発生するなど、課題も発生しているものと認識している。

指針・ガイドラインの策定から3カ年が経過し、現場では、計画どおり進展しないプロジェクトも表面化してきた。また、IT利活用分野では、クラウド技術/サービスが注目を浴びている。最新技術の活用視点で、政府IT調達の見直しが喫緊の課題となってきていると考える。

政府においても、CIO補佐官等連絡会議WGが主体となり、「最適化、調達の高度化に向けた調査」を実施し、リスク低減や効果の最大化に向けた取り組みが重要であることを指摘している。

また、実務手引書で分離調達の事例プロジェクトとして取り上げられた「特許庁情報システム」については、最適化の推進やプロジェクト運営上の技術的検証に基づく調査報告書が公表され、発注者リーダシップの必要性、調達のあり方等の課題提起がなされている。

今はまさに、PDCAのC(チェック)の段階であり、発注者・受注者がともに現状の課題を共有し、パートナーシップを築きながら、制度・ガイドライン類の見直しに取り組む時期に来ていると考える。

1. はじめに

(3) 本報告書の提言の範囲

本報告書は、これまでの提言も踏まえ、

- ・政府の基幹業務等分離調達の対象と成り得る情報システムの構築にスポットをあて、
 - ・現場での課題を整理しつつ、
 - ・「設計・開発工程での仕様変更の最少化」を目指した企画段階での要件定義のあり方と、
 - ・技術力の高い事業者をどう「調達」するかをフォーカスし、
- 課題提起・指針/制度の見直しの方向性について検討報告を行うものである。

提言のテーマ:

- 発注者ガバナンスを発揮できる仕組みの構築
- 企画段階での要件定義の確定
- 政府調達制度の改善
 - 総合評価落札方式の改善
 - 提案・交渉ベースの調達プロセスの構築
 - 評価体制/スキルの強化

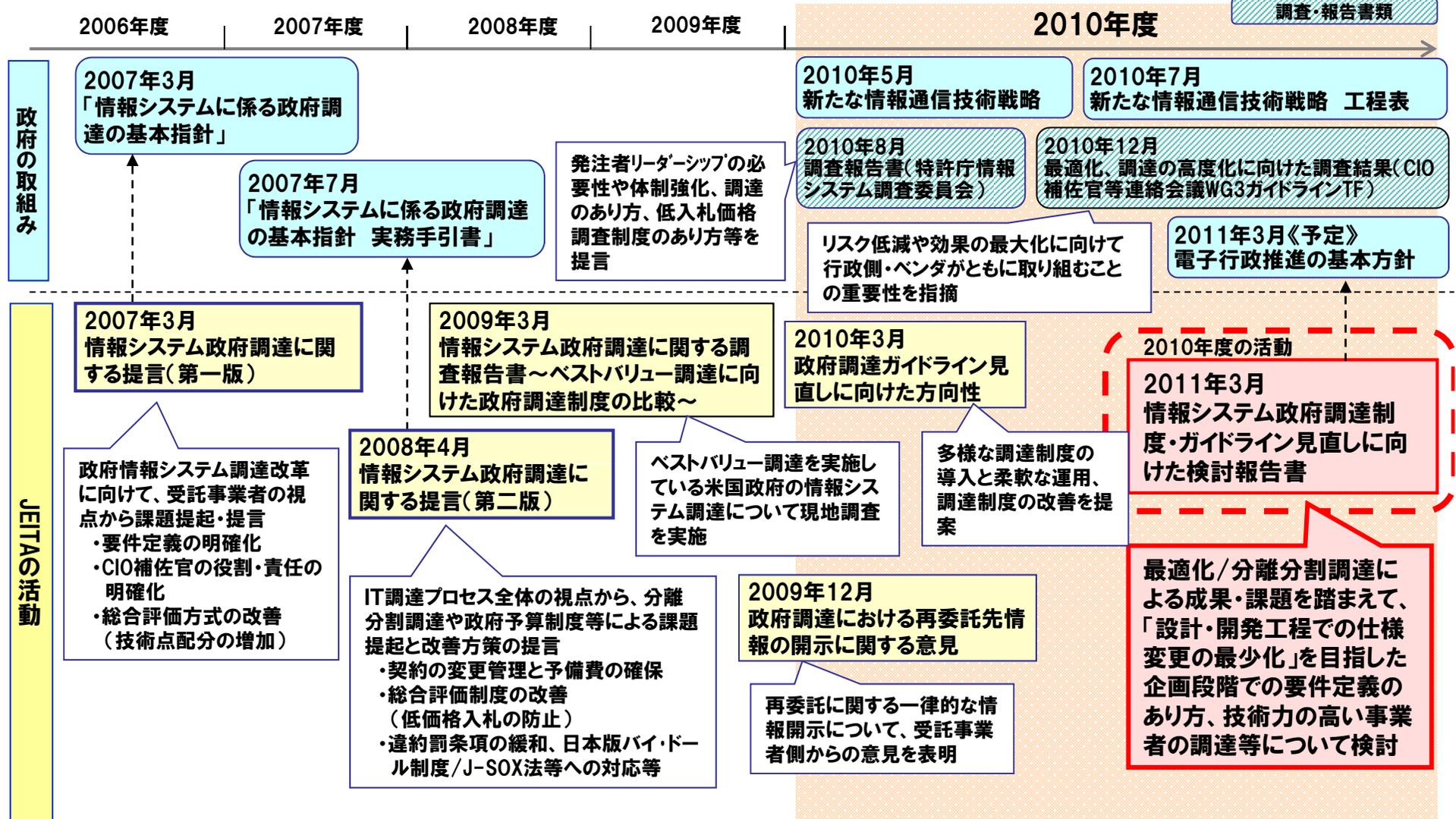
本検討報告は、政府調達の課題すべてに対する全体感・網羅性を前提とするものではない。

ITベンダの立場で調達現場における実態を想定しつつ、見直しの方向性の一つとして、課題解決の方策を提示するものである。

(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. 現状と課題認識

- 2. 1 現状認識(成果と課題)**
- 2. 2 課題の考察**
- 2. 3 課題解決に向けた方向性**

2.1 現状認識(成果と課題)

・業務・システムの最適化の推進や、調達における競争性の確保に関する取り組みについては、一定の成果があった一方で課題も発生したと認識

⇒ 最大の課題は「プロジェクトが計画どおりに進まない／完遂しない」こと

●業務・システムの最適化

◆「業務・システム最適化指針」を策定

- ・レガシーシステムのオープン化を推進
- ・府省共通の業務・システムの一元化を推進
- ・業務改革(業務の一元化・集中化、必要性の乏しい手続の廃止、添付書類の証約・廃止等)

システムのオープン化、システム一元化等により、運用コストを削減

成果

最適化計画の大幅な見直し

- ・関係者との調整の難航(府省間/組織間/受託者)
- ・仕様変更の発生 等

課題

●調達における競争性の確保

◆「情報システムに係る政府調達の基本指針」を策定

- ・一般競争入札を原則化
- ・調達計画書の作成・公表および分離調達の推進(ソフトウェアの機能ごとの分離、ハードウェアとソフトウェアの分離、設計・開発と「運用」「保守」の分離等)
- ・調達仕様書の明確化

調達プロセスの透明性向上や、新規参入機会の増加に貢献

成果

プロジェクト効率/品質の低下

- ・調達手続の増加・煩雑化
- ・事業者間の調整の難航(責任分界点が不明確化)
- ・知見に乏しい事業者の受注 等

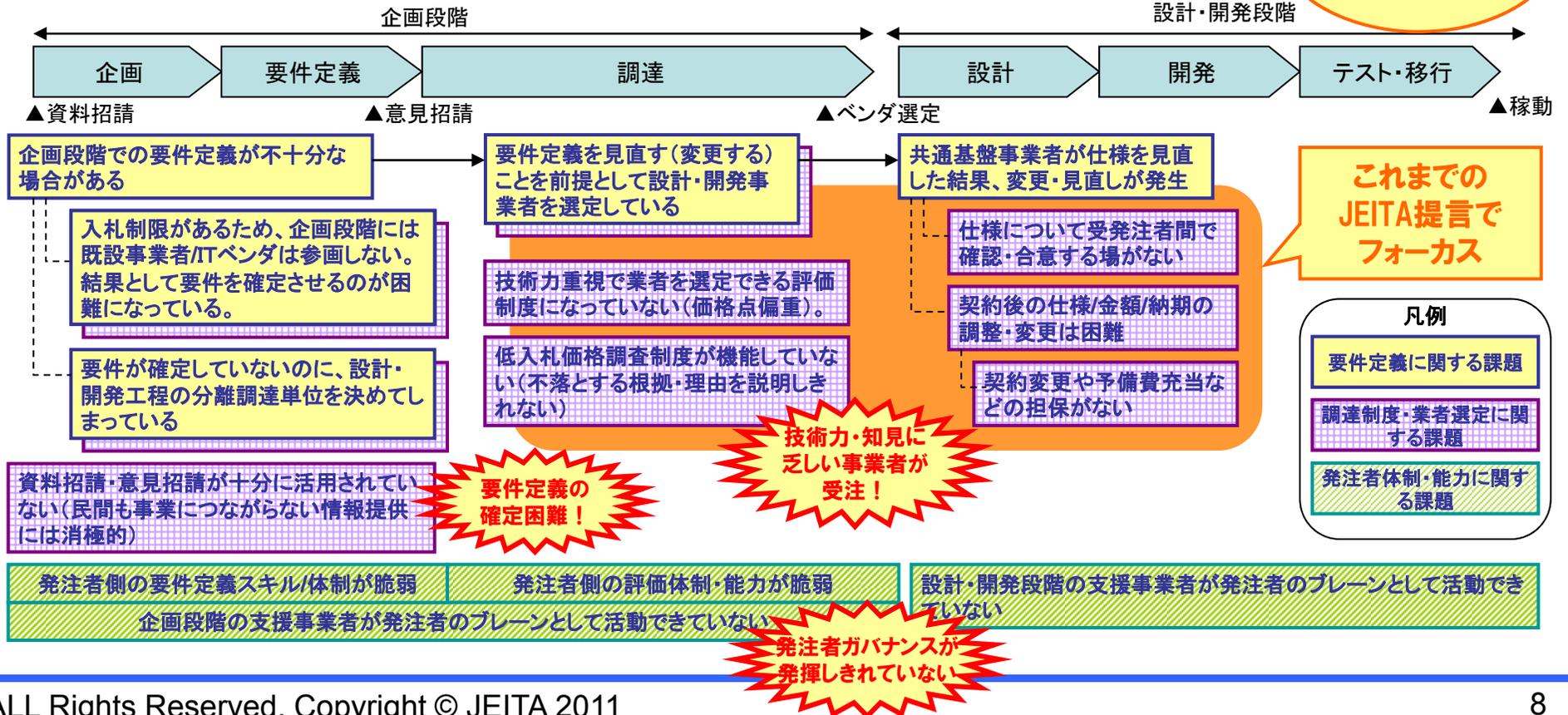
課題

2.2 課題の考察

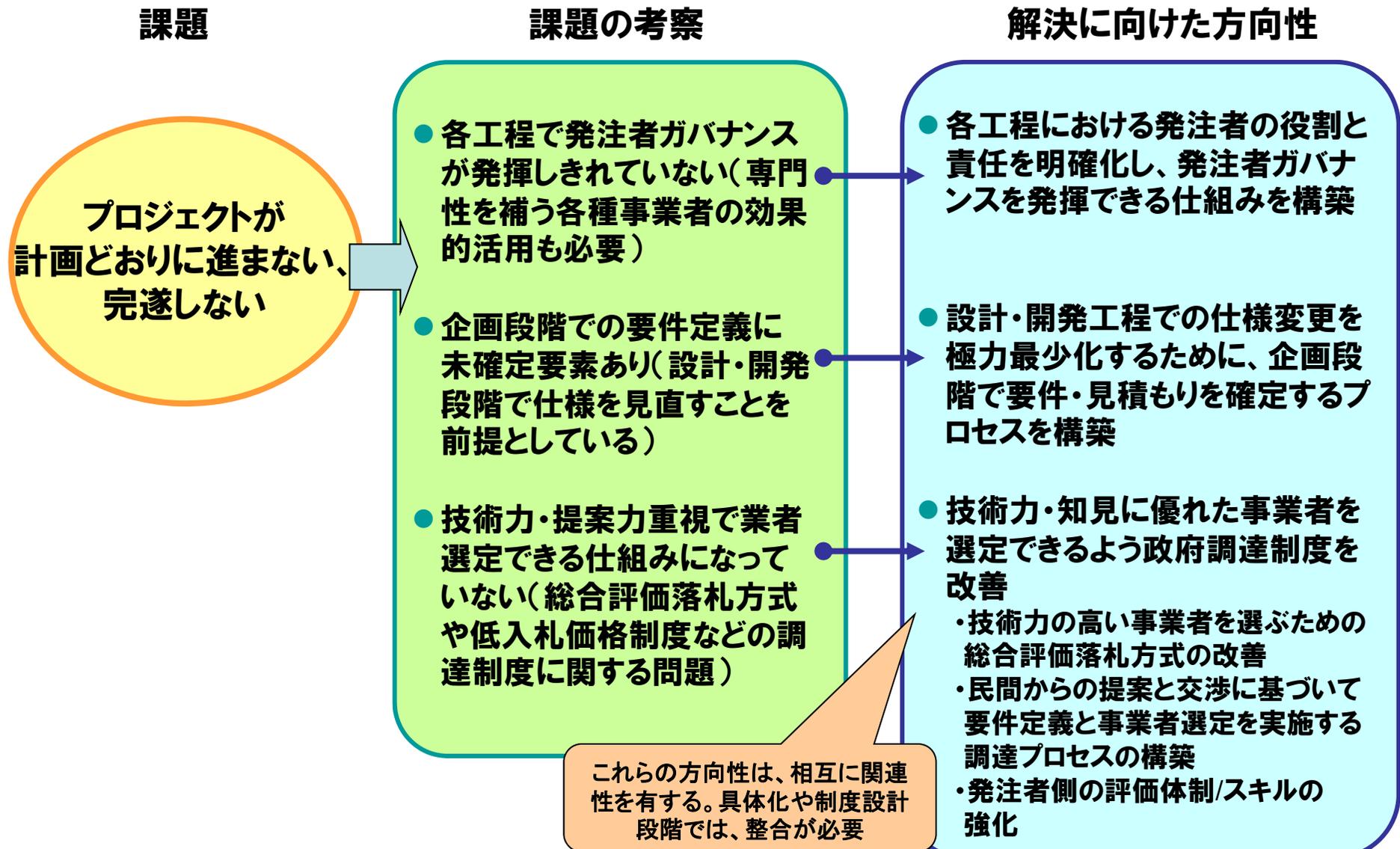
- 調達制度/分離調達に関する課題を大きく3点に整理
 - ①各工程で発注者ガバナンスが発揮できていない(専門性を補う各種事業者の効果的活用も必要)
 - ②企画段階での要件定義に未確定要素あり(設計・開発工程で仕様を見直すことを前提としている)
 - ③技術力・提案力重視で業者選定できる仕組みになっていない
 ⇒ 総合評価落札方式や低入札価格調査制度などの調達制度に関する問題

JEITA
2010年度は
企画段階の課題
も含めて検討

■現状の調達制度/分離調達における課題



2.3 課題解決に向けた方向性



3. 課題解決に向けた提言

- 3. 1 発注者ガバナンスを発揮できる仕組みの構築
- 3. 2 企画段階での要件定義の確定
- 3. 3 政府調達制度の改善
 - 3. 3. 1 総合評価落札方式の改善
 - 3. 3. 2 提案・交渉ベースの調達プロセスの構築
 - 3. 3. 3 発注者側の評価体制/スキルの強化
- 3. 4 制度設計に向けた考慮事項

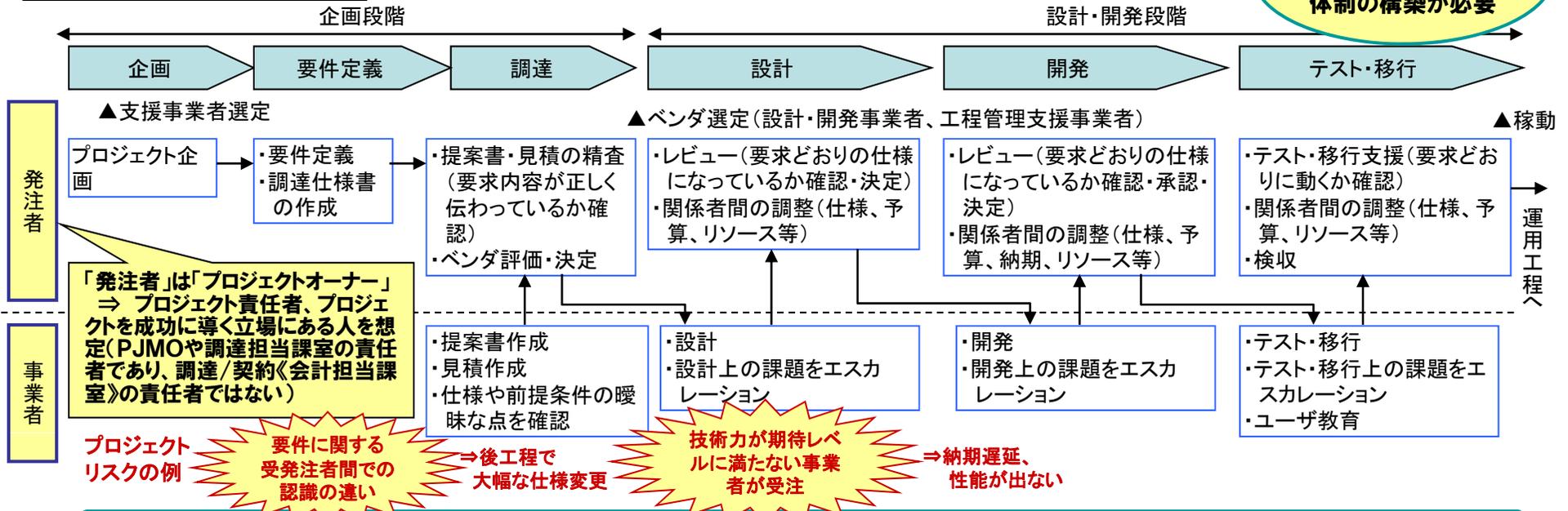
3.1 発注者ガバナンスを発揮できる仕組みの構築

《事業者視点での課題認識》

- ・事業者は、発注者に対して「意思決定」「調整」等に関するガバナンスを期待しているが、実態としては、各工程において発注者のリーダーシップやガバナンスが十分に発揮されていないと認識
 - 発注者は、自らの役割は認識しつつも、プロジェクト運営の経験が少ないのが実態。知識を習得するにも時間を要する。納期も厳しい。
 - 発注者は、指針・ガイドラインに則って調達仕様を決定し、できるだけ早く下流工程の設計・開発事業者を決めて任せざるを得ない実情もあるものと推察
 - ⇒ 要件未確定による設計・開発工程での大幅な仕様変更や、経験・スキル・技術力等が期待レベルに満たない事業者が受注する等のプロジェクトリスクが内在/顕在化
 - 発注者の意思決定・調整を支援する仕組みもなく、関係者間の調整が円滑に進まない。

発注者ガバナンスを発揮できる仕組み・体制の構築が必要

■発注者/事業者の主な役割(一例)



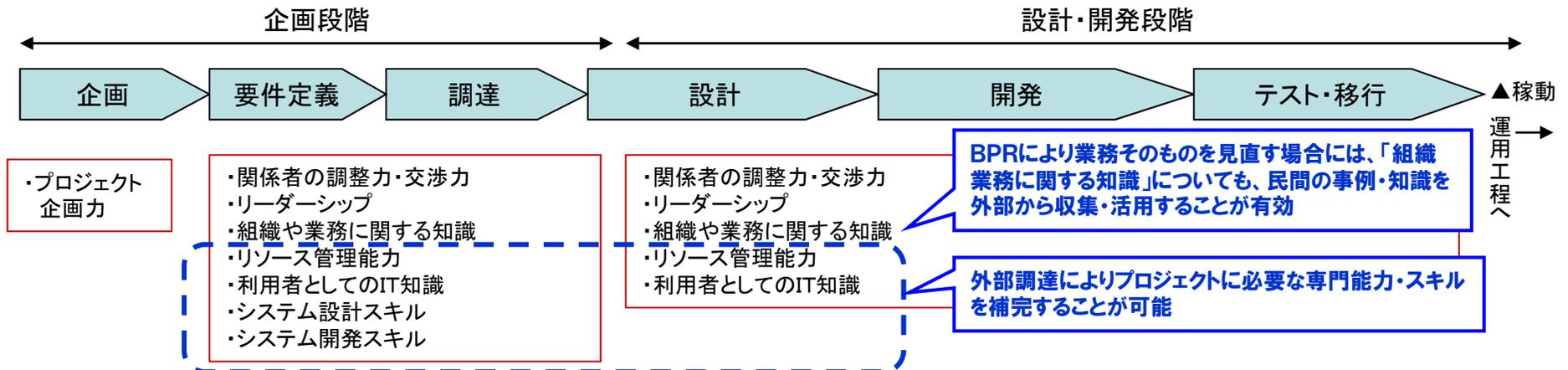
要件・仕様を確認・合意するプロセスや、評価体制の構築が必要

3.1 発注者ガバナンスを発揮できる仕組みの構築

《提言・解決方策》

- ①プロジェクトオーナーの権限を明確化し、サポート体制を強化
 - ・人・モノ・金・情報等のリソース管理権限をプロジェクトオーナーに委譲
⇒ プロジェクト期間中はキーパーソンを固定化(人事・評価制度とも連携)
 - ・プロジェクト関係者の役割を明確化し、関連部門やプロジェクト内外の関係者に周知・徹底
 - ・プロジェクトオーナーへの専門教育の実施(事業者も支援)
- ②プロジェクトに必要な能力・スキルの補完(下図)
 - ・自らやること/補完することを明確にした上で、支援事業者やCIO補佐官等の専門家を調達・活用
 - ・要件定義・プロジェクトマネジメント等の専門家を府省共通的に調達・育成し、プロジェクトオーナー支援のために活用
- ③政府全体でのIT改革への取り組み
 - ・教育・研修等による発注者スキルの強化・プロジェクトオーナー育成
 - 府省横断的なプロジェクトオーナー同士の交流により情報共有や意識改革を推進
 - 政府全体でのITシステム管理、予算管理、専門家人材の確保/コンサルテーション
 - ⇒ 組織化によるガバナンス確保・充実(政府CIO設置・役割の明確化 組織力の強化)

■発注者に必要な能力・スキル(一例)



3.2 企画段階での要件定義の確定

《事業者視点での課題認識》

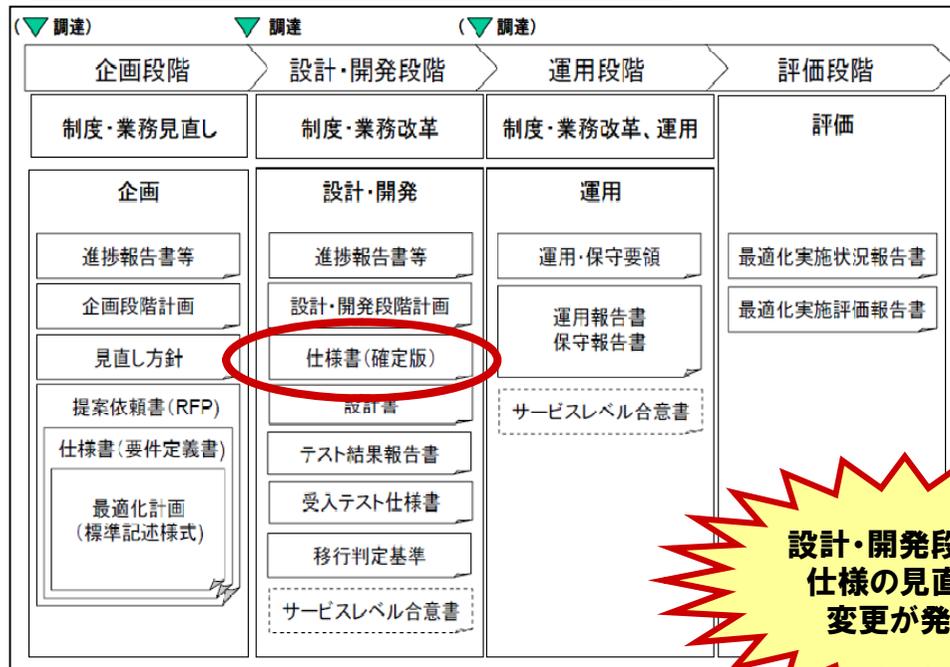
●現状

- ・企画段階で作成した仕様書(要件定義)を、設計・開発段階で見直して要件を確定することが前提となっている。
- ・要件が確定しないまま、納期優先で設計・開発工程の事業者調達を実施せざるを得ないケースもある。
⇒ 結果として、設計・開発工程で仕様の見直し・変更が発生する場合がある。
仕様変更になった場合の対応(契約変更など)も不明確である。

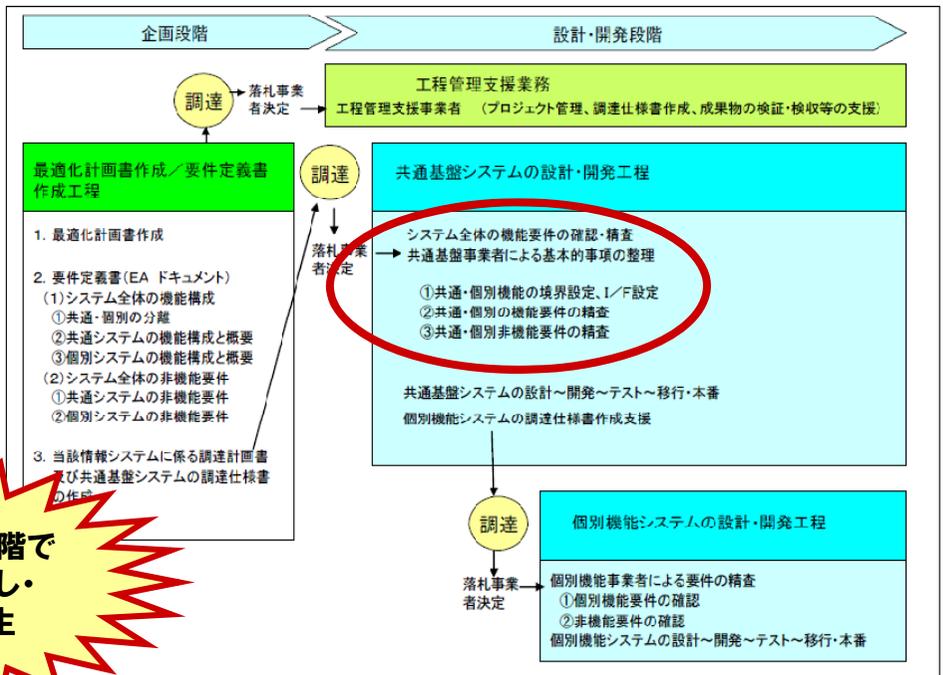
●主な要因

- ・要件定義をコンサル事業者(支援事業者)が実施する場合が多い
⇒ コンサル事業者のシステム設計・開発スキルが不十分な場合には、要件の実現性・妥当性を検証しきれない。
結果として、設計・開発工程で仕様の見直し・変更が発生する。
- ⇒ 入札制限(要件定義工程にかかわった事業者は設計・開発工程の入札に参画できない)があるため、要件定義工程にITベンダ/Sierが参入しにくいことも一因である。

■「業務・システム最適化ガイドライン(1) 全般的事項」より



■「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書」より

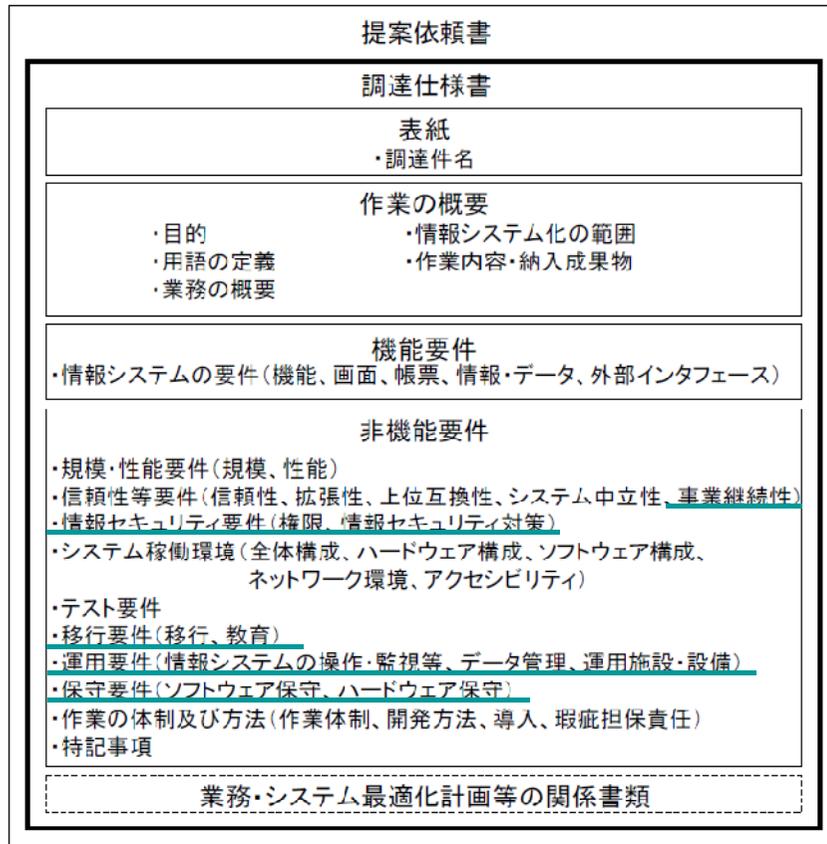


**設計・開発段階で
仕様の見直し・
変更が発生**

(参考)用語の整理

- 政府調達ガイドラインでは「機能要件」「非機能要件」を定義することになっているが、本提言ではそれぞれを「業務要件」「システム要件」と解釈している

■「情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書」より



(本提言での解釈)

⇒ 「業務要件」に相当

⇒ 「システム要件」に相当

※下線・・・「業務要件」とも関連性がある要件

3.2 企画段階での要件定義の確定

《要件定義工程のあるべき姿》

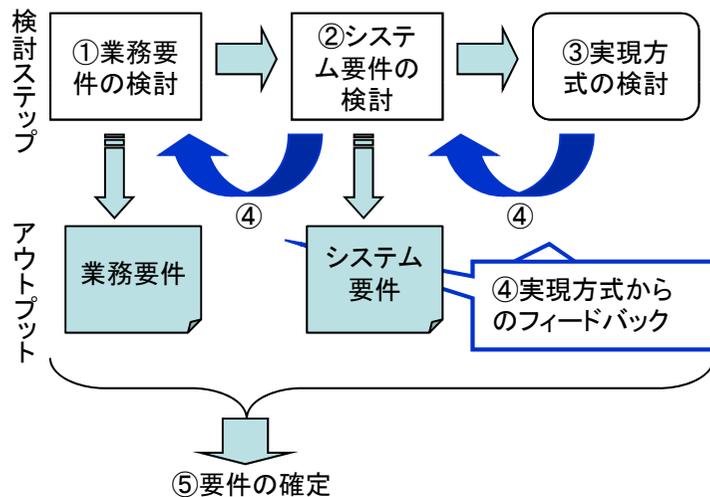
- 基本的には 業務要件 ⇒ システム要件 ⇒ 実現方式 の流れで検討する。
- 要件定義が確定するまでは、それぞれを行ったり来たりしながら検討する。
- 分離調達の調達単位を決めるのは、実現方式が確定した段階であるべき。

「実現方式」に裏付けられた業務要件・システム要件を定義するためには、システム設計・開発の経験・ノウハウが必要

【実現方式とは】

- 要件の実現性を検証し、要件を満たすシステムの「実現方式」を設計すること。具体的には、システム設計(ハードウェア・ミドルウェア・ネットワーク等の設計)、入出力概要設計(画面・帳票の設計)、論理データ設計(データベースの論理設計)など。
- システムの実現方式(設計方式)が決まるので、結果として「要件」も「見積もり」も確定する。
- 要件の実現性を検証するにあたっては、予算・納期・体制などの前提条件の範囲内でシステムをどう構築するかを検討する。その場合、前提条件の範囲内でシステムの実現が不可能な場合には、システム要件・業務要件にさかのぼって、要件を見直す必要がある(例えば、予算内でシステムを実現するために、性能目標や信頼性要件を見直したり、運用でカバーしたりする)。

■要件定義の検討ステップ



■業務要件/システム要件の内容(例)

分類	定義内容(例)	必要なスキル等
業務要件	業務目標、業務フロー、業務ルール、責任と権限、帳票、画面、機能一覧、運用要件、移行要件	業務知識が必要
システム要件	システム構成、ネットワーク構成、アプリケーション機能、データベース定義、性能目標、拡張性、信頼性、セキュリティ要件	システム開発ノウハウが必要

発注者主体で定義可能

実現方式とセットで検討することが必要

ITベンダ/SIerの知見が必要

日経コンピュータ2010/8/18
「連載:プロジェクト再生指南(第8回)」より作成

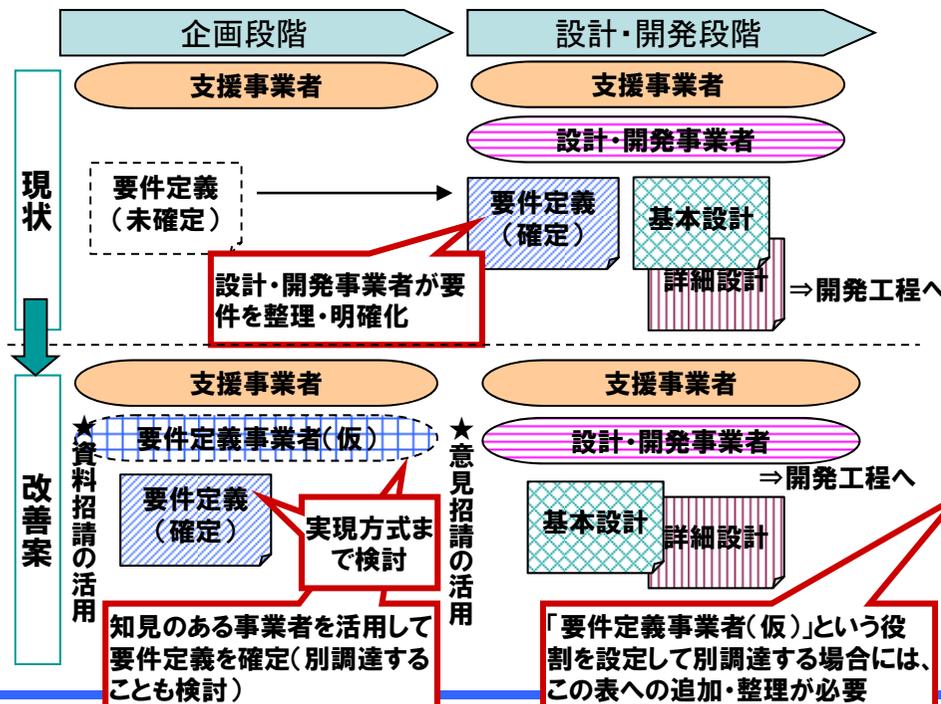
「経営者が参画する要求品質の確保~超上流から攻めるIT化の勘どころ~ 第二版(IPA)」より作成

3.2 企画段階での要件定義の確定

《提言・解決方策》

- ①要件定義は企画段階で確定することを前提として、最適化プロセス・ガイドライン類を見直す
 - ⇒ 各工程での関係書類、設計事項に関して見直しが必要
- ②入札制限を緩和(要件定義工程にかかわった事業者も設計/開発工程に応札可能)し、要件定義工程でITベンダ・Sier・既設事業者等が実現方式レベルまで含めた要件定義を可能とする
 - ⇒ 要件定義工程における支援事業者/要件定義事業者の調達手法は、プロジェクトの特性に応じて発注者が決定
 - ⇒ 「要件定義」と「発注仕様書の作成」は異なる業務であり、「要件定義事業者(仮)」という事業者を調達・活用することも可能
- ③資料招請・意見招請を有効活用して、外部から幅広くアイデアを募り、要件定義に反映させる
 - ⇒ 時間的に余裕を持ったプロジェクト実行計画を立案・実行する必要がある

■企画段階での要件定義の確定



■受託業務と入札制限の関係

「基本指針」「実務手引書」等から作成

事業者(自らが受託する業務)	後工程における入札制限							
	CIO補佐官	最適化計画策定	工程管理	共通基盤	個別機能	運用	保守	監査
現状では、最適化計画策定(要件定義)工程に参画すると、共通基盤・個別機能(設計・開発)事業者の入札に参加できない ↓ 入札制限の緩和が必要								
CIO補佐官業務又は支援スタッフ業務受託事業者	×	×	×	×	×	×	×	×
最適化計画策定支援事業者	-	×	×	×	○	○	×	×
工程管理支援事業者	-	×	×	×	○	○	×	×
共通基盤事業者	-	-	×	×	○	○	×	×
個別機能事業者	-	-	×	-	○	○	×	×
運用事業者	-	-	○	○	○	○	-	-
保守事業者	-	-	○	○	○	○	-	-
システム監査事業者	×	×	×	×	×	×	×	×

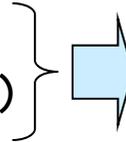
×:入札制限あり ○:制限なし -:結果として入札に参加できない

3.3.1 総合評価落札方式の改善 ～技術力重視の業者選定に向けて～

《現状と課題》 ～ なぜ技術力・知見に乏しい事業者が選定されてしまうのか～

●技術点評価の課題

- ①価格点:技術点の評価配分は1:1が基本
- ②基礎点の評価基準が緩やか(競争促進のため)



基礎点で満点を取って、価格点で他の提案を大きく上回る高得点を確保すれば、総合評価点でトップに立つことができる(技術点評価が低くても落札できてしまう)

●低入札価格調査制度が機能していない

- ・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)
⇒ 事業者側の説明・根拠の精査が困難なため、不落とする根拠・理由を説明しきれない

解決の方向性

●総合評価落札方式の改善

- ①技術点の評価方法の改善(技術点配分の増加、基礎点評価の厳密化)
- ②低入札価格調査制度の改善(技術力の低い事業者の排除/契約回避)

3.3.1 総合評価落札方式の改善 ~技術力重視の業者選定に向けて~

《提言・解決方策》

①技術点の評価方法の改善

1) 調達案件の規模・性質・複雑性を考慮し、発注者が評価配分を任意に決定すべき

- ・情報システム調達においては、提案内容の創造性や新規性、業務や組織への理解力、実績、実行体制などの技術評価(価格以外の要素の評価)が重要
- ・特に設計・開発事業者の選定においては、仕様が明確になっていても、仕様に基づいてシステムを構築する技術力・実行力やリスク対応力、実行体制等の評価が重要(これらの評価が不十分な場合には、後に問題を生じかねない)
- ・実現にあたっては、一定の例示やガイドライン類を別途準備しておく必要がある

(例示・ガイドラインの一例)

- 価格点:技術点を1:3に決定できる情報システムの特性
- ・システム規模が10億円以上
 - ・連携するシステムが多く、アプリケーション構造が複雑
 - ・高度な信頼性・可用性が必要

(参考)総合点における価格点の割合の下限

- ・研究開発:4分の1以上(価格:技術=1:3以内)
 - ・調査事業:3分の1以上(価格:技術=1:2以内)
 - ・広報事業:3分の1以上(価格:技術=1:2以内)
- 「総合評価落札方式ガイドブック」より

2) 事業者の「技術力」は、基礎点においても厳密に評価を実施すべき

- ・提案者には、具体的な計画、方法、体制、実績、リスクへの理解度などの説明を求める
- ・提案を受けるにあたっては、デモやプレゼン等提案者との直接対応の機会を多く設定し、提案書をメインに評価する方法から、受発注者双方ともに不明点の確認をしながら、提案書とあわせて最終的な評価をする方法に見直して、評価精度を向上すべき
- ・技術力評価の低い事業者は失格とすることも必要
- ・実現にあたっては、発注者側の評価能力向上が必要(別項で検討)。また、基礎点項目の設定・評価基準やガイドライン類の準備、情報公開ルールの明確化(失格とした事業者名をどこまで公表するか等)が必要

3.3.1 総合評価落札方式の改善 ～技術力重視の業者選定に向けて～

《提言・解決方策》 ～続き～

②低入札価格調査制度の改善

- ・応札価格に一定の下限を設け、それを下回った事業者は失格にすべき(下限価格の目安を調達仕様書に明記)
- ・調査の結果、価格と提案内容の妥当性・実現性や価格の根拠に関する説明が客観的・論理的に妥当性を欠くと判断した事業者は失格とし、契約を破棄すべき
- ・そのためには、提案内容の実現性についても技術面から検証可能な専門家が調査を支援するなど、契約担当官を支援する調査実行体制を構築すべき
- ・実現にあたっては、発注者側の評価能力向上が必要(別項で検討)。また、低入札価格かどうかの判断基準、失格とするための判断基準、情報公開ルールの明確化が必要

3.3.2 提案・交渉ベースの調達プロセスの構築

《事業者視点での課題認識》

- ・一般競争契約が原則化。指名競争・随意契約は例外扱いとなり制度硬直化(次頁参照)
 - ⇒ 調達の実態にあった柔軟な契約方式の選択が困難になっている。
- ・「発注者が調達仕様を策定し、一回の入札による総合評価落札方式で落札者を決定」する方式には限界がある。
 - ⇒ 発注者側で要件定義を確定しきれない場合がある。受発注者双方で不明点を確認するプロセスもない(結果として、後工程で問題発生)
 - ⇒ 技術点と価格点を同時に総合評価する限りは、技術力の高さが業者選定の決め手にならない(技術点が低くても、価格点で巻き返し可能なシステム)
 - ⇒ 発注者が決めた発注仕様(要件)に基づいて調達する限りは、民間からの知見・アイデアを引き出しきれない。技術革新へのキャッチアップも困難。
(低予算・短納期での調達案件、クラウドの調達案件など)

解決の方向性

●提案・交渉ベースでの調達プロセスの構築

～リファレンスモデルとして～

- ・民間企業では「提案・交渉ベースの調達プロセス」が一般的である。
 - ノウハウを有する企業各社から提案を求め、企業各社から提案を受け、交渉を繰り返す中で、最も自社の状況にマッチした提案を実施した事業者と契約する。
 - その後、パートナーシップを構築し、プロジェクトの成功のために両者が努力する。
- ・米国政府機関においても、可能な限りPBA*による調達を推奨している。

*PBA: Performance-based Acquisition. 米国の調達形態の一つ。官民が交渉して協議した提案の中から、最も価値の高い提案を選定する。調達にあたっては、詳細な作業記述書に基づいて調達を開始するだけでなく、成果の達成目標等の簡易な調達要件だけを公示して調達を開始する手法を選択することも可能。

(参考)契約方式・落札方式

契約方式	概要	長所	短所
一般競争 原則	公告により不特定多数の者を誘引し申込みをさせる方法によって競争を行わせ、契約の相手方となるべき者を選定し、その者と契約を締結。競争は入札の方法をもって行い、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする価格競争。	<ul style="list-style-type: none"> ・広く競争参加の機会が与えられ、機 ・大会均等かつ選定が公正。 	<ul style="list-style-type: none"> ・不信用・不誠実な者の参加を許すおそれ。 ・公告等に係る手続的負担・期間・経費が大
	<ul style="list-style-type: none"> ●最低価格落札方式 同上 	<ul style="list-style-type: none"> ・同上 	<ul style="list-style-type: none"> ・同上
	<ul style="list-style-type: none"> ●総合評価落札方式 契約の性質又は目的から価格競争により難しい契約については、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とすることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・価格のみならず、質の評価が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・評価に係る手続的負担・期間・経費が大。 ・評価が恣意的になるおそれ。 ・調達担当者に知識・経験・能力が必要。
指名競争 例外	特定多数の者を指名することによって申込みの誘引をし、その特定者をして競争させ、契約の相手方となるべき者を決定し、その者と契約を締結。競争は入札の方法をもって行い、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする価格競争。特定の場合に認められる。	<ul style="list-style-type: none"> ・不信用・不誠実な者を排除することができる。 ・一般競争と比較すると、公告等に係る手続的負担・期間・経費が小。 	<ul style="list-style-type: none"> ・参加者の範囲が限られるため、恣意的な運用により真の競争とならないおそれ。
	<ul style="list-style-type: none"> ●公募 どのような技術等が必要であるかをホームページ等で具体的に明らかにした上で参加者を募る 	<ul style="list-style-type: none"> ・競争参加の機会が広がる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・募集等に係る手続的負担・期間・経費が大。
	<ul style="list-style-type: none"> ●総合評価落札方式 一般競争と同様 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般競争と同様 	
随意契約 例外	競争によることなく、資力、信用などのある特定の者を選定して、その者と契約を締結。特定の場合に認められる。	<ul style="list-style-type: none"> ・手続的負担・期間・経費が小。 ・資力信用・技術等の能力を熟知した上で選定。 	<ul style="list-style-type: none"> ・選定が恣意的になり、公正性が確保されないおそれ。
	<ul style="list-style-type: none"> ●公募 ※競争性のある契約方式 どのような技術等が必要であるかをホームページ等で具体的に明らかにした上で参加者を募る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・参加の機会が広がる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・募集等に係る手続的負担・期間・経費が大。
	<ul style="list-style-type: none"> ●企画競争 ※競争性のある契約方式 複数の者に企画書等の提出を求め、その内容について審査を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・質の評価が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・評価に係る手続的負担・期間・経費が大。 ・評価が恣意的になるおそれ。 ・調達担当者に知識・経験・能力が必要。

「公共サービス改革分科会」資料より作成

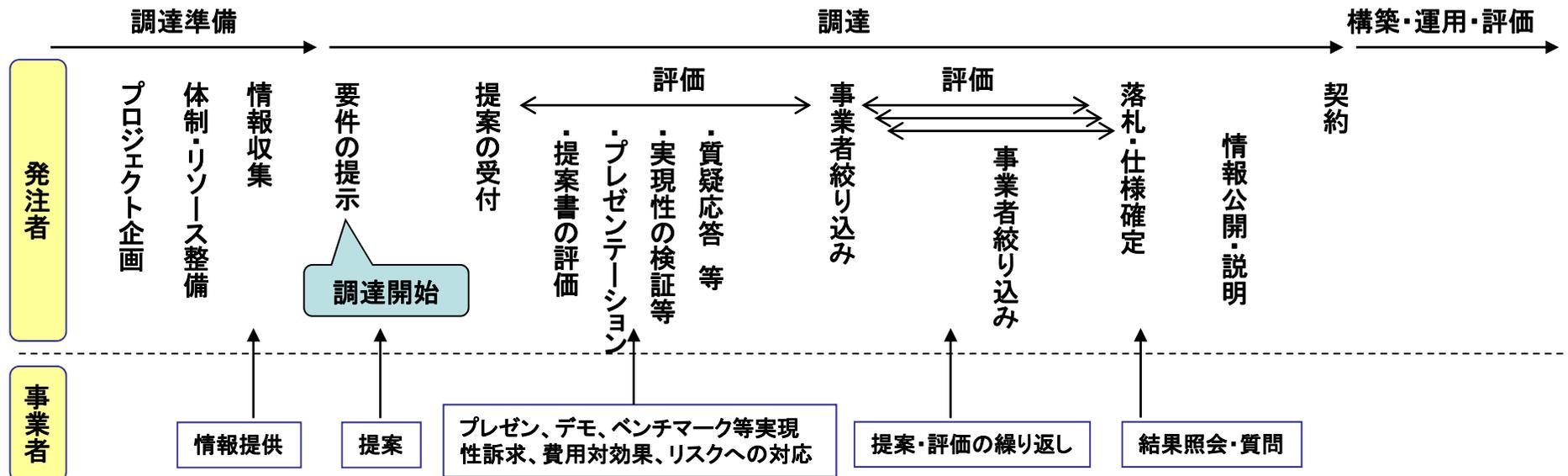
3.3.2 提案・交渉ベースの調達プロセスの構築

《提言・解決方策》

【提案・交渉ベースの調達プロセス】

1. 情報システムとして必要な求める要件を提示する(詳細仕様でなくてもよい)
2. 求める要件を実現可能な情報システムの姿を各事業者から提案させる。
3. 優れた提案を行った事業者を次ステップ選考に進ませる。
4. 各事業者の提案内容・信憑性・確実性・実現性等を十分に時間をかけ検討する。
(提案・交渉を繰り返す)
5. 最終的に、もっとも優れた提案であると認めた事業者と契約を交わす。

■提案・交渉ベースの調達プロセスイメージ



3.3.2 提案・交渉ベースの調達プロセスの構築

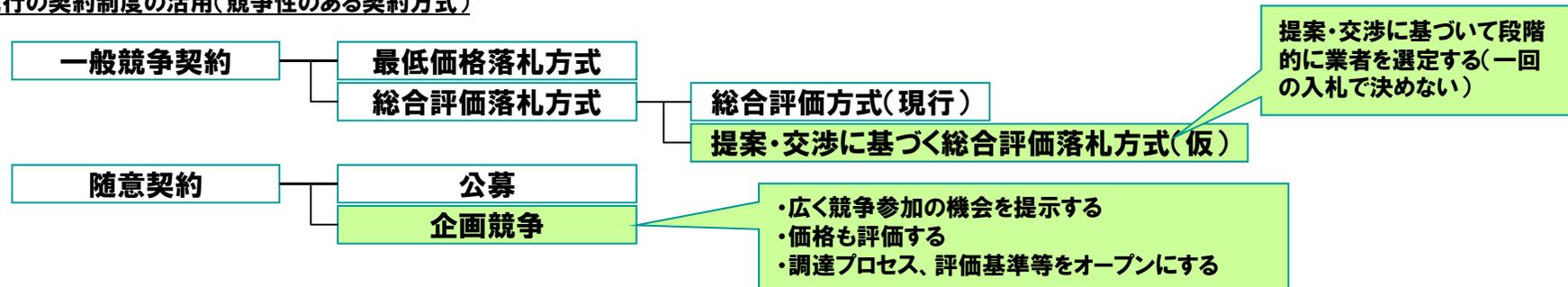
《具体化に向けた検討ステップ》

- 実現にあたっては、既存の法令・制度等との整合・見直し等が必要
(例)・予算制度、会計制度、人事制度の見直し
 - ・政府調達制度との整合、新たな指針・ガイドライン類の整備、公平性・透明性の確保
 - ・発注者側の調達能力・評価スキルなどの体制強化 等
- その一方で、現行の契約制度・調達制度内でもできることもある。(制度の運用レベルでのガイドライン等制定必要)
(例)・「総合評価落札方式」の中で、提案・交渉による評価を試行導入する
 - ・「競争性のある随意契約」として企画競争を活用する 等

■具体化に向けた検討ステップイメージ



■現行の契約制度の活用(競争性のある契約方式)



3.3.3 発注者側の評価体制/スキルの強化

《事業者視点での課題認識》

- ・事業者からの提案内容の実現性・具体性を適切に評価できる体制が構築されていない
 - 発注者は、提案書の記載内容をあらかじめ策定・公表した評価項目/評価基準に沿って評価するが、実現性・具体性を評価するには、ITの知見とキャリア(ノウハウ)が必要
- ・発注者の評価体制/スキル不足を補完するために、相談・助言を求めることができるような支援体制も整備されていない。

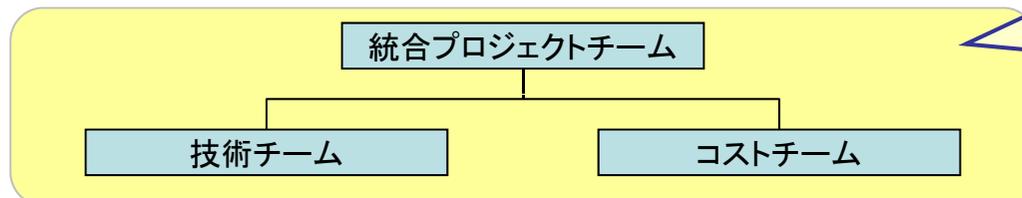
解決の方向性

評価項目/評価基準の策定、提案書の評価には、ITの専門家等を交えた体制を構築することが有効

《提言・解決方策》

- ・事業者からの提案内容の評価や業者選定には、評価体制にITの専門家を参加させるべき。
 - 例えば、評価基準の策定に参加させる、評価プロセスそのものに参加させる、第三者としての見解を求める等。
 - IT専門家については、府省横断的な育成・活用の仕組みを検討すべき。
 - CIO補佐官の役割を見直し、府省横断的に、流動的に配置・活用することについても検討すべき。
- ・府省内でIT専門家を育成するには時間を要するため、コンサルや既存事業者・有識者などの専門知識を有する民間の活用についても検討すべき。
- ・民間や海外政府での評価体制も参考とすべき(参考:米国PBA・・・下図)
- ・実現にあたっては、評価体制や評価基準に関する公平性・透明性の担保が必要(評価プロセスにも民間の知見等を活用することで、調達の公正性を損なわないようにする必要がある)

■米国PBAにおける評価体制



- 技術チーム、コストチームがそれぞれに評価を実施し、最終的に総合評価して落札者を決定
- 調達責任者、IT専門家、ユーザ部門、法務担当、予算担当等の専門家が構成員として参加
- 政府調達庁 (General Services Administration) の専門部署が府省横断的にプロジェクトを支援

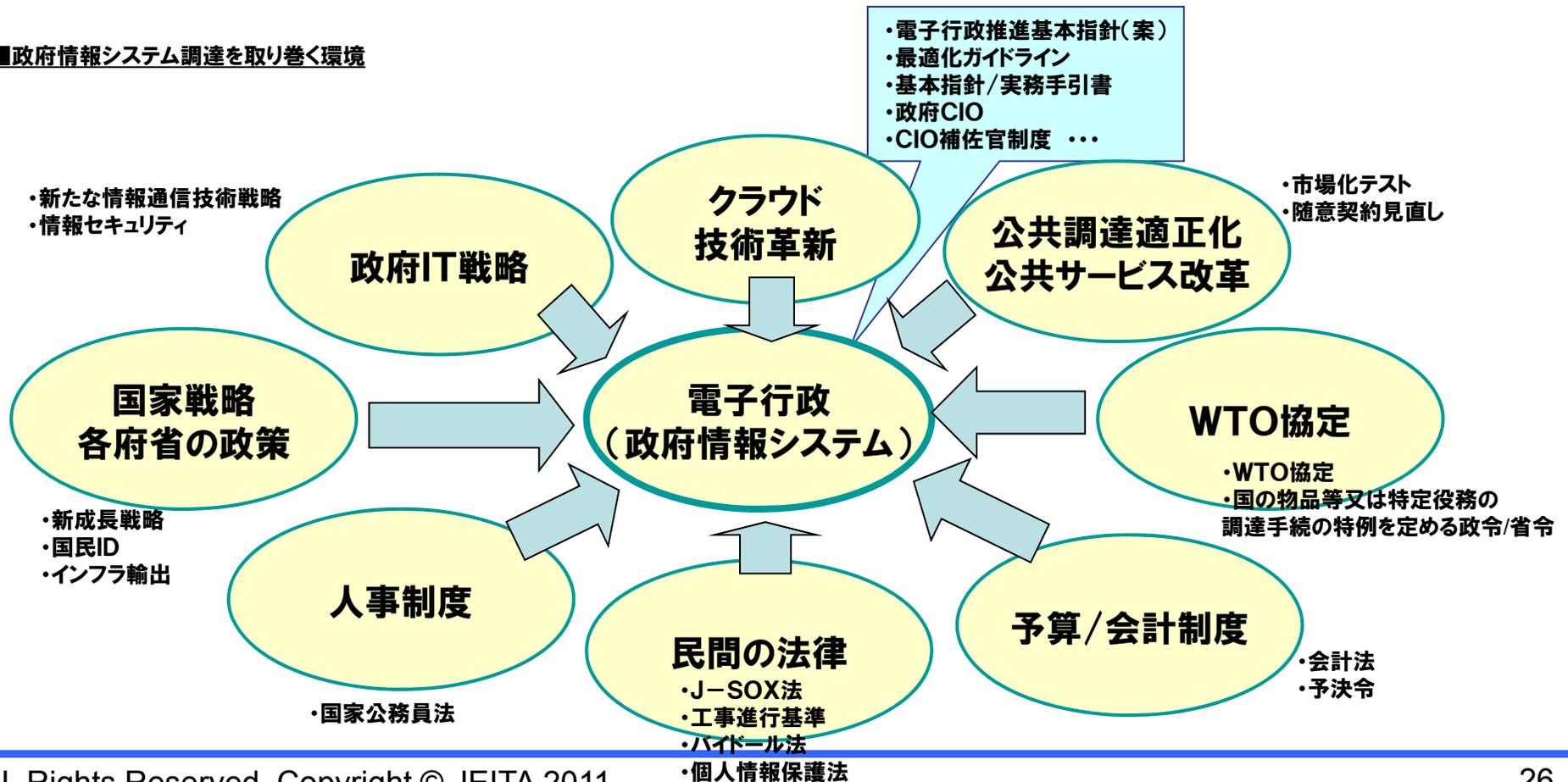
4. 制度設計の具体化に向けて

- 4. 1 基本的な考え方
- 4. 2 検討の視点

4.1 基本的な考え方

- 電子行政(政府情報システム)は、社会課題の解決や日本の競争力向上のための手段として、その位置づけやガバナンスのあり方を見直すべきタイミングと認識している。
- 政府情報システム調達には、さまざまな法制度・政策・市場・技術等の影響を受けるものであり、環境変化が大きい。事業者視点では、コンプライアンスやJ-SOX法/工事進行基準対応を含む企業会計との関連もある。早期に、硬直化している諸制度から脱却し、状況に適應してタイムリーに変革していくことが肝要である。

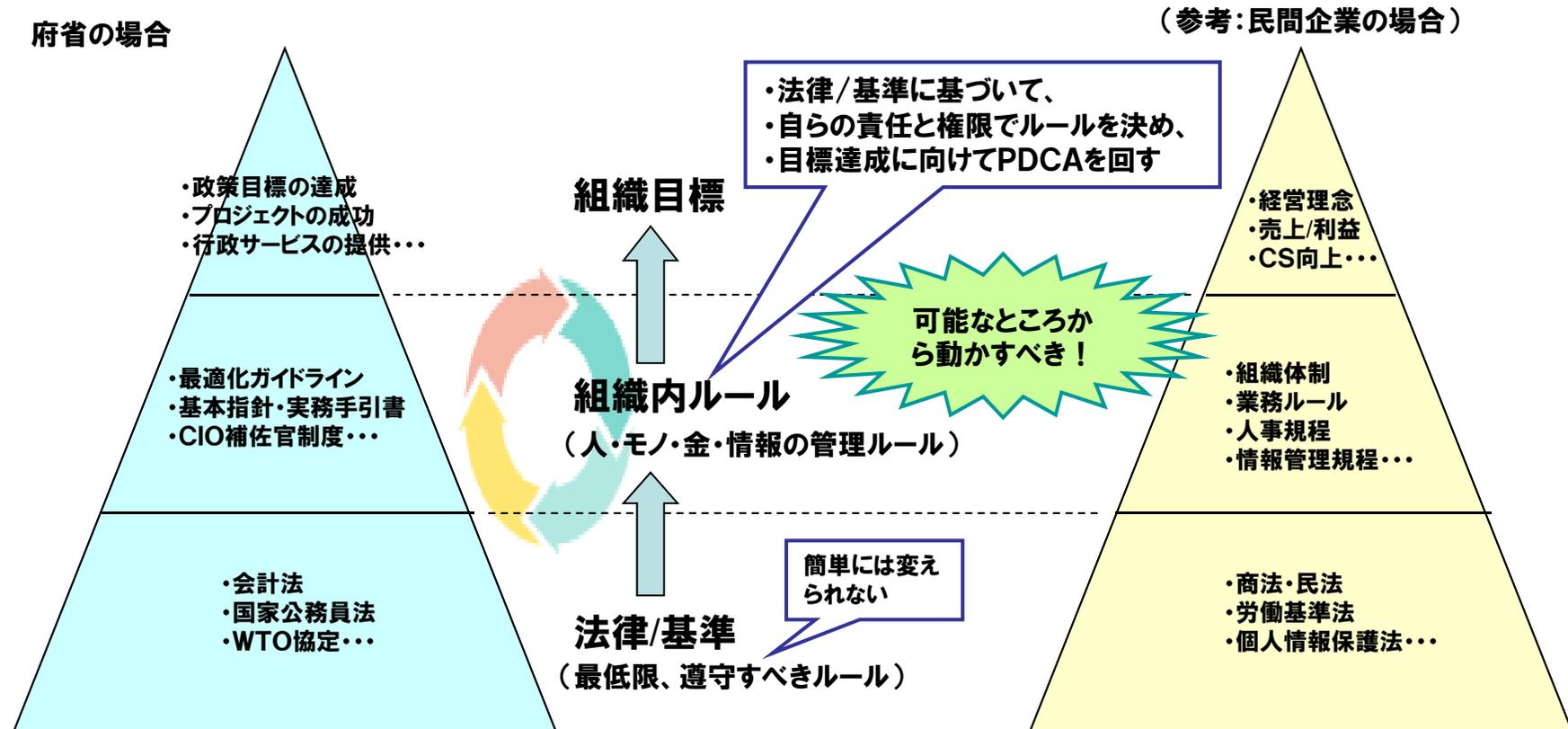
■政府情報システム調達を取り巻く環境



4.2 検討の視点

- ・関連する制度はいろいろあるが、可能なところから動かすべき
⇒ まずは自ら決めて運用しているルールレベルで、見直しや運用上の工夫について検討！

■目標達成とルール・法制度の関連



(参考) 制度設計に向けた考慮事項①

《関連する法制度との整合》

・本提言/解決方策を実現するにあたっては、最適化ガイドライン・基本指針・実務手引書はもとより関連する予算/会計制度、人事制度等と整合をとって制度設計を行う必要がある

■解決方策と関連する制度

NO	提言/解決方策		関連する制度				
			予算/会計制度	WTO協定	最適化ガイド・基本指針・実務手引書	人事制度	
3.1	発注者ガバナンスを発揮できる仕組みの構築	①プロジェクトオーナーの権限の明確化、サポート体制の強化 ②プロジェクトに必要な能力・スキルの補完 ③政府全体でのIT改革への取り組み				○	★政府CIO制度の構築、CIO補佐官の活用、
3.2	企画段階での要件定義の確定	①要件定義は企画段階で確定することを前提として最適化プロセス・ガイドライン類を見直す ②知見のあるSIer/既存事業者等を活用して要件定義を確定する ③資料招請・意見招請を有効活用する	○	○	○	★入札制限の緩和	
3.3.1	総合評価落札方式の改善	①技術点の評価方法の改善(技術点配分の増加、基礎点評価の厳密化) ②低入札価格調査制度の改善(失格)	○	○	○		
3.3.2	提案・交渉ベースの調達プロセスの構築	・提案・交渉ベースの調達プロセスの構築 ・総合評価落札方式の活用(提案・交渉による評価の試行) ・企画競争の活用	○	○	○	○	
3.3.3	発注者側の評価体制/スキルの強化	・評価や業者選定にIT専門家を参加させる ・IT専門家の育成、府省横断的・流動的な活用 ・知見のある民間事業者の活用 ・評価体制そのものの強化(PBA評価体制を参考に)				○	

(参考) 制度設計に向けた考慮事項②

《調達プロセスと関連する法制度》

- ・調達プロセス全体を見通した上で関連する法制度との整合も必要となる
 - 予算/会計制度 : プロセス全般にわたって関連性がある
 - WTO協定 : 調達プロセスにおいて関連性がある
 - 最適化ガイド、基本指針・実務手引書:要件定義、調達、設計・開発、運用プロセスにおいて関連性がある
 - 人事制度、政府CIO/府省CIO/CIO補佐官 : プロセス全般にわたって関連性がある
 - 民間での企業会計/商法等 :事業者は、契約者が政府行政機関であっても各種法制度が適用される。プロセス全般にわたって関連性がある

■調達プロセスと関連する制度

関連する法制度	企画	設計・開発	運用	評価
	▲予算化 ▲調達	▲契約	▲稼動	
予算/会計制度	○	○	○	○
WTO協定	○			
最適化ガイドライン・基本指針・実務手引書	○	○	○	
人事制度 政府CIO 府省CIO/CIO補佐官	○	○	○	○
民間での企業会計/商法等	○	○	○	○

モデル契約(METI/JEITA) ← 民間ベースの基準/標準類も参考にすべき

おわりに

本報告書では、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方策をいくつか検討している。これらの方策は、必ずしも分離調達にスポットをあてたものではなく、政府情報システム調達における全体的な課題を意識した提言と捉えている。

政府においては、2010年度には「新たな情報通信技術戦略」に基づいて「電子行政推進の基本指針」を決定し、2011年度には指針・ガイドライン類を見直す動きがある。また、公共サービス改革分科会においても、調達改革についての検討が進められている。

JEITAとしては、今回の提言を機に、政府における情報システム調達に関する制度や指針・ガイドラインの改善・見直しの検討に是非とも参画の機会をいただき、政府情報システム構築の良きパートナーとして活動を継続することを希望している。

活動にあたっては、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、政府IT調達の改善に向けて貢献していく所存である。

以上