

2012年度 ITサービス調達政策専門委員会 活動報告書

# 政府情報システム調達の改善に関する検討報告書 ～政府・関係機関への提言活動を通じて～

---

2013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. 政府調達プロセスにおけるリスク低減について
3. 調達の価値向上に関する検討

おわりに

\*別添

- ①「政府情報システム調達の課題とあり方」  
《関係省庁との意見交換用資料(2012年6月15日/7月11日提示)》
- ②「情報システムの政府調達に関する検討資料」  
《関係省庁との意見交換用資料[JEITA/JISA作成](2012年9月5日提示)》
- ③「政府情報システム調達改善に関する要望について」  
《政府CIOへの提言補足資料[JEITA/JISA作成](2012年11月20日提示)》

# はじめに

## ■政府情報システムに関する動向

政府では、従来より「業務・システム最適化指針」や「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、「基本指針/実務手引書」)を策定し、政府情報システムのオープン化・最適化と政府調達におけるコスト低減と透明性の確保に取り組んできた。

これらの取組により業務・システムの一元化等による運用コストの削減や調達における競争性の確保など成果が現れている一方で、過度な分離分割調達や技術評価を覆す極端な低価格の入札などにより、一部の情報システムではスケジュールの遅延や開発の中断が発生しており、現行調達制度の運用の仕組みを改善することが求められている。

また、2012年8月に政府情報システム刷新有識者会議より「政府情報システム刷新のための共通方針(提言)」(以下、「共通方針」)が発表され、「行政機能の向上」と「トータルコスト低減」が両立された「国民本位の電子政府」の実現が喫緊の課題とされている。今後、内閣情報通信政策監(以下、「政府CIO」)を中心に新たな政府情報システムに向けた取組が政府全体で強力に推進されていくことが期待される。

JEITAでは、政府における電子政府の一層の推進やそれに伴う情報システムの政府調達改革に関する議論が高まっている状況を踏まえ、「基本指針/実務手引書」が策定された2007年に本委員会を設置し、これまでも、より投資対効果が高まる事業者選定のあり方に関する提言及び調査を行ってきた。

投資対効果の高まる政府情報システムの調達に向けた課題は様々であり、JEITAは今後もその解決策の検討・提言を継続していく。

# はじめに

## ■本報告書の概要

本報告書は、JEITAとして2012年度に行った政府の調達改善に向けた取り組みへの対応や現行の政府情報システム調達が抱える様々な課題に対し、2012年度に検討してきた内容を取り纏めたものである。

なお、2012年度は短期での解決策を考察する「短期課題」と、将来のあるべき姿も見据えた「中長期課題」に取り組むべく、それぞれワーキンググループを立ち上げ議論を重ねてきた。

本報告書の構成、ポイントは以下のとおりである。

### 第1章 今年度の取り組み

- 今年度の活動経緯と要点
- JEITA/JISA(一般社団法人 情報サービス産業協会)共同で実施した政府CIOに対する「政府情報システム調達に関する要望」の提示

### 第2章 政府調達プロセスにおけるリスク低減について…【短期課題(WG1)】

- 現行の調達方式において生じるリスクを調達プロセスごとに整理
- リスクの高い情報システムを一般競争入札で調達する場合のリスク低減策を検討

### 第3章 調達の価値向上に関する検討…【中長期課題(WG2)】

- IT調達がもたらす「調達の価値」やその価値向上に向けた検討課題の提示

---

# 1. 今年度の取り組み

## 1. 1 これまでのJEITAの活動

- (1) これまで(2011年度まで)の取り組み
- (2) 政府の取り組みとJEITAの活動

## 1. 2 今年度の活動経緯と要点

- (1) 経産省/総務省との意見交換実施【5～7月】
- (2) 『共通方針』を受けた業界意見検討【8～9月】
- (3) 政府CIOへの直接提言実施【10～11月】

## 1. 3 今年度活動のまとめ

# 1. 1(1) これまで(2011年度まで)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「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。

(\*)「情報システムに係る政府調達の基本指針/実務手引書」

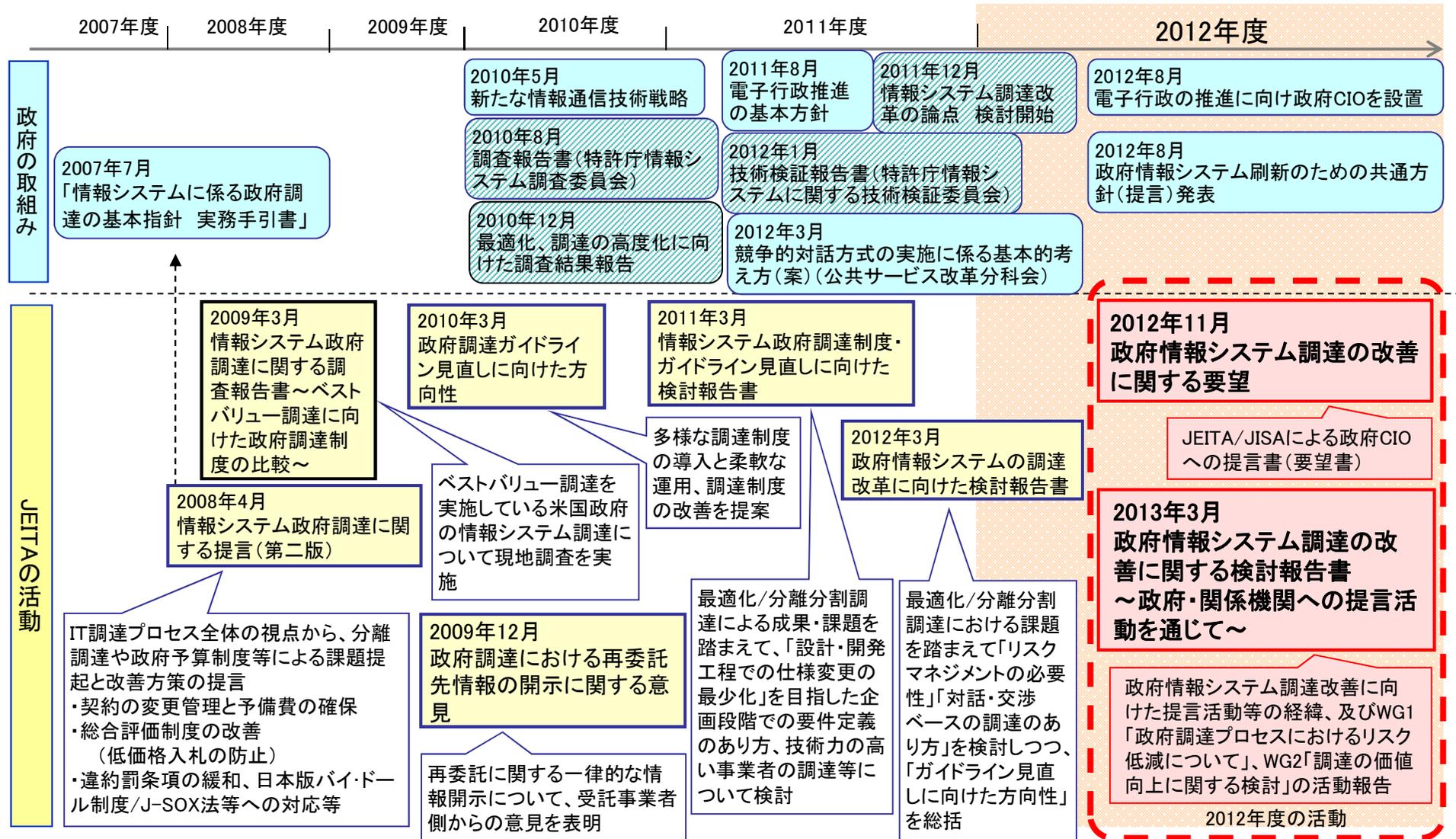
## 《JEITAにおけるこれまでの提言活動》

2006年度	2007年3月 情報システム政府調達に関する提言(第一版)
2007年度	2008年4月 情報システム政府調達に関する提言(第二版)
2008年度	2009年3月 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～
2009年度	2009年12月 政府調達における再委託先情報の開示に関する意見 2010年3月 政府調達ガイドライン見直しに向けた方向性
2010年度	2011年3月 情報システム政府調達制度・ガイドライン見直しに向けた検討報告書
2011年度	2012年3月 活動報告書:政府情報システムの調達改革に向けて

# 1.1(2) 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

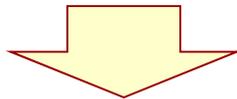


# 1. 2(1) 経産省/総務省との意見交換実施 【5～7月】

- 経産省が政府調達改革の一環として、現行の総合評価落札方式の課題や政府情報システムのあり方などについてITベンダ各社へのヒアリング調査を5月頃から開始し、その内容について各社と個別に打合せを実施。
- これを機に、JEITA委員会内でこれらの課題について検討を行い、経産省から問い合わせがあった「総合評価方式の課題」、「情報システムの種類に応じた調達/分離調達のあり方」、「低入札価格調査制度のあり方」について取り纏め、経産省/総務省と意見交換開始。

## 「政府情報システムの課題とあり方」<意見交換用資料> (JEITA作成) <<6/15・7/11提示>> 【別添①参照】

- 総合評価方式(加算)の課題
  - 技術点と価格点の配分
  - 基礎点と加算点の配分
  - 価格の評価のあり方
  - 技術評価のあり方
- 情報システムの種類に応じた調達/分離調達のあり方
- 低入札価格調査制度のあり方



8月から開催された、関係省庁及び、JEITA/JISA等業界団体間での打ち合わせの土台に

## ※作成資料より抜粋

総合評価方式(加算)の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実質的に価格点の比重が高い</li> <li>・技術点では点差がつきにくい</li> </ul>
技術点と価格点の配分	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「原則1:1」ではなく柔軟に変更可能とする(技術点の比重を高くする)</li> </ul>
基礎点と加算点の配分	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎点を廃止し、加算点のみで評価する</li> <li>・加算点の比重を高める</li> </ul>
価格の評価のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「安ければ安いほど高得点」となる評価方法は見直す(一定額を下回ったら失格、一定額を下回ったら減点 等)</li> </ul>
技術評価のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対面/プレゼンを重視(⇒競争的対話、企画競争も活用)</li> <li>・実行性・具体性、プロジェクト遂行能力、プロマネ力を評価</li> </ul>

情報システムの種類に応じた調達/分離調達のあり方

- ・要件が明確な場合は最低価格方式も可(製品調達等)
- ・分離によるリスクが生じなければ要素別/工程別の分離調達も可
- ・企画競争の柔軟な活用

低入札価格調査制度のあり方

- ・形式的、形骸化
- ・「開札前」の技術力評価の厳密化
- ・「落札後」の履行結果のフォロー・情報の蓄積・公表(IT Dashboard)

# 1. 2(2) 『共通方針』を受けた業界意見検討 【8～9月】

- 8月に発表された『共通方針』の中で、政府CIOの設置や「業務・システムの新たな指針策定」「政府情報システム管理標準ガイドライン策定(仮称)」が言及されたことなどを背景に、関係省庁及び、JEITA、JISA等、業界団体間での打合せを開始。
- 上記の『共通方針』を受け、「情報システム調達の改善」「IT人材の育成・確保」についての問題点やあるべき姿を「情報システムの政府調達に関する検討資料」としてJEITA/JISAで共同で作成、関係省庁に提示。

## 『政府情報システム刷新のための共通方針(提言)』《別紙》(8/9)

### 第1章 政府情報システムの刷新

- (1) 政府情報システムの統廃合・集約化
- (2) 府省共通システムの導入推進
- (3) 残存するレガシーシステムの刷新
- (4) 経常コストの低減・適正化
- (5) 政府内部のワークスタイル刷新による生産性向上

### 第2章 業務改革の推進

- (1) 業務・システムの新たな改革スキームの整備
- (2) マイナンバー制度適用業務における業務改革の推進
- (3) 重複業務等における業務改革の推進
- (4) 既存の業務・システム改革の継続的推進

### 第3章 IT ガバナンスの強化

- (1) IT 投資管理の確立
- (2) 各府省CIO の体制強化
- (3) CIO 補佐官の採用・評価の見直し
- (4) **情報システム調達の改善**
- (5) **IT 人材の育成・確保**
- (6) IT ガバナンスを支える情報基盤等の整備

### 第4章 政府情報システム刷新実行計画

- ① 共通計画
- ② 各府省計画

## 『情報システムの政府調達に関する検討資料』 (JEITA/JISA作成) 《9/5提示》【別添②参照】

- これまでのプロジェクトの遅延・停滞の要因  
⇒過度な分離分割調達や技術評価を覆す極端に低価格の入札 等
- 政府情報システム調達の改善検討が必要  
⇒RFIの有効活用  
⇒調達・契約状況の透明化 等
- IT投資管理を確立しITガバナンスを強化するためには、  
⇒政府職員の見積もり能力、要件定義能力及びプロジェクトレビュー能力等の情報システム発注力向上が喫緊の課題  
⇒業務部門の職員、一般職員のITリテラシー向上も必要
- 情報システム統一研修等を活用し、政府職員の発注力やITリテラシーを計画的に高める
- 政府CIO体制との人事交流により、IT関係業務を経験できるような人事ローテーションの工夫
- 外部人材の登用、大学・民間企業等との人事交流により、IT人材を補完

# 1. 2(3) 政府CIOへの直接提言実施【10~11月】

- 『検討資料』を更に政府全体の取組みに格上げすべく、政府CIOへの直接提言に向け「要望書」として改訂、その後、政府CIO室と内容の確認、日程・段取り等を調整。
- 11月20日に政府CIOへの直接提言『政府情報システム調達改善に関する要望』を実施(業界代表としてJEITA半田専務理事及びJISA河野専務理事が出席)した。
- 一方、政府CIOからは、日本の競争力強化等の視点からベンダーの知見も必要として、今後の政府情報システムへの貢献を求められた。

『政府情報システム調達に関する要望』(JEITA/JISA作成) <<11/20提示>>  
 【別添③/JEITAホームページ([http://home.jeita.or.jp/upload\\_file/20121126151700\\_6RHWNI2y7e.pdf](http://home.jeita.or.jp/upload_file/20121126151700_6RHWNI2y7e.pdf))参照】

『共通方針』  
(提言)(別紙)  
第3章(4)より

政府情報システム調達の改善	1	<b>調達の特性・リスクに応じた適切な調達方式</b> ①調達方式の適切な選択(企画競争、競争的対話、総合評価、最低価格等) ②分離調達・入札制限の見直し ③発注者ガバナンス向上に向けた調達実績情報の蓄積と活用
	2	<b>実効的に技術力を評価するための調達方法の確立</b> ①適切な事業者を選定する技術評価のあり方(技術審査の運用見直し) ②技術点の採点方法や重みづけの見直し(総合評価方式の改善)
	3	<b>情報システム調達に係る契約制度の見直し</b> ①二重のペナルティー条項の是正、損害賠償の上限設定 ②日本版バイ・ドールの推進 ③仕様変更柔軟に対応できる予算制度
	4	<b>調達改善効果を高めるための民間の業務システム構築に係る知見の活用</b> ①業務モデリング手法等の活用 ②プロジェクト管理ツールの活用
IT人材の育成・確保	5	<b>IT人材の育成・確保</b> ①政府CIO及びスタッフ組織による強力なリーダーシップが発揮できるよう環境を整備 ②IT調達を担当する専門官の育成のための人事育成制度、研修制度の充実

『共通方針』  
(提言)(別紙)  
第3章(5)より

次頁以降に  
抜粋添付

(要望書より抜粋)

# 1. 2(3-1) 調達特性・リスクに応じた適切な調達方式

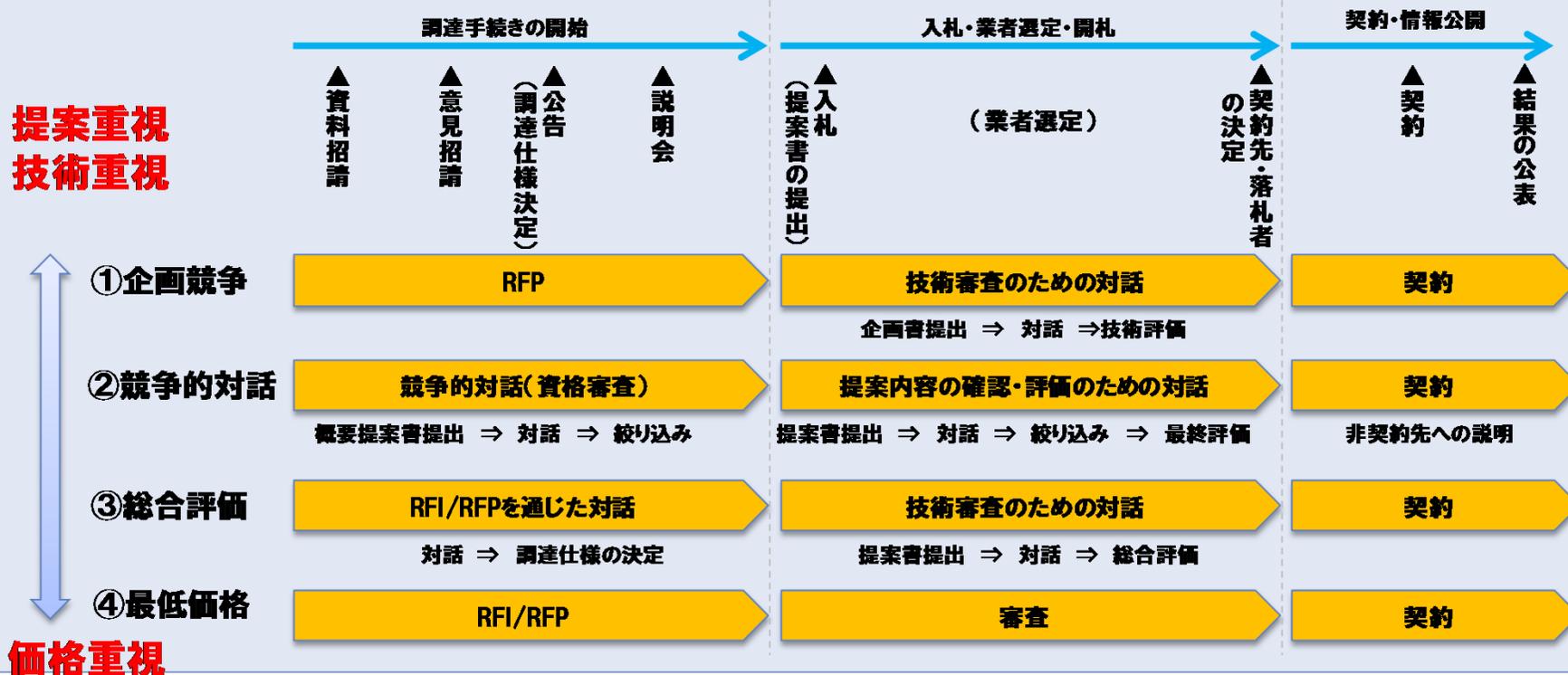
調達方式の適切な選択(企画競争、競争的対話、総合評価、最低価格 等)

特にリスクの高い調達については、事業者の創意工夫を引き出す観点から、企画競争や競争的対話など、提案内容や技術を重視する調達方式を柔軟に選択可能と考える必要があります

調達方式  
の特性

- ・事業者の創意工夫を引き出す ⇒ 企画競争、競争的対話
- ・技術と価格を総合的に評価する ⇒ 総合評価
- ・最も安い事業者を選択する ⇒ 最低価格

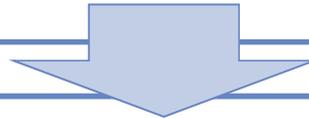
## 各調達方式における契約までの流れ



## 1. 2(3-2) 実効的に技術力を評価するための調達方法の確立

### 課題認識

- 大規模・複雑でリスクの高い情報システムの調達においては、技術力重視で落札者を決定する必要がある
- しかしながら、現行の総合評価落札方式では、十分な技術力の評価が行えないまま、結果として、必ずしも発注者が望むもの(技術力の高い提案)を購入できない場合があるものと認識



リスクの高い情報システムの調達の場合には、総合評価落札方式の運用のあり方や技術評価の方法等を見直して、技術力重視での調達が可能となるようにすべきではないか

### 解決に向けた方向性(提言)

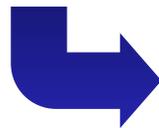
- ①適切な事業者を選定する技術評価のあり方(技術審査の運用見直し)
  - ・対話の活用による技術審査の向上とリスクの最小化(資料招請・意見招請等の活用、技術審査におけるプレゼンテーションや質疑応答の活用等)
  - ・仕様・要件の検討段階から事業者からの提案を募る場合には競争的対話
- ②技術点の採点方法や重みづけの見直し(総合評価落札方式の改善)
  - ②-1 価格点と技術点の配分の見直し
  - ②-2 技術点の評価方法の具体化
  - ②-3 価格点の評価方法の見直し

## 1.3 今年度活動のまとめ

- 政府情報システムの調達について、今年度は政府内において改善に向けた取り組みが進み、8月に発表された『共通方針』の中でも、政府CIOの設置や「業務・システムの新たな指針策定」「政府情報システム管理標準ガイドライン策定(仮称)」が言及された。
- JEITA委員会ではこの機を捉え、JISAと協調して政府・関係機関に対する意見発信、提言活動に努め、11月には政府CIOへの直接提言も実施した。これらの活動の結果、政府側に現在の政府情報システムの調達に係る課題について再認識してもらうと共に、政府の調達改革に向けた道筋もつけることができた。
- 一方、JEITA委員会では、政府情報システム調達における現行ガイドラインに関わる様々な課題(総合評価落札方式等)について短期での解決策を考察する「短期課題検討」と、将来のあるべき姿も見据えた「中長期課題検討」の2つのワーキンググループ設置を今年度初めに決定。上期にテーマを検討し、下期に以下テーマに基づき議論を重ねてきた。

### 【WG1】

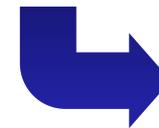
- JEITA/JISA提言(『要望書』)でまとめた総合評価方式の改善において未検討となっていた、技術力や品質確保、リスク低減のための方策について検討
- リスクが高い情報システムを一般競争入札(総合評価)で調達する場合には、調達プロセス全体を通じてリスク低減を図ることが重要であり、そのためにはレビューや対話を活用することが有効



2章

### 【WG2】

- 『共通方針』や政府CIOとの面会内容を踏まえながら、政府のIT調達が「調達の価値を享受できる手段」とすることを目標に、官民が共に努力すべき項目やその方法について検討
- IT調達がもたらす「調達の価値」や、その価値を向上させるための諸方策、方策を実現するための条件や前提、海外の公共機関の調達の事例調査等、次年度議論するための枠組みを検討



3章

---

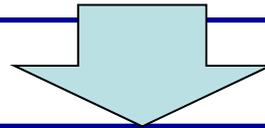
## 2. 政府調達プロセスにおける リスク低減について【WG1】

- 2. 1 活動の目的
- 2. 2 契約方式・落札方式の現状
- 2. 3 調達方法を選択する場合の着眼点
- 2. 4 論点の整理
- 2. 5 リスク低減の必要性
- 2. 6 現在の調達手続きの流れ
- 2. 7 調達手続きとリスク
- 2. 8 見積り時期とリスク
- 2. 9 調達プロセスにおけるリスク低減方策
- 2. 10 まとめと今後の展望

## 2.1 WG1活動の目的

### 背景など

- 政府情報システムの調達には、総合評価落札方式による一般競争契約（以下「総合評価」）が原則であるが、現行の評価方式では技術力や品質を確保しきれない場合がある。
- JEITAでは、従来より、案件の特性・リスクに応じて、企画競争や競争的対話も視野に入れて適切な調達方法を柔軟に選択可能とすべき、と主張してきた。
- しかしながら、実態としては、企画競争や競争的対話は政府調達の例外扱いであり、リスクが高い案件であっても、総合評価で調達せざるを得ない場合も多いものと推察される。



### WG1活動の目的

- リスクが高い案件を総合評価で調達する場合には、リスクの顕在化・増加を避けるために、常にリスク低減を図りながら調達手続きを進める必要がある。
- そこでWG1では、リスクが高い案件を総合評価で調達する場合を想定して、以下について検討・具体化し、提言することとする。
  - ・どのような問題点・リスクの発生が予想されるか
  - ・調達プロセスにおいて、どのようにリスク低減を図るか
  - ・技術力の高いベンダー選定のための技術評価のあり方 等

## 2.2 契約方式・落札方式の現状

- 情報システムの調達には、原則として、入札で落札者を決定する一般競争契約が適用される
- 一般競争契約で総合評価落札方式を適用する基準は「予定価格が80万SDR以上かどうか」であり、調達する情報システムの複雑さ・難易度・リスク等の案件の特性に応じた基準にはなっていない
- 事業者に提案を求め、その内容によって落札者を決定する「競争的対話」「企画競争」は随意契約であり、例外的な位置づけである

契約方式・落札方式		基準	評価方法
原則 一般競争契約	最低価格落札方式	予定価格が80万SDR以下	予定価格の範囲内で最低の価格を提示したものを落札者とする方式
	総合評価落札方式	予定価格が80万SDR以上 (要件により80万SDR以下でも対象となる場合がある)	価格と技術を総合的に判断し落札者を決定する方式
例外扱い 随意契約	競争的対話 ※競争性のある契約方式	複雑なプロジェクト(注) (会計法上は企画競争の一類型としての位置づけ)	発注者と事業者が対話を通じて仕様を確定し、必要に応じて事業者の絞り込みを行う中で、最も経済的に有利な(支払いに対して最も価値の高い)提案を行ったものと最終的に契約する方式
	企画競争 ※競争性のある契約方式	競争入札による調達が適さない特定の場合のみ	複数の業者に企画書等の提案を求め、提案内容が最も優れたものを落札者とする方式

(注)あらかじめ具体的な実施方法等を仕様に明記することが困難で、民間のノウハウや技術の提案に基づいて、発注者と事業者の間で対話を行いながら仕様を作成するほうがより優れた成果を期待できるもの(PFI/PPP、研究・技術開発、情報システムの開発など)

※公共サービス改革分科会 資料等に基づきJEITA編集  
※「指名競争契約」はここでは検討の対象外とした

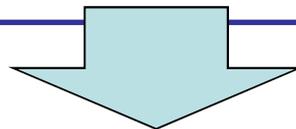
## 2.3 調達方法を選択する場合の着眼点

- 調達案件の特徴と、各調達方式の長所・短所とを考慮して調達方式を選択すべき
  - (例)①価格重視、仕様・評価基準が明確、リスクが低い ⇒ 一般競争契約(最低価格落札方式)
  - ②品質重視、仕様・評価基準を事前に明確にできない、リスクが高い ⇒ 企画競争・競争的対話
  - ③入札で調達せざるを得ないが品質も評価したい ⇒ 一般競争契約(総合評価落札方式)

契約方式・落札方式		効果	メリット	デメリット	適用可能な情報システム調達の特徴
一般競争契約	最低価格落札方式	容易 困難 容易 容易 少	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参加者の増加が期待できる</li> <li>・調達価格の低下が期待できる</li> <li>・発注者の恣意性を排除しやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・品質を確保できない場合がある</li> </ul>	要求する仕様・評価基準が明確なもの(単純なハードウェア、パッケージソフト等の購入案件)
	総合評価落札方式	経済性(調達価格の低減) 品質(不適格な事業者の排除) 競争性(参加者の増加) 透明性・客観性(発注者の恣意性の排除) 調達手続きの工数	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参加者の増加が期待できる</li> <li>・調達価格の低下が期待できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・品質を確保できない場合がある</li> <li>・調達者側の能力・経験等が必要</li> <li>・発注者の恣意性を排除しきれない場合がある</li> <li>・調達に係る手続き・期間が増大</li> </ul>	要件は決まっているが、実現方法や性能について、ベンダーに知見・技術提案を求めるもの(システム開発案件、ベンダーに何らかの知見・技術提案を求める案件)
随意契約	競争的対話 ※競争性のある契約方式		<ul style="list-style-type: none"> <li>・品質を確保しやすい</li> <li>・受発注者間での協調関係を構築しやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調達価格は下がりにくい</li> <li>・調達者側の能力・経験が必要</li> <li>・発注者の恣意性を排除しきれない場合がある</li> <li>・経験に乏しい事業者は参加困難</li> <li>・調達に係る手続き・期間が増大</li> </ul>	要件や実現方法の確定のために民間の知見・技術提案を求めるもの(超大規模・複雑でリスクの高いシステム開発案件、設計～開発までの一括調達案件)
	企画競争 ※競争性のある契約方式		<ul style="list-style-type: none"> <li>・品質を確保しやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調達価格は下がりにくい</li> <li>・調達者側の能力・経験が必要</li> <li>・発注者の恣意性を排除しきれない場合がある</li> <li>・経験に乏しい事業者は参加困難</li> </ul>	要件や実現方法の確定のために民間の知見・技術提案を求めるもの(実験的なシステム開発案件)

## 2.4 論点の整理

- 調達方式には4方式あり、JEITAとしては、案件の特性に応じて柔軟に選択すべきと考えている
- しかしながら、実態としては、前述のとおり随意契約は例外扱いであり、「総合評価」の適用が大前提となっている
- JEITAとして懸念するのは、「総合評価」で調達すると、品質の確保が困難になる場合がある、という点である
- 特に、情報システム調達において「総合評価」の対象となる80万SDR以上の案件は、開発規模が大きく、一般的にリスクも高いと推察する



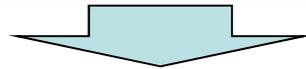
以降、検討の対象を「総合評価」に絞って考察を進める

## 2.5 リスク低減の必要性

### 総合評価の現状

- 総合評価は、価格と品質の両方を総合的に評価することを目指しているが、情報システム調達に適用するにあたっては、以下のような問題点がある。
  - ・ システムの仕様・要件を事前に定義・確定することが極めて困難である  
⇒ 要求事項が曖昧なので、評価基準も曖昧にならざるを得ない
  - ・ 品質を的確に評価するためには、発注者側にも高い能力・体制が求められる
- また、現行の評価制度では、品質に特化した評価・落札者選定が困難である
  - ・ 技術力が低い事業者を、事前に評価・失格にする仕組みがない
  - ・ 現行の評価/採点方法では、技術点よりも価格点の比重が高くなりやすい
  - ・ 低入札価格調査の対象となっても失格にしにくい

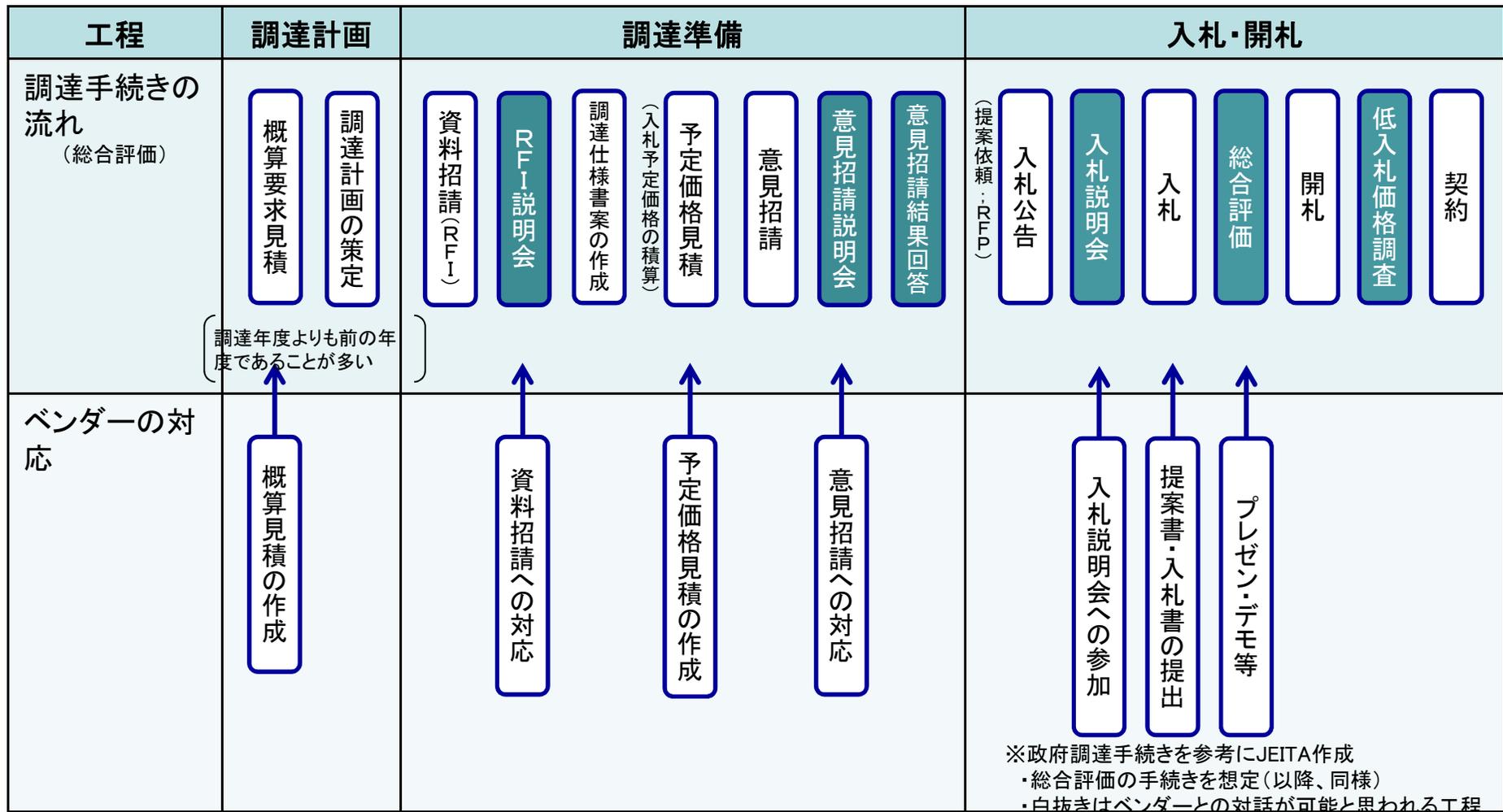
「品質の確保」という視点からは、リスクの高い情報システム案件の調達には、総合評価は本質的に不向き



リスクの高い情報システム案件を総合評価で調達する場合には、  
入札時点での一度きり(点)の評価ではなく、  
調達プロセス全体を通じて(線や面)でリスク低減を図ることが必要である

## 2.6 現在の調達手続きの流れ

- 現行の調達手続きの中では、資料招請や意見招請等を通じて発注者とベンダーとの間で対話が可能であるが、手続き上は必須条件ではなく、形式的なものにとどまっている



## 2.7 調達手続きとリスク

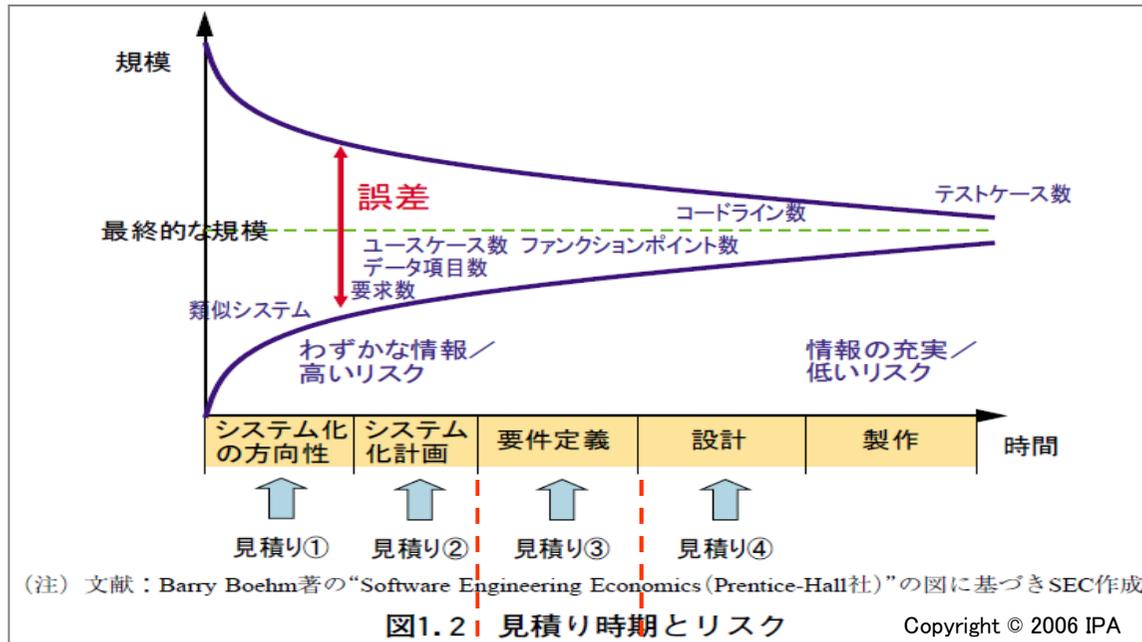
- 発注者・ベンダー間での対話が不十分なまま調達を進めると、受発注者双方のリスクが解消されないまま落札者を決定し、設計・開発工程に進むことになる

工程	調達計画	調達準備	入札・開札
調達手続きの流れ	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">概算要求見積</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">調達計画の策定</div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">資料招請(RFI)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">RFI説明会</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">調達仕様書案の作成 <small>(入札予定価格の積算)</small></div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">予定価格見積</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">意見招請</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">意見招請説明会</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">意見招請結果回答</div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"><small>(提案依頼・RFP)</small> 入札公告</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">入札説明会</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">入札</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">総合評価</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">開札</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">低入札価格調査</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">契約</div> </div>
各工程での決定事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・概算予算</li> <li>・調達計画(調達方法)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・仕様書</li> <li>・評価基準</li> <li>・契約書</li> <li>・予定価格</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・落札者</li> </ul>
発注者の現状	要件/仕様/アーキテクチャが曖昧なまま、概算予算・分離調達の単位・評価方式・入札制限等を決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・仕様/アーキテクチャが曖昧なまま、仕様書・評価基準・契約書・予定価格を決定</li> <li>・RFI・RFP等の対話が形式的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・仕様書・評価基準が曖昧なまま入札</li> <li>・ベンダーとの対話が不十分なまま落札者を決定</li> <li>・低入になっても失格にすることが困難</li> </ul>
想定リスク(発注者側)	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; background-color: #f08080;">後工程で予算が足りなくなる</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; background-color: #f08080;">後工程で仕様が膨らむ</div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; background-color: #f08080;">情報収集が不十分</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; background-color: #f08080;">調達の意図や要求事項がベンダーに伝わらない</div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; background-color: #f08080;">ベンダー提案の意図や不明点を確認できない</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; background-color: #f08080;">技術力の低いベンダーが落札する</div> </div>
	案件の特徴と調達方式が合っていない	分離調達後のベンダー間の責任分界が曖昧になる	不調になる
ベンダー側のリスク対応	超概算で見積を作成せざるを得ない	競争力につながらないのでRFI・RFPへの参加が形式的になってしまう	仕様や契約条件のリスクが大きいので応札しない
			後で仕様が膨らんでも対応できない

## 2.8 見積り時期とリスク

- システム開発では、予算獲得等のために、要件が曖昧な早期の段階でも見積りを行わざるを得ないが、当初の見積り規模と最終的な見積り規模との間には誤差が生じることが多い

見積り時期とリスク



(前略)

解決策は、「わからないものはわからないもの」としてリストアップし、さらには不確実性の評価（どの程度のぶれ幅になるのか）を行って、関係者間で共有しておき、適切なタイミングで見直す必要があります。

特定された「わからないもの」は、見積りが確定していない範囲としてユーザとベンダとで相互に認識を合わせておき、確定するまでモニタして双方でコントロールすることが、見積りの妥当性を確保するための基本的な対策となります。不確実なものコントロールは、関係者すべての協力が必要ですが、特にユーザが最終的な判断の鍵を握っているため、これらの活動においてユーザがリードすることが望まれます。

(後略)

Copyright © 2006 IPA



※「ソフトウェア開発見積りが이드ブック ~ITユーザとベンダにおける定量的見積りの実現~ (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)」P6-P7をJEITAで編集

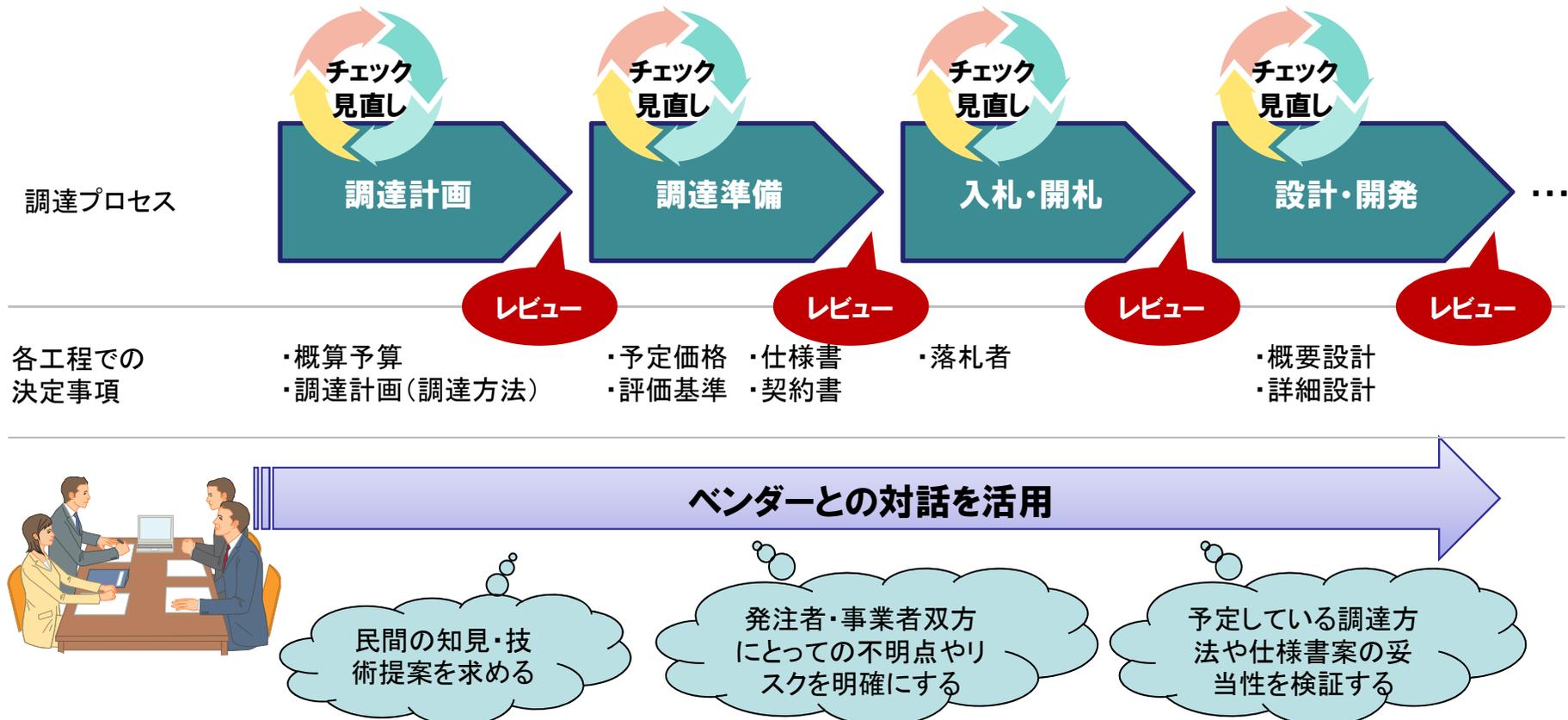
政府調達においても、上流工程では要件に曖昧な点が残る、高いリスクが内在することを前提として、調達プロセス全体を通じてリスク低減を図る必要がある

## 2.9 調達プロセスにおけるリスク低減方策

- リスクの高い情報システムを総合評価で調達する場合には、調達プロセス全体を通じて以下のようなリスク低減を図るべき

海外政府調達・民間同士取引における事例について「WG1付録」として別掲

- ①各工程の中でチェック・見直しを繰り返す
- ②次工程に進む前にレビューを行い、リスクを明確にした上で次に進む
- ③技術評価段階だけでなく、調達プロセス全体を通じてベンダーとの対話を活用する



## 2.10 まとめと今後の展望

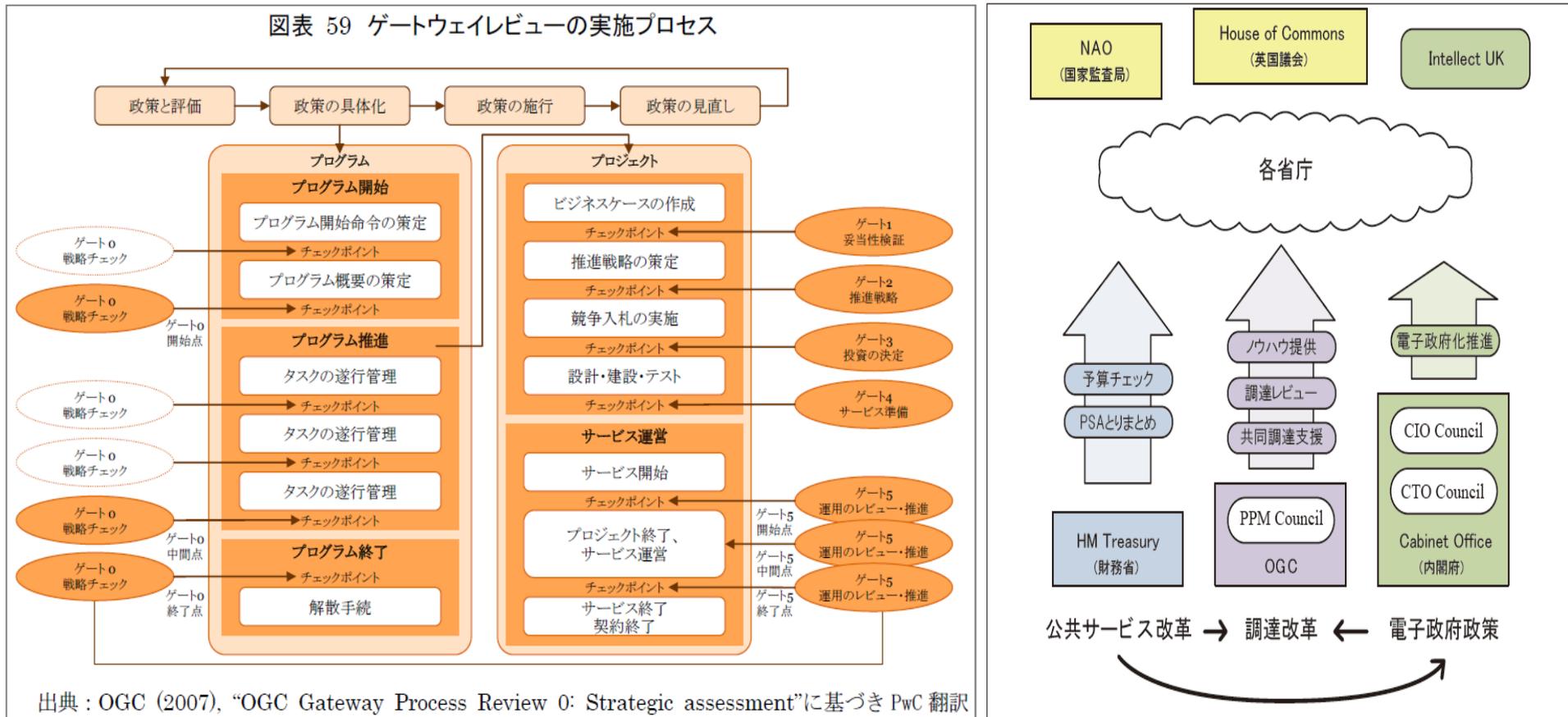
- JEITAでは、これまでも、政府情報システム調達におけるリスク低減の必要性について課題提起・提言を実施してきた。今年度は、さらにその提言内容を具体化するために、一般競争入札(総合評価落札方式)の政府調達プロセスを想定して、リスクが発生する要因・背景や、リスク低減方策についての検討を行った。
- 今年度提言の要点は以下2点である。
  - ① 政府調達には「一般競争入札(最低価格落札方式・総合評価落札方式)」「随意契約(企画競争・競争的対話等)」など、いくつかの方法がある。それぞれにメリット・デメリットがあることから、調達案件の特性に応じて柔軟に選択すべきである。
  - ② 実態としては、政府の情報システム調達では、一般競争入札(総合評価落札方式)の適用が前提とされている。リスクが高いシステムを調達する場合には、調達プロセス全体を通じてレビューやベンダーとの対話を活用してリスク低減を図ることが重要である。
- 今後は、調達プロセスにおけるレビューや対話の進め方について、実行プロセスの具体化・標準化、政府調達ガイドラインへの反映、体制の整備等についての検討が必要である。
- 海外政府では、調達におけるレビュー活用や、対話・交渉ベースの調達が行われており、日本政府もその動向には着目している。また、民間同士の調達取引にも、政府調達の参考となり得る事例・知見があるものとする。JEITAとしては、こうした事例情報も参考に、例えば以下のような論点について具体的な検討を継続する。
  - ・複雑でリスクが高いプロジェクト(情報システムやPFI・PPP、公共工事など)の調達事例の考察
  - ・政府調達におけるレビューや対話の位置づけ・目的・趣旨の明確化(形式化・形骸化させないために)
  - ・具体的な実施方法・体制(どんな準備を経て、いつ、誰が、どのように実施するか。どう修正するか)
  - ・スモールスタートやトライアル案件の検討(実案件で検証しながら具体化)
- JEITAとしては、これらの事例情報も参考に、政府情報システム調達制度のあるべき姿や改善方策について考察し、政府部門で調達制度改革に取り組む方々や、現場で調達業務に携わる方々との意見交換等をさせていただきながら提言活動を継続する所存である。

# (参考) 英国政府でのゲートウェイレビュー

- 調達プロセスをいくつかのステップに分けて、各ステップの間にチェックポイント(ゲート)を設け、次のステップに移る前のタイミングでレビューを実施する
- OGC\*は財務省(予算管理)や内閣府(電子政府推進)と連携しつつ各府省の調達を支援する

\* OGC; Office of Government Commerce, 商務局

英国の政府調達におけるゲートウェイレビューのプロセスと推進体制



※公共サービスの調達手続に関する調査報告書、P91、内閣府公共サービス改革分科会

※英国政府における電子政府支援機能に関する調査研究、P7、社団法人 行政情報システム研究所

# (参考) 海外政府における対話・交渉調達

- 英国・米国等の政府調達では、「価値の最大化」を追求する案件の場合には、対話や交渉を重視する調達が行われている

	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(商務局)、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+ $\alpha$ (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

# (参考) 民間企業におけるベンダ選定の視点

本ページは、WG1参加企業各社がシステム開発業務の協力会社・外注先を外部調達する場合に、どのような視点で選定・評価しているかについて意見交換を行った結果を整理したものです。

- 協力会社・パートナー会社を選定する場合の面接/プレゼン等での評価ポイント
  - ・ 言ったことをちゃんとやってくれるかどうかで評価する(実績で評価する)
  - ・ プロジェクトマネージャーの評価・面談は最も重要視する(過去実績を重視する)
  - ・ 技術力評価のためにテスト開発をさせることもある
- ベンダーマネジメントで工夫していること
  - ・ 購買部門で継続的・全社的にベンダーマネジメントをしている(与信、人材、実績等)
  - ・ ベンダーリスト、個人名でのプロジェクトマネージャーリストの中で、実績・強み・得意分野・不得意分野・実績情報等をヒストリーとして蓄積・管理している
- 技術評価の考え方(民間同士では、どのような視点で技術評価を行っているか)
  - ・ 「業務軸」と「技術軸」で評価する
  - ・ 民間では、最終的に「経営課題に刺さるのか」という評価視点が重視される
  - ・ 「提案依頼」と「提案」を繰り返す中で、段階的に絞り込んで選定する
  - ・ IT部門だけでなく原課(業務をやっている人)も評価に加わることが一般的

---

# 3. 調達価値向上に関する検討 【WG2】

- 3. 1 活動の目的
- 3. 2 検討の背景
- 3. 3 平成24年度の活動サマリ
- 3. 4 多面的な検討(案)ー利用者視点のIT
- 3. 5 「価値創出」で目指すべき方向
- 3. 6 「案件毎」の調達価値の向上
- 3. 7 仕組みによる調達価値の向上
- 3. 8 平成25年度の活動予定(案)

## 3. 1 活動の目的

---

政府のIT調達に「決められた手続きを遵守する」だけに留まらず、「調達の価値を享受できる手段」とすることを目標に、官民が共に努力すべき項目やその方法について検討し、提言することを目指す。

1. 政府のIT調達は、「利用者(国民、企業、行政)に対する行政サービスの品質向上と効率化を目的とする」との認識に立ち、調達から得られる「価値」を向上するための方策を検討し、提言することを目的とする
2. このため、以下の検討を行うこととする
  - IT調達をもたらす「調達の価値」の検討
  - 「調達の価値」を向上させるための諸方策
  - 方策を実現するための条件や前提
  - 海外の公共機関の調達の事例調査(外部調査)

# 3. 2 検討の背景

- 政府CIOが政府情報システムに「お客様視点」や「コスト意識」を導入する方針を示唆
- IT業界団体(JEITA/JISA)としても、この方針に沿った検討を進める

## 政府ITシステムを取り巻く動向

1. 政府内における調達改革の動き
  - いくつかのプロジェクトで問題が顕在化
  - 分割調達の見直しの機運
2. 民間の視点を政府システムに導入
  - 政府CIOの方針
  - 「国民目線」、「経営視点」の導入
  - 「手続き(紙)の電子化」の限界
3. 他国では「調達をもたらす価値」を重視
  - 米国のPBA (Performance-based Acquisition)
  - 英国のVfM (Value for Money)

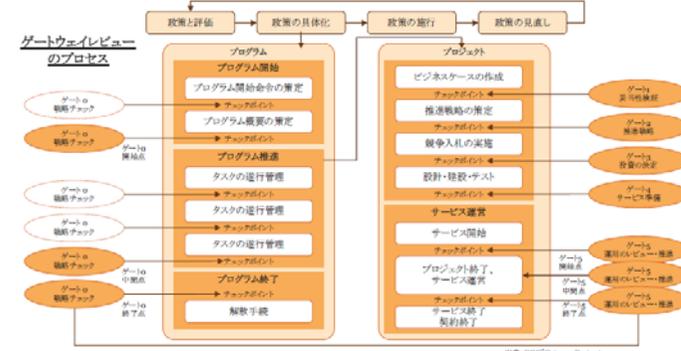
## 政府方針との方向性合致

政府の「共通方針」に謳う「IT投資管理の確立」も念頭に、経験値を蓄積する調達制度を志向

## 米英の調達制度(イメージ図)

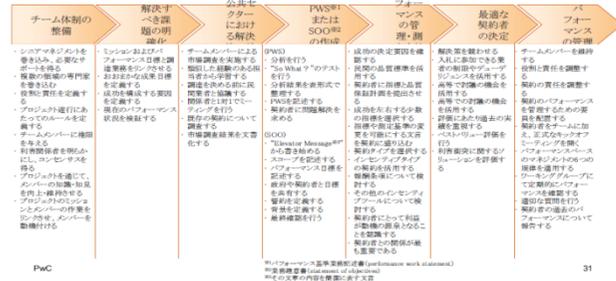
### 3. 「経済的に最も有利な調達」を追及する取組み 施策・事業の一手段としての調達プロセス

英国では、調達政策を実現する施策や事業の一手段として位置づけられています。それを踏まえて以下のような手順で調達を行うよう方法論として定められています。



### 3. ベストバリューを追及する調達改革の取組み ベストバリューを実現するPBAの方法論

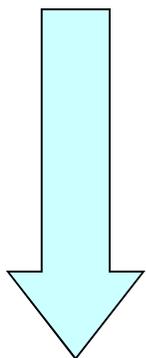
PBA (Performance Based Acquisition, 成果志向調達)はベストバリューを実現する手段として開発された。2000年以降その取組みは強化され、7stepsという方法論としてまとめられた。民間とのコミュニケーション、性能強化、インセンティブの付与、モニタリングの強化がその特徴である。



出典: 内閣府 公共サービス改革分科会資料

## 3.3 平成24年度の活動サマリ

### 活動成果: 調達価値向上を検討するための枠組み(案)を提示

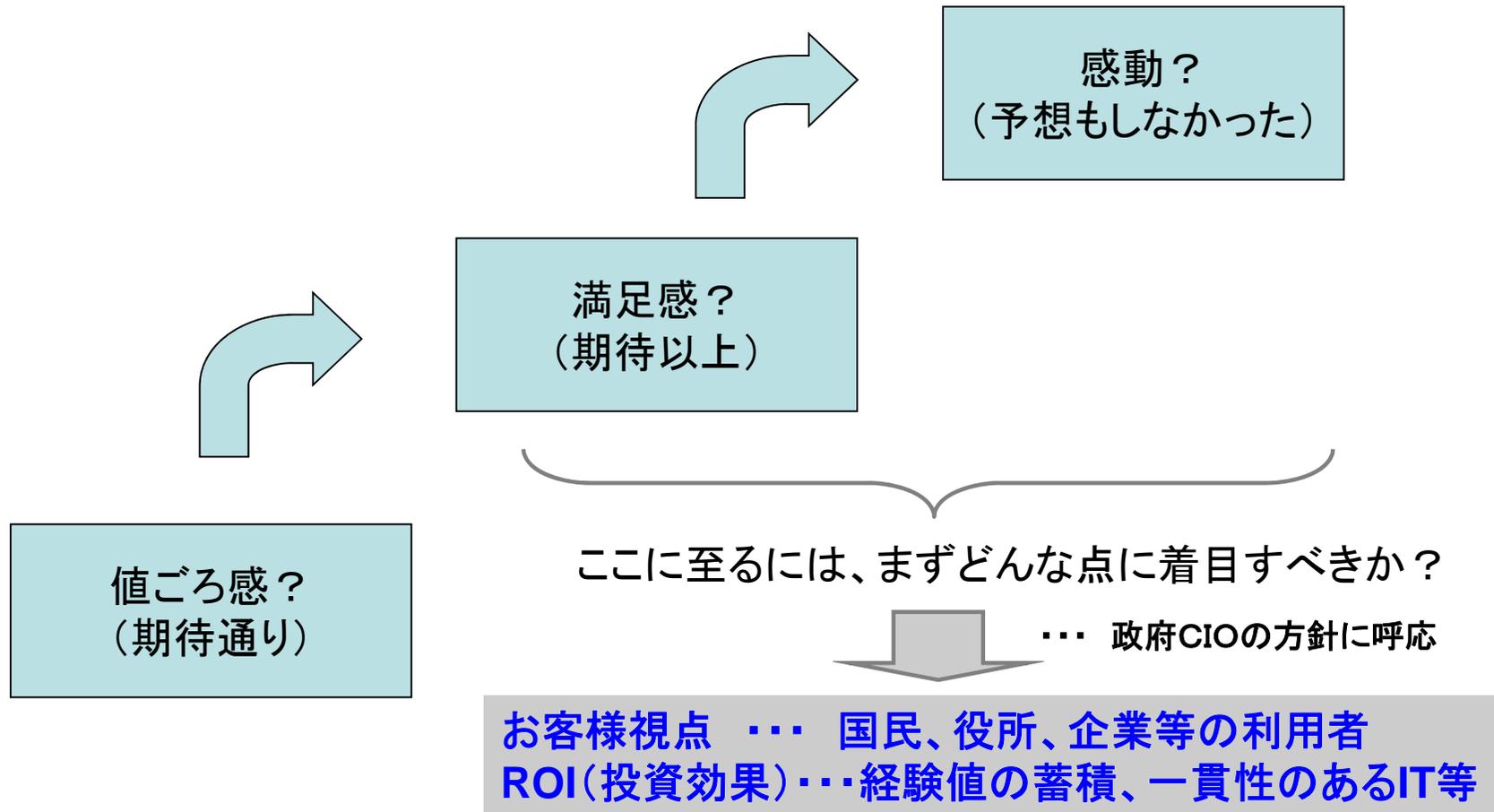


第1回 2012年12月 … 「価値」を表す代表的なキーワードの抽出  
第2回 2013年01月 … 政府CIOの方針、政府の動きとの整合性確認  
第3回 2013年02月 … 検討項目の概要及び方向性の確認  
第4回 2013年03月 … 検討のフレームワーク(案)の定義

- 検討の方向
  - 「利用者視点」と「投資効果」の2軸による価値向上 … 3.5節
- 価値の創出・向上を検討するための枠組み(案)の定義
  - 案件毎の調達価値の向上 … 3.6節
  - 仕組みによる調達価値の向上 … 3.7節

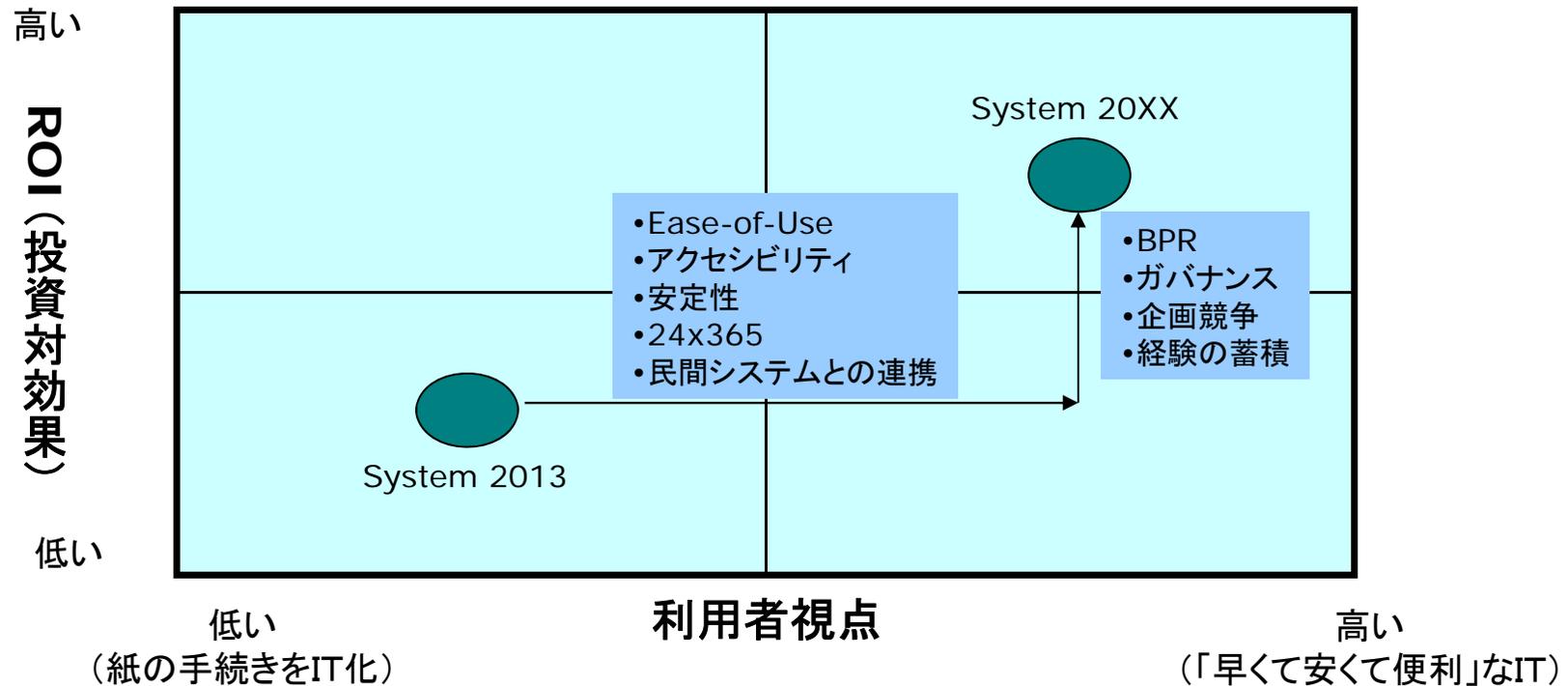
### 3.4 「価値創出」で目指すべき方向

- 政府情報システムが目指すべき「価値」→「できるだけ高みを目指す！」(下図参照)
- このために、調達段階でとりうる手段についてできる限り具体的に検討する
- 諸外国の事例も参考に、新たな調達の視点や価値向上に繋がる調達の仕組み等の提言を目指す



# 3.5 多面的な検討(案)-利用者視点 & ROI

- 政府CIOは、「国民目線、利用者目線」のITシステムを強く志向
- 「紙の手続きをITに置き換える」発想ではなく、「利用者に使ってもらえるITシステムの構築」をすべき
- 「調達をもたらす価値」の向上に向けた「官民の協業スキーム」についても検討

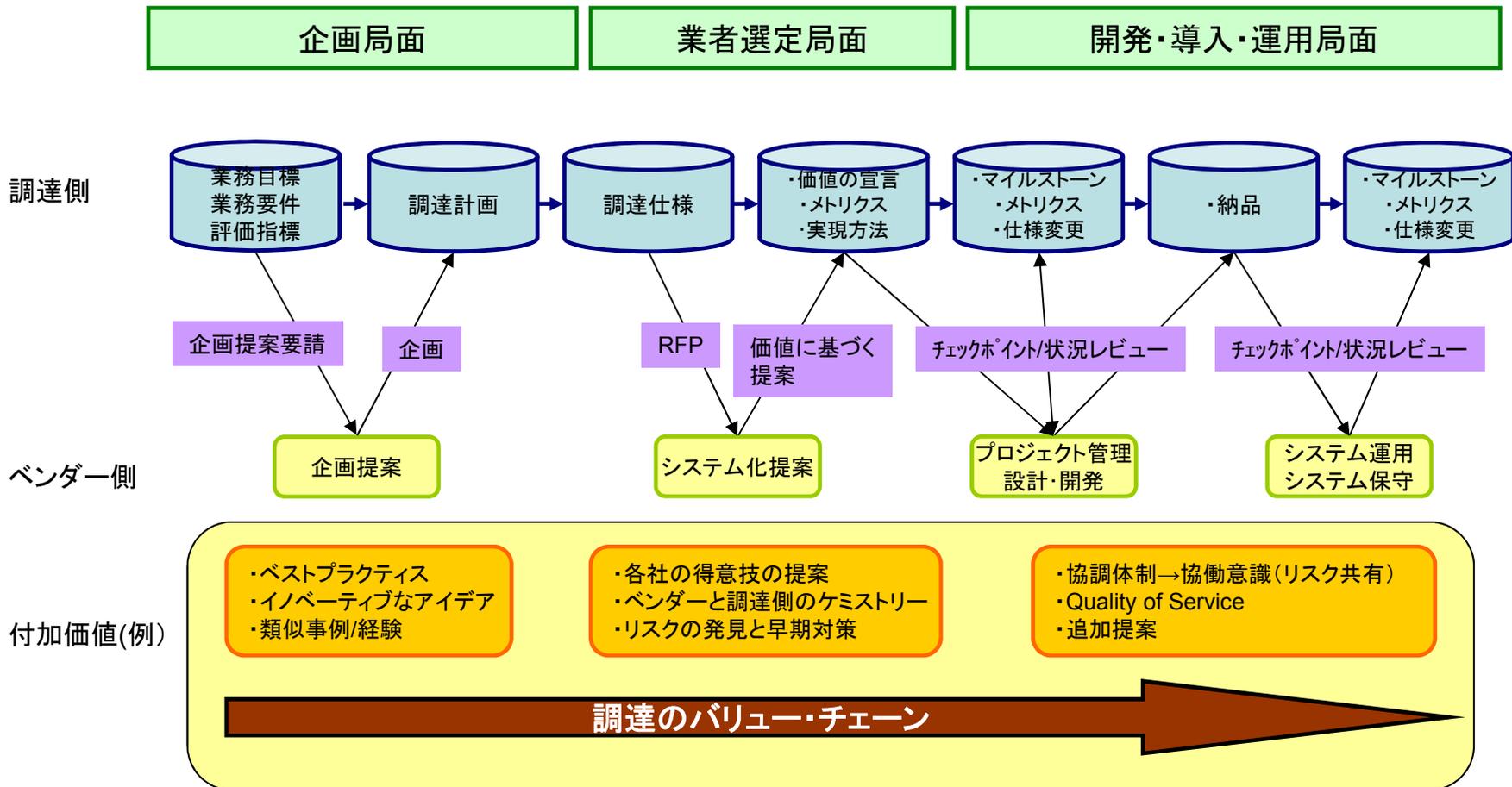


検討の対象 ... KPIそのものではなく、KPIの定義やKPI実現のための「仕組み」を想定

KPI: 重要業務評価指標(Key Performance Index)

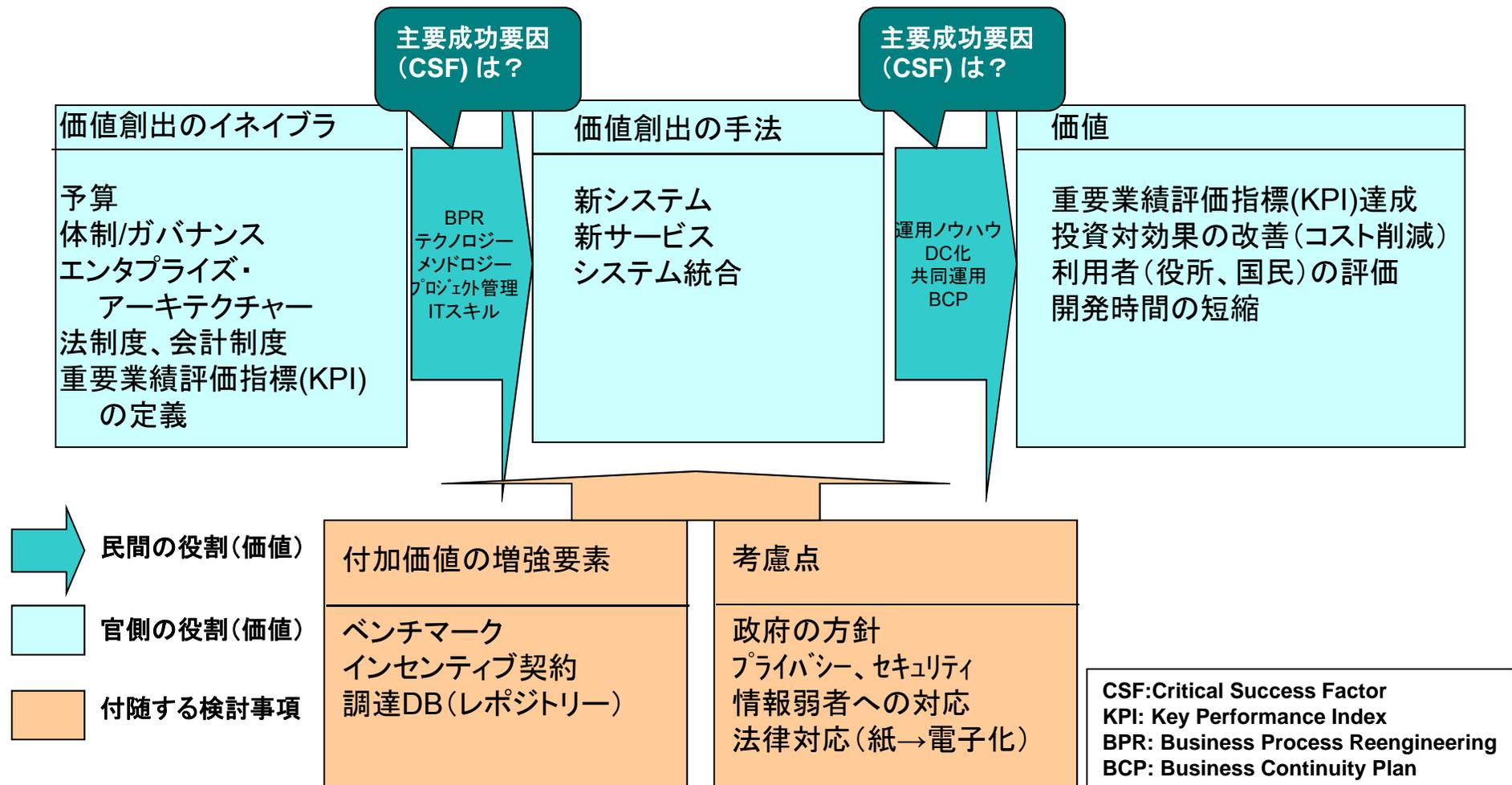
# 3.6(1) 案件毎の調達価値の向上

- 「案件ごとの価値向上」・・・価値の例： 効率の向上やコスト削減、EoU(Ease-of-Use)や先進性等
- 「重視する項目」は案件毎に重点が異なる → 汎用性のある「バリュー・チェーン」の考え方を採用
- 調達側とベンダー側双方が価値向上に貢献する方法も併せて検討



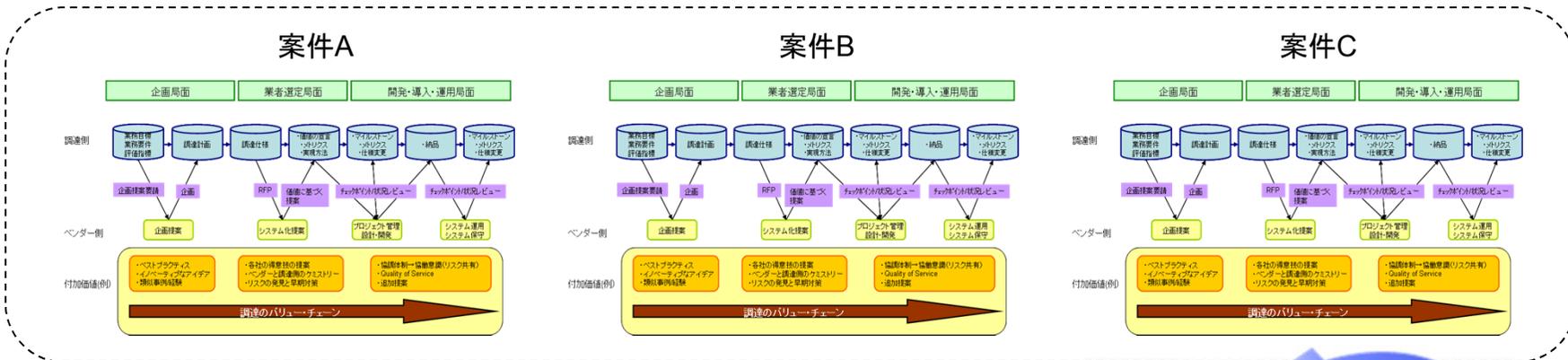
### 3. 6(2) 「案件毎の」価値創出の枠組み(案)

- WG2の4回に及ぶ議論で、「案件ごとの価値向上」の枠組みを以下の図に整理
- 今後は、各ボックスの中身を検討する予定



# 3. 7(1) 仕組みによる調達価値の向上

- 「案件ごとの価値の蓄積と利用の仕組み」は、案件毎の価値を「蓄積して後段で利用する」方法も検討
- 調達で培った経験や見識等を蓄積し、これを政府調達で活用する仕組みが必要

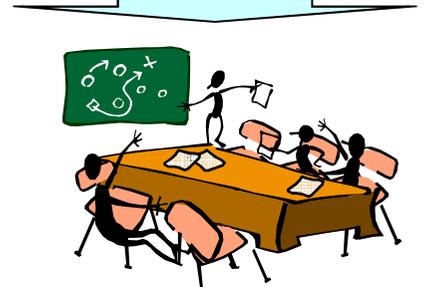


## 府省共通の調達リポジトリ



### 府省間連携

- ダッシュボード
- 類似事例の調査(市場調査)
- 経験値の蓄積・共有

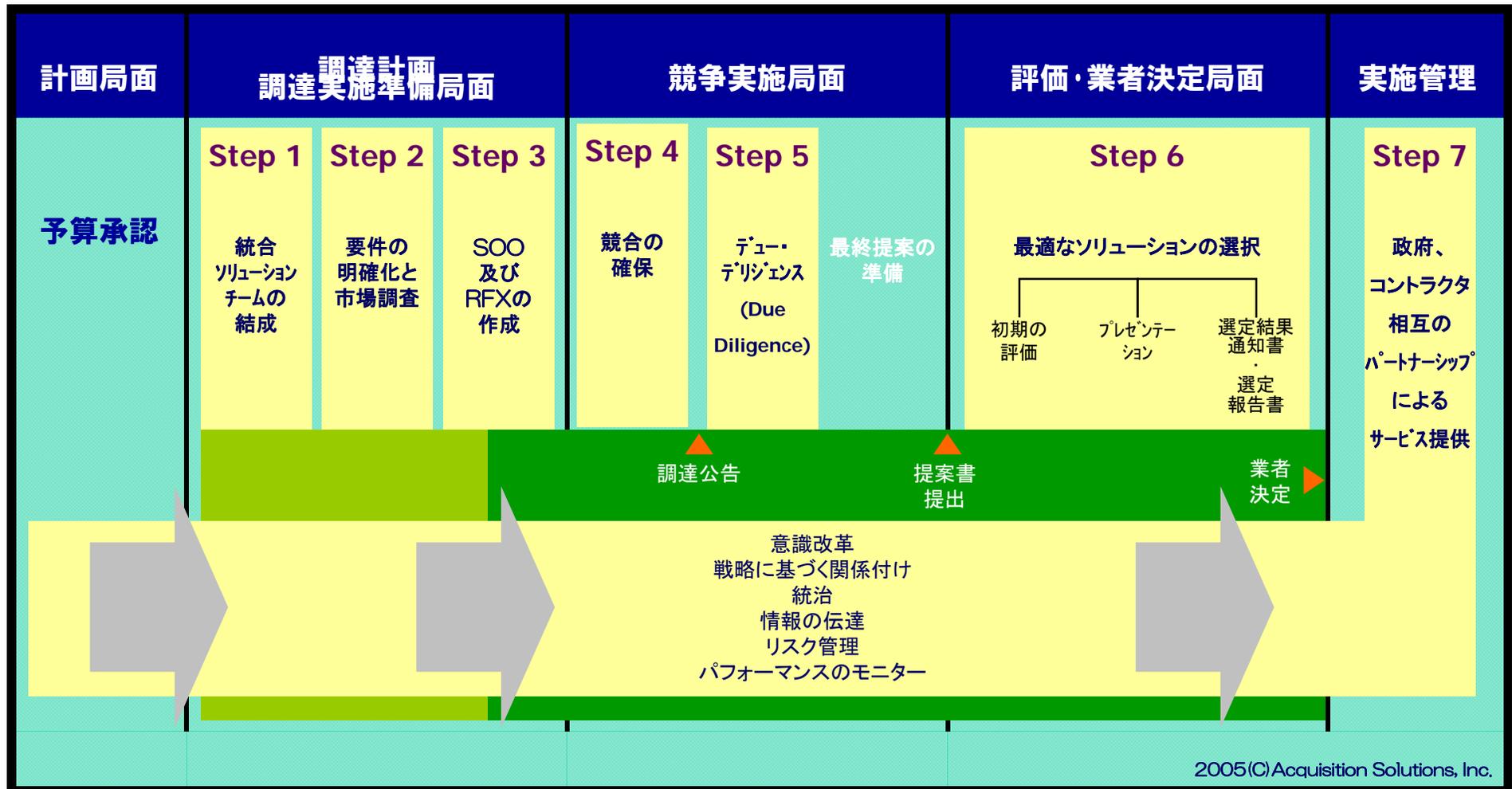


### 官民間連携

- ベンダー毎の実績
- ベンダーの得意分野アピール
- 提案力、技術力の評価

# 3.7(2) 「仕組み」による価値創出の枠組み(案)

- 「仕組み」の検討は、本専門委員会が2008年に行った米国調査の結果を出発点とする
- 米国のPBA (Performance-based Acquisition)で採用されている「7つのステップ」を参考に
- PBAの実体やPBAがもたらす「価値」を外部調査 → 日本の環境を踏まえた「ステップ」の検討に利用



## 3.8 平成25年度の活動予定(案)

これまで述べた方向性に従って、新年度は大きく2つの活動を計画する

- (1) WG2メンバーによるブレスト主体の検討・・・メンバー企業の経験や考え方に基づく検討
- (2) 海外の先進事例調査(外注)・・・具体的な方法と効果を調査し、研究会の検討材料とする

- WG2メンバーによる検討

- 価値向上のための「枠組み、仕組み」の検討
- セッション形式によるブレスト中心の活動
- 検討項目の洗い出し/定義
- 検討項目が決まった時点で、メンバーに分担

- 調査案件(外部調査)

- 米英の「バリュー調達」の実態調査(文献調査)
- 調達の仕組み、体制、レポジトリ、必要スキル、法的整備他
- PBA(米国)、VfM等の効果



「政府のIT政策、成長戦略の実行に資するシステム調達」を志向

PBA: Performance-based Acquisition  
VfM : Value for Money

# おわりに

---

2012年度の本委員会は、政府の調達ガイドライン改訂の動きに呼応し、これまで検討を行ってきた内容を具体的な形で政府側に提示し、ガイドラインへの反映を目指すことを目的として活動を進めてきた。

活動に当たっては、政府側と問題意識の共有から行い、関係する法令調査や改善点についての議論を経て、具体的な要望事項として取り纏め、11月に政府CIOに提示を行ったところである。

今後は、現在政府内で検討が進められているガイドライン改訂に向けて提言活動を行っていくとともに、IT調達をもたらす「調達の価値」やその価値向上について検討を深めていくことが必要と考えている。

JEITAとしては、政府における情報システム調達改革に向けた取組みに積極的に協力するとともに、関連機関や他の業界団体とも連携し、官民協働での調達制度の改善と政府情報システムプロジェクト成功に向けた活動に今後とも取り組む所存である。