

IT 調達の最新動向と
政府 IT 調達の今後のあり方に関する調査

報告書

平成 28 年 6 月

一般社団法人 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

本報告書は、一般社団法人電子情報技術産業協会の委託によりみずほ情報総研株式会社が実施した「I T調達の最新動向と政府 I T調達の今後のあり方に関する調査」の成果を I Tサービス調達政策専門委員会の監修の元まとめたものです。本報告書の引用には、一般社団法人電子情報技術産業協会の承認が必要です。

目 次

第 1 章 概要	3
1. 背景と目的	3
2. 検討体制	4
3. 調査研究の流れ	5
第 2 章 我が国政府 IT 調達に関する課題	6
1. 政府 IT 調達の課題に関する基本的な視点	6
2. 政府 IT 調達の現状と課題	8
2.1 プロジェクト管理	8
2.2 予算要求・予算措置	11
2.3 業務の見直しと要件定義	16
2.4 調達	22
2.5 契約	33
第 3 章 民間 IT 調達における対応（IT 調達プロセスの比較・分析）	46
1. 民間企業への IT 調査プロセスに関するインタビューの概略	46
1.1 調査対象	46
2. 民間企業に対する IT 調達に関するインタビュー結果	47
2.1 組織と態勢	47
2.2 IT 予算策定プロセス	48
2.3 調達（ベンダ選定）プロセス	50
2.4 契約プロセス	52
3. 民間企業向けの IT 調達プロセスに関する分析（特徴的な取組）	56
3.1 組織と態勢に関する特徴的な取組	56
3.2 IT 予算策定プロセスにおける特徴的な取組	56
3.3 調達（ベンダ選定）プロセスにおける特徴的な取組	57
3.4 契約プロセスにおける特徴的な取組	57
第 4 章 海外における政府 IT 調達動向	58
1. 政府 IT 調達プロセス改善に向けた米国政府における取組	58
1.1 米国連邦政府の IT 調達の概況	58
1.2 米国連邦政府の IT 調達改善に向けた取組	63
2. 米国における政府 IT 調達スキーム	76

2.1	米国政府 IT 調達のプロセス	76
2.2	パフォーマンス基準調達.....	79
2.3	米国における調達方式（業者選定方式）	83
2.4	日本の政府 IT 調達の課題に対する FAR での対応	87
3.	政府 IT 調達におけるクラウド活用、アジャイル開発等の技術トレンドへの対応 状況	110
3.1	政府 IT 調達におけるクラウド活用状況.....	110
3.2	近年の技術トレンドへの対応.....	115
3.3	他国における IT 調達改善に向けた取組.....	124
第 5 章 我が国における政府 IT 調達改善に向けた方向性		127
1.	民間調査から得られた改善の視点	127
1.1	組織・体制の観点.....	127
1.2	予算・調達プロセス・契約の観点.....	130
2.	海外調査から得られた改善の視点	133
2.1	組織・体制の観点.....	133
2.2	予算・調達プロセス・契約の観点.....	134
2.3	新技術への対応の観点.....	136
2.4	官民連携のあり方の観点.....	137
3.	政府 IT 調達改善に向けた方向性.....	138
3.1	短期的な取組.....	138
3.2	中長期的な取組.....	139
3.3	技術進化に対応した電子政府の実現に向けた取組	140
第 6 章 おわりに		142

第1章 概要

1. 背景と目的

一般社団法人電子情報技術産業協会（以下、JEITA）では、「調達特性・リスクに応じた適切な調達方式」や「ベストバリュー調達に向けた日米の政府調達制度の比較」などの海外における政府調達に関する調査や専門委員会での検討等により、我が国における IT 調達のあり方等を検討・提言してきた。

政府情報化統括責任者室（政府 CIO 室）は、「政府情報システムの整備及び管理 に関する標準ガイドライン（2014 年 12 月、以下、「新ガイドライン」と表記）」、「同 実務手引書（2015 年 3 月）」を公表し、分離調達の原則の廃止、例外的な随意契約選択手順の提示、調達先の選定における技術重視による価格偏重の是正、知的財産の帰属の基本的な考え方が示されるなど、これまでの検討・提言事項を含め一定の改善が図られた。しかしながら、政府 IT 調達における新ガイドラインや実務手引き適用に関しては、実際に政府 IT 調達に係る事業者からみた場合、幾つかの実務的な課題が懸念されることから、新ガイドラインに関する JEITA 及び JISA の見解について 2015 年 4 月に公表したところである。

政府 IT 調達は、世界最高水準の電子政府による行政サービスの抜本的な向上を実現するための戦略的投資として位置づけられるものであり、政府調達においても情報システムの導入効果やそのアウトカムが費用対効果において優先されるべきである。そのためには、その効果を優先するため、発注者である政府とシステム構築や運用等を担う受注者双方の当事者、さらには利用者である国民へのメリットが最大化するよう調達方法の改善を図る必要がある。

また、中長期的観点からは、昨今の IT 技術のトレンドや効果的な開発方法等が政府の情報システム構築においても取り込まれることが予想されるため、こうしたトレンドを踏まえた政府 IT 調達のあり方を打ち出していく必要もある。

以上の課題認識のもと、本調査では、現状の政府 IT 調達の課題を整理・評価するとともに、民間における IT 調達や米国を中心に海外の政府 IT 調達スキーム（手続き・プロセス、改善に向けた取組等）を調査し、より一層の効果的・効率的な政府 IT 調達に向けた改善提案に資する調査を実施した。

2. 検討体制

ITサービス調達政策専門委員会 委員名簿

委員名	会社名	H27年度	H28年度	WG
篠原 郁二	日本電気(株)	●	○	○
田渕 樹子	日本電気(株)	○	○	○
佐藤 康則	日本電気(株)	○	○	○
松口 裕重	日本電気(株)	○		
西川 修史	日本電気(株)	○		
伊藤 晋	日本電気(株)		○	
田代 透	日本電気(株)		○	
平林 元明	(株)日立製作所	○	●	●
及川 隆信	(株)日立製作所	○	○	○
林 太郎	(株)日立製作所	○	○	
松本 哲	(株)日立製作所	○	○	
藤田 英一	(株)日立製作所	○		
青木 隆史	(株)日立製作所	○		
波多野 友之	(株)日立製作所		○	
新妻 継良	(株)日立製作所		○	
岩崎 元一	東芝ソリューション(株)	○	○	
石崎 洋	(株)JECC	○	○	
橋本 和人	(株)JECC	○	○	○
寺田 透	富士通(株)	○	○	○
押鐘 快之	富士通(株)	○	○	
中林 亮	富士通(株)	○	○	
伊藤 俊之	富士通(株)	○	○	
森田 耕三	(株)NTTデータ	△	△	
古富 良仁	(株)NTTデータ	△	△	△
都丸 直子	(株)NTTデータ	△	△	△
岸本 仁志	(株)NTTデータ		△	
田原 幸朗	(社)情報サービス産業協会	△	△	△
石川 淳	(社)電子情報技術産業協会	□	□	□
—	みずほ情報総研(株)	委託調査		

●=委員長、○=委員、△=オブザーバ、□=事務局

WG=「政府調達のあり方に関する検討WG」H27年度専門委員会の下に設置

3. 調査研究の流れ

本調査の全体の流れは、下記の4ステップから構成される。①の政府IT調達の課題整理の作業後、①で抽出された課題を中心に、②民間IT調達における対応、③海外における政府IT調達に関する調査を並行で実施し、①～③の結果を踏まえ、④我が国政府IT調達に関する評価・改善に向けた方向性を検討する。

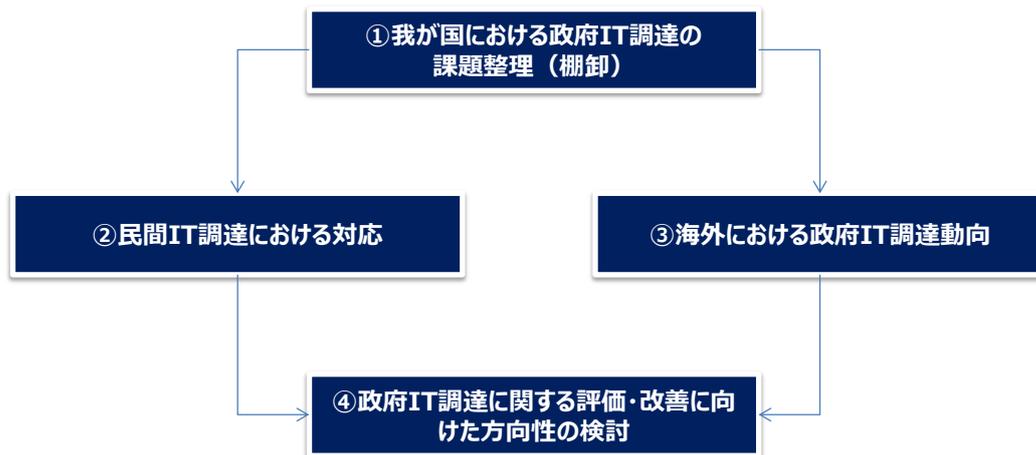


図 1-1 本調査研究の実施ステップ

各ステップの実施概要は下記のとおり。

① 我が国における政府IT調達の課題整理（棚卸）

既存文献等の調査を実施し、我が国における政府IT調達の課題を整理した。具体的には、政府IT調達の過去に課題とされてきた項目の全般的な棚卸を行い、課題等を整理する。

② 民間IT調達における対応

政府IT調達の改善に向けて、民間企業におけるIT調達の流れや政府IT調達における課題と類似する課題への対応方法や考え方をインタビュー調査等により把握した。インタビューは、IT調達に係る先進的な取組を進めている4社を対象に実施する。

③ 海外における政府IT調達動向

①の課題等に関する対応を中心に海外における政府IT調達動向を調査した。調査対象国は米国を中心とし、他国については調査過程で参考となる情報を適宜収集する。

④ 政府IT調達に関する評価・改善に向けた方向性の検討

政府IT調達における課題に対し、民間企業の類似課題への対応策や考え方、海外の政府調達における課題への対応策や考え方をまとめ、今後の政府IT調達の改善に向けて、新ガイドライン、実務手引きの改善に向けた論点、方向性を示す。

第2章 我が国政府 IT 調達に関する課題

我が国における政府 IT 調達に関しては、諸所の課題が指摘されてきた。政府 CIO 室は、これまでの政府 IT 調達に係るガイド等の改訂を踏まえた上で、新ガイドライン(2014年12月)、実務手引書(2015年3月)を公表し、新ガイドライン実務手引書では、①分離調達の原則の廃止、②例外的な随意契約選択手順の提示、③調達先の選定における技術重視による価格偏重の是正、④知的財産の帰属の基本的な考え方を示すなど、政府 IT 調達の改善を図っている。しかしながら、新ガイドラインや実務手引書の適用における解釈・運用を含め、政府 IT 調達に関しては、継続的に検討すべき課題も残存する。

本章では、我が国政府 IT 調達に関する課題に関し、既存調査等を活用しながら我が国における政府 IT 調達の課題を整理した。

1. 政府 IT 調達の課題に関する基本的な視点

政府 IT 調達における課題整理にあたり、政府 IT 調達において改善に向けて重要と考えられる視点を下記に示す。次節以降では、IT 調達のプロセス別に、これらの視点から見た課題を整理していくことにする。

【上流工程の重要性】

政府情報システム構築においては、その導入の目的や効果・アウトカムが費用対効果において優先されるべきである。そのため、業務の見直しにもとづき、情報システムの要件等を適切に定義することが重要である。この要件定義が不十分であれば、その要件に基づき適切な調達が行われたとしても、構築された情報システムによる行政サービスの向上に結実しない。また、適切な要件が定められた場合でも、その実現手段としての情報システムの調達が適切でなければ、効果的な行政サービスは実現しない。本調査研究では、主に要件定義後の調達プロセスの課題に着目するが、政府 IT 調達における要件定義プロセスの重要性は、論を待たないところであり、本調査研究においても必要に応じて要件定義に係る課題等にも触れることにする。

【調達における合理的な経済性と公平性の確保】

政府調達の財源は、国民の税金によることから、情報システムの調達においては、経済性と公平性が求められる。ここで求められる経済性とは、単に調達コストが低い(“悪かろう安かろう”)のではなく、調達される情報システムの性能や信頼性等が考慮されたトータルとしての“合理的な経済性”が確保されるべきである。また、政府 IT 調達においては、特定の事業者には有利な条件とすることなく、公平な調達プロセスが取られる必要がある。ここで求められる公平性とは、調達を希望する事業者が公平に調達の参加機

会を得られ、調達先の選定プロセスの透明性が求められる。

【IT 調達に係る当事者が抱えるリスクの最小化】

調達側の政府と情報システム構築等を担う事業者双方の当事者が、調達に係るリスク（仕様解釈齟齬、開発遅延、費用超過、中断、不履行等のトラブル発生）を最小化することが求められる。政府 IT 調達は、仕様書に基づくが、仕様書の記載の精度によっては、解釈齟齬や双方の理解不足により、開発遅延や費用超過などが生じる可能性がある。最悪の場合、情報システム開発の中断や不履行等の問題が生じる可能性もある。そのため、政府と事業者双方の当事者が抱えるリスクを最小化するための調達方式を検討していく必要がある。また、所謂調達方式の改善だけでは緩和されないリスクも存在することから、システム開発の契約方法等を含め、リスク軽減化方策の検討が必要である。

【事業者の技術、創意・工夫の活用】

効率的かつ高水準の性能を持つ情報システムを実現するためには、IT 調達を行う政府（調達者）は勿論のこと、仕様書に記載された内容を前提として、情報システムを構築する事業者が持つ高い技術力や創意・工夫を最大限生かしていくことが、効果的な情報システムの調達に結びつくと期待される。さらに、政府 IT 調達を通じて獲得した技術や知的財産等を事業者が事業活動に活かせば競争力向上につながり、事業者による創意・工夫のインセンティブが生まれると期待される。

【効果的な政府 IT 調達の実効性を担保するための IT 人材の確保】

政府 IT 調達に関する課題は、政府の IT 調達に係る IT 人材の量・質の不足に起因する面が強い。優秀な IT 人材が各部署に適切に配置されて、システムの要件定義段階から関わって適切な仕様書等を作成し、その後の開発工程の管理等を行うことで、調達に係るトラブルを軽減化できるであろう。また、情報システムの調達段階においても、事業者の技術力評価や適用技術の妥当性を適切に判断できる。

2. 政府 IT 調達の実況と課題

以下には、我が国における政府 IT 調達の現状と課題を新ガイドラインに記載された政府 IT 調達のプロセスに沿って整理した結果を示す。

2.1 プロジェクト管理

(1) 府省共通プロジェクト／府省重点プロジェクト

① 経緯と概要

これまでの政府 IT 調達にて、プロジェクト管理の不十分さが指摘をされていたが、新ガイドラインでは、情報システム全体を管理対象とし、管理手法の共通化を図った。

特に、プロジェクト管理が複雑になりがちとなる複数の府省にまたがるプロジェクトは『府省共通プロジェクト』と位置づけ、また、府省共通プロジェクトや、府省が抱える各種プロジェクトの中で、投資計画や最適化計画を実施中である、もしくは大規模や難易度が高いプロジェクトを『府省重点プロジェクト』と指定した。

② 現状の取扱い

府省共通プロジェクトの指定要件は以下のいずれかの要件を満たすものとし、内閣官房が指定をする。

- 複数の府省等で同様の処理が行われる業務に関するプロジェクトであって、同様の業務処理方法を適用すべきもの
- 複数の府省等で分担して処理が行われる業務に関するプロジェクトであって、業務処理を連携するもの
- 複数の府省等で共用される情報システムの基盤に関するプロジェクト

府省共通プロジェクトでは、PJMO はプロジェクト推進会議を開催し、各府省のプロジェクト推進責任者及び府省 CIO 補佐官を招集する。同会議では、各府省の個別事情や要望を把握するとともに、各府省における新たな業務運営の確立又は既存の業務運営の改善を促進することにより、整備対象の情報システムについて、実現すべき機能や性能等を必要十分なものとし、関係府省における確実な活用を図ると、ガイドラインで定義されている。

また、府省共通プロジェクトをはじめ、下記に該当するプロジェクトは府省重点プロジェクトの候補となる。候補として選出されたプロジェクトは、概算要求前までに、情報化推進委員会に諮った上で、PMO は府省重点プロジェクトとして指定をする。

- 府省共通プロジェクト
- 投資計画又は業務・システム最適化計画を実施中の情報システムに関するプロジェクト
- 情報システムの運用又は保守として経常的に発生する経費に関する予算額の総計が年間 1 億円以上となるプロジェクト

- 年 10 万件以上の申請・届出件数が発生することが見込まれる手続を処理するために開発される情報システムに関するプロジェクト
- システムプロファイル(内閣官房及び総務省が示す要領に基づいて定義する情報システムの 4 段階からなる信頼性の水準で、レベルⅣが最も高い信頼性が求められる)レベルⅢ以上の情報システムに関するプロジェクト
- 業務の効率化、経費節減、情報システム整備の効率化、情報システムセキュリティの強化等の観点で、府省 CIO が選出するプロジェクト(上記 5 項目に掲げるプロジェクトを除く)

府省 CIO は、府省重点プロジェクトとして指定されたプロジェクトについて、次のとおり取り扱うものとする。

- 当該プロジェクトに関する概算要求について、予算枠が適切に確保されるよう、必要に応じて、府省内を調整すること。
- 当該プロジェクトに関する機構・定員要求について、機構・定員枠が適切に確保されるよう、必要に応じて、府省内を調整すること。
- 当該プロジェクトの推進体制が充実されるよう、必要に応じて、府省内を調整すること。

また、府省重点プロジェクトに指定された場合、工程レビューを実施する必要がある。

③ 課題

システムの大規模化に伴い、今後、府省共通プロジェクト/府省重点プロジェクトの対象となるプロジェクトは増加することが予想される。指定されたプロジェクトの責任者は関係する府省 CIO や、場合によっては、政府 CIO とも連携をとりながら、プロジェクトを推進する必要がある。

(2) 工程レビュー

① 経緯と概要

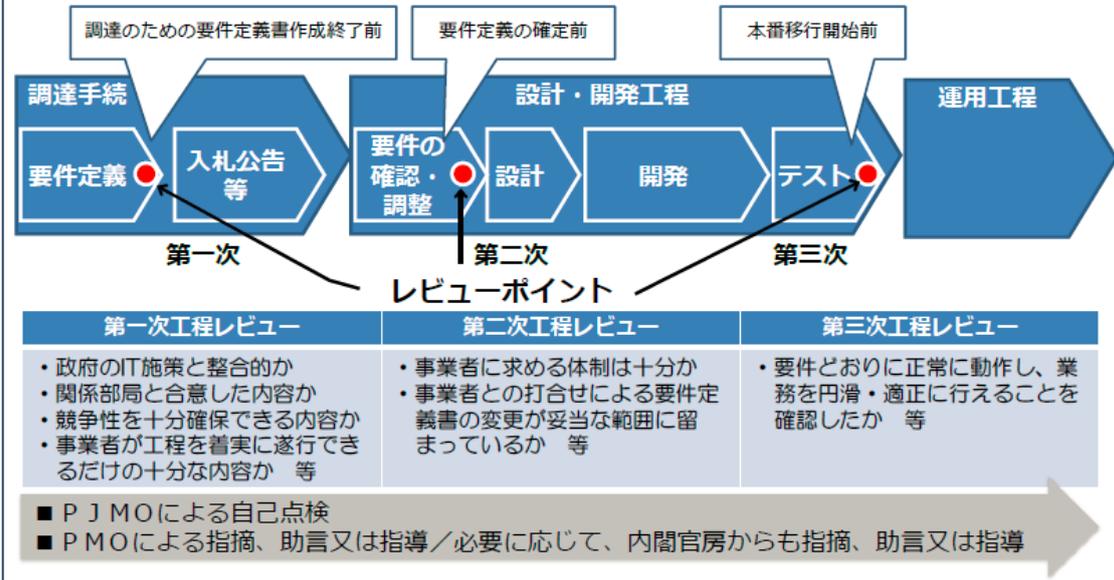
これまでのシステム開発に関するプロジェクトでは、達成目標が不明確なまま要件定義フェーズに着手し、結果的に情報システムの設計・開発工程で遅延・停滞を生ずるプロジェクトが発生することがあった。このような経験を踏まえ、新ガイドラインでは、その防止のため、プロジェクト計画書等の策定のほか、重要プロジェクトでの工程レビューなど、新たなプロジェクト管理を導入した。

② 現状と取扱い

PJMO 等は、プロジェクトを適切に実施し、プロジェクトの目的を達成するため、府省重点プロジェクトを対象に、内閣官房が定める手順に基づき、第一次～第三次の工程レビューを実施する。

工程レビュー(レビューポイント・観点)

府省重点プロジェクトを対象としてレビュー制度を新たに導入。三つの時期にレビューポイントを設け、内閣官房が別途定める要領に基づき、プロジェクトの管理・遂行の点検を実施



(出所) 政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成 27 年 3,4 月 事業者向け説明会」資料 [http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html]

③ 課題

工程レビューは、前図のように原則下記の 3 回実施する。

- 調達仕様書に添付する要件定義書の作成終了前（政府の IT 施策と整合的か、ユーザ部局と合意したか、十分な競争性を確保できる内容か、事業者が工程を着実に遂行できるだけの十分な情報を盛り込んだ内容か等）
- 設計・開発工程に入る前に要件定義の確定を行う前（事業者に求める体制は十分か、事業者との打合せによる要件定義書の変更が妥当な範囲に留まっているか等）
- 本番移行開始前（要件どおりに正常に動作し、業務を円滑・適正に行えることを確認したか等）のそれぞれの場面（「レビューポイント」と総称）において、次のとおり、工程レビューを実施。

これらのレビューが形式的なものにならないか、PJMO は自己点検も含めて忠実に遂行し、PMO、府省 CIO 補佐官は適宜指摘や助言をおこなう必要がある。

2.2 予算要求・予算措置

(1) 予算要求段階での見積り

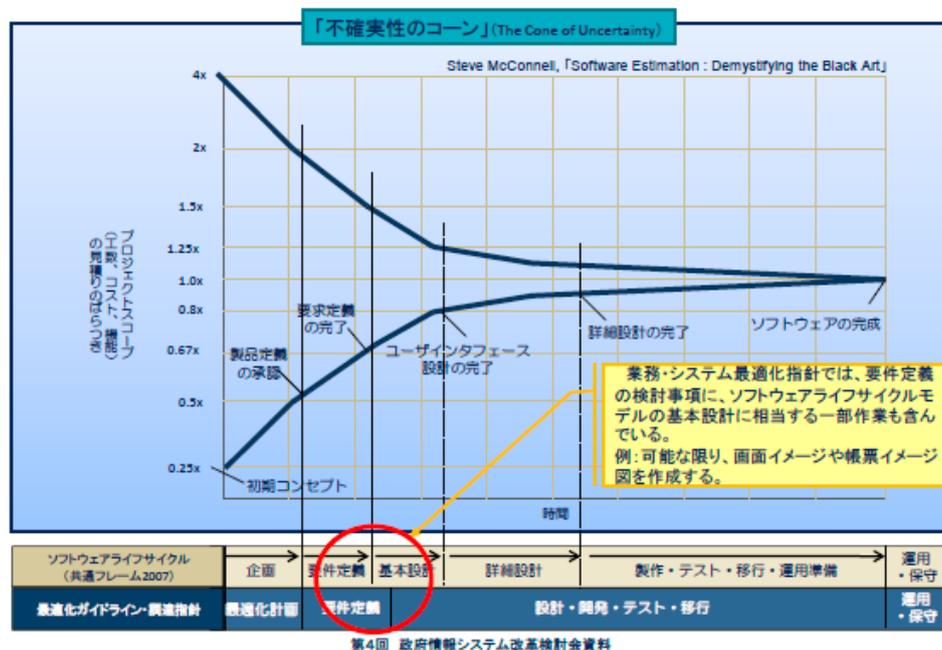
① 経緯と概要

政府情報システムの調達では、予算要求段階において、入札参加予定事業者に対し、概算見積り(参考見積り)を求めるのが一般的である。この段階においては、業務の見直しや要件定義が完了していない場合が多く、発注側は仕様が未確定な中、大まかな要件を説明し、受注側は概算額を提示せざるを得ないこともある。

この概算見積りをもとに予算要求がおこなわれるが、仕様が未確定である段階の予算であるため、後日、正式な調達仕様書を元に算出された見積額と乖離が出るのが往々にして起こり、長年見積制度の向上が課題であった。

平成 22 年にスタートした政府情報システム改革検討会では、平成 23 年 5 月 19 日の第 9 回会合においては「IT 発注力の向上について」というテーマで議論がおこなわれている。この会合でも使われている図表に「不確実性のコーン」というものがある。

工程の進展と見積り精度の関係



(出所) 第 4 回政府情報システム改革検討会 (平成 22 年 11 月 24 日) 資料 4

1981 年にバーリー・ベームが発表した図で、縦軸は見積りに生じる誤差、横軸は開発工程（時期）である。この図表でも明らかなように要件が固まっていない時期であるほど金額が乖離しやすいと言える。

入札実施に際し、予定価格の確定にあたっては、調達仕様書等がほぼ出来上がっているため根拠のある金額算出が出来るが、ガイドラインで求めているのはそれ以前の段階

も含まれている。

このように工程が進展していないほど乖離が発生しやすいが、現状、政府機関では情報システム関係予算の見積りの精緻化を進めており、新ガイドラインでは、予算要求段階にてファンクションポイントや LOC 等による詳細な見積りを求めることが記載されるようになった。

② 現在の取扱い

現状の予算要求に関する政府の決定プロセスを踏襲すると、少しでも早い段階で乖離の少ない見積り作成が可能となるように、新ガイドラインにおいては、「第 3 章 予算要求 2.経費の見積り」において、PJMO に対して次のように求めている。

PJMO は、概算要求の積算に当たって、次の 1) から 7) までに掲げる事項を遵守するものとする。なお、プロジェクトの内容等に応じ、単年度の契約を行う場合と比較して、複数年度にわたる契約を行うことに合理性が認められる場合には、国庫債務負担行為の活用を検討するものとする。

- 1) IT 基本法第 26 条第 2 項第 2 号の規定に定める経費の見積り方針に従うこと。
- 2) 情報システム単位で積算し、区分できるようにすること。
- 3) 「別紙 2 情報システムの経費区分」に基づき区分等すること。
- 4) 数量、工数、単価等の積算内訳を明確にすること。
- 5) 原則として複数事業者の見積りを比較すること。
- 6) ライフサイクルコストの見積り及びその根拠を示すこと。
- 7) 事業者から見積りを取得するときは、実現したい業務・機能の内容、調達スケジュール等、事業者が見積りをするための必要な情報（特に政府共通プラットフォーム上に整備し、移行する情報システムについては、政府共通プラットフォームの仕様等）の提供を行い、次のアからウまでに掲げるものを取得すること。

ア 情報システムの新規開発又は更改をする場合には、ライフサイクルコストの見積り

イ 要求内容に設計又は開発に関する工程が含まれる場合には、原則として、ファンクションポイント^{注記 1)}の見積り（LOC^{注記 2)}の見積りも可能である場合には、プログラムごとに算出した LOC の見積りを併せて行う）及びその根拠

ウ 経費に人件費が含まれる場合には、WBS（「第 2 章 3. プロジェクトの進捗及び実績報告」参照）による作業内訳を示した工数の見積り

注記 1) ファンクションポイントとは、ソフトウェアが持つ入出力等の機能数を洗い出し、洗い出した各機能を複雑さによって重み付けして集計した点数をいう。一般に、集計したファンクションポイントを開発生産性（1 人月で開発できるファンクションポイント）で除して単価を乗じたものが見積金額となる。

注記 2) LOC とは、プログラムの総ステップ数をいう。一般に、過去に行った類似のシステム開発実績等から推定して総ステップ数（開発規模）を見積り、総ステップ数を開発生産性（1 人月で開発できるステップ数）で除して単価を乗じたものが見積金額となる。

（出所）新ガイドライン実務手引書 第 3 編第 3 章 3 頁

情報システム関係予算は、主に IT ベンダの見積りを基に積算されているが、これらの情報を活用しつつ、積算根拠に基づいた予算要求を行うことが求められる。新ガイドラインでは、PJMO は上記(1)～(7)を遵守するように求めており、結果的にベンダが少しでも精緻な見積りが提示出来るような手続きが規定された反面、ベンダには『原則として、ファンクションポイントの見積り（LOC の見積りも可能である場合には、プログラムごとに算出した LOC の見積りを併せて行う）及びその根拠』を要求している。

概算見積り段階においては仕様が固まっていないことも多く、新ガイドライン実務手引書にも「概算要求における見積りと、開発時の実際の規模との間に乖離が生じた場合には、当初の規模感に固執することなく、柔軟かつ適切な対応によりプロジェクトを進めるとともに、必要に応じて契約変更等も行うことが肝要である」と記述されており、乖離は発注側も十分承知している。一方、新ガイドライン策定時におこなわれた意見募集(パブリックコメント)の回答においては、「概算要求時においてもある程度定量性を持った根拠ある見積りを行う必要があると考えており、また具体的な経費については予算要求段階以降、予算編成過程等を通じて変動することがあり得ることは政府内では認識されています」(以下略)、と記述されており、“ある程度定量性を持った根拠ある見積り”としてファンクションポイントないし LOC を元に算出した見積りが必要との根拠になっている。

概算要求の積算、資料作成は PJMO がおこなうことと定義されている。PJMO の活動については、新ガイドライン第 2 章「プロジェクトの管理」にて明確化されているが、PJMO がおこなう予算管理について、予算が複数年度にまたがる場合は以下のように規定している。

プロジェクト開始からプロジェクト終了までの各年度に必要となる予算（複数のサブシステムに分かれる場合は、サブシステムごとの予算）の見積りを記載する。

プロジェクトの構想段階では、必要な予算を概算で、少なくとも整備経費・運用等経費及びその他経費の別に年度ごとに見積もる。

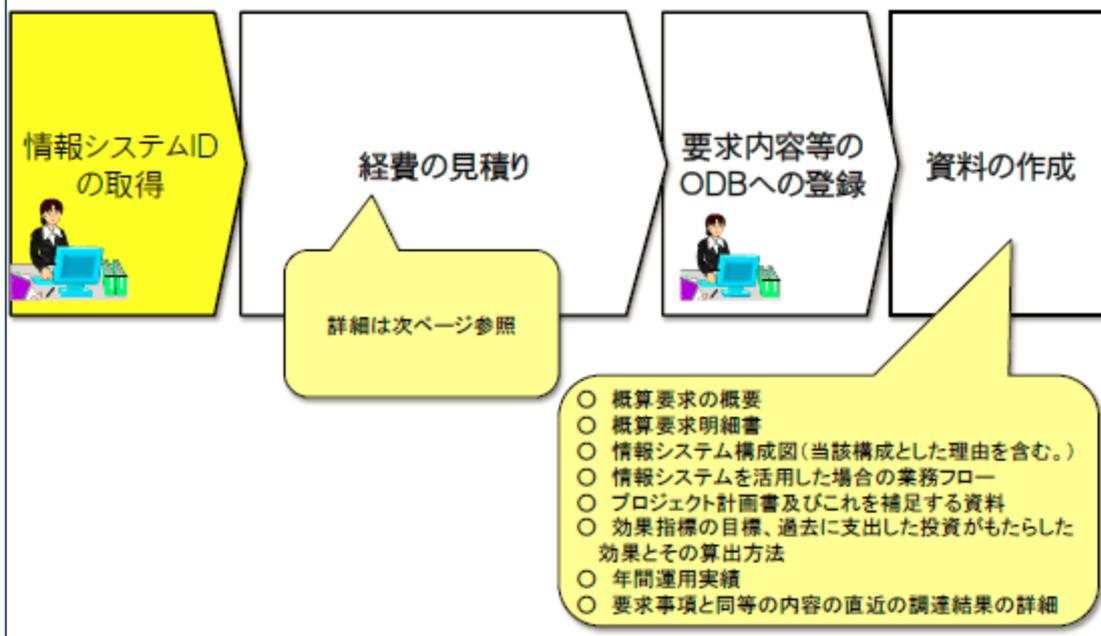
当初予算が承認された段階で、初年度分については、標準ガイドライン「別紙 2 情報システムの経費区分」（記載省略）に基づき、予算の内容を明らかにするとともに、次年度以降の予算見積りを見直して記載する。

また、その後もプロジェクトの進捗に伴い、後年度の予算を見直すとともに、当初に見積もった予算の計画と実績との対比ができるよう、実績及びかい離の原因を記載することも重要である。

なお、適切な調達方式の検討を踏まえて、予算と実績の差異の把握、事業者見積りの内訳との突合等が適切に行うことができるように、経費区分の在り方を十分に検討することが肝要である。

(出所) 新ガイドライン実務手引書 第 3 編第 2 章 22 頁

予算要求



経費の見積り

PJMOは、概算要求の積算に当たって、次の1)から7)までに掲げる事項を遵守するものとする。なお、プロジェクトの内容等に応じ、単年度の契約を行う場合と比較して、複数年度にわたる契約を行うことに合理性が認められる場合には、国庫債務負担行為の活用を検討するものとする。

- 1) IT基本法第26条第2項第2号の規定に定める経費の見積り方針に従うこと。
- 2) 情報システム単位で積算し、区分できるようにすること。
- 3) 「別紙2 情報システムの経費区分」に基づき区分等すること。
- 4) 数量、工数、単価等の積算内訳を明確にすること。
- 5) 原則として複数事業者の見積りを比較すること。
- 6) ライフサイクルコストの見積り及びその根拠を示すこと。
- 7) 事業者から見積りを取得するときは、実現したい業務・機能の内容、調達スケジュール等、事業者が見積りをするための必要な情報(特に政府共通プラットフォーム上に整備し、移行する情報システムについては、政府共通プラットフォームの仕様等)の提供を行い、次のアからウまでに掲げるものを取得すること。
 - ア 情報システムの新規開発又は更改をする場合には、ライフサイクルコストの見積り
 - イ 要求内容に設計又は開発に関する工程が含まれる場合には、原則として、ファンクションポイントの見積り(LOCの見積りも可能である場合には、プログラムごとに算出したLOCの見積りを併せて行う)及びその根拠
 - ウ 経費に人件費が含まれる場合には、WBSによる作業内訳を示した工数の見積り

(2図の出所) 政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成27年3,4月 事業者向け説明会」資料 [http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html]

③ 課題

1) 現状の予算決定～調達制度での問題点

現行の政府 IT 調達に関する流れの中で、予算要求段階にてベンダ側にファンクションポイント法 LOC によった精緻な見積金額を要求したとしても、要件定義や仕様が曖昧な状況であると、見積り算出の根拠を提示するだけにすぎず、精緻な金額にはなり得ない。

現行の調達制度においては、“仕様、契約変更に対する柔軟性”を持ち得ているとは言えず、要件定義、仕様が曖昧なまま予算要求がおこなわれると、その後、要件定義での仕様追加等でシステム構築規模が膨らんでしまった場合においてもそのまま調達フェーズに突入し、結果的に当初の予算額にてシステム構築をおこなうことになりかねない。

複数年度に跨る場合は、前述のように「PJMO はプロジェクトの進捗に伴い、後年度の予算を見直すとともに、当初に見積もった予算の計画と実績との対比ができるよう、実績及びかい離の原因を記載する」となっているが、単年度の業務であった場合、予算要求以降、経費の見積額が変わる場合の追加予算措置方法について、手続きの明確化が必要である。

2) 発注側としての課題

発注側は、予算要求以降に追加仕様が発生しないように、概算見積り依頼時点で要件を固めておく必要がある。そのためには、例えば CIO 補佐官等、IT の専門家の参画、また、発注側担当者の IT 力の向上を図る必要がある。

「政府情報システム改革検討会の第 12 回においては、主に「IT の発注力」を中心に論点整理されている。ここでは、IT 発注力の強化として、①プロジェクトを計画立てする力 (= プロジェクト見積り能力)、②情報システムの内容を明確に記述する力 (= 要件定義能力)、③プロジェクトの円滑な推進と成果物品質を確認する力 (= プロジェクトレビュー能力) の 3 点が重要な課題として整理されている。この中で、①、②は発注側担当者の IT 力強化、③は CIO 補佐官等、IT の専門家の参画を必要としている。

3) ベンダ側としての課題

JISA が平成 26 年 12 月 24 日に公表した新ガイドラインに関するコメントでも、「業界としても、ある程度定量性を持った根拠ある見積りが必要という考えは理解するところですが、不明確な要件や機能を基にした詳細見積りは意味をなさないことは明白です」と述べている。

概算見積り段階での見積りの乖離は、要件定義の不確実さに起因する割合が高いと思料されるため、IT ベンダ側としては、追加仕様が発生しないように、要件定義の精緻化を求めるとともに、ファンクションポイントないし LOC を元にした見積りの高度化のための技術向上に務める必要がある。

2.3 業務の見直しと要件定義

(1) 業務の見直し

① 経緯と概要

2007年制定の『業務・システム最適化指針』においては、米国のエンタープライズ・アーキテクチャ（EA）を参考に、機能情報関連図（DFD）といった業務・システムの分析と要件を検討する上で作成するドキュメント類を標準化していた。しかし、ドキュメントの整備が重視され過ぎ、最適化の計画策定が多大なドキュメントワークと化してしまった上、その後ドキュメントの更新がなされないといった問題が生じた。

② 現在の取扱い

新ガイドラインでは、どのようなドキュメントを作成するかではなく、制度所管部門及び業務実施部門を中心に、どのように業務を分析し、業務を組み立て、また、どのような情報システムとして稼働させていくかという点を中心に規定を設けている。

1) プロジェクト計画書等の確認及び見直し

プロジェクト計画書及びプロジェクト管理要領を確認し、必要に応じてこれらを見直す。また、作業内容、作業分担及び作業スケジュールを具体化・詳細化し、プロジェクト計画書に反映する。

2) 業務の見直し範囲の検討

情報システムの整備を行う場合には、業務全体の見直しの検討を、情報システムの更改又は機能改修を行う場合には、その対象となる業務の範囲を超えた見直しの必要性を検討する。

3) 分析等

現状の業務の問題点を抽出するため、以下の5項目の分析をおこなう。

- **業務分析**
業務及びデータの内容、流れ、業務量、データ保有形態、データ量、実施体制、実施時期・時間、実施場所、残存課題等
- **関係者分析**
業務実施部門の従事者、業務によるサービスを受ける者その他当該業務に関係する者のそれぞれの規模、特徴、満足度、要求事項等
- **実績分析**
業務の運営実績、各種指標の状況等
- **環境分析**
業務を取り巻く現在の環境、将来の環境変化の見込み等
- **関連調査**
業務に影響する関連法令の存否、影響度、見直しの必要性、類似する業務の存否、優良事例、失敗事例等

4) 業務の見直し内容の検討と業務要件の定義

上記「分析等」により得られた問題点から、見直しにより高い効果が見込まれる内容について、これを取り組むべき主要課題として整理の上、政策目的を実現するためにより効果的な業務となるよう、具体的な業務の見直し内容とその結果期待される効果について、多角的かつ複層的に検討し、その内容を踏まえ、以下の事項を業務要件として定義する。

- **業務実施手順**
業務の実施に必要な体制、手順及びそれらを記載した業務フロー図、入出力情報項目及び取扱量 等
- **規模**
サービスの利用者数及び情報システムの利用者数、単位（年、月、日、時間等）当たりの処理件数
- **時期・時間**
業務の実施時期、期間及び繁忙期、業務の実施・提供時間 等
- **場所等**
業務の実施場所、諸設備、必要な物品等の資源の種類及び量 等
- **管理すべき指標**
業務の運営上補足すべき指標項目、把握手順・手法・頻度 等
- **情報システム化の範囲**
情報システムを用いて実施する業務の範囲及び情報システムを用いずに実施する業務の範囲
- **業務の継続の方針等**
業務の継続に伴うリスク及び基本的な考え方。なお、業務継続計画を策定する必要がある業務にあつては当該計画の策定時に検討
- **情報セキュリティ**
業務において取り扱われる情報の格付・取扱制限等に応じた情報セキュリティ対策の基本的な考え方

業務の見直し

- 1 プロジェクト計画書等の確認及び見直し
- 2 業務の見直し範囲の検討



3 分析等

- 1) 業務分析
- 2) 関係者分析
- 3) 実績分析
- 4) 環境分析
- 5) 関連調査



4 業務の見直し内容の検討

- 1) 主要課題の整理
- 2) 具体的な業務の見直し内容
- 3) 期待される効果

5 業務要件の定義

1) 業務実施手順

- ① 業務の実施に必要な体制、手順及びそれらを記載した業務フロー図
- ② 入出力情報項目及び取扱量 等

2) 規模

- ① サービスの利用者数及び情報システムの利用者数
- ② 単位(年、月、日、時間等)当たりの処理件数

3) 時期・時間

- ① 業務の実施時期、期間及び繁忙期 等
- ② 業務の実施・提供時間 等

4) 場所等

業務の実施場所、諸設備、必要な物品等の資源の種類及び量 等

5) 管理すべき指標

業務の運営上補足すべき指標項目、把握手順・手法・頻度 等

6) 情報システム化の範囲

情報システムを用いて実施する業務の範囲及び情報システムを用いずに実施する業務の範囲

7) 業務の継続の方針等

業務の継続に伴うリスク及び基本的な考え方。

8) 情報セキュリティ

(出所) 政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成 27 年 3, 4 月 事業者向け説明会」資料 [http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html]

③ 課題

『業務・システム最適化指針』において、全体感よりも見直し対象範囲のドキュメント作成に偏重しすぎた反省を踏まえ、業務分析の実施方法として、「業務見直しの範囲を当該業務範囲に留まらず分析することを必要」としており、また、分析手順、分析方法等を中心に定義している。これらの定義によって、全体感をもった見直し検討が可能となり、後続の要件定義工程における正確性と効率化にもつながる。一方、見直しの検討対象範囲は増大するため、PJMO は、その体制作りを心掛ける必要がある。

(2) 要件定義

① 経緯と概要

要件定義については、業務要件、機能要件と非機能要件に分けた構成に整理された。

要件定義が正しくおこなわれるかどうかについては、ドキュメント分類、記載事項の規定とともに、妥当な作業スケジュール、作業実施者の十分なスキル、現場部署の協力等も必要になってくるため、これらも含めた体制整備が必要である。

これまでも、要件定義の不十分さに起因するシステム構築の遅れ等の事情が発生したことがあったが、『業務・システム最適化指針』が活用されていた 2012 年当時、政府情

報システム改革検討会にて議論された要件定義工程での課題分野と具体的事象として、以下のものが挙げられている。(2012年5月31日、第15回 政府情報システム改革検討会資料より)

1) プロジェクトのスコープ

要件定義を設計・開発工程において行う場合があり、要件の変更管理も出来ていない

2) スケジュール

要件定義のために必要な期間を確保していない

3) 組織とコミュニケーション

設計・開発工程で要件の追加・変更が発生し、業務実施部門等との合意にも時間を要している

4) 調達手続き

事業者が業務や要件の内容を理解してもらうための手続を有効に活用出来ていない

5) 品質管理

要件の内容が曖昧、あるいは過大・過小なものとなっており、要件の抜け漏れもある『業務・システム最適化指針』での要件定義における課題として「要件の質が低下」、「要件の範囲やスペックが過大又は過小」、「要件の決定が遅延」等が問題点として発生した。

② 現在の取扱い

1) RFIに関する説明書の作成

調達において RFI を実施する場合 RFI に関する説明書作成は要件定義工程にて実施する。RFI を実施する場合、以下の事項を記載した説明書を作成する。

- **調達の概要**

政策の目的や概要、調達の概要

- **その時点における検討内容、要件案の概要等**

検討に当たっての前提条件や制約、RFI の実施時点で既に定まっている事項のほか、未確定の事項であっても、要件として求める方向性等があれば要件案の概要

- **資料提供を求める内容等**

プロジェクトの実現可能性を図るため、実現方式、適合可能な技術、調達単位のあり方等に関する情報、及び実現可能度、実現に向けての大まかなスケジュール等に関する情報等

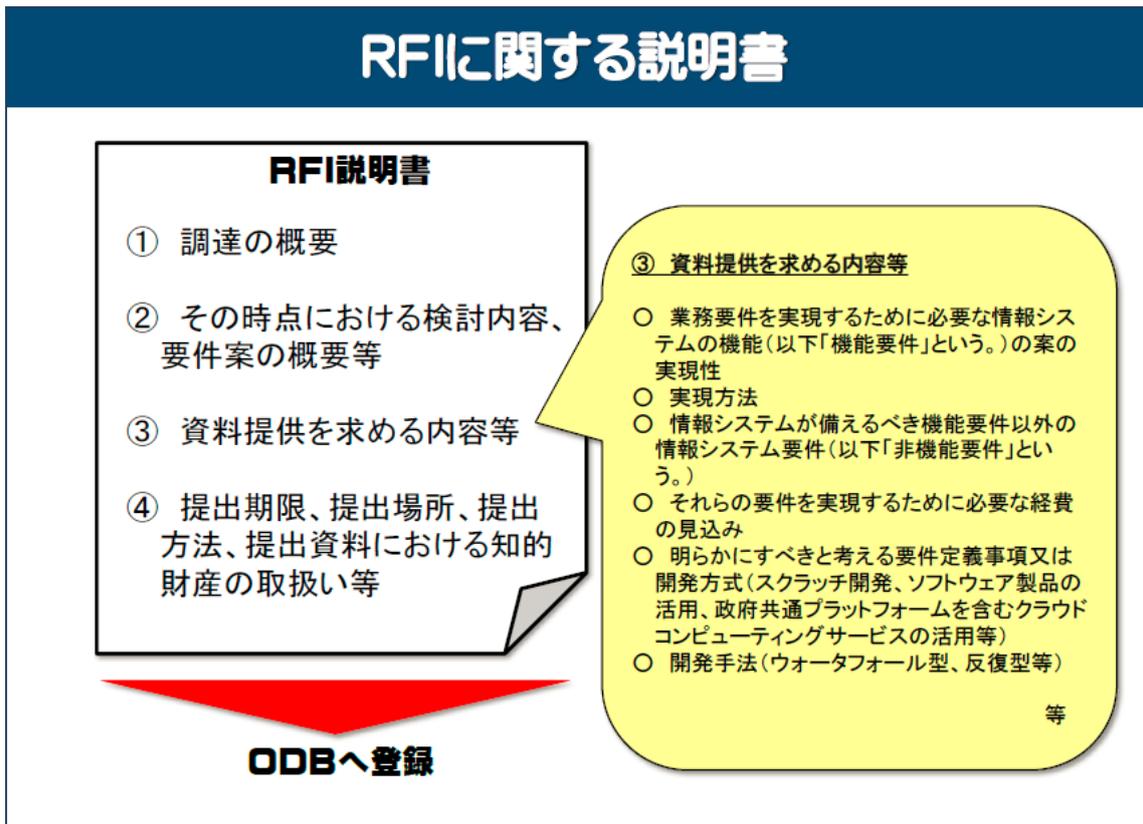
- **提出の期限、提出先及びその方法並びに提出資料における知的財産の取扱い等**

情報の提出期限や提出先、その方法等

- **事業者に対し守秘を求める情報の提供**

守秘を伴う情報が含まれる場合には、あらかじめ守秘義務の誓約書を事業者に求め、当該誓約書の提出があった事業者にのみ詳細な情報を提供

RFIに関する説明書



(出所) 政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成 27 年 3,4 月 事業者向け説明会」資料 [http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html]

2) 要件定義書の作成

要件定義について、新ガイドラインでは、業務要件、機能要件、非機能要件に整理された。

● 業務要件

新ガイドライン第 4 章の「業務の見直し」にて定義しているが、要件定義書作成時点で、必要に応じて定義の見直しを図る。

● 機能要件

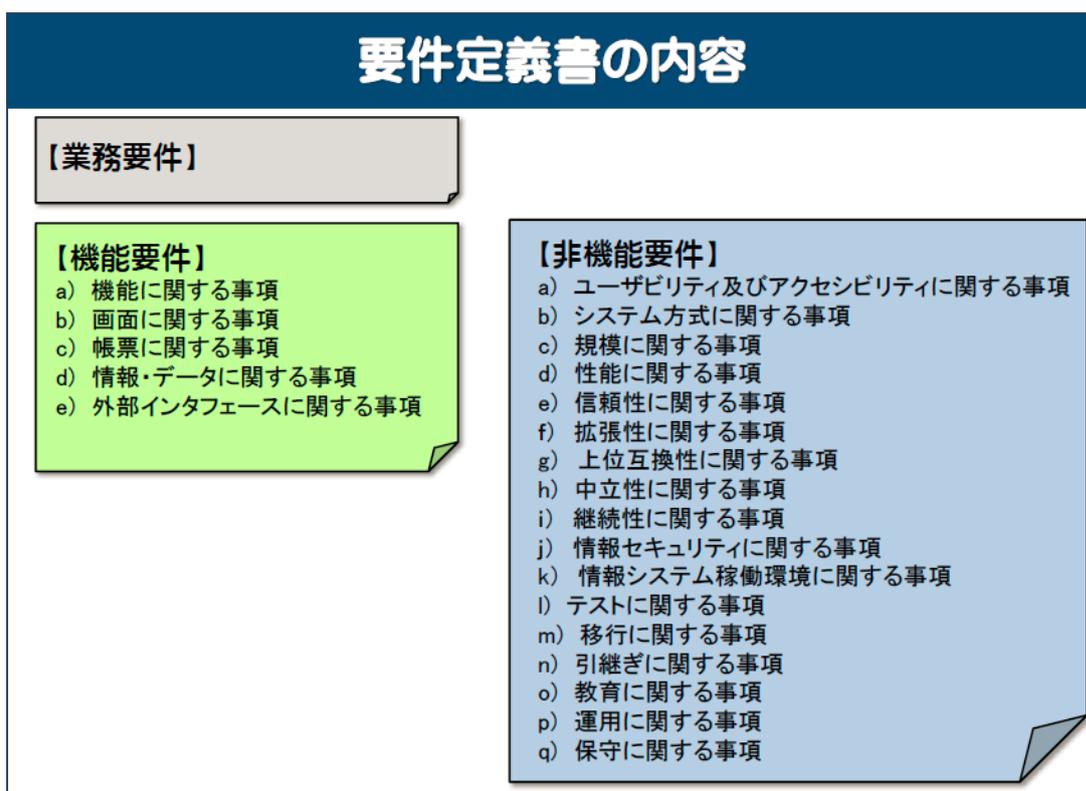
機能に関する事項、画面に関する事項、帳票に関する事項、情報・データに関する事項、外部インターフェースに関する事項について定義する。これ以外にも、他の情報システムと連携する場合には相互運用性及びデータ互換性についても記載し、政府共通プラットフォーム等、府省共通システムが提供する機能を利用する場合には、その利用する機能について記載する。

● 非機能要件

ユーザビリティ及びアクセシビリティに関する事項、システム方式に関する事項、規模に関する事項、性能に関する事項、信頼性に関する事項、拡張性に関する事項、

上位互換性に関する事項、中立性に関する事項、継続性に関する事項、情報セキュリティに関する事項、情報システム稼働環境に関する事項、テストに関する事項、移行に関する事項、引継ぎに関する事項、教育に関する事項、運用に関する事項、保守に関する事項について記載する。

あわせて、政府共通プラットフォーム等、府省共通システムが提供する稼働環境、サービス等を最大限利用し、その仕様について記載、さらにクラウドコンピューティングサービスの活用についても検討する。



(出所) 政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成 27 年 3,4 月 事業者向け説明会」資料 [http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html]

③ 課題

新ガイドラインでも述べられているが、要件定義はプロジェクトの目標を達成する上で極めて重要な工程であり、明確な要件定義を行えない場合、計画の遅延又は情報システムの機能・性能が要求水準に満たないものとなる事態等が発生する可能性が高まるため、適切に取り組む必要がある。一方で、要件定義を詳細に時間をかけすぎると、システムの稼働までの全体スケジュールに影響が出ることも予想され、また、後続工程での設計変更に対する柔軟性が乏しいものになってしまう可能性もある。

2.4 調達

(1) 合理的な調達単位

① 経緯と概要

平成 19 年制定の旧・基本方針では、例外条件はあるものの原則分離調達という大原則が存在していた。分離調達には、次のように 3 種類が説明されていた。

● 設計・開発の工程における分離調達の内容

大規模なプロジェクトを一括調達することなく、プロジェクトを適切な規模に分離して調達（分離調達）することにより、事業者への競争参加機会の拡充が図られ、また、複数の事業者の参入により競争性が高まることによってコストの低減が期待される。

このため、調達担当課室は、特定情報システムの設計・開発の工程については、情報システムの方式の検討結果を踏まえて、原則として、共通基盤システム、各個別機能システムの単位で分離調達を行う。（以下略）

● ハードウェアとソフトウェアとの分離調達の内容

調達担当課室は、特定情報システムについては、原則として、ハードウェア（OS 等のハードウェアと不可分な既製のソフトウェアを含む。）とソフトウェア（設計・開発を行うソフトウェアに限る。）とは分離して調達することとし、その内容を調達計画書に記載する。

● 設計・開発から移行までの工程、運用の工程及び保守の工程の分離調達の内容

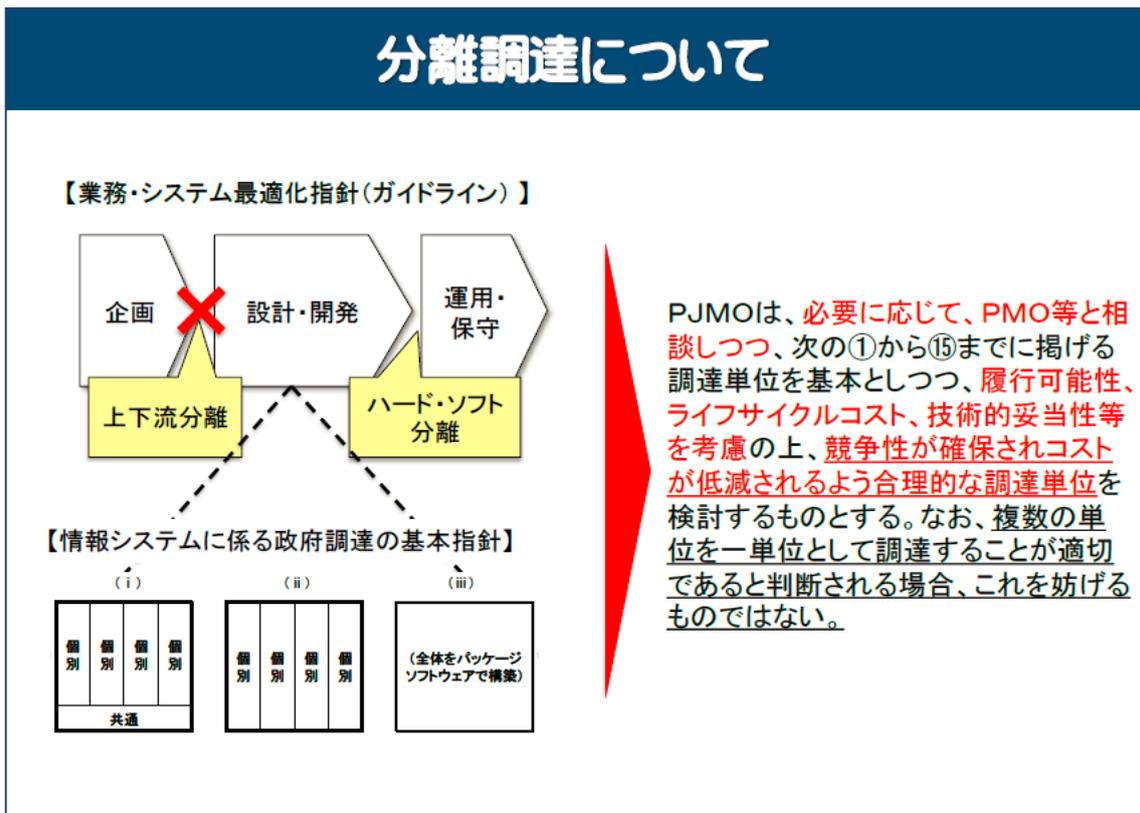
運用及び保守の工程について、随意契約によるものが 9 割以上にも上り、競争性が確保されているとは言い難い状況を踏まえ、特定情報システムについては、調達担当課室は、設計・開発から移行まで（以下「設計・開発等」という。）の工程、運用の工程、保守の工程は、原則として、それぞれ一般競争入札により分離して調達することとし、その内容を調達計画書に記載する。なお、構築する情報システムに係るコスト全体の評価を行う観点から、設計・開発等の工程の調達に際しては、将来の運用及び保守の工程を含めたライフサイクルコストに基づく技術評価を行うことが望ましい。

[文中の注釈は省略。出所：2007 年 3 月 1 日 情報システムに係る政府調達の基本指針 8～9 頁]

上記のような原則によらない場合として、『分離調達の選択により、分割リスクが強く懸念される場合、明らかに大幅なコスト増又は許容できないスケジュールの遅延が生ずる場合等については、情報システムの特性や設計・開発の内容に応じて、前述の枠内に掲げる原則によらない分離調達又は一括調達を採用することが合理的な場合がある。そ

の原則によらない調達を行うことが合理的と認められる場合には、それを採用し得ることとし、その内容及び具体的かつ明確な理由を調達計画書に記載する』とし、あくまでも例外的な扱いとの位置づけであった。

また、JEITA が平成 14 年 3 月に公表した『政府情報システムの調達改革に向けて』において、分離調達の考え方について検討しており、『分離調達は手段。分離調達によって「投資対効果やプロジェクト品質の向上が期待できるかどうか」を基準に適用を検討すべき』との見解を示している。



(出所) 政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成 27 年 3,4 月 事業者向け説明会」資料 [http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html]

② 現在の取り扱い

新ガイドライン制定以前は原則分離であったが、新ガイドラインでは『PJMO は、プロジェクト計画書に基づき、関連する一連の調達を開始するときは、調達手続に要する期間等も踏まえつつ、次のとおり、合理的な調達単位及び調達の方式を精査した上で(以下、略)』と、『合理的な調達単位の検討』を前提としている。具体的な記述としては、以下のとおりである。

■合理的な調達単位の検討

PJMO は、必要に応じて、PMO 等と相談しつつ、次の①から⑮までに掲げる調達単位を基本としつつ、履行可能性、ライフサイクルコスト、技術的妥当性等を考慮の上、競争性が確保されコストが低減されるよう合理的な調達単位を検討するものとする。なお、複数の単位を一単位として調達することが適切であると判断される場合、これを妨げるものではない。

- ① 調査研究又は要件定義作成支援
- ② プロジェクト管理支援
- ③ 設計・開発（設計・開発の内容が細分化できる場合であっても、必ずしも調達単位を分割する必要はない。）
- ④ ハードウェアの賃貸借又は買取り
- ⑤ ソフトウェア製品の賃貸借又は買取り
- ⑥ 回線
- ⑦ アプリケーションプログラムの保守
- ⑧ ハードウェアの保守
- ⑨ ソフトウェア製品の保守
- ⑩ 運用
- ⑪ 運用サポート業務
- ⑫ 業務運用支援
- ⑬ 施設の賃貸借
- ⑭ 施設の整備等
- ⑮ システム監査（情報セキュリティ監査を含む。）

（出所）新ガイドライン実務手引書 第3編第6章7頁

1) 設計・施工分離

新ガイドラインでの大きな変更点のひとつに「分離調達の見直し」があるが、新ガイドラインでは、合理的な調達の基本単位の考え方を明示するとともに、過去促進していた情報システムの設計・開発工程における分離調達を見直し、設計・開発の分離調達の原則を廃止している。

設計工程を受託し、開発する情報システムの内容に精通しているベンダのほうが、スケジュール、品質において他の業者よりも秀でるという可能性もあるため、設計工程を受託したベンダに対し一律に開発工程への参入を排除することを見直した。

2) 入札制限

今回、3項目の入札制限を設けている。

- **各工程の調達仕様書の作成に直接関与した事業者**

各工程の調達仕様書の作成に直接関与した事業者は、透明性及び公正性の確保の観点から、当該調達案件の入札に参加させないものとする。ただし、競争上何ら有利

とならないと認められるときは、この限りでない。

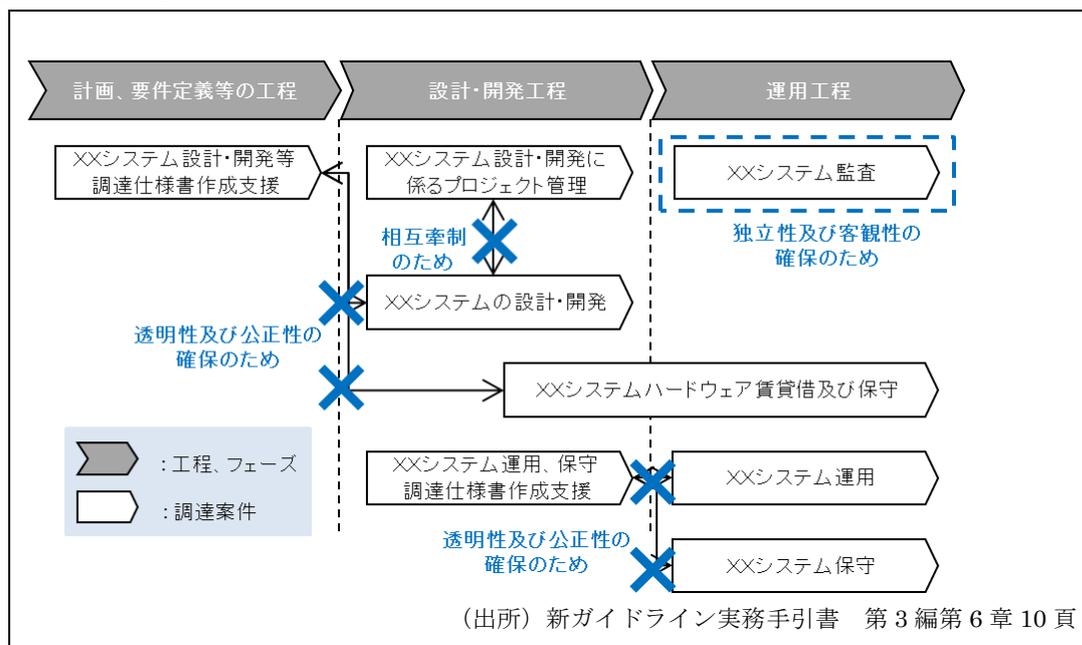
- **設計・開発等のプロジェクト管理支援事業者**

設計・開発等のプロジェクト管理支援事業者（プロジェクトの全部又は一部におけるプロジェクトの管理上生ずる作業について、PJMO を支援する事業者をいう。以下同じ。）については、相互牽制の観点から、その管理の対象となる情報システムの設計・開発の作業に関する内容を含む調達案件の入札に参加させないものとする。

- **監査対象である情報システムに関与した事業者**

監査対象である情報システムに関与した事業者は、監査の独立性及び客観性の確保の観点から、当該情報システムの監査業務に関する調達案件の入札に参加させないものとする。

これらのように、相互牽制の観点からプロジェクト管理及び監査に関与した事業者は当該システム開発の入札には参加できない。一方、調達仕様書の作成に関与した事業者であっても、それが競争上何ら有利とならないのであれば、当該調達案件への参加の道を残している。



③ 課題

これまで、公平性が優先され過度な分離調達が実際におこなわれてきたことからすると大きな変革であると言える。一方で以下の課題が考えられる。

1) 『合理的な』調達単位の妥当性

ガイドラインでは、調達単位の検討として、「調達の競争性の確保及びコストの低減に留意する」との記述がある。合理的な調達単位へと見直しが図られたことは歓迎すべきことであるが、調達単位については、競争性の確保及びコストの低減はもちろんではあるが、履行可能性及び技術妥当性を最優先にした調達がおこなわれるべきである。『合理的な』ということの解釈がどのようになされるか、注視する必要がある。

調達単位の検討については、新ガイドライン制定後、期間が間もない時点では、合理的な調達単位の好事例が少ないであろうから、民間企業でのシステム構築に関する好事例を参考にすることが必要。また、今後、政府情報システムでの分割事例が増えてくるにしたいが、政府情報システム管理データベース(ODB)等をもとに、他の分割事例を参考にすることも必要である。

2) 調達単位の統合責任

1つもしくは複数に分割された調達は、発注者側の責任において統合する必要があるとなっているが、発注者側に適切な管理・処理能力が無い場合、調達単位の統合責任は受注者側が負う危険性もあることを否定できない。発注者側が相応のスキルを持って分割された調達の統合が実施出来ない場合、受注者に統合を委ねる事になり、責任の所在が曖昧になる懸念がある。

3) 設計・施工に関する競争性の確保

新ガイドラインにおいては、3項目の入札制限を設けているが、この制限に抵触しない場合は、設計・施工分離が絶対ではなくなった。このような場合、『競争性の確保』とのバランスを発注側がどのように判断するかも注視する必要がある。例えば、開発工程受注のため、計画作成、設計工程を安価で受注する等の行為は排除すべきである。これについては、実務手引書第6章に「低入札価格調査」として規定しているが、履行可能性の評価について、形式的ではなく厳格に運用されるべきである。

4) 中間検収、中間支払等の検討

複数の調達を一単位とした場合等、受注業者側は長期の未収金が発生する可能性が考えられる。このような場合、受注側の運転資金の確保の観点から、また、長期の未収金発生に起因した参入障壁という事象を排除するためにも、中間検収、中間支払の検討も必要である。

(2) 契約方式（選定方法）

① 経緯と概要

政府 IT 調達の財源が国民の貴重な財産である以上、質及び性能等の高いものを最も経済的に調達することが必要である。他方、調達により整備される情報システムの質の低下が国民の経済社会活動に直接深刻な影響を与える可能性もあり、高品質・高性能な情報システムの調達を図ることが求められる。

具体的には、①経済的観点に偏重した場合、一般競争入札により安易に低廉な価格による入札者が調達先となり、技術や品質の劣化やトラブルが生じる可能性もある。また、ソフトウェアの適正な価値形成の阻害、中小ベンダ、ベンチャー等が事実上の入札競争から排除されるなどの弊害が発生しているとの指摘もある。また、価格による評価に偏重した場合、価格抑制が優先され、高品質・高性能な情報システムを構築するための創意・工夫に対するインセンティブが低下することも考えられる。他方、②高品質・高性

能な情報システムの調達に偏重すれば、価格が高水準になり、限られた財源の有効活用という観点が劣化する懸念もある。

政府が調達する情報システムは、比較的低価格でコモディティ化したハードウェア製品から技術的な難易度の高いハードウェア、ソフトウェアシステム、サービスまで多様であり、選定方法（契約方式）を画一的な方法で取り扱うことが難しい。そのため政府 IT 調達における選定に関しては、予め選定方法の選択肢を設け、調達対象とする個別の情報システムに応じて、両方の観点で最適化されたバランスの取れた選定方法を用いる必要がある。

② 現在の取り扱い

現在の政府 IT 調達に関する契約方式（選定方法）に関しては、一般競争入札が原則となっている。一般競争入札において、調達案件が価格以外の技術的要素を評価することが必要と認められるときには、技術的要素を考慮するため、総合評価落札方式によることができる。また、例外的に随意契約によらざるを得ない場合には、企画競争又は公募を行うことにより、透明性及び競争性を担保するものとする。なお、公募を行った結果、応募が複数あった場合には、一般競争入札（総合評価落札方式を含む。）又は企画競争を行うものとなっている。以下には、現在の契約方式（事業者の選定方法）概要を記す。

1) 総合評価方式

比較的規模の大きい情報システム構築に係る調達に関しては、技術的要素を考慮することが一般的であるため、総合評価方式による調達方法が選択される場合が多い。

一般競争入札（総合評価落札方式）に関しては、幾つかの方式から選択することとなっている。

総合評価方式における、第 1 の方法は、平成 7 年 3 月の「コンピューター製品及びサービスの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド（調達関係省庁申合せ）による方式である。

この方法は、除算方式と呼ばれ、入札者の提案に係る性能等の各評価項目の得点の合計を当該入札者の入札価格で除して得た数値が最も高い者を落札者とする方式である。この方式の場合、入札価格 1 円当たりの技術点を評価するため、技術と価格の双方を評価することになる。価格は 1 円～予定価格までの幅がある一方で、技術による評価は、通常、技術の評価が最大 2～3 倍程度にしか開かない。そのため、実質、入札価格が総合的に高い評価を得るためのキーファクターとなり、本来の総合評価という観点に関し、評価上の限界がある。

第 2 の方式は、平成 14 年 7 月「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド」（調達関係省庁申合せ）に基づく方式である。この方式は、加算方式と呼ばれる

方式であり、入札価格に対する得点配分と、性能等に対する得点配分を等しいものとし、入札者の入札価格の得点に当該入札者の申込みに係る性能等の各評価項目の得点の合計を加えて得た数値が最も高い者を落札者とする方式である。平成 17 年の標準ガイドでは、技術：価格=1:1とされていたが、平成 25 年 7 月の「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」（調達関係省庁申合せ）に基づき、適用範囲に該当すると認められる場合には、入札価格に対する得点配分の割合を全体の 4 分の 1 以上（技術:価格=3:1）とすることも可能となっている。

加算方式の適用範囲に関しては、平成 14 年 7 月公表の「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド」においては国民に対して著しい不利益を与え又は国に対して著しい損害を与えるおそれのある情報システムとして下記を上げている。

- 個人情報・企業情報等行政機関外部からの情報を処理する情報システム：電子申請システム、電子調達システム、法執行関連システム（特許、関税、郵政事業、年金事業、貿易管理、化学物質管理等）等
- 行政サービスの結果に直接影響を与える情報システム：統計処理システム、科学技術計算システム、気象情報処理システム、政策情報提供関連システム等
- 行政管理のために不可欠な情報システム：総合的な文書管理システム、人事・給与管理システム、政策評価システム等
- その他

さらに、平成 25 年 7 月に公表された「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」では、入札価格に対する得点配分の割合は、前述のように全体の 4 分の 1 以上とした上で、その適用範囲をより明確化している。具体的には、国民に対して著しい不利益を与え又は国に対して著しい損害を与えるおそれのある情報システムであって、既存のソフトウェアプロダクトの活用のみによっては整備できないものとした上で、以下の要件全てに該当するものとして各省各庁の長が認めるものについて適用することとしている。

- システム化対象の業務の実施方法や内容が複雑かつ多岐にわたるもの
- 技術的構造の異なる複数の情報システムと連携するもの
- 制度・業務の見直し等に伴う頻繁な機能改修を伴うもの
- 大規模なプロジェクトで多人数の要員への高度な統制力が必要なもの
- 連携、統合等を行う情報システムや関係組織が多く存在するもの

加算方式の技術評価では、必須となる基礎点と付加的な加点が設けられるが、加算方式の場合、基礎点の設定は任意とされ、必須とする項目について最低限の要求要件を満

たしているものに基礎点を与えることが実務的に行われている。ただし、基礎点合計の配点割合を高いものとする、応募事業者の技術力等に対する評価を総合点に十分に反映することができず、実質的に価格競争と同等になってしまうため、基礎点合計の配点割合は最低限とすべきとされている。

例えば、特許庁は、情報システム調達における技術評価に関する検討資料（2011年11月30日 特許庁情報システムに関する技術検証委員会事務局）において、IT 調達に関する技術評価に関する工夫として、調達対象の案件によっては、技術力を最大限重視した調達を行うため、加算方式による総合評価落札方式を採用する案件については、技術点の算出に際して基礎点を0点とし、加点＝技術点とするなどの方策を検討している。これにより、現在の加点方式による総合評価において技術的優位性を最大限配慮することが可能となる。

基礎点、加点の比重に関しては、内閣府が実施した「総合評価落札方式の実施等に関する調査」（2012年3月）の報告のなかでも、基礎点制度をやめ、最低限の要求水準は入札参加資格・適合評価項目にてチェックし、技術点は加点のみで構成することで技術点が創意工夫等により定まる加点項目のみで構成されることで、提案を充実化するインセンティブができ、企画競争的要素の促進が期待できることが提言されている。

2) 随意契約（企画競争、公募方式）

政府 IT 調達は一般競争入札が原則であり、随意契約とすることは例外であるが、随意契約による場合は、政府調達に関する協定、会計法、予決令等に照らし、随意契約とする理由・根拠を十分に検討し、競争性のない随意契約によらざるを得ない場合も含め、「公共調達の適正化について」（平成18年8月25日財計第2017号）に沿った取組が必要となる。この際、専門的・技術的な判断を要する場合は、府省 CIO 補佐官や専門知識を持つ有識者による第三者チェックや評価を受けることの重要性が記されている。

a) 企画競争

企画競争は、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方法であり、企画競争を行う場合には、特定の者が有利とならないよう、参加者を公募する、業者選定に当たっては、業務担当部局だけではなく契約担当部局も関与する必要があること、審査に当たって、あらかじめ具体的に定めた複数の採点項目により採点を行うことなど、総合評価落札方式と同様、提案依頼書の作成や審査を行い、公平を期すべきことに留意するとしている。

企画競争が適する調達案件には、政策上の理由等で品質を最優先する必要がある案件、民間事業者のノウハウや創意工夫を積極的に活用すべきであって調達仕様書及び要件定義書で具体的な仕様を定義することが適切でない案件等が想定されている。

b) 公募

公募は、行政目的達成のため、どのような設備又は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、参加者を募ることをいう。特殊な技術又は設備等が不可欠な場合であっても、それを有する者が複数存在する可能性を排除せず、必要な技術又は設備等を明示した上で参加者を募るものである。したがって、当初から複数の者による競争が存在することが考えられるようなものについては、原則として、一般競争入札（総合評価落札方式を含む。）を行うこととし、事務又は事業の性格等から、これにより難しい場合には、企画競争を行うものとする。

公募を行った結果を踏まえ、示した要件を満たす者が一機関しかなく、他にないことが明らかとなった場合は、その者と契約をすることがやむを得ないが、当該要件を満たす者が複数ある場合には、総合評価落札方式による一般競争入札又は企画競争を行う。

情報システムに係る調達では、例えば次のような案件が随意契約の対象となり得るものと考えられるが、上記を踏まえた対応が必要であり、実際の判断は、各府省の判断に委ねられている。

- 特殊な技術要件（例えば、特定の1者が特許を保有する技術）が含まれ、要件定義内容を実現し得る他製品やサービスが市場に存在しないものと見込まれる案件
- 必要な要件がソフトウェア製品、アプライアンス製品（専用のソフトウェアが機器に固定的に組み込まれたものであり、特定の用途に特化した製品）で充足され、要件定義内容を実現し得る他製品が市場に存在しないものと見込まれる案件

なお、秘密の保持が必要とされている案件について、随意契約を行うことができるものは、外交又は防衛の活動等において、その行為を公にすることによって重大な支障が生じ、公の秩序又は公共の安全の維持が困難となる場合に限られることに留意する必要がある。

現在の新ガイドラインにおける前述の調達における選定方法は、上記の改訂経緯に踏まえた記載となっている。

3) 調達の方式の検討

a) 契約方式の検討

契約方式は、一般競争入札（総合評価落札方式を含む。）を原則とする。例外的に随意契約によらざるを得ない場合には、企画競争又は公募を行うことにより、透明性及び競争性を担保するものとする。なお、公募を行った結果、応募が複数あった場合には、一般競争入札（総合評価落札方式を含む。）又は企画競争を行うものとする。

b) 落札方式の検討

一般競争入札において、調達案件が価格以外の技術的要素を評価することが必要と認

められるものであるときは、次の a) 及び b) に掲げる総合評価落札方式によることができる。

その場合、予定価格が 80 万 SDR を超える調達案件以外のものについては、入札公告又は入札公示の前日から起算して少なくとも 30 日前に財務大臣に届け出ることとされていることに留意する必要がある。

i. 除算方式

入札者の申込みに係る性能等の各評価項目の得点の合計を当該入札者の入札価格で除して得た数値が最も高い者を落札者とする方式であり、「コンピューター製品及びサービスの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド」(平成 7 年 3 月 28 日調達関係省庁申合せ)に基づいて行う。

ii. 加算方式

入札価格に対する得点配分と、性能等に対する得点配分を等しいものとし、入札者の入札価格の得点に当該入札者の申込みに係る性能等の各評価項目の得点の合計を加えて得た数値が最も高い者を落札者とする方式であり、「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド」(平成 14 年 7 月 12 日調達関係省庁申合せ)に基づいて行う。なお、「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」(平成 25 年 7 月 19 日調達関係省庁申合せ)に基づき、適用範囲に該当すると認められる場合には、入札価格に対する得点配分の割合を全体の 4 分の 1 以上とすることも可能である。

以上を纏めると、総合評価方式は、除算方式と加算方式に大別され、加算方式は、規模や複雑性等、システム構築の難易度等により、技術と価格の評価の比率が、1:1~3:1 までを選択されることになる。その方式の選択(除算方式と加算方式)に関しては、新ガイドライン実務手引書でその判断基準(例)が示されている。

表 2-1 除算方式と加算方式の使い分けの判断基準(例)

区分	導入形態等		評価方式
ソフトウェア	設計・開発	その整備水準によっては、国民に対して著しい不利益を与え又は国に対して著しい損害を与えるおそれのある情報システムを構築するものであって、既存のソフトウェアプロダクトの活用のみによっては整備できないものとして各省庁の長が認めるもの	加算
		上記以外の情報システムを構築するものであって、設計・開発等の作業を伴う場合	除算
	ソフトウェア製品の賃貸借又は買取り	ソフトウェアパッケージのインストール(パラメータの設定を含む。)のみの作業にとどまる場合	
ハードウェア	ハードウェアの賃貸借又は買取り	据付の際、ソフトウェアも含めた情報システム全体としてのテスト等、当該情報システムに係る要件を満たすための調整作業を伴う場合	加算
		据付のための軽微な作業のみにとどまる場合	除算

なお、加算方式のうち入札価格に対する得点配分の割合を全体の4分の1以上とすることができる案件とは、平成25年7月の公表された「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」に従い、次の条件を満たすものとされている。

- システム化対象の業務の実施方法や内容が複雑かつ多岐にわたるもの
- 技術的構造の異なる複数の情報システムと連携するもの
- 制度・業務の見直し等に伴う頻繁な機能改修を伴うもの
- 大規模なプロジェクトで多人数の要員への高度な統制力が必要なもの
- 連携、統合等を行う情報システムや関係組織が多く存在するもの

③ 課題

現在の政府IT調達における選定方法に関しては、総合評価落札方式における加点方式の導入と技術・価格による評価比率の見直し等により価格偏重の状況は緩和されるなど改善が図られている。今後、総合評価における技術・価格比率の適切性の検証、基礎点と加点比率による技術評価の実効性の担保等に検討の余地がある。また、現在の総合評価方式では、予定価格を入札額が超えた場合、失格となり評価の対象外となるため、総合評価方式による提案において企画内容重視の競争が阻害されている状況がある。こうした課題を緩和するための方策を検討していく必要がある。また、現状、随意契約の一つである、企画競争による調達は、定義されているものの、その割合は限定的であると考えられる。しかしながら、事業者の技術力やノウハウ、創意・工夫の活用の観点からは、企画競争のメリットも大きいと考えられるため、企画競争的要素を現在のIT調達方式に取り入れる方策なども検討の余地がある。

1) 総合評価方式における評価方法

現在の総合評価方式では、総合評価方式が選択された場合の具体的な評価方法に関しても、幾つかの選択や設定等にバリエーションが設けられている。このバリエーションは、調達対象内容により、適切な方式の選択、設定が行われると想定される。このうち、除算、加算方式の選択、加算方式における技術、価格による評価の比率に関しては、その選択の判断基準の考え方が示され、調達側の判断は必要となるものの、手続きとしては明確化されている。

2) 技術・価格による評価の比率

技術、価格による評価の比率は、調達対象案件に応じて1:1～3:1の幅となっており、評価において技術的側面が強い等の案件の場合、技術面を最も高く評価できる3:1まで設定できる状況にある。この比率の妥当性に関しては、明確な根拠がある訳ではなく、実際の調達を経て顕在化した課題を踏まえ、除算方式⇒加算方式(1:1)⇒加算方式(3:1)への技術面の評価の比重を高めてきた経緯がある。現在の比重の適切性について今後、

検証していく必要がある。

3) 基礎点と加点比率の設定による技術評価の実効性確保

加点方式の技術評価における基礎点と加点の比率に関しては、事業者の技術力等に対する評価を総合点に十分に反映することができず、実質的に価格競争と同等になってしまいかねないため、基礎点合計の配点割合は最低限とすべきとされている。調達対象案件により、技術評価の比重の実効性を高めるため、加点の比率を高めるなどの工夫が実際に実施されているかが把握されているわけではない。また、技術力の優劣評価を行う総合評価においては、基礎点の制度自体の意義が低いため、基礎点制度については見直しをしていくことが望ましい。

4) 入札価格制限による企画提案、参入の阻害

現在の総合評価落札方式では、調達側による予定価格を入札額が超えた場合、失格となり評価の対象外となるため、総合評価方式による提案において内容重視の競争が阻害されている状況がある。また、過度な価格競争、応札者が少なく競争が機能しない等の問題の要因として、応札者側が、当該事業の規模感（金額的規模感）を適切に想定することが難しいことが挙げられ、「予定価格の上限拘束性の撤廃」、「予算上限額等の事前公表」の案が考えられる。

5) 企画競争的な要素の取込

随意契約の一つである企画競争による調達は、定義されているものの、その割合は限定的であると考えられる。しかしながら、事業者の技術力やノウハウ、創意・工夫の活用の観点からは、企画競争のメリットも大きい。他方、技術や提案内容のみで事業者を選定する方式は、経済性の劣後や恣意性を排除することが難しいという課題もある。そのため、現在の総合評価方式の入札制度における企画競争的な要素の取込や、競争的対話もしくは競争的交渉などといった調達方式の採用等について検討の余地がある。

2.5 契約

(1) 再委託内容に関する開示

① 経緯と概要

再委託については、2006年に財務大臣「公共調達の適正化について」にて、一括再委託の禁止と、再委託先との契約内容（再委託先名称、業務範囲、必要性、契約金額等）の提出を要求し、承認された場合にはじめて認められるとの通知がおこなわれた。

これに対して、JEITAでは2009年2月17日に「ソフトウェア開発モデル契約」を公表し、ソフトウェア開発取引の適正化を目指した。ここでは、①ベンダの裁量で一部、もしくは全部の再委託が可能、②再委託先名称は記載するとしているが、本来、非開示情報であるべき再委託先との契約範囲や契約金額等の契約内容の提出には言及していない。

2009年12月21日にはJEITAが「政府調達における再委託先情報の開示に関する意見」を公表し、①一括再委託の禁止、②請負業者が再委託を行う場合には「再委託先の名称」、

「業務範囲」、「必要性」の以上2点については是正意見を述べている。

2009年12月21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

政府調達における再委託先情報の開示に関する意見

我が国の政府調達においては、平成18年8月25日付け財務大臣通知「公共調達の適正化について（財計第2017号）」（以下「本通知」という）において以下の措置を各府省に求めています。

- ①一括再委託の禁止
- ②請負業者が再委託を行う場合には「再委託先の名称」、「業務範囲」、「必要性」、「契約金額」を提出させた上で承認すること

平成20年12月に総務省より一部省庁が発注する公共プロジェクトの関連契約における「再委託の適正化」については是正指導が行われた後、平成21年度以降は各府省の請負契約において、再委託先との契約内容（契約金額を含む）の開示が義務化されるケースが増加しています。本事業委員会としてはかかる事態を受け、再委託先情報の開示について、下記のとおり意見を表明致します。

記

役務契約（請負契約）において、請負業者は契約上の役務の履行義務を負いますが、その履行方法については当該業者に一任されています。つまり再委託金額はもとより請負契約における再委託の有無を含め、民間の当事者間の契約情報を開示することは不要であるばかりか、企業のビジネス上の競争力に影響を与えることも懸念されます。これは調達方法が随意契約か一般競争入札による調達かを問いません。

本通知の趣旨は、公益法人等との安易な随意契約並びに不適切な再委託（丸投げ）に焦点をあてたものと理解できます。しかし、民間企業においてはそのビジネス戦略上、特定分野の業務を関係会社に移管することにより、企業グループ全体として経営資源の最適配分を図る事業構造をとっている場合も少なくありません。このような経営判断に基づく再委託は企業の競争力にとって不可避であり、本通知に基づく総務省の是正指導において指摘される「不適切な再委託」とは本質的に異なるものです。

また、契約情報は官民を問わず本来機密情報として取り扱うべきものであり、契約当事者以外に開示されるべきものではありません。さらに、再委託先との契約情報を開示した場合、政府機関への一般の情報公開請求によって当該情報が第三者に公表される可能性もあります。その結果として企業のコスト構造等やシステム開発戦略などを分析・推測される可能性が高くなり、請負業者や再委託先企業の競争上の大きな阻害要因となることが懸念されます。さらに、当該企業にとっては今後の調達機関との営業活動等において個別の折衝が困難となるなど、企業の権利、競争上の地位その他正当な利益が著しく害される恐れがあります。

上記の点に鑑み、本事業委員会としては、本通知に基づく公共調達の適正化にかかる措置の実施におきまして、企業の競争力に影響を与えるような情報の開示を求めることは、一般的な取引上の通念からも適切ではないと考えます。

本事業委員会では、これまでも情報システムの公共調達のあるべき姿に向けた提言活動を行ってまいりました。引き続き、政府のIT利活用におけるよき相談者・パートナーとなることを目指してまいります。

以上

② 現在の取り扱い

新ガイドラインにおいては監査業務以外の再委託は禁止されていないが、JEITA が見直しを求めてきた一括再委託の禁止条項と再委託先との契約内容の提出を新ガイドラインでも引き続き求めている他、昨今の情報漏洩事件等の発生という事象を鑑み、情報セキュリティ面の対策として再委託先への管理規定が盛り込まれている。

再委託の実施可否及び再委託を認める場合の制限、条件等を記載する。再委託を行うことでプロジェクトのリスクが高まることのないよう、「公共調達 の適正化について」(平成 18 年 8 月 25 日財計第 2017 号)注)、各府省の情報セキュリティポリシー等も踏まえ、次の点に留意して記載する。

注) 再委託の適正化を図るための措置として、随意契約の適正な履行を確保するための具体的な取扱いが明示されていることに留意。

- ・ 委託契約の全部を一括して第三者に委託することは禁止する
- ・ 委託を許可する範囲(役割、業務の範囲、必要性、契約金額等)を記載する
- ・ 必要に応じて、再委託先の資本関係・役員等の情報、業務の実施場所、作業要員の所属、保有資格、実績、国籍等に関する情報の提供を求める
- ・ 必要に応じて、受注事業者が再委託先事業者の業務(情報セキュリティ対策も含む。)の履行状況を確認・報告することを求める
- ・ 必要に応じて、再委託先事業者を受注事業者と同等の義務付けを行うことを検討する
- ・ 再委託により生じる情報セキュリティ上の脅威に対して情報セキュリティが十分確保されるよう、具体的な対応方法の提案を求める
- ・ 必要に応じて、情報セキュリティ確保のためのルール遵守や成果物の確認方法(例えば、標準コーディング規約遵守の確認、ソースコードの検査、現場での抜き打ち調査等)の実施主体、手順、方法等)を求める
- ・ 必要に応じて、委託する個人番号利用事務等において取り扱う特定個人情報の安全管理措置が適切に講じられることを求める(「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン(行政機関等・地方公共団体等編)」(平成 26 年 12 月 18 日 特定個人情報保護委員会)参照)

(出所) 新ガイドライン実務手引書 第 3 編第 6 章 58～59 頁

昨今、大手企業グループを中心に、グループ内の分社化等が多数おこなわれ、同一企業グループ内でも再委託の形態をとることが多い。新ガイドラインには明文化されていないが、意見募集(パブリックコメント)の回答において、同一企業グループ内の子会社についても再委託先としてみなされる旨、記述されている。

また、新ガイドライン実務手引書には、「再委託の審査」について述べられている。こ

ここでは、再委託を行う理由が合理的であるか、再委託先事業者の履行能力が十分か、再委託によって発生し得る新たなリスクがないか、再々委託先を含む履行体制及び事業者間の責任の所在が不明確でないか等の観点から審査を行うとの記述がある。

③ 課題

情報システム構築については、システム構築を担う IT 業界の特性として、①業務の繁忙期が集中することが多々あること、②情報システム構築にはそれぞれのベンダで得意分野があること、③企業規模が小さい、もしくは社歴が浅く、政府情報システムを直接入札に参加、もしくは直接受注する体力が無い企業も多い、④大手企業グループを中心に事業会社を分社化するケースも多い、などがあり、再委託、再々委託という形態をとることは多く、今後もこの傾向は続くと思われる。

今回の新ガイドラインにおいては、これまでに JEITA が見直しを求めている事項も引き続き定められており、今後の課題および対応方法については以下のことが考えられる。

1) 再委託先との契約条件の適正な開示に関する課題

新ガイドラインにて『委託を許可する範囲（役割、業務の範囲、必要性、契約金額等）を記載する』となっているように、委託先と再委託先との契約金額の記載が盛り込まれている。通常、情報システムの開発は請負契約であるので、再委託先との契約条件や契約金額は問われないというのが民法の本質でもあるが、これらが開示されると、『原価等の営業上の秘密やノウハウが明らかになる等の競争上の地位、その他正当な利益が損なわれる恐れがある。』（新ガイドライン実務手引書に関する JEITA&JISA 見解 2015.4.21 より引用）と言える。

本件については、パブリックコメントへの回答として、「御懸念の点の開示や過度な関与を求めることを本ガイドラインは記述しているものでありませんが、本ガイドラインが対象とする政府の情報システムの調達では、個人情報等を含むデータ等を取扱いは適切に行う必要があり、関わる事業者の適切性を確保する観点から再々委託先についても条件等を付すことが必要であり、このため、契約事項に明示することとしているところです。ご理解願います。」と記されている。新ガイドラインが実運用される中で、引き続き議論をしていく必要がある。

2) 中小もしくはベンチャー活用促進等に対する障壁になりかねない課題

昨今の情報漏洩事件の未然防止等、情報セキュリティ対策の一環で再委託先への管理が官民間わず厳格になっていることは十分に納得が出来ることである。一方で、政府情報システム案件に参入したくても、企業規模や過去の実績等の関係で元請事業者としては参入し難い中小もしくは社歴の短いベンチャー事業者も多数存在し、そのような事業者にも参画の機会を与えることは、政府の取組として必要である。このような事業者との再委託契約内容の開示という状況は、委託元としては経営戦略上の非公開情報の開示

でもあるため、極めて避けたい事項である。再委託という観点での非公開情報の開示は避けたいという事由により、本来促進すべき中小やベンチャーへの再委託が推進されないという事象が続けば、改善すべき課題となりうる。

3) 企業グループ内子会社を再委託先として管理することの必要性としての課題

昨今の大手企業グループを中心に企業内の経営資源の最適配分や選択と集中等を目的に事業の一部分を子会社化する等、分社化、グループ経営化がおこなわれている。再委託先管理をすること自体は、業務を遂行する上で当然の行為であるが、相応の管理工数も必要となってくる。新ガイドライン実務手引書にも「受注事業者が再委託先事業者の業務（情報セキュリティ対策も含む。）の履行状況を確認・報告することを求める」等の記述がある。適切な再委託管理を実施することは委託元として当然の責務ではあるが、企業グループ内の子会社を一般的な再委託先と同一視する必要があるかどうか検討の余地があろう。例えば、グループ内企業が 100% 出資する子会社については再委託先としての管理は適用除外、もしくは管理項目の軽減等の緩和条件の検討が考えられる。

4) 再委託審査に関する課題

再委託の審査については、入札時の提案書において再委託先及び再委託の理由等が示されており、落札者の決定に際してこれらの審査が行われている場合には再度の審査は省略されるが、それ以外の場合は、調達仕様書に記載した再委託の制限、条件の内容、承認手続にのっとり、再委託を行う理由が合理的であるか、再委託先事業者の履行能力が十分か、再委託によって発生し得る新たなリスクがないか、再々委託先を含む履行体制及び事業者間の責任の所在が不明確でないか等の観点から審査を行うことが定義されている。この審査は定量的な審査事項とはなり難いため、個別案件毎にその審査の濃淡が異なる可能性があることが課題として考えられる。

5) 再委託を認める場合の条件としての妥当性に関する課題

再委託を認める場合の条件として、前述のように 8 項目の記述がある。その中には 1) にて指摘した契約条件の開示の他に、「必要に応じて国籍等に関する情報の提供を求める」との記述がある。昨今、IT 技術者の国境を越えた流動も増えており、国籍条項がどのように運用されるか注視する必要がある。

(2) 損害賠償範囲の限度

① 経緯と概要

政府 IT 調達では、過去、損害賠償請求額の上限を定めず、それが通例化されてきた。損害賠償額上限がないことは、損害が発生した場合の賠償責任が無限となるため、開発を担当する IT ベンダにおいては、実際に損害が発生した場合の賠償責任が企業経営に大きなインパクトとなる可能性がある。損害賠償請求額の上限を定めない点は、上記の民間企業相互の契約及び諸外国での契約¹⁾に比して、供給者（IT ベンダ）に対して過度の

¹⁾米国は案件の質によりその上限を設定しており、額の設定の裁量権も現場に委ねられている。英国も同様である。

要求となっているとの指摘がある。

民間企業相互の契約に関しては、経済産業省（当時：通商産業省）は、「カスタム・ソフトウェア開発のための契約書に記載すべき主要事項」（抜粋）平成5年7月14日通商産業省告示359号において、瑕疵担保責任や損害賠償の範囲の考え方を下記のように示し、民間における損害賠償責任の上限は、支払済みの代金（基本的には、契約金額）となっており、その考え方を民間における損害賠償額の上限とすることが一般化している。

また、損害賠償責任の要求の高さにより、政府IT調達への参加者が、大手ITベンダに限定されるなどの弊害を生む原因の一つにもなっているという意見もある。

（瑕疵担保責任 損害賠償の範囲（例））

乙（受注者）の責に帰すべき瑕疵により、甲（発注者）に損害が生じた場合には、乙は損害発生の原因となった当該ソフトウェアに対する支払済みの代金相当額を限度として損害賠償責任を負うものとする。

ただし、乙の責に帰すべき事由により、契約が解除された場合には、甲は乙に対して、それまでに終了した業務に要した費用を支払う義務を負うものとする。

政府では、情報システムに係る政府調達制度の見直しについて²（平成14年3月29日、平成14年4月22日改定、平成15年3月19日改定、平成16年3月30日改定、情報システムに係る政府調達府省連絡会議了承）を公表し、同見直しにおいて、損害賠償責任のあり方として、サービス内容ごとに、当該情報システムが正常に機能しない状況が発生した場合に想定される損害の程度、国民生活に与える影響等を踏まえつつ、適当と認められる場合には、損害賠償の範囲に限度を設定するなど損害賠償責任の明確化を図ることとするとしている。その後平成17年12月27日に、情報システムに係る政府調達府省連絡会議検討部会が公表した「情報システムに係る政府調達制度の見直しについて」のフォローアップ府省別調査結果において、平成16年度の政府IT調達では、調達の受注者が負うべき損害賠償責任の範囲を明確化した契約書について、5府省13案件で導入していることが報告されている。

② 現状の取扱い

新ガイドラインでは、

PJMOは、会計担当部門に対し、契約書に、損害賠償、契約変更手続、契約解除等に関する条項を記載するよう依頼するものとする。特に、損害賠償については、事業者による契約の履行が不可能となった場合の社会的影響等を踏まえ、損害賠償の範囲の限度を

人命に関わる等々の重要なシステム以外では殆ど上限設定がなされている。

² http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/tyoutatu/minaosi.pdf

記載するよう併せて依頼するものとする

(出所) 新ガイドライン実務手引書 第3編第6章 65頁

と定められた。新ガイドラインにおいて記載するよう明記されたことにより、損害賠償の範囲の限度の存在が明文化され、今後、損害賠償の限度額に記載が促進されると期待できる。また、新ガイドライン実務手引書では、「会計担当部門に対し、損害賠償に関する条項の記載を依頼する。当該情報システムが正常に機能しない状況が発生した場合に想定される損害の程度、国民生活に与える影響等を踏まえつつ、適当と認められる場合には、損害賠償の範囲の限度を設定する等、損害賠償責任の明確化を行う」として、その記載例が掲載されている。

(記載例)

甲及び乙は、本契約の履行に関し、相手方の責めに帰すべき事由により損害を被った場合、相手方に対して、損害賠償を請求することができる。

前項の損害賠償の累計総額は、債務不履行、法律上の瑕疵担保責任、不当利得、不法行為その他請求原因の如何にかかわらず、契約に定める契約金額を限度とする。

前項は、損害賠償義務者の故意又は重大な過失に基づく場合には適用しないものとする。

(出所) 新ガイドライン実務手引書 第3編第6章 65頁

③ 課題

現行の政府 IT 調達に関する損害賠償の範囲の限度に関する取扱いに関する課題は下記のとおりである。

1) 損害賠償範囲の限度記載に関する運用の実践

新ガイドラインにて記載された、「事業者による契約の履行が不可能となった場合の社会的影響等を踏まえた限度額とする」旨は、既に「情報システムに係る政府調達制度の見直しについて」（2002年3月29日作成、2004年3月30日改定、情報システムに係る政府調達府省連絡会議）における記載から基本的な変更点はないことから、損害賠償の範囲の限度に関しては、限度の具体的記載という運用に委ねられていると言える。今後、損害賠償の範囲の限度の契約書への記載の遵守状況を検証することが必要である。

2) 限度額の考え方の統一化

新ガイドライン実務手引書における損害賠償に関する契約記載例として「契約に定める契約金額を上限とする」となっていることは、以前より JEITA、JISA の両団体が提言していた箇所についての記述であり評価出来るものとなっているが、一方、実務手引書

では、「(前略) 想定される損害の程度、国民生活に与える影響等を踏まえつつ、適当と認められる場合には、損害賠償の範囲の限度を設定する等、損害賠償責任の明確化を行う。」との記述である。つまり“損害賠償の範囲の限度を設定することが適当と認められる場合”は、『範囲の限度の設定』との解釈となる。

政府 IT 調達という特殊性から、一律的な限度額記載を設けることは難しいと予想されるため、適当と認められる場合の原則を統一化する等、本ガイドラインにおける損害賠償の範囲の限度設定の実効性を担保するような取組が期待される。

(3) 知的財産権の帰属

① 経緯と概要

国が事業者に発注してソフトウェアを開発する場合、当該開発に伴い発生した特許権等については、原始的に事業者に帰属する場合であっても、契約により当該開発を通じて生じたソフトウェアと一体として取引され、国に帰属することが一般的となっていた。

そのため、IT ベンダ側が、原則的に知的財産権を持つ場合においても、システム開発により獲得した知的財産権が国に帰属してしまうため、知的財産権を含めた開発成果を IT ベンダの事業展開に活かすことが制約され、積極的な技術開発を行うインセンティブが損なわれていた。こうした課題を踏まえ、政府 IT 調達における知的財産権の帰属に関する取扱いに関する法制度が整備された。

2007 年 1 月に成立した「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律」により、産業活力再生特別措置法第 30 条に規定されていた国が委託した研究の成果に関する特許権等を受託者に帰属させることを可能とする、「日本版バイ・ドール制度」が産業技術力強化法第 19 条に移管されるとともに、国が請け負わせたソフトウェアの開発の成果に関する特許権等も同制度の対象となった。

当該改正は、国等が事業者に発注して行わせるソフトウェアの開発の成果に係る特許権等を事業者に帰属させ、当該成果を事業者が実施する研究開発又は他のソフトウェア開発等に活用することにより、ソフトウェア産業の技術力及び生産性の向上を実現することを目的としている。

法改正を受けて、経済産業省では、平成 19 年 8 月に「ソフトウェアに係る日本版バイ・ドール制度に係る運用ガイドライン」を公表した。同ガイドラインでは、国等におけるソフトウェアの自由な利活用（複製、翻案又は改変等を含む）の確保と、秘密の保持ができれば、必ずしも特許権等を国等に帰属させる必要はなく、むしろ、当該特許権等を事業者に帰属させることにより、ソフトウェア産業の技術力及び生産性が向上するとと

³ ソフトウェア開発に伴い、下記の特許権等が生じうるが、その原始的な帰属は、各根拠法令上、次のとおりとなっている。

特許権：特許を受ける権利は発明者に帰属（特許法第 29 条）

著作権：著作者に帰属（著作権法第 17 条）

意匠権：意匠を創作した者に帰属（意匠法第 3 条）

実用新案権：実用新案登録を受ける権利は考案者に帰属（実用新案法第 3 条）

もに、当該知財の対価の分だけ発注金額が低下することが期待され、国等におけるソフトウェアの自由な利活用の確保と秘密の保持については、契約上の手当で対応が可能であるため、特段の支障が無い限り下記の手当を講じた上で特許権等を事業者に帰属させることが望ましいとしている。また、ソフトウェア開発の委託や請負の場合、一般の技術開発に係る請負の場合と比べて、事業者に帰属させる特許権等の中に著作権が含まれる場合がほとんどである等の特性があるため、標準的な契約書案を参考にしながら、事業者には過大な負担を迫らせないよう配慮するとしている。同ガイドラインにおいて示された政府 IT 調達に関する知的財産権の取扱いの考え方は下記のとおりである。

- 特許等の事業者帰属の原則：特段の支障が無い限り、必要な手当を講じた上で特許権等を事業者に帰属させることが望ましい。
- 国又は国が指定する第三者によるソフトウェアの自由な利活用の確保：将来、当該ソフトウェアを利活用し続けるために改修等を行う際に当該特許権等の帰属先の事業者の制限の下に国がおかれることが懸念される場合がある。こうした制限が生じることを防ぎ、将来にわたって自由にソフトウェアを利活用する権利を確保するために、国又は国が指定する第三者が自由にソフトウェアを利活用することを許諾する規定を契約において定めることが必要である。

特許等の事業者帰属の原則、契約書案として下記の契約文案が提示されている。

(知的財産権の範囲)

第 A 条 この契約書において「知的財産権」とは、次の各号に掲げるものをいう。

一 特許法（昭和 34 年法律第 121 号）に規定する特許権（以下「特許権」という。）、
実用新案法（昭和 34 年法律第 123 号）に規定する実用新案権（以下「実用新案権」という。）、
意匠法（昭和 34 年法律第 125 号）に規定する意匠権（以下「意匠権」という。）
及び外国における上記各権利に相当する権利（以下「産業財産権」と総称する。）

二 特許法に規定する特許を受ける権利、実用新案法に規定する実用新案登録を受ける権利、
意匠法に規定する意匠登録を受ける権利及び外国における上記各権利に相当する権利
（以下「産業財産権を受ける権利」と総称する。）

三 著作権法（昭和 45 年法律第 48 号）に規定する著作物の著作権及び外国における上記の権利に相当する権利（以下「著作権」という。）

四 技術情報のうち秘匿することが可能なものであって、かつ、財産的価値のあるものの中から、甲、乙協議の上、特に指定するもの（以下「ノウハウ」という。）を使用する権利

（以下省略）

(知的財産権の帰属)

第 B 条 甲は、契約締結日に乙が次の各号のいずれの規定も遵守することを様式第 A による書面で甲に届け出た場合、本件業務においてなされた発明等に係る知的財産権を乙から譲り受けないものとする。

(以下省略)

また、国又は国が指定する第三者によるソフトウェアの自由な利活用の確保に関しては、

(納入物の利用)

第 C 条 第 B 条第 1 項の規定にかかわらず、乙は、本件業務においてなされた発明等に係る知的財産権について、甲による納入物の利用に必要な範囲で、追加の費用負担することなく、甲及び甲が指定する第三者が実施する権利を甲に許諾するものとする。

2 乙は、前項の規定に基づく甲及び甲が指定する第三者による実施について、著作権人格権を行使しないものとする。ただし、本件業務に係る知的財産権に乙又は第三者が従前より権利を有する知的財産権が含まれる場合において別段の定めがあるときには、甲は、かかる定めに従いこれを利用できるものとする。

(以下省略)

上記の契約文案が政府 IT 調達契約書の契約書に盛り込まれている場合には、システム開発を行う IT ベンダに知的財産権が帰属することになる。また、システム開発前に IT ベンダが知的財産権を持つソフトウェア製品を利用する場合には、その権利は、IT ベンダに帰属するため、その権利を調達側である政府が権利者 (IT ベンダ) の承諾なく利用することは出来ない。即ち、上記の契約案分が盛り込まれている場合に、IT ベンダが知的財産権に関し、実質的な制約を受けないことになる。ただし、特許等の事業者帰属の原則は、特段の支障が無い限りとの記載があるため、調達側の「特段の支障」の判断次第では、上記の条項が適用されない可能性があることに留意が必要である。

② 現状の取扱い

同ガイドラインでは、知的財産権の帰属については、一般に産業技術力強化法 (平成 12 年法律第 44 号) に基づき、技術に関する研究開発活動を活性化し、及び事業活動における効率的な成果物の活用の促進に資するため、受注者側に知的財産権が帰属するものであることに留意するものとするとしている。

ただし、なお書きとして、設計・開発により構築したアプリケーションプログラム等の成果物のうち、国の業務に特化した汎用性のないもの及び継続的な機能改修が見込まれるものについては、原則として次のとおりとするとされている。

- 発注者側に知的財産権が帰属する旨を例外的に記載すること。ただし、当該知的財産権について、産業技術力強化法等の趣旨に鑑み、発注者側が不利にならないことを条件として、受注者側に対し、その利活用を認める旨を記載すること。
- 成果物の機密の確保や改変の自由を担保するため、受注者側により勝手に著作者人格権が行使されないよう、その旨を記載すること。

③ 課題

国の業務に特化した「汎用性のないもの」及び「継続的な機能改修が見込まれるもの」に該当する条件に関しては、政府 IT 調達が多くが、国の業務に特化した汎用性のないものに該当する可能性がある他、システムの定期的な改善等を見込めば、継続的な機能改修が見込まれる可能性があることが想定されるため、実質的に産業技術力強化法に基づく知的財産権が IT ベンダへ帰属されない可能性がある。ガイドラインでは、「発注者側が不利にならないこと」を条件としているが、権利帰属を国とすることで、IT ベンダ側は相対的に不利になるため、国に権利帰属する状況下で、「発注者側が不利にならないこと」を具体化あるいは例示していくことが必要である。

また、「汎用性のないもの」及び「継続的な機能改修が見込まれるもの」とした場合でも、国の業務に特化した部分や継続的な機能改修が見込まれる部分がシステムの一部であることも想定され、コンポーネントレベルで再利用可能な汎用性の高い部品が開発された場合の知的財産権の帰属等、システム全体の知的財産権を国帰属とした場合の適用範囲は、例外適用が広すぎることを懸念される。

(4) 契約形態

情報システムの契約書については、工程により準委任型もしくは請負型の契約書を使用する。

通常は、システム化の方向性～要件定義までと運用テスト工程は準委任型、ソフトウェア設計、プログラミング、ソフトウェアテストが請負型、システム設計、システムテスト、運用、保守はケースによって準委任型もしくは請負型にて締結する。

表 2-2 準委任契約、請負契約の比較

	準委任契約	請負契約
ユーザがベンダに委託する主題	事務の処理	仕事の完成
ベンダの義務	善良なる管理者の注意をもって事務の処理を行う義務	仕事を完成させる義務
ベンダの責任	事務処理を行わない場合あるいは善良なる管理者の注意を払っていない場合 ⇒債務不履行責任	仕事の完成が約束した時期より遅れた場合 あるいは仕事を完成させることができない場合 ⇒債務不履行責任 完成した仕事の結果に不具合がある場合 ⇒瑕疵担保責任
債務不履行責任	損害賠償 (企業間の場合、時効5年)	損害賠償 (企業間の場合、時効5年)
瑕疵担保責任		・修補 ・損害賠償 (責任期間：引渡から1年間)

(出所) 2009.11.11 JEITA ソフトウェア開発モデル契約セミナーでの「モデル契約における主な条文のご説明」資料より、みずほ情報総研が一部修正

大規模ソフトウェア開発の契約では、複数年に跨るケースもある。新ガイドラインにおいては、第3章の『予算要求(経費の見積り)』にて、「プロジェクトの内容等に応じ、単年度の契約を行う場合と比較して、複数年にわたる契約を行うことに合理性が認められる場合には、国庫債務負担行為の活用を検討するものとする。」と記載されている。

また、同じく第3章にて、「概算要求における見積りと、開発時の実際の規模との間に乖離が生じた場合には、当初の規模感に固執することなく、柔軟かつ適切な対応によりプロジェクトを進めるとともに、必要に応じて契約変更等も行うことが肝要である。」との記載もある。いずれの場合も、柔軟な対応が必要となる。

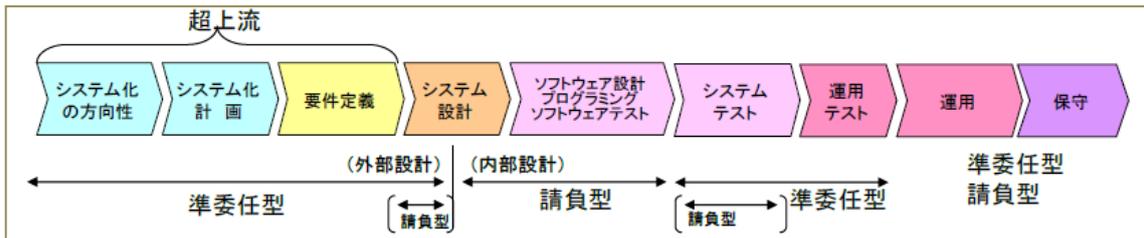
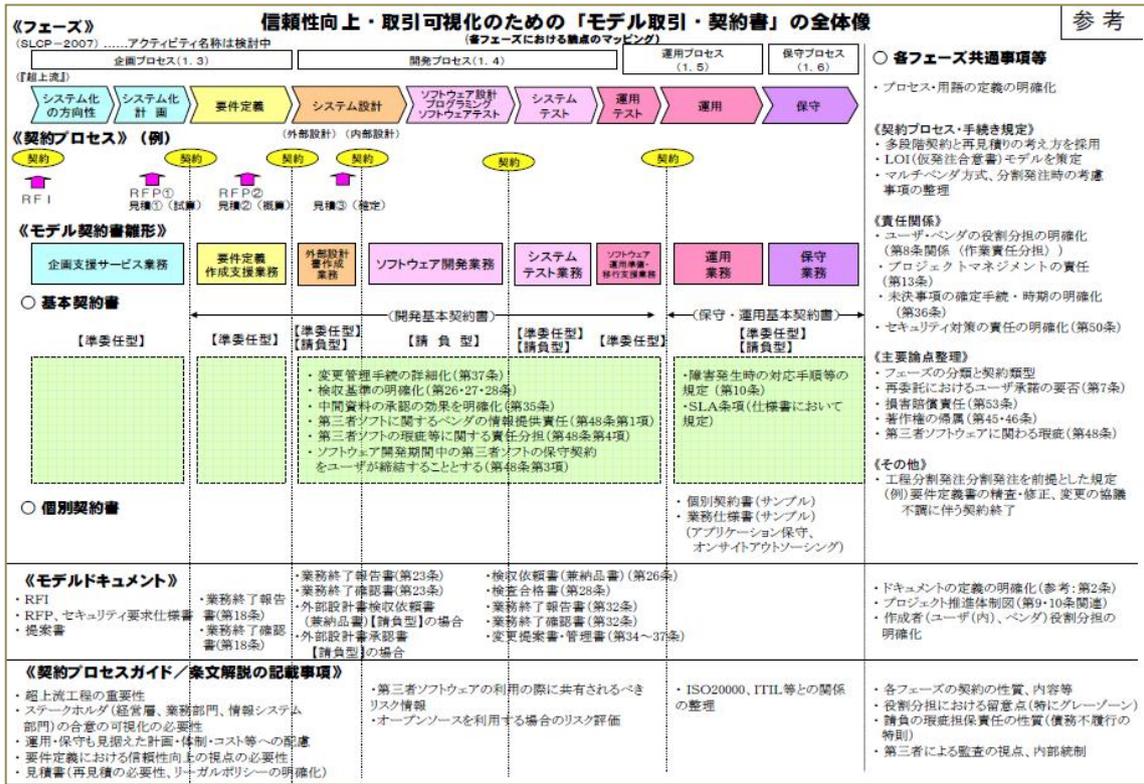


図 2-1 モデル取引・契約書の全体像

(出所) METI「情報システムの信頼性向上のための取引慣行・契約に関する研究会
 ～情報システム・モデル取引・契約書～(受託開発(一部企画を含む)、保守運用) <第一版>について

第3章 民間 IT 調達における対応（IT 調達プロセスの比較・分析）

1. 民間企業への IT 調査プロセスに関するインタビューの概略

民間企業向け調査については、IT 調達について先進的取組を行っている国内の大手企業 4 社を対象に IT 調達プロセス・態勢、政府 IT 調達における課題等に対する対策等を中心に面談形式のインタビュー調査を実施した。

1.1 調査対象

(1) インタビュー業種

インタビュー調査対象 4 社は、製造業 2 社、非製造業 2 社である。

(2) 企業グループ形態と規模

インタビュー調査対象 4 社は、持株会社形態を取る企業グループが 3 社、持株会社形態を取らない会社が 1 社である。4 社ともグループでの年商規模は 1 兆円以上であり、持株会社もしくはグループでの中核事業会社が株式公開をしている。

(3) グループ内の IT 部門及び IT 会社

4 社とも、グループ内に IT 会社を保有するが、その組織形態は企業により異なる。持株会社形態を用いる 3 社については、持株会社側に IT 部門を設置、中核となる事業会社に IT 部門を設置、また、その双方に設置し役割を分担する形態の三者三様であった。

以下の報告においては、持株会社もしくは中核事業会社における IT の中心組織については「IT 部門」、企業グループ内で保有する IT 会社については「IT 子会社」と呼称する。

2. 民間企業に対する IT 調達に関するインタビュー結果

2.1 組織と態勢

(1) IT 部門、IT 子会社の役割分担

IT 部門の主たる役割としては、IT 予算の取りまとめ、予算案の精査・調整、開発プロジェクトにおける PMO(Project Management Office)として管理、調整、計画変更、予算超過時の全体調整等である。

IT 予算策定時の見積り算出については、主に IT 子会社側がその役割を担っており、参考（概算）見積りの場合であっても、IT 部門では IT 子会社に見積りを依頼して極力精緻な見積り算出を行っている。IT 子会社では、IT に関する専門性と発注に係る業務内容等に関して一定の知見を有し IT 部門からの見積り依頼に対応している。

(2) 現場の業務実施部門での IT に関する役割

IT 予算に関する見積り算出については、業務系システムに関する見積りもあれば、インフラ系の見積りもある。これらの IT に関する見積りは、いずれの場合においても、非 IT 部門である現場の業務実施部門とともに金額算出をおこなっている。これは、IT 予算化のきっかけが業務実施部門からの要求である場合が多いこと、現場の意向にも配慮したシステム構築をおこなう必要があるためである。インフラ系の IT 予算についても、データ容量やレスポンス、事業継続性(BCP)の観点から、業務実施部門が見積り算出の作業に参画する場合が多い。

(3) IT 部門、IT 子会社のジョブローテーション、要員配置

IT ベンダ以外の民間企業における IT 部門は、IT 専門職ではなく総合職もしくは一般職として入社する社員が多数であり、社内の定期的なジョブローテーションにより IT 部門、非 IT 部門等、様々な異動が行われている。

一方、IT 子会社はプロパー社員の比率が高く、社内でのジョブローテーションはあるが、各システムの担当には、長年同じシステムを担当しているベテランも携わる体制を敷いている。経験年数の長いベテランが存在することは、システムそのものの品質や安定的な運用のために重要であるだけでなく、システム予算を算出する上でも、精緻で考慮漏れの無い見積りを策定する際に重要となる。ジョブローテーションや要員配置においてもこうした観点が考慮されている。

IT 部門、IT 子会社間で IT に携わる社員の出向等、人事交流もおこなわれ、企業グループ内で IT に従事する社員の一体感の醸成、コミュニケーション強化につながる施策も講じられている。

(4) 外部ベンダの活用

システムによっては外部ベンダがシステム構築を請け負っているケースもあるが、この場合は IT 子会社から外部ベンダに対して見積り依頼をする形態が多い。IT 部門もしくは IT 子会社と外部ベンダとの関係については、外部ベンダが開発したシステムの開発が終了し納品されると外部ベンダとの契約が切れる場合もあるが、引き続き外部ベンダが保守運用を担っている場合が多い。中には運用開始後、IT 部門に常駐している場合もある。発注側である IT 部門は、現行システムの次期システムはもちろん、新たな業務のシステムである場合も、見積り算出の業務においては信頼関係のある外部ベンダを既存ベンダとして活用している。

(5) IT 調達に関する中心組織

民間企業における予算管理部門については、通常、企業の経営企画、経営戦略を担う部門が中心となる。一方で経営企画、経営戦略を担う部門は IT の専門家が存在しないこともある。今回インタビューをおこなった 4 社についてもすべて、IT 予算については、IT 部門内にある予算要求に関する取りまとめ部署を中心に業務をおこなっている。

今回のインタビューにおいて、この取りまとめ組織は政府 IT と同様 PMO と呼称しているケースもあれば、予算管理からベンダマネジメントまで一貫しておこなう VMO(Vender Management Office)として組織化しているケースもあった。

2.2 IT 予算策定プロセス

(1) 概算予算算出方法

新ガイドライン実務手引書での第 3 章・予算要求では、「政府機関では、情報システム関係予算の見積りの精緻化を進めているところである。情報システム関係予算は、主に IT ベンダの見積りを基に積算されているが、(以下、省略)」との記載があるのとおり、発注者側の内部組織ではなく、発注者側の依頼により外部の IT ベンダが見積り算出をおこなっている。この見積り算出については、新ガイドラインにおいて、原則として FP(ファンクションポイント)、LOC の見積りとその根拠を記載することを求めている。この精緻な見積りについては、インタビューを実施した民間企業においては、必ずしも FP や LOC を利用しているということではなかったが、IT 子会社を中心となり、一部についてはシステムや業務の仕組みを熟知している外部の IT ベンダが見積算出をおこなっている。民間企業の予算要求とりまとめ部署としては、少しでも精緻な見積算出を要望していることもあり、IT 子会社側としてもそのための態勢整備と見積算出手法の高度化をおこなっている。

新ガイドラインでは、経費の見積りとして「ライフサイクルコストの見積り及びその根拠を示すこと」となっており、システム構築時の一時費用の他に、運用・保守・廃棄にかかる費用も見積り依頼をするように求めている。今回の民間インタビューでは、各

社ともシステム開発時の一時費用+5年間のライフサイクルコストの合計で算出していた。

(2) 予算要求、予算決定手順

新ガイドラインにおいては、予算要求時に作成すべき資料として、以下の項目を例示している。

PJMOは、概算要求に関連して、内閣官房又は総務省から資料提供の求めがあった場合には、これに応じるものとする。提供を求める資料としては、例えば次のようなものが想定される。

<提供を求める資料例>

- 概算要求の概要
- 概算要求明細書（目細レベルの要求額、その積算内訳（数量、工数、単価等）、事業者の見積書、前年度予算額との対比）
- 情報システム構成図（当該構成とした理由を含む。）
- 情報システムを活用した場合の業務フロー
- プロジェクト計画書（「第2章1. プロジェクト計画書等の作成」参照）及びこれを補足する資料
- 効果指標の目標、過去に支出した投資がもたらした効果とその算出方法（新規開発の情報システムを除く。）
- 年間運用実績（アクセス件数、処理件数、保守実績等）
- 要求事項と同等の内容の直近の調達結果の詳細（契約日、契約額、契約期間、応札者数、契約相手方等）

（出所）新ガイドライン実務手引書 第3編第3章8頁

民間企業インタビューの結果においては、IT予算要求の取りまとめ組織は、4社ともIT部門における予算管理、予算統制の専門部署が担っていた。この組織の役割としては、予算要求時はとりまとめ、要求内容の精査の他、全体予算超過時におけるシステム開発の重要度合いを元にした優先順位付けや予算削減のための機能圧縮の調整、および、予め決められたプロセスに従い予算決定に関する業務の遂行である。

これらの業務を司るため、情報システムに関する最新の技術動向、開発手順の情報収集等、予算の効率的な運用に向けた活動をおこなっている。

2.3 調達(ベンダ選定)プロセス

(1) 合理的な調達単位

新ガイドラインにて内容が変わった項目のひとつである。

新ガイドライン制定以前は原則分離であったが、新ガイドラインでは『PJMO は、プロジェクト計画書に基づき、関連する一連の調達を開始するときは、調達手続に要する期間等も踏まえつつ、次のとおり、合理的な調達単位及び調達の方式を精査した上で(以下、略)』と、『合理的な調達単位の検討』を前提としており、分離調達ありきでは無くなった。これは、以前より民間での調達方法に多少近づいたと言える。民間企業では、ある程度の公平性、競争性の確保とともに、コスト、これまでの実績、品質、ノウハウ、先進性、効率性、短納期等、調達の種類や緊急度に応じて、柔軟に対応されてきた。この観点での官民の大きな相違点としては、以下の(2)に挙げた項目である。

(2) ベンダ選定方法、選定基準

官民における主なベンダ選定方法の相違点を下記に挙げる

① 提案依頼業者の指名

民間企業において、公募方式で調達参加業者を募るケースは稀であり、一般的には指名競争入札のタイプである。RFPを発行し調達への参加を依頼するITベンダの社数は、3～5社というケースが多いが、提案範囲が広い、選定スケジュールに余裕がある等のケースでは、5～10社に調達参加の依頼をするケースもある。

② 一括/分離調達

民間企業においては、以前の政府IT調達のような単位での分離調達をおこなうことは稀である。

理由は選定側にも相応の負荷を伴うこと、前工程の知見を持っていないITベンダが後工程の開発に携わると、一般的には作業期間が長くなること、および品質低下の懸念があること等である。よって、例えば、要件定義工程を受注したITベンダが開発・運用工程を受注することも多い。だが、民間企業も相応の公平性を確保した調達が求められるため、競争性を確保した分離調達をおこなう、もしくは、当初より一括発注を前提としたRFPを発行することが多い。

③ 評価方式

評価方法については、政府IT調達と同様の、価格・技術両面で評価をおこなう総合評価方式的な決定方法が多い。新ガイドラインにおいては、技術点：価格点が最大3:1まで許容されているが、民間調達における価格、技術の割合は様々である。仕様が固まっており、提案内容にベンダ間での差が表れにくい調達では、価格差だけで判断するケースもある。これも政府IT調達と同様である。

今回の民間インタビューでは、各社ともシステム開発時の一時費用+5年間のライフサイクルコストの合計で算出していたが、インタビュー結果からは、ライフサイクルコ

ストの中でサーバ機器の電力費も考慮するケースもあった。政府調達においては、機器、システム開発と運用が別々の調達でおこなわれることが多いが、機器、システム開発の調達時において、電力費が低額に収まるような機器構成で提案した提案に対して加点を与えるような手法もありうるであろう。

④ 選考方法

政府 IT 調達の場合、例えば総合評価方式の場合、下記のような入札説明書で入札公告がおこなわれて調達が実施される。

入 札 説 明 書 (例)	
	支出負担行為担当官
	○ ○ ○ ○
○ 入札説明書を交付する日時及び場所等	
・入札説明書を交付する日時及び場所は・・・	
・入札説明会を実施する日時及び場所は・・・	
○ 競争参加に必要な書類の提出	
○ 入札書の作成等	
○ 企画提案会の日時及び場所等	
・日時及び場所は・・・	
○ 提案書等の審査	
○ 開札の日時及び場所等	
○ 落札者の決定	
:	
:	

民間企業の IT 調達では、前述のとおり、提案依頼をする IT ベンダの社数は、通常は 3~5 社が多いが、多いときは 5~10 社ぐらいのこともある。多くの場合、4,5 社を超える場合は、多段階方式の選考が行われることが多い。その場合、1 次選考においては、提案書等の書類選考、もしくは 1 社 30 分のような比較的短時間でのプレゼンテーションで実施されることもある。1 次選考では、提案参加者の半数、もしくは 2,3 社に絞られる。最終選考(2 段階選考では 2 次選考)では、1 次選考時と 2 次選考時で提案内容が異なることがある。これは、発注者側に要求仕様の変更がおこなわれたことによることが多い。また、提案内容の細かさも要求される。新システム稼働までのスケジュール的な余裕にもよるが、このように多段階方式の調達をおこなうことによって、仕様の曖昧さが減少し、仕様がシステムのあるべき方向に収斂されてくる。最終的な IT ベンダ選定

については、インタビューした内容からは、2次選考では技術点ではさほど差が出ないため、価格が最終的な判断材料になるケースと、性能要件が1位の業者を選定すべきとは必ずしも考えないと性能要件が満たせば価格という価格をある程度重視する企業と、金額が許容範囲内であれば提案内容による判断との企業と、複数の決定パターンがあった。

⑤ 競争的対話

民間企業のIT調達の特徴としては、多段階選考とともに、競争的対話的な調達がおこなわれる点である。対話には、仕様書に関する質疑という観点での対話と、仕様の曖昧な点の確定や仕様変更を踏まえた擦り合わせの場合等がある。また、限られた時間だけのプレゼンテーションでは判断が付かない、ITベンダ側の知見や前向き度を測るときがある。

2.4 契約プロセス

(1) 再委託管理

新ガイドラインにおいて、再委託先については「2.4 契約(1)再委託内容に関する開示」にある事項を記載する必要がある。民間企業の場合、IT子会社を保有するケースが多いため、発注者から見た再委託の形態としては以下のようなパターンがある。

- | |
|--|
| ①発注者→(委託者)IT子会社 |
| ②発注者→(委託者)IT子会社→(再委託者)外部ベンダ |
| ③発注者→(委託者)IT子会社→(再委託者)外部ベンダ→(再々委託者)外部ベンダ…… |
| ④発注者→(委託者)外部ベンダ |
| ⑤発注者→(委託者)外部ベンダ→(再委託者)外部ベンダ |
| ⑥発注者→(委託者)外部ベンダ→(再委託者)外部ベンダ→(再々委託者)外部ベンダ…… |

上記の中で、①～③は発注者がIT子会社に委託をしたケース、④～⑥はIT子会社に発注せず、直接外部ベンダに発注したケースである。③、⑤、⑥については外部ベンダの中において再委託が行われているところである。

昨今、IT業界において、企業グループ内の分社化がおこなわれているが、受託したITベンダが同一企業グループ内の関係会社に再委託をした場合においても新ガイドラインでは、「再委託」とみなしている。今回の民間インタビューでは、発注側は、再委託者の審査をどの範囲でおこなっているかのヒアリングをおこなった。

ヒアリング結果としては、契約時に調達案件の規模や内容によって異なるが、総じて外観としては以下の点である。

- 再委託先の社名について、ほとんどのケースで把握している。IT子会社経由の発注の場合、外部ベンダの委託先（上記③での の先）まで把握するケースもある。
- プロジェクトマネージャとなる責任者の経験、実績等の把握については、再委託先の関与度合いにより、契約時に把握する場合としない場合の双方があるが、多くの場合、IT子会社経由の発注となる②、③の場合、再委託先となる外部ベンダまで管理をするが、IT子会社経由で無い⑤、⑥の場合、再委託先の審査については、ケースバイケースであった。契約時に再委託先の審査を行わない理由として、再委託先の管理については、一義的には委託先である外部ベンダが責任を持つべきものであるとの回答であった。

なお、新ガイドラインにおいては、再委託先との契約金額や、必要に応じて国籍まで記載をするようになってきているが、民間インタビューにおいて、実施しているとの回答は聴取出来なかった。

(2) 予算超過時の対応

民間企業のIT調達の場合、IT子会社や、発注元企業や当該システムに過去から携わっているようなITベンダが見積りをおこなうことが多いが、それでも、仕様変更や当初想定出来なかった追加仕様等により、予算が超過することも、ある程度の頻度で起こりうる。ITベンダ側の責任ではない場合の対応としては、企業の業績、当該システムの重要度合い、スケジュール等により対応は様々であるが、多くの場合、以下の対応がおこなわれる。

① やむを得ず予算追加とする場合

- 年度予算の中で予め確保している予備費を流用し、予算追加をおこなう。
- 年間のIT予算の総枠は増加しないように、機能縮小もしくは翌期以降に先送り可能な他の案件と調整をおこない予算を流用し、当該案件の予算を追加する。

いずれの場合においても、社内の関係部署間および経営層との調整をおこなう中心組織は、IT予算管理部署もしくはPMO、VMOである。

② 予算追加を行わない場合

- 予算追加はおこなわず、当該案件の機能縮小等を実施する。
- 追加部分は来期以降の対応として繰り越す。

民間企業の中には、過去の予算管理上の問題点を踏まえ、追加予算を認めることをほとんどおこなわない企業もあった。

(3) 損害賠償額の上限

民間企業での IT 調達では、広く下記の契約書ひな形が利用されている。

【JEITA ソフトウェア開発基本契約書 (平成 20 年)】

(損害賠償)

第 53 条 甲及び乙は、本契約及び個別契約の履行に関し、相手方の責に帰すべき事由により損害を被った場合又は第 29 条に基づく瑕疵の修正が相応な範囲内で繰り返し実施されたにもかかわらず、当該瑕疵が乙の責に帰すべき事由により修正されないことにより損害を被った場合、相手方に対して、損害賠償を請求することができる。但し、この瑕疵に関する損害賠償請求は、当該損害賠償の請求原因となる当該個別契約に定める納入物の検収完了日から〇ヶ月間が経過した後は行うことができない。

2. 前項の損害賠償の累計総額は、債務不履行、法律上の瑕疵担保責任、不当利得、不法行為その他請求原因の如何にかかわらず、帰責事由の原因となった**個別契約に定める委託料の金額を限度**とし、また、当事者の予見の有無を問わず特別の事情から生じた損害、逸失利益については、賠償責任を負わないものとする。

【METI「情報システムの信頼性向上のための取引慣行・契約に関する研究会」

～情報システム・モデル取引・契約書～(受託開発(一部企画を含む)、保守運用)〈第一版〉

(損害賠償)

第 53 条 甲及び乙は、本契約及び個別契約の履行に関し、相手方の責めに帰すべき事由により損害を被った場合、相手方に対して、(〇〇〇の損害に限り)損害賠償を請求することができる。但し、この請求は、当該損害賠償の請求原因となる当該個別契約に定める納品物の検収完了日又は業務の終了確認日から〇ヶ月間が経過した後は行うことができない。

2. 前項の損害賠償の累計総額は、債務不履行、法律上の瑕疵担保責任、不当利得、不法行為その他請求原因の如何にかかわらず、帰責事由の原因となった**個別契約に定める〇〇〇の金額を限度**とする。
3. 前項は、損害賠償義務者の故意又は重大な過失に基づく場合には適用しないものとする。

新ガイドラインでは、「当該情報システムが正常に機能しない状況が発生した場合に想定される損害の程度、国民生活に与える影響等を踏まえつつ、適当と認められる場合には、損害賠償の範囲の限度を設定する等、損害賠償責任の明確化を行う」との記述があり、今回、損害賠償額の明確化という指針が出された。現状での民間企業の IT 調達に

における契約書の記載事項として、広く行き渡っているのは、JEITA の『ソフトウェア開発基本契約書』である。ここでは、「受託料の金額」を限度としており、民間での IT 調達における契約書の多くは、この形態を用いている。

(4) 知的財産権の活用

新ガイドラインでは、成果物の知的財産権について、国の業務に特化した汎用性のないもの及び継続的な機能改修が見込まれるもの以外については「産業技術力強化法（平成 12 年法律第 44 号）に基づき、技術に関する研究開発活動を活性化し、及び事業活動における効率的な成果物の活用の促進に資するため、受注者側に知的財産権が帰属する」と明記されている。

一方で、民間企業インタビューの結果からとらえた IT 分野における知的財産権の考え方としては、以下の事項が挙げられる。

- 発注側の仕様による部分は、発注側が知的財産権を留保する。
- 発注側として開発コストの回収の観点から、委託者側へ知的財産権を有償で譲渡されるケースがある。
- 業界での標準的な仕組みを構築する観点から、当該知的財産権を使用して標準化の普及活動に取り組むような場合、発注側と委託者側が共同で保有する。

3. 民間企業向けの IT 調達プロセスに関する分析（特徴的な取組）

3.1 組織と態勢に関する特徴的な取組

(1) IT 予算における専門性、組織的対応

情報システム部門に加え、ユーザー側の IT 専門組織として IT 子会社を保有し、業務やシステムに精通している組織・人材が存在。そのため、比較的精緻な見積り算出が可能な体制となっている。

予算化に向けた支援をする専門的な組織・機能(企業によっては VMO として組織化)が存在し、事業部門の IT 予算策定の初期段階から支援している。

(2) 外部ベンダの活用

民間企業の多くは、信頼のおける外部ベンダに対し、継続的な発注等をおこない、双方にとって有益に活用している。

各ベンダを過度に競争させることなく実績や得意分野を考慮し、複数のベンダからバランスよく調達する企業もある。

3.2 IT 予算策定プロセスにおける特徴的な取組

(1) 予算配分の考え方

事業部門等からの IT 予算要求を全社もしくはグループ全体でプライオリティ付けを行い、全体予算の中で優先案件から予算化している。

優先的対応を要する案件がある場合は、他案件の機能を限定する、後年度予算化するなどの調整を行い、全体としての予算の最適化を図っている。

(2) IT 調達選定における内容／価格に対する考え方

政府 IT 調達での総合評価方式と同様に、価格、技術の両面で選定しているが、選定の方法（価格、技術の重み付け等）に明確な基準は無く、案件の性質に応じて、内容重視もしくは価格重視などの柔軟な対応をおこなっている。

全般としては、当初の予算内であれば内容を重視する傾向にあり、特にシステムトラブルの経験がある企業では内容を重視する傾向が強い。

(3) 費用の考え方

システムライフサイクルを考慮した 5 年間の TCO(Total Cost of Ownership)で判断している。5 年のライフサイクルを考慮し、ライフサイクルの間では同一ベンダが保守メンテナンスを担当することが多い。

3.3 調達（ベンダ選定）プロセスにおける特徴的な取組

(1) ベンダ選定の考え方（一貫性）

要件定義工程を外部へ委託した場合、後続の設計・開発工程を同一ベンダが実施するケースが多い等、内容を熟知しているベンダが一貫して対応することが多い。

(2) 多段階・競争的対話による選定

ベンダ選定は、提案内容、価格等に関する競争的対話をおこないながらベンダ数の絞り込みをおこなう多段階選考（多くは選定負荷を考慮した2段階）を実施することが一般的である。これによりユーザー側、ベンダ側のリスク低減化を図っている。

(3) 調達単位

年度毎に区切った調達になるよう無理な分割をすることは無く、最適な調達単位にて実施している。

3.4 契約プロセスにおける特徴的な取組

(1) 予算超過時の対応

予算超過時の対応としては、全体として大枠で確保している IT 予算の中からの活用、もしくは他の案件との縮小もしくは先延ばし等、予算見直しを柔軟に対応出来る仕組みを整え、予算の弾力性を有している。

IT 投資管理組織への事後報告的な予算超過に関しては、一切認めていない企業も存在する。

(2) 再委託先管理

IT 子会社経由でベンダに発注するケースが多いが、委託先管理は IT 子会社がおこなっているが、IT 子会社では一次委託先までの管理で、再委託先については、一次委託先であるベンダの責任でおこなっているケースが多い。

(3) 損害賠償金額の考え方

損害賠償金額に対する考え方は、基本的に契約書に記載され、契約金額を上限とすることが一般的である。

第4章 海外における政府 IT 調達動向

1. 政府 IT 調達プロセス改善に向けた米国政府における取組

1.1 米国連邦政府の IT 調達の概況

米国政府の 2016 年度予算案によれば、連邦政府の IT 関連予算は約 864 億で、うち約 373 億ドルが国防総省関連、残りの約 491 億ドルがそれ以外の政府機関での IT 関連予算となっている。我が国と比較して国防関連 IT 予算の割合が高い。

表 4-1 連邦政府における IT 関連予算（2014～2016 年度、単位：百万ドル）

	2014 年度 (実績)	2015 年度 (見込み)	2016 年度 (計画)
国防総省 (Department of Defense) 関連	37,415	36,267	37,314
非軍事系機関	44,396	47,910	49,115
合計	81,810	84,177	86,429

(出所) OMB 2016 年度予算関連資料⁴

連邦 IT 予算の 2001 年以降の推移を下図に示した。OMB（予算局）は、2001～2009 年度の年平均成長率（CAGR、7.1%）が継続した場合、2016 年度には約 1,257 億ドルに膨らむと予想された連邦 IT 投資が、オバマ政権による連邦政府 IT 調達改革により、約 864 億ドルに抑制されたことを報告している。

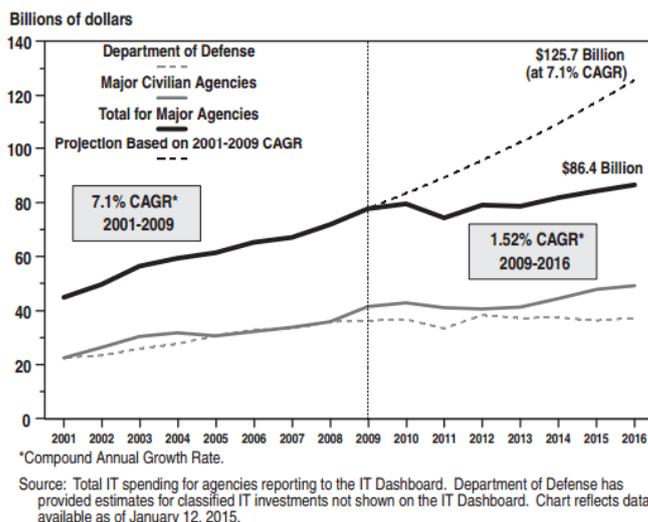


図 4-1 連邦政府 IT 予算の推移（2001～2016 年度）

(出所) OMB 2016 年度予算関連資料⁵

⁴ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/ap_17_it.pdf; Note: Defense IT spending includes estimates for IT investments for which details are classified and not reflected on the IT Dashboard. All spending estimates reflect data available as of January 12, 2015.

主な政府機関別の予算は下記の通りである。

表 4-2 主な連邦政府機関別 IT 予算 (2014~2016 年度、単位：百万ドル)

政府機関	2014 年度 (実績)	2015 年度 (見込み)	2016 年度 (計画)	2015-16 年度 増加率
農務省 (Department of Agriculture)	2,685.206	2,702.462	2,789.177	3.2%
商務省 (Department of Commerce)	1,877.033	2,163.182	2,333.174	7.9%
国防総省 (Department of Defense)	31,201.750	29,992.051	30,467.336	1.6%
教育省 (Department of Education)	629.982	683.093	682.834	0.0%
エネルギー省 (Department of Energy)	1,505.011	1,511.018	1,496.077	-1.0%
保健社会福祉省 (Department of Health and Human Services)	9,820.458	12,584.029	11,350.670	-9.8%
国家安全保障省 (Department of Homeland Security)	6,020.073	5,954.826	6,200.960	4.1%
住宅都市開発省 (Department of Housing and Urban Development)	265.377	400.622	335.392	-16.3%
内務省 (Department of the Interior)	1,050.325	1,101.648	1,098.528	-0.3%
司法省 (Department of Justice)	2,690.777	2,636.690	2,732.295	3.6%
労働省 (Department of Labor)	621.419	669.083	820.971	22.7%
国務省 (Department of State)	1,408.084	1,414.101	1,631.748	15.4%
国際開発庁 (U.S. Agency for International Development)	149.369	143.731	165.499	15.1%
運輸省 (Department of Transportation)	3,175.413	3,140.197	3,326.350	5.9%
財務省 (Department of the Treasury)	3,529.812	3,775.688	4,503.151	19.3%
退役軍人省 (Department of Veterans Affairs)	3,601.499	4,199.528	4,403.414	4.9%
米国陸軍工兵隊 (U.S. Army Corps of Engineers)	433.406	443.977	429.167	-3.3%
環境保護庁 (Environmental Protection Agency)	426.385	394.111	439.469	11.5%
一般調達局 (General Services Administration)	655.422	631.349	602.114	-4.6%
航空宇宙局 (National Aeronautics and Space Administration)	1,476.516	1,412.688	1,390.435	-1.6%
米国国立公文書館 (National Archives and Records Administration)	109.481	101.528	105.019	3.4%
米国国立科学財団 (National Science Foundation)	100.521	102.930	102.353	-0.6%
原子力規制委員会 (Nuclear Regulatory Commission)	169.659	152.758	156.881	2.7%
人事局 (Office of Personnel Management)	84.199	86.248	127.470	47.8%
中小企業庁 (Small Business Administration)	100.694	100.542	102.011	1.5%
社会保障庁 (Social Security Administration)	1,858.770	1,587.757	1,693.503	6.7%

注：2016 年度の計画値は申告予算額ベース (単位：100 万ドル)

(出所) OMB 2016 年度予算関連資料⁶を基に作成

最新の 2017 年度予算請求では、2017 年度における連邦政府 IT 予算全体は 816 億ドル

⁵ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/ap_17_it.pdf

⁶ <https://itdashboard.gov/sites/default/files/itPortfolioReport/6>; すべての政府機関ではないため、上記政府機関のみの合計額は上述の年度予算の合計額とは異なる。

運用比率：77.4%）であり、米国においても我が国と同様、IT 予算における運用向け予算の占める割合が高いことが伺える。

表 4-3 主な連邦政府機関別開発/運用別 IT 予算（2017 年度、単位：百万ドル）

政府機関	2017 年度 予算計	開発費 (DME*) 2017 年度 予算	運用 (O&M**) 2017 年度 予算	O&M 比率
農務省 (Department of Agriculture)	3,174.424	332.153	2,842.271	89.5%
商務省 (Department of Commerce)	2,264.588	627.723	1,636.865	72.3%
国防総省 (Department of Defense)	30,297.184	6,995.870	23,301.314	76.9%
教育省 (Department of Education)	717.395	179.265	538.130	75.0%
エネルギー省 (Department of Energy)	1,669.370	232.974	1,436.396	86.0%
保健社会福祉省 (Department of Health and Human Services)	12,050.097	3,169.020	8,881.077	73.7%
国家安全保障省 (Department of Homeland Security)	6,479.508	1,190.420	5,289.088	81.6%
住宅都市開発省 (Department of Housing and Urban Development)	288.202	46.514	241.688	83.9%
内務省 (Department of the Interior)	1,208.771	161.124	1,047.648	86.7%
司法省 (Department of Justice)	2,866.160	557.430	2,308.729	80.6%
労働省 (Department of Labor)	759.261	175.451	583.810	76.9%
国務省 (Department of State)	1,860.140	352.739	1,507.401	81.0%
国際開発庁 (U.S. Agency for International Development)	151.404	25.700	125.704	83.0%
運輸省 (Department of Transportation)	3,718.527	1,954.408	1,764.119	47.4%
財務省 (Department of the Treasury)	4,333.302	734.752	3,598.550	83.0%
退役軍人省 (Department of Veterans Affairs)	4,394.448	545.636	3,848.812	87.6%
米国陸軍工兵隊	459.825	16.440	443.385	96.4%
環境保護庁 (Environmental Protection Agency)	464.802	58.406	406.396	87.4%
一般調達局 (General Services Administration)	647.200	170.440	476.760	73.7%
航空宇宙局 (National Aeronautics and Space Administration)	1,376.082	116.105	1,259.977	91.6%
米国国立公文書館 (National Archives and Records Administration)	115.224	49.542	65.682	57.0%
米国国立科学財団 (National Science Foundation)	122.890	26.565	96.325	78.4%
原子力規制委員会 (Nuclear Regulatory Commission)	156.538	10.677	145.862	93.2%
人事局 (Office of Personnel Management)	151.581	30.886	120.695	79.6%
中小企業庁 (Small Business Administration)	100.961	15.126	85.835	85.0%
社会保障庁 (Social Security Administration)	1,768.918	682.813	1,086.105	61.4%
*DME : Development, Modernization, and Enhancement **O&M: Operation & Maintenance				

(出所) OMB 2017 年度予算関連資料⁷を基に作成

オバマ政権下での IT コスト削減要因として、GAO が 2015 年 9 月、議会に提出した報

⁷ https://itdashboard.gov/drupal/sites/itdb/files/FY17_MegaITPortfolio-Presidents_Budget.xlsx

告書⁸によれば、IT 調達改革の中のデータセンター統合によるところが大きいとしている。同報告書によれば、連邦データセンター統合イニシアチブ（Federal Data Center Consolidation Initiative : FDCCI）の下、2011 年から 2014 年までのデータセンターの統合によって約 20 億ドルのコスト削減に成功しており、連邦政府全体のコスト削減額 36 億ドルのうち 55.4%を占めると分析している。所謂クラウド・ファースト政策の導入が、その主たる要因とは言い切れないのが実態である。

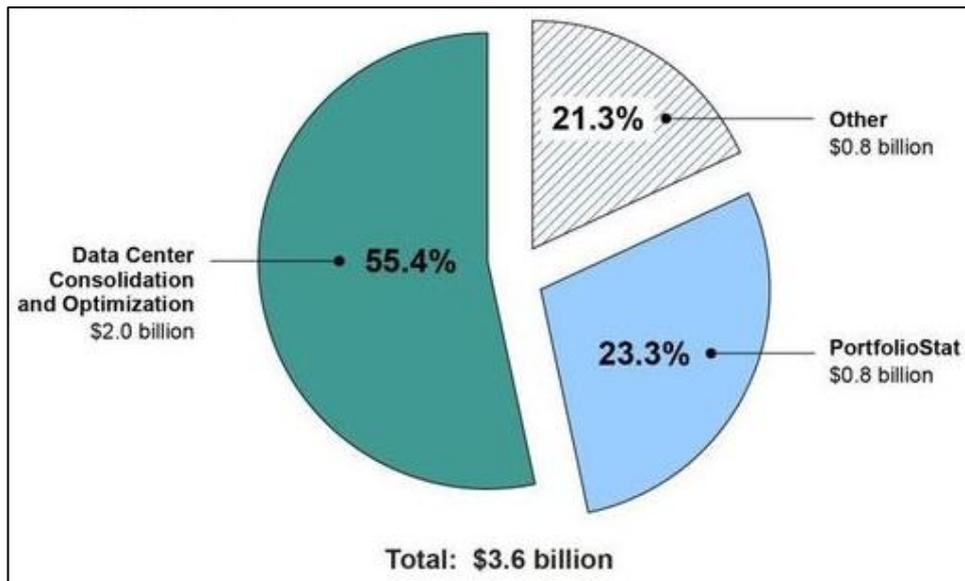


図 4-2 コスト削減・回避に関係した主要 IT 投資改革イニシアチブ（2011-2014 年度）

（出所）GAO “Information Technology Reform: Billions of Dollars in Savings Have Been Realized, but Agencies Need to Complete Reinvestment Plans⁹”

⁸ <http://www.gao.gov/assets/680/672517.pdf>

⁹ <http://www.gao.gov/assets/680/672517.pdf>

(参考) 我が国における IT 調達 の概況

日本の IT 予算は、各年で変動があるものの約 1 兆円規模で推移している。平成 27 年度においては、政府情報システムが約 6,000 億円であり、運用コストが約 4,000 億円を占め、運用コストの占める割合が高い。政府では、IT 予算削減に取り組んでおり、平成 33 年度までに運用コスト削減 3 割減を目指している。特に、運用コスト 10 億円以上のシステムが運用コストの 8 割を占め、コスト上位のシステムに対する集中的な削減の取組が必須な状況となっている。その取組の一つとして、重複システムの統合が取り込まれ、政府共通プラットフォームへの統合・集約化、中長期的改革プランとしてシステム数の半減化を進められている。

「世界最先端 IT 国家創造宣言」で示された世界水準の電子政府の実現に向けては、新規の政府 IT 投資も不可欠であり、コスト削減と戦略的 IT 投資の実現という政府版「攻めの IT 投資」の取組が求められている。



図 4-3 我が国における政府 IT 予算の年次推移

(出所) 財務省主計局「国・地方の IT 投資について」(平成 27 年 5 月)

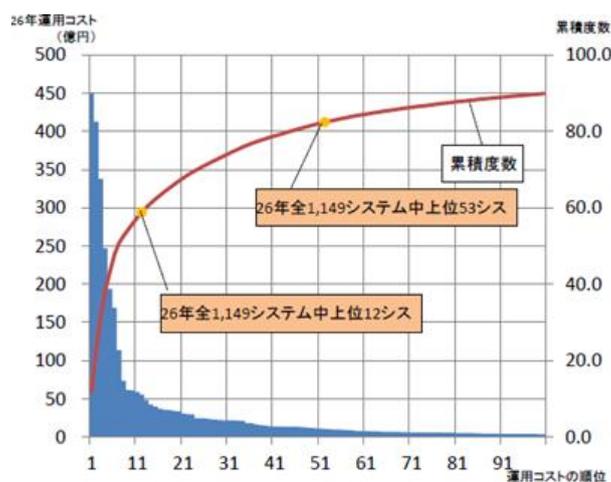


図 4-4 運用コスト上位 100 システムの分布

(出所) 財務省主計局「国・地方の IT 投資について」(平成 27 年 5 月)

1.2 米国連邦政府の IT 調達改善に向けた取組

1.2.1 クリントン政権～ブッシュ政権：PBA

米国では、ビル・クリントン政権下の 1995 年連邦調達改革法 (Federal Acquisition Reform Act : FARA) や 1996 年情報技術管理改革法 (Information Technology Management Reform Act : ITMRA、通称 Clinger-Cohen 法¹⁰) が制定され、その後、パフォーマンス基準調達 (Performance Based Acquisition: PBA¹¹) の試行、活用が促進された。クリントン政権に続く、ジョージ W.ブッシュ政権でも、PBA の拡大を促す取組が進められ、OMB による調達、25,000 ドル以上の調達案件の 20%以上への PBA 適用 (2002 年) 数値目標の要求などが行われている。その後、2004 年には、その適用が 40%以上に引き上げられている。同時に調達業務に関する専門性向上のための支援策や金額の低い調達に対する PBA の簡易手続を認めるなどの工夫が行われた。2006 年には、PBA を行うための標準ドキュメントが定義され、PBA の活用が定着するための仕組みが整備された¹²。

PBA 調達の導入は、民間からのサービスの調達の考え方を示した 1980 年の連邦調達政策部 (OFPP) による「サービス契約のための業務パフォーマンス記述書の策定と利用」に遡る。1990 年代には、連邦政府予算が縮小され、人員削減が顕著となり、調達対象もモノからサービスと偏重した。一方でサービス契約に関して、契約管理や契約目的に係る課題が生じ、サービス契約に特徴的なパフォーマンス評価基準の確立や品質保証、ベストバリューを重視した調達には新たな調達方式の導入が必要となった。同時に、行政改革において業績評価が重視される動きが強まり、業績 (つまりアウトカム) を重視する調達である現在のパフォーマンス基準契約が導入されるに至っている。

1996 年の情報技術管理改革法 (ITMRA。通称 Clinger-Cohen 法) と連邦調達改革法 (FARA) により情報システムの対象となる業務の目標との関係性を明確化するエンタプライズアーキテクチャの活用、各省庁 CIO と専門人材の育成、IT 分野のパフォーマンス基準マネジメントが義務付けられた。連邦調達改革法 (FARA) では、調達の簡素化の範囲の拡大、入札時の裾切等の業者絞込み等、競争調達における裁量拡大が制度化された。

2009 年に始まったオバマ政権においては、PBA 自体に関連したイニチアチブなどは見られず、政府調達関連の専門誌でもこれをテーマとする議論はほとんど見られない。OMB におけるパフォーマンス基準サービス調達 (Performance Based Service Acquisition) に関する覚書・方針をまとめた公式ウェブサイトでも、2008 年以前の資料から特段のアップデートはない。ハーバード大学ケネディ行政大学院の Steve Kelman 教授¹³は、同氏

¹⁰ 同法案を提出した議員の名前に由来する。

¹¹ 日本の「情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド」(平成 14 年 7 月)に規定した総合評価方式では価格と性能等と同じウェイトとして、これらの評点を加算した総合得点で評価する。ベストバリュー方式ではそのような方式を用いるかどうかとも合わせて、調達の対象にあわせて省庁の裁量とされている。また、パフォーマンス基準調達を採用する限り、結果としてのパフォーマンスが問われるのであって、「標準ガイド」に示すような性能、機能等に関する項目とは異なってくる可能性もある。

¹² http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/choutatsu_tetsuzuki/1103_choutatsu_tetsuzuki_1.pdf

¹³ <http://www.hks.harvard.edu/fs/skelman/>; 1993-1997 年、OMB の Administrator of the Office of Federal Procurement Policy

のブログ¹⁴の 2011 年 6 月 1 日付けの投稿の中¹⁵で、オバマ政権は PBA について言及していないことについて触れ、オバマ政権では、PBA はすでに連邦政府機関の調達プロセスで慣習化されたとの認識にあり、以前の問題は解決されたという考えに基づく姿勢ではないかと推測している¹⁶。

1.2.2 オバマ政権：IT 調達改善イニシアチブ

オバマ政権による政府の IT 調達改善の基本的な考え方は、2010 年 12 月に連邦政府 CIO の Kundra 氏により示された「IT マネジメント改革のための 25 の施策」が整理されている。その内容は、パート 1 のオペレーションの効率化、パート 2 の大規模 IT プログラムのマネジメント効率化から構成される。

PART I:オペレーションの効率化	
A.「軽量な技術」と共有ソリューションの導入	
1	データセンター統合計画の実施を補強する。
2	データセンター共同利用のための政府横断型の取引所を設ける。
3	「クラウド優先」のポリシーへ切り替える。
4	セキュアな IaaS ソリューションのための典型契約を整備する。
5	コモディティ型サービスのための典型契約を整備する。
6	共有サービスのための戦略を策定する。
PART II:大規模 IT プログラムのマネジメント効率化	
B. プログラムマネジメントの強化	
7	IT プログラムマネジメントに関する正式なキャリアパスを策定する。
8	IT プログラムマネジメントのキャリアパスを連邦政府全域に広げる。
9	統合プログラムチームの運用を要求する。
10	ベストプラクティスの共有プラットフォームを立ち上げる。
11	TechFellow プログラムを立ち上げる。
12	IT プログラムマネージャの官民間での異動を可能にする。

を務めた実績がある。

¹⁴ <https://fcw.com/blogs/lectern/list/blog-list.aspx>

¹⁵ <https://fcw.com/blogs/lectern/2011/06/continuity-improves-government-management.aspx>

¹⁶ 政府機関における調達を巡る現実を知る関係者にとっては、こうした政権の姿勢はあまりに楽観的過ぎるものだとの考えを、Steve Kelman 教授は同ブログの中でコメントしている。

C1. 技術サイクルと調達プロセスの親和性向上	
13	IT 調達専門家の精鋭部隊を設計・育成する。
14	IT 調達のベストプラクティスを特定し連邦政府全域で採用する。
15	モジュラー開発のためのガイダンスとひな形文書を整備する。
16	革新的な中小技術企業への参入障壁を低減する。
C2. 技術サイクルと予算プロセスの親和性向上	
17	モジュラー開発に適した IT 予算のモデルを議会と共同で策定する。
18	柔軟な IT 予算モデルのためのガイダンスと参考資料を整備する。
19	柔軟な IT 予算モデルの適用範囲を議会と共同で広げる。
20	各省庁の CIO 管轄下のコモディティ型の IT 支出を議会と共同で整理統合する。
D. ガバナンスの軽量化とアカウントビリティの向上	
21	投資レビュー委員会(IRB)を改革し強化する。
22	各省庁の CIO と連邦 CIO 協議会の役割を改正する。
23	TechStat を部局レベルで展開する。
E. 産業界との交流強化	
24	「迷信打破」キャンペーンを立ち上げる。
25	要求定義に先立つ官民交流のための双方向プラットフォームを立ち上げる。

図 4-5 「IT マネジメント改革のための 25 の施策」

(出所) 東京大学公共政策大学院の研究プロジェクト「行政と情報通信技術(PAdIT)」成果物、オバマ政権下の IT マネジメント改革

こうした方針を受け、連邦政府機関の最高情報責任者 (Chief Information Officer : CIO)、副 CIO、OMB の主要行政官が参加し、連邦政府の IT 政策を審議している連邦 CIO 協議会 (Chief Information Officers Council) は、連邦政府情報システム改革の重点課題として、①連邦 IT 投資に価値をもたらす (delivering value in Federal IT investment)、②世界レベルのデジタル・サービスを提供する (delivering world class digital services)、③連邦 IT 資産と情報を守る (protecting federal IT asset and information、サイバーセキュリティ対策)、④連邦政府のデータ・情報・サービスへの民間のアクセス向上を支援し、産官連携を促進する (national initiatives) という 4 つの柱を掲げた施策を打ち出した¹⁷。このうち①と②に、主な政府 IT 調達改善に向けた施策が含まれる。①および②に含まれる政府 IT 調達改善に関係の深い主な施策は下記のとおりである。

¹⁷ <https://cio.gov/agenda/>https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/ap_17_it.pdf

表 4-4 オバマ政権による IT 調達改善に向けた主な施策

概要／主な取組	
① 価値をもたらす連邦 IT 投資 (Driving Value in Federal IT ¹⁸)	
IT ダッシュボード (IT Dashboard)	2009 年 6 月、オバマ政権は IT ダッシュボードを開始した。オンラインで公開されている IT ダッシュボードを通じて、連邦 IT プロジェクトの投資状況について、連邦政府機関のみならず、一般市民も確認することができるようにした。同ダッシュボードでは、7 千件以上の連邦 IT 投資に関する一般情報と「主要 (major)」と分類される 700 件以上の IT 投資の詳細情報について、政府機関が提供した公開可能な情報に基づき掲載される。各政府機関の CIO は、IT ダッシュボードのデータ評価とアップデートについて責任を負っている。
TechStat	2010 年 1 月、OMB は、TechStat アカウンタビリティ・セッション (TechStat) を開始した。IT ダッシュボードを通じて、リスクの高い案件と判断された IT 投資プロジェクトについて、OMB が担当者とのフェースツーフェースでのエビデンスに基づくセッション形式での評価レビューを実施し、必要に応じて介入したり、期待される成果を出せないプロジェクトについては中断・終了を決定する。
PortfolioStat	OMB は 2012 年 3 月 30 日付けで、PortfolioStat 実施の覚書を発表した ¹⁹ 。PortfolioStat では、政府 CIO と各府省の IT ポートフォリオ管理プロセスを評価し、重複投資を取り除くことを目指している。投資状況等のデータを見える化し、それに対する各府省のアクションプランについて政府 CIO と各府省でフェースツーフェースの評価レビューを TechStat と同様のセッション形式で実施する。レビュー結果を踏まえ、各政府機関においてアクションプランに取り組む。
データセンターの整理統合と最適化 (Data Center Consolidation and Optimization)	2010 年 2 月、連邦データセンター整理統合イニチアチブ (Federal Data Center Consolidation Initiative : FDCCI) が開始された。連邦政府のデータセンター管理を持続可能なものに変えるため、データセンターのハードウェア及びソフトウェアの調達と運用にかかるコストを削減し、より効率的なプラットフォームに IT 投資を切り替え、政府データセンターの運用に必要な電力や土地建物の使用を減らすことによってグリーン IT の使用を促すことを目指している。同イニチアチブ推進にあたり、連邦 CIO 協議会は、連邦データセンター整理統合タスクフォース (Federal Data Center Consolidation Task Force) を立上げ、ベストプラクティスの取りまとめ・共有、各政府機関における推進状況の監督のほか、データセンター整理統合にかかわるコスト分析、技術的アプローチ、調達手順などの対応に取り組んでいる。
IT シェアードサービス (Shared Services)	2011 年 10 月、OMB は、連邦政府 IT ポートフォリオにおける無駄な投資や重複した投資をなくすため、シェアード・ファースト・イニチアチブ (Shared-First initiative) を発表した ²⁰ 。これに続き、2012 年 5 月 2 日、連邦 IT シェアードサービス戦略 (Federal IT Shared Services Strategy) を発表、2013 年 4 月には、シェアード IT サービス導入のためのガイダンス「Federal Shared Services Implementation Guide」を公開した。同戦略では、①IT 投資回収効率を高め、②システムの生産性ギャップを埋め、③シェアードサービスユーザーと運営パートナー間のコミュニケーションを向上し、④PortfolioStat プロセスを導入する政府機関を支援することを目指している。

¹⁸ <https://cio.gov/drivingvalue/>

¹⁹ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-10_1.pdf

²⁰ <https://www.whitehouse.gov/blog/2012/05/02/introducing-it-shared-services-strategy>

② 世界レベルのデジタル・サービス (World-Class Digital Services ²¹)	
クラウド (Cloud)	OMB は 2011 年 2 月、連邦政府機関の最高情報責任者 (Chief Information Officer : CIO) に対し、安全性、信頼性、費用効率性が確保される場合には、クラウドベースのサービスを利用することを求める連邦クラウド・コンピューティング戦略 (Federal Cloud Computing Initiative : FCCI) 又は通称「クラウド・ファースト (Cloud First ²²)」戦略を発表した。2012 年 2 月には連邦政府におけるクラウド・コンピューティング契約・導入のベストプラクティス集「Cloud Computing Update: Best Practices for Acquiring IT as a Service ²³ 」を発表している。
電子政府戦略およびオープンガバメント (Digital Government Strategy & Open Data Policy)	ホワイトハウスは 2012 年 5 月、「デジタル・ガバメント戦略 (Digital Government : Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People)」を発表した ²⁴ 。同戦略では、公開可能な政府のデータはあらゆるデバイスで読める形式とすることをデフォルトとし、政府が提供するデジタル・サービスの改善に向け、政府における調達整備やユーザー目線を重視することを目指している。また、その実現に必要な情報セキュリティ対策や個人情報保護についても言及している。
将来技術に対応できる人材開発 (Future Ready Workforce)	連邦政府人材の IT 活用能力を高めることに加え、IT 調達やシステム開発に携わる IT 専門人材育成に関連した取組が含まれる。IT 専門人材に関わる内容として、CIO 協議会は 2012 年 12 月、Clinger-Cohen 法で作成が求められている、政府 IT 人材に必要なコア・コンピタンスの見直し最新版「2012 Clinger-Cohen Core Competencies & Learning Objectives ²⁵ 」を発表している。

(出所) 連邦 CIO 協議会ウェブサイト²⁶などを基に作成

また、OMB が発表した 2016 年度予算関連資料²⁷では、新たな技術トレンドへの対応や民間手法の導入を通じた②の具体的施策として、後述するスマーターIT デリバリー (Smarter IT Delivery) アジェンダ、米国デジタル・サービス (United States Digital Service : USDS) の拡大、アジャイル開発導入なども言及されている。

1.2.3 IT 調達法改正と運用

(1) 修正連邦 IT 調達改革法 (Federal Information Technology Acquisition Reform Act : FITARA)

オバマ政権の IT 調達改善の方針を受け、修正連邦 IT 調達改革法 (Federal Information Technology Acquisition Reform Act : FITARA) が 2014 年 12 月 19 日に成立した²⁸。FITARA の成立により、国防総省を除く各省 CIO の権限が大幅に見直され、IT 投資や IT 人材の採用に関する各省の CIO 権限を強化することが法制度化された²⁹。特に、この法制度で

²¹ <https://cio.gov/worldclassdigitalservices/>; なお、連邦 CIO 協議会ウェブサイトに記載の②関連の施策には、この他、IPv6 移行対策 (<https://cio.gov/worldclassdigitalservices/transition-to-ipv6/>) も含まれている。

²² OMB, Federal Cloud Computing Strategy (Washington, D.C.: Feb. 8, 2011)

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/federal-cloud-computing-strategy.pdf

²³ <https://cio.gov/wp-content/uploads/downloads/2012/09/cloudbestpractices.pdf>

²⁴ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government-strategy.pdf>

²⁵ <https://cio.gov/wp-content/uploads/downloads/2013/02/2012-Learning-Objectives-Final.pdf>

²⁶ <https://cio.gov/agenda/>

²⁷ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/ap_17_it.pdf

²⁸ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>

²⁹ 2015 National Defense Authorization Act の一部 (Division E) として成立した。

は、IT プロジェクトの計画や進捗管理が不適切性、CIO の権限が不十分なため監視機能が働いていない点に対する改善を企図した内容となっている³⁰。連邦政府による IT 調達案件の失敗例として、下記の失敗プロジェクト例³¹が取り上げられている。

- 国防総省（DOD）の遠征戦闘支援システムは、初期投資に 5 年間で 10 億ドル以上の公費を投じたが 2012 年 12 月に中止された。
- 国土安全保障省（DHS）の安全な国境イニシアチブ・ネットワーク・プログラムは、10 億ドル以上を費やしたが費用対効果と経済性の基準を満たさなかったため 2011 年 1 月に終了された。
- 退役軍人省（VA）の財務ロジスティクス統合技術エンタープライズ・プログラムは総予算 6 億 900 万ドルで 2014 年に稼働する予定であったが、プロジェクト管理の問題により 2011 年 10 月に中止された。
- 農業サービス庁の農業配送システム近代化及び革新プログラムは、農家向け助成金管理の旧システムのハードとソフトの更新プロジェクトであったが、約 10 年にわたり 4 億 2,300 万ドル以上を投資したが、当初予定された機能の約 20%を構築したところで休止された。
- 人事局の退職管理システム近代化プログラムは、約 2 億 3,100 万ドルをかけて、職員の退職要求の自動処理システムの構築について 3 回失敗し、2011 年 2 月に中止された。
- 海洋大気局と DOD、航空宇宙局（NASA）の 3 機関共同の気象衛星プログラムである米国極軌道環境観測衛星システムは、16 年と 50 億ドルを注ぎ込んだが、2010 年 2 月にホワイトハウスの科学技術室により中止された。
- VA の交代スケジュール・システム構築プロジェクトは、9 年にわたり推定 1 億 2,700 万ドル費やしたが 2009 年 9 月に中止された。

修正連邦 IT 調達改革法の主旨は、上記の失敗プロジェクトの再発を防ぎ、政府機関が IT 調達を効率的に行っていくため、議会が各機関の IT 調達を監視できるようにし、各機関が議会や国民に対して IT 調達の重複やコスト削減状況について説明責任を課すことを求めたものである³²。FITARA の概要は以下のとおりであり、オバマ政権による IT 調達改善に向けた主な施策に法的拘束力を持たせたものとなっている。

<http://connolly.house.gov/news/president-signs-issaconolly-federal-it-acquisition-reform-act/> ;
<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1960>

³⁰ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>; <https://management.cio.gov/>

³¹ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>; <https://management.cio.gov/>

³² <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>; <https://management.cio.gov/>

表 4-5 FITARA 概要

項目	概要
1. 行政機関の最高情報責任者 (CIO) の職権の拡大	各機関の CIO は、以下を行わなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> ・ IT 関連予算要求の承認 ・ IT 投資が OMB の「資本計画ガイダンス (Capital Planning Guidance)」に示されたインクリメンタル型の開発手引きに準拠していることの保証 ・ IT 関連契約のレビューと承認 ・ 管轄機関の職員の任命の承認
2. IT 投資における透明性とリスク管理の向上	各機関の CIO は、各 IT 投資をそのリスクごとに分類し、OMB と各機関は連邦政府 IT 投資に関してその内容を公表しなければならない。大型 IT 投資が、4 四半期連続で高リスクに分類された場合、その案件の CIO とプロジェクト管理者はレビューを実施して、リスクの原因を特定し対策を検討しなければならない。 ⇒オバマ政権の政策：IT ダッシュボード、TechStat
3. IT 投資ポートフォリオのレビュー	各機関は、IT 投資ポートフォリオについて、特に効率と有効性を向上し潜在的な浪費と重複を見極めるために、年次レビューを実施しなければならない。OMB は、コスト節減を含む標準化されたパフォーマンス計測方法を開発して、コスト節減に関する報告書を四半期ごとに議会に提出しなければならない。 ⇒オバマ政権の政策：PortfolioStat
4. 連邦データセンター統合の取組 (FDCCI)	各機関は、データセンターのインベントリ (IT 資産のリスト)、データセンターを集約し最適化するための戦略 (コスト節減計画を含む)、四半期の進捗を OMB に提供しなければならない。OMB は、こうした取組によるコスト削減の目標を立て、その達成について年次報告書を提供しなければならない。 ⇒オバマ政権の政策：データセンターの整理統合と最適化
5. IT 調達専門家集団の訓練と利用の拡大	各機関は、タイムリーで効果的な IT 調達のための人材計画を更新しなければならない。そのために、特に、各機関は IT 調達専門家集団を持つことを検討するか、そうした集団を持つ他の機関と規約を結ぶことが推奨される。 ⇒オバマ政権の政策：将来技術に対応できる人材開発
6. 連邦政府戦略的調達イニシアチブのメリットの最大化	各機関は、サービスや物品の調達について、戦略的調達 (Federal Strategic Sourcing) イニシアチブ ³³ の下で提供されているサービスや製品購入と比較検討する必要がある。OMB は、同イニシアチブに関連する規則を制定しなければならない。
7. 全政府機関のソフトウェア購買プログラム	一般調達局 (GSA) は、連邦政府全体のソフトウェア調達と管理を強化するための戦略的調達イニシアチブに取り組む。その中で GSA は、可能な限り、すべての連邦行政機関が単一ユーザーとして利用可能なソフトウェアのライセンス契約ができるようにしなければならない。

(出所) GAO 報告書を基に作成³⁴

(2) FITARA 実施に向けた OMB によるガイドライン覚書

同法の成立を踏まえ、OMB は 2015 年 6 月 10 日付けで、FITARA に基づく政府 IT 管理のためのガイドラインに関する覚書 (M-15-14) を発表した³⁵。同覚書では、FITARA が各機関の CIO とその他の高官に求めている省庁全体としての IT 投資に関する考え方

³³ <http://www.gsa.gov/portal/content/112561>

³⁴ <http://www.gao.gov/assets/680/673508.pdf>

³⁵ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>; <https://management.cio.gov/>; <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/06/10/new-foundation-technology-management>

などの職責について、「共通の基準 (Common Baseline)」を示している。この共通の基準とは、各政府機関の IT 管理に関して、CIO 及び他の上級幹部 (Senior Agency Official) の役割・責任を連邦政府機関横断的に明記したガイドラインであり、M-15-14 の添付 A として提供されている。各政府機関は、この共通の基準に準じて CIO 及び IT 管理に関わる他の上級幹部の役割、責任、要求事項を、実際の IT 管理で実施していくため、各機関としての方針および手順を策定することが求められている³⁶。なお、この共通の基準は、各政府機関の状況にあわせた対応が採れるよう、一定の柔軟性をもったガイドラインとなっている。

また、各機関は自己評価を実施し、共通の基準に示される職責を確実に果たすための改善計画を提出することを OMB から求められている。作成に当たり、各機関の最高財務責任者 (CFO)、最高人事責任者 (CHCO)、最高調達責任者 (CAO) 管理秘書補佐 (ASAM)、最高業務責任者 (COO) の代表者と最高情報責任者 (CIO) のコミュニティなどの FITARA の施行に影響を受ける幅広い関係者からの提案を考慮した内容とされている³⁷。

³⁶ なお、対応期限は、2015 年 12 月 31 日までとされているが、2016 年 2 月末時点での準拠状況については、公開情報からは特定できていない。

³⁷ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>

表 4-6 FITARA に基づく政府 IT 管理のためのガイドラインに関する覚書構成

セクション A	情報技術に関連したリソースの範囲に関する定義 (Defining the Scope of Resources Related to Information Technology)
セクション B	共通ベースラインの導入 (Implementation of the Common Baseline)
セクション C	透明性維持、リスク管理、ポートフォリオ評価、報告 (Transparency, Risk Management, Portfolio Review, and Reporting)
セクション D	連邦データセンター統合イニチアチブ (Federal Data Center Consolidation Initiative : FDCCI)
セクション E	その他情報技術調達イニチアチブ (Information Technology Acquisition Initiatives) ① IT 調達を専門とする組織の設立 (IT Acquisition Cadres ³⁸) ② 連邦政府戦略的調達イニチアチブ (Federal Strategic Sourcing Initiatives : FSSI) ③ 政府横断的ソフトウェア購入プログラム (Governmentwide Software Purchasing Program)
添付 A	IT 管理と CIO 任命計画のための共通ベースライン (Common Baseline for IT Management and CIO Assignment Plan)
添付 B	同ガイドラインにおける用語定義 (Definitions of Terms for Purposes of this Guidance)
添付 C	各政府機関による共通ベースラインの自己評価・計画用テンプレート (Template for Agency Common Baseline Self-Assessment and Plan)
添付 D	2015 年度 PortfolioStat (Fiscal Year (FY) 2015 PortfolioStat)
添付 E	投資・ポートフォリオ管理成熟度フレームワーク (Investment and Portfolio Management Maturity Framework .)
添付 F	政府機関による人的資源計画の追加要求事項 (Additional Agency Human Capital Plan Requirements)
添付 G	近日中に発表予定の関連政策ロードマップ (Related Forthcoming Policies Roadmap)
添付 H	FITARA 要求事項と同ガイドラインの記載事項の対照表 (Cross-Walk of FITARA Requirements)
添付 I	政府機関による実施期限と要求事項の要約 (Summary of Agency Deadlines and Requirements)
添付 J	略称一覧 (Common Acronyms and Abbreviations)

(出所) OMB ガイドラインを基に作成³⁹

また、M-15-14 の添付 A に示された共通の基準の概要は次図のとおりである。

³⁸ <https://homelandsecurityconsultants.net/feed-items/it-reform-ofpp-issues-guidelines-for-specialized-it-acquisition-cadres/> ;
<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/guidance-for-specialized-acquisition-cadres.pdf> ;
<http://www.fiercegovernmentit.com/story/rung-inaugural-it-acquisition-cadre-starts-work-week/2015-10-26>

³⁹ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>

ITマネジメントにおける共通基準				
部門 責務	予算編成 Budget Formulation	予算執行 Budget Execution	調達 Acquisition	組織や人材 Organization & Workforce
可視性 Visibility	A1: CIO向けITリソース計画・意思決定情報の可視化 A2: 予算文書におけるITリソース計画・意思決定情報の可視化	F1, F2: CIOへの報告を必要とする計画されたIT関連支出の可視化		
計画 Planning	B1, B2: ITを含むプログラム予算策定段階でのCIOの役割 C1, C2: プログラム管理の計画策定におけるCIOの役割		I1: 共通調達 (shared acquisition) と調達責任	P1, P2: IT人材戦略計画
ガバナンス Governance		H1, H2: プログラム・ガバナンス委員会でのCIOの役割; H2*: CFOのガバナンス委員会参加 J1: ITプロジェクトの改修、中止、廃止提案におけるCIOの役割 G1: ITのプロセスやポリシー策定におけるCIOの役割	K2: CAO** による、CIO承認済みの調達戦略・計画とIT調達を含む契約行為の整合性を確保 I1, I2: 共通調達 (shared acquisition) と調達責任	Q1: 政府機関トップ(または副長官やCOO)へのCIOによる報告
プログラム間連携 Program Collaboration		E1, E2: プログラム・マネージャーとCIOの継続的連携		N1, N2: 継続的な下部組織のCIO評価におけるCIOの役割 O1, O2: 下部組織のITリーダーシップ・ディレクトリー
認定・承認 Certifications & Approvals	D1, D2: 予算要求における主要IT投資部分に対するCIOによる審査と承認	L1, L2: プログラム修正におけるCIOによる承認	K1: CIOは調達計画の見直し・修正を承認する	M1: 下部組織CIOの任命

CIO任命プラン(オプシオン)

注) 表中のアルファベットは「共通の基準」本文の参照番号。*原典ではF2と記載されていたが、続く説明の内容がH2に該当したため、内容に合わせて変更している。**CAO: Chief Acquisition Officer

図 4-6 共通の基準 (Common Guideline) 概要図

(出所) OMB ガイドライン⁴⁰

(3) FITARA 実施状況

連邦議会下院監視・政府改革委員会 (House Oversight and Government Reform Committee) は 2015 年 11 月 4 日、各機関における FITARA 施行の評価表を公開した⁴¹。評価表は、各機関が提出した目標に対する達成度を、以下の 4 点で評価した上で、その総合評価を 5 段階で示している⁴²。

- データセンターの統合状況
- IT ポートフォリオのレビューによるコスト削減
- インクリメンタル型開発への対応
- リスク評価の透明性向上に向けた対応

⁴⁰ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2015/m-15-14.pdf>

⁴¹ <https://oversight.house.gov/release/oversight-committee-announces-fitara-scorecard/>; なお、上述の「共通の基準 (Common Baseline)」への対応については、対応期限が 2015 年 12 月末とされていることから、今回の評価項目に含まれなかったものと考えられる。

⁴² <https://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2015/11/FINAL-4-area-report-card.pdf>

November 2015 Grades:

A	B	C	D	F	
0	2	5	14	3	
	DOC	DHS	USDA	DOT	Ed
	GSA	DOI	DOD	Treasury	DOE
		VA	HHS	NSF	NASA
		EPA	HUD	OPM	
		NRC	DOJ	SBA	
			DOL	SSA	
			State	USAID	

In December 2014, the Federal Information Technology Acquisition Reform Act (FITARA) was enacted. The Committee is grading agency implementation of the following 4 key areas of FITARA. Based on available data, collected by GAO at the request of Committee, each agency was scored in the four areas, which were combined to yield an overall “A” through “F” grade.

1. Data Center Consolidation
2. IT Portfolio Review Savings
3. Incremental Development
4. Risk Assessment Transparency

図 4-7 連邦議会下院監視・政府改革委員会による政府機関の FITARA 施行評価

(出所) 連邦議会下院監視・政府改革委員会発表資料⁴³

24 機関のうち総合評価で最も高い A がついた機関はなく、B が 2 機関、C が 5 機関、それ以外は D または最低の F の評価だった (E はない)。

また、政府説明責任局 (Government Accountability Office: GAO) は、上表の発表と同じく 2015 年 11 月 4 日、FITARA 及び OMB 覚書の施行状況について、連邦下院監視・政府改革委員会に対して報告を行っている⁴⁴。同報告によれば、当初設定された目標が達成されていない点が指摘されている。

具体的には、上述の各政府機関による改善計画の提出期限は 2015 年 8 月 15 日であり、OMB の承認を得てから 30 日以内に各機関のウェブサイトにもその一部を公開することとされたが、2015 年 10 月末時点で対象となる最高財務責任者法 (Chief Financial Officers Act of 1990) に定められた 24 機関のうち、同計画を公表している機関はまだない⁴⁵。

また、覚書では、関連機関の間での情報共有などを目的として、連邦 CIO 協議会 (Federal CIO Council) を四半期ごとに開催することとし、連邦省庁連携機関である大統領行政管理協議会 (President’s Management Council : PMC) が 2015 年 6 月末までに連邦 CIO 協議会から 3 名の代表を選出して、FITARA 施行の全体的な進捗を四半期ごとに報告するこ

⁴³ <https://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2015/11/Screen-Shot-2015-11-03-at-6.36.42-PM.png>

図の脚注の訳は次のとおり。「2014 年 12 月に、修正連邦 IT 調達改革法 (FITARA) が成立した。連邦議会下院監視・政府改革委員会 (委員会) は、FITARA 施行に関する重要な下記 4 項目について、各機関の評価を行っている。各機関は、委員会の要求により GAO が収集した参照可能な情報に基づいて 4 項目について評価 (A~F) され、それを集約して A~F の総合評価を得た。1. データセンターの集約、2. IT ポートフォリオのレビューによる費用節減、3. インクリメンタル型開発、4. リスク評価の透明性」；その他関連資料 (政府機関別・項目別評価結果、議会公聴会発言内容) :

<https://oversight.house.gov/hearing/the-federal-information-technology-reform-acts-fitara-role-in-reducing-it-acquisition-risk-part-ii-measuring-agencies-fitara-implementation/>

⁴⁴ <http://www.gao.gov/products/GAO-16-204T>

⁴⁵ <http://www.gao.gov/products/GAO-16-204T>

とになっていたが、これについても、OMB によれば 2015 年 10 月 28 日現在、代表はまだ選出されていないと報告している⁴⁶。

この他の問題点として、OMB は 2015 年 10 月 16 日付けで、IT 関連のコモディティ製品の調達について、各機関が購入している製品は一貫性がなくばらばらであり、FITARA の目標に合っていないとの覚書を出している⁴⁷。特に、ラップトップとデスクトップ PC に関連する契約を集約するよう求めている。2018 年度までに各機関の 75% が承認された契約を使用してコンフィギュレーションを標準化するという目標を掲げ、2016 年 2 月 28 日までに各機関に移行計画の提出を求めている。

1.2.4 政府 IT 調達における官民連携

1.2.2 節に示した「IT マネジメント改革のための 25 の施策」のうち、産業界との交流強化に係る施策 24 では、「迷信打破」キャンペーン（以下には、キャンペーンにおける迷信・誤解の例を示した。）の推進が述べられている。これは、現行の調達制度に対する行政内の誤解を解くために正しい理解とあるべき取組の姿を広く訴えるキャンペーンを打つという施策である。

現在の米国政府の制度では情報共有を深めるための官民交流は奨励されるに至っているが、公正性を重視する行政文化の観点からは、癒着の温床とも受け止められかねない官民交流は消極的に受け止められており、しばしば違法であると誤解されている。IT 調達においても、こうした心理的障壁に基づく相互理解の不足が適切なソリューションの選択を妨げる大きな要因であることから、その誤解の緩和を企図した取組となっている。

● 「迷信打破」キャンペーンにおける迷信・誤解の例

【調達側の例】

迷信：「入札する可能性のある業者と 1 対 1 で会ってはならない」

事実：「手心を加えることがない限りにおいて会うこと自体は一般に許されている」

迷信：「提案書を受領した後の議論・交渉は著しくスケジュールを遅延させる」

事実：「スケジュールの都合で議論を避けることはむしろ後々の問題を引き起こす」

迷信：「各種の官民交流イベントはあるが有益な情報は少なく無駄な機会である」

事実：「よく練られた官民交流イベントは要求に関する相互理解を深める貴重な機会である」

【事業者側の例】

迷信：「一般に要求定義書の開示前に既に省庁は調達要件やアプローチを決定しているのでこの段階で我々事業者にできることは限られている」

事実：「早期段階における産業界からの情報収集は有益であり、省庁は一般に市場の現状がどうであるかということについての情報収集に大いに労力を費やしている」

⁴⁶ <http://www.gao.gov/products/GAO-16-204T>

⁴⁷ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2016/m-16-02.pdf>

迷信：「プログラママネージャが技術的課題について相手事業者と話し込んでいるのだから契約担当は要求定義書の発行に先立ってそれ以上特に先方と話さなくて良い」

事実：「技術的課題は調達の一部に過ぎないのであって、契約条項、価格構造、パフォーマンス指標、評価基準等についてフィードバックを得よ」

迷信：「落札できなかった場合、特別有益な情報が得られることもないのでそれ以上の問い合わせなどはすべきでない」

事実：「事業者指名に至る意思決定について理解し今後の入札に役立てるため問い合わせをすべき」

1.2.5 調達に係わる政府 IT 人材の確保

米国では、IT 調達の改善を図る上で、政府 IT 人材の育成・確保を重要課題としている。そのため、IT 専門人材の育成強化を進めている他、政府調達に係わる専門人材を確保するための仕組みを有している。

具体的には、連邦政府人材の IT 活用能力を高めることに加え、IT 調達やシステム開発に携わる IT 専門人材育成に関連した取組が実施されている。IT 専門人材に関わる内容として、CIO 協議会は 2012 年 12 月、クリンガー・コーエン法で作成が求められている政府 IT 人材に必要なコア・コンピタンスの見直し最新版として「2012 Clinger-Cohen Core Competencies & Learning Objectives」を公表し、育成指針を提示した。

また、オバマ政権における IT 調達法改正 (FITARA) においても、「各機関は、タイムリーで効果的な IT 調達のための人材計画を更新しなければならない。そのために、特に、各機関は IT 調達専門家集団を持つことを検討するか、そうした集団を持つ他の機関と契約・協定を結ぶことが推奨される。」としている。FITARA 成立を受けて OMB が出した覚書においても、IT 調達を専門とする組織の設立、人的資源計画の改訂等、政府 IT 人材の確保に関するガイドラインを示し、政府 IT 人材確保の強化を促している。

米国では、調達人材強化を目的とした連邦調達研究所 (Federal Acquisition Institute) が調達庁に設置されている。その他、各政府機関内には、CAO (Chief Acquisition Officer) の設置義務が設けられている。また、各省では個別に調達に係る教育機関を設けているなど、調達能力向上のための諸所の取組を実施している。

2. 米国における政府 IT 調達スキーム

2.1 米国政府 IT 調達のプロセス

連邦政府機関による物品およびサービス調達に伴う規制は、一般的に、連邦調達規制「Federal Acquisition Regulation : FAR⁴⁸」に定められている。FAR では、調達計画から契約書作成・契約管理まで調達プロセスにおける様々な局面を対象として、該当するトピックに応じた、政府調達における基本的ポリシー、必須要件、例外事項、任意事項などを政府機関の契約担当官に示している⁴⁹。また、FAR は、製品・サービス導入におけるコスト、品質及びタイムラインの観点から顧客を納得させ、運用コストを最小限に抑え、誠実、公正かつ公明に事業を行い、公共政策の目標を実現するといった、連邦調達システムの原則も示している。FAR の一般的な調達プロセスは下図のとおりである。

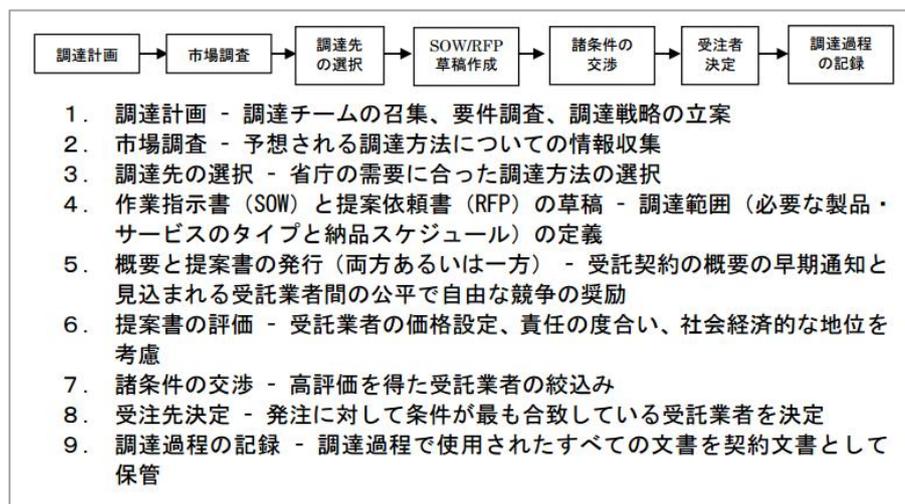


図 4-8 FRA の流れ

(出所) JETRO/IPA 「米国連邦政府における IT 調達の仕組みの現状と課題」 2010 年 3 月⁵⁰

FAR は、連邦政府の調達全般を対象としたルールであり、政府機関による IT 調達も対象となる。政府機関による IT 調達では、個別の政府機関による調達と、一般調達局 (General Service Administration: GSA) を介した調達があり、特に後者については、各機関の注文が重複している場合などに効率化を図ることで調達の一元化を目的としてきた。しかし、2009 年の調査では、GSA 経由の IT 調達は全 IT 調達中売上げベースで 28%に留まるのが実態である^{51,52}。

⁴⁸ <https://www.acquisition.gov/?q=browsefar>。FAR は 1974 年に定められた調達に関する連邦政府の姿勢を定めた連邦法 Office of Federal Procurement Policy Act に準拠している。なお、FAR は連邦行政命令集 (Code of Federal Regulations : C.F.R.) のタイトル 48 のパート 1 から 53 に該当する。

⁴⁹ <http://washingtonptac.org/wp-content/uploads/2015/04/FAR-FAQ-2015.pdf>

⁵⁰ <http://www.ipa.go.jp/files/000028738.pdf>

⁵¹ <http://www.ipa.go.jp/files/000028738.pdf>

⁵² 公開されている情報で、これよりも新しい情報は特定できず。

表 4-7 FRA 構成

節 (Subchapter)	パート (Part)
A-一般 (General)	1-連邦調達規則システム (Federal Acquisition Regulations System) 2-用語の定義 (Definitions of Words and Terms) 3-不適切な取引及び利益相反 (Improper Business Practices and Personal Conflicts of Interest) 4-行政事務 (Administrative Matters)
B-競争入札・調達計画 (Competition and Acquisition Planning)	5-契約行為の公表 (Publicizing Contract Actions) 6-競争要件 (Competition Requirements) 7-調達計画 (Acquisition Planning) 8-備品及びサービスの調達先の要件 (Required Sources of Supplies and Services) 9-コントラクター条件 (Contractor Qualifications) 10-市場調査 (Market Research) 11-機関ニーズの記述 (Describing Agency Needs) 12-市販用品の調達 (Acquisition of Commercial Items)
C-契約手法と契約様式 (Contracting Methods and Contract Types)	13-簡略的調達手順 (Simplified Acquisition Procedures) 14-封印入札 (Sealed Bidding) 15-交渉による契約 (Contracting by Negotiation) 16-契約種別 (Types of Contracts) 17-特別な契約方法 (Special Contracting Methods) 18-緊急調達 (Emergency Acquisitions)
D-社会経済プログラム (Socioeconomic Programs)	19-中小企業プログラム (Small Business Programs) 20-予備 (Reserved) 21-予備 (Reserved) 22-政府調達における労働法適用 (Application of Labor Laws to Government Acquisitions) 23-環境、エネルギー及び水の効率、再生可能エネルギー技術 (Environment, Energy and Water Efficiency, Renewable Energy Technologies) 24-プライバシーの保護と情報公開 (Protection of Privacy and Freedom of Information) 25-海外からの調達 (Foreign Acquisition) 26-その他の社会経済プログラム (Other Socioeconomic Programs)
E-一般契約要件 (General Contracting Requirements)	27-特許、データ、著作権 (Patents, Data, and Copyrights) 28-債権と保険 (Bonds and Insurance) 29-税金 (Taxes) 30-原価計算基準管理 (Cost Accounting Standards Administration) 31-契約原価の原則及び手順 (Contract Cost Principles and Procedures) 32-契約の資金調達 (Contract Financing) 33-異議、紛争、不服申立て (Protests, Disputes, and Appeals)
F-契約の特殊分野 (Special Categories of Contracting)	34-主要システムの調達 (Major System Acquisition ⁵³) 35-研究開発契約 (Research and Development Contracting) 36-構築及びアーキテクトエンジニアリング契約 (Construction and Architect-Engineer Contracts) 37-サービス契約 (Service Contracting) 38-連邦供給予定契約 (Federal Supply Schedule Contracting) 39-情報技術 (IT) 調達 (Acquisition of Information Technology) 40-予備 (Reserved) 41-ユーティリティサービスの調達 (Acquisition of Utility Services)
G-契約管理 (Contract)	42-契約事務及び監査サービス (Contract Administration and Audit Services)

⁵³ 主要システムの定義 : <https://www.acquisition.gov/?q=/browse/far/2>

Management)	43-契約の修正 (Contract Modifications) 44-下請に関する方針と手順 (Subcontracting Policies and Procedures) 45- (政府の資産) Government Property 46-品質保証 (Quality Assurance) 47-輸送 (Transportation) 48-バリューエンジニアリング (Value Engineering) 49-契約解除 (Termination of Contracts) 50-特別な契約行為と安全法 (Extraordinary Contractual Actions and the safety act) 51-コントラクターによる政府備品の使用 (Use of Government Sources by Contractors)
H-条項・様式 (Clauses and Forms)	52-提案規定及び契約条項 (Solicitation Provisions and Contract Clauses) 53-様式 (Forms)

(出所) FAR ウェブサイト (2015年11月25日現在⁵⁴)

⁵⁴ <https://www.acquisition.gov/>

2.2 パフォーマンス基準調達

(1) パフォーマンス基準調達の特徴

1.2.1 節で述べたとおり、米国ではクリントン政権以降、連邦政府による IT 調達的方式として、パフォーマンス基準調達 (PBA) の適用が促進されている。ブッシュ政権では、PBA 適用拡大が図られ、2004 年には 40% 以上 (25,000 ドル以上) の目標を設定し、PBA は連邦政府の調達方式の一つとして一般化している。PBA は、調達において事業者裁量を高めることにより、優れたサービスの調達に寄与し、政府機関は実現したい達成目標設定に注力するための調達方法と位置づけられている。他方、PBA では目標設定に至る業務分析や契約締結後のプロジェクトマネジメントが重要であり、調達側の調達能力やマネジメント力にも高い能力が求められる。

FAR では、パフォーマンス基準調達について下記のように定義している。

FAR (連邦調達規則 2.101)

「パフォーマンス基準調達」とは履行される業務の方法ではなく達成されるべき結果を軸に構成される調達を意味する。

パフォーマンス基準調達は、契約の締結行為自体や指定業務の完了といった形式的な基準ではなく、調達のそもそもの目的となっている何らかの業務目標と結びついた、達成すべきパフォーマンス指標によって調達内容を規定するサービス調達を指している。

FAR (連邦調達規則 37.601) :パフォーマンス基準調達・概論

(a) 募集要項(Solicitation)ではパフォーマンス基準業務記述書(PWS : Performance Work Statement)または業務趣意書(SOO : Statement Of Objectives)のいずれかを用いてよい。

(b) サービスのためのパフォーマンス基準契約は下記を含まなければならない。

パフォーマンス基準業務記述書

測定可能なパフォーマンス標準(例：品質、適時性、数量など)と、パフォーマンス標準に対する契約業者のパフォーマンスを評価する手法。

パフォーマンスインセンティブ(適切である場合に限定)

適用時には、パフォーマンスインセンティブは契約に明記されたパフォーマンス標準に対応するものでなければならない。

PBA 調達の特徴は、調達自体ではなく、調達による実現される業務目標を重視した調達方式である点、期待するパフォーマンスを定義した上で、インセンティブを導入する点が特徴となっている。

(2) PBA の調達プロセス

米国におけるサービス調達に導入された PBA の調達プロセス自体は、一般調達プロセスと同様であるが、募集要項を公示する際にパフォーマンス基準業務記述書もしくはそれを契約交渉の過程で特定するための業務趣意書を提示する点と、契約締結後のサービス履行状況においてサービスと品質保証のマネジメントが実施される点が異なる。品質保証の要求自体はパフォーマンス基準調達に固有の要請事項ではないが、パフォーマンス評価の上でのポイントの一つである。

その他、業者選定の段階に当たってベストバリュー選定と呼ばれる評価方式を利用できることや、契約金額の決定に際してインセンティブ手法が適用できるなどの特徴もあることから、パフォーマンス基準調達の必須事項ではないが、実質的には重要な要素と位置づけられる。

PBA において調達側による策定が必要な「パフォーマンス基準業務記述書」とはパフォーマンス基準調達のために記述された業務記述書で、明瞭かつ具体的で客観的に測定可能なアウトカムによって、要求される結果を記述した文書である。

また、「業務趣意書」とは募集要項の一部として政府により提供される文書で、サービス執行の全体目的について述べたものである。入札事業者が革新的アプローチを提案できるよう、自由度を最大限に高める目的で公募の際に利用される。

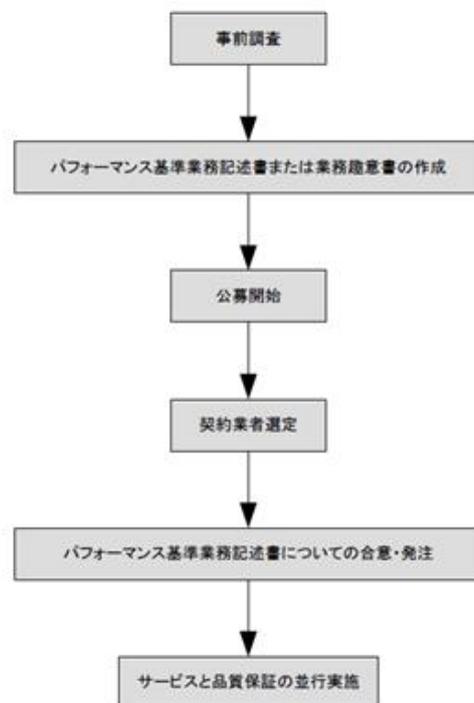


図 4-9 PBA の調達プロセス

(出所) 東京大学公共政策大学院の研究プロジェクト「行政と情報通信技術(PAdIT)」成果物、Performance Based Acquisition

(3) PBAにおけるインセンティブ設計

PBAにおけるインセンティブ設計は、パフォーマンス標準を上回る結果に対して報奨を設定することにより、契約業者の積極的な取組を引き出す手段である。狭義には定量的に決定可能な金銭的報奨が該当するが、複雑な状況判断を必要とする場合の個別的な報奨金の設定や、許容品質水準を緩和するなどの措置、あるいは逆向きに働くペナルティなども合わせ、広く捉えることができる概念である。

インセンティブ設計が重視される背景には、発注側である政府機関と受注側である事業者との間の利害の行き違いが上げられる。政府機関の側では少しでも安く調達を行いたいと考えるのに対し、事業者の側では少しでも高く受注したいと考える。品質保証に関する監視のような取組がある種の取り締まりによってこれを解決しようとするのに対し、両者の利害の方向を一致させることによって、解決を超えて更なる積極性を引き出すのがインセンティブの趣旨である。以下には、PBAで導入されるインセンティブ例を示した。

表 4-8 PBAで導入されるインセンティブ例

施策	概要
コストインセンティブ	コスト削減に連動して計算されるインセンティブを表す。インセンティブ付き契約は少なくとも1つのコストインセンティブを含んだものでなければならない。
パフォーマンスインセンティブ	パフォーマンスの向上に連動して計算されるインセンティブを表す。パフォーマンス標準を上回る結果を残した場合にその内容に応じてインセンティブを与える。
納期インセンティブ	納期の改善に連動して計算されるインセンティブを表す。逆に、納期の遅れが生じた場合にはペナルティを生じるように構成するのが望ましいとされる。
過去のパフォーマンス	契約業者のパフォーマンスに対する発注側からの評価を契約業者自身に伝え、将来における受注確率を高めるよう努力する動機付けとできる。特に、連邦調達簡素化法の施行以後、過去のパフォーマンスを重要な判断材料の一つとすべきことが定められた(FASA 1091条)ため、効果が期待できる。
パフォーマンス未達成時のペナルティ設定	要求事項が満たされない場合には、報酬、契約期間などを削減するペナルティを設定することができる。但し、こうしたインセンティブの設定は契約業者の側からリスク要因と見なされ、入札金額を高め設定しようとする動機につながる恐れもあるため注意が必要である。

(出所) 東京大学公共政策大学院の研究プロジェクト「行政と情報通信技術(PAdIT)」成果物、Performance Based Acquisition

(4) PBA の効果と課題

PBA の効果に関しては、1998 年に連邦調達政策部による「PBA パイロットプロジェクトに関する報告書」に取り纏められた。同報告によれば、パフォーマンス基準調達を適正に適用することで、契約金額を下げると同時にパフォーマンスの向上が実現することが示された一方、PBA の適用に関しては、契約までの期間の長期化や PBA の募集要項やパフォーマンス指標の難しさ等幾つかの課題も指摘されている。これらの課題は、制度的課題というよりは、当事者の遂行能力に由来する課題であり、PBA の難しさや調達に係わる人材育成が課題であることが伺われる。

表 4-9 PBA のメリットと課題

効果（メリット）	課題
<ul style="list-style-type: none"> ・ パイロットプロジェクトでは、平均して 15%の価格低下 ・ 顧客満足度は 18%以上の向上（パフォーマンス向上） ・ 公募に対する提案の平均数が増加した。 ・ 監査業務の負荷が減少 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調達準備から契約までの期間が 237 日から 275 日に長期化 ・ 公募開始から発注までの期間が 140 日から 173 日に長期化 ・ パフォーマンス基準調達の適用判断に課題 ・ 募集要項がパフォーマンスではなく作業手順となっている ・ 実際に革新的ソリューションを調達できていない ・ インセンティブ設定がパフォーマンス最大化に結実していない

（出所）連邦調達政策部、「PBA パイロットプロジェクトに関する報告書」

また、PBA の課題として、IBM Center for the Business of Government のブログの中で、Katherine Barrett 氏と Richard Greene 氏は、PBA の成功を阻む 6 つの要因を列挙している⁵⁵。

- ① パフォーマンスの評価が困難である
- ② 政府機関は、厳格なパフォーマンス目標に神経をとがらせすぎる
- ③ 長期の関係を持つベンダに対してプレッシャーがかかりすぎる
- ④ 交渉の余地が少ない契約はベンダに経済的負担を押し付ける可能性がある
- ⑤ 求められる結果を特定しづらく、何が成功かが不明瞭である
- ⑥ 政府機関は複雑な契約の交渉に必要な知識とスキルを備えていないことが多い

⁵⁵ <http://www.businessofgovernment.org/lesson/performance-contracting-turning-talk-action> ; <https://washingtontechnology.com/Articles/2011/04/04/Upfront-performance-based-contracts-IBM.aspx> ; 明確なブログの投稿日は記載されていないが、本投稿について言及した Washington Technology 誌の記載から 2011 年の投稿と推測される。

2.3 米国における調達方式（業者選定方式）

米国政府における業者選定方式は、一定金額以下の簡易調達の特例を除き、価格および価格に関与する基準でのみ落札者を決定する密封入札方式(Sealed Bidding)（一般競争入札最低価格落札方式と同等）か、それ以外の方式として規定される交渉契約方式(Negotiated Contract)の二種類である。大型の調達では、80%以上が交渉契約方式を用いている。

表 4-10 米国における調達方式（業種選定方式）

要素	密封入札方式	交渉契約方式
最初の募集文書	入札告示	提案依頼書(RFP)
レスポンス	入札	提案
入札仕様	精確	相対的に粗、交渉可
最小入札予定者	2社	1社も可
募集要項の変更	なし	あり
選定基準	もっぱら価格要素	非価格要素も加味
契約方式	定額型契約	定額型/実費償還型契約

(1) 交渉契約方式

交渉契約方式は、単独契約（Sole Source Acquisitions）（日本の随意契約に相当）又は競争調達（Competitive Acquisitions）（日本の一般競争入札総合評価落札方式に近い）に分かれる。交渉契約方式の場合、入札者と提示提案内容の欠点等について議論する機会を持つことが認められている。最終的な評価の前に提案内容が改訂されることもある。発注者との議論を踏まえて、事業者は最終提案書を提出し、契約者が選定される。

交渉契約は封印入札の実施が相応しくない場合（価格要因に基づき決定できない、入札について入札者と議論する必要性が高い等）に適用する。交渉契約方式の大まかな流れは下図のとおりである。

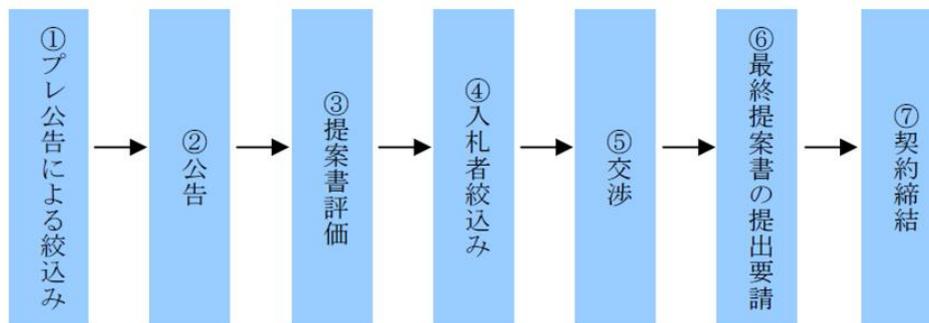


図 4-10 交渉契約方式の流れ

（出所）プライスウォーターハウスクーパース株式会社「公共サービスの調達手続に関する調査（内閣府委託、平成 23 年 3 月 4 日）」を基に作成⁵⁶

⁵⁶ http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/choutatsu_tetsuzuki/1103_choutatsu_tetsuzuki_2.pdf

交渉契約方式における各プロセスとメリットは下記のとおりである。

表 4-11 交渉契約方式の各プロセスとメリット

プロセス	概要
プレ公告による絞込み	政府機関は、入札を実施する前に、調達対象となる商品/サービスに関する概要情報を記載したプレ公告を提示することができ、関心のある事業者はこれに対して必要事項を回答する。政府機関はこれら全てをプレ公告に記載した基準に則って評価し、事業者が入札者として必要な資質を備えているか判断した上で、各入札者に適合・非適合結果を文書にて返答する。(FAR15. 202) →非現実的な事業者の提案を回避することが出来る
公告	政府機関は RFP により、商品/サービスに対する要求事項の提示と提案書の招請を行う。RFP には、少なくとも以下事項が含まれている必要がある。(FAR 15. 203) - 商品/サービスに対する要求事項、契約規約、提案書への記載事項、提案書の評価基準 →予定価格の開示に関する制約がない
提案書評価	提出された提案書は、以下の観点で評価する。(FAR 15. 305) - コストおよび価格、事業者の過去の経歴・成果（過去のパフォーマンス）、コスト/価格以外で予め設定した評価基準、下請け契約を中小企業に発注しているか否か →総合評価方式に似た評価（過去の経歴・評価も重視：FASA1091 条）
入札者絞込み	入札時に交渉の実施を宣言している場合には、交渉に向けた入札者の絞込みを行う。提案書評価」に加え、事業者との対話（Communication）を通じ、最も評価が高い数社を選定する。 →入札形式では、我が国で存在しないプロセス
交渉 ⁵⁷	絞り込まれた入札者と発注者である政府機関職員（契約管理者等）との間で交渉（Discussion）を行う。政府機関職員は、契約内容について未だ不明瞭な点があれば、入札者に説明を求める。 政府機関にとってのベストバリューを追及するため、入札者の提案内容で脆弱な箇所や、契約条件を変更することで契約可能性が高まる箇所等について言及し、改善を促す。 →交渉による調整により入札者と発注者間の相互理解とリスク低減化が図られる。
最終提案書の要請	政府機関職員は入札者に対し、交渉結果に基づく提案書の改訂、最終提案書の提出を指示する。 →交渉により調整された上で、最終的な提案書が再提出される。日本では1回のみ提出

⁵⁷ 交渉において公平性が求められるため、特定の事業者に有利な交渉とすることはない。透明性の観点から交渉の過程を記録するなどが必要となると考えられるが、その内容を一般に開示することが明記されていない。一般に入札者が持つ営業機密的な情報や技術情報等を一般に公表しているとは考えにくい。ただし、実際の調達における交渉に係る情報開示の運用については、関係者等へのヒアリングが必要であり、本調査では把握できていない。

(2) ベストバリュー調達

調達における事業者選定における評価方法に関しては、ベストバリューによる評価が導入されている。FAR ではベストバリューは、“要求事項に応じて総合的に見て最大の利益をもたらすと政府が推定する調達から期待されるアウトカムを意味する。”と定義され、交渉契約方式における発注先選定の目的はベストバリューを示す提案を選ぶことであるとされている。

日本の総合評価方式も技術と価格等を予め定め（1:1～3:1）、これらの評点を加算した総合得点で評価され、技術（性能）と価格を総合的に評価するという観点では、広義のベストバリュー方式であるが、米国のベストバリュー方式ではベストバリューの評価方法について、調達の対象にあわせて省庁が裁量を有している。また、パフォーマンス基準調達を採用した場合、結果としてのパフォーマンスが問われるため、所謂、性能、機能等に関する項目とは異なるパフォーマンスという観点で事業者を選定する必要がある。このような方式は、省庁の裁量の判断による自由度が高いが、判断に対する説明責任を省庁が持つため、調達側の判断能力が求められる。以下には、米国におけるベストバリュー調達に関する記載（調達ルール（15条101））を示す。

一つのアプローチまたは発注先選定のアプローチの複数の組み合わせによって、交渉契約方式の下で省庁はベストバリューを獲得することができる。異なった種類の調達の下では、コストまたは価格の相対的な重要性は変化するかもしれない。

例えば、要求事項が明瞭に定義可能で契約パフォーマンスが不首尾に終わるリスクが最小限である場合には、コストまたは価格が発注先選定において支配的な役割を果たすと考えられる。

要求事項の結論が明確でなければならないほど、開発の作業が必要であればあるほど、あるいはパフォーマンスに関するリスクが大きければ大きいほど、技術的な事項や過去のパフォーマンスについての吟味が、発注先選定において支配的な役割を果たすと考えられる。

パフォーマンス基準調達はただ契約条件を定めて選定と発注を行えばそれだけでよいというものではなく、業務目標とのつながりを見極めながら、最終的な成果の達成に向けて総合的に取組を進めなければならない手法である。従って発注後も、パフォーマンスの継続的な監視を行いつつ最終的な業務目標を達成する必要がある。

そのため、業務目標と密接につながった調達プロジェクトの継続的推進のための体制が重要となる。

交渉契約方式、ベストバリュー方式による調達は、費用対効果を重視した調達プロセスとして 2.4.2 節にその内容やポイントを再掲する。

(参考) EU における調達方式

EU (欧州) は米国と同様、欧州でも交渉契約による調達方式が制度化されている。2004 年 4 月に交付された EU 指令 2004/18/EC にて、競争的対話方式が導入され、大半の EU 加盟国が国内法への適用を完了している。フランスは、2004 年に公共契約法典において競争的対話方式を制度化し、英国は、2006 年 1 月に公共契約法を改正して競争的対話方式を制度化した。

英国では、これまで実施された調達の傾向から、大規模 IT プロジェクト等、複雑な調達対象には、競争的対話導入のメリットが顕著に見られたとする一方で、複雑とは判断しきれない調達対象に対しても競争的対話が適用されていることに懸念を示している。

交渉契約方式の特徴である対話プロセスにおいては、入札者別に契約のあらゆる側面について対話を行うことができることになっており、入札者に対して、価格または支払いについて具体的に述べるができる。また、一つまたは必要とするものと合致する複数の解決策を特定することができるまで、対話を継続するとしている。

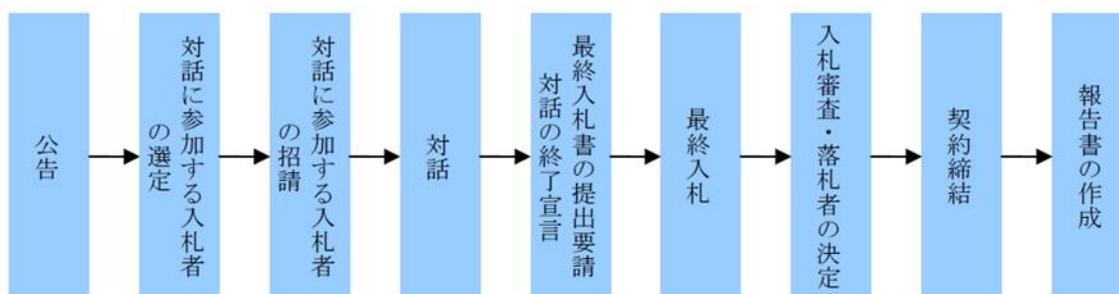


図 4-11 EU における調達方式 (交渉契約方式) の流れ

(出所) プライスウォーターハウスクーパース株式会社「公共サービスの調達手続に関する調査」平成 23 年」を基に作成⁵⁸

⁵⁸ http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/choutatsu_tetsuzuki/1103_choutatsu_tetsuzuki_2.pdf

2.4 日本の政府 IT 調達課題に対する FAR での対応

本節では、日本における政府 IT 調達における課題に着目し、米国の政府 IT 調達における対応について、連邦政府機関による調達ガイドラインを示している FAR の該当条文やホワイトハウス行政管理予算局（Office of Management and Budget : OMB）発表の主要な覚書を中心に調査した結果を示す。

2.4.1 要件・仕様の不確実性要因と見積精度の限界への対応

米国における政府調達においても、要件・仕様の不確実性に起因して見積精度を高めることが難しいと認識されている。その課題に対処すべく、連邦政府の調達担当者向けに様々なガイダンス文書や教育・認定プログラムが提供されている。また、仕様の不確実性を軽減するため、公示前の産業界とのコミュニケーションも利用できるような規定が FAR に盛り込まれている。オバマ政権では、産業界とのコミュニケーション促進を図る覚書も出している。

(1) 見積作成ガイダンス及び教育・認定プログラムの提供

連邦政府における見積作成においても、「データが十分に揃っていない、プログラムのスコープが固まっていない、利用可能なリソースが明確でない、リスクが完全には分かっていない」といった課題が認識されており、その対策の一環として様々なガイダンスが出されている⁵⁹。

OMB は、予算、調達、会計管理などを体系的に整理し、政府機関向けに通達を出している。このうち、予算作成・審査・執行に関して包括的ガイドラインを示した通達が OMB Circular No. A-11 であり、最新版は 2015 年 6 月に出された⁶⁰。同通達の補遺として「資本プログラミング・ガイド（Capital Programming Guide）」第 3 版も公開されている⁶¹。同ガイドでは、付録 8 において「見積り（Cost Estimating）」を扱っており、政府機関の予算見積りのタイプ、見積りテクニック・手法などに言及している。その内容は GAO が 2009 年に公開した 400 ページを超える「GAO コスト見積り及び評価ガイド（GAO Cost Estimating and Assessment Guide）」に基づき作成されている⁶²。

付録 8 には、見積りの目的や資本計画ライフサイクル⁶³におけるフェーズ別の見積りについて、次のように整理されている。

⁵⁹ http://bettergovernment.jp/resources/CPG_v20_ja.pdf Appendix 8

⁶⁰ https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a11_current_year_a11_toc

⁶¹ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/capital_programming_guide.pdf

⁶² この他、複数の政府機関では、GAO や OMB 通達を踏まえた独自のガイドラインも整備している。

⁶³ 「資本プログラミング・ガイド」第 3 版では、「計画・予算（Planning & Budgeting）」→「調達（Acquisition）」→「使用中管理（management in-use）」→「廃棄（Disposition）」で構成する資本計画フローが「Figure 1. The Capital Planning Lifecycle」に示されている。

表 4-12 主なライフサイクル別見積

構想段階 (conceptual) でのコスト見積り	調達ライフサイクルにおける計画フェーズ (Planning Phase) の早期段階で利用される。この見積りでは、多くの場合、提案されたシステムに類似の既存のシステムとの 1 対 1 の比較に基づいている。
予備的 (preliminary) コスト見積り	より詳細な見積りであり、予算準備に利用される。
詳細又は工学的 (detailed or engineering) コスト見積り	詳細なワークブレイクダウンストラクチャ (Work Breakdown Structure : WBS) を用いて、構成要素 (material)、設計時間、労働、パッケージソフトウェアなどの個々のコンポーネントの価格を確認、ボトムアップで積上げ、見積りを作成する。
確定 (definitive) コスト見積り	調達システムの調達初期段階において実際に発生したコストのデータに基づき、調達ライフサイクルの後半のプロジェクトコントロール・フェーズ (Project Control Phase) で利用される。出来高管理 (Earned Value Management : EVM) の概念が、完成時総コスト見積り (Estimate At Completion : EAC) に用いられる。
ライフサイクルコスト (life cycle cost: LCC) 見積り	システムのライフサイクル全体の調達・所有に伴う政府側の総コストを提供する。この中には、開発、調達、サポートおよび (当てはまる場合) 廃棄のコストが含まれる。
第三者コスト見積り (Independent Cost Estimate: ICE)	LCC と同じ範囲を対象としている。ただし、独立したレビューチームが、独自データや独自のコスト見積りアプローチを用いて、実施する点で、LCC と異なる。
政府による第三者コスト見積り (Independent Government Cost Estimate: IGCE)	調達フェーズ (Acquisition Phase) において、コントラクターの提案を評価・検証するために準備される。この見積りは、公募時の仕様書に概説された業務範囲に基づき、提案者の視点で準備されたもの。

(出所) OMB “Capital Programming Guide “ Appendix 8⁶⁴を基に作成

コスト見積りの技法はいくつかあり、複数を組み合わせて見積りが行われる。付録 8 では具体的な技法として、国防総省 (DOD) の国防調達大学 (DAU) の定義に基づき、下記を上げている。

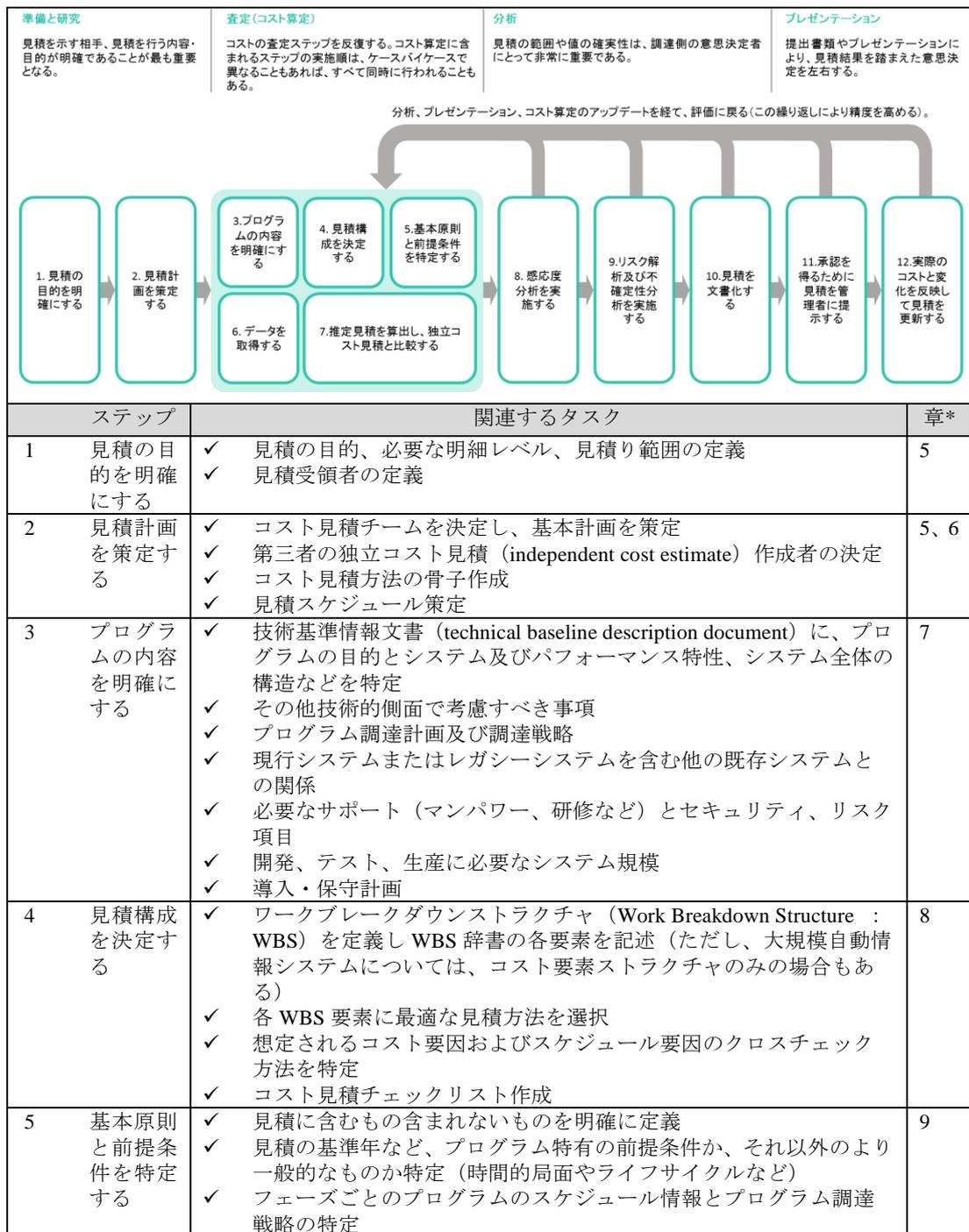
表 4-13 主なコスト見積りの技法

類推 (Analogy)	設計しようとしているシステムによく似た既存のシステムとの 1 対 1 の比較に基づく見積り。調達ライフサイクルの早期段階で用いられる。
パラメータ分析 (Parametric)	複数の類似するシステムから得られた統計的分析と調達システムとの関係性を用いる。
工学的的手法 (Engineering)	詳細な WBS を用いて、構成要素 (material)、設計時間、労働などの個々のコンポーネントの価格を確認、ボトムアップで積上げ、で見積りを作成する。
実コストからの外挿 (Extrapolation-from-actual-costs)	調達ライフサイクルの後半で用いる手法で、調達システムの運用初期段階における実コストデータを用いる。

(出所) OMB “Capital Programming Guide “ Appendix 8⁶⁵を基に作成

⁶⁴ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/capital_programming_guide.pdf

付録 8 の参照元である「GAO コスト見積及び評価ガイド」には、信頼性の高いコスト見積りとして、下記、12 ステップが示されている。なお、GAO ガイドは、ソフトウェア開発コスト見積りの複雑さや難しさを踏まえ、ソフトウェア開発コストの見積りに特化した章を設けている (Chapter 12: Estimating Software Costs)⁶⁶。しかしながら、基本的考えは 12 ステップに従っていることから、以下では基本 12 ステップを紹介する。



⁶⁵ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/capital_programming_guide.pdf

⁶⁶ <http://www.gao.gov/new.items/d093sp.pdf>

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ スケジュールまたは予算の制約、インフレ予測、出張費などを特定 ✓ 政府支給の機器、既存設備の利用、新規変更又は開発の特定 ✓ プライムコントラクターと主なサブコントラクターの決定 ✓ 技術更新サイクル、技術前提、開発予定新技術の決定 ✓ レガシーシステムとの共通性及び見込まれるヘリテージセービング (heritage savings) を定義 ✓ 新たな業務手法の効果に関する説明 		
6	データを取得する	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 技術、プログラム、コスト、リスクに関する現行の関連データの収集を重視したデータ収集計画の策定 ✓ データソース候補の調査 ✓ データを収集し、コスト計算、インフレ、学習、数量の調整用に標準化 ✓ コスト要因、トレンド、異常値などのデータを分析し、分析結果を経時データから得られた経験則や標準要因と照合 ✓ データ提供元への面談、データの信頼性と正確性の評価を含むすべての関連情報を文書化 ✓ 将来の見積のためにデータを保存 	10
7	推定見積を算出し、独立コスト見積と比較する	<ul style="list-style-type: none"> ✓ WBS 要素毎にコストを見積、収集したデータから最良の手法を使用し、すべての見積前提を含め、コストモデルを作成 ✓ コストを年恒常ドル (constant year dollars) で表示 ✓ プログラムスケジュールに基づいて、コスト発生が見込まれる期間にコストを分配することにより、見積結果を時間局面に分けて表示 ✓ WBS 要素別見積を合算して全体の推定見積を算出 ✓ ダブルカウントやコストの抜けなどを探して見積を検証 ✓ 見積結果と独立コスト見積を比較、相違か所と理由を調査 ✓ コスト作用因 (cost drivers) をクロスチェックし、結果が同様か否か確認 ✓ 新たなデータや状況の変化があればモデルを更新し、結果を以前の見積と比較 	11、12、15
8	感応度分析 (sensitivity analysis) を実施する	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 見積の入力値と主な前提条件を変化させた場合のコスト要素の感応度を検査 ✓ プログラムのスケジュールまたは数量の変化による全体の見積への影響を特定 ✓ 主なコスト要因となる前提と変化により最も影響を受けるコスト要素を特定 	13
9	リスク解析及び不確定性分析を実施する	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 各 WBS 要素についてコスト水準、スケジュール、技術的リスクを決定し技術専門家と議論 ✓ 各リスクの大きさと確率を分析 ✓ 各リスク要素の最低、最大及び最も見込まれる範囲を推定 ✓ リスク分布のタイプの決定とその選択理由 ✓ リスクの相互関連を確認 ✓ 条件にあった統計手法 (モンテカルロ法など) により、推定見積の信頼区間を特定 ✓ 推定見積の信頼度を特定 ✓ 偶発損失基金 (contingency funding) の額を特定して、推定見積に加算し、リスク調整済みコスト見積を決定 ✓ プログラム又はプロジェクト担当部局によるリスクの追跡・緩和のためのリスク管理計画策定を推奨 	14
10	見積を文書化する	<ul style="list-style-type: none"> ✓ プログラムを熟知しないコスト分析者が再作成し同じ結果を得られるよう、見積作成の全ステップを文書化 ✓ 見積の目的、作成チーム、見積の認証者、認証日を文書化 ✓ 見積作成に使用したプログラム、スケジュール、技術的水準を文書化 ✓ プログラムの時間局面ごとのライフサイクルコストを提示 ✓ すべての基本原則と前提条件について議論 ✓ 各コスト要素に監査・追跡が可能なデータソースを含め、すべてのデータソースについてデータの正常化 (normalized) 方法を文書化 ✓ 各 WBS 要素のコストを算出した見積方法とその論理的根拠を詳細に説明 (できるだけ詳しく) 	16

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ リスク、不確実性、感応度の分析結果と偶発損失基金が特定されたかどうかの説明 ✓ 当該見積と資金プロファイル (funding profile) の比較方法を文書化 ✓ 当該見積と過去見積の比較の追跡 	
11	承認を得るために見積を管理者に提示する <ul style="list-style-type: none"> ✓ 文書化されたライフサイクルコスト見積のプレゼンテーションを作成 ✓ 技術及びプログラムの水準とすべての不確実性を含める ✓ 見積と独立コスト見積 (ICE) を比較し差異について説明 ✓ 見積 (ライフサイクルコスト見積: LCCE) または ICE を予算と比較、見積を十分擁護できるように正確性、完全性、高品質を詳細に示す ✓ 論理的な説明で最大のコスト要素とコスト要因に焦点を当てる ✓ 前提知識のない人でも見積結果の基礎が妥当であることを容易に理解できるように、明確で完全な内容にする ✓ 深掘り質問に対応する予備スライドを用意 ✓ 管理責任者からのフィードバックを文書化 ✓ 見積の承認を求める 	17
12	実際のコストと変化を反映して見積を更新する <ul style="list-style-type: none"> ✓ 技術またはプログラムの前提条件の変化を反映して見積を更新する、または、プログラムが新しい局面に移りマイルストーンを通過するごとに最新に保つ ✓ 見積を、統合 EVM システム (integrated EVM system) による出来高管理完成時総コスト見積 (EVM EAC: Earned Value Management Estimate At Completion) と独立完成時総コスト見積 (独立 EAC) に置き換える ✓ コスト見積及びスケジュール見積に対する進捗を報告 ✓ 事後分析を実施し見積から相違のあったコストまたはスケジュールの要素から得た教訓を文書化 ✓ プログラムへのすべての変更とそれらがコスト見積に与えた影響を文書化 	16、18、19、20
<p>*章: 「GAO コスト見積及び評価ガイド」の章番号を示す。同ガイドでは、各ステップにおける関連タスク実施に必要な詳細な内容について、それぞれ章立てして説明している。各章には、タスクに関する詳細な説明、法的根拠、ケーススタディ、人材トレーニングなどが盛り込まれ、各章の最後にベストプラクティス・チェックリストが掲載されている。</p>		

図 4-12 見積プロセス: 12 ステップとその概要

(出所) GAO⁶⁷を基に作成

上記プロセスを得て作成された予算は、政府機関の予算策定の提出資料のほか、プロジェクト管理やリスク分析などにも利用される。

このうち、リスク分析は、ステップ 9 にあるとおり、緊急時準備金の拠出に活用される。OMB「資本プログラミング・ガイド」付録 8 では、見積精度への信頼性のレベルに応じて、見積り時点では正確には分からないコストを賄うために緊急時の資金が準備されるとする。同付録によれば、一般に、予備的 (preliminary) コスト見積り段階では、信頼性レベルは 70% で、確定 (definitive) コスト見積りでは 90% と考えられる。不確実な部分 (予備的段階: 30%、確定段階: 10%) が、それぞれの段階の予算に追加されることになる⁶⁸。

コスト見積で使用される様々なガイダンスやツールに加え、見積作成チームの編成の

⁶⁷ <http://www.gao.gov/new.items/d093sp.pdf> page 8

⁶⁸ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/capital_programming_guide.pdf

重要性を GAO ガイドは指摘している（Chapter 6: The Cost Assessment Team）⁶⁹。一般に、コスト見積りは最終的なシステムに関する知識が不完全な状態で行われる。また、見積りに影響を与える要素は多岐に亘る。こうした状況を踏まえて、見積りに必要な役割を専門とする多様な人材（資金調達管理、エンジニアリング、調達、スケジューリング、数学・統計学、コミュニケーションなど）のほか、調達システムの運用部門、サポート・センター、その他見積りによって影響を受ける部門の担当者などが見積り作成又は評価を担う担当としてチームに参加する。

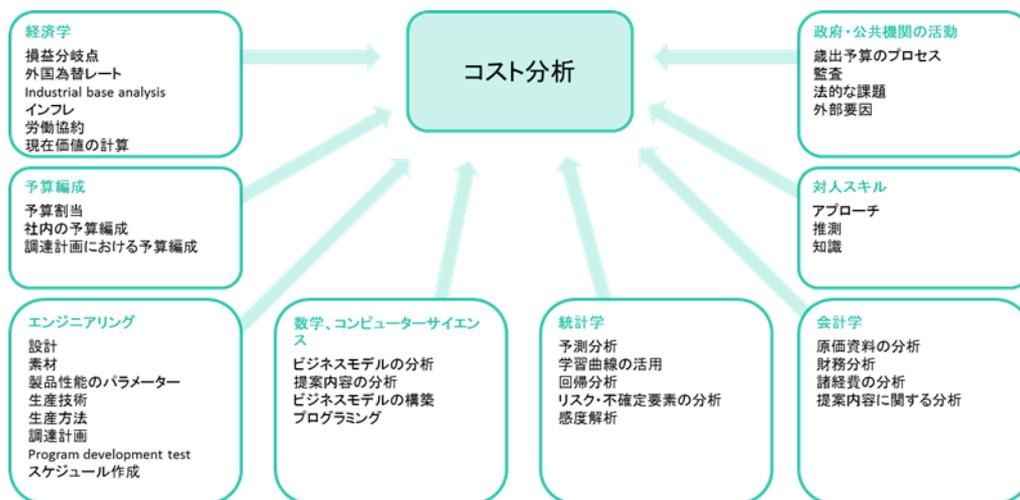


図 4-13 コスト分析に必要となる専門分野及び概念

(出所) GAO⁷⁰

連邦政府はコスト見積りに必要とされるスキル教育や認定プログラムを提供している。国防総省 (DoD) の国防調達大学 (DAU) は、国防総省関係者だけではなく、その他の連邦政府機関において見積り業務に携わる担当者向けに認定プログラムを提供している (Certification Standards in Business, Cost Estimating, and Financial Management in the Defense Acquisition Education, Training, and Career Development Program)。DoD 以外の職員も受講できるため、見積り担当官が最低限必要とするトレーニングと位置づけられている⁷¹。

なお、GAO ガイドでは、様々な見積りフェーズで専門家 (experts) のアドバイスをうけることを有効な手法として記載しているが、この専門家が政府内部か外部かは不明であり、民間コンサルタントなどによる見積り作成に関するガイダンスは特定できなかった。また、FAR 及び OMB や GAO が公表しているガイダンス資料からは、仕様書作成における民間コンサルの利用や制限について、具体的な記述は特定できなかった。見積りや仕様書作成における民間コンサルの関与については、米国政府調達関係の専門家へのヒア

⁶⁹ <http://www.gao.gov/new.items/d093sp.pdf>

⁷⁰ <http://www.gao.gov/new.items/d093sp.pdf> page 8

⁷¹ <http://www.gao.gov/new.items/d093sp.pdf> page 54

リング等で明らかにしていく必要がある。

(2) 公示前準備段階での産業界からの情報収集の促進

オバマ政権は、特に複雑でハイリスクな大規模 IT 調達プロジェクトについて、調達プロセスの早い段階から、頻繁に産業界との建設的な意見交換を行うことが重要と考えており、政権発足後の 2010 年 12 月発表した「連邦政府 IT 管理改革実施計画の 25 ポイント (25 ポイント計画⁷²)」の 6 つある大項目の 1 つとして、産業界との提携機会の増加 (Increase Engagement with Industry) を掲げてきた。

オバマ政権がこの項目を掲げた背景には、従来から FAR の中で、産業界と政府機関が情報交換を行える機会を認めているにもかかわらず、調達プロセスでの官民の情報交換が、不正行為と疑われたり、利益相反にあたる可能性などを懸念して、効果的に利用されていないという問題意識に端を発している⁷³。こうした背景を踏まえて、オバマ政権はこれまでに、調達プロセスにおける産業界と政府機関のコミュニケーション改善に向けた誤解を解くことを目的とした覚書「“Myth-Busting”: Addressing Misconceptions to Improve Communication with Industry during the Acquisition Process」を 2011 年 2 月と 2012 年 5 月に発表、誤解を解くための説明と合わせて、ベストプラクティスなどを紹介してきた⁷⁴。併行して、政府調達関連情報を民間ベンダ向けに提供している FedBizOpps のホームページに、新たに民間との連携促進のための機能 (Vendor Collaboration Central Event Listing⁷⁵) を追加している。

なお、FAR は、公示前の情報収集について FAR 10 市場調査 (Market Research) を設けている。また、後述する交渉契約を定めた FAR 15 でも、提案書を受理する前の産業界との情報交換を促している (FAR 15.201 Exchanges with industry before receipt of proposals⁷⁶)。

⁷² <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/digital-strategy/25-point-implementation-plan-to-reform-federal-it.pdf>

⁷³ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/Myth-Busting.pdf>

⁷⁴ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/Myth-Busting.pdf>;

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/myth-busting-2-addressing-misconceptions-and-further-improving-communication-during-the-acquisition-process.pdf>

⁷⁵ <https://www.fbo.gov/?id=4fc42830963f9534d181590de61bc6dd>

⁷⁶ <https://www.acquisition.gov/?q=/browse/far/15>

表 4-14 FAR に記載された主な産業界との情報交換手法

<p>市場調査 (Market Research)</p>	<p>FAR 10.002(b)(2)には、市場調査の主な手法として、8つの手法を列挙しており、産業界との情報交換手法が含まれている。</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 政府の要求条件に適した市場の技術・能力に関する知識を持った政府や産業界の専門家に連絡をとる。 b) (検討している調達計画と)類似または同一の要件が出されている案件について、すでに実施された最近の市場調査の結果を確認する。 c) (検討している調達計画に)該当する分野の学術誌またはビジネス誌上に情報提供要請 (Request For Information: RFI) を掲載する。 d) 政府横断的に利用できる契約やその他調達手段に関するデータベース⁷⁷や、その他、政府機関の調達に関係のあるその他の政府や民間のデータベースを活用する。 e) 企業、調達担当者、顧客などが集まるオンラインコミュニティに参加する。 f) 他の調達活動から得た類似製品に関するソース・リストを入手する。又は、他の政府機関や業界団体、その他情報源からソース・リストを入手する。 g) 企業、販売業者、代理店、オンラインサイトなどから、製品のカタログやパンフレットを入手する。 h) 調達プロセスの初期から、参加見込みのある企業が関与できるように、情報交換のミーティングや公示前説明会を開催する。
<p>産業界との情報交換</p>	<p>FAR 15.201(c)では、主な産業界との情報交換の方法として9つの手法が列挙されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 産業界又は小企業向け説明会開催 (Industry or small business conferences) (2) 公聴会の開催 (Public hearings) (3) 市場調査 (上述、FAR 10 参照) (4) 潜在的提供事業者との一対一のミーティング (One-on-one meetings with potential offerors) : 公示前説明会 (後述) と近い内容だが、企業が個別に政府関係者とミーティングを行うため、他社も集まる公示前説明会よりもオープンな形で情報交換ができる。ミーティングを通じて、政府は①仕様が抱える制約や②競争を阻害する要素などを特定する。このミーティングでは、特定の企業が他社よりも有利な情報を得るといった不公平が生じることを厳しく禁止している。 (5) 公示前通知 (Pre solicitation notices) : 契約担当官は、調達ポータル (government point-of-entry : GPE⁷⁸) を通じて、企業に公示前通知へのアクセスを提供しなければならない。 (6) 提案要請案 (Draft Request for Proposals : Draft RFPs) : Draft RFP は政府が計画している案件の意図するところやニーズを産業界に伝えるための非公式文書である。調達プロセスの早い段階で Draft RFP を出すことにより、最終的な RFP を出す前に、契約における潜在的問題に対処でき、提案可能性の高い企業からのフィードバックを効率的に得ることができる手段と考えられている。Draft RFP を活用することで、①大幅なコスト削減や生産性向上、②提案書準備・評価にかかる時間の削減、③仕様書変更の必要性の低減、④提案・最終製品・サービスの品質向上などにつながった実績が認められる。 (7) 情報提供要請 (RFIs) : 政府が現時点で契約を発注する段階にないが、調達を想定している案件の価格・提供方法・その他の市場情報を入手したり、案件を計画する際の可能性を把握するために利用される場合がある。RFIs に対応したからといって、企業は政府と拘束力のある契約を締結することはできない。RFIs には定型フォーマットは用意されていない。

⁷⁷ <https://www.contractdirectory.gov/contractdirectory/>

⁷⁸ FedBizOpps.gov を指す。

	<p>(8) 公示前説明会・提案前説明会 (Pre solicitation or preproposal conferences) : ①公示前説明会は、最終的な RFP (final RFP) を発表する前に開催する⁷⁹。同説明会では、政府が想定している要件を企業に提供し、企業サイドの事業可能性や要件を実現できる見込みの可否を政府が理解するための機会とする。②提案前説明会では、調達計画の概要、仕様の詳細、提案の手続き、提案における重要点について説明し、質疑応答を行う。</p> <p>(9) 現地視察 (Site visits) : 公示前説明会の一部として開かれることもあり、参加見込みの企業に現場の状況を伝える目的がある。その際に、企業の印象や、コミュニケーションを取って重要な情報を得ることが重要となっている。</p>
--	--

(出所) FAR、DOE "Source Selection Guide (2013)" 及び関連資料を基に作成⁸⁰

2.4.2 費用対効果を重視した調達プロセスの導入

米国交渉契約の調達選定プロセスでは、入札者の絞込みと調達者-入札者間の交渉について日本との違いが見られる。

(1) 交渉契約における入札者の絞込みと調達者と入札者間の交渉

米国連邦政府調達では、①簡易調達手続 (Simplified Acquisition Procedures: 少額調達向けの簡易手続、FAR 13)、②封印入札 (Sealed Bidding、最低価格入札、FAR 14)、③交渉契約 (Contracting by Negotiation、技術評価と価格評価により決定する方式、FAR 15) がある⁸¹。このうち、日本の総合評価方式に類似するのが③交渉契約であり、費用対効果を重視した調達方式といえる。②と③のいずれの入札方式を採用するかについては FAR 6.401 に示されている⁸²。

交渉契約では、調達先選定にあたり「ベストバリュー (Best Value)」の考え方が組み込まれており (FAR 15.101)、価格、品質、過去の実績の3要素が必ず評価されることになっている。また、選定方法を大別すると①トレードオフ・プロセス (Tradeoff process⁸³) と②要求条件を満たす最低価格プロセス (Lowest price technically acceptable source selection process : LPTAs) の2種類があり、要求条件の明確化が困難な場合やリスクの

⁷⁹ Draft RFPs がだされている場合には、その後、開催する。

⁸⁰ FAR 15.201(c)で例示された主な手法は項目のみ列挙され、各項目の説明はない。そのため、同表では、DOE "Source Selection Guide (2013)"の FAR 15.201(c)説明箇所て項目の説明があった場合や、FAR15 内で手法について説明があった場合についてのみ、項目の説明を加えた。

⁸¹ http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/choutatsu_tetsuzuki/1103_choutatsu_tetsuzuki_2.pdf

⁸² <https://www.acquisition.gov/?q=/browse/far/6;6.401> "FRA パート 14 と 15 に説明される封印入札及び競争提案は、どちらも、FRA6.1、6.2 及び 6.3 (該当する場合) の規定の下で使用が許容される手順である。(a) 封印入札。(手順についてはパート 14 参照。) 契約担当官は以下の場合封印入札を公募しなければならない。(1) 封印入札を公募、提出、評価する時間的余裕がある。(2) 価格及び他の価格に関連した要因に基づいて落札される。(3) 応札業者と入札に関して話し合いを持つ必要がない。(4) 複数の封印入札が提出される合理的な見込みがある。(b) 競争提案。(手順についてはパート 15 参照。)(1) 封印入札が当セクションの(a)項の下で適切でない場合に、契約担当官は競争提案を要求することができる。(2) 法律、規則、業務慣行などが地域により異なるため、合衆国外や合衆国の主要部から離れた地域で提案が契約・実施される場合については、一般にコントラクターと話し合いを持つことが必要となる。話し合いを持つ必要がなく他の点で封印入札の使用が適切である場合を除き、競争提案がこれらの契約に使用される"; なお、契約型について、封印入札では定額型契約 (Fixed-price contracts、後述) のみだが、交渉契約では定額型契約のほか、実費償還型契約 (Cost-reimbursement contracts) を選択することができる

(<http://www.cohenseglia.com/federal-contracting-database/contracting-by-negotiation-294>)。

⁸³ 「トレードオフ」とは、ここでは価格条件よりも望ましい条件と相殺という意味合いと解釈される。

高い案件の場合には、①トレードオフ・プロセスが採られることになる⁸⁴。

交渉契約の調達選定プロセスについて、プライスウォーターハウスクーパース株式会社「公共サービスの調達手続に関する調査（内閣府委託、平成 23 年 3 月 4 日）」は、日本の調達手続きにおける法令との比較を行っているが、特に入札者の絞込みや最終提案書提出前の交渉において、日米の違いが見られる⁸⁵。

表 4-15 FAR：入札者の絞込みと調達者と入札者間の交渉と最終提案の提出

入札者の絞込み	<p><プレ公示による絞込み（FAR 15.202）></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 政府機関は、入札を実施する前に、調達対象となる商品/サービスに関する概要情報を記載したプレ公告を提示することができ、関心のある事業者はこれに対して必要事項を回答する。政府機関はこれら全てをプレ公告に記載した基準に則って評価し、事業者が入札者として必要な資質を備えているか判断した上で、各入札者に適合・非適合結果を文書にて返答する。 <p><入札者絞込み（FAR 15.306）></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 入札時に交渉の実施を宣言している場合には、交渉に向けた入札者の絞込みを行う。 ✓ 入札時、交渉を行わない旨を宣言している（提案書内容のみで契約者を選ぶ）場合は、質疑応答（Clarification）のみ実施する。 ✓ 「提案書評価」に加え、事業者との対話（Communication）を通じ、最も評価が高い数社を選定するが、効果的な競争を行う上で必要と判断される数の入札者を残す必要がある。対話は、入札者として残すか否か判断に迷う事業者を主たる対象とし、提案書内容の理解、提案書内容の不明点の解決、事業者の過去の成果・経歴の確認の目的で実施する。
調達者と入札者間の交渉と最終提案の提出	<p>（FAR 15.306、15.503、15.307）</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 絞り込まれた入札者と発注者である政府機関職員（契約管理者等）との間で交渉（Discussion）を行う。政府機関職員は、契約内容について未だ不明瞭な点があれば、入札者に説明を求める。 ✓ また、政府機関にとってのベストバリューを迫るため、入札者の提案内容で脆弱な箇所や、契約条件を変更することで契約可能性が高まる箇所等について言及し、改善を促す。 ✓ ただし交渉を行う過程で、政府機関職員は特定の入札者を有利に導くことがあってはならない。 ✓ また、入札者が提示する商品・サービスや契約条件の内容を、他の入札者に漏らしてはならない。 ✓ 政府機関の契約管理者は、交渉を行う過程において、契約の可能性がないと判断した事業者を候補から除外することができる。その場合、当該事業者に対して即座に書面にてその旨通知する必要がある。 ✓ 政府機関職員は入札者に対し、交渉結果に基づく提案書の改訂、最終提案書の提出を指示する。

（出所）プライスウォーターハウスクーパース株式会社「公共サービスの調達手続に関する調査（内閣府委託、平成 23 年 3 月 4 日）」を基に作成⁸⁶

⁸⁴ FAR 15.101-1

⁸⁵ http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/choutatsu_tetsuzuki/1103_choutatsu_tetsuzuki_2.pdf page70；なお、同報告書では、「予定価格の開示の可否」についても言及しているが、これは、企業との交渉段階で、日本のみ「質疑内にて、予定価格について言及することはできない」と説明されている。一方、米国の交渉契約に関する FAR の規定に関する同報告書の分析では、予定価格について具体的に言及はない。

⁸⁶ http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/choutatsu_tetsuzuki/1103_choutatsu_tetsuzuki_2.pdf 図表 46

また、独立行政法人経済産業研究所（Research Institute of Economy, Trade and Industry : RIETI）ファカルティフェロー（当時）金本良嗣氏による「公共調達制度の課題（2005年5月号）」でも、入札者の絞込みと調達者と入札者間の交渉について、米国公共調達と日本の制度の違いが見られると指摘している⁸⁷。

これら比較研究から、米国連邦政府の入札者の絞込みでは、概略的提案から詳細提案へと段階的に絞込みが可能という特徴がみられる。入札実施前に、調達対象となる商品/サービスに関する概要情報を記載したプレ公告を提示、これに回答した関心のある事業者についてプレ公告に示した基準に則って評価、事業者の適合・非適合を判断する。さらに、入札時の絞込みでは、「提案書評価」に加え、事業者との対話を通じ、提案書内容の理解、提案書内容の不明点の解決、事業者の過去の成果・経歴の確認をして、効果的な競争を行う上で必要と判断される数の入札者を残している。

調達者-入札者間の交渉では、最終提案を提出する前の交渉について FAR に規定されている。絞り込まれた入札者と発注者との間で交渉を行い、発注者は契約内容について不明瞭な点があれば、入札者に説明を求めることができる。また、発注者は入札者の提案内容で脆弱な箇所や、契約条件を変更することで契約可能性が高まる箇所等について言及し、改善を促し、交渉結果に基づく提案書の改訂、最終提案書の提出を指示することができる。こうした交渉を通じて、発注者と入札者間の相互理解を深め、調達におけるリスクが軽減化されている。

(2) モジュラー契約

直接的な費用対効果の方策ではないが、OMB「資本プログラミング・ガイド」では、調達プロセスのリスク軽減（リスクを低減化し、結果として費用対効果を高める）のため、検討すべきツールのひとつとして、モジュラー契約（Modular Contracting）に言及している⁸⁸。

モジュラー契約は1996年クリンガー・コーエン法（Clinger-Cohen Act、ITマネジメント改革法）において示され、FARでは、ITの調達におけるモジュラー契約を、「情報システムを細かいシステム単位（モジュール）に分けて調達するために複数の契約を用いる方法であり、各システム単位は連続性と相互運用性を持つ」と定義している⁸⁹。一般にIT調達で検討される方法だが、現在では、IT調達以外にも適応されている。モジュラー契約は、開発の契約を複数のモジュールに分けて取り組むことで企業がより早く効率的にシステムを調達できることを目的とし、モジュール契約を活用した開発により、政府機関が必要とするシステムに近づくまで、投資、プロジェクト、システム全体を細かく

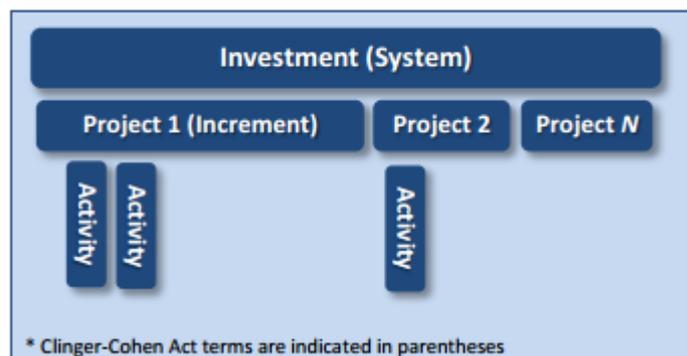
⁸⁷ 『ファイナンス』Vol.41, No.2 (2005年5月号)に掲載；<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/kanemoto/04.html>

⁸⁸ OMB “Capital Planning Guide” page 31

⁸⁹

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf> p.11

分けて拡大させていくものとなっている⁹⁰。



(出所) White House⁹¹

図 4-14 モジュラー契約によるシステム開発概念図

モジュール化に必要な要素は、資本タイプにより異なるが、一般的に考慮すべき要素は下記のとおりである⁹²。

- **可分性 (Separability)** : モジュールは経済及びプログラムにおいて分離可能な部分 (セグメント) でなければならない。各モジュールはそれぞれ個別に財源を得ている必要があり (fully funded) 、それに続くモジュールに依存せずにプログラムとして相当程度に使用でき、それに続くモジュールを取得しなくても基本的な機能を実行することができなければならない。
- **相互運用可能性 (Interoperability)** : 各モジュールは共通のアーキテクチャまたは商業上承認された技術標準に準拠していなければならない。追加分は他のモジュールと互換性があり統合可能でなければならない。共通のまたは商業上承認された標準を使用すれば、それに続くモジュールの調達を競争で実施することがより現実的なオプションとなる。IT 調達において、相互運用の観点から、モジュールは政府機関の主要な IT 技術アーキテクチャにも適合していなければならない。
- **パフォーマンス要件 (Performance requirements)** : 各モジュールのパフォーマンス要件は、構築済みのシステム全体のパフォーマンス要件と整合していなければならない。他の追加分とのインタフェース要件にも対応していなければならない。

モジュラー契約が推奨される背景として、従来の情報システムの調達は、大きくて複雑な情報システムほど予算やスケジュールを超過する傾向があるため、政府機関は情報

⁹⁰

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf>
f p.10

⁹¹

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf>
f p.10

⁹² OMB “Capital Planning Guide” page 31

システムへの投資に対する効果の見通しがつかないという問題を抱え、投資リスクを抑えるための有効な手段がなかった。また、連邦政府機関では情報システムの調達の遅れにより数十億ドルの費用を無駄にしているとも言われ、その中の多くが機能の向上よりも新しいシステムを複数年にわたって導入する取組であり、すでに時代遅れになりつつある技術へ投資してしまうケースや、開発中に予算が削減される恐れがあるなど投資リスクは増える傾向にあった。こうした状況を踏まえ、FAR では IT 調達に関する契約は、提案要請の公表から 18 ヶ月以内に引渡しを完了することを求めていることから、大規模システム開発では複数年に亘る開発をいくつかの単位に分けて進めるモジュラー契約が必然となったとされる⁹³。

モジュラー契約を行う際には、1 つ目のモジュラー契約を行う際に、後続のモジュラー契約の手法について計画しておく必要があると OMB の「資本プログラミング・ガイド」は指摘している。OMB「資本プログラミング・ガイド」に示された主なモジュラー契約の手法の例には次が含まれる。

表 4-16 主なモジュラー契約の手法

<p>初回契約へのモジュール組込み (Include Modules in Initial Contract)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 製品のインテグレーションが問題になる可能性がある場合、契約開始時に次のモジュールの定義が明確である場合、先行する契約のすぐ後にオプションが行使可能である場合などに最も適している。 この手法では、後続するモジュール契約に入るまでに遅れが生じる場合などは、その間の技術進歩や政府機関の優先順位の変化を反映した柔軟な対応を採れなくなることから、当初契約に次のモジュールを組み込むことは賢明でない場合もある。
<p>新規公募 (New Solicitation)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 政府機関は新規公募を行って次のモジュールの契約をすることができる。この方法は統合が比較的容易で大規模資本投資をしなくてもその業務を行えるコントラクターのプールがある場合に最も適している。
<p>単一ソース (Solo Source)</p>	<ul style="list-style-type: none"> もともとの契約では、後続のモジュールについて提示されていないが、後続モジュールも元々の契約を受注したコントラクターに発注すべきという場合、政府機関は先行モジュールを提供したコントラクターに後続モジュールを単独発注することがある。競争による利益より継続性が重視される場合には適切な方法である。 発注前の統合的基準額評価 (Integrated Baseline Review : IBR) を実施し、コスト、スケジュール、パフォーマンス目標を十分に評価し、政府とコントラクター間で合意すべき。

(出所) OMB “Capital Programming Guide”⁹⁴を基に作成

⁹³ <https://www.whitehouse.gov/blog/2012/06/14/greater-accountability-and-faster-delivery-through-modular-contracting>
<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf> p.2~p.3, p.8

“Pursuant to FAR 39.103, to the maximum extent practicable, deliveries under the contract should be scheduled to occur within 18 months after issuance of the solicitation. (Modular contracts for IT should, to the maximum extent practicable, be awarded within 180 days after the date on which the solicitation is issued. If award cannot be made within 180 days, agencies should consider cancelling the solicitation.)”

⁹⁴ OMB “Capital Planning Guide” page 32

モジュラー契約により、より細かく調達ができるようになるため、政府はコントラクターから要望に沿ったソリューションを得ることができ、企業はより多くの調達の機会が得られるだけでなく、これまで大型案件には参加が難しかった中小企業も参加できるようになり競争が生まれることなどが評価され、連邦政府はモジュラー契約を積極的に推し進めている⁹⁵。

オバマ政権では、ホワイトハウスの最高情報責任者（Chief Information Officer : CIO）が、2012年6月、連邦政府機関におけるIT調達の投資効率を高めるためにモジュラー契約の活用法を記した「モジュラー型IT開発を活用した調達ガイダンス（Contracting Guidance to Support Modular IT Development）」を発表した⁹⁶。同ガイダンスではモジュラー契約におけるITの調達、資金管理、担当官の適切なプロセス、投資の分割、要件と結果の隔たりの解消、契約締結後のプロセスに関する手引きを紹介しており、以下のような内容が記されている⁹⁷。

表 4-17 モジュラー型IT開発を活用した調達ガイダンスの概要

セクション	概要
1. 目的と手引きの対象範囲（Purpose and Scope）	連邦政府機関がモジュラー契約を活用することで、投資や予算配分の効率を高めると同時に、包括的なリスクの削減や実用的なソリューションの迅速な導入を実現することを目的としている。
2. 要旨（Overview）	モジュラー契約を有効に活用するために、連邦政府機関のIT部門、調達チーム、財務部門による、モジュラー契約に則した調達計画の実施方法に焦点を当てている。
3. 背景（Background）	モジュラー契約は、1996年クリンガー・コーエン法やFAR 39 IT調達（Acquisition of Information Technology）においてその有効性について触れられている。また、OMBの「資本プログラミング・ガイド（Capital Programming Guide）」で有効性を示している。
4. モジュラー型開発の原則、用語、リスク（Modular Development: Key Terms, Principles and Risks）	IT調達にモジュラー・アプローチを導入する場合に理解しておくべき主要なキーワード、事例、原則について、下記項目ごとに説明している。 <ul style="list-style-type: none"> ● ITへの投資 ● プロジェクトの構成とタスク ● 主要原則 ● モジュラー型開発におけるリスクと課題
5. 投資（Investment）	モジュラー型開発では、従来型の開発とは異なる開発サイクルとなることから契約形態もこれに即したものが必要となる。同セクションでは、モジュラー契約を有効に活用するため、以下がまとめられている。 <ul style="list-style-type: none"> ● モジュラー開発に適した契約方式 ● 契約形態 ● コンペティションの活用 ● 契約約款 ● その他の調達における注意

（出所）White House “Contracting Guidance to Support Modular IT Development”を基に作成

⁹⁵ <https://www.whitehouse.gov/blog/2012/06/14/greater-accountability-and-faster-delivery-through-modular-contracting>

⁹⁶ <https://www.whitehouse.gov/blog/2012/06/14/greater-accountability-and-faster-delivery-through-modular-contracting>

⁹⁷

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf> p.3

モジュラー契約は、調達プロセスのリスク軽減（リスクを低減化し、結果として費用対効果を高める）するための方法の一つとして、幾つかの契約方法（バリエーション）やガイダンスが提示されているが、調達側に可分性や相互運用性等を考慮した適切な調達単位（モジュール単位）と契約手法を調達側が決定する必要や統合に関するリスクに対応する能力を調達側が有することが前提となる。なお、米国におけるモジュラー契約方式では、同一事業者による後続契約の選択肢が示されており、モジュラー契約の場合でも継続性を持った契約を行うことが可能である等、調達内容に応じて適切な調達が可能となっている。なお、モジュラー契約の実態については今回の調査で把握できていないため、その効果や課題については確認できていない。

2.4.3 再委託に関する情報開示

再委託に関する情報は、中小企業庁（Small Business Administration：SBA）、一般調達局の統合調達環境部門（Integrated Acquisition Environment：IAE）および関連する政府機関が連携して開発した電子再委託報告システム（Electronic Subcontracting Reporting System：eSRS）への登録が求められる⁹⁸。

この背景として、連邦政府は、1953年の中小企業法以降、連邦調達における中小企業の参加を促進する政策を採ってきた。各政府機関別の調達における中小企業参加目標を定め、この目標達成のため、中小企業の参画条件を定めた調達案件が出されている。

中小企業の機会拡大という考えに基づき、FAR 19 中小企業プログラム（Small Business Programs）が規定されており、登録義務について言及されている。この中で、簡易調達基準（simplified acquisition threshold⁹⁹）を超える契約を受注したコントラクターは、効率的パフォーマンスを維持しつつ、中小企業、退役軍人所有（veteran-owned）中小企業、兵役不可の退役軍人所有（service-disabled veteran-owned）中小企業、低開発地域（HUBZone）中小企業、不利な立場にある中小企業（small disadvantaged business）、女性所有（women-owned）中小企業を、出来る限り参加できるようにしなければならないとされる¹⁰⁰。これに該当するコントラクターは、一部例外を除き、中小企業再委託契約計画（small business subcontracting plans）の提出が求められる¹⁰¹。

さらに、政府から直接委託を受けたプライムコントラクターの配下の再委託先（サブコントラクター）についても、プライムコントラクターからの委託額が簡易調達基準額

⁹⁸ <https://www.esrs.gov/index?>; https://www.esrs.gov/documents/eSRS_Contractor_User_Guide.pdf; 同システムは2005年10月に一部、2006年3月には全面稼働している。なお、電子システムの総業以前から、書面による報告は行われており、SF 294 及びSF 295 と称するフォーマットが利用されていた。

⁹⁹ 2016年2月現在、70万ドル（建設案件では150万ドル）以上。

¹⁰⁰ また、こうしたコントラクターは、これらの中小企業に対して、適切なタイミングで支払いを行う手順を整えることも求められている。

¹⁰¹ <https://www.acquisition.gov/?q=/browse/far/19>; 中小企業再委託契約計画は4種類ある。Individual Subcontracting Plan (ISP)、Master Subcontracting Plan (MSP)、Commercial Subcontracting Plan、Department of Defense (DOD) Program for Comprehensive Small Business Subcontracting Plan (“Federal Government Employees Introduction to the Electronic Subcontract Reporting System (eSRS) Presentation” at [https://www.treasury.gov/resource-center/sb-programs/Documents/eSRS_Government_Employee_Introduction_to_eSRS_Presentation\[1\].ppt](https://www.treasury.gov/resource-center/sb-programs/Documents/eSRS_Government_Employee_Introduction_to_eSRS_Presentation[1].ppt))

を超える場合には（ただし、中小企業を除く）、中小企業再委託契約計画を提出することになる¹⁰²。また、さらにその下位の委託先についても、同じルールが適応される¹⁰³。

計画を提出したプライムコントラクターとそのサブコントラクターは、個別再委託報告書（Individual Subcontract Report : ISR）と要約再委託報告書（Summary Subcontract Report : SSR）の eSRS への登録が必要となる¹⁰⁴。ISR では、特定の政府機関からの特定の案件について、その開始から現在までの再委託に関する状況を報告している¹⁰⁵。一方、SSR は、コントラクターに対する特定の政府機関からの前年度の再委託実績を報告するものである。SSR は SBA が各政府機関における中小企業への再委託実績を大統領や議会に報告する際に使用している¹⁰⁶。

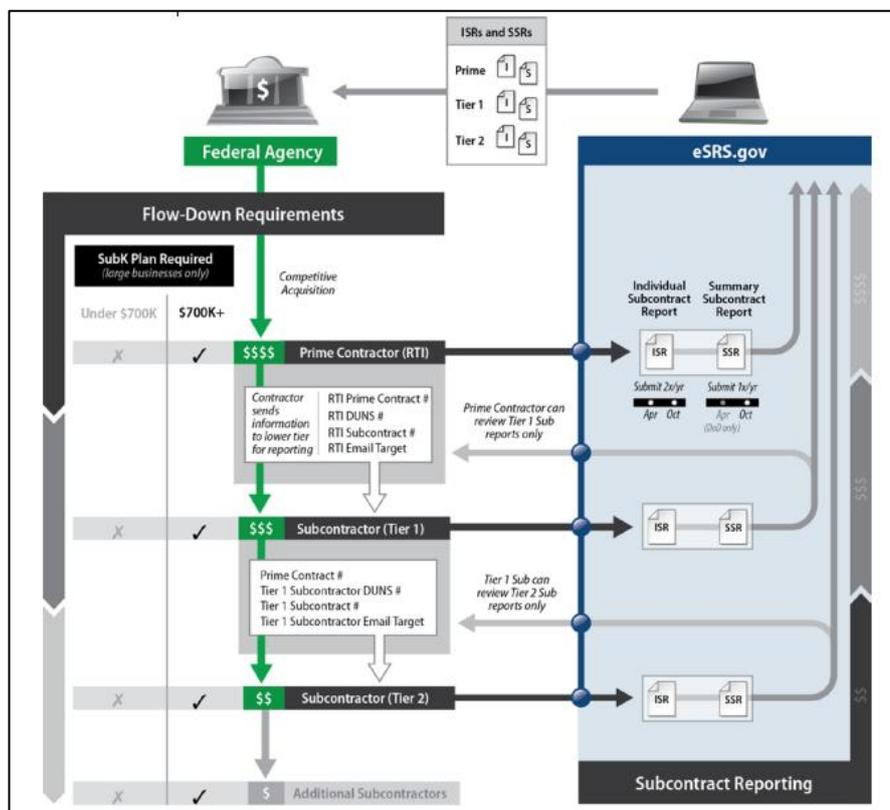


図 4-15 中小企業再委託計画・報告プロセス

（出所） RTI International¹⁰⁷

eSRS の利用ガイドによれば、ISR 及び SSR の記載内容の概要はほぼ同じと見られる。そこで、本報告書では ISR の記載項目について、利用ガイドから抽出する。Individual Subcontract Report (ISR) の主な報告内容は次の通り¹⁰⁸。

¹⁰² [https://www.sba.gov/sites/default/files/Small_Business_Liaison_Officer_\(SBLO\)_Handbook_6_2010.pdf](https://www.sba.gov/sites/default/files/Small_Business_Liaison_Officer_(SBLO)_Handbook_6_2010.pdf) page 11

¹⁰³ [https://www.sba.gov/sites/default/files/Small_Business_Liaison_Officer_\(SBLO\)_Handbook_6_2010.pdf](https://www.sba.gov/sites/default/files/Small_Business_Liaison_Officer_(SBLO)_Handbook_6_2010.pdf) page 11

¹⁰⁴ 非軍事系政府機関の場合、コントラクターは ISR は年 2 回、SSR は年 1 回の提出が必要 (<https://www.esrs.gov/#a-faqs>)

¹⁰⁵ https://www.esrs.gov/documents/eSRS_Quick_Reference_for_Prime_Contractors_filing_an_ISR.pdf

¹⁰⁶ https://www.esrs.gov/documents/eSRS_Quick_Reference_for_Contractors_Filing_an_SSR_Individual_Report.pdf

¹⁰⁷ http://www.rti.org/page.cfm/Lower-Tier_Subcontractor_Requirements

¹⁰⁸ https://www.esrs.gov/documents/eSRS_Contractor_User_Guide.pdf page 20;

http://www.acq.osd.mil/osbp/docs/tips_for_contractors_subcontracting.pdf 他にも説明あり。

- プライムコントラクター
 - ・ DUNS 番号¹⁰⁹
 - ・ 製品またはサービスの内容
 - ・ NAICS コード¹¹⁰
 - ・ ISR の審査を担当する連邦政府機関と担当者の電子メールアドレス
 - ・ 現在の調達契約額
 - ・ 承認済みの個別中小企業再委託契約計画（Small Business Individual Subcontracting Plan）¹¹¹
 - ・ 従事者に関する個人情報：特に報告内容に明示されていないため、不要と考えられるが、未確認である。

- サブコントラクター
 - ・ 元請負契約番号（Prime Contract Number）
 - ・ 再委託契約番号（Sub Contract Number）
 - ・ 再委託契約を結ぶプライムコントラクターの DUNS 番号
 - ・ ISR の審査で使用するプライムコントラクターの担当者のメールアドレス
 - ・ 製品またはサービスの内容¹¹²
 - ・ NAICS コード
 - ・ 承認済みの個別中小企業再委託計画（Small Business Individual Subcontracting Plan）
 - ・ 契約金額：明記されていないが、上記の契約番号により金額、内容に関するトレースが可能と考えられる。
 - ・ 従事者に関する個人情報：明記されていないため、不要と考えられるが、本調査では確認できていない。また、国防向け等、通常の IT 調達ルール以外の規制が適用されることも考えられるが、これについても未確認である。

この他、プライムコントラクターとサブコントラクターの契約内容については、FAR 44 の下請に関する方針と手順（Subcontracting Policies and Procedures）に基づき、契約担当官（administrative contracting officer: ACO）が承認する責任を負う。ただし、サブコントラクターの配下（low-teir）にいるコントラクター（いわゆる孫受け）とサブコントラクター間の契約については、文面からは特定できない¹¹³。資本関係（100%）の企業に関

¹⁰⁹ Data Universal Numbering System の略称。米信用情報会社 Dun & Bradstreet 社が管理する世界標準の企業識別コード。 <https://www.sba.gov/content/getting-d-u-n-s-number>

¹¹⁰ North American Industry Classification System の略称。米国の統計調査で使用される産業分類体系と分類コード。 <https://www.sba.gov/content/north-american-industry-classification-system-codes-and-small-business-size-standards>

¹¹¹ 個別の再委託契約の内容について記した計画書 <http://www.gsa.gov/graphics/fas/SubkPlans.pdf> p.9

¹¹² 政府によって調達される製品、サービス、研究のタイプごとに分類された 4 桁の数値とアルファベットによるコードを入力する。 https://www.esrs.gov/documents/eSRS_Quick_Reference_for_Subcontractors_filing_an_ISR_Report.pdf

¹¹³ 議会調査局（Congressional Research Service : CRS）が 2015 年 2 月 3 日付けで出している FAR に関する報告書

する取扱い（開示の有無）に関する記載がなく、取扱いは不明であるが、サブコントラクターの記載を求めていることから、記載が求められると考えられる。

2.4.4 契約の柔軟性と合理性

連邦政府の調達における契約タイプの選択肢は多様で、契約タイプの選択は調達を実施する政府機関の裁量に任されている。

FAR 16 契約種別 (Types of Contracts) 及び 17 特別な契約方法 (Special Contracting Methods) で契約タイプを規定している。なお、FAR 39 情報技術調達 (Acquisition of Information Technology) では、システム調達の際に、FAR 16 及び 17 に基づき、調達するシステムに適した契約タイプを選定するよう求めている¹¹⁴。

FAR では、米国政府の契約タイプとして大きく定額型 (Fixed Price) 契約と実費償還型 (Cost Reimbursement) 契約に大別、さらに細分化した契約タイプがある。このうち定額型契約では、実際のサービス提供により予定コストを上回ったとしても、払戻しはないが、実費償還型では、実際に生じたコストに応じた報酬が支払われるため、当初予算を超えた分も払戻しを受けることができる。

なお、実費償還型については、経費の増額が問題となっており、オバマ大統領は 2009 年 3 月、前ブッシュ政権時代が進めた、民間セクターに政府の調達を推進する方針からの転換を図るべく、政府調達の契約の改革に着手することを発表した。同改革に関する 2009 年 3 月 4 日付のオバマ大統領の覚書では、「税金の無駄遣いである不必要な非競争契約と実費償還型契約をなくさなければならない」とし、定額タイプの契約を推奨する政府の考えを示している¹¹⁵。

以下には、議会調査局 (Congressional Research Service : CRS) が 2014 年に連邦議会向けに提出した政府調達契約に関する報告書に基づきそれぞれの契約の概要を示す。なお、これらの契約は連邦調達全般を対象としたものであり、システム調達に特化したものではなく、上述の通り、調達システムに適した契約を政府担当者が選定するよう FAR39 で規定している¹¹⁶。実際の契約形態は、調達内容に応じて選択される。

「The Federal Acquisition Regulation (FAR): Answers to Frequently Asked Questions

(<http://washingtontac.org/wp-content/uploads/2015/04/FAR-FAQ-2015.pdf>)」では、連邦政府との契約では、下請け業者 (サブコントラクター) は FAR の対象ではないとしている。なお、同報告書は、FAR では契約を締結する政府機関が、プライムコントラクターとの契約に含まれる特定の項目をサブコントラクター及びその配下にも適応させる「フローダウン (flow down)」を義務付ける内容を含めるように指示する場合もあるが、すべての要求事項がフローダウンの対象ではないと説明している。フローダウンが義務付けられるか否かは、政府機関とプライムコントラクターとの契約内容や規模などによって異なる

(<https://dap.dau.mil/aap/pages/qdetails.aspx?cgiSubjectAreaID=3&cgiQuestionID=20244>)。大手プライムコントラクターの中には、フローダウン条項のリストをサブコントラクター向けに公開している企業もある

(http://www.eaton.com/ecm/groups/public/@pub/@eaton/@corp/documents/content/pct_248684.pdf; https://www.coherent.com/downloads/FAR_SubcontractFlowdownProvisions_061615.pdf など)。これらの大手プライムコントラクターが公開している対象条項には、FAR52 の提案規定及び契約条項 (Solicitation Provisions and Contract Clauses) に関する条項がリストアップされている。

¹¹⁴ <https://www.acquisition.gov/?q=/browse/far/39>

¹¹⁵ https://fcw.com/articles/2009/03/09/obama-wants-contracting-overhaul.aspx?s=fcwdaily_100309

¹¹⁶ システム調達において、もっとも利用される契約形態などについて、政府機関などが発表する定量・定性情報については、公開されている文献情報からは特定できない。利用状況などについては、政府関係者などへのヒアリン

(1) 定額型契約 (Fixed-price contracts)

定額型契約のタイプは次のとおりである。

表 4-18 定額型契約のタイプ

タイプ	特徴	適用	使用条件
完全定額契約 (Firm-fixed-price contracts)	定額により物品・サービスを提供	市販品や、あらかじめ公正かつ合理的な価格が決定できる場合	なし
経済価格調整 定額契約 (Fixed-price contracts with economic price adjustments) ^a	契約期間中に状況が変化した場合、価格を調整できる	契約期間中に市場及び労働条件が変わる可能性があり、その変化を分離して確定できる場合	当初価格からの変更が必要となった場合に、コントラクター／政府を価格の大幅な変動から保護するために必要と契約担当者が判断
将来価格再決定 定額契約 (Fixed-price contract with prospective price redetermination)	一定の初期期間は定額支払いを受けるが、次期期間については、当事者間で合意した変数 (variable) に基づき、公正な方法で見直しを行う条件をつける ^b	初期期間は公正かつ合理的な定額とすることが可能だが、次期以降については、同様のことが出来ない場合	交渉により、完全定額契約ができず、定額インセンティブ契約が適当でない場合 コントラクターの会計システムが価格再決定に対応している場合 スケジュール通りに価格の再決定が行えると合理的に保証される場合
遡及価格再決定 定上限額契約 (Fixed-ceiling-price contracts with retroactive price redetermination)	契約時に上限価格を定め、契約履行後に、合意済みの条件に基づいて実際の価格を決定	予定価格 (anticipated value) が 15 万ドル未満の研究開発契約について、他の定額契約が適用できない場合	コントラクターの会計システムが価格再決定に対応している場合 スケジュール通りに価格の再決定が行えると合理的に保証される場合 契約行為の責任者 (又はその上役) が書面により承認する場合
完全定額 取組水準条件契約 (Firm-fixed-price, level-of-effort term contracts)	「総括的な説明でしか記述できない ¹¹⁷ 」作業について、コントラクターは一定期間に一定水準の取組 (effort) を行うことについて定額を受け取る	一般的に予測価格が 15 万ドル未満の研究開発分野での調査・研究が対象 ^c (通常、研究開発結果について説明する報告書作成など)	求められる作業が別の方法で明確に定義できない場合 要求される取組の水準が事前に決定され、合意される場合 それ以下の取組水準では期待する結果が得られないと合理的に保証される場合

a. 経済価格調整条項は以下の 3 つに基づくタイプに分かれる。(1) 決定価格、(2) 労働力や原材料の実費、(3) 労働力や原材料のコスト指標
b. 初期期間は「公正かつ合理的な完全定額」が確定できる最大期間とし、次期以降の期間は最低 12 か月としなければならない
c. 15 万ドル以上の完全定額取組レベル条件契約については、契約行為の責任者により承認が必要

(出所) CRS、FAR16.2 に基づき作成¹¹⁸

グが必要と考える。

¹¹⁷ “can be stated only in general terms”

¹¹⁸ <https://www.fas.org/sfp/crs/misc/R41168.pdf> page 5

(2) 実費償還型契約 (Cost-reimbursement contracts)

実費償還型契約は次のとおりである。

表 4-19 実費償還型契約のタイプ

タイプ	特徴	適用
実費契約 (Cost contracts)	一定額までの実費を償還。 利益の給付はない。	大学など、非営利団体による R&D 案件など
実費分担契約 (Cost-sharing contracts)	実費の一部を償還	研究開発の結果を商業化するなど、 コントラクターの利益が見込まれる 場合
実費及び定額料金契約 (Cost-plus-fixed-fee contracts)	コントラクターは、指定の 総コストを上限として正当 と認められるコストを償還 される。あわせて、契約開 始時に定額支払いを受領す る場合もある ^a	定額契約に必要なとなる要求条件を 十分に規定できない場合あるいは 作業を実施に不確定要素があり十 分な精度ある経費の見積りが出来 ない場合 契約担当者の少なくとも1ランク上 の上役の承認が必要
実費及び実費の一定額契約 (Cost-plus-apercentage-of-cost contracts)	コントラクターは、実費の 償還に加え、実費の一定割 合を利益引当金として受け 取る	一般的には禁止 連邦調達契約のプライムコントラ クターがサブコントラクターと結 ぶ契約でも一般的に禁止
a. 定額料金は実費償還分とは独立している。調達行為により、契約で定めた作業を変更する場合 にのみ定額部分は調整される。FAR 16.306(a)		

(出所) CRS、FAR16.2 に基づき作成¹¹⁹

定額型契約や実費償還型契約では、インセンティブ契約の形態をとる場合もある¹²⁰。インセンティブ契約では、実績価格が目標価格より削減された場合に、数式に基づき金銭的報酬が与えられる「インセンティブ型」と、数値目標の設定が難しいなどの場合に、事前に定めた評価方法に則り金銭的報酬を与える「アワード型」とがある¹²¹。

¹¹⁹ <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41168.pdf> page 8

¹²⁰ この他の契約形態として、CRS 報告書 (<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41168.pdf>) では、インセンティブ契約以外に、いくつかの代表的な契約形態を整理している。具体的には、時間及び原材料契約 (T&M contracts : Time-and-Materials contracts) と労働時間契約 (Labor-hour contracts) は、労働時間や実費に応じて報酬が支払われる。書簡契約 (Letter contracts) は、正式な契約書を交わす前に作業を始める場合の臨時契約として利用されることがある (後日、正式な契約書を交わすことを前提としたもの)。不定納期契約 (Indefinite-delivery contracts) は、契約時点では調達物品やサービスの納期が確定していない契約である。不定納期契約のうち定数量契約 (Definite-quantity contracts) は、一定数の物品やサービスの調達を繰り返す場合に適用される。要求契約 (Requirements contracts) は、必要になったときに要求を出すことで調達が可能であるが、必要なくなった場合には解約できる。不定納期/不定数量 (IDIQ : Indefinite-Delivery Indefinite-Quantity) 契約は、契約に最低調達数量を定めるが、最終的な納期と数量が未定の契約である。

¹²¹ http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/choutatsu_tetsuzuki/1103_choutatsu_tetsuzuki_2.pdf page 80

表 4-20 契約型別インセンティブ契約

契約型	インセンティブのない契約	インセンティブ契約
定額型契約	完全定額契約 (Firm-fixed-price contracts : FFP)	インセンティブ付定額契約(Fixed-price incentive contracts : FPI) 報奨付定額契約(Fixed-price contracts with award fees : FPAF)
実費償還型契約	確定報酬付実費償還契約 (Cost-plus-fixed-fee contracts : CPFF)	報酬付実費償還型契約 (Cost-plus-incentive-fee contracts : CPIF) 報奨付実費償還型契約 (Cost-plus-award-fee contracts : CPAF)

(出所) 関連資料に基づき作成

契約タイプ別にみた官民のリスク分担について、国防総省の調達・技術・兵站担当国務次官オフィス (Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics) 公開資料は次のように整理している。



図 4-16 契約型別官民リスク分担イメージ

(出所) 国防総省 Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics¹²²

¹²² Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, "CONTRACT TYPES Module Lead: OO-ALC/PKCA August 2007"

2.4.5 知的財産権の確保

連邦政府との契約における知的財産権の扱いについては、一般に、FAR 27（特許、データ、著作権：Patents, Data, and Copyrights）に示されている¹²³。ワシントン DC の弁護士事務所 Crowell & Moring LLP が 2012 年 3 月 29 日付けで発表した政府契約におけるソフトウェアの知的財産権の扱いに関するプレゼン資料では¹²⁴、通常、開発者（コントラクター）が著作権（title）を保持し、政府がライセンス権（license rights）を取得するとしている¹²⁵。

ソフトウェアや技術データ（technical data¹²⁶）の利用において、政府が使用できるライセンスの範囲は、主に商用製品（commercial items¹²⁷）または非商用製品（non-commercial items）あるいは、開発資金が政府によるものか企業によるものかの 2 点で決まると言われており、政府による資金が多いほどライセンスの範囲も大きくなると言われている。商用の場合は通常のライセンス契約が適用されるが、非商用の場合は無制限権利（Unlimited rights）、制限権利（Restricted rights/Limited rights）、政府目的権利（Government purpose rights）が適用される¹²⁸。

- ・ 政府資金：無制限権利（Unlimited rights：第三者へのライセンス譲渡も含め、政府のソフトウェア利用に制限がない）
- ・ 民間資金：制限権利（Restricted rights/Limited rights：政府外での利用・公開・複製を認めない）
- ・ 政府資金＋民間資金：政府目的権利（Government purpose rights）

政府目的権利（Government purpose rights）は、もともと国防総省（DoD）向けの軍事系連邦政府調達規定（Defense Federal Acquisition Regulations：DFARS）に定められた考え方であり、政府資金と民間資金を合わせてソフトウェア開発を行った場合で、コントラクターがプロプライエタリーな技術データ又はコンピュータ・ソフトウェアを政府機関に提供した場合に、政府が取得するライセンスを指す¹²⁹。このライセンス権の下では、政府機関内では無制限に、また政府の利用目的であれば政府機関外でも利用（use）、変更（modify）、複製（reproduce）の権利を政府に認めることになっている。この他、非軍

¹²³ <https://www.acquisition.gov/?q=/browse/far/27>

¹²⁴ <https://www.crowell.com/files/Intellectual-Property-Rules-in-Government-Contracts-L2-webinar-March-2012.pdf>

¹²⁵ ただし、交渉により、政府が著作権も取得する場合もありえる

（<http://www.disa.mil/about/legal-and-regulatory/datarights-ip/datarights>）。

¹²⁶ “Technical data is recorded information of a scientific or technical nature and includes computer software documentation, including owner's manuals, training and instructional manuals, operating instructions, and computer databases. Computer software includes programs, source code, source and object code listings, algorithms, and related material that enable software to be reproduced, recreated, or recompiled.” FAR 2.101.

¹²⁷ “Commercial items are products or services developed or regularly used for non-governmental purposes that have been sold or licensed to the public or offered for sale or licensed to the public. Commercial items may also include products or services that are modified for government use, so long as there is no significant change in its function or purpose. A non-commercial item is any new product developed exclusively for government use.” FAR 2.101.

¹²⁸ <http://www.mccarter.com/Protecting-IP-When-Contracting-With-the-Government-08-31-2010/>

¹²⁹ <http://www.disa.mil/about/legal-and-regulatory/datarights-ip/datarights>

事系政府機関でも、政府と民間が共同出資で研究開発（cosponsored research and development）を行った場合には、政府機関の担当者との交渉により無制限権利よりも制限が厳しい権利として、政府目的権利を設定することができる（FAR 27.408(a)）

¹³⁰。

政府機関とコントラクター間で、FARに示された通常契約での合意が得られない場合、両者合意の上で、交渉を通じて、政府は通常とは異なるライセンス契約を結ぶ特別交渉ライセンス権（Specifically negotiated license rights）を得る。なお、非商用製品について、特別交渉ライセンス権を使用する場合には、連邦政府が通常制限権利で認められている内容を下回るライセンス内容は認められないことになっている。また、通常無制限権利を下回る場合には、契約書に対象となるリストを添付する必要がある¹³¹。

このように、連邦政府調達において、ソフトウェアを含む知的財産の扱いが含まれる場合、契約交渉を通じて、その内容は変更され得る。そのため、コントラクターは政府との知的財産権を巡る契約内容については、詳細な検討をすべきであると、多くの弁護士事務所が指摘している¹³²。例えば、McCarter & English, LLP は、政府とのビジネスにおけるコントラクターが取り組むべき知的財産の保護について、以下の6点を挙げている¹³³。

- 取り組んでいる開発が商用化されるかどうか、また、開発資金が民間または政府によるものか把握する。
- 知的財産を所有する権利と、ライセンスについて交渉が可能な範囲を理解する。
- 政府に対して、知的財産の内容について交渉し合意を結ぶ。
- 政府に対して公開する知的財産について範囲を決めておく。
- 知的財産の使用が無制限権利を下回る場合、文書化して政府に渡す。
- 全てのデータと提出物に知財保護に関するマークや説明文を付け加える。

また、開発者と政府間の知的財産権を巡る契約内容については、詳細な検討をすべきであると、多くの弁護士事務所が指摘している。ワシントン DC にある弁護士事務所 Crowell & Moring は「Intellectual Property Rules in Government Contracts: Overview & Recent Changes (2012)」の中で、数多くの現実的アドバイスをあげているが、その1つでは、コア・コンポーネントに関しては、出来る限り民間資金で開発・維持・変更するよう提案している。

なお、バイ・ドール法による権利確保に関しては、FAR 内で確認することは出来ておらず、同法により政府資金による研究開発成果に係る知的財産権を開発者（事業者）が有することが可能か否かについては、明らかでない。

¹³⁰ <https://www.crowell.com/files/Intellectual-Property-Rules-in-Government-Contracts-L2-webinar-March-2012.pdf>

¹³¹ <http://www.mccarter.com/Protecting-IP-When-Contracting-With-the-Government-08-31-2010/>

¹³² <https://www.crowell.com/files/Intellectual-Property-Rules-in-Government-Contracts-L2-webinar-March-2012.pdf>;

<http://www.mccarter.com/Protecting-IP-When-Contracting-With-the-Government-08-31-2010/> など

¹³³ <http://www.mccarter.com/Protecting-IP-When-Contracting-With-the-Government-08-31-2010/>

3. 政府 IT 調達におけるクラウド活用、アジャイル開発等の技術トレンドへの対応状況

オバマ政権では、世界レベルのデジタル・サービスを提供 (delivering world class digital services) するという観点から、昨今の IT 技術のトレンドや効果的な開発方法等を、政府の情報システム構築に取り込むための政策を進めてきた。具体的には、(1) クラウド・ファースト (Cloud First)、(2) スマーターIT デリバリー・アジェンダを通じた新しい開発手法に基づくサービス調達やそれを支える民間人材の政府での登用、(3) アジャイル開発などがある。以下では、(1) ~ (3) について、背景および現状を整理する。

3.1 政府 IT 調達におけるクラウド活用状況

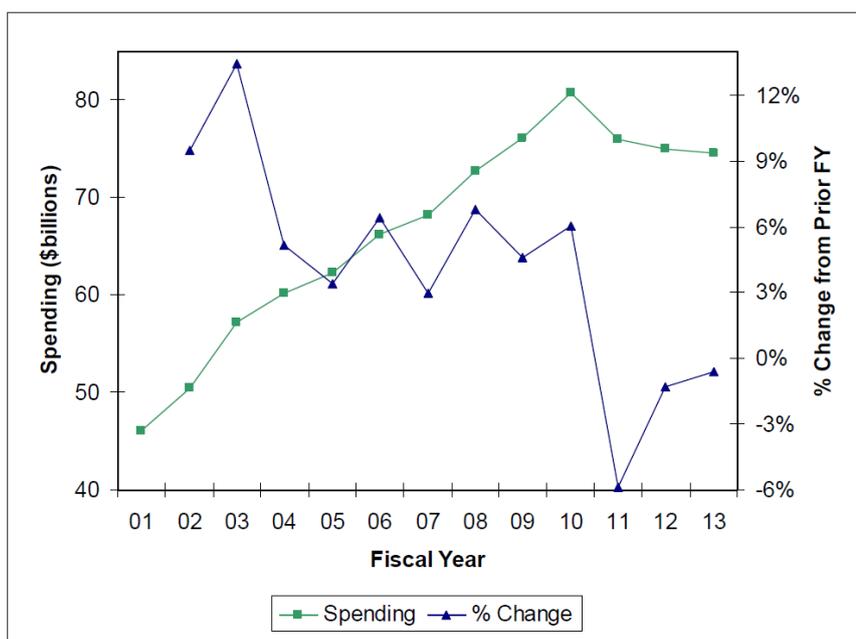
政府 IT 調達におけるクラウド活用状況について、米議会調査局 (Congressional Research Service : CRS) は 2015 年 1 月 20 日、連邦政府におけるクラウド・コンピューティング・イニチアチブに関する現状報告「Overview and Issues for Implementation of the Federal Cloud Computing Initiative: Implications for Federal Information Technology Reform Management¹³⁴」を公表している。同報告書では、連邦政府の IT 投資の現状、クラウド・コンピューティングの利用状況のほか、FCCI の背景、同戦略推進のための体制・関連プログラム (①Federal Data Center Consolidation Initiative、②Federal Risk and Authorization Management Program、③TechStat、④Apps.gov、⑤Standards Acceleration to Jumpstart Adoption of Cloud Computing、⑥CIO Council Executive Cloud Computing Executive Steering Committee、⑦PortfolioStat¹³⁵)、課題などが議会関係者への説明資料として、整理されている。

3.1.1 クラウド活用の背景

連邦政府によるクラウド活用の背景には、連邦 IT 調達の増加を食い止める必要性があった。上述の CRS の報告書によれば、2001~2010 年度にかけて連邦政府の IT 投資額は年率 6%以上増加し続け、460 億ドルから 810 億ドルとなったがその後減少し、2013 年度はピーク時の 7% (57 億ドル) 減となった。

¹³⁴ <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42887.pdf>

¹³⁵ そのほか、Federal Community of Practice for Crowdsourcing and Citizen Science (<https://www.whitehouse.gov/blog/2014/12/02/designing-citizen-science-and-crowdsourcing-toolkit-federal-government> ; <http://www2.epa.gov/innovation/federal-community-practice-crowdsourcing-and-citizen-science>) なども設置されている。



Source: Spreadsheets on federal IT spending for Fiscal Years (FY) 2003-2013, available at OMB, "Office of E-Government & Information Technology," 2012, <http://www.whitehouse.gov/omb/e-gov/docs/>.

図 4-17 連邦政府の IT 投資推移 (2001~2013 年度)

(出所) Congressional Research Service 報告書¹³⁶

こうした状況を踏まえ、ホワイトハウスは政府機関の IT リソースをクラウド化することにより、コストの削減やデータ利用の効率、アクセスの向上、組織間の連携、イノベーションの加速、信頼性やセキュリティの向上などを図ることを目指した取組を進めている。連邦政府最高情報責任者 (Chief Information Officer : CIO) は、前述した「連邦政府 IT 管理改革実施計画の 25 の施策¹³⁷」を発表、このなかで「クラウド・ファースト (Cloud First)」の基本方針が示した。「クラウド・ファースト」は、政府機関は (1) セキュリティが確保され、信頼性があり、費用効率の高いクラウドのソリューションが存在した場合は、その (クラウド) ソリューションを採用するとともに、(2) 各機関の IT 予算を再評価し、クラウド・コンピューティングを採用するために、戦略の修正を開始しなければならないとしている。

この方針を踏まえ、連邦 CIO が 2011 年 2 月、「連邦クラウド・コンピューティング戦略 (Federal Cloud Computing Strategy : FCCS)¹³⁸」を発表した。FCCS の実現に向け、以下の関連する取組や委員会設立などが行われている。

¹³⁶ <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42887.pdf>

¹³⁷ <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/digital-strategy/25-point-implementation-plan-to-reform-federal-it.pdf>

¹³⁸ <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/digital-strategy/federal-cloud-computing-strategy.pdf>

表 4-21 FCCS 実現に向けて実施された主な関連の取組／組織の設立

取組／組織	概要
1 連邦データセンター統合イニシアチブ (Federal Data Center Consolidation Initiative : FDCCI)	2015 年までに連邦政府のデータセンターを 2,015 か所から 1,000 に減らすことを目標とする。OMB が指揮をとり、GAS の FDCCI プログラム管理室 (PMO) が支援する。
2 連邦リスク及び認証管理プログラム (Federal Risk and Authorization Management Program : FedRAMP)	2011 年に設立され、2012 年 6 月から運用開始し、2014 年度中に本格運用する。政府と営利目的のクラウド・コンピューティングのセキュリティの監視と認証サービスを行う。複数の機関が共同で利用できるシステム・ソリューションの導入を目指す。以下の目的を掲げる。 <ul style="list-style-type: none"> ・ クラウドのサービスが適切な情報セキュリティを確実に備えるようにする ・ 取組の重複を避け、リスク管理コストを削減する ・ 政府機関が、迅速かつ費用対効果の高い情報システム調達をできるようにする FedRAMP は、GSA の FedRAMP プログラム管理室 (PMO) の指揮の下、ガバナンス機関として GAS、DHS、DOD の CIO で構成される合同認証評議会 (JAB) を置き、技術的な評価を NIST が担い、連邦 CIO 会議が各機関の連携を担当し、DHS がセキュリティ事象について継続的に監視し報告を行い、多機関が連携して役割を果たす。
3 TechStat	OMB が管理し、OMB と各機関の高官が、クラウド・サービスへの移行計画などの IT 投資についてレビューを実施する。
4 Apps.gov	各機関に共通の SaaS アプリケーションを提供し、また、ストレージや一括処理、その他の共通の IT リソースについても開発している。各機関の IT 調達の負荷を減らし、パフォーマンスの高いクラウド・サービスに投資を集中するのが目的である。
5 クラウド・コンピューティングへの適応活性化に向けた標準化加速	NIST が管理し、クラウド・コンピューティング開発に関する標準化を行う。特にポータビリティ、相互運用可能性、セキュリティに注目する。
6 CIO 会議役員クラウド・コンピューティング役員運営委員会 (CCESC : CIO Council Executive Cloud Computing Executive Steering Committee)	FCCI の戦略的方向性を示し監督する機関。(1) 各機関の連携、(2) 電子メールのクラウドへの移行支援、(3) セキュリティ評価と認証プロセスの集中化、(4) クラウド・コンピューティングのセキュリティ、ポータビリティ、相互運用可能性の定義の 4 つの下位組織がある。
7 PortfolioStat	OMB が管理し、各機関に対して、(1) 共同作業、(2) ユニファイド・コミュニケーション (UC)、(3) エンタープライズ・コンテンツ管理 (ECM)、(4) 検索、(5) 報告、(6) 分析の 6 分野について IT 関連費用のレビューを求める。各機関は 2012 年 6 月までに、財務目標を含むコモディティ IT の集約に関する行動計画の提出が求められ、2015 年 8 月に最終計画の締め切りであった。また、2012 年末までに、少なくとも 2 つの重複したコモディティ IT について、他の機関とサービスを共有するか機関の間で規約を結んで、重複を解消する目標が与えられていた。

(出所) Congressional Research Service 報告書¹³⁹

¹³⁹ <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42887.pdf>

3.1.2 クラウド活用状況と課題

米政府説明責任局（GAOは2014年9月付けで、連邦政府のCloud Firstイニシアチブに関する現状分析報告「Cloud Computing: Additional Opportunities and Savings Need to Be Pursued¹⁴⁰」を議会に提出した。GAOの報告書によれば、調査対象とした7つの連邦政府機関（農務省、一般調達局、保健福祉局、国家安全保障局、中小企業庁、国務省、財務省）において、クラウド・サービス利用件数は、前回2012年調査時点での21件から101件まで増加した（予算規模では、約3億ドルから約5.3億ドルに増加）。しかし、2014年度のこれら7機関におけるIT予算全体に占めるクラウド・サービスのシェアは2%に留まっている（ただし、機関により1%から6%まで幅がみられた）。

表 4-22 2012年と2014年におけるIT予算に占めるクラウド案件の割合（%）

Department/Agency	Percent of IT budget	
	reported spent on cloud in 2012	Percent budgeted for cloud in 2014
Agriculture	1	3
General Services Administration	2	5
Health and Human Services	0	1
Homeland Security	1	2
Small Business Administration	0	3
State	1	2
Treasury	5	6
Total	1	2

Source: GAO analysis of agency data. | GAO-14-753

（出所）GAO報告書¹⁴¹

また、これらの政府機関のIT投資予算のうち67%についてはクラウド・コンピューティングの採用を検討していないことも判明した。この背景には、政府機関のIT投資の大部分がレガシーシステムの維持管理費が中心であり、クラウド・サービスの利用は、システム更改などのタイミングでしか検討されないためと考えられている。しかし、この姿勢は、クラウド・ファーストの「セキュリティが確保され、信頼性があり、費用効率の高いクラウドのソリューションが存在した場合はそのソリューションを採用」するとの趣旨に沿ったものとはいえない¹⁴²。

導入済みの101のクラウドのサービスのうち、22サービスについて、全体で9,600万ドルのコスト削減となった。それ以外のクラウド導入でコスト削減にならなかった主な

¹⁴⁰ <http://www.gao.gov/assets/670/666133.pdf>

¹⁴¹ <http://www.gao.gov/assets/670/666133.pdf>

¹⁴² なお、GAO報告書によれば、OMBは当初、各政府機関に対してクラウド化の達成目標設定を求めることも検討していたが、最終的には、各政府機関が毎年、IT投資内容を精査して、その結果を踏まえて移行を判断するように、各機関の裁量権を与えたとされる。（...in implementing its Cloud First policy, OMB has granted the agencies discretion in determining whether and which services are to be migrated. Specifically, officials from OMB's Office of E-Government & Information Technology told us that they initially had established goals for the agencies but instead granted them the latitude to annually assess all their investments and identify those investments that were appropriate for their agency to migrate.）

理由としては、クラウドの導入理由がコスト削減ではなくサービスの向上であったことと、クラウドにより新しいサービスが提供できる、或いはサービスの質が向上したことにより、コストの削減は伴わなかったためとされている。このことから、GAOは、政府機関のクラウド・サービス導入のモチベーションは、コスト削減ではなく、サービスの改善にあると分析している。

表 4-23 クラウド・サービスの導入による費用削減

Agency	Total number of cloud computing services	Number of cloud computing services with cost savings (in percentage)	Cost savings (in millions)
DHS	11	5 (45%)	\$34.10
GSA	21	4 (19%)	16.18
HHS	36	4 (11%)	1.19
SBA	4	2 (50%)	.30
State	14	2 (14%)	1.28
Treasury	5	2 (40%)	7.30
USDA	10	3 (30%)	35.60
Total	101	22 (22%)	\$95.95

Source: GAO analysis of agency data. | GAO-14-753

(出所) GAO 報告書¹⁴³

GAOは本報告書の中で、連邦ITのクラウド化の課題として、2012年に行った同様の調査¹⁴⁴で示した(1)政府のセキュリティ基準を満たすこと、(2)組織内部の文化的な障壁の2点に加え、(3)新しいネットワーク・インフラ要件を満たすこと、(4)調達プロセスに秀でた専門家がないこと、(5)導入のための資金調達難、の3点も追加すべき内容としている¹⁴⁵。

¹⁴³ <http://www.gao.gov/assets/670/666133.pdf>

¹⁴⁴ <http://www.gao.gov/assets/600/592249.pdf>

¹⁴⁵ GAOの評価のほか、連邦政府におけるIT投資の成果向上を目指して設立された官民連携のための団体 MeriTalk は、2014年9月、政府機関のクラウド導入に関わる管理職153人を対象に行った調査結果を発表している

(http://www.meritalk.com/pdfs/cloud-control/MeriTalk_Cloud_Control_Press_Release.pdf; 関連記事 (Information Week) : <http://www.informationweek.com/government/cloud-computing/feds-hesitate-moving-it-services-to-the-cloud/d/d-id/1315616>)。同調査によれば、「クラウドに関する成熟した情報ガバナンスを実行している政府機関は44%にすぎない。71%の情報は自ら管理しており、クラウド・ベンダーによる管理は29%のみである。セキュリティに懸念を持つ者が多く、クラウド・ベンダーのセキュリティを信頼しているのは5人に1人」などの結果が見られる。

3.2 近年の技術トレンドへの対応

3.2.1 スマーターIT デリバリー・アジェンダ

オバマ政権は、2014年、連邦政府による世界レベルのデジタル・サービス提供により、利用者満足度を向上させることを目指し、スマーターIT デリバリー (Smarter IT Delivery) アジェンダに着手した¹⁴⁶。同アジェンダには、①人材、②プロセス、③企業について、それぞれ目標が定められている。

- **人材**：スマーターIT デリバリーを実現する上で、最適な政府内の人材を同アジェンダで活躍させる¹⁴⁷。加えて、民間セクターで活躍する人材をリクルートし、OMB の支援・監督の下、特に優先度の高いプロジェクト実施を支援する体制を作る¹⁴⁸。2014年、OMB の電子政府室 (E-Governmnet office) 傘下に米国デジタル・サービス (United States Digital Service : USDS¹⁴⁹) を設置した。
- **プロセス**：政府 IT 調達をエビデンスに基づき効率化するこれまでの PortfolioStat などの取組を強化する。また、民間セクターでのベストプラクティスを連邦政府で活用するため、Digital Service Play Book¹⁵⁰および TechFAR Handbook の活用を引き続き促進する。
- **企業**：最先端技術を連邦政府の情報システムにおいても導入しやすくするため、民間セクターのイノベーターや中小の新興企業による政府 IT 調達参入の障害を取り除く努力をする (これらの企業に対する調達プロセスの簡素化など)。

同アジェンダではまた、現在の調達システムは最新鋭のテクノロジーを持つベンダの参入の妨げになっているとの認識から、革新的技術を持つベンダとの関係を強化するために、政府調達に関してベンダからの評価のフィードバックを受け、また、ベンダのパフォーマンス情報を政府機関が簡単に参照できるような仕組みづくりに取組始めている。

今後の展望として、オバマ政権は、簡易的な調達が適用される限度額を 15 万ドルから 50 万ドルに引上げて、調達の幅を広げる政策を支持する考えである。また、最新の技術や創造的なソリューションを最も必要とするプロジェクトを対象として、革新的技術を持つ中小企業の特例調達枠を設けることも検討している¹⁵¹。

¹⁴⁶ <https://actiac.org/sites/default/files/Testimony-VanRoekel-2014-05-08-REVISED.pdf> 他

¹⁴⁷ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/fact_sheets/smarter-it-delivery.pdf

¹⁴⁸特に、USDS の専門家を中心として、政府 IT 調達のベストプラクティスと基準を確立し、機関連携システムの構築を支援し、プロジェクトチームの人材確保や研修、調達の支援をしようとしている。また、現行の政府機関の IT 専門家についてもレベルアップをはかることも目指している。

¹⁴⁹ <https://www.whitehouse.gov/digital/united-states-digital-service>

¹⁵⁰ <https://playbook.cio.gov/>

¹⁵¹ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/fact_sheets/smarter-it-delivery.pdf

<参考：政府 IT 調達改善を目指した民間 IT 人材活用の動き>

USDS 以外にも、民間 IT 人材を活用する動きが見られる。一般調達局（General Service Administration : GSA）は、2014 年 3 月、民間や行政から採用したデザイナー、開発者、プロジェクトマネージャなどで構成する新組織「18F」を設立した¹⁵²。18F は、各政府機関の IT サービス構築を支援する。支援の内容は、IT サービスを有料で提供するデリバリーと、コンサルティングである。

デリバリーについて、18F はさまざまな独自プロジェクトを進行しており、その状況はウェブサイトのダッシュボードから確認できる¹⁵³。ダッシュボードによれば、2016 年 1 月現在の各進行段階のプロジェクトは、調査・準備段階のディスカバリープロジェクトが 0 件、プロトタイプを作成するアルファプロジェクトが 6 件、サービスの向上と一般への公開を行うベータプロジェクトが 9 件、一般公開されているライブプロジェクトが 8 件である。主なプロジェクトの例には、以下が含まれる。

- ・ **FBOpen**（ベータ）：中小企業が政府機関の調達情報を簡単に照会できるシステム¹⁵⁴。
- ・ **Open Opportunities**（ライブ）：プロジェクトの運営に分散している政府職員のスキルを利用しコラボレーションするためのネットワークシステム。**Midas** のプラットフォームに構築されている¹⁵⁵。

このほか、**Midas** は、大統領イノベーション・フェローズ（**Presidential Innovation Fellows**¹⁵⁶）における「イノベーション・ツールキット」のコンセプトに基づいてつくられたもので、通常業務以外のプロジェクトについて、プロジェクトと職員の能力をマッチングすることを目的とする。職歴が浅く、在外大使館に数年在籍している連邦政府職員が持つスキルを活かせないかという発想から始まった。国務省（**Crowdwork**）と保健福祉省でパイロット運用している¹⁵⁷。

そのほか、**GSA** と **18F** が共同で開発したアジャイル **BPA**（共通購買契約）のシステムは¹⁵⁸、政府機関がクラウドベースのアジャイル開発を行うための調達を支援し簡素化する。登録されたベンダのグループに一括で設計（プール 1）、開発（プール 2）を含む公募をすることができる。2015 年 8 月に同プログラムで初めての契約が成立した¹⁵⁹。**18F** のコンサルティングとして実施してきたサービスを¹⁶⁰、**GAS** が主体となって **18F** とともに提供する。

¹⁵² <https://18f.gsa.gov/>

¹⁵³ <https://18f.gsa.gov/dashboard/>

¹⁵⁴ <https://18f.gsa.gov/dashboard/project/fbopen/>

¹⁵⁵ <https://18f.gsa.gov/dashboard/project/openopps/>

¹⁵⁶ 大統領イノベーション・フェローズは 2012 年に発足したプログラムで、企業幹部、起業家、技術者その他のイノベーターが、連邦政府職員とチームを組んで IT だけでなく、その他政府が実施するさまざまなプログラムの改善に取り組んでいる（<http://crds.jst.go.jp/dw/20151102/201511026995/>）。

¹⁵⁷ <https://18f.gsa.gov/2014/07/16/midas-a-marketplace-for-innovation-in-government/>

¹⁵⁸ <http://www.gsa.gov/portal/category/103251>

¹⁵⁹ <http://www.gsa.gov/portal/content/243495>

¹⁶⁰ <https://18f.gsa.gov/consulting/>

Agile Delivery Services Vendor Marketplace :
<https://18f.gsa.gov/2015/01/08/creating-a-federal-marketplace-for-agile-delivery-services/>

3.2.2 アジャイル開発の導入

オバマ政権は、従来のウォーターフォール開発からより迅速に情報システムのデリバリーを実現するため、アジャイル開発の利用に前向きな姿勢をとってきた。これに関連して、OMB は 2012 年 6 月、「モジュラー開発を支援するための契約ガイダンス (Contracting Guidance to Support Modular Development OMB Directive¹⁶¹)」を発表した。同ガイダンスの中で、モジュラー開発は、開発投資規模をパーツ化・段階化することによりシステム開発の投資リスクを低減させ、より迅速なシステムデリバリーを可能にし、新たな技術への対応を容易にすることができるものであり、この利点を評価する Clinger-Cohen 法セクション 5202 および FAR セクション 39.103 を法的根拠として、政府機関は主要情報システム調達で、モジュラー開発を利用すべきと指摘している。同ガイダンスの構成は次のとおりである。

表 4-24 OMB 「モジュラー開発を支援するための契約ガイダンス」内容

I.	目的
II.	概要
III.	背景
IV.	モジュラー開発：重要用語、原則、リスク（IT 投資、プロジェクトおよび活動、重要原則、モジュラー開発におけるリスクおよび課題）
V.	IT のためのモジュラー契約：ツールと戦略（モジュラー開発に適した契約アプローチ、支払い戦略：Pay Strategies、競争入札の利用、契約条項、その他調達において配慮すべき事項）
VI.	添付：パフォーマンス基準業務記述書(Performance Work. Statement：PWS)サンプル

(出所) モジュラー開発を支援するための契約ガイダンス¹⁶²

上記、OMB ガイダンスが発表された後、GAO は 2012 年 7 月、それまでの連邦政府におけるアジャイル開発の状況について、報告書「Effective Practices and Federal Challenges in Applying Agile Methods¹⁶³」を、連邦議会上院国土安全保障・政府問題委員会 (Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) 傘下の連邦財政管理・政府情報・国際セキュリティ小委員会 (Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information, and International Security) に提出した。同報告によれば、当時、政府機関での実施件数は限られていたものの、その中で成果をあげた取組とあわせて、その課題について分析した。

¹⁶¹

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf>

¹⁶²

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf>

¹⁶³ <http://www.gao.gov/products/GAO-12-681>

表 4-25 GAO が特定した連邦政府におけるアジャイル開発のための 14 課題

開発チームの綿密な連携が困難	調達慣行がアジャイル開発に最適でない
開発チームが自主的に作業を進めるように転換することが困難	顧客がイテレーションの開発の有効性を認めない
開発スタッフがタイムリーな要件に対応できない	開発チームがイテレーションの要件を管理できない
行政機関によるスタッフの投入が困難	イテレーションのサイクルでコンプライアンス評価実施が困難
タイムリーな新しいソフトウェア・ツールの導入が困難	連邦政府の報告慣行がアジャイル開発に不整合
技術的な環境の確立と保守が困難	従来の成果物評価がアジャイル開発に不整合
アジャイル開発の手引きが不明確	従来の進捗確認がアジャイル開発に不整合

(出所) GAO 報告書¹⁶⁴

GAO 報告は、こうした課題に連邦政府として対処するため、CIO 協議会ではアジャイル開発を支援するための文書を準備している段階にあり、上述の OMB によるモジュラー開発の契約ガイダンスではアジャイル開発も触れているものの、これに特化したものとはなっていないと言及、引き続き CIO 協議会や OMB により、各政府機関におけるアジャイル開発のベストプラクティスの共有や関連文書の準備を進めるよう求めている。

こうした政府の動きに呼応する形で、民間からの提言も出されており、例えば、2013 年 8 月、政府情報システムの改善に向けた提言を行う民間団体 American Council for Technology-Industry Advisory Council (ACT-IAC¹⁶⁵) の Emerging Technology Shared Interest Group (SIG) は、連邦政府におけるアジャイル・ソフトウェア開発の戦略提言「Planning for Success: Agile Software Development in Federal Agencies¹⁶⁶」を発表している。

その後、政府の動きとして、OMB は 2014 年 8 月、「Digital Service Play Book (ドラフト版)¹⁶⁷」と「TechFAR Handbook for Procuring Digital Services Using Agile Processes (ドラフト版)¹⁶⁸」を発表した¹⁶⁹。

このうち、Digital Service Play Book は、政府機関が IT プロジェクトにアジャイル開発の手法を取り入れるための手引書として、各機関の IT 調達の契約、開発などに関わる関係者向けに作成されたものである。米国デジタル・サービス (United States Digital Service : USDS、後述) が作成した。柔軟性のある反復的な開発手法により、ユーザーのニーズを重視したサービスを構築するアジャイル開発の指南書となっている。

民間セクターや政府組織で実証されたプロジェクトを成功させるベストプラクティスが「プレイ」と呼ばれる各項目にまとめられており、それに沿ってプロジェクトを進めることで、政府組織は効果的なデジタル・サービスを構築することができるとしている。

¹⁶⁴ <http://www.gao.gov/products/GAO-12-681>; <http://www.gao.gov/assets/600/593091.pdf>

¹⁶⁵ <https://actiac.org/content/about-act-iac>

¹⁶⁶

<https://actiac.org/sites/default/files/Agile%20Software%20Development%20in%20Federal%20Agencies%20-%20ET%20SIG%2008-2013.pdf>

¹⁶⁷ https://playbook.cio.gov/assets/TechFAR%20Handbook_2014-08-07.pdf; <https://playbook.cio.gov/techfar/>

¹⁶⁸ https://playbook.cio.gov/assets/TechFAR%20Handbook_2014-08-07.pdf; <https://playbook.cio.gov/techfar/>

¹⁶⁹ この他、具体的事例など関連文献：<http://handbook.agilegovleaders.org/>

13のプレイについて、その解説とチェックリスト、FQAをそれぞれ掲載し、ブラウザでの閲覧用に構成されている。

表 4-26 Play Book の内容 (プレイ 1~13)

<ol style="list-style-type: none">1. ニーズを理解する2. さまざまなユーザーエクスペリエンス (UX) 全体に対応する3. シンプルで直感的にする4. アジャイルとイテレーティブの開発手法でサービスを構築する5. サービス提供につながる予算の見積り、契約をする6. 1人のリーダーを立てて責任所在を明確にする7. 実績のあるチームを巻き込む8. 最新の技術スタックを選ぶ9. 柔軟なホスティング環境に導入する10. テストと導入を自動化する11. 再利用プロセスを通じてセキュリティとプライバシーを保護する12. イテレーションのフィードバック情報を決定に活かす13. オープンをデフォルトにする

(出所) Digital Service Play Book (ドラフト版)¹⁷⁰

TechFARは、政府機関が、どのように連邦調達規則 (FAR) を順守しながら上記の Play Book の手法を実践すればよいかを解説している。特に、コントラクターを使用してどのようにアジャイル開発を実現するかについて、民間での成功例に基づいて、計画、コントラクターの選定と見積り、開発の進め方、進捗管理などについて質問と答え、その解説という形式で展開する。

表 4-27 TechFAR の内容

<ul style="list-style-type: none">・ 目的・ 概要・ 要件定義と調達計画・ 契約ビークルと既存の IT 契約の使用・ 価格・ 競争・ 契約事務・ 付属資料

(出所) TechFAR Handbook (ドラフト版)¹⁷¹

例えば、「概要 (General Considerations)」では、「一般的に、アジャイル・ソフトウェア開発とはどういうもので、政府におけるシステム調達の開発ライフサイクルにどのように当てはまるのか？」という問いを立てている。これに対して、一般的なアジャイル

¹⁷⁰ https://playbook.cio.gov/assets/TechFAR%20Handbook_2014-08-07.pdf; <https://playbook.cio.gov/techfar/>

¹⁷¹ https://playbook.cio.gov/assets/TechFAR%20Handbook_2014-08-07.pdf; <https://playbook.cio.gov/techfar/>

開発の説明を踏まえつつ、従来の政府調達とアジャイル開発による調達の違い、アジャイル開発によるシステム開発のライフサイクルについての解説、アジャイル開発で特に重要な点（チームアプローチの重要性や調達プロセスの早い段階からのベンダとの連携など）について説明している。

表 4-28 従来型のシステム調達とアジャイル・ソフトウェア開発調達の違い

従来のソフトウェア開発	アジャイル・ソフトウェア開発
<p><u>契約前 (Pre-Award)</u> 調達側による要求定義：政府機関の責任者とその他の政府関係者が担当する 統合製品チーム¹⁷²を構築：すべてのステークホルダーが参加する 要件定義：パフォーマンス・ベース契約 (performance-based contracting : PBC) でない場合、詳細な技術要件とシステム要件を提案書に盛り込む。</p>	<p><u>契約前 (Pre-Award)</u> 調達側による要求定義：政府機関で製品を所有する担当者 (Government Product Owner) とその他の政府関係者が担当する 統合製品チームを構築：すべてのステークホルダーが参加する 製品ビジョン (Product Vision) を策定：システムの基盤となるハイレベルのビジョンをリストアップする（業務趣意書 = statement of objectives : SOO に類似したもの） 製品開発ロードマップ：ハイレベルのシステム要件を入念に計画する（例：互換性の制約、24/7 可用性など）</p>
<p><u>契約後 (Post-Award)</u> 製品のリリース：長期に亘る直線的開発・フェーズの最後にソフトウェアを引き渡す 直線的な開発工程：設計、開発、テストは順番に進められる。一般にユーザーの関与は最終段階になる。 性能評価：契約時に定義された基準にコントラクターは従う</p>	<p><u>契約後 (Post-Award)</u> ユーザーストーリー：ユーザーが期待する機能要件を特定し、システムレベルの機能性に基づき、どのような形で完了（開発終了）とするか定義する リリース計画：ソフトウェアをリリースするスケジュールを立てる スプリント：ユーザーストーリーを実装可能なコードにする。ユーザーストーリーに対して、試験を行い、製品オーナー/ユーザーのフィードバックを受ける 製品のリリース：各スプリントで開発した配備可能なコード群を、ソフトウェアとしてリリースする 性能評価：各スプリントのリリースごとにコントラクターのパフォーマンスを文書化する（例：不具合発生率、当初試算と比較したスループット時間の長さ、システムの成果をビジネスの成果に結び付ける Time to Value のスピードなど）</p>

(出所) TechFAR Handbook (ドラフト版) を基に作成¹⁷³

¹⁷² Integrated Product Team と呼ばれ、技術者、マネジメント、財務、安全管理、セキュリティなど、様々な分野の人材で構成される開発チーム。

http://science.energy.gov/~media/opa/pdf/processes-and-procedures/doe/g4133-18_IPT.pdf p.1~p.2

¹⁷³ https://playbook.cio.gov/assets/TechFAR%20Handbook_2014-08-07.pdf; <https://playbook.cio.gov/techfar/>

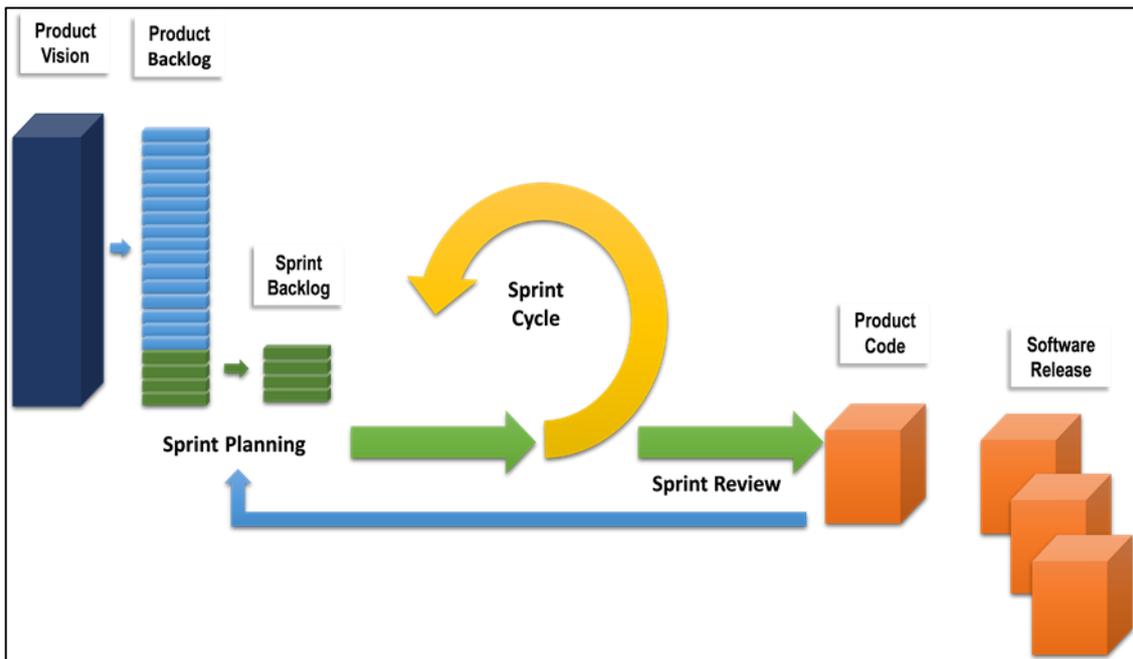


図 4-18 アジャイル開発調達のライフサイクルイメージ

(出所) TechFAR Handbook (ドラフト版) 174

「要件定義と調達計画 (Requirements Development & Acquisition Planning)」では、FAR 13.203 は RFP において要求条件を特定するように求めているが、アジャイル・プロセスにどのように適応できるのかという質問に対する回答として、下記のアドバイスが示されている。

<質問> FAR 13.203 は RFP において要求条件を特定するように求めている。この規定は、アジャイル・プロセスにどのように適応できるのか？そもそも、アジャイル・プロセスでは、ユーザーが実物を見る以前に、何を必要としているか正確に把握していると期待するのは非現実的で、契約後、試験やユーザーからのフィードバックを基に、システム要件を改良させることを前提としたものだ。

<回答> 政府機関は、製品ビジョン (Product Vision) を明確にするとともに、製品ビジョンの達成にアジャイル・プロセスをどのように活用するかを説明することによって、アジャイル・ソフトウェア開発が FAR 15.203 の要求条件に当てはまると考えられる。製品ビジョンは、要件トレーサビリティマトリクス (Requirements Traceability Matrix) のような一連の「ハウツー仕様 (how to specifications)」ではなく、期待されるアウトカムに焦点を当てたもので、FAR で長年に亘って認められてきたパフォーマンス・ベース契約

¹⁷⁴ https://playbook.cio.gov/assets/TechFAR%20Handbook_2014-08-07.pdf; <https://playbook.cio.gov/techfar/>

(performance-based contracting : PBC) に類似したものである。(中略) アジャイル・ソフトウェア開発では、要求条件や優先事項はハイレベルな製品ビジョンに示される。これにより、プロジェクト・スコープのハイレベルな定義 (high level definition of the scope of the project) が定まり、期待されるアウトカムが特定され、ハイレベルな概算見積りが提示される。IPT¹⁷⁵ (又は調達に関わる機能横断的チーム) は、政府機関のミッション目標に沿って、事業実施価値をもたらすために必要とされる、プロジェクトのコア・キャパシティを定義する。PBC と併せて使用されているように、要求条件は業務趣意書 (statement of objectives : SOO) に記載して構わない。政府から出された SOO に対して、提供側は、契約の下でどのように SOO を実現するかの詳細を示したパフォーマンス基準業務記述書 (performance work statement : PWS) を提示することになる。(後略)

また、「契約ビークルと既存の IT 契約の使用 (Contract Vehicles and Use of Existing IT Contracts)」では、アジャイル開発契約手法について、必ず決まった契約手法である必要はなく、FAR に規定される各契約手法の制約に従う限り、いかなる形の契約もあり得ると言及。例えば、OMB が 2012 年に発表した「Contracting Guidance to Support Modular Development」においては、アジャイル開発では、GSA のソフトウェア共同調達で適応される不定納期／不定数量 (Indefinite Delivery, Indefinite Quantity Contracts : IDIQ¹⁷⁶) が適切な可能性があると言及しているが、他の契約手法 (例：包括契約＝Blanket Purchase Agreement : BPA など) が活用できる場合もあると示唆している。

Play Book と TechFAR のドラフトは、GitHub のオープンソースのリポジトリにテキストが格納されており、GitHub のサービスを通じてコメントや変更の提案 (プルリクエスト) とそのフィードバックを行う¹⁷⁷。

OMB の Lisa Schlosser 氏 (Deputy Administrator for E-Government and Information Technology and Acting Federal Chief Information Officer) は、2014 年 11 月 21 日付けの Federal News Radio のインタビューに答えて、アジャイル開発により従来の開発手法より約 20 日早くシステム導入できると述べている¹⁷⁸。

なお、こうしたアジャイル開発の政府での導入について、牽引役となってきたのが、連邦 IT 調達のフレームワークやガイドライン作成で主導的な役割を果たしてきた国防

¹⁷⁵ Integrated Product Team＝政府サイドでアジャイル調達に取組むチーム

¹⁷⁶ “IDIQ は、一定期間に不特定量 (予め決めていない量) の製品および不特定納期 (納期を予め決めていない) サービスを調達するための契約方式。FAR の定義によると、連邦政府機関は、IDIQ 契約に基づき特定期間に業者が配送および提供する不特定量の製品およびサービスを調達することができる。特に契約を締結する前に製品の量やサービスの納期を特定できない場合などに利用する。(JETRO/IPA「米国連邦政府における IT 調達の仕組みの現状と課題」2010 年 3 月) “

¹⁷⁷ 2014/8/21 OMB の告知 :

<https://www.federalregister.gov/articles/2014/08/21/2014-19805/request-for-comments-on-digital-services-playbook-and-techfar-handbook>; GitHub のリポジトリ : <https://github.com/usds/playbook>

¹⁷⁸ <http://federalnewsradio.com/defense/2014/11/agencies-delivering-it-capabilities-20-days-faster-by-using-agile-omb-says/>; なお、2015 年 12 月末時点で、民間シンクタンクやメディアなどによる Digital Service Play Book 及び TechFAR Handbook に対する評価を行った文献などは見当たらない。

総省（Department of Defense: DoD）である。DoD は、アジャイル開発においてもカーネギーメロン大学ソフトウェア工学研究所（Carnegie Mellon University, Software Engineering Institute : SEI）などと協力して、主導的な役割を担ってきた。アジャイル開発を導入してきた国防総省は、SEI と連携して、「Agile Methods: Selected DoD Management and Acquisition Concerns (2011) ¹⁷⁹」や「Contracting for Agile Software Development in the Department of Defense: An Introduction (2015) ¹⁸⁰」などを発表している。また、連邦政府資金を受けた研究開発センターを運営している非営利組織 MITRE Corporation も、2014年3月、軍事システムにおけるアジャイル型開発システムの調達ガイド「Defense Agile Acquisition Guide: Tailoring DOD IT Acquisition Program Structures and Process to Rapidly Deliver Capabilities¹⁸¹」を発表している。

¹⁷⁹ https://resources.sei.cmu.edu/asset_files/TechnicalNote/2011_004_001_15335.pdf

¹⁸⁰ http://resources.sei.cmu.edu/asset_files/TechnicalNote/2015_004_001_442515.pdf

¹⁸¹ <https://www.mitre.org/sites/default/files/publications/MITRE-Defense-Agile-Acquisition-Guide.pdf>

3.3 他国における IT 調達改善に向けた取組

3.3.1 韓国

韓国では、情報システム（ソフトウェア）に関しては、2000 年以降、安価な提案により開発された情報システムが運用開始後、問題が生じるケースが多いとの認識から、価格重視（最低価格方式）の調達からベンダの技術重視の調達に方針転換している。

入札後は、予定価格以下（予定価格に近い）で最も優れた提案書の評価を得た事業者に優先的な交渉権が与えられ、事業者と政府による技術検証が行われ、RFP における要求事項の過不足が調整される。

評価基準は、技術を重視し、技術点と価格点の比率は、8:2～9:1 となっている。この方式の実現を担保しているのが、合理的な予定価格設定能力を持つ専門家集団である NIA の存在である。

調達において調達者と事業者間の認識のギャップを埋め、開発リスクを軽減するため、NIA では、「サービス目標モデル」を採用している。このモデルは、米国等のパフォーマンス・ベース調達の考え方に類似するものである。調達側では、調達するシステムにより実現するサービスの利用者を特定し、利用パターンの分析によるシステムの要件等を策定した上で、調達を行うこととなっている。また、韓国では、IT 産業の振興を企図し、従来保守的であった政府調達における新技術の導入に積極的な姿勢を見せている。

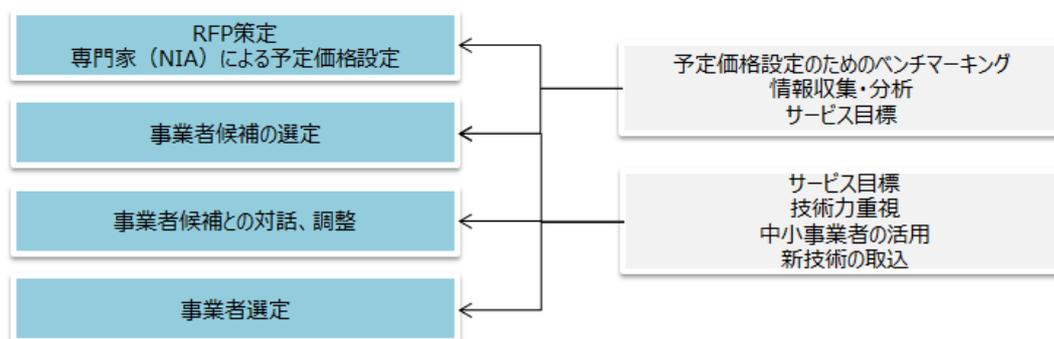


図 4-19 韓国における政府 IT 調達の流れと改善の取組

こうした取組を担保するのが、政府側の発注力の強化である。韓国では、「大手 IT ベンダの助力なしでも、政府システムを調達できるようになる」ことを目指し、発注力を強化するため、韓国情報社会振興院（NIA）を設置している。NIA には、IT の専門家、法学や行政学の専門家が在籍（組織全体では 300 名規模）。要員の多くは民間出身（SI 企業等）とされている。政府調達においては、NIA が調達支援（複数の政府機関が参画する電子政府構築プロジェクトを中心にベンダ選定、RFP 策定、予定価格設定のためのベンチマーキング等）を行っている。

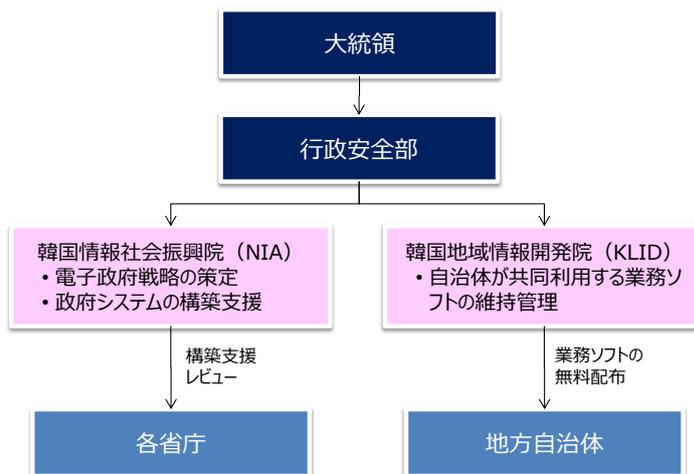


図 4-20 韓国における電子政府の推進体制

(出所) 日経コンピュータ、政府システム調達、失敗の本質：韓国に見る、改革の道筋をもとにみずほ情報総研作成

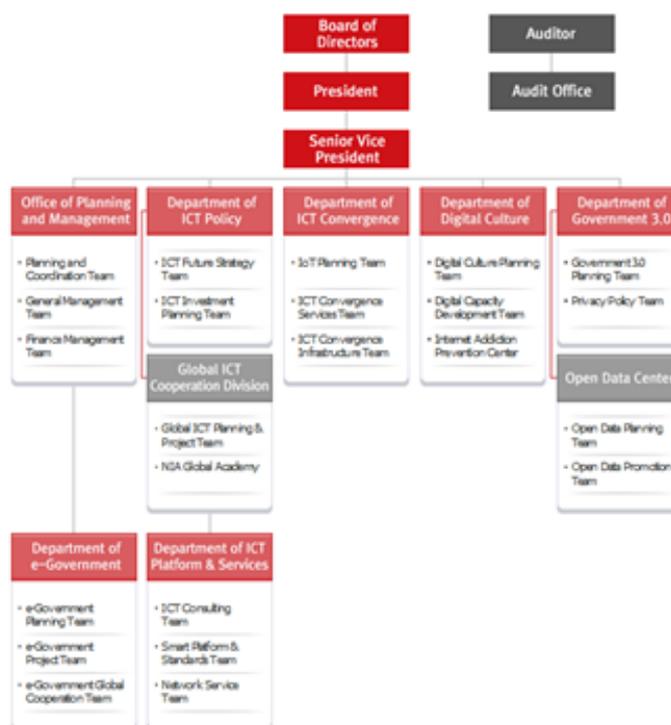


図 4-21 韓国における政府 IT 調達に関する体制/NIA の組織

(出所) 韓国情報社会振興院 (NIA) ホームページ

3.3.2 英国

英国では、Value for Money: VFM の方針に基づき、公共調達改革が進められている。政府横断的な調達組織の不在と調達業務の統制機能強化のため、複数組織を OGC (Office of Government Commerce) に統合し、調達改革やガイドライン策定を行っている。

具体的な調達案件に関しては、ゲートウェイレビューの実施や調達能力評価等の個別プロジェクトの評価や政府機関の調達能力を評価する方法論（各省庁別に調達能力評価が実施され課題や改善に向けた提言が行われる）が整備されている。

調達方法と合わせ、その実効性を高めるため、調達代行、支援等を行う OGC 傘下の独立組織である Buying Solutions の設置、GPS と呼ばれる政府機関調達担当者からなるコミュニティ組織による調達能力向上のための取組等、調達改革に向けては、制度やルール作りとともに、その実効性を高めるための体制や組織を設けている。また、EU 指令（公開手続、制限手続、交渉手続、競争的対話手続による調達方法が規定されている）との整合性を担保した国内法を整備している。

また、英国では、行政サービスでのデジタル技術の導入を図る取組を強化している。2011 年 3 月の政府 ICT 戦略を受け、2012 年には GOV.UK を立ち上げて 10 省庁 1,700 サイトの 41,000 ページを単一のウェブサイト統合し、GitHub にソースコードを公開した。2013 年には政府 CIO を廃止する代わりに内閣府に Government Digital Service(GDS)を創設して全省庁が提供するオンラインサービスを管轄し、デジタル・サービス改革を推進している。

GDS を支えるのは“ギーク”を自称する若い開発者で、アジャイル開発手法を導入し、オープンソースモデルを取り入れている。また、公共サービスのデジタル化に関してはサービスデザインの適用を宣言し、25 の公共サービスを対象に改革が進められている。2014 年には 2012 年に開始された商用クラウド・サービス購入の枠組み「G-Cloud framework」による公共セクター向けオンライン ICT アプリストア「CloudStore」をアップグレードして「Digital Marketplace」を開始している。これにより、公共部門が必要とするものを、簡素かつ迅速に購入可能となる。新しい戦略実施の 1 年後の検証では、費用削減や大規模ベンダ独占から中小企業へのシフト、ICT 専門家の能力向上、アジャイル開発の推進などの効果を上げている。

第5章 我が国における政府 IT 調達改善に向けた方向性

第2章で示した現状の政府 IT 調達の課題、3章、4章で示した民間における IT 調達や米国を中心とした海外における政府 IT 調達スキームに関する調査結果を総括した上で、一層の効果的・効率的な政府 IT 調達の実現に向けた政府 IT 調達における改善の視点を下記に示す。

政府 IT 調達改善に向けた方向性については、これらの改善の視点を踏まえ、短期的な取組として求められる内容、時間を要するが根本的課題解決に向けた中長期的な取組として重要である内容に整理した上で、我が国における IT 調達改善に向けた方向性としてまとめた。

1. 民間調査から得られた改善の視点

1.1 組織・体制の観点

(1) 調査結果総括

民間企業の IT 部門は、自社 IT の中心部署としての各種取組と IT 子会社や外部ベンダへの指示、要請や役割分担等、複数の側面を持っている。

多くの民間企業では、予算策定時の概算見積算出から IT 調達時の積算まで、主に IT 子会社や顧客 IT に精通している外部ベンダを活用しながら実施している。

民間企業はシステムの良し悪しや IT の業務への貢献度が、企業活動の成否や業績にも直結するという考え方のもと、IT 部門内の取組と IT 子会社、外部ベンダの活用方法について、その手法を定期的に見直し、精緻な IT 予算策定や IT 調達がおこなえるような組織、体制整備をおこなっている。

この IT 予算のとりまとめに関する役割としては、予算要求時の窓口、要求内容の精査の他、全体予算超過時におけるシステム開発の重要度合いを元にした優先順位付けや予算削減のための機能圧縮の調整、および、予め決められた予算決定プロセスに沿った業務の遂行である。

これらの業務を確実にを行うため、IT に関する最新の技術動向や開発手順の情報収集等、予算の的確かつ効率的な配分や決定を下すための独自の活動や知識修得をおこなっている。それにより、最新の開発手法、技術力を用いた見積算出が可能となり、また、最新のスキルを持つことによって、IT 子会社への指示、外部ベンダの選別もおこなうことが出来る。

外部ベンダについては、古くからの既存ベンダとの2人3脚というケースもあるが、時代に即した技術力、開発手順に劣るベンダの選別を絶えずおこなっている。予算管理とともにベンダマネジメントをおこなう組織として VMO を設けている民間企業もある。

IT 部門の組織や体制の整備とともに、IT に携わる各現場や利用部門内での IT 人材の

育成、スキルアップ、および、新たなシステム化の要望を依頼する側の非 IT 部門である現場部署においても、IT スキルを持った人材の育成教育を施す等、スキルアップ計画に注力している企業も多い。

(2) 我が国政府 IT 調達改善の視点

上記を踏まえ、我が国の政府 IT 調達改善の主な視点は以下のとおりである。

■ IT 人材の配置・育成

新ガイドラインは、「政策・業務の目標・目的と情報システムの役割を連動させ、投資を行うプロジェクトの成果管理を徹底する思想で組み立てられており、政府のシステム投資全体に投資対効果を最大化・明確化するスキームの確立・定着を図ることが目的」（政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成 27 年 3,4 月 事業者向け説明会」資料 6 頁）とされている。これを実践するために、現場部署にも、IT 投資に関する定量、定性両面において投資効果の算出が出来る人材の配置、育成が必須要件であるといえる。

民間企業の多くは IT 子会社や顧客 IT に精通している既存ベンダを活用し概算金額を算出しているケースが多いが、政府の IT 調達では、公平性が重視されるため、金額を積算する際、既存ベンダのスキルや経験だけに依存できないところがある。

そのため、政府側の IT 人材育成は急務とも言えるが、以下に具体的に考えられる方策を述べる。

- 発注側として適切な見積要件の提示が出来るよう、現場の業務実施部門において IT に関するスキル強化施策を、これまで以上に積極的に実施すべきである。既に IT 教育等、スキル強化の各種取組は行なわれているが、参加者の効果を測りながら、対象者、カリキュラムの定期的な見直しをおこなうことも必要である。
- 公募制度の導入を通じて、IT に関わる業務を希望する人材を積極的に登用する。
- 政府 IT 人材で補えない点については、民間からの出向者等、民間活力の更なる導入を検討する。

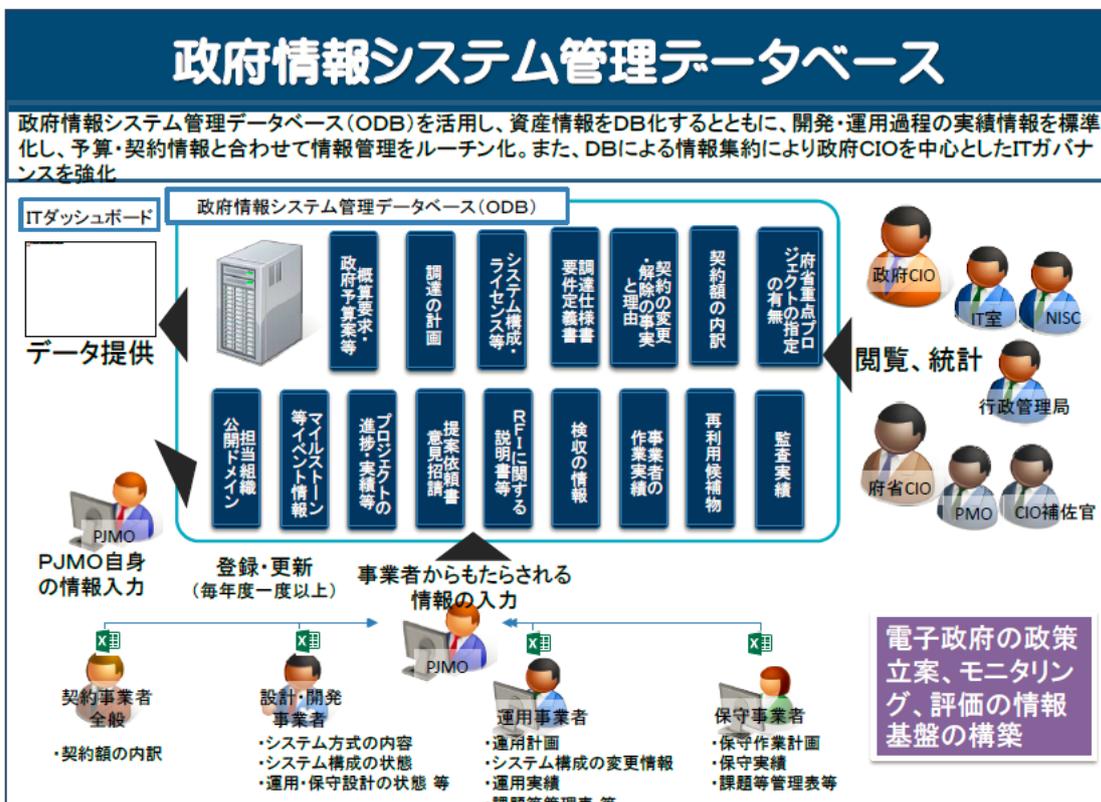
なお、2013 年 6 月 14 日に閣議決定された『世界最先端 IT 国家創造宣言』では、「政府における IT 人材の育成を図るため、研修プログラムの見直し・充実を政府横断的な取組として実施し、各府省庁は、政府 CIO のスタッフ組織及び政府共通プラットフォーム等の府省を横断する大規模プロジェクトの推進組織との間で人事交流を行うこと等により IT 人材の計画的育成を図るとともに、府省庁における IT プロジェクトの核となる人材が、プロジェクトのライフサイクルの適切な節目までそのポストに留まるよう、人事ローテーションについても工夫する」という記載がある。このことの実効性について、随時モニタリングをしていく必要があるだろう。

■ PMO の体制整備

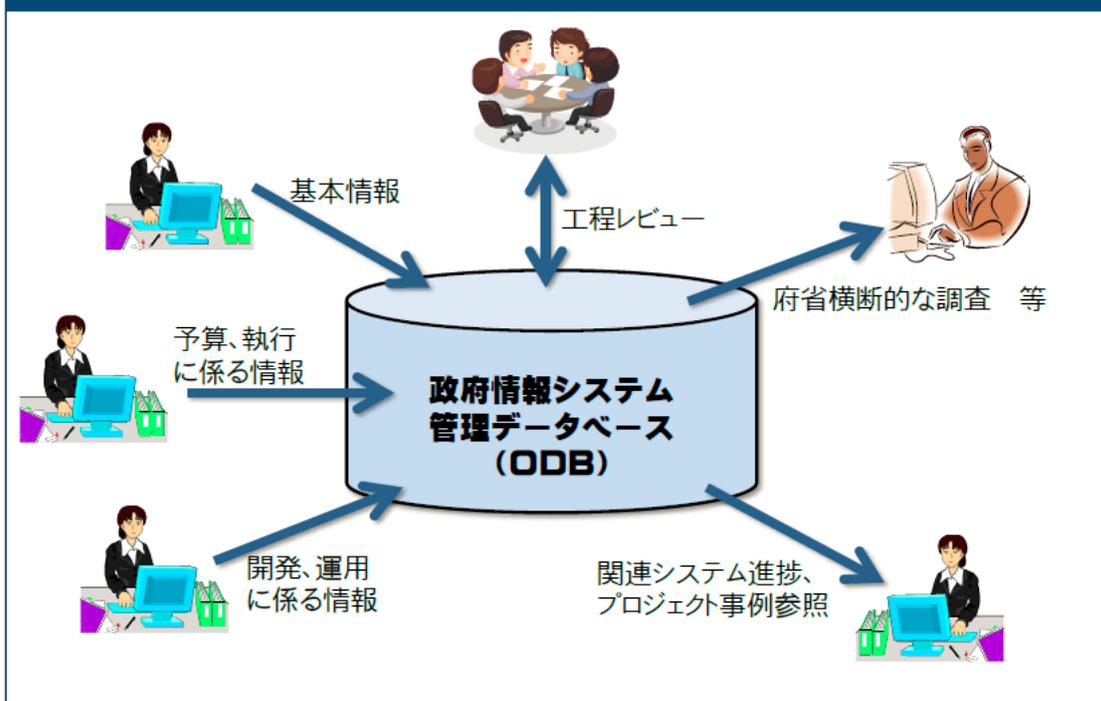
新ガイドラインにおいて『各業務実施部門の管理者は、情報システムを整備する必要性を認識し、予算確保の必要性が生じた時点で、PMO(府省 CIO を含む)に相談・調整する』と定義された。政府 IT 調達各工程について、業務実施部門が PMO の機能を最大限に活用出来るような環境、態勢を整備すべきである。民間企業においては、政府 PMO と同様の機能を以前より有する企業は多く、IT 案件に関する現場部署からの相談、予算要求時の現場部署への支援、外部ベンダ管理等を含めて所管する VMO として組織化しているケースもある。政府 PMO の活動を最大限発揮するため、民間企業における VMO の活動事例等を調査することも必要である。

■ 関連もしくは類似の調達情報や予算策定に関する情報共有としての IT(ツール)活用

民間では IT 調達とプロジェクトに係る情報が、情報システム部門、IT 子会社、PMO (もしくは VMO) 等に集約されている。こうした集約が円滑かつ効果的な IT 調達に寄与していると考えられる。政府においても戦略的な IT 調達を行うため、情報システム管理データベース (ODB) の整備を進めることとしており、その適格な運用が望まれる。また、ODB が IT 調達後のプロジェクトのモニタリング、評価の基盤と同時に、IT 調達担当者等が新たに IT 調達を行うときに有益な情報を提供する基盤として機能するよう ODB の IT 調達における活用について検討を進めることが求められる。例えば、ODB に蓄積された情報の分析や活用事例の情報共有、調達支援のための各種ツール整備等が考えられる。



情報システムの管理 (ODBの活用例)



(2図の出所) 政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン「平成 27 年 3,4 月 事業者向け説明会」資料 [http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html]

1.2 予算・調達プロセス・契約の観点

(1) 調査結果総括

新ガイドラインにおいて見積算出については原則として FP(ファンクションポイント)、LOC の見積りとその根拠を記載することを求めている。この精緻な見積りについては、民間企業の場合、必ずしも FP や LOC を利用しているということではないが、IT 子会社を中心となり、一部についてはシステムや業務の仕組みを熟知している外部の IT ベンダが見積り算出をおこなっている。

政府の IT 調達の場合、①IT 調達担当者は、通常 2 年程度で異動となり、IT 調達に関する知識の伝承がし難い、②政府予算を使用するという観点から、公平性の担保が IT 調達での絶対条件となる、③IT 子会社のような専門人材を抱えた組織が、政府内に存在しない等の民間との相違点があり、これらは、精緻で効率的な IT 調達制度を目指す際の阻害要因になりうる。

(2) 我が国政府 IT 調達改善の視点

上記を踏まえた我が国政府 IT 調達改善の主な視点は以下のとおりである。

■ IT 予算作成プロセス

概算段階の金額算出について、政府 IT 調達では主に IT ベンダの見積りを基に積算されているが、これらの情報を活用しつつ、積算根拠に基づいた予算要求を行うことをガイドラインでは求めている。そのため、見積りに必要な前提条件として、機能範囲（システム化する範囲の明確化）、機能要件（システムに要求される機能）、非機能要件（品質要件、技術要件等）、システムを利用した業務フロー等、システムで実現したい業務・機能の内容を事業者に提示することが、客観性の高い見積りを得るために必要である。ガイドライン「予算要求」の的確な運用のために、ベンダ側が FP 等で積算が可能となるよう、発注側からは詳細な見積り要件の提示が必要となる。

また、大規模 IT 調達に関して、単年度の予算執行ではスケジュールに無理があるにも関わらず、工程や規模を単年度に収まるように抑えて調達をおこなっているケースも存在する。国庫債務負担行為の柔軟な活用をすることが必要である。

■ 調達(ベンダ選定)プロセス

新ガイドラインでは、総合評価方式の改善がおこなわれ、技術点と価格点の割合が最大 3:1 まで許容された。このこと自体は評価されることであるが、変更による効果や弊害、3:1 の妥当性(更なる拡大が必要か、撤廃すべきか等)の検証と分析が必要である。

今後も総合評価方式による調達が増えることが予想されるため、技術力の差が評価されるよう改善検討が必要である。以下にいくつかの検討項目事例をあげる。

- 技術力とそれに伴う品質が評価されるように基礎点を少なくし、加点を増やす。
- 技術力の差が加点に反映される仕様書の工夫。
- 価格について、一定の価格以下は減点もしくは失格等も可能な仕組み。
- 上流工程実施業者が下流工程をおこなう条件の見直し。

上流工程実施業者が下流工程をおこなうことは、価格の高止まり、ベンダーロックイン等の弊害発生の可能性は残るものの、業務に精通、責任の明確化、保守管理等のメリットのほうが大きいと一般的には考えられる。実際、今回実施した民間インタビューにおいても、上流工程実施業者が下流工程も引き続きおこなうことのメリットを享受しているという回答が得られた。

新ガイドライン策定の目的のひとつが『投資管理の徹底（投資対効果の最大化・明確化）』である。これまで IT 投資の目的がコスト削減に傾注する傾向であり、本来重視すべき国民の利便性向上や行政運営の効率化への波及効果が不明確という課題があった。

公共調達としての透明性の担保は必須であり、新ガイドラインでは多少緩和されたが開発工程の調達仕様書作成に関与した要件定義事業者が、調達に参加出来ない等の制約もあるため、実態としてどのように運用されているかの調査と、必要に応じて改善も必

要である。

合わせて、諸外国で実施されているような、競争的対話をおこないながら絞込みを掛ける等、多段階選考の実施検討もすべきであろう。

■ 契約プロセス

再委託先管理については、情報セキュリティ対策等の観点から承諾書の要求等の対応をおこない、契約内容の開示については原則免除すべきである。実際、どのように運用されているかの調査が望まれる。

情報システムの開発に係る費用について、概算要求における見積りと、開発時の実際の規模との間に乖離が生じた場合には、当初の規模感に固執することなく、柔軟かつ適切な対応によりプロジェクトを進めるとともに、必要に応じて契約変更等も行うことが肝要、とのガイドラインに沿った柔軟な運用がされているか調査すべきである。

損害賠償額については、政府側のリスク低減のため「受注者側の重大な注意義務違反時を除く」等の前提条件付きで契約金額を上限として、ベンチャー企業の参入障壁にならないような対応が必要である。

知的財産権については、汎用性がないもの、継続的な機能改修が見込まれるもの以外は事業者側帰属と改められたが、例外的に国が知財産権を持つべき成果物とはどのようなものを指すかの明確化や、例外規定が過度に適用されていないかの継続的な調査をすることが望まれる。

2. 海外調査から得られた改善の視点

2.1 組織・体制の観点

(1) 調査結果総括

海外では、政府 IT 調達側の人材の専門性を重視し、専門人材や専門組織を設けるなどの方策が取られている。米国オバマ政権における IT 調達法改正 (FITARA) においては、各機関は、タイムリーで効果的な IT 調達のための人材計画を更新するため、IT 調達専門家集団を持つことを検討するか、そうした集団を持つ他の機関と契約・協定を結ぶことが推奨されている。韓国政府では、「大手 IT ベンダの助力なしでも、政府システムを調達できるようになる」ことを目指し、電子政府や IT の専門家から構成される韓国情報社会振興院 (NIA) を設置している。NIA には、IT の専門家、法学や行政学の専門家が在籍 (組織全体では 300 名規模) する中、その職員の多くは民間出身 (IT ベンダ等) とされている。

また、政府側 IT 調達人材の専門性を高めると同時に、調達プロセスや手順の詳細な定義や方法を定め、IT 調達能力の向上を図っている。例えば、IT 予算の見積りに関しては、見積プロセスを詳細に定義し、見積りの高度化を図っている。また、公示前の情報収集 (RFI、過去の IT 調達事例や予算に関する情報収集、カンファレンス等による民間との情報交換) 等を積極的に実施し、予算等の設計や効果・効率的な調達の実践に活かしている。

しかしながら、政府 IT 調達に関して先進的であると考えられる米国においても省庁により IT 調達改善の取組状況にはバラつきが見られ、その取組状況を議会に報告・公表することで政府機関の IT 調達改善を促すといった取組も行われている。

(2) 我が国政府 IT 調達改善の視点

上記を踏まえた我が国政府 IT 調達改善の視点例は以下のとおりである。

■ 政府 IT 調達人材能力の補完の仕組み

短期的な人事異動が慣例の我が国の人事制度の存在や IT 調達に係わる専門組織が存在しないことを踏まえると、IT 調達人材の専門能力強化を短期間に図ることは容易ではない。そのため、政府 IT 調達人材の能力を補完・支援するための仕組み、例えば予算見積とその元となる要件定義のプロセスガイド、調達支援ガイド、ツール、調達事例に関する情報共有の仕組み等を検討する。加えて、海外では政府 IT 調達に民間での知見・経験を活用することが積極的であり、公平性や透明性を担保した上で、調達支援に高い専門性を持つ民間企業や民間人材の活用を促進することも補完の仕組みとして有効である。

■ 政府 IT 調達人材の能力強化

政府 IT 調達に係わる人材の継続的な能力強化を図る。そのための基盤として、例えば、政府 IT 調達人材のスキル標準の策定や育成プログラムの拡充等が考えられる。また、中長期的には、抜本的な強化策として専門組織の設置や民間からの専門性の高い人材を積極的に採用するなどの方策が考えられる。

IT 調達の専門組織として、例えば、政府 CIO 室を拡充し、各省における政府 IT 調達へのアドバイザリや省庁横断的な IT 調達や管理等を行うことなども考えられる。

■ IT 調達改善の取組の公表

我が国においても政府機関における IT 調達改善に向けた取組を促進するため、その取組状況（ガイドラインの実践状況など）等を政府 CIO 室等がモニタリング、公表していくことが考えられる。

2.2 予算・調達プロセス・契約の観点

(1) 調査結果総括

米国では、モノの調達の発想からサービス調達のための調達方式として、調達のアウトカムを重視した調達の仕組み（PBA）を導入し、調達段階のみならず、調達後のパフォーマンスのモニタリング・評価を重要視している。PBA の導入では事業者の創意・工夫が活かされ、効果的な調達に一定の効果が見られるが、同時にパフォーマンス評価の難しさ等の課題が指摘されている。

調達先の選定に関しては、各国でベストバリューの考え方が重視され、技術（提案内容）を重視する傾向が強い。特に韓国では、予定価格の妥当性を前提として、予定価格以下であれば出来るだけ技術評価が高い提案を選択している。また、海外における IT 調達では、総合的な技術力を評価するため、事業者の実績を重視している。

選定プロセスに関しては、交渉契約方式による調達が一般的な調達方式として導入され、選定段階において、調達の一定の公平性のもと、調達側と事業者間の対話・調整が行われている。その対話プロセスを通じて、RFP 等では十分に記載・表現されていない要求や提案内容への相互理解や、ベンダーの技術力の見極めが進むなど、政府・事業者双方のリスク低減に功を奏している。

米国では、契約は締結後に修正が入ることがむしろ前提である。FAR ガイドラインには変更条項が予め組み込まれている。仕様の不確実性を考慮し、予算に一定の変動（予算化段階では 40%、確定段階では 10%程度）が確保されている。また、米国においても、要件・仕様の不確実性に起因して見積精度を高めることが難しいと認識され、その課題への対策として連邦政府の調達担当者向けの様々なガイダンス文書や教育・認定プログラムが提供されている。

(2) 我が国政府 IT 調達改善の視点

上記を踏まえた我が国政府 IT 調達改善の視点例は以下のとおりである。

■ 交渉契約・競争的対話方式等の導入による調達におけるリスクの低減化

我が国では、提案書提出後の修正等は認められない他、入札後の官民の対話や調整が限定された中で調達先が決定されるため、調達側、事業者側双方のリスクが残存する。そのため、海外における交渉契約方式、競争的対話方式等を参考に提案者と調達者間のコミュニケーションを可能とする仕組みを盛り込むことなどの改善が求められる。こうした改善の方法として交渉契約方式の導入と合わせ、現在の総合評価方式入札制度において、対話プロセスを導入するなどの方策を検討していくことが考えられる。

■ 選定における技術・実績重視の評価

総合評価方式における技術、価格の割合に関し、案件特性に応じて、技術評価の比率を高めることが考えられる。また、評価においては、価格、技術の比率のみならず、基礎点、加点の配分等に関し、案件特性に応じて、技術評価重視の実効性を高める配分設定の適用を促進する。

また、技術評価において、評価項目の改善等を図り、例えば、総合的な技術力を評価するため、事業者の実績を客観的に評価する仕組みについて検討すべきである。また、並行して、技術評価の比重を高めた場合の IT 調達費用の高止まり懸念に対し、適正な予定価格の設定方法について検討が求められる。

■ アウトカムを重視した調達方式の適用性の検証

IT 調達のための調達方式として、アウトカムを重視した調達である PBA の導入が考えられる一方、PBA における評価の難しさ等の課題も指摘されており、PBA が必ずしも万能の調達方式であるとは言い切れない。そのため、今後、導入実績を持つ米国等での PBA による調達の成功事例等を分析し、効果的な調達対象等、PBA の適用性について検証していくことが必要である。

■ 政府 IT 調達人材の補完の仕組み、政府 IT 調達人材の能力強化（再掲）

2.1 節の記載と同一のため省略。

■ 契約・予算に関する柔軟性の確保

仕様等、契約内容の変更が発生する可能性を踏まえ、予備費的予算の確保による契約金額変更や調整等、契約変更に関する柔軟性確保の方策について検討すべきである。

2.3 新技術への対応の観点

(1) 調査結果総括

米国のクラウド・ファースト政策、データセンターの共有化、クラウド導入の数値目標等、積極的なクラウド活用を推進している。ただし、個別システムのクラウド活用の進展の割合が必ずしも高い状況にはなく、クラウド活用によるコスト削減も限定的な範囲に止まっている。その要因としてセキュリティ要件クリアの検証コストの課題、クラウド導入時に機能向上が優先されることが挙げられる。米国政府では、こうした課題に対し、典型的な IaaS に関し、複数の事業者のセキュリティ仕様の事前検証を行い、個別の調達におけるセキュリティ要件検証コストの負担を軽減化するなどの取組を通じてクラウド導入に係る負荷の軽減化を進めている。

欧米では、最新のデジタル技術を政府 IT に取り込むための取組を推進している。各国では、デジタル技術導入のための各種ガイドライン（アジャイル開発の手引き等）を整備している。また、行政分野でのデジタル・サービス提供を加速するための専門組織（米国の 18F、英国の GDS、韓国 NIA など）を設置している点は注目される。こうした取組が出遅れば、我が国が最先端の電子政府の実現面で諸外国から周回遅れになることが懸念される。

(2) 我が国政府 IT 調達改善の視点

上記を踏まえた我が国政府 IT 調達改善の視点例は以下のとおりである。

■ クラウド導入のための基盤整備

クラウド導入においては、クラウド導入ありきではなく、適正かつ効果が上がるクラウド導入を進めるため、クラウド導入のメリットの考え方（コスト、機能強化）の整理を進めるとともに、適正なクラウド導入を判断するためのガイドラインの整備、セキュリティ等、導入懸念に関する事前検証、性能、SLA 等に関するカタログ化などを通じて、適正なクラウド導入の基盤整備を進めていくことが望まれる。

■ デジタル技術導入のための取組着手

デジタル技術導入のためのガイドライン等の整備を行い、行政サービス分野での最新のデジタル技術の導入に向けた取組に着手すべきである。また、最新のデジタル技術を活かした先進的な政府システム構築に向けたパイロット的なプロジェクトを行う等の取組を進めることが望まれる。さらに、我が国でも欧米と同様、デジタル技術導入のための専門組織の設置等についても検討することが望まれる。

■ 新技術導入への取組による政府 IT 調達の魅力向上

我が国でもクラウドの活用等を進める動きがあるが、最新のデジタル技術の導入に関

しては必ずしも積極的とは言えない。今後、政府情報システムにおいても IT 技術の進展の果実を享受し、パフォーマンスを上げるとともに、政府 IT 調達を事業者側にとって収益性だけでなく魅力あるシステム開発市場としていくことや、情報システム産業の競争力強化に結びつくための取組を促進していくことが望まれる。

2.4 官民連携のあり方の観点

海外では、透明性、公平性を前提として、調達を改善するための官民のコミュニケーションが行われており、官民間のコミュニケーションはタブー視されていない。

我が国では、調達に係わる官民のコミュニケーションがタブー視される傾向にあるが、効果的かつ効率的な電子政府という大目標に資する調達の実現に向けては、民間の力を活かす、双方のリスクを減らすという観点から官民のコミュニケーションは効果的であり、適正な官民のコミュニケーションのあり方を示していくことが望まれる。こうした取組の中では、海外では要件定義前段階での官民連携の取組も試行されており、注目すべき取組である。

3. 政府 IT 調達改善に向けた方向性

1 節、2 節に示した民間における IT 調達動向、海外における IT 調達動向から見た改善の視点を踏まえ、我が国政府 IT 調達改善に向けた方向性を整理する。なお、改善に向けた取組に関しては、改善や取組に要する期間、取組の難易度・着手のし易さ等を踏まえ、短期・中長期的に改善を進めていく取組に分けて整理する。また、最後に世界最高水準の電子政府の実現に向けて我が国での取組が期待されるデジタル技術への対応に向けた取組の必要性を提言する。

3.1 短期的な取組

短期的な改善に向けた取組として、現行の政府 IT 調達に係る新ガイドラインの実践をベースに、着手がし易い事項、改善や取組が比較的短期間で実践できると考えられる取組を提言する。

■ 政府 IT 調達に係る新ガイドライン等に記載された事項の実践と実践状況の官民共有

調達改善に向けた取組状況（ガイドラインの適切な運用等）等に関し、政府 CIO 室等がモニタリングし、その状況等を官民で共有していく。例えば、府省重点プロジェクトを対象にした工程レビュー制度の円滑、有益な実施、また、現在のガイドラインでの課題として指摘されている“再委託”先として捉えるべき先の範囲、知的財産に関する取扱いの明確化や契約における損害賠償に関する取り決めの実践等が挙げられる。

取組の実践が進まない課題や理由がある場合には、その障害となる原因の特定とそれを解決するための取組を促していくことが求められる。

■ 政府 IT 調達上流工程に係る実践的なガイドライン、ツール等の整備

政府 IT 調達人材の能力強化は、政府 IT 調達改善に向けた根本課題である一方、その実現には、一定の期間を要すると考えられる。そのため、一定の能力を持つ政府 IT 調達人材が、効果的な IT 調達を行うための仕組みやツール等を拡充・整備することも有効である。例えば、管理データベースである ODB の適格な運用や活用、政府 IT 調達における課題である予算策定段階での見積りやその根拠となる要件定義策定プロセスに係るガイドや支援ツール等の整備を、官民共同で実施する等が考えられる。

■ 技術力を重視した調達に向けた評価方法の改善

諸外国における政府 IT 調達動向から見ると、案件特性に応じて技術評価の比率を一層高めることが望まれる。一方、過度な技術偏重は価格競争を形骸化させるとの指摘もあり、総合評価方式における技術、価格比率の自由度を高めることに関するコンセンサス形成には時間を要すると考えられる。そのため、当面現行の総合評価方式において、

技術評価の基礎点、加点配分の柔軟な設定の実践や技術評価における評価項目の改善(案件に必要な専門性や実績等)等により、技術評価の基礎点を減らすなどメリハリ化を進める評価方法の改善が考えられる。また、こうした技術重視の評価の考え方をガイドライン等に記載し、技術重視の調達を進めていくことが望まれる。

■ 大規模システム等における複数年度にわたる場合の調達制度の活用

システムの大規模化に伴い、単年度の調達による実現が難しい場合でも、単年度に区切った調達がおこなわれるケースも散見される。新ガイドラインでは、「単年度の契約を行う場合と比較して、複数年度にわたる契約を行うことに合理性が認められる場合には、国庫債務負担行為の活用を検討するものとする」となっていることから、政府 CIO 室が各省庁に対し、趣旨に沿って国庫債務負担行為を活用した適切な運用するよう啓発するとともに、システムの品質、コストの両面から、スケジュールに無理がないかの実態調査等を行うことが望まれる。

3.2 中長期的な取組

中長期的な改善に向けた取組として、新たな調達方式の導入や、IT 調達に関する制度、組織、人材育成等、改善に向けた取組に比較的期間を要する事項を提言する。

■ 交渉契約・競争的対話方式等の対話型調達方式の導入による調達リスクの低減化

我が国では、提案書提出後の対話・交渉、修正等は認められない他、入札後の官民の対話が限定された中で調達先が決定され、調達側、事業者側双方のリスクが残存することが課題であると言われている。諸外国や民間で導入されている交渉契約方式、競争的対話方式等、調達者間のコミュニケーションを可能とする調達の仕組みの導入について検討していくべきである。他方、IT 調達に新たな調達方式を導入することは短期的には難しいと予想されるため、将来的な交渉契約方式の導入の検討と合わせ、現在の総合評価方式入札制度において、官民の対話プロセスの導入等、リスク軽減化の仕組みを導入するなどの方策を検討していくことも考えられる。

■ 契約・予算に関する柔軟性の確保

IT 調達、特に新たな情報システム開発等においては、製品調達等と異なり開発過程における仕様変更等、諸所の事情により開発費用増加等が発生する可能性が考えられる。他方、現在の IT 調達においては予算制度の硬直性等の理由により、一般に契約変更や費用の変更等を行うことが難しい。諸外国や民間では、システム開発に伴うリスクの特性を考慮し、契約変更等の柔軟性を確保していることを踏まえると、政府 IT 調達においても、今後、機動的に利用可能な予備費的予算を確保するなど、**予算執行に関する柔軟性を確保するための仕組みの実現を目指すことが望ましい**。また、民間が IT 予算の

集中管理により、IT 予算のガバナンス強化と IT 投資の機動的・柔軟な執行を同時に実現していることを参考にすれば、今後、政府 CIO 室等による政府全体の IT 予算の管理機能強化等について検討していく必要があると考えられる。

■ 政府 IT 調達に係わる人材の能力強化や IT 調達に係わる専門人材確保

海外政府や民間では、専門性を有した人材や組織が IT 調達を担当している。我が国の政府 IT 調達の改善に向けても、根本的な取組として政府 IT 調達に係わる人材の専門性に関する能力強化が必要である。

2013 年 6 月 14 日に『世界最先端 IT 国家創造宣言』において「プロジェクトのライフサイクルの適切な節目までそのポストに留まるよう、人事ローテーションを工夫する」と閣議決定されている。そのため、更なる政府 IT 調達に係わる人材の能力強化に向けた方策として、政府 IT 調達に係わる専門人材の確保や専門人材のキャリアパスの整備が必要と考えられる。さらに、将来的に諸外国の組織等を参考に専門組織の設置の可能性について検討することも考えられる。こうした専門人材の確保においては、政府 IT 調達に関わった実績を持つ民間からの専門性の高い人材の積極採用や人事交流などの方策も有効であろう。

また、政府 IT 調達に係わる人材育成・確保のための基盤として、政府 IT 調達人材育成や人材調達ためのスキル標準や、能力基準の策定や専門人材育成のためのプログラムの拡充等を行うことも重要である。

3.3 技術進化に対応した電子政府の実現に向けた取組

新たな IT 技術は、日進月歩で進化・発展している。世界最高水準の電子政府を目指す上では、IT 技術進化の果実を政府の情報システムに取込んでいくことが有効である。諸外国では、既にこうした取組に着手し、我が国の取組は出遅れていると言わざるを得ない。最後に世界最高水準の電子政府の実現に向けて我が国での取組が期待されるデジタル技術への対応に向けた取組の必要性を提言する。

■ 適正なクラウド導入のための基盤整備

クラウド導入を政策的に進める米国においてもその推進には課題を抱えている。我が国でもクラウド導入の動きが見られるが、クラウド導入推進においては、クラウド導入ありきではなく、実際にクラウド導入による効果・メリットを発現させることが重要である。そのため、クラウド導入のメリットの考え方の整理を進めるとともに、適正にクラウド導入を判断するためのガイドラインの整備、セキュリティ等、導入懸念に関する検証等、適正なクラウド導入の基盤整備を進めていくことが望まれる。

■ デジタル技術導入のための取組着手

デジタル技術導入のためのガイドライン（アジャイル開発導入のガイド他）等の整備を行い、行政サービス分野での最新のデジタル技術の導入に向けた取組に着手すべきである。また、最新のデジタル技術を活かした先進的な政府情報システム構築に向けたパイロット的なプロジェクトを行う等の取組を進めることが望まれる。さらに、我が国でも欧米と同様、デジタル技術導入のための専門組織の設置等についても検討することが望まれる。

■ 新技術導入への取組による政府 IT 調達の魅力向上

我が国の政府情報システムにおける最新のデジタル技術の導入に関しては必ずしも積極的とは言えない。今後、政府情報システムにおいても IT 技術の進展の果実を享受し、パフォーマンスを上げるとともに、政府 IT 調達を事業者側にとって収益性だけでなく魅力あるシステム開発市場としていくことや、情報システム産業の競争力強化に結びつくための取組をしていくことが望まれる。

第6章 おわりに

本委員会では、政府 IT 調達の新ガイドライン及び実務手引書改訂を受けて、事業者側からみた実務上の課題認識について見解を取りまとめ、政府側へ提示、問題意識の共有を図り、ガイドライン等への反映を目指すことを目的として平成 27 年度の活動を進めてきた。

これら喫緊の課題対応に加え、世界最高水準の電子政府による行政サービスの抜本的な向上を如何に実現していくかという観点に立ち、海外における政府情報システムの調達スキームやデジタル技術の活用状況、さらには民間における IT 調達動向を調査し、中長期的な目指すべき姿を見据えた政府情報システムの調達のあり方について考察、本報告書として取りまとめた。

今後は、本調査から得られた示唆を具体的な提言活動につなげ、調達者と事業者双方にメリットをもたらし、利用者である国民が最大の便益を享受できる調達制度の改革に向けて尽力してまいりたい。

JEITA としては、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引き続き取り組む所存である。

最後に、本調査研究の実施にあたり、民間 IT 調達における対応の調査に関しては、一般社団法人日本情報システム・ユーザー協会（JUAS）、民間企業に協力頂いた。

本調査研究の実施に協力頂いた関係の方々に感謝の意を表したい。