

# 情報システムに係る政府調達制度（調達指針改定） に関する JISA 意見

- 平成 22 年 12 月 29 日、総務省、内閣官房への提出意見の続編として -

2011 年 10 月 13 日  
企画部会 JISA 政府調達 WG

## 1. 政府調達制度改定に対する基本認識

### (1) 改定の目的

政府の情報システム調達においては、「質の高い行政サービスの実現に資する情報システムを適正な価格・期間で構築する。」ことが大命題。



「プロジェクトが計画どおりに進まない、完遂しない」という課題について、以下の 3 つの視点を踏まえた取組を行っていくことが重要である。

- ・発注者ガバナンスに応じた調達のあり方
- ・企画段階で手戻りが少なく、質の高い要件（業務要件、システム要件、以下「要件」）を確定する仕組み
- ・技術力・知見に優れた事業者の選定

### (2) 課題解決のための留意点

発注者ガバナンスに応じた調達のあり方

効率的な質の高い最適なシステムを構築するためには BPR や制度改正など府省全体や個別府省の最適化を念頭に置いた業務そのものの見直しに取り組むことはもちろんであるが、発注者自身の発注力（発注者ガバナンス力）がプロジェクトの成否を左右する重要な要素になることは言うまでもない。

特に現状の調達制度は、工程間の業務の継続性やシステム構成要素（調達案件）間の整合性を担保するための高度な発注者ガバナンス力が求められる分離調達が前提となっており、システム（プロジェクト）特性や難易度が個々の案件によって大きく異なる現状においては、必ずしも適切な調達制度とはいえないものとなっている。

発注者ガバナンスに応じた調達のあり方として、「分離調達ありき」の基本認識を改め、発注者ガバナンス力やシステム（プロジェクト）特性・難易度を考慮し、適切な調達単位を選択できる制度に改めるべきである。

大規模かつミッションクリティカル性の高い情報システムに代表される高難易度の情報システムの調達については、特にこの点を留意する必要がある。

企画段階で手戻りが少なく、質の高い要件を確定する仕組み

企画段階で仕様変更を極力減らす施策は、プロジェクトを完遂する上で重要であるものの、以下の 2 点について留意が必要である。

#### a. 入札制限の緩和

要件定義工程において、既存事業者の知見を活かすことは、発注者にとっても、より専門的、技術的な知見を広く得られるといった点からメリットがあり、そのための入札制限の緩和は有効な手段のひとつといえる。

一方で、企画段階、設計・開発段階を同じ事業者が行うことに対しては、調達の公平性担保の観点や、発注者自らの能力向上という自助努力を阻害する懸念があるといった観点から、問題を指摘する声があることも事実である。

従って、要件漏れや手戻りの少ない質の高い仕様書(要件定義書)を作成するという命題と、上記要請とのバランスを考慮した対策を講じることが必要である。

例えば、企画段階のうち、要件定義等の受注者については、調達仕様の策定に関わらないことを条件に、設計・開発段階への参入を認める等、最低限必要な範囲に限定して入札制限を緩和するといった対応が考えられる。

#### b. 要件定義工程における留意事項

要件定義を行うにあたって不足するスキルや要員(体制)を、外部委託含めてどのように確保・構築するかは、企画段階における重要な検討項目である。発注者ガバナンスに応じた適正なプロジェクト体制構築のためにはプロジェクトの目的と現状を把握した上で、要件定義の範囲、調達単位、調達方式、予算等のバランスを考慮した検討を行う必要がある。

#### 技術力・知見に優れた事業者の選定

現状の情報システムに係る調達制度は、総合評価落札方式であれば技術力についても評価することとなっているが、価格と技術力が同等の比重で評価される場合には、相対的に価格が重視され、低価格で入札する事業者が有利となる現状がある。いわゆるダンピング受注を排除するための低入札価格調査制度も実施されているが、調査の結果、低価格でも落札に至るケースも多く、必ずしも技術力・知見のある適切な事業者が選定されているとはいえない事例が散見されることから、価格偏重の入札評価制度を改め、適切な事業者が選定される仕組みへ改めるべきである。

## 2. 当面整備すべき短期的な取組

### (1) 取組の視点

発注者ガバナンスに応じた調達のあり方

=> 発注者の調達能力、受注者選定能力の「見える化」

企画段階で要件を確定する仕組み

=> 調達の公平性、透明性の確保

技術力・知見に優れた事業者の選定

=> 価格に依存する調達からの脱却、適切な事業者の評価・選定

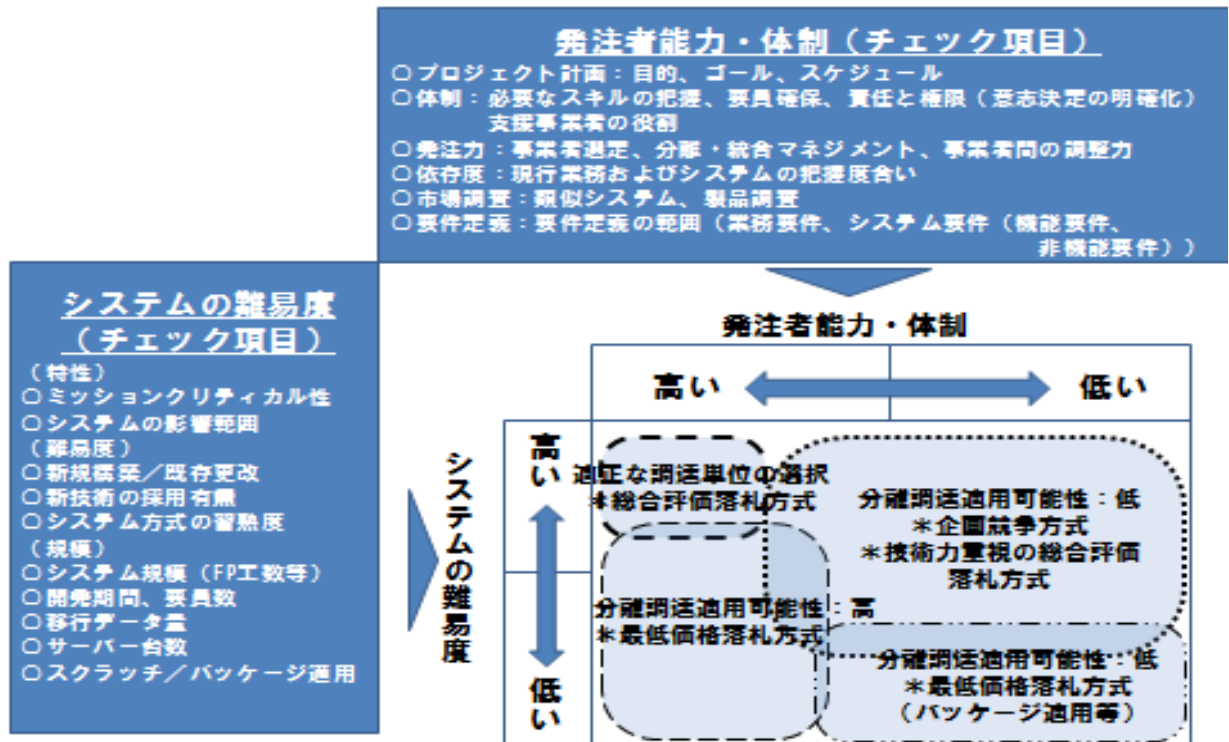
### (2) 取組項目

発注者ガバナンスに応じた調達のあり方

- a. 適正な調達の単位、方式を検討・選定するためのガイドラインの整備  
(分離 / 一括等の調達単位、一般競争、企画競争の契約方式、落札方式)

- ・分離調達実施能力評価（発注者の業務 / IT 経験、体制等の評価）
- ・業務・システムに関する（既存）事業者への依存度評価
- ・大規模 / ミッションクリティカル等、情報システム の特性評価
- ・事業者の遂行能力、提案内容評価（CIO 補佐官・支援スタッフの充実、技術点重視、低価格入札の防止等を含む）
- ・工程間の継続性を考慮する調達単位の検討・評価

**【適正な調達の単位、方式を検討・選定するための基準(考え方)】**



**b. 円滑な運用、保守への移行を考慮した調達単位の検討**

運用、保守については、一律に工程分割とするのではなく、その後のシステム運用や調達手続きに関して、業務の円滑な移行や遂行に寄与する調達単位を検討することが考えられる。調達形態の例示として、以下をガイドライン等で公開することも有効である。

- ・運用例：設計・開発の調達に一定期間運用業務を組み込んだ調達
- ・保守例：公募手続きの活用（応札業者の事前照会）

**c. 適正な調達を行うための整備事項**

- ・分離調達における発注者のシステム統合責任の明確化  
共通基盤や個別システム等発注者が各事業者と直接契約を締結する分離調達を実施する場合においては、システム全体の統合責任は、それぞれの事業者と直接契約関係のある発注者にあることを明確にすべきである。
- ・要件定義の範囲（業務要件のみ、システム要件まで等）に応じた具体的な記述レベルの提示
- ・技術力に優れた中小事業者等の参入機会の確保
- ・共同提案、JV の積極的採用等

調達の公平性、透明性を確保した質の高い要件定義のあり方

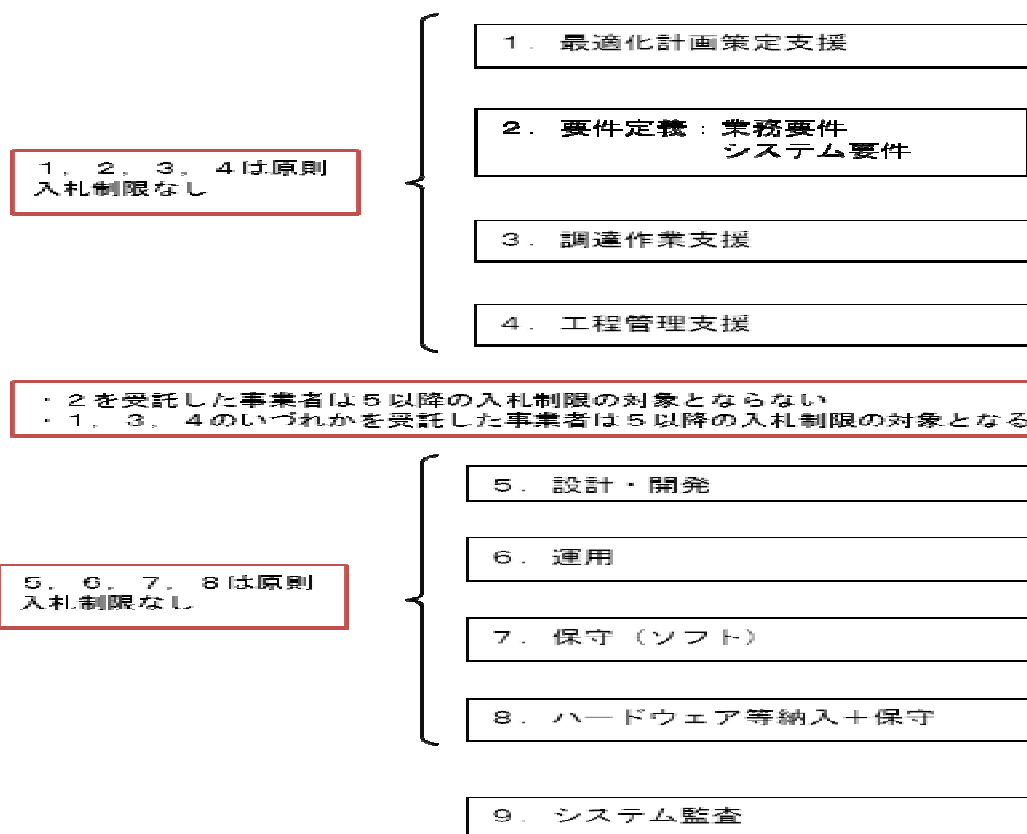
- a. 企画段階における事業者の参入機会公平の観点から、当該業務・システムの検討初期段階より、早期の徹底した情報開示を実施(要件定義、調達仕様、入札情報等)

なお、最適化計画や調達計画で示されている業務・システムや調達案件について、事業者より情報開示の申し出があった場合、原則として開示を前提に検討すべきである。

- b. 入札制限等の見直し

- ・ 広く事業者の知見を活用できるようにするための入札制限の緩和  
=> 要件定義工程における設計・開発、運用、保守工程への入札制限の緩和
- ・ 調達の公平性確保のための入札制限の設定  
=> 調達仕様書作成工程における設計・開発、運用、保守工程への入札制限の設定

### 【 入札制限緩和の例 】



技術力・知見に優れた事業者の選定のための調達方式・評価方式の採用

- a. 企画競争方式の積極的な採用（意見招請期間の十分な確保等を含む）  
あるいは、総合評価落札方式における（価格よりも）技術力重視の評価基準の積極的な採用
- ・ 技術点の比率変更（技術点割合の拡大を可能とする）

- b. 最適な事業者選定が行われるよう監査(あるいは監視)する第三者チェック機構の整備
  - ・低入札価格制度の見直し
- c. ライフサイクルコスト評価の徹底
  - ・初期導入コストのみならず運用及び保守コストに関する算出基準、評価基準の明確化

### 3. 発注者能力の向上のための中長期的視点での取組項目

#### (1) 取組の視点

政府共通プラットフォーム、国民 ID 制度の導入に基づく政府情報システムの再構築に関する方向性を踏まえ、最適化ガイドライン、調達指針等の整備を行うことが重要である。

なお、政府共通プラットフォームの導入に当たっては、システムの特性等を踏まえた導入可否の検討が重要である。

政府における IT 基盤の整備は、我が国の国際競争力の優劣にも影響を与える重要課題であることから、IT 調達を担当する専門官の育成、人事制度の見直しが必要である。

加えて、IT 調達を一元的に実施する部署の設置、外部経験者の実質的権限と責任を伴う職務への登用など抜本的な発注者能力の向上にも取り組むべきである。

#### (2) 中長期的な取組事項

##### 調達担当人材のための研修体制の構築

- a. IT 調達担当者向け教育カリキュラム、教材の開発
- b. 研修機関の設置
- c. 配属前後における IT 調達担当者教育の実施

##### 人事制度

- a. プロジェクト開始から終了まで一貫した責任体制の構築、プロジェクト単位の人事異動

##### 取引環境の整備

- a. 国庫債務負担行為の運用見直し(複数年契約の柔軟な運用、費用総額の見直し、発注者・受注者にとって負担の少ない手続き等)
- b. 準委任契約の導入(発注者責任の明確化)

#### (3) 長期的な取組

##### 政府全体の情報システム調達の実施機関の創設

創設する機関には調達プロセスの実施に加え、要件定義(少なくとも業務要件)の確定の機能を保有する。また、官民交流を促進する。

以上

情産委 22-235

平成 22 年 12 月 20 日

内閣官房 情報通信技術担当室  
総務省 行政管理局行政情報システム企画課 御中

社団法人情報サービス産業協会  
企画委員会政策検討部会政府調達 WG  
座 長 永田 隆治

## 「電子行政推進の基本方針」及び「政府情報システムの改革方策に関する提言」における政府調達制度の在り方に関する JISA 意見

情報システムが質の高い行政サービスの実現に寄与するためには、トータルコストの削減、完成責任や信頼性責任、手続の透明性確保、継続性（拡張性）、技術革新に対するインセンティブ、情報サービス事業者の育成等に配慮した政府調達制度でなければならない。

政府の「新たな情報通信技術戦略」では、国民本位の電子行政の実現が 3 本柱の一つに位置づけられており、その実現のためには、ベースとなる情報システムに係る政府調達の改革が必要である。

このような観点から、内閣官房の「電子行政推進の基本方針」及び総務省の「政府情報システムの改革方策に関する提言」における政府調達制度の在り方を適切な内容のものとするとともに、平成 23 年度以降に予定されている「電子行政を推進するための各種ガイドライン等の整備」において、「情報システムに係る政府調達の基本指針及び情報システムに係る政府調達の基本指針 実務手引書（以下、「調達指針」という。）」などの見直しが適切に行われる必要があることから、以下の意見を提出する。

なお、調達指針は、その根拠として法制度や各種の規程類（財政法、会計法、WTO 政府調達規定とそれに関連するアクション・プログラム等）が存在し、情報システム関係の調達に特化したものだけでなく、政府の調達全般を規定しているものが多い。そのため、改定（運用の見直しを含む。）で対応できる事項と根拠となる法制度の改定が必要な事項に分ける必要がある。

JISA としても、国民本位の電子行政が実現されるよう今後の改定作業に協力を惜しまない所存である。

### 1. 情報システムに係る政府調達制度に関する基本的な考え方

情報システムは一般の物品とは異なり、構築方法に関する自由度が高く、成果物が目に見えないという特徴がある。そのため、調達仕様確定からシステム完成まで、発注者とその調達責任を果たすとともに適切な能力を発揮することにより、受注者と継続的かつ密接に連携する必要がある。

分離調達を行う大規模案件のように、調達形態の複雑性及びその後のプロジェクト遂行上の難易度が当該プロジェクトのコスト超過や開発遅延を招き、結果として国

民サービスの低下を招かぬよう、現在の調達制度を見直すべきである。  
採用する調達形態に基づくプロジェクト遂行の難易度低減、受発注者相互の責任範囲の明確化とリスク軽減、事業者に対する参入機会の拡大等に配慮し、各プロジェクト特性に応じたオプション選択が可能な調達指針となるよう改定すべきである。

## 2. 調達制度の在り方に関する JISA 意見

### (1) 最適な調達形態採用の前提となる発注者能力の向上

発注者として最適な調達形態によるプロジェクト遂行を実施可能とするために、発注者能力の向上を図る。

発注者が各事業者と直接契約を締結する分離調達においては、システム全体の稼働責任は発注者しか負えない（権限と責任はセットである。）。

政府における IT 基盤の整備は、我が国の国際競争力にも影響を与える重要課題であることから、IT 調達を一元的に実施する部署の設置、人事制度の見直しが必要である。

加えて、IT 調達専門官の育成、外部経験者の実質的権限と責任を伴う職務への登用など抜本的な発注者能力の向上にも取り組むべきである。

### (2) 大規模かつミッションクリティカルな情報システムに代表される難易度の高い情報システム調達において、一括契約を含む最適な調達形態の採用

国民へ社会基盤サービスを提供する大規模かつミッションクリティカルな情報システムの調達において、選択された調達方式と発注者、事業者の経験・スキルのミスマッチに起因する問題が発生している。

この状況を改善するため、分離調達一辺倒の現行の制度運用を改め、発注者の能力やシステムの特性に応じて一括契約を含む最適な調達形態を選択可能とする。なお、一括契約の採用に当たっては透明性・公平性を確保する運用を定める必要がある。

国民サービス及びコストの観点に加え、プロジェクト遂行上の難易度についても考慮の上で調達形態が選択できるような方策を検討すべきである。

プロジェクト特性に配慮しつつ、技術や専門分野に特化した中小企業の参入機会拡大、事業者の見える化の推進のため、共同提案や JV 方式等、適材適所での事業者の採用拡大に向けた方策も検討すべきである。

### (3) 基本指針、実務手引書の改定

上記 2 項目を含む「政府調達制度の在り方」が確認された後、「プロジェクトリスクを考慮した一括調達、分離調達の判断」「発注者責任及び事業者の役割分担の明確化」を基本方針に据え、事業者、団体等関係者の意見も踏まえた上で、入札制限、事業者選定・評価、契約条項等に係る調達指針改定作業を行う必要がある。JISA としても改定作業に協力したい。

以上