

第1部

日本政府の取組み

総務省行政管理局（CIO連絡会議事務局） 課長補佐 齋藤宏海氏

1. はじめに

昨今、「e-Japan戦略」や「電子政府」がマスコミ等で取り上げられ国民の方々の目にとまることも多くなってきました。日本においても、ITが国際的な競争力や国の将来にも大きく影響する要因であるという認識が次第に広がっているように思います。

平成13年1月に決定されたe-Japan戦略の要旨に、「我が国は、すべての国民が情報通信技術（IT）を積極的に活用し、その恩恵を最大限に享受できる知識創発型社会の実現に向け、早急に革命的かつ現実的な対応を行わなければならない。市場原理に基づき民間が最大限に活力を發揮できる環境を整備し、5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す。」とあります。日本が世界最先端のIT国家となるためには、その牽引役としての政府の役割は非常に重要です。「早急に革命的かつ現実的な対応」を行うためには適切なIT関連政策の企画・実施が必要で、市場原理に基づき民間が最大限に活力を發揮できる環境を整備するには、情報システムの政府調達市場は重要な役割を果たすこととなります。平成13年度で約2.2兆円だった情報システムの政府調達市場も、電子政府・電子自治体が本格化するにつれてその規模が拡大しつつあり、情報システムの政府調達のあり方はIT産業の育成、ひいては経済効果の面においても大きな影響を及ぼすからです。

このような背景の中、日本政府が取り組んでいる情報システムの調達改革について、情報システムに係る政府調達制度の見直し、EA手法を基本とした「業務・システム最適化計画」の2つの側面から説明していきたいと思えます。

2. 情報システムに係る政府調達制度の見直し

政府には、情報システムの政府調達制度のあり方について検討する府省横断の会議体として、平成13年12月に設置された「情報システムに係る政府調達府省連絡会議」（以下、連絡会議）があります。

設置に至った背景ですが、平成12年頃、当時は予算でIT特枠が設けられていたこともあり、電子政府関連の調達が増加していた時期でした。いきおい、IT業界においてはその受注競争が激化し、極端な安値落札案件が多く見受けられるようになっていました。中には公正取引委員会から注意や警告を受けた案件もあり、当時の平沼経済産業大臣がIT業界に対して注意喚起を要請するという状況でした。

このような背景があり、極端な安値落札の発生等の再発を防止し各府省が横断的に取り組むべき課題について検討を行うために連絡会議が設置されました。連絡会議は各府省の会計部門及び情報システムの担当課から構成され、総務省行政管理局、経済産業省商務情報政策局、財務省主計局が事務局になっています。

連絡会議では、極端な安値落札の発生等の再発を防止し適正な価格でより質の高い情報システムを調達するという観点から、情報システムに係る政府調達の見直しを行っています。

平成14年3月に、各府省の申合せとして「情報システムに係る政府調達制度の見直しについて」（以下、申合せ）が策定され、その後3回の改訂を経て現在に至っています。申合せにおいては、（1）総合評価落札方式¹をはじめとする評価方式等の見直し、（2）競争入札参加資格審査制度をはじめとする入札参加制度等の見直し、（3）調達管理の適正化、に取り組むことが了承されています。（表1）

1. 総合評価落札方式をはじめとする評価方式等の見直し

- (1) ライフサイクルコストベースでの価格評価
- (2) 総合評価落札方式における除算方式の見直し
- (3) 低入札価格調査制度の活用の促進
- (4) 入札結果等に係る情報の公表の促進
- (5) 技術的な評価の強化
- (6) 公正な取引を乱す行為を行った企業等に対する方策の強化

2. 競争入札参加資格審査制度をはじめとする入札参加制度等の見直し

- (1) 競争入札参加資格の柔軟な運用の強化
- (2) ジョイント・ベンチャー等の企業共同体への競争入札資格の付与
- (3) 中小企業者からの調達促進

3. 調達管理の適正化

- (1) 調達側の体制強化
- (2) 契約方式の適正化
- (3) 官民の責任分担を明確化した契約書の導入
- (4) 調達プロセス管理の適正化
- (5) 調達事例の情報共有・分析・活用

表1 「情報システムに係る政府調達制度の見直しについて」(情報システムに係る政府調達府省連絡会議了承)

(1) 総合評価落札方式をはじめとする評価方式等の見直し

評価方式等の見直しについては、ライフサイクルコストベースでの価格評価、総合評価落札方式における除算方式の見直し、低入札価格調査制度²の活用の促進、入札結果等に係る情報の公表の促進、技術的な評価の強化、公正な取引を乱す行為を行った企業等に対する方策の強化、の6項目について取り組むこととされています。

政府の予算制度は単年度主義を原則としており、情報システムの政府調達においても、単年度会計処理で扱われる場合が通常です。結果として初年度分は競争入札で低額落札しても次年度以降の随意契約³の中で全体として利益の確保を期待する、というビジネス戦略をITベンダーに成立させており安値落札の原因となっています。このようなITベンダーのビジネス戦略下では、初年度において発生した損失を後年度の受注の中で補填しようとするため、ソフトウェアライフサイクル全体を通じてのコストの最適化や品質の確保が図られているか疑問が生じてきます。

その是正措置として、国庫債務負担行為⁴の活用による複数年契約の導入や、複数年に渡る調達全体に関するライフサイクルコストベースでの価格評価に基づいた一般競争入札を行うこととしています。

また、技術等の評価項目に対する得点を価格で除する除算方式の総合評価落札方式は、応札価格を極端に低価格とすれば総合得点が大きく上昇するため、低額落札を惹起してしまうという問題がありました。そこで総合評価落札方式に関しては、技術等の評価項目に対する得点と価格のバランス

を取る方法の導入が必要であり、技術評価点と価格点を加算した得点が最も高い者を落札とする加算方式による評価を行うことになりました。

また、低額落札を防ぐためには低入札価格調査制度を積極的に活用していくことも必要になります。

(2) 競争入札参加資格審査制度をはじめとする入札参加制度等の見直し

入札参加制度等の見直しについては、競争入札参加資格の柔軟な運用の強化、ジョイント・ベンチャー等の企業共同体への競争入札資格の付与、中小企業者からの調達促進、の3項目について取り組むこととしています。

入札時における競争入札参加資格審査制度では、企業の外形的要素(売上、自己資本、流動比率、営業年数等)によりランク付けされていること、ジョイント・ベンチャーのような企業共同体が前提とされていないことなどから、中小企業の競争参加が実質的に難しくなっています。

是正措置として、技術力のある企業に対して企業規模等を問わず競争参加機会を拡充するため、外形的要素だけではなく、民間における契約実績や開発実績、高度IT技術者の配置、ソフトウェアの品質改善活動等の技術的基準も考慮して競争入札参加資格審査制度の弾力的運用を図ることとしました。

また、質の高い情報システムの構築にむけた事業者間の競争の活性化を図る観点から、ジョイント・ベンチャー等の企業共同体に対しても競争入札資格を付与することになっています。

（3）調達管理の適正化

調達管理の適正化については、調達側の体制強化、契約方式の適正化、官民の責任分担を明確化した契約書の導入、調達プロセス管理の適正化、調達事例の情報共有・分析・活用、の5項目について取り組むことになっています。

調達管理の適正化に関しては、ITベンダーの開発能力・マネジメント能力等に係る事前評価、納品されたシステムや提供されるサービスの品質に係る事後評価（開発、運用、保守以降）に関する評価手法が確立しておらず、結果としてITベンダーの知名度や価格競争力によって調達先の選定を行い、情報システムの品質に関してはITベンダーに依存するところが大きい、という課題がありました。

これに対しては、CMM⁵等の各種ソフトウェア開発プロセスの改善・評価に関する指標の活用等を通じた技術評価の強化、EVM（Earned Value Management）⁶をはじめとするプロジェクトマネジメント（開発工程管理）手法の導入、外部の専門家の積極的な活用等を通じて、調達側の体制強化を図ることとしています。

また、日本政府の調達においては欧米に比べると未だ契約書の比重が低く、特に知的財産権や機密保持の取扱い、損害賠償の責任範囲については明確な規定がないことから、政府と供給者の責任関係が不明確との指摘がなされていました。

知的財産権の帰属については知的財産推進計画を踏まえて結論を得ることとされましたが、契約については政府調達へのサービスレベル契約（SLA）の導入、政府調達における損害賠償責任の明確化、政府調達へのインセンティブ付契約の導入などが盛り込まれています。

3. EA手法を基本とした業務・システム最適化計画

日本政府における情報システムの調達改革の取組と密接に関連するものとして、EA（エンタープライズ・アーキテクチャ）⁷手法を基本とした「業務・システム最適化計画」があります。EAはもとも米国連邦政府によるIT調達改革の取組から生まれた手法ですが、日本政府においてはEAを「業務・システム最適化計画」と名付けて、業務・システムの最適化による行政運営の簡素化・効率化・合理化を戦略的、横断的に推進することとしています。

（1）電子政府構築計画と業務・システム最適化計画

e-Japan戦略の具体化計画として「e-Japan重点計画」（平成13年3月IT戦略本部決定）が策定されていますが、その中で重点政策5分野として、世界

最高水準の高度情報通信ネットワークの形成、教育・学習の振興と人材育成、電子商取引の推進、行政の情報化（電子政府の構築）、高度通信ネットワークの安全性・信頼性の確保、が明記されています。

「電子政府構築計画」は、重点政策5分野のうち、行政の情報化（電子政府の構築）を具体化するものとして平成15年7月に各府省情報統括責任者（CIO）連絡会議で決定されました。電子政府構築計画は、「国民の利便性・サービスの向上」、「IT化に対応した業務改革」、「共通的な環境整備」を基本方針としていますが、業務・システム最適化計画は、「IT化に対応した業務改革」の中核となる施策です。

業務・システム最適化計画は、政府の業務・システムの全体最適化を目指して策定される計画であり、業務・システムの現在の姿（現行体系）、次期業務・システムとして実現したい姿（将来体系）、将来体系を実現するためのアクション（最適化実施事項）及びその効果・目標を、統一的な手法により作成していくものです。政府では、業務・システム最適化計画を策定することにより、業務の効率化、IT投資の効率化を実現するとともに、最適化による効果をモニタリングすることによって、PDCAサイクルの確立を図ろうとしています。

平成15年8月には、業務・システムの最適化を政府全体として整合性をもって進めていくために、業務・システムの最適化に係る作業の統一の実施手順として「業務・システム最適化計画策定指針（ガイドライン）」（以下、ガイドライン）が作成されています。

また政府では最適化計画の策定対象となる業務・システムを選定しており、平成16年12月時点で、府省共通の業務・システムとして21分野、個別府省の業務システムとして56分野、計77分野の業務・システムが最適化対象となっています。

（2）業務・システム最適化計画策定指針（ガイドライン）と調達に関する規定

ガイドラインでは、業務・システムのアーキテクチャを記述するための統一的な標準記述様式を規定し、EA手法に基づいて、政策・業務体系、データ体系、適用処理体系、技術体系の4つの分類体系に整理しています。（図1）

それまで個々の情報システム毎に整備されていたドキュメントを標準化することで、第三者が異なる情報システムについて横断的に内容を把握できるようにし、システム構築・更改に係る調達において、透明性、公平性、競争性を確保するとともに、重複開発をなくし効率的なIT投資を行おうとしています。

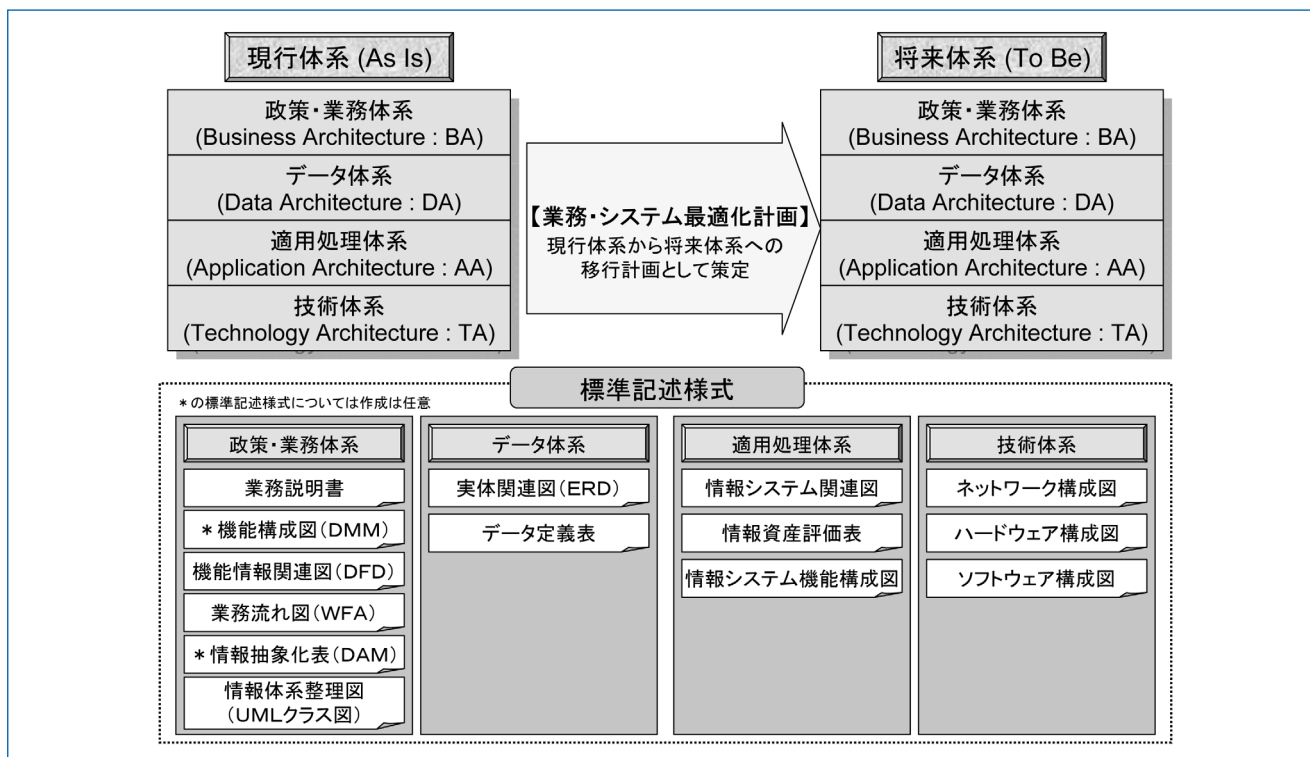


図1 業務・システム最適化計画の分類体系及び標準記述様式

また、ガイドラインでは最適化計画の策定に先立ち、業務・システムの「見直し方針」を策定することとしていますが、特に旧式（レガシー）システム⁸については、ハードウェアとソフトウェアのアンバンドル化（分離調達） 随意契約から競争入札への移行、データ通信役務サービス⁹ 契約の見直し、 国庫債務負担行為の活用、などについて検討した結果又は今後の検討方針を業務・システムの見直し方針において明らかにすることとしています。

ガイドラインはその後2回程（平成16年2月、同年11月）改定され、現在は第3版となっています。平成16年11月の改定では、最適化計画策定後に行うシステム設計・開発調達の透明性、公平性をより向上させ、設計資料を適切に整備する必要性から、最適化計画策定後のシステム設計・開発の調達に関する留意事項として、「業務・システムの最適化の実施に伴う留意事項」（以下、留意事項）が新たに追加されました。

（3）「業務・システムの最適化の実施に伴う留意事項」の内容

留意事項では、最適化工程を、企画段階、設計・開発段階、運用段階の3段階に区分し、最適化計画の標準記述様式と仕様書、提案依頼書の間関係を整理した上で、標準記述様式を補完する仕様書に記述する要件定義事項の例示、及び提案依頼書の事項例、について記述しており、最適化工程の定義した上で、仕様書・提案依頼書におい

て記述すべき項目を例示することによる標準記述様式との関係の明確化を図っています。（図2）

また、システム設計・開発調達時の具体的な留意点として、システム設計・開発に係る受託事業者の制限、システム設計・開発に係る工程管理及び委託可能な事業者について、その他標準記述様式の維持・管理、設計資料の著作権の帰属、仕様書等の情報共有についても規定しています。

（4）企画段階と設計・開発段階の分離調達

留意事項で特に注意すべき点は、最適化工程を企画段階、設計・開発段階、運用段階の3段階に区分した上で、企画段階における最適化計画の策定支援（仕様書・提案依頼書の作成又は作成支援を含む）と設計・開発段階におけるシステム設計・開発の調達は、原則として分離して行うこととしている点です。

留意事項においては、最適化計画及び標準記述様式について、「最適化計画は、現行体系から将来体系への移行計画として策定するものであり、次期システムの方向性や概要を定めるとともに、業務処理方法、データ設計、アプリケーションの機能を定めるものであることから、システム調達の仕様書と同様な取り扱いが必要」としています。

一方、仕様書の作成については、1990年頃に諸外国から政府調達の市場開放を要請されていた時期があり、それを受ける形で決定された「日本の公共部門におけるコンピュータ製品及びサービスの調達に関する措置」（平成4年1月20日アクション

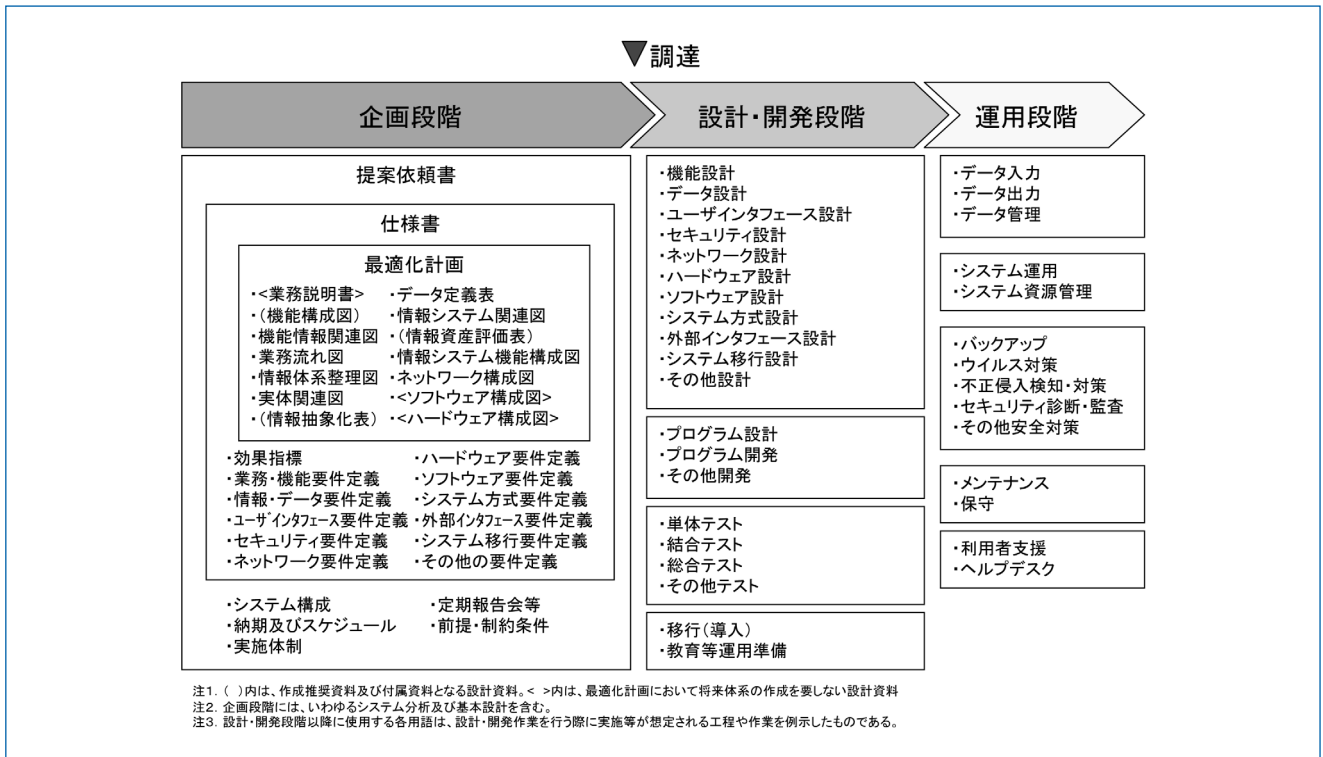


図2 最適化工程及びシステム設計・開発の調達における仕様書・提案書

ン・プログラム実行推進委員会)の中で、「公平性かつ無差別性が確保されている場合を除き、仕様の作成に直接関与した事業者を入札過程に参加させてはならない。」とされています。

このため、留意事項では、設計・開発段階の受託において受託可能な事業者を制限しており、「最適化計画に基づく次期システムの設計・開発に係る事業者の選定については、最適化計画の策定支

援(最適化の実施に係るシステム設計・開発に係る仕様書・提案依頼書の作成又は作成支援を含む。)を実施した事業者及びこの事業者の「財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則」第8条に規定する親会社及び子会社、同一の親会社をもつ会社並びに委託先事業者等の緊密な利害関係を有する事業者の参加は原則として認めない」こととしています。(図3)

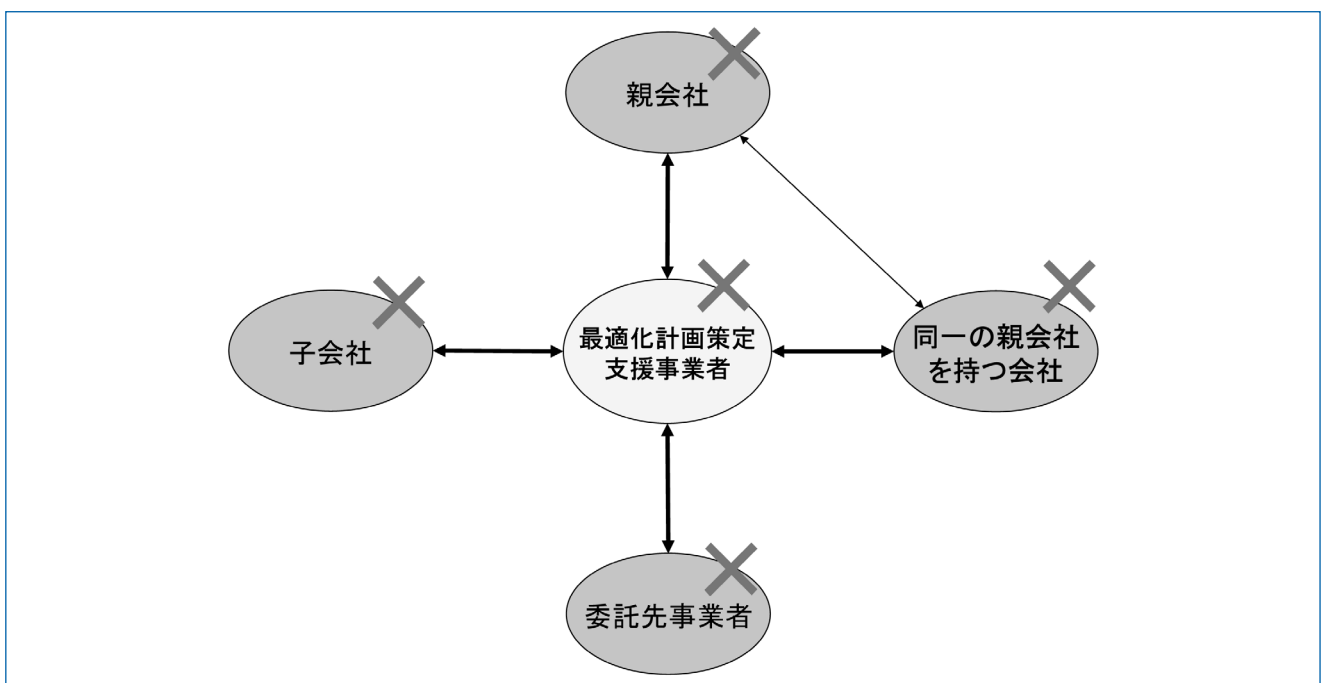


図3 システム設計・開発に係る受託事業者の制限

つまり、最適化策定支援事業者（企画段階での調達）とシステム設計・開発受託事業者（設計・開発段階での調達）は分離して調達することになるわけです。

企画段階と設計・開発段階を分離して調達しようとする場合、問題となってくるのが企画段階で行うべき作業と設計・開発段階で行うべき作業との線引きです。どこまでを企画段階として調達し、どこからを設計・開発段階として調達していけば良いのか、その線引きには難しいものがあります。特にシステム設計作業については、一般的には概念設計、基本設計、詳細設計と整理されることが多いのですが、それらが具体的に何をどのレベル（詳細度）で設計していくかについては明確な定義はありません。留意事項において、最適化計画の標準記述様式と仕様書・提案依頼書の関係を整理した上で仕様書に記述する要件定義事項を例示しているのは、企画段階と設計・開発段階の線引きをできる限り明確に示そうとしているからです。

(5) システム設計・開発に係る工程管理及び委託可能な事業者について

また、留意事項では「各業務・システムの最適化の基本理念を確実に達成していくためには、最適化計画の実施に係る工程管理を適切に行っていくことが重要」と考えています。規模の大きな業務・システム等においては、最適化計画策定後のシステム設計・開発の工程管理（第三者的にプロジェクトマネジメント又はモニタリングを行う業務）を外部に委託する場合もあることを想定しており、

その場合の委託可能な事業者についても規定しています。留意事項においては、工程管理の委託について「業務・システム最適化計画の策定支援（最適化の実施に係るシステム設計・開発に係る仕様書・提案依頼書の作成又は作成支援を含む。）を行った事業者への委託は可能であるが、当該システムの設計・開発を実施した事業者及びこの事業者の「財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則」第8条に規定する親会社及び子会社、同一の親会社を持つ会社等並びに委託先事業者等の緊密な利害関係を有する事業者への委託は行わない」としてしています。（図4）

外部委託する工程管理業務については、システム設計・開発工程について第三者的にプロジェクトマネジメント又はモニタリングを行うことを期待していることから、当該システムの設計・開発を実施した事業者及びその事業者と緊密な利害関係を有する事業者への委託は行わないとしているのは中立性、公平性の観点からも当然といえますが、最適化計画策定支援事業者への委託は可能であるとしているのには理由があります。

企画段階と設計・開発段階を分離して調達した場合、もし企画段階の成果物に瑕疵があり開発したシステムが期待通りに稼働しないような状況に陥った時には、システムの稼働責任が生じます。企画段階の成果物に瑕疵があるのであれば最適化計画策定支援事業者には責任があるのは当然ですが、企画段階の瑕疵が明確になるのは後工程である設計・開発段階であることがほとんどであり、システムの問題を除去し期待通りに稼働させるために

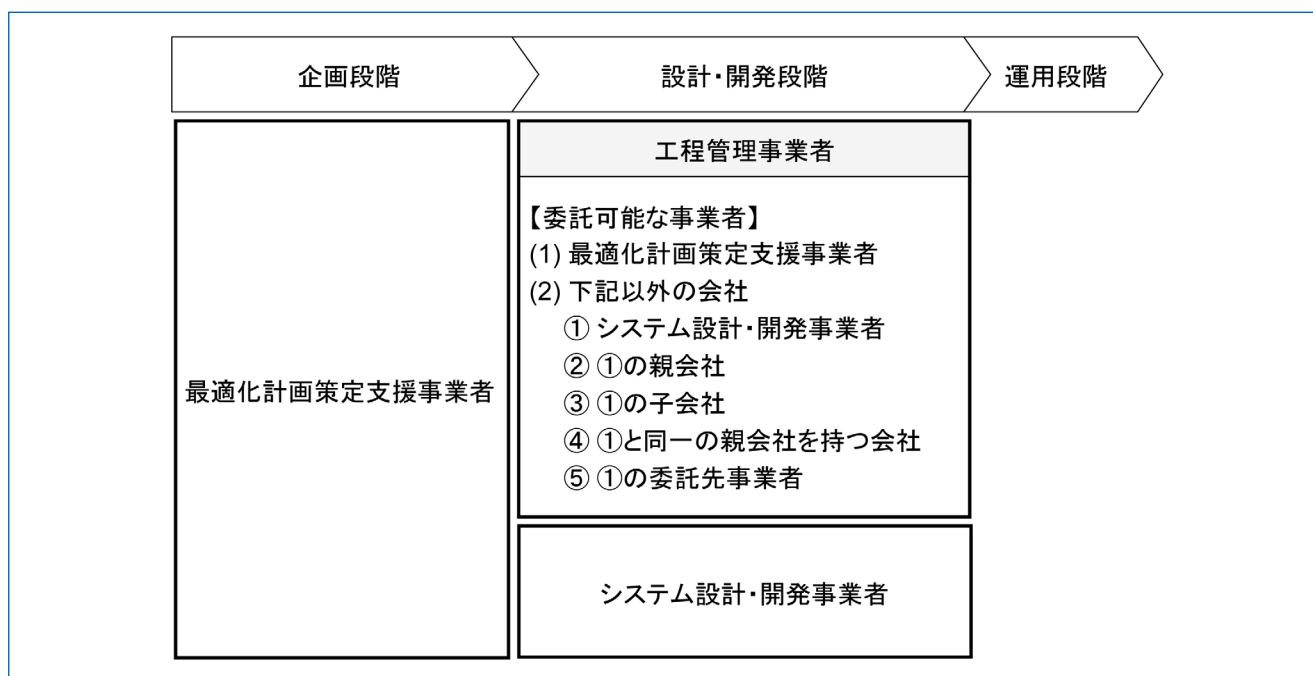


図4 システム設計・開発に係る工程管理及び委託可能な事業者

はシステム設計・開発事業者にもどうしても負担が強いられるのが実情です。このような問題を防止するためにも、最適化計画策定支援事業者は、システム設計・開発工程の工程管理を通じ、最適化の実施に一貫して関わることが望ましいと思われます。

4. 政府調達改革の今後

ここまで、政府のIT調達改革の取組について政府調達制度の見直しと業務・システム最適化計画の2つの側面から説明してきましたが、これらを実施していくためには買う側である政府のIT調達スキルを今まで以上に向上させることが必要です。しかし調達側のスキル向上を短期間で実現するのは難しいことから、政府では民間の外部専門家を積極的に活用することとしており、「CIO補佐官」を各府省に配置しています。CIO補佐官には、業務・システム最適化とIT調達改革の実現に向け、今後さらなる活躍が期待されています。

また、平成16年12月に閣議決定された「今後の行政改革の方針」において、CIO連絡会議の下、総務省が中心となって現在の最適化計画策定指針に加え最適化実施に関する指針及び最適化実施の評価に関する指針を平成17年度中に策定することになっており、最適化実施状況及び評価のモニタリングが強化されていきます。

当然IT調達改革の取組状況についてもその対象となってくるでしょうし、調達した結果どのような効果があったかを把握できれば、その結果を次のIT調達に反映していくことができます。

最後になりますが、政府の調達改革を抜本的に行うためには、調達制度、方法論、人材開発等の改革の他、予算制度、会計制度についての検討も必要だと感じています。これらの総合的な見直しによって、電子政府構築計画の基本目標であり最適化計画の理念でもある「予算効率の高い簡素な行政の実現」が可能になると考えています。

【用語解説】

1 「総合評価落札方式」

会計法第29条の6第2項等に基づく落札者の決定方法の一つであり、同法第29条の6第1項に基づき入札価格が最も低いものが落札する最低価格落札方式に対し、価格、技術（性能、機能等）を総合的に評価し、最も高い評価を得たものが落札する方式のこと。

総合評価落札方式には、技術評価点を入札価格で除した得点が最も高い者を落札とする除算方式（総合評価点＝技術評価点／入札価格）と技術評価点と価格点を加算した得点が最も高い者を落札とする加算方式（総合評価点＝技術評価点＋価格点）とがある。

2 「低入札価格調査制度」

予算決算及び会計令第86条等に基づき、調査基準価格を下回った入札者を落札者とすることが不適当と契約担当官等が判断する場合には、履行の確保及び公正な取引の秩序の確保の観点から当該価格で入札した理由、その積算の妥当性、契約の履行体制等について調査を行い、当該入札者との契約が望ましくないと判断された場合には、当該入札者を排除することができる制度。

3 「随意契約」

競争によることなく、契約担当官等が資力、信用などのある特定の者を選定して、その者と契約を締結する方式。事業者選定については一般競争により行うことが会計法上の原則であり、随意契約は契約方式についての特例的方式。

4 「国庫債務負担行為」

支出をする可能性のある債務を負担する権限を求める行為のこと。国が契約等によって債務を負担するには、法律、条約や歳出予算もしくは継続費に基づく場合の他は、国庫債務負担行為としてあらかじめ予算をもって国会の議決を経なければならない。

5 「CMM（Capability Maturity Model）」

ソフトウェア開発の組織能力を評価するための基準（5段階のレベル）として、米国カーネギーメロン大学のソフトウェア工学研究所（SEI）が開発した能力成熟度モデル。

6 「EVM（Earned Value Management）」

プロジェクトマネジメントの一手法であり、プロジェクトの進捗状況やコストを定量的（金額換算）に把握する手法。

7 「EA（エンタープライズ・アーキテクチャ）」

政府機関・自治体や企業などの組織（enterprise）の構造と機能のある一定の考え方・方法で包括的に体系化して記述し、全体と構成要素の相互関係を明らかにする。その構造の背景にある基本理念・設計思想を含めて、組織体の活動の全体最適を実現するアーキテクチャモデルを設定し、あるべき姿（To Beモデル）を目指して、長期的かつ体系的に行われる活動のこと。

8 「旧式（レガシー）システム」

中央省庁において、年間10億円以上の経費を要する情報システムであって、次のいずれかに該当するシステム。
汎用コンピュータ、オフコン（開発業者独自のオペレーティングシステムを搭載した中型コンピュータ）を使用したシステム及びこれらに接続するためのシステム。
1994年（平成6年）以降随意契約が継続しているシステム。

9 「データ通信役務サービス」

サービス提供者が提供する電気計算機等（ソフトウェアを含む。）及びこれに接続する電気通信回線からなる電気通信設備を用いてサービス提供者が提供する電気通信役務。（利用者からの特定の要望に応じるため、サービス提供者が個別に電気通信設備を提供し、契約に基づいて特定の対象業務を行うものを含む。）

【参考資料】

「e-Japan戦略」, 「e-Japan重点計画」

URL : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/index.html>

「電子政府構築計画」

URL : <http://www.e-gov.go.jp/doc/040614/keikaku.html>

「電子政府構築計画」における用語解説

URL : <http://www.e-gov.go.jp/doc/term.pdf>

「情報システムに係る政府調達制度の見直しについて」

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

「業務・システム最適化計画策定指針（ガイドライン）第3版」

URL : <http://www.e-gov.go.jp/doc/20041112doc2.pdf>

「今後の行政改革の方針」

URL : <http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/houshin.html>

「情報システムに係る政府調達の現状と課題について
ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会中間整理
(案)【要旨】」

(経済産業省 商務情報政策局)

URL : http://www.meti.go.jp/policy/media_contents/downloadfiles/0815siryoku.pdf

「政府調達制度とITシステム“ITゼネコン”を育てたのは誰か」

(経済産業研究所コンサルティングフェロー 岸本周平)

URL : http://www.rieti.go.jp/jp/events/03020501/pdf/kishimoto_p.pdf

「行政&ADP」

(社団法人 行政情報システム研究所発行)

・2004年5月号

「情報システムに係る政府調達制度の見直しについて」
の改定について

(総務省行政情報システム企画課専門官 竹之内修)

・2004年11月号

新たな「電子政府構築計画」の実現を目指して

(社団法人 行政情報システム研究所専務理事 森
國臣)

・2004年12月号

CIO補佐官導入の経緯と活動の状況

(社団法人 行政情報システム研究所専務理事 森
國臣)