

連載 発注者からみた官公庁情報システムの現状と課題

第4回 『官公庁情報システムの調達制度の現状と課題（2）』

地方独立行政法人神奈川県立産業技術総合研究所（KISTEC） 岩崎 和隆

1 総合評価落札方式の失敗事例

今回は、前回のつづきになります。

前回の、「2 官公庁の調達制度概観」に記述したとおり、総合評価落札方式では、発注者が予め定め、公表した落札者決定基準に基づき、受注者の提案内容と価格を総合的に評価して、落札者を決定します。受注者の提案内容は、主に機能とプロジェクト遂行能力に分類できるため、総合評価落札方式は、機能、プロジェクト遂行能力、価格の3要素を総合的に評価して落札者を決定していると言えます。

このように、総合評価落札方式では、受注者のプロジェクト遂行能力評価を考慮して落札者を決定するにもかかわらず、不適切な受注者を落札者としたとされているのが、特許庁運営基盤システムの開発です。

特許庁運営基盤システムの開発プロジェクト中断の直接的な原因は、施主である特許庁のプロジェクト管理能力の不足及びTSOLのプロジェクト管理能力及び設計開発能力の不足^{※1)}ですが、特許庁自らの人員及び専門的知識の不足を補うために契約したプロジェクト管理支援業者も、プロジェクトにおいて顕在化したリスクに対する作業方法・工程や進捗管理に関して、具体的かつ有効に機能する処方箋を示しませんでした^{※2)}。

これらの原因のうち、TSOLのプロジェクト管理能力及び設計開発能力、すなわちプロジェクト遂行能力について、国が行った検証では、「技術力を重視する評価手法の限界を超える低い価格で入札がなされた場合、技術的難易度が高いプロジェクトにも拘わらず、技術的能力の低いベンダを選ぶ結果となるおそれがある」と指摘しています^{※3)}。

このような課題意識から、「例えば、システム開発の責任者や作業者がシステム化の対象となった業務分野において高いレベルの資格を有しているか、大規模なプロジェクトに対応できるマネジメント能力があるか、業務知識を設計・開発の現場レベルまで浸透できるような組織体制を組めるか等に着目し、これらに該当すれば大きく加点する等、重視すべき評価項目の配点を大きくする。また、他者より優れた提案を行った者には大きく加点を行う相対評価を導入することも有効と考えられる」ことが提案されています^{※4)}。

2 特許庁運営基盤システムの開発プロジェクト中断後の落札者決定基準

国では、2012年にこのような提案を行っていますが、筆者が2017年に総合評価落札方式におけるプロジェクト遂行能力評価の取扱いについて学会発表^{※5)}した際、事例として採り上げた、新潟市と松山市の落札者決定基準^{※6)} ^{※7)} は、いずれも2017年に公表され

たものですが、プロジェクト遂行能力にあたる部分の配点が、それぞれ、23%、7%程度となっており、機能を重視しているため、プロジェクト遂行能力の低い受注者が落札するおそれがあります。高機能かつプロジェクト遂行能力の低い提案は、空手形になるおそれがあります。

国では、たとえば厚生労働省が2016年に実施した労働基準行政情報システム・労災行政情報管理システム及び労災レセプト電算処理システムの運用等業務一式の調達^{※8)}において、機能をすべて必須としているため、加点要素におけるプロジェクト遂行能力評価のウェイトが高くなっています。

しかしながら、厚生労働省の落札者決定基準においても、プロジェクト遂行能力評価と価格を両天秤にして落札者を決めているため、特許庁運営基盤システムで問題になった、プロジェクト遂行能力が低い受注者が低価格で落札するリスクを、排除しきれていません。

3 落札者決定基準におけるプロジェクト遂行能力評価の取扱い

受注者の提案が、たとえ、高機能な情報システムを提供するものであっても、情報システム移行や運用で多くの有益なサービスを提供するものであっても、また、どれだけ安価であっても、それが実現しなければ、空手形になります。プロジェクト遂行能力の評価は、受注者の提案が空手形になる確率の評価とすることができます。筆者は、プロジェクト遂行能力の評価を、機能やサービス、あるいは価格と同列に評価することに、疑問を抱いています。機能やサービス、価格より上位の評価とすべきです。具体的には、機能やサービス、価格の如何によらず、機能やサービスの必須要件を満たし、かつ、価格が予定価格以下であれば、プロジェクト遂行能力評価が高い受注者を選定することとし、プロジェクト遂行能力評価が同点のときに、機能やサービス、価格を比較して評価すべきと考えます。

4 落札者決定基準におけるプロジェクト遂行能力の評価方法の改善

受注者のプロジェクト遂行能力の評価方法も、改善が必要です。筆者の調べた範囲では、プロジェクト遂行能力を、受注者の実績件数やプロジェクト管理手法の提案などに基づき評価しています。

このことは、一消費者としての筆者の感覚とは、全く異なります。

筆者は、宿泊を伴う家族旅行に数十回行きました。その際、宿選びでは、宿が公表しているサービス内容及び価格とともに、Webを含む他の方の口コミと、私共家族の経験を、サービス品質として評価し、決めています。気に入った宿はリピーターになっています。以前はサービス品質が良かった宿について、サービス品質が低下したと感じて、利用を止めたこともあります。

情報システム開発における受注者選びでは、以前、いろいろと教えていただいた、民間企業出身の方が、同業他社からのヒアリング、要するにロコミを重視されていました。しかし、このような評価方法は、官公庁においては、客観性がないとして、否定されがちです。

プロジェクト遂行能力評価では、発注者自身の経験や他の官公庁における受注者の評判を重視した方が、よりよい受注者を選択できるのではないのでしょうか。また、発注者がよい実績を残した受注者を高く評価することが、受注者が受注後によりよい仕事をする動機づけになります。発注者による受注者の評判重視は、公平性の視点からも求められます。

7 次回以降の内容

競争的対話方式で改善が見込めることについて、実務家の経験に基づき記述します。

8 おわりに

本稿の内容は、神奈川県や KISTEC の見解でなく、私の知見に基づくものです。

ご助言、ご異論、ご感想、ご質問や、今後取り上げるテーマのご要望をいただければ、大変幸いです。特に、ご異論やご助言は、私の考えをブラッシュアップさせていただく、貴重なものです。心より、お待ち申し上げております。

<注釈>

- ※1) 一般社団法人情報システム学会企画委員会提言検討チーム, “政府のソフトウェア調達の改善について”
http://www.issj.net/teigen/1303_software_choutatsu.pdf 参照 2019-12-15, 2013.
- ※2) 特許庁情報システムに関する技術検証委員会, “技術検証報告書 ～フォローアップ結果とりまとめ～”
<https://www.jpo.go.jp/resources/shingikai/kenkyukai/system/document/index/houkouku.pdf> 参照 2019-12-15, pp. 6, 2012.
- ※3) 特許庁情報システムに関する技術検証委員会事務局, “第3回委員会討議資料”
http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11361479/www.jpo.go.jp/resources/shingikai/kenkyukai/system/document/03-giji/haifu3_siryoul.pdf 参照 2019-12-15, pp. 6, 2011.
- ※4) 特許庁情報システムに関する技術検証委員会, “技術検証報告書 ～フォローアップ結果とりまとめ～”

<https://www.jpo.go.jp/resources/shingikai/kenkyukai/system/document/index/houkouku.pdf> 参照 2019-12-15, pp. 12, 2012.

- ※5) 岩崎和隆, “官公庁の情報システム取得時の総合評価落札方式における供給者のプロジェクト遂行能力評価の取扱い”
<http://www.issj.net/conf/issj2017-papers/papers/pfiles/c14.pdf> 参照 2019-12-15, 2017.
- ※6) 新潟市, “災害時情報システム再構築業務入札資料”
http://www.city.niigata.lg.jp/business/keiyaku/keiyaku_top/heisei29-wto-koukoku.files/29wto-nyusatsusetsumei20.pdf 参照 2019-12-15, 2017.
- ※7) 松山市, “技術評価採点基準”
https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/denshinyusatsu/gyoumitaku/info/h29itaku/call-center_ippan.files/saitenkiyun.pdf 参照 2019-12-15, 2017.
- ※8) 厚生労働省, “労働基準行政情報システム・労災行政情報管理システム及び労災レセプト電算処理システムの運用等業務一式”
<https://www.mhlw.go.jp/sinsei/chotatu/chotatu/kankeibunsho/20161012-1/index.html> 参照 2019-12-15, 2016.