

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12回 開発調達時の落札者決定基準と情報システムの将来の改修費用の抑制

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

情報システム開発プロジェクトにおいて、QCDの確保は難しく、かつ、重要なことなので、プロジェクトの最初から最後まで、常にQCDの確保に努めます。官公庁では、原則として競争入札で受注者を選定します。また、情報システム開発の競争入札では、安かろう悪かろうを避けるため、必須とする仕様を満たす受注希望者のうち、最低の入札価格を提示した受注希望者が落札する方式（最低価格落札方式）ではなく、入札価格と提案書の内容を総合的に評価して受注者を決める方式（総合評価落札方式）が一般的になっています。

総合評価落札方式では、発注者が、受注希望者から提案書や入札価格を受け取る前に落札者決定基準を定めます。落札者決定基準では、一般的には、まず、入札価格を評価要素とする価格点とそれ以外の評価要素からなる技術点に点数を配分します。そして、価格点では入札価格をどのように点数化するかを決めるとともに、技術点については、どのような評価要素を評価対象とし、各評価要素に何点を配点し、各評価要素をどのように点数化するかを定めます。そして、各受注希望者の入札価格や提案書、提案書受領後に実施する受注希望者のプレゼンテーションを落札者決定基準に基づき採点し、価格点と技術点の合計点が最も高い受注希望者を受注者とします。

技術点では、受注希望者が発注者に提供するサービスの内容と受注希望者のプロジェクト遂行能力を評価要素にするのが一般的^{※1)}です。開発と運用や機器等リースが異なる契約のときには、その費用を提案書に記載してもらうこともあります^{※1)}。

しかし、落札者決定基準を将来の情報システム改修費用の抑制に使える可能性があります。本稿では、私が原案を作成し、当時の勤務先法人内で所定の承認手続きを経て決定した落札者決定基準における、将来の情報システム改修費用抑制の工夫を紹介し、その可能性と課題を説明いたします。

2 提案依頼書における将来の情報システム改修費用に係る要求例

門田暁人氏他（以下「門田他」と言います。）^{※2)}では、提案依頼書における「無理難題」な要求を紹介しています。門田他では、分析対象の提案依頼書そのものを確認できませんが、事例は5件で、うち、地方公共団体が3件（市、町、広域連合が各1件。）で、他に独立行政法人、大学が各1件です。地方公共団体や独立行政法人は、法令その他の制約から、調達を公開入札又はそれに準じた方法で実施しなければなりません。大学につ

いても、提案依頼書が一般公開されていたとのことなので、調達について制度上、同様の制約を有していると考えられます。すなわち、門田他は、情報システム調達について、官公庁又はそれと同等の制度上の制約のある事例を取り扱っていると考えられます。

そして、「無理難題」としているものの中に、将来費用に係るものとして、各種法令改正に対応していること、法令改正などの制度改正に伴うバージョンアップは、別途費用が発生しないこと、というものがあります。そして、門田他では、法令改正や制度改正については、別途契約とするように主張しています。

私の経験から、将来の改修費用を受注者負担とすることを、実際の提案依頼書に記載する、しないはともかく、そのようなことを考えること自体は、官公庁の情報システムの発注者なら、珍しくないかもしれないと考えています。

私は、「無理難題」という表現が適切なのか、やや疑問を抱いております。本当に無理難題であれば、誰も受注しませんし、門田他の主張するとおり、受注者の損失発生リスクになるのであれば、提案依頼書の内容について適切なリスク評価をできていない受注者にも問題があるということになります。受注者の経験に基づき、一見、「無理難題」に見える要求であっても、内容を理解し、適切にリスク評価をして受注している可能性は、否定できません。

しかしながら、発注者と受注者の間における負担の適切な配分などの視点から、私自身は発注者として、この論文で「無理難題」としていることは、やらない方がよいと考えております。そのため、「無理難題」と言う表現はやや大げさで、発注者と受注者の間における負担の適切な配分などの視点から避けた方がよい要求と表現するのが適切と考えます。

3 将来の情報システム改修費用の負担を受注者に求める背景

私は、長年、法令その他の制約に基づき入札又はそれに準じた方法により調達する地方公共団体や法人に勤務しておりますが、その経験から、単に別途契約にするという解決策だけを示されても、発注者が実務で参考にするのは、少し難しいと考えます。

門田他によると、非機能要件が漏れなく正確に記述されているかの評価と、提案依頼書の「無理難題」の件数の相関関係に言及しており、非機能要件の正確性が高いものが最も「無理難題」が多く、非機能要件の正確性が最も低いものも、「無理難題」が多くなっています。

非機能要件の正確性が高い提案依頼書に「無理難題」すなわち私が避けた方がよいと考える要求が多く含まれることについて、当該発注者はどのような意図でそのようなことをしているのかを推測することは、問題解決にあたり、有益と考えます。私の経験では、提案依頼書作成時には、ベンダロックイン対策を常に意識します。官公庁の情報システム調達では、1円入札に象徴されるように、ベンダロックインに伴い改修費用が高くなるとい

う問題が、民間企業よりはるかに深刻です。

また、後年度に法令改正など制度改正により情報システムの改修が必要になったとき、予算を確保できるかも、心配です。

もっとも、予算を確保できないから、法令改正などの制度改正に伴う改修は受注者の負担で、というのはおかしいので、発注者内部で適切な予算措置をすべきです。

ベンダロックインに伴い改修費用が高くなることについては、頻繁に改修が必要な情報システムでは、深刻な問題です。たとえば、官公庁の人事給与システムでは、人事院勧告や組合交渉などにより、ほぼ毎年、人事給与制度が変更になり、それに対応するため、ほぼ毎年、改修が必要になります。このように、ほぼ毎年、改修が見込まれる情報システムでは、改修費用が高くなるリスクが大きくなります。

そもそも、官公庁の情報システム調達において、開発の調達時には、発注者がやや有利ですが、開発契約後は、発注者が圧倒的に不利です。そして、改修契約は、時系列では開発契約後である改修時、すなわち、発注者に圧倒的に不利な時期に交渉するのが一般的です。このように考えると、開発の調達時はやや発注者が有利であることを活用して、法令改正など制度改正により情報システムの改修が必要になったとき、その費用を受注者の負担とすることについて、そのような条件でも受注希望者が存在するのであれば、発注者がそのような提案依頼書を作成することに、発注者のふるまいとして、一定の合理性があると言えなくもありません。

4 将来の情報システム改修費用の負担を受注者に求めないで改修費用を抑制する方法の試案

このように、法令改正など制度改正により情報システムの改修が必要になったとき、その費用を受注者の負担とすることには、発注者としては一定の合理性があると言えなくはないのですが、私自身は、発注者と受注者の間における負担の適切な配分という視点から、法令改正など制度改正については、発注者負担の方がよいと考えております。そこで、私が過去に担当した情報システムの調達の事例から、将来の情報システム改修費用の負担を受注者に求めないで、それにもかかわらず、改修費用を抑制する方法の試案を紹介します。

それは、以前に情報システム学会で、地方独立行政法人神奈川県立病院機構（以下「神奈川県立病院機構」と言います。）の人事給与システム開発の調達事例研究を発表^{※3)}したときに、落札者決定基準において、「例示ケースでの保守費用について評価した」と一言で表現したものです。

具体的な方法は単純で、当該情報システムにおける過去の制度改正に伴う改修実績を調べ、それをもとに、今後ありそうなダミーの改修仕様を作成し、その費用を受注希望者に見積もってもらい、それを評価要素のひとつとします。採点では、見積もり金額が安いほ

ど、高得点とします。

たとえば、人事給与システムであれば、新たなA手当の新設、既存のB手当の計算方法の変更などです。ダミー仕様が、河川の法面で作業した土木事務所の職員に1回につき100円を支給する手当であり、実際に新設された手当が、新型コロナウイルス関係の業務に従事した保健所の職員に1回につき1,000円を支給する手当であっても、情報システムの改修費用という視点では、同じであると言えることが多いと考えられます。

ダミー仕様と実際の改修仕様が、情報システムの改修費用という視点で同じと言えない場合であっても、類似しているダミー仕様があれば、ダミー仕様に係る見積もり費用と実際の改修に係る見積もり費用が乖離しているときは、発注者は受注者に説明を求めるようにします。将来のことである実際の制度改正を事前の予想であるダミー仕様で完全に網羅するのは現実的でないので、実際の制度改正を情報システムの改修費用という視点で類似したと言えるダミー仕様でなるべく網羅できるよう、比較的様々なダミー仕様を列挙するのが望ましいです。

そして、当該情報システム稼働後に、実際に改修を行うときには、発注者は、開発や改修費用を含まない運用契約とは別に改修費用を負担します。

なお、同様の評価要素が、私が今年4月から運用を担当している神奈川県の人件給与システム開発及び運用の調達における落札者決定基準で採用されています。この調達にあたり先行して実施された神奈川県立病院機構の調達事例を調査していることから、同機構のやり方を参考にしたものと推測しています。

発注者にとってもっとよい方法があれば、是非教わりたいのですが、私には、将来の改修費用を受注者負担とする方法に代わる良い方法を、他には考案できませんでした。

5 試案の課題

この試案には、次のような課題があります。

まず、発注者がダミーの改修仕様を作成するのはさほど難しくないと考えていますが、ダミーの改修仕様の件数が多すぎると、受注希望者のダミーの改修仕様に係る見積もり作業のコストが多くかかります。そのため、調達しようとしている情報システムの規模にあわせて、発注希望者の負担が過大にならないようにする必要があります。

次に、こちらの方がもっと大きな課題なのですが、調達時のダミーの改修仕様と、情報システム稼働後に実際に制度改正が発生し、それがダミーの改修仕様と一致していれば、発注者は受注者に、提案時にダミーの改修仕様に対応する費用として提示した金額で発注できるかもしれません。しかし、通常は、ダミーの改修仕様と実際に発生する改修の仕様が類似することはあっても、全く同一になる可能性は低いので、受注者が発注者に、高額な改修費用を要求する可能性は、残るということです。

発注者側の対抗策としては、ダミーの改修仕様がない場合に行う、見積もり工数の詳細

の提示を求めるなどの方法に加え、繰り返しになりますが、類似するダミーの改修仕様の見積もりと、実際の改修に係る見積もりの整合性を受注者に聞くということになります。

そして、私自身、残念ながら、この試案が改修費用の抑制においてどの程度有効であるか、まだ検証できていません。ただ、ダミーの改修仕様に係る見積もりが、受注希望者の負担が過大にならない程度であれば、デメリットはほぼないので、他によい方法がなければ、やる価値はあると考えています。

6 まとめ

将来の情報システム改修費用を、受注者の負担とすることは、発注者と受注者の間における負担の適切な配分という視点から、好ましいものではありません。そのため、改修費用を開発費用とは別途契約にするなど、受注者が過大な負担を負わないようにすべきです。

しかし、官公庁の情報システムでは、1円入札に象徴されるように、ベンダロックインに伴い改修費用が高くなるという問題が、民間企業よりはるかに深刻なため、改修費用を開発費用とは別途契約にするだけでは、発注者が過大な負担を負うおそれがあります。

そこで、試案ではありますが、情報システム開発の調達時に、当該情報システムにおける過去の制度改正に伴う改修実績を調べ、それをもとに、ダミーの改修仕様を作成し、その費用を受注希望者に見積もってもらい、それを落札者決定基準において評価要素のひとつとする方法を考案しました。

なお、この方法で実際に改修費用をどの程度抑制できるか、未知数ですが、デメリットがほとんどないので、他によい方法がなければ、やる価値はあると考えています。

7 おわりに

本稿の内容は、県の見解でなく、私の知見と記憶に基づくものです。

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、お待ち申し上げます。

※1) 私が今後、落札者決定基準を作成することがあれば、新潟市のものを参考にしたいと考えておりますが、たとえば、最近のものでしたら、次のものがあります。

新潟市教育委員会学務課，“新潟市教育ネットワーク構築事業教育ネットワーク基盤および統合型校務支援システム構築業務入札説明書”，

https://www.city.niigata.lg.jp/business/keiyaku/keiyaku_top/heisei31-wto-koukoku.files/31wto-nyusatsusetsumei92.pdf 参照 2020-8-16, 2019, pp. 121.

- ※2) 門田暁人, 住吉倫明, 神谷芳樹, “提案依頼書に含まれる無理難題の分類”, SEC journal Vol. 13 No. 3, <https://www.ipa.go.jp/files/000062702.pdf> 参照 2020-8-16, 2017.

- ※3) 岩崎和隆, “地方の公的機関の情報システム調達実務における供給者評価方法について”, 情報システム学会第8回全国大会・研究発表大会発表論文, <http://www.issj.net/conf/issj2012-papers/papers/pfiles/D2-1.pdf> 参照 2020-8-16, 2012, pp3.