

官公庁情報システム調達制度のひずみ

The problem of the procurement system in the development of information systems for the public sector

岩崎和隆[†]

Kazutaka Iwasaki[†]

[†] 神奈川県庁

[†] Kanagawa Prefectural Government.

要旨

社会保障・税番号制度対応をはじめ、官公庁の情報システム開発は今後増大することはあっても減少することはない。しかし、現在の調達制度では仕様書不備に起因してベンダが規模や難易度を見誤ること、提案前の落札者決定基準作成の困難さ、提案改善機会がなく致命的な欠点を含む提案でもどれかを選ばなければならないこと、提案書とプレゼンテーションだけではベンダのプロジェクト遂行能力の評価が困難であることから適切なベンダの選定は困難である。しかし、以前の既存ベンダとの随意契約に戻ってしまえば、開発プロジェクトは成功しやすくなるが費用は高止まりである。開発プロジェクトの成功と適正費用を両立するには、諸外国のように競争性のある交渉によりベンダを選定することが有効である。

1. はじめに

官公庁の情報システム開発は、今後も社会保障・税番号制度対応をはじめ、労働世代の減少、行政改革による公務員の減少や財政逼迫により、増大することはあっても減少することはないと考えられる。しかし、官公庁の情報システム開発については、特許庁運営基盤システム開発プロジェクト失敗の記憶が新しく、案件の増大に伴い失敗の増大が懸念される。

ところで、民間企業や官公庁などの発注者が情報システム開発プロジェクトを成功させるには、①発注者側で適切な体制を確立すること、②必要な予算を確保すること、③適切なベンダを選定すること、の3つが必要であることは異論がないであろう。この3要素すべてについて官公庁には民間企業にない特有の課題があるが、とりわけベンダの選定では官公庁特有の調達制度が大きな障害になっている。そのため本稿では著者が総合評価落札方式の簡易版であるプロポーザル方式の調達実務に携わった経験から、適切なベンダの選定にテーマを絞って官公庁の情報システム調達制度の課題を明らかにし、制度改善の方向性を提言する。

2. 適切なベンダの選定を困難にする要因

実務経験上、適切なベンダの選定を困難にする要因には次のものがある。

2.1. 仕様書不備に起因してベンダが規模や難易度を見誤ること

特許庁運営基盤システム開発プロジェクトを始めとして、失敗プロジェクトには既存ベンダ以外のベンダと契約した案件が多い。特許庁運営基盤システム開発プロジェクトでも著者の経験でも、既存ベンダの応札価格は他社より高くなる傾向がある。特許庁運営基盤システム開発プロジェクトでは落札ベンダの価格は予定価格の6割以下である。IT業界で名を知られた大企業であれば、プロジェクトマネジメントや設計について、一定レベルの技術力はあると推察される。そのような企業が安値で応札してプロジェクトに失敗するのは、システムの規模や難易度を見誤っていると考えるのが自然である。結局、発注者が仕様書に仕様を表現しきれていないのである。既存ベンダは不十分な仕様書では伝わらないシステムの規模や難易度を熟知しているため高値で応札し、規模や難易度を低く見誤ったベンダに価格で敗れる。仮にすべてのベンダが規模や難易度を同程度に理解していれば、既存ベンダの方が業務や開発するシステムの知識が多い分、ヒアリング工数を減らせるなど、他社より安値で応札できるはずである。

仕様書不備については著者を含めて発注者側は反省するとともに改善を図っていかなければならない

が、ベンダが規模や難易度を見誤るのは、発注者とベンダとのコミュニケーション不足にも原因があると指摘しておきたい。コミュニケーション不足が発生する理由は次のとおりである。

競争入札で情報システムを調達する場合、発注者は各ベンダに与える情報を同じにしようとする。そのため、RFI ではベンダから話を聞くことが主で、ベンダからの質問に発注者は比較的当たり障りのない回答しかしない。RFP 時にはベンダから質問を受け付けるが、すべてのベンダに同内容を伝えるため、質問を書面で受け付け、各ベンダの質問とその回答を一覧にしてすべてのベンダに書面で配付する。調達スケジュールの関係で再質問や再々質問の実施は困難である。結果として、ベンダは規模や難易度の見極めに必要な情報を十分に入手できない。

2.2. 提案前の落札者決定基準作成の困難さ

総合評価落札方式では、国は「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。以下、「標準ガイド」という。)、地方自治体は地方自治法施行令(昭和22年5月3日政令第16号)第百六十七条の十の二第3項により落札者決定基準を定めたのちに提案を受けることになっている。提案を受けてから落札者決定基準を定める、若しくは基準の修正を認めるのでは、評価プロセスの公正性が担保できないという考えであろう。

しかし、著者の経験では、落札者決定基準に基づく評価結果と提案書及びプレゼンテーションから受ける優劣の印象は必ずしも一致しない。著者の経験では幸いにして落札者決定基準に基づく評価結果と提案書等の優劣の印象とで最優秀のベンダが異なることはなかったが、そのようなことが現実になったとき、落札者決定基準に固執するのが妥当なのであろうか。

2.3. 提案改善機会がなく致命的な欠点を含む提案でもどれかを選ばなければならないこと

RFP の表現が悪いと最低限やってほしいことについて、「やらない」という回答もあり得る。そのようなベンダを落とすことが現実的でない場合がある。提案ベンダが3社のとき、評価項目1についてA社が、評価項目2についてB社が、評価項目3についてC社が「やらない」と記述したらベンダを選べなくなる。また、A社はある1項目について「やらない」と、B社はすべての項目について最低限のことは「やる」という提案のとき、A社の他の部分の提案が非常に優れていてもB社にすべきなのであろうか。制度上の制約がなければ、A社に再考を促し、必要であれば価格の引き上げも認めるのが合理的である。「やらない」とまで言っていないくても、この部分は多少費用がかかってもベンダにやってほしい、この部分はそこまでやらなくてもよいから値下げしてほしいとかを、現在の制度では一切できない。要するに、限られた選択肢の中からどれかを選ぶことしかできず、選択肢そのものを多少修正すればより適切なベンダを選定できる場合でも、それは許されていない。

2.4. 提案書とプレゼンテーションだけではベンダのプロジェクト遂行能力の評価が困難であること

提案時にはまだプロジェクトが開始されていないため、プロジェクトマネジメント、とりわけプロジェクトが困難な状況になった場合の対応方法について、提案書とプレゼンテーションにおいてベンダが教科書どおりの回答をしても、ベンダがそれを実行できるのか全く分からない。発注者からすると、プロジェクトマネジメントの知識は当然の前提であり、選定にあたって評価すべき事項は本来、ベンダの実行力である。

2.5. ベンダの評判を評価に反映できないこと

ベンダは自社に都合のよいことを言い、都合の悪いことは言わない。当たり前である。そのため、ユーザはベンダの言っていることが本当か、そのベンダのユーザを訪ねてヒアリングするなどしてベンダの話の裏付けをとる。官公庁は基本的に競争関係にないためか、著者の経験上、ヒアリングではベンダの長所短所を率直に教えてもらえたと感じたことが多い。

しかし、このヒアリング結果を選定時の評価に反映することができない。理由は2つある。1つ目は、ヒアリング内容の客観性普遍性の担保ができないからである。ヒアリング相手が率直に話をしていても、証明はできない。また、たまたまそのユーザからの評価が良い、悪いだけで、他のユーザの評価は異なるかもしれない。しかし、当該ベンダのユーザすべてからヒアリングするのは無理である。

2つ目は、不特定多数のベンダからの提案が予想されるときに限るが、提案書提出後、評価結果確定までの間にヒアリングを実施するとベンダ選定作業期間が長くなり、システムの導入が遅れる、仕様の鮮度が落ちる、ベンダは結果通知を受けるまで受注できる保障がないのに要員を確保しつづける必要が生じるというデメリットが生じるからである。

2つ目の理由は、大規模プロジェクトであれば甘受することも考えられるが、1つ目の理由をクリアするのは困難である。

2.6. 発注者が過去に発注した案件におけるベンダの仕事ぶりを評価に反映できないこと

よい仕事をするベンダとは次もお付き合いしたいし、ひどい仕事をするベンダは二度と御免蒙りたい。しかし、現行制度ではできない。機会均等のため、付き合いのあるベンダを初見と扱って評価するからである。(実際にプレゼンテーションでは古い付き合いであっても、発注者、ベンダともに初見の如く振舞う。) 契約違反のレベルに至ってはじめて、指名停止措置により選定対象から除外する。

RFPにおいて落札者決定基準をベンダに示すため、ベンダは今の案件のサービスの質が評価対象外であることを知っている。そのため、受注した後は契約違反にならない程度に最低限のことしかやらないベンダがコストダウンを図れ、選定で有利になる。

2.7. 技術点と価格点の比率

技術点の各評価項目の評価で相対評価と絶対評価のいずれを採用するかにもよるが、標準ガイドのように技術点と価格点が1:1では、他社より大幅に安価な価格を提案すれば技術点での差を簡単にひっくり返せてしまう。実際、標準ガイドに従う義務があった特許庁運営基盤システム開発プロジェクトの調達では技術点が最低であるにもかかわらず他社より大幅に安価な価格を提示したベンダが選定されている。[1]

3. 民間企業及び外国政府の調達方法・制度

情報システム開発プロジェクトの成功だけを考えるなら、以前のように既存ベンダと契約すればよい。しかし、この方法では費用が高止まりしてしまう。[2]

したがって、プロジェクトの成功と適正価格の両立が求められる。

ところで、この両立の追求は我が国の官公庁特有でなく、あらゆる組織に普遍的、すなわち民間企業にも、外国政府にもあてはまる。そこで、民間企業及び外国政府の調達方法・制度と我が国の調達制度とを比較検討する。

3.1. 民間企業の調達方法との官公庁の調達制度の比較

民間企業が発注者の場合、どのベンダと契約するか自由に選べる。既存ベンダと契約しつづける自由もある。それでも費用が高止まりしないのは、いつでもベンダを変更できるという牽制がかかっているからである。[3]

官公庁の調達では競争性のある入札にすればプロジェクトを遂行できないベンダが落札するおそれがあり、随意契約や事実上一社しか応札できない仕様の入札では、ベンダは圧倒的に有利な立場で価格を提示することができる。[2][4]

3.2. 外国政府と我が国の調達制度の比較

WTO 政府調達協定では、政府調達における国際的なルールを定めており、情報システムの調達もこの協定の対象となっている。(同協定 付表 4.) 我が国において対象となる政府機関は国、都道府県、政令指定都市、独立行政法人などであり、政令指定都市以外の市区町村は含まない。また、国では1200万円以上、都道府県と政令指定都市では2500万円以上の情報システム調達が対象となる。

この協定の第14条において、交渉による調達が認められており、各国で利用されている。[5][6][7][8] とりわけ注目すべきは、米国の交渉方式である。米国の交渉方式における落札者決定基準では評価要素とウェイトは予め公示が必要とされているものの、選定理由を定性的に記述説明することが推奨されている。[9]

しかし、我が国の調達方法は、国では会計法、地方自治体では地方自治法により一般競争入札、指名競争入札、随意契約のいずれかによることとなっており、交渉方式が規定されていない。(総合評価落札方式は、一般競争入札又は指名競争入札に位置付けられ、それらの落札者決定方式である。) 内閣府が発表した「競争的対話方式の実施に係る基本的考え方(案)」では交渉方式の導入が検討されているが、「対話に関する手続が明確になっていない」(同案) ために活用されているとは言い難い状況である。

4. 制度改善の方向性

以上の考察に基づき、WTO 政府調達協定の制約の範囲内における制度改善の方向性を示す。

4.1. 交渉方式の導入で改善できること

現行制度において適切なベンダの選定を困難にしている要因のうち、以下のように多くのものが交渉方式を導入すれば改善できる。

仕様書不備に起因してベンダが規模や難易度を見誤ることは、発注者とベンダのコミュニケーションを増やすことにより改善できる。仕様は情報システム開発プロジェクトには必要であるが、ベンダが価格及び体制を決めるための本質的な要素ではない。規模、難易度やどのような専門知識が要求されるかを見極めることができれば費用と体制を決められる。仕様はベンダがそれらを見極める手段に過ぎない。ベンダは交渉を通して規模などに影響を与える事項を中心に発注者から情報を収集すればよい。その際、仕様の情報をその必要の範囲で収集することはあるであろう。

提案前の落札者決定基準作成の困難さは、米国のように、評価要素とウェイトは事前に決めるが選定理由を定性的に説明するようにすれば、落札者決定基準の弾力的運用が可能になるため、真に優れたベンダを選定しやすくなる。

提案改善機会がなく致命的な欠点を含む提案でもどれかを選ばなければならないことは、交渉により提案改善機会が与えられるので、最終的に発注者とベンダが折り合えない場合を除き、皆無となる。

提案書とプレゼンテーションだけではベンダのプロジェクト遂行能力の評価が困難であることは、発注者が交渉を通してベンダのプロジェクト遂行能力について心証を形成することで改善できる。

なお、交渉方式を導入しても発注者からするとベンダ選定作業期間はあまり長くない。なぜなら、交渉期間が必要になる反面、RFP や落札者決定基準が簡素になり作成期間が短くなるからである。WTO 政府調達協定の制約を受けない案件であるが、著者が担当した調達から例示すると、RFI 締切りから RFP による最優秀ベンダ決定まで正味3か月程度であった。RFI で提示した仕様書は RFP で提示した仕様書に近いものであり、見積りも可能なものであったことから、RFI 締切り後、交渉方式用の RFP を半月で準備することは可能であった。ベンダの提案書作成が半月として、交渉及びベンダ決定に2か月かけてもベンダ選定作業期間は現行方式と変わらない。

4.2. 他の方法で改善できること

ベンダの評判の評価への反映について、本学会の提言である、発注者間での不適格企業についての情

報共有が考えられる。[10]

もっと簡易な方法として、国の調達ガイドラインで発注者が情報収集したベンダの評判を評価に使うと規定することが考えられる。民間企業では当たり前に行われている方法である。この方法では、個々の調達案件においてどのユーザから話を聞いたかに評価が左右されることになり、偶発的な要素を含む評価になる。しかし、我が国の調達案件全体では、多くのユーザの満足度が高いベンダが多く仕事を獲得し、そうでないベンダは少ししか仕事を獲得できなくなるのであり、個々の調達案件では不公平が生じるかもしれないが全体ではベンダに不公平は生じない。

なお、交渉方式の導入とあわせて実施すれば、交渉と並行して他のユーザからヒアリングすることにより、ベンダ選定作業期間はあまり長くない。

発注者が過去に発注した案件におけるベンダの仕事ぶりの評価への反映も、国のガイドラインで可能と規定することが考えられる。ベンダの仕事ぶり次第で有利にも不利にもなるため、既存ベンダ優遇には当たらない。むしろ、良質のサービスを提供するベンダが不利になり、質の悪いサービスを提供するベンダが有利になる現行制度の方こそ不公平であろう。米国では、以前は発注者自らの案件のベンダの仕事ぶりを以後の調達における評価に反映できなかったが、1994年から1995年にかけての調達制度改革でそれを可能としている。[11]

技術点と価格点の比率については、1:1では適切なベンダの選定は困難なので、技術点のウェイトを高くする必要がある。

5. 残された課題

以上、本稿では交渉方式の導入を中心に論じてきたが、交渉方式にも課題はある。交渉やベンダ選定にあたる者の恣意性の排除である。これについて本稿では詳しく論じることはせず、公平性、透明性や清廉性の確保と、説明責任を果たしていく必要があることを指摘しておくにとどめたい。

しかし、これらの課題を検討する上で、現行制度が恣意性を排除しようとするあまり、プロジェクトの成功と適正費用が両立せず、国民に不利益を与えていることを考慮すべきである。清廉性は確保すべきであるが、公平性、透明性や説明責任については、どの程度確保するのが真に国民の利益になるのか、プロジェクトの成功や適正費用との兼ね合いを十分に検討すべきである。

6. まとめ

本稿で示した官公庁の情報システム調達制度改善の方向性は、要するに、WTO 政府調達協定の制約の範囲内で、公平性、透明性や清廉性の確保と説明責任を考慮しつつ、民間企業の調達方法に近づけることである。

総合評価落札方式やプロポーザル方式は、仕様書をはじめ完璧な RFP を作成し、完璧な落札者決定基準を作成すれば、理論上はプロジェクトを完遂できるベンダを適正価格で選定できる。しかし、そのような RFP 及び落札者決定基準を作成できるのであろうか。否、できるはずがない。

官公庁の情報システム調達の利害関係者は、官公庁（発注者）、ベンダ、国民である。現在の調達制度では、発注者からするとプロジェクトの失敗により貴重な時間と費用を失っている状況であり、そのロス最終的には国民が負担する。ベンダからすると、システムの規模や難易度を見誤り赤字プロジェクトになる。あるいは、本来最適なベンダが受注を逃す。このように、現在の調達制度は利害関係者すべてに不利益をもたらす、「勝者なき不毛な競争」となっている。

我が国の調達制度では、諸外国では当たり前になっている、また、WTO 政府調達協定でも認められている交渉方式を認めていない。そのため、適切なベンダの選定に大きな支障をきたしている。一刻も早く、情報システム調達において交渉方式を導入すべきである。

7. おわりに

OJT で著者を育ててくださった神奈川県庁の先輩、同僚並びに著者が携わったシステム運用、システム開発や情報化戦略策定プロジェクトにご尽力くださったベンダ諸氏にこの場を借りて厚く御礼申し上げます。また、発表の機会を与えてくださった情報システム学会と、本稿の執筆時間確保のために支援を惜しまなかった家族に深く感謝したい。

参考文献

- [1] 特許庁情報システムに関する調査委員会, “調査報告書”, 2010, pp.8.
<http://www.meti.go.jp/press/20100820003/20100820003-2.pdf> (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 27 日)
- [2] 福井秀樹, “官公庁による情報システム調達入札”, 会計検査研究第 29 号, 2004.
- [3] 大和田崇, “公共サービス改革分科会ヒアリング「システム調達改革に関するご説明資料」”, 2010, pp.7.
<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/101209/pdf/1.pdf> (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 27 日)
- [4] 楠茂樹, 公共調達と競争政策の法的構造, 上智大学出版, 2012, pp.76.
- [5] 木下誠也, 公共調達研究, 日刊建設工業新聞社, 2012.
- [6] 大野泰資, 原田祐平, “日・米・欧における公共工事の入札・契約方式の比較”, 会計検査研究第 32 号, 2005.
- [7] プライスウォーターハウスクーパース株式会社, “英国・米国における調達改革の取り組み”, 2010.
<http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/101213/pdf/1.pdf>, (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 27 日)
- [8] 内閣府行政刷新会議, “競争的対話方式の実施に係る基本的考え方 (案)”, 2012.
http://www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/dialogue/pdf/dialogue_basic.pdf (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 27 日)
- [9] 大野泰資, 原田祐平, “日・米・欧における公共工事の入札・契約方式の比較”, 会計検査研究第 32 号, 2005, pp154, pp161.
- [10] 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”, 2013, pp7.
http://www.issj.net/teigen/1303_software_choutatsu.pdf (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 27 日)
- [11] 金本 良嗣, “公共調達制度の課題”, 独立行政法人経済産業研究所, 2005.
<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/kanemoto/04.html> (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 28 日)
- [12] 一般社団法人電子情報技術産業協会, 一般社団法人情報サービス産業協会, “政府情報システム調達の改善に関する要望”, 2012, pp3, pp6.
http://home.jeita.or.jp/upload_file/20121126151700_6RHWNI2y7e.pdf (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 27 日)
- [13] 一般社団法人電子情報技術産業協会, 一般社団法人情報サービス産業協会, “「政府情報システム調達の改善に関する要望」について”, 2012, pp6~8, pp17.
<http://www.jisa.or.jp/Portals/0/resource/opinion/download/20121120hosoku.pdf> (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 27 日)
- [14] 神田秀樹, 大前孝太郎, 高野寿也, “国の契約における権限・責任・職務分担のあり方”, フィナンシャル・レビュー平成 23 年第 3 号 (通巻第 104 号), 2011.
http://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list6/r104/r104_02.pdf (最終閲覧/確認: 2013 年 10 月 28 日)
- [15] 高柳岸夫, 有川博, 平成二十四年増補改訂版官公庁契約精義, 全国官報販売協同組合, 2012.
- [16] 碓井光明, 公共契約法精義, 信山社, 2005.