

官公庁の情報システム調達における供給者選定方法の課題

Problem of the supplier decision method in the information system procurement of government offices

岩崎和隆[†]

Kazutaka Iwasaki[†]

[†] 地方独立行政法人神奈川県立産業技術総合研究所

[†] Kanagawa Institute of Industrial Science and Technology.

要旨

供給者が先行取得者に対して実施したプロジェクトの品質は、調査方法が先行取得者からのヒアリングやアンケート（以下「ヒアリング等」という。）に基づくため、著者の経験では、客観性に欠けるという理由で、官公庁の情報システム調達の落札者決定基準に採用されることがない。

しかし、供給者の実績の品質評価をしないと、品質のよい供給者に不利で、品質の悪い供給者に有利と考えられる。これはこれで、客観的かもしれないが、不公平である。先行取得者からのヒアリング等に基づく供給者の実績の品質評価は、客観性には欠けるが、より公平であり、また、有益な可能性がある。

1. はじめに

本稿では、官公庁の情報システム取得プロジェクトの失敗を少しでも少なくしたいという考えに基づき、総合評価落札方式における供給者の選定方法を、個人のサービス購買行動と比較する。この比較を通して、官公庁の情報システム調達における供給者選定方法の課題を明らかにする。

2. 官公庁の情報システム調達における法令等の制約

2.1. 制度上の制約

近代民法の原則のひとつ、契約自由の原則により、民間企業は情報システムの供給者を自由に選定できる。しかし地方自治体における調達では、地方自治法（昭和22法律第67号）第234条第2項により最低価格で応札した者が落札する一般競争入札が原則である。この選定方式を最低価格落札方式という。これは「財政的な消費が納税者の負担に基づいて行われることから、納税者の機会均等と公正な処理をすべき」との思想に基づいている。[1]

しかし、価格のみで決めると、いわゆる「安かろう悪かろう」になるおそれがあり、地方自治体には地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の10の2第1項により提案内容と価格を総合的に評価する総合評価落札方式を認めている。

また、同条第3項及び第6項により、総合評価落札方式を採用するときは、あらかじめ落札者決定基準を定め、公告することとしている。

なお、国においても、会計法等に基づき、同様に総合評価落札方式が認められており、情報システムについては、総合評価落札方式の運用上の基本的な事項が、「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ライン」（平成25年7月19日調達関係省庁申合せ）で定められている。[2]

2.2. 先行導入例の評価の制約

民間企業で多くの情報システムを調達した方から、失敗しない秘訣は、同業の先行取得者からヒアリングし、よい事例をまねること、と教わったことがある。しかし、官公庁の情報システム調達では、通常、先行取得者からのヒアリング等を、選定に使わない。新潟市の「災害時情報システム再構築業務入札資料」は、優れた、かつ典型的な落札者決定基準であるが、供給者の過去の実績を、同規模以上の自治体での導入実績の豊富さ、自社システムでのシステム導入実績の豊富さ及び他社システムでのシステム導入実績の豊富さの3つの視点で評価することとしている。[3]

新潟市が、実績の件数を評価し、実績の品質を評価しない理由は不明であるが、著者の担当した調達では、実績の品質は、先行取得者からのヒアリング等に基づくため、客観性に欠けるという理由で、情報システム調達の落札者決定基準に採用されることがない。

3. 自由競争との比較

3.1. 比較対象の選定

自由競争でなく、同じ公共調達で比較対象を求めたとき、規模が大きいこと、ものづくりであることから、公共工事が候補として考えられる。

以前、国が行政刷新会議の公共サービス改革分科会で公共調達を検討した際、個別分野として取り上げられたのは、公共工事と情報システムである。[4][5]

本稿では詳細を論じないが、この2分野は、問題をキーワードで表現したとき、表1のとおり状況が全く異なるため、本稿で検討したい、ヒアリング等の有益性では、参考にしないこととした。

表1 公共調達における公共工事と情報システムの問題事象の比較

公共工事	情報システム
談合（価格つり上げ）	1円入札（不当廉売）
手抜き工事	プロジェクト失敗（手抜きでなく、能力の問題）

以下では、個人の購買行為である、家族旅行の宿泊先の選定との比較で検討する。

3.2. 個人による先行利用者のサービス品質評価の活用例

オンラインホテル予約サイトのHotels.com®によると、家族旅行でホテルを決める際、東京、神奈川、千葉、埼玉の1都3県在住で子供を持つ25～49の男女1,030人を対象に、アンケート調査をしたところ、価格重視が86.5%、他の旅行者による口コミ（ユーザーレビュー）重視が63.2%、特典プログラム重視が41.4%であった。[6]

著者自身の経験でも、宿泊エリアを与件としたとき、価格、口コミ及び特典プログラムで決めるのは、一般的と考える。

このうち、価格や特典プログラムは、サービスのカタログであるのに対し、口コミは、主にサービスの品質への評価と考えられる。先行利用者のサービス品質の評価の活用である。

著者が宿泊先を選ぶ時も、このアンケート結果と同様である。サービスのカタログとして、価格と特典プログラムを、サービス品質評価として、Webや知人の口コミを検討材料とする。リピーターになるか否かは、自身の受けたサービスをもとに判断する。この方法で、半分以上は大満足、それ以外は、やや満足で、不満足は、だいたい1割くらいである。この方法を有益と判断し、3年以上続けている。

3.3. 先行利用者へのサービス品質と後続利用者の満足度の因果関係

口コミや自身の経験に基づき宿泊先を選ぶと、満足が得られる理由を考察する。

宿泊のような、個人の好みが入るサービスでは、明確な約束違反、すなわち契約違反ならともかく、サービス品質が多少低いくらいでは、利用者が宿泊料を支払うと考えられるところ、サービス品質が低ければ、口コミの評判が悪くなり、また、リピーターがいなくなることが考えられる。口コミを良くする、また、リピーターを増やすには、すべての利用者のサービス品質を高く保つ必要がある。そのように心がけている宿は、先行利用者が満足するとともに、後続利用者也満足することが多いと考えられる。

3.4. 供給者の実績件数と官公庁の情報システム調達の満足度

著者の限られた経験であるが、供給者の実績件数の多さが、官公庁の情報システム調達の満足度につ

ならないという印象を持っている。本稿では詳しく論じないが、新潟市の例のように、一般的には、官公庁は先行取得者の評価と、自身の過去の調達案件における供給者の評価を、後続案件で評価しない。このような状況では、供給者が組織として、サービス品質を高くするモチベーションが働かないかもしれない。

4. 先行取得者からのヒアリング等に基づく供給者の実績の品質評価の客観性と公平性の考察

4.1. 本稿における客観性と公平性の定義

本稿では、客観性を、供給者選定において、取得者その他何人の恣意も反映されず、かつ、偶発的要素が排除されることと定義する。公平性は、供給者選定において、プロジェクト遂行能力の高い供給者の方が、遂行能力の劣る供給者より、受注確率が高くなることと定義する。

4.2. 専門誌におけるアンケート調査

先行取得者からのヒアリング等に基づく供給者の実績の品質評価は、官公庁の供給者選定では、一般的に、客観性に欠けるとされているが、日経コンピュータ誌では、毎年、アンケートにより顧客満足度調査を行っており、注目を集めている。

日経コンピュータ誌の調査では、母集団が多いため、個々の回答には恣意性や偶発的要素があっても、その影響が薄まり、ある程度客観性が確保されると考えられる。

4.3. 官公庁の調達におけるヒアリング等の活用と客観性及び公平性

官公庁が先行取得者からヒアリング等をする場合、サンプル数が非常に少なく、状況によっては、ある供給者について1者ないし数者になることが想定される。

仮に、プロジェクト成功率が9割のA社と、5割のB社があるとき、取得者が恣意的にならないでヒアリング等の相手方として1つの取得者を選定するとき、悪い評価になる可能性は、A社が1割、B社は5割である。

プロジェクトの失敗は、供給者の失敗のみならず、取得者の失敗でもある。そのためか、著者の経験では、多くの先行取得者が正直に情報提供してくれる反面、正直に話さない先行取得者が一定数存在するという感触を持っている。サンプル数が少ないこともあり、仮に、取得者が自身の利益を図るため、ヒアリング等の相手方選定において恣意的を排除したとしても、先行取得者の回答は先行取得者の対応に依存するため、恣意性を排除するのは、難しい。また、サンプル数が少ないため、プロジェクト成功率が高いA社であっても、取得者が数少ない失敗をサンプルに選ぶと、評価が下がる。したがって、客観性に欠ける。

従来通り、ヒアリング等により供給者の実績の品質を評価しないと、A社は優れた実績を評価されないため、損をすることが多くなる。これは、公平性に欠ける。

著者の数少ない経験に基づくが、ヒアリング時に評判の悪い供給者の方が悪い結果になるという印象を持っている。また、ヒアリング時に判明した懸念は、著者が担当するプロジェクトにおいて、現実のものとなった。[7][8]

5. 結論

著者の知る限り、従来、客観性に欠けるという理由で、落札者決定基準において、先行取得者からのヒアリング等に基づく供給者の実績の品質評価は行われなかった。しかし、本稿で論じた通り、供給者の実績の品質評価は、客観性には欠けるが、より公平である。

6. 残された課題

先行取得者からのヒアリング等に基づく供給者の実績の品質評価を実施すると、選定に要する期間と工数が増加する。期間と工数の節約のため、先行取得者から文書や電話で回答を得ることが考えられるが、著者の経験では、訪問して対面でヒアリングし、先行取得者がどの程度正直に情報提供しているかを、見極める必要がある。

また、最終的には、他分野と同様、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が「政府のソフトウェア調達改善について」において提言しているように、法人及び技術者が一定の資格を有するとき、適切なプロジェクト遂行能力を常に有し、プロジェクトが必ず成功するようになることが、この課題の解決になると考える。[9]

7. 謝辞

今回、新潟市の情報システム調達案件の落札者決定基準を、具体例として使用させていただいた。同市のご担当者様に感謝を申し上げたい。今後、著者が落札者決定基準を検討する際、大変参考になるものであると考える（著者が今後、落札者決定基準の作成を担当する機会があるかは、分からない）。

また、一般社団法人情報システム学会（以下「情報システム学会」という）企画委員会提言検討チームの提言にも、感謝したい。

最後に、発表の機会をくださった情報システム学会と、発表準備の時間を確保してくれた、妻、母、子に深く感謝したい。

参考文献

- [1] 公共法人契約実務研究会, これからの公共法人の契約実務, ぎょうせい, 2005, pp.4.
- [2] 調達関係省庁申合せ, “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ライン”, http://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/03_guideline.pdf 参照 2018-10-28, 2013.
- [3] 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 2018-10-28, 2017.
- [4] 小澤一雅, “公共調達制度の現状と課題～公共サービスの質の向上を目指して～”, <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1368967/www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/101115/pdf/1.pdf> 参照 2018-11-4, 2010.
- [5] 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」”, <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1368967/www.cao.go.jp/sasshin/koukyo-service/meeting/101209/pdf/1.pdf> 参照 2018-11-4, 2010.
- [6] PR TIMES, “～Hotels.com 家族旅行アンケート調査第1弾～ 家族旅行のホテル選びは“お得感”と“ロコミ”を重視”, <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000160.000002264.html> 参照 2018-10-29, 2013.
- [7] 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”, <http://www.issj.net/conf/issj2012-papers/papers/pfiles/D2-1.pdf> 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, 2012.
- [8] 岩崎和隆, “プロジェクトに適したカスタマイズ性を有するパッケージソフトウェア導入の必要性”, 情報システム学会第13回全国大会・研究発表大会発表論文, 2017.
- [9] 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 2018-10-28, 2013.
- [10] 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”, 情報システム学会第13回全国大会・研究発表大会発表論文, 2017.
- [11] 岩崎和隆, “過大な情報システムの取得から生じる取得工数の増大”, 情報システム学会第13回全国大会・研究発表大会発表論文, 2017.

[12] 高柳岸夫, 有川博, 官公庁契約精義 平成24年増補改訂版, 全国官報販売協同組合, 2012.

[13] 金崎健太郎, 川島宏一, 有田智一, “マイナンバー導入事例に見る政府情報システム調達の実状に関する研究”, 情報システム学会誌, Vol.14 No.1, 2018, pp.13-25.