

# 官公庁情報システム調達における受注希望者の プロジェクト遂行能力評価方法

## Project execution ability evaluation method of order applicant in government information system procurement

岩崎和隆<sup>†</sup>

Kazutaka Iwasaki<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 神奈川県庁

<sup>†</sup> Kanagawa Prefectural Government.

### 要旨

2021年5月のデジタル改革関連法案の成立、2021年9月のデジタル庁の発足により、今後、官公庁において、デジタル・ガバメントが一層推進されると考えられる。推進にあたり、仮に従来どおり外注を継続するのであれば、避けて通れないのが、プロジェクト遂行能力を有する受注者の選定である。本研究では、この課題の一部であるプロジェクト遂行能力の点数化手法を検討する。そして、国が2020年度から試行している技術的対話という調達手法やロコミを活用しつつ、プロジェクト遂行能力評価について、従来のように複数の評価要素を設定するのではなく一つの評価要素にすることで、従来よりもプロジェクト遂行能力を適切に点数化できることを明らかにする。

## 1. はじめに

2021年5月のデジタル改革関連法案の成立、2021年9月のデジタル庁の発足により、今後、官公庁において、デジタル・ガバメントが一層推進されると考えられる。推進にあたり、仮に従来どおり外注を継続するのであれば、避けて通れないのが、プロジェクト遂行能力を有する受注者の選定である。本研究では、受注者原因のプロジェクト失敗の減少を目的とする。そのため、発注者原因のプロジェクト失敗の減少は本研究の対象外であることに留意する必要がある。プロジェクト遂行能力を有する受注者の選定では、プロジェクト遂行能力評価を評価点算出式においてどのように取扱うのが適切かという課題とプロジェクト遂行能力の点数化という2つの課題がある。前者は岩崎(2020-1) [1]が取り扱っている。本研究では後者を研究する。

## 2. プロジェクト遂行能力評価の点数化の課題

本研究では、評価要素を採点の最小の単位、評価分類を一つ以上の関連する評価要素から構成されるものと定義する。一つの評価分類が一つの評価要素から構成されていてもよい。また、評価分類が複数の階層を構成しているときもある。

たとえば、評価要素として企業概要、業務実績、プロジェクト管理手法を設定したとき、これらをプロジェクト遂行能力という評価分類としてまとめることができる。企業概要と業務実績の2つの評価要素を実績という小評価分類にまとめ、これとプロジェクト管理手法という評価要素をあわせて、プロジェクト遂行能力という大評価分類にまとめることもできる。

官公庁情報システム調達との対比で公共工事において、国土交通省ガイドライン[2]では、詳細は省略するが、施工能力を欠くと判断された受注希望者は失格となる。

特許庁運営基盤システム開発プロジェクトにおいて、プロジェクトの途中から外部有識者として監査を行った特許庁情報システムに関する技術検証委員会は、2012年に技術検証報告書（以下「特許庁報告書」と言う。）[3]においてプロジェクトの中断を経済産業大臣に提言した。そして、経済産業大臣はこのプロジェクトの中断を発表した[4]。

特許庁報告書では、必須項目に関する工夫（技術能力の低い受注希望者を不採択とする工夫）として、例えば、過去の開発実績につき規模も含めて提示させる、プロジェクト全体について具体的な作業項目が分かるWBSを記載させる等プロジェクト管理・実行能力をよりの確に評価する項目を設けること、加点項目に関する工夫（技術能力の高い受注希望者を採択とする工夫）として、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、重視すべき評価分類の配点を大きくすることを提言している。また、他の受注希望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を提言している。

### 3. プロジェクト遂行能力を点数化する手法の検討

#### 3.1. 見極め手法と評価要素の検討順序

見極め手法と評価要素の検討順序については、ブレークダウン手法により、プロジェクト遂行能力という評価分類の評価要素を検討した後、それぞれの評価要素を採点するための見極め手法という順で検討するのがよいとも考えられる。しかし、本研究ではいったん評価要素の検討を置いておき、見極め手法を先に検討する。

#### 3.2. 提案書

特許庁報告書では、例示であるが、過去の開発実績につき規模も含めて提示させる、プロジェクト全体について具体的な作業項目が分かる WBS を記載させる等プロジェクト管理・実行能力をよりの確に評価する項目を設けること、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することを提言している。

国のガイドブック[5]では、WBS は成果物ベースで作成されたものを精査することとしている。

以上をもとに筆者が整理した、受注希望者に提示をお願いする資料は、表1のとおりである。

表1 受注希望者に提示をお願いする資料

項番	お願いするもの	補足説明
1	プロジェクト計画書	基本的に一般的なプロジェクト計画書であるが、WBS はプロセスベースでなく成果物ベースのものにしてもらうこと。また、業務知識を設計・開発の現場レベルまで浸透する方法を記載してもらうこと
2	過去の開発実績	開発した情報システムの内容、契約金額、工数、工期の記載を含むもの
3	参加予定要員一覧	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こと、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ことを発注者に説明するという視点で経験や資格を記載してもらう

他にも、受注希望者のプロジェクト遂行能力を評価するために活用できる資料があれば、受注希望者に提示をお願いする。この点は、今後の研究の進展及び事例の蓄積に期待したい。

また、岩崎 (2020-2) [6]では、パッケージソフトウェア導入のときのパッケージソフトウェア自体の品質評価の必要性を明らかにしている。そのため、パッケージソフトウェア導入では、表1記載の資料に追加して、パッケージソフトウェアの品質に係る次の表2の資料の提示を依頼する。

表2 パッケージソフトウェア導入のときに追加でお願いする資料

項番	お願いするもの	補足説明
1	過去5年間に判明した製品不具合件数	
2	同不具合内容	
3	同不具合解決までの所要期間	
4	現時点で残存している不具合内容と判明時期	過去5年間に判明したもの限定しない

### 3.3. 技術的対話による心証形成

表1及び表2記載の資料については、書面だけでもある程度判断できると考えられる。しかし、岩崎(2012)[7]は、契約締結後のプロジェクト計画書の記載内容についての発注者と受注者の打ち合わせの時点で、受注者のプロジェクト遂行能力について発注者がより精度の高い予測をできる可能性を報告している。また、筆者の経験では、調達手続きに入る前の情報収集において、事業者からヒアリングすると、当該事業者のプロジェクト遂行能力について、ある程度予測ができることも分かっている。

岩崎(2013)[8]は、従来の、発注者が受注希望者から提案書受領後、1回程度のプレゼンテーションを経て審査基準に基づき受注者を決める方式から、暫定の提案書受領後、発注者と受注希望者の対話をとおして受注希望者に提案書の改善を促す方式に改めることで、発注者が受注希望者のプロジェクト遂行能力について心証形成できることを示唆している。この対話を技術的対話ないし競争的対話という。

国では「情報システムに係る新たな調達・契約方法に関する試行運用のための骨子」(令和元年5月29日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定。以下「試行運用骨子」と言う。)[9]により2020年度から技術的対話の試行が開始された。

試行運用骨子では、対象となる情報システム等として、「発注者が最適な仕様書を作成できない情報システム等の調達」又は「入札に付しても一者による応札が高い(ママ)と想定される情報システム等の調達」に限定しているが、法令上の制約でないため、さらに対象を拡大することが可能である。また、地方公共団体は、試行運用骨子の適用がなく、現状でも広範囲な導入が可能である。ただし、地方公共団体のうち都道府県と政令指定都市では、地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令により、予定価格が20万SDR(2020,2021年度は3,000万円)以上のときに総合評価落札方式は採用できるが、企画提案方式は採用できない。

実際にはほぼあり得ないことであるが、仮に、受注希望者A社とB社がプロジェクト計画書をはじめとするすべての資料について、一字一句変わらない内容を提出したとしても、対話により受注者が受注希望者のプロジェクト遂行能力の心証を形成するなら、A社とB社の評価が異なることがありうる。

これらを踏まえて、対話を、その本来の目的である受注希望者の技術提案の改善だけでなく、受注者が受注希望者のプロジェクト遂行能力についての心証を形成する場としても積極的に活用することが見極めに有効と考えられる。具体的には、対話において表1及び表2の資料をもとに、受注希望者が受注者に説明する、発注者が疑問点を質問するなどして、発注者が受注希望者の受け答えを含めて心証形成していく。

なお、対話では、発注者の心証形成とあわせて、対話の本来の目的である技術提案の改善も実施する。プロジェクト遂行能力評価関係資料では、特に、表1の項番1と3の改善が考えられる。

### 3.4. 口コミ

受注希望者の過去の仕事ぶりの評価への反映では、公共工事調達では、国土交通省ガイドラインによると、過去の施工実績及び工事成績を受注希望者の評価に反映している。公共工事調達ではそれらを集積、利用できるコリンズ・テクリスという情報システムがある[10]。しかし、情報システム調達では、政府情報システム管理データベース(ODB)が廃止されたため、管見の限り存在しない[11]。

このように情報システム調達では公共工事調達と異なり受注希望者の過去のプロジェクトの出来栄を参照できるデータベースは存在しないところ、岩崎(2018)[12]により、受注希望者についての口コミを活用することの公平性がすでに明らかになっている。

口コミの収集方法としては、主に、受注希望者に業務実績を発注者の実名入りで提示してもらうこと、他官公庁への照会、Webでの検索の3つが考えられる。このうち他官公庁への照会では、情報収集の一環として調達手続き開始より前に、予め、同種類の情報システムの保有状況とあわせて受注者名も把握しておき、発注希望者が確定したら当該官公庁に詳細のヒアリングを行うことが考えられる。

他の発注者へのヒアリングにより収集した情報を受注希望者に開示するとなると、他の発注者がヒアリングに応じることを躊躇する、当たり障りのないことしか教えてもらえないという懸念がある。その

ため、受注希望者への開示や反論の機会の付与については、否定的に考えざるを得ない。しかし、Webで収集した情報については、受注希望者も閲覧可能であること、責任の所在がはっきりしない匿名のものや、内容の信憑性の確認が難しいことから、受注希望者に開示して反論の機会を与えることが適切であると考えられる。

### 3.5. 難易度が比較的低い又は比較的安価な情報システム調達における簡素化

受注未確定段階におけるプロジェクト計画書の作成、対話と提案書の修正、ロコミ調査はいずれも、発注者又は受注希望者にとって負担が大きい。公共工事調達における国土交通省のガイドラインと同様、調達する情報システム開発の難易度や契約金額の規模に応じて適宜簡素化することが考えられる。

## 4. 評価要素の検討

### 4.1. 従来の評価要素の課題

調達事例[13~17]では、プロジェクト遂行能力について複数の評価要素を設定していることが確認できる。筆者は、審査結果には反映していないが、ある専門家がある複数の受注希望者の提案について、提案書全体を見て総合的に判断した結果を見たことがある。また、筆者が事務局を担当したある企画提案方式随意契約の審査において、ある審査委員から、審査基準に基づき算出した点数の順位について異論はないが、提案書の出来栄の差に比べて点数の差が小さすぎるという意見が出され、その意見に他の審査委員が賛同し、審査委員の意見の大勢になったことがある。ちなみに、そのような状況であるにもかかわらず、すべての審査委員が審査結果は審査基準に基づく点数にすべきという意見であった。筆者の経験でも、それが官公庁の常識である。

いずれも、受注希望者のプロジェクト遂行能力だけを取り出した評価ではないが、プロジェクト遂行能力を複数の評価要素で評価することの課題と、一つの評価要素で評価することが可能であることを示唆している。

### 4.2. 点数化の具体的な手法

公共工事調達と異なり、情報システム調達では、発注希望者のプロジェクト遂行能力の見極めが難しい。純粋な絶対評価では、発注者が満点とはどういうときか、100点満点中70点とはどういうときか、その尺度を持つ必要があるところ、プロジェクト遂行能力についてそれが現実的とは考えづらい。しかしながら、発注者が特定の受注希望者についてNGと判断できる時が、例外的に存在することも想定できる。

以上から、点数化は次のように行うことが考えられる。まず、NGと判断できるときは、失格とする。それ以外のときは、プロジェクト遂行能力が最も優れていると判断した受注希望者を満点とし、他の受注希望者については10~1の10段階の相対評価とする。最優秀と甲乙つけ難ければ、同点、すなわち満点。差があれば、100点満点なら、たとえば、2位の者が最優秀と小さな差であれば90点、差がほどほどにあれば、適宜80点や70点などの点数とする。

なお、プロジェクト遂行能力という評価分類を一つの評価要素にすると、複数要素のときと比べて、プロジェクト遂行能力の点数の妥当性自体は向上するが、その説明という点では後退していると言わざるを得ない。そのため、審査においてプロジェクト遂行能力の評価理由を作成し、失注した方への説明や万が一裁判等になったときの説明に備える必要があると考えられる。評価理由の開示については、失注した方の今後の営業活動への影響を考慮し、受注者の評価理由については本人と失注した方に開示するとともに一般にも公開、失注した方の評価理由については本人への開示にすることが適切と考えられる。

## 5. 法令等の改正要否

本研究で有効性を明らかにしたプロジェクト遂行能力の点数化手法を採用するにあたり、官公庁において支障となる法令はない。また、国の一部のガイドライン[18]などでは評価点算出式に加算方式を用いると定めているが、ガイドラインなどでプロジェクト遂行能力の点数化の手法について、何らかの規制やルールを設けていることは少ないと考えられる。そのため、各官公庁において抵触するガイドラインの有無を確認し、必要に応じて改正すればよい。

## 6. まとめ

本研究により、発注者が受注希望者のプロジェクト遂行能力という評価分類について、能力の見極めでは、プロジェクト計画書、過去の開発実績、参加予定要員一覧の提示を、パッケージソフトウェア導入ではこれに加えて、過去5年間に判明した製品不具合件数、同不具合内容、同不具合解決までの所要期間、過去5年間に判明したものに限定しない現時点で残存している不具合内容と判明時期の提示をお願いすることが考えられ、他にも活用できる資料があれば、受注希望者に提示をお願いすればよいことが明らかになった。また、発注者は技術的対話により受注希望者のプロジェクト遂行能力の心証を形成するとともに、ロコミについて、受注希望者に業務実績を発注者の実名入りで提示してもらうこと、他官公庁への照会、Webのいずれも活用できることと、その際に留意すべきことが明らかになった。

そして、プロジェクト遂行能力の評価要素については、複数ではなく一つとし、その評価理由を作成する必要性が明らかになった。点数化では、まず、明らかにプロジェクト遂行能力が欠如していると判断したら失格、それ以外のときは、相対評価の採用が適切であることが明らかになった。

## 7. 残された課題

本研究では、新たな審査基準の妥当性について、実際の調達事例における検証ができていない。これについては今後の実践事例に期待したい。実践にあたり、筆者も可能な範囲で協力したい。

また、審査基準をいくら見直しても、発注者原因のプロジェクト失敗は減少しないと考えられる。

そして、そもそも論になってしまうが、本研究のはじめにで論述したとおり、内製化すれば調達が不要になるため、本研究は外注継続が前提である。内製化の必要性については、経済産業省が2018年に公表したDXレポート[19]、岩崎(2020-3)[20]、金崎[21]、岩崎(2021)[22]などが言及している。このうちDXレポートは対象を官公庁に限定していないが官公庁を対象外ともしていない。金崎、岩崎(2020-3)、岩崎(2021)は官公庁情報システムを論じたものであり、その内製化に言及している。筆者は、たとえある程度の年数がかかっても、全面的な内製化に切り替えないと、新型コロナウイルス関連など緊急の行政需要に対応する緊急の情報システム開発や改修への対応が難しく、また、発注者原因の官公庁情報システム開発プロジェクトの失敗を減らすことが難しいと考える。

本研究は、内製化までのつなぎの研究と言えるかもしれないが、調達の研究を通して外注の限界が見え、内製化の必要性がより明らかになるという面もあると考えられる。

## 8. 謝辞

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] 岩崎和隆, “官公庁の情報システム調達における総合評価落札方式の落札者決定基準の基礎理論”, 情報システム学会全国大会論文集, 2020年16巻A1, 2020.
- [2] 国土交通省, “国土交通省直轄工事における総合評価落札方式の運用ガイドライン”, <https://www.mlit.go.jp/common/001068241.pdf>, 2021.11.7 参照, 2013.
- [3] 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/houkoku.pdf>, 2021.11.7 参照, 2012.
- [4] 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”, [https://www.issj.net/teigen/1303\\_software\\_choutatsu.pdf](https://www.issj.net/teigen/1303_software_choutatsu.pdf), 2021.11.7 参照, 2013.
- [5] 内閣官房, “デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン実践ガイドブック (第3編第6章 調達)”, [https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/jissen-guide\\_6\\_20210330.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/jissen-guide_6_20210330.pdf), 2021.11.7 参照.
- [6] 岩崎和隆, “落札者決定基準におけるパッケージソフトウェアの品質評価試案”, <https://www.issj.net/mm/mm14/11/mm1411-gk-gk.pdf>, 2021.11.7 参照, 情報システム学会メールマガジン, No.04-11, 2020.
- [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”, [https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/8/0/8\\_d2-1/\\_pdf-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/8/0/8_d2-1/_pdf-char/ja), 2021.11.7 参照, 情報システム学会全国大会論文集, 2012年8巻D2-1, 2012.
- [8] 岩崎和隆, “官公庁情報システム調達制度のひずみ”, [https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/9/0/9\\_b2-2/\\_pdf-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/9/0/9_b2-2/_pdf-char/ja), 2021.11.7 参照, 情報システム学会全国大会論文集, 2013年9巻B2-2, 2013.
- [9] 令和元年5月29日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定, “情報システムに係る新たな調達・契約方法に関する試行運用のための骨子”, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/kettei/20190529kettei\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/kettei/20190529kettei_1.pdf), 2021.11.7 参照, 2019.
- [10] 国土交通省, “発注関係事務の運用に関する指針(解説資料)”, <https://www.mlit.go.jp/common/001068445.pdf>, 2021.11.7 参照, 2015, pp.167-168.
- [11] 内閣官房, “デジタル・ガバメント推進標準ガイドラインの改定について”, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/dai89/siryou1-1.pdf>, 2021.11.7 参照, 2020.
- [12] 岩崎和隆, “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”, [https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/14/0/14\\_S1-D3/\\_pdf-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/14/0/14_S1-D3/_pdf-char/ja), 2021.11.7 参照, 情報システム学会全国大会論文集, 2018年14巻S1-D3, 2018.
- [13] 長野県, “長野県統合型地理情報システムサービス提供業務委託落札者決定基準”, [https://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/kanzai/chotatsu/other\\_notice/bid/53020/98868.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/kanzai/chotatsu/other_notice/bid/53020/98868.pdf), 2021.11.7 参照, 2019.
- [14] 札幌市, “札幌市難病情報システム開発業務”に係る総合評価一般競争入札(政府調達適用案件)について”, <https://www.city.sapporo.jp/hokenjo/kenkousuisinn/nanbyou.html>, 2021.11.7 参照, 2016.
- [15] 横浜市, “総合評価一般競争入札(次期横浜港港湾情報システム開発業務委託)”, <https://www.city.yokohama.lg.jp/business/nyusatsu/sonota-keiyaku/2018izen/kowan/seisaku-chosei/jikisystem-nyusatu2.html>, 2021.11.7 参照, 2017.
- [16] 一宮市, “一宮市病院情報システムにかかる総合評価方式一般競争入札の公告について”, <https://municipal-hospital.ichinomiya.aichi.jp/2018/09/14/byoinsystemrfp/>, 2021.11.7 参照, 2018.
- [17] 松山市, “松山市資産税地理情報システム再構築事業業務委託(総合評価落札方式)(資産税課)”, <https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/denshinyusatsu/gyoumuitaku/info/h30itaku/shisanzeigis.html>, 2021.11.7 参照, 2018.
- [18] 平成25年7月19日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”, [https://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/27tyoutatu/huzokusiryou/h2\\_5.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/27tyoutatu/huzokusiryou/h2_5.pdf), 2021.11.7 参照, 2013.
- [19] 経済産業省, “DXレポート~ITシステム「2025年の崖」克服とDXの本格的な展開~, [https://www.meti.go.jp/shingikai/mono\\_info\\_service/digital\\_transformation/20180907\\_report.html](https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_transformation/20180907_report.html), 2021.11.7 参照, 2018.
- [20] 岩崎和隆, “デジタルトランスフォーメーションと官公庁情報システム(2)内製化”, <https://www.issj.net/mm/mm15/07/mm1507-gk-gk.pdf>, 2021.11.7 参照, 情報システム学会メールマガジン, No.15-07, 2020.
- [21] 金崎健太郎, “政府システム調達, 競争的対話を”, 日本経済新聞社, 9月1日朝刊, 2021.
- [22] 岩崎和隆, “官公庁とDX(8)内製化(改)”, <https://www.issj.net/mm/mm16/06/mm1606-gk-gk.pdf>, 2021.11.7 参照, 情報システム学会メールマガジン, No.16-06, 2021.