

情報システムに係る政府調達見直しの進め方について

(ワーキンググループ検討状況)

総務省行政管理局 技術顧問

岩丸 良明

1 政府調達見直しに関する提言等

今後の
方向性

■ 電子行政 | Tガバナンスの今後の在り方

- 「電子行政推進に関する基本方針」（平成23年8月3日 | T戦略本部決定）

■ 政府情報システムの今後の整備方針

- 「政府共通プラットフォーム整備計画」（平成23年11月2日 C I O連絡会議決定）

■ 行政刷新・評価スキームによる指摘

- 行政刷新会議
 - ・「事務事業の横断的見直しについて」（平成21年11月19日行政刷新会議）
 - ・「公共サービス改革プログラム」（平成23年4月行政刷新会議公共サービス改革分科会）
- 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書」
（「情報システムに係る契約における競争性、予定価格の算定、各府省等の調達に関する情報の共有等の状況について」
（平成23年11月29日会計検査院））
- 総務省行政評価局「契約の適正な執行に関する行政評価・監視結果報告書」（平成20年12月）
- 「特許庁情報システムに関する調査委員会調査報告書」（平成22年8月20日）及び「技術検証報告書～フォローアップ結果とりまとめ～」（平成24年1月23日特許庁情報システムに関する技術検証委員会）

課題

■ 各府省、CIO補佐官及び業者からの指摘

- C I O補佐官等連絡会議における助言
- 「最適化、調達の高度化に向けた調査」結果
（C I O補佐官等連絡会議 第3（最適化実施及び実施の評価）WG ガイドラインTF」（2009.10～2010.3））
- C I O補佐官等連絡会議 情報技術WG 検討成果

1-(1) 見直しの前提となる方向性・理念

「電子行政推進に関する基本方針」
(平成23年8月3日 | T戦略本部決定)

IT投資管理の確立・強化

- 投資対効果の最大化
- IT投資の全体最適化
(情報システムの統合・集約化)

業務プロセス改革

- 利用者ニーズへの迅速・的確な対応
- 制度及び業務プロセスの見直し

情報システムの運用継続

- 災害等の非常時における業務継続のために必要な対策の実施

人材育成及び確保

- IT投資の中期的なビジョンに基づく計画的な人材育成・確保

1-(2) 政府のIT調達に対する主な指摘事項

	分類	行政刷新・評価スキームより	各府省、CIO補佐官及び業者より
IT発注力の強化	見積り能力	<ul style="list-style-type: none"> ■SE等人件費の積算単価が高い ■複数者から見積りをとっていない ■経費積算の基準がない ■予定価格算定に関する情報の共有が出来ていない 	<ul style="list-style-type: none"> ◆全体最適を踏まえた最適化スコープになっていない(あるべき最適化スコープを踏まえた見積りが出来ない)
	要件定義能力	<ul style="list-style-type: none"> ■業務・システムの課題を踏まえた仕様となっていない ■仕様が具体的でなく不明確である ■具体的な業務内容や業務量が仕様書にて明示されていない ■業務要件が定義出来ていない ■システムの要求水準が過大である 	<ul style="list-style-type: none"> ◆業者の請負範囲が不明確である ◆発注者の責任分担が不明確である ◆関係組織との連携や合意形成が不十分である
	プロジェクトレビュー能力	<ul style="list-style-type: none"> ■業務要件の定義が完了しないまま設計を進めている ■プロジェクトの課題・問題を発見・解決する手順が不明確である 	<ul style="list-style-type: none"> ◆発注者の主体的コントロールが実施されていない
調達手続の改革	調達方式の適切なコントロール	<ul style="list-style-type: none"> ■プロジェクトのリスクと分離単位の合理性を十分に踏まえて分離調達を行うべきである ■発注単位が細分化され開発業者と運用・保守業者との責任が曖昧になっている ■1者応札等への対応を引き続き進める必要がある ■仕様等の契約内容を見直さずに公募を形式的に活用している ■長年の随意契約がベンダーロックインをもたらしている 	<ul style="list-style-type: none"> ◆個別のシステム毎に分離単位を考えるべきでない ◆分離調達は、責任のグレーゾーンが発生し業者間調整等の負荷が大きい ◆ソフトウェア保守の調達において1者応札が発生しており、適切な調達方式を検討すべきである
	事業者の適切な選定	<ul style="list-style-type: none"> ■仕様書の内容、入札条件、公告期間等が競争性を阻害している ■応札条件で過渡的な制約を課している ■公募や企画競争での提案書作成等準備期間の確保が不十分である ■総合評価落札方式における技術評価の在り方を見直す必要がある ■競争的交渉方式の法的位置付けが不明確である 	<ul style="list-style-type: none"> ◆能力が十分でない業者が低価格で受注するケースが増えている ◆技術力重視で評価が出来るよう、企画競争の活用や総合評価落札方式での技術力評価の在り方を見直すべき
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ■情報システム以外の調達案件も含め、政府調達全体の情報が体系的に整備されておらず、府省間で情報共有が出来ていない 	

2 見直しの進め方

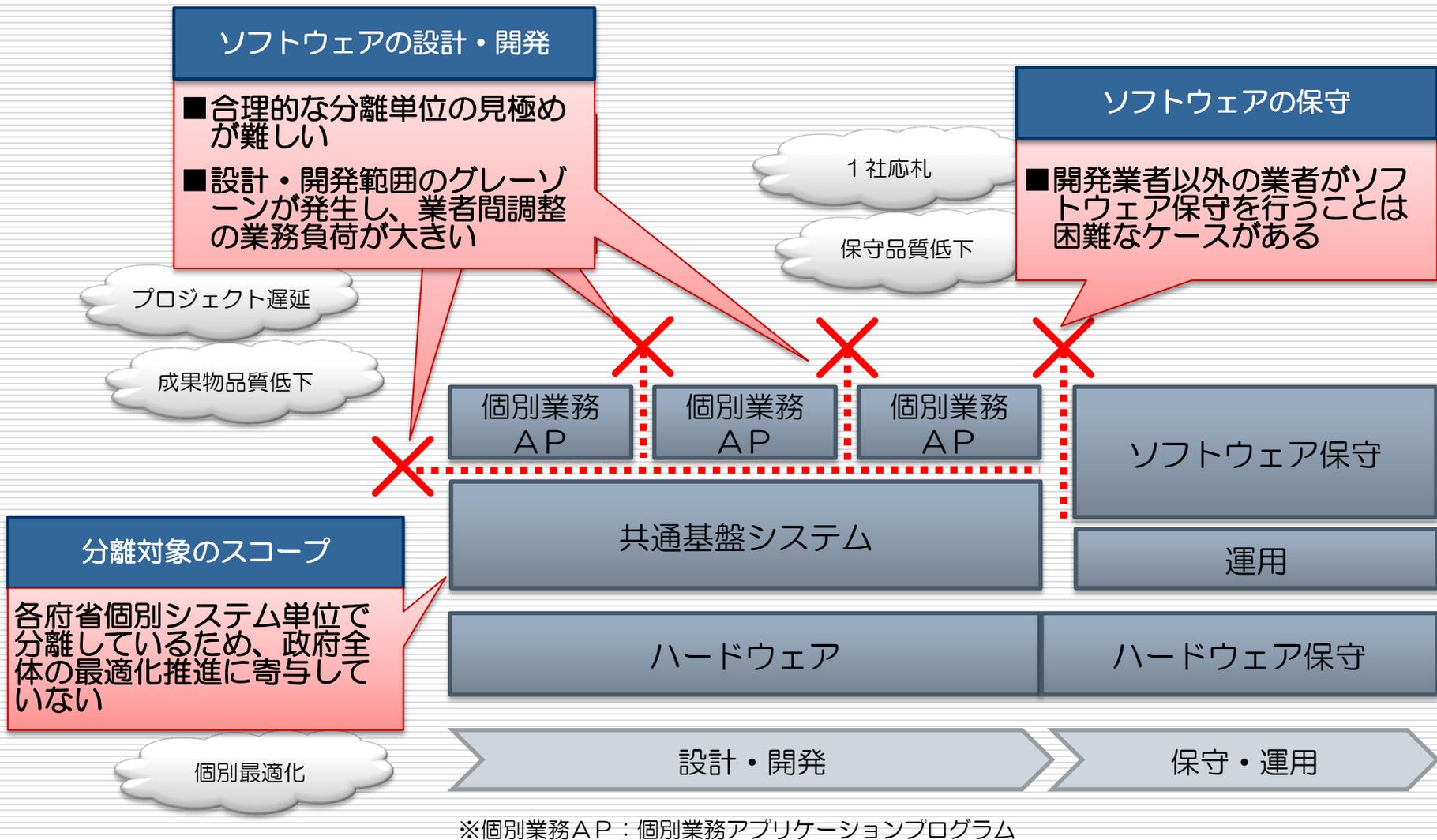
(1) 現行の調達指針と主な論点

調達指針における主な取決め事項		主な論点
調達計画書の作成・公表	<ul style="list-style-type: none">■ 調達スケジュール、分離調達の内容、調達方式等の計画を記載した調達計画書の作成■ 政府調達事例データベースによる公表	<ul style="list-style-type: none">➢ 分離単位の決定タイミング➢ 政府調達事例データベースの今後の在り方
分離調達の実施	<ul style="list-style-type: none">■ 特定情報システムは原則として分離調達■ 情報システムの方式、ハードウェアとソフトウェア、運用及び保守の分離を実施	<ul style="list-style-type: none">➢ 政府共通PFを活用する場合・活用しない場合の分離の在り方➢ 分離単位の合理性確保➢ 分離対象スコープの考え方➢ ソフトウェア保守の分離の在り方
適切な調達仕様書の作成	<ul style="list-style-type: none">■ 提案に必要な情報の提供■ 曖昧な要件定義の排除■ 特定業者の独自技術の指定は避け、オープンな標準に基づく仕様を指定	<ul style="list-style-type: none">➢ RFI、意見招請等における事業者とのコミュニケーションの在り方➢ 現行システム運用事業者の有効活用➢ 制度所管部門・業務部門の巻き込みと業務要件定義の明確化➢ 要件定義工程での企画及びレビュープロセスの組み込み➢ 職員の要件定義スキルの向上（調達仕様書事例の蓄積・共有等）
入札参加制限の設定	<ul style="list-style-type: none">■ 要件定義を支援した業者はその下流の設計・開発の入札に参加不可■ 設計・開発の工程管理を支援する業者は当該設計・開発の入札に参加不可	<ul style="list-style-type: none">➢ 現行システム運用事業者の有効活用➢ 要件定義支援業者及び工程管理支援業者の活用の在り方
経費積算の精度向上	<ul style="list-style-type: none">■ システム開発経費標準積算書等の活用による積算■ 見積り業者に対して可能な限りの要件の提示	<ul style="list-style-type: none">➢ 見積りプロセスの位置付けの見直し（経費積算のみならず、調達スコープ・要件の曖昧さの排除、リスクや発注者・受注者間の役割分担の明確化・共有化等）
提案書審査の強化	<ul style="list-style-type: none">■ 技術力審査において人材の評価を実施■ 低入札価格調査制度の活用	<ul style="list-style-type: none">➢ 技術力の審査の在り方➢ 参考事例の蓄積・共有
契約の明確化	<ul style="list-style-type: none">■ 知的財産権の帰属や契約内容変更手続の明記■ 瑕疵担保責任期間や損害賠償範囲の設定	<ul style="list-style-type: none">➢ 契約書ひな形の見直し➢ 参考事例の蓄積・共有
実作業の適切な管理	<ul style="list-style-type: none">■ EVM等を活用したプロジェクト管理■ PJMOからPMOへの進捗報告	<ul style="list-style-type: none">➢ 進捗管理（EVM活用）、品質管理等の在り方➢ PMOによるガバナンスの在り方

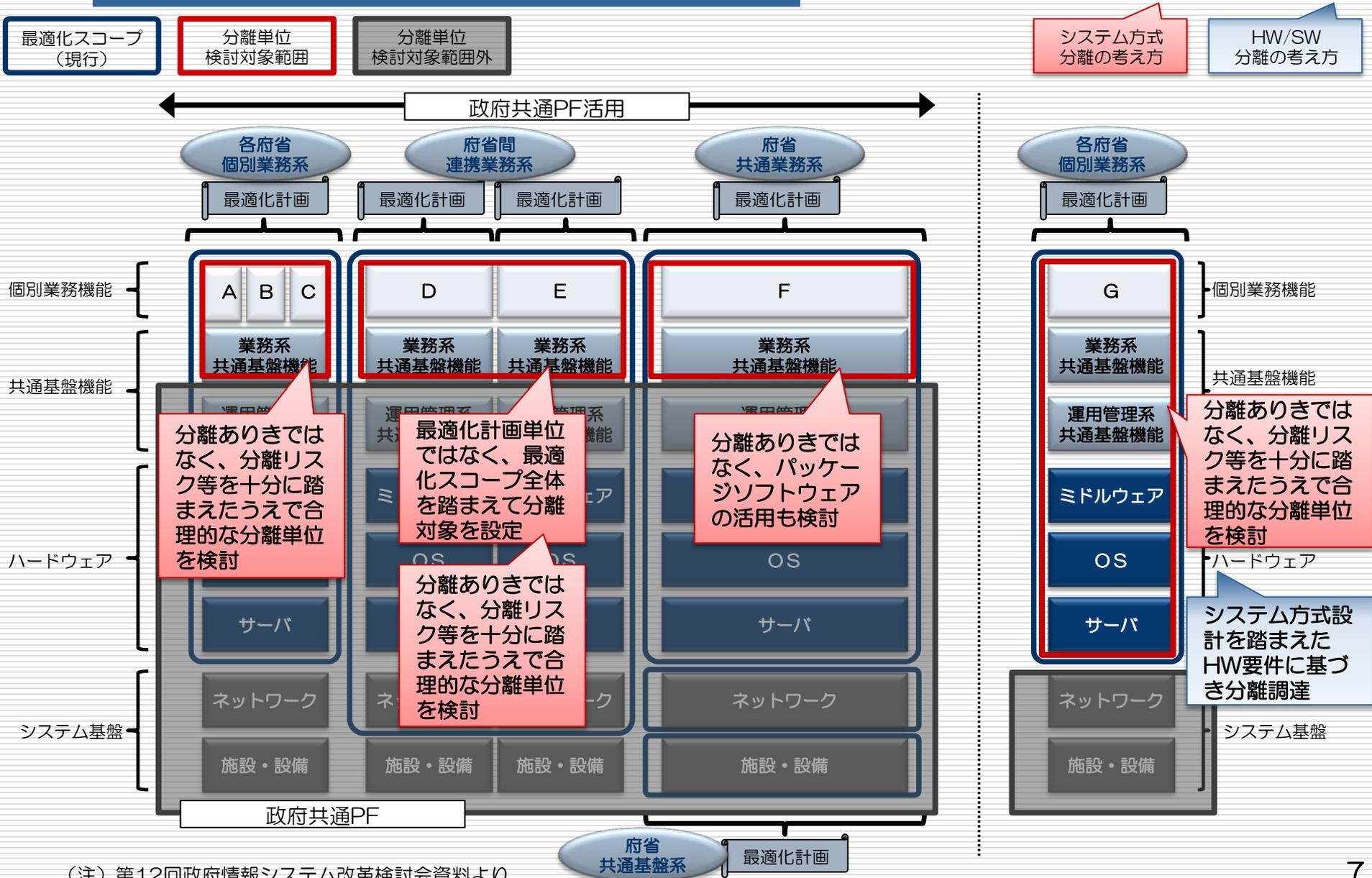
(2) 見直しのアプローチの考え方

- 調達の今後の在り方を検討するに当たって、最も大きなインパクトのある検討要素は、調達事務を進めるための具体的手続の問題以前に、調達スコープをどのように捉えていくべきかということではないか
- 政府情報システム全体の将来像を踏まえると、調達スコープの捉え方は次の視点で見直すことが必要ではないか
 - ・ 政策視点での全体最適（政策目標・課題から見た調達スコープの在り方）
 - ・ システム視点での全体最適（政府情報システム全体としての構造を踏まえた調達スコープの在り方）
- 具体的には、次の点を踏まえて調達スコープを捉えていくことが必要ではないか
 - 【政策視点での全体最適】
 - ・ 府省間・部局間を跨ぐことによる国民等本位の政策を実現するために、これを支えるシステムの機能を密接に連携させる、あるいは共通化・一元化させることが一層重要な検討事項となる
 - 【システム視点での全体最適】
 - ・ 政府情報システムは、原則として、政府共通プラットフォームへの統合・集約化が進められる
- 上記調達スコープの捉え方に際して最も影響のある現行ルールは分離調達であり、個々のシステムごとに分離を行っていくという考え方は、上記全体最適への取組に寄与しないのではないか
- また、調達指針の適用開始から約5年を経過しているが、これまでに得た教訓として、分離調達に起因する課題が指摘されるに至っており、また、政府共通プラットフォームも平成24年度中に運用開始となることから、まずは分離調達の在り方を見直すべきではないか

(参考) 分離調達に関する主な課題



(参考) 今後における分離調達の考え方イメージ

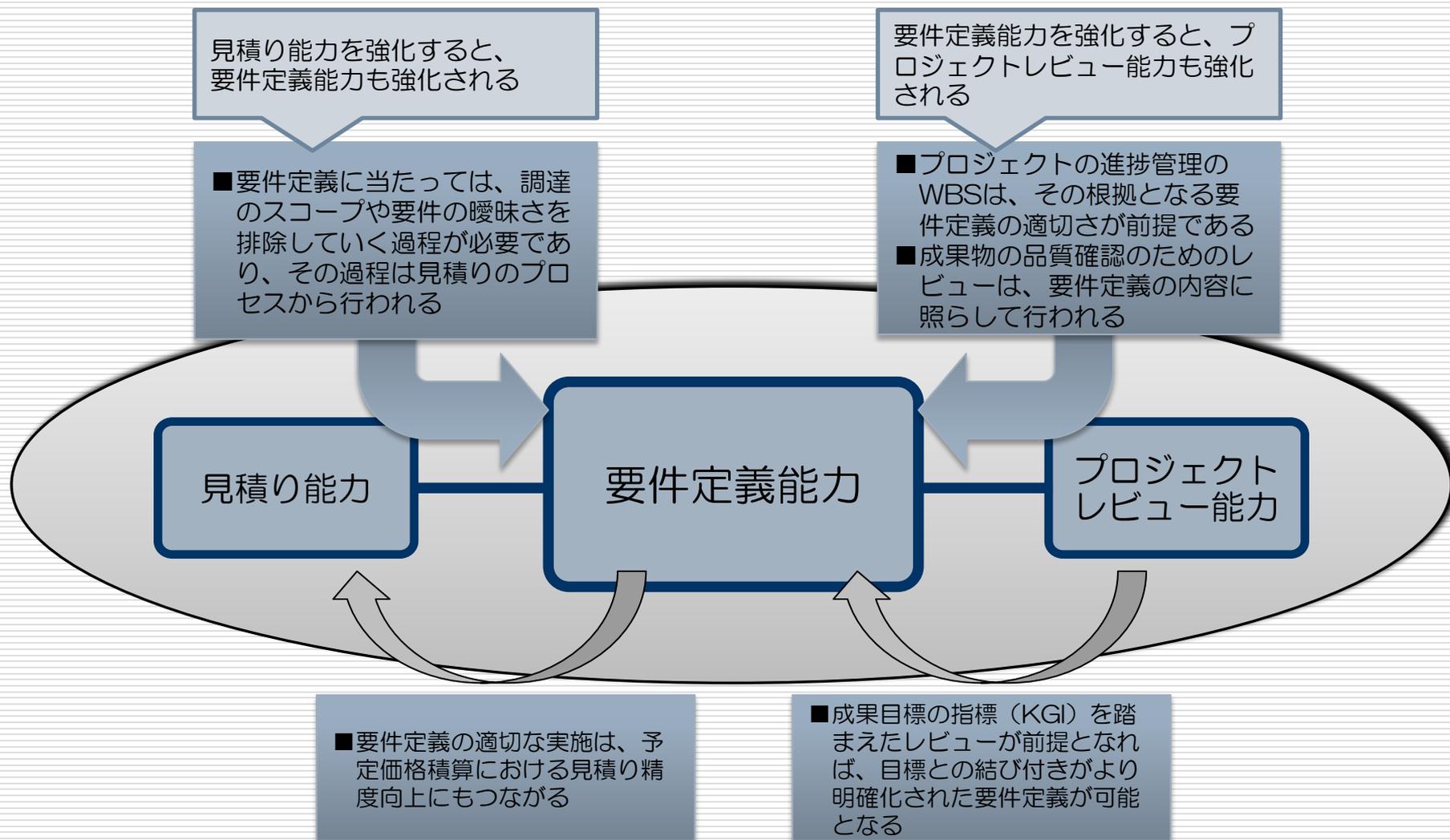


(注) 第12回政府情報システム改革検討会資料より。

3 | IT発注力強化について

- IT発注力として強化すべき能力が、見積り能力、要件定義能力及びプロジェクトレビュー能力の三つとすれば、各能力は相互に密接に関係していることから、効率的・効果的に強化出来るようにするための工夫が必要ではないか
- ITプロジェクトの特性として、上流工程がプロジェクトの後工程に大きく影響を及ぼすことから、上流工程からリスクを最小化していくという観点で、強化の取組を進めていくべきではないか
- IT発注力の三つの能力には、前提としての能力がなければ他の能力強化につながらないという関係があること、また、各能力は相互補完的に強化出来る関係にあるということを踏まえ、次の考え方で取り組んでいくことが必要ではないか
 - ①三つの能力を順序立てた取組により強化していくこと
 - ②三つの能力はすべて強化していくこと
- 上記を踏まえると、上流工程を左右する、見積り能力とこれと密接に関連する要件定義能力の強化を先行して取り組んでいくことが必要ではないか

(参考) 三つの能力の関係



(参考) ガバメントITスキルフレームワーク(案)

PMOのメインタスク	局面	全体最適																		
	タスク項目	最適化推進 体制整備			マネジメント 最適化													最適化推進 技術基盤整備		
		IT意思決定機構	PMO体制構築	啓蒙・啓発	IT戦略立案	業務改革推進力	調整	IT予算管理	IT調達管理	個別IT-PRJの管理	人的資源管理	情報資産管理	外部活用管理	ITリスク管理	ROI管理	情報セキュリティ管理	説明責任	ITガバナンス評価	BCP	共通基盤管理

PJMOのメインタスク	局面	企画・計画						予算要求		調達		設計・開発						改修		運用・保守																													
	タスク項目	個別計画管理		対象業務の抽出・整理		対象業務スコープの検証		業務見直し方針の策定		業務最適化計画の策定		機能要件の明確化		見積もりの作成		情報化の必要性の説明		費用対効果の説明		調達実施		契約管理		ITプロジェクト組成		ITプロジェクト管理		詳細仕様設計		方式設計		テスト設計		移行設計		研修計画の策定・実施		検収の計画・実施		改修の計画・実施		システムの利活用		運用計画管理		日常運用管理		情報セキュリティ推進	
		個別計画策定	計画調整	スコープ設定	スコープ検証	見直し方針策定	見直し方針検証	最適化計画策定	最適化内容検証	要件定義	見積もりの実施	予算要求	効果説明	調達計画	仕様書作成	審査・評価	契約実施	プロジェクト立ち上げ	進捗管理	課題管理	変更管理	品質管理	詳細仕様設計	方式設計	テスト管理	移行管理	研修	検収	改修計画立案	改修実施	IT利活用促進	運用設計	運用改善	日常運用	障害時運用	情報セキュリティ実施													

現行の調達指針において特に
詳細化されているタスク事項

注1. CIO補佐官等連絡会議 CIO補佐官WG2 ITガバナンス検討会 2007年度検討資料「ガバメントスキルインベントリ」に基づき作成。

注2. ...調達の在り方見直しの検討スコープとして想定される領域。