

情報システムに係る政府調達の見直しについて

～ソフトウェアの特質を踏まえた政府調達制度の改善に向けて～



平成13年12月

ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会

目次

はじめに	1
1. 情報システムに係る政府調達 の現状.....	2
1.1. 我が国の行政情報化に係る経緯について	2
1.2. 情報システムに係る政府調達の市場規模	4
1.3. 今後の政府による情報システム調達施策について	4
1.4. 政府調達の手順と問題点について	8
2. 情報システムに係る政府調達における課題と解決の方向性	13
2.1. 調達に係るスキルに対する課題と論点（前章【 】関連）	13
2.2. 中小企業等の競争参加に係る課題と論点（前章【 、 】）	16
2.3. 調達方式に係る課題と論点（前章【 】関連）	19
2.4. 総合評価落札方式に係る課題と論点（前章【 】関連）	22
2.5. 政府による評価に係る課題と論点（前章【 、 、 】関連）	26
2.6. 契約書の作成に係る課題と論点（前章【 】関連）	29
3. 今後の取り組み	31
参考資料	34

はじめに

世界的に IT 革命が進展し、あらゆる分野で構造改革や組織改革が本格化する中で、経済社会システムにおいて情報システムに対する依存度がさらに高まることが予想される。このような状況の中、今後数年間で民間はもとより、中央及び地方の行政分野において膨大な IT 投資需要が発生するものと見込まれている。

我が国のソフトウェア市場は 10 兆円を超える規模にまで成長するに至った¹。しかし、ユーザー側は開発すべきソフトウェアの仕様、品質についてベンダー任せであることも多く、調達先の選定においては、企業の知名度及び価格競争力が大きな要因となっている。また、ベンダー側ではユーザーに対する企画提案やユーザーニーズに応えるための十分な能力が備わっておらず、さらに二重・三重の下請け構造の開発体制が取られ、業務に見合った対価が得られていない場合が発生していると言われるなど業界内部の構造的な課題が少なくない。加えて、我が国のベンダー企業は、国内市場でのシェア争いに特化しており、ソフトウェアの輸出・輸入比率を見ると大きく輸入超過の状態にある。

このような我が国のユーザー、ベンダー双方における熟度の低いソフトウェア開発・調達プロセスは、結果として開発途中の度重なる要件変更、不適切なベンダーや技術の選択による非効率な IT 投資、不透明な価格設定、品質に対する信頼性の低下を惹起している。

我が国の情報システムに係る政府調達の方法をしてみると、ベンダーの技術及び管理能力等も考慮要因とはされているものの、価格が大きな決定要因となることがある。その結果、2003 年を目標とした電子政府構築への取組みが開始され、今後我が国のソフトウェア市場の発展・拡大の牽引役と期待される政府調達においては、採算を度外視した安値落札が頻発しつつある²。

このような状況を放置すれば、我が国の IT 化を担うソフトウェア産業の健全な発展を阻害し、ひいてはソフトウェア産業の国際的な競争力にも悪影響を与えるのみならず、我が国電子政府自体の安全性、信頼性にも影響を及ぼしかねない。

今後我が国において IT 化が進展する中で、品質の高いソフトウェアが価値に見合った正当な対価で取り引きされ、真に実力のある情報サービスを提供するイニシアティブを市場で醸成していくことが不可欠である。このため、我が国のベンダー、業界団体、有識者及び行政機関からなる本協議会を設置し、我が国政府をはじめとして、ソフトウェア開発・調達プロセスの改善を図っていくための諸施策について総合的に検討を行った。本報告は、検討された内容について広くご理解いただくため、分かり易い文章として整理するとともに、政府調達制度・運用の見直しの方向性について提案を行うものである。

本協議会は、情報システムに係る政府調達及びソフトウェアプロセス改善 (SPI) への取り組みの方向の 2 つのテーマについて、本年 1 月より議論を重ねてきた。本稿は、情報システムに係る政府調達の現状と課題について取りまとめつつある整理内容を広く紹介するために起草するものである。なお、SPI については別途まとめることとしている。

¹ 「平成 11 年度特定サービス産業実態調査」(平成 12 年 12 月、経済産業省)

² 「官公庁等の情報システム調達における安値受注について」(平成 13 年 1 月 31 日、公正取引委員会) 表 10 参照。

1. 情報システムに係る政府調達の実況

1.1. 我が国の行政情報化に係る経緯について

我が国における行政情報化に係る政策及び制度面整備の経緯を35ページの表 8としてまとめた。

(1980年代まで)

我が国の情報システムの政府調達は、1972年の日米コンピュータ会議を皮切りに、GATT東京ラウンド交渉、米政府による包括通商法適用等を経て、1980年代後半までに、公平性及び内外無差別性の強化が図られてきた。また、ソフトウェアに対する著作権の法的整備がなされたのも1980年代後半である。

(1990年代)

1990年代に入ると、米国に端を発し世界的に波及し始めたIT革命に政府としても対応すべく、1994年「行政情報化推進基本計画」³が策定された。この中で、行政の総合性の確保、簡素化・効率化の一層の推進を的確に行なっていくことが示され、1995年からの施策の方針が打ち出されている。この施策では、職員1人1台のパソコン・ワークステーションの配備、これらを結ぶ省庁内LANの整備、さらには省庁間の情報流通の円滑化・高度化を図る霞が関WANの整備等が提示された。

数次に渡る補正予算措置を経て急速に整備が進んだこと、及び我が国においてもパソコンやインターネットの普及、さらには電子商取引(EC: Electronic Commerce)が民間で普及するにつれ、申請手続等の電子化による国民負担軽減や行政部門の情報化に対する要請が一層高まったことから、1997年「行政情報化推進基本計画の改定について」⁴がまとめられ、1998年からの五ヶ年計画が策定された。改定の主な内容は、申請手続の電子化の推進、ワンストップサービスの段階的実施、インターネット等による行政情報提供の推進、情報通信ネットワークの高度な利用に不可欠な電子文書の原本性、受発信者の認証の仕組み、手数料等の共通課題の早期解決、といったものであり、広く一般国民へ提供されるサービスの向上を目指したものである。

このような取組みにより、1998年末には、中央官庁の約1万に上る行政手続のうち、2,700件について電子化が進められた。しかしながら、これらの手続はフロッピーディスクを用いた申請を認めるというレベルのものが多く、インターネットを利用したオンライン申請への取組みは緒についたばかりであった。

このような背景のもと、1999年12月「ミレニアム・プロジェクト(新しい千年紀プロジェクト)」⁵が小渕内閣のもと決定され、その中で、2003年度までに官民の行政手続をインターネットを利用しペーパーレスで行なえる、世界最高水準の電子政府を実現する旨が盛り込まれた。

このように1990年代は、政府自らがユーザーとして、これからの情報化社会基盤の整備を推進してきた段階といえる。

³ 「行政情報化推進基本計画」(平成6年12月25日 閣議決定) http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/b_01.htm

⁴ 「行政情報化推進基本計画の改定について」(平成9年12月20日、閣議決定) <http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kaitei9.htm>

⁵ 「ミレニアム・プロジェクト」(平成11年12月19日、内閣総理大臣決定) <http://www.kantei.go.jp/jp/mille/991222millpro.pdf>

(2000年代)

2000年7月には情報通信技術戦略本部（IT戦略本部）が設置され、IT革命の恩恵を全ての国民が享受でき、かつ国際的競争力を持ったIT立国を目指した取組みが開始された。2000年11月「IT基本戦略」⁶が策定され、電子政府の実現が重点政策として位置付けられている。

また、2001年1月「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」⁷が施行され、その第7条において「国及び地方公共団体は、公正な競争の促進、規制の見直し等高度情報通信ネットワーク社会の形成を阻害する要因の解消その他民間の活力が十分に発揮されるための環境整備等を中心とした施策を行なうものとする」とされているほか、行政の情報化の推進についても明記された。さらにこのIT基本法に基づき、2001年1月「e-Japan戦略」⁸、2001年3月「e-Japan重点計画」⁹が策定され、さらに2001年6月には、2002年度内に取り組むべき課題として「e-Japan2002プログラム」¹⁰が取りまとめられた。

2001年3月「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）」¹¹が策定されるなど、行政情報の積極的な開示に向けての作業が進められているほか、政府調達そのものの電子化も進められており、非公共事業については2003年度、公共事業については2004年度までにインターネット経由での電子入札・開札が導入される見込みとなっている⁹。

一方、地方公共団体における情報化の取組みについては、自治省において、2000年7月「情報通信技術（IT）革命に対応した地方公共団体における情報化推進本部（地域IT推進本部）」¹²が設置され、8月には指針¹³が提示されている。この指針では住民基本台帳ネットワークの構築推進等、国民生活に深い関わりのある取組みの推進が謳われている。

以上これまでの政府関連の情報化の取組みについて述べてきたが、今後は、

- **国家的なIT戦略に基づいて電子政府、電子自治体（以下、電子政府と総称）構築が急速に進められ、中央省庁及び地方の行政分野においてIT投資が一層活発化する事が予想され、**
 - **他方、電子政府においては、国民生活を支える社会基盤的なサービスを提供することから、その情報システムには高度な信頼性・安全性が要求される、**
- といえる。

⁶ 「IT基本戦略」(平成12年11月27日、情報通信技術戦略本部)

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/6siryou2.html>

⁷ 「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」(平成12年11月29日成立)

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/kihonhou/honbun.html>

⁸ 「e-Japan戦略」(平成13年1月22日、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部)

http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai1/1siryou05_2.html

⁹ 「e-Japan重点計画」(平成13年3月29日、IT戦略本部)

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/3siryou40.html>

¹⁰ 「e-Japan2002プログラム」(平成13年6月26日、IT戦略本部)

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai5/5siryou2.html>

¹¹ 「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）」(平成13年3月29日、行政情報化推進各省庁連絡会議了承) http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/denshiteki_1.htm

¹² 「地域IT推進本部の設置について」(平成12年7月26日、自治省) <http://www.mha.go.jp/news/000726.html>

¹³ 「IT革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」(平成12年8月28日、情報通信技術革命に対応した地方公共団体における情報化推進本部) <http://www.mha.go.jp/news/000828.html>

1.2. 情報システムに係る政府調達の世界規模

1.1で述べてきた中央官庁や地方公共団体による情報システム関係の調達規模は平成 12 年度予算額で、中央官庁が年間約 1.1 兆円、地方公共団体が年間約 0.7 兆円、合計年間 1.8 兆円程度である（表 1 及び表 2）。特に地方公共団体では、平成 12 年度対前年度比 10%弱予算額が増加するなど、国及び地方公共団体ともに財政状況が逼迫する中ではあるが、双方で IT 投資が活発化していることが分かる。

この調達規模は情報システム関連産業に比しても小さいものではなく、政府関連の調達において情報システム関連産業の健全な発展に資する施策を実施することによる波及効果は大きいものと考えられる。

表 1 中央官庁における情報システム関係予算の推移（当初予算）

年度(平成)	8 年度	9 年度	10 年度	11 年度	12 年度
予算額(億円)	9,555	11,124	11,376	11,241	11,489

出典：「行政情報化基本調査」(2000 年 12 月、総務庁)

表 2 都道府県及び市町村の電算関係経費の推移

年度(平成)	9 年度	10 年度	11 年度	12 年度
予算額(億円)	6,266.67	6,396.28	6,481.95	7,058.57

出典：自治省「地方自治情報管理概要」

1.3. 今後の政府による情報システム調達施策について

本年 3 月に策定された e-Japan 重点計画のほか、幾つかの情報システム調達施策についての関連文書が公表されている。

「e-Japan 重点計画」においては、情報システムに係る調達を政府が行なう場合に関連する記述が盛り込まれた。

アウトソーシングの推進、システム開発に係る評価指標の策定・普及が明記されているほか、プロジェクトの所要経費や効果明示・進捗状況の評価等が重要であると指摘されている。

表 3 「e-Japan 重点計画」(平成 13 年 3 月 29 日、IT 戦略本部)より抜粋

5. 行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進
行政の情報化
ウ) その他
b) アウトソーシングの推進
今後増大する情報システム関係業務や進展する技術の活用に効率的・効果的に対処するため、外注化を積極的に進める。
i) 各府省は、「国の行政機関における情報システム関係業務の外注の推進

について」(2000年3月、行政情報システム各省庁連絡会議)を踏まえ、2001年度早期に情報システム関係業務のうち、職員が重点的に実施すべき業務を明確化し、2003年度までの間において計画的・重点的にアウトソーシングを実施する。(全府省)

)総務省は、各府省における外注化の状況について、フォローアップを実施するとともに、その結果を公表する。(総務省)

d)システム開発に係る評価指標の策定・普及(経済産業省及び関係府省)

IT社会に対応した成熟度のあるシステム開発・調達を官民に広く普及するため、2001年度中にソフトウェア開発・調達プロセス評価指標モデルを策定するとともに、競争の一層の促進を図る観点から、同モデルの活用などソフトウェアの特質を踏まえた調達の速やかな導入・普及に向けた検討を行う。

e)主要プロジェクトの所要経費や効果の明示と進捗状況の評価公表(全府省)

行政の透明性・信頼性の向上、行政の情報化に係る的確な進行管理と、関係施策の効果的・効率的実施を図る観点から、各府省は、「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2001年1月、政策評価各府省連絡会議)を参考に、2001年夏より概算要求・予算編成時に、複数年度にわたる電子政府の主要プロジェクトの所要経費や効果を明示するとともに、施策の進捗状況を評価し、その結果を毎年度公表する。

また、経済構造変革という観点からも、IT経済社会における円滑な取引及び市場ルールの整備の一環として、システム開発に係る評価指標の導入・普及について検討を行う、との閣議決定がなされている。

表 4 「経済構造の変革と創造のための行動計画(第3回フォローアップ)～新たな経済成長に向けての新行動計画～」(平成12年12月1日、閣議決定)より抜粋

3. ITを最大限活用できる環境整備

(2) IT経済社会における取引の円滑化と市場ルールの整備

システム開発に係る評価指標の導入

IT経済社会に対応した成熟度のあるシステム開発を官民に広く普及させるため、システム開発に係るソフトウェアの特質を踏まえた評価指標を策定するとともに、その導入・普及について検討を行う。

一方、国防の分野においても防衛関連を含むシステムのソフトウェア品質の確保はますます重要となっており、防衛庁・自衛隊においては、平成12年度末に推進要綱の中で企業のソフトウェアの開発能力を適正に評価するための新たな調達手法の検討が明記されているところである。

表 5 「防衛庁・自衛隊における情報通信技術革命への対応に係る総合的施策の推進要綱」(平成12年12月、防衛庁)より抜粋

防衛庁・自衛隊の業務全般の情報化への対応の推進

(2) ソフトウェアの品質確保

今後の情報システムの調達では、ハードウェアは言うまでもなく、それ以上にソフトウェアの品質確保がますます重要になると考えられる。

一般的に、情報システムの調達においては、従来ハードウェアに焦点が当たり、

ややもするとソフトウェアの質については評価が不十分であると言われている現状を改善し、質の高いソフトウェアが供給されるよう、情報システムの選定に当たって、企業のソフトウェアの開発能力を適正に評価するための新たな調達手法の検討を各省庁と連携をとりつつ行う。

平成13年度に入り、本年6月に中間整理案が提示された以降も、政府部内では、政府調達制度の見直しの実施に関する重要な決定がなされている。

第一に、e-Japan2002プログラムである。本プログラムは、e-Japan重点計画に則りつつ2002年の実施に向け集中的に取り組むべき課題をIT戦略本部が整理したものである。

**表6 「e-Japan2002プログラム ～平成14年度IT重点施策に関する基本方針～」
(平成13年6月26日、IT戦略本部)より抜粋**

4. 行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進
(9) システム開発に係る評価指標の策定・普及(経済産業省及び関係府省)
ソフトウェア開発・調達プロセス評価指標モデルの策定に係る成果を踏まえ、官民での同モデルの普及に向けた評価者の育成環境を整える等の普及に向けた取組を進める。

第二に、改革工程表である。これは、経済財政諮問会議が同じく本年度後半から来年度にかけて政府として集中的に取り組むべき課題を整理したものである。

表7 「改革工程表」(平成13年9月21日、経済財政諮問会議決定)より抜粋

(14年度中に措置)
情報システムに係る政府調達制度の見直し(ソフトウェア開発プロセス改善・評価指標の導入等)を図る。
(関係府省)
総務省、経済産業省、財務省、関係府省

第三に、自民党政務調査会 e-Japan 重点計画特命委員会(委員長:麻生太郎政調会長)による e-Japan 重点計画の円滑な推進を図るための総理に対する緊急申入れである。

「緊急申入れ(抄)」(平成13年11月1日、自民政調 e-Japan 重点計画特命委員会)

(総論)
質の高い電子政府構築のためには大手のソフトウェア開発企業による安値受注を誘発している現行の情報システムに係る政府調達制度(中央政府・地方自治体)を早急に見直すこと。
(各論)

ソフト・システムは、安値落札等の問題を二度と起こさせないよう、総務省、財務省、経済省、公正取引委員会が中心となり全省庁ベースで、早急に総合評価落札方式の見直し及び中小企業の競争参加の拡大を含む現行調達制度（中央政府及び地方自治体）の見直しなど対応策を年内にまとめ、平成十四年度から実施すること。

以上のように、あらゆる観点から情報システムに係る政府調達における制度面・運用面の改善が求められているところである。

1.4. 政府調達の手順と問題点について

政府による情報システムの調達は、図 1 の手順を踏んで実施されている。

図 1 政府による情報システムの調達に係る手順

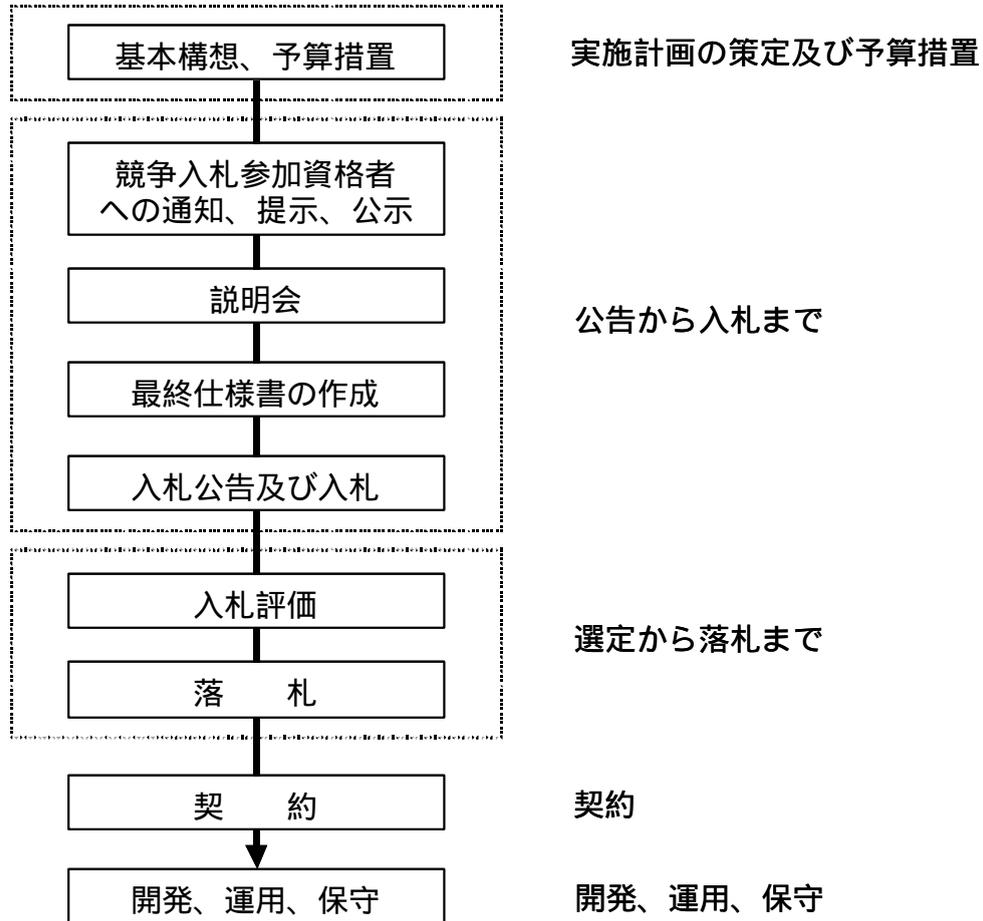


図 1では便宜上手順を五段階に分けることとした。以下、各段階毎に概要と問題点を述べていくこととしたい。

【 1. 実施計画の策定及び予算措置 】

この段階では、情報システムによって改革される業務モデルの作成を含む情報システムの構築に係る実施計画及び予算措置計画が策定される。

実施計画策定の面では、IT 活用を前提とした現行業務の分析、IT に係る最新の技術動向を踏まえた計画策定が肝要であり、そのための十分な情報の収集・分析が求められている。また、この作業を踏まえて、民間取引における RFP（提案依頼書：Request For Proposal）に相当する入札説明書（技術仕様、設計資料、解説資料等）の案及び評価基準を作成する。

入札説明書では、入札案件に関する技術的要件、入札条件の評価基準等を提示することとなっている。

しかしながら、近年のITの急速な進展及び業務におけるITの適用可能性の拡大に対して政府の調達担当官の理解が十分ではなく、結果として求めるべき各種要求を記述内容としての確に反映した政府調達にあるべきRFPが作成できていない例が見られる。また、出入りのベンダーに無償で調達仕様を作成させることもあり、その結果極めて作為的に他のベンダーを排除する内容の仕様書となる場合がある。

また、予算措置の面では、調達する情報システムによって開発等プロジェクトが複数年度にわたる場合があるが、国庫債務負担行為の手続きに拠らないと、原則として単年度事業扱いとなる。

複数年度に渡る開発を単年度事業として毎年契約する場合、初年度（新規開発時）には競争入札、後年度は随意契約になる場合が多く見られるが、このような契約形態は、供給者側から見ると、

初年度に採算を度外視した極端な安値で落札しても、後年度の随意契約において利益を確保できる可能性があること

仮に利益が確保できないとしても、中央政府での落札実績が地方自治体における調達に有利に作用することが期待できること

等の理由から、近時問題となっている極端な安値落札を助長している側面がある。

【 . 公告から入札まで】

この段階では、入札説明書案に含まれる仕様書に対する意見招請手続（80万SDRを超える調達の場合）を経て、提案依頼書（RFP：Request for Proposal）を完成させ、入札案件の評価方式を決定するとともに、入札の告示、入札説明会等が実施される。

入札では、競争入札参加資格審査制度¹⁴に基づき応札者に求められる条件が指定される。この制度では、業者の外形的要素（売上、自己資本、流動比率、営業年数）のみによるランク付けが行われており、結果として競争力のある中小企業の参入機会を減じている。我が国のソフトウェア産業は、中小企業が約96%を占める産業構造であるため、外形的要素のみに拠らない制度の柔軟な運用が求められている。

また、開発から運用まで複数年にわたるプロジェクトの場合、案件の内容によっては随意契約を活用した一括型の調達を行うため、結果として中小・ベンチャー企業の参入を困難にしている原因になっているとの指摘もある。

さらに、ジョイント・ベンチャーによる入札が認められていないため、大手ベンダー数社による過当競争や実力ある中小企業が参入できない事態を惹起しているという指摘もある。

¹⁴ 競争入札参加資格審査制度：外形的な要素（売上、自己資本、流動比率、営業年数）を審査基準とし、入札に参加可能かどうか事前審査を行なう制度。詳しくは、本稿54ページを参照。

【 . 選定から落札まで】

この段階では、RFP で定められた提案内容の評価基準を基に、提案者側からの提案書の評価、落札者の決定、落札情報の公表が実施される。

我が国におけるコンピュータ製品及びサービスの政府調達の評価方法においては、予定価格が 80 万 SDR（円貨換算 1 億 3000 万円）以下の案件については、原則、機能証明を満たした入札者の中から最低の価格を持って入札した者を落札者とする最低価格落札方式を採用している。一方、予定価格が 80 万 SDR を超える場合¹⁵には、一律に総合評価落札方式を採用することが定められている。

この総合評価落札方式は、平成 7 年に調達関係省庁の申合せとして策定された「コンピュータ製品及びサービスの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド」(P 59 参照) に基づき、図 2 のように性能等の評価項目の得点の合計を入札価格で除する方式（除算方式）を採用している。

<p>【現行の総合評価落札方式における計算式】</p> $\text{総合評価得点} = \frac{\text{性能・機能・技術等（必須項目得点 [基礎点 + 加点] + 必須項目以外の得点)}{\text{価格}}$
--

図 2 総合評価落札方式における計算式

この総合評価落札方式の導入は、価格のみによる最低価格落札方式に対して、性能・機能・技術等を評価項目として盛り込んだものである。このため、価格以外の評価項目を加えることによって、価格に偏らない評価を行なうことができる点では大きく前進したものであり、公平な競争を促すものと期待されていた。しかしながら、総合評価落札方式は、総合評価得点（＝性能等の得点 / 価格）が高い応札者が落札する方式であり、応札価格を極端に異常な低価格とすることによって、総合評価得点が大きく上昇し落札が可能となることから、入札の評価において性能・機能・技術等の要素が十分に反映されない状況が生じている。

さらに、予算措置上、新規開発時（初年度）は一般競争入札による契約がなされるが、後年度は随意契約となる場合がある。この傾向が上記の計算式の特徴と相まって、初年度の入札において、大手ベンダーが採算を度外視した受注競争を行なう例が散見される。

このような安値落札に関しては、公正取引委員会が現状を懸念し、平成 13 年 1 月に極端な安値落札を行なった事業者に対して注意を行なうとともに、業界団体に対して競争政策上の考え方の周知徹底を行なっている。¹⁶

¹⁵ 「日本の公共部門のコンピュータ製品及びサービスの調達への総合評価落札方式の導入について」(平成 7 年 3 月 27 日、アクション・プログラム実行推進委員会)で、予定価格 80 万 SDR（円貨換算 1 億 3000 万円）を超えるすべての調達について、総合評価落札方式が義務づけられた。(P 59 参照)。ここでは、主として総

なお、SDR とは、Special drawing rights (特別引出権) の略で、円貨換算レートは 2 年ごとに見直される。現在のレートは、平成 12 年 4 月 1 日から平成 14 年 3 月 31 日までの政府調達において適用される。

¹⁶ 「官公庁等の情報システム調達における安値受注について」(平成 13 年 1 月 31 日、公正取引委員会)

また、落札情報の公開に関しては、WTO政府調達協定の対象となる10万SDR以上の案件については、下記の事項について、落札の翌日から起算して72日以内に官報上にて公示することとされている¹⁷。

- 落札されたものの名称及び数量
- 落札担当官の氏名、部局名及び所在地
- 落札者を決定した日
- 落札者の氏名及び住所
- 落札金額
- 契約を決定した手続き
- 一般競争又は指名競争の場合には公告日
- 随意契約による場合はその理由
- その他必要な事項

これらに加え、全入札者に関する評価結果及び入札金額、予定価格（開札後）等についても公開することにより、極端な安値入札・落札を抑制する効果が期待できる。

【 . 契約】

この段階では、調達者である政府と供給者であるベンダーが契約締結を実施する。この契約書において、供給者が提供する情報システム及びサービスの範囲及び納期、開発物の知的財産権の所有、機密保持、及び損害賠償責任等が規定される。

しかしながら、我が国の政府調達では、契約書において開発・サービスの対象範囲の記述が具体性に欠け、発注者及び供給者の仕様の記述に対する理解が異なる、発注者と供給者の責任関係が不明確になっている等の場合がある。

また、知的財産権に関しては、政府による開発委託の過程で生じた知的財産権の帰属が政府に限定され民間で有効に活用できる技術が利用できない場合があること、機密保持に関しては、範囲・期限の定めがなく受注者が開発過程で獲得したノウハウを以降の事業に活用できない場合があること、損害賠償に関しては、供給者の責任限度が設定されていない場合があること、等民間企業相互の契約及び諸外国での契約に比して、供給者に対して過度の要求となっているとの指摘がある。

【 . 開発、運用、保守】

この段階では、供給者によって情報システムの開発が行なわれ、発注者による検収が実

<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/01.january/01013101.htm>

¹⁷ WTO政府調達協定及び「日本の公共部門のコンピュータ製品及びサービスの調達に関する措置」に基づき10万SDR以上の調達については、「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める省令第7条の2」に定められる事項を公開することとなっている。（61ページ参照）。

施された後、システム運用・保守が行なわれる。

情報システムの開発段階では、発注者の要求事項が十分に反映される必要があり、発注者は供給者とともに適切なプロジェクト管理を実施し、双方で開発物の品質向上に努める必要がある。

しかしながら、現状では、プロジェクト管理を供給者まかせにしている、品質向上のために必要な作業を供給者側に的確に指示できていない等の理由から、結果として開発効率の低下を招いている場合がある。

また、情報システムの開発においては、新しい技術の導入提案など供給者側の自発的な企業努力によって工数削減、納期短縮、品質向上が実現され、高い顧客満足度が実現されることが期待されることから、高い顧客満足度を実現するための企業努力に対して、供給者に直接的な動機付けを行なう施策を実施すべきとの意見がある。

2. 情報システムに係る政府調達における課題と解決の方向性

これまで述べてきたように、政府による情報システムの調達は我が国の情報サービス産業の発展・拡大に重要な役割を担う。しかし、前章で述べてきたように様々な問題点も抱えている。以下では、指摘されている問題点について、それぞれ課題とその解決の方向性を提示する。

2.1. 調達に係るスキルに対する課題と論点（前章【 】関連）

【課題】

情報システムの調達は、ITの積極的な活用により効果的・効率的な業務実施を実現するためにも、公平性・透明性・中立性を確保しつつ、最適な情報システムを構築する観点から行われる必要がある。したがって、その調達に先立ち、調達すべき情報システムに対する提案依頼書（RFP）を明確に記述し、供給者に提示しなければならない。

しかしながら、

- 情報システムの導入対象となる現行業務の業務分析、及びその分析結果と情報システムを融合した新しい業務モデルの構築が不十分
- 導入すべき情報システムに係る技術動向の検討が甘く、ITによって実現できる機能・性能に対する理解が不十分
- システム開発のパートナーとしてベンダーに求めるべき能力の評価基準に関する検討が不十分

といった状態のままRFPが作成され、結果としてRFPにおいて要求要件を的確に記述できていない場合や、特定ベンダーに明らかに有利な内容となっている場合がある。

それらの多くは、より正確には、Request for Information (RFI)¹⁸と呼ばれ

¹⁸ RFIとRFPについて

RFIとは「情報提供要請」であり、RFPを作成するために必要な情報の提供を要請する文書である。調達の要求定義が容易であったりその要件を満たす調達候補が複数いることが明確である場合にはRFIのプロセスは不用であるが、ビジネスプロセスの変革をも求めるような新たな情報化投資が増えつつある中、民間では、RFPの作成・発行に先立ってRFIを発行する動きが広がっている。

RFI発行の際には、ハードウェアやソフトウェアに関連する情報や同業他社の構築事例、参照可能なビジネスモデルに関する情報、保守・運用に関する情報など想定している基本的な仕様に対し必要な情報が広く集められる。調達側では、ここで得られた情報を基に、ITベンダーに求める適性や成熟度、経営目標等に対する適合度、要求事項に対する充足度など評価の各項目の詳細とウエート付けを行うとともに、提案依頼事項、開発体制、保証要件などRFPに記載すべき項目の詳細を決定する。

現在政府調達で活用されている「基本/入札仕様書」は、役割としてはRFPであるが、後述するように調達側の情報収集能力の弱さがあるが故に、その内容はRFIのレベルに留まっていることも多く、評価基準の明確化及びRFPにおける要求事項の明確化が期待されている。（例えば、ITコネクティヴ専門知識教材13「情報化資源調達プロセス」(株)東京リーガルマインドなどを参照）

るべき内容のものにとどまっている場合が多く、このレベルのまま開発プロジェクトに入った場合、事前に規定すべきシステム要件が事後的に決められたり、それに伴い開発計画にも大幅な変更が生じるなど、開発効率の低下を招いている。

政府部内におけるIT活用の場が、これまでの人事・会計等の特定部門・特定業務のためのものから、電子政府という新たな行政サービスへとフロンティアが拡大している今、十分な質のRFPを作成できるだけの調達側の体制の整備が喫緊の課題となっている。

【解決の方向性】

外部専門家の積極的活用等調達側の人材育成・体制の強化

RFPの作成に当たっては、情報システムの内容はもとより、システムが狙いとするサービスのプロセスやビジネスモデル、及びこれに的確に応えるソフトウェアプロダクトやベンダーのスキル等に関する的確な情報収集が重要となる。

現在でも、RFIに相当する手続きとして市場調査や意見招請等を実施している場合があるが、調達案件が多いこと、開発期間が比較的短いこと等から、必要十分なRFIのプロセスを経ないでRFPを公開せざるを得ないものも多い。政府調達においては、公平性・透明性が民間取引の場合以上に重視されることから、RFP作成のための調達側における人材育成、外部専門家の有効な活用は、民間の場合以上に重要な課題となる。関係省庁では、米国連邦政府において積極的に実施されているように、民間のトレーニングコースを活用するなど、**調達担当官のスキル転換及び獲得を促進すると同時に、スキル充足のために外部人材を積極的に活用したり、外部委託により関連技術動向等の調査を実施することが必要である。**

本稿でも既に触れている平成12年3月「国の行政機関における情報システム関係業務の外注の推進について」¹⁹において、

- 行政機関の職員は、職員でなければ適切に遂行できない業務を実施し、それ以外は基本的には外注を積極的に活用すること。
- 外注の活用の際には効果的・効率的な活用を図ること。
- 情報システム部門では、プロジェクト管理、外注管理、情報システム監査・評価等に関する知識・ノウハウ等を有する職員の確保・養成に努めること。

の三点に関する理念が提示されている。今後、この考え方に沿った具体的施策

¹⁹ 「国の行政機関における情報システム関係業務の外注の推進について」(平成12年3月31日、行政情報システム各省庁連絡会議、本稿50ページ)参照。

を関係省庁それぞれが実施すべきである。

具体的には、情報システム開発の契約とは別途、実施計画の策定及び予算措置の初期段階から、RFPの作成等に際して、調達者だけでは対応できない高度な技術的専門事項に係る外部人材の活用を進めることが有効と考えられる。これをコンサルタント契約によって実現する場合、全期間にわたる一貫した支援に加え競争性の確保が求められる。このため、初年度の契約に当たっては、全期間にわたる価格や支援内容(支援者の能力等)についても考慮するとともに、調達の中立性の観点から、コンサルタント契約業者を開発の入札業者から除外することが必要である。

さらに、政府自身の情報収集能力や企画能力の弱さを補うために、RFP **作成までの企画段階そのものを提案の公募や委託などによって専門の事業者に行わせることも**考えられる。この場合、公平性や中立性の観点からRFPを作成した事業者に対しては開発プロセスへの競争参加を認めないことが望ましい。また、RFPを作成する事業者としては、企画・開発・運用のすべてに経験があるかどうかを重視すべきである。

また、秘密情報を扱うようなミッションクリティカルな情報システムに対し、RFPを二段階に分けて提案書を求める方法が有効であると考えられる。具体的には、ミッションクリティカルな情報システムの場合、RFP自体に秘密情報等が含まれることが多いため、そのRFPにより広く提案書を求めることは情報管理上問題がないとは言い難く、一方で、公平性・競争性の確保は求められる。そこで、第一段階目では、秘密情報等を除く簡易なRFPにより広く提案書を求め、その中から複数業者を選定し、第二段階目でフルセットのRFPを第一段階目で選定された業者に提示し、提出された提案書から最終的に最適なものを選定するという方法が考えられる。ミッションクリティカルな情報システムに対して、間口を広くして調達の公平性を確保するという点では注目される。なお、特に、大規模な情報システムに係る第二段階目の提案書の作成に当たっては、相当の時間と人員が費やされることが予想されることから有償とすることも考えるべきである。

なお、RFP作成業者と開発業者との熟度が十分に一致している場合はスムーズな開発が行われるが、現実にはそのレベルがあわず、開発業者が開発に当たってRFP以前になされるべき基本的な仕様の決定から全てやり直しを行っている場合も見られる。このため、システム開発のためのフレームワークの標準化や、RFP作成業者に対する開発プロセスのモニタリング義務の設定など、両業者が円滑かつ的確な責任分担の下に作業を行いやすい環境の整備が必要である。

調達事例に関する情報の共有・分析・活用の推進

政府調達における調達側のスキル向上・ノウハウ蓄積の観点から、**情報システムの失敗事例も含めた調達事例に関する情報の共有・分析・活用を図る体制作り**が必要である。

米国では、政府予算により開発された情報システムの事例に関するデータ(失敗事例を含む)が共有・分析・活用され、ソフトウェア工学(開発手法、品質向上手法、見積方法等を研究)分野の研究基盤となっている。我が国においても、各省庁の調達事例(計画概要、投資総額(計画と実績)、ベンダー評価等)に関する情報を活用し情報システムの品質を高める施策を検討する必要がある。このため、各省庁の調達事例に関する情報を共有・分析・活用を図るための体制を整備することが必要である。

2.2. 中小企業等の競争参加に係る課題と論点(前章【 、 】)

【課題】

我が国の政府による情報システムの調達では、入札企業の価格競争力が大きな要因となっているため、例え技術力はあったとしても価格競争力が低い中小企業は不利となる場合がある。²⁰

現在、政府調達における競争入札に際しては、前述した**競争入札参加資格審査制度**(P9 脚注14参照)により区分し、その区分に基づいて入札機会を提供する制度が適用されている。本制度については、本年1月10日付の官報公示(競争参加者の資格に関する公示)により、これまでバラバラに行っていた各省庁の資格審査基準が統一化されたところである(統一化後の評価基準は、P54に示すとおり)。

他方、例えば、現在のインターネット技術を支えている企業は設立間もないベンチャー企業であることが多く、そうした企業は、例え技術力等があったとしても営業年数や売上高等の外形的要素では必ずしも上位等級に評価されない。例えば、売上50億円未満であれば、その時点で他の要素がどれ程優れていても、また、実際に民間取引ではその程度の規模の案件について実績があったとしても、原則、A等級(3,000万円以上)の調達案件には参加できないようになっている。このため、**現行制度は、技術力及びプロジェクト遂行能力のある中小企業等の入札機会を政府自ら閉ざすことにより、質の高いかつ低廉な情報**

²⁰ 随意契約においては、見積り合わせの対象となる企業は、知名度によって選択される傾向があるとの指摘もある。これは調達側から見ると、中小企業の得意分野等に関する情報が少なく、結果として大手ベンダーを選択せざるを得ないという場合や、知名度のある企業規模がなければ提供できないサービス(日本各地でのサポートが必要な場合等)を実現したい場合、等がある。

システムの調達の可能性を除外している懸念もある。

加えて、資格等級が各省庁統一化されたことによる混乱等も指摘されている。具体的には、今回の統一化に伴い各省庁における等級が変動した（P57参照）が、例えば、

大型案件の入札に参加するために必要なA等級の獲得に求められる総得点が上昇し、ほとんどの省庁において従来に比べてA等級の獲得が困難になった。

従来全ての省庁において、等級は2～3段階（A～Cの3段階が12省庁、A～Bの2段階が1省庁）であったが、統一化によりA～Dの4段階になった。この結果、従来Aであった価格帯がBやCの価格帯にシフトした。

等の事態が生じたというものである。

このため、1月31日に各省庁が「統一資格による調達を行う際の留意点について」という申合せ（P56参照）を行ったが、それでもなお、その趣旨が十分浸透していないこともあり、従来入札が可能であった案件に対して入札が出来なくなるという例も指摘されている。

また、それぞれ得意分野を有する中小企業がジョイント・ベンチャーを組んで総合力を高める場合であっても、**現行の競争入札参加資格審査制度は、企業共同体に対して参加資格を付与できないのみならず、大企業の外形標準の算定にあたっては、情報システム以外の営業活動もその算定対象とする等、情報サービスを事業とする中小・ベンチャー企業にとって不利な扱いとなっている。**

ジョイント・ベンチャーによる参加を認めないことは、大企業による過当な入札競争を生じさせているが、実際には、大企業が落札した場合においても、ほとんどの場合、ジョイントを組むのが通例である。

さらに、入札説明会から応札までの期間が短い、また発注が年度末に近い時期にある場合、納品までの期間が極端に短い例も見られ、人手が不足しがちな中小企業にとって実態上応札が困難な状況となっているとの指摘もある。

情報サービス産業の場合、特に新しい技術を持った活力のある企業は中小・ベンチャー企業も多く、また、他方で、安値落札などの問題により情報システムに係る政府調達市場が大手ベンダーにより寡占状態におかれているなどの現状があることから、政府としても、こうした技術力のある中小企業者の競争参加を促進し、より公正かつ経済的な調達を実施するとの観点から、中小・ベンチャー企業に対して調達参加のための機会の提供を行う必要がある。

【解決の方向性】

競争入札参加資格審査制度の見直し

競争入札参加資格制度については、

統一化により資格等級が降格した企業に対する措置として、従来可能であった市場に対する競争参加を確保することを一層徹底することが必要である。

業界調査が示すように、情報システムの民間における取引慣行では等級と受注可能な契約価格帯との間に必ずしも明確な相関が見られない。

ことから、調達物品等の種類のうち「情報処理」、「ソフトウェア開発」をはじめとする情報システム関連の調達については、例えば、

調達に際して予定価格による入札資格の区分を廃止し、A～D全ての等級から調達することとする、若しくは、

調達の際に資格等級を要求しない。

といった案のいずれが合理的かについて検討し、**競争入札参加資格制度の見直し・改善を行う。**

ただし、調達案件によっては、入札公告において、過去の実績や一定の技術的基準等により応札機会を与えることが有効な場合があること等に配慮することが必要である。

ジョイント・ベンチャー等の企業共同体への入札機会の提供

技術力はあっても資金力等の関係から中小・ベンチャー企業が一社単独では受けられない政府調達案件に直接入札できる機会を増やすため、また、大企業による過大な入札競争を押さえるため、**ジョイント・ベンチャー方式による企業共同体に対しても競争入札参加資格を付与することも検討すべきである。**

また、引き続き、資格等級による入札区分を設ける場合には、ジョイント・ベンチャー方式による企業共同体に対する評価をもって資格等級を付与することとする。その際の評価基準については、別途詳細なガイドラインを策定する。

中小企業への配慮

現在、大手数社が案件の大小を問わず、政府（地方自治体含む）調達案件の大半を受注しかつ、その相当数を中堅・中小に下請させているのが実態である。

このような多層の下請の非効率性を排除する観点からも、むしろ一定の小規模案件については、技術力のある中堅・中小・ベンチャー企業に対し、積極的に受注機会を確保すべきである。また、その際には、応札期間や発注時期に関

して特段の配慮を行うべきである。

特に、地方自治体の調達においては、技術力のある地元の中堅・中小・ベンチャー企業にも受注機会を与えていくことが、コスト面からも、また、地域経済の活性化にも間接的に効果があることにも留意が必要である。

例えば、情報システムの調達における小規模案件については、原則、中小企業から調達することを努力するよう関係省庁において申し合わせる²¹。などの措置をとることが考えられる。

因みに、現在でも、中小企業者の受注機会の確保については、「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」に基づき、毎年「中小企業者に関する国等の契約の方針」が閣議決定されており、その中で、下記のように定めている。

「平成13年度中小企業者に関する国等の契約の方針」(抜粋)

- ・ 国等は、指名競争を行うに際しては、極力同一資格等級区分内の者による競争を確保すること等により、中小企業者の受注機会の増大を図るものとする。また、一般競争の場合についても同様の配慮を払うものとする。
- ・ 少額の契約案件にあつては、法令の規定に基づく随意契約制度の活用により、中小企業者の受注機会の増大を図るよう努めるものとする。

しかしながら、この契約の方針では、具体的にそれぞれの物品・サービスに踏み込んだ目標を設定していないなど、情報システムの調達という観点からは不十分な点が多いため、上記の措置についても、この閣議決定に盛り込むことなどを検討すべきである。

2.3. 調達方式に係る課題と論点(前章【 】関連)

【課題】

行政の情報化が進展する中、情報システムの企画・立案から運用開始までをライフサイクルとしてみた場合、複数年度に渡る場合が多い。一方で、政府による調達は毎年の税収等歳入に対応した歳出予算によるため、基本的に単年度処理の積み重ねとして実施される。その結果、当初から複数年度に渡ることが

²¹ ちなみに、現行の競争入札参加資格審査制度においても、予定価格1500万円以下の案件については、実質中

見込まれる調達の場合、初年度は競争入札制度で低額で落札し、次年度以降の随意契約の中で全体として利益の確保を期待するという経営戦術が成立している。

このため、現行の調達方式は、結果として資金調達力が強く当面の開発体制の弾力性の高い大手ベンダーにのみ有利に働いている。

また、このようなベンダー側の経営戦術の下では、初年度において発生した損失を後年度の受注の中で補填しようとするため、ソフトウェア・ライフサイクルを通じてコストの最適化、さらには品質の確保が図られているか疑問がある。

我が国の政府における情報システムの調達では、情報システムを構成するハードウェアとソフトウェアを一括調達するケースが多い。この背景には、一括調達方式を採用することにより調達者側の開発リスクを低減する狙いなどがある。

近年はオープンシステムの導入等によりハードウェアの低価格化が進む一方で、ソフトウェアはユーザーの多様なニーズに応えるために複雑化、多様化しつつあり、情報システムの政府調達においても、ソフトウェアやサービスの価値比重が徐々に増しつつある。このような中で、余力のある大手ベンダー企業によって、ソフトウェア/サービスの比重が増しつつあるのを逆手に取り**廉価な積算の説明が容易なソフトウェア/サービスを一括して安値落札する現象が最近頻発**している。この結果、ソフトウェアの適正な価値形成を阻害されたり、資金力などの関係から安値落札に対抗できない中小ベンダーが事実上入札競争から排除されるなどの弊害が発生している。

このため、調達を実施するに当たっては、情報システムの構築過程に即し、各段階において最適な調達方式を採用する必要がある。

【解決の方向性】

ライフサイクルベースでの価格評価の徹底及び複数年契約の活用

我が国では、予算単年度主義のもと、情報システム構築が複数年に亘る場合であっても、原則として、単年度の契約により実施されている。また、情報システムの構築が単年度の契約で可能な場合も含め、次年度以降、保守・運用等に係る契約が必要となるのが通例である。

これに対応するため、上記【課題】を踏まえ、次のような対応を取ることが必要である。

小企業者で構成されているC及びD等級から調達することとなっている

開発終了年度以降にも当初の落札事業者による相当規模の継続的な契約が必要と見込まれるものについては、原則一般競争入札による総合評価を行い、**ライフサイクル²²コストベースで評価を行うこととすべきである。**このライフサイクルコストの評価に当たっては、RFPから読みとれる限りのライフサイクルで必要とされる全てのコストを考慮する。なお、入札初年度に提示し評価の対象とするライフサイクルコストは、次年度以降の随意契約による契約金額を法的に拘束するものではない。ベンダーによっては、意図的に将来のコスト見積りを低く設定することでライフサイクルコストを低く提示し落札しようとする恐れもある。このため、初年度における価格評価が適正なライフサイクルコストで行われる動機付けを維持するため、**初年度に提示したライフサイクルコストの見積りと次年度以降の契約金額が、ある一定割合以上異なる場合、その理由及び契約金額の公開を調達側に義務づける等の措置が併せて取られる必要がある。**

また、そもそも複数年で契約することが合理的なものについては、複数年契約を行うことが妥当である。ソフトウェアについても、「国の行政機関における情報システム関係業務の外注実施ガイドライン」(平成12年3月31日、行政情報システム各省庁連絡会議)にあるとおり、国庫債務負担行為の活用によって実現可能である。このように、複数年契約に関しては、制度面では整備されていることから、**各省庁においては、必要に応じて積極的に複数年契約を活用するよう努めることが必要である。**

他方、実際には、国庫債務負担行為を活用することは国会の議決が必要となるものであり、**円滑な予算手続上の対応が必要となる。**

分割調達の実施

調達側の経費やプロジェクト管理負荷等の増加を招かず、効率的・効果的な調達が可能となる場合においては、ハードウェアとソフトウェア、ソフトウェアの設計段階と開発段階などその必要性に応じて適宜分離し、**分割調達を行うことが考えられる。この際には、技術力はあるが当面のキャッシュフローや要員の確保に限界がある中小ベンダー企業にも配慮することが望ましい。**

ただし、分割調達が一括調達に比して品質及び価格面での遜色がないという条件を満たすためには、

- 分割調達をマネジメントする調達側の体制が十分であること
- 分割による手戻りが発生しないよう、全工程を通しての標準化及び供給者側の標準化への対応が行なわれていること
- 設計段階を請け負った事業者が開発段階においても一定の責任を負うこと

と（責任範囲の明確化）

が必要である。

一方、分割された契約の成果物を統合する際に生じるリスクをインテグレーション業者がかぶらざるをえないような複雑なシステム開発プロジェクトでは、インテグレーション事業者がそれぞれのパーツを開発する事業者をリアルタイムでコントロールすることが必要となる。この場合、契約形態としては、分割調達契約ではなく、議決を受けた国庫債務負担行為の範囲内で、インテグレータとの複数年に亘る一括契約を行い開発に関わるプロセス統合・管理を一定程度任せ、情報システム導入に伴うサービスの内容、レベルを確保するためのサービスレベル契約（後述）を併用するといった方法も選択肢となる。

今後、調達方式としては、与えられたシステムに係る課題によって、積極的に分割調達を採用すべきものと、むしろ複数年にわたるインテグレータとの一括契約を採用すべきものと両者があり、実態に則して適切な方式を選択することが必要である。

ソフトウェア開発における諸環境の標準化の推進

なお、分割調達をより円滑に採用できるようにするためには、開発業務の分担・引継ぎが円滑に行なえる環境を整えることが必要である。

このため、ソフトウェア・ライフサイクルを記述した国際標準²³を積極的に活用する等により、ベンダー企業間でのソフトウェア開発に係る作業内容、さらにはドキュメント作成に対する標準化を推進する。

2.4. 総合評価落札方式に係る課題と論点（前章【 】関連）

【課題】

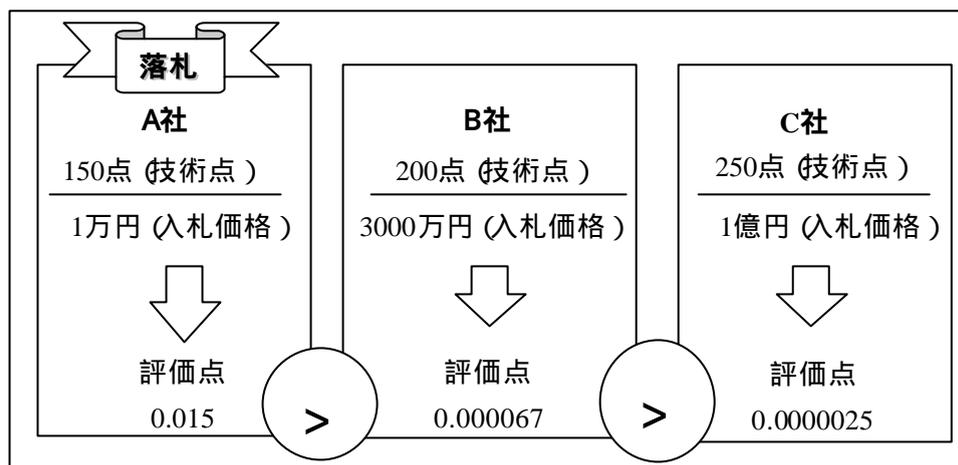
政府において情報システムを調達する際、その財源が国民の貴重な財産である以上、質及び性能等の高いものを最も経済的に調達することが必要であることは論を待たない。今後整備される本格的な電子政府の構築に際しては、質の低下が国民の経済社会活動に直接深刻な影響を与えるものであることなどに鑑み、より一層高品質・高性能な情報システムの調達を図るべきである。我が国では、予定価格が80万SDR（円貨換算1億3000万円）を超える調達案件に

²³ 国際標準としてISO/IEC-12207（JIS X 0160）がある。また、日本国内では、ISO/IEC-12207に適合させながら日本のソフトウェア産業の特性を加味し、システム開発・取引のための共通フレームとして策定されたSLCP-JCF'98がある。

については、性能・品質等を勘案した総合評価落札方式を採用することとしてきたが、電子政府の構築という観点から、現行の調達方式の妥当性・合理性を検証し、早急に対応することが必要である。

現行の総合評価落札方式においては、総合評価の方法として、技術点を入札価格で除算する方式（評価点 技術点 / 入札価格）によって行うことが定められており、極端な安値入札・受注を惹起する要因となっているとの指摘がある。即ち、図 3 の例に示すように、通常、技術点の評価が最大 2 ～ 3 倍程度にしか開かないのに対して、入札価格についてはオーダーレベル（予定価格に対して 1 / 100、1 / 1000 などの入札価格）で差をつけることが可能となるため、実質、入札価格が総合的に高い評価を得るためのキーファクターとなっており、安値入札が行われる一因であるとの指摘がある

図 3 現行の総合評価落札方式による評価例



なお、極端な安値入札・受注により、品質の低い情報システムが構築された場合には、

成果物である情報システムの質を低下させるおそれがある

次年度随意契約が得られるまでの間の資金体力等が続かない中小・ベンチャー企業が、その技術力如何に関わらず結果として競争から除外されるおそれがある

などの問題点があると指摘されており、価格評価の見直しも含め総合評価落札方式全般の見直しが必要となっている。

【解決の方向性】

総合評価落札方式における現行の除算方式の見直し

総合評価落札方式に関しては、技術等の評価項目に対する得点と価格のバランスを取る方法の導入が必要である。

そのため、欧米や一部の地方自治体で用いられている加算方式（技術点と価格点の加算をもって総合評価とする方式）を採用することが有効²⁴であり、欧米や一部の地方自治体の先行事例における下記のような考え方も参考にしつつ、他省庁も含め早急に検討し、その実施のためのガイドラインを策定した上で措置を講ずることが必要である。

- (a) 価格の評価にあたっては、前述したライフサイクルを主として評価し、基準価格（予定価格や入札者中の最高価格等）との比を取ることで指標化する²⁵。
- (b) 技術点と価格点の配分バランスについては、調達する案件毎に異なるが、技術点を最大限評価することが必要な案件については、必要な範囲内で技術点と価格点の配分が同程度となるよう努める。
- (c) 一般に、総合評価落札方式における技術点は、必須項目である基礎点部分と提案書の内容によって差の付く加算点部分によって構成されているが、事業者間の技術的な差異が極めて大きいものであって、調達側においてもできるだけ高い性能を有する情報システムを調達する場合には、基礎点に比べて加算点の割合を高く設定する。

但し、こうした加算方式の導入については、下記の諸点の内容によってその必要性・合理性が変わることから、下記の点について整理されることが必要である。

- ・加算方式の対象とする情報システムの範囲²⁶
- ・対象金額の設定²⁷
- ・加算方式を導入するにあたっての調達の経済性の担保²⁸

低入札価格調査制度等の活用

²⁴ 仮に加算方式を導入した場合であっても、安値で入札することにより、総合的な得点が上昇するため、必ずしも完全に安値落札を抑制できるものではないが、相当の効果が期待される。

²⁵ なお、価格の点数化にあたっては、「入札価格 予定価格」という条件の下、ライフサイクルコストをベースとしつつ、例えば次のように基準価格に対する相対評価により定義する。

（例）価格点 $(1 - \text{ライフサイクルコスト} / \text{入札者中最高額のライフサイクルコスト}) \times \text{価格点の満点}$

²⁶ 情報システムとは、コンピューター機器、同ソフトウェア、電気通信機器及び同ソフトウェアで構成されているのが大宗であるが、電気通信機器・ソフトウェアについても対象とすべきとの指摘もある。

²⁷ 例えば、国民生活に直接影響を与える重要なソフトウェアについては、その性能が非常に重要となることから加算方式の導入が合理的であると考えられる。その際、契約担当者の判断により通常の入札を行うか、総合評価を行うかを決定するという制度も想定されるが、当該者が判断しきれないケースも考えられるため、対象金額についても再検討することが必要。

²⁸ 政府調達においては、性能を評価することも必要であるが、他方で経済的に国が有利な調達を行うということも必要である。これまでは、単位価格あたりの技術点が最も高いものを選定することとされていたため、経済的合理性が分かりやすいものであったが、加算方式を導入することとした場合には、その価格のウェイトによっては、調達の経済性が十分に考慮されないケースも想定される。性能と価格のバランスの取れた調達を実施するためには、価格点の比重・考え方をどのようにすべきかについても検討が必要。

総合評価落札方式において技術点が積極的に評価された場合であっても、極端な安値入札が生じうる。他方、本年3月に「予算決算及び会計令（予決令）」が改正され²⁹、これまで予定価格が1千万円を超える工事又は製造の請負契約について可能であった低入札価格調査制度³⁰が、情報システム等の役務調達についても適用可能となった。これにより、各省庁は契約に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準を作成（予決令第85条）の上、この基準に則って、調達担当官が「契約の内容に適合した履行が不可能である」と判断される場合は、最低価格による入札を排除することが可能となった。

さらに、この予決令改正により、情報システムの調達に際して、公正な取引秩序を乱すおそれがある場合（予決令第89条）についても、各省各庁の長の判断によって、最低価格の入札者を排除することができることとなった。

このため、今後は、これらの**低入札価格調査制度等を積極的に活用していくことが必要である。**

他方、ソフトウェアや情報システムの場合、過去に蓄積したノウハウや既存のパッケージソフトを活用することによって、ほとんどコストがかからずに極めて高機能かつ複雑なことが実現できる場合があり、公共工事やハードウェアの調達と違い原材料や製造コストなど最低限必要な積み上げが容易ではない。

このように最低価格に流動的な要素が大きいいため、調達担当官の責任において「契約の内容に適合した履行が不可能である。」と判断することは困難であるとの指摘もある。しかしながら、安値落札を抑止するには、直接的な効果が見込まれるため、関係省庁と連携の上、実際の調査のマニュアルなど**本制度等の積極的な活用が図られるよう適用ガイドラインを整備すべきである。**

積算根拠等情報公開のさらなる拡充

こうした問題に対応する上で、**予定価格を著しく下回る価格で落札した場合は、その落札価格に係る積算根拠を公開することを発注者に義務づける**といった情報公開を積極的に行い、昨今の株主重視の傾向と連動した仕組みを構築していくことが有効であると考えられる。

これにより、

実際に要する経費と見積もっている経費との乖離が明らかになるほか
米国のように開発を担当する企業の事業に関する情報公開を通じて株主に不利益を与えるような事業運営を行う企業に対する適切な市場評価を得

²⁹ 従来、予定価格1000万円を超える工事又は製造の請負契約のみに認められていた低入札価格調査制度が、その他の請負契約まで適用対象が拡張された。（P60参照）

³⁰ 低入札価格調査制度とは、最低価格の入札者が予め定めた額を下回り、契約の内容に適合した履行がされないおそれがあるときに最低価格

るきっかけを提供することとなり
安値入札に対する抑止効果があることが期待される。

また、落札が公正取引委員会により独禁法上の不当廉売であると認定された企業に対しては、政府調達に一定期間参加させないなどペナルティを課すといった措置を取ることも必要である。

さらに、現行では、落札者に関する情報（落札者名、落札価格）のみが公開されているが、安値落札か否かに関わらず、情報システム全般について、**予定価格（開札後³¹）及び入札者全員についても、氏名、入札金額を公開する**。加えて、総合評価落札方式による調達が行われたときは、**技術点（基礎点、加算点の内訳）及び価格点についても公開することが必要である**。

2.5. 政府による評価に係る課題と論点（前章【 、 、 】関連）

【課題】

調達先を選定するに当たっては、前述のような価格評価をめぐる問題ばかりでなく、技術やサービス等内容面からの評価を的確に行っていくことが必要である。

そのためには、供給者であるベンダーの技術力、マネジメント能力、提案内容等が適切に評価されなければ、政府が意図した情報システムが納期や費用等必要な条件の下で調達できず、結果として政府自身の意図した業務改革が遂行できない。[事前評価の重要性]

また、開発に移行した後も、供給者は勿論のこと調達者である政府が開発プロセスに適切に関与すること（不明朗な仕様の明確化、供給者に対する適切なマネジメント、等）なしに品質向上、費用低減、納期短縮は実現できない。さらに運用・保守に移行した後も、要求されるサービスの品質が確保されているか監視することが重要である。[事後評価の重要性]

しかしながら現状では、**政府が供給者から提出される提案内容や供給者自身の能力に対する評価が困難な場合が多く、結果として多くの場合供給者のネームバリュー及び価格競争力によって調達先の選定が行われる傾向がある**。また、開発する情報システムの品質に関しては、**供給者に依存するところが大きい**。

の入札が著しく不相当と認められるときには、これを排除する制度。

³¹ ただし、予定価格の開札後の公表にあたっては、他の契約の予定価格を類推させるおそれがないと認められること、及び国の事務・事業は支障を生ずるおそれがないと認められることについて留意する必要がある。

また、調達先が確定して以降、開発体制の構築や管理は一貫して契約ベンダーに委ねられることも多く、実際には、その契約ベンダーの下に多重的な下請構造が展開していることから、調達側が十分に品質管理やサービス管理が行えていない場合が多いとの指摘もある。

このため、事前評価及び事後評価の両面から評価の在り方を見直すと同時に、評価結果を以降の調達やプロジェクト管理に反映していくかを検討する必要がある。

【解決の方向性】

技術的な要素に関する総合的な評価の強化

政府が供給者の情報システム開発能力を事前に評価するための客観的かつ公平な手法を確立すること、供給者が品質・コスト・納期のより一層の改善を図るように動機付けを行なうこと、更には適切な事後評価を行うことにより品質の確保と調達に係るスキルの蓄積を図ることが必要である。

事前評価の面では、ネームバリューや価格競争力に囚われることなく供給者の能力評価を行うためにも、成果物の技術面での評価に直接関わるプロダクト評価や供給者の開発能力・マネジメント能力を評価するソフトウェア・プロセス・アセスメント(SPA)などの客観的な評価手法を積極的に活用することが望まれる。特に、ミッションクリティカルな情報システムの調達に当たっては、SPAによる客観的な評価を求め、高い品質を追求することが重要と考えられる。

ただし、これらの手法が、供給側を評価するための手段として「レッテル張り」競争に用いられることのないよう、調達側が、プロダクトの内容やソフトウェア・プロセス改善の内容について十分な評価・管理能力を持つことが重要である。また、こうした事前の客観的な評価手法の活用に加え、事後的な評価を適切に行い、その評価結果を次の段階の契約やプロジェクト管理に的確に反映させていくことが必要である。

プロジェクトマネジメントの活用等適切な調達管理の実施

事後評価の面では、質の高い情報システムの構築につなげていくため、契約後のソフトウェア開発工程のモニタリング、コントロールを行うことが不可欠である。

このため、調達側において、可能なシステム開発プロジェクトから適切なプロジェクト・マネジメント（開発工程管理）手法を外部専門家の協力を得つつ

積極的に導入し、更に、その経験や成果を広く関係者で共有することによって、その活用の一層の促進を図ることが必要である。

サービスレベル契約等の活用

プロジェクトマネジメントの活用等事後モニタリングの強化と併せて、**情報システム導入に伴うサービスの内容、レベルを確保するためのサービスレベル契約（SLA：Service Level Agreement）³²を積極的に活用することにより、調達管理の一層の適正化が期待される。**

このため、サービスレベル契約に関するガイドラインを整備するとともに、それに基づくサービスレベル契約の活用を政府調達においても積極的に推進する。また、プロジェクトマネジメント等を通じて、契約の相手方の提案により、成果物に求められる性能が劣化しないという条件の下、プロジェクトの活動状況・成果が良好（納期やコストが目標を上回っている。想定していた以上の機能が得られているなど）であることが確認された場合には、翌年度以降の入札の際に技術的な実績として評価したり、**減少したコストの一部を契約の相手方に還元するようなインセンティブ付契約³³につなげる**など、積極的に評価を行うことが有効と考えられる。

下請管理の適正化

政府調達の場合も、多くの情報システム開発案件において、実際には下請企業が受注企業の開発に協力を行っているが、契約当初の時点でその後発生する全ての作業と必要な人員を明確にすることが技術的に難しい。このため、再委託、再請負契約等は事後的に行われることが多く、調達側にはその活用が報告されないことも少なくない。このことが、契約にないシステム開発作業が公然と行われたり、中小企業への必ずしも契約書上明確にならない過酷な作業の発注につながるなどの弊害を産んでいる。こうした不明確な下請管理は、今後進展する個人情報保護の流れの中でも望ましいとは言えない。

このため、調達にあたっては、まずガイドラインを作成する等により下請企業の実態を適切に把握するとともに、開発段階においてはプロジェクトマネジメントの導入に併せて下請企業の管理を契約ベンダーに対し徹底させることにより、事後管理の適正化に役立てることが必要である。

³² サービスレベル契約（SLA）：情報システムの初期導入時のみではなく、サービス全般に亘って締結する契約で、「システム運用」や「障害対策」といったサービスの内容に応じて、サービスの品質を具体的な目標値として定める。例えば、システム運用のサービスでは、システムの稼働率や応答時間、年間のシステム停止時間などについて、発注者と供給者の間で目標値を取り決める。

³³ インセンティブ付契約：供給者が、開発期間の短縮、設計値を上回る品質の向上、新規提案による情報システムの価値の向上等を実現した場合に、発注者が報奨金を支払う契約形態。米国連邦政府で幾つかの事例がある他、日本国内でも地方公共団体での事例が出てきている。詳細については、【参考資料9】「地方自治体の情報システム調達の例」（P64）参照。

2.6. 契約書の作成に係る課題と論点（前章【 】関連）

【課題】

我が国における取引においては、欧米に比べると未だ契約書の比重が低く、調達者である政府及び供給者ともども、曖昧な内容の契約書を運用の中で補完している場合が多い。

知的財産権については、ソフトウェアの著作権が対象となるが、特にソフトウェアの著作権については、ソフトウェアのコンポーネント化が進み今後の流通性を確保するという観点から、民間においても発注者と供給者の権利共有が進んでいることや、米国連邦政府においても供給者への権利帰属が進められているところである。しかしながら、我が国の政府調達においては知的財産権は全て政府に帰属するように契約が締結される場合が多く、結果として財の市場流通性を損なっている可能性があるとの指摘がある。

また、損害賠償責任に関しては、「カスタム・ソフトウェア開発のための契約書に記載すべき主要事項（平成5年7月14日、通産省告示第359号）」（詳しくはP53参照）の中で損害賠償の範囲を「当該ソフトウェアに対する支払い済みの代金相当額を限度とする」旨が明記されているが、政府調達契約に関しては反映されておらず、開発事業者側にとっては、大きな潜在的リスクになっているとの指摘がある。ちなみに、これまで情報システムの開発に関し契約金額以上の損害賠償が開発業者に求められた例は、中央省庁の例を見る限り存在しない。

【解決の方向性】

調達担当官のスキル向上、外部人材を活用したチェックの強化等体制の充実を図るとともに、**官民の責任分担を明確化し契約書を重視することが必要**である。しかしながら、契約書の取扱いについては、下記に記すようにいくつか解決すべき課題がある。

知的財産権の帰属

知的財産権の帰属については、コンポーネントレベルで再利用可能な汎用性の高い部品が開発された場合には、その知的財産権を調達側に帰属させない方が民間調達への転用はもとより政府調達自身における汎用性の高いシステムの

普及という点でも有効であると考えられる。また、欧米及び民間において知的財産権を開発事業者側に帰属させている場合があることから、我が国政府調達においても、こうした欧米や民間の動きにあわせ、財政法上の原則を遵守しつつ、なんらかの対応を検討することが必要である。ただし、その際、知的財産権の帰属が容易な随意契約理由にならないよう留意しなければならない。

損害賠償責任

損害賠償の上限を明確化することについては、サービスの内容毎に特定されるべき課題であり、一律に契約金額等を上限とする旨の契約を結ぶことは困難であると考えられる。他方、欧米や民間では、何らかの形で損害賠償に上限を設ける動きが広がってきていることを踏まえ、財政法上の原則を遵守しつつ、対応を検討する必要がある。

3. 今後の取り組み

平成15年度までに世界最高の電子政府を実現（e-Japan 重点計画）するという目標に向けて、今後、中央政府及び地方自治体において電子政府関連の調達が増加していくことを鑑みると、早急に情報システムに係る政府調達制度の見直しを行う必要がある。

そのためには、政府部内において、早急に関係省庁から構成される現行の情報システムに係る政府調達制度を検討する場を設置し、本協議会の提案を踏まえ、解決策の提示を行っていくことが必要である。

また、中央政府の政府調達制度の見直し・改善と併せて、地方自治体に対しても働きかけを行い調達制度の改善が実施されるよう努める必要がある。

なお、改革工程表（平成13年9月21日、経済財政諮問会議決定、本稿P6表7参照）では、情報システムに係る政府調達の見直しを平成14年度中に措置することとなっているが、本協議会としては、13年度内に必要な見直しを行い、速やかに平成14年度から逐次実行に移していくべきであるとする。

<ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会 委員名簿>

(委員等)

	青木	俊	社団法人 日本情報システム・ユーザー協会 東京電力株式会社 顧問
	飯塚	悦功	東京大学大学院工学系研究科化学システム工学専攻 教授
	大橋	有弘	明星大学人文学部 教授
座長	大山	永昭	東京工業大学 教授
	梶原	拓	岐阜県知事
	坂本	啓司	S P I コンサルタント [平成13年8月10日御逝去]
	島田	精一	社団法人 経済団体連合会(情報通信委員会情報化部会長) 日本ユニシス株式会社 代表取締役社長
	棚橋	康郎	社団法人 経済団体連合会(情報通信委員会情報化部会長代理) 新日鉄ソリューションズ株式会社 代表取締役社長
	辻	正	全国地域情報産業団体連合会 会長 中部コンピューター株式会社 代表取締役相談役
	鶴保	征城	社団法人 情報サービス産業協会(理事) NTT ソフトウェア株式会社 代表取締役社長
	富永	章	P M 学会 会長 日本アイ・ビー・エム株式会社 常務取締役
	友藤	一隆	社団法人 日本防衛装備工業会 専務理事
	野竹	隆	財団法人 防衛調達基盤整備協会 専務理事
	松香	茂道	社団法人 電子情報技術産業協会(総合政策部会長) 株式会社日立製作所 監査役
	松原	友夫	松原コンサルティング
	山本	喜一	慶應義塾大学理工学部情報工学科 助教授
	乗松	聡	米国 S E I 認定リードアセッサー(オブザーバー)

(関係省庁)

	岡本	克己	警察庁情報通信局情報管理課技術指導官
	高森	國臣	総務省行政管理局情報システム企画官
	井川	裕昌	公正取引委員会事務総局取引部取引調査室長
	中村	範明	防衛庁運用局指揮通信課長
	黒沢	正樹	防衛庁管理局装備企画課通信・電子システム室長
	吉野	栄洋	財務省主計局法規課 課長補佐(オブザーバー)
	鹿野	正人	国土交通省総合政策局情報管理部情報企画課 行政情報システム室企画専門官(オブザーバー)

(事務局)

経済産業省

<ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会 開催経緯>

第1回 2001年1月31日

ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会について

本協議会の問題意識について

我が国情報システム開発・取引の特徴

今後のソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会の進め方について

第2回 2001年2月22日

CMMによるプロセス評価と改善 SEI認定リード・アセッサ・インストラクタ 乗松 聡

S P A国際規格化へ向けて 情報規格調査会 SC7 専門委員会委員長 山本喜一

日本版 CMM の策定・導入について（論点メモ）

政府の情報システム調達方式について（論点メモ）

ソフトウェア開発・調達プロセス評価指標策定専門委員会について

第3回 2001年4月3日

岐阜県情報関連業務戦略的アウトソーシングについて

岐阜県新産業労働局長 豊田 良則

ソフトウェアの政府調達～現状と今後の課題～ 仁済・コンサルティング 丹生 光

政府の情報システム調達方式に関する問題点と対策案の整理

日本におけるソフトウェア・プロセス評価・改善に向けて（論点）

第4回 2001年5月23日

東電ソフトウェアにおけるソフトウェア改善活動 東電ソフトウェア株式会社 田中 克彦

ソフトウェア開発・調達プロセス評価指標策定専門委員会の検討状況について

中間的な考え方の整理（案）について

- 情報システムの政府調達の現状と課題について

- 我が国ソフトウェア開発・調達プロセス評価指標策定について

第5回 2001年11月5日

パブリックコメントの概要について

ソフトウェアプロセス改善に向けて（案）について

専門委員会の検討状況について

情報システムに係る政府調達の見直し（案）について

その他

参考資料

<目 次>

- 1 . 我が国における行政情報化に係る政策及び制度面整備の経緯
- 2 . 政府機関及び関連機関の情報システム受注シェア
- 3 . 政府調達における極端な安値落札の事例
- 4 . 総合評価落札方式及び調達管理に係る現状レビュー
- 5 . 競争入札参加資格制度に係る現状レビュー
- 6 . 情報システムに係る政府調達制度の見直しについて（プレス発表）
平沼経済産業大臣談話及び改革メニュー案
- 7 . 法令及び各種申合せ等関係資料
- 8 . 米国連邦政府によるIT調達の動向
- 9 . 地方自治体の情報システム調達の例

【参考資料 1】

表 8 我が国における行政情報化に係る政策及び制度面整備の経緯

1972年10月	第1回日米コンピュータ会議開催
1976年3月	特許庁がソフトウェアを特許として成立させる審査基準まとめる
1979年4月	GATT（関税及び貿易に関する一般協定）東京ラウンド交渉
1982年12月	東京地裁、プログラムの著作権を認める
1984年2月	文化庁、ソフト保護を盛り込んだ著作権法改正案まとめる
1989年5月	米政府、包括通商法 301 条の対日適用決定、スーパーコンピュータ、衛星、木材製品を調査対象品目に特定
1989年11月	1円入札事件
1992年12月	産業構造審議会・情報産業部会、ソフトウェアの不当廉売を防止し正常なソフト市場形成のための緊急提言および情報化人材に関する中間報告まとめる
1993年5月	政府の新総合経済対策の情報化関連施策の詳細具体化、教育の情報化 先端研究用の情報基盤整備 行政の情報化 情報化投資促進策 農村の情報化
1993年10月	第三次臨時行政改革推進審議会が最終答申をまとめ、行政の情報化を推進するための情報化推進計画の策定を要請
1994年2月	通商産業省、政府調達を含む行政情報などをインターネットで提供開始
1994年4月	郵政省、国内初の本格的無線LANを含めた本省LANシステムを稼働 世界貿易機関(WTO)を設立するマラケシュ協定(WTO協定)
1994年9月	通商産業省、アウトソーシング事業を行う情報処理業者に資格制度導入
1994年12月	「当面の行政改革の推進方策について」において「行政情報化推進基本計画」を閣議決定
1995年7月	コンピュータ製品及びサービスの調達に関して総合評価落札方式の採用開始
1995年4月	「行政情報化推進基本計画」の開始
1997年12月	「行政情報化推進基本計画」の改定が閣議決定
1998年4月	1998年度～2002年度までの5カ年を計画期間とする「行政情報化推進基本計画」の開始
2000年11月	IT戦略会議がIT基本戦略を策定
2001年1月	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）の制定
2001年1月	IT戦略本部がe-Japan戦略を策定
2001年3月	IT戦略本部がe-Japan重点計画を策定
2001年6月	IT戦略本部がe-Japan2002プログラムを策定

情報サービス産業白書 2000年版（資料編）を基に作成

URL：<http://www.jisa.or.jp/activity/whitepaper/data2000/index.htm>

【参考資料 2】

表 9 政府機関及び関連機関の情報システム受注シェア

平成 9 年 (11 月～3 月)		件数 (件)	シェア (%)	金額 (円)	シェア (%)
	NTT グループ	8	3.5	209,887,077	1.3
富士通グループ	56	24.3	2,402,813,717	14.4	
日立グループ	20	8.7	1,831,216,752	11.0	
NEC グループ	23	10.0	6,532,337,608	39.1	
その他 6 グループ	23	10.0	1,156,184,505	6.9	
10 グループ合計	130	56.5	12,132,439,659	72.7	
全体	230	100.0	16,695,303,431	100.0	
平成 10 年		件数 (件)	シェア (%)	金額 (円)	シェア (%)
	NTT グループ	43	7.7	42,172,493,166	41.4
富士通グループ	97	17.3	10,482,035,889	10.3	
日立グループ	73	13.0	11,568,484,363	11.4	
NEC グループ	74	13.2	7,185,879,147	7.1	
その他 6 グループ	72	12.8	15,083,971,469	14.8	
10 グループ合計	359	63.9	86,492,864,034	84.9	
全体	562	100.0	101,825,731,503	100.0	
平成 11 年		件数 (件)	シェア (%)	金額 (円)	シェア (%)
	NTT グループ	62	8.6	39,885,547,801	29.2
富士通グループ	133	18.4	12,816,072,013	9.4	
日立グループ	85	11.8	9,558,382,384	7.0	
NEC グループ	74	10.3	7,576,093,260	5.5	
その他 6 グループ	113	15.7	32,016,439,683	23.4	
10 グループ合計	467	64.8	101,852,535,141	74.5	
全体	721	100.0	136,779,839,358	100.0	
平成 12 年 (4 月～10 月)		件数 (件)	シェア (%)	金額 (円)	シェア (%)
	NTT グループ	37	7.6	36,886,735,339	44.1
富士通グループ	73	15.0	7,905,739,625	9.4	
日立グループ	62	12.7	5,558,939,244	6.6	
NEC グループ	52	10.7	4,133,880,993	4.9	
その他 6 グループ	74	15.2	9,728,565,440	11.6	
10 グループ合計	298	61.1	64,213,860,641	76.7	
全体	488	100.0	83,670,252,215	100.0	

出典：協議会事務局作成（過去の官報情報による）

【参考資料3】

表 10 政府調達における極端な安値落札の事例

発注官公庁	対象業務	開札時期	落札価格 (消費税抜き)
郵政省	郵便トータルネットワークシステムの基本設計、概要設計及び詳細設計	平成11年7月	A社 17万円
郵政省	調達総合情報システムのプログラム作成等	平成12年5月	B社 2万8000円
国税庁	電子納税申告実験システムの開発等	平成12年7月	C社 1万円
建設省	行政文書ファイル管理システムのプログラム作成	平成12年8月	D社 4,800円

出典：「官公庁等の情報システム調達における安値受注について」(平成13年1月31日、公正取引委員会)

【参考資料 4】

総合評価落札方式及び調達管理に係る現状レビュー

平成13年9月

(1) レビューの目的

情報システムに係る政府調達については、会計法・予決令等の法令やアクション・プログラム実行推進委員会決定等の各省間の申合せ事項などにより規定されている制度上各省共通ルール以外の部分については、基本的に各省庁の判断により、独自の運用がなされている。総合評価落札方式においても、共通ルールに則しつつもその具体的な実施については各省庁の調達担当官の判断によっている。このため、協議会事務局では、本年8月から9月の間にかけて、関係省庁の協力を得て主として総合評価落札方式の運営の現状について調査を行った³⁴。

(2) 価格評価の方法と現状

現在、中央省庁の調達においては、総合評価落札方式を採用するに当たって技術点を価格そのもので除する除算方式が採用されている。

各省庁から協力の得られた13件の総合評価落札方式による調達案件について、加算方式による評価をシミュレーション（技術点評価に係る加算点部分と価格点とを50：50で加算した結果で評価）したところ、全13案件中5件について順位に変動が生じ、技術点において優位であった案件が実際の落札企業の評価を上回る成績を収めた。

こうした結果を元に、いくつかの調達管理部門にコメントを求めたところ、

ハードウェアと異なり、ソフトウェアの場合適正価格自体が設定困難なため、現行の除算方式による評価方式はソフトウェアの特質に馴染まないとする声が多数を占める一方

それが安値落札防止のためであれば、加算方式へ移行するだけでは問題解決のための十分条件とはなり得ないとの評価が多数を占めた。

したがって、安値落札防止のためには、加算方式への移行に加えて別途の措置が必要であると考えられる。

なお、ライフサイクルベースでの価格評価を行うことについては、その方法に一層の検討を要するものの、基本的には多くの省庁が肯定的であった。

³⁴ これらの調査は、一部の省庁の好意によって行われたものであって、もって定量的な分析とするには耐えないものであることをあらかじめお断りしておく。

(3) 技術評価の在り方

全体的な傾向としては、コンピュータ等のハードウェアを主体とした調達においては、発注仕様書上客観的なスペック（例えばメモリ容量やCPU速度等）を提示しやすいため、技術点のうち9割程度が基礎点により構成されており、その内容も客観的である。他方、ソフトウェアやシステム開発を主体とした調達においては、発注仕様書において主観的なスペック（提案内容の具体性が高いこと、技術に関し十分な知識を有すること等）による提示が多くならざるを得ず、提案内容によって著しく差別化される可能性も高い内容となっている。実際、ソフトウェアを主体とする調達案件では、技術点のうち高いものでは7～8割程度が加算点により構成されている。

このため、その評価の方法やRFPの質の向上という課題は残るものの、ソフトウェアを主体とした調達案件については、技術点による評価を積極的に採用するだけの素地は出来つつあるものと考えられる。

ただし、RFPがしっかりしていれば、技術点評価も基礎点評価のみで十分であり、総合評価が狙っているような加算点部分で敢えて差を付けさせる評価方式を採用する必要はないとの指摘もあった。また、そういった側面からも、調達コストのかかる総合評価落札方式の適用範囲を予定価格80万SDR以下にも広げることには否定的な意見が多く、いたずらに調達コストを上げるよりは、先ずRFPの質を明確に向上させることが先決であるとの考え方が主流を占めた。

(4) RFPの作成と設計・開発段階の分割発注について

省庁によっては、RFPの質の向上を図るため既に外部コンサルを活用している例が見られる。また、その際、RFP作成段階の受注者が、設計・開発段階の競争に参画できないように契約書上明記する、RFP作成段階の事業者には独立系のコンサルの参加しか認めない、又は下流工程の開発においても上流工程の開発とは切り離して競争入札を行うなどの工夫が見られた。

こうしたシステムの性格に応じた工夫は積極的に採用されるべきであり、こうした調達方式の選択を適切に行えるような調達担当官の育成や外部専門家の育成・活用が望まれる。

(5) 人材育成及び外部人材の活用について

情報システム担当職員の人材育成については、ほとんどの省庁においては当該部署におけるOJTを基本としている。また、情報システム担当の専門職員を多数抱えている省庁では、例えば、電子計算機研修に係る費用の予算の確保、電子計算機研修指導官による5か年計画での研修カリキュラムの作成等が行われている。外部人材の活用につい

ても、ほとんどの省庁が賛成しているが、実際に活用を進めている例はごく一部に限られた。

現在の変化の激しい情報技術の市場の中で、OJTによる職員の研修の実施だけでは十分な職員の研修が可能であるとは考えられない。このため、外部専門家の活用はもとより、調達担当官の人材育成の推進が不可欠である。

【参考資料5】

競争入札参加資格審査制度に係る現状レビュー

平成13年9月

(1) 調査の目的

第2節でも触れたとおり、競争入札参加資格審査制度については、関係省庁間における議論を経て、本年1月10日付官報「競争参加者の資格に関する公示」により、各省庁共通の統一的な審査基準が導入された。その結果、省庁によっては従来独自に行っていた入札資格と比較し参加できる等級・予定価格の範囲に差異が生じ、従来Aランクであった企業が降格（場合によってはCランクまで）するなど、これまで良好に契約を履行していた調達案件の受注機会を失うという例が見られた。これは、同制度が競争参加資格制度が中小・ベンチャー企業の調達参加の障壁となっているかどうか以前の問題であり、早急に解決が必要となる課題である。

このため、「政府調達（公共事業を除く）手続の電子化推進省庁連絡会議」では、1月31日、適正な競争を確保し、またこれまで良好に契約を履行してきた企業が競争参加から排除されることのないよう、必要に応じ他の等級の競争参加が可能となるような弾力的な競争参加を認める旨の申合せ（P56参照）が行われ、各省庁ではこの申合せに基づき、各地方支分局まで含めて通達等により弾力的な運用を徹底するよう指導を実施した。

しかしながら、本年度に入っても、業界内外から、行われているはずの制度の弾力的運用が「周知徹底がなされていない」、「弾力的な運用の程度が小さいため、結局不利な状況は改善されていない」等の指摘がなされている。

このため、

各省庁統一化による各企業の資格等級にどの程度変動があったか。

弾力的な運用がどの程度行われているか。

そもそも、資格等級と受注可能な価格帯の相関関係はあるのか。

等を把握することを目的に、情報サービス関連の2団体（（社）情報サービス産業協会（JISA³⁵）及び全国地域情報産業団体連合会（ANIA³⁶））が、それぞれの会員企業を

³⁵ JISA（（社）情報サービス産業協会）は、情報システムの中核であるソフトウェアの開発、ハードウェア、ネットワークを含む情報システム全体の構築、ネットワークを利用した各種サービス、情報化に関わるコンサルティング等を行う情報サービス関連企業の業界団体。正会員573社、賛助会員83社から構成されている。

³⁶ ANIA（全国地域情報産業団体連合会）は、全国（北海道から沖縄まで）の情報通信産業団体の正

対象として本年9月上旬に実態調査を行い、J I S A 会員120社、A N I A 会員33社から回答を得た。

(2) 競争入札参加資格の各省統一化による等級の変動

本年行われた参加資格の各省統一化によって、調査企業全体の1/4以上の企業が等級降格し、事業者のこれまで培ってきた良好な契約関係に影響を及ぼしていることがわかる。さらに、対象を中小企業に限った場合、全体の70~80%程度の企業が等級降格しており、統一化は、中小企業に対してより不利に働いていることがわかる。

<u>J I S A 調査</u>	<u>A N I A 調査</u>
<ul style="list-style-type: none">・ 全体 258件 (D評価企業はなし)・ 降格 81件 (全体の約31%) (降格の内訳: A B 53件、 A C 19件、B C 9件)・ 据置 173件・ 昇格 4件	<ul style="list-style-type: none">・ 全体 42件・ 降格 11件 (全体の約26%) (降格の内訳: A B 7件、 B C 3件、C D 1件)・ 据置 30件・ 昇格 1件
【中小企業に限った場合】	【中小企業に限った場合】
<ul style="list-style-type: none">・ 全体 96件・ 降格 64件 (全体の約67%) (降格の内訳: A B 36件、 A C 19件、B C 9件)・ 据置 32件・ 昇格 0件	<ul style="list-style-type: none">・ 合計 13件・ 降格 10件 (全体の約77%) (降格の内訳: A B 6件、 B C 3件、C D 1件)・ 据置 3件・ 昇格 0件

(3) 資格等級の弾力的な運用の実態について

等級降格があっても、弾力的な運用の対象となっていれば入札に対する支障はないはずである。しかし、実際の調査を行った結果では、弾力的な運用が不十分なため、これまで調達を受託していた企業が入札の時点で資格がないという理由により排除されている例が残っていることが分かる。

その数は、J I S A の場合9件、A N I A の場合5件であるが、これらはすべてこれまで入札していた案件に関するものであり、資格等級を取得した企業 (J I S A 会員70社、A N I A 会員13社) のうち、実際に政府調達の入札していた企業 (概ね1/2程度) を

会員 (全国各地の (社) 情報サービス産業協会や (社) ソフトウェア協会が中心) と中央の特別会員団体 ((社) 情報サービス産業協会 (J I S A) 等) 賛助会員企業から構成されている任意団体。地方の末端

母体に考えると、JISA企業で約1/4、ANIA企業の場合半数近くの確率で競争から形式的に排除されたことが見て取れる。

<u>J I S A 調査</u>	<u>A N I A 調査</u>
等級降格により、参加していた競争から排除された企業数 ... 9件 (理由) ・ 全く弾力的な運用がなされなかった ... 5社 ・ 弾力的な運用はなされたものの、程度として不十分であったために結果として参加できなかった。 ... 4社	等級降格により、参加していた競争から排除された企業数 ... 5件 (理由) ・ 全く弾力的な運用がなされなかった ... 5社

(4) 民間企業に提供している情報システム関連サービスにおける中心的な価格帯

なお、現在、情報システム関連の政府調達制度で設けている予定価格による競争入札参加要件の区分の妥当性を検証するため、情報サービス企業が、民間企業等との間で契約している中心的な価格帯(年間ベース)に関する調査を行った。

この結果、A等級企業の平均額は総じて高額であるものの、B及びC等級においては、等級と契約価格帯の間で相関はほとんど見られず、場合によってはC等級の方が民間企業との関係で高額案件を受注していることが分かる。また、ほとんどの場合において、等級に関係なく、3000万円以上(原則A等級企業のみが参加可能)の案件の受注が可能であることが分かる。

このため、多くの入札企業が、現在の予定価格区分以上の案件を受注する能力のあることがわかる。

<u>J I S A 調査</u>	<u>A N I A 調査</u>
システム開発の中心的な契約価格帯 (民間ベース) A等級企業の平均 約1億3000万円 B等級企業の平均 約7000万円 C等級企業の平均 約3300万円 システム運用管理の中心的な契約価格帯 (民間ベース) A等級企業の平均 約8100万円 B等級企業の平均 約3800万円 C等級企業の平均 約7000万円	システム開発の中心的な契約価格帯 (民間ベース) A等級企業の平均 約2億5100万円 B等級企業の平均 約2400万円 C等級企業の平均 約7800万円 システム運用管理の中心的な契約価格帯 (民間ベース) A等級企業の平均 約1億円 B等級企業の平均 約1400万円 C等級企業の平均 約4700万円

の企業総数は約1800社、そのほとんどが中小企業である。

情報システムに係る政府調達制度の見直しについて

～東京都電子政府関連システムの安値入札問題に関連して～

平成 13 年 10 月 12 日
経済産業省
商務情報政策局
情報処理振興課

1. 概要

(1) 経済産業省では、本年1月以来、「ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会」を開催し、関係省庁及び関係業界とともに、現行の政府調達制度の改善及びソフトウェアの特質を踏まえた政府調達の在り方について検討してきているところである。こうした状況の中、先般行われた地方自治体の電子政府関連システムの調達において、極端な安値と思われる入札や受注が見られた。

(2) 本日、『経済産業大臣談話』として、こうした事案に対する経済産業大臣の考え方を公表する。その概要は以下のとおり。(別紙1参照)

遺憾の意の表明(公正競争阻害のおそれ、ソフトウェアの価値を自ら否定、質の高い電子政府への障害)

採算を度外視した安値入札や受注を行った企業・業界に対して注意喚起及び自粛を要請。

現行の政府調達制度の見直しについて、関係省庁に働きかけ早急に取りまとめ実施する旨の表明。

(3) また、今回の事案については、除算方式の総合評価落札方式をはじめ現行の政府調達制度の問題点を改めて浮き彫りにするものである。このため、今後、関係省庁や関係業界等との改革に向けた議論を迅速に進めるためのたたき台として『改革メニュー案』を公表する。その概要は以下のとおり。(別紙2参照)

安値入札の防止

- 総合評価落札方式の除算方式から加算方式への見直し
- 初年度費用ではなくライフサイクルコストによる価格評価の徹底
- 情報公開の拡充(安値落札の場合、その積算根拠の公開等)

中小企業の競争参加

- 審査基準の見直しやジョイント・ベンチャー方式の導入など現行の競争入札参加資格審査制度の見直し
- Set Aside（中小企業特枠）の設定等、中小企業の競争参加機会の拡大
政府調達プロセス管理の適正化
- 外部の専門的な人材の活用の促進
- 開発工程管理（プロジェクト・マネジメント）の実施とインセンティブ付契約、SLA（サービスレベルアグリーメント）の導入
- 下請企業管理の徹底

2. 今後の対応

今回提示する『改革メニュー』を議論のたたき台として、今後、「ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会」において検討を深めるとともに、関係省庁と協力し、早急に具体的な改革案を取りまとめる。

平沼経済産業大臣談話

- 電子政府関連システム調達に関する安値落札について -

平成 13年 10月 12日

1. 官公庁による情報システム調達に当たっては、これまでも極端な安値落札が散見され、当省としてもこの種の入札が再発しないよう関係業界に要請してきたところであるが、先般、地方自治体の電子政府関連システム調達において、極端な安値による応札及び受注が見られた。このような行為は、他の事業者、なかんずく中小規模のソフトウェア開発事業者の受注機会を減らし、その事業活動を困難にさせるおそれがあることに加え、情報産業のよって立つソフトウェアの価値を自ら否定するものであり、誠に遺憾である。
2. ソフトウェアの調達の場合、あるシステムを受注すれば、その後の改良や類似のシステム等の受注において技術面、コスト面等で有利になることが多い。このため、有力な事業者が採算を度外視した受注を行い一度優位に立てば、その他のソフトウェア開発事業者の参入機会が制限されやすいという特質を有している。今後中央及び地方政府において電子政府が急速に進展することを考えれば、このような形でソフトウェア調達市場における公正な競争が阻害されることは、ソフトウェア産業の健全な発展はもとより、質の高い電子政府の実現という観点からも望ましくない。
3. このため、経済産業省としては、関係業界に対し、採算を度外視した極端な安値ととられかねない入札行為について注意喚起し厳に自粛するよう要請したところである。
また、今後、公正取引委員会との連携を強化しソフトウェア市場における公正な競争の確保に努めてまいりたい。
4. 他方、情報システムの調達制度については、現行の価格だけで評価する最低価格落札方式(予定価格1億3000万円以下の調達が対象)及び価格で他の評価点を割り戻す総合評価落札方式(予定価格1億3000万円を超える調達が対象)といった制度自体が安値入札の一因となっている、あるいは、現行の競争入札参加資格審査制度が中小企業の競争参加を限定している等の問題点について、これまで関係省庁及び関係業界とソフトウェアの性質を踏まえた制度改善を検討してきているところであるが、今後、関係省庁に強く働きかけ早急にその改善策をとりまとめ、その実現に向けて全力で取り組んでまいりたい。

以 上

情報システムに係る政府調達制度の見直しのポイント

～改革メニュー案～

(注) 本案は、経済産業省が情報システムに係る政府調達制度の改革を迅速に進めるために、議論のたたき台として現行制度の問題点と改革の方向を提示するものである。

平成13年10月12日
経済産業省
商務情報政策局

1. 安値入札の防止

(問題点)

- ・ 予定価格 1 億 3000 万円以下の案件については、価格のみで選定（最低価格落札方式）
- ・ 予定価格 1 億 3000 万円を超える案件については、技術点を価格で割り戻す除算方式が極端な安値入札を惹起（総合評価落札方式）
- ・ 複数年に亘る開発について、初年度のみ競争入札、次年度以降随意契約「低額で落札し、次年度以降で元を取る」戦術が横行。

(改革案)

- ・ 予定価格 1 億 3000 万円以下の案件についても、開発期間が複数年に亘る案件については、入札の際、初年度費用ではなく、ライフサイクルコストで価格評価を行う。
- ・ 総合評価方式は、除算方式を排し、加算方式を採用する。また、価格評価に際しては、ライフサイクルコストを主として評価する。
- ・ 可能な限り分割調達、複数年契約（中小企業への要配慮）を採用する。
- ・ 情報公開の拡充
 - － 初年度に提示したライフサイクルコスト見積りと次年度以降の契約金額が異なる場合、その理由及び契約金額を公開。
 - － 予定価格を著しく下回る落札については、落札価格の積算根拠を公開。

2. 中小企業の競争参加

(問題点)

- ・ 政府調達全体の 7 ～ 8 割を大企業が独占。しかも、受注した大企業が大部分を中小企業に丸投げするケースあり。
- ・ 現行の競争入札資格審査制度は、外形的な要素（売上、営業年数、自己資本、流動化率）により企業をランク分けし、予定価格の大小に応じて入札への参加資格を限定（全業種一律）
 - 中小・ベンチャー企業の参加を阻害（例えば、売上 50 億円未満であれば、A ランク（3000 万円以上）の案件には

参加できない。)

- ・ 本年1月の競争入札参加資格基準の全省庁統一化により、従前参加できた調達に参加できなくなった企業が続出。

(改革案)

- ・ A～Dの区分(例えば、A及びBの2区分とし、Aの基準を従前の水準とする)、営業年数及び売上高の配点の見直し、過去の受注実績を新たに加算点の要素に加えるなど、審査基準を見直す。
- ・ ジョイント・ベンチャー方式による企業共同体に対しても競争入札参加資格を付与する。

3. 政府調達プロセス管理の適正化

(問題点)

- ・要件定義、発注仕様書の作成、全工程を通じたプロジェクト管理に関する人的資源不足により、大手ベンダー企業に依存する体質が醸成。

(改革案)

- ・外部の専門家を積極的に活用することにより、要件定義、発注仕様書を中立的に作成する体制を確保。
- ・開発工程管理(プロジェクト・マネジメント)を適切に行い、開発プロセスにおける大企業依存体質からの脱却を図る。また、これにより、コスト、納期などを遵守している企業へのインセンティブ付契約の導入や、情報システム導入に伴うサービスのレベルを確保するためのSLA(サービスレベルアグリーメント)の積極的活用を図る。
- ・下請企業に業務を事実上全て再委託するようなケースを排除するため、契約者に対し、再委託先等について報告を求める。

(以上)

【参考資料7】

法令及び各種申合せ等関係資料

「国の行政機関における情報システム関係業務の外注の推進について」(全文) 平成12年3月31日 行政情報システム各省庁連絡会議了承

各省庁の情報システム部門においては、従来から、各種の情報システム関係業務について、その実施を民間業者に委託する、いわゆる外注を活用してきたところであるが、行政の情報化の進展に伴ない、情報システム部門の業務は、今後、より一層増大するものと考えられる。また、情報通信技術の進歩は著しく、より効率的・効果的に情報システムを運営するためには、進展する情報通信関係技術を適時・適切に活用していくことが不可欠となっている。

これらの増大する業務や進展する技術の活用に、限られた要員で、より効率的・効果的に対処するためには、情報システム部門の職員は、職員でなければ適切に遂行できない業務を重点的に実施することとし、それ以外の業務は積極的に外注を活用することが必要となっている。

このようなことから、「行政情報化推進基本計画の改定について」(平成9年12月20日閣議決定)において、民間へのアウトソーシング等を推進することが決定されている。

このため、各省庁では、下記により、情報システム関係業務の外注を積極的に推進し、最適な情報システムの運営体制の実現を図ることとする。

記

1 外注活用の基本的考え方

(1) 行政機関の職員の重点的な業務の実施

情報システム部門において実施する情報システム関係業務は、事務・事業の情報システム化の企画・調整から、情報システムの設計・開発、運用、監査・評価まで多種・多様である。

これらの業務のうち、行政の制度・仕組みや情報システム化対象の事務・事業に関する知識を必要とする業務及び外注成果物の納期や品質の確保等に必要な業務は、行政機関の職員(以下「職員」という。)でなければ適切に遂行できないが、それ以外の、提示された要求要件に基づいて、情報システムを具体的に設計、開発、運用するような業務等は、職員でなくても適切に遂行可能であることから、セキュリティに配慮しつつ、基本的には外注を積極的に活用する。

なお、外注の活用に当たっては、職員が適切な外注管理を行うための知識・ノウハウ等を維持する観点から、外注した業務に係る技術的知識、実施内容・方法に関する知識等を内部的に蓄積することが重要であることに留意する。

(2) 外注の効率的、効果的な活用

外注の活用にあたっては、外注対象業務を事務・事業の形態に応じできるだけ一括して発注することが効率的・効果的であり、近年、情報システム関係業務の受託業者において、情報システムの企画から開発までの業務の一括受託、情報システムの運用関係業務の一括受託、情報システムの企画から運用までの業務の一括受託等多様な形態のサービスを提供していることから、システム設計、プログラム開発、オペレーション等の業務を個別に委託する形態の外注のみならず、多様な形態のサービスを適切に活用し、より効率的・効果的な外注の積極的な活用を図る。

(3) 情報の適正な保護・管理及び情報システムのセキュリティの確保

外注の活用にあたっては、情報システム部門が直接実施する場合と同様の厳重な情報の保護及び情報システムのセキュリティ確保が不可欠であることから、適切な外注先業者が選定されるよう仕様、要件等を適切に設定するとともに、その選定を慎重に行い、外注対象業務の実施において、取り扱う情報の漏洩、改ざん、消去等の発生を防止するための適正な保護・管理方策及び情報システムのセキュリティ確保方策を実施する。

(4) 職員の知識・スキル等の充実

情報システムを具体的に設計、開発、運用するというような外注が可能な業務に必要な知識・ノウハウ等と、今後職員が重点的に実施する業務に必要な知識・ノウハウ等は異なることから、情報システム部門では、情報通信技術に関する知識のみならず、プロジェクト管理、外注管理、情報システム監査・評価等に関する知識・ノウハウ等を有する職員の確保・養成に努める必要があり、教育・訓練や人事配置等を適切に実施する。

2 効率的、効果的な外注の実施方策

各省庁は、上記の基本的な考え方を踏まえ、「国の行政機関における情報システム関係業務の外注実施ガイドライン」を活用して、情報システム関係業務の効率的、効果的な外注を実施する。

「国の行政機関における情報システム関連業務の外注実施ガイドライン」(抜粋) 平成 12 年 3 月 31 日行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承

3. 外注の実施において構すべき方策等

(6) 複数年度にわたる外注の継続

情報システム関係業務の外注において複数年度にわたり継続して契約することが必要な場合には、国庫債務負担行為の利用又は調達する内容が各年度において変わらない形態(例えば、上記 2 に示す一括外注の利用形態)による外注を検討する。

(7) 知的財産権の帰属の明確化

外注によって開発するソフトウェアについては、その構成や機能などが不明確な段階においても、契約書において、その知的財産権の帰属を明確化する。

また、外注先業者が保有するソフトウェア部品などを利用する場合、契約書等において、それらの知的所有権の帰属及び使用許諾を明確にする。

「カスタム・ソフトウェア開発のための契約書に記載すべき主要事項」(抜粋)
平成 5 年 7 月 14 日 通商産業省告示 359 号

5. 瑕疵担保責任

(2) 損害賠償の範囲

乙(受注者)の責に帰すべき瑕疵により、甲(発注者)に損害が生じた場合には、乙は損害発生の直接の原因となった当該ソフトウェアに対する支払済みの代金相当額を限度として損害賠償責任を負うものとする。

ただし、乙の責に帰すべき事由により、契約が解除された場合には、甲は乙に対して、それまでに終了した業務に要した費用を支払う義務を負うものとする。

競争入札参加資格審査に係る法令等

「会計法」(抜粋) 昭和22年3月31日 法律第三十五号

第二十九条の三第二項

前項の競争に加わろうとする者に必要な資格及び同項の公告の方法その他同項の競争について必要な事項は、政令でこれを定める。

「予算決算及び会計令」(抜粋) 昭和22年4月30日 勅令第百六十五号

第七十二条

各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、必要があるときは、工事、製造、物件の買入れその他についての契約の種類ごとに、その金額等に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び経営の状況に関する事項について一般競争に参加する者に必要な資格を定めることができる。

2 各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、前項の規定により資格を定めた場合においては、その定めるところにより、定期に又は随時に、一般競争に参加しようとする者の申請をまって、その者が当該資格を有するかどうかを審査しなければならない。

3 各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、第一項の資格を有する者の名簿を作成するものとする。

4 各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、第一項の規定により一般競争に参加する者に必要な資格を定めたときは、その基本となるべき事項並びに第二項に規定する申請の時期及び方法等について公示しなければならない。

第七十三条

契約担当官等は、一般競争に付そうとする場合において、契約の性質又は目的により、当該競争を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、各省各庁の長の定めるところにより、前条第一項の資格を有する者につき、さらに当該競争に参加する者に必要な資格を定め、その資格を有する者により当該競争を行わせることができる。

「競争参加者の資格に関する公示」(抜粋) 平成13年1月10日

3 競争参加者の資格及びその審査

(1) 競争に参加できる者の資格審査は、別記4の項目ごとの実数に基づき付与数値を算定し、その合計点をもって行う。

(2) 競争に参加できる者の資格は、前記(1)の合計点により別記5の区分に基づいて格

付けする。

別記4 付与数値

[掲載順序 項目 段階：付与数値（年間平均高、自己資本額及び営業年数については物品の製造、物品の製造以外の2区分の付与数値を示し、流動比率については共通の付与数値を示し、機械設備等の額は物品の製造のみの数値を示す。）]

(1) 年間平均（生産、販売）高

200 億円以上		: 60、65
100 億円以上	200 億円未満	: 55、60
50 億円以上	100 億円未満	: 50、55
25 億円以上	50 億円未満	: 45、50
10 億円以上	25 億円未満	: 40、45
5 億円以上	10 億円未満	: 35、40
2.5 億円以上	5 億円未満	: 30、35
1 億円以上	2.5 億円未満	: 25、30
5,000 万円以上	1 億円未満	: 20、25
2,500 万円以上	5,000 万円未満	: 15、20
2,500 万円未満		: 10、15

(2) 自己資本額

10 億円以上		: 10、15
1 億円以上	10 億円未満	: 8、12
1,000 万円以上	1 億円未満	: 6、9
100 万円以上	1,000 万円未満	: 4、6
100 万円未満		: 2、3

(3) 流動比率

140%以上		: 10
120%以上	140%未満	: 8
100%以上	120%未満	: 6
100%未満		: 4

(4) 営業年数

20 年以上		: 5、10
10 年以上	20 年未満	: 4、8
10 年未満		: 3、6

(5) 機械設備等の額

10 億円以上		: 15
1 億円以上	10 億円未満	: 12
5,000 万円以上	1 億円未満	: 9
1,000 万円以上	5,000 万円未満	: 6
1,000 万円未満		: 3

(6) 合計点（最高点） 100

別記5 資格の種類別等級区分及び予定価格の範囲

[掲載順序 契約の種類 数値：等級 予定価格の範囲]

(1) 物品の製造

90点以上 : A

80点以上 90点未満 : B

55点以上 80点未満 : C

55点未満 : D

Aは3,000万以上、Bは2,000万以上3,000万未満、Cは400万以上2,000万未満、Dは400万未満

注：船舶類にあつては、各省庁が必要に応じ、別に公示する方法により示す。

(2) 物品の販売、役務の提供等

90点以上 : A

80点以上 90点未満 : B

55点以上 80点未満 : C

55点未満 : D

Aは3,000万以上、Bは1,500万以上3,000万未満、Cは300万以上1,500万未満、Dは300万未満

注：船舶類及び船舶整備にあつては、各省庁が必要に応じ、別に公示する方法により示す。

(3) 物品の買受け

70点以上 : A

50点以上 70点未満 : B

50点未満 : C

Aは1,000万以上、Bは200万以上1,000万未満、Cは200万未満

**「統一資格による調達を行う際の留意点について」(抜粋)平成13年1月31日
政府調達手続きの電子化推進省庁連絡会議 各省庁調達担当者の打合せ会**

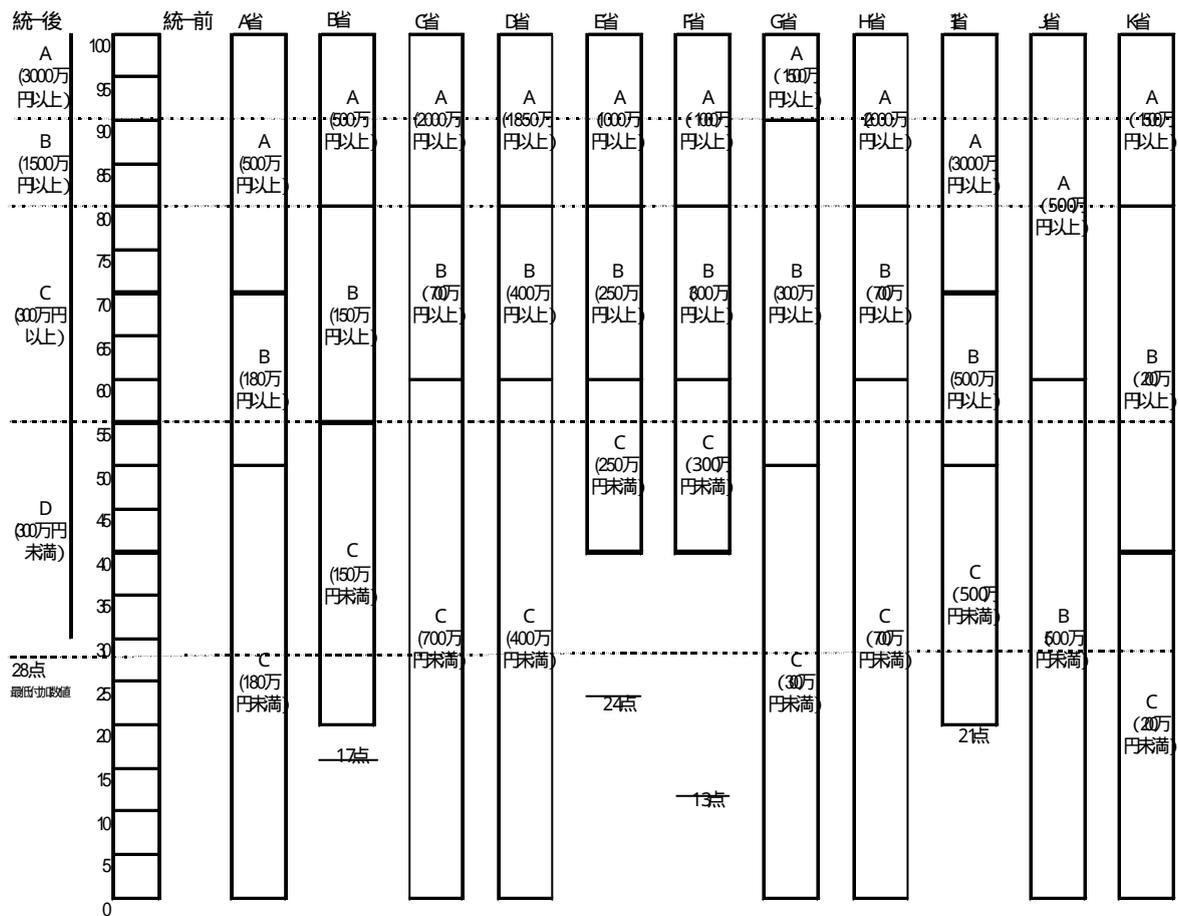
今回の統一資格は、資格申請に要する企業負担の軽減及び企業の競争参加の促進を図るため、各省庁の従来資格等を参考に定めたところでありますが、省庁によっては従来資格と比較して等級・予定価格の範囲に差が生じる場合があります。

業種によっては、従来各省庁基準に比較し等級・予定価格の範囲が高くなり、従前と比べ、当該等級の資格を有する者が少数となり適切な競争性が損なわれる恐れがある場合が想定されます。また、従前良好に契約を履行していた業者が競争に参加できなくなる場合も想定されますが、統一資格に基づき実際に調達を行うに際しては、適正な競争性を確保する必要があること、または、これまで良好に契約を履行していた企業がいたずらに競争参加から排除されることのないよう、必要に応じ他の等級の競争参加が可能となるよう

な弾力的な競争参加を認めるなど適切かつきめ細かい配慮をお願いします。

各省庁におかれましては、本件趣旨について各地方機関への文書での指導徹底方宜しく
 お願いいたします。

**役務調達（情報システム及びソフトウェア開発等）の場合における統一前の各省庁に
 ける資格等級と統一後の資格等級の関係**



総合評価落札方式に係る関係資料

政府調達に関する協定（抜粋） 昭和 56 年 1 月 1 日発効 平成 8 年 1 月 1 日改正

第十三条 入札書の提出及び受領、開札並びに落札

機関は、他の入札書に記載された価格よりも異常に低い価格を記載した入札書を受領した場合には、当該入札書を提出した入札者が参加の条件を満たし、かつ、契約の条件を履行することができることを確保するため、当該入札者に照会することができる。

機関は、公共の利益のために契約を締結しないと決定した場合を除くほか、国内産品若しくは国内のサービスに係る入札であるか他の締約国の産品若しくはサービスに係る入札であるかを問わず、十分に契約を履行する能力があると決定された入札者であって、最低価格による入札を行ったもの又は公示若しくは入札説明書に定める特定の評価基準により最も有利であると決定された入札を行ったものを落札者とする。

「会計法」(抜粋) 昭和 22 年 3 月 31 日 法律第三十五号

第二十九条の六

2 国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約その他その性質又は目的から前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとつて最も有利なもの(同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの)をもつて申込みをした者を契約の相手方とすることができる。

「予算決算及び会計令」(抜粋) 昭和 22 年 4 月 30 日 勅令第百六十五号

第九十一条 契約担当官等は、会計法第二十九条の六第二項の規定により、国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約については、それぞれの財産の見積価格の差額が国にとつて最も有利な申込みをした者を落札者とすることができる。

2 契約担当官等は、会計法第二十九条の六第二項の規定により、その性質又は目的から同条第一項の規定により難い契約で前項に規定するもの以外のものについては、各省各庁の長が財務大臣に協議して定めるところにより、価格その他の条件が国にとつて最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

「日本の公共部門のコンピューター製品及びサービスの調達に関する措置について」(抜粋) 平成 4 年 1 月 20 日 第 17 回アクション・プログラム実行推進委員会決定

．政策及び手続

12. 入札の評価は、全ての入札者に対する平等な取扱いが確保されるよう、透明性のある方法によって行われる。

13. 入札の過程において技術評価及びシステム性能評価が適用される場合における当該評価は、すべての潜在的供給業者に対して同一の条件の下で実施される。如何なる検査基準についてもすべての潜在的供給業者に対して同一のものをを用いる。

14. 全ての評価項目は、入札説明に明記される。入札の評価はコードと整合した手続に従って行われ、以下の手続を含み得る。個々の調達機関は調達の目的と性格に応じ、入札手続を選択する。

- (a) 入札は、仕様に示された特定の技術及び他の評価基準を満たすか否かが評価され、標準基準を満たすもののうちで最低価格の応札を行った者が落札する。
- (b) 評価基準を満たすとともに、技術・機能及び価格/コストの要件に照らして最適の入札を行った供給業者が落札する。必要な場合には、入札説明書に明記された評価基準に相対的加重が適用される。価格/コスト評価は、調達の全ライフサイクルコストに基づいて行うことができる。

「日本の公共部門のコンピュータ製品及びサービスの調達への総合評価落札方式の導入について」(抜粋) 平成7年3月27日 第24回アクション・プログラム実行推進委員会決定

平成4年1月20日第17回アクション・プログラム実行推進委員会決定の「日本の公共部門のコンピュータ製品及びサービスの調達に関する措置」 .14. においては、入札手続は、個々の調達機関の選択によることとされているが、今般、平成6年3月29日閣議決定の「対外経済改革要綱」を踏まえ、下記の適用範囲において、総合評価による調達を導入することとする。

製品又はサービスで、その予定価格が80万SDRを超えるすべての調達、但し、平成7年7月1日以降に入札公告又は入札公示を行うものについて適用する。

「コンピュータ製品及びサービスの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイド」(抜粋) 平成7年3月28日 調達関係省庁申合せ

総合評価の方法

- 1 性能等の評価方法については、次のとおりとする。
 - (1) 評価の対象とする技術的要件については、当該調達の目的・内容に応じ、事務・事業上の必要性等の観点から評価項目を設定し、これを必須とする項目とそれ以外の項目とに区分する。
 - (2) 必須とする項目については、各項目毎に最低限の要求要件を示し、この要求要件を満たしていないものは不合格とし、要求要件を満たしているものには基礎点を与え、更に、最低限の要求要件を超える部分について評価に応じ得点を与える。
 - (3) 必須とする項目以外の項目については、各項目毎に評価に応じ得点を与える。
 - (4) 各評価項目に対する得点配分は、その必要度・重要度に応じて定める。
- 2 価格及び性能等に係る総合評価は、入札者の申込みに係る性能等の各評価項目の得点の合計を当該入札者の入札価格で除して得た数値をもって行う。

低入札価格調査制度に係る法令

「会計法」(抜粋) 昭和 22 年 3 月 31 日 法律第三十五号

第二十九条の六第一項ただし書

ただし、国の支払の原因となる契約のうち政令で定めるものについて、相手方となるべき者の申込みに係る価格によっては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち最低の価格をもって申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。

「予算決算及び会計令」(抜粋) 昭和 22 年 4 月 30 日 勅令第百六十五号

第八十四条

会計法第二十九条の六第一項ただし書に規定する国の支払いの原因となる契約のうち政令で定めるものは、予定価格が一千万円（各省各庁の長が大蔵大臣と協議して一千万円をこえる金額を定めたときは、当該金額）をこえる工事又は製造の請負契約とする。

「予算決算及び会計令」の一部が改正(抜粋) 平成 13 年 3 月 28 日 政令第六十七号

内閣は、会計法（昭和二十二年法律第三十五号）第一条第一項及び第二十九条の六第一項ただし書の規定に基づき、この政令を制定する。

予算決算及び会計令（昭和二十二年勅令第百六十五号）の一部を次のように改正する。

第八十四条中「こえる」を「超える」に、「工事又は製造の」を「工事又は製造その他についての」に改める。

落札情報の公開に係る法令等

「政府調達に関する協定」(抜粋) 平成7年12月8日 条約第二十三号

第十八条 機関の義務に係る情報及び検討

1 機関は、附属書 に掲げる適当な出版物により第十三条から第十五条までの規定に基づく落札の決定の後七十二日以内に公示を行う。この公示には、次の事項を含める。

- (a) 落札に係る産品又はサービスの特質及び数量
- (b) 契約を締結する機関名及びその所在地
- (c) 落札の日
- (d) 落札者の名称及び住所
- (e) 落札価額又は落札の決定に当たり考慮された最高及び最低の入札価額
- (f) 適当な場合には、第九条 1 の規定に基づき行われた公示を確認するための方法又は第十五条の手続の使用を正当化する同条の規定に基づく理由
- (g) 使用された手続

「日本の公共部門のコンピュータ製品及びサービスの調達に関する措置」(抜粋)

平成4年1月20日 アクション・プログラム実行推進委員会

・政策及び手続

(落札に関する情報)

15 . 最終選定が行われた後、調達機関は、落札に関する情報を公表し、落札しなかった供給業者からの要請がある場合には、落札しなかった理由について、落札したシステムの名称と相対的利点の情報を含む関連情報をその供給業者に対して早急に提供する。但し、特定の供給業者の正当な商業上の利益や供給業者間の公正な競争を阻害するような情報はこの限りでない。

「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」(抜粋) 昭和55年十一月十八日 政令第三百号

(落札者等の公示)

第十四条 契約担当官等は、特定調達契約につき、一般競争又は指名競争により落札者を決定したとき、又は随意契約の相手方を決定したときは、財務省令で定めるところによりその日の翌日から起算して七十二日以内に、官報により公示をしなければならない。

「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める省令」(抜粋) 昭和55年十一月十八日 大蔵省令第四十五号

(落札者の決定に関する通知等)

第七条の二 契約担当官等は、財務大臣の定めるところにより、特例政令第十四条の規定による公示において、次に掲げる事項を記載するものとする。

- 一 落札又は随意契約に係る物品等又は特定役務の名称及び数量
- 二 契約担当官等の氏名並びにその所属する部局の名称及び所在地
- 三 落札者又は随意契約の相手方を決定した日
- 四 落札者又は随意契約の相手方の氏名及び住所
- 五 落札金額又は随意契約に係る契約金額
- 六 契約の相手方を決定した手続
- 七 一般競争又は指名競争によることとした場合には、特例政令第五条第一項の規定により読み替えられた予決令第七十四条の規定による公告又は特例政令第七条第一項の規定による公示を行つた日
- 八 随意契約による場合にはその理由
- 九 その他必要な事項

【参考資料 8】

米国連邦政府における IT 調達の変遷

米国連邦政府においても、長年の間調達の主流は「価格重視」という姿勢であった。しかしながら、1990 年代初頭から「価格のみを重視した調達は、最先端技術、品質、デリバリー、フォローアップ、中小企業・マイノリティー優遇政策などの面で、調達者である政府にとって必ずしも最大の利益をもたらさない」という認識のもと、情報システムの調達選定には Best Value 方式³⁷が用いられるようになった。

Best Value 方式は、価格とそれ以外の要素につき、予め見積仕様書の中で項目と配点が明示され、それらの合計点が最終評価となる方式である。我が国の例を引けば、総合評価方式を加点式に変更したものと言える。ただし、この場合の「価格」は、調達の内容によって変動し、広くはライフサイクル全体に亘る場合もある。この方式では、価格以外の要素は、定量的に評価可能な要素と定性的な評価要素に分けられ、各々に対して様々な評価方式が取られている。「標準的に設定すべき項目」というものは設定されておらず、プロジェクトの性質により調達担当官が定めているのが実態である。ただ、価格に対する評価配点は相対的に低く、評価項目の中では最も配点が低くなっている。なお、価格に関しては、「非現実的な価格を提示したプロポーザルは却下する」旨が見積仕様書内で明言されており、極端な低価格落札は排除することが事前に明示されている。

この調達選定方式は、調達担当官の力量に大きく依存するため、連邦政府では調達の専門スタッフをおき、技術面、手続き面の両面にわたって広くカバーさせている。このため、調達担当官の教育・研修も充実しており、国防総省が開設した研修プログラムを基に、各省独自の研修プログラムを開設し始めている。また、民間の教育機関に担当官を派遣し調達に関連する資格取得を奨励もしている。特に、プロジェクトマネジメントに関する資格取得は多くの省庁から担当官が派遣されている。

Best Value 方式導入の一つの要因となっている中小企業への優遇政策では、Set-Aside ルールを設定し、政府調達内の一定額を中小企業に与えるように義務付けている³⁸。また、連邦政府の調達、特に大型の SI プロジェクトの場合、中小企業の参加の有無は重要な判断要素となっている。具体的には、連邦政府の見積仕様書には、中小企業の参加割合を明示的に要求しているケースもある。

以上のように、米国では情報システムの調達にあたっては、調達者が投資に見合った最大の利益を得られるような方式を採用し、その実現のために人的側面での強化が行われている。

以上

³⁷ 英国の IT 調達においても同様な趣旨の方式が取られている。英国の場合は Value for Money 方式と呼ばれている。英国の場合、ライフサイクルコストがより前面に打ち出されている。

³⁸ 1952 年制定の中小企業法に基づく措置であり、現在では \$2,500 以上 \$100,000 以下の調達には全て中小企業枠が設定されている

【参考資料 9】

地方自治体の情報システム調達の実例

岐阜県情報関連業務戦略的アウトソーシングについて³⁹

1. 概要

岐阜県の情報関連業務戦略的アウトソーシング事業は、外部業者がもつ専門性を活かしながら、以下の2つの目的を達成する。

コスト削減による合理化

ソフトピアジャパン・プロジェクトをはじめとする中核施設充実による産業振興施策

2. アウトソーシングの対象

(1) 情報システム関係

現在稼働している県の行政事務に関する情報システム全ての再開発とその後のメンテナンスを含めた県の情報システムの高度化・効率化に資する業務

(2) 情報産業振興関係

ソフトピアジャパン等の情報関連産業振興基盤施設のさらなる有効活用を核とした県内情報産業の活性化に資する業務

3. 契約方式

(1) 総合評価一般競争入札

(2) 契約期間：7年間の包括的な委託契約（平成13年～平成19年）

4. 落札者決定方式（総合評価一般競争入札）

(1) 判定方式

提案内容に対する得点（600点満点）と入札価格に反比例させた価格点（400点満点）との合計点で落札者を決定する

内容点：企業からの提案内容を落札者決定基準に基づき評価し、得点を与える

価格点：企業からの入札価格を点数化し、得点を与える。

$$\text{算式} = 400 \text{ 点} \times \left\{ \left(\frac{\text{入札価格} \times 1.05}{\text{予定価格}} \right) \times 400 \text{ 点} \right\}$$

(2) 内容点の配点

基礎点（仕様書記載の必須項目を実施する場合に配点）：300点満点

うち情報システム関係分 210点、情報産業振興関係分 90点

基礎点は、必須事項であり1点でも減点があれば落札者とししない

加 点（仕様書を越える提案内容に対して配点）：300点満点

うち情報システム関係分 90点、情報産業振興関係分 210点

総合評価委員会を設置して、外部からも落札者決定基準及び提案の内容審査を行う

³⁹ 本参考資料は、第3回ソフトウェア開発・調達プロセス協議会に資料4として提出されたものから、必要部分を抜粋して作成した。

(3) その他の特徴

サービスレベル協定の締結

開発も含めたサービスの質を担保するために、サービスレベル協定を契約と同時に締結。

コ・ソーシング概念の採用

アウトソーサーが、業務の目的・機能を変更することなく、契約金額を低減できる提案をし、県が適当と認めた場合には、提案による低減額を県とアウトソーサーで折半するというコ・ソーシングの考え方も契約の中に取り入れており、アウトソーサーからの積極的な提案を期待。

著作権の確保

情報システムの開発に関する契約については、著作権等の知的財産権の取り扱いも大きな課題となっているが、業務の成果として作成された著作物（プログラム等）については著作権をアウトソーサーから県に譲渡させる

その他

情報システムのアウトソーシングを行う場合、その部分がブラックボックス化しないよう、アウトソーサーに県職員を研修派遣することも業務の中に入れ、アウトソーサーの業務を評価できる職員を育てていく。

以上

