

調達制度改革に関する論点整理と提言
分野横断的課題及び情報システム調達に係る課題について

【背景】

新経済連盟は、2014年4月21日付提言「情報システムに係る政府調達制度の改善に関する提言」を公表し、①透明性・公平性ある適切な競争環境の不在（ベンダーロックインや一者応札など）、その結果生じる②高コスト体制や③最新技術の活用の不在、などに対して改善の提言を行った。同提言においては、透明性・公平性を確保するためのチェック体制の弱さといった監督上の問題に焦点を当てたが、その後の更なる検討を踏まえ、問題のそもそもの根本原因となっている現行会計・調達制度の各種構造的要因についても、提言の必要性を認識するに至った。

これら構造的要因は情報システム調達に必ずしも固有の問題ではなく、政府調達一般について、分野横断的に該当するものが多い。政府も過去において平成23年4月の「公共サービス改革プログラム」、平成24年12月の「調達改革を更に強力に推進するための基盤整備に係る論点整理について」などで提言や論点整理を行っている。しかしながらその後の制度改革の試みでは、十分に実現されているとは必ずしもいいがたい。よって新経済連盟は、これらの指摘事項について再度注目を促すとともに、特に情報システム調達改革の観点から、更に以下の提言を行うものである。（注）

（注）本提言の内容・記述は、平成23年版「公共サービス改革プログラム」の記述を随時参考にしている。

【問題意識】

政府調達の目的は、いわゆる「バリューフォーマネー」の達成、すなわち支払に対して最も価値が高い財・サービスを購入することあるいはコストと質の最適な組み合わせを達成すること、である。このためには、何をいつ、いくらでどのように購入するかについて、現場がある程度の裁量を持って調達できることが必要である。しかしながら現在の調達制度は、裁量の逸脱を恐れるばかりに、予め決まった予算に沿って形通りに予算執行すればよしとする「形式的統制・事前統制・予算重視」を基本的な旨としている。予め仕様等を正確に定めることが出来る定型的な財・サービスを購入する場合はこれでもよいが、内容が複雑かつ高度で、発注者が詳細で正確な仕様や価格を事前に確定することが困難な調達においては、これではバリューフォーマネーが達成できない。執行段階で柔軟な変更裁量を認める「実質統制・事後統制・執行重視」の観点が必要

要となる。このような複雑かつ高度な調達の種類が情報システム調達である。また、消耗品などの定型的な財・サービスの購入においても、調達事務の効率化が依然として課題となっている。各府省がどのような財・サービスをいくらかで購入しているかという情報が体系的に整備されていないため、無駄な支出が発生している可能性が高い。日本における最大の購買者である政府の調達のさらなる効率化が望まれるところである。

【分野横断的課題に関する提言】

1. 柔軟な予算枠の管理と執行段階でのコントロール

- 現在の政府調達制度は、基本的に単年度ごとに個々の決まった予算を使い切る制度であり、執行段階でコストを削減するインセンティブが発注者・受注者双方にないため、予算枠ギリギリの受注によるコスト高が発生する。一方、民間事業者が調達を行う場合、事前に予算を年度毎・項目毎に詳細に確定して個別に使い切るということは行わず、一定の共通目的を持つものについては一括した複数年の枠の予算として管理し、その中で柔軟に発注していく。これにより、ある項目で可能となったコスト削減を別項目や別年度に付け替えるという、効率的・最適な予算管理を行うことができる。
- 政府においてもこのような「枠による予算管理」をより柔軟に可能とすべきである。現在も国庫債務負担行為や基金など、これを可能とする制度は存在するが、必ずしも十分に活用されていない。制度面・運用面の改善の更なる検討が望まれる。

2. 高度かつ複雑な財・サービスに関する調達・契約手法の多様化

- 現在の調達制度は、定型的な財・サービスの調達を前提とした価格競争・自動落札方式を基本とし、これに総合評価落札方式が加味された形になっている。
- しかし、高度かつ複雑な財・サービスの調達に関しては、随意契約のより柔軟な活用も検討すべきである。もちろん、競争入札が原則とされるようになった現在の制度の背景には、随意契約による発注者と受注者の癒着のような不適切な運用があったことは事実である。そういった弊害の除去については、必ずしも競争入札の硬直的な導入によらず、契約と事業に関する透明性の確保などにより、乗り換えコストを下げることで対応することも検討すべきである。
- さらに情報システムを典型とする高度かつ複雑で民間の創意工夫が必要な案件においては、発注者と入札者が仕様等を対話や交渉を行いながら決めていく必要がある。現状の総合評価落札方式のみでは、このよう

な場合に十分なバリューフォーマネーが確保できない。競争的交渉方式などの多様な調達制度の検討を行うべきである。

3. 調達最適化のためのインセンティブ付与

- 柔軟な予算枠と執行段階のコントロールを可能としても、発注者と受注者が敢えて積極的にコスト削減の努力を行うようになるためには、インセンティブが必要である。
- 発注者側においては、インセンティブは削減した予算の裁量的な付け替え可能化などの予算管理面だけでなく、人事やキャリアプランの観点からも設計する必要がある。英米では調達庁が存在するだけでなく調達担当者は、調達のプロフェッショナルとして行政機構内で一定の地位とキャリアトラックを与えられている。
- また受注者側においては、情報開示に協力することで入札上の有利な地位を得ることができるなどのインセンティブ付与が考えられる。

4. 組織横断的な調達データの可視化と共同調達

- 現状では各省庁が何を、どのくらい、いくらで購入しているかが一覧できるデータベースが存在しないため、支出内容を分析できない。(ただし、政府情報システムについては、後述の「政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン」に基づき、ODB（政府情報システム管理データベース）が設置されることとなっている。) このため、たとえば同じコピー用紙でも省庁によって購入単価が異なっているといった不合理・非効率が生じている。いわゆる調達ダッシュボードの充実により、調達実績に関するデータを全省庁横断で可視化すべきである。
- また省庁間だけでなく、独立行政法人や自治体のような広い意味での政府全体について統一的な可視化の検討も行うべきである。
- このような可視化を踏まえて、特に消耗品については、複数省庁による共同購入を更に進めるなどして、コスト削減や事務の効率化を進めるべきである。

【情報システム調達固有の問題に関する提言】

以上は調達制度に存在する分野横断的な問題だが、情報システム調達は特に複雑かつ高度な内容の調達であり、材料費などの単価が分かりにくいという性格のため、固有の問題が存在する。これらについても以下、提言を行う。

なお、情報システム調達については、調達を含む政府情報システムの整備及び

管理全体について、「政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン」が2014年12月3日各府省連絡会議で決定されたところである。本提言は、当該ガイドラインに留意しつつ、当該ガイドラインで言及されなかった、また必ずしも十分に言及されなかった重要な諸項目について補足・強調するものである。

1. 入札希望者間への情報アクセス及び入札機会の平等性の確保

- 政府情報システムは多くの場合、住民基本台帳システムや公的認証といった既存システムへつなぎこむ形で構築する。このため、レガシーシステムとの関係でのリスクアセスメントのための情報を持っていない新規事業者は、正確な見積もりが作れない。よって、入札希望者に対しては、秘密保持契約などを講じた上で、既存システムに関する適切な情報開示を行うこと、また過去の受注者に対しては、保有する情報を開示することに対するインセンティブ付与などを検討すべきである。
- 情報システムの見積もりについては、通常4倍から4分の1の誤差が生じるとされる。よって一度の入札で全ての工程を発注するのではなく、RFI(Request for Information)に基づく多段階調査を実施し、情報提供を行った事業者には入札で有利な地位を与えるなど、受注者・発注者双方にとっての段階的なリスク低減を図るべきである。情報システム調達は、前述した競争的交渉方式が特に有効な分野であり、その導入を特に積極的に検討すべきである。
- 以上によっても平等性が確保できない場合は、以下のような積極的是正措置を検討することができる。
 - ▶ 計画受注社の要件の中立厳格化。例えば一定以上の取引関係を持つグループ企業内での相互指名を制限すること。
 - ▶ 既存システム（いわゆるレガシーシステム）を担った担当事業者同士が共同で入札すること、特に複数の大企業が連結して入札することについての一定の制限。
- また、入札参加者の評価も、さらに以下のように中立厳格化・透明化することが考えられる。
 - ▶ 実績の有無の評価だけでなく、過去の受注案件の成果物が不調・不良だった事例については、積極的なマイナス評価を行うこと。たとえば不良成果物を納入した事業者は一定期間入札できなくするなど。
 - ▶ 技術点の評価は中立な会社または有識者で行い評価の内容と結果は公表すること。（社会の監視機能）

2. 行政プロセス側の改善

- 行政のビジネスプロセス（行政プロセス）自体の複雑さ、不統一、短い処理期間などの制度的要求により、過度に IT システムの運用に負担がかかっている場面が多く見られる。たとえばレセプトの処理についても、診療報酬は毎年変わり、しかも地域ごとに基準が違うため、毎年の予算が決まるまで全国の診療報酬が決まらない。このため、毎年の予算が決まる3月末から、最初の締日である5月上旬までに日本中のSEがシステム更新に従事することになるといわれる。事業者側は、この需要に耐えられるだけの人員を平素から抱えていることが要求されるため、コストがかさむ。診療報酬を前の年に決めることにするだけで、ITシステムの運用への負担が一気に減ることになる。また毎年の税制改正でも同様の問題が起きているとされる。
- また金融機関において決算後3か月以内のディスクロージャーを要求しているが、これについても期間を延ばすことで、現在の巨額のITシステム運用費を減らすことができるといわれる。このように、小さな制度的要求のために巨額な財政コストを生じている案件については、制度的要求の方を見直すべきである。「わけもなく工程数がかかっているシステム構築」を「わけ」の方から変えていくというのが、正しいビジネスプロセス改善である。

3. アウトカムに着目したサービス調達の活用

- ある特定の地域産業の活性化や生産性向上のためなど、特定の場所と期間と目的の達成のためにITを活用する場合は、目的はITシステムの導入そのものにあるのではなくて、当該事業が目指す社会経済的効果（アウトカム）を上げることにある。しかし、IT調達の部分だけを取り出して、特定かつ固定的な仕様に基づく物品調達として行くと、アウトカムの達成よりもその物品調達自体が優先されてしまい、結局、使いにくい情報システムのみが残るといえることが起きる。
- よって、このような有限目的の事業の一環としてのIT調達は、仕様の定義に基づく物品調達ではなく、アウトカムを目的として定義したサービス調達を活用すべきである。このようにして、ITの導入については特定の仕様に縛られることなく、当該アウトカムの達成に必要なITを必要な形で柔軟に導入することができる。

4. 政府情報基盤システムの外部アプリケーション連携

- 政府や自治体の基盤的な情報システムの調達については、3.のような有限目的のサービス調達とは異なり、やはり物品調達として仕様を定義し

て行う必要がある。その際重要なのは、特定の事業者への依存から脱せられなくなる、いわゆる「ベンダーロックイン」を避けることである。

- このための一つの方策として、政府情報基盤システムについては、スタンドアロンのシステムを作るだけでなく、APIの共通化により、様々な外部アプリケーションの利用を可能とすることが考えられる。この場合は、逆にいわゆる「クラウドロックイン」を起こさず、様々なクラウドサービスの間を自由に乗り継げるようにAPIの仕様を定義することが重要となる。

5. CIO組織の権限・体制と人材

- 上記のように、柔軟な予算枠の中でバリューフォーマナーを確保するための戦略的な調達を行うには、政府CIO組織が政府システム調達予算の査定権限を持つことが理想的である。財務省の査定権限との調整は必要だが、専門性の高い分野であるがゆえに、専門的知見を持つ組織集団の検証とインプットが予算査定プロセスに組み込まれることが重要である。
- またこのためには、仕様書の作成から事後の検証までを適切かつ徹底的に行えるだけの専門能力と人員を備えた組織体制が必要となる。たとえば先進的な電子政府を持つことで知られるエストニアは、日本の100分の1の人口にして、100人規模の情報システム庁を有すると言われる。
- したがって政府CIO組織の体制を充実させ、情報システム及びその調達に特化した専門的なキャリアトラックを持つ人員を政府内外から集めることを検討するべきである。また政府内部でもこのような専門家を育成し、先の分野横断的な提言の部分で述べたような人事上のインセンティブを制度に埋め込んでいく必要がある。

なお、調達に関する専門的な組織の設置については、情報システムに限らず、政府調達一般について横断的・一元的に扱う英米型の「調達庁」の設置も考えられる。一方で、調達は官民の癒着が生じやすい分野であることから、独立の組織とすることへの懸念の声もある。いずれにせよ、調達業務の合理化と適正化、さらに複雑かつ高度な調達案件への対応のためには、多数の専門家の育成とその専門家間の組織横断的協力の仕組みが必要と考えられる。

以上