

官公庁システム調達におけるオーディション方式

Audition method in government system procurement

岩崎和隆†

Kazutaka Iwasaki†

†神奈川県庁

† Kanagawa Prefectural Government.

要旨

本稿では官公庁システム調達のうち、ベンダーロックイン問題を考慮しなくてよい新規システム開発における受注者選定について論じる。国のガイドラインではプロジェクト計画書を評価することとなっているが、この方式は書面審査である。そのため、より受注者のプロジェクト遂行能力を把握できる方式として、応札者を集めて、その場で発注者が応札者に初めてRFPを提示し、その場でデータモデルとプロトタイプを作成してもらうオーディション方式を提案する。なお、本稿は試案にとどまるものであり、オーディション方式の実現にあたり、模擬調達イベントなどを実施して、方式をブラッシュアップする必要がある。

1. はじめに

官公庁システム調達には、新規システム開発、既存システムのリプレース、システム改修、運用保守など様々なものがある。このうち、本稿では新規システム開発に絞って受注者選定の課題を検討することとする。新規システム開発以外では、ベンダーロックイン問題を考慮する必要があるため、本稿の検討範囲から除外する。そのため、新規システム開発であっても、既存システムとの接続があり、ベンダーロックイン問題を考慮しなければならないものも、本稿の検討から除外する。

2. 官公庁システム調達制度概観

2.1. 官公庁（公共）調達の四大要請

官公庁（公共）調達では、公正性、透明性、経済性、履行の確実性という四大要請がある[1]。これは、時に相互にトレードオフの関係にあるが、官公庁システム調達を考えると、この四大要請に基づき検討する必要がある。

2.2. 最低価格落札方式と総合評価落札方式（ないし企画提案方式）

官公庁システム調達においては、公共工事など他の調達制度と同様の調達制度が採用されている。ここでは、2つの調達方式がある。一つは、仕様や応札資格をFIXして、それを満たす応札者の中でもっとも安い価格で応札した事業者が受注する方式である（最低価格落札方式）。もう一つは、提案内容等と価格を総合的に評価して受注者を決める方式である（これには、総合評価落札方式と企画提案方式がある。これらを本稿では総合評価落札方式等と言う。）

最低価格落札方式を採用しても開発プロジェクト失敗のおそれが極めて低いと考えられるものであれば、その方式でもよいが、そうでなければ、応札者のプロジェクト遂行能力を評価できる総合評価落札方式等を採用した方がよいのではないか。

2.3. 総合評価落札方式等における受注者選定基準

総合評価落札方式等では、入札公告時点で受注者を選定するための基準を定める。要するに、応札者から提案書が提出された後に、いわば後出しじゃんけんのように後から基準を定めることはできない。そのため、発注者がプロジェクト遂行能力の高い受注者を選びたいければ、入札公告時点で適切な受注者選定基準（落札者決定基準と言われることもある。）を定める必要がある。

現に、特許庁運営基盤システム開発プロジェクト中断事件では、その報告書[2]において受注者選定基準の見直しが提言されている（なお、他にも様々な提言がされている。）。

しかしながら、受注者選定基準は、公共工事を除き、すなわちシステム調達を含めてベストプラクティスが確立していない状況である[1]。

2.4. 競争的対話（技術的対話）

従来、総合評価落札方式等であっても、応札者から発注者への提案書提出は一度きりであった。しかし、応札者が発注内容の理解を深めるため、入札公告後、発注者と受注者が何度か対話を行い、提案書のブラッシュアップや価格交渉をする方式が認められている（競争的対話ないし技術的対話という[3].）。

3. 国が推奨する方式とその課題

3.1. 国が推奨する方式

国のガイドラインでは、応札時に応札者にプロジェクト計画書の提出を求めることとしている[4]。その際、プロジェクト計画書に成果物ベースのWBSの記載を求めることとしている。

3.2. 国が推奨する方式についての筆者の改善案

国のガイドラインでは触れていないが、実務上、提案書に加えて応札者のプレゼンテーションを評価することが行われている（たとえば、鳥取県情報システム調達ガイドライン Ver1.5[5]）。プロジェクト計画書を含む提案書とプレゼンテーションで評価するのは、いわばペーパーテストと単発の口頭試問に過ぎない。そこで、この改善案として、筆者は、競争的対話を提案書のブラッシュアップだけでなく、発注者が応札者のプロジェクト遂行能力評価の心証形成をする場としても使うことを提唱したことがある[6][7]。これは、筆者の経験による。発注者がプロジェクト開始後、受注者が作成したプロジェクト計画書についてディスカッションする。受注者がそのディスカッションを踏まえてプロジェクト計画書を修正する。その際、適切に修正できる受注者と、指摘事項や合意事項を反映できない受注者がいること、それが後々のプロジェクト遂行能力を現すことが多いからである。

なお、金崎（2021）[8]も競争的対話により発注者が受注者の技術力や体制を把握できるとしている。

3.3. 国が推奨する方式及び同筆者改善案の課題

国が推奨する方式を筆者の改善案のようにしても、ペーパーテストと口頭試問の質は向上するが、その域にとどまる。それよりも、いっそのこと、実務をやってもらって応札者を選んだ方がよいのではないか。それが以下で説明するオーディション方式である。

4. オーディション方式

4.1. オーディション方式とは

オーディション方式のベースは、渡辺（2018）[9]の、民間企業が発注者であるときの提言による。渡辺（2018）は、「これまでは、RFPにもとづいて「持ち帰り」で作られた提案書やプレゼンの巧拙を比較するしかなかったが、それでは業者の実力はまったく測れない」と指摘し、「オーディションでは、A4数枚のRFPを渡して「その場」で2～3時間かけてシステムを設計・実装してもらう」としている。

これをもとに、同氏とディスカッションしながら筆者がまとめた方式は以下のとおりである[10]。

発注者は「プロジェクト遂行能力の高い技術者を見極めたいのでオーディションを実施する」と宣言する。発注者は、A4版の紙数枚のRFPを作成し、オーディション当日まで伏せておく。オーディションに参加した技術者にRFPを渡し、その場で、数時間ないし1日をかけてRFPを満たすデータモデルとそれに基づいて実際に動くプロトタイプを作成してもらう。技術者の数は制限しない。技術者はオーディション会場から出られないが、自社内外の技術者と連絡をとってよい（実際の開発で社内外の人に相談することはある。）できあがったプロトタイプをデモしてもらい、発注者と質疑応答する。改修が比較的多い業務システムの場合、プロトタイプ作成中にあえて当初のRFPの内容を変える「要件変更」をして、それを反映してもらう。

プロトタイプとデータモデルに加え、プロジェクト計画書の提出も求める。これは、例えば、ある応札者がオーディションに5人で参加したとして、実際のプロジェクトに3人しか投入できないとなると、オーディションにおけるパフォーマンスを契約後に発揮できないからである。

発注者側の審査担当者が話し合い、各応札者（技術者）のプロジェクト遂行能力を評価する。評価では、経験上、絶対評価でなく相対評価の方が容易と考えられる。相対評価ではたとえば、最優秀が満点、2位がその8割、3位が6割のようにする。最優秀が甲乙つけ難ければ複数の応札者を1位にする。

当該応札者と請負ないし準委任で契約する。多段階契約にし、段階ごとに見積もりと契約をやり直す。ここでは、プロジェクト遂行能力重視が必要という考えに基づき、経済性の追求については割り切る。

必要な機能、非機能その他発注者が必要とするサービスについては、応札者の提案にゆだねず、必須仕様として定める。

4.2. オーディション方式の補足

参加者は、オーディション参加や提案書作成など相当の工数が必要のため、発注者が失注者に対価の支払いをした方がよいのではないかと。その際、参加費狙い防止のため、たとえば、絶対評価で100点満点中60点以上かつ5位以上のときに参加費を支払うことが考えられる。

4.3. オーディション方式の疑問への回答

オーディション方式への疑問として、次のようなことが考えられる。

4.3.1. オーディションに来た技術者が実際のプロジェクトに参加するとは限らないのでは

この点は課題である（偽装請負問題。なお、技術者指定は労働者派遣契約であってもNG.）。

実力ある技術者を抱えた事業者に門戸を開く取り組みであり、それに応じて当該技術者が参加することを想定しているものの、当該技術者を指定して参加を義務付けることはできない。

しかし、当該技術者に限定せず、当該技術者と同等以上のスキルを有する技術者の参加を義務付けることは可能なのではないかと。当該技術者が参加するときは、同等なので条件を満たす。他の技術者でも、同等以上の条件を満たせばよい。

4.3.2. 効果はありそうだがオーディションに応募してくる事業者がそもそもいるのか

いきなりオーディション方式を実施するのではなく、模擬調達イベントなどで試行し、この方式の課題を検証すると共に、事業者に興味を理解してもらう。優れた技術者がいる事業者なら、売り上げ規模や過去の実績にかかわらず受注できるチャンスと受け止めてくれるのではないかと。

4.3.3. 半日程度で作れるプロトタイプでプロジェクト遂行能力が分かるのか

分かるのではないかと。数枚のRFPだから実際の要件と比べたらわずかな情報しかないが、技術者が相応の業務知識と「この業務ならこうしたほうがよい」という真の設計力を持っていれば、業務改善を促すデータモデルと実際に動くプロトタイプを設計し、動かせるのではないかと。データモデルによって技術者の設計能力や業務知識を、プロトタイプのつくり方で開発工程を合理化しているかどうかを、それぞれ見ることができると考えられる。いわゆるローコード開発ツールの進化はめざましく、数時間で相当のものを動かせるようになっている。

データモデルをつくってもらうので、おのずとデータモデルを前提にしたローコード開発ツールを使うことになる。データモデルは業務システムの根幹であり、それがあやふやなままでは、いくらユーザーインターフェースを整えても良いシステムにならないのではないかと。

4.3.4. 発注者がプロトタイプやデータモデルを評価できるのか

RFPに書くのは業務の要件である。発注者はITの素人かもしれないが自分の業務は知っている。プロトタイプを操作してみれば「なるほど、こういう風に処理すればこの業務をうまくこなせそうだ」といった感触をつかめ、出来栄を評価できるのではないかと。

データモデルの良し悪しの評価には習熟が必要であるが、一定のトレーニングを受ければデータモデルを描くことはできなくても読めるようになるのではないかと。自信がなければデータモデルに精通した技術者を探し、支援を受けることが考えられる。

5. まとめ

本稿では、官公庁システム調達のうちベンダーロックイン問題を考慮しなくてよい新規システム開発

を採り上げ、その受注者選定基準について、国のガイドラインで示されているプロジェクト計画書ベースの評価に代わるものとして、応札者を集めてその場で初めて RFP を応札者に提示し、それを満たすデータモデルとそれに基づいて実際に動くプロトタイプをその場で作成してもらうというオーディション方式を提唱した。しかしながら、本稿のオーディション方式は、試案のレベルにとどまる。実現にあたり、模擬調達イベントを行うなどして、オーディション方式のブラッシュアップを図るとともに、事業者にはオーディション方式に賛同してもらう必要がある。

6. 残された課題

本稿では、オーディション方式における経済性の確保について追求しないと割り切っている。これは、システム開発の失敗こそが何よりも経済的な損失であるという考えに基づくが、オーディション方式でも経済性を確保できることが望ましい。そのため、課題として残っていると云わざるを得ない。

また、本稿では、ベンダーロックイン問題を考慮しなくてよい新規システム開発に限定して論じた。そのため、ベンダーロックイン問題が存在する既存システムのリプレース、システム改修、運用保守新規システム開発であっても既存システムとの接続があるものにおける官公庁システム調達のあるべき姿については、本稿の残された課題となる。

7. 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。

また、様々な助言をくださった、渡辺幸三氏と日経 BP 社の谷島宣之氏に厚く御礼を申し上げたい。

参考文献

- [1] 財務相会計制度研究会，“会計制度（契約）に関する論点について”，https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/kaikeseido/6-2rontennseiri.pdf, 2023.11.12 参照, 2019.
- [2] 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>, 2023.11.12 参照, 2012.
- [3] デジタル庁国民向けサービスグループ，“技術的対話による企画競争について【事業者の方へ】”，https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a5cf63ab-482f-42fe-a637-3eafc26af4bc/20220322_procurement_system_agreement_detail_01.pdf, 2023.11.12 参照.
- [4] デジタル庁，“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”，https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/e2a06143-ed29-4f1d-9c31-0f06fca67afc/6f2f8a35/20230331_resources_standard_guidelines_guideline_05.pdf, 2023.11.12 参照, 2023.
- [5] 鳥取県総務部情報政策課，“鳥取県情報システム調達ガイドライン Ver.1.5”，<https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1209537/gaidorainR0205.pdf>, 2023.11.12 参照, 2020.
- [6] 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, 2023.11.12 参照, 情報システム学会全国大会論文集, 2013 年 9 巻 B2-2, 2013.
- [7] 岩崎和隆，“官公庁と DX (9) 外注におけるプロジェクト成功率向上方法 (1) 競争的調達編”，<https://www.issj.net/mm/mm16/07/mm1607-gk-gk.pdf>, 2023.11.12 参照, 情報システム学会メールマガジン, No.16-07, 2021.
- [8] 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 2021.9.1 朝刊, 日本経済新聞社, 2021.
- [9] 渡辺幸三，“業者の設計スキルをハダカにする”，<https://watanabek.cocolog-nifty.com/blog/2018/02/post-f514.html>, 2023.11.12 参照, 設計者の発言, 2018.
- [10] 岩崎和隆，“「その手があったか！」, プロジェクト完遂の確実性を手にする新手法”，<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/01195/012600080/>, 2023.11.12 参照, 本音で議論, 企業情報システムの「勘所」, 日経クロステック, 2023.