2E3-01

自治体の IT 調達改革のありかた

How Local Governments Should Procure Information Systems?

石橋 啓一郎[*1] 丸田 一[*1]
Keiichirou ISHIBASHI Hajime MARUTA

[*1] 国際大学グローバル コミュニケーション センター
Center for Global Communication, International University of Japan

In Japan, many customized information systems are developed through procurement in national or local governments. It is pointed out that many cases of procurement of information systems have problems in several aspects and some governments have started attempting to solve these problems. These problems are caused by asymmetric information between venders and governments. Firstly in this paper, the reality in procurements of information systems of Japanese local governments is shown. Secondly we discuss the cases advanced in measures and procedures in this area. Lastly, framework to analyze procurement systems is proposed.

1. はじめに

中央政府や地方自治体が情報化の施策を決定し、それを実現する過程では、情報システムの構築が必要となる。地方自治体の情報システム構築事例の多くは、出来合いのパッケージを導入するのではなく、自主開発が行われている。情報サービス産業の公的部門に対する市場規模は、1.6 兆円に上る(特定サービス産業実態調査)が、これは情報サービス産業全体の約 12%にあたる。この市場の「発注者」と「受注者」をつなぐ、ソフトウェア開発を伴う情報システム開発(以後、IT 調達)の仕組みが、大きく変化しつつある。

IT 調達は、政府や地方自治体が行う通常の調達とは異なり、オーダーメイドの一品生産である。このため、どの事業者がどのように作るかが構築されるシステムの品質に大きく影響する。ところが、情報システム開発はそれほど成熟していない分野であり、技術革新が速いこともあって、どのように事業者を選定し、発注すればよいかは難しい問題となっている。

特に問題となるのは、地方自治体と受注側専門家集団の間の知識格差を始めとするさまざまな原因により、自治体は情報システム開発に際し十分に意図を反映させることができないことである。IT 調達は地方自治体がバックオフィスを電子化・効率化したり、住民向けサービスを情報化する際に、それを支える情報システムを実装するための手段であり、IT 調達が有効に働かなければ、地方自治体の情報化施策は意図した形で実現しない。

国際大学グローバル コミュニケーション センターでは、「地方自治体 IT 調達協議会」を組成し、この問題についての調査を行っている。本稿では協議会の調査結果から、IT 調達改革の現状と先進事例の分類を示し、地方自治体の IT 調達改革のあるべき姿について論じる。

2. 日本の IT 調達改革の現状

日本では IT 調達改革は問題として認識されてから日が浅く、様々な試みが行われており、その成果はまだ十分に現れていない状況である。本節では、中央政府と地方自治体の置かれている IT 調達改革に関する現状をまとめる。

2.1 中央政府の試み

平成 12～13 年ごろに政府機関における安値入札の頻発が問題となり、これをきっかけとして、政府や地方自治体による IT 調達改革の取り組みが始まった。政府では平成 12 年に経済産業省が研究会を設け、検討を始めた。研究会では現在の IT 調達に関する様々な問題が指摘された。挙げられた問題は「調達制度の問題」と、「開発プロセスの問題」の 2 つの分野に分けられる。

政府の取組みは次のように進んでいる。まず制度面では「総合評価方式」の利用推進と細部の見直しを始めとする、研究会での検討の結果が平成 14 年度頃から次々と制度として取り入れられている。また、開発プロセスの面でも、大手ベンダーへの依存や類似システム開発、属人的能力に頼った業務遂行などの問題点が整理されたのを受け、Enterprise Architecture(EA)や IT 調達のプロセスを管理する CIO 補佐官の仕組みが提案され、今年度から導入が始まっている。

2.2 地方自治体の IT 調達改革の現状

一方、地方自治体でも、安値入札を始めとする IT 調達に関する問題は国と同じように起きている。これに対して、長崎県や岐阜県など、いくつかの地方自治体では解決に向けた取り組みを自発的かつ積極的に進めている。

地方自治体は中央政府とは異なる諸条件と目的を持っており、IT 調達に関する諸問題への対処法も多様である。都道府県と市町村では IT 調達に関する様相も異なっているのが現状であるが、ここでは自主開発事例の多い都道府県に焦点を当てて議論する。

3. IT 調達改革の類型

都道府県の IT 調達に関する問題と原因、およびその解決手法は複雑に絡み合っているが、ヒアリングに基づき事例を分析していくと、大きく「調達制度の問題」と「開発プロセスの問題」の二つの問題にわけられ、それぞれ類型があることがわかった。以下にそれらの類型について述べる。

3.1 調達制度の問題

調達制度の問題に対する取り組みの類型には、「入札制度適正化」と「地域産業振興」の二つがある。

連絡先：石橋啓一郎，国際大学グローバル コミュニケーション センター，東京都港区六本木 6-15-21 ハークス六本木ビル 2F，03-5411-6750，ishbash@glocom.ac.jp

(1) 入札制度適正化型

「入札制度適正化」の取り組みの中には、総合評価方式の導入、複数年度契約の導入、SLA の導入などが含まれ、入札参加資格の見直しなども含まれる。例えば岐阜県では、一定規模以上の IT 調達は原則として総合評価方式による一般入札を行い、ライフサイクルコストの額で入札を行わせている。

入札制度適正化は運用ルールの改定などで比較的対応が簡単な解決手法が多いため、取り組みを行う自治体は多い。IT 調達改革は安値入札をきっかけとして注目を集めたが、これは安値入札で落札した事業者が、その後のシステムの運用などを随意契約などで自動的に受注するケースが多く、情報システムの開発に対する価格による入札が意味を失っていることが原因である。このような入札の対象となる事業の単位と、実際にその案件を落札することで得られる対価の単位との不整合によって引き起こされている問題の多くは、入札制度適正化によって解決することが出来る。

(2) 地域産業振興型

調達制度改革に、「地域産業振興」の観点を取り入れている自治体もある。そのため、WTO 協定で一般競争入札が義務付けられている額（現在は 3200 万円）未満の案件で、地元企業または地元企業とのジョイント・ベンチャー(JV)であることを入札条件とする工夫も見られる。例えば宮城県では、平成 14 年に「高度IT技術集積促進のためのソフトウェア開発発注方式に関するガイドライン」を作成した。このガイドラインは地元企業が参加する JV のみが落札できる入札方式の実施要綱で、数件であるがこのガイドラインを活用した公募型指名競争入札を行い、地元企業が参加する JV が受注した実績がある。

これは中央政府にはない、地方自治体独自の観点である。

3.2 開発プロセスの問題

開発プロセスの改革には、積極的な取り組みとして「自前設計型」「ガイドブック型」「SI 連携型」の 3 つの類型がある。これらに加えて、調達の実施は各業務担当部署に任せ、全体としては積極的な取り組みを行わない従来型の仕組みを「限定改善型」とすると、全部で 4 類型となる。

(1) ガイドブック型

「ガイドブック型」の地方自治体では、調達は各業務担当部署がそれぞれ行うものとし、そのかわり調達・開発の進め方や文書化の方法について、詳細なガイドブックを作成し、各部署向けに提供している。ほとんどの地方自治体は部署ごとに自らの業務に関係のある情報システムを発注している。自治体内の多くの部署では、情報システムの調達を経験するのは数年に一度程度であり、情報システムについて詳しくない職員が調達業務を担当することがほとんどである。ガイドブック型の取り組みでは、それらの担当者に情報提供をすることで、地方自治体全体としての発注能力を高めている。この類型の代表例は高知県である。

(2) SI 連携型

「SI 連携型」の自治体は、IT 調達の機能を情報化担当部署に集めた上で、SI 事業者と中長期的なパートナーシップ契約を結び、その二者が連携して IT 調達を行っている。このような類型の自治体では、情報化推進担当部署が情報システムをかなり集中して管理していることが多い。IT 調達に必要な専門知識を民間企業との協力で補う必要があると考えており、SI 事業者の持つ知見を内部化することで調達能力を強化しようとしていると言える。この類型の代表例は横須賀市である。

(3) 自前設計型

「自前設計型」は、情報化推進担当部署に権限を集中し、県庁の職員が仕様書作成やシステム設計などを自前で行う。この類型に属するのは現在、長崎県のみである。長崎県では、システムを小規模なモジュールに分割し、また検査、運用なども百万単位の規模に小分けして、発注を行っている。この結果、企業体力のない事業者でも入札に参加可能になり、地場 IT 企業の落札比率が非常に高くなっている。これを実現するため、長崎県ではシステム開発に通じた専門家を外部から職員として招き、これまで受注業者が行っていた仕様書作成やシステム設計、システム統合を県職員自身が行っている。

3.3 地方自治体の調達能力の強化

「調達制度の問題」についての改革類型と、「開発プロセスの問題」の改革類型を比較すると、後者は地方自治体が情報システムを調達する能力をどのように高めるかという点に重点を置いている。地方自治体が情報システム開発を含む情報化施策を実行しようとするとき、実装される情報システムにその意図を十分反映させるためには、情報システムに関する知識や仕様策定能力など、様々な知見が必要となる。

しかし地方自治体の職員は定期的に配置転換されるのが普通で、情報システムや調達プロセスに関する知見は蓄積されない。これに対し、受注側のベンダーは数多くの調達事例に関わり、情報システムに関する知見も豊富であり、地方自治体の事情もよく把握している。この情報の非対称性が、IT 調達の現場で発注側が主導権を取れない大きな理由のひとつになっている。「開発プロセスの問題」の改革類型は、どれもその調達能力の不足を補う仕組みになっている。

4. 地方自治体の IT 調達改革の向かうべき方向

地方自治体が情報化施策を意図通りに実現するためには、調達能力の向上が重要となる。まだ取り組みを行っていない地方自治体は、「開発プロセスの問題」の改革類型に倣い、何らかの形で調達能力を強化していく必要がある。

また、これまでの改革事例では試みられていないが、地方自治体間での情報交換を積極的に行っていくことが望ましい。ヒアリングからは、地方自治体間ではほとんど情報交換が行われていない様子が伺われたが、他自治体での事例を参照することにより、情報の非対称性の程度がかなり小さくなると考えられる。

5. おわりに

地方自治体の IT 調達改革は緒についたばかりであり、ほとんどの地方自治体はまだ取り組みを始めていないか、始めたばかりの状況にある。しかも、地方自治体同士での情報交換もあまり行われておらず、手探りの状態で進んでいるのが現状である。地方自治体が情報化施策を展開していく上で、IT 調達はそれを実現する手段として非常に重要な位置にある。まずは、課題が存在することを認識し、積極的な対策を取っていくべきである。ほとんどの自治体が同じ問題を共有しており、先進自治体の取り組みを学び、分析することによって多くの知見が得られるはずである。