

地方自治体IT調達現状

2005年2月7日

地方自治体IT調達協議会 事務局
国際大学GLOCOM
石橋啓一郎

(C)国際大学GLOCOM 2005

地方自治体IT調達協議会 概要

- 地方自治体のIT調達改革の推進を目的とする
- 協議会
 - (座長) 國領二郎 慶應義塾大学環境情報学部 教授
 - 安達和夫 電子商取引推進協議会 < ECOM > 主席研究員
 - 大和田崇 (株)ストックリサーチ 代表取締役
 - 岸本周平 国際大学GLOCOM 客員教授
 - 前川 徹 (株)富士通総研 主任研究員
 - 松本孝利 アカデミーキャピタルインベストメンツ(株) 代表取締役
 - 丸田 一 国際大学GLOCOM 教授
 - 安延 申 ウッドランド(株) 代表取締役
- 研究会
協賛企業で構成
- 事務局
国際大学グローバル・コミュニケーション・センター

(C)国際大学GLOCOM 2005

2

目的とゴール

「地方自治体のIT調達改革を促進させることを目的として、地方自治体のIT調達改革の現状を整理するとともに、新たに設定する調達改革評価基準をもとに地方自治体の取り組みの評価を実施する。」

- 地方自治体のIT調達改革のあり方に対する意見表明
- 地方自治体のIT調達改革の評価の進め方
- 地方の視点から検討を進める

(C)国際大学GLOCOM 2005

3

これまでの経緯

- 2004年6月に発足、第一次調査を開始
(第一次調査時は、協議会と事務局のみの組織構成)
- 6月15日 第一回協議会
- 7月30日 第二回協議会
- 9月16日 第三回協議会
- 10月 調査結果のとりまとめ
- 2005年2月、第二次調査を開始
委員の充実および研究会の発足
マルチクライアント方式

(C)国際大学GLOCOM 2005

4

IT調達改革の背景

(C)国際大学GLOCOM 2005

安値落札騒動

< 安値落札騒動(99～01年) >

- 大手ベンダーが、採算度外視の極端な低価格で落札
- 実績作りやノウハウの取得、関連システムの供給、メンテナンスの受注(随意契約)によるメリットを期待。
- 1999年～2000年のミレニアム・プロジェクト、2001年1月のe-Japan戦略など電子政府の構築を掲げた国家的なIT投資が続いた。
- 安値落札の弊害とは・
 - ・ 中小企業やベンチャー企業の参入機会を奪う
 - ・ 大企業グループがシェアの独占する(10グループで75%)
 - ・ 質の低いシステムを高コストで調達する非効率の可能性

(C)国際大学GLOCOM 2005

6

現行の調達制度

入札制度

- 「一般競争入札」「指名競争入札」「随意契約」の三方式
一般競争入札が基本、しかし実際には随意契約が多い。
「最低価格落札方式」と「総合評価方式」。
中央政府や地方自治体が独自に適用ルールを策定

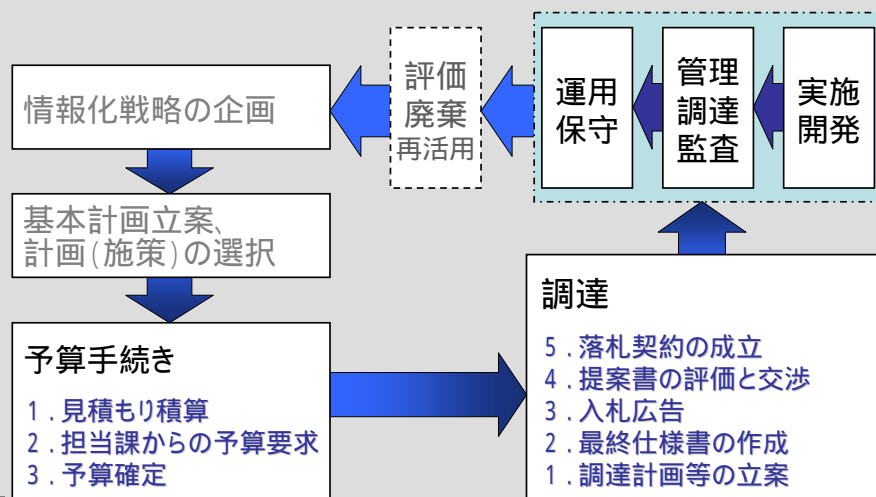
調達に関する法令

- 会計法、予算決算及び会計令、予算決算及び会計令臨時特例等、契約事務取扱規則、等
- WTO政府調達協定
- 財政法 / 地方自治法・地方財政法

(C)国際大学GLOCOM 2005

7

情報システム調達のサイクル



(C)国際大学GLOCOM 2005

8

政府の調達制度改革への動き

公正取引委員会	
2001年1月	「官公庁の情報システム調達における安値受注について」 極端な安値落札が不当廉売に当たる可能性を警告
経済産業省	
2001年1月	「ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会」を発足 「調達制度」と「ソフトウェア開発プロセス」に問題を大別
2001年10月	東京都の安値落札に対し、大臣が安値落札自粛要請を発表
省庁横断	
2001年9月	経済財政諮問会議「改革工程表」 「平成14年度中に措置すべきもの」として情報システムにか かる政府調達制度の見直しが指示
2001年12月	「情報システムに関する政府調達関係府省連絡会議」設置 全府省的なIT調達プロセスの検討が本格化

(C)国際大学GLOCOM 2005

9

政府のソフトウェア開発プロセス改革への動き

政府 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議	
2003年3月	「業務・システム最適化計画(EA)」「CIO補佐官」の各府省 への導入を決定
2003年7月	「電子政府構築計画」 2005年度末(2006年3月)までに全府省が「業務・システム の最適化計画(日本版EA)」に基づく現状整理と将来像の 設計を実施
2004年4月	各省庁がガイドラインに従って、人事・給与、予算・決算等72 業務の業務・システム最適化作業を実施

(C)国際大学GLOCOM 2005

10

地方自治体とIT調達(1)

• 地方自治体の状況の多様性

規模による違い

- 業務の種類や量によってシステムへの要求が変化
- 担当職員の人数とスキル
- 予算的制約
- 情報システム開発の件数

地域産業の状況

- 有力なITベンダーが立地しているか

過去の経緯

- 現在導入しているシステムの状況
- 過去の事例

地方自治体とIT調達(2)

• 地方自治体のIT調達改革の多様な目的意識と共通課題

多くの地方自治体が抱える共通課題

- 各担当課・市町村の情報システムのプラットフォームの共通化・効率化
- 電子自治体化に伴う情報システムの見直し
- 中小企業の入札参加、地域産業育成

地方自治体によって異なる目的とアプローチ

- 地域産業育成か、公平性か
- 権限の集中か、処理の分散か
- 情報化計画との関係

地方自治体のIT調達改革の動き

- ・安値落札騒動は、東京、愛知、岐阜、宮城等の地方自治体にも飛び火
- ・一部の地方自治体は、中央政府に先行し、それぞれ独自の方針で改革を展開
- ・基本的な問題は政府と地方自治体で共通
- ・改革手法も進行度も大きく異なる

・「情報システム調達モデル研究会(委員長:大山永昭東工大教授)」
平成15年11月発足。高知県と(財)ニューメディア開発協会が事務局。複数の自治体が協働し、参加自治体の制度の現状や改革事例を分析。神奈川県、岐阜県、岡山県、高知県、福岡県、横須賀市、神戸市、浦添市等が参加。現在は「高知県情報システム調達ガイドブック」を基に各自治体の制度分析などを実施。

地方自治体IT調達改革の 全体像の把握

IT調達に関わる制度と体制

入札に関わる部署

業務担当部署	該当する情報システムを調達する予算を持つ部署。原課。
情報化推進担当部署	地方自治体内の情報化政策を担当する部署。名称、権限などは自治体ごとに異なる。
財政・契約担当部署	財政を担当する部門であり、情報システム調達の予算を認めるかどうかを決定する権限を持つ。入札・契約事務についても財政部署が担当する場合がある。

入札方式(基本三方式に工夫を加えている例)

公募制指名競争入札	応募者が一定数を超える場合にも、適格者は全て入札に参加できる。一定数指名を原則とする希望制指名競争入札と比較して透明性が高い都独自の制度。(東京都) 一般競争入札と同じように契約に関する公告を行い、申込みをした受注意欲のある者の中から選定する方法(広島市)。
公募型ポータル方式	入札参加者を公募して入札参加者を招請し、総合評価方式で入札内容を評価した上で、発注者と受注者と協議して内容の確認と必要に応じて交渉あるいは提案内容の変更の請願を行った上で、随意契約を行う方式(高知県)

適切な入札とは？

- **受注者の能力を測れるか？**
事業者の持つ先端的な知見を取り込むには
能力不足の事業者を見分けるには
- **適正価格とは？**
ライフサイクルコストによる評価の必要性
コスト算定の困難さ
- **「地元企業の育成」は？**
地元中小ITベンダーにどう機会を与えていくか
 - 地域内での経済循環の効果をどう見るか

自治体はシステム開発を管理できるか

- 不足する管理能力
頻繁に変わる担当者・滅多にない開発機会
発注者の専門性の欠如
- 無駄のないシステムを作れるか
同様の機能の重複・バラバラに行われる開発
不適切な開発工程管理による「手戻り」

自治体の取り組み例

- 高知県
「高知県情報システム調達ガイドブック」
調達サイクルの明示、文書による記録、ライフサイクルコストによる調達などの入札制度改革
業務担当部署の調達をサポート
- 長崎県
「長崎ITモデル」
小分け発注の導入による地元企業受注の誘導
自前で設計・システムのオープンソース化
- 岐阜県
「戦略的アウトソーシング」
7年間、120システムの構築と運用を一括契約(129億円)
地域産業振興、コンサルティングも同時に発注

ヒアリングの分析に基づく事例の分類

ソフトウェア開発プロセス改革

限定改善型

ハンドブック型

SI連携型

自前設計型

(施策は「パッケージ」になる)

調達制度改革

- 入札方式適正化
- 地域産業振興

ソフトウェア開発プロセス改革の4類型

ガイドブック型(高知県)

- ・調達プロセス・文書作成等についてガイドラインを作成。
- ・各業務担当部署の調達のためのマニュアルを提供。
- ・分散的に調達を行い、組織的に対応する。

自前設計型(長崎県)

- ・県職員が仕様書作成からシステム設計まで行い、小規模なモジュールや検査、運用などを百万単位の規模で小分け発注する。

SI連携型(横須賀市、世田谷区、佐賀市)

- ・情報化推進担当部署とSI事業者が連携して調達推進。
- ・情報システムの調達を情報化推進担当部署に集め、SI事業者と連絡を取り要件整理・仕様書作成・開発進捗管理等を行う。

限定改善型(東京都、神奈川県)

- ・情報システム開発プロセスの改善に積極的な施策を持たない。
- ・各業務担当部署が個別に必要な情報システムを発注。
- ・情報化担当部署は求めに応じ業務担当部署にアドバイスする。

調達制度改革の2分野

・入札方式適正化

入札制度を適正化しようとしているか
公募方式の工夫や複数年度契約などの導入
東京都、高知県、宮城県、世田谷区、
横須賀市、佐賀市

・地域産業振興

調達を通じて地場のIT産業振興を行っているか
長崎県、宮城県

現地プレヒアリングの実施

・10自治体に対してヒアリング調査を実施

対象: 東京都、神奈川県、茨城県、高知県、長崎県、
宮城県、横須賀市、世田谷区、佐賀市

主なヒアリング項目:

調達制度概要、発注の分割について、
地方自治体と受注者の役割分担、
自治体内部での役割分担、
ソフトウェア開発庁内体制、改革推進体制
地域振興に関する工夫、他

事例の分類(1)

自治体	調達改革 推進主体	ソフトウェア 開発プロセス	調達制度	
			中小地場	入札制度
東京都	調整	限定改善		
神奈川県	調整	限定改善		
茨城県	調整	限定改善		
高知県	トップダウン	ガイドライン		
長崎県	トップダウン	自前設計		
宮城県	調整	限定改善		
横須賀市	情報化推進部署	SI連携		
世田谷区	情報化推進部署	SI連携		
佐賀市	情報化推進部署	SI連携		

(C)国際大学GLOCOM 2005

23

事例の分類(2)

	調達改革 推進主体	システム開発の 体制	能力補完手段
限定改善型	-	分散	-
ハンドブック型	トップダウン	分散	マニュアル(組織対応)
SI連携型	情報化担当部署	集中	外部(企業)
自前設計	トップダウン	集中	外部(個人)+内部訓練
中央政府		分散	マニュアル+外部(個人)

(C)国際大学GLOCOM 2005

24

地方自治体IT調達改革の評価

(C)国際大学GLOCOM 2005

地方自治体IT調達の評価

- ・プロセス評価と事後評価を行う
- ・プロセス評価
 - 47都道府県に対し実施
 - 実施中の施策を評価
- ・事後評価
 - 事後評価は、主要10自治体に対して実施
 - 事後評価は3つの観点で整理
 - コスト
 - パフォーマンス
 - その他

(C)国際大学GLOCOM 2005

26

電話ヒアリングおよび質問紙による調査の実施

- ・47都道府県情報化推進部署に対し、電話で調査
(自治体側が特に希望する場合には調査票への書込)
- ・調査項目

ソフトウェア ガイドラインの有無 (ガイドブック型)
 開発プロセス SI事業者との契約 (SI連携型)
 分割実施の有無 (自前設計型)(*)

(*)ただし、分割実施と自前設計の間には差が大きい

調達制度 総合評価方式の導入 } 入札制度適正化
 複数年度契約の導入
 地元企業優遇制度の有無 地域産業振興

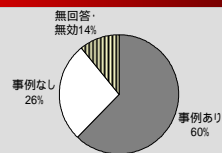
(C)国際大学GLOCOM 2005

27

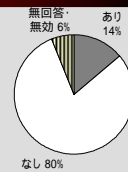
都道府県のIT調達改革施策実施状況



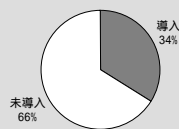
総合評価方式の導入



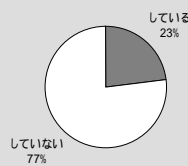
複数年度契約の導入
制度改革に関する施策



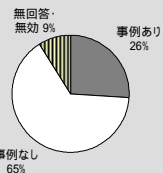
調達を通じた地場ベンダーの育成策



調達マニュアルの導入



SI事業者との長期契約



開発の分割発注

開発プロセス改革に関する施策

(C)国際大学GLOCOM 2005

28

第二次調査の方向性

(C)国際大学GLOCOM 2005

第二次調査の方針

- 第一次調査では基本的な問題の骨格、都道府県の取り組み状況の概要について調査
- 第二次調査では、次の課題に踏み込む
市町村の現状調査・プロセス評価(施策実施状況)
都道府県の現状調査(入札実施状況等)
- マルチクライアント方式で調査を推進
多様な視点からの議論を行う

(C)国際大学GLOCOM 2005

30

第二次調査事後評価の調査予定項目

大分類	指標名
コスト	「人口当たりの情報化関連経費総額」 「人口当たりの人件費を含む情報化関連経費総額」 「情報化担当職員数比率」
パフォーマンス	「ウェブ上で公開されている情報の種類」 「人口当たりのウェブページの閲覧数」 「オンライン化手続きの数」 「人口当たりのオンラインサービス利用数」
その他	「人口当たりの一般競争入札件数」 「人口当たりの公募件数」 「人口あたりの総公募参加者数」 「一件当たりの公募参加者数」 「中小企業の公募参加比率」 「地元企業の一般入札参加比率」 「地元企業の落札比率」 「大手企業の落札比率」

(C)国際大学GLOCOM 2005

31

二次調査で目指す成果

- **すでに実施されている施策の評価**
どの施策がどの程度効果があるのか?
施策の費用対効果は?
- **自治体の評価**
どの自治体が効果を上げているのか?
どの自治体が目的を達成しているか?
- **今後の方向性の把握**
自治体のIT調達改革の現状は?
IT調達改革はどの方向に向かうのか?

(C)国際大学GLOCOM 2005

32

結論

1. 進む地方自治体のIT調達改革
2. 地方自治体は背景も目的も多様
3. 先進自治体は自発性を発揮、取り組みは多様に
4. 複雑なIT調達改革の取り組みを分析
5. 地方自治体の取り組みの多様性を前提に評価手法を策定・評価を実施

お問い合わせ

- 協議会、調査研究内容等に関するお問合せは下記までお願いいたします

〒106-0032

東京都港区六本木6 - 15 - 21ハークス六本木ビル2F

国際大学グローバルコミュニケーションセンター(GLOCOM)内

地方自治体IT調達協議会 事務局

ウェブサイト: <http://www.glocom.ac.jp/project/procurement/>

電話: 03-5411-6735

担当: 庄司昌彦

(協議会事務局 / 国際大学GLOCOM研究員)

メール: shoji@glocom.ac.jp