

付録:7 ステップガイド抄録版(全訳)

Copyright © 2008, bettergovernment.jp

はじめに

本稿は米国連邦政府がパフォーマンス基準調達の公式ガイダンスとして公開している「Seven Steps to Performance-Based Acquisition」の抄録版(Executive Version)の全訳である。原稿となった PDF ファイルは下記の URL 上で公開されている。

http://www.acqnet.gov/comp/seven_steps/library/SevenSteps_execversion.pdf

原文中で丸括弧で括られていた記載事項についてはページ内の脚注に再配置した他、必要に応じて訳注を同様に脚注に記載した。また、文意をより分かりやすくする目的で訳者が補った表現については<と>で括って示してある。

目次

1. 概説.....	6
1.1. パフォーマンス基準のすすめ.....	6
1.2. パフォーマンス基準調達の利点.....	7
1.3. パフォーマンス基準<調達に必要な>スキル<の獲得>に向けて.....	7
2. 要約.....	9
3. ステップ1～統合型ソリューションチームを結成する.....	11
3.1. タスク・特徴・ベストプラクティス.....	11
3.2. トップレベルの責任者の関与と支援を確立する.....	11
3.3. 業務に知悉した人々からの助力を幅広い分野に渡って請う.....	12
3.4. 役割と責任を明確化する.....	12
3.5. チーム活動のルールを設ける.....	13
3.6. チームメンバーに権限を与える.....	13
3.7. 利害関係者を特定し合意を醸成する.....	14
3.8. ナレッジベースを作成しプロジェクト期間を通じて管理する.....	14
3.9. チームを動機付ける：メンバーのパフォーマンスとプログラムの任務との間につな がりを作る.....	15
4. 解決しなければならない問題を明らかにする.....	16
4.1. タスク・特徴・ベストプラクティス.....	16
4.2. 調達を任務とパフォーマンスの目的に結び付ける.....	17
4.3. 求められる結果(の枠組み)を定める.....	17
4.4. 成功の構成要素を決める.....	18
4.5. 現在のパフォーマンスの水準を把握する.....	19
5. ステップ3～官民両セクタでのソリューションを調べる.....	20
5.1. タスク・特徴・ベストプラクティス.....	20
5.2. チームで市場調査に取り組む.....	20
5.3. 公共セクタでの潜在的パートナーについて調べる時間を取る.....	20
5.4. 調達の構成を決める前に民間セクタの企業と対話する.....	21
5.5. 産業界との直接ミーティングを検討する.....	21
5.6. 既存の契約を探す.....	22
5.7. 市場調査の結果を文書化する.....	22
6. ステップ4～パフォーマンス基準業務記述書または業務趣意書を作成する.....	23
6.1. タスク・特徴・ベストプラクティス.....	24
6.1.1. パフォーマンス基準業務記述書.....	24
6.1.2. 業務趣意書 - SOO.....	24
6.2. パフォーマンス基準業務記述書を利用する.....	24

6.2.1. 分析を行なう	24
6.2.2. 「それで結局？」テストを適用する	26
6.2.3. 分析結果を表に当てはめる	26
6.2.4. パフォーマンス基準業務記述書を記述する	27
6.2.5. 労働力構成の決定も含め契約業者に問題解決を行なわせる	28
6.3. 業務趣意書を利用する	29
6.3.1. 調達概要の「30秒スピーチ」から始める	30
6.3.2. 範囲を定める	31
6.3.3. パフォーマンス上の目的を業務趣意書にまとめる	31
6.3.4. 政府と契約業者の間で確実に目的を共有する	32
6.3.5. 制約条件を特定する	32
6.3.6. 背景を明らかにする	32
6.3.7. 最終チェックを行い見通しを維持・管理する	33
7. ステップ5～パフォーマンスの測定と管理の方法を定める	34
7.1. タスク・特徴・ベストプラクティス	34
7.2. 成功決定要因をレビューする	34
7.3. 民間に浸透した品質標準を活用する	34
7.4. 測定基準と品質保証の計画を契約業者から提案させる	35
7.5. 成功を判定するための有意かつ限られた数の指標を選ぶ	37
7.6. 測定基準と指標を協議に基づいて変更するための文言を契約に含める	38
7.7. 契約方式の優先順位を注意深く検討する	38
7.8. インセンティブ方式の契約を利用する	39
7.9. 「報奨期間」の設定を検討する	40
7.10. インセンティブ設定のその他の手段を吟味する	42
7.11. 動機付け因子としての収益の魅力を意識する	43
7.12. よりよい関係の確立を最重視する	43
8. ステップ6～適切な契約業者を選定する	45
8.1. タスク・特徴・ベストプラクティス	45
8.2. ソリューションを競う	45
8.3. 絞込みと精査を行なう	46
8.4. 口頭発表その他の機会を用いコミュニケーションを図る	47
8.5. 評価の際に過去のパフォーマンスを重視する	48
8.6. ベストバリュー評価と調達先選定を行う	49
8.7. 利害対立の問題への解決策を検討する	51
9. ステップ7～パフォーマンスを管理する	52
9.1. タスク・特徴・ベストプラクティス	52

9.2. チームを一体に保つ.....	53
9.3. 役割と責任を調整する	53
9.4. 契約パフォーマンス管理についての説明責任を割り当てる.....	54
9.5. 正式な「キックオフ」ミーティングで契約業者をチームに加える.....	54
9.6. パフォーマンス基準マネジメント™の6つの原則を適用する.....	55
9.7. 契約パフォーマンス改善ワーキンググループにて定期的にパフォーマンスをレビューする	56
9.8. 正しい質問を投げかける	56
9.9. 契約業者の「過去のパフォーマンス」を報告する	57
10. 総括.....	58

1. 概説

1.1. パフォーマンス基準のすすめ

過去 15 年に渡り、議会および行政府の革新者らは連邦政府の調達を司る法と政策を改革してきた。これらの改革の中でもとりわけ重要なのは、1993 年の政府業績結果法(GPRA)、1994 年の連邦調達簡素化法(FASA)、そして 1996 年のクリンガー＝コーエン法である。これらの法はいずれも、連邦政府のプログラムと調達におけるパフォーマンスについて重要なメッセージを発するものである。

こうした経緯に見える日付から明らかなように、パフォーマンス基準サービス調達は目新しいものではない。1980 年には、連邦調達政策部(OFPP)のパンフレット#4「サービス契約のための業務パフォーマンス規定の策定と利用」ⁱが、<目標とする>業務パフォーマンスに基づいて業務仕様書を記述する方法と、業務分析や監査プラン、品質管理について述べている。<更に>11 年後には、連邦調達政策部からの製作指針 91-2ⁱⁱが次のように定めている。

連邦政府の政策は次の通りである。即ち、(1)省庁は、実務上可能な限り最大限に、パフォーマンス基準契約の手法をサービス調達において利用し、(2)調達上および契約上の要求に最適な、技術、手法、監督の戦略を注意深く選定するものである。

どのようにして業務がなされるか、ではなく、どのような結果が達成される必要があるか、を各省庁が明らかにすることが、パフォーマンス基準調達の意図である。これらの政策は連邦調達規則の 37.6 節(パフォーマンス基準契約)に統合されている。

法と規定の下に、パフォーマンス基準サービス調達は望ましい選択肢として位置付けられている。現政権はこの調達方式に対する長い支援を継続するものであり、調達幹部会議ⁱⁱⁱの戦略プランでも次のような言葉が引用されている：

来るべき次の 5 年間に、連邦政府による主要なサービス契約はパフォーマンス基準のものとなる。言い換えれば、契約業者がどのように業務を行なうかを事細かに管理しようとするのではなしに、政府は<満たすべき>標準と結果を設定し、契約業者にその目標を最良の形で達成するための自由を与えるものである。

—大統領候補ジョージ・W・ブッシュ 2000-07-09^v

ⁱ 現在では廃止。

ⁱⁱ こちらも現在は廃止されている。

ⁱⁱⁱ PEC, Procurement Executives Council

^{iv} 訳注：2000 年の大統領選挙当時の、共和党の政策提言書(2000 Republican Party Platform)に含まれる記載。

1.2. パフォーマンス基準調達の特長

パフォーマンス基準サービス調達には多くの利点があり、次のようなものが含まれる：

- 任務上の必要に対する適合性の高まりを期待できる。
- プロセスではなく意図する結果に焦点を当てられる。
- より優れた価値と磨かれたパフォーマンスを実現できる。
- パフォーマンス上のリスクを低減できる。
- 仕様やプロセスについて細かな言及をしなくても済む。
- 具体案の提示の際に契約業者の自由度を高められる。
- より望ましい競争が期待できる：単なる業者間の競争ではなく<異なる>具体案<の優劣を交えて>の競争になる。
- 契約業者が利害を共有し我が事として真剣に取り組むことが期待できる。
- 改善動機の共有により新しいアイデアを駆使する余地を与えコスト効率<の向上>を期待できる。
- 異議申し立てへの承認の可能性が下がる。
- 監督業務：より少なく、より実のあるものになる。
- 調達の副産物として、政府業績結果法に準拠する報告書として結果が文書化される。
- 選択肢となる具体案がバラエティ豊かなものとなる。

1.3. パフォーマンス基準<調達に必要な>スキル<の獲得>に向けて

目下のところ、連邦政府の調達関連の人材は全面的にパフォーマンス基準調達を受け入れるには至っていない。これには例えば仕事上の負担<の側面>など多くの理由があるが、より根本的には、少なくなってきたはいるものの伝統的な「調達についての<固定>観念」が依然として担当者の中に深く刻み込まれていることが挙げられる。<更に加えて、>業務上の必要を抱えて調達に予算を付けるはずの実際の業務を手掛ける部署からの「背中押し」が欠けていることが状況を複雑にしている。何故なら、こうした執行部署こそがパフォーマンス基準調達の真の鍵の存在する場所だからである。パフォーマンス基準調達は組織全体の責任に基づく取組であり、予算、技術、契約、後方支援、法務などの各部門に加え、執行部署も合わせた、これら全ての責任者を巻き込んだものである。

パフォーマンス基準調達の概念と可能性を理解する指導者が存在する一方、成功裏の内に契約結果を引き出す調達を一致団結して推進するべく、そのための知識を持つ人々からなるチームを省庁内で作ることは難しい。このことはより多くのそしてより幅広い職員が調達チームの中で役割を果たさなければならない今日において益々真実である。こうした人々は新鮮な観点<は勿論のこと>、洞察、エネルギー、そして革新を<調達の>取組にもたらすものである。しかしながら彼らも、調達においてしばしば必要となる契約にまつわる

豊かな背景や経験を幾らか欠く場合がある。

業務構造把握に関する議論や品質保証契約についての、あるいは契約業者監督のための議論など、パフォーマンス基準サービス調達にはとっつきにくい面がある。個々のテーマについてのガイドは簡単に 50 ページ、75 ページ、それこそ 100 ページにも届くであろう。何か新しいことを学ぼうとするに当たっても、こうした事情がそれを実態に比べて余計に複雑に見せている。<とは言え、要するに>成功する調達の基礎は次の 3 つの問いに明瞭に答えることである：一体何が必要なのか？いつそれが必要なのか？手に入ったものが良質であることをどうやって確かめるのか？

本ガイドはパフォーマンス基準サービス調達を 7 つのステップに分割し、(事例に基づく)「ストーリー」で締めくくったものである。本ガイドはパフォーマンス基準サービス契約に関するテーマを全ての人々に広めると共に、伝統的な「調達についての<固定>観念」から<離れ>、ただ契約に関する規定にだけ目を向けるのではなく、プログラムの業績や改善に焦点を当てる協働作業に基づくパフォーマンス指向型のチームワークへと、発想の転換を促すことを意図している。ひとたび発想の転換が叶ったならば、本ガイドに織り込まれた参考情報やリンクのセクションが、連邦政府におけるパフォーマンス基準関連のガイダンスの豊かなウェブの世界へと読者を導くであろう。

よい航海を！

2. 要約

今日において省庁が直面している最も重要なチャレンジのひとつは、任務とプログラム上の必要に合致するパフォーマンス基準調達を幅広く採用することの必要性である。2006 会計年度においては\$25,000 を超える適切なサービス活動(契約、業務依頼、改修、オプションを含む)について、その内の 40%に対してパフォーマンス基準調達の手法を適用することを目標とするよう、現政権は覚書を通じて文民省庁へと指示したⁱ。国防総省にいたってはこの目標が 50%となっている。

パフォーマンス基準契約を支える政策は 25 年以上に渡って存在してきたものではあるが、その歩みは遅々としたものであった。このことの突出した最大の原因を取り上げるならば、それは調達担当者のコミュニティだけが問題の唯一の当事者ではないという事実であり、パフォーマンス基準契約を調達担当者<の基準>で勝手に推進することはできないということである。2006 年 2 月に連邦調達規則 37.6 節に施された改訂は、より多くの責任分担を執行部署のコミュニティに与えている。これらは大統領行政管理アジェンダの中のパフォーマンス基準予算の要求に伴ったものである。

法、政策、そして規定は、任務とプログラムに従って焦点を当てながら遂行されるものとして、調達プロセスを劇的に変化させた。このため、今日の調達チームではより幅広い分野の人々が役割を担わなければならない。例えば、技術や契約面での担当者に加え、プログラムや財務の部署からの担当者を交えることによって「付加価値」が生まれる。しかしながら彼らも、調達においてしばしば必要となる契約にまつわる豊かな背景や経験を幾らか欠く場合がある。

本ガイドは(特に執行部署を含む)拡大した調達コミュニティを対象としたものであり、パフォーマンス基準サービス調達を 7 つのステップに分割している。

1. 統合型ソリューションチームを結成する。
2. 解決しなければならない問題を明らかにする。
3. 官民両セクタでのソリューションを調べる。
4. パフォーマンス基準業務記述書または業務趣意書を作成する。
5. パフォーマンスの測定と管理の方法を定める。
6. 適切な契約業者を選定する。
7. パフォーマンスを管理する。

ⁱ 訳注:締結済みの包括契約に基づく個別の業務発注を指す。Task Order の訳語。

ⁱⁱ 訳注:その後、2007 年 12 月に設定された 2008 会計年度の目標値は 50%に引き上げられた。

本ガイドはパフォーマンス基準サービス契約に関するテーマを全ての人々に広めると共に、伝統的な「調達についての<固定>観念」から<離れ>、ただ契約に関する規定にだけ目を向けるのではなく、プログラムの業績や改善に焦点を当てる協働作業に基づくパフォーマンス指向型のチームワークへと、発想の転換を促すことを意図している。パフォーマンス基準調達はサービス実施のあり方を劇的に変化させる可能性を提示し、民間産業界の膨大で創造的なエネルギーと発想に満ち溢れた文化に、連邦政府が触れることを可能にするものである。

さあ、調達を始めよう！

3. ステップ1～統合型ソリューションチームを結成する

概説でも触れたような法律、政策、規定上の義務を振り返ってみると、調達は、共通の目標に向けて協働する人々からなるチームによって取り組まれるものである、というのが今日の趨勢である。これは優れた組織あるいは革新的な組織におけるモデルであり、組織の垣根や<杓子定規に>規定された役割や責任分担の限界を認識した結果である。こうした組織では、全ての利害関係者の取組を統合する調達チームを用いることを選んだ。これらの取組の目指すところはただ一つ、任務の達成である。

これらの原則は連邦調達規則の中にも反映されている。規定の中では、(1)チームは顧客に始まり契約業者に終わるものであるとした上で、(2)このような調達チームのメンバーによって利用される調達方針や手続きの骨子を取りまとめている。なお、連邦調達規則では、契約担当官は「業務プロセス改革を促進し、業務上の意思決定の健全性を保つ上で先導者としての役割を果たすべきである」ことを特に定めている点にも注意されたい。

本ガイドでは、パフォーマンス基準調達の基本的な趣旨に照らし合わせ、省庁の任務とプログラム上の必要性に対するソリューションを突き止める調達チームのことを、統合型ソリューションチームと呼称するものである。

3.1. タスク・特徴・ベストプラクティス

- トップレベルの責任者の関与と支援を確立する。
- 幅広い分野から業務に知悉した人々からの助力を請う。
- 役割と責任を明確化する。
- チーム活動のルールを設ける。
- チームメンバーに権限を与える。
- 利害関係者を特定し合意を醸成する。
- ナレッジベースを作成しプロジェクト期間を通じて管理する。
- チームを動機付ける：メンバーのパフォーマンスとプログラムの任務との間につながりを作る。

3.2. トップレベルの責任者の関与と支援を確立する

ベストプラクティスの大部分の調査から、トップレベルの責任者の関与と支援は成功の先行指標である、ということが分かっている。例えば、連邦 CIO 協議会の文書「ベストプラクティスの導入：業務における戦略ⁱ」では、調達投資のレビューに関連した選定、評価、管理のプロセスにおいて、「トップレベル層の強いリーダーシップ」が「成功要因」であると挙げている。そもそもの性質から言って、統合型ソリューションチームには垣根で隔て

ⁱ 訳注：Implementing Best Practices: Strategies at Work

られた異なる組織に所属する複数のメンバーが含まれている。ビジョンを共有する<のは勿論のこと>、トップレベルの責任者からの効果的で強力な支援がなければ、「縄張り」が問題になる可能性もある。プログラムの意思決定者は<個々の立場ではなく>チームとして判断すべきである。実際、今や連邦調達規則によって「パフォーマンス基準調達手法によって満たされるべき必要を明らかにすること」がチームには要求されているのである。指導層からのコミットメントを作り出しその権限に基づく領域を確保することは、パフォーマンス基準プロジェクトの成功に必要不可欠である。

3.3. 業務に知悉した人々からの助力を幅広い分野に渡って請う

パフォーマンス基準調達の義務付けと調達改革の帰結として、調達の取組の中では任務あるいはプログラムに基づく焦点設定が求められている。故に、今日の調達チームでは、より幅広い分野の人々が役割を担わなければならない。例えば、契約面での担当者に加え、プログラムや財務、利用者となる部署、あるいは法務部門の担当者などである。省庁の必要を満たすための真のパフォーマンス基準アプローチのためには、これらの全ての専門的スキル、更にはそれ以上のものが必要となりうる。

このような統合型ソリューションチームが「練習場」ではないということを認識するのは重要なことである。統合型ソリューションチームはただ4人、6人、8人といった人数をあてがえばよいというものではなく、それぞれがそれぞれの所属部署において最も優れた資質を備え、且つ、調達についての基礎教育や訓練を受けた、4人、6人、8人という人々からなるものでなければならない。チーム構成はパフォーマンス基準調達における成功を決定的に左右する要因である。

3.4. 役割と責任を明確化する

チームメンバーがチームの役割と責任を理解することは重要である。一人一人がどのような部署からの参画であるかに関わらず、調達が次の目標を達成することを保証する責任をチームは負っている：

- 法と規定の要求を満たすこと。
- 省庁の戦略目標に一致した投資目的およびパフォーマンス目標を設けること。
- 省庁が必要とし意図する結果を成功裏に達成すること。
- スケジュールと予算を守ること。

典型的な成功チームには幾つもの特徴がある：リーダーシップの共有、個人だけでなく相互の説明責任、協働作業に基づく成果物、協働成果物に結び付いたパフォーマンス指標、その他諸々。

チーム環境の中で、それぞれの役割と責任がメンバーの間で分かれ難く結び付き融合した時、しばしば目覚ましい結果がもたらされるのである。

3.5. チーム活動のルールを設ける

熟練したまとめ役やチームリーダーは、グループを指揮統括するためのルール作りが重要であることを知っている。ルールを設け、設けたルールに従った活動を定着させることは、効率的なチーム活動の鍵である。協働作業に向けた目的とアプローチを明確化することで、チームが早い段階からより機敏に動き、所期の結果を達成できる可能性はより高まる。

チームワークの段階的推移はB・W・タックマン氏の「タックマン・モデル」によって次のように整理されている：

- 結成：人々が集まる。
- 混乱：人々是对立する。
- 統一：人々はルールを生み出す。
- 実践：人々は仕事を仕上げる。
- 解散：仕事が完了する。

個々の発展段階を通過するのに掛かる時間はグループによって異なるが、チームの高いパフォーマンスが達成されるのは大抵の場合、初期の3つの段階を経てからのことである。

3.6. チームメンバーに権限を与える

このテーマについては「連邦調達システムにおける指導要綱」が最も簡潔に述べている。「調達プロセスの参加者はチームで一体となって取り組むべきであり、それぞれの責任範囲の中で意思決定を行なう権限を与えられるべきである。」(連邦調達規則 1.102 条(a)項)明確に定義された権限の階層は成功を左右するものである。

商務省はその運用定義書の調達プログラムの中で「権限付与」という概念の詳細を明らかにすることを試みている。同省の考えでは、権限付与は責任と、職権と、そして自主性に結び付いている。同省のプロジェクトでは、調達ライフサイクルの中で必要となるタスクの一覧や、当該タスクのパフォーマンスについての責任の典型的な所在を明らかにしたものが、計画のためのツールとして利用されている。

3.7. 利害関係者を特定し合意を醸成する

利害関係者の中には、顧客、公的組織、監視団体、議員や議会のスタッフなどが含まれるかもしれない。一体誰が利害関係者であるのかを把握し、それぞれの利害がどのような状況にあり、目的を持ち、そして潜在的な異議につながるのかを理解することは、チームにとって重要<な課題>である。少なくとも、どの利害関係者にも相談は持ちかけるべきであり、時にはチームに参加してもらってよい。

調達を進めるに当たって頼るべきツールは合意と妥協である。但し、次の 3 つの鍵となる疑問点からの的を逸らしてはならない：

1. 一体何が必要なのか？
2. いつそれが必要なのか？
3. 手に入ったものが良質であることをどうやって確かめるのか？

3.8. ナレッジベースを作成しプロジェクト期間を通じて管理する

未来を予見したいと願うのなら、その未来を作ればよい。

—ピーター・ドラッカー

調達コミュニティにおいて今拡大しつつある課題は「ナレッジマネジメント」である。この言葉には幾つもの定義があるが、しかし最もシンプルには「適切な時に適切な場所で適切な文脈の中に位置付けられた適切な知識」を得るための取組と言えよう。ナレッジマネジメントは人的課題であって、技術的課題ではない。

プロジェクトの中でのナレッジベース管理の必要性については次の点を思い起こされたい：調達にはしばしば何ヶ月もの時間が掛かり、同様に、落札に漕ぎ付けた契約<に基づく役務の提供>も何年にも渡って行なわれる。人々はチームに参加しそして離れもするが、その時には彼らと共に<プロジェクトに関する>知識も流出する。

加えて、プロジェクトを開始した人々と後にプロジェクトを監査する人々はしばしば異なっている。契約が落札にまで漕ぎ付けた時、調達チームがそこで満足してしまっただけで解散となってしまうことは極めてありふれている。<そして>プロジェクトは、その背景や、何故そのように決定がなされたのか、何故そのように契約の文言や構成が決められたのか、といった歴史を知らない契約管理担当へと引き継がれる。契約内容の変更は<その後>直ちに始まるかもしれない。そして関係者は、どうして契約のパフォーマンスが時々問題になるのだろうかを訝る。

パフォーマンス基準調達のアプローチでは、契約から、調達とプロジェクトマネジメントの両方へと、焦点を当てるべき場所を移す必要がある。可能であれば、任務に根差した必要を論じる初期の議論から、契約の執行、実際の契約満了に至るまで、全ての期間に渡って、(プログラマネージャ、プロジェクトマネージャ、契約担当官など)同じ中核的メンバーが統合型ソリューションチームに留まり続けることが望ましい。このような継続性とプロジェクトに関するナレッジベースの維持・管理に取り組むことにより、成功の確率は指数関数的に増大する。

3.9. チームを動機付ける：メンバーのパフォーマンスとプログラムの任務との間につながりを作る

継続性が重要であるならば、チームを一体化しておくためにどのような手が考えられるであろうか？権限付与とビジョンの共有に加え、インセンティブが鍵となる。最も基本的な動機付けは、プログラムの任務とチームメンバーのパフォーマンスの間の結び付きであり、更にパフォーマンスを報酬に結び付けることである。調達にパフォーマンス目標があり、契約業者にもパフォーマンス目標があるならば、政府内のチームもまたパフォーマンス目標を持つべきである。契約業者に対するインセンティブ同様に、チームへのインセンティブは報酬や<、手柄への組織内での>認知、表彰などの形を取るべきである。

なお、これらのパフォーマンス目標はプログラムに基づいて定められるべきものであり、調達<の都合>に基づいて定められてはならないということを念頭に置かれない。最終的な利用者の手元へと成果物が届けられるまでに2年掛かる時、その契約を<調達手続きの都合に合わせて>2ヶ月以内で結べるかどうかは重要な問題ではない。インセンティブ設定は正しい結果と結び付けて行なわなければならない。

4. 解決しなければならない問題を明らかにする

チームが最初に検討すべきなのは、パフォーマンス基準での調達の明確な構想である。この時点ではまだ、前例となる調達仕様書を取り寄せたり、テンプレートを探したり、契約の種別やインセンティブについて考えたり、あるいは契約業者やソリューションを決定する時期ではない。

調達の計画は、求められる改善に焦点を当てた業務計画の立案から始めるべきである。最初に考えるべきは、省庁内で何が解決を必要とする問題となっているか、である。一体どのような結果が必要なのか？その結果は組織と任務の目標に一致したものなのかどうか？

2006年に加えられた連邦調達規則への改訂では、調達計画はパフォーマンス基準での考慮を含んだものでなければならぬと強調しているⁱ。連邦調達規則 7.105 条(調達計画書の内容に関する規定)は特に次のように定めている：「サービス契約およびサービス依頼書についての調達計画は、パフォーマンス基準調達手法を實踐するに当たっての戦略を記述するか、または、これらの手法を利用しない合理的理由を示さなければならない。」更に、パフォーマンス基準調達の戦略に関する責任はプログラムの執行担当へと結び付けられている：「サービス契約を通じて契約業者による全面的な理解と責任あるサービス執行を確かなものとするため、省庁のプログラム執行担当者ⁱⁱらは満たされるべき<業務上の>必要、または、解決されるべき問題を正確に記述する責任を有している。またそうすることによって、契約業者から必要に応じて支援を得るべきである。実践可能な最大限の範囲に及び、プログラム執行担当は、パフォーマンス基準調達手法を用いて満たされるべき需要を明らかにしなければならない。」[連邦調達規則 37.102 条(e)項]

1993年の政府業績結果法は、業務目標に関連したパフォーマンス目標と目的を設定し管理することを省庁に対して要求している。明らかに、業務目標に不可欠で重大な調達は、同法の言う目的に何らかの形で結び付けられるべきである。多くの調達ではこの結び付きを明確にしていないが、パフォーマンス基準調達では、省庁の戦略計画へのこの結び付きと、そして職員のパフォーマンス計画への結び付きを明らかにしなければならない。

4.1. タスク・特徴・ベストプラクティス

- 調達を任務とパフォーマンスの目的に結び付ける。
- 求められる結果(の枠組み)を定める。
- 成功の判定要素を決める。
- 現在のパフォーマンスの水準を把握する。

ⁱ 訳注:パフォーマンス基準契約を前提とした同様の規定は2001年5月時点でも盛り込まれている。

ⁱⁱ 訳注:本稿に限らず「プログラム」という語は、調達を必要とし調達プログラムを立ち上げたそもそもの主体、あるいは実務部門に結び付くものとして用いられている。

4.2. 調達を任務とパフォーマンスの目的に結び付ける

最も重要な調達の基礎は、省庁の任務とパフォーマンスの目標と目的を支援あるいは改善のために結ぶ契約が、意図した通りに果たすべき効果である。調達の内容をこれらの任務に基づくパフォーマンス目標をどのように当該の調達を支えるのかを述べることによって、省庁は調達と業務の間の結びつきを明らかにすることができ、ひいては、政府の目指すところと契約業者のパフォーマンス目標とが同期するように、調達を構成する下地とできる。

任務に基づくこうした基礎作りは、通例、調達物が支える業務領域の職員らとの協働作業に基づいて進められなければならないⁱⁱ。繰り返しになるが、どのような調達物が必要とされているのかは問題ではない：どのような結果が必要とされているのかに焦点を当てるべきである。

省庁はこの基礎に基づくことで、計画立案のプロセスが完了した時には、自らの任務を達成する上で個々の調達上のパフォーマンス目標がどのようにそれらを支えるのかを明瞭に示せるべきである。

政府業績結果法に加え、大統領行政管理アジェンダはパフォーマンス基準予算管理の要求を付け加えているⁱⁱⁱ。これは投資とパフォーマンスを結び付けるものであり、目標の達成に向けて前進することのできたプログラム<だけ>が継続して予算を獲得できるように図る枠組みである。逆に言えば、十分な進捗を示すことのできなかつたプログラムには年次予算の獲得の選択肢が与えられない。

4.3. 求められる結果(の枠組み)を定める

ひとたび調達を省庁の任務の上での必要に結び付けることができたなら、次には、特に契約上のパフォーマンスに対してどのような結果(成果)が求められるのか、を検討するべきである。それは例えば連邦政府からの貸付における債務不履行を減らすことだろうか？あるいは扶助金の処理に掛かる時間数の削減だろうか？連邦政府の持つ情報を世の中に広めることだろうか？犠牲者に対する救済給付のためのチェックに掛かる平均時間を削減することだろうか？契約に対して最終的に求める意図するところの結果とは一体どのようなもので、そしてそれはどのように省庁の戦略計画に関連するものとなるのか？

これらの疑問は、前例となる調達定義書や他の誰かの調達定義書からは答えを得ることの

ⁱ 政府業績結果法に従い年次業績計画プロセスの中で行政管理予算局と議会に対して提出されるものである。

ⁱⁱ このことはパフォーマンス基準調達の最初のステップが<プログラム担当部署を巻き込んだ>チームを構成することである理由でもある。

ⁱⁱⁱ <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf> 政府全域イニシアティブ No.5

できないものであることに注意されたい。これは統合型ソリューションチームが直面しなければならないタスクの中で最も手強いものの一つなのである。これらの答えは通例、ただ深く掘り下げた分析を通じては得られるものではなく、プログラム担当者、利用者、利害関係者らを交えた円滑な議論を通じて得られるものだ。現状に対する分析や書類のレビューから離れることによって、より優れた変革や洞察が可能となる。ひとたび<アイデアを>引き出すことができたなら、これをパフォーマンス基準業務記述書や業務趣意書にまとめなければならない。

この洗い出しを巧く進めるに当たっては、チームは市場調査の段階(ステップ 3)での民間セクタからの情報収集を計画することが必要となるであろうという点にも注意されたい。産業界におけるベンチマークや「民業分野での成功事例」から得られるベストプラクティスは、パフォーマンスの目的をどう設定すべきかという課題に対するチームの焦点の当て方を研ぎ澄ます一助となるであろう。

4.4. 成功の構成要素を決める

求められる結果についての明瞭なビジョンと同様に重要なのが、プロジェクトの成功を定義する要素についての明瞭なビジョンである。これは2つの異なる質問に切り分けられる：一体どこへ行きたいのか？そこに辿り着いたかどうかをどうやって判断するのか？

例えば、衛星誘導爆弾ⁱの研究開発における調達では、「生死に関わる絶対的な品質基準を満たすこと」に加えて、適正価格性ⁱⁱ、が鍵となる要素であった。この適正価格性という要素は、トップレベル層から調達チーム、調達チームから応札事業者へと流れ着いた曖昧な基準では決してなかった。プロジェクトマネージャは当時を思いこしてこう述べている：空軍参謀長から原理原則として「\$40,000 未満で製品を手に入れるために必要なことを手掛けるように」と指示された時、私は大いに力付けられた。

明瞭な指令と応札事業者間での接戦の恩恵を受け、最終的な落札提案において、平均ユニット製造価格は\$14,000 から\$15,000 の間に収まった。設定目標であった\$40,000 というコストより遥かに低だけでなく、当初の見積もりコストであった\$68,000 を大きく下回る金額である。

以上のように、成功に向けた明確な狙いを定めることは重要である。このような基準は統合型ソリューションチームの取組の努力を調達構成の調整に絞り込む一助となり、契約業者が入札に伴う競争を促し、官民間のチームを契約の執行を通じて支える。

ⁱ JDAM, Joint Direct Attack Munitions

ⁱⁱ ユニットあたりの平均製造単価についての指標である。

4.5. 現在のパフォーマンスの水準を把握する

現在のパフォーマンスの水準を把握する主な理由は、将来のパフォーマンスを測定する際の基準線を設定することにある。どこからスタートしたのかが分からなければ、どこまで進んだのかも判然としないからである。

現在のパフォーマンスを測定することを考えるに当たっては、車を借りる時に何が起こるかを考えてみるとよい。レンタカー会社は、車の外形が描かれた紙をあなたに手渡すだろう。あなたは事務所の外に出て、車の現況や傷について確認するよう求められる。そうすれば、車を返す時に、元々がどうであったかがはっきりとする。これこそ、我々が現在の契約またはオペレーションについて手掛けなければならないことそのものである。

政府は必ずしもこの基準測定を実施しなければならないわけではないということを念頭に置かれない。それ以外の方法として考えられるのは、現在の契約の下での成果物として、こうした一連の測定基準を要求することである。これは既存の<契約の中には当該>条項が含まれない場合であっても、契約内容の変更によって容易に達成することができる。新しい募集要項には、基準パフォーマンス水準または現在のパフォーマンス水準に従ったサービス提供という条項を含めることができる。この条項は年次のものであってもよいし、契約満了段階まででの要求であっても、あるいはその両方であってもよい。最良の結果を達成するため、統合ソリューションチームは新しい契約のための基準データの十分性を見極めなければならない。

5. ステップ3～官民両セクタでのソリューションを調べる

調達の意図する結果が特定できたならば、統合型ソリューションチームは次に民間セクタと公共セクタで提供されているソリューションの調査に取り掛かるべきである。これが「市場調査」と呼ばれるステップであり、効果的なパフォーマンス基準調達を推し進めるに当たってチームを専門知識で強化するための極めて重要な手段である。

市場調査は、省庁の必要に応じるべく商業市場を最大限に活用し、その能力、技術、競争力の恩恵を受けるための、継続的な情報収集のプロセスである。任務の達成を決定的に左右する問題を解決する、最良の製品およびサービスを政府が購入できるかどうかは、市場調査に掛かっている。調達改革は市場調査への効果的な新しいアプローチに門戸を開放し、<今や>パフォーマンス基準業務記述書を策定するよりもずっと早い段階で統合型ソリューションチームは市場調査を手掛けることができる。

5.1. タスク・特徴・ベストプラクティス

- チームで市場調査に取り組む。
- 公共セクタでの潜在的パートナーについて調べる時間を取る。
- 調達の構成を決める前に民間セクタの企業と対話する。
- 産業界との直接ミーティングを検討する。
- 既存の契約を探す。
- 市場調査の結果を文書化する。

5.2. チームで市場調査に取り組む

市場で提供されている選択肢についての技術担当者による市場調査はこれまでも珍しいものではなく、他方では、契約担当者による産業界の事例や価格により焦点を当てた市場調査が実施されてきた。より望ましいアプローチは、統合型ソリューションチームが市場調査の取組の一部に含まれることである。これによりチームメンバーの間で市場についての知識と理解とを共有することが可能となり、どのような条件や文言、スケジュール、特徴が鍵となるのかについての一般的な理解を深めることができる。これは調達戦略を策定する上で重要な要素である。

5.3. 公共セクタでの潜在的パートナーについて調べる時間を取る

市場調査の中で民間セクタの調達源やソリューションを調べることには多くの人々が慣れ親しんでいるが、公共セクタに対して注意を向けるのは一般的ではない。しかし、公共セクタに注意を向けることには幾つかのレベルで大きな合理性がある。

第一に、省庁間での協働や協調に対する関心の高まりが挙げられる。例えばヘルプデスク

サポートが必要である場合、多くの連邦省庁では既にこの問題を「解決」しており、潜在的には省庁間合意または既存の多元契約の枠組みに従ってサービスを当該省庁から提供してもらえる可能性がある。あるいは、シームレスなサービスを一般公衆に対して提供するためには、2、3の省庁が共同でソリューションを調達する必要があるかもしれない。

第二に、類似する必要を抱える省庁から、教訓やベストプラクティスを学ぶことができるかもしれない。例えば、商務省の商業 IT ソリューション(COMMITS)窓口では政府横断型省庁契約プロセスについてのブリーフィングを他の省庁向けに頻繁に行なっているⁱⁱ。また別のある省庁では、連邦政府内での職員向け IT 環境パッケージ管理の実施状況について公共セクタの市場調査を手掛けている。<こうした状況を踏まえれば、>統合型ソリューションチームにとって他の省庁内の潜在的パートナーに対話を申し入れることは重要である。そのための時間を取ることによって、調達段階に至って生じうる問題を事前に抑止する助けとできるかもしれないのである。

5.4. 調達の構成を決める前に民間セクタの企業と対話する

民間セクタを対象とするより伝統的な市場調査においては、商業的なソリューションの内容や能力、事例を、調達の詳細な構成を決定する前によく把握しておくことが重要であった。これは調達改革によってもたらされた特筆すべき変革の一つである。

これを実施するに当たっての伝統的な方法の内幾つかには、「調達源調査票」型の公示を FedBizOps.gov に掲載することや、「官民対話デイ」を実施すること、情報提供依頼書を発行すること、公募前カンファレンスを実施することなどが含まれる。しかし、民間セクタ企業の代表者に直接に電話を掛けても構わないのである。

市場調査目的でベンダーやサプライヤに接触することは今や推奨される事柄である。事実、連邦調達規則 15.201 条(a)項では「最初期の要求事項特定の段階から提案の受領の段階に至るまで、興味のある全ての当事者の中での」情報交換をはっきりと促している。(調達が開始されて以後に)適用される制限は、潜在的な契約業者を公平且つ構成に取り扱い、調達の一貫性についての標準が維持・管理されることである(連邦調達規則 3.104 条)。しかし真の鍵は、実際に購買が始まるよりも前の段階で市場調査を開始する点にある。

5.5. 産業界との直接ミーティングを検討する

多くの人々が気付いていないかもしれない一方、産業界の指導者との直接ミーティングはただ許可されている(連邦調達規則 15.201 条(c)(4)項参照)だけでなく、公募前や提案募集前

ⁱ GWAC, Government-wide Agency Contract

ⁱⁱ <http://www.contractdirectory.gov> 参照。

のカンファレンスの実施よりも効果的なのである。市場調査が公募またはパフォーマンス基準業務記述書の草案作成に先立つ場合にはルールが違うのだという点に注意されたい。連邦調達規則 15.201 条(f)項は次のように規定している。例えば「省庁の任務の上での必要や将来的な要求事項についての一般的な情報はいつでも開示してよい」。<公募や業務定義に先立つ段階では契約上の>要求事項が定義されていない(あるいは定義されるべきでない)以上、調達に関わりのある情報の開示は問題にならないのである。

商業界や産業界におけるベストプラクティスや、パフォーマンス測定基準や測定、求められるサービスの革新的な提供手法、とりわけ効果的であると提供者が気付いたインセンティブプログラムなどについて焦点を当てることは効果的である。

こうした類の市場調査は、潜在的なソリューションから調達の基本的な性格の変更、パフォーマンス基準アプローチの確立にまで広がりうるものであり、契約業者との間でのインセンティブによって動機付けされたパートナーシップに向けた省庁の第一歩を示すものである。

5.6. 既存の契約を探す

連邦調達規則の 10 節では市場調査の一環として、省庁の要求に見合う契約が既に存在していないかどうかを調べることを定めている。統合型ソリューションチームは <http://www.contractdirectory.gov> においてこの調査を行なわなければならない。

5.7. 市場調査の結果を文書化する

連邦調達規則の 10 節では契約文書の中に市場調査の報告書を含めることを要求している。調査の規模は、時間と費用の観点から、調達の規模につりあったものとなるべきである。

6. ステップ4～パフォーマンス基準業務記述書または業務趣意書を作成する

パフォーマンス基準調達の仕様書を策定するには 2 つの方法がある：パフォーマンス基準業務記述書ⁱまたは業務趣意書ⁱⁱである。

パフォーマンス基準業務記述書を用いる場合のプロセスはパフォーマンス基準調達に関する既存のガイドのほとんどで述べられている。同プロセスの中で鍵となるサブプロセスは、業務分析の実施、パフォーマンス基準業務記述書・品質保証計画・監査計画の策定、である。パフォーマンス基準調達について人々が話す場合に念頭においている典型的なモデルがこれらである。

業務趣意書を用いるプロセスはこの代替となるプロセスであり、より最近の方法論である。このプロセスでは調達プロセスの流れが逆向きになり、落札を競う契約業者に対して、パフォーマンス基準業務記述書やパフォーマンス測定基準および測定計画、そして品質保証計画の策定を要求する。契約裁定に先立ってこれらは全て査定されるべきである。業務趣意書アプローチを利用する場合、連邦調達規則 37.602 条(c)項の規定により、契約または業務依頼が確定した場合には、業務趣意書を落札事業者によるパフォーマンス基準業務記述書で差し替えなければならない。業務趣意書アプローチについては国防総省の「業務趣意書の準備に向けた手引きⁱⁱⁱ」第 5 条の中で簡潔に述べられている。例えば次のようなものである：

業務趣意書は政府によって用意される文書であり、提案依頼書の一部として位置付けられ、公募全体の目的について述べたものである。提案者が革新的な開発アプローチを提案するに当たっての自由度を最大限に高めることを意図する場合に、そのような公募において利用することができる。

業務趣意書は大変に短い文書^{iv}であり、調達の基本的且つ高次の目的を与えるものである。業務趣意書は政府によって書かれた業務記述書またはパフォーマンス基準業務記述書の代わりとして公募の際に提供される。

このアプローチの下では、契約業者の提案は業務記述書とパフォーマンス測定基準および指標を含んだものとなる^v。明らかに、業務趣意書の利用は調達の対照となる潜在的なソリューションの幅を拡大する。このステップで述べる退役軍人恩給管理局の貸付サービス調達は業務趣意書を用いて行なわれた(大変な成功例であった)。

ⁱ PWS, Performance Work Statement

ⁱⁱ SOO, Statement of Objectives

ⁱⁱⁱ Handbook for Preparation of Statement of Work

^{iv} 例えば 10 ページに満たないものである。

^v これらの内容は彼らの提案するソリューションおよび既存の民間事例に基づいたものとなる。

統合型ソリューションチームはこれらの 2 つのアプローチを検討し、どちらがより適しているかを判断すべきである：

- パフォーマンス基準業務記述書を利用する
- 業務趣意書を利用する

6.1. タスク・特徴・ベストプラクティス

6.1.1. パフォーマンス基準業務記述書

- 分析を行なう。
- 「それで結局？」テストを適用する。
- 分析結果を表に当てはめる。
- パフォーマンス基準業務記述書を記述する。
- 労働力構成の決定も含め契約業者に問題解決を行なわせる。

6.1.2. 業務趣意書 - SOO

- 調達概要の「30 秒スピーチ」から始める。
- 範囲を定める。
- パフォーマンス上の目的を業務趣意書にまとめる。
- 政府と契約業者の間で確実に目的を共有する。
- 制約条件を特定する。
- 背景を明らかにする。
- 最終チェックを行い見通しを維持・管理する。

6.2. パフォーマンス基準業務記述書を利用する

6.2.1. 分析を行なう

パフォーマンス基準業務記述書の準備はしばしば「業務分析」と呼ばれるところの分析プロセスによって開始される。このプロセスは省庁の要求内容の吟味と結び付いており、「業務再構築」の潜在的可能性を含んだ「ボトムアップ」のアセスメントになる傾向がある。この分析はパフォーマンス上の要求事項を明らかにする基盤であると共に、パフォーマンス標準の開発、パフォーマンス基準業務記述書の執筆、品質保証計画の策定の基盤となる。業務分析の仕上がり具合には任務ないしプログラムに責任を持つ者の関与が不可欠である。

分析プロセスにおける異なったアプローチも「国防総省・パフォーマンス基準サービス調達ガイドブックⁱ」の中で述べられている。同ガイドブックでは基本的に「トップダウン」

ⁱ Guidebook for Performance-Based Services Acquisition

型となっている 3 つの「分析指向のステップ」について述べている：

望まれる成果を定義する

要求を満たすためには何が達成されなければならないか？

成果分析を実施する

望まれる成果に辿り着くには何が達成されなければならないか？

パフォーマンス分析を実施する

成果が満足の行く水準で達成されたことはいつどのようにして知ることができるのか？ 仮にそれが許されるとして、パフォーマンス標準からの契約業者のサービス執行の揺らぎは一体どの程度まで許容されるのか？

統合型ソリューションチームは様々なアプローチを吟味すべきである。連邦調達政策部のガイドも国防総省のガイドもどちらも義務というわけではない：どちらも分析の際のアプローチについて述べている<に過ぎない>ⁱ。どのような分析プロセスを採用するにせよ、4 ステップめでのチームのタスクは次の特定の情報をまとめることである：

- 結果および成果の言葉で記述された要求事項
- 測定可能なパフォーマンス標準
- 許容品質水準

許容品質水準は許容できるエラー率や標準からの逸脱の範囲を定めるものである。連邦調達政策部のベストプラクティスガイドはこのような例を引いている：タクシー業者への要求において、パフォーマンス標準は「合意時刻の 5 分以内」の迎車となるかもしれない。そしてこの時、許容品質水準は例えば 5% である。即ち、タクシーは 5 分を基準として更にその 5% までは遅れてもよい。許容品質水準を守ることができなかった場合には、契約金額の切り下げや他の対処などが取られることになる。

統合型ソリューションチームはパフォーマンス標準や許容品質水準について、適切な価格調整その他を含め、契約業者からサービス標準を提案する選択肢を覚えておくべきである。このアプローチは標準的な民間事例の活用を促す。(パフォーマンス標準、品質水準、価格、というこれらの指標は全て相互に調整可能なものであることを心に留め置かれない。)

ⁱ 「7 ステップ」の参考資料の欄にはこれ以外のガイドや他のアプローチが含まれる。

6.2.2. 「それで結局？」テストを適用する

着手さえすべきでないことを効果的にやってのけるほど無駄なことはない。

—ピーター・ドラッカー

そもそもの性格上、要求分析はしばしば現状に対する綿密な分析となる。即ち、それはしばしばプロセスの分析であって、「どのように」物事が行なわれるかについての分析となる。まさしくパフォーマンス基準業務記述書の中で提示されるべきでない類の詳細情報である。統合型ソリューションチームは、不可欠の入力・プロセス・出力を業務分析の過程で特定しなければならない。さもなくば、契約業者は業務分割構造を<そのまま>受け入れてしまい、省庁は革新的で合理化されたアプローチを契約業者から集めるのに失敗する危険を生じるであろう。

<この危険に備えるための>ひとつのアプローチは「それで結局？」テストを業務分析の際に用いることである。例えば、業務分析の中で出力が特定されたならば、統合型ソリューションチームは当該の出力の継続的な必要性について確かめるべきであり、チームは次のように問うてみるとよい：一体だれがその出力を必要としているのか？何故その出力を必要としているのか？その出力を使って何をしているのか？結果として何が起こるのか？それは努力とコストに見合うものなのか？他の出力の方が望ましくはないか？などなどである。

6.2.3. 分析結果を表に当てはめる

情報が得られるに合わせ、統合型ソリューションチームは捉えた情報をパフォーマンス表に整理するべきである。財務省のガイド「パフォーマンス基準サービス契約」では次のような6つの列からなるアプローチを例示している：

望まれる成果

この契約の最終結果として何が達成されることを我々は望むか？

要求されるサービス

望まれる成果を実現するためにどのようなタスクが達成されなければならないか？(注：この部分が「どのように」という記述にならないように注意する。)

パフォーマンス標準

完全性、信頼性、正確性、適時性、顧客満足度、品質、コストなどの標準はどのようなものか？

許容品質水準

どの程度のエラーが許容できるか？

モニタリング手法

確かに成功していることをどのようにして判断できるか？

パフォーマンス標準への適成功/失敗時のインセンティブ/逆インセンティブ

優れたパフォーマンスを激賞し貧弱なパフォーマンスを特定する飴と鞭はどのようなものか？[これは確立した方法論に基づく金額連動型もしくは非連動型の調整を反映したものとなる。パフォーマンス上の価値の逡減に対して割引が適用されてもよい。]

財務省のガイドでは次のようなものについてのテンプレートが提供されている：ヘルプデスク、職員向け IT 環境パッケージ管理、システム統合、ソフトウェア開発、システム設計リエンジニアリングサービス、業務プロセスリエンジニアリングサービス。

国防総省のアプローチはこれに非常に似通ったものである：分析プロセスの過程でまとめられた、望まれる成果、パフォーマンス上の目的、パフォーマンス標準、許容品質水準を取り上げ、パフォーマンス要求サマリーにこれを文書化する。パフォーマンス要求サマリーは次の 5 列からなる表である：パフォーマンス上の目的、パフォーマンス標準、許容品質水準、モニタリング手法、インセンティブ。パフォーマンス要求サマリーはパフォーマンス基準業務記述書の下敷きとなる。

6.2.4. パフォーマンス基準業務記述書を記述する

パフォーマンス基準業務記述書の標準的なテンプレートや構成というものはない。連邦調達規則は各省庁に対してただ次のことのみを求めている：

- 役務提供時間数や業務がどのように実行されるべきかではなく、要求する結果の言葉を用いて業務を記述すること。
- 測定可能なパフォーマンス標準に基づく業務パフォーマンスのアセスメントを可能にすること。
- 業務の遂行における費用対効果に優れ革新的な手法を競争参加者が生み出し、且つ、実施できるよう促すべく、競争的環境において測定可能なパフォーマンス標準と財務的なインセンティブを活用すること。

情報の構成の仕方の観点から言えば、業務記述書型のアプローチはパフォーマンス基準業務記述書に適している：概説、背景情報、範囲、適用文書、パフォーマンス要求、特記事項(セキュリティなど)、成果物。チームはこのアウトラインを適宜調整してよい。仕上げの前には、最終チェックを行なうべきである：

- ひとつひとつの要求事項を入念に吟味し、不可欠とは言えないものを除去する。
- プロセスに関する記述や「どのように」型の記述を探し、除去する。

多くの省庁がパフォーマンス基準の募集要項の例を投稿しており、着想の助けや幾らかの手引きとなるであろうⁱ。しかし、パフォーマンス基準調達が元来、任務やプログラムに固有の必要に結び付いている(あるいは結び付くべき)ものであることを念頭に置かれたい。他の省庁のソリューションは必ずしもよいモデルとはならない。

6.2.5. 労働力構成の決定も含め契約業者に問題解決を行なわせる

第一に、この「教訓」を念頭に置き続けること：

どの提案者からも同じソリューションを受け取ってしまうほどに事細かに要求を固めてはいけない。

第二に、パフォーマンス基準サービス調達では統合型ソリューションチームに対して通例、サービス購買の際の幾つかの伝統的アプローチを捨てることが要求される。<伝統的アプローチとは、例えば、>役務提供者の種類を明示したり、学歴条件を要求したり、サポートを時間数で要求するなどである。これらは「どのように」型のアプローチである。その代わりに、ソリューションに適合し必要を満たす最良の実務能力を備えた最良の人々を契約業者から提案するように仕向けるのである。その後、ソリューションの品質と提案された役務提供者の経験を鑑みて、政府は提案内容を吟味することができる。パフォーマンス基準調達への切り替えを果たすには、次の言葉を覚えておかなければならない：

重大な問題に直面したならば、その問題を生み出した時と同じ水準の発想に頼っていたのでは解決は望めない。

—アルバート・アインシュタイン

国防総省は「国防総省・パフォーマンス基準サービス調達ガイドブックⁱⁱ」の中でこの問題

ⁱ <「7ステップ」サイトの>リンク集の欄を参照。(訳注:リンク集は抄訳には含まれていない。)

ⁱⁱ Guidebook for Performance-Based Services Acquisition

について触れている。同ガイドでは次のように述べる：

労働力についての要求を規定してしまうのは提案者にできる最良のソリューションを提案する可能性を妨げるものである。例えば完全な学位や特定業務の具体的な経験年数といった条件を満たさないが契約業者の中では要求を実行するに適した折り紙付きの人材を除外してしまう恐れがある。

事実、幾つかのサービスについては<そもそも>そのような規定を設けることが禁止されている。議会は 2001 年の国防予算法案において 813 条を規定した。この条項は現在、連邦調達規則の中に取り入れられている(無論、政府全域に対して適用されるものである)。この条項は原則として IT サービスの調達の際の公募において、契約業者から提案される役務担当者の裁定経験年数や学歴に条件を設けることを禁じている。例外となるのは、契約担当者が省庁の要求が(1)当該条件抜きには満たされないと判断した場合か、(2)パフォーマンス基準契約以外の手法が必要であると判断した場合に限られる。

第三に、パフォーマンス基準業務記述書や業務趣意書の中で、より指令的な表現を用いることが必要となる機会が多々あることを念頭に置かれたい。一例を挙げると、生命や身体<の安全>に関わるサービスを調達する場合には、何が行なわれなければならないかをより詳細に提示することになるかもしれない。警備サービスは典型的には省庁の保安計画に従ったものとなるが、このような業務には「契約業者の革新的発想」に委ねるべきでない部分がある。更には言えば、この種のサービスでは 100%<水準>のサービス標準(即ちどのような瑕疵も認められない)場合がありうる。これはその他の大部分の種類サービスでは「完璧」さの追求に必要となるコストが受け入れられないと判断されるべき類のものである。

パフォーマンス基準業務記述書をどのようにまとめるか次第で、民間セクタの革新的ソリューションを生み出す力を後押しすることもできれば、<逆に>(常に適切にとは行かないまでも時折)その力を制限したり、あるいは足かせをはめることにもなりうることを忘れずにおかれたい。

6.3. 業務趣意書を利用する

既に論じたように、パフォーマンス基準業務記述書の策定に代わるアプローチは業務趣意書を策定することである。連邦調達規則は現行の規定において業務趣意書が満たさなければならない「最低限の」事柄を次の通りに定めている：

- 目的
- 範囲もしくは任務

- サービス実施の期間と場所
- 背景
- パフォーマンス上の目的
- サービス遂行上の制約事項

政府によって用意された業務趣意書は通例、付録またはセクションLⁱの一部として提案依頼書に含まれる。契約が落札に至ったならば、契約業者の提案による業務記述書(ソリューション)をセクションCⁱⁱに含めるかまたは外部文書として参照の形で統合してよい。

6.3.1. 調達概要の「30秒スピーチ」から始める

「これは実費精算型契約の募集要項である」といった文句で始まる募集要項を読者は幾つぐらい見かけたことがあるだろうか？あるいは「本募集要項の目的はITハードウェア、ソフトウェア、サービスの調達である」といった文句ならばどうであろうか？あるいは「これは実費精算型契約に基づくサービス調達を行なうためのパフォーマンス基準の定義書である」といった文句もある(これは実例である)。パフォーマンス基準調達の文脈から言えば、これらは全て初手からの躓きに面している。

業務趣意書の出だしは当該の調達がどのようにして省庁のプログラムあるいは任務の上での必要に関連し、どのような問題の解決を必要としているⁱⁱⁱのかを示すものとなるべきである。

例えば、退役軍人恩給管理局^{iv}の業務依頼型の公募では次のような記述が用いられた：

本業務依頼の目的は退役軍人省のポートフォリオを支える貸付サービス業務を手配することであり、当該サービスには貸付保証業務と共に顧客へのサービスを著しく改善することが求められる。

この簡潔な記述は、<現在の>調達の取組が「これはITリソースについての要求である」といった文句で始まるような旧来の契約<の形>から大きく隔たったものであることを示すものである。この転回は、必要なのはサービスを支える貸付サービス業務であって技術はその実現手段に過ぎないという認識を反映したものである。

ⁱ 訳注:連邦調達規則 15.2 条にて募集要項および契約書の大まかな構成が定められており、セクションLは「提案者および回答者に対する指示、条件、注意事項」とされている。

ⁱⁱ 訳注:前記に同じく、セクションCは「説明/仕様/業務記述書」とされている。

ⁱⁱⁱ これはステップ2で特定する内容である。

^{iv} Veterans Benefits Administration

6.3.2. 範囲を定める

業務趣意書における範囲についての手短な記述は、必要とされているサービスの規模と程度を応札事業者が掴む一助となる。退役軍人恩給管理局<の事例>での<役務>範囲は次のように記述されている：

本[業務依頼]の目的は貸付サービスサポート業務を全面的に提供することである。この中には、顧客管理、租税・保険料支払い、不履行債務管理、会計、差し押さえ、破産処理などが含まれる他、貸付サービス業務に関係する将来的な活動が含まれる。本業務趣意書は現在の退役軍人省の政策と取組を反映するものであり、既知の要求事項に基づき、ソリューションの内容と価格設定を含めた提案者からの提案を求めるものである。本業務依頼の続く期間内に及んで、特定の貸付サービス業務上の要求事項や結果的な目的設定は変化することが想定される。これらの変化は役務範囲に対する退役軍人省からの変更取込依頼として反映される。

この他に統合型ソリューションチームの考慮対象となるべき事柄は、当該調達に対して割り当てられた(ドルベースでの)予算の範囲である。業務趣意書を利用した「広く開かれた」調達アプローチにおいて応札事業者らは、競争力に富み現実的なソリューションとすべくサイズ調整を行なうために、予算範囲についての情報を必要とする場合がある。予算範囲は制約条件として一覧にまとめられてもよい。

6.3.3. パフォーマンス上の目的を業務趣意書にまとめる

ステップ 2 での統合型ソリューションチームのタスクは「解決しなければならない問題を明らかにする」ことであり、この分析の基礎となるのは、省庁の戦略および年次業績計画や、プログラムの趣意説明書、予算文書、プロジェクト統括者と利害関係者の間での議論であった。これらの情報は業務趣意書の中核をなすものである。

例えば退役軍人省の事例の場合、調達におけるパフォーマンス上の目的は出だしの記述で次のように述べられている：

退役軍人省は現在の貸付サービス業務が本業務依頼を通じて幾つかの方法で改善されることを期待するものである。中でも第一とすべきは、販売可能なローンの評価額と数量の増大である。加えて、退役軍人省では租税や保険料といった全ての支払いが常に期限通りに実施されることを望む。これらの活動の一環として退役軍人省はまた、IT による情報交換を改善し、監査要求と顧客の要望に見合う形で情報を得ることを基本として、要求に応じて自動的に情報にアクセスできることを目的としている。

一目して明らかなのは、これらが任務に結び付いたものであり、測定可能な目的設定となっていることである。

6.3.4. 政府と契約業者の間で確実に目的を共有する

調達目的が省庁の戦略パフォーマンス計画やプログラム趣意書、予算および投資文書などによって根拠付けられ、そして<調達>計画の基盤として位置付けられたなら、明らかに政府と契約業者は共有した目標に向けてのパートナーシップを築く歩を進めていると言えよう。これはまずコストダウンによって動機付けられ続いてサービス実施のためにサプライヤを追い立てるやり方で特徴付けられた、保守的な調達のアプローチからは懸け離れたものである。省庁と契約業者の間で同じ目標を共有できたなら、サービス実施の成功率は劇的に向上する。

6.3.5. 制約条件を特定する

業務趣意書の目的は、ソリューションと革新的アプローチを検討し提案する上での最大限の自由度を契約業者に対して提供することにある。しかし、幾つかの場合においては、これらのソリューションに対して政府から設定しなければならない制約条件が存在するかもしれない。例えば、連邦政府の省庁で使用する中核的な財務システムは行政管理予算局の通達 A-127 と総合財務管理改善プログラムⁱのガイダンスに準拠したものでなければならない。技術に関連する調達の場合であれば、各省庁の IT アーキテクチャやアクセシビリティ標準への準拠が必要になるであろう。加えて、セキュリティ、プライバシー、安全性などへの配慮が求められる場合もある。あるいは、既存の政策、指令、標準などが制約要因となることも考えられる。統合型ソリューションチームはこれらの制約条件を特定すると共にその不可欠性を確認するために、プログラム管理者、スタッフ、利用顧客、利害関係者らと協働すべきである。

6.3.6. 背景を明らかにする

業務趣意書に含まれる現在の状況と背景についての記載は契約業者にとって重要な情報となるものである。退役軍人恩給管理局の業務記述書には次のような章が含まれている：

- 退役軍人省の貸付サービスの歴史
- 現在の退役軍人省のポートフォリオの由来と調達過程
- 現在のサービスプロセスの概観

業務趣意書を用いる場合の一つのベストプラクティスは、プログラムの概要を簡潔にまと

ⁱ JFMIP, Joint Financial Management Improvement Program

めた上で、現在の契約についての派生情報、政府管轄下あるいは政府支給対象となる設備、ハードウェア設定、エンタープライズ・アーキテクチャなどを提供するウェブへのリンクを一覧として添え、適宜提供することである。こうした情報のとりまとめは、契約業者が実のある状況精査を行なう上で不可欠である。

6.3.7. 最終チェックを行い見通しを維持・管理する

文書を仕上げる前には、統合型ソリューションチームは業務趣意書の全体を注意深く吟味し、不可欠とは言えない要素を除去すべきである。

業務趣意書の策定では、パフォーマンス基準業務記述書の場合にも増して、他の省庁の書面がまともに役立つ可能性は極端に低い。しかし、幾つかの参考事例が参考資料の欄で提供されている。パフォーマンス基準調達における業務趣意書によるアプローチは比較的新しい手法であるため、これらの参考資料を参照するに当たっても、統合型ソリューションチームは細心の注意を払うべきである。新しいプロセスが完全なものとなるには時間を要するのは勿論のこと、現在進行形の実験的取組や革新<の積み重ね>が必要である。

7. ステップ5～パフォーマンスの測定と管理の方法を定める

パフォーマンス測定と管理のためのアプローチを定めることは幾つもの要因についての考慮を要する複雑な作業である：パフォーマンス標準と測定技法、パフォーマンス管理手法、インセンティブなどである。パフォーマンス基準契約におけるこの作業は業務記述書や業務趣意書の策定にも劣らない重要性を備えている。何故ならば、計画したパフォーマンス上の目的を達成するためにどのように契約を管理するか、というマネジメントの戦略を定めるステップだからである。

7.1. タスク・特徴・ベストプラクティス

- 成功決定要因をレビューする。
- 民間に浸透した品質標準を活用する。
- 測定基準と品質保証の計画を契約業者から提案させる。
- 成功を判定するための有意かつ限られた数の指標を選ぶ。
- 測定基準と指標を協議に基づいて変更するための文言を契約に含める。
- 契約方式の優先順位を注意深く検討する。
- インセンティブ方式の契約を利用する。
- 「報奨期間」の設定を検討する。
- インセンティブ設定のその他の手段を吟味する。
- 動機付け因子としての収益の魅力を意識する。
- よりよい関係の確立を最重視する。

7.2. 成功決定要因をレビューする

ステップ2で統合型ソリューションチームは、何がプロジェクトの成功を判定する要因となるのか、について次の2つの異なる質問に答えることでビジョンを確立したのであった：一体どこへ行きたいのか？そこに辿り着いたかどうかをどうやって判断するのか？

次なるタスクはこれらの成功決定要因に対する総合的なパフォーマンス測定と管理手法を構築することである。

7.3. 民間に浸透した品質標準を活用する

統合型ソリューションチームは測定基準や品質標準、パフォーマンス標準を発明するするよりも、民間に広く浸透した既存の品質標準を利用することが望ましい。例えば ISO9000 やソフトウェアエンジニアリング研究所(SEI)の能力成熟度モデル(CMM®)などである。

ISO が設けた品質標準(ISO 9000 シリーズ)は<所定の>品質標準を満たすサプライヤを特定するための手段として米国内の企業により益々利用されるようになっている。「ISO 9001

2000」という用語はあらゆる業界のあらゆる組織に対して適用される新しい品質管理の標準を指すものである。ここでの該当する業界には次のものが含まれる：製造業、加工業、サービス業、印刷業、エレクトロニクス、コンピューティング、法務サービス、財務サービス、会計、銀行、航空宇宙、建設、繊維、出版、エネルギー、通信、研究、保健医療、ユーティリティ、空輸、食品加工、政府、教育、ソフトウェア開発、運輸、設計、計測、交通、バイオテクノロジー、化学工業、エンジニアリング、農業、娯楽、造園緑化、コンサルティング、保険など。

カーネギーメロン・ソフトウェアエンジニアリング研究所は連邦政府からの出資を受けている技術開発センターであり、「長期的な業務パフォーマンスを改善するために人員、プロセス、技術資産を成熟させる組織を支援する」目的で能力成熟度モデル®を開発した。ソフトウェアエンジニアリング研究所は、ソフトウェア開発、人材開発、ソフトウェア調達の領域における能力成熟度モデルを開発した他、システムエンジニアリングと統合プロダクト開発のためのモデル開発にも協力した。

- CMMI® 能力成熟度モデル統合
- P-CMM 人材開発能力成熟度モデル
- SA-CMM ソフトウェア調達能力成熟度モデル
- SE-CMM システムエンジニアリング能力成熟度モデル
- IPD-CMM 統合プロダクト開発成熟度モデル

能力成熟度モデルは成熟度の段階を表現するものである：数字が上がるほど、より進んだ成熟度を示す。成熟度には 5 つのレベルがある。公募の際に要求される能力成熟度モデルは典型的には 2 ないし 3 のレベル程度である。

統合型ソリューションチームはこれらの民間に広く浸透した品質標準を選定や評価の基準に取り入れることができる。

7.4. 測定基準と品質保証の計画を契約業者から提案させる

<パフォーマンスの測定と管理の方法を定めるに当たって>政府の側でそれを作らずに済ませる一つの方法は、契約業者にパフォーマンス測定基準と品質保証計画の提出を要求することである。業務趣意書を利用するプロセスの場合には業者からの提案が行なわれるまでソリューションの内容が分からないため、この方法が特に適している。業務趣意書の下では契約業者には自分達のソリューションを自由に構成することができるため、自分達のソリューションと民間事例によく一致した品質保証計画を<契約業者自身の手で>策定し提案

ⁱ Quality Assurance Plan

することは理に適っている。<このような場合に>もし省庁の側で品質保証計画を策定するとなったならば、契約業者からの提案内容を大きく制限することにもなるだろう。

統合型ソリューションチームで品質保証計画に何が必要となるのかを吟味するに当たっては、特に調達改革の過程で、品質制御・保証の必要性がどのように時を経て変化してきたかを思い返すことが有益かもしれない。手短かに言って、連邦政府の調達の中で低コスト基準での選定が支配的であった時代には、品質保証計画は切実に必要とされた存在であった。<このことを理解するには>業務の中でのインセンティブを考えてみるとよい：入札を勝ち抜き且つ依然として幾らかの利益を確保すべくためには、契約業者はコストの削減を進めなければならない。すると、標準を下回る品質の材料や作業内容に傾いてしまうことになるかもしれない。<これに対して、>ベストバリュー評価に加え、過去のパフォーマンス評価および報告に重点を置いたならば、全く異なったインセンティブが働く。

このような現実を反映するべく規制もまた幾らか変更されてきた。連邦調達規則 46.102 条では商業製品の契約に当たっては「当該の調達対象となる商業製品について一般市場での顧客側の取組の内に内部監査が含まれるのでない限り、政府による査察や試験への準拠に代えて入札申し込み以前からの契約業者の既存の品質保証システムを活用しなければならない」としている。

空軍指令 63-124 号(2005-08-01)ではパフォーマンス計画と測定基準の考え方を次のようにまとめている：

1.4.4. パフォーマンス計画：パフォーマンス計画とは<継続的に>発展する文書であり、その策定は調達計画に始まり、調達の進行に伴って仕上げられる。多元機能チームのメンバーがパフォーマンス計画への署名を行なう。下記の要素を含む落札支払い計画はパフォーマンス計画として認められる。パフォーマンス計画は次の事項を特定するものである：

1.4.4.1. サービス提供を受ける目的。例：軍の人員を対象に高品質な施設メンテナンスを提供する。

1.4.4.2. 当該の調達を管理するに当たって達成しようとする多元機能チームが鋭意努力するところの結果。例：コスト削減、効率、改善された顧客サービス。

1.4.4.3. 多元機能チームのメンバーの間で担うこととなる役割と責任の内訳。

i 訳注:multi-functional team

- 1.4.4.4. パフォーマンス閾値、測定、測定基準、および契約中に含まれるインセンティブの面から契約業者のパフォーマンスを査定する上で、多元機能チームが用いるものとする戦略、手法、ツール。パフォーマンス閾値は適時性と品質の点で測定可能なものでなければならない。
- 1.4.4.5. パフォーマンス計画の中で特定された目標や目的を検証するために定期的に多元機能チームが用いるものとする管理アプローチ、手法、ツール。
例：ベンチマークなど。
- 1.4.4.6. <インセンティブ計画。>インセンティブ計画は多元機能チームが目標および目的の検証のために管理アプローチ、手法、ツールとして利用するものであってよい。
- 1.4.5. パフォーマンス測定基準はとりまとめられたパフォーマンス目的の達成に向けた契約業者の進捗を追跡するために用いられるものである。多元機能チームは契約業者のパフォーマンスを査定することで、パフォーマンス基準業務記述書と任務を支援する全体の目的に対するパフォーマンス指標の一致を検証する。
-

鍵となる次の側面を念頭に置かれない。パフォーマンス測定基準は協議を通じて調整可能なものであり、可能であれば、品質上の課題に対し細かな査定ではなく例外の特定によって対処するためのツールである。また、契約業者から測定基準と品質保証計画が提示された場合には、これらはベストバリュー評価と業者選定の際の真の差別化要因となる。

7.5. 成功を判定するための有意かつ限られた数の指標を選ぶ

<個々の>指標が契約業者と統合型ソリューションチームのどちらの手によって開発されたものであるかにかかわらず、プログラムの目的に直結した真に重要なものにこれらの指標を絞り込むことが重要である。指標はコストに対する幾らかの配慮と共に選定されるべきである。例えばチームでは、<得られる>情報の価値を測定作業のコストが上回らないようにすると共に、より高く付く測定手段はよりリスクが高くミッションクリティカルな要求事項に対してのみ適用されることを望むだろう。

アメリカ生産性・品質センターのウェブサイトⁱに示されるように、投資収益率のような財務指標、経済的指標、あるいは他の定性的・定量的指標など、パフォーマンス指標には様々

ⁱ アメリカ生産性・品質センター(American Productivity and Quality Center)
<http://www.apqc.org/portal/apqc/site/generic.jsessionid=WBCE3AKIUEVARQFIAJICFEQ?path=/site/performance/overview.jhtml>

なものがある。「複数の組織が指標を生み出すことにエネルギーを注いでいる。適正資本量や在庫回転数に始まり、公衆認知、イノベーション、顧客価値、学習、コンピテンシ、エラー率、品質コスト、顧客折衝、完全納品数、研修時間数、リエンジニアリングの成果など、である。」どの指標も調達の目的に直接に関連付けられるべきである。

7.6. 測定基準と指標を協議に基づいて変更するための文言を契約に含める

統合型ソリューションチームが進めることのできる一つの重要な一步は測定基準と指標を変更する権利を留保することである。このための効果的な方法の一つは省庁と契約業者の間で定期的にパフォーマンスレビューを行なう機会を設けることである。毎回のミーティングは次のような質問で始めるべきである：「我々は正しいものを測定しているだろうか？」

このためには契約文書に次のような条項を含めることが必要になる：価値改善手法改訂条項、条約額分配オプション、あるいはその他、政府によるレビューおよび改訂の権利を留保する条項。

7.7. 契約方式の優先順位を注意深く検討する

法と規定の下、パフォーマンス基準契約での契約方式には望ましい序列が次のように設けられている：

- (i) 完全定額型のパフォーマンス基準契約・業務依頼
- (ii) 完全定額型ではないパフォーマンス基準契約・業務依頼
- (iii) パフォーマンス基準ではない契約・業務依頼

省庁はこの序列の適用に際して配慮せねばならない。完全定額型の契約が全ての要求に最適のソリューションであるというわけではないことに注意されたい。不適切な契約方式を無理に当てはめてしまうと、実際には契約業者が彼らのリスクをカバーする裏返しで結果的により高い<調達>価格に終わる場合がある。

このような見方は連邦調達規則 16.103 条(b)項にも次のように堅持されている。「関連するリスクが最低限であるか許容可能な確実性の範囲内で予見しうる限りにおいて、完全定額型契約を利用しなければならない。同契約方式は営利企業の基本的な利潤動機を最大限に活用する手段である。しかし、定額方式<の正当性>を裏付ける合理的前提が存在しない場合には、他の契約方式が考慮されるべきであり、契約業者のパフォーマンスと収益を適切に結びつける契約方式(または複数の契約方式の組み合わせ)の選択に向けて協議が行なわれるべきである。」

明らかに、適切な契約方式の利用は省庁の必要に密接に結び付いており、優れたパフォーマンスの動機付けに大いに資するものである。あるいは、貧弱なパフォーマンスと結果の一因ともなりうる。市場調査、十分な情報に基づく業務判断、そして協議を通じ、最適な契約方式を決定することができるであろう。

最後のポイントは、契約方式の決定は二者択一の判断ではないということである。定額方式と実費償還方式の組み合わせなどの混合型契約は一般的なものである。

7.8. インセンティブ方式の契約を利用する

採用する契約方式の決定はしばしば最初に考慮されるインセンティブの一種であるが、契約方式<の指定>はインセンティブアプローチの全体とパフォーマンス基準調達の全体構造の一部に過ぎないことを理解することが重要である。省庁と契約業者がより密接なパートナーシップを築くにつれて、他の側面が益々重要になってきている。

政府と契約業者の間でのコスト、スケジュール、技術的リスクの配分とバランスによって契約方式は異なる。連邦調達規則 16 節(契約方式)に定められる通り、契約方式は次のような点でそれぞれに性格を異にしている：

- パフォーマンスあたりのコストについて、契約業者によって想定されるリスクと責任の程度とタイミング
- 明示された標準や目標の達成あるいは超過に基づき契約業者に対して提示される収益インセンティブの基本的性格と数量

政府の義務は、自身の要求事項と契約パフォーマンスに関わる不確定性を把握し、契約業者のパフォーマンスに対して適度のリスク、責任、インセンティブを設定する契約方式と契約の構成を、契約手法上の幅広い選択肢の中から選択することである。

契約手法上の選択肢の一端は完全定額型契約である。この契約の下では契約業者はサービス提供にまつわるコストに対する全面的な責任を負い、結果的な収益をまるまる手にするか、さもなくば損失を全て引き受けることになる。反対側の一端は固定手数料付き実費償還型契約である。この契約の下では<業務に付随して発生した>許容原価と割当原価が共に払い戻される上に、事前協議に基づく<実質的な利益相当の>手数料が固定されており、結果として、契約業者のパフォーマンスコストに対する責任あるいはコントロールに取り組む動機は最小限のものとなる。この二つの両極端の間に様々なインセンティブ契約が位置

ⁱ 訳注:allowable and allocable costs

付けられる。例えば：

- インセンティブ付き定額型契約ⁱⁱ：これらは固定目標にも逐次目標にもなる。ⁱⁱⁱ
- 報奨金付き定額型契約^{iv}。^v
- インセンティブ付き実費償還型契約^{vi}：インセンティブ付き実費償還契約や報奨金付き実費償還契約などである。

ある種のインセンティブの利用が予算制約のために制限される場合がある。<しかし>幸運なことに、調達とパフォーマンス目標、要求事項、リスクに応じて調整できるその他のインセンティブがある。例えば、省庁は納期インセンティブやパフォーマンスインセンティブを盛り込むことができる。後者について言えば、契約業者のパフォーマンスや特定の製品の技術的な性能・特徴—スピードや応答速度など—に関わっている。インセンティブは目標とするパフォーマンス標準に一致することを基本とするものであって、契約上の最低条件に合わせて設定されるものではない。そして勿論、これらも協議によって調整可能な対象である。

7.9. 「報奨期間」の設定を検討する

「報奨期間」<の設定>は契約におけるパフォーマンスインセンティブの一種であり、契約期間を契約業者のパフォーマンスに結び付けたものである。<即ち、>優れたパフォーマンスに対しては契約が延長され、貧弱なパフォーマンスに対しては期間が縮小される。

報奨期間は契約業者のパフォーマンスが能率的で高品質なものとなるように促すための契約のツールである。報奨期間そのものは調達戦略ではなくソリューションでもない。他の<契約の>ツールと同様に、成功裏に契約業者を動機付けパフォーマンスを改善するためには、その利用に当たって注意深い計画、実施、管理とそして測定が求められる。

報奨期間設定は報奨金付き契約(連邦調達規則 16.405 条 2 項)に類似のものであり、契約の続く限りにおいて、契約上のパフォーマンス目標、計画、アセスメント、そして報奨が恒

ⁱ 訳注:ここに例示されている契約方式は全て連邦調達規則 16 条の中でより詳細に定義されている。

ⁱⁱ この契約の下では最終的な契約価格と収益は最終的な協議コストを目標コストに結び付けた数式によって計算される。

ⁱⁱⁱ 訳注:公募時に調達側で設定した目標コストと契約業者が提示したコストの差額を用いて定義された数式によって最終的な契約価格を決定するタイプの契約を指す。想定コストと契約時コストの差額に基づいたインセンティブ設定がなされる方式であるが、最終的な契約金額そのものは定額である。更に、インセンティブを決定する情報が契約時点で十分に揃っている場合に契約時点で金額を確定するのが固定目標方式であり、これに該当せず契約後の中間目標達成時に金額計算を行なうのが逐次目標方式である。

^{iv} 契約業者のパフォーマンスが客観的に測定しがたく他のインセンティブ設定が不適当である場合に「契約業者を動機付ける」ため用いる契約方式である。

^v 訳注:固定された契約金額に加えて適宜決定される追加の報奨金が動機付けの手段として盛り込まれたタイプの契約を指す。

^{vi} コスト見積り目の不確実性が高く定額契約が不適当である場合に使用する。

常に適用される。報奨期間<設定のある>公募および契約は、数量無制限・期間無制限のサプライ契約(連邦調達規則 16.504 条)の際に用いられる数量見積もりに倣い、基本期間(例えば 3 年)と最長期間(例えば 10 年)を含むべきである。

報奨期間設定を適用するに当たっては、象徴はプロジェクトあるいはタスクについて次の性質を特定および把握しなければならない：

- 条件、制約事項、想定、複雑性
- スケジュール、パフォーマンス、コスト、それぞれの面での決定的な成功要因
- スケジュール、パフォーマンス、コスト、それぞれの面でのリスク

また同様に、一般市場の状況と現実的な価格設定に対する理解も必要である。これらを踏まえて初めて、特定の契約に向けた実のある適切なスケジュール、パフォーマンス、コスト指標およびパラメータを省庁は設定することができる。適切なインセンティブと契約パフォーマンス上の結果をもたらすために、これらの指標は有意で正確、且つ定量的なものでなければならない。報奨期間<の設定>計画には詳細な仕様が統合・包括される必要がある。

パフォーマンスまたはソリューションに基づく要求事項<に基づく調達の枠組み>を活用する時に報奨期間<の設定>は最も効果的に当てはまる。要求事項<に基づくこれらの枠組み>は、業務記述書や業務趣意書を通じて省庁の求める成果や結果ⁱを明らかにしたものであり、また、契約の履行に向けて契約業者が自身のマネジメントと最良のサービス提供活動を自由に展開するⁱⁱことのできる領域だからである。どのようにパフォーマンスが測定されⁱⁱⁱどのように報奨期間を決定するかについて考慮した上で、報奨期間<の設定>計画には成功を判定するための測定基準を明示しなければならない。

また、最短の契約期間、見込まれる契約期間、最長の契約期間のそれぞれについて想定されるパフォーマンスの、様々な水準から導かれる結果についても、明確な言及を含めるべきである。省庁にはこれらの結果について予め対応策を講じておく必要がある。<例えば、>仮に契約業者のパフォーマンスが標準を下回ったならば、契約は基本期間の終了と共に終わることとなる。<そうなれば、>省庁はタイミングよく再調達を行なわなければならない。

報奨期間設定のある契約締結後の管理における努力は極めて重大である。あまりにも多くの事例において、契約実施段階に及んでは省庁も契約業者も(数とスキルにおいて)適切な労

ⁱ 省庁が「何」を「いつ」必要とするかを示した情報である。

ⁱⁱ 要求を「どのように」満たすかを示すものである。

ⁱⁱⁱ 例えば何をもってパフォーマンスの良し悪しとするかを定めることなどである。

働力や管理への注意を投じることを怠っている。報奨期間のような特徴が付加されている契約の管理は、「最後の数分で」付随的にやってのけるような仕事でも契約書を当該文言で埋める程度の<手軽に済ませればよい>仕事でもない。いわば「姉妹」に当たる報奨金を利用するアプローチの場合と同様に、契約業者との意思疎通は恒常的且つ明確なものでなければならず、決定的な成功要因を埋もれさせてしまうような過剰な監査を抱えたものであってはならない。

7.10. インセンティブ設定のその他の手段を吟味する

インセンティブは金銭的であってもなくともよい。インセンティブ設定は積極的な<意味合いを持つ>ものであるべきだが、状況に応じて、パフォーマンス目標や目的を達成できなかった場合の補償措置を含むこともある。

インセンティブ戦略の作成は調達戦略の作成と多くを同じくするものである。「フリーサイズ」の完璧で単一のアプローチはない。その代わりに、インセンティブ構造は、調達、市場の正確、政府が達成することを求める目的に適合したものとなるべきである。費用インセンティブが契約方式の決定に多分に結び付いたものである一方、コストに基づくものも基づかないものも含むインセンティブで統合型ソリューションチームの考慮すべき次のようなものがある：

- 契約期間の考慮(選択肢の提示や報奨期間の設定)
- サプライヤとの戦略的提携
- パフォーマンス基準の支払い
- パフォーマンスインセンティブとしてのボーナス
- スケジュールインセンティブ
- 過去のパフォーマンスへの評価
- 省庁の「サプライヤ・オブ・ザ・イヤー」表彰プログラム
- 競争の活用
- パフォーマンス未達成時の補償措置
- 価値改善手法ⁱ改訂条項
- 推薦状の発行

パフォーマンスインセンティブは協議により調整可能なものであることを念頭に置かれたい。インセンティブ戦略の策定は「それ自身について深く学ぶ」ことであり、このテーマに関する優れたガイドが幾つか存在している。

ⁱ 訳注:value engineering

7.11. 動機付け因子としての収益の魅力を意識する

効果的なインセンティブ設定を行なう一つの鍵は、民間セクタにおける主要動機を理解し、そこに働きかけることである。即ち、収益である。投資家に対するリターンを生み出すよう企業が動機付けられているのは単純な事実である。ある契約業者はこのように述べもした。「もしあなた方が我々にインセンティブを設定したなら、我々は隅々に至るまでそこからドルを稼ごうとするだろう。」

このような性向を政府の有利に働かせることに本当の機会がある。例えば、インセンティブプログラムを相互に合意した契約上のパフォーマンス指標と測定基準に結び付け、続いて、全体コストを削減しパフォーマンスを改善する革新的提案を行なった契約業者に報奨を与える価値改善手法改訂条項や節約額分配戦略を統合するのである。もっと簡単な方法もある。契約パフォーマンスの中で経済性や効率、革新などを通じた利益の恩恵を、政府と契約業者が共に受けられるように調達を組み立てればよいのである。

インセンティブ設定が適切であり、契約業者と省庁が同じ目標を共有できていれば、リスクは概ねコントロールされた状態にあり、効果的なパフォーマンスの実現はほとんど不可避の結果となる。<インセンティブ設定を行なう>このアプローチは、報奨金や報奨期間を全て獲得しようとする自身の関心に基づいて契約業者が契約パフォーマンスのあらゆる要素に気を配る一助となる。契約業者は全体の業務実行効率を最大化して下請け業者のコストを下げるか、あるいは、落札後の下請け業者の公募において十分な競争と納得の行く価格を確かなものにしようとするであろう。これは丁度、省庁が<当の契約業者らに対して>行なうのと同様のことである。

7.12. よりよい関係の確立を最重視する

契約上のパフォーマンス管理へのアプローチの全体において、統合型ソリューションチームは契約による管理よりもパートナーシップによる管理をより活用すべきである。最も根本的な基盤においては、契約<の締結>は結婚とも言えるようなものである。関係の続く限りにおいて、両者は共に手掛けるべき仕事を成功させるように取り組むのである。アポロ計画のような官民のパートナーシップを例として思い浮かべていただきたい。あるいは、より最近の事例を挙げるとするにせよ、それらはいずれも次のような共通の特徴を有している：

- 信頼と開かれたコミュニケーション
- 双方における強いリーダーシップ
- 継続的で誠実な自己アセスメント
- 継続的な相互作用

- パートナーシップを通じての相互の利益や価値の創造と維持

契約による管理からパートナーシップによる管理へと焦点を切り替えるための方法として幾つかのものがある。例えば、効率を改善し「コスト要因」の影響を低減する方法を特定するために契約業者とのミーティングを契約することが上げられる。時折、省庁はその要求にどのようなコストが伴うかを考えることもなしに<ただ>規定に基づいて管理レポートを要求したりするものだが、例えば、ある契約で省庁が金曜日に定期的に特定のレポートを提出するよう要求したところ、契約改訂提案の話合いの機会に、当の契約業者からこのレポートの提出曜日を月曜日に変えられないかという打診があった。と言うのは、週末の方が処理コストが安くつくからである。<同様のもう>一つの例は出来高報告を毎契約プロセスごとに要求することである。リスク、複雑性、コストのより低いタスクに対しては、コストやスケジュール、パフォーマンスの測定にもより低コストのアプローチが適用できる。この種の協働活動は、プログラムを測定し管理するためのより効果的で効率的な方法を特定するに当たって、契約業者と政府とが共に取り組むことのできる場をもたらすであろう。

もう一つの効果的な方法は、契約業者、プログラム部門、契約部門のそれぞれの代表者を含む、顧客プロセス改善ワーキンググループⁱを結成することである。統合型ソリューションチームのタスクが契約パフォーマンスを取り扱う段階に進みこのグループに参加した時、このワーキンググループはとりわけ見事に機能する。これらのミーティングはいつも次の疑問で始まるべきである。我々は正しいものを測定しているだろうか？

大規模な調達の場合には、統合型ソリューションチームはより高水準の「監督者委員会」の結成を検討してよい。この委員会は政府側と落札事業者からのトップレベル担当者から構成され、加えて、継続的な開かれたコミュニケーションと自己アセスメント、継続的な相互作用を要求する正式な憲章を伴うものである。

「パートナーシップによる管理」の企図するところは契約管理計画の中で文書化されるべきである。契約管理計画は取組内容を管理するアプローチと哲学の骨組みを示し、変革を適宜調整の上で取り入れる能力を高めるための技法に特に重点を置いたものである。

ⁱ CPIWGP, Customer Process Improvement Working Group

8. ステップ6～適切な契約業者を選定する

パフォーマンス基準調達において「適切な契約業者」の選定へと導く調達戦略を策定することはとりわけ重要な事柄である。契約業者にはパフォーマンス基準のアプローチを理解することが求められる他、省庁の要求事項に対する理解を示し、担当分野における傑出した実績の歴史を持ち、そして任務を支援するに相応しいプロセスとリソースを備えなければならない。このことは成功裏に任務を果たせるかどうか大きく左右する。事実、適切な契約業者を選定しパートナーシップを築くことができたなら、多くの潜在的なパフォーマンス上の問題は自動的に解決されるものである。

大手の事業者はアイデアの領域でも「独占的な存在である」わけではないのだということを念頭に置かれたい。小さな業者は融通が利き、機敏に思考し、顧客サービスに深く気を配ることができる。ソリューション提案にはコストが掛かるものの、よいソリューションを携えた小規模事業者ならばパフォーマンス基準の契約を勝ち取ることができるのである。

同様に、政府向け市場に特化した企業だけが選択肢なのだと考えてもならない。市場調査活動の数々から得られた情報は、しばしば民間企業—あるいは官民の両ビジネスを手掛ける企業の民業部門—がパフォーマンス基準サービス提供手法と技術の優れて豊富な経験を備えていることを示している。

調達戦略の策定には数多くの側面があるが、パフォーマンス基準調達にとって最も重要なのは、ソリューションを競い、絞込みと精査を行い、過去のパフォーマンス情報を徹底的に評価し、そして、総合的に調達先を選定することである。

8.1. タスク・特徴・ベストプラクティス

- ソリューションを競う。
- 絞込みと精査を行なう。
- 口頭発表その他の機会を用いコミュニケーションを図る。
- 評価の際に過去のパフォーマンスを重視する。
- 総合的な評価と調達先選定を行う。
- 利害対立の問題への解決策を検討する。

8.2. ソリューションを競う

政府の手によるあまりの多くの業務記述書が「問題を解決」しようとしてしまっている。このような事例では、省庁はしばしば「仕様は事細かであるほどより優れている」との仮定に基づいて詳細な業務記述書を発行し、この手のアプローチが<却って>政府のリスクを高めてしまうことに気付いていない。こうした省庁の業務記述書は、何をやるべきか、ど

うやるべきか、どんな労働力が<そのために>提供されて、どんな最低限の受け入れ条件があり、何時間の労働が必要かを取り決める。そして省庁はベンダーに対して提案中でこれらの仕様を忠実に再現することを求める。結果として、「競争している」はずのベンダーらは政府の規定した<どれも>同じ<内容の>計画<の実行>に名乗りを上げ、省庁も落札者となる契約事業者を、最も優れたアイデア<の担い手>ではなく、提案書の最も優れた書き手から選ぶことになる。

従って、適切な契約業者を選定するための最初の鍵は、政府からは解決を必要とする問題について述べ、ソリューションの提案においてベンダーが競合するように調達を構成することである。そうすれば、ソリューションの質と契約業者によって提案されたパフォーマンス指標と手法が、ベストバリュー評価における真の差別化要因となる。

8.3. 絞込みと精査を行なう

パフォーマンス基準型の公募に応えることは契約業者にとってかなり大変な仕事である。とりわけ業務趣意書を用いて契約業者にソリューションの提出を求める場合にそうである。同様に、どのアプローチやソリューションが際立っているのかを評価することは、統合型ソリューションチームにとってのより一層大変な仕事である。チームは契約業者の提案するソリューションを理解し、関連するリスクと成功の可能性を評価し、差別化要因を特定し、総合的なトレードオフ分析を実施しなければならない。

上記の理由に基づき、勝ち残る見込みの優れて高い候補だけが提案を策定する手間を取るに至るよう、調達戦略においては「絞込み」または競争者の集まりの大きさを制限する何らかの手段について考慮すべきである。統合型ソリューションチームにしてみれば、ソリューション型の提案を何ダースも評価するには過剰な重荷なのである。

「絞込み」は有効なソリューションを提案する見込みの最も高い候補らだけに競争者の集まりを制限する手段である。現在の調達手法の下では絞込みには2つの主要な手段がある：(1)連邦供給スケジュールⁱ、共同購入スケジュールⁱⁱのⁱⁱⁱ競争プロセスと、(2)既存の政府レベル省庁契約^{iv}または共同購入契約^vの^{vi}下での「機会均等」競争プロセスである。

ⁱ FSS, Federal Supply Schedules

ⁱⁱ MAS, Multiple Award Schedule

ⁱⁱⁱ 訳注:どちらのスケジュールも呼び名が違うだけで一般調達庁(GSA)によって提供される同一の調達とりまとめサービスである。事業者は事前にある程度の範囲に及ぶ基本契約を行った上でこの調達サービスに登録を行い、省庁は登録情報に基づいて個別に発注を行える他、特に選んだ複数の事業者宛に一括で見積依頼書(RFQ)を送ることができる。窓口として GSA Advantage!というウェブサイト(<https://www.gsaadvantage.gov/>)が運営されている。

^{iv} GWAC, Government-wide Agency Contract

^v MAC, Multiple-award Contract

^{vi} 訳注:どちらも特定の省庁がとりまとめ役となった上で協働で調達を行う連邦供給スケジュールに類似の調達とりまとめプログラムである。連邦供給スケジュールの場合と同様に事業者との基本契約が行われる。

完全な公開競争の場合でも競争者の集まりを制限する手段は一つとなくあり、競争と効率を両立させ、政府にも契約業者にもコスト面での効果をもたらすことが可能である。調達コミュニティの多くの人々が慣れ親しんでいるのは競争範囲を設けることである。しかし他にも手段はある。交渉契約の段階的な勧告プロセスを利用するのである。これらの方法はいずれもソリューションの提案を競う最も有力な契約業者の小さな一群を作る手段となる。どの場合でも、それまでの競争の結果をこれらのアプローチは活用する。

実際に競争に参加する契約業者のまとまりを形成できたなら、これらの契約業者は精査と呼ばれる期間に入る。「精査」とは、競争力のあるソリューションを提案するために、調達において契約業者らが省庁の求めについての理解を深める取組とその期間を指す。精査には通例、拠点訪問、省庁内の鍵となるスタッフとのミーティング、調査と分析が含まれる。これらは省庁の要求事項にあわせた競争力のあるソリューションを策定するために必要なものであるⁱ。要求事項について可能な限り多くのことを契約業者らが学べるように、この期間中は競争に参加している契約業者にはいずれも統合型ソリューションチームとプログラムのスタッフへの面会が許されなければならない。これは伝統的な調達の多くの典型例における場合に比べて遥かに開かれたコミュニケーションの期間である。

8.4. 口頭発表その他の機会を用いコミュニケーションを図る

評価業務<の負担>を軽減する一つの簡素化手段は(「リアルタイムの相互対話」として特徴付けられるところの)口頭発表を用いることである。これらの発表は契約業者の管理や技術上のアプローチについての情報を与えるものであり、また、その情報は統合型ソリューションチームが、評価、選定、発注において利用するものである。

口頭発表は実際に「顔をあわせる機会」を提供し、統合型ソリューションチームは将来の契約業者となる候補について評価することができる。契約業者の中核的人物を覆い隠すように提案書の手練の書き手が立てかける「スクリーン」を取り除く効果が口頭発表にはあると省庁<の人々>は述べている。統合型ソリューションチームは直接に顔を合わせるこの機会を全面的に利用し、プログラスマネージャと(作業を実際に手掛ける)中核的スタッフが発表を行うよう要求するべきである。そうすることで省庁内の評価担当者には、業者の提案するソリューションチームと直接に眺め、特定の質問をぶつけ、チームが円滑に活動できるかどうかを押し量り、また、省庁自身と協働できるかどうかを検討する機会が与えられる。

ⁱ 何故ならば、もし政府による<業務>定義が不正確であったり実現不可能なものであったりすると、コストや時間の増大は政府の負担になるからである。

口頭発表では提案されたソリューションの概略を示せる他、契約業者の能力や要求事項に対する理解度も浮き彫りになる。口頭発表は文書化された情報の代替、もしくは補完材料となるものである。しかしながら、口頭発表の場での発言は契約文言に落ちない限り拘束力を持たないものであるのを忘れないことも重要である。口頭発表の内容は何らかの形で記録されるべきであることに注意されたい。

提案者とのコミュニケーションは適切な契約業者の選定に当たっての重要な要素である。この事実にも関わらず、議論をすることもなくただ発注の意図だけを交渉契約の形で伝えることが「流行」している。パフォーマンス基準の提案にまつわる複雑性を考慮すれば、議論することもなく発注することなどほとんど不可能である。幾らかの時間が掛かるにせよ、議論を通じてソリューションの質、価格設定アプローチ、インセンティブ構造、選定そのものについて完全に理解することが重要である。

8.5. 評価の際に過去のパフォーマンスを重視する

契約業者の過去のパフォーマンスの記録は議論するまでもなく将来のパフォーマンスを予測する鍵となる指標である。従って、過去のパフォーマンスを発注に向けた契約業者の評価と選定に利用することは省庁にとっての利益である。<加えて、>サービス契約において過去のパフォーマンスの評価は特に重要なものである。適切に実施されたならば、そのような重要な蓄積と参照は著しい利益をもたらす。このような情報によって、パフォーマンスの品質と顧客満足の両方を予測する政府の能力は高められる上に、現行の契約業者にとってパフォーマンスと顧客満足を最大化する力強い動機ともなるのである。

過去のパフォーマンス情報は複数の情報源から得られる。最も親しみ深い 2 つの方法は、提案者に参考情報を求めることと、パフォーマンス履歴情報データベースから情報を探し出すことである。パフォーマンス履歴情報取得システムⁱⁱは過去のパフォーマンス情報を取り扱う政府規模の集積システムである。同システムではこれまで独立に存在していた幾つものデータベースを相互に結合している。

評価のために過去のパフォーマンス情報を入手する手段は他にもある。大変に重要な一つの手段は市場調査を通じることである。他の省庁の類似業務を手掛ける同レベルの担当者につなぎ、彼らが過去に付き合った中で最良の契約業者の名前を尋ねるのである。<あるいは、>当該業務領域に産業界内で行われる表彰制度などはあるだろうか？誰がそれを受け取っただろうか？実際に提案者に対して表彰歴や特別な認知を得た機会について示すことを求めるのも手である。ISO 9000 やソフトウェアエンジニアリング研究所の能力成熟度モデ

ⁱ 例えばアプローチやパフォーマンス測定基準の多様性。

ⁱⁱ PPIRS, Past Performance Information Retrieval System

ルのような、産業界の品質標準や認定制度ⁱを探してもよい。他にも、顧客満足度を追跡しパフォーマンス上の問題を解決するためにどのような手段を講じているかを提案者に尋ねてみる。確立し制度化されたアプローチはあるだろうか？手短かに言って、ただ2、3の資料を参照する程度のもので済ませることなく、統合型ソリューションチームは過去のパフォーマンスを真剣に受け止めなければならない。これらの質問に対する回答は提案依頼書の一部に含めておくⁱⁱ。過去のパフォーマンスを調べるために独立したチームを設けるよりも、この評価を提案の技術的評価と管理面の評価の取組に一体化するべきである。

パフォーマンス履歴の評価基準を発注先選定の評価プロセスで利用する際には、発注先の選定担当者が提案者の言う「品質」を省庁の要求事項と比較し、提案されたソリューションと契約業者によるパフォーマンスの成功の見込みとリスクを評価できるような情報を提供しなければならない。<従って、提供される>情報は関連があり、新鮮で正確なものでなければならない。例えば、契約業者に対して要求し統合型ソリューションチームによって評価される情報は、規模、範囲、複雑性において類似する他の契約との比較に適したもので、契約業者について次のような点での評価を行えるものとなるべきである：

- 契約上の要求事項と優れた技量の標準に対する準拠性
- 契約スケジュールの遵守性
- コストの予測と制御
- リスク管理
- 合理的で協調的な取組の下での顧客満足へのコミットメント
- 顧客の関心事に対する業務上の意識の働きかけ方に関する実績

上記の一覧<に含まれる質問>への回答は、発注の決定に向けた比較検討を行うための情報を発注先選定の権限者に提供するものである。

8.6. ベストバリュー評価と調達先選定を行う

「ベストバリュー評価」はコストや価格に加えて因子を評価・比較することによって最も有利な提案を選定するために用いられるプロセスである。政府に対して最大の寄与となるかあるいは費用から見て最良の価値を与える契約業者に発注することを目的として、省庁でコスト関連の要因とそうでない要因との間でのトレードオフ評価を行い選定を進める上での自由度が「ベストバリュー評価」によってもたらされる。

ⁱ これらについてはステップ5で触れた。

ⁱⁱ 訳注:契約業者の評価情報として契約業者自身の申告によるものを含む過去のパフォーマンスを積極的に考慮に入れるように定めたのは1994年の連邦調達簡素化法である。それまでは契約当事者となる機関自身が提出する情報は客観的でないと理由で証拠性を認められていなかった。

ベストバリューとトレードオフのプロセス(と必要となる文書化の度合い)に関する「規定」<の内容>は 2 つの要因に依存していることに注意されたい：適用された特定の調達プロセスに付随する規定と、募集要項の中で省庁が設定した規定である。例えば、交渉契約を実施した場合には、連邦調達規則 15.1 節「発注先選定のプロセスと技法」と同 15.3 節「発注先選定」の複雑なプロセスが適用される。連邦供給スケジュール上での契約を利用した場合であれば、より単純な連邦調達規則 8.404 条の条項が適用される。しかし、もし省庁が連邦調達規則 15 節にあるような規定を連邦供給スケジュール上で行う契約の見積依頼書に含めた場合には、見積依頼書の規定が有効になる。

統合型ソリューションチームは次に示すような要因を評価モデルに含めることを考慮すべきである：

- ソリューションの品質と利益
- パフォーマンス測定基準と測定アプローチの品質
- ソリューションに結び付いたリスク
- 管理アプローチと制御<手法>
- 管理チーム(少数精鋭型となっているか?)
- 過去のパフォーマンス(契約業者は過去にどれほど巧くやってきたか?)
- 過去の経験(契約業者は何を成し遂げたか?)

会計検査院は選定に際しての幅広い裁量を省庁に認めているⁱ。故に、統合型ソリューションチームの評価担当と発注先選定権限者には優れた判断を実践することが期待されている。簡単にまとめれば、ベストバリュー評価による発注先選定は主観的分析を含んでいる。<選定は>数理的で機械的な作業になりえるものではないし、また、そうであるべきでもない。次の事例は会計検査院での異議申し立て B-284270 からの引用であるが、<ここには>省庁に対する幅広い裁量が反映されている：

- 交渉契約方式の調達において技術的評価と価格評価の結果をどの程度参照するかについて、その作法と範囲を定める幅広い裁量を発注先選定の担当者は有している。
- 競合する提案の間で決断を行うに当たっては、価格と技術のトレードオフ<判断>が行われるかもしれない。そのようなトレードオフ<判断>の正当性は、技術的な点数や評価値それ自体に依拠するのではなく、提案依頼書に含まれる評価の枠組みの観点から判断して合理的且つ十分に正当化される重要な差異が<そこに>あるという、発注先選定担当者の判断に依拠するものである。

ⁱ 訳注:連邦政府では会計検査院が調達に関する紛争解決機関としての役割を担っており、落札過程に異議申し立てがあった場合の裁定などが行われている。

- 評価の枠組みにおいて価格は他の要素に比して同等であるかそれ以上の重要性を持つものであるというのは事実である一方で、高い価格に結び付いた技術的優位性が価格プレミアムに見合うだけの価値を持つと判断する裁量が認められている。
- ベストバリュー評価に基づく調達において高品質だが高価格の提案を省庁が選定するならば、高価格の提案ではその技術的優位性の故に追加的なコストが生じているのだという判断に裏付けられているべきである。

8.7. 利害対立の問題への解決策を検討する

契約業者が政府に対して公平で客観的な支援またはアドバイスを提示しない、提示できない、あるいは提示するのに消極的である場合、「組織的な利害の対立」が存在している<と言える>。関連する因子が実際のあるいは潜在的な利害の対立を現行の契約や潜在的な将来の調達の上にもたらした場合、<このような>組織的な利害の対立が結果として生じる可能性がある。

組織的な利害の対立は重大な懸念であるが、ビジネス上の良識に従って解決されるべきものでもある。例えば、ソフトウェア開発は時に段階的に行われる。組織的な利害の対立を考慮に入れると、初期のシステム設計業務を手掛けた契約業者は競争上の不公平な優位性を鑑みて後続のシステム開発業務から除外されるであろう。しかし、これは省庁にとって要求事項を最もよく理解している契約業者を考慮の対象から除外しているということとも捉えられる。このような場合には、恐らく要求定義担当<業者>が開発を継続できるように調達アプローチが再検討されるべきであろう。

9. ステップ7～パフォーマンスを管理する

パフォーマンス基準調達の7ステップの内の最後のステップは最も重要である。契約が発注され次第チームが解散していた旧来のプロセスとは異なり、調達における「本当の仕事」は契約の管理にあるという認識が高まりを見せている。この仕事を巧く進めるには、契約部門とプログラム部門の両方において省庁は十分なリソースを確保する必要がある。

このことは大部分においてはリソース確保と教育の問題である。繰り返すが、旧来のプロセスに多くの非がある。多くの契約担当者は、契約業者から手が届く範囲を管理し、契約業者とプログラム担当者の接触をあらゆる形で制限しようとする文化の中で職務を学んできた。今日の環境でこのようなアプローチは機能しないだけでなく、パフォーマンス基準調達ではとりわけ意味をなさない。契約業者は調達チームの一部そのものでなければならない。これが連邦調達システムの指導原則として認識された現実である。連邦調達規則1.102条(c)項は次のように定めている：

調達チームは政府調達の全ての参加者から構成されるのであり、技術、供給、調達コミュニティの代表者だけでなく、彼らの仕えるところの利用者、そして製品とサービスを提供する契約業者もその内に含むものである。

効果的な契約管理は省庁の任務遂行に不可欠の機能である。このことは連邦政府がプログラムを管理する上で十分な中核的能力を維持する必要の核心に迫る事実である。もしも契約業者が視界を失って空を飛ぶことになったなら、省庁もたちまち視界を失って空を飛ぶ羽目に陥るのであり、契約が終わる時には着陸ギアさえ失っている。

契約パフォーマンスに関する本ステップはこれまでに述べてきたステップに比べ、法や規定、政策の中での言及が遥かに少ない。この理由の大部分は、契約パフォーマンスの管理は契約文言と条件によって導かれ、業務上のパートナーシップと契約業者と統合型ソリューションチーム間のコミュニケーションによって支えられるものであることによる。契約の成功は、全ての関係者の最大の関心事なのである。

9.1. タスク・特徴・ベストプラクティス

- チームを一体に保つ。
- 役割と責任を調整する。
- 契約パフォーマンス管理についての説明責任を割り当てる。
- 正式な「キックオフ」ミーティングで契約業者をチームに加える。
- パフォーマンス基準マネジメントの6つの原則を適用する。
- 契約パフォーマンス改善ワーキンググループにて定期的にパフォーマンスをレビュー

する。

- 正しい質問を投げかける。
- 契約業者の「過去のパフォーマンス」を報告する。

9.2. チームを一体に保つ

パフォーマンス基準調達で成功を収めるには、省庁は少なくとも統合型ソリューションチームの中核的メンバーを契約管理プロジェクトの中に留める必要がある。契約パフォーマンスにおいて何が期待されどのような結果が起こらなければならないかについての最も深い知識、経験、洞察を備えているのが統合型ソリューションチームのメンバーだからである。契約の発注は成功を測る最後の指標ではない。ソリューションをもたらす効果的で効率的な契約パフォーマンス<の実現>が目標である。この結末に到達したかどうかを見届けるべく統合型ソリューションチームは一体であり続けるべきである。

市民に対して提供可能な最善のサービスを実現するために、必要となる全ての外部組織と協働することが調達チームのメンバーには期待される。最も特筆すべき事例は、20年を掛けて取り組まれた農務省の食料クーポンプログラムである。連邦政府は、州政府、地方政府、銀行、スーパーマーケットらと連携し、紙の食料クーポンからデビットカードへの移行に向けて協調してきた。この取組は食料クーポンの「烙印」を減らしただけでなく、不正の顕著な低減ももたらしたのである。

9.3. 役割と責任を調整する

契約パフォーマンスの段階では調達チームのメンバーはしばしば新しい役割を担うことになる。典型的には、これらの責任はプログラム部門と契約部門との間で共有される。

「利用者に対して最良の価値を備えた製品またはサービスを適切なタイミングで提供すること」という、あらゆる調達に(少なくとも部分的に)共通する目的を振り返る時、これを満たすには、プログラム(またはプロジェクト)マネジメントとしてより正確に記述された義務と並んで、契約統括として分類されるところの義務における、プログラム部門の継続的な参画が必要となる。

プログラムマネジメントは、プロジェクトの戦略的焦点の管理と、契約業者のパフォーマンスに対するモニタリングと測定に関わるものである。統合型ソリューションチームは契約業者に時間と予算の範囲内で確実に契約を履行させる最終的な責任を負っている。より小さな規模の調達では、契約担当者技術代表がこの役割を担うことになるかもしれない。

ⁱ COTR, Contracting Officers' Technical Representative

契約統括は、契約上の要求事項が満たされているかどうかを確かめるために、省庁と契約業者のそれぞれによって手掛けられる管理運営上のプロセスとタスクの執行を含むものである。連邦調達規則 42.3 節では統括上の幾つものしかし限定された活動を取り上げている。これらの活動は契約担当部署から契約統括部署へと、翻っては特定の個人へと委譲されることもある。

9.4. 契約パフォーマンス管理についての説明責任を割り当てる

チームを一体に保つのと同様に重要なのが、役割と責任を一連の関係者に対して割り当てることである。委譲することができない、あるいはチーム内の他のメンバーに引き受けてもらうことのできる幾つもの責任を契約担当者を有している。例えばこれには次のようなものが含まれる：タスク、改修、契約の発注に関わる確約を行うこと、契約業者との間で技術や価格上の問題を交渉すること、契約中の文言や条件の記載を変更すること、などである。幾つかの役割や責任は法によって定められたものである。例えば、省庁は契約担当者技術代表について職務能力と研修上の要求事項を設定しなければならない。

契約パフォーマンスの最も直接的なモニタリングを行う役割を割り当てられた人員には、契約文書を読み、理解していることが求められる。また、彼らの職務を遂行するのに必要な知識、経験、スキルと能力を備えていなければならない。パフォーマンス基準指向の組織においては、それぞれが自らの率いるプログラムの成功や失敗について説明責任を担うものである。それぞれがプログラムの必要に知悉し、契約業者の<関わる>市場について理解し、契約業者がサービス執行に当たって利用するツールに親しみ、対人コミュニケーションの優れたスキルと、建設的に異論を提起できる能力を備えるべきである。

契約パフォーマンス管理における専門性は今まさに磨き上げられつつある。2003年11月、サービス調達改革法が幾つもの特筆すべき条項と共に議会を通過した。本法の求めに従い、(2005 会計年度には)政府内のプログラムマネージャに対して大型プロジェクトの管理における適切な訓練と認定を授けるための基金が設けられた。この基金は連邦調達政策部と連邦調達協会からなる委員会の管轄下にある。認定されたプロジェクトマネージャの指名は行政管理予算局の書式 300 の申請文書に記載されることになる。<詳しくは><http://www.pubklaw.com/legis/SARA2003ssa.pdf> を参照されたい。認定プログラムに関する情報は <http://www.pmi.org> にある。これらの要求事項は予算とパフォーマンスを結び付ける大きな取組の一環として、また、無駄な支出を削減あるいは除去するためのプロジェクトマネジメントの改善する目的の下に位置付けられるものである。

9.5. 正式な「キックオフ」ミーティングで契約業者をチームに加える

契約パフォーマンスに関係者となるであろう人々を参加者として、「キックオフ・ミーティ

ング」や、あるいはよりかしこまった形であれば「契約締結後カンファレンス」といったものを実施するのは望ましいことである。時には契約の中でそうするように求められていることもある。仮に契約締結後カンファレンスが契約によっては求められないとしても、こうしたものを実施することはパフォーマンス基準契約にとって大変によい発想である。このようなミーティングは、省庁と契約業者の職員が契約上の要求事項について明瞭な相互理解を培い、更にはよいコミュニケーションと共益関係の基盤を築く上で両者にとって一助となるものである。

契約業者が統合型ソリューションチームの内側に位置付けられ、省庁と契約業者の職員が任務とプログラム上の必要を満たすために緊密に連携することが大変に重要である。

9.6. パフォーマンス基準マネジメント™の6つの原則を適用する

パフォーマンス基準調達では「契約パフォーマンスの管理とプログラムマネジメントに対して、戦略的業務目標の上での成果と結果に鋭く絞りを絞込んだ固有の原則に基づくアプローチ」を必要とする。調達ソリューションズ社の勧告に従って手短かに言えば、パフォーマンス基準調達にはパフォーマンス基準マネジメントが必要であり、幾つかの特定の原則をプロセスに適用しなければならない。

「あなたは組織<の内面>を戦略的に整合のとれたものにしなければならない。人々を準備万端の状態に導かねばならない。誰もが確実に『ルール』と自身の役割を理解しなければならない。望ましいコミュニケーションプロセスを育まねばならない。管理すべきリスクがあることを認識しなければならない。パフォーマンス測定のパラメータを設け、自分がかつてどこにいて、今どこにいて、どこへ行こうとしているのか、そして何故そうしようとしているのかを理解しなければならない。<このための>6つの原則は次の通りである：

1. **文化の変革**：イニシアティブの成功に不可分な組織上および文化上の変革を積極的に押し進める。
2. **戦略との結合**：組織を通じて一貫したビジョンを提供し、求める結果が組織の戦略的目標を反映したものであることを確かめる。
3. **ガバナンス**：プロジェクトの実施のために、役割、責任、意思決定の権限を設定する。
4. **コミュニケーション**：全ての利害関係者の情報の流れについて、その内容、媒体、頻度を特定する。
5. **リスク管理**：リスクを特定し、評価し、監視し、管理する。
6. **パフォーマンスのモニタリング**：コスト、スケジュール、そしてパフォーマンスといった状況を、プロジェクトの実行期間に及んで恒常的でスケジュールに則った形で分析し、

ⁱ Acquisition Solutions®

報告する。

これらの原則を契約管理に適用することは、「省庁の文化と業務活動を通じてパフォーマンスと結果」を引き出す一助となると共に、任務の上での結果の達成をより向上させるものである。

9.7. 契約パフォーマンス改善ワーキンググループにて定期的にパフォーマンスをレビューする

パフォーマンスレビューは恒常的に実施されるべきであり、規定において求められる年次の「過去のパフォーマンス」のレビューよりもずっと大きな重要性を持つ。これらは契約管理の一環としてのパフォーマンスレビューであり、形式的な報告や異議申し立てのためのものではない。プロジェクトを軌道に乗せたまま維持し、パフォーマンス水準を測定し、必要に応じて調整を加えるためのものである。大部分の契約では、1ヶ月または2ヶ月毎のパフォーマンスレビューが妥当である。極端な重要性を持つ契約やパフォーマンス上の障害に直面している契約では、より頻繁なミーティングが必要になるだろう。

パフォーマンス上の目標と目的を達成するべく行われるプロジェクトの測定と管理には、調達チームの継続的な関与、とりわけプログラムマネージャの関与を必要とされる。また、調達チームに加わった新しいメンバーの顕著な関与も必要である。それは即ち、契約業者の職員である。

9.8. 正しい質問を投げかける

ミーティングの焦点を関係者への毀誉褒貶ではなくパフォーマンスの向上に当て続けることが重要である。毎回のミーティングは次のような疑問で始まるべきである。「我々は正しいものを測定しているだろうか？」あるいは、「我々は堅調にやっているだろうか？」ステップ 2 で特定された成功指標を継続的に再検討し続けることも大切である。その他に重要な質問は次のようなものである：

- この調達はコスト、スケジュールパフォーマンス上の目標を達成しているだろうか？
- 契約業者は契約上のパフォーマンス基準要求事項を満たしているだろうか？それを上回っているだろうか？
- 省庁のプログラム上のパフォーマンス目標への合致あるいは寄与の観点から考えた場合、契約業者のパフォーマンスはどれくらい効果的なものだろうか？
- 我々がリスク緩和に取り組むことのできる問題や課題はないだろうか？

毎回のミーティングの差異に、省庁から次のように問う時間を設けておくべきである。

「我々が要求している事柄の中に、品質、コスト、スケジュール、あるいはソリューションの提供についてあなた方ができるはずのことに影響を及ぼしているものはあるだろうか？」議論に上った処置は全ての関係者の利便のために責任と期限を設定した上で記録されるべきである。

9.9. 契約業者の「過去のパフォーマンス」を報告する

統合型ソリューションチームに要求されるパフォーマンスの報告には様々な種類者がある。例えば、主要な調達のコスト、スケジュール、パフォーマンス目標の達成状況を省庁内の投資レビュー委員会へと報告するよう調達チームに対して省庁の業務規定において特別に要求が設定されるかもしれない。あるいは、契約業者のパフォーマンスが政府業績結果法に基づき定められたパフォーマンス目標を直接に支えるものである場合、チームには同法に従ったパフォーマンス報告の責任が与えられるかもしれない。これらのプロセスについての省庁内のガイダンスを参照されたい。

しかし、ある種のパフォーマンス報告—契約業者のパフォーマンスに対する評価—についての要求は契約文言と契約条項、そして連邦調達規則 42.15 節によって規定されている。この要求は一般に過去のパフォーマンス評価として参照される。

現在の連邦調達規則では、\$100,000 を超過する個々の契約について、省庁が契約業者のパフォーマンスを評価することを要求している。このパフォーマンス評価と報告<の内容>は契約業者との間で共有され、契約業者には契約担当者がパフォーマンス報告書を仕上げる前に何らかの対応をとる機会が与えられる。適切に管理された契約においてはフィードバックと調整が継続するものであり、<省庁と契約業者の>どちらにもさしたる驚きが生じることはないであろう。

i これらは連邦調達簡素化法に規定されている。

10. 総括

本ガイドの意図は、パフォーマンス基準サービス契約に関するテーマを全ての人々に広めると共に、伝統的な「調達についての<固定>観念」から<離れ>、ただ契約に関する規定にだけ目を向けるのではなく、プログラムの業績や改善に焦点を当てる協働作業に基づくパフォーマンス指向型のチームワークへと発想の転換を促すことにある。パフォーマンス基準調達はサービス実施のあり方を劇的に変化させる可能性を提示し、民間産業界の膨大で創造的なエネルギーと発想に満ち溢れた文化に、連邦政府が触れることを可能にするものである。

さあ、調達を始めよう！