

わが国の電子政府構築の進展と今後の課題

CIO補佐官の役割と導入の意義

潮見 登



CONTENTS

電子政府構築の背景	業務・システム最適化の実際
電子政府構築計画の特徴と進捗	残された課題 ガバナンス強化と業務改革
CIO補佐官制度の位置づけと機能	の徹底

要約

- 1 e-Japan戦略の一環として、「電子政府構築計画」が2003年度から3カ年計画で動いている。着手こそアメリカなどに比べて遅かったが、自民党の特命委員会の活動や、官民が連携した推進体制により、急速な立ち上がりを見せている。
- 2 同計画の目的は、手続きなどのオンライン化に代表される「国民の利便性・サービスの向上」と、各府省の業務・システム最適化を骨子とする「IT（情報技術）化に対応した業務改革」であり、特に後者では予算効率の高い簡素な政府の実現を狙いとしている。
- 3 各府省では、情報化統括責任者であるCIO（主に官房長）を中心とし、多くは民間から登用されたCIO補佐官が助言・支援する形で、合計約80の業務・システムを対象に、2005年度中の最適化計画策定が進行中である。レガシーシステムの刷新による大幅な経費削減などの効果が見込まれている。
- 4 しかし、中央省庁におけるIT人材の不足と業者依存傾向、硬直的な予算制度、業務改革への取り組み姿勢の弱さなどの要因を踏まえると、抜本の見直しに向けては、CIO補佐官機能の拡充など、さらに工夫の余地がある。
- 5 年間1兆円超のIT予算を執行する中央省庁において、民間の力も活用しつつITガバナンスを確立し、PDCA（計画・実行・評価・改善）サイクルを定着させていくことが急務である。予算制度や公務員制度の改革を並行して行うことで、真に国民を向いたスリムで血の通った政府への変革が望まれる。

電子政府構築の背景

1 5年目を迎えるe-Japan戦略

わが国における電子政府構築の動きは、「e-Japan戦略」と密接に関連している。同戦略は、バブル崩壊後10年を経て低迷が続く日本経済の立て直しを図るため、森内閣時代の2001年1月に施行された高度情報通信ネットワーク社会形成基本法、いわゆるIT（情報技術）基本法に基づく。同法を具体化するために設置された総理大臣を本部長とするIT戦略本部により、同月、最初のe-Japan戦略が打ち出された。

当初の戦略は、ブロードバンドをはじめとするIT基盤（インフラ）を整備することに主眼が置かれた。当時、わが国のブロードバンド（ADSL 非対称デジタル加入者線、ケーブルインターネットなど）はスピードも遅く、利用価格も今より高いものだったが、政府の普及促進策や「ヤフーBB」の参入と

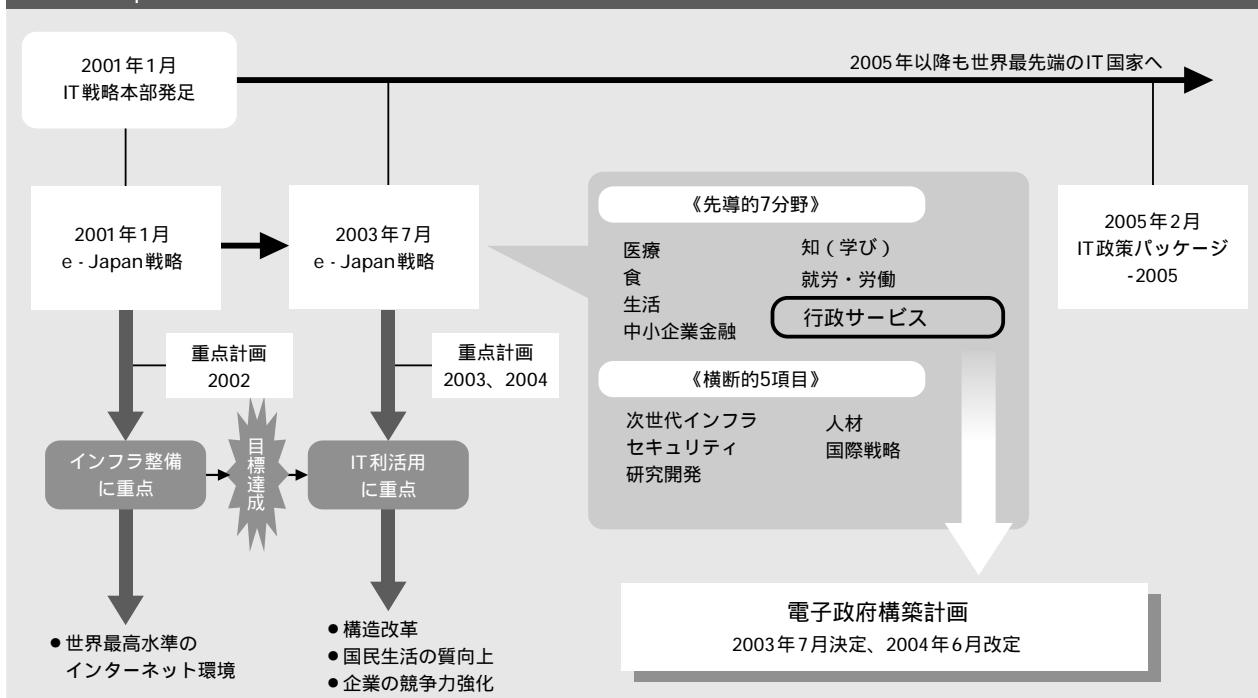
競争の本格化によって、急速な普及と価格低下を実現した。

結果として、e-Japan戦略の目標を1年前倒して達成することができ、日本が世界一、安くて高速なインターネット基盤を整備するに至った。これを受けて、2003年7月には「e-Japan戦略」が決定され、そこでの重点は「ITの利活用」に置かれることとなった。その目標はITの利活用による構造改革であり、整備が進むIT基盤を使って、国民生活の質の向上や、産業・企業の競争力向上を果たそうとするものである（図1）。

このような目標を実現するため、e-Japan戦略は「先導的7分野」で、官民が連携してIT化を促進することとし、その7番目に「行政サービス」を位置づけている。「電子政府構築計画」はこれに基づき、2003年度から2005年度までの3カ年計画として、2003年7月に策定された（翌年6月に一部改定）。

なお、e-Japan戦略や電子政府構築計画の

図1 e-Japan戦略と電子政府構築計画



策定・推進に当たっては、自民党の動きが大きく寄与している。党の政務調査会長が委員長を務める「e-Japan重点計画特命委員会」と、その下部組織である「戦略強化チーム」は、数度にわたる政府への申し入れなどを通じて、後述するレガシー（旧式）システム問題の改善や、政府のIT調達問題を取り上げてきた。単なる問題提起にとどまらず、コスト削減目標の設定、CIO（情報化統括責任者）補佐官制度の導入など、具体的な改善方向にまで踏み込んでおり、政府も基本的にはそれに沿った形で、電子政府構築計画や毎年の重点計画を策定・実行してきている。

一方、民間企業の有識者や学識経験者などの関与も大きかった。具体的には、IT戦略本部の構成員として参画することに加え、e-Japan戦略の立案に向けては、ソニーの出井伸之会長（当時、以下同様）を座長とする「IT戦略の今後の在り方に関する専門調査会」が開催された。また、その後の進展状況を確認・評価し、課題への対応策などを議論する、日立製作所の庄山悦彦社長を座長とする「評価専門調査会」の活動が、その代表例である。

IT戦略本部は2005年末を目標に、「わが国を世界最先端のIT国家にする」ことを旗印として掲げているが、手を緩めることなく次の段階に向けた動きを加速するため、2005年2月には「IT政策パッケージ-2005」を決定した。この中でも、電子政府・電子自治体の推進をはじめとして、医療（電子カルテ、レセプトの電算化など）、教育・人材（学校教育の情報化、高度IT人材の育成など）、生活（IT社会の安全・安心確保、移動・交通支援など）、電子商取引（IT利用を阻害する規制の見直しなど）を重点分野とする取り組みが盛り込まれている。

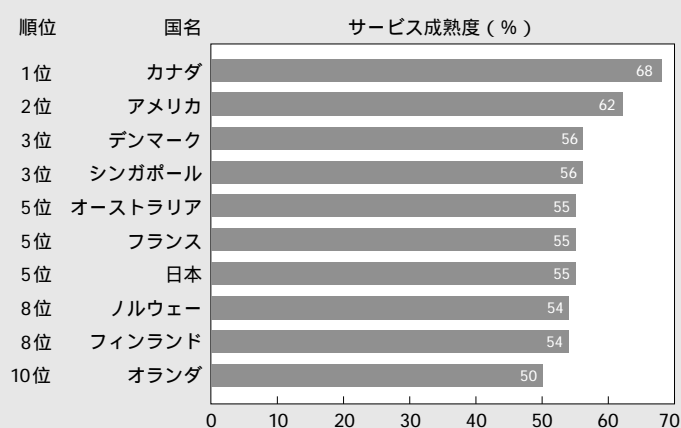
2 海外における電子政府化の動き

進展著しいITを活用して、政府・自治体の行政サービスや内部業務を効率化・高度化しようとする動きは、わが国に限られたものではなく、アメリカなどで数年先行している。各国とも、行政コスト削減の要請は共通にあり、大規模化する政府のIT投資や調達の合理化に対するニーズが強まってきたことが背景にある。

アメリカでは連邦政府のOMB（予算管理局）が、各省庁のIT予算要求に関して、投資の透明性や妥当性を判断し、優先順位づけを行う基準として、後述のEA（エンタープライズアーキテクチャー）の利用を1998年に法律で義務づけた。これにより、一気にEA導入が進展した。同時に、各省庁でのCIOの設置とCIO協議会の発足も行われている。さらに毎年、各省庁の電子政府化に関する成熟度評価が公表されており、一過性でなく継続的な取り組みとなっている。

国連や世界経済フォーラムなどいくつかの

図2 米アクセンチュア社による電子政府ランキング（2005年）



注) 対象22カ国のうち上位10カ国を表示
出所) Accenture, "6th Annual Global eGovernment Study," April 2005

機関で、国ごとのIT化や電子政府化の進捗度合いを、多数の指標に基づいて調査している。例として図2に示したのは、アクセンチュア社が毎年行っている主要国の電子政府の進捗度に関する調査の結果である。一昨年、日本は15位だったが、昨年11位、そして今年は22カ国中5位との結果が出ている。行政手続きのオンライン化など、国民サービスの向上が図られつつあることを反映して順位が上昇しており、本格的な業務改革や実利用の進展に伴い、さらなる上昇が期待される。

3 政府部門における電子化の意義

上記のように各国が競って電子政府化を進める背景としては、技術の進展、ITコストの低下、インフラの整備、国民のリテラシー（利用能力）向上といった要因も大きいですが、政府としてIT化を積極的に推進することに対して、次のようなさまざまな効果が期待されていることがあげられる。

行政コストの削減や、公務員の肥大化抑止による行政部門自体の効率化・合理化の推進

民間セクターへの波及効果や、官民の連携強化による自国の国際競争力の強化

テロリズムへの対応（安全保障）や、災害対策、セキュリティ対策の強化

多くの国では、わが国と同様に、民間企業に比べて政府部門のIT化は遅れがちであることが多く、また情報システムに関する重複投資の発生など、非効率が生じやすい。国民への説明責任を果たすためにも、より透明で合理的なIT投資であることを示していくことが、共通に求められている。

野村総合研究所（NRI）では、1993年に

「情報ニューディール構想」を発表している。当時はバブル崩壊後2、3年経ち、日本経済の失速が顕在化していた頃である。まだインターネットは一部の研究者などの間でしか使われておらず、携帯電話の本格的な普及も始まっていなかった。ブロードバンドやユビキタスという言葉も、マスコミなどに登場することはなかったが、アメリカではクリントン政権が「情報ハイウエー構想」を掲げて、今でいうITの強化を推進しつつあった。

情報ニューディール構想は、そのような時期に、日本経済の活性化に向けた政策提言としてまとめたものである。内容的には、中央省庁の情報技術基盤の整備と業務の電子化を中心とする“行政情報ニューディール”、生活者と行政間の接点を情報化し、地域行政サービスの向上を図る“地域情報ニューディール”、産官学連携による次世代情報技術の研究開発（R&D）を促進する“情報化R&Dニューディール”の3つが主なテーマだった。現在わが国で推進されている電子政府・電子自治体構想の内容を先取りしたものであったといえよう。

当時、この提言を行政部門の担当者や有識者に配布・説明した折には、確かに将来的には必要な施策だが、従来型公共事業をはじめもっと優先度の高い政策が多くあるほか、パソコンなどITを使える人が行政内部では極めて限られていることが、大きな制約要因となって簡単には実現しないだろう、との意見が多かった。10年強経って、官民連携の形で構想が実現に向けて動き出していることに対して、感慨を覚えるとともに、改めて今後10年を見据えた電子政府・電子自治体の着実な発展を構想すべき時期に来ていると考える。

1 3本柱を掲げた3カ年計画

2004年6月に改定された現行の電子政府構築計画は、政府共通部分と個別府省計画とから成っている。共通部分でうたわれている施策の基本方針は、国民の利便性・サービスの向上、IT化に対応した業務改革、共通の環境整備の3点である。これらのうち、環境整備は、この目的を円滑に推進するための施策群である。

各府省の個別計画には、上記の基本方針に沿って、それぞれが実施する具体的な取り組みが書かれている。たとえば、その府省で新たにオンライン化する手続きや、簡素化・廃止する手続きを示すとともに、レガシー（旧式）システムに関する業務・システムの見直しと最適化に取り組む行動計画（アクションプログラム）などについて、スケジュールを含めて記載してある。

現行計画は全体で300ページを超える大部なものだが、日本の官公庁ではこのような計画の形でまとめると、府省間の競争意識も働いて、全力をあげて期日までに達成する動きをとる。計画立案に至るまでは、さまざまな調整などで時間をとられがちだが、従来型の政策立案や公共事業などと比べれば、かなりのスピードアップが図られた。

ただし、見方によっては関連する諸制度（たとえば予算制度、公務員制度など）の整備が間に合わず、従来の枠の中で推進せざるを得ない場合も多く、拙速といわれることも生じる。しかし、それらの制度改革を待っているのは、ITの進展の恩恵を享受できるまでに、相当の期間を要する。むしろ、ITを活

用して変えられるところを変えていくことで、制度のゆがみも見えてくる面があり、決して勢いを緩めるべきではない。

2 国民サービス向上の中心は手続きのオンライン化

さて、重点目標の第1である国民向けのサービス向上に関しては、これまで主に国の扱う申請・届け出手続きをオンライン化することに力が注がれてきた。大半の手続きで法律改正の必要があったが、「行政オンライン化関係3法」と呼ばれる通則法方式の法律で、一挙に紙から電子への転換が行われた（2002年6月閣議決定）。

全府省で、2003年度末を目標に取り組みが行われた結果、合計約1万3000の手続きのうち、一部の電子化になじまないものを除き、96%のオンライン化が完了している。前述の国際比較調査の結果で、わが国の順位を押し上げた原動力の1つといえよう。加えて、e-Gov（イーガブ）と称される行政ポータルサイトの整備・充実により、国民への情報提供を含めて、ワンストップサービスの強化が図られようとしている。

ただし正確には、オンライン化といっても従来の書類（紙）による手続きと、ネットワークでアクセスして行う手続きの併用の形をとっている場合が多い。また、オンライン化されたものについても、すべてネットワーク上で完結するとは限らず、別途、添付書類の郵送や本人確認のため出頭が必要な場合がある。このようなケースでも、従来に比べれば、休日や夜間でも申し込みができるといった利便性の向上にはつながるが、さらなる改善が求められる。

現状では、それらオンライン化された申請・届け出手続きの利用は、先行的に推進されていた特許申請など、一部を除けばまだまだ低調であり、具体的なメリットや、使ってみようと思うだけのインセンティブを付与する仕掛けが必要である。

サービスの認知度向上や認証手段の普及に伴って、実際の利用も増えていくと予想されるが、国の手続きは一般個人よりは事業所などとの間で行われるものが多いため、法人関連の手続きが先行すると見られる。一般の国民がIT化の進展を実感できるのは、むしろ「電子自治体」が進展したときだろう。

政府では「利活用促進」の目玉として、オンライン手続きの実利用を推進する姿勢である。具体的には、申請件数の多い(年間10万件以上)手続きを取り上げて、利用率向上のためのアクションプランを立案・実行することになっている。対象となるのは、1万3000種類のうちのわずか約180種類だが、年間の取扱件数で見ると、全体で約10億7000万件あるうちの大半を占めており、その効果は大きい。

3 EA手法に則った業務・システムの最適化

もう1つの重点課題であるIT化に対応した業務改革は、「業務・システムの最適化」を基軸に据えている。いくつかの基準で選定された、中央政府全体で約80の業務とその遂行を支援する情報通信システムについて、現状や課題を明らかにし、一方将来のあるべき姿を描いてそれに近づけていくことが、最適化の趣旨である。

最適化を進めるに当たっては、用いる方法

論・手法や、内容をドキュメント(文書)として記述する際の標準形式が重要になる。なぜならば、従来はそれらがなかったか、あっても作成者(システム構築ベンダーなど)によってまちまちな書式であったりしたため、第三者が見てもわからず、そのことがたとえば調達に際して、競争性(新規参入)を損なう大きな原因となっているからである。すなわち、キーワードは「可視化」である。

全体の方法論は、アメリカでIBMのジョン・ザックマンが1987年に提唱したEAのフレームワークを基に、日本の行政組織に適合するように改善がなされている。総務省や経済産業省を中心に種々の検討を経て、「業務・システム最適化計画策定指針(通称:ガイドライン)」がとりまとめられており、各種の作業工程や手順のほか、最適化に向けて検討すべき視点などが盛り込まれている。

対象とされた業務・システムのうち、36が「レガシーシステム」と呼ばれているものである。2003年3月に自民党が、特に改革が必要との申し入れを政府に行った対象である。それらは年間運用経費が10億円を超えるだけでなく、長期間にわたって「随意契約」により、特定の事業者(以下、ベンダー)が構築や運営に携わってきているか、もしくは汎用大型コンピュータ(メインフレーム)を使用し、また契約形態として「データ通信サービス契約」を利用しているケースも多い。

データ通信サービス契約は、情報システムの構築・運用にかかる費用(端末を含むハードウェア、ソフトウェア、通信回線、保守管理、データセンターなどの費用)を、約款に基づいて毎月の使用料という形で長期にわたって支払うスキームである。電電公社の時代

に考案されたものだが、単年度契約を基本とし、また毎年の予算変動を最小限としたい役所にとっては、きわめて好都合な契約形態だったこともあり、官公庁の大型システムでよく利用されてきた。

最近では、契約内容や価格算定根拠が不透明、長期随意契約になりがち（競争排除的）、ソフトウェアの著作権がベンダー側にあることが多く、改変などのためにそれを取り戻すには契約解除（通常、解除金＝残債の支払いを伴う）が前提といった問題点から、見直しの方向が鮮明化している。

対象である業務・システムのうち、20強は「府省共通（一部府省共通）業務・システム」と呼ばれている。名前のとおり、すべての（またはいくつかの）府省で共通に扱われている業務と、それを遂行するためのシステムを指す。典型は人事・給与、物品調達・管理、旅費、統計調査といった業務・システムである。

これらに関する基本的な考え方は、各府省が従来のように独自に似たものをつくるのではなく、決められた担当府省が中心になって業務を整理するとともに、1つの新システムをつくり、必要な府省はそれを導入することで効率化を図ろうとしている点である。

上記のレガシーシステムや府省共通システムを含めた約80の業務・システムは、遅くとも2004年度末までに「刷新可能性調査（レガシーのみ）」、2005年の6月までに「見直し方針の策定」、そして2005年度末までに「最適化計画の策定」が求められており、それらの推進に当たって、次に述べるCIO補佐官が重要な役割を担っている。

CIO補佐官制度の位置づけと機能

1 府省内における補佐官の立場と役割

業務・システムを最適化する実行主体は各府省である。これまでのIT投資やシステム構築の主体であったことから、引き続き各府省が人と予算を投じることは、継続性の観点からは自然である。

しかし、従来の政府部門におけるIT投資が、府省やその中の部局単位で行われてきたことによる非効率性（似たようなシステムがあちこちでつくられる重複投資）や、行政官側の能力・体制不足で、ベンダーに対して十分統制が利かない（いわゆる丸投げ状況）といったことへの批判が高まってきた。

そのため、電子政府構築計画では、まず各府省におけるIT化の責任体制を明確にする意味で、「情報化統括責任者（CIO）」が設置されており、多くの府省では、官房長がその任に当たっている。現状では、必ずしもCIO自身がITに詳しいわけではないが、これにより府省内で誰が情報化投資や情報セキュリティに責任を持つかが明らかになった。また、府省横断的に「CIO連絡会議」が設置され、電子政府構築計画などの重要事項を審議・決定する役割を持っている（図3）。

次に、ITに関する専門能力と、民間の感覚を持ってCIOを補佐する職務として、「CIO補佐官」を2003年中に各府省で導入することが決められた。人数や資格、処遇などは各府省の判断に委ねられており、少ないところは1人、多いところで6人のCIO補佐官が設置されている（2005年7月現在）。補佐官につ

いても、府省横断的な会議体として「CIO補佐官等連絡会議」が設けられており、この場でそれぞれの最適化対象案件の進捗に伴う成果物の報告が行われ、各補佐官からのコメントと、最終的な助言のとりまとめが行われている。

CIO連絡会議、CIO補佐官等連絡会議のいずれも、事務局は内閣官房IT室と総務省行政管理局に置かれている。CIO補佐官等連絡会議は、平均してほぼ毎月1回のペースで開催されているが、会議の効率や議論の質向上のために、電子メールやバーチャルフォーラムなどが活用されている。

2 補佐官の活動状況と問題点

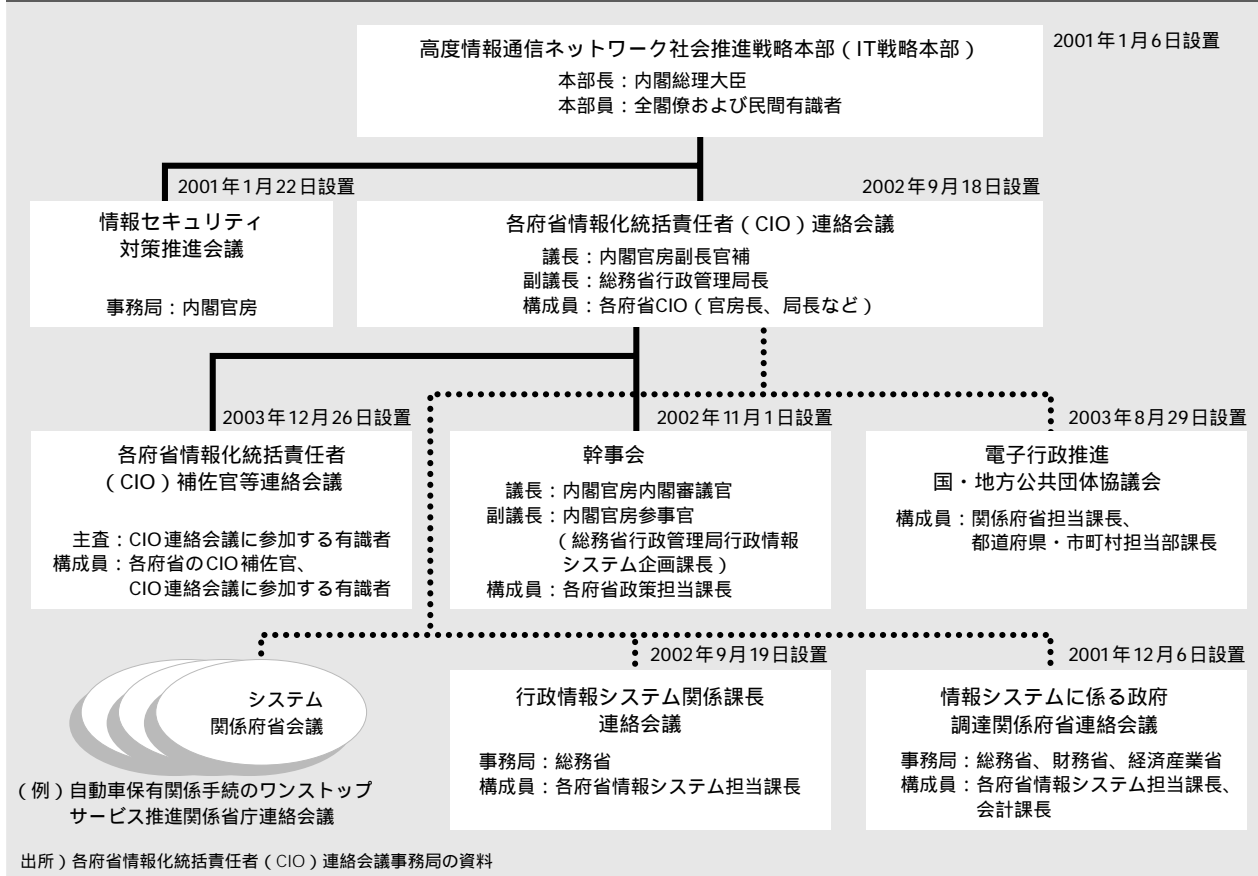
CIO補佐官の多くは、情報システムベンダ

ー、キャリア（電気通信事業者）、経営やIT関連のコンサルティング会社の出身であることから、技術的事項はもとより、業務のあり方に至るまで、幅広い意見が集まる。

各補佐官は、主として、個別府省で期限付きの公務員任用を行うか、所属会社との間で業務委託契約（役務調達）を結ぶ形で設置されている。基本的には、それぞれの府省で、対象となっている業務・システムの最適化について、技術専門家の立場から「指導・助言・支援」を行うことが役割となっている。

しかし補佐官の活動範囲は、当該府省内で閉じられるわけではない。上記のCIO補佐官等連絡会議をはじめ、相互の情報や意見交換を通じて、各府省が極力足並みのそろった電子政府構築を目指すことの支援も、重要な機

図3 電子政府の推進体制



能である。民間の知見や事例に詳しい補佐官の提案は、府省の業務・システムの改革に有効なものが多いが、EAは政策・業務体系から技術体系までの広範な分野にわたることもあり、他府省の成果物で参考になるものや活用できるものを参照することで、お互いの水準向上に役立っている。

補佐官の重要な機能の1つは、行政部門におけるIT投資、IT活用についての意識改革である。民間企業と同様、ますます業務がITに依存するようになる一方、進展著しい領域であるため、新技術やコストダウンの恩恵を行政分野の業務にも活かすべきだが、既存の人事制度、会計制度や調達制度の制約のなかでは、それが困難だった。

行政職員側も、問題意識はありながら、組織の硬直性（縦割り構造）専門能力の不足や頻繁な人事ローテーションの関係で、中長期のIT投資戦略をしっかりと立て、一定のポリシーのもとで業務改革を含めて全体最適を目指す動きをとるのは、至難の業であった。

補佐官は、予算や人事に関する権限こそ与えられていないが、CIOを補佐し最適化にかかわる成果物を評価する立場であること、

民間や公共分野で情報システムと業務改革に携わってきた経験や知見、他府省の事例や状況への通暁といった点を背景として、徐々に府省内への浸透を深め、より有効な助言や支援を行うようになってきている。

最終的には、各府省自身がCIOの統率のもとで、自ら最適なIT投資を行えるだけの力をつけなくては、これまで批判を浴びてきた構造が残る懸念がある。補佐官制度を呼び水として、「意識革命」が求められるゆえである。

3 補佐官への期待感の上昇

わが国政府においては、CIOも補佐官も初めて設置されたものであるため、初めのうちはお互いに様子見のところもあった。しかし、2003年暮れに全府省でCIO補佐官の設置が済み、本格活動が進むにつれて、最初のプロモーターだった自民党（特命委員会）政府の推進事務局、補佐官を設置した各府省とも、その有効性についての認識を高め、補佐官のより有効な活用や機能の拡充に向けた動きを強めている。

具体的には、自民党戦略強化チームと補佐官の間での意見交換や、事務局による個別府省での補佐官活用実態の調査ととりまとめなどが行われてきた。2005年6月には、「IT政策パッケージ - 2005」や自民党から政府への申し入れを受けて、CIO連絡会議で補佐官機能の強化に関連する決定が行われた。

その内容は、「情報システムの予算要求・調達・開発・評価等に当たり、支援・助言を行う」ことや、「補佐官等連絡会議にワーキンググループを設置して、府省共通課題について検討・報告する」ことなどである。これまでの蓄積を基に、最適化対象案件以外の業務・システムを含めて、府省内のIT投資や調達をウオッチする役割を担うなど、民間専門家としての補佐官の能力をさらに有効に使うべし、という趣旨である。

一方、補佐官側からも、これまでの議論を踏まえて、より大きな視野で政府全体の最適化を検討する必要があるとの問題意識が持ち上がっており、新たに設置された5つのワーキンググループで、2005年末をめぐりに活発な議論が行われている。ちなみに5つのワーキンググループのテーマは、（府省内および

府省横断的な)全体最適化、ITガバナンス、最適化実施および実施の評価(調達関連や成熟度評価など)、情報セキュリティ(リスク分析や可用性の確保など)、情報技術(新技術の導入促進など)である。

業務・システム最適化の実際

1 まず現状の把握と可視化から

レガシーシステムに関しては、第1段階として「刷新可能性調査」が第三者機関によって実施された。この調査は、現行システムの構成や運用状況を基に、新技術を用いて刷新することにより、機能を下げずに経費を削減できるかどうかを検証することを目的としている。

例として、社会保険オンラインシステムに関する刷新可能性調査の結果の概要を次ページの図4に示す。このシステムは、国民年金、厚生年金や政府管掌健康保険の保険料徴収や給付を担っており、大多数の国民生活にかかわる大規模で重要なシステムである。プログラムの公称ステップ数は4000~5000万ステップであり、年間運用費用が1000億円を超える、わが国でも最大級の情報通信システムだが、毎年の制度改正への対応を繰り返してきたため、きわめて複雑なものとなっていた。

社会保険オンラインシステムを含め、大半の刷新可能性調査では、レガシー部分(メインフレーム利用など)の刷新によって、性能や機能を下げずに運用経費の削減が可能との結論が導かれている。また、単にメインフレームをサーバーに入れ替えるケースだけでなく、国民サービスの向上など機能の強化も併せて行うケースなど、いくつかの刷新パター

ンによって、刷新効果がどのように異なるかを検証している場合が多い。

社会保険庁の場合でいえば、図4のように大きくは3つのケースが想定されており、年間運用経費で見ても最大54%の削減が可能との試算値を得ている。ただし、それを実現するためには、7年の月日と約1840億円の初期費用がかかるものと見込まれている。

調査結果は各府省のホームページで公開されているが、CIO補佐官等連絡会議への報告・審議を踏まえた助言についても公開されている。助言には、必ずしも強制力があるわけではないが、より良い姿に持っていくための他府省補佐官のコメントなどが反映されている。基本的に、以降のステップで、その助言への対応が求められる。助言の例としては、「刷新可能性調査で取り上げた範囲にとどまらず、他の業務・システムを合わせた形で最適化すべきである」とか、「関係する他の業務・システムとのデータ連携や整合性を確保すべき」といったものがあげられる。

いずれにせよ、こういった大型の政府系情報システムでは、制度改正対応が頻繁に発生することや、長期に稼働する機会が多いことから、次第にブラックボックス化しやすい。特定ベンダーに随意契約で長年にわたって発注するケースも多く、一方で行政側の職員が頻繁に人事異動・交代すると、次第にベンダー依存度が高まり、過剰な見積もりに対して適正な調達評価ができない状況になりがちである。刷新可能性調査のポイントは、現行システムを分析して、新技術を導入した場合にどのような刷新効果があるかを、第三者が客観的に把握するところにある。

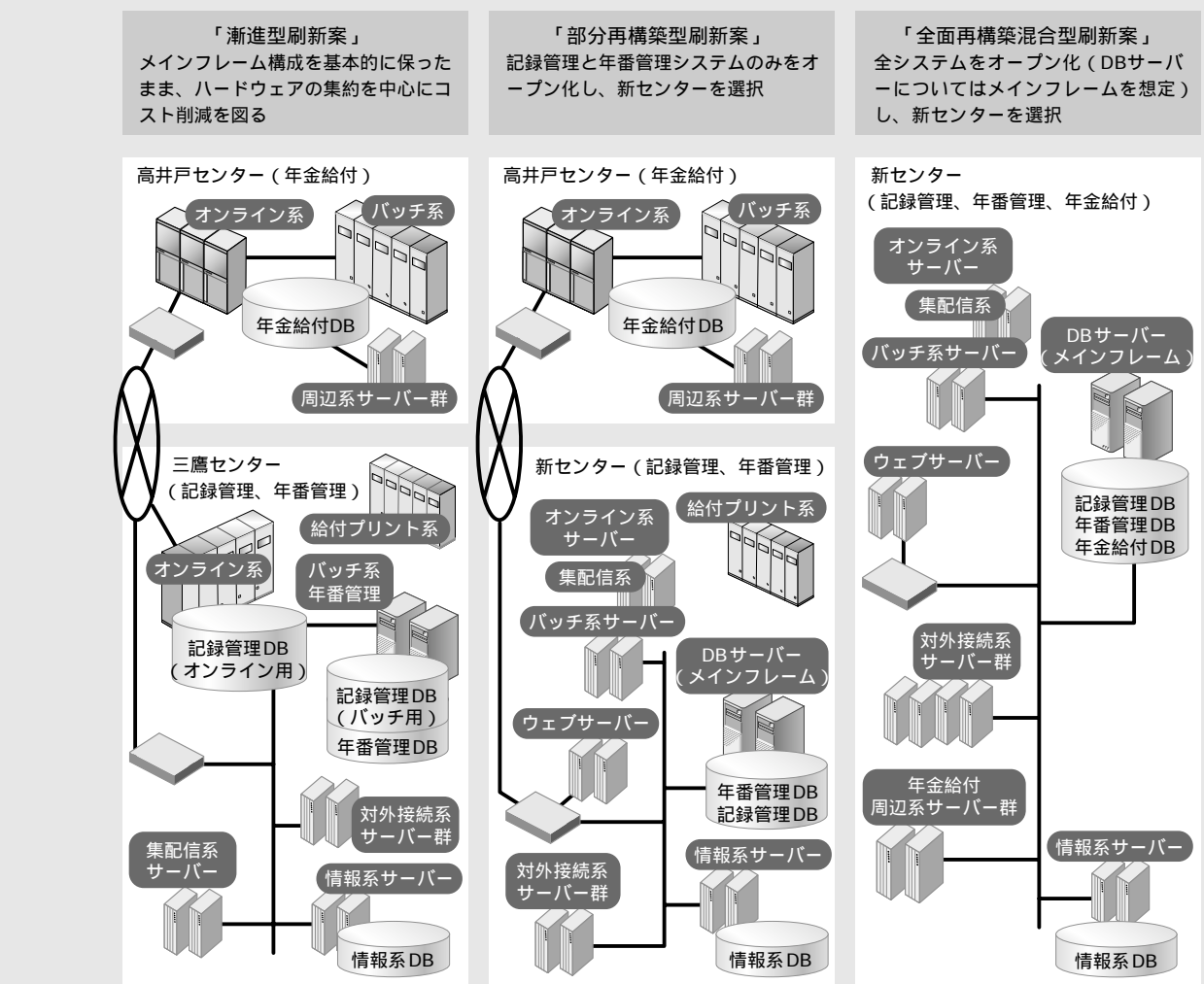
なお、一連の刷新可能性調査結果を通じて

いえるのは、いわゆるダウンサイジング（メインフレームのサーバーへの置き換え）がすべての場合に有効とは限らないことである。大量のデータベースが存在し、保険給付支払いのようにミッションクリティカルな（システムダウンが許されない）業務の場合は、メインフレームの高速・高信頼性が生きる場合

もある。

すなわち、その時点ごとに最も効率的・合理的な情報システムを、オープン（競争的）な環境で構築していくことが重要であり、貴重な税金や保険料で賄われたハードウェアなどを、きちんと使い切ることも大事である。レガシーとされたシステムは、おおむね5～

図4 社会保険オンラインシステムに関する刷新可能性調査結果（抜粋）



	約740億円	約1230億円	約1840億円
初期コスト	約740億円	約1230億円	約1840億円
開発期間	3年	5年	7年
運用コストの削減率	19%	35%	54%
トータルコストの削減率	4%	10%	16%

注1) トータルコストとは、初期コストと5年分の運用コストの合計
 2) DB: データベース、年番: 年金番号
 出所) 社会保険庁(調査実施: IBMビジネスコンサルティングサービス)

8年のサイクルで更新されており、適切な時期を選んで順次最適化を実施していくことが求められる。このことは、国家予算上も一時期にシステム更新費用が突出しないために必要な配慮だろう。

2 改革は業務とシステムの両面から

さて、刷新可能性調査などで現状が可視化された後、次のステップでは「業務・システムの見直し方針」を策定する。2005年6月までという期限が設けられ、CIO補佐官等連絡会議での報告・審議を受け、さらに国民生活にかかわりが深い業務・システムではパブリックコメント（国民の意見を広く求める制度）を経たうえで、各府省の情報政策会議などで決定、公表されている。

多くのレガシーシステムでは、刷新可能性調査終了から見直し方針策定までの期間が、実質1～2カ月と短かったことから、業務を含めた見直しに当たって、必ずしも十分な検討ができなかった嫌いがある。次年度の予算要求スケジュールとの兼ね合いによるものだが、検討の質を高める見地からは、もう少し時間をかけるべきだったと考える。

ガイドラインでは、見直し方針の記述要領に加えて、そもそもどんな観点で見直しを進めるべきかを、20項目の「共通見直し指針」の形で整理している。その中身は、たとえば「業務処理の統一化・標準化」「重複処理の撤廃および電子化」「アウトソーシング化」「汎用機器などの利用」「国際標準技術の採用」といったものである。

これらは行政業務に限らず、民間企業の業務・システム改革でも検討される見直し事項

だが、役所の場合、とかく根拠法令や現行組織、会計単位などの枠組みに縛られて、業務・システムを柔軟に組み替える発想自体が生まれにくい。日頃は業務担当者とシステム担当者との連携も不十分になりがちで、一緒に最適化や将来体系を議論することから始める必要がある。

ともあれ、それらの見直し指針に沿って、現状の業務・システムのどこを変えていくかを定めた後、いよいよ「最適化計画の策定」段階へと進むことになる。ここでそろえるべき成果物は、次ページの図5に示すEAドキュメント類だが、大規模で複雑なシステムの場合は、全体で1000ページを超える分量になる（例：法務省の登記情報システム）。

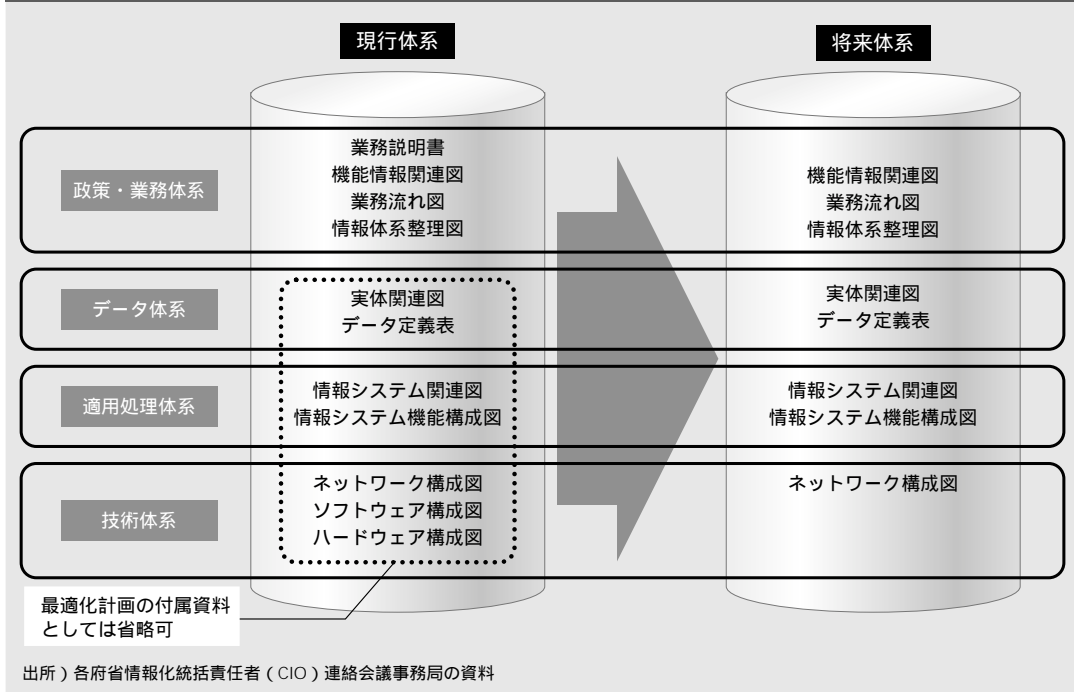
日本では、EAの導入も始まったばかりであり、標準化されたドキュメントを整備する習慣なども十分根づいていない。望むらくは、確立、検証されたモデルケース（ベストプラクティス）があって、それに準じて調査やドキュメント作成を実施する方が、効率が良いことに加えて質的にも一定水準以上を確保しやすい。しかし、それを待っているとすぐに1年や2年が経過してしまうことから、CIO補佐官等連絡会議などで横連携を図りながら、同時並行的に進めるやり方がとられている。

3 定量的効果の発現に向けて

最適化計画では、システム運用費などの経費削減額と、見直しによる業務処理時間の削減量を、定量的に試算して明示することになっている。

業務・システムの特性により、効果は一様ではないが、レガシーシステムの刷新可能性

図5 最適化計画で求められるドキュメント類



調査の結果をとりまとめた『読売新聞』の記事(2005年6月14日)によれば、自民党が目標として掲げた30~50%までは達しないものの、25%程度の経費削減は可能という見通しが出ている。これらの数字も、控えめに見積もっている場合が多いことや、競争入札化の進展、技術革新によるコストダウンなどにより、さらに大きな削減効果が期待できる。

重要なのは、効果試算を通じて、「投資対効果」「費用対効果」の考え方が行政でも定着することである。行政目的の達成という錦の御旗の下で、税金などを惜しまずに注ぎ込むようなやり方は、財政難厳しき昨今では、国民の賛同はとて得られない。

電子政府構築と並行して、公務員制度改革や定員削減計画などが動いている。従来方式では、とかく削減は府省単位、部局単位で一律になりがちだが、システム化などによ

て大きく削減可能なところや、民間でできる部分を民間にという発想から、大胆に削る組織と増やす組織があってしかるべきである。

行政部門では、これまで人(定員)と金(予算)をより多くとることに行動目標が向けられていたことから、よほど思い切った施策が打たれないと、削減・縮小へのインセンティブは働かない。ここをどうするかが、今後の大きな懸案事項である。

先に述べた社会保険庁の事例では、業務面の効果として、業務処理時間の軽減についても試算しており、業務の集約化、外部委託、手作業のシステム化などを通じて、常勤・非常勤の職員合計約4000人分相当の削減が可能との見通しを出している。ここまで大胆に踏み込んだのも、社会保険庁に絡む不祥事から抜本改革への要請が高まり、民間から長官を迎えて真剣な検討がなされたためである。

残された課題 ガバナンス 強化と業務改革の徹底

これまでのわが国の電子政府化の動きを振り返ると、立ち上がりまでに時間がかかったことは否めないが、その後は急速な展開を見せている。また、自民党特命委員会に代表される政治主導の動き、IT戦略本部長たる首相のトップダウンの姿勢、役所内部の活動にとどめず、各所で民間の有識者やCIO補佐官の参画を得ていること、基本的にすべてを公開原則で行うという方向づけなどが寄与して、短期的にも成果が出つつある。

CIO補佐官の導入意義を整理すると、最新のITを活用して業務を改革する専門家であり、かつ組織のしがらみにとらわれない第三者性を持つことから、最適なIT投資や調達の指南役として、政府・自治体にとどまらず、民間企業でも有用な存在となり得る点にある。

成果や効果としてあげられるのは、「従来縦割りで投資が行われてきた弊害としての重複投資や過剰投資の排除」「ライフサイクルコストを考えたシステム投資など、コスト意識の向上」「目標設定やモニタリングなど評価の仕組みの導入」「府省内・府省横断で全体最適を目指す動き」といったものである。まだ緒についた段階ではあるが、今後数年で目に見えた経費削減や業務量削減、国民サービスの向上などの効果が出てこよう。

これは、少子高齢化や財政再建という大きな命題を抱えるなかで、戦後60年を経て制度疲労が顕著な公的部門を、進展著しいITを活用して一気に改革しようという壮大な動き

であり、官民連携で進める意義は極めて大きい。

ITに関していえば、全国的にインターネット基盤が充実し、ウェブ技術やモバイル技術の発展と相まって、いつでも、どこでも、何（誰）とでもつながる「ユビキタス」時代を迎えようとしている。片や“2007年問題”と称されるように、これまでレガシーシステムを支えてきた、多くは団塊の世代であるCOBOL（事務処理計算用言語）人材の減少も見込まれることから、情報システムを抜本的に見直す時期としても最適だろう。

ただし、これを一過性の活動に終わらせることなく、永続的な最適化への取り組みが行政内部に組み込まれることが必要である。具体的には、PDCAサイクルと呼ばれる「計画 実行 評価 改善」の仕組みが、政府のIT投資で定着することが不可欠である。

そのうえで、今後に向けた重要テーマと考えられる下記の3点について、あるべき方向とそれを阻害・制約する要因への対処を検討することとしよう。

1 ITガバナンスの強化

民間企業でも、近年、ITガバナンス（統治・統制）の向上は重要課題として認識されている。IT依存度の高い企業では、CIOの設置（最近ではCIO経験者が経営トップに就くことも増えている）や、情報システム部門の再編成などによって、自社（グループ）にとって最適かつ効率的な情報システムの構築を目指す動きが強まっている。

霞が関の中央府省では、年間1兆円を超える高度情報化関連予算を使っている（次ページの図6）。この中には、情報通信基盤の整

備や研究開発関連予算も含まれており、各府省の業務遂行に直接かかわるIT費用だけではない。しかし、36あるレガシーシステムの年間維持コストが約4000億円かかっていることからわかるように、その効率性の向上や新規投資の妥当性評価に基づく適正化は、財政面から重大な意味を持つ。

その実現のためには、たとえばハードウェアとソフトウェアの分離調達（アンバンドリング）への移行、随意契約から一般競争入札への変更といった調達方式の見直しが1つの鍵を握る。その際に、行政側で適切な調達仕様書を作成して、最も効率的な調達を行うことや、ベンダー任せでなく構築から運用に至る工程管理をきちんと行うなど、従来不十分だった機能や体制の強化が求められており、この分野でCIO補佐官の果たす役割が重要になりつつある。

本来は、行政部門として、IT人材の確保や育成が不可欠であり、長期的視点で採用とキャリアパスの面から、新しい仕組みを取り入れる必要がある。加えて、府省横断的にIT人材の活用や情報、ノウハウの共有がで

きるようにすれば、府省間の標準化促進にもつながる。しかし多くの府省では、十分な体制が整うまで、民間にさまざまな形で調達や工程管理の支援を委託するなど、補強を図らざるを得ないと思われる。

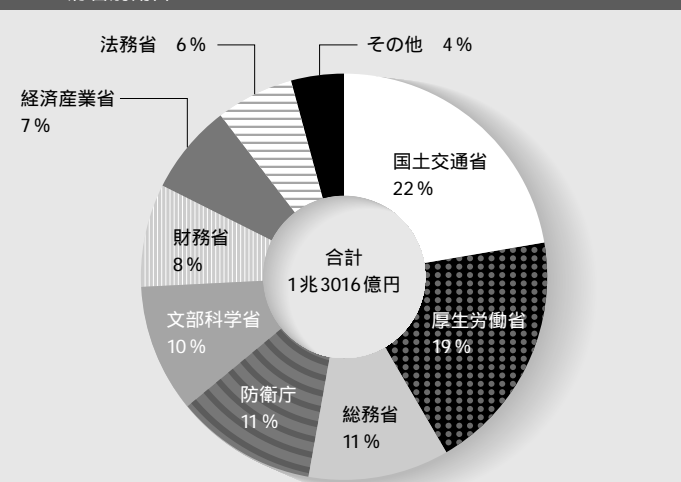
次にITガバナンスを推進する組織の形態だが、大規模な府省ではCIOの下（官房）に、PMO（プログラム・マネジメント・オフィス）を置き、そこが当該府省の全体最適を統括・推進する役割を担う必要がある。実際にITを活用して業務を行う部局の情報システム担当部署は、官房のPMOと連携を図ることが不可欠となる。目指すべきは、従来の部局縦割りの構造を脱し、CIOとPMOの統制下でルールに則ったIT企画やIT投資、運営が行われることである。

府省によって差はあるが、現在ではCIO補佐官が調達審査などITガバナンス機能の一部を果たしたり、その導入に向けた動きを推進したりしつつある。海外政府や民間の先進事例を参考にしつつ、ガバナンス確立に向けた一層の取り組みが求められる。

2 業務改革先行の発想

最適化に当たっては、ややもすると“業務”改革の視点が忘れ去られ、“システム”だけをスリム化すればよいとの方向になりがちである。本来的には、対象とする業務自体を、官でやる必要があるかどうかを含めて再検討するところに意義があり、後はそれを実現するうえで最も効率的なシステムを、最も合理的な方法で調達すればよい。最終目的は、決して一時的なシステム刷新によるコスト削減ではなく、効率的・効果的なIT投資によって、行政サービスを国民に向けたもの

図6 高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する2005年度予算の府省別割合



出所) 内閣官房IT担当室とりまとめ資料

としつつ、行政全体のスリム化を図ることにある点を再確認する必要がある。

純粹に新規の業務であれば、そういった考え方に立つことが比較的容易だが、既存の業務に関してはとかくこれまでのしがらみ（慣性）が働くため、業務の見直しには及び腰となりやすい。

これを打破するためには、次のような新しいアプローチが不可欠である。 定量的・具体的な成果目標の設定（最適化の成果に関する、統一指標による目標設定）、府省間の競争の導入（得られた効果やIT活用の成熟度に関して、第三者による客観的な横並び評価と結果の公開など）、効率化・合理化へのインセンティブ付与の制度化（公務員の人事評価に当たってそれらの成果を重視することや、ベンダーに対してインセンティブ契約の形で効率化できた分を戻すことなど）。

さらにいえば、「電子政府」という言葉に対して、とかく“冷たい”とか“人間味のない”といった印象が持たれかねないが、本質は逆である。機械（システム）でできることは機械に任せ、行政職員は人にしかできない高度な政策企画や、国民からの相談に対して温かみのある対応をとれるようにすることこそ、業務・システム改革で狙うべきことである。その意味で、電子政府はスリムであることと血の通った行政を取り戻すことを、目標とする必要がある。

3 将来を見据えた方策の確立へ

2005年度は、e-Japan戦略、電子政府構築計画のいずれにおいても、一区切りつく節目の年である。これまでの達成成果を踏まえて、次の段階の構想づくりが必要になってお

り、たとえば総務省の「u-Japan政策」、経済産業省の産業構造審議会情報経済分科会報告など、今後日本が向かうべき方向性についてのアイデアや政策が、各方面から出されている。

電子政府構築計画については、2006年度以降、順次最適化を実施していくことまではうたわれているが、たとえばCIO補佐官制度の今後の姿や、新たに最適化対象となる業務・システムをどう発掘していくか、さらにはもう一段上位概念となる政府全体の最適化をいつまでにどんな形で進めるかなど、検討すべき事項は多い。

ユビキタス化が進むわが国で、行政分野の情報化は、自治体や独立行政法人などを含めて引き続き求められることである。まだ発展途上で完成形とはいえないが、「CIO補佐官制度」や「業務・システムの最適化（EA）」をモデルとして、今後も共通の課題に関する解決策の検討や、官民連携の姿を模索しつつ、PDCAサイクルがうまく回る形で継続、発展させていく努力を絶やしてはならない。

それは、これらの取り組みが、財政再建をはじめとするわが国の課題の解決につながるだけでなく、ひいては社会システムの改善による国民生活の充実をもたらし、IT分野をはじめとするわが国の産業の育成や、国際競争力の向上に結びつくことを確信するからである。

著者

潮見 登（しおみのぼる）

ITマネジメント研究室主席研究員、厚生労働省情報化統括責任者（CIO）補佐官

専門は情報通信、電子政府分野を中心とする政策立案とマーケティング戦略