

官の情報システム研究部会報告（6）

第6回：ガバナンスのための「見える化」と霞が関が抱える課題

土肥亮一（どい りょういち）

須藤龍也（すどう たつや）

「官の情報システム」研究部会

はじめに

ITプロジェクト失敗の原因は、意思決定権者や利用者を含むステークホルダーの多くが計画されているITプロジェクトを理解していないことにある。この理解を助ける方法のひとつとして、ステークホルダーにプロジェクトの現場を見せる工夫が必要である。これがプロジェクトの失敗を防ぎ、IT投資の有効性や効率性を向上させる手段となりうると考え提案する。本稿は個人的見解であることをお断りしておく。

1. ITプロジェクトの失敗とIT調達能力

ITプロジェクトの成否を判断するのにQCD（品質、コスト、スケジュール）が用いられている。日本国民は、2006年ごろまでに「世界最先端の電子政府」を持つはずであったものの、今に至るもその実感は乏しく、発表されているランキングでも日本が首位になっているとは聞いていない。官が発注するITプロジェクトにおいては失敗プロジェクトが散見されるが、その原因については、ベンダーコントロールを含むプロジェクト管理技術が浸透していない、業務の企画部門やユーザ部門とシステム部門との意思疎通が不十分であった、IT調達に適していない調達方法をとっているなどが挙げられている。

一方、官のIT調達が始まってすでに半世紀が経過し、その技術を習得するために研修も同様に半世紀以上にわたって継続されているにもかかわらず、未だに、プロジェクト失敗の原因としてIT調達の専門性や特殊性が議論されている。このように長期間、研修プログラムが実施されているのに、2006年に行われたアンケートによると、各府省のPMO/

PJMO部門における職員の問題として「能力不足」と回答しているものが8割に上っている。

裏返せば、IT調達の専門性や特殊性が議論されるということは、発注側に必要な能力を持つ人材がいないということでもある。長期にわたってITプロジェクトを実施してきた各府省にあっては、すでに必要な能力を獲得して当然である。

2. 「現場感」における土木プロジェクトとの比較

ここで、比較のためにITプロジェクトとともに土木プロジェクトを取り上げてみる。土木プロジェクトに関しては、たとえ失敗することがあったとしても、ITプロジェクトのように特殊性が強調されたりすることはない。

これらの相違点が、今後のITプロジェクトの成功率を向上させ、ひいては、ITによって活動を支えられている組織のガバナンスを向上させるものであると考える。

ITプロジェクトの失敗例を見ていると、組織として職員の教育を十分に進めていなかったり、業務にITを導入するにあたって電子媒体の性質を十分に活用した計画としていなかったりするものがある。このようなことから、「実感」や「現場感」を伴った計画となっておらず、開発の上流工程に問題を抱えたプロジェクトとしてスタートするものが少なくない。

発注側が「現場感」を持っていないということの原因は、開発現場を知らず、また、完成後のイメージを共有することができていないことによる。

どのようにシステム開発が進んでいるのか、受注者側の風景を見ることがないまま、机上のイメージでプロジェクトを管理しており、また、完成後にど

I 電子政府・電子自治体のイメージ図 - 実現する新しい行政サービス -

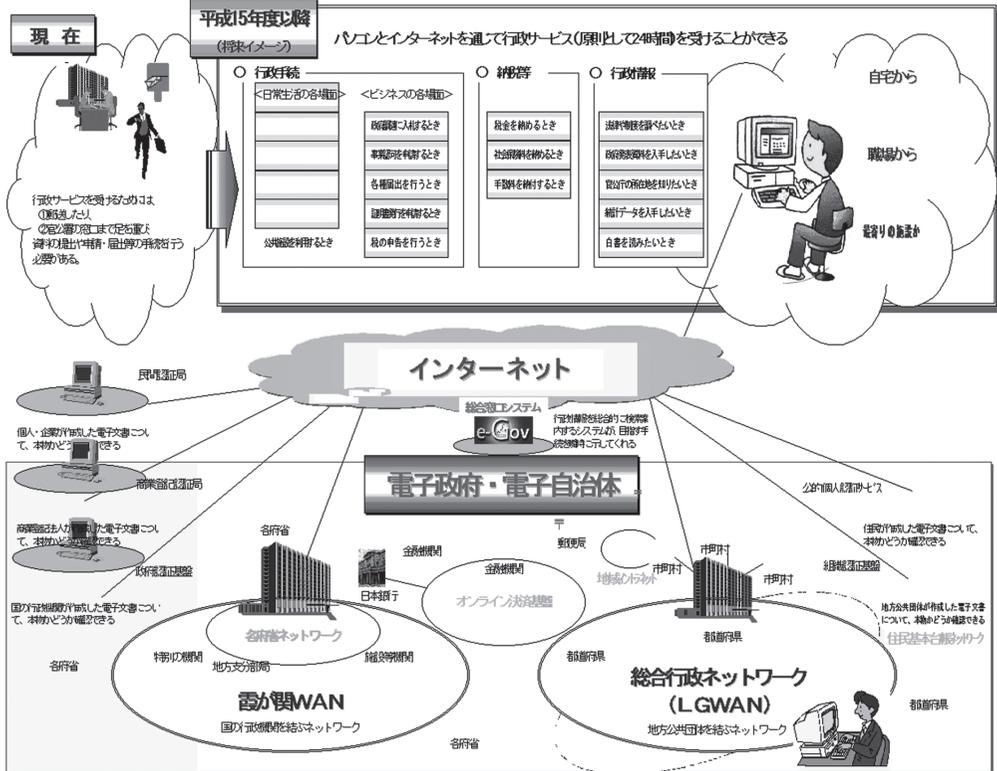


図2 IT戦略本部の資料より

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai7/7siryou05.html>)



図3 文部科学省のページより

(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/056/gijigaiyou/attach/1259398.htm)

目当てに安値落札をしたりするなどの手法で寡占状態を生み、「ITゼネコン」なる言葉まで生まれた。

こうした状況の批判を受け、政府は調達プロセス

を改善したり、「電子政府評価委員会」を設けたりして業務プロセスの見直しに着手。1件あたりの処理コストが高い省庁の電子申請システム廃止を打ち出すなど一定の成果があった。

一方で、電子政府の推進役を担った関係者が、評価委員会をはじめとするチェック機関の委員を兼任するなど、見直しの限界を指摘する声もあった。

4.2 民主党政権前夜

「行政のあらゆる無駄を排除する」と標榜していた民主党は、政権交代を3ヵ月後に控えた2009年5月、「プレ事業仕分け」と言われた民主党政調調査会で、電子政府に関するいくつかの事業について総務省の担当者を質問攻めにした。例えば「電子政府推進員制度」について、約250人の委員を年1回一堂に集めて意見を聞く会合のメリットとは何か。

また、「地域 SNS サイト構築事業」についても、すでに民間の SNS サービスがあるにもかかわらず、税金を投入して同じようなサービスを構築する意味があるのか、などである。激しい追及に時折、総務省の担当者の言葉が詰まった。政権交代後の「霞が関」の激変を、現場に居合わせた誰もが感じ取ったに違いない。

4.3 政権交代でトーンダウン

ところが政権交代を果たした後、こうした追及はトーンダウンした。いくつかの要因が考えられる。

①人材不足

民主党が新聞報道などでたびたび指摘されるのが、「与党を経験していない弱さ」と「人材不足」である。情報が入らず、IT 政策に長けた人材にも乏しい。今となっては数少ない成果といえる「事業仕分け」でも、その一端が明らかになった。

関係者によると、廃止を決めた「財務省電子申請システム」について、事前ヒアリングの段階で財務省から内々に廃止するとの打診があったという。また、法務省の「登記情報システムの維持管理」についても予算要求の 10%削減を求めたが、これも同省の最適化計画で同程度のコスト削減がすでに計画されていたという。これらは会計検査院の報告書ですでに指摘された内容も含まれており、民主党議員らが独自に掘り起こした案件はほとんどなかったという。

②「政治主導」の弊害

事務次官会議を真っ先に廃止し（※野田政権になり復活）、政策決定を大臣や政務三役らで決めるようにしたのも民主党政権の大きな特徴である。ところがあらゆる施策を査定対象としたため、意思決定が停滞したり、チェックがおろそかになったりした。

この結果、「身内さえ使わない」IT 調達が再び行われようとしている。「霞が関クラウド」の仮称で知られる総務省の「政府共通プラットフォーム」（政府 PF）もその一つと言えるだろう。政府 PF 上には 2005 年から開発が続き、いまだ日の目を見ない人事院の「人事・給与業務システム」などいくつかのシステムが稼働対象として挙がっているが、どれも形になっていないものばかり。ところが総務省は今年度からデータセンターなどの「箱モノ」構築に乗

り出した。9月16日、政府 PF の要件定義書作成支援業務の入札で、総務省の天下り団体でもある（社）行政情報システム研究所が 1 億 500 万円で落札した。

③不安定な政権運営

政権交代から 2 年で、すでに 3 人も首相が交代した。この影響は政府の IT 戦略にも影を落としている。例えば IT 戦略本部が昨年 6 月 22 日に公表した「新たな情報通信技術戦略」（新 IT 戦略）について、当初は 5 月連休明け公表の予定だった。ところが IT 戦略本部長だった鳩山由起夫元首相の米軍普天間基地問題の対応をめぐる政局が混乱、辞意を表明して収束するまで公表は延期された。首相が代わると大臣や政務官らもすげ替えられ、官僚との意思疎通をさらに難しくしている。

4.4 自民党のカーボンコピー

自民党も人材不足の点は変わらなかった。代わりに官僚や企業、団体との折衝や情報収集に長けていた。こうした「しがらみ」が生む利益誘導政治を断つことが、民主党政権の大きな課題だったはずである。ところが大臣や政務官らの振る舞いに、かつての自民党政権時代と変わらないという思いを抱いている官僚たちも少なくない。いくつか事例を挙げる。

「記者会見で発表したい」。ある省庁の官僚はプロジェクトの公表直前、これまで関心を示さなかった政務三役の一人から突然声を掛けられた。意気揚々に詳細な会見資料を作ったが、会見の冒頭、政務三役は概要を説明しただけで立ち去った。秘書が会見の様子を撮影していたという。その 1 週間後、政務三役の地元で政治資金パーティーが開かれた。「活動報告の材料に使われた」と、この官僚は憤る。

ある省庁の CIO 補佐官は、省庁をまたいだプロジェクトで、双方の大臣が主導権をめぐる言い争いになり、結局お蔵入りになったという経験をした。「プロジェクトの質が問題ならともかく、主導権争いに巻き込まれたのは納得できない」。

別の官僚が政務三役の一人から聞いた言葉が象徴的だ。「いつ辞めさせられるかわからないから、発表できるものは何でも持ってきて」——。地元で錦を飾る「手柄」を一つでも多くしたい、そんな思いが透けて見えたという。

4.5 民主党政権で進化せず

電子政府の問題点は自民政権時代にある程度整理されていた。省庁の「縦割り主義」や、紙ベースの業務フローを見直さず、「電子化ありき」で進めたシステム構築、そして定量化された評価尺度がないシステム設計や品質管理の問題など、である。電子政府の推進側がお目付役を兼務するという、「原子力村」に匹敵するガバナンスのお粗末さも指摘しておきたい。

こうした体質にメスを入れるべく期待された民主党政権だが、残念ながら電子政府をめぐるメソッドはほとんど進化していないと言っている。

今年8月に改訂された新IT戦略の工程表は、何の新味もないばかりか、今後の取り組み目標として「電子行政の基本方針」「業務の見直し」「電子行政を推進」と、自民党がe-japan戦略を発表した2000年に立ち戻ったかのような内容にとどまる。民主党政権はこの2年間、一体何をしていたのだろうか。

自民政権下では霞が関の抵抗で実現しなかった政府CIOの設置にトップダウンで臨むなど、今ある課題に優先順位をつけてスピード感ある政策決定につなげるのが、民主党に期待された役割だろう。だが現実には、変革を嫌う「霞が関」の勢力に対し、

政治のリーダーシップを発揮できていないのが実態である。

参考文献

- [1] 電子政府・電子自治体プロジェクト，総額12兆円に対し希薄な存在感，IT Leaders <http://it.impressbm.co.jp/e/2009/08/28/1128>
- [2] 新たな情報通信技術戦略 工程表(改訂版) http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/110803_koutei.pdf

略歴

土肥 亮一 (どい りょういち)

1979年東京理科大学理工学部物理学科卒，技術計算やプログラミング教育等に従事した後，1981年会計検査院に採用，2011年技術参事官（IT担当），本稿の1.～3.を執筆。

須藤 龍也 (すどう たつや)

1994年朝日新聞社入社，同社エンジニアとして新聞製作システムや選挙システムの開発に従事した後，1999年に記者職へ転向，東京本社社会部などを経て2010年から記事審査室，担当はIT，ネット時代の新聞報道について，本稿の4.を執筆。