

論点整理

平成 22 年 12 月 17 日
政府情報システム改革検討会

1. これまでの電子政府の取組について

政府においては、累次の IT 戦略に沿って、申請・届出等手続のオンライン化や、レガシーシステムをはじめとした政府情報システムの刷新等の施策を推進してきたところである。

これらの取組は、国民の利便性向上や政府情報システムのコスト削減に一定の成果をあげているものの、個々の案件をみると、期待された成果を十分にあげることなく大幅な見直しが求められている案件も散見されている。また、現在、政府には大小 2,000 を超える情報システムが府省ごとに個別に整備されており、効率的な政府情報システムの運営の観点から、整備・運用の在り方を根本的に見直すべきではないかとの意見もみられるところである。

このような状況に至った原因は、政府において、IT 投資管理やシステムの整備・運用に係るポリシーやルールが必ずしも十分に整備されていないため、IT 人材の不足などの事情も相まって、政府全体としてのマネジメントが有効に機能していないことにあると考えられる。

本検討会では、このような状況を踏まえ、IT 投資管理をはじめとする政府の IT ガバナンスを有効に機能させるための方策について検討を行っているところであるが、今後の検討会における議論を一層効率・効果的なものにする観点から、これまでの議論を踏まえた検討の方向性や論点について、以下のとおり取りまとめた。

今後は、以下の整理に沿った個別具体の議論を重点的に行い、本年度末を目途に最終提言を行うことを目指すこととしたい。

2.1 IT 投資管理の必要性

政府においては、レガシーシステムをはじめとする政府情報システムの刷新のため、業務・システム最適化の取組を進めており、政府情報システムのコスト削減に一定の成果をあげているところである。

しかしながら、この取組に際して、情報システムそのもののコスト削減に傾注するあまり、本来重視すべき国民の利便性向上や行政運営の効率化への波及効果は目に見える形で現れておらず、利用者視点の取組や業務改革が不十分ではないかとの意見もみられる。

また、実現可能性や費用対効果の事前検証が不十分であったため、工程半ばにして大幅な見直しをせざるを得なくなったり、期待されている効果の見極めが不十分であったことから打ち切られたプロジェクトもみられ、必ずしも IT 投資の確実な実行と、それによって得られる成果を最適化するための運用が適切に行われているとは言えない状況にある。

情報システムは、今や政府の業務遂行に必要な不可欠なインフラストラクチャであり、活用次第では国民の利便性向上や行政の効率的運営に大きな成果をあげることが期待できるが、適切な計画立案と管理が行われなければ、十分な成果を生まないばかりか、大きな損害を与える場合もある。

政府においては、IT 投資による価値を最適化するためのマネジメント（IT 投資管理）の仕組みを早急に整備すべきであり、本検討会においても、この問題に重点的に取り組むこととする。

2.2 政府における IT 投資管理の在り方

IT 投資管理とは、IT 投資案件の企画からシステムの導入、実際の運用を経た事後評価にわたる一連のプロセスにおいて、投資による価値を最適化するために行う継続的な取組である。

以下に、政府における IT 投資管理の在り方を検討するに当たって留意すべきポイントを整理する。

(1) 事前評価

投資の可否の判断を行うに当たっては、必要かつ十分な情報が与えられなければならない。以下に、主要要素を整理する。

- ・ 戦略（政策目標）との整合性
- ・ 投資対効果（成果指標の明確化、投資の種類に応じた評価基準）
- ・ 投資額（投資額の妥当性評価、TCO（Total Cost of Ownership）に留意）
- ・ リスク要因（実現可能性等）
- ・ 制約条件の確認（政府のポリシーやルールへの準拠状況）

このうち、「戦略（政策目標）との整合性」及び「投資対効果」は特に重視すべきである。

IT 投資管理を導入している民間企業においては、IT 投資も人件費等他の投資と同様、経営戦略から導かれる改革目標を達成するために必要な投資と捉えており、このため、IT 投資による成果目標は、経営戦略に結びつく形で設定されるとともに、目標は具体的に数値化されている。また、定量化が難しい目標についても、極力詳細化し、具体的な達成目標や成果測定につながるような工夫が施されている。

前述のとおり、これまでの政府情報システムの刷新の取組は、情報システムそのもののコスト削減（投資額の削減）に傾注する嫌いがあり、現在の業務・システム最適化計画の中には、システムの刷新に止まっていると思われるものも散見される。

しかしながら、ROI（Return On Investment：投資収益率）を最大化する観点からは、むしろ、投資によって得られる利益に着目すべきである。情報システムのコストの適正化を図ることは当然として、投資によって得られる利益を最大化する観点から、改革に取り組むべき領域を情報システムに係る領域に限定することなく、業務分野の目標を達成するために必要な活動領域すべてを対象にした取組を行うべきである。なお、業務改革の必要性についても、上記のような流れの中で捉えるべきと考える。すなわち、戦略目標達成のための道筋を、業務プロセス、サービスのレベルまでブレークダウンして改革に取り組むのが本来求められるべき業務改革の姿であると考えられ、このような視点を欠いた部分的かつ近視眼的な業務改革の取組は、かえって他のコストを増加させ非効率となる可能性があることに留意すべきである。

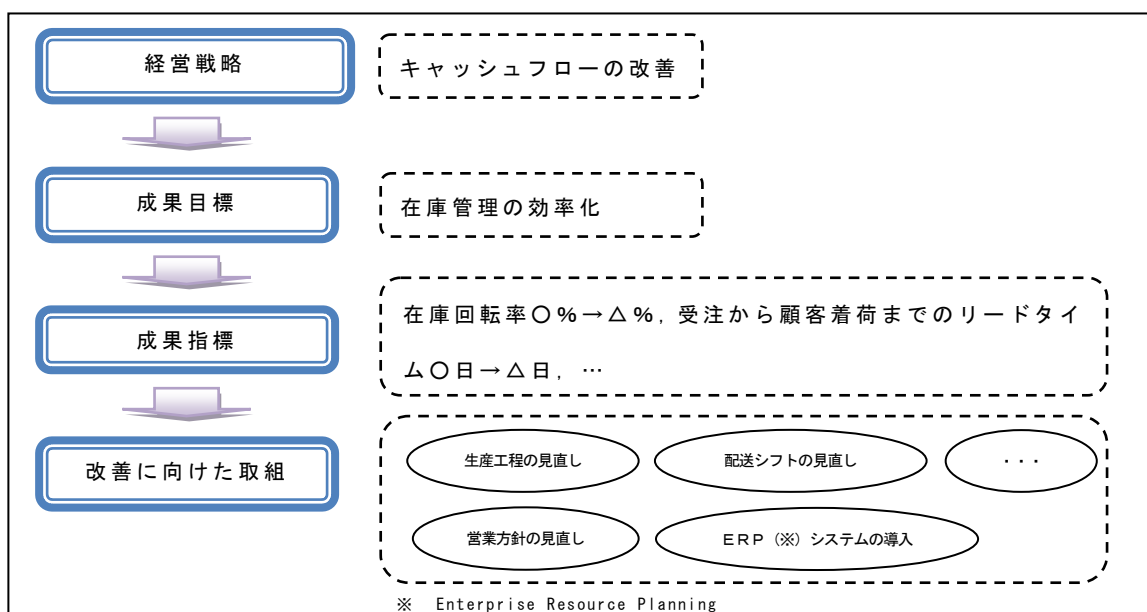


図 経営戦略から導かれる成果目標や具体的改善の取組（民間企業の視点から）

(2) 実行段階における管理

情報システムの開発工程など実行段階以降の管理は、官民間問わず受託業者任せになりがちであり、これが原因で、コスト超過や期待した品質の未達、スケジュール遅延などの事態を招くことも珍しくない。

このような事態を防止するためには、注視すべき要件がどのように検討されて具体化されていくか継続的にフォローしたり、成果物が必要な水準を満たしているかどうかについて、設計・開発・テスト・導入前などの節目（マイルストーン）においてしっかりとしたレビューと意思決定を行うなど、発注者として必要な管理を行う必要がある。

しかしながら、こういったレビューを行う際には、一定の品質を保たなければ意味がない。各府省におけるレビューを実効あるものとするための統一的な方法論や、第三者によるレビューの在り方などについて検討する必要がある。

なお、実行段階の中でも調達に関しては特に重要なので、4項で別途述べる。

(3) 事後評価

明確化された成果目標の設定とその継続的なモニタリング抜きに、IT投資管理の適正化は語れない。また、評価によって得られた経験・知識を組織的に蓄積、活用していくことは、組織のIT活用能力をより高めることにもつながる。

評価を適正に行うための方法論に加え、評価によって得られた知識・経験を、政府全体で活用するための仕組みについても検討する必要があると考える。

以上のようなIT投資管理の各プロセスに関して、民間企業では、経営の仕組みの中にITプロジェクトのマネジメントを位置付け、業務部門や経営層が深くコミットしている。

使われないシステムが出来上がったたり、システムを導入しても思ったような効果があがらないといったケースの多くは、業務部門におけるコミット不足や業務改革への意識の希薄さに起因する 경우가少なくない。

IT投資による効果創出に対しては、業務部門がその責任を負うべきである。

なお、(1)～(3)を通して、主な関係者の役割や、責任の所在の明確化が特に重要である。下記にその概念図を示す。

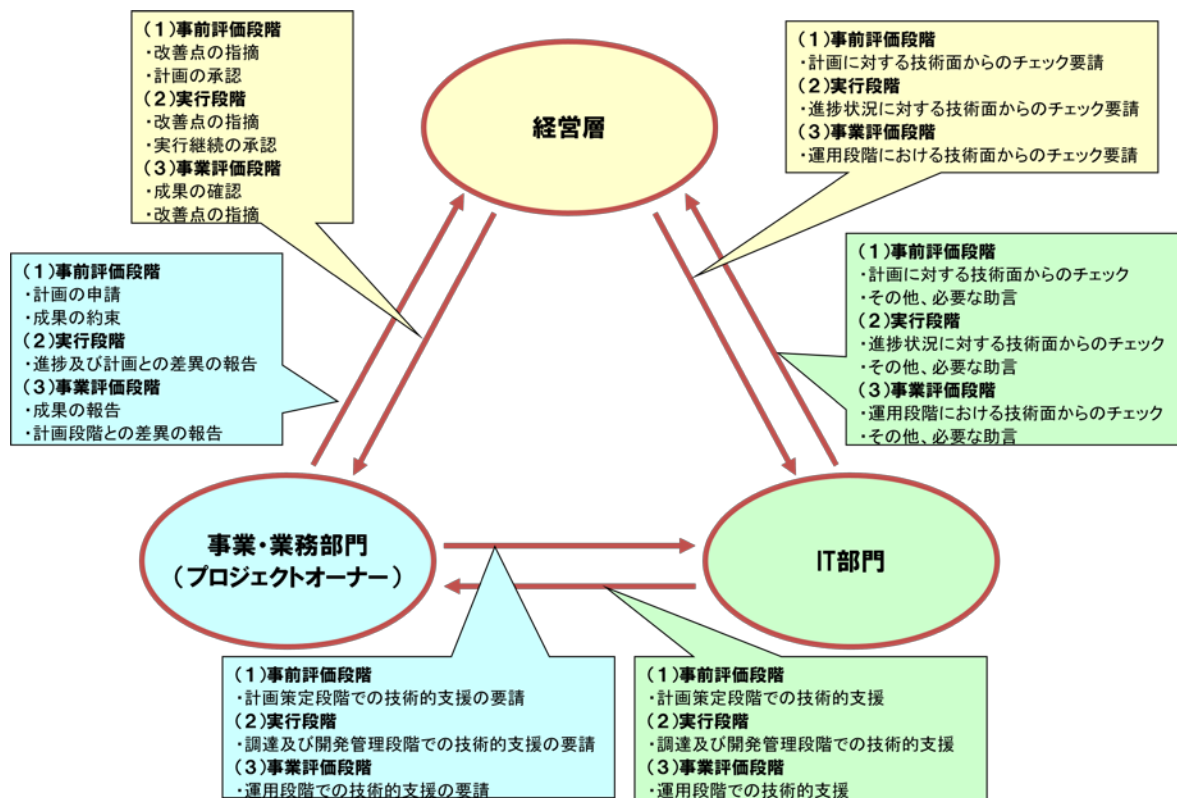


図 関係者の役割 (民間の事例から見た概念図)

3. 政府の IT ガバナンスに必要な機能

IT 投資管理の確立のためには、以下の要素に留意しつつ政府の IT ガバナンスを確立・強化するための方策を検討することが必要であると考えます。

- 情報システムの整備・運用に係るポリシー、グランドデザイン、ルールの整備 (各府省に共通するシステムの整備方針、各種ガイドライン、技術標準等の整備)
- モニタリング (個々のプロジェクトのレビュー、パフォーマンス評価)
- コミュニケーションの維持、知識の蓄積・共有 (府省横断的な会議の運営等)
- 共通基盤システムの整備 (政府共通プラットフォームの整備・活用等)
- IT 人材の育成・確保

以上のような機能を有効に活用しながら、政府全体の IT ガバナンスを確立・強化する必要があるが、各府省とも IT 人材が不足している現状におい

ては、モニタリングや指示のみでは有効な統制を行い得ないことに留意すべきである。

リソースが不足している部分に必要な支援を行える体制を整備するなどの方法により、各府省との協力関係を維持しつつ、IT ガバナンスを有効に機能させる仕組みを検討すべきである。（例えば、CIO 補佐官など高度 IT 人材を政府内でプールし、必要な部門に派遣・支援するなどの方法も検討の余地があると考える。）

なお、人材の問題に関連して、戦略的な人材育成・確保のマネジメントの必要性について付言しておきたい。

すなわち、各府省が効率的・効果的に人材育成・確保を行うためには、その前提として、IT 投資に関する中期的なビジョンの存在が不可欠であり、現状とのギャップ分析を踏まえた計画的な人材の育成・確保が必要である。

また、人材に関しては、府省の枠を超えた人材の流動性の確保や、教育プログラムの整備等政府全体としての取組方策を検討する必要があるのではないかと考える。

4. 調達

情報システムの調達においては、価格の適正化を図ることは当然のこととして、真に技術力のある事業者を選定することが重要である。

これまで、政府においては、分離・分割調達により競争環境を確保し、これにより調達価格を適正化する取組を行ってきたが、行き過ぎた分離・分割により余計なコストやリスクが発生したり、要件の曖昧さもあって発注者と事業者間で意思疎通を欠いたまま、プロジェクトの工程が大幅に遅延するなどの事態に陥っている事例もみられるところである。

情報システムの調達に際しては、個々のシステムの特性に依じた適切な調達手法の検討、事業者の技術力の適正な評価が重要と考える。

また、調達管理を適正に行うためには、発注者側がしっかりとした IT 発注力（見積能力、要件定義能力、情報システム（IS）理解能力）を備えておくことが必要である。前述の人材の問題にも関連することであるが、政府全体として、職員の IT 発注力向上に向けた具体的な取組を行うことが必要と考える。