

## 重要性が高まる「IT ガバナンス」 - 電子自治体の構築体制を考える -

社会システムコンサルティング二部

上席研究員 名取 雅彦

### 1. IT ガバナンスの考え方と背景

#### 1) 「IT ガバナンス」の考え方

電子自治体の実現に向けた取り組みが本格化する中で、MT（経営手法）×IT（情報技術）の視点に立った取り組みの重要性に対する認識が高まってきている。大阪府や札幌市など、こうした視点にたってビジョンを発表する自治体も輩出しつつある。

一方、CIO（Chief Information Officer：情報統括責任者）が任命されている自治体（市町村）は5%にも満たないという総務省の調査結果に象徴されるように、ビジョンを実現するためのITの活用に向けた体制が十分に整備されている自治体は、少ないのが現状であろう。すなわち情報担当部門が、マネジメントの一翼を担う体制が構築されている自治体は、ごく一部であり、依然として情報基盤の管理担当という位置づけにとどまっている場合が多いように思われる。

この点、MT×ITの取り組みが先行する米国には、「IT ガバナンス」という考え方がある。「IT ガバナンス」とは、組織が目指す戦略と目標の実現に向けて、組織におけるITの使い方をコントロールすることであり、IT利用機関の経営者、CIO、IT企画部門、IT利用部門に求められるマネジメント能力ということができる。

米国では、その重要性に鑑み、1998年に監査法人などを母体とする機関として、ITガバナンス・インスティテュート（IT Governance

Institute）が設立された。民間企業はもとより、行政も含めて業務におけるITの役割が高まる中

で、ITガバナンスの視点に立って、情報化に向けた基盤・システムの構築や人材育成や情報資産の管理が行われているのである。

その具体的なマネジメントの対象を列挙すれば、下記の事項が該当する。

ITアーキテクチャー（システム基盤の基本方針を管理）

ITプロジェクト（IT関連プロジェクトの進捗や品質を管理）

ITリスク（セキュリティ、障害、災害、権利侵害など、システムにまつわる幅広いリスクへの対処）

IT人材（組織におけるIT人材の配置、育成、評価）

IT活用技術（システム開発標準や技術選択標準などの技術蓄積）

パートナーリレーション（アウトソーシング事業者や外部ベンダーとの対外関係の確立）

IT予算・ITコスト（IT予算の策定、ITコスト全体の把握・分析、改善・配布など）

わが国でも、効果的に電子自治体の構築を推進するためには、このITガバナンスの視点に立った取り組みが重要である。

#### 2) 「IT ガバナンス」が求められる背景

IT ガバナンスが重視されている背景を、わが国の自治体の場合も考慮して、もう少し整理してみよう。

#### 組織経営における IT の役割の増大

第1に、官民を問わず組織経営において IT の役割が着実に増大していることがあげられる。

民間企業で取り組まれている、CRM(カスタマー・リレーションシップ・マネジメント)、KM(ナレッジマネジメント)、SCM(サプライ・チェーン・マネジメント)など、新しい視点に立ったマネジメントを実施するためには、IT のもつ力をできる限り生かすことが必要である。クレーム情報のデータマイニングなど、IT があって初めて可能になるマネジメントの仕組みも多い。

わが国の自治体でも、電子自治体の実現に向けた取りくみを始めとして、IT の活用が急速に進展している。電子申請や電子決裁に端的に示されるように、IT の導入は、既存の業務プロセスを根本的変革する契機となりうる。しかもこうした変革は、行政組織全般に影響を及ぼすことになる。

その意味で、首長のリーダーシップとしっかりとした体制のもとで、全庁的に対応することが重要である。

#### IT の技術革新の短サイクル化とアウトソーシング

第2に、IT の技術革新がきわめて短サイクルとなる中で、IT リソースや IT 人材調達のアウトソーシングが盛んになっていることがあげられる。

IT の技術革新は、きわめて短サイクルであり、必要なシステムを組織内で構築する自前主義では、新しい技術へのキャッチアップや内外のシステムニーズへの対応が難しくなっている。その結果、官民を問わず、IT リソースや IT 人材調達のアウトソーシングが進展している。

自治体の場合、システムの選択や構築がベン

ダー任せになることも懸念される。本来、アウトソーシングを効果的に行うためには、多数あるベンダーが提供するシステムやサービスを的確に評価し、選択する能力が重要であるが、こうした能力を備えている自治体は限られているのではないだろうか。電子自治体共同研究会(ぎょうせい総合研究所、価値総合研究所、ガートナー ジャパン)が全国の地方自治体(都道府県及び市区町村)を対象にして実施したアンケート調査結果(11月9日速報)によれば、地方自治体はシステム(ハード/ソフト)の性能、信頼性、操作性に加え、販売会社のハード/ソフト保守サポート、問題理解力と解決提案力を極めて重要視していることが示されている。

ベンダー任せのままでは、無駄な投資を行う可能性も高く、情報投資に関するアカウントビリティも確保しがたい。IT 環境が急速に変化する中で、自立性を持ちつつ外部のリソースを適切に活用するためにも、IT に関する知識を備え、効果的に選択できるようなマネジメント能力を持つことが求められているのである。

## 2. IT ガバナンスの枠組み

IT ガバナンスを効果的に推進するためのフレームワークとしては、組織として目指すべき情報化の戦略的な目標に基づき、その進行管理を行う体制と仕組みが重要である(これは、一種の PLAN - DO - SEE モデルであり、それを IT 分野に適用したものといつてよい)。

こうした取り組みの仕組みが機能するための条件としては、以下の点が重要である。

#### IT ビジョンの策定と目標の明確化

取り組みの前提として、IT の導入に向けたビジョンを策定し、取り組むべき具体的な目標を

明確にすることが必要である。当然のことながら、これからの IT 戦略の目標は、IT を組織全体のビジョンの達成に資する手段として明確に位置づけ、そのコンテキストのもとで設定する必要がある。

わが国でも、先進的な自治体では、IT 戦略ビ

め全庁的な推進体制を整備する必要がある。

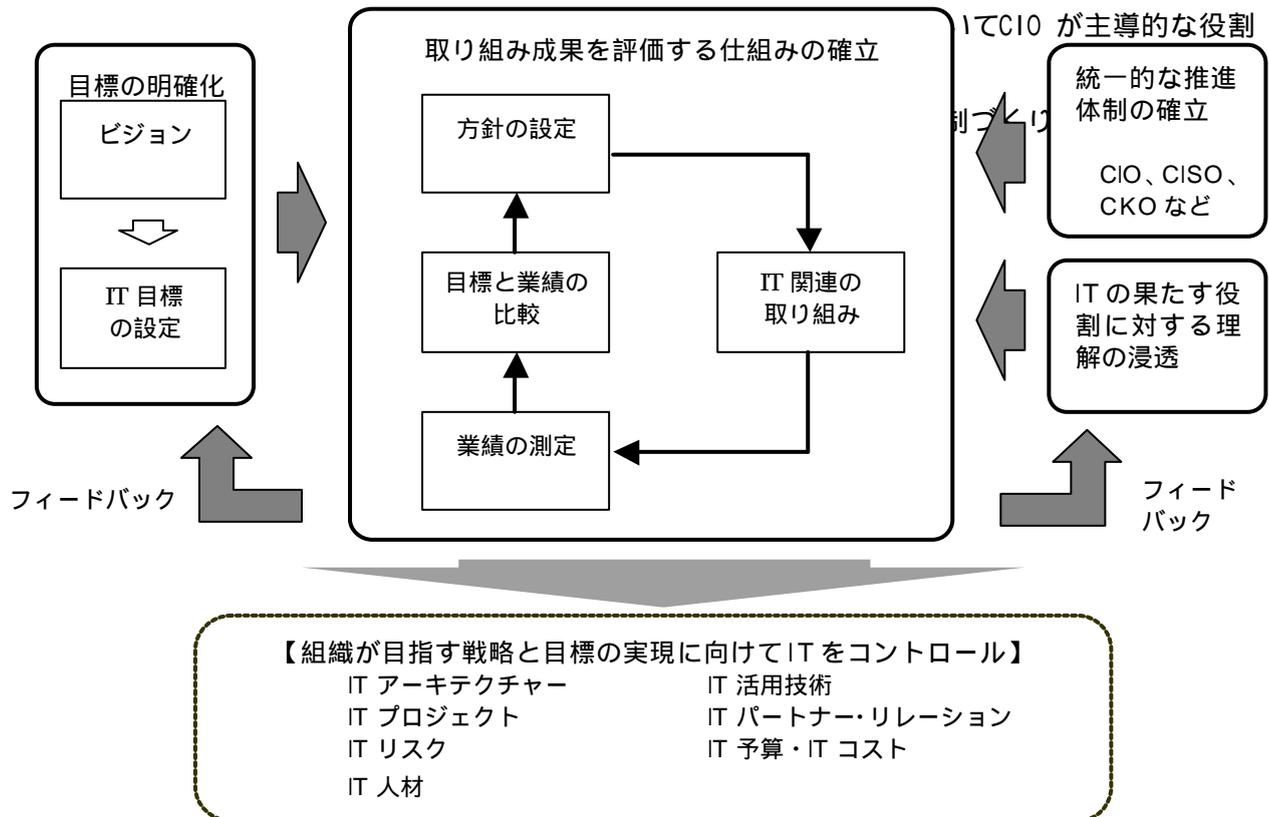
特に、IT 戦略を効果的に推進する意味では、経営の視点にたつて IT 環境のマネジメントを統括する CIO (Chief Information Officer : 情報統括責任者) の任命が望ましい。

米国では、民間企業はもとより、1996年には、

図1 IT ガバナンスの枠組み

ジョンが策定され始めている。こうした動きを広く定着させていくことが重要である。

各省庁にCIOの設置を義務化する「IT マネジメント改革法」が制定された。それ以降、米国で



### 統一した IT 推進体制の確立

IT ビジョンで示される目標を実現するためには、トップのリーダーシップの下で、組織全体

出所) 野村総合研究所

の視点から IT 化を推進する体制が必要である。IT はあらゆる業務に影響を与えることから、計画策定、情報システム整備・運用管理、評価等にわたって全庁的な推進体制を整備することが不可欠である。既存の体制の活用、充実等を含

### IT の果たす役割に対する理解の浸透

IT ビジョンの目標を実現するためには、職員一人一人の情報環境の整備、情報リテラシーの向上が必要なことはいうまでもない。あわせて、

業務に IT を活用することは当たり前という組織文化を定着させることが望ましい。

そのためにも、CIO や情報企画部門など、取り組みに責任を持つ推進主体を明確にするとともに、そのリーダーシップのもとで、IT 化の取り組みに対する職員の幅広い理解を醸成していくことが重要である。

#### 取り組み成果を評価する仕組みの確立

組織が目指す戦略と目標の実現に向けて、IT の使い方をコントロールするためには、実行した IT 関連の取り組みが、当初の目標に資するものとなっているかを検証する仕組みが必要である。投資額、影響の大きさを勘案すると、情報関連投資は、事前、中間、事後を通じた評価の対象としていくことが重要である。

また、評価の仕組みは、アカウントビリティを高めるためにも重要である。

米国の IT ガバナンス・インスティテュートや米国会計監査院 (GAO) では、こうした評価の仕組みとして、組織における多角的な業績評価の仕組みであるバランススコアカード (BSC) を活用している。具体的な評価システムの構築事例として参考になろう。

### 3. わが国における IT ガバナンスの現状と課題

#### 1) IT ビジョンの策定と目標の明確化

わが国の自治体の現状をみると、電子自治体の構築が課題といわれはしているものの、IT ビジョンを策定し、IT 導入目標を設定している自治体はまだ少ないのが現状である。

前述の電子自治体共同研究会が実施したアンケート調査結果 (11 月 9 日速報) によれば、電子自治体を推進する計画を「策定済み」の地方自治体は 2 割以下であり、「策定予定」35.0%を

含めても 5 割程度にとどまっている。地方自治体の 48.7%は「電子自治体を推進する計画を策定する予定がない」と回答している。

大阪府、札幌市、福岡県など、ビジョンをまとめている自治体がある一方で、手付かずであったり、手をつける予定のなかったりする自治体が多数存在している。

この理由としては、電子自治体を担当できる専門家の人材不足、およびその策定のためのノウハウの蓄積不足があげられており、これらは予算不足より深刻な阻害要因と見られている。特に、こうした意見は非都市部の小規模な自治体において顕著だという。電子自治体の取り組みに向けた、自治体間のデジタルディバイドを懸念する見方も出てきている。

IT ガバナンスの確立に向けて、基本的な指針を示すビジョンは、前提条件といってよい。一定の行政能力が期待される規模の大きな自治体で、IT 導入にむけたビジョンの策定を推進する一方、小規模市区町村の IT 化については、広域的な推進も含めて、取り組みをバックアップしていくことが必要であると考えられる。

#### 2) 統一的な IT 推進体制の確立

統一的な IT 推進組織の確立もまだ不十分というのが実態であろう。

総務省が、今年4月1日付で実施した「地方公共団体における行政情報化の推進状況調査」によれば、電子自治体に向けた推進体制として、新たな専門課 (係) を設置した団体は都道府県において22団体 (46.8%)、市町村では301団体 (9.3%) である。既存の課 (係) が担当した団体は都道府県で15団体 (31.9%)、市町村で1522団体 (46.9%) である。市町村では設置していないという団体も853団体 (26.3%) 存在する。既存の情報関連組織が単なる情報管理部門としての性格が強いことを考えると、権限、予算な

どの面で十分な対応が取られていない可能性がある。

また、わが国では、総じてCIOの設置が遅れているようである。公共団体の場合、先の総務省の調査によれば、「CIOが任命されている」という団体は、都道府県で5団体（10.6%）、市町村では154団体（4.7%）にとどまる。

表1 電子自治体に向けた推進体制

	都道府県	市町村	計
新たな専門課（係）を設置	22	301	323
既存の課（係）が担当	15	1522	1537
研究委員会を設置	2	128	130
プロジェクトチームを設置	7	344	351
その他	1	99	100
設置していない		853	853
合計	47	3247	3294

出所) 地方公共団体における行政情報化の推進状況調査

表2 情報セキュリティ対策の組織・体制

	都道府県	市町村	計
CIOが任命されている	5	154	159
CISOが任命されている	1	97	98
情報セキュリティ担当者が任命されている	15	362	377
各課におけるシステム管理者の任命	20	470	490
情報セキュリティ委員会が設置されている	3	94	97
組織における緊急時の連絡体制が確立されている	25	399	424
特定の体制はとらない	12	2258	2270
合計	81	3834	3915

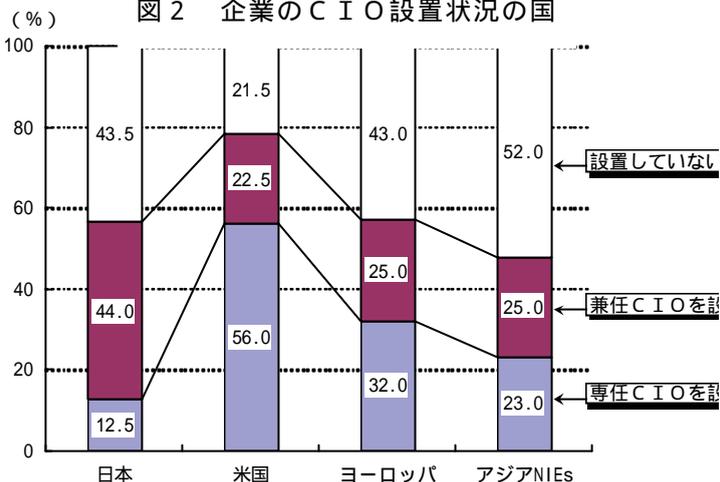
注) 複数回答

出所) 地方公共団体における行政情報化の推進状況調査

また、民間企業の国際比較をみると、日本企業において、専任のCIOを設置している企業は13%となっており、米国企業の約5分の1、ヨーロッパ企業の約3分の1、アジアNIEs企業と

比べても約半分の水準にとどまっている。これは、ITの技術的側面と経営戦略の両面を理解しながら、ITを企業経営の中で活用していく体制が、他国企業と比べて相対的に弱いことを示しているものと考えられる。また、日本企業の44%

図2 企業のCIO設置状況の国



(備考) 対象は全業種。  
(資料) 経済産業省「企業の経営情報戦略に関する国際調査」

は兼任のCIO を置いているが、IT 関連業務の位置づけは必ずしも高くない。行政の場合もこうした傾向は変わらないであろう。

各省庁にCIO の設置を義務化する「IT マネジメント改革法」が制定された米国でも、当初、CIO の役割は、政府のIT 調達やネットワーク管理に重点がおかれ、戦略的な役割が十分に認識されておらず、実際、他の行政職との兼務が多かった。しかし、電子政府の勃興によって、政府CIO の戦略的重要性は急速に高まりをみせ、政府CIO は電子政府の内なる推進力として必要欠くべからざる存在となっていく。今日では、連邦政府各省庁だけでなく、多くの州政府や地方自治体に政府CIO が設置されている。

政府CIOのプロフィールをみると、「起業家的な能力」「ITプロジェクトマネジメント能力」「行政内交渉力や政治操作力」に卓越する人材が適任であり、民間からの登用も多い。わが国でも札幌市の例があるが、民間人の登用も含めて、CIOの任命を促進することが重要であろう。現場部門の反抗が予想される中、CIOが機能するためには、トップの支援が重要なものというまでもないことである。

またCIOのもとで、これまで情報基盤の管理セクションとしての色彩が強かった情報部門の位置づけと役割を、組織マネジメントの一翼を担う部門として変革していくことが重要といえよう。MT×ITの取りくみを推進するためには、職員のIT能力の向上はもとより、情報部門職員のマネジメント手法に関する知識を高めることが重要である。

### 3) IT の果たす役割に対する理解の浸透

自治体職員のIT環境についてみると、パソコンについては、着実に、導入が進んでいる。2000年度の状況を見ると、自治体全体では2人に1台

一方、ITに対する意識を示すデータはないが、まだまだマネジメントとのかかわりでITの活用が必要との認識を持っているのは一部の職員にとどまっているように思われる。多くの自治体では、企画部門を始めとして、マネジメントを担う部門のITに関する知識は限られている場合が多い。一方で、情報部門の職員は、IT基盤やシステムの話は理解できても、それを生かしたマネジメント手法については関心がなかったり、理解していなかったりする場合も多い。その結果、本来、MT×ITの取り組みを進めるべき取り

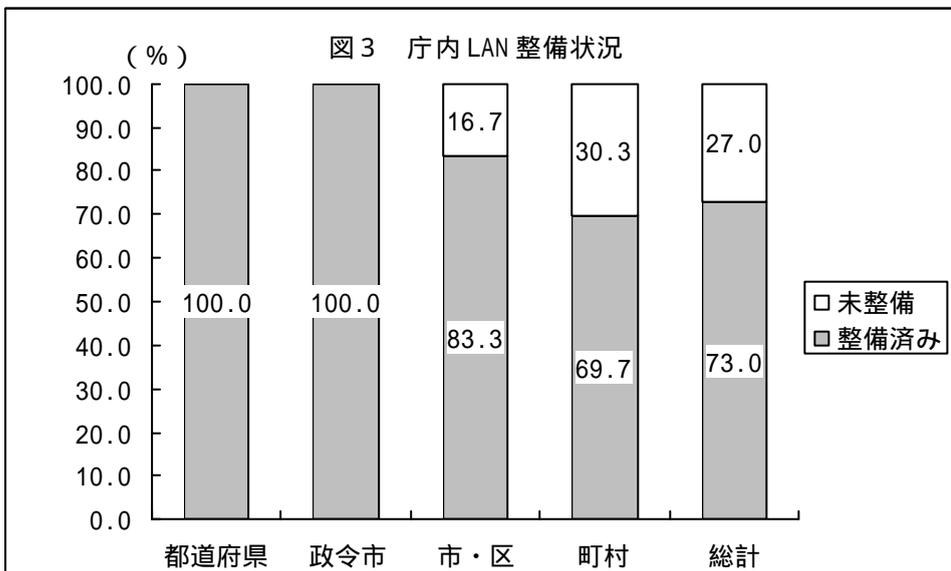
が配備されるに至った。都道府県は、1.3人に1台、政令市は2.4人に1台、市・区では2.6人に1台となっている。また、町村は、2.2人に1台と政令市、市・区を上回る導入状況となっている。全体平均の推移をみると、1998年度には、3.5人に1人だったのが、2000年度には、2人に1台にまで普及してきている。

また、庁内 LAN については、都道府県・政令市の導入率は100%に達している。市・区でも83.3%、町村で69.7%の水準である。全体平均の推移をみると1998年度は、39.7%、2000年度は73.0%であり、着実に広まっていることが分かる。

組みに当たっても適切な対応が取れないでいるケースも多いようである。

例えば、行政評価システムの構築に当たっては、財務会計システム、文書管理システム、WEBを用いた公開システムなどとの連携を想定すると、情報部門が検討の初期段階から参加していることが望ましい。これによって、マネジメントの視点、ITの視点、それぞれからアイデア

を出すことが可能となる。しかしながら、筆者の経験では、こうした体制がとれている場合は少ない。



所) 地方公共団体における行政情報化の推進状況調査

これからは、情報基盤・システムの導入、リテラシーの向上を進めるとともに、マネジメントとITの一体的な取り組みの必要性について認識を深めることが望まれる。そのためには、外部機関が実施する研修の利用や内部研修を計画的に推進し、職員の能力開発を図る必要があるといえよう。

#### 4) 評価の仕組み

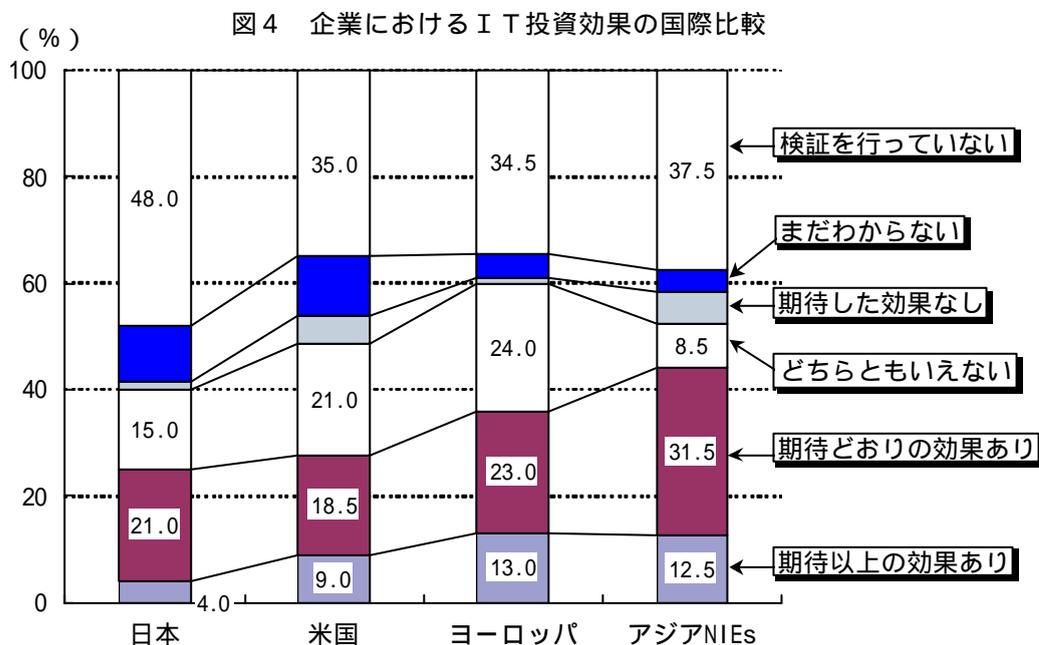
NPM(ニューパブリックマネジメント)の潮流が定着する中で、全庁的な行政評価の仕組みの構築は着実に広がってきている。昨年の調査では、都道府県、政令市レベルはすべて、市町村でも5割を超える自治体が行政評価の着手している状況である。一昨年の状況と比べると着実に浸透している。

しかしながら、現在のところ、情報管理部門に特化した評価の仕組みを構築している例は少ない。どちらかというと情報管理、情報企画な

どの内部事務関連の事業は、評価が困難なこともあり、後回しになっている事例が多いように考えられる。

民間企業のデータであるが、日本企業では約半数の企業においてIT投資の効果についての検証が行われていないとの調査結果がある。こうした観点からも、戦略的なIT活用を図る上での体制整備が相対的に遅れているといえる。事情は、おそらく自治体でも同様であろう。

一方、IT投資は、多額になることに加えて、組織のありようを大きく変えることから重要な検討課題であることは間違いない。その意味で、わが国でも、IT関連の評価システムの構築を推進することが重要である。米国会計監査院(GAO)ワシントン州などで採用されているように、多元的な業績評価の仕組みとであるバランススコアカード(BSC)の活用も検討課題といえよう。



(備考) 対象は全業種。

(資料) 経済産業省「企業の経営情報戦略に関する国際調査」

#### 4. IT ガバナンスの確立に向けて

わが国の IT ガバナンスの現状を改めてみると、IT ビジョンの策定が 2 割未満、CIO が任命されている自治体が 5 % 未満などのデータに示されているように、まだまだ充実が必要という認識にいたる。

そのためにも、IT ガバナンスの確立に向けて、本稿で取り上げた「IT ビジョンの策定と目標の明確化」「統一的な IT 推進体制の確立」「IT の果たす役割に対する理解の浸透」「取り組み成果を評価する仕組みの確立」という 4 つの条件の実現に取り組むことが必要である。

これらの条件は、あくまでパッケージとして一体的に取り組むことを改めて強調しておきたい。組織的な戦略があっても、それを責任をもって推進する組織がなかったり、戦略がないまま組織が形成されたりすることがないようにすることが重要である。

一方、5 年後を目途に、世界最先端の IT 国家の実現が目指されており、自治体を取り巻く環境も大きく変化しつつあるものの、自治体の体制はまだまだ強化が必要である。とりわけ、小規模な自治体では、IT を理解する人材の不足から適切な対応が取れない場合も想定される。いわゆる自治体間のデジタルディバイドが現実のものとなる可能性も大きいのである。

こうした問題を未然に防ぐためにも、個別の自治体の取り組みはもとより、広く議論を巻き起こすことによって、合併などによる基礎自治体の能力の向上、民間人の CIO としての登用システムの創出など、大きな視点から IT ガバナンスの確立を推進していくことが望まれる。

筆者

名取 雅彦（なとり まさひこ）

社会システムコンサルティング 二部 上席研究員

専門は行政マネジメント、都市・地域計画

E-mail: m-natori@nri.co.jp