

電子政府の知識連鎖モデルに関する研究

林 誠

1. はじめに

我が国では2006年にIT戦略本部が策定したIT新改革戦略において、①いつでもどこでもだれでもITの恩恵を実感できる社会、②世界のIT革命を主導するフロントランナー、③世界一便利で効率的な電子行政を実現することが目標として掲げられ、2010年度までに国・地方公共団体に対する申請・届出等手続におけるオンライン利用率を50%以上とすることが求められている[1]。しかし、現在まで電子政府計画ではインフラ部分の基盤整備が出来ている段階であり、利用率もきわめて低く、その実現は不可能な状況に陥っており、電子政府計画は頓挫しているといえる。巨額の費用を投資して構築されたシステムの大部分が住民や利用者にとって利便性が得られるものになっておらず、逆に効率低下とコスト増を招くものが多くなっている。

縄張り意識が強く、硬直化した縦割り組織の官公庁ではシステムの全体最適化への取り組み自体が不可能である。形式的に設置されたCIOやGPMOは機能しておらず、CIO補佐官はその役割を果たしていない。全体最適を目指すための手法であったEAが誤った形で適用されている。各府省はサブシステム、個別AP単位でEAを進めており、CIO補佐官は各府省の担当システムしか把握していない（数人で分担している府省もある）。

現在、最適化計画で進められているシステムは全体最適化どころか、部分最適化すら出来ない。IT化の際に必要な、組織や規定・手続の見直しや業務プロセスの見直しといったBPR（Business Process Reengineering）は行われず、紙の手続がそのまま踏襲されている。すでに構築されたシステムや開発中のシステムであっても、意味の無いものはすぐに計画からはずすか、停止すべきである。

これまで我が国では官が民を指導するという考え方が強かった。今後は民が官を指導し、かつチェックする機能が必要になってくるものと思われる。本論では、なぜ官公庁においてBPRを進めることが困難なのかを分析する。そして民の経営手法、組織運営や人事評価制度等の民のベストプラクティスをいかに官に転用し、BPRと知識連鎖をどのように実現すべきかを考察する。

2. 電子政府における BPR の阻害要因

(1) プロセス志向を阻害する要因

IT を導入して効果を上げるためには、BPR の実施が必要不可欠である。BPR は、ハマーとチャンピー[2]によれば、「コスト、品質、サービス、スピードのような重大で現代的なパフォーマンス基準を劇的に改善するために、業務プロセスを根本的に考え直し、抜本的にそれをデザインし直すこと。」と定義されている。BPR は IT を活用して顧客の視点に立って業務プロセスを抜本的に再編することをいう。ハマーは、「リエンジニアリングでは IT が必要不可欠である。IT がなければプロセスはリエンジニアリングできない。」と述べている。またダベンポート[3]も、「IT を使わない業務プロセスのイノベーションは理論的には可能であるが、そのような例は現在では皆無に近い。」と述べている。IT そのものが強力なプロセス資源であり、IT と業務プロセスは相互依存の関係にあること、そしてビジネスモデルや BPR のドライバになるという認識が必要である。政府の業務最適化計画のように、はじめに IT ありきではなく、優れた業務プロセスを設計した上で IT を導入し、組織改革も実施しなければ成果は得られない。すなわち業務プロセスと組織と IT が三位一体となっはじめてパフォーマンスが向上するのである。

BPR では業務プロセスは、「1つ以上のことをインプットして、顧客に対し、価値のあるアウトプットを生み出す行動の集合」と定義されている。BPR のアプローチにおいて最も重要な点はプロセス志向である。BPR では組織よりも業務のプロセスに着眼し、それを根本的に考え直し、抜本的に再設計するものである。

電子政府における BPR の阻害要因については、まずプロセス志向のアプローチが困難なことがあげられる。官公庁において、組織の解体や再編、業務の効率化と人員削減等の提案が組織内部から上がることはありえない。そのような仕事が評価されることもなく、職員にとっては何のメリットもないからである。民間企業であれば、利益を確保するために経営者は大規模なリストラや組織再編、事業の売却といった経営的な意思決定を行うこともあるが、官公庁では倒産や廃業もないため、むしろ組織を維持・拡大する方向になりがちである。BPR とは、古いプロセスを改善することではなく、古いルールを破壊し、新しい仕事のやり方を創造することであるが、そのように認識している職員など皆無であろう。また官公庁の職員だけでなく、CIO や CIO 補佐官、GPMO に至るまで、BPR を追求することはなく、中身の無い形式的な見せかけの最適化計画を作成し、誰も責任を取らない総無責任体制で進められているのが現実である。

(2) 電子政府の顧客はだれか

BPR は、顧客の視点に立って業務プロセスを既存の組織にこだわらず、白紙から再設計し、

スピードを劇的に高めることを目指すものである。顧客満足度（CS）の向上が利益の向上につながることは多くの民間企業で実証されている。CSとは顧客第一主義の立場に立って、顧客の満足度を客観的に評価し、サービス品質の向上を目指す考え方である。BPRではCS向上を指標にビジネススピードを向上させ、業務の効率化や生産性を高めながら、企業・組織の変革を進めていく。BPRのみならず、マルコムポルドリッジ（MB）賞や日本経営品質賞をベースにしたアセスメント、バランススコアカードによるビジネスモデルや評価指標の作成、ベンチマーキングなど顧客満足をベースとした経営手法は多い。

それでは電子政府の実現を目指し、BPRを進めていくうえで顧客に該当するものは何であろうか。一般的に民間企業の顧客満足度に対して官公庁では住民満足度が指標としてあげられている。住民満足度とは、住民を行政サービスの顧客としてとらえ、顧客である住民が行政機関の提供するサービスに対してどの程度満足しているかを測る尺度である。

しかし、筆者はこの住民満足度を指標とすることには問題があると考えている。官公庁が提供するサービスは独占業務であり、基本的に競争が無いからである。そのため官公庁のサービスには住民の選択肢が無い。地方自治体に関してはその地域から転出するというので、サービスを選択することも可能であるが、中央省庁に関しては選択肢が全く無い。

顧客満足度は価格とサービスの質で比較評価されるため、企業は業務プロセスの効率化・合理化に取り組んでコストダウンをはかり、新しい商品やサービスの開発に取り組むこととなる。これに対して住民満足度では選択肢が無いため、官公庁では自ら業務改革やサービス向上に取り組むことは少ない。

また住民満足度で難しいのは、すべての住民を対象にしなければならないことである。企業の顧客満足度では、対象顧客を選定することが出来る。企業は市場をセグメントし、顧客ターゲットを絞り込むことが可能である。つまり、自社にとって利益をもたらさない顧客を切り捨てているのである。選定した顧客層に対して自社の商品やサービスの満足度を測定すればよい。

官公庁においては、性別、年齢、年収、職業、居住地などさまざまな住民すべてを対象に考える必要がある。企業は自社の製品を購入してくれる顧客を対象にすればよいが、官公庁では税金を払えない人も含めた全てを対象にしなければならない。したがって、民間企業のようにITリテラシーの低い住民は切り捨てるといったことは出来ない。さまざまなパターンやプロセスを用意して対応していく必要がある。

電子政府やIT投資の推進を住民が本当に望んでいるかという問題も出てくる。もし住民満足度調査をすれば、同じ税金を使うのなら、IT投資よりも医療や福祉に廻せという意見が多いかもしれない。そして、官公庁の職員ですらITの投資対効果の評価が出来ていない現状のなかで、一般住民が税金の使い道としての電子政府をどれだけ理解し、投資対効果を適正に評価出来るかという疑問もある。

(3) 住民満足と職員満足の関係

最近、民間企業ではバランススコアカードの戦略マップ等にもみられるように、従業員満足度（ES：Employee Satisfaction）がCSを実現するための先行指標として位置づけられている。従業員自身が満足していない組織から生み出される製品やサービスでは顧客の満足につながらない。企業内組織の満足、すなわちESは最終的に企業の業績に大きく寄与するという考え方である。こうしたことから企業では、いかにしてESを高め、組織のモラルやモチベーションを向上させるかという視点のマネジメントが求められている。企業においては、ESやCSの向上が売上や利益の増大に貢献し、正のスパイラルが回転することとなるが、官公庁では職員満足と住民満足が必ずしも正のスパイラルにならない。むしろ住民満足と職員満足は対立する関係にある。住民満足を追求していくと、官公庁の縦割り行政の見直し・再編につながっていくからである。

一部の例外的な自治体はあるが、基本的に職員が住民に対して顧客と同様の意識を持つことはありえない。むしろ職員側では住民よりも高い位置にいると考えている人が多いと思われる。官公庁は頭を下げて懇願してきた者のみを対象とするサービス業だからである。これは行政サービスが基本的に申請主義であることに起因している。すべて住民自身が行政の窓口に来ることが前提である。したがって官公庁の職員は行政サービスを享受したい住民に対してのみ、勤務時間内に法律の枠内で自分の業務のみを行えばよいと考えるのである。

縦割りの縄張りが基本であるから、住民に窓口を転々と歩かせる。職員にとって効率化された仕組みに従わせるのである。職員満足は住民にとっては不便になるケースも多い。官公庁が住民の混雑状況やライフスタイルなどは考慮せず、土日祝日や平日の昼休み等の受付を拒絶するのも当然である。極端に表現すると、文句があるなら、嫌なら来なくてもよい、サービスは提供しないし、その方が自分達は楽だと考える組織なのである。

民間企業が顧客をセグメントできるのに対し、官公庁は住民すべてを対象にしなければならないことは前述した。官公庁が唯一、対象を選択できる手段は申請手続きである。申請手続きの便利さが職員の仕事量に影響する。このように考えると、行政の様々な手続きが複雑でわかりにくい仕組みに作られていることも理解できる。仕事を増やさないと職員満足の向上につながる組織においては、住民を拒絶し、住民の満足度を低下させるための仕組みや制度作りに取り組むこととなる。

(4) EAアプローチの問題点

電子政府推進計画で推奨しているEAのアプローチ、すなわち最適化計画の進め方もBPRを阻害している。EAのフレームワーク（図1）の中で最も重要な位置を占めているのがBusiness Architecture（BA）分析である。

しかし、EAはITを戦略的に活用しビジネス構造を変革させるような手順とはなっていない

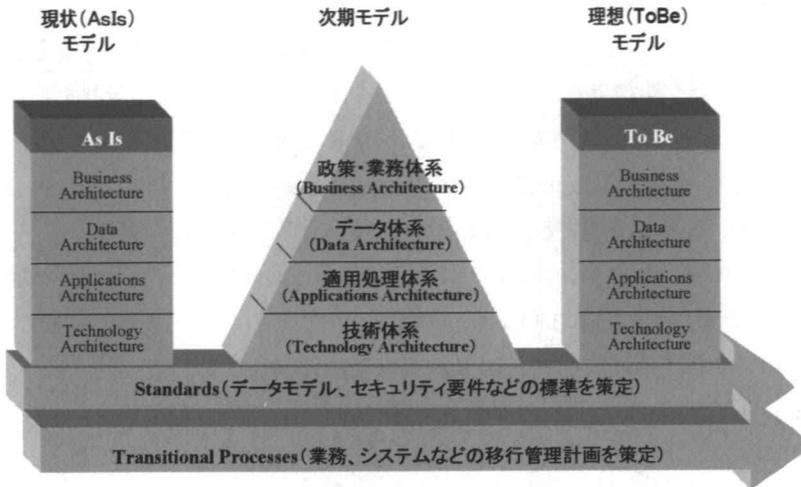


図1 EAのフレームワーク

出所: IT アソシエイト協議会「Enterprise Architecture 策定ガイドライン」経済産業省
2003年

い。EA 策定ガイドライン[4]では、BA 分析に関して、「政策・業務体系は、データ体系の策定と一体的に策定される。というのも、DFD ベースで行う機能の論理化と、情報体系整理図(UML クラス図) ベースで行われる情報の抽象化の成果は、常に互いにフィードバックをしていく必要があるからである。」として、現状 (As-Is) の業務分析、データ分析をもとに理想 (To-Be) の業務体系とデータ体系を整理することが中心となっている。

BA では、プロジェクトチャーターの役割となる業務説明書に行政目標の明確化や対象範囲を記述している。これが最初から業務内容を取りまとめているような印象を与えることになる。筆者は Mission や Principle、組織戦略に関する事項に関してはドキュメントを分けて明確にすべきであると考え。これらは個々の最適化計画単位に業務の記述で説明するものではない。民間企業においては経営戦略やビジネスモデル、事業戦略等は明確になっており、常に経営戦略との整合性を取りながら情報戦略、情報システム化計画を進めている。Mission や Principle、組織戦略に関する事項は官公庁における経営戦略やビジョンに位置づけられる。最適化計画にあたっては電子政府全体の最適化の視点が重要であるが、少なくとも各府省内部においての全体最適化を進めるためには明確化し、常にモニタリングできるようにしておく必要がある。

EA の進め方についても、例えば業務・システム最適化計画策定指針[5]では、別添2に業務環境分析・主要課題としてSWOT 分析やCSF の抽出方法を示しているが、関連する職員を集めてカードを記述して意見を集約するなど、官公庁の実態からおよそかけ離れた中小企業のボトムアップ的な戦略策定アプローチの方法を推奨していることには疑問がある。

また、EA のフレームワークの中での位置づけも不明確である。トップダウンアプローチへの過度の期待はリスクが高くなるが、省庁の個別業務の最適化を計画するのではなく、府省全

体を1つの組織体として認識するような全体最適の視点が必要である。

BPRでは、従来の組織やルールの枠を超えて、業務プロセスのあるべき姿を描く必要がある。何故なら、既存の組織や業務手続きに依存して業務プロセスを考えると、現状を肯定しやすく、イノベーションを起こせないからである。BPRを進めるにあたっては、①根本的 (Fundamental)、②抜本的 (Radical)、③劇的 (Dramatic)、④プロセス (Process) という4つの原則があるが、これこそがまさに電子政府に求められているものである。

しかし、別添3では、業務・システムの最適化に係わる共通見直し指針において政策・業務体系で10項目の指針があげられているものの、すべて業務の改善や効率化に関する内容であり、業務プロセスを抜本的に改革するBPRの視点には欠けている。

EAのBAのフェーズでは、現状の組織や業務システムの肯定・維持につながりやすい傾向がある。ボトムアップアプローチでは、組織の統廃合や人員削減といった現在各府省に求められるテーマは抽出されない。それどころか、大幅なコストダウンに関しても過去の業務の否定につながることを避ける傾向にある。ToBeモデルであるべき姿を追及することもなく、安易な次期システムしか検討されない。紙の手続きを踏襲し、何ら付加価値を生み出すことのない最適化計画が作成されているのも当然であろう。

3. 電子政府におけるBPRの実現施策

(1) 最適化計画とBPR実行計画をリンクさせる

先に電子政府が中身のない形式的な見せかけの最適化計画が作成され、誰も責任を取らない総無責任体制で進められている問題点を指摘した。筆者はこれを解決するために、最適化計画に実行可能な構造改革もしくは業務改革 (BPR) 実行計画書の添付を義務付けることを提言したい。構造改革やBPRの手段であるはずのIT化がいつの間にかIT化そのものが目的に置き換えられている。構造改革やBPRが確実に実行されているか、その成果が出ているかを評価することが重要と考える。

そして、実施できなかった場合は計画策定時のCIOを降格させ、CIO補佐官は解任する。ここで重要なことは、経営的な責任とシステムの技術的な問題や障害にかかわる責任を明確に切り分けておくことである。最適化計画には戦略や計画そのものが誤っていたと思われるものが多い。その場合のCIO及びCIO補佐官の責任は重大であり、意思決定の経緯を含めて責任を追及する必要がある。また戦略や計画が適正で、システムも問題なく稼働したが、構造改革やBPRが計画通り進められなかった場合の責任もCIOとCIO補佐官に負わせるべきである。こうした仕組みを構築することによってはじめてまともな最適化計画が策定され、実行に移されるのではないかと考える。

(2) 利用者の業務プロセスを起点とする

現在の多くの最適化計画のように職員満足の視点に立って、既存組織の枠の中で業務効率化を図ると、重複や無駄が多く発生することとなる。最近では電子政府においても利用者の視点ということが言われているが、官公庁の職員が住民の視点に立てないことは前述した通りである。したがって、住民及び取引事業者の視点というレベルではなく、まず住民及び取引事業者の業務プロセスそのものを見直すことである。すなわち、住民や利用者の業務プロセスを起点にして、可能な限りワンストップサービスを実現できるように組織と業務を抜本的に再編することである。同時に大規模なリストラ計画等を含めた構造改革・BPRの実行計画書を義務付けなければならない。また、この際にはサービスの広域化を前提にして手続の標準化を進めていくことも大切である。

利用者の業務プロセスを起点にすれば、業務によっては市販の流通パッケージソフトからの連動や、eビジネス等で実績のある個人認証との連携も視野に入ってくる。電子申請は紙の手続きよりも時間と手間がかかり、さらにIT環境整備にコストがかかるという声をよく耳にする。少なくとも電子申請で便利になったという声は皆無である。これは住民や取引業者を所属組織やシステムの外側に存在するものと認識しているところに問題がある。職員だけでなく、利用者すべてをシステムの内側として認識することから出発しなければならない。そして職員自身も利用する当事者として評価しなければならない。

現在、利用者が紙の手続きをどのようなプロセスで行っているのか、その際に何が不便で困っているのか、IT化によってどのように改善したらより便利になるのかを考えることである。これは通常のシステムでは当たり前のことであるが、官公庁ではこのような見方ができない。官が計画を立て、目標を設定して民を指導してやらせていくという意識なのである。

もし、利用者の業務プロセスを起点に分析したら、多くの電子申請システムは最適化計画の段階で却下されたはずである。電子政府の計画や推進にあたっている職員ですら、自分では住基カードを保有せず、電子申請を一度も行ったことがないという人が多い。廃止になった外務省のパスポート申請システムも本当に便利であれば、外務省の職員やシステムにかかわった人間が率先して利用したはずである。

民間企業においてはICTの進歩により様々なeビジネスモデルが登場し、企業の境界を越え、あたかも同一企業のように行動するケースが増えている。官公庁だけがITを導入し、組織の境界にさらに高い壁を築いて利用者や取引先企業を隔離するような行動に出ている。これはある意味では官僚組織の防衛本能と考えられるが、サプライチェーンや国民生活の足枷となりつつある。今後電子政府においても、個々の企業が全体最適化を目指し、戦略提携によって企業間ネットワークを形成するSCMや筆者が提示する電子政府の知識連鎖モデルがリファレンスとなることを確信する。

(3) 電子化を阻害する要因を排除する

総務省が電子政府の利用促進を向上させるための施策に電子政府推進員がある。これは、「電子政府に関する広報、普及活動の推進について」(平成16年9月15日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定)に基づいて設置されたものである。全国を8つの地域に分けて、電子政府利用促進の核となる者を電子政府推進員として委嘱し、広報・普及活動、意見要望の把握活動を実施するというものである。その主なメンバー構成は、以下の通りである。

- ・地域のITオピニオンリーダー

利用者視点に立った電子政府の効果的推進に関し重要な知見や活動実績を有する学識経験者等

- ・司法書士、税理士、社会保険労務士、行政書士、土地家屋調査士

年間申請件数の多い手続等分野に密接に関連する業務に従事する国家資格を有する者

趣旨はともかく、メンバー選定に電子申請の阻害要因である国家資格者の代表を入れるなど方向を間違えているのが問題である。なぜなら、一般の利用者の視点に立たず、申請代行業者を中心とした電子申請システムの構築を提言しているからである。こうした動きは、平成20年11月28日の電子政府評価委員会で全国社会保険労務士会連合会による「電子申請利用促進に関する意見について」や日本司法書士会連合会が提出した「オンライン利用に関する取り組み状況」説明資料等でも明らかになっている。

電子申請で最初に考えるべきことは、これを機にまず無駄な手続きを廃止すること、プロセスを見直すことである。さらに不要な国家資格を廃止したり、意味のない国家資格の独占業務は規制緩和することである。

問題は例えば、税理士は23年以上国税に従事した者、行政書士は20年(高等学校を卒業した者は17年)以上公務員(又は特定独立行政法人、特定地方独立行政法人)として行政事務に相当する事務に従事した者は資格取得できるように監督官庁と密接な関係にあることである。こうした国家資格取得者の団体には官庁関係のOBが数多く存在していることと、将来の仕事の継続につながっていることである。

付加価値をもたらさない国家資格取得者の存在そのものが害悪であるという認識が必要である。社会的に不要なコストは削減していくことが重要である。個々の資格団体の仕事を維持・確保するという視点ではなく、まさに国全体の全体最適化で取り組む必要がある。したがって、電子申請の件数や比率の目標設定だけでなく、国家資格取得者による申請手続数の削減目標などを設定しなければならない。

(4) 徹底的なムダ取りを進める

BPRでは、「今、なぜその仕事を行っているのか、なぜその方法を用いているのか。」というように根本的な部分を問いかけ、業務プロセスの根底にある暗黙のルールや前提を明らかにす

ることが鉄則である。トヨタ方式では、なぜという問いかけを5回繰り返して、根本原因を追及するルートコース分析が行われている。

電子政府では無駄な手続きをそのまま踏襲しただけでなく、その上にさらに意味のない手間とコストをかけたIT化を進めている。ITベンダーと手続きを代行する国家資格保有者の満足度のみが向上するシステムである。

ルートコース分析で明らかになった無駄な仕事や手続きの廃止は徹底していかなければならない。また、「電子化する意味のないことはやらない」、「すでに電子化したものでも意味のないものは廃棄する」という意思決定も必要である。そして究極的な理想像（最適化計画のToBeモデル）から描くという帰納的なアプローチをとる必要がある。

平成20年9月に内閣官房IT担当室より、オンライン利用拡大行動計画[6]が示された。ここでは、目標達成のための重点的取組として、①認証基盤の抜本的な普及拡大、②オンライン利用に係るガイドラインの策定、③経済的インセンティブの向上等、④添付書類の削減といったものがあげられているが、ごく当然のことが記述されているのみである。

オンライン利用計画で疑問なのは添付書類の扱いである。例えばe-TAXなどは利用率を上げるために添付書類を省略できるようにしたが、紙の申請では添付が義務付けられたままである。添付書類が必要かどうかを追及すべきであって、電子申請の利用率を上げるために安易に二重標準を設定することは問題である。紙であろうが、電子であろうが必要なものは必要、不要なものは不要としなければならない。このように考えると紙の申請（窓口提出、郵便）は本人確認やチェックが緩いにもかかわらず、電子申請となると極端に厳格化されることにも疑問がある。こうした二重標準の疑問点に関して筆者は機会あるごとに電子申請を推進する担当者に質問しているが、誰からも回答を得られていない。

また、筆者はそもそも書類という言葉を使わせないほうが良いと考える。なぜならば官公庁では書類が存在するのを当たり前のようになっているからである。添付情報という表現にし、可能な限り情報の発生場所でアップロードか保存させる、もしくはデータ連携させるシステムを考えるべきである。

政府や役所間で管理している情報を住民に取り出させ、別の役所へ提出させる行為はおかしいと考える必要がある。住民基本台帳カードは全国どこでも住民票を取り出せるというのがうたい文句であったが、それで何が便利になるのだろうか。住民票を無くすことはできないかと考えるべきである。例えば少なくとも運転免許やパスポート申請など役所でおこなう手続は住基カードをかざすだけで戸籍抄本や住民票の提出など一切不要とするなどの仕組みを作らなければ意味がない。

省庁内部の紙については徹底的に削減すべきであろう。企業においても給与明細や辞令なども紙ではなく電子のみにしているケースも多い。必要の無いもの、意味のないものは無くすことを徹底すべきである。

4. 知識連鎖による電子政府構築モデル

筆者[7]は民間企業の組織を中心に知識共有・知識連鎖の重要性を指摘し、KM 及び SCM にかわるマネジメントコンセプトとして e ナレッジチェーン・マネジメント (e-Knowledge Chain Management; e-KCM) を提示し、研究をおこなってきた。e-KCM は、従来 KM (Knowledge Management) において個別企業ごとに行われてきたメンバーの自動化による知識共有を、サプライチェーン全体での知識共有へと拡張した概念であり、IT の積極的活用による人間の知的・創造的活動の支援を通して、エンパワーメントとコラボレーションの実現をめざすものである[8]。本論文では電子政府構築の基盤としての e-KCM の適用が望ましいと考える。

(1) e-KCM の基盤として電子政府全体の KM システムを構築する。

まず BPR の実施及び e-KCM の構築を支援するための基盤としての KM システムについて考えてみたい。電子政府全体の KM システムの目的は、①知識やノウハウを共有し、品質の確保とコストダウンを目指すこと、②知識を蓄積し、再利用できる環境を整備してベンチマーキングやベストプラクティスの移転を促進させることである。

筆者は KM システム構築にあたってはコンポーネント化と標準化を進めることが重要であると考え。汎用化することによって共通言語となり、ノウハウの共有が可能となることはいうまでもない。これは長期的な視点になるが、電子政府の機能（処理、手続き等）のコンポーネント化を進め、可能な限り標準とオプションのパターンでプロセスを構築できるように方向づけていくことが求められる。

最適化計画策定にあたって政府内や省庁内部でも流用できる技術やノウハウを検討することは少ない。オープンアーキテクチャや分離調達等の IT 調達が増加しているため、知識共有は容易となっている。コンポーネントウェアの発想でベストプラクティスを移転し、システム構築のコストダウンとリスク低減をはかる。プログラムのレベルまで移転や流用を可能とするのが理想であるが、政府調達の入札の問題、ベンダー契約や保守などの課題がある。したがって、まずは設計情報のレベルから検討するのが現実的である。そのためには、EA のプロセスをベースに共通の設計・開発基盤もしくは、電子政府共通の CASE ツールを統一することが重要と考える。

2005 年 8 月 18 日に経済産業省のホームページに EA ポータルサイトが開設され、EA ツールが公開された。サイトでは、EA の標準的なドキュメント作成ツールとテンプレートを自由にダウンロードできるようになっている。そこで提供されている EA ツールはマイクロソフト社の描画ソフトと表計算ソフトがベースである。操作性や利用度を考慮し、ドキュメントの標準化を推進することのメリットもある。しかし、システム設計や開発のプロセスの合理化や変更管理、プロジェクト管理の容易性も考慮すると、CASE ツールによる標準化の支援が望まし

いと思われる。とくに個々の府省の大規模システムを要件定義、設計、開発といった工程ごとに競争入札する方向にある中では、設計情報の共有化とメンテナンス（EA ではとくに機能やデータの関連付けの整理が多い）が重要であると考ええる。

(2) 電子政府の知識連鎖モデル

官僚型組織は官公庁や自治体においては、①方針・規則・手続によって整合性を確保できる、②職務規定が明確になり重複がない、③権威の階層があるため行動が予測できるといった順機能を発揮しているのは事実である。しかし、同時にマートン[9]が指摘する官僚型組織の意図せざる結果としての逆機能である、①最低許容行動、②顧客の不満足、③目標置換、④革新の阻害が発生しており、とくに電子政府構築計画においてはその弊害が顕著になっていると考えられる。

筆者は電子政府を成功に導くためにはマニュアル的行動の堅い官僚型組織に知的・創造活動を支援する高エンタロピーの柔らかい組織[10]との連携や組み込みが必要と考える。それが筆者の考える電子政府の知識連鎖モデルである。

とくに官公庁の内部環境で考えると、中央で計画された画一的・硬直的なシステムを地方に強制させる仕組みではなく、ベンチマーキングしながら地方の革新的なシステムやベストプラクティスを組み合わせるような緩やかな構造に転換すべきである。問題が多いと指摘した住民満足度であるが、その指標は中央省庁よりも地方自治体の方が適用しやすいと思われる。中央省庁が進める電子政府で成功している事例が皆無であるのに対して、電子自治体では数多くの成功事例が存在するのは、中央省庁と比較すると地方自治体の方が住民満足度を反映させやすく、ベンチマーキングやナレッジの移転が容易な環境にあることも要因と考えられる。

表1 官公庁の組織と行政サービスの特徴

	中央省庁	自治体
行政サービス提供の特徴	1省庁が業務を独占	地域ごとに分割して業務を独占
知識共有の容易性	基幹業務系の共通化は困難。人事給与、旅費出張管理などの共通化可能な業務がある。	先進自治体からのベストプラクティスの抽出・移転は比較的容易である。
組織の特徴	縦割り組織が弊害。省庁間を統制する機能が無い。地方分権化により自治体との連携も困難化。	トップのリーダーシップ次第では迅速な意思決定、アクションが可能。
住民満足度の反映	住民満足度の反映は困難である。取引業者は顧客でないため声は反映されず効率化も進まない。	中央省庁と比較すると住民やステイクホルダの声を反映させやすい。また行政サービスの比較評価によって居住地域の選択も可能である。

したがって、電子政府の住民の窓口となる自治体のシステム構築が鍵となる。自治体は中央を意識するのではなく、利用者の側に立って利用者起点の業務プロセスと連携させ、サービスの向上を目指す必要がある。

電子申請業務はGtoCが基本となっているが、自動車登録業務等GtoCに不向きなものもある。そこでまず、確定申告のeTAXなど国民が直接申請処理することが便利な手続業務、民間企業や専門の国家資格保有者を經由することが望ましい業務を整理し、GtoCとGtoBに分類・再編していく。

電子政府のeビジネスモデルには、政府と住民個人のモデルであるGtoC (Government to Citizen)、政府と企業のモデルであるGtoB (Government to Business)、政府内部のモデルであるGtoG (Government to Government) がある。

筆者[11]はGにBの知識やノウハウを連鎖させGtoCはG&BtoC (Government& Business to Citizen) へ、GtoBはG&BtoB (Government& Business to Business) へ、GtoGはG&BtoG&B (Government&Business to Government& Business) へとモデルを転換すべきであると考えている。

表2 電子政府の知識連鎖モデル

電子政府のeビジネスモデル	知識連鎖の例
GtoC → G&BtoC	フロントオフィスの民間委託
GtoB → G&BtoB	SCMへの連結
GtoG → G&BtoG&B	共通業務等の民間委託

民間企業では、自社のコアコンピタンスを明確にし、事業の選択と集中、経営資源の最適配分をおこなって、必要な経営資源は外部から調達したり、戦略提携する形でSCMの構築が進められている。官公庁においてもコア業務を残し、民間に委託できる部分は可能な限りアウトソーシングすべきであると考えている。

G&BtoCモデルでは、コアなバックオフィスの基幹業務を残し、フロントオフィス部分を外部に委託する。電子政府計画ではワンストップサービスが掲げられているが、電子申請をする準備や手続に何度も足を運ばなければならないことが多い。またその際に役所の窓口はわかりにくく、住民が何度も窓口に並び時間を要することが多い。

こうした問題は行政サービスが縦割り組織であり、申請主義に起因することは前述した。松山市や佐賀市などの先進的な自治体では総合窓口を設置しているが、多くの自治体では窓口業務のワンストップサービスは出来ていない。

例えば総合窓口業務であれば、単純な受付窓口処理業務をフロントオフィスとし、審査や認定業務をバックオフィスとする。フロントを民間に委託することにより、行政サービスの視点が住民から顧客へと転換され、効率化も図れる。ITのみならず、窓口も含めて住民との接点を進化させていく必要があると考える。電子政府実現のマネジメントコンセプトとして、CiRM

(Citizen Relationship Management) の構築が必要であり、コールセンター業務やインターネットによる問合せ対応等を含めた行政サービスの向上が求められる。

G&BtoB モデルでは SCM への連結が考えられる。電子政府は国民の申請業務のワンストップサービスが目標となっている。しかし、自動車保有手続きのように従来から自動車販売代理店で行われていたワンストップサービスを国民にやらせるようなシステムを作ること自体にあまり意味が無い。自動車保有手続きシステムでも e-TAX と同様に自動車を購入する個人が電子申請した場合に自動車販売代理店を経由して 7,000 円値引きするという効果が期待できない施策が打ち出されている。

この事例においても顧客志向を持たない官公庁単独で要件定義、システム設計をおこなってきた弊害がある。自動車保有手続き業務が煩雑であり、そのコストが自動車業界全体にとって問題であれば、自動車メーカーと共同で開発し、業界全体のムダを削減し、結果として国民の利益にもつながるシステムを志向すべきであると考えられる。その際には前述したように利用者の業務プロセスを起点にして設計をすることが重要となる。

全体最適のベストプラクティスは SCM に学ぶべきである。SCM は、「部品調達から生産、販売、物流にまたがる複数企業間の業務プロセスをネットワークで結び、情報を共有しながらチェーン全体のビジネススピードを高める経営手法[12]」であり、「個々のサプライチェーンのメンバーが自己の部分最適化を図るのではなく、サプライチェーン全体の最適化を図るアプローチ[12]」である。

従来 SCM の領域の中には G は含まれていなかった。G の存在は産業界にとっては足枷にしなければならないため、隔離されていたともいえる。電子政府のプロセスは SCM の視点から評価しなければならない。民間企業がサプライチェーン上の無駄な工程を削除していったように、不要な独立行政法人や国家資格者はこの機会に徹底的に解体や削減をすることで、社会全体の無駄な手続きやコストを削減することが可能となり、我が国全体の経済競争力強化へとつながることになるのである。

GtoG モデルは縦割り行政のために連携が進まない。また共通システムについても人事給与や予算執行等管理システム (SEABIS) の標準化も遅れており、取捨がつかない状況にある。G&BtoG&B モデルは、連結部分や共通業務機能に B を組み込むものである。各省庁で共通する業務を一括してアウトソーシングし、民営化することで連携・情報共有せざるを得ないモデルとするものである。

5. おわりに～会計検査院による牽制機能の強化～

最後に蛇足的ではあるが、電子政府の PDCA サイクルの C である牽制機能について述べておきたい。現在、我が国の電子政府構築計画は総務省が中心となって推進している。最適化計画についても計画機能は強化され、予算制度の中で事前評価が行われている。計画を適正なものに方向づけるためには、政府 IT 投資プロジェクトの進捗状況と事後評価を強化することが

重要である。

2006年4月に、内閣官房IT担当室にガバメント・プログラムマネジメント・オフィス(GPMO)が新設された。従来は内閣官房IT担当室が政策を取りまとめ、その実施を個別省庁が行うのというものであったが、電子政府の構築については内閣官房自らが府省横断的にモニタリングしないと日本全体としての電子政府は成功しないという認識を持ち、IT担当室がGPMOを実施することとなったのである。

GPMOの具体的業務は、人事・給与システム、予算執行等管理システム等、全府省が共同で利用する府省共通システムに関して、工程管理、仕様の調整、費用対効果の確認及び経費の効率的運用を図ることである。このGPMOは、各府省のPMOを統括するのではなく、同じ立場の組織であるため、機能するかどうか疑問がある。

最近では電子政府の失敗プロジェクトが雑誌やテレビなどのマスメディアにも大きく取り上げられつつある。政府のIT投資の問題を未然に防ぐためには牽制機能と事業評価の公表が重要である。そのためには、独立した機関である会計検査院の機能強化が大きな課題である。現在、公表されている会計検査院の検査の観点は次の通りである。

- ① 正確性：決算が予算執行の状況を正確に表示しているか
- ② 合規性：会計経理が予算や法令等に従って適正に処理されているか
- ③ 経済性：事務・事業の遂行、予算の執行が経済的に行われているか
- ④ 効率性：同じ費用でより大きな成果は得られないか、費用との対比で最大限の成果を得ているか
- ⑤ 有効性：事業全体が所期の目的を達成し、また効果を上げているか

会計検査院が2004年から2006年にかけての3年間の検査報告の中で、ITに関する指摘事項は26件ある。これを検査の観点で分類(1事案に対し複数の観点もあるため合計件数とは一致しない)すると正確性：4件、合規性：10件、経済性：11件、効率性：1件、有効性：3件となっている[13]。このように現在のIT検査は、経済性と合規性の観点が中心となっている。近年、行政改革により効率的な行財政の執行が求められている。こうした状況の中で正確性・合規性・経済性という観点から、効率・有効性の観点への検査領域の拡大が望まれる。

また26件の指摘事項をシステム構築プロセスで分類すると、企画段階：2件、設計・開発段階：4件、運用保守段階：20件となっており、運用保守段階が大部分を占めている[12]。これまで会計検査院は電子政府のPDCAサイクルのCを担ってきたため、運用保守段階の検査のウェイトが高い。しかし、運用保守段階では取り返しのつかないプロジェクトが多く、問題点や是正事項の指摘に限界がある。したがって、上流であるPの計画段階とDの実行段階フェーズのPDCAサイクルにウェイトを移し、とくに電子政府の戦略や計画にも踏み込むことを期待したい。

会計検査院ではIT検査の体制を強化する取り組みが行われているが、院内職員のみでの体制には限界があると思われる。GAOではIT部門はエリートであり、エコノミストや政策分析家、IT技術の経験者などを積極的に登用している。会計検査院においても外部の専門スキル

の活用も視野に入れていくべきであると考え。

そして今後は先行している米国の評価フレームワークやガイドラインなどをリファレンスとして活用するだけでなく、独自の評価フレームワークを政府に提示し、電子政府のみならず我が国の政府 IT 投資の評価を担っていくべきであると考え。

以上、本論文では、電子政府を成功させるための BPR の進め方と民のベストプラクティスの官への転用・知識連鎖について考察した。2008 年 4 月 1 日の経済財政諮問会議でも、電子政府の問題が取り上げられ、岸田[14]は民へのアウトソーシングについても提示している。官公庁における e-KCM モデルの適用と柔軟な組織への転換モデルについて今後も研究を継続したい。

参考文献

- [1] IT 戦略本部：「IT 新改革戦略」，(2006)
- [2] M・ハマー，J・チャンピー著：「リエンジニアリング革命」，野中郁次郎監訳 日本経済新聞社 (1993)
- [3] トーマス・H・ダベンポート著：「プロセスイノベーション」，卜部正夫他訳 日経 BP 社 (1994)
- [4] IT アソシエイト協議会編：「業務・システム最適化計画について～ Enterprise Architecture 策定ガイドライン～」，(2003)
- [5] 各府省情報化統括責任者 (CIO) 会議連絡事務局：「業務・システム最適化計画策定指針 (ガイドライン)」，(2006)
- [6] IT 戦略本部：「オンライン利用拡大行動計画」，(2008)
- [7] 林誠，金子勝一，山下洋史：“e-ナレッジチェーン・マネジメント (e-KCM) に関する研究”，日本経営システム学会第 28 回全国研究発表大会講演論文集，pp. 83-86 (2001)
- [8] 林誠：“Web2.0 によって進化する e-KCM の研究”，第 38 回日本経営システム学会講演論文集，pp. 184-187 (2007)
- [9] ロバート・K・マートン著「社会理論と社会構造」森東吾他訳 みすず書房 (1961)
- [10] 山下洋史：“組織における高-低エントロピーの循環モデル”，日本経営システム学会第 26 回全国研究発表大会講演論文集，pp. 195-198 (2001)
- [11] 林誠：“電子政府を構築するための e-KCM に関する研究”，第 40 回日本経営システム学会講演論文集，pp. 124-127 (2008)
- [12] 林誠著：「資材管理・在庫管理の改善 2—調達活動の合理化と外注管理・在庫管理」，産業能率大学厚生労働省認定通信教育テキスト (2000)
- [13] 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング編：「欧米主要国における IT 化の進展に対応した検査手法と事例に関する調査研究」，平成 20 年度会計検査院委託業務報告書 (2009)
- [14] 岸田臨時議員：「今後の IT 政策への取組み～国民本位の電子政府の実現に向けて～」，経済財政諮問会議平成 20 年第 6 回提出資料 (2008)