

WG1全体最適化 最終報告書

2005年12月20日

目次

本ワーキンググループ発足の経緯	.....	3
WG1全体最適グループ・活動の概要	.....	4
1. 全体最適検討の対象範囲と検討結果の概略	.....	5
(1) 全体最適検討の対象範囲	.....	5
(2) 総合的な方向を示す将来像について	.....	6
2. 全体最適実現のための必要な要件と向かうべき方向	.....	8
(1) 全体最適実現のための要件	.....	8
(2) 全体最適実現のために向かうべき方向	.....	9
3. 全体最適実現のために取り組むべき施策の提言	.....	12
(1) 今後プロジェクト化など継続して取り組むべき活動	.....	12
(2) 自律的に全体最適に向かうメカニズムの構築	.....	14

本ワーキンググループ発足の経緯

CIO補佐官制度は発足から既に2年余が経過した。この間各府省に所属するCIO補佐官は、最適化対象各業務・システムの見直し方針の策定と、その新たな最適化計画の策定に邁進してきた。全府省のCIO補佐官と関係者の会議であるCIO補佐官等連絡会議も20回を重ね、今年度中には対象となった全ての業務・システムの最適化計画も策定される予定である。

現在進行中のこの最適化活動を通じて、個別の最適化活動だけでは解決が困難、あるいは共通のテーマとして解決策を策定した方がより合理的と考えられる課題が浮上した。そしてこれらの共通する課題に一定の方向性あるいは、解決策を策定することを目的に、CIO補佐官等連絡会議の附属組織として5つのワーキンググループが2005年6月に発足した。

本ワーキンググループは、そのうちの一つとして「全体最適」をテーマとしたものである。

上にある最適化活動を進めてきた中で、より良い最適化を望むには個別最適だけでなく全体最適をよく検討し進むべき方向を確認する必要がでてきた。その背景を次のように整理する。

- (1) 府省共通システム、個別府省システムの最適化計画が策定され、具体的な計画推進の段階に進みつつあるが、既存の79システムの個別最適を進めることで、全体が最適化されることになるかということを改めて見直してみる。
- (2) データの共通化・標準化など、より一歩進めた共通化を図れば最適化はさらに一層進むという考えも、関係者の間では認識されているが具体的には進んでいない。
- (3) 新たに最適化を進めたらよいのではないかとされる業務・システムの可能性も認められるようになってきた。
- (4) 世界最先端の電子政府を実現するという目標に、この最適化活動全体が適合しているかを改めて点検することも必要。
- (5) さらにITの技術的視点から、システムやネットワークのより一層の統合・共同化、共同システム・センターなどを検討すべきではないかという論議も持ち上がってきた。
- (6) また、「全体最適」とは、本来のあるべき姿をトップダウン的アプローチによって示し、それに向けての中長期的展望を示すことを全体最適の目標とすべきではないかという声もあがっている。
- (7) マスコミを始めとする外部関係者を含め、全体最適とは何であるかそれぞれに認識の相違があるのではないかと考え、今一度原点から検討し、「全体最適」を明確なものにして関係者の間で共通認識を持つ必要がある。

(1) 全体最適グループの目的

電子政府全体の最適化のあり方を検討し、WGとしての提言をとりまとめることを目的とする。

(2) メンバー(順不同)

塩川鎮雄 公正取引委員会CIO補佐官
* 大塚寿昭 総務省CIO補佐官 (リーダー)
穂鷹良介 法務省CIO補佐官
丸山文啓 文部科学省CIO補佐官
潮見 登 厚生労働省CIO補佐官
野村邦彦 経済産業省CIO補佐官
丸山博義 経済産業省CIO補佐官
小原 誠 最高裁判所CIO補佐官

(3) 会合履歴

平成17年7月26日に第1回を開催、以来12月7日までに15回の会合を行った。

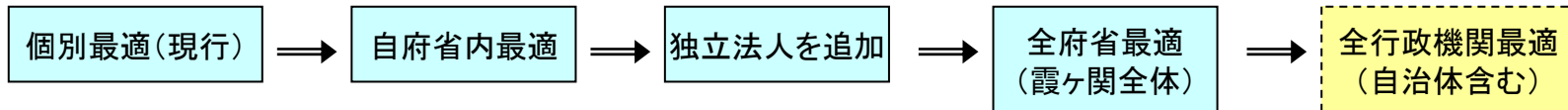
(4) アンケート実施概要

9月27日、全CIO補佐官に向けて発送。10月5日締め切りで対象府省庁20機関のうち16機関から回答を得た。
(締め切り後回収分含む。2府省からは各2通の回答を得ており、補佐官個人の見解を重んじて独立回答としたため、
回答件数は最大18件となっている)

1. 全体最適検討の対象範囲と検討結果の概略

(1) 全体最適検討の対象範囲

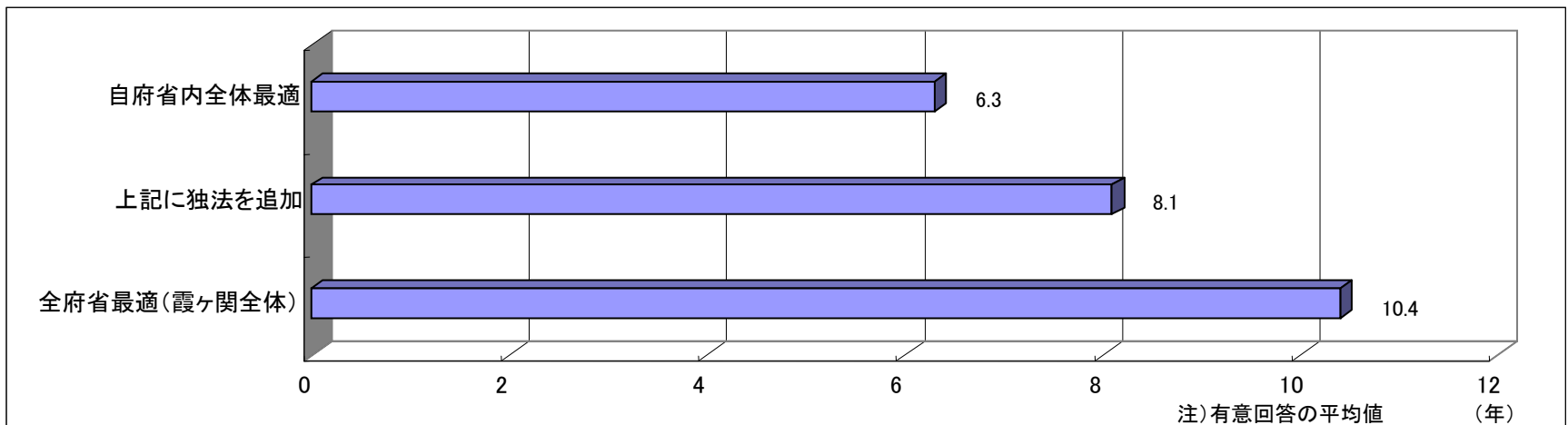
個別最適から全体最適に向けて、対象範囲をどのように区分し、また発展ステージをどのように想定するかを検討した。検討の過程で下記の仮説を立て、全CIO補佐官を対象としたアンケート調査にてこの仮説を問うたところ概ねの理解と賛意を得た。よって全体最適の検討範囲はこの仮説のように進めることとした。



WG1のメンバーの間では、対象範囲の区分と発展ステージは概ねこのように進むだろうということで諒解はしたが、今回のワーキンググループに与えられた時間と作業量から、当ワーキンググループでは全府省最適(霞ヶ関全体)までを検討の範囲とすることとした。また、実現時期のスコープとして、やはりCIO補佐官アンケート結果(図-1)でも一致していたが、10年後を目安とすることにした。上記以外の全体最適の範囲として、当WG内やアンケートで提言されたものは下記のとおりで、概ねは、全体最適を検討するに当たって国際連携や民間との連携を考慮する必要があるというものだった。

- ・ 輸出入関連、納税関連、出入国(パスポート等)などの分野で、国際連携や書類の国際標準化を更に進めるべき。
- ・ 業務を中心に考えて、場合によっては民間との連携で全体最適を計る。

(図-1) 最適化に必要とされる期間

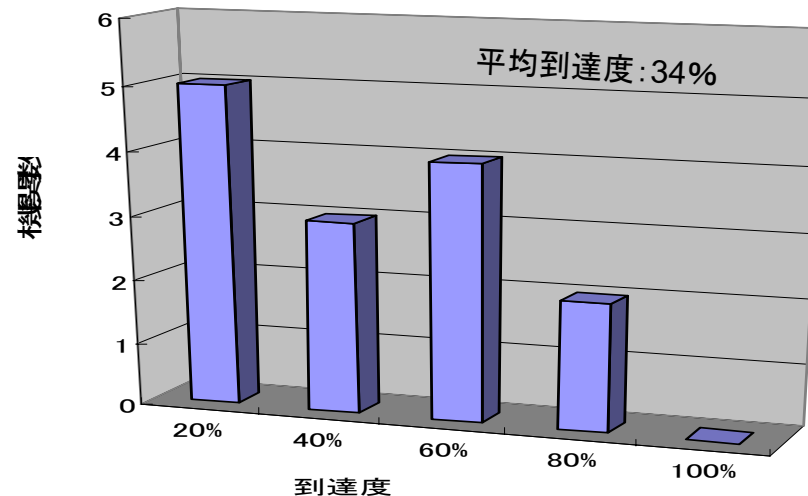


(2)総合的な方向を示す将来像について

全体最適という視点から霞ヶ関全体の将来像を具体的に描くことは、現時点では極めて困難であるということが明らかになった。その理由としては、

- ① 10年後の政府・行政の姿が今まさに議論中であり、それに依存する面が大きい。
特に業務とシステムの最適化を考えるに当たっては、業務の最適化が優先するものであり、この大きな方向によって全体最適も影響を受ける。(政府の役割と大きさ、公務員制度のあり方、中央と地方のあり方などが審議中であり、これらを当ワーキンググループで特定するものではない)
- ② 現在は個別最適の途上にあり、その成果に対する評価は未だ定まっていない。
アンケート調査結果(図-2)では、現状のままでは不十分という認識(自府省内最適への自省評価到達度平均34%)で、大半の補佐官の意見は一致しているが、具体的な将来像を描き、それを提言とするには一定の事例検証などを経て確かなものにする必要がある。また、各補佐官は個別最適案件を中心とした一部の業務・システムを把握しているに過ぎず、現状で包括的で有効性のある全体最適のあるべき姿を描くには困難を伴う。

(図-2) CIO補佐官による最適化到達度自省評価
(有効回答分のみの集計)(全14機関)



最適化到達度60%未満の機関が、14機関中12機関

ただ、ここに挙げた困難性は、即ち今後の課題として提起されるものでもあり、例えば、

- ・ ②の状況から現状の最適化の評価を行い、全体を見渡した最適化の提言を策定するプロジェクトを起す。
- ・ 業務とシステムを一部切り離して、システムの面からの全体最適を探求するプロジェクトを起す。

こうしたことが言えるのではないかと思う。

この点については、後の章で提言という形で提起して行く。

2. 全体最適実現のための必要な要件と向かうべき方向

(1) 全体最適実現のための要件

全体最適とはどういうことを言うのか？ 私たちWG1ではいくつかの切り口で議論を重ねてきたが、全体最適の要件を整理してその要件項目を提示(この要件が満たされていれば、より全体最適に近づいたと評価する)し、アンケートによってその重要度を問うことを行った。

全体最適の要件候補としては13項目を挙げ、各々5段階評価による点数合計で各補佐官の重要度認識を測った。その結果は(図-3)にあるとおりだが、最適化要件のうち下記の要件の必要性を指摘する評価が高かった。

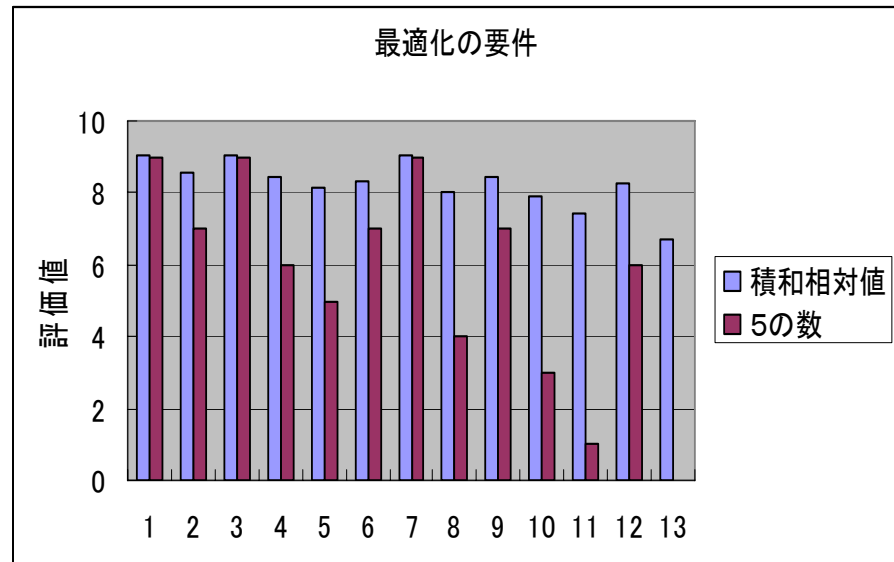
- 1 利用者負担の最小化、
- 3 行政サービスの質の向上、
- 7 調達の適正化の実現

一方で最適化要件として、「13環境への配慮」については、はまだ高い支持を得るに至っていない。

ただ、その他の要件項目についても上位評価の3項目と比べ大きな評価の差はなく、今後、より深めた議論と裏付け調査・研究等が必要と考える。

(図-3) 全体最適化の要件

要件	最適化内容 項目
1	利用者負担の最小化
2	行政目標の達成(政策の浸透)
3	行政サービスの質の向上(格差是正含む)
4	主体的改善のサイクルの定着
5	ITを監査・監督する組織の新設
6	コスト(TCO)の最小化の実現
7	調達の適正化の実現
8	投入人的資源の最小化の実現
9	高度なセキュリティ水準の確保
10	広域災害に対する万全の備え
11	技術的な先進性と国際標準対応
12	十分なIT人材の確保・育成
13	環境への配慮

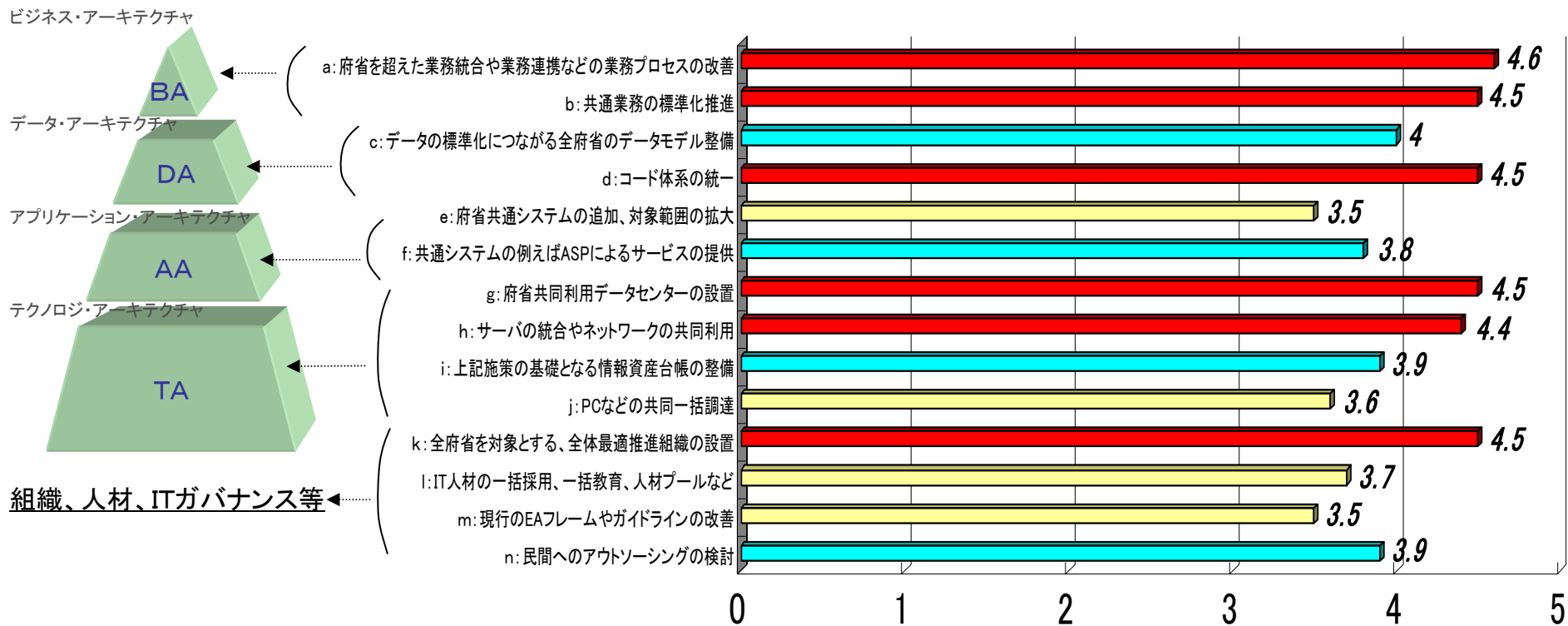


(2) 全体最適実現のために向かうべき方向

全府省最適(霞ヶ関全体)を推進する上で、EAの4階層を意識した具体的施策の有効性を調査した結果、下図のように、「業務プロセス改善や業務標準化(BA階層)」、「コード体系の統一(DA階層)」、「データセンターやネットワークの共同利用(TA階層)」、そして「全体最適推進組織の設置」など、下図のグラフ中の赤で表示された施策について高い期待が見られたが、実現には非常な困難が伴う施策に高い期待が見られる。

(図-4) 全府省最適に向けて取るべき施策の有効性評価

評価ポイントの平均値
(有効性を5点法で評価)



これらの具体的施策が実現された将来像として、WG1では、

- ①オール霞ヶ関全体最適To-beモデルの具体像を描くことは困難なので、そのイメージを描いてみる
- ②具体的施策を、施策の関係に着目してマッピングし、全体最適実現のために向かうべき方向を示す

という作業を試みた。

施策の関係については、組織、人材、ITガバナンス等 EAの4階層を超える形で取り組むべき施策の扱いが検討の焦点となった。それらを含めて整理・図示するひとつの方法として、BSC(バランス・スコア・カード)の視点から全体の施策をマッピングしてみた。

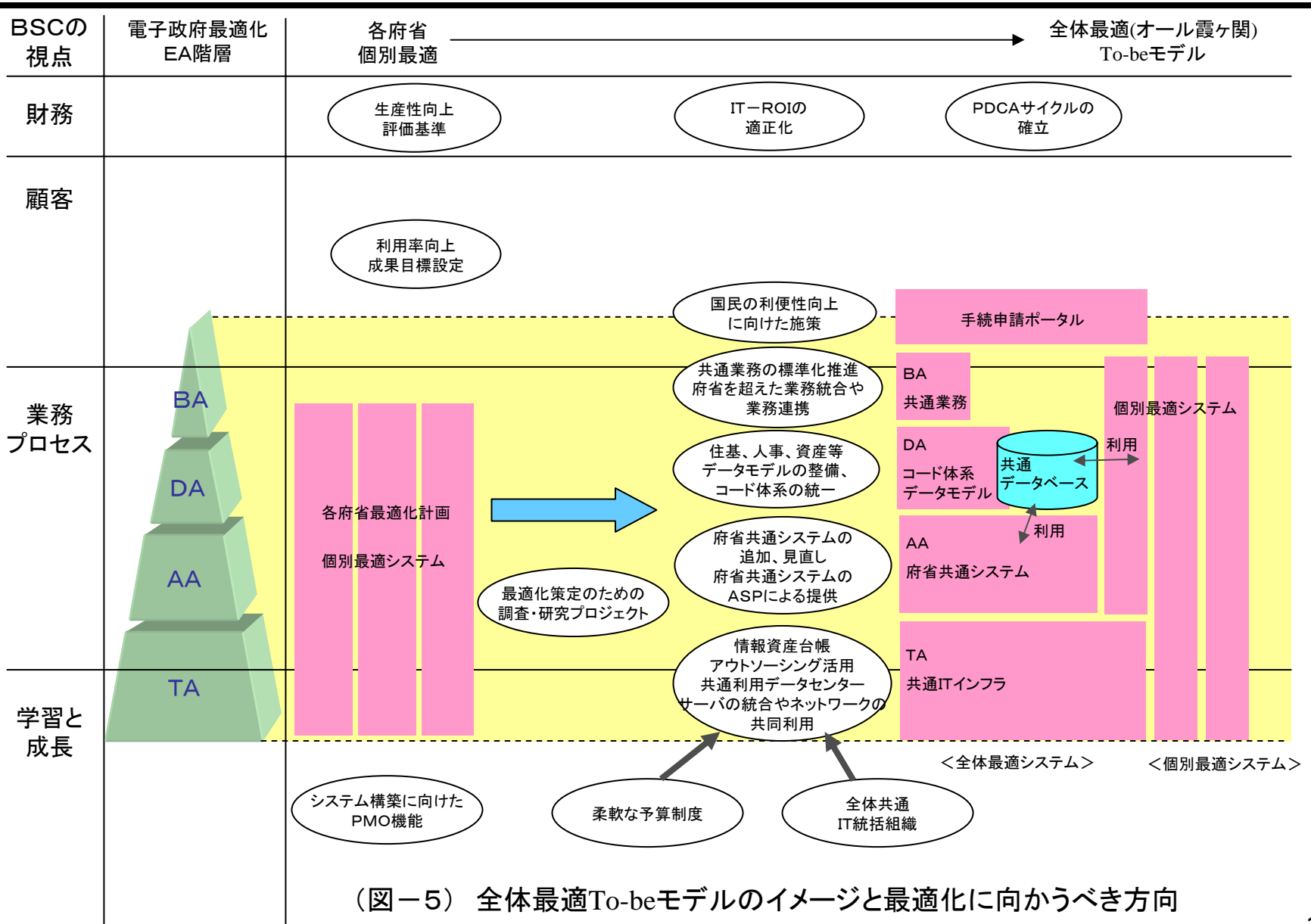
BSCの視点からは、EAの4階層の施策は、主に「内部業務プロセス」の施策として整理できる。一方、EAの4階層を超える施策は、BSCの視点においては、「財務」「顧客」「学習と成長」の施策として整理できる。さらに、向かうべき方向として、現状の「各府省全体最適」から「オール霞ヶ関全体最適」に向けて、横軸に時間軸を想定した。このようなフレームに、取り上げた一連の施策をマッピングし、ToBeモデルのイメージを加えた図が、次ページの図5(全体最適ToBeモデルのイメージと最適化に向かうべき方向)である。

EAの4階層別に見ると、以下のような施策の実現を通じて、霞ヶ関全体の最適化の姿がイメージされる。

- BA階層 : 府省を超えた業務統合や業務関係による、“協働的な”業務の推進
- DA階層 : 人事情報や、各種のナレッジ資産など、情報共有と利活用のための共通データベース
- AA階層 : 府省共通システムの追加、見直し
- TA階層 : ネットワーク、データセンターなどのITインフラの共同利用推進と、その前提となる情報資産台帳の整備

BSCの「学習と成長」の視点においては、EAの4階層を支える位置づけとして、「PMO機能の整備」、「IT人材の育成」、「柔軟な予算制度」の実現が望まれる(そのため、図では「人材と変革」とした)。また「顧客」の視点としての、国民の利便性や利用率向上の施策が重要であり、これらが現在の電子政府構築における、最適化EA階層に欠けているものとして理解される。

(この図は、あくまで一案であり、WG1メンバー全員の合意を得た最終成果では無い点を注記しておく。)



3. 全体最適実現のために取り組むべき施策の提言

個別業務・システムの最適化計画策定が終盤を迎え、各府省内の全体最適に向けた取組が始まりつつある現時点において、もう一步先の「全府省最適(霞が関全体)」を見据えた挑戦が求められている。

1章で述べたとおり、今その将来像を明確な姿として描くことは困難であるが、10年スパンで全府省最適に近づけていくための要件や課題については、補佐官全員へのアンケート等により、浮かび上がってきている(2章を参照)。

それらの要件を達成し、課題や障害を乗り越えて、真にITを活用した行政業務改革を実現し、効率化と国民サービス向上を果たすために、WG1ではどこにフォーカスし、何から手をつけていくべきかの議論を行ってきた。そこから得られた結論を、以下に提言の形で取り纏める。

(1) 今後プロジェクト化など継続して取り組むべき活動

今回のワーキンググループの活動で抽出された課題の中で、重要と認識されながら十分な調査のための時間や予算が不足していた課題については、プロジェクト化あるいはワーキンググループ活動を延長して引き続き取り組むべきと考える。

① 全体最適化の要件作りを継続的に行い、何をもって全体最適とするかの判断基準を策定するプロジェクト

これを行うことによって、外部を含めた「全体最適」の共通認識を醸成する。

- ・様々なトレードオフが生じてくると想定されるが、明確な優先順位付けがないと、方向性を見失う恐れがある。
- ・上記要件に沿って、測定や比較(時系列、府省間、各国間など)ができるKPIを設定することにより、モニタリングが可能となる。

② 霞ヶ関全体が最適化された姿(To-be モデル／将来像)を具体的に描くための調査研究プロジェクト

- ・上位概念として、「10年後の政府(行政)の姿」がある程度固まっていることが望ましい。
- ・それに向けて、業務をどう改革し、ITをどう活用するかを検討してあるべき姿及び課題とその解決方向を描く。
- ・個別最適や府省内全体最適を進める中で、得られた知見を盛り込む。
- ・体制として、政府内にオール霞ヶ関のPMOが設置されるのであればそこを中核とした官民合同のプロジェクトチームを編成する(各府省も協力)。
- ・政府(各府省)の業務・システムの全体像を実務ベースから把握し、改革すべきポイントを絞り込むために、広範囲な調査が必要。
- ・海外事例や市場化テストの結果など、定性／定量評価に耐えるデータ等の集積が必要。
- ・期間としては、平成17年度内から下準備を進め、18年度初からとりかかって半年(一年)程度で結論を得る。
- ・共同ITセンター、共同バックアップセンターなど、重複するIT資源を有効活用した全体最適案を検討する。

③ 新たな府省共通課題の提起

現在定義されている府省共通システムの他に共通課題として検討すべきではないかと、各補佐官のアンケートからも提起された以下の項目について、まずプロジェクト化が必要か否かを検討する必要がある。

- ・ 利用率向上対策の推進
オンラインシステム利用率向上のための対策、例えば利用環境の見直し・整備などを検討する。
各府省のIT資産の可視化を行い、ITの投資対効果をモニターする。
- ・ 情報共有の推進
共通的情報共有・交換の標準化を行い、府省間のコミュニケーションを効率化する。
国会関連業務などをナレッジの蓄積対象とし、事例参照などの業務を効率化する。
政策評価管理システムを構築し、予算・執行・決算、人給等と連動した政策評価システムで各府省庁の事業の中で統合すべきもの等を可視化する。
情報共有の対象業務によっては、外字の問題を解決することが必要になる場合もある。これについては、適切な組織に問題提起する。

(2) 自律的に全体最適に向かうメカニズムの構築

今回のワーキンググループによる検討だけでなく、将来にわたってそれぞれの時代に合わせてその変化に対応した全体最適を検討し、常に全体の最適をはかる仕組みを構築しておく必要がある。

① 各最適化活動の評価の仕組みの構築

各個別業務・システムの最適化活動を評価し、全体最適との整合性を計る仕組みが必要。
必要に応じて外部の評価機関などによる最適化評価を受け、客観的に全体最適評価を行う。
この評価の仕組みはWG3が担当しており、その成果を待ちたい。

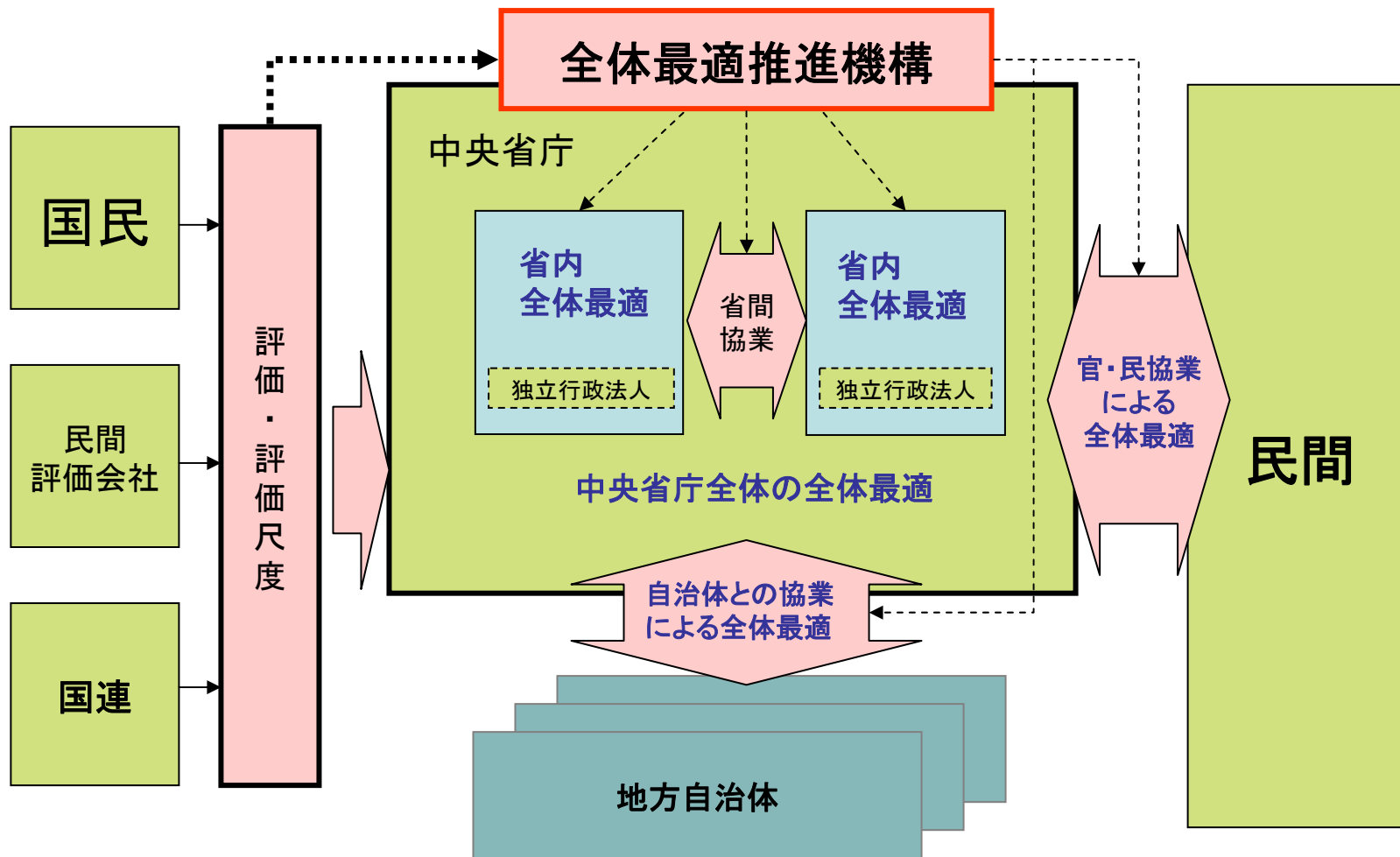
② 情報公開の仕組みの構築

個別府省の最適化活動のなかで、成功例として他の府省の参考になるものは、相互に開示できるようにする。
これを行うことによって、各府省のCIO補佐官の最適化活動がより効率的になる。

③ PMOなど、全体最適推進のための組織の構築

PMO(Program Management Office)など、プロジェクト管理を含む補佐官活動を強化し府省内全体最適を推進してゆくには、各府省にPMOを設けるなど組織的な対応が必要と考える。
また、霞ヶ関全体の最適化を推進するには、霞ヶ関全域を見渡せるPMO組織が必要。現在の府省共通システムの開発プロジェクトは、複数の府省に影響が及ぶことから、霞ヶ関全域を見渡すPMOがプロジェクト管理運用の責を負う形にすることが望ましい。
このPMO組織については、WG2のITガバナンスグループが詳細を検討しているので、そちらに委任することとする。
尚、参考までに当WG1内において討議した全体最適推進のための組織イメージを(図-6)に示す。

(図-6)全体最適推進機構とその位置付け



④ 基礎的な布石として可視化の仕組みの構築

以下に挙げる項目は、全体最適を進めるにあたり、基礎的な情報として整備すべきものである。

情報資産台帳の整備

各府省はまず自府省内の情報資産について、その全体を把握しておく必要がある。

全体最適を検討するにあたっては、基本となるこの情報資産台帳が整備されていなければならない。

公文書等にIDを付加し、検索が容易な仕組みの整備

これを行うことによって、部局間、府省間のコミュニケーションが円滑に行えるようになる。

以上