

自治体 IT ガバナンス

美馬正司

1 . ガバナンスの潮流

最近、頻繁に「ガバナンス」という言葉が使われるようになってきている。これは世の中が複雑になり、従来の仕組みにほころびが出てきていることを表している。英和辞典によると「統治、管理、統轄力、統治方式」等と訳されているが、実際の意味は「望ましい秩序形成の在り方、およびその実現方法」と考えた方が適切であろう。また、「ガバナンス」という言葉はそれ単体でも用いられるが、実際にはその対象を表す言葉と組み合わせで用いられることも多い。「コーポレート・ガバナンス」は、米国で 1980 年代に株主を軽視した企業行動が増えたことから出てきた言葉であり、最近で粉飾決算等の問題を受けて再び注目を集めている。一方、「パブリック・ガバナンス」という言葉も使われるようになってきており、これは立法、行政、司法を含む政府全体を対象とした概念で、OECD によると、以下のような原則がパブリック・ガバナンスには求められる。

- ・法の遵守
- ・公的機関のオープン性、透明性、説明責任
- ・相談や参加の仕組みを含む公平、公正な市民への対応
- ・効率的、効果的なサービス
- ・明確で透明性が高く、適切な法制度
- ・一貫性、統一性のある政策形成
- ・高水準な倫理的行動

2 . IT ガバナンスとは

コーポレート・ガバナンスやパブリック・ガバナンスは対象となる組織を特定したコンセプトであるが、一方、組織内での特定機能に限定したガバナンスの適用も考えられ、その一つが IT ガバナンスである。「IT」と付いていることから分かるように、日本語で言われるところの「情報化」、あるいは少し古い言葉では「電算化」に当たる業務を対象にしたガバナンスの概念であり、昨今、セキュリティ等の観点からも注目されつつある。

既に IT ガバナンスに関する文献で様々な定義がなされているが、それぞれ表現が異なっているものの、言っている内容はそれ程大きく違ってはいない。これらの定義を総括すると、大枠として IT ガバナンスは「経営戦略や経営目標を実現するために必要な、IT 戦略策定から実施、運営、評価に渡る一連の IT マネジメントプロセス、およびそれを支援する組織活動」として捉えることができる。更に簡潔な表現をすると、IT ガバナンスとは「情報化の全体最適化」であると言えるかもしれない。

既に民間企業では、IT ガバナンスに関する取り組みが進んできており、本稿では、図 1 の斜線部分に当たる内容について言及する。また、政府の中でも行政機関、特に地方自治体に焦点を当てることとする。

対象組織 \ 対象範囲	組織全体	IT 関連業務
企業	コーポレート・ガバナンス	IT ガバナンス
政府（行政、司法、立法）	パブリック・ガバナンス	

図 1 本稿の検討範囲

3 . 自治体における IT ガバナンスの必要性

1) 情報化予算の拡大と厳しい財政

総務省『地方自治情報管理概要』によると、自治体における情報化の予算額は電子自治体等への取り組みをうけて順調に増加してきており、2001 年度予算額は 5 年前の約 1.6 倍になっている。一方、景気の停滞等を反映して自治体の財政状況は悪化しており、経常収支比率や起債制限比率は上昇傾向にある。

このような厳しい財政状況の中で、予算として規模を拡大している情報化に関しては、これまで以上に投資対効果を高めることが必要であり、新規事業の精査だけでなく、既存の情報化資産の見直しを含めた最適化が望まれる。

2) バラバラな情報化

1960 年代から自治体の情報化への取り組みが開始されたが、その後、情報化が急激に進んだわけではなく、予算の制約や技術的な実現性を踏まえて徐々に進められてきた。そのため、情報システムは整備された年代毎に使われている技術が異なっており、従来のように個別に稼動する分には問題なかったが、情報化の進展が進み、各情報システムの連携が行われるようになってきた頃から情報システムの相互接続性(インターオペラビリティ)に関する問題が顕在化してきた。また、電子自治体を実現するためには、インターネットで手続きを受け取るフロントオフィス 系の情報システムと内部業務処理を司るバックオフィス 系の情報システムを連携することは不可避である。

このような既存の情報システムの連携等に関しても、IT ガバナンスという視点から最適化を図る必要がある。

3) 行政改革への取り組み

多くの自治体で行政改革への取り組みが継続的に進められているが、近年、行政評価を含む、PDCA (Plan Do Check Action) のマネジメントサイクルの構築が不可欠になってきている。このようなマネジメントサイクルが構築されてこなかったことは、情報化においても全体最適を疎外してきた反省点と言える。昨今、ようやく行政評価を導入する自治体が増えてきて、情報化施策もその一環として評価され始めているが、情報システ

ム等の特性を踏まえた評価というものはまだまだ行われていないのが実状である。IT ガバナンスでは、このような評価を含めた情報化のマネジメントサイクル構築が前提となっている。加えて、業務の見直し（BPR）と情報化の併行した推進を強化する意味からも、組織全体的な視点からのガバナンスが望まれる。

4) 情報化を取り巻く環境変化

情報通信分野の技術革新は急速な勢いで進んでおり、システム導入に際して技術選択のリスクが高まっている。したがって、情報通信技術の選択は組織的、あるいは世界的な標準化の動きや長期的な技術動向を踏まえて検討することが望まれる。一方、住民と行政のインターフェースとしてインターネットの重要性が高まっており、バリアフリーな情報サービスの提供、セキュリティ対策等の観点からも、組織一体となった取り組みが必要不可欠になってきている。

4 . IT ガバナンスの実現方法

1) COBIT

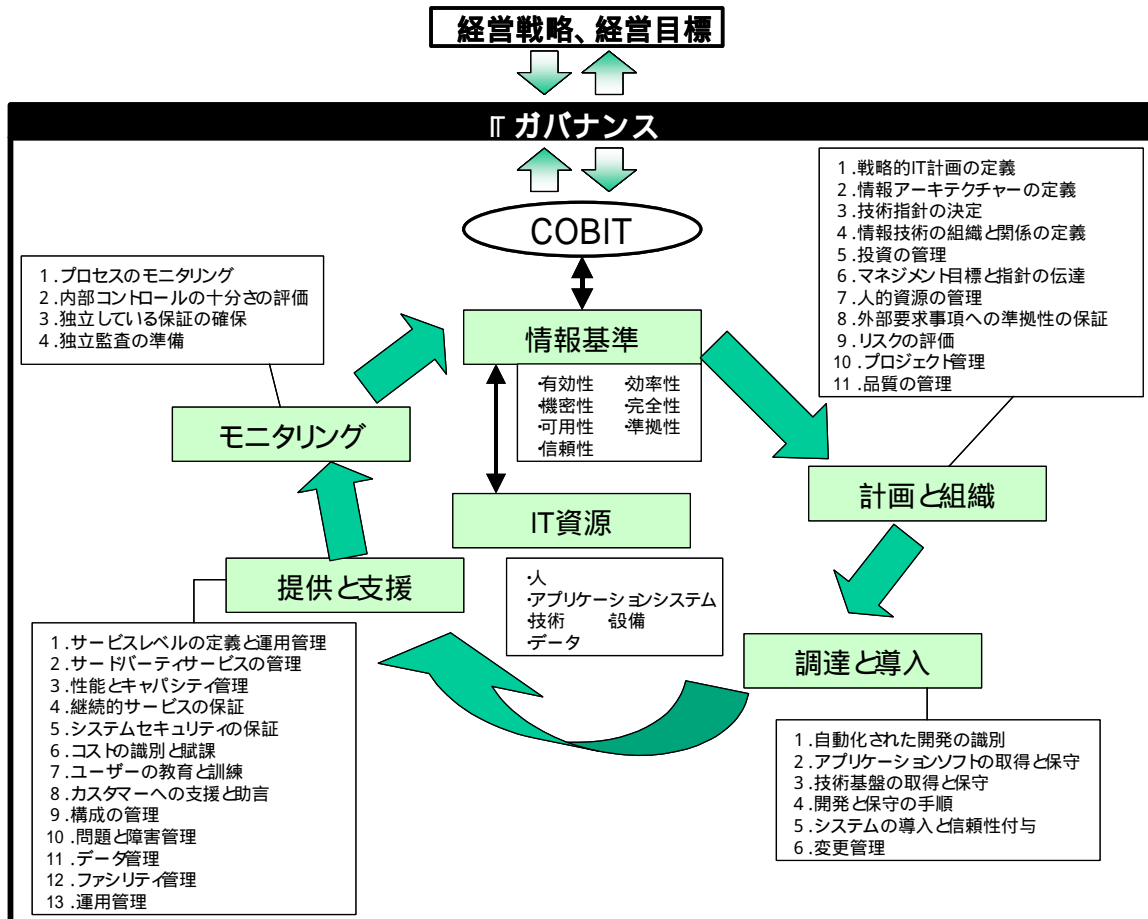
前述したような理由から、自治体においても IT ガバナンスを実現することが必要になってきているが、その実現方法はまだ模索段階にある。そこで、ここでは IT ガバナンスを実現する手法の一つとして、米国で提唱された COBIT (Control Objectives for Information and related Technology) についてその概要を紹介することにする。

COBIT は「情報関連技術のコントロール目標」の略であり、「情報通信技術に関連したリスクや便益を認識し、マネジメントすることを支援するよう、IT ガバナンスを躍進させるツール」としてデザインされている。その作成にはシステム監査法人等が中心となって設立された非営利団体 IT Governance Institute と、情報システム監査の国際資格を運営している ISACA (The Information Systems Audit and Control Association, Inc.) の上位機関である ISACF (Information Systems Audit and Control Foundation) が携わっている。

COBIT における IT ガバナンス実現の基本的な考え方は、情報化に関わる各プロセスの成熟度を評価し、その成熟度を個々に高めていくことで、全体としての IT ガバナンスを向上させるというものである。COBIT のフレームワークでは、情報化に関わる活動全体を「計画と組織」、「調達と導入」、「提供と支援」、「モニタリング」という四つの領域、およびそれを細分化した 34 のプロセスに分けている。(図 2) 各プロセスの細かな説明は省略するが、プロセスの中は管理すべき五つの「IT 資源」(人、アプリケーションシステム、技術、設備、データ)があり、これを効果的に機能させることが IT ガバナンスの向上に結び付くと考えている。また、組織の経営と情報化の結び付きを強化するという視点も IT ガバナンスでは非常に重要であり、COBIT ではプロセスと経営戦略の橋渡しをする指標として七つの「情報基準」(有効性、効率性、機密性、完全性、可用性、準拠性、信頼性)を設定している。

なお、成熟度の評価に関しては、COBIT の「マネジメント・ガイドライン」において指標となる CSF (Critical Success Factors : 重要成功要因)、KGI (Key Goal

Indicators : 主な目標達成指標) KPI (Key Performance Indicators : 主な業績評価指標)がプロセス毎に例示されており、これを活用して行うことになる。成熟度のモデルは米国カーネギーメロン大学にある Software Engineering Institute がソフトウェア開発能力の成熟度を定義した CMM (Capability Maturity Model for Software) に基づいており、表 1 に示すように 6 段階で定義されている。



出典 IT Governance Institute "COBIT 3rd Edition Executive Summary"

図 2 , COBIT のフレームワーク

表 1 COBIT における成熟度のモデル

レベル0 存在しない	認識可能なプロセスが全く欠けている。組織は、取り組まなければならない問題があることさえ認識していない。
レベル1 初期化された	問題が存在し、取り組む必要があることを組織が認識している証拠がある。しかしながら、標準化されたプロセスがなく、かわりに個人的でケース・バイ・ケースを基本としたアドホックなアプローチ存在する。経営に対してそのアプローチ全般は体系化されていない。
レベル2 反復できる	プロセスは、異なる人々が同じタスクを試みることによって類似した手順を経る段階へと発展している。標準的な手順に関する正規の教育や周知活動はなく、責任も各個人にある。個人の知識に対する信頼が高く、同様に失敗の確率も高い。
レベル3 定義された	手順は標準化、文書化されており、しかも訓練を通じて周知されている。しかしながら、これらのプロセスに従うかどうかは個人に依拠しており、逸脱が見つけられるようなことはない。プロセス自体は洗練されていないが、既存の実践を形式化したものとなっている。
レベル4 管理された	手順に従っているかをモニタリングし、測定し、プロセスが効果的に機能していないように見える部分にたいして処置を講じることが可能である。プロセスは定期的に改善され、良い実践を提供する。自動化やツールに関しては、限定された、もしくは細分化された方法で利用される。
レベル5 最適化された	プロセスは、継続的な改善と他の組織と連携した成熟度モデル化の結果、ベストプラクティスのレベルまで洗練されている。ITはワークフローを自動化するためのツールとして利用され、質や効果を改善するツールを提供し、組織の素早い適応を可能にしている。

出典 IT Governance Institute “COBIT 3rd Edition Management Guidelines”

2) 自治体における IT ガバナンス実現のポイント

前述したように COBIT は非常に詳細に設計されたツールであり、既に米国だけでなく、欧州やアジア、オセアニアでもこれを活用して IT ガバナンスに取り組む事例が出てきている。特に米国では民間企業だけでなく、連邦政府や地方政府の活用例も見られる。しかしながら、COBIT のような複雑なスキームをいきなり日本の自治体に適用することは組織的な負荷があまりにも大きく、実現性に乏しい気がする。そこで、COBIT の内容や、自治体における情報化の現状、筆者の経験等を踏まえ、今後、自治体が IT ガバナンスに取り組む際に重要と考えられるポイントを整理することとした。

自治体において IT ガバナンス実現のポイント、およびその概要は表 2 に示す通りである。エンタープライズ・アーキテクチャとは、システムの重複やシステム連携におけるトラブルの回避、ニーズに対する柔軟なシステム開発等を実現することを目的として、組織全体に関わるアーキテクチャを事前に設計する考え方である。また、サービスレベル契約とは、導入した情報システムにおいて提供されるサービスについて、その要件をできるだけ定量的に詳しく定義し、委託先と契約を結ぶことを指す。

なお、各ポイントの詳しい内容に関しては、平成 15 年 6 月に出版予定である拙著『自治体 IT ガバナンス』(ぎょうせい)を参照いただきたい。

表2 自治体におけるITガバナンス実現のポイント

領域	ポイント	ポイントの概要
計画と組織	情報化計画の成熟化	計画の中に評価指標記述、情報化計画の全庁的な位置づけなど
	ITガバナンスのための体制整備	適切な権限と能力を有したCIO設置、責任と権限の明確化など
	エンタープライズ・アーキテクチャの作成	全体アーキテクチャの検討、システムの関連性の検討など
	施策検討プロセスの成熟度向上	情報化施策の事前評価、施策の選択と集中など
調達と導入	費用の総合的な評価	ライフサイクルコスト、TCOの評価など
	プロジェクトマネジメント	プロジェクトマネジメントの活用や仕組みの認識など
	セキュリティ調達	ISO/IEC15408を活用した調達など
提供と支援	サービスレベルマネジメント導入	サービスレベル契約の締結、サービスレベル評価など
	セキュリティマネジメントの実践	セキュリティにおけるマネジメントプロセス構築など
モニタリング	情報化の評価スキーム確立	評価手法の構築、他の地域とのベンチマーキングなど
	外部資源の活用	外部監査の実施、外部機関作成の評価指標活用など