

行政機関における IT ガバナンス構築に向けて
～ 組織理論からの情報化の考察 ～

美馬正司

はじめに

昨年、経営学の古典であるアルフレッド・チャンドラーの「経営戦略と組織」ⁱという著作が、その中で記された有名な言葉「組織は戦略に従う」ⁱⁱというタイトルで再販された。この本の基本的なメッセージは、経営戦略に適合した組織を構築できた企業ほどより良い業績をあげるといふ仮説であり、佐藤・山田（2004）ⁱⁱⁱはこれを「効率性モデル」と呼んでいる。このことは情報システムにも当てはまるのではなかろうか。すなわち、「情報システムは戦略と組織に従う」ということであり、組織や戦略に適合した情報システムがより大きな効果をもたらすといふ仮説である。

組織の変遷と情報化

行政機関における組織に関しては、「官僚」という言葉が一部の公務員の代名詞として使われるようにマックス・ウェーバーの官僚制組織に起源があると考えられる。官僚制組織とは、業務が規則で規定されていること、権限の範囲やヒエラルキーが明確であること、文書主義、公私分離等^{iv}の性格を持つ組織のことである。近年、「官僚制組織」という言葉は良い意味で使われない場合が多いが、本来、定型業務を効率的に処理するための組織として発展したものであり、このことに関しては現時点においても不変であろう。

しかしながら、実際の行政機関における業務は定型的な業務だけに留まっておらず、非定形的業務もたくさん存在し、昨今、その割合は徐々に増加してきている。組織に関しても、これに応じて分権化、外部資源活用等の特徴を有した「ネットワーク組織」の色彩が濃くなってきている。この動きは NPM（New Public Management）と呼ばれる行政改革も重複する部分が多く、組織のフラット化、裁量拡大と成果主義等が特徴として挙げられる。実際、中央省庁では、2001 年に行われた省庁再編により省庁数は 22 から 12 へ、官房及び局数は 128 から 96 に減少している。また、分権化も進んでおり、ある大規模な自治体では決裁を要する行政文書の 95%以上が課長決裁で処理されている。

情報システムに関しても、このような組織的な変遷を反映した技術革新を行っている。官僚制組織としての色彩が比較的強かった 1970 年代にはホストコンピュータによる集中処理によって定型業務の処理を行う基幹系システムが発展したが、非定型業務の拡大にともない、グループウェア等、制度等に規定されていない情報系システムが発展してきた。昨今では、意思決定の迅速化を図るため、電子決裁の普及も進んでいる。

一方、効率性モデルの反論で言われるのと同じように、逆に IT が組織や戦略に対して影響を与えている部分も存在する。官僚制組織の大きな特徴であるヒエラルキーはそもそも大きな組織において情報の伝達を効率化するために発達したものである。図 1 に示すようにヒエラルキーがないフラット組織では、職員個々が情報伝達を行うための経路数は $n(n-1)/2$ となり、二次関数で増加するものの、ヒエラルキー組織では経路数が $n-1$ となり、その増加は一次関数となる。このことが官僚制組織の効率性を支える一つの根拠であった。しかし、インターネットに代表されるネットワーク技術によって情報伝達の負荷が限りな

く低下し（経路数は n^2 ）たため、ヒエラルキーを維持する必要性が低下し、ネットワーク組織への移行を助長していると考えられる。

このように行政機関の情報システムにおいても効率性モデルが当てはまることはある程度認められるものの、現実にはそれ程単純ではない。そこで、それ以外の組織理論に関しても、情報化との関係性について考察を試みる。

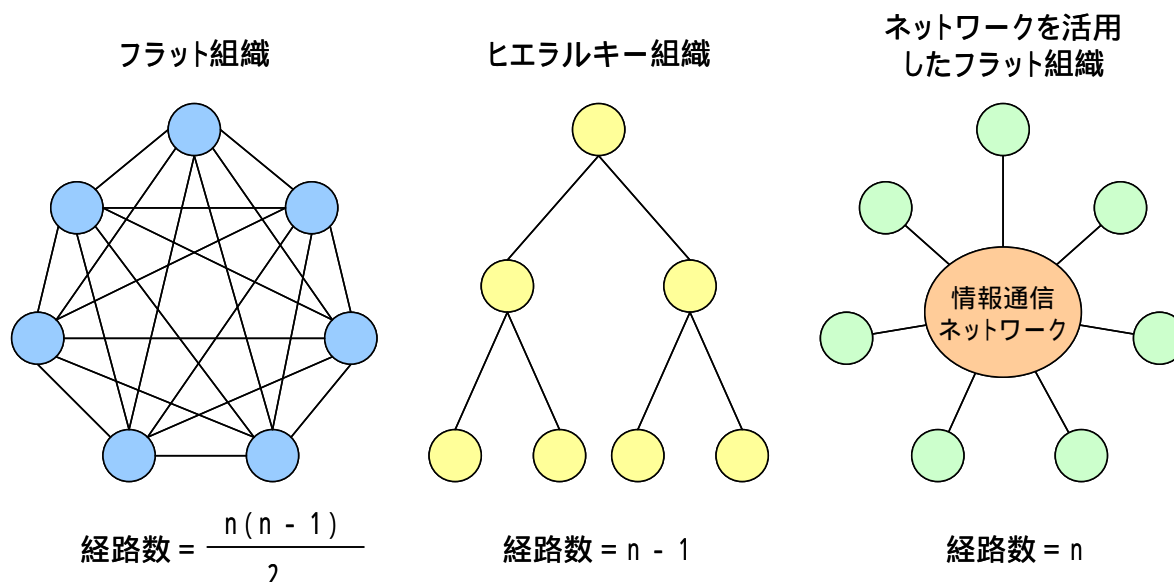


図1 組織形態とネットワーク技術活用による情報伝達経路数

組織アイデンティティ論

トム・ピーターズらによるベストセラー「エクセレント・カンパニー」^{vi}に代表されるように「優れた組織文化を有している企業が優れた競争力を持つ」という考え方は一見、当然のように思えるが、実際には業績の良い企業とそうでない企業の組織間の違いを明確に見いだすことは難しい。そこで、出てきたのが、組織を構成する人そのものの認識が組織の特徴を形作っているという組織アイデンティティ論^{vii}である。つまり、自分が特定の組織に属しており、他の組織に属していないと職員が自己認識することで、組織の特性が形づくられているという考え方である。

このような組織アイデンティティ理論に関しても、行政組織の情報化に当てはまる部分を多分に有している。最も顕著な例は、市町村合併における情報システムの統合である。編入合併の場合は、受入側の自治体になるということが編入される側の自治体職員にも十分に認識されているため、情報システムの統合は問題なく進む場合が多い。一方、対等合併の場合には、新自治体のイメージが希薄で、現組織への帰属意識が高いため、組織の違いが強調され過ぎ、情報システム自体に大きな違いがなくても統合が難航する場合がある。

また、情報化において先駆者（イノベーター）に当たる自治体が長い間、あまり変化していないということも組織アイデンティティ理論で説明できる。つまり、「新たな情報化施策の展開」「情報化の先駆者として注目を集める」「職員の情報化先駆者としての自己認識」「新たな情報化施策の展開」という好循環が形成されている。実際、いくつかの先進的な自治体の職員から「取り組みが注目を集めたことにより、首長や他の職員の間に関心が高まり情報化施策の推進が容易になった」という話が聞こえてくる。

新制度派組織理論

効率性モデルも組織アイデンティティ論に関しても、組織の特性を内部から規定するものであるが、実際のところ組織は取り巻く環境・文化や制度に大きく影響されることが少なくない。この側面から組織を捉えようとするのが新制度派組織理論^{viii}であるが、行政機関の情報化に関しても同様の捉え方ができる。

例えば、ある市の情報化を考えた場合、独自に整備する情報システムだけでなく、住民基本台帳ネットワークシステムや総合行政ネットワーク等、国が主導する全国的な情報システムや、都道府県が整備する防災情報システム等に参加することになる。

制度面では、税制等の法制度の改正に合わせた情報システムの見直しが必要になり、情報化の資金確保のために国による支援施策を活用する場合は、すべての自治体が同様のスキームに従うことになる。

また、文化という側面では、行政機関として類似性が強調され、他の自治体の影響も大きくなる。良い言葉を使うと「ベンチマーキング」、悪い言葉を使うと「横並び」になるが、他の自治体の情報化を踏まえ、これを模倣する戦略も少なくない。新たな情報システムを導入する場合は、既に導入している自治体を入念に調査し、自組織に応用するケースが多く、ライバル企業間では情報が秘匿されることが多い民間企業と異なる特徴でもある。

さらに、技術や情報メディア、民間企業や海外の事例等、自治体を取り巻く様々な環境からも少なからず影響を受けることになる。

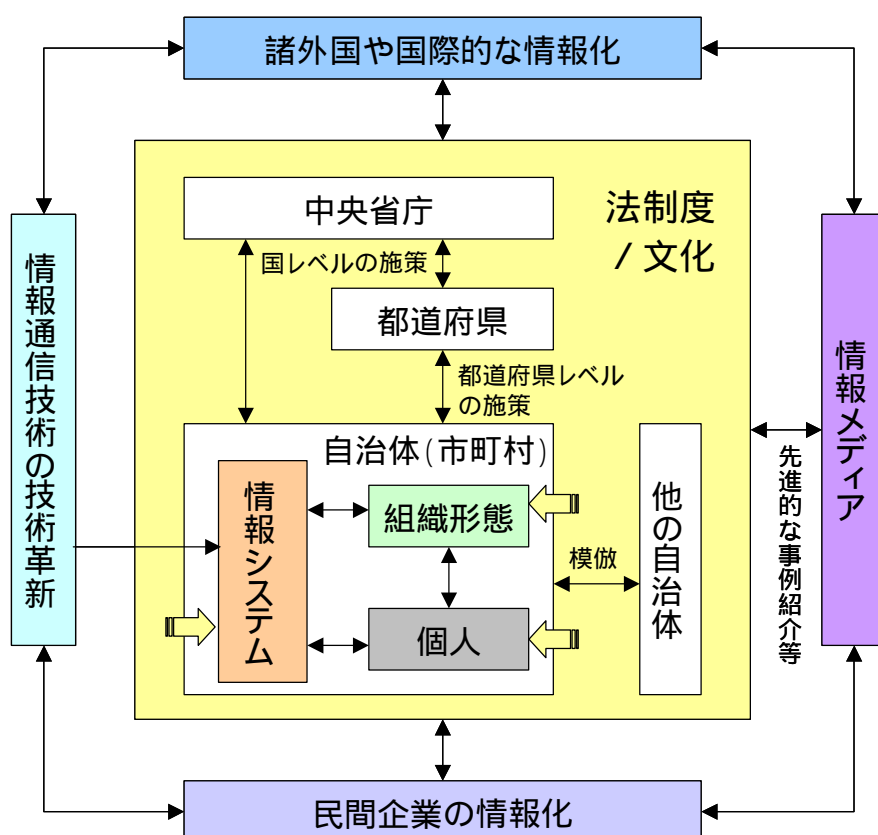


図2 新制度派組織理論の視点から見た行政機関(市町村)の情報化

おわりに：IT ガバナンスへのパースペクティブ

最初に提議した「情報システムは戦略と組織に従う」という仮説は確かに成立する。実際、これまでもいくつかの自治体において、行政改革による組織変更が情報システムと不整合を来し、業務効率の低下を招いた例を見たことがある。例えば、以前は総務課等で集中処理していた業務を組織再編によって各原課に移管することになっても、情報システムは集中処理を前提に設計されているので、各原課からのシステム利用は難しく、仮に利用できても使いにくい場合がある。このように効率性モデルは確かに行政機関の情報化へ当てはまるが、前述したように、組織アイデンティティ論、新制度派組織理論も同様に適用できる理論であり、どれか一つが絶対というものではない。また、この三つを押さえれば情報化と組織の関係を完璧に捕捉できるというものでもない。

しかしながら、これらの組織理論は情報化と組織の関係性を検討する上で基本的な視座を与えてくれるものであり、各行政機関が、それぞれにおいて IT ガバナンスを構築する上で非常に参考になる。行政機関が IT ガバナンスを高めるためには、自組織の歴史的な変遷、職員の認識、取り巻く環境・文化や制度等を十分に考慮し、それぞれに合った施策を展開することが必要であり、「CIO を置けば良い」等といった単純なものではない。例えば、非常に大規模な自治体では CIO だけでは十分ではなく、局単位で情報化を束ねる局 CIO の設置が必要な場合もある。逆に小規模な自治体では組織全体の統制は容易であるため CIO の必要性は低く、安定したオペレーション確保のためのアウトソーシングや、EUC 推進のための職員の教育等が重要になることもある。逆に CIO を置く場合には、このような組織と情報化の関連性を把握できることが資格要件の一つとなろう。

情報システムと組織の関係はより親密になってきており、その関係性を無視した施策はかえって問題を引き起こす可能性がある。IT ガバナンスという目標を実現するためには、情報化と組織の関係にもっと目を向けることが必要であろう。

i アルフレッド・D・チャンドラー著 三菱経済研究所訳「経営戦略と組織」(1967年 実業之日本社)。

ii アルフレッド・D・チャンドラー著 有賀裕子訳「組織は戦略に従う」(2004年 ダイアモンド社)。

iii 佐藤郁哉・山田真茂留「制度と文化 組織を動かす見えない力」(2004年 日本経済新聞社) 10頁。

iv 国土交通省国土交通政策研究所「国土高越政策研究第17号 わが国におけるNPM型行政改革の取組みと組織内部のマネジメント」8頁。

v コミュニケーションの相手の数は変わらないが、ITによって情報の同報、共有が容易になることで、ITを使わない場合と比較して経路数は実質的に減少する。

vi トム・ピーターズ、ロバート・ウォーターマン著 大前研一訳「エクセレント・カンパニー」(1983年 講談社)。

vii 佐藤・山田(2004)を参照。

viii 同上。