

政府機関によるシステム調達を抱える問題

根津 利三郎

はじめに

電子政府に関連する問題は多岐にわたっており全てを限られた紙幅で議論することは出来ない。ここではこの1、2年批判をあげてきた政府機関によるシステム調達にかかわる問題を検討する。筆者の立場上、システムの供給側、言い換えれば「ベンダー」側の意見も述べてみたい。

1. 安値受注問題は解決したか

平成12年頃から電子政府構築の話が現実味を帯びるにしたがって、中央、地方政府機関による情報システムの購入案件が件数、金額ともに増えるようになった。事業者側としてみれば成長が見込まれ、景気による変動がなく確実に代金回収が出来る分野は戦略分野である。当然各社の受注意欲は高く、当面の利益は度外視しても実績作りに励むのは当然だ。最初のシステム設計の段階では安値でとにかく受注すれば、後に続く商売は自分のところに落ちるからその段階でゆっくり回収すればよい。かくしてこの2-3年間、全体では何十億円の仕事がわずか数千円で受注されるというような極端な事例が相次ぎ、公正取引委員会や発注もとの省が何度となく警告を発したがなかなか解消しなかった。しかしながら、2002年4月に情報システムの調達についての関係府省会議が改善策をまとめるにあたってようやく改善の方向に向かうことになった。価格の安さだけで見るのではなく、技術的メリットを重視した評価、複数年度のわたる契約の導入等が認められることになったからである。

この結果事態が改善するかどうかは運用次第である。ベンダーの側からすれば以下のような問題がある。第一に、低入札価格を調べるのは悪くはないが、安値そのものがけしからんというのは誤りである。勿論安かろう、悪かろうでは困るが、発注者の要求を満たしていれば安いに越したことは無い。システム開発はオープン化やパッケージソフトを利用するなどやりようによっては当初予想したよりもはるかに安い値段で出来ることもある。このような革新的発想を安値であるというだけの理由で排除するようなことがあってはならない。そうならないようにするには発注者があらかじめ、自分の要求する機能は何か明確にしておくことが肝要である。ところが、多くの場合ここが実に曖昧なのだ。実際にシステムの詳細を検討する段階になると、話が頻繁に変わったり、発注者内部の意思決定に時間がかかったり、円滑に進むことは珍しい。これはある程度民間企業にも言えることで、日

本で情報システム構築が高つくというのはこのような発注者側の事情に起因するところが少なくない。

政府関係機関の場合問題点は大きく言ってふたつある。ひとつは発注者側に IT 技術の知識が少ないため、スペックを特定出来ない、提出されたプロポーザルについて技術的な評価が下せない、などである。そこで内ベンダー側がお手伝いすることになるが、そうすれば当然自社に都合のよいようにスペックを指定する。もうひとつは「実績主義」で、要するに過去にその分野での納入実績がないと受注は難しい。これは理由が無いわけではないが、このような慣行があるかぎり新規参入は難しく、名前の通った大手のベンダーが市場を独占する原因になる。実際のところ、NTT、富士通、日立、NEC などの上位大手企業の系列グループが全体の 75% を占める。これらはいずれもコンピューター企業や通信企業で、古くからこの世界で中核的役割を果たしてきた企業群である。新規の中小企業にとってはハードルの高い市場である。大手ベンダーが市場の過半をしめるのは米国でも同様である。2001 年度の政府機関の調達のうち 62% は調達額 5 億ドル以上の大手企業からであり、そのなかでも *American Management System* 一社で全体のほぼ一割を占めている。

政府部内に IT 知識が豊富な職員を育成していくことは長期的には重要なことであるが、当面の問題には間に合わない。2002 年 11 月に CIO (Chief Information Officer) 連絡会議で検討された IT アソシエートは民間の経験や知識を活用するうえできわめて革新的な試みである。当面は経済産業省からスタートしてその経験をみたうえで全省庁に広めていくとの方針と伝えられるが、このような外部の知見を導入するのは、単に政府部内で不足している技術的ノウハウを補足するだけでなく、官民の交流を通じて考え方そのものの交流を通じて相互に啓発しあうことになれば、政府部内における業務推進のあり方に様々な革新がもたらされるであろう。但しベンダーやコンサル企業、IT ソリューション企業など利害を直接有するところからの出向者であることが問題である。我が国の場合労働者の流動化は十分進んでいないからいずれ元の企業に戻る可能性が大である。公務員としてのステータスを与えることにより中立性を確保したり、関与したベンダー企業への落札は避けるなど、様々なやり方が考えられるが、最後は本人の自覚に頼らざるをえない。この点で IT アソシエート制度がどのようにワークしていくか、今後とも注視していく必要がある。

2 . 理解されない電子政府の真の目的

我が国特有の問題として、発注者が独自機能を求めるため、いわゆる出来合いのソフト (パッケージソフトとも言う) を利用するのではなく、ゼロからシステムを開発することになる。そのため、コスト高になるだけでなく、機能は同一でも異なるシステムやプログラムが開発されることになり、相互操作性が確保できない。中央官庁であれば給与体系は

全て同じであるにもかかわらず、各省でバラバラに異なる先に発注したため、少しずつ違ったソフトが使われている。これは税金の無駄使い以外の何ものでもない。欧米では標準的作業については出来合いのソフトが市販されており、それを多少カスタマイズすることで対応しているケースが多い。こうすることにより、安上がりで時間も節約できるなどメリットが多い。パッケージソフト企業がほとんど存在しないのは日本のソフトウェア産業の際立った特徴である。

この背景には、IT 利用に対する日本企業やユーザーに特有の考え方が横たわっている。日本企業では既存の仕事の流れをコンピューターやワープロに置き換える程度が想定されている。従って業務を推進する体制や組織まで踏み込んで改めるといったことは考えられていない。しかしながら IT の本当の効果は仕事の仕方や意思決定のあり方自体を見直し、変えていくことにある。SCM とか ERP といわれる業務支援ソフトはまさしくそのような変革を実施するためにある。このような変革を行えばある種の業務は不要になり、また新たな仕事を行うために今までの経験が役に立たなくなる。当然のことながらこのような影響を受ける人達から反発や抵抗が生じる。これを乗り切って業務改革を実施するには強力なリーダーシップが不可欠である。IT 導入が技術論ではなく経営戦略そのものであるといわれるのはそのためであるが、日本企業、政府組織に最も欠けているのはこのリーダーシップであり、トップのコミットメントである。民間企業において電子商取引が進まない理由を日米および先進 10 か国について比較してみると、プライバシーやセキュリティといった技術的問題に加えて、必要な組織改革が出来ない、経営トップの理解不足といった理由が他の国に比べて高い（図参照）。この調査は民間企業についてであるが、市場で競争していない政府機関の場合はこの傾向が更に強まろう。このことこそが官民間問わず我が国において IT の議論が広範に行われながら、その効果が十分に発揮されない最大の理由である。最近我が国でも CIO を指名し組織全体としての業務の効率化を図ろうとする動きが高まっているが、IT だけの専門家を当てるのではなく、経営全体を把握し、変革する権限を与えなければ実効性はあがらない。

3 . 発注者としての能力を高める必要

発注者としての政府職員の能力を高めることは避けて通ることが出来ない課題である。業務全体を見渡したうえでどのようなシステムが必要かを判断し、それを調達仕様書に書き落とし能力、および受注者から提出されたシステムを的確に評価し、改善方を提案する能力が求められる。現在このような能力を備えた職員は少ないし、それをシステム調達部門に配置するという方針も確立していない。これを解決するためにはまず職員の研修が必要になる。もうひとつは外部の人間を活用することである。その場合、特定のベンダーと利害関係を持たない独立のコンサルタントに仕様書設計を依頼するのも一案である。また

大型のシステムの場合には複数の企業にプロポーザルを出させる等の工夫もよい。しかしより根本的な問題としては政府機関における硬直的な人事制度がある。たとえば中央府省では CIO を設置するところが増えている。官房長というような高いレベルの場合もある。これは組織全体に対して力を及ぼすという意味では結構であるが、通常このポストに就く人材は権限争いや調整的業務には長けていても、革新的発想には乏しく、ましてや IT に関する知識は皆無のようなタイプの人が多い。米国では中央政府全体を統括する CIO は元 IBM の幹部あり、ホワイトハウスの管理予算局 (OMB) 長官の直下で各省のシステム計画全体を監視する権限を有している。我が国でも中長期的にはこのような特殊な技能を要する職務には現行の公務員制度に係わらず優秀な人材を採用する道を開くべきである。

我が国において決定的に欠けているのはシステム導入後のフォローアップと評価である。その結果を広く共有することで将来のシステム設計に役立てるとともに納入企業の選定の参考にするという発想である。一般に我が国政府機関では政策措置の実施状況を独立機関が審査し、それを次の政策立案の参考にしたり、担当者の業績評価に使うという考えは無い。「官は過たず」というような驕りの発想があり、誤りを認めるという意識は稀であった。人事異動も頻繁で評価が行われる頃には立案者は別の部局に移動してしまい、後任者は関心を持たず、時間とともに雲散霧消してしまうようなことも少なくない。この数年各省の中に政策評価専門の部局が出来つつあるが、仲間うちの評価であったり、評価の結果が公開されなかったり、人事と連動していないなどで効果的に働いていない。システム構築の場合もかなりの失敗があるとされているが、その場合の原因説明や改善方が議論されることなしに又別のベンダーに発注するというようなことが繰り返されてきた。情報の公開と客観的評価はシステム調達を改善するために不可欠のプロセスである。

4 . オープンソースの得失

いま政府のシステム調達の関連で国際的な議論になっているのがオープンソースである。現在一般のデスクワークで使われるパソコンの基幹ソフトはマイクロソフト社のウィンドウズによる独占状態で、しかもそのコードが秘匿されているところから、割高なものを買わされているのではないかと、ブラックボックス化したソフトに国家機関の情報網が依存するのは危険ではないか、といった疑問が表明されている。このため近年リナックスという無償で公開されているソフトの性能が向上し、ウィンドウズと同等の機能を持つに至って、中国、ドイツ、イギリス、中南米諸国など各国政府の間で意図的にリナックスへ移行しようとの動きが出てきた。我が国でもその是非論を巡って急速に議論が高まっている。

意見は専門家の間でも分かれている。リナックスだからといっても、関連する応用ソフトは有償であり、全体としてどちらが安いかは一概には言えない。コードが公開されて

いるといっても、誰でも解読出来て、事故が起きたらすぐ直せるというような簡単なものではないし、責任体制もはっきりしない。むしろウィンドウズのように常にマイクロソフト社が管理し、責任を持って対応するほうが安心ではないか、という意見もある。情報化社会にとって基幹的なソフトや通信網などのインフラはそもそも公共財として無償で供給されるべきではないかという主張もある。産業界でもマイクロソフトの反競争的なやりかたには反発が強く、同社に厳しく対処している EU 委員会競争政策局には IBM やサンマイクロシステムなど米系企業までもが応援に駆けつけるありさまだ。また専門家の間ではリナックスのほうが最終的にはネットワーク性、スケーラビリティ、信頼性等の点で優れているという意見も強く、リナックス対応の IT 機器が急速に普及している。ウィンドウズはパソコンとサーバーにしか使われていなかったが、リナックスは大型機でもスパコンでも対応可能だから、相互のやり取りも円滑になるという利点がある。但し日本企業の対応は IBM などに比べると遅れている模様で、これが直ちに日本のベンダーにあらたな商機となるかどうかは、今後の努力次第というべきだ。

政府としてどのように対応すべきか。経済性や安全性についての議論はさしおいても、基本的には市場での競争を長期的に高めていく方向で対処すべきで、リナックスの採用を戦略的視点から進めても良いように考える。かつて大型航空機が米国のボーイング社一社の独占状態であったものが、ヨーロッパ連合のエアバスが参入することにより、競争が進んだ。その過程では政府の補助金など、競争を歪めるようなヨーロッパ各国政府の措置もあり、米国との間で通商摩擦になったりもしたが、最終的には競争が促進され、世界中の利用者にとってメリットとなったことは疑いの余地はない。IT の場合、複数の OS が並存することになれば相互操作性や経済性の点でマイナスの面が無くはないが、世界市場の一社独占は避けて競争的環境を維持していくことのほうがより重要であり、そのために政府調達を活用すべきである。

5 . メーンフレームかパソコンか

日本に置ける「大手ベンダー悪者論」のひとつの根拠として一部の専門家が指摘するのが、政府関連機関が依然として巨大なコンピューターを使い続けているということである。パソコンの機能が向上し、オープンなインターネット網が出来上がっているのに、高価で時代遅れの大型コンピューター（メーンフレーム）と付加価値通信網（VAN）が稼働している。大手のベンダーが利幅の大きいメーンフレームを IT 知識の乏しい政府機関に押し付けている、というのだ。霞ヶ関の省庁だけでなく、JR、エアライン、電力などの公益事業で実際に今でもメーンフレームが広範に利用されている。これは分散型のパソコンとインターネットの組み合わせにくらべると 10 倍も金がかかると主張する人もおり、コスト意識の乏しい政府部門でこのような傾向が強いといわれる。

筆者はこのような指摘は問題を誇張しすぎていると考える。日本ではユーザーの求める機能が複雑でより高い信頼性を求めるからだ。たとえば、預金通帳のようなものは欧米にはないから簡単なシステムで十分である。電話や電力などの料金徴収も様々な割引制度が複雑に絡み、これを問題なく処理するにはやはり大型コンピューターでないと出来ない。パソコンに出来合いのソフトを組み合わせれば標準的作業をこなすには安上がりのシステムが出来るが、特殊な機能を多数持たせるとなるとそうはいかない。米国でもオンラインバンキングや小売店など大量の情報を迅速にかつ安全に処理する必要のある分野では大型コンピューターが使われている。数年前、ヤフー、e-Bay、アマゾンといったインターネット上のウェブサイトでウイルスに襲われ一時的に機能が停止して大騒ぎになったことがある。パソコンがフリーズしたり正体不明のバグで故障したりすることは日常茶飯事だが、メインフレームと専用線なら安心だ。一般的に言って大規模なバッチ処理にはこのほうが安全であるし、作業内容の拡充などの場合発展性が高い。ライフサイエンスのような科学分野では今でもスパコンが必要とされている。IBM は 2001 年のアニュアルレポートのなかで「We did not give up on mainframe」とあえて一章設けて、メインフレームの重要性を強調している。2001 年、2002 年とサーバー市場が 10%以上の落ち込みを見せたのに対して、メインフレームはほぼ横ばいを維持した。次世代のメインフレームの発売も 2003 年中に計画されている。勿論パソコンで出来る分野も確実に増えているから中長期的にはメインフレームは減少するであろう。現に我が国においてもメインフレームの生産台数は 97 年の 6 千台が 2001 年には 2 千台と急激に減少している。この傾向は今後とも続くであろうが、日本における大型コンピューターの存在が全て無駄と結論づけるのは極論だ。メインフレームが割高だというのもゼロからのシステム構築の場合であり、すでに稼働しているものを取り替えるならばそうではなくなる。むしろ官民を問わず日本で情報システムへの投資効果があがらないのはメインフレームからの脱却が遅れているということではなく、システム構築にあたって各ユーザーが必要とする機能が曖昧で、意思決定が遅く、何度もやり直しをさせられるというようなことが背後にあるからだ。要するに IT システムを効率的に使いこなせるか否か、最後は人間や組織の問題であるといえよう。

**この原稿は、2003 年 4 月に書かれたものです。*