

官の情報システム研究部会報告（4）

第4回：電子政府におけるBPRの課題と対応の方向

林 誠（はやし まこと）
愛知淑徳大学

1. はじめに

わが国では、2010年に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）が策定した新たな情報通信技術戦略〔1〕において、国民本位の電子行政の実現が目標として掲げられた。誰のための、何を目的とする電子政府なのかが問われたことが背景にある。2006年に発表したIT新改革戦略では、世界一便利で効率的な電子行政を目指していたが、現在までインフラ部分の基盤整備ができていない段階であり、利用率もきわめて低い状況に陥っている。EAの導入やCIO補佐官の導入、GPMOの設置等の施策はことごとく失敗している。構築された電子申請システムの大部分が住民や利用者に利便性が得られず、逆に効率低下とコスト増を招くものが多い。

これは組織や業務プロセスの見直しといったBPRを全く行わず、IT投資を道路や公共工事のような景気対策として扱ったことに問題がある。官の政策策定能力、計画実行能力の欠如も明らかになっている。本稿では、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やベストプラクティスをいかに官に転用し、BPRをどのように実現すべきかを考察する。

2. 官僚制組織の特徴

官僚型組織は官公庁や自治体においては、①方針・規則・手続き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〔2〕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、⑤責任回避、⑥秘密主義、⑦画一的、⑧権威主義、⑨繁文縟礼、⑩セクシ

オリズムが問題となっている。こうした逆機能は電子政府構築計画においてその弊害が顕著になっていると考えられる。

また、パーキンソン〔3〕は官僚制組織の法則として次の3つをあげている。①仕事の量は完成のために与えられた時間をすべて満たすまで膨張する（第一法則）。②支出の額は、収入の額に達するまで膨張する（第二法則）。③組織はどうしてもいい物事に対して、不釣り合いなほど重点を置く（凡俗法則）。官僚制組織ではなすべき仕事の量に関係なく、職員数が増加する傾向にあるが、パーキンソンは職員がライバルではなく、部下が増えることを望むことと、職員は相互に仕事を作りあうという2つの要因を指摘している。

3. 官の組織とBPR

(1) 住民満足度指標の問題

BPRは、ハマー〔4〕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。また、ハマー〔4〕は、ビジネスプロセスを「1つ以上のことをインプットして、顧客に対して価値あるアウトプットを生み出す行動の集合」とし、ITの役割を「古いルールを破壊し、新しいビジネスプロセスを創造すること」と述べている。

BPRで重要なことは顧客の視点である。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。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挙げられている。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、この住民満足度を指標とすることには問題がある。官公庁が提供するサービスは独占業務であり、住民の選択肢がない。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、企業はビジネスプロセスの効率化・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ないため、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。

ドラッカー [5] は企業と官公庁の対価の受け方の違いを指摘している。企業は顧客を満足させることによって対価が得られるため、顧客満足が成果と業績を保証する。しかし、官公庁は予算から対価を得ており、活動とは関係ない税金からの割り当てによるもので、住民満足とは連動しない。官公庁においてはより多くの予算の獲得と消化が組織にとって重要となる。

(2) 民と官の BPR の相違点

民の BPR の目的が、利益の確保や企業の存続であるのに対し、官の BPR の目的は無駄の削減である [6]。官は倒産や廃業がないため、組織の維持・拡大に向かう傾向がある。

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たせることは難しい。官公庁はサービス対価の支払いを強制する公権力を持っていることが民間企業と大きく異なる。そして企業は顧客に対して頭を下げるのに対して、官公庁は逆に頭を下げて懇願してきた住民のみを対象とするサービス業である。

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。今回の東日本大震災のような危機的対応は別であるが、平時において職員は行政サービスを希望する住民に対してのみ、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。縦割り組織が基本であり、職員にとって効率化された仕組みに従わせて、住民に窓口を転々と歩かせる。混雑状況や住民の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である。

民間企業は対象顧客をセグメントできるのに対し

て、官公庁は住民すべてを対象にしなければならない。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。そのため、電子申請も含めて、行政のさまざまな手続きは複雑でわかりにくい仕組みに作られていく。仕事を増やさないと職員満足の向上につながる組織では、住民を拒絶し、住民満足度を低下させる仕組みや制度作りに取り組む。このような官の組織が外圧なしに自ら BPR を実施するのは困難であるといえる。

4. 無駄の削減とリードタイム短縮

官の BPR において、無駄の削減をどのように考えるべきであろうか。無駄について西成 [7] は、「ある目的を、ある期間で達成しようとするとき、最適な、もしくは予想上のインプットとアウトプットの差益より、実際の益を低くしてしまう要因」と定義している。無駄に関する議論には常に意見の対立が発生する。無駄であるかどうかを判断するためには、目的と期間（リードタイム）のとらえ方を共有化する必要がある。

筆者は昨年地元の税務署に開業届けの写しを公文書開示請求したところ、窓口で1カ月以上かかるとの説明を受けた。文書開示の請求から決定まで標準が30日間であるが、窓口で本人確認を行った上で本人自身の情報を入手するのに1カ月も要するのは理解できない。開業届けを取りだし、コピーする正味時間は長く見積もっても5分程度にすぎない。工程分析をすれば、大部分が停滞であると思われる。

官の組織においても民のようなリードタイムの概念が求められる。リードタイムの短縮はコストダウンと住民満足に直結するからである。

かんばん方式では、ムダについて、付加価値を高めない各種現象や結果と定義している。かんばん方式は、徹底的にムダを排除し、リードタイムの極小化を目指すシステムである。リードタイムを構成する要素のうち、加工に必要な時間（付加価値を生み出す作業、工程を後へ進めるのに必要な作業時間）を除いた待ち時間はすべてムダの根元であるとみなし、これを徹底的に排除するという考え方が根底にある。官の組織ではムダという言葉が嫌悪し、反発する傾向があるが、民ではいたるところにムダがあ

り、常に改革・改善を進めていく必要性が認識されている。

リードタイムは工程、すなわちビジネスプロセスそのものである [8]。デカップリングポイントの位置によって、製造業のビジネスモデルが決定される。eビジネスのモデルにおいても、顧客に対するリードタイムの表示は常識であり、さらにアカウントサービスやワンクリックサービスなど利用者の利便性を重視したシステムが構築されている。納期も申請手続きの状況も利用者的一切伝えようとしない現在の電子申請システムには住民満足度の視点は存在していない。

官の組織がムダの削減やリードタイムの短縮へのアプローチをとれないのは、官の業務にはパフォーマンス指標がないからである。官の業務は付加価値を生み出すものではなく、法令に従って事務処理や手続きを行うものと認識されている。EAにおけるPRM (Performance Reference Model) があまり利用されていない理由としては、KGIが明確にされないままスタートするケースが多いことと、KPIが有機的に連結していないことが挙げられる。

民の組織では、職員満足度が顧客満足度の先行指標となり、顧客満足度の向上と売上や業績向上に直結する。しかし、官の組織では職員満足度が住民満足度の先行指標となりえず、組織防衛・維持のための外部組織との連携が強化され、住民満足度を無視した形で進められる。

また官には民のように投入した時間に対するコスト意識が欠如していることも問題である。公開されている電子申請1件当たりのコストは民間企業では考えられないほど巨額なものが多いが、その算出には内部の人件費は含まれていない。

5. 電子政府の知識連鎖モデル

山下 [9] は近年の組織におけるメンバーの知的・創造的活動の高まりに注目し、「メンバーの自動化に関する高エントロピー源モデル」を提案している。このモデルは低エントロピーの堅い組織においてメンバーの知的・創造的活動の支援が高エントロピー源となって非マニュアル的行動(幅広い関心と自由な発想に基づく行動)を生み出すことにより、高エントロピーの柔らかい組織へとシフトするこ

表1 中央省庁と自治体の比較

	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。

と、およびそのプロセスにおいてメンバーの自動化が重要な役割を果たすことを示唆している。

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トロピーの柔らかい組織との連携や組み込みが必要と考える。それが筆者 [10] の提示する電子政府の知識連鎖モデルである。

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、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。問題が多い住民満足度指標であるが、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(表1)。

中央省庁が進める電子政府で成功している事例が皆無に近いのに対して、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。

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。

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
G to C → G & B to C	フロントオフィスの民間委託
G to B → G & B to B	SCMへの連結
G to G → G & B to G & B	共通業務等の民間委託

筆者 [10] は電子政府のeビジネスモデルについて、GにBの知識やノウハウを連鎖させ、G to Cは、G & B to C (Government & Business to Citizen) へ、G to BはG & B to B (Government & Business to Business) へ、G to GはG & B to G & B (Government & Business to Government & Business) へとモデルを転換すべきであると主張している (表2)。

官の業務プロセスにおいても、コアコンピタンスを明確にし、バリューチェーンを明確にする必要がある。ムダの削減という効率化、省力化投資の視点だけでなく、Mission & Principlesを実現するための戦略的投資の視点も重要である。職員のモラルや満足度を向上させるためには、官の組織の存在意義、付加価値を強調することも大切である。

電子政府のシステム化の基本的方向を示したものが表2である。人事給与、会計などの基幹業務は共通部分を切り出し、クラウドコンピューティング、SaaSへ移行させる。連結部分や共通業務機能にBを組み込み、連携・情報共有せざるを得ないモデルとする必要がある。

その一方で各府省のコア・コンピタンス (バリューチェーン) を明確にし、個別のシステム開発を進める。この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アウトソーシングする。

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る。顧客の視点に移ることによってはじめてBPRの取り組みが可能となる。ICTを契機に、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。

6. おわりに

本稿は、官の情報システム特設研究部会における

研究発表と議論を通じて整理したものである。筆者は個々の電子申請システムの問題を分析しても、根本的な問題解決にはつながらないと考える。

民の企業情報システムの計画は経営戦略やビジネスモデルの策定に連動している。しかし、官のシステムのベースとなる国家戦略は明確でなく、曖昧のまま迷走した状況にある。昨年、IT戦略本部が発表した新たな情報通信技術戦略 [1] の工程表において、BPR手法の横展開が組み込まれ、BPRの重要性が再認識されている。行政におけるBPRと知識連鎖モデルについて今後も研究・検証を継続したい。

参考文献

- [1] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部『新たな情報通信技術戦略』, 2010年.
- [2] ロバート・K・マートン著, 森 東吾ほか訳『社会理論と社会構造』みすず書房, 1961年.
- [3] シリル・ノースコート・パーキンソン著, 森永晴彦訳『パーキンソンの法則』, 至誠堂, 1996年.
- [4] M・ハマー, J・チャンピー著, 野中郁次郎監訳『リエンジニアリング革命』, 日本経済新聞社, 1993年.
- [5] P.F. ドラッカー著, 上田惇生訳『マネジメント上』, ダイヤモンド社, 2008年.
- [6] 林 誠『電子政府におけるBPRと知識連鎖に関する研究』, 経営情報学会2009年春期全国発表大会予稿集, pp. 339-342, 2009年.
- [7] 西成活祐『無駄学』, 新潮社, 2008年.
- [8] 林 誠『資材・購買管理』, 産業能率大学, 2010年.
- [9] 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, 2001年, pp. 195-198.
- [10] 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, 2008年, pp. 124-127.

略歴

林 誠 (はやし まこと)

1982年日本大学生産工学部卒業, NEC ネクサソリューションズ (株)、山梨学院大学講師、明治大学商学部特別招聘教授、会計検査院CIO 補佐官スタッフ (2004年11月～2009年3月) を経て、2006年4月より愛知淑徳大学ビジネス学部教授。