

# 報 告

## INTOSAI EDP常任委員会第3回業績検査セミナー報告 英国会計検査院報告「何故ITプロジェクトは失敗するのか」の概要

高 柳 敦\*

(会計検査院事務総長官房上席情報処理調査官付情報処理調査官)

### 1. はじめに

今日、EDP (Electronic Data Processing) システムの適用範囲は大きく拡大し、開発技術は急激に進化している。1960年代に提唱されたMIS (Management Information System)、80年代のSIS (Strategic Information System)、DS (Down Sizing)、C/Sシステム (Client Server System) を経て、90年代のBPR (Business Process Reengineering) へと、EDPシステムは、思想の変化を経て、業務そのものを大胆に変革する力を持つようになった。また、WWW (World Wide Web) の出現により、インターネットは爆発的に発達し、EDPはいつしかIT (Information Technology) と名前を変え、広く社会に浸透し、深く仕事に係わってきている。我々会計検査院の検査対象機関も、ほぼ全てがITを導入しており、今やITの検査は業務の検査と言っても過言ではない。

多くの国では、かつてシステム監査の対象は、ホストコンピュータ (メインフレーム) を利用した業務に限られる傾向にあった。ヨーロッパやアメリカなどの国では、EDP監査に監査ツールを使うことが多く、そのため、各国のスキル差が監査能力の差となり、共通の話題は乏しいものだった。

しかし、今やインターネットで膨大なデータを即座に得ることができ、国による情報格差が解消されつつある。また、ほとんどのシステムは、C/Sシステムで構築可能となって、システムのライフサイクルが短くなることにより従来の監査ツールを使うことができなくなったため、各国とも具体的な監査手法などにおいて同様の悩みを抱えている状況である。

2001年5月14日～16日、スロヴェニア共和国首都リブリャナで、INTOSAI EDP常任委員会第3回業績検査セミナーが行われた。本稿では、セミナーの概要を報告するとともに、テーマの一つである「何故ITプロジェクトは失敗するのか」(UK報告)のうちITプロジェクト失敗の原因について記述されている部分を取り上げて報告する。

\*1958年生まれ。84年会計検査院へ。上席情報、研修所、上席運輸などを経て現職。

## 2 . セミナー概要

本セミナーについて、第10回EDP委員会会議における報告書から抜粋して記述する。

### 2.1 参加者の概要

次の29ヶ国から計44名が第3回業績検査セミナーに出席した。

オーストリア(1)、バングラデシュ(2)、ブラジル(1)、カメルーン(1)、カナダ(1)、エストニア(1)、フィンランド(1)、ドイツ(1)、ハンガリー(2)、インド(1)、イスラエル(2)、日本(1)、ルクセンブルク(1)、モザンビーク(1)、ノルウェー(2)、オマーン(2)、パキスタン(2)、ポーランド(2)、カタール(1)、ロシア(2)、スロバキア(1)、スウェーデン(2)、タイ(1)、オランダ(2)、英国(1)、米国(2)、ジンバブエ(2)、チェコ(1)、ボスニア・ヘルツェゴビナ(2)、スロベニア(2)

参加者のうち、明らかにITとは無関係な部署の者は2名のみであり、職名は区々ではあるが、概ねIT監査に従事している。

### 2.2 セミナーの運用方法

セミナーは以下の方法で運用された。

- ① あらかじめ5つのテーマを設定し、5カ国がリードペーパーを作成し、EDP委員会のウェブページに掲示する。
- ② 参加希望国は、上記テーマのうち最低1つのテーマについて、カントリーペーパーを作成し、事務局にメールで提出する。事務局はウェブページに掲示する。
- ③ セミナー当日、リードペーパーとカントリーペーパーを紙媒体で全員に配付する。
- ④ 5つのテーマそれぞれについて、発表者、司会者により討議する。
- ⑤ 司会者は、討議内容をまとめ、討議を終了する。

### 2.3 テーマ

- ① IT投資に關与する政府の役割(リードペーパー作成：インド)
- ② ITの調達(リードペーパー作成：カナダ)
- ③ なぜ、ITプロジェクトは失敗するのか(リードペーパー作成：英国)
- ④ IT投資の検査 ITプロジェクトに費やされる資源とコントロールの方法(リードペーパー作成：ポーランド)
- ⑤ ネットワーク化された公共部門の検査(リードペーパー作成：オランダ)

## 3 . UK報告「何故ITプロジェクトは失敗するのか」

### 3.1 報告要約(付録は省略する)

#### 序 文

政府は、ますます情報技術(IT)の利用に依存するようになってきている。急速な技術開発(例えば、

ウェブ技術)は、政府と国民・実業界とのやりとりの方法に革命をもたらし、サービス提供の費用を安くした。しかし、ITへの過大な依存は、万一、システムの導入が遅れたり、はじめに意図したとおりに動かなかつたりした場合、受け入れがたい崩壊という結果に至ることがある。

英国政府は、1950年代からコンピュータ化を進めてきたが、特にこの20年間にわたってITの構築方法には大きな変化があった。これらの変化にもかかわらず、依然としてITプロジェクトの実施における失敗は起こり続けている。これらの問題は政府に限ったものではないが、政府のプロジェクトが決められた時期に実施されなければ、問題点を是正するために追加支出が必要になるし、期待された便益の達成が遅れるのであるから、納税者としても利用者としても国民が損失を被ることとなる。

本報告書では、1990年代英国で起こった25の失敗例（ITシステムの実施が遅れたり、混乱が生じたり、国民に不都合だったり、多くの場合、納税者にとって支出に見合った価値がなかったという事例）について紹介する。それによって、プロジェクトの失敗の主な原因、その影響、プロジェクト及びリスク管理の問題に共通する主たる原因を記載し、どのような教訓が得られたかを取り上げる。

政府のITプロジェクトをよりよく実施する方法として、次のことが考えられる。

- ① プロジェクトは業務の遂行方法を変革するととらえ、業務開発スキルを通じてITプロジェクトではなく業務プロジェクトとして考えること。
- ② 大きなプロジェクトを、より管理可能な小さな要素に分割すること。
- ③ 明確な責任とアカウントビリティをもって、トップが積極的かつ明快にリーダーシップをとること。
- ④ プロジェクト管理は、管理者の能力に対して相対的に難しいことを認識し、プロジェクト管理のスキルを向上させ、リスク管理の理解を高めること。
- ⑤ 核となる必要な技術を確認し、迅速な開発方法を提供し、足りないものを獲得すること。
- ⑥ 必要条件とリスクについてお互い共通の認識を持つようにするため、業者との関係をよりよいものとする。
- ⑦ 進行状況をチェックする正式なプロセスを含めることによって、所定のパフォーマンスを発現するようにすること。
- ⑧ 新規プロジェクトの進行に伴って、経験の共有を図るため、知識やベストプラクティス(成功事例)及び経験を広めること。

#### 【政府のITプロジェクト遂行の改善】

課題をかかえるケースが生じているのは政府だけではない。同様の問題が生じた民間のプロジェクトも数多い。しかし、民間は通常、公共部門のケースのように報道機関の注目を集めていない。公共部門のプロジェクトが予定された期限までに遂行されなかつたり、仕様と合致していなかつたり、重大な変更を必要としたりした場合、問題を修正するために追加の費用が発生し、納税者として、また顧客として、改善されるはずのサービスを含め、期待されたメリットの遅延が生じる。

本報告書では、英国政府における1990年代ITプロジェクトの失敗の例に共通する項目として以下のことを記載している。

- ① プロジェクトが失敗した際の影響
- ② 主たる原因
- ③ プロジェクトおよびリスク管理の問題

④ 失敗から得たもの

【プロジェクト失敗の影響】

ITプロジェクトが失敗した場合、下記のとおり多方面に対し影響を与える。

- ① 民間に対する影響
- ② 公的資金利用に与える影響
- ③ 管理能力に対する影響
- ④ 財政管理に対する影響
- ⑤ 業務の展開に対する影響
- ⑥ 期待された利益に対する影響

【失敗の主たる原因】

ここでは4つの観点に分け、なぜITプロジェクトが失敗したかを検証する。

・ITプロジェクトの着手及び設計の観点

ア) 新規ITシステム導入に当たって、業務や利用者の利便性を十分に考慮しているか。

時代が大きく変わることによる業務の幅広い変化によって、ITシステムが適切に導入されないことがある。新規ITシステム導入の際には、時代の変化について十分な分析が不可欠である。変化を管理しない結果、必然性のないITシステムを構築することになり、業務の開始が遅れたり、国民が利用できなかったり、利用してもほとんど何も得られないこととなる。

新規ITシステム導入は、「ITプロジェクト」と言うよりは、むしろ業務と非常に密接した「業務プロジェクト」と呼ぶべきであろう。特に以下のことが重要である。

- ① 新規システムの導入が、明確に業務上の必要性に基づいていると考えられること。
- ② プロジェクトの立案者は、新規ITシステムを導入することに伴う業務の変化を十分に考慮すること。
- ③ 明確に定められた役割および責任をもった質の高いチームにより、共通の業務上の利益がもたらされることを確認し、それに基づいてプロジェクトのプランが計画されること。

イ) プロジェクトは、業務にとって必要な規模となっているか。

プロジェクト稼働にあたっては、規模が大きすぎないかどうかを注意深く考慮することが不可欠である。また、プロジェクトが他組織の業務処理に影響を及ぼす可能性がある場合や、他組織が同時期に開発するITシステムのなかに、同様のものがあるかどうかは特に重要となる。プロジェクトは、開発期間が6ヶ月以内程度の比較的小さなプロジェクトに分割することにより、失敗をかなり減少させることができる。各プロジェクトは、開発済みのプロジェクト結果をみて開発するかどうか判断できるからである。こうした構造的な取り組み方の利点は、計画、管理、統制の複雑さを減少させる手助けとなる。特に、以下のことが重要である。

- ① スケジュールは現実的であること。
- ② プロジェクトは、管理可能な規模に分割されていること。
- ③ 現実的なマイルストーンが定まっていて、検査可能なスケジュールがあること。
- ④ プロジェクトの優先順位とは、プロジェクトが時間、コスト、あるいは特定の品質仕様に見合うものとするところであるが、それが考慮されていること。

- ⑤ 業務を取り巻く環境が変わってしまい、業務上効率的なコストに基づき、プロジェクトが達成されないおそれがある場合に備え、それ以上の継続が許されないことを確認するため、十分に高度なレベルで見直しが行われるような体制がとられていること。
- ⑥ 上級管理職が、プロジェクトに何らかの出来事が発生する事により、資金を費やし続けるよりも、プロジェクトを中止した方がよいことがあることを十分に認識していること。

ウ) プロジェクトは、技術進歩によるリスクを考慮しているか。

プロジェクト失敗の数多くのケースでは、技術的進歩より、システムがリプレース前に古くなってしまうことがある。その結果、使用できないシステムに公的資金を投じることとなり、また、国民が受けるコンピュータ化による行政のメリットを遅延させる。プロジェクトは、最近の技術進歩、今後予想される技術進歩の存在により大きなリスクが生じる。政府が国民の期待に即応する能力がないということは、政策遂行に影響が生じることになる。

- ① プロジェクト計画が、関連技術の進歩を途中で導入することができるよう、十分柔軟であること。
- ② 段階的にシステムを導入する計画になっていること。

エ) プロジェクトの仕様は、組織の業務要求及びユーザー要求を十分に考慮しているか。

プロジェクトは、業務上必要な内容から計画され構築される。しかしながら、当初明確な目的であったことが、プロジェクトの進行に伴い、簡単に不明瞭なものとなってしまうことがある。最終的な結果が、当初の期待から大きくかけ離れることもあり、その場合、投資した費用は膨大な空費となる。プロジェクトは、開始前にエンドユーザーを意識し、その要求を十分考慮する必要がある。また、システムが幅広く要求される内容を提供できるとしても、ユーザー・フレンドリーでない場合がある。例えば、レスポンスの遅さに不満が生じ、職員がシステムを利用しなかったり、事務システムのメンテナンスさえ行わなかったりという結果にもつながり得る。

- ① 業務システムは、ユーザーが業務上必要とし、好む内容を考慮し、優先順位を分析した結果に基づくこと。
- ② 望ましいが本質的でない特徴は、仕様から除外すること。仕様は、中核的な業務上のメリットをもたらすことに焦点をあてること。
- ③ 新システムを使用するメリットを職員に帰すこと。

#### ・プロジェクト管理の観点

ア) ITシステム開発に上級管理職が重要な役割を果たしているか。

近年、ITに関する決定は、政府の業務展開に対して決定的なものとなっており、ITを他の側面から分離して扱うことはできない。ITシステム運用の失敗は、国民に対してサービスを提供する役割を担っている政府に対し深刻な影響を与える可能性がある。さらに、多くのITシステムは膨大な財源を必要とする。このため、ITシステムに対する軸となる決定は技術上の決定ではなく、業務上の決定であり、上級管理職を含めるべきである。また、一般的に経営者レベルがプロジェクトの決定権を持つことは、成功要因の重要なポイントであることが数多く立証されている。

- ① ITが、管理を改善し、その他の業務上のメリットを提供することを認識すること。
- ② 例えば、質の高いプロジェクト管理技術及び経験の開発をサポートすることなど、プロジェクト管理が運用されやすい組織環境を作り出すこと。
- ③ 大規模プロジェクトの目的を明確にすること、またプロジェクトの成功が評価される明確な範囲を

設定すること。

- ④ プロジェクトの成否について判断基準があり、主プロジェクトの目的等を明確にするよう保証すること。
- ⑤ 技術がもたらすメリットに関する信頼のおけるアドバイスを活用すること。
- ⑥ プロジェクト管理者がITの専門家でない場合は、リスク管理および評価を十分に認識できるよう適切な訓練が提供されること。
- ⑦ プロジェクト管理者は、ITプロジェクトから期待される特定利益が達成されたことを確認する責任をもつこと。

(イ) 政府内において品質の高いプロジェクト管理技術を開発すること。

熟練したプロジェクト管理者によるITプロジェクト管理は、プロジェクトが時間どおりに予算どおりに遂行されるために不可欠である。プロジェクト管理者は、プロジェクト管理の原則および慣習に対し、十分な基礎知識及び関連した経験が必要だが、それだけでは十分ではない。ITシステムの開発を成功させるためには、想像力、十分なリスク管理及び確実なプロジェクト管理手法が要求される。

- ① 政府全体の中で、プロジェクト管理の専門的な資格や地位が確立され、拡大されること。
- ② 政府全体において、良好なプロジェクト管理技術が理解され続けることを保証すること。
- ③ 政府は、将来のプロジェクトに対して継続性と経験を与える担保にするため、成功したITプロジェクトのプロジェクト管理者に対し、何らかの利益を与えること。
- ④ プロジェクト管理者は、上級管理職に警告を与えるためにリスクを引き出すこと。
- ⑤ プロジェクト管理者は、当初のプロジェクト計画あるいはプロジェクト管理手法に固執することなく、プロジェクトの契約、コスト、メリット、リスク、日程、技術、組織に対する変化を率先して管理すること。

(ウ) プロジェクトが計画どおりに遂行されない場合に備え、リスクを管理し、危機管理プランを構築しているか。

ITプロジェクトの失敗は、膨大な公的資金を失うばかりでなく、公共サービスおよび国民に重大な影響を及ぼす。例えば、社会保障給付が支払不能となったり、パスポートの発行を遅延させたりする。柔軟な計画立案やプロジェクト管理に加え、プロジェクトが失敗した際の代替手段として十分なサービスのレベルを保証する危機管理計画が必要である。

- ① プロジェクトに関する決定（開始前および開発中の双方）は、コストと利益の正確な評価およびリスクに対する現実的な評価に基づくこと。
- ② 大規模なITプロジェクトには、有能なリスク管理者が必要である。リスク管理者は、プロジェクトの期間中、常にリスクを計測して対策に優先順位をつけること。また、問題を発見した場合、適切な上級管理者に報告する手段を持つこと。
- ③ プロジェクトに対するリスク管理の枠組みを設けること。その中で、プロジェクト期間中にコスト、メリット、リスクの変化ごとに決定を下す権限を付されること。
- ④ プロジェクトの全期間にわたって、リスク評価が行われること。特に、業務の場合、実際に発生するコストや、業務に対する必要性が変化するという観点から継続して実施すること。
- ⑤ 開発受注者に転嫁できないリスクを識別すること。特に、運用開始日にシステムが十分に機能しない場合起こりうる業務上のリスクに対し注目すること。
- ⑥ システムが予定どおり、狙いどおりに導入されないというリスクをカバーするために危機管理計画を持つこと。

### ・発注者と受注者との関係の観点

(ア) プロジェクトを成功させるため、発注者と受注者はシステムに対して同じ認識を持っているか。

受注者との関係は重要であり、「業務上の視点」を共有できるよう、関係を進展させることが望ましい。受注者は、仕様内容及びシステムの運用に関して詳細に理解しなければならない。

- ① 発注者の管理部門は、受注者と密接な関係を持つべきであるが、受注者への過剰な依存は避けること。また、最適なパフォーマンスが発現できるように、進行状況を継続的に把握すること。
- ② プロジェクトに関係する全ての団体は、役割と責任を明確に把握しなければならず、プロジェクトの目的やプロジェクトの納期について共通した認識を持つこと。
- ③ PFI契約等により受注者の下請業務が発生する場合、発注者は、主受注者が下請契約を管理するため行う調整が主契約の仕様と一致しているようにすること。

(イ) 発注者と受注者間の契約が明確に定まっているか。

戦略的なITサービスの供給など、大規模な公共部門のITプロジェクトに関する外注契約は増加している。IT契約の展開および管理には高度な専門性が必要となっているため、政府は、契約に当たって、契約書、仕様書どおりであるかどうか確認することが必要である。高額の公的資金を費やすため、不明確であったり、議論の余地があったりする契約では、幅広い誤解につながる恐れがあり、裁判にもなりかねない。

- ① 契約に当たっては、発注者、受注者ともに、責任が十分に定義されていること。
- ② 回避不能な仕様変更の対処に備えた外注管理プロセスがあること。この目的は、監視と言うよりはむしろプロジェクト契約に対する管理である。
- ③ プロジェクトの遅延は、必ず契約に反映されること。
- ④ 極端に複雑な事項は、契約が締結される際に詳細を決定しないことがある。契約締結後決定される事項については、事前に取り決めをすること。

### ・プロジェクト完了後の観点

(ア) 将来のプロジェクトの参考に資するため、プロジェクトの終了後すみやかに評価作業を行う体制になっているか。

組織は、プロジェクト完了後速やかにプロジェクトの評価を行わなければならない。プロジェクト完了後の評価は、業務上の効果を明らかにするために行われる。評価は、プロジェクトが、業務上の目的、ユーザーの期待及び仕様に沿ったかを包括する必要がある。また、評価は、時には不必要なコストと見なされるが、ミスを繰り返さないという重要性の観点からみれば必要なものである。

- ① 見直しは、予算を越えたコスト、予定納期の遅れ及び必要に応じた変更が考慮されて認められた方法となっていること、また、それぞれについての理由を理解するために行われること。
- ② 評価は、プロジェクトが期待された利益を達成したかどうかを査定すること。達成されていない場合には、その理由が十分に調査されること。
- ③ 将来のプロジェクトのため、評価は建設的かつオープンに行われること。

(イ) IT部門職員にノウハウを蓄積するため、時間と費用を十分に使い研修を行っているか。

ITシステムの納入が、プロジェクトの完全な終了ということではない。職員がシステムを利用できるか、また、計画段階で予定された生産性が十分にシステムに導入されたか注意を払うことが重要である。これらを実行しない場合、期待された業務上の利益が得られない。職員の訓練は相当な資源となり得るし、プロジェクトの総合的な費用に対し、大きな比率を占めることもある。訓練は、ユーザーのニーズ、

そしてシステム利用者、システム運用者の要求に合うものでなければならない。

- ① 新規ITシステムの導入により生産性および職員の効率性に与えられる影響に関する現実的な査定が、計画段階で行われること。
  - ② 新規ITシステムの遂行に当たっては、業務上の利益のため、必要な組織上の変更に対する適正な訓練を行うこと。
  - ③ 組織は、訓練には時間がかかり、職員は教育に対し各人異なる反応を示すことを認識すること。
- (ウ) ITが発展している今日、政府公共団体等は、ITプロジェクトの失敗を評価することによって、膨大な財源を有効的、効率的に調整しているか。

イギリス政府の現代化に関する白書（White paper on Modernising Government）では、技術上の利益を政府全体に対して最大限に活用できないような、地方分権的なIT調達に焦点を当てている。この白書で、イギリス政府は、公共部門の横断的な協力を促進するためのIT戦略を展開しつつあると述べている。相互的に密接な業務運用部門ごとにITシステムを展開することにより、コストパフォーマンスの向上が得られる可能性がある。

- ① 政府公共団体等は、ITプロジェクトの運用に部門的な業績が測定され基標化され得るように、より明確な基準を公表することに関し、中央で調整や監視を行うこと。
- ② 政府は、比較的限定された技術を活用する市場の過剰な競争の防止に努めながら、調達能力を活用し、開発プロジェクトに優先順位を付け、大規模なITプロジェクトを調整すること
- ③ 横断的プロジェクト管理で、高度な専門性の発展を奨励する機会を提供すること。
- ④ 各省庁をまたがるようなプロジェクトは、特定の省庁等がまとめて予算を作成したり運用したりすること。そして、全体の管理として上級レベルの「委員会」を創設すること。

## 3.2 論点

本テーマは、セミナー会場において、以下の点が論じられた。

(ア) プロジェクト失敗の主たる要因

### ① ITプロジェクトの着手及び設計

- ・プロジェクトは業務上の戦略とリンクし、業務により推進されるものでなければならず、ITプロジェクトとしてではなく、業務上のプロジェクトとしてとらえられなければならない。
- ・実現されるべき業務上の利益を認識する健全なビジネス・ケース
- ・着手段階からユーザーを含めることによって仕様変更に対処し、業務処理上のリエンジニアリングの問題、およびIT問題によって生じる管理上の変化のバランスをとる。
- ・成功したプロジェクトを分析することにより、プロジェクト成功のチャンスは増大する。
- ・長期間にわたるプロジェクトは、技術上の革新が起こることにより、開発中に技術的に遅れたシステムとなるようリスクが増大する。
- ・ITプロジェクトには、部門をまたがるような複雑なものが増加している。

### ② プロジェクト管理

- ・プロジェクト管理が成功しない場合、そのプロジェクトのほとんどは失敗する。
- ・上級管理職は、明確な責任と健全な業務知識を持つ必要があり、また、ITのリスクについて認識していなければならない。
- ・プロジェクト管理者は、適切なスキルと経験を持っていなければならない、プロジェクト期間中人事異

動等があってはならないが、多くの国ではこうした点が欠如している。

③ 受注者との連携

- ・役割，責任，期限，期間，リスクについて，発注者と受注者は相互理解しなければならない。
- ・アウトソーシングには，コスト削減等の利益とリスクがついてまわるが，それらが管理されなければならない。

④ プロジェクト完了後

- ・スタッフ/ユーザーの訓練を行い，適切に運用しなければならない。
- ・業務において認識されるメリットを認識する。
- ・教訓を学び，分配する。

(イ) プロジェクトのライフサイクルのなかには，問題がたくさんあるが解決策は少ない。

(ウ) プロジェクトを検査することにより，どのようにしてプロジェクトの成功の可能性に反映させることができるか。

- ① プロジェクトライフサイクルの各段階における検査により，問題を早期に発見し，警告が与えられる。その際には，調査官が妥協すること無しに警告を行うための方策が必要である。
- ② 調査官はプロジェクトの成功よりもむしろ失敗を報告すべきである。
- ③ プロジェクトの成功および失敗を定義する必要がある。調査官はその定義により判断を下す。
- ④ 予定より時間やコストが多く必要になったり，仕様変更がたびたび発生したりすることは必ずあり，これらを決定する責任は，上級管理職にあることを認識しなければならない。
- ⑤ 最良のプロジェクト管理技術を広め，異なる管理レベルおよび役割におけるガイダンスにターゲットをあてる。
- ⑥ EDP委員会が簡略な「検査の対応」のリーフレットを発行し，広く頒布する。

## 4 . おわりに

ITシステムは，その性格上，「完璧に動作する」ことを保証しない。最終的な成果がCOBOL換算で1万ステップ程度のシステムであるのならば一人の人間が精査することにより，「完璧」が実現できているかもしれない。しかし，100万ステップを越えるようなシステムについて，一人で製作し，完璧に動作させることは現実的ではない。そして，複数の人が関与することにより，単体では完璧でも組み合わせると完璧ではなくなることが起こる。これはホストコンピュータ全盛の時代，ソフトウェア製作について常につきまとう問題で，今日も引き続き重要な課題である。

分散処理システムは，100万ステップのシステムを分割することにより，この問題を解決しようとした。さらに，C/Sシステム化を行うことで，一つのサーバで実行されるシステムは小さくなり，人間が容易に管理できる単位となった。また，ブラウザの出現は，エンドユーザの開発参加を現実的に可能とし，手戻りの少ないシステムを実現するに至った。

ソフトウェアの開発手法は，ウォーターフォールからプロトタイプング手法を駆使したスパイラル方式に移ってきており，ソフトウェアライブラリには，動作を保證されたソフトウェア部品が大量に保存されている。そして，エンドユーザからの開発要求と，実際に開発されたシステムとの差を最小にするような人間の思考スタイルに近くかつノイマン型コンピュータの原理にも近いオブジェクト指向型言語での開発が増加している。

このような状況になってさえ、なぜITプロジェクトは、予定より開始が遅れたり、予算を超えたり、期待通りのパフォーマンスが得られなかったりという「失敗」が多いのだろうか。

この失敗を監査側から考察しているのが、UKのレポートである。

もちろん、ITプロジェクトの失敗には、細部では、OSそのものが完璧ではなかったり、人間の「考え」という曖昧なものを特殊な言語によって正確に表現しなければなかったりなどの避けがたい要因が存在する。しかし、これらは、ソフトウェア工学の発達により、決定的な失敗につながるようなことは少なくなった。

決定的な失敗を誘発する原因の一つとして、フェーズ毎の監査が不十分であることがあげられる。セミナーでは、ソフトウェア・ライフサイクルそれぞれのフェーズについて、適切な評価を与えるべきであることが繰り返し述べられた。プロジェクトが終了し、運用段階に移行してからの監査も、もちろん評価という面では非常に有効ではあるが、開発の各段階で適切な評価を与えることにより、あるいは失敗したかもしれないプロジェクトを成功に導くことができる場合がある。

次に、プロジェクトの運営に当たり、発注者、受注者ともにプロジェクト管理が不十分であることがあげられる。各フェーズ全体を通して、プロジェクト管理が適切に行われているかどうか見極めることは、極めて重要である。参加するスタッフ、使用する技術、費やされる予算等が十分であっても、貧弱なプロジェクト管理により、誤った方向にプロジェクトが進行し、結果的にプロジェクトは失敗するのである。

また、上級管理者が、ITシステム開発を「業務そのものの改革」と認識せず、単なる「業務機械化」としてとらえている場合も多い。その結果、プロジェクト管理者は、現在進行しているプロジェクトが全体のプログラム（例えばe Government）に沿ったものかどうか見極めることなく開発が進み、プロジェクトが失敗するのである。

さらに、成功したプロジェクトに対する正当な評価を与える環境がないことは問題である。政府では、プロジェクトマネージャーやプロジェクトリーダーは、人事異動によって、プロジェクトの途中でも交代することがある。もし、異動がない場合、プロジェクトリーダーは、プロジェクトの失敗を認めることはない。なぜなら、失敗の責任を取らなければならないからである。逆にプロジェクトが成功した場合はどうなるだろうか。大きな成果であるから、相応の待遇が与えられるべきであるが、制度上そのようなことはない。そして、責任の所在がはっきりしないままプロジェクトが進行し、誰が決定したか不明な事項が多く存在するため、結果として失敗したITシステムが次々と生み出されていくこととなるのである。

外注契約に対する監査は、ITプロジェクトの成功に対して非常に重要となる。ITプロジェクト開発は、高度な専門的技術が必要なため、全てを自身で行う組織は皆無であろう。したがって、外注契約が必要となり、外注管理はプロジェクトの成否に直結する可能性が大きい。発注者と受注者との関係は、契約書及び仕様書により明確に定める必要があるが、全てを契約前に定めることは困難である。また、巨大なプロジェクトでは、複数の企業が受注者となりうるため契約形態は複雑である。さらに、それら企業は、当該プロジェクトの開発に当たって他の企業と契約することも常態化している。発注者は、これら全てを適切に管理し、プロジェクトを無事遂行し、成功させなければならない。また、アウトソーシング契約は、当面のコストを削減するが、ITプロジェクトが業務プロジェクトと同義であるという立場に立てば、将来的には、組織はIT技術だけではなく、業務そのもののノウハウをパートナー企業が独占することになり、組織にとっては、コスト削減に伴い、組織の主要業務に必要な力が削減される可能性もある。組織がアウトソーシング契約を締結している場合、監査に当たっては、長期的に組織にとって利益が生じるかどうか見極める必要があるだろう。

我々会計検査院は、政府が行うITプロジェクトに対する検査を行うに当たって、各フェーズに対する検査、リスク対応も含めた組織体制に対する検査、外注管理に対する検査、仕様に対する検査等の観点を重視する必要があると思われる。

また、ITプロジェクトの失敗を正しく定義し、コスト換算することによってITプロジェクトを公正に評価する必要がある。これらのことによって、次のITプロジェクトの成功が導かれることになる。

[ 参考資料 ]

INTOSAI EDP常任委員会第3回業績検査セミナー UKリードペーパー

INTOSAI EDP常任委員会第3回業績検査セミナー アンケート

INTOSAI EDP常任委員会第10回会議におけるINTOSAI EDP常任委員会第3回業績検査セミナー報告