

# 自治体DX推進計画の課題（2022）

## Issues of Local Government DX Promotion Plan as of 2022

岩崎和隆<sup>†</sup>

Kazutaka Iwasaki<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 神奈川県庁

<sup>†</sup> Kanagawa Prefectural Government.

### 要旨

本研究では、自治体 DX 推進計画のうち、自治体の情報システム標準化・共通化について、現時点の状況をもとに課題を論じる。現在進められている情報システム標準化・共通化では、計画実施後も自治体の業務システムが集約されず、たとえ計画が達成できても効果が少ない。しかしながら、規模が全く違う 1,700 の自治体が足並みをそろえるのも現実的でない。そのため、自治体中心、具体には執行三団体が中心になって参加を強制せずに業務システムの集約を図る試案を示した。計画策定や業務仕様も、自治体主導で作成する。国と自治体の役割分担は、それぞれが得意分野を担当することとする。データモデル・ファーストで作る。機能や業務フローは、その後とする。

## 1. はじめに

自治体 DX 推進計画は、2020 年 12 月に策定（以下「第 1.0 版」と言う。）され[1]、2022 年 9 月に改定され第 2.0 版になっている（以下、本稿で特に断りがないうきは第 2.0 版を指すものとする。）[2]。この計画の中心であり、もっとも関心が高いのは、2025 年度中に実現することとしている自治体の情報システム標準化・共通化である。自治体の情報システム標準化・共通化については、現在進行中であり今後状況が変わる可能性がある。このため、本研究では、自治体の情報システム標準化・共通化について、現時点の状況をもとにまず課題を論じ、次に筆者の試案を示す。

## 2. 自治体の情報システム標準化・共通化とは

### 2.1. 標準化・共通化の概要

自治体 DX 推進計画では、自治体の基幹系 20 業務システムを 2025 年度中に標準準拠システムへ移行することとしている。地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第 2 条第 1 項に規定する標準化対象事務を定める政令（令和 4 年政令第 1 号。以下「標準化事務を定める政令」と言う。）では、17 事務を指定している。17 事務のうちの一つである地方税を自治体 DX 推進計画では、4 業務にしている。そのため、17 事務と 20 業務は同じである。

標準化・共通化の役割分担は、自治体 DX 推進計画によると、次の図 1 のとおり、国が自治体と調整しながら標準仕様書を策定、各 IT 事業者が標準準拠システムを開発、各自治体が標準準拠システムへ移行することとなっている。

この図から以下のことが読みとれる。自治体の標準準拠システムへの移行期間が 3 年であることから、これがデータ移行だけとは考えづらく、システム・インテグレート（以下「SI」と言う。）を含むこと、それゆえ、単なる移行でなく実質的には開発であると考えられる。そして、このことから IT 事業者が開発する標準準拠システムは、標準仕様書に準拠したパッケージソフトウェア製品と考えられる。

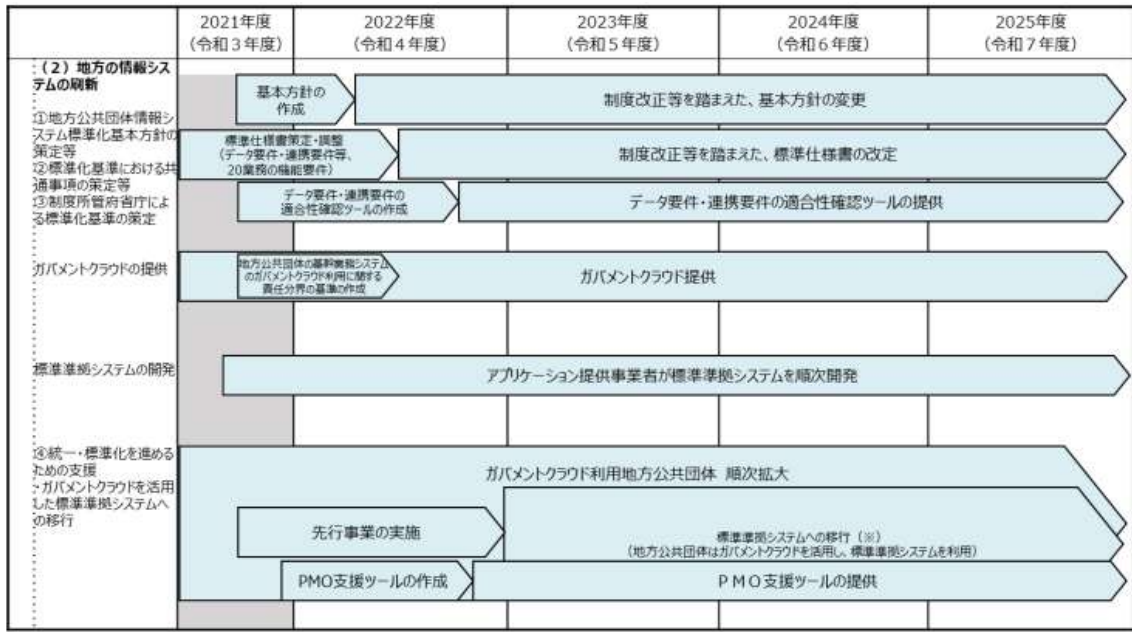
### 2.2. 法令の根拠

標準化・共通化の法令の根拠は、地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（令和 3 年法律第 40 号。以下「標準化法」と言う。）及び標準化事務を定める政令である。標準化法第 8 条では「地方公共団体情報システムは、標準化基準に適合するものでなければならない」と規定しているが、その実施年限は法令では規定されていない。

### 2.3. 自治体 DX 推進計画の強制力

2020 年 12 月に策定された第 1.0 版は、2021 年 9 月の標準化法施行より前に制定されている。そして、第 1.0 版に記載されている内容のうち自治体の取組みに関するものについては、地方自治法（昭和 22 年

法律第 67 号) 第 245 条の 4 第 1 項に基づく技術的助言としている。標準化法施行後の第 2.0 版でも同様である。国が自治体に関与するときのルールは、2000 年 4 月に施行された第一次地方分権改革で見直され、大きく変わった[3]。第一次地方分権改革より前は、自治体の事務のうち、国の事務である機関委任事務に関する法令解釈については、国の指揮監督権に基づく通達に縛られていた。しかし、第一次地方分権改革後、国の通知は、法的拘束力のない技術的助言等に過ぎなくなった[4]。そのため、自治体に対し強制力はない。自治体が計画に従えば開発に要する費用を補助率 10/10 で受け取れる。ゆえに、自治体が、標準準拠システムでは業務に支障を来す、あるいは IT 人材の不足により開発に耐えられないなどの理由により、あえて補助金を受けないという選択をすることがあるかもしれない。



※ 取組においては地方公共団体の意見を丁寧に聴いて進める。

図 1 自治体の情報システムの標準化・共通化スケジュール (自治体 DX 推進計画より)

### 3. 自治体 DX 推進計画の課題

#### 3.1. 自治体 DX 推進計画が実現しても、各業務について 1,700 個の業務システムが存在する状況は変わらない

後で論じるとおり、筆者は、自治体 DX 推進計画の実現可能性は、低いと考えているが、仮に、この計画が実現しても、各業務について市区町村と同じ数、すなわち 1,700 個の業務システムが存在する状況は、変わらない。なお、分かり易いよう 1,700 個と表現したが、20 業務のうち生活保護業務は、たとえば神奈川県では、市は実施しているが町村は実施していない[5]。町村区域は県が実施している。自治体クラウドにより複数の市区町村がある業務システムを共同利用していることもありうる。このように、既存の業務システムの数は、業務ごとに 1,700 個とは限らない。

この計画では、計画実施前と計画実施後で、各業務システムの数が減少しない。

特別定額給付金支給業務のとき、各市区町村からデータを集めて国が給付金を支給しようとしても、業務システムが用いている文字コード、外字、データ形式 (以下「文字コード等」と言う。) が市区町村により異なるため、出来ないという問題があった。この計画により文字コード等の統一は、図れる。しかし、それを実現するのであれば連携データのフォーマットを定め、各市区町村の業務システムに必要な最小限の改修を実施すれば済むことである。このような理由のリプレースは、一般的には効果に対し費用が過大という判定になると考えられる。

#### 3.2. 計画の実現可能性が低い

自治体 DX 推進計画の標準化・共同化は、要するに、国はドキュメントを作成し、それに基づき IT 事

業者がパッケージソフトウェア製品を開発し、自治体がパッケージソフトウェアを用いて開発するというものである。一般的に、業務システム開発で難しいのは、設計と実装である。ドキュメントを作成する主体と、設計及び実装を行う主体が異なるという役割分担には、無理がある。そのため、計画の実現可能性が低い。

また、この計画では計画の推進に必要な専門人材が不足しているため専門人材の確保が必要としている。しかし、標準準拠システムへの移行は年限とスケジュールを記載しているが、専門人材の確保についてはスケジュールがない。したがって、必要な要員の確保の目途がない計画となっている。

そして、計画で最も困難な役割を担うのはIT事業者と自治体であると考えられる。それにもかかわらず、国主導で計画を作っているのが、自治体の人的資源不足により計画が頓挫するおそれがある。それから、20業務を最も把握しているのは実際に業務を行っている自治体である。それにもかかわらず、国主導で作成したドキュメントに基づき業務システムを開発すれば、自治体の業務ニーズに合わない業務システムになるおそれがある。

### 3.3. 目標が低い？

自治体DX推進計画について、BeforeとAfterがあまり変わらないと聞いたことがある。中規模自治体は、さほど困らないというヒアリング結果を聞いたことがある。そのため、業務システムの全部又は一部について、政令市などの大規模自治体を除き、比較的スムーズに標準準拠システムに移行するかもしれない。しかし、これは必ずしもよいことではない。低い目標を高く見せかけただけの見掛け倒しな計画かもしれない。すでに説明した通り、BeforeとAfterで業務システムの数が減少しない。そのため、計画実施中及び実施後に費用に見合う成果があったか検証する必要があると考える。

## 4. 筆者の提言－自治体DX推進計画試案

### 4.1. 現実的な範囲で1,700個の集約を行う

経済同友会は、「これまで各府省庁・地方公共団体は、システムの個別発注、不合理なカスタマイズ等により、限られた予算とデジタル人材を生産性の低い業務で浪費してきた」と指摘している[6]。経済同友会の指摘のとおり、同種類別の業務システムが業務を行っている自治体の数だけ存在するのは無駄が多い。そのため、1,700個の業務システムを集約するためにどのようにすればよいかを検討することとする。自治体のうち、自治体DX推進計画について繰り返し要請を行っているのは、政令市[7~10]である(第1.0版策定前のものを含む.)。国との意見交換も、2度行っている[11~13]。2019年には、税務システムの標準化・共通化を推進させるための要請を行っていること[14]から、政令市は標準化・共通化に後向きとは考えづらい。

直近である本年(2022年)9月29日の意見交換では、政令市は「国が示す標準仕様には、指定都市の業務が十分考慮されていない。指定都市の事務処理にも対応した標準仕様書としていただきたい」「標準準拠システムへの移行期限について、柔軟に対応してはどうか」「全ての自治体で必要となる機能、設備などは一括して国が導入・整備・運用を行ってはどうか」という意見を述べている。

規模の全く違う自治体を一つの業務システムに集約するのは難しいと考えられる。また、中小規模の自治体であっても、1,700団体あれば、特定の要件にこだわる場所も出てくる。業務システム開発や移行は、一般的に困難であるところ、やらされ感があつては成功が難しい。そのため、参加自治体が小異を捨てて一つの業務システムにするという点で最初に合意形成をすることが必要と考える。要件で意見の相違が生じたときは、小異を捨てて一つの業務システムにするという合意に立ち返るようにする。そして、別の機会に論じた[15]ので本研究では詳細に立ち入らないが、参加を強制すると、憲法違反ないし地方自治に反するという意見を主張する自治体があると予想される。筆者は憲法違反ないし地方自治に反するとは考えないし、行政学者でも筆者と同じ考えの方がいらっしゃるが、プロジェクト・マネジメントの視点から、憲法論争、地方自治論争が発生している状況でのプロジェクト推進は、困難が予想される。極端に小規模な自治体であれば、業務によっては、業務システム不要と主張するかもしれない。

以上から、政令市以外の市区町村が使える統一情報システムの整備をすることとし、それへの参加は任意であるのがよいと考える。政令市は、それに乗れば乗ればよいし、政令市が乗れないものは、政令市版の統一情報システムを作ることが考えられる。不参加の自治体以外は、1,700 個の業務システムを政令市用と政令市以外用の 2 個の業務システムに集約できる。

#### **4.2. 業務仕様は、業務に精通した自治体職員が中心になって作る**

情報格差は、IT 技術だけでなく業務知識にも存在する。そのため、業務仕様は、業務に精通した者が作る必要がある。自治体 DX 推進計画では、国がドキュメントを作成しているが、筆者の計画では、ドキュメントを自治体の職員が専門家の支援を受けながら、専任で作成することとする。その際、自治体の IT 担当とともに、業務に精通した者がフルタイムで参加することが必要である。

#### **4.3. プロジェクトチームを執行三団体の下に設置する。国には置かない**

この自治体から集めた要員を国の職員が指揮する形では、自治体の業務に詳しくない者が自治体業務の専門家を指揮することとなり、上手くいかない可能性が高い。そのため、このフルタイムのプロジェクトチームは、国に置くのではなく、執行三団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）の下に置くものとする。なお、全国知事会は、全国市長会及び全国町村会を統括する立場でなく、生活保護業務を担当する者としての参加と位置付ける。そのため、プロジェクトチームの中核は、全国市長会を想定している。また、執行三団体は、自らの業務を行うための業務システムであるから、国が何かをしてくれると考えず、まず、自らが何を出来るのか、どうしても国に頼らざるを得ないものは何であるのかを検討すべきと考える。業務システムでは他力本願は通用しない。これは、必要なことについて他者を頼ることと矛盾しない。今の執行三団体の要員では、スキル、人数ともに難しいかもしれないが、自治体は 1,700 団体あることから、自治体から必要な要員を集めることはできると考えられる。

#### **4.4. 計画実施で困難な役割を担い、また優先順位や期待される成果を把握している自治体職員が中心になって計画を作る**

計画の年限やどの業務システムを先に行うか、あるいはすべて同時に行うかなど、計画の策定では、計画実施で最も困難な役割を担う自治体職員が中心になる。自治体職員は、優先順位や期待される成果にも精通しているので計画策定の適任者と考えられる。計画の策定も、執行三団体の下のプロジェクトチームが行う。自治体 DX 推進計画のように、現場の意見を聞きながら他の者が計画を作るのではなく、現場が自ら計画を作る。

計画では、開発後の運用主体も決めておく。

#### **4.5. 対象業務システムは、プロジェクトチームが決める**

対象業務システムは、プロジェクトチームが決める。自治体 DX 推進計画の 20 業務を増減してよいし、その実施順序もプロジェクトチームが決める。

#### **4.6. 国は、財政支援、法律制定など裏方に徹する**

国は、自治体業務に精通していない。そのため、そのような不得意な業務から国を解放する。そして、国は、得意分野である財政支援を担当することとする。あるいは、必要な法律、政令及び省令の制定を行う。その他、国が自治体よりも得意な分野で自治体をサポートする。要するに適材適所である。この方が国の職員の負担が減る。

#### **4.7. データモデル・ファーストで作る**

業務システムでは、機能や業務フローに目が行きがちであるが、それらを検討する前に、データモデルのあるべき姿を検討する。その方が、業務のあるべき姿を導き出しやすいと考える。その際、基本的な人権の尊重という視点から、行政で管理すべきデータだけでなく、管理すべきでないデータも検討する。たとえば、本籍地というデータは、今後も管理が必要か、検討が必要と考える。

#### **4.8. 試案作成に協力してくださる自治体の業務、IT 担当を募集**

現在、有志で自治体 DX 推進計画試案の検討を進めている。技術者では、データモデリングのエキスパートが参画している。憲法、行政法及び行政学の視点の検討は、筆者が主に担当している。現在のメンバーでもある程度のデータモデルは作れそうであるが、精度の高いデータモデルとプロトタイプを作る

には、業務に精通した自治体職員の参画が不可欠である。この場を借りて、志ある方の参画を呼び掛けたい。

## 5. 余談一現計画は、各関係者が最善を考えたものかもしれない

余談であるが、以上の考察から筆者は、現在、国が進めている情報システム標準化・共通化は、各関係者が最善を考えた結果かもしれないという推察に行き着いた。国の政治家は、標準化・共通化が必要と考えた。国の職員は、業務を知らない国が業務システムを開発するのは危険との判断に基づき、他の方法と比べて相対的に現実的なものとして今の計画を考案した。そのように考えると、このような計画になったことが説明できるかもしれない。

## 6. まとめ

本研究では、現在進行中の自治体DX推進計画のうち、2025年度中とされている情報システム標準化・共通化について、現状をもとに論じてきた。そして、以下のことを明らかにした。

情報システム標準化・共通化では、国が自治体の意見を聞きながらドキュメントを作成し、IT事業者がそれに基づきパッケージソフトウェア製品を開発し、各自治体がパッケージソフトウェア製品を選定して開発することとなっている。これでは、計画実施後も自治体の業務システムが集約されず、たとえ計画が達成できても効果が少ない。しかしながら、規模が全く違う1,700の自治体が足並みをそろえるのも現実的でない。そのため、以下の試案を提示した。

政令市以外の自治体の業務システムについて、参加を強制せずに集約を図る。政令市については、政令市以外用の業務システムに参加可能であれば参加し、参加が難しければ、政令市だけで集約する。政令市以外用と政令市用に集約できれば、1,700個を2個に集約できる（ただし、不参加自治体を除く。）

業務仕様は、業務に精通した自治体職員が中心になって作る。プロジェクトチームを執行三団体の下に設置する。国には置かない。計画実施で困難な役割を担う自治体職員が計画を作る。そのため、計画の策定も、執行三団体の下のプロジェクトチームが行う。対象業務システムは、プロジェクトチームが決める。国は、財政支援、法律制定など裏方に徹する。要するに、国と自治体の役割分担は、それぞれが得意分野を担当することとする。

データモデル・ファーストで作る。機能や業務フローは、その後とする。

## 7. 残された課題

本研究で示した試案は、たたき台であり、さらなるブラッシュアップが必要である。試案作成に協力して下さる自治体の業務、IT担当も必要である。また、この試案が国や自治体に受け入れるために何が必要か、検討が必要である。特に、業務システムの集約が自治体の独自施策に与える影響を明らかにする必要がある。コンピュータ抜きでも、技術や費用の視点から独自施策には制約があったと考えられる。また、道具の進化は、道具を有効活用したときの費用を下げることから、道具を有効活用しづらい施策の費用を相対的に高くする。そのため、筆者は、従来の独自施策にある程度制約が生じることはやむを得ないと考える（その代わりに、コンピュータ活用による新たな独自施策の可能性も生じる。）。独自施策の実現と費用のバランスを検討し、自治体に参加可否を判断するために、どの程度の制約が生じるのかを具体的に示す必要がある。その検討の前提として、業務システムに影響のある独自施策の悉皆調査が必要である。

さしあたり、様々な機会にこの試案を示し、有識者からフィードバックをいただいてブラッシュアップするとともに、PRに努める必要がある。

そして、本研究は外注を前提にしたものであるが、外注継続か内製に舵を切るかを検討する必要がある。

る。筆者自身は、徐々に内製へシフトすべきと考えている[16, 17].

## 8. 謝辞

本研究にあたり有益な示唆を多くくださった IT 勉強宴会の仲間に深く感謝したい。

また、発表の機会をくださった情報システム学会と、発表準備の時間を確保してくれた、妻、母、子に深く感謝したい。

## 参考文献

- [1] 総務省, “自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画”, [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000770538.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000770538.pdf), 2022.10.22 参照, 2020.
- [2] 総務省, “自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画【第2.0版】”, [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000833747.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000833747.pdf), 2022.10.22 参照, 2022.
- [3] 内閣府, “第1次地方分権改革”, [https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st\\_05\\_dai1ji-kaikaku.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_05_dai1ji-kaikaku.pdf), 2022.10.22 参照.
- [4] 千葉県総務部政策法務課政策法務班, “現場の課題を解決するルールを創造するために”, [https://www.pref.chiba.lg.jp/seihou/gyoukaku/newsletter/documents/letter14-1\\_2.pdf](https://www.pref.chiba.lg.jp/seihou/gyoukaku/newsletter/documents/letter14-1_2.pdf), 2022.10.22 参照, 政策法務ニューズレター, VOL.14-1, 2017.
- [5] 厚生労働省, “生活保護を申請したい方へ”, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogopage.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogopage.html), 2022.10.22 参照.
- [6] 公益社団法人経済同友会, “デジタル庁の設置に向けた意見”, <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/201104a.pdf>, 2022.10.22 参照, 2020.
- [7] 指定都市市長会, “行政のデジタル化に関する指定都市市長会緊急提言”, [https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r/02/r02\\_10\\_28\\_siryor02\\_10\\_28\\_01.pdf](https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r/02/r02_10_28_siryor02_10_28_01.pdf), 2022.10.22 参照, 2020.
- [8] 指定都市市長会, “行政のデジタル化に関する指定都市市長会緊急提言”, [https://www.siteitosi.jp/conference/activity/2020/r02\\_11\\_25\\_01/r02\\_11\\_25\\_1.pdf](https://www.siteitosi.jp/conference/activity/2020/r02_11_25_01/r02_11_25_1.pdf), 2022.10.22 参照, 2020.
- [9] 指定都市市長会, “自治体情報システムの標準化・共通化に関する指定都市市長会提言”, [https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r/03/r03\\_05\\_24\\_3\\_siryor03\\_05\\_24\\_1.pdf](https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r/03/r03_05_24_3_siryor03_05_24_1.pdf), 2022.10.22 参照, 2021.
- [10] 指定都市市長会, “自治体情報システムの標準化・共通化に関する指定都市市長会提言”, [https://www.siteitosi.jp/conference/activity/2021/r03\\_12\\_03\\_01/r03\\_12\\_03\\_1.pdf](https://www.siteitosi.jp/conference/activity/2021/r03_12_03_01/r03_12_03_1.pdf), 2022.10.22 参照, 2021.
- [11] 指定都市市長会, “国と自治体が連携したデジタル化の推進に関する意見交換”, [https://www.siteitosi.jp/conference/activity/2021/r03\\_11\\_25\\_01.html](https://www.siteitosi.jp/conference/activity/2021/r03_11_25_01.html), 2022.10.22 参照, 2021.
- [12] 横浜市デジタル統括本部住民情報基盤課, “住民情報系システム標準化について, 山中竹春横浜市長が河野太郎デジタル大臣と意見交換を行いました”, [https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/koho-kocho/press/digital/2022/0929-std.files/0004\\_20220929.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/koho-kocho/press/digital/2022/0929-std.files/0004_20220929.pdf), 2022.10.22 参照, 2022.
- [13] 堺市, “堺市長・横浜市長・神戸市長がデジタル大臣と意見交換を行いました”, [https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/koho/hodo/hodoteikyoshiryo/kakohodo/teikyoshiryo\\_r4/teikyoshiryo\\_r0410/041003\\_01.files/1003\\_01.pdf](https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/koho/hodo/hodoteikyoshiryo/kakohodo/teikyoshiryo_r4/teikyoshiryo_r0410/041003_01.files/1003_01.pdf), 2022.10.22 参照, 2022.
- [14] 指定都市市長会, “税務システムの標準化・共通化を推進させるための指定都市市長会要請”, [https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r01\\_12\\_19\\_01\\_siryor01\\_12\\_19\\_01\\_siryor.pdf](https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r01_12_19_01_siryor01_12_19_01_siryor.pdf), 2022.10.22 参照, 2019.
- [15] 岩崎和隆, “官公庁とDX(18)地方公共団体情報システム共同化の提言”, <https://www.issj.net/mm/mm17/04/mm1704-gk-gk.pdf>, 2022.10.22 参照, 情報システム学会メールマガジン, No.17-04, 2022.
- [16] 岩崎和隆, “官公庁情報システムにおける外注の限界と内製化の必要性”, 情報システム学会全国大会論文集, 2021年17巻S2-A2, 2021.
- [17] 岩崎和隆, “官公庁とDX(8)内製化(改)”, <https://www.issj.net/mm/mm16/06/mm1606-gk-gk.pdf>, 2022.10.22 参照, 情報システム学会メールマガジン, No.16-06, 2021.