

[巻頭言]

国や自治体の仕組みの再設計の必要性和 情報システム学会に期待されること

岩崎 和隆

情報システム学会 常務理事総務委員長

■はじめに

2024年1月1日、我が国は能登半島地震に襲われた。多くの方が亡くなられ、また、被災された。亡くなられた方には心から哀悼の意を捧げるとともに、被災された方には心からお見舞いを申し上げます。

本学会では、国や自治体とコンピュータ・システムないし情報システム（本稿は、情報システムを組織・社会そのものの仕組みと定義する故浦昭二氏の考え[1]に基づいている。）について、論文誌、全国大会・研究発表大会、社会への提言、研究会、メールマガジンで繰り返し採り上げてきた。そして、この研究分野では「自治体情報システム標準化・共通化」（以下「標準化・共通化」と言う。）が最もホットな話題の一つではなかろうか。標準化・共通化への関心の高まりを受けて本学会でも2023年12月に開催した第19回全国大会・研究発表大会（ISSJ2023）のスペシャルセッションのテーマとして標準化・共通化を採り上げ、その最前線で実務に携わる3人の自治体職員をお招きし、講演と質疑応答を実施した。本稿は、上記の議論を踏まえつつ、もっと根源的な課題として、国や自治体の仕組みの再設計にまで話を広げたい。そして、その再設計において本学会への期待が大きいことを論じたい。

■「自治体情報システム標準化・共通化」とは

自治体が個別にコンピュータ・システムを導入している（いわゆる自治体システム1,700個問題）という課題がある。たとえば経済同友会は、「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[2]。

標準化・共通化では、自治体が個別に導入していた住民記録、地方税、福祉など自治体の主要20業務を処理するコンピュータ・システムを5年強の期間で2025年度末までに標準仕様書準拠のコンピュータ・システムに移行することとなっている[3]。また、カスタマイズは禁止とされている（なお、経済同友会の指摘や標準化・共通化で禁止しているカスタマイズについては、「不合理」や「禁止」という表現から、SAP以外のパッケージソフト

トウェアのカスタマイズであり、SAPで言うアドオンのことと考えられる。）。

たとえば、ある業務について1/3の自治体が同じIT事業者（たとえばA社）の開発したコンピュータ・システムを利用するようになったとしても、この1/3の自治体による同一コンピュータ・システムの共同利用でなく各自治体がそれぞれA社製パッケージソフトウェアを導入し運用しているに過ぎない。そのため、標準化・共通化は自治体システム1,700個問題の解決を目標としていないというのが、国、自治体、IT事業者の共通認識ではなかろうか。経済同友会の指摘との関係では、システムの個別発注は解消しないが、不合理なカスタマイズはなくなると考えられる。そのため、カスタマイズによる予算と人材の浪費は解消するが、個別発注による浪費は解消しないと言えるのではないか。

■「自治体情報システム標準化・共通化」の最新の状況

標準化・共通化のQCD（品質、費用、納期）はどのようなのであろうか。品質については、一般的には稼働後一定期間を経ないと評価が難しい。費用のうち開発費については、2020年度第3次補正予算と2021年度第一次補正予算を合わせて1,825億円を見込んでいたところ、2023年度補正予算で5,163億円を増額し、計6,988億円（1,825億円に対し約3.8倍）となっている[4]。国が措置した金額に不足があれば自治体が困るため、自治体に最大限の配慮をして多めに計上しているのかもしれないが、少なくとも開発費用面では当初の計画が誤っていたと評価せざるを得ないのではないか。運用費については、国は運用費の3割削減を目指していたが、自治体によっては2~4倍になるという報道がある[5]。納期については、2024年3月5日にデジタル庁が標準化・共通化における移行困難なコンピュータ・システムの調査結果を公表した[6][7]。それによると、2023年10月時点で1,788自治体（都道府県が47、市町村と特別区をあわせて1,741）のうち、171自治体702システムが移行困難システムに該当し、他に50自治体487システムが移行困難システムに該当しないものの判定保留となっている。ただ、2025年度末まで約2年あることや、関係者の間で

「割込み」と言われている児童手当や住民税などの法制度改正対応により、期日までに移行できないコンピュータ・システムがさらに増えるのではないか。

■補完性の原理とは

現在進められている標準化・共通化についてはこれくらいにして、本稿では根源的な課題である国や自治体の仕組みの再設計を考えたい。この課題を考えるにあたり、国と自治体の役割分担に関する現行ルールを把握しておく必要がある。ここで言う現行ルールは、補完性の原理である。補完性の原理について、行政法学者である板垣勝彦氏の説明[8]を筆者なりに要約すると次のとおりである。まず、我が国が中央集権国家であることが大前提となる。したがって、様々なルールを、国のレベルで決めてすべての自治体に適用するのが大原則である。しかし、我が国は地域により気候や人口密度、災害などの状況が多様であることから、国レベルのルールをすべての自治体に一律に適用することが適当でもないし効率的でもないと考えられる。きめ細やかな施策は、住民に最も近いところに任せた方がうまく行く。市区町村が住民の需要を最も的確に把握し、住民のために最も迅速に動ける。ゆえに市区町村ができることは市区町村が、市区町村ができないことは都道府県や国が決めることが望ましい。

■自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告が示した我が国に迫る内政上の危機

標準化・共通化については、2024年1月に開催された行政デジタル改革共創会議（デッカイギ）の主要テーマの一つであった。そして、同会議において標準化・共通化は「自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告」（以下「2040 報告書」と言う。）[9]が原点であるという指摘がある登壇者からなされた（同会議はチャタムハウスルールで開催されたため、この指摘はデッカイギに参加した筆者の記憶に基づく。）。筆者も同意見である。この報告では、2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機とその対応を、①若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏、②標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全、③スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラの3本柱で整理している。そして、自治体行政のOSの書き換えを構想している（余談になるが、ここでわざわざOSという用語を用いる必要があるのか、筆者には疑問である。他に、最近ではアジャイル型政策形成という用語もよく聞くが、アジャイルという用語をわざわざ用いる必要があるのだろうか。）。①～③について、2040報告書では、いくつかの解決策を提示しており、その一つに、「自治体

には今の半数の職員で機能することが求められる」というものがある。筆者が考えるに、半分の人員で現在のサービスレベルを維持するには、大胆な改革が必要なのではないか。

■補完性の原理を踏まえつつ自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告が示した課題の解決策を考える

半分とまでいかななくても、より少ない人員でサービスレベルを維持するには、先に触れた経済同友会で指摘された無駄をすべて解消することが有益なのではないか。標準化・共通化では解決されない個別発注を解消するものとして、全国統一システム（以下「統一システム」と言う。）という考えがある。筆者は2023年1月に日経クロステックに掲載された記事において、筆者の考える統一システムについて説明した[10]。

この考えは、その後さらに筆者自身がブラッシュアップを進めている。筆者の想定している統一システムは、統一システムと言いながら、データベースは統一するがアプリケーションは1個への集約を理想としつつ、難しい時は無理に1個にせず自治体の規模に合わせて、2,3個への集約でもよいとしている。市区町村は1,741あるため、アプリケーションが仮に3個に集約されても大幅なコスト削減が見込める。

そして、当学会会員でデータモデルに詳しい技術者である渡辺幸三氏が、2024年3月7日に日経クロステックに掲載された記事において、データモデルの視点から、各自自治体の福祉に係る独自施策と統一システムが両立しうることを説明している[11]。

■ITにより国と国民の直接アクセスが容易になっているという指摘

大胆な改革を考えるにあたり、筆者が有益と考える指摘をもう一つ挙げたい。こちらも、本学会の会員によるものである。2021年6月4日に開催された総務省デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第3回）に、同研究会の構成員であり本学会会員でもある金崎健太郎氏が「コロナ対応に見る国家の実力」という資料[12]を提出している。この資料には、「ITにより中央政府と国民の直接アクセスが容易に」になっているという指摘がある。しかし、筆者はこの指摘の重要性が同研究会の報告書[13]や、自治体関係者が注視している内閣府地方制度調査会の最新（第33次）の答申[14]では十分に考慮されているとは言えないのではないかと感じる（後者は組織が違うのでそれが当たり前かもしれない。）。金崎健太郎氏の指摘は、国と自治体の役割分担の見直しによる国や自治体の仕組みの再設計の

必要性を示唆しているのではなかろうか。たとえば、2020年の特別定額給付金である。国策として行われたにもかかわらず、地方自治法上は市区町村の業務として給付が行われた。しかし、口座を有する国民には、国が直接給付金を振込むことが可能なのではなかろうか。実際に、現在国は、公金受取口座の登録を国民に呼びかけている。さらに、現在市区町村が住民に支給している児童手当を、口座を有する国民については、国が国民に支給することも考えられるのではないかと。これらの施策によって、国や自治体のコンピュータ・システムの維持管理に要する人員や費用を削減し、これにより自治体に生じた余力で、職員半減に対応する、人手が必要な業務に充ててサービス向上を図るなどが可能になるのではないかと。

民間企業におけるコンピュータ・システム導入では、現行業務を見直さずにコンピュータ・システムを導入しても、あまり効果が出ないと言われている。これは、国や自治体でも同様と考えられる。補完性の原理を踏まえつつ、コンピュータ・システム導入で大きな効果を出すには、最新の技術を最大限有効活用できるように、国と自治体の役割分担を含めて国と自治体の仕組みを再設計する必要があるのではないかと。その際、コンピュータでできることは極力自治体で行わず、徹底的に国に寄せて処理するというコンセプトを採用するとよいのではないかと。国が自治体のためにコンピュータ・システムを整備し、それにより自治体が地域の実情にあった住民サービスを充実させることを国が下支えできるのではないかと。

■申請主義からの脱却

国や自治体の仕組みの再設計では、金銭やサービスの給付に係る申請主義からの脱却も考えられるのではないかと。申請という意思表示が必要であれば、国民、住民には国や自治体に対して申請の意思表示を書面やパソコン、スマートフォンで行う手間が生じる。国や自治体には、申請の意思表示がされていることを確認する手間が生じる。しかし、申請の意思表示以外の給付に係る要件を確認できたら、申請の意思を確認するまでもなく、給付すればよいのではないかと。たとえば児童手当であれば、対象となる年齢の子を養育している事実を確認できれば、申請がなくても所得に応じて給付すればよいのではないかと。申請の意思表示が不要になれば、国民、住民と国、自治体双方の手間を減らせるのではないかと。国、自治体では、手間の削減により生じた余力で職員半減に対応したりサービス向上に充てることのできるのではないかと。受給を辞退したい国民、住民からは給付辞退の意思表示をしてもらった方が国民、住民と国、自治体双方にとって省力化が図れるのではな

いか。

また、申請主義から脱却すれば国や自治体への申請が苦手な国民、住民や、申請手続きがデジタル化されることに困惑している国民、住民が安心できるのではないかと。

■情報システム学会に期待されること

将来、自治体だけでなく国を含めて、半分の職員でサービスレベルを維持するため、今、国や自治体の仕組みの再設計に我が国の活路を見出す必要があるのではないかと。そして国や自治体の仕組みの見直しは、世の中の仕組みの一部の再設計と言えるのではないかと。

故浦昭二氏は本学会設立にあたり、情報システム学を次のように定義している。

「世の中の仕組みを情報システムとして考察し、その本質を捉え、そこに横たわる問題を究明しそのあり様を改善することを目指す」実践的な学問である。

また、本学会の公式見解でなく本学会副会長の中嶋聞多氏の見解であるが、情報システム研究の特徴を、人間中心性、学際性、実践性としている[15]。

国や自治体の仕組みの再設計では国民や住民だけでなく、国や自治体、IT事業者の「中の人」として人間中心であることが求められるのではなかろうか。そして、システム論やソフトウェア工学、憲法学、行政法学、行政学など参照学問領域が理系文系の多岐にわたると想定される。それから、改善された仕組みが人間中心を実現できなければ意味がないため、実践性も必要である。

以上のことから、2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機に対応するために国や自治体の仕組みを再設計するとき、本学会に期待されるものが大きいのではないかと。

あわせて、筆者自身、この課題が少しでも解決に向かうよう、微力を尽くしたいと考えている。

参考文献

- [1] 芳賀正憲, “情報システム学体系化の目的と基本的な考え方”, 序章, 一般社団法人情報システム学会新情報システム学体系調査研究委員会編, 情報システム学, 2023.
- [2] 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”, 2020, <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/201104a.pdf>.
- [3] 令和3年12月24日閣議決定, “デジタル社会の実現に向けた重点計画”, 2021, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/681a8306-6d79-4082-925a-a8ba82e97d9d/f6105c38/20211224_policies_pri

- ority_doc_01.pdf.
- [4] 総務大臣, “令和5年度補正予算(第1号)に係るデジタル基盤改革支援基金の追加計上等について”, 総務大臣メール, 2023, https://www.soumu.go.jp/main_content/000916883.pdf.
- [5] 長倉克枝, “自治体システム標準化, ガバクラ移行で運用コスト2~4倍に悲鳴「議会に通らない」”, ニュース解説, 日経クロステック, 日経BP, 2023, <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00001/08519/>.
- [6] デジタル庁, “移行困難システム把握に関する調査における調査結果の概要(令和5年10月調査時点)”, 2024, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/b7d2bc55/20240305_policies_local_governments_doc_01.pdf.
- [7] デジタル庁, “【移行困難システムの把握に関する調査における調査結果一覧(令和5年10月調査時点)】”, 2024, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/6b9561f1/20240305_policies_local_governments_doc_02.xlsx.
- [8] 板垣勝彦, “ようこそ地方自治法”, 第3版, 第一法規, 2020, pp.5-6.
- [9] 総務省自治体戦略2040構想研究会, “自治体戦略2040構想研究会第二次報告”, 2018, https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf.
- [10] 岩崎和隆, “2023年は正念場, 自治体システム標準化に向けて現役の県職員が提言”, 本音で議論, 企業情報システムの「勘所」, 日経クロステック, 日経BP, 2023, <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/01195/122000079/>.
- [11] 渡辺幸三, “能登半島地震で考える「自治体システム1700個問題」, ばらばらでは駄目だ”, 本音で議論, 企業情報システムの「勘所」, 日経クロステック, 日経BP, 2024, <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/01195/030500098/>.
- [12] 金崎健太郎, “コロナ対応に見る国家の実力”, 2021, https://www.soumu.go.jp/main_content/000753711.pdf.
- [13] 総務省デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会, “デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書”, 2022, https://www.soumu.go.jp/main_content/000804801.pdf.
- [14] 内閣府地方制度調査会, “ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申”, 2023, https://www.soumu.go.jp/main_content/000918277.pdf.
- [15] 中嶋聞多, “情報システムの研究”, 情報システム学会, 2003, <https://www.issj.net/is/01/index2.html>.

著者略歴

岩崎 和隆 (いわさき かずたか)

神奈川県職員. 2023年より情報システム学会常務理事総務委員長. 2019年から情報システム学会メールマガジンにおいて「発注者からみた官公庁情報システムの現状と課題」を連載中.