

自治体情報システム標準化・共通化における標準仕様書の解釈によるゆらぎ

Fluctuations due to interpretation of standard specifications in standardization and sharing of local government information systems

岩崎和隆[†]

Kazutaka Iwasaki[†]

[†] 神奈川県庁

[†] Kanagawa Prefectural Government.

要旨

自治体情報システム標準化・共通化において IT 事業者間のデータ要件・連携要件標準仕様書の解釈に齟齬があることが明らかになった。本研究では、このような断片的な情報をもとにしつつ、通常のシステム開発と標準化・共通化における役割分担の違い、通常のシステム開発における発注者と IT 事業者が仕様書の解釈の齟齬を埋めていく方法をもとに理論的に業務別標準仕様書においても IT 事業者間で解釈のゆらぎが生じている可能性が高いことを明らかにした。そして、国が業務別標準仕様書を策定し、それを基に一齐に IT 事業者がパッケージソフトウェアを開発し、各自治体が IT 事業者を選ぶという今回採用された方法では、業務別標準仕様書の解釈のゆらぎが不可避免であり、代替性のある標準化になっていない可能性が高いことを明らかにした。

1. はじめに

国が計画した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。）の期限が 2026 年 3 月に迫っている。標準化・共通化では、自治体のシステムのうち住民記録など 20 業務について、国が IT 事業者と自治体に標準仕様書準拠のシステムへのリプレースを求めている[1]。

標準化・共通化については、本稿執筆時点で当初見込んでいた開発費用を超過している、期日までのリプレースが難しくなっているという状況である。

そして 2024 年 9 月には、富士通と富士通 Japan が約 300 の団体へ期限に間に合わないと通知していたことが報道されており、状況は悪化している[2]。2024 年 10 月 11 日には東京都がデジタル大臣と総務大臣に、「期限第一」ではなく「安全第一」への転換を求める緊急要望を行っている[3]。

また、データ要件・連携要件標準仕様書に係る各 IT 事業者の解釈の齟齬により自治体内における標準化・共通化対象システム間や標準化対象外システムとのデータ連携が困難になっていることが判明したため、2024 年 6 月から国の「地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化に関する共通機能等課題検討会（以下「共通機能等課題検討会」と言う。）においてその対策が検討されている[4][5][6]。本稿執筆時点（2024 年 11 月 4 日）までの間に 6 月、9 月、11 月と計 3 回開催されている。

このように標準化・共通化は困難な状況であるが、本研究では、現時点では問題として表面化していない業務別標準仕様書における IT 事業間の解釈のゆらぎについて主に理論的に考察する。

2. 本研究の問いと意義

標準化・共通化において、国が標準仕様書を策定するという手法が用いられた。この標準仕様書は、ベンダロックイン解消による開発・運用費用の削減や、将来的には国と自治体、自治体間のデータ連携を容易にすることを目的としている。しかし、この標準仕様書をそれぞれの自治体ないし IT 事業者が解釈すると、標準仕様書がゆらいでしまい、標準仕様書策定の目的を達成できないのではないのか。

そうであるなら、そもそも、国が標準仕様書を策定するという手法が果たして我が国全体の自治体システム見直しにおいて有効なのであろうか。国が標準仕様書を策定するという手法に内在する欠陥はないのか。仮に、この手法が有効でないとしたら、今後、自治体システム全体の見直しの計画を検討するときに標準仕様書という手法は採用しないか、採用するとしても発生が予想される課題に予め対策を講じる必要があるのではないのか。

そして、これを明らかにすることは、今後の自治体システム全体の見直しの検討に有効なのではなかろうか。

3. 本研究の研究手法

標準化・共通化では各自治体で何が起きているのか、報道などでも断片的な情報しかないため、実態が把握しづらい。このような状況であるが、2024年6月の共通機能等課題検討会でIT事業者間のデータ要件・連携要件標準仕様書の解釈の齟齬が明らかになった。筆者は、この解釈の違いはデータ要件・連携要件標準仕様書だけでなく、業務別標準仕様書にも存在するという仮説を立てた。

この仮説については、各自治体にヒアリングしても他の自治体の状況を詳しく把握しているとは限らないため、IT事業者間で解釈のゆらぎが生じているか、分らないと考えられる。そのため、すでに判明しているデータ要件・連携要件の解釈の齟齬を傍証としつつ、通常のシステム開発と標準化・共通化における役割分担の違い、通常のシステム開発における発注者とIT事業者が仕様書の解釈の齟齬を埋めていく方法をもとに、標準化・共通化における業務別標準仕様書においてIT事業者間で解釈のゆらぎが生じている可能性について理論的に考察した。

4. 用語の定義

本研究では、標準仕様書や通常のシステム開発の仕様書の解釈が関係者間で一致しないことについて、住民記録など各業務の遂行に支障を来すおそれのあるものを解釈の齟齬、各業務の遂行にはただちに支障を来さないものを解釈のゆらぎ、解釈の齟齬とゆらぎを総称して解釈の違いとしている。

5. 共通機能等課題検討会における検討状況

5.1. 共通機能等課題検討会で検討しているデータ連携とは

国は標準化・共通化において、業務別標準仕様書を策定するとともに、共通機能標準仕様書及びデータ要件・連携要件標準仕様書を策定し、自治体へ、2026年3月までにこれら標準仕様書に準拠するシステムへのリプレースを求めている。

そして、データ要件・連携要件標準仕様書が対象としているデータ連携は、自治体内におけるある標準化・共通化対象システムと別の標準化・共通化対象システム及び標準化・共通化対象外システムとの連携である[7]。

IT事業者間においてデータ要件・連携要件標準仕様書の解釈の齟齬があるとマルチベンダの自治体内においてシステム間連携ができなくなるところ、IT事業者間で解釈の齟齬があることが判明した。

5.2. 今までの検討の経過

国がIT事業者を集めて共通機能等課題検討会でこの課題の検討をしている[8]。

2024年6月に開催された第1回では、国が、標準仕様書等の詳細化を図る必要性は認めつつもそれは将来の課題とし、データ連携に関する課題はIT事業者間協議にて解決を行うという方針を示した。国はIT事業者間の解釈の齟齬を認識しながら、その解釈の齟齬の解決をIT事業者間の協議に丸投げしようとした形である。

第1回検討会におけるIT事業者の意見を踏まえて、2024年9月に開催された第2回において国は、リファレンス（推奨指針）を示すという方針転換を行った。国は住民基本台帳については先行して2024年11月末までに、他の業務については2025年4月末までにリファレンスを示すというスケジュールを示した。そして、住民基本台帳以外については、標準化・共通化の期限（2026年3月）後である2026年度以降に標準仕様書への反映を検討することとしている。

第 1 回検討会では、リファレンス及び連携仕様の更なる詳細化を求める事業者がいる一方で、それによる手戻りを懸念する事業者もいるという、困難な状況に陥っている[9]。

2024 年 11 月に開催された第 3 回では、国から、第 2 回に国が示した方針を踏襲して進めていることや今後の IT 事業者への意見照会の予定などが説明されるとともに、第 2 回では 2024 年 4 月末にリファレンスを示すとしていた業務の一部について、2025 年 1 月末に示す予定であるという説明がされた。

6. そもそも、標準仕様書は標準という役割を果たしているのか

6.1. なぜ、データ要件・連携要件標準仕様書で解釈の齟齬が判明したのか

以上のように、データ要件・連携要件標準仕様書において、IT 事業者間で解釈の齟齬が判明したのであるが、住民記録など業務別標準仕様書や共通機能標準仕様書には、解釈の齟齬がないのであろうか。データ要件・連携要件標準仕様書では、IT 事業者間で解釈の齟齬があるとマルチベンダの自治体においてシステムが正常に動作しない、業務が遂行できないという事態になること、そのため、マルチベンダの自治体において IT 事業者間でインターフェースの打ち合わせやテストを実施するのが一般的と考えられることから、現時点までに解釈の齟齬が判明したと考えられる。

そうであるなら、IT 事業者間のインターフェースがない各業務の標準仕様書では、IT 事業者間の解釈のゆらぎがあっても表面化しづらいのではないかと、そして、解釈のゆらぎがあれば、それは標準化・共通化と言えないのではないかと。

これについては、実態が不明なので、本研究では、理論的に考察することとする。

6.2. 一般的なシステム開発における仕様書の解釈方法

この理論的考察にあたり、まず、一般的なシステム開発の仕様書の解釈をおさえておきたい。

通常システム開発では、発注者が仕様書を作成し、発注者が IT 事業者へ仕様書を提示する。そして、仕様書の解釈については、発注者と IT 事業者が要件定義や設計などに係る打ち合わせの場でそれぞれの解釈を説明し合い、相互に相手の解釈を理解するとともに、相互の解釈の齟齬を発見していく。発注者と IT 事業者の両方ないし片方が解釈の齟齬の存在を認識したら、両者で協議して解釈を一致させていく。仕様書は発注者が作成したものであるが、仕様書は契約内容でもあるため、解釈の齟齬があったとき、最終的には発注者の解釈が正となるとは限らない。IT 事業者の解釈が正となることもある。

そして、要件定義や設計などに係る打ち合わせの場で発注者と IT 事業者の間での解釈の齟齬がすべて判明するとは限らない。そのため、一部の解釈の齟齬は、受入テストなどのテスト工程で判明することがある。ここでも両者ないし片方が解釈の齟齬を認識したら発注者と IT 事業者が協議して解釈の齟齬を埋めていく。一部の解釈の齟齬は、テスト工程でも認識できなくて、システムの本番稼働を迎えることがある。

6.3. 標準化・共通化における仕様書の解釈方法の特徴

標準化・共通化においては、国が標準仕様書を策定し、その標準仕様書に基づき IT 事業者がパッケージソフトウェアを開発し、発注者である自治体がパッケージソフトウェアを有する複数の IT 事業者の中から受注者を決める。そして、自治体と IT 事業者が協議しながらパッケージソフトウェアのパラメタを当該自治体にあわせて決定し、IT 事業者が自治体とともにプロジェクトチームを作り、システム・インテグレーションを行う。

このように、標準化・共通化では国が標準仕様書を策定すること、システム・インテグレーションのプロジェクトチームに標準仕様策定者がいないという特徴がある。

そして、国は、IT 事業者が開発したパッケージソフトウェアが標準仕様書に適合しているかをチェックしない。

通常システム開発では、発注者と IT 事業者の打ち合わせやテストなどで発注者と IT 事業者の解釈

の齟齬が、全部ではないかもしれないが一定程度認識される。そして、認識された解釈の齟齬は是正される。一部は是正時に再び解釈の齟齬が生じるかもしれない。それでも、IT事業者が受注者から仕様書を受け取ったときと比べると、一定程度解釈の齟齬が是正された状態になる。

しかしながら、標準化・共通化では、国が策定した標準仕様書の解釈の齟齬が是正される機会がないか、あったとしても明らかに少ない。

6.4. 標準化・共通化における業務別標準仕様書の解釈のゆらぎの可能性

このように、標準化・共通化の業務別標準仕様書では、通常のシステム開発と異なり、解釈のゆらぎを発見する機会がないか、あったとしても明らかに少ない。ゆえに、理論的には次の図1のようにIT事業者間で標準仕様書の解釈が異なるのではないかな。

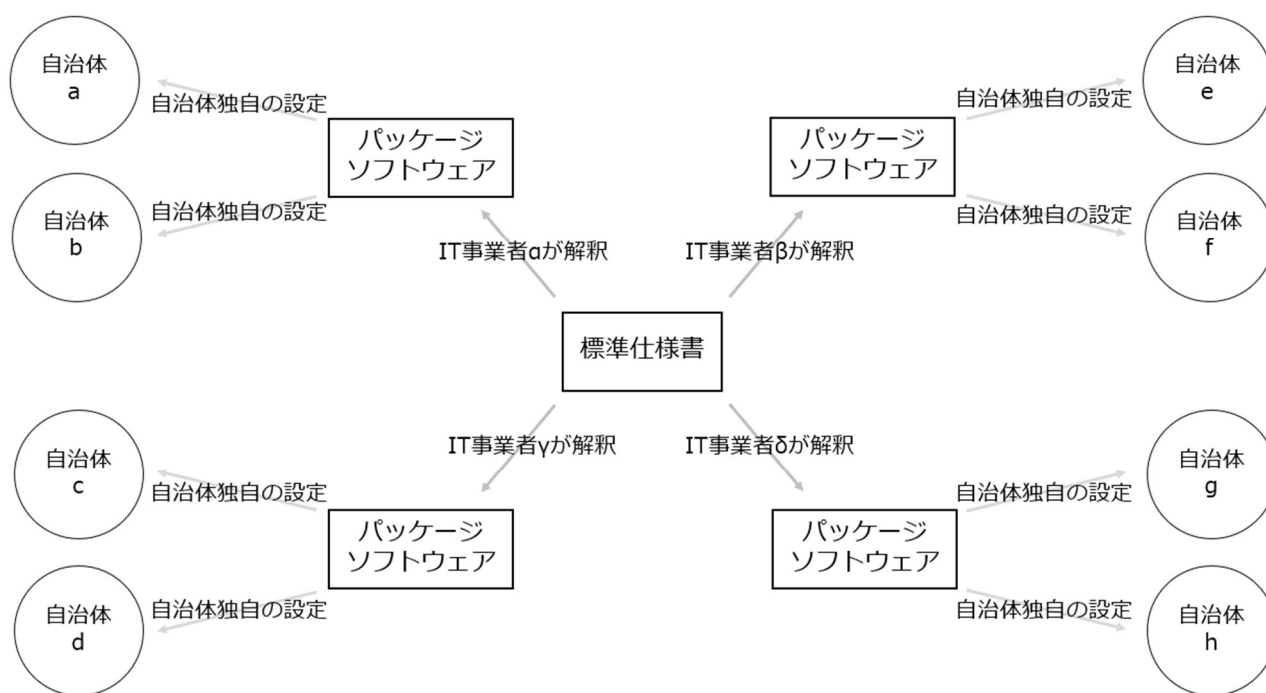


図1 IT事業者間における業務別標準仕様書の解釈のゆらぎ

そして、IT事業者間におけるデータ要件・連携要件標準仕様書の解釈の齟齬が判明したことは、業務別標準仕様書にIT事業者間で解釈のゆらぎが存在することの傍証になるのではないかな。

6.5. 標準化・共通化の業務別標準仕様書の解釈がゆらいでいるのではないかな

仮に業務別標準仕様書にIT事業者間で解釈にゆらぎがあるなら、何を標準化・共通化しているのだろうか。もはや、標準化・共通化と言えないのではなからうかな。

そして、本研究では詳細は省略するが、自治体とIT事業者が協議しながらパッケージソフトウェアのパラメタを当該自治体の業務にあわせて決定するのであるから、異なる自治体が同一のIT事業者のパッケージソフトウェアを採用しているとき、それは異なるシステムと言わざるを得ないのではないかな。

標準化・共通化では、ベンダロックイン解消を目標に掲げていたが、2026年3月までのリプレースにおいて、国が掲げる移行困難システムに該当する場合の一つに現行IT事業者が撤退し他のIT事業者を公募するなどしたもの代替事業者が見つからないことが挙げられている。このことから、国は今回のリプレースにおいて現行IT事業者が標準化・共通化に係るリプレースを受注することを想定していると言える。これは、ベンダロックインの解消という目標を今回のリプレースについては国が断念している

と評価されるのではないかと[10]. そして、パッケージソフトウェアに係る各自治体の設定に精通しているのは今回のリプレイス後の事業者であるため、次回以降のベンダロックイン解消も難しいのではないかと。

6.6. 業務別標準仕様書に内在する欠陥

通常システム開発における発注者とIT事業者の打合わせは、IT事業者から発注者への自らの仕様書の解釈のフィードバックという性質を有すると言える。そして、受入テストなどのテストも、IT事業者の仕様書の解釈の結果がテスト中のシステムに設計やプログラミングなどという形で落とし込まれていると考えられるため、これもIT事業者から発注者への仕様書の解釈のフィードバックという性質を有すると言える。

しかし、標準化・共通化のように国が標準仕様書を策定し、各自治体が発注者となるという役割分担では、IT事業者から国への解釈のフィードバックがないか、希薄にならざるを得ない。ゆえに、何を以て標準化・共通化とするかによるが、業務別標準仕様書を基に一斉にIT事業者がパッケージソフトウェアを開発し、各自治体がIT事業者を選ぶという今回採用された方法では、業務別標準仕様書の解釈のゆらぎが不可避であり、標準化・共通化が困難ではないか。そのため、標準化・共通化において業務別標準仕様書を示して一斉に開発するという方法自体にそもそも無理があるのではないかと。

7. 結論

標準化・共通化では各自治体で何が起きているのか、報道などでも断片的な情報しかないため、実態が把握しづらい。特に、業務別標準仕様書の解釈がIT事業者間でゆらいでいるか否かは、各自治体にヒアリングしても、各自治体が他自治体の状況を詳細に把握しているとは考えづらく、明らかにすることが難しい。

しかし今回、共通機能等課題検討会でIT事業者間のデータ要件・連携要件標準仕様書の解釈に齟齬があることが明らかになった。本研究では、このような断片的な情報をもとにしつつ、通常システム開発と標準化・共通化における役割分担の違い、通常システム開発における発注者とIT事業者が仕様書の解釈の齟齬を埋めていく方法をもとに理論的に業務別標準仕様書においてもIT事業者間で解釈のゆらぎが生じている可能性が高いことを明らかにした。

そして、国が業務別標準仕様書を策定し、それを基に一斉にIT事業者がパッケージソフトウェアを開発し、各自治体が発注者を選ぶという今回採用された方法では、業務別標準仕様書の解釈のゆらぎが不可避である可能性が高いことを明らかにした。

そのため、標準化されているとしてもゆらぎのある標準化であり、たとえばねじの標準規格のように代替性がある標準化にはなっていないと考えられる（代替性のないものを標準化と言うか、という問題はあろう）。

8. 残された課題

標準化・共通化については、まだ計画の実行段階である。そのため、計画実施後に業務別標準仕様書の有効性だけでなく計画の実施状況を詳細に振り返り、よかったことや問題点を明らかにして、今後、自治体システム全体の見直し計画を検討するときによりよい結果を追求する必要がある。そして、これを実務家と研究者が協力しながら追求する必要があるのではないかと。

参考文献

- [1] 2023年（令和5年）6月9日閣議決定，“デジタル社会の実現に向けた重点計画”，
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/b24ac613/20230609_policies_priority_outline_05.pdf 参照 2024.11.4, 2023.

- [2] 大豆生田崇志, “自治体システム標準化に激震, 富士通が約 300 自治体に期限内の移行断念を通知”, <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00001/09791/>参照 2024.11.4, ニュース解説, 日経クロステック, 2024.
- [3] 東京都デジタルサービス局, “地方公共団体の基幹業務システムの標準化に関する緊急要望について”, <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2024/10/18/03.html> 参照 2024.11.4, 2024.
- [4] デジタル庁, “令和 6 年度第 1 回共通機能等課題検討会 (資料)”, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/d64b42c6-b563-49ec-80dc-93693783a9bc/4ac0cd61/20240904_local-governments-common-features-issue_outline_01.pdf 参照 2024.11.4, 2024.
- [5] デジタル庁, “第 2 回共通機能等課題検討会 (資料)”, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/05577db2-dfdd-4d90-b2c1-44d94639f44e/9d5e4d8b/20240904_local-governments-common-features-issue_outline_04.pdf 参照 2024.11.4, 2024.
- [6] デジタル庁, “第 3 回共通機能等課題検討会 (資料)”, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/6ab01f41-8b0e-4b22-a28a-6cdc95a9b03b/15d1c14e/20241101_local-governments-common-features-issue_outline_03.pdf 参照 2024.11.4, 2024.
- [7] デジタル庁, “地方公共団体情報システムデータ要件・連携要件標準仕様書【第 4.1 版】”, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/4748d2a4-45c7-45de-a55f-dfac4cb04a70/fa2605d0/20240930_policies_local_governments_specification_02.zip 参照 2024.11.4, 2024.
- [8] デジタル庁, “共通機能等課題検討会構成員等名簿”, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/d64b42c6-b563-49ec-80dc-93693783a9bc/8dce55bc/20240731_local-governments-common-features-issue_outline_02.pdf 参照 2024.11.4, 2024.
- [9] デジタル庁, “令和 6 年度第 1 回共通機能等課題検討会 (議事要旨)”, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/d64b42c6-b563-49ec-80dc-93693783a9bc/ab6cfe21/20240731_local-governments-common-features-issue_summary_01.pdf 参照 2024.11.4, 2024.
- [10] 令和 5 年 (2023 年) 9 月 8 日閣議決定, “地方公共団体情報システム標準化基本方針”, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/f6ea9ca6/20230908_policies_local_governments_outline_03.pdf 参照 2024.11.4, 2023.