

連載 発注者からみた官公庁情報システムの現状と課題 第9回 制度設計と業務のQCD

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

前回のメルマガで、「情報システムと法令及び官公庁の業務」というテーマを採り上げましたが、このテーマの根源には「制度設計と業務のQCD（品質、コスト及び納期）」があります。そこで、本稿では、「制度設計と業務のQCD」を採り上げることとします。最初に、官公庁を題材に説明し、その後、官民共通の課題と官公庁特有の課題を明らかにしていきます。

2 官公庁と法令及び要綱等と関係

法令には、憲法、条約、法律、政令、省令、条例、規則（以下「法令」といいます。）があります。また、民間企業が活動するときは、法令ではありませんが、官公庁が定めた要綱、要領、ガイドライン（以下「要綱等」といいます。）などを意識することが多いと推測します。要綱等は厳密には、法令ではありません。しかし、私自身、3月までは、地方独立行政法人で総務業務を担当していました^{*1)}が、意識していました。理由は、要綱等を遵守していれば、官公庁から取り締まりを受けるリスクが少なくなるからです。

官公庁と法令及び要綱等の関係は、次の2つのことが、民間企業とは異なります。一つ目は、官公庁は、法令及び要綱等の内容を主体的に決めていることが多いが、民間企業は、守るべきルールとして扱っているということです。以下では、その詳細を説明します。

法令と要綱等のうち、憲法改正は国会が発議し国民が承認（憲法第96条第1項）、条約は内閣が締結し国会が事前又は事後に承認（憲法第73条第3号、同第61条で準用される同第60条第2項）、法律は国会が制定（憲法第59条）することとなっています。このように、法律は立法府である国会が制定することとされていますが、実際に制定された法案の多くは、内閣、すなわち行政が国会に提出したもので、平成31年1月28日開会の第198回常会（通称「通常国会」）から令和元年12月9日閉会の第200回臨時会（通称「臨時国会」）までに成立した法律案の76%が内閣提出^{*2)}です。

条約は内閣が締結し国会が承認、政令や省令はそれぞれ、内閣と所管大臣が制定します。

地方では、条例は議会が制定しますが、成立しているものの多くを行政が提案しているという状況は国会と同様で、たとえば、令和2年2月に開会し同年3月に閉会した神奈川県議会令和2年第1回定例会では、成立した条例のうち、30件が知事提案、1件が議員提案^{*3)}となっています。規則は、知事や人事委員会などが制定します。要綱等は行政が決

めます。

以上をもとに、法令及び要綱等の決定に官公庁がどのように関与しているかをまとめると、制定以来改正がない憲法については考察できませんが、国会や地方議会が制定する法律と条令であっても、原案作成という形で官公庁が関与していることが多く、それ以外のものは、官公庁が決めていることが分かります。分かり易く言えば、ルールを作る側であるということです。

それに対し、民間企業では、法令や要綱等は、守るべきルールとして扱います。ルールを守る側です。私の前の勤務先のような地方独立行政法人の総務業務でも、そのように取り扱っていました。

二つ目の特徴は、官公庁では、組織内部のことを、法令で規定していることです。たとえば、民間企業では、給与は民間企業自身の就業規則や給与規定で定めます。地方独立行政法人でも同様で、法人の規定で定めている。しかし、官公庁では、給与について、法令で定めています。たとえば、神奈川県では、給与制度の骨格は条例で定め、細部は人事委員会規則で定めています。

3 官公庁における制度設計と業務のQCD

今から30年くらい前になりますが、大学の行政学の授業で、行政活動のコストを考慮する例として、「猫税」を例にした説明がありました。税金の場合、徴税コストが税額を上回ると、意味がありません。猫を飼っている人と飼い猫の把握が難しく、徴税コストが高くなるという説明でした。今ならマイクロチップの技術があるので違うかもしれませんが、少なくとも、30年前の技術水準を前提にすれば、妥当な内容です。

ただ、身の回りで起きていることを見ると、徴税コストについては考慮がされていても、官公庁のそれ以外の業務コストについて、考慮されているのか、疑問に感じることがあります。また、コストは考慮できていても、業務の期日や業務品質の考慮が不十分と感じることがあります。

住民基本台帳に記載されている者に一人10万円給付される特別定額給付金制度では、事務費として約1,500億円が計上^{※4)}されています。この妥当性については、本稿では検討いたしません。事務費が確保されているだけでも、確保されていないよりは、よいと考えております。小規模な制度のときは、事務費が確保されないことがあります。ちょっとした制度の新設や改正であっても、情報システムを用いるか否かにかかわらず、誰かの作業工数が増えれば、業務コストが発生します。小規模な制度であれば、業務コストは低廉かもしれませんが、ただでなければ、多少なりともコストが発生しています。その費用負担を、制度を決める部署が、業務を実施する部署すなわち現場や、情報システムを維持管理する部署に押し付けてしまえば、業務コスト見合いで制度を決めるという、合理的な判断ができなくなります。そして、コストだけでなく、時間もかかります。コストと時間を軽視すると、品質が確保できなくなります。

さらに制度を決める部署が現場や情報システムを維持管理する部署に、QCDの問題を押し付ければ、現場や情報システムを維持管理する部署の要員のやる気を下げてしまいます。

情報システム学会では、社会への提言「日本の情報システムSEの能力低下を憂える」の「大企業に向けて」の項で、「大多数の会社の事業部門は、今までコスト意識が薄い中で情報システムを要求してきた。その結果安易な欲求に応じて使われないシステムも生んできたが、業務システムのコストと業務プロセスの責任を事業部門がもつことになれば、それぞれの情報システムの費用対効果を見定めて、徐々に有用なシステムだけが残ることになる。」^{※5)} という提言をしています。制度を決める部署が、業務のQCDに責任を持てば、有用な情報システムだけが残ることになるとともに、適切な制度設計が実施されるようになると思います。私自身は、前の勤務先では制度設計側だったので、現場や情報システムを維持管理する部門のことは、なるべく考慮するようにしていたつもりです。

しかしながら、官公庁においては組織の内部のことまで法令で規定していることから、法令順守が当然とばかりに、業務のQCDの視点からはもともと無理がある制度の実現を、制度を所管する部署が、現場や情報システムを維持管理する部署に押し付けるといった現象が時々発生しているように、私には見えます。

コストと納期を無視すれば、完全手作業、情報システム、この両者の組み合わせのいずれであっても、今の技術水準で出来ることは、何でもできます。しかし、お金も時間も有限ですから、現実的な水準がどこにあるか、制度設計にあたって、十分に検討する必要があります。その現実的な水準を無視すると、業務品質に問題が生じてしまいます。

4 官公庁特有の課題と官民共通の課題

制度設計において業務のQCDの考慮不足が発生することがあるという課題は、本稿で明らかにしたとおり、官公庁に存在しますが、情報システム学会の提言のとおり、民間企業にも存在します。したがって、官民共通の課題です。しかし、その課題が、制度設計者から、法令順守という形で実現を迫られるのは、官公庁特有の課題です。また、それが法律や条例となると、内閣や首長が提案した議案であっても、議会で議決した民意という形を有するのも、官公庁特有の課題です。そして、このことから、官公庁で情報システムの職務に従事する要員や制度に基づき業務を実施する現場の要員の仕事のやりがいという視点からは、民間企業よりも官公庁の方が、問題がより深刻になりやすいということが言えます。

5 まとめ

官民間問わず、制度設計者は制度設計にあたって、お金と時間の有限性を考慮し、現実的な水準を考慮するとともに、QCDに責任を持つ必要があります。また、官公庁では、法令順守という形で制度設計者が制度の実現を現場や情報システムの維持管理を所管する部署

に迫ることがあり、それらの要員の仕事のやりがいという視点では、民間企業よりも問題が深刻になりやすくなっています。

6 おわりに

本稿の内容は、県の見解でなく、私の知見と記憶に基づくものです。

ご助言、ご異論、ご感想、ご質問や、今後取り上げるテーマのご要望をいただければ、大変幸いです。特に、ご異論やご助言は、私の考えをブラッシュアップさせていただく、貴重なものです。心より、お待ち申し上げております。

※1) 私の前の勤務先とそのときの担当業務の詳細は、次のメルマガ第1号と第7号をご覧ください。

第1号 <http://www.issj.net/mm/mm14/06/mm1406-gk-gk.pdf>

第7号 <http://www.issj.net/mm/mm14/12/mm1412-gk-gk.pdf>

※2) 内閣法制局, “最近における法律案の提出・成立件数”

<https://www.clb.go.jp/contents/all.html> 参照 2020-5-21.

法律案の提出件数は議員立法の方が多いのですが、成立したものは、内閣提出のものの方が多くなっています。

※3) 神奈川県議会, “神奈川県議会 令和2年第1回定例会に提案された議案及び審議結果”

https://www.pref.kanagawa.jp/gikai/gian_02dai1.html 参照 2020-5-21, 2020.

掲載されている議案の中から、条例案を算入し、予算など条例案でないものは除外しています。「何々条例の一部を改正する条例」も条例なので、算入対象にしています。

※4) 総務省自治財政局財政課, “令和2年度補正予算(第1号)の変更について”

https://www.soumu.go.jp/main_content/000683986.pdf 参照 2020-5-21, 2020.

※5) 一般社団法人情報システム学会広報委員会提言検討チーム, “日本の情報システムSEの能力低下を憂える”

http://www.issj.net/teigen/1905_jpse.pdf 参照 2020-5-21, 2019, pp.10.