

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17回 デジタルトランスフォーメーションと官公庁情報システム(5)自治体 DX 推進計画の考察 共同化か標準化か、そして、地方自治との関係 地方公共団体情報システム共同化に係る私の提言

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

2020年12月25日、デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針とデジタル・ガバナメント実行計画が閣議決定されるとともに、総務省が自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画(以下「自治体DX推進計画」と言います。)を策定しました^{*1}。

本稿では、自治体DX推進計画について、地方公共団体の情報システムの共同化と標準化のどちらを採るべきかという論点を中心に検討するとともに、仮に共同化を行う場合のスキームについても試案という形で示します。そして、これらを考察するにあたり、共同化や標準化と地方自治の関係を検討する必要がありますので、それについても検討いたします。

また、余談として、過去の失敗が存在する場合におけるその分析の必要性、情報システムに係る計画を策定するときにインプリメンテーションを考慮する必要性、情報収集先が当該計画や政策について利害関係を有するときの利益相反の考慮の必要性、計画の検討体制におけるDXと法令、人事、財政との橋渡し人材の必要性についても触れています。

今回の分量は、メルマガ記事で4ないし5回に分割するのが適切かもしれませんが、タイムリーな話題なので、月1回発行であることを考慮すると、分割しない方がよいと考えました。

ところで、このメルマガ記事は、寄稿後3か月は情報システム学会内公開、その後、一般公開となります。学会内公開のときの読者は、情報システムについて私よりもはるかに知見がある方々ですが、地方自治について詳しい方はかなり少ないと想定しています。一般公開後は、情報システムと地方自治の知識という視点で考えたとき、どのような方が読んでくださるのか、分かりません。

この連載では、通常、読者として、情報システムについては詳しく、地方自治や憲法などは詳しくない方を想定していますが、今回は、一般公開後に情報システムに詳しくない方もご覧になる可能性があることを想定して記述いたします。そのため、情報システムに詳しい方、地方自治に詳しい方それぞれの方にとって釈迦に説法の部分がありますが、その点をご容赦願いたく、読み飛ばしてくださるとありがたいです。

本稿は自治体DX推進計画の考察を通した、共同化に係る私の提言になっております。本稿で採り上げる課題は、情報システムの知見を有する方と地方自治の知見を有する方が協力しないと、解決が難しいと考えております。本稿が情報システムに詳しい方にとって

は地方自治の理解の、地方自治に詳しい方にとっては情報システムの理解の助けになり、双方の橋渡しの役割を果たし、課題解決に貢献できれば幸いです。

なお、本稿は私個人の見解であり、勤務先や所属学会の見解でないことを申し添えます。

2 用語の定義等

本稿では、標準化や共同化の関係者という点では国、地方公共団体という用語を用いますが、自治体DX推進計画のような固有名詞は、それに従うこととし、資料の出典については、府省名などを記します。また、共同化は、地方公共団体の情報システムを1業務1個に統一することと定義します。具体的には、住民記録システムであれば、それを全国で1つに統一するという事です。標準化については、従来総務省が推進してきた標準化と自治体DX推進計画で記述している標準化は、少し内容が違う可能性があります。本稿では、標準化を自治体DX推進計画で記述しているその意味で用います。

そして、本稿では、技術的助言という用語を一般的な用語でなく、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に規定する技術的助言の意味で用います。なお、技術的助言の意味については、後ほど説明しますので、ひとまず、一般的な意味で用いていないということだけ理解してください。

情報システムと業務システムは次のように使い分けます。特定の業務を処理するための情報システムを業務システム、業務システムと情報インフラを扱う情報システムを合わせて情報システムとします。

また、全体的に、引用するときは原文を改変しないため、引用箇所とそれ以外の箇所で用語及び用字が一致しません。

引用中、私が注記した箇所は [] と記載しています。

3 共同化と標準化に関する先行研究

本稿はメルマガであり研究ではありませんが、今回のテーマを論じるにあたり、当学会の会員でもある金崎先生の先行研究^{*2}に触れることは必要と考えます。詳細は、参考文献に記載した先生のご著書をご覧いただきたいのですが、その内容を引用いたします。

2015年の総務省研究会報告書^{*3}では、業務の標準化による業務システムの効率化の効果を認めつつ、国が事務運用の基準を示すことについては、「自治事務において、地方自治体の裁量に任せられている法令に明示されていない部分に係る業務手順の統一を図ることは、義務付け枠付けの見直しを推進してきた地方分権改革の趣旨に抵触する懸念がある」として法令に定めのある様式に絞って議論を深めています。しかし金崎先生は、「業務の標準化による情報システム投資の効率化はコスト削減や行政サービスの効率化、高度化となって住民に大きな便益をもたらす。住民の便益を高めるための取り組みを国が支援することは、国による自治体への義務付けや枠づけとは別次元で捉えるべきであろう。投資効

率化のために必要な業務の標準化に国が一定の役割を果たすことを否定すべきでない」と主張しています。

また、「総務省や地方公共団体情報システム機構、(一財)全国地域情報化推進協会では、データ移行費の抑制やベンダーロックイン回避による競争性の確保のため、データ移行を円滑に実施するための中間標準レイアウト仕様や、システム間連携の標準化によりマルチベンダー化を実現するための地域情報プラットフォーム標準仕様書を策定し、その活用を図っている。しかし、各自治体が個々に情報システム調達を行っている限り、すべての自治体で技術知識を有する職員を確保し、事業者と対等に交渉しながら調達と開発を実施するのは困難」と指摘しています。そして、「自治体が、全自治体の出資により地方共同法人として設立された地方公共団体金融推進機構を活用して共同で財政資金を調達しているように、全国の自治体が共同して調達を行う手法が有効」と主張しています。

引用した金崎先生の研究について、地方自治に詳しくない方のために、私が補足いたします。

総務省研究会資料中、自治事務とは、総務省^{*4}によると、地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたものであり、介護保険サービス、国民健康保険の給付、児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービスなどが該当します。法定受託事務には、国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、[国が自ら管理する区間以外の]国道の管理、戸籍事務、生活保護などがあります。

そして、過去の地方公共団体は、「通達によって事務処理の細部にわたり統制を受けて」きました^{*5}。これを、2000年4月に見直して国による地方公共団体への関与を縮小廃止しました^{*6}。このような経緯を考慮すると、2015年時点で総務省が、地方公共団体の裁量に任せられている法令に明示されていない部分に係る業務手順の統一を図ることについて、懸念を示した理由が分かります。

4 共同化か標準化か 検討の経過

改めて、共同化と標準化について、政府の資料及び与党の提言の記述を時系列で振り返ると、次の通りです。なお、ここでは主なものに絞って掲載していますので、ここに記載されていない検討経過が多数存在します。

(1) 2020年6月11日 与党 デジタル・ニッポン2020^{*7}

特に、DXの進捗が遅れている地方公共団体に対しては、従来より政府主導のもとで進めてきたデータ、業務、情報システムの仕様の標準化、クラウド化、共同化等をさらに積極的に推進して、バラバラに構築されているシステムを可能な限り標準化、共通化すべき。

(2) 2020年11月17日 与党 デジタル庁創設に向けた第一次提言全文^{*8}

現在進められている「標準化」については一度立ち止まり、速やかに見直し、デジタル庁が主導する形で、地方公共団体でバラバラに整備・運用されている情報システムについて、クラウド活用を原則として効果的な共通化を今後5年で進めること

(3) 2020年11月20日 政府 デジタル改革関連法案ワーキンググループ作業部会 とりまとめ (案) ※⁹

地方公共団体の情報システムのうち、国民生活に直接関係する事務に係る情報システム [業務システム] で、相互に連携が必要なシステム (17 事務 [業務] に係る情報システム [業務システム]) を対象に、標準化・共通化を進め、2025 年度 (令和7年度) までに基準 (標準仕様) に適合した情報システム [業務システム] への移行を目指す (標準化を進めることでクラウドに移行しやすい環境を創出する。)

(4) 2020年12月25日 政府

ア デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針※¹⁰

デジタル庁が、総務省と連携して、地方公共団体の情報システムの標準化・共通化に関する企画と総合調整を行い (以下略)

イ デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針 別紙 デジタル改革関連法案ワーキンググループ作業部会 とりまとめ※¹¹

(3) と同じ

ウ デジタル・ガバメント実行計画※¹²

地方公共団体における情報システム等の共同利用、手続の簡素化、迅速化、行政の効率化等を推進するため、地方公共団体の業務プロセス・情報システムの標準化に取り組む。

エ 自治体 DX 推進計画

自治体は、目標時期を 2025 年度とし、「(仮称)Gov-Cloud」の活用に向けた検討を踏まえ、基幹系 17 業務システムについて国の策定する標準仕様に準拠したシステムへの移行に対応するための準備を始める必要がある。

(5) 検討経過まとめ

2020年6月11日の与党の政策提言では、標準化、共同化等となっていたものが、2020年11月17日の与党の政策提言では、共通化ファーストという踏み込んだ内容になりました。この共通化は、共同化と同じと理解してよいと考えます。しかし、2020年12月25日の閣議決定や総務省の策定した計画について、先ほど引用した部分以外も含めて精査すると、17業務システムについて、共同化を理想としつつも、現実には標準化にとどまっているように見えます。

5 技術的助言とは

ここで、計画の実質的な内容を一旦離れ、総務省の自治体 DX 推進計画の「本計画の趣旨」に記載されている、なお書きに注目したいと考えております。

国と地方公共団体との関係は、民間企業の親会社と子会社との関係とは、異なります。以下ではこの計画について、国と地方公共団体との関係を中心に説明します。

この計画に記述されているアクションの実施主体には、国とともに、4 (4) エに引用した文の主語が「自治体」となっているように、地方公共団体が挙げられています。国が

策定した計画を国が実施しなければ自己矛盾に陥ります。では地方公共団体と記載されているものは、この計画の策定により地方公共団体が実施することが決まったのか、というと、そうではありません。国と地方公共団体との関係は、民間企業の親会社と子会社のような関係では、ありません。それを端的に表しているのが、この、なお書きです。自治体 DX 推進計画では、「なお、本計画に記載された自治体の取組みに関する内容については、地方自治法第 245 条の 4 第 1 項に基づく技術的助言である。」と記述しています。

私のように総合職の公務員として一定年数以上勤務していれば、国家公務員、地方公務員を問わず、国の文書に「技術的助言」と記述している意味は、すぐに分かります。しかし、公務員でない方で、この文言になじみのある方は、とても少ないと推測しています。

細かいことで恐縮ですが総務省にやや苦言を申し上げると、自治体 DX 推進計画について、国と地方公共団体だけでなく、IT 業界や IT 関係の学識経験者の方も関心が高いと考えられますから、「技術的助言」について、計画の末尾に参考として説明をつけてほしいです。

国が地方公共団体に関与するときのルールは、第一次分権改革で見直され、2000 年 4 月に大きく変わりました。その内容は、地方自治法第 245 条以下で規定されています。

自治体 DX 推進計画で地方公共団体が主体として取組むこととされている事項については、国から地方公共団体への助言であって、強制力はなく、また地方公共団体が従わなくても不利益はありません。

そして、国は、地方公共団体のために国は何が出来て何ができないと考えているかについて、4 (4) イに記した資料の「2 (4) 補論」に考え方を明記しています。

この補論では、「以下 [地方自治法第 1 条の 2] の国と地方公共団体の役割分担等に鑑みれば、地方公共団体が事務処理に利用する情報システムの構築は、地方公共団体が行うことが基本であり、その整備及び管理の方針についても個々の地方公共団体が策定することが基本」としつつ、「デジタル庁において、安全かつ効率的に、国、地方公共団体等の相互の連携を確保するための基盤（クラウドを基盤としたプラットフォーム）を構築することと、「(国が) 地方公共団体の情報システムの標準化・共通化やクラウド利用の促進等」をすることは問題ないとしています。

自治体 DX 推進計画からは、共同化を理想としていることが読み取れますが、実際には標準化にとどまっています。

自治体 DX 推進計画が地方公共団体との関係では技術的助言であるため、地方公共団体に対する過度の関与に該当する内容を規定することができません。したがって、共同化を指示できません。そして、共同化を指示できないのであれば、私は、技術的助言で共同化を推奨しても、非現実的な技術的助言になるという矛盾を来すと考えています。

私は、このような事情があるため、自治体 DX 推進計画では共同化まで踏み込めなかったと推測しています。

なお、地方公共団体の自主的な取組みで共同化を実現することは、その実現可能性の検

討は必要ですが、地方自治法との関係では、不可能ではありません。

6 標準化

(1) 実現可能性

ここからは、自治体 DX 推進計画で記述している標準化が実現するかを検討します。結論を申し上げますと、私は、心もとないと考えております。

自治体 DX 推進計画では、住民記録など市区町村の基幹系の 17 の業務システムを標準化することとしています。同計画が引用しているデジタル・ガバメント実行計画では、「地方公共団体における情報システム等の共同利用、手続の簡素化、迅速化、行政の効率化等を推進するため、地方公共団体の業務プロセス・情報システムの標準化に取り組」み、「具体的には、(中略) 17 業務を処理するシステム (基幹系システム) の標準仕様を、デジタル庁が策定する基本的な方針の下、関係府省において作成する」としています。関係府省とは、住民記録システムについては総務省、社会保障関係の業務システムは厚生労働省、教育関係の情報システムは文部科学省というように、地方公共団体の当該業務を所管する国の府省です。

そして、「各事業者が標準仕様に準拠して開発したシステムを地方公共団体が利用することを目指す」としています。

これを私が整理したものが、次の表 1 です。

表 1 標準化の流れ 整理 1

項番	主体	取組み内容
1	国	業務プロセスを標準化するとともに、業務システムの標準仕様を策定
2	各 IT 事業者	標準仕様に準拠した業務システムを開発
3	地方公共団体	開発された業務システムの利用を開始

計画では、「事業者」でなく「各事業者」と表現しています。また、国が標準仕様に準拠したシステムを開発するとは、言っていません。したがって、1つの業務について、地方公共団体に売りたい各 IT 事業者が業務システムを開発し、各地方公共団体がその中から1つを選ぶということのようです。以上のことから、表 1 について私の理解に基づき地方公共団体の部分を言い換えると、次の表 2 になります。

表2 標準化の流れ 整理2

項番	主体	取組み内容
1	国	業務プロセスを標準化するとともに、業務システムの標準仕様を策定
2	各 IT 事業者	標準仕様に準拠した業務システムを開発
3	「各」地方公共団体	開発した業務システムを「調達し」利用を開始

これとの比較で、官民間わず、業務システムでパッケージソフトウェアを導入するときの流れは、次の表3のとおりです。

表3 業務システムにおけるパッケージソフトウェアの導入

項番	主体	取組み内容
1	各 IT 事業者	当該業務用のパッケージソフトウェアを開発
2	各発注者	各 IT 事業者が販売するパッケージソフトウェアの中から、自らの業務にあったものを選定し利用を開始

パッケージソフトウェアと言っても、私が以前に主張したとおり、オーダーメイドの度合いの違いにより、第1種と第2種の2種類に分類できます^{*13}。一定規模以上の組織の基幹業務の場合、通常はオーダーメイドの度合いが大きいので、第2種となります。第2種では、オーダーメイドのために数人ないし数十人あるいはそれを超える数の技術者が数か月ないし数年かけて設定作業、テスト、データ移行を行います。

自治体 DX 推進計画の標準化では、国が業務プロセスを標準化して標準仕様を策定していることから、設定作業は必要ない、あるいは極めて少ないかもしれません。それでも、従来の業務システムは標準仕様に基づかないで作られていますので、データ移行作業は必要です。データ移行作業が必要であれば、データ移行が正しく行われたか、テストをする作業も必要になります。そのため、古い業務システムに替えて新しい業務システムを開発するときに必要な作業工程のうち、データ移行にかかる作業工程は、ほとんど減りません。各地方公共団体ではデータ移行作業工程について、通常の業務システム開発のそれとほぼ同じ費用と DX 人材の確保が必要になりますが、費用は国が支援するとしても、DX 人材が確保できるかという問題があります。

さらに、もっと根源的なことですが、一定規模以上の組織の基幹業務を処理する業務システムは、ある程度高機能になると考えられるところ、たとえばマイクロソフト社が提供するワードやエクセルのような薄利多売のソフトウェアを除き、IT 事業者が仕様に合致し

たバグの極めて少ない業務システムを用意できるのか、かなり疑問です。発注者としての私の経験では、一般的に、高機能のパッケージソフトウェアは、実質的には1番目の発注者とIT事業者の共同作品であることが多いように見受けられます。発注者である地方公共団体が、そのようなことを意図せずに入札して、結果的に1番目の発注者になるのであれば問題ないのですが、そうでなければ、特定の地方公共団体が特定のIT事業者へ便宜を図ることになりかねません。

しかし、地方公共団体の協力がなければ、IT事業者だけで使用に耐える品質のパッケージソフトウェアを開発できるとは考えづらいです。

また、完璧な標準仕様を本当に策定できるか、やや心配です。わが国の業務システム開発の実情は、仕様が不十分で、それを設計以降の工程で補っているという現実があります。福井先生^{*14}は1円入札のような不当廉売を学術的に明らかにされましたが、仕様策定を含め、各工程の作業が完璧であれば、次工程では常に別のIT事業者への乗り換えが可能となり、1円入札は発生しません。しかし、実際には完璧にならないため、現在、官公庁では業務システムを含め情報システム調達において1円入札対策として、債務負担行為により開発と一定年数、たとえば5年間の運用をあわせて複数年で契約することが主流になっています。

プロジェクトのガバナンスという視点でも、少し懸念があります。従来の業務システム開発では、発注者である地方公共団体が仕様策定から調達、開発、運用までをプロジェクトオーナーとして実施していました。このプロセスの大部分を外注することが多いかもしれませんが、それでも、プロジェクトオーナーは発注者です。しかし、自治体DX推進計画では、標準仕様の策定は国、各IT事業者が開発した業務システムの導入は地方公共団体がプロジェクトオーナーになっています。標準化のような難易度の高いプロジェクトについて、プロジェクトオーナーを上流工程である仕様策定と下流高低である業務システムの導入とで別々にすることは、適切なのでしょうか。

運用を誰が行うか、という点も、良く分かりません。神奈川県では、庁内全体では、情報インフラを扱う情報システムよりも、人事給与や会計管理のような業務システムに多くのDX人材を割いています。私の経験では、運用における職員と受注者要員の比率も、業務システムの方が、職員比率が高くなります。業務担当者との調整や処理結果の確認など、業務システムの方が、職員の手間がかかるからです。導入のプロジェクトオーナーが各地方公共団体であれば、運用のプロジェクトオーナーも各地方公共団体となります。そのため、標準化が仮に成功したとしても、効果は限定的になります。

以上のことから、木村岳史記者の記事^{*15}で記述されているとおり「既存のシステムを担当するITベンダー[IT事業者]ごとに仕様を統一してはどうか」といった話が出ているそうだ。まさかとは思いますが、そんなことになればDXのX(変革)が骨抜きになってしまうだろう」という結果になる可能性は少なくないと考えております。

(2) 標準化から共同化への移行費用

自治体 DX 推進計画では、最終的には共同化を理想としているように読めます。仮に標準化が成功したとして、ある業務について全国で5個の業務システムに集約できたとします。その後、共同化するときには、この5個の業務システムと別の業務システムを開発して5個の業務システムから移行するか、5個のうち1個に集約するかのどちらかになります。5個のうち1個に集約する方が業務システムを移行すべき地方公共団体の数が少なくはなりますが、多くの地方公共団体で業務システムの移行が必要になります。

また、各地方公共団体において17業務システム間ないし17業務システムと他の情報システムが連携しているとき、連携対象の業務システムが変更になると、連携元か先の両方ないし少なくとも片方で、なんらかの情報システム改修が必要になります。

業務システムの移行にあたり必要なデータの移行については、移行用データの出力仕様と入力仕様を一致させる形で標準仕様を作成すれば、理論上は、問題なくできるはずですが、しかし、官民間問わず発注者側あるいは受注者側で、技術者の人数が数人以上、期間が数か月以上の業務システム開発プロジェクトのマネージャをしたことがある方は、業務システムでは、理論通りにできるという考えが極めて危険であることをご存じなのではないでしょうか。

7 共同化

(1) 情報システムの視点

情報システムの特徴は、大量画一処理とデータの遠隔地処理が可能であることにあります。そのため、官民間問わず中央集権と相性がよく、分権とは、そもそも相性が悪いです。

(2) 地方自治との関係

現行の地方自治法では、国による地方公共団体の関与に制限を設けているので、共同化を強制することはできません。新たな法律の制定などにより、共同化を強制することは可能ですが、国が一方的に法律を制定してしまうと、地方分権改革に逆行してしまいます。

国による関与の制限は、2000年4月施行の改正地方自治法で定められています。情報システムがすでに普及していて、今回、標準化の対象としている17業務については、ほとんどの地方公共団体で業務システムを導入済みだったと考えられます。

今でも変わっていませんが、その当時の官公庁における情報システム部門や人材の地位の低さを考慮すると、第一次分権改革では、情報システムが中央集権と相性がよく、分権と相性が悪いことを見落として制度設計した可能性があります。

(3) 地方公共団体の DX 人材不足

総務省^{※16}によると、多くの地方公共団体ではDX人材が不足しています。私の実感も同じです。そして、私は、情報システムを持て余している地方公共団体が少なくないと感じています。どの地方公共団体の事例かは申し上げられませんが、情報システム開発を担当する職員がメンタルヘルスを害する、稼働した情報システムに大きな誤りがあり、業務を適切に実施できないなどの問題は、珍しくありません。20年くらい前になりますが、神奈

川県では、DX人材、当時は情報システム要員と言っていましたが、庁内のニーズは500人に対し、確保できているのは100人という話を聞いたことがあります。その後、改善されたようには見えないので、今でも、大幅に不足していると考えています。

経済同友会^{*17}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〔DX人材〕を生産性の低い業務で浪費してきた」と指摘していますが、少なくとも、地方公共団体については、的確です。

(4) 共同化のスキームの試案

以上を踏まえて、共同化のスキームの試案を国主導、地方公共団体主導のそれぞれについて1つ記述します。なお、この試案を少し変えた形や、もっと良い方法があるでしょうから、これに固執する必要はありません。ひとつのアイディアとお考え下さい。

ア 国主導

(2)に記述したとおり、第一次分権改革のときに情報システムについては制度設計上見落としした可能性があります。

国が地方公共団体の意向を無視して共同化を推進したら第一次分権改革の趣旨に反しますが、大多数の地方公共団体が国主導の共同化を望むときは、国による共同化の義務付けは形式的には第一次分権改革に反するよう見えますが、地方公共団体の情報システムに係る費用と人材の負担を減らし、地方公共団体が今まで以上に住民に貢献しやすくなるため、実質的には地方自治の推進になると考えます。ここでは、第一次分権改革の墨守よりも住民の利益が優先することを考慮すべきです。

なお、ここでは、大多数について、あえて定義していません。私は、全地方公共団体の一致した意向は必要ないと考えていますが、どのくらいの数の地方公共団体が賛成したら第一次分権改革の趣旨に反しないか、今後検討が必要と考えております。

それから、現行の地方自治法では、形式的には国による地方公共団体への関与に制約があります。形式的とはいえ、現行法で共同化を地方公共団体に義務付けるのは違法と考えられますから、特別法を制定して、国が共同化を主導することを合法にする必要があります。

イ 地方公共団体主導

地方公共団体の情報システムは、地方公共団体にとって、自分事ですから、国が主導してくれない、と嘆いていても仕方ありません。志のある地方公共団体が、他の地方公共団体を誘い、地域を越えて共同化を行う組織を作ることが考えられます。従来から、自治体クラウドという取り組みがあり、地域ごとに複数の地方公共団体が情報システムの共同利用を行ってきました^{*18}。しかし、2019年4月時点で、各自治体クラウドグループの参加団体数は2から34団体です。市区町村が1,700あることを考えると、従来の自治体クラウドグループは規模が小さいと言えます。

この方法は地方自治については、全く問題がありませんが、3つ、課題があります。まず、本当に地方公共団体がまとまれるか、ということです。次に、とりまとめ役不在にな

って迷走しやすいということです。最後に、初期メンバである地方公共団体が苦勞して作り上げたものに、後から参加する地方公共団体がタダ乗りないし非常に少ない負担で参加できる可能性が高いことです。

タダ乗り問題について、地方公共団体はDXに限らずプロジェクトを成し遂げられる人材を育成できた、担当した職員は、自らのスキルアップが図れるとともに、自分に誇れる仕事できたという満足感を以て良しとするのかもしれない。

ウ 非公務員型法人を開発や運用の主体とすることの勧め

国主導、地方公共団体主導のいずれにしても、公務員法に基づく公務員の処遇は、DX人材を考慮したものでないため、人材募集や採用後の処遇で問題が生じやすいと考えます。そのため、職員は公務員法上の非公務員とするのが良いと考えます。このようにすると、国や地方公共団体で任用できないので、国や地方公共団体とは別法人を設立するか既存の別法人を活用して、調達や開発、運用を担当させる体制がよいと考えます。

ただし、刑法(明治40年法律第45号)の収賄罪では公務員とします。このようなことはすでに行われていて、たとえば、非公務員型地方独立行政法人の役職員は、地方独立行政法人法(平成15年法律第118号)第58条により、刑法その他の罰則では、公務員として扱われます。

また、この法人は、国際条約である政府調達協定の対象とします。これも、都道府県や政令市が設立した地方独立行政法人やJR各社などがすでに政府調達協定の対象となっています。

8 過去の失敗の分析と次に向けた知見

ここからは、余談をいくつか記述します。

自治体DX推進計画の標準化は、従来と比べて、国が非常に積極的になっており、その点は高く評価しております。地方公共団体の職員の1人として、大変ありがたいです。

しかしながら、過去の電子政府、電子自治体の取組みについての振り返りが十分ではありません。良かった点、悪かった点を詳細に分析し、それ故に、今回はこうする、という知見が必要です。

9 インプリメンテーションを見据えた計画

私が庁内の情報システム全体最適化計画を担当した経験から、IT関係の計画を作るときは、下流工程においてプロジェクトとして成り立つか、プログラムコードとして成り立つか、業務のQCD(品質、費用及び納期)に問題ないかなどを意識しています。その点が欠けていれば、インプリメンテーションの視点から、レビューアにダメ出しされます。IBMで活躍したブルックス^{*19}はアーキテクトの役割を次のように述べています。「インプリメンテーションに関しては実現者側に創意工夫及び創造の責任があることを、常に忘れないようにする。したがって、アーキテクトがすべきなのは、提案であって指示ではない。」

「自分が指定する仕様に対するインプリメンテーションの実現方法の一つを、いつでも提案できるようにしておく。」計画を作るときも同じで、後者がないと、絵空事になるおそれがあります。

たとえば、経済同友会^{※17}は調達について、「疎結合なアーキテクチャを採用することで、調達コストを適正化するとともに、地方公共団体のアプリケーション調達におけるスタートアップ・地域企業等の参入障壁を引き下げる」と提言しています。この提言において、「疎結合なアーキテクチャを採用することで」の部分がなければ、私は、「調達コストを適正化するとともに、地方公共団体のアプリケーション調達におけるスタートアップ・地域企業等の参入障壁を引き下げる」という提言が絵空事かもしれないと警戒します。疎結合云々があるから、インプリメンテーションを十分考慮した提言であることが分かります。

そのような視点で自治体DX推進計画の標準化を見ますと、私は、この計画を最後までインプリメンテーションしきることができるのか、少し心配になります。

10 情報収集先の利益相反の考慮

これは杞憂であればよいのですが、組織内外問わず情報収集先の利益相反には気を付けた方がよいと考えます。たとえば、IT事業者出身者であれば、OBであっても、IT事業者に不利になる話はしない可能性があります。そのため、官公庁がITの計画や政策を策定するとき、一般的には官公庁と同様ITの発注者である民間のユーザ企業の出身者を入れておいた方がよいです。IT事業者出身者を否定しているわけではありません。民間のユーザ企業出身者を入れるのが必須ということです。計画策定に必要なスキルや民間のユーザ企業出身者に割いていただける時間によっては、IT事業者出身者も必要になります。

11 専門家に対する目利き

これも杞憂であればよいのですが、私を含め総合職は、どうしても、専門的なことにすべて通じることはできません。私は、前の職場では不慣れな建築について、分からないことを一級建築士に伺いながら仕事をしたことがあります。そのとき、情報システムの仕事などで専門家に対する目利きをしていた経験が役に立ちました。

専門的なことは私のような総合職にはできないので専門家に任せるしかないのですが、専門家の目利き自体は、総合職が自ら行うしかありません。目利き自体を他の方に委ねることも可能ですが、委ねる方に対する目利きが必要になります。

専門家に対する目利きの中でも、情報システムの上流工程のコンサルタントについての目利きは、厄介です。コンサルタントの意見を採用したときにどのような結果をもたらすか、当該情報システムが稼働するまで、分からないからです。実際には、稼働時点よりも一定程度前の段階で、情報システム開発プロジェクトの失敗を検知できることもあります。上流工程では、検知は困難です。

コンサルタントについての目利きでも、キーワードはインプリメンテーションになります。目利き対象のコンサルタントが、インプリメンテーションを考慮しているか、理解しているかを見極めます。

たとえば、経済同友会の提言のうち、地方公共団体の部分を執筆した方について、私は、この方のご尊名や経歴を全く存じませんが、提言を拝読しましたので、インプリメンテーションを十分考慮して計画を作成できる方である可能性が高いと判断いたします。そのため、相談と最終的な目利きを兼ねて一度訪問してディスカッションすることが考えられます。

12 計画の検討体制

地方自治体のデジタルトランスフォーメーション推進に係る検討会第2回に事務局が提出した資料^{*18}には、自治体 DX 推進に求められる人材として、法令、人事、財政担当職員のうち、たとえば法令担当職員について、「法令担当部局も、単に前例を踏襲するのではなく、どのようにすれば、法令を遵守した上で、新たな政策に挑戦できるか知恵を絞る」と記述しています。これは正しいのですが、やや不足しています。

デジタル・ガバメント実行計画^{*12}では、「例えば、内閣官房及び総務省においては、高度専門人材と一般行政部門との橋渡しとなるセキュリティ・IT 人材を橋渡し人材と位置付け、(中略) 2020 年(令和2年)3月時点では、各府省合計で約 270 名を橋渡し人材として認定している。(中略) 一方で、行政におけるデジタル化の推進に伴い、セキュリティ・IT 人材の需要は高まる中、政府内のセキュリティ・IT 人材は、依然として不足している。」としています。

計画策定においても、DX、法令、人事及び財政の各分野の専門家に加え、DX と他分野との橋渡し人材が必要です。

13 まとめ

自治体 DX 推進計画では、国が業務プロセス・情報システムの標準化に取組み、業務システムの標準仕様を策定し、各 IT 事業者が標準仕様に準拠した業務システムを開発し、各地方公共団体が開発された業務システムを利用するとしています。

この方法では、既存の業務システムから標準仕様に準拠した業務システムへの移行のために、各地方公共団体ではデータ移行作業工程について、通常の業務システム開発のそれとほぼ変わらない費用と DX 人材の確保が必要になります。費用は国が支援するとしても DX 人材が足りるかという問題があります。

IT 事業者が、発注者である地方公共団体の協力を得ずに仕様に合致したバグの極めて少ない業務システムを用意できるのか、やや疑問です。

完璧な仕様を本当に策定できるのかという心配もあります。

プロジェクトのガバナンスという視点では、プロジェクトオーナーを上流工程である仕

様策定と下流高低である情報システムの導入とで別々にすることについて、適切なのか、やや疑問です。

導入のプロジェクトオーナーが各地方公共団体であれば、運用のプロジェクトオーナーも各地方公共団体となります。仮にうまく行ったとしても、効果は限定的になります。

標準化後に共同化すれば、再び業務システムを標準化システムから共同化システムに移行する必要が生じます。ここでも費用とDX人材が必要になります。

第一次分権改革で、2000年4月から、国による地方への関与が制限され、そのため、自治体DX推進計画自体が、地方公共団体が主体として実施する部分については、地方自治法第245条の4第1項に規定する技術的助言であり、強制力がありません。一方で、情報システムの特徴は、大量画一処理とデータの遠隔地処理が可能であることにあります。そのため、官民間わず中央集権と相性がよく、分権とは、そもそも相性が悪いです。

大多数の地方公共団体が国主導の共同化を望むときは、国による共同化の義務付けは形式的には第一次分権改革に反するようには見えますが、地方公共団体の情報システムに係る費用及び人材の負担を減らし、地方公共団体が今まで以上に住民に貢献しやすくなるため、実質的には地方自治の推進になると考えます。そのため、大多数の地方公共団体が国主導の共同化を望むときは、特例法で共同化を義務付けても第一次分権改革の趣旨には反しないと考えます。

また、国主導で実施されない場合、地方公共団体の自分事ですから、国がやらないからできない、と考えるのではなく、志のある地方公共団体が、他の地方公共団体を誘い、地域を越えて共同化を行う組織を作ることが考えられます。

国主導、地方公共団体主導のいずれにしても、公務員法に基づく公務員の処遇は、DX人材を考慮したものでないため、職員は公務員法上の非公務員とするのがよいと考えます。そのためには、国や地方公共団体とは別法人を設立するか既存の別法人を活用して、調達や開発、運用を担当させる体制がよいと考えます。

そして、余談ではありますが、過去の失敗が存在する場合におけるその分析の必要性、情報システムに係る計画策定にあたってインプリメンテーションを考慮する必要性、情報収集先が当該計画や政策について利害関係を有するときの利益相反の考慮の必要性、計画の検討体制におけるDXと法令、人事及び財政分野の専門家との橋渡し人材の必要性もあります。

14 おわりに

総務省が自治体DX推進計画で示した地方公共団体の情報システムの課題解決の意欲については、心から感謝したいと考えております。

なお、今年5月の日本行政学会研究会において、共同化と地方自治についてポスター発表の許可をいただきましたので、標準化及び共同化と地方自治の関係について、地方自治を専門とする諸先生方からご意見を賜れると考えております。

本稿へのご助言、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くだされば、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して下さる、貴重なものです。心より、お待ち申し上げます。

- ※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/000726912.pdf 参照 2021-1-24, 2020.
- ※2) 金崎健太郎, “情報システム調達の政策学”, 関西学院大学出版会, 2020.
- ※3) 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会, “地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会報告書”,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000336838.pdf 参照 2021-1-24, 2015.
- ※4) 総務省, “自治事務と法定受託事務”,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000451012.pdf 参照 2021-1-24.
- ※5) 小泉祐一郎, “国の自治体への関与の改革の検証と今後の課題(上)”,
<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2011/11/ykoizumi1111.pdf> 参照
2021-1-24, 自治総研通巻 397号, 2011.
- ※6) 西尾勝, “行政学新版”, 有斐閣, 2001.
- ※7) 自由民主党政務調査会デジタル社会推進特別委員会, “デジタル・ニッポン2020”,
https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/200257_1.pdf
参照 2021-1-24, 2020.
- ※8) 自由民主党政務調査会デジタル社会推進本部, “デジタル庁創設に向けた第一次提言”,
<https://fumiaki-kobayashi.jp/archives/4139> (小林史明衆議院議員の公式サイト)
参照 2021-1-24, 2020.
- ※9) デジタル改革関連法案ワーキンググループ作業部会, “デジタル改革関連法案ワーキンググループ作業部会とりまとめ(案)”,
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/houan_wg/sagyobukai/dai2/siryoul.pdf
参照 2021-1-24, 2020.

- ※10) 令和2年12月25日閣議決定, “デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針”,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryoul.pdf> 参照 2021-1-24,
2020.
- ※11) 令和2年12月25日閣議決定, “デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針 別紙
デジタル改革関連法案ワーキンググループ作業部会 とりまとめ”,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryou2.pdf> 参照 2021-1-24,
2020.
- ※12) 令和2年12月25日閣議決定, “デジタル・ガバメント実行計画”,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryou4.pdf> 参照 2021-1-24,
2020.
- ※13) 岩崎和隆, “パッケージソフトウェアの分類方法”,
<https://www.issj.net/conf/issj2019-papers/papers/pfiles/c22.pdf> 参照 2021-1-24,
第15回情報システム学会全国大会論文集, 2019.
- ※14) 福井秀樹, “官公庁による情報システム調達入札”,
<https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/mag/pdf/j29d02.pdf> 参照 2021-1-24, 会計検
査研究第29号, 2004.
- ※15) 木村岳史, “漂い始めたDXを巡る不穏な空気、コロナ禍でデジタル革命から日本脱
落の危機”, <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00849/00041/>参照 2021-
1-24, 日経 XTECH, クロステック極論正論, 2021.
- ※16) 総務省地域力創造グループ地域情報政策室, “自治体のDX推進について”,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000727129.pdf 参照 2021-1-24, 2020.
- ※17) 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> 参照 2021-1-
24, 2020.
- ※18) 総務省, “自治体クラウドグループ一覧 総務省調べ(平成31年4月現在)”,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000670681.pdf 参照 2021-1-24.
- ※19) Frederick P. Brooks Jr. (邦訳 滝沢徹, 牧野祐子, 富澤昇), “The Mythical

情報システム学会 メールマガジン 2021.1.29 No.15-10

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 17 回 デジタルトランスフォーメーションと官公庁情報システム (5)
自治体 DX 推進計画の考察 共同化か標準化か、そして、地方自治との関係
地方公共団体情報システム共同化に係る私の提言

Man-Month (邦訳 人月の神話) ” , ピアソンエデュケーション, 1996, pp. 48.