

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 34 回 官公庁と DX(17)自治体情報システム標準化プロジェクトの危うさ

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

以前のメルマガ記事で、自治体 DX 推進計画^{※1}について論じました^{※2}。それから約 1 年半が経過し、同計画で推進している自治体情報システム標準化について、その内容が明らかになるとともに、プロジェクトとしての先行きを予想しやすい状況になりました。そこで、本稿では、このプロジェクトの危うさを論じます。

2 用語の定義

本稿では、標準化を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）に規定する意味で用います。同法第 2 条第 3 項では地方公共団体情報システム標準化を「住民の利便性の向上、地方公共団体の行政運営の効率化及び地方公共団体情報システムに係る互換性の確保のため、地方公共団体情報システムに必要とされる機能等についての統一的な基準に適合した地方公共団体情報システムを地方公共団体が利用すること」と定義しています。なお、同法では「地方公共団体」情報システム、総務省ホームページ^{※3}では「自治体」情報システムとしています。どちらも同じものを指していますが、本稿では、総務省の推進している事業のことは自治体情報システム標準化と、地方公共団体については、地方公共団体全体を地方、個々の地方公共団体は団体という用語を用います。

共同化は、たとえば、日本弁護士連合会編「情報システムの標準化・共同化を自治の視点から考える」^{※4}のように、全国で統一された情報システムを利用することという意味で用いられることが多いです。私自身も以前からその意味で用いています。本稿でも、この意味で用います。

3 自治体情報システム標準化の流れ

自治体情報システム標準化の流れを総務省「自治体情報システムの標準化・共通化に係る手順書」^{※5}に基づき私が整理したものは次の表 1 のとおりです。

表 1 自治体情報システム標準化の流れ

項番	項目	実施主体	補足説明
1	標準仕様の策定	国	実装すべき機能、実装しない機能、実装してもしなくても良い機能を整理
2	標準仕様準拠システムをもとにパッケージソフトウェア製品を開発	IT 事業者	各業務システムについて、複数の IT 事業者がパッケージソフトウェアを開発
3	標準仕様準拠システムに基づく業務システムの開発	各団体	各団体は複数の IT 事業者の複数のパッケージソフトウェアの中から導入するものを選定し、業務システムを開発

総務省によると、「カスタマイズを原則不要」としています。本稿では、カスタマイズでなくアドオンという用語を用いますが、総務省がカスタマイズと表現しているものは、アドオンのことです。パッケージソフトウェアには、オーダーメイドの度合いが小さいものと大きいものがあり、私は、前者を第一種パッケージソフトウェア、後者を第二種パッケージソフトウェアと呼んでいます*6。SI 工数が 1 人月未満を第一種、1 人月以上を第二種としています。自治体情報システム標準化では、第二種パッケージソフトウェアを用いると考えられます。

4 一般的な開発の流れ

(1) 第二種パッケージソフトウェア製品の開発

次に、自治体情報システム標準化から離れて、一般的に IT 事業者が第二種パッケージソフトウェアを開発する流れを整理します。私が第二種パッケージソフトウェアを用いて業務システムを発注者として開発した経験から、次の表 2 のように想定しています。なお、パッケージソフトウェアによっては、これと異なる流れで製品を開発していることがあるかもしれません。

表 2 第二種パッケージソフトウェア製品開発の流れ (私の想定)

項番	作業内容
1	ファーストユーザの業務システム開発を受注
2	ファーストユーザの業務ノウハウを吸収しつつ、パラメタにより動作を変えられる部分を切り出す作業で当該ソフトウェアを汎用化し、パッケージソフトウェア製品に仕立てる

(2) 第二種パッケージソフトウェアを用いた業務システムの開発

各団体が第二種パッケージソフトウェアを用いて業務システムを開発する流れはおおむ

ね表 3 のとおりです。

表 3 第二種パッケージソフトウェアを用いた業務システム開発の流れ

項番	作業内容
1	業務システムのあるべき姿を検討
2	複数の第二種パッケージソフトウェアの情報収集
3	発注仕様書の策定
4	調達
5	開発

5 自治体情報システム標準化プロジェクトの問題点

(1) プロジェクトの責任の所在が不明かつ中核メンバーの同意不在

以上をもとに、自治体情報システム標準化というプロジェクトの問題点を考察します。このプロジェクトの問題点は、プロジェクトの責任の所在が不明であるとともに中核メンバーの同意が欠けているということに尽きます。

通常、成功するプロジェクトでは、プロジェクトマネージャがプロジェクトの最も困難な部分を担い、プロジェクトを牽引します。地方では、自治体クラウドで一定の成果を挙げてきました。各地域で複数の団体が集まり、業務システムを共同化する自治体クラウドでも、私の知る限り、成功しているものは、参加している各団体の利害調整と業務システムの開発について、特定の 1 人ないし複数の方がプロジェクトを牽引しています。

自治体情報システム標準化プロジェクトでは、表 1 全体は、国が計画を策定するとともに、項番 1 は国が実施主体となっています。標準仕様の策定は、ある程度困難な事柄ですが、それでも、IT 事業者が行う第二種パッケージソフトウェア製品の開発、各団体が行う業務システムの開発と比べると遥かに容易です。このプロジェクトは、国が自治体 DX 推進計画を策定し、現在はその後に制定された地方公共団体情報システムの標準化に関する法律に基づき実施しています。このような経緯のため、国が IT 事業者と各団体の同意がないまま、それらの方に困難な役割を押し付けています。

プロジェクトマネジメントの視点から、一般的には失敗するやり方です。また、これも当たり前のことですが、法令を制定してもプロジェクトが成功するとは限りません。

特に各団体については、このプロジェクトを押し付けられて困っているところが多いと推察します。既存の業務システムを標準仕様準拠システムでリプレースすることになるところ、私の経験では、リプレースは各団体の負担が大きいため、業務システムを通常は 10 ないし 15 年程度利用します。しかし、このプロジェクトでは、各団体が考えている業務システムライフサイクルを無視して 2025 年度（令和 7 年度）中に移行することと決まっています。共同化のように、各団体における開発の負担が少なく、また、プロジェクト完了後に運用負担の大幅軽減が見込めるのであれば、各団体のメリットも大きいため、業務

システムライフサイクルをある程度度外視してプロジェクトに賛成してもらえないかもしれませんが、標準化では、各団体の開発の負担が大きく、運用の負担もあまり軽減されないため、既存のライフサイクルを度外視してまで、やりたくない団体が多いと考えます。

(2) 業務システム開発の流れが不自然

このプロジェクトでは、標準仕様を国が策定し、そのとき、実装する機能だけでなく実装しない機能を規定します。実装しない機能の規定は、表 3 の項番 3 の各団体が策定する発注仕様書を制約します。開発を発注し業務システムを利用する発注者以外の方が発注仕様書に制約を加えれば、その制約が原因となって開発に失敗したときの責任の所在が不明になります。

(3) IT 事業者の新規参入が困難

このプロジェクトでは、新規参入の IT 事業者は、製品開発前に表 2 の項番 1 をできないため、業務ノウハウの吸収が難しくなります。すでに当該業務システムを受注している IT 事業者は、既に業務ノウハウを保有しているため、このようなプロジェクトでも製品開発が可能です。したがって、既存の IT 事業者が有利なプロジェクトとなっています。

6 IT 事業者の動き

6 月 14 日には、一般社団法人情報サービス産業協会（以下「JISA」と言います。）が、自治体情報システム標準化について、「「デジタル社会への円滑な移行」に向けた提言」をデジタル担当大臣に提出しています^{*7}。業界団体の提言について、私は、発注者と受注者の利害が対立する事項について受注者に有利な主張をしているものと、個々の受注者から見ると有利不利はあるが、受注者全体で考えると、特段、受注者に有利な提言とは言えないものがあると考えています。たとえば、業界団体が、官公庁情報システム調達においてプロジェクト遂行能力が優れた事業者が開発案件を落札できるようにすべき、という主張が後者に当たります。この主張は、プロジェクト遂行能力の優れた受注者には有利で、劣った受注者には不利だからです。このような提言は、業界団体の専門家としての知見に基づくものであり、発注者として傾聴すべきことが多いと考えます。そして、今回の JISA の提言も、後者に該当します。JISA の提言では、国、団体、IT 事業者による連携・協力体制の構築、標準仕様準拠システムの稼働時期の柔軟な対応、標準仕様準拠システムとそれ以外のシステムの連携や各業務システムに共通する認証基盤、データ連携基盤の仕様や責任区分を明確にすることを提言しています。また、ガバメントクラウドへ移行する標準仕様準拠システムと移行しないそれ以外のシステムの併存により新たにクラウドやネットワークの管理、両システムの連携などが加わり、小規模団体がマネジメントできるか、懸念を示しています。いずれも、的を射たものです。

また、日本弁護士連合会編「情報システムの標準化・共同化を自治の視点から考える」では、地方の IT 事業者の話として、「今回は標準化ですが、この先 10 年経ったら、共同化、全国統一システムに動くのではないかと。そうすると、やっぱり一度標準化基準に則

ったシステムを作るとすると、そのシステムが5年で寿命を迎えるということは、絶対に採算が取れないと。(中略) もはや採算がとれないので、この業務から撤退するということだってあり得るという話になってくる。」ということが紹介されています。

7 地方の動き

指定都市市長会は、昨年12月に、2025年度中の標準仕様準拠システム移行について懸念を表明しています^{*8}。懸念の概要は次のとおりです。指定都市は規模や権限、行政区の存在など他の団体と業務が異なることから、指定都市市長会の意見を聞くべきとしています。また、データ要件や連携要件の提示が2022年夏であり、それに合わせて標準仕様の改訂が予定されていること、ガバメントクラウドの仕様や要件の確定が遅いことから、2025年度中の移行は難しいとしています。

8 問題のあるプロジェクト計画が策定されるという問題

5(1)で指摘したとおり、自治体情報システム標準化プロジェクトは、プロジェクト計画に致命的な欠陥があります。組織としてこのような致命的な欠陥がある計画が策定されること自体も問題です。デジタル庁発足前でも国にはCIO補佐官のような専門家がいました。そして、デジタル庁発足前後には、専門家の中途採用を実施しています。一般的には、組織として専門家の知見を活かすことができているか、専門家が誤った意見を述べているか、どちらかと考えられます。COCOA不具合では後者でした^{*9}^{*10}。前者であれば、組織として学習棄却が必要ですし、後者でしたら、専門家のスキルを目利きするスキルを向上させる必要があります。私は、国にはこの両方が必要であり、現在はどちらも欠如していると懸念しています。

9 補足

以上より、自治体情報システム標準化プロジェクトは、上手く行かないか、あるいは、当初想定よりも遥かに小さい成果しか上げられないにも関わらず、国が成功したと言いつけるか、どちらかの結末になると予想します。

私は、標準化ではプロジェクト参加者へ労力に見合った成果を提供しづらいので、プロジェクトとして成り立たせるのが難しいと考えます。そのため、今回は、共同化について、主にプロジェクトマネジメントの視点から、どのようにしたら上手く行くか、そのたたき台として、私の考えを説明いたします。

10 まとめ

自治体情報システム標準化をプロジェクトという視点で見ると、プロジェクト計画を国が策定していると言えます。しかし、国はプロジェクトを最後まで牽引せず、途中から各団体及びIT事業者に丸投げするという計画になっています。そして、プロジェクト計画

策定にあたり、丸投げされる各団体や IT 事業者の同意が欠けています。そのため、このプロジェクトが成功するとは考えづらいです。

IT 事業者は、JISA が計画に懸念を示すとともに、地方の IT 事業者には、この計画では自社の採算が取れないので撤退もあり得るとの意見が出ています。指定都市市長会からも懸念が示されています。

また、このようなプロジェクト計画の内容自体が問題であるとともに、このような問題のあるプロジェクト計画を策定してしまう組織自体にも問題があると考えます。組織としての学習棄却と、専門家のスキルを目利きするスキルの両方が欠如していると考えられます。

11 おわりに

本稿の内容は、神奈川県の見解でなく、私の知見と記憶に基づくものです。

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くださる、貴重なものです。心より、お待ち申し上げております。

※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 2022-6-23, 2020.

※2) 岩崎和隆, “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”, <https://www.issj.net/mm/mm15/10/mm1510-gk-gk.pdf> 参照 2022-6-23, 情報システム学会メールマガジン, No.15-10, 2021.

※3) 総務省 “自治体情報システムの標準化・共通化”,
https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chihou/jichitaijoho_system/index.html 参照 2022-6-23.

※4) 日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編, “情報システムの標準化・共同化を自治の視点から考える”, 信山社, 2022.

※5) 総務省 “自治体情報システムの標準化・共通化に係る手順書【第 1.0 版】”,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000759084.pdf 参照 2022-6-23, 2021.

- ※6) 岩崎和隆, “パッケージソフトウェアの分類方法”,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/proceedingsissj/15/0/15_S2-C2/_pdf/-char/ja 参照
2022-6-23, 情報システム学会第 15 回全国大会・研究発表大会論文集, 2019 年 15 卷
S2-C2, 2019.
- ※7) 一般社団法人情報サービス産業協会 “「デジタル社会への円滑な移行」に向けた提
言”, https://www.jisa.or.jp/public_info/press/tabid/3409/Default.aspx 参照 2022-6-23,
2022.
- ※8) 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”, http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/r/03/r03_12_03_1_shiryor03_12_03_1.pdf 参照
2022-6-23, 2021.
- ※9) 岩崎和隆, “官公庁と DX (12) COCOA 不具合問題の考察”,
<https://www.issj.net/mm/mm16/10/mm1610-gk-gk.pdf> 参照 2022-6-23, 情報システム
学会メールマガジン, No.16-10, 2022.
- ※10) 岩崎和隆, “官公庁と DX (13) COCOA 失敗の本質”,
<https://www.issj.net/mm/mm16/11/mm1611-gk-gk.pdf> 参照 2022-6-23, 情報システム学
会メールマガジン, No.16-11, 2022.