

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 35 回 官公庁と DX(18)地方公共団体情報システム共同化の提言

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

前回のメルマガ記事で、国が進めている自治体情報システム標準化プロジェクトの危うさを論じました^{*1}。とはいえ、地方公共団体において、同種類別の情報システムが団体の数だけ存在している状況は、経済同友会^{*2}が指摘するとおり、無駄です。正確には、自治体クラウドによって各地域である程度共同化が進んでいるため、同種類別の情報システムの数は団体数よりも少ないのですが、それでも、千個以上、同種類別の情報システムが存在すると考えられます。

そこで、本稿では、地方公共団体の情報システム共同化について私の考えを論じます。

2 用語の定義

本稿では、共同化を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ます。また、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を団体と言います。

3 共同化の対象団体

最初から、定義とやや矛盾することを申し上げるのですが、統一情報システムを利用するか否かは、各団体の判断によるものとします。

共同化では、地方自治のうち、団体自治との関係を論じる必要があります。

地方自治は、団体自治と住民自治から成り立ちます。団体自治は、国と各団体、都道府県と市区町村との関係で、それぞれ、各団体、各市区町村が自己決定することを言います。憲法では第 94 条で「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」と定めています。なお、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 14 条第 1 項において、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。」と定めています。条例制定について、憲法では法律の範囲内、地方自治法では法令に反しない限りとされていて、少し表現が違いますが、それについて本稿では詳細に立ち入らないこととします。簡単に説明すると、憲法では法律の範囲内と規定し、法律の一つである地方自治法で法令に違反しない限りと規定されているので、法律だけでなく、政令や省令に反する条例も制定できません。

住民自治は、住民の意思を団体の意思決定に反映することです。

余談になりますが、過去の地方分権改革は、団体自治の拡充でした。それが、最近にな

って、地方公共団体の情報システムの標準化や共同化、あるいは、各団体が定める個人情報などの規制の不統一が民間の活動の妨げになっていると指摘されています。

私は、統一情報システムの利用を法令により各団体に強制することは、統一情報システムの機能次第ですが、基本的に合憲で、団体自治の視点からも、業務処理費用を考慮したとき、やむを得ないことと考えます。その理由は、統一情報システム自体は、特定の制度を禁止するものではないことと、統一情報システムへの移行により、我が国全体としては地方の業務処理費用が大幅に低減できると考えられ、そのメリットが大きいからです。仮に、団体独自の情報システムから統一情報システムへ移行したとしても、団体独自の給付制度に要する業務処理費用が増大することはあっても、そのような制度を設けること自体は禁止されていません。

しかし、憲法や団体自治の視点での適否と、プロジェクト計画という視点での適否は別です。統一情報システムへの移行では、各団体に、業務処理手順の変更、情報システム移行に伴う操作習熟、データ移行、独自制度の業務処理費用の増大などの負担が生じます。そのため、統一情報システムへの移行では、各団体の積極的なプロジェクトへの参画が不可欠です。ゆえに、法令で各団体に移行を強制しても、プロジェクトとしてうまく行くとは考えづらいというのが私の考えです。

それに、メリットも団体によりまちまちです。政令市のように大規模な団体では、今後独自の情報システムを維持管理することに、あまり困っていないかもしれません。そして、団体内全体における業務処理手順の変更などの負担があるなら、統一情報システムに移行したくないと考えるかもしれません。業務処理手順の変更や情報システム移行に伴う操作習熟、データ移行には費用が伴いますから、独自の情報システムを維持管理した方が安上がり、という判断になることがあり得ます。

村のように小規模な団体では、情報システムが不要で、エクセルとワードと電卓で十分かもしれません。中規模の団体であっても、独自の工夫を次々と打ち出しているところがあります。そのような団体は、組織としての情報システムのスキルが高く、統一情報システムへの移行により、独自の情報システムより劣化することを懸念するかもしれません。

私は、組織としての情報システムのスキルが高い中規模の団体については、そのスキルを長期に維持するのが難しいと考えるので、将来のスキルを過信しない方がよいと考えます。神奈川県の場合ですが、以前は、運用管理の必要性からメインフレーム OS にオウンコードしていました。それを担った先輩方が、将来、後輩職員がそれを維持管理できなくなる懸念から、オウンコードをやめてメインフレームメーカーが提供する運用管理のミドルウェアに移行していました。

それから、統一情報システムへの移行を法令で強制することについて、私は、それが合憲で団体自治の視点から基本的に問題ないと考えますが、違憲ないし団体自治を損なうので問題であるという主張が首長、政党、研究者及び住民から一定数出てくるのが予想できます。ある団体の首長が、仮に、独自施策への制約が大きいから違憲ないし団体自

治に反すると主張されるなら、統一情報システムの機能の見直しで合意点を見出せる可能性があります。しかし、統一情報システムは、独自施策への影響が全くないとは言えないという理由で、違憲ないし団体自治に抵触するという主張をされてしまうと、この主張を一部修正しない限り、妥協できなくなります。そして、その首長が選挙を経て交代しない限り、当該首長が後で主張を変えると首長の責任問題になりかねません。

共同化プロジェクトの円滑な遂行には、プロジェクトに参画する方からの異論を少なくするために、違憲ないし団体自治に反するという主張をする団体は、参画しなくてよいとしてしまえば、熱意のある団体だけでプロジェクトを遂行できます。私は、熱意をプロジェクト成功の十分条件とは考えませんが、必要条件であると考えます。

また、共同化プロジェクト実施にあたり、他団体が主張する情報システムの機能要件を丸のみしてよいと考える団体があるかもしれませんが、機能要件について意見を主張したい団体もあると予想します。各団体が好き勝手に主張していたら、統一情報システムは無理ですから、どこかで妥協する必要があります。そのためには、プロジェクト開始時点において参画する団体が、小異を捨てて大同につくという点で合意していることが、このプロジェクトの成否において極めて有益と考えます。

中規模な団体では、情報システムなしで業務を遂行できないが、自前ないし自治体クラウドにより準自前で情報システムを維持することが困難と考えている方が多いと推察します。私は、市区町村の方と情報システムのお話をしたことがほとんどありません。しかし、神奈川県のある保有する情報システムの悉皆調査を2回実施しました。神奈川県では、他の比較的大規模な団体と同様、情報システムの開発や運用が民間企業と異なり IT 部門に集約されておらず、業務部門で行っています。そのため、一部の主要な情報システムを除き、たまたま情報システムに係るスキルの高い職員が配属されているという例外はあるものの、中小規模の情報システムでは、開発や運用に必要なスキルがなくて困っています。この経験から、私は、中規模な団体でも同様の困難さを現在抱えている、あるいは将来抱えることになるところが多いと推察しています。

共同化は、地方自治への侵害のように見えるかもしれませんが、一から行政活動を組み立てる手間を省き、中規模な団体の支援になります。

以上により、共同化では、中規模の団体をターゲットにしつつ、大規模や小規模の団体も参画できるようにし、また、後から移行したくなった団体が参画できるよう統一情報システムを設計するのがよいと考えます。

最初は、参画を希望する団体で効果を出し、当初参画しなかった団体にその効果を見えるようにし、参画する団体を増やしていくことでさらに各団体あたりの費用を下げていくのがよいと考えます。

4 共同化の対象業務

全部の業務を一度に移行することは、統一情報システムの開発及び移行に要する発注者

側の体制から現実的でないので、規模の大きい情報システムから順次移行することとし、各団体で同種類の情報システムを整備しているものをすべて開発したら終了とします。第一段階では、実証実験を兼ねて、最大規模でなく別の情報システムを選定することも考えられます。

団体固有の制度や業務の手段である情報システムがあれば、共同化の対象外になるため、一般社団法人情報サービス産業協会が自治体情報システム標準化について指摘^{※3}しているのと同様に、統一情報システムの移行期及び移行後の最終形において、統一情報システムと団体個別情報システムに共通の認証基盤やデータ連携基盤の開発も必要になります。

5 共同化プロジェクトの担い手

自治体情報システム標準化プロジェクトは、まだ実施の途中ですが、標準化プロジェクトの今までの経緯から、我が国では、デジタル庁を含めて、このようなプロジェクトを国が担うのは、現状では不可能と考えた方がよいです。少なくとも、地方は、そのような認識を持った方がよいです。そして、国がそれを出来るようになるまで待っていては、問題がいつ解決するか、分かりません。そもそも、各団体の情報システムは、各団体の業務を遂行するために必要なのですから、自分のことは自分でやるという原則に立ち返った方がよいです。具体的には、執行3団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）が中心になって実施すればよいと考えます。現状の執行3団体には、情報システムについて国よりもスキルがないと考えられますが、会員の各団体から人やお金を出してもらうことはできます。

執行3団体が中心になって共同化プロジェクトを担うとき、そのための新たな法人が必要になります。既存の制度では、地方自治法第284条第1項に規定されている一部事務組合が考えられます。新たな制度では、国に依頼して法律を制定し新たな特殊法人を設立することが考えられます。いずれにしても、地方主導で共同化を担う地方共同デジタル庁のような法人を設立するという事です。

6 内製化

外注では、緊急の行政需要に対応して緊急に情報システムを開発、改修することが困難です。また、緊急の案件でなくても、多段階契約では競争的調達制度が正しく機能しません^{※4}。そのため、DXレポート^{※5}の考えに基づき、統一情報システムは原則として内製にすることとします。なお、内製にあたり、IT事業者が提供するパッケージソフトウェアの利用は可としますが、その設定作業やアドオンの開発は、内製で行うこととします。

7 仮に外注するときの IT 事業者との関係

私は、外注を勧めませんが、仮に外注としたら、自治体情報システム標準化プロジ

エクトの教訓を踏まえ、一方的に IT 事業者へ役割を押し付けるのではなく、健全な発注者と受注者との関係を基礎にプロジェクトを推進することとします。具体には、業界団体や IT 事業者の意見をよく聞き、必要に応じて取り入れます。過去の業界団体の提言や主張について、私は、損害賠償責任や契約不適合責任など発注者と受注者の利害が対立しやすいものについてのものは、必ずしも賛成しかねますが、プロジェクト成功率向上についてのものは、発注者と受注者の利害関係が一致しやすいので、有益なものが多いと考えています。業界団体や IT 事業者の優れた知見を、発注者は、積極的に取り入れるべきです。

8 機能よりデータモデルを先に

情報システムでは、機能に目が行きがちですが、機能を検討する前に、データモデルを検討した方がよいです。データモデルのあるべき姿を検討すれば、業務のあるべき姿を導き出しやすいと考えます。その際、基本的人権を尊重するという視点から、行政で管理すべきデータだけでなく、管理すべきでないデータも検討します。たとえば、本籍地というデータは、今後も管理が必要か、検討する必要があると考えます。

9 出来る、出来ないを超えて

以上の私の提言を本当に出来るのか、と問われれば、容易でないと私自身考えています。しかし、やらなければ、海外に比べてどんどん遅れてしまいます。そのため、出来る、出来ないでなく、どうやったら最もよい形で出来るか、ということを考えて方が有益です。

本稿は、そのためのたたき台です。地方の情報システムについて知見を有する官民の皆様のお知恵を拝借して、さらにブラッシュアップできれば幸いです。

10 まとめ

法令で各団体に共同化への参画を義務付けることは、統一情報システムの機能次第ですが、基本的には合憲かつ団体自治の視点で問題ないと考えます。しかし、そのことと法令による義務付けで共同化プロジェクトが成功するか否かは別の話です。各団体の負担が大きい共同化プロジェクトへの参画を法令で強制しても、プロジェクトとしてはうまく行かないと考えます。特に、政令市などの大規模団体と、村などの小規模団体について、デメリットを上回るメリットを提供できないこともありうると思います。そのため、共同化プロジェクトへの参画は、団体の任意とします。

共同化の対象業務は、規模の大きい情報システムから順次行うこととします。第一段階では、実証実験を兼ねて、最大規模でなく別の情報システムを選定することも考えられます。最終形では、各団体に個別業務システムが残ることを想定しています。

共同化プロジェクトは、執行 3 団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）が中心になり、地方共同デジタル庁のような法人を設立して推進します。

統一情報システムは、内製としますが、仮に外注するときは、業界団体や IT 事業者の知見を積極的に取り入れることとします。

機能より先にデータモデルのあるべき姿を検討すれば、業務のあるべき姿を導き出しやすいと考えます。

本稿の提言は、実現困難ですが、何もしなければ、あるいは、何も出来なければ、海外との差は広がるばかりです。出来る出来ないを超えて、どうやったら出来るかを考えるべきです。本稿は、そのたたき台です。地方の情報システムについて知見を有する官民の皆様のお知恵を拝借したいと考えております。

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いれば、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い、貴重なものです。心より、お待ち申し上げます。

※ 1) 岩崎和隆, “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”, <https://www.issj.net/mm/mm17/03/mm1703-gk-gk.pdf> 参照 2022-7-17, 情報システム学会メールマガジン, No.17-03, 2022.

※ 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”, <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/201104a.pdf> 参照 2022-7-17, 2020.

※ 3) 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 2022-7-17, 2022.

※ 4) 岩崎和隆, “官公庁と DX (8) 内製化 (改) ”, <https://www.issj.net/mm/mm16/06/mm1606-gk-gk.pdf> 参照 2022-7-17, 情報システム学会メールマガジン, No.16-06, 2021.

※ 5) 経済産業省デジタルトランスフォーメーションに向けた研究会 “DX レポート”, https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_transformation/20180907_report.html 参照 2022-7-17, 2018.