

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 36 回 官公庁と DX(19)法令制定型行政からプロジェクト型行政への転換の提言

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

前 2 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^{*1}と私の考える地方公共団体の情報システム共同化^{*2}について論じました。

本稿では、前 2 回の私の考えの背景の一つである、法令制定型行政からプロジェクト型行政への転換を提言します。なお、本稿は、法令制定型行政があらゆる局面で効力を失っている、あるいは、プロジェクト型行政が万能と主張するものではありません。私は、プロジェクト型行政は、汎用性のある万能なものと考えていますが、万能であることを論じるのは難しいので、本稿では、一定の局面において有効であることを論じるにとどめます。

2 用語の定義

法令制定型行政とプロジェクト型行政という言葉は、本稿のために私が考案したものです。そのため、まず、用語の定義をします。

法令制定型行政とは、行政活動において、法令制定という手法により課題を解決できるという考えと定義します。法令制定後、法令に基づき業務を遂行することを含みます。プロジェクト型行政とは、行政活動において、プロジェクトマネジメントという手法により課題を解決できる考えと定義します。

なお、国から地方に、都道府県から市区町村に行う技術的助言というものがあります。技術的助言については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 に定められています。技術的助言には強制力がないので、本稿では助言指導型行政と呼ぶこととします。なお、技術的助言には、本来、強制力はありませんが、補助金交付が伴うなど、自治体情報セキュリティクラウドのように事実上強制に近いことがあります。

3 法令制定型行政の有効範囲と限界

法令と情報システム開発との関係については、金崎健太郎教授の考察があります^{*3}。金崎教授は、マイナンバー制度に係る情報システム開発のご経験に基づき、以下の考察をされています。

大規模な情報システムの開発や改修を伴う法令の制定において、法令が決まってから、法令で定められた期日にあわせて情報システム開発を行うことが多い。しかし、法令の立案段階から情報システムの視点による実現の可否、対応可能な事業者の存否、情報システ

ム開発に必要な期間やコストの精査をすることが質の高い行政サービスの提供と低コストでの情報システム調達につながるとしています。

以下は、私の考察です。

官公庁では、官公庁と国民、住民、民間企業との関係だけでなく、官公庁内部の事項についても法令で定められています。例を挙げると、民間企業では就業規則として定められている内容が、地方では、いずれも法令である地方公務員法、条例及び規則で定められています。そのため、官公庁では課題があると法令制定で対応しようという発想になりやすいという実態があります。

しかしながら、法令は万能ではありません。法令の特徴の一つに、強制力があります。この強制力自体に、限界があります。たとえば、民法と契約を根拠にして、IT 契約において、発注者が受注者を、受注者が発注者を訴えることはできますが、相手の意に反して損害賠償をさせるか、契約の効力を終了させることしかできません。受注者にちゃんと動く情報システムを納品させる、あるいは、発注者にプロジェクトへの協力義務を果たさせるということについては、強制になじまないの、法令や契約があっても究極的には不可能です。

もうひとつ、例を示します。歩行者用の信号機があるところで、赤信号のときには歩行者は渡ってはいけない、ということを経験していても、1 歳児が一人でそれを守ることが不可能です。1 歳児は、法令の存在を知らないし理解もできないからです。信号の意味も理解できません。

IT 契約や 1 歳児の例から分かることは、法令の強制力は、スキル不足には無力ということです。そして、スキル不足が存在しないときには、刑罰や損害賠償を嫌がる方が多いので、法令や契約の強制力が有効なときが多いと考えられます。もっとも、法令の対象とする集団に属する人が全員、十分なスキルを有することは少ないでしょうから、大半の人が十分なスキルを有すれば法令の強制力がある程度有効と考えられます。そして、そのスキルレベルも法令が対象にしている集団により異なります。基本的に刑法はすべての人を対象としているので、ほとんどの人が通常有しているスキルを前提とした規定が有効と考えられます。官公庁の職員に何かを強制するときには、当該官公庁の職員が通常有しているスキルで対応できるときは有効と考えられます。

ところで、ある調査によると、2018 年のデータですが、情報システム開発プロジェクトの成功率は、52.8%です^{*4}。私は、官公庁における成功率は、これより低いと考えております。仮に、同じであるとしても、成功率が約半分の領域では、強制力が有効とは言えません。そして、このことは、自治体情報システム標準化プロジェクトのような、情報システム開発を含むプロジェクトについても同様に、強制力が有効でないことを示します。

さらに、スキル不足が懸念される事柄では、失敗原因がスキル不足でなくやる気に起因するものであっても、スキル不足とやる気のどちらが原因であったか、見極めづらくなることがあります。

助言指導型行政のうち強制力の強いものは、法令制定型行政と同じ弱点があります。

4 プロジェクト型行政とは

金崎教授の考察を徹底すると、大規模な情報システムの開発や改修を伴う法令の制定では、大規模な情報システムの開発と法令の制定を、それぞれ一つのプロジェクトの下にあるサブプロジェクトと位置付けた方がよいということになります。全体を一つのプロジェクトとしてプロジェクト計画を作成し、プロジェクトマネジメントを行えば、プロジェクト全体の整合性が図れます。プロジェクト全体の実現可能性を精査できます。計画の状況を常に監視することになります。全体をプロジェクトとして統べるという考えです。

プロジェクトでは、計画段階、実施段階のいずれにおいても、常に現実と向き合います。そのため、適切なプロジェクトマネジメントを実施すれば、目標の実現可能性を評価できるとともに、最善の結果が得られます。なお、プロジェクトマネジメントに限らず、どのような手法を採用しても、非現実的な目標は達成できないことに留意する必要があります。

法令制定でも、本来は、制定の必要性、目標と法令の整合性、実現可能性の3つを精査する必要があります（他にも、他の法令との整合性、国民、住民、企業の権利義務に係る法令では公平性、規制に係る法令では手段の合理性が必要です）。しかし、実際には、特に情報システム関係において、目標と法令の整合性及び実現可能性の検討が不十分な例が散見されます。

また、官公庁が作成する情報システム関係の計画では、根拠のない楽観的な見直しを含むものが散見されます。計画に1箇所でも根拠のない楽観があれば、計画はそこから破綻します。国が作成した計画や制定した法令では、国が主導し地方やIT事業者を巻き込んでいるにもかかわらず、国にスチュワードシップがやや欠けているときがあります。

政治家の考えた政策に対し、職業公務員は、プロジェクトマネジメントの知見に基づき、適切なプロジェクト計画を作成し、それを政治家に示すことが求められると考えます。複数の政策案に対応したプロジェクト計画の作成により、当該政策案のQCDが明らかになります。それにより、政治家、あるいは国民、住民は、現実的な選択肢の中からQCDを比較して政策を選択できるようになります。

そして、プロジェクト計画が決定したら、職業公務員がそれを適切に実行することが必要です。

プロジェクト型行政が有効な分野においてプロジェクト型行政を実践することにより、政策のQCDの向上が見込めると考えます。

5 法令制定型行政の限界を示す事例

法令制定型行政の限界を示す事例に、現在、私が担当している業務システムの改修があります。本稿では詳細の内容を伏せますが、国の制度改正に伴い、都道府県と市区町村の

業務システムを改修する必要が生じました。都道府県と市区町村は、約 1,800 団体あります。制度が変わるのは、今年 10 月 1 日です。本稿執筆時点で、あと 1 か月強です。しかし、現時点でも制度の未定な事項が 2 つあり、私共では、そのうち 1 つは、予想が外れれば、手戻りになります。また、現時点では制度の詳細が決まったものの、最近になって決まったものがあり、調整に苦慮しました。これらのことは、1 年前に制度の詳細が決まっているか、制度変更が 1 年後であれば、業務システム改修をスムーズに実施できます。手戻りに伴う余計な費用も発生しません。制度の詳細の決定が遅く、業務の品質とコストが悪化しています。

官公庁で業務品質とコストが悪化すれば、その負担は税という形で、国民、住民が負うことになります。

官公庁が行う制度改正で、民間企業の業務システムの改修が必要になるときは、このようなことは起きないと考えられます。なぜなら、官公庁がこのようなことをすれば、経済三団体などから苦情を言われ、政治問題になる可能性が高いからです。

しかし、国と地方の関係では、このようなことが未だに発生しています。

2000 年に施行された地方分権一括法以来、12 次に渡り地方分権改革が行われてきました。それにもかかわらず、地方の情報システムという視点では、国と地方の関係は、健全とは言えず、年々悪化していると感じます。

6 プロジェクト型行政の成功事例

プロジェクト型行政のささやかな事例として、過去に私が担当した業務を紹介します。私の前の職場であり、また、昨冬の当学会全国大会・研究発表大会の協賛法人の一つである地方独立行政法人神奈川県立産業技術総合研究所 (KISTEC) の法人設立業務です。

法令面では、神奈川県において定款等を議会で議決し、必要な条例を制定し、KISTEC 自身が法務局に設立登記をするという手続きを経て法人を設立しています。それとともに、法人の内部規定を整備し、必要な業務システムを開発しました。この業務全体を、プロジェクトという呼び方はしていませんでしたが、実質的にはプロジェクトとして計画し、実施しました。そして、法令面で記したことも、このプロジェクトの一部として位置付けていました。業務システム開発と内部規定の整備のスケジュールが関連付けられており、IT 担当が制度担当、業務担当に振り回されるということも、ありませんでした。たとえば、人事給与業務については、制度担当、IT 担当、そして法人発足後の業務担当が重なっているため、私を含むすべての担当者が、制度、業務及び IT の整合性を考慮せざるを得ませんでした。

7 バーチャルとリアル

法令は、本来、実現可能性を考慮して制定すべきですが、当該法令制定に必要な手続きを経ること、上位法令に反していないことという 2 つの条件をクリアすると、実現可能性

がないもの、あるいは低いものであっても、法令として有効となります。しかし、絵に描いた餅になります。プロジェクト計画も同様に絵に描いた餅になり得ますが、リアルを追求するなら、プロジェクトマネジメントの知見が有益です。

8 まとめ

法令の特徴の一つは強制力です。しかし、契約により発注者、受注者双方に法的な強制力を課しても、情報システム開発プロジェクトにおいて、受注者がちゃんと動作する情報システムを納品できるとは限りませんし、発注者がプロジェクトへの協力義務を果たせるとは限りません。凡そ強制力が効果を発するには、関係者が義務付けられたことを遂行できるスキルを有することが必要条件です。2018年のデータですが、情報システム開発プロジェクトの成功率は、52.8%です。このような分野では、強制力だけでは物事を成し遂げられません。

しかし、プロジェクトマネジメントの知見は強制力を前提にしていません。そして、物事を成し遂げることができます。大規模な情報システムの開発や改修を伴う法令の制定では、大規模な情報システムの開発と法令の制定を、それぞれ一つのプロジェクトの下にあるサブプロジェクトと位置付け、全体をプロジェクトとして統べるようにします。

また、職業公務員が、政治家の考えた複数の政策案に対応した実現可能性が高いプロジェクト計画を作成するようになれば、当該政策案のQCDが明らかになります。それにより、政治家、あるいは国民、住民は、現実的な選択肢の中からQCDを比較して政策を選択できるようになります。

プロジェクト型行政が有効な分野においてプロジェクト型行政を実践することにより、政策のQCDの向上が見込めると考えます。

9 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していただき、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 2022-8-21, 情報システム学会メールマガジン, No.17-03, 2022.

※2) 岩崎和隆, “官公庁と DX (18) 地方公共団体情報システム共同化の提言”, <https://www.issj.net/mm/mm17/04/mm1704-gk-gk.pdf> 参照 2022-8-21, 情報システム

学会メールマガジン, No.17-04, 2022.

※3) 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, pp.138.

※4) 谷島宣之 “プロジェクト失敗の理由, 15 年前から変わらず”,
<https://business.nikkei.com/atcl/opinion/15/100753/030700005/>参照 2022-8-21, 日経ビ
ジネス, 2018.