

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 39 回 官公庁と DX(22)制度・業務担当の無理難題のかわし方(地方公共団体限定)

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

官公庁で IT 担当をしていると、制度・業務担当の無理難題に困ることがあります。私の場合、はるか昔には無理難題に困ったことがありました。幸いにして、最近では、無理難題はほとんどありません。ただ、報道その他さまざまな機会に官公庁の事例を見聞きすると、我が国には今でも困っている人がいるようです。

官公庁において DX の推進をしようとしているにもかかわらず、貴重な IT 人材ないし DX 人材を無理難題で虐待する組織があることに今更ながら驚きます。このような虐待は DX の足を引っ張ります。

地方公共団体において、私が見聞きする制度・業務担当の無理難題は、いくつかの類型に収斂します。そのため、対応方法をマスターすれば、無理難題をかわすことは難しくありません。そこで、本稿では、無理難題のかわし方を説明します。

なお、本稿のかわし方を実践するとき、注意事項が 2 つあります。

一つ目は、この方法は国では通用しないと推測しています。私は、国の組織風土のことは良く分からないのですが、地方公共団体の職員としての国との関わり、国の情報システム開発プロジェクトの失敗事例研究及び国のことに詳しい方からのお話を通して、本稿の対応方法が通用しないと推測しています。その原因は、根深く厄介なため本稿では説明を避けます。

二つ目は、この方法を実践することにより、IT 担当が、制度・業務担当に嫌われることがあるということです。制度・業務担当が IT 担当の上司である、あるいは、制度・業務担当が人事業務の担当者ということもあります。もっとも、私が IT 担当でしたら、嫌われるよりも、メンタルヘルスを害する、ないしは、過労になる方が損であると考えます。

2 制度・業務担当の無理難題の類型

私が想定する制度・業務担当の無理難題は、次のとおりです。なお、以下は外注前提で列挙しますが、予算を人員と置き換えると、内製でもほぼ同じこととなります。

- (1) 制度・業務担当が、必要な予算が確保されていない状況であるにもかかわらず、制度・業務上必要という理由で、業務システム（人事給与業務、会計管理業務など、特定の業務を行うために利用する情報システムのこと）の開発・改修を IT 担当に要求ないし指示する。
- (2) IT 担当が、必要な費用を見積もり、予算確保のために、制度・業務担当に、期限を

示して制度・業務を決めるように依頼したにもかかわらず、期限までに制度・業務が決まらない。

- (3) IT 担当が、調達仕様書作成のために、制度・業務担当に、期限を示して制度・業務を決めるように依頼したにもかかわらず、期限までに制度・業務が決まらない。
- (4) IT 担当が、受注者の開発・改修業務開始後、制度・業務担当に、期限を示して制度・業務を決めるように依頼したにもかかわらず、期限までに制度・業務が決まらない。
- (5) 制度・業務担当が受注者の開発・改修業務中に受注者の技術者に制度・業務を説明しない (ほとんどの場合、忙しいという理由から断る。)。そのため、IT 担当が代わりに制度・業務を受注者に説明して開発・改修業務を進める。その後、受入テスト時や稼働後に制度・業務担当が、業務システムの内容が制度に反しているのに、コンプライアンス上問題があると指摘する。あるいは、業務に合っていないので業務が遂行出来ないと指摘する。
- (6) 制度・業務担当が受注者の開発・改修業務において受入テストに参画しない。そして、稼働後に (5) のような指摘をする。

3 厳密に考えると制度・業務担当の無理難題に IT 担当が困る必要はない

2 に列挙した内容は、本当に IT 担当が困ったり悩んだりする必要がある事項なのでしょうか。昔の私でしたら、おそらく IT 担当として困ったり悩んだりしていたと推測します。一部は、実際に悩んだ事項もあります。しかし、今では、こういうことで悩むことがなくなりました。

これらは、確かに、当該地方公共団体、たとえば A 県や B 市としては、困り事です。私自身、情報政策ないし官公庁 DX の研究者として、そのように考えます。

組織としての困りごとと、A 県や B 市の IT 担当の困りごとは別です。IT 担当の立場では、出来ないものは出来ない、無理難題は無理難題と制度・業務担当に説明すればよく、本来、それ以上、やることはないはずで、これらが原因で開発・改修プロジェクトが失敗して、失敗原因調査が行われたら、調査担当に対し、制度・業務担当から無理な要求があったと説明すればよいことです。

以下では、外注と内製に分けてかわし方を説明します。

(1) 外注しているとき

外注しているとき、2 に挙げた事項は、発注者と受注者との契約では、次のようになります。

2 (1) は契約範囲外です。発注者が受注者に無理強いすれば、独占禁止法の優越的地位の濫用ないし下請法違反になるおそれがあります^{*1}。このことを制度・業務担当に伝えれば、諦めてくれることが多いと想定しています。それでも諦めない方には、公正取引委員会等の調査が実施されたときは、一連の経緯をすべて説明すると伝えます。IT 担当が制

度・業務担当の指揮命令下になければ、IT 担当から受注者には言えないので、制度・業務担当から受注者に要求するよう、伝えます。このような事態になれば、制度・業務担当の暴走と言えますが、IT 担当が制度・業務担当を指揮命令する立場でなければ、暴走を止めるのは、IT 担当の職務の範囲外です。権限のないことは、すべからず職務の範囲外だからです。

2 (2) (3) では、受注者との開発・改修契約の範囲が予算や仕様書に制約されるため、それを超える制度・業務が後から決まっても、受注者との契約上、無理と説明します。それに関わらず、制度・業務担当が IT 担当になんとかするよう要求してきたら、2 (1) と同様、独占禁止法ないし下請法抵触の説明をします。それ以降も同様です。

2 (4) は、受注者との契約に違反する行為です。詳細は、以下のとおりです。平成 16 年 3 月 10 日東京地方裁判所判決 (平 12 (ワ) 第 20378 号・平 13 (ワ) 第 1739 号) 以降、発注者 (引用している判決では「ユーザ」と表記しています。) にはプロジェクトへの協力義務があるとされています。このプロジェクト協力義務には、要件を適切な時期に受注者へ提示することを含んでいます。そのため、契約書や仕様書において、発注者が要件を適切な時期に提示することを規定していなくても、2 (4) の行為は、裁判では契約違反となります。契約違反を発注者が受注者に無理強いすると、2 (1) ~ (3) と同様、独占禁止法ないし下請法に抵触するおそれがあります。

2 (5) については、発注者と受注者の契約という視点では、発注者が誤った要件を受注者に提示しているので、発注者としては諦めるしかありません。発注者の制度に違反するとか、発注者の業務が遂行出来ないという事情は、発注者と受注者の契約内容とは無関係です。発注者が提示した要件がすべてです。余談になりますが、私の経験では、発注者の IT 担当が同じであっても、受注者の業務知識や手作業への想像力によって要件の抜け漏れの度合いが異なるので、要件提示漏れがすべて発注者責任ということには違和感があります。私は、要件提示漏れについて、専門家として推測しえたか否かという判断基準が必要と考えます。

2 (6) については、私は、発注者が受注者に要件を適切に提示したら、受入テストで発注者が見逃しても契約上、受注者は補修する義務があると考えます。IT 開発・改修以外の請負契約、例えば、住宅建設請負契約では、発注者の示した要件に反していれば受注者の責任です。そのため、IT 契約における受入テストは発注者の義務でなく権利であると私は考えています。

しかし、私とは違う考えの受注者もいます。そして、管見の限り、この論点については判例も裁判例もありません。そのため、発注者が受入テストで不具合を見逃すと、内容によっては発注者と受注者との間で、「補修する責任がある」「ない」という主張が対立してトラブルになることが予想されます。話し合いでどうしても決着がつかないと、発注者としては、裁判をするしかないので困ったこととなります。ですが、IT 担当がどうにか出来ることではありません。

以上まとめると、2 (1) ~ (5) は契約上無理、2 (6) は判例や裁判例がない状況で受注者が IT 担当の要求を拒否したら、発注者としては、裁判以外に出来ることがないということです。

IT 担当が困るのは、制度・業務担当と受注者との間で板挟みになるからです。制度・業務担当の要求が受注者との契約という視点で正当なものであり、かつ、受注者が要求に応じるなら、IT 担当は困りません。厳密に考えると IT 担当が受注者に要求出来る根拠は契約であり、組織内の指揮命令権ではありませんから、受注者が要求を拒否したときは、他の方が IT 担当であっても、あるいは制度・業務担当が自ら受注者に要求しても、もつとと言うと首長が受注者に要求しても無理です。そのため、そもそも IT 担当が悩む必要がないことです。

制度・業務担当は、上席の職員を引っ張り出して、IT 担当に業務命令という形で要求を強要するときがあります。たとえば、C 課に制度・業務担当と IT 担当がいるとき制度・業務担当が課長を説得して、課長から IT 担当に業務命令が下ることが想定されます。契約や受注者の主張が理由でしたら、発注者内部で業務命令をしても、不可能なものが可能になることはありません。契約上出来ないことは業務命令でも出来ないという単純な話です。そのため、制度・業務担当に私が説明したようなかわし方をするとそもそも課長など上席の職員が出てこない想定されます。万が一、出てきても、同じ説明を繰り返せばよいです。

なお、本稿では繰り返し、かわすという表現を用いています。私の経験では、制度・業務担当からの無理難題に正面から反論するより、以上のように本当のことを説明して無理難題をかわすという感覚で対応した方がよいです。制度・業務担当が自爆のような行為をするときは、無理に止めようとしないで、IT 担当が巻き添えにならないよう、仮に巻き添えになっても被害を最小限に抑えるような対応をお勧めします。

それから、2 (5) (6) については、補足があります。2 (5) (6) については、制度・業務担当が IT 担当に「IT 担当が制度や業務を理解して要件提示や受入テストを適切に行えば問題が発生しなかったはず。IT 担当が悪い」と主張することが想定されます。しかし、そういうことをおっしゃる方は、IT 担当のようなミスをしないのでしょうか。私は、IT 担当以外の職務も担当したことがあります。やはり、官公庁の IT 担当は難しいです。当該地方公共団体の平均的な IT 担当が出来ないことは、他の方がやっても出来ない可能性が高いと考えられます。

IT 担当を批判する制度・業務担当が人事異動で IT 担当になったとき、その批判がブーメランにならない結果を残せるのでしょうか。官民共通のこととして、IT はまだまだ歴史が浅いので、方法論が確立していない事項がたくさんあります。発注者側の IT 担当に必要な知識について、官民共通のものは、書籍など文献の質と量が充実しています。官公庁の IT 担当特有の知識については、書籍はほぼ皆無、参考になる文献も少ないという状況です。良い例ではありませんが、たとえば、国では、国策上重要なアプリと位置付けられ

ていたはずの COCOA ですら、失敗しています。IT は、IT 以外の職務とは難易度が異なる
と考えた方が実態に即しています。そういうことを知らないで IT 担当を虐待すれば、優
秀な方から辞めていくおそれがあります。

IT 担当が非専門職なら、このような状況であれば、他の部署への異動や IT 担当から外
してもらうことを人事担当に強く希望することも有力な選択肢です。

(2) 内製のとき

内製であれば、2 (1) ~ (3) は、内製人員が確保出来るか否かという課題になりま
す。制度・業務が決まるのが遅いため人員が確保出来なければ、人員が足りないので出来
ないということを制度・業務担当に説明します。

2 (4) は、制度・業務担当に、ものづくりには時間が掛かるので、制度・業務が決ま
るのが遅ければ、期日までに業務システムの開発・改修が出来ないと説明します。

2 (5) (6) は、制度・業務担当の積極的な参画がなければ、出来上がった業務シス
テムに制度・業務上の誤りが多くなると説明します。

また、すべてに共通ですが、IT 担当に無理強いをすれば、IT 担当の過労が問題にな
る、優秀な IT 担当が退職するリスクが高まると説明します。

4 (補足 1) IT 担当と行革担当 (業務改善担当) が同じときの悩みへの処方箋

私自身、IT の開発や運用の担当と行革担当 (あるいは業務改善担当。以下「行革担当」
と言います。) を兼ねたことはありますが、IT の方がインフラ (iPad) であり業務システ
ムではなかったため、さほど困りませんでした。しかし、業務システムの IT 担当と行革
担当を兼ねると、制度・業務担当の無理難題で、IT 担当兼行革担当が困ることがあるよう
です。たとえば、制度・業務担当が現場の負担を無視して制度や業務を新設する、それ
に対し IT 担当兼行革担当が止めようとしても聞いてもらえない、そのため、IT 担当兼行
革担当としては、自らが維持管理している業務システムの改修で対応することを考えたが、
改修予算がない、という悩みです。

これについて私は、IT 担当兼行革担当が、制度・業務担当に対し、是正命令権限がある
か、是正意見を言うことしか出来ないかで、対応が異なると考えます。是正命令権限があ
るなら、最初は制度・業務担当と話し合い、話し合ってもダメなら是正命令権限で現場の
負担が増える制度や業務の新設を阻止します。是正意見を述べるだけの権限しかなけれ
ば、意見を繰り返す言いつともに、それを記録として残します。最後は、諦めるしかあり
ません。権限がなければ人助けは出来ません。たとえば、運転免許があれば、車を運転出
来ます。運転免許がなければ、出来ません。普通免許では、大型車は運転出来ません。権
限がないというのは、これと同じ状況です。

権限と責任は表裏一体です。権限のある範囲で最善を尽くすとともに、後でちゃんと仕
事したか、誰かに調べられたときに困らないよう、仕事をしたという記録を残します。

責任感のある方、性格のよい方ほど、このようなことで悩みやすいと推測しますが、権

限のないときは、「大型の運転免許を持っていない状態と同じ」と割り切るしかありません。

それから、IT 担当兼行革担当が IT 担当として所管している業務システムが、当該地方公共団体の業務システム全部か、一部であるかによっても、対応が異なります。業務システム全部のときは、その課題が業務システムで解決するのにふさわしいものであれば、既存のどれかの業務システムの改修か、新規業務システムの開発か、全体最適な解決方法を決められます。一部であるときは、全体最適の視点で、当該 IT 担当が担当している業務システムの改修で解決するのが本当によいのかを検討します。現場への同情心でなく全体最適の視点で冷静に考えないと、後々、当該業務システムの維持管理において負の遺産になります。

5 (補足 2) 誰がやっても出来ないことなら、出来なくても堂々としていけばよい

以上で説明した IT 担当及び IT 担当兼行革担当の悩みは、誰がやっても不可能な事柄です。それが分かっただけで、気に病まなくてよいことが理解出来ます。官公庁の IT 担当としての経験年数が短いと様々な事柄について、自分にスキルがあれば出来るのにスキルがないから出来ないと自分自身を責めてしまいがちです。確かに、スキルを習得することで出来るようになることもあります。しかし、本稿で採り上げた悩みは、スキルをいくら習得しても出来ないことです。誰がやっても出来ないことについては、出来なくても堂々としていけばよいはずで

6 当該地方公共団体への処方箋

制度・業務担当の無理難題について、IT 担当への処方箋と、当該 IT 担当が属している A 県や B 市などの地方公共団体への処方箋は異なります。制度・業務担当が IT 担当に無理難題を言う状況は、むしろ、組織としての発注者が、為すべきことを理解出来ていないということです。

たとえば、「システムを作らせる技術」^{*2}のような、発注者が為すべきことを説明した良書を、制度・業務担当のために購入して勉強させることをお勧めします。業務システムの開発・改修を外注しているときだけでなく、内製でも制度・業務担当と IT 担当の関係では、制度・業務担当はシステムを作らせる側ですから、このような知識は必須です。制度・業務担当がシステムを作らせるために必要な知識を習得していなければ、IT 人材や DX 人材を外部から任用しても成果が上がらないと考えられます。国では CIO 補佐官制度により IT の専門家を任用しましたが、私は、その効果は限定的であったと考えています。その理由の一つに、制度・業務担当がシステムを作らせる技術を知らないことがあると私は考えます。

自治体 DX 推進計画^{*3}などで地方公共団体の IT 人材の不足が指摘されています。私も、IT 人材や DX 人材は不足していると考えますが、課題はそれだけではないと考えていま

す。制度・業務担当がシステムを作らせる技術を知らないという課題に着目し、その対策を講じることも必要です。あわせて、業務システムの開発・改修を行うときは、制度・業務担当を増員しないと、制度・業務担当が疲弊するか、制度・業務担当が IT 担当に負担を押し付けるかのどちらかになるおそれがあります。そのため、制度・業務担当の質及び量を整える必要があります。

組織でボトルネックになっているのは、IT 人材や DX 人材の不足なのか、制度・業務担当がシステムを作らせる技術を知らないことなのか、それとも両方なのか、分からなければ組織内の失敗事例を複数件分析することをお勧めします。私は、IT 人材や DX 人材と制度・業務担当の両方がボトルネックになっていると予想しますが、皆様が実際に分析されたらどのような結果が出るでしょうか。結果が出たら私に教えてくださるか、情報システム学会 (全国大会・研究発表大会、論文誌あるいはメルマガ記事) で発表してくださるとありがたいです。

7 (重要な補足) あなたが IT 担当なら、ご自身の心身の健康ファーストで

制度・業務担当の無理難題で困っている IT 担当ないし IT 担当兼行革担当には、とにかく、ご自身の心身の健康に十分気を付けてほしいと考えております。他の方を助けたいければ、まず、ご自身の安全を確保する必要があります。

8 まとめ

本稿では、地方公共団体の IT 担当限定で、制度・業務担当の無理難題への対応方法を説明しました。IT 担当が困るのは、制度・業務担当と受注者の間で板挟みになるからです。そのため、制度・業務担当に、契約上無理ないし受注者が要求に応じないから裁判するしかない状況と説明すれば、制度・業務担当に食い下がられることはないと想定しています。契約上無理なことを受注者に無理強いすると、独占禁止法ないし下請法違反になるおそれがあることも伝えます。仮に食い下がられても、理由を添えて断るだけです。100 回要求されたら、仕方ないので、100 回断りましょう。また、このような説明をすると、制度・業務担当が IT 担当の上司を説得して IT 担当に理不尽な業務命令が下ることも防げます。IT 担当の上司は、IT 担当を指揮命令する権限はありますが、その命令は、受注者には効力がないからです。

要するに、無理なものは誰がやっても無理ということです。

それから、制度・業務担当の無理難題で困っている IT 担当の方は、とにかく、ご自身の心身の健康に十分気を付けてほしいと考えております。

また、地方公共団体は、IT 担当に無理難題を言う制度・業務担当への対策を講じないと、当該団体の IT や DX がうまく行かないと考えられます。

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、お待ち申し上げております。

※1) 公正取引委員会, “ソフトウェア業の下請取引等に関する実態調査報告書”,
https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2022/jun/220629_software.html 参照 2022-11-3, 2022.

※2) 白川克, 濱本佳史, “システムを作らせる技術”, 日本経済新聞出版本部, 2021.

※3) 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【第 2.0 版】”, https://www.soumu.go.jp/main_content/000833747.pdf 参照 2022-11-3, 2022.