

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 49 回 自治体情報システム標準化・共通化が計画として無理だった点とその原因の本質

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

自治体 DX 推進計画の初版^{※1}、第 2.0 版^{※2}ともに、自治体情報システム標準化・共通化（以下「標準化・共通化」と言います。）の期限は、2025 年度中となっていました。しかし、とうとう、今月 8 日に、「地方公共団体情報システム標準化基本方針」の改定が閣議決定^{※3}され、「標準準拠システムへの移行前の現行システムがメインフレームにより構成され、システムの全容把握からデータ移行をはじめとした標準準拠システムへの移行完了までに他システムと比較し、相対的に時間を要する場合や、現行システムを構築・運用する事業者が標準準拠システムの開発から撤退し、他の事業者を公募するなどしたもの代替事業者が見つからない場合など、移行の難易度が極めて高いと考えられるシステムについては」別に移行期限を定めることとなりました。

そこで本稿では、改めて標準化・共通化が計画として無理だった点を列挙し、その原因の本質を論じます。

なお、本稿で単に自治体 DX 推進計画と言うときは、初版と第 2.0 版の両方で共通の事項です。どちらかの版特有の事項では、版を明記することとします。

2 標準化・共通化とは

(1) 取組みの概要

標準化・共通化とは、自治体 DX 推進計画の様々な取組みの中でもっとも主要な取組みです。その内容は、住民記録、地方税などの自治体の基幹業務システムをガバメントクラウド上に構築された標準準拠システムに移行するものです。もっとも、地方公共団体情報システム標準化基本方針によるとガバメントクラウドへの移行は必須でなく、「ガバメントクラウドの利用を第一に検討すべきであるが、ガバメントクラウドと比較して、ガバメントクラウド以外のクラウド環境その他の環境の方が、性能面や経済合理性等を比較衡量して総合的に優れていると判断する場合には、当該ガバメントクラウド以外のクラウド環境その他の環境を利用することを妨げない」としています。

(2) 実現しなかったこと

実現しなかったことは、次のとおりです。

ア ベンダーロックインの解消

イ データの標準化

ウ 運用費の3割削減

(3) スケジュール

ア 自治体 DX 推進計画 (初版)

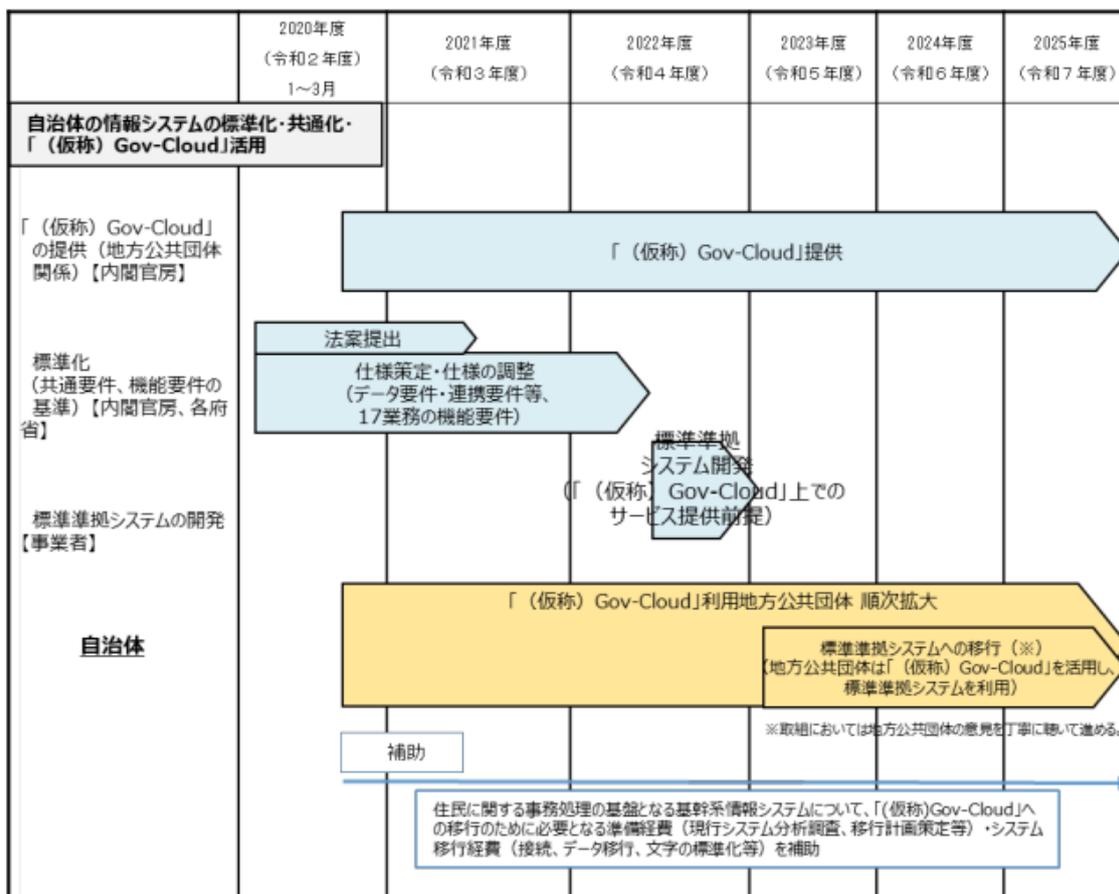
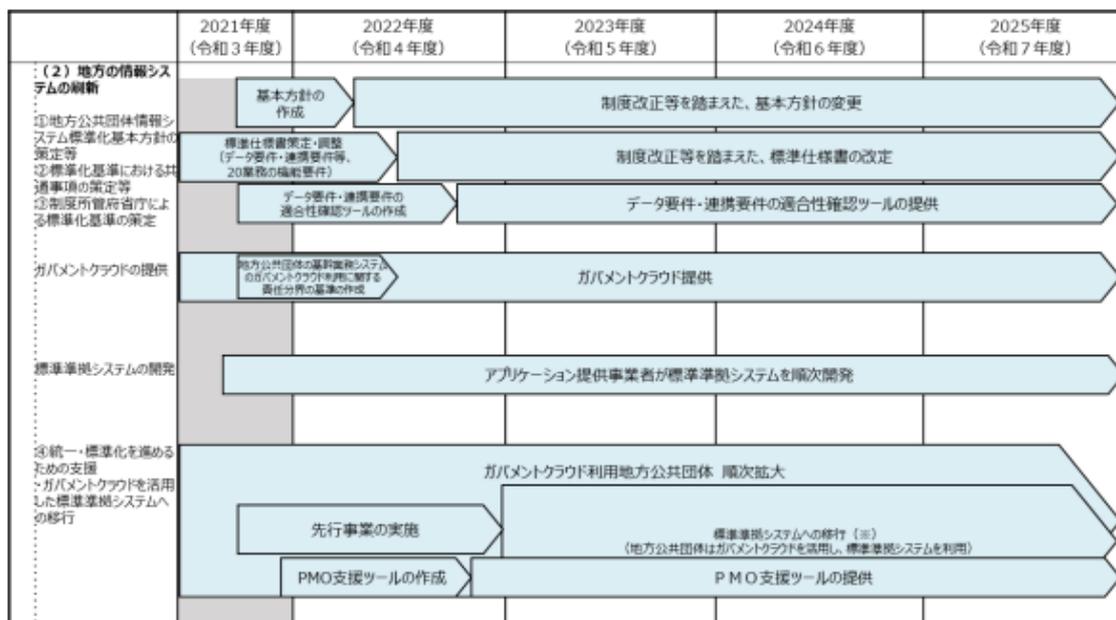


図 1 自治体 DX 推進計画 (初版) の標準化・共通化スケジュール

イ 自治体 DX 推進計画第 2.0 版



※ 取組においては地方公共団体の意見を丁寧に聴いて進める。

図 2 自治体 DX 推進計画 第 2.0 版の標準化・共通化スケジュール

(4) スケジュールなど自治体 DX 推進計画を読み解いて分かること

スケジュールには実施主体の記載がない（これだけでも、計画として失格と私は考えます。）のですが、自治体 DX 推進計画の他の箇所の記載を読むことで、標準仕様書は国が策定することが分かります。国は、標準仕様書の策定にあたり自治体の意見を聞きながら実施しているとしています※⁴が、政令市の集まりである指定都市市長会では再三、国に意見を申し入れています※^{5~9}。そのため、十分に聞いていたかは、精査が必要と私は考えます。

標準仕様書に基づく標準準拠システムに用いるパッケージソフトウェアは、IT 事業者が開発します。

システムの導入及び移行は、各自治体が行います。

(5) カスタマイズを禁止しているが、設定は禁止していない

地方公共団体情報システム標準化基本方針ではカスタマイズは原則不可としています。設定作業は否定していません。なお、SAP と他のパッケージソフトウェアでカスタマイズの意味が異なりますが、SAP の導入でアドオンを許可してカスタマイズを禁止することはあり得ないこと、地方公共団体情報システム標準化基本方針にアドオンという用語が出てこないことから、SAP 以外のパッケージソフトウェアで言うカスタマイズを禁止していると考えるのが適切です。ゆえに、設定作業は否定していないと考えます。

(6) 自治体システム 1,700 個問題は、解消しない

標準化・共通化というと、自治体のシステムが統一されて 1 個になる印象を受ける方がいらっしゃるかもしれませんが、1 個にならず、バラバラのままです。1,741 の市区町村、47 の都道府県のシステムがバラバラなのは費用面などの問題があるという意見は少なからずあり※¹⁰、¹¹、私も問題であると主張しています。自治体システム 1,700 個問題の詳細は、日経クロステックの拙稿※¹²をご覧ください。

3 標準化・共通化が計画として無理だった点

(1) ステークホルダーの合意なき計画

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という有識者会議の初回開催から自治体 DX 推進計画の初版策定までの期間が 2 か月未満です。このような短期間で、自治体や IT 事業者の意見を十分に聞けるはずがありません。実際、計画策定後、政令市の集まりである指定都市市長会では再三、国に意見を申し入れています。

ステークホルダーの合意なき計画です。

そして、計画を作ってから自治体の意見を聞いています。泥縄です。

(2) 標準仕様書を策定する人とシステムを導入する人が異なる

標準仕様書は国が策定し、IT 事業者が標準仕様書準拠のパッケージソフトウェアを作り、各自治体がそれを導入するという役割分担になっているので、失敗したとき、標準仕様書と各自治体の導入作業のいずれに原因があるかにより、責任の所在が異なります。このように責任の所在が不明確な体制は、プロジェクト成功の阻害要因になります。

また、以前、民間企業の IT 導入で、仕様書をコンサルタントに作成させて、その仕様書に基づき IT 事業者が SI をやっても上手く行かないということがよくありました。今回の計画は、このアンチパターンと役割分担が類似しています。

(3) スケジュールに欠陥がある

スケジュールに、次のとおり欠陥があります。

ア 各作業の担当の記載がない

イ 自治体 DX 推進計画第 2.0 版は、並行作業だらけでスケジュールとして意味をなさない

ウ 標準化・共通化の実施にあたり、自治体 DX 推進計画では自治体の人材不足を指摘し、その確保が必要と記載しているが、人材確保のスケジュールがない。しかし、標準化・共通化の期日は定めている。ゆえに、人的リソースの裏付けがないスケジュールである

(4) パッケージソフトウェアの設定を許容すると、システムがバラバラのままになる

仮に、パッケージソフトウェアの設定として 100 個のパラメータがあり、それぞれ 10 種類の値を取りうる時、当該パッケージソフトウェアの動作パターンは 10^{100} となります。1 の後ろに 0 が 100 個並ぶ数字です。ちなみに、1 兆は 1 の後ろに 0 が 12 個並びます

から、1兆⁸×1万と同じです。

(5) ベンダーロックインが解消しない

今回の標準化・共通化は、時間的制約が大きく現行の IT 事業者が発注するのが現実的という識者の意見があります^{*13}。私自身、そのようなお話を複数の自治体の方から聞いたことがあります。

現に、改定された地方公共団体情報システム標準化基本方針でも 2025 年度末の移行期限を緩和するシステムのひとつとして、「現行システムを構築・運用する事業者が標準準拠システムの開発から撤退し、他の事業者を公募するなどしたもの代替事業者が見つからない場合など」と記載しています。これは、現行事業者が標準化・共通化を受注することが多いことを表していると言えます。したがって、ベンダーロックインは、今回の標準化・共通化では解消しません。

それでも、次のリプレースでベンダーロックインが解消すれば、意味はあるかもしれませんが。しかし、私はそれもほとんどの自治体で不可能と考えています。それは、リプレース時にベンダーロックインが発生する原因にあります。既存システムの改修とリプレースではベンダーロックインの原因が異なります。詳細は拙稿メルマガの別の記事^{*14, 15}をご覧くださいなのですが、リプレースにおけるベンダーロックインの原因は、発注者が長期間、システムを利用して業務を遂行することにより、当該システムの稼働中、徐々に業務知識を喪失するからです。発注者の業務知識の喪失は、今回の標準化・共通化に伴うリプレースにおいて現行受注者へ発注することにより改善されないまま継続するので、次のリプレースでもベンダーロックインは強固に存在しつづけます。

(6) 運用費 3 割減の実現は、難しい

運用費 3 割減という目標は、どのような勝算があったのでしょうか。各自治体で仮想サーバを導入していれば、ガバメントクラウドに移行してもハードウェアの費用削減はあまり見込めません。ベンダーロックインは、(6) で説明したとおり解消しない自治体が多いと考えられます。そして、システム統一もしないのであれば、3 割も減るはずがないと考えるのが自然です。

4 無理な計画になった原因の本質

無理な計画になった原因の本質は、3 の内容と名著「失敗の本質」^{*16}から理解できるのではないのでしょうか。

同書では、「論理的な議論ができず主観的な旧日本軍」「演繹的な思考の米軍」と指摘しています。今回の計画も、主観的であり論理的でないとは私と考えます。

5 今回の標準化・共通化でよかったこと

今回の標準化・共通化で、自治体間、国と自治体との間でのデータ連携ができるようになる見込みです。しかし、これは、今回の標準化・共通化でよかったこととは言えないと

というのが私の考えです。確かに、これが実現することはメリットです。しかし、これを実現するだけなら、各自治体のシステムを改修すればよく、リプレースするのは効果に対し費用が過大になります。

よかったことは、別にあります。それは、自治体システムの見直しにチャレンジしたことです。今までは、有志自治体によるシステム共同利用（自治体クラウドという施策です。）が行われてきました。しかし、それ以外、ほとんど自治体システムは見直されてきませんでした。

今回、自治体システムの見直しに果敢にもチャレンジしました。見識ある意思決定です。

チャレンジしなければ、何も教訓を得られないから無限不戦敗ループ状態です。今回は、チャレンジして教訓が得られました。たとえば、今回のやり方ではスケジュールが守れない、運用費削減目標が達成できない（確定していませんが、私は達成できないと予想しています。）のですが、その原因を客観的、論理的に分析することで、教訓を引出せれば、成功に近づけます（次回、成功するとまでは言いません。）

それゆえに、客観的、論理的でなく主観的、非論理的な教訓を引出せば無限不戦敗ループ状態から進歩しないことになります。客観的、論理的に省みることが肝要です。

6 では、どうすればよかったのか

本稿の目的は、標準化・共通化の計画がうまく行かないのは、計画が主観的であり論理的でないからであるということを示すことにあります。ゆえに、標準化・共通化がどうすればうまく行くかは、本稿の目的やテーマではありません。

しかし、それでは、お前ならどうしたのか、と言われてそうです。そこで、私なりにこうすればよかったのではないかということを示します。

(1) 計画策定に要する期間

計画策定を2か月弱で終わらせるのは短すぎです。私は必要な作業の大半を実施していないと考えます。計画策定の主体により一概に言えませんが、仮に国が計画策定の主体としても、策定に1、2年はかかるのではないのでしょうか。仮に、自治体主導で計画を策定すれば、2、3年はかかるのではないのでしょうか（なぜ、自治体主導の計画策定という案が考えられるのかについて、本稿では説明を省略します。）。急がば回れと言いますが、そのようにした方が結局は早かったということが、私は現時点でも明らかと考えますが、2025年度末までには、多くの方がそのように認識されると予想しています。

(2) 計画策定の主体とシステム導入の主体は同一にする

計画を作る人とシステムの導入を行う人は同じにします。そうしないと、プロジェクトの責任の所在が不明確になり、それがプロジェクトの成功を阻害する要因になるからです。

(3) 構想は楽観的に、計画は悲観的に作る

当たり前ですが、構想は楽観的に、計画は悲観的に作ります※17。

(4) スケジュールには担当を明記する

当たり前ですが、スケジュールには担当を明記します。

(5) 同時にできない作業をスケジュール上並行作業にしない

当たり前ですが、同時に出来ない作業をスケジュール上は並行作業にしません。

(6) リソースが確保できる計画にする

国家的なプロジェクトですから、お金はなんとかなると仮定しても、人材の確保は簡単ではありません。また、今回は全国でほぼ一斉にリプレースすることにしたため、外注先の IT 事業者の確保に支障をきたしました。そのため外注先の確保にも留意します。もっとも私が主張するように統一システムに切り替えるなら、今回のように各自治体がリプレースするより、大幅にリソースを節約できます。

(7) 無理な目標は立てない

ベンダーロックイン解消、運用費 3 割削減のような、根拠の不明確な目標は設定しないようにします。

(8) 国民、住民にメリットの大きい計画にする

リプレースするなら、統一システムをやるなら、この機会に国民、住民にメリットの大きい計画にすべきです。具体には、極力申請なしで給付などの行政サービスを行えるようにします。さらに申し上げると、官公庁が DX として何をすべきかという定義を検討するところからやった方がよいと考えます。

自治体 DX 推進計画では、次のように DX を定義しています。

ア 自らが担う行政サービスについて、デジタル技術やデータを活用して、住民の利便性を向上させる

イ デジタル技術や AI 等の活用により業務効率化を図り、人的資源を行政サービスの更なる向上に繋げていく

ウ データが価値創造の源泉であることについて認識を共有し、データの様式の統一化等を図りつつ、多様な主体によるデータの円滑な流通を促進することによって、EBPM 等により自らの行政の効率化・高度化を図る

ア～ウのいずれも、どの程度行うかが明示されていません。民間企業なら、常に他社と存続を賭けた厳しい競争、もっとはつきり申し上げると常に倒産圧力にさらされているので、このような方向性だけでよいかもしれません。しかし、私の経験から、官公庁のように倒産しない組織（本当に倒産しないかはともかく、少なくとも、その構成員が倒産しないという共同幻想をもっている組織）においてどの程度やるかを定めないと、安易なことをしかねないと懸念しています。

たとえば、今年は勉強するという目標を立てたとします。今年 1 年間で 1 秒でも勉強すれば、目標を達成したと評価できます。このように、どの程度行うかが不明確な目標は、

意味がありません。〇〇の資格試験に合格するなどの目標である必要があります。

私は、官公庁 DX では、「現在の IT の水準で実現可能な範囲において、官公庁として、国民、住民の利益を最大化する」という目標設定をすればよいと考えます。

7 まとめ

私は、標準化・共通化が計画として、主観的であり論理的でないからうまく行かなかったと考えます。過去を悔いても仕方がないので、この失敗から客観的、論理的に教訓を引出すことが肝要と考えます。

8 おわりに

(1) お断りとお願い

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。

(2) 私への連絡方法

ご意見、ご感想などは、私の連絡先をご存じの方はその方法で、ご存じない方は次の方法で連絡可能です。

researchmap（国立研究開発法人科学技術振興機構が運営しているデータベース型研究者総覧）の Web サイトで私を検索してください。私のページの「ホーム」タブ（最初に表示されるページ）に私への連絡方法を掲載しています。

※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/000770538.pdf 参照 2023-9-16, 2020.

※2) 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/000835260.pdf 参照 2023-9-16, 2022.

※3) デジタル庁, “地方公共団体情報システム標準化基本方針”,
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/f6ea9ca6/20230908_policies_local_governments_outline_03.pdf 参照 2023-9-16, 2023.

- ※4) 総務省自治体システム等標準化検討会（住民記録システム等標準化検討会），“住民記録システム標準仕様書【第 4.1 版】”，
https://www.soumu.go.jp/main_content/000900531.pdf 参照 2023-9-16, 2023, pp. 20.
- ※5) 指定都市市長会，“行政のデジタル化に関する指定都市市長会緊急提言”，
https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r/02/r02_10_28_siryoy/r02_10_28_01.pdf 参照 2023-9-16, 2020.
- ※6) 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”，
https://www.siteitosi.jp/conference/activity/pdf/r/03/r03_05_24_3_siryoy/r03_05_24_1.pdf 参照 2023-9-16, 2021.
- ※7) 指定都市市長会，“国と自治体が連携したデジタル化の推進に関する意見交換”，
https://www.siteitosi.jp/conference/activity/2021/r03_11_25_01.html 参照 2023-9-16, 2021.
- ※8) 指定都市市長会，“デジタル大臣との意見交換結果報告”，
<https://www.siteitosi.jp/conference/pdf/9748bef3c12a0159059782def3e4aa0c01fa7725.pdf> 参照 2023-9-16, 2023.
- ※9) 指定都市市長会，“デジタル大臣との意見交換結果報告”，
<https://www.siteitosi.jp/conference/img/241235a6717cae0e9258fa10253cbcc36db213f3.pdf> 参照 2023-9-16, 2023.
- ※10) 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://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/200257_1.pdf 参照 2023-9-16, 2020.
- ※11) 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 2023-9-16, 2020.
- ※12) 岩崎和隆，“2023 年は正念場、自治体システム標準化に向けて現役の県職員が提言”，
<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/01195/122000079/> 参照 2023-9-16, 本音で議論、企業情報システムの「勘所」，日経クロステック，2023.

- ※13) 吉本明平, “【DX オピニオン】システム標準化で今やるべきこと”, 時事通信社, 2023.
- ※14) 岩崎和隆, “官公庁と DX (14) 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」批評”, <https://www.issj.net/mm/mm16/12/mm1612-gk-gk.pdf> 参照 2023-9-16, 情報システム学会メールマガジン, No. 16-12, 2022.
- ※15) 岩崎和隆, “官公庁と DX (7) 官公庁が発注者として力をつけるという幻想”, <https://www.issj.net/mm/mm16/05/mm1605-gk-gk.pdf> 参照 2023-9-16, 情報システム学会メールマガジン, No. 16-05, 2021.
- ※16) 戸部良一, 寺本義也, 鎌田伸一, 杉之尾孝生, 村井友秀, 野中郁次郎, “失敗の本質”, ダイヤモンド社, 1984.
- ※17) 稲盛和夫 OFFICIAL SITE”, “楽観的に構想し、悲観的に計画し、楽観的に実行する” <https://www.kyocera.co.jp/inamori/about/thinker/philosophy/words36.html> 参照 2023-9-16.