

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76回 提言「自治体統一システム構想」(つづき)

神奈川県庁 岩崎 和隆

1 はじめに

前回記事^{*1}で自治体統一システム構想を提言しました。
今回の記事では、前回の提言で足りなかったことを記します。

2 自治体統一システム構想の計画考案におけるコンセプト

いままで、自治体統一システム構想の計画の内容のコンセプトは何度か説明しておりますが、計画考案におけるコンセプトを説明したことがなかったかもしれません。自治体統一システム構想は常にアップデートしていますが、計画考案のコンセプトは変わりません。

それは、「失敗の本質」^{*2}が言うとおりに、計画に「高度の平凡性」を持たせることです。

「失敗の本質」では、レイテ海戦における旧日本軍の作戦について、「巧妙極まりない作戦」と評し、「組織化された現代戦の作戦で成功を勝ちとるのに必要不可欠な「高度の平凡性」が不足していた」と指摘しています。

アプリ開発は、そもそも成功率が高くない、難易度が高く複雑な営みです^{*3}。このような営みでは、複雑な計画を立てると失敗しやすいと考えられます。

自治体情報システム標準化（以下「標準化」と言います。）では国が標準仕様書を策定し、その標準仕様書に基づき IT 事業者がパッケージソフトウェアを開発し自治体が複数の IT 事業者が提供するパッケージソフトウェアの中から自らが採用するパッケージソフトウェアを選び、IT 事業者とともにシステム・インテグレートを行って導入するパッケージソフトウェアにおける各種設定パラメタを決定し、データ移行をしてリプレースするというものでした。

公共 SaaS（民営）では国が標準仕様書を策定し、その標準仕様書に基づき IT 事業者が SaaS を開発し、自治体が複数の SaaS の中から選ぶというものです^{*4}。

標準化では、マルチベンダーの自治体で異なるベンダー間のシステム間連携ができないという問題が判明しました。そして、この問題を解決するために各自治体において事業者間調整を行うこととなりました。これでは、一体何が標準化されたのか、これを標準化と呼んでよいのか私は大変疑問です。

仕様書と言っても粒度はまちまちです。国は仕様書の粒度がまちまちであることを理解していなかったのかもしれませんが。私が知る限り自治体のシステム開発では独立行政法人情報処理推進機構が多段階契約の必要性を説いている図1「見積り時期とリスク」^{*5}の②以降を一括契約としていますので、仕様書の粒度は②となります。

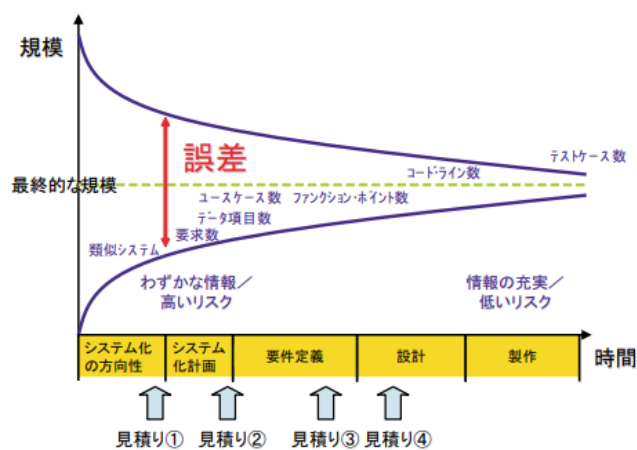


図1 見積り時期とリスク

標準化における標準仕様書は、自治体でよくある仕様書よりは粒度が細かくなっていますが、少なくとも④のレベルにはなっていないと考えます。

④に至らない粒度の仕様書では、非機能要件は詳細に決定できているかもしれませんが、機能要件については機能概要レベルとなります。この機能概要レベルの内容について、要件定義及び基本設計工程で発注者と受注者が仕様書の解釈を合わせていくとともに詳細を詰めていきます（余談になりますが、民法では請負契約において「完成させる仕事」の内容が特定されている必要があると考えられるところ（民法第632条）、②以降を一括契約するときは「完成させる仕事の内容」が特定されているとは言い難いため、とても典型的な請負契約とは言い難く、混合契約と解さざるを得ないと考えます。）。

仕様書は発注者が作成したものです。発注者と受注者の契約となっているため、必ずしも発注者の解釈が正となるとは限りません。たとえば、給与計算システムで、仕様書に子どもの扶養手当が扶養している子1人当たり5,000円と書いてあったとします。実は、扶養している子のうち高校生については1人当たり6,000円が正しい、発注者の意図としてはそのつもりで記載したと発注者が言ったところで仕様書の文言からは読み取れませんから、発注者の言い分は通用しません。

④に至らない粒度の仕様書は、発注者と受注者が要件定義及び基本設計工程で解釈を合わせていきます。では、この解釈を合わせる機会がなく複数の受注者が開発を行うとどうなるのでしょうか。一般的には、相互に互換性のないものが出来上がると考えられます。これが、標準化で起きたことであり、また、公共SaaS（民営）で私が懸念していることの一つです（公共SaaS（民営）については、IT事業者がSaaSを提供することが大前提であるところ、公開されている資料からIT事業者がSaaS提供に必ずしも前向きでないことが判明しています^{※6~8}。このことが致命的と考えます。）。

3 自治体統一システム構想の進め方

(1) 内製ないし受託開発とすること

自治体統一システム構想におけるアプリ開発は、内製ないし受託開発を想定していません。

一般的なアプリ開発の内製ないし受託開発と同じ方法にすることです。技術者及びIT事業者が慣れた方法を採用することにより計画の平凡性を確保しています。

もっとも、市区町村は1,741団体ありますので、仕様策定が難しいと考えられます。とはいえ、民間企業が発注するアプリ開発でも発注者内で部門間の意見が異なるため仕様策定が難航することもあります。自治体統一システム構想では仕様策定の難易度の高さはやむを得ないものとしつつ、なるべく一般的な内製ないし受託開発に近づけるようにしています。また、データベースは用途別に全国で1つに統一しますがアプリは自治体の規模別に各業務最大3個程度とするとともにこのアプリの利用は任意としています。どうしても仕様策定で合意できない自治体は、用途別データベースとのインターフェースだけ合わせてもらい、それ以外は独自にすることが可能となっています。

(2) 仕様策定では自治体の意見をよく聞くこと

(3) ビッグバン方式でなく先行自治体で稼働したアプリを他の自治体に横展開していくこと

4 期待できる効果

(1) 国民

ア 申請の手間がなくなる

自治体統一システム構想では、プッシュ型給付を採用することとしていますので、国民は申請する手間がなくなります。なお、最低限の事実関係を行政に届出することは必要です。

イ 今まで届かなかった方に福祉の給付が届く

申請では、仮に行政から国民に申請書類が送られてくるときであっても、送られてきた書類の内容を理解して申請書に必要事項を記入し、行政に返送することが必要です。これには、単に手間がかかるだけでなく、行政から送られてきた書類の内容を理解するための日本語の読解力などが必要です。書類を多言語化したとしても、識字率が100%でないという問題があります。そして、内容を理解したとしても必要なことを行う知識が必要です。以上のことは認知の壁とされています^{※9}。

この認知の壁がある方こそ給付の必要性が高いかもしれません。このように、申請主義は福祉が必要な人に届かないことがあるという欠点があります。プッシュ型給付にしても最低限の事実関係を行政に届出ことは必要なので、認知の壁がゼロにはならないかもしれませんが、最小限にすることはできるかもしれません。

ウ 給付を受けられるまでの期間が短くなる

国ないし自治体が国民に臨時の給付金を支給するとき、制度を決めてから短期間で国民の手にお金がいきわたることが期待できます。

エ 転居時の手間が最小限になる

現在は、自治体のデータベースがバラバラなため、転居元が把握していた当該国民に係る事実関係を国民が転居先に改めて届出する必要があります。自治体統一システム構想では全国のデータベースを用途別に1つにするため、国民が転居の事実を届け出ると、転居元が保有している当該国民のデータを転居先に引き継ぐことができます。

(2) 行政

ア システムにかかる費用の削減が見込める

今までバラバラであった自治体のデータベース及びアプリが統一されるため、システム関係の費用の削減が見込めます。なお、どれくらい削減されるかは精査が必要です。

イ 給付を効率的に行える

行政では申請書がなければ申請書のチェックが不要になります。申請不備があれば申請者に連絡する必要がありますが、申請書がなくなればこの連絡も不要になります。

また、時点を決めてデータベースからデータを抽出して支給するため、支給処理が1回で済みます。申請主義では、仮に申請期間を8週間とすると、すぐに申請する人もいればぎりぎりに申請する人もいます。そのため、仮に1週間ごとに審査済みのものを給付するとすれば、8回給付処理が必要になります。また、8回給付するため、1回目と2回目で同一の国民から申請があるかもしれません。ゆえに二重申請がないかチェックも必要になります。

このように、申請主義では行政側の手間はかかるばかりです。そして、人口の多い自治体では、人口に比例して手間が増えます。申請する国民側は、各人10分、15分の手間かもしれませんが、行政側は100万件申請があれば100万件について書類不備がないかなどをチェックしなければなりません。

ウ 国民が転居した時のシステム入力作業が減る

転居元の自治体からデータを引き継げるので転居先の自治体におけるシステム入力作業が減ります。

エ 二重給付を防止できる

前回記事に記したとおり、自治体のデータベースがバラバラでは、二重給付が発生します。自治体のデータベースを用途別に統一すれば、二重給付をゼロにできるかは精査が必要ですが、従来よりも発生しづらくなると考えられます。

オ 被災地支援が容易になる

用途別にデータベースが統一されているため、システムの操作で済む業務については、被災地を支援する自治体に支援対象自治体のデータへのアクセス権限を付与すれば、被災地に行かずに支援が可能となります。被災地に赴くことは支援する自治体職員への負担が

大きく、家庭の事情などもありますので、支援できる職員が限られてしまいます。被災地に赴くことが不要であれば、支援できる職員が増えますので、多くの職員で支援を分担することができます。

また、アプリが統一されているので、支援する自治体の職員は、被災地に赴くか否かにかかわらず、使いなれたアプリを利用することとなります。このことも被災地支援を容易にします。

5 おわりに

(1) お断りとお願い

本稿の内容は、当学会や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URLのいずれかのフォームから連絡可能です(使いやすい方をご利用ください)。

<https://researchmap.jp/999-z/mail>

<https://forms.gle/REDtAhrRhkc5m4gp8>

(3) 官公庁 4.0 研究会が活動を始めました。

昨年度、情報システム学会の中に、官公庁 4.0 研究会を設置しました。私が主査(代表)をしております。昨年 8 月から今まで 14 回開催いたしました。現時点で次回以降の開催予定は未定です。決まり次第、学会ホームページ、学会ダイレクトメールなどでお知らせいたします。

(4) 研究上の利益相反に係るお知らせ

私はいままで、この国をよくしたいという想いで、デジタル関係などの国の施策について私の意見をこのメルマガやその他の媒体で申し上げてきました。特に国の方には何度も厳しいことを申し上げてきました。また、時には国の施策を肯定的に紹介したこともあります。

このたび、ボランティアですが国の方に私の研究をレクチャーする機会をいただきました。これからも国に忖度するつもりは全くありませんが、国とこのような関係にあることはこの場を借りて皆様に公表いたします。

最近、様々な方とお話する機会が増えたので、細かいものもいろいろございます。依頼元との関係で可能な範囲となりますが、主なものは 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) の私のページの「社会貢献活動」などにおいて内容を公表いたします。

- ※1) 岩崎和隆, “提言「自治体統一システム構想」”,
<https://www.issj.net/mm/mm20/08/mm2008-gk-gk.pdf> 参照 2025-12-22, 情報システム
学会メールマガジン, No. 20-08, 2025.
- ※2) 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”, 中公文庫, 1991, p. 220.
- ※3) 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 2025-12-22,
日経ビジネス, 2018.
- ※4) デジタル庁ガバメントクラウドチーム, “ガバメントクラウドにおける SaaS (公共
SaaS) について”,
<https://public-comment.e-gov.go.jp/pcm/download?seqNo=0000291082> 参照 2025-12-
22, 2025.
- ※5) 独立行政法人情報処理推進機構ソフトウェア・エンジニアリング・センター, “超
上流から攻める IT 化原理原則 17 ケ条”,
<https://www.ipa.go.jp/archive/publish/qv6pgp0000000xa0-att/000005109.pdf> 参照
2025-12-22, No. 20-08, 2006.
- ※6) 内閣官房デジタル行財政改革会議国・地方デジタル共通基盤推進連絡協議会,
“国・地方デジタル共通基盤推進連絡協議会ワーキングチーム(個別ヒアリング)事業
者 A 議事要旨”,
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaikaikaku/kyotsu6/jigyoushaa_giziyoushi.pdf 参照 2025-12-22, 2025.
- ※7) 内閣官房デジタル行財政改革会議国・地方デジタル共通基盤推進連絡協議会,
“国・地方デジタル共通基盤推進連絡協議会ワーキングチーム(個別ヒアリング)事業
者 B 議事要旨”,
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaikaikaku/kyotsu6/jigyoushab_giziyoushi.pdf 参照 2025-12-22, 2025.

- ※8) 内閣官房デジタル行財政改革会議国・地方デジタル共通基盤推進連絡協議会,
“国・地方デジタル共通基盤推進連絡協議会ワーキングチーム(個別ヒアリング)事業者C議事要旨”,
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaikaikaku/kyotsu6/jigyoushac_giziyoushi.pdf 参照 2025-12-22, 2025.
- ※9) 後藤玲子, “福祉における情報の壁”,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/spls/9/2/9_135/_pdf/-char/ja 参照 2025-12-22, 社会政策学会誌『社会政策』, 第9巻第2号, 2017.