

自治体情報システム標準化時代のシステム導入

地域情報化アドバイザー
一般財団法人全国地域情報化推進協会 企画部担当部長
吉本 明平



1 はじめに

自治体情報システムが標準化されることとなりました。これは標準化法^{*}によって義務付けられており、すべての自治体が対応しなければなりません。そして、システムが標準化されることによって、システム調達^{*}の考え方は大きく変わりました。

本稿では自治体システム標準化の内容を説明しつつ、システム導入・調達のありようがどう変わっていくか概観します。また、そもそもの目的である自治体DXとは何なのか、標準化を通じてどのようにDXを達成しなければならないのか解説します。

2 自治体情報システム標準化の意味

(1) 標準化の必要性

自治体情報システム標準化の内容について説明する前に、そもそもなぜ“標準化”しなければならないのか考えてみましょう。

自治体システム標準化の動きは「自治体戦略2040構想研究会」での検討に端を発します。その必要性を端的に言えば、“人口減少社会に対応するため”です。

2040年には多くの地域で人口は現在から3～4割減少すると予測されています。人口が減少することによって、自治体職員数も当然減少します。2040年代には現在の半分の職員数で自治体事務を維持する必要があると考えられています。(図1)

この難局を乗り切るために自治体戦略2040構想研究会が出した結論が“スマート自治体への転換”です。スマート自治体とはAIやRPAなどの“破壊的技術”を使いこなす自治体のことを言います。

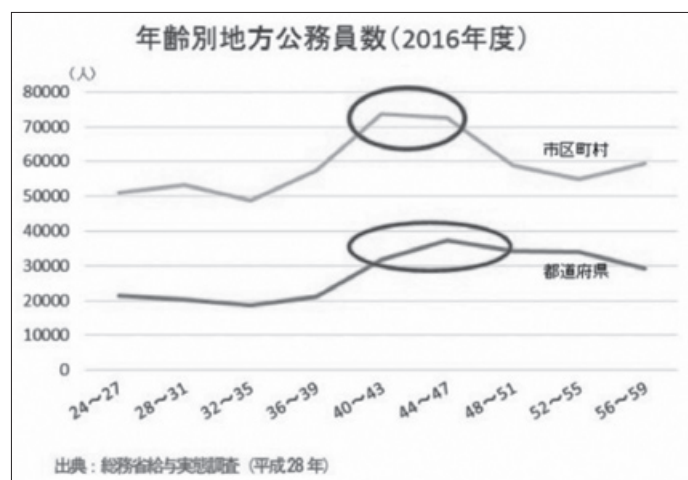
職員数の減少は避けられない中、可能な限りの作業をコンピュータに委ね、人手の負担を軽減する戦略です。

スマート自治体への転換は必須ですが、すべての自治体に自力で対応せよと言うのも無理があります。一方で、自治体の現状があまりに多様なため、国からサポートするにも限界があります。これはコロナ禍の「特別定額給付金」対応でマイナポータル連携が可能だった自治体と対応できなかった自治体が出てしまった状況を見ても明らかです。

そこで、自治体情報システムを標準化することで、自治体の足並みのある程度揃え、スマート化にむけた国からの支援をやりやすくしようとしています。

国が様々な取り組みを推進するに際して、自治体情報システムの足並みが揃っていれば、より細かなサポートが可能となります。自治体側に対応を求めるにも、なにがどこまで可能なのか正確に予測できます。基幹システムがこのようになっているから、このように対応してくださいと詳しい手順を示すことも可

図1 団塊ジュニア世代が退職していく



出典：「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告」

能となります。

つまり、標準化は自治体にとっての生き残り戦略です。今はまだなんとか事務が回っていたとしても、現状が持続可能という前提で考えてはなりません。2040年の人口減少社会を乗り切るには、いま標準化という困難を乗り越えることがどうしても必要なのです。

(2) 標準化の基礎知識

自治体システム標準化について理解しておきたい基礎知識を整理します。

まず標準化の内容ですが、簡単に言えば機能と帳票の要件が決まっています。それぞれ、「機能要件」、「帳票要件」と呼びます。2026年度から、標準化対象の20事務については、この要件に適合した情報システムしか使ってはなりません。

「機能要件」では情報システムが持つ機能がざっくりと定義されています。いわばシステムが持つ機能一覧です。

「帳票要件」では出力可能な帳票についてレイアウトや項目内容が定義されています。住民にむけて提供される帳票の形式がどこの自治体でも同じになります。

次に、標準化において抑えておくべきポイントについて説明しましょう。

●ホワイトリスト方式

要件はすべてホワイトリスト方式となっています。これは、

「標準仕様に書かれていることは当然、実装しなければならない。一方で、書かれていな

いことは実装してはいけない」

というものです。つまり、仕様以下ではもちろんだめですが、以上でもだめということです。

これはなかなか厳しい規定方法です。既存のパッケージを改造して標準仕様に合わせる場合には、要件をすべて満たすように強化することは当然として、要件にない機能や帳票があったらそれを削らなければならないことを意味します。対応を難しくしますが、そこまでしても自治体の足並みを揃えようという方針です。

●標準オプション

機能や帳票の一部要件についてはすべての自治体に必須と切り切れないことから、対応してもしなくてもよい「標準オプション」という扱いになっているものがあります。

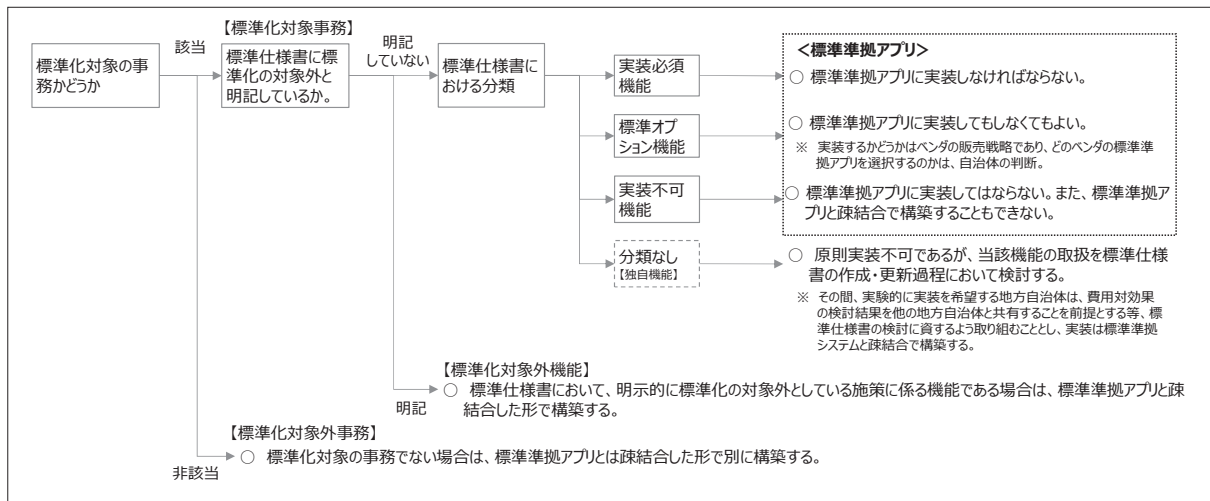
標準オプションについては、その選択権は導入する自治体にあるのではなく、開発する事業者にあります。いわば、作りたい事業者だけ作ればよいものとなります。

標準オプション機能の中に必要なものがある自治体は、その機能を備えたパッケージを選定しなければなりません。ただ、現実的にはいろいろと困難があります。その点は「3 標準化時代の調達」で改めて説明します。

(3) 残される自由度

標準化されることによって対象の20事務については標準仕様に適合したシステムしか利用できなくなります。では自治体にまったく

図2 残される自由度



出典：デジタル庁「地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化のために検討すべき点について」令和3年12月 加筆修正：令和4年4月、令和4年6月、令和4年10月

独自性が認められないかと言うと、いくつかの点で自由度は残されています。

それが図2にある「標準化対象外事務」、「標準化対象外機能」、「独自機能」です。

誌面の都合で詳しい説明は割愛しますが、「標準化対象外事務」、「標準化対象外機能」はどちらも標準化の範囲外とされるものです。よって、自由に開発できます。ただし、標準化対象システムと一体的に開発してはならず、外出しにして“疎結合”であることが求められています。

“外出し疎結合”とは、標準化対象のシステムとは別システムとして開発し、データのやり取りなど相互で連携が必要な場合はAPIでの連携やファイルでの連携など、双方が独立して動くように構成することを言います。

「独自機能」は標準化範囲において独自の機能を追加したい場合です。ホワイトリスト方式なので独自の機能強化は原則禁止です。ただし、あたらしい機能を試行的に導入したい場合には試行結果の公表などを条件に特別に許可される場合があります。この場合も標準化対象のシステムと一体的に開発してはならず、外出し疎結合であることが求められます。

なお、「標準化対象外事務」、「標準化対象外機能」については、外出し疎結合が原則ですが、既存のパッケージにおいてすでに一体的に提供されている場合、すなわちオールインワンパッケージとして提供されていた場合、経過措置として当面の間は切り離さずそのまま提供を続けること（パッケージ経過措置）が許されています。

(4) ガバメントクラウド

ガバメントクラウドとは、デジタル庁が一括して調達し、自治体に環境を提供するクラウドです。国が一括して調達することによって、運用管理の一部責任を国に担ってもらうことができます。

ガバメントクラウドに関する詳しい説明はここでは割愛しますが、重要な概念として「単独利用方式」と「共同利用方式」があります。

「単独利用方式」は一種のプライベートクラウドと捉えればよいでしょう。自治体が自身で利用するクラウド領域を専有し、そこに事業者がシステムを構築します。すべてを掌握

し、細かく管理ができます。一方で、詳細な運用管理を自治体が自力で行わねばならない点がデメリットとなります。上級者向けと言ってもよいでしょうか。

「共同利用方式」は実質的にSaaSです。事業者が構築した環境を用いてサービスとしてシステムを利用します。結果、運用管理の面で自治体がコントロールできる範囲に自ずと限界が生じます。一方で、細かな管理を自力で行う必要がない点がメリットです。多くの自治体はこちらを選択すべきでしょう。

「単独利用方式」なのか「共同利用方式」なのか、そもそもガバメントクラウドに対応できるのかは“事業者”にかかっています。自治体としては希望する方式に対応できる事業者を選定することとなります。ただ、これも標準オプションの場合と同様、調達に際するいろいろな制約があります。

3 標準化時代の調達

(1) あたらしい“調達”の考え方

自治体情報システム標準化によって調達の考え方は大きく変わります。

従来の調達において重要なのは“要件定義”でした。いかに正しく要件を定義し、それを“調達仕様”としてドキュメントの形にしっかりとまとめられるかが肝でした。

しかし、情報システムの要件が標準化されたことによって、要件定義の必要性はほぼなくなりました。むしろ“欲しい物を買う”という従来の考え方から脱却しなければなりません。

では、要件定義の必要がなくなったことによって、本当に何も考えなくてよくなったのでしょうか。次項で標準化を前提とした調達の実務的内容について整理します。また、次章ではDX時代の調達のあるべき姿について考えてみます。

(2) 標準化時代の調達

標準化に対応する実務的な調達手順について整理します。特に2026年度初めまでに標準システムへ移行しなければならない“初期手順”について見ていきましょう。

率直に言って、初期手順は“既存事業者に相談する”こと一択です。

本来であれば、広く提案を募って様々な事業者の中から最適な事業者を選択すべきです。しかしながら、初期の移行においては2年程度の期間に全国の自治体が一斉にシステム移行を行います。事業者は既存ユーザー対応だけで手一杯の状況で、他社ユーザーにまで手を広げる余力はなかなかありません。

また、自治体側の立場としても、短期間に全システムを移行させることを考えれば、この機会に別事業者に乗り換えることは非現実的と言わざるを得ません。

標準化されているとはいえ、上述した「標準オプション」の存在や、標準化対象外事務が「パッケージ経過措置」として一体化されているかなど、実は事業者ごとの機能差があります。さらに、「ガバメントクラウド」への対応状況も事業者によって異なります。

理想的には、ガバメントクラウドへの対応方針や、利用したい標準オプション機能があればそれに対応しているかなど、パッケージ製品について詳しく調査し、最適なものを選択すべきです。しかし、ガバメントクラウドへの対応方式やパッケージの機能差などについて精査し、現状のシステムや業務手順との差異を分析し（いわゆるFit&Gap分析）、対応策を検討するには相当の時間が必要です。そしてなにより、その実現には事業者からの手厚い協力が欠かせません。

限られた時間の中で、一刻も早く事業者との協力関係を構築し、共通認識のもと、現状分析と標準化に向けた対応策を検討するには“既存事業者に相談する”以外の選択肢は取り得ないのです。

既存事業者を前提に、以下の項目について整理、決定させる必要があります。

- 移行可能時期は
- ガバメントクラウドへの対応方針は
- 標準オプションの対応方針は
- 標準化対象外事務などの対応方針は
- パッケージ経過措置の採用状況は

そして、その上で“現行の業務システム”との違いを分析するFit&Gapを行うこととなります。

要件定義から始まる従来の調達におけるFit&Gapとは、パッケージ製品と現行の業

務手順やシステムとの比較でした。そして、Gap部分に対する対応選択肢は、

- カスタマイズでパッケージを合わせる
- 業務手順をパッケージ機能に合わせる

のどちらかでした。

しかし、標準化後の調達ではカスタマイズは禁止です。すなわち、取りうる選択肢は業務手順を合わせる側一択です。

つまり、標準化後の調達においては、与えられたシステムでどうやって仕事を回すかを考えることがFit&Gapであり、これまでの調達とは根本的に違った取り組みと理解する必要があります。

4 標準化と自治体DX

標準化の目的は人口減少社会に対応するための生き残り戦略であると説明しました。では、単に今まで通りのサービスがなんとか継続できればそれでよいのでしょうか。もちろん違います。

2040年代に向け、標準化の先にはデジタル社会に見合ったあたらしい自治体サービスのありよう、自治体DXの実現が見据えられていなければなりません。

(1) 自治体DXの意義

そもそも自治体DXとは何でしょうか。DX（Digital Transformation）の要点はDのほう、すなわちデジタル技術の活用ではなく、Xのほう、すなわち変革することにあります。

では、自治体DXにおける“変革”とは何でしょう。それはデジタル社会に対応するよう“意識変革”すること、デジタル社会というあたらしい常識感に沿ってゆくことと考えればよいでしょう。

意識が変われば行動は変わります。デジタル技術の活用は、デジタル社会という常識感に沿えば自ずと利用したくなる、いわば自然発生的に起こるべきものです。つまり、DXとは、デジタル技術の活用を無理に考えるのではなく、意識変革のなかから自然な結果としてデジタル技術が活用されていくものでなければなりません。

(2) デジタル社会

デジタル社会とはどのような社会でしょうか。これは“デジタルでの生活がリアルでの

生活に優越する社会”と定義することができます。

デジタルでの生活とは、人との連絡はSNSで行い、買い物はオンラインショッピングで行うような、すなわちデジタルID（様々なサービスのアカウントなど）を使った生活のことです。

コロナ禍でこの感覚はわかりやすくなりました。例えば、2週間一切スマホの利用、ネットへのアクセスは禁止だが、外出は自由にしてよい状況と、スマホもネットも自由に使ってよいが、2週間一切外出禁止な状況ではどちらが不便でしょう。いまや前者と言う人が多いのではないのでしょうか。これがデジタルでの生活が優越している“デジタル社会”です。

(3) デジタル社会というあたらしい常識

デジタル社会となったことで、人々の常識感も大きく変わりました。常識感の変容の例としてよく説明に使うのが“待ち合わせ”です。

今の若者は待ち合わせをしません。待ち合わせという習慣がないと言ってもよいでしょう。集合場所と時間、人数を決めて集まるということをしません。

なぜなら、デジタル社会においては人と人は“常時接続”だからです。常にSNSで繋がっています。お互いの場所も状況もリアルタイムで共有されています。物理的な距離は離れていても、ネットの世界では常に一緒にいるのです。

そのような状況では「土曜日の午後渋谷でカラオケ行きたいね」という程度の曖昧な意思決定で十分です。なんとなく集まって、それなりに人数が揃えばカラオケボックスに入る。場所はわかるので、あとから参加するのも簡単です。途中で移動してしまってもなんの問題もありません。

そもそも“約束”をする必要もないのです。誰が来るか確定させる必要性が薄いのです。“待ち合わせ”をしてしまうと待っていないかならぬので誰が来るかが重要です。遅刻したり、来なかったりすれば皆に迷惑をかけます。でも、待ち合わせをしなければ来なくても構いません。

デジタル社会では約束、待ち合わせといった“計画”によって行動が縛られることより、

“臨機応変”であることが優先されます。常時接続で常に最新の状況を共有し、全員で意思決定ができる状態にあっては、状況の変化に臨機応変に対応することの価値のほうが高いからです。無駄に計画に縛られることは、常時接続による情報共有の価値を阻害するとも言えます。

デジタルの力を存分に発揮させるには臨機応変である必要があります。計画的であることより臨機応変であることが尊ばれる、いわば“無計画社会”です。

また、個人の力が強くなることも常識感を変容させます。デジタル社会では個人の生産性が極めて高く、またSNSなどを通じた発信力も大変大きいものがあります。

デジタル社会では、個人レベルで様々なコンテンツ、サービスを構築し、個人レベルでそれらの情報を発信し、拡散することが十分に可能です。従来であれば企業などの“組織”がなければ実現不可能であったことが、“個人の力”で可能となりました。クリエイターエコノミーなどと言われる経済モデルがまさにその賜物でしょう。

ともすれば組織の力より、高い能力を持つ“個”、影響力をもつ“個”の力が上回ります。いわば組織より個人が重要な“个人中心社会”であると言えます。

無計画社会、个人中心社会といったあたらしい常識感に行政サービスも当然見合ったものに変化していかなければなりません。すなわち、行政サービスの常識感を変革させなければなりません。

「住民は、組織だって何事も事前にすべて計画され、予定通り推進されることを好み、状況に応じた変化を嫌い、個人としての活躍を避ける」

といった旧来の常識感で行政サービスがデザインされていないでしょうか。

(4) あたらしい調達のありよう

3年後には標準化が完了しています。それまでにデジタル社会に対応した意識変革を終え、新たな環境における、新たな常識に見合った政策立案が可能となっているべきです。標準化はゴールではなく、自治体DX実現に向けたステップなのです。

「デジタル田園都市国家構想」では地域からデジタル改革、デジタル実装を進める「地方分散型社会」の実現が求められています。地域ごとの特色、課題に合わせた多様なDXを地域発で実施しようというものです。

地域ごとにDXを考えよというこの流れは、一見すると標準化によって足並みを揃える動きと矛盾して見えるかもしれませんが。これを理解する鍵が“デジタル社会に向けた意識改革とそのステップとしての標準化”という考え方でしょう。

現代は、人口減少による職員減という課題と、デジタル社会というあたらしい常識感に対応しなければならないという課題が並立しています。この困難に対峙するには、簡略化できるところは簡略化し、注力すべきところには注力する緩急の使い分けが肝要となります。

そこで、基幹システムなどの共通要素は標準化によってできるだけシンプルに調達し、それらと連携したあたらしい常識に見合ったサービス導入に注力する体制を構築しなければなりません。

できて当たり前を安く済ませ、地域の真の課題解決にむかう余力を確保することが必要です。

(5) 共創の時代へ

調達の目的を“地域の課題解決”に向けなければなりません。そのためには、課題意識の整理とあたらしい感覚での解決策検討を可能とするDXマインドセットの醸成、そしてなにより多くの人達との共創を前提とした取り組み姿勢が欠かせません。

すべてを自力で解決する“自前主義”は限界に来ています。自治体情報システムが標準化されることによって、標準化対象システムのSaaS化が進むことはもちろん、国などが整備する外部サービスとの連携も進めやすくなると期待されています。これが標準化の目的でもあります。

これらの活用に加え、個々の地域課題解決には地域の事業者や市民など、多様な主体の協力を得ることが重要になります。

課題、すなわち“やりたいこと”を具体化し、“必要なもの”を調達せねばなりません。しかし、そこでサービスの企画をすべて自前で行

わねばと考えることはDXマインドセットとは言えないでしょう。

DXにおいて重要なのは対話であり共創です。課題の理解、解決策たるサービスの企画、すべてにおいて行政と事業者や市民など、多様な主体が対話し、共に作り上げる環境がこれから最も大切になります。結果として生まれる“調達”の内容はこれまでのそれとは大きく変わっていくでしょう。

必要なのはあたらしい常識感に立脚したマインドセット、それに向けた意識改革です。この難局をピンチではなく、変革のチャンスと捉え、前向きに進んでいきましょう。

* 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（令和3年法律第40号）

著者略歴

吉本 明平（よしもと・あきひら）

一般財団法人全国地域情報化推進協会(APPLIC) 企画部担当部長。関東学院大学非常勤講師。一般財団法人情報法制研究所 上席研究員。地域情報化アドバイザー。Japan CDO Community 事務局長。自治体情報システム標準化、地域DX・自治体DX推進、デジタル人材育成や自治体CDO/CIOの活動支援に取り組む。

総務省「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」構成員、総務省「自治体システム等標準化検討会」構成員（住民記録システム等標準化検討会、税務システム等標準化検討会、選挙人名簿管理システム等標準化検討会）他を歴任。