

2022 年 8 月 4 日

No.2022-025

地方公共団体の情報システム標準化に向けた課題 ～仕様の標準化にとどまらず、共同利用を目指すべき～

調査部 主任研究員 藤山光雄

《要 点》

- ◆ 地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化を促す取り組みが進んでいる。国が提供する標準仕様書に準拠したアプリケーションをベンダーがガバメントクラウド等に構築し、国が地方公共団体にその利用を義務付けるものである。
- ◆ 地方公共団体の情報システムの標準化は、以下に示す観点から喫緊の課題といえよう。①エンド・ユーザーである個人や事業者の利便性向上、②国や他の地方公共団体との連携が容易にできるシステム環境の整備、③将来的な職員の減少に備えた業務の効率化、④ベンダーが果たす役割の見直し。
- ◆ しかし、これまでの政府の取り組みは、基幹 20 業務の「仕様の標準化」にとどまっており、「システムの共同利用」にまで踏み込めていないという課題がある。ほぼ同一の機能を持つアプリケーションの乱立を回避するとともに、経費抑制の面からも、共同利用を進めることが望ましい。なお、地方公共団体の情報システムの標準化に対しては、地方自治の観点から懸念を指摘する声もあるが、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が小さい業務の効率化を図り、独自性を発揮しやすい政策にヒトやカネを集中することは、決して地方自治の考え方に反するものではない。
- ◆ 国民のニーズに沿った地方公共団体の情報システム標準化を進めるためには、少なくとも、周辺市町村によるグループや都道府県主導による標準仕様に準拠したアプリケーションの共同利用を推進すべきである。また、2025 年度中に全ての地方公共団体が情報システムの移行を目指すという目標を達成できるよう、国は、各地方公共団体の取り組み状況を正確に把握し、必要に応じて人材や技術、財政面のサポートを十分に行う必要がある。さらに、将来的には現在統一・標準化の対象となっている 20 業務以外への拡大も視野に、取り組みを進めるべきであろう。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・藤山光雄宛にお願いいたします。

Tel: 080-7154-4994

Mail: fujiyama.mitsuo@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来るとされる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症の拡大を契機に、様々な分野でデジタル技術を活用しようという動きが急速に進んでいる。感染を予防するため、人との接触を避ける必要に迫られて否応なくという側面はあるものの、デジタルを活用したサービスを提供する側と、そうしたサービスを利用する側の双方で、デジタルを積極的に活用していこうという機運が大きく高まった。

こうした変化は民間だけでなく、行政においても同様である。コロナ禍のもとで、個人や事業者から役所の窓口に出向かずに様々な行政手続を行えるようにして欲しいという声が強まるとともに、これまでデジタルの活用が遅れがみられていた行政機関の側においても、デジタル化に取り組もうという動きが本格化しつつある。

行政手続のデジタル化を進めるためには、国の手続だけでなく、地方公共団体の手続のデジタル化が不可欠である。デジタル庁が公表している「行政手続等の棚卸結果等」(2022年7月1日公表)によると、法令において定められている民間から行政への申請・手続等は24,911種類あり、そのうち地方が受け手となるものは6,608種類で、全体の4分の1強を占める¹。さらに、同調査は法令に基づく手続のみを対象としたものであり、地方公共団体の条例や規則、要綱・要領等に基づく手続は別途多く存在すると推測される²。

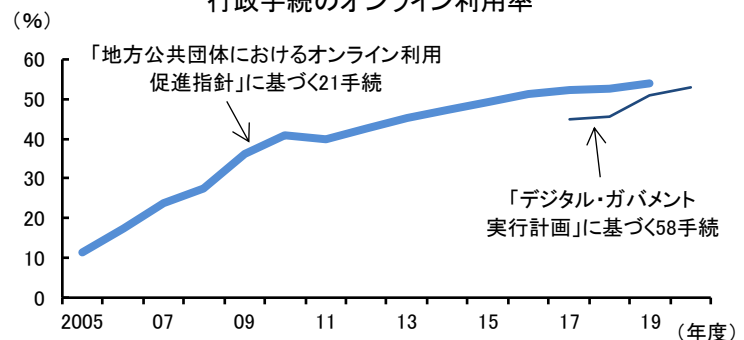
一般の個人や事業者にとっては、地方公共団体の窓口は最も身近な行政手続の場であり、デジタル化のニーズも高い。こうしたなか、政府は、地方公共団体のデジタル化に向けた大きな施策の一つとして、地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化を推進している。本稿では、同施策の現状や課題を概観したうえで、今後求められる方策を検討する。

2. 地方公共団体の行政手続のデジタル化の現状とニーズ

まず、地方公共団体における行政手続のオンライン利用の状況やニーズ・要望について、簡単に確認しておきたい。

総務省が毎年実施している調査によると、地方公共団体における行政手続のオンライン利用率は上昇傾向にあるものの、近年は50%強の水準で頭打ち感がみられている(図表1)。もちろん、特に個人の利用者の場合、デジタルデバイドの問題などが横たわり、すでに

(図表1) 地方公共団体における行政手続のオンライン利用率



(資料) 総務省「地方公共団体における行政手続のオンライン利用の状況」

(注1) オンライン利用率＝オンライン利用件数／年間総手続件数×100。

(注2) 2019年度分公表から対象手続が変更。太線は、「地方公共団体におけるオンライン利用促進指針」(2018年5月31日策定)において、利用促進対象手続とされている21手続、細線は、「デジタル・ガバメント実行計画」(2020年12月25日閣議決定)において、地方公共団体が優先的にオンライン化を推進すべき手続とされている58手続が対象。

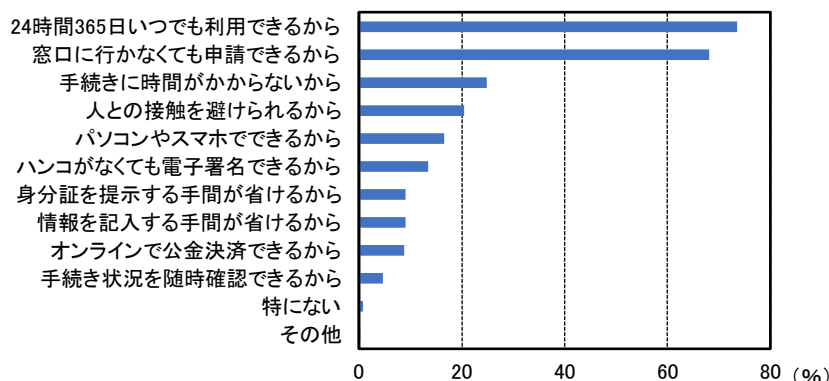
¹ 「行政手続等の棚卸結果等」を基に、民間から行政への申請等は、手続類型が「申請等」、手続主体が「国民等」「民間事業者等」「国民等、民間事業者等」、手続の受け手が「国」「独立行政法人等」「地方等」「国又は独立行政法人等」「独立行政法人等又は地方等」「国又は地方等」「国、独立行政法人等又は地方等」の手続を集計。そのうち、地方が受け手となるものは、受け手に「地方等」を含む手続を合算。

² 文化・スポーツ施設等の利用予約やイベント等の申し込み、入札関連手続、各種証明書の発行など。

オンライン化されている行政手続でも、紙での申請が一定数あることが、オンライン利用率の伸び悩みを招いている面はある。しかし、アンケート調査等によれば、行政手続のデジタル化に対する住民や事業者のニーズは依然として強いことが分かる。

株式会社トラストバンクが2020年夏に実施したアンケート調査では、行政手続がオンラインで完結するサービスの利用意向について、「とても利用したいと思う」が38.7%、「やや利用したいと思う」が38.6%と、合わせて8割近くを占める³。その具体的な理由をみると、「24時間365日いつでも利用できるから」、「窓口に行かなくても申請できるから」という回答が多く、手

(図表2) 行政手続のオンラインサービスを利用したい理由(複数回答)



(資料)トラストバンク「行政手続きのデジタル化に関するアンケート」(2020年8月21日)

(注)全国の20代以上の男女1,089名を対象にしたインターネット調査。調査期間は、2020年7月31日～8月7日。

続にかかる時間的・距離的な制約の克服が期待されている(図表2)。

また、経済団体は、行政手続のデジタル完結を実現するうえで、「最後の課題は地方公共団体に残る」と指摘している(図表3)。これは、相対的に地方公共団体のデジタル化に遅れがみられることに加え、全国の1,700を超える地方公共団体の間のデジタル化に対する取り組みに濃淡があることが背景にある。また、申請や届出等がオンライン化されていても地方公共団体ごとにUI(ユーザー・インターフェース)や業務フローが異なると、複数の地方公共団体をまたがって事業活動を行う事業者は個別に対応する必要があり、負担が大きいことも課題となっている。

以下では、地方公共団体のデジタル化のさらなる推進に向けて求められる方策について検討する。

(図表3) 経団連の提言(抜粋)

II. 基本的考え方

STEP1: 既存規制の総点検とデジタル一括改正(始動)

まずは、Society 5.0にそぐわない旧態依然とした規制を変革し、利用者目線でBPR(Business Process Re-engineering: 業務改革)を断行したうえで、国・地方の行政手続や民間取引等において途中で紙が1枚も入らない、真の「デジタル完結」を実現することが待ったなしの最重要課題である。

(略)

デジタル完結の最後の課題は、地方公共団体に残る。地方自治の本旨を尊重すべきことは論を俟たないが、地方公共団体において未だに散見される書面・押印・対面規制や上乗せ・横出し規制は、国民・利用者にとって不要・過度な負担を強いており、経済社会全体の効率や生産性を著しく毀損している。国から地方に対して技術的助言にとどまらない強力な措置を講じない限り、Society 5.0の実現は覚束ない。

(略)

(資料)日本経済団体連合会「Society5.0の扉を開くーデジタル臨時行政調査会に対する提言ー」(2022年4月12日)

(注)下線は日本総合研究所によるもの。

³ その他の回答は、「あまり利用したいと思わない」8.6%、「まったく利用したいと思わない」3.5%、「わからない」10.1%、「その他」0.6%。資料は図表2に同じ。

3. 情報システムの標準化に向けた国の取り組み

全国一斉の地方公共団体における行政手続のデジタル化の加速と、地方公共団体ごとのUIや業務フローの差異の解消を目指すため、政府が推し進めているのが、地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化⁴である。

(1) 政府の各種決定や方針

2020年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」、いわゆる骨太の方針で、国・地方を通じたデジタル基盤の統一・標準化を早急に推進するため、取り組みを具体化する方針が示された。その後、デジタル・ガバメント推進のための具体的な計画を定める「デジタル・ガバメント推進計画」や、同計画の後を継ぐものとして作成されている「デジタル社会の実現に向けた重点計画」において、順次具体的な方針が示されている（図表4）。

（図表4）地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化に関する政府の主な決定（抜粋）

「経済財政運営と改革の基本方針2020」（2020年7月17日閣議決定） 国・地方を通じたデジタル基盤の統一・標準化を早急に推進するため、地方制度調査会の答申を踏まえ、法制上の措置を講じた上で、財源面を含め国が主導的な支援を行う。<u>地方自治体の基幹系業務システムの統一・標準化について関係府省庁は内閣官房の下この1年間で集中的に取組を進める。年内に標準を設ける対象事務の特定と工程化を行う。</u>
「デジタル・ガバメント実行計画」（2020年12月25日閣議決定） 住民記録、地方税、福祉など、地方公共団体の主要な17業務を処理するシステム（基幹系システム）の標準仕様を、<u>デジタル庁が策定する基本的な方針の下、関係府省において作成する。</u> これを通じ、「（仮称）Gov-Cloud」の活用に向けた検討を踏まえ、<u>各事業者が標準仕様に準拠して開発したシステムを地方公共団体が利用することを目指す。</u>このため、地方公共団体の情報システムの標準化・共通化を実効的に推進するための法律案を、2021年（令和3年）通常国会に提出する。その上で、国が財源面（移行経費等）を含め主導的な支援を行う。その際には、「（仮称）Gov-Cloud」の利用に応じた地方公共団体の負担の在り方について合わせて検討する。また、<u>目標時期を2025年度（令和7年度）とし、それに向け地方公共団体が対応に向け準備を始められる環境をつくる。</u>
「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2022年6月7日閣議決定） 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第6条第1項及び第7条第1項に規定する標準化基準への適合とガバメントクラウドの活用を図る、地方公共団体の基幹業務等システムの統一・標準化を、地方公共団体と対話を行いながら進める。 具体的には、<u>地方公共団体又は民間事業者が基幹業務等のアプリケーションをガバメントクラウド上に構築し、地方公共団体がそれらの中から最適なアプリケーションを利用することが可能となるような環境の整備を図る。</u> 基幹業務システムを利用する原則全ての地方公共団体が、目標時期である令和7年度（2025年度）までに、ガバメントクラウド上に構築された標準準拠システムへ移行できるよう、その環境を整備することとし、その取組に当たっては、地方公共団体の意見を丁寧に聴いて進める。

（資料）図表中に記載の通り

（注1）下線は日本総合研究所によるもの。

（注2）2021年6月18日及び2021年12月24日に閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた重点計画」においても、2022年6月7日閣議決定の同計画と同旨の記載がある。

⁴ 政府の取り組みにおける「統一」及び「標準化」の定義について、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2022年6月7日閣議決定）では、「統一」は、「地方公共団体の情報システムに必要とされる機能等のうち、共通的に利用できるものを地方公共団体が利用することを指す。例えば、地方公共団体がシステムを共通のクラウド基盤に構築することにより、共通のハードウェアやOSなどを利用すること等を指す」、「標準化」は、「地方公共団体が各団体で共通した事務を行っている場合に、機能等について統一的な基準に適合したシステムを利用すること等を指す」とされている。

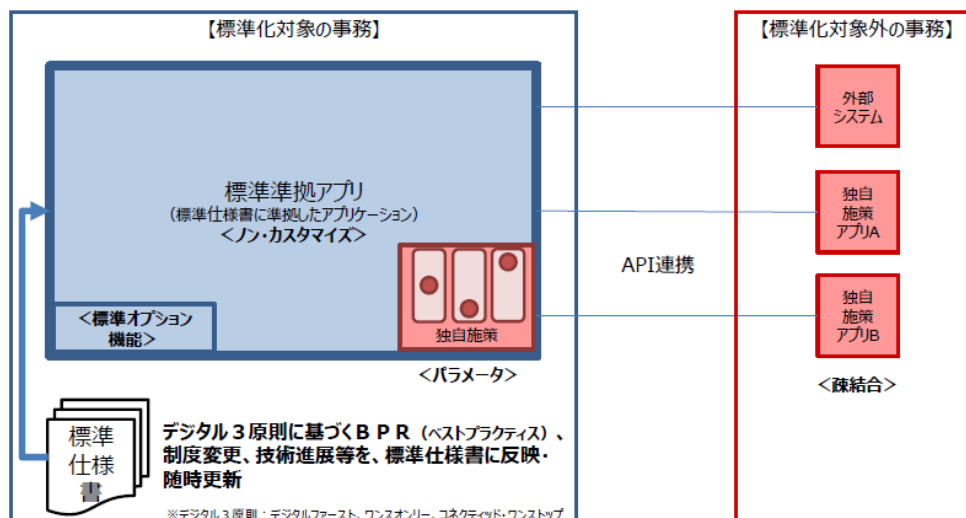
また、この間、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」が、2021 年 5 月に成立、同年 9 月に施行され、地方公共団体に対して、あらかじめ定められた標準化の対象となる事務について、標準化のための基準に適合した情報システムの利用が義務付けられた。

（２）具体的な取り組み内容

以上のような方針に沿って、具体的には次のように取り組みを進めることが決まっている。

- ① 住民登録、印鑑登録、地方税、国民年金、児童手当、生活保護など、基幹 20 業務（標準化対象事務）⁵の情報システムについて、国（各業務の制度所管府省）が標準仕様書を作成
- ② 複数のベンダーが、標準化対象事務について、標準仕様書に準拠した情報システム（標準準拠アプリ）を開発
- ③ 標準準拠アプリはカスタマイズをしないことを徹底
- ④ 標準化対象事務における地方公共団体の事務処理の違いや独自施策は、パラメータの設定またはオプション機能の提供により対応（図表 5）
- ⑤ 標準化対象外の事務や機能については、標準準拠アプリとは別のアプリとして開発し、標準準拠アプリと疎結合⁶で連携（API 連携）

（図表 5）標準準拠アプリを前提とした
オプション機能、パラメータ設定、API 連携による独自施策への対応方法



（資料）デジタル庁「地方公共団体の基幹業務システムの標準化のために検討すべき点について」

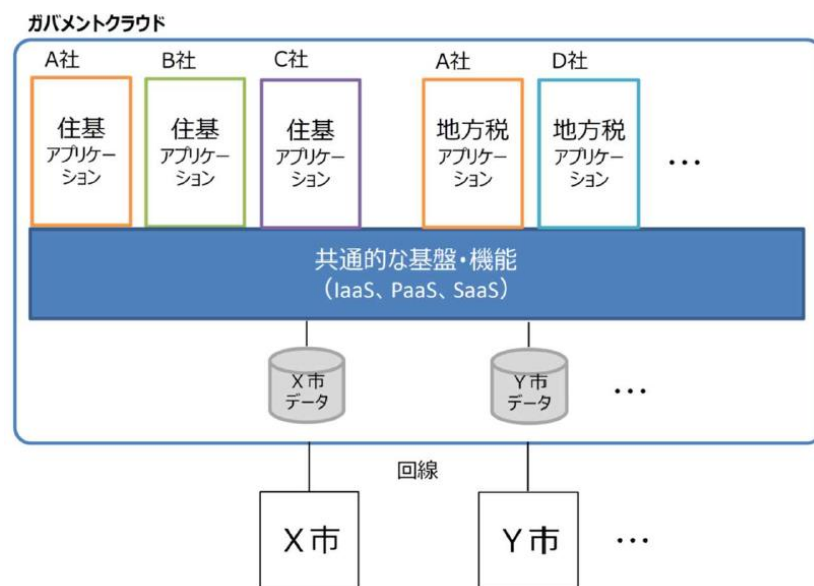
（注）上記資料7ページの図を抜粋。

⁵ 標準化対象事務は、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」において、「情報システムによる処理の内容が各地方公共団体において共通し、かつ、統一的な基準に適合する情報システムを利用して処理することが住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化に寄与する事務として政令で定める事務」と定められており、現在、住民基本台帳、戸籍、戸籍の附票、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、印鑑登録、選挙人名簿管理、子ども・子育て支援、就学、児童手当、児童扶養手当、国民健康保険、国民年金、障害者福祉、後期高齢者医療、介護保険、生活保護、健康管理の 20 業務が指定されている。

⁶ 個々のアプリケーション間の結びつきや依存関係が薄いシステム連携方法のこと。いずれかのアプリケーションに変更があった場合でも、他のアプリケーションに影響を与えにくいため、アプリケーションの更新や追加・削除等が柔軟に行えるメリットがある。

- ⑥ 地方公共団体は、標準化対象事務の業務フロー等を標準仕様書に合わせる方向で見直したうえで、各ベンダーが開発した標準準拠アプリの中から、業務ごとに利用したいアプリケーションを選択して利用
- ⑦ 共通的な基盤・機能として、国が提供する政府共通のクラウドサービス⁷であるガバメントクラウドの活用を想定⁸（ガバメントクラウド上に標準準拠アプリを構築、図表6）
- ⑧ 原則として全ての地方公共団体が、2025年度中に標準仕様に準拠したシステムへ移行することを目指す

（図表6）各地方公共団体による
ガバメントクラウドを用いた標準準拠アプリの活用イメージ



（資料）デジタル庁「地方公共団体の基幹業務システムの標準化のために検討すべき点について」

（注）上記資料2ページの図を抜粋。

新旧の仕組みを比べると、地方公共団体の情報システムの調達方法が大きく異なる。これまでは、地方公共団体が自らの業務フローに基づいた情報システムをベンダーに発注し、ベンダーが新規に開発あるいはパッケージをカスタマイズしたものを調達していた。新しい仕組みでは、地方公共団体が、政府が示した標準仕様書に沿って業務フローを見直したうえで、ベンダーが標準仕様書に準拠して開発したアプリケーションのなかから最適なものを選択する。すなわち、地方公共団体の数だけアプリケーションが生み出される非効率な状況を改善するため、標準仕様書に合う形で、地方公共団体の業務とベンダーのアプリケーション開発双方のスリム化を目指す取り組みといえよう。

⁷ クラウドサービスとは、外部の事業者（データセンター等）が運用管理を行う情報システムをネットワーク経由で利用するサービス。

⁸ ガバメントクラウドの利用が義務付けられているわけではないが、実質的にはガバメントクラウドの利用がデフォルトとなる見込み。

4. 地方公共団体の情報システム標準化の意義

ここで、地方公共団体の情報システムを標準化する意義について、あらためて考えてみたい。具体的には、情報システムの標準化は以下4つの観点から重要と考える。

第1に、そもそも地方公共団体の情報システムのユーザーは、行政機関ではなく、個人や事業者であるという点である。オンラインで手続する場合は直接的に情報システムにアクセスすることになるほか、役所の窓口では地方公共団体の職員が介在するものの、住民が訪れる窓口の業務フローや書類の様式などは情報システムによって規定されることになる。地方公共団体の情報システムの構築にあたっては、最終的なユーザー（エンド・ユーザー）である個人や事業者の利便性の向上を第一に考える必要がある。例えば、地方公共団体の情報システムがバラバラの場合、市町村境を越えて引っ越しをする人や複数の市区町村をまたがって活動する企業は、手続を行う地方公共団体が異なるだけで、異なる書式での申請や対応を求められることになる。行政は、地方公共団体によってエンド・ユーザーから見たインターフェースや業務フローが異なるのはおかしいという発想を持つ必要がある。

第2に、国と地方公共団体あるいは地方公共団体同士のシステム連携やデータ連携が容易にできる環境を整えることである。システム連携の仕組みやデータの形式がバラバラだと、新型コロナウイルス感染症の特別定額給付金のように国が地方公共団体を通じて政策を実施する場合や、複数の地方公共団体が広域で施策を行う場合などに、情報連携が上手くいかず、時間やコストがかかることになる。また、将来的な視点から、市町村の合併や業務の垂直・水平補完などを見据え、システム統合や業務移管をスムーズに行える情報システムとしておくことも必要であろう。

（図表7）地方公共団体の「住民票の写し」の様式例

（資料）総務省「自治体システム等標準化検討会分科会（第3回）」（2018年10月17日）

資料 3-3「構成員所属団体における住民票の写し・転出証明の様式（個票）」を基に日本総研作成

第3に、地方公共団体の業務を担う職員の減少に備える必要がある。わが国が人口減少局面に入り、今後労働力の供給制約が強まることが確実視されるなか、総務省に設置された「自治体戦略 2040 構想研究会」の第二次報告（2018 年 7 月 3 日）では、「従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある」とされている。業務効率化による人手不足への対応という側面からも、デジタル化やそれを加速するための情報システムの統一・標準化が求められている。

最後に、ベンダーが果たすべき役割の見直しである。地方公共団体ごとに様々な独自のニーズにベンダーが応じ、同一の業務であっても地方公共団体の数だけ異なる情報システムが野放図にできあがるのは、極めて非効率といえる。実際、「住民票の写し」を例にとると、記載内容に差異がある必要はないにもかかわらず、地方公共団体ごとに様式が大きく異なる（前頁図表 7）。本来、ベンダーは地方公共団体ごとの unnecessary カスタマイズに力を注ぐのではなく、可能な限り共通の情報システムをベースとしつつ、各地方公共団体が独自に付加価値を生み出すことができる領域はどこで、どのようなシステムが必要なのかという点について、地方公共団体と共に知恵を絞るべきである。

5. 情報システムの標準化に向けた課題と基本的な考え方

前述の地方公共団体の情報システム標準化の意義を踏まえながら、現在の政府の取り組みを眺めると、以下のような課題が浮かび上がる。

（1）「仕様の標準化」と「システムの共同利用」の違い

まず、情報システムの標準化が、「仕様の標準化」にとどまっていて良いのか、あるいは、「システムの共同利用」にまで踏み込まなくて良いのか、という点である。

現状、政府が進める地方公共団体の情報システムの統一・標準化は、あくまで標準仕様書を国が作成し、その仕様書に応じて基幹業務ごとに複数のベンダーがシステムを構築することになっている。ガバメントクラウド上に構築された同一の標準準拠アプリを多くの地方公共団体が利用することになれば、結果としてシステムの共同利用が進むことになる。もっとも、現時点では、どの程度の数のベンダーが標準準拠アプリを構築することになるのか定かではない。各地方公共団体が独自にベンダーを選定することができるため、ほぼ同一の機能を持つアプリケーションが多数構築されるという事態が生じてしまうことも危惧される。仕様が標準化されているとはいえ、各地方公共団体が実質的に異なるアプリケーションを利用することは、国全体として地方公共団体のデジタル化をみた場合に効率的とはいえない⁹。

⁹ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2022 年 6 月 7 日閣議決定）には、「ガバメントクラウドが提供する共通的な基盤や機能を活用しながら、アプリケーションレベルにおいては複数の民間事業者による競争環境を確保して、ベンダーロックインによる弊害を回避するとともに、スタートアップや地方のベンダーも含め、各ベンダーにおいては、自らクラウド基盤を整備することなく自社が開発したアプリケーションが全国展開する可能性が広がることとなる」との記載がある。ベンダーロックインの回避、あるいは、スタートアップや地方のベンダーへの事業機会の提供は、「システムの共同利用」ではなく、「仕様の標準化」にとどめることによって期待される効果といえる一方、結果として、全国展開が行われず、特定のスタートアップや地方のベンダーが特定の地方公共団体にだけアプリケーションを提供するという状況が増えてしまうと、ほぼ同一の機能を持つアプリケーションが多数構築されることになりかねないというジレンマがある。

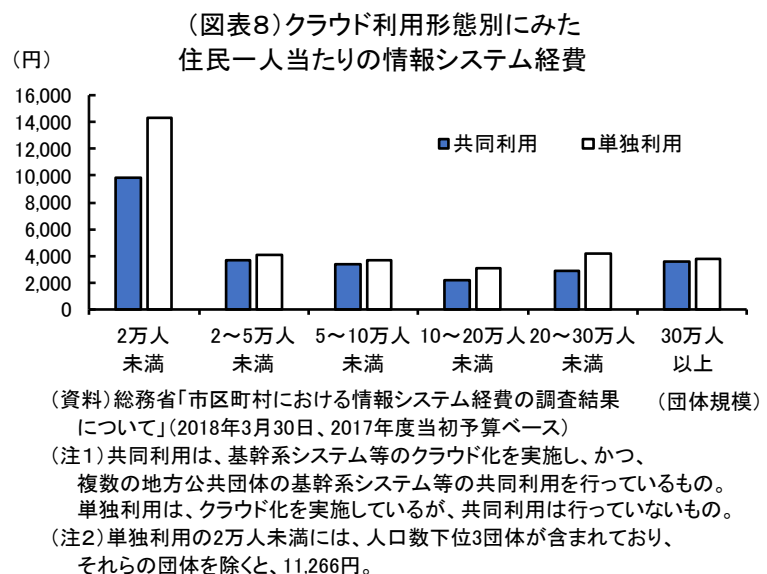
加えて、地方公共団体の独自施策については、対応方法が定められているとはいえ、多数のシステムごとに独自施策への対応が行われると、結果として細かい部分で地方公共団体ごとにバラバラのシステムになってしまう恐れがある。その結果、エンド・ユーザーにとって分かりづらいシステムとなる、あるいは、地方公共団体同士のデータ連携に支障が生じる可能性がある。

こうした事態を回避するためには、個々の地方公共団体が別々に情報システムを利用するのではなく、共同利用を進めていくことが望まれる¹⁰。

地方公共団体にとって、情報システムの共同利用はコスト面でもメリットが高い。実際、地方公共団体の情報システム経費に関する総務省の調査によると、基幹系システム等をクラウド化している地方公共団体では、システムを単独で利用している団体よりも共同で利用している団体の方が、総じて情報システム経費を抑えることができていく（図表8）。

これらを踏まえると、仕様の標準化にとどまらず、可能な限り情報システムの共同利用を目指すべきとい

える。とりわけ、規模の小さい地方公共団体にとっては、デジタル人材の確保が難しいと言われるなかで、情報システムの調達や運用管理を複数の地方公共団体が連携して行うことは、負担の分担やノウハウの共有を進めることができるなど、人材面のメリットも大きい。



(2) 情報システムの標準化と地方自治との関係

次に、地方公共団体の情報システムの標準化と地方自治の関係である。

1999年の地方分権一括法の成立をはじめとした地方分権改革により、国と地方の関係は「上下・主従」から「対等・協力」へ転換され、その後も、国の関与は最小限とし、地方公共団体の自主性・自立性に配慮する方向で進んできた。

情報システムの統一・標準化を含む地方公共団体のデジタル化をめぐることは、こうした地方分権の観点から懸念も根強い。実際、現在議論が進められている総務省の第33次地方制度調査会では、地方公共団体のデジタル化について、全国知事会の資料に、「行政事務の効率化を図るためのデジタル化の進展により、行政事務のあり方に関する裁量の余地がなくなり、地方の自主性が損なわれる

¹⁰ マイナンバー制度と地方公共団体のデジタル基盤について検討する政府の会議体「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」の第3回（2020年9月25日開催）においても、有識者から、各地方公共団体のシステムを標準化の上で共同利用を推進していく方向性（トータルデザイン）が提案され、「（総務省が進める）自治体業務システム統一・標準化加速策は、個々の自治体が個々に調達するイメージとなっているので、共同サービスとなっていくトータルデザインとはずれが少しあるのではないか。」との懸念が示されていた。

ことを懸念」¹¹との記載があるほか、全国市長会からは、「システムが画一的になり、地方の主体性、個性が損なわれることを危惧している」、「基幹業務システムの標準化は望ましい方向性である反面、地域の実情に応じて、各市町村の独自性を反映できるようなデジタル化の取り組みとする必要があるのではないか」¹²との意見が示されている。また、そうした懸念に対し、デジタル庁は、「地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化の取り組みにより、地方公共団体の独自施策に制限をかけることはありません」¹³と説明している。

一方、地方公共団体で共通する業務のデジタル化は、デジタル化を契機とした業務フローや情報システムの標準化によって、そのメリットが最大化されるという側面があり、政府の各種会議における報告や答申でも、そうした趣旨がうたわれている（図表9）。

（図表9）各種報告・答申における地方公共団体のデジタル化に関する記載（抜粋）

自治体戦略2040構想研究会「第二次報告」（2018年7月3日）

人口縮減期を迎え、行政の課題解決手法が成熟し、自治体同士がネットワークで結ばれるようになった今、行政サービスの質や水準に直結しない業務のカスタマイズは却って全体最適の支障となっている。

今後の自治体は、行政サービスの質や水準に関する自律的な意思決定を行う主体であることを前提としつつ、その機能を存分に発揮するために、標準化された共通基盤を用いて、効率的にサービスを提供する体制を構築することが求められる。

規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申」（2020年7月2日）

地方公共団体が受け手となる手続については、国等の手続と比べてもオンライン利用が進んでおらず、申請項目、書式、添付書類に係る取扱い等が地方公共団体ごとにバラバラであることとあいまって、特に、地域をまたいで活動する事業者にとって大きな負担となっている。また、国民への迅速かつ的確な行政サービスの提供という観点からも、地方公共団体がバラバラにシステム開発を行う現状の見直しが必要である。国が統一的なプラットフォームを整備していれば、今回のコロナ危機のように行政サービスを迅速に提供しなければならない場合においても、より、的確に対応することができたと考えられる。

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（2021年6月26日）

地方公共団体の事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体の創意工夫が期待される程度に応じて、国は適切な手法を採るべきである。住民基本台帳や税務など、多くの法定事務におけるデジタル化は、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等の必要性が高いため、地方公共団体の情報システムや事務処理の実態を踏まえながら、一定の拘束力のある手法で国が関与することが適当と考えられる。他方、地方公共団体が創意工夫を発揮することが期待され、標準化等の必要性がそれほど高くない事務については、奨励的な手法を採ることが考えられる。

（資料）図表中に記載の通り

（注）下線は日本総合研究所によるもの。

こうした報告や答申を受け、国においても、地方公共団体が活用できる共通基盤の提供を目指す方針を明確に打ち出している（次頁図表 10）。こうした考え方を具現化した取り組みが、前述した標準仕様書の国による作成と、それに沿って作成された標準準拠アプリの地方公共団体による利用義務付け、国が提供するガバメントクラウドの活用といえよう。

ただし、前項で指摘した通り、現在政府が進めている取り組みでは、地方自治の考え方に配慮し、

¹¹ 第33次地方制度調査会第3回専門小委員会（2022年4月13日）【資料1】全国知事会提出資料。

¹² 第33次地方制度調査会第2回総会（2022年6月3日）【参考資料】これまでの主な議論の整理。

¹³ 第33次地方制度調査会第3回専門小委員会（2022年4月13日）【参考資料】第2回専門小委員会における関係省庁に対する追加質問及び回答。

(図表10) 共通基盤の提供に関する政府の考え方(抜粋)

「情報システムの整備及び管理の基本的案方針」(2021年12月24日デジタル大臣決定)

地方公共団体の情報システムの整備は、地方公共団体が主体的に取り組むべきものであることを前提にしつつ、これまでのように、それぞれの主体がバラバラに整備をするのではなく、共通機能の活用や基盤の統一等により、国と地方公共団体の情報システムの全体最適が図られるように、相互に連携を図らなければならない。

「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(2022年6月7日閣議決定)

国において地方が共通に使える共通基盤を提供することなどにより、地域からデジタル改革、デジタル実装を進め、地方分散型社会の実現、地域における魅力ある多様な就業機会の創出、地方公共団体共同型の課題解決、地域社会の持続可能性の確保等を図り、その結果、「地域が抱える課題が解決され」、一つ一つの地域において長らく大切に培われてきた「地域の魅力が向上する」社会の実現を目指す。

(資料)図表中に記載の通り

(注)下線は日本総合研究所によるもの。

標準仕様に基づく同一アプリケーションの共同利用を強要するところまでは踏み込んでいない。しかしながら、各地方公共団体で同一の行政サービスや地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が小さい事務的・画一的な業務については、インフラである情報システムの共同利用を国が求めても、次に示すような理由から、地方自治の考え方に反することはないと考える。

第1に、情報システムの共同利用により、地方公共団体の独自性が求められない手続業務フローやインターフェースが統一されることは、行政サービスのエンド・ユーザーである地域住民や事業者からみると、むしろ望ましいことといえる。

第2に、情報システムの共同利用によるデジタル化は、地方公共団体の内部業務の効率化にも資するということである。将来的に地方公共団体の職員の大幅な減少が見込まれるなか、内部業務の効率化は避けて通れない。デジタル化によって浮いた労働力や財源を、「ヒト」にしかできない業務、あるいは、画一的でなく、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が大きい業務に回すことにより、付加価値の高い地方公共団体独自の施策に注力しやすい環境を作ることができるようになる。すなわち、情報システムの共同利用は、地域の独自性を担保するために、ルーティン業務にかかるヒトやカネの効率化を図るものといえよう。もちろん、ベンダーも、そうした考え方のもと、地方公共団体の新たな取り組みを情報システムによってどうサポートしていくかを考えることが求められる。

6. 求められる具体的な方策

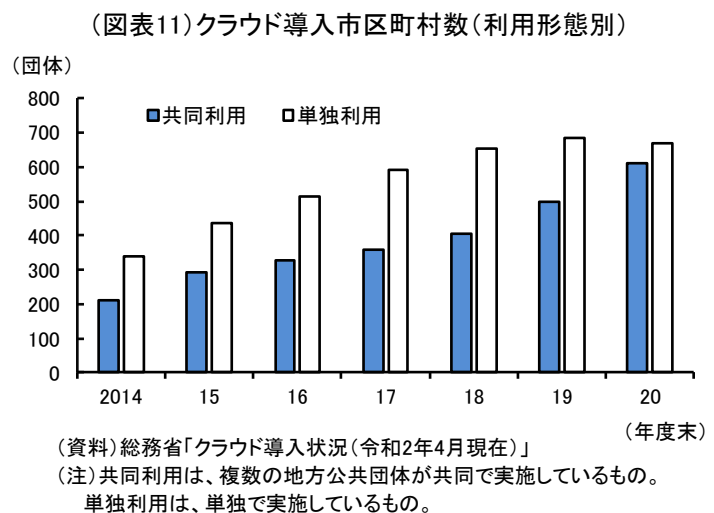
以上のような課題を克服し、国民のニーズに沿った地方公共団体の情報システムの標準化を進めるための施策として、以下3点が指摘できる。

(1) 標準準拠アプリの共同利用の推進

まず、複数の地方公共団体による情報システムの共同利用の推進である。情報システムの共同利用という観点からは、業務アプリケーションを含めて国が一括で調達し、国が構築したプラットフォームを介して地方公共団体に提供するという方法が、共同利用の最も進んだ形態であり、検討対象から排除すべきではないと考える。もっとも、地方自治の観点から懸念が根強いことも事実であり、国が強権的にそうした取り組みを進めることは現実的ではない。

そこで、現在政府が進める地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化の取り組みにおいて、

少なくとも、周辺市町村によるグループや都道府県主導による標準準拠アプリの共同利用を推進すべきである。現状においても、協議会や組合等のグループを結成したうえで、独自のクラウドサービスを導入し、基幹系システム等を共同利用している地方公共団体が増えており、2020年度末には611団体、106グループまで増加している（図表11）。今般の情報システムの統一・標準化の取り組みにあたっては、標準準拠アプリへの対応や、独自のクラウドサービスからガバメント



クラウドへの移行が必要となるため、既存の共同利用の枠組みをそのまま活用できるわけではない。ただし、情報システムを共同利用するための地方公共団体の体制は一定程度整っているといえる。そうした枠組みを発展的に活用することで、他の地方公共団体も巻き込みながら、共同利用の拡大を図ることができると考えられる。

また、規模が極めて小さいなど、自ら具体的な検討を進めることが難しい地方公共団体向けには、国が音頭を取ってベンダーの窓口を担うなど、共同利用に参画しやすい環境を提供するという方策も選択肢の一つになる。

そのうえで、各地方公共団体にどうしても個別に用意すべき独自施策がある場合は、必要最低限にとどめることを前提としつつ、各地方公共団体が別途システムを構築できるようにし、共同利用する標準準拠アプリとAPIなどを用いた疎結合で連携すべきである。

(2) 国による取り組み状況の把握とサポート

次に、国による各地方公共団体の取り組み状況の正確な把握とサポートである。とりわけ、各地方公共団体において標準仕様で対応できない独自施策がどの程度あるのかを、可能な限り前広に把握しておく必要がある。各地方公共団体が利用する標準準拠アプリに想定以上に独自施策が付加されてしまった場合、結果としてエンド・ユーザーである国民から見るとバラバラなシステムになりかねない。必要に応じて地方公共団体と調整を図るべきであろう。

また、各地方公共団体の取り組みの進捗状況の把握も不可欠である。全ての地方公共団体が2025年度中に基幹業務システムの統一・標準化を目指すと言われているものの、既存の業務フローの見直しやデータ移行・テスト、関係機関との調整など、標準準拠システムへの移行には幅広い作業が必要であり、各地方公共団体の規模やこれまでのデジタル化に向けた取り組みの度合いなどによって、スケジュール感は大きく異なると推測される。さらに、地方公共団体のデジタル化をめぐるのは、別途、品質・コスト・スピードを兼ね備えた利用者目線の行政サービスの実現を目的に、①自治体が保有する情報の活用、②本人を介した官民の情報の活用、③行政機関間の情報連携、を検討する「国・地方公共団体・民間を通じたトータルデザイン」と呼ばれる取り組みが、2025年を当面の実

装ターゲットとして進められている¹⁴。地方公共団体は、基幹業務システムの統一・標準化と同時並行で取り組まなければならないため、同取り組みを議論するデジタル庁の会議では、有識者から地方公共団体のデジタル化に関する取り組みのスケジュールの厳しさを指摘する声が多く出ている¹⁵。

こうした懸念を踏まえ、国は、各地方公共団体の置かれた状況を正確に把握したうえで、当初の予定通り、2025 年度中に全ての地方公共団体が情報システムを移行できるよう、必要に応じて人材や技術、財政面のサポートを十分に行うべきであろう。

（３）統一・標準化対象業務の拡大

最後に、地方公共団体の情報システムの統一・標準化の対象業務の拡大である。前述の通り、現在は、住民登録、印鑑登録、地方税、国民年金、児童手当、生活保護など、基幹 20 業務が対象となっている。これを、将来的には、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が小さい他の業務への拡大を視野に取り組みを進めるべきである。

なお、現在検討の対象となっている 20 業務は、個人の住民を対象とした業務がほとんどを占めているが、地方公共団体の業務には事業者が主体となるものも多い。具体的に、経済団体からは、地方公共団体の調達関連手続（入札・契約など）や公金納付（道路占有料など）、警察に対して行う行政手続、消防法令における届出・申請について、デジタル完結や情報システムの統一・標準化を望む声強い¹⁶。これらの手続については、制度所管府省が主体となり、現在、個々にデジタル化に向けた取り組みが行われているが¹⁷、これまでに述べてきたような地方公共団体の情報システムの統一・標準化の考え方に沿った取り組みとなっていることを随時チェックし、問題があれば、20 業務と同様にデジタル庁が主導権を持って情報システムの標準化に取り組むことが必要であろう。

以上

¹⁴ 取り組みの詳細については、デジタル庁「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ（第 4 回）」（2022 年 5 月 13 日）の資料 1「利用者目線の行政サービス実現に向けたトータルデザインとマイナンバー法改正の検討について」を参照。

¹⁵ 上記ワーキンググループの議事録より。例えば、「スケジュールありきではなくてシステムの標準化・共通化を含め、全体的に実現可能なスケジュールを組み立てていただくと、（中略）この辺りのことを大変懸念しているということでございます」、「実際にいろいろ無理が出てきているとか、現実やっていると結構大変だということなども明らかになってきていて、そこにまた新しい話も出てきているということですから、もしかするとどこかのタイミングで現実的な線を示すとか、（中略）そういった何かを示す必要が出てくるのだと思うのです」といった指摘がある。

¹⁶ 日本経済団体連合会「Society5.0 の扉を開くーデジタル臨時行政調査会に対する提言ー」（2022 年 4 月 12 日）の要望 No.37、No.38、No.40～42、同「2021 年度規制改革要望」（2021 年 9 月 14 日）の要望 No.41 など。

¹⁷ 地方公共団体の調達関連手続については、「規制改革実施計画」（2022 年 6 月 7 日閣議決定）において、「（総務省は、）当該手続（地方公共団体の調達に関する一連の手続）の電子化・オンライン化を更に進める方策について検討を行い、速やかに結論を得る」とされているほか、公金納付については、同計画で、「（デジタル庁と総務省は、）地方公共団体共通の仕組みの構築の可能性を含めて所要の制度的・システムの措置について検討し、公金納付のデジタル化の在り方について結論を得る」とされている。また、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2022 年 6 月 7 日閣議決定）によると、警察に対して行う行政手続については、警察庁及び都道府県警察が活用する共通のシステム基盤（警察共通基盤）の運用を一部業務で開始しており、今後、同基盤の活用を拡大していくとされており、消防法令における届出・申請については、マイナポータル・ぴったりサービスを利用した電子申請等の標準モデルを消防庁が構築し、各消防本部に同モデルを活用した積極的な取り組みを促すとされている。

<参考文献>

- ・浅川直輝『「5年度の自治体システム標準化」に生煮え感、過去の失敗を繰り返すな』日経 XTECH (2021年2月25日)
<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00139/022200076/>
- ・稲継裕昭「DX時代に求められる自治体のあり方ーこれまでとこれから」『季刊個人金融』2022春
https://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/2022spring_articles04.pdf
- ・総務省「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告」(2018年7月3日)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf
- ・総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」(2022年3月30日)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000804801.pdf
- ・田中良弘「地方分権と規制改革ーローカル・ルールと行政手続コストの削減ー」『公共政策研究』2019年18巻
https://www.jstage.jst.go.jp/article/publicpolicystudies/18/0/18_53/_pdf/-char/ja
- ・第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(2021年6月26日)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf
- ・デジタル行政「デジタル庁プロジェクト統括者に聞くーガバメントクラウドが目指すこと[インタビュー]」(2022年1月26日)
<https://www.digital-gyosei.com/post/2022-01-26-interview-digitalagency-govermentcloud/>
- ・デジタル庁「情報システムの整備及び管理の基本的案方針」(2021年12月24日)
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/06ecbaa1-128e-4435-856d-591adb3369ea/20211224_development_management_02.pdf
- ・デジタル庁「地方公共団体の基幹業務システムの標準化のために検討すべき点について」(2020年2月作成、20年9月改訂、21年1月改訂、21年9月改訂、21年12月改訂、22年4月改訂)
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c58162cb-92e5-4a43-9ad5-095b7c45100c/034f5707/20220428_policies_local_governments_outline_01.pdf
- ・東京財団政策研究所「自治体システム標準化とガバメントクラウドにより転換する自治体 IT ビジネス環境」
 <前編>「デジタル庁発足と自治体システムの標準化」(2022年4月27日)
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3979>
 <後編>「ガバメントクラウドとベンダーのビジネス転換」(2022年4月27日)
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3980>