

「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化
及びA I・ロボティクスの活用に関する研究会」

第3回議事概要

日 時：平成30年11月21日（水）10：00～12：00

場 所：総務省9階 第3特別会議室

出席者：國領座長、磯部委員、楠委員、庄司委員、高橋委員、長峯委員、
廣瀬委員、渡邊委員

川崎株式会社日立製作所主任技師、馬場株式会社日立製作所担当部長
北崎自治行政局長、森行政課長、阿部住民制度課長、
望月市町村課長、寺田外国人住民基本台帳室長、
稲原地域情報政策室長、内海行政企画官、
駒崎地域情報政策室課長補佐

事務局：植田行政経営支援室長、正木行政経営支援室課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局提出資料について
3. 株式会社日立製作所からの発表
4. 意見交換
5. 閉会

【意見交換(概要)】

- マクロの部分については、標準化の推進の方法論と考えて議論していく必要があるのではないか。
- 自治体の内部システムだけでなく、民間などの外部機関のシステムを巻き込むことが効果があるのは間違いないが、金融機関など外部機関と関わりがある場合、総務省からの働きかけだけではシステムの標準化は進まないのではないか。
- 具体的に政府がどのような方策を取るとシステムの標準化が進む呼び水となるのか検討する必要があるのではないか。また、今までシステムの標準化が進まなかった理由と課題を把握する必要があるのではないか。
- 介護保険システムは、それまであった制度に後から追加された経緯もあり、自治体の内部の制度間の連携、各制度間にあるシステムのバリエーションに

合わせていかなければならなかったことが標準化が進まなかった理由の一つではないか。

- 例えば、介護保険料は税方式もあり、また、国民健康保険料の収納管理と滞納整理の方法は自治体によってまちまちであるため、どこを標準化していくのか、焦点を絞るのがこれまで難しかったのではないか。
- 民間など外部機関との兼ね合いについては、例えば介護保険システムのパッケージを開発するベンダも参加するJAHIS（一般社団法人保健医療福祉情報システム工業会）では共通仕様書を作成し、異なったベンダ間でデータを活用する取組を行っており、標準化の取組が少しずつ進んでいる。
- 官民連携は住民の個人情報を守りつつ、どう連携するかが課題ではないか。例えば、ある自治体では住民から限られた範囲で参照することに同意をもらって情報共有する形を採っている。
- 同意書を住民から提出してもらうタイミングが難しいが、民生委員が訪問するタイミングやケアマネージャーがケアプランを確認してもらうタイミングなど丁寧な説明が可能な環境だと同意書の提出が進むのではないか。
- 日立製作所提出資料の標準化方策案のエリア整理の仕方は分かりやすく、今後の議論でベースにできる考え方ではないか。裁量があることは悪いことではなく、介護保険制度はそれを制度趣旨としている。裁量部分は裁量部分として整理する必要があるのではないか。
- ペーパーで運用している領域、特に介護分野はデジタル化が進んでいないという問題がある。現場で制度の改正に対応することが大変で、人手が足りないという問題もある。日立製作所提出資料の標準化方策案の3つのエリアで整理するのが良いのではないか。
- 標準設定型アプローチ及び共同化型アプローチが、どちらが優れているということではなく、どういう場合に有効なのか整理していく必要があるのではないか。法改正に対応する部分の標準化は国主導で行い、裁量部分の標準化は近隣自治体で行うということも考えられるのではないか。
- 共同化型アプローチは、すりあわせができるため一見良く思えるが、調整コストが掛かるという面もある。職員が少ない中で、共同化型アプローチに取り組めるか、自治体規模に応じてどのアプローチが適切か個別に見ていく必要があるのではないか。
- 介護保険の申請があった場合は、認定調査員が自宅訪問して調査を行い、外部の専門家も含めた審査会で審査しているが、一連の事務には紙媒体が使われている。介護分野でタブレットを活用できないのは、個人情報の問題なので

はないか。

- 介護の認定・調査については、認定審査会において行うが、個人情報なのでインターネットと接続されたタブレットを使えず、紙で書いて手入力している。このように、市役所の外部の方（専門家）に個人情報が含まれた内部資料を見せられないことが電子化を阻害する要因と考えられるが、紙に落とし込む作業を費用換算するとカスタマイズ費用よりも多いのではないか。電子化されていない部分を電子化して、紙に落とし込むことを減らしていく必要があるのではないか。
- 介護保険の認定調査員を民間委託している場合もあるが、官民の情報連携は自治体間のLG-WANのような共通基盤がないため、電子化する際は、セキュリティをどう担保するかを考える必要があるのではないか。
- 住基事務については、官民の情報連携がないため、共同化しやすいのではないか。
- 指定都市、中核市等との意見交換の結果を見ると、実務に精通した職員からも、総じて標準化に対する否定的な意見はなく、標準化が必要であると考えていると評価できるのではないか。自治体だけで考えていくのは良いように見えるが、これに自治体が十分な時間を割くのは難しく、理想的な標準化には程遠いのではないか。
- 様式・帳票の標準化について省令など強制力のある方法でなければやらない団体が出てくるというのはそのとおりではないか。
- マイナンバー導入時におけるネットワークの三層分離などについても、財政措置があったことから、財政当局の理解を得られやすかったので、市の持ち出しが相当程度あったとしても、財政措置は大事ではないか。
- 共通パッケージの開発について、解釈の問題は各自治体で判断するのではなく、国として統一的な考え方を示す必要があるのではないか。開発にあたっては、J-LIS（地方公共団体情報システム機構）などの組織を活用することも考えられるのではないか。
- 憲法では地方自治の部分は法律に委ねられており、その法律である地方自治法は細かな規定を置いていない。地方分権改革の中では、「地域のことは地域で」「国の関与は最小限に」「国の基準はできるだけ参酌基準で」という考えで、地域の実情に応じた多様な行政を推進してきた。今後、標準化を進めるとすると、どのようなロジックで進めていくのか考える必要があるのではないか。
- 地方分権で何でも自治体に任せると言われても、リソースも無い中で自治

体はどうすれば良いのかという分権疲れを起こしている中、モデルをある程度示さないと自治体側も対応できないのではないかと。パッケージのどれを使うかを整理していく必要があるのではないかと。

- 事務局資料で示されたマクロの方策について、メリット・デメリットを整理する必要があるのではないかと。
- 中核市は福祉事務所ごとで受付業務などを行い、政令市は区ごとで個別サービスを行っているということが本当に悪いことなのか考える必要があるのではないかと。コア部分のみ固定して、一定のカスタマイズの余地を認めるということも考えられるのではないかと。
- 問題意識の根底には、人口減少する中、地方の住民サービスをどう維持していくことかということがある。地方自治にとって本当に必要な部分はきめ細かく行ってもらい、必要でない部分ではカスタマイズを抑制していくという考えもあるのではないかと。カスタマイズが存在して、それが標準化の障壁となっている問題を皆分かっているのに、その問題を解決できていない状況にあるのではないかと。
- 法定業務であれば標準化してもいいのではないかなど、しっかりと場合分けをした上で方策を検討する必要があるのではないかと。
- 業務プロセスとシステムの標準化を一緒に議論しているが、どのようなレベル感で標準化するのか検討する必要があるのではないかと。システム間のインタフェースに限定するのか、仕事の手順まで踏み込むのか、上から標準化をかぶせるだけで世の中が良くなるのかなど、分類した上で、それぞれ整理することが必要ではないかと。
- 戸籍事務では標準仕様書が出されているが、ベンダが複数あって、データのコンバートが上手くいかないこともあり、トップダウン方式でしたからと言って標準化が実現するとも限らない。一方で、様式については、所管する省庁から様式を例示するだけでもフォーマットが揃うのではないかと。トップダウンで行う形式が良いのか、地域情報プラットフォームのように協議会形式で行う方が標準化しやすいのか検討する必要があるのではないかと。ボトムアップ方式のメリットは、実際に事務を回している人が携わることであり、トップダウン方式だとすれば、パブリックコメントをしたとしても、パブリックコメントを回す人は事務を回す人とは異なっているので、現場の意見を反映した本当に使いやすいものになるのかという点で課題があるのではないかと。
- 共同化型アプローチだと、共同化の数だけ標準ができてしまうので、標準設定型アプローチも必要ではないかと。中間標準レイアウトを作成したときは、国

側で作成したものを自治体に見てもらったが、実際に運用を意識して確認をする自治体が少なかったこともあり、システム改修段階でこれでは動かないという問題が起きた。国が現場の仕事を詳細に把握しているわけではないので、国なりで標準を決めて固めるのは根気がいる作業ではないか。

- カスタマイズについて、業務の多様化する中で創意工夫するということ自体は悪でないのではないか。共同化できるものを切り出し、システムをSaaS（インターネットを經由してソフトウェアを利用するサービス）としてベンダから提供して、必要なものは付け足すということもできるのではないか。一方、ノンカスタマイズで運用している自治体のノウハウも検討の過程では重要となるのではないか。
- 市町村の立場で言うと、標準化が進まない理由は、経験のある人材が不足しているため体制整備が大変であること。標準化に向けた調整が可能な経験を積んだ人材がいない場合は、一から始めなければならないのが実態ではないか。
- 標準設定型アプローチは、国・協議会等から標準的な指針を示す形だと考えられるが、人材が不足している中・小規模の自治体にとっては進めやすいのではないか。一方、共同化型アプローチは市町村間で調整を出来れば良いが、国・都道府県、とりわけ都道府県の支援が必要になるのではないか。都道府県は、市町村の実情を把握しているため支援がしやすいのではないか。
- 当市はノンカスタマイズを目指しているが、他システムとの連携部分や、明らかな住民サービスの向上が見込めるもの、処理件数が多く運用上やむを得ないものなどに限って、カスタマイズ対応をしている。コア部分にカスタマイズで手を加えることは、基本的に許すべきではなく、そのような課題が発生した場合は、ベンダやシステム担当職員などが慎重に協議する。
- 様式などの細かい枝葉部分の標準化も大事であるが、コア部分を標準化する議論も大事ではないか。これを実現する上で、税方式か保険料方式かなどの取扱いが一本化出来ないような大きな事務の違いは、パラメータで切り替えられる程度にパターンを収れんできればいいのではないか。コア部分のスリム化にあたっては、パッケージソフトを手掛けているベンダ側が一番ノウハウを持っているので、各社の仕様が異なる部分をリストアップしてもらい、この仕様の差を解消するための議論をすることが標準化への近道ではないか。
- 紙で運用する事務が残っている要因には個人情報の問題がある一方で、紙に落とすと漏れがカバーできない面がある。電子上でも個人情報をしっかり管理することも可能であり、基準を国がガイドラインなどで出せば解決する

部分も大きいのではないかと。電子の方が紙より安全と言うことができれば、ペーパーレス化が進み、共通パッケージを入れる契機になるのではないかと。

- 業務記述書から標準化を進めるアプローチもあるが、これを事細かに国が決めても現場が付いていけないので、大きな考え方、ガイドラインを作りながら、現場で進めることを後押しする仕組みが必要ではないかと。それが今後のRPAの議論にもつながるのではないかと。
- コア業務だけを記述した標準仕様書を作っても、既に出回っているベンダのパッケージでそれに合致しないものはないので、システムの標準化にはつながりづらいのではないかと。業務フローの標準化からシステムの標準化を進める方法より、システムに業務フローを合わせる方法の方が標準化が進むのではないかと。
- カスタマイズをいかに安くできるかといった金額の問題で調達先が決まるので、業務フローとの調整は業務システム構築段階でないとわからないのではないかと。
- 業務自体が変わるわけではないので、個別フローを追求しても、団体の規模の大小やレアケースの処理など些末な差異を除いて、あまり差がないのではないかと。
- 市民税業務で自治体間比較を行ったが、条例等で独自で展開しているものを除き、課税資料のチェックを何回するか、確定申告書の内容について税務署まで行って確認するかどうかといった運用上の差異しかなく、業務フローというより、ポリシーの問題だった。
- パッケージベンダはシステムを展開して一部を修正する形式を採っている。各団体はパッケージベンダの雛形に依拠しているので、ある程度標準化されつつあるとも考えられるのではないかと。標準化されていない部分は、外字や歴史的な経緯がある部分ではないかと。
- 今は自治体職員にスクラッチでの開発に対応できるマンパワーはなく、必然的にパッケージを活用している。ひとたびパッケージを採用すれば、法改正内容を読み解き、システムに反映させる負担から自治体職員が解放される反面、業務ノウハウは低下する傾向にある。このような現状では、ベンダが一番ノウハウを持っているのではないかと。
- 保険料か税かの一本化は、これまでの歴史もあり、難しいのではないかと。日本全国を一つの方式にするのではなく、いくつかの方式を提示して自治体側に選択してもらうのが良いのではないかと。現場で使い勝手が良い部分を無理に合わせる必要はないのではないかと。

- 業務プロセスを決めた上で、それに応じたシステムを構築するのではなく、システムを決めた上で、それに業務プロセスを合わせる方が良いのではないかと。例えば、ある市のシステムが良ければ、システムだけでなく、業務の方法そのものをその市のものに合わせて、必要に応じて微修正するという方法が良いのではないかと。
- 標準化と言っても、一つしかない状態を目指すのではなく、いくつかのパターンに収れんさせるという考え方もあるのではないかと。
- 保険料か税なのかというのは、あまり大したプログラムの違いではない。自治体間でデータの持ち方やデータ項目の意味そのものが違うことがあれば重要なプログラムの差になるので、そのあたりが決まっていれば後はパラメータ対応するというのであれば、大したカスタマイズにならないのではないかと。
- 民間の会計や他の分野でも、ベンダ対応が増えている中で、制度を読み解いて反映させていく作業主体はエンドユーザからパッケージベンダに変わってきている。ベンダ側が解釈を誤ったときに対話できる風通しの良い体制構築が必要ではないかと。
- 直接見えない部分もあるので、ベンダとの対話でどの部分を標準化すればいいのか聞く必要があるのではないかと。
- もう一つの議論の軸として、紙の電子化の議論のように、2040年を見据えたときの本来あるべき姿から逆算して議論すべき部分もあるのではないかと。
- 官民のシステムがある程度クラウド化され、セキュリティ面でも安全に運用することが可能になりつつある。システムに含まれていなくて、手対応していた部分は今後自動化が進み、国民生活へのインパクトも大きいのではないかと。標準化を推進するためのアプローチをインタフェイスの活用を含め検討する必要があるのではないかと。
- ノンカスタマイズを進めている自治体としては、要件ベースではなく改修規模をより明確に表すプログラムステップ数ベースの最終的な改修率を知りたいが、企業秘密ということでベンダから教えてもらえなかった。様々なプログラミング言語がある中で、単純にステップ数として表現できないなどという話もあるが、プログラムステップ数に相当するような値によらなければ、改修規模を的確に評価することは出来ない。これを把握出来れば、システムのコアな部分や帳票等の自治体裁量部分など、システムのエリア毎の改修規模を知ることが出来る。また、この改修規模が小さい自治体は、システムに業務を合わせるBPRに成功した事例として、他自治体のモデルとなる。このような

情報はベンダ側で蓄積して情報提供するべきではないか。

- 構築したシステムを配布するまでは、構築主体（国）と利用主体（自治体）が異なっても、会計上、対応可能だが、その後のバグ修正や保守管理は、国、自治体で会計が違う中では対応が難しいのではないか。多様な権利主体があることを想定すれば、二度手間、三度手間とならないよう、ベンダ側にも主体となってもらい、役割分担をして進めていく必要があるのではないか。

以上