

第2回検討会に向けての論点整理(総論部分)
住民記録システム標準仕様書の範囲と作成の進め方(案)

令和元年(2019年)10月

1. 分野

<方針案>

- 当面、住民記録システム(住民基本台帳事務を行うためのシステムをいう。)を中心に検討する。
- また、住民記録システムと他システムとの接続部分(例:住民記録システムから介護受給資格証明書を発行できるようにするか否か)についても、検討対象とする。
- なお、住民基本台帳分野以外のシステムで、標準化すべきものについては、経済財政諮問会議及び関連WGで議論中。また、「5. 検討にあたっての留意点」にあるように、各自治体の情報システムの調達において、他分野も併せて調達することを妨げるものではない。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

(住民記録システムに限らず、幅広い分野を対象とすべきという意見)

- 今検討会で、住記に限らず他の分野も標準の仕様を定めることで、各自治体の調達の負担も減っていくのではないか。
- 住民記録システムだけではなく、税や福祉、住基ネット、戸籍なども検討すべき。
- 住民記録と印鑑は密接な関係にある。住民記録で廃止した場合に印鑑の画面が立ち上がるようにしている。印鑑業務は条例上の業務であり、窓口業務と一体的な流れの中で実施されているため、システム標準化の議論に含めるべき。また、印鑑業務に必要な機能は限られていて、ほとんどのベンダで既にある程度標準化できているのではないか。
- 住基システム自体のカスタマイズは少ないが、住民記録から派生する国保や年金といった分野で自治体の規模・体制によってカスタマイズが発生している。
- 住記システムのコアの部分を議論するのであれば、マイナンバー事務も含めるべき。マイナンバー事務の範囲は広く、住民基本台帳の事務に密接に関わる場所と公的個人認証のように分けて議論できるものを別にするという考えもできる。

(まずは対象を住民記録システムに絞るべきという意見)

- 所管官庁が異なる分野等もあり、射程を広げすぎると時間もかかる。他システムとの接続部分にカスタマイズが発生しているという認識もあるため、そういった部分も一部検討対象とする。
- まずは住民記録システムからスタートし、その後税や内部情報管理、さらにその後他省所管分野という検討の順にしないと、現実的には議論が進まない。
- 業務フローを分析する上で窓口業務と一体的に行われる印鑑業務を意識することと、標準システムの中に印鑑業務を入れるということは別。業務の流れがつながっているということで標準化に含めてしまうとあらゆる業務が対象になってしまう。
- 地プラではシステム上の問題と実際の業務を分けており、印鑑業務は住民記録業務に含めていない。検討の範囲を幅広くすると煩雑になるため、まずはコアとなる住民記録システムに絞って議論したい。
- 業務フローと機能要件をどのように絡めていくかは3市でのクラウド化でも苦労した。住基が終わった後に関連業務を整理すべき。切り分けられる議論は外に出すべき。
- マイナンバーカードに関連するシステムは自治体が触れるものではないため、システムが変わらない限り、業務プロセス標準化の議論は難しいのではないか。
- 仕様書の検討に含める範囲については、タイムスケジュールを踏まえると住記をメインでやり、そこを固めてから関連業務を考えるべき。いきなりマイナンバーがらみの議論をするのは得策ではない。ただし、カード交付や記載事項変更等、住基と密接に関わる部分もあるので、どこまでを範囲に含めるかは細かく見ていくべき。

(その他の意見)

- 標準化の中に全部入れてほしいとまではいわないが、今までできていたものができなくなると困る。
- ベンダによってパッケージの範囲が異なる。オールインワンパッケージだけのところもあれば、そうでないところもある。
- 総合窓口業務が行われている自治体は少ないため、今回の標準化においては多くの自治体が採用している市民課窓口での対応を念頭に置くべき。総合窓口については、標準基盤システムなどの議論では検討する必要があるかもしれないが、業務プロセスの標準化に向けたヒアリングにおいては、総合窓口という記載を市民課窓口と読み替えて、各自治体の業務プロセスとの差異や対応の可否を考えればよいのではないか。
- 総合窓口を導入しているかという違いだけではなく、バックヤード業務のフローの違いや、一連の業務に関与する職員数、様式の違いについても、各自治体の意見を確認すべき。窓口業務について、業務量の分析や運用フローの整理も必要だと思う。
- 標準仕様書により制約する部分について、悉皆調査で全国の傾向をつかんだ上で、どの部分が制約を受ける標準ユニットなのか、どの部分は別調達で仕様を足して良いのか、エビデンスに基づいて、どこまでを対象にするのか検討していただきたい。

2. 対象

(1) 想定する人口規模

<方針案>

- まず、中核市等(人口 20 万以上)を想定して必要な機能要件を整理する。
- その後、必要に応じて、指定都市や一般市・町村等(人口 20 万未満)について、標準仕様書の必要性の有無及び必要である場合、機能の追加・変更・削除が必要かを検討する。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 各プロセスを担当する各自治体の職員数等も議論に含める方針か。
⇒本検討会の射程としては、まずは中核市等人口 20 万人以上の都市を議論の中心に据え、必要に応じて指定都市やその他市区町村の状況も考えて検討していく。
- 大都市と中小都市では仕様を変える必要があるのか。
⇒人口規模で職員数が変わる。住民の数が多いほど一括で大量処理したいところもある。窓口は民間で委託して決裁は一括で行う等がある。処理についても、1つ1つ決裁する方法と、一括決裁してエラー部分を1つ1つ決裁する場合があります、システム上分ける必要がある。大都市の中でも、人口を目安に、政令市と中核市では違いが出る。政令市においては、区と区の空間移動の概念がないと使えない。
⇒大規模は業務ごとの調達ができるようにしている。小規模パッケージは同じパッケージで行うので指揮形態に対応できるようにしている。法改正は二つのパッケージの担当者で集まって打ち合わせをしている。
- ベンダによってパッケージの範囲が異なる。オールインワンパッケージだけのところもあれば、そうでないところもある。

(2) 粒度

<方針案>

大部分のカスタマイズを抑制できる程度の細かな粒度による標準化が必要であり、さらに、以下の点にも留意することとする。

- 単に複数のシステムの共通点を抜き出した最大公約数的なものではなく、実際に市区町村で使われているシステムを参考に標準を設定
- 将来のデジタル社会においてあるべき姿(電子化・ペーパーレス化)を視野に標準を設定

- 法令上必要な機能のみならず、便利機能・過誤防止機能、DV 対応等の現場ニーズに基づく機能、デジタル社会に必要な機能も含めて標準仕様書に盛り込む。
- 標準として盛り込むべきものだけでなく、標準として盛り込む必要がないものも整理する。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 住民記録システムの仕様書のひな形を中核市市長会で作成した際は、導入に当たって各自治体からカスタマイズや機能の追加等の要望が出ることを想定したものになった。しかし、中核市市長会のひな形のような最大公約数的な仕様書ではなく、より粒度の細かい標準仕様書を開発するにはコストがかかり、最終的には自治体に負担が跳ね返ってくるのではないか。
⇒粒度とコストのトレードオフが起こりうることは想定しており、複数の有効な選択肢がある場合は費用対効果や業務の効率性の観点から選択する。一方でどの機能が必要かこの検討会で整理して、標準化することで、各自治体が個別にベンダにカスタマイズ、保守を依頼する費用が不要となるため、結果的に現状より負担が小さくなることもありうる。

(3) 検討範囲

<方針案>

※アスタリスクを付した箇所については、以降で論点ごとに過去の検討会・分科会で出た関連する意見を整理

本検討会としては、

- まずは機能要件のうち、(狭義の)機能、様式・帳票(多くの団体においてシステムから出力する様式・帳票。例：証明書、帳票等)に対象を絞って議論し、来年夏頃までを目途にその標準を定める。 *
- また、非機能要件のうち、自治体を通じて共通して盛り込むべきもののうち、データ移行について等、住民記録システム標準仕様書に盛り込むべきものについても、本検討会において議論し、来年夏頃までを目途にその標準を定める。(自治体を通じて共通して盛り込むべきものであっても、文字等、分野を問わず共通して規定すべきものについては、分野横断的な検討結果の参照等に留め、本検討会での主要な論点としては取り上げない。 *
- 上記を整理した後、システム間データ連携、データについても地プラ検等と連携して検討する。 *
- 以下については住民記録システム標準仕様書において規定しないこととし、本検討会の検討対象外とする。(なお、「5. 検討にあたっての留意点」にあるように、各自治体の情報システムの調達において、標準仕様書に規定されていない非機能要件を設けることを妨げるものではない。)
 - 多くの団体においてシステムから出力するとは限らない様式・帳票等(例：住民異動届等の「届出書」、「申請書」)
 - 画面等専ら操作性に関わるもの *
 - 非機能要件のうち、共通して規定すべきでないもの
 - カスタマイズの発生源にもベンダ間での円滑なシステム更改の障害にもならないもの
- 業務フローチャートについては、委託事業者において、まず、粗い粒度の業務フローチャートを整理し、その後、標準的な機能要件や標準的な様式・帳票の整理ができた段階で、

それらに対応した細かい粒度の業務フローチャートを整理する。 *

- 用語については、標準仕様書に使用する用語の用語集を作成する。 *
- 本検討会で作成した標準仕様書のメンテナンスをどの組織が担うかについても、ある程度、標準仕様書の内容の議論ができた段階で、検討する。 *

* 以下では、方針案を再掲して、過去の検討会・分科会で出た関連する意見を示す。

<方針案>

- まずは機能要件のうち、(狭義の)機能、様式・帳票(多くの団体においてシステムから出力する様式・帳票。例:証明書、帳票等)に対象を絞って議論し、来年夏頃までを目途にその標準を定める。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 帳票は自治体ごとに希望する様式がある。中間ファイル・中間テーブルを作っている。枠線等はカスタマイズが発生することがあるが、データの配置については、カスタマイズはそれほど受けないようにしている。確認資料については、画面でも紙でもチェックをしたいという自治体がある。確認事項として国保や介護の情報も追加する自治体もある。
- 証明書の電子保存については、住民票の改製原があり、電子保存になっても昔からの様式をずっと残していきたいという自治体側のニーズはあると思われるので、標準様式で扱いを整理しておいた方がよい。
- 標準化にあたっての問題は、参加団体の資料・運用を統一化できるかだと思う。帳票を過去の様式にあわせたい、改製したくないので行数増やしたいという要望もある。最低限のカスタマイズをせざるを得ない。
- 今までの備考にあわせてほしい、世帯票から個人票に移行するとき、前の様式で出力されるようにしてほしいというカスタマイズがある。
- 成人式や高齢者向けのはがきといった市町村独自のサービスはカスタマイズとなる。
- 標準仕様書により制約する部分について、悉皆調査で全国の傾向をつかんだ上で、どの部分が制約を受ける標準ユニットなのか、どの部分は別調達で仕様を足して良いのか、エビデンスに基づいて、どこまでを対象にするのか検討していただきたい。

<方針案>

- 以下については住民記録システム標準仕様書において規定しないこととし、本検討会の検討対象外とする。(なお、「5. 検討にあたっての留意点」にあるように、各自治体の情報システムの調達において、標準仕様書に規定されていない非機能要件を設けることを妨げるものではない。)

➤ 画面等専ら操作性に関わるもの

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 画面の仕様は標準化の対象から除外することとなっているが、業務とのバランス、操作性については考慮してほしい。
- 住民記録システムは、画面上の配置についてベンダの工夫の余地があるため、その部分で競争が働く。

<方針案>

- 非機能要件のうち、自治体を通じて共通して盛り込むべきもののうち、データ移行について

等、住民記録システム標準仕様書に盛り込むべきものについても、本検討会において議論し、来年夏頃までを目途にその標準を定める。(自治体を通じて共通して盛り込むべきものであっても、文字等、分野を問わず共通して規定すべきものについては、分野横断的な検討結果の参照等に留め、本検討会での主要な論点としては取り上げない。)

<データ移行について、過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 戸籍は中間標準レイアウトを使用しているにもかかわらず、データ移行費が高い。システム更改、ベンダ変更の際のデータ移行コストが大きなネックになるため、次回調達の際のデータ出力に関する項目を必ず今回の仕様書に書き入れてほしい。
- 中間標準レイアウトについては、中核市が漏れている項目をしっかりと記述するように留意してほしい。連携ファイルの不足が原因で、自治体の金銭的な負担が生じないよう、データベースは自治体にオープンにして、地プラでカバーされていない部分を補うようにしてほしい。
- 当社システムは中間標準レイアウトで抽出は問題なくできているが、取り込みは実績がない。各社のデータ移行ツールをみると、自社パッケージと合わない部分があるため、取り込みは対応していない。
- 当社システムは中間標準レイアウトには対応していない。中核市以上だとカスタマイズが多く、中間標準レイアウトを使って標準仕様書を作っても不足分が生じる。
- 各システムについて、マルチベンダ化すると、カスタマイズが発生するため、中間標準レイアウトが使えなくなる。この場合、個別に連携を構築しているのか。
⇒個別のインターフェイスに合わせて、別費用に個別に連携を構築している。
- 標準仕様書に基づいたシステムとそうでないシステムとの間では、データ移行のしやすさで差が出る。

<文字について、過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 戸籍の文字コードの標準化等については地域情報プラットフォームには含まれていないため、隙間に落ちないように両課で調整してほしい。
- ベンダのフォントの違いはデータ移行の障壁になりやすく、ベンダへの依存体制につながる。その点もヒアリング時に言及すべき。
- 文字フォントは自治体から指定されたフォントに合わせているが、自治体として情報を外に出すことに對する懸念が強く、問題になり得る。
- 文字についてもある程度の制限は必要。異動事由コードも統一した方がよい。
- 文字コードは決めなくてよいが、文字セットは決めた方がよい。文字コードによって文字の数が決まる。各ベンダはまだ文字セットまで話が進んでいない。

<方針案>

- 上記(狭義の)機能、様式・帳票や、共通して盛り込むべき非機能要件)を整理した後、システム間データ連携、データについても地プラ検等と連携して検討する。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 検討会の射程は機能要件のみだと捉えている。データ構造や内部処理はシステムエンジニアとしての工夫をする余地がある部分であり、ベンダに任せてほしい。(第2回分科会 富士通)
- 市町村合併の際のデータの取り扱いや、今後のデータの持ち方については、ベンダ間の差異も標準化の際に問題になり得る。

<方針案>

- 業務フローチャートについては、委託事業者において、まず、粗い粒度の業務フローチャートを整理し、その後、標準的な機能要件や標準的な様式・帳票の整理ができた段階で、それらに対応した細かい粒度の業務フローチャートを整理する。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 業務フローの検討にあたっては、どこまで書き込むのかははっきり示して回答のレベル感をそろえるべき。
⇒業務フローの整理は、業務プロセスを完全に標準化しようという意図ではなく、システム仕様書の標準化が窓口業務担当職員に見えやすくするためのものである。一方、業務プロセスに違いがあっても、システムにおいては標準のもので対応できるという可能性もあるため、システム担当の方にはハードウェアなど仕様の部分でのご意見をいただきたい。
- フローをどこまで詳細化するかについてだが、システムの入出力に注目し、組織や業務のマニュアルについてはある程度簡略化して進めることがよいと思う。
- 業務フローと機能とあわせて示すのが円滑に進むし標準仕様書を採用する自治体にとって助かる。
- 自治体職員に理解しやすい標準的業務プロセスを示し、意見公募をしてほしい。
- 人口規模の大小や業務プロセスについて自治体間の差異はあるが、標準システムを早く示し、どのような方向に既存のシステムや業務を寄せていくべきか整理する必要がある。整理にあたっては、自治体ごとの統計資料や報告書、帳票等の様式にばらつきがあることが問題となるため、幅広く議論したい。
- 標準フローを作る際に、マイナンバーカード発行後、コンビニ交付を含むカードの運用の説明という業務が発生するので、システム標準化には含めないにしても、窓口業務周辺の流れとして把握して業務フローの流れを整理すべき。
⇒今回はシステムの標準化という目的に向けて、業務プロセスを粗い粒度で整理しようとしているのであって、業務プロセス自体を詰めて標準化しようとしているわけではない。当該業務プロセスがシステムのカスタマイズにつながるものでなければ、カスタマイズ抑制というシステム標準化の大きな目的に抵触しないので、議論を分けるということも考えられる。

<方針案>

- 用語については、標準仕様書に使用する用語の用語集を作成する。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 標準仕様書については、解釈誤りがないようにしないとけない。
⇒解釈誤りについては、標準システムで使用する用語について留意するとともに、各自自治体に不明点がないか照会し、確定版をより明確なものにする。
- 標準仕様書の作成にあたっては、各自自治体の方言や行政コードの意味や用法の際にも留意していただきたい。用語集等での整理も含め検討してほしい。

<方針案>

- 本検討会で作成した標準仕様書のメンテナンスをどの組織が担うかについても、ある程度、標準仕様書の内容の議論ができた段階で、検討する。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 本検討会で作られた標準仕様は継続的にメンテナンスする必要がある、それをどの組織が担うのかについての議論も重要である。

3. 議論の方法

<方針案>

構成員間に意見の相違が生じた場合、以下の方針に基づいて決定する。

- 個別自治体における既存の業務プロセスの相違をシステムの標準化ができない理由としない。(標準化されたシステムに個々の業務プロセスを合わせることを想定し、標準仕様書においては、システムの標準のみならず、標準的業務プロセスも示すこととする。)
- 複数の有効な選択肢がある場合は、費用対効果も踏まえ、住民サービスや業務の効率性の観点からより良いものを選ぶ。
- 全員一致に至らなかったとしても、原則として両論併記でなく、一案のみとする。(パラメー

タ対応を増やすと価格に跳ね返る。)

- 現在の調達仕様書を基本としながらも、ある程度、未来志向の要素(例:マイナンバーカードの活用、データ利活用)も盛り込み、あるべき姿を描く。

4. 当面の検討の進め方

<方針案>

(a) (狭義の)機能について

- 標準的な機能要件の整理の進め方としては、まず「(1) 主要論点の整理」を行った後、「(2) その他の整理」を行う。

(1) 主要論点の整理について

- 住民記録システムの標準化を検討するに当たって、どのような機能が論点になりうるか、主要なものを構成員・オブザーバのうち自治体・ベンダに対して照会した。
- 自治体・ベンダへの照会の結果、回答が多かった以下の5論点について、プロトタイプとして、11月までに議論し、一定の方向性を出す。
 - 届出取消・取消処理等
 - エラー表示
 - 改製関係
 - 除票関係
 - DV 関係

(2) その他の整理について

- 「その他の整理については、検討資料として、中核市市長会が作成した調達仕様書のひな型及び選定自治体(人口規模が大きい自治体から 5~10 自治体程度を選定)における実際の調達仕様書の対比表を作成することとする。自治体の選定に当たっては、構成員でない自治体も含めた市区町村から公募することとする。)
- 公募の対象とする調達仕様書は
 - 粒度の細かいもの
 - 自治体クラウドで使われているもの(既に複数自治体の協議を経ているもの)
- (1)以外の論点についても、上記で得られた知見や、ある程度ルール化できた考え方や判断の仕方を応用し、来年春までに本検討会としての案を整理する。

(b) 様式・帳票について

(1) 主要論点の整理について

- 構成員等への照会(9月)の結果、回答が多かった以下の2様式について、プロトタイプとして、11月までに議論し、一定の方向性を出す。

- 住民票の写し
- 転出証明書

(2) その他の整理について

- 上記以外の様式・帳票(多くの団体においてシステムから出力する様式・帳票に限る。)についても、上記で得られた知見や、ある程度ルール化できた考え方や判断の仕方に応用し、来年春までに本検討会としての案を整理する。

(3) 都道府県に対する統計等の報告様式について

- まずは都道府県ごとにどのような差異があるのかを事務局において調査する。

<過去の検討会・分科会で出た関連する意見>

- 都道府県ごとに統計の報告様式が異なる。小規模の自治体では小学校の名簿や人口統計の推計に関する都道府県への報告等も住民記録システムを利用しているケースもある。また、本庁も支所も意識した集計を作るときはカスタマイズになり手間がかかる。統計について標準で示してはどうか。
- 自社がパッケージシステムを提供している都道府県については、似たような様式で見られているが、新規ではいってもらう時は相応の工数が発生している。
- 町作りで市区町村が良い統計データをとるようになっているので、県で集めれば良いのではないか。
- カスタマイズが発生しやすいのは統計、業務方法の調整でカスタマイズがある。ここは課題となると思う。

5. 検討にあたっての留意点

- 各自治体の調達仕様書の範囲と標準仕様書の範囲は必ずしも一致しないため、各自治体の情報システムの調達において、(標準仕様書に規定された範囲は標準仕様書に記載された内容で調達してもらえれば、)他分野も併せて調達することや、標準仕様書に規定されていない非機能要件を設けることを妨げるものではない。

※ 例えば、オールインワンパッケージを採用している団体は、選挙人名簿や税務等の分野も併せて調達することになるが、その場合、調達仕様書の範囲(太枠)が住民記録システム標準仕様書の範囲(橙色)と異なることは差し支えない。

		住民基本台帳	総合窓口	選挙人名簿	税務	……
非機能要件	機能要件	<ul style="list-style-type: none"> ○ エラー時は…が表示されること。 ○ …を修正できること。 ○ …のタイミングで改製できること。 ○ 様式・帳票は別紙のとおりとする。 	……	……	……	
	盛り込むべき	<ul style="list-style-type: none"> ○ セキュリティは、……。 ○ データ移行時には○○の形式でデータを取り出せるようにすること。 	……	……	……	……
	その他の	<ul style="list-style-type: none"> ○ 障害発生の連絡から……以内に人員を派遣すること。 ○ 操作研修は、……。 ○ プリンタは、……。 	……	……	……	