

第5章

自治体における業務の標準化

地方公共団体情報システム機構理事 後藤 省二

はじめに

本章では自治体における業務の標準化について、その実情や課題を整理した上で、解決に向けた方向性の提示を行う。

自治体の業務は多岐にわたり、その内容は多種多様である。また、自治体の行政規模や地域特性によっても業務の進め方は異なることが多い。地方自治法の施行以来、各自治体がそれぞれに業務の効率化やサービス向上の観点から様々な工夫を凝らして現状に至っているためである。業務の標準化は各自治体内で行われてきたこれらの創意工夫の全てを否定するものでは決してないが、法令に基づく多くの事務処理が情報システムを利用して行われている現在、多様性に満ちた業務処理は、情報システムの複雑化や固有化の原因となっている。そしてそれはコストの増大や法令改正などによるシステム改修に起因するテストの負担、あるいはシステムの不備などによる処理上の事故につながっている。

自治体が共通的に行っている業務について、その業務の内容を精査し、共通化できるものは共通化することで、業務システムの共通化、業務知識の見える化と継承ができるほか、他団体における作業順序と自団体の作業順序を比較することで新たに学べることも多くある。

業務の標準化は業務の内容や手順が見える化し、相互検証可能とし、新たな改良を自治体間で共有することである。また、業務に関する知識・ノウハウの伝承を容易にし、結果的に効率的な事務処理体制を整え、住民サービスの向上につながるという多くの利点を持った取組みであることを最初にご理解頂きたい。

1 業務の標準化について

(1) 業務の標準化はなぜ必要なのか—住民基本台帳事務を例に考える—

ここでは、住民基本台帳事務を例として、業務の標準化の重要性について考えてみたい。

汎用コンピュータ（メインフレーム）を利用して住民基本台帳に関する情報処理を行っていた時代には、住民基本台帳上で用いられる文字の統一的な規格はJIS規格に基づく文字以外に存在せず、メーカーごとに文字が作成されていた（いわゆる「メーカー外字」）。さらに、住民基本台帳の人名文字にシステムに含まれていない文字があると、自治体では新たに文字を作成し、自治体毎に独自の文字コードを割り当てる作業が生じていた。この自治体独自に作成された文字を「外字」と言う。団体により外字の数は異なるが、概ね1団体あたり数百～1万文字程度とされている。

この外字を異なるシステム間あるいは自治体間等でデータ交換すると文字化け等が生じ、漢字氏名での検索や照合が正しくできない、宛名などの印刷が正しくできないなどの不具合が発生する。このような問題を受けて、住民基本台帳事務や戸籍事務で取り扱われる文字の標準化が図られ、「住民基本台帳ネットワーク統一文字（住基文字）」¹「戸籍統一文字」²及びそれらの文字規格を包含する「文字情報基盤」³といった文字規格が整備された。

今後、「文字情報基盤」を標準として利用することで、異なるシステム間、自治体間の文字データの交換に係る負担は一定程度軽減されることが見込まれて

-
- 1 住基文字は、2002年8月5日に住基ネットと共に運用開始された文字コードである。「市区町村が使用する外字の実態調査」報告書の概要、http://www.soumu.go.jp/main_content/000157021.pdf、2019年3月13日確認。
 - 2 戸籍手続のオンライン化にあたり、戸籍に使用できる文字として法務省が通達した約5万6千文字のこと。戸籍統一文字情報、<http://kosekimoji.moj.go.jp/kosekimojiddb/mjko/PeopleTop>、2019年3月13日確認。
 - 3 IPA（独立行政法人情報処理推進機構）が、2011年10月26日に公開した人名漢字等を中心に約6万文字の漢字を収録した文字フォント（IPAmj 明朝フォント）および文字情報一覧表（文字情報基盤文字情報一覧表）のこと。文字情報基盤、<https://mojikiban.ipa.go.jp/>、2019年3月13日確認。

図 5-1 文字の形とコード体系の例

MJ文字図形名	戸籍統一文字番号	住基ネット統一文字コード	対応するUCS	JIS X 0213	筆順・内画数	総画数
藤 MJ023079	366400	J+B5E4	U+B5E4 85E4_E0102	1-38-03	筆部15画	18画
藤 MJ023080	367200	J+BABF	U+B5E4 85E4_E0103	1-38-03	筆部15画	19画
藤 MJ023081		J+BA83	U+B5E4 85E4_E0104	1-38-03	筆部15画	18画
藤 MJ023082		J+BA84	U+B5E4 85E4_E0105	1-38-03	筆部15画	19画
藤 MJ060144		J+BA80	U+B5E4 85E4_E0106		筆部14画	18画

MJ文字図形名	戸籍統一文字番号	住基ネット統一文字コード	入管正字コード	入管外字コード	漢字施策	X0213
MJ000001		J+AD1D				1-01-25
MJ000002	001340					1-01-26
MJ000003	001070					1-02-22
MJ000004	000470	J+3400				
MJ000005	000580					
MJ000006	000690	J+3402	3402			1-14-03
MJ000007	152700	J+3404				
MJ000008						
MJ000009	001310	J+3405				
MJ000010		J+3406	3406			2-01-13

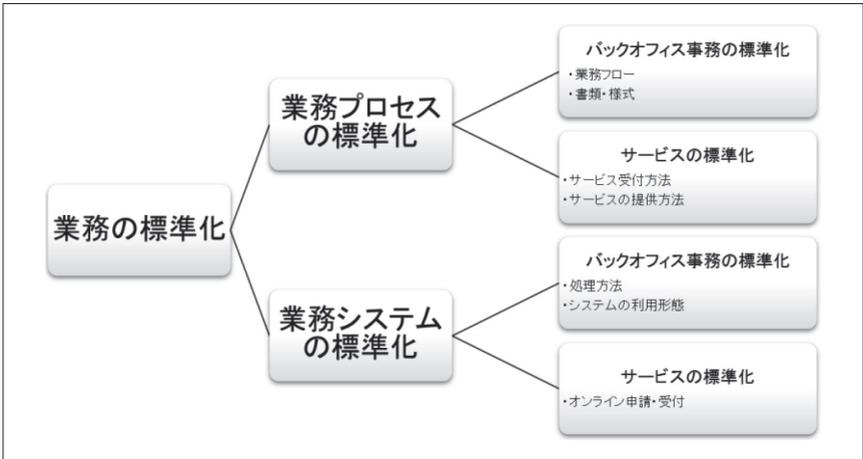
出典：IPA文字基盤 <https://mojikiban.ipa.go.jp/>

いる。しかし、人名の苗字に由来する外字はこれからも残る可能性があり、人名における文字の標準化は大きな課題となっている。

冒頭で述べたように、人名のコンピュータ処理において、システム間・自治体間で文字がコード化されず「絵」として送られたり、異なるコードで送られた結果、正しい照合が出来なかったりするなどの事象ははまだ解決されていない。外字は例えば「消えた年金問題」の一つの原因となっており、社会問題化している。このことから、この問題の重要性をご理解頂くことができるだろう。

この例は、AIを活用する際に非常に重要な視点を示唆している。文字の標準化が進まなかった時代、文字データの交換に多大な時間的・金銭的コストが発生していた。しかし、これは文字データに限った話ではなくAIを含む業務システムにおいても同様なことが言える。業務の標準化を行わずにAIの導入を図ると、これまでの業務システムと同様に個別化され、高コストとなり利用されな

図5-2 本章で述べる「業務の標準化」に含まれる要素とその関係性



出典：地方公共団体情報システム機構 寺山ひかり氏が作成

くなる可能性が高いことも想起しておきたい。

(2) 業務の標準化に含まれる要素とその関係性

本章で述べる「業務の標準化」に含まれる要素とその関係性について、図5-2に示した。

以下、図の構成要素について説明する。

まず、業務プロセスの標準化とは、業務の流れや手続き・手順などを共通のものに統一することである。

業務プロセスを標準化し共通化することで、自治体間の業務状況の比較が容易になる。また業務プロセスを適正化しBPRを実行することで、無駄なプロセスや帳票などを廃止できる。加えて自治体間での情報交換も容易になり、様々な関連事務も迅速化することが可能となる。これは自治体に大きなメリットをもたらし、自治体毎の個別最適化を超える効果を生み出すことが可能であると考ええる。

次に、業務システムの標準化とは、業務に用いる情報システムの処理方法（画

面の展開や計算式、その結果の表示や印刷、記録など）や他のシステムとのデータ交換のためのインターフェースなどを共通のものに統一することである。さらにはシステムの運用方法も共同化、共通化、共同クラウド化することである。

システムを構築する際には、その対象となる業務プロセスの内容を分析・整理し、業務の処理フローとシステム仕様書を作成する。処理フローでは入力や出力の順序、データ処理の順序、データ処理の内容、判断により処理が分岐する際の判断基準や分岐先、それぞれの処理データがどこから来てどこに渡るのか、等が記載される。また、システム仕様書には具体的なデータ処理項目の内容と形式、入出力の場面や帳票の種類、内容、順序、処理時期やタイミング、システムのセキュリティ要件などが記載される。

自治体での業務処理システムに差異がある原因のひとつは業務プロセスの標準化が出来ていないからであり、それはシステム化する際の仕様書レベルでの業務の手順や順序、必要な処理などの標準化がされていないからである。

現状では自治体毎に業務プロセスが異なっており、その異なる業務プロセスに基づきシステムが構築されているため、システムの構成や機能も個別化（カスタマイズ）されている場合が多い。そのため、法改正等のたびに各自自治体がそれぞれの団体毎のシステムに個別に変更を加えなければならず、これがコストの高騰やシステムトラブルなどの原因となっている。また、システムごとに保有するデータの項目、形式、コード体系等が異なる場合が多く、そのことが行政内部におけるシステム間でのデータ交換に支障を生じている場合が多い。システムの標準化のためには、データ形式やコード体系などに関する情報処理技術の面からの標準化も行われなければならない。

上述してきたとおり、業務プロセスの標準化は業務の流れ全てを標準化の対象としているのに対し、業務システムの標準化は業務の中で利用する業務システムによる処理やその利用（運用）方法を標準化の対象としている。業務プロセスの標準化が対象とする範囲は、業務システムの標準化の対象範囲より広範囲であることは間違いないが、両者は包含関係にはなく、相補的な関係にある。その理由は以下の2点である。

まず1つ目が、業務システムの標準化は業務プロセスの標準化なくして進まないということである。多くの業務システムには、入力されたデータ（住民から

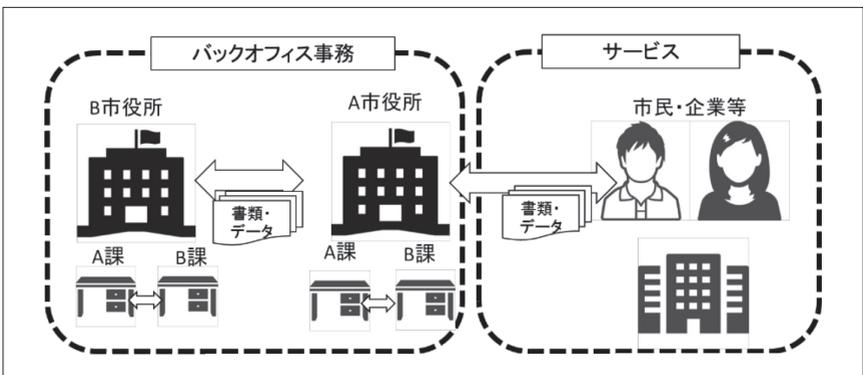
の申請を契機に取得した、手続きに必要なデータ)を処理する機能だけでなく、データや処理結果を帳票として出力する機能がある。そのため、業務システムのあり方を見直す際には、必ず事務処理に必要なデータや帳票といった事項についても検討が必要になる。これら事務処理に用いる要素の内容や形式を見直すには、現状の業務のやり方やフローを把握し、改善点を理解していなければ対応が困難であろう。現状の業務プロセスの標準化を志向し、業務手順や業務に必要なデータ等を見直さなければ、業務システムの標準化の取組みを進めることは難しい。

2つ目の理由としては、業務システムの標準化を契機に業務プロセスの標準化に着手するケースがあることである。業務システムの標準化により利用する帳票やデータ項目に変化が生じると、それまでの業務プロセスを必然的に見直す必要が出てくる。業務プロセスの標準化が業務システムの標準化の契機になるように、業務システムの標準化が業務プロセスの標準化の契機になるという逆のパターンも考え得るのである。

次節以降では、このような関係性を踏まえ、業務プロセスの標準化と業務システムの標準化のそれぞれにおいて、どのような検討をすべきであるか述べていく。

なお、業務の標準化においては、業務プロセスの標準化、業務システムの標

図5-3 バックオフィス事務とサービスの関係



出典：地方公共団体情報システム機構 寺山ひかり氏が作成

準化以外の課題が多くあるが、本章においてはこの2点を中心に論ずることとする。

また、本章では業務プロセスの標準化と業務システムの標準化について、自治体のバックオフィス事務、自治体が提供するサービスという2つの側面に分けて論じていく。ここではバックオフィス事務とは自治体が個人・法人から申請・手続きを受けた際に生じる事務処理のことを指す。本章における自治体のバックオフィス事務とサービスの関係について、図5-3に示した。

図中のサービスとは、自治体が住民や企業といった自治体外部の個人・法人に提供する各種サービス（申請・手続き）を指す。サービスの標準化は、住民が自治体のサービスを受ける際のインターフェース（申請受付、申請方法等）の標準化を指し、自治体間であればサービス水準や手続き方法の共通化、自治体内であれば総合窓口などがこれにあたる。

一方、バックオフィス事務とは、自治体外部の個人・法人から申請・手続きを受けた際に生じる事務処理のことを指す。自治体間であれば自治体間連携、自治体内であれば庁内連携（部局間連携）を行うことで、バックオフィス事務の標準化を推進することができる。

本章では基本的には自治体間の業務標準化について述べる。自治体内の業務標準化（庁内連携）については本章5節で述べるため、そちらを参照されたい。

2 業務プロセスの標準化について

本節では、業務プロセスの標準化について、バックオフィス事務とサービスのそれぞれにおいて、どのような検討を行うべきかを述べる。

(1) バックオフィス事務の標準化について

自治体のバックオフィス事務における業務プロセスの標準化には、以下のようなものが含まれる。

- ・事務処理に必要な書類の統一

- ・事務処理に必要な情報の共通化
- ・業務手順の共通化

バックオフィス事務の標準化を検討する際には、実際の業務手順だけでなく、業務の中で用いる書類や情報なども検討対象に含まれることに留意したい。

(2) サービスの標準化について

自治体のサービスにおける業務プロセスの標準化とは、自治体間のサービス受付・提供方法の標準化のことを指す。

福祉分野に代表される住民サービスは自治体によっては国の制度に「上乗せ・横出し」があることが多く、またその内容が自治体間で異なる場合が多いが、これらのサービスを標準化し、どの自治体に行っても市民にわかりやすい手続きにつながるよう配慮するべきである。

また、窓口でのサービス受付・提供だけでなく、Webサイト等を通じた電子申請などのデジタル化した手続もこの対象に含まれる。

例としては、マイナンバーカードを利用した住民向けポータルサイトである、マイナポータル経由で市区町村が提供するワンストップサービスが挙げられる。ワンストップサービスの提供環境を整備することで、住民はサイトへの接続環境さえあれば、いつでもどこでも自分に合ったサービスを受けることができるようになる。

デジタル化した手続を標準化の対象とする際は、後述する業務システムの標準化の側面からの検討も必要不可欠となる。

(3) 対象業務の差異による標準化の課題

業務プロセスの標準化にあたっては、その推進が比較的容易な業務、また逆に困難な業務がある。本項では法定受託事務と自治事務に着目し、その差異と標準化に関する課題について整理する。

①法定受託事務における業務プロセスの標準化

法定受託事務とは、法律や政令等により自治体の事務処理が義務付けられている事務であり、是正指示や代執行等、国の強い関与が認められているという

性質がある。そのため、国の制度や法律等により事務処理の方式や事務処理に必要な書式等が明確に定められている場合がほとんどである。

戸籍事務を例に見てみよう。戸籍事務に関しては、届出の書式、戸籍の編製に関する様式などは法務省で定められており、また事務処理の手順も規定化されている。

一方で、同じ法定受託事務である生活保護事務においては、自治体では、生活保護法及び関係法令に基づき、申請手続きや生活扶助、医療扶助などの事務処理要領等を定めている。しかし、具体的な業務プロセス、例えば市民が提出した生活保護申請書に関して具体的にどのような情報をどこから参照しどのように記録するか、対象者のファイルはどのような項目を持ちどのような順に編成するのか、などの詳細は定められていない。そのため、業務プロセスに自治体毎の差異が生じている。事務処理をより正確に、迅速に行うため自治体毎に個別最適化された結果、業務プロセスが異なっている。

このように、法定受託事務においては法定の業務プロセスに基づき業務が遂行されるケースと、法定の様式はあるが、業務プロセスは定まっておらず自治体ごとに業務のやり方が異なるケースの両方がある。

②自治事務における業務プロセスの標準化

自治事務とは、自治体の処理する事務のうち法定受託事務を除いたものを指し、法律や政令により自治体の事務処理が義務付けられているものと法律や政令に基づき任意で行うものの2種類がある。しかし、いずれにおいても国の関与は原則として是正要求までとなっており、事務の細部や様式などのあり方は自治体の判断に委ねられていることが多い。

例えば、住民基本台帳事務に関して見てみると、転入届の様式、住民基本台帳の形式（「世帯票」か「個人票」か）や証明書の様式など法令で規定していない部分が多く存在している。

では、自治事務における「業務プロセスの標準化」はどのように行うべきか。

自治事務における業務プロセスの標準化は国が進めてほしい、と言う意見が自治体から出てくることは想像に難くない。一方、自治事務は自治の本旨からも国の関与が過剰になることは避けるべきである。このことは、我が国の地方

自治の根本として守ることが必要である。

届出や申請の様式を国が整理することが、自治の本旨をゆがめることかどうかの議論は必要であると考えますが、市民に接する自治体が主体的に定めて運用するのが自治事務であることを考慮すると、少なくとも当面は自治体が主体的に活動することも重要だろう。

全国の約1,800の市区町村が一堂に集まって議論検討を行うことは現実的ではないため、例えば全国市長会、全国町村会の組織下に検討組織を置くことが考えられる。しかし、その際、都道府県ごとに順番に充て職とされるような形で組織を設置し、都道府県単位などで意見集約を行うような、現在良く行われている形式では有効な検討と整理を行うことは時間がかかり困難であろう。初期の段階では有志となる自治体の担当職員による検討と整理が有効と思われる。なお、その際の人員や費用などに関しては国等の支援があることが望ましい。

また、その検討の途上で、あるいは一定の整理ができた段階で、市区町村が国と意見交換し、より望ましい形にすることも重要である。地域の課題解決に際して、市民との「協働」ということが提唱され実行されているが、業務プロセスの標準化に関してはまず市区町村と国の「協働」による取組みが重要と考える。それは決して国に全てを依存する事では無く、また国による自治への介入でもない。総務省の研究会でも今後、業務の標準化を進める上で、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との意見も述べられている⁴。

このような取組みが都市自治体・都市自治体職員の主導で行われ、また適切な形で国との情報共有や意見交換を行うことで、より有効な標準化の推進が可能になると考えられる。

4 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AI・ロボティクスの活用に関する研究会（第4回）資料2事務局提出資料2（業務プロセス・システムの標準化）p22、http://www.soumu.go.jp/main_content/000592072.pdf、2019年3月13日確認。

3 業務システムの標準化について

本項では業務システムの標準化について、バックオフィス事務とサービスの両面から整理する。

(1) バックオフィス事務の標準化について

①データ構造と処理ロジックの標準化

コンピュータのプログラムはデータ構造と処理ロジック（アルゴリズム）で構成される。データ構造が共通であれば、プログラム間でそのままデータの交換が可能となる。様々なシステム間でデータ通信が行われる現代ではデータ構造の共通化が重要となるのは必然である。データの構造には様々な要素があるが、自治体の業務で利用する情報の項目について、標準化・規格化された形式を利用した業務システムになることが重要である。これまではデータ構造が異なる他のシステムへの移行が困難であることを理由にいわゆる「バンダー・ロックイン」の状態になることが多かった。これを解決するためには、データ構造の標準化が必要である。

ア データ項目の標準化

既存システムの標準化には、データ交換のインターフェースの標準化以外にも様々な観点で確認が必要である。例えば、データ項目の名称や形式（属性）、長さなどの統一、コード体系の統一、文字コードの統一など大きな課題があるが、これらは時間と費用がかかっても取り組まなければならない。なお、これらの標準化に関しては、標準規格を所管する経済産業省が独立行政法人情報処理推進機構（IPA）とともに、情報共有基盤（IMI:Infrastructure for Multilayer Interoperability）として整備している。情報共有基盤は、電子行政分野におけるオープンな利用環境整備に向けたアクションプランの一環で、データに用いる文字や用語を共通化し、情報の共有や活用を円滑に行うための基盤であり、文字情報基盤と共通語彙基盤により、行政サービスの相互運用性（Interoperability）向上を図っているとしている⁵。この点も十分に考慮し業務とシステムの設計を

行うべきである。

イ システム間のデータ連携の標準化

システム間のデータ連携の標準化については、総務省が普及促進している「地域情報プラットフォーム」と「中間標準レイアウト仕様」という活用可能な2つのデータレイアウトが整備されている。

地域情報プラットフォームとは、様々なシステム間の連携（電子情報のやりとり等）を可能にするために定めた、各システムが準拠すべき業務面や技術面のルール（標準仕様）のことで、地方公共団体においては、地域情報プラットフォームを活用したシステム再構築を行うことで、業務・システムの効率化や、マルチベンダー化が期待されるとしている⁶。なお、「地域情報プラットフォーム標準仕様書」は、(一財)全国地域情報化推進協会（APPLIC）において公開し、運用を行っている⁷が、最新版の閲覧及び利用はAPPLICの会員企業・団体に限定されていることに留意が必要である。

また、中間標準レイアウト仕様とは、地方公共団体の情報システム更改に際し、既存システムから次期システムへのデータ移行を円滑に行うため、移行データの項目名称、データ型、桁数、その他の属性情報等を標準的な形式として定めた移行ファイル用のレイアウト仕様である。2012年6月から総務省において公開、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）において維持管理している⁸。この中間標準レイアウト仕様を活用することで、業務システムの更改や自治体クラウド化の際における円滑なデータ移行や、移行コストの削減が可能となる。

5 IMIとは、経済産業省・独立行政法人情報処理推進機構、<https://imi.go.jp/>、2019年3月13日確認。

6 総務省、「地域情報プラットフォーム」の普及促進、http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/platform.html、2019年3月13日確認。

7 地域情報プラットフォーム標準仕様、<https://www.applic.or.jp/archives/13424>、2019年3月13日確認。

8 中間標準レイアウト仕様、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/lg-cloud/02kiban07_03000024.html、2019年3月13日確認

ウ 処理ロジックの標準化

業務システムにおける処理ロジック（アルゴリズム）の標準化も大切である。平成の大合併において、関係自治体の情報システム統合にあたり、固定資産税の税額が従前と同じデータを利用しても新システムでは計算結果が合致しない事例が散見された。これは固定資産税の税額計算において、ベンダー毎に端数の処理ロジックが異なっていたことに起因すると考えられた。このような問題の解決には法律による制度であれば国が法令と処理ロジックを対応させて仕様化することが望ましい。さらに加えれば、各種パッケージの主要処理ロジックの内容確認も国ないし是全国的な団体で確認することが望ましく、そのことで全国の市区町村が同様に重複して行っている税法改正などにおけるシステムテスト等の作業が軽減され、大きな効果が期待できる。

②システムの共同利用（自治体クラウド化）

各地の自治体において、基幹系システムを中心に、内部事務系システムも含めた業務システムの共同化（自治体クラウド化）が進められている。総務省の2017年10月の調査では、全国で39グループ、357団体が自治体クラウド化、もしくはクラウド化に向けた活動をしている⁹。以下、団体規模別に取り組み状況を述べる。

ア 小規模自治体における自治体クラウド化

基幹系システム等の自治体クラウド化はまず行政規模が比較的小さい市町村を中心に進んだ。町村など比較的小規模の自治体が都道府県域毎あるいは県域を越えて任意団体や法定協議会等を設置し基幹系システムの構築・運用を進めているケースが多い。

介護保険制度が開始されて以降、制度の大きな改革が行われ、その都度、システムの改修費用が小規模自治体には大きな負担になっていたことが主たる理由であった。

9 総務省「自治体クラウドグループ一覧総務省調べ（平成29年10月現在）」、http://www.soumu.go.jp/main_content/000544694.pdf、2019年2月27日確認。

特に町村ではその傾向が大きく、単独ではシステムを維持することが困難になっていたこともあり、都道府県域での自治体クラウド化が進んだ。神奈川県、埼玉県、東京都などでは町村会が中心となり、システムの共同化や自治体クラウド化が進められた。ここでは業務プロセスの標準化・業務システムの標準化が前提となっている。

イ 中規模自治体における自治体クラウド化

都市自治体でも中規模自治体での情報システムの共同化は違う形で進行している。介護保険制度が開始された2000年4月当時は、まだ中規模自治体では汎用コンピュータの利用が多かった。汎用コンピュータでの基幹系システムは自治体ごとの修正（カスタマイズ）が多い状況であったが、東京都の多摩地域では同じメーカーの汎用コンピュータを利用する16自治体が介護保険事務システムを共同開発し利用した。これにより、大規模な新しいシステムを短期間に効率的に開発することが出来、結果的にコストの削減が図られることの先行事例となった。その後、基幹系システムは汎用コンピュータからサーバーを利用するパッケージ型システムの利用が主流となっている。

中規模自治体における自治体クラウド化ではこれまで行われてきたシステムのカスタマイズをどのように減らすか、そのために従来の事務処理の手順（業務フロー）をどのように標準化するかが大きな課題となる。これまで採用してきた事務処理フローを変えることについては業務現場での不安感や拒絶感が少なくない。これをどのように調整し整理するかは業務現場の職員も含めて職員の理解と意欲にかかっている。このことについては自治体のトップ以下、経営層の幹部の理解と指揮も重要である。

ウ 大規模団体における自治体クラウド化

指定都市、中核市などの大規模自治体においては、汎用コンピュータの利用が最近まで続いていた自治体も多いが、パッケージ型システムの採用、また共同化の動きが始まっている。

指定都市市長会は、指定都市の税務事務の効率化を図るため、2019年春に「税務システム標準化・共通化研究会」を設置して、効果的な手法を検討すること

としている。これまで独自開発する例が多かった課税や収納管理、滞納整理などの税務システムは、毎年の税制改正に伴い、システム改修をしなければならないほか、制度の解釈の違いにより、システム上の地域差が生じることもある。このような課題を解決するため、各自治体のシステム改修のスケジュールや標準化・共通化についての意向調査を行うほか、予算や体制、スケジュールについても検討することとしている¹⁰。

このように、都市自治体における自治体クラウド化に向けた連携は一定程度進みつつある。また、今までは同じ都道府県内の団体間の連携が中心であったが、行政規模や都市類型に近い自治体が都道府県域を超えて連携する遠隔型連携も実現し始めている。今後、これらの連携を進める上では、任意協議会による連携や地方自治法に基づく共同機関設置による連携などの組織化を検討することも重要であろう。

(2) サービスの標準化について

将来的な行政手続きの原則オンライン化が予定されており、業務システムの標準化を考える際は、サービス提供者としての視点が必要不可欠になってくる。

今後、住民サービスのあり方を考える際は、来庁を前提としたサービス設計ではなく電子申請・受付を前提とした設計をする必要がある。先述したとおり、既にマイナポータル上ではオンライン申請・受付が部分的にはあるが始まっている。一度のオンライン申請により完結する効率的な手続きの実現にはまだ時間がかかるかもしれないが、そのような手続きの実現に向け、住民に使いやすいインターフェイスのあり方やサービス提供の仕方についても検討する必要がある。

10 時事通信 官庁速報 システム標準化で研究会＝税務事務の効率化検討―指定都市市長会、2019年1月31日配信記事。

4 現在までの検討状況

前節までの議論を受け、本節では自治体及び国において、業務の標準化がどのように検討されてきたのか、事例を通して整理する。

(1) 自治体における業務の標準化の検討事例

①業務プロセスの標準化

ア 東京都多摩地域における住民基本台帳事務の標準化の取組み

1967年に制定された住民基本台帳法では、住民基本台帳事務についての規定がなされているが、事務の細目は各団体で規定しながら事務処理が行われている。この事務処理の細目に関して、1985年頃に東京都多摩地域の自治体の住民基本台帳事務担当者の会議で「適切な事務処理の手引きが必要」との意見が出され、当該団体の有志職員による委員会を課長会の下に位置付けて研究が行われた。そしてその成果は1988年に出版され、多摩地域だけでなく全国の団体の担当部署で活用された。この委員会は初期メンバーだった職員が異動しても担当部署の職員で受け継がれ、研究成果である書籍は法律や制度が変わる都度、改訂が行われている¹¹。この委員会では、初任者のためのテキスト¹²も作成しており、人材の育成にも活用されている。

イ 自治体間ベンチマーキングの取組み

東京都町田市では、2015年度から行政規模が近い都市自治体とともに、国民健康保険、介護保険、市民税、資産税、保育関連、住民基本台帳の6つの業務について、自治体間ベンチマーキングを実施している。

自治体間ベンチマーキングとは、自治体間で業務プロセス、パフォーマンス、コスト等を比較し、差異を「見える化」とするとともに、自治体間で共有できる

11 9訂版 住民記録の実務、東京都市町村戸籍住民基本台帳事務協議会・住民基本台帳事務手引書作成委員会、2018年6月、日本加除出版株式会社。

12 8訂版 初任者のための住民基本台帳事務、東京都市町村戸籍住民基本台帳事務協議会住民基本台帳事務手引書作成委員会／編著、2018年10月、日本加除出版株式会社。

ベストプラクティスを検討し、業務改革・改善につなげる取組みである¹³。

このような取組みは業務の標準化につながる優れた取組みとして注目される。分析の手法は自治体の行政規模の大小にかかわらず応用できる点が多いと思われる、この事例を参考として全国的に検討が広がることを期待したい。

②業務システムの標準化

ア 立川市、三鷹市、日野市の自治体クラウド化

東京都の立川市、三鷹市、日野市の3市は住民情報システムの共同クラウド（自治体クラウド）の2021年度運用開始を目指して、取組みを進めている。この取組みでは業務プロセスの標準化、システムの標準化を強く意識されており、3市の業務担当課職員による事務処理の内容検討と照合、業務の標準化の検討が進められている。2018年6月から9月までの間、65業務について業務フロー及び機能要件の検討を行うため、14のワーキンググループと43のサブワーキンググループで延べ172回の打ち合わせが行われている¹⁴。行政規模や都市類型がほぼ等しい自治体間であっても、業務フローやシステムの機能にはかなりの相違があるが、そのことを確認しながらも、標準化のメリットを明らかにして取組みを進めている例として注目したい。

イ 豊橋市・岡崎市の自治体クラウド化

愛知県豊橋市・岡崎市は2013年度から国民健康保険（国保）・国民年金システムを共同開発し利用している。両市とも度重なる制度改正によりシステムが複雑化し、老朽化も進んでいたため、賦課方式の見直しを契機に共同開発することでコスト削減を図っている¹⁵。

13 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AI・ロボティクスの活用に関する研究会（第1回）高橋委員（町田市）提出資料 http://www.soumu.go.jp/main_content/000575565.pdf、2019年3月13日確認。

14 立川市、三鷹市、日野市の自治体クラウドの取組み、白戸謙一、月刊J-LIS、Vol.5、No10、p30-p35

15 時事通信 官庁速報、《市政コーナー》◎国保・年金システムを共同導入＝愛知県豊橋市・岡崎市、2011年7月27日配信記事。

(2) 自治体業務の標準化に関する国の研究会での検討状況

これまで国の研究会においても自治体業務の標準化が度々検討されている。

まず、2007年3月に地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会の報告書¹⁶が公表されている。研究会報告書では、民間委託の推進にあたり「業務プロセスの標準化が不十分な場合、民間事業者は個々の地方公共団体に対してオーダーメイド型の業務を提供せざるを得ず、ノウハウの蓄積による効率化や規模の経済性の発揮などが困難となり、業務受託に対する民間事業者の意欲が低下することになる。」としており、自治体間にわたる標準化の必要性を挙げているが、そのための推進策は言及されていない。

続いて、地方公共団体の職場における能率向上に関する研究会の報告書¹⁷が2012年3月に公開されており、「『定型業務のムダをなくす』とは、業務プロセスの標準化・定型化を徹底し、それをマニュアル化して組織で共有する取組である。」として、標準化の推進の必要性を指摘している。しかし、自治体間での業務プロセスの標準化には踏み込めていない。

そのほか、2014年度には、総務省の地方自治体における業務プロセスの標準化・効率化に関する研究会¹⁸が設置され、検討結果が報告書¹⁹として公開されている。

また、最近の検討事例としては2017～2018年に開催された自治体戦略2040構想研究会²⁰と2018年9月から開催されている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AI・ロボティクスの活用に関する研究会²¹という総務省

16 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会報告書、http://www.soumu.go.jp/main_content/000156783.pdf、2019年3月13日確認。

17 地方公共団体の職場における能率向上に関する研究会報告書、http://www.soumu.go.jp/main_content/000152817.pdf、2019年3月13日確認。

18 地方自治体における業務プロセスの標準化・効率化に関する研究会、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/hyoujyun_kouritsu/index.html、2019年3月13日確認。

19 地方自治体における業務プロセスの標準化・効率化に関する研究会報告書、http://www.soumu.go.jp/main_content/000336838.pdf、2019年2月4日確認。

20 自治体戦略2040構想研究会、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html、2019年3月13日確認。

21 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AI・ロボティクスの活用に関する研究会、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/process_ai_roboto/index.html、2019年3月13日確認。

の2つの研究会での検討がある。

自治体戦略2040構想研究会の第2次報告では、業務プロセスの標準化と業務システムの標準化を強く訴えている。今後、日本では少子高齢化と人口減による税収減が進展することが見込まれており、自治体は今まで以上に人材と収入の確保が困難になる。そのため、これまでの市区町村の組織のあり方、業務のあり方を抜本的に改革する必要があると同研究会は指摘している。第2次報告では、自治体組織・業務の抜本的改革を進めるため「破壊的技術（AI・ロボティクス等）を使いこなすスマート自治体へ」の転換が急務であり、そのためにも業務プロセスの標準化とシステムの標準化が不可欠であるとしている。

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AI・ロボティクスの活用に関する研究会は前述の自治体戦略2040構想研究会の報告を受けて、業務プロセスの標準化、業務システムの標準化を推進するための具体的な検討、さらには「破壊的技術」とされたAI/RPA等の活用を検討するために設置された。この研究会は2018年度後半から2019年3月上旬までに9回の会合を重ね、本稿執筆中の現在も進行中である。この研究会の内容は本研究会の目的や方向性とも非常に関連が深いことから、今後の成果に注目したい。

本章で見てきたとおり、自治体間での業務プロセスの標準化は関係者間で一定の問題意識は持たれながら、実際にそれを推進するための方策やインセンティブが明らかになっておらず、国の具体的な支援も乏しいことから自治体間の共通課題、共通の取組みにつながっていなかったと言える。

5 自治体庁内における業務の標準化について

前節までは都市自治体間の業務の標準化について考察してきたが、都市自治体内の業務間の標準化（≒庁内連携）を考慮することも重要である。本節では業務プロセスと業務システムそれぞれの側面から、都市自治体内の標準化について考察する。

(1) 業務プロセスの標準化

都市自治体では窓口が対象者や制度毎に異なることが多いが、庁内横断的な観点から業務プロセスの標準化を検討することが必要である。以下、市民にもっとも関係の深い事務である福祉分野のサービスを中心に自治体庁内の業務プロセスの標準化について検討する。

福祉分野のサービスでは、児童手当等の法定受託事務と介護保険等の自治事務が混在している。また、福祉分野のサービスは多岐にわたり、相互に関連することが多い。このことから福祉分野の業務の標準化は重要ではあるが困難でもあると言える。

例えば、ひとり親世帯に関する支援として、児童扶養手当、医療費助成、所得税・個人住民税の控除など、業務に関連する様々な制度・サービスがある。また、傷病等により一定の障害を負った場合には、同じく障害年金、障害者医療費助成、障害者福祉手当など多様な支援制度がある。

サービスの対象者を支援するための制度や窓口は分散していることが多く、対象者に横断的に丁寧に説明・案内するのが困難な状況となっていることが多い。結果として、手続きが多くてわかりにくい、手続きもれが生じやすい、個々の相談者に適切なサービスが提供できているかどうかの確認が困難であるといった課題が生じている。

大分県別府市では、業務改革モデルプロジェクトとして、出生、転出、転入などのライフイベントに着目したワンストップサービスの検討を行うとともに、人生において最も重要なできごとである「死亡」のワンストップ窓口として「おくやみコーナー」を設置し、必要な手続の案内と申請書の作成を行うとともに、その評価を行っている²²。このことは業務間の標準化を検討する良い契機となるであろう。

以上述べたように、サービスの標準化を業務プロセスの側面から検討し、自治体の庁内連携を図るためには、以下の事項について検討が必要である。

- ・制度やサービスを横断的視点で検討し、標準化を進めることが必要。制度やサービス、窓口毎に申請・届出の書式や基準が別々にならないこと。
- ・窓口（所管課）、サービス制度毎の最適化に陥ることがないように配慮すること。

- ・制度やサービス毎の標準化については都市自治体が国・都道府県に積極的に提案すること。

(2) 業務システムの標準化

都市自治体内の庁内連携（業務間の標準化）を図る際、前述した部局横断的な業務プロセスの標準化のみならず、庁内システムの連携を視野に入れた業務システムの標準化の検討も必要である。

1章で述べられている姫路市の行政情報分析基盤の取組みは、庁内業務システムの標準化を図った結果、庁内の情報連携と統合データベース構築を実現した好事例である。

6 自治体の業務標準化に向けた提言

これまで自治体における業務プロセスの標準化とそれに関連する現状の課題などを述べてきた。改めて本項では今後の推進に当たっての若干の提案を行いたい。

(1) 業務フローの確認が必要

業務プロセスの標準化は抽象的な概念レベルではなく、個別具体の事務処理の内容に関して検討されなければならない。

そのためには具体的な事務処理手順（業務フロー）を確認・確定しておくことが必要である。

コンピュータが自治体に導入される以前、全ての作業が手処理、紙ベースで行われていた時代には、「事務処理細則」等の名称で一定の処理手順が定められていた。また、初めてコンピュータを導入してシステムを開発した時には、オーダーメイド型のシステム開発が多かったこともあり、職員が当時の業務フロー

22 平成28年度業務改革モデルプロジェクト報告書、別府市、http://www.soumu.go.jp/main_content/000475734.pdf、2019年3月13日確認。

とシステム化した後の業務フローを作成して仕様書とするとともに職員の研修にも利用していた。

その後、業務処理がシステム利用を前提とするようになり、法制度の改正に伴う業務の変更、システムの変更が行われた際に業務フローの変更が明示的に行われないまま現在に至っているケースが多く、最新の業務フローが存在しないという現場が多くなっている。

業務システムを開発・提供する事業者側にも画面の遷移図などの資料はあるが業務フローはそもそも事業者が作成していないため、事業者側にも存在していないのである。

今後、業務プロセスの標準化を推進するためには、まず現行の業務フローを明らかにし、それを基に自治体間で比較し相違点の根拠や効果を検証するなどの検討を重ねるべきである。

(2) 業務の個別性と標準化の関係を前提に

前項で述べたように、自治体毎の業務フローを基に比較検討することで業務フローの相違点が明確になり、その根拠や長所・短所を比較検討することで、より適切な業務フローを整理することが可能となる。また、そのプロセスで個別最適を図った部分と共通化を図った部分の違いを明確にすることができる。

また、相違点には当該自治体の個別課題として解決すべき内容が含まれていることが想定される。業務プロセスの標準化の際に自治体の個別性の部分を明らかにすることで、自治事務として尊重されるべき個別性に起因する部分を明確化するとともに、個別性の「許容範囲」を明確にすることも可能になると考えられる。その部分に関しては自治体の多様性を尊重する事務処理を残すなど、標準化が業務の統一化、厳密な同一性を図ることではないことを念頭に、取り組みを進めるべきである。

(3) 手続きのデジタル化を前提とした制度設計へ

これまで業務プロセスの標準化、システムの標準化について述べてきたが、次に制度設計に関して提案したい。

現行の多くの業務は、紙の上を手書きされた文字を介して記録や判断を行う

ことを前提とした時代に設計され、ICTが発達してもその根本部分は変わることは無かった。しかし、すでに民間ではオンライン・バンキングやネット・ショッピングなど金融関係、購買関係を中心に、紙によらず手書き文字によらない電子的な情報の交換、記録、処理が中心になりつつあり、ICTを前提としたサービス制度が設計、実施されている。

このことを行政手続きに当てはめて考えれば、現在のICTを活用したデジタル前提の社会ではどのような制度が適切か、その場合の業務処理、業務システムはどうなるべきかを検討し改革を進める時期に来ていると言えるのではないか。



おわりに



本章の終わりに、再度、標準化の重要性を指摘しておきたい。

我が国においては民間・行政を問わず、個別の課題における創意・工夫・改善が行われてきたが、その多くは「個別最適」の取組みであった。個別の組織・部局での最適化が是とされる社会では、全体最適化の視点、共通化・標準化の視点が欠落していたことは大きな問題を生んでいる。太平洋戦争中に日本軍が用いた銃器では個別に最適化された結果、陸海軍でもそれぞれの銃器毎に弾丸の規格が異なることが多く、結果として補給に非常に困難を来したのに対し、連合軍は国を越えても弾丸の規格が統一され相互に利用可能であったという逸話は有名である。あるいは狭い国土の中でいまだに商用電源周波数が東日本と西日本で異なることの弊害は非常に大きいが、このこともそれぞれの地域の電力会社が個別に最適を判断して技術を導入した結果である。

市区町村において、可能な限り業務プロセスの標準化として用語や概念の明確化や業務フローの擦り合わせを行うこと、業務システムにおける技術的な規格や処理ロジックを統一することの大切さを今一度、再確認すべきであろう。

そして、今後導入が進むAIの活用においてもそれを効果的に行うためにも本章で述べたことの重要性をご理解頂きたい。

※本稿の執筆及び校正にあたっては地方公共団体情報システム機構の寺山ひかり氏に多大なるご協力を頂いた。