

「地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会」

第6回議事概要

日 時：平成26年10月31日（金）13：30～15：30

場 所：都道府県会館 4階 410号室

出席者：斎藤座長、熊木座長代理、後藤委員、高橋委員、土合委員、
原田(智)委員、原田(大)委員、松下委員、森委員

幹事：佐々木自治行政局長、時澤大臣官房審議官、宮地行政課長、小宮市町村課長、
上飯屋外国人住民基本台帳室長、望月個人番号企画室長

オブザーバー：磯地方情報化推進室長、金崎内閣官房社会保障改革担当室内閣参事官

事務局：福田行政経営支援室長、増田地域情報政策室長 ほか

【議事次第】

- (1) 開会
- (2) 原田(大)委員発表(地方自治体における業務の標準化の法的課題)
- (3) 後藤委員発表(業務の標準化の効果測定方法について)
- (4) その他
- (5) 閉会

【地方自治体における業務の標準化の法的課題】

- 原田(大)委員より資料に基づき発表。
 - ・ 行政法の常識として、
 - ① 行政による個別の決定は、公務員自身が自ら事実を調査し、認定して法的に評価し、法令等の規範に当てはめて法的効果を選択決定すること(包摂モデル)
 - ② 行政による情報収集は必要最小限度にとどめられるべきであること
 - ③ 国と地方自治体の関係として、一定の事務遂行が法律で義務付けられていても、地方自治体はその範囲内で政策実現上の一定の自由度が認められていることの3点が挙げられるが、ICTの利用促進が業務の標準化・効率化、システムの共通化を要請することとなり、これらの3つの前提に大きな影響を与えることとなる。
 - ・ 個人情報保護は行政の決定の基礎となる情報の収集、管理、利用に密接に関連する分野であり、番号法によって利用制限を法令で確定するという方式が前面に出てきたことと併せ、地方自治体の活動に直接適用されない個人情報保護法制に関して条例に委ねるべき領域を精査する必要があるのではないか。
 - ・ 自治体クラウドのような共同処理をやすくするために、国の法律の詳細度を高め

るという議論に対しては、行政法学からは抵抗がある。

- ・ よって、法律の規律密度については、法律の要件・効果規定を明確化する、またはわかりやすくする方向で検討するか、規律密度の引上げによらず、共同処理の前提となるBPRにより事務のあり方を平準化していくことが考えられる。
 - ・ 様式は国民の権利義務とは直接関係しないとされ、法令における規定のレベルに統一的なルールはなかった。
 - ・ しかしながら、事務の共同処理にICTを活用する際に、これでは推進の阻害要因となるので、これからは、様式は広い意味で国民の権利義務の実現に関わる問題であり、通達、行政規則のレベルで定めるのではなく、法律、又は法律の委任に基づく政省令で定めるものとして、様式の重要度に応じて規定の法形式を緩やかに統一していくべきではないか。
 - ・ 公務員の意思決定にベンダーの提供するシステムが大きな役割を果たしており、競争法的な観点からも民営化対応法の観点からも何か一定の法律的な規律が必要なのではないか。
 - ・ 様式に関して、従来はまさにここに自治があるというような扱いで、様式の自由度を大事にする文化があったが、自治体はむしろ様式で勝負するのではなく、政策内容で勝負することとして、様式や作業手順は平準化を図っていく方向に転換すべきではないか。
 - ・ 庁内標準化は基本的には各自治体の政策判断であるが、総務省として先進事例を蓄積・紹介するとともに、標準化に必要な法的手当について検討を継続することが求められているのではないか。
 - ・ 事務の共同処理、クラウド化については、個別の所管課単位で行われるのが基本ではあるが、全体的な進行管理を総務省が行い、財政的な裏づけやベンダーに対する法的規律の設定について検討する必要があるのではないか。
- 様式は自治とのバランスという観点から、技術的助言や通知のレベルで示していることが多いが、これはどのように評価されているか。
- 従来はそこがまさに自治だということで整理されていたと思うが、標準化がもっと進行していくと、このあり方自体が問われてきて、考え方を転換することもあり得るのではないか。
 - 少なくともシステムを活用するような事務については、そもそも政策内容の自由度はあまりないと思われ、様式をはじめとして事務手順の標準を示したほうがよいのではないか。

- 国から示していただきたいものは、インとアウトの部分。中身の事務手順や法令解釈を細かく決めきることは労が多いただけでありあまり意味がなく、自治体に任せてもらえばよい。特に国が決められるべきクラウド化における技術的基準、例えば中間サーバーのデータの内容などを決めてもらえれば、標準化が進むのではないかと。

- ベンダーの競争環境の維持が重要とのことだが、これは自治体がクラウド化なりで他の自治体と連携したほうがベンダーの競争環境が維持されるという理解でよいか。
 - その通りである。クラウド化してデータも標準化した環境の中で競争していただくというのが現実的である。

- 従来自治体は様式を決めるところから全力で自分たちで考えていたが、クラウド化で標準化を進めることで、様式を考える部分のマンパワーを、公務員しかできないアナログ的な部分に集中投下できるようになるのではないかと。

- 様式については、執行命令であり、法令の個別の委任は必要ないものと整理されてきたものであるが、情報公開法など法律によっては個別に定めているものもある。様式を比較的上位の法令に規定しているものについてその理由を整理する必要があるのではないかと。
 - 様式については、記載事項を統一することと、紙にどう書くかを統一することの2つの議論があるものとする。記載事項は権利義務に関わるので、やはり政省令で規定すべきであるが、電磁的記録が中心の現在においては、紙の様式がいまだに必要か、これからもっと明確になっていくのではないかと。
 - システムを構築する際に紙の様式をもとに画面を作るというニーズがあることを受け、紙の様式を統一的に示す必要性がいまだにあるのではないかと考えたもの。
 - 紙というよりもデータ項目の標準化が必要ではないかと。
 - その通りである。データ項目が重要度としてはより上であり、上の規範で確定させておくべきものとする。

- 様式を政省令ですべて定めきってしまうという考え方もありうるのか。
 - 従来の自治体の考え方とは捉え方を変えて、国の側で少なくとも省令、告示くらいの段階で全部決めてしまうことで、全体としてのコストを引き下げることが重視してはどうかと考える。
 - コストを強調すると、自治という地方分権の流れに反することになってしまうので

はないか。コストと自治のバランスをどうとるのが非常に難しい課題である。

- 自治には団体自治と住民自治の両方があり、住民にとってはコストが安くなることはメリットであるから、住民自治という観点から団体自治を少し抑制するという観点もありうるのではないか。

【業務の標準化の効果測定方法について】

- 後藤委員より資料に基づき発表。
 - ・ 測定すべき「効果」は、公共サービスやプログラムが標的顧客または社会領域に与えた望ましい影響、すなわち、戦略レベルの達成目標に対応する「アウトカム」である。「業務の標準化」は、「戦略」の手段である「施策・事業」の、さらにその手段である「活動・プロセス」にあたるのが一般的なので、業務の標準化による直接的な効果を算定した事例はあまり存在しないのではないか。
 - ・ 「業務の標準化」の効率化効果を測定するための指標としては、職員業務時間の削減効果のような、業務プロセスの改善効果を表す指標が最もよいと考えられる。「情報システム経費の削減効果」は、少なくとも単独では良い指標とはいえない。1処理あたりの平均時間（の節約効果）のような効率性指標などと併せて用いる必要がある。
 - ・ 業務の標準化が住民にも直接的に影響がある場合には、住民側の効果も測定すべき。もっとも代表的な測定指標は「利用者満足度」。満足度調査を行う代わりに代理指標を用いることもあり、その場合は1顧客あたりの「平均処理時間」や「平均処理費用」が用いられることが多い。その際には、算定根拠を明確にすることが重要。
 - ・ 例えば総務省の把握している各自治体のICT経費のデータを様々な角度から自治体間で比較できるようにすることが非常に有意義である。歳入に占めるICT経費の割合や、住民1人あたりのICT経費などを人口規模、地域などで比較できるようにすることで、自治体にとって非常に参考になるのではないか。
- クラウド化に伴う効果について、情報システムの運用コストの3割圧縮ということを中心に進めているところ。現在各団体にヒアリングを行い、業務処理時間の削減などの効果も聞いているが、なかなか見えにくい。
- 自治体クラウドについては、情報システムが所有から利用になることでシステム管理等の職員負担が軽減されること、調達業務等の共同処理により個別自治体の業務時間の削減が可能となること、といった効果があるものと考えている。
- 内部事務については、今まで職員が手作業でやっていたコストが、システム化することでシステム経費として見えてきてしまい、特に小さな団体では進みにくいというこ

とがあるのではないか。

○ 住民の利便性向上を測る指標として、平均時間、平均費用の他にはどのようなものがあるのか。

→ 添付書類がいらなくなることも効果の1つである。海外ではデジタル処理によって紙の書類が何枚不要になったかをカウンタで表示される仕組みをとるところもあると聞いている。金銭や時間に落とさない、目に見える形で効果を見せる工夫の1つ。

→ ワンストップ窓口を実際に導入している自治体に聞いたところ、1件あたりの処理時間が確かに減ったが、これにより住民満足度の向上が実感できるかという保証できないということであった。住民は毎日窓口に来るわけではなく、前と比べてよくなった、というような評価はあまりしないのではないか。むしろ、数値に落とさない満足度として、定性的なサンプルデータを評価することが重要ではないか。例えば、窓口で住民とのトラブルが目に見えて減った、ということは、満足度を評価する面白い指標ではないか。

○ 費用対効果の測定は、金銭換算するのが一番分かりやすいのではないか。

→ 基本的にはすべての費用と便益を金銭換算して費用便益計算を行うのが最も望ましい。ただ、機会費用の計算方法などは色々な考え方があるため、前提への合意や納得感を得るのがなかなか難しく、また、コストもかかるものである。

→ 企業においても、投資額と運用コストをグループ会社ごとに比較することがあるが、コストの算出根拠に差があって、同じ目線で評価するのが難しい。ただし、一般的な業界ごとの投資率と比較するなどを検討したいと考えているところ。

○ 利用者満足度を測る方法として、アンケートがあるとのことだが、アンケートの結果は客観性があるとみてよいのか。

→ 客観性を確保できるか否かはアンケートのとり方に依存するが、基本的には、利用者アンケートで利用者満足度を測って住民側への効果を評価する方法は、望ましい方法である。ただし、費用等がかかるものなので、代理指標が用いられることも多い。

以上