

官の情報システム研究部会報告（16）

第16回：府省共通システムの開発における課題

～人事給与システムの開発を中心にして～（下）

小畑智大（こばた ともひろ）
会計検査院

前回の第15回（上）では、人給システムの概要を取り上げた。本号では、会計検査院の検査の結果を紹介するとともに、これを題材にして、府省共通システムを開発する際に想定される課題を考察する。

3. 会計検査院の検査の結果

会計検査院は、2012年10月に、人給システム・調達システム・旅費等システムの三つのシステムにおける最適化の進捗状況等について検査を実施し、その状況を国会及び内閣に報告した²⁾。

また、このうち、人給システムについては、別途、内閣及び人事院に対して最適化効果が早期に発現するよう意見を表示した³⁾。

以下、本章においては、これらの会計検査院の報告に示された検査の結果のうち、人給システムに関する指摘の一部を紹介する。

3.1 人給システムの経緯及び現状

人給システムの最適化計画は、2004年2月に当初の計画が決定された後、2012年1月までに、計4回にわたり計画が改定されており、これに伴ってシステムに参画する各府省等の運用開始が当初計画における予定から大幅に遅延しているとされている。

また、2012年7月末現在では、人給システムに参画予定の30府省等のうち、5府省等がシステムを運用しており（表2参照）、6府省等がシステムを並行稼働しながらデータの整合性の確認等を行っているとされている。

そして、システムの稼働時期は、参加府省等ごとに設定されており、本番稼働時期が到来していない府省等が多数見受けられるとされている。

3.2 設計・開発段階における問題

人給システムの設計・改修業務において、受入テストの結果により発見された多くの問題に対して、人事院が、設計・改修業者に総合テストを再度実施させるなどしたことから、総合テストや受入テストが予定より大幅に遅延していたとされている。

また、システムの構築に当たって、人事院において、参加府省等が保有している現在のデータ量等の確認を十分行っていなかったことなどから、参加府省等の実際のデータ量等が設計・開発に反映されておらず、また、総合テスト等においても十分検証されていなかった。このため、2010年度に参加府省等のデータを人事院が人給システムに登録して、参加府省等がシステムを並行稼働させたところ、画面遷移に時間を要したり、バッチ処理に時間を要して処理が停止したりするなど性能に係る障害が多数発生したとされている。

3.3 移行作業における問題

人給システムは、「集中管理方式」により運用されることになったことから、参加府省等は、人事院が設計・開発した人給システムに参画するために、データ抽出等により、システムに登録するデータを作成する必要があるとされている。

そして、人事院は、移行作業に当たって、人給システムにデータを登録するための登録シートの作成やデータを登録するためのプログラム（以下「移行ツール」という）の設計・開発を実施したが、移行ツールに係る要件定義に際して、参加府省等の独自システムにおける既存データの情報を十分把握していなかったため、移行ツールのデータチェックが十分機能せず、人事データと給与データとの間や給与データ内での整合性が確保できない事態が多数発生したとされている。

表2 最適化計画に基づく人給システムの本番稼働時期（2011年7月末現在）

府省等名	2009年8月改定の最適化計画に基づき各府省等が移行計画書等で定めていた本番稼働時期	2012年1月改定の最適化計画に先立つ2011年申合せ		備考（2012年7月末現在に本番稼働している府省等の本番稼働時期）	
		本番稼働時期	移行作業		
内閣官房	2012年1月	2015年1月	新移行方式		
内閣法制局	2012年1月	2015年1月	新移行方式		
人事院	2010年10月	稼働済み	—	(2010年10月)	
内閣府	2012年1月	2015年1月	新移行方式		
宮内庁	2011年2月	稼働済み	—	(2011年4月)	
公正取引委員会	2011年2月	2012年9月	継続		
警察庁	2012年2月	2012年2月	継続		
金融庁	2011年4月	2015年5月	新移行方式		
消費者庁	—	2015年1月	新移行方式		
総務省	2011年7月	2012年3月	継続	(2012年5月)	
法務省	2011年4月	2013年8月	新移行方式		
外務省	2011年度	2016年3月	新移行方式		
財務省	2011年4月	2015年5月	新移行方式		
国税庁	2012年2月	未定	新移行方式		
文部科学省	2011年2月	2013年2月	新移行方式		
厚生労働省	本省	2012年2月	継続		
	地方労働局以外の地方機関	2011年4月		2012年10月	
	地方労働局			2013年1月	
農林水産省	2011年1月	2012年10月	継続		
経済産業省	2012年4月	2015年3月	新移行方式		
特許庁	2011年度	2013年5月	新移行方式		
国土交通省	2011年4月	2015年1月	新移行方式		
気象庁	2012年1月	2014年1月	新移行方式		
海上保安庁	2011年4月	2013年5月	新移行方式		
運輸安全委員会	2012年1月	2015年1月	新移行方式		
環境省	2011年1月	2013年4月	継続		
防衛省	2012年度	2014年8月	別途		
衆議院	2011年1月	稼働済み	—	(2011年4月)	
参議院	2012年度	2014年1月	新移行方式		
国立国会図書館	2011年1月	稼働済み	—	(2011年6月)	
最高裁判所	2012年度	2015年1月	新移行方式		
会計検査院	2011年1月	2012年7月	継続		

(出典：平成23年度決算検査報告をもとに筆者が作成)

また、移行作業の準備段階では、人事院から参加府省等に対する移行ツールや登録シートに関する説明が十分でなかったため、登録データの作成に当たって事前にデータの品質を確保する必要があることや、登録シートに必ず記載すべき情報の範囲等が

十分伝えられていないなど、人事院と参加府省等との間で十分な情報共有が図られていなかったとされている。

さらに、人事院は、人給システムにデータを登録した後に整合性のチェックを実施した結果、各府省

等とも総数で数万から数十万単位のデータの不整合によるエラーが発生していることについて、それぞれの参加府省等に連絡していたが、その際に、エラーの内容の詳細な解析結果の説明を行っていなかった。

これらの移行作業の遅延等により、前記のとおり、多くの府省等は、人給システムをいまだに運用できていないとされている。

3.4 最適化計画における移行経費の計上

データ作成等の移行作業のうちには、システムに関する高度な技術的知識等を要する作業や作業量が非常に多いものもあることから、多くの参加府省等は移行作業を請負契約により民間業者に実施させている。

これらの移行作業に係る2008年度から2011年度までの間の請負契約は、22府省等において73件、契約金額計18億0811万余円であったとされている。

しかし、人事院は、参加府省等が保有しているシステムはそれぞれ独自システムであり、移行経費の算定が困難であること、また、人給システムに登録したデータの不整合を解消するために、移行ツールを改修し、これを用いた「新移行方式」を2012年度に参加府省等に対して示すこととしており、これを踏まえた移行経費の把握が必要となることなどから、内閣官房等と協議の上、2012年1月改定の最適化計画においても、移行経費を最適化の実施に係る投資額に含めていなかったとされている。

4. 府省共通システムの開発における課題

4.1 投資と効果に関する課題

会計検査院の指摘から浮かび上がる問題の中で、筆者が特に重要であると考えるのは、投資と効果の課題である。

まず、投資の問題に目を向けて見ると、会計検査院の指摘にもあるとおり、参加府省等が負担した移行経費は最適化計画の投資額に含まれていない。また、人給システムと参加府省等の独自システムの並行稼働、移行データのエラーチェックといった新たな作業が発生しているが、これを最適化計画の投資として捉えている形跡は見られない。したがって、

最適化計画で試算した投資額は、結果的に過小に見積もられていた可能性が高い。

次に、投資によって得られる効果についてみると、最適化計画において、人給システムを全府省等に導入した場合、年間12.6億円の経費削減と年間延べ1,050万時間の業務処理時間の短縮という「効果」が見込めるとしている。しかし、実際は、多くの府省等において導入が進んでいないことから、現状では、この効果が十分に発現していないと考えざるを得ない。

公共事業の分野では、その実効性は別にしても、事業評価制度が確立されていて、効果が投資を下回る場合等には事業を中止することができるが⁴⁾、官の情報システムの開発については、そのような動きが弱いと思われる。

今後、府省共通システムを開発する際には、プロジェクト開始前に想定した効果がどのタイミングで、どの程度発現するかを常に監視し続けるとともに、プロジェクト全体が遅延したり、追加の費用が発生したりした場合に、投資と効果を再度試算して、プロジェクトを見直していく体制を整備すべきだと思われる。

4.2 業務の最適化に関する課題

効果の問題と密接に関係すると思うが、人給システムの機能が十分利用されているかという問題がある。会計検査院の指摘では、いまだに運用されていない府省等が多く見られることを問題としているが、それに加えて、既にシステムを運用している府省等における利用状況も十分確認する必要がある。

これに関して、2012年に改定された人給システムの最適化計画によると、「自動化を図る業務」は36業務と多岐に及んでいるが⁵⁾、利用者としての筆者から見ると、多くの機能は利用できない状況にあると思われる。これは、例えば届出申請システムなど、人給システムには機能として備わっているものの、いまだに紙による業務処理を行っていて、業務改革(BPR)が追いついていないことに起因するものも多いと思われる。

府省共通システムを導入する際には、システム化する業務の一つ一つを見直し、真に必要なもの以外は簡素化して業務改革(BPR)を行う必要がある。そして、システム化は目的ではなく、業務の効率化

を達成するための手段であるということを強く意識すべきである。それによって、業務改革（BPR）が行われていないため利用されていないといった事態は防ぐことができると考えられる。

4.3 システムの複雑化に関する課題

人給システムについては、システムが複雑化している。これには、人事、給与、共済、時間管理、宿舍管理等、業務が多岐にわたるという複雑さもあるし、職員数が数十万人に及ぶ府省等の存在、多くの地方支分部局等を持つ府省等の存在といった組織上の複雑さもある。そして、これら業務ごとに、又は組織ごとに、慣習的な取り決めがあったり、独特の文化があったりすることから、共通化、標準化が非常に困難であるといえる。また、会計検査院の指摘にあるとおり、人事院と参加府省等との情報共有における問題が見受けられるが、筆者としては、府省等間だけでなく、府省等内の部局間での横断的な情報共有に対する意識の低さも感じている。

府省共通システムを開発する際には、このように複雑なシステムを開発・運用するものであることを認識した上で、本当に共通化する必要があるか、投資に対する効果が十分あるかを検討する必要があると思われる。

また、複雑さ故にシステム開発や情報の移行に際して、様々な想定しなかった不具合等が生じる可能性が高いため、システム開発の初期段階から、府省等間において不具合等に関する情報を共有する体制を整備することが必要であろう。

4.4 人材不足に関する課題

人給システムの本格稼働が大幅に遅れた原因の一つに、設計・開発段階の問題が挙げられる。データ量の確認等が不十分であったため、性能要件が十分定義されておらず、バッチ処理に時間を要して処理が停止するなど性能に関する障害が多数発生していることなどは、性能要件に対する認識が十分でなかったことの表れである。

この点に関しては、府省等における IT 人材が不足していることに大きな原因があると思われる。人材不足には、IT に対する知識を持つ人材だけではなく、発注能力を持つ人材、プロジェクトマネジメント能力を持つ人材の不足も挙げられる。そして、

これらの人材が不足する原因としては、情報システム部門を経験した人材のキャリアパスがないためモチベーションが上がらないことや、国家公務員の人事ローテーションが2年から3年と短いためシステム開発の計画、設計、実施、運用までのすべての段階を経験できないこと、外部専門家の登用がうまく行えないことなどが考えられる。

人材不足に対する対策をとることは、現状では非常に困難であるが、まずは、人事ローテーションの見直しを行い、人材を育成できる体制をとる必要があると考える。

5. さいごに

本稿では、会計検査院の指摘を題材にして、府省共通システムを開発する際の課題について分析した。筆者が取り上げた課題以外にも様々な課題があると思われるし、各府省等においても、課題に対して真摯に対応していると想像される。

しかし、人給システムのような府省共通システムを構築する目的は、当然業務の効率化にあるのであり、効率化によって内部の事務処理に従事する職員の業務を減らし、その分国民へのサービス、行政運営、政策の立案等に多くの職員をあてることではないか。

そのためには、上記のとおり、府省共通システムを構築する際に、必ず業務改革（BPR）を行い、真にシステム化が必要な業務に絞り込むとともに、府省間で類似している業務については手続きを統一化して、なるべくシンプルなシステムの構築を目指すべきであると考えられる。

政府 CIO は、26 年度予算概算要求に当たって、各府省に「情報システムに係るものについては、業務改革（BPR）を徹底するとともに、その成果も踏まえた投資対効果が明確に」なることを求めている⁶⁾。

一方、府省共通システムに関しては、調達等システム、旅費等システムの開発が進められていたり、いわゆるマイナンバーの導入、政府クラウドの推進が掲げられたりして、更なる複雑化を見せようとしている⁷⁾。

そこで、今後も府省共通システムが効率的に開発、運用されているか、真に業務の効率化に貢献し

ているか、投資に対する効果が上がっているかなどについて注視していきたい。

注

- 2) この報告は、人給システム・調達システム・旅費等システムの三つの府省共通業務・システムについて、最適化の実施に当たり、担当府省と参加府省等との間や関連するシステムとの間でどのような調整が行われているかなどについて検査を実施し、その状況を取りまとめ、会計検査院法第30条の2の規定に基づき、会計検査院長から衆議院議長、参議院議長および内閣総理大臣に対して報告したものである。
<http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJI12/2011-h23-5300-0.htm>
- 3) 2)の報告のうち、人事・給与等業務・システムの最適化を円滑に進捗させるための具体的課題等については、別途、会計検査院法第36条の規定により、意見を表示している。
<http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJI13/2011-h23-5600-0.htm>
- 4) 例えば、国土交通省では、平成10年度から新規事業採択時評価、再評価を導入しており、平成15年

度から、完了後の事後評価を導入している。

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01.html

- 5) 人事院のウェブサイトでは、人事・給与情報システム調達関係情報の情報をまとめて公表しており、最適化計画等が掲載されている。
<http://www.jinji.go.jp/tyoutatu/systemtyoutatujyoho.htm>
- 6) 情報通信技術（IT）関係施策に関する平成26年度戦略的予算重点方針（平成25年6月28日内閣情報通信政策監決定）参照
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/decision.html>
- 7) 世界最先端IT国家創造宣言（平成25年6月14日内閣議決定）参照
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/decision.html>

略歴

小畑 智大（こばた ともひろ）

1994年慶應義塾大学法学部卒業、1997年慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻修士課程修了、同年会計検査院に採用、現在、第3局国土交通検査第2課調査官。