

HARP構想の取組みについて

近藤晃司

北海道企画振興部科学 IT 振興局
情報政策課地域情報化グループ主幹

概要：北海道では電子自治体の共同アウトソーシングとして、先進的な HARP 構想を推進している。
HARP 構想の経緯と今後について紹介する。

キーワード：地域情報化、共同アウトソーシング、電子自治体、HARP

本稿でご説明するのは、地域情報化の中でも行政の情報化、いわゆる電子自治体の分野の話です。HARP 構想は、効率的な電子自治体の実現に向けて道内の複数自治体が共同で取り組んでいる、共同アウトソーシング事業のことをいいます。

まず経緯ですが、ご承知のように、平成 13 年 1 月に政府が公表した e-Japan 戦略¹⁾の中に、電子政府・電子自治体を推進するという柱が立ちました。当時はまだ合併前で、全国で 3,200 程度の自治体がありましたが、これらの自治体が電子申請や施設予約などのシステムを個別に開発運用していくと大変なコストがかかることから、平成 14 年 6 月に当時の片山総務大臣が、厳しい財政状況乗り越えて電子自治体を推進していくための考え方として、「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略²⁾」を公表しました。これは、複数自治体が共同でシステムを構築運用することにより個々の自治体の負担の軽減を図る、また、その構築運用を民間にアウトソーシングすることにより専門的なノウハウを活かすとともに、地域経済の活性化も図る、という考え方です。

この戦略を具体化するため、同年度、総務省が共同アウトソーシングに関する調査研究事業を都道府県に対し委託しました。北海道庁もこれを受託し、検討を重ね、その成果を取りまとめて平成 15 年 3 月に公表したのが、北海道独自の共同アウトソーシング構想である HARP 構想です。正式名称は「北海道電子自治体プラットフォーム構想」といいますが、通称として HARP 構想と呼ばれています。

検討に当たっての電子自治体に対する私どもの分析ですが、e-Japan 戦略が出る前までは、いわゆる行政情報化ということで、いろいろな事務事業や業務処理を IT を活用して簡素・効率化していくということが主だったと思います。しかし、e-Japan 戦略を契機

に、電子自治体という段階に進化をしたと考えました。例えば、地域の経営にも IT をフルに活用していくということで、行政機能をサイバー空間にバーチャルに再現して、365 日 24 時間行政サービスを提供することが、電子自治体のひとつの役目だろうと考えました。一方、自治体が直面している厳しい財政状況や、市町村合併など行政体の変化といった課題を、IT をフルに活用することによって解決していくという、いわゆる行革の有効な手段としての役目が電子自治体にはあると考えました。つまり電子自治体の実現は、電子申請等の住民・企業向けのフロント系システムだけではなく、行革に通じる行政内部のバックオフィス系まで含めた様々なシステムを対象とする、長期的な取組になる考えた訳です。

そうしたことを踏まえながら、将来的に効率的・効果的に電子自治体に係る共同アウトソーシングをどのように進めていったらよいかを考える中で、当時、担当者レベルで 2 つの理想の姿を思い描きました。

まず 1 つ目は「作らない、持たない」です。従来の自治体のシステムは、各自自治体がそれぞれ発注して、自らハードもソフトウェアも含めて構築をして、それらを自ら抱えて運営をしていくという形でしたが、共同化においてはそれとは真逆の方法論が必要となります。インターネットを始めとするデジタルネットワークが普及し、ブロードバンド化も急速に進展しているという状況を踏まえると、これからはネットワーク上に置かれた電子自治体関連の ASP サービスの中から自治体が必要なサービスを取捨選択して利用していくという姿が、一つの理想型になるのではないかと考えました。こうなれば、合併や今後の道州制移行などの行政体の変化にも柔軟に対応していくことができると考えた訳です。

2 つめは「官民協働による電子自治体の創

造」です。現在も交通や金融、通信といった地域の社会経済を支えている様々なインフラがありますが、私どもは、この電子自治体も、地域の暮らしや経済活動を支えていくインフラになると捉え、この地域社会を支えるための電子自治体を官民協働で創造していくことが理想型ではないかと考えました。

そこで、HARP 構想においては、「住民サービスの向上」、「行政の効率化・高度化」、そして「地域経済の活性化」の3つの目標を掲げるとともに、これらの理想に近づけていくための、2つの特徴的な仕掛けを施しました。1つは、電子自治体を官民協働で創造していくための効果的な推進体制を構築したこと、もう1つが、将来にわたってシステムを効率的に構築運用していくための新たなシステム構築手法を採用したことです。

1つ目の体制についてですが、図1をご参照下さい。図1の左側は、地域の複数自治体が電子自治体に関する推進協議会等を設置し、そこで調達仕様書を作って後は民間ベンダーに対し調達をかけていくというスタンダードなスタイルです。次に図1の中央は、自治体側のスキル不足を補いつつ適切な調達を行うため、中間にコンサルティング会社やプロジェクト・マネジメント・オフィスを挟んで、技術的な検証を任せながら調達をかけていくスタイルです。これは当時、中央省庁などで採用され始めていたスタイルで、私どもも当初はこの2つ目のスタイルで行くしかないだろうと考えていましたが、道内の自治体に相談したところ、コンサル会社やPMOもやはり民間企業であり、結局はベンダロック状態に陥ってしまうのではないかと指摘を受けました。

そこで北海道としては、図1の右側にあるように、官と民の境界線上に第三セクターを置いて、官民協働による共同アウトソーシングを推進していく体制を築いていこうと考え

たわけです。

具体的には、まず官側の組織として、北海道電子自治体共同運営協議会³⁾を平成16年の9月に設立しました。複数自治体による共同化のベストプラクティスを考える場として設立した組織です。現在、道庁と道内180市町村のうち153の市町村が参加して、共同化の在り方等について検討を行っています。一方、官民連携の要となる、公的な性格と民間ノウハウを併せ持った中間的な団体として、北海道庁も出資して、第三セクターである株式会社HARP⁴⁾を平成16年の9月に設立しました。株式会社HARPは、ベンダロック状況に陥らない、さらに社会経済インフラを創造していくという趣旨から、行政はもとより、通信、エネルギー、金融など道内の社会経済基盤を支える主な企業の皆さんからの出資によって設立しています。

次に、もう1つの特徴的な仕掛けが、新たなシステム構築手法の採用です。共同アウトソーシングの基本的な考え方は、個々の自治体がそれぞれ、例えば電子申請システムを作ると、全体として膨大なコストがかかるので、複数自治体で共同化して割り勘効果を働かせ、個々の自治体の負担を軽減しようというものです。しかし、電子自治体は様々なシステムを対象とする長期的な取組になりますので、電子申請の次に電子入札、施設予約、文書管理と順次システムを構築していくと、各システムに共通する機能、例えばログイン機能や原本管理機能などが重複投資として残存してくるという課題が将来的に発生することが予測されます。そこで私どもは、システムに共通する機能を切り離して共通プラットフォームとして整備し、その上に各業務に特化した部分を構築をしていくというシステム構築法を採用しました。これが「電子自治体プラットフォーム構想」の所以です。

図2が、構築のイメージですが、一番上の

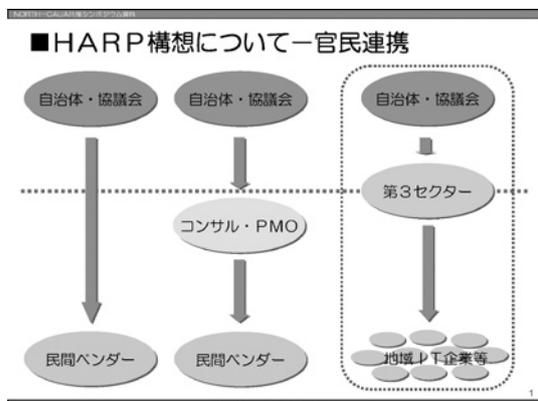


図1. HARP 構想について—官民連携

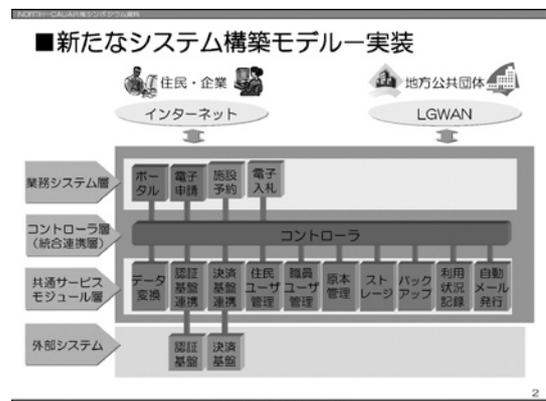


図2. 新たなシステム構築モデル—実装

業務システム層に電子申請や施設予約という業務に特化したアプリケーションがあり、上から3段目の共通サービスモジュール層が各システムに共通する機能を提供する層となります。この共通サービスモジュール層とコントローラ層を合わせて共通プラットフォームと呼んでいますが、このように共通サービスをつくって、それらを新規のアプリケーションでも活用していく、要は、機能の使い回しをすることによって、将来にわたって効率的・効果的にシステムをつくっていくという考え方です。構想の策定当時は、まだSOAという言葉は普及していなかったのですが、現在のシステムは、機能をサービスに分解をして疎結合で連携させて業務処理を行うという、まさにSOAの手法に基づくシステムとなっています。

現在このシステムで、3種類のアプリケーションが稼働しています。一つめの電子申請は平成18年4月から稼働しており、道内の120の自治体で運用しています。それから、二つめの電子調達も平成19年2月から北海道庁がファーストユーザーとして利用を開始しており、三つ目の施設予約は平成19年4月から札幌市がファーストユーザーとして利用を開始しています。なお、電子申請については、平成19年11月から、LGWAN-ASPというサービス形態で、青森県庁の電子申請としても活用されています。

さて、いまお話しした3つのアプリケーションは全てフロント系のシステムということになりますが、今後の課題は内部業務系、いわゆるバックオフィス系システムへの展開だと思っています。

各自治体においてまだ導入事例が少ないフロント系のシステムについては共同化に際してのハードルが若干低いのですが、バックオフィス系システムについてはほとんどの自治体がすでにシステムを構築運用しているため、共同化の際のハードルが非常に高いと考えています。しかし、新電子自治体推進指針⁵⁾の中に、これからの情報システム刷新の視点として「レガシーから脱レガシー」、「庁内で構築・運用からアウトソーシング、ASP、SaaS」、「個別最適から全体最適」、そして「フロントオフィスの共同化からバックオフィスの共同化」という方向性が示されていることなどを踏まえ、市町村の皆さんや地域のIT企業の皆さんと一緒に検討しながら、今後とも実りある共同アウトソーシングの実現に向けて努力を続けていきたいと考えています。

参考 URL 等

- 1) e-Japan 戦略
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/010122honbun.html>
- 2) 共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略
平成15年度情報通信白書 <http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/whitepaper/ja/h15/html/F3504300.html>
- 3) 北海道電子自治体共同運営協議会
<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-jkkku/harp/index.htm>
- 4) 株式会社 HARP
<http://www.e-harp.jp/>
- 5) 新電子自治体推進指針
http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070320_1.html

注記

本稿は2007年12月7日開催のNORTH-CAUA共同開催シンポジウムにおける講演内容を、CAUA事務局が文章にまとめたもので、文責はCAUA事務局にあります。