

年金業務システムの開発（フェーズ2）の取組について

2018年（平成30年）6月5日
社会保障審議会年金事業管理部会
情報セキュリティ・システム専門委員会

情報セキュリティ・システム専門委員会（以下「専門委員会」という。）は、2017年（平成29年）7月、「年金業務システムの開発（フェーズ2）に向けた基本方針」（以下「基本方針」という。）を取りまとめ、フェーズ2に向けた留意点等を包括的に提示した。

その後、厚生労働省・日本年金機構（以下「機構」という。）において、基本方針を踏まえた取組が進められてきた。

今般、基本方針策定後の取組が十分には定着していない状況を踏まえ、本専門委員会として、現段階において、今後の開発に向けて特に配慮すべきと考える点について、次のとおり取りまとめた。厚生労働省・機構においては、今後の取組に当たっては、これらの点に十分に留意するとともに、概ね隔月程度の頻度で、本専門委員会に対し、取組状況を定期的に報告することを求める。

1 フェーズ1の結果の評価、関係者との共有の大切さ

- 当委員会は、フェーズ1開発の結果について、プロジェクト運営、適用した技術、作成された成果物の品質等の各観点から、整理・評価を行い、フェーズ2の開発で推進すべき事項、改善を図るべき事項を明確にして、関係者で共有するとともに、フェーズ2の開発に確実に反映されるべきである旨を提言した。

その中間的な報告は専門委員会に対してなされたが、一段の掘り下げと、行動に結びつく具体化が望まれる。

フェーズ1の結果の評価はプロジェクト実施の前提ともなることを勘案すると、その後のシステム運用の実態等を踏まえ、早期に明確にされることが期待される。次項の「プロジェクト憲章等」に付属させるなど、関係者が常時共有できる対応が望まれる。

2 刷新の理念の再定義—プロジェクト憲章の制定

- 基本方針においても強調したが、厚生労働省・機構は、昨今の環境変化等を踏まえ、早期に、フェーズ2の目的を再整理し、フェーズ2において実現すべき目標等を明確にしたうえで、プロジェクトのスコップ、体制等

を具体的に明確にするとともに、具体的な検討事項とその成果物、工期、完成基準等を明確にして、プロジェクト憲章にとりまとめ、関係者で共有できる形で明示することが大切である。この際、早期に決定できない項目がある場合は、項目建てをしたうえで、その項目が決定できていない旨を明示し、どのような検討をして、いつまでに決定するかを明らかにするなどの方法により、状況と見込みを明示することが大切である。

プロジェクトマネジメントは、システム開発の委託業務の部分についてのみ実施するものではなく、厚生労働省・機構自らのプロジェクト活動そのものに適用することが大切であり、それを推進することはプロジェクト実施責任者の重要な責務である。

フェーズ2は、未だ、プロジェクトとしては、体をなしているとは言い難い状況が続いている。

- その際、「システム刷新プロジェクト」という名称から受け取られがちな、システムの再構築を主眼とした見方だけではなく、デジタルファーストをはじめとする政府方針との整合性、業務の見直しや削減、システム面・業務面の人材育成などを総合的に勘案して、プロジェクトとしてデザインすることが大切である。
- この点については、先の業務委託にかかる事案でも「事業企画からお客様のお手元に届くまでの一貫した工程管理」と指摘されたとおり、組織横断的な事業推進体制をさらに強化すべきであるということを念頭においてプロジェクトを定義したうえで、プロジェクト憲章を制定されることが期待されている。
- プロジェクト憲章では、「現行システムの複雑なシステム構造を見直し、制度改正等に柔軟に対応できる簡素なシステム構造を実現すること」、「電子化（デジタルファースト）を前提とした正確かつ効率的な業務プロセスを実現すること」といった業務・システムに関わる目標も重要であるが、「お客様向けサービス」、「業務やシステムの分野のプロフェッショナルの育成」、「抜本的なITガバナンス体制の強化」など、この先の中長期の計画にも掲げていく組織的な目標とも整合した記載がなされることが期待されている。

3 発注者としての体制強化とプロジェクトマネジメント体制

- 厚生労働省・機構の発注者としての体制については、事案の重要性に応じて適切な階層の責任者に対して速やかにエスカレーションがなされ、迅速かつ的確な意思決定がなされることが重要である。

これらの方策についても、プロジェクト憲章に具体的に明記して、ベンダを含めた関係者で共有することが大切である。

- さらに、こうした体制整備に加え、年金管理審議官や機構理事長などのトップ層において、プロジェクトの進捗状況を常時、把握できるようにすることが重要である。年金管理審議官や理事長の執務室をはじめ各所に進捗状況をリアルタイムで確認できるような装置を設置するなどして、プロジェクト構成員が担当者からの報告を待つまでもなく、リスク発生時の兆候に早期に気づくような手法を導入することが大切である。
- 年金業務システムの再構築への取組は、開発工程の規模の大きさから見て、単一プロジェクトという定義ではなく、複数のプロジェクトと、それを束ねるプログラムという観点で管理するのがより効率的ではないかと想定する。民間においても、大型プロジェクトを複数のプロジェクトに分割し、経営との連携や複数プロジェクトの横連携はプログラムマネジメントとして行い、各プロジェクトの事業部門との連携やプロジェクト管理はプロジェクトマネジメントとして分割することが一般的になってきていることにも留意することが大切である。
- プロジェクトにおいてすべてのリスクを排除することはできない。一定のリスクを想定する必要がある。発注側においては予備費の確保、スケジュールの余裕等も必要になる。この点についても、発注者側で負担するリスクと、受注側に委ねるリスクを分離し、リスク発現時の責任を明確化することが大切であり、それが適切にできないと過度な見積につながる可能性がある。
- 2016年（平成28年）6月に経済産業省がとりまとめた「IT人材の最新動向と将来推計に関する調査」¹によると、中位シナリオにおける2018年（平成30年）現在のIT技術者の不足数は24万人あまりであるが、2019年（平成31年）をピークに人材供給が減り始め、開発のピークとなると予想される2025年頃には43万人程度の不足が予想されている。
これは、工期が延びれば延びるほど、人員確保リスクが大きくなることを意味しており、人員単価の上昇、ひいては入札価格の上昇につながりかねない。
- 全体管理、個別管理、個別プロジェクトで発生する課題の管理とエスカレーションマネジメント、全体アーキテクチャ管理、規模拡大の抑制、等々を指揮しうる人材について、短期的な確保の方策と、厚生労働省・機構の人材育成の方策について検討されることが大切である。
上記のとおり、人員確保に関しては厳しい数字が並ぶ中では、厚生労働省・機構の人材を、政府内の大規模システムや、金融機関等の年金と類似

¹ <http://www.meti.go.jp/press/2016/06/20160610002/20160610002.html>

のシステムの構築・運営に携わる発注側組織等への派遣を経験させ、計画的な育成を図ることも有効であろう。

4 業務プロセス検証の重要性

- 厚生労働省・機構が開発したシステムが現場で円滑に活用できるものとなることを目指すとき、「現行 (As-is)」と「見直し後 (To-be)」の業務プロセスを「見える化」し、利用者視点による要件の妥当性・網羅性等を検証することは極めて重要である。同時に、政府の大方針である「デジタルファースト」の考え方をしっかりと組込むことも必要である。こうした取組は、厚生労働省・機構の発注者としてのニーズを開発事業者にも確実に理解してもらうという観点、業務の簡略化による業務生産性の向上の観点、検討の手戻りをなくすることによる開發生産性の向上の観点、さらには、開発終了後の影響調査を厚生労働省・機構の職員自らが効率的に実施できるようにするという観点からも大切である。
- 今後、業務プロセス検証を進めるに当たっては、従前の業務の実施方法にとらわれることなく、業務の正確性・効率性の確保、不要な業務の削減及び業務の簡素化を図るとともに、電子化の利点を最大限に活かした方法で、業務の見直しを進めることが大切である。特に、現在、マイナンバー等を活用した添付書類の省略などが検討されている状況であり、短期的な視点での業務プロセスを描くべきでなく、効率的で、かつ被保険者や事業者等の手間が少なくなる、合理的な方法での業務手順を確立することが大切である。
- 上記の結果として、最も合理的な形での業務手順が確立した場合、当面移行時の措置として残存させることが必要な業務プロセスを確認し、コアとなるシステム機能と、業務プロセスに左右されるシステム機能を確定すると共に、前者は長期的なシステムライフサイクルに耐えうる構築を行い、後者は最終的なプロセスが実現するまでの過渡的なシステムとして構築することによりコスト削減に通じると考えられる。
- なお、業務プロセス検証については、発注者として要件を確実に把握し、コントロールすることにもつながり、特定の開発事業者への過度の依存から脱却するという意味からも重要である。
- 近年では、都市銀行や大手生命保険会社を筆頭に、RPA (Robotic Process Automation) を用いた単純業務の効率化、AI等を用いた審査業務等の効率化等の施策により数千人分の業務を削減する取組みも行われている。現在人手で行われている業務、外部委託で行われている業務、又はシステムに組み込まれているものの上記のような最新技術を用いた方が効

率的に処理できシステム構築費用を削減可能な業務については、業務プロセス検証等の業務検討で明らかにし、業務量や、システム構築範囲の削減につなげていくことが望まれる。

- フェーズ2で開発されたシステムを適切に運用するための配慮も大切である。システム利用開始時から適切な運用を行うためには、システム移行、データ移行、運用体制の移行、業務移行等に関しても、しっかりと分析を行い、適切な移行作業、安全かつ効率的なシステム運用が行えるよう、運用業務についてもプロセスの明確化や効率化を目的として設計し、検証することが大切である。
- フェーズ2で開発されたシステムでは、保有するデータの整合性の確保が極めて大切である。いわゆる「消えた年金問題」を再発させないためにも、現行システムが既に保有する非実存日や関連するデータ項目間で合致、整合しない等のデータ（以下「非実存日等」という。）を改めて調査の上、その移行方針について整理を行い、新システムでアプリケーションプログラムに過重な負荷を負わせないようにしつつ、新システムでは、現行システムが保有していたデータが適切に処理されるようにすることが大切である。システム・データの移行の設計に際して、十分に配慮されることを強く望む。
- 以上を踏まえれば、機構の人材育成の重要性をしっかりと認識し、拙速を避けつつも目標日程を定めて、徹底して取り組むことが大切である。

5 開発工期について

- 厚生労働省・機構によって、フェーズ2の開発が当初予定した期間（2023年1月まで）には難しい旨の判断がされた。開発規模や難易度に加え、業務プロセスの徹底した検証が大切なことなどを勘案すれば、その判断を尊重するが、次のとおり付帯意見をつけたい。
 - ・ 具体的な工期については、厚生労働省・機構が、自ら実施するプロジェクトの工数や、それらに投入できる職員数・スキル、組める体制等も考慮に入れて、よく検討して整理することが不可欠である。
 - ・ 決めた工期が、更に延伸することのないよう、厚生労働省・機構は、しっかりと現状整理、実施してきたことの評価等を踏まえて、今後の計画を見積もるとともに、妥当性を確認することが強く望まれる。
 - ・ 工期が延伸する場合には、費用増額のほか、プロジェクトメンバのモチベーションの低下、体制の変更、制度改正の影響、有識者の高齢化等複数のリスクが顕在化することも懸念されることから、それぞれのリスクに対して対処策を検討しておくことが大切である。

- 工期短縮については開発規模の削減が効果的な施策の一つである。開発規模の削減は、①（業務プロセス検証の結果として）業務のスリム化、②システム化する機能の削減、③機能の疎結合化、等の施策を行う必要がある。このためにも業務プロセス検証は重要な役割を果たす。
- 民間企業においても大規模システムの移行を実施しており、専門誌の報道等によれば、大手の生命保険会社、航空会社、銀行や証券会社において、長いもので7年にわたる開発工期、数百億から数千億規模の開発予算、工数で数万人月に及ぶ大規模移行であったと言われている。こうしたプロジェクトの情報を収集し、成功のポイントや体制の考え方などを参考にすることも大切である。

6 開発準備工程について

- 当委員会は、基本方針で、開発工程の実施に先立ち開発準備工程を先行させることについて、「有効であろう」と認めた。また、12項目を列記して、開発準備工程を実施する前に検討され、整理され、厚生労働省・機構の方針として決定されることが大切である旨を提言した。
厚生労働省・機構が自らのリーダーシップを発揮して、早期に、12項目に関する検討を進め、決定されることが大切である。
- ワーキングチームを含め、開発準備工程推進協議会が開催されている旨が報告されているが、当委員会としても、その具体的な内容を把握する必要があると考えており、詳細な協議の状況の報告を求めたい。

7 報告、助言、それに基づく意思決定体制の明確化

- 「5 開発工期について」で示した民間企業の事例においては、システム刷新は重要な経営課題と位置づけられ、CIOや情報部門の人間のみならず、経営幹部や事業部門が一丸となってプロジェクトを遂行したと報告されている。
- 年金業務システムの開発においては、外部要因も多々あるが、多くは年金行政の問題により何度もプロジェクトは仕切り直しを強いられてきた。
今回、フェーズ2の取組を進めるに当たっては、多くの企業で取り入れられている報告体制（プロジェクト実施ラインからの報告と、プロジェクト監理部門からの報告の両面）、助言体制（多層的な助言体制の構築：システム設計・構築レベルでの助言機関、プロジェクト運営レベルでの助言機関、意思決定レベルでの助言機関）、意思決定体制（プロジェクトレベルでの意思決定、経営レベルでの意思決定）が明確になるように規定することが大切である。