

■しまゆむた

奄美市における市町村合併に伴う行政情報システムの統合について
重田 浩史（奄美市役所）

はじめに

平成11年7月16日に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」における市町村の合併の特例に関する法律¹⁾（いわゆる合併特例法）が改正された。これは、国がより積極的に地方自治体の合併の推進、つまり行政運営の効率化（地方行政組織の組織再編成とそれに伴う運営総費用の縮小）を図るといふ姿勢の現れであるといえる。財政・税制面での優遇措置を伴った合併特例法において、その申請期限である平成17年3月31日までに地方自治体の合併は大幅に進んだ。平成11年3月31日に全国で3,232あった自治体の数は、平成18年3月31日現在で1,821となった。このうち、鹿児島県内においては、平成11年3月31日現在96あった構成市町村が、平成18年3月31日には49市町村まで減少した。

このような大規模な市町村合併を推進することができた要因の一つには、1990年代以降の情報通信技術の進歩による各地方自治体の庁内外の行政情報システムの整備の促進が挙げられる。庁内LANや情報通信端末の導入等によるインフラの整備や情報のファイル化等による行政情報化の進展と、それに伴う事務の見直しと組織構造の効率的な改変なくしては、合併の重要な目標-市町村事務の円滑な統合はありえず、ここまでの急激な地方自治体の合併の進行は不可能だったといえる。

1. 奄美市における市町村合併と新行政情報システム「NEW TRY-X」

平成18年3月20日、鹿児島県の奄美大島本島で旧名瀬市、旧住用村、旧笠利町が対等合併を行い「奄美市」が誕生した。合併特例法の申請期限間近である平成17年3月21日に決定され²⁾、それからほぼ1年後の出来事である。「行政情報システムの統合」という観点から見れば、決して十分な準備期間の確保ができていたとは言えないこの奄美市の合併は、各種メディアからは一応の成功をみたという捉えかたをされている³⁾。

奄美市の新行政情報システム「NEW TRY-X」は平成18年3月20日の奄美市の合併と同時に本稼動をスタートしている。しかし、本稼動開始前後から奄美市の庁内、特に業務の担当課において、この新行政情報システムに対する不満の声が多く聞かれるようになった。

そこで本稿ではこの新行政情報システム「NEW TRY-X」への前システムからの移行の面からみた奄美市における今回の「合併」について、その業務効率に与えた影響をみていくことにした。

2. 奄美市合併と新行政情報情報システム選定・導入の経緯

平成16年2月26日に、合併特例法に基づく平成17年度中の合併を目指し設置された奄美大島地区合併協議会には、現在奄美市を構成する旧名瀬市、旧住用村、旧笠利町以

1) 総務省、合併特例法の概要[<http://www.soumu.go.jp/gapei/d4.html>]

2) 奄美大島地区合併協議会、合併協議会の紹介[<http://www.city.amami.lg.jp/gappei/index.html>]

3) 『南日本新聞』、2006年3月21日、『南海日日新聞』、2006年3月21日

外にも瀬戸内町、宇検村、大和村といった島内の自治体が参加していた。しかし、住民投票の結果の理由等により、同年12月17日に瀬戸内町が脱退、翌17年1月31日に宇検村が脱退、さらに同年3月10日に大和村が脱退し、最終的に前述の3市町村により合併がおこなわれることになった⁴。

新市の合併にあたって、合併協議会においての行政情報システムの統合についての方針として「電算システム事業については、住民のサービスの低下を招くことのないよう、最善の配慮をおこない合併時に統合した電算システムが安全かつ確実に稼働できるように調整するものとする」（第8回協議提案、第9回協議確認）と定められた⁵。合併新市で採用すべきシステムとしては、現行のシステムのいずれかに統合する等の各種案が検討されたが、最終的には合併協議会内の自治体の採用する既存のいずれのシステムにも拠らず、合併にあたっては新規のシステムを採用するという基本方針が定められた。電算分科会による仕様の決定がおこなわれ、1市1町3村（募集時点）による合併新市における新行政情報システムの募集がおこなわれることになった。

募集要項については、1市1町3村の合併に伴う基幹系電算システム統合化事業の委託であること、限られた期間で最も効率的かつ経済的な電算システム統合をおこない、合併時に最も安全・確実に稼働させる観点から、新規基幹系電算システムや既存の基幹系電算システムを活用した電算システムにより企画提案をおこなった業者の中から、取組体制や実績等を考慮し、最も適性を有する事業委託業者を選定することが定められた。

委託業務の概要は、基幹系電算システム統合化に係る計画・設計、統合化システム

の構築・移行、統合化システムの保守・運用業務である。委託契約への参加資格は1市1町3村での電算業務受託経験があるか、もしくは過去において鹿児島県内の5万人以上の地方公共団体における基幹系業務に係る設計・構築の受託実績を有していることのとどちらかが求められた。提案システム（新規開発もしくはパッケージ）は、過去において、7万人以上の全国いずれかの地方公共団体における採用実績を有するものであることが定められた。参加資格に適合する業者の中から、電算情報専門部会において事業委託候補者が選考され、幹事会において事業委託候補者が選定されることになっていた。

この結果、委託業者としては鹿児島県町村会と南日本情報処理センターが2社共同で選定され、奄美市における新行政情報システムとして、「NEW TRY-X」が採用された（表1参照）。

表1.奄美市合併と新行政情報システム導入の経緯

年月日	事由
平成16年2月26日	名瀬市、大和村、宇検村、瀬戸内町、住用村、笠利町の1市2町3村による奄美大島地区合併協議会が設置
平成16年12月17日	瀬戸内町が脱退
平成16年12月21日	合併新市における新行政情報システム企画提案依頼書を業者に発送
平成17年1月21日	鹿児島県町村会と南日本情報処理センターが共同で「NEW TRY-X」提案書を提出
平成17年1月31日	宇検村が脱退
平成17年2月3日	「NEW TRY-X」デモンストレーション実施
平成17年2月16日	鹿児島県町村会と南日本情報処理センターを委託業者に選定
平成17年3月10日	大和村が脱退
平成17年3月中旬	導入準備作業開始
平成17年3月21日	名瀬市、住用村、笠利町の1市1町1村による合併調印式
平成17年8月中旬	大まかな要求仕様確定
平成17年9月中旬	ハードウェア・ソフトウェア発注
平成17年10月中旬	機器調整開始
平成18年2月中旬	機器納入、システム移行作業開始、一部システム平行稼働開始
平成18年3月20日	奄美市誕生
平成18年5月下旬	システムの移行作業ほぼ完了

4) 奄美大島地区合併協議会、「合併協定項目について」[<http://www.city.amami.lg.jp/gappei/index.html>]

5) 奄美大島地区合併協議会、「合併協定項目について」[<http://www.city.amami.lg.jp/gappei/index.html>]

新行政情報システムの導入決定後まもなくである平成17年3月には、委託先である鹿児島県町村会および南日本情報処理センターと各課との打ち合わせによる準備作業が開始された。主要なシステムについては、平成17年8月中旬までに要求仕様の確認がおこなわれ、9月中旬に機器およびソフトウェアの発注、10月に業者側に納入された。直ちに設定およびシステムの検証がおこなわれ、奄美市への導入は合併直前の平成18年3月であった。マニュアルの整備や一部サーバおよびネットワークの設定作業は合併後までずれ込んだ。新システムとの業務の調整・再構築の作業と通常業務、合併自体に向けての業務調整が同時進行でおこなわれた。平成18年2月から5月までの移行期間には、町村会から担当SEが奄美市に十数名単位で派遣され、旧システムから新システムへの移行作業に加えて、移行時のトラブルへの対応や職員への操作説明等の業務にあたった。

現在は、システムを使用した業務のサポートや統計関係帳票の作成の一部等を町村会開発室のSEが主に、月次発行帳票の出力等の集合処理業務や補完システムの整備、機器トラブルの対応を電算室駐在の派遣SEが主におこなっている。

平成18年7月の時点での町村会開発室の体制については、サポートSE23人、開発SE6人で鹿児島県下26団体の行政情報システムのサポートをおこなっている。また、奄美市の情報センターには担当の奄美市企画調整課の職員が3人、サポートSEとして南日本情報処理センターからの委託職員が4人駐在している。

3. 「市町村合併に伴う情報システムの統合の11のポイント」との比較による今回の

奄美市の情報システムの統合の検証

平成11年の合併特例法の改正発表以降、市町村の合併論議が急速に進み、数多くの合併自治体が誕生したことは「はじめに」において述べた。「平成17年3月31日までに合併を決定しなければならない」という性質の時限立法であった同法の期限が近づくにつれ、合併を表明する自治体の数は増加していった。この合併特例法による合併の適用期間の最中であった平成14年度に、財団法人地方自治情報センターが「市町村合併に伴う情報システムのあり方に関する調査研究(市町村合併に伴う情報システム統合マニュアル)」を発表している。この調査研究報告書においては、「市町村合併に伴う情報システム統合の現状を把握・整理し、それをもとに情報システム統合の際に検討すべきポイントについて、合併協議のスケジュールに沿った形で体系的に取りまとめ、実践で活用可能なマニュアルとして整理されていた。また、その際発生する課題や留意点等について取りまとめた」⁶⁾ 調査研究報告書の概要版が『市町村合併に伴う情報システム統合の11のポイント』である。この概要版において、11項目にわたって「システム統合を円滑におこなうため欠かせない特に重要な要素」が説明されている。システムの統合作業における基本的な指針とも言えるこの資料に沿って、今回の奄美市における行政情報システムの統合作業を検証してみた。

第1項目の「首長から担当者まで『情報システム統合が最重要課題のひとつであることを理解する』点について、具体例として「システム統合の基本方針」の策定および「事例調査成果の報告」があげられている。このことについては奄美大島地区合併

6) 財団法人地方自治情報センター、「市町村合併に伴う情報システムの在り方に関する調査研究」
<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/rdd/mokuji14.htm>

協議会において基本方針策定の上で確認がおこなわれている。その結果として「既存のシステムへの統合をおこなわずに新規システムを導入する」という方針が確定したものであるが、事例調査が充分におこなわれた上の決定であるのかどうかについては今回の調査では不明である。

第2項目の「限られた時間で効率的な作業をおこなう必要があることを理解する」点については、「全体スケジュールの把握」「予算執行から合併日までの期間の把握」「システム統合に向けたスケジュールのアウトラインの決定」「統合までの期間が短い場合の対応」「統合時期の調整」の各項目について重要なポイントがあげられている。

奄美大島地区合併協議会の設立は平成16年2月26日であり、合併にあたっての新行政情報システムの仕様書が確定・発表されたのは、それからほぼ10ヶ月後の平成16年12月21日のことであった。『市町村合併に伴う情報システム統合の11のポイント』によれば、「システム統合には小中規模の合併でも1年以上の開発・テスト期間を取ることが望ましい」とされている。新規システムの導入ということを考慮すれば、準備期間としては短いものであったといえる。「統合までの準備期間の短い場合の対応」については、「合併日にシステムが安全かつ確実に動くことを特に優先したスケジュールとする」と研究報告書では報告されている。ここでいう「統合までの期間が短い場合」とは「中小規模の合併で1年未満」を想定しており、奄美市のケースはこれにあてはまる。事実、導入計画表によれば、基幹系システムの安定稼働が最優先に設定されている。一部のサブシステムやネットワークの構築はシステムの本稼働後に予定されているものもあり、重要度が整理されたスケジュールがある程度は組まれていたといえることができる。

第3項目の「意志決定の所在およびプロセスを明確にする」点については、具体的な項目として「プロジェクト内の検討体勢と役割を明確に示す」「基本方針の決定とオーソライズをおこなう」「方針に一貫性を持たせる」「委託業者の選定方法を適切なものにする」の4点があげられている。奄美大島地区合併協議会においては、電算部会が設けられており、定期的な会合や必要に応じた打ち合わせがおこなわれていた。基本方針案の検討と策定はまずここで討議をおこなった上でまとめられ、合併協議会において提案、承認される流れが採られていた。当初1市2町3村体制での合併を想定して行政情報システムの仕様の検討がおこなわれていたが、新システムの導入を推した3町村の脱退後も仕様の変更をおこなうことはなかった。また、委託業者の選定方法については、企画提案方式を採っていた。

第4項目の「予算措置を確実にこなう」点については、合併新市の構成市町村で用意できる自主財源と、合併特例債や合併特例交付金等の合併特例法で考慮できる財源でどの程度のシステムの整備か可能かが検討された。合併特例債や合併特例交付金等はそれぞれ10年、5年と利用できる期間に制限があるので、財政課を始めとして関係課は予算化について十分に検討を重ねていた。合併にあたっては、主に平成17,18年度にシステム統合関係の関係予算が組まれた。

第5項目の「情報システム面から見た統合時期を判断する」点について、奄美市の合併は平成18年3月20日に決定していた。この日は休み明けであり、移行準備について十分な準備期間を取ることができた。また、平行稼働を実施していたため移行、本稼働開始時に特に大きな混乱はみられなかった。

第6項目の「アプリケーションのプライオリティ（優先度）を検討する」点については「システムを類型化して検討する」「アプ

リケーションを分類し整理する」「統合日を考慮する」「システムのプライオリティを検討する」「税関連システムの統合日の検討」の5点があげられている。奄美市においては、住基関係や料金収納関係のシステム調整を最優先に、合併期日における確実な稼働が目標とされていた。

第7項目の「安全かつ確実な統合方針を決定する」点については「全体方針の考え方」「システム利用部門の理解」の2点があげられている。今回の合併にあたっては、最終的に離脱した3町村の採用していたシステムの合併対応向けに機能を付加した後継システムの採用が決定した。結果的に当初当該システムを使用していなかった3市町村が新規のシステムを導入するかたちとなった。合併後において基幹業務の集合処理を担当する旧名瀬市の業務担当課は、主として機能不足を理由にシステムの導入決定後も難色を示しており、この点では必ずしも担当課の十分な理解を得られているとはいえなかった。

第8項目の「情報システム開発時の機能拡張は極力抑制する」点については、「合併時のシステム開発の範囲」を限定することの重要性があげられている。このことは、合併における第一目標を「合併期日におけるシステムの安定稼働」に置くことで、確実な業務運用を企図している。奄美市においては実際に旧システムでの業務で使用していた機能を実現するための補完システムの実装は、そのほとんどが本稼働後におこなわれている。

第9項目の「情報システム統合に伴う効果を把握する」点については、合併後の評価を的確に行うことで確認が可能である。しかしながら現時点での費用対効果の評価は正確を期しがたく、後日の評価を待ちたい。現時点では要求仕様に対するシステムの機能不足に対する担当課の不満はきわめて高

い。

第10項目の「個人情報保護およびシステム統合作業の透明性に配慮する」点については「積極的な情報発信」と「個人情報保護・テスト作業の透明性への配慮」の重要性について触れられている。合併に係るシステム導入については、その導入委託業者の選定方法等について論議にのぼりがちな部分である。奄美市の合併においての新規システム導入については、企画提案型の公募であり、特に問題点は見受けられなかった。

第11項目の「電子自治体の動向を注視する」点については、特に問題点は見受けられなかった。

4. 問題点とその解決に向けて

奄美市における新行政情報システムの導入作業の進行はおおむねスケジュールどおりに進み、平成18年3月20日の合併の当日に予定通り稼働を開始した。本稼働当日は、特に大きなトラブルに見舞われることもなく、順調に稼働を開始した。しかし、年度が切り替わってまもなく開庁時間中にシステムが一部停止するなどの運用上のトラブルの発生や、業務の進行に伴う機能不足の露呈などの問題点の指摘がおこなわれるようになりはじめた。

この新行政情報システムが抱える問題点について、その解決に向けての現実的な提言をおこなっておきたい。このことにおいて、まず前提条件としなければならないのは、今回のシステムの破棄差し戻しをおこなわないということである。理由としては、設備の再投資用の予算の確保が難しいことと、データ変更やシステムの再構成、機器の変更等による更なる未知のトラブルの発生が予想されることの2点において現実的と思えないからである。

1点目は、大きな問題の一つであったデー

タ移行に関するトラブルの解決である。この点については職員の協力による異常データの洗い出しと、業務委託先による共同作業をおこなっていくことで一つずつ解決していく必要がある。問題の原因の特定には担当課の職員の協力が不可欠である。作業の修正作業自体を何らかの形による委託においておこなうにしても、データにおいて問題のある箇所はデータの内容についての詳細な知識を必要とするため、担当課の職員の協力無しにはデータの異常なポイントそのものの判定が難しいと予想されるからである。無論、作業の性質上職員に大小の負担を強いることが、この点については代替手段が存在しないため解決における方法論としては必須なものとなる。地道に入力と確認の反復作業をおこなっていく以外に解決の方法はない。

2点目は、システム動作の信頼性の向上の問題である。これについてはシステム構成機器の見直しも含めて、システム導入担当課とシステムの運用担当課、ならびにシステムのハードウェアのサポート業者の三者が協議の上解決策を模索していく必要がある。特に開庁時間中のシステムの稼働不能や障害による業務遅延は可能な限り避けなければならない問題である。

3点目は、システムの機能不足の解決の問題である。この点については、業務ごとの補完システムの開発もしくは代替システムの導入で解決を図っていくことが現実的といえる。一部すでに業務担当課や電算室駐在SEが共同で機能不足部分を別のアプリケーションでの作りこみをおこなっていたり、「NEW TRY-X」の独自改修による機能付加も検討されつつある。加えて、システムの業務形態にあわせた事務手続きの簡素化も、検討の余地があるといえるだろう。これらの各種作業において、追加の予算措置をおこなう必要が生じる可能性が出てくるが、

システムにおいては安定稼働が最も重要視されるべき事項であるので、改修効果を詳細に検討したうえでの予算措置を確実におこなう必要がある。一度稼働させたシステムを停止させることは、それこそ現実的な選択肢とはいいがたい。現行のシステムを効果的に改修していくことが最善の方法といえるだろう。

5. 今後の展望

さて、奄美大島本島内の町村で、今回の市町村合併に加わらなかった2町2村は、その全てが行政情報システムとして「TRY-X」を採用していた。現在はその全ての町村で後継である「NEW TRY-X」への移行が行われており、結果的に奄美大島本島内の市町村は全てが行政情報システムとして「NEW TRY-X」を採用することになった(表2参照)。

表2.奄美大島本島内の自治体が採用する行政情報システム一覧表

平成16年11月		→	平成19年2月	
名瀬市	COKAS II		奄美市	NEW TRY-X
住用村	TAWN			
笠利町	TAWN			
瀬戸内町	TRY-X	瀬戸内町	NEW TRY-X	
大和村	TRY-X	大和村	NEW TRY-X	
宇検村	TRY-X	宇検村	NEW TRY-X	
龍郷町	TRY-X	龍郷町	NEW TRY-X	

このことは、将来起こりうる市町村の更なる合併への大きな障壁の一つがすでに取り除かれていることを意味する。保有情報の処理方式の統合と事務処理手続きの方式の統合という、合併に当たってのシステム上の最も重要な問題が根幹の部分で既にクリアされている。全島の市町村合併は行政システム上においては既に達成されているものとみなしても良いといえる。

費用面からみた場合、次回の合併時に国・県から必要な支援措置が得られるかどうかは甚だ疑問である。システムの導入に

は多額の費用が必要とされるため、財政措置的にきわめて有利であった今回の合併特例法の有効期間外における合併時に十分な機能を備えた新規システムを導入することは予算的に難しいと思われる。従って、今回のタイミングにおける新規システムの導入により事実上のシステムの統合を達成しておくことは良い機会だったといえることができる。

今後は、合併の決定の遅れによって生じた実務上の混乱から早い時期での脱却を果たし、合併の効果を実感できる効率的且つ効果的な行政情報システムを整備していくことが重要である。