

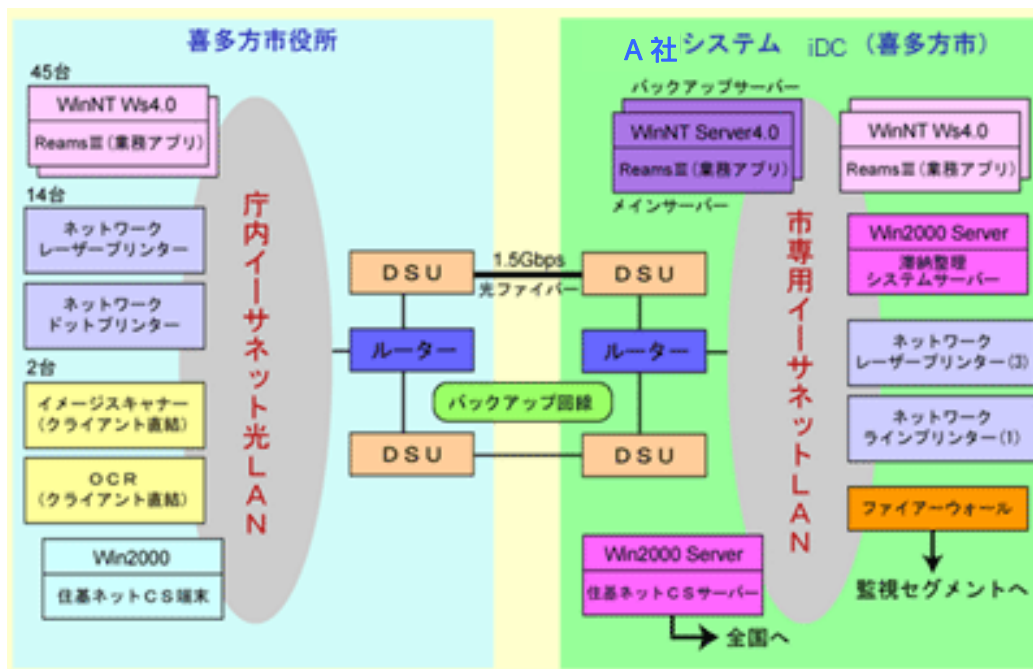
ケース B 喜多方市

1. 本ケースの全体概要

(1) 概要

- ・ 地方公共団体：喜多方市（人口約 3.7 万人、職員数 341 人、PC276 台（2005 年現在））
- ・ 件名：基幹システムのパッケージソフト利用とフル・アウトソーシング
- ・ 時期：2000 年度～2004 年度
- ・ 対象システム：以下の全ての基幹システム

移行時期	移行対象システム
第一次 2001-2002 年度	[市民課業務]住民基本台帳、印鑑登録、国民健康保健、国民年金、外国人登録、住基ネットワーク [選挙管理委員会業務] 選挙管理、不在者投票、開票支援 [税務課業務]住民税申告、住民税、国民健康保健税、軽自動車税、固定資産税、法人市民税、収納管理、滞納整理、証明書発行、宛名口座・納組、OCR [その他業務]医療給付、教育委員会
第二次 2003 年度	[財務会計] 予算編成、予算執行、決算統計、起債管理、契約管理 [住民健康管理] 健康管理データベース、インターネット活用型保健活動支援 [その他業務]住宅使用料、保育料、図書管理
第三次 2004 年度	上下水道



(2) 経過

発意 (1996-2000 年度・2000 年度時点の CIO 的役割は総務部長)

喜多方市では、従来から職員 (2000 年度・総務課情報管理係 5 名) の開発による独自の情報システムを利用していたが (参考資料 1、2 参照)、職員独自の対応は既に技術的に困難という認識や費用などの面から限界を感じ、1996 年度から一部の業務についてパッケージソフトの導入を開始していた。

2000 年度に、介護保険システムの導入が必要となり、国保税システムに追加したが、完全に機能せず、一部の事務を手作業で行うという状況であった。また、2002 年 8 月から一部運用開始となる住民基本台帳ネットワークへの対応を急ぐ必要性が認識されるとともに、既存システム (汎用機) の老朽化もあり、これらを契機に、情報管理係と、税務課、市民課などが協力して、市の基幹業務の次期システムの検討のための担当者打合せを開始した。

この時期、原課 (税務課、市民課など) としては、アウトソーシングに対する抵抗は特になかったが、パッケージに業務を合わせることへの不安があった。

担当者レベルで次期システムの方向性 (独自開発をやめて、全てパッケージソフトの自庁導入、若しくは、全てパッケージソフトを活用した上でのアウトソーシング) がまとまった段階で、課内の打合せの機会などを活用して総務部長 (CIO) などのキーパーソンに十分事前の説明を行い、了解が得られた段階で、2000 年 11 月に正式な検討会を発足した。

担当者レベルでパッケージ導入にまとまるまでには、職員による技術的な対応の困難さ、制度改正に伴う情報収集や改修の負担、自治体職員としての本来業務 (IT を活用した住民サービスの企画や業務改革など) への専念 (組織としての資源最適化) の必要性、情報部門の職員削減の宣言など、情報管理係が中心となって、独自システムの問題点に対する原課職員の理解を深めるための地道かつ戦略的な取り組みを行った。

また、この時点では、議会からの質問や要請などは特になかった。

方針・計画の決定 (2000 年 10 月-2001 年 11 月・2000 年度時点の CIO 的役割は総務部長)

2000 年 10 月に発足した電算システム検討会議は、総合政策室長、総務部長、市民部長のほか、6 名の課長で構成した。最終的には、2 回の検討会議で、方針・計画を決定した (参考資料 3、4 参照)。

他の地方公共団体で利用されているパッケージソフトを当市だけが利用できない理由はないという説明と、法改正などの情報収集・システム改修の負担もなくなるという説明で、カスタマイズは一部の帳票を除いて行わずに全てのシステムをパッケージ利用とする方針が決定された。その後は、外部への委託をどの範囲で行うかについて比較検討した。

2001 年 11 月に庁議に諮り、市としての最終的な意思決定を行った (参考資料 2 参照)。

事業者の選定 (2000 年 12 月-2001 年 2 月・2000 年度時点の CIO 的役割は総務部長)

2001年12月に、4社に対して提案を求め、3社から提案があった。

事業者の評価・選定に際しては、専門委員会と選定委員会を設置し、前者の評価結果を参考に、後者が最終的な決定を行った。

結果として、地元のデータセンターを利用し、全てをアウトソーシングする提案をしたA社が選定された。他社は、庁内へのシステム導入を基本とする提案であり、この点が特に評価された。パッケージソフトは、B社が開発・販売している総合行政情報システム・パッケージ「ReamsIII」であった。

7年間の長期契約であったが、当時は債務負担行為にはせずに、覚書を交わした。(現在は債務負担行為を行なっている。)その後、合併があり、2004年に再度業者選定を行い、再びA社が選定された。

構築・運用(2001年-2004年・2004年度時点のCIOは助役)

最初のパッケージ&アウトソーシングの移行には、1年間という準備期間を設け、A社のSEも常駐という体制で取り組んだため、大きな問題は発生しなかった。以降、2年間で、段階的にほぼ全ての基幹システムを移行した。

移行期間として、3ヶ月間、新旧システム(主:レガシー、副:新システム)を平行運用し、2つのシステムにデータの入力を行った。原課の職員負担は大きいですが、新システムの教育になった。3ヵ月後に、両データの整合性を確認後、新システムに移行した。

移行後のハードについては、クライアント端末とプリンタもA社からレンタルしており、基本的に喜多方市は資産を保有しない形となっている。

システムの運用・保守を担当するのはA社で、アウトソーシングは、A社がB社のパッケージをIDCで運営・保守をして、喜多方市にASPサービスを提供するという形となった。喜多方市がA社と結んだ1次移行分のアウトソーシングの契約金額は、1年間当たり約4750万円で(現在は約8000万円)システムの保守・管理のほか、定例バッチ処理の処理代行、業務Q&A対応、月次・年次業務報告書の作成などの業務も含まれている。A社の担当者は、パッケージソフトに関する職員の問合せに応じたり、さらには職員にパソコンの操作方法も教えたりした。

移行後、原課の職員は、独自システムの気の利いた機能はなくなってしまったが、それほど負担感ではなく、制度改革等への対応の負担がなくなったこともあり、大きな不満は出ていない。

移行当時は、市民や議会から反対意見はほとんどなかったが、最近になって、個人情報保護などの観点で議会から頻りにアウトソーシングに関する質問が出されている。これらの質問に対しては、庁舎とA社のIDCとは、専用線(100Mbpsの光ファイバー)で接続し、データ管理上のファシリティも庁舎内より優れており、セキュリティ上の問題はないこと、及び、年一回セキュリティ監査も実施していることで理解いただいている。

(3) 担当ベンダの視点

喜多方市におけるレガシー移行プロセスの中でベンダの果たした役割と体制

喜多方市におけるレガシー移行プロジェクトでの A 社の役割は、

プロジェクト全体の管理運営

新システムに採用するパッケージの原課部門への説明と調整

若干発生したカスタマイズ、追加開発

新システムへのデータ移行（移行用データは市職員が作成）

原課に対する新システムの教育

などであった。その体制は、A 社のプロジェクトマネジャー1名と SE4 名に加えて、B 社の常駐 SE1 名が前面でのプロジェクト対応を行い、実作業の多くは、B 社本社の SE がバックアップするというものであった。

A 社の提案の強み

当時の喜多方市においては、レガシーを止めるという基本方針が検討される中で、介護保険対応や住基ネットとの IF 改修は市内部で対応不可、そのために提示された C 社の改修費用が高かったこと、オープンなシステムやネットワークへ移行する上での技術・人材の確保などが課題であると A 社は認識していた。

一方で、A 社では、当時、IDC 事業に参入することが決定され、喜多方市に IDC を建設する計画となっていたことから、同社の提案は、IDC を利用したシステムの運用監視及びバッチ処理や大量印刷などの市の業務を含む全面的なアウトソーシングを行うこととなり、その点が同社の提案の強みであった。

移行プロセスにおいて受託者として苦労したこと

喜多方市に限らず、小規模の市町村にとっては、調達する全業務の機能要件を細部まで記載した調達仕様書を作成することは非常に困難であり、ベンダ側は、経験上の思い込みでパッケージを提案することが多く、受託後、業務に提案したパッケージが適合しないケースがあり、その点を懸念していた。喜多方市においては、大きなカスタマイズや別パッケージの再提案になることはなかったが、原課職員にとっては、今までできた業務・機能はできるようにしてもらえるものという意識も見られ、総予算枠の中で、原課職員の納得も得ながら、可能な範囲で対応することに苦労した。その際に、情報管理係と協力して取捨選択したことが、円滑な推進につながった。

今後レガシー移行を行う自治体が留意すべきポイント

自治体の規模によって異なるが、人口 20 万人以下の自治体の場合のレガシー移行は、ダウンサイジング+パッケージ利用で、カスタマイズを極力排除するという方針が妥当だと

考えられる。A 社が受託した会津坂下町（1.9 万人）では、情報管理の責任者が、原課の職員 40 人程度を集めて、「パッケージを導入。ベンダのパッケージはカスタマイズしない。」という方針を宣言してレガシー移行を進め、その後、原課からベンダに対する不平不満なく進んでいる。人口 40 万人以上の自治体でも、カスタマイズはパッケージ費用の 10% 以内という前提で移行を進めた例がある。

具体的にレガシー移行を推進する上で重要なポイントとしては、以下の 3 点が挙げられる。これらは自治体 CIO が果たすべき重要な役割と言える。

横断的に権限を持つ組織を立ち上げること

- ・原課の要望を抑える役目を果たす
- ・人事権等の権限が必要
- ・一時的に情報部門の権限の強化も必要
- ・明確なカスタマイズ方針（例：ノンカスタマイズ、カスタマイズはパッケージ費用の 10% 以内 等）によって現場と向き合うことが必要

原課部門へのレガシー移行の効果・意義・目的などを浸透させること

- ・原課にも浸透させるための事前準備期間を確保することが必要
- ・事前に業務改革（BPR）への意識を植え付けておくことが必要
- ・意識が統一されていると、機能の削減や負担に対する合意が得られやすい

首長やベンダ、国などに対しても必要に応じて明確に意見すること

- ・庁内や地域内における政治的な人間関係、政策の優先順位などの情報を事前に把握しておくことが必要
- ・レガシー移行前のベンダに対して、データ移行などの協力を適正な価格で要請することが必要
- ・全国の自治体共通の課題については、総務省など国に情報を提供し、対応策を提言することが必要

また、意識統一のベースとして、「なぜレガシー移行するのか」ということを明確化した中期計画が重要な役割を果たす。中期計画では、以下のような方針の明確化が必要である。

コスト：現状のコスト分析、将来のコスト見通し、問題認識、コスト目標

人材の確保：職員を教育するのか、外部の協力を得るのか。

新たな社会制度への対応：住基ネット、電子自治体 パッケージでコスト削減

システムの維持・管理：喜多方市は全て A 社からレンタル。

情報管理部門の位置づけ：原課の面倒をみるのか、意思決定部分に集中するのか。

(4) 重要な判断

パッケージソフトの全面導入を選択

1) どういう判断・選択・決定をしたのか

全ての基幹システムをノンカスタマイズのパッケージソフトに移行する
(一部のみ変更を認めた。それまで情報部門で対応していた統計データ処理も、原課職員が適時データを抜き取り、各自 PC ソフトで対応している。ノンカスタマイズの代わりに、職員に対するソフトの提供や教育を行った。)

2) その理由・基準は何か

基幹システムはベースなので、全国一律でよい
(自治体ごとの差別化は、対住民サービスの部分で競えばよい。国民、住民の利益になるかどうかを考えるべき。)
費用及び情報部門の職員負担が削減される
(ソフト開発費用もさることながら、制度改正や機能改変の費用・負担が大きい)
法制度に基づいて業務を行う地方公共団体において、他の多くの団体で稼働しているパッケージソフトが使えないわけではない

フル・アウトソーシングを選択

1) どういう判断・選択・決定をしたのか

既存システムはすべて廃棄し、全てのシステムの開発・運用を民間 IDC にアウトソーシングする

2) その理由・基準は何か

市の限られた資源(人材、予算)を最適に配置・活用できる(組織戦略)
その結果、電子自治体への対応に資源を活用できる
セキュリティが向上する

情報部門自身の職員数を削減

1) どういう判断・選択・決定をしたのか

システム移行前に、情報部門(情報管理係)の職員数を5人から3人に削減することを宣言

2) その理由・基準は何か

パッケージ利用及びアウトソーシングの効果を情報部門自らが身をもって示すことで、原課の理解を得るため
実際に、メインフレームの保守や独自のシステム開発といった業務がなくなることにより、さらに1名削減(2名体制)が可能になった。

(5) 成功要因・成果・反省点

成功要因

- ・ 情報システムの重要性に対するトップ（市長）の理解が深かったこと（コスト削減だけでは、パッケージソフト利用への原課の納得を得るのは難しく、市長（トップ）の意思や覚悟を示し、市の方針として原課に徹底させることも必要。特に大規模自治体では、縦割りの度合いが強いため、情報部門のみが動いても進まず、トップレベルでの認識、判断、行動が不可欠。）
- ・ 情報システムを単なる業務のツールと考えず、組織の戦略や活動そのものに関する最重要課題としてとらえたこと
- ・ 独自システム開発の限界や様々な弊害と、パッケージソフト利用の利点への理解を数年間をかけて徐々に戦略的に辛抱強く原課に浸透させていたこと（パッケージ＆ノンカスタマイズの宣言をし、その代わり情報部門の職員 1 名の削減を容認するなど、独自開発では立ち行かないことやパッケージ利用のメリットを様々な形で説明、説得）
- ・ 独自システム開発による情報部門の職員負担について、原課の職員も日常的に実感していたこと
- ・ パッケージソフトへのデータ以降の際に、情報部門の職員が、民間ベンダからの要請に基づいてデータを提供できるスキルがあったこと（そうでない市町村は、その分の費用がかかる。社 社へ移行の場合は、社のデータ作成費用が必要になる。）
- ・ 組織横断的な検討を行う検討会議を設置し、情報部門（情報管理係）が原課の要求をうまくまとめたこと

成果

- ・ 自治体の業務改革に向けた意識の広がり
- ・ 業務効率化の実現に向けた資源の再配置
- ・ 情報部門及び業務部門の職員の負担の軽減
- ・ 情報部門の業務内容（システムの管理から市や地域の情報化施策の推進へ）及び求められるスキル（IT に関することに加えて政策企画能力）の変化
- ・ システムの運用コストの削減（参考資料 11 参照）
- ・（結果として）地元 IT 企業の育成

反省点

- ・ 方針決定から業者選定、導入開始までの期間が短く、意思決定にかかる検討はともかく、議会や住民に対する十分な説明ができたかどうかは疑問が残る。

(6) 今後の課題・展望

- ・グループウェアなど、職員業務支援のための内部の情報システムの構築が課題（住基ネット系と、インターネット・外部系とで、ネットワークセグメントを切り分けたために、内部システムをどちらに入れるかで、迷っている）
- ・情報部門の担当職員は、システム運用・保守といったルーティン業務から解放され、本来業務である電子自治体や地方情報化の企画等に注力
- ・喜多方市単独ではなく、複数自治体による共同アウトソーシングへの展開に期待
- ・アウトソーシング先は民間企業であり、倒産等のリスクは常に存在する。保障をどう求めるかが課題となっている。

2 . 本 ケ ー ス に お け る 調 達 ・ 要 件 定 義 の ポ イ ン ト

(1) 調 達 の 詳 細 (参 考 資 料 3 参 照)

提 案 依 頼

2000 年 12 月 14 日 に 提 案 ・ 見 積 依 頼 の 市 長 決 裁 が お り 、 12 月 22 日 に 4 社 対 し て 提 案 依 頼 を 行 っ た 。 提 案 依 頼 書 (参 考 資 料 7 参 照) は 、 あ ま り 詳 細 な も の と せ ず 、 民 間 企 業 か ら の 自 由 な 提 案 に 期 待 し た 。

正 式 な 提 案 依 頼 の 前 か ら 、 提 案 可 能 性 等 に つ い て 民 間 企 業 と 情 報 交 換 を 行 っ て い た こ と も あ り 、 12 月 27 日 ま で に 3 社 か ら 提 案 が あ っ た 。 (4 社 の う ち 2 社 が 共 同 提 案)

選 定 準 備

2000 年 12 月 22 日 に 選 定 基 準 と 手 順 、 1 月 10 日 に 基 幹 業 務 シ ス テ ム 委 託 業 者 評 価 選 定 委 員 会 設 置 要 綱 の 市 長 決 裁 が お り 、 選 定 基 準 は 、 10 分 野 37 項 目 で 構 成 さ れ 、 専 門 委 員 会 に よ る 7 分 野 34 項 目 の 一 次 評 価 を 行 い 、 そ の 後 、 選 定 委 員 会 に よ る 全 項 目 で の 二 次 評 価 を 行 い 、 委 員 長 か ら 結 果 を 市 長 に 提 出 し 、 決 定 す る と い う 手 順 が 決 め ら れ た 。 (参 考 資 料 8 、 9 、 10 参 照)

専 門 委 員 会 は 、 関 連 部 署 (情 報 管 理 係 、 税 務 課 、 市 民 課 、 総 合 政 策 室) の 担 当 者 10 名 、 選 定 委 員 会 は 、 総 務 部 長 、 総 務 課 長 、 総 合 政 策 室 次 長 、 財 政 課 長 、 税 務 課 長 、 市 民 課 長 で 構 成 さ れ た 。

評 価 ・ 選 定

2001 年 1 月 15 日 に 第 1 回 専 門 委 員 会 が 開 催 さ れ 、 そ の 後 、 3 日 間 連 続 で 合 計 4 回 の 会 議 に よ っ て 、 7 分 野 34 項 目 の 評 価 を 行 っ た 。 各 委 員 が 34 項 目 の 評 価 を 個 別 に 行 っ た 後 、 そ れ ら を 持 ち 寄 っ て 、 委 員 全 員 で 協 議 を 行 い 、 専 門 委 員 会 と し て の 評 価 を 34 項 目 ごと に 行 っ た 。

そ の 後 、 2001 年 1 月 22 日 に 第 1 回 評 価 選 定 委 員 会 が 開 催 さ れ 、 29 日 、 31 日 と 合 計 3 回 の 会 議 で 3 分 野 を 加 え た 採 点 ・ 評 価 を 行 い 、 報 告 書 を 作 成 し て 、 2 月 13 日 に 市 長 の 決 裁 に よ り 委 託 先 業 者 が 決 定 し た 。

そ れ ま で メ イ ン フ レ ー ム の 基 幹 業 務 シ ス テ ム の 保 守 を 担 当 し て い た C 社 と D 社 に よ る 2 社 合 同 、 そ れ 以 外 に E 社 、 A 社 の 3 団 体 か ら 提 案 が 出 さ れ た 。 そ れ ぞ れ の 特 徴 は 以 下 の と お り で あ っ た 。

C 社 + D 社 : 庁 内 に サー バ ー と ク ラ イ ア ン ト を 置 く C/S シ ス テ ム

E 社 : ベ ン ダ ー 企 業 に も サー バ ー を 置 く C/S シ ス テ ム

A 社 : 市 内 iDC に サー バ ー を 置 く C/S シ ス テ ム (フ ル ア ウ ト ソ ー シ ン グ)

専 門 委 員 会 及 び 選 定 委 員 会 の 評 価 は 同 じ 結 果 と な り 、 自 社 の IDC に よ る フ ル ア ウ ト ソ ー シ ン グ を 提 案 し た A 社 が 選 定 さ れ た 。 他 社 の 提 案 の 方 法 で は 、 庁 内 に 置 く サー バ ー の 施 設 、

セキュリティ対策のアップデート、職員によるサーバー管理など、様々な手間やコストが発生することになると判断された。

(2) 調達における重要な判断

簡易な内容の提案依頼書

1) どういう判断・選択・決定をしたのか

調達における要件をあえて詳細化しなかった
(現実の問題として、中小規模の自治体で、十分な内容の調達仕様書を作成する能力は不足しているという認識もあった)

2) その理由・基準は何か

導入実績のあるパッケージソフトであれば、問題は起きないはずという認識
パッケージソフトは、ベンダごとに特徴がある(一長一短)ので、それを細かく比較しても仕方がない。
アウトソーシングの範囲・方法について、自由な提案を期待

一次評価の体制と評価項目

1) どういう判断・選択・決定をしたのか

一次評価を経費を除く 34 項目で現場担当者(専門委員会)が実施した

2) その理由・基準は何か

経費の評価の前に、円滑なシステム移行、職員の負担軽減、セキュリティ対策などを優先して評価することの重要性
複数の現場担当者自身が評価に参画することにより、パッケージソフト、フルアウトソーシングに対する理解の浸透

3 . 事前学習の自己確認

喜多方市のケースに関して、あなたの自治体の状況や特性も踏まえ、今後、レガシーシステム移行に取り組むとした場合に、参考になりそうなことは何かありましたか。

(具体的に)

4 . 参考資料

- 1 . 喜多方市の 2000 年時点の稼働システム (発意の時点)
- 2 . 喜多方市の端末数
- 3 . 第 1 回電算システム検討会議資料
- 4 . 第 2 回電算システム検討会議資料
- 5 . アウトソーシングを決定した際の庁議付議書
- 6 . 方針決定から契約締結に至るまでの経過
- 7 . 提案依頼書
- 8 . 委員会設置要項
- 9 . 評価選定手順
- 10 . 評価項目
- 11 . コスト削減効果の詳細