

市町村合併と電子自治体

Mergers of Municipalities and Electronic Local Government

あらまし

平成の大合併は、1999年に大改正された「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法)に対応して、多くの自治体が合併に向けて取り組んでいる。市町村合併に伴い、各自治体で運用している情報システムも統合する必要がある、合併期日までにいかに安全・確実な統合を行うかが重要となっている。一方、国は電子自治体の推進を市町村に働きかけているが、自治体は合併に伴う情報システム統合を最優先にしているのが現状である。

本稿では、市町村合併の動向とそれに伴う情報システム統合の現状を紹介し、市町村合併後の電子自治体への実現に向けた課題、および市町村合併や電子自治体へ向けた富士通の取組みについて述べる。

Abstract

Recently, many local governments have been exploring merger possibilities in accordance with the Law Concerning the Special Cases of Mergers of Municipalities (Special Mergers Law), which was amended significantly in 1999. Before municipalities can merge, the relevant local governments must safely integrate their information systems. Although the national government encourages merging municipalities to promote systems of electronic local government, they are giving top priority to the integration of their information systems. This paper describes the present trend of municipality mergers, some actual examples of information system integration, possible issues related to the implementation of electronic local government after municipality mergers, and Fujitsu's approaches to municipality mergers and the promotion of electronic local government.



新宅広之(しんたく ひろゆき)
市町村合併支援室 所属
現在、市町村合併に伴う情報システム統合プロジェクト支援に従事。

ま え が き

市町村合併は、「市町村の合併の特例に関する法律（以下、合併特例法）」の1999年の大改正以降動きが急速化している。2005年3月31日までの時限立法である特例法の適用を受けるために、3,200余りあった自治体数は1,800程度に再編成する勢いをみせている。

市町村合併を推進するに際して、各自治体が運用する情報システムの統合作業が伴い、現在200を超える情報システム統合プロジェクトが全国で進行している。

一方、国はe-Japan戦略の推進の名の下に、電子自治体の推進を各自治体に働きかけている。期限を切られた市町村合併は、この電子自治体推進より、情報システム統合を優先しているのが現状である。

本稿では、市町村合併の現状およびそれに伴う情報システム統合の現状を示すとともに、市町村合併後の電子自治体実現に向けての課題や富士通の取組みを紹介する。

市町村合併の現状と動向

1965年に制定された合併特例法が1999年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（地方分権一括法）における改正が行われ、普通交付税の算定の特例（合併算定替）の期間延長や合併特例債の創設といった合併推進のための財政処置が盛り込まれた。以降、市町村合併が全国で急速に進むことになった。1999年4月に3,229あった自治体数が、2004年4月1日現在3,100（市695 町1,872 村533）にまで減少した。合併自治体数は、1985年以降2004年4月1日現在、71（旧自治体数217）となっている¹⁾

さらに国は2004年5月、合併特例法の一部を改正し、従来は2005年3月31日までに合併した自治体のみこの合併特例法を適用するとしていたものを、2005年3月31日までに合併申請が行われ、2006年3月31日までに合併が行われた自治体にも合併特例法を適用することを決めた。

2004年5月19日現在、法定協議会の数は554に上り、1,918の自治体が構成団体として参加している。これは全自治体数（3,100）の61.9%に相当する。法定協議会以外の任意協議会や研究会を加えると

75%程度にも上ると想定される¹⁾

このように市町村合併が推進されている背景として、第一に地方財政の厳しさがある。2004年度の地方財源不足は14兆1,498億円に上る。内、通常収支の不足が10兆1,723億円、恒久的な減税の実施に伴う減収額が3兆3,296億円、平成15年度税制改正における先行減税に伴う減収額が6,479億円である。さらに地方債依存度は16.7%（交付税特別会計借入金を加えると実質的な依存度は18.0%）と依然公債に頼っているのが実情である。また、地方財政の借入金残高は、2004年度末で204兆円と見込まれている。これは地方税収などの落ち込みや減税による減収の補填^{ほてん}、景気対策などのための地方債の増発などが背景にあり、1991年度の借入金残高に対して2.9倍、134兆円の増加となっている²⁾

第二に小泉内閣の構造改革の一つとして「三位一体の改革」が挙げられる。「官から民へ」、「国から地方へ」の考え方の下、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会から成る地方分権型の新しい行政システムを構築することを目指している。そのために「三位一体の改革」では、国が地方へ出している補助金を減らし、さらに国税収入の一部を地方に配分している地方交付税を見直す。その代わり国税の一部を地方税に税源委譲する。そして、地方財政を自立させて、国の権限の一部を地方に委譲することをねらっている。その受け皿としても、地方自治体の行財政基盤強化が必要となってきている。

第三の背景として、生活圏の広域化や高齢化の進展が挙げられる。交通網の発達により、職場と住む場所の距離が離れる住職分離が著しくなっており、住民票のある自治体と仕事場のある自治体が異なっている人が多くなっている。また、高齢化が進み高齢者の社会での役割が大きくなってきている。自治体として高齢者に対するサービスの高度化と広域化が求められるようになってきたことも市町村合併を推し進める背景となっていることも否めない。

このように、市町村合併を推し進める要因が多い中、合併協議会を立ち上げたにもかかわらず、合併協議の途中で解散・離脱する自治体も最近では増えてきている。正確な数字は不明であるが、2003年4月以降、おそらく100を超える合併協議会が解散・休止若しくは合併の枠組み変更となったものと思われる

る。その要因としては、「住民投票」「新庁舎の位置」「新市名」「財政問題」などが挙げられる。

合併特例法の一部改正により、実質的な合併期限が2005年3月31日から2006年3月31日に1年延長されたことにより、合併協議の時間的余裕が少し生まれ、住民にとってメリットのある合併自治体が数多く生まれることを期待したい。

情報システム統合の現状

市町村合併に伴い、各自治体で運用されている情報システムを合併期日までに速やかに、かつ住民サービスの提供に支障を来さないように安全・確実に統合することが重要となってくる。

情報システム統合の進め方

市町村合併に伴う情報システム統合の代表的な進め方は、まず各自治体が運用している既存の情報システムの現状調査から始まる。システム化している業務範囲や使用しているハード・ソフト・パッケージなどを調査する。つぎに、情報システムの統合方針を検討する。情報システム統合の方式は大きく分けて二つに分類される。第一は、どこか一方の自治体の既存情報システムに統合する方式（既存システム活用方式）である。第二は合併を契機に全面的に情報システムを再構築する方式（新規システム導入方式）である。どちらの方式を選択するかは、現状調査を踏まえてそれぞれの情報システム環境や合併環境に応じて判断する。統合方針が決定すると、全体スケジュールを踏まえ、委託業者を選定し、実際の情報システム統合作業を開始することになる。

情報システム統合方針

現状調査後の情報システム統合方針策定について、詳しく述べる。

まず、前述のように、情報システム統合の方式は大きく分けて、新規システム導入方式と既存システム活用方式がある。さらに、既存システム活用方式を細分すると、いずれかの自治体の既存システムに統合する方式と業務ごとに最適な既存システムに統合する方式に分かれる。また、業務ごとに既存システム活用方式と新規システム導入方式を混在させることも現実には行われている。

情報システム統合方針として、一般的には以下の要件を挙げることが多い。

(1) 情報システム統合に際して、安全・確実な統

合が行えること。

(2) 情報システム統合に際して、住民サービスの低下を招かないこと。

(3) 合併期日を考慮に入れて稼働すること。

(4) 費用面を考慮し安価な情報システム統合が行えること。

(5) 電子自治体の将来性や拡張性を考慮すること。

いずれも、当たり前のことであるが、市町村合併に伴う情報システム統合は従来の自治体のシステム構築とは大きく異なり、合併期日に稼働すべきシステムが稼働しなければならず後戻りができない。従来のシステム構築では、稼働日になんらかの理由でシステムが稼働できないと、旧システムを動かすことでなんとかかりカバリができることが多い。しかし、市町村合併の情報システム統合は、合併期日にシステムが動かなければ、窓口業務ができなくなる可能性が大きく、旧システムを動かして代行することができないため、まさに社会システムと言える。

情報システム統合の作業期間

すでに市町村合併を完了した自治体の情報システム統合の作業期間は、様々であるがおおむね1年から2年間を費やしているのが現状である。

すでに合併を迎えたある自治体の場合、情報システム統合の検討開始から統合方針の決定まで2箇年を費やしている。実際の情報システム統合作業期間は12箇月である。

このように実際の情報システム統合にかかる前の期間が長い理由としては、各自治体での事務が異なり、事務の一元化を検討する期間が必要となるからである。例えば、地方税の賦課で税率が異なる場合、不均一課税の扱いをどうするかなどが検討課題となる。直接、住民サービスに影響する事柄が多く、合併協議が長引くことになる。

情報システム統合の現状

市町村合併に伴う情報システム統合の現状を述べる。1年の延長が決定したが、合併特例法の期限までに合併することを目指し、情報システムの統合を行う必要がある。その大前提は、統合方針に述べた「安全・確実」が最優先となっている。したがって、限られた時間の中でリスクを最低限にする方式を取らざるを得なくなる。富士通の推計によると、すでに情報システム統合方針を決定した合併協議会のうち、新規システム導入方式を採用した協議会は全体

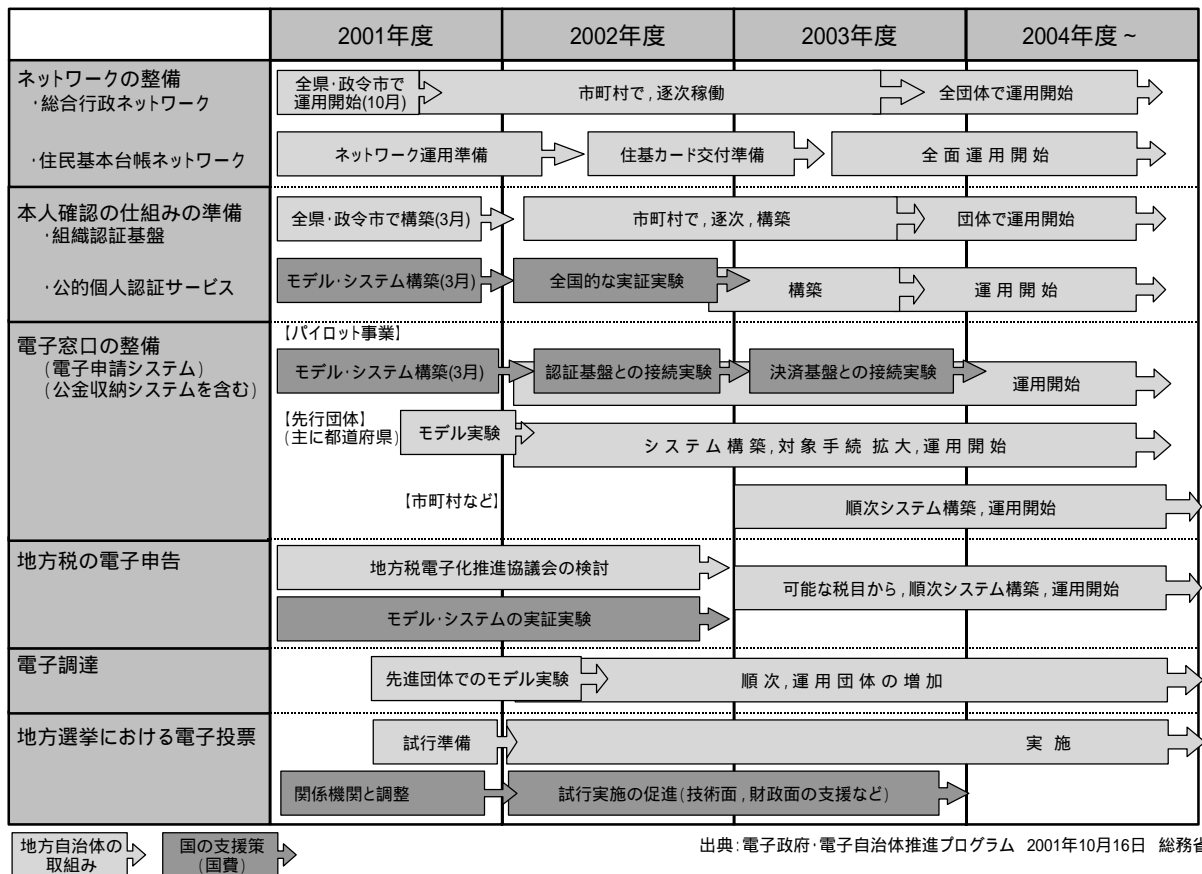


図-1 地方公共団体の電子化スケジュール
Fig.1-Digitalization schedule of local government.

の4分の1程度で、残りの4分の3は既存システム活用方式を採用している。情報システム統合の作業の大半は、データ移行に費やされており、システム改修作業は、合併に特有な不均一対応や地方交付税合併算定替えなどの必要最低限のものに限られている。新たに、合併を契機に、合併以外の機能拡充を行うだけの時間的猶予も人手もないのが現状である。現行の住民サービスを維持して、速やかにデータ移行を行い、合併期日に間に合わせるかが情報システム統合の重要なポイントである。

市町村合併後の電子自治体実現に向けて

市町村合併に伴う情報システム統合は、現行の住民サービスを維持することで精一杯であるのが現状である。しかし、国はe-Japan戦略の名の下に、電子自治体の推進を各自治体に働きかけている。総務省が2001年に提示した地方公共団体の電子化スケジュールを図-1に示す。2003年8月に総務省は、全自治体に「電子自治体推進指針」を提示し、行政事

務の電子化計画を作成するよう求めている⁽³⁾

電子自治体構築の一環として、すでに、住基ネット、LGWAN、公的個人認証基盤が稼働している。市町村合併に伴う情報システム統合でも、この住基ネット統合、LGWAN統合が必要となっている。しかし、電子申請や電子調達などのフロント系と呼ばれるシステム構築は、自治体単独で推進するには費用と人手がかかり、本来の電子自治体を目指している行政コストの削減につながらない。そのため、総務省は、都道府県が中心となり、電子申請や電子調達の共同利用を推進している。現段階では、市町村共同利用の電子申請や電子調達は実証実験段階であり、実現にはまだ時間がかかりそうである。

電子自治体の目的は二つあり、行政経営改革と行政サービス改革である。行政経営改革は、行政組織体を経営組織体とみなし、内部の仕事の仕組みを大きく変えていくことにある。行政サービス改革は、住民サービスのワンストップ・ノンストップに代表されるようにいつでもどこでも行政のサービスが受

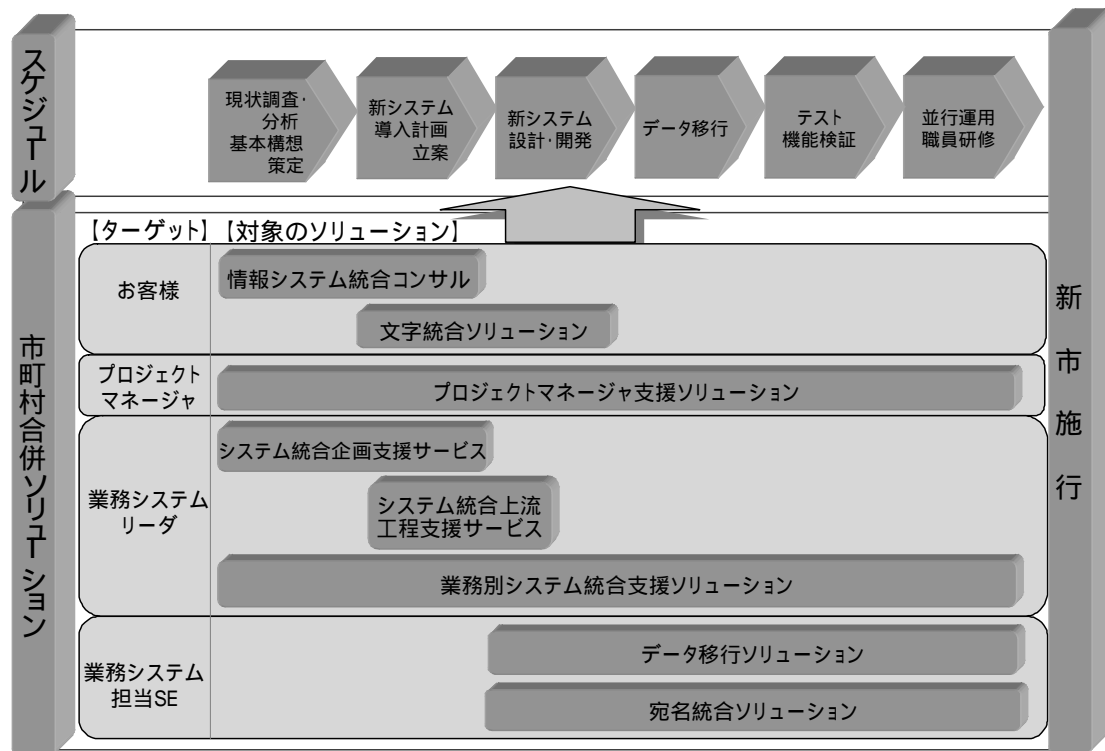


図-2 市町村合併ソリューションの体系
Fig.2-System of merger-of-municipalities solution.

けられるようにすることである。

市町村合併に伴う情報システム統合において、将来の電子自治体に対応できることが、基本方針に盛り込まれていることが多い。しかし、安全・確実な情報システム統合を最優先にしており、電子自治体対応は、先送りせざるをえないのが現状である。

市町村合併後の電子自治体の実現に向けては、上記の二つの目的を再度認識しながら推進することが重要である。電子自治体への対応とは、インフラやプラットフォームを新しいものに更新することではなく、国が推し進める住基ネットやLGWANなどの電子自治体のインフラ整備とともに行政の仕組みの改革を伴わなければならない。市町村合併に伴い、自治地域の拡大による地域コミュニティ対応や本庁・支所の見直しによる対面式の住民サービス窓口対応などの行政サービス改革が必要となってくる。さらに、行政内部の事務改革が避けて通れなくなり、行政経営改革が急務となる。

富士通の取組み

富士通グループは、全国自治体の4割以上をサポートしており、この平成の大合併にも当初から情

報システム統合プロジェクトに参加してきた。1999年4月1日に合併した兵庫県篠山市様をはじめとし、2004年6月1日現在までに合併を完了した53自治体のうち、富士通グループが情報システム統合プロジェクトに参画した自治体は32に上る。市町村合併に伴う情報システム統合を合併期日までに安全・確実に行うために、富士通は先行した情報システム統合プロジェクトの豊富な実績とノウハウをもとに市町村合併ソリューションを提供している。情報システム統合方針策定のための情報システム統合コンサル、統合プロジェクトのプロジェクトマネージャのためのプロジェクトマネージャ支援ソリューション、データ移行ソリューションなど情報システム統合のノウハウを集約した形で提供している。市町村合併ソリューションの体系を図-2に示す。また、自治体パッケージについても市町村合併対応機能を提供している。

さらに、電子自治体実現に向けて、富士通の電子自治体ソリューション体系“InterCommunity21”を提供している。電子申請や電子調達関係のフロント系を含めた自治体業務ソリューションである。

また、行政経営改革や行政サービス改革を目指し

た行政最適化計画策定コンサルや電子自治体推進計画策定コンサルなどコンサルティングメニューも提供している。

今後の展望

合併特例法の一部改正による実質的な合併期限の1年延長を受けて、市町村合併がまだ続く見込みである。さらに特例法の期限後も二次合併などが引き続き起こるものと思われる。その中で、情報システムの見直しや電子自治体対応も平行して行う必要があり、行政の様々な改革がますます重要となってくるであろう。今後、「三位一体の改革」に代表される国の構造改革が進展するにつれて、行政の仕組みがより民間の仕組みに近づくことも想定される。このような環境変化に対して、ITの有効な活用方法に知恵を生かせる人材の育成が必要である。

む す び

本稿では、市町村合併に伴う情報システム統合の現状と合併後の電子自治体対応について述べた。市町村合併に伴う情報システム統合を合併期日までに安全・確実に行うことが最も重要である。さらに市町村合併後に電子自治体へ向けて取り組む必要がある。富士通としてもその実現に向けて、ビジネスパートナーとして取り組んでいきたい。

参 考 文 献

- (1) 総務省 市町村合併相談コーナー .
<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>
- (2) 内閣府経済財政諮問会議ホームページ .
<http://www.keizai-shimon.go.jp/index2.html>
- (3) 総務省 電子政府・電子自治体推進プログラム .
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai7/7siryou05.html>

