

県庁基幹システム（税務システム）刷新に係る行政監察結果

1 調査の目的

鳥取県庁では、平成26年度から平成30年度にかけて、3つの基幹業務（財務会計、税務、給与）についてシステム刷新を行い、順次、運用を開始している。このうち税務システム（以下「新税務システム」という。）については、開発に遅延が生じたため、当初の運用開始予定から1年遅れの平成31年1月に稼働している。開発が遅延した結果、従前の税務システム（平成2年度に稼働。以下「旧税務システム」という。）の利用を1年間延長することとなり、旧税務システムが用いていたホストコンピュータの維持期間も延長する必要が生じた。

そこで、新税務システムに不具合はなかったのかを検証するとともに、開発になぜ遅延が発生したのかを調査し、今後のシステム開発に参考となるような改善点を抽出することを目的として、この調査を行った。

（参考）新税務システムの開発・運用業務の委託契約

平成27年4月7日 総合評価一般競争入札の公告

平成27年5月18日、25日 2回入札（応札1社）を行ったが、いずれも不調

平成27年6月19日 総合評価一般競争入札の再公告

（自動車税納税証明書自動発行機について現資産の活用を可とするとともに、運用業務の積算金額を増額）

平成27年6月29日 入札（応札1社）

平成27年7月17日 契約締結

（開発業務 平成29年12月31日まで、委託料 691,096,160円）

平成29年10月12日 変更契約締結

（開発業務 平成30年12月31日まで、委託料 8,054,000円の減額）

2 調査の方法

新税務システムの不具合について検証するため、令和2年9月から10月に、システムを利用する税務課及び東部・中部・西部の県税事務所の職員を対象にヒアリングを行い、あわせて、その仕様書の作成からテストに至るまで、税務課及び各県税事務所の職員がどのように関与していたのかを調査した。また、システム開発の遅延の原因を調査するため、システム開発の委託先である株式会社鳥取県情報センター（以下「情報センター」という。）の役職員のヒアリングを行った。なお、県庁基幹システム刷新事業は、平成26年度から平成29年度までは情報政策課システム刷新室、平成30年度は同課システム刷新担当が担当していたが、これらの組織は既に廃止されており、県庁基幹システム刷新事業のプロジェクトマネジメント業務を委託していた株式会社三菱総合研究所の作成した報告書を参照することで、システム開発の状況を把握することとした。

3 調査の結果

新税務システムについては、稼働当初に初期不良ともいえるべきエラーがいくつか発生したが、

ほぼ問題なく運用されており、仕様書で求めていた機能は満たしているものと認められる。新税務システムに対する不満のほとんどは、旧税務システムが事務作業に沿って操作できるよう整備されており、職員にとって使いやすいものであったところ、新税務システムが既存のパッケージソフトをベースに開発されたため、本県の事務作業と合わない部分があったことによるものと推測される。

県庁基幹システム刷新事業は、メーカー独自の技術によらないオープンなシステムとして再構築することとされ、業務の内容、進め方を積極的に見直し、事務処理の一層の効率化、最適化を図ることを基本方針としていた。しかし、情報政策課と税務課及び各県税事務所との間で、基本方針について十分な共通認識のないまま、システム開発が始まったと思われる。新税務システムの開発では、パッケージソフトをベースとすることにより、開発の費用と期間を縮減する方針がとられているが、パッケージソフトは、全国的に共通する機能を基本としているため、これをベースにしたシステムを利用しようとする、本県の仕事の進め方を変える必要が生じる。しかし、県税事務所には仕事の進め方を見直すという意識が薄かったため、設計協議の段階になって、旧税務システムと同様の操作となるよう修正要求が多数寄せられることとなった。システムの修正については、修正に必要な費用や時間を見積もり、予算や稼働時期との関係から、どこまで対応するかを発注者と受注者が協議すべきであるが、情報政策課は、税務事務に詳しくないこともあって、修正要求の取捨選択に主体的に関与していない。また、情報センターも、旧税務システムの開発及び保守を行っており、旧税務システムに関する様々な要求に応じてきたこと、県の出資により設立された会社であることなどから、修正要求にはできる限り応じる方針とされ、修正にどの程度の時間がかかるかを伝えていない。発注者と受注者が適切な意思疎通を行わなかった結果、情報センターは修正要求に応じるための十分な体制を整えないまま開発を進めており、システム開発の遅延につながったものと指摘することができる。

また、パッケージソフトは情報センターの開発したものではないため、中身に精通していない情報センターのシステムエンジニアが修正をしようすると、システム全体に影響が生じてエラーが発生するなど、修正作業には想定以上の時間が必要であった。パッケージソフトの開発業者の協力を受けなければ修正作業を進められないと考えていた情報センターは、当初の入札ではそのための費用を見込んで応じたため、入札は不調に終わっている。県が設定した予定価格は、人件費相当について原則1つの単価×人月（日）で積算しているが、システムエンジニアの人件費はそのスキルによって大きく異なるため、業務の内容によって異なる単価を用いる（要件定義や設計が高く、コーディングやテストが低い）のが一般的である。したがって、情報センターは、県が設定した予定価格の範囲ではパッケージソフトの開発業者に外注すると不足が生じると認識していたものの、契約することを優先して、自社のシステムエンジニアで対応しようとしたことも、遅延の要因であったといえる。

事務処理の進め方を見直すためには、その事務の進め方で間違いなく効率的に事務処理ができるかどうか検討しておくべきである。しかし、税務事務の見直しについて検討するためのプロジェクトチームといった特別な体制は設けられておらず、情報政策課システム刷新室と税務課のどちらが検討していくのか明確でなかった。このため、システム開発を始めるに当たって、パッケージソフトを利用している県ではどのように事務処理をしているのか十分な調査もなされてお

らず、事務処理の進め方をどのように変えなければならないかの検討が不十分であったことは否定できない。なお、新税務システムを利用した事務処理マニュアルは、県職員がシステム稼働後に作成している。情報センターは、仕様書で求めていたとおり、システムの利用手順を示した操作マニュアルを納品しているが、事務処理に精通した者が作成した事務処理マニュアルがなければ、新税務システムを利用して事務処理をすることは難しいと考えられる。

また、新税務システムは大規模で複雑なシステムであり、エラーが発生するリスクが高いことから、テスト期間に十分な時間をかける必要がある。しかしながら、システム開発が遅れたうえに、更なる開発期間の延長が許されなかったために、新税務システムを実際に職員が使ってテストした期間は、平成30年9月から12月までの4か月と短かった。このテストが終わった段階でもエラーが残っていたことを考えれば、旧税務システムを使いながら、新税務システムを使う並行稼働期間を設けるなど、より長いテスト期間を設けることが望ましかった。

4 今後の対応

これからのシステム開発は、開発費用及び期間の縮減を図るため、既存パッケージソフトの利用が普通になると考えられる。この際には、フィット・アンド・ギャップ分析（パッケージソフトの機能が利用者のニーズに適合している点と乖離している点を明らかにする作業）を行うことになるが、県としても、従来の仕事の進め方に執着せず、柔軟に見直しを行い、いたずらにパッケージソフトの修正を求めないようにすることが重要である。

また、基幹業務システムのような、多くの職員に関係するシステムを刷新する場合は、仕事の進め方について検討する体制を組んで、先行事例の調査や業務マニュアルの検討を行うことも一考に値すると考えられる。

なお、情報センターが開発、保守管理するシステムに係る費用の見積もりは、財団法人であった時代から変わらず、人件費相当について原則1つの単価×人月（日）で行われており、この手法を県も容認してきた。しかし、業務の内容によって異なる単価を用いるのが一般的であり、1つの単価を用いて積算された金額を予算要求等に活用することは不適當であろう。さらに、仕様書に明示されていない事項について対応を要求する場合、別途時間や費用がかかることも認識しておく必要がある。