

柏崎市 業務標準化ガイドライン

第 1.0 版

平成 2 2 年 1 2 月 1 0 日
新潟県柏崎市

目次

1 . 本ガイドラインの位置づけ	1
2 . 用語の定義.....	2
3 . IT 統制の方針	3
3 . 1 IT 統制の実施項目	3
3 . 2 IT 統制の体制	8
4 . 制約条件	11

改訂履歴

版	作成日	主要改訂内容
1.0	平成 22 年 12 月 10 日	新規作成

1. 本ガイドラインの位置づけ

本ガイドラインは、『IT 利活用ガイドライン』、『柏崎市情報化関連業務適正化ガイドライン』とともに、『柏崎市電子自治体最適化ガイドライン』を構成する。それぞれの目的は以下の通りである。

- 『IT 利活用ガイドライン』…柏崎市における情報システムの現状と課題について分析した上で、業務および情報システムを中長期的に最適化し、情報システム利活用の効果を最大限に実現するための基本理念、次期システムの構築指針および移行計画等について定めたもの。
- 『業務標準化ガイドライン』…IT 利活用ガイドラインに示された基本理念を受け、今後確立すべき IT 統制の方針・体制(組織のあり方や職員の意識改革を狙いとする)および情報関連業務遂行にあたって外部機関および庁内が準拠すべき制約条件について定めたもの。
- 『柏崎市情報化関連業務適正化ガイドライン』…情報システムに係る予算要求や改修作業のプロセス、システムの調達・契約区分など、情報関連業務遂行にあたってのより詳細な事項について定めたもの。

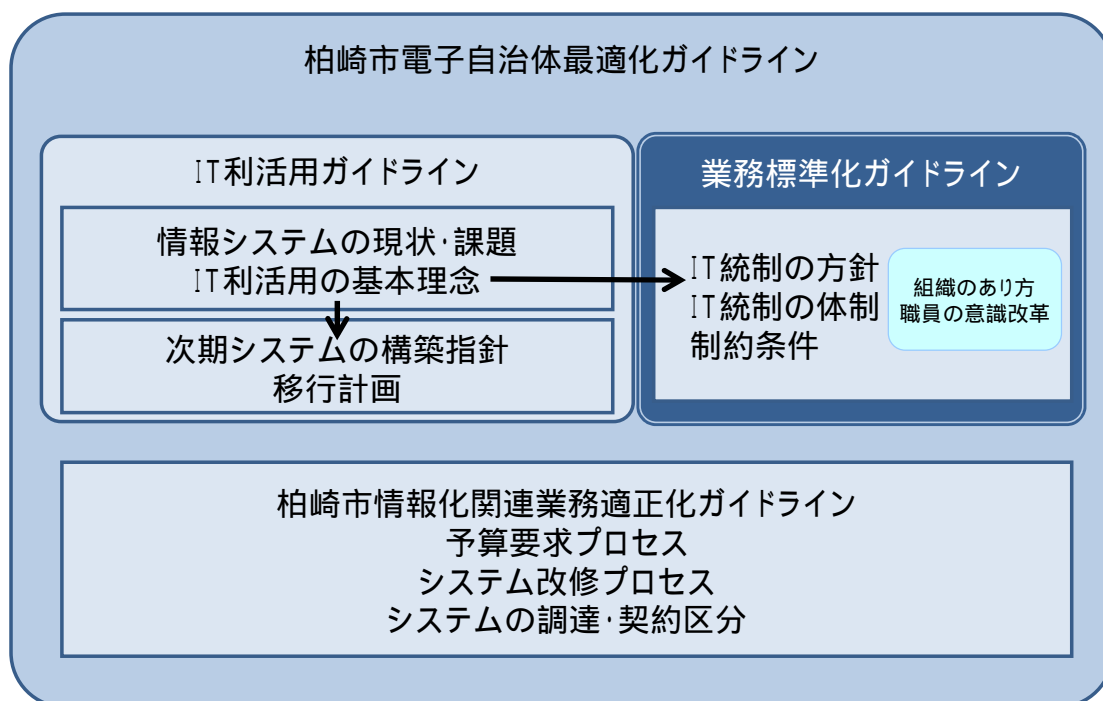


図 1-1 業務標準化ガイドラインおよび他のガイドラインとの関係

２．用語の定義

業務標準化ガイドライン（以下、「本ガイドライン」とする。）にて使用する用語の定義を、以下に示す。

（１）受託業者

柏崎市等から、情報システムの構築・保守・運用等を受託する業者を指す。

包括アウトソーシングの受託業者であるカシックスも含まれるが、カシックス以外の業者が受託業者となる場合も想定し、「受託業者」という一般的な表現を用いた。なお、明らかにカシックスのみを指す場合は、「カシックス」と表記する。

（２）原課

情報システムを利活用する柏崎市の各課を指す。

例）税務課、市民課、等。

（３）パッケージソフト

自治体業務のパッケージソフトウェアを指す。

（４）基幹系システム

住民系システム、税・国保系システム、介護福祉健康系システムなど、柏崎市業務を支援する基幹的な情報システムを指す。

（５）イントラ系システム

財務会計システム、グループウェアシステム、職員認証システムなど、主として柏崎市職員等が利用する内部的な情報システムを指す。

３．IT 統制の方針

柏崎市の置かれた環境・条件を踏まえ、今後確立すべき IT 統制の方針について記載する。

なお、ここで「IT 統制」とは、「組織体・共同体が IT を導入・活用するにあたり、目的と戦略を適切に設定し、その効果やリスクを測定・評価して、理想とする IT 活用を実現するメカニズムをその組織の中に確立すること¹。」を指す。

３．１ IT 統制の実施項目

IT 利活用ガイドラインでも述べたとおり、柏崎市においては、IT 統制が十分に機能しているとはいえない状況にある。今後柏崎市が取り組むべき、IT 統制の実施項目を示す。

（１）ノンカスタマイズの徹底

現状の業務において、例えば次のような課題指摘がある。

- システム及び帳票上、法人の号数区分が平成 20 年税制改正以前のままとっている。
- 国民年金事務は、国の機関委任事務から法定委託事務となり、更に、国民年金保険料の徴収事務は、市ではなく国側、即ち年金事務所に所管換えとなったが、情報システムが対応できていない。（県内他市を見ると、パッケージソフトを次々にバージョンアップして、時代の変化にあった年金行政を行っている。）
- 制度改正が頻繁にあり、改正情報が遅いため、パッケージソフトのカスタマイズにより制度改正に間に合わない。

こうした課題は、これまでパッケージソフトのカスタマイズを重ねてきたため、本来であればバージョンアップで対応できる制度改正等の案件でも、カスタマイズ対応になってしまう事象であり、高コスト体質を生み出す一番の原因である。カスタマイズがカスタマイズを呼ぶことから、「カスタマイズ地獄」などとも呼ばれ、多くの自治体で見られる課題である。

¹ 総務省「新電子自治体推進指針」（平成 19 年 3 月 20 日）

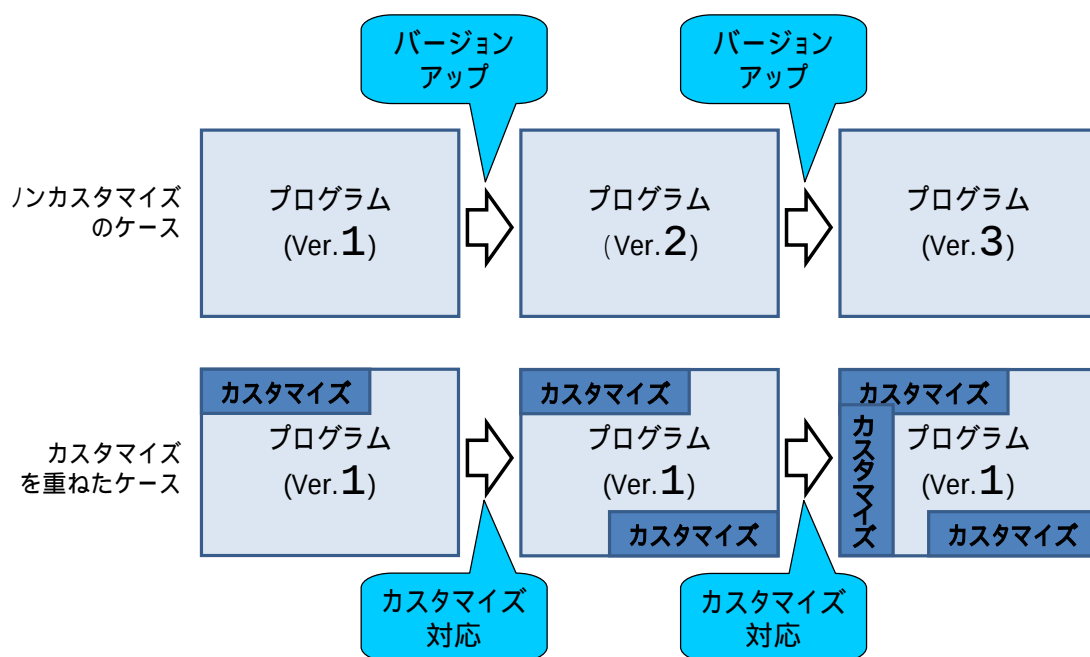


図 3-1 カスタマイズ地獄

こうした課題に陥らないためには、極力カスタマイズを行わず、「業務をパッケージソフトに合わせる」方針を明確にし、電子市役所推進本部や情報政策部門だけでなく、原課、受託業者等も含め、共有し実践すべきである。

通常、パッケージソフトを導入する際には、業務適合率を検証する。現在の業務を前提としたときに、ほとんどノンカスタマイズで導入可能か、かなりのカスタマイズが必要か、そもそも当該業務がサポートされていないか、などを検証する。この時、全業務を見て最も適合率が高いパッケージソフトが有利となるが、課毎に見ると適合度に差があり、ある課では業務をほとんど変えることなくパッケージソフトの導入が可能であるが、別の課では、業務が大きく変わったり、市民サービスの低下を招くことがある。判断の難しいところであるが、全庁的な視点で最適なパッケージソフトを選定するのが肝要である。勿論、「ノンカスタマイズの徹底」について、原課が十分に共通認識している必要があり、情報政策部門、行政改革部門、場合によっては市長・副市長によるトップダウンでの意思決定が求められる。

パッケージソフトの機能や帳票は、大別して次表のとおり区分できる。区分 A は、事実上「業務をパッケージソフトに合わせる」のが困難なものであり、業務適合性が低い場合、カスタマイズが不可避なものである。一方、区分 B・C は、「業務をパッケージソフトに合わせる」ことが可能なものであり、極力カスタマイズせず、業務の変更を検討

すべきである。これは、システム構築時だけでなく、システム改修時にも意識する必要がある。

表 3-1 機能・帳票の区分（カスタマイズの難易度による区分）

■ 機能の、カスタマイズ難易度による区分

区分 A	必須機能（業務遂行上固定的に必要不可欠な機能。法令等で定められているもの）
区分 B	必須機能（業務遂行上必要ではあるが、実現手段は事業者の方針に合わせられるもの） （例：データ登録・照会・検索・履歴・削除管理、リスト機能など）
区分 C	支援機能（業務遂行上必須ではないが、業務効率化の為には有効なもの）

■ 帳票の、カスタマイズ難易度による区分

区分 A	国・県等で帳票様式が定められており変更できないもの
区分 B	市で帳票様式が定められており、様式を合わせられるもの
区分 C	EUC 機能等、データ項目の出力・編集機能で対応できるもの （例：Excel 等で加工し帳票作成が可能なもの）

出典：甲府市「こうふ DO 計画 基本計画書」（平成 18 年 10 月）

また、パッケージソフト側でも、業務の多様性に柔軟に対応しながら、カスタマイズを極小化する仕組みを取り入れているものもある。例えば、プログラムのコンポーネント化、疎結合化がある。こうしたパッケージソフトの工夫についても検証するのが肝要である。

【具体的なアクション】

- ・ パッケージソフトのノンカスタマイズの徹底について、全庁的な合意形成を図る。受託業者等の関係者も含む。
（実施期限：平成 23 年 2 月）
- ・ 次期基幹系システムの調達において、パッケージソフトの業務適合率を適切に検証・評価し、全庁的な視点でカスタマイズを極小化できるパッケージソフトを高く評価する。また、プログラムのコンポーネント化・疎結合化等、カスタマイズを極小化する工夫を行っているパッケージソフトを高く評価する。
（実施期限：平成 23 年 3 月）
- ・ その他の情報システムや、システム改修時においても、上記の考え方にに基づき、ノ

ンカスタマイズを徹底する。

（実施期限：随時・継続的に実施）

（２）IT 調達ルールの確立 （予算要求時の要件定義、見積精査の強化）

現状、基幹系業務のシステム改修、新規システム導入等に係る予算要求時において、要件定義内容、概算見積額等の調整は、原課と受託業者が直接行っており、共通の手順、方法等は存在しない。こうした進め方では、原課の部分最適に陥りがちとなり、全庁的な視点での業務・システム改善につながりにくい。

こうした点を改善するため、予算要求時における要件定義、概算見積の査定等を、一定の手順、方法等に基づいて行うことが期待される。要件定義を適切に行うことにより、全庁的な視点での業務・システムの改善、見積精度の向上、コンティンジェンシー費用の削減が期待される。また、概算見積の査定を適切に行うことにより、情報システム経費の適正化につながるものと期待される。

情報システムの要件定義や見積査定は、相応のスキルやノウハウが必要である。一定の手順、方法等を定めたとしても、原課職員が適切にそれを活用できるとは限らない。よって、こうした役割を情報政策部門が担うのが望ましいものとする。すなわち、原課と受託業者が要件や見積額を直接調整する体制を引き続き維持しつつ、特に重要と判断される案件（例えば一定金額以上の案件）については、情報政策部門が、一定の手順、方法等に基づき、要件定義の支援、見積精査等を行うことが考えられる。CIO 補佐官も積極的に活用すべきである。

【具体的なアクション】

- ・ 柏崎市情報化関連業務適正化ガイドラインにおいて、情報政策部門が行う要件定義支援、概算見積精査の具体的な手順、方法等を示す。

（実施期限：平成 23 年 3 月）

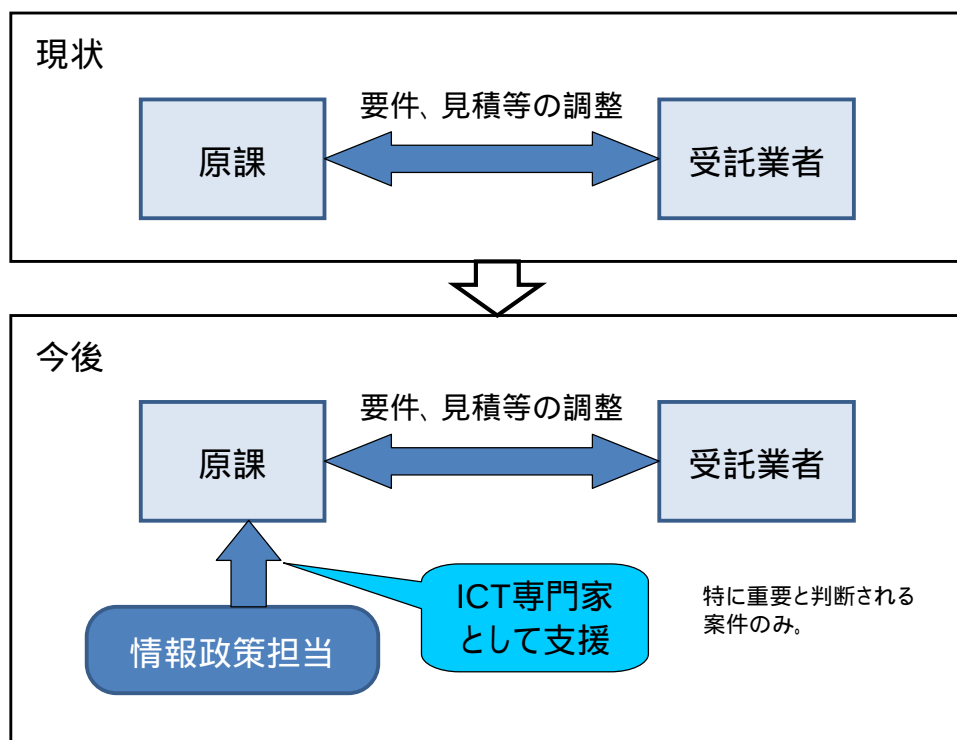


図 3-2 情報政策部門による、要件定義・見積精査の支援

(3) 業務・システムの可視化（ドキュメント整備）

自律的・継続的に業務・システムを改善していくためには、現状の業務・システムの理解が不可欠である。業務・システムを適切な手法で可視化することにより、現状の課題を抽出しやすくなり、自律的・継続的な業務・システム改善の取り組みを促進することになる。

業務・システム可視化の手法は、自治体 EA²、地域情報プラットフォーム標準仕様などの標準的な手法のなかから、適切なものを採用する。

これらドキュメントの整備については、初期構築時の新規作成、及びシステム改修時におけるメンテナンスに、大きな作業負荷がかかる。ドキュメントのメンテナンスが行われておらず、業務・システムの実態とドキュメント内容が乖離して、せっかく整備したドキュメントが使い物にならないといった例は少なくない。

² 自治体 EA (Enterprise Architecture): 地方公共団体において IT を活用した行政改革を進める手法の 1 つ。自治体職員が主体となり、担当業務と他のサービス・組織・業務・システムとの関連を認識しながら、IT を活用した行政改革を自らが進められるように、検討の手順、「見える化」の際の図表の書き方、および検討の参考となる資料を、1 つの手法としてまとめたもの。

総務省、『自治体 EA 業務・システム刷新化の手引き』

<http://www.soumu.go.jp/denshijiti/eatebiki/index.html>

市の情報政策部門の現体制において、ドキュメントの整備・メンテナンスを行うのは、マンパワー不足のため困難と考えられる。そこで、カシックスが、情報政策機能強化の一環として、ドキュメントの整備・メンテナンスの役割を担うことが期待される。

ドキュメントの種類として、機能構成図、業務フロー、情報システム関連図等、様々なものがある。また、各ドキュメントの記述粒度次第で、ドキュメントのボリュームは大きく変動する。膨大なドキュメントを整備したとしても、使いこなせないばかりか、結局情報システム経費に跳ね返ることになり、費用対効果の面から望ましくない。適切な種類・粒度のドキュメントを整備することが肝要である。

また、ドキュメントのメンテナンスのルールを明確化すべきである。

【具体的なアクション】

- ・ 次期基幹系システム調達仕様書の中で、具体的に整備すべきドキュメントの種類等を定める。RFI において、各パッケージ業者のドキュメント提供状況等を把握し、費用対効果の高い種類・粒度のドキュメントを整備する。
(実施期限：平成 23 年 1 月)
- ・ カシックスにおいて、包括アウトソーシング、情報政策機能提供の一環として、ドキュメントのメンテナンスを主体的・継続的に行う。メンテナンスのためのルール整備も行う。
(実施期限：メンテナンスのルール整備・・・次期基幹系システム稼働時期まで。
ドキュメントのメンテナンス・・・次期基幹系システム稼働後、継続的に実施。)

(4) 業務改善研修の実施

業務改善のポイントを一番良く知っているのは、言うまでもなく、日頃業務を行っている原課の職員である。自律的・継続的な業務改善を進めるためには、原課職員による「気づき」と「具体的な業務改善活動へのアクション」へとつなげるための、意識改革が必要である。これらを実現するため、業務改善研修を継続的に実施することが期待される。

【具体的なアクション】

- ・ 23 年度以降、柏崎市財務部行政改革部門の主催により、各原課職員を対象に、継続して業務改善研修を実施する。
(実施期限：平成 23 年度より継続的に実施)

3 . 2 IT 統制の体制

IT 統制を実現するための体制を、図 3-3 に示す。

現在の電子自治体推進体制に対して、新たに、情報政策の立案・推進にあたる CIO と、CIO を補佐する CIO 補佐官を追加する。

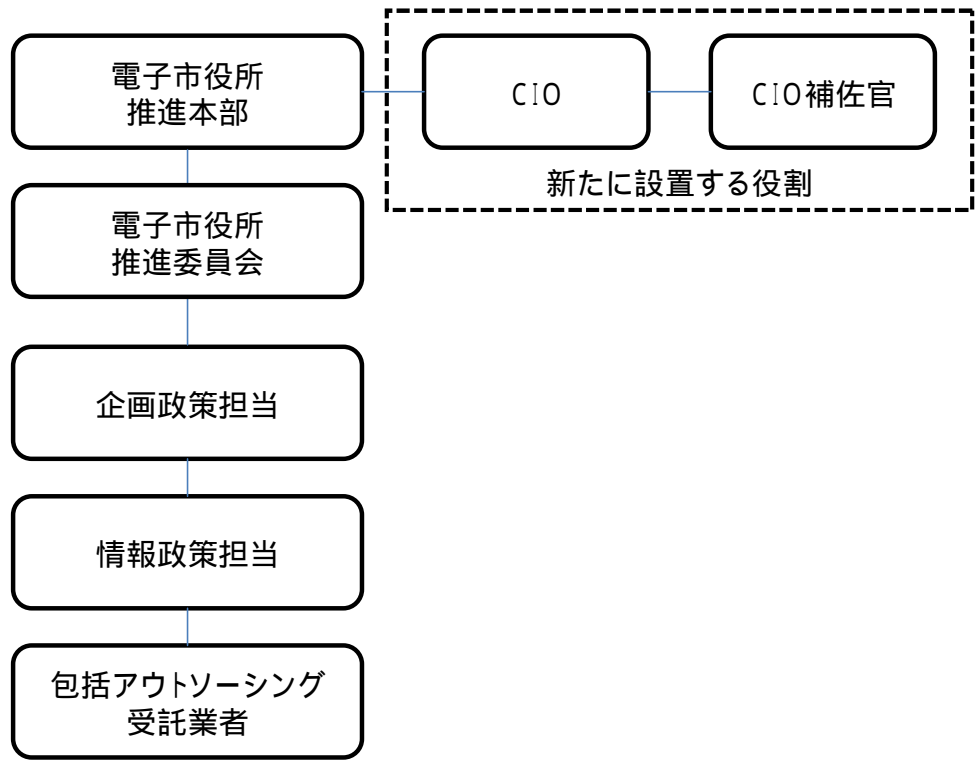


図 3-3 IT 統制の推進体制

それぞれの役割は以下の通りである。

表 3-2 IT 統制の推進体制

組織・役職	役割
電子市役所推進本部	(1)電子市役所推進に関し、必要な調査及び研究を行うこと。 (2)電子市役所推進計画の策定を行うこと。 (3)電子市役所の進行管理を行うこと。 (4)情報セキュリティ・ポリシーの策定及び改廃を行うこと。 (5)情報システム導入の適否を決定すること。 (6)その他電子市役所の推進に必要な事務を行うこと。
電子市役所推進委員会	電子市役所の実現を図るため、各課等における根本的、抜本的及び劇的な業務プロセスの見直しによる業務革新を進めるとともに各課等間の連絡調整を行う。
CIO	経営幹部として、柏崎市の政策目標実現のための戦略を立案・推進するとともに、IT を用いた業務改革を推進する。
CIO 補佐官	情報技術の専門家としての知見を用いて、CIO の業務を支援する。
企画政策部門	電子市役所推進本部および電子市役所推進委員会の庶務にあ

	たる。
情報政策部門	総合的な地域情報化施策や行政内部の情報化、および行政事務電算システムに関する事務を担当する。
包括アウトソーシング 受託業者	柏崎市の全ての情報システムの構築・運用および保守を実施する。

4．制約条件

「3．IT 統制の方針」を実行するために、外部機関及び庁内職員が遵守すべき制約事項を示す。

ここで記載した内容は今後、庁内職員に対しては規則やガイドライン、マニュアル等への記載、外部機関に対しては、調達仕様書や契約書（SLA を含む）等の文書への記載を通じて周知するものとする。

（1）情報セキュリティ・ポリシーの遵守

- 情報システムの構築又は改修にあたっては、当該システムが個人情報を取り扱うか否か確認すること。
- 個人情報を取り扱う場合は、「柏崎市個人情報保護条例」に準拠する業務手順が実現されるよう、調達要件に反映すること。
- 構築するシステムの設計は、「柏崎市情報セキュリティ基本方針」及び「柏崎市情報セキュリティ対策基準」を遵守可能な仕様とすること。
- 構築または改修の作業にあたっては、「柏崎市情報セキュリティ基本方針」及び「柏崎市情報セキュリティ対策基準」を遵守させること。

（2）共通インターフェースの採用

- 新規に構築あるいは改修するシステムで利用するデータや機能のうち、複数システムから利用される以下のものについては、共通に提供される基盤を利用することを前提とすること。
 - 利用者認証
 - ネットワーク など
- システムを新規に構築する際は、地域情報プラットフォーム標準仕様に準拠した仕様とすること。

（3）共通データベースの採用

- 情報システムの調達又は改修にあたっては、以下の情報項目について、別途示すデータ形式に従った設計とすること。
 - 住民情報、外国人情報、宛名情報、法人情報
 - 住民税情報、固定資産税情報、軽自動車税情報
 - 国保情報
 - 介護保険情報
 - 職員情報 など
- 前項に示した項目以外については、以下の事項について確認すること。
 - 新規にシステムを調達する場合は、他システムに対して提供する情報、あるいは提供を受ける情報が発生するか否か確認すること。

- 上記の情報が存在する場合は、他システムの所管部門から情報授受の形式（媒体、データ項目、データ表示形式等）について確認し、これに影響を与えない設計とすること。
- システムを改修する場合は、他システムに対して提供する情報、あるいは提供を受ける情報が存在するか否か確認すること。
- 上記の情報が存在する場合は、他システムとの所管部門と情報授受の形式（媒体、データ項目、データ表示形式等）について協議し、両システムの改修規模が最も小さくなるよう考慮した設計とすること。

（４）標準コードの採用

- 情報システムの調達又は改修にあたっては、以下の情報項目について、別途示すコード定義に従った設計とすること。
 - 各種区分情報（申告区分、税収区分等）
 - 各種資格情報（国保資格等）
 - 職員 ID など
- 上記以外の情報項目をコード化する場合は、事前に情報政策部門に連絡し、指示を受けること。

（５）グリーン IT の推進

- 情報システムで利用する機器は、「環境物品等の調達の推進に関する基本指針」に規定された判断基準に準拠した製品とすること。

【具体的なアクション】

- ・ 具体的な共通データベース仕様（項目名、属性、桁数、用法等）、標準コード（職員 ID 等）については、パッケージソフトの制約等があるため、次期基幹系システム構築時に定め、本ガイドラインの改訂時に、添付資料とする。
（実施期限：平成 23 年 12 月）