

第4章 情報化に係るソフト基盤

要約

情報化アーキテクチャにおけるマネジメント体系は情報システムや情報通信基盤よりも軽視されがちであるが、自治体が情報化全体の最適化を図り、IT ガバナンスを高めるためには必要不可欠である。本来、情報化アーキテクチャは第1章で示したように三角形で重点を置くべきであると考えるが、現状は逆三角形で非常に不安定と言える。

本章では、マネジメント体系におけるソフト基盤の現状と今後の在り方について述べることとする。CIO の任命やセキュリティポリシーの策定等、ソフト基盤の整備もようやく進み出してきたが、まだまだ十分とは言えない状況にある。情報化が組織全体に関わる課題となったことにより、逆に情報化を進めるための組織力が問われるようになってきたのである。

1. 情報化に係る組織

(1) 組織体制

組織体制の歴史

自治体における情報化に関する組織体制は、情報化の歴史とともに変化してきた。

当初、大量の定型業務の処理を行うために大型コンピュータを導入した大規模な自治体では電算課という主管部署を設け、主にコンピュータの運用や保守が業務を行った。自治体の中には電算課内の職員が自ら COBOL でプログラムを作成し、情報システムを開発した事例もあり、税、給与等の各主管課と共同でプロジェクトチーム等を作成する場合もあった。もちろん、当初は電算処理を外部に委託している自治体が多かったため、電算課のような情報化担当部署を設置する事例は少なかったが、コンピュータの自己導入が増えたことによって、設置する自治体も徐々に増えていった。

庁内の情報システムに関しては 1990 年前後から、ダウンサイジングによって端末の普及や EUC が進んだこともあり、従来の大量の定型業務だ

けでなく、庁内 LAN 等を整備して非定型業務の処理にも情報システムを活用するようになってきた。そのため、従来の「電算」という言葉は馴染まなくなり、「情報」という言葉が使われるようになり、主管部署は電算課から情報管理課、情報システム課、情報政策課等という名称に変更された。

一方、ニューメディアブーム等の折に庁内で情報システムを活用して処理する業務だけでなく、住民に対する情報サービス提供や、住民や企業の情報化推進も業務の一環となり、これらを担当する組織も必要になってきた。情報システムを所管する電算課がこのような地域情報化も担っている事例があったかも知れないが、私が知っている限りでは電算課と別に企画課や広報課等が地域情報化を担っていた場合も多かった。しかし、前述したように電算課が「情報」という言葉を用いて名称や機能を変更するに際して地域情報化に係る業務を統合し、情報化全体を担う担当部署と位置付けられるようになった。

また、このように情報化担当部署の業務が拡大するよりも速く EUC が進んだため、実際には各部署において独自に情報化が進んだのは第2章で述べた通りである。したがって、情報管理課等の情報化担当部署が庁内すべての情報システムを管理しているのではなく、各部署で独自に導入した情報システムに関してはその部署内にシステム管理者が置かれている。もちろん、小さな自治体では、担当が一元化されている場合も少なくない。

この他、情報化の推進に際しては、自治体職員だけでなく外部人材の活用も行われてきた。特に地域情報化に関しては、行政機関だけでなく、産業や住民等のニーズを反映することが不可欠であり、産業界や住民団体等の代表者からなる委員会等を設置して計画の検討を行っている自治体が多い。

組織体制の現状

情報化担当部署を設置する自治体は着実に増加していると考えられるものの、未だに専門の組織を設置していない自治体も多い。これは自治体組織の職員規模によるところが大きく、職員が数十人、多くても 100 人程度の町村では、多様な業務に割ける人員は限られており、情報化の専任担当

者を置いている自治体はまだマシで、情報化の担当者が他の業務を兼務している場合も少なくない。(財)関西情報・産業活性化センター(2003)の関西圏2府5件の自治体を対象にした調査では、町村レベルでは情報化担当部署が独立している割合はわずか16.4%となっている。ただし、情報化担当部署が独立していないからと言って一概に組織体制的に悪いということにはならない。昨今では、情報システムの活用が業務改善等に不可欠であることが認識されるようになり、鳥取県のように情報化と行政改革の双方を所管する部署を設置する自治体も出てきている。このような発展的な組織改正のために独立した組織になっていない場合もあり得るのである。

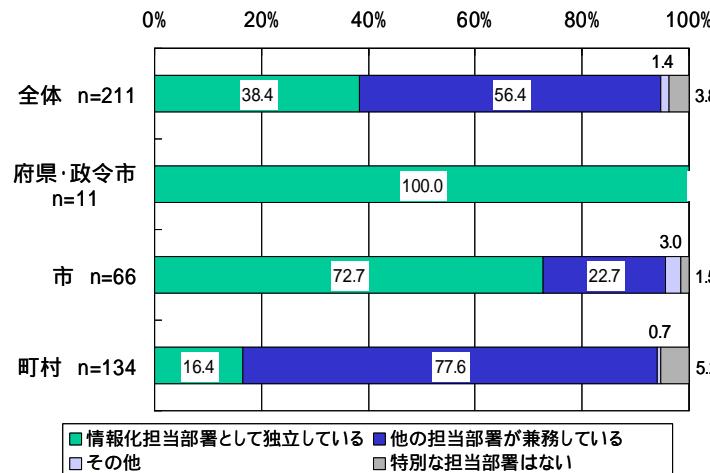


図4-1 情報化担当部署の設置状況

また、電子自治体の構築やセキュリティ対策等、情報化に係る新たな政策課題に対応するための組織体制の改善も行われている。総務省(2003b)の言葉をそのまま借りるならば、「電子自治体の構築は府内のあらゆる業務にまたがるものであることから、首長の理解とリーダーシップの下に、電子自治体の構築、地域情報化の推進、セキュリティ対策等情報政策全般を

統括する最高情報統括責任者(CIO:Chief Information Officer)を中心とする全庁的な推進体制を整備することが必要」である。そのため、まだ全体に占める割合は低いものの、CIOを設置する自治体が増えてきている。実際にはCIOと言っても民間企業のように情報システム担当の役員を置くのではなく、既存の役職者と兼務する場合がほとんどであり、組織全体を統括するという位置付けから首長や助役(副知事)がCIOとなっている場合も多い。

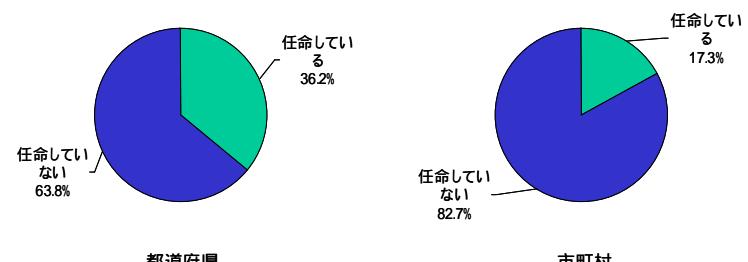


図4-2 CIOの設置状況

さらに、情報システム等に係る技術が多様かつ複雑化していることから、内部の職員だけでは自治体とベンダーとの間に情報の非対称が生じるため、外部人材の活用が徐々に進んでいる。これまでベンダー等の職員が技術的な見地から自治体職員をサポートするために府舎内に常駐する事例は見られたが、昨今の外部人材の活用は、自治体の職員として採用すること、政策面にも関与することの2点において大きく異なる。青森県や岩手県のようにITベンダー等を経験した人材を5年程度の期間限定で雇用する事例もあれば、市川市や神戸市のように非常勤特別職として採用する事例も見られる。

組織体制の理想と課題

他の章でも述べてきたが情報化に係る現状の組織体制における大きな課題は過度に進んだ EUC のため全体的な統制が欠如していることであり、逆に情報化担当部署に過度に依存しているような自治体が一部に見られるのも事実である。そこで、重要なのが情報化における集権と分権のバランスを図り、全庁的な視点から情報化の動きをコントロールできる機能の整備であり、これが CIO に該当する。情報化担当部署は自治体内に複数存在する部や課と同列であり、いくら情報化が組織全体に関わるものであっても、その統制機能には限界がある。そのため、CIO は部や課、あるいは局という組織の区分を超越したところに位置付けられなければならない。したがって、市町村で言えば三役、都道府県で言えば知事や副知事がこれに該当する。しかしながら、CIO を設置している自治体の多くがそうであるように既存の役職と兼務にすることは理想とは言いにくい。なぜなら CIO に必要とされる知識や能力を十分に備えていない可能性がある上、兼務では情報化に係る業務に対して必要な労力を割けない可能性があるからである。情報化担当部署が作成した起案文書に判子を押すだけの CIO であれば兼務でもかまわないと、CIO に求められる多様な役割を考慮すると、専任でかつ十分な知識を有することが望ましい。その点では情報通信関連企業から第 3 助役的位置付けの IT 専門職を採用した三鷹市等は理想に近いと言える。もちろん、外部から登用するのではなく、既存の職員を CIO として第 3 助役的位置付けに置くことも可能であるが、この場合は必要な能力の育成が求められる。米国では、連邦 CIO 評議会が CIO に必要な能力を育成するため、いくつかの大学と提携して「CIO 大学」という教育プログラムを提供している。また、民間人から CIO を登用するケースが多い米国では全米 CIO 協会から CIO が行政組織に馴染みやすくするためのガイドライン等も提供されている。

では、自治体の情報化において CIO は絶対的な権力者であるか、と言えそうではない。民間企業の CIO がそうであるように、庁内の情報化に対する権限を有する代わりに住民に対する説明責任を負うことになる。CIO は情報化施策において投資対効果を最大限に高めていること、適切な投資

配分を行っていること等を行政評価の一環として住民に対して明らかにしなければならない。逆に住民から質問があれば、どのような理由でどのような情報化施策を実施しているのか説明できる必要がある。少々言い過ぎかも知れないが、情報セキュリティ上の重大な過失（住民全員の個人情報流出等）や大規模な情報システム導入の失敗等があった場合には引責辞任するくらいの気概は欲しいところである。

表 4 - 1 CIO に求められる役割

- ・情報化に係る計画の策定と政策の方向付け(庁内の情報化と地域の情報化)
- ・情報化に係る制度の整備、運用
- ・情報化による業務改革の推進
- ・情報化の推進に係る総合調整(首長、利用部門等)
- ・情報化施策の評価と投資判断
- ・情報システムの適切な廃止や見直し
- ・重要度の高い情報システムの調達先選定
- ・情報セキュリティ対策の全庁的な統括
- ・情報化に係る組織(常設・非常設)の運営
- ・職員における情報化に係る能力の育成
- ・情報化施策の進捗状況と成果の公開

また、CIO とは言ってもスーパーマンではないので、一から十まですべての業務を CIO 一人で行うことは難しい。したがって、CIO の業務における労働集約的な部分を情報化担当部署が代替したり、専門知識で不足部分を補うため中央省庁で置いているような CIO 補佐官を置いたりすることも想定される。さらに集権と分権のバランスを考慮すると、利用部門側においても CIO に対応する職員（情報化担当者）の設置が不可欠である。利用部門における情報化を先導し、CIO に対して情報化施策を提案するだけでなく、部門内の情報システムの利用促進や利用状況の報告、部門内の調整等が情報化担当者に求められる。

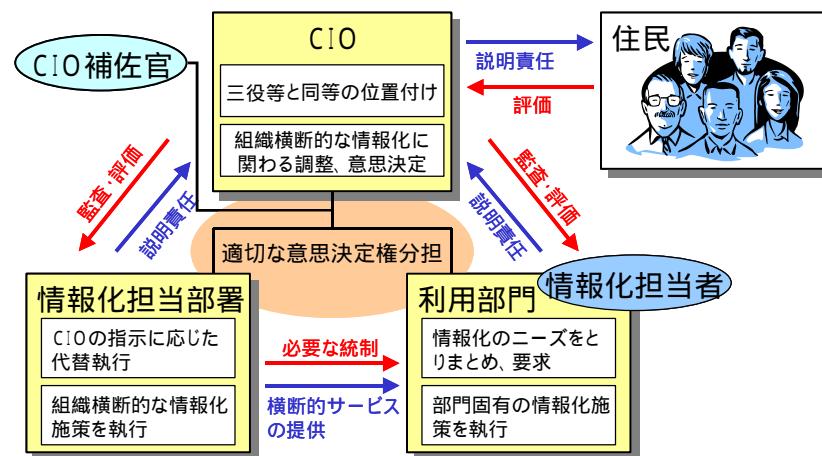


図 4 - 3 CIO を置いた情報化推進体制

(2) 人材育成

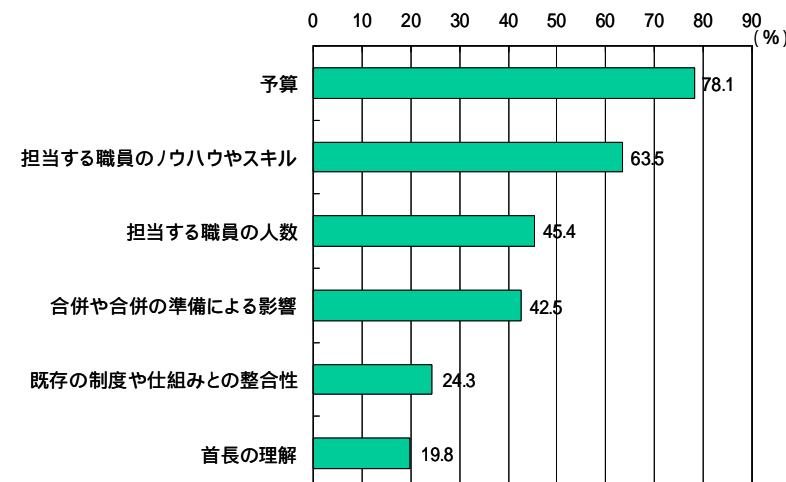
人材育成の現状

庁内において情報化に係る人材は、「情報システム利用者」、「情報化担当職員」、「管理職」の三つに大別することできる。

数的には情報システム利用者が一番多いのであるが、求められるスキルもその分低くなる。情報システム利用者に求められるのは、文字通り情報システムを業務処理において有効に活用できる能力である。通常、情報システムを導入する際には、その利用に必要な研修が提供され、マニュアルも整備されるが、問題は導入後しばらく経ってからである。人事異動によって情報システムの新しい利用者が出ても研修が提供されていなかったり、情報システムの改修が行われてもマニュアルに反映されていなかったりすることで、情報システムの利用が阻害されている場合がある。また、ワープロ、表計算等の汎用アプリケーションソフトの利用能力に関しては、研修機会を設けている自治体も多いが、自由参加になっている自治体もあり、利用できない職員がいつまでも利用できないまま、という状況も散見される。

情報化担当部署職員、および原課情報化担当者においては、情報化に係

る高度な知識が要求される。多くの自治体ではこれらの情報化担当職員におけるスキル不足が予算と並んで大きな課題になっており、一部の自治体で外部人材の登用が進んでいる理由にもなっている。このような情報化担当職員のスキル不足の原因は頻繁な異動もさることながら、研修体制が整備されていないことが大きい。情報化担当部署においても、業務上の必要に応じて職員が個別に外部研修に参加している場合があり、必要な能力等が体系化されていない。さらに原課情報化担当者に関しては、異動によって原課情報化担当者にはなったものの研修機会が提供されず、手探り状態であるいはベンダーに言われるがままに業務をこなしている職員もいる。



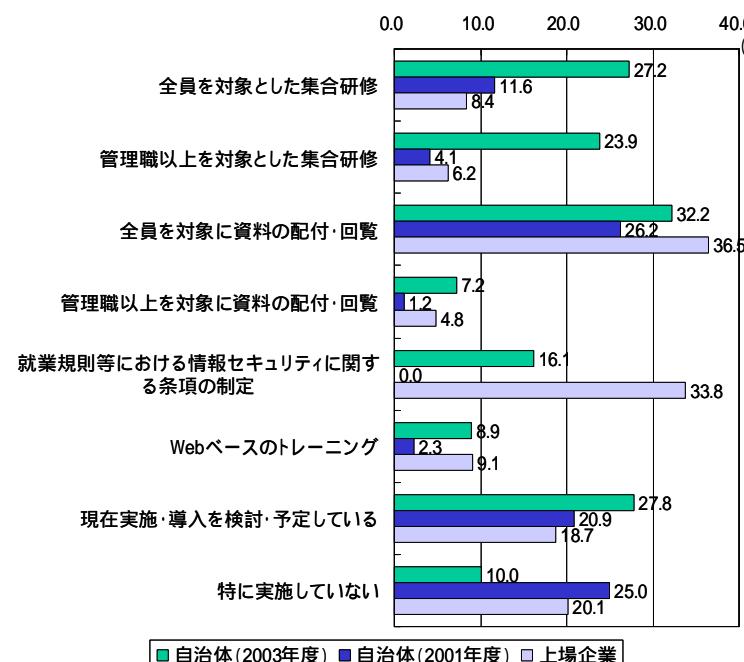
出典:日経BP社「日経パソコン 2003.9.1」

図 4 - 4 情報化を進める上の課題

管理職 (CIO や情報化担当部署長を除く) に関しては、情報システム利用者としての能力も求められるが、管理職として自組織内における情報化の進捗を管理するための能力が求められる。つまり、情報化の意義、特性、プロセス等を理解するとともに、情報化の計画や自分が担当する政策分野における情報化の動向等についても精通することが必要である。しかしな

がら、電子メールや汎用アプリケーションソフトの使い方に関する研修は行っていても、管理職に向けてこのような情報化施策に係る研修を行っている自治体はほとんど見られず、管理職の自主性に任せているのがほとんどである。

また、昨今では、セキュリティ対策の一環として研修を行う自治体も多い。セキュリティを確保するためにセキュリティポリシーを策定する自治体が増えているが、実際にポリシーを運用するためには、管理職を始めとしたすべての職員が情報セキュリティの重要性やポリシーを理解し、この遵守を促すための研修を行うことが不可欠と言える。総務省(2004)「情報セキュリティに関する実態調査」によると、全職員を対象にしたセキュリティ研修の実施状況は自治体の方が上場企業よりも高い状況にあり、実施割合は前年度よりも飛躍的に伸びている。



出典:総務省「情報セキュリティに関する実態調査」
図4-5 セキュリティ研修の実施状況

人材育成の理想と課題

情報化と言うと、情報通信技術に依拠している部分が多いように見受けられるが、実際には人に依るところが非常に大きい。したがって、人材の育成は最重要課題であり、その育成方法を体系化し、計画的に推進することが理想である。先進的な自治体では、既に独自の研修体系の作成が行われておらず、例えば秋田市では各課の IT リーダーを「電腦中核人」として位置付け、15 種類の専門性の高い研修を半年間にわたって実施しているそうだ。

研修体系に関しては、前述した「情報システム利用者」、「情報化担当職員」、「管理職」の三つに分けて整理することが可能であり、表4-2に示すような研修体系が一例として挙げられる。研修内容に関しては、情報システムの利用を促す意味から、まず「アプリケーション等に関する知識」が挙げられるが、情報化の推進においては情報システムの利用とは直接関係のない知識の習得も多数必要となる。特に、情報化担当職員には、次章において後述する情報化のプロセスや情報通信技術に関しても一定以上の知識の習得が望まれ、必要に応じて Java 等によってプログラムを作成できる能力を育成することも想定される。

このような研修の実施に関しては、大きく二つの課題があろう。一つは研修費用の不足であり、もう一つは研修に参加する時間を創出することの難しさである。特に、情報化担当職員は求められる能力が多岐に渡り、すべてを習得するためには多くの時間が必要となり、担当業務の遂行と両立することが難しい場合も十分に想定される。

研修費用の不足に関しては、まず研修予算を確保することが前提となる。自治体における現状の研修予算はまだ十分ではないと個人的には感じており、情報化推進における人材の重要性を啓発し、十分な予算を確保することが求められる。このような人材育成が結果的に情報システムの効率的な利用や運用を実現し、長期的に見て費用の削減や投資対効果の向上に寄与する。ただし、研修予算が増額されたとしても、なお不足することもあり得るであろう。その場合は、既に多くの自治体で行われているように、職員を講師とした研修等によって、研修費用を削減することが考えられる。

情報化担当部署職員等が代表として外部研修に参加し、この研修で得た知識を講師として他の情報化担当職員にも伝達するのである。また、大規模な自治体では多くの情報化研修を一括して競争入札にかけることも有効であり、総額では数百万円になっても研修一つひとつの費用は非常に安価で済むかもしれない。

研修時間の確保に関しては、重要度の高い研修の受講を全庁的に義務付ける等の方策も想定されるが、一つの解決策として e ラーニングの活用を挙げられる。e ラーニングは、電子メディアや情報通信ネットワーク、特にインターネットを中心に利用して、教育や研修を行う仕組みであり、時間を選ばず、自分のペースで学習できるメリットがある。さらに、インターネット経由で提供される ASP による e ラーニングを活用した場合には、学習する場所の制約もなくなり、庁内の端末だけでなく、自宅のパソコン等を活用して研修を受けることができるようになる。

表 4 - 2 情報化に関する研修体系の例

	情報システム利用者	管理職	情報化担当職員	
			原課情報化担当者	情報化担当部署職員
アプリケーション等に関する知識	OSの基礎知識			
	ワープロ			
	表計算			
	プレゼンテーション			
	データベース			
	電子メール・グループウェア			
	各業務アプリケーション			
情報化に関する基本知識	情報化計画			
	セキュリティ・ポリシー			
	個人情報保護			
	著作権・ネチケット			
	その他、情報化に係る諸制度			
情報化に関する応用知識	情報化に係る政策動向			
	情報通信技術の動向			
	セキュリティ・開発動向			
	先進事例等に関する知識			
	行政改革・BPR等に関する知識			
情報通信技術に関する知識	コンピュータ技術の基礎			
	ネットワーク技術の基礎			
	情報システムの基礎			
	データベースの基礎			
	セキュリティ・技術の基礎			
	プログラミング言語			
情報化プロセスに関する知識	計画プロセス			
	開発プロセス			
	調達プロセス			
	運用・評価プロセス			

■ 最低限のスキル : 高度な知識が必須 : 基礎的な知識が必須 : 希望者・必要に応じて

2. 情報化に係る制度

(1) 情報化推進に係る制度

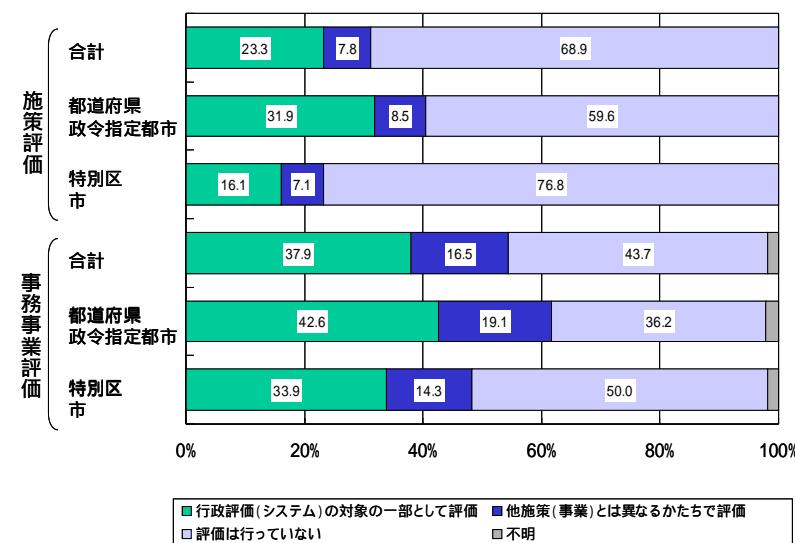
制度の現状

情報化に係る制度に関しては、個人情報保護等、セキュリティ面を対象としたものの整備が先行しており、プロセスやマネジメントについては制度の整備が遅れている。自治体の中には情報システムの開発や運用について規定している「電子計算組織の運営に関する条例」あるいは同様の条例や規則等を設けているところもあるが、これらは情報システムの自己導入を開始したころに作成されたものであり、内容も古く、形骸化している面は否めない。

特に重要な点は情報化施策の評価が制度として根付いていないということである。(財) 地方自治情報センター(2001)によると、2000 年 9 月時点において施策レベルで 3 割以上、事務事業レベルで 5 割以上の自治体が何らかしらの形で情報化施策の評価を行っていることになっているが、実状はこの数値と大きくかけ離れている。評価と言っても、予算の査定作業を評価として捉えている場合が多く、情報化施策の特性等を考慮した厳密な評価は行われていない。総務省(2001)によると、情報システムを専門的な見地から客観的に評価するシステム監査を活用している自治体は都道府県で 17.0%、市町村で 5.2% に留まっている。さらに問題なのが、情報システム導入後の事後評価が行われていないことであり、一度情報システムが導入されると、その運用費用は義務的経費として予算化されるため、事務事業評価等の対象から外れてしまうのである。

また、情報化施策の拡張に合わせた制度面の整備も遅れている。例えば、自治体においても情報提供・発信にホームページを活用することは不可欠になってきているが、これに関する制度面の整備が進んでいないため、同じ自治体なのに、課によってデザインがバラバラであったり、障害者や高齢者にとって使いにくいホームページになっていることがある。このような問題を回避するため、先進的な自治体ではホームページの作成やそのアクセシビリティ向上のためのガイドラインを作成し、庁内への徹底を図っている。しかしながら、このようなガイドライン整備を行っているのは依

然として一部の自治体であり、日経 BP 社(2003)によると、全体の 6.4% である。



出典: (財)地方自治情報センター「情報化施策の評価・測定手法に関する調査研究」

図 4 - 6 自治体における情報化施策評価の実施状況

制度の理想と課題

情報化施策の推進において、全庁的に徹底が望まれるものに関しては、早急に制度面の整備を進めることができが不可欠である。まず、情報化に係るマネジメントやプロセスについて条例や規則において明確にすることが必要である。CIO の設置等を含む新たな組織体制や、その役割分担について規定するとともに、情報化施策、あるいは情報システムの導入や運用に関する基本的な手順やその際の遵守事項に関しても定めることができが望ましい。特に EUC の進展にともない全庁的な統制が欠乏していたことを考慮すると、CIO による統制権限を明示し、情報化に関する動きを全庁的にコントロールできるようにすることが重要である。例えば、ある情報システムの開発費用が財政担当部署の審査を通過した後においても、CIO がチェックした結果、当該情報システムの開発が望ましくない、あるいは非効率と判断さ

れた場合は、CIO の権限によって予算の取消ができるように制度で定めておくことが想定される。

また、プロセスに関しては、評価を制度として組み込むことが最重要課題であり、事務事業評価等の既存の枠組みではなく、独自の評価の仕組みを設定することが有効である。ただし、その導入に際しては、なるべく他の行政評価の仕組みと重複をなくすとともに、評価対象をある程度特定することが不可欠である。なぜなら、数万円のソフトウェア購入や簡単な情報システムの修正等、細々とした情報化に係る事業をすべて評価の対象にしていたのでは、評価するための労力が大きくなり非効率的である。例えば相模原市では、施策評価や事務事業評価と別に情報システム評価が 2001 年度から導入されているが、評価の対象は開発費が 1 千万円以上の情報システムになっている。

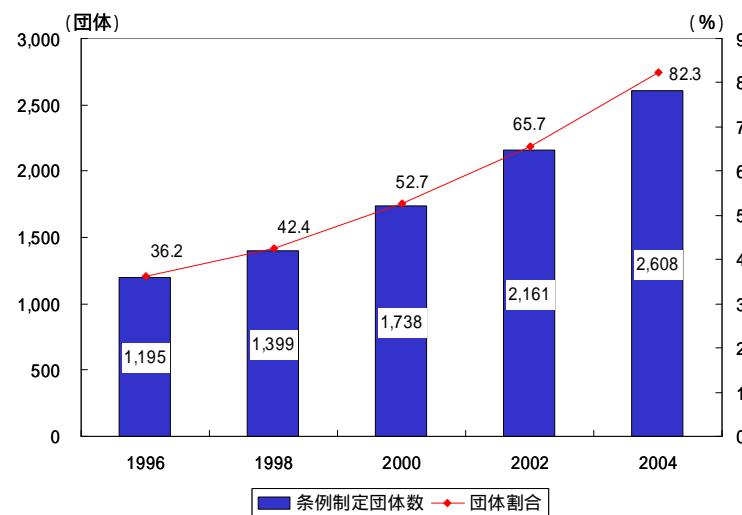
情報化に係るプロセスでは、条例や規則に定めるほど一概に標準化されていないが、多くの場合は配慮した方が望ましい事項も多く、これらに対してはガイドライン等を整備して職員への啓発を図ることが有効である。ホームページのアクセシビリティ等もそうであるが、次章で後述する情報化のプロセス等もガイドラインを定めることで、情報化に係る個々の作業において質を高めることができる。

(2) セキュリティに係る制度

制度の現状

情報セキュリティに関する制度については、当初は「電子計算機処理に係る個人情報保護条例」として整備が進められたが、その後、情報システムで取り扱っている以外の紙等の情報も対象とするということで、多くは「個人情報保護条例」として改正されてきた。地域情報研究会(2004)と総務省の資料によると、個人情報保護条例を制定している自治体は順調に増加しており、2004 年 4 月時点で 8 割強になっている。ただし、個人情報保護条例を定めれば十分というわけではなく、条例の中身も自治体によって様々である。個人情報保護条例に直結する政策的な動きとして 2003 年 5 月 23 日に成立し、2005 年 4 月に施行される個人情報保護関連 5 法(関

連 5 法) を挙げることができるが、この法律と条令を比較した場合、条例の中身は見劣りする状況にある。関連 5 法の内、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(行政機関個人情報保護法) は「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」を改正したものであり、罰則を重くしたこと、「情報漏洩」を含む罰則の対象を明確にしたこと等が特徴の一つとして挙げられる。行政機関個人情報保護法は国の機関を対象としたものであり、地方自治体に関してはそれが個人情報保護条例によって定めることになっているが、同法のように罰則規定を設けている自治体は非常に少ない。地域情報研究会 (2004) によると、個人情報保護条例の中に罰則規定を設けている自治体はわずか 10.6 % であり、非常に少ない状況にある。



出典: 地域情報研究会「地方自治コンピュータ総覧(平成15年度版)」、総務省資料

図 4 - 7 自治体における個人情報保護条例の制定状況の推移

一方、昨今では個人情報保護に限らず、コンピュータ・ウィルスや不正アクセス、データの改竄等、セキュリティリスクは多岐に渡っており、総合的な情報セキュリティ確保が大きな課題になっている。これらの課題は

技術的な対策だけでは解決できるものではなく、人的、組織的な対策も不可欠である。これに加えて、住基ネットの二次稼働等の政策的な背景があったこともあり、セキュリティポリシーを策定する自治体が急速に増加した。総務省の資料によると、1 年前に 3 割を切っていた市町村のセキュリティポリシー策定率が 2004 年 4 月に 74.4 % まで向上している。ただし、個人情報保護条例同様、セキュリティポリシーに関しても内容にはバラツキがあり、実施手順まで定めている自治体はまだ少ない状況にある。例えば、情報漏洩の原因となる行動として、パソコンの持ち込みや持ち出し、あるいはデータを消去しないままの廃棄処分等が挙げられるが、日経 BP 社 (2003) によると、個人のパソコンの持ち込みを禁止している自治体は 4 分の 1 強、パソコンの廃棄時にデータを消去している自治体は 3 分の 1 強に留まっている。また、情報処理振興事業協会 (2003) によると、「守るべき情報資産の抽出・分類」や「リスク分析」を実施している自治体は全体の 1 割にも満たない状況にある。さらに、セキュリティポリシーが適切に運用されているかどうかを検証するための情報セキュリティ監査を行っている自治体は都道府県で 4 分の 1 弱であり、市町村にいたってはこれまた 1 割にも満たない状況である。

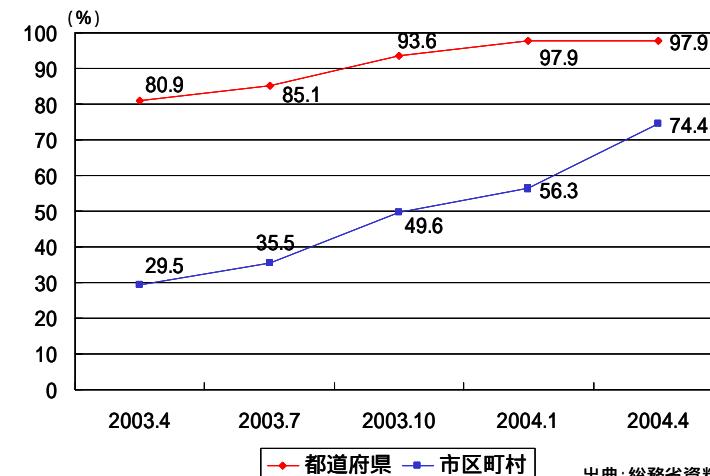
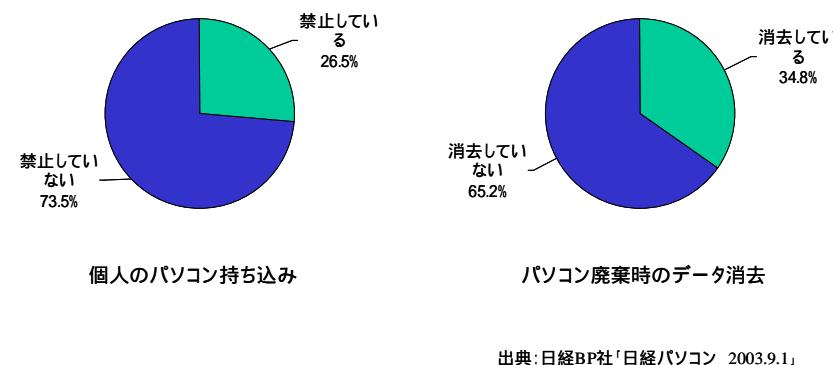


図 4 - 8 セキュリティポリシーの策定割合の推移



出典:日経BP社「日経パソコン 2003.9.1」

図 4-9 セキュリティに関する制度の状況

制度の理想と課題

本来、制度とは社会環境の変化に合わせて追加、削除、再構築されるのが理想であるが、セキュリティに関してはその対応が後手に回っている感がある。政策形成能力のある自治体では、他の自治体の動向に左右されず、自地域が直面する政策課題に対応するために必要な制度を適切なタイミングで検討し、制定している。例えば、杉並区では住基ネットの稼働に対応して、適切な個人情報保護が図られるよう独自の「住民基本台帳の個人情報保護に関する条例」を制定している。しかしながら、セキュリティ分野に関しては、住基ネットのように明示的な政策課題はまれであり、実際にはセキュリティリスクは見えにくい部分が多分にある。そのため、厳格なセキュリティポリシーを定め、運用するとともに、セキュリティ技術等の変化を踏まえてポリシーを適切に見直していくことが望まれる。

セキュリティポリシーや実施手順の徹底においては、利用者側の利便性とのトレードオフが存在するため、利用部署等からの抵抗も少なくないであろう。しかし、「千里の堤防も蟻の一穴から崩れる」という諺にもあるように、ネットワーク化が進んだ現在の情報システムでは、庁内のどこか一カ所にセキュリティ上の問題が発生しても、これが全庁的な問題に発展する可能性が高い。したがって、CIO の権限によって、ポリシーや実施手順の周知徹底を図ることが不可欠である。また、セキュリティポリシーの遵

守状況について定期的に監査（評価）し、その運用を見直すことも重要であり、情報セキュリティ監査の定期的な実施も求められる。市川市や三鷹市等の先進的な自治体では、既に第三者によるセキュリティの評価を実施しており、国際標準と整合性のとれた情報セキュリティマネジメントに対する第三者適合性評価制度である ISMS 認証基準（Ver.2.0）¹の認証を取得している。

個人情報保護条例に関しても、内容の見直しが不可欠であろう。昨今、数百万人に上る個人情報が漏洩する事件が多発しているが、これらの多くは委託先を含め内部の人間による犯行である。そのため、内部の人間がこのような犯罪を起こさないよう、抑止力となる制度の整備が望まれる。自治体職員だけでなく、委託先企業の職員も対象にした罰則を設けるほか、情報システム内の個人情報を操作できる自治体職員や委託先職員に対しては、個別に守秘義務契約書を交わすくらいの対応が求められる。特に、情報漏洩事件では業務が再委託され、再委託先の職員やアルバイト等から発生している場合もあり、このことからも委託先、再委託先に関わらず、業務に携わるすべての人と個別に契約書を交わすことが必要と考えられる。

3. 情報化に係る組織文化

組織文化というものは目に見えないものであり、それ故、これまでのように統計データ等を用いて客観的に説明することは困難である。また、組織文化は突然生まれるのではなく、長い時間を要して形成されるものであり、組織構成や人事制度等が大きく影響している。そこで、ここでは仕事を通じて情報化を推進する上で阻害要因と考えられる組織文化と今後の方向性について以下に言及してみたい。データ等がないため甚だ主観的な印象を受けると思われるが、一個人としての印象ということで間引いて読

¹ ISMS は Information Security Management System の略であり、ISMS 適合性評価制度を運用する日本情報処理開発協会（JIPDEC）によると、「個別の問題毎の技術対策の他に、組織のマネジメントとして、自らのリスクアセスメントにより必要なセキュリティレベルを決め、プランを持ち、資源配分して、システムを運用すること」を指す。

んでもらえれば幸いである。

(1) セクショナリズムの排除

セクショナリズムとは組織における各部署の分化が進み、部署の利益を最大化することが目的化し、他の部署と協調しない傾向を指すが、一般的に言われているように、自治体の多くはセクショナリズムが強い（民間企業のセクショナリズムが弱いというわけではない）。このセクショナリズムは情報化において多分にマイナスの影響を与える。

かつての電算の時代と異なり、情報化はその影響範囲を拡大し、組織活動のあらゆる場面に関わるようになってきている。特行政改革や業務改革等と情報化は切っても切れない関係にあり、情報化担当部署と行革担当部署という主管組織の違いを超えて全庁的な推進が望まれる。それにも関わらず、情報化担当部署が存在するという理由で、他の部署の人々は「うちの管轄ではない」という意識で情報化に対応していることが少なくない。また、情報システム等を導入する際にも各部署での効率や使い勝手のみが考慮され、部分最適になっていることは第2章や第3章でも述べた通りである。

したがって、情報化の推進においては、セクショナリズムを軽減することが不可欠であり、その実現のためには様々な仕組みが考えられる。CIOを委員長として庁内全部署参加の情報化検討委員会を設置し、これを定期的に開催することや、情報化施策を予算化する際には他の組織との関係性を明確にさせること等が方法の一つとして挙げられる。他の章でも述べたように情報化担当部署ですら全庁的な情報化の状況を把握していないのに、利用部門が他の部署の情報化について知るよしもないというのが現状であろう。したがって、各部署で導入している情報システムをデータベース化し、全庁的に情報共有できるようにすること等もセクショナリズムによる弊害を緩和する上で有効と考えられる。

蛇足ではあるが、行政機関に見られるヒエラルキー組織を私は決して否定する気はなく、むしろ業務管理や情報流通の効率の観点から当然の既決として形成されたものであろう。しかし、不確定要因の少ない定型的な業

務をこなす範囲においてはヒエラルキー組織でも問題なかったのであるが、社会環境の変化にともない不確定要因が増大し、むしろ政策形成のような非定型業務へシフトしている昨今では横の連携が重要になる。ITは横の連携を支援する重要なツールであるが、それだけでは十分ではなく、横断的なプロジェクトチーム形成や合同研修等、横の連携を図るための仕掛けを制度的に行うこと必要であろう。

(2) 費用に関する意識改革

これまで単式簿記・現金主義で会計制度が運用されてきたこともあり、自治体では職員の労働を費用と捉えたり、購入した情報システムの償却期間を考えたりする文化が育ってこなかった。そのため、ある情報システムの導入によって他の情報システムとのデータ連携等の新たな業務負荷が発生したり、古い情報システムの利用が業務効率を低下させたりしても、これらは見過ごされることが多かった。

しかし、情報化が自治体組織において真の意味で有効に機能し、投資対効果を最大限に高めるためには、このような無駄を排除することが不可欠であり、職員における費用の捉え方の意識改革が望まれる。

もう一つ見られる傾向は、情報化施策を含め各部署に割り振られる予算を自組織のものであると勘違いしていることであり、「使い切り予算」と揶揄される事象はその典型である。「自治体の予算は誰のものか？」、もちろん、納税者である住民や地域企業のものであり、自治体はそれを活用した公共サービスの提供を委託されているのである。最適化の仕事である自治体の各部署を回り、導入している情報システムを精査していた際、ある部署の人から「うちで取った予算をどう使おうと勝手だろ」というようなことを言わされたことがあるが、これなんかは勘違いも甚だしいところである。

情報化の取り組みを最適化するためには、上記のような費用に関する誤った認識を改めることが必要である。研修等によって職員個々に啓発することも考えられるが、同時に新たな仕組みを導入して意識改革を促すこと

が有効である。例えば、ABC 分析²等を活用して、人件費を含む形で各業務処理に要している費用を明らかにしたり、予算繰越制度によって余った予算を次年度に繰り越せるようにして使い切りを無くしたりする等の方法が想定される。

(3) 互助と自己責任

情報化の進展にともない定型的な業務は情報システムによる代替化が進んでおり、電子申請等が普及すれば、窓口業務や情報の入力業務等も減少すると予想される。このような変化にともない、自治体職員の業務は事務処理から政策形成へ、定型から非定型へとシフトしていく。これまで自治体職員の業務は各職員単位まで高度に細分化されてきたが、これがセクションアリズムを助長した感があり、庁内における情報共有はあまり進んでこなかった。しかし、上記のような業務の変化にともない、今後は個々で閉じて業務を遂行するよりも、業務分担や組織の枠に囚われない情報共有によって組織レベルで「知」の創出を行うことが非常に重要となる。すなわちナレッジマネジメントである。

では、情報共有はどのようにすれば進むのであろうか。情報共有に必要なのは、ネットワークと「互助」の意識である。ネットワークには人脈と呼ばれる人的なネットワークと情報通信ネットワークがあり、後者に関しては庁内 LAN を始め様々なネットワークが整備されている。問題はこのネットワーク上を行き交う情報や知識を増やせるかどうかである。美馬（2003）でも述べたが、情報はギブ＆テイクであり、ギブに当たる情報発信者が不足する傾向が高い。そのため、職員個々が担当業務以外のことにも関心を持ち、積極的に情報発信するように促すことが必要となる。例えば、グループウェア上で情報発信を行った職員の評価を高めたり、コーディネーターを置いて情報のやり取りを円滑化する等の方法が挙げられるが、

² ABC とは Activity Based Costing の略であり、活動基準原価計算等と訳される。ABC 分析は職員の活動時間の配分等を調査し、各活動や業務に要している原価を算出し、業務の見直し等に役立てる手法である。ABC のデータを用いた業務改善を ABM (Activity Based Management) と呼ぶ。

対面での交流機会を増やすこと等も非常に重要であろう。

一方、このような「互助」の文化は行き過ぎてマイナスにならないよう注意しなければならない。例えば、ちょっと調べれば分かるような事でもグループウェアに投げ掛けて他の職員から教えてもらったり、無責任は発言が多くなり情報自体の信用度が低下したりするのであれば、組織としての知的生産性は逆に下がってしまう。したがって、流通する情報の質等をコントロールすることもコーディネーターの役割として重要になる。もちろん、情報共有を促す上で、軽快なコミュニケーションは重要なのではあるが。

(4) 予算制度に縛られない連続性の確保

単年度予算制度や主に 4 月に行われる頻繁な人事異動等によって、自治体における情報化施策は連続性を欠いているように感じる。

単年度予算になっていることから、多くの情報化施策は年度末に向けて遂行される。もちろん暗黙の了解として、4~6 月まで事業が延長されている場合もあるが、それは 2 月等、どう考えても実行不可能な時期に事業が開始されているためである。

一方、年度が替わる 4 月からすぐに情報化施策が実施させるわけではない。異動による業務の引継、施策の具体的な実施計画の検討、さらに来年度予算案の作成等によって、施策の開始は年度後半から年末になる。これを図示すると図 4-10 の現状ようになり、連続性がなく、間延びしているような感じになる。

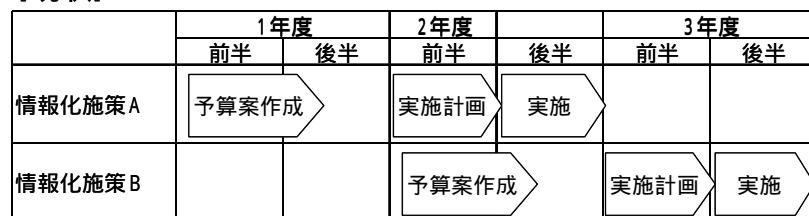
情報システムの導入には複数年度を要するものもあり、各情報システムの関連性を考慮しても、情報化への取り組みは連続的であるべきである。例えば、図 4-10 の情報化施策 A に関しては、1 年度に十分に計画を練っていれば、2 年度の最初からすぐに実施に移ることが可能である。また、多年度にまたがって施策を実施することがあつてもよい。

予算化を重視する考え方も情報化の適正な検討期間をくるわせている。10 月の予算編成時期に向けて情報化施策を検討する自治体が多く、年度前半にベンダー等の協力を得て予算案を作成する事例が見られるが、これは

本来の姿とは言えない。次章でも後述するが、情報化施策の計画プロセスでは、様々な検討が必要であり、それなりの時間を要する。したがって、予算時期に向けて情報化施策を立案するのではなく、計画プロセスを経た情報化施策を予算案にするというのが理想的な姿である。

このような連続的な情報化を実現するためには、複数年予算等の制度的な改革が望まれるが、職員側でも発想の転換が求められる。

【現状】



【理想】

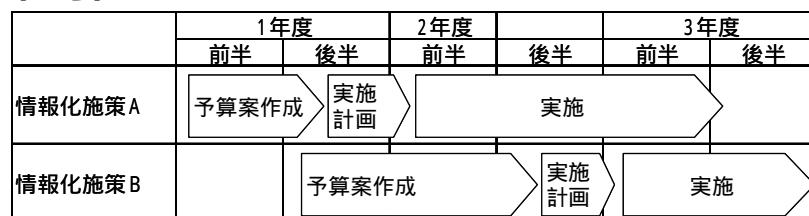


図 4 - 10 情報化施策の実施スケジュールの現状と理想

総括

情報化では情報システムの導入が先行してきたが、多くの自治体は徐々にソフト基盤の重要性に気付きつつある。しかし、情報システムのようにお金を支払えば構築できるというものではないのがソフト基盤であり、その整備にはある程度の時間と労力を要するであろう。

ソフト基盤を構成するものは何と言っても「人」である。職員の変革を促すだけでなく、適宜、外部の人材等を活用することで、整備を効率化す

ることも可能であろう。もちろん、先進的な自治体の中にはソフト基盤の重要性に気付き、何年も前から人材の育成に取り組んできているところもある。そのような自治体の多くは情報化以外の部分でも進んでおり、今後は情報化におけるイノベーターとして、制度面の整備や変革を図ることが期待される。

情報化担当部署が情報システムに直接関係ない制度を立案することは難しいであろうが、CIO が関連組織を巻き込むことで主導することは可能である。