

# 都市政策

季刊 第39号 '85.4

## 特集 自治体OAシステム

- OAシステム導入の理論的課題……………吉田 寛  
自治体におけるOA化構想とその展開……………伊達 信昭  
OAシステムと費用効果分析……………高 寄 昇 三  
自治体のOA化とその処理形態……………宮 崎 稔  
OA化とセキュリティ対策……………中 前 正 憲  
OA化とプライバシー保護……………辻 村 勇  
OA化と雇用・健康管理……………自治体OAシステム研究会

---

地方自治思想の系譜 V……………神戸市地方自治研究会

---

地方自治体へのOAシステム導入……………(財)神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第38号 主要目次 特集 港湾経営の政策課題

1985年1月1日発行

経済環境の変貌と港湾近代化	伊賀 隆
港湾近代化と港湾労働者	三木 信一
輸送革新への経済評価	神戸港近代化影響調査委員会
神戸港の経営管理	宮本 實
神戸港の建設計画	脇 茂行
神戸港の国際交流	雑 喉 徹
<hr/>	
港湾労働三代記	是 常 福 治
地方自治思想の系譜Ⅳ	神戸市地方自治研究会
<hr/>	
神戸港近代化影響調査報告書	(財)神戸都市問題研究所

## 次号予告 第40号 特集 自治体とニューメディア

1985年7月発行予定

ニューメディア社会の将来像	滑 川 敏 彦
地域キャプテンシステムについて	水 内 清
自治体のニューメディア政策	高 寄 昇 三
六甲アイランドとニューメディア	大 塚 満 弥
神戸市におけるCATV事業	富 井 昭 博
金融機関のニューメディア対応	藤 岡 義 明
星電社のVAN事業	(星 電 社)
<hr/>	
都市公共交通事業はなぜ赤字になるのか	
地方自治思想の系譜Ⅴ	神戸市地方自治研究会
<hr/>	
神戸市ニューメディアシステム開発研究会報告書	

---

## は し が き

自治体OAシステムの導入は、一種の官庁革命である。それは単に新しい技術手法の採用に止まらず、情報管理システム、職員の意識、職員構成、健康管理さらには、メカトロニクス化、ニューメディア化へと波及していくであろう。

遅まきながら地方自治体にもやっとOAブームの波が押し寄せている。その先兵となったのはワープロ、パソコンという単体であるが、住民情報の漢字オンラインシステムに象徴されるように、汎用大型コンピュータによる第1次機械化とは異なる。

端末機から情報検索ができる全庁的システムであるのみでなく、個別目的情報をヨコに連結させるオンライン総合システムであることから、プライバシー、健康管理などにあって慎重な政策配慮が不可欠である。さらに計算事務のコンピュータ化を主体とした第1次機械化に比べてその費用効果も必ずしも樂觀的なものでない。

OAブームに幻惑されることなく、地方自治体は最適のシステムを形成しなければならない。そのためには導入する時期、スケール、システムなどを政策的に検討し、そのメリット・デメリットのバランスシートを作成して、メリットを伸ばし、デメリットを抑制するような導入プロセスをたどらなければならない。

そのためにはOA化の将来ビジョンの策定、全庁的合意の形成努力など技術的課題以前に政策的課題を片付けていかなければならない。研修体制、セキュリティ、処理形態など導入にともなう実態的問題をそれぞれの自治体において避けて通ってはならない。

ことにプライバシーの問題は市民の基本的人権にもかかわる問題であり、条例化し審議会方式による個人情報保護システムを確立することがのぞまれる。近年の自治体OA化はややハード技術が先行し、ソフトとしてのプライバシー保護についての制度的保障が立遅れている。

そのような意味からもOA化は地方自治体の民主・科学化の一環であり、ソフトの面を情報公開条例が担い、ハード面からの接近ではOA化が推進母体となっているとして行政革新のなかに位置づけていかなければならない。

---

## ■ 特集 自治体OAシステム

OAシステム導入の理論的課題	吉田寛	3
自治体におけるOA化構想とその展開	伊達信昭	14
OAシステムと費用効果分析	高寄昇三	30
自治体のOA化とその処理形態	宮崎稔	48
OA化とセキュリティ対策	中前正憲	64
OA化とプライバシー保護	辻村勇	77
OA化と雇用・健康管理	自治体OAシステム研究会	89

## ■ 特別論文

地方自治思想の系譜 V	神戸市地方自治研究会	102
一田中正造の自治思想 II		

## ■ 潮流

電気通信法体系の改革 (124)	タクシー運賃値下げ訴訟判決 (126)
通勤ター航空 (127)	神戸ハーバーランド構想 (129)

## ■ 行政資料

地方自治体へのOAシステム導入	神戸都市問題研究所	132
-----------------	-----------	-----

■ 新刊紹介		176
--------	--	-----

# OAシステム導入の理論的課題

吉 田 寛

(神戸商科大学教授)

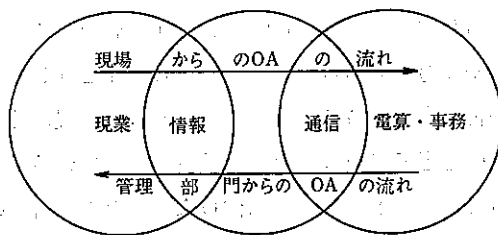
## 1 自治体OAシステムの研究の意義

自治体OAシステムの研究の意義は、これからの高度情報化社会への対応を明確に意識化しその具体策を明らかにすることにある。自治体の内部管理のOA化は自治体の業務を効率化するためであるが、同時にそれが自治体の住民サービスの向上につながるための工夫が必要である。自治体業務と住民サービスのインターフェイスをスムーズにするために使い易いOA機器やシステムを導入する工夫とか、馴染み易くなる安心感を与えなければならないだろうし、老人、婦人、子供が便利に感ずるようなものでないと住民から受け入れられないし、導入しても定着しない。むずかしいことよりも簡単なことを大切にする必要がある。住民は千差万別であるから、企業のOA化と同じ発想であっては駄目である。企業の従業員は命令で動かせるけれども、住民はそのようにはいかない。住民は自分の意思で自由に行動する権利を持っているので、自分たちにとって便利であることを要求する。自治体OAシステムの研究の意義の一つはこのような住民サービスの向上のための工夫に求められよう。

第二に、自治体OAシステムは自治体の経営効率化の手段として役立つものでなければならないから、どの業務をどのようにOA化するかというシステム開発上の視点が必要である。OA化しやすいものからスタートするのが最も抵抗の少ない方法であるが、これでは現場ベースでマチマチ・バラバラになり易い。単体機器の導入すら機種種の統一ができない。他方、OA化の方針をトップで決めてOAシステムを理想的に構築しようと思つてやると現場のニーズから

離れたり、無理を現場に押しつけることもでてくる。職場のOA推進会議でOA化を検討するのが普通であるが、この場合でも話題性のあるものを選ぶか、地味で裏方的なものを選ぶかの姿勢の違いがでてくる。技術屋は技を競う傾向に落ち入り易いし、現場のオペレーターやユーザーは便利で苦勞のいらぬものに興味を示し易い。そこでいずれにするかはトップの姿勢にかかわることであるが、一つの決め手はOA投資効率である。それでも短期的にみるか長期的にみるかによって投資効率の評価も違ってくる。OA関連の技術の発達が早いスピードで進んでいる現状では、あまり長期の評価は適当ではない。かなり短期でのシステムの変更をも考慮に入れて検討するのがよいであろう。このためにはまたシステムのフレキシビリティのあるものを選択する必要がある。このような選択を考慮すると、現場からのOA化の流れと管理部門からのOA化の流れの出合いでは現場のニーズを優先するほうが効率的によい。つまり、ニーズに合った規模や種類に注目して稼働効率の高いものを選択して、システム化をはかるのが賢明である。

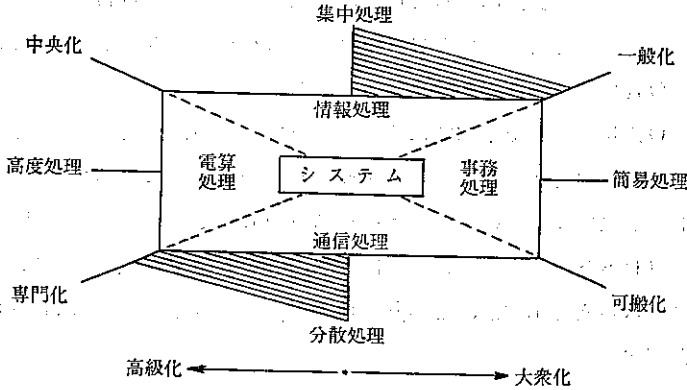
図一 OAオフィスの業務リンケージ



上図はOAオフィスの業務リンケージを示したものであるが、OA化によって電算および事務管理部門からの発想が先行するのはOA化の啓蒙期というか初発期の姿であろう。現場からのOA化がOA推進の起動力になる状態になればOAの定着がすすんだ証拠といえよう。この図でもわかるように、OA化は単なる電算化ではなく、事務処理、情報処理および通信処理の総合化を必要とするエレクトロニック・オフィス・マネジメントの構築を目標としている。シ

システムOAという構想が実現することによってOA化の本格的な展開がみられよう。このように構想されるOAオフィスのパラダイムを図示すれば図-2のようである。

図-2 OAオフィス（電算・事務処理／情報・通信）のパラダイム

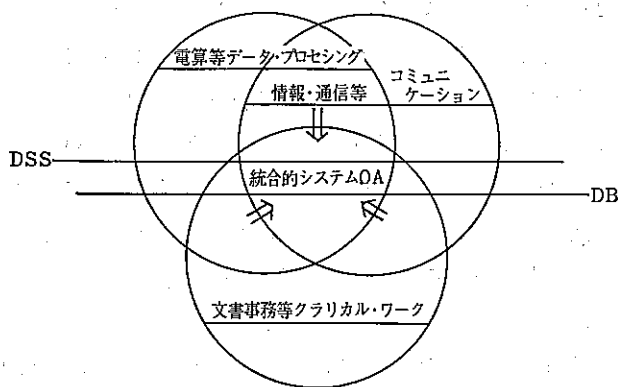


この図-2はOAオフィスの4つのエレメントをシステム化しオフィス・マネジメントの高度化をはかるためのコンセプトを示したものであるが、EDP化は大型ホスト・コンピュータによる情報処理の中央集中管理と専門化による高度処理をはかることにその本来の役割があることを示し、OA化はパーソナル・コンピュータの利用、インテリジェント端末の活用などで情報処理の一般化をはかると共に、オフィス業務のポータビリティを高めることを左右の軸で示している。また上下の軸では、情報処理の集中化と分散化をつなぐコミュニケーションの役割を示し、情報生産業務がこれまでの中央集中型から一般の現場業務にその役割が移行していること、また通信処理では専門職による集中処理から現場のポータブル・オフィスの即時的処理が一般になる傾向を示している。そして、このOAオフィスでは、ホスト化とポータブル化、高度処理と簡易処理、専門化と一般化、集中処理と分散処理がそれぞれオフィス業務の処理を機能的に分化しながら、オフィス業務全般として系統的に統合化されることを示している。ところで、この図のうちで斜線をほどこした部分は、中央

集中と高度処理と専門化するEDP処理がOA化現象のなかで分散処理を指向する必要におかれていること、また、一般的な普及化と簡易処理とポータブル化を身上とするOA業務に集中管理のための情報の集中処理の必要が生まれていることを示している。この傾斜部分に示す傾向への適切な対応がこれからのOAオフィスの業務展開にとって重要性を増すであろう。統合化された情報通信システムの構築を目標とするOAオフィスのパラダイムをこのように設定したのは、OA化の方向性を明確化するためである。

いま、OA化のなかで精力的にすすめられているのは、これらの方向性をもった電算処理、事務処理および情報・通信処理の総合化によるオフィス・マネジメントを構築するためのデータ・ベース(DB)とデシジョン・サポート・システム(DSS)の整備である。図-3の3つの円の共集合部分によって統合的システムOAを示すが、この共集合の外側にそれぞれの部分的なOA化の領域が存在する。

図-3 統合的システムOA



事務処理、電算処理、情報・通信処理がそれぞれ別個におこなわれている状態からそれらの複合システムへの発展、更に統合化へとOAベースのマネジメント・システムが、それぞれの現場のニーズを吸い上げるかたちで進展しているのが、1970年代のニューテクノロジー時代から1980年代のニューメディア時



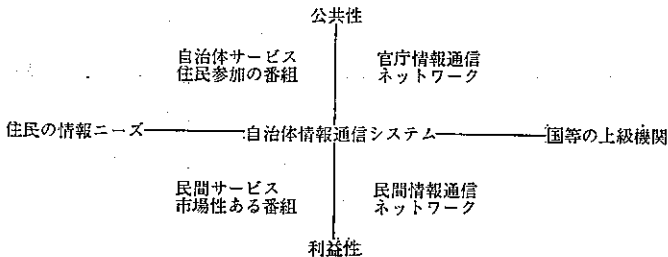
代への移行のなかで、情報化社会から高度情報社会への変化がみられる。このなかでOA化はOAネット・ワークを社会的に構築する方向にすすんでいる。

このような状況のなかで、自治体OAシステムの研究のいま一つの意義は、自治体の外部経営に対するOA化の効用である。自治体OAによってどのような効用をもたらすことになるのか、この点を明らかにするために、自治体OAシステムを総合的にとらえて、情報処理と通信処理をも統合化したシステムの視点からとりあげる必要がある。これはある意味では相当に先走った発想なのであるが、民間のOAネット・ワークの構築という方向からみると、近い将来にはその実現に向けて検討を要することである。

## 2 都市経営の情報化の方向性

この視点から、都市経営における情報化への取り組みを構図化すると図一4のように示すことができる。図一4に示すように、自治体情報通信システムは、公共性と私益性との対極をもつ一方で、国等の上級機関からの要請と住民の情報ニーズというもう一つの対極をもっている。

図一4 都市経営と情報化



自治体のOAシステムを構築するにあたっては、公共性を優先し、公共的サービスの一環として住民の情報ニーズを充足する方向で展開されねばならない。たとえば、地域情報システム、交通情報システム、地域医療情報システム、防災システムなどはその例である。更にCATV、キャプテン・システムな

どのニューメディアを利用して行政情報を提供したり、住民参加番組を構成することなども公共性の視点からとりあげられよう。つきに必要なことは、官庁間の情報通信ネット・ワークの構築である。個人のプライバシーや行政の機密に属する事などを除き政策情報については、自治体相互の情報交換、国等の上級機関との情報交流などのためにオンライン・ネット・ワークをつくりあげることが、行政の効率化および効果的な行政のために必要である。これらの情報通信ネット・ワークを活用するためには自治体の内部管理情報システムが確立していなければならない。現在の電話連絡から高速ファクシミリ通信、TV電話、TV会議、電子メール（端末機およびパーソナルコンピュータ、ワードプロセッサなどによるオンライン通信）などへの発展が今後の方向であろう。

他方、住民の情報ニーズであっても私益性の高いものは民間の情報通信サービスに委ねる方向でその業務化を検討すべきである。たとえば、地域の観光情報システム、産業情報システムなどがこの部類に属しよう。また地域情報サービスでも市場性のある番組は民間委託が選ばれるべきである。この分野の開拓が都市の情報化の発展方向を示すことになる。対個人情報サービス業の多様化が都市のサービス経済化とともに発展し、ホーム・オートメーションの定着化に従って拡大するものと思われる。

地域情報サービスには、地域医療、防災、地理情報のほかたとえば、催事情報、買物情報、旅行情報、教養・娯楽情報、教育情報など市民の日常生活に密着した情報サービスも地域情報サービスのうちに入るが、これらのサービスに自治体の情報サービスシステムが活用されることも考えられる。自治体には余暇課、社会教育課、観光課などのサービス行政部門も存在しているのであるから、この方面でも自治体OAシステムの利用場面がある。

更に、自治体のOAシステムでは、民間の情報通信ネットワークと結合して地域経営のための社会情報システムのネットワークを創設する方向への発展も期待される。官・民の連繫によって効率的で効果的な情報化の推進が行われることは、情報化のコスト負担の適正化のためにも不可欠である。私益性の高い住民の情報ニーズに応えるためのネットワークづくりでは第三セクター方式の

導入などが検討されてよい。この場面では自治体が情報提供者（IP）の役割を果たすことも考えられよう。

### 3 自治体SA/OAのコストマネジメント

自治体OAシステムの研究には具体的な導入上の問題点と運営上の問題点とがあるが、ここでは総論的にコスト・マネジメントの視点からの検討をまず加えておこう。OA化はオフィス・マネジメントの新しい展開であるが、自治体の業務を全般的にとらえる場合には、現業部門と事務部門をともに対象として、OA化の展開をサービス・オートメーション（SA）との関連で整頓する必要がある。

現業部門のOA化は、上下水道、交通、環境、病院などの現業の直接部門とそれを支援する補助経営、現業管理などの間接部門のOA化に分けることができる。前者はSAが主体であり、後者はOAが主体であるが、SAはちょうど工場のファクトリー・オートメーション（FA）と似た機能をもつもので、現業サービスのオートメ化を目的とする。現業管理部門は現業の運営にあたり後方機能を司るもので、工場管理部門に相当する。補助経営は、工場でいえば工場資材部門や修繕部門などの支援機能を担当する。コスト・マネジメントの視点からまとめると、現業の直接部門はサービスの直接費を発生する部門であり、補助経営および現業管理は現業の間接部門を構成しサービスの間接費を発生する。しかもこれらの直接費と間接費は、工場の製品製造原価のように、現業のアウトプットであるサービスの提供原価を構成する。

事務部門のOA化は、市民サービス情報システムと地域情報サービス・システム（地域医療、地域防災、地理情報など）が直接部門に相当し、内部管理情報システムは間接部門活動を形成するので、前者の直接部門でのOAコストは直接費として把握すべき性質のものである。他方、後者の内部管理情報システムは、外部への情報サービス提供に直接にかかわるものではないので間接部門でのコスト発生の性質上から間接費の発生源である。

OAおよびSAのコスト・マネジメントを考える場合、このような原価発生

の態様をまず区別し、オートメ化の原価計算を試みる必要がある。市民等に対し情報サービスおよび業務サービスを提供する直接部門で発生する原価は、工場原価計算にならって、サービスのための直接費をサービス・コストとしてまず把握し、それにサービス提供のための間接部門のサービス・システムの原価を間接費とし、それをサービス・コストに配賦する。このサービス・コストは、工場製品をつくる場合のプロダクト・コストに相当する。なお事務部門に属する直接部門（市民情報および地域情報サービス）のサービス・コストには、間接費の配賦はここでは考慮しないで、ピリオド・コストとして処理する考えに立っている。現業部門と違って間接費の発生源が明瞭に区別されないためである。表一は現業部門と事務部門に分けてSAとOAに関するコスト・マネジメントを示している。

表一 SA/OAとコストマネジメント

現業部門			事務部門				
直接部門		間接部門		直接部門		間接部門	
施設・サービス	補助経営	現業管理	市民情報	地域情報	内部管理	政策支援	
SA	OA的SA		SA的OA		OA		
直接費	間接費		直接費		間接費		
サービス・コスト			サービス・コスト		ピリオド・コスト		

#### 4 自治体情報システム化の構図

現業部門の直接部門に属する施設・サービスシステムのオートメ化は、上下水道、交通、病院、保健所、図書館、環境工場、スポーツ施設、文化施設などのサービス施設のオートメ化にかかるもので、工場のFA化に似た性質がある。直接にモノをつくるのではないが、サービスを支援するためのSAシステムである。この部門に属する間接部門のオートメ化は、補助経営である修繕部門がある場合はSAの色彩が濃いだが、現業管理部門にあっては現業的業務が主流でOAの活用が必要である。しかしそのOA化にあってはSAとの結合をは

かる方向での展開が強く求められる。したがってOA化ではあるが、SAの性格をも持ったオートメ化が必要であるのでこれをOA的SAと特徴づけることができよう。

事務部門の直接部門に属する市民サービス情報と地域情報サービスは、施設・サービスシステムと同様に、市民個人および市民一般にサービスを提供する部門であるが、この部門のサービスは、施設・サービス部門のサービスと違って情報サービスである。前者の施設・サービス部門のサービスは、病院の医療、交通の輸送、図書館の閲覧、上水道の給水、下水道の汚水処理などの実体的サービスであり、それを支援するためのサービス・オートメーションが主である。たとえば、医療システム、車輛運行管理システム、文献検索システム、水道の料金検針システム、施設管理のオートメ化などがある。これに対し市民情報システムとか地域情報システムでは情報サービスが主体であり、オフィス業務のオートメ化と密接に関連している。したがってこの部門でのオートメ化は、サービス・オートメーションであっても、SA的OAの性格をもっているといえよう。

事務部門の間接部門に属する内部管理情報システムと政策決定支援システムは、自治体の内部事務のOA化に関するものであるから、市民に対する情報サービスを対象とするものではなく、サービス・コストへの関連からみれば、間接費の発生源である。しかもこの部門のOAにかかるコストはサービス・コストへの配賦を必要としないピリオド・コストの性格をもっている。

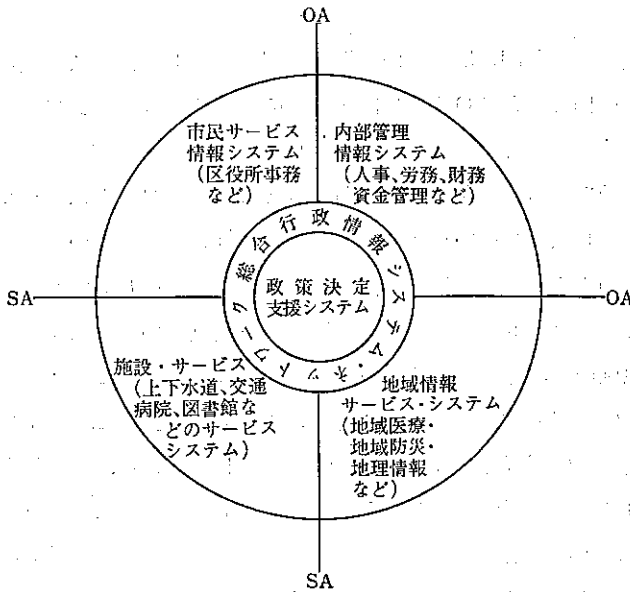
なお、このような分析全体について、コスト概念に関し説明を付しておこう。サービス・コストは、サービスの外部への提供という性格から、原則として、料金原価の一部を構成するものと考えられる。他方、ピリオド・コストは料金化しない経費である。オートメ化のコストをこのように、料金化による回収と料金化しない経費とに分ける発想は、オートメーションの原価管理の視点から生まれている。原価管理という考え方は官庁会計一般には馴染みの薄いものであるが、水道事業や交通事業および病院会計などの事業会計では資本的支出の繰延経理は普通に行われていることでもあり、オートメーションのための

投資支出は償却の対象となりうるものである。この考え方を採用し、また提供したサービスの料金化という事業会計の性格にも注目したものである。現業部門のオートメ化についてはこの考え方を適用しうるはずであるし、またそうすべき必然性をも備えている。他方、一般会計分野に属する事務部門では、オートメ化のコストも他の経費と同様に発生期間の経費として処理されることになる。もっとも一般会計にもストック会計が導入されるとすれば、オートメ化のコストのうち資本的支出に相当するものはバランスシートに計上されることになるが、現在のわが国の官庁会計はそのようなシステムをもっていない。

最後に自治体のオートメーションについて、これまで述べてきた情報システム化の諸システムの構想とオートメーション化の性格（SAかOAかの区別）との関係を自治体情報システム化の構図によって簡単に整備すれば図一5のように示すことができよう。

図一5はこの総論でとりあげてきた自治体OAと都市経営の発展についての

図一5 自治体情報システム化の構図



一応のまとめであるが、この図に明らかなように、内部管理情報システムは狭義のOA化を対象としている。これはオフィス事務のオートメーションを内容とするもので、まずこの点でのオートメ化の整備が必要であろう。市民サービス情報システム、施設・サービスシステムおよび地域情報サービスシステムは自治体のサービス業務にかかわるもので外部経営を対象とするオートメーションが主体である。これらすべての情報システム化あるいはオートメ化のいずれに重点をおいて広義のOA化（SAを含む）をすすめるかは、自治体のオートメーションへの取り組みの思想および姿勢にかかわっていることであるが、长期的展望では総合行政情報システムが図に示したような各情報システムとの関連のなかで構築されるのが望ましい方向であろう。そしてそれが政策決定支援システムの基底となることができるように構造化されることである。

# 自治体におけるOA化構想とその展開

——神戸市を例として——

伊 達 信 昭

(神戸市総務局電子計算課長)

## 1. 神戸市政の特色

### (1) 地方自治体の役割

地方自治体の役割はいうまでもなく、憲法及び地方自治法により明記されているが、地方自治法第2条2項には、「その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属さないものを処理する」となっている。

3項には例示としてまず1号で、「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全・健康及び福祉を保持すること」と規定し、以下22号迄を挙げている。この「住民の安全・健康及び福祉の保持」が究極の目標となろう。一方13項では「地方公共団体はその事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定している。

### (2) 神戸市政の特色

神戸市では総合基本計画を樹立しているが、そこでは人間都市神戸の基本構想を掲げている。即ち「憲法をくらしに生かす方向で、市民一人ひとりの基本的人権をまもり、健康で文化的な生活を創造し、人間としてのしあわせを確立していく」のがこの構想の立脚する視点である。「人間都市神戸」の基本構想は、市民一人ひとりが育てる市民主体都市、自然と人間との暖かいふれあいのある人間環境都市、すべての市民がゆとりと生きがいを持つ人間福祉都市、くらしの中に創造のよろこびがあふれる市民文化都市、市民の生活と文化に結びついた産業をはぐくむ国際・情報都市、という5つの面をもつものである。経



済の低成長時代への移行、公害発生に端を発する人間尊重主義の台頭など、経済・社会情勢が激しく変化する中で、人間都市神戸を創造していくためには、地域社会の構成主体である市民・市・事業者がそれぞれにその役割を自覚し、互いに協力して実現に向けて努力していくことがその責務となる。一方、神戸市では「都市経営」という観点から、都市の全体としての福祉、いいかえれば「最少の経費で最大の福祉」をもたらすための政策を実施しているが、その支柱の一つとして行政のOA化が重大な課題となるであろう。

## 2. 自治体におけるOA化の実践的課題

### (1) 自治体における情報システムの発展経緯

地方自治体において、電子計算機を利用するようになったのは、昭和30年代の半ば頃からである。最初に本格的な電子計算機の導入を行ったのは大都市で、昭和35年の大阪市、同36年の京都市であり、神戸市は同37年に導入した。

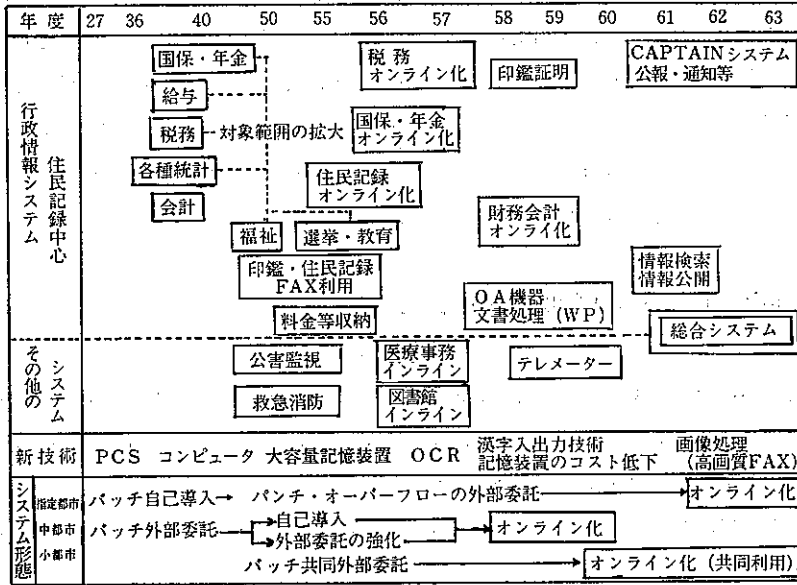
ところで、自治体におけるシステム化の手始めは単純反覆、大量計算の処理をベースとしてスタートしたが、それを段階別にみると、まず第一の段階としては繰り返し計算であり、給与、税務、国保などの業務がこれに該当する。第二段階が実績計算であり、会計処理、統計調査などがこれに該当する。さらに第三段階が管理の段階であり、人事管理、予算管理がこれに該当する。第四段階は計画と判断の段階であり、予測、分析、解析、照会、検索の処理が可能となる。全国自治体における行政情報システムの発展形態の動向、今後の予測を、行政情報システム、その他のシステム、新技術の項目で昭和60年代半ば迄を見通したものを日本電電公社でまとめているが(表一1)、これをみると日本の自治体のシステム展開の進展状況がよくわかる。

我々神戸市においても一部を除いてこういった傾向で進んでいる。

特に、昭和56年度以降、オンラインのアプリケーションが実施化されており、この傾向は中都市において著しい。窓口事務を含めた住民記録処理のオンライン化が実施されたことは、画期的であり、関東では大宮市、船橋市、関西では倉敷市等有名である。これによって電子計算機処理可能事務が、飛躍的

表一 行政情報システムの発展形態と予測

(電電公社資料より)



に増大することになるだろう。なお全国の地方自治体の住民記録に関する実施状況と、これによる処理可能事務を掲げておく(表一2)。

表一2 住民記録処理のオンライン化

① 全国の自治体における実施状況

(市町村別)

(人口規模別)

	団体数	実施団体数	実施率
指定市	10	4	40%
特別区	23	16	69.5%
市	641	421	65.6%
町 村	2,604	1,159	44.5%
計	3,278	1,600	48.8%

	団体数	実施団体数	実施率
100万以上	9	3	33.3%
20万～100万未満	105	74	70.5%
10万～20万未満	103	77	74.8%
5万～10万未満	222	156	70.3%
5万未満	2,839	1,290	45.4%
計	3,278	1,600	48.8%

## 自治体におけるO A化構想とその展開

### ④電子計算機処理可能事務

区 分	事務及び作成可能帳票
住民記録	住民票謄抄本, 転出証明書, 全世帯照会集書
選挙	選挙人名簿, 選挙入場券(通知書), 有権者数統計等
教育	就学及び入園通知, 成人式通知, 学齢簿, 入学予定者数統計等
衛生	各種予防接種通知(3種混合・ハシカ等), 各種検診通知(3歳児・乳幼児・老人等)
民生	老人医療助成リスト, 敬老リスト, 老人手帳, 老齡年金リスト, 児童手当, 国保未加入者リスト
税	世帯台帳
統計	人口動態統計, 町・丁別世帯数, 人口等
その他	税・国保・年金・水道・各種使用料等個別システム間の異動等の情報の相互利用

### (2) 神戸市におけるコンピュータ化の発展経緯

神戸市においては、昭和27年にPCSを導入して以来、会計・給与・統計等の処理に利用してきた。また、電子計算機の導入とともに業務の拡大を図ってきたが、主要なものを記述してみる。

#### (ア) 個別業務の機械化の時代(昭和27~40年)

昭和27年5月にPCSを導入し、主として会計、給与、税務、国民健康保険、統計等の機械処理を行ってきた。昭和39年には初めて本格的な中型電算機を導入し、市全体にかかわる総合業務改善計画によるシステム化の推進を図ってきた。

#### (イ) 個別業務の一貫システム化の時代(昭和41~45年)

昭和45年には第三世代の大型電算機を導入し、総合業務改善計画の具体化を図った。内部管理事務として人事、給与事務を拡充し、OCRの導入による市税収納事務など、各種のターンアラウンド・システムを実施した。

#### (ウ) システム拡張の時代(昭和46~50年)

昭和49年には電算機をレベルアップし、個別システムの新規開発の拡張を図った(国民年金・医療・保育科等)。

また、昭和48年には区役所に複写電送システムを導入した。

#### (己) 電算機の高度利用の時代（昭和51年以降）

昭和53年に第四世代の電算機を導入し、同57年には2セット体制とした。この期間にはオンライン、データベースの諸システムを開発し漢字処理システムの開発に着手した。なお、現在処理しているコンピュータ化業務は133業務に及び全局にまたがっている。

OA機器の発達特にパーソナルコンピュータ、オフィスコンピュータの急速な普及は自治体においても例外ではない。神戸市においては事業部門で専用機を導入した例としては次のようなものがある。

#### (ア) 中央市民病院

病院管理運営システムとして受付、予約、会計、病歴管理、臨床検査等の処理を行っている。

また、設備自動制御システムとして搬送機、空調、エレベータ、照明等制御を行っている。

#### (イ) 中央図書館

図書館業務として図書貸出、返却、検索、資料管理などの処理を行っている。

#### (ウ) 消防局

救急車、消防車の出動管理に関する救急指令業務等の処理を行っている。

#### (エ) 水道局

料金計算、資材管理、給水自動監視等の業務処理を行っている。

#### (オ) 公害監視センター

公害データの収集、分析に利用している。

これらシステムにおける使用機器は、汎用電算機を利用した大規模システムの例であるが、いわゆるパーソナルコンピュータの利用例としては、食品衛生検査所におけるPCB数値化計算、都市計画局の各種測量計算等多くの例がみられる。なお、神戸市における導入実態を機種別にみると（表-3）のようになり、今後ますますこの傾向は強まっていくのであろう。

### (3) 神戸市におけるOA化への展望

#### ① OA化へのアプローチ

自治体におけるOA化構想とその展開

表-3 O A 機 器 導 入 状 況 59. 9. 1 現在

部	局	汎用機	オフコン	パソコン	ワープロ	合 計
市長室	秘書課 行政管理課			1	1	1 1 1
総務局	庶務課 電子計算組 通信職員研修所	2 1		4 10	1 5 1	1 11 1 11
理財局	税制課			1	1	2
市民局	勤労市民課				1	1
民生局	庶務課		1		2	3
衛生局	経営管理課 中央市民病院 中央保健所 食品衛生検査所 西保健所	6	1	2 1 1 1 1	1	1 8 1 1 1 1
環境局	調査課 公害監視センター	2		2 3		2 5
経済局	中小企業指導センター				1	1
土木局	公園緑地部管理課			1		1
下水道局	庶務課 東部管理事務所			1 1	1	2 1
都市計画局	庶務課 土工務課 区画整理測量事務所			2 3	1	1 2 3
港湾局	庶務課			2	1	3
開発局	庶務課				1	1
人事委員会	任用課			1		1
消防局	施設課	2		2		4
水道局	庶務課				1	1
交通局	総務部庶務課 高速鉄道部管理課 自動車部営業課 自動車部車両課			1 1 1	1 1	1 1 1 1
教育委員会	中央図書館課 管理課	1	1		1	1 2
市会事務局	庶務課				2	2
合 計		14	3	40	25	82



専門的職員の開発体制だけでは不十分であり、原局部門の多数の職員の英知と努力が必要となる。この意味で、職員にコンピュータを開発し機器に馴れてもらうと共に、さまざまな活用法を原局部門で考えてもらっている。

前者の大規模システム開発体制を、われわれは“行政情報システム構築型アプローチ”と呼んでおり、後者の分散処理体制を“OA機器活用型アプローチ”と呼んでいる。この両者が相まって進められなければ真の情報システム化が進展しないと考えている。

## ② OA機器の活用

多様なOA機器を広くオープン利用するという観点から、⑦OA機器の共用化による有効活用、①教育、研修とそのフォローアップ、⑧ソフトウェアライブラリの設置（プログラムの登録制とソフトウェアの共有化）、④汎用コンピュータ（端末機器等の設置）のオープン利用を目的としてOAセンターを設置し運用している。

現在の設置機器としては、パーソナルコンピュータが5台、ワードプロセッサを4台、それにパーソナルコンピュータにつないだXYプロッタを1台置いている。

次に、当センターの運用方法を述べる。対象は全職員であるが、1課に1人の登録職員を置いて利用の円滑化を図っている。実施に当たっては利用に関する事務処理要領を定めている。

オープン以来約15か月経過したがまずワードプロセッサの利用が非常に高まり、パーソナルコンピュータの場合は、プログラムの開発に時間がかかるところから徐々に増えてきている。

## ③ OA化への教育、研修

OA機器の有効活用という点から最も大切なものの一つに教育、研修がある。

研修についても、トップダウン方式とボトムアップ方式の両面から進めていかなければならないが、神戸市では、まず局部長研修から始めた（57年8月）。これを基礎コースと実務コースの性格に分けて一覧表にしたものを「OA研修

体系」として(表-5)にかかげておく。

表-5 O A 研 修 体 系

昭和59年3月現在

	基 礎 コ ー ス	実 務 コ ー ス
一 般 職 員 ・ 係 長 級 職 員	<p>一般OA研修 (目的) OA及びOA機器の基礎的知識の普及 (内容) ・OAの動向と神戸市の取組み方針 ・OA機器の基礎知識と導入上の留意事項 ・導入事例 ・OA機器(パソコン)実習(BASICプログラムの基礎) (実績) 57年度100人, 58年度162人(前期76人)(後期86人)</p>	<p>ワープロ研修 (目的) 日本語ワードプロセッサを業務に役立てる技能を身につける。 (内容) 日本語ワードプロセッサを使っての文書作成実習 (実績) 58年度 150人</p> <p>パソコン研修 (目的) パーソナルコンピュータを業務に役立てる技能を身につける。 (内容) パソコンを使ってのシステム設計技法, 簡易ソフトの実習 (実績) 58年度 111人(36人+36人+39人)</p>
管 理 職	<p>課長研修 (目的) 各所属におけるOA化推進のリーダーとしてのOA化マインドの養成 (内容) ・OAの動向と神戸市の取組み方針 ・OA機器実習(OA機器の便利さの体得) (実績) 58年度 40人</p> <p>局部長研修 (目的) OA化の必要性を御理解いただく (内容) ・OAの動向と神戸市の取組み方針 ・OA機器実習(OA機器の便利さの体得) (実績) 57年度 22人</p>	<p>(注) 簡易ソフト パソコンを使用するためには、プログラムを作成する必要がある。プログラム言語の代表的なものとしてBASICがあるが、これを習得するには、かなりの時間と労力がかかる。この手間を省くため、既成のプログラムで簡単な命令を与えることにより、かなりの業務処理のできるものが、開発・販売されている。これを簡易ソフトという。 &lt;本市が導入している簡易ソフト&gt; ・OA-1.....データ入力・計算・並び替え・集計表作成・グラフ作成 ・FARM/K2.....集計表作 ・DATA BOX.....情報整理検索 MULTIPLAN.....表計算・表集計</p>

ア 局部長研修

前述したように、トップダウン方式として、局部長研修を実施したが、これは宿泊研修とし、いわゆるかんづめ方式とした。これは通常の業務から隔離し



た方が、効果が上がると考えたからである。

イ 課長研修

中間管理職を対象として課長研修を実施しているが、これも宿泊研修方式とした。

ウ 一般O A研修

いわゆる係長以下の一般職員を対象とした研修であるが、講義方式で1日、実技を各班に分けて2日半実施している。

エ パソコン研修

一般O A研修を修了した者及びそれと同等の知識を有するものを対象として、実務的知識を習得させるのを主目的として実施している。即ち、ファイルの概念の理解、簡易ソフトの活用方法等であるが、これは実際の仕事にすぐ役立てさせるためのものである。

オ ワープロ研修

ワープロを多くの職員に利用してもらうために、簡単な1日研修を実施している。

カ 一般教養的研修

情報処理に関する研修のうち、いわゆる職員研修所で教養的知識の習得を目的とした研修も行っているが、階層的に行っている。

キ O A研修センターの開設

昭和59年度から、O A研修センターを職員研修所に設置し、O Aに対する基礎的な知識及びパソコンの操作方法の習熟を目的として、O A研修を実施している。そこでは最新のパソコン10台を常設することにより、研修内容の充実と、各部門の実情に応じた研修の利用へ開放している。

即ち、パソコンに関する知識習得はO A研修センターで行い、各部門でそれぞれの業務に応じた研究、開発を図る場合は、O Aセンターを利用させている。

ク 今後5か年計画について

全庁的に事務近代化5か年計画の一つとして、O A研修の実施5か年計画

を、現在実施しており、それを（表一6）にかかげておく。

表一6 O A 研修実施5カ年計画（案）

研修名	研修目的	研修内容	期間×人数×回数	対象人数	58年度までの研修実績	5カ年計画の対象人数	59年度の研修予定	備考
局長研修	・O A 化の必要性を御理解いただく	・O A の動向と神戸市の取組み方針 ・O A 機器実習（O A 機器の便利さの体得）	講義 1日×40人×1回 実習 1日×40人×1回	約150人	22人	約120人	40人	・全員必修 ・3年で全員対象終了 ・宿泊研修
課長研修	・各所属におけるO A 化推進のリーダーとしてのO A の活用能力の養成	・O A の動向と神戸市の取組み方針 ・O A 機器実習（O A 機器の便利さの体得）	講義 1日×40人×2回 実習 1日×40人×2回	約500人	40人	約500人	80人	・全員必修 ・5年で全員対象終了 ・宿泊研修
係長研修	・各所属におけるO A 機器活用能力の養成	・O A の動向と神戸市の取組み方針 ・O A 化のチェックポイント ・O A 機器（パソコン）実習 ・簡易ソフト実習	講義 1日×60人×1回 1日×40人×1回 実習 2.5日×20人×5回	約1,400人		約500人	100人	・全員必修 ・各年度1名程度終了
O A 基礎研修	・O A 及びO A 機器の基礎的知識の普及	・O A の動向と神戸市の取組み方針 ・O A 機器の基礎知識 ・導入事例（パソコン）実習 ・（BASIC プログラムの基礎） ・パソコンの簡易ソフトの実習	講義 1日×80人×1回 1日×120人×1回 実習 3日×20人×10回	約10,000人	261人	約1,000人	200人	・5年で各課3名程度終了
指導者養成研修	・O A 及びO A 機器の専門的知識の習得	・O A 機器の専門知識及びO A 機器実習	実習 5日×10人×5回	毎年50人		250人	毎年50人	・O A 基礎研修のアドバイザー養成研修と位置付ける
階層別研修	・O A 及びO A 機器の基礎的知識の習得	・O A 機器の基礎知識及びO A 機器実習	講義 1日×100人×3回			毎年300人	220人	

年間修了者数690人

一方、情報処理研修と情報システム構築への実践との関係については、前述したように、研修は一面では一つの有力な手段であるが、それだけではシステム構築は進捗しないと考えている。結論的に言えば、実践を通じての研修が最大の効果ある方法の一つと考えられる。

#### ④ O A 機器導入の調整

各局の分散利用が進展する中で、導入されるO A 機器類がソフトウェアの共同化を阻害するようなちぐはぐな形態になることは、今後問題を残すおそれ

があり、また機器類の技術的進歩が非常に早いこと、今後の標準化の方向、見直し、導入時期、利用ソフトの良し悪しの判断等の必要性から、電算部門として何らかの全市的な調整が必要となる。そこで各エンドユーザーに対して資料(1)のような通知を出し、各局の導入予算要求に対して事前に協議している。

また、こうして最近の機器類の技術的進展に対しては、我々として先端技術の動向を把握し、有効な利用を図るため電算部門内に“OA推進チーム”を設け、ハードウェアの仕様比較、簡易言語の研究とその利用方法の研究、パッケージプログラムの利用の可否等を検討している。

#### (4) 神戸市における情報システム確立のための課題

##### ① 情報システム確立のための基盤整備

##### (ア) コンピュータ処理に係るプライバシー保護対策の確立

エレクトロニクスの技術革新は目覚ましいものがあり、これを今後の行政推進に取り入れていくのは当然であるが、これはOA化を進める上での光の部分である。これに対しOA化に伴うマイナス面即ち影の部分がないがしろにすべきではない。

その一つとしてコンピュータ処理に伴って個人情報の蓄積によるプライバシー侵害の危険が増して来ている。神戸市ではこれら市民の個人情報を保護するため、そのあり方を調査、研究し、必要な事項を定めることを目的として、昨年9月より「神戸市電子計算組織に係る個人情報の保護に関する制度検討委員会」を設置し、検討しているが、いずれはこれの条例化を図るとともにその他の対策をも合わせて万全の措置を取ることとしている。

##### (イ) 職場環境の整備及びVDT作業基準の確立

OA化の導入に伴って新しい機器が職場に持ち込まれることになるが、これらの機器の操作によって職員の健康が阻害されるようなことになってはならない。

昭和59年2月に労働省は「VDT作業における労働衛生管理のあり方」を発表し、暫定的ではあるが、一応のガイドラインを示した。具体的な指標としては (1)環境管理 (2)作業管理 (3)健康管理 (4)労働衛生教育を記述している。

これらのO A機器は、従来の経験では律し切れないものであり、それだけに従事する職員の職場環境の整備とともに特にV D T作業に従事するに際しての作業基準の確立を急がねばならない。

(注) V D T とは V I D E D D I S P L A Y T E R M I N A L の略であり、端末装置等として入出力機能を持つ。

## ② 情報処理部門における要員養成の新しい考え方

情報処理部門には通常、S E (システムエンジニア)、プログラマー、オペレーター、パンチャーの4種類の職種が必要である。これらの要員は通常自治体の一般職の職員をもってあてているが、神戸市においても事情は同じである。初期においてはオペレーションもプログラムもシステム設計も同一人が行うという状態にあったが、現在はパンチャーは内部派遣及び外部委託、オペレーションも委託にしており、職員はシステムプランニング及びプログラミングに専念させている。

これら職員の研修については体系的研修、外部講習会への参加、実務を通じての研修等を行っており、職員の習熟度に応じて段階的に習得させるようにしている。

これらは汎用電算機の効率的活用を図るために当然必要なものであるが、今後の分散的O A化を推進する上では以下のようなものを付加していかなければならないと考えている。

即ち、

- (ア) 最近のオフコン、パソコン等多様なO A機器の機能の選択
- (イ) 各部局における具体的ニーズに適応した機器の選択
- (ウ) それらをうまく機能させるソフトウェアを用意すること (これについては既製の汎用ソフト利用、ソフトウェアハウスへの委託、自己作成等あらゆる組み合わせを考えていけばよい。)

(エ) 各部局内での効率的運用方法の選択  
等の問題解決が可能な能力を習得させたいと考えている。

これは今後のDPの発展形態が、オンライン指向のシステムとなり、現局では端末処理も可能、パソコン的処理も可能、文書作成機能も可能といった複合ワークステーション機能が一般化し、多様な処理が可能となってくるが、これらを使いこなせるソフトウェアの開発等、現局でのシステム開発の相談に応じられる有用なSEを育てたいと考えている。

### 3. おわりに

行政の情報処理(OA化)は、単なる事務上の計算処理のための段階を越えて、オンライン化、データベースの構築等による行政の総合化、科学化による市民サービスの向上へと進展しつつある。

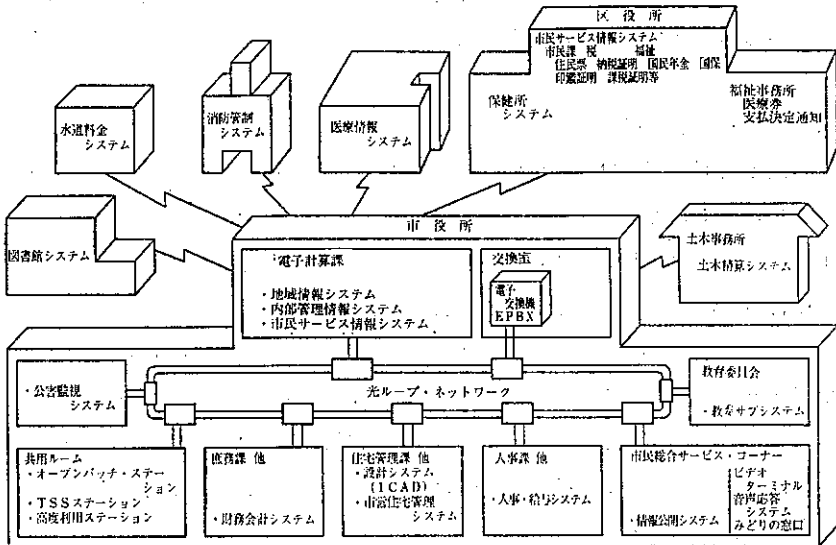
総合行政情報システムを確立する上で、特に中心となるのが、市民サービスの向上を支援するいわゆる“市民サービス情報システム”の確立であろう。市民サービス情報システムとは、住民記録、税、国民健康保険、国民年金、選挙、衛生、教育等各担当部署でバラバラに管理し、処理されている市民に関する情報を一元化することにより、市民サービスを向上させると同時に、事務の効率化を図ろうとするものである。

このシステムの漢字オンライン化によって、自治体窓口での住民票、各種証明書の自動発行による市民の待ち時間の短縮、選挙人名簿、就学通知書等各种案内書の自動作成による迅速・正確な事務処理が可能となり、市民のニーズにこたえ得ることになる。また、ここでは各事務の情報をデータベース化することにより、事務間での情報のリンケージ、相互利用が可能となり、一層システムの利便性が向上し、より質の高い市民サービスを提供し得ることになる。更には、市民の新たな行政ニーズに対応して施策の充実を図ることも可能となるであろう。

今後、コンピュータ処理と通信機能の結合が飛躍的に増大し、ニューメディアの採用、光ファイバーによる通信といった技術的発展により、自治体を取り巻く環境は激変するであろう。我々は、これらをふまえて一つの概念図として総合行政情報システムを図示してみた(表一7)。このようなシステムも自治

体のOA化の進展とともに、遠からず実現するものと思われるし、又実現させねばならないと思う。

表一 総合行政情報システム概念図



資料 1

市企行第 330 号  
 総電第 115 号  
 理財第 278 号  
 昭和57年10月15日

各局室区長 様

市長室長  
 総務局長  
 理財局長

オフィス・オートメーション機器の導入時の協議について (通知)

近来、オフィス・オートメーション機器 (オフィス・コンピュータ、パーソナル・コンピュータ、ワード・プロセッサ等、以下「OA機器」という。) が発達し、本市においても、その有効活用を図るため、既に「コンピュータ等の導入について (依頼)」(昭和57年

## 自治体におけるOA化構想とその展開

3月9日企企第413号、総電第143号)において、導入を検討する場合は、当分の間事前に総務局電子計算課に相談していただくよう依頼しているところであります。

このたびそれを改め、各所属でのOA機器の導入については、下記のとおり定めたので、その趣旨を職員に周知徹底されるよう通知します。

### 記

- 1 OA機器のうち、汎用コンピュータ、オフィス・コンピュータ、パーソナル・コンピュータ(以下「パーソナル・コンピュータ等」という。)の設置・更新を検討する場合は、事前に、総務局電子計算課に協議すること。

なお、要求決議に際しては、基本設計書を添付し、総務局電子計算課に合議すること。

- 2 OA機器のうち、日本語ワード・プロセッサを導入する場合は、事前に、市長室企画調整部行政管理課に協議すること。

なお、要求決議に際しては、利用計画書を添付し、市長室企画調整部行政管理課に合議すること。

- 3 昭和58年度臨時予算でOA機器の導入を要求する予定の所属は、11月5日(金)までに、パーソナル・コンピュータ等については総務局電子計算課へ、ワード・プロセッサについては市長室企画調整部行政管理課へ連絡すること。

経常予算で要求されたものと合わせ、その目的・内容等をヒアリングします。

## OAシステムと費用効果分析

高 寄 昇 三

(神戸市市長室参事)

### 〈OA効果の視点〉

OA化の現実的争点は、やはり費用分析である。電子技術が発達したとはいえ、かなり巨額のリース費の支出を余儀なくされる。したがって、オンライン化などの導入はそれ相応の人員削減効果がなければ、費用倒れとなる可能性がある。しかもオンラインシステムは、計算、複写といった大量事務の単純処理でないだけに、ストレートの費用節減効果は発揮し難い。

たとえば今日、自治体ではかなりの電卓計算機が配付されている。もし電卓がなく手作業、あるいは十数年前のようにタイガー計算機で計算事務を行っていたとしたら、そのために必要な人員、超勤手当は数十倍も必要である。そのみでなく、計算事務はかなり苦痛な労働であることも忘れてはならない。また、十数年前20万円近くした電卓は、いまや千数百円である。人件費は逆に大幅に上昇している。

このような事例は汎用コンピュータを使った集中管理方式であっても、そのための用紙代、パンチ代、保管などさまざまな管理コストを含めても、ほぼ同じことがいえる。しかもOCR方式(光学式文字読取装置)などの導入によって、計算事務の単純化、スピード化、正確化はますます増幅されてきた。これに比べてオンラインなどの効果の測定は難しい。

OA化たとえばオンライン化の効果としては住民サービスの向上(待時間の短縮など)、窓口事務の効率化(検索事務のスピード化など)、内部事務の省力化(重複データの排除など)があげられる。しかしこれは目的別効果とい



え、性質的には、次の量的効果（財政的效果、内部経済効果）と質的效果（行政的效果、外部経済効果）に分けることができる。

まず質的效果すなわち行政効果、いいかえればサービス効果としては、一つは、窓口での待時間の短縮、二つは、本庁、支所、出張所で同質のサービスが受けられること、三つは、情報の相互利用によってキメ細かなサービスが可能となるなどの効果があげられる。

しかし具体的にどれほど量的効果があがっているかはきわめて算定しにくい。具体的な事例をみると、財政効果はコストダウンの経済効果であって、一つは、事務処理の時間の短縮である。これは住民登録のケースでは届出よりも異動の場合、検索が即時に行われる。二つは、データパンチ入力費用が、漢字オンライン化によって削減される。三つは、住民台帳のオンライン化によって、各業務別の宛名・住所整理がなくなる。これらによって人員の削減、超勤・アルバイトの減少、帳簿・台帳の軽減がもたらされる。

ただ費用効果は測定可能な数値となって直接に測定できるとは限らないし、また一方、その効果は定数削減という直接的な効果に限定されない。さらに経費削減そのものについてどのように考えるか、自治体経営の基本原則に関する理論的課題も含まれている。したがって費用効果の具体的分析に立ち入る前に、費用効果につきどのように考えるかを論じてみる必要がある。

第1に、OA化の効果はまず直接（経済）効果と間接（非経済）効果にわけられることはすでにのべた。直接効果は社会資本の効果などにあっていわゆる便益効果といわれるものである。この効果は機械化前後の事業費を比較することによってある程度まで算出することができる。

問題は非経済的效果で多くの場合、数量的に算出することがむずかしい。たとえば待ち時間の減少、誤った作業の減少、労働の軽減、帳票の鮮明さなどさまざまである。一つ一つの効果を逆算的に算出することは決して不可能ではないが、実益はあまりないのではなかろうか。たとえば市民の待ち時間が10分減ることによって、市民の側からみた拘束時間を1時間600円とし、10分で100円のメリットと算定しても意味がない。それにデメリットの効果もあるからであ

る。

したがって間接効果はプラス $\alpha$ 的效果とみなして、余程、大きな明確な効果がない限りネグレクトして考えるのが妥当であろう。

第2に、後でもふれるように機械化の効果は机上演習で算出される効果と、現実に自治体で確保される効果は大きな喰い違いが生じている。それは各自治体の事情によるよりも、機械化の一般的傾向として机上計算どおりに効果は効率化へ吸収できないという理由が大きい。たとえば効率化の効果を労働者、執行部、市民がそれぞれ三等分して享受していこうとすると3分の1しか発生しない。また、短期的にはむずかしいが長期的には可能であるという時間的推移がみられる。

第3に、OA化の効果はOA化が高度化するにしたがって次第に効果測定は困難性を帯びてくる。その典型は政策決定支援システムで、そのデータを使うことによってどれほど政策決定の最適化に接近し、どれほど優れた政策決定をなし行政経費の節減につながったか算定は不可能に近い。

しかしOA化の効果はまず浄書、計算などの基本的事務の効果が如何に大きかったかを考えると、この第1次機械化の効果をベースにして考えていけば大半のOA化の効果はある程度算定できる。OA化の効果を具体化してみる事例としてマイクロ分析とマクロ分析とに分けて推計してみる必要がある。マイクロ分析はやや机上演習的推計であるが、理論値としては優れている。そしてマクロ効果は実績値で実効値としては信用せざるをえない。しかし、ほとんどのケースは実効値の方が理論値より小さいので、政策課題としては如何に実効値を理論値に近づけるかが課題といえる。

### 《人員抑制効果》

第4に、OAの経済効果は主として人員抑制効果で測定される。それがどれほど効果があるか、銀行におけるオンライン効果についてみると、表一1のようになる。OAの効果は、都市・地方両銀行で約20万人である。1人当りの年間の人件費を300万円とすると、6,000億円に達する。全銀行のコンピュータ経

表-1 銀行におけるオンライン効果

区別	年	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	
都市銀行	A 従業員数(人)	162,488	169,829	174,540	180,220	183,069	183,219	180,190	170,309	175,645	
	伸び率(%)		4.518	2.774	3.254	1.581	0.082	-1.653	-0.489	-2.043	
	B 個人口座数(千口)	60,591	66,137	72,784	82,665	90,016	95,044	100,529	105,806	109,452	
	伸び率(%)		9.153	10.050	13.576	8.893	5.586	5.771	5.249	3.446	
	弾性値										
	A伸び率		0.475	0.276	0.240	0.178	0.015				
	B伸び率										
	C,D台数(台)			400	1,902	3,259	3,920	4,442	4,858	5,251	5,350
	キャッシュカード発行枚数(千枚)			1,500	7,000	13,000	15,000	18,000	21,000	23,000	26,000
	オンライン効果(人)			7,569	20,725	41,607	58,518	77,263	89,658	104,725	118,190
地方銀行	A 従業員数(人)	119,023	127,205	133,446	141,236	147,025	151,738	155,750	158,575	158,963	
	伸び率(%)		6.874	4.906	5.838	4.099	3.206	2.644	1.814	0.245	
	B 個人口座数(千口)	54,891	60,895	65,634	73,356	80,319	88,862	95,885	104,752	111,117	
	伸び率(%)		10.938	7.782	11.765	9.942	10.636	7.903	9.248	6.076	
	弾性値										
	A伸び率		0.628	0.630	0.496	0.432	0.301	0.335	0.196	0.040	
	B伸び率										
	C,D台数(台)			21	443	1,346	2,035	2,941	3,500	4,149	4,980
	キャッシュカード発行枚数(千枚)			60	1,000	4,000	6,000	8,000	11,000	14,000	18,000
	オンライン効果(人)			4,841	8,880	17,841	27,158	40,976	52,201	68,607	82,026

(注1) オンライン効果(人) 
$$= \frac{(\text{当該年口座数} - 72\text{年口座数}) - (\text{当該年従業員数} - 72\text{年従業員数}) \times 72\text{年1人当り口座数}}{72\text{年1人当り口座数}$$

(注2) キャッシュカード発行枚数: 推定値(人)

(注3) 従業員数、個人口座数、C,D台数: 都市銀行は全国銀行協会連合会資料  
地方銀行は全国地方銀行協会資料

資料 産業構造審議会情報産業部会答申 資料15頁

費が6,000億円のリース代とすると丁度見合うことになる。

銀行と同じOA化の効果を地方自治体でみると、表-2にみるように、一市町村の税務職員と課税件数でみてみることができる。市町村全体としてはオンライン化効果よりも汎用コンピュータによる計算事務の効果が中心とみられるが、自治体ベースでもそれなりにかなりの効果を上げていることがみられる。たとえば54年度では職員1人当りの担当物件は906.3件であったが、58年には1197.5件と32%の生産性向上となっている。50年度、54年度の対比で銀行の生産性向上をみると、50年の1人当り口座数は458.7口、54年では621.3口で35.4%の生産性向上となっている。市町村税の場合は7.4%に止まっており、

表一 2 市町村税の職員数・課税件数の推移

		44年度	50年度	54年度	58年度	58年度対44年度
税務職員 A		59,349	63,015	62,835	62,228	104.9
納税者数	市民税	32,900,871	36,014,253	35,446,563	38,614,553	117.4
	法人税	1,132,602	1,671,957	1,980,037	2,280,903	201.4
	固定資産税	19,735,253	24,403,431	29,076,895	33,621,109	170.4
計 B		53,768,726	62,089,641	66,503,495	74,516,565	138.6
B / A		906.3	985.3	1,058.4	1,197.5	—
コンピュータ効果		—	5,494 (68,509)	10,544 (73,379)	19,993 (82,221)	— —

( ) 内は、44年度ベースの件数割人員

資料：自治省税務局「市町村税課税状況等の調」, 58年版

『地方自治体へのOAシステム導入』177頁

向上率は民間に劣る。しかし58年度と50年度では21.5%の生産性向上となっている。これらは電卓、複写機、計算事務のコンピュータ処理、そして一部はオンライン化効果によるものであろう。もっとも50年度に入って自治体は全般的に減量化の一環として税務職員もOA化の如何にかかわらず減員されつつあるが、減員化に耐えることができた要因として、OA化の浸透がすすみつつあることを無視することはできないであろう。

《ワープロの経済効果》

OA化の費用効果をミクロの積上げ算式の机上推計とマクロの実績の推計とに分けて算出してみる。

まずワープロの経済効果をみてみよう。文書事務は民間の一般職員では40%近くを占める。ワープロはまさにこの最大の文書事務を軽減するためのOAシステムである。もしワープロ導入によって、文書作業が25%軽減されたとすると、全作業時間の10%に該当する。人件費年間400万円とすると40万円のコストダウンに結

びつく。ワープロを専用で使っていたとしたら40万円はほぼリボス代と一致するが、数人で使っているので、その分、経済効果が上ることになる。

さらにワープロには修正、保存、検索など文書事務上、さまざまな間接効果が見込まれるが、直接効果として一応、人口5万人前後の市を想定すると、次のようにいえる。

第1の考え方としては、専任のタイプ職員1人を配置しているとき、ワープロを導入すればタイプ職員を一般職員に配転することができるので、1人の年間給与を400万円とするとその分だけ人件費節約につながる。丁度マイカーとタクシーの差と同じである。

最もこのような推計については、その分一般職員がワープロ入力に要する時間が超勤その他で人件費支出がふくらむという反論も考えられるが、この点は、文書作成そのものをワープロで行うのでタイプ印刷そのものがはぶかれると考えるのが妥当である。したがって一般職員がすべてワープロが操作でき、専任職員を置かないような運営体制・訓練研修が不可欠である。

第2に、タイプ印刷を外注している場合は、タイプ外注料を1枚2,000円とすると、全庁で年間外注で処理する文書を1,000枚とすると200万円のコストダウン軽減につながる。物件費をネグレクトすると1日3枚作成するとおよそ1年で1台のワープロ購入費を浮かすことができる。

これらのコスト面よりも外注、専任タイプにしても迅速性とか正確性とかはワープロ処理に比べて劣っているし、さらに、打ち合せとか訂正の手間など余分の時間的ロスを考えれば、ワープロのコスト計算は十分活用すれば、購入費を上回ることになる。さらに保管、検索機能さらには製品コストの軽減を考えると費用便益効果は数倍に達するであろう。

第3にさらにワープロの効果として見落され勝ちなのが複写枚数の減少である。会議資料など手書きに比べてワープロは半分で済む。もし、個人が週1回会議資料を作成するとして、通常 $10 \times 10 = 100$ 枚が、 $5 \times 10 = 50$ 枚ですむとすると年間50週 $\times 50 = 2,500$ 枚の節約となる。1枚10円として25,000円の節約で、100人の本庁関連事務職員がいるとすると2,500千円のコストダウンとなる。

職員は全員熟練という仮定に立っているが、ワープロ1台をフル回転させると、タイプ職員400万円、タイプ外注200万円、複写費250万円、計850万円、ワープロ1台100万円として750万円のコスト軽減効果が見込まれる。

### 《住民登録のオンライン効果》

次に住民票事務の漢字オンライン化につき同じようにマイクロ分析でみてみよう。マイクロ分析はいわゆる積み上算方式である。

住民台帳関係の作業を個別に分解し、単位時間に分析したのが表一3である。この表は人口規模の違う2市についての測定数値を平均化し、人口10万人の標準モデルケースとして積算した表である。

これらを集計すると年間で130,387.3分のOA化にもとづく作業時間の減少効果が見られる。これらで職員何人分の作業量に匹敵するかを測定してみると、職員1人の1年間の実働作業量は40時間（一週間）×52週（年間）－（有給休暇15日＋年末年始6日＋夏期休暇4日）×7時間（1日）＝1,905時間となり、 $130,387.3 \div (1,905 \times 60) = 1.14$ となり、職員1名に該当する。10万都市で住民台帳関係職員を20人とすると効果は約5%ということになる。

あと1つの推計方法としては、全作業時間は現行方式では676,947分、節減時間130,387.3分となるのでその節減効果は19.26%であり人員20人の2割の4人がへることになる。推計としては2割減少の相対的算出方式の方が妥当であろう。

単純作業方式からみたOA化はどのようにして在来方式に比して作業時間が少なくてすむかは、まず、検索の手間が大幅に減ることが大きい。したがって転入転出よりも転居・変更の方が効率化が大きいのはそれである。なお表一3で作業時間が機械処理の方がふえているのは、「出生」では世帯別を個人別に作票方式を変えたから、「資格変更年金」では原票に丸印で済ましたものが氏名などを機械入力することになったから、「印鑑証明」では複写とOAプリンターとの速度の差である。

住民情報漢字オンライン化の経済効果は、窓口職員の減員効果に止まらな

表-3 住民基本台帳事務 単位時間 比較

(単位 分)

	転入	転出	転居	変更	転入 通知	出生	死亡	その他 戸籍届	資格変更 届保	資格変更 年金	住民票 (写)	記載事項 証明	印鑑 証明	印鑑 登録	合計
(A) 現行	19.7	13.4	15.8	16.3	5.3	8.2	9.4	5.9	6.6	2.6	3.8	3.2	2.1	6.3	-
(B) 機械化後	14.9	8.2	7.2	7.9	4.7	8.8	6.3	4.3	6.5	3.5	2.6	2.5	2.4	6.0	-
差引 (A)-(B)	4.8	5.2	8.6	8.4	0.6	△0.6	3.1	1.6	0.1	△0.9	1.2	0.7	△0.3	0.3	-
年間 処理件数	4,230	4,168	1,877	980	4,168	1,656	844	2,594	6,476	2,272	52,147	13,827	62,868	5,922	164,029
現行方式 処理時間	83,331	55,851	229,656	15,974	22,090	13,579	7,938	15,304	642,741	5,907	219,168	644,246	413,022	837,308	676,947
機械方式 処理時間	63,027	34,177	613,514	7,742	19,589	614,572	5,317	211,154	42,094	7,952	135,582	234,567	515,083	35,532	546,560
差増	△20,304	△21,673	△16,142	△8,232	△2,500	993	△2,616	△4,150	△647	△2,044	△62,576	△9,678	△18,860	△1,776	△130,387

「地方自治体へのOAシステム導入」 181頁

い。選挙人名簿の作成，就学通知，住民税住所台帳整備のほか老人福祉関係など多くの事務が手作業から機械処理へ変る。10万都市のモデルケースで考えると，アルバイトの人員は表一4のように延355日1,313千円となる。これら事務のため超過勤務をいくら要したかはきわめて算定が困難であるが，780時間×1,000円=780,000円と推計される。両方の合計は2,093千円となる。

したがって，4名×400万円=1,600万円の職員費と200万円のアルバイト費などの計1,800万円減と推計される。これに対してコンピュータ機器のリース代1,800万円との相殺関係とされる。

表一4 住民情報事務に要する事務量

事務名	事務内容	アルバイト人員
学 事	就学児童の名簿作成及び通知	延 105日 (388千円)
選 挙	選挙人名簿の作成 (1) 定時登録(毎年9月1日) (2) 選挙時登録(その他事務を含む)	延 48日 (177千円) 延 64日 (236千円)
市 税	市県民税台帳に関する事務 (1) 台帳整備 (2) 住所異動 (3) 台帳書替	延 138日 (510千円)
合 計		355日 (1,313千円)

『地方自治体へのOAシステム導入』182頁

したがってOA化の効果を過大評価するのは禁物であるが，リース料には一般事務のためのリース料も含まれ，OA化の効果は市民課のみでなく，税，年金，国保などあらゆる関係課に及ぶ。さらにOA化の効果は機器のコストダウンとともに減価し，人件費は逆に上昇するので長期的にはOA化の効果はかなり大きい。

(2) マクロ分析

ミクロ分析が積み上げ算方式で机上演習的な効率化算定であったのに対して，ここでのマクロ分析はむしろ実際にOA化を導入した自治体においての



ような行財政効果があったか、そして、どうしてそれだけの効果が上がったか、またどうしてそれだけの効果しか上げられなかったかを事例をもとに追求してみた。

《住民情報のOA効果》

ただ住民情報システムの漢字オンライン化といっても、仮名バッチシステムからの漢字オンライン化とか、全く当初からの漢字オンライン化とかさまざまなケースがあり費用効果も各自治体でばらつきがみられる。

ケースⅠとしてⅠ市（人口23万人）の住民情報の漢字オンライン化の効果は表一5のとおりである。人件費（10名減）とリース料がほぼ見合った型となっている。ただ、Ⅰ市は仮名によるオンライン化は導入済であるので、その効果は顕著でなかった。

表一5 Ⅰ市住民記録漢字オンライン化の効果

人員10名減 @580万円×10名	5,800万円
アルバイト2名減 @88万円×2名	176万円
超過勤務減	50万円
リース料	-5,265万円
差引収支	761万円

すなわち導入と同時に減員をみたのは2名のみで、10名減には切り替えの効果が本格化する数年をまたなければならぬという現実問題もある。しかも住民記録漢字マスター

ファイル作成経費を55・56年度で計6,800万円、作成のため必要人員延1,565人を要している。

ただ漢字オンライン化の効果は、タイプの省略化による交付の迅速さ、従来の複写方式に比べ住民票の鮮明さなど住民サービス効果があることを見落して

表一6 Ⅰ市住民記録漢字オンライン化の効果

人員120.9人減@396万円×120.9	4億7,876万円
人リース料	-9,780万円
差引収支	3億8,096万円

はならない。また、もし一挙に漢字オンライン化を導入しておればその効果は倍増しておったであろうし、もっとも市民課関係のみでなく、国

保、年金など関係各課への省力化の効果を算入すれば、さらにその数値は大き

く好転したであろう。ケースⅡとして、T市（人口19万人）の漢字オンライン化をみてみると、表一6の如くで、56年度ベースで、3億8千万円と推計される。

このような巨額になったのは、昭和44年以前の手作業による必要推計人員とオンライン化の現人員との全庁的な比較によったことと、市民課とか税関係のみでなく、全庁的な電算処理関係のコスト軽減を算入したからである。（表一7参照）

表一7 手作業と電算処理の比較表

電算化前手作業		56.9のデータ量比換算		現人員 E	差引経済効果	
データ量 A	所要人員 B	データ量 C	推定人員 $D = \frac{B \times C}{A}$		推定抑制人員 F = D - E	推定抑制人件費 $F \times \frac{1}{\text{人当り人件費}}$
810,670	109	1,129,540	196.9	76	120.9	478,764,000

（注）電算化前手作業人員は44年当時のデータ人員。

表一8 H市住民記録漢字オンライン化の効果

人件費減 @450万円×74人 リース料	3億3,300万円 - 2億8,800万円
差引収支	1億2,500万円

しかしT市の場合でも、部分的には電算機が導入されており、OAシステムの導入によって120名の減員が発生するわけではない。これはあくま

でも机上演習による計算である。それでも全く電算機の導入に拒否反応を示しつつつけた場合、かなりの人件費が避けられないことを間接的に立証するデータといえる。

ケースⅢとしてH市（人口45万人）の漢字オンライン化の効果をみると、人員は156人が70人に激減している。これは24か所あった出先機関を18か所に統廃合したことが大きな原因である。

OAシステムの効果は、単に住民情報の集中管理のみでなく、それをパソコン、ダイコンによって中央コンピュータから引き出せることである。その結果、各支所・出張所などで台帳を管理する必要はなく、本庁で集中管理がで

き、また、住民は従来の方式のように特定の出先機関に出向かなければならないということはなく、本庁でも出先機関でもどこでも最寄の行政サービス機関で、登録とか証明書の交付を受けることができる。もともと本庁では集中管理を行うため48名が60名と12名の増員となり、終局的に74名と約半減している。リース料を差引いても年間、1億2,500万円のコスト軽減となっている。(表一8参照)

なおこの間、H市の税務職員は、コンピュータ化によって51年の193名が57年には163名と15パーセント減少しており、オンライン化の実施された55年の175名と57年とを対比すると約6.9パーセントの減となっている。なお課税件数はこの間2～3パーセント増加している。

このような一般事務職員の抑制効果の大きいものは、先のT市の事例で、表一9にみられるように、データ量からみて人口が1.5倍増したのに窓口・電算関係職員数はほぼ横這いである。ふえたのは市民サービス関係職員のみである。

表一9 職員数変動状況

年	住民基本 台帳人口 (4月1日現在)	職員 総数	一般 行政職	市民課 ( )内は 支所の事 務職員数 A	国 保 当 担 B	国民年 金担当 C	税務職 D	電算担当 (派遣員 含む) E	A B C D Eの合計
56	182,281	1,782	985	24(15)	13	7	68	19	146
54	173,428	1,737	947	29(20)	13	7	72	15	156
52	164,277	1,659	908	30(21)	13	7	76	15	162
50	156,712	1,692	907	30(22)	13	6	79	14	164
56	141,585	1,435	730	30(20)	14	5	73	11	153
48	126,442	1,135	541	31(19)	14	5	67	6	142
44	112,106	919	422	30(20)	13	6	59	5	133

(注) 税務職は市税(国保税を除く)の賦課・徴収・収納消込を担当する課(市民税、資産税、収税の各課)に属する職員。

『地方自治体へのOAシステム導入』184頁

ケースⅣとしてO市のケースをみてみると、O市では人員削減分を新しく開設した駅前サービスセンターなどに振りかえているが、注目されるのはオン

ライン化前後で庁内滞留時間は27分06秒から14分32秒とほぼ半減している。その理由は、移動、証明発行などは、氏名と必要事項のみ記入し、窓口でいえば、映像画面で確認しながら、端末装置で検索し、証明書類を印刷・発行できるからである。

### 〈財務会計と図書館〉

○OAシステムの導入は、住民情報に限られることなく、広く庁内事務処理に適用することができる。早い話がワープロの活用があるし、税務関係帳票の種類だけでも数百に達し、その在庫管理もOAシステムではきわめて簡単となる。

○広汎な利用方法のなかの1つに、財務会計処理がある。民間の会計と異なり、会計システムは簡単であるにもかかわらず、手続そのものはきわめて繁雑である。そのため各課に財務会計担当者が少なくとも1人はいるほどである。

この手続を簡単にすることが先決であるが、現行ではむしろかしく、せめて事務手続だけでも簡素化していこうというのが、財務会計のOAシステム化である。

現在、出納後はコンピュータに入力し、計算事務は処理されているが、これでは効果が半減してしまうので、債権債務発生するとき、すなわち支出命令作成のときに、中央コンピュータに各部局の端末装置から入力し、以後は全部コンピュータ処理によって処理してしまう方法が考えられる。

府県ベースでA団体が採用しているが、伝票の作成、記録、予算差引及び集計を全部機械処理で行っている。現在、官庁の会計処理をみていると、ゴム印で支出科目、金額などを押印していくというきわめて原始的方法が踏襲されている。財務会計のOA化によってこの手作業がまず解消される。

導入の効果としては、従来、274か所以上にわたっていた会計処理課・庫を約60か所に集約し、200人ばかりの会計担当者の減員をみている。このOA化にともなうリース料が5億円、人件費減が10億円と約5億円の節減効果を単年度でみている。

このように節減効果が大きかったのは、会計担当課・庫（出先機関など）の本庁庶務課への統合があったからである。そしてこのような統合が可能になったのは、手作業が機械化され会計処理が簡素化されたことと、端末装置から種々の検索処理が行えるようになったからである。そのため各担当課・出先機関がすべて予算処理をする必要はなく、必要に応じて必要なデータが検索できるようになったからである。OAシステムの利点の1つは、この端末装置から中央コンピュータに入力されたデータを随意に引き出せることである。

会計処理とともに利用範囲が広いのが、データ整理機能を活用した、図書館とか公文書センターなどであろう。

O市の図書館の場合、蔵書を6万冊から倍増の10～20万冊へと拡充するための新館建設と同時に、OAシステムを導入している。表-10にみられるように、旧館当時の14名が、従来の方式であれば30名の要員となったが、EDP（エレクトロニクス・データ・プロセッシング）方式導入で23名で済ませてい

表-10 図書館EDP方式導入の人員配置状況

(単位：人)

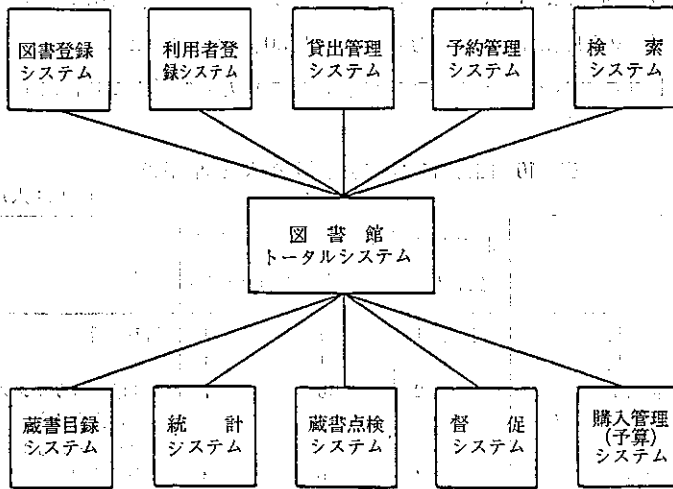
	市民図書館 現行人員	市立図書館開館後人員		備 考
		従来の方式による	EDP導入後	
1. 館 長	室長 1	1	1	館の統括
2. 次 長	—	1	1	
3. 奉仕担当1 (図書館カウンター)	2	10	7	○ 1階2階カウンター ○ 奉仕担当2と ローテーションをくむ
4. 資料担当	4	6	4	○ 資料整理 ○ 目録整備
5. 庶 務	1	4	4	○ 図書館企画振興 ○ 館の保守管理
6. 奉仕担当2 (BM業務)	4	6	4	○ BM2台 ○ 奉仕担当1と ローテーションをくむ
7. 運転手	2	2	2	移動図書館車2台
計	14	30	23	

(財)神戸都市問題研究所編『自治体OAシステムの理論と実践』103頁

る。削減効果は7名で経費的には3,500万円となり、リース料は1,100万円なので年間約2,400万円のコスト減となっている。

EDP方式によると、どうして削減効果が大きいかという点、図-1にみられるように、図書館の業務は、登録・貸出作業のみでなく、予約、督促、点検、統計作成などさまざまな作業があるので、これをその都度、手作業で行うとすると時間的ロスが多すぎるからである。たとえば図書カードにしても、著者名、書名、分類別の数種のカードを作成する必要があったが、コンピュータに内蔵しておく、1種類を作成しておけばよく、あとは必要に応じて検索もできるし、作成もできる。

図-1 図書館業務のソフトウェア体系



高崎・渡辺編『自治体のOAシステム』20頁

現在、漢字システムの導入された図書館にいくと、市民は端末装置で著者名、図書名などを入力すれば、テレビ画面に関連の書名を十数冊、呼び出すことができるが、まさに、図書カードを繰っていた時代と隔世の感があるといえる。

EDP方式による館内の処理は、すべて図書に貼りつけられた磁気テープを

ボールペンのようなものでなぞるだけで記入・抹消ができ、事務処理がきわめて簡単であるだけでなく、住民サービスの面でも充実した効果がみられる。たとえば貸出・返却サービスの迅速処理、資料検索の的確さ、返却図書のリクエスト、予約図書の調査の確実性、新着図書の整理簡素化にともなう早期公開化などである。

さらにもしO市が本館を中心として分館があれば、それらを相互にオンライン化すれば、市民に対する蔵書図書の問合せなど、その他のサービス関係にあってもさらに充実したサービスが可能となる。

#### 《費用効果の総合分析》

このように数団体のOAシステムの導入のケースをみてきたが、その費用・効果分析はかなりの差がみられる。顕著な人員削減の効果がみられるケースもあるが、リース料と人件費削減がほぼ等しいケースもみられる。したがってOAシステム導入の効果は各自治体の各ケースによってそれぞれ相違がみられるが一般的には、次のように評価できるであろう。

漢字オンラインシステムの導入は、机上計算では作業量は2割減少することになっているが、現実には人員は1割しか減らない。市町村によっては全く減少しないケースも稀れではない。この理由は単に職員の非協力とか組合の抵抗とかいう点のみではなく、導入にともなうさまざまな要因が減少の阻害要素として作用しているからである。

第1に、導入と同時にオンライン化の効果が発揮されるのではない。むしろ導入直後は古い方式との切り換えがスムーズに行かないとか、職員の不慣れとかによってその効果は少ない。

第2に、オンライン化によって減少するのは、市民の待ち時間であって効果のメリットは職員側よりも市民側へ波及している。すなわちピーク時における職員数は延時間から割りだすように単純には減少しない。いいかえればピークの時間帯は短くなり、朝夕にあっては作業は断続的に行われているという事態にはなるが、職員は減るといふ作業配分にはならない。

第3に、オンライン化によって減るのは、住民登録の所管課でもある市民課系列よりも、オンラインを利用して名簿整理などを行った税務、国保、年金、教育などである。したがって効果は拡散してしまう。

また市民課系統にあっても減少するのは住民票からの転記など選挙人名簿・学著名簿の作成などアルバイトとかそれに関係した職員の超過勤務などである。

第4に、オンライン化によって技術・作業基準から算定し、余剰人員が生じても、それは将来の人口増に対応するため保留していこうとする政策的配慮がある。さらにオンライン化が本格的に効果を発揮するまで、漸減的に現人員を減らしていこうとする計画的な対応策にもとづくため導入年度に直ちに減員を必ずしもみない。

もっとも、出張所・支所などの統廃合やまたそれぞれの担当事務の統廃合がみられるケースは人員削減効果は大きく、リース料を支払ってもその効果は十分に見込める。しかも、端末機からデータを各出張所、支所、部課で引き出すことができるので集中管理方式による不便はそれほど感じない。

第5に、すでに一部のOA化などが導入済のケースは効果は少ない。たとえば仮名によるオンライン化が完了しているとき、漢字化を導入しても、市民課の窓口業務のみの効果で、各課への波及効果はない。

もっとも仮名が漢字化されることによって、作業職員の疲労は少なく、また、郵便の返送率が少なくなるのも事実で、経済効果として直接把握できない効果はある。

人員がOAシステム導入にもかかわらず目立って減少しないケースが少なくない。それは机上計算では減少するはずであるが、現実にはそれが困難な事情が存在するからである。たとえば、システムの移行期には新システムに慣れるまで職員減とはならない。人口・件数が増加傾向にあるときは抑制効果を期待して、敢えて減員の必要はない。他の行政サービスへ所管課で吸収してしまうなどである。

第6に、OAシステムの導入は、単一目的ではそれほど効果が上らない。重





# 自治体のOA化とその処理形態

宮 崎 稔

(神戸市総務局電子計算課主査)

## 1. 電子計算機の利用形態

### (1) 電子計算機利用形態の概況

地方自治体における行政事務の電子計算機処理は、昭和35年の大阪市にはじまり現在では都道府県の全団体の47団体と、市町村3,276団体のうちの94%にあたる3,096団体で実施されている。これを利用形態別にみると都道府県では昭和53年から47の全団体が自ら電子計算機を導入し処理している自己導入方式であり、一方市町村では電子計算機利用団体3,096団体のうち30.5%にあたる943団体が、自己導入方式(複数の市町村が一部事務組合を設立し共同で導入している場合も含む。)で、残りの69.5%の2,153団体が外部への委託処理方式(複数の市町村が共同で委託している場合も含む。)である。

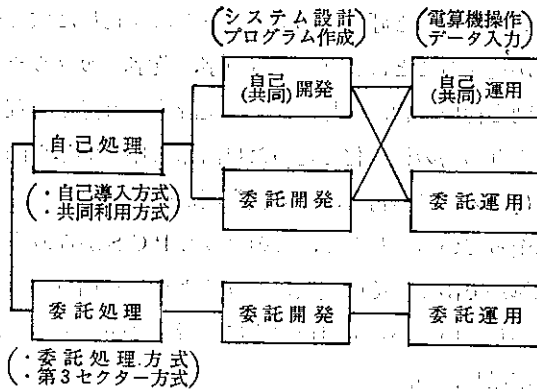
このように市町村では約7割の団体が委託処理方式で電子計算機を利用しており、年々徐々に導入団体が増加しているものの(昭和56年度から昭和57年度の間には69団体の増、昭和57年度から昭和58年度の間には68団体の増となっている。)、まだまだ圧倒的に委託処理方式の方が多いのが現状である。

### (2) 電子計算機利用形態の類型

電子計算機の利用形態は自治体の人口規模、財政規模、処理事務の種類と量、職員数、などにより千差万別であり、一概に類型化する訳にはいかないが、一応大別すると、自らあるいは共同で電子計算機を導入し処理する形態と、電子計算機は自ら導入せず外部の計算センターなどへ委託する形態の2つに分れる。そしていずれの利用形態も具体的にシステムを開発する際に、自ら

システム設計やプログラミングを行うか否か、あるいは開発後の運用、例えばオペレーション（電子計算機の操作）やパンチ（データの作成）などを自己完結型で処理するか要員派遣を含めて委託処理するか否かに細分化されていく。こうした類型を示すと図-1のとおりであるが、以後ここではシステムの当初開発の形態あるいは電子計算機の操作、データの作成などの形態のいかんにかかわらず大きく自己導入方式と委託処理方式の2つに分けて、以下それらのメリット、デメリット、直面する課題などについて詳しく述べてみたい。

図-1 電子計算機利用の類型



## 2. 自己導入方式

### (i) 自己導入方式の概況

自治体の電子計算機の利用も年々増加し、特にOA機器の発達を契機に自己導入方式が増加しつつある。例えば昭和58年度の兵庫県下の市町村を例にとれば、電子計算機の導入は単独導入が17市16町、共同導入が1市15町で、あわせると県下の団体数の54%を占め、2年前に比べると3市14町増加している。また、パソコンの導入では9市11町で計105台が導入され、ワープロでは43%の13市26町で合計91台が導入されている。

このように、ますます増加する電子計算機の自己導入もその理由をみると様々であり、昭和58年度に神戸都市問題研究所が全国の自治体に対し電子計算機の導入状況を調査した結果（「O A化に関する調査」）によると、各団体が電子計算機を自己導入した理由は、1位が利便性の確保、2位が費用効果の重視、3位が市民サービスの向上のための有効活用、以下データ保護・プライバシー保護の重要性、電子計算機利用技術の蓄積の順となっている。

## (2) 外部委託方式から自己導入方式への移行

都道府県や政令指定都市をはじめとする大都市での事務機械化の歴史は相当古く、早くは戦後間もない昭和20年代の後半から始まった。当時はP C S（パンチ・カード・システム）と呼ばれ80桁のカードに穿孔した穴を機械的に読み取り、電気信号が通ずることにより文字（数字、英字、カタカナ）を識別し、分類、集計、印刷を行い、税、給与、会計、統計等の事務を処理していた。こうしたP C Sにより事務の機械化を進めた自治体は昭和35年以降の本格的な電子計算機の利用にそのまま移行し、その後幾度かの機器のリプレースを繰り返しながら今日に至っている。しかし、このようなP C Sからの発展型ではなく、当初は委託処理で出発しその後次にあげるような理由（一つではなくいくつかの理由が重複しているか）で自己導入に移行した団体が多くある。

### ア. 利便性を確保したい。

① 委託業者あるいは団体がシステム変更タイムリーに対応してくれないし、又新規システムの開発に際しても団体固有の事務処理法を反映してくれない等柔軟性に欠ける。

② 納期が守られないとかエラーが発生したとかのトラブル発生時の責任の所在が不明確になりやすい。

③ 成果品の質が期待したものが得にくい。特にデータ処理の正確さ、迅速性等委託処理に対して不満がある。

イ. 総合的情報処理体制の確立への期待  
DB/DC（データベース/データコミュニケーション）、漢字化などコンピュータによるデータ処理技術が発達し、従来のバッチ（一括処理）の大量計

算事務の機械化だけではなく、漢字オンライン化等広範囲に多目的に電子計算機が活用され始めると、税、国民健康保険、国民年金、住民記録、生活保護等の個別事務の機械化から、データの相互活用を図る総合行政情報システムの構築へと発展し、各自治体独自の情報処理体制の確立のニーズが高まり、そのための導入計画を策定し内部処理へ移行する。

#### ② データ保護の必要性

自治体での電子計算機の高度利用が進展すると、個人に関するデータの蓄積も増大し、特に個人のプライバシーに関する情報の保護が重要となってくる。特に住民記録、税、国保、年金等の漢字オンライン化により各システム間のリンク（連結）が進めば増々その重要性が高まり、こうした面からの自己導入、自己処理の必要性が認識されつつある。

#### ③ エンハンスウェアのコスト低下による導入の容易さ

ME技術の発展により電子計算機のハードウェアの小型化、低廉化が進み、レンタル料の自治体の予算に占める割合が、低下してきた。

#### ④ 委託費用の増嵩への不満

外部委託の費用が年々増嵩するうえ、値上げなどに対するチェックが十分できない。電子計算機システムの委託はソフトウェアなどの継続性が重要な要素であり、委託先を頻繁に変更出来ないため、毎年継続して同一業者への随意契約で更新せざるを得ない状況にある。こうした事情から一方的に値上げを通告されても（稀ではあるが）、実態としては適当な対抗手段を持たないため承服せざるを得ない結果となっていることも否めない事実であろう。

以上のような理由が幾つが重なって委託処理から自己導入に移行する団体が徐々に増加しているが、そのためには周到な事前の導入計画が必要であり、要員の確保、教育、研修、電子計算機室等の設備、組織、費用効果等十分な検討を行い、間違っても、OA化の波、高度情報化社会の到来などの一種のブームに乗った導入は戒められなくてはならない。

#### (3) 自己導入方式採用団体の直面する課題

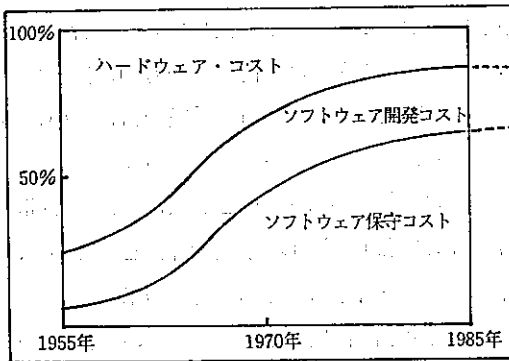
前述のようにOA化の広がりとともに委託処理方式から自己導入方式へ移行

する団体が増加している今日、反面、既に自己処理を行っている団体では自己導入方式に伴う固有の多くの課題をかかえている。(但し自己導入方式を否定する意味ではない。)以下それらの課題について詳述し、電子計算機の利用形態の見直しの機運が高まっている団体への参考にしたい。

#### ア. システム開発コストとメンテナンスコストの逆転現象

都道府県、政令指定都市をはじめとして比較的早くから、電子計算機を導入し利用している団体では、バッチ(一括)処理中心ではあるが、基幹的業務のシステム開発はすでに一巡している。こうした団体が現在直面している最大の課題は、システムの開発コストとメンテナンスコストの逆転現象である。すなわちDP部門に所属するコンピュータ要員(SE、プログラマー等)の殆んどが既開発業務の運用及びソフトウェアの保守に追われ、新規のシステム開発あるいは既開発業務の漢字オンライン化への変更等に向ける要員が不足して、バックログ(開発待ち)現象が出現していることである。こうした現象は先進の民間のDP部門でも同様であり、ハードウェアコストとソフトウェアコストの逆転現象(図-2参照)とあわせて今後ますますこの傾向が強まるものと思わ

図-2 ハードウェアとソフトウェアのコスト比較推移



ハードウェアとソフトウェアのコスト比  
(B.W.Boehm "Software Engineering" 等による)

れる。例えば、情報処理振興協会がコンピュータユーザー 5,000社に対し行った昭和57年の調査によると、各社平均 1,065本のプログラムを保有しているが、その内毎年260本余りが新規に作成され、160本が破棄され、約30%がバックログ化している。

また、一方神戸市の例でみると、昭和58年度のプログラム保有本数は7,300本

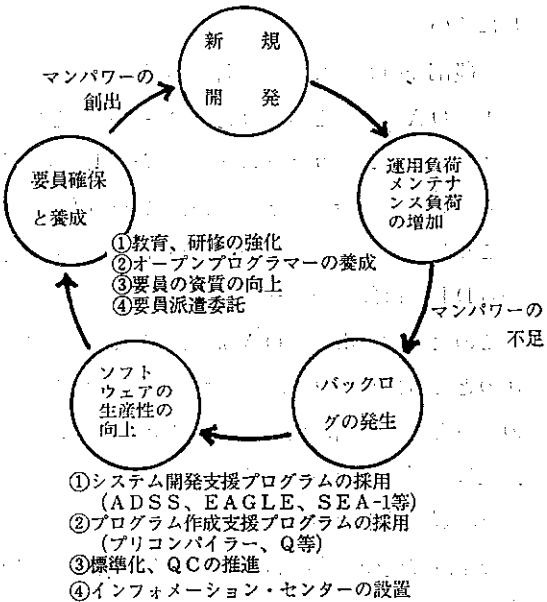
余りで、年間のメンテナンス本数は25%の1,800本にも及び、オペレータ、パンチャーの民間会社からの派遣を含め、総勢80名が既開発業務（昭和58年度で130業務）の運用に追われているのが現状である。比較的最近に電子計算機を自己導入し新規のシステム開発を積極的に進めている自治体にとってもこうした現象は近い将来訪れるのではなからうか。

これはハードウェアの発達に比べソフトウェアは依然として手作りで人手がかかり生産性が低いためこのような状態に陥っているものであり、このため今後は特にソフトウェアの生産性の向上対策が重要となり、併せて保守しやすいシステム作りの工夫が求められているのである。このような関係を示すと図一3のとおりである。

イ. 要員の確保と養成

共同処理方式とか公社方式で一部の職員をプロパーとして採用している例を除くと、自治体においてSE、プログラマー等のコンピュータ要員を専門職として特別に採用している団体は非常に少ないのではなからうか。殆どどの団体では一般の行政職の職員をDP部門に配属し、その職員を教育、研修し要員として養成しているのが現状である。ところが近年、電子計算機の高度利用の進展とOA機器の

図一3 バックログの発生とその対策



出現等によりDP部門の要員の習得すべき知識、技術の範囲が極端に拡大し、要員の養成が大きな課題としてクローズアップされつつある。さらにDP部門以外の一般職員のコンピュータ研修もOA研修の出現と共に見直し求められる

ており、これらの点について以下にそれぞれに分けて問題点を列挙する。(以下「D P部門の要員養成の場合」)

- ① D P部門の職員を専門職として採用しにくい。(昇任、昇格の問題もあり専門職として採用し、D P部門で終身雇用することは、まず考えられない。)
- ② 期間とコストをかけて養成した職員がローテーションで配置転換する。
- ③ 従来と比べ習得すべき技術、知識の範囲が拡大しているため、養成に時間がかかる。(オペレーション、プログラム、JCL、システム設計、DB/D C、O S、漢字処理、O A機器等)
- ④ 上記③の研修内容を全て自前で行うことは難しく、全員メーカーの研修会へもれなく参加させる事も出来ない。
- ⑤ 35歳プログラマー定年制と言われるようにある程度若年層でないと対応しにくい。

〔一般部局のコンピュータ研修の場合〕

- ① O A研修などパソコン、ワープロなどに片寄りがちになる。
- ② オープンプログラムとして育つ割合が低い。
- ③ システム設計など本来の役に立つ研修をするには長時間を要する。

こうした問題をかかえつつもO A化の広がりとともに、エンドユーザ部門からD P要員確保のニーズは高まる一方である。

このため神戸市ではO A研修の充実、強化に努めているところであるが、現在のところはパソコン、ワープロなどのO A機器の使い方に関する一般的知識の普及と意識啓発に止まり、システム・エンジニア(S E)、プログラマーの養成には程遠いのが現状である。今後の課題であろう。

#### ウ. 費用効果の測定

電子計算機の導入、新規システムの開発あるいは既存業務に対するシステム変更等どれをとっても経済性を無視しては実現しない。特に最近の厳しい財政事情を反映して費用効果の測定は個別事務の機械化だけではなく、電子計算機導入費用に対する自治体全体としての行政効果を議会などから指摘されつつある。一般的に電子計算機処理に関する効果には、定性効果と定量効果がある。



定性効果には事務処理の迅速化、正確性の向上、市民サービスの向上、内部管理資料の充実等があげられ、定量効果には人員の減、超勤時間の減少、定数の抑制、消耗品費等の減少などがあげられる。

一方機械化に関する費用は自己導入方式の場合も後述の「(4)委託料の積算方法について」に準じて算出される。(但し一般管理費は含めない。)ところがこの機械化に関する費用の積算には公式がなく、各自治体とも様々な方式で行っているうえに、各種算単価(人件費、物件費、レンタル等)もまちまちである。例えば機械使用料の場合をみると、単位時間当たりの使用料が算出しにくいことがあげられる。すなわち最近の電子計算機の運用は多重処理が当然であり、オンライン、バッチ、スプールなどの仕事が同時に複数ジョブ(仕事)稼動するため、それぞれの単位時間当たりの使用料が算出しにくい。総使用時間でレンタルを割り戻すとオンライン、スプールなどは割高となる。今後の検討課題である。

#### (4) OA機器の導入

以上汎用コンピュータの自己導入方式の現在抱えている課題を中心に述べてきたが、こうした汎用コンピュータではなく、最近特にOA機器の導入が各自治体とも盛んである。OA機器に関しては安価で導入が比較的容易であるため、汎用コンピュータの導入に比べて費用効果等の検討が事前に十分なされぬまま安易に導入し、その結果思ったような効果が上がらぬとか、ディスクの容量が足りない、プリンタの速度が遅いなどの理由で機器をリプレースし残りのリース料を一括支払いしなければならない(自治体の場合はレンタル契約であるが)等々思わぬ結果に陥っているケースも少なくない。OA機器といえども事前のシステム設計、費用効果の算定等を十分行い、決して安易に導入してはならない。

なお、神戸市ではこのような事態を防ぐため、電子計算機の導入に関しては電子計算課へ、日本語ワードプロセッサの導入に関しては事務管理所管課である行政管理課へ事前に協議することとしている。そして協議の結果を意見書として財政部門へ送付しそれに基づき予算査定すると共に、契約担当課では各課

の要求決議の提出の際、協議の有無の確認を行い、OA機器導入のチェック体制の確立を図っている。(図-4参照)

### 3. 委託処理方式

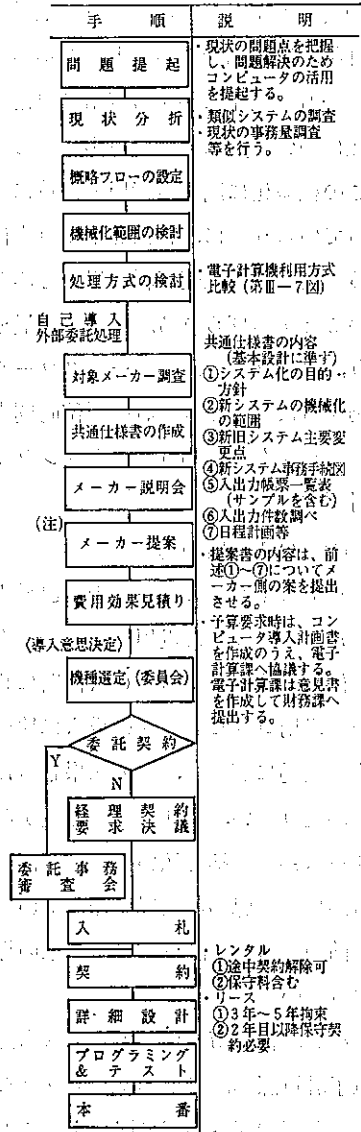
委託処理方式は現在全国の地方公共団体の電子計算機利用の中で最も多く採用されている方式で電子計算機利用団体数3,096団体のうちの約70%の2,153団体の多くを数え、人口規模別に見ても殆どどの段階に存在する。さらに前述の汎用コンピュータの自己導入方式を採っている団体でも業務の種類によっては(例えば1回限りの統計処理など)、外部委託で処理している場合もあり、中小の自治体における電子計算機利用の中心となる方式であるといってもよい。

そこで以下、外部委託に関する一般的手順、委託料の積算方法、メリット・デメリットなどについてまとめてみたい。

#### (1) 委託の範囲

地方公共団体における業務委託は、最近の地方財政の悪化を背景に、ゴミの収集、庁舎の清掃、学校・病院の給食業務をはじめとしてその種類、量と

図-4 OA機器導入の手順(神戸市)



も増加の一途にある。こうした中で電子計算機による業務処理を行う上でも、その専門性、要員確保の困難性から委託化が進行している。通常電子計算機による事務処理を行う場合の業務としては、①システム設計、②プログラム、③オペレーション、④データの作成、⑤その他付随業務があり、DP部門の要員としては、①システムエンジニア（SE）、②プログラマ、③オペレータ、④パンチャー、⑤その他庶務担当職員等が必要となってくる。電子計算機処理の委託はこれらの業務と要員をどの範囲まで、どの程度委託するかによって委託内容は異なってくるが、概ね次の2通りとなる。

#### ア. 全部委託

電子計算機を自己導入せずシステム設計からオペレーションに至るまですべて委託する場合。

##### イ. 個別業務委託

電子計算機を自己導入し次のような業務を個別に委託する場合。

- ① プログラムの作成
  - ② データの作成
  - ③ コンピュータの操作
  - ④ 用紙の裁断等付随業務
- (2) 委託の理由

このように電子計算機処理に関する業務を委託する場合、その理由は委託の内容、範囲などによりそれぞれ若干異なるものの、主な理由として一般的には次のようなことが考えられる。

#### ア. 全部委託の場合

- ① 単独導入するにはコストがかかり過ぎる。
  - ② SE、プログラマ、オペレータ等の要員確保が困難である。（増員できない。）
  - ③ 自己導入しても自治体職員の運用では稼働率が低く非効率になる恐れがある。
  - ④ コンピュータ室の確保等設備投資が大きい。
- などである。

#### イ. 個別業務委託の場合

- ① システムの新規開発の待ちが増加し、現在の人員では対応できないため。(システム設計あるいはプログラム等の委託)
  - ② 専門職種であり、労務管理、ローテーションなどに問題があるため。(オペレーション、データパンチの委託)
  - ③ 既にメーカーのパッケージが用意されており、自己開発するより経済的かつ開発期間も短縮できるため。(病院の医事会計システム、図書館システム等)
  - ④ 制御用コンピュータなどで特殊なノウハウを必要とするため。(空調機、エレベータの制御システム等)
- などである。

#### (3) 委託処理の手順と作業分担

通常委託処理しようとする場合、先ず要求の発生から始まり委託先の選定、システム設計、プログラミング、テスト、本番運用、成果物の受け取り等の手順を踏むことになるが、このような手順と委託側、受託側の作業分担を示す次のとおりである。(表-1)

#### (4) 委託料の積算方法について

委託する場合、委託側が最も留意しなければならないことにもかわらず、公式もなく不明確になりがちな点が委託料の妥当性の問題である。

通常委託処理についての作業手順は前述のとおりであり、業者によって大きく異なることはまず考えられない。しかしながらこの委託料の積算は業者によって、ハードウェアのレンタル、プログラマやSEなどの人件費、消耗品などの物件費等がそれぞれ異なり、また、値引率などにも影響され、見積り金額は大きく異なる。従って委託料の額の妥当性については一概に決めつけることはできないが、委託する際最も重要となる点でもあり、以下に一応の目安としてその積算方法及び積算式を示しておきたい。(表-2、表-3)

#### (5) 委託処理に関する問題意識

以上(1)~(4)で委託処理に関する手順、委託料の算出方法などについて述べて

表-1 委託処理の手順と作業分担(新規委託)

項 目	地方公共団体の作業	共 同 作 業	コンピ ュ ー タ サ ー ビ ス 機 関
1. 要求の発生	(1) 現行事務処理の検討 (2) 内容の明確化		(3) 提案書の作成
2. 構想の策定	(4) 範囲の確定 (5) 仕様書の作成  (7) 委託先の選定基準作成 (8) 予定価格の設定 (10) 委託先の決定	(6) 開発スケジュールの 検討	(9) 見積書作成
3. 契 約		(11) 契 約	(12) 契約保証金の納付
4. システム分析		(13) 環境調査 (14) 実態調査 (15) 機能分析	
5. 基本設計		(16) 入出力項目の検討  (20) 開発計画の検討	(17) 入力設計 (18) 出力設計 (19) ファイル設計 (20) コード設計
6. 詳細設計	(21) 基本設計書の検討  (31) 詳細設計書の検討	(24) 入出力根拠設計	(22) 基本設計書の作成  (23) 入力詳細設計 (24) 出力詳細設計 (25) ファイル詳細設計 (26) プロセス詳細設計 (27) コード詳細設計 (28) プログラム設計
7. プログラム作 成	(33) 検 査		(32) プログラム作成
8. システム・テ スト	(35) 立会検査 (36) 事務処理要領作成	(37) 運用テスト	(34) 単体テスト (35) 連動テスト (36) システム・テスト
9. コンピ ュ ー タ 運 用	(40) 入力データ提供  (43) エラー修正  (45) 検査 (50) 委託料の支払		(41) 入力データ作成 (42) コンピュータ運用  (44) コンピュータ運用 (45) 事後処理 (46) 検 査 (47) 結 品 (48) データ資料返却
10. 評 価	(51) コンピュータ化の 評価		

注：順番は必ずしもこのとおりにならないことがある。

地方自治情報センター57年度研究開発事業報告書「地方公共団体におけるコンピュータ委託処理に関する調査研究」より

表-2 委託料の積算について (積算基本式)

積算項目	積算基本式
1. システム設計料	期間(月または日)×人件費(円)
2. プログラム作成料	① 1ステップ単価(円)×システム全ステップ数 ② プログラム1本単価(円)×全プログラム本数 ③ 期間(月または日)×人件費(円)
3. データ作成料	① 1タッチ単価(円)×1件の平均文字数×件数 ② 1時間×人件費
4. 機械使用料	使用時間(時間・分)×時間単価(円)
5. 消耗品料	実費単価(円)×使用量 (印刷費:原版数×1枚当たり単価)
6. 一般管理費	直接処理経費(円)×一般管理算定率(%)

地方自治情報センター57年度研究開発事業報告書より

表-3 基本積算式に対する補正

積算項目	補正の主な要素
1. システム設計料	① システムの難易度 ② SEの経験年数 ③ 本番稼働期間
2. プログラム作成料	① プログラムの難易度 ② 言語の種別(コボル, フォートラン, アセンブラ言語等) ③ 納期期間
3. 機械使用料	① 使用コンピュータ(機種, 規模, 構成) ② ハンドリング時間 ③ 処理の難易度 ④ JOBの多重度 ⑤ 処理の範囲
4. データ作成	① 納期 ② 文字種(数字, 英字, カナ, 特殊文字) ③ 原票の見やすさ ④ データの多寡 ⑤ 業務の連続性 ⑥ 難易度 ⑦ 複写複製の多寡
5. 消耗品料	① 印刷部数 ② 保管の有無

地方自治情報センター57年度研究開発事業報告書より

きたが、このような委託処理を行うことに関して各自治体がどのような問題意識をもっているのかについて、地方自治情報センターが共同研究開発事業の中で、全国の委託団体に対しアンケート調査を行っている。その結果によると、各自治体は委託処理に関して、次のような点が問題であると考えている。

- ① 委託経費が適正かどうかわからない。
  - ② 委託の内容が明確でない。
  - ③ 品質が悪く、納期を守らない。
  - ④ データ保護に心配な点がある。
  - ⑤ タイムリーな処理ができず、融通性に欠ける。
  - ⑥ 議会で委託料、委託先の選定理由の説明に困る。
  - ⑦ 専門職でないので職員の技術水準が低く、技術者も育たないし、育ちにくい。
  - ⑧ トラブルについての責任の所在が不明確である。
  - ⑨ プログラム、ドキュメント等の所有権が不明確である。
  - ⑩ 総合的な情報管理ができにくい。
  - ⑪ コンピュータサービス機関が行政事務に精通していない。
- (6) 今後の方向

このようにアンケート調査の結果によると、委託処理に関して各自治体が多くの問題意識をもっていることがわかるが、ところが同じアンケート結果で今後の委託処理の方向については、従来どおりやりたいという希望をもっている団体が113市町村のうち73市町村(64.6%)もあり、今後とも積極的にやりたいという13市町村(11.3%)をあわせると、合計86市町村(76.1%)にも達する。これは「今後できればやりたくない」と「自己導入方式の検討」をあわせた25市町村の22.1%を大きく上廻っている。

さらに5年先に現在の委託処理がどうなっているかに対する回答では、「業務の種類・量とも増加する」が54市町村の47.8%もあり、「このまま続けている」の13市(11.5%)をあわせると、全体の6割が5年先も委託を続けるという結果になっている。

以上のアンケート結果でも明らかなように、現状の委託処理に関しては多くの問題意識をもちながらも、電子計算機を自己導入した場合の経済性、要員の確保、設備投資などの関連から今後とも委託処理方式を続けたいという意向が強いことが判る。

そこで、ますます電子計算機の高度利用が進むなかで、今後とも委託処理方式によって、電子計算機の有効活用を図るためには、

- ① 要員（委託先の窓口となる職員に対する）教育の強化と資質の向上
- ② ソフトウェア、成果物等の品質管理体制充実強化
- ③ 経費増嵩に対するチェック体制の確立
- ④ システム変更に対する手続きの整備

に努めるとともに、一方では委託先に対するデータの保護対策の徹底、条例等の規程の整備を行い、住民のプライバシー保護に十分留意する必要があるといえる。

#### 4. おわりに

以上自己導入方式、委託処理方式それぞれのメリット・デメリットを特に問題点あるいは課題に重点をおいて述べてきたが、このような電子計算機の利用方式は、各自治体の財政規模、職員数、要員、トップの理解等により異なってくる。しかしながら、近年のマイクロ・エレクトロニクス技術、通信技術の発達を背景とした電子計算機の高度利用の進展（データ・ベース化、オンライン化、漢字化）、あるいはニューメディアという言葉で代表される高度情報化社会の到来という変化の中で、各自治体がその情報管理機能の強化を図り、最少の経費で最大の住民福祉を実現するために、O A化の波を行政にとり入れ、効率的な事務処理体制の確立に努めるとともに、その自治体に即した最適な電子計算機の利用方式を選択しなければならない。そして一方では住民に関するデータの保護、すなわちプライバシー保護に対する万全の措置を講じ、関係者一同が市民のコントロールが行き届く、開かれた民主的なコンピュータシステムの運





# OA化とセキュリティ対策

中 前 正 憲

(神戸市総務局電子計算課主査)

## 1. コンピュータ・セキュリティとは

地方公共団体におけるコンピュータ利用は着実に増加傾向にあり、システムの大規模化と複雑化の傾向も顕著である。これは高度情報化社会に向けて住民サービスへの積極的な対応、換言すると多様な行政のあらゆる分野にOA化が進んでいることを示していると言える。

一方、コンピュータ利用の高度化と広範化は住民サービスへの一層の寄与と行政効率の向上をもたらすものであるが、大量の情報を複雑・高度に処理する革新技術を利用するため、これらコンピュータの障害時には住民や企業のプライバシー、経済的利益、生活の利便性、日常生活の安定性等が損われる可能性も大きくなる。従って、コンピュータシステムでは安全性と信頼性等の確保要請が極めて重要な課題となってくる。ここにコンピュータ・セキュリティの確保が強く要請される所以がある。コンピュータ・セキュリティとは、データやデータを処理する機器、施設が ①意図しない変更や破壊又は開示を受けることのないような対策を講じること。(その結果を生じさせる原因が故意であるか事故であるかを問わない。) ②万一、上述の損失を生じた場合でも、③限られた範囲の重要な業務は継続できること。④損失発生直前の状態にできるだけ早く回復し、オペレーション全体を正常に戻せるよう計っておくこと。と定義することができる。

## 2. コンピュータシステムの障害原因とその影響

近年、コンピュータを利用した犯罪、マシンダウンによる業務停滞、又は災害によるコンピュータの損傷事件等に関する報道に接することが多い。コンピュータ設置部門はその度に、これらの障害原因とその可能性を自らに置き換えてその対策の確保に努めているが、あらゆる障害に対して、常に万全であることが不可能であり、望ましい対策の確保さえも十分であるとは言えない状況にある。

これらの対策を考える前に、障害原因とその影響について明らかにする必要がある。ここでは、コンピュータの利用環境から生じる障害原因について、自然災害、システム構成要素の障害、及び不法行為等によるものに大別して述べる。

(1) 自然災害によるもの

コンピュータの物的設備が地震・火災・水災等により直接又は間接に破壊を受ける場合であり、一般的には直接破壊を蒙るとそのコンピュータは再使用不能となることが多い。また、停電や寒冷・凍結による自然的要因で稼働できないこともあるが大抵の場合再使用は可能である。

(2) システム構成要素の障害

i ハードウェアの故障によるもの

コンピュータシステムは中央処理装置（以下CPUという）を中心とした入出力装置等の関連周辺装置を含んだ物的総合体である。このうちCPU自体の故障の場合は、そのシステム全体が稼働できない場合が多い。周辺装置の故障の場合は、その装置及びそれから接続された装置が稼働できないのが通例である。従ってCPUに近い装置ほどその故障による影響が大きいと言える。

ii ソフトウェアの障害によるもの

ソフトウェアはOSのようにメーカー提供の中核のものや、システム共通のもの、及びユーザーが業務用に開発したプログラム等がある。OSやシステム共通のソフトウェアに障害が生じた場合は概ね稼働不能な状態になり、またユーザープログラムに障害が生じた場合も個々の業務に大きな影響を及ぼす。これらの障害のシステム全体への影響力もまたOSに近いほど大きいと言える。また、ソフトウェアのROM化による結果として、従来のソフトウェアの障害

とハードウェアの故障との差異が必ずしも明確でなくなる傾向にある。

### (3) 人為的障害によるもの

人為的障害には、違法な不法行為によるものとコンピュータ処理に携わる者の過失によるものがある。前者としては、部外者によるコンピュータ室への不法侵入によるものや、システムへの不当なアクセスによるデータの破壊や開示などがある。後者としては、オペレータのオペレーションミスやプログラムの誤りなどがある。特に前者の事例では大きな社会問題となることが多く、後者の場合も業務処理に大きな影響を及ぼす。これらの障害原因は態様として、

① コンピュータ自体の破壊や稼動不能な状態、及び意図しない業務処理結果が生じる場合。

② データの漏洩、破壊、改ざん、及びシステムの不正使用。に集約される。

これらの防止を第一の目的とし、万一障害が発生した場合でもその影響の最小化を図ることがコンピュータ・セキュリティの確保そのものである。従って物的設備の安全確保と不法行為等の人的要因への日常の配慮を欠かさないこと、また障害発生時の早期発見と早期対策・回復を図ることにあると言える。

## 3. 具体的なセキュリティ対策

コンピュータ・セキュリティの確保を図る具体的な対策としては、その設備的側面、技術的側面、及び運用管理面から確保されるべきであり、以下それぞれの側面から述べる。

### (1) 設備面の対策

コンピュータ室の設置はセキュリティ対策の出発点となるものであるから、地震・火災・水害・落雷等の天災、窃盗・破壊活動等の人災、その他停電・断水等を十分考慮の上設計しなければならない。

ビル内に設置する場合、高層階では耐震性に弱く、また地階では水害の恐れがあるため、2～5階が適当であろう。火災は内部からの発生は少なく、発生しても消火器を備え付けていれば消火可能であり訓練を怠らないことが重要で

ある。又、外部からの火災には一時間は耐え得る防火壁で隔離されていることが望ましい。

人災については、その不法侵入を防止するため出入口には必ず錠をし、許可された人のみ入室可能となるよう厳重に警戒しなければならない。

コンピュータ稼働の源となる電源については、通常の商用電源の他コンピュータ専用の補助電源を備え、停電時には瞬時に切り換わるようにすることが必要である。

設備面の各種対策は多額の費用を必要とするため全てを完璧にするのは困難でコンピュータシステムの安全性、災害の発生率、及び経費を比較考慮して決定することが肝要である。

## (2) 技術面の対策

### i ハードウェア面での対策

#### (i) 機器構成

コンピュータシステムは、演算を行うCPU、データを記録する磁気ディスク装置及び磁気テープ装置、帳票を出力する印刷装置、オペレータあるいはエンドユーザーが操作する端末装置等から構成されている。各装置は非常に精密な機器であり十分に耐久性はあるが、如何せん機械であるため故障を避けることはできない。コンピュータシステムの平均故障は、460時間に1回起こり、その故障中の時間は70分になるという調査結果もある。

故障を未然に防止するのが第1に重要であるが、万一故障が発生した場合でもエンドユーザーへのサービスを低下させずに稼働するバックアップ・システムを考慮しておくことも重要である。バックアップ・システムとしては、一般に代表的な機器構成としてデュアル・システムとデュプレックス・システムがある。前者は常時2系統のコンピュータにより同時処理を行うシステムであり、一方が故障しても全く支障なく処理を継続できるもので、後者は2系統のコンピュータのうち一方を予備機とするシステムであり、故障が発生した場合直ちに予備機に切り替えて処理を続行できるものである。安全性を確保する上で、デュアル・システムの方が望ましいが、全ての装置を二重持ちするので経

費がかさむ。デュプレックス・システムはCPU他必要最小限の装置のみを二重持ちするもので平時は別の用途に使用でき採用しやすい。しかし、この選択はコンピュータシステムの安全性の確保の必要度とその為の必要経費とを十分比較検討する必要がある。

(ii) ネットワークと端末装置

オンラインシステムは、端末装置を遠隔地に設置して公衆回線・特定回線・DDX等を通じてセンターと接続しコンピュータを利用するものである。センターではコンピュータ室が特別に設けられており安全保護体制も確立しやすいが、端末側は窓口あるいは一般事務室となるので、不特定多数の人が端末装置を操作する可能性がありコンピュータを無断使用しデータを見たり変更したりする危険性がある。また回線に外部から割り込むことも技術的に可能であり、盗聴によるデータの解読あるいは変更の危険性がある。このような不当なアクセスを防止する方法としては端末装置に対しては、IDカード（端末装置の錠）の使用、パスワードによる利用者の確認が考えられ、また回線に対しては、データの暗号化が考えられる。暗号化はセンター側と端末側に暗号装置を設置し、データを一度解読不可能なコードに変換して回線に乗せ、その後復号装置により元のデータに戻して使用する方法である。

(iii) データの媒体

データを記録する媒体として一般的に使用されているものでは、磁気ディスク、磁気テープ、及びフロッピーディスク等がある。各々専用の装置により読み書きされるが、もし媒体に不備があれば、読み書きが不能となり、二度と使用できなくなる。従って如何なる媒体に記録する場合でも重要なデータは二重持ちするよう心がける必要がある。

磁気テープ及びフロッピーディスクの耐用年数にも注意する必要がある。記録されているデータ保存上、その管理は厳重にしなければならない。磁気ディスクは最近では装置に固定したものが多く、他の装置と同様、特定の人のみを取り扱えるようにする。また、メーカーの保守要員が磁気ディスク装置を点検する際は、事前にその点検内容を確認し、作業に立合うようにする必要がある。

磁気テープの保存は、直射日光及び高温多湿を避ける（温度20～25℃、湿度30～60％が最適）ためと、特定の人のみ入室可能な専用保管庫を設置することが望ましい。中でも重要なデータを記録したものは、火災・地震等の災害から守るために、二重化した磁気テープを別々の保管庫（距離的に離れていること）若しくは耐火金庫等に格納することも考慮すべきである。

フロッピーディスクも磁気ディスクと同様の保管方法が望ましいが、パーソナルコンピュータやワードプロセッサ等のOA機器が一般事務室に設置されていることやフロッピーディスクの手軽さから、事務室内で保管することが多いため、その取扱いに注意すべきである。また、温度・湿度にも十分注意しなければならない。

(iv) 保守点検

ハードウェアのトラブルを未然に防ぐために、定期的に保守点検を行う。この点検時はメーカーの保守要員に明け渡すので月1回程度になるのが通例である。点検対象装置は、コンピュータシステム稼働上重要なCPU、磁気ディスク装置、磁気テープ装置、印刷装置等であるが、いずれの場合も立合が必要である。トラブルについては、メーカーと定期的に検討会を実施して、過去のトラブルへの対策確認、原因追及、解決報告、今後の対策等につき十分話し合い同様のトラブルのくり返しの防止とトラブルの未然防止に努める必要がある。

(v) 障害対策

ハードウェアの故障を未然に防止すべく常時十分に点検しておくのが第一であるが、それでも尚かつ故障は発生するものである。従って故障が発生した場合に、その被害を最小に止める努力が必要となる。予想される故障を全て列挙し、どの装置が故障したらどの業務に影響がでるかを踏まえ、各々についての対応策を決め、その障害回復手順書を作成しておくことも重要である。

同一種類の機器が同時に故障することは極めて稀であり、デュアル・システムあるいはデュプレックス・システムのように重要な機器に対して二重持ちしておけば、コンピュータシステムの稼働停止は避けることができる。

また、障害は忘れた頃に起こるもので、障害回復のオペレーション訓練は定期的に行い、早期障害回復の体制を確保しておく必要がある。

## ii ソフトウェア面での対策

### (i) データの読み書き

コンピュータで処理されるデータは種々の媒体上に記録されている。各々のデータは、そのデータに対して許可された人のみが読み取り可能となるようにすべきである。システム上、利用者にユーザーIDという特有の識別番号を付与して利用を限定する方法がよくとられている。磁気テープやフロッピーディスク等の取りはずしする媒体を利用するときは、システム利用者とこれらの媒体利用者のチェックができるよう配慮しておくことも必要である。

一方データの書き込みは、元のデータの上に重ね書きするため、元のデータを破壊することになり、書込時に確認できる手段を講じることも必要である。特に重要なデータについては、手続の整備とオペレータの介入等を考慮した破壊防止策が必要である。

### (ii) パスワードと保存期限

データを保護する代表的な方法として、パスワードと保存期限がある。前者は不当アクセスの防止に、後者はデータ破壊の防止に役立つものである。

パスワードは保護すべきデータ単位に与えられ、金融機関のキャッシュカードの暗証番号のように所有者のみが知り、所有者がデータのアクセス時に指示したパスワードが事前登録されたパスワードと一致しなければ、そのアクセスが拒否されるというように利用される。

保存期限も保護すべきデータ単位に与えられるが、期限満了前にデータを更新する場合にオペレータの介入を必要とするもので、期限内の悪意又はミスによるデータ破壊の防止となるものである。

### (3) 運用管理面の対策

#### i 運用管理規定の制定

コンピュータ・セキュリティを確立するには、コンピュータ処理に関する全ての行為についての管理規定が定められ、それに基づく運用体制の確保が不可欠



となっている。そういった管理規定の内容として、一般に定められている基本的事項は、以下のものが少なくとも含まれている。

- 運用管理組織の設置に関すること。
- 保護すべきデータの範囲とその指定に関すること。
- 入出力媒体の保管及び入出力帳票の管理に関すること。
- 設計書、付属書類、プログラム等の文書の管理に関すること。
- 電子計算機のオペレーション管理に関すること。
- 電子計算機室及び電子計算機設置場所の管理及びその保安措置に関すること。
- データの外部提供及び業務委託に関すること。

この管理規定を適正に維持していくためには、管理組織が充実していること及びその管理組織による職員の教育・訓練が徹底され、コンピュータ処理にかかわる全ての職員により厳格に運営されることが不可欠である。

#### ii 責任の分担

コンピュータ処理に携る者は、システム管理者、プログラマー、オペレータ、エンドユーザーに大別されるが、それぞれの作業分担と責任の所在を明確にした運用が必要である。

#### iii 入退室管理

コンピュータ室に入室する必要があるのは、通常オペレータとシステム管理者だけである。出入口は必ず錠をし、その他の職員及び部外者は立入らないようにする。特別に入室を許可する場合は、システム管理者が立合い、室内の装置に触れないよう注意する。また、入退室の一元管理を図り、入退室記録簿等により厳格な管理が必要である。

#### iv コンピュータ使用実績管理

システム管理者は、毎日の使用実績を作成し予定外の処理がなされていないかチェックしなければならない。そのチェック内容は、オンライン業務では、端末装置及びユーザーID毎の処理件数と処理内容が中心となり、バッチ業務では、実行ジョブ一覧とその処理内容であり、予め予定されたものと実績との

確認が行われる。また、コンソール上のメッセージは、ログとして記録されているのでそのログ分析により、オペレータミスや障害チェックを行う必要がある。

#### 4. セキュリティ対策の事例

地方公共団体として、先進的なセキュリティ対策を実施している船橋市の事例を紹介することとする。

当市では、昭和54年4月からカナによる住民情報オンラインシステムを開発し、昭和57年2月から住民票即時発行システムを稼動、同10月から漢字による住民情報オンラインシステムへの移行と漢字利用のオンライン化が進んでいる。

現在、全市で14課7所2館において漢字端末を設置し業務処理を行っている。これらの開発計画時から、コンピュータの障害発生時には、市民に直接被害をもたらすことになること、また各所に端末を設置することにより、情報そのものの機密性・保全性の確保やプライバシーの保護が強く要請されることが問題であった。その解決が以下の具体的対策である。当市のコンピュータ・セキュリティ対策としての設備が十分に確保されている背景には、オンラインシステムの開発時期に新庁舎の建設計画時期が重なったためにその検討成果が設備面に盛り込めたことが大きな特色となっている。

##### ① 設備面の対策

電源設備は、①商用電源、②非常用電源蓄電池、③非常用電源自家発電があり、各電源に切り換わる静止形無停電電源装置（CVCF）を導入し、電源は①→②→③と無瞬断で自動的に切り換わる仕組みになっている。

空調設備は、冷却塔が屋上に2基設置されており、一方が停止しても空調機が停止することがなく、空調機はコンピュータ室に6台設置され、空調能力に余裕を持たせている。

送風は床下送風方式を採用し、機械にとっても人間にとっても快適な環境となっている。また、コンピュータ室は耐火構造（耐火1時間）の耐火構造で、床面は、フリーアクセスフロアとなっており800galまでの耐震構造を持ち、

床下には防塵塗料を、床面には静電気防止用タイルが張られるなど随所に安全対策が施されている。

また煙・温度・湿度・漏水・地震等の検知器が防災監視制御盤に連結されており、さらにコンピュータの自動電源制御装置と接続され、コンピュータ及び空調設備への電源の投入・切断を自動的に制御し、防災監視・環境監視を自動的にを行っている。

防犯対策としては、入口を電子制御錠でロックし入室の際にはI.Dカードでチェックしている。

当市の特徴的なこととして、コンピュータ機器の排熱回収システムにより排熱を8階フロアの暖房に利用する省エネ設計となっていることがあげられる。

## ii 運用管理面の対策

プライバシーやデータの保護に関する規定として、昭和54年3月「船橋市電子計算組織処理データ管理規定」が制定され、これに基づいたコンピュータ運用がなされている。その運用の一部を紹介すると、端末管理者及び端末操作員は、毎日変わるパスワード入力が必要でなければ各業務処理が行えないし、各端末装置毎に処理できる業務が特定されているために、登録外業務は処理しえないという端末利用に二重のしほりをかけた運用体制をとっている。また、毎日の処理実績を取り、いつ、誰が、どの端末で、どの資源を利用したかを管理しており、データの保護管理内容は充実している。磁気テープは耐火の保管室に収容するとともに、重要なデータを含んだ磁気テープは耐火保管庫に格納することとし、さらに重要なものは業者に保管委託している。そして、交換作業を毎日行うため、復旧は短時間でできる態勢をとっている。出力された帳票のうち廃棄分については、少量の場合はシュレッダーにより、大量の場合はまとめて焼却するようにしている。白紙の部分はまとめて保育園に送付し園児の落書用としてその再利用を図っている。

プライバシーやデータの保護管理を徹底するためには、職員の意識とモラルは必要不可欠である。当市では、その向上を図るために階層毎に①特別職トップセミナー、②部・課長トップセミナー、③課長補佐・係長トップセミナー、

④一般職セミナー、⑤一般職（適正テスト良好者）セミナー、⑥電子計算課職員セミナーの6セミナーを実施して、その確保に努めている。

### iii 評 価

設備面のセキュリティ対策は、新庁舎建設時に十分な検討と費用を投入し確立されたもので充実しており、今後の地方公共団体の模範となるものである。また設備面のみならず運用管理面での対策も重視され、その運用内容の充実に加え、職員の意識・モラルの向上のための研修の強化に努められていることも大いに参考になる事例である。

## 5. おわりに（今後の課題）

### (1) セキュリティ確保要因の増大

近年のコンピュータ技術の進展は著しく、例えば集積度でみると過去3年で10倍の集積が進んでおり、これから今後を想定すると、6年で100倍、9年で1,000倍という驚くべき進展が予想されるし、またINS（高度情報通信システム）の稼動に伴い通信網の拡大・高速・大量情報処理化が進み、必然的にコンピュータ利用の大衆化が見込まれている。そこでは、企業内のFA（FACTORY AUTOMATION）化とOA化の進展に加えて、家庭内にコンピュータが導入されHA（HOME AUTOMATION）化も進み、企業間及び企業と家庭との情報交換が進むものと思われる。こういった情報化の進展には、コンピュータ・セキュリティの確保は一層強く要請されるとともに充実されるべきである。昭和59年8月1日、通商産業省による「電子計算機システム安全対策基準」が7年の社会環境の変化に即して充実改訂されたこともその具体的な現れである。また同11月16日に発生した東京・世田谷のケーブル火災事故により、銀行等のオンラインシステムが停止し、国民生活へ重大な支障を与えたことも記憶に新しい。

### (2) 今後の視点

コンピュータ・セキュリティの確保については、従来コンピュータ利用の目的が専ら効率性の確保であったことから、むしろ反目的要素があったことは

否定できない。そのため投資効果を一義的には抑制するセキュリティへの配慮が充分でないことや、未だセキュリティ対策費率が低いのも現実であると言える。しかし、前述のコンピュータ利用が社会生活に不可欠となるに伴い、本来認知すべき内容が要請されるとともに、正当な位置を占めつつあるのも事実である。例えば金融機関における第3次オンラインシステム化に、障害による回復経費を考慮したセキュリティ対策が盛り込まれ、むしろ従来の感覚からは過剰な対策がシステム全体の中で重要な位置を占めてきているのを見て明らかなである。

以上のようなコンピュータ・セキュリティの積極的確保動向とあいまって、以下の制度的要請も強く望まれている。

#### i システム監査

安全保護の観点からシステム全体について、その効果を評価し適正な確保を図るための助言と勧告を行う監査人制度の導入がその一つである。

この場合、監査人はコンピュータ処理と監査原則に詳しいことが要求され、継続的效果を確保するため内部組織として、かつ実効性を高めるため安全保護責任部門とは別の監査部門に属すべきものと考えられている。また監査の頻度はシステム規模に見合うことが必要とされている。

地方公共団体においても、現行の運用及び法制度の改善を含めた検討を行うべき重要な今後の課題であると言えよう。

#### ii 情報化保険

セキュリティ確保を完璧に図るための必要経費は際限なく膨大となり、現実的でない場合もある。しかし、発生頻度が稀でも事故の発生により蒙る被害が大きい場合もある。この不安を解消し、過大なセキュリティ確保経費の抑制を図る保険制度の導入も望まれている。

#### iii その他

これらの他にプライバシー保護、プログラム権法、情報公開制度、派遣事業の緩和、コンピュータ犯罪対策等々、コンピュータ利用に関する諸制度の整備が要請されている。

コンピュータ・セキュリティの確保は、これらの諸要請と調整のもとに行われるべきものであるとともに、本来、コンピュータ利用の高度化・広範化の歯どめになるものではなく、その円滑な推進にとって必要不可欠なことであり、銘記すべきである。

以上を踏まえ、本報告では、コンピュータセキュリティの確保に資するべき政策の検討を、コンピュータセキュリティの確保の目的と、その確保の手段の検討から行なう。まず、コンピュータセキュリティの確保の目的を、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から検討する。

コンピュータセキュリティの確保の目的は、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から、コンピュータセキュリティの確保の目的を、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から検討する。

コンピュータセキュリティの確保の目的は、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から、コンピュータセキュリティの確保の目的を、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から検討する。

コンピュータセキュリティの確保の目的は、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から、コンピュータセキュリティの確保の目的を、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から検討する。

コンピュータセキュリティの確保の目的は、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から、コンピュータセキュリティの確保の目的を、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から検討する。

コンピュータセキュリティの確保の目的は、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から、コンピュータセキュリティの確保の目的を、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から検討する。

コンピュータセキュリティの確保の目的は、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から、コンピュータセキュリティの確保の目的を、コンピュータセキュリティの確保の手段の検討に資する観点から検討する。

## OA化とプライバシー保護

辻 村 勇

(神戸市長室企画調整部  
行政管理課主査)

### 1. プライバシーとその侵害事例

#### (1) プライバシー権とは

最近、情報化社会の進展に伴い、プライバシー保護の必要性が強く唱えられるようになってきた。もともと、個人のプライバシーが権利として認められるようになったのは、19世紀の半ばアメリカにおいて、新聞等による個人の私生活の暴露に法的に対抗する手段としてであった。従って、プライバシー権とは最近までは、「一人にしておいてもらう権利」という消極的・受動的な権利として捉えられてきた。

ところが、情報化社会の進展に伴い、個人に関するさまざまな情報が当該個人の知らないところで収集・保有され、とりわけコンピュータ技術、通信技術の発達に伴い、手作業よりもはるかに迅速、簡単に検索、処理、伝達されるようになると、従来の一人にしておいてもらう権利だけでは個人のプライバシーは十分に保護できない状況になり、改めて新しい角度からプライバシー権が問題とされるようになってきた。この結果最近では、プライバシー権とは「自己に関する情報の流れをコントロール(管理)する権利」という積極的・能動的な権利として考えられるようになってきている。

#### (2) 問題事例

我が国ではプライバシーの侵害に関し訴訟となった事例は非常に少ない。個人情報取り扱いについて多少問題になった事例を含めて見ても、地方公共団体の場合、住民基本台帳又は選挙人名簿の取り扱いに関するものがほとんど

で、コンピュータ処理に関するものは、東京都目黒区の選挙人名簿貸出事件ぐらいである。しかし、これもコンピュータで作成した選挙人名簿を郵便局へ投票所入場票の誤配防止のため貸出したところ簡易保険の勧誘に使われていたというもので、コンピュータ処理というよりは、帳票の取り扱いの問題といえるものである。

ところが民間ではコンピュータ処理に係る問題事例が多い。購読者の住所氏名等を記録している磁気テープが無断で複写され、他社のダイレクト・メールに使われていた「日経マグローウヒル事件」を初め、最近では金融機関等の利用する個人信用情報のデータベースから特定個人の情報が漏れ、週刊誌の中で使われるという事件まで起きている。

## 2. 我国におけるプライバシー保護対策

### (1) 国の動向

我が国ではじめてコンピュータ処理に関してプライバシー保護が議論されるきっかけとなったのは、「事務処理用統一個人コード」事件である。これは行政管理庁（現総務庁）など関係7省庁会議が昭和45年に発表した「情報処理高度化運営方針」の中で明らかにされたもので、事務処理の効率化を図るため、統一個人コードの設定を推進しようというものである。これに対し、市民団体等から国民総背番号制反対、プライバシー保護の気運が盛り上がり、行政管理庁もこの研究を中止した。

これを契機に国でもプライバシー保護対策の研究に取り組み、昭和50年に行政管理庁の諮問機関である行政管理委員会が「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度のあり方についての中間報告」を出したが、その内容は「現段階で一義的な結論を得ることは困難」というものであった。

そこで国では、事務次官等会議で「電子計算機処理データ管理準則」を制定し、これに沿って各省庁で管理規程を整備するよう申し合わせた。これが自治省を通じ各地方公共団体にも示され、現在多くの地方公共団体で要綱等として



制定されている。これは、プライバシー保護の観点から見ると、データを適正に管理することによりその漏えいを防ぎ、これに公務員の守秘義務をかぶせることにより、消極的な意味のプライバシー保護を図ろうとしたものである。

ところが昭和55年OECDにおいて、個人データの処理に関する規制の国際的調和及びプライバシーと個人の自由の保護を図る観点から「プライバシー保護及び個人データの国際流通を規律するガイドラインに関する理事会報告」が採決され、加盟各国に勧告が行われた。これがインパクトとなり昭和56年1月行政管理庁の諮問機関として「プライバシー保護研究会」（座長加藤一郎東京大学教授）が設置され、1年半にわたり我が国におけるプライバシー保護対策について本格的な研究検討が行われ、昭和57年7月「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」を答申した。これは今後国や地方公共団体がプライバシー保護対策を立てる場合のよりどころになるものと思われるのでその概要を紹介する。

なお、その後、第2次臨時行政調査会でもプライバシー保護の問題が取り上げられ、「法的措置を含め個人データ保護に係る制度的方策についても積極的に対応する」よう答申されていたが、最近昭和60年度早々にも、総務庁を中心に法制化の研究会が持たれると新聞報道されている。

## (2) プライバシー保護研究会報告書の概要

本報告書では、現在の情報化社会において、個人データの処理に伴う個人のプライバシー保護を図るためには、個人データシステムの規律を目的とする新たな制度的対応が必要であり、OECD理事会の勧告に対処するためにも新たな法律を制定する必要があると指摘している。

そして、プライバシー保護法を制定するに際して立脚すべきミニマムスタンダードとして5つの原則を示している。

### ① 収集制限の原則

個人データの収集に際しては、収集目的を明確にするとともに、収集するデータの内容も収集目的の達成に必要な範囲内に限定されるべきである。また、データの収集は適法にかつ公正な手段によらなければならない。

## ② 利用制限の原則

個人データの利用は、原則として、収集目的の範囲内に限定すべきである。

## ③ 個人参加の原則

個人が自己に関するデータの存在及び内容を知ることができ、かつ、必要な場合には、そのデータを訂正させることができるなどの手段を保障すべきである。

## ④ 適正管理の原則

収集・蓄積した個人データは、正確かつ最新なものとして管理するとともに、その紛失・破壊・改ざん・不当な流通等の危険に対して、合理的な安全保障措置を構ずるべきである。

## ⑤ 責任明確化の原則

プライバシー保護等に関してデータ管理者等が負わなければならない責任の内容を明確にする必要がある。

これら5原則は諸外国の法制やOECD理事会勧告等を参考に整理されたもので、内容的にはOECDの勧告が全面的に取り入れられたものになっている。

なお、対象情報にはマニュアル処理に係るものも含み、対象部門には民間部門も含むなど、規制の範囲を広げていることが注目される。

## (3) 地方公共団体の動き

昭和50年3月26日「国立市電子計算組織の運営に関する条例」が公布、施行された。これを皮切りに、各地方公共団体でこの種の条例の制定が進み、昭和59年4月1日現在では81市12区84町村2組織、計177団体2組織が条例を制定している。

一方、電算処理に係る個人情報だけでなく、マニュアル処理を含めた、団体が保有する全ての個人情報を対象とした保護条例が昭和59年10月から福岡県春日市で施行された。その後大阪府島本町、川崎市などにおいて条例化の検討がなされている。

これらの条例について詳細に検討してみたい。

### 3. 地方公共団体の条例の実態

#### (1) 電子計算機の処理に係る個人情報の保護に関する条例の実態

昭和59年2月に昭和58年4月1日現在の上記条例（以下「電算条例」という）制定146団体に対し行った調査結果を基に実態を見てみたい。（調査回答団体133団体、回収率91.1%）

##### ア. 電算条例制定の動機

最近の電子計算機による漢字処理技術の発達に伴い、市区町村等の基礎的地方公共団体で住民記録の漢字化が盛んである。この住民記録の電算化、ひいては住民情報システムの機械化に際し、電算条例を制定した団体が多い。その理由は、住民記録の電算化がなされると、住民記録のデータを中心に、税・国保・年金等、個別業務のデータが連結しやすくなり、プライバシーを侵害する可能性が増大すると考えられるためであろう。

その他の理由として「市議会からの要望」「職員団体からの要望」「市民からの要望」等をあげているところがあるが、これらは全体の2割程度にすぎない。ほとんどは、住民記録を電算化するにあたり、その結果心配されるプライバシー侵害を未然に防止する手段として、執行機関自らが提案し、制定されたものと考えられる。

##### イ. 電算条例の内容

電算条例の中には、先に述べた「電子計算機処理に係るデータ保護管理規程」と同様に、電算処理データの滅失・棄損・漏えいを防止するデータ管理面のみを定めているものも散見されるが、ほとんどのものは、何らかの形で「積極的なプライバシー権」を認めている。

そこで、以下、プライバシー保護研究会が提言したプライバシー保護の5原則を中心に、各地方公共団体が制定している電算条例を見てみよう。

##### (ア) 収集制限の原則

電算条例では収集の制限を規定しているところは少ない(8.3%)が、それに代わるものとして「記録の制限」の規定を設けているところが多い(94.7%)。

この規定では、まず、思想・信条・宗教・人種・社会的身分・犯罪等に関す

る事項を電子計算組織に記録してはならない事項として制限列举であげ、次に、電子計算組織に記録する個人情報、市の機関が所掌する事務を処理するために必要最小限のものに限るとしている。

市が個人情報を適切に管理するためには、まず市へ情報が入る時点の手続き等を適切にしなければならない。電算処理に係る個人情報の場合、それに相当する時点が電子計算組織に記録される時点であること、個人情報を市民から収集する時点で電算処理するかどうか確定していないこともあることなどから、電算処理に係る個人情報を保護するという観点からすれば記録制限でもよいと思われる。

#### (イ) 利用制限の原則

利用制限の原則に関連するものとして、各団体の電算条例は次のような規定を設けている。

まず「個人情報の目的外利用の制限」については、規定しているところが全体の2割にも満たず、その内容も、ほとんどが、地方公共団体に収集された個人情報はその機関の処理する事務の範囲内では利用できることになっている。ところが最近の条例では、目的外利用の制限をより厳格化しようとする動きがある。それは、機関内部でも個人情報をその保有する目的以外に利用することを原則的に禁じ、他目的利用するには審議会の承認が必要としている。この規定は、プライバシー保護と行政事務の効率化との調和をいかに図るかについて、十分な検討が必要であろう。

次に「個人情報の外部への提供制限」については8割程度の団体が規定している。

ところで、電子計算機の普及、処理技術の発達に伴い、企業間等で磁気テープによるデータ交換がかなり普及している。地方公共団体においても、金融機関との口座振替データ、特別徴収義務者との市民の所得、税額データなどの磁気テープ交換が行われている。情報化社会の進展に伴いこのようなケースはますます増えてくるものと思われる。このような社会の流れに即しながら、真のプライバシー保護を図っていくためには、個々の具体的なケースに応じて適宜

判断していかなければならない。そのため、個人情報を外部に提供できる場合について、最近の条例の中には、「個人的秘密を侵害されるおそれがないと認められる場合」という抽象的な規定でなく、「審議会の意見を聞き市長が定める」と規定するところが出てきている。

次に、「他機関とのオンライン禁止」であるが、これは、各地方公共団体における個人情報の電算処理が国民総背番号制につながらないように配慮したものと見られ、7割以上の団体が条例に規定している。

最近通信技術の進歩、通信回線の自由化等により、産業界ではファームバンキング・VAN等、金融機関と企業あるいは企業間で、それぞれの保有する電子計算機を通信回線で結合することが多くなってきている。このような流れは、いずれ地方公共団体にも及ぶと考えられ、その場合無条件の禁止規定をおいておれば、この流れから取り残されることになろう。絶対的禁止でなく制限とし、審議会の意見を聞いて長が決めるという方法も考えられよう。

最後に「個人番号の使用制限」であるが、これは、その機関の事務処理の範囲を超えてその機関の事務処理でつけた個人番号を使ってはならないというもので、1割程度の団体が規定しているにすぎない。それは、この規定の目的とするところが、個人情報の目的外利用制限、外部提供制限の規定で十分達せられるからであろう。

以上、利用制限の原則を概観したが、総体として外部への提供制限が中心である。今後内部での利用制限が問題になってくると思われるが、その場合、プライバシー保護を最大限図りながら、かつ、事務の効率化を推進していく方法を検討することが肝要であろう。

#### (二) 個人参加の原則

この原則は、個人に自己情報開示請求権・訂正請求権を認めようとするもので、自己情報コントロール権の中核をなすものである。

まず、自己情報開示請求権・訂正請求権は80%の団体に認められている。電子計算機に記録されている情報に限るとはいえ、一般的に制度化していることはプライバシー保護の観点から意義深いものと思われる。

次に、これらの権利を行使する前提として、その団体が個人情報を電算処理するシステムとして何があり、どのような情報が記録されているかが明らかにされていないからならぬ。それがシステム公示といわれるものであるが、上記権利を認めている団体では、処理状況の公表若しくは記録内容の公表という項目をおいている。

次に、いくら自己情報であっても中には本人への開示に適さないものもある。これらは開示請求の適用除外となるものであるが、現行の電算条例ではほとんど規定されておらず、あっても医療情報のみである。これは現在の電子計算機処理の範囲では適用除外に該当するものがないためであろうが、今後電子計算機の高度利用・OA化の進展に伴い、現在マニュアル処理されている個人情報のかかなりの部分が電子計算処理されるであろうことを考えると慎重に検討すべき項目であると思われる。

次に、これらの請求が拒否された場合の救済について、条例上特別な規定を設けているところはほとんどない。今後、各団体の情報公開制度に見られるような救済機関の必要性について十分検討する必要がある。

#### (エ) 適正管理の原則

これは、プライバシー保護を図る前提としても当然必要な規定であり、データの改ざん、漏えい、滅失等の防止の規定のある団体は87%、データの正確性の確保の規定のあるもの76%、処理委託管理の規定のあるもの60%と各団体とも関連規定はよく整備されている。処理委託管理に関連し、わずかではあるが受託業者等に対し罰則規定を設けている団体があるのが、プライバシー保護の実効性の観点から注目される。

#### (カ) 責任明確化の原則

これは条例上ほとんど規定されておらず、規則・要綱等にゆだねられている。どこまで条例で規定すべきかについて検討の余地はあるが、実効面では問題がないと思われる。

#### ウ. 電算条例の運用（審議会の設置）

電算条例の運用の公正さを担保するものとして、条例制定団体のうち半数以

上の団体が長の付属機関として市民参加の審議会を設置している。プライバシーはその本人自身を保護するものであるので、電子計算機に個人情報を記録するにも、それを他目的に利用するにも、本来本人個々人の同意を得るのが望ましいと思われる。しかしこれは不可能に近いことである。そこで考え出されたのがこの市民参加の審議会方式である。

自己情報コントロール権という積極的なプライバシーの保護について法律が制定されておらず、社会的システムができあがっていない現在、一地方公共団体の条例でできるものとしては、プライバシー保護の観点からも最も妥当な方法ではないかと思われる。

#### (ア) 審議事項

条例の規定を見ると抽象的なものから具体的なものまで様々であるが、実際には次のような事項を審議会に諮っている。(昭和58年6月30日現在の電算条例制定団体に対する行政管理庁(現総務庁)行政管理局の調査結果)

- 電子計算機に入力する個人データの項目……審議会設置団体の77%
- 個人データの外部提供禁止(制限)の解除……審議会設置団体の65%
- 他機関との電算処理システム結合禁止の解除……審議会設置団体の18%
- 個人データ開示請求拒否等に対する苦情の処理……審議会設置団体の14%

#### (イ) 構 成 員

審議会の委員はおおむね住民、学識経験者、議員であるが、中には当該団体の職員を加えているところがある。人数は9人から18人までさまざまである。

前記調査によると昭和57年度に審議会を開催した団体は設置団体の75%で、その内には年6～8回開催しているところもある。

#### (2) 春日市個人情報保護条例

前項に述べた電算条例はあくまで電子計算機で処理する個人情報の保護を図ろうとするものであって、電子計算機処理以外の処理(以下「マニュアル処理」という。)に係る個人情報は対象外である。このマニュアル処理に係る個人情報の保護について、電算条例を制定している団体の対応を見てみると、その75%が現在のところ何も考えておらず、20%が現在検討中、残りが情報公開条

例で対応したいとしている。また、ほんのわずかではあるが、内部の「通知」でマニュアル処理に係る個人情報についても、電算条例に準じて取り扱うこととしているところもある。

このような状況の中で、福岡県春日市において全国で初めてマニュアル処理に係る個人情報も含めたプライバシー保護条例が昭和59年10月1日に施行された。

以下この条例の特徴を概説する。

- ① マニュアル情報も対象にしている。(第2条)
- ② 前述したプライバシー保護研究会の提言に近いものになっている。
  - ア. 事前のシステム公示を明確に規定している。(第8条)
  - イ. 個人情報の収集は本人から直接、法的根拠及び利用目的等を明らかにして行うことを原則としている。(第9条)
  - ウ. 個人情報の目的外利用及び外部提供は、あらかじめ当該個人から同意を得ることを原則としている。(第10条)
  - エ. 自己情報開示請求権・訂正請求権はもちろんのこと 削除請求権も認められている。(第13条の2)
- ③ 個人情報処理受託者、事業者等に対する規則を定めている。
  - ア. 市の機関から個人情報処理を受託した業者は市の機関と同様の責務を負う。(第18条)
  - イ. 事業者がこの条例の趣旨に反する行為をしている場合、市長は、その是正、中止を指導、勧告でき、それに従わない場合は、その事実並びに当該業者の氏名を公表できる。(第19条1項、2項)
  - ウ. 市長は、住民の個人情報の保護のため必要と認めるときは、市の機関以外のものに対し、必要な措置を構じるよう要望できる。(第19条3項)
- ④ その他
  - ア. 閲覧請求の適用除外事項を定めている。(第12条3項)
  - イ. 目的外利用等の中止の請求も定めている。(第14条)
  - ウ. 救済機関(春日市個人情報保護審査会)も設けている。(第16条)



エ、審議会を設け、条例の運用に関し、行政と住民の権利の調整を果たすための広範な権限を付与している。(第17条、第7条、第8条、第9条、第10条、第12条)

#### 4. おわりに

自治体がOA化を進めていくうえで、住民のプライバシーをいかに護るかは極めて重要な課題である。もちろんそれは何もOA化に特有な課題ではないが、マニュアル処理に比べて、コンピュータ処理の方が住民により一層の危惧を抱かせるであろう事は充分理解する必要があるだろう。現在までのところ基本的な侵害事例が少ないことは既述のとおりであるが、今後とも大丈夫であるとの保障はない。

一方、何をもちってプライバシー侵害とするかはなかなかむずかしい問題である。しかし、情報化社会にあっては、いわゆる積極的プライバシー権の保護を目的として施策を考えるべきであるということとは、既にコンセンサスが出来ているといってよく、コンピュータによる情報処理に当たって服さねばならないルールも国際的合意が存在すると言ってもよい。既述の5原則がそれである。

このような観点から自治体の条例を5原則を基準にしなが、べつ見したわけであるが、全ての条例が5原則の精神を完全に満足しているとはいえない。自治体によっては今後の改善が望まれるところもある。それにしても、そのような条例があるということは、国において制度化がなされていない現在、大きな意味を持っているといわねばならない。

問題はその条例の運用であろう。例えば「利用制限」の原則はその規定の仕方・運用如何によってはせつかくのOA化の効果を半減することになったり、逆に規制が有名無実になったりする可能性もある。住民参加の審議会による条例運用の管理は現在のところ最も良い方法ではないかと思われるが、それにしても行政及び委員が充分問題を認識していないと妥当な結論は望めないであろう。

全ての存在に完全な善はありえない。光は必ず影を伴う。大いなる文明の利

器は全てこの宿命をになっているのであって、コンピュータも例外ではない。プライバシーの侵害はその影の部分といえるが、影をおそれて光を否定することよりも、いかに影の部分を除くかに全力をつくすべきであろう。そのためには十分なプライバシー保護対策が必要である。影の部分は行政の分野におけるコンピュータ化よりも、現在何らの規制措置のない民間におけるそれの方により問題があるかも知れない。昭和59年10月1日から春日市で実施されている個人情報保護条例は民間規制も折り込んだもので我が国では画期的なものであり、今後の運用が注目されるが、これについては一自治体で対応できる範囲には限界があり、国の立法化に待つところが大きいと思われる。

（4）コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護

コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護は、本質的に同一のものである。コンピュータ化による個人情報の保護は、コンピュータ化による個人情報の漏洩を防止することであり、プライバシーの保護は、個人情報の漏洩を防止することである。

コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護は、本質的に同一のものである。コンピュータ化による個人情報の保護は、コンピュータ化による個人情報の漏洩を防止することであり、プライバシーの保護は、個人情報の漏洩を防止することである。コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護は、本質的に同一のものである。コンピュータ化による個人情報の保護は、コンピュータ化による個人情報の漏洩を防止することであり、プライバシーの保護は、個人情報の漏洩を防止することである。

コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護は、本質的に同一のものである。コンピュータ化による個人情報の保護は、コンピュータ化による個人情報の漏洩を防止することであり、プライバシーの保護は、個人情報の漏洩を防止することである。コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護は、本質的に同一のものである。コンピュータ化による個人情報の保護は、コンピュータ化による個人情報の漏洩を防止することであり、プライバシーの保護は、個人情報の漏洩を防止することである。

コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護は、本質的に同一のものである。コンピュータ化による個人情報の保護は、コンピュータ化による個人情報の漏洩を防止することであり、プライバシーの保護は、個人情報の漏洩を防止することである。

コンピュータ化による個人情報の保護とプライバシーの保護は、本質的に同一のものである。コンピュータ化による個人情報の保護は、コンピュータ化による個人情報の漏洩を防止することであり、プライバシーの保護は、個人情報の漏洩を防止することである。

## OA化と雇用・健康管理

(財)神戸都市問題研究所

自治体OAシステム研究会

はじめに

地方行政にあってもME (Micro Electronics) 技術革新にもとづく影響は徐々に浸透しつつある。もっとも民間企業に比べるとその導入は立ち遅れているが、早晩、OA化をはじめとして広汎な分野にわたって導入されるであろう。

今、民間部門におけるME革命の適用分野は広汎にみられるが、これらは官庁にあっても十分に適用可能であり、具体的にはOA化を中心とする内部管理事務、ロボットによる作業部門、ビル管理などの施設・サービス管理部門などにおけるMEシステムの導入に将来大きな影響がみられるであろう。地方自治体における適用は今後、内部事務、サービス部門、施設管理などの分野において、減量経営・サービス向上の両側面から導入への圧力が加わるであろう。

### 《労働密度・職員数》

OA化の影響としてはまず、労働強化につながるかどうかである。通常、コンピュータ化によって従来の手作業から解放され、労働は容易となるはずである。ただ人員削減の度合いが激しいとき、労働強化につながることになる。また、手作業の場合に比して労働密度は機械処理の方が濃いから、労働時間が同じであれば労働強化という面もありうる。また、コンピュータ化に慣れにくい中高年齢層には、精神的疲労度がきつく労働強化となりうるおそれはある。

しかし全体としてみたときOAシステムの導入は労働内容の質の向上に寄与するのではなかろうか。たとえば証明書発行事務をみても、窓口で住民と対話

しながら、パソコンで名前を打ち込めば、証明書が引き出せることになる。席を外してカードを繰り、抜き出すという検索作業は大幅に簡素化される。また、住民台帳の漢字化・オンライン化がすすむと選挙人名簿などは手作業で行う苦勞はなくなり、正確化も向上する。

このようにしてみると、労働強化につながるかどうかは、OAシステム導入前後の人員配置の内容にかかってくる。ことに人数はキメ手を握っている。その争点の一つに、作業時間が半分になったから人員が半分になるかどうかという問題がある。この点、窓口事務をみても市民の間合せ、関係課との打合せ、研修派遣要員など計測不可能な業務があり、ストレートには減員に反映しないであろう。

次に職員の増減についてみると第1に、OAシステムの導入が、定員の抑制・配転につながる点が問題となる。たしかにOAシステムの導入は、計算機の導入などと同じように省力化、スピード化によって、事務処理時間を半減する例は少なくない。その分、人員が削減されるのは抽象論としては十分に成立する。

この点、事務量・作業量が減ったのに、減員に絶対反対というのは論理的には成立しないのではなからうか。そのような論理は極論すれば事務がゼロになっても、人員だけは配置しておくことを要求するのと同じであるからである。具体的減員の方法が、欠員不補充という緩慢な方法か配置替えという激変方法をとるかが方法論として残されるだけである。

ただ何割の削減効果があったのかは意見が対立するところで、作業時間が半減したからといって人員が半分で済むことはない。事務の流れとか熟練度とかさまざまな要因によって2～3割の効果が上ればよい方であろう。

自治体の場合、民間企業と違うところは、このようなOAシステム導入にとりなう減員が、全体として定員削減につながるケースが非常に少ないことである。50年代に入ってあれほど政府が減量経営を叫んでも、自治体労働者数は増加している。これは福祉関係をはじめとする地域サービス部門への人員要求が根強いからである。

したがってOAシステムの導入は、個々の職場にあっては定員削減をもたらすが、全体として定員をどうするかの問題は別であって、OAシステムが定員削減の牽引車の役割を果たすという批判は当たらない。逆に高度成長期と歩調を合せて自治体にコンピュータが導入されたが、職員定数は猛烈な勢いで増加した。むしろ人手不足を補う意味で、コンピュータの導入が急がれたときえいえる。

今日、苦しい財政状況の下で、生活サービス分野への人員を生み出そうとするならば、新規増員の余地も少しはあるが、それでも不足する部分は、やはり既存部門の効率化や事務の統廃合によらざるをえない窮状にある。

#### 《職員配置と職員構成》

OA化、メカトロニクス化によって、その分野の職員は必ず何パーセントかの減量を余儀なくされ、労働の内容、職員構成も必然的に変化してくるが、この点につき地方自治体は民間企業とは異なる事業体としてどのように考えていくべきであろうか。

第1に、OA化によって文書・計算・受付などの職員要員がへり、他部門への配置転換が必要となってくる。ことに中高年職員はどうしてもOA化になじめないでその比率は高い。したがって、OA化は人員配置などからめて計画的にすすめなければ、余剰人員の発生とか無理なOA化への職員適応訓練など労務管理上、好ましくない現象が発生するおそれがある。

したがって若年層の職員がOA化などに従事する比率が次第に高くなる。そのため配転は中高年齢層に限られるようになるが、自治体の場合、各工事事務所、サービス施設なり、まだかなりの分野があり、限られた部門でのOA化による余剰人員が仮りに生じたとしても全庁的には在来の労働と同じような内容の職場への配転に困るようなことにはならない。

第2に、OA化によって民間企業のようにそれほど職種分化が起こるかどうかは疑問である。現在の自治体では電算課職員も専門家とみなしていない。また一方、民間のように単純作業を大量に処理していく分野は少ない。たとえば

大量の情報処理を行う数少ない部門である住民票を扱う市民課であっても、プログラムはすでに民間業者・電算課が作成・設計しており、保守・修理も専門業者が行う。しかも窓口職員の操作も断続的であり、市民課にあって職員が専門分野にわかれることは考えられない。また、健康管理とか効率的処理の面から、全職員が一応は端末機を操作できる技能をもっていることがのぞまれる。もっとも端末機の操作はきわめて容易であり、特に専門知識を要するほどのものでない。

このほか労働が単純労務化され熟練技能の分解、消滅がおこり、単純労働が増加し結果として無気力な職員層の増加がみられるという批判がある。しかし単純労務から職員は解放され、より高度な相談、企画事務の比重が高くなるのではなからうか。たとえば窓口事務をみても、タイプ要員とか検索要員は不用となってくる。それは自動改札機・販売機の普及によって、改札要員、販売要員が不要となり、それらの要員がより高度な内部事務へ転任されていったのと同じである。

このような点からOAシステムが浸透すると、事務処理はますます少なくなる。丁度、自動警報システムが完備されると、いわゆる守衛のための技能職員が少なくなっていくように、窓口のみでなく各所で事務処理要員が減ってくる。

窓口サービス機関である区役所についてみると、市民・税務課といった大世帯の課は減り、振興・広報・広聴・福祉といった住民への直接サービス部門がふえる。

労働の内容をみてみると、OAシステムが発達すると、計算・検索事務のみでなく、単純な判断事務まで処理してしまうことになる。たとえば地域情報システムが完備されると、各地域の特性がコンピュータで抽出でき、行政経験が浅い職員でも、行政判断を誤ることがないようになる。丁度、気候観測技術が発達してくると、古老の経験の相対的価値が低下するのと同じである。そしてこのような行政の変化が無知の職員をつくり出すという批判を生むことになる。

しかしこのことは職員がより複雑な行政判断を要する業務をより多くこなすようになれば問題がない。これまで計算機がなかった時代の人は、たしかに計算能力がすぐれ、今日の職員は計算は遅いが、そのことは計算機の発達によってもはや事務処理上、重要ではなくなった。ワープロが発達すると字の下手な職員もその精神的苦痛から解放される日が近いであろう。

地方行政の将来は、地域福祉、景観行政、国際化社会などのニーズの高まりに対して、地方公務員は文化、生活、計画、街づくりなどのコンサルタント、生活施設・市民運動などの施設・グループのマネージャーとしての役割が求められるようになり、専門的なヒューマンリレーションの色彩の濃い業務が高まっていくであろう。

したがってこのような視点からは、「事務労働・労働者には次のような変化が生まれてくる。その第1は、熟練つまり判断や制御に関する労働がコンピュータの側にうつしかえられることである。第2は、経営管理機能と事務処理機能の分化、ホワイトカラー層の二極分解をうみだす。労働者の自己載量の余地は失われ、自己の仕事の内容についてほとんど無知な労働者が生まれてくることにもなる」(北川隆吉編著『コンピューターと自治体』176頁)といわれている。

しかし、現実には逆で多くの労働者が単純作業から解放され、その結果、作業要員は減り、職員構成はピラミッド型が崩れる。行政機構や階層構成にあって、「頂上には管理層が位置し、これをささえるコンピュータについての知識をもち、これを駆使できる専門的研究的層がラインあるいはスタッフとして『新しいエリート層』となる」(前掲書177頁)といわれているが、コンピュータ化によって、新しいエリート層がとくに発生するわけでない。すなわちOAシステムの浸透によって、経営管理層と事務処理層のホワイトカラーの二極分化現象がすすむという批判がある。しかしこれも机上演習から導き出された批判ではなからうか。

ただコンピュータ化は、従来の事務処理方法、労働内容について、大きな変化をもたらすので、合理化の手段として利用されやすいし、また、コンピュー

タ化になじみにくい中高年齢層にとっては往々にして、実質的な労働強化となる。ここにコンピュータ導入をめぐる、組合との交渉が導入の前提条件として必要となる。

第1に、職員参加に基づく検討を十分に積み重ねて、一般的合意に基づく導入を図る努力をしていくべきである。これまで理事者側が導入を提示し、これを組合が拒否し、職員の多くは交渉外におかれていた。何をどのようにしてコンピュータ化し、それを誰がどのようにして操作していくのか、このような問題の討議をややすると省略したため、事務管理の機械化にとどまった。

しかし、汎用コンピュータによる処理と比べてパソコンの導入は、職員一人一人の問題として直接波及してくる。したがって、行政の民主化・科学化という改革の流れのなかでの機械化でなければ、その効果も半減していくおそれがある。

そのような欠陥を回避していくためには、コンピュータ化に対するアレルギー一症を呈することなく、非経済効果も含めて、職場での“柔軟”な広い視点に立った討議が望まれる。

第2に、新しい行政処理体制への検討が不可欠である。職員の配置転換、新システムへの研修、さらにはタテ割からヨコ割課制へ、などさまざまな管理システムの変化が避けられない。このような新システムを、住民に便利で効率的な処理体制で、しかも職員がやり甲斐を感じるようなシステムにするにはどうしたらよいか、職場でそれぞれ検討していかなければならない。

第3に、OAシステムの導入などによって、単純労働とか現場労働などが減少し、いわゆる行政のサービス化がすすむであろう。丁度、産業構造にあって第二次産業従業者が減少し、第三次産業の従業者がふえるのと同じ現象である。

したがって従来のような少数の管理部門と圧倒的多数の現場部門というパターン、階層は崩れていく。一人一人が専門職的な商社的階層を呈するようになる。執行部にあっても組合にあってもワン・パターンの思考の強要や行動の要求はだんだんむずかしくなる。



コンピュータ化による労働衛生管理面などもふくめて、自治体職員の意識・行動パターンや階層構造などの変化に対する予測や適応方法についての研究も立遅れている。ことにコンピュータ化のスピードが早い場合、中高年齢層に全体として余裕が生じてくるが、果してふさわしい配転先があるのかどうか。市電撤廃と地下鉄の建設が時期的につながらなかったため同種の配転先がなかったという苦い経験が大都市にある。

官庁の労務・人事管理は、賃金とか昇任などが中心であって、マクロとしての職員構成を経済・社会の変化に対応してどうするのか。また、職員が行政変革に直面して、どのように精神緊張、意識志向を切り変えていくのかという職員管理の面には怠慢である。

OAシステムの導入は、それほど性急に行うべきでもないが、さりとて情報化社会にあってその流れの外に何時までも自治体が立ちつくすことは不可能である。しかし、現在のように推進と反対が狭い視点で角突き合せているだけでなく、OAシステム導入にともなう諸問題を、柔軟な思考と広い視点から検討し、自治体にふさわしいOAシステムの導入パターンを形成していかなければならない時期にきているのではなかろうか。

#### ＜健康管理への視点＞

OA化にともなう労働、とくにディスプレイ端末機（VDT）操作にともなう健康障害は次第に深刻化しひろがりをみせている。

それは主として、眼精疲労、勁肩腕障害、腰脊部障害、神経系統への障害、さらには放射能被害にまで及ぶといわれている。

したがってOA症候群は、単なる個人のコンピュータアレルギーや適応不能の症状ではない。それは、より広い社会構造をもった病理現象である。

その症状については全サラリーマンの30パーセントがテクノストレスになると、次のように警告されている。

「VDT作業では、人間が一方向的に仕事を止めたり、自分の都合で仕事をためておくこ

とができない。また、仕事の流れ全般をつかんでいなくても部分的知識だけで対応できるため、作業中に新たに啓発されることもない。さらに仕事の出来高や作業ミス、能率が監視される。VDT作業のこういう特徴こそ精神障害をひきおこす要因なのである。

眼精疲労や視力低下、白内障などはVDTそのものが原因で起こるが、健康障害の多く（たとえば慢性的な肩こりや頸腕症候群、胃腸病、精神疾患、偏頭痛など）は複合的な疲労とストレスが原因だと考えられる。また、シリコンバレーのようにIC（集積回路）をはじめとする電子産業がさかんなところでも、無菌室労働による体力低下、細かな作業による視力低下や眼精疲労なども多く訴えられている。

職場での人間関係は希薄となり、人間的なふれあいのなかで仕事をするということがなくなった。機械相手の単調な仕事を一日続けるので、かなりのストレスがたまる。心の悩みを訴える人が増えているのはそのためだ。

以前は、能力が低いために環境や仕事に適應できない人、性格的にどこか弱い人が相談にくるケースが多かった。しかし最近では、本人は優秀でまったく問題のない人が、仕事でストレスをためて心身に不調をきたした挙句に相談にくるというケースが多い。」

（墨岡孝『OA症候群』41頁）

### 《健康安全への基準設定》

OA化にとまなう健康障害についての対応策は日本では立ち遅れている。欧米では、OA化の普及と並行して身体的・精神的負担につき調査、研究、報告、規制等が行われている。その代表的事例が、表一1にあげられている米国立労働安全衛生研究所の報告で、今後日本でも参考とすべき具体的基準が示されている。

表一1 米国立労働安全衛生研究所（NIOSH）によるVDT作業の勧告

① ワークステーションのデザイン特性	VDTワークステーションのデザインは、個々の作業員ごとに調整できるように、できる限り弾力的になっていなければならない。視距離450～500mm（個人差による例外がある）スクリーン中点の視覚10～20度（上縁が眼高以下、下縁が10度未満）
② 照 明	照度を500～700ルクスにする。
③ グレア（ぎらつき）防止	直接又は反射グレアを防ぐため、 ア 直射日光をさける。 イ スクリーンにフードを付ける。 ウ スクリーン上にグレア防止のフィルターを置く。 エ 直接に光源が目に入らないようにする。

<p>④ 作業・ 休憩時間制</p>	<p>筋疲労、視覚への影響、心理的効果の要因が慢性的影響を持ち得ることを配慮して、VDT作業者の作業・休憩時間制として次の制度を勧告する。</p> <p>ア 中等度の視覚要求又は中等度の作業負荷の作業者の場合、VDT連続作業2時間後に15分の休憩をとる。</p> <p>イ 高度の視覚要求、高度の作業負荷もしくは反復作業の作業者の場合、VDT連続作業1時間後に15分の休憩をとる。</p>
<p>⑤ 視覚検査</p>	<p>各作業者が適切な矯正視覚で作業を行えるよう、配置前に視覚検査を行う（項目は20フィート中心視力、13～16インチ近点視力、均衡のとれた両眼視と遠近調節、奥行き知覚、色識別能）</p>

(日経コンピュータ1983.5.2より抜粋)

これら世界的傾向に刺激されて日本でもここ数年来、民間を中心に調査研究が行われてきたが、そのなかで最もオーソドックスな作業基準として参考にすべきものが、昭和59年2月27日、労働省が発表した労働科学研究所の「VDT作業における労働衛生管理のあり方」で、内容は次のような「労働衛生管理の原則と進め方」「具体的指標—環境管理、作業管理、健康管理、労働衛生教育」となっている。

### 1 労働衛生管理の原則と進め方

- (1) 環境管理、作業管理及び健康管理に関して、総合的な労働衛生管理活動への自主的な取組みを行うこと。
- (2) 労働衛生管理を進めるにあたっては、労働衛生管理体制の整備、衛生委員会の活用、人間工学的配慮、試行的取組み、教育訓練の実施等に留意すること。

### 2 具体的指標

#### (1) 環境管理

- イ 照明・採光はまぶしさを生じさせなく、照度は、垂直面が500ルクス以下で水平面は300ルクスからおおむね700ルクスを目安とすること。
- ロ 高輝度の光源がCRTディスプレイ画面に映り込まないように対策を講じ、グレアを防止すること。

#### (2) 作業管理

- イ いす、机又は台等は適正な姿勢保持ができるように調整されていること。また、視距離は40cm～60cmを目安とすること。
- ロ CRTディスプレイやキーボードの文字は読み易いものであり、また画面の上端

は作業者の目の高さより10°以下とすること。

ハ 連続作業の場合には、目安として1時間について10分～15分の作業休止時間を設けること。

ニ 作業休止時間には適度な動的運動を行うこと。

(3) 健康管理

イ 配置前及び定期的に健康診断を行うこと。

ロ 健康診断結果に基づく事後措置を適切に行うこと。

ハ 職場体操を行うことが望ましいこと。

(4) 労働衛生教育

CRTディスプレイの輝度調整方法、グレア防止に係る対策、適正姿勢等について労働衛生教育を行うこと。

なぜこのような厳格な労働衛生基準が求められるかは、OA労働が次のように手作業と比べて質的变化があるからであろう。

「OA化が進むと、作業ペースが機械中心となり、それに基づく作業管理が強まる。またOA化の進んだ職場ほど一日当たりの労働時間が長い。週休2日制をとり入れる企業も増えているが、それによって、逆に一日当たりの労働時間が延長されることも多くなる。

VDT作業は、従来の事務労働とは本質的に違う。テレビの画面を注視し、伝票を繰りながらキーボードを叩き、入力する。単純で反復的な仕事に見えながら、実は緊張度が高く、拘束性の強い労働なのだ。VDT作業はこれまでのオートメーション化などと違って、人間の精神活動までコントロールし規制するという特徴を持っている。VDT作業は、オートメーション化に比べて、意思決定の権利が作業する側ではなく機械の側にゆだねられているからだ。」

(墨岡前掲書40頁)

その上、放射能障害や精神症状についての研究が立遅れ、真の意味でのアセスメントが形成されていない。

「西欧では、すでに70年代の後半からVDT作業の安全対策は整備されてきた。たとえばノルウェーの『労働者保護と労働環境に関する1977年法』、スウェーデンの『労働環境法』(1978年)、西ドイツの『職場安全法』(1973年)および『VDTを使用する作業に関する規定』(1981年)、イギリスの『職業における健康安全法』などにその実態を見ることができる。」(墨岡前掲書196頁)といわれているが、ガイドラインの設定のみという日本の立遅れは否定できない。

〈自治体OAと健康問題〉

自治体OAについてこの健康問題を考える場合、連続的長時間オペレータとして作業に従事する場合と「オープン利用」いいかえれば一般職員が使用する場合とプログラム作成などの場合と3つのケースに分けて考えてみなければならない。

第1に、電算課職員あるいはワープロ室の職員などで、ワープロ入力などで、長時間にわたって行う場合は、労働時間の制限、休憩時間の設定、さらには室内照明など可能な限りの健康管理への配慮が必要である。しかも、そのような専門的勤務を必要とする職務分担をしないことがのぞまれる。同じようにプログラム作成にあっても各関係課に配置し、他の一般業務を分担しながら、その業務に関連するプログラムを組むという分散方式を採用することがのぞましい。ましてワープロの場合は、タイプ室と同じような方式で専任職員を任命することは絶対に避けなければならない。ワープロはタイプと違って全職員がワープロを操作することができるのが利点であるからである。

第2に、市民課の窓口業務のように断続的にVDTを使う分野にあっても、健康管理は十分に配慮し、適度に他業務に転換して執務するなどの勤務体制をとる必要があるが、長時間継続してVDTをたたくこともないので、専任職員に比べて、健康管理の問題には神経質になることはない。しかし精神・肉体両方にわたってそれぞれの個人の健康診断・管理は定期的に行われることがのぞましい。

この点は組合との交渉事項ともなるが、総評マイコン調査委員会第2次報告(58年7月)は「コンピュータ労働の安全衛生」について、作業時間規制と休憩時間、まぶしさの防止、映像のちらつきの防止、画面の大きさ・文字の大きさ・色彩、眼鏡とコンタクトレンズの使用・検眼について、姿勢と機器の調整、ストレスの蓄積防止、機械の点検・整備について、保健対策・健康診断、作業編成の柔軟化、VDT作業者の放射線障害対策について、中高年労働者に与えるVDT作業の影響などきめ細かい対応をとることを求めている。しかもこれらの労働条件はOA導入に当たっては十分に配慮していかなければならない。

第3に、プログラマーについては、早い時期に施策を決定し、作成時間を十分に与えるべきである。そして平素、プログラム作成の能力を高める十分な研修・研究時間を与えるべきである。

第4に、健康管理の問題は作業調査の調整も大切であるが、同時に、空調、照明、色彩、机の配置など、執務環境につき専門家の意見を聞き、好ましい職場環境をつくることに心掛けていかなければならない。要するに、V-D-T画面と入力データ帳とが照度において大きな差が生じないことがのぞましい。

健康管理については、多くの問題が未解決として残されているので、長時間OA機器に従事することを避けるのが、現在では最も妥当な対策である。幸い地方自治体は窓口業務を中心にして長時間作業を要する業務はそれほど多くはない。しかも長時間のケースであってもすべての関係職員が自分の関係データを入力するような作業分担システムを組んでおればそのようなケースをほとんど回避することができるはずである。

したがって特定の、ことに女子職員に入力作業を長時間にわたって分担させるとか、また、たとえ民間委託であってもそのような業務を下請的に利用するのは可能な限り回避すべきで、少しぐらいの効率性を犠牲にしても、すべての職員がOA機器を操作するように事務分担を定めるべきである。この点、自治体の職員はOAアレルギー症が強く、ともすれば入力作業などを特定職員に集中処理させる傾向があるが、見直すべきである。

### 《端末機の改良》

V-D-T操作にともなう健康障害の問題は、ディスプレイ装置において健康に対する配慮が欠けていたからで、V-D-Tの普及に伴い、機器の使用者に対し人間工学面からのさまざまな配慮が必要となってきた。このような配慮・工夫をエルゴノミクスと総称している。以下に、最近の技術進歩により実現されている、V-D-Tのエルゴノミクスの状況についてまとめる。

V-D-T端末は、従来のスマートさや斬新さを求める設計から、視認性や操作時の負担を軽減する設計の重視へと大きく変化してきた。この改良の第一は、画面角度を動かすこ

とにより、操作位置の融通性を保障するとともに、画面反射のない角度の調整を可能とする点である。その第二は、装置の小型化により専有スペースを抑えるとともに、机上に設置できるようになったことが挙げられる。さらに第三は、VDTには不可欠のキーボードの軽量化である。すなわち、見やすい鍵盤、軽いキータッチとともに、操作しやすい位置に移動できる薄形の独立構造化など手首等の負担を軽くする設計が行われてきた。

ディスプレイ画面の視認性や、装置の操作時の負担を軽減する設計は、さまざまな点で実施されている。

代表的な機構面の改善策に、画面の角度の上下、左右方向への調整機能がある。これにより、VDTの操作者は、自分にとって最も良い位置を自由に設定できるようになった。従来、ディスプレイの設置場所によっては、画面上に蛍光灯や室外の光などが反射し、操作を阻害する要因となっていた。このような「外光反射対策」を、画面のノングレア処理と呼んでいるが、現在ではかなりのレベル迄画面の無反射対策が実現されている。しかし完全な無反射とは言えないため、VDT装置の方向、位置の調整と併せて実施することは、有効である。

また、画面の色と眼の疲労度に関する研究もさまざまな報告がある。人間の眼の感度と画面の色の関係は、黄緑色で一番高くなるが、この感度と見やすさの関係は、論理的あるいは数値的評価は困難であるとされている。そのため、現状のOA機器の画面の色にはさまざまなものが使われている。その中でも、最近白背景に黒字表示の、いわゆるリバーズ表示が好ましいとの意見もあり、こうしたVDT装置も製品化されている。

次に、画面のチラツキの防止策について言及したい。現在のVDT装置は、いわゆるCRT表示のものが中心となっている。そのため画面のチラツキは、同一座標上を走査する時間間隔と、発光した蛍光体の残光特性により左右されると言われている。チラツキを防止するためには、画面の走査線を高くするとともに、蛍光体材料として長残光性のものを用いて、チラツキを防止している。また、画面の輝度を高くするとチラツキが目立ちやすくなる。輝度調整を作業環境に合せて最適化することも有利な対策となる。

また、画面のコントラストについても、余り強すぎると眼に悪影響を与える。一般にVDT操作は、原稿（入力帳票）と画面を交互に見る操作となることが多いため、作業環境として十分配慮すべきであろう。以上述べたように、VDTの疲労対策については、さまざまな工夫が施されている。今後は、装置そのものの改善の他に、作業環境、運用条件などを総合した検討が、増々重要になってゆくものと思われる。」

（『地方自治体へのOAシステム導入』201-203頁）

## 地方自治思想の系譜 V

—田中正造の自治思想 2—

神戸市地方自治研究会

## 《地方自治権の主張》

田中正造の議会におけるもう一つの重要な活動は、中央政府の地方自治への圧迫・干渉・抑制に対する抵抗であった。この府県会での自治活動は明治11年の三新法制定から17年の改正までの民権運動が華やかなりし時期、全国的に明確な権利意識をともなって展開された。

田中正造が県会議員として活動したのもまたその時期であった。この府県会抵抗はまず政府の地方財政への経費転嫁が触媒となって噴出した。

明治13年11月に政府は太政官布告第48号を発した。「歳計ヲ節約シ、紙幣消却ノ元資ヲ増加シ、併セテ地方ノ政務ヲ改良スル」ために、従来国庫支弁であった府県庁舎建築並に修繕費、府県監獄費、府県監獄建築並に修繕費を地方税支弁に移し、同時にその財源確保のために地方税の制限を地租5分1以内から3分1以内と改めた。この布告第48号をめぐる中央・地方は対立し、府県会から反対の建議が数多く提出されたが、田中正造は次のような理路整然たる建議<sup>1</sup>を提出している。

「第一、今般歳計ヲ節約シ云々。抑モ政府ハ此布告ヲ発スルノ後諸省ノ定額ヲ減ジタリト聞ク。然レドモ未ダ其官吏ヲ減ジタルヲ聞カズ。而シテ定額ノ減ズルヤ同時ニ官吏ヲ沙汰スルノ挙ナクンバアラズ。費額既ニ減ジテ其人ヲ減ズルニ至ラザル者ナレバ是初メヨリ定額ニ余裕アリシヲ減ジタル者ニシテ、決シテ節約シタルニ非ラザルナリ。……

第二、紙幣消却ノ元資ヲ増加シ云々。地方税ヲ増加シテ紙幣ヲ消却スルモノトセバ、政府ハ何故ニ予メ其年々消却シ得可キ額ヲ定メテ之ヲ人民ニ明示セザル乎。亦何ヲ目的トシテ地方税ヲ地租三分ノ一ヨリ起ル<sup>(額)</sup>可ラズト定メタルヤ。是迄国庫ヨリ下渡シ来リタル額ハ紙幣消却ニ充ツ可キ意ナル乎。……



第三、地方政務改良云々。夫レ地方政務ノ改良トハ如何ナル者ヲ称スルカ。政府ガ政務ノ改良トハ如何ナル所ヲ指ス乎。我々人民ノ思考スル所ニ拠レバ地方政務ノ改良トハ地方ニ自治ノ制度ヲ立ツルヲ許ルシ、地方ハ中央政府ノ干涉ヲ受ケズ自由ニ地方ノ政治ヲ為サシムル者ナルヲ。今ヤ我邦ノ政治ヲ觀察シ来レバ百般ノ事一ニ中央政府ノ掌裏ニ在リ。府知事県令中央政府ノ指揮スル所ニ唯命是從フノミ。何ノ分権主義ニ則ルアラシヤ。豈ニ地方税ノ負担ヲ重スルヲ以テ政務ノ改良ト謂フ可キ者ナラシヤ。」

田中正造の地方自治論はこの建議すなわち「地方政務ノ改良トハ地方ニ自治ノ制度ヲ立ツルヲ許ルシ、地方ハ中央政府ノ干涉ヲ受ケズ自由ニ地方ノ政治ヲ為サシムル者ナルヲ」という言葉に端的に示されている。

この建議にみる自治権の主張は、単に地方財政の苦しさを訴えるのみではなく、政府が自ら財政圧縮にどれほど努力したかを問い、その努力不足のまま安易に地方転嫁を迫った不当性を批判している。

田中正造が優れた自治論者であったことは、その強烈な権利性ととともにその論拠の具体性にあった。後の道路補助をめぐる論争にもみられるように単に政府に財源を乞い不当を愁訴するという卑屈な対応にはでなかった。この建議にもみられるように政府の措置の曖昧さを堂々と非難し、その財政措置の具体的な計数的根拠の明示を求めていることである。このような具体性は逆に地方自治権の主張にあってもみられる。

政府と自治体との関係は明治以来今日まで、権力支配と恩恵的服従の交錯の場と化していた。しかし少なくとも正造にあっては、権利主張と具体的合理性が支配すべき場であった。

さらにこの「建議書」については、「かかる太政官布告第48号の曖昧さ、不明確さをつき、中央集権強化にたいして、たんなる人民の自治を主張し、あるいは専制政府の違約を追及しているのではない。人民による人民の自治が制度として保障されるものとしての地方分権を、中央集権国家の否定物として、主張しているのである。」<sup>2</sup>と評価されている。そして「ちなみに、『明治』政府が、地方分権なる語を用いるのは、7年後の1888（明治21）年4月17日、勅諭による『法律第一号』『市制及び町村制』によってである。このことから、

『明治』政府は、全国各市町村の集中管理体制を制度化——確立したうえで、はじめて地方分権なる語によって、その内実を粉飾するのである。そこに、人民自治の全国的な宿願が秘められているのを見る。正造の地方分権の要求——主張に、明確な根拠をみなければならないゆえんである。<sup>8</sup>』といわれるように、政府がいう行政上の分権と正造が主張する人民主権的自治とは次元を異にし、正造の自治がどのような内容と論理をもっていたかを、さらに詳しく見究めなければならない。

以後、田中正造の自治権は戸長・郡長公選をめぐる意見にみることができる。明治16年3月10日、戸長公選建議案に賛成し、「曰、本議宜シク採用スベシ、人智モ亦從テ進歩シタルニモ係ハラズ却テ戸長官撰ノ制度ニ改メタリ、是レ与論ノ歸スル所ト云フベキカ、一般ニシテ彼戸長公撰実施以來人智進歩ノ地位ハ殆ンド五里ノ道ニ達シタルモノニ同ジ、然ルヲ数年前ノ人智ニ立戻リテ更ニ官撰ノカヲ藉リ之ヲ往カントセバ不順ノ策ト言ハズシテ何ゾヤ<sup>4</sup>」と、官選への逆行を批判している。

明治17年4月12日、田中正造は次のような「戸長公選に関する建議」<sup>5</sup>を提出し、民選の廃止に代る官選戸長制、連合戸長役場制の実施が、実質的に経費削減に効果をもたらさなかったと批判している。

「昨明治16年本県甲第二号達ヲ以テ公撰戸長ヲ廢シテ官撰トセシヤ七百拾四ヶ所ノ役場數ヲ減ジテ貳百七拾三ヶ所トシ殆ンド三分ニヲ減ゼリ、随テ役場經費ニモ減少ヲ來セシガ如キ外觀アリト雖ドモ内実ハ然ラズ、改革前ハ一役場經費平均額ハ金八円六拾錢五厘ナリシガ改革後ハ其平均額金貳拾四円五拾七錢ニシテ殆ンド三倍ノ増額ナレバ之ヲ總体ヨリ見ルモ増スアルモ減ズルコトナシ、特リ是レノミナラズ役場數減少セシガ為メニ人民ノ往復ニ不便ヲ生ジ間接ニ損害ヲ与フル者アリ、又役場部内広大ニナリシヲ以テ學事其他ノ管理ニ或ハ疎略ニ流ルハノ弊ヲ來サントス、而モ官撰戸長ハ人民ニ信切ナリヤト問フニ却テ公撰ノ信切ナルニ如カザル者アルニ似タリ、故ニ知ル官撰ノ不利ニシテ公撰ノ利益アルコトヲ」

正造の戸長建議はここでもきわめて具体的な行政事実にもとづいており、感情的な分権論ではなかった。当時、政府の方針として三新法に妥協し、町村の復活をみとめたが、弱小町村では国政委任事務の処理能力を危ぶんだし、ま

た、行政コストも馬鹿にならないとして合併もしくは連合戸長役場制を強要した。しかし、正造はこれら机上の制度改革策が実証的に効果がない愚策であることを証明し、先の建議となった。しかも役場の合理化が結果として住民の「往復ノ不便ヲ生ジ間接ニ損害ヲ与フル」という論理は、住民自治に徹した正造の着眼点の卓抜さを示している。

明治18年4月11日、戸長公選建議が三度、提出されるが、一部県議はその精神は県令にも十分貫徹しているとの理由をもって、建議に反対したが、正造はかかる愚見を次のように反駁している。

「今日ハ立派ナル戸長が拝命シタル故ニ公選ハ不必要ナリトハ何ゴトゾ、明治十五年ノ戸長ニテモ郡長推選シテ県令之ヲ命ズルモノナレバ決シテ其人ヲ得ザリシニハアラス、県令之ヲ命ズル官選法ニ不満足ヲ抱キテ公選ヲ建議セシナリ、立憲政体ヲ望ムト云フモ当時ノ内閣が其人ヲ得ザルガタメニハアラス、其人ヲ得タル上ニモ良キ人ヲ得且ツ万全ノ策ヲ求ムルガタメナリ、然ルニ戸長其人ヲ得タルガタメニ公選ハ不必要ナリト云フニ至リテハ我県会ノ面目ニ関ス、栃木県会ハ公撰ヲ好マスト云ヘバ与論ハ果シテ何ト評スベキカ」

当時、このような戸長公選とともに郡長公選の建議も各府県でなされたが、郡長の費用負担を地方税でなしていること、住民の民度の成熟したことなどを上げた理路整然とした建議内容となっている。正造の理論はこのような建議のなかでも実証的であり、かつ固い信念に支えられていた。

また正造は政府の地方自治への干渉を批判したのみでなく、地方行政そのものに内在する不合理を抉り出し、その正常化を求めた。たとえば、明治18年4月、次のような「財産寄附ノ弊ヲ除カンコトヲ乞フ建議」<sup>7</sup>をなしている。

「寄附ノ性質果シテ有志ノ篤志ニ出ルモノナリトセバ敢テ之ヲ非難スベキニアラズト雖、今ノ所謂寄附ナルモノハ其実如何ナルベキヤ深く之ヲ察セザル可カラズ。……然ルニ我県昨年土木ノ寄附金及寄附人夫ハ通常年度ノ地方税ヨリ多カルベク、農商寄附ノ負担ニ苦ムノ有様ハ実ニ名状スベカラズ、是豈寄附ノ弊害ニアラズシテ何ゾヤ。加之寄附ノ名称ハ之アリト雖純然タル徳義ヨリ出ルモノハ殆ンド稀レニシテ、多クハ勧誘懲恧以テ寄附ノ調印ヲナセシムルモノ、如シ。」

当時の寄附は文字どおりの強制寄附であり、しかも郡長らが威嚇をもって徴

収した。それは当時、根強く残っていた官に対する民の卑屈な精神に便乗する行為で、正造はこの模様を次のように伝えている。

「數百年來ノ慣習下等社会ニ至リテハ殆ンド官吏ヲ見ルコト鬼神ノ如ク、之レヲ敬シ之レヲ礼シ只命之恐受スルハ下等一般ノ風俗ナリ。…郡長戸長ノ命ズル処ノ偏ニ県令ノ命ズル処ロナリト解シ、県令ノ命ズル処ノモノハ是非善惡トモ政府ノ御趣意ニ出ルモノナリト解シ、只命之レ從フハ穩和從順ナル良民ノ風俗ナリ。若シ夫レ県令ニシテ之レヲ好機トナシ、其虛ヲ突キ其短ヲ責メ、現行法律ノ綱目ニ触レザル限りハ譬へ道德ノ罪人トナルモ差支ヘナシナゾト寄附トスラ稱スレバヨシ、承知印形ヲ出サシメバ官吏ノ落度トナルコトナシナゾト压制ニモ下民ヲ官衙ニ呼ビ立テ、慰代等ノモノヨリ印形ヲ押サセテ以テ一般ニ及ボシ、終ニ督促難問残酷ヲ極ムルニ至レリ。」<sup>9</sup>

現に郡衙の増改築につき郡長が各村に寄附の割附を行い、強制的に調印を迫っていると正造は次のようにその横暴を伝えている。

「偶マ郡長威勢ヲ以テ從順ナル民意ヲ驚愕セバ忽チ恐怖泣々調印スルノ有様ニシテ實ニ可憐次第ニ御座候。又郡長ノ寄附ヲ促ガス有様ハ突然郡衙ニ呼出シ郡長ノ面前デ即答セシメ、不服ヲ唱フルモノアレバ郡衙ニ留メ置キ、食事モ自由ナラシメズ、或へハ威シ或へハスカシ、何町ハ既ニ受印シタリ、汝村方ハ何故ニ面倒ナルヤ云々ノ権柄ハ從順ノ人民ニ當ル可カラザル勢ヘヨリ怨ヲ含ミ恨ミヲ吞ンデ調印スルモノ皆然リ。」<sup>10</sup>

当時の寄附金行政の弊害をあますところなく暴露し、激しく糾弾している。それにもかかわらず戦前自治にあってこの悪習は癒されなかった。しかし正造は地方自治をとりまく悪しき慣習に目をつむることがなかった。寄附は一見、農村自治の慣習であるとみなされているが、正造がまもり育てていこうとしたのは「良き慣習」すなわち自発的寄附であった。また、この慣習を誇りをもって培っていこうとしたのであったが、むしろ明治政府は制度の外装は近代化していったが、その内側についてはむしろ悪しき慣習を温存し、黙認し中央支配に便ならしめようとした。

それが財政では寄附金行政の放置、行政では官吏の人権侵害、政治では行政の選挙介入・干渉、生活面では共同体秩序の悪用であった。正造はまたこのような明治自治制の醜悪な体質とも戦わなければならなかった。それ故にこそ寄

附金という欺瞞的な財源調達方法を見逃すわけにはいかなかった。

注

- 1 田中 正造 『全集』（以下『全集』）第六巻 10頁
- 2 東海林吉郎 『共同体原理と国家構想—田中正造の思想と行動2』 254頁
- 3 東海林前掲書 255頁
- 4 『全集』 第六巻 295頁
- 5 『全集』 第六巻 441頁
- 6 『全集』 第六巻 555頁
- 7 『全集』 第六巻 42頁
- 9 『全集』 第一巻 462頁
- 10 『全集』 第一巻 463頁

《道路補助をめぐる》

正造はこれまでみてきたように地方自治権をかかげて県会の急鋭鋒であったが、当時の府県会がすべて正造のように旺盛な自治意識をもっていたわけでない。そのため県会における個々の議案をめぐる対立、紛争を重ねる。

そのような渦中であって正造は常に自主的自治を主張し、辛抱強く県会を説得し、地方自治の論理を擁護していく。この過程をみると田中正造が政治家として教条的な激情家でなく議事運営のかけ引きに玄妙なまでの読みをもった政略家であることがわかる。そこにまた正造の地方自治への信奉が如何に逞ましい土着的な粘りをもっているかを窺い知ることができる。

明治13年5月、栃木県会は「河港道路堤防橋梁建築修繕費」の審議にあって、「四千八百円道路築造補助費」の名目で費目を計上していたが、この費目の補助の二字をめぐる激論となる。

なぜこのようなことが紛争の種となったかは、「道路ノ築造ハ地方税ヨリ支出スル本文」であるのに、県費に「道路築造補助」として計上したのでは、その補助を「政府へ建議スル」に支障が生じる。したがって、「補助」の二字を削除すべきだという法律論からの反対であった。いいかえれば国の直轄事業として全額建設費を支出させ、補助事業の如き地元負担をとまなう補助事業化を

事前に議決するのは得策でなく、補助金計上は直轄事業化への可能性の事実上の放棄につながり、直轄事業陳情の支障となるという危惧である。

このような政府に対する神経過敏ともいえる感覚が議会を支配し、賛成派が次第に多くなるなかで、正造はひとり「政府へ建議スベキ見込ミニテ補助ノ二字ヲ削ルハ甚ダ可ナラズ、此補助ノ二字ハ二次会ノ節其中裁トナリテ漸ク此ニ掲ゲタルモノナレバ今慢リニ此二字ヲ削リテハ大ニ其本旨ヲ失スルニ至ラン<sup>1</sup>」と反対している。

それにもかかわらず「補助」を削減すべしとする賛成派に対して、正造は、「〔中略〕今本案ノ開鑿費ノ如キハ下野全国ノ負担ニ耐ヘザルノ費ニアラザルベシ、国費多端ノ今日兵士ヤ軍艦ヤ北海道ノ開拓ヤ其出途ノ多キヲ察セズ漫ニ之ヲ建議セントスルハ其意ノアル所ヲ解セズ、又法律ニノミ拘泥シテ之レガ文字ヲ削ラントスルハ議員ノ本色ニアラザルベシ<sup>2</sup>」と逆説的反論を展開する。

このように正造が補助にこだわったのは、地方も負担すべきは負担するという「けじめ」をもち、「丸抱え的自治」への戒めであった。

正造の理論は「主客ノ位置ヲ誤ルモノ」とまで非難され、遂に横堀三子らの反対派による「一等道路築造費金官費支弁ヲ請願スル」の次のような「建議書<sup>3</sup>」が提出される。

「一等路ノ通塞ハ其利害特ニ一地方ニ止ルノミナラス、実ニ全国一般ノ便否物産ノ興廢ニモ関係アルモノニシテ、稱シテ国道トモ為スヘキモノト信ス、且目今那須開拓ノ事業驟々乎トシテ有志者ノ着意スル所トナルモ、彼ノ鶴ヶ坂ニ於ケル甚タ其針路ヲ遮断スルモノ、如シ、故ニ資本ヲ地方税ヨリ出シ造ニ開通セントスルニ、我県下数拾ノ坂路一朝此ニ及ヒ難キテ憂フ、依テ今回政府ニ於テ開鑿セラレ、一ハ那須原ノ開拓ヲ補ヒ、一ハ陸奥地方及ヒ全国運般ノ便ヲ開カント欲シテ之ヲ建言セントス、各位之ヲ領シ同議アラントコトヲ乞フ。」

この横堀らの単に国道建設を乞うだけの建議につき「その根底にあつて、これを発想せしめるのは、いわゆるブルジョアの契機であることは論をまたない。専制政府の封建的特質を問うことなく、地域の利益をテコとし、政府を近代化の指標に仰ぐとき、それは必然的に、殖産興業路線に収斂されてゆく宿命

にある。横堀らの民権思想は、いまだしである。」と批判されている。

しかし補助を削減することに同意した県会は、この建議の政府補助の可能性をめぐってさらに紛糾する。提案者たる横堀らは「之ヲ建言スルモ採用セサルヘシト云ヘトモ必スシモ然ラサルベシ、聞ク所ニ拠レハ政府ハ那須野原ノ開拓ニハ大ニ尽力セラルト、然レハ此坂路ヲ開鑿セハ又大ニ基開墾ノ功ヲ補クルナリ、且起業公債ノ如キ者アリテ此ノ如キ事業ニ使用スル金アレハ、必スヤ採納セラル、ナラント信ス」と、「建議書」の審議および可決を求める。

しかしこの那須高原こそかの三島通庸が利権ぐるみで開拓中の原野であったと、次のように解説されている。

「ちょうどこの年、山形県令三島通庸の肩入れて、『下野国東西原拝借・開墾社員五十余名総代・鹿兒島県士族・吉田清皎・田上真質、山形県士族・堀三義』（「三島文書」国会図書館蔵）らによる、官有地「千八百町歩」の貸出しをさす。この「開墾社」にたいする官有地の貸出しは『政府ノ尽力』などというものではない。人民の土地を、権力と結託した連中によって、私有化されてゆくものでしかない。しかも、その背後にいる三島は、すでにこの『那須野原』に巨大な土地を領有し、これら一族郎党を集め、1882（明治15）年11月、栃木県甲号『第162号』布達をもって、ここに『一村ヲ設置』せしめ、『三島村と称』するにいたる。そして同年、福島県令として、強引な道路政策によって『福島事件』を勃発せしめ、さらには栃木県として赴任、この三島村への道路開墾工事を強行するにいたる。」

このように政府の開発に便乗し、その国庫事業化を陳情することは、今日にあっては絶えることのない地方行政の宿弊であるが、このような陳情は、まさに地方支配をより容易にする地均らしに過ぎない。すなわち「横堀らの『建議書』は、人民の犠牲によるものではなく、政府資金に求める点でそれと異なるが、その他の点では三島の意図と重なる。かかる近代化志向は、専制政府の中央集権化を支援し、地方への権力の浸透と注入を、そして特権的中央資本の独占的支配へ、さらには地元の利害の対立を生み、高揚期に向かう民権運動弾圧への警官・兵力輸送に道を開くものであったといえるだろう。」と批判されている。

この横堀の趣旨説明によって賛成派が議場を圧倒していくが、正造は、「抑

モ建議者ノ之ヲ議場ニ提出スルハ決シテ其輕々ニ出デルニアラズ自ラ信ズルノ厚キ所アツテ之ヲ出シタルモノナレバ遂ニ之ヲ拒絶スルヲ好マズ、宜シク先ヅ採用シテ後其利害得失ヲ議セン」とのべている。

この正造の意見は一見、賛成の如くであるが、後に正造自身の「建議」提出によって、これを阻止しようとする一種の議会戦術であり、時間稼ぎ、審議深化を狙う発言であった。

ただ建議賛成の審議がたたかわされるにつれて、この「建議書」が、はじめ「鶴ヶ坂」の開鑿を対象としていたのにたいし、しだいに、「芦野宿外二十三坂」の開鑿資金をも、「建議書」に盛るべきだとの意見が表面化してくる。それは「政府資金への夢を肥大化させてゆく。……それは、決して全人民の連帯をめざす民権運動に連なるもの<sup>9</sup>」ではなかった。

正造はこのような渦中であって一貫して反対を貫くが、先のようなあまりにも無分別な補助願望の地域エゴに対して、「目下ノ状勢ヲ考フルニ政府ハ未ダ該阪〔鶴ヶ坂〕如キノ事業ヲ願ミルニ違アラザルベシ、且ツ我下毛ノ如キハ全国ヲ通觸セバ取テ貧困ト云ヒ難シ、故ニ宜シク吾県内人民ニテ之ヲ負担セン<sup>10</sup>」と婉曲にさとし、次のような建議<sup>11</sup>を提出している。

「道路開鑿費ノ儀ニ付建議

三十三番議員

阪路開鑿費ノ如キハ……必竟開鑿ノ挙タル重且ツ大ナルヲ以テ独リ地元民ノ克ク為ス所ニアラズ、蓋シ是レ地方税ノ起ル所以ナリ、然リト雖ドモ其便益ノ多少ヲ論ゼバ地元人民ヲシテ第一トナシ県下一般人民ハ之レニ次グト云ハザルヲ得ズ、然ラバ則単ニ地方税ヲ以テ之レガ費用ヲ支弁スルハ道理ノ穩当ニアラザルヲ信ズ、……斯カル性質ノ土功ニ関シ単ニ官ヨリ干涉ヲ常トセバ地元人民ノ如キ第一等ノ便益ヲ占ムルモノニシテ取テ之レガ開鑿土功ニ関セザルノミナラズ自治ノ精神ヲ放棄シ将来又振ハザルノ原因ト云フベキノミ、今之レガ弊害ヲ除キ自治ノ氣象ヲ擡起セシメ益其元氣ヲ擴張セント欲シ地方税ノ措置奈何ニ於テ左ノ建言ヲナサントス」

この正造の建議に横堀までも賛成し、補助削減の建議、横堀らの直轄事業化の建議も立消えになってしまった。この審議の過程で正造の見事なまでの議会駆け引、また、「自治」の摂理が発揮されている。すなわち正造は「近代化志向を生んだブルジョアの契機と地域エゴ、そして専制政府への期待を、自治の



精神をもって、人民的連帯をめざす民権思想へ転換せしめた」といわれている。<sup>12</sup>

地方自治を亡ぼすのは、政府の圧力よりも自治体内部の地域エゴ、利権要素であることを正造は知っていた。それ故に政府にいたずらに国費を仰ぐという安易な姿勢を捨て、自からも費用負担をし、しかる後に応分の補助を分担して政府に求めるべきであるという論理である。

田中正造は明治18年3月19日、治水堤防費の国庫補助の建議についても、<sup>13</sup>  
 「余り国庫ノ下渡金ヲ請求スルハ好マシカラザルコトナリ。何トナレバ間接ニハ矢張吾人ノ頭上ニ負担セザルヲ得ザルモノナレバナリ、然シ鉄道ノ如キ其利益ハ一般ニ関シ其害ハ一地方ニ限ル故ニ一般ヨリ之ヲ補助スルハ当然ナレドモ何分調査ノ余地ナキコト故兎ニ角明年迄預クルトセン」と注意を促している。このあと建議に賛成する意見が多く出される。殊に、栗橋鉄橋建設により川幅の狭まる問題にたいする災害予防の必要が強調されることになる。すなわち安易な補助事業化がもたらす、さまざまなマイナス的要素を十分に検討すべきとの論理に立っている。

田中正造は場合によっては逆に法律の規定を楯にとり、県当局への攻撃を随所にしかけている。明治15年6月17日の栃木県第二臨時会にあって巡幸費が予備費のなかに計上されていたことに対して地方税支出の費目に該当しない故に「御巡幸費タルモノハ地方税費目ニ無キナレバ客ニ属ス、又官ヨリ御巡幸費ヲ下付セラル、以上ハ是ニテ間ニ合フ筈ナルニ妄リニ飾リ付ケヲ為サンガ為メ地方税ノ名目ヲ付ケテ費用スルハ甚ダ怪シムニ堪ヘタリ」と批判している。<sup>14</sup>

これに対して県当局が、「御巡幸ニ付直接ノ費用ハ国庫金ヲ以テ支出シ間接ノ費用即チ郡吏員旅費ノ如キハ地方税中ヨリ支弁ス」と答弁したが、田中正造は次のように反論している。

「分カラヌ回答アリテハ何ツマデモ分カ〔ラ〕ヌナリ、彼御巡幸費用ノ如キハ全ク徳義上ヨリ地方税ヲ以テ支弁スルモノト云フ乎、去レバ先年中続々出京シタル国会請願者ノ如キモ亦徳義上ヨリ之ヲ助ケザルヲ得ズ、且仮リニモ国庫ヨリハ全ク其費用ニ足ルベキ若干ノ金ヲ下付セラレタルニアラズヤ、殊ニ天皇陛下ハ民情視察トシテ御巡幸在ラセラルハニ於テ苟モ人民ニ難義セシムルヲ以テ満足ニ思召サル、ト云フカ、決シテ然ルモノトハ思ハ

レザルナリ、成程情実ヨリ之ヲ見レバ一応尤モノ如クナレドモ法律上ヨリ見ルトキハ地方税ノ負担スベキモノニアラザルノミナラズ却テ宸慮ニ逆フモノト云フベキナリ、苟モ情ニモ協ヒ法ニモ協フモノナレバコソ地方税ノ支弁スベキニアラズヤ、然レバ是等ノ費用ハ法律ニナクモ情ヨリスト云フカ、或ハ情ニアラズシテ法律ニ拠リタルト云フカ、何ゾ一人ノ意見杯ト弱キコトヲ言ハズシテ公然ト答ヘラレヨ」<sup>15</sup>

正造の論理はまさに正論であった。御巡幸に際して県当局が可能な限りの上乗せ支出をしようとするのは、心情的にはわからないでもないが、それが公費支出の原則を崩してまで行われることはやはり県当局の勇み足である。県当局は遂に「此御巡幸ニ付キ地方税ヲ以テ支弁シタル明文ト申スハ別ニ見当タラ」ないと答弁している。

正造は後に天皇直訴を行うが、それはあくまでも窮余の一策で身を捨て公害を世論の対象とせんとしたままで、天皇に特別の感情を抱いていたわけではない。その証拠に次のように明治44年5月の日記に「陛下の御下賜金衛生救済の金ハ金ノ多少ニアラズ、有り難キモノトシレ。有り難キトハ、モト租税ヲ出デハ、幾多ノ手数ヲヘテ陛下ニ入り、陛下ノ玉手ヲヘテ、陛下ノ理想ヲヘテ、陛下恩沢ノ名ト実トナリテ国民ノ頭上ニ降り来タルモノナレバ、容易ナラザルモノナレバ、アリガタシキナリ。之ヲ農民ノ麦ヲ売り米ヲ売リタル収入金ノアリガタキト同一ナリトス。」<sup>16</sup>と記している。

そこには天皇家下賜金への痛烈なまでの皮肉が含まれている。元をただせば国民の税金ではないか、それを仰々しく衛生救済などと銘打つ演出に我慢ならなかったのであろう。

注

- 1 『全集』 第六卷 236頁
- 2 『全集』 第六卷 236頁
- 3・4 東海林前掲書 110頁
- 5～7 東海林前掲書 111頁
- 8 『全集』 第六卷 237頁
- 9 東海林前掲書 112頁
- 10 『全集』 第六卷 237頁

- 11 『全集』 第六巻 237～238頁
- 12 東海林前掲書 114頁
- 13 『全集』 第六巻 678頁
- 14 『全集』 第六巻 278頁
- 15 『全集』 第六巻 285～286頁
- 16 『全集』 第12巻 167頁

＜備荒儲蓄法をめぐる＞

正造のこのような地方自治の論理にもとづく府県会での活躍は、備荒儲蓄法の審議にあっても目ざましいものがあった。

明治14年から17年にかけて、全国の府県会は明治13年6月公布のあった備荒儲蓄法（太政官布告第31号）の各府県の施行をめぐる大揺れにゆれる。

この備荒儲蓄法の意図は、従来、全額国庫補給金でまかなわれていた災害救助費を、地租増徴による地元負担に転嫁し、順次、政府の財政援助を減少していこうという狙いで定められた。

しかし備荒儲蓄法そのものは、救助規制の整備などによって粉飾されていたため、政府の狡猾な意図がなかなか見抜けず、各府県にあっても紛糾するが、次第に反対の姿勢を強め、法実施は全国的に大幅な立遅れ状態となる。

栃木県にあっても明治14年1月1日施行という法律の施行期日指定にもかかわらず、明治14年1月16日に提案されていた。

この法案の内容をめぐる逐条審議に県会に入り、各議員とし文言の詳細な質疑に陥ってしまった。このとき正造が突然起って、「此議案ハ、昨年六月太政官第三十一号ノ布告ニ則テ制定セラレタル者カ」と確かめたあと、意表を突く次のような質問を投げかける。

「抑モ三十一号布告ノ如キハ、明治十四年一月一日ヨリ施行ス可キ者ナリ。今ヤ其期ヲ経過シテ会議ヲ開クハ、三十一号布告ヲ遵奉セス、所謂法律ヲ蹂躪シテ開カレタル者ナラント信ス、之レ願ミスシテ我輩議員カスル議場ニ会同スル時ハ、是亦法律ヲ蹂躪スル議員ナリ、我輩議員ハ素ヨリ法律ニ抵触シテ開会シタル議場ニ関与スルノ権理ナシ、故ニ本会ハ果シテ彼三十一号布告ノ法律ニ抵触セザルヤ否ヲ其筋ヘ稟議シテ、而テ後チ本議ヲ開ク可シ。」

正造独特の権力側の論理を逆手にとって、審議未了、または引き延しを図らんとする戦術である。それでも事態は逐条審議へと傾いていくので、正造は法律違反の事項を審議するに臨時会で審議する必要はない、遅れついでに通常会に至るまで延期すべきとの「建議」を提出する。

正造の建議は一種の詭弁のみならず、先の道路補助の場合と全く逆で、法の形式的整合性をタテにとって審議の妨害を図ろうとするのと同じだと批判できる。

正造がこのような引き延し策を弄して頑張ったのは、多くの議員が備荒儲蓄法の巧妙なる法律による詐術を十分に解していないので、審議を重ねることによってその狙いを暴くことにあった。

たとえば栃木県の場合、備荒儲蓄金の内訳は次のようになっている。

明治十三年度後半備蓄金割割合ヲ定ムル左ノ如シ

一金壹万六千六百六円四拾七銭一厘 儲蓄金

内

金八千三百貳拾三円四拾七銭一厘 公儲金

金八千貳百八拾三円 配付金

此割合

金八千三百三円貳拾三銭六厘 十分ノ五

公債証書可買入分

金四千九百八拾壹円九拾四銭一厘 十分ノ三

糶種買入ヘタ分

金三千三百貳拾壹円貳拾九銭四厘 十分ノ二

罹災救助等ノ為現金可備置分

このようなことは何を意味するか、政府資金の跡始末のようなものであると次のようにいわれている。

「政府資金の公債証書流通市場の直接的な投入は、ばかげている。だが、『備荒儲蓄法』の名のもとに、ほぼ同額の新たな収奪と連結せしめ、各府県をとおして流通市場に投入されたとき、それはたんなる政府資金ではない、生きた資金となるのである。まとめていえば、その半額の政府『配付金』名目は、窮民救助対策を再編・統轄・管理をめざしたもので、実際の備蓄は、新たな収奪、『公儲金』でまかなわれるのである。しかも『配付

金』を名乗る政府資金は、新たな公債証券発行に道をひらいて、不換紙幣を回収し、公債証券流通市場の価格安定に機能しつつ、だぶついた公債証券をも回収して、各府県庁の金庫に眠らせるという、巧みな財政政策を目的としている。」

この資金内訳をみてわかるように法律は各府県に政府の配付金以上の金額を積み立てることを義務づけ、しかも公債証券の購入でなすことを迫った。余りにも露骨な政府エゴであり、その意図は「これこそが、『備荒儲蓄法』の財政政策の狙いなのである。しかもこの買入れは、『株式取引所等へ照会ノ上其手續ヲナス』という巧妙な方法がとられる。この『備荒儲蓄法』資金の公債証券流通市場への参入は、当然のことながら、流通市場における公債証券価格の安定性を高め、さらに公債証券の消化を促進しつつ、その利子補給の道も確保するであろう。」と説明されている。

この備荒儲蓄金は全国ベースで120万円といわれ、地租の約20パーセントの増徴となると推計されている。さらに栃木県の場合、1,072カ町村のうち369カ町村が独自の凶款蓄穀法を設けて災害救助に対応していた。このようなことからみて備荒儲蓄法はまさに上からの救助法の統合・吸収であると、次のように批判されている。

「栃木県の三分の二の宿町村が、互助と自治努力として、みずから『凶款蓄穀法』を用意し、現実に備蓄し、そして給与していたのである。県側がこれらに対して、『故ク如ク据へ置』くといっているが、これはいいのがれで、『備荒儲蓄法』のもとに統轄・再編されることは免れない。このことから、この『法』の基本的な性格のひとつは、『凶款蓄穀法』の有無にかかわらず、全国宿町村のいっさいを、災害救助という名分のからめ手で、中央政府のもの集中・再編・管理にあったといえる。それ以前の類似の法を廃棄して、この『法』に集中すること自体、その事実を示すとともに、財政政策を担っていたことを物語っている。それは、まさに自治と互助の努力、人民的連帯に根ざすべき救助対策を、お上の慈惠の救助に粉飾して、災害人民の意識に注入するであろう意図を心然的に秘めたものであった。」

人民の視点に立ち鋭敏な政治感覚をもった正造は、政府の財政・行政的意図を見透していたが故に、あらゆる手段を講じてでもその実施に歯止めをかけるべきではないと思った。

この正造の建議延期策と県令側のこの第1回臨時県議会開催中に可決しようとする意向が、正面からぶつかり合うことになる。そして正造の引き延し策が効を奏し、議会は次第に備荒儲蓄法への疑惑を強めることになる。

先の「横堀が、『名ハ備荒儲蓄法ナレトモ其実ハ窮民救助ナリ、正租保険ナリ、斯ル名実相反スル者ヲ施行スレハ、果シテ我県下ノ民情ニ適セサル歟否ハ信ス可ラス』と断じ、『此ノ如キ不完全ノ法律ハ飽マテ改正ヲ政府ニ建議シ、……其建議ハ許サドルヤ否ヲ其筋ヘ稟議シ、而ル後チ本議ヲ開カント欲ス』<sup>6</sup>と」表明し事態は変わってくる。

さらに湧井議員が、「凶年飢饉」において用うべきものであるにもかかわらず、「凶年飢饉」において『貧富』を論ぜず時機に応じて救助すべきものであるが、『窮民救助租税延納等、……平年ニ在テ給与貸出等』しなければならないものまで含まれている。しかもそれら『一切ノ地租金ニ課』しており、備荒を理由に『徴収』するのは不当であるだけでなく、『人民ニ対シ真ニ安ンセサル』<sup>7</sup>ものである」と反対する。

正造は先の実施の立遅れを理由として施行不可の件を県に内務省に伺書として提出することを求めていたが、県は次のような指令をえて、建議不可と明示し通告した。

#### 伺書

府県会規則第四条ニ其他ノ事件ヲ議スルヲ得ストアレトモ、其臨時会ヲ要セシ事件ノ建議ハ為スヲ得ベキヤ否、目下備荒儲蓄開会中差掛り候儀ニ付、即時御指揮ヲ乞フ。

#### 指令

府県会規則第四条ニ付テノ伺ハ、仮令ヒ其臨時会ヲ要スル事件タリトモ、建議スルヲ得サル儀ト心得ヘシ。

これに対して正造は「本員ノ疑団益々甚タシ……」「未タ了解スル能ハス」<sup>8</sup>となおも執拗に喰い下るが、その反論の論法は次のように説明されている。

「『我内務卿ハ地方官ノ為メニハ法律ヲ延期スルノ余地ヲ与ヘテ、独リ人民ノ為ニハ建議ヲ許サハルヤ、太甚タ疑フベキノ至ナラスヤ』とし、『官庁ト我々人民トハ国法ヲ遵奉

スルニ二様アル乎、官庁ト人民トハ幸福ヲ供ニスルヲ得サル乎」と、形は問いかけであるが、専制政府の本質を鋭くあばき、なお語をついで、『各員ノ賛成ヲ乞ヒ、今一応當議會ノ質疑トナシ、公明確實ノ指令ヲ得テ、一ニ人民ノ福祉を謀リ、二ニ議會ノ疑團ヲ解カント欲ス』と結ぶ。」

それにもかかわらず正造の審議延期は表決によって敗れ、「備荒儲蓄法」の審議に入るが、その冒頭、次のような「廃案」が主張された。

- ① 備荒ナルモノハ……、凶荒ノ備ヲ為ス者ナレハ何ソ之ヲ一般人民ニ徴収セスシテ、単ニ地租ノミニ課ス乎、
- ② 備荒儲蓄法ナレハ必ラス穀物ヲ積ミ置カサル可カラス、然ルニ公債証書ヲ以テ其半額ヲ儲蓄スト、左レハ其名備荒ニシテ其公債証書ノ下落ヲ挽回セントスル者ノ如シ、
- ③ 地租延期規則ヲ廢シ、此備荒儲蓄金ヲ以テ支弁スト、左レハ其名備荒ニシテ其地租保險ニ似（タ）リ。

それでも少数派の正造は、反動派、反民権派に追い詰められるが、孤軍奮闘よく論戦を展開する。審議を迫る賛成派に対して、正造は、「……何ソ議員ノ権利ヲ伸張スルニ拮据勉勵セサル乎、我々ハ今日地方参政權ノ幾分ヲ得、而テ其権理ノ貴重ナルヲ識リ、且其美味ナルコトヲ知リタルニアラスヤ、然ラハ何ソ我輩カ議員ノ権理ヲ拡充スル主意ニ賛成セサル乎。」と各議員に訴えている。

賛成派は滋賀県にあって、「議會延擧ノ余リ止ヲ得ス仮定シタ者ナラン」と、可決を迫ったのに対して、正造は次のように反論する。

「仮令ヒ止ヲ得ス認可シタルモノニセヨ、斯ハル不完全ナル法律ヨリ組織シタル原案ニシテ、實際民情ニ適セサル者ナレハ之ヲ改正スルノ手段ヲ施サル可ラス、今ヤ改正ヲ為ス能ハサレハ、其ノ改正シ得ル時機ヲ待タサル可ケンヤ。然ルニ六番（富田）ノ如キ延擧ヲ醸シテ仮定ノ認可ヲ得ルハ、議員ノ屑シトセサル所ナリト謂フカ如キ卑怯アラシヤ、故ニ本員ハ思フ、苟モ不完全ナル法律ト認ムル以上ハ、手ニ手ヲ尽シ飽マテモ之ヲ改スルノ道ヲ求め、人民ノ幸福ヲ図ランコトヲ。……………」

諸君ハ、大義名文ヲ憚ラサルカ、苟モ人民ノ代議士タル者ニシテ、此ノ如キ不完全ナル者ヲ輕輕々議定シ去ラハ、後世我々議員ヲ評シテ如何ナル筆誅ヲ加フルヤ知ル可ラス、左レハ我々議員ハ後ノ論客議士ニ向テ何ノ面目アラン、世ニ董狐其人ナシト謂フ可ラス、故ニ諸君深く省ル所アレ。」

しかしこのような論戦にもかかわらず、折衷・悲観主義が議会に流れ、「然レトモ悲シイ哉、我輩議員ハ其压制ヲ施ス内務卿ヲ被告トシテ訴ヘ、其罪ヲ矯スノ法術アルヲ知ラズ、又之ヲ太政大臣ニ訴フルノ道アラス、然ラハ我々議員ハ泣々モ之レカ専断抑圧ヲ受ケサルヲ得ス。」<sup>12</sup>という見解が吐かれるようになる。

これに対し正造は「諸君ヨ、議員諸君ヨ、苟モ不完全ノ法律ト知ナカラ、之レ改正スルノ道ヲ述ヘスシテ、空シク疑团ヲ懷テ官民ノ間ニ躊躇スルハ、余輩総代人タルノ心ニ恥ナキカ」<sup>13</sup>と訴え、さらに正造得意の逆説的論法をもって、「恭クモ我英聖文武ナル天皇陛下ハ、嘗テ我々人民ニ告クルニ、汝衆庶ト俱ニ其慶ニ頼ントノ玉ハレタルニ非スヤ、然ラハ此ノ地方ノ牧民ノ官吏ヲ総括スル内務卿ニシテ之ヲ許サマル、理由ナシ、……然レトモ腕力ヲ以テ压制シ、威力ヲ藉テ強迫スルカ如ニ至テハ此レ固ヨリ論外ナリ、我政府ハ決シテ威力ヲ以テ強迫抑圧ヲ逞スル者ニアラサレハ、諸君宜シク尽力スル所アレ。」<sup>14</sup>と論じ、議員の奮起を促がす。

議論は白熱し、正造が反対者に対し「卑屈論者」と非難したことによって、正造の懲罰まで発展する。しかし遂に2月27日、県側は、次のように譲歩し、決着をみる。

「第一号議案備荒儲蓄法施行規則ハ、二十ヶ年間施行之目的ヲ以テ立案セシモノト雖トモ、客年第三十一号之公布ニ不悖ニ於テハ、議會ニ於テ一年度限之規則ニ議定スルモ差支無之事。」<sup>15</sup>

県側は正造の反対によって、法案の意図があばかれ、次第に「県会側が結集する危険性」を考慮せざるをえなかったのが、譲歩の一つの理由である。正造は勝利をかちとったのではないが、「十三年度下半期ノミヲ議定シ、余ハ通常会ニ於テ充分ノ修正ヲ加ヘン」とする方向で議決され、このあとの審議によって、その「施行規則」が成立したのである。ともかく「備荒儲蓄法」の将来は前途多難となった。

このような審議にみる正造の姿勢は、「議員の権利とは、行使することによってのみ、その権利が保障されるものであり、権利を行使することによって、さらに権利を拡張するものであるとする理念——思想を明確に表明する。それ



は、たんに議員の権利にとどまらず、あの人民の『権理義務』と同じ概念の表明なのである。つまり権利を行使し、行使することによって、『権理ヲ拡充スル』ことを、『義務』として捉えている。さきに正造の『権理義務』の概念が、二元論ではないとしたゆえんである。<sup>16</sup>と説明されている。まさに「権利のための闘争」を正造は県議、住民に強く訴えていった。

また審議の過程をつぶさに追うことによって、田中正造の「弾圧立法下、合法性の仮面を装った文章とちがって、揺れ動く状況に対応する発言のなかに、専制政府とたたかう正造のいわば素顔の思想が、」<sup>17</sup>そこに表明されており、また、「より際立った思想的内実の深さ、人民的抵抗と実践の論理の体现者の姿を、そこにみることができる。」<sup>18</sup>といわれている。

正造は自治の本質をしっかりとふまえて、利益誘導型の補助金行政に媚びることを嫌悪したのみでなく、中央政権に対しても自治の論理をふまえて抵抗した。この自治権闘争において、三島県令を迎えて正造は正念場に立たされる。

## 注

- 1 『全集』 第6巻 264頁
- 2 『全集』 第6巻 265頁
- 3 東海林前掲書 221頁
- 4 東海林前掲書 220～221頁
- 5 東海林前掲書 218～219頁
- 6 東海林前掲書 224頁
- 7 東海林前掲書 224～225頁
- 8 東海林前掲書 227頁
- 9 東海林前掲書 228頁
- 10 東海林前掲書 229頁
- 11 東海林前掲書 231～232頁
- 12 東海林前掲書 232頁
- 13 東海林前掲書 233頁
- 14 東海林前掲書 233頁
- 15 東海林前掲書 239頁
- 16 東海林前掲書 229頁
- 17 東海林前掲書 239頁
- 18 東海林前掲書 240頁

## 《三島県令と正造》

田中正造は明治13～15年と、栃木県会でまさに縦横無尽の活躍をしていたが、やがて明治16年、三島逋庸が栃木県令となり、田中正造との対決がはじまる。

福島事件によって自由党は壊滅するが、地方における抵抗が全く息の根を止められてしまうことはなかった。福島事件に対しては政府内部、ことに長州閥からの批判があり、得意満面のはずの三島は、失意と不満の思いに悩まされた。それは政府・自由党の関係がすでに転換しつつあったからである。

このような失意の三島を慰めたのが伊藤で、伊藤は三島のような弾圧政策も融和政策と同じように統一国家の形成には時として必要であると認識していた。三島はこのような伊藤の知遇に応えようと栃木県令兼務を受諾する。

明治16年12月、三島は栃木県令となるが、三島来たるの報に県内騒然となる。田中正造は前県令藤川為親が地方税50万円を30万円と減ずるなど、与論を入れた善政をしいたので留任を求める運動を展開しようとするが、県内に恐怖が駆けめぐり騒然となり、その様は、「奇なる哉県庁の官吏等は病と称して東京に走り、窃かに三島の門を叩き低頭して御機嫌を取り、有志と称する者の中また尾を垂れて其虚威に屈服し、却て藤川に隔然たるもの多かりき、危邦には居らず乱邦には入らず、天下道有れば居り道なければ逃出すべし、とは古へ聖賢の教なり、とて栃木県西部の紳士木村某を始め幾十人の金満家は或は籍を東京に移し、或は財産を他人に譲りて早くも故郷を立ち退きたり」と伝えられている。

ここにあって正造は大送別会を開き藤川県令の善政にこたえんとしたが、「然るに県官有士の輩は三島を憚て敢て来らず、会する者は主客の官民僅々三十人のみ、予は此有様を見て人情の浮薄なるを憤慨して熱涙の下ること数行乃ち大声罵て曰く『咄、鼠輩何ぞ来て旧令尹を送らざる、郡長、課長、御用商人の蛆虫等』と、而して予が責任は愈々重く其決心は又益々固し」と三島との対決の決意を固めている。

ここでも三島のやり方は巧妙をきわめた。

一つは、県庁の幹部、各警察署長などの要職者を更迭し、福島県で自由党征

伐をともにした腹心の部下を配置した。さらに人事を刷新したのみでなく、県・郡の役人を現職のまま警察の職を兼任させた。

またこれらの新任課長、郡長、警部らを一室に会して、密かに次のような内訓を与えたといわれている。

「凡そ予の施政方針は土木の振興に在り、之を決行する宜しく江河の決するが如く、泰山の崩るゝが如く、電光一閃、民をして迅雷耳を掩ふに違あらざらしむべし、汝等能く此方針を守て全県一般同月同日同時に着手し、人夫を募集し寄附金を徴發し、工を督し、民を役し、日夜を分かたず、息もつがせず、拮据黽勉汲々以て其速成を期せよ、若し夫れ在り久しきに弥らば人民忽ち苦情を鳴らし、命令を拒み、集会を開き、法律を案じて以て終に非常の妨害を試みん、是れ予が山形、福島に経験せる所なり」

二つは、土木・建築工事を盛んにし、利権の土壤を肥やし、人権派との衝突、住民圧迫への口実をつくった。

まず栃木町にあった県庁を理由もなく宇都宮に移転させた。旧県庁建設費10万円をムダに放置したのみでなく、新県庁建設費10万円を要した。さらに各郡役所・警察署の新改築をさかんに行った。

会津と同じく既存の道路計画・事業を変更するのみならず、新道路の建設を行った。これらの公共事業のため栃木県の予算は急増した。

三つは、これら費用は地方税でもって徴収すると、府県会を開催する必要があるので、強制的寄付をもつて調達した。しかも寄附承諾書を脅迫によって取得しているため、正造の事後の追求を非常に困難にした。しかも各地で集めた寄付金額に比して工事費はきわめて少なく、横領が推測された。

このような暴挙の数々に対して、議会での議案否決、参事院提訴への準備、不法・違法行政への証拠収集、山県有朋内務大臣、土方久元内務大輔への直接陳情など、正造はあらゆる努力を続けた。しかしこのとき発生した加波山事件の容疑者とされ逃亡したが、関係者が多く正造のため逮捕されるに及んで、警視庁第二局国事課長のもとに出頭する。時、明治17年10月4日のことで、その2カ月後に赦放される。

各地で盛大に正造の赦放歓迎会が催されるが、その時、三島通庸はずでに県

令の地位を去り、11月21日内務省三等出仕で転出してしまっていた。しかし三島は2カ月後には内務省土木局長、そして約1年後の明治18年12月には警視總監に抜擢される。明治政府は彼の如き酷吏をまた必要としたのであった。

一方、正造もこの三島との対決に辛うじて勝利をえて、県民の絶大な支持のもとに県会議長となる。しかし歴史的には正造の敗北といえよう。なぜなら正造は公判にあって三島の悪政を暴露し、追求し公職からの追放を期したが、その機会を与えられず空しく拘留そして赦放され何らの旧悪政の弾劾もできなかった。

しかし衰れをとどめたのは、下級官吏であった。警察分署長などは住民の報復をおそれ家族とともに夜逃げするものもあり、また、多くの県課長、警部は免職となった。

田中正造はその『田中正造昔話』で「三島県令に対する反抗運動」を終るに当って、次のような言葉で結んでいる<sup>4</sup>。

「彼れは土木の神なりとおもふは如何予が曰はく予今再び足下に対して三島の悪事を語るを欲せず、然れども彼れが事業に先見なきを示さん見よ彼れが十七年の工事は過半今に於て用る処なし今日実用を為すものは殆んど之あらず彼れが唯一の事業たる塩原新道は今や廃道となりて行人無し陸羽街道も其翌十八年より汽車線路の測量始まり爾来鉄道敷設せられて無用の長物に帰せり、其他大概此類のみ且今仮りに足下の言に従ひ三島は土木の神なりとするも其経済の偏頗なる殆んど笑ふに堪へたり十七年の当時彼れは道路に身を入れて治水に疏なりしがため堤防は不幸にして大破となり其後洪水汎濫の場合に一時に大損害を来せり而して県民は道普請に懲り果てたるの結果道路普請と云ふ言葉すら聞くを嫌ひ終に道路修繕の事を怠り爾後十年間土木の名称は殆んど治水の一方に奪はる即ち三島失政の影響は県治をして偏頗ならしめたり又思ふに彼れ三島の如く法律を無視し生殺与奪を恣まゝにし財を奪ひ地を奪ふの自由あらば国家何事か意の儘ならざらん況んや朽木一小県の事をや若し三島を土木の神とせば足下も亦忽ち何かの神となるを得べし」

今日の地方自治体の首長もそうであるが、当時の地方官は土木事業を無闇と起し、その権力・功績を誇示しようとした。三島につきその能吏としての才覚を高く評価する意見もなくはないが、土木事業をやたらと起し、中央官僚に迎合し、権力で人民を圧迫し、私眼を肥やすやり方をみれば、酷吏、俗吏であった。地方官の土木の弊害につき陸羯南は次のようにのべている。

「官吏が功利を競ふは、実に国の大患なり。特に地方官は人民に直接するものなるが故に、苟くも功利を競ふときは、其弊勝げて言ふべからざるものあらん。近世官吏の風として、中央政府の意を迎へんと欲する時は、新に土木を起して其功績を示すの常例あるが故に、苟くも吏才を以て誇るもの、必ず此例に倣ひて立身的手段と為すは、亦免れざるの弊なるべし。能く民を治むるものは赫々の功なし。地方官の職に在るものは、一利を興さんよりは寧ろ一害を除くことに注意せざるべからず。尋常の吏は唯だ赫々の功を競ひて治民の真理を忘る。」

まして田中正造が指摘するように、三島はその土木事業そのものが無用の長物と化していることを考えると、少なくとも政策面では能吏ではなかった。

さて県会議員をつうじての正造は法律を楯として自治の論理を貫き通した。そこに彼の自治観をうかがい知ることができるが、さらに鉱毒事件をつうじてより鮮明に自治観は表出されることになる。

注

- 1 『全集』 第1巻 97～98頁
- 2 『全集』 第1巻 98頁
- 3 『全集』 第1巻 108頁
- 4 『全集』 第1巻 158頁
- 5 『陸羯南全集』 第1巻 375頁

## 潮 流

# 電気通信法体系の改革 タクシー運賃値下げ訴訟判決 コンピューター航空 神戸ハーバーランド構想

### 電気通信法体系の改革

わが国の今後の電気通信のあり方を規定するいわゆる電々改革関連3法が4月1日から施行される。わが国の電気通信事業は、明治の事業開始以来、その社会基盤としての重要性に鑑み、秩序維持と公正な運営の確保のため、公的独占の下に運営されてきた。しかし近年の高度情報化社会の進展に伴い、内外で通信の自由化を求める声が強まり、臨調の行政改革論議でもこの分野での民間活力の導入が主張された。

今回の改革は、このような背景のもとで電々公社の民営化を行うとともに、電気通信事業への民間企業の参入を可能にし適正な競争によって、事業の活性化を図り、情報化を一層促進するねらいをもつものである。

通信の自由化の理由としては、現在通信技術の分野で技術革新がめざましく、ここで蓄積された技術が将来の経済発展につながると考えられるため、民間企業を含め多数の参加が望まれること、利用者の立場からみても、複数の主体により多様なサービスを提供することが市民福祉の向上や産業振興につながる点、また、長期の独占が非効率といった弊害をもたらしていることなどが指摘されてきた。電気通信法体系の改革による通信の自由化・民間活力の導入は、これからの高度情報化社会に対する大

きな布石となるものである。

電気通信の改革はいくつかの段階を経て行なわれてきた。最初は昭和46年の公衆電気通信法の改正であり、データ通信についての規定が新設された。第1次通信回線の自由化といわれる。しかし限られた範囲での自由化であり、データ通信回線の利用については「原則禁止」が堅持された。

57年の第2次通信回線の自由化（公衆電気通信法の改正）はこの「原則禁止」を「原則自由」に改めるもので、データ通信が大幅に自由化され、いわゆる中小企業VANが認められるようになった。

そして今回の電気通信法体系の改革は、電々公社を民営化すると同時に、電気通信事業を一定の条件のもとに民間企業に解放するものである。

電気通信事業法では、電気通信事業のルールとして通信の秘密の保護、検閲の禁止、利用の公平、重要通信の確保について定めたのち、電気通信事業を、自ら回線設備を設置して通信サービスを提供する「第一種電気通信事業」と、自らは回線を保有せず、第一種業者から回線の提供を受けて通信サービスを提供する「第二種電気通信事業」に区分している。第一種事業は、民営化後の新電々やそれに続く第二電々と呼ばれるグループのサービスが該当する。第一種事業はその事業の重要性から、郵政大

臣の許可制であり、その他、料金の認可制、外資の3分の1規制などの規定が設けられている。

第二種事業は、特定の企業グループ間通信など限られた範囲でのサービスを主な対象とする一般第二種と、全国規模で不特定多数者に対する情報通信サービスを行う特別第二種に分けられる。この規定により、これまで中小企業に限りて認められていたVANが一般的に認められるようになり、大企業の進出が予想される。また、第二種事業については外資規制条項が設けられなかったため、米国の巨大企業であるAT&TやIBMの進出も予想される。

今回の改革のもうひとつの柱である日本電信電話株式会社法は、電々公社を民営化し、経営の効率化、活性化を図るものである。これまで国会の議決を必要とした事業計画や料金も大臣の認可事項となり、状況の変化に応じた弾力的な活動ができるようになる。また業務範囲が限定されていないことから、VANサービス等への進出も可能である。投資も自由に行えるようになり、民間企業との共同出資による新分野進出なども考えられる。

上記2法のほか、関連する有線電気通信法、電波法、有線テレビジョン放送法などについても一括して所要の改正が行われた。特に問題となった新電々労働者に対する労働関係調整法付則によるスト規制条項については、3年後に見直しを行うこととされた。

改革に伴い、第一種電気通信事業分野への新規参入の動きも急である。最も活発な動きをみせている京セラを中核とする第二

電々企画をはじめ、国鉄や、建設省・道路公団、さらには経団連などもなりのりをあげている。国鉄では新幹線沿線に光ファイバーケーブルを布設し、建設省・道路公団は大都市を結ぶ高速道路網を情報ハイウェーとして活用する計画を持っている。経団連の構想は通信衛星を利用して通信サービスを行おうというものである。競争によって効率化やサービスの向上などのメリットが期待されるが、過度の競争はかえって通信秩序の不安定化を招くおそれもあり、今後、事業認可にあたっては、十分な配慮が必要となろう。ちなみに数年前に通信の自由化にふみ切った英国では、ブリティッシュテレコム对新参のマーキュリーの競争という構図がとられている。

VAN事業の分野でも、いわゆる中小企業VANが59年にはいって急速に拡大し、59年12月末には全国で83システムの届け出が行われており、なお増加を続けている。密接な取引関係のある企業相互、問屋と小売店、本店と支店等を結ぶシステムで、これによって販売管理、受発注管理、代金決済などが効率的に行われるようになり、産業活動の活性化に貢献するものである。これにさらに大規模VANも加わって、民間企業における情報化への取りくみは一層活発になるものと思われる。

こうした民間企業の積極的な参入に備えて電々公社においても、企業通信システムサービスや宅内サービスなどを強化し、競争に備える体制づくりを進めている。

このほか、CATVや衛星通信など他のニューメディアも加って、高度情報化社会の実現が一層促進されるであろう。それに

伴って通信システムの維持、犯罪防止などのセキュリティ対策の充実や、現在あいまいなまま放置されているソフトウェアの権利保護のあり方、さらには郵政・通産両省の確執に端的に示されるような所管行政庁相互の調整などが今後の課題として指摘されている。

### ■タクシー運賃値下げ訴訟判決

全国で初めてタクシー運賃の値下げを申請したが、近畿運輸局に「同じ地域内は全社同じ料金とする制度が確立している。などを理由に却下された京都市の大手タクシー会社「MKタクシー」が同局を相手取り、同一地域、同一運賃制度は自由競争を認めている道路運送法に反し違法として、申請却下処分の取消を求めた行政訴訟で、大阪地裁は60年1月31日、道路運送法は一定限度で自由競争を容認している、同一地域、同一運賃制度は公正な競争を実質的に否定するもので、独占禁止法に反する疑いがあり、申請却下処分は裁量権濫用で違法としてMKタクシー側の主張を全面的に認める判断を示した。

56年9月から10月にかけて東京、大阪など6大都市のタクシー運賃が一斉に値上げされ、京都でもMKタクシーを含む全社が平均14.5%の値上げを行った。しかし同社は、タクシー運賃値上げの結果、客離れが激しく、かえって運転手の労働条件悪化につながるとして、57年3月、近畿運輸局（当時大阪陸運局）に12.6%の値下げを申請した。この申請に対し同運輸局は、58年5月同一地域、同一運賃の原則がタクシー運賃の行政方針で二重運賃をとることは出

来ないとして、申請を却下した。このためMKタクシーが58年6月、処分の取消を求めて大阪地裁に出訴した。

なお、MKタクシーは56年の運賃値上げの際、黒字経営を理由に値上げに反対したが、業界団体が同社に同調を求め、MKタクシーもやむなくこれに追随、公正取引委員会が独禁法違反の疑いがあるとして業界団体に今後こうした行為を繰り返さないようにと警告した経緯がある。

この訴訟の最大の争点は、タクシー運賃の認可についての運輸省の行政指導の方針（昭和30年7月の運輸省自動車運転局長通達）である同一地域、同一運賃制度が適法であるか否かである。道路運送法は、「道路運送事業の適正な運営及び公正な競争を確保するとともに、道路運送に関する秩序を確立することにより、道路運送の総合的な発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的」（同法1条）とし、一般自動車運送事業の経営を免許制とするとともに、運賃の設定・変更について運輸大臣の認可制を採用している（同法8条1項）。そして、同法8条2項では運輸大臣の運賃認可基準を定め、運賃が適正な原価を償い、適正利潤を含むものであること、他の一般自動車運送業者との間に不当な競争をひきおこすおそれのないことなどを規定している。なお、運輸省の取扱いで運賃認可対象となっている路線バス、路線トラック、タクシーなど5種類の運賃のうち、タクシーだけが同一運賃で他は自由競争となっている。このような法のシステムのなかで運輸省の指導方針である同一地域、同一運賃制が、道路運送法から合理的に引き出



しうのか、またそれが競争を実質的に制限し独占禁止法に反することにならないのか、昭和30年に出された通達は時代の推移とともに見直す必要がないのか、などが問題とされた。

判決は、道路運送法は一定の限度で適正な競争をすることを認めている、また法上の運賃認可基準では、各運送業者が個別に運輸大臣に申請し、個別に判断、認可する建前となっているが、これはタクシーの運賃についても適正な競争を認め、事業者間にタクシー運賃の差異の生ずることを容認しているといえる。そして、同一地域、同一運賃の原則がとられれば、経営内容のよいタクシー事業者も運賃値上げを余儀なくされるが、このような取扱いはタクシー利用者（消費者）の利益を無視し、タクシー事業者の保護のみを招く一種のカルテルで、タクシー運賃の分野における公正な競争を実質的に否定するものというべきで、独占禁止法8条に違反する疑いがある。判決はこのように判断し、道路運送法は同一地域においても、適正原価、適正利潤の原則に合致し、かつ、各タクシー業者に不当な競争をひき起すおそれのない場合は、各タクシー業者ごとに異った運賃を認可することを認めているのであって、同一地域、同一運賃の原則に反する運賃変更の認可申請も、必ずしも道路運送法に反しない。したがって近畿運輸局の却下処分は裁量の範囲を逸脱した違法のものとして取消を免れないとした。

この判決は、タクシーまがいの軽貨物トラックの出現とともに、大きな波紋を呼んでいる。これまでタクシー業界は、経営が

悪化すると運賃値上げを行い、運輸省もこれを認可してきた。いわば業界と行政が一体となって許認可という既得権益にしがみついていたといえ、タクシー業界のぬるま湯的体質、利用者不在の運賃認可行政が指摘されている。住民のタクシー離れは、度重なる運賃値上げにも起因するもので、業界の経営体質改善が強く望まれよう。また国においても、同一地域同一運賃という仕方では業界に介入することが妥当かどうか、一定の範囲で自由競争を認められないのかが当然、再検討がなされなくてはならない。自由競争が業界の経営体質改善につながるかの考えもありうるはずである。しかし国は、二重運賃を認めたら混乱必至で判決はこの事情を全く無視しているとして、2月18日大阪高裁に控訴した。

#### ●コンピューター航空

近年、経済社会の高度化・広域化、情報化・国際化が進展するなかで、高度なモビリティを確保することの必要性が高まり、新幹線、空港、高速道路等の高速交通網を整備することが、全国各地域での主要課題となっている。

しかしながら、これらの高速交通機関へのアクセシビリティが悪く、幹線高速交通の利便を享受することが困難な、いわゆる「高速交通空白地域」が、全国に多数存在している。

これらの地域は、社会的・経済的にも低位であることが多く、その地位向上を図るため、従来、鉄道か高速道路の建設を要望してきた。ところが、鉄道、道路とも用地費を含む建設費の著しい増大と高騰によ

り、今後の大幅な増設を期待することは難しくなっている。

これに対して、2地点間輸送である航空輸送は、その基地として空港を建設すれば高速交通が可能になり、最も整備の容易な高速交通機関である。

そこで近年、著しい航空需要の伸びに伴い、地域社会の発展に不可欠な航空輸送システムとして、全国的に期待が高まりつつあるのが通勤用航空である。

通勤用航空は、戦後アメリカで発達したもので、大型ジェット機により国際路線及び国内の大都市間幹線を分担する定期航空に対して、小型機（乗客定員60人以下、もしくは貨物搭載量18,000ポンド（8,165kg）以下）を使用して、地方都市を対象に、大都市拠点空港へのフィーダーサービスをはじめ、中距離の地方都市相互間を結ぶ定期的航空輸送が通勤用航空と呼ばれる。（通勤用航空（Commuter）とは、直訳すれば定期券利用者または郊外通勤者という意味である。）

57年現在、全米245社の通勤用航空会社があり、817空港を結び1,855万人を運んでおり、通勤用航空は、今やアメリカの地域社会（コミュニティ）に密着した、不可欠の高速交通機関となっている。

わが国でも、こうした概念のものとして通勤用航空が注目されているが、次のような原因により、わが国では発達が遅れている。

(1) 通勤用航空は、不定期航空輸送として位置づけられ、運航上の安全確保のため、離島相互間及び離島と直近本土とを結ぶ区間に限定されていたこと。

(2) 新東京国際空港（成田）・東京国際空港（羽田）・大阪国際空港（伊丹）などの大都市空港への乗入れは、大型ジェット機との速度の相違、空港の発着枠などにより認められていないこと。

最近、国は、通勤用航空に対する要望が高まっているため、制限を解除し、内陸部の都市間においても、乗客定員19人以下の小型機による区間距離150km以内の路線での運航を認めている。（58年5月、運輸省航空局「小型飛行機を使用して行う二地点間旅客輸送に関する通達」）

また、国は60年2月末、航空審議会に対して、空港整備の基本計画として定める第五次空港整備五箇年計画（61～65年度）について諮問したが、ここでも、通勤用航空の整備は主要課題の一つとして位置づけられている。

一方、58年11月には、通勤用航空に期待を寄せる全国の地方自治体が結集して、「全国地域航空システム推進協議会」を発足させた。この協議会は、地域開発の基盤となる通勤用航空網としての地域航空システムについての調査研究、国への要望等を行い、その発展に寄与することを目的としており、兵庫県・神戸市も含めて、現在、23道県、36市町村が加入している。その中には、東京・大阪等の周辺にあって、成田・羽田・伊丹等拠点空港への高速道路の渋滞など、アクセシビリティが悪化しているため、空港へのアクセスとして通勤用航空を整備することを検討している自治体も加わっている。

これらの全国の自治体の中でも、前記協議会の発足前から、通勤用航空につ

いて検討を始めていたのが兵庫県であり、現在、県内地域航空システムの実現を目指し諸調査を進めている。

この地域航空システムとは、最新鋭の小型機（乗客定員40人程度、路線距離100～200km程度）と、小型空港（滑走路1,000m程度、面積20ha程度）とを用いるコンピューター航空システムである。その目的は、比較的高い開発可能性を有しながら、高速交通空白地域となっているため発展の阻まれている但馬・丹波・淡路等県内の諸地域を、神戸・姫路等中心都市と航空ネットワークで直結し、県内1時間交通圏及び全国主要都市との日帰り交通圏を形成することにより、各地域の発展を図ることにある。このうち、但馬（豊岡）空港については、既に現地調査が始められている。

一方、神戸市が現在計画を進めている神戸沖空港は、この県内地域航空システムの母港としても位置づけている。すなわち、神戸沖空港は、神戸と全国主要都市とを結ぶ国内拠点空港として国内航空ネットワークの拡充に寄与するとともに、県内航空ネットワークと国内幹線航空路との結節点とすることを目指している。

ただし、コンピューター航空は、地域に密着した身近なものとして定着させるため、運賃は低廉であることが求められるとともに、1機当りの乗客数が少ないのに対して、運航コストが割高であるため、運航上の採算性を確保することが困難である。そのため、コンピューター航空の運営には、国の補助や地元自治体の援助が必要とされている。

また、コンピューター航空は、小型機で、

空港使用料等は割安であるため、空港経営上の問題も指摘されている。

このような課題はあるが、県内地域航空システムの必要性は高く、神戸市も兵庫県との取組みに協力していくこととしている。

また神戸市は、周辺地域との短距離航空ネットワークを整備するため、ヘリポートの設置についても、60年度調査を行う予定である。

これらの航空ネットワークの拠点整備は、神戸が今後、陸海空の総合的な交通拠点となるため、また、多種機能都市として活性化を図るためにも不可欠の施策と位置づけている。

（参考文献）

- 伊藤良平「わが国におけるコンピューター航空の現状と将来」（国際空港ニュース社『エアポート：レビュー』60年1月）
- （財）日本航空協会「米国地域／コンピューター航空事前調査」59年5月
- 兵庫県「兵庫の空の時代を拓く一地域航空システム一」（パンフレット）

## ■神戸ハーバーランド構想

インナーシティ問題が、大都市における都市政策のひとつの焦点になってすでに久しい。この間、先進諸国をはじめわが国でも様々な対策が試みられてきたが、なおそれらは手さぐりの状況にあるといつてよい。こうした、インナーシティ対策のひとつとして、市街地に生じた大規模用地を起爆剤として都心の活性化を図るプロジェクトが、最近、国公有地の活用、民間活力の導入の動きともからんで注目されている。

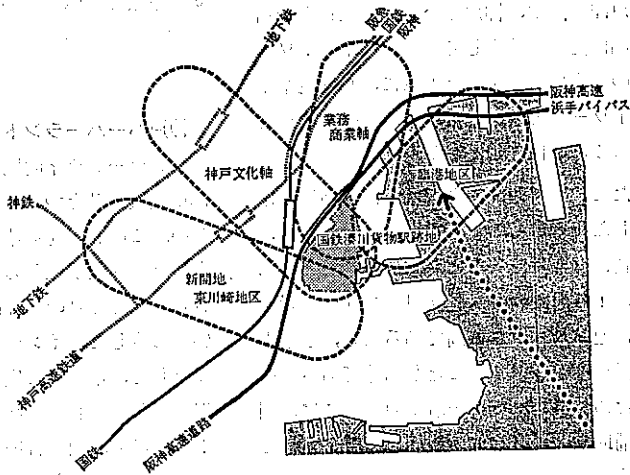
神戸市でも、国鉄用地の活用を中心とし

たインナーシティ対策のプロジェクトとして、「神戸ハーバーランド計画」がよいよ始動しようとしている。以下本計画の現段階を概観しておく。

「神戸ハーバーランド計画」は、昭和57年11月廃止された国鉄湊川貨物駅跡地を活用して、業務、文化、住宅などの複合的な機能を有する新しい拠点づくりを図りながら、周辺地域の活性化を推進しようとする総合的再開発プロジェクトである。当用地のある神戸駅周辺地域は、特に戦前は神戸の中心地として栄えたところで、現在もマスタープランにおいて都心の西の核として位置づけられ、神戸の都心形成の一翼を担うことが期待されている。しかし、戦後は三宮が発展するにつれてやや活力の低下をきたし、地域の活性化が強く求められているところであり、国鉄用地の活用は、こうした地域活性化の絶好のチャンスとして市民の期待が大きかった。こうした背景の中で、神戸市が国鉄用地12.4haのうち10.7haを58～60年度の3箇年で買収することに踏み切り、整備推進にはずみがついた。プロジェクトの愛称も、市民募集によって神戸ハーバーランド計画と名付けられ計画の具体化が図られつつある。

さて、プロジェクトの構想については、昭和58年12月、学識経験者、国、県等の関係機関が参加した「国鉄湊川貨物駅跡地利用計画策定委員会（委員長 神戸大学経営学部教授 伊賀隆）」が設置され、国鉄湊川貨物駅跡地の土地利用計画と周辺地域の整備方向としておおむね次のように打ち出された。

まず、当地域をとりまく周辺の状況として西には、東川崎・新開地といった住環境等の改善を要する地区が接しており、中央は文化施設が集中する神戸文化軸の軸線上に位置しており又、地域の北側は三宮から元町にいたる業務商業軸の接点でもある。さらに、当地域の東はメリケンパークから高浜岸壁へ至る港湾地区に接している。当地域は、住宅、文化、業務、商業、港湾といった性格の異なる地域の接点であり、いわば「扇の要」のような位置づけにあるとい



「扇の要」としての位置づけ

えよう。したがって、「要」の開発により「扇」の活性化を図るところにこのプロジェクトの意義がある。

以上のような地域の位置づけのもと、国鉄跡地の利用計画として次の5点が示されている。

①神戸文化軸の延伸：神戸駅から港に向けての軸線上に、文化施設および文化に関わる商業・業務施設を立地させ、神戸文化軸の延伸を図る。

②業務機能の拡充：地区の北部には、情報文化関連の未来型の新しい業務、商業施設の立地を図る。

③良好な都心型住宅の建設、教育施設と有機的な関係を持った快適な生活環境を形成する。

④公園緑地の整備：臨海部に、地区のアメニティシンボルとして、緑と親水性あふれるウォーターフロント緑地を整備する。

⑤貨物駅跡地と神戸駅と周辺地域との円滑なアクセスを確保するため地下道、デッキ等の整備を図る。

一方、本プロジェクトを推進するための3つの事業手法も60年度から動き出すことになった。

#### ①特定再開発事業

●大都市の都心または拠点地区において、商業・業務施設等の整備を目的とする都市機能更新型の土地区画整理事業で市が基本計画を作り、それに基づいて住宅・都市整備公団が施行する。貨物駅跡地の北部及びその周辺、面積約17 haの区域で実施される。

#### ②特定住宅市街地総合整備促進事業

●大都市の既成市街地において、良好な

住宅の建設及び公共施設の整備等を行う事業で貨物駅跡地の南部、新開地・東川崎を含む約53 haの区域で60年度から実施される。

#### ③新都市拠点整備事業

(21世紀都市プロジェクト・MIRAI)

●都市の中心市街地に位置する国鉄貨物駅跡地等の公有地の活用により新たな都心拠点づくりを推進するために行う事業で、60年度から新たに事業化された。

このハーバーランドが適用第1号となる。現在、さらに具体的な施設立地を検討するため、学識経験者や市民代表をまじえた委員会で審議が進められようとしており、新産業、ベンチャービジネス等の拠点づくり(ベンチャーランド)、総合児童センターなどを含めた福祉文化のまちづくりなどが検討されている。そして、61年度からは実質的な工事や土地の処分が始まる。

これから事業が進むにつれて、民間活力の導入や周辺住民の積極的な参加、協力など、行政の枠をこえた事業の盛り上げが不可欠の要素となってこよう。いずれにせよインナーシティ対策のひとつの試金石として注目したいプロジェクトである。



# 地方自治体へのOAシステム導入

(財)神戸都市問題研究所

本稿は、(財)神戸都市問題研究所において編集・発行した「地方自治体へのOAシステム導入」から第1章第3節及び第5章を抜粋して掲載したものである。各論についてはそれぞれの論文を参照されたい。

目	次
第1章 自治体OAシステムの基本理論	第7節 文書・情報管理システム
第1節 OAシステム導入の理論的課題	第8節 個別活用システム
第2節 OA化と事務管理方式の変革	第4章 自治体OAの先験事例と問題点
第3節 OAシステム導入の実践的課題	第1節 住民情報システムの先験事例と問題点
第2章 自治体OAシステムの現況と分析	第2節 内部管理情報の先験事例と問題点
第1節 自治体OAシステムの現況分析	第3節 地域情報システムの先験事例と問題点
第2節 自治体OAシステムのアンケート分析	第4節 民間OAシステムの先験事例
第3章 自治体OAシステムの政策課題	第5節 アメリカ都市自治体のOA先験事例
第1節 OA化とプライバシー保護	第5章 自治体OA化の将来像
第2節 OA化とセキュリティ対策	第1節 自治体OAシステム化の将来予測
第3節 OA化と職員研修方法	第2節 OA導入への政策ビジョン
第4節 OA化と処理形態への評価(直営, 委託, 共同処理)	
第5節 OA化の費用効果分析	
第6節 OA化と雇用・健康対策	

## 第3節 OAシステム導入の実践的課題

最近、地方自治体のOA化への対応もようやく本格化しつつあるが、OA化の導入は同じ機械化といっても、複写機、卓上計算機の導入と同じようには扱えない。ま

た、大型汎用コンピュータによる計算事務の大量処理とも違う。それは、OA化の1つの動向は、住民情報の漢字オンライン化に代表されるように端末機を活用したオンラインシステムであり、あと1つは、パソコン、オフコン、ワープロ、ファクシミリと単体の機器の各課別活用であり、いずれにしても全庁的かつ複合的利用をとまなっているからである。したがってこのようなOA化システムを計画的・効率的に導入していくには、これまでの電算課中心の汎用コンピュータ導入のケースに比べてはるかにシステムの対応が求められる。そして有効活用するためには一般職員の知識開発が必要であり、さらにプライバシー、健康管理などきわめて深刻な問題も内包しているので、導入については慎重に対処していかなければならない。

そこでOA化のための前提条件、導入時の条件の2つに分けて論じてみよう。

### 1. OA導入の前提的課題

地方自治体のOA導入に関する第1の課題は、OA化に対する民間企業との対比においていちじるしい立遅れがみられるように、OA化への対応の不足があげられる。

それはOA化への認識不足に加えて、専門職員、一般職員の両方における研修不足などにみられる。当研究のアンケート調査でも約半数の自治体がOA研修すら実施していないことによってわかる。もっともこのような準備不足に加えて民間企業と比べて厄介な問題を抱えていることも原因である。業務が画一的でない、費用効果の分析が困難、プライバシー問題など、OA化の導入に随伴して不可避免的に発生する課題は枚挙にいとまがない。したがってOA化については民主化・科学化の面について十分に研究し、計画的にかつ全庁的、全市民的合意にもとづく導入努力がまたれる。

#### (1) 自治体OA化の背景

まず、なぜ自治体はOA化をすすめるべきなのかをはっきり認識しておく必要がある。それはOA化の導入を円滑に行うことのみならず、OAシステムをより有効に活用するためにも不可欠であるからである。曖昧な意識のままの導入は費用の持出しになるのみならず、折角のOA機器も十分に使いこなすことなく放置されている事例も決して少なくないからである。

ただOA化の理由はタテマエとホンネがあり、必ずしも文言どおりに各ケースによって受取るわけにはいかないが、考えられる理由・背景としては次のような点がある。

「第1に、行政サービスの水準上昇、より具体的には市民サービスの向上である。その背景は行政サービスの機能が拡大し、さらに地域サービス化するにしたがって、よりキメ細かな行政が求められるようになることである。しかも一方で情報量の増大がみられる場合、この情報量を処理して市民ニーズに対応していこうとすると、当然、コンピュータ処理が不可欠となる。OA化以前の計算事務として固定資産の評価事務などはその典型であった。複雑な負担調整措置を算入しながら限られた期間内に事務を処理しようとするコンピュータ処理は不可避である。今後、地域サービスの展開にともなって年齢、地域、性別、家族構成などさまざまな組合せによるサービスが多くなるが、これらの対象者の検索はOA処理によらなければ不可能である。

一方、OA機器の発達はこのような個別データの処理を可能にし、情報化社会の進展をますますすすめていく。具体的には住民情報オンライン化にみられるが、さらに各局別ではオフコン、パソコン機器の普及であり、将来はファクシミリ、光ディスクなどによってさらに加速されることになるであろう。

このような市民サービスへの施策選択、執行円滑化とともに、より直接的なサービスの向上としては窓口事務などが考えられるが、さらにOA化がすすむと、行政情報の提供サービス、健康診断、教育相談など行政情報を活用した市民サービスの拡大がみられることになるであろう。そしてOA化からニューメディア、メカトロニクス化がすすむと、地域防災、老人ケアなどホームオートメーションシステムを駆使したニューメディア・コミュニティの形成がみられ、一方、交通、ごみ収集、水道、下水などの分野であってもメカトロニクス化が浸透し、省力化、確実化、迅速化がもたらされるであろう。

要するにOA化を単に窓口事務の効率化、省力化という次元のみでとらえるのではなく、情報化社会の進展に対して、地方自治はこの新しい技術・システムを市民福祉のためにどう活用・制御していくべきか、主体的な政策に対応すべきである。すなわちOA化はこのような情報化社会への実務と政策対応をかねた自治体の第一歩、いわば基礎づくりとしてとらえるべきではなかろうか。

第2に、より直接的効果として行政事務の効率化が求められるようになった。行政事務の効率化は戦後一貫して事務管理として追求されてきたところである。しかし、昭和50年代に入って収入の伸び悩みのなかで、新しい行政ニーズに対応しようとなると、内部経済の一環として、ムダの制度化の淘汰と行政事務の効率化はより切実な要求となってきた。

もちろんその背景には情報化社会の進展にともなって情報量は飛躍的に増大しつつ



あるが、これらの行政事務ニーズを処理することは、在来方式では莫大な経費がかかる。そのため機械処理の要求が高まったが、このような要求に合わせてOA機器の発達が見られたのである。

このようにOA化による行政効率化が自治体に求められるのは、地方自治体において、今日、政府を相手に財源拡充は容易でないのみならず、むしろ地方財源の防衛を強いられているくらいであり、また、自己財源の捻出も困難となると、内部的経営努力が期待されるからである。

しかし内部経営努力といっても、福祉打ち切り、人件費のベースダウンなどは容易でなく、結局、事務事業の見直し、組織改正、事務処理の効率化といった事務改善に焦点が絞られてくる。

行政サービスの量・水準・質を落さずして、しかも経費の伸びを抑制しようとする、事務改善が残された方法となる。すなわち人件費・物件費は物価上昇・ベアなどでふえるが、税金などはそれに見合っていないのが、昨今の構造的財政悪化である。そのような手詰りを打開するのがやはり事務改善によるコスト軽減である。

人件費に比べて物件費の上昇率は低く、かつ機器のコストダウンは将来にあっても行われるであろうし、手作業に比して機械処理は経費的には初期導入に費用はかかっても有利であることは間違いないからである。

たとえば仮名に代って漢字の入力ができること、さらに、テレビ画面の映像に入力データを映し、訂正、加筆しながら複写文書として印刷物にできることなどである。

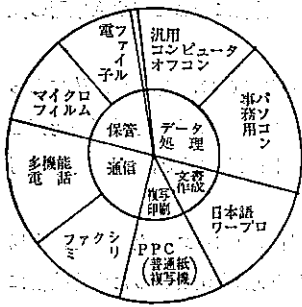
官庁業務にとってきわめて負担の大きかった計算、簿書、印刷、搬送、データ整理などを機械力を使って同時に、しかも瞬間にこなしていく威力である。漢字化という一つの現象をとってみてもそれが如何に画期的なことであるかは、住民登録にあってタイプ打ちが必要でなくなったのみでなく、数分で登録と同時に証明がもらえることでもわかる。

また、図書館サービスにあって、各分館と本館をネットワーク化すると、在庫図書の検索などは何処でも瞬時に可能となる。

これらの業務の機械化は直接的省力化だけに、かなりの効果が期待できる。すなわちシステムの変更によってのみサービスの向上を図りながら、行政経費の抑制が可能となるが、OA化はハードの面からみた行政改革の有力な手段なのである。

今、OA機器を中心とした事務効率化の機能を図示すると、第I-17図のようになる。汎用コンピュータに加えてパソコン、オフコンにさらに電子ファイル、ファクシミリ、さらにPPCが加わる。もちろんカラー複写は現在すでに実用化されており、

第I-17図 事務部門とOA化機器



第I-18図 仕事の内容とOA化が可能な範囲

一般事務員	40% 文書処理	10% 計算	25% 情報伝達 (コミュニケーション)	10% 判断要素	15% その他
	OAの対象				
管理職	20% 文書処理	5% 計算	40% 情報伝達 (コミュニケーション)	20% 判断要素	15% その他
	OAの対象				

(出所「フューチャー・オフィス・システムに関する報告書」電子協参考)

将来、大幅なコストダウンが見込まれる。

このような多角的な事務効率化からみてもOA化が第2次コンピュータ革命であり、その結果、第I-18図にみられるように単純事務作業は50%から25%へ半減し、それによって浮いた時間はより高度な会議、判断などの時間に充当することができるようになる。

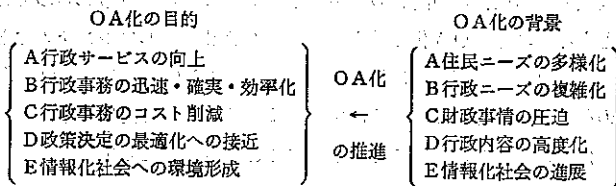
このようにみえてくると、OA化には狭義のOA化としてパソコン、ファクシミリ、複写機など単体のOA機器の利用によるOA化と、汎用コンピュータも加えた広義のOA化があり、個々の機器の利用とともに、汎用コンピュータと単体OA機器の連動システムをどうするかということも効率化を大きく左右する。さらにこれらOA機器を活用した事務処理、政策決定システムをどうするかという最広義のOA化もまた効率化のキメ手を握っているといえる。

第3に、事務処理の迅速、確実化とか単純労働からの解放などのOA化の間接的効果ともいうべき効用も決して無視できないOA化の背景であろう。すなわちOA化は第1次機械化としての複写機、汎用大型コンピュータシステムに劣らないだけの効果を発揮するはずである。たとえば選挙人名簿の作成を漢字オンラインシステムで処理すれば入場票としての葉書宛名記入も含めて2、3時間程度で10万人ぐらいはこなすであろう。もし人海戦術でアルバイトを使えばプライバシーの問題があり、職員がやれば高い超過勤務手当の支払いとともに残業という生活サイクルを崩す特別作業となる。漢字オンライン化で処理すれば問題はほとんど起らずコストも低い。さらに仮名に比べて返送率も低い。また、各種証明書類も本庁と各出張所、サービスセンターとがオンライン化されているため、自己の住所地の如何を問わずどここの機関からでも入手でき、市民サービスの向上につながる。

さらに行政データの入手・検索が確実かつ迅速に行われると、職員にとって不必要の労力を回避することができる。たとえば住民票を入れ間違えると、次の検索はかなり労力を必要とするのみならず、一時、不明の恐れもある。また、年度末に、医療費控除の証明書発行を求められるケースなど年間をつうじての帳票を調べなくてはならず、いずれにしても職員の労苦は筆舌に尽し難い。紛失・間違いの回避、データ集計などの点に対して手作業方式よりもOA方式の方が優れているであろう。

第4に、政策決定最適化への寄与があげられる。OAシステムの最も高い水準は、行政データベースを完備し、それにもとづいて的確な政策データを検索し、最適政策決定をなすことである。いわゆる政策支援システムである。現況は政策情報システムも不完全であるが、一方、自治体の政策決定も政治圧力、個人的発想、補助金政策などによって歪められ、必ずしも科学的システムが行政組織のなかに定着していない。しかし、OA化の究極的目的は政策決定の最適化であり、将来、可能な限り接近していかなければならない。その意味で行政情報データベースの整備がこれからの重要な課題である。たとえ、政策決定においてこれらデータが直ちに決定のキメ手を握るこ

#### 第1-19図 OA化の目的と背景

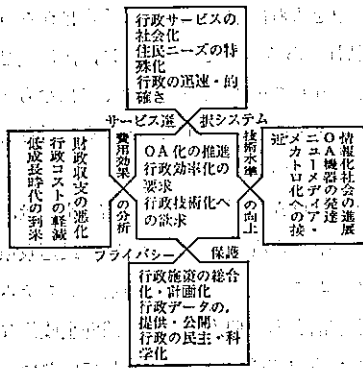


とにならないとしても、そのような科学的決定の行政風土づくりをしていく素地とOAシステムはなるのではなからうか。

これらのOA化ニーズとその要求を図表化すると第1-19図のようになり、A-A、B-Bなどニーズと要求が対応するが、それはOA化の直接的要求の対応図であり、その背景には大きな環境変化があり図式化すると第1-20図のようになる。

まず行政サービスの社会化がすすみ、地方自治体はますますサービス行政の機能を深めている。具体的には地域福祉サービスで、これらは従来の画一的な管理行政、給付行政よりもさらに複雑で、サービスの提供方式、サービスのニーズの選別にはコンピュータ処理が求められるようになる。施設利用をみてもみどりの窓口化がニューメディアまでも駆使して迅速化、統合化が市民ニーズとしては求められるであろう。一方、行政の民主化、科学化も時代の要請であるが、これらの面でもコンピュータ利用

第1—20図 自治体OA化の行政環境



をベースにした情報公開や政策決定支援システムの形成が迫られている。さらに情報化社会への対応、低成長時代への適応が求められるが、そのためにはサービス選択システム、プライバシー保護、技術水準の向上、費用効果の分析などが前提条件として浮び上がってくる。OA化は事務の効率化、経費削減という微視的な効果を上げるためには、全体像をふまえた対応をなさない限り懸案事項をそのままにして機械化のみがすすむという歪

んだOA化となるであろう。このような誤ったOA化を回避するために広い視点からOA化を図っていくとする関係者の良識が求められるのである。

## (2) 事務近代化としてのOA

OA化は戦後の事務近代化の流れのなかでどのように位置づけられるのであろうか。OA化にともなう功罪、OA化の導入テンポ、OA化の新しいシステムなどをどうするかにつき、これまでの事務近代化の系譜をたどることはこれからのOA化についてかけがえのない教訓を与えてくれるはずである。そのような意味からも各自治体において事務近代化の系譜をたどることは必要なことである。ここでは一般的な流れをたどってみよう。

(1)ただ官庁の場合、民間企業と比べて実感がないのは、民間企業はすでに工場オートメ化によって、生産性の大幅な向上をもたらし、その実績をふまえて第2次オートメ化というべき事務部門の機械化に着手している点である。

第1に、地方自治体における事務改善の系譜をみると、OA化は一応、事務改善の第3期と位置づけることができる。第1期は事務能率推進運動といわれる改善運動で「事務提要」の出版、「公文書の書き方」の刊行、帳票、事務手続の簡素化、事務機の規格化、窓口一本化など、昭和30年代に展開された。

第2期は、大型汎用コンピュータによる事務機械化で、第1次事務機械化で、昭和40年代を中心にして展開された。オザリット、卓上計算機なども並行して導入された。

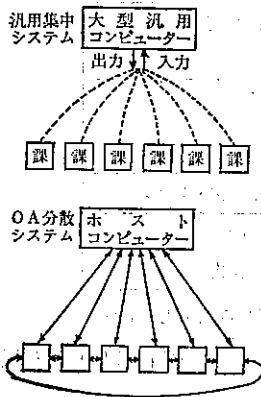
そして現在の第3期で、50年代に入って徐々に展開された。カタカナ・バッチシステムに代る住民オンライン化などがそれであるが、50年代後半に入って加速化され

つある。それはホスト・コンピュータに端末機を連結し、入力・検索が自由になったからである。これらとともにワープロ、パソコン、オフコンの発達が、個別処理をますます容易にした。いわゆる集中化と分散化の同時浸透であり、OA化はまさにこのような全庁的コンピュータ化にその特徴を見出すことができる。

第2に、OA化は第2期の事務機械化とどこが違うのか、その将来像も含めて正確に把握していなければならない。自治体のなかにはOA化と現在の汎用コンピュータ処理との相違を明確に意識していない団体があるのではなからうか。第1次機械化は集中方式でいわば電算処理担当課のみのコンピュータ化であった。そこでは関係課がコンピュータに内蔵されたデータを検索し引出すことができなかつたし、入力そのものも集中的になされた。OA化の特徴を図示すると第I-21図のようにOA化によって、端末利用が可能になったことである。このことによって個別利用、複合利用、相互利用(オンライン化)が可能となった。将来、光ファイバーによってLAN(Local Area Network)システムが発達すると事務処理はさらに高度の情報処理体制へと変貌していく。

このようなシステムは情報の利用にあつて画期的システムで、将来、中央の行政デ

第I-21図 汎用集中システムとOA分散システム



ータベースから必要な情報を自由かつ随時と取り出すことが可能となろう。このことはタイプとワープロがどう違うかを比べてみれば、単純事例だけによくわかる。このようなOA化と従来の機械化の相違は第I-2表のように図表化されている。

第3に、漢字オンライン化システムは、住民情報のみでなくすべての分野にわたってひろがるであろう。このような漢字オンラインシステムは仮名によるバッチシステムに比べてきわめて性能的にも優れている。従来の仮名システムでもオンライン化されれば住民コードを一元化しその相互利用をつうじて行政の効率化に寄与してきたが、次のような問題点があるといわれてきた。

① 住民票の電算入力作業にたずさわる区役所市民課などの窓口事務に対しては、電算化に伴うみかえりのメリットがなく、むしろ窓口本来の事務に電算入力作業が加わり、住民基本台帳電算化以前と比較すると事務量が増加している。

一方入力作業が本来の窓口事務にほとんど影響を及ぼさないため、時として入力作業に対する注意が減退し、他の行政事務に影響を与えることがある。

② 電算から出力される文字が、カタカナ、数字、英字、記号に限られているため、漢字かなまじりの文字を主体とした行政資料に電算出力データを用いることは違和感がある。  
また、このことは、一般的に電算アレルギーの一因ともなっている。

③ 住民の異動処理は、約半月おくれで、月2回行っているが、このようなバッチ処理では、時間的なズレの問題を解決する手段はなく、しかも、エラーとなったデータは次回の処理にまわすということになり、データの正確な管理には、時間的な遅れがあり、住民との間にトラブルを発生させる原因となっている。

これらは、住民基本台帳の漢字による即時処理が実施されない限り到底解決することのできない問題であろう。」

(広島市『システム説明書』57年11月 2頁)

第1-2表 OAと従来の機械化との構造的違い

比較項目		O	A	従来の機械化
機器	管理形態 規模 価格 利用形態 必要技術	分散管理 小型 低額	集中管理 大型 高額	集中管理 大型 高額 スケジュール 専門性
職員	利用者 研修の中心 習得期間 なじみ易さ	一般職員 実務研修 短期 容易	特定職員 プログラムの研修 長期 困難	特定職員 プログラムの研修 長期 困難
適用業務	内容 範囲	不特定多数 非限定	特定少数 限定	特定少数 限定
情報	種類 量 保管	数値、図形、文書 少量 電子ファイル	数値 多量 紙	数値 多量 紙
推進策	方式	ボトム・アップ	トップ・ダウン	トップ・ダウン
効果	性質 明確性	質的 潜在化	量的 顕在化	量的 顕在化

東京都『OA研究会第3次報告書』昭和58年12月 44頁

漢字オンライン化は端末機の活用と漢字化によってこのような欠陥を克服し、住民情報管理・サービスシステムとしては飛躍的転換をもたらした。

今後OA化のシステムは、ホスト・コンピュータによるオンライン処理と単独的パソコン、オフコン利用、単独的利用とフロッピー・ディスク、オンライン化による利用の併行と、3つのシステムがすすむであろう。

第4に注目されるのが、スタンドアロンの端末機としてのオフコン、パソコン、ワ

第1-3表 パソコン・オフコンの適用可能な業務例

計画策定	1 土地区画整理及び市街地整備に関する計画策定 2 障害福祉施設の将来計画 3 各保健所における保健計画策定	4 企業会計における経営分析 5 幹線道路の整備計画 6 入院患者食献立作成
調査統計	1 各種統計計算 2 各種事業の日報・週報・月報・年報作成	3 各種アンケート調査の集計 4 視聴覚教材等利用統計 5 地方教育費の調査
情報検索	1 スケジュール管理 2 議事録等の調査 3 各種検査成績管理 4 法令・条例等の検索	5 文書管理（マイクロフィルムを含む） 6 各事業情報のデータ検索
予測推計	1 各種税収予測 2 上下水道の需用予測事務 3 医療費推計 4 感染症サーベイランス事業	5 ねたきり患者等の予測 6 市民所得推計 7 人口予測
事務計算	1 超勤・旅費等事務 2 職員勤務実績等集計事務 3 各種積算事務	4 市債・起債事務 5 家屋評価額計算事務
行政資料	1 国際交流資料等作成 2 衛生行政基礎調査 3 市民相談内容別統計事務	4 河川計画及び補助事業関係資料 5 区画整理地権者リスト
登録台帳	1 発注工事台帳 2 指定業者台帳 3 各種団体名簿管理 4 各種施設台帳	5 各種健(検)診台帳 6 保険・年金被保険者台帳 7 公共用地管理台帳
指導照会	1 栄養指導業務 2 年金額の試算 3 各種医療受給者の資格確認	4 道水路境界調査関係書類の管理 5 各種刊行物の管理
諸証明	1 固定資産税証明発行事務 2 土地の評価証明書発行	3 建築確認申請受付台帳の記載証明発行
審査	1 保育所措置費請求書の金額審査 2 給付関係レセプト点検	3 生活保護費基準額認定審査 4 建物の構造計算の審査
許可認可	1 道路占用許可事務 2 特殊車両通行許可事務	3 公会堂の管理運営
会計経理	1 局区における会計経理事務 2 医療費請求事務 3 各種委託業務支払事務 4 嘱託・アルバイト等の給与支払	5 生活保護費の支給事務 6 保険料収納(滞納)事務 7 各種手数料徴収事務
物品債権	1 医薬品・資材等の管理 2 保有車両の管理 3 消耗品・印刷物等の管理	4 給食材料管理 5 保留床処分等債権管理
技術計算等	1 各種代価表 2 設計に関する技術計算 3 水理計算 4 測量計算	5 降下ばいじん中の重金属測定データ 6 血液中の重金属測定データ

(注) これらは「OA化適用事務に関する調査」から代表的な業務を例としてあげたものである。

〔横浜市OA検討委員会 中間報告書〕(昭和58年9月)10～11頁

ープロなどの機器の発達である。これらの機器の発達は従来の電算課による集中処理方式を決定的に分散化にかえたのみでなく、独自の使用という方式によって各課別のOA化を加速させることになった。

第I-3表はパソコン・オフコンの活用可能な適用事例であるが、住民情報システムに比して導入は容易であり、広汎な導入が予測される。問題は単独導入のケースで果して購入コストに見合うだけの利用方法を十二分に各課が検討しているかどうかであり、ホストコンピュータとの関係やいわゆる行政VANをシステムとして採用していくかどうかなど、各課別の利用では限界のあるケースをどう将来、利用分野を広げていくかの課題が残されている。

今後、パソコン、オフコンをどう使いこなすかが大きな課題となる。しかし、パソコン、オフコンはこれまでの汎用コンピュータ中心システムと違い、またタイプ、複写機といった単体系の事務機器とも違うことをよく認識しなければならない。

第5の注目すべき点として集中・分散方式のネットワーク化がすすみつつあることである。自治体のOAシステムは行政管理・電算・政策情報などを中心にして導入されつつあり、決してアトランダムにすすめられているわけではない。しかし、全庁的にみとときその情報システムが十分にネットワーク化され活用されているかどうかはまだ研究の余地がある。そこで基本的問題は分散型と集中型のネットワークとコンビネーションの組み方である。

すなわちこれまでは汎用コンピュータによる集中利用方式が中心であった。コストも高かったし、専門家も少なかった。そのため勢い集中管理方式とならざるをえなかったが、価格の低廉化によって分散利用システムが広がりつつあり、その方が即時性にすぐれているし、また、小廻りがきくと利点は大きい。このため各部局課でオフコン、パソコンの利用がひろがっていく等、集中化から分散化への流れが起りつつあるが、このことについて、神奈川県報告書は次のようにのべている(第I-22図参照)。

「ハードウェアの利用形態には、集中と分散の2つの方式があるが、本県では、従来、一箇所に設置した大型コンピュータを多数の業務のために利用する集中方式を軸としてきた。これは、集約化による効率的な電算運営が可能なこと、データの安全対策を図りやすいこと、多数の小型コンピュータより1台の大型コンピュータの方が経済的であり信頼性が高かったこと等を理由としていた。また、利用者が処理結果を即座に入手するオンライン処理も大型コンピュータで集中して行ってきた。

しかし、技術の進歩によって、小型コンピュータの信頼性は飛躍的に向上し、価格も急速に低廉化してきた。さらに、コンピュータで処理される情報は多様化し、現場や地域での即応性に対する要求は増々高まっている。集中方式では、利用者が増え、システムが発展するにつれ、コンピュータやソフトウェアは大規模化し、要員も増大し、利用者の要求に対する柔軟な対応が難か



しくなってきた。

このような背景から、本県の今後の電算利用の方向は、集中方式とあわせて分散方式を積極的にすすめることが望ましい。即ち、大型コンピュータの高度利用を図るとともに、小型コンピュータや端末のパーソナル・コンピュータ機能を活用し、現場や地域への即応性と柔軟な対応を実現すること、いわば集中方式と分散方式の効果的な併用をめざすことが望ましい。

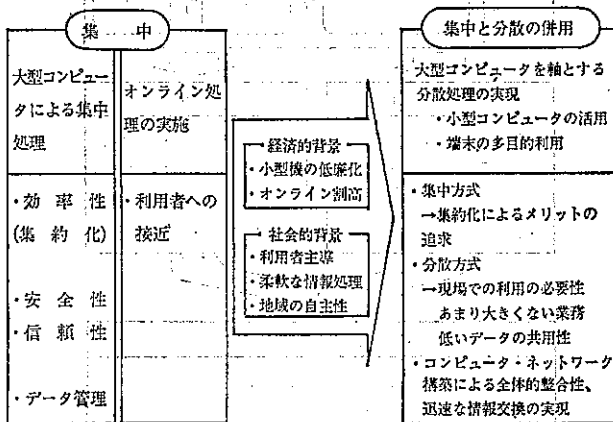
このような分散の推進のために小型コンピュータを導入するには、現場での利用の必要性や、業務の規模があまり大きくないこと、データの共用性が低いこと等とあわせて、コスト、体制、将来的拡張性等も考慮し、適切な導入計画を立てる必要があろう。

また、分散にあたっては、大型コンピュータや小型コンピュータ相互の情報流通を可能とし、共通のデータやソフトウェアを有効に利用することが重要である。分散の推進に向けての最適なアプローチは、データやソフトウェアの互換性を確保しつつ、コンピュータ相互を各種の通信手段（通信回線網、構内回線網、光ケーブル、衛星通信等）で結ぶことによって、コンピュータ・ネットワークを構築し、迅速な情報交換を実現することであろう。

このように、分散化を推進し、コンピュータ・ネットワークの構築を図り、情報ネットワークへの発展を志向し、集中方式と分散方式の効果的な併用を実現することが、今後のコンピュータ利用の方向であろう。』

(神奈川県『コンピュータ利用総合構想』58年7月 8～9頁)

第1-22図 利用システムの展開



神奈川県前掲資料 9頁

したがって今後、分散利用方式の奨励が当面とられ、それと並行して集中方式においても共通データの利用、ソフトウェアの互換性を確保しつつ「オープン利用」がすすめられなければならない。これまでのクローズ利用方式は、ユーザーのニーズを抑制する一方、ユーザーも放漫利用の拡大という弊害があったし、実務に即した最適ソフトシステムの開発を不可能にしたし、何よりもコンピュータを特殊・専門的なもの

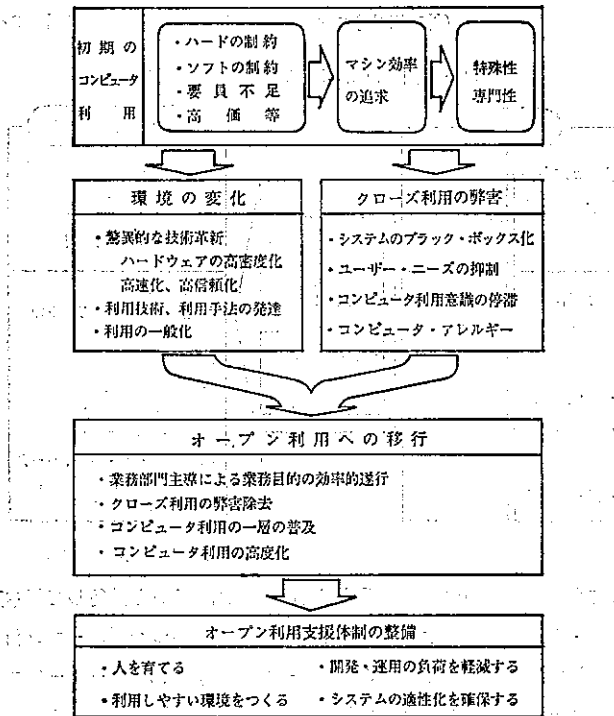
にし、コンピュータの一般化を阻んできた。しかしOA化は最早、そのような閉鎖的利用を許さない一般の利用として登場し、全庁的なOA化へのハードシステムを構築しつつある。したがって研修による意識改革、技術習得をつうじて分散処理への下地づくりにまず着手しなければならないであろう。(第I-23図参照)

このようにOA化は汎用コンピュータを中心とするオンライン化とワープロ、パソコンという単体のOA機器の活用とが並行してすすみ、全体としてその相互ネットワーク化がすすむ。それが従来の汎用コンピュータによる機械化とどう違うかは、結論的には第I-2表のようにまとめられている。

### (3) OAシステムの民主化・科学化

OA化は地方行政にあって技術的管理現象に属する。しかし技術的管理現象であつ

第I-23図



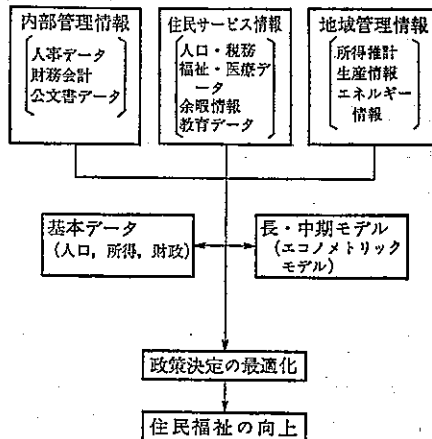
神奈川県前掲資料 11頁

でも技術を有効に活用していくためには、民主化・科学化という近代的要請を受けて、このような技術をいかす精神、その精神を保障するシステムが形成されていなければならない。それは丁度、財務会計制度にともなう財務公開制とか企業会計方式の導入とか新しい時代に即応した、制度の変革・制度の活用を図っていかなければならないのと同じである。

第1に、OAシステムを単に内部事務の効率化という限られた次元の効果としてとらえないことである。行政政策決定の最適化システムとか市民サービスの向上といったより高い次元へのシステム設計をもって導入を図っていくことである。そのための第1条件がOAシステムの科学化である。

すなわちこれまでコンピュータ化は大量行政事務の機械的処理を中心として導入されてきた。現在のOA化もその延長線上にあるが、将来は政策決定の最適化をめざして「総合行政情報システムの確立」をめざすことになる。今後はかつての高度成長期のように大きな変革はなく、きめ細かい施策の積み重ねが求められ、しかも行政内容も地域福祉を中心とした住民ニーズにもとづく行政の優先度が高まってくる。そのため情報収集の的確さ、迅速な情報分析、さらには政策決定への反映と行政政策の予測・総合化が求められる。具体的には第1—24図にみられるように内部・住民・地域情報のネットワーク化である。

第1—24図 行政情報の活用パターン



第2が、OAシステムの民主化へのアプローチである。OAシステムは、現在、基

点となっている住民情報のオンライン化による省力化、コスト・ダウン化よりも、将来、政策ビジョンの形成データとして活用されることになるであろう。

住民管理、行政管理、地域管理などの情報が蓄積されると、これらの情報を駆使して、これまでよりもより科学的に政策決定ができるようになる。たとえば保育所の建設地も、要保育児を地域的に家族構成、所得構成、雇用状況などから割り出し、現在の保育能力との格差をみれば、第一優先地区は割り出すことができる。

第Ⅰ-24図にみられるように、内部管理・住民サービス・地域管理情報などを基本データと組み合わせ、モデル化と照合することによって、政策の最適化を図ることは可能である。

しかし、このような政策選択の最適化が可能となるためには、政策決定システムの科学化と民主化が図られなければならない。

つまりこのような政策情報データが、公開され、公平に利用されるような、政策決定の民主制の制度的保障が形成されていかなければならない。

その身近な事例は、財務会計データであろう。財務会計データをコンピュータに入れて経営分析すべきことは、今や緊急の課題といえるが、そのデータを財務当局のみが掌握し、予算統制のみに利用するとき、財政は財源主導型の編成に陥り、政策主導型への展開は期待できない。

それらの財務会計データが公開され、市民が統制するような制度的保障がなされなければ、「ムダの制度」を淘汰するだけの外圧はなく、非市民的、非福祉的、非効率的行財政運営が放置されることになるだけだろう。

OAシステムは事務効率化よりも、このような政策情報の利用方法・利用主体の方がより大きな課題であることを忘れてはならない。

また、周知のように政策決定における民主化もそれほど制度化されていない。したがって、情報を手段とする管理の一元化・統合化は、支配機構側に有利に独占的に利用されるおそれがある。すなわち行政管理、住民管理、地域管理を通じて、政策目標の貫徹のために駆使されることになる。かつて昭和30～50年の高度成長期、地域開発のためにエコノメトリックモデルによって粉飾された開発政策が展開されたことがその好例といえる。地域開発そのものは政策目標として重視すべきであるが、その策定手続きは住民参加なき手続きによるビジョンづくりであった。

対中央・地方との関係にあっては、現行制度のように、地方自治体側に制度的参加権がないようだと、コンピュータ化が中央支配へと傾斜していくおそれを否定できない。この点、中央による自治体管理について、「第一は、自治体業務の標準化、画一

化によって、地方行政全体を管理していく方式である。現在の自治体業務の大部分が中央省庁の機関委任事務である以上、コンピュータ利用にかかわる事務の標準化と、行政目標それ自体の設定、その水準の標準化とが結びついて、業務の管理をつうじて行政全体の管理が達成されることとなる。しかも第二に、国の計画の実施という観点から、自治体経営が情報を媒介として、たえず制御・管理されることになる」（北川隆吉編著『コンピュータと自治体』92頁）という警告には、留意しなければならない。

この危惧は、第二臨調のいう、交付税の基準を適用した「標準行政」などの考えから容易に推定することができる。さらに、住民情報などのオンライン化のように行政情報の一元化、相互利用がすすむにつれて、特定情報がその目的以外に使われる危険性が増大する。そのための利用規制としてのチェックシステムの導入が並行して考えられなければならない。要するにコンピュータ化は「両刃の剣」である。目先の利益や短絡的発想ではなく、行政の民主化・科学化の一環として導入する政策意識がなければならない。ことに減量化に幻惑されてしまうときは、肝心の効率化まで喪失するのみでなく、地方自治の官治化をもたらす結果となることを忘れてはならない。

現状では、科学的決定システムが自治体のなかで確立されていないため、OAシステムだけが先行すると、それは高価な玩具となり、数値の遊戯と化してしまいやすい。

第3に、意識的にも技術的にも主体的創造の姿勢を崩さないことである。そのためにOAシステムの科学化を自治体職員によって図っていくことである。これまで自治体は主として法律専門集団であった。農業、建設部門にそれぞれ専門家を採用していたが、OAをはじめとする情報化関連については、電算関係職員を採用してきただけである。

ニューメディア社会への準備として電気通信関係の技術職員や情報処理のための社会的系統の専門職員も採用し、自治体の情報化への専門水準を高めていかなければならないが、それ以上に重要なことは法律解釈と同じようにOA処理につき職員全体が対応できる能力を養っていくことであろう。

いずれ近い将来にはパソコンは各課に導入されるであろうし、また、ホストコンピュータの連結もひろがっていくであろう。各職員が自己の業務をプログラムに組み込みOA処理できる水準に達している必要がある。プログラムを専門の電算課に依頼するとか、民間に依存するようでは最もふさわしいシステムをつくりだすことはできないであろう。丁度、国際化を迎えて1人でも多くの職員が英語会話をできるのがのぞましいのと同じように、できるだけ多くの職員がOA化処理の専門ノウ・ハウを身につけていくことである。

かつて地域開発の華やかなりし頃、地域のマスタープランづくりを民間のコンサルタントとか在京の大学教授に依頼するということがあったが、そのため本当に地元によさわしいマスタープランが策定できなかつた。これからの情報化社会への対応も同じで、専門知識のある部分を外部に依頼するようなことがあっても、情報化への対応の主体性は地方自治体自身がち、それぞれの自治体にふさわしいOA化システムなりOA化へのプロセス、プランを自治体職員が現場の経験をいかした創意をもって策定していく姿勢をもちつづけるべきである。〔本来、地方公務員は技術専門集団であり、法律的事務処理に代って今や、情報化への専門知識を求められつつあるのである。

#### (4) OA導入の評価への視点

OAの専門家からみればOA化はさまざまな利点をもっている。したがってOA化の推進は当然のこととして導入化が図られる。しかしあらゆるシステムはメリットとデメリットを必然的に随伴している。したがってこれらのメリット、デメリットを調整し、メリットを拡大し、デメリットを抑制しながら円滑な導入を図ることがOA化推進のための大きな課題となる。

まず推進派のOA導入の理由の1つは、行政の単位当りのコスト軽減である。納税通知作成のコストが1枚当たり千円から五百円になるならば、組織としてはその浮いた費用をより有効な支出に当てるため、当然、OA導入にためらうことはない。

2つは、高性能システム・機器導入への意欲である。専門的技術集団としては、古い機械による低能率・高コストのシステム、機器をとりかえて、可能ならば時代の先端をいく技術・機材を導入していこうとする前傾姿勢をもつのは当然である。

3つは、新システムの導入は、コスト軽減のみでなく、労働の軽減、市民サービスの向上、事務処理のスピード化・正確化をもたらすという事務改善効果への信念があるからである。

執行部側のこのような導入理由に対して、反対側は価値観の相違、効果の評価の対立から概して拒否反対を示す。その理由の1つは、行政コストの軽減につながらない点を指摘する。機械処理によって一見、コスト・ダウンとなったが、レンタル料、用紙代、部屋のスペース、電気代など直接間接費用を算入すると、トータルではコスト・アップにさえなると反論する。

2つは、労働強化となることである。OAシステムの導入によって人員削減が行われるのみでなく、漢字入力などの作業が加わり、さらに映像処理という異質の労働が強要され、同じ時間でも労働の密度が強化されることになるので批判的である。

3つは、プライバシーの侵害、労働強化の手段化、労働者の階層分離など、経済効果では測れないマイナス症状への危惧がある。ことに情報の中央集権化傾向が強まり官治的自治の土壌をつくりだすなどのマイナス現象である。

4つは、地方財政の悪化を、制度改革や政策的展開というベースで解消しようとせず、コンピュータ化による労働強化という減量経営方式を志向することである。しかも余剰財源はすべて国家財政のシワ寄せの財源補填のために消えてしまう。

このようにOAシステム化による事務の機械化にともなう、プラス・マイナス機能は常に随伴する現象である。コンピュータのマイナス機能に対して「反コンピュータの闘い」がおこるのはある意味では当然であるが、コンピュータ化のプラスの機能を全く無視することはできない。

戦後、官庁事務に革命をもたらしたのは、コンピュータ、複写機、電卓である。この三つの文明利器が、公務労働者を事務労働の苦痛からどれほど解放したか、OAシステムはこれらの第1次事務革命につぐ第2次革命をもたらそうとしている。OAシステムの導入を阻止することはむずかしいのではないが、むしろOAシステムをどう制御し、どう活用するかが当面の課題であり、かつ基本的課題なのである。

それは地域社会における工場誘致と同じで、その社会会計バランスシートをみるとき、公害、地場産業への圧迫、地域環境の破壊というマイナス現象は困るが、企業進出はそのような悪しきパターンをたどらない限り、プラスの機能を発揮するはずなのである。

OAシステムは万能薬ではない。それぞれの自治体が導入に当たって過大評価をすることなく、「最小のコストで、最大の効果」を発揮するような導入システムを開発していかなければならない。

第3に、行政改革との関連でもOA化をはっきりと位置づけていかなければならない。情報公開が「官庁革命」といわれるように、OAシステムも官庁革命をもたらす日常事務処理における変革力は情報公開よりも大きい。しかし情報公開というイメージがもつような旧き官庁体質への挑戦的な政策志向がOAシステムには欠落しているのが気懸りである。

もっともOAシステムは技術的中立性をもっており、その使われ方によって、集権化にも分権化にも寄与することになる。情報公開を本格化しようとするればOAシステムによる情報管理システムが必要となり、埼玉県はこの方向を採用している。しかしOAシステム化によって管理された情報は、公開・民主化にもつながるが、秘密・独占化にもつながる可能性をもっている。したがってその導入・利用・管理システムに

ついて派生するであろう“変革”の問題点をはっきりとつかんでいなければならない。  
①第1に、行政情報の管理システムが飛躍的に整備されることになる。従来、全市の人口はともかく、年齢別、地域別、所得別に区分され、しかもそれらを相互に連結させたデータを算出することは不可能に近かった。しかしオンライン化によって行政情報の相互交流が可能となる。

このような管理体制はOAシステムが発達すると住民情報のみでなく、内部経営データともいうべき財務・人事・労務・資金などにあっても集約的処理は可能となる。このように集約化された情報は、現行体制ではやはり行政側、ことに首長をはじめとする管理権をもった官僚グループがもっとも使いやすい。「情報は力なり」という言葉もあるように、ますます行政権力側に力が集積されるようになることは否定できない。

そのためこのような情報の官僚管理と並行して情報の民主的管理システムが不可欠となる。行政情報を一般統計書のように住民の共有財産にするには、やはり情報公開条例によつて、現に行政が保有し、しかも行政側が使っている情報を市民も同様に使う機会と権利が与えられ、保障されなければならない。しかしそのためには、プライバシーに関する個人情報については、個人のアクセス・チェックの権利が保障されなければならない。

ただ個人情報のコンピュータ化が、プライバシーの侵害を加速・増幅させるとの意見が支配的であるが、逆説的表現を借りれば、情報がコンピュータに内蔵され、条例によつて管理されると、首長といえどもその情報を自由に利用することは不可能となる。これはあたかも財務会計が発達し、資金の公金管理体制が厳しくなっていくのと同じといえる。したがってOAシステムは情報の専有化をもたらすとは必ずしもいえない面もある。

②第2に、行政情報の管理システムが飛躍的に整備されることになる。従来、全市の人口はともかく、年齢別、地域別、所得別に区分され、しかもそれらを相互に連結させたデータを算出することは不可能に近かった。しかしオンライン化によって行政情報の相互交流が可能となる。

このような管理体制はOAシステムが発達すると住民情報のみでなく、内部経営データともいうべき財務・人事・労務・資金などにあっても集約的処理は可能となる。このように集約化された情報は、現行体制ではやはり行政側、ことに首長をはじめとする管理権をもった官僚グループがもっとも使いやすい。「情報は力なり」という言葉もあるように、ますます行政権力側に力が集積されるようになることは否定できない。

そのためこのような情報の官僚管理と並行して情報の民主的管理システムが不可欠となる。行政情報を一般統計書のように住民の共有財産にするには、やはり情報公開条例によつて、現に行政が保有し、しかも行政側が使っている情報を市民も同様に使う機会と権利が与えられ、保障されなければならない。しかしそのためには、プライバシーに関する個人情報については、個人のアクセス・チェックの権利が保障されなければならない。



## 第5章 自治体OA化の将来像

第1節 自治体OAシステム化の将来予測

1-1 OA機器の将来像への観点

ME関係機器の進歩は目ざましく、汎用コンピュータにしても10年前と比較して、価格で10分の1、性能で10倍、重量、容積は10分の1と加速度的な成熟を示した。その典型事例は桌上計算機にみられるであろう。今後、OA機器のさまざまな分野で機器の発達のみられるが、そのなかでも比較的統合化に立遅れている文書システムの面の機器はこれからの自治体に1つの事務革命をもたらすかも知れない。

オフィスにおける事務作業でOA化が必要とみられているのは、伝票作成、データ処理と文書作成であるといわれる。このうちで伝票作成とデータ処理は、汎用コンピュータ或いはオフィスコンピュータの発達により、比較的スムーズにOA化が進んでいるのに対して、非数値情報を扱う文書作成の方は、これからの感が深い。

自治体における事務作業において、この文書の作成とそれに関わる文書情報の蓄積、転送、閲覧といった一連の作業は大きなウエイトを占めており、これらの業務を如何に効率よく、正確に処理していくかがOA機器に課せられた重要なテーマであろう。ここでは文書情報の処理に的を絞り、個々の処理のために採用されている、或いは採用されつつある機器の今後につき概観してみる。

現在、一般に提供されている機器は文書作成のための日本語ワードプロセッサ、蓄積と検索を支持する電子ファイリング装置、それを即座に閲覧可能にするディスプレイ装置、離れた場所へ転送するファクシミリ装置、複数の人へ書類として手渡すことを可能にする複写機等がある。

文書処理に必要な機器は、これらで一応揃ったと考えられ、今後5～6年先を見通した場合に、この分野に全く異った概念の新装置が出現するとは考え難く、現存する機器の延長線上にあると考えて良いであろう。

そこでの変化は、機能、性能の向上とコストの低減であり、更には、これらが効率

的に作動するシステムとしての統合化である。

かかる観点から、これらの機器の現状と開発状況から、新しい機能と価格の動向について考えてみる。

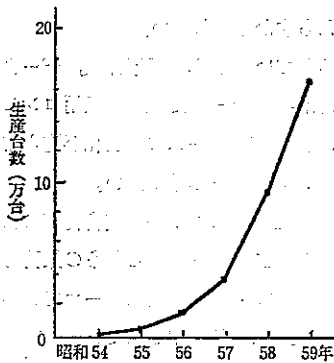
### (1) 日本語ワードプロセッサ

日本語ワードプロセッサは、昭和53年に、はじめて市場に姿を現わして以来、最も急速に市場を形成し、またオフィスの中にはいつてきたOA機器ということができる。

従来、日本語の特質から、アルファベット字体を使用する欧米と異って、タイプライターの使用が容易ではなく、手書き以外の清書は活字印刷又は漢字タイプライターとなり、誰でもが使用できるといったものではなく、専門に限られた人々に頼らざるを得なかった。

そうした環境のなかで、日本語ワードプロセッサは一般の事務作業の中に、比較的容易に清書作業をとり込んだことになり、そのインパクトは大きかった。今日では単なる清書機としてではなく、文書作成の支援ツールとして位置づけられるようになってきた。

第V-1図 日本語ワードプロセッサの生産推移



※ 昭和59年版「事務機械のビジョン」日本事務機械工業会より

は単なる清書機としてではなく、文書作成の支援ツールとして位置づけられるようになってきた。

日本電子工業振興協会が54年末に行ったアンケート調査でも、当時出廻りはじめた日本語ワードプロセッサは、電子ファイルと共に最も期待度の高いOA機器となっている。期待通りにOA機器としては毎年順調に伸びてきて、第V-1図に示す如き実績をあげてきた。

ワードプロセッサの機能を簡単に分類すれば、入力機能、編集機能、記憶機能、出力機能、通信機能に分けられるが、ユーザーの立場からすれば、入力機能が最も関心の高いところである。

#### i 入力機能

入力機能はワードプロセッサを一般の人が抵抗なく使用するために最も重要な機能であり、従って種々の方法が提案され、実用化されている。

入力方式として現在最もポピュラーなものには、

- ① キーボードによる入力

② タブレットによる入力

があり、また今後有力な入力手段となり得るかどうかで関心を持たれているものに、

③ 音声による入力

④ 手書き文字による入力

がある。

音声認識については、研究も盛んであり、物流の仕分け業務等で実用化されているほか、銀行などでの無人顧客サービスをめざした不特定話者の電話音声認識なども、良好な認識結果を得られたことが報告されている。

このように着実に前進している技術ではあるが、ワードプロセッサの入力操作を全て音声入力で行うには、まだ大きなギャップがあり、ここ5～10年を考えたとき、補助的な入力手段に止まるのではなからうか。

手書き文字認識による入力方式も長年研究され続けている方式であり、オンライン漢字認識によるワードプロセッサの開発も発表されている。この場合も、音声認識の場合と同様に、全ての入力が可能な訳ではなく、また入力方法には、種々の制約条件がつき、必ずしも簡易な入力方法とはいえない。

結局、今後とも研究開発のテーマとして、音声認識、手書き文字認識による入力方式へのアプローチは続けられていくが、実用レベルではキーボード方式での改善が続いていくと思われる。

特に個人用と異って、事務室に設置される程度の熟練者が使用する場合には、キーボード方式は、スピードと確実さの点で他の方式をリードしているといえる。

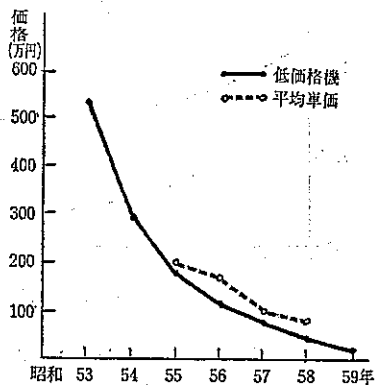
ii 編集機能

ワードプロセッサの魅力の1つに入力された文章に合成、削除、挿入等の編集を自由に行えることが挙げられる。

今後充実してくると予想されるのは、文字以外のいわゆるイメージ情報をも同一画面上で編集する機能であるが、これは電子ファイル装置の項で述べるので省略する。

iii 価格の見直し

第V-2図 日本語ワードプロセッサの価格



※ 平均単価は「事務機械のビジョン」より

ワードプロセッサの価格は昭和53年の発表以来、第V-2図に示す如く、コストダウンが続いており、現在では量産ベースでの価格に落ちついたとみることが出来る。従って今後の価格は、使用されている材料、すなわち半導体素子、ディスプレイ、プリンター、記憶素子等の価格低減に従っていくものと思われる。

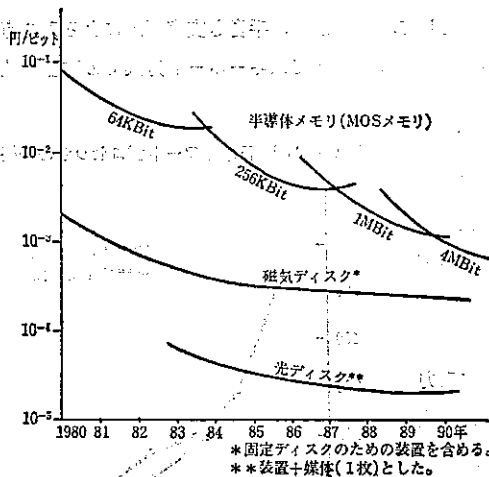
もっともパーソナル需要をねらって20~30万円の低価格機種が各社から相次いで発表され、新しい市場をつくることが期待されている。

## (2) 電子ファイリング装置

地方自治体で取扱う膨大な書類を考えると、これらの資料を合理的に保管し、必要に応じて、自由にかつ瞬時に検索、閲覧することが可能な電子ファイリング装置は今後大いに活用を計っていく価値のある装置といえる。

現在特に電子ファイル装置が注目を集めているのは、この膨大な文書情報を収納する

第V-3図 ビット当り単価予測



昭和58年度「事務機のインテリジェント化による複合機器システムの標準化に関する調査研究報告書」より

記憶媒体としての光ディスク1枚には、現在のイメージ情報として文書を記録する方法では、1万から3万枚のA4判サイズの文書が記録でき、文書1枚当りの記録コストは3円程度であり、

進む、実用化の段階に達し、ビット当りのメモリー単価が従来のメモリーと比較して、格段に安価になることが期待できるためである。

日本機械工業連合会と日本事務機械工業会の調査報告書では各種メモリーのビット当り単価を第V-3図の如く予測しており、安価な大容量メモリーとしての光ディスク装置の優位性が良く理解できる。

記憶媒体としての光ディスク

今後更に安価になっていくであろう。

光ディスクを用いた電子ファイリング装置は昭和57年に製品発表されて以来、まだ日が浅いため稼働台数は数百台程度とそれほど多くはないが、地方自治体の関心は強く、スピーディな検索機能を生かして、消防署や警察での地域情報、地図検索に使用されているのをはじめ、検索機能と通信機能を生かして、市役所での住民票の登録や発行等の業務に利用され始めており、住民サービスの向上に大いに役立つものと思われる。

今後まず活用が期待されているのは、前述の自治体での各種申請書類の管理、特許情報の管理、銀行や保険会社での証券類の管理など、いずれも大量の文書があり、かつ迅速に検索し、出力する必要のある分野である。

技術的には、新しい商品であるため、性能、品質の向上、機能の充実など未だ今後課題を残しており、今後の数年間はこれら基本性能なり、基本機能を充実させることに開発の努力が払われるであろう。

性能、品質の点で今後の追求が続く主な項目は、

- ①記録容量の向上
- ②保存期間の延長と保存条件の緩和
- ③ビット誤り率の改善
- ④書き換え可能な光ディスク

等であり、一方、機能的には、

- ①ワードプロセッサ機能を付加する等、イメージ情報とコード情報を混在させての編集機能と保管機能
- ②ネットワークシステム化と大容量化

等であると考えられる。

#### i 多機能化

文書ファイル装置も当初はスキヤナにより入力された画像を蓄積、検索する機能のみであったのが、一歩進んで複数のページから必要な部分を抜きとり、編集して新しいページを作る機能や、更に進んでワードプロセッサの機能を持たせ、入力されたイメージ情報と、ワードプロセッサで作成した文章（コード情報）とを合成して新しい紙面をつくる等の編集機能を有するものとなるであろう。

この傾向は、文書ファイル装置のみでなく、日本語ワードプロセッサや複写機等に全般的な傾向であり、最終的には、これらが合体して、有機的につながったオフィス機器として利用されていくと思われる。

ワードプロセッサの機能を持たせた場合、作成された文章は、コード情報として

蓄積されるために、光ディスクのビット誤り率を減少させる必要がある。

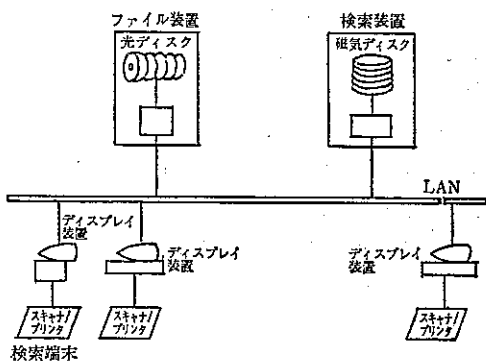
イメージ情報の場合、この誤り率は $10^{-8}$ 程度あれば実用上支障がないが、コード情報の場合には $10^{-12}$ 以上の性能が必要といわれている。

しかし、光ディスクの材料の検討や、回路技術での対策が進み、現在では、この値を満足できるレベルに達したことが各社から発表されており、コード情報を含めて、ファイリングする装置が市場に出廻るのもそれ程遠くはないであろう。

### ii ネットワークシステムと文書ファイル

文書ファイルも最初  
はスタンドアロン型と  
して、限られた組織単  
位で設置され、使用さ  
れるであろうが、例え  
ば市役所での住民に関  
する情報等、共通に必  
要とする情報が多いこ  
とを考えると、究極  
は、第V-4図に示す  
如く、オフィス内をネ

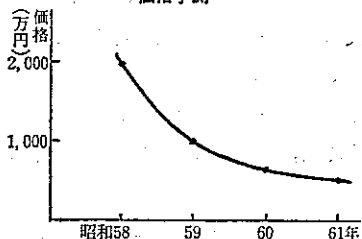
第V-4図 大容量光ファイルシステム



ットワークで結び、共通のデータベースとして光ディスク装置と検索装置を備え、各部署から、端末装置を使用して、入力或いは検索、閲覧する形となる。これに対応するためには大容量でかつ高速にアクセスできる装置が必要だが、既に数十枚の光ディスクを管理するデッキや、更には数百枚の光ディスクを管理するデッキも発表されている。

### iii 価格の見通し

第V-5図 電子ファイルシステムの  
価格予測



57年に市場に出て以来、期間も短いため、ユーザーにはまだ割高の感じがあるが、品質の安定、生産量の増加に伴って、価格の低減が続くものと思われる。コストダウンの予測を第V-5図に示す。

また光ディスク1枚の価格は現在数万円であり、記録できる文書1枚当りに換算すると3円程度となる。今後高密度記

録等の技術的進歩，歩留まりの向上，量産効果により，文書1枚当りの価格が10分の1程度になるのは，5～6年で可能と思われる。

### (3) ファクシミリ装置

ファクシミリ装置については，自治体での応用事例「集配信システム」の項で述べられているので省略する。

これからの動きとして，G4規格がCCITTの(SG8)で検討され，昭和59年11月の総会で勧告されることになっている。

G4規格は，デジタル通信回線に接続して，48KBPS 或いは 64KBPS の高速伝送が可能であり，A4判の原稿を数秒で伝送できるものである。

更に次のステップとしてはカラーファクシミリが考えられている。

### (4) 複写機

複写機は現在最も普及し，かつ活用されているOA機器であり，その生産台数は，第V-6図に示す如く年間180万台にも達し，昭和50年から昭和58年までの平均伸び率は前年比120%強となっている。

複写機は，直接静電式，間接静電式，ジアソ式に大別されるが，現在事務所で使用されているのは，殆んど全てがPPCである。

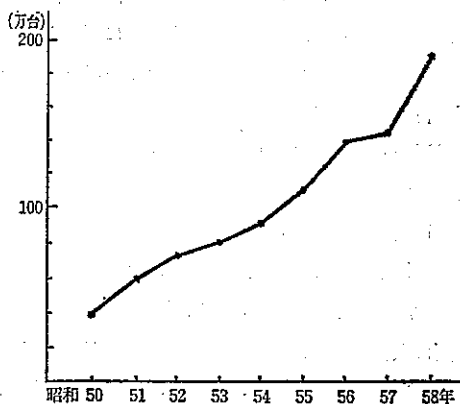
性能的には複写品質，高速性ともに殆んど支障のないレベルに達しており，メンテナンスを如何に少なくするかが解決を急がれる課題である。

機能面では，インテリジェント化，カラー化が進められるであろう。

#### i インテリジェント化

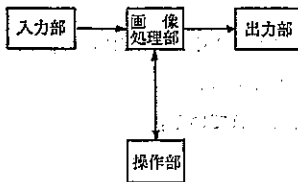
原稿を1対1で忠実に複写する機能から，ズーム機能により，任意のサイズに変換することができるようになった複写機は，更に原稿をつくる装置としての機能をも期待されはじめている。

第V-6図 複写機の生産台数



これは従来の複写機が原稿の像を光学系を通して、感光体上に直接結像せしめるのに対して、原稿をイメージセンサにより読みとり、一度電気信号に変換し、電気信号の状態で必要な画像処理を施した後、再びレーザー光などを用いて光信号に変換し、感光体上に像を再生し、複写するシステムであり、インテリジェントコピーと呼ばれている。

第V-7図  
インテリジェントコピーの構成図



インテリジェントコピーの構成の一例を第V-7図に示している。

入力部は原稿を読みとり電気信号に変換する部分であり、撮像管、固体撮像板、ラインセンサ等が考えられるが、高解像を要求され、かつ比較的低価格で実現できることから、一次元のイメージセンサが最も適している。

画像処理部には入力された情報を一度蓄えておくメモリーと、この情報に必要なに応じて処理を行うCPUを中心とした画像処理回路とがあり、ここで編集を終えた信号は出力部へ送られ、ここで再び光学像に変換され、プリントされて出てくる。

操作部はディスプレイと操作卓（キーボード）から成り、画面を見ながら希望の編集を行うことができる。

最近のLSI、メモリーの高速化、大容量化により、イメージ情報のような歴大な情報量でも比較的簡単に処理を施すことが可能となり、様々な編集機能を持たせることが可能になってきた。

現在提案されている主な機能は、①画面の拡大・縮小、②画面の全体或いは部分的な移動、③部分的な削除、④白黒反転、⑤複数原稿の合成等である。

更に大容量の外部メモリーを接続し、比較的使用頻度の高いイメージ情報を蓄積しておけば、必要に応じて、呼び出し、文書の一部分に挿入することができ、効率のよい文書作成機となる。

将来的には、スタンドアロン型の簡易なもの、ワードプロセッサ等と一体化され、LAN端末としてのワークステーションとなるものであろう。

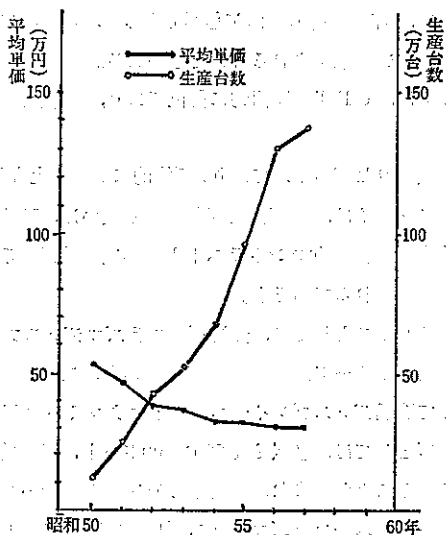
また現在、カラープリンターの開発が盛んであり、インクジェット方式、熱転写方式等さまざまなプリンターが市場に揃いはじめた。印字品質の改良も進んでおり、カラー化されたインテリジェントコピーも一般に用いられ始めるだろう。

## ii 価格の見通し



第V-8図に間接式複写機の単純平均単価を示している。現在普及機が30万円であり、すでに多量生産されている機器であることから、同一レベルの機能を有する機種では、価格はほぼ横ばいで推移するのではないだろうか。

第V-8図 複写機（間接式）の平均単価・生産台数



「機械統計年報」より

第V-1表に日本事務機械工業会による台数及び金額の予測を示す。

第V-1表 間接静電式複写機の実績及び予測

(単位：台、百万円)

	内 需		合 計	
	台 数	金 額	台 数	金 額
昭和57年	399,945	111,575	1,419,962	423,231
58年	473,413	136,245	1,924,059	491,873
59年	549,300	143,900	2,412,700	525,400
64年	834,100	188,500	3,830,600	684,900
69年	1,147,800	230,200	5,346,500	821,500

日本事務機械工業会「事務機械のビジョン」

(5) 表示装置

OA機器のインテリジェント化、ネットワーク化に伴い、CRTに代表される表示

装置と対話しながら作業する所謂VDT作業が多くなってきている。

最近になって、このVDT作業が長時間続くことによる疲労が問題となり、労働省は暫定的にVDT労働衛生のガイドラインを発表したし、また種々の機関で、疲労度の実態調査が行われている。

疲労防止の対策には、作業環境の整備が必要であるが、最終的には、表示装置そのものにも従来以上の厳しい要求がされるものと思われる。

表示デバイスとしては、CRTが圧倒的に優位であり、今後とも、この傾向は変わらないであろう。

CRTは、ほぼ完成されたデバイスであり、价格的にも性能上も最も競争力が強い。

今後のCRTディスプレイは、長残光蛍光体の採用或いは、高速スキャンニングによるフリッカーの除去や、適性なコントラストと精細度を確保するためのCRTおよび駆動回路の改良が続けられるであろう。

CRT以外の表示デバイスとしては、発光形のプラズマディスプレイ、エレクトロルミネッセンス、発光ダイオード、蛍光表示管等があり、また自からは発光しない受動形のデバイスとして液晶ディスプレイやエレクトロクロミックがある。

OA機器の表示装置としては、少くとも200×500ドット、最終的には500×1000ドットの画素を表示できることが望まれ、開発もこのレベルを狙って進められている。

エレクトロルミネッセンスやプラズマディスプレイには、このレベルに到達したのもも完成しているが、表示性能、価格、寿命等の総合評価で未だにCRTに対抗できるレベルに達していない。

しかしながら、これらのデバイスは全て奥行の薄い平板型ディスプレイであり、また液晶ディスプレイなどは低消費電力でもあることから、これらの特長を生かして、ポータブル型等の小型機器に採用されつつある。

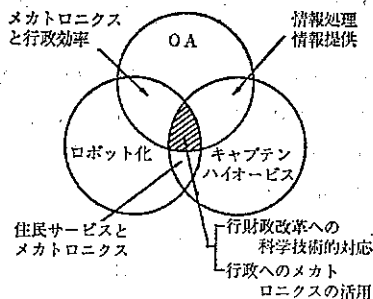
## 2 OAシステムの活用方向

### (1) OA化からメカトロ化へ

自治体のOAシステムも、内部の情報処理から次第に外部の施設・サービスへのメカトロニクス化、さらにはOAシステムのさらに高次元の総合情報システム化へと発展していくであろう。すなわちOAシステムの発展の利用は、住民情報のオンライン化に典型的にみられるサービス情報の活用であるが、あと1つは政策情報の活用であろう。もう1つの大きな発展方向はOAシステムのより高度的利用、複合的利用とし

での行政サービスのメカトロニクス化へすすんでいく方向である。

第V-9図 行政におけるコンピュータ利用分野



「公共投資・公共サービスのメカトロニクス化」研究會作成

第V-9図は、このような行政におけるコンピュータの利用分野を図示したもので、当面、OAシステムを中心として、行政管理的な内部事務処理の効率化がひろがっていくであろう。

しかし内部事務にとどまらず、外部の公共サービスの効率化をめざして、サービス・施設の効率化が図られつつある。たとえば新交通システムにみられる無人化、病院

内部の搬送システムにみられる省力化、施設の冷暖房装置のコンピュータ制御などにみられる省資源化である。

また、住民への情報提供などを目的とするサービス分野でも活用がひろがっていくだろう。OAシステムは、「情報」を共通項に、情報提供システムとしての家庭から必要なデータが引き出せるキャプテンハイオービスへ、さらに「行政効率」を共通項に、ロボットの導入、自動化、省力化へと発達していくことが予測される。一方、「サービス」を共通項として、そのサービス形態の多様化、高度化が図られていくであろう。自治体はこのようなOAシステムさらにメカトロニクス化に対して、自らの政策ビジョンに基づいてこれを制御し、使いこなしていく前傾姿勢をもたなければならない。

第2に、OAシステムは内部事務処理でなく、行政のメカトロニクス化へとひろがっていく。たとえば交通のコンピュータ制御による無人化、作業のロボット化、施設管理のコンピュータ化などである。

現在、水道の送配水、ごみ焼却などの施設管理の省力化がすすんでいるが、将来、福祉、教育、保健などの分野にもひろがっていくであろう。現に医療機器のコンピュータ化はすさまじい急展開を見せつつある。

巨額のコストを投入してそれほどの価値があるのかと疑いたくなるような分野もある。しかし自治体はこのようなコンピュータ化に対して一種の拒否反応を呈しつつこれまでできたが、果たして将来、このような対応姿勢で、真にコンピュータを利用し切れるのであろうか。

技術職員をみても土木・建築中心であり、公害問題がおこり化学関係も強化されるようになったが、機械関係、ことにエレクトロニクス関係は弱い。したがって民間企業の売り込みのデータを過信・過大評価し、不必要な過重な装置を付設する失敗を冒さないと限らない。

それよりもソフトウェアの面における立ち遅れは否定できないのではないか。A市の数年前建設された市民病院で冷暖房装備のコントロール制御を導入したが、各階層別の冷暖房調節はできるが、南北の調整はできないため、南は冬でも窓を開けるといふ現象がおき、大きなムダが不可避的・半永久的につづけられることになった。

全く初歩的なミスである。官庁の技術は、ハード・ソフトを問わず、施設管理はできて“施設経営”の訓練は受けていない。そのため新しい技術導入にあたって失敗を冒しやすい。地方行政の全部門にわたってOAシステムやコンピュータ化が浸透するときやはり1つの組織的欠陥として露呈するおそれがある。

したがって今後、OAからメカトロ化にすすむにしたがって、そのシステムの導入にあたっては専門技術のみでなく、経営、環境、健康、安全、効率などあらゆる面からみて総合的効果としてよりよきシステムをつくりだす複眼的政策思考が迫られるであろう。

## (2) 施設・サービスシステムの展開

施設管理面における機械化、さらにマイクロシステムによる無人化が図られていくであろう。神戸市の新交通システムは無人化となっており、施設面では冷暖房のコンピュータ・システムコントロールが導入されているが、ごみ焼却場、下水処理場の部分的機械化からさらに広い範囲にわたる省力化が図られていくであろう。

民間企業における製造部門にあっては機械化、自動化、システム化、無人化へと発展しつつある。地方自治体はどちらかといえばサービス産業なので民間企業の無人工場化を導入する余地は少ないが、施設管理の面にあって省力化がすすむのではなからうか。

たとえばマイクロコンピュータを導入した「新社会システム」の導入例は第V-2表のようになり、導入済、検討中のシステム数は第V-3表にみられるように合計666に達する。

また交通機関の事例では、神戸市の新交通システムはコンピュータによる自動運転、すなわち無人運転が行われている。経済効果に限れば、17年間で47億円と試算されている。その積算内容および根拠の妥当事例などについては次のように説明されている。

「全自動化に必要な初期投資額と人員の減少を比較する（表1・2）。初期投資額が約20億円、人員の減少分が約3億円であり、これを17年間の総費用で比較すると、初期投資額約29億円、人件費76億円で差し引き47億円の節約となる。

このことは（社）日本鉄道車輛工業会が発表した「新交通システム—中量軌道輸送システム—」の中の〈無人運転と有人運転の経済性の比較〉でも、営業キロ10キロメートル、1日8万人輸送で、要員数、有人運転（ワシマン運転）で190人、無人運転で120人とその差70人、累積赤字解消が無人運転の場合で三年早く、最大赤字幅も約30億円の差という結果がでている。また（社）日本モノレール協会システム研究グループ発表の同じような比較においても、初期投資額の差が約30億円（18年償還・年7.3%）であり、人件費（1人当たり初年度500万円、年6%、18年で9,635万円—初期投資額に換算すると年約1億円）と比較すれば、5分間隔運転（要員差29名—29億円）で収支トントン、2分間隔運転であれば、無人運転の方が経済性が高くなるという結果が出ている。（表3・4）。

このように、システムの全自動化について長所、短所があり、経済性の比較も行われているわけであるが、この結論については今後の社会の動き、なかでも公共輸送機関の将来のビジョンをどのように位置づけるかにかかっているのではないかと考えられる。」

（財）神戸都市問題研究所「交通経営の理論と実践」120～121頁

表1 全自動化による費用節約  
(試算) (単位: 億円)

	費用	17年間の 総費用
設備費の上昇分	19	29
人件費の減少分	-3	-76
差	16	-47

前掲「交通経営の理論と実践」119頁

表2 全自動化による人員の減少 (試算)  
(単位: 人)

	在来鉄道並み		神戸 交通 当計画	減少人員	
	乗客 3万人	乗客 6万人		乗客 3万人	乗客 6万人
乗務員 運転手	16	23	0	-16	-23
車掌	16	23	0	-16	-23
駅務員	52	52	4	-48	-48
巡視員	—	—	16	16	16
計	84	98	20	-64	-78

前掲「交通経営の理論と実践」120頁

表3 例題路線

線路長	複線10km
駅数	12
交通需要	80,000人/日 ピーク 9,000人/時(片道)
表定速度	30km/h

表4 例題路線の要員数

		無人 (人)	有人 (人)
職務要員		(42)	42
指令要員		9	9
保守要員		60	57
乗務員	2分間隔運転	0	63
	5分間隔運転	0	29
管理要員		9	10
計	2分間隔運転	120	181
	5分間隔運転		147

計算例

$$2 \text{分間隔運転の場合の乗務員数, 運転列車数} \\ \left( \frac{10 \text{km}}{30 \text{km/h}} \times 60 + 2 \text{分} \right) \times 2 \\ \rightarrow 22 \text{列車}$$

乗務員数

$$22 \text{列車} \times 2 \text{交替} + 0.7 = 63 \text{人}$$

0.7は出勤率にかかわる係数

前掲「交通経営の理論と実践」121頁

このような問題は新交通システムに限らず、OA化を含めた機械化全体にいえることで、効果の分かれ目はその技術システムよりもそれを利用する社会システムによって大きく左右されることである。新交通の事例では5分間隔よりも2分間隔、3万人輸送よりも5万人輸送体制の方がより大きい効果を生ずる。OA導入にあっても利用件数、利用密度がどのように発生するかをしっかりと予測し、導入のシステム、時期、機種を決定していくべきである。

第V-2表 新社会システム導入例

資源エネルギー系	ソーラーシステム、中水道利用システム、ごみ廃熱利用発電システム
情報・通信系	地域医療情報システム、CATV、公警監視テレメーターシステム
交通・物流系	新交通システム、バス接近表示システム、真空ごみ輸送システム

第V-3表 新社会システム系統別一覧

都道府県 指定都市	都道府県・指定都市分					市 町 村 分					合 計				
	資 源 エ ネ ル ギ ー	情 報 通 信	交 通 物 流	そ の 他	計	資 源 エ ネ ル ギ ー	情 報 通 信	交 通 物 流	そ の 他	計	資 源 エ ネ ル ギ ー	情 報 通 信	交 通 物 流	そ の 他	計
導入済	42	132	44	9	227	166	110	16	18	310	208	242	60	27	537
検討中	17	34	13	2	66	42	15	3	3	63	59	49	16	5	129
合 計	59	166	57	11	293	208	125	19	21	373	267	291	76	32	666

(財)地方自治協会『地方公共団体における新社会システムの導入』

(昭和59年3月) 114~123頁

(3) ニューメディアへの発展

地方自治体はOA化によるノウハウ、技術、専門家などを基礎にして、さらにニューメディアへの対応へすすむことになるであろう。

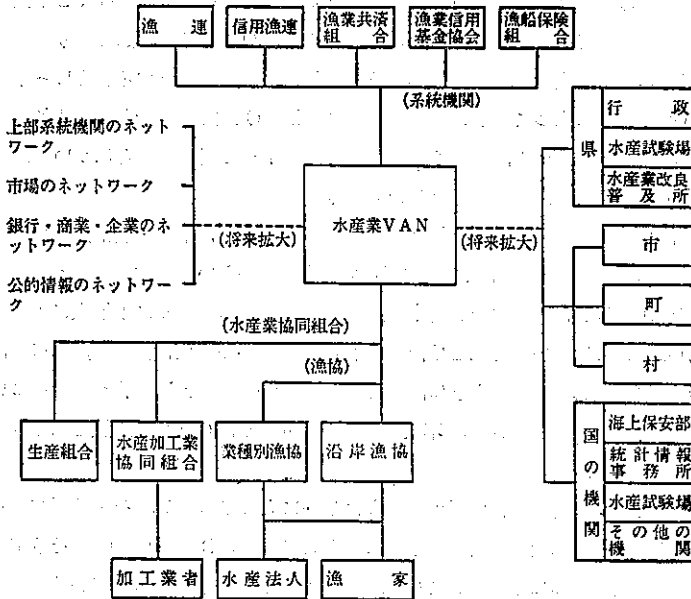
その1つが、地域INSとか地域VANへの参加である。地域INSはすでに大分県などで構想が固められているが、今後、各地域で導入されていくであろう。もっとも一般的な形は電々公社などのINSへ情報提供者として参加する方式であるが、独自のINS構想でもって参入することも可能であろう。

INSよりも具体的で地域戦略的なシステムがVANである。長崎県の水産業VANの構想図は第V-10図のとおりであるが、各方面から多くの情報を収集し、それを各分野で随意に引き出し利用することになるが、自治体としては各行政システムごとにデータを汎用コンピュータに入力し、VANシステムへの情報提供とともに、自治

体サイドの行政情報サービスシステムとしても利用できるよう整備しておく必要がある。

さらに住民証明関係もファクシミリを使って各所への配送が瞬時に可能となり、将来は各家庭への行政情報の配布、さらにはダイヤル方式による行政自己データの検索システムなど、ホーム・バンキング、ホームショッピングと同じようなシステムが行政サービスにも波及してくるであろう。

第V-10図 水産業VAN構成模式図



将来は福祉、環境、文化などの面にあつて、CATVによる社会教育、ホーム・オートメーションによる在宅ケアなどあらゆる分野にわたってニューメディアの活用が期待される。

## 第2節 OA導入への政策ビジョン

### 1. OA導入への基本的政策

#### (1) OA化への基本的認識

OA導入は好むと好まざるとにかかわらず官庁革命であり、内部での軋轢は避け難い。しかも利害が対立するとはいえ給与問題のように単純でない。少なくとも技術的な専門知識が必要である。さらに第1次機械化よりもOA化は全庁的であり複雑であるため与える影響も大きい。そのためOA化を推進する側も抵抗する側もはっきりとしたOAへの認識に立つことがのぞまれる。すなわちOA化への価値観の対立、効果への評価、導入のシステム、効果の配分、デメリットへの対応策などについて、事前に関係者で突込んだ論議が求められるのである。

第1に、OA化さらには情報化社会に対する知識、それは単なる技術知識ではなく、情報化社会に対して、自治体はどう対応していくべきかという哲学・政策・実践を常に行っていかなければならない。福祉社会の形成は単なるサービスの拡大によってもたらされるものではない。福祉とは何か、自治体、家族の責任は何かと、常に論議をしながらすすめられつつあるように、OA化も機械化の意義とか効果・弊害について論議を積み重ねていかなければ、不毛の論議を繰り返し、OA化の進展を諦めざるをえない破目になる。

OA化にともなう直接利害関係の調整もたしかに大事であるが、その背景にはOA化をめぐる基本的な問題への研究が十分になされていなければならない。そうでなければOA化の枝葉末節にとらわれてOA化が歪んだ形ですすめられていく恐れもある。したがってOAをめぐる意見の対立を恐れずに全庁的論議がなされなければならない。

第2に、地方自治体においてはOAをはじめとするコンピュータ・テクノロジーは民間に比べてそれほど大きなインパクトとか効果を発揮しないという見解が根強い。それも自治体の関係者によって根強いのは、それは大きな誤りである。単近な事例を上げれば、政策決定支援システムをみても、それは単に政策の最適化に寄与するのみでなく、そのような技術開発は市民への情報提供を促し、地方自治の民主化に貢献するという民間企業にはないより高度な政策効果を秘めているのである。



したがって、あまり低い実務次元の問題に論議を閉じ込めてしまうことなく、より望ましい目標のために如何にすべきかと課題を設定し、そのための対応策を考えるべきである。すなわち行政の方が政策選択の余地は大きく、政策の最適化への接近が少しでも行われればその効果は測り知れないのであり、また、OA化によって情報提供がすすめばそれだけ民主化に貢献する。このような視点からみた複合効果を総合化すると自治体OA化の方がより効果は大きいといえ、政策決定支援システムとかメカトロニクス化、総合行政情報システムなどの形成をめざしてOA化推進が期待されるのである。

第3に、OA化やニューメディア論のなかにみられる理想像とか将来像にあまり幻想されてはならない。自治体のOA化という具体的課題から考えると、せいぜい近未来、数年後のOA化の様相を想定してみることであろう。もちろん長期的構想はもつべきであるが、推進の力点はあくまで近未来におくべきである。

それは次のような点からもいえる。1つは、技術開発の進歩にあってコスト、機能の面にあって大きな変化がみられ、現時点では導入がコスト面から不可能であっても数年後はどうなるかわからない。2つは、OA化に対する認識、評価も変わってくるであろう。コンピュータアレルギー症も自然に治療されていくかも知れない。ことに心配されていた健康管理も機器の改良によって大きく改善される見通しがつくかも知れない。

第4に、以上のような基本的認識の上で配慮されなければならないのは、OA化をめぐるソフトのシステムの成熟である。その卑近な事例が政策決定支援システムである。どのように科学的情報が提供されても、それを活用して政策が行われなければ、システムがないのと同じである。また、OA化によって捻出された時間、人材、資金がそのまま放置されていたとしたら、OA化の効果はゼロに等しい。

したがってハードのOA化とともにソフトとしての意識改革、政策決定手続き、事務処理方式などがそれにふさわしい形で変革されなければ、OA化だけが宙に浮き、単に事務手続きの効率化の水準に止まってしまう。かつてアメリカの科学的管理システムとか政策決定システムが数多く日本に導入された。たとえばPPBSシステムとかシステムアナリシスとかは特に有名であるが、日本の官庁風土を変えることなくしては定着しなかった。

このようにOA化の導入はソフトとハードが並行して進展しないとOA化の効果も中途半端に終わるのであろう。OA化がより高度化した政策目標を狙うようになるにしたがって、ソフトシステムの重要性はますますOA化そのものの死命を制するように

なるだろう。また、(2)の「O.A.化への個別的政策」については、(1)と同様に、O.A.化導入にともなう種々の問題については、第3章で個別に詳述したが、では自治体としてどのような政策対応をとっていかについては、一応、次のようにいえるのではなからうか。

①第1のプライバシー保護については、内規、要綱で処理するのではなく、プライバシー保護条例を定めていくのが理想で、少なくとも行政情報管理条例の如く、データ処理について条例化すべきである。これは情報公開条例と車の両輪の如き2本柱として制定されなければならない。ことにここ数年、自治体にひろがりつつある情報公開条例の精神を十分に汲みとっていかなければならない。

地方自治体にあつては、昭和50年3月、国立市で「電子計算組織の運営に関する条例」が制定され、現在までに条例制定団体は150団体をこえている。

しかし、このような条例化だけでは安心できない。

第1に、プライバシーについての保護機能が不十分なことである。コンピュータとプライバシーの問題は、自治体にとっては財務監査と同じで、公務員がその業務を守るかどうかではなく、第三者がチェックする必要があり、それは内部チェックでは心もとない。どうしても外部チェックが必要である。

第2に、プライバシー保護審議会の委員構成についてである。情報公開およびコンピュータ情報処理などにあつても、異議申し立ての住民グループを公益団体とみなして、一種の批判・監視装置として受け入れる雅量を行政側は持たなければならない。その理由は、入力当初はともかく、行政の警戒心がゆるむ時期がいつかは到来するからである。それは官僚制の避けられぬ宿命でもある。

第3に、運営の公開・公表による保障機能の確保である。行政が保有する住民・行政データは、ある意味では財務関係の金銭と同じ財産であり、その運営・利用にあつて公表制というチェック機能が加わらない限り完全を期し難い。コンピュータ化よりも恐ろしいのはその目的外使用で、その弊害を防止するためには、コンピュータの運営・利用に関する公開性を徹底することが最上の予防装置である。

こうした要請にこたえて、各自治体のプライバシー保護条例は、運営審議会議事録の公表、コンピュータ入力データの一覧表の公表、コンピュータ入力データの利用状況の公表、調査・研究・行政目的のための利用者・目的・利用データの公表を行つて

このように保護条例を制定し、行政機関相互のみならず同じ自治体の内部部局の相互行政情報利用も、委員会にかけ承諾をえること、また、どのような利用があったか、どのような情報が入力されているかを公表し、チェックすることによってかなりプライバシーは護られる。

第2に、健康管理については、多くの問題が未解決として残されているので、長時間OA機器に従事することを避けるのが、現在では最も妥当な対策である。幸い地方自治体は窓口業務を中心にして長時間作業を要する業務はそれほど多くはない。しかも長時間のケースであってもすべての関係職員が自分の関係データを入力するような作業分担システムを組んでおればそのようなケースをほとんど回避することができるはずである。

したがって特定の、ことに女子職員に入力作業を長時間にわたって分担させるとか、また、たとえ民間委託であってもそのような業務を下請的に利用するのは可能な限り回避すべきで、少しぐらいの効率性を犠牲にしても、すべての職員がOA機器を操作するように事務分担を定めるべきである。この点、自治体の職員はOAアレルギー症が強く、ともすれば入力作業などを特定職員に集中処理させる傾向があるが、見直すべきである。

第3のセキュリティ対策については、このような保護条例の制定によるプライバシー保護機能とともに、より完全を期するためには不測の事態、ことにコンピュータ犯罪に対するセキュリティ対策が完備されていなければならない。

ことにオンライン化を行った場合、個別処理でないので、庁内にあっても担当課以外のデータをチェックしないし、また、端末機からデータの入出力が可能となるので不正・不当使用の危険性は高まる。

まずコンピュータシステムの障害原因、また、データ漏えいの原因としては、1つは、自然災害として地震、火災、雷などがある。ことに落雷による高圧電流の逆流のように予期しないケースが発生する。2つは、システム構成要素でハードウェアとソフトウェアの両面が考えられる。ハードウェアは機械の故障であるが、ソフトウェアはプログラムの組み間違いである。3つは、人為的障害によるもので不正操作とか犯罪行為である。これはコンピュータを操作して意図的にデータを改ざんすることと、データそのものを外部に持ち出すことである。

障害・事故の原因としては以上の3つに分けられるが、その結果起こる態様としては、1つは、オンラインシステムが正常に稼働しないという業務処理上のトラブルであり、あと1つは、データの漏えい、改ざん、抹消、などの不正使用である。

このようなセキュリティの水準を高めるためには設備面において、火事、停電、落雷、水害に備えることで、高層階の耐震建築物で防火壁にさえぎられ、補助電源を持っていることが常識的に考えられる。

あと1つはハードウェアの面からで、たとえば回線を2系統にしておくとか事故に対する安全性を高めるなどの設備上の配慮が考えられる。しかし現実のセキュリティは、職員の心掛けも含めた初歩的原始的対応である。

ことにオンライン化のケースでは、端末で機器を操作されるので不特定多数の人が関係し、監視も不十分であるので不正使用、データの改ざんなどの危険性が高い。そこで一般的には次のようなソフト面での対応がより重要と考えられる。

1つは、コンピュータ機器の操作に関する対策である。

- ①パスワードを設定することによって関係者以外が汎用コンピュータ、ことに端末機を操作できないようにする。
- ②中央処理装置（汎用大型コンピュータ）、端末装置などの使用状況を記録し、誰がどのようなデータを引き出し、どのような操作をしたかをわかるようにする。
- ③ 端末機ではその所管外のデータは入力できないし、また、引き出しもできないようにする。
- ④プログラムの改ざん、登録外のプログラムの作動をチェックすることや、データベース・マネジメント・システムの管理体制を確立することである。チェック体制は会計などに比べて遅れているが、操作・入力の誤りという不正と関係のない点のチェックもあり、早期導入が待たれる。また、公文書に限らずコンピュータ関係のテープの保管も全般的にはルーズであるので、改めて管理体制を確立しなければならぬだろう。

2つは、電算課を中心とする職員へのデータ保護の面からの規制である。

- ①プランナー、プログラマ・オペレータの職務分担を明確にする。これは会計処理と同じで、1人の職員がすべて分担することは不正操作の可能性が高くなるからである。
- ②機械室の入退室および機械室内の勤務体制を適切に管理する。これは初歩的な対策であるが、入室について暗号方式、カード方式の利用を導入し、ことに時間外の対策を厳格にする必要がある。

第4に、研修方法については、啓発研修と実務研修に分かれる。啓発研修についてはたしかに情報化社会とかOAシステムの意義についての一般的解説はなされているが、現実のシビアな問題、たとえば健康管理、費用効果、プライバシーについて、一

級向きにその対応策などを解説する専門家が非常に得がたいことであろう。

そのため啓発研修はきれいに終わり、OA機器の実物演習が付加されて行われても本当の意味での自治体OA化の課題を職員が十分に認識したかどうか、その効果性に問題がある場合が少なくない。そこで全く一般的な教養講演研修的な啓発と政策課題をかかえ込んだ政策啓発研修を分けて実施することがのぞましい。その場合、あまり専門家にこだわることなく他の先進自治体の担当課長を招き、関係者のみによるフリートーキングを行うか、現地視察による集団研修などを採用しなければならないのではなかろうか。

これに反して実務研修はオーソドックスな研修方式を踏襲していけば、ある程度の目的は達成されるが、研修所に共同ルームを設け機器を常設しておくとか、指導員を電算課から招くか、メーカーから招くか、研修会社・団体などに委託するかさまざまな方式が考えられる。

研修方式としては一応、以上の2つの方式によって課題は解消されるが、問題は各課別の担当者のプログラム作成能力などの向上をめざそうとなると、実務研修以上の水準の専門研修を行うことになるが、中小市町村にとっては人員・費用の面からむずかしく他の専門研修機関に依存しなければならない。問題はそのような数少ない専門職員をどう活用していくかである。丁度、統計課に在職する計量経済分析の専門職員をどう活用するかと同じであって、これはプログラム作成などをまず担当課職員が自分で作成し、専門職員に指導してもらおうという実務指導を日常業務のなかに、フォーマル、インフォーマルなシステムで組み込んでいくのが最も現実妥当性があるのではなかろうか。

第5の、自己導入か委託処理かについては、府県・大都市さらに中小都市でもすでに自己導入済みのところは問題はないが、中小都市で委託・共同処理方式のところはその選択を迫られることになるであろう。

今後の方向としては住民情報のオンライン化に象徴されるように、行政情報を複合利用し、総合行政情報を形成していこうとするところでは、どうしても自己導入方式に踏み切らなければならない行政環境が成熟しつつある。ことにこれまでのように個別の計算処理とが宛名整理の場合では委託でも十分に対応できたが、複合利用となるどうしても即応性に欠ける。また、委託方式ではどうしても内部職員が育たず、OA化に対して何時までたっても受身であり、創造的な自己システムの開発のないままOA化がすすむことになるが、これとても限界があるのではなかろうか。

ただ市町村の規模からみて、自己導入はかえってコストがかかり過ぎるとか、要員

の確保がむずかしい場合、それほど急ぐことはない。規模の利益からみて導入の効果はそれほど大きくないし、遅ればそれだけコスト軽減と良いソフトシステムの開発などがみられる。したがって職員を養成しながら万全の体制で導入すればよい。

しかしそれでも町村ベースですでに共同処理方式を導入しているところは、共同処理方式の活用が十分考えられる余地がある。それは光ファイバーやコンピュータの性能が向上することによって、自己導入と同じ利便性をもって汎用コンピュータを利用することができるようになり、しかもコストの面から考えて共同処理の方が低いケースが多いと予測されるからである。

また、純粋な民間委託の場合、個別情報処理はともかく、オンライン化の場合はハンディは大きい。考え方としてはコンピュータ事務全体を民間委託してオンライン化を図る方法もあるが、共同処理の場合が外郭団体、一部事務組合方式であるのに、純粋に民間会社である場合、プライバシー保護など問題が多い。しかし一度に委託を引き上げる場合は受託会社の経営に大きな打撃を与えるので、一部自己導入によるオフコン処理とか、管理会社を別につくり、管理と処理を分けて、管理部門を自治体が掌握した第3セクター方式が考えられる。

第3章に紹介した松戸市のように第3セクター方式がすでに稼働しているが、コスト面からは単純なコンピュータ処理を民間部門に分担してもらう方式は魅力ある方式であろう。

第6に費用効果については、人口規模の大きいほど、利用密度が高いほど、規模の利益などの要素から考えると効果があり、早期導入を行っても費用倒れとなることはない。しかし、システムが複雑になると、効果は落ちやすいので、単純な計算事務、住所・氏名選別などから始めるのが最もオーソドックスな方法である。

OAの費用効果で最も問題なのは本文でもふれたように理想値と実際値とがかなり違うケースがあることで、その理由も述べたが、政策的には次のような対応を考えるべきであろう。

まず、人口急増市、事務需要増加部門にあってはOA化の効果は十分に見込まれる。それは最近の傾向として一般事務部門への大幅な増員が期待できないので、この点、物件費を投入しても人員の抑制という政策選択が自治体の内部にあっても政策実現の可能性が大きいからである。

次に、OA化にともなって窓口部門などは人員変動、配置転換が避けられないが、単年度で導入後に断行することは大きな影響を及ぼし、職員にも犠牲を強いることになるので、住民情報のオンライン化などにあっては、前後数年の人員計画をもって早

くから対応し、激変緩和を図っていくべきである。

## 2 OA活用への政策ビジョン

### (1) 活用への政策発想

OA化は1つの「官庁革命」であり、また1つの「知的創造」である。それはある意味において自治体の力量が試される場でもある。OA化が早く広汎に浸透することがOA化の高い水準を必ずしも意味しないかも知れない。OA化という技術革命を自治体の科学化・民主化に結びつけ、体質改善に成功することが、OA化の本当の行財政効果といえるであろう。

自治体においてこれまで主流を占めていた行政は、許認可行政、施設管理行政、給付行政であるが、これらの行政は法令基準、補助基準に照らして、サービスを提供し、権力を行使することであり、あまり創造的とはいえない。もっともその枠内で自治体職員の創造的実践は行われてきたが、それはあくまでも実施面での例外的現象であったといえる。

OA化もこれと同じで、計算、浄書の次元で止まっている場合はよいが、1つのシステムとしてOA化を図ろうとすると、現行システムの変革をとまわずにはいられない。住民情報システム、財務会計システムはこのような事例に該当するであろう。一方、新しいシステムづくりは、それは全く知的創造となる。今後、OA化にともなう自治体内部で多くのシステム、たとえば災害情報・広聴・広報などのシステムがつくり出されていくであろうが、そのようなプログラムの組み立ては新しい行政施策の形成でもある。

このような視点からOA化は1つ1つ問題を片付けながら新しい行政スタイルをつくりだすという1つの立派な行政事業であり、公共事業や施設建設さらには人材派遣、補助金給付などを上回る市民や地域へのサービスである。したがって豊かな政策発想と卓抜した説得力をもって1つのプログラムを実現していくことが求められるのであり、もしそのような政策意識や実行力が欠落しているときは、OA機器は高価な知的遊戯の具と化してしまうであろう。

このような政策活用の点からみて政策発想において留意すべき点としては次のような点があげられる。

第1に、OA化を減量化の手段として利用することについては否定しえないが、それだけではOA化は歪んだ不完全なOA化になってしまうであろう。たとえば労働の

軽減を考えなければ健康問題に手落ちが起ころし、実務研修などが不十分のままスタートすることとなる。また、市民サービスの向上を考えなければファクシミリによる伝送方式の導入に立ち遅れることになるであろう。

いいかえればO.A化の効果を職員、市民、財政面でどう配分するかを事前に定めておく方がぞましい。そのような配分比率を明確にする方が、適正な費用効果を算出でき結果はより大きな効果を生み出すことになるであろう。

第2に、政策支援システムについてはシステムは形成されたが、実際の政策最適化にはあまり寄与しないという憾みがあることは先にふれた。しかし政策支援システムは行政データベースの基礎であり、長期的目標をもってすすめていかなければならない。したがって政策支援システムの評価は、そのみではなく行政情報提供サービスとか行政資料作成サービスの一環として考えていければその効果は大きい。

たとえば人口動態1つをみても、もし個々の部局課で必要となったとき、統計書から抜き出し、作図することはかなりの時間と労働が必要となる。行政情報提供システムが完備しておれば、棒グラフ、折れ線グラフなど好みの統計データがプリンターで打ち出されてくる。

## (2) 活用への個別システム

現在、多くの自治体においてO.A化の活用が展開されているが、将来、さらにO.A化の適用・活用事例は多くなっていくであろう。たとえばパソコン、ワープロといった機能に、ファクシミリなどによって文書送付、情報伝達機能が新しく付加されるとか、庁舎のLANシステムが完成するとかによって、適用・活用範囲も拡大されていくであろう。

このようにO.A化の利用は小は氏名整理から大は住民情報まで含むことになるが、地方自治体が当面対応すべき個別システムとしては、次のような事例が考えられる。

第1に、個別システムの活用で、農業、産業、観光、医療、文化などそれぞれの分野での情報システムが考えられる。ただ一般情報システムになればなるほどそのシステム形成はむずかしく、ユーザーのニーズとの一致に苦慮することになる。

単なる行政情報の収集、提供であれば、行政総合情報サービスシステムの部門システムで済むことになり、それ以外となると他の団体とのVANシステムの導入となり、新しいシステムの形成となる。その場合、余程の明確なニーズのない限り、情報システムのみが先走ることになる。

第2に、文書処理システムの立ち遅れからみて、今後、この分野での活用が期待さ



れる。この点については先にもふれたが、自治体OAの欠点の1つは技術先行型ということで、最も日常的なデータ処理を無視して高度技術の導入を図っているという傾向がある。たとえば各自治体において名簿整理を各部局課別に行っているが、統一性がない。もし、同じ機種ワープロを購入し、最近の情報を各課が整備しフロッピーに内蔵しておけば、名簿の検索、宛名書きなども大幅に労力が削減されるはずである。

このような技術的にみて解決済みのOA化にはあまり意欲を示さず、いたずらに全庁的なネットワーク化を一気に図ろうとする傾向がみられる。しかし、全庁的なネットワーク化に先立って各課ベースのOA化を統一的な方針で行い、その上でネットワーク化をすすめるという2段階方式がより実効的と考えられるケースも少なくないものである。

## 新刊紹介

# 首都計画の政治 都市の復権と都市美の再発見 市の社会史 地方財政総論 「公害」の同時代史

### ■首都計画の政治

地方自治の研究において、三新法から明治17年の改正まで、自由民権運動との絡み合いもあって、この時期に労作が集中している。ところがそれ以後は、一転して制度史となり、亀野川浩、藤田武夫らによる府県制、市制町村制の制度制定史に限られ、地方自治史は生彩を欠いたものになる。

この17年以後の制度形成期における新しい視点を築いたのが、著者の前著『明治国家形成と地方経営』（1980年、東大出版会）であった。制度史に偏ることなく、地方行政全般をにらみ、その政治力学、官僚の行動原理、経済・政治環境の変化などをふまえながら、制度制定をもたらした背景、そして、どうしてそのような制度となったかを複雑な政治・行政要因を分析しながらダイナミックに描いている。

本書は前書と全く同じ手法で、東京の市区改正条例をその発想から制定までの軌跡を刻明にたどっていく。著者自身が、これまでの研究が点から線へ、さらに面へ発展してきたが、本書によって「立体」化を試みたといっているように豊富な資料をもとに総合的研究となっている。

この研究によってまず考えさせられることは、明治のみでなく、今日にあっても法律制定のメカニズムは基本的には変って

ないという点で、むしろ酷似している。その意味で今日の行政メカニズムをより深く解明するためにも必須の文献となりえよう。

法等の制定には当然、多くの阻害要素がある。東京府知事を橋頭堡とする内務官僚がいかなる策略でもって切り崩していったかが核心となる。

第1に、審査会といった官庁を網羅し民間も加えた方式をはじめて考案する。しかし、その一方で徹底して府会を無視し、専門情報の独占・秘密化を図り、外部を操っていく方式をつくりだしている。

第2に、内務・大蔵・工部・農商務省といった各省庁の利害の対立、主導権争いである。そのなかにおいて内務省自身が局あって省なしの分裂状況に悩まされることである。

第3に、元老院、参事院などの批判における「行政の論理」と民力休養論、欧化主義批判などの対決である。

この過程で示された、利害関係者の行動原理を深く分析して市区条例の単なる性格論争といった皮相な論点の循環論に陥ることなく、政治史としてのスポットの当て方は絶妙といえる。

内務省の既成事実の積み上げ方式と行政論理に対して、他はマスコミへの情報政策

でゆさぶり戦法を駆使した。財源問題としての入府税をめぐる内務・大蔵の確執とそして敗退した経済環境の変化、そしてその背景にある人脈によって担当人事も支配され、法案の行方にも大きな影響力を与えることなど、政治・財政メカニズムが如実に描き出されている。

そして最終的に譲歩に譲歩を重ねることによって、法案成立をみるが、「地方自治制推進の論理」が抹殺されたのみでなく、貧弱な財源の下でのプラン作成権のみの手続法と化してしまう。

法案成立のために魂も財産も売り払ってしまい抜け殻のような法案づくりを行わざるをえない政治・行政のメカニズムは今日も変わっていないが、その原型をここに見る思いがする。

法案制定は1つの政治ドラマである。これまで法案という visible なものに関心が向けられていたが、研究されなければならぬのはその背景となったメカニズムであることが、本書によって興味深く印象づけられる。地方自治の研究も本書のような政治史の出現によってさらに幅広いものと変貌していくであろう。

地方自治の関係者はこのような本格的な歴史研究にふれ、改めて地方自治の深さ、面白さに気づくのではなからうか、是非一読をすすめたい労作である。

(御厨 貴著  
山川出版社 3,000円)

## ●都市の復権と都市美の再発見

ローマ・東京

古来より都市に関する計画は、カオスを

秩序づけ制御する技術として、権力によって立案され実施されてきた。しかしながら、変遷を繰り返す都市は、計画の想定した領域をはみだす膨張を示し、又構造自体の質的变化をもたらしてきた歴史がある。所謂産業革命以降の技術の急速な進展は都市に変化を強要し、自らを制御する術を見失った技術は都市の混乱に拍車をかけた。我国においても、高度成長期を経て特に都市問題がクローズアップされてきている。地価の高騰、公害汚染、自動車の氾濫、住宅への困窮…。そして、増々複雑化する都市の物理的環境は、都市に対する全体的認識すら不可能なものとし、都市づくりの理想と展望が見失われたままである。都市美、それは一つの均整のとれた都市状況そのものと言えるが、そういった理想像とそれを実現する方法を明確に提示できないのが、都市論が陥っている現状であろう。

その中で、目指すべき都市美の一つの類型として歴史的都市が注目されている。歴史的都市は、現在の都市が見失っている秩序と固有性についての文脈を完全に調和的に完成させていた見事な解答、として捉えられようとしている。

本書は、「都市の復権と都市美の再発見」というテーマで法政大学が行った国際シンポジウムとパネルセッションの記録である。ここでは、イタリアから招いた四名の都市専門家を交えて、ローマと東京(江戸)という歴史的都市を題材として、「都市の復権と都市計画」、「現代技術と都市環境」、「都市美形成の歴史的条件とその方策」という三つのサブテーマに分れて活発な議論が展開されている。ローマと東京は、共

にその歴史の中において一つの完成した都市とその美を作り出していった。しかし、東京が明治以降中央集権的あるいは大企業寄りの都市づくりによって歴史と美を失った一方で、今なお都市としての主権を確立し都市美を保っているローマは注目される。そして、それらの中から、今後の都市のあり方、理念を求めうるのではないか。大きな流れとして、このような仮説の検証の中から様々な意見が寄せられている。ここに言う都市美とは、必ずしも視覚的美しさに限定されたものではなく、環境そしてその中で生活する人間すべてを包括する調和のとれた状態を指す。したがって、都市美に関して種々な側面からのアプローチが必要とされ、このシンポジウムにおいても、政治、経済、哲学、工学など広範囲の分野からの発言がなされている。その中には、従来から連続として積み上げられて来た伝統の上に今後の都市のあり方を求めようという方向に対して、現代の都市をカオスと見做すのではなく、多様化、異質なものの出会いと捉え、それらを美化していく場を求めていくのが都市だという方向も示されている。これらの意見は必ずしも合意をえることはできないかもしれないけれども、それだけによけい都市に係る議論の現況を正確に伝える報告であると言えよう。それゆえ、美しい都市を作り出すために市民的合意形成を作り出して行く過程を考える上で、参考とすべき好書である。

(法政大学出版局刊 3,800円)

## ■市の社会史

歴史的に見た場合、経済の発展や都市の

発達において“市”の果してきた役割はきわめて大きい。限られた狭い地域での商品交換の場である市場から、広域的な物流センターとしての定期市あるいはメッセまでその規模は様々であるが、“市”を通じての物と物との交換が経済圏の拡大をもたらすし、また地域的な分業体制の確立が農村経済社会から近代の産業社会への発展の一因となった。また“市”を中心に人々が集住することによって、都市が形成され、今日の巨大都市の基礎となったものも数多い。その意味で市は、ヨーロッパ諸国のみならず、世界各国において商業の発達や都市の発展と密接な関係をもっているといえる。

さらに、市は単に交易の場であるだけでなく、人と人との交流・交歓の場としての機能をも併せもつものであり、市を通じて文化が伝播し、異文化が交流し、さらに新しい文化が生まれてくる。市は広く社会生活の場として、重要な意味を有するものである。

市の生成・発展過程やその機構について、今日まで様々な歴史的研究が行なわれてきたが、それは、商業史、経済史、法制史、文化史、社会史の分野など、多方面に渡っている。さらに、これらの個別のアプローチを再統合し、市のもつ意義を全体として明らかにしようとする市場史の試みもみられる。我が国においても、近代化のプロセスにおいて形成されてきた卸売市場や小売市場についての、歴史的側面からの個別・実証的研究がいくつか試みられ、注目されているところである。市は歴史的研究の対象として、なお尽きぬ興味を与えている。

さて、本書は1883年にロンドンで出版された“Fairs, Past and Present”の翻訳である。イギリスにおける市場研究の端緒となったものであり、この分野での古典として評価されている。それまで、市に関しては、学問的な研究の対象とされることはなく、歴史的叙述の一環あるいは旅行記の一部としてその有様が記述されてきたにすぎない。本書は、そのような市を研究対象とし、その生成発展過程を豊富な史料に基いて実証的に記述した はじめての試みである。

最初にヨーロッパ諸国における市の起源を概観し、次にイギリスにおける市の発達過程に焦点をあて、その起源、初期の奨励規則、市場裁判所の役割、市に関する立法措置などを明らかにしている。また実例としてイングランド・スターブリッジの市とロンドン・バーソロミューの市を取り上げ、その起源から19世紀までの歩みをこく明に描き、さらに、フランスのシャンパーニュその他の市、ロシアの諸市など大陸における市の歴史にまで筆を進め、比較市場史の面でも一つの視点を提供している。

本書の副題は、ヨーロッパ商業史の一断章となっているが、いうまでもなく、本書における各市の記述は経済活動のみに止まらず、市に集まる人々の生活にまで及び、その生活諸相をいきいきと描き出している。その点で本書は、その後の法制史、社会史、生活文化史の展開の原点となったとって過言でないだろう。

市は、種々の歴史的研究領域において、今なお尽きない興味の源泉となっており、本書はその領域での古典として、出版後

100年を経た今日、新たに訳出された意義は大きいといえる。さらに、本書は一部の研究者のみならず、市に関心を寄せる人々に対しても、歴史的興味を満足させてくれる格好の読物といえるのではなからうか。

(コルネリウス・ウォルフオード著)  
中村 勝訳  
そしえて刊 3,700円

### 地方財政総論

地方財政をテーマにした著作は決して少なくはない。しかし、その多くは制度の解説である。最近では公共経済学の視点から米原淳七郎『地方財政学』(52年・有斐閣)がユニークな研究として上げられる。

この点、本書は単なる制度の概説書ではなく、地方財政上の論点に絞ってかなり専門的論説を展開しており、一般解説書に飽き足らなかった研究者にとっては、歯ごたえのある専門書である。ただ、論文等ではなく、地方財政の論点をかなり網羅的に扱っているので高い水準の入門書ともいえる。

まず「地方財政論の方法」という第1章では地方自治体の位置づけを「地方団体と国との関係、地方団体と住民との関係が問題となるが、地方団体も国の統治機構の重要な一環であり権力的統治機能の一翼をなうものである一方、地方団体は地域住民に密着した存在として自治機能をもつという両面性の理解がその基底におかれねばならない。」としている。

注目されるのはその位置づけよりも、多くの地方財政論に欠落しているのは、地方自治権の評価をはじめ、地方自治への基本的認識を整理しないまま、国・地方の関係

で制度論が展開されてしまっているため味気なくなっている。方法論としてこの点を強調しているのは卓見である。

しかも戦前・戦後の地方財政の研究につき「もちろん地方財政学という名称を冠した研究上の著述もないわけではなく、ふるくはカール・ラートゲン『地方財政学』（明治22年）、小林丑三郎『地方財政学』（明治44年）、第2次大戦後では前述の井藤半彌『地方財政学総論』（昭和46年）、米原淳七郎『地方財政学』（昭和52年）が学の名を冠する。」とのかなり手厳しい批判となっている。しかしある意味では、制度論に幻惑され、地方財政の学問的視点の確立を怠った結果であり、これからの研究者にとって頂門の一針としなければならぬだろう。

著者をリーダーとする日本の財政学者の研究は、「地方財務」などに連載され興味ある成果をあげているが、本書でも第2章で戦前・戦後の地方財政論、財政学者の紹介がある。明治自治制の国家支配につき、

「ここから官治的の地方自治の姿が描かれることとなるが、財政上の自律主義に関する当時の現状について、日本が諸先進国にくらべてとくに官治的であったとはいえないのである。すなわち付加税率制限、地方債許可等はヨーロッパのほとんどの国で行われていた。」

「さらに戦前の地方自治・地方財政が戦後との比較でより官治的であり、中央集権的であったかどうかとも疑問である。」

「戦前の地方自治は、その財政的基盤に関する限り、未熟な中央集権主義と素朴な地方自治の裏付けのうに成立していたと

いいうるのである。」

などの指摘は、安易な分権論者への警鐘となろう。神戸市の例をみても、大正6年、市街地電車線を買収しているが、一般会計が230円の時1,946万円の公債を発行している。今日からみればまさに破天荒な出来事であろう。

また、古典中の古典といわれるカール・ラートゲンの『地方財政学』（明治22年）、小林丑三郎『地方財政学』（明治44年）がかなり分権的の地方財政の内容をもっていたことも興味ある事実として紹介されている。

また、第4章「地方財政論における『法則』」では、有名な経費膨張法則、中央集権化法則、地域的不均等発展の法則などにそれぞれ疑問を呈している。さらに第5章「地方自治の経済理論とその批判」では、オーツ(W.E. Oates)の「財政的連邦主義」(Fiscal Federalism 1972)を紹介しながら、地方政府は国家の財政政策の下で、公共サービスの実施部門として重要な役割を果たすというオーツの説について、「このように地方政府の役割を狭く限定した場合、住民の生得の権利としての自治権は中央政府の経済政策的要請の下に大きく制限されることにならないかどうか、著者の基本的疑問である。」と性急な分権論への批判を投げかけている。たしかに日本の分権論は政治的視点からの擁護論に傾斜し過ぎ、財政・行政の実態分析を軽視してきた誇りを逸れないのではなからうか。

以後、「地方経費」「国庫補助・負担金」「地方財政調整制度」「地方債」「地方税原則・地方税体系」「地方公営企業」などの各論的論説が展開されるが、歴史的事実

・欧米制度との比較など、現状分析や制度批判につき、示唆に富む事実・論理を提供してくれる。

これまで紹介してきたように、本書はかなりの論点を含んだ好著であり、地方財政の関係者にとって著者の冷徹な指摘は改めて地方財政を洗い直す意欲をかきたててくれるはずである。ただ、『地方財政総論』という書名からは財政運営論としての経営論が欠落しているのが惜しまれるが、それにもかかわらず一読すべき労作であることには間違いない。

(佐藤 進著)  
税務経理協会刊 2,600円)

## ■「公害」の同時代史

現在、公害問題は鎮静化しているかにみえるが、それは決して解決したわけではない。石油ショックを契機とする経済成長の停滞によって、産業振興が当面の重要課題となり、政策上の優先順位が変化しにすぎない。確かに、公害防止機器の開発、汚染物質の排出規制などの発生源対策により、あるいは産業構造そのものの変化により、かつての特定地域の環境汚染は改善したが、今なお、公害病に苦む患者は多数存在し、また、原子力、自動車公害、廃棄物公害など新たな公害の危険性が增大している。我々の生活は、こうした危険と隣り合わせのものであることを忘れてはならないだろう。この環境を保護し改善していくために、今日あらためて「公害」の歴史を振り返ってみることに、それなりの意義がある。

本書は、そのような問題意識に基づいて

編まれたものであり、平凡社『世界大百科年鑑』1973～1984年版の12年間の「公害」「公害・環境問題裁判」「公害年表」の各項を収録し、それに編者の総論を付したものである。編著者の宮本憲一氏は、『恐るべき公害』の発表以来一貫して公害問題を追求し告発し続けてきたことはよく知られている。

日本での公害問題の歴史は古く明治の足尾鉍毒事件にまで遡る。しかし、戦後になっても、これといった対策がとられることもなく、高度成長期を通じて、重化学工業化を中心とする産業優先の政策がとられた。そのひずみの結果として、水俣病、イタイタイ病、四日市ぜんそくなどの公害病が各地で発生し、大きな社会問題になった。

本書では以後の公害の歴史を3つの時期に分けている。

第一期は、昭和45年までの時期で、公害反対の住民運動の高まり、マスコミの大々的なキャンペーン、大都市圏における革新自治体の出現、自治体における公害防止条例による上乘せ規制の一般化などを経て、44年のいわゆる公害国会における公害対策関連14法案の成立によって公害対策の基本的枠組が出来上がった。

第2期は、45年から50年代初めで、環境優先の思想に基づき、環境庁の発足、公害健康被害補償法制定、四大公害裁判の住民勝訴判決など、公害対策が一層進んだ時期である。国においても、工場誘致中心の地域開発政策の見直しが行われた。

しかし、このような時期に石油ショックに端を発した長期不況に見舞われたことは

不幸なことであった。続く第三期は、低成長下、再び経済優先の思想が台頭し、企業の設備投資に占める公害対策の後退現象が続いている。本書の各年編ではこの間の推移が手にとるように示されており、興味深い。

また近年では、ナショナル・トラスト運動にみられるように、公害防止から一步進んで残された自然環境を住民自らの手で守ろうという運動も活発になっている。

市場メカニズムにゆだねたままでは、公害防止や自然環境の保護は十分に行われな  
い。行政が積極的な役割を果たすことが求

められるし、またその背後にあっては、経済的繁栄よりも豊かな環境の保全を重視する思想を国民全体の合意として確立し、住民の側から環境を監視する体制を整え、さらに、環境保護運動の輪を広げていくことが必要となる。著者の主張はこの点に集約されるだろう。

住民に最も近い行政機関である地方自治体にあっても、環境保護対策はこれからの重要施策のひとつである。その面からも本書は、種々の示唆に富む書物といえよう。

（宮本憲一編著）  
（平凡社刊 1,600円）



## 編 集 後 記

ワープロやパソコンなどのOA機器が急速に普及し、オフィス革命の波が自治体にまで及んでいる。今日、自治体は厳しい財政制約の下で、増大し多様化する市民ニーズに応えていくために、事務の合理化による余力の捻出が不可欠である。OA化はそのための有力な手段といえる。

自治体OA化の推進に当っては、現在住民情報オンラインシステムの構築が重要なテーマになっているが、これに関してはプライバシー保護が重要な課題である。また、コンピュータ犯罪の防止や故障対策などのセキュリティ対策、VDT作業者の健康管理、職員の研修体制など、解決すべき課題が数多い。

そこで、今回は自治体OAシステムをテーマにとりあげ、諸側面からアプローチを試みた。

まずはじめに、神戸商科大学の吉田教授にOAシステム導入の理論的課題について御執筆いただき、次に神戸市の伊達電子計算課長に神戸市を例としながら、自治体におけるOA化構想についてまとめていただいた。

各論としては、OA化の費用効果分析、処理形態、セキュリティ、プライバシー保護、健康管理について、神戸市の職員の方々に御執筆いただいた。

OA化によって伝統的な官庁事務のあり方も、10年後には大きく変貌していると思われる。受身でなく、進んでOAを活用していく方向を考えるべきだろう。

OA化にこれからとりくもうとされる方々に、少しでも参考になれば幸いである。

## 都市政策バックナンバー

- 第29号 特集 都市と廃棄物 1982年10月1日発行
- 第30号 特集 都市と景観 1983年1月1日発行
- 第31号 特集 都市と農業 1983年4月1日発行
- 第32号 特集 都市と住宅 1983年7月1日発行
- 第33号 特集 コンベンション都市政策 1983年10月1日発行
- 第34号 特集 総合福祉施設の将来像 1984年1月1日発行
- 第35号 特集 都市形成史 1984年4月1日発行
- 第36号 特集 都市とスポーツ 1984年7月1日発行
- 第37号 特集 自治体と国際交流 1984年10月1日発行
- 第38号 特集 港湾経営の政策課題 1985年1月1日発行

### ☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。  
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 39 号

印刷 昭和60年3月25日 発行 昭和60年4月1日  
発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治  
☎ 651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984  
発売元 勁 草 書 房  
☎ 112 東京都文京区後楽2の23の15  
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861  
印刷 田中印刷出版株式会社

行政情報の新しい地平を拓く

編集発行

「月刊地方自治ジャーナル」

〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル

B5判 96頁 定価 600円 (〒55円)

TEL 03-811-5701 (株)公人の友社

4月号 3月15日発売

特集 現代の祭・地方博

。祭りの現代的意義

——伝統からの発想転換

。報告 '84高知・黒潮博覧会

'83新潟博覧会

。'84とちぎ博を振り返って

。'84小樽博覧会

。地方博覧会の目的と効用

神戸市市長室参事 高寄 昇三

ルポルターシユ

不成立に終わった町長解職住民投票

広島県五日市町 朝日新聞広島支局 青木 耕治

3月号 特集 みどりの街づくり

2月号 特集 都市景観を見直す

1月号 特集 新幹線新駅の展望

# 地方自治通信

自治体革新の創造と  
交流のための月刊誌

3月号

特集 都市政治への新たな視角

△インタビュー▽

宮野輝一郎・逗子市長に聞くあたりまえの運動の  
中からつくる自治 ききて・須田 春海

市民運動と政治——池子米軍住宅問題と逗子市長  
運 青山 貞一

△資料▽

① 逗子市池子米軍住宅建設問題関連年表

② 逗子市長施政方針(抄)

③ 横浜防衛施設局長とのインタビュー・その他

④ 池子米軍住宅問題についての私たちの提案  
(中間報告) / 逗子池子問題を考える会 ワー  
キング・グループ

△インタビュー▽

佐川一信・水戸市長に聞く 保革を超えた「政治  
へのチャレンジ」 ききて・原田 誠司

誰が何に勝ったのか——水戸市長選における市民  
運動型選挙の意味 海老沢基嗣

土着政治の抬頭へ——那覇市長選の結果と展望  
比嘉良彦

仙台市長選・鳥野市政継承をめぐる二極分解——  
市民の運動は何を残したか 松本正

発行所 地方自治センター

〒100 東京都千代田区隼町2-18半蔵門 浅井

ビル2F TEL 03-265-2775

B5版80ページ 定価500円 年間購読  
6000円。

\*本誌は直接販売のため、購読ご希望の  
方は右記までご連絡下さい。

■自治体行政の基本「地方自治法」を理解し実践するためのハンドブック■

## 地方自治法

# 逐条用語解説辞典

小島利夫/編著

A5判・288頁・定価1500円

まず条文を読むために

\*自治体行政の基本法である「地方自治法」を自由に読むために、第1条から逐条でキーワードの「読み」を付し、正しい理解の基礎をかためる内容構成。新入職員の研修テキスト、自学自習の参考書、ハンドブックに――

法律は苦手ではすまされない

\*地方公務員になって初めて六法全書を手にした方も多はず。中には自分の仕事は法律とは関係なしと思っている方もいるかもしれない。しかし、本当は「せめて地方自治法は分っていないければ」と考えているもの――

使いやすいハンディタイプ

\*A5判のハンディタイプ。日常の仕事に最も結びついた地方自治法を一冊にまとめたコンパクト解説辞典。用語の意味調べから地方自治のより一層の理解まで、幅広く利用できるユニークな内容構成。

法令用語の解説も

\*地方自治法の中で使われている「法令用語」の詳しい解説も収録。まぎらわしい法律の専門用語の意味や使い方もこの一冊で充分。起案や文書作成に力を発揮します。

〒101 東京都千代田区神田神保町3-2



公務職員研修協会

☎03(230)3701

## 自治研修

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

4月号

1985. 4 No. 301

毎月10日発行

定価 430円

年間購読料 6,705円

(臨時増刊号送料を含む)

発行所

第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京3-133197

特集：地域農業の

将来はどうあるべきか

〔論説〕

新しい地域農業政策はどうあるべきか

目瀨 守男

地方自治体における農政の現状と課題

近藤 和広

農業による地域経済活性化

――五次産業の振興――

林 芳典

バイオテクノロジー（技術改新）

と未来の農業

中村 佳子

農村地域をめぐる

環境変化とむらづくり

倉沢 進

〔レポート〕

地域内農地の効率的利用

宮城県川崎町

地元出身者の都市居住者を

中心に販路開拓

中之条町沢田農協

バイオテクノロジーの開発に

おける自治体の役割

村づくり推進

農業行政の現場から

町農政体験記

〔講演〕

木村 治美

鶴見 和良

黒磯 市

神奈川 県

☆ ポートアイランド関係文献図書発行 ☆

## ■ 『ポートアイランド』

### —海上都市建設の十五年—

世界で初めての海上都市ポートアイランド建設15年の歩みを、計画面、技術面、財政面、そして管理・運営面から総合的にとらえた事業史である。

■B5版 ■本編496頁、資料編214頁 ■販売価格 7,000円・送料 500円  
編集／ポートアイランド建設史編集委員会 発行／神戸市

## ■ 『山、海へ行く』

### —須磨ベルトコンベヤの記録—

ポートアイランドの造成事業では、新しい技術が数多く生まれた。本書は特にベルトコンベヤとプッシャーバージという土砂運搬技術に焦点をあて、その紹介を行うとともに17年間の土砂搬出および運搬を記録したものである。

■B5版 ■385頁 ■販売価格 3,000円・送料 400円  
編集・発行／神戸市開発局

## ■ 『神戸新交通』

### ポートアイランド線建設誌』

新交通システムは鉄道とバスとの中間の輸送力を持ち、安全・低公害・経済性・省力化など、今後の都市交通を担うものである。本書は神戸で誕生した新交通システム「ポートライナー」の計画から開業までの経緯と工事の記録である。

■B5版 ■955頁 ■販売価格 10,000円・送料 500円  
編集／建設誌編集委員会 発行／神戸市企画局新交通建設部

## ■ 『新神戸トンネル工事誌』

■B5版 ■本編 606頁・付属資料 15頁 ■販売価格 12,000円・送料500円  
編集・発行／神戸市道路公社

## ■ 『神戸／海上文化都市への構図』

■A4変形版 ■248頁 ■販売価格 3,500円・送料 350円  
編集・発行／(財)神戸都市問題研究所

ご購入申込先

〒651 神戸市中央区浜辺通5-1-14 神戸商工貿易センタービル18階  
(財)神戸都市問題研究所 (078) 252-0984

---

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

---

### ■ 都市政策論集

- |      |                 |          |
|------|-----------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践     | 定価 1700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践      | 定価 1500円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践  | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践     | 定価 1900円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践     | 定価 1800円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践      | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践      | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践      | 定価 2000円 |

### ■ 都市研究報告

- |      |                          |          |
|------|--------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する<br>実証的分析     | 定価 4000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の<br>ための政策ビジョン  | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図            | 定価 3500円 |
| ☆第7号 | 神戸・コンベンション都市への<br>政策ビジョン | 定価 4000円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望             | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入          | 定価 5000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。



UNIVERSIADE  
KOBE'85

季刊 都市政策 第39号 0331-976609-1836

発売元 **勁草書房**

東京都文京区後楽 2の23の15  
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 550円