

〔調査報告〕

地方自治体における電算機利用

——愛媛県下自治体の場合——

小 淵 港

I はじめに

自治体における電子計算機の利用は、「情報化社会」が喧伝されるなか急ピッチで進んでいる。その利用は、職員の給与や税金等の大量反復計算業務にとどまらず、住民記録や職員の人事管理等の管理業務にまで及び始めている。

筆者らは、昭和59年度文部省特定研究経費の交付を受けて「マイクロエレクトロニクス化と地域経済—愛媛県の場合」をテーマに調査研究をおこなった。同調査研究においては、製造業、流通・サービス業、行政の各分野について郵送によるアンケート調査を実施し、ME化の進捗とその影響を調査した。小論は、同研究の一環としておこなった県下70の全市町村を対象とするアンケート調査「地方公共団体における電子計算機の利用状況に関する実態調査」の結果にもとづくものである。

II 自治体行政の電算化とその背景

自治体における電算機利用は、1960年の大阪市が最初とされ、63年には神奈川県と東京都が利用を開始した。その後、都道府県、指定都市を中心に徐々に普及していったが、当初は給与・税金・国民健康保険料等の大量反復計算業務に「大型ソロバン」として利用された。電算機利用が全国に普及する大きなきっかけとなったのは、国の機関における行政の電算化であった。自治省は1970年に、地方行財政統計調査の磁気テープによる提出を都道府県に義務づけた。運

輸省も同年、自動車登録センターを設置し、都道府県における自動車関係税の課税は、センターが分配するテープによることとなった¹⁾。こうして、自治体行政事務の電算化は国の行政電算化・標準化と連動して一挙に進んだ。1970年に全国の市町村の電算化率は約34パーセントであったが、79年には87パーセントに達した²⁾。

このように70年代中に、市町村の多くは何らかの形で電算機を利用することとなったのだが、79年現在では、大分県の41パーセント、愛媛県の51パーセントのように、なお普及率の低い県も残されていた。こうした諸県にも普及し、文字通り全国津々浦々にまで電算利用がいき渡ったのは80年代のことである。それは、第1に、マイクロエレクトロニクス技術の進歩によって電算機価格の低下と小型化が進み、小規模自治体でも利用しやすくなったこと、第2に、いわゆる行政改革のもとで、地方行政の効率化のために電算機利用が国によって強力に指導されたためである。84年には、全国平均で95.5パーセントとなり、利用率の低かった大分でも70.7、愛媛84.3となった³⁾。

以下、今回の調査を中心としながら、愛媛県下市町村における電算機の利用実態について述べ、若干の分析を加えることにしたい。

III 県下自治体における導入・利用状況

1 調査の概要

実態調査は、県下70市町村(12市44町14村)を対象に郵送によるアンケートによりおこなった。調査実施時期は、1985年2～3月で、84年4月現在における利用状況を問うた。質問項目は、1) 電算機の利用状況・利用形態——単独または共同で電算機本体を導入利用しているか、単独または共同で外部に委託

1) 貝沼洵「行政システム化と民主主義」情報問題研究集団編「コンピュータ革命と現代社会Ⅰ」大月書店1985年、108ページ。

2) 自治大臣官房情報管理官室編「地方自治コンピュータ総覧 昭和59年度版」丸井工文社1984年、8ページ。

3) 前掲書、102ページ。

地方自治体における電算機利用

しているか、利用開始の時期と目的、利用していない場合の理由、2) 電算処理業務——総務、統計、商工、農林水産、土木・建築、民生・労働・衛生、公署防犯、公営企業、行政委員会の各行政部門についての利用状況、3) 利用経費——総額、内訳、関係職員数、4) オンラインシステムの実施状況、5) 利用効果——利用による行政上の効果と問題点、であった。⁴⁾ 回収率は85.9パーセント(70市町村のうち61)であった。なお補足調査(85年5月)により利用の有無については全体を把握することができた。

2 利用状況等

1) 利用状況

電算機の利用はこの間急速に進み、市の全部、町の88.6パーセント、村の85.7パーセントが利用している(第1表参照)。利用開始の時期をみると、市の場合は73年以前が多く、町は74—79年の間、村は80年以降が多いことが分かる。これを全国の普及状況と比較すると、愛媛県は全体として普及が遅れ、特に町村においてそれが顕著である。小規模町村にまで普及したのは80年以降である(第1図、第1表参照)。

第1表 電算機の利用状況

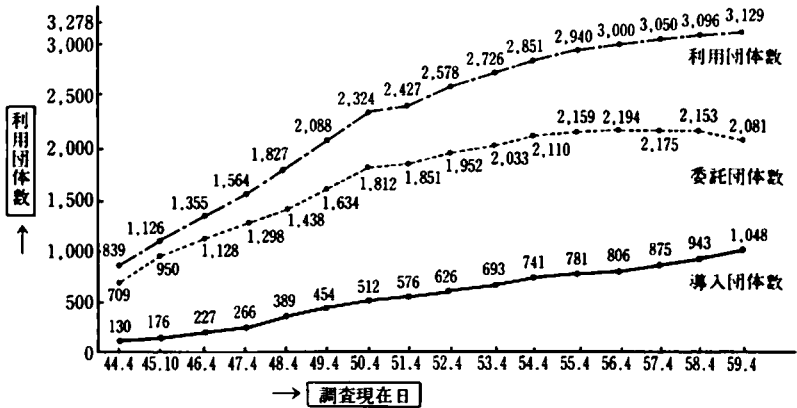
	利用団体数		利用開始の時期			利用形態			
			73年以前	74-79年の間	80年以降	単独導入	単独委託	共同導入	共同委託
市(12)	12	100%	83.3%	8.3%	8.3%	50.0%	58.3%	0.0%	8.3%
町(44)	39	88.6	7.7	53.8	38.5	28.2	41.0	0.0	43.6
村(14)	12	85.7	0.0	41.7	58.3	16.7	8.3	0.0	83.3
計(70)	63	90.0	20.6	42.9	36.5	30.2	38.1	0.0	44.4

注1) カッコ内の数字は団体数をしめす。

2) 利用形態の合計が100とならないのは、導入と委託の併用団体があるため。

4) 愛媛県内でのこの種の調査は、官庁によるものを除けば皆無と思われたこと、筆者自身初めての調査であったこと、回収率を高める必要等の理由から質問項目は必要最小限にとどめた。このため、自治省による同種調査とかなりな部分が重複し(上記質問項目の2～4)、また利用にともなう問題点についても詳細は把握できなかった。残された点は今後の研究で補うこととしたい。

第1図 全国市町村における利用団体数の推移



(出所)『地方自治コンピュータ総覧 昭和59年度版』

2) 利用の形態

電算機の利用は、本体を単独で導入利用する場合、複数の自治体共同で導入利用する場合、電算処理を民間企業等に単独または共同で委託する場合の4つの形態がある。市では単独導入と単独委託がほぼ半々であり、町では単独もしくは共同での委託が多く、村では共同委託が圧倒的に多い。団体の規模が小さいほど委託が多くなる傾向がある。共同導入団体は本県にはないが、全国的には相当数ある(84年4月現在の自治省調査で導入団体の27パーセント)。

3) 利用開始時の目的

いかなる目的で電算機利用を開始したかについては、全体を通じて事務処理

第2表 電算機利用を開始した目的

区分	利 用 目 的									
	迅速・正確化		事務量増加への対処		経費の節約		住民サービスの向上		その他	
市(12)	10団体	83.3%	2団体	16.9%	5団体	41.7%	3団体	25.0%	0団体	0.0%
町(31)	26	83.9	9	29.0	2	6.5	4	12.9	1	3.2
村(11)	11	100.0	2	18.2	0	0.0	2	18.2	0	0.0
計(54)	47	87.0	13	24.1	7	13.0	9	16.7	1	1.9

(注) カッコ内の数字は、回答のあった利用団体数を示す。

地方自治体における電算機利用

の迅速・正確化が断然多く、電算機の本来的機能への期待の大きさがうかがえる。事務量増加への対処、住民サービスの向上を目的とするものは多くない。市については41.7パーセントが経費の節約を目的としているが、町村の場合は経費節約を目的とするものはきわめて少ない。このことは、小規模自治体の場合、電算利用による財政の合理化は多くを期待できないことを示している。

4) 非利用団体

電算機の非利用団体7（5町2村）のうち、回答のあった6団体についてみると、経費がかかりすぎる、利用のための環境が整備できていない、というのが利用していない主たる理由であった。2団体は今後利用を予定し、4団体は利用予定がないとの回答であった。

3 電算処理の対象業務

処理業務のうち最も多いのは国民年金業務で、全体の87.0パーセントが利用している。次いで、固定資産税・軽自動車税・住民税・国民健康保険税（料）の地方税の賦課・徴収業務で、いずれも70パーセントを越えている。これら税・料金については、市では既に100パーセント電算処理が利用されており、村でも約半数は利用している。これら業務は多数の住民を対象として金額の計算、書類の処理、住民への通知等を要するいわゆる大量反復計算業務である。県下の町村においては、この大量計算業務にこの間電算機が普及してきた段階と
いってよい。

これにたいし、市のレベルでは住民記録83.3パーセント、財務会計58.3パー

第3表 主な電算処理業務 単位：パーセント

	処 理 業 務												
	人事	給与	税 金				住民 記録	財務	土木	年金	水道	教育 委員会	選挙管 理委員会
			住民税	固定資産	軽自動車	国保税							
市(12)	33.3	91.7	100.0	100.0	100.0	100.0	83.3	58.3	33.3	100.0	75.0	58.3	75.0
町(31)	3.2	32.3	67.7	74.2	71.0	71.0	35.5	9.7	12.9	83.9	29.0	9.7	35.5
村(11)	0.0	9.1	45.5	45.5	45.5	54.5	36.4	0.0	0.0	81.8	0.0	0.0	27.3
計(54)	13.0	40.7	70.4	74.1	72.2	74.1	46.3	18.5	14.8	87.0	33.3	18.5	42.6

(注) カッコ内の数字は、回答のあった利用団体数を示す。

セント、人事管理 33.3 パーセントなど管理業務での利用が進みつつある。

4 利用経費

電算機利用に要する費用は、各団体平均で第4表のようであった。この表によれば、予算に占める電算機利用経費の割合は、市の場合には単独導入と外部委託との間に大きな差はない。町村についてはかなり大きな差があり、委託の方が安くつくと言ってよさそうである。価格が相対的に下がってきたとはいえ、電算機はなお高価な機械であり、導入と委託といずれが安上がりかは自治体の規模が関係する。また、電算機利用にかかわる職員を配置するかどうかによっても、利用経費に差がでてくる。

第4表 利 用 経 費

	単独導入団体の 平均利用経費	一般会計当初予 算に対する比率	外部委託団体の 平均利用経費	一般会計当初予 算に対する比率
市	11,439万円	0.55%	4,419万円	0.59%
町	2,102	0.86	889	0.39
村	161	0.24	103	0.10

電算機関係職員数をみてみると、外部委託の場合、市町村を通じて専任職員は配置されていない。単独導入の市の場合、少ないところで7名、多いところで13名の専任職員を置いている。単独導入の町の場合、5名前後の職員を配置しており、利用経費に占める人件費の割合が高くなっている。職員人件費と電算機費用の大きさが、町村レベルでの単独導入の経費を相対的に高くしているといえよう。

5 オンラインシステムの実施状況

オンラインシステムの実施率は、市 58.3 パーセント、町 9.7 パーセント、村 0 パーセントであった。町村の場合、オンラインシステムは今後の問題であるが、市ではすでに相当程度実施されている。その実施状況は、住民記録 41.7 パーセント、税金・医療・年金 25 パーセント、水道 16.7 パーセントとなっている。

6 電算機利用の効果と問題点

利用開始時の目的がそうであったように、実際の利用効果でも事務処理の迅

地方自治体における電算機利用

第5表

電算機の利用効果と問題点

単位：パーセント

	利 用 効 果				問 題 点				
	事務の迅速化	事務量への対処	経費の節約	サービス向上	業務量不足	経 費	人材不足	人事管理	プログラム製作
市	83.3	66.7	33.3	33.3	0.0	25.0	16.7	16.7	16.7
町	77.4	29.0	12.9	19.4	3.2	32.3	45.5	45.5	27.3
村	90.1	18.2	0.0	18.2	27.3	18.2	100.0	0.0	50.0
計	81.5	35.2	14.8	22.2	7.4	27.8	42.1	31.6	26.3

注) 人材不足から右の項目の数字は、単独導入団体における数字。

速・正確化が81.5パーセントで圧倒的に多い。次いで事務量増加への対処35.2パーセント、住民サービスの向上22.2パーセントであった。経費の節約効果は、14.8パーセントと大きくなく、特に町村では低い。

利用上の問題点については、経費が高くつくが27.8パーセント、利用に足るだけの業務量がない7.4パーセント(村の27.3パーセント)であった。単独導入団体の抱える問題点では、電算機を使いこなせる人が不足42.1パーセント、職員の人事管理上の問題31.6パーセント、プログラムの作製が困難26.3パーセントであった。

IV 電算機利用の動向と問題点

以上の調査結果を踏まえて、県下自治体における電算機利用の動向をみると、次の点が指摘できるであろう。

- 1) 県下自治体の電算機利用は急速に増加しつつあり、利用分野も広がりつつある。特に市の場合には、管理業務における電算機利用が一般化しつつある。また、市を中心としてオンラインシステムが普及しつつある。
- 2) この間の利用増加は、主として小規模町村が外部委託によって利用を開始したことによっている。
- 3) 利用開始後一定期間を経過した委託団体では、単独導入への転換がみられ

る。これは、電算機利用技術の蓄積や人材養成の必要性等の他、特に市の場合には導入と委託との間に経費に大きな差がないことの結果と思われる。

4) 利用の目的は、事務処理の迅速化・正確化が主で、経費節約は主たる理由となっていない。

最後に、自治体における電算機利用をめぐる問題点を考えてみよう。第1の問題は、利用の無計画さである。利用が先行して、職員の人事管理や住民のプライバシー保護などの対策が後手に回る傾向がある。すでに県下でも90パーセントの自治体が電算機を利用しているが、条例によってプライバシー保護をおこなっているのは2団体（内子町、伊方町）にすぎない。第2に、外部委託にかかわる問題点である。外部委託は安上がりで手軽ではあるが、民間の処理業者に行政情報を委ねることになるため、行政上の秘密保護の点で問題が大きい。電算処理技術が自治体内部に蓄積できないという問題もある。第3に、公務員の労働条件・労働内容の変化にかかわる問題点である。電算関係職員の労働の多くは、VDT (visual display terminal) 労働等の極度の疲労をとまらぬ労働である。また給与・税金・料金等の計算業務が電算化されることによって、これら業務に従事する職員の専門性が低下するという問題が生じる。住民から税金について質問されて答えられない税務職員が生まれるといった問題である。第4に、情報の集中・高度利用の問題である。電算機に様々な住民情報が集積され、オンライン化が進み、管理業務における電算機利用が増加することから、情報の中央集権化が避けられなくなる。国民総背番号制の危険性があらためて指摘されねばならないし、情報を通じた国による地方支配が強まる恐れもある。第5に、経費節約効果の問題である。この間、政府・自治省は地方自治体に対し「地方行革大綱」の決定を強要し、その一環として地方行政のOA化による財政効率化を推奨してきた。今回の調査では、電算機利用開始時の目的として経費節約を掲げた自治体は非常に少ないこと、またその効果という点でも少ないことが明かとなった。この点で政府のいう財政効率化は疑問である。仮に経費節約ができたにしても、その結果住民サービスが低下したり、公務員の労働条件が劣悪化するとすれば、やはり問題である。

地方自治体における電算機利用

自治体における電算機利用について、なお論じなければならない点が多いが、残された問題については今後の研究で補うこととしたい。