

瀬戸市総合行政情報システム

加藤 文 弥
瀬戸市役所

国際化、情報化、ソフト経済化と行政を取り巻く環境の変化は著しく、住民のニーズも物質的なものから精神的なものへと変化してきている。

行政サービスの基本は、住民のニーズに的確に対応することであり、この住民ニーズの変化にどのように対応するのかが、行政にとって基礎的な課題であるといえる。

- 行政の果たすべき役割とは -
- 本来の行政サービスとは -

コンピュータシステムの構築とその利用という2つの側面から、この問題をとらえることとする。

THE INTEGRATED ADMINISTRATIVE
INFORMATION SYSTEM OF SETO CITY

Bunya Kato

Seto City Hall

64-1, Oiwake-Cho, Seto City
Aichi prefecture, 489 Japan

The surroundings around the city office administration are changing remarkably, such as internationalization, information-oriented society, soft economy, etc, and the needs of the citizen also change from materialistic ones to mental ones.

The fundamentals of the administrative services for the citizen are to cope properly with the needs of them. So how to deal with the change of those needs is the basic subject for the city office administration.

- What is the role to be played by the administration?
- What is the fundamental administrative service?

I try to analyze these two subjects from the viewpoints of the construction of the computerized system and its utility.

1 はじめに

地方自治体が扱う業務は、ゆりかごから墓場までといわれるように広範多岐にわたり、かつその対象となるのはそこに居住する不特定多数の住民である。これら住民は一人ひとり顔が異なるように、意識やニーズも一人ひとりが異なり、時代の流れや環境の変化によってその都度変化が見られるものである。

地方自治体の役割は、税の徴収、各種の規制という権力的な部分と、住民に利便を提供するというサービスの部分とがある。サービスの部分は、法的根拠をもって具体的に行使される権力的な部分とは異なる抽象的なものであるが、地方自治体にとってひとつの役割である以上、これに的確に対応することが行政サービスの基本であり、また、どう対応するかが基礎的な課題でもある。

2 総合行政情報システム構築の背景

本市のEDP化は昭和40年代に始まり、この時代には肥大化する行政事務をいかに効率的に処理するかを目的として、昭和50年代には窓口サービスの迅速化、より質の高い事務処理を目的として取り組んできた。

昭和40年には、住民税、固定資産税等の当初賦課計算システムを開発し、その後、大量かつ反復的に行われる計算業務を中心に様々なシステムを開発してきた。昭和54年には住民記録管理システムの開発を、昭和56年にはそのオンライン化を図るとともに、昭和59年からはそれまでに開発した各システムのオンライン化を進め、一定の成果を確保してきた。

しかし、これらはいずれも委託処理であったため、機密性の確保、委託料の高騰、融通性のなさという問題が常につきまとっていた。また、システム化に明確な展望のないまま長期間、広範囲にわたって開発が行われたため、システムの肥大化、複雑化を必要以上に招き、そのメンテナンスを阻害していた。

一方、国際化、情報化、ソフト経済化と行政を取り巻く環境の変化は著しく、住民のニーズも物質的なものから精神的なものへと変化が見られ、行政への期待や要求も以前にも増して高度化、多様化し、よりきめの細かい行政サービスが求められていた。しかし、財政運営面では、財源となる税収入の伸びが鈍化する一方、義務的経費の伸びが進み、その硬直化を招いていた。このため、事務処理の一層の効率化や省力化が求められ、EDPへの期待や要求も強くなっていたが、これまでに構築したシステムで対応するには限界に達していた。

こうしたことから、事務の効率化を中心として目的別に構築してきたこれまでのシステム全体を見直し、急速に変化する社会情勢や住民ニーズへの的確な対応を可能とし、かつ経営的な側面をも考慮した高度な情報システムとして、新たに瀬戸市総合行政情報システムを構築することとした。

3 総合行政情報システムの基本的な考え方

行政は、縦割化された組織によって様々な事務事業を実施している。これが円滑に運営されるためには、各部門間の相互調整や密接な連携が必要であるが、このことが適切に行われないため、時折、部門間のたらい回しなど、住民サービスへ弊害をもたらしている。この現象は、組織が肥大化するに伴って顕著に現われる傾向にある。

一方、行政が保有している情報は、住民個人に関するものから、行政運営に必要となる財務の情報や土地、建物、道路の情報等、多種多様であり、これらを記録管理する文書、台帳、図面等は膨大な量となっている。また、これらは縦割化された組織のなかで管理されるため、同一の情報や類似の情報が個々の部門ごとに重複して管理される場合や、汎用性の高い情報が分散して管理されるなど非効率なケースが見られている。

更に、行政から住民への情報提供は、ペーパーを中心に行われていることもあり、その提供範囲・量に限界があること、即時性の面で極めて劣

ることから、必要とされる情報が確実に提供できているか疑問の残るところである。

他方、これまで地方自治体の職員は、定型化された業務処理が中心であったことから、問題改善意欲や思考意欲が薄れがちになり、自らが行政の推進者であるという認識、コストに対する認識に欠けることが指摘されていた。

こうした状況を踏まえ、総合行政情報システムの構築に際しては、職員自らの手で、長期的展望に立って「瀬戸市OA化計画」を策定することから出発した。

このなかでは、「行政サービスとは何か」という原点に立ち返ることを最も重視し、行政運営の効率化、省力化を図ることを大前提として

- (1) 行政運営に必要かつ有効となる情報を、システム化を通して相互に提供し合うことを可能とし、縦割化された組織を横割化する。
- (2) 弾力的、多角的な情報の利用を可能とするため、情報管理のムダを省き、各部門で分散・重複管理されている情報を一元的に管理する。
- (3) 行政が保有する膨大な情報を体系的に整理し、住民への確に提供する。
- (4) 職員総参加によるEDP化を進め、行政体内部を活性化する。
- (5) 施策の決定と住民生活の支援に有効に活用できるシステムを構築する。

を目標として掲げた。

そして、これらによって得られる効果一人と物と金一を行政施策に生かすことが本来の行政サービスであるとした。

すなわち、変化する住民ニーズを先取りし、いつの時でも的確に対応のできるベースづくり、これが本来の行政サービスであるとし、行政全体を情報管理という視点に立って見直すことが最

も基本的かつ必要不可欠な点であるとした。

4 総合行政情報システムの概要

(1) 構築計画

総合行政情報システムは、大きく内部管理情報システム、住民情報システム、地域情報システムの三つに分類し、内部管理情報を第1次、住民情報を第2次、地域情報を第3次に位置づけ、構築することとしている。

①内部管理情報システム

このシステムは行政運営に直接必要となる人・物・金を管理するもので、財務会計、人事管理、文書処理の各システムから構成される。

ここに含まれる業務数は30を数え、このなかには、住民への情報提供の先駆けとして試行稼働させた会館・スポーツ施設空き情報提供システムや、将来構築する地域情報システムのイメージづくりのため試作稼働させた公図管理システムも含まれている。

なお、内部管理情報システムは既に構築を完了し、現在稼働中である。

②住民情報システム（平成3～5年度開発）

このシステムは個々の住民に関する情報を一元的に管理するもので、税、国民健康保険料等の住民生活に直接関連する業務40が含まれる。

なお、住民情報システムは、現在のところ過去に構築されたシステムが委託処理によって稼働しており、再構築するものである。

③地域情報システム（平成6年度以降開発）

このシステムは、土地、建物、道路、河川等地域に関する図形化された情報を中心として管理するものである。

最終的には内部管理情報システム、住民情報システムとの有機的な結合を図ることにより、一層高い利用効果をもたらすものとして期待され、総合行政情報システムの最終到達点ととら

えている。

なお、このシステムは現在概略イメージづくりの段階である。

このほか、平成6年度には、1・2次の開発に並行して蓄積される情報を体系化し、行政情報提供システムのサービスを開始する予定としている。

本市の開発の特徴は、内部管理情報のシステム化から手がけたことであろう。

行政におけるEDP化は、住民情報から着手されるのが一般的である。これは、住民情報のEDP化が最も効果が高いとされることもあるが、内部管理事務のシステム化がもたらす効果が過少に評価され、対外的なアピール度が小さいと判断されていることも起因していると考えられる。

しかし、本市においては、住民情報システム

は委託処理ではあるが既に開発され一定の成果を収めていたこと、また、その時求められていたものが行政の運営体制の確立にあり、その効果は全庁に及ぶと予想されたこと、更には、総合行政情報システムが目指す方向により多くの職員の目を向けさせるためには、対象範囲の広いシステムが必要であったことなどがその理由としてあげられる。

(2) システムの概要

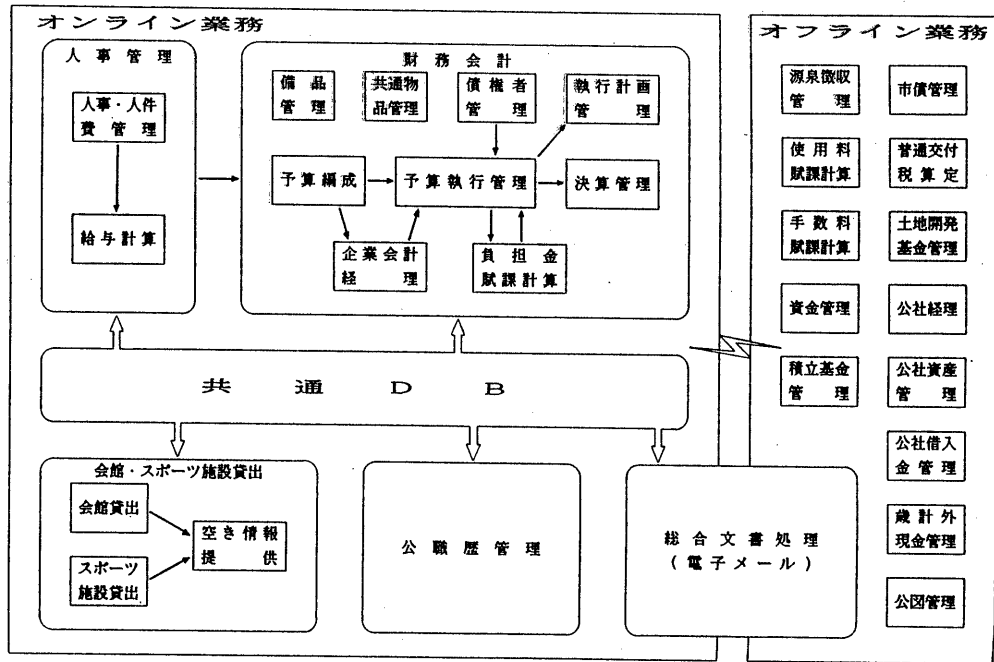
総合行政情報システムのうち、現在稼働しているのは内部管理情報システムに含まれる30の業務であるが、ここでは、行政マネジメントシステムとしてその中核に位置づけている財務会計システムを中心に述べることにする。

このシステムは、事務処理の効率化、省力化を目的とすることはもちろん、蓄積される情報の迅速な提供や多角的な利用によって、弾力的

瀬戸市総合行政情報システム開発業務 (第1次・第2次開発分)

第1次開発(内部管理情報システム) 昭和63年度～平成2年度開発		第2次開発(住民情報システム) 平成3年度～平成5年度開発	
・予算編成業務 ・予算執行管理業務 ・決算業務 ・予算執行計画管理業務 ・債権者管理業務 ・運用基金管理業務 ・積立基金管理業務 ・土地開発基金管理業務 ・資金管理業務 ・市債管理業務 ・源泉徴収管理業務 ・歳計外現金管理業務 ・備品管理業務 ・普通交付税算定業務 ・水道事業会計経理業務 ・下水道受益者負担金賦課業務 ・道路河川占用料賦課業務 ・春雨墓苑環境整備料賦課業務 ・公社会計経理業務 ・公社借入金管理業務 ・公社資産管理業務	・給与計算・統計業務 ・人事・人件費管理業務 ・総合文書処理業務 ・完結文書管理業務 ・公職歴管理業務 ・会館貸出受付管理業務 ・体育施設貸出受付管理業務 ・会館・体育施設貸出案内業務 ・公団管理業務 (全30業務システム開発、稼働中)	・住民記録管理業務 ・戸籍管理業務 ・印鑑登録証明業務 ・市県民税賦課業務 ・固定資産税賦課業務 ・土地評価計算業務 ・家屋評価計算業務 ・軽自動車税賦課業務 ・税務収納業務 ・納税貯蓄組合管理業務 ・福祉関係業務対象者管理業務 ・敬老事業対象者管理業務 ・福祉手当支給対象者管理業務 ・生活保護決定支援業務 ・国民年金被保険者記録管理業務 ・国民年金保険料収納業務 ・国民健康保険料賦課収納業務 ・国民健康保険給付業務 ・福祉医療業務 ・健康診査対象者管理業務	・上下水道料金賦課収納業務 ・し尿処理手数料賦課収納業務 ・保育料算定業務 ・児童手当業務 ・幼稚園就園奨励事業 ・特殊教育就学奨励事業 ・要保護児童生徒就学援助業務 ・学齢前児童統計業務 ・新成人該当者管理業務 ・交通安全啓発業務 ・指定統計調査地方集計業務 ・市民所得推計業務 ・人口統計業務 ・選挙人名簿作成業務 (他、全40業務システム開発予定)

瀬戸市総合行政情報システム関連図
(内部管理情報システム)



な行政運営を可能とすることを目的としたもので、予算編成から予算の執行管理、決算までをトータル的に管理する基幹システムと債権者管理、資金管理、源泉管理等のサブシステムで構成している。

①予算編成システム

各部門からの予算要求は、従来のペーパーによる要求を廃止し、すべて端末機から行うこととしている。ただし、予算要求額の約30%を占める人件費の要求については、給与計算システムでの予測シミュレーション結果をインターフェースすることで予算要求とした。

また、予算要求の状況、各段階の査定結果とともに、予算編成上最も重要なものとなる要求額、査定額の目的・性質別の財政分析結果が担当部門でリアルタイムに得られるシステムとしている。

②予算執行管理システム

歳入、歳出とも、その手続は予算要求と同様すべて端末機から行うこととした。

財政運営上必要となる予算の執行状況については、あらゆる角度からリアルタイムに得られるほか、歳入では個々の納入義務者ごとの収納状況を、歳出では支出負担行為の時点から支払に至るまでの個々の伝票の処理状況を担当部門で確認できるシステムとした。

更に、歳出の一部手続については、将来に備え試行的に電子決裁の方式を取り入れている。

また、予算差引簿をはじめとする各種帳簿、帳票類は極力廃止してきた。

③決算管理システム

一連の財務処理を総仕上げするシステムで、各執行レベルごとの決算状況が即時に得られるよう考慮している。

また、執行済額の目的・性質別の決算分析は、月次単位で行うことを可能としており、その結果を年次決算へ反映させ、各種の財政分析用資料として出力している。

基幹システムとサブシステムとで構成する財務会計システムでは、システム間で必要なデータはすべてインターフェースすることによって交換している。また、サブシステム化した業務のうち個別の部門のみで扱われるものについては、ホスト側の負荷を軽減するため端末側（パソコン）の処理として分散したものもあるが、これらについても必要なデータはホスト側と相互にインターフェースしている。

また、現在70台となっている総合行政情報シ

ステムの端末機は、利用効果を一層高めるため、すべてワープロ、パソコンとして利用可能な多機能型のワークステーションを設置した。

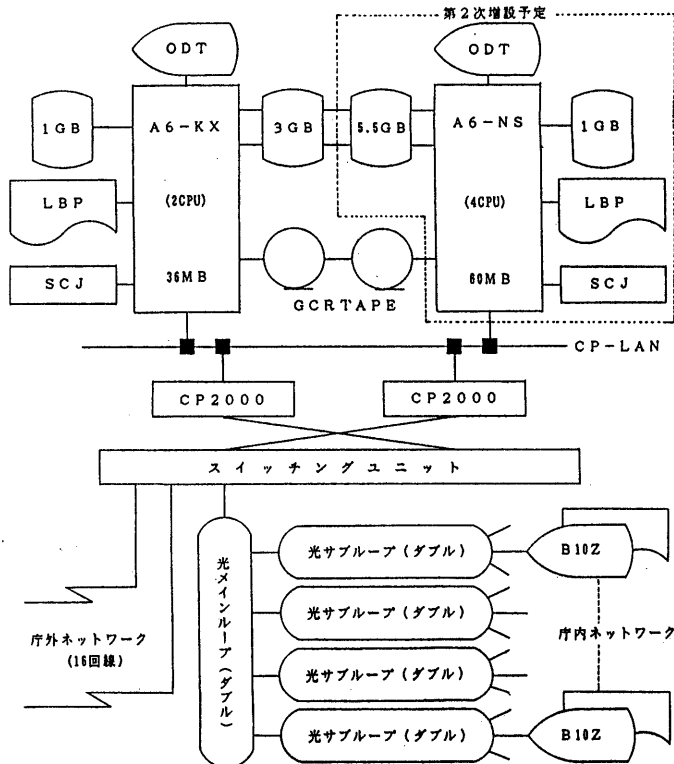
(3) 財務会計システムの功罪

財務会計システムの罪とされる点は、その手続をすべてキーボードを通して行わなければならないとしたことであろう。

予算の執行に関する財務事務は、各部門、1,000人あまりの職員に直接・間接的に関係するもので、それまでキーボードさえ見たことのない職員も、触れたことのない職員も全員がキーボードに触れざるを得ない環境をつくり出した。

このことは、若手・中堅職員には事務の省力

瀬戸市総合行政情報システム機器構成図



化とも相まって比較的好意的に受け入れられたが、予算執行の管理者である部課長等の管理職にとっては、従来の鉛筆がキーボードに、ペーパーがディスプレイにとって替わることは苦痛の伴うことであったと考えられる。しかし、結果的にこの階層にとっても総じて好意的に受け入れられたことは、職員一人ひとりの意識と努力に負うところが大きく、四十や五十の手習いを強要したことは、いい意味で罪であったといえよう。

このシステムの功といえる点は事務の省力化に大きく寄与したことであろう。

事務処理時間の削減は、予算編成から決算までで年間約14,000時間、またこれに伴う人件費や印刷費等の経費は年間で約3,000万円の節減が可能となった。

更に、システムの効果をより高めるには運用面の改善も必要との考え方から、同時に財務関連規則の全面的な改正を行った。具体的には、自主性と責任ある執行を促進するため、権限を各部門へ委譲するとともに、決裁に係る捺印行為の4,000回以上の省略や書類回付手続の削減による事務の迅速化を図ってきた。

しかし、このシステムが本当の効果をもたらすには、軽減される労力をいかに創造的な業務へ振り向けるか、即時取得が可能となった情報や従来得られなかった分析資料をいかに財政運営に生かし、施策を推進するかが課題である。

5 セキュリティ対策

行政が保有する膨大な情報は、それそのものが財産であり、住民一人ひとりのものである。これらの破壊、漏えい、改ざん等の行為は許されるべきものではなく、また、運用されるシステムのダウンは窓口業務の停止を招き、住民サービスを著しく低下させることになる。そして、その影響は手作業による処理と比較して広範囲にわたり、かつ深刻な状況となるため、セキュリティの確保は極めて重要であると考えている。

本市では、電算室の入室は専用カードを持つもののみに許可し、常にジャーナルを取得している。室内には、温湿度、漏水、煙、熱の各センサー、夜間の外部からの侵入に対する監視センサーのほか、自動消火装置を設置し異常時に備えている。また、専用空調機を3台設置し、常時2台稼働の交互運転によりその負荷を軽減するとともに、不測の事態に備えている。

ホストは2CPUのものを採用しているが、第2次システム稼働時には4CPUの同一機種を増強し、ホストを二重化することとしている。また、データベースについてもミラー構造のディスクを採用しその二重化を図っている。更に、光ケーブルにより構築されたループ式ネットワークについても、メインループ、サブループともに回線を二重化している。

そのほか、システム専用の無停電電源装置と自家発電装置を設置し、安全性を確保している。

また、電算室内外にはLANモニター、総合警報監視盤を備え、各機器を含め、あらゆるものの異常について常時監視できるよう配慮している。

オペレーションチェックとしては、IDカードと個人・所属のパスワードにより身分と権限をチェックするほか、ディスプレイ上には常にオペータ氏名を表示し、周囲からのけん制効果をねらっている。

6 職員総参加による構築

総合行政情報システムの構築は、「瀬戸市総合行政情報システム開発ワーキンググループ」を中心に行っている。これは、システムの構築に伴う様々な問題を職員自らが解決することによって、システムを職員の身近なものとするとともに、このことを通して組織を活性化し、住民サービスの向上に結びつけるとの発想からであった。

このグループは昭和63年に発足し、テーマごとにサブグループ化され、それぞれが週1回の活動を行っている。昭和63年度は4グループ35人が、平成元年度は5グループ39人、平成2年度には56

人が6グループに分かれそれぞれ日常業務を抱えながら活動し、その回数は500回を超えている。そして、今年度は46人が7グループに分かれ活動を行っている。

このなかで中心となってきたのは内部管理情報グループで、ここでは財務会計システムのほか、開発される各システムの要求定義がまとめられてきた。

また、財務会計システムの稼働に先立って行われた「予測効果分析」は効果分析グループによってまとめられ、財務関連規則の全面的な改正作業は規則改正グループによって行われてきた。なお、財務会計システム以外の各システムの関連規則も、このグループで改正作業が行われている。

条件整備グループでは「瀬戸市VDT作業基準」を策定したほか、配置する端末機の場所、台数の検討を行い、地域情報グループでは、平成6年度以降に開発する地域情報システムを既に検討し、毎年度その検討結果をまとめている。

EDPに関する職員への研修は、研修計画策定グループが毎年度策定する「職員OA化研修計画」に沿って行い、平成元年度は労務職員を含む全職員を対象に講義を実施した。平成2年度には約4か月をかけ、部課長から一般職員まで752人を対象としたパソコン操作研修を、職員をインストラクターとして実施した。更に、EDPに対する職員の意識やニーズの変化は、このグループが毎年実施する「OA化に関するアンケート」によって把握され、研修計画へも生かされている。

また、財務会計システムの導入前には、職員の不安を取り除くため、あらかじめペーパーによる研修を一週間実施したほか、各部門の中心となる職員や部課長等の管理職を対象に約2か月間の実習研修を行ってきた。

更に、このシステムの愛称「SERA」やIDカードのデザインも職員から募集し、職員の手によって決定してきている。

このように、あらゆることを通して職員とシステムの構築とのかかわりを持たせてきた結果、前述のアンケートの結果から見ても、職員の意識は

環境の変化に対する不安や不満から、新しい環境に対する期待、自ら取り組みようとする前向きな意識へと着実に変化してきている。

今日までとりわけ大きな支障もなく進めることができたのは、これらが原動力となっていることは疑う余地のないところであるが、今後は、このシステムが市民にとっても身近なものと感じられるよう、市民との接点をどこに求めるかが大きな課題である。

7 情報化と地方自治体が抱える問題

高度情報化社会は住民個人に関する情報についてもその価値を高め、需要の増大をもたらしている。その結果、自己の関知しないところで、自己の情報が収集、利用されることによる不安感が高まりつつある。

本市では、住民個人に関する膨大な量の情報を抱えることや、早くからEDP化に取り組んだこともあって、昭和56年には「瀬戸市電子計算機の利用に係るデータ保護に関する条例」を制定し、市民の基本的人権を擁護してきた。

しかし、総合行政情報システムにおいてはその収集や利用範囲が拡大すること、プライバシーの権利が「一人にしておいてもらう権利」から「自己に関する情報の流れをコントロールする権利」という積極的、能動的な要素へと展開しているといわれることなどから、行政への信頼をより高めるためにも、個人情報の保護について改めて考慮し、その情報の取り扱いに対する不安感を排除することが重要な責務であると考えている。

一方、情報化のなかで最も重要となる行政サービスのひとつは、行政が保有する多種多様な情報の積極的な提供であろう。

行政が保有する情報には、生活情報、文化情報等の住民生活と密接に関連した情報から、各種の統計情報、行政施策に関するものまで様々であるが、どんな情報が必要とされているか、どんな情報がその時点で必要であるかを常に把握し、これらを見極め、提供しなければならないといえる。

また、一方的な情報提供のみでなく、「住民の知る権利」に応え、開かれた行政を推進する立場から、情報公開制度の確立をもってニーズに対応することも必要であるとの認識に立っている。

このためには、膨大な量の情報を体系的に整理し、速やかに要求に対応できる体制を整えることが第一に必要である。

しかし、こうした情報のなかには、前述のように住民個人に関するものも存在し、これらは住民の人格的利益を保護する観点から擁護すべきと考えられる。したがって、提供、公開が可能な情報と不可能な情報との範囲を明確にすることが不可欠となってくる。最終的には、「知る権利」と「知られたくない権利」、一見相いれない情報公開とプライバシー保護の両制度をいかに調整するかが重要な課題である。

他方、情報化社会のなかでは、民間企業においても個人情報保有するケースが高まってきている。しかし、これらの保護は、行政が保有するものも含め、国における統一的、一元的な立法措置が現段階では施されておらず、その人格的利益を擁護するためには、住民との接点である地方自治体が果たすべき役割と期待は大であるといえる。

しかし、これを規制するには、ひとつの自治体の条例の規制効力が及ぶ範囲に限界があること、これを補うには各自治体間での統一的な対応が必要であること、適正な事業活動を阻害するおそれがあることなど複雑な問題を抱えている。

8 おわりに

地方自治体の使命は、住民福祉の向上にある。

これは民間企業における利潤の追及という具体的なものと異なる抽象的なものであり、ともすると職員が目的を見失いがちになったり、思考意欲、推進意識を奪いかねない状況をつくり出すものである。しかし、このことは、本質的には職員一人ひとりの意識に負うところの問題であり、ここに行政運営の困難性がある。

我々にとっての総合行政情報システムは、一つ

ひとつの目標を定義し、その重要性を学ぶための大きな材料であると考えている。

全国 3,300 の地方自治体がそれぞれ構築するシステムは、形は違えど基本は同じであろう。

我々が一番大切にしたいのは、できあがる結果ではなく、いかにして目標に到達するか、そのプロセスである。

「このシステムが、行政の効率的かつ効果的な推進に資することはもとより、市民と行政が手を取りあい、21世紀に向かって第一歩を踏み出す新たな風となることを願っています。」

これは、総合行政情報システムのオープニングに、各端末を通して送られた市長からのメッセージである。

このシステムの考え方を表現するに最もふさわしい言葉であろう。