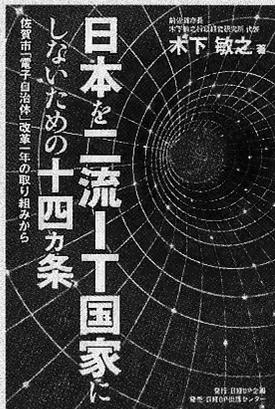


## 日本を二流IT国家にしないための十四カ条

木下敏之/著 日経BP企画 2006.9 288p  
19cm 1,400円(税別)



タイトルが何となく時流に乗ったビジネス書のような。そして一読した印象は少し前に一世を風靡したテレビ番組「プロジェクトX」のような雰囲気を感じている。が、内容は刺激的だ。行政文書電子化の現場で奮闘しておられる方々に、広く目を通していただきたいと感じさせる。アーカイブズを「歴史資料として重要な公文書等」であり、それを保管・提供するための機関であるとするなら、本書が中心にすえる文書類には当てはまらないものもあるかも知れない。それは認めたくなくて、それでも本書は、そもそも行政文書の電子化は何のため、誰のためにあるのかを考えさせてくれるものになっている。

本書は、1999(平成11)～2005(平成17)年にかけて、佐賀市の市長として市職員や民間業者と共に市行政のIT化に尽力した著者が、その経験をまとめ、それを踏まえて行政のIT化は何のために求められるのか、そのためにはどんなことを考えなければならないのかについて、ひとつの指針を出したものと位置づけられる。その構成は以下の通り。

プロローグ

第1章 日本のはるか先に行く電子自治体先

進国、韓国の衝撃!

第2章 汎用コンピューターからの脱却、ダウンサイジングを決断する

第3章 作業開始したサムスンSDS社と韓国再訪で受けた新たな衝撃

第4章 大幅な遅れが判明した作業、稼働に向けて関係者が奮闘する

第5章 新システムの稼働にたった1年で成功したわけ

第6章 見えてきた佐賀市役所の7つの今後の課題

第7章 自治体も「格差」社会に! 二極化の中のIT化へ向けた課題

第8章 自治体のIT政策が「金食い虫」にならないための14カ条

第9章 住民番号(納税者番号)の活用がもたらす幅広い利益

あとがき

付録

著者たちの取り組みの中心にあるのは「行政の電子化による住民サービスの向上」という課題である。したがってここでは「歴史資料として重要な公文書等」という問題意識はあまり表だっては言及されることがない。しかし、歴史的な重要性をもつ電子文書を、アーカイブズとして半永久的に利用可能なものにしてしようとする際には、本書で紹介される取り組みとそれを支える基本的な考え方には示唆に富むものがある。以下ではこの点に絞って本書の内容を見ていきたい。

近年、アカウントビリティ(説明責任)という考え方が注目を集めている。医療の世界でインフォームドコンセントにあたるものが社会の中ではこう呼ばれるのだというのが妥当な理解だろう。市民への奉仕者である行政に期待される説明責任とは「立法の定めたルールにのっとって行政が行なわれていることを、証拠となる記録をもって証しだててべき行政の責任」だと言うことができる。それゆえ「挙証説明責任」とも言われる。

様々な留保は必要だが、さしあたり高校の

教科書的に三権分立を考えると、行政というのは立法の定めたことを実行する権力機関だと言える。人々は自分たちのためになると考えることを、代表者を通じて立法機関で定める。そこで定められたことを行政機関は着実に実行する。行政の業務遂行が立法の定めたことから逸脱していないか、また立法の定めたことが上位の法に抵触していないかということについて疑義の生じた場合にそれを審査するのが司法機関だと、簡単には整理することができる。

だから、行政に求められるのは立法の定めたことを粛々と実行に移すことである、と言えば言えるわけだが、この説明で簡単に納得する人が多いとはとても思えない。行政に求められることは多様であって、人々の代表として選挙で選ばれた議員といえども、それら諸課題のすべてに通じることは困難だからであり、立法の担当者よりもむしろ行政の担当者の方が当の課題に通暁しているということは、よくあることだからだ。行政に携わる者に専門家としての役割が求められることは実際しばしばあるに違いない。

ここであらためてアカウンタビリティに立ち返ろう。アカウンタビリティとは、医療の世界でのインフォームドコンセントに相当するという見方が可能だ。病気や怪我の当事者である患者は、しかし、自分の病気や怪我について十分によく理解しているわけではない。医療の専門家である医師は、みずからの専門家としての知識と経験を動員して患者の状態を理解し、必要に応じ適切な対応を考える。その現状把握と対応策の両方について、当事者ではあるが専門家ではない患者に対して理解可能なかたちで提供し、一定の了解と同意を得たうえで、その対応を実行に移す。説明を受けそれをもとに判断を下すのは、基本的には患者である——現実にはこれほどスッキリと図式化できるものではないが、インフォームドコンセントの要点はここにある。すなわち、専門家ではない当事者が、当事者ではない専門家の助言や援助を得なが

ら、自分自身の問題である治療・療養の方針を固めていく。医師の助言を求める場合に、患者が当事者としての尊厳（自己決定権と言いかえてもよい）を損なわれることのないようにするには、どうしたらいいかという課題に答えるべく導かれた考え方のひとつが、インフォームドコンセントだと言えるだろう。

何が市民のためになるのか、市民のために行政は何をすべきなのか——これは基本的には市民自身（の選んだ立法府のメンバー）が決めることである。そして行政は立法の定めたルールのもと粛々と業務をこなすことがその本分である。しかし市民の（議会の）意向を待つだけでなく、専門家集団としての行政が積極的にイニシアチブを発揮すべき場面もまたあるというのは、医療の現場と同じことだろう。そのひとつにIT化を挙げることができる。それがどんな理由で必要とされ、またどんな領域で市民のためになるのかという課題について、専門家としての知識と能力を動員して検討を加えて業務を推進し、よりよい行政サービスを実現するための手段として活用することもまた、行政に求められる「本分」であるに違いない。そしてこのように行政がイニシアチブをとって計画を進めるような場合に、それが市民を置き去りにした「独断専行」とならないためのタガとして、行政にはアカウンタビリティが課され、期待されているのだと考えることができるだろう。

冒頭に掲げた目次から推測される通り、本書は韓国におけるめざましい行政のIT化に感銘を受けた著者が、そこで得られた知見と人脈とをフル活用して佐賀市政のIT化に取り組んだ経緯がまとめられている。その中で「専門家集団としての行政」という期待が、ことIT化の推進にあたっては必ずしも十分には満たされていないこと、そしてそうした状況は、必ずしもITの急速な進展に行政スタッフが追いつけていないという点にあるだけでなく、むしろ自治体のIT化推進において構造的な問題の存在することが、丁寧に説明されている。この構造的な問題は、今後

も行政のIT化が進められるにあたり、必ずつきまとうであろうことが示唆される。

何のために自治体業務のIT化は必要なのか。さしあたり国=政府の指導があるからという「現実的」な理由はさておくとして、指摘されるのは合理化=人減らしではなく、むしろ住民サービスの向上である。これを著者は、実際に見聞した韓国ソウル市江南(カンナム)区の事例を紹介しながら強調する。

インターネットの利便性は「従来は特定の窓口に出向かなければ得られなかった様々な情報を、いながらにして入手することができること」とまとめることができる。市民が役所に求める情報といえば、各種の証明書を挙げることができる。江南区では、これら証明書の発行がインターネット経由で可能となっている。自宅のパソコンからオンラインで住民票発行を申請すれば自宅のプリンタで住民票を印刷でき、それが公文書として通用するというシステムが構築されている。また、税金についてもオンラインで通知を受けとり、オンラインで支払いをすることができるようになってきている。自宅だけでなく地下鉄の駅や商業施設など、人の多く集まる場所に各種証明書の自動交付機が設置され、住民がわざわざ区役所まで出向く手間を省いている。自動交付機は2001年現在すでに区内で61台が設置されているという。これについて著者は以下のような説明を受けている。「住民が自分の家から区役所までわざわざ出向く必要がなくなった。これで、時間にして1時間節約されたとしよう。すると、年に何万件も電子申請や電子納付が利用されているので、金額に換算すると年間約30億ウォン(日本円にして約3億円)が節約されたということになる」。

住民票・納税のような個人情報に関わる領域だけでなく、公共事業の入札や物品調達、そしてそれらの契約から支払いまで一連の事務作業の全体が電子化され、これにより業務の簡素化が図られただけでなく、入札に参加する業者のオープンな競争が確保されたことで諸費用の圧縮にも効果が見られたと報告さ

れている。

これら利便性の向上と共に重要と思われるのは、業者に設計・作成を委託した様々なプログラムについて、その知的所有権を行政の側が所有している(業者と共同所有の場合もある)という点である。行政の電子化をめざす自治体スタッフが電子化の専門家として求められるのは、こういう点においてだろう。これについて著者は従来の問題点を次のようにまとめる。「大部分の地方自治体の基幹コンピューターシステムは、昔ながらの大きな汎用コンピューターを使用しているが、コンピューターのプログラムの内容はメーカーが自治体に対して公開せず、ソフトを改造する仕事は、公開による競争入札ではなく、メーカーかその系列会社との随意契約を結ぶしかなかった」。担当業務において専門家であることを求められる行政のスタッフが、しかし電子政府化においては、外部の専門家である民間業者に依存せざるを得ないというこの事態は、佐賀市に限ったことではないだろう。外部の専門家との間でこのような関係がつづく一方で、その内部において行政は部署ごとに個別の業務に特化したシステムを構築し、部署間のデータの融通性が弱いとの指摘がなされている。こうした状況を打開すべく、佐賀市で採用されたのがハードウェアとソフトウェアを切り分けて個別に導入を図ること、システム・ソフトウェアの仕様を可能な限り指定し、業者オリジナルではなく、世界標準に合わせたシステムの構築をめざすこと、など従来には稀だった発注方式である。

横道にそれるが筆者がオーストラリア・ヴィクトリア州の公文書館で調査を進めている文書管理システムの電子的な仕様を事細かに文書館側が定めており、そこまで細部にわたる指定が必要なのかと驚いたことがあるが、仕様を指定するということは、ひるがえってそれに準拠したシステムであればどの業者の製品でも受け入れ可能になるということを意味する。これがひいては(システムのオープンソース化と共に)地元業者のレベルアッ

プと参入をもたらすのだということに、本書によって気づかされた。これが可能となるには行政のIT部門の強化が必要であるということもまた納得のいくことだった。

実現すれば住民サービスの向上に著しい効果を期待できる行政事務のIT化のひとつのモデルが、本書によって公開された。しかし本書が目標としたソウル市江南区のレベルにまで達しようとすれば、日本ではひとつの大きなハードルを越えなければならない。それは住民1人ひとりに割り当てられた住民番号と、それに連動して用いられる「指紋による本人認証システム」というハードルである。住民番号によって、納税の基礎データだけでなく年金の納付や福祉にかかわる控除のデータなどの「名寄せ」が、オンラインで簡単かつ正確に実現でき、行政効率・住民サービス双方での向上が図られているという。

指紋のほか生体認証が使われる機会は日本でも増えつつあるが、銀行や住宅セキュリティなど民間領域での普及が中心であろう。これが政府への登録となるとどうだろうか。現地で説明を受けた様子を著者は次のように記している。——「指紋を政府に登録するなんて、日本では考えられないですね」と発言する人がいたが、韓国の人からは「政府に指紋を登録することによって住民が失うものは何ですか」と逆に尋ねられた。そして、答えられなかった。確かに、感情的にならずにその得失を冷静に比較考慮する必要がある——。

行政の電子化は、きちんと進めればこれだけ住民サービスの向上につながる、そしてそのためにはこのような制度上、システム上の整備が必要であるということに関して、専門家としての行政スタッフが住民に対するアカウントビリティをしっかりと果たし、そしてその先に、そうしたサービスの実現を自分たち自身のためになると判断するかどうかは、住民自身あるいはその代表者の集まりである議会に委ねられる。行政の電子化という問題を通して、行政スタッフの専門性に裏づけら

れたアカウントビリティと、住民自身の行政に対する期待とが、どのような関係にあるべきか、本書はそれを深く考えさせる好著だということができる。

高野山大学 藤吉 圭二