

# 地方自治体の I T 戦略

## 電子自治体：行政改革と地域コミュニティ形成、 市民参加の可能性

700-001 新井直樹 指導教官 長谷川秀男

IT Strategy of Local Government:  
e-Local Government — The Possibility of Administrative Reform  
and Regional Community Formation, Citizen Participation

Naoki ARAI

### 序章 問題の所在と限定

現在、わが国の政府と地方を合わせた債務の残高は、660兆円以上にものぼり、国家的な行財政構造改革の必要性が問われている。こうした財政危機の中、2000年4月に地方分権一括法が施行されたように地方分権の時代が本格的に始まろうとしている。今後、国から権限が委譲され、地方自治体の仕事が増えるのとは裏腹に、行財政改革の必要性からこれまで地方に手厚かった地方交付税交付金や補助金の削減、見直しは必至となる。

これから、さらに厳しくなる財政事情のもとで、いま全国の地方自治体は様々な方法で行政改革に取り組んでいるが、筆者は地方自治体における I T の活用は使い次第では、行政全般の効率化、公共事業費や人員の削減を含む合理化などの行政改革のみならず地域コミュニティの形成、市民参加の促進など住民満足度の向上を図ることも可能だと考える。

本論文は、地域政策研究という本旨を踏まえ、「情報社会」の中での地方自治体の I T 戦略、情報化政策の視点から、I T を活用した地方自治体の行政改革、地域コミュニティの形成、市民参加の促進の可能性を考察するものとする。また、I T を活用して行政改革や住民満足度の向上に取り組む、成果を示す先進的な地方自治体の事例研究をもとに、その成功の要因を探り、今後の地方自治体の I T 戦略、情報化政策のあり方について検討した。

なお、本論文における地方自治体とは、住民に最も身近で、今後、地方分権時代の主役となる基

礎自治体、市町村について言及するものとする。

## I 情報社会の進展

現代社会の特徴を示すのに、しばしば情報社会と言う表現がされる。情報が社会の本質を変革していくスピードは極めて速いため、社会変化の大きな動向を見失うことがないように、情報社会の問題を正面から取り上げてきた日米両国の情報社会論の先行研究をもとに、本章では情報社会における政府、行政、地方自治体のあり方、政策を考察した。

まず、1960年代以降の、アメリカのフリッツ・マッハループ (Fritz Machlup)、ダニエル・ベル (Daniel Bell)、アルビン・トフラー (Alvin Tofler)、日本の梅棹忠夫などによる両国の代表的な情報社会論から情報社会の基本原則をまとめた。農業社会から工業社会、そして現代社会が直面する情報社会への移行を人類の発展段階説としてとらえた、彼らの主張から共通して言えることは、農業社会や工業社会では社会の基本的な活動が食物や物財などのモノ、エネルギーによって動かされ、農場や工場等の組織によって社会が形成されていた。これに代わる情報社会では知識や情報が物財やエネルギー、通貨のように社会全般や産業の中で活用されることで、新しい価値を付加されたサービスや商品が生産され、消費される社会と主張するものである。このような社会の変化の動向は、先進諸国における脱工業化や産業の空洞化など、今日の現実の社会動態と一致している。

そして、こうした主張は日常生活、企業のみならず行政機関である政府、地方自治体に求められる基本原則として、富の象徴である物財やモノなどのハードウェア、インフラの建設整備、供与から既存のインフラに知識や情報といったソフトウェアを活用して、付加価値の高い新たなサービスを整え、供与することにつながる。とくに、現在のわが国において土木建設、あるいは箱モノと言われるハードウェア、インフラの整備などのナショナル・ミニマムが達成されたとされる今日、今後の政府、地方自治体の仕事、役割として知識や情報といったソフトウェア、コンテンツを充実、活用することが求められている。またトフラーは、工業社会の政治形態の特徴を中央集権化、肥大化、硬直化としている。そして、情報社会の新たな政治形態として多様性、地方分権、半直接民主主義が必要だと主張し、ITが間接民主主義を補完する半直接民主主義を可能にすると指摘していることに留意したい。

一方、わが国の情報社会論の特徴として、折笠信文は、政府、中央省庁が先進諸国の中でもいち早く、情報社会に対応した政策として示した、1980年代の地域情報化政策に代表される政策論的情報社会論が日本の情報社会のイメージに大きな影響を及ぼしてきたと分析している。

これは、IT革命の発祥国であり、現在世界最先端の情報社会を形成しているアメリカよりはるかに先行する国家的情報化政策であった。アメリカの政府、行政において初めて具体的な情報化政策が打ち出されたのは、1990年代、クリントン政権 (1993～1999) の「情報スーパーハイウェイ構想」(NII: National Information Infrastructure) とされる。NII構想は情報通信イ

ンフラ、ネットワークなどのハードの整備のみならず、アジェンダにも電子政府の推進「情報技術による政府のリエンジニアリングを目指す」ことがあげられ、具体的には政府の総調達や税務申告、届け出などを電子化するなどITを活用した行政改革、ソフト運用面の整備が進められた。こうした政策を推進させることによって、アメリカは1980年代のレーガノミックス時代の双子の赤字（財政、貿易）が原因の不況から一転して、新規産業であるIT産業が雇用を創出し、経済の国際競争力を復活するとともに、連邦政府のみならず地方分権が徹底した州政府の行政改革などが牽引力となり、好景気に転じ、活力ある経済、社会を取り戻したとされる。それでは、アメリカより遥かに先行していた日本の国家的情報化政策である80年代の地域情報化政策はいかなるもので、いかなる結果となったのであろうか、そしてIT社会を迎えた今日のわが国の情報化政策はいかなるものなのか、次章で明らかにしたい。

## II 日本の情報化政策について

図表1は1983年以降、各中央省庁が推進してきた主な地域情報化政策を示したものである。全国総合開発計画の中央と地方の情報格差の是正や、郵政、通産省などの将来をにらんだ産業構造政策の一環としても推進された。これらは、いずれも当時、新しく生まれたニューメディアと呼ばれた情報通信技術であるキャプテン（CAPTAIN）システムやCATV、ハイビジョン、パソコン通信などを指定された地方自治体、モデル地域、都市に導入し、地域の活性化を図るものであった。こうした動きはニューメディアブームとも呼ばれた。

図表1 主な地域情報化政策の構想概要とその実施状況

構想名称	テレトピア構想	ハイビジョン・シティ構想	テレコムタウン構想	ニューメディア・コミュニティ構想	情報化未来都市構想	頭脳立地構想	ハイビジョン・コミュニティ構想	インテリジェント・シティ構想	グリーントピア構想
所管省	郵政省	郵政省	郵政省	通産省	通産省	通産省	通産省	建設省	農水省
策定年度	1983	1988	1989	1983	1986	1988	1989	1986	1985
97年までの策定地域数	164	40	23	93	11	26	51	53	53

（出所）（株）情報通信総合研究所刊「情報通信ハンドブック」（1998）などより作成。

しかし、図表1に示された80年代の地域情報化政策は、多くの論者から投資された莫大な情報化投資のわりに成果が得られず、多くの地域で失敗に終わったと指摘されている。その原因をまとめると、まず、ニューメディア自体の技術的な問題があげられる。キャプテンやビデオテックスは定型的、固定的な情報を中央から一方的に流す、NTTの独自の規格で、日本以外では通用しない国際標準のものではなかった。さらに、端末の価格が高く、一般住民がなかなか購入できないこと、反応が遅いことなどから機器自体が普及しなかった問題があげられる。

しかし、これら技術的な問題に関して言えば、インターネットを中心とするITの技術的な特質として、グローバルで開放的、水平的なネットワークであり、国際標準のもの、また国民、住民、ユーザーへの普及度から考えても、ニューメディア機器の技術的な問題は、今日のITにおいてほぼ解決済みと考えることができる。

次に、現在進行中のIT社会における国の電子政府づくりや電子自治体構築に向けた政策や動きについて述べる。日本のIT革命は1990年代後半から本格化し、政府においてもIT社会の急速な進展に対応した新たな情報化政策が求められることになった。政府におけるIT社会への取り組みは、2000年7月に発足させたIT戦略会議とIT戦略本部との合同会議の議論をもとに、同年11月、「IT基本戦略」を打ち出したことから本格的に始まる。これらをベースにして2001年3月には「IT基本戦略」を国家戦略に格上げした「e-Japan戦略」が打ち出された。同戦略では「5年以内に世界最先端のIT国家を目指す」ことが目標にあげられ、その実現のため、①超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、②電子商取引と新たな環境整備、③電子政府の実現、④人材育成の強化、の四つの重点政策が示された。そして③電子政府の実現とは、「行政内部や行政と国民・事業者との間で書類ベース、対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する新たな行政を実現するものである」と説明している。ここでの電子政府には霞ヶ関の中央省庁だけではなく、全国約3300の地方自治体（電子自治体とする）も、当然、含まれている。

日本のIT国家づくりについて、アメリカなどの先進諸国との遅れを自ら認めた上での「e-Japan戦略」や電子政府構想は、これまでわが国にITについての総合的な取り組みがなく、遅ればせながらも国家戦略として打ち出した点では評価できる内容となっている。しかし、問題がないわけではない。まず、21世紀に日本がどのような国を目指すのかと言うグランドデザイン、戦略目標は何であり、それらを実現するために戦略的にITがどう装備され、利用されなければならないかの具体的な展望も示されないで、いきなり重点計画、施策が示されているところである。具体的な展望がないところに「5年以内に世界最先端のIT国家を目指す」と決められても期限内に何がどう実現されるかほとんど明らかではない。

こうした政策に呼応して全国の市町村の情報化予算を見ても、2001年度においては7,563億円（対前年比43.8%増）となっており、過去10年間で最大の伸びを示している。これは、2000年以降の政府のIT政策をもとに電子自治体の構築が急がれ、地方自治体においてもここ一年で急速に、情報化推進、投資の取り組みが重要視されていることを示すものである。この予算に国からの補助金などが加わるため、実際にはさらに多くの情報化投資が行われていると見られる。こうした巨額の予算、公共投資のいかあって、地域IT戦略本部の「指針」でも早急に取り組むべき事項としてあげられた行政におけるネットワーク化、市内LANや一人一台パソコンの導入状況もここ数年で大きな伸びを示し、情報通信インフラ、ハードウェア機器の整備は地方自治体において急速に進んでいる。

しかし、市内 LAN の導入状況やパソコン一台当たりの人数といった I T 装備や投資の度合いは投入資源を意味することにしか過ぎず、成果をあげたことにはつながらない。装備した I T を活用して、行政の効率化、省力化、住民満足度の向上といった成果をどれだけ示せるかが、I T 政策、情報化政策で最も重要な問題のはずである。

こうした、I T の積極的活用を目指す政府の電子政府構想と電子自治体の構築に向けた現在の動きには、ニューメディア機器が事実上、普及しなかった 1980 年代の地域情報化政策に見られた機器のもつ技術的な問題点が少ないものの、日本社会、政府、行政が抱える根本的、構造的、政策的な問題が共通していることを伺わせる。以下、その問題について考察してみた。

第一の問題は、工業社会から情報社会への変化は、モノ、物財などハードの整備中心の政策から情報、知識を生かしたソフト中心の政策が行政にも求められている。にもかかわらず、こうした情報化投資が、ハード、インフラ、機器中心の整備と言う公共事業投資の一環として進められており、従来型の土木建築中心の過剰な公共事業投資と同じ問題が見られること。

第二の問題は、ユーザーとしての住民がいかに活用するかという視点に欠け、どんな便益があるのか、明確に示されていないこと。

第三の問題は、図表 1 あるいは電子自治体構築に向けた動きの中でも、中央省庁の類似の構想による予算分割の非効率性など、たて割り行政の弊害が同様に見られること。

そして、最も重要な第四の問題は、地方自治体自身の問題だろう。これまでの I T 投資によって投資額に見合う行政の効率化、合理化、住民満足度の向上を実現してきたと自信をもって言える地方自治体が全国に、どれほど存在するかということである。自らの地域、自治体の何らかの政策や施策の実効性を高めるための情報化政策を立案、遂行する構想力に欠け、中央省庁の示す情報化事業に応じ補助金を取得しても、補助金は初期投資分のみで、その後の維持管理、運用コストは自治体が負担することになる。補助金目当てで、長期的な収支を考えず、安易に I T 事業に飛びついた自治体は、いずれ財政的な負担に苦しむことになりかねない。

などが共通の問題としてあげられ、政府、地方自治体はまず、80 年代の地域情報化政策の問題を十分に総括して、現在進行する電子政府づくりや電子自治体構築に向けた政策を推進する必要があると考えられる。

今後もさらに地方自治体において I T 関連のインフラ整備は国策として進むだろうが、「I T を使ってどんな行政サービスを行うかは各自治体に任せている」（澤田稔一・内閣官房 I T 主管）としているように、今、各自治体が創意に満ちた独自の I T 活用をはかり、行政改革や住民満足度の向上などに大きな役割を果たすことが期待されている。

そして地方自治体の中には、これまでに政府の諸政策、施策に先駆けて改革を実施した例は少ない。古くは個人情報保護や情報公開の制度があり、最近では事務事業の評価制度や P F I などの実施である。これらはほんの一例に過ぎないが、いずれも地方から始まり、それを国が追従しているという状況である。I T 政策、情報化についても、まだごく少数であるが成果において、国よ

り遥かに進んでいる自治体が表れている。先進的で優れたIT戦略は地方自治体から始まっているのである。

次章以降はITを活用して行政改革や地域コミュニティの形成、市民参加の促進など住民満足度の向上に成果をあげる先進地方自治体を取り上げ、その成功要因を探るとともに今後の地方自治体のIT戦略、電子自治体のあり方について考察する。

### III ITで行政改革を進める電子自治体 神奈川県横須賀市の事例研究

本章では、政府、全国の自治体に先んじて電子入札制度の導入など、ITを行政改革の有力な手段と見なして行政の変革を図る神奈川県横須賀市の事例を取り上げた。同市では自治体、市役所を一種の「情報産業」と捉え、1996年にいち早く独自の情報化計画を策定し、2000年には計画をさらに発展させた「横須賀IT基本戦略」や役所内部で電子化を推進する「電子市役所推進戦略」を策定した。(2000年までの全国の地方自治体の情報化計画は策定済み、策定中を加えても約22%) また、専任の情報化推進チームである情報政策室(1996年・全国の自治体で2000年までに情報政策専門の担当部署を設置したところは9.3%)や「横須賀IT戦略推進本部」(2000年)などの推進体制を整えるとともに、市長が情報最高責任者(CIO)を努めている。(2000年までに全国の自治体でCIOが任命されているところは4.7%)そして、ITを活用した様々な施策を導入し、行政改革に成功している。

例えば段階的に電子入札制度を導入する(1999~2001年)ことにより、入札参加者が平均2.5倍に増加し、約10%平均落札率が低下し、定性、定量的な公共事業工事費の削減に成功したほか、談合や不正の防止、発注情報の透明化などの情報公開、入札事務や業者負担の軽減に寄与している。さらに職員の削減計画とあわせた財務会計システムや公文書、申請、届け出の電子化などにより行政事務の効率化や職員の情報共有に成果を示している。同市の取り組みで注意すべきことは、電子入札制度導入に際しては指名競争入札から一般競争入札制度に制度を改革するなど、諸施策を導入するにあたっては、まず現行業務の抜本的な見直しを行った上で、ITを装備していることである。同市の事例研究を通して、まず現行業務の抜本的な見直しのないところにITを装備したとしても、それは行財政改革に資するどころか、逆に情報化投資による財政危機を促進させかねないことに留意する必要がある。

また、電子自治体の実現にあたっては、自治体においてトップや情報専任の担当部署のリーダーシップのもと、抜本的な業務改革を伴い、独自の人材の育成など職員の研修を並行させながら、内発的に実践していくことが必要と考えられる。

#### Ⅳ ITを活用した地域コミュニティ形成、市民参加 神奈川県藤沢市の事例研究

行政、地方自治体がITを活用して推進する仕事としては、行政の効率化、合理化だけではない。そこで、本章では、まず地域コミュニティ形成の意義とITとコミュニティ形成の係わりについて述べ、ITを活用して「市民電子会議室」を設置し、地域コミュニティづくりや市民参加に取り組む神奈川県藤沢市の事例を近未来的な地域の問題として考察し、制度が定着した成功の要因などを明らかにした。

その結果、行き過ぎた市場経済を補完して、持続可能な福祉国家、社会を形成するためにも新しい地域コミュニティの形成は重要な意味をもち、ITは利用の仕方次第では地域コミュニティの形成や市民参加の手段として有力なツールとなりうること。さらに、地方自治体が今後、財政危機の中、地方分権に伴い増大する行政需要を、将来的に少ない資源、小さな地方政府で対応するためにも、地域を新しいコミュニティで補完し、市民参加を機能させ、住民満足度の向上を図るためにもITの活用は大きな可能性をもつことがわかった。また、同市の「市民電子会議室」が定着し、機能している成功の要件としては、市民のまとめられた意見を集約し、実際の施策として市政へ反映するシステムが組み込まれていること。運営上の役割分担が明確になっており、ネットワーク・リーダー的な役割をもつ市民の協力が得られることによって、行政と市民の協働が成されていること、などがあげられる。

#### おわりに

2000年4月には地方分権一括法が施行され、地方自治体独自の条例制定や課税も次々に登場しつつあり、一部では地方分権の効果も出てきているようだ。自治体の独自の創意工夫により、地方分権の時代における自由度、地域主権をさらに拡大していくことが望まれる。

二十一世紀を迎え、政府の「e-Japan戦略」が国家戦略として打ち出され、「行政の情報化及び公共分野におけるITの活用の推進」が重点政策としてあげられているが、国のIT政策で出来ることはインフラやハードウェアの整備中心で、限られている。

地方自治体の中には個人情報保護や情報公開制度、行政評価制度など、これまでに国より先駆けて優れたソフトウェアである政策、施策、を生み出した例は少なくない。本論文でも述べたように神奈川県横須賀市では国より先行して電子入札制度など、ITを活用した行政改革を実行し、すでに公共事業費の削減や談合の防止など大きな成果を示している。地方自治体は政府の構想や指針を座して待つことなく、自らの創意と工夫でITを戦略的に活用し、行財政の構造改革の牽引力となって地域、日本の再生に大きく寄与することが、期待される。

## 新井直樹

### 主要参考文献リスト（五十音順）

- 伊藤陽一、小川博、小玉敏彦、田中伯知「コミュニケーションと社会」芦書房（1990）  
梅棹忠夫「情報の文明学」中央公論社（1988）  
井熊均「図解 eガバメント」東洋経済新報社（2000）  
NEC電子行政推進プロジェクト編著「電子政府・電子自治体入門」ぎょうせい（2001）  
折笠和文「高度情報化社会の諸相」同文館（1996）  
加藤敏春「エコマネーの新世紀」劉草書房（2001）  
自治大臣官房政策室「地方公共団体における地域情報化施策の概要 平成12年」（1999）  
島田達巳編著「情報技術を活かす自治体戦略」ぎょうせい（2001）  
情報サービス産業協会編「情報サービス産業白書2001」コンピューター・エージ社（2001）  
総務省編「平成13年版 情報通信白書」ぎょうせい（2001）  
田崎篤郎、船津衛「社会情報論の進展」北樹出版（1997）  
塚本良和、和久井孝太郎「電子メディアの近代史」（1997）  
トフラー・A、徳岡孝夫訳「第三の波」中央公論社（1982／原著は1980）  
トフラー・A、徳山二郎訳「パワーシフト」フジテレビ出版（1990）  
トフラー・A、トフラー・H、徳山二郎訳「第三の波の政治」中央公論社（1995）  
西垣通「IT革命」岩波新書（2001）  
日本情報処理協会編「情報化白書2001」コンピューター・エージ社（2001）  
林紘一郎、牧野二郎、村井純監修「IT2001」岩波書店（2000）  
林上編「高度情報化社会の進展と地域社会」文明堂（1996）  
林雄二郎「情報化社会」講談社現代新書（1969）  
富士総合研究所「電子政府のことがよくわかる」中経出版（2001）  
マッハルプ・F、高橋達夫・木田宏訳「知識産業」産業能率短期大学出版部（1969）  
ベル・D、内田忠夫訳「脱工業化社会の到来」ダイヤモンド社（1975／原著は1973）  
ベル・D、荒川昭訳「情報社会論」東京出版センター（1979／原著は1972）  
前野和久「情報社会論」砂書房（1994）  
増田米二「原典：情報社会」TBSブリタニカ（1985）  
松石勝彦「情報ネットワーク経済論」青木書店（1988）  
宮本憲一、横田茂、中村剛治郎「地域経済学」有斐閣（1990）  
横須賀市企画調整部情報政策課「よこすか情報フロンティアプラン（第2期推進プラン）電子市役所推進プラン」（1996）  
広井良典「定常化社会」岩波新書（2001）  
吉井博明「情報化と現代社会」北樹出版（1996）

### 参考URL

- 電子自治体情報ホームページ <http://www.jj-souko.com/elocalgov/>  
電子政府の総合窓口 <http://e-gov.go.jp/>  
藤沢市ホームページ「電縁都市ふじさわ」 <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/>  
横須賀市ホームページ <http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/>