

高度情報化社会と地方公共団体

林敏彦（大阪大学大学院国際公共政策研究科教授）

1 高度情報化社会の到来

最近あるテレビコマーシャルが繰り返し流されている。風采が上がらない男がスーパーに入ってきて、食品や日用品など手当たり次第うすぎたないコートの内ポケットに入れていく。そのままレジも通らず店を出ていこうとする男に、店員が声をかける。万引きの現場を押さえたシーンかと見てみると、店員がこういう。「お客様、レシートをお忘れです。」

一体何のコマーシャルなのか、自治体の職員の中で正確に答えられる人が何人いるだろう。実はこれは近未来のスーパーの姿なのである。そこでは1つ1つの商品に非接触型のICがつけられていて、男が店を出ようとするときにくぐったゲートから発射される電波を受けて、男の身につけたすべての商品が瞬時に品名と価格を応え、コンピュータが買い上げ代金を計算し、同時に通信ネットワークを通じて男の銀行口座から代金が引き落とされた。だからレシー

トをお忘れです、となったのである。バーコードがICに代わってレジがなくなり、現金やカードによる決済がデビットカードに代わった時代のスーパーの姿である。もうそれだけのテクノロジーはできている。

もう2、3年前のアメリカの新聞に銀行の広告が出ていた。家族が居間で愛犬と団らんしている写真の下に小さく、私たちはこの家族の大事な時間を決して邪魔しません、一日のうちに5分だけ時間をいただければそれであなたの銀行の仕事はすべて片づきます、とのコピーが載っていた。日本でもようやくインターネット・バンキングが本格化してきた。もうすぐ高速道路の入口、出口に人がいて通行券を渡したり料金を受け取ったりする姿は見られなくなるだろう。今でもニューヨークに出かける人は、日本からインターネットでブロードウェイやカーネギーホールのチケットを買い、劇場の入口で受け取ることができる。サッカー

一のワールドカップの切符がインターネットのトラブルで買えなかった事件は、システム設計者の側がインターネットユーザーの数を過小評価していたためではないだろうか。iモードやEZウェブの利用者は3000万人に迫ろうとしている。

これらはほんの一例だが、今日本でもようやく高度情報化社会が実感されるようになり、政府の政策もIT一色となってきた。それでも日本の取り組みは、米国はもとより韓国、香港、シンガポール、マレーシア、インドなどに遅れている面もあるという。企業は生き残りを賭け、あるいは新たなビジネスを求めてIT関連の投資を増やしている。大学生はインターネットができなければ、事実上就職活動ができなくなっている。まもなく全国の小中学校にはインターネットが完全に普及することになっている。神戸でもCATV経由で高速通信を利用している人は急増している。冬場雪に降り込められる金沢では高齢者のパソコン教室が盛況を呈している。

さらには放送がデジタル化されつつある。既にCS放送はデジタルだし、BSデジタルが始まり、2003年からは普通のテレビチャンネル(地上波放送)がデジタル化される。デジタル放送の魅力の1つは双方向生、つまり、インターネットと組み合わせて放送局と家庭とで問い合わせ、商品の注文、意見の表明などができ

るということだ。

こうした流れの中で、政府や地方公共団体など、行政サービス提供部門はどう対応しようとしているのだろうか。高度情報化社会の便利さを体得した住民は、オールドテクノロジーの行政サービスに不満をつのらせるに違いない。先般身内に不幸があった時、医師の死亡診断書は病院で、埋葬許可証は市役所で、戸籍の抹消および除籍証明は本籍地の役場で、年金の精算と停止は社会保険庁で、介護保険の停止は市役所でと、走り回らされた。いくつかの手続きは郵便で済ますことができたが、電子行政ならワンストップ・サービスができて当然のはずだと思われる。

高度情報化社会は高生産性社会でもある。ひとびとの時間価値は高まり、忙しいひとびとは単なる移動や、バックオフィス業務や、事務手続きなどを忌み嫌うようになるだろう。楽しみのためであれ、仕事のためであれ、本当に価値の高い目的のために時間を使うことはいとわれないが、経済学者が取引費用と呼ぶような時間はできるだけ節約しようとするだろう。なぜものを買うために商店に行かなければならないか、なぜ勉強するために学校に行かなければならないか、なぜ手続きのために区役所に行かなければならないか、なぜ選挙するために会場に出向かなければならないか。そう自問するわがままな消費者が増えるだろう。

考えてみれば、サービス産業のはずの銀行は預金者をないがしろにしてきた。預金者が銀行に預金するという事は、銀行にお金を貸すということであり、銀行は借金証文として預金通帳を発行している。預金を払い戻すということは、銀行に貸してあった資金を返済してもらおうということである。いずれにしても、預金者は債権者であり銀行は債務者である。その債務者が便利の良い場所の立派で居心地の良いオフィスに座って対応し、債権者である預金者がその場所にまで足を運んでカウンターの前で立たされるという図式は、明らかに預金者をないがしろにしている。インターネットではじめて銀行が24時間預金者の元に足を運ぶようになった。ようやく当然の図式が実現したと見るべきだろう。

同じことを行政の窓口業務に当てはめてみれば、住民が何を電子政府に期待するか明らかになる。とにかく行政サービスという以上、許認可、届け出、証明書発行、納税など、役所の方から個人宅や事務所に向いてくるのが当たり前なのだ。さまざまな書式への記入の仕方を間違える人がいるのは、書式の設計ミスなのだ。行政文書に部外者には分かりにくい特別の慣用句を平気で使うのは、サービス精神が足りない証拠だ。公立学校など、校区を決めて、校区内の子供を強制的に学校に通わせ、出席しなかった子供を欠席として罰するやり方は、

民間のサービス産業なら考えられない。民間企業なら、どうすれば喜んで顧客が来てくれるかを必死に考え、来なかった顧客を罰するなどという傲慢な発想は出てこない。

とは言え、電子政府への方向は、国レベルでの検討が先行し、多くの地方公共団体の側に混乱や迷いが見られるようだ。そのため全国3300の自治体がすべて同じペースで電子化に取り組むとは思われない。先行する自治体は注目され、遅れる自治体への住民の不満はつものだろう。今のままでは、自治体間の取り組みの違いが、新たなデジタル・ディバイドを生むことにもなりかねない。日本は役所や自治体のプレゼンスが大きく、それだけに地方自治体のサービス向上は日本人の生活を大きく左右する。それでは何をどうすればよいのか、少し立ち入って考えてみよう。

2 地方公共団体の情報化施策

平成12年8月、政府の情報通信技術(IT)革命に対応した地方公共団体における情報化推進本部は、同本部決定として「IT革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」(以下指針という)を発表した。それによると、基本的な考え方として、1)高度、多様化する住民ニーズに対応した質の高い行政サービスの提供、2)情報通信基盤の整備による

社会・経済活動の活性化、3) 事務処理全般の見直しによる行政の簡素・効率化及び透明化、があげられている。

指針が例示するインターネットを利用したオンライン申請やホームページを通じた行政情報の入手、電子商取引等をスムーズに行うための電子証明書の発行、文書管理システムの確立などは、新しい高度情報化社会の行政インフラとして10年後には定着しているだろう。そのためには、庁内LANの整備、一人一台のパソコン、総合行政ネットワークの構築等は準備に過ぎない。申請、届出等手続きのオンライン化に際して、個人や組織を認証する基盤を整備する必要があるのは当然だが、認証や暗号は必ず破られるとしてためらっては、何事も進まない。アメリカでは、文書の内容証明や、文書の存在証明、個人の認証までサービスとして行う民間企業が出てきている。

その他、消防防災分野における情報通信高度化の必要性や、地理情報システムの整備、デジタル・ミュージアム、税の申告手続きの電子化、選挙システムの電子化等も指針は指摘しているが、とりわけインパクトが大きいのは、平成11年8月に公布された住民基本台帳法の一部を改正する法律の影響である(以下改正住基法という)。

改正住基法は、住民票の記載事項に新たに住民票コードを追加し、住民基本台帳事務の効率化と全国ネットワーク化を行うこ

とを目的としている。この住民票コードは、個人に付される国民背番号だとしてプライバシーの観点から国会でも論争になった。反対論の背景には、行政サービスの向上を理由に個人資産の名寄せや納税上不利益な目的のために住民票コードが利用される可能性があることと、国民が番号によって管理されることの精神的圧迫感やプライバシーへの悪影響等への懸念があったと思われる。

しかし、アメリカでは戸籍制度こそプライバシーの侵害だと考える人が多いが、反対に個人番号は50年以上前から社会保険番号の形で受け入れられている。何を受け入れるかはその社会が決めるべきことであり、戸籍制度を受け入れている社会が個人番号制度を嫌悪するのは筋が通らない。むしろ、全国どこでもいつでもオンラインで住民票が取れることのメリットは、個人のプライバシー問題に十分配慮したシステムを前提にするならば、一部のひとびとの不利益を補って余りあるものと思われる。

住基情報の保守管理については、現在自治体によって異なるシステムが採用されているようだ。ある自治体は、プライバシーを重視して住基情報を格納するサーバを組織内に置き、かなりの人数を割いて入出力情報の管理を内部で行っている。別の自治体は、情報管理のルーティンを外部委託し、情報管理課といった部署では職員がより戦

略的職務に専念する体制をとっている。それぞれ考え方はあろうが、職員の志気は後者のやり方の方が高いようだ。

住基法で認められたもう一つ注目すべき点は、住民がネットワークシステムを利用してより高度な行政サービスを受けることができるようにするため、本人の申請により、市町村が全国共通様式のＩＣカードを公布することができるようになったことである。ＩＣカードは、多くの情報を書き込める安価なメディアとして、オフラインで流通するセキュリティの高いメディアとして、注目されている。そのため、現在多くの自治体がメーカーやシステムインテグレーターと共同で、新しいサービスのための実験を行おうとしている。

たとえば、住民票コード情報、医療情報、治療・投薬履歴、福祉サービス情報等を搭載したＩＣカードは、電子カルテや介護保険の目的に使うことができる。同様なＩＣカードは図書館、博物館、研修施設、スポーツ施設、保健施設、公共交通機関の利用カードとして使えるかもしれない。大学ならば、学籍簿情報、授業料納付情報も搭載し、図書貸出し、建物やコンピュータ室への入室管理、大学生協の電子マネーなどにも使えるだろう。より電子取引に近い使い方としては、各種行政サービスに決済機能を追加することで新たなビジネスモデルが生まれるかもしれない。携帯電話と組み合

わせてモバイル性を高めることも可能だろう。

３．サイバー関西への期待

ネットワークは基本的にボーダーレスに増殖する。自治体の情報化によって期待されるもう一つの効果は、行政がようやく個人や企業の広域的活動に追いつけるようになることである。そこで行政や個人や企業がネットワークでつながったサイバー関西へ向けての提案をいくつか試みてみたい。サイバーインフラは物理的ネットワーク、通信の基本的管理ソフトおよびアプリケーションから成る。

物理的ネットワークについては、ＮＴＴ関西、ＯＭＰ、セルラー、アステル等の通信事業者を負うところが大きい。これからのネットワークは有線、無線が自由に組み合わせられ、シームレスな通信環境を供給することになるだろう。通信に加えて、デジタル融合の時代には、ＣＡＴＶ、地上波放送、衛星放送もネットワークに加わってくる。

これまでの競争は、自社ネットワークへの顧客の囲い込み競争だったが、その結果、他社ネットワークへの接続点に問題が集中し、利用者にとって決して便利な通信環境とはなっていない。これからは、インフラ事業者が競争しつつも共同でメタネットワ

ークを構築し、費用と収益を分け合う新しいビジネスプランを模索しなければならない。目的とするところは、移動体、固定端末のどこから入っても快適に通信が可能なネットワークを、利用者の支払い可能な料金で提供することである。

その意味で、既に始まった通信料金の固定制の導入は評価できるが、これからは料金水準の低下が望まれる。また、大阪湾ベイエリア地域をすべて同一メッセージエリアとして共通の市外番号に収容する方向も検討に値しよう。

OSについては、しばらくインターネット等非交換系の技術が主流となろう。既に太平洋、大西洋を渡る通信においては、データが音声をトラフィックにおいて凌駕している。日本でも今年あたりからインターネットの普及が爆発的に進み始めた。それでもインターネット人口普及率は米国の30%に対して日本は20%、インターネット学校普及率は米国の89%に対して日本は35.6%といった格差がある。政府の政策もあって、日本でもインターネットはこの先ますます普及していくであろう。

アプリケーションに関しては、まずKI P P O（関西情報発信機能強化推進協議会）の充実をあげたい。KI P P Oのホームページには関西の自治体や公共施設、イベントなどの情報が載せられているが、これを官民そろって、関西プロモーションのゲー

トウェイに育てたい。日本への旅が関空から始まるように、関西情報探索の旅はKI P P Oから始まるようにしたい。そのためには膨大なデータをユーザーの希望に合わせて探索するエージェント・ソフトの開発も必要だろう。

政府を頼らない関西の心意気の中からは、法務局を必要としない電子認証の仕組みが生まれてほしい。蚊取線香、クレパス、ラジオ、即席ラーメン、プレハブ住宅、カラオケ、ファミコンを生んだ関西からは、電子商取引の世界でも次々と新製品、新サービスが誕生することを期待したい。歴史街道を育んだ関西からは人と自然が醸し出す生活文化が発信されることだろう。サイバー経済やデジタル経済の時代に先駆けて、関西からは新しいワークシェアリングの知恵も生まれてほしい。

4 高度情報化社会と都市のガバナンス

高度情報化時代の地方自治体は、これまでとは異なるさまざまな行政的課題に直面することになるだろう。ここでは予想される問題を3つだけとりあげ、注意を喚起しておきたい。

その第1は、都市計画あるいは都市における機能配置に大きな変化が生まれるだろうと予想される点である。これまでの都市は、中心市街地（CBD）が存在し、そこ

からのパースペクティブでまちのスカイラインが形成され、ビジネス区、商業区、居住区が展開し、異なる機能に特化した地区間の大量交通機関が人とももの移動を受け持つという形をとっていた。日本全体が東京一極集中の合理性を追求したのと同じ原理で、地方都市も局所的重力の中心を形成し、都市の中でもCBDに中枢的機能が集中した。

しかし、高度情報化によって都市の姿は変わるかもしれない。たとえば、神戸市を例にとれば、都心開発におけるバーチャルな集積とアクチャルな分散を同時に実現することができるかもしれない。本社機能はポートアイランドに置き、北野・三宮・元町・メリケンパーク・ハーバーランド・ポートアイランド・東部新都心にはSOHO的オフィスが点在して、経済活動が展開されるようになるかもしれない。そうしたオフィス街はスポーツ施設や文化施設、さらにレストランやレジャー施設と混在した姿を呈するだろう。都心への居住も進むだろう。都心は若者だけではなく移動性を楽しむ高齢者にとっても住みやすい場所となるだろう。そうしたごちゃまぜの魅力が都市の新たな魅力となるかもしれない。

第2の課題は、ネットワークの広がりによって都市機能が時間的空間的に拡大し、都市のユーザーが広がっていくとき、都市行政のガバナンスの仕組みも変化しなけれ

ばならない。既に観光客やビジネス客を考慮に入れば、住民登録し納税する住民や企業だけが都市のユーザーではない。この傾向は、ネットワークによるアクセスが増えるにつれてますます顕著となろう。かつて、あじさいネットを通じたゴルフ場の予約に兵庫県外からの申し込みが殺到し、地元住民が予約しにくくなったとして、議会で問題にされたと聞いたことがある。高度情報化時代の都市は、どこまでのユーザーのニーズに応えようとし、また、ステークホルダーとしてのバーチャルな市民はどこまで市の行政に関与することができるのだろうか。観光客の懐古趣味と住民生活の利便との間で揺れる歴史都市の悩みは、これからすべての都市行政にとって共通の課題となるだろう。

高度情報化時代には、デジタル・デバイスを克服すれば、ネットワーク上で均質なサービスが提供されるようになる。郡部でも都市でも同じ情報にアクセスすることができ、どこに住んでいても同質な行政サービスが受けられる。それは時間と距離を克服するテクノロジーのもたらす福音だが、それですべての地域が同質になるわけではない。

むしろ、高度情報化時代の自治体や地域やコミュニティは、新たに独自の価値体系、文化、郷土色の発見を迫られることになる予想される。ネットワーク上で交信され

るのはデジタル情報であり、デジタル情報は無費用で完全なコピーが可能である。だからネット上で情報の編集技術は高度に発達するが、オリジナルな情報が生まれるのは、やはり生身の人間が暮らすリアルな社会においてである。それにこれまでのところ、人間の視覚、聴覚情報しかデジタル化されていないが、人間はこの外に、味覚、嗅覚、触覚、さらにそれらの総合的認知力によってはじめて外界や自信の内奥を知覚し住みやすさを発見する。

したがって第3の問題として、これからの自治体に求められることは、ネット時代の金太郎飴的サービスの提供ではなく、地形、風土、自然環境にはぐくまれ、地域に受け継がれてきた伝統、地域で培われた感覚や価値観を再評価し、リアルとバーチャルのバランスがとれた「環境」を創り出していくことだと指摘できよう。確かに世の中は「べき」論だけでは動かない。しかし、情報を広域的に共有する社会は、ひとびとの足による投票だけでなく、情報やお金による投票も容易になる社会である。自治体や都市も、グローバルな競争に負ければ衰退する時代に、方向性について迷っている余裕はあるのだろうか。