

情報管理における自治体の主体性

江成藤吉〈計画局都市調査課調査係長〉

国土情報や自治体情報を国へ一元的に集積するシステムづくりが進行している。このことが、豊富な情報を握る国の政策決定の主導性を強めて、地方自治が情報管理の面から空洞化するおそれはないだろうか。

このような国土情報管理による新中央集権化の実態を探り、それに対して市民自治を強める自治体主導の情報システムをどう再構築するかを考える。

一 情報管理における自治体の主体性とその客体性・協調性

今日、自治体の主体性の確立が求められている。それは従来の国家中央行政機構との一体的同心円的行政のあり方から生じる自治体の市民性を喪失したいわゆる本省指向型の縦割り行政から脱却し、自治体行政の全体的統率のなかでの主体的意思確立の観点からの、国との行政分担への変質である。そして、現在いわゆる革新自治体を中心とする方向を強めつつある。

情報のあり方についても、この自治体の主体性確立の観点から理論的再構築がはからなければならない。しかし、今日の自治体の情報管

- 一 情報管理における自治体の主体性と
その客体性・協調性
- 二 情報の科学化と民主化の分極
- 三 国土情報管理システム
- 四 横浜市の事例
- 五 自治体情報システムへの展望

理の実態は、指定統計、各種委託調査問題にも

あるとおり、自治体の主体性を発揮できる余地のない情報が多く、主体性確立への道は険しい。つまり、情報管理のあり方についても単に今までの個別的断片的情報をまとめ直しても、従来の国との縦割りの発想は脱却できないと考える。

従来、国からの委託調査等については、自治体サイドは受身の取組みであったが、われわれは次のステップを踏みつつ自治体の主体性を確立しなければならない。

第一は、国に委託された調査内容をそのまま処理し、自治体内部で検討を加えたり、その利用性を配慮しないで国にそのまま提出する段階

で、自治体の主体性はない。

第二は、国に委託された内容はそのまま処理するが自治体内部で必要な処理を加え、自治体独自で利用する段階で、自治体の独自性が若干発揮される。

第三は、国に委託された内容を処理するとともに自治体として必要ある事項をさらに付加して調査し、全体のなかから自治体に必要なものを選択利用する段階で、自治体の主体性、独自性がかなり発揮されるが、まだ国の意思には原則として従っている。

第四は、国に委託された内容のうち、自治体にとってメリットのないものもしくはデメリットのあるものは拒否し、ないしは修正を加えて

処理する段階で、自治体の主体性はほぼ確立したと言える。

これらの内容は現実には多様なバリエーションをもっており、また、第二から第三、第四の段階へと単調トーンではなく、これらが常に多様なからみ合いをもちながらすすんでおり、このからみ合いをうまく活用することが自治体の主体性の確立をはかるといえる。そしてこれらを流れる思想は、自治体の主体性を確立し、国の中央集権化傾向に対して、いかに拒絶し、抵抗し、突き崩していくか、いかに市民の権利を守り真の市民政治に自治体を変質するかの政治的理念から生まれるものである。

今日、国は後述する「国土情報管理システム」の考え方にもみられるように、自治体情報を把握したうえで、新しい型での国家主導性のもとに行政をおすすめようとしており、この新中央集権化の傾向を否定するためにも、自治体は国に対抗しうる自治体サイドの情報システムを確立し、国と対決し、国に先導しうるものにならなければならない。

しかし、他面自治体の主体性を強調するあまり自治体によって立つ存立基盤もしくは連帯を忘れてはならない。

自治体の主体性の発現は、行政庁と議会によって、そしてより現実には首長を最高トップと

する行政庁によって、行動されるのが通常であり、「自治体」という言葉のもつ政治性を強調するあまり、自治体の真の構成員・主体者である市民を無視ないし軽視してはならない。

自治体は、市民・議会・行政庁によって構成され、これらにより政策が決定されるわけであるが、官僚政治・官僚ファッショ化と言われるほど行政の優先性が強い。情報についても、行政情報、行政資料と言うほど、情報の圧倒的部分は質量ともに行政サイドが握っており、従って、行政が情報の公開にどう対応するか今後自治体の民主化への命運があるとも言える。

自治体は、常に市民を主体とし、自治体行政はその客体でなければならず、情報システムも市民の客体としての位置づけを確認しておく必要がある。

また、国と対決するには一自治体だけの力ではなく、自治体相互の連帯と協調が重要であり、他の自治体を無視したり、互に足を引っ張る方向での対立は解消しなければならず、そうでなければ結果として国の意思に組み込むことになる。自治体は共にその独自性を尊重しつつ国に対しては自治体の連帯を強調したい。

自治体の情報管理は、これら自治体の主体性そしてその客体性・協調性に配慮しつつ、政治の民主化に寄与するものとしてすすめるなければ

ならない。

二 情報の科学化と民主化の分極

今日、自治体が政策を決定していく過程にあつて、かつてのように特定権者の独断的恣意的判断に委ねている状況ではなくなっている。つまり政策の科学化が求められ、科学的合理的根拠をもつ政策の決定がなされなければならないようになってきた。

それは一つには、今日の都市は激しく変質し、多種多様な行政需要が喚起され、また多様な価値観のため、政策決定が非常に困難となっていくこと、

二つには、それらの行政需要に対応しうる財源、人員等は限られていること、

三つには、情報の観点から、自治体は質量とも相当な情報を収集しており、これらの有機的関連を明確にし政策決定に寄与するためには、情報のシステム化が求められていることである。

情報の科学化とは、政策決定に必要な基礎的判断資料を数量化、計量分析化、図式化、模式化したものである。これからの自治体の政策決定に必要な情報は質量ともに膨大となる。適時適切な情報を提供するためには、手作業ではま

ますます困難となり、コンピュータの導入をはからなければならぬ。そのため情報もたんに個別的断片的に収集・管理されるものではなく、一定のシステムとして把握する必要がある。

情報の科学化は政策決定における特定権者の恣意的判断を排し、あるいは特定個人・団体の压力や政治的駆引きが難しくなるなど、その客観的合理的判断を可能ならしめる効果は大きい。

一方、これら情報の科学化は、行政部門において処理されるのが通常であり、従って、政策決定における官僚支配化をさらに強め、加えて、中央官庁への情報の集中を促進し、政治の中央集権化傾向をますます強めることになる。そして、さらに情報の科学化、コンピュータ処理化より、情報の民主化、公開性という市民性を失う危険性もはらんでいる。つまり市民の利用を困難ならしめたり、内容の容易性を失ったり、現実的利用が行政サイドで歪曲された内容に限定されるおそれがある。

情報化社会と言われる今日、情報の質量がその政策的判断をも左右する。一方で情報の科学化をすすめ、誰でも多様な情報を入手できるようにし、政策の科学的判断、客観性・合理性を求めるとともに、余りにその偏した科学化は、市民性を否定し、新しい権力主義、官僚主義、

中央集権主義に墮する危険も留意しなければならない。

つまり、自治体情報の科学化にあたっては、市民の立場を守るといふ政策方針を確立し、その根本思想に基づき、中央政府と対峙しつつ検討を加えたシステム・分析・評価の考え方を基礎にすすめる必要がある。ここに情報の科学化と民主化の分極というはざまが存在し、このはざまを越えて自治体の情報システム化が求められている。

三——国土情報管理システム

以上、自治体サイドから情報管理に対する基本的考え方を述べてきたが、国では既に情報管理のシステム化を意図しており、ここで視点をかえて国サイドの考え方を具体的事例を通じて触れておきたい。

現在国土庁では「国土情報管理システム」を検討しており、その内容はまだオーソライズされていないが、「国土情報管理システム基礎設計調査報告書」（昭和五十一年三月、この調査は三社に委託し、これはそのうちの一家のもの）から、その概略を紹介し全体像の方向性・問題点などを指摘したい。

同システムの考え方の背景には、「①国土の

狭小性②高密度社会③国土の利用形態の特色を踏まえて国土問題が認識され」、そして行政あるいは産業はその活動を転換して、「①多元的目的指向と総合的判断②国土資源の有限性の認識③長期的視点に基づいた対応④行政区分を越えた広域行政化⑤行政・産業活動評価のマイクロ⑥誘導型行政への転換⑦評価における定量化」をすすめているとし、国土行政の情報化を提案し「国土行政が高度にシステム化された場合においては国土に関連するすべての社会的経済的あるいは技術的活動が広域化・迅速化・精密化する」と規定する。さらに、データベース・ネットワークの項で「情報の集中一元管理を指向しているが、国土情報の性格を考えると、より精度の高い情報が必要になることも否めない。しかし、情報が詳細になればなるほどその管理は困難になると予想される。したがってより詳細なデータの管理は、そのデータの作成源である各省庁あるいは各地方自治体等が自ら行なうことが理想的である。システムで、このようなデータも利用できるためには各地方自治体等の有するデータベースをネットワークとして結びつけることが最も有効な方法といえる」としている。そして、展開の項では「このシステムは最終的には国土行政を中心に多くの行政システムと結合する可能性を含んだ巨大な情報シ

システムであり、最終的なトータル・システムの
実現をはかるためビルド・アップ方式によりそ
のプロセスの各ステップを踏みつつ、最終ステ
ップの段階で国土情報管理システムのハード的
ソフト的機能が充実し、かつ他の省庁情報シス
テム・地方公共団体情報システムとの結合が図
られ、国土情報管理システムを中心とした総合
的な社会・経済情報システムが完成する」と述
べている。

現代は情報の時代と言われる。情報は政治権
力の基礎であり、政策決定をするにあたっても
大きなウエイトを占めている。これら情報の圧
倒的部分を収集管理しているのが行政であり、
ここに行政の優位・官僚ファッショ化への道が
確立される。そして情報の質量において優位に
立つものが、政策決定にあたっては優位となり、
中央官庁に弱い我が国の政治・行政機構に投影
してみると、この国土情報管理システムもまた
見すごせない点をいくつか指摘できる。

その第一は、国・自治体間の機能・事務分担
ないし管理領域が不明確な現状のまま、中央官
庁に情報が集積されることは、ますます中央集
権化傾向を強めることになる。近くは「七大都
市首長懇談会」でも、この国と自治体との体系
的な洗い直しがすすめられるが、当分の間は、
自治体サイドの意向を採用させるようにするこ

とが肝要である。

第二は、第一とも関連するが、例えばメッシ
ュ・データ化については、一kmメッシュ・デー
タを検討するようだが、その他二五〇mメッシ
ュ・データともリンクされる結果、本市の統一
メッシュもその改廃が左右されるとともに、そ
の情報はすべて国に吸収されるおそれがある。

第三は、中央官庁への情報が過剰集積を重ね、
「国民総背番号制」構想と二重写ししてみると
住民管理にも及び、質的にも変化する可能性も
ある。

これらのことは、国の昨今の多様な政策のす
すめ方、あるいは国・自治体の古い縦割りの官
僚主義の現実から推して、さらに現実的なもの
となろう。これを未然に防ぐためには、自治体
は国家中央集権主義を否定し、自治体の主体性・
独自性を確立し、情報システムについても国の
これらの動向に十分に対決し、優先し、自らを
確立しうるものとし、そのための検討は今から
すすめなければならない。

四——横浜市の事例

ここで、本市のいくつかの事例に焦点をあて
て、情報管理における自治体の主体性確立をは
かるうえで、の模索段階としての理解を深めた

い。

(一) メッシュ・データ

メッシュ・データについては、調査季報四八
号に「横浜市のメッシュ・データの現況と今後
の課題」に取りあげられており、個々の内容は
それに譲るとして、ここでは自治体の主体性発
現の観点からながめたい。

前述した「国土情報管理システム」の考え方
のなかにも、メッシュ・データを国土情報のな
かでも最も重要なデータであり、その内容は豊
富であると認識し、中心となるメッシュを一km
メッシュ・データとし、その他の二五〇メート
ル等のメッシュ・データともリンクしたい意向
もうかがえる。

前述したように、自治体の政策決定の困難性
と増大する情報、そして情報の解析・評価が政
策決定にあたっての重要性等を勘案すると、情
報のシステム化はすすめなければならず、そし
てその情報構成要素は多様なものが考えられる
が、コンピュータ処理等を考えると、メッシュ
・データ化は大きな意義をもつと言える。情報
の収集単位としては、メッシュに限らず、小単
位のものとしては、町丁別・小学校区別・統計
区別ないしはいわゆるコミュニティ・ゾーンな
ど多様なものが考えられるが、メッシュのもつ

ゾーニングの客観性・比較性・図面化の容易性・コンピュータ化の可能性・汎用性等のメリット、加えて本市のもつスプロールの市街地の発展や前記諸ゾーニングの可変性等を考えると、メッシュのもつデメリットを勘案しても、情報のシステム化のためにはメッシュ化が必要となる。

そして、国に対する主体性を確立するためには、自治体のもつ地域への密着性・市民性を十分に發揮し、かつ自治体の具体的政策決定に寄与しうらうよう、地域に即して特異性をもつ多様な情報をきめの細かいメッシュ化をはかり、国のメッシュ情報に対して、自治体の優越性・独自性をもつことが必要である。

他面、前掲「メッシュ・データの現況と課題」でも述べられているが、経済的データをメッシュ化する場合、とくに本市のように二五〇mメッシュ以下の小さなメッシュの場合には、個人や企業の秘密保持の観点から制約を受けるものが多いが、経済的データをメッシュ化することによりメッシュ手法による解析レベルを飛躍的に向上させる。

例えばその具体的一例を用途地域の指定にあてはめて考察すれば従来の用途地域の指定作業は建物用途別現況図をベースに関連する諸都市計画の動向や都市施設の整備状況等を勘案した

策定作業であった。だが、メッシュ手法による用途地域の指定作業を想定すると、「横浜市土地利用解析システム化報告書」（昭和49年12月計画局）に集計された諸データに加え、経済的データ、例えば工業出荷額、商品販売額等を時系列も含めてメッシュに同定し、経済ポテンシャルを解析し、これと同報告書の用途別構成比解析との調整をはかり、これによりメッシュによる用途地域の全体区分を大旨把握し、その後建物用途別現況図による具体的地域区分作業、数量化・図式化が難しいデータ等を加味して用途地域の指定案を作成するという方法で、これにより用途地域の質的レベルは向上すると考える。

(一) マイクロ写真

情報管理の一環としての文書管理については本市は既に十年前から文書のマイクロ写真化を実施している。このマイクロ写真については、調査季報六号「機械化と文書管理の新しい提案、マイクロ写真による事務の合理化」に取りあげられており、詳細はそちらに譲るが、ここでは情報のシステム化の観点からながめてみる。

その特質は、マイクロ写真による文書のシステム化である。それは「ある特定事件に必要な一切の文書を相互に関連させて容易に抽出する

という編成方法であり、具体的にある事柄に関する一切の文書を年度、内容を問わず一つにまとめて整理する」ことであり、「さらにこの利用方法を一步すすめて、各局に分散する特定案件文書に意味のある共通符号を与え、どの局に行ってもその符号を示せば、その案件に関する一切の文書が容易に引き出せるという効果をねらったものである。この文書を編成替えし、それを全市的に組織するというマイクロ写真の利用方法は文書管理上画期的なものといわれ、事務合理化の効果を相当期待できる」と述べている。

この文書・図面のマイクロ写真は、情報の科学化へのステップであるとともに、さらにそのシステム化は図書類特に図面の情報システムとしては高次の段階に到達すると考える。前記する国土情報管理システムのなかでも画像情報の一環として写真をあげているが、そのマイクロ化はさらに高次のシステム化への階梯となり本市のマイクロ写真は先達とも言えるものでさらにそのシステム化をすすめ、情報のシステム化への一翼をになうことが期待される。

(二) 指定統計

自治体情報のなかで、統計調査は周期性・定型性をもつがゆえにかなりのウェイトを占めており、そのなかでも指定統計のもつウェイトは

大きいと言える。つまり、指定統計について自治体が受身の姿勢を続けるなら、良質多量の情報が自治体の独自性・主体性を發揮するに役立たないまま国に吸い上げられてしまう。自治体の独自の情報システムを検討するなかで、そのかなりの中枢を占めるであろう指定統計について、そのシステム化への検討が加えられなければならない。

本市が実施している指定統計は現在十二統計である。年平均四五統計が実施されており、「横浜市の〇〇」というかたちの独自集計もかなり行なわれている。

指定統計は、そのほとんど（本市は全部）が国の統計調査であり、その調査項目・対象等については、原則として自治体独自のものを追加変更できず、必要がある場合は、国の事前承認を得て、自治体サイドの調査を付加して実施できるようにすべきでない。さらに統計の原則が秘密の保護であり、個人の権利の保護であること、そして統計目的以外に使わず、そのため以外には公表しないという基本的考え方に基づいており、ために統計資料を自治体情報システムに組み入れようとしても、この統計の原則にどう対処しつつ情報システム化をすすめるかが重要課題である。とくに経済的データの活用は、メッシュ化に限らず、町丁別の利用でも、例えば「市街地

再開発基本調査」（昭和四九年三月都市開発局）に付加されれば、大きな意義をもつだろう。

指定統計以外にも各種委託調査等において独自集計の積み重ねや付加調査の実施など、かなりの独自性が發揮されているが、その利用面での進展はあまり見られず、国勢調査のメッシュ・データ化が最大の成果であろう。今後は利用面からのシステム化をすすめることが重要である。

五 自治体情報システムへの展望

以上の諸節において、情報管理における自治体の主体性發現の観点から述べてきたが、市民政治を確認したうえで、ここでは自治体の主体性確立の総括として「自治体情報システム」を提案し、その端緒を述べて今後の課題としたい。

今日の自治体をとり囲む政治・経済・社会などの外部環境は激しい変化をもち、また技術革新のスピードはますます速くなり、こうした外部環境の変化に自治体が対応していくためにはこれらに関連した大量の外部情報を的確にかつ時宜を得て把握しておく情報システムが必要である。

また、自治体がその主体性を發揮するために

は、外部から流入する情報を把握すると同時に固有の情報の体系をもつことが必要となる。とくに国において情報のシステム化がすすんだ場合を考えると、自治体は地域の生活に密着した有利な立場から都市問題の現況とそれに対応する評価の情報を保有することが、自治体の主体性確立の要件ともなる。

さらに、今日の情報化社会のなかでは、情報の質量が政策決定の限界を画すことを意味しており、自治体の政策決定のレベルを上げるためにも多量良質な情報とその適時適切な利用を可能ならしめる情報システムが必要である。

この情報システムを「自治体情報システム」と名付け、そのシステム化への展望を試みたい。そこで自治体情報システムの基本的性格として次の点が考えられる。

第一には、市民ならびに議会・行政機構の各層に対して、自治体の政策決定および関連する必要な情報を提供するシステムで、

第二には、これら各層がいつでも必要な情報が入手できるシステムであること。

今日、市民参加が叫ばれ本市においても区民会議をはじめ多様な模索をしているが、市民政治の確立には情報の公開が不可欠であり、それなくしてはまがいの市民参加でしかない。この自治体情報システムによる情報の公開は、市民

も行政庁も全く同次元の情報レベルにおくものであり、これにより政治の官僚制・テクノクラート優位を破り、形骸化された市民参加は、その政策決定権をも自らの手に奪い返す真の市民政治へと変質する。この情報システムを確立するには情報の公開性と個人の権利・秘密を守るという観点との衝突が生じるが、市民政治の確立という基本思想を確認しておけば、多様な試行錯誤を経てこの軌轍を越えうるし、それによりこのシステムも生きてくる。

このシステムを確立するには、コンピュータの出現を待たねばならなかったが、今日かなりの自治体がコンピュータを保有しておりその経験を活用発展させれば、このシステムの実現は可能である。他方、コンピュータ処理とともに

平易性をもつ多様な情報の提供にも配慮しておかなければならない。

自治体情報システムは複合的なものであるから、これを開発するにはそれに対応した複合的な方法をとる必要がある、そのためには、

第一には、まず全局的なプロジェクトとして取りあげ、その後市民、議会、行政による三者構成の組織に発展させ、

第二には、長期計画のもとにすすめることとする。

自治体情報システムは、全市的横断的に自治体に関連する情報をインプットするものであるから、特定部局による主導性の發揮ではなく、全部局によるプロジェクトとして検討を加え、一定のシステム開発のめどがついた段階以降、

市民、議会を含めた三者構成組織でさらに検討を重ねていくことが望まれる。またこのシステムは、具体的開発手法からその実現化までにはかなりの時間と経費がかかるものであり、短期的ないし目先の効果にその評価を与えると崩壊する危険もあり、長期的視点からシステム開発に取り組まなければならない。

このシステム開発を担当する組織は、システムの性格から、企画、統計、電子計算機担当の三部門がその中枢部となることが望まれる。統計部門については、統計調査の情報化が本システムのキーポイントであり、どうシステムに包摂するかがまず検討されなければならないし、電算部門については、とくにシステム設計の重要性が求められる。