

住基ネット自治体経費 調査レポート #002 檜原村 2010.8.31 ver.1.0

概要編

本レポートは、2010年7月までに実施した「予備調査」の市町村別レポートのひとつ（概要編抜粋）です。予備調査は、所沢市/埼玉（別途レポート）および檜原村/東京（本レポート）で行いました。

キャンペーンでは、市町村別調査レポートと並行して全国レポートを作成・公開します。

<http://www.juki85.org/CostCampaign/>

about CostCampaign

「住基ネット自治体経費追跡キャンペーン」には、いくつかの目的があります。

地域社会・基礎自治体の課題としての住基ネット

反住基ネット連絡会が 2002 年以来注目し続けてきたことのひとつは、市町村(基礎自治体)が地域住民の人権を保障するもっとも身近な公共の機関・機能だということでした。

2002 年 8 月の住基ネット 1 次稼働のあと、全国の地域グループが自治体に対してさまざまな形で異議申立／不服申立を行い、市町村に、住民の人権保障(プライバシーの確保)について、それぞれの考えを聞こうとした時期があります。しかしそこで各市町村から返ってきたことばは、すでに私たちが中央政府から何度も聞かされてきた、全国共通の「統一的均質的」*1 な回答だけでした。そこには、それぞれの市町村の考えがありません。

市町村の説明責任

住基ネットへの参加とは、市町村による住民に対するプライバシー権の強制的制約にほかならず、そのような人権の制約については、それを行うだけの合理的理由や公共の利益が示されなければなりません。そしてこの場合、それを住民に示す責務は中央政府ではなく、ほかでもない市町村にあります。なぜなら、住民基本台帳事務は市町村の自治事務だからです。

私たちの異議申立・不服申立は、そうした市町村の主體的な「説明」を土台として、住基ネットの問題がどこにあるのかを地域社会の課題として市町村と議論したいという提案でした。

「うやむやな運用」が続く、住基ネットの 8 年間

現実の住基ネットは、さまざまな専門性、考え方を持つ人たちから「プライバシーへの配慮に重大な問題がある」と批判されてきました。現在この指摘は、日本社会の共通に認識になっているといえます。

ところが中央政府は、「法制度があるので『プライバシー侵害』にはあたらない」とする最高裁判決に象徴される非現実的な姿勢で議論を回避しつづけ、住基ネットは 8 年間もの長期にわたって、「うやむやな運用」が続いています。

その間、当初叫ばれていた「電子政府・電子自治体の基幹システム」として住基ネットは機能していません(それは最高裁判決ですら指摘していることでした)。運用実態の正確な把握(少なくともその結果の公開)は意識的に回避され、通常なら数年間で行われるだろう「新しい制度」の点検・見直しを行うこともできない状態です。

¹ 統一的均質的:全国の都道府県が同意した「住民基本台帳ネットワークシステムセキュリティ基本方針書」にある、住基ネットのセキュリティポリシーのもっとも基本的な方針を表す概念。ICT の情報セキュリティ対策としては、きわめて例外的な概念と言える。参照:<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/cms/14,524,35.html>

議論のための客観的な土台を創り出す

「住基ネット自治体経費追完キャンペーン」の目的のひとつは、こうしたうやむやな運用が続いている住基ネットについて、とりあえず「経費」の実態だけでも地域住民の側から明らかにすることで、議論の客観的な土台のひとつを創り出そうというものです。

ここでは、「住基ネットに象徴される税金のむだづかい」を、「暮らしを支える地域社会」の現実の課題——地域社会において「人権」を保障するという市町村の本来の目的のための支出に振り向けたいという、私たちの願いが込められています。

国から見れば、住基ネットの実態は「年金ネット」

住基ネットの実態は、中央政府の側から見れば「年金ネット」だと言われます。中央政府による年間 1 億 815 万 7185 件におよぶ本人確認情報の利用は、その 99.7%が年金関係(共済や恩給を含む)でした²。

「プライバシー」問題(人権問題)の解決を回避しながら「うやむやに運用」されてきた「住基ネット」を、このまま「年金改革」後も「年金ネット」(社会保障番号:共通番号制度の基礎を提供するもの)として利用することは、どうい建設的な選択とはいえません。「社会保障」は、私たちの暮らしの基礎を支えること——「人権」の保障という市町村(地域の公共)の基本機能です。それが住基ネットを利用することは、「新たな社会保障制度」に「説明抜きの人権の制約」という従来の制度がかかえてきたクリティカルな問題、「人権問題」をそのまま持ち込むことにはかならないからです。

社保・税共通番号制度に住基ネットを利用することの非現実性

同様のことは、「税制改革」後の「新たな税制」についてもいえます。「納税者番号:共通番号制度の基礎」として住基ネットが使われるのなら、現在の住基ネットがうやむやにしているような「税金のむだづかい」が、「税制改革」後の新たな税の運用(財政政策)に持ち込まれることを排除することはできません。

「社会保障・税共通番号」の基礎として「住基ネット」を利用するという、現在の中央政府の提案の非現実性を、具体的、現実的に指摘することも、このキャンペーンの目的のひとつです。

他の自治体と比べることで得られる大きな成果

こうした、中央政府レベルの問題については、個別市町村の間での連携、情報野共有がとて大きな力になります。予備調査の段階でも、住民 1 人あたり住基ネットコストの人口規模による格差が、50 倍にまでおよんでいることが見つかっています。こうした問題は、市町村単位の活動では、なかなか気づけません。他の自治体の住基ネット経費と「私の町」の住基ネット経費とを比較することで得られるものはとても大きいでしょう。

**たくさんの方に、このキャンペーンに参加していただくために、
調査マニュアルを作りました → <http://www.juki85.org/CostCampaign/>
どうぞよろしく!**

² 本人確認情報の利用:2009年9月までの1年間の本確認情報の提供数。『官報』2009年8月28日。

Contents

| | |
|--------------------------------|----|
| about CostCampaign | 2 |
| I 檜原村における住基ネット経費調査 | |
| 結論とコメント | 5 |
| 1 檜原村住基ネット経費調査の結果概要 | 6 |
| 2 檜原村住基ネット経費調査の結論とコメント | 8 |
| 3 檜原村における戸籍住基事務経費の状況(概要) | 12 |
| 4 檜原村における住基ネット経費の状況(概要) | 14 |
| 5 檜原村における住基カードの交付状況(概要) | 16 |
| 6 檜原村における住基カードの利用状況(概要) | 18 |
| 檜原村調査集計表 | 20 |

◇調査の手法・調査項目および集計の詳細は
巻末の別紙資料リストに掲げる資料を参照してください

I 檜原村における住基ネット経費調査

結論とコメント

1 檜原村住基ネット経費調査の結果概要

I. 檜原村の住基ネット利用住民サービスは、
 使えないのに、非現実的な金額がつぎ込まれている

◆住基カードの交付・利用

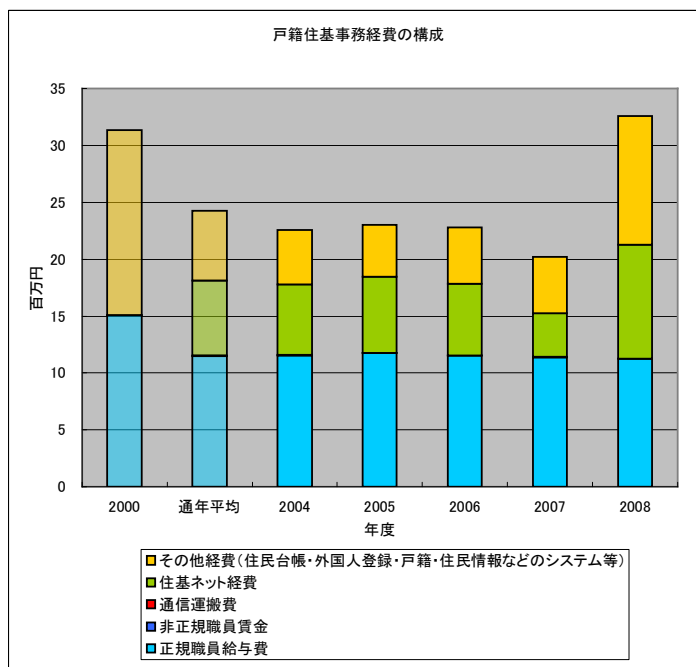
| | | |
|-------------------|--------|---|
| 住基カード有効普及率 | 1.39% | 2008 年度 |
| 転出転入時住基カード利用件数 | 0.20 件 | 通年平均(利用率 0.27%、ただし、利用件数合計 1 件であり、統計的有意性はほとんどない) |
| 住民票の交付における広域交付利用率 | 0.71% | 他自治体住民への交付を含む通年平均 |

◆住基ネット経費

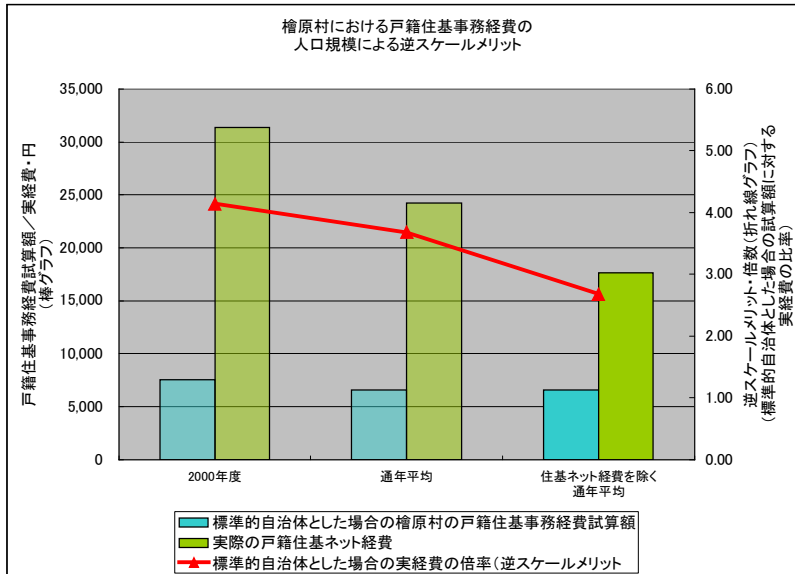
| | | |
|---|------------|------|
| 住基人口 1 人あたり住基ネットコスト(住民単価) | 2,239.12 円 | 通年平均 |
| 住基ネット利用住民サービス 1 件あたりサービスコスト(サービス単価) | 32,774 円 | 通年平均 |
| 転出転入事務処理における「郵送」通信コスト算定値に対する、住基ネット利用通信コストの増減率(倍率) | 979 倍 | 通年平均 |

II. 檜原村の戸籍住基事務経費(住基ネット経費を含む)は
 一定の効率化の成果をあげているが、
 その多くを住基ネットに「食われて」しまっている

◆戸籍住基事務経費の構成



◆戸籍住基事務経費の人口規模による(逆)スケールメリット



III. コメント：檜原村は、こうした問題の改善のために市町村によるコストコントロールが可能で、業務量の削減と「職員の質的能力の拡大」を意図する電子政府・電子自治体の構想を必要としている

2 檜原村住基ネット経費調査の結論とコメント

I. 檜原村の住基ネット利用住民サービスには、 使えないのに、非現実的な金額がつぎ込まれている

檜原村の「住基ネット」は、かなり奇妙な存在だというほかない。確かに住基ネットは檜原村にある。そして、他のきわめて安価な方法でいくらでも代替えできる行政サービスに、1 件あたり 32,774 円の経費が着実につき込まれている。

現実の檜原村にとって、それはリアルな存在ではない。リアルな世界の向こう側にある「シニールな世界(超現実)」のなにごとかを象徴するために、ひたすらそこで動き続けている「高価なオブジェ」のように見える。

◆使えない行政サービス

檜原村では、「住基カードを利用した転出転入」(「付記転入」手続き)の利用はあまりに少数であり、有効な需要は存在していない。住基カードの有効普及率が 1.39%(2008 年度)と低迷していること以前の問題として、「付記転入」という住民サービスは、地域住民の暮らしの実態に適合していない、「使えない行政サービス」である。

また、住民票(「住民票の写し」を以下単に住民票と略記する)の広域交付に対する需要も、通年平均で 11 件であり、これは交付された住民票の 0.71%にすぎない。住基人口 1 人あたりの年間住民票交付件数 0.64 件に対して、有効住基カード1枚あたりの広域交付件数は約 4 分の 1 の 0.17 件(いずれも通年平均)であった。住民票の交付をよく利用する住民が広域交付を利用しているわけではない。広域交付もまた、「使えない行政サービス」である。

◆サービス単価 32,774 円、郵送の 979 倍の通信コスト

これに対して住基ネットのサービスコストを見ると、通年平均で 1 件あたりのサービスコスト(サービス単価)は 32,774 円になっている。このサービスの約 90%は転出転入事務における市町村間の住民情報の通信であるが、これは住基ネット導入前には 1 世帯 80 円の切手代で行われていた事務処理であった。この結果、住基ネットを利用した転出転入事務の通信費は、郵送で処理する場合の通信費に比べて 979 倍に増大している。

◆サービス単価が低下する見通しはない

サービスの提供数が拡大すればサービス 1 件あたりコストは低下する。従って、檜原村の 2008 年度 1.39%という住基カード有効普及率が十分に大きくなれば、転出転入事務の通信費は郵送費以下になると言えるかもしれない。

しかし、檜原村では住基カードの需要は、すでに 2008 年度で飽和している。転出転入も急速に拡大することはまずない。他の住基ネット利用住民サービスは「使えない行政サービス」であり、サービス利用のために住基カードの需要が拡大する可能性はきわめて小さい。

「使われていないからハイコストになっている」のではなく、「住基ネット利用住民サービスが使えない」と「住基ネットがハイコストになっている」とはそれぞれ独立した「住基ネットの問題」と考える必要がある。

◆一過性だった「インターネット確定申告」のミニブーム

なお、2006 年度から 2007 年度にかけて、「インターネット確定申告」のための住基カードおよび公的個人認証電子証明書の交付が檜原村でも増加していた。しかし 2008 年度には住基カード交付件数 1 件となり、この「ミニブーム」は終息している。いずれにしても、檜原村における公的個人認証電子証明書の有効普及率は 0.32%(実数で 9 件・2008 年度)であり、これが住基ネットのサービス単価を実質的に低下させる可能性はない。

II. 檜原村の戸籍住基事務経費（住基ネット経費を含む）は一定の効率化の成果をあげているが、その多くを住基ネットに「食われて」しまっている

◆檜原村は、戸籍住基事務経費の効率化で一定の成果を上げている

檜原村の戸籍住基事務経費は、2004-2008 年度の通年平均で、2000 年度に対して 77.35%にまで削減されている。小規模自治体にとって避けられない事務処理の非効率性——「人口 10 万人の標準的自治体」を基準とする戸籍住基事務経費の逆スケールメリットをみても、2000 年度の 4.14 倍に対して通年平均では 3.69 倍まで効率化の成果が獲得されていた。

この効率化の主要な要因は、戸籍住基事務担当職員の 4 人から 3 への減員、および人件費・通信運搬費以外の「その他の経費」の大幅な削減だった。この「その他の経費」の大部分は、住基ネット以外の戸籍住基事務で使用されているコンピュータシステム（住基台帳本体システムなど）である。

◆効率化の効果の多くは、住基ネットによって「食われている」

しかしこの効率化の効果も、2002 年度に追加導入された住基ネットの経費を除外して再評価してみると、金額では 72.75%、逆スケールメリットでは 2.68 倍にまで効率化されていたことが分かる。

つまり、檜原村の戸籍住基事務における効率化の成果は、その多くが「住基ネットによって食われている」のが現実である。

◆住基ネットのコストは、住基台帳本体システムよりも高額になっている

檜原村の戸籍住基事務経費に占める住基ネット経費の比率は、通年平均で 27.25%であったが、「その他の経費」の比率は 25.21%であった。

これは、「その他の経費」に含まれている住基台帳本体システムの経費に比べ、住基ネット経費がかなり高額であることを示している。

市町村の住基ネット（市町村のシステム）は、いわば住基台帳本体システムに外付けされた「外部通信のためのサブシステム」でしかなく、その機能等を考えても本体システムより小規模であるから、これはかなり「奇妙な」関係だと言えるだろう。

◆住基ネットはそのコストから見ても小規模自治体には不適切なシステムである

所沢市の調査レポートでは、住基ネット（電子政府・電子自治体構想）のコスト的特性について、「人口 34 万人規模の中大規模自治体でもスケールメリットが得られない、大規模設備産業型コスト構造を持っている」と指摘した。

上記した檜原村の調査結果から、檜原村の住基ネットもまた、このようなハイコスト・ハイスペックのシステムを人口規模に応じてスケールダウンしただけのものであることが、容易に推測できる。この結果住基ネット経費は、戸籍住基台帳事務経費の中で突出している。

III. コメント：檜原村は、こうした問題の改善のために 市町村によるコストコントロールが可能で、 業務量の削減と「職員の質的能力の拡大」を意図する 電子政府・電子自治体の構想を必要としている

◆檜原村には回避できない「非現実的なコストの負担」

このような「非現実的なシステム」の運用をやめることは、檜原村(市町村)にはできない。たとえば、住基ネットの「使えない行政サービス」を停止して、都道府県への本人確認情報の提供だけに限定する「住基ネット」の運用をしても、檜原村の住基ネット経費負担は減額されない。国立市・矢祭町のように住基ネットの運用全体を停止(切断／不接続)してリース契約を解消するには、「切断の合法性／違法性」という、政治的な「とてもめんどろなテーマ」に正面から取り組まなければならないが、檜原村(大くの市町村)の歳入構造は、そのような政策的選択は不利益で非現実的なものだと判断するだろう。結果として檜原村は、この「シュールな世界(超現実)のなにごとかを象徴する高価なオブジェ」を運用し続けている。

◆しかし「行政システム経費の総額」が、歳出の 10%を超える自治体もある

しかし、「小規模自治体で行政システム経費の総額が自治体歳出の 10%を超えているのは大きな問題」などとする指摘を、2010 年春ころから、IT 戦略本部の専門員などが公開のシンポジウムでも行っている。これは、総務省とその周辺における「自治体クラウド」への異常なまでの高い関心を喚起してきた要因のひとつである。「戸籍住基事務」以外の自治体業務で使われている「行政システム」の経費については、今回の調査範囲に含まれていないため、この指摘がどこまで檜原村で妥当するかは明らかではないが、住基ネットを基幹システムとして位置づける 2002 年以降の「電子政府・電子自治体構想」による「市町村の行政システム」が、住基ネットに準じる程度に「大型設備産業型」の特性を持つものであっても不思議はない。いずれにしても中央政府関係者は、現在の市町村の行政システムコストが、「小規模自治体には適切なものになっていない」ことを承知している。

◆「むだの認識」を拒否する電子政府・電子自治体の「制度」

前述したように、檜原村は、このような「むだ」をむだとは理解していない。端的にそれは、次の 2 つの密接に結びつけられた社会的・政治的な状況を形式的な根拠にしている。

- (1) ネットワーク／ネットワークシステムへの接続が、法制度で義務づけられ強制されている。あるいは、政治的な手法で強制誘導され、他の選択肢が存在しない。
- (2) ネットワーク接続のために必須となる「プロトコル」が、非常に詳細で高い規律密度を持ち、「モジュール化」(分割)できない「単一のパッケージ」として提供されている。

檜原村は「電子政府・電子自治体というネットワークシステム」に対して「接続」以外の選択肢を持っていない。このネットワークには、全体として「全国一律の仕様で、一元的均質的に動作する」、緻密な「プロトコル(システム仕様)」が採用されている。

むろん、多くの行政システムでは「住基ネット」ほど高い規律密度が強制されることはないだろう。しかし「電子政府・電子自治体」への接続が、過剰(オーバースペック)なシステムの導入を市町村に要求することに違いはない。強調した言い方をすれば、「歳出の 10%をシステム経費が占める」ような小規模自治体では、エクセル上のアプリケーションのような簡易な手段で、それなりに効率的な業務管理、執行ができる。情報共有も、電子メールと Web ページ上のフォームがあれば十分なのだ(むろん、もっと便利な管理や情報交換・共有のためのツールを簡易に作り、市町村間で共有(シェア)することも可能だ)。

だから問題は、「電子政府・電子自治体のネットワーク・プロトコル」が「エクセルの管理ツールと電子メールによる情報処理・情報交換」のような、シンプルで安価なやり方を許容しないこと、それがきわめて詳細で硬直した(規律密度の高い)仕様・制度として創られていること、

そのネットワークが「全国規模の一元的システム」として動作するように構築されていることにある。

◆「ユビキタス・レガシー」の克服——市町村によるコストコントロール

所沢市で行った住基ネット経費調査の結果は、「住基ネット」が、こうした2000年代当初に策定された「電子政府・電子自治体構想」の負の遺産——「ユビキタス・レガシー」の象徴的な「設備」であることを示していた（「調査レポート 所沢市」参照）。

このユビキタス・レガシーは、所沢市では「従来の人件費の上に、新たにシステム経費を追加する「上乗せ設備投資」の産物であり、30万人規模の中大規模自治体でも「郵便時代の20倍の通信費」が要求されるような「設備産業型システム」であった。

遅かれ早かれ檜原村（多くの市町村）は、この「ユビキタス・レガシー」に代わる、「市町村によるコストコントロールが可能な電子政府・電子自治体の構想」を必要とすることになるだろう。それを「今すぐ必要だ」と考えるか「当分必要ない」と考えるかは、それぞれの市町村（行政機関）の財政事情に左右される。たとえば地方交付税交付金制度と国や都道府県の支出金などで財政自主能力を奪われている檜原村のような小規模自治体は、「当分必要ない」と考えるだろう。しかし、近年の中央政府の財政状況が、これを「今すぐ必要」とする水準にあることもまちがいない。

中央政府は「自治体クラウド」によって「ユビキタス・レガシー」のコストを2分の1ないし3分の1にできると期待しているようだが、これは檜原村における住基ネットサービス単価が2万円ないし1万円になることでしかない。このサービス単価は依然として「シュール」だ。

◆柔軟性の高い「電子政府・電子自治体」の要件

前述した「自治体によるコストコントロール」は、「電子政府・電子自治体システムの柔軟なモジュール化」を要求し、モジュールの選択（あるいは新たな開発）がそれぞれの地域社会の必要と判断にゆだねられることを意味している。あるいは、どのような情報を誰（市町村・都道府県・国の機関、あるいは非政府の組織・民間事業者など）と共有することが、住民や地域社会のメリットになるかという判断、どのような機能のモジュールを「私たちの町の電子自治体」に実装するかという判断も、住民・地域レベルからのボトムアップにゆだねられることを意味している。

◆小規模自治体が必要とする「電子政府・電子自治体」の追加要件

これに加えて、今回の檜原村における調査で明らかになった小規模自治体に適合する「電子政府・電子自治体構想の要件」は、より少数の職員で多様な業務を遂行できるように支援するシステム、「職員の質的能力の拡大」を提供するシステムという課題であった。

このようなシステムの特徴は、制度的な「業務量自体の削減」が前提となり、単なる「新しいコンピュータ技術の導入」や「システムの高速度化・大規模化」で実現できるものではない。

むしろこうした、柔軟性が高く同時に「職員の質的能力の拡大」を提供するような「電子政府・電子自治体のネットワーク・プロトコル」がうまく動作するには、多くの「国レベルにおける法制度改革・組織改革」が必須であり、そのためには相当長い移行期が必要になるはずである。

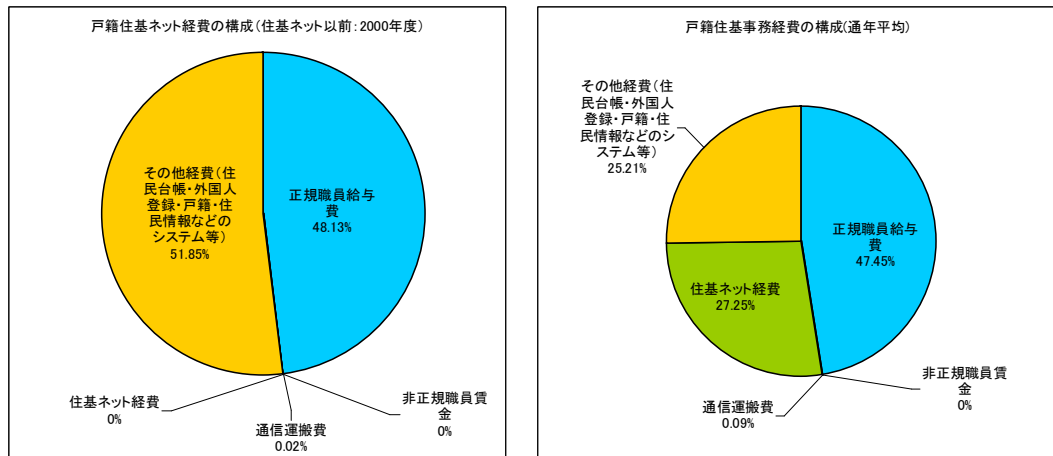
3 檜原村における戸籍住基事務経費の状況（概要）

表 1 檜原村における戸籍住基事務経費とその効率化

| 年度 | 2000 | 通年平均 | 備考 |
|--|-------------|-------------|---|
| 戸籍住基事務職員数 | 4人 | 3人 | 正規職員1人の減員 |
| 戸籍住基事務人件費 | 15,087,696円 | 11,507,040円 | |
| 戸籍住基事務経費 | 31,348,696円 | 24,249,440円 | |
| 内その他の経費 | 16,255,000円 | 6,113,200円 | 基ネット経費・通信運搬費を除いた金額。 戸籍住基事務で運用する住基台帳システムなどのシステム経費を含んでいる |
| 内住基ネット経費 | 0円 | 6,607,200円 | |
| 逆スケールメリット： 標準的自治体とした場合の 戸籍住基事務経費想定額 に対する実経費の比率（倍 数）* | 4.14 | 3.68 | 数値が大きいほど事務処理は非効率。 自治体規模による「事務の効率性」（スケールメリット）の指標として、今回の調査で独自に採用。 地方交付税交付金制度の「単位費用」と檜原村の世帯数・戸籍数から試算した戸籍住基事務経費想定額に対する実経費の倍数。詳細は「2.2 標準的戸籍住基事務経費（総務省基準）との比較」参照。 |
| 住基ネット経費を除いた場合の逆スケールメリット： 同上（住基ネットが導入されていなかったと仮定した場合）（倍数）* | 4.14 | 2.68 | |

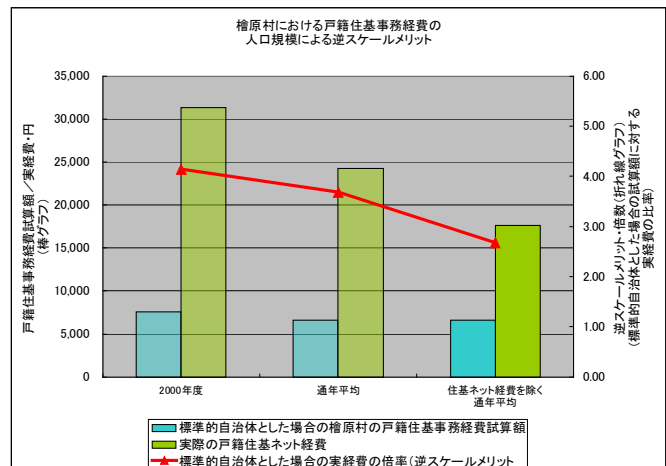
* 2000年度の「倍数」は、2000年度の「その他の経費」に住基ネット以外のシステム開発・導入関係費が含まれていた場合には、実勢よりも大きな値になっている可能性があることに留意する必要がある

図 1 檜原村の戸籍住基事務経費の構成（左：2000年度／右：通年平均／下：）



* 円グラフの直径は戸籍住基事務経費総額の大小に対応しているが、金額に比例してはいない

図 2 檜原村における戸籍住基事務経費の（逆）スケールメリット



・ 檜原村は、戸籍住基事務の効率化で成果を上げている

檜原村では、2000 年度以後戸籍住基事務経費の削減努力が行われ、一定の効率化の成果を得ていたと言える。2000 年度 3,134.9 万円(この金額は、この年度にだけ発生した開発費などなどのために例年よりも大きくなっていった可能性があるとしても)に対して、2004-2008 年度通年平均は 2,424.万円(77.35%)にまで削減されている。

この効率化効果は、人件費の削減(職員 1 人の減員)および戸籍住基事務で使用している各種のシステム経費(住基ネット以外のシステム経費)を含む「その他の経費」の削減によるものである。

・ 効率化効果の多くは、住基ネットによって「食われて」いる

この効率化効果は、実際にはかなり大きいものだった。

檜原村における、人口規模による(逆)スケールメリットの評価のために、「標準的自治体とした場合の戸籍住基事務経費」(地方交付税交付金制度上の戸籍住基事務経費算定における「世帯あたり単位費用・戸籍あたり単位費用」に、檜原村の世帯数および戸籍数をかけた合計値)を、実際の戸籍住基事務経費と比較してみると、2000 年度 4.14 倍に対して通年平均では 3.68 倍で、小規模自治体における戸籍住基事務の「非効率」(逆スケールメリット)が一定程度解消されていることが分かる。

しかしこの倍率は、「住基ネットが導入されなかったと仮定した場合」には、さらに 2.68 倍にまで縮小する。地方交付税交付金制度の「標準的自治体」の人口は 10 万人とされており、檜原村はその 100 分の 3 の人口規模だから、2.68 倍というのは直感的には「かなり効率化された」といえる数値だろう(ここにはさまざまな評価があり得る。また、これで十分とする理由もない)。

こうした効率化努力の成果の多くが、「追加上乗せ」された住基ネットに「食われて」しまっているのが、檜原村の「電子政府・電子自治体」の現状である。

・ 住基ネット経費は、戸籍住基台帳事務経費の中で突出している

戸籍住基台帳事務の構成を見ると、通年平均で人件費 47.45%、住基ネット経費 27.25%、その他の経費 25.21%である。人件費の比率に注目すれば、これは住基ネットが存在しなかった 2000 年度のその他の経費 48.13%とほぼ同じ比率である。

実際問題として「住基ネットシステム」は、「外部通信のため」に住基台帳本体システムに追加された「サブシステム」であり、その構造、データベースの複雑さや容量、機能、処理(通信)量のいずれから見ても、「住基ネット」は本体の住基台帳システムよりも小規模である。しかしながら「住基ネット」には明らかに住基台帳本体システムよりも大きな経費がかけられ、経費構成の中で突出している。

◆コメント

・ 大規模自治体向け「電子政府・電子自治体」を持ち込めば、経費は当然突出する

「調査レポート 所沢市」では、「住基ネットの設計・コスト構造は、道州制構想の中で語られていた『人口 100 万人程度の市』を中心とするような基礎自治体の再編成後に適合するように作られているのだろうか?」として、住基ネットのコスト構造を「大規模設備産業型」だと指摘しておいた。

このようなコスト構造を持つシステムを、単に人口規模に応じてスケールダウンしただけで「人口 2,800 人の村」に持ち込めば、その経費が他の経費の中で突出するのは当然である。

4 檜原村における住基ネット経費の状況（概要）

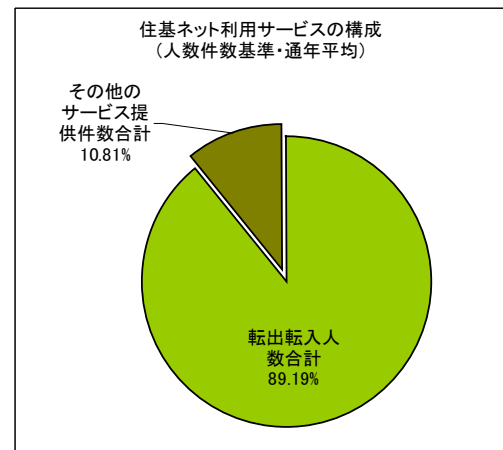
表 1 檜原村の住基ネット経費(通年平均:人件費を含まない)

| | 通年平均 | 備考 |
|---|-----------------|------------|
| 住基ネット経費 | 6,607,200円/年 | |
| 住民1人あたり住基ネットコスト (住民単価) | 2239.12 円/年 | |
| サービス1件あたり住基ネットコスト (サービス単価) | 32773.81 円/サービス | 職員人件費を含まない |
| 転出転入事務処理における「郵送」通信 コスト算定値に対する、住基ネット利用通 信コストの増減率 | 97873% | |

- ・「市町村間住民移動情報交換ネットワーク」に非現実的なコストがかけられている

まず確認しておきたいことは、檜原村が住民に提供した住基ネット利用サービスの89.19%は、転入転出事務における市町村間の住民票情報の交換であることだ(これは所沢市でも、89.42%とほぼ同じ比率である。いずれも通年平均)。

図 4 檜原村の住基ネット利用サービスの構成



檜原村(市町村)とその住民にとって、住基ネットとは何よりも「市町村間住民移動情報交換ネットワーク」であるが、檜原村では、この「市町村間住民移動情報交換ネットワーク」の運用のために、非現実的な金額の負担を続けている。

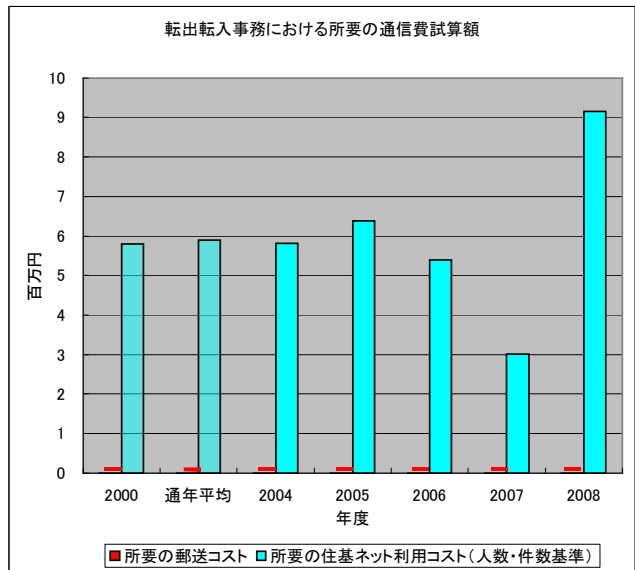
- ・総額 660 万円の住基ネット経費が持つ、自治体経営上のクリティカルな問題

檜原村の住基ネット経費総額は、通年平均 660.7 万円で、これは歳出全体の 0.1380% である。これは、歳出総額 48 億円の中では、まだ「無視できる金額」と言えるのかも知れない。しかし、通年平均の住民 1 人あたり住基ネットコスト(住民単価)は 2,239 円であり、住民に提供される住基ネット利用サービス 2 件あたりコスト(サービス単価)では 32,774 円という非現実的な金額になっている。

歳出全体から見れば小さな比率であるが、檜原村は次の 3 点において、自治体経営上避けて通ることのできない課題を抱えているだろう。

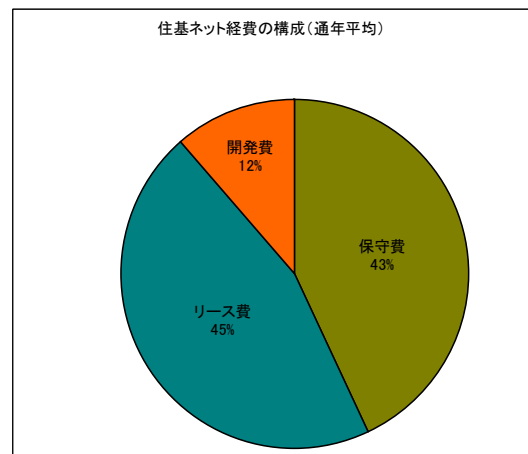
- (1) 檜原村は、住基ネット利用サービスの需要予測が失敗していたことによる「非現実的な金額」の住基ネット利用サービス単価(2,239 円/サービス)を、住基ネット稼働以来何ら修正することなく現在まで負担し続けている。
- (2) 檜原村における住基ネットの運用実態は、「市町村間住民移動情報交換ネットワーク」であるが、その通信コストは郵送によるコストに比べて 979 倍(通年平均)と、あまりに過大である。市にとって、住基ネットを「市町村間住民移動情報交換ネットワーク」として利用し続けることは、適切ではない。

図5 転入転出事務における所要の通信費試算額



(3) 檜原村の住基ネット経費のとても「シンプルな構成」から気づかされることは、住基ネットは、市町村による経費のコントロールができないように作られていることである。このため、上記のような自治体経営上のクリティカルな課題に対して、檜原村は有効な対応ができないまま住基ネットの運用を続けている。

図6 檜原村における住基ネット経費の構成



◆コメント

・大きな自治体間格差は、中央政府に地域統治の歴史が抱えている問題

これらの自治体経営上の問題は、歳出全体の0.1330%に「すぎない」とは言え、住基ネット経費が象徴的に体現している問題である。同様の問題は、他のさまざまな檜原村の事業の中にもたくさん見いだすことができるはずである。

個別の「むだづかい」は住基ネット制度の問題であるが、それをあらためられないのは、住基ネット制度を規定しているより大きな枠組みへの自治体の一方的な従属という、日本における地域行政の仕組みが歴史的に抱えてきた問題に起因する。

この問題はまた、自治体の人口規模による住基ネット住民単価／サービス単価の、きわめて大きな格差を放置する結果にもなっている。たとえば、人口34万人の所沢市:埼玉では、通年平均の住民単価は檜原村の約30分の1の71.07円、サービス単価は同50分の1の620.06円である。また、住基ネット経費が歳出に占める比率では、所沢市は檜原村の10分の1の0.0166%である。

こうした自治体間格差の問題については、全国集計レポートでさらに分析する。

5 檜原村における住基カードの交付状況（概要）

表 2 檜原村の住基カード交付状況

| | 2008年度 有効普及率 | 2008年度 有効率 | 2008年度 有効数 | 通年平均 交付数 | 通年平均 交付比率 | 備考 |
|-------------|-----------------|---------------|---------------|-------------|--------------|--------------------|
| 住基カード | 1.39% | 84.78% | 39 | 4.60 | — | 2008年度交付数は急減し1件だった |
| 写真付き住基カード | (1.63%) | — | (46) | 4.60 | 100.00% | カッコ内累計普及率・累計交付数 |
| 公的個人認証電子証明書 | 0.32% | 56.25% | 9 | 1.80 | 39.13% | 2008年度交付数は急減し1件だった |

*通年平均交付比率は、当年度住基カード交付数に対する、写真付き住基カード、電子証明書の当年度交付比率の通年平均。カッコ内は累計普及率・交付累計。写真付きカードの有効数データは、今回の調査では収集していない。

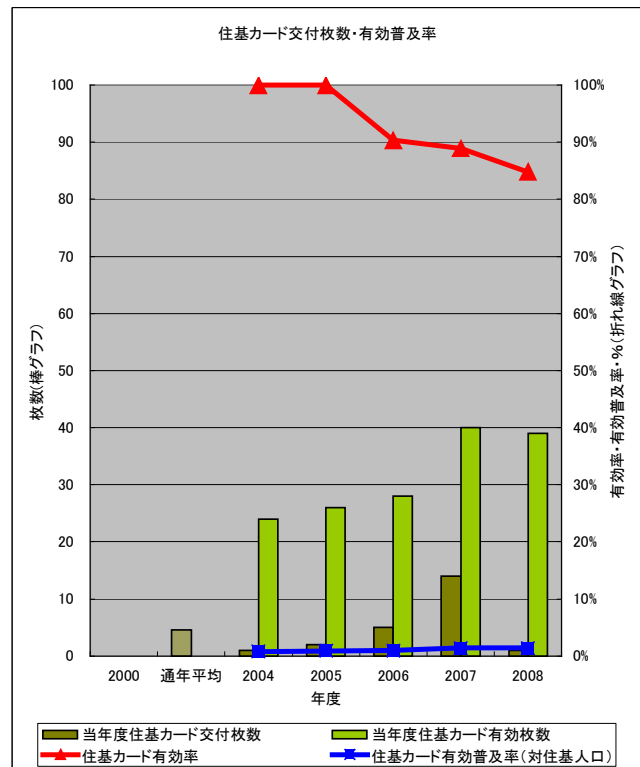
・檜原村の住基カード有効普及率は 1.39%（2008 年度）

檜原村における 2008 年度の住基カード有効枚数は 39 枚、有効普及率は 1.39% である。これは、総務省の発表した「累計交付率 3% 超」の半分に満たない普及率である。また、住基カード交付件数の推移を見ると、檜原村における住基カードの需要は、2008 年度にはすでに飽和していたと考えられる。

・2006 年度から始まる交付数の急速な拡大は一過性のものに終わっている

2008 年度の住基カードの交付件数は 2007 年度の交付件数から急減し、1 件だけであった。2006 年から始まる「インターネット確定申告」のための住基カード交付数の急速な拡大期（ブーム）は、檜原村ではすでにピークを越えて一過性のものとして終わっている。このことは当然公的個人認証電子証明書の交付件数からも言える。

図 7 住基カードの交付枚数・有効普及率



・住基カードは「行政機関が発行する身分証明書」として交付されている

檜原村では、交付されたすべての住基カードが「写真付き住基カード」（身分証明書付き住基カードだった）。檜原村からも地域住民からも、住基カードは単に「行政機関が発行する身分証明書」とであると理解されているように見える（これは、住基ネットの機能とは無関係の

機能である)。

- ・ 公的個人認証電子証明書の有効普及率は 1%にはるかにおよばない

これに対して、公的個人認証サービスのための電子証明書は、2008 年度の有効件数 9 件で、有効普及率は 0.32%である。これは、典型的な大都市周辺のベッドタウンである所沢市:埼玉における有効普及率 0.92%の約 3 分の 1 である。

6 檜原村における住基カードの利用状況（概要）

表3 檜原村における住基カード利用状況

| | 通年平均 | 2008 | 備考 |
|--|---------|---------|---|
| 転出転入時住基カード利用件数 | 0.20 | 0 | 利用件数が過小なため(5年間で1件)、これらのデータは統計的な有意性をほとんど持たない |
| 転出転入時住基カード利用率 | (0.27%) | (0.00%) | |
| 対2000年度住民票交付件数増減率 | 101.68% | 85.63% | 件数では、2008年度は2000年度に対して約211件の減。 |
| 国の機関による年金関係以外の本人確認情報利用件数(2008.8-2009.7の概数) | | 約32.4万 | 総数約1億816万件の約0.3%。2008年の日本の総人口を1億2770万人として檜原村の2008年人口2,800人に単純按分すると約7.17件。 |
| 有効住基カード1枚あたり広域交付件数(自自治体住民への交付) | 0.17 | 0.13 | 住基人口1人あたり住民票交付件数は、通年平均で約0.50件、2008年度は約0.45件。 |
| 住民票の広域交付件数 | 10.60 | 14 | 他の自治体住民への広域交付を含む |
| 住民票の交付総数に対する広域交付利用率 | 0.71% | 1.11% | |

*注: 国の機関の本人確認情報利用件数は、『官報』2009.8.28より集計した概数

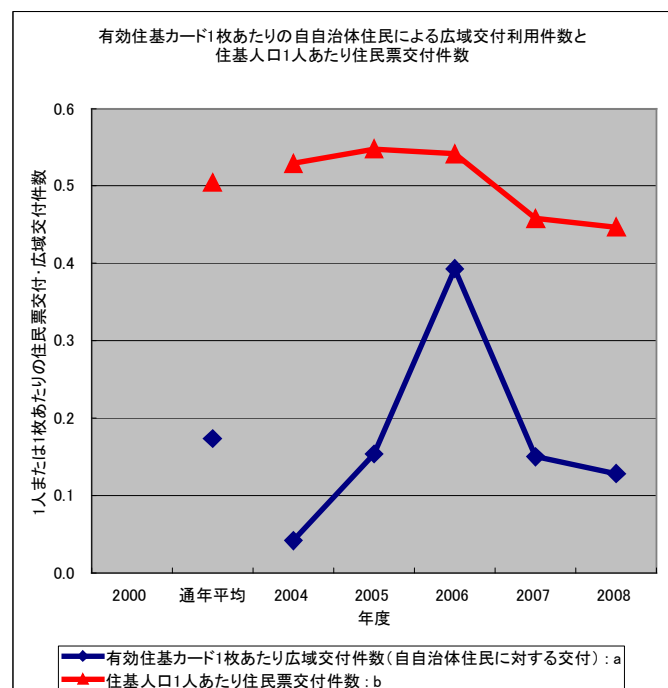
・転出転入手続きにおける住基カード利用（付記転入手続き）の需要はない

転出転入時の住基カード利用(付記転入手続き)は5年間で1件であり、現在の住基ネットを利用した転出転入手続き(「付記転入」手続き)は「需要のない行政サービス」であるといえる。

・住民票の広域交付も、住民票の利用実態に適合したサービスではない

「住民票の広域交付」(本レポートでは「住民表の写し」を単に「住民票」と略記する)の年間の利用数は、他の自治体住民への広域交付を含め、通年平均 10.60 件である。これは住民票の交付総数に対して 0.71%にとどまる。有効住基カード 1 枚あたりの広域交付利用件数(自自治体住民への交付)は 0.17 件/年(通年平均)で、これは住基人口 1 人あたり住民票交付件数 0.64 件/年(通年平均)の約 4 分の 1 であった。

図9 有効住基カード1枚あたり広域交付件数(自自治体住民への交付)



以上から、住民票の広域交付には少数の需要があるとしても、住民票の交付を受ける機会の多い住民がとくに広域交付を利用しているわけではなく、「住民票の広域交付サービス」もまた、「住基カードを利用した転出転入手続き」と同様に住民サービスとしては利用実態に適合したサービスではないことが推測される。

◆ 檜原村の住民票交付件数減少の要因は、住基ネットの導入ではない

檜原村の住民票交付件数は毎年減少してきており、2000 年度に対して 2008 年度は 211 件の減 (14.47%減) であった。

これに対して国の機関による年金関係以外の本人確認情報の利用総数を人口で単純按分すると、檜原村では住基ネットの利用によって概数 7 件の住民票が国の窓口手続きで削減されたことになる。実際には都道府県窓口事務などを含めてさらに大きな削減になるとしても、211 件の住民票交付件数の減少を「住基ネット」の導入効果で説明することはできない。従って、住民票交付件数の減少を窓口事務の効率化の指標のひとつと考えたとき、檜原村のこの効率化の要因は「住基ネットの導入」ではない。

◆ コメント

「住基カードの利用状況」から見たとき、「住基ネット」の住民サービスは、住民の利用の実態に適合していないため、有効な需要がないか、例外的な需要しか獲得できていない。また事務効率化にもつながっていない。「住基カードの普及率が低いため、普及拡大の努力で利用も拡大する」との意見もあるが、そのように語られ始めてからすでに 8 年を経過している。

檜原村がこのまま「住基ネット制度」を運用し続けることは、コストを無視したとしても自治体経営上適切な政策とはとうていいえない。

