

# 日本IT書紀

## 144 中野方式

08 宣試篇  
卷之二十 稜威

佃 均



© 2004 TSUKUDA Hitoshi (Licensed under CC BY NC ND 4.0)

本作品はCC-BY-NC-NDライセンスによって許諾されています。ライセンスの詳細内容は  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ja> でご確認ください。

## 中野方式

### 一

前出の山浦の記事に、

——神奈川県が全国で二番目のコンピュータ導入団体に  
なるはずだった  
という話が紹介されている。

同県庁がコンピュータの導入を検討し始めたのは京都市  
とほぼ同時期、一九五八年のことだった。

翌五九年に県行政の事務改善と機械化について、日本事  
務能率協会に総合調査を委託し、六〇年五月、「業務改善  
に関する報告書」がまとめられた。これに伴い、庁内に事  
務改善専門組織と査察指導課が新設された。

山浦は次のように記録している。

特に電子計算機については、次のよう認識がなされた。

それは——

①事務の質と量の増大にともない、現段階においては

もはや単能機及びPC Sは正確さと速さにおいて十  
分とはいえないので、積極的な対策をとることが必  
要であること。

②単能会計機等事務用機械はすでに一億一千万円近く  
に上っており、何らかの統制が必要であること。

③教育庁が計画している給与計算事務の単能会計機に  
よる集中化案から一歩前進して、総合機械化案を樹  
立することが必要であること。

④事務能率の推進及び管理データ作成のために必要で  
あること。

以上の四点であった。これによって当面の機械化対象  
事務として給与計算（一般職員、教員二万七千八百人）、  
出納事務（収支伝票年間五十七万二千枚）、諸統計（各  
種統計のなかから大量のもの）を実施することになった。

コンピュータを導入することに異存はなかったが、マシ  
ンをどうするかが悩みどころだった。当時は随意契約がこ  
く普通に行われていたし、競争入札をしようにも県の職員  
は要求するスペックを定義するノウハウを持っていなかつ  
た。

一方、神奈川県内には川崎市に富士通、日本電気、東京  
芝浦電気、横浜市戸塚に日立製作所、鎌倉市に三菱電機、

大磯町に日本NCR、相模原に高千穂交易（パロースの代理店）の工場があった。どのメーカーを選択しても不平不満が出る。

——だったら、県内に工場がないメーカーを選ばばいい。ということになった。

日本IBMである。

同社は東京・大田区の糀谷にメンテナンス施設を持っていただけで、部品すら国内で生産していない。日本IBMであれば無難という判断が働いた。

こうして神奈川県庁は、一九六一年二月をめどに「IBM1401」を導入する計画を進めていた。東京オリンピックで活躍するパンチカード式計算機である。

しかしここで外貨規制の問題が発生した。IBM社の計算機を導入するには、アメリカIBM社とドル建てで決済しなければならぬ。

すでに三千七百五十万円の予算を計上し、日本IBMに職員を派遣するなどしてプログラミング研修を行い、六一年度の新卒採用で三十一人のパンチャーを採用していた。

ところが通産省と大蔵省はこのとき日本電子計算機（J ECC）設立の準備を進めていて、国産コンピュータを採用するよう強く要望した。

県庁の職員や議会から

——国の指導に屈するのは、地方分権の原則に照らして妥当ではない。

という声があがったが、

——国産機であれば起債を認める。外国機に固執するなら自己予算で対応してほしい。

という自治省、大蔵省の返答にあつて、立ち止まらざるを得なかった。

やむを得ず神奈川県は六一年十二月、日立製作所製の「HITAC3010」に変更した。地域への貢献度（雇用吸収力、納税額）が基準となった。

実際にマシンが入ったのは六三年だった。

「幻のIBM機」とされている。

以後、地方公共団体が外国製、つまりIBM社のコンピュータを採用するには様々な困難が続きまとまった。もちろん日本IBMの営業部門は事前審査に備えて想定問答を作成したり、必要書類の準備に協力した。

しかし行政機関である地方公共団体が、国の施策に逆らつてまで外国機を導入するのにはかなりの勇気が必要だった。総額一億円を上回る予算の手当てや導入後の助成を考えると、国産機を前提に考えるほかない。

これに対応して通産省、大蔵省、自治省などは地区割り

を準備してあった。

北海道地区は日本電気、

東北地方は日立製作所、

中部・東海地方と九州地区は富士通

——という具合だった。

その根拠は確たるものはなかったが、強いていえば当該地区に先行して設立されていた計算センターが重視された。

当時の計算センターは地元の有力企業や自治体が共同で出資した第三セクター的な性格が強く、自治体業務の多くが地域の計算センターに委託されていた。また市町村がコンピュータを独自に導入しようとしたとき、地域の計算センターがシステムの構築や運用をサポートした。

同じメーカーのマシンであれば技術的な対応が円滑にできるメリットがあった。国産メーカーにとつてこの施策は追い風だったが、自由貿易の観点ではその閉鎖性が問題だった。

スベリーランド社は三井物産、日本ユニバック、沖電気、三菱電機などを通じて自治体にアプローチすることができたし、沖ユニバックで生産しているということで「準国産機」に位置づけられた。自治体市場で苦戦を免れなかった

のは、すなわち日本IBMである。

## 二

このころにコンピュータを導入した地方公共団体は、

- ・六一年十二月 兵庫県西宮市
- ・六三年三月 東京都江戸川区
- ・六三年六月 大阪府豊中市
- ・六三年八月 東京都（
- ・六三年十二月 神奈川県藤沢市
- ・六三年十二月 東京都大田区
- ・六四年九月 大阪府
- ・六四年十一月 愛知県

などだった。

予算や処理件数の関係から、六〇年代に入っても中古PCを導入する自治体が少なくなかった。コンピュータ導入は「電算化」、PCは「機械化」と称された。レンタルであれ買い取りであれ、いずれも「自己導入」の形態である。

地方公共団体のコンピュータ利用形態を説明しておく、

- ① マシンを独自に保有し庁内に置く「自己導入」
- ② 複数の地方公共団体が共同で費用を負担してマシンを共有する「共同利用」
- ③ 外部の計算センターを利用する「外部委託」がある。

さらに、

- ④ 庁内にマシンを保有し運用を外部要員に任せる
- ⑤ 「自己導入」と「外部委託」を組み合わせるという形態もある。

それぞれの先駆的な事例は次のようである。

- ・ PCSの利用は一九五〇年の大阪市
- ・ コンピュータの導入は六〇年十二月の大阪市
- ・ コンピュータの購入は六一年三月の京都市
- ・ 都道府県のコンピュータ導入は六三年二月の神奈川県
- ・ 政務の機械化は六三年二月の東京都目黒区
- ・ 共同利用組織は六四年三月の東大阪都市電子計算機管理運営協議会
- ・ 外部民間企業への委託は六四年四月の三重県四日市市  
／ 鈴鹿市（日本電子計算）
- ・ 住民記録データベースは六五年七月の東京都中野区
- ・ データ通信システムは六七年二月の東京都

- ・ 税務の電算化は六八年八月の山形県米沢市
- ・ 複数業務のオンライン化は七〇年四月の北海道
- ・ 都道府県における税務処理のオンライン化は七一年十月の大阪府

初期はコンピュータが高価だったこと、システム開発や保守・運用の技術者が少なかった（地方都市にはいなかった）ことから、多くの市町村は共同利用組織を作るか地域の計算センターに処理を委託していった。

自己導入が本格化するのは小型汎用機の価格が低廉化し、「オフコン」と呼ばれる特定業務専用の超小型機が市場に投入された八〇年代前半から、一般化したのはパソコンが低価格化した九〇年代だった。

コンピュータの共同利用はいきなり始まったのではなく、歴史・文化・産業を共有する基盤があればこそだった。このために共同組織は行政事務の電算処理だけでなく、上下水道や介護・福祉、消防、林野・河川などにかかる広域サービスの手として領域を広げていった。

六〇年代末以後、各地に設立された共同利用組織は次のようになる。

- ・ 会津地方市町村電子計算機管理運営協議会（福島県）

- ・伊万里北松地域広域市町村圏組合（佐賀県）
- ・入間西部情報センター協議会（埼玉県）
- ・恵那郡政務事務等共同処理協議会（長野県）
- ・大宮地方広域組合（埼玉県）
- ・川上支庁管内町村電算事務共同処理協議会（北海道）
- ・唐津東松浦広域市町村圏組合（佐賀県）
- ・杵藤地区広域市町村圏組合（佐賀県）
- ・峡南広域計算センター（山梨県）
- ・訓子府町外四町電子計算センター協議会（北海道）
- ・筑紫野市ほか三町電算共同利用センター（福岡県）
- ・天童市ほか二市一町電子計算機管理運営協議会（山形県）
- ・東遠広域施設組合東遠計算センター（静岡県）
- ・鳥栖地域広域戦死計算センター組合（佐賀県）
- ・中播広域行政協議会（兵庫県）
- ・南但広域行政協議会（兵庫県）
- ・福井坂井地区広域市町村圏事務組合（福井県）
- ・益子地区広域市町村圏事務組合（栃木県）
- ・三島田方地方行政情報センター協議会（静岡県）
- ・南伊豆総合情報センター（静岡県）
- ・南魚沼郡広域事務組合（新潟県）
- ・最上広域市町村圏事務組合（山形県）

- ・由利郡町村税務事務共同処理協議会（山形県）
- ・邑智郡計算事務組合（島根県）
- ・横手平鹿広域市町村圏組合（秋田県）
- ・岡山情報公社（岡山県）
- ・岐阜県市町村行政情報センター（岐阜県）
- ・上伊那情報センター（長野県）
- ・諏訪市町村連絡会議（長野県）
- ・鳥羽郡税務事務共同処理協議会（三重県）
- ・富士北麓情報処理センター（山梨県）

三

六〇年代前半まで、地方公共団体はコンピュータの利用について横の連携を取っていなかった。このためにシステム構築のノウハウや利用技術が個々に蓄積されるばかりで、これからコンピュータを導入しようとする他の市町村に情報が提供されないという不都合が生じていた。

最終的にはそれが七〇年五月の地方自治情報センター設立に結びつくのだが、そこに至るには自治体職員の自助努力があった。すなわち「勉強会」というものである。

六四年の秋、神奈川県の提唱で都道府県レベルで事務機械化主管課長が情報を交換し合う会合が岐阜市で開かれた。

参加したのは十の都道府県だった。

この会合は翌年秋にも横浜市で開催され、六六年四月に大阪市で開かれた会合で「都道府県DP主管課長会」の発足が決議された。のち七二年に復帰を果たした沖縄県が参加し、七八年にその名称を「全国都道府県情報主管課長会」に変更している。

次いで六七年には、「指定都市電子計算事務主管者会」と「都市行政事務システム研究協議会」が発足した。前者は東京、大阪、名古屋、京都、北九州、横浜、札幌など「区制」を敷く政令指定都市の集まり、後者は仙台、千葉、東大阪、尼崎、倉敷、広島、松山、長崎の八市による組織だった。市町村レベルの組織はやや遅れ、「全国広域市町村圏情報管理連絡協議会」が七七年に発足している。

こうした中から生まれたのは、現行法制度に対する改革の動きだった。コンピュータの利用を広げ、業務をより効率化しようとすると、現行の制度や慣習が障壁となって、様々な矛盾や非効率が存在していることが浮き彫りになったのだ。それは旧来の制度や慣習が、新しい社会の枠組みに適合しなくなりつつあることを示していた。

多くの地方公共団体は機械化、電算化に当たって、大量の帳票を集中的に処理しなければならぬ税務処理業務を第一に計画した。そのたびに対象となる住民の情報を入力

しなければならぬのはいかにも非効率だった。

人件費の圧縮・抑制を目的に導入するコンピュータが、反対にコストの増加につながってしまう。住民の基本的な情報をコンピュータに記録し蓄積できれば、繰り返し利用が可能になるうえ、他の業務にも共通して利用できる。

ところが当時の住民情報管理に関する法律では、

「住民記録は紙の台帳で管理すること」と規定されていた。

——ならば住民の情報そのものをコンピュータに入れて何度でも利用できるようにすればいい。

と考えた男がいる。

その男の名は茶谷達雄という。地方公共団体のコンピュータ利用において、「中野方式」と呼ばれるシステムを生み出した先駆者である。

「いやいや、わたし一人でやったことではありません」と当人は謙遜する。

一九二八年（昭和三）石川県に生まれ、四九年東京都に採用され、中野区役所の新井沼袋出張所に配属された。「区」というものが独立性を持たず、東京都が職員を配属していた時代である。

出張所では五九年まで窓口事務や自治会に関係する事務を担当した。

「地域社会に入って、住民と直接触れ合う業務を続けたこのときの体験が、情報システムのあり方を考える上での糧となりました。特に自治会関係事務は、現代のe-コミュニティなど、役所とコミュニティとの関係のあり方を検討するに当たって、重要な実践的体験となっております」と、茶谷は語る。

ややあつて区役所内に「事務改善委員会」が発足した。

茶谷は総務課において、事務改善を担当した。とはいえ、行政事務を改善するということが、具体的に何を意味しているのかを模索している状態だった。

「目標をはっきり絞られる段階にはありませんでした」という。

漠然とコンピュータの活用を考えるようになり、職員仲間で作っていたコンピュータの勉強会に参加する一方、東京都から選ばれて産業能率短期大学の夜間聴講生になった。

「コンピュータの勉強会は、荒木博という係長が中心になって、五人でスタートしたんです。宿直室の畳の部屋で車座になって、入門書なんかを読みました。まさに畳の上の水練でした」

六三年、事務改善委員会が再編され、「窓口業務の改善やコンピュータの導入がメインテーマになった」という。

単純な機械化でなく、窓口業務の改善を含む、いまでいう

BPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）を指したとっていい。勉強会のメンバーが起用された。委員会では検討を重ね、

「住民記録を機械化するのはどうか」という提案をとりまとめた。

#### 四

ここまで書き進めたとき、当の茶谷から詳細な教示があった。素人が云々するより、実務を担当し、以後の地方公共団体におけるコンピュータ利用を指導する役割を担った第一人者の言葉をそのまま引用するのが適当というものである。

以後は茶谷の教示。

事務改善委員会は中野区の新庁舎建設も控えており、ファイリングシステム導入、オフィス環境の改善、帳票管理制度、窓口業務手続きの改善、組織機械導入（コンピュータ導入）など、それぞれ専門部会を設け、平行して相互に関連を持たせながら、猛烈に研究しました。

住民記録システムは税務、国保、年金、選挙、学事、生活保護等に関する住民の基本情報を統一的・効率的・正確



性をもって処理することを直接の目的としました。これの根拠は法務省所管の「住民登録法」でしたが、その第一条「各種行政事務の適正で簡易な処理に資することを目的とする」という精神を実現したものでした。

ところが当時の住民登録法は、電子化された住民票を法律は想定していません。住民記録のコンピュータ化は先例が無かったですね。そこで賛否両論が沸き起こりました。最終的には区長の上山輝一さんが決断しました。

一足早く、杉並区が保険料の計算に計算機を導入していました。そこで事務機械化や電算機の導入について連絡を密にし、情報交流をしました。

当時、杉並区の担当者だった倉持忠勝さん（その後、同区助役）と私は仲が良く、杉並区情報公開・個人情報保護審議会の発足に当たっては委員になるよう依頼され、今日まで続いている状況です。

三十七万人の住民の住所、氏名、生年月日など基本的項目をはじめ選挙、税務、国保、年金、生活保護など計四十八項目の情報をコンピュータにファイルしました。具体的にいきますと、まず年齢は入れていません。

それから「本籍」というのは、正確には「本籍地」です。法律でいう「本籍」には番地まで入ります。「本籍地」とは本籍のある自治体までの表現です。実際、中野区では県

のコードで止めていました。また選挙権の有無ではなく、選挙人名簿の記載年月日として、表現としては「選挙人名簿記載の有無」といった程度でした。

所得は入れていません。住民税額です。その他、特記すべきは、国保、年金、生活保護などの基本的な情報でした。選挙、税務、国保などの項目は、それぞれの業務マスターファイルから必要項目を住民マスターファイルに転記したものです。また、コンピュータはバッチ処理でしたので、電子ファイルをそのまま紙の台帳の代わりにすることは、利用上からも困難でした。

当時、開発したものは、紙の台帳では即時処理が必要な窓口事務や住民票（写）の証明書発行用として用いられました。住民記録のマスターテープは、バックオフィスにおけるバッチ処理用の中核ファイルとして、各種業務に必要なデータをマスターテープから抽出し、使用していたのです。

いわば「紙の台帳＋住民記録テープ」を組合せ、機能分担して活用していたわけです。実際に、紙の台帳から電子化された台帳への移行は、八〇年代になって漢字処理によるオンラインが可能になってからでした。

六四年七月にシステムが構築されたから、すぐに各種通知、税務、選挙、国保などに利用されました。ですが六五

年の十月まで一年半弱の間、わたしはマスターファイルのメンテナンスに追われました。

原因はプログラムのバグではなく、異動情報を提供する事務システムが適切でなかったため、エラーデータが多かったのです。エラー処理の事後処理に人手がとられました。が、マスターファイルの利用については、問題はありませんでした。

住民登録法の精神を活かすための中野区の取り組みは、「地方公共団体におけるコンピュータ利用の将来への軌道が敷かれた」という感じだった。

コンピュータ化の経験を持っていなかった中野区が住民記録システムにいきなり取り組み、それを完成させたことは、自治体のコンピュータ史のエポックメイキングと受けとめられた。現に「中野方式」と俗に命名され、全国の耳目を集めたのである。

一方、自治省や法務省は六四年から、「住民基本台帳制度合理化調査会」を設置していた。この調査会は、五三年以来の山形県米沢市の住民票、主食台帳、国保被保険者台帳、国民年金被保険者索引票、福祉年金被保険者台帳など、台帳統合管理と窓口一本化の取り組み、中野区における住

民記録のコンピュータ化といった動向を踏まえたものだった。

茶谷は言う。

「現状を認識するというより、法制度化することで台帳統合管理の動向やコンピュータ化の動向とのギャップを埋めること、一部の先着団体の動向に止まらず、全国の未着手自治体に改革への取組を促進させることに目的があったと認識しています。中野区の動きに刺激されて、というわけではありませんでしたが、わたしは実務担当者で構成する委員会の一員として、意見を述べる機会を得ました。

当時の検討動向は個人票でした。台帳管理のあり方は、事務改善と深くかかわっていますから、その認識に立てば、世帯票とすることもできるのです。しかしわたしは、将来のコンピュータによる台帳管理をも想定して、住民票の記載事項のみを法令で定める方がいいのではないかという意見を述べました。こうした意見を集約するかたちで「住民基本台帳法」の基盤が固まっていったのです」

~~~~~  
補 注  
~~~~~

**自己導入** 地方公共団体のコンピューター自己導入はオフコンの低価格化とパソコンの普及で一九九〇年代前半に九九%に達した。ただしそれは「独自のコンピューターを保有している」というだけのことで、業務によつては外部に委託されたり、戸籍原簿のようにコンピューターを適用できなかったケースもある。住民の個人情報や予算情報を内部で処理できるメモリットはあったが、システム開発や運用・保守の要員確保、最新技術への的確な対応、電算職員の人事などに硬直化をもたらすデメリットもあった。

**共同利用** 複数の市町村が資金を出し合つて自治体事務管理のための共同センターを設立した。多くは協議会や協同組合のかたちをとつたが、第三セクターの株式会社、公社とするケースもあった。本来は隣接する複数の市町村で共通のアプリケーション・システムを利用するリソース・シェアリングの発想で設立されたが、参加自治体の特性やわがままに融通を利かせ過ぎた結果、一九八〇年代の後半以後、参加自治体ごとにアプリケーションを運用したり、個別のアプリケーション処理をさらに外部の情報処理センターに発注するなど本来の目的が見失われた。

**外部委託** 大きく分けて業務処理を外部に一括発注するケースと、コンピューターを市町村の庁内に設置して開発・運用要員の派遣を依頼するケースがあった。前者はのちにいうところの「アウトソーシング」、後者は「派遣受入」ということになる。

アウトソーシングでは年何回かの税務処理や毎月の給与計算、水道料金請求といった大量データの一括処理業務が発注された。

一九八〇年代に入ると専用回線によるオンライン・バッチ、リモート・コンピューティングが加わり、市町村に置いた端末からセンターのデータベースを操作するかたちで住民基本台帳データベース管理業務などが加わった。

一方の派遣受入はまずデータ入力・作成業務からスタートし、次いでシステム運用が発注された。こういった業務に自治体職員に従事させると専門職化してしまい人事ローテーションが実施できなくなることで、パンチャアの腱鞘炎やオペレーターの夜間勤務など労務対策が労働組合から問題視されたことによつている。

**税務の機械化** PCSによる機械化の最初は一九六三年二月の東京都目黒区（システム導入は六二年九月）だった。

**住民情報管理に関する法律**

一九五二年四月施行の住民登録法。第二次大戦前の家父長制を継承した世帯単位の住民管理手法だった。このため六七年に施行された住民基本台帳法とともに、同年十一月に廃止となった。

# 日本IT書紀 144 中野方式

著 者：佃 均

発行者：（特非）オープンソースソフトウェア協会

<http://www.ossaj.org/>

[info@ossaj.org](mailto:info@ossaj.org)

発行日：2023年4月10日

本作品は2004年-2005年ナレイ出版局より刊行された「日本 IT書紀」全5分冊を底本とし、原著者が一部改定を加えたものを複数の電子書籍に再構成して CC-BY-NC-ND ライセンスにより公開します。



© 2004 TSUKUDA Hitoshi (Licensed under CC BY NC ND 4.0)

本作品はCC-BY-NC-NDライセンスによって許諾されています。ライセンスの詳細な内容は <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ja> でご確認ください。