

官の情報システム研究部会報告（8）

第8回：自治体の戸籍・住基関連情報システムの現状と課題（1）

有馬昌宏（ありま まさひろ）
兵庫県立大学応用情報科学研究科
森田勝弘（もりた かつひろ）
情報化コンサルタント

1. はじめに

わが国は、2001年の「e-Japan戦略」以降、情報化に関する国家戦略を5回にわたって策定し、2010年5月には「新たな情報通信技術戦略」を発表し、ピーク時には毎年2兆円程度の予算を使い、電子政府ならびに電子自治体の推進に取り組んできたが、住民満足度、効率性、省力化などの視点からみた場合、必ずしも成果が上がっているとは言えない状況にある。このようななか、2011年3月11日に発生した東日本大震災は、一部の自治体の庁舎に甚大な被害をもたらし、基幹系情報システムの停止¹⁾や法務局の支局の被災による戸籍の副本の棄損²⁾などで明らかとなったデータのバックアップ体制の脆弱性は、住民の福祉水準を低下させ、場合によっては人命にも関係する大きな問題を発生させることにもなりかねないことを広く認識させることとなった。

ところで、「官の情報システム」研究部会では、東日本大震災の発災直前の2011年1月から2月にかけて、主査の森田が中心となり、戸籍と住民基本台帳（以降、「住基」と略記）にかかわる業務システムについて、その電算化の現状と運用実態を明らかにするために、全国の市区町村を対象に調査を行っていた（森田・有馬・重木 [7]）。これは、電子政府・電子自治体の推進の目的の一つである国民・住民向けの行政サービスの展開にあたっては、その対象となる個人の識別と、関連する属性情報の確認が不可欠の要件となるが、その根幹となる国民・住民の基本的な個人情報の公的証明にかかわる行政の制度である戸籍と住基の制度に関して、その業務の電算化やデータ連携の現状、構築・運用の経費、今後のデータ連携の可能性などについては、そ

の実態をとらえる網羅的な調査が行われていないことによる³⁾。

そもそも、戸籍は戸籍法、住基は住民基本台帳法のもとで、実際の国民・住民向けのサービスの実務は基礎自治体である市区町村が実施する扱いとなっている。ただし、戸籍は、戸籍法第1条に明記されているように、市町村長（特別区については第4条で市と市長に関する規定を区と区長に準用）が管掌する法定受託事務であり、第3条で「法務大臣は、市町村長が戸籍事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる」とされるのに対して、住基は、住民基本台帳法第7条で住民票への記載事項は規定されてはいるものの、住民基本台帳ネットワークへの接続をめぐる訴訟で議論されているように、市区町村の自治事務であり、市区町村ごとに業務手順やデータ連携の範囲が異なっている可能性が高い。このような違いはあるが、戸籍および住基の制度で扱われる個人情報の公的証明にかかわる行政サービスは、電子政府・電子自治体の実現と円滑な運営に不可欠な基盤業務として位置づけられるものであり、税・社会保障に関する共通番号制度（マイナンバー制度）の導入が国会で議論されようとしているが、その安定的かつ効率的な運用の実現と利便性の向上は、行政のICT戦略における喫緊の取り組み課題の一つとして位置づけられるものである。

本稿では、森田・有馬・重木 [7] および有馬・森田 [1] での調査結果の単純集計ならびに自治体種別のクロス集計結果の分析に基づき、基礎自治体を、①政令市、②都の特別区、③中核市、④特例市、⑤その他の市、⑥町、⑦村、の七つの種別に分類し、自治体種別によって戸籍と住基の住民関連情報システムの電算化の状況やバックアップ体制を含めた運用実態に差があるかどうかを検証し、今後の住民関

連情報システムのあり方を探るための基礎的分析結果を2回の連載にわたって示す。

2. 実態調査の概要

今回の戸籍・住基業務システムに関する実態調査は、以下の実施要領に従って実施した。

- ①調査対象：全国の1,747の市区町村
- ②調査期間：2011年1月17日～2月17日
- ③調査方法：対象市区町村の戸籍・住基業務担当者宛に調査票を郵送し、回答をWeb入力（一部、電子メールおよび郵送）により回収
- ④設問項目：1) 戸籍ならびに住基業務システムの電算化の時期、2) 運用状況（電算化の有無と電算化の時期・予定、バックアップ体制の有無とその内容、データ連携状況など）、3) 業務システムの導入・構築・運用形態とコスト（導入・保守経費）、4) 業務運用体制（窓口要員数、兼務状況など）

なお、本調査の回答率は表1に示すとおりであり、全体の平均は44.3%であるが、「政令市」と「中核市」で回答率が60%を超えて高く、「村」が40%を下回って低い回答率となっており、回答自治体に自治体種別によって若干の偏りが生じている結果となっている。

3. 住民関連情報システムの現状と課題

3.1 電算化の進展状況と電算化時期

戸籍と住基の業務システムの電算化の状況については、「実施済み」、「計画中」、「予定なし」から択一式で回答を求め、実施済みの場合は実施年度（戸

籍は1994年度以前と1995年度以降毎年度、住基は1999年度以前と2000年度以降毎年度）を、計画中の場合は実施計画年度の記入を求めている。その結果を自治体種別に要約して示したのが表2と表3である。

それぞれの業務の電算化の進展状況については、戸籍業務の電算化の実施率は未だに86.9%にとどまっており、7.8%が今後も「予定なし」としている。特に、政令市では計画中が2市、予定なしも2市がある。戸籍業務の電算化の実施予定をしていない理由としては、「戸籍人口が少ない」という少数回答を除き、「財政的に困難」、「高額」、「予算措置がとれない」と財政上の問題を理由として回答している自治体がほとんどである。一方、住基業務の電算化率は、ほぼ100%に近いが、今なお、二つの自治体（その他の市が1市と1村）が、「対象件数が少ない」との理由により、「予定なし」としている。

3.2 構築・運用費用と運用要員数

われわれの調査では、戸籍と住基の情報システムのそれぞれに関して、システムの構築コスト、システムの保守・運用コスト、システムの借料・保守・運用経費合算コスト（いずれも単位は万円）を尋ねている。自治体種別のそれぞれのコストの平均は表4と表5に要約して示すとおりであるが、全自治体の平均の年間経費合算コストは、戸籍は2,252万円、住基は3,581万円で、運用コストは住基が戸籍を上回る結果となっている。また、自治体種別を考慮して、自治体種別の平均年間経費合算コストに自治体種別の全自治体数を乗じることで求めた全国の年間経費合算コストの総額は、戸籍で約363億円、住基で約584億円と推計される。

自治体種別では、当然のことながら、自治体規模を反映して、戸籍の運用コストの平均額は、政令市、中核市、特別区、特別市、その他の市、町、村の順であるが、住基では、カスタマイズやデータ連携のコストを反映しているのか、政令市、特別区、特別市、中核市、その他の市、町、村の順で必ずしも人口規模順になっているわけではない。

調査では、さらに戸籍と住基の業務システムについて、窓口担当者数を正規と非正規の職員に分けて問うとともに、各情報システムの運用要員数も尋ねている。結果は表6と表7に示すとおりであり、都

表1 自治体種別数と種別ごとの調査回答率

	自治体数	回答自治体数	回答率
1. 政令市	19	14	73.7
2. 特別区	23	9	39.1
3. 中核市	40	24	60.0
4. 特別市	41	19	46.3
5. その他の市	686	321	46.8
6. 町	754	323	42.8
7. 村	184	64	34.8
全基礎自治体	1,747	774	44.3

表2 戸籍業務の電算化の状況

	電算化済み																			
	94年度以前	95年度	96年度	97年度	98年度	99年度	00年度	01年度	02年度	03年度	04年度	05年度	06年度	07年度	08年度	09年度	10年度	95～10年度累計		
1. 政令市	0	0.0%	0	0	0	1	1	0	1	0	2	2	0	0	1	1	0	0	9	69.2%
2. 特別区	0	0.0%	2	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	2	0	0	9	100.0%
3. 中核市	0	0.0%	0	1	1	3	2	2	2	4	0	2	1	1	2	1	1	0	23	95.8%
4. 特例市	0	0.0%	0	0	1	0	1	4	1	1	1	2	2	2	1	0	0	18	94.7%	
5. その他の市	0	0.0%	2	6	5	17	16	25	16	27	25	49	39	23	18	20	11	4	303	94.7%
6. 町	3	0.9%	3	3	10	11	14	19	25	18	29	31	22	13	20	12	19	13	265	82.3%
7. 村	0	0.0%	0	2	1	3	1	8	1	6	5	2	3	2	0	1	6	2	43	67.2%
全基礎自治体	3	0.4%	7	12	18	35	36	59	46	57	62	88	68	41	44	38	37	19	670	86.9%

	電算化計画中						電算化計画なし		合計	
	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	計画中累計				
1. 政令市	0	1	1	0	0	2	15.4%	2	15.4%	13
2. 特別区	0	0	0	0	0	0	0.0%	0	0.0%	9
3. 中核市	0	1	0	0	0	1	4.2%	0	0.0%	24
4. 特例市	0	0	0	0	0	0	0.0%	1	5.3%	19
5. その他の市	2	6	1	2	0	11	3.4%	6	1.9%	320
6. 町	1	12	3	2	0	18	5.6%	39	12.1%	322
7. 村	1	3	4	0	1	9	14.1%	12	18.8%	64
全基礎自治体	4	23	9	4	1	41	5.3%	60	7.8%	771

表3 住民基本台帳業務の電算化の状況

	電算化済み														電算化計画なし	合計		
	99年度以前	00年度	01年度	02年度	03年度	04年度	05年度	06年度	07年度	08年度	09年度	10年度	00～10年度累計					
1. 政令市	10	71.4%	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	4	28.6%	0	0.0%	14
2. 特別区	9	100.0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0%	0	0.0%	9
3. 中核市	20	83.3%	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	4	16.7%	0	0.0%	24
4. 特例市	18	94.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5.3%	0	0.0%	19
5. その他の市	193	63.5%	10	6	6	17	19	9	2	3	2	1	35	110	36.2%	1	0.3%	304
6. 町	99	33.4%	14	15	18	8	22	12	5	10	12	3	78	197	66.6%	0	0.0%	296
7. 村	14	23.3%	6	8	3	5	3	2	2	1	3	1	11	45	75.0%	1	1.7%	60
全基礎自治体	363	50.0%	31	30	27	31	45	23	10	14	17	5	128	361	49.7%	2	0.3%	726

市規模とほぼ比例して窓口担当者数ならびに戸籍と住基の各システムの運用要員数が増減していることがわかる。ただし、運用要員数については、戸籍と住基の両システムを担当している場合もあり、正職員以外の要員も含まれていることに留意されたい。表6と表7でも、自治体種別ごとに担当者・要員数を推計して合計を求めることで全国の基礎自治体の担当者・要員数を推計しているが、戸籍・住基の窓

口業務の担当者数は約22,900人、戸籍システムの要員数は約11,000人、住基システムの要員数は約15,000人となっている。

3.3 住民関連情報システムの構築・導入形態

住民関連情報の業務システムの構築・導入形態については、表8と表9に要約して示しているとおりであるが、戸籍の場合は、パッケージをそのまま導

表4 戸籍システムの構築・運用コスト

	戸籍システム 構築コスト	回答 自治体数	戸籍システム 保守運用コスト	回答 自治体数	戸籍システム 借料・保守・ 運用経費合算 コスト	回答 自治体数	自治体数	戸籍システム 借料・保守・ 運用経費合算 コスト推計
1. 政令市	165,770.0	5	8361.8	5	31,096.1	8	19	590,826.4
2. 特別区	24,271.0	2	969.5	2	3,111.5	7	23	71,564.2
3. 中核市	39,505.0	7	1469.6	8	4,987.6	19	40	199,505.3
4. 特例市	23,483.3	3	938.7	3	2,799.6	16	41	114,782.1
5. その他の市	8,659.9	76	721.2	84	2,081.1	257	686	1,427,609.2
6. 町	5,811.2	71	548.2	77	1,387.9	225	754	1,046,443.4
7. 村	2,774.3	15	333.7	15	968.4	46	184	178,187.2
全基礎自治体	13,054.4	179	856.3	194	2,252.2	578	1,747	3,628,917.7

(コストの単位は万円)

表5 住民基本台帳システムの構築・運用コスト

	住基システム 構築コスト	回答 自治体数	住基システム 保守運用コスト	回答 自治体数	住基システム 借料・保守・ 運用経費合算 コスト	回答 自治体数	自治体数	住基システム 借料・保守・ 運用経費合算 コスト推計
1. 政令市	74,680.0	3	8,272.3	3	53,571.6	9	19	1,017,859.6
2. 特別区	—	0	—	0	15,333.3	3	23	352,666.7
3. 中核市	6,575.3	3	748.8	5	7,514.5	7	40	300,578.3
4. 特例市	30,296.5	4	4,080.0	4	7,832.1	11	41	321,116.5
5. その他の市	11,967.4	63	2,183.1	65	3,752.5	208	686	2,574,207.7
6. 町	6,473.2	53	887.4	57	1,518.9	217	754	1,145,230.8
7. 村	1,940.8	13	326.1	13	684.3	51	184	125,907.2
全基礎自治体	10,699.4	139	1,643.6	147	3,580.8	506	1,747	5,837,566.7

(コストの単位は万円)

表6 戸籍・住基の窓口業務担当者数

	戸籍住基窓口 担当者数	正規・非正規の内訳				回答 自治体数	自治体数	担当者 推定数
		正規職員数	臨時・民間 委託職員採用 自治体数	臨時職員数	民間委託 職員数			
1. 政令市	93.5	45.5	11	44.1	8.3	14	19	1,776.5
2. 特別区	57.3	48.2	7	3.3	8.4	9	23	1,318.7
3. 中核市	45.9	34.0	20	12.9	1.9	24	40	1,836.7
4. 特例市	44.1	31.9	17	12.1	1.5	19	41	1,806.2
5. その他の市	17.2	13.8	224	4.3	0.5	321	686	11,813.7
6. 町	5.1	4.4	119	1.7	0.1	323	754	3,840.0
7. 村	2.7	2.4	11	1.5	0.0	64	184	488.8
全基礎自治体	14.1	10.9	409	5.3	0.8	772	1,747	22,880.5

入して利用しているケースが多いが(68.0%)、小規模な市と町村では、外注開発や共同センターに加入することで対応している自治体も存在する。一

方、政令市や中核市などの大規模自治体では、パッケージを一部カスタマイズして使用するという自治体が5割を超えている。

表7 戸籍と住基の各システムの運用要員数

	戸籍システム運用要員				住民基本台帳システム運用要員			
	運用要員数	回答自治体数	自治体数	担当者推定数	運用要員数	回答自治体数	自治体数	担当者推定数
1. 政令市	20.4	11	19	386.9	31.4	13	19	596.3
2. 特別区	10.0	7	23	230.0	10.3	7	23	236.6
3. 中核市	10.6	20	40	422.0	13.1	24	40	525.0
4. 特例市	10.2	17	41	419.6	15.6	17	41	639.1
5. その他の市	8.8	305	686	6,039.0	11.9	313	686	8,190.4
6. 町	4.0	279	754	3,034.9	4.8	317	754	3,582.1
7. 村	2.2	51	184	400.5	2.4	62	184	436.3
全自治体	6.7	690	1,747	10,933.0	8.6	753	1,747	14,964.3

表8 戸籍システムの構築・導入形態

	1. 職員による内製開発		2. 外注開発		3. パッケージをそのまま導入		4. パッケージを一部カスタマイズして導入		5. 共同利用センターに加入		回答自治体数
	1. 政令市	0	0.0	0	0.0	5	41.7	7	58.3	0	0.0
2. 特別区	0	0.0	0	0.0	5	55.6	4	44.4	0	0.0	9
3. 中核市	0	0.0	0	0.0	12	50.0	12	50.0	0	0.0	24
4. 特例市	0	0.0	1	5.6	9	50.0	8	44.4	0	0.0	18
5. その他の市	0	0.0	19	6.1	221	70.4	72	22.9	2	0.6	314
6. 町	0	0.0	41	14.4	199	70.1	37	13.0	7	2.5	284
7. 村	0	0.0	11	21.2	34	65.4	5	9.6	2	3.8	52
全基礎自治体	0	0.0	72	10.1	485	68.0	145	20.3	11	1.5	713

表9 住基システムの構築・導入形態

	1. 職員による内製開発		2. 外注開発		3. パッケージをそのまま導入		4. パッケージを一部カスタマイズして導入		5. 共同利用センターに加入		回答自治体数
	1. 政令市	2	14.3	4	28.6	0	0.0	8	57.1	0	0.0
2. 特別区	1	12.5	0	0.0	1	12.5	6	75.0	0	0.0	8
3. 中核市	6	26.1	4	17.4	1	4.3	12	52.2	0	0.0	23
4. 特例市	0	0.0	3	15.8	0	0.0	16	84.2	0	0.0	19
5. その他の市	10	3.1	44	13.8	72	22.6	179	56.1	14	4.4	319
6. 町	0	0.0	52	16.2	117	36.4	122	38.0	30	9.3	321
7. 村	0	0.0	14	22.2	30	47.6	15	23.8	4	6.3	63
全基礎自治体	19	2.5	121	15.8	221	28.8	358	46.7	48	6.3	767

住基の場合は、パッケージのカスタマイズ利用をしている自治体が多い（46.7%）。ただし、政令市、特別区、中核市では職員による内製開発をしている自治体もあり、小規模な市と町村では共同利用センターに加入している自治体が存在する。

以上の現状は、戸籍業務は、法定受託業務で全国

的に定型化されており、自治体ごとのバリエーションが少ない一方、住基業務は、自治体ごとの住民サービスの多様性を反映する結果とも見られる。共同センターの利用は、合理化効果が期待できるはずにもかかわらず、全体では戸籍で1.5%、住基でも6.3%と、主に小規模な市と町村で導入が進んでい

るが、取組率が低いのが実態である。(次号に続く)

注

- 1) 共同通信社 [2] によれば、岩手県の陸前高田市と大槌町、宮城県の女川町と南三陸町の4市町で住民基本台帳の管理サーバーが使用不能に陥り、総務省は、2011年3月14日に「東北地方太平洋沖地震等に関する住民基本台帳事務の取扱い(通知)」(総務省 [3]) を、3月18日に「東北地方太平洋沖地震により市区町村の住民基本台帳が滅失している場合等の取扱いについて(通知)」(総務省 [4]) を相次いで発出している。
- 2) 法務省 [6] によれば、「東日本大震災により滅失した宮城県本吉郡南三陸町、同県牡鹿郡女川町、岩手県陸前高田市及び同県上閉伊郡大槌町(以下「本件4市町」という。)の戸籍の正本について、管轄法務局において保存していた戸籍の副本等に基づき再製作業を行い、4月25日に戸籍の再製データの作成が完了しました。戸籍の謄抄本については、各市町において戸籍情報システムが設置され、再製データを反映した後に取得することが可能となる予定です。(中略)本件4市町に対し、次の(1)から(4)に掲げる期間に届出等をした方は、当該届出等に関する届書等が東日本大震災により滅失し、管轄法務局においても保管されていないため、本件4市町に対し、当該届出等に関する申出が必要となります。」とあり、南三陸町、女川町、陸前高田市では1月下旬から3月11日までの間、大槌町では2月下旬から3月11日までの間の期間が明示されている。
- 3) 地方自治体の情報システムの構築・運用に関する費用や体制に関しては、総務省 [5] が年度ごとに調査をしているが、戸籍と住基の情報システムに限定した詳細な調査は行われていない。

参考文献

- [1] 有馬昌宏・森田勝弘「地方自治体の住民関連情報システムの現状と課題」『経営情報学会 2012年

春季全国研究発表大会予稿集』, 2012年.

- [2] 共同通信社『【住民基本台帳】電子化行政の弱点 浮き彫り 住民データが消失の危機に」(2011年4月3日), 共同通信社 (<http://www.Kyodonews.jp/feature/news04/2011/04/post-2337.html>), 2011年.
- [3] 総務省『「東北地方太平洋沖地震等に関する住民基本台帳事務の取扱い(通知)」の発出』, 総務省 (http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000009.html), 2011年.
- [4] 総務省『「東北地方太平洋沖地震により市区町村の住民基本台帳が滅失している場合等の取扱いについて(通知)」の発出』, 総務省 (http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000010.html), 2011年.
- [5] 総務省『地方公共団体における行政情報化の進捗状況調査結果 平成22年度資料編』, 総務省, 2010年.
- [6] 法務省『東日本大震災により滅失した戸籍の再製データの作成完了について』法務省 (http://www.moj.go.jp/MINJI/minji04_00024.html), 2011年.
- [7] 森田勝弘・有馬昌宏・重木昭信「戸籍・住基業務システムの運用実態調査」『経営情報学会 2011年秋季全国研究発表大会予稿集』(http://www.jstage.jst.go.jp/article/jasmin/2011s/0/200/_pdf/-char/ja/), 2011年.

略歴

有馬 昌宏 (ありま まさひろ)

1982年筑波大学社会学部社会学科中途退学。神戸商科大学商経学部助手、講師、助教授、教授を経て、2004年4月より現職。専門は社会学、経営情報論。

森田 勝弘 (もりた かつひろ)

1970年東京工業大学社会学部社会学科卒。三井情報開発、日本銀行、アクセンチュア、県立広島大学経営情報学部教授等を経て、2011年4月より現職。専門は情報化戦略論、ビジネスモデリング、システム開発プロセス、ITガバナンス。