

デジタル庁発足から2年

DXの司令塔としての期待と課題

2020年に始まった新型コロナウイルス感染症の流行は、非対面・非接触を可能とするデジタル社会への移行を一段と加速させるとともに、わが国の官民におけるDXの遅れが深刻であることを明らかにした。こうした状況を受け、日本社会のDX（デジタル・トランスフォーメーション）を強力に推進する司令塔として、21年9月1日にデジタル庁が発足した。それから2年が経過し、同庁職員の尽力の下、一定の成果を挙げているが、一方でガバナンスやリスク管理体制が不十分であるなど課題も顕在化している。これまでの経験と反省を踏まえ、デジタル化を一方向的に推し進めるばかりでなく、国民のニーズも十分にくみ取りながら、必要な施策に関しては丁寧な説明を尽くし、国民からの信頼を得られる組織となるべく、不断の改革が求められよう。

デジタル庁設立の経緯

21年9月1日、日本の官民におけるDXの司令塔となる組織としてデジタル庁が発足した（図表1）。内閣直轄で総理大臣を組織の長とし、その下にデジタル大臣が設置されている。総理大臣がトップとされているのは、DXは省庁横断的に取り組

むべき課題であり、強力なリーダーシップが求められることがある。他省庁の大臣補佐官と事務次官を兼ねた職務を担当するデジタル監やCxo（Chief x Officer、最高〇〇責任者）などには、専門性の高い民間人材が積極的に登用されている。組織編成は、全体戦略の三つの柱ごとプロジェクトグループ（縦）と専

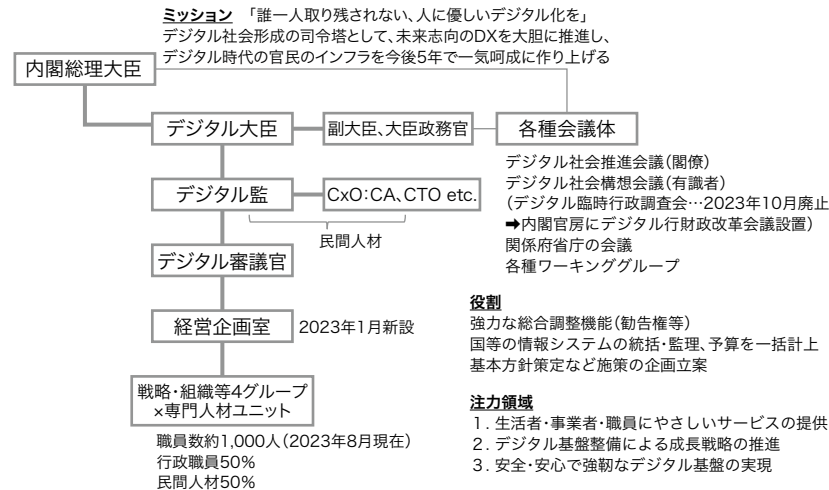
門領域ごとのユニット制（横）からなる「マトリックス組織」とされており、各職員は専門性とプロジェクトの要望に応じて機動的に配属される。このように、デジタル庁はわが国のデジタル社会形成の司令塔として、官民のDXへの取り組みをけん引するとともに、霞が関の古い慣習から脱却し、今の時代にふさわしい

組織文化を醸成することが期待されている。そもそも、わが国では2000年代初頭から、ITやデジタルに関連する数々の政策や戦略等が相次いで策定されてきた。テクノロジーの活用による経済成長や効率化、利便性向上といった観点ばかりでなく、災害やパンデミックなどの非常時において社会や経済の機能を維持する上でも、デジタル化を進める重要性が指摘されてきた。しかしながら、組織トップの認識不足や業務・体制の変更に対する現場の抵抗、縦割り組織の壁、専門人材やITリテラシーの不足などがあり、平時に戻ると危機感も薄れ、デジタル化とその遂

日本総合研究所調査部主任研究員
野村敦子

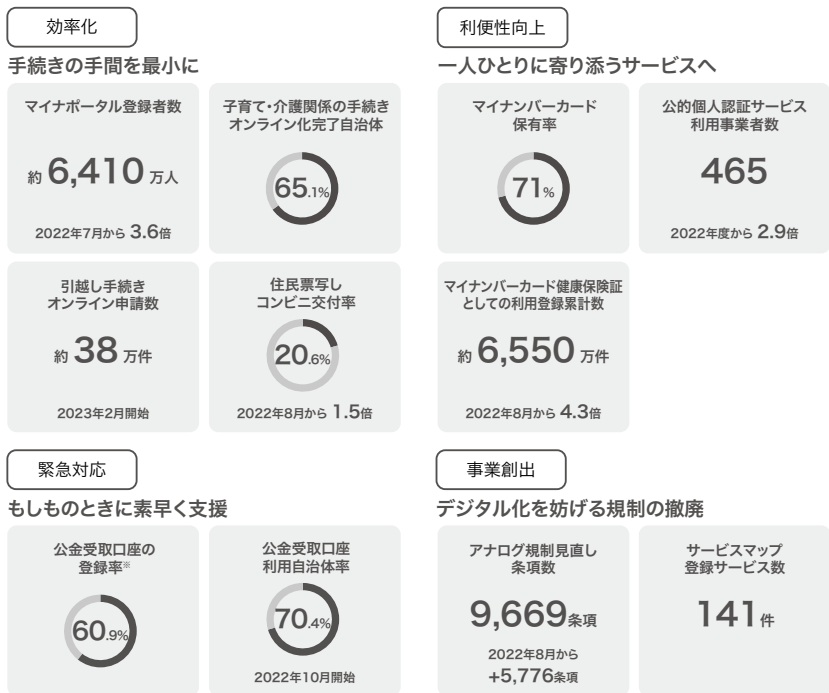
のむら・あつこ 88年早大政経学部卒、同年三井銀行（現三井住友銀行）入行。さくら総合研究所（現日本総合研究所）産業調査部等を経て、現職。注力テーマは成長戦略、デジタル変革、イノベーション政策、ベンチャー支援。筑波大学博士（社会工学）。

【図表1】デジタル庁の概要



(出所) デジタル庁ホームページ等をもとに日本総合研究所作成

【図表2】これまでの取り組みの主な実績



*マイナナンバーカード累計交付枚数を分母として算出

(出所) 「デジタル庁 年次報告書 2022年9月-2023年8月」より一部抜粋

行に必須の行政改革は遅々として進まなかった。
そうした中、今回の新型コロナウイルス禍で社会や経済が機能不全に近い状態となった。わが国が新型コロナウイルス禍に手を焼いている一方で、平時よりデジタル化を着実に進めてきた諸外国は、行政サービスをはじめとし

てビジネスや教育、医療などのオンラインへの移行などで着実な成果を示した。「デジタル敗戦」とも呼ばれる事態に陥ったわが国政府の危機感の高まり、デジタル化は一丁目一番地の最重要課題として浮上した。このような経緯を経て、菅義偉首相(当時)の肝煎りでデジタル庁が

発足することとなった。同庁は、デジタル化の障害となってきた省庁間、中央と地方間など組織間の縦割り構造の打破や旧態依然とした規制・制度の改革を使命とし、各省庁に対する総合調整機能(勧告権等)や予算を含む国等のシステムの統括・監理など強い権限を有する組織とされた。

これまでの2年間で、マイナンバーカードの普及やアナログ規制の見直しなど、一定の成果を挙げている(図表2)。

次々と明らかになった問題点

その一方で、官民から多様な人材を集めた急ごしらえの組織であること、省庁間や規制・制度の壁を乗り越え組織横断的な課題に取り組みなければならぬこと、野心的ではあるものの手探りのプロジェクトを数多く抱えていること、などを背景として、次々に問題も明らかになっていく。それらを①業務面②組織面③管理面に分けて整理すると、以下の通りである。

第一に、業務上の問題点として代表的なものが、マイナンバー関連のシステムトラブルや誤登録の発生である。例えば、コンビニエンスストアの証明書発行サービスで他人の証明書が誤って発行された事例のほ

1 それ以外にも、デジタル庁が重要施策の一つとして取り組んでいる、法人や国土など日本の公的基礎情報をデータベース化する「ベース・レジストリ」の整備事業においても、事業所のデータ整備方法を検証するパイロット事業が2022年3月に中断されている。

〈図表3〉マイナンバーカードを巡るトラブル

	トラブル	原因
マイナ保険証	他人の情報登録 本人が希望していないのに登録 使えない(登録漏れ)	手入力、確認漏れによるミス
公金受取口座	他人の口座を誤登録 家族名義の口座を登録	共用端末のログアウト漏れ 氏名が不一致でも登録可能とするシステムの不備
マイナポイント	他人に付与	共用端末のログアウト漏れ
マイナカード	同姓同名に交付	照合、確認が不十分
コンビニ交付	他人の証明書発行 登録抹消の証明書発行 住所変更未反映の証明書発行	システム上の不備 事務作業のミス

(出所)日本総合研究所作成

か、マイナンバーカードと健康保険証を一体化させるマイナ保険証をはじめとするマイナンバーと本人情報の紐付けの誤登録、公金受取口座として本人以外の口座の登録など、

これまでに霞が関にないチャレンジ

次々にトラブルが明らかになった(図表3)。誤った証明書の発行はITベンダーが構築したシステムのプログラムにバグがあったことが原因であるが、情報の誤登録に関しては、人為的なミスが大半であったことが報告されている。過去にも同様の誤登録・誤操作の経験があったことから、それを教訓として学んでいれば、ミスが発生することを前提として、あらかじめ対策まで検討しておくことができたはずである。ところが、作業に従事する人員の不足に加え、現場の具体的な作業プロセスの確認やミスが発生した場合の対応等を考慮せず、無理な期限を設定して見切り発車したところに問題の根幹があったものと推察される。

一方、責任の所在や情報伝達ルートなどが曖昧になっていたなど、組織構造上の問題点が指摘されている。従来通りの構造では縦割りの固定化された官僚組織になりがちであることから、今の時代に合った柔軟かつフラットで、横串を通じた組織にしようという発想でプロジェクト制を採用した。しかしながら、100を超えるプロジェクトの全体像をつかみ統治する機構がいばかりか、自分の参加するプロジェクトのことしか分からない「タコつぼ」状態になってしまい、他のプロジェクトが何をやっているのかわからない、自分の報告すべき相手、カウンターパートが誰だかわからない、などの弊害が生じることとなった。また、官民から多様な人材を集め、それぞれの得意分野の融合による相乗効果が期待されていたが、共通ビジョンを組織に浸透させるのに時間が十分でなかったことや、それぞれの出身組織のやり方から脱却できていないなど、同じ目的に向かつて一丸となつて推進する力にも欠けていたと考えられる。発足わずか8カ月で民間から招聘した事務方トップの交代が起き、

若手の有望人材が相次いで退職するなどの事態も生じた。

第三に、組織内での迅速な情報共有や、適時適切な情報公開、リスク管理などが機能していなかった。例えば、公金受取口座の誤登録に関するトラブルの発生を22年7月には把握していながら、所管するデジタル大臣に報告が上がるまで10カ月もの時間がかかっている。早期に情報共有ができていれば、同じようなミスは回避できたはずである。国民向けサービスのデジタル化に取り組み機関という表面的な役割にばかり焦点が当てられ、透明性や説明責任の確保、個人情報の保護など、国民の情報を取り扱う機関が本来重視すべき基本的な体制づくりができていなかったと言えよう。前述の組織が未成熟であることと関係があることは否めない。また、報告・連絡のルートが確立できていないのもさることながら、組織内の風通しが悪い、上にはいいことのみ報告して「臭いものには蓋をする」という悪しき慣習が依然として染み付いていることも疑う必要がある。

このように問題が多発したことを受け、23年9月にデジタル庁は個人

情報保護委員会から行政指導を受けているが、同委員会は「デジタル庁の構造問題」とともに、「当事者意識の欠如」を指摘している。

トラブルへの対応策

前述のトラブルの多くは、マイナンバーと個人の情報の紐付けに関連するものであったことから、政府は緊急対応策として23年6月に「マイナンバー情報総点検本部」を立ち上げ、同年11月末までの紐付け実施機関に対する調査と再発防止策の実施を進めている。

また、組織に関して、デジタル庁は他の省庁にはないフラットかつ機動的な組織（マトリックス組織）を特徴としていたが、ガバナンスやリスク管理、全体の統括と情報共有といった機能が不十分なことが明らかになった。このことを受け、23年に入って新設された経営企画室の機能を強化するとともに、リスク管理体制を刷新した。経営企画室は、他省庁の大臣官房に相当するもので、デジタル庁全体の戦略や方針の検討と合意形成、情報集約と関係者共有、グループ横断的な課題抽出と方向性の決定を進め、ガバナンスを強化す

ることを目的とする。リスク管理体制については、セキュリティ事案を総括する担当（個人情報保護、インシデント、セキュリティの各総括）が設置されているが、広範なリスクを速やかに把握・共有し、対応できる体制の構築とともに、リスク事案が発生した場合の連絡先を設置し、関係者との情報共有を即時に行える仕組みを整備していくこととしている。

併せて、23年10月に総理大臣が議長を務め、各府省庁の大臣と有識者を構成員とする「デジタル行政改革会議」が設置された（事務局は内閣官房）。同会議は、規制改革や行政改革、デジタル改革、デジタル田園都市国家構想等の司令塔として設置（これに伴いデジタル臨時行政調査会は廃止）された。同会議は、急激な人口減少社会に対応するため、利用者起点で行政のあり方を見直し、デジタルを最大限に活用して、公共サービスの維持・強化や地域経済活性化を図り、規制・制度の徹底的な見直しなど社会変革を実現することを目的とする。これまでデジタル庁が中心となって取り組んできたDXについて、各省庁のトップも同

会議を通じて当事者として関与することで、推進力を一段と高める狙いである。

求められる原点回帰と今後の展望

これまでのデジタル庁の歩みを振り返ると、関係者の尽力の下、デジタル社会の基盤整備が着実に進められている点や、デジタル庁の取り組みを広く社会に知ってもらおうと情報発信に積極的な姿勢などは高く評価できよう。もともと、デジタル化は2年という短期間に達成できるものではなく、長期的な視点に立つて取り組むべきものである。これからもトラブルの発生は避けられないものの、国民の理解が深まるように努力しつつ、デジタル庁の使命である不断の改革に取り組んでいくことが望まれる。今後の取り組みを進めるに当たり、留意すべき点は以下の通りである。

第一に、発足から2年たった今、設立の原点に立ち戻ることが必要であると考えられる。デジタル庁設立の本来の目的を改めて整理すると、①デジタルシフトのためのインフラや環境の整備②変革の障害となる規制や制度の見直し③組織の縦割りの

打破による官民一丸となったDX推進にあると考えられる。すなわち、本来は、デジタル社会の形成に向けたビジョンを示した上で大きな設計図を描き、その実現に向け不足するインフラやデータの整備、旧態依然としたルール・制度の改革、安全・安心のための対策などを行うことで、地方自治体や民間企業などが課題克服のためにデジタル技術を最大限に活用でき、国民がその恩恵を享受できる社会を実現することが求められる役割であったはずである。しかしながら、現状は国民にとつて見えやすい・分かりやすいサービスの供給に力が入れられており、ともするとITベンダーやガブテック企業など民間の取り組みと競合しているようにも見える。

デジタル庁が果たすべきは、地方自治体や民間企業等が、デジタルファースト、ワンスオンリー、コネクテッドワンストップの3原則を実現するための基盤や環境を整備することである。この観点でいえば、例えばマイナ保険証への移行ありきで押し進めるのではなく、その前提となる情報の紐付けについて、誤登録を極力排除するためのデータ標準化等

の整備や紐付け・突合のシステム化から取り組むべきであったと言える。2年を経過した今、設立時に掲げられた原点に立ち返り、本来果たすべき役割を念頭に取り組みの優先順位付けをしていくことが求められる。

第二に、他の省庁や地方自治体、関係諸機関や民間セクターとの協力関係をどのように構築するかが設立以来の重要な課題であり、今後のわが国社会全体のDXの成否にもつながるものである。先に述べたマイナンバーとの情報紐付けを巡るトラブルに関しても、デジタル庁ばかりの責任とは言えず、関係する各省庁や関係機関も当事者として本腰を入れて取り組まなければならない問題であった。この点に関して、全閣僚がメンバーとして参加する「デジタル行政改革会議」が設置され、政府一丸となって取り組む体制が強化されたが、省庁トップ間の意識や方向性の統一に加え、現場担当者やデジタル庁の間の協議・調整を密に行っていく必要がある。例えば、マイナンバー保険証への移行に関して、期限が発表された後から高齢者の取得・利用・管理が難しいなどの問題が噴出

しているが、これも導入に当たって所管する厚生労働省との協議が不十分であったことが推察される。

なお、省庁の中では、特に農林水産省がDXに前向きに取り組んでいるとされる。同省は、デジタル戦略グループや業務の抜本見直し推進チームを設置して、業務改革や農業DXを推進しているが、その中心はプロパー人材であるという。DXは、デジタル庁の専任事項であるとか、特定プロジェクトの担当者の責務と他人事のように傍観するのではなく、農水省のように熱意ある職員の適材適所の配置や全職員の意識変革など、全省庁でボトムアップからもDXの取り組みを広げていくことが求められよう。

第三に、透明性と説明責任の徹底である。今回のマイナンバーを巡るトラブルは、そもそもマイナンバー制度について国民に正しい理解を促す努力を欠いていた上に、マイナンバーの付与という、本来の利用とは直接関係のないインセンティブ策を使って、拙速に普及を押し進めたことが遠因になっていたと言わざるを得ない。個人情報に関わるようなセンシティブな施策や、国民に一定

の労を求めるとデジタルシフトを進めるに当たっては、施策の必要性や意義について繰り返し丁寧な説明を行うとともに、国民のニーズをくみ取る必要があることは、論をまたない。

なお、デジタル庁は、毎年9月に「デジタル庁年次報告書」を公開し、1年の活動についての総括を示している。過去のITやデジタル関連の政策のように打ち出して終わりではなく、1年ごとに活動内容を振り返り、成果や進捗をまとめて公表している点は評価できる。その一方で、実績として掲げられているものの多くは、マイナンバーカードの取得やそれに付随する各種登録などマイナンバーポイント付与の効果によるものであったり、行政側におけるオンライン化の対応状況である（前掲図表2）。

今後は利用者側の視点に立ち、整備された基盤の実際の活用がどのように進んでいるか、ニーズや技術面で適切に対応しているか、デジタルへの移行の効果や理解度・満足度などを継続して把握するとともに、第三者による客観的な評価を行うしていく必要がある。加えて、本報告書は成果や進捗状況、今後の取り組みについて多くのページが割かれている

ものの、失敗したことや、うまくいかなかったこと・できなかったこと、反省や教訓とすべき点などについての記載はほとんどない。これまでの電子政府の取り組みに関しても同じことが言えるが、うまくいかなかったことについて、一部の人の目しか触れない一時的な検証にとどまる報告書だけでは「喉元過ぎれば熱さを忘れる」になりかねない。うまくいかなかったことこそ、活動の全体をとりまとめた年次報告書においてもつまびらかに記録し、原因の究明、評価を行い、組織内外との情報共有・フィードバックを得て、繰り返し過去の教訓から学べるようにしてこそ、その後の取り組みの改善・成功につながるものと考えられる。

今後の検討課題としては、政策の立案と効果の検証を行う組織と、実際にシステムを開発して動かす組織が、現状ではデジタル庁に一体化されているが、果たして効果的に機能しているかどうか検証する必要性が挙げられる。デジタル先進国とされる国々では、DXに関する政策立案組織と実働部隊が分離されている。その目的の一つとして、特に実働部隊において優れた専門人材を採用

するために、（公務員の給与水準に縛られることなく）その能力に見合った報酬の支払いを可能とすることがある。わが国でも、東京都が実働部隊となる「GovTech東京」を設立している。デジタル庁においても、現在の体制が合理的なものかどうか、評価・検討することが求められよう。

デジタル庁は、設立時に当時の菅首相から「わが国全体を作り変えるくらいの気持ち」と言われたように、DXを推進して霞が関文化を変えていく司令塔となることが期待されている。現在、同庁の職員は、これまでの官僚機構が経験したことのない挑戦しており、期待が高かった分、生みの苦しみに直面していると理解できる。その使命であるデジタル社会への移行はまだ途上であるが、これまでの2年を振り返り、設立の原点に立ち返る必要がある。そして、これまでの経験と反省を踏まえ、デジタル化を一方的に押し進めるばかりでなく、国民のニーズも十分に取り取りながら、必要な施策に関しては丁寧な説明を尽くし、国民からの信頼を得られる組織となるべく、不断の改革を続けていくことが求められる。