

遅れる行政のデジタル化

新型コロナウイルスで浮き彫り、成否握る意識改革

新型コロナウイルスの感染拡大で、わが国では、政府が20年近くにわたり推進してきたデジタル・ガバメントが機能していない実態が、期せずして浮き彫りになった。その背景として、政府の縦割り構造や司令塔の不在、デジタル人材の不足、ユーザー視点の欠如などさまざまな課題が指摘されている。こうした状況下、政府は7月に発表した「骨太の方針」で、デジタル・ガバメントの構築を「一丁目一番地の最優先政策課題」として掲げた。しかし、従来の延長線上の取り組みでは、真に国民が求めるデジタル・ガバメントの実現は望めない。政府・政治家はもとより、国民も含めた官民全体におけるデジタル変革¹、とりわけ意識改革の徹底が求められよう。

デジタル・ガバメントの現状

新型コロナウイルスの感染拡大の勢いが止まらない中、デジタル技術の役割が一段と重要性を増している。ウイルスが人から人へと感染していくことを防ぐには、接触の機会を可能な限り減らすことが有効とされているためである。デジタル技術を用いることで、コミュニケーションや取引・

手続き等の非対面・非接触化、感染者の拡大につれ深刻化する人手不足の補完が可能である。こうした状況下、政府や地方自治体などの公的セクターでは、申請や手続き等の多くが依然として「対面・書面・押印」紙ベースの原本確認²を基本としており、デジタル化に対応できていない実情が露呈した。

その代表的な事例として、特別定

額給付金（10万円給付）の申請をめぐる混乱や給付の遅延が挙げられる。今回、10万円給付はオンラインと郵送による申請とされていたが、オンライン申請の方が郵送申請よりも申請者・地方自治体の双方にとって手間と時間がかかるという本末転倒の事態が生じた。そもそも、オンライン申請に必要なマイナンバーカードの保有率が17・5%にとどまる

日本総合研究所主任研究員
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、現在に至る。注力テーマは成長戦略（ベンチャー支援、IT融合等）、産業政策。

（2020年7月1日現在）ことに加え、申請者はマイナンバーで世帯構成員や口座番号を手入力しなければならず、誤入力や重複申請が散見された。一方、多くの市区町村ではオンライン申請の入力内容に誤りがないか、目視・手作業で住民基本台帳との突合や口座番号の確認等を行わなければならない、オンラインで得られるはずのメリットがほとんど実現されないどころか、現場に多くの負荷をか

1 デジタル変革(Digital Transformation:DX)とは、「将来の成長、競争力強化のために、新たなデジタル技術を活用して新たなビジネスモデルを創出・柔軟に改変すること」(「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」2020年7月)。

〈図表1〉日本の電子政府・デジタル・ガバメントの取り組みの変遷

年	施策	概要
2001	e-Japan 戦略	2003年までに国の全ての行政手続きをインターネット経由で可能とする
2002	行政手続オンライン化法	法令上書面とされる行政手続きもオンライン利用できるように制度整備
2006	IT新改革戦略	2010年度までにオンライン利用率50%以上を達成する目標に変更
2009	i-Japan 戦略 2015	2015年までにデジタル技術による「新たな行政改革」を進める
2010	新たな情報通信技術戦略	費用対効果等を検討し、業務プロセスを徹底的に見直す方針
2013	世界最先端IT国家創造宣言	「改善促進手続き」を中心に取り組み、政府CIOの法定設置
2016	官民データ活用推進基本法	第10条で行政手続きに係るオンライン利用の原則化を定める
	マイナンバー制度運用開始	一人一人に最適化された行政サービス・便益を提供するインフラを展望
2018	世界最先端デジタル国家創造宣言	3原則：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
	デジタル・ガバメント実行計画	あらゆる行政サービスをデジタルで完結（添付書類廃廃、ワンストップで処理等）
2019	デジタル手続法	行政手続きの原則オンライン化（地方自治体は努力義務）

（出所）デジタル・ガバメント推進方針（2017年5月）、デジタル・ガバメント実行計画（2018年7月、2019年12月）等を参考に日本総合研究所作成

けることになった。これらの背景には、マイナンバーを利用できる事務が法律で厳しく制限されており、データ連携による自動入力や突合などの利用ができないことがある。役所の窓口は、マイナンバーカードに関連する手続きや相談、問い合わせな

どで混乱状態となり、接触・対面を避けるためのオンライン・郵送申請であるはずが、意図に反する状況になった。

その他、多くの企業や個人事業主が利用を希望する雇用調整助成金で、申請に当たって複雑かつ紙ベースの資料を多く用意しなければならず、手続きから審査・給付までに時間がかかることもあり、申請を断念する事業者も少なくなかった。ようやく5月下旬になつて24時間受け付け可能なオンライン申請の導入や手続きの簡素化が実施されたものの、依然として必要書類の作成にかかる負担が大きい他、個人情報情報の流出やシステム不具合などの問題が発生している。

医療の現場でも、感染者の発生届について、医師が手書き、記名・押印の上、保健所にファックスしなければならぬというアナログ手法のままであることが明らかになつた。保健所では、手入力で集計等の作業をしなければならず、ただでさえ疲弊している現場の人員にとつてさらなる負担になるとともに、

人的なミスの発生も引き起こしている。

これらの事例に限らず、そもそも多くの行政手続きが、依然として対面・書面・押印を前提として業務プロセスが構築されていることに問題があると考えられる。平時から利用者視点での業務改革・デジタル対応が進められていなかったため、見直しに相応の時間を要したり、その場しのぎの対応で、申請する市民や企業ばかりでなく、処理を行う行政の現場にも混乱や負担が生じる結果となつている。

デジタル・ガバメントの課題

日本の電子政府、デジタル・ガバメントの取り組みは、00年11月の「IT基本戦略」で重点政策分野に掲げられて以来、20年近くに及ぶ（図表1）。e-Japan戦略（01年）では、03年までに、国が提供する実質的にすべての行政手続きをインターネット経由で可能とする」目標が定められた。その後、数年ごとに戦略や計画の見直しが行われてきたが、この目標はいまだに達成できていない。その理由として、政府の「デジタルファースト・アクションプラン」で

は、①オンライン化することそのものに注力したため、単にこれまでの紙での手続きを機械的にオンラインに置き換えるだけでなく、利便性向上に向けた取り組みが行われず、利用率が伸び悩んだこと②全ての手続きをオンライン化することを目標にしたため、年間利用件数のほとんどない手続きもオンライン化を行い、その結果、費用対効果の低いシステムとなつてしまったこと一などの問題点が挙げられている。

こうした反省を踏まえ、19年12月には「デジタル手続法」が施行され、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原則の下、国の行政手続きについてはオンライン化の実施を原則とすることが、改めて示された。それでは、わが国のデジタル・ガバメントの取り組みの実態はどのようになつているのであろうか。政府各省庁の行政手続き等オンライン化の取り組み状況（19年3月31日時点）を見ると、政府全体で計上されている行政手続き（種類別・5万5765件）のうち、オンライン化されている手続き数は6408件（オンライン化率11・5%）、オンラ

〈図表2〉国の行政手続きオンライン化の実態

		2017年度	2018年度
行政手続き(種類別)	総数①	57,668	55,765
	オンライン化の実施数②	7,037	6,408
	オンライン化率(%) (②/①)	12.2	11.5
	オンライン完結数③	4,145	4,165
手続き件数	総手続き件数④	2,115,340,550	2,496,893,500
	オンラインで実施できる手続き件数⑤	1,456,939,573	1,880,559,173
	オンライン手続き件数⑥	789,215,994	969,554,599
	政府定義のオンライン利用率(%) (⑤/④)	54.2	51.6
	オンライン利用率(%) (⑥/④)	37.3	38.8
オンライン化の検討状況(種類別)	実施予定⑦		616
	検討予定⑧		1,207
	検討可能⑨		45,363
	適用除外		222
	無回答		1,949
	実施可能率(%) [(⑦+⑧+⑨)/(①-②)]		95.6

(注)ただし、政府集計データにはオンライン手続き件数は記載されているものの、総手続き件数が記載されていないなどもあり、実際のオンライン利用率は政府定義のものも含めさらに低くなると考えられる。

(出所)政府CIOホームページ「行政手続等の棚卸等」2020年7月2日公表データを基に日本総合研究所作成

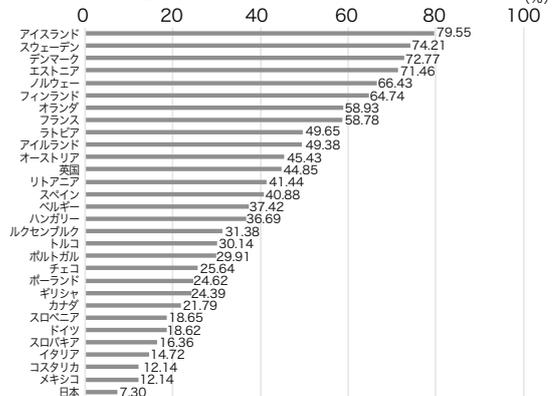
インで完結する手続き数は4165件(オンライン完結率7・5%)にとどまる(図表2)。オンライン化が未実施の手続きのうち、検討可能とされる手続きが約4万5000件、9割以上残されている。一方、市区町村におけるオンラインでの行政手続きやマイナポータルでの利用可能手続きに関しては、デジタル・ガバメント実行計画に記載されている項目のうち、図書館貸し出し予約(オ

国際的な比較や評価を見ても、わ

ンライン化対応済み自治体62・3%)や法人の地方税申告手続き(eTAX)同95・3%)への対応は進んでいるものの、それ以外の項目は半数以下にとどまる。また、特別定額給付金のオンライン申請を決めた時点におけるマイナポータル未

が国は先進国や他のアジア諸国に比べ取り組みが遅れていることが分かる。例えば、経済協力開発機構(OECD)の調査では、12カ月の間に政府機関のホームページからオンライン申請を行ったことがある人の割合は7・3%と、調査対象30カ国中最下位であった(図表3)。また、最新の国連・世界電子政府ランキングでは、前回の10位から14位に後退している。今回のコロナ禍では、平時においてデジタル・ガバメントが強力に推進され実現している国や地域では、非常に時においてもこれを有効に活用できている。困難な状況における行政機能の耐性や回復力(レジリエンス)に寄与していることが明らかとなった。

〈図表3〉デジタル・ガバメントの利用状況の国際比較(2018年)



(注)過去12カ月の間に、公的機関のウェブサイトを介して記入済み申請書をインターネットを使って送信した人の割合(出所)OECD.Stat

一方、日本のデジタル・ガバメントの取り組みは遅々として進んでいない。その理由として、行政の縦割り構造や司令塔の不在、デジタル人材の不足、ユーザー視点の欠如に加え、政府や地方自治体のシステムがトータルデザインとして設計されてこなかったことなどが指摘されている。

「骨太方針」と今後の展望

公的セクターのデジタル化の遅れや非効率性は、わが国の経済成長や豊かな生活の実現にマイナズ影響を及ぼすことが懸念されている。こうした状況に危機感を抱いた政府は、7月の骨太方針で、「次世代型行政

サービスの強力な推進「デジタル・ガバメントの断行」を一丁目一番地の最優先課題として位置付けた。具体的には、デジタル・ガバメント実行計画やIT基本法の見直し、政府CIO（内閣情報通信政策監）の機能の強化、マイナンバー制度の抜本的改善、書面・対面規制の緩和、国・地方のデジタル基盤の標準化、オープンデータ化の推進などに集中して取り組む方針が掲げられている。未曾有の危機に直面する中、デジタル化を強力に推進する意思が見て取れ、方向性としては正しいと言えよう。

もともと骨太方針は、どちらかといえば大まかな枠組みやビジョンを示すにとどまり、具体的な施策の詳細や工程表、数値目標・期限等の検討などはこれからとされている。骨太方針が掛け声倒れに終わらないように、以下の点を常に念頭に置き、一つ一つの施策を着実に遂行していくことが求められる。

第一に、全体最適の追求である。既に各所で指摘されている通り、これまでの電子政府やデジタル・ガバメントの取り組みは、省庁の縦割り構造を打破できず、個別の予算・プロジェクトによる部分最適の取り組

みを中心となつてしまつていた。行政サービスのプロセスは、一省庁にとどまるものではなく、省庁間や国・地方間、官民間にまたがるものである。新たに設置予定の司令塔機能の下、利用者視点からのトータルデザインに省庁横断的に取り組み、全体最適を追求していくことが求められる。

第二に、透明性や説明責任の徹底である。現行の「デジタル手続法」では、政省令で「例外」を定めることができることとされており、地方自治体は努力義務とされているなど、骨太抜きになることが懸念されている。今後の見直しに当たっては、例外について各省庁の判断に任せるのではなく、未実施の場合には明確な根拠や説明がなければならぬとするなど、デジタル・バイ・デフォルト（原則デジタル化）を徹底する姿勢が求められる。加えて、利用者の視点からの適切な目標の設定とモニタリング機能が不可欠である。骨太方針等では、過去20年にわたるデジタル・ガバメントの取り組みに対し、なぜ実現できていないのか、何が障害となっているのか、などについては十分に検証されないままである。公表

されている進捗状況のデータも、国民にとつて分かりにくいものであったり、実施主体にとつて都合の良い内容となつている。国民に対し「できていないこと」「できていないこと」の現状をつまびらかにし、原因を究明する姿勢がなければ、これまでの失敗を再び繰り返すことになる。

第三に、民間との連携・協働を前提とすることである。各省庁が、個別に必要とされる機能やサービスを独自に開発するのではなく、既にデジタル化を進めている民間の知恵や経験を柔軟かつ積極的に取り入れていくことで、コストや時間の削減、UI（ユーザーインターフェース）やUX（ユーザーエクスペリエンス）の実現が可能と考えられる。デジタル・ガバメントの先進国では、民間のデジタル人材の登用とともに、スタートアップや市民を含む多様な主体とのオープンイノベーションが政府・地方自治体においても当然のこととして実践されている。

そして、何よりも重要なことは、官民双方におけるデジタル変革、とりわけ意識の改革である。官においても民においてもデジタル化の障害として、慣れ親しんだ従来の業務プロセスをデジタルに変更することに

対し、現場の抵抗が大きいことが指摘されている。この背景には、政策や企画、ITを担当する部門と現業部門の間の意識の乖離がある。本来、デジタル化には、効率化や省力化により業務の負担を軽減するばかりでなく、より付加価値の高い業務やサービスへの人員・予算の配分、これまで実現が難しかったことを先端技術とデータを用いて可能にすることなどの意義があるはずである。利用する側となる現場の職員や市民、民間事業者において、こうしたデジタル化の意義に対する理解を深めるための取り組みを併せて進めていく必要がある。

骨太方針では、この1年を集中改革期間として取り組みを進めるとしている。官民共通の危機意識が冷めないうちに、一気呵成に対策を講じることが重要であるが、一方で、デジタル・ガバメントはシステム面ばかりでなく制度や組織、業務の再構築を必要とする、長期にわたる取り組みでもある。1年ごとに見直される骨太方針に左右されることなく、着実かつ継続的に取り組んでいくことが求められる。

17 2020.8.27 [木] 金融財政ビジネス 第3種郵便物認可