

2019年9月26日  
No.2019-018

## デジタル・ガバメント実現に向けたわが国の課題 — 欧州のデジタル先進国の「Digital Government」から学ぶ —

調査部 副主任研究員 田谷洋一

### 《要 点》

- ◆ 2019年5月に成立した「デジタル手続法」によって、政府は「デジタル・ガバメント」の実現を目指している。同法では、行政手続を原則オンラインで行うほか、マイナンバーカードやオープンデータを従来以上に活用すること、行政サービスと民間サービスの連携を図ることなどが示されている。
- ◆ わが国では2001年のe-Japan戦略以来、電子政府の実現を目指して様々な施策が推進されてきたものの、電子的な行政手続に対する国民の利用意向や認知度は依然として高くない。一方、欧州のデジタル先進国に目を転じると、行政手続のオンラインでの完結は勿論のこと、電子投票の仕組みや、市民が行政予算の使途決定に参画できる仕組みなど、行政と市民の双方向利用の仕組みが実現している。
- ◆ 欧州のデジタル先進国が推進する「Digital Government（わが国のものとコンセプトの違いを明確にするため、あえて英語で表記）」では、都市が抱える潜在的な課題の把握や、市民の要望に的確に応える街づくりの実現が目指されている。この背景には、AIやビッグデータなどの普及により、都市のあらゆるデータをリアルタイムに収集して分析し、高精度なシミュレーションを行い、事前に対策を講じることが可能になった点が挙げられる。
- ◆ 一方、わが国が推進する「デジタル・ガバメント」においても、行政手続きのさらなる利便性の向上や、行政サービスと民間サービスの融合など、利用者視点に立って行政機能のあり方を議論する動きも見られる。しかし、マイナンバーやオープンデータの活用など、個別の手段や施策の推進に重点が置かれ、欧州の先進的な国が取り組むような「Digital Government」の本質を捉えた俯瞰的な議論がなされていない。
- ◆ 欧州の先進事例からは、「Digital Government」で達成すべき目的が、市民の目線に立って、組織や業務まで含めた行政機能の再構築を実現することであると理解で

きる。従来の電子政府のように行政（サービス提供者）が一方的にサービスの仕様を決めるのではなく、行政が市民（ユーザー）の要望を把握し、市民を起点にサービスを作り変えることも必要となる。「Digital Government」の実現に向けた取り組みが、世界的にも活発化するなか、わが国の「デジタル・ガバメント」においてもそのような視点に基づく長期的かつ継続的な政策の推進が求められる。

- ◆ 「デジタル・ガバメント」は国民のインフラであり、段階的、継続的に発展させていくべきものである。短期的な目標を追求するのではなく、長期的なビジョンを示し、基本原則をしっかりと議論して確立するとともに、それに従って長期間にわたって継続的に取り組んでいくことが必要である。

**本件に関するご照会は、調査部・副主任研究員・田谷洋一宛にお願いいたします。**

**Tel: 03-6627-0431**

**Mail: taya.yoichi@jri.co.jp**

**日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。**

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

## 1. デジタル手続法の制定とデジタル・ガバメントの構築

2019年5月に成立した「デジタル手続法」によって、政府は「デジタル・ガバメント<sup>1)</sup>」の実現を目指している。オンライン化や業務効率化の推進など、わが国では2001年のe-Japan戦略以来、電子政府の実現に向けた施策が推進されてきたものの、電子手続や電子申請に対する国民の利用意向や認知度は依然として低い。2016年にはマイナンバー法が施行され、行政の効率化や手続の簡素化が図られたが、2019年7月時点におけるマイナンバーカードの普及率は13.5%にとどまっており、電子手続の普及は十分に進んでいない。およそ20年かけて推進されてきた電子政府に関連する取り組みが、国民の生活に大きな影響を与え、国民の利便性を飛躍的に向上させたとは言い難い。一方、欧州の先進的な国に目を転じると、あらゆる行政サービスがオンラインで完結することはもちろん、インターネットを通じた電子投票の仕組みや、市民が行政の予算の用途決定に参画できる仕組みなど、市民の参政権の行使までが電子政府の施策として導入されている。

わが国では、インターネットの利用環境や電子商取引の普及など、情報通信基盤の整備が進んでおり、2018年時点において、13歳から59歳までの年齢層のインターネット利用は9割を超えている<sup>2)</sup>。これは、欧米など他の先進国と比較しても高い水準である。しかし、そのような環境整備がなされているにも関わらず、わが国では国民の電子政府に対する利用意向や認知度は低い。国民の大半が電子政府の恩恵を享受し、政治への参画基盤が広く整備されている欧州の一部の国と比較すると、わが国の取り組みは遅れているように見える。

電子政府を推進する他の先進国とわが国の間には、なぜこのような差が生じているのだろうか。

本稿では、このような問題意識のもと、電子政府に関連するこれまでの日本の取り組みを振り返るとともに、欧州の先進的な国が推進する政策や目的との違いについて考察する。

## 2. 日本の電子政府に関連する取り組み

わが国の電子政府に関連する政策は2001年から始まっているが、ここでは、これまでに推進されてきた取り組みを(1)2000年代と(2)2010年代に分けて考察する(図表1)。

### (1) 2000年代

電子政府が政策として初めて登場したのは、2001年に森喜朗首相が提示したe-Japan戦略においてである。e-Japan戦略とは、「すべての国民が情報通信技術を活用できる日本型IT社会の実現と、世界最先端のIT国家の構築」を目指した政策である。同戦略では、①超高速ネットワークインフラの整備、②電子商取引の普及推進、③電子政府の実現、④人材育成の強化、の4つの重点政策を5年以内に実現することが目標として示された。電子政府の実現は、e-Japan戦略における一つの大きな柱であり、従来、行政が行っていた業務を全てオンライン化し、省庁横断的に情報を共有することが目的とされた。

2001年1月には具体的な施策として、高速インターネットの普及やネットワークコンテンツの充実など情報通信インフラの整備が掲げられた。また、2003年7月にはe-Japan戦略IIが策定され、医療や生活・就労など、様々な分野におけるIT活用の拡大を目的とする施策が推進された。

<sup>1)</sup> 本稿では、電子政府政策における日欧のコンセプトの違いを明確にするため、わが国の政策を政府が提示する呼称に倣って「デジタル・ガバメント」、欧州の政策を「Digital Government」とし、あえて日本語と英語で区別して表記する。

<sup>2)</sup> 総務省「平成30年通信利用動向調査」(2019年5月)

このような e-Japan 戦略や e-Japan 戦略Ⅱの推進によって、2005 年には、インターネットの常時接続が可能な環境として、DSL<sup>3</sup>や FTTH<sup>4</sup>を利用する世帯が約 8,200 万世帯へと拡大し、世帯普及率は 4 割に達した。また、電子商取引についても、企業間の取引総額が 100 兆円を突破する<sup>5</sup>など、e-Japan 戦略は一定の成果をあげたとの見方もある。実際、e-Japan 戦略によって政府の申請手続の 9 割以上が電子化されたとの報告もある<sup>6</sup>。

(図表 1) わが国の電子政府に関連する主な政策

年	政策	政権	主なコンセプト、政策
2001	e-japan戦略	自民党	①超高速ネットワークインフラの整備、②電子商取引の普及推進、③電子政府の実現、④人材育成の強化
2003	e-japan戦略Ⅱ	自民党	医療や生活、就労など、様々な分野におけるIT活用の拡大
2009	i-japan戦略2015	自民党	デジタル戦略を推進する三大重点分野として、①電子政府・電子自治体分野、②医療・健康分野、③教育・人財分野を提示
2010	国民本位の電子行政の実現	民主党	24時間ワンストップで電子申請を行える環境の構築、政府CIO体制の強化。
2013～2016	世界最先端IT国家創造宣言	自民党	利便性の高い電子行政サービスの提供、政府CIOを中心とした情報システムの統廃合やクラウド活用
2018	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	自民党	行政サービスの100%デジタル化、デジタルの活用を前提とした行政機能の見直し。政府の取り組みを地方・民間まで広げる「デジタル・ガバメント実行計画」の策定。電子行政を含む8つの分野における官民データ活用の推進。
2019	デジタル手続法	自民党	①デジタルファースト（個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結する）、②ワンスオンリー（一度提出した情報は、二度提出することを不要とする）、③コネクテッド・ワンストップ（民間サービスを含め、複数の手続・サービスをワンストップで実現する）、の実現。

(資料) 日本総合研究所作成

しかし、国民による電子手続の利用という観点から見ると、2005 年時点の利用率は約 1 割にとどまってお<sup>7</sup>、多くの国民が電子政府の恩恵を受けているとは言えない状態であった。また、e-Japan 戦略をきっかけに、政府や地方自治体が相次いで行政手続の電子化を進めたものの、国民の認知度や利便性の低さなどから、利用率が思うように上がらず、廃止に追い込まれるケースが後を絶たなかった<sup>8</sup>。たしかに、e-Japan 戦略の推進によって IT 基盤の整備は進んだものの<sup>9</sup>、多くの国民がその成果を実感するまでに至っておらず、重点政策として位置づけられていた電子政府の実現は不完

<sup>3</sup> 一般的なアナログの回線を使い、高速通信を実現する技術。様々なバリエーションがあるが、2000 年代は電話回線を使った「ADSL」が主流であった。

<sup>4</sup> 光ファイバーによる家庭向けのデータ通信サービス。

<sup>5</sup> 経済産業省[2005]

<sup>6</sup> 総務省[2016]

<sup>7</sup> 総務省[2015]

<sup>8</sup> 例えば、2004 年 3 月にスタートした「パスポート申請システム」では、開発と運営に 21 億円もの巨費を投じたものの、当初 2 年間の利用件数がわずか 133 件であった。また、文部科学省の「オンライン申請システム」は、11 億円もの開発費を投じたものの、年間利用数が 115 件に留まるなど、電子申請 1 件あたりのコストが極端に高い。

<sup>9</sup> e-Japan 戦略の実態は、大半が民間企業の行った取り組みであり、とりわけ Yahoo!BB などの大量販売戦略によって、高速インターネットの整備や、サービスの低廉化などが図られたことが、インターネットの利用率を上げる主な要因であった。

全な結果に終わっている<sup>10</sup>。

政府はこのような実態を踏まえ、2009年7月、国民（利用者）によって普遍的に受け入れられるデジタル社会の実現を目指す「i-Japan 戦略 2015<sup>11</sup>」を策定した。本戦略においても、電子政府の政策は三大重点分野の一つに位置づけられており、具体的な取り組みとして、利用者満足度などの明確で客観的な評価基準の設定や、電子政府を推進するための政府 CIO の設置などが示された。

## （2）2010 年代

2009年に民主党が政権交代を果たすと、2010年5月には、民主党政権初の IT 戦略として「新たな情報通信技術戦略」が打ち出された。同戦略では、①国民本位の電子行政の実現、②地域の絆の再生、③新市場の創出と国際展開、という三大重点分野が掲げられた。電子政府に関する政策となる「①国民本位の電子行政の実現」では、国民が場所を問わずに行政のサービスにアクセスし、24時間ワンストップで電子申請を行える環境を構築することなどが示された。また、それまでの政府 CIO が十分な指導力を発揮できなかった反省を踏まえ、IT ガバナンスの確立を重点施策とする CIO 体制の強化が行われている。

2012年12月に第二次安倍政権が発足すると、翌2013年にはマイナンバー法案と政府 CIO 法案が国会で可決され、「世界最先端 IT 国家創造宣言」が閣議決定された。同宣言においても、利便性の高い電子行政サービスの提供が目指されるなど、電子政府は政策の主軸として位置づけられている。以降、2016年までの3年間、「世界最先端 IT 国家創造宣言」は1年ごとに改定を重ね、政府 CIO を中心に、各府省が所管する情報システムの統廃合や、政府情報システムにおけるクラウド活用などが推進された<sup>12</sup>。また、2016年1月にはマイナンバーカードの配布が開始され、各種行政手続のオンライン申請に利用できるようになったほか、2017年11月には、個人情報表示機能などを提供するマイナポータルの運用が開始された。

2018年には、「世界最先端 IT 国家創造宣言」を基にした「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<sup>13</sup>」が策定され、行政サービスの100%デジタル化を目指すなど、デジタル技術を活用した行政サービスの改革が進められてきた。本戦略では、これまでの電子政府の取り組みを拡大し、政府や地方行政、民間企業などによるサービスの融合を図る「デジタル・ガバメント実行計画」が示されている。

以上をまとめると、わが国の電子政府に関連する取り組みは2001年から始まっており、およそ20年という期間のなかで、政府が打ち出す IT 戦略の中心には常に電子政府の実現が掲げられてきた。当初は情報通信基盤の整備や行政手続のオンライン化に重点が置かれていたが、近年は、国民の利便性向上や、デジタルの活用を前提とした行政機能の見直しなどにも焦点が当てられているように見える。ただし、政策のコンセプトは大きく変わることはなく、電子申請の24時間化や、行政サービスの100%デジタル化など、長期間にわたり類似した政策が掲げられている。

<sup>10</sup> 2006年以降は、u-Japan 推進計画が立案され、「いつでも、どこでも、何でも、誰とでも」というテーマのもと、日本で ICT を駆使したユビキタス社会の実現が目指された。

<sup>11</sup> 同戦略では、三大重点分野として、①電子政府・電子自治体分野、②医療・健康分野、③教育・人財分野が掲げられ、2015年までに実現するビジョンが示された。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/090706honbun.pdf>

<sup>12</sup> 「世界最先端 IT 国家創造宣言」に基づくこれらの政策は、近年まで継続的に実施されており、行政情報システムの改革は一定の効果を上げたとの評価もなされている。[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon\\_bunka/detakatsuyokiban/kiseiseidokaikaku\\_dai4/siryou1\\_2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/detakatsuyokiban/kiseiseidokaikaku_dai4/siryou1_2.pdf)

<sup>13</sup> 2017年には「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が策定されている。

前述したように、わが国がこれまでに推進してきた政策は、国民による電子手続の利用という観点からすると、国民の利便性を飛躍的に向上させ、十分な成果を上げたとは言い難い。実際、2016年の電子申請の平均利用率は4割を超えているものの、社会保険などの行政分野については利用率が1割程度にとどまるなど、分野によって利用率が大きく異なる。また、行政のオンライン手続きにおいて幅広い活用が目指されるマイナンバーカードについても、前述の通り、2019年7月時点での普及率が13.5%<sup>14</sup>と、低い水準にとどまっている。

背景として挙げられるのは、地方自治体のIT基盤整備における格差や、オンラインサービスの提供範囲の違いである。現状、電子申請のサービス形態は地方自治体に一任されているため、インターネットの申請に加えて添付書類の提出が必要になるなど、行政手続がオンラインで完結しないケースも多く、国民の負担が大幅に改善されない点が指摘されている<sup>15</sup>。また、マイナンバーについても、要否の判断が地方自治体に一任されているため、マイナンバーが必要な行政事務や電子申請サービスの対象範囲が、自治体によって大きく異なる状況である。

このような課題の認識を踏まえて、2019年7月、政府は行政手続の更なる利便性の向上や、行政運営の効率化を目指す「デジタル手続法」を制定した。デジタル手続法で示されている基本原則は、①デジタルファースト（個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結する）、②ワンスオンリー（一度提出した情報は、二度提出することを不要とする）、③コネクテッド・ワンストップ（民間サービスを含め、複数の手続・サービスを一つの窓口で実現する）、の3つである。

とりわけ、「デジタル手続法」の制定において政府が重視しているのが、「デジタル・ガバメント」の実現である。「デジタル・ガバメント」は従来掲げていた「電子政府」を単に言い換えたものにとどまらないように見える。そこでは、行政手続などを原則オンラインで実施することや、マイナンバーカードを従来以上に活用することなどが示されているほか、民間サービスまで含めたワンストップサービスの提供や、行政サービスと民間サービスの融合によるイノベーションの創出など、手続のオンライン化にとどまらない新たな施策も掲げられているからである。

後述するように電子政府の構築や発展に向けた動きは、わが国だけでなく、近年、欧米などの先進諸国でも活発化しているが、他国の取り組みと比較して、わが国が目指す「デジタル・ガバメント」の目的や政策はどのように評価できるのだろうか。以下では、「デジタル・ガバメント」で達成すべき目的を整理するとともに、わが国が推進する政策の評価について考察を進める。

### 3. 電子政府のコンセプトの変遷

ここでは、わが国での取り組みが本格化した2000年以降の世界における電子政府のコンセプトの変遷について整理しておきたい。OECD[2018]やUN[2018]などを基に、行政におけるICT利用の発展段階を整理すると、「Analogue Government」「E-Government」「Digital Government」の3段階に整理することができる（図表2）。

「Analogue Government」は、ICTの導入が始まった2000年以前の行政の状態を指す。行政の事務処理は主に手作業で行われ、国民も窓口赶赴いて手続を行う必要があった。2000年以前は、インターネットの利用環境が十分に整備されておらず、行政や企業におけるICTの活用範囲も限定的であった。この時代に行政が注力したのは、業務プロセスの自動化など、ICT利用による行政内部

<sup>14</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000639996.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000639996.pdf)

<sup>15</sup> 総務省[2018]

における業務効率化や生産性向上であった。このため、国民が利便性の向上を直接体感できる機会  
 は少なかったと考えられる。

(図表 2) 行政における ICT 利用の発展段階

年代	2000年以前	2000年代前半～2010年代前半	2010年代後半
政府の 名称	Analogue Government	E-Government	Digital Government
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・部分的なICTの利用</li> <li>・ICT利用による業務プロセスの自動化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ICTを活用した電子申請サービスの提供</li> <li>・行政（サービス提供者）の目線で行政機能を設計</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ICTを活用した市民と行政の双方向のコミュニケーション環境の実現</li> <li>・市民（ユーザー）の目線で行政機能を設計</li> </ul>
主な 技術	<ul style="list-style-type: none"> <li>・インターネット</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・クラウド</li> <li>・スマートフォン</li> <li>・3G、4G</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・AI</li> <li>・ビッグデータ</li> <li>・5G</li> </ul>

(資料) OECD[2018]、UN[2018]を基に日本総合研究所作成

「E-government」は、2000年代前半から2010年代前半にかけて掲げられた電子政府のコンセプトである。この時代になると、行政事務手続の多くがデジタル化され、インターネットを通じて市民が申請できるなど、ICTを活用した電子行政サービスが登場している。また、PCのみならず、スマートフォンにも対応するなど、市民の利便性向上が図られた。この背景には、インターネットの普及やネットワークの高速化などの利用者側の環境変化に加え、クラウドサービスの登場など、行政側の導入・運営コストが大幅に低下した点が挙げられる。もともと、提供されるサービスの多くは、行政（サービス提供者）を主体として機能設計が行われたため、市民（ユーザー）には、行政が提示する手順に則って手続をすることが求められた。

「Digital Government」は、2010年代後半に掲げられた電子政府のコンセプトである。OECD[2018]が公表した報告書によると、「Digital Government」の例には、市民の期待に応える市民駆動型の行政や、市民と行政との双方向のコミュニケーション環境の整備などが挙げられている。市民駆動型の行政とは、近年のデジタル変革の潮流である「ユーザー起点」のサービス再構築に準えれば、「市民（ユーザー）を起点に<sup>16</sup>」行政機能を再構築することと考えられる。昨今、AIやビッグデータ、超高速ネットワークの普及などにより、都市のあらゆるデータを収集して分析することが望めるようになり、都市や市民の状況をリアルタイムに把握するとともに、高精度なシミュレーションを行い、事前に対策を講じることが可能になりつつある。そこから展望できるのが、都市が抱える潜在的課題の把握や、市民の要望に的確に応える行政サービスの実現である。

デジタル変革の進展によって、消費者向け産業では、ユーザーが真に必要とすることを洞察し、サービスを再設計する動きが進んでおり、それは「ユーザー起点のサービスの再設計」あるいは「サービスの民主化」と呼ばれる。同様に、行政サービスにおいても、新たなデジタル技術を活用してITインフラを刷新することによって、従来の業務プロセスを一新し、市民（ユーザー）起点でサービスを再設計することが技術的に可能になっている。同様の動きが、行政においても広がりつつあ

<sup>16</sup> ここで、「市民を起点とした」サービス機能の再構築とは、市民の目線で（市民の本当に必要としていることを理解して）都市のサービス機能を再設計することを指す。必ずしも市民参加を必要としないし、政治体制とも関係がない。消費者向けサービスにおけるユーザー起点でのデジタル変革については、田谷[2018]を参照されたい。

る。すなわち、デジタル技術やデータを活用して、市民が真に必要としていることを洞察し、市民の目線に立って従来の業務プロセスやサービスを再構築することが政府に求められており、そのような要素を含むものが「Digital Government」と呼ばれる。

近年の欧州の先進事例を見てみよう。例えば、デンマークでは、行政手続に関する政府とのやり取りを全て電子レターBOXを通して行う仕組みや、電子ポータルサービスを利用者毎にパーソナライズして提供する仕組みが構築されている<sup>17</sup>。また、イギリスでは、政府のポータルサイト「GOV.UK<sup>18</sup>」を通して、電子申請を行うことができるが、国民は同サイトで提供される行政サービスに対して、フィードバックが可能である。「GOV.UK」のフィードバックページ<sup>19</sup>では、利用者の満足度や、行政手続にかかるコストなどのデータを集計することが可能であり、これらを基に、利用者の要望を把握し、行政サービスを改善する取り組みが進められている。

以上述べたように、行政におけるICT利用の発展段階は、当初の業務プロセスの自動化から、ICTを活用した電子申請サービスの提供へ、さらには市民起点の行政サービス機能の再構築を含むものへと変遷している。「Digital Government」で目指されるのは、国民一人ひとりが普遍的にデジタル技術の恩恵を享受できるデジタル社会の形成であるが、その実現においては、民間企業だけでなく、行政機関が果たす役割も重要である。すなわち、真のデジタル社会を構築するためには、国民が日常的に利用する民間のサービスだけでなく、国民の生活基盤となる行政機能においても、国民を起点とした新たな価値の創造が図られる必要がある。このような考え方のもと、近年、欧米では、民間企業だけでなく、行政機関におけるデジタル推進施策も活発化しており、デジタル社会の形成において、「Digital Government」の実現が経済・社会のデジタル・トランスフォーメーションに不可欠な要素として位置づけられている<sup>20</sup>。

#### 4. 「デジタル・ガバメント」を推進するわが国の評価

一方、わが国が目指す「デジタル・ガバメント<sup>21</sup>」はどのように評価できるだろうか。ここでは、前述した「Digital Government」の定義を基に、欧州の政策と比較したわが国の「デジタル・ガバメント」に対する評価について考察する。

OECD や UN、WASEDA-IAC は、従来から電子政府に関する各国の政策を評価する報告書を纏めているが、近年、「Digital Government」の実現に向けた取り組みが世界的に拡大していることを踏まえ、評価項目の見直しを行っている。従来、評価項目として示されていたのは、主にインターネット利用環境や ICT 技術の活用度など、手続を電子化する上で前提となるインフラ環境の整備や、業務プロセスの改善などであった。しかし、デジタル技術の進展を背景に、市民を起点とした行政施策の推進の動きが広がるようになると、プロアクティブな行政サービスの提供や、行政と市民の双方向性の実現など、「Digital Government」の定義に基づく新たな要素が導入されるようになった（図表 3）。

<sup>17</sup> <https://govinsider.asia/innovation/denmark-online-services-digital-government-australia-korea/>

<sup>18</sup> イギリスは政府内の推進体制として Government Digital Service (GDS)を立ち上げ、省庁横断的な仕組みの構築や、GOV.UK の構築など、電子政府政策に関連する取り組みを推進している。

<sup>19</sup> <https://www.gov.uk/service-manual/service-assessments/get-feedback-page>

<sup>20</sup> OECD[2019]

<sup>21</sup> 注釈 1 に同じ。



(図表3) 「Digital Government<sup>22</sup>」の評価における主な項目

OECD	UN	WASEDA-IAC
<ul style="list-style-type: none"> <li>市民の期待に注力する市民駆動型の行政</li> <li>市民へのプロアクティブなサービス提供</li> <li>デジタルを使った行政サービスデザイン</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民の期待を超えたサービス提供</li> <li>市民との双方向性</li> <li>電子行政参加、マルチチャネルサービス</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政と市民の双方向性</li> <li>政府のオープン性、透明性</li> <li>電子行政参加、オンラインサービスの充実</li> </ul>

(資料) OECD[2018]、UN[2018]、WASEDA-IAC[2018]を基に日本総合研究所作成

実際に UN[2018]や WASEDA-IAC[2018]は、新たな評価項目を用いて、各国が推進する「Digital Government」のランキングを作成している。具体的に、2014年と2018年に公表された、わが国と他国を含む上位10カ国の評価を見てみよう(図表4)。

(図表4) 「Digital Government」ランキング

順位	UN				WASEDA-IAC			
	2014年		2018年		2014年		2018年	
	国名	スコア	国名	スコア	国名	スコア	国名	スコア
1	韓国	0.946	デンマーク	0.915	米国	94.00	デンマーク	94.82
2	オーストラリア	0.910	オーストラリア	0.905	シンガポール	93.77	シンガポール	93.84
3	シンガポール	0.908	韓国	0.901	韓国	92.39	イギリス	91.92
4	フランス	0.894	イギリス	0.900	イギリス	90.40	エストニア	91.13
5	オランダ	0.890	スウェーデン	0.888	<b>日本</b>	<b>88.00</b>	米国	90.34
6	<b>日本</b>	<b>0.887</b>	フィンランド	0.882	カナダ	85.30	韓国	85.50
7	米国	0.875	シンガポール	0.881	エストニア	84.41	<b>日本</b>	<b>84.49</b>
8	イギリス	0.870	ニュージーランド	0.881	フィンランド	82.69	スウェーデン	81.70
9	ニュージーランド	0.864	フランス	0.879	オーストラリア	82.37	台湾	80.38
10	フィンランド	0.845	<b>日本</b>	<b>0.878</b>	スウェーデン	81.93	オーストラリア	80.25

(資料) UN[2014][2018]、WASEDA-IAC[2014][2018]を基に日本総合研究所作成

UN[2014][2018]と WASEDA-IAC[2014][2018]のランキングを比較すると、日本は、それぞれ6位から10位へ、5位から7位へと順位が後退していることが分かる。一方で、デンマークやイギリス、エストニアなどの欧州勢は、2018年のランキングにおいて、それぞれ上位に位置している。

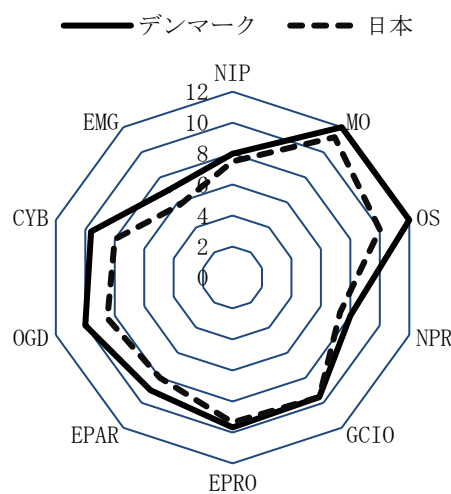
ここで、WASEDA-IAC[2018]のランキングを基に、「Digital Government」のスコアが1位のデンマークとわが国のスコアを比較してみよう(図表5)。「Digital Government」を評価する項目は大きく10の分野に分かれているが、とりわけ、わが国は「ICT活用によるビジネスプロセスの最適化(MO)」や「政府CIO組織の設立(GCIO)」、「Digital Government推進における法律や権限の整備(EPRO)」などの項目においてスコアが高い。これは、政府や行政内部における手続の電子化や、電子手続を推進するための内部組織の整備が、デジタル先進国であるデンマークと比較しても比較的高い水準にあることを示している。

<sup>22</sup> UNは「Digital Government」ではなく、「E-Government」と呼んでいるが、ここでは呼称を統一する。

一方、「オンラインサービスの提供（OS）」「行政への電子参加（EPAR）」「政府のオープン性、透明性（OGD）」などの項目に対するスコアは低い。これは、わが国の政策が、市民を起点とした行政サービスの構築や、市民の要望に応える街づくりなど、「Digital Government」の実現に求められる要素に十分に対応できていない点が影響していると考えられる。

以上を踏まえると、わが国では、業務効率化や政府組織の整備など、行政の視点に立った施策が進む一方で、市民のニーズに対応した行政サービスの提供など、市民の視点に立った施策の推進においては、デジタル先進国の後塵を拝している状況であると評価できる。インターネットの利用環境など、デジタル技術を活用する情報通信基盤が高度に整備されているわが国ではあるが、このような差が生まれる要因はどこにあるのだろうか。次節では、欧州のデジタル先進国が取り組む背景や目的などの観点から、その理由を考察する。

(図表5) 日本とデンマークのスコア比較



NO	項目	内容
1	NIP(ネットワークインフラの整備)	インターネット利用者数、行政間のネットワーク連携など
2	MO(管理の最適化、効率性)	ICT活用による行政ビジネスプロセスの最適化など
3	OS(オンラインサービス)	E-Tax、E-Health、ワンストップサービスの提供、など
4	NPR(国営のポータルサイト、ホームページ)	行政と市民の双方向性、電子サービス、など
5	GCIO(政府CIO)	GCIOの権限、ICT投資による戦略立案、など
6	EPRO(デジタルガバメントの推進)	法律や権限、支援、評価の仕組み、など
7	EPAR(電子参加)	電子による情報配信、意思決定の仕組み、など
8	OGD(オープンな政府)	政府のオープン性や透明性、など
9	CYB(サイバーセキュリティ)	法律のフレームワーク、サイバー犯罪対策、など
10	EMG(新興ICTの活用)	クラウド、IoT、ビッグデータの活用

(資料) WASEDA-IAC[2018]を基に日本総合研究所作成

## 5. 日欧の電子政府政策における目的の違い

ここでは、欧州の先進事例として、エストニアの取り組みを挙げて、日本との目的や政策の違いについて考察する。

エストニアの電子政府政策の根幹となるのは、1998年に規定された「Principles of Estonian Information Policy」である。同原則では主に、政府主導で情報社会の発展の方向性を示すことや、国民が使いやすいサービスを実現するために官民が連携して施策を推進することが挙げられている（図表6）。また、再利用の原則に則り、データの収集や情報通信技術の活用などにおいては、重複した対応を実施しないことが示されている。さらには、国民と行政の双方向利用の仕組みの実現や、全ての国民への平等なサービス提供など、OECDやUNが最新の「Digital Government」の定義として提示する内容が既に盛り込まれている点も注目される。

2001年には、「Principles of Estonian Information Policy」の原則に基づいた電子政府「e-Estonia」が開始されたが、同政策では、確定申告（eTAX）などの行政手続きはもちろんのこと、電子投票制度（i-voting）や医療情報システム（e-Health）など、様々な分野における電子政府施策が累積的に推進されてきた（図表7）。「e-Estonia」の取り組みは長期間にわたって継続的に行われており、現在は99%以上の行政サービスがオンライン化されている。

（図表6）「Principles of Estonian Information Policy」の主な原則

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報社会の発展は、公共部門が主導する形で、進むべき方向を戦略的に選択する</li> <li>・ 情報社会は公共部門、民間部門の協力に基づいて構築される</li> <li>・ 個人のデータやIDは保障される必要がある</li> <li>・ 公共部門は、すでに存在している技術を利用し、ICT技術開発の重複を避ける</li> <li>・ データの収集および情報通信技術の開発は、再利用の原則に従って実施される</li> <li>・ 国民と行政の双方向のやり取り（市民の行政参加）を実現する</li> <li>・ 全ての国民に、よりよい（使いやすい）サービスを提供する</li> </ul> |
|---|

（資料）ラウル アリキヴィ、前田 陽二 [2016]を基に日本総合研究所作成

（図表7）「e-Estonia」の主な政策

年	主な政策
2000	電子署名法 (Population registry) 施行、電子内閣 (e-cabinet)、電子納税申告システム (eTAX)
2001	情報公開法 (Public Information Act) 施行、データ交換レイヤー「X-Road」開始
2002	国民IDカード (id-card) 発行、電子署名制度 (Digital signature)、電子学校 (e-school)
2003	公共サービスオンライン化 (eesti.ee)
2004	エストニア情報ポリシーの原則2004~2006 (Principles of the Estonian Information Policy 2004-2006)
2005	電子警察制度 (e-police system)、電子投票制度 (i-voting)
2006	エストニア情報社会戦略2013 (Estonian Information Society Strategy 2013)、電子裁判制度 (e-justice)
2007	会社登記ポータル (Company Registration Portal)
2008	医療情報システム (e-Health system)、KSIブロックチェーン (Keyless Signature Infrastructure)
2010	電子薬剤処方制度 (e-prescriptions)
2011	電子企業登記制度 (visualised business Register)
2013	エストニア情報社会戦略2020 (Estonian Information Society Strategy 2020)
2014	電子市民制度 (e-residency)
2015	電子領収書 (e-recipept)
2017	データ大使館 (data embassy)
2018	電子処方箋 (crossborder e-prescription)

（資料）ega.ee[2016]、e-estonia[2018]を基に日本総合研究所作成

エストニアの電子政府政策において、とりわけ注目されるのは、「Principles of Estonian Information Policy」で示された情報社会の発展に向けた原則が、20年以上たった現在の取り組みにおいても、その重要性を維持している<sup>23</sup>点である。「e-Estonia」の基本原則は、①Once Only Principle（政府による個人情報の取得は1回）、②Digital by Default（デジタルを原則とする行政サービスの提供）、③Truth by Design（透明性を高める）、④Data Ownership（個人がデータの所有者）、の4つである。また、同国が「e-Estonia」を推進する目的として掲げるのは、国民の豊かさの向上や、国民の手続時間の短縮、公共サービスを平等に享受できる権利の実現などである。決して行政の効率化や世界ランキングの追求ではないことに注意する必要がある。エストニアでは、「Principles of Estonian Information Policy」で示される基本原則のもと、長期的かつ継続的に包括的な電子政府の実現に向けた取り組みが着実に推進されている。実際に、「e-Estonia」の推進によって、国民の行政手続にかかる時間が年間GDPの2%分も削減されるなど、国民が享受する恩恵も大きい。

さらに、同国では、近年、「E-Democracy」と呼ばれる、インターネットなどを通して市民の政治や行政への参加を促す取り組みも活発化している。例えば、エストニアのTartu Cityは「E-Democracy」の推進によって、電子投票や議会のオンライン視聴を市民に提供できるようにしているほか、自治体予算の一部の用途を市民が決定できる仕組み「Participative Budgeting<sup>24</sup>」を2013年から開始するなど、市民が政治へ参加する仕組みを構築している。

議会での議題や決定事項はインターネットを通してリアルタイムに配信されるため、市民が行政施策の実施状況を把握することを通じて政府を監視することも可能となる。一方、行政にとっても、市民の意見や提案を直接受け付けられる環境が整備されているため、市民の要求を的確に把握して、行政サービスに反映することが可能となる。市民の要望に基づいて行政サービスを創出する仕組みや、市民と行政の双方向のコミュニケーションを図る環境など、エストニアの都市では、市民一人ひとりが行政に積極的に参画できるインフラ整備が進んでいる。

これまで述べたように、「Digital Government」の実現において不可欠な要素は、市民の目線に立って、組織や業務まで含めた行政機能の再構築を目指すことである。従来の電子政府のように行政（サービス提供者）がサービスの内容を決めるのではなく、行政が国民（ユーザー）の要望を把握し、国民を起点にサービスを作り変えることが求められる。

情報通信技術の進展を背景に、個人に関する情報の収集能力は格段に向上しており、消費関連分野などにおいては、企業がユーザーの要望を先回りして把握し、ユーザーに応じて最適なサービスを提供するデジタル変革が活発化している。様々な領域で進むデジタル変革の潮流は、近年、行政分野にも波及しており、行政には、デジタル技術やデータの活用によって、国民の要望を的確に把握し、市民の視点に立った新たな価値を提供することが求められるようになってきている。すなわち、「Digital Government」の実現とは行政分野におけるデジタル・トランスフォーメーションの推進

<sup>23</sup> ラウル アリキヴィ、前田 陽二 [2016]

<sup>24</sup> Tartu Cityでは、翌年度予算の1%にあたる金額（2019年は200,000ユーロ）の用途を市民が決定することができる。用途の決定プロセスは、次の4つである。①市民からのアイデア募集、②アイデアのグループ分け、実現可能性の検証、③行政のホームページを通じたアイデアの紹介、④アイデアに対する市民のオンライン投票。

「Participative Budgeting」には、Tartu Cityの全ての市民が参加することが可能であり、アイデアはWebやEメールなどを通して、行政に提出される。また、アイデアの投票には16歳以上の市民が参加でき、得票数が最も多いアイデアが議会で承認される。議会で承認されたアイデアは、翌年に実施される。2018年に採用されたアイデアは、小学校へのアウトドア設備の設置やスポーツ設備の改修などであった。Tartu City [2018]。



といえる。

わが国においても、2019年5月に「デジタル手続法」が成立し、行政手続のさらなる利便性の向上や、行政サービスと民間サービスの融合など、国民の視点に立って行政機能のあり方を議論する動きも見られる。また、「デジタル手続法」で示される3つの基本原則（①デジタルファースト、②ワンストップ、③コネクテッド・ワンストップ）は、「e-Estonia」が提示する基本原則に酷似しており、欧州の先進事例を意識しているように見える。ただし、「透明性の向上」や「個人がデータの所有者」などの肝心な部分は切り捨てられている。

一方、政府が示す具体的な施策に焦点を当てると、マイナンバーやオープンデータの活用など、個別の手段や施策の推進が前面に打ち出されており、近年、世界で議論されているような「Digital Government」の本質を捉えた俯瞰的な議論がなされていない。

以上述べてきたように、わが国の「デジタル・ガバメント」には、欧州の先進的な取り組みに見られるような、国民の要望を的確に把握して、継続的に行政サービス（価値）の再構築を図る、という観点が欠けている。デジタル先進国の電子政府の特徴の一部を目標に取り入れているに過ぎない。すなわち、わが国政府が掲げる「デジタル・ガバメント」は、OECDが定義し、欧州のデジタル先進国が目指す「Digital Government」とは似て非なるものである。

## 6. 電子政府の継続的な発展に向けて

これまでのわが国の電子政府に関連する取り組みを振り返ると、長期間にわたって類似した政策が繰り返し提示されており、エストニアのように、しっかりした基本原則の下に、継続的に発展させていくビジョンが全く見えない。e-Estoniaが2000年から、e-Japan戦略が2001年からと、ほぼ同時期にスタートしたにもかかわらず、わが国がいまだに「e-government」の段階に留まっているのは、数年ごとに政策を刷新するばかりで、発展的に積み上げる発想がないからではないか。電子政府は国民のインフラであり、高速道路や高速鉄道網と似た側面を持つ。それは短期で目標を達成するものではなく、中長期に段階的・継続的に発展させていくべきものである。デジタル先進国であるエストニアにおいても、「e-Estonia」の構築に約20年という長い期間を要したことを考慮すると、わが国において、多くの国民が電子政府の恩恵を享受するインフラ整備が短期間に進むことは考えにくい。

国民一人ひとりが普遍的にデジタル技術の恩恵を享受する真のデジタル社会を形成するためには、「Digital Government」で達成すべき目的を十分に理解することが必要であることを、欧州の先進事例は教えてくれる。前述したように、デジタル先進国であるエストニアでは、「全ての国民を対象に、国民と行政の双方向のやり取りを実現する」という基本理念のもと、長い時間をかけて段階的・継続的に発展させながら電子政府政策が推進されている。わが国政府においては、欧州のデジタル先進国の事例を踏まえて、電子政府の目的を、行政が国民（ユーザー）の要望を把握し、国民を起点に行政サービスを再構築することまで含むものへと見直す必要がある。そして、基本原則について「透明性の向上」や「個人がデータの所有者」など欠けている部分も含めて再度しっかりと議論し、その原則に則って継続的に政策が推進される仕組みを考えるべきであろう。

以上

### <参考文献>

- ・ 経済産業省[2005]「平成 16 年度電子商取引に関する実態・市場規模調査」[https://www.meti.go.jp/policy/it\\_policy/statistics/outlook/2005setsumei.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/it_policy/statistics/outlook/2005setsumei.pdf)
- ・ 内閣府[2019]「i-Japan 戦略 2015～国民主役の「デジタル安心・活力社会」の実現を目指して～」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/090706honbun.pdf>
- ・ 総務省[2019]「情報通信統計データベース」<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/tsuushin08.html>
- ・ 総務省[2016]「オンライン手続の改善取組計画 フォローアップ報告」[https://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=2ahUKEwikmd6D7\\_jAhWEQN4KHdKS BQkQFjAHegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.kantei.go.jp%2Fjp%2Fsingi%2Fit%2Fsenmon\\_bunka%2Fdensi%2Fdai19%2Fsiryous.pptx&usg=AOvVaw2mFpA3oAY53UKtazLj9nCa](https://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=2ahUKEwikmd6D7_jAhWEQN4KHdKS BQkQFjAHegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.kantei.go.jp%2Fjp%2Fsingi%2Fit%2Fsenmon_bunka%2Fdensi%2Fdai19%2Fsiryous.pptx&usg=AOvVaw2mFpA3oAY53UKtazLj9nCa)
- ・ 総務省[2015]「平成 27 年版 情報通信白書」<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h27/html/nc121330.html>
- ・ 総務省[2018]「平成 30 年版 情報通信白書」<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/html/nd252610.html>
- ・ 田谷洋一[2018]「デジタル変革がもたらす顧客価値創造の在り方の転換とわが国企業の課題」日本総合研究所 『JRI レビュー』<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/10809.pdf>
- ・ ラウル アリキヴィ、前田 陽二 [2016].『未来型国家エストニアの挑戦 電子政府がひらく世界』インプレス R&D 社
- ・ OECD[2019]. “Strengthening Digital Government” <http://www.oecd.org/going-digital/strengthening-Digital-Government.pdf>
- ・ UN[2018]. “UN E-Government Survey 2018” <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>
- ・ WASEDA-IAC[2018]. “WASEDA-IAC INTERNATIONAL DIGITAL GOVERNMENT RANKINGS 2018 REPORT” [http://e-gov.waseda.ac.jp/pdf/The\\_2018\\_Waseda-IAC\\_Digital\\_Government\\_Rankings\\_Report.pdf](http://e-gov.waseda.ac.jp/pdf/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report.pdf)
- ・ ega.ee[2016]. “Welcome to e-Estonia” [https://ega.ee/wp-content/uploads/2016/09/eGA-esitlus-eEstonia\\_2016\\_PDF.pdf](https://ega.ee/wp-content/uploads/2016/09/eGA-esitlus-eEstonia_2016_PDF.pdf)
- ・ e-estonia[2018]. “e-Estonia guide” <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/eestonia-guide-2018.pdf>
- ・ FOREIGN POLICY RESEARCH INSTITUTE[2018]. “E-Democracy in the European Union” <https://www.fpri.org/article/2018/02/e-democracy-european-union-lessons-estonia/>
- ・ Tartu City [2018]. “Participative Budgeting in Tartu 2019” <https://www.tartu.ee/en/participative-budgeting#participative-budgeting-in-tartu-2019>
- ・ IfG.CC[2019]. “Estonia:VOLIS – Electronic information system for local government in operation” <http://ifg.cc/aktuelles/nachrichten/regionen/223-ee-estland-estonia/31272-estonia-volis-electronic-information-system-for-local-governments-in-operation>