

世界最先端の電子行政の実現に向けた提言 ービジョンの共有と官民パートナーシップによる推進をー

2007年4月17日
(社)日本経済団体連合会

目 次

はじめに	-----	1
<u>I. わが国の電子行政をめぐる問題点</u>		
1. 将来ビジョンの欠如による目標からの乖離	-----	2
2. 推進体制の不備 ー不完全な PDCA サイクル	-----	3
(1) ボトムアップ型の推進体制の限界	-----	3
(2) 実務担当者の意識不足	-----	4
(3) 実効ある評価システムの欠如	-----	4
<u>II. 世界最先端の電子行政ビジョン</u>		
1. 各国の先進事例	-----	6
2. わが国が目指すべき世界最先端の電子行政の姿	-----	7
(1) 総論	-----	7
①徹底的な業務改革の実施による世界一効率的な電子行政	-----	7
②利用者視点に立った世界一利便性の高い電子行政	-----	7
③利用者が自己に関する行政情報を管理・利活用できる電子行政	---	8
(2) 企業手続きについて ーデータ一括処理の実現	-----	8
①データ一括処理の実現	-----	8
②法人関係手続きのワンストップ・サービスの実現	-----	9
(3) 国民（個人）手続きについて		
ーポータルサイトによるワンストップ・サービス	-----	10
<u>III. 実現に向けた提案</u>		
1. 推進体制の整備 ーPDCA サイクルの再構築	-----	12
(1) 電子行政推進会議および電子行政推進センターの設置	-----	12
(2) 評価専門調査会のチェック機能の強化	-----	13
①評価専門調査会の権限強化	-----	13
②適切な評価指標の設定	-----	14
2. PDCA サイクルを強化するための具体的施策	-----	15
(1) 電子行政モデル地域の創設	-----	15
(2) 官民パートナーシップの確立	-----	15
おわりに	-----	16

別紙：海外の先進事例について（参考）

はじめに

政府・自治体等における行政の電子化は、行財政改革や高コスト構造の是正といった構造改革を促し、国家の競争基盤を強化させる大きな原動力となりうる。特に、少子高齢化社会を迎えるわが国では、生産性向上による国際競争力の向上が喫緊の課題であり、実効ある電子行政の推進が急務となっている。

そこで、日本経団連では、これまで提言「次期 ICT 国家戦略の策定に向けて¹⁾」（2005 年 10 月 18 日）等を通じ、電子行政の推進にあたって、政府・地方自治体・特殊法人・独立行政法人等（以下、公的部門と言う）における、ICT の活用による、徹底的な BPR²⁾ (Business Process Reengineering) や、利用者視点に基づく行政のワンストップ・サービス化を強く求めてきた。

こうした中、政府では、昨年 1 月に IT 戦略本部が決定した「IT 新改革戦略³⁾」、あるいは「電子行政推進計画⁴⁾」等に基づき、世界最先端の電子行政の実現を目指した取組みを進めている。しかし、これまでの取組みは、オンライン申請利用率 50%達成が自己目的化するなど、「構造改革による飛躍」、「利用者・生活者重視」、「国際貢献・国際競争力強化」という IT 新改革戦略に掲げる三つの理念から乖離したものとなっている。例えば、申請・届出手続きのオンライン化は進んだものの、最も重要である、構造改革の観点からの公的部門全体の業務プロセスの見直しはほとんど行なわれていない。さらに、国民、企業、団体等（以下、利用者という）の視点での、イベントごとにワンストップ化した行政手続きも実現しておらず、非常に使い勝手が悪い⁵⁾。この結果、電子行政のための投資が、社会的コストの削減、国際競争力強化に結びついていない。

こうした現状を変えていくため、電子行政の推進体制の再構築を中心として、改めて以下の提言を行なう。

¹⁾ <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2005/071.pdf>

²⁾ 高度な情報システムの導入・再構築等を通じて、組織、ビジネス手法を改善し業務の効率化を図ること

³⁾ 2006 年 1 月 19 日 IT 戦略本部決定 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/060119honbun.pdf>

⁴⁾ 2006 年 8 月 31 日 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定

⁵⁾ 2005 年度末時点のオンライン申請・手続き(国)の利用率 11.3% (総務省「平成 17 年度における行政手続きオンライン化等の状況」より http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060811_3.pdf)

I. わが国の電子行政をめぐる問題点

電子行政の推進にあたっては、明確な将来ビジョンを示した上で、実現のための効果的なPDCAサイクルを確立し、着実に推進することが求められる。しかし、現在の取組みには、次のような問題がある。

1. 将来ビジョンの欠如による目標からの乖離

わが国が目指すべき電子行政の具体的な将来ビジョンが共有されていないため、各府省庁・自治体等が全体最適を考慮せず縦割りで推進策を立案している。このため、わが国が進めている電子行政は、IT新改革戦略が掲げる「行政分野へのITの活用により、国民の利便性の向上と行政運営の簡素化、効率化、高度化及び透明性の向上を図る⁶。」との目標から、以下のように乖離したものとなっている。加えて、ビジョンの欠如が、国民の電子行政に対する関心の低下を招いていることも否めない⁷。

[行政運営の簡素化、効率化、高度化]

ICTの活用により、公的部門の組織・業務の統廃合、行政事務・業務フローの見直し、あるいはシステム共有や民間委託⁸による「小さくて効率的な行政」の実現が期待されていたにも関わらず、各府省庁・地方自治体といった公的部門の横断的な業務改革が進んでいない。

[国民の利便性の向上]

国の行なう申請・届出等の手続は、2003年度末時点で既に96%がオンライン化されている⁹。しかし、以下の理由から、利用者の負担軽減に寄与していないばかりか、かえって手間が増大している場合¹⁰すらある。

- (イ) 既存の行政手続きを簡素化・合理化しないまま、単にオンライン化したに過ぎないものが多い。
- (ロ) 手続きによっては、別途添付書類を郵送する必要がある。

⁶ IT新改革戦略 21頁

⁷ 利用者にとって、行政手続きは義務であるが、それをオンライン上で行なうことは義務ではない。従って、電子行政ビジョンを明示し、メリットを可視化する必要がある。

⁸ 例えばイギリスでは、BPO(Business Process Outsourcing)により、行政事務を職員ごと民間企業に委託している例もある。

⁹ 2005年度末時点のオンライン化実施率も約96%である。(2006年8月11日付 総務省「平成17年度における行政手続オンライン化等の状況」より http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060811_3.pdf)

¹⁰ 例えば、電子納税について、紙ベースであれば、国税と地方税の申告書類を一連の業務の流れの中で作成できるのに対し、オンラインでは、国と地方の足並みがそろっていないことから、これらを別々に行わなければならない。

(ハ)企業の業務フローなど、申請者側の実態がほとんど考慮されていない。

このような利便性の低さや利用機会の少なさから、国民に電子行政サービスを提供するうえで必要な「住民基本台帳カード」、「公的個人認証サービス」の普及も遅れる¹¹という悪循環も発生している。

〔透明性の向上〕

行政手続きを行なう上で提出が求められる書類関係・個人情報などが、その後どのように取り扱われているのか、利用者からはほとんど見えない。このため、仮に間違った情報が登録されていても確認できず、利用者が不利益を被るケースもある。また、利用者自身が知らないまま、公的部門間で情報が勝手に結合されるのではないかと、あるいは個人情報の管理が適切になされていないのではないかと、といった懸念が表明されることもある¹²。これらは、行政手続きの透明性の欠如に起因する不安、不信であるが、電子行政の実現には、実施主体である行政に対する信頼が必要不可欠である。

行政の電子化に伴い増幅しているこうした不安や不信は、ICT を効果的に活用することで払拭することも可能である。公的部門は、「行政情報は国民のものである」という理念の下、行政情報を徹底的にオープン化し、利用者（国民、企業等）が自らに関する情報を適切に管理できる環境を構築しなければならない。

以上の問題は、ビジョンが欠落したまま個別の行政窓口の視点で行政の電子化を進めた結果生じたものである。明確なビジョンを官民で策定・共有し、その実現に向けた施策に資源を集中的に投入する体制を構築しなければならない。

2. 推進体制の不備 —不完全な PDCA サイクル

(1) ボトムアップ型の推進体制の限界

現在、IT 戦略本部および内閣官房が中心となって電子行政を推進しているが、中央官庁等の「電子政府」のみが対象となっており、地方自治体等を含めた形での全体的な電子行政のグランドデザインは立案されていない。また、IT 戦略本部には各府省庁の立案する政策の調整権限しか与えられていないことから、縦割り行政の弊害を打破する上で十分なリーダーシップを発揮できていない。また、2006年5月に設置された「電子政府推進管理室」も、各府省庁共通手続きのみを所管しているにすぎない。

¹¹ 2006年10月末現在で約18.3万枚(「公的個人認証サービスの普及に向けた取組み(2006年11月 総務省自治行政局自治政策課)」より)

¹² 一連の住民基本台帳ネットワークシステムに関する訴訟では、電子化された個人情報が行政組織内で勝手に利用される、あるいは十分なセキュリティが確保されていない、といった主張がなされている。

行政電子化の本質は、ネットワークを通じたリアルタイムでの情報共有を前提に、公的部門を一体と見た行政手続きのあり方そのものの改革（業務改革）を行うことにある。従って、その実現にあたっては、各担当部門がバラバラに電子化を進める「ボトムアップ」方式ではなく、強力なリーダーシップに基づく「トップダウン」方式による推進が不可欠である¹³。

そのためには、電子行政全体のグランドデザインを立案・実行する権限と、十分な予算を与えられた、電子行政の推進の中核となる組織が不可欠である。同組織は、目指すべき電子行政が実現した時の社会の姿を含めた、具体的なビジョンを国民に提示するとともに、その実現に対する社会的な合意を背景に、強力に推進しなければならない。また、同組織は、別の独立した評価機関による評価結果を受けて、適切な改善策を立案・推進することで、PDCA サイクル中の「P(Plan)」のみならず「A(Act)」の機能も担うべきである。

（２）実務担当者の意識不足

現状では、PDCA サイクルの「D(Do)」を担う、現場の公務員に、主体的に電子行政を推進するという意識が十分ではない¹⁴。例えば、電子データによる提出が可能な手続きであるにもかかわらず、自らが出力する手間を省くために、プリントアウトして提出するような指示を受けた、といった事例もある。

この背景には、業務の合理化・効率化を行なったことに対する適切な評価が行なわれていないといった問題もあると考えられるが、世界最先端の電子行政を実現するためには、一人ひとりの公務員が、電子行政の担い手であることの自覚を持ち、書類中心の行政事務を抜本的に見直し、主体的に業務の効率化に努めなければならない。

（３）実効ある評価システムの欠如

実効ある「C(Check)」機能がPDCA サイクルには不可欠であるが、現在の評価体制には、実効性の面で多くの問題がある。

まず、ICT を活用した行政の簡素化・効率化が、電子行政を推進する上で最も重要であるので、「手続きの廃止・統合件数」「行政事務コストや人員の削減率¹⁵」といった指標による評価が必要である。しかし、「オンライン申請の利用

¹³ 例えば、IC カードの共通化は、基盤の共用によるコスト削減効果を期待でき、かつ、利用者の利便性にも資する。これは個別窓口ごとの改善策では実現不可能である。

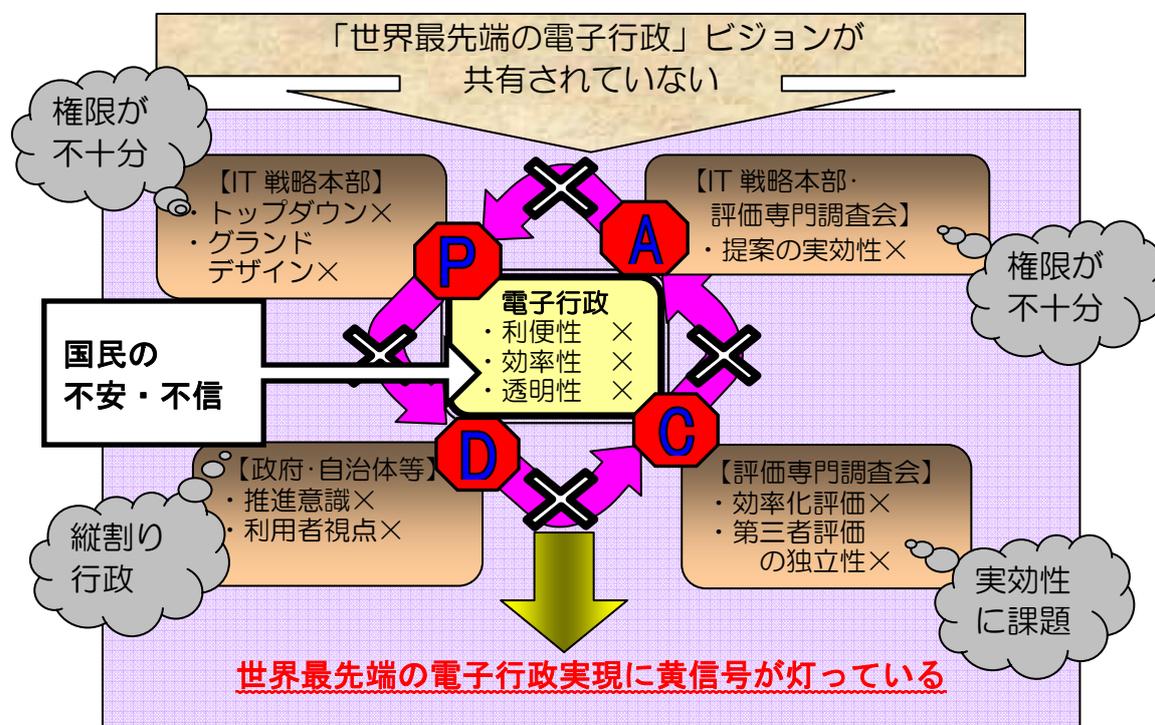
¹⁴ 地方自治体の公的個人認証サービス担当者に、同サービスの利用可能手続きを問い合わせても回答できないといったケースも多い。

¹⁵ あくまで行政手続きに携わる人員数の削減であるので、その余剰人員をより利用者ニーズの高い部門に異動させること等により、質の高い行政サービスを実現できる。

率」などの、形式的な利用率を中心とした評価指標が強調されており、本質的な目的である、効率化の進捗については十分評価されていない。

また、評価体制として「自己評価」と「第三者評価」を行なう仕組みを作っているが、第三者評価を行なう「評価専門調査会」は、政府から独立しておらず、評価結果を府省庁の施策や予算措置に反映させる仕組みも十分機能していない。PDCA サイクルを効果的にまわすためには、こうした課題を解決し、評価者・被評価者間に緊張感を持った関係を構築しなければならない。

【図1 電子行政推進上の問題点】



Ⅱ. 世界最先端の電子行政ビジョン

以上のように、現在のわが国の電子行政は様々な問題を抱えているが、目指すべき電子行政のビジョンが関係者間で共有されないまま、個別の施策が縦割りで進められているところに最大の問題がある。

そこで、海外の先進事例も参考にしながら、わが国が構築を目指す世界最先端の電子行政のあるべき姿をまず描く必要がある。

1. 各国の先進事例（詳細は別紙参照）

韓国の電子行政は、明確な目標設定と、透明性の高い実施に特長がある。例えば、業務効率化のために推し進めている「行政情報共有化」施策では、2005年までに共同利用可能な24種類の行政情報の添付書類を廃止し、年間4,000万件の書類削減効果と、2,484億ウォンの社会経済的な費用削減効果を達成した。

今後はさらに共有化を推し進め、2007年下半期には、全体発行書類の67%、74種類の削減を実現¹⁶するという目標を掲げている。また、民願処理オンライン公開システム（Open System）¹⁷を構築し、行政手続の進捗状況をほぼリアルタイムでインターネット上に公開することで、公正な業務処理過程の制度化と、不透明な裁量行政の排除の両立を目指している。

カナダでは、電子行政推進の中心となっている「政府オンライン委員会（予算庁に設置）」の共同議長に民間人が就任することで、官民協力により、連邦と州、自治体がシームレスな行政サービスを提供する電子行政を実現している。その際、既存業務の単純な電子化ではなく、オンライン以外の場合も窓口を一本化するなど、業務の再構築を行なった上で、行政サービスのICT化を行なっている。また、電子行政はユニバーサル・サービスの要素も併せ持つことから、6ヶ国語でのサービス提供を実現していることも注目に値する。

エストニア共和国では、1991年の独立後、ICT化推進を産業振興の中核と位置づけ、歴代の政権が一貫して電子行政を推進しており、高い評価を得ている。特に、国民と移住者に対して発行している「eIDカード¹⁸」を用いて、利用者が、政府の有するデータベースにある自己情報に自由にアクセス可能となっていることが特徴的である。同時に、自己に関する行政データに、いつ、だれがアクセスしたかという情報も入手可能であるため、利用者から見た透明性も高い。

¹⁶ 将来的には今後は対象を322種類の行政情報に拡大する予定となっている。

¹⁷ The Online Procedures Enhancement for Civil Applications : <http://open.seoul.go.kr/>

¹⁸ eIDカードは、電子行政サービスの核であり、身分証明書、EU内でのパスポート、公共交通機関における決済手段（eチケット）、あるいは健康保険証等として利用可能。

2. わが国が目指すべき世界最先端の電子行政の姿

(1) 総論

効率的で利便性の高い電子行政サービスを実現させている国においては、以下の共通点がある。

- ・電子行政の推進主体が将来ビジョンを示し、その実現に向けてリーダーシップを発揮していること
- ・ICT化にあたり、オンライン処理の前提として、徹底的な業務改革を行なっていること
- ・公的部門間でのシームレスな行政サービスを、窓口視点ではなく、利用者視点に基づいてワンストップで提供していること

わが国が「世界最先端の電子行政」を目指すのであれば、ビジョンとしてさらに高い目標を掲げる必要がある。具体的には、①世界一効率的な電子行政、②世界一利便性の高い電子行政、③行政情報を自由に利用できる電子行政、である。

①徹底的な業務改革の実施による世界一効率的な電子行政

電子行政は、ICTを活用した業務改革を通じ、行財政改革と企業の効率化、国際競争力向上に資するものでなければならない。従って、目指す電子行政の第一の要件は、行政の縦割りを廃し、不要な手続き自体の統合・廃止、紙に基づいた処理からデータに基づいた処理への転換、公的機関の間での情報共有の徹底、民間へのアウトソーシングの推進等により、バックオフィスから申請窓口に至る、あらゆる行政事務がICTにより合理化されていることである。

同時に、セキュリティについての十分な配慮も必要であり、利用者情報の保護といったサイバー面のみならず、天災等に備えた物理的な面での対策が完備されていなければならない。特に、後者は、行政サービスの停止や情報喪失が利用者に多大な損害を与える可能性があることから、ICTの利便性に伴う脆弱性を意識した十分な対策¹⁹（企業でいうBCP²⁰）が必要である。

②利用者視点に立った世界一利便性の高い電子行政

業務改革による行政サイドの効率化が実現しても、使い勝手が悪く、手間やコストが利用者に転嫁されるようであれば、社会全体のコスト削減には繋がら

¹⁹ 米国では、多くの行政機関でCOOP（Continuity of Operation Plan）が立案され、毎年、訓練やシミュレーションを実施している。一般的には、特別に訓練された一部職員が別オフィスに移動して、真に重要な業務を12時間以内に立ち上げるものである。

²⁰ Business Continuity Plan:事業継続計画。災害発生時などの事業活動継続、または早期復旧を目的とした行動計画。

ない。従って、目指す電子行政は、公的部門全体の手続きを包括し、利用者視点に基づいたワンストップ・サービスを実現するものでなければならない。

また、その前提として、個人・企業等に対する識別コード体系の統一²¹を行い、利用者が原則として単一の IC カードで全ての手続きを実施できるようになっている必要もある。

そして、公的部門が国民、企業・団体等に対する、きめ細かいサービスを能動的に提供することも重要であり、行政が利用者を顧客と認識して、ICT を活用した「御用聞き」となる電子行政が理想形である。

③利用者が自己に関する行政情報を管理・利活用できる電子行政

電子行政の推進には、政府・行政に対する国民の高い信頼性の確保が不可欠であり、ICT を利用して、公的部門の情報開示が徹底的に推進されていることが必要である。従って、目指す電子行政としては、利用者が、自己に関するあらゆる行政情報（税や社会保障の支払実績など）のみならず、自己に関する行政情報へのアクセス記録も取得できるような電子行政システムが構築されている必要がある。同時に、取得した情報を基に、社会保障の給付額シミュレーションの実施などの、付加価値の高い行政サービスを提供することで、利用者が強い関心を持つことも重要である。

世界最先端の電子行政を目指すわが国として、こうしたサービスを、利用者ニーズや費用対効果の分析を踏まえ、世界に先駆けて実現すべきである。

（２）企業手続きについて データ一括処理の実現

企業については、大きく分けて、従業員等を代行して行なっている手続きと、企業が法人として行なう手続きの２つに分けられ、双方について以下の提案を行う。

①データ一括処理の実現

i) ファイル転送等によるデータ一括処理の実現

企業が実施している、従業員等に関する行政手続き（入退社時の諸手続き、年末調整関連手続き、給与支払報告書、税額通知等）については、企業がデータベースで管理している手続きに必要な情報を、所定のデータフォーマットに

²¹ 利用者から見て単一のコードで処理可能であることが重要なので、変換処理の実行等により、個別機関ごとに独自のコード体系を存続させることも可能である。しかし、共通化・コスト低減の観点から、これは経過措置として、将来的には統一させるべきである。

則った形で一括送付することで、手続を完了できる行政システム²²が求められる。

同システムでは、イベントごとに発生する一連の手続き群を、全てデータのまま処理するため、申請書や証明書等の紙は一切介在しない。また、「添付書類」については、公的部門間での情報共有による削減と、電子化による送信の容認、あるいは企業等における保存義務（電子的な保存を含む）で代替することにより、原則として全ての処理をオンライン上で完結できる²³。このため、全ての公的部門においてオンライン処理体制が確立されており、シームレスなオンライン手続きが実現していることが必要である²⁴。

ii) 実態に即した手続きフローの確立

ファイル転送等によるデータ一括処理は、企業内の業務フローと、各公的部門が担当している手続きの事務処理フローをつき合わせて、双方における負荷を最小化する過程を経て実現されるものである。従って、目指す電子行政社会には、イベント毎の手続きフローに基づいたデザインを継続して検討するための、企業と公的部門の双方が参加する、実務担当者レベルのワーキング・グループの存在が必要となる。

なお、現在、企業においては、その従業員等に関する行政手続の大部分を代行している。これは、従来の紙ベースの手続きを前提とした時代においては、合理的かつ現実的な制度であった。しかし、将来的には、利便性の高い電子行政の実現を前提として、企業が代行する部分は必要最小限とし、原則として全ての手続きを国民自らが後述のポータルサイト等で実施するべきである²⁵。

②法人関係手続きのワンストップ・サービスの実現

従業員関連以外の、「起業」「組織変更」「税の申告・納付」等の法人としての手続きについても、イベントごとに、ワンクリックで各公的部門にまたがる一連の行政手続や電子決済等を容易に完了できる、ワンストップ・サービスを実現する仕組みが求められる²⁶。もちろん、その前提として、各公的部門、特に地方自治体間における手続きフローや様式等の統一も必要である。

²² 企業が従業員を代行して行なう各種手続きは、同一種類の手続きを多人数に対して行なうという特徴があることから、個人（1人または世帯）がワンクリックで複数の行政手続を実現するために有効な「ポータルサイト」をそのまま適用することは効率的でない。

²³ データでの一括処理を可能とする環境が要件であるので、実現にあたっては、オンライン環境を構築せず、CD等にデータを収録して、その郵送による処理を行うことでも差し支えない。

²⁴ 全国展開している企業にとって、統一的な処理が行えないと、オンライン処理の強力な負のインセンティブとなるため、一連の処理に関わる全ての公的部門がシステム的にも運用面でも対応する必要がある。

²⁵ これにより、国民の行政への参加意識の向上という副次的な効果も期待できる。

²⁶ 中小企業やベンチャーにとって、このようなシステムの実現はメリットが大きいと考えられる。

また、行政情報のオープン化の観点から、企業等が自らに関する行政情報にアクセスし、登録情報が正確であること、申請中の手続きの進捗状況等の確認等を行える環境を構築することも必要である。

(3) 国民(個人)手続きについて—ポータルサイトによるワンストップサービス

経団連では、先の「社会保障の ICT 化促進に関する提言」において、社会保障に関するポータルサイトと国民一人ひとりの個人勘定をつくることによる、ワンストップサービスの実現を提案している²⁷。この構想をさらに拡大させた、国民(個人)が行なうあらゆる行政手続きを、「入社」「転職」「税の申告・納付」といったイベント毎にワンストップかつワンクリックで行なうための「電子行政ポータルサイト(以下、ポータルサイト)」の実現が、目指すべき個人の行政手続きシステムの理想形である。

また、国民が全ての行政手続についてポータルサイトを利用することができるよう、民間における既存のインフラ等を有効活用して、以下のような社会環境を実現することも必要である。

(イ) PC を保有していない国民のため、各自治体等の窓口、郵便局、コンビニエンスストア等の全国展開している拠点に端末を設置し、行政手続等を可能とすること

(ロ) ICT リテラシーの低い人を対象とした、講習会の実施による啓蒙活動や、利用方法の周知徹底活動が行われること

(ハ) わが国に居住しているが、日本語を母国語としない利用者を対象とした、ポータルサイトの外国語版²⁸が作成されること

なお、このような、公的部門、医療機関、民間企業といった全ての機関に対するオンライン処理を一括して実施する、包括的なポータルサイトの設置・運営主体には、「民間事業者」、「政府・地方自治体」の両方が考えられ、今後、適切な主体についての検討が必要である。ただし、政府・地方自治体等に関する部分、および社会保障に係る部分は国費で設置・運営すべきである。

以上のような世界最先端の電子行政が実現すれば、行財政改革による行政コストの低減とともに、企業における事務処理コスト等の社会コストの大幅な削

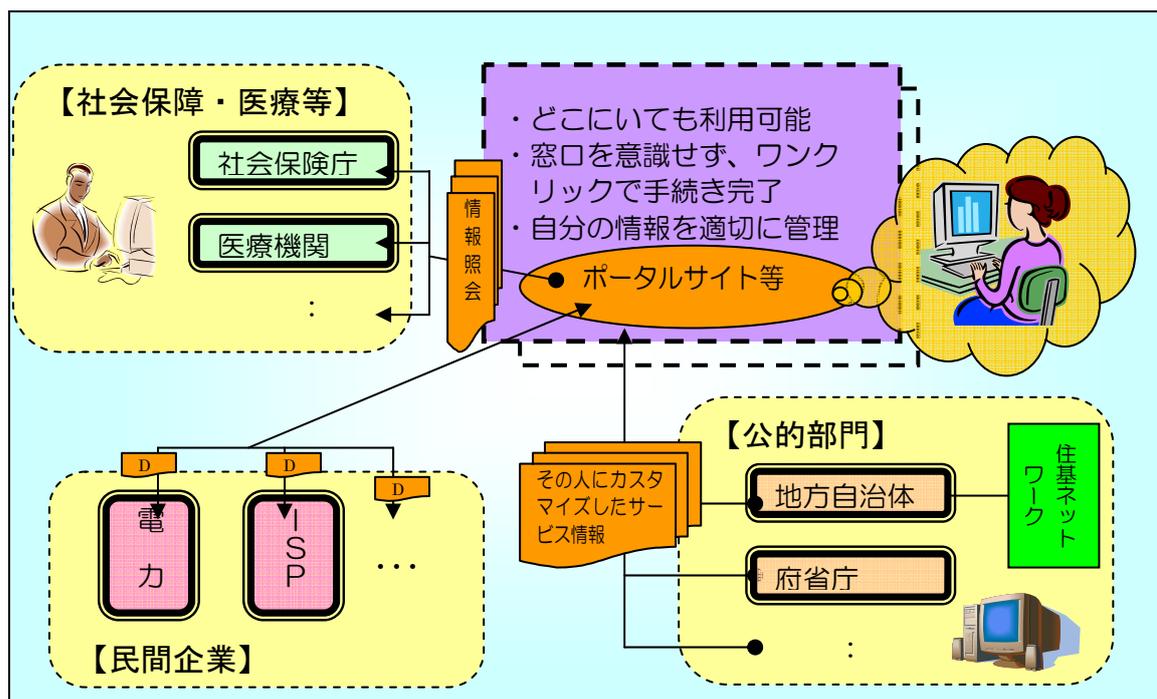
²⁷ ポータルサイトの詳細は、日本経団連「社会保障の ICT 化促進に関する提言」を参照のこと。
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/012.pdf>

²⁸ 今後、少子高齢化社会の到来を控え、IT 技術者や医療関係者等を中心に外国人労働者受入れの拡大も予想されることから、英語等の外国語による行政手続等に対するニーズは高まると考えられる。

減が期待できる。このような事務処理コストについては、常勤雇用者に関する定期的な1年間の行政手続き分だけで、1兆円を超えるという試算²⁹もあり、コスト削減を通じて企業の国際競争力の向上に大きく寄与することになる。

また、利用者から見ると、公的部門における担当機関の所在地を意識することなく、また、一つのイベントにあたって、同様の項目を求める何種類もの書類を記入することもなく、単一のコードとPKI³⁰、パスワード等を用いたシンプルかつ確実な認証手段を用いて、ワンストップ・サービス窓口を通じて、あらゆる手続きを自宅から、職場から、あるいは公的部門の窓口にて行うことができる。さらに、自らに関する情報を自由に入手し、それを用いて年金受給額のシミュレーションの実行等が可能となる。かつ、行政がオープン化し、自らに関する情報へのアクセス記録も入手できるので、行政の忝意性や不透明性を排除し、公的部門に対する不信に基づく電子行政への反発も大部分が解消される。

【図2 目指すべき電子行政ビジョン】



²⁹ 次世代電子商取引推進協議会（ECOM）による試算

³⁰ Public Key Infrastructure：公開鍵暗号基盤。公開鍵・秘密鍵と電子署名を使って、インターネット上で安全な通信ができるようにするための基盤

Ⅲ. 実現に向けた提案

第Ⅱ章で提案したような、世界最先端の電子行政を実現するためには、第Ⅰ章で掲げた諸問題を解決しなければならない。このためには、以下のような、電子行政の推進体制の抜本的な再構築が不可欠である。

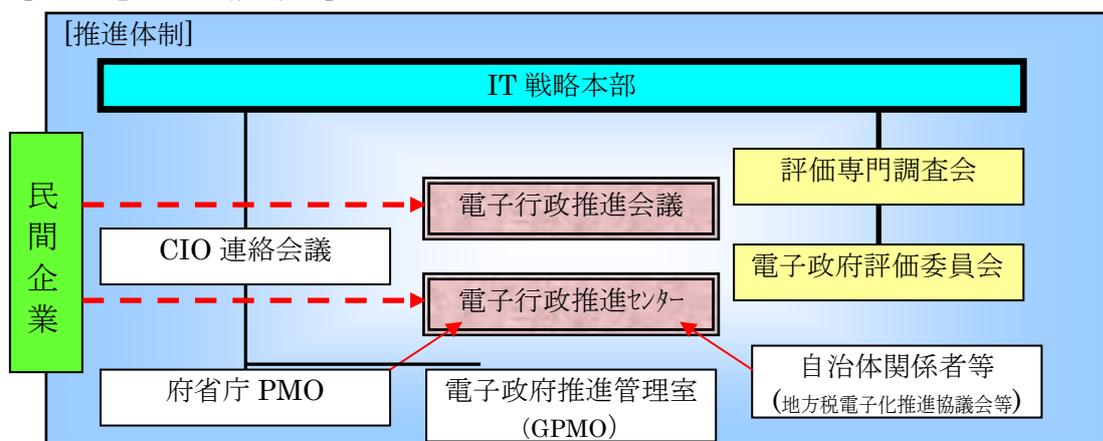
1. 推進体制の整備 —PDCA サイクルの再構築

(1) 電子行政推進会議および電子行政推進センターの設置

世界最先端の電子行政を実現するためには、IT 戦略本部のリーダーシップをさらに強化³¹し、トップダウンで推進できる体制を整備する必要がある。

そこで、公的部門全体にまたがる電子行政のグランドデザインを立案、実施する権限を付与した、官民の有識者からなる「電子行政推進会議（仮称）」を2007年度中に新たに設置³²する。また、同会議の活動をサポートするため、常設の実務担当機関として、府省庁、自治体そして民間から実務に精通した ICT 専門家を集めた「電子行政推進センター（仮称）」を2007年度中に設置する³³。

【図3 電子行政の推進体制】



³¹ 現在、内閣官房の権限は調整機能に限定されているが、電子行政のような省庁の枠を超えるテーマを推進するにあたっては、内閣官房自らが主体的に業務を実施することが必要となるので、内閣官房の人員拡充、および予算権限の付与も検討すべきである。

³² ただし、組織を作ることは、具体的なアクションを検討するための出発点に過ぎず、これ自体が問題解決のためのアクションではないことに留意すべきである。

³³ 同様の組織として「電子政府推進管理室(GPMO)」が存在するが、これは府省共通システムのみを視野に入れたものであり、目的も権限も大きく異なる。電子行政推進会議・電子行政推進センターの設置後は、GPMOの機能は同センターが担うこととなる。なお、同センターのモデルは内閣官房情報セキュリティセンター (NISC) である。

電子行政推進会議は、まず、目指すべき世界最先端の電子行政のビジョン³⁴を明確化する。その上で、ビジョンを実現するための、標準仕様の決定等を含む、公的部門と社会保障を包括的に捉えた電子行政のグランドデザインを立案する。また、継続的に電子行政イノベーションを実現する基盤整備を進める。

グランドデザインの立案にあたっては、ヘビーユーザーである企業の事務フローとの整合性を重視し、公的部門と企業の実務担当者によるワーキング・グループの設置等により、実情に即した制度設計を行なうことが重要である。この立案にあたっては、大規模な業務改革が不可欠であることから、内閣府規制改革会議、総務省行政管理局等とも連携をとりつつ、公的部門全体における事務処理に要する人員、経費の削減目標等を具体的な数値として打ち出す³⁵ことで、ICT 投資とそれにより削減される経費との関係を可視化していくことも重要である。そして、これらのデザインに基づいて、電子行政実現までの具体的なロードマップを策定する。また、後述する「電子行政モデル地域」に関する検討および実施も、電子行政推進会議が中心となって行なうべきである。

なお、ロードマップは、「普及に向けたシナリオ」をも念頭に置く必要がある。多くの国民にとって、行政手続は年に1回行なうかどうかといった頻度であり、それが電子的に便利に行なえるようになっても、オンライン申請の普及につながるとは考えにくい。従って、社会保障制度など国民の関心の高い行政サービスの ICT 化・ワンストップ化を普及の起爆剤とすることで、社会的な受容性を高めていくシナリオを構築しなければならない³⁶。また、電子政府の利便性の向上とあわせて³⁷、利用上のインセンティブ措置の検討も重要である。

さらに、業務改善に向けた現場の担当者の動機付けも不可欠であり、評価制度を含め、業務改善に積極的に取り組ませるためのインセンティブの仕組みも検討すべきであろう。早期の解決が求められるため、電子行政推進会議では、2008 年度上期までにこれらのとりまとめを行なうべきである。

(2) 評価専門調査会のチェック機能の強化

① 評価専門調査会の権限強化

評価に客観性を持たせ、効果的な改善案の提案を行なえるようにするため、

³⁴ 本提言第Ⅱ章および「社会保障制度の ICT 化促進に関する提言(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/012.pdf>)等を参照し、医療、社会保障等をあわせて総合的に検討することが必要である。

³⁵ 韓国における共有化目標等、電子行政の先進国では、省力化に関する目標を明確に打ち出している。

³⁶ 日本経団連では、「社会保障制度の ICT 化促進に関する提言」に述べているとおり、社会保障を電子行政等の普及の起爆剤として整理している。<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/012.pdf>

³⁷ 利便性の低い電子行政システムの利用にあたってインセンティブを付与することでは、一時的なオンライン利用率の向上は実現できるものの、肝心の世界最先端の電子行政が実現できない。

評価専門調査会の独立性を確保した上で、その権限を強化しなければならない。

そのためにはまず、各府省庁等が IT 新改革戦略を受けて立案する推進策に対し、改善勧告を行なう権限を付与すべきである。実施した推進策について、費用対効果を含めた評価を行い、評価結果および改善策を IT 戦略本部に提出することも必要である。また、適切に評価を行うためには、行政機関からの正確かつタイムリーな情報開示が必要であるので、評価専門調査会に情報の請求権と、行政機関にその受諾義務を課す。こうした機能を果たすためには、人員および予算の拡充も必要である。

②適切な評価指標の設定

評価にあたっては、IT 新改革戦略に掲げる「構造改革による飛躍」「利用者・生活者重視」「国際貢献・国際競争力強化」の理念に則り、より具体的な成果指標を打ち出すことが重要である。

i) 行政

「構造改革」の観点から、行政手続の簡素化、効率化により、どの程度の人員・予算の削減を実現したかといった定量的指標による評価が中心となる。特に非 ICT 部門における手続きの統合・廃止を行なった場合には、高く評価すべきであり、評価にあたっては、規制改革会議および行政改革推進本部等とも連携した多面的な評価が必要となる。

ii) 企業

「国際競争力強化」の観点から、行政手続のために企業が負担している処理コストの削減効果（試算）に基づく評価を重視する。

iii) 国民

「利用者・生活者重視」の観点から不可欠となる、実感ベースの評価指標を用いた評価を行なう³⁸。ただし、通常利用する機会が乏しいため、政府部門のコスト削減実績や手続きの統廃合実績を持って代替指標とすることも検討すべきであろう。

なお、「電子行政手続き利用者の満足度はかなり高い」とするアンケート調査結果が提示されることがある³⁹が、これらは「紙ベースで行なってきた単一の手続きが、オンライン上でもできた」ことに対する満足度、すなわち「最低限の電子政府」に対する満足度であり、IT 新改革戦略に謳う「世界最先端の電子行政の実現」を念頭においた意見ではないことに注意が必要である。

³⁸ 評価専門調査会において検討されている「実感指標」がこれに該当するものと考えられる。

³⁹ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/densihyouka/dai7/siryoku3.pdf>

2. PDCA サイクルを強化するための具体的施策

(1) 電子行政モデル地域（仮称）の創設

電子行政推進会議で立案した、目指すべき電子行政のグランドデザインを迅速に実現する上で、「電子行政モデル地域（仮称）」を選定し、公的部門と企業、そして住民の参加による大規模実証実験を実施することが効果的である。

電子行政モデル地域においては、世界最先端の電子行政の実現による企業の行政手続き負荷の軽減および利便性の向上度合いと、公的部門における事務処理量の軽減度合いの調査を主な目的とした実証実験を行う⁴⁰。そのためには、まず電子行政推進会議において、ゼロベースで公的部門と企業の間で互いのニーズを明確にする必要がある。そして電子行政モデル地域において、その実現可能性や処理フローの妥当性を検証するための実験を行なう。おそらくは、可能な限り全ての公的部門の参加を前提に、添付郵送書類の全廃（オンライン化あるいは企業保管⁴¹）、電子署名の簡略化、公的部門（特に地方自治体）における情報の仕分け機能の設定等が要件になるものと考えられるが、具体的なあり方については、今後、官民の専門家による検討が必要である。

電子行政モデル地域における実証実験は、電子行政推進会議が中心となって行なうものとする。そして、この実験の枠の中でPDCA サイクルをまわして、完成形に近づけていき、最終的には電子行政の完成形を国民に提示し、全国的に展開することが必要である。

(2) 官民パートナーシップの確立

電子行政は、公的部門だけでなく、民間部門も協力して推進することが重要である。これは、利用者の声を聞いて、利用者視点の電子行政を構築することに加えて、民間の知恵、ノウハウ等を活用し、より効果的に、スピード感を持って、世界最先端の電子行政を実現することを目的とするものであり、PDCA サイクルの全ての局面において、官民のパートナーシップを構築すべき⁴²である。

特に、恒常的にシステムを構築・運用してきたベンダー各社は重要な民間側の推進者であり、電子行政全体を見る視点から、発注者である政府・地方自治体と共に、システム最適化と業務改善・組織改善を積極的に提案することにより、システム改善を継続することが重要である。

⁴⁰現在、進められている e-Airport 実証実験は、出入国管理業務に係る人員や経費の削減、行政の恣意性の排除、利用者の利便性の向上を両立させるモデルとして期待でき、早期に導入すべきである。今後、わが国の電子行政全体でも、実証から導入というサイクルを早期に確立するべきである。

⁴¹ 国税関係書類の電子的保存については、e 文書法上の要件の明確化・簡素化が必要。

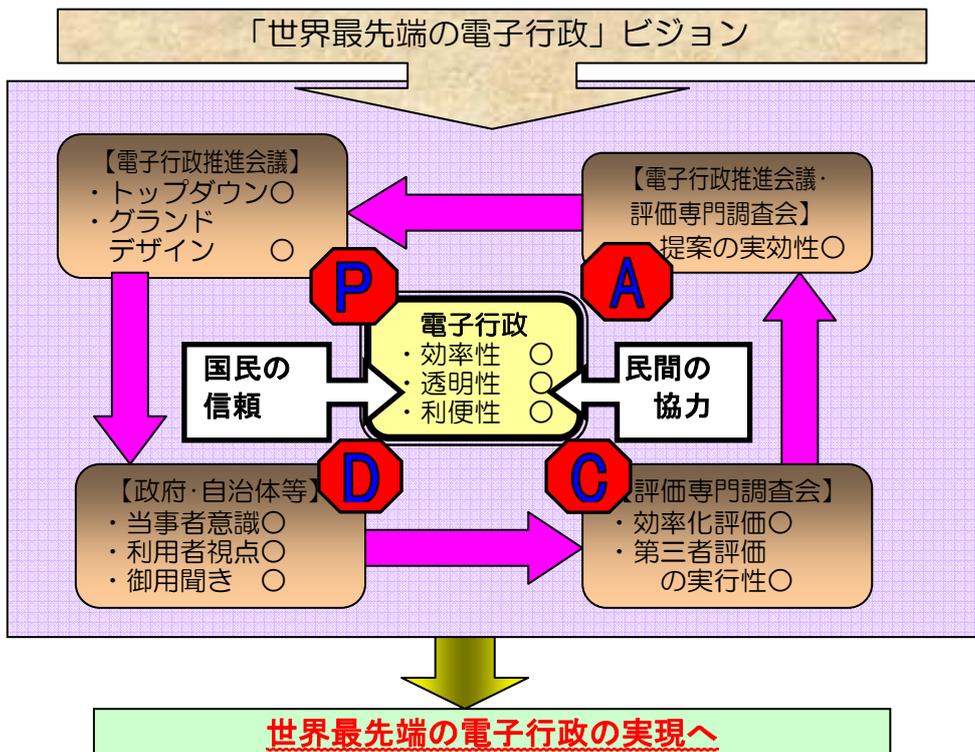
⁴² 例えば、社会保障関係の手続きシステム等の改善策の策定を官民協力で行なうこと等が考えられる。

おわりに

企業の ICT 化の目的は、経営を革新し、国際競争力を強化していくことにあ
る。行政の電子化も、簡素で効率的な政府の実現、国民の利便性の向上と行政
情報の活用、企業のコスト削減を通じた国際競争力の向上等、官民の構造改革
に確実に結び付くものでなければならない。このような真に「世界一便利で効
率的な電子行政」が実現した後は、立法や司法の ICT 化も検討課題となろう。

電子行政のあり方が国家の競争力を左右しかねない時代が来ている。これま
で述べてきたように、わが国は電子行政の推進体制を抜本的に見直し、PDCA サ
イクルを再構築する必要がある。この中で、利用者や民間の専門家の声を積極
的に汲み取りながら、ICT の恩恵を実感できる社会の実現を目指すべきである。

【図4 再構築後の電子行政推進 PDCA サイクル】



以上

韓国⁴³の電子行政事例

1. 推進体制

大韓民国（以下、韓国）では、大統領直轄の政府革新地方分権委員会⁴⁴が総合的な司令塔として電子政府を推進している。同委員会は、もともと中央集権の統治システムの地方分権化を進める改革を行うための組織として位置づけられているため、地方分権、行政改革と同時に、電子行政推進に係る政策の立案、執行状況の監視、そしてIT投資評価などを行っている。

一方、省庁においては行政自治部の電子政府推進本部が電子行政を主管している。行政自治部は、政府革新地方分権委員会の事務局にもなっている。具体的な政策の推進は、各省庁に設置されたCIOが中心となって行っている。

2. ビジョン

韓国では、「ブロードバンドITコリアビジョン2007」等の、国家としての中長期的なIT戦略の下で、電子行政を積極的に推し進めてきた。その基本的な思想は、2001年3月に制定された「電子政府実現のための行政業務等の電子化促進に関する法律（電子政府法）⁴⁵」において明確にされている。

すなわち、電子政府の目的は「行政機関の生産性・透明性および民主性を高め、知識情報化時代の国民の生活の質を向上させる」ことであり（第1条）、その運用原則として、第二章に「国民便益中心の原則（第6条）」「業務革新先行の原則（第7条）」「電子的処理の原則（第8条）」「行政情報公開の原則（第9条）」「行政情報確認の原則（第10条）」「行政情報共同利用の原則（第11条）」等を明確に打ち出している。これらを要約すれば、まず徹底的に業務改革を行い、データ共有等を推し進めた上で、利用者の利便性を第一とした形で電子行政を実現するということであろう。

また、韓国の電子行政推進においては、課題認識とその解決のための適切な対策の実施、そして明確な目標設定に特徴がある。例えば、行政機関の交付している書類・証明書の70%が、他の行政機関に対する添付書類という課題に対し、「行政情報共有化」を推し進めることで対応を図っている。まず、2005年に行政情報共有化推進委員会を設置し、共同利用可能な24種類の行政情報の添

⁴³ 韓国の基礎データは以下の通り <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/data.html>

面積：約9.9万平方キロメートル 人口：約4725万人 GDP：778.4兆ウォン（2004年、1ウォン=約0.1円）

⁴⁴ <http://www.innovation.go.kr/>

⁴⁵ <http://sonoda.e-jurist.net/korea/law/jitugen.html>

付書類を廃止した。これにより、年間 4,000 万件の書類削減効果と、2,484 億ウォンの社会経済的な費用削減効果を達成したものとしている。今後はさらに共有化を推し進め、2007 年下半期には、全体発行書類の 67%、74 種類の廃止を、将来的には 322 種類の行政情報まで対象を拡大することを目標としている。

また、情報化能力開発センターにおいて、CIO などの電子政府を担う中核的人材の育成を積極的に行っている点も注目に値する。

3. 機能

韓国においては、電子政府のポータルサイト⁴⁶等において、さまざまなオンライン行政サービスを受けることができる。代表的な例としては、ホームタックスサービス⁴⁷を挙げることができる。これは、サイト上で電子納付申請・申告、結果の確認などが実施できるものであり、2005 年時点で、法人税の約 97%、また所得税についても約 75%と、かなりの割合で電子申告が行われている。このサービスの実施により、国税庁で 900 億ウォン、納税者のコストで 2,100 億ウォンの合計 3,000 億ウォンの社会経済的効果があるものとされている。

また、このようなオンライン行政サービスの利便性を向上させているのが「インターネット交付サービス」である。インターネット交付サービスとは、住民票や不動産登記簿謄本など、中央省庁で約 80 種類、ソウル特別市などの地方自治体ではさらに 19 種類の証明書をインターネット経由で提供（自宅や職場のプリンタから出力すれば、それが正式な証明書となる）するサービスである。これにより、申請はオンライン上で完結し、証明書を取得するために実際に窓口を訪れる必要がなくなっている。2003 年に開始されたこのサービスは、対象となる証明書を徐々に拡大しており、それに伴い利用率も上昇している。

一方、行政の透明性向上に対応するサービスとしては、民願処理オンライン公開システム（Open System）がある。これは、ほぼリアルタイムで行政手続の進捗状況をインターネット上で確認できるサービスである。この実施により、業務処理過程の制度化と、不透明な裁量行政の排除による行政の透明性が向上するとともに、効率性の向上も果たされている。

⁴⁶ <http://www.egov.go.kr/>

⁴⁷ <http://www.hometax.go.kr/>

カナダ⁴⁸の電子行政事例

1. 推進体制

カナダでは、連邦政府の IT 戦略（Connecting Canadians：1999～2004 年）における 6 本の柱⁴⁹の一つとして「政府のオンライン化」を打ち出し、主要な行政サービスのオンライン化、ポータルサイトの確立を推進してきた。その中心となっているのが、2001 年 9 月に予算庁に設置された「政府オンライン委員会（Government On-line Advisory Panel）」である。

政府オンライン委員会の特徴は、共同議長に民間委員が就任し、さらに、ビジネス関係の団体や学術関係の団体の代表者等も委員として参加していることである。このため、利用者ニーズを十分に反映した電子行政を、民間のノウハウ等も活用しつつ実現することが可能となっている。

2. ビジョン

カナダでは、電子政府構築の目的として、
①行政サービスの改善や政策立案への市民参加等による、国民との関係強化
②行政とのやり取りにおける費用・負担の軽減等を通じた経済と社会の強化等を打ち出している。

これは、①誰でもアクセス可能であること、②省力化を実現するものであること、③プライバシーや安全性を確保すること、④国民が望んでいることを十分理解して推進すること等の基本コンセプトに基づくものである。その根幹は、行政が国民へ提供するサービスのレベルを、電子化によりいかに向上させるかという思考があると考えられる。このため、既存業務をただ電子化するのではなく、オンライン以外でもアクセス窓口を一本化するといった改革を通じ、オンライン時代に即した行政スタイルの確立を目指している。例えば、企業を対象としたポータルサイトでは、①政府との関係を簡素化することで企業の活動を円滑化する、②ワンストップ・サービスの形で企業に対する総合的サービスを提供する、③政府に対する義務の履行を容易にするといった目的を掲げている。

また、国民を「申請者」ではなく「顧客」として位置づけている点も大きな特徴である。このため、ケベック州などでは、納税者にメリットが見られないということから、電子税務申告にあたり PKI の使用を求めている。

⁴⁸ カナダの基礎データは以下のとおり（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/canada/data.html>）
面積：997.1 万平方キロメートル（日本の約 27 倍）、人口：約 3,000 万人（2001 年国勢調査）、GDP 名目値：13,687 億カナダドル（2005 年、1 カナダドル=約 100 円）

⁴⁹ Canada On-Line, Smart Communities, Government On-line, Connecting Canada to the World, Canadian Content On-line, Electronic Commerce の 6 つ。

3. 機能

カナダでは、①カナダ国民向け ②非カナダ国民向け ③カナダ企業向け（ビジネスゲートウェイ）の3種類のポータルサイトを構築している⁵⁰。

カナダ国民向けのサイトでは、「健康」「税金」といった、利用者視点での日常生活のイベントごとにメニューを設定している。例えば「税金」メニューでは、登録情報の変更等の申請、社会保障番号と使い捨てのIDを用いての税務申告（確定申告・修正申告等）を実施することができる。このサービスはかなり浸透しており、ケベック州では、2004年で約570万件中、約210万件が電子申告により行われている。

非カナダ国民向けのサイトは、「Going to Canada」「Doing Business with Canada」「Canada and World」の3つのカテゴリーで構成されており、それぞれに関する情報提供を主に行っている。また、このサイトは6カ国語⁵¹に対応している。

カナダ企業向けのサイト⁵²では、「起業」「税金」「労務管理」などの、企業の視点から見てのイベントごとに10のカテゴリー⁵³に区分し、それぞれについて手続きや情報の入手等をワンストップで行うことができる。例えば「起業」のカテゴリーでは、会社設立の基本知識や資金調達等に関する情報が入手できるとともに、実際の登記等の手続きを行なうことができる。また、ビジネスゲートウェイは連邦と州、そして自治体全てについて対象としており、例えば、ある手続きを参照しているとき、自分に居住する州を選択すると、その州のサイトにおける当該手続きのページを開くことができるようになっている。

⁵⁰ 省庁別ではなく、利用者の視点から電子行政を構成していることを如実にあらわしている。

⁵¹ 英語・フランス語・スペイン語・ポルトガル語・ドイツ語・中国語

⁵² ビジネスゲートウェイ。

⁵³ 「起業」「税金」「規制」「統計」「eビジネス」「資金調達」「労務管理」「輸出入」「研究開発」「政府調達」の10カテゴリー

エストニア共和国⁵⁴の電子行政事例

1. 推進体制

エストニア共和国（以下、エストニア）では、1991年の独立後、国家のICT推進を産業振興の中核と位置づけて電子行政を推進している。

推進にあたっては、政治主導で国民に説明を行い、その理解を得ていること、また、政府の側でも歴代の政権が一貫してICTの推進を行っていることを、大きな要因として挙げることができる。

一方、民間企業の積極的な参画も行われている。特筆すべきは「The Look@World」プロジェクトとして、銀行や電話会社などがインターネットの普及啓発活動を行ったことである。これにより、インターネットの利用率が上昇し、電子行政の社会的基盤が強固なものとなった。

2. ビジョン

エストニアでは、独立と前後して「Tiger Leap」プロジェクトを実施、政府主導により、国民がインターネットを利用できる環境の整備に着手した。このプロジェクトにより、全ての学校をインターネット接続可能とし、また、700箇所を超える公共の場所に、インターネット・アクセスポイントを設置した。

その上で、顧客である国民の利便性向上を、電子行政実現の目的として打ち出し、日常の業務をより簡単かつ便利に処理・管理したいという国民のニーズを考慮した上で、安全なIT環境の構築を行っている。これは、全国民の情報社会への参加を可能とし、社会全体がICTの利活用から利益を得ることがするという情報基盤の上で、電子閣議や電子投票などの先進的サービスを行うという姿に出ている。

3. 機能

エストニアにおける電子行政の最大の特徴は、「eIDカード」とデータ交換基盤「X-ROAD⁵⁵」を用いた、行政情報の個人活用である。

「eIDカード」は、2002年に国民と移住者に対して発行を開始した、電子行政サービスの核となるカードであり、135万人程度の国民に対し、約100万枚が発行されている⁵⁶。「eIDカード」の表面には顔写真と本人サインのほか、国民

⁵⁴ エストニア共和国の基礎データは以下のとおり (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/estonia/index.html>)
面積：4.5万平方キロメートル（日本の約9分の1）、人口：約135万人（2006年1月現在）、GDP：約131億USドル（2005年、世銀）

⁵⁵ エストニア政府の開発した、データ交換基盤。分散情報システムとPKIの利用、利用者ログの取得により、安全なデータ伝送を実現している。

⁵⁶ 15歳以上の国民には、このIDカードの携帯が義務づけられている（ただし罰則規定はなし）

ID 番号⁵⁷、氏名、生年月日、性別、市民権、カード番号、有効期限が記載されている⁵⁸。カードに搭載された IC チップには、これらの情報（顔写真とサインを除く）にあわせて、認証用と署名用の 2 種類の電子証明書が格納されている。

カードは、日常生活において、EU 域内でのパスポート、健康保険証、あるいは公共交通機関における決済手段（e チケット）として用いることができる。また、民間においても認証手段として利用可能となっており、例えばインターネット・バンキングの利用にあたっては、この eID カードを利用できる。さらに、この eID カードを、データ交換基盤「X-ROAD」上で用いることで、利用者は、政府の提供する行政サービスを効率的に利用することができようになっている。

エストニアにおいては、①市民向け、②企業向け、③公務員向けの 3 種類のポータルサイトを構築しており、これらを各行政システムや関連する機関⁵⁹と結合させているのが X-ROAD である。国民は、eID カードを利用して認証を行い、ポータルにおける各種サービスを利用できる。例えば、高校受験では、オンライン上で受験手続きを完結できる。その際、X-ROAD を経由して各機関に登録している情報を取得できるため、受験資格の証明など、国民は既にある機関に登録している情報を、繰り返し入力する必要がない。すなわち、国民を基点として行政機関の間での情報共有がなされるという形である。さらに、自己に関する行政データに、いつ、だれがアクセスしたかという情報も取得可能なため、利用者から見て安心なシステムとなっている。

また、ポータルサイト以外の場所でも X-ROAD 経由での自己データ利用が可能であり、例えば、免許証データベースへの照合を実施することで、eID カードを免許証の代用とすることもできるようになっている。

一方、エストニアでは、ICT の活用による行政・立法への国民参加も進んでいる。2001 年には TOM（政府への発議）システムを稼働させ、国民の立法過程への自由な参画を可能としている。これは、参加登録を行なった国民が、関心のあるテーマを発議、意見交換を経て、関係省庁に提案として提出するものである。提案を受けた省庁は、1 ヶ月以内に回答を行なわなければならないとされている。このような、国民が積極的に行政に参加できる社会の実現は、電子行政を推進する上での重要なポイントの一つであろう。

以上

⁵⁷ 国民全員が固有の 11 桁の ID(性別 1 桁、生年月日 6 桁、数値 4 桁)を保有している。

⁵⁸ これらの情報を元に、社会生活における身分証明書として機能している。なお、住所の記載はない。

⁵⁹ 銀行や学校などと繋がっている。