

## 電子自治体の可能性と課題(2)

米 田 公 則\*

Possibilities of e-Government in Japan (2)

Kiminori KOMEDA

1. 電子自治体の目的とは何か
2. 電子自治体と電子政府の違い
3. 政府における電子自治体の位置づけの歴史 （以上、前号）

### 4. 電子自治体実現のための方策と現状

前章では、政府において電子自治体がどのように位置づけられてきたのか、その中身も含めて検討してきた。政府が2000年IT立国を唱えて以来、一貫して電子自治体の課題は我が国の行政の重要な課題であった。それでは、政府はどのような方策を持って電子自治体を推進しようと考えてきたのであろうか。ここでははじめに政府の方針を「推進指針」を検討することを通じて考察していきたい。

もちろん、政府の方針、指針というものは、電子自治体実現に直接関わる、いわば当事者である地方自治体のあり方に直結するものではない。まさに「自治」体であるから、政府と地方自治体とは本来的に対等の関係である。しかし、「電子自治体」の課題を実現するために政府の方針・取り組み、そして予算が地方自治体に大きな影響を与えていることは誰しも認める現実である。

ここではこのような現実をふまえ、政府の示した「指針」の検討を通じて方策の方向性を検討したい。

#### 4.1. 「電子自治体推進指針」での取り組みの方向性と課題

##### 4.1.1. 「電子自治体推進指針」での取組の方向性

政府は平成15年8月に「電子自治体推進指針」（以下、「指針」と略）を策定した。このねらいについて「指針」では次のように述べている。まずこの「指針」の前提にふれ、「e-Japan 戦略Ⅱ」において、行政サービス分野でのノンストップ・ワンストップの行政サービスの提供、行政分野の業務効率化とともに、「電子政府・電子自治体の構築は引き続き重要政策分野の一つ」とであるということを指摘している。さらに、平成15年7月に「電

---

\* 文化情報学部 文化情報学科

子政府構築計画」が決定され、平成 15 年度には総合行政ネットワークの完成に向けた整備、住民基本台帳ネットワークの二次稼働、公的個人認証サービスの実施など、電子自治体実現に不可欠な基盤の整備が進展していることを述べている。

このような前提のもとに、「指針」では行政サービスのあり方、行政の仕事のあり方の改革を通じて住民の満足度を向上させるツールとして電子自治体を位置づけている。そして電子自治体の構築に当たっては、「何のための電子自治体なのか」「地域住民にとってどんなメリットがあるのか」「わが町の電子自治体は他の地域とどこが違うのか」などを、住民、行政双方が明確に持つことが望ましいとしている。そして、このような観点なら電子自治体構築のビジョン・戦略・目的の明確化、年次計画、スケジュールの明確化するために、電子自治体構築計画の早期策定を促している。

これらの指摘はきわめて妥当なものであろう。だが一方で注目しなければならないのは、冒頭の部分で「地方自治のキーワードは自立と個性と競争の3つ」<sup>1)</sup>と指摘している点である。つまり、電子自治体への取組は地方自治体の「自立と個性と競争」の中、地方自治体間の競争原理の中で行われるものと考えているという点である。同様のことは電子自治体構築の目的の部分でも次のように述べられている。「地方公共団体は住民や企業等のニーズの高度化・多様化に的確に対応する行政サービスの提供のみならず、自ら地域の発展と活性化を促進する「地域経営」の担い手としての役割が重要になってきている。」<sup>2)</sup>このように、競争原理の働く中で、地方行政が自ら「地域経営」的視点から個性化をはかることが求められ、電子自治体構築もこの視点を導入して進めることが必要だといわれているのである。

このような視点は一般論としては妥当性を持つものであろう。しかし、地方自治体の置かれている現状を考えると「自立」や「個性」的な政策によって他の地域との競争に勝つ（裏を返せば、負ける地域が存在するという）ということほどの程度可能なのであろうか。地方財政のおかれている現状や人口減少、高齢化、「限界集落」の問題などを簡単に「自立」や「個性化」で解決することは容易でないことは明らかであろう。

少々前段が長くなったが、取り組みの方向性として示されているのが、(1)グランドデザインの明確化、(2)利用者視点の構築、(3)情報セキュリティ対策と個人情報保護の徹底、(4)電子自治体ネットワーク構築のための連携・協力の推進、(5)外部委託等の民間活力の積極活用、(6)住民と行政とコミュニケーションおよび協働の拡大、(7)オンラインサービスの普遍的な利用環境整備（デジタルディバイド対策の推進）、というものである。

第一のグランドデザインの明確化は、電子自治体の目的の一つである行政運営の効率化のためには、内部管理業務（バックオフィス）系と住民サービス業務（フロントオフィス）系のシステムのシームレス化が必要であり、そのためにはシステム全体のトータルな中期的グランドデザインが必要であるというものである。

第二の利用者の視点に立った電子自治体の構築と第六の住民と行政とのコミュニケーションおよび協働の拡大の部分では、電子自治体の構築を通じての、住民と行政との関係の改革を含むものであり、興味深い内容となっている。第二の利用者視点の指摘では、①利用者の視点に立った住民本位の行政運営への改革、②住民等利用者への周知・説明の強化の二点を指摘している。

第六の方向性では住民と行政の関係をコミュニケーションにより深化させることによ

り、信頼を高め、住民と行政の協働を拡大していくと指摘し、「外部資本、特に地域内に潜在している人的・知的資源（人材・知恵）を活用する」ことへの期待と、協働パートナーとしてNPOなどや地域ボランティアの役割が重要になっていることを指摘している。

第三のセキュリティ対策と個人情報保護の問題は、電子自治体のみならず、基本的問題として指摘される性格のものである。

第四の電子自治体ネットワーク構築の指摘、並びに第五の外部委託等民間活力の積極活用は、重要な指摘を含んでいる。一つは、外部ネットワーク、特に国や他の地方公共団体との連携・協力によるネットワーク構築の必要性の指摘である。その理由として、第一に利用者の利便性を考えると、「行政手続きのオンライン化」、行政窓口の一元化、ワンストップ化が必要であるというものである。第二の理由は、「連携」、「共同化」によるコスト不足、人材不足への対応である。これにより小規模な市町村の人材難、財政難への対策としたいと考える。

もう一つは、地域内での産官学民のネットワーク化を内容としている。産官学民一体の推進体制をつくり、地域住民が利用者にとどまらない積極的な参加と貢献を期待している。あるいは必要に応じて地域を越えた連携・協力の必要性を指摘している。

最後に、デジタルディバイド対策の推進が指摘されている。

#### 4.1.2. 「電子自治体推進指針」での示されている課題

「指針」では、地方公共団体の当面の重要課題として、主に次の四点を上げている。(1)電子自治体の基盤整備と行政手続きオンライン化の推進、(2)共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略の推進、(3)情報セキュリティ対策、(4)情報リテラシー向上とデジタルデバイス対策、を指摘している。

第一の基盤整備とオンライン化推進のためには、体制の整備、ネットワーク基盤・認証基盤の整備、オンライン化の推進、住民と行政のコミュニケーションの拡大、内部管理業務の電子化の推進の五点を指摘している。

体制整備として、①CIO（最高情報統括責任者）を中心とする全庁的推進体制の整備、②職員の情報リテラシー向上およびIT専門人材の育成・確保、③電子自治体構築計画の策定を指摘している。

これらの課題は、地方公共団体の取り組み姿勢、特に首長の取り組み姿勢が大きく影響する。また課題推進のための人材確保なども地方公共団体のレベル・規模によって状況が大きく異なるものである。さらに加えるならば、市町村合併などの影響もあり、さまざまな計画が立案されにくいという状況もある。

第二のネットワーク基盤・認証基盤の整備は、国の積極的働きかけにより実現が進む課題である。しかしながら、整備と活用とはイコールではない。

第三の行政手続きのオンライン化の推進は、電子申請並びに届出を法的に可能にするために法改正並びに電子調達、電子申告、電子決済などの取り組み推進がいわれている。現実には、法改正は国が進める課題であり、現に順調に進んでいる。それに対して、電子調達等には一般的に推進を指摘するにとどまっている。

第四の住民と行政とのコミュニケーションは、これまでがハードな面での基盤整備の指摘であるに対して、大変大事なソフトな面での基盤整備の指摘である。これはITを活用

した住民参加型行政の推進など、重要な指摘をしているが、現実には望ましい方向性を示したものととどまっているといわねばならない。

第五の内部管理業務の電子化は、フロントオフィスでの電子化を推進するために必要な内的条件である。

(2)の「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略」は、電子自治体推進のための重要な指摘をしている。これは、電子自治体推進を各地方公共団体が個別にやっていたのでは多大な重複投資、無駄が生じるので、それを共同化することにより、コスト削減と多くの市町村の参加を可能にしようというものである。

(3)の「情報セキュリティ」対策は、ポリシーの策定・運用や監査の設置、条例の制定、見直し、セキュリティ研修の充実・強化など一般的に指摘にとどまっている。

(4)の「情報リテラシー向上とデジタルデバйд対策」では、地域住民の情報リテラシー向上、高齢者、障害者、外国人などのための情報バリアフリー環境への配慮などが指摘されている。

以上「指針」を概観してきた。ここで注目しなければならない点は、次の3点であろう。まず第一は、電子自治体実現のためには、自治体内部のネットワーク化（バックオフィス系とフロントオフィス系）や他の市町村とのネットワーク化、さらに国とのネットワーク化が必要という指摘である。つまり、電子自治体は単に自治体内部の問題ではないということである。

第二は、電子自治体実現のために市町村間の協力・連携・共同化をこれまで以上に進め、アウトソーシングを視野に入れながら、コストを極力抑えながら、進めるという方向性である。これまでの行政の効率化のための電子化が財政的に大きな負担となっていることを考えると当然の方向性である。

第三は、ソフト面での基盤整備として、住民と行政のコミュニケーション、協働がさまざまなところで指摘されている点である。これは先に指摘した電子自治体の目的の第四、「地域民主主義への貢献」につながるものである。これをいかに実現していくのかは今後に残る大きな課題であるが、これが「指針」の中で指摘されている点は重要である。

#### 4.2. 「電子自治体推進指針」以後の状況

以上のように「指針」では、さまざまな課題が示され、これらを解決して今後積極的に電子自治体が整備されることを期待している。では、現実には「指針」以後、どのような整備状況であったのであろうか。ここでは、電子自治体推進のための体制整備、電子自治体を可能にする基盤の整備、住民向けサービスの整備、そして情報セキュリティの整備、という4つの整備のポイントに絞って検討していきたい。資料は、いずれも平成19年9月に出された「地方自治情報管理概要」<sup>4)</sup>の資料を参考にした。

電子自治体の可能性と課題(2)

4.2.1. 電子自治体推進体制の整備状況

〈都道府県〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
電子自治体推進体制	91.5%	93.6%	93.6%	100%	97.9%
CIOの任命率	36.2%	51.1%	53.2%	66.0%	70.2%
電子自治体構築計画策定	95.7%	97.9%	95.7%	91.5%	95.7%
構築計画の評価				61.7%	63.8%
構築計画の公表				89.4%	93.6%
手続きオンライン化計画		87.2%	91.5%	85.1%	87.2%

〈市町村〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
電子自治体推進体制	26.8%	31.2%	41.3%	51.4%	53.0%
CIOの任命率	17.3%	43.8%	60.5%	66.5%	73.3%
電子自治体構築計画策定	22.7%	23.4%	28.4%	30.8%	37.1%
構築計画の評価				8.7%	10.4%
構築計画の公表				17.2%	23.2%
手続きオンライン化計画		16.4%	21.7%	30.3%	20.7%

上記の推進体制の整備項目について若干説明を付け加えておくと、推進体制とは電子自治体推進のための専門課（係）を設置している都道府県、あるいは市町村の比率を示すものであり、「手続きオンライン化計画」とは「申請・届出等の手続き」、つまり「電子申請・届け出」の計画があるかどうかというものである。

まずここで注目されるのは、都道府県レベルでは、概ね電子自治体推進の体制、計画が整備推進されているのに対して、市町村レベルでは、十分な体制がとれていないということである。情報統括責任者（CIO）の任命率ではわずかに市町村の方が高いが（都道府県の70.2%に対して、市町村の73.3%）、それ以外の指標ではすべて都道府県が高く、しかもかなりの差がある。電子自治体推進体制では、都道府県の97.9%（ほぼ100%）に対して、市町村は53%、約5割にとどまっている。また、電子自治体構築計画の策定では、都道府県の95.7%に対して、市町村ではわずかに37.1%、3割強にとどまっている。

このように都道府県レベルと市町村レベルに大きな差が生じた理由はなぜであろうか。次のようなことが考えられる。第一は、市町村の財政的な制約である。計画を立案すれば、具体化が求められる。それを実行するだけの財政的な裏付けがない市町村が多い。

第二は、いわゆる「平成の大合併」の影響である。周辺市町村との合併のためにこれまで各市町村が作成していた計画が意味をなさなくなった。合併した市町村はもう一度計画を作成しなければならない状況にある。

第三は、市町村レベルでの人材の不足が考えられる。CIOの任命率は市町村の方が高い結果となっているが、内実を見ると助役が77.5%であり、市町村長の8.2%を加えると実に85%以上を市町村の三役が占めている。そして、CIOの役割として外部人材の任用は、ゼロであり、情報システム関係の予算編成に関与11.8%、行政改革に関与12.5%と、市町



村内部でいかに情報システムを構築するかという役割ではなく、予算などの権限を有する役割だということがわかる。もちろん三役の中にも電子自治体に積極的であったり、その可能性を十分認識している人もいると考えられる。しかし通常三役の仕事をこなしながら、情報統括責任者として役割を十分に果たすことは実質的に困難なのではないかと考えられる。

第四の理由としては、共同アウトソーシングに相乗りすることにより、電子自治体構築を進めようとの考えから、市町村自ら積極的に推進体制や推進計画を立案しようという意欲に欠けている可能性が考えられる。いわゆる「様子見」状態の可能性はある。

#### 4.2.2. 電子自治体基盤の整備状況

それでは、電子自治体の基盤となるパソコンの普及や庁内 LAN の構築状況はどうだろうか。都道府県ではさすがにパソコン整備率、庁内 LAN 構築率、インターネット接続率いずれもほぼ 100%である。

〈都道府県〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
パソコン整備率	85.1%	97.9%	97.9%	100%	100%
庁内LAN構築率	100%	100%	100%	100%	100%
LAN・インターネット接続率	93.6%	97.9%	97.9%	97.9%	97.9%

これに対して市町村では、平成 19 年では 9 割前後整備されているが、平成 15 年の時期では不十分な整備状況であったことがわかる。現在は、庁内 LAN と外部との接続が可能な条件が整備されたということができよう。

〈市町村〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
パソコン整備率	45.6%	69.5%	76.4%	82.1%	87.4%
庁内LAN構築率	90.8%	97.3%	98.8%	99.1%	99.5%
LAN・インターネット接続率	73.2%	88.2%	89.5%	90.3%	91.1%

#### 4.2.3. 住民向けサービスの推進状況

住民向けサービスの推進状況では、都道府県レベルと市町村レベルでその内容に大きな違いがあることがわかる。ホームページ開設についてはいずれもほぼ 100%であるが、電子自治体の目玉である「住民向けのサービス」が、住民にもっとも身近な市町村で進んでいないことがわかる。

## 電子自治体の可能性と課題(2)

〈都道府県〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
ホームページ開設率	100%	100%	100%	100%	100%
電子申請実施率	19.2%	38.3%	76.7%	89.4%	97.9%
電子入札実施率	6.4%	38.3%	44.7%	78.7%	87.2%
公共施設予約	—	42.6%	61.7%	66.0%	87.2%
電子納付の実施率	0.0%	2.1%	10.6%	23.4%	36.2%

〈市町村〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
ホームページ開設率	98.1%	98.8%	99.5%	99.7%	99.9%
電子申請実施率	0.2%	3.8%	20.4%	31.0%	42.7%
電子入札実施率	0.2%	0.4%	2.3%	7.5%	11.9%
公共施設予約	27.8%	21.2%	25.2%	29.6%	33.1%
電子納付の実施率	0.0%	0.0%	0.1%	1.2%	1.6%

「地方自治情報管理概要」平成 19 年度版では、今後の実施スケジュールについて聞いているが公共施設予約のオンライン化実施スケジュールが平成 21 年度以降で 42.5%、イベント等の申し込みのオンライン化は 23.3%となっており、裏を返せば、半数以上の市町村が実施を考えていないということである。

これは、電子入札、電子申告、電子納付についても同様である。平成 21 年度以降も予定がない市町村が、公共事業の電子入札で 72%、物品調達の電子入札 75.2%、地方税の電子申告 92.9%、電子納付 93.7%となっており、ほとんどの市町村が独自の導入計画を持っていない。電子入札、電子申請などの仕組み導入については共同アウトソーシングを展望している市町村が多いことが予想されるが、やはり市町村自らがどのような導入のあり方が望ましいのかを十分検討し、計画立案することが求められる。その意味で実施への展望を持っていない市町村が多いということが、現在の電子自治体の重要課題の一つであることは明らかであろう。

公共施設予約、電子入札、電子申請などの現状を見ると市民と行政と直接的に関わる部分で利便性を実感できるものになっていない。この点が市民理解が進まないポイントの一つとなっている。

### 4.2.4. 情報セキュリティの推進状況

〈都道府県〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
個人情報保護条例	100%	100%	100%	100%	100%
セキュリティポリシー	80.9%	97.9%	100%	100%	100%
セキュリティ研修	61.7%	87.2%	95.7%	100%	97.9%
セキュリティ監査	23.4%	36.2%	55.3%	78.7%	89.4%

情報セキュリティの推進状況は、個人情報保護条例の整備やセキュリティポリシーの整備などを見ると都道府県、市町村いずれも整備が進んでいるということができよう。しかしこれらはいずれも法的な整備であり、実際の情報セキュリティがどの程度整備されているかということは十分検討されて必要がある。物理的セキュリティ対策の実施状況を平成19年の「地方自治情報管理概要」を見ると、都道府県ではサーバ室への入室制限100%、サーバ室の停電対策100%、メモリー等での持ち出し制限87.1%、重要情報の適切な管理87.2%であるのに対して、市町村では、サーバ室への入室制限94.6%、サーバ室の停電対策98.7%、メモリー等での持ち出し制限61.5%、重要情報の適切な管理78.5%となっており、メモリー等での持ち出し制限など市町村が甘いものとなっていることがわかる<sup>5)</sup>。

情報セキュリティ研修も都道府県に比べ、市町村では6割強で不十分な実態がある。技術的セキュリティ対策の一つである重要なデータの暗号化による保存をみると都道府県では36.2%であるのに対して市町村では15.3%にとどまっている。その他、緊急時対応計画でも、都道府県では89.4%が計画を整備しているのに対して、市町村では41.9%にとどまっている。

情報セキュリティの全体状況を見ると、法的には整備されているが、研修や管理、緊急時対策などでは市町村レベルで十分な対策が取られていないということできる。

〈市町村〉	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
個人情報保護条例	73.6%	82.1%	98.0%	100%	100%
セキュリティポリシー	29.5%	74.4%	92.5%	96.2%	96.8%
セキュリティ研修	21.9%	40.5%	51.5%	61.2%	63.9%
セキュリティ監査	8.9%	11.8%	20.8%	29.1%	28.6%

#### 4.2.5. 整備状況の傾向と問題点

以上電子自治体構築につながるさまざまな内容の整備状況を詳細に検討してきた。「指針」が整備されて以降、多くの項目でその整備率が上がり、電子自治体構築への条件が徐々に整いつつあるということはいえよう。しかし、市民、住民にもっとも身近な市町村レベル、そして、住民がもっともその変化を感じる市民向けサービスの内容で、残念ながら整備が遅れているという実態があることが明らかになった。

ではなぜ進まないのか。それについては先に指摘したように、財源不足、人材不足、平成の大合併の影響など、さまざまな要因が影響していると考えられる。果たしてこれらだけの要因なのか、ではこれを改善する方策はどうするのか。

このような状況を踏まえ政府は平成19年3月に「新電子自治体推進指針」（以下「新指針」と略）を発表した。続いて、「新指針」以降の動きを見ていく。

（続く）

#### 注

1) 「電子自治体推進指針」2頁

2) 同上 3頁



## 電子自治体の可能性と課題(2)

- 3)「新電子自治体推進指針」平成 19 年 総務省 5 頁
- 4)「地方自治情報管理概要」平成 19 年 9 月 総務省自治行政局地方情報政策室 参考資料 1  
45-47 頁
- 5) 同上 25 頁

## 参考文献

### 〈参考文献・資料〉

自治体問題研究所『IT・電子自治体をどう見る』自治体研究社 2001 年  
吉崎正弘『電子自治体の総合戦略』ニューメディア 2002 年  
榎並利博『電子自治体』東洋経済新報社 2002 年  
多賀谷一照『電子政府・電子自治体』第一法規 2002 年  
諸橋昭夫『電子自治体へのアプローチ』額陽書房 2002 年  
拙書『情報ネットワーク社会とコミュニティ』文化書房博文社 2003 年  
大橋正和『公共 iDC と C—社会』工学図書 2003 年  
情報化推進国民会議事務局・編『電子自治体入門』NTT 出版 2003 年  
山田肇・編著『市民にやさしい自治体ウェブサイト』NTT 出版 2005 年  
電子自治体研究会『ICT で変わる自治体経営戦略』ぎょうせい 2006 年  
市町村アカデミー・監修『電子自治体の情報政策』ぎょうせい 2006 年  
御園慎一郎他『電子自治体—その歩みと未来』日本法令 2006 年  
畦上文昭『電子自治体の〇と×』技報堂出版 2006 年  
小林隆『インターネットで自治体改革』イマジン出版 2006 年  
須藤修・監修『市民が主役の自治リノベーション』ぎょうせい 2007 年  
簾宗淳『行政改革を導く電子政府・電子自治体への戦略』自治通信 2009 年

### 〈政府関係資料〉

- ・「e-Japan 戦略Ⅱ（概要）」平成 15 年 7 月・IT 戦略本部
- ・「電子自治体推進指針」平成 15 年 8 月・総務省自治行政局
- ・「電子自治体推進室（案）」平成 16 年 4 月・
- ・「電子自治体のシステム構築のあり方に関する検討会」事務局説明資料（平成 16 年 4 月）
- ・「電子自治体に関する総務省の施策展開」平成 17 年 12 月・総務省自治行政局・自治体政策課・自治政策企画官・牧晋太郎
- ・「IT 新改革戦略・概要」平成 18 年 1 月・IT 戦略本部
- ・「重点計画・2006 概要」平成 18 年 7 月・IT 戦略本部
- ・「電子政府推進計画」2006 年 8 月（7 年 8 月一部改定）・各府省情報化統括責任者連絡会議決定・
- ・「新電子自治体推進指針」平成 19 年 3 月・総務省
- ・「IT 新改革戦略・政策パッケージの概要について」平成 19 年 4 月・IT 戦略本部
- ・「重点計画・2007 概要」平成 19 年 7 月・IT 戦略本部
- ・「総務省における電子自治体推進の主な取り組み（概要）」平成 19 年 7 月・総務省自治行政局・自治政策課・地域情報政策室
- ・「地方自治情報管理概要」平成 19 年 9 月・総務省自治行政局・地域情報政策室
- ・「IT による地域活性化等緊急プログラム・骨子の概要」平成 19 年 11 月・IT 戦略本部
- ・「総務省における電子自治体推進の主な取り組み（概要）」平成 20 年 4 月・総務省自治行政局・自治政策課・地域情報政策室
- ・総務省・ユビキタスタウン構想推進事業に関わる提案公募・平成 21 年 6 月

米 田 公 則

・「電子自治体の推進における国の施策について」平成 21 年 7 月・総務省自治行政局・地域情報政策室「ICT を幅広く活用したシティプロモーションの可能性についての調査」