

## 電子自治体の可能性と課題(3)

米 田 公 則\*

Possibilities of e-Government in Japan (3)

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
4. 電子自治体実現のための方策と現状（以上、前号）

### 5. 電子自治体実現のための新たな方策と現状 ——新電子自治体推進指針を中心に——

#### はじめに

平成15年「電子自治体推進指針」の策定から三年半すぎ、総務省は平成19年に「新電子自治体推進指針」を新たに策定した。この「新指針」は、平成18年に政府が決定した「IT新改革戦略」の中で「世界一便利で効率的な電子行政」の実現が目標として位置づけられ、それに対応した形で出された「指針」の見直しを行ったものである。

しかしながら単なる一般的な見直しではなく、「新しい情報通信技術や情報通信を活用したサービスモデルが急速に進展」し、「地方分権改革の加速、地方公共団体の厳しい財政状況、地域の社会的問題の増大」など、地方公共団体を取り巻く環境変化も激しく、「多くの課題が発生」しており、それに対応した見直しに迫られていたという側面も大きい<sup>1)</sup>。

しかし同時に、「電子自治体は、各地方公共団体が地域の実情、団体の規模や情報化の進展度等を踏まえて、主体的に取り組むべきもの」<sup>2)</sup>、すなわち「自立と個性と競争」という「指針」で示された自治体間の競争原理を導入した取り組みというスタンスに変更はなく、推進状況を把握するために、「ベンチマーク」を導入している。

この「新指針」では、「2010年度までに利便・効率・活力を実現できる電子自治体を実現すること」を目標にしていると述べている。前章において平成15年に策定された「電子自治体推進指針」の方向性と現状を見てきたが、「新指針」では現状をどのようにみ、どのような視点などが導入されたのかを、見てみたい。

---

\* 文化情報学部 メディア情報学科

### 5.1. 「新指針」における電子自治体の現状と課題の認識

現状認識の第一にあげなければならない点は、「電子自治体の基盤づくり」が急速に進んでいるという認識である。総務省は「指針」を踏まえ、「電子自治体の基盤整備と行政手続き等のオンライン化等を推進してきた」と述べているように、政府が主導的に進め、指導できる分野については、かなりの前進があったといえることができる。

具体的には、全国的なネットワーク基盤の整備の領域が最も整備が進んだと見ることができよう。この間、総合行政ネットワーク（LGWAN）、住民基本台帳ネットワーク、公的個人認証サービス、組織認証基盤が整備・充実された。

総合行政ネットワークは、平成13年に運用開始され、平成14年には霞ヶ関 WAN との接続、平成15年にはほぼ全国の市区町村との接続完了、以降毎年のように整備拡充計画を進め、国、地方公共団体間のネットワーク整備は着実に進められてきた。

住民基本台帳ネットワークに関しては、さまざまな意見がある中で、平成14年に第一次稼働が行われ（平成15年に第二次稼働）、法的にも、体制的にも整備が進められた。

公的個人認証サービスは、平成16年個人向け電子証明書の発行が開始され、組織認証基盤については、平成18年に「地方公共団体組織認証基盤の運営に関する基本綱領」が策定されている。以上のように、全国的なネットワーク基盤は政府主導で整備が着実に進められてきた。

地方公共団体においては、前章で見たように、パソコン整備率、庁内 LAN 構築率、LAN・インターネット接続率、それにホームページ開設率など都道府県ではほぼ100%、市町村でもパソコン整備率が87.4%とやや低いが、それ以外は9割以上と高い整備状況である。

第二は、電子自治体の推進体制の整備については、「新指針」ではCIOの任命、電子自治体担当の専門家の設置、電子自治体構築計画の策定など、一定の評価をしている。

しかしながら、推進体制に関しては、都道府県と市町村との間でかなりの開きがあることを指摘しておきたい。市町村では、CIOの任命こそ7割を超えているが、推進体制は5割程度、構築計画では3割、その評価は1割、構築計画の公表は2割、手続きオンライン計画も2割程度と、全体として体制整備されていない。

第三は、住民向けサービスに関して最も評価が厳しいものとなっている。ホームページの開設率は、都道府県、市町村ほぼ100%で、その内容も一定の改善が見られると評価しているが、電子申請、電子入札、公共施設予約など行政手続きのオンライン化は、まだ一割から四割と進んでいない。前章でも見たように、それらの導入計画を持っていない市町村も多く、容易に進んでいないことが分かる。

第四は、情報セキュリティ対策に関しては、その推進体制、法的整備などは一定の前進を見せている。

「新指針」では、これらの前進面を評価しつつも、多くの課題・問題点を指摘している。全体として評価するならば、国民の側から見れば、電子自治体が「実感できない」ということにつきよう。ではなぜ「実感できない」のか。第一にあげているのが、国民・企業による電子政府の利用が進まず、住民サービスと直結する「市町村における電子化がまだ不十分であり、住民が十分に電子自治体のサービスを利用できず、その恩恵を実感できない」こと、第二に IT システム調達経費の問題、運用・保守費用の問題や多額の費用を

かけて構築したシステムの活用の問題などの「業務・システムの効率化の不十分さ」、第三にコミュニティ再生、安心・安全な地域づくり、地域経済の活性化などの「地域の課題解決へのICT活用の不十分さ」、第四に情報セキュリティ対策の不十分さである<sup>3)</sup>。

このように見ていくと、「実感できない」、進まない最大の問題は、住民に最も身近な市町村のレベルでの電子自治体への取り組みが最も遅れ、その体制、人材、計画などが立ち遅れているという点にあることが分かる。

それでは、このように市町村レベルで電子自治体への取り組みが遅れている最大の原因は、どこにあるというべきであろうか。財政的な問題もちろん重要な問題である。しかし、その前におそらく最も重要な問題は、各市町村レベルで自分たちの市町村にとってどのような「電子自治体」が構想されるべきかというイメージが欠如していることではなかろうか。これは、単に「電子自治体」の構想にとどまらず、むしろ将来的な地方公共団体のあるべき像が、構想できていないということを意味する。

地域社会学の中で「縮小社会」が問題とされているが、まさに財政状況も年々厳しくなる「縮小自治体」という状況の中で、どのような「電子自治体」像を呈示するのか、その構想が地域住民に理解されるものとなり得るのか、財政的にも理解が得られるのか、その構想を練る体制がつくられているのかが課題となっている。「指針」の中で述べられていた「グランドデザイン」の明確化という課題が最も根底にあるべきものであるが、それは市町村レベル、特に財政規模、行政能力等の弱い自治体にとっては、簡単に越えることのできないハードルであると考えられる。

## 5.2. 政府が設定した目標実現のための基本的視点

このような状況の中で政府は「実現すべき目標」を設定し、さまざまな取り組みを行っている。しかし、その際、強調されているのが、「住民視点と費用対効果の視点」に立った電子自治体の推進という点である。電子自治体構築が思うように進んでいない最大の原因はまさにこの二点にある。

「住民視点」は、電子自治体の課題に限らず、本質的に地方行政のあり方に関わる課題である。住民サービスは、地方公共団体が何のために存在するのかという本質的問いに関わるものであるが、住民サービスのなかで、電子自治体による住民サービスという視点は、他の住民サービスなどと比較して十分理解されていない。他の住民サービス、例えば福祉の課題などは切実な課題である場合が多く、行政の重要な課題という認識が行政側にも住民側にもある。また、福祉の領域に関してなどは様々な関係団体が存在し、積極的に行政に働きかけを行う場合も多い。

それに対して、電子自治体を通じての住民サービスの向上は、一般論としては期待されるが、住民側にはそのメリットを理解することは容易なことではない。そのため、電子自治体構築を積極的に推進しようという旗振り役が必要であり、それは多くの場合首長などのリーダーシップにかかっている。住民視点に立つということと電子自治体の推進という課題が結びついているということの理解を行政側、住民側双方、深めることが求められている。

第二の「費用対効果」の問題は、現在行政の抱えている最大の課題と言っていい。もしも、財政状況が潤沢であれば、電子自治体の取り組みはこれまでもっと進んでいた

う。

しかし、費用対効果の問題は難しい面もある。それは住民サービスに関わる課題、公共団体が取り組んでいる課題は、費用対効果で評価できにくいものが多い。確かにこれまであまりに費用対効果という発想が弱かったのかもしれない。また、住民サービスの高度化なども、「高度化」が費用対効果を考えると見合うのかという課題も常に問われることとなる。このように、費用対効果は、言うは安い現実にはなかなか容易なことではないのである。

以上の二点の強調点に加え、あまり注目はされていないが、電子自治体を行政のみで取り組むのではなく、「民間事業者やNPO等との連携」の積極的推進である<sup>4)</sup>。電子自治体へ向けた取り組みを従来のような行政のみで行うことは財政的にも容易なことではなく、いかに民間事業者やNPOとの連携の中で電子自治体を進めていくことができるかが、じつは成功の鍵を握っているのではなかろうか。

### 5.3. 目標実現に向けた重点的な取り組み事項での注目点と共通的推進事項

目標実現に向けた重点的な取り組み事項としては、「行政サービスの高度化」「行政の簡素化・効率化」「地域の課題解決」の項目別に詳細に見ていきたい。その前に注目しておきたいことは、次のような「共通的な推進事項」が設定されている点である。「新指針」では、目標実現に向けた共通的推進事項として次の4つをあげている。

- ①電子自治体の推進体制の強化
- ②共同化・標準化のいっそうの推進
- ③新しい技術・モデルの活用
- ④情報セキュリティ対策の強化

この中で注目をされるのは、②共同化・標準化のいっそうの推進と、③新しい技術・モデルの活用であろう。共同化・標準化の課題は、すでに「指針」においても指摘されていたものであるが、「共同アウトソーシング」などをいっそう強力に進めようとするものである。

共同アウトソーシングについてはその必要性が強調され、「従来は、電子申請・電子入札等のフロントオフィス系システムの共同化が進められてきたが、今後は基幹業務や内部管理業務の共同化を進めていくことが課題である」<sup>5)</sup>と指摘をされ、次の項目が取り組みとして期待されている。

- ①共同アウトソーシングの加速
- ②共同化の範囲の拡大
- ③オープンな標準仕様等の活用

このことは、あまり理解されていないが、重要な意味を持つ。これはいままで行政情報の課題が各地方自治体単位で進められ、多額の費用を要してきた。それを「現在よりも低コストで効率的な電子自治体の構築」のためには、共同化を推進し、コスト削減を行おうという自治体共同化の動きと捉えることができる。いわば、積極的に電子自治体化を進めたいという自治体にとって、実質的な国の支援を得、コスト削減の中で、実現を可能に

する道筋ができたということである。

これにより、これまで財政規模の小さい市町村でも共同化への取り組みへ参加することが可能となり、電子自治体の推進を市町村の規模に関わりなく全国に普及していくことが可能となると考えられる。

総務省は平成16年に学識経験者、民間有識者、地方公共団体関係者などにより構成される「電子自治体のシステム構築のあり方に関する検討会」を開催し、共同アウトソーシングのあり方を検討している<sup>6)</sup>。そこでの目標は次の3点である。①住民サービスの質的向上、②地方公共団体における経費削減と業務改革、③IT関連地場産業をはじめとする新需要創出。

この目標を実現するためには「複数の団体が協働して情報システムの構築・運用を行う共同化の取り組みが有効」で、いっそうの拡充・強化、そして「システムの共同化」が必要である<sup>7)</sup>。現実これを主導できるのは国しかない。

共同アウトソーシングの動きはすでに平成15年から進められていた。しかし、それをより前進させるために、総務省は、平成17年に「共同アウトソーシング推進協議会」を立ち上げ、体制を整え、財団法人「地方自治情報センター」を中心に、自治体クラウド・共同アウトソーシングの取り組みを積極的に推進している。共同アウトソーシングの取り組みの詳細はここではふれないが、道府県から市町村レベルまでを視野に入れた統合連携システムや電子申請受付システム、業務進行支援システムなどのさまざまな業務システムを開発し、道府県を軸にシステムを活用し、市町村に広げるという方法をとっている。多くの市町村では、自らの電子自治体に向けたさまざまなシステムを開発することはほとんど不可能であり、これを県レベルで統合して開発・活用することは、コスト面でも、運用面でも大変メリットのあることである。地方自治情報センターのホームページでは、平成19年末で21のシステム、500弱の団体が導入を進めているとの記述がある。この数は今後いっそう多くなるものと考えられる。

### 5.3.1. 「行政サービスの高度化」における重点的取り組みの検討

行政サービスの高度化の課題は、電子自治体政策にとって、重要な課題である。ここではどこにポイントをおいて、重点的な取り組みが進められ、そこでどのようなことが課題となっているのかを見ていくことにする。

#### 5.3.1.1. 「行政サービスの高度化」における重点的取り組みの概要

行政サービスの高度化の課題は、次の5点を中心に取り組みが進められている。それは、

- ①行政手続き等のオンライン化の推進
- ②行政手続き等のオンライン利用の促進
- ③行政手続き等の完全オンライン化の実現
- ④官民連携ワンストップサービスの実現
- ⑤住民へのわかりやすい情報提供と行政の透明性の拡大

しかし、これらの課題への取り組みは、平成20年に大きな変化を迎える。これまでは、電子自治体・政府に向けて積極的に取り組みを行ってきたが、「新指針」でも問題にされ



たように「費用対効果」が問題とされ始めたのである。これは平成20年に IT 戦略本部で決定された「オンライン利用拡大行動計画」においても、色濃く反映されている。この行動計画では、冒頭に次のような記述がある<sup>8)</sup>。

「これまでの国の行政手続きにおけるオンライン利用促進の取組を抜本的に見直し、対象を国民に広く利用されている手続きに重点化し、新たな目標を設定して、オンラインのメリット拡大、使い勝手の向上等の措置を集中的に講ずることとする」

これは、オンライン化を積極的に促進してきたにもかかわらず、最も大事な利用が伸びないという問題認識からきている。そのためには「メリハリのきいた対応」が必要である。

「内閣官房および総務省は、利用率がきわめて低調であり、今後とも改善の見込みがない手続きについては、今後の利用者ニーズや費用対効果、代替措置の有無等を総合的に勘案して、停止すべきシステムの範囲を電子政府評価委員会に対して報告し、その評価や国民からの意見も踏まえた上で、年内をめどにシステム手停止の是非について結論を得るものとする」

としている<sup>9)</sup>。これは国民の利便性と行政事務の簡素化・効率化の観点から、国民や企業の利用頻度の高い手続き（年間申請件数が100万件以上のものや反復して利用されているものなど）71種類を「重点手続き」として選定し、これらを中心に、オンライン利用の拡大を図るというものである。

これにより、国の行政機関で対象となる申請・届出等手続き約14,000件のうち、平成20年度でオンライン化実施率が92%、13,129件であったのが、平成21年度では約5,600件減少し、実施率としては52%にまで減少した。しかし、全申請・届出等手続きを見ると、オンライン利用件数が約1億6千万件から、約1億8千万件に増加し、オンライン利用率としても34.1%から、39.5%に増加し、対象手続きの削減、システムの停止は全体としては影響が少なかったことが分かる。

このことは何を意味するのか。これはこれまで電子自治体が行政サービスの高度化の目的でさまざまな行政サービスの電子化を進めてきたが、実態として活用されなかったことを意味する。つまり、事前の十分な有効性の検討などが不足していたことを意味する。

他方で、地方公共団体が扱う手続きについては、平成20年度のオンライン利用率27.6%から平成21年度36.1%へ上昇しているが、平成20年度の同推計法では28.2%にとどまっており、微増ということになる。政府目標として、2010年（平成22年）までにオンライン利用率50%以上という目標は、地方公共団体においては大変難しい状況にあるといわなければならない。

#### 5.3.1.2. 「行政サービスの高度化」における取り組みの課題

##### ——住民アンケートから見えてくるもの——

「行政サービスの高度化」の課題は、国のレベルにおいては、「メリハリのきいた」重点的な利用促進をはかるという方策へ方向転換したが、それは費用対効果の問題が大きかった。これに対して、地方公共団体における「行政サービスの高度化」は、高度化そのものが進んでいないといわざるを得ない。総務省はこの状況を踏まえ、平成19年度に『電子自治体推進のための住民アンケート』<sup>10)</sup>を行い、地方公共団体においてオンライン手続き

の使用にどのような問題・課題があるのかを解明しようとした。ここでその住民アンケートを下に、問題点を見てみたい。このアンケートは、オンライン手続きの利用促進と自治体ホームページの改善という二つに重点を置いたアンケート調査であったが、主にオンライン手続きを中心に見てみたい。

この調査では最初にオンライン手続きの利用経験を聞き、それらの満足度、不満点を聞き、改善ニーズを明確にしようというものである。その後、今後のオンライン手続きの利用意向、阻害要因を明らかにし、その後利用促進方策を検討している。

利用経験のあるオンライン手続きとして上位を占めているのが、「図書館の図書貸し出し予約」(57.4%)、「粗大ゴミ収集の申し込み」(27.1%)、「文化・スポーツ施設等の利用予約」(25.6%)、「研修・講習・各種イベント等の申し込み」(17.6%)が続いている<sup>11)</sup>。それらのオンライン手続きにおける不満点としては各種サービスの特殊性によるものと、オンライン手続き一般の課題というものがある。例えば最も利用経験の多い「図書館の図書貸し出し予約」では、「オンラインでも図書を取りに行く必要がある」「新規図書の購入申し込みができない」「オンラインでは十分に図書の内容が分からない」などが上位を占めているが、いずれも図書館サービスに関わる特殊的な不満である。これに対して、「文化・スポーツ施設予約」「研修・講習・各種イベント」などでは、「本人確認や事前登録など、別途の手続きが必要」「料金面でのメリットがない」「オンラインでは予約できないものがある」などは手続き一般の課題とすることができる。

「本人確認や事前登録など、別途の手続きが必要」という項目は、現在のオンライン手続きの本質的な問題が背景にある。つまり、電子自治体を進め、利便性を向上させるためには、個人認証システムの普及、一般化がその前提とならなければならないということの意味している。これがないために、各自治体は個別に本人確認や事前登録をしなければならないのである。この問題はもちろん個人のプライバシーの問題、過去の国民総背番号制の議論などを十分に踏まえる必要があるが、利便性の向上、その実感という点ではこの問題を避けて、電子自治体を普及させていくことが困難な局面にあることを示していると言わざるを得ない。

「料金面でのメリット」の問題は、国民のサービス向上の実感、オンライン手続きにとって重要な課題であろう。もちろん、同じサービスで料金格差が存在することに対する公平性の議論もあろう。しかし、オンライン手続きの利用者増がコストの削減につながるのであれば、説得可能な議論ではなかろうか。これも各自治体が正面切って議論する課題であろう。

その他、「粗大ゴミ収集の申し込み」において「オンラインで申請しても、コンビニや行政窓口で料金を支払いに行く必要がある」ということは、現在のインターネット決済などが一般化しつつある状況を知っている市民にとってこのような感想を持つことは、妥当だと言わなければならない。これは各種オンライン手続きの普及と連動して、公共料金の決済のあり方も問われていると言ったことができよう。

次に、オンライン手続き利用の阻害要因を見る<sup>12)</sup>。これは、潜在利用者を対象に、利用しなかった理由、利用しない理由を挙げたものである。利用しなかった理由としては、「利用する機会がなかった」(64.2%)を別にすると、「利用したい手続きがオンライン化されているか分からない・知らない」(39.6%)、「どこにアクセスすればよいか分からな

い」(24.8%)という、広報不足が上位を占めている。

その他、「別途手続きが必要」が19%（前回調査9.3%）で、「利用したい手続きがオンライン化されていない」が13.4%（前回13.8%）、「個人情報の漏洩等、セキュリティに不安を感じる」12.4%（前回14.6%）などが上位を占めている。個人情報の漏洩に不安を感じているものも依然として多いが、それよりも手続き改善の課題が大きいことが分かる。これは、「今後も利用しない理由」として「本人確認等別途手続きが必要」の項目を挙げたものが27.1%（前回8.7%）と大きく上昇し、「個人情報漏洩への不安」が依然高い比率であるが（20.1%、前回28.7%）、8ポイントも減少している点は注目すべき点であろう。

次にオンライン手続きの利用促進方策では、オンライン手続きに期待するメリットとして次のような項目が期待されている<sup>13)</sup>。上位を占めた回答が、「24時間365日のノンストップサービスの提供」（86.6%）、「手数料の低減」（60.6%）、「オンライン利用時の処理時間短縮」（37.6%）などであるが、このような項目が、サービスの向上を実感するものと言うことができよう。

（続く）

## 注

- 1) 総務省「新電子自治体推進指針」平成19年3月 1頁
- 2) 同上
- 3) 同上 5頁
- 4) 同上 7頁
- 5) 同上 42頁
- 6) 総務省資料「電子自治体のシステム構築のあり方に関する検討会」
- 7) 総務省「新電子自治体推進指針」 9頁
- 8) IT戦略本部「オンライン利用拡大行動計画」平成20年9月 1頁 政府資料
- 9) 同上 10頁
- 10) 総務省「電子自治体推進のための住民アンケートと改善のポイント」平成19年5月
- 11) 同上 5頁
- 12) 同上 17頁
- 13) 同上 19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



### 電子自治体の可能性と課題(3)

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○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
- ・「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」