

電子自治体の可能性と課題 (4)

米 田 公 則*

Possibilities of e-Government in Japan (4)

Kiminori KOMEDA

はじめに

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
5. 電子自治体実現のための新たな方策と現状（以上前号）

6. 電子自治体実現のための問題点と今後の展望

6.1 はじめに——電子政府・電子自治体は失敗か？

電子政府・電子自治体プロジェクトは、成功しているのであろうか。それとも失敗なのであろうか。少々古くなるが2009年ウェブ上の情報誌・IT Leaders に IT ジャーナリスト 佃均氏が次のような興味深い投稿をしている¹⁾。

「IT の導入には成功したが、IT 化に失敗した典型的な事例が、電子政府・電子自治体プロジェクトだ。投入された税金は、国と地方公共団体を合わせ総額12兆円と巨額。だが存在感はないに等しい。廃止になったシステムも少なくない。」

例として、2004年にスタートした「パスポート申請システム」をあげている。これは、政府が21億円、都道府県を併せると30億円を超えたシステムである。しかし当初2年間の利用はわずか133件にとどまっている。その他にも、防衛省の「申請届出システム」開発費約3億9,000万円、年間運営費3,692万円に対して、2007年度の申請数わずか4件。同じく、文部科学省の「オンライン申請システム」では、開発費11億円、年間運営費1億円強に対して、年間利用件数わずか115件であった。これらは平成20年度に廃止されたが、廃止に至らずとも低調なシステムはまだ多数ある。内閣官房 IT 担当室・総務省行政管理局の平成20年度における行政機関に係るオンライン申請等手続きシステムの利用状況を見ると調査対象申請等システム合計60システムのうち、1%未満が8つ（うち2つは上記

* 文化情報学部 メディア情報学科

廃止) (全体の13.3%), 1%以上10%未満が7つ(11.7%)で, 50%以上は22(全体の36.7%)にすぎない。結局政府は, 平成20年度に13,129あったオンライン化実施手続きのうち, 利用がきわめて低いもの, 改善の見込みのないものをシステム停止を含めた見直し, いわゆる「メリハリのきいた対応」を行い7,584システムに減らした²⁾。

なぜこのような使われないシステム開発が進められたのか。佃氏は, システム・コンサルタント奥谷義典氏の指摘を次の4点にまとめている。

- (1) 現状分析の不十分さ
- (2) システム設計の立ち位置と, ユーザーの実情との乖離
- (3) 現状に合わせた情報システムにするか, 組織や制度を運営を含めて変えるのか, 不明確。
- (4) 強いリーダーシップの欠如

これらの指摘はいずれも的を射たものであろう。そして, 佃氏は, 次のように述べている。「各省庁が提供する利用者端末用アプリケーションは, java 実行環境 (JRE) のバージョンやデータ構造が違っていた。このため企業や個人が複数の省庁に手続きを行うには, それぞれの JRE をダウンロードしなければならなかった。使用する技術を標準化すること, インターフェースを共通化する「共通スキーム」をベースとすることといったシステム設計の基本原則が, ごっそり抜け落ちていたのだ」。

そして, 次のようにも述べている。「なぜ利用率が低いか。答えは簡単だ。電子政府・電子自治体のシステムが行政サイドの管理プロセスに沿って構築されているからだ。つまり利用者不在である。要求仕様自体の欠陥だったと言わざるをえない」。

このような指摘は, 現在の電子政府の持っている問題点を浮き彫りにするものであろう。佃氏は, 別のところで, 「中央省庁は1万4,000もの行政手続きを, 湯水のごとく税金を投入して, “当たるを幸い” にオンライン化したが, 手続きそのものを大幅に減らすことをしなかった。この事実は, e-Japan プロジェクトそのものが, コンピュータ化・情報化の域を出ていなかったことを示す」と述べている³⁾。

このような欠陥をもった電子申請などのオンライン化が, 費用対効果の観点から見れば, 多くのものが全く無駄といわざるを得ないようなものになったことは必然だったのかもしれない。

まさに, 佃氏の指摘するような電子政府においては, 根本的に「グランドデザインの欠如」という欠陥が存在したと言わざるをえない。既存の省庁の枠組みの中での発想にとらわれた, 政府全体を見渡せる CIO 機関を欠き, 全体効率性の観点からのデザインを欠いた個別の申請・手続きのオンライン化は, 行政側から見た場合行政の効率化になるが, 利用者側からの効率化には何らならない。しかも, 行政の効率化も単なる情報化による効率化であり, 行政サイドの管理プロセスそのものを見直し, 行政そのものの変革につながるような電子政府・電子自治体プロジェクトとなっていなかったということを意味している。

根本的なところで, 欠陥をもった電子政府・電子自治体プロジェクトであるが, それらが全く無意味であるという評価を下すのは, 早計であろう。それは, 電子自治体の目的に沿って, 評価をし, 今後を展望することが必要である。

6.2 地方自治体の電子自治体への改革の問題点

先に述べたように、問題を抱えた電子政府であるが、それでは電子自治体はどうであろうか。ここで2つの事例、新潟県の取り組みに注目したい。

新潟県の取り組みについては、新潟県 CIO 補佐官・松下邦彦氏のインタビューを見よう。新潟県では、「政策官庁への変革」「効率的な政府の実現」を掲げ、「新潟県行政情報プラン 2009-2011」を策定した⁴⁾。行政経営の「高度化」と「効率化」を課題とし、その最終成果が、「住民満足度」であると述べ、平成19年からの「高度化」の目標を、「費用対効果の最適化」と「利用実態に合わせたサービスへの進化」と位置づけた⁵⁾。

「費用対効果の最適化」のために行ったことは、自前システムを廃止し、ASP 方式の「かんたん申請・申込システム」と「電子申請・届出システム」を導入し、コストを大幅に削減した。

また、「利用実態に合わせたサービスへの進化」では、オンラインサービスを提供していた133手続きのうち、「当面利用が見込めない」107手続きを廃止し、27手続きに絞り込みをした。これは政府が行ったことと同じものである。

しかしそれだけではなく、27手続きのうち18手続きについては電子申請を行う際の ID /パスワードによる認証を不要とした点は大きな変化であろう。この点について松下氏は利用が進まない理由の一つに申請手続きの煩雑さをあげ、「交付段階では厳格な本人確認が必要ですが、申請の段階で求められる確認レベルは、オンライン申請時に入力してもらうメールアドレスへの確認通知でも十分ではないか」と述べ、さらに「まずは簡素な電子申請の仕組みを作り、提供するサービスも複雑な認証を必要としない手続きからはじめ、少しずつ浸透を図っていくことが肝要だと思う」と述べている。

このような対応は現状では必要なものであろう。しかし、電子自治体の全体を見るとどうか。手続き数の縮小は、費用対効果の最適化の必要から生じたものであるが、基本的には電子自治体への流れの逆行である。もちろん、これまでのように電子申請などを単純に推進すればよいというものではなく、むしろ逆行せざるを得ない状況が生じた問題を明確にしておくことこそ重要なのである。

この点で、電子自治体を急速に発展させた韓国の事例との比較は興味深い⁶⁾。自治体国際化協会の報告書にはサブタイトルに簡潔にその理由が書かれている。サブタイトルは次のように書かれている。「全国的に一つの自治体標準システムを共同開発、共同運営するメリット」とのべ、「はじめに」の部分で次のようにまとめられている。「日本で電子自治体の実現のネックとなっているのは、‘自治体の行政情報化は自治体が自主的にそれぞれ独自に取り組むべき’というスタンスに基づき、1,800を超える都道府県、政令指定都市、市町村がそれぞれ独自に行政情報化を進めてきたこと」であり、「独自に調達している行政業務システムを一本化すれば、システムコストを大幅に削減できるのみならず、電子政府・電子自治体の実現の大きな力となることが予想される」と述べている。そして、総論部分で、日本の電子自治体実現への向けて抱えている問題点を、次の3点にまとめている⁷⁾。

- (1) システムコストが非常に高い
- (2) ウェブ化されず、汎用機上で運用されている
- (3) 行政情報システム間の連携ができていない

第一のシステムコストの高さは、各自治体が個別に業務システムを開発し、運用すれば、必然的に高いものとならざるを得ない。以前、ある市で行政システムの入札を行ったときに、1円というものがあつたことを覚えているものを多いであろう。これはいかにシステム導入後、運用が独占できることにより、メリットがあるかを示すものといわなければならない。

第二のウェブ化されず、汎用機を使用しているとの指摘は、システムの抜本的改革が必要であり、これに容易に踏み出せないことを表しているともとれる。

第三の行政情報システムの連携のなさは、いくつかの理由が考えられる。第一は、そもそも行政情報の共有化という発想がなかったということであろう。各市町村などが持つ情報は、個人情報等に関わる情報が多く含まれ、他の市町村、あるいは外部と共有するという発想がそもそもなかった。これは、プライバシーの問題とも関わるものである。同時に、連携のなさは自治体自身が連携をするという発想自体が欠如していたということも忘れてはならない。

しかし日本において何も行っていないわけではない。この報告書にも、行政情報システム改革に向けた試行として次の3つを上げている⁸⁾。

- (1) 共同アウトソーシング事業
- (2) 自治体クラウド実証事業
- (3) 地域情報プラットフォーム事業

これらの事業の評価等については、次節で検討するが、大事な点は、韓国の電子自治体はいわば「上からの電子自治体」推進で成功しているという点である。もちろん、日本と韓国では自治体の構成から違う。日本は、47の都道府県に1,800あまりの市町村が自治体の単位となっているのに対して、韓国では広域自治体16（市道）、基礎自治体232市郡区とかなり状況が異なる。また、韓国では個人認証制度が導入され、電子自治体の導入のメリットが大きいなどの違いがある。しかしながら、根本的に「本気で電子自治体をやる気が国にあるかどうか」という姿勢の違い、それを可能にする体制の違いが大きいものと思われる。

このように見ていくと新潟県の取り組みは、闇雲に電子申請システムの構築など、電子自治体のための政策を推し進めるのではなく、費用対効果を考えながらより効率的なものにするというものであり、実は積極的な取り組みというより現実的な取り組みといった方が妥当であろう。

6.3 電子自治体のための個別の取り組みの現状と課題

6.3.1 はじめに

電子自治体を安易に「成功だ」あるいは「失敗だ」という評価することは、あまり賢明なことではない。むしろどこに問題があり、どのような方向性で解決の糸口が見いだされようとしているかを見ることが重要なことであろう。

先の韓国の事例を見ても、そもそも自治体の単位の違い、数が違い、韓国の電子自治体はいわば上からの半強制的な電子自治体化がより可能であり、その基盤として個人認証に仕組みがすでに国民の中に受け入れられているという前提の違いも大きい。それに対し

て、我が国は個人認証の仕組みの前提となる個人番号制に対する根強い反対がある。また、自治体単位で見ても、行政の情報化など以前から積極的に取り組んできた自治体も多く、政府としては自治体の基本的特性である自治の観点からも、個々の自治体の自主性を重んじなければならなかった部分は大きかったのではなかろうか。

しかしながら、電子自治体政策があまりに無駄が多く、長期的展望に欠けたものとなってしまうという状況は決してよいものではない。電子自治体政策の評価をするためには、全体的な視点での評価、問題点、そして各種個別の取り組みの評価、問題の抽出が必要であろう。ここではまず、各種個別の取り組みについてその評価、問題の抽出を行いたい。

電子自治体の目的を達成するために、総務省は次の5つの領域を設定している。

- ① 電子自治体の基盤整備
- ② 行政サービスの向上
- ③ 行政の効率化
- ④ 地域の課題解決
- ⑤ 情報セキュリティの確保

ここでは、これらの5つの領域に沿って、『地方自治情報管理概要——電子自治体の推進状況』平成23年度版を中心に、主に最初の4つの領域を中心に個別の取り組みを詳細に検討していきたい。

6.3.2 電子自治体基盤整備の現状と課題

政府は、電子自治体基盤整備の現状を見る上で、ネットワーク基盤の整備と庁内推進体制の整備を2つの柱としている。はじめにネットワーク基盤整備の状況から見ていこう⁹⁾。

ネットワーク基盤整備の項目としてあげられているのが、①一人一台パソコンの整備状況、②庁内 LAN の整備状況、③ LGWAN との接続形態である。

はじめに、①一人一台パソコンの整備状況を見てみよう。都道府県では100%、市区町村でも93%が整備済みと回答をし、必要最低限の条件は整いつつあるといえる。特に市区町村では、平成11年の約27万8千台から急速に伸び、平成16年には100万台を突破し、平成23年には約135万台にまで台数が増加している。

これに対して、庁内 LAN の状況はどうであろうか。『地方自治情報管理概要平成23年度』を見ると、運用団体は、都道府県で100%、市町村においても99.9%とほぼ運用を行っている。しかし、LAN の機能別を見ると、イントラネットの整備では都道府県100%に対して、市町村の合計で94.8%、特に町村では91.2%と1割近い町村が未整備である。これは、4年前の平成19年の87.1%とあまり変化のない状況である。この間町村合併等で、町村数が1,022団体から928団体に減少し、イントラネット整備団体も、890団体から846団体に減少しているのを見ると、実質的にほとんど変化がないことがわかる。

また、電子メールや電子掲示板などは都道府県で100%であり、市のレベルでそれぞれ99.9%と96.1%であり、町村のレベルでもそれぞれ98.2%と87.6%とある程度、活用されているが、電子決済を見ると都道府県で83%、特別区で87%、政令都市94.7%であるのに対して、市で34.4%、町村では14.2%と低い数字となっている。市町村のレベルでは、

LAN の機能を十分に活かせる仕組みがないことを伺わせている¹⁰⁾。

それでは、基盤整備にとって重要なもう一つの柱である庁内体制についてはどうでしょうか。『地方自治情報管理概要』では、電子自治体の推進体制、CIO（情報化統括責任者）の任命、CIO 補佐官の任命、電子自治体推進計画の策定、情報化についての職員の人材育成、行政情報化を担当する職員数などを指標としてあげているが、特に重要な項目は、前の 4 つであろう。

推進体制の項目のうち、庁内横断的な情報化推進委員会等の設置の有無では、行政の効率化を全庁的視点で進めようとしているのか、それともこれまで同様の制度や仕組みを前提に情報化を進めよう（あるいは現状維持）としているかどうかを見る上で大事な指標となる。都道府県を見ると設置しているのが 43 都道府県 91.5% であるに対して、市町村レベルでは設置しているのが 66.9% にとどまり、3 分の 1 の市町村が町内横断的な体制をつくっていない。

同様の傾向が、CIO に関しても現れている。CIO の任命に有無を見ると、都道府県でも 74.5%，市町村では 77.7% の任命にとどまっている。それらの多くは副知事、副市区町村長であることから、実質的な部分は CIO 補佐官がゆだねられているものを考えられる。その CIO 補佐官であるが、都道府県で 63.8%，市区町村では 63% と、4 割近くが CIO 補佐官をおいていないことがわかる。つまり、4 割近い市区町村のみならず、都道府県でさえ、全庁的な視点での情報化を進めるという体制がつくられていないと言わざるをえないのである。

6.3.3 行政サービス向上の現状と課題

行政サービス向上の課題については、『地方自治情報管理概要』では、ホームページの状況、ホームページ以外の電子的な情報提供、ICT を活用した課題解決への取り組み、行政手続きのオンライン化の推進状況、地理情報システムの整備の 5 つの項目をあげている。ICT 利活用による課題解決は、地域の課題解決の部分に回し、それ以外の項目を見てみたい。

ホームページの開設はすべての都道府県・市区町村が行っている。しかし、都道府県と市区町村ではその機能などに大きな差がある。都道府県ではホームページに政策評価結果や例規を 100% 公表し、同じく申請・届出等の様式のダウンロードサービス、情報検索システムの整備、携帯電話対応の有無などでも 100% 整備されている。それに対して、市区町村のレベルでは、例規の公表 84.5%，申請・届出等様式のダウンロードサービス 93.4% となっているが、政策評価結果の公表は 35.9%，携帯電話対応の有無 65.3% にとどまっており、ホームページが十分な行政サービスの向上となっていない部分がある。

また、ホームページ以外の電子的情報提供では、メールマガジン配信の有無について、都道府県が 95.7% であるのに対し、住民により近い市町村で 22.7% にとどまっており、行政自ら積極的に情報を提供することが住民サービスだという意識が希薄で、従来型のサービスのあり方にとどまっていることを示している。

次の行政手続きのオンライン化を見てみよう。ここでも、都道府県と市区町村との状況の違いが顕著である。申請・届出等手続きオンライン化の計画策定では、都道府県で 85.1%，市区町村では 26.9% と大きな差がある。オンライン利用促進の計画でも、都道府

県で70.2%，市区町村では16.3%となっており，都道府県レベルで4分の3前後が行政手続きのオンライン化を積極的推進する体制になっているが，市区町村レベルでは積極的に計画や利用促進を進めようという行政が2割前後しかないという状況である。

業務別手続きのオンライン実施状況を見ると，都道府県では「図書館蔵書検索・予約」および「公共事業に関わる電子入札」は，全団体で行われているが，手数料・地方税の電子納付（48.9%）や物品調達に係る電子入札（68.1%）は，低い数字となっている。これは，やはりこれらの項目がオンライン化するために必要な小規模事業者や個人などが，オンラインを積極的に活用できる環境，たとえば公的個人認証等の普及や利用のしやすさ・簡素化などが整っていないことを意味していると思われる。

市区町村レベルで見るとこれはもっと顕著になる。図書館蔵書検索・予約システムは，68.6%と一定数実施されているが，公共施設予約で36%，イベント等の申し込み29.5%，公共事業に係る電子入札で27.3%と3割程度の自治体がオンライン化されているが，物品調達に係る電子入札では9.8%，手数料・地方税の電子納付に至ってはわずか7.2%で，ほとんど進んでいない。

都道府県と市区町村のこのオンライン化実施状況の違いの原因は第一に，費用の問題であろう。財政規模が小さく，その状況も厳しい市区町村ではこれらのオンライン化を進めるだけの財政的余裕がないものと考えられる。同時に，費用対効果の問題として，それらの手続きをオンライン化することが果たして行政の効率化に繋がるのかという問題もある。先に新潟県のオンライン化縮小の事例を見たが，何でもオンライン化をすれば良いというものではない。オンライン利用促進対象手続きを見ても，図書館の図書貸し出し予約は，年間1億2千万件，文化・スポーツ施設等の利用予約は年間約9,600万件であるのに対して，入札は年間115万件，もっと少ない手続きとして特定化学物質排出量届け等では，年間7万件であり，これからも分かるように，手続きにもその件数，利用頻度など大きな違いがある。現状では，行政サービスの向上と費用対効果のバランスを考えたときに，各市区町村レベルで取り組めるものは，図書館蔵書検索・予約システムで，せいぜい公共施設予約利用までであるということを示していると言うこともできる。別の言い方をすれば，それ以上のオンライン実施を真剣に進めようとするならば，抜本的な改革が必要な時期に来ているということの意味している。それは，これまでの市区町村の自主性任せであったものが限界に来ているのであるから，韓国のようなかなり一律で広域的な一斉のオンライン化を実施し，各市区町村の財政的負担を軽減し，同時に個人や企業，団体が，容易に利用できる公的環境整備（公的個人認証サービスや個人のマイナンバー制など）を進めることである。これを実施しない限り，効率的な電子自治体へ向かうことは限界に来ていると言わざるを得ない。

それでは，地方自治体は行政サービスの向上への努力を全くできない，あるいはしていただけないのだろうか。『地方自治情報管理概要』では十分にふれられていないが，行政サービスの向上の取り組みとしてワンストップサービスなどを見ても必要があろう。ワンストップサービスの件数は，市区町村でわずか48件，2.8%と全体的には行政サービスの向上が進んでいるということとはできない。しかし浜松市や札幌市など，取り組みを進めている自治体では，大きな組織再編を含めた取り組みとして行われている。浜松市では，平成13年から市民コールセンターをもうけ，ワンストップサービスを実現した。同じく札幌

市でも平成13年に「札幌市 IT 経営戦略」を策定し、行政サービスの向上を図っている¹¹⁾。札幌市では、「札幌市 IT 経営戦略」では「市民の方々に対するサービスの向上」「札幌市の行政改革」「札幌市の産業振興」の三本柱を掲げ、IT を最大限に活用し、「札幌市の提供するサービス・事務の大半を大胆にネット上に移行し、『パソコンも窓口』『パソコンが職場』という新しい行政運営形態へと変革することをめざす」としており、「窓口の IT 化、IT を活用した内部行政事務の効率化等によって生じた経営資源（職員、予算）については、従来の事務処理を中心とした業務から、高付加価値業務（「人でなければできない」ような創意工夫が求められる業務）に円滑に再配置」していくとしている¹²⁾。

その中で「市民の方々に対するサービスの向上」では、①「手間いらず」の行政サービス、②「選べる窓口」、③「ぴったり情報」提供サービスを3つのサービスを柱にしている。「手間いらず」の行政サービスは、「最終的なゴールは、市民や企業の方々が市役所に足を運ぶことなく、行政サービスがパソコン、電話等を活用して提供されることにあり、行政機関間の情報共有化、電子申請、電子調達等のアクションプログラムを通じて、このビジョンの実現を図っていききたい」としており、市民本位で、しかも将来を見据えたものをめざしている。

「選べる窓口」では、カウンター窓口以外に電話窓口（これはコールセンターなる）、携帯端末窓口、インターネット窓口と選択肢を多様化し、同時に行政サービスの高度化を図ろうというものである。

札幌市や浜松市の取り組みは、単に行政サービスの向上にとどまらず、それを実現するためには、行政内部の改革と職員の意識改革を行ってはじめて可能となるものである。札幌市では、転勤族の多さ、観光都市であることなど、他の市町村より情報提供に関わる行政サービスの向上を意識する場面が多いということもあろうが、決して他ではまねのできないことというわけではない。このような取り組みが、一部の事例にとどまっているということが、現在の市区町村のレベルを示しているということもできる。

（続く）

注

- 1) IT leaders 特別レポート「電子政府・電子自治体プロジェクト、総額12兆円に対して希薄な存在感」<http://it.impressbm.co.jp/e/2009/08/28/1128>より。文中の引用は、いずれもここより引用。
- 2) 内閣官房 IT 担当室／総務省行政管理局 資料「平成20年度における行政機関に係るオンライン申請等手続きシステムの利用状況等調査の結果」参照。
- 3) IT leaders 特別レポート「グランドデザインの欠如と変革をもたらさない IT の関係」<http://it.impressbm.co.jp/e/2009/10/27/1351>より。
- 4) 「新潟県行政情報プラン2009-2011」新潟県
- 5) <http://www.tkc.co.jp/kaze/tokusyu01.html>
- 6) 財団法人自治体国際化協会「韓国で電子自治体が急発展した鍵」
- 7) 同上 1～3 頁
- 8) 同上 4 頁
- 9) 『地方自治情報管理概要——電子自治体の推進状況』（平成23年4月現在）ならびに同平成19年度版を参考にした。

電子自治体の可能性と課題 (4)

- 10) 同上 11頁
- 11) 『札幌市 IT 経営戦略』札幌市
- 12) 同上