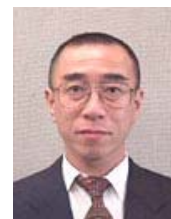


e-Japan 戦略を総括する－電子自治体の今後へ向けた提言

株式会社 富士通総研
第一コンサルティング本部公共コンサルティング事業部
事業部長代理 プリンシパルコンサルタント 榎並 利博



はじめに

2000年11月、政府のIT戦略会議・IT戦略本部合同会議は「5年以内に世界最先端のIT国家となる」という目標を掲げてIT基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）を制定し、翌年1月22日にはIT基本法に基づくe-Japan戦略を発表した。すなわち、ITを国家戦略として採択するという重要な決定が行われ、この数年最先端のIT国家となるべく国全体での取組みが推進されてきたのである。自治体の電子化を推進する電子自治体もその一環であることは言うまでもない。

さて、この戦略の目標年である2005年も終盤へと差し掛かっている。この5年間、e-Japan戦略は何をもたらし、電子自治体は社会にどのように貢献してきたのだろうか。電子自治体を中心にe-Japan戦略の5年間を総括し、電子自治体の今後を考えてみたい。

1. e-Japan 戦略の目的は達せられたか

2001年1月に発表されたe-Japan戦略においては、超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、電子商取引ルールと新たな環境整備、電子政府の実現、人材育成の強化という4つの重点政策分野が取り上げられた。電子自治体はこの「電子政府の実現」の一環として推進されることになったのである。

重点計画における施策として、行政情報のインターネット提供、申請・届出等のオンライン化、入札の電子化、内部事務の電子化などが掲げられ、2005年の姿として「原則として24時間、自宅やオフィスからインターネットを利用して実質的に全ての行政情報の閲覧、申請・届出等手続、手数料納付・政府調達手続が可能」となる社会を目指したのである（行政の情報化の目標としては2003年度）。そして、e-Japan戦略による2003年度を目標とした基盤整備の目処が立ち、基盤整備からITの利活用を目指したe-Japan戦略II（2003年7月）、戦略II加速化パッケージ（2004年2月）、IT政策パッケージ2005（2005年2月）と矢継ぎ早に利活用の施策が打ち出されていった。

では、その成果はどうだったのだろうか。アクセンチュアによる電子政府ランキングに

よれば、日本は17位（2002年）から、15位（2003年）、11位（2004年）、5位（2005年）と着実に順位を上げてきた。さらに、「日本のICTインフラに関する国際比較評価レポート」（総務省、2005年5月）によれば、「総合評価では日本は国際ランキングで全23国・地域中第1位であり、ICTインフラの「速さ」、「安さ」でも第1位と世界最先端レベルに到達した」と評価している。

これらの評価については「機能面だけしか評価しておらず、利用者の評価ではない」あるいは「普及度」、「社会基盤性」等のIT利活用についての評価が重視されていない」という批判的な見方もできるが、この5年間で確実に変わったことは疑いがない。5年前に現在のような携帯電話の普及と安価なブロードバンドが予想できたであろうか。さらに、法令や白書のみならず、政府の審議会や研究会の議事録や資料までもがインターネットで公開され、政府の動きが逐一わかるようになると予想できたであろうか。

このようにインフラ整備や情報提供という分野ではe-Japan戦略は大きな役割を果たしたと評価できるだろう。しかし、ITを活用するという分野においては課題が残っていることを認識しなければならない。人々がインターネットであることを意識せずに携帯電話で情報を調べたり、電子マネーであることを意識せずにカードで精算したりする一方、電子申請などの行政サービスはあまり利用されないという問題が起きている。また、せっかく整備した行政基盤が未だに有効利用されていないという問題もある。電子自治体を軸にこのあたりの問題を検証してみたい。

2. 基盤整備としての電子自治体の推進

本来の電子自治体とは、自治体の自立（自律）のために、ITをその手段として有効に活用していこうという考え方である。ところが、電子政府推進の一環として電子自治体が推進されたことにより、電子自治体は二重の意味を持つことになった。一つは、ITの最先端国家になるべく行政が主導して「行政手続きなどがインターネットで可能となる」ようなIT社会の国家基盤を整備するという意味である。もう一つは、自立（自律）のための手段としてITを活用するという本来の意味である。まず、第一の意味から検証してみる。

国民全員が家庭からインターネットで高度な取引を行い、サービスを楽しむことが可能なITの最先端国家を目指して、まずは行政が率先してIT社会の基盤となる電子行政基盤を構築してきた。具体的には、政府と自治体が協力して、2003年度までに住民基本台帳ネットワーク（以下、住基ネット）、総合行政ネットワーク（以下、LG-WAN）、認証基盤（公的個人認証）を整備し、これを基盤に行政の分野で様々なインターネット・サービスを提供して社会全体へあまねくITの活用を浸透させようとしたのである。

結論から言えば、ごく一部の住基ネットに反対する自治体を除き、この3つの基盤整備は着実に実行され、2003年度に全国ネットワークの完成を見た。しかしながら、モノ

を作ることと活用することのギャップが大きいと言わざるをえない。基盤構築はできたものの、その活用という面では大きく遅れているのである。

住基ネットはそもそも自治体のものであり、政府が利用する場合は法律に基づいた範囲でしか利用できない。つまり自治体が条例を制定すれば市民サービス向上や事務コスト削減のために住基ネットを利用できるのだが、それに積極的に取り組んでいる自治体はほとんど無いと言ってよい。わずかに兵庫県だけが申請時の添付書類削減や宛先不明者の住所確認に住基ネット活用の検討をしていると聞くのみである。

住基カードの交付枚数は、平成17年3月末で約54万枚と低迷している。人口比で15%、世帯比で1/3以上住基カードが普及している自治体がある一方、まったく普及していない自治体が多数ある。顔写真付の公的身分証明書として、(運転免許証を持たない)高齢者にとっては価値あるカードであるにも関わらず、それが国民全体に周知されていないという現実がある。

LG-WANについても、政府や自治体間の連絡事務に利用しているという声は聞くが、従来のインターネットの電子メールの範囲を超えていない。転入時の本籍地への通知業務や照会業務など、セキュリティが重視される連絡事務に有効に使えるはずが、依然として従来のまま郵送で行っている。

公的個人認証については、電子証明書の発行枚数が平成17年4月末で約8.4万枚とこれも想定を大きく下回っている。個人認証を利用できるサービスがまだ少ないからという見方もできるが、利用者が誰なのか利用環境は十分なのかなど、利用者の立場から利用勝手を考えなければ、利用者は増えていかない。

3. 自立(自律)のための電子自治体推進

電子自治体の本来の意味は、自立(自律)の手段としてのIT活用であり、筆者は常々3つの方向性と目的があることを主張してきた。一人一台パソコンの配備、庁内LANの構築、電子申請、電子入札などはこれらの目的に沿ったかたちで利用されてはじめて効果が現れる。

①行政経営にITを活かす

庁内にパソコンやLANなどのIT基盤を整備して職員一人一人が情報リテラシーを身に付け、内外の最新情報を入手するとともに積極的な情報発信を心がけ、現場の事務改善に取り組みながら、行政経営に関与していくという意味では十分に環境が整備されたと言えるだろう。特にホームページを活用した情報公開は自治体と市民との間だけでなく、自治体相互に良い影響をもたらし、経営改善に役立ってきたと評価できる。

ITを活用した入札・調達改革や事務集中化によるコスト削減など、一部の自治体ではプロセス改革を実践することで効果を上げており、BPR(業務プロセス改革)の意識も浸透してきたといえるだろう。行政評価とコスト管理を結びつけ、行政評価のシステム

化に取り組む自治体も出てきており、職員一人一人がデータに基づいた議論や判断を行い、行政の経営に関与していくことが期待される。今後の課題は、一部の自治体から全体へと拡大していくことである。

②市民との新たな関係構築にITを活かす

ホームページからいつでも必要な情報が入手でき、図書館サービス、施設予約サービス、申請書ダウンロードサービスなど市民に好評なインターネット・サービスが格段に拡充したと評価できる。その一方、電子申請システムを構築したものの利用率が低いという声を良く聞く。政府の施策として電子申請の数値目標やシステム構築の共同化が目的になってしまった途端、自らの自立（自律）や利用者の立場を忘れ、供給者側の論理だけで推進してしまったのではないだろうか。電子申請とはあくまでも既存の手続を抜本的に見直す契機として捉えるべきであり、利用者の声を聞いてBPRを行わなければ意味がない。電子化はその後の議論なのである。

市民と自治体がインターネットを通じて意見交換を行うことが可能となり、市民の行政参加が促進される。このような夢が語られ実行に移された例も多いが、必ずしも活発な議論が期待できるわけではなく、不本意なかたちで閉鎖された事例もある。これは民主主義の欠陥の一面として捉えるべきであり、長期的な視野で理想的なあり方を追求し続けていくことが大切であると考えます。

③地域経営にITを活かす

小さな自治体における成功事例がいくつかあるが、この分野はほとんど未開拓である。補助金を原資とした地域情報化という施策は過去に失敗している。政府の補助金に頼らず、自治体と地域が協力して新たな事業に取り組むことは一朝一夕にはできない。『社会変革する地域市民』¹で示したように、息の長い地道な地域の努力があつてはじめて新しいものが生まれてくる。

国や都道府県に経済政策を頼っていた自治体や、公共事業や大手企業に仕事を頼っていた地元企業がお互いに手を組んで地域として自立していくにはもう少し時間がかかるだろう。しかし、自治体が地元企業の育成に注力する、地元企業と新しいシステムを開発するなどの動きは着実に広がっている。厳しい時代の自治体の歳入を支え、地域経済を活性化させ雇用を確保していくためにも、何度失敗しても諦めず長い目で取り組んでいく必要がある。

4. 今後、電子自治体の推進はどうあるべきか

e-Japan 戦略の次の戦略については、第32回IT戦略本部（執筆時点では未開催）で基本方針が取りまとめられる予定であるが、ここでは電子自治体に焦点を当てて今後の推進方針を提示したい。

¹ D.Henton, J.Melville, K.Waleshによる共著。第一法規から出版。筆者が翻訳担当。

昨今の電子自治体政策で気になることは、共同アウトソーシング、レガシー問題、自治体E A、次世代地域情報プラットフォームなどI T投資削減一辺倒の施策が目立つことである。システムを共同化・共通化・標準化してI T投資を削減すること自体が問題なのではない。自治体にとってコスト削減は喫緊の課題であるからだ。問題は「I Tで従来の行政のしがらみを断ち切り改革を促す」という理念が忘れ去られているのではないかという懸念である。この理念なくしてはシステムを共通化・共同化し、効果的なI T活用を行うことはできない。事実、従来の業務プロセスを共同化することは困難を極め、実現していない。新たな業務プロセスを共同化して構築した例は電子申請であるが、利用率が低く無駄な投資という批判を免れない。

今後の電子自治体推進について以下の2点を提言する。

①市民参加で従来のしがらみを断ち切り、構築した電子行政基盤をしっかりと使うこと

住基ネット、L G-WAN、公的個人認証という3つの基盤が行政改革や市民サービス向上に役立つ重要な基盤であることを再度認識し、その積極的な活用を検討していくべきである。その方法論としては、市民参加によって利用者側の論理で実行していかななくてはならない。

公務員という狭い世界のなかの論理で、民間企業に勤務する市民の生活を便利にするサービスを構築できるはずがない。また、従来のしがらみのなかで行政内部だけで改革を実行しようとしても限界がある。市民と対話しながら検討していくことにより、おのずとI T活用のアイデアが広がっていく。例えば遠隔地にある戸籍の謄抄本を取り寄せるとき、通常は面倒な準備を行って郵送という手段で入手する。L G-WANを利用すれば最寄の自治体で即日入手することは可能なのだが、そのようなサービス検討も市民が参加してはじめて議論に上るだろう。

②市場化テストの中でI Tを活用していくこと

政府では官から民へという流れの中で、郵政の民営化はもとより市場化テストで官業を民間へ開放する政策を展開している。自治体としても今以上にコスト削減していくためには、市場化テストへの取組みが必至であり、すでにいくつかの自治体では動きが出ている。

従来I Tアウトソーシングという考え方はあったものの進展しなかった。I Tだけでなく業務を含めたかたちで委託できれば、自治体にとっては大きなコスト削減になり、事業者にとっても魅力が大きい。事業者として業務運用を含めて受託できれば、複数自治体の業務を受託し、業務運用を共通化することで大きなメリットが得られるからである。官業を民間開放することで地域の経済にも良い影響を与えることになるだろう。

次世代地域情報プラットフォームはその業務システム切り離しのための重要な基盤となる。業務システムの構築にベンダー間の競争原理を導入するだけでは、自治体にとって大きなコスト削減にはならない。業務と業務システムを同時に切り離し、市場化テストで民間企業へ委託することで自治体の大きなコスト削減を実現していくべきである。

おわりに

この5年間で重要な電子行政基盤が確立されたとは言え、市町村合併の騒動もあって本来のITの利活用はこれからである。今後の厳しい時代において、この基盤をうまく活用した自治体だけが生き残り、かつ発展していかだろう。行政だけでなく、市民や事業者が知恵を持ち寄り、地域でのIT利活用を模索していくことを期待している。