

わが国の電子政府推進政策の検証と今後の取り組むべき課題

2011 年 4 月

公益社団法人 経済同友会

目次

はじめに——本報告書の目的	1
1. 電子政府推進の経緯と現状認識	1
2. これまでの施策:その概要と評価(2001～2010)	4
2001 年から今日に至る 5 つの基本戦略について、3 分野での概括的な評価	
(1)国民の利便性向上	
(2)IT を活用した行政業務のプロセス革新(BPR)	
(3)電子政府推進体制の整備	
3. これまでの電子政府推進の問題点	7
(1)「利用者視点」が十分でない電子政府の推進	
(2)実行を担保する政治的意思の不在	
①政策目標の抽象化と先送りが繰り返された戦略と工程表	
②真の CIO の不在	
③政治的意思不在の好例:先送りされ続けた共通基盤である国民 ID 導入	
(3)司令塔として機能できない IT 戦略本部	
①IT 戦略本部と他省庁の関係	
②PDCA が回されてきたか	
(4)IT 技術特性を踏まえた統合的視点と政策実施機能の不在	
①アナログの組織・プロセスを電子化する愚	
②不十分な技術的検討・検証	
(5)電子政府の最先進国とわが国との比較	
4. 今後の取り組むべき政策	16
～「実行」を重視した政策・計画・組織をつくる	
(1)電子政府の停滞状況の打破に資する国民 ID の導入	
～発展可能な将来を見据えて国民IDを最短期間かつ最小コストで導入を	
①利用範囲は C 案に対応できるよう設定し、当面は B 案の範囲で実行する	
②セキュリティ、アクセス制御には最大限の配慮と対応策を	
③開発・導入コストと運用コストの透明性確保を	
④特命チーム(TF)の編成を	
(2)『電子政府推進基本法(仮称)』の早期制定	
①予算・権限の一元化	
②行政コスト削減目標を伴った計画策定の義務付け	
③「個人情報の二重請求の禁止」	
④情報公開の徹底	
⑤国と地方自治体との連携強化	
(3)真に機能する政府 CIO(最高情報責任者)の設置	
①政府 CIO の権限	
②政府 CIO に求められる要件	

はじめに——本報告書の目的

電子政府の推進は、2001 年の「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT 基本法）」の成立、「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）」の創設以来、我が国の IT 行政の大きな柱の一つとして位置付けられ、様々な推進策が講じられてきた。こうした政策に投じられた公費も決して小さくない。しかし、その進捗は芳しいとは言えず、国際的にも決して高い評価を得ていない。

なぜこのような結果になっているのかについて、客観的な検証と評価が行われ、その結果が政策の見直し・改善につなげられなければ、そうでなくとも厳しい財政状況の下で、更に効率の悪い行政投資が続けられるということにもなりかねない。

本部会においては、こうした視点から、過去 10 年間（2001～2010）の政策進捗状況を、特に、①国民の利便性向上、②IT を活用した行政業務のプロセス革新（BPR）、③電子政府推進体制の整備、の3点を評価軸としてレビューし、電子政府推進策が当初めざしていたような成果をあげられていない原因を検証し、現在でも依然として積み残されている重要課題を明らかにする。さらに、この結果を次年度以降の委員会活動に反映させることをも目的とする。

1. 電子政府推進の経緯と現状認識

電子政府の推進について、その大枠を定めたものは、2000 年 11 月に成立し、2001 年 1 月より施行されている「IT 基本法」である。IT 基本法においては、「国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資するため」行政の情報化を進める旨が定められており（同法第 20 条）、さらに、公共分野におけるサービスの多様化と質の向上のために情報通信技術を活用し、そのために必要な措置を講ずる（第 21 条）旨が定められている。

この法律で定められた目標を、もう少し平易に整理してみると、電子政府推進の目的は、進歩の著しい IT 技術を行政に積極的に活用していくことで、

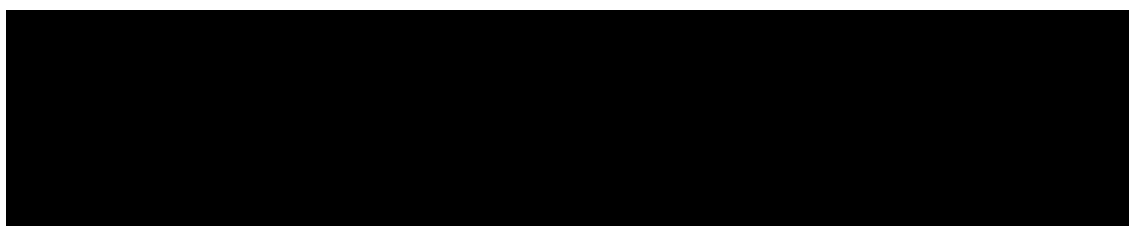
- ① 国民が多様なチャネルを通じて、国際レベルでも最高水準の行政サービスを享受することを可能にする。
- ② 行政業務プロセスの革新（BPR）を実現し、行政コストの大幅削減と手続きの透明化が促進されることで、効率的かつ信頼性が高い行政を実現する。
- ③ 行政情報へのアクセスが容易となることで、民間（国民・企業）がエンパワーメントされ、行政への参画（官民連携）と相互信頼の醸成を促進し、行政プロセスの透明化を実現する。

というように整理できるだろう。

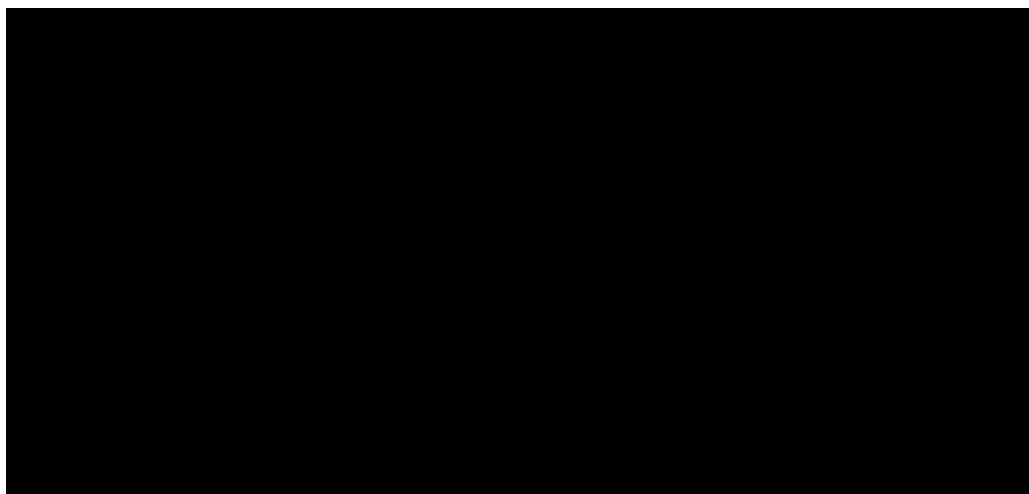
以上のような目的を掲げて電子政府の推進が図られ、また、相当巨額な予算(表—1)が投じられてきたにもかかわらず、「国連世界電子政府ランキング 2010(注¹)」(表—2)では、日本 17 位に対して韓国 1 位であった。政府や大学(注²)が実施したそれ以外の統計や白書を見ても、日本の評価は決して高くない。日本と韓国の両国間には行政制度に共通点が多いにもかかわらず、なぜ大きな差が生じたのであろうか。

そのような現状認識の下、以下では、我が国の電子政府関係施策を年代、項目を追って整理し、その概括的な評価を行う。

表—1 政府のIT関連予算総額と電子政府関連予算の推移

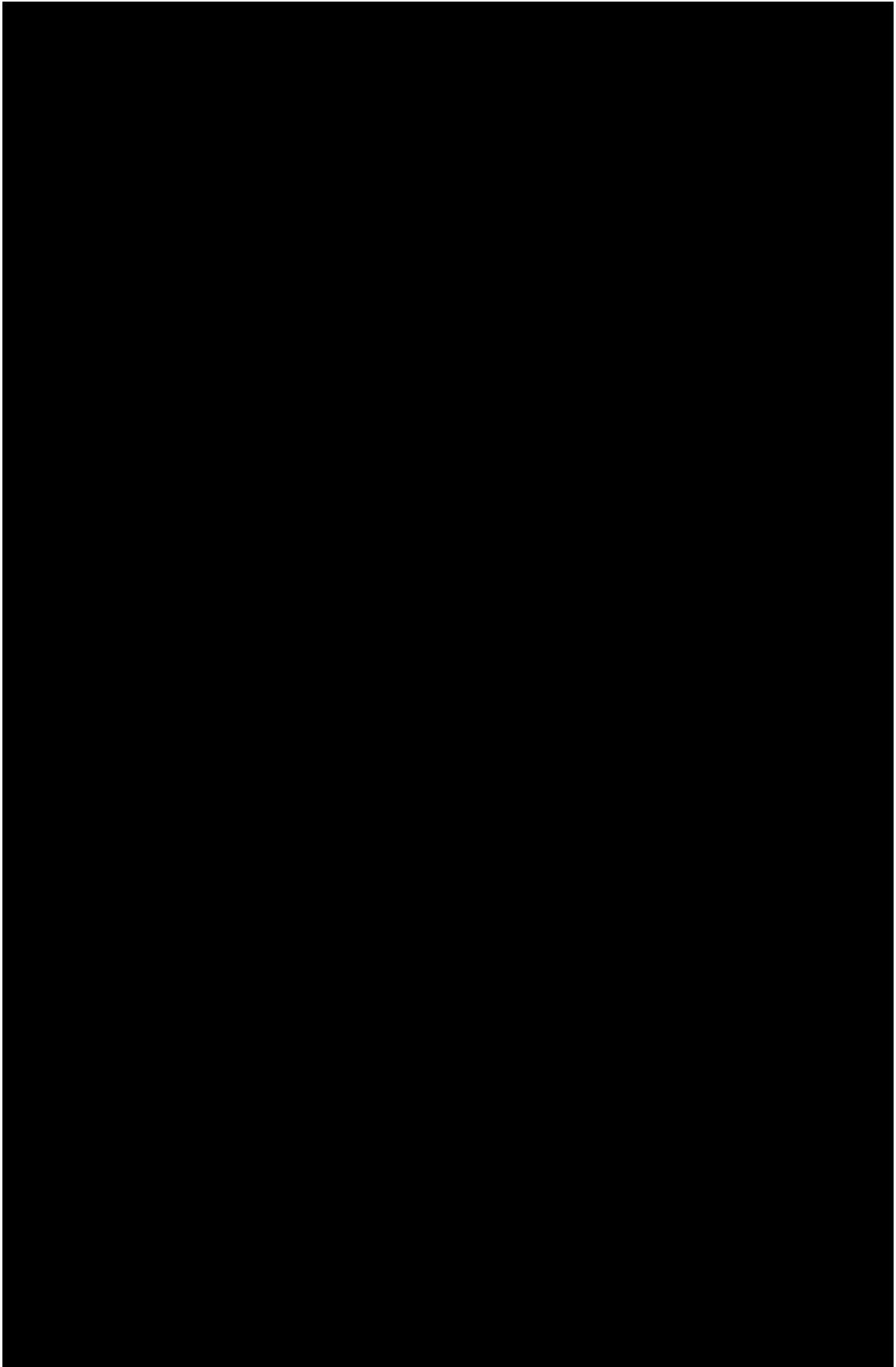


表—2 国連世界電子政府ランキングの推移



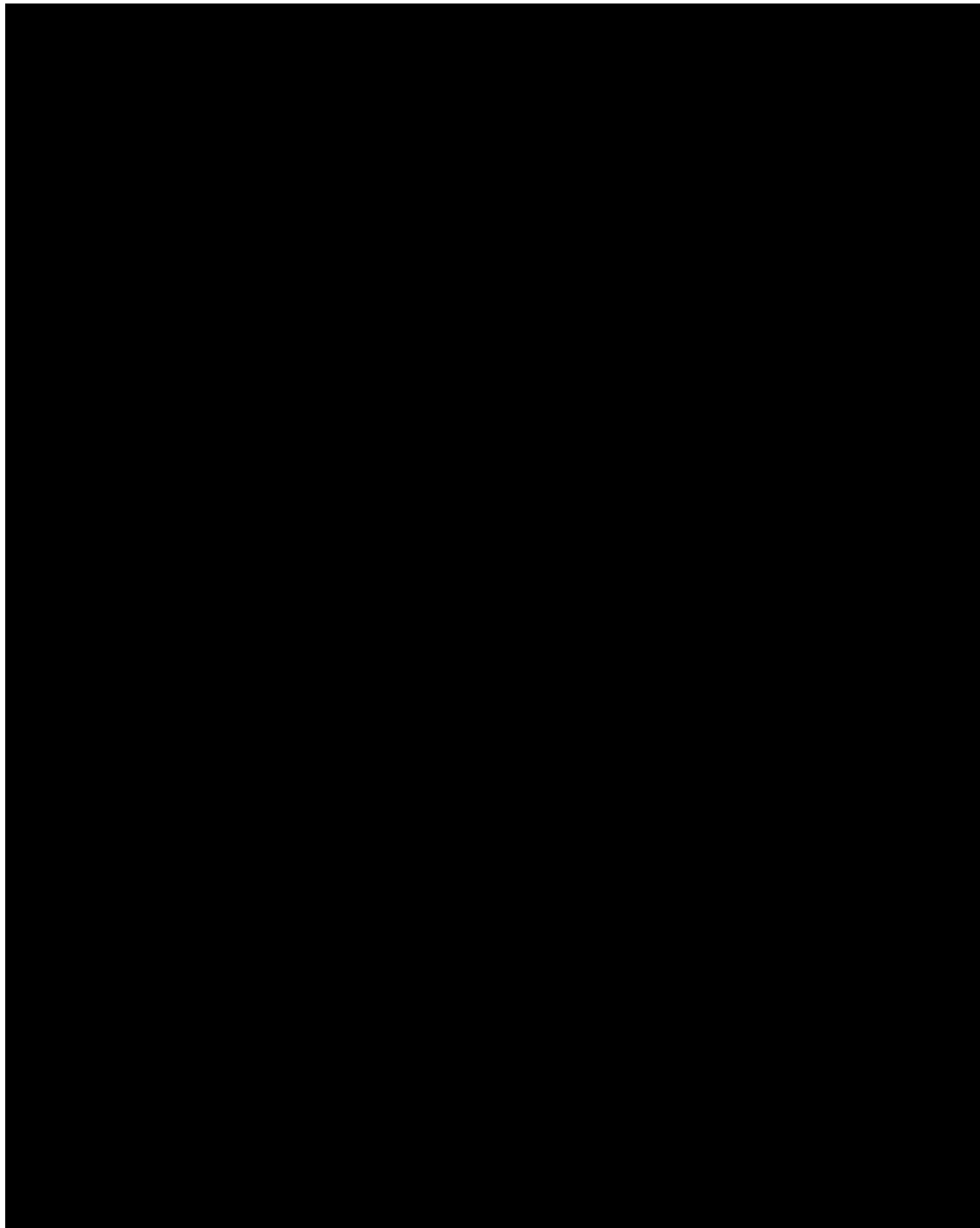
¹ 国連発表のランキング。評価基準項目は、①E-Government Index、②Online Service Index、③Infrastructure Index、④Human Capital Index、⑤E-Participation Index である。日本の総合比率は第 1 位の韓国に対して 0.7152 である。出典：<http://www2.unpan.org/egovkb/profilecountry.aspx?ID=85>

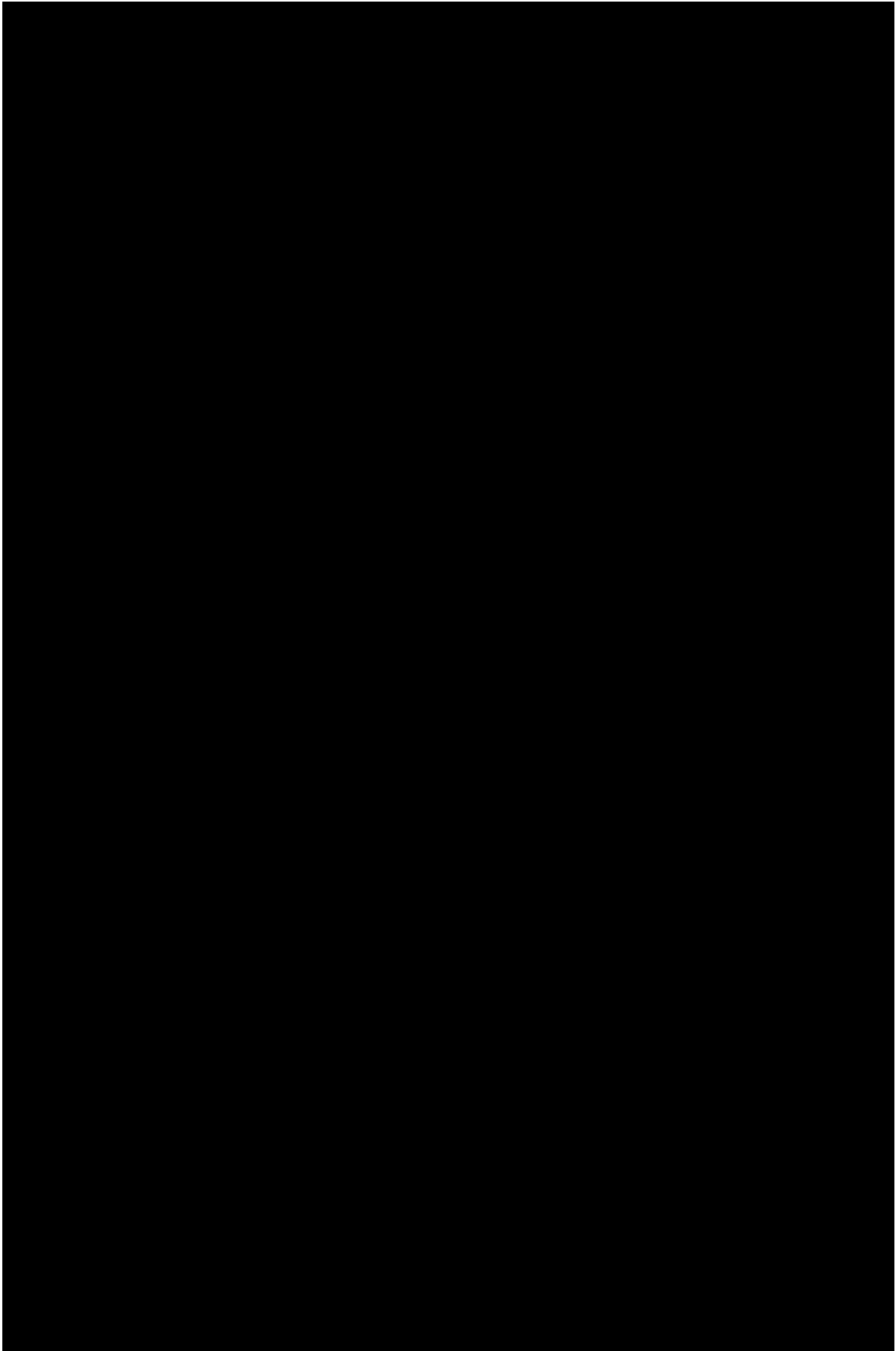
² 早稲田大学電子政府・自治体研究所の「早稲田大学電子政府世界ランキング 2011」では、日本の「行財政改革への貢献度(行政管理最適化)」や「IT による市民の行政参加の充実度」などの項目での評価が低かった。さらに、同様の傾向が 2010 年版情報通信白書の IT 利活用分野「3.政府の利活用」ランキングでも示されており、「公的部門での IT 利活用(電子政府)」が、諸外国と比較して大きく遅れていると評価されていると言えよう。

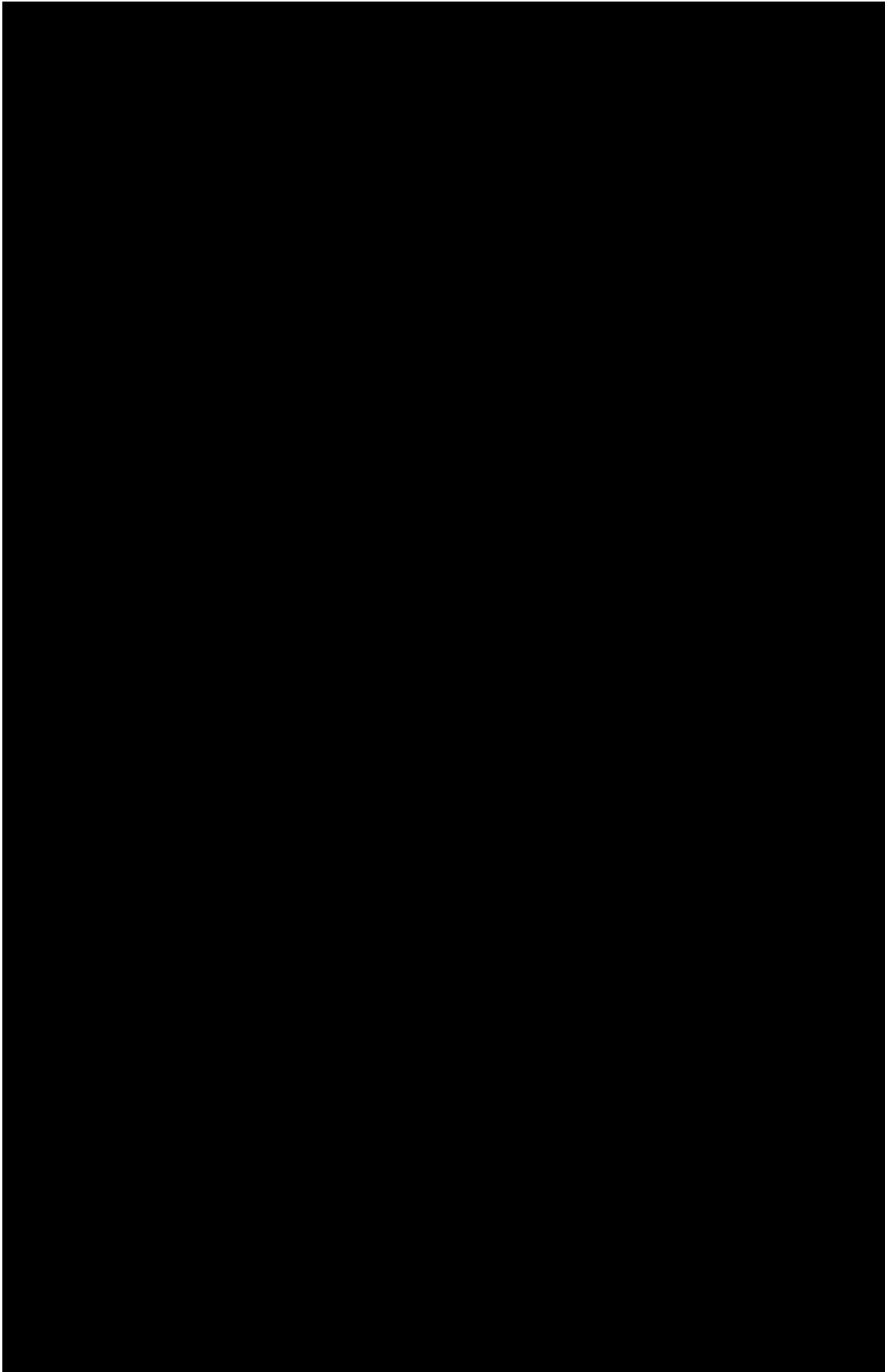


2. これまでの施策：その概要と評価(2001～2010)

IT あるいは電子政府に関して政府が策定してきた計画・戦略は数多い。ただ、IT 基本法に基づけば、政府は、3～6年毎に「基本的な政策」の計画を定めるとされており、そういう観点に立つと、表—3で示した5つの「戦略」が、この基本的な政策の計画であると考えられる(2000年のIT基本戦略は、翌年の「e-Japan戦略」に取り込まれているので、ここでは取り上げない)。その5つの基本戦略について、主要施策(目標)を(1)国民の利便性向上、(2)ITを活用した行政業務のプロセス革新(BPR)、(3)電子政府推進体制の整備、の3分野に整理した概括的な評価は、以下の通りである。







3. これまでの電子政府推進の問題点

前章の「これまでの施策：その概要と評価（2001～2010）」における政策レビューにて、明らかとなった電子政府推進での問題点は、以下の通りである。

(1)「利用者視点」が十分でない電子政府の推進

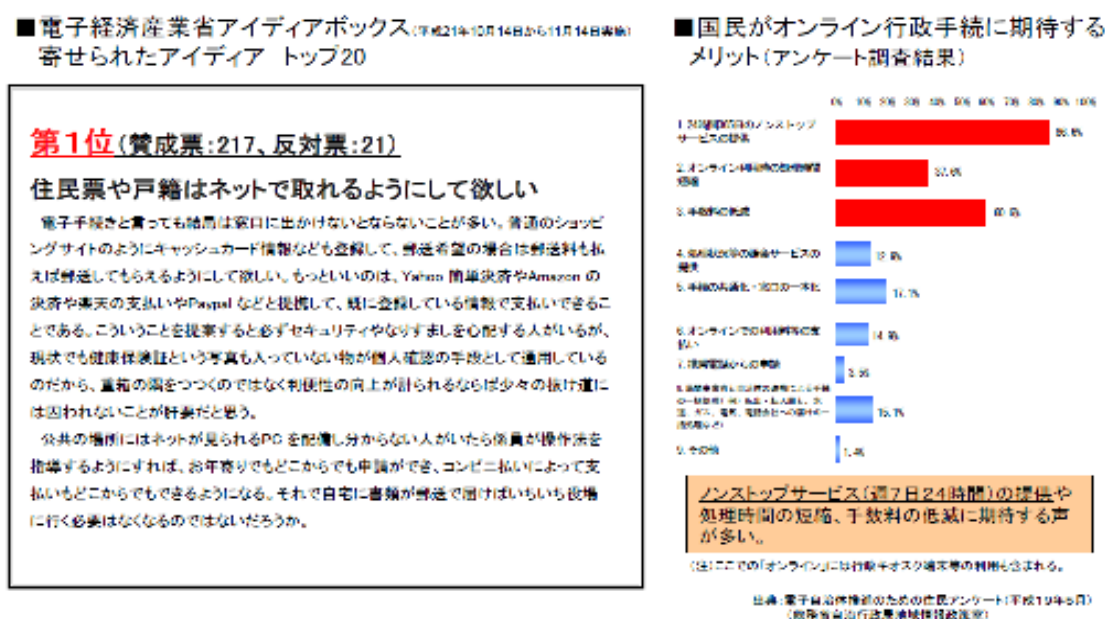
下記の電子政府に関する経産省と総務省が実施したアンケート結果によると、国民は「住民票や戸籍はネットで取れるようにして欲しい」「24時間・365日のノンストップサービスの提供（をして欲しい）」などについて、強いニーズがあることを示している。

例えば、ノンストップサービスについては、2003年の『e-Japan 戦略 II』に、「2005年度末までに総合的なワンストップサービスの仕組みや利用者視点に立った行政ポータルサイト等を整備する」と記されているものの、政府は依然として実現できていない。

その要因として、政府はこれまで様々な関連施策を実施してきたものの、提供者側（行政サイド）の視点（目線）による、「情報基盤整備（インフラ整備）」ならびに「既存の制度・手続きのIT化」などが中心であり、利用者視点（目線）からの電子政府の推進が十分ではなかったからである。

そのことは、電子政府評価委員会の2008年度報告書にも、「単に紙をベースにした既存の業務をシステム化するという発想ではなく、いかに利用者（国民及び企業）の利便性の向上を実現できるか、あるいは関係機関のコスト削減につながるかといった点に主眼を置くべきである」と指摘されている。

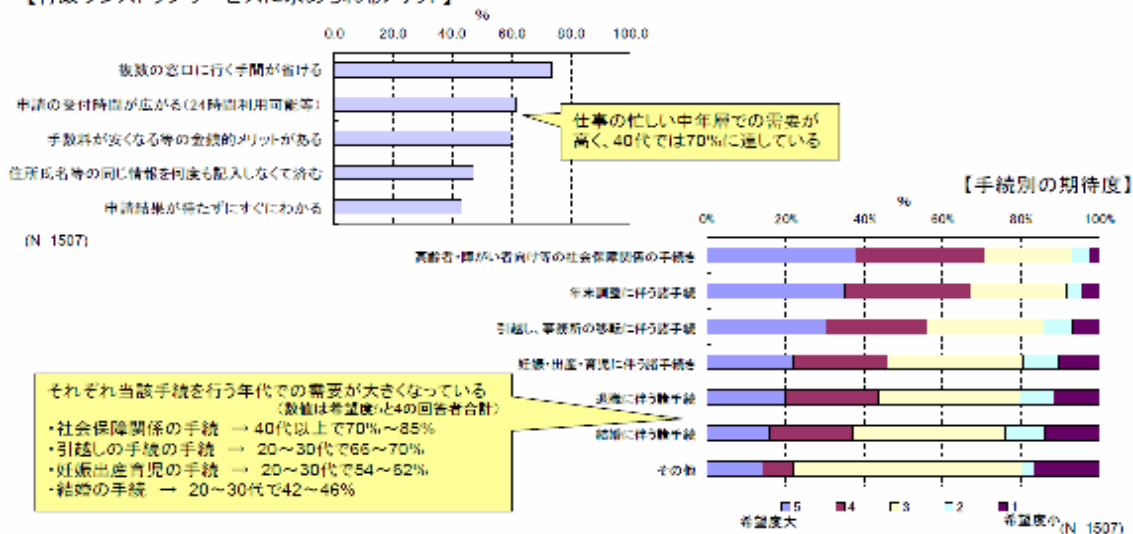
図—1 電子政府に関する経産省と総務省のアンケート結果



出典：IT戦略本部

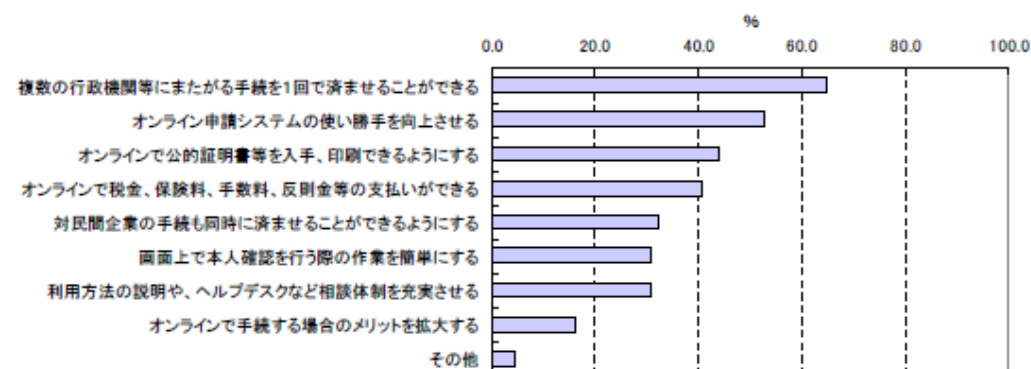
図—2 行政ワンストップサービスに関する各種アンケート結果

【行政ワンストップサービスに求められるメリット】



出典: IT戦略本部

図—3 電子申請に関する各種アンケート結果



出典: IT戦略本部

一方、韓国では電子政府による国民への行政サービスが非常に充実している。例えば、下記の表の通り、韓国ソウル市江南区では、「自宅等のプリンタで交付可能な証明書」は6種類(住民登録票謄本・住民登録票抄本・土地台帳謄本など)があるものの、日本では何れも実現できていない。また、韓国では行政情報の共同利用により、多くの行政手続きのワンストップサービスが運用されている。

住民登録謄本・戸籍謄本・印鑑登録・不動産登記・国民年金・国民医療保険など、多くの行政制度において日本と共通点が多い韓国では、既に電子政府では、高いレベルでの行政サービスの提供ができています。さらに、韓国政府の IT 関連予算は、例えば、「31 大重点計画」(2003~2007 年)では、総額で約 1 兆 1170 億ウォン(日本円で約 894 億円)のみであったことにも、留意すべきである。

(1) 共同利用の対象となる行政情報
(拡大目標の70種類)

出典・IT戦略本部

①政策達成目標の先送りが繰り返された戦略と工程表

例えば、「行政手続のワンストップサービス」に関しては、2001 年の『e-Japan 戦略』では、「2003 年までに国が提供する実質的に全ての行政手続きをインターネットで可能とする」と記されていたが、目標期限は達成されず、その後、2003 年の『e-Japan 戦略 II』では、「2005 年度末までに総合的なワンストップサービスの仕組みや利用者視点に立った行政ポータルサイト等を整備する」と修正され、2006 年の『IT 新改革戦略』では、「国・地方公共団体に対する申請・届出等手続におけるオンライン利用率を 2010 年度までに 50%以上とする」と目標が後退した。政権交代後の 2010 年に取りまとめられた、直近の『新たな情報通信技術戦略』では、「業務プロセスを徹底的に見直すという考え方の下、オンライン利用に関する計画を 2010 年度中に取りまとめる」と、さらに目標が曖昧になっている。

9

「5年以内に世界最先端の IT 国家となることを目指す」という大目標の下、「5年以内に超高速アクセスが可能な世界最高水準のインターネット網（少なくとも3000 万世帯が高速インターネットアクセス網 に、また 1000 万世帯が超高速インターネットアクセス網 に常時接続可能な環境）を整備する」とか、「2003 年に1998 年の 10 倍を大幅に上回る電子商取引市場を実現する」、「2003 年度には電子情報を紙情報と同等に取り扱う行政を実現する」などのように、実現できたかどうかは別にして、具体的なターゲットを設定して明確で強力な政策目標と意思が掲げられている。森喜朗総理大臣が 2000 年臨時国会における所信方針演説において、「IT」という言葉を繰り返し述べるなど、政治の強い意思も明らかであった。しかしながら、その後の歴代政権下では、明確なメッセージは発信されていないため、政治的意思は感じられず、政策目標も利を追う毎に曖昧なものへと置き換えられてきている。

②真の政府 CIO の不在

政治的意思の不在を象徴するのが、真の意味での「政府 CIO（最高情報責任者）」が不在という事実である。

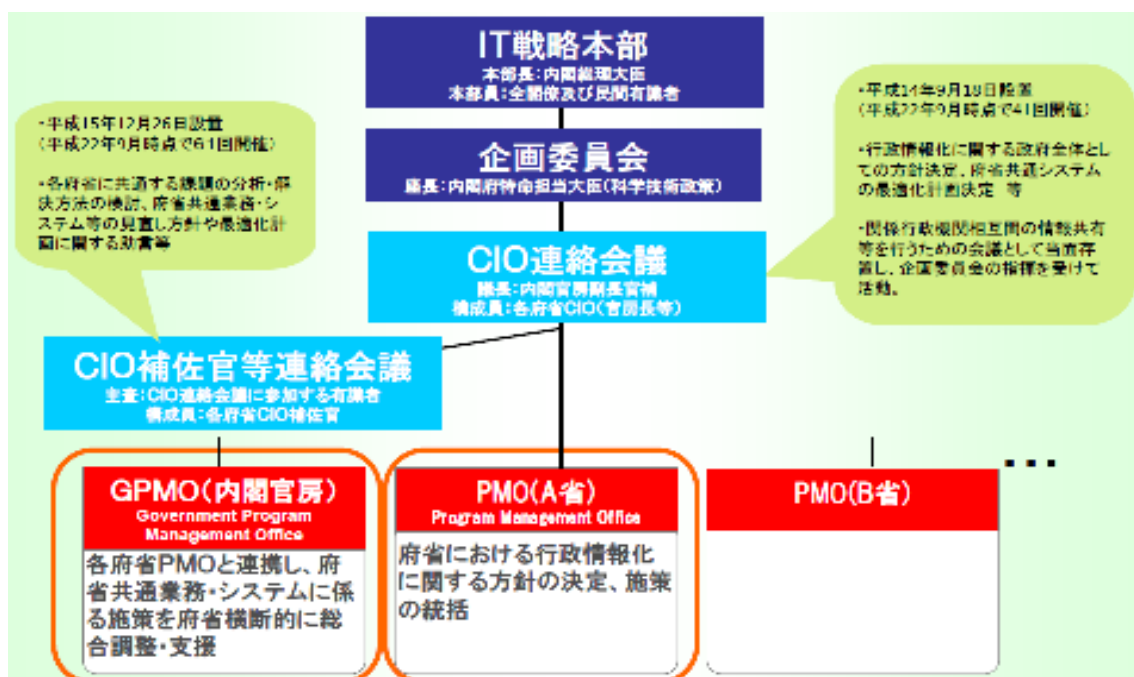
企業経営においても、経営トップに明確な意思がなければ、CIO は形式的な存在となり、実質的には機能しない。ITが企業活動・経済活動に重要な役割を占めることが認識されるようになると、多くの企業で「IT戦略」の経営的位置づけは引き上げられ、CIO の任命、権限強化、あるいは、そのあり方の見直しなどが絶えず行われている。昨今の幾つかの事象を見れば明らかなおと、ITの問題・課題は、企業活動の死命を握る場合すらある。こうした「技術や環境の変化」が明確に認識され、「変化に即した対応」が必要なのは、何も民間の経済活動に限られたことではない。例えば、e-Japan 戦略が策定された、2000 年当時、個人の金融取引や消費活動を 24 時間 365 日、自宅で実施するということは到底不可能であった。しかし、今日、その多くは実現され、銀行取引やショッピング、レジャー・サービスの予約など多くの経済活動は在宅で実現可能である。これを考えれば、2000 年当時「世界最高の電子政府、24 時間 365 日の電子行政サービスの提供」という目標は、十分先進的なものであったし、方向も間違えていたわけではない。問題は、「その前進が、（使用された費用に比べて、あるいは民間部門と比べて）あまりに遅い、あるいは、殆ど進んでいない」という実状なのである。これは、「政策の方向」は正しくとも「それを推進する意志が欠如していた、あるいは、薄弱であった」と考えられても仕方ない。

政府はこれまで、各府省庁に CIO、CIO 補佐官、PMO（プログラム・マネジメント・オフィス）を設置し、IT戦略本部とその下に置かれた CIO 連絡会議が、電子政府の企画・立案・推進を担うべく体制を整備してきた（図—1 参照）。すなわち、形式は整備されてきている。しかし、そもそもIT戦略本部に予算と権限が一元化されておらず、政府として全体最適化を図ることは困難であり、現行の体制が十分に機能しているとは言えない。これは、形式を機能させる実質的な権限の付与や

人的資源の配置がされていないのが最大の理由であろう。

自民党連立政権下の歴代内閣では IT 担当大臣は任命されていたものの、徐々に「兼務化」されていき、更に、民主党連立政権下では不在となり、現在は「文部科学大臣／内閣府特命担当大臣（科学技術政策）」の所掌業務の一部として位置づけられている。結果として、もともと不十分だった電子政府の司令塔機能は、ますます弱体化し、今や、政策推進のための政治的リーダーシップは、到底発揮できる状況ではない。つまり、政策的優先順位自体が相対的に低下してきているのである。

図—4 我が国の電子政府の推進体制（現行）



出典：IT戦略本部

③政治的意思不在の好例：先送りされ続けた共通基盤である国民IDの導入

政治が決断しないために、進捗が遅れ、結果として相当な行政のロスを招いたと考えられる典型例が国民IDの問題である。国民IDの導入は、電子政府を支える共通基盤であり、電子政府を推進するのであれば、最重要かつ最優先政策として取り組むべきものであった。しかし、所得を正確に捕捉されることへの抵抗、個人情報保護の観点からの懸念など、一部の国民からの反発を恐れ、国民IDの導入は今日に至るまで先送りされてきた。

その結果、行政手続きのワンストップサービスなどは遅々として進展していない。また、政府内で様々なシステムがそれぞれ異なる形で国民に関するデータを保有している状態で、その連携も突合も行われていないため、国民には余計な入力やデータ入手の手間と時間を生じさせるとともに、システムの維持メンテナンスや、事後的なデータ不整合の是正などに膨大なコストが必要な事態を招いて

いる。「年金について 5000 万件もの行方不明のデータが存在し、年金を受領できる筈の人が受け取れていない可能性がある」「坂本龍馬よりも年長の日本人が生きていることになっている」といった事態は、その典型であり、整備された国民 ID に基づき、各種の情報システムの間の突合・調整が十分に行われていれば、少なくともこうした国民的なロス、行政の不整合は相当程度回避できた筈である。

ようやく、政府は「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」(2011 年 1 月 31 日政府・与党社会保障改革検討本部決定)に基づき、内閣府「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」において、2015 年 1 月(注³)の利用開始を目指し、番号制度の制度設計が本格的に議論されている(図—5 社会保障・税に関わる番号制度:利用範囲をどうするかをご参照)。

しかしながら、政府は対象範囲を、C 案:スウェーデン型「幅広い行政範囲で利用」ではなく、B 案(税と社会保障)での、限定した分野での導入を検討している。最初の導入が限定された分野から開始されることは問題ないが、将来を見据えた制度とシステムの設計を誤ると、将来的な拡張ができず、また、今度は「社会保障・税」と他システムの間の不整合(例えば各種手当での支給など)が発生する可能性があるという点は、十分留意されるべきである。

図—5 社会保障・税に関わる番号制度:利用範囲をどうするか



出典: 社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会

³今後のスケジュールとして、2011 年 6 月「社会保障・税番号大綱」(仮称)の公表、秋以降可能な限り早期に「番号法(仮称)」案、関係法律の改正法案を提出、2014 年 1 月第三者機関設置、6 月全国民に「番号」配布(ICカードの国民への配布を検討)、2015 年 1 月税務分野等のうち可能な範囲で利用開始、以降段階的に範囲を拡大することを予定している。

(3)司令塔として機能していない IT 戦略本部

①IT 戦略本部と他省庁との関係

2000 年に制定された「IT 基本法」の第 25 条・第 26 条において、施策を迅速かつ重点的に推進するため、内閣に IT 戦略本部を設置し、重点計画を作成し、及びその実施を推進すると規定されている。現在の IT 戦略本部の所掌業務では、「電子政府の総合窓口 e-Gov」などの一部の業務を除くと、政策を実行する組織や各府省庁に対する指導力を有していない。

このため、各府省庁の垣根を超えて行政プロセスの見直しや統一化を図ることは困難であり、各府省庁は、独自に「IT 化の予算」を確保し、「行政業務の IT 化」を実施している。その結果、各府省庁のシステムのアーキテクチャやデータ仕様は全く不統一で、同じようなデータを幾つものシステムがそれぞれ保有し、その更新や再構築のために多額の費用が重複投資されるだけでなく、国民や企業の利便性は向上しないといった状況になっている。

また、総務省(旧行政管理庁)にも、政府の情報システムや個人情報に関する調整部局が存在しているが、一府省庁である総務省が総合調整機能を持つには限界があり、十分な指導力が発揮できているとはいいがたいのが、現状である。さらに、中央政府(各府省庁)と地方自治体が一体となった電子政府化についても、IT 戦略本部と総務省がそれぞれ所管していることから、推進が遅れている。

②PDCA が回されてきたか

司令塔としての大きな役割として、各戦略・計画・プログラムの PDCA を回すことが必要であるが、他の政策同様、真の意味での PDCA は回っていない。

『e-Japan 戦略 II』では評価専門調査会が設置され、5 回の中間報告書を経て、2005 年 12 月には報告書が取りまとめられた。『IT 新改革戦略』では電子政府評価委員会が設置され、2006 年度から 2008 年度については、毎年評価報告書が作成され、施策の進捗状況が公表されている。各報告書で指摘された達成出来ていない、あるいは、進捗状況が遅れている施策については、翌年度の「重点計画—200X」が策定され、フォローアップが行われており、PDCA サイクルは十分とは言えないかも知れないが、一時、機能していた。

その一例として、2008 年度の電子政府評価委員会では、「オンライン利用拡大行動計画」について検討を行い、利用率が低く申請 1 件あたりのコストが高額であることや、利用件数の向上等の見込みや今後の改善方策の有無等を勘案した結果、運営管理コストが国民の便益を上回ることから、文部科学省と防衛省の 2 システムを停止させたことが挙げられる。

しかしながら、それ以降の各戦略下では、評価委員会などが有効に機能していなかったり、もしくは、設置されていない結果、定点的な進捗状況評価が政策に反映されておらず、PDCA サイクルは機能していない。

(4) IT 技術特性を踏まえた統合的視点と政策実施機能の不在

①アナログの組織・プロセスを電子化する愚

政策投資金額に比べて、電子政府推進策が十分な成果を上げていない一つの理由は、IT 技術が「膨大な量のデータを高速・正確に処理し」、かつ、「距離の制約なく多数の人・拠点をつなぐことができる」という特性を持ち、かつ、その分野では日進月歩の技術進歩が進んでいるにも関わらず、それが「政策実施」の段階で、従来のアナログ行政の視点に引きずられ、アナログの組織・アナログの行政プロセスをそのまま電子政府に持ち込んだためではないかと考えられる。このため、「縦割りの弊害」「硬直的な予算と執行」といった、かねてから指摘されていた行政上の課題が、そのまま電子政府にも持ち込まれてしまっている。

その典型的な例が、先に述べた住民基本台帳、税、戸籍、社会保障といったシステムの不整合である。

また、転居・転出などの際のワンストップサービスについて、政府の取り組みが遅々として進まない一方で、経済産業省が実施した「引っ越しワンストップ」の実験では、公共部門は水道事業のみの参加であったのに対し、電力・ガスといった公益企業や引っ越し事業者などの民間部門の多くが参加し、その利便性について一定の評価が得られたという事例は、象徴的な出来事であろう。

民間部門において IT は、むしろ「こうした硬直化の打開」のための武器として使われることを考えれば、単に「今ある行政プロセスの電子化」を行うだけでは十分でないどころか、現実の非効率な行政プロセスを固定化させることにもなりかねず、総括的な視点からの「行政業務プロセスの革新(BPR)」を伴いながら電子政府化(IT 化)は推進されなければ意味はない。

②不十分な技術的検討・検証

また、「電子政府の推進」にあたって、技術的な検討・検証が十分行われてきたかについても、疑問が残る。すでに何度も指摘されてきたことだが、政府の巨大な行政情報システムは、依然として巨大なコンピュータを中核としたレガシーな技術で構成されているものが多い。他方、近年世界で見られるような、インターネットを介した SNS など、社会を変革させるほどの大きな動きは、最新の技術で全面武装されている。また、クラウドコンピューティングなど新しい情報インフラ技術も普及しつつある。従来型の技術で、新しい動きに対応することが不可能という訳ではないが、それには大きなコストや時間がかかりがちであることに留意すべきである。

なお、新技術への移行の際には、IT 関連企業(ベンダー)の行政機関(行政情報)の囲い込みによる諸課題(情報システムと行政情報の著作権の帰属問題など)について、費用対効果・セキュリティー・利便性の観点から、適宜、柔軟にシステムの見直しが可能となる環境整備についても、検討が必要である。

(5) 電子政府の最先進国とわが国との比較

以上のような評価を国際的な視点から検証するために、2010 年の同ランキング第 1 位である韓国と第 17 位であるわが国を比較してみると、問題点は一層明確になってくる。韓国とわが国の比較をすると、一番評価の差が顕著なのは、「オンラインサービス」の部分である。例えば、「週 7 日 24 時間での利用可能な納税・ID カード申請・各種免許の更新などの行政サービスの提供」の評価項目では、わが国は、韓国から大きく引き離されている。すなわち、先に述べたように「国民の利便性向上」といった点でのかい離が著しい。

韓国が同ランキングでの順位を大きく上げてきたのは、ここ数年の間である。この間の韓国の政策を見れば、わが国がとるべき「具体的な政策アクション」についても有意な示唆が得られてくる。こうした視点から考えると、韓国の政策として注目されるのは 2001 年に制定された電子政府法であり、また、同法において整備と利用が定められている国民 ID である。

表－5 韓国電子政府法の要旨

■電子化文書を前提としている

第 8 条：行政機関の主要業務は電子化を原則とし電子的処理が可能な業務は電子的に処理される

第 33 条：行政機関への申請事項は、地方自治体を含む関係法令に関わらず電子文書で申請可能

■行政へ出向かずに申請可能な環境を提供

第 34 条：行政機関は、民願者が当該機関を直接訪問しなくても民願業務を処理することができるように関係法令の改善、必要な施設及びシステムの構築等諸般措置を準備する

第 37 条：行政機関は、国民生活と関連した行政情報等をインターネットに掲示する方法で国民に提供する

■行政情報を共同利用することが原則

第 11 条：行政機関は、収集・保有している行政情報を他の行政機関と共同利用しなければならず、他の行政機関から行政情報の提供を受けることができる場合には、同一内容の情報を別に収集しない

■重複投資の禁止と標準化の推進

第 13 条：行政機関がソフトウェアを開発する場合には、重複開発とならないような措置を採らねばならない

第 25 条：電子公文書、行政コード及び行政機関において共通的に使用される行政業務用コンピュータ等の標準化のために必要な措置を採る

■電子政府成果の評価と公開の義務化

第 46 条：中央事務管掌機関の長は、各行政機関が推進した電子政府事業を総合評価し、その結果を情報化推進委員会及び国会に提出

出典：NPO 法人東アジア国際ビジネス支援センター

韓国の場合、こうした法令によって「原則電子化(電子化しない場合に、その正統性の立証が政府側に義務付けられる)」との方針が、実行担保され、また、推進力を持たされている。

特に、同法で規定された①「行政情報の共同利用の原則(情報の二重請求の禁止)」(第 11 条)、②「重複投資の禁止と標準化推進の原則」(第 13 条・第 15 条)、「電子政府成果の評価と公開の義務化」(第 46 条)などは、「国民の利便性向上」「IT を活用した行政業務のプロセス革新(BPR)」「電子政府推進体制の整備」の上で、強力な推進役となっている。

一方、わが国では韓国の電子政府法に相当するのが、2000 年に制定された IT 基本法である。しかしながら、目指すべき理念、IT 戦略本部の設置、計画の策定は規定されているものの、この計画を実現していくための強制規定は IT 基本法には存在しない。このため、わが国では実現のための担保力を持たない計画の立案と改正が繰り返されているとも考えられる。

4. 今後の取り組むべき政策

(1) 電子政府の停滞状況の打破に資する国民 ID の導入

～発展可能な将来を見据えて国民IDを最短期間かつ最小コストで導入を

電子政府をめぐる停滞状況を打破するために、政府は共通基盤となる国民IDの導入を最優先課題として取り組むことが求められる。

現在、政府は「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」(2011 年 1 月 31 日政府・与党社会保障改革検討本部決定)に基づき、内閣府「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」において、番号制度の制度設計を検討している。

国民 ID 制度は電子政府推進に不可欠な基盤であり、最優先重要課題である。システム構築は最短期間で、最小コストにて行うべきであり、政府は目標とする 2013 年までの導入を、必ず達成すべきである。

その制度設計に際し、以下の項目に留意すべきである。

①利用範囲は C 案に対応できるよう設定し、当面はB案の範囲で実行する

国民 ID の利用範囲については、政府には膨大な不稼働行政情報資産が眠っており、それを適切に開放するだけで大きな市場が生まれ得ること、すなわち情報資産の活用による新市場(ビジネス)の創造(例えば、レセプトのオンライン化)が期待できることから、システムは当面の利用範囲のみに関わらず、発展可能な将来を見据えた設計を行った上で、優先順位の高い分野から実装すべきである。

したがって、C 案:スウェーデン型「幅広い行政範囲で利用」に、最短期間、最小コストで移行可能な精度・システムの設計を行う前提で、実行に当たっては、当面はB案(税と社会保障)を利用分野として優先させるべきである。

②セキュリティ、アクセス制御には最大限の配慮と対応策を

番号制度のセキュリティ、アクセス制御については、「国民自らが情報活用について、一定のコントロールが可能であること(行政機関が保有する自己に関する情報について、国民が内容を確認できる仕組みの整備)」「偽造・なりすまし等の不正行為を防ぐこと」「目的外利用の防止を原則とすること」など、最大限の配慮と対応策が必要である。具体的には、現行の個人情報保護法の見直しの動きも踏まえ、行政機関による運用やアクセスの状況を監視する第三者機関を創設するのも一案であろう。

③開発・導入コストと運用コストの透明性確保を

内閣府の社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会「中間取りまとめ」(2010 年 6 月)には、現在、数千億のコストが必要との推計が公表されているが、その算出根拠も不明であり、実現方式と投資の妥当性の判定は不能である。専門家による深い検討を行った上で、再度積算をし直して、政策判断の材料に資するべきである。当然のことながら、制度導入に際しては、開発・導入コストと運用コストの透明性確保を図るべきである。

④特命チーム(TF)の編成を

行政機関の政策担当者は通常2～3年程度で人事異動が行われるが、政府の政策推進体制を確保するために、システム完成まで責任者や主要メンバーを固定した、特命チーム(TF)を編成することが求められる。

(2)「電子政府推進基本法(仮称)」の制定

「IT 基本法」と対をなし、これに謳われた理念を実際に実行していくための、「電子政府推進基本法(仮称)」を制定すべきであると考えられる。「IT 基本法」には、その目指すべき理念や、計画の策定は謳われているが、逆に、同法に基づいて作成された計画が遅れ、あるいは、実現されなくとも、何の法的な問題も生じない。つまり「実行のための強制力、或いは推進力」は存在しないのである。こうした状況を踏まえ、「やると決めたことは、法的な執行力をもって実現させるための推進法規」が必要ではないかと考えられるのである。

自民党連立政権下、2008 年 6 月に発表した「IT 政策ロードマップ」には、「行政事務の電子的処理を原則化するとともに、行政手続のオンライン利用を飛躍的に拡大し、次世代のワンストップ電子政府の実現に資する基盤を整備するため、行政手続オンライン化法を全面改正することにより、電子政府を強力に推進するための新たな通則法を整備する。また、我が国全体として電子政府を総合的に推進する『司令塔』機能も併せて強化する」と記され、法案の準備も検討されたが、結局、2009 年度の通常国会に法案は提出できずに、今日に至るまで通則法(基本法)は制定されていない。

また、民主党の一部には、議員立法で政府 CIO の設置を目的とした関連法案を、議員立法で成立を図る動きもある模様である。

ただ、これらの立法構想は、電子行政推進のための一断面を切り取った法令に過ぎないとも考えられ、電子政府の実現に対する政治的意志を明確にし、政策推進体制の再整備と強化を図るためにも、より総合的・統括的な「電子政府推進基本法(仮称)」の早期制定をめざすべきである。

その際、同法には以下の内容を盛り込むことが求められる。

① **予算・権限の一元化:**

政府 CIO 及びそれを支える組織に電子政府関連予算の計上、または調整権限を一元化し、各府省庁に対して全体最適化と進捗状況管理が可能な体制を構築する(政府 CIO、新 IT 戦略本部など)。

② **行政コスト削減目標を伴った計画策定の義務付け:**

行政業務プロセスの革新(BPR)を徹底するため、行政コスト削減目標の策定を義務付け、電子化関連予算の計上とリンクさせるといった仕組みを構築する。場合によっては、これに加え、行政文書、予算書、公会計資料の統一化、ならびに、行政情報資源の共通化と共有化を促進させるための「BPR 推進法」を制定するのも一案である。いずれにせよ「行政電子化」を「BPR の推進」と強制的にリンクさせていくためには、何らかの法的枠組みによって、これを担保することが必要である。

③ **「個人情報」の二重請求の禁止**

「電子政府推進法」に基づき、少なくとも電子化されたシステムに登録されている個人情報の二重請求を禁止する。それで十分担保されない場合には、行政機関間の情報連携の促進と、行政手続における添付書類を削減するために、「個人情報二重請求禁止法」の制定も検討されるべきである。

④ **情報公開の徹底:**

IT 関連入札の結果だけでなく IT 関連予算の費用対効果を、「日本版 usaspending.gov(IT Dashboard)(注⁴)」の Web Site で公表するなど徹底した情報公開と、政策評価(PDCA サイクル)の強化を図る。

⑤ **国と地方自治体との連携強化**

国と地方自治体を含めた電子政府の全体最適化を図るため、予算・政策・進捗状況管理などを、定期的に協議する場を設定する。

⁴ ITダッシュボードは、政府支出の中でも特にIT関連事業への支出・効果・進捗状況に関する情報を省庁・事業分野別に提供しているサイトで、IT投資プロジェクト7,000件以上の概要(主要プロジェクト800件については詳細情報)を公開している。

(3) 真に機能する政府 CIO の設置

政府はこれまでに各府省庁に CIO の設置、CIO 補佐官の設置、PMO の設置等の施策を推進してきたものの、十分に機能していない。現在、政府は政府 CIO (注⁵) の設置を検討しているが、屋上屋を重ねるような形式的なポストにならないようにすべきである。

例えば、表－5の通り、政府のIT関連予算要求は各府省庁の縦割りで行われているが、全体最適化を図るためには政府 CIO の下に、一元化を図ることが求められる。

表－6 高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する平成 22 年度予算について

	平成21年度 予算額 (千円)	平成22年度 要求額 (千円)	平成22年度 予算額 (千円)
内閣官房	15,747,192	18,105,816	17,786,229
内閣法制局	134,224	120,279	120,279
人事院	1,819,554	1,667,988	1,667,988
内閣府	6,631,791	7,345,753	6,439,552
宮内庁	370,051	352,117	334,421
公正取引委員会	256,751	261,189	271,374
警察庁	50,139,941	46,103,377	45,714,037
金融庁	3,171,283	3,370,449	3,084,674
消費者庁	612,368	766,544	759,654
総務省	150,926,062	148,128,646	134,824,571
法務省	73,707,561	69,026,481	66,777,706
外務省	21,467,160	20,792,734	20,431,964
財務省	92,360,929	90,534,421	88,530,808
文部科学省	81,639,332	81,979,825	75,008,017
厚生労働省	259,779,450	223,208,054	208,946,911
農林水産省	25,236,744	18,620,096	16,232,926
経済産業省	63,730,393	61,857,207	55,720,175
国土交通省	88,261,269	70,975,279	66,440,787
環境省	1,848,199	2,220,988	2,106,923
防衛省	166,104,027	164,110,162	158,275,128
合計	1,103,944,281	1,029,547,405	969,474,124

出典:IT戦略本部

したがって、政府 CIO の設置にあたっては、①政府 CIO の権限、②政府 CIO に求められる要件(資質など)は、以下のようにすべきである。

①政府CIOの権限:

各府省庁と各地方自治体を含めた、電子政府関連政策の全体最適化を図るべく、省庁横断的な政策立案機能を持ち、それに基づく予算については、その一括要求権能を持つべきであり、必要であれば、執行の権能も持つべきである。

②政府CIOに求められる要件:

政府 CIO に求められる要件(資質)として、情報通信技術・情報システムアーキテクチャーに関する知見は当然のこととして、それ以外に、立法・行

⁵ 米国では 2009 年 3 月に大統領府に連邦政府 CIO を設置(初代 CIO にビベック・クンドラ氏:Vivek Kundra:行政管理予算局電子政府・IT 室長兼各府省 CIO 評議会事務局長)している。また、英国では 2006 年 6 月、内閣府に政府 CIO を設置している。

政制度、組織経営(マネジメント)、業務プロセス改革に関する知見、その他に調整能力・コミュニケーション能力などがあげられる。したがって、民間も含め広く適任な人材を求めるべきである。なお、IT戦略本部長でもある総理大臣による、政府 CIO への強力な協力連携と支援が必要不可欠となる。

さらに、政府 CIO を支えるスタッフについては、IT専門家のみならず、マネジメント能力のみならず、各種専門知識や業務経験がある、企業経営者、監査法人関係者、コンサルティング会社、有識者など民間にも広く人材を求めるべきである。

以上

2011 年 4 月 21 日現在

2010年度 政治・行政改革委員会 電子政府推進部会

(敬称略)

部会長

安 延 申 (SG システム 取締役社長)

メンバー

樋 口 泰 行 (マイクロソフト 取締役社長)
横 尾 敬 介 (みずほ証券 取締役社長)
高 木 邦 格 (国際医療福祉大学 理事長)
黒 田 康 裕 (コクヨ 取締役副社長)
本 田 浩 之 (リクルート 取締役専務執行役員)
車 谷 暢 昭 (三井住友銀行 常務執行役員)
程 近 智 (アクセンチュア 取締役社長)
富 山 和 彦 (経営共創基盤 代表取締役CEO)
星 久 人 (ベネッセホールディングス 特別顧問)

以上 10 名

事務局

岡 野 貞 彦 (経済同友会 執行役)
齋 藤 弘 憲 (経済同友会 企画部 部長)
田 幸 大 輔 (経済同友会 企画部 マネジャー)