

国連による電子政府調査と日本の課題

木 暮 健太郎

1. はじめに

日本における電子政府¹⁾の取り組みが本格的に始まったのは2001年である。政府に設置された情報技術戦略本部（IT戦略本部）が「e-Japan戦略」と名付けられた電子政府に関する最初の計画書を発表したのが、まさに2001年であった²⁾。e-Japan戦略では、超高速ネットワークのインフラ整備と同時に、行政サービスの電子化を実現させることなどが目標として掲げられ、IT戦略本部を中心として、世界をリードしようとする最先端の電子政府の構築が目指された。

こうした電子政府の黎明期から、すでに20年近くが経過しようとしている。世界をリードする電子政府を目指すという目標は、e-Japan戦略の後継と位置付けられる2013年の「世界最先端IT国家創造宣言」にも引き継がれている。しかし一方、世界各国の電子政府を評価する指標の一つでもある国連の電子政府ランキングでは、ようやくトップ10に位置づけられるようになったとはいえ、日本政府が目指す目標には到達していない。

もちろん、こうしたランキングで上位を獲得することが、電子政府の構築や情報化政策にとっての主要な目標ではないが、政府自らが「国際的に見ても、我国は、世界最先端のIT国家としての地位を失い、ICT世界競争力ランキングにおいて、多くの国の後じんを拝している³⁾」と認め、トップグループへのキャッチアップを一つの課題として設定していることも確かであ

る。そこで本稿では、国連による電子政府調査を通じて日本の現状を把握すると同時に、電子政府に関して高い評価を得ているEUでの取り組みも参照しながら、日本における電子政府の課題について検討することとしたい⁴⁾。

2. 国連による電子政府調査と日本の位置づけ

国連の経済社会局 (Department of Economic and Social Affairs: DESA) による電子政府調査は2003年から始まり、2008年以降は2年に1回の間隔で行われている⁵⁾。この調査の目的は、国連に加盟する国々におけるICTを通じた公共政策の透明性やアカウンタビリティを向上させ、さらには公共政策における市民参画を促すことにある。また、ランキングなども含めて、電子政府の進捗状況に関する詳細なデータを提示することで、各国が互いに刺激し合うことも目的としている⁶⁾。

2018年7月19日に9回目となる調査結果が発表されており、ここで日本も含めたランキング結果などを概観しておきたい。最新版の電子政府ランキングにおいて、1位はデンマークであり、前回の9位から大幅にランクアップした。続く順位は、それぞれオーストラリアが2位、韓国が3位となっており、この順位は前回の2016年から変動はなかった。一方、英国は1位から4位へと順位を下げるなど、若干の変化はみられた。しかしながら、トップ10に関しては、いつも通りの顔ぶれといっていいたいだろう (表1参照)。

日本の順位は10位となり、2014年に6位となって以来、再びトップ10に返り咲いたという結果であった。毎回の調査で順位の変動はあるものの、ここ数年、日本は堅調に上位グループに位置し続けている (図1参照)。とはいえ、韓国は3回連続で1位を獲得した経験を持つことから、日本が電子政府に関して、必ずしもアジアでトップではないことも指摘する必要があるだろう。

さて、国連の電子政府調査で用いられる指数 (E-Government Development Index: EGDI) について確認したい。EGDIは、次の3つの内容から構成されている。第1は、オンラインサービス指数 (Online Service Index: OCI) で

国連による電子政府調査と日本の課題

表1 国連の電子政府調査（2018年） ※トップ20のみ

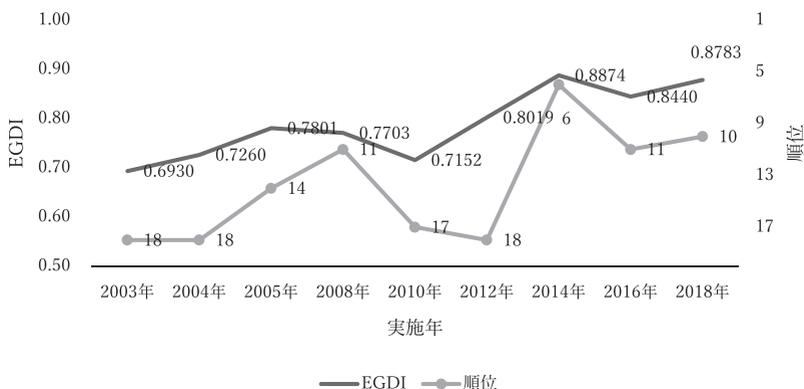
| 順位 | 国名 | 前回順位 | EGDI | OSI | TII | HCI |
|----|----------|------|--------|--------|--------|--------|
| 1 | デンマーク | 9 | 0.9150 | 1 | 0.7978 | 0.9472 |
| 2 | オーストラリア | 2 | 0.9053 | 0.9722 | 0.7436 | 1 |
| 3 | 韓国 | 3 | 0.9010 | 0.9792 | 0.8496 | 0.8743 |
| 4 | 英国 | 1 | 0.8999 | 0.9792 | 0.8004 | 0.9200 |
| 5 | スウェーデン | 6 | 0.8882 | 0.9444 | 0.7835 | 0.9366 |
| 6 | フィンランド | 5 | 0.8815 | 0.9653 | 0.7284 | 0.9509 |
| 7 | シンガポール | 4 | 0.8812 | 0.9861 | 0.8019 | 0.8557 |
| 8 | ニュージーランド | 8 | 0.8806 | 0.9514 | 0.7455 | 0.9450 |
| 9 | フランス | 10 | 0.8790 | 0.9792 | 0.7979 | 0.8598 |
| 10 | 日本 | 11 | 0.8783 | 0.9514 | 0.8405 | 0.8428 |
| 11 | 米国 | 12 | 0.8769 | 0.9861 | 0.7564 | 0.8883 |
| 12 | ドイツ | 15 | 0.8765 | 0.9306 | 0.7952 | 0.9036 |
| 13 | オランダ | 7 | 0.8757 | 0.9306 | 0.7758 | 0.9206 |
| 14 | ノルウェー | 18 | 0.8557 | 0.9514 | 0.7131 | 0.9025 |
| 15 | スイス | 28 | 0.8520 | 0.8472 | 0.8428 | 0.8660 |
| 16 | エストニア | 13 | 0.8486 | 0.9028 | 0.7613 | 0.8818 |
| 17 | スペイン | 17 | 0.8415 | 0.9375 | 0.6986 | 0.8885 |
| 18 | ルクセンブルグ | 25 | 0.8334 | 0.9236 | 0.7964 | 0.7803 |
| 19 | アイスランド | 27 | 0.8316 | 0.7292 | 0.8292 | 0.9365 |
| 20 | オーストラリア | 16 | 0.8301 | 0.8681 | 0.7716 | 0.8505 |

出典：United Nations Economic and Social Affairs, *E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies*, United Nations, 2018, p. 89.

あり、193の加盟国すべての電子政府ポータルを対象に、どのような行政サービスが提供されているかを調査している。第2は、情報通信インフラ指数（Telecommunication Infrastructure Index: TII）であり、固定電話の普及率、携帯電話の契約者数、ブロードバンド普及率などを組み合わせて算出されるものである。第3は、人的資本指数（Human Capital Index: HCI）であり、成人識字率と就学率などで構成される。なお、EGDIは、OCI、TII、HCIを合算したものから最終的な数値が算出されている⁷⁾。

$$EGDI = \frac{1}{3}(OCI + TII + HCI)$$

表1から、日本のEGDIは0.8783となっている。2016年の調査において、日本のEGDIは0.8440であったので、若干ではあるが、前回は上回る結果となっている。前回と比べ、情報通信インフラ指数とオンラインサービス指数がやや上昇したため、それがトップ10への返り咲きに貢献した要因である。一方、トップ10にランクインした他国と比較すると、日本の人的資本指数が相対的に低かった点も特徴的である。例えば、1位となったデンマークのHCI値は0.9472であるのに対し、日本は0.8428であった。大学進学率がようやく5割を超えた日本と比べ、その値が7割を超えるデンマークとの違いが影響していると考えられる。



出典：国連による電子政府調査（2003年から2018年）までのデータをもとに筆者作成。

図1 日本の順位とEGDIの推移（2003年から2018年）

図1は、2003年から2018年までの電子政府調査における日本の順位とEGDIを表したものである。この図から、おおむねEGDIの値と順位とが連動していることがわかる。例えば、2010年、2012年においてEGDIの値が下がり、それに伴って順位も後退している一方、2014年以降は再び順位を上げると同時に、EGDIの値も向上している。

調査開始以来、日本のEGDIは着実に上昇しつつあるが、2003年と比較

して、最もポイントが上がっているのは、EGDIを構成する指数のなかでも、とりわけオンラインサービス指数である。具体的には、2003年の段階で、日本のオンラインサービス指数は0.5240であったが、2018年には0.8406まで上昇している。これは、国連が評価対象とするようなオンライン上の行政サービスの数が増加していることを意味しており、背景としては、2001年以降、政府によって行われてきたIT政策が一定の効果をもたらしたことが考えられる。

2014年調査において、日本は全体のランキングでも6位となったが、オンラインサービス指数は0.9449となり、過去最高の値を示していた。この数値を押し上げる要因の一つとなったと考えられるのは、2013年6月に発表された「世界最先端IT国家創造宣言」である⁸⁾。この宣言の目的は、いわゆる「失われた20年」を克服するために、情報通信技術をさらに活用し、世界最高水準のIT利活用社会の実現を目指すことであった。

この宣言を受けて政府CIO（Chief Information Officer）が公式的に誕生し、これまで省庁ごとに行われてきた電子政府の取り組みが一括して行われるようになった。政府全体のIT政策を一括して担う政府CIO誕生以降、行政が保有するさまざまな公共データが公開されるようになり、民間で活用される事例も見られるようになった⁹⁾。こうした政府による積極的な取り組みが、国連のランキングにも影響を与えているという指摘もある¹⁰⁾。しかしながら、今なおトップ5にすら位置したことはなく、「世界最先端IT国家創造宣言」で掲げられたような世界最高水準の電子政府には到達していない。そこで、日本政府が参照するのが、EUの取り組みである。

3. 日本の新たな取り組み

国連による電子政府の調査において、トップ20ではヨーロッパの国々が8割近くを占めている。これらの国々の多くはEU加盟国であるが、DESAの調査において高い評価を獲得している背景には、EU全体として目指されて

いる取り組みがある。例えば、2018年の国連による報告書では、欧州連合全体としての改革がOSIの数値を向上させたと指摘されており、結果として、2014年の調査との比較では、EU諸国におけるOSIが0.2250ポイント向上したという¹¹⁾。

EUの電子政府に関して重要なのは、2016年4月に欧州委員会が提示した「EU電子政府アクションプラン2016-2020 — 政府のデジタル変革の加速」である¹²⁾。このアクションプランで掲げられた7つの原則のうち、最初に提示されているのが、「デジタル・バイ・デフォルト」(Digital By Default)、すなわち、行政のデジタル化を標準化するという方向性であるが、EUによる電子政府について考察するにあたり、「デジタル単一市場」(Digital Single Market: DSM) についても簡単に言及しておきたい¹³⁾。デジタル単一市場とは、2015年に欧州委員会が発表した長期計画であり、デジタル分野のコンテンツ、サービス、事業が国境を越え、EU全域で流通・展開される環境を目指すものである¹⁴⁾。

デジタル単一市場の構築に向け、EUでは着実な取り組みが行われており、例えば、2016年12月には、付加価値税 (VAT) ルールの見直し案が提示された¹⁵⁾。目的としては、EU域内で国境をまたいで販売する事業者が、複数のEU加盟国での税深刻手続などを自国で一括して済ませられるようにすることである。複雑なVAT制度の手続がコストとなり、とりわけ中小企業やベンチャー企業にとって重要な問題となっていた。税制の簡素化は企業コストを削減し、域内での取引を活性化させることが期待されている。

こうしたEUの電子政府をめぐる政策では、欧州にまたがるデジタル単一市場を確立するという明確な目標が上位に位置づけられ、それを実現するために、行政のデジタル化を推進されようとしている。EUの電子政府アクションプランでは、「政府のデジタル化は単一市場の成功にとって重要な要素である」と明示されており、EUにおいて行政サービスのデジタル化を徹底させる目的は、市民や事業者の利便性を向上させることであり、こうした取り組みを通じて、EU域内の経済を発展させることに主眼が置かれている

国連による電子政府調査と日本の課題

のである¹⁶⁾。

そして日本政府もまた、類似した取り組みを行おうとしている。2017年には、IT戦略本部・規制制度改革ワーキングチームが提示した「行政手続・民間取引IT化に向けたアクションプラン」(「デジタルファースト・アクションプラン」)において、今後の行政手続に関する基本的な考え方として、次の3原則が示された¹⁷⁾。第1に、「デジタルファースト原則」、第2に、「ワンスオンリー原則」、第3に、「コネクテッド・ワンストップ原則」である(表2参照)。

表2 デジタル化3原則

| 3原則 | 定義と概要 |
|-------------------|---|
| 1.デジタルファースト原則 | 原則として、個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結すること。手続主体と受け手の接点のみならず、事業者・国民や行政内部での処理も含めて一貫してデジタルで完結することを指す。これは、「IT利活用に係る基本指針」に記載された「電磁的処理の原則(IT優先の原則)」に相当するものであるとともに、欧州等で規定される「デジタル・バイ・デフォルト」に相当するものである。 |
| 2.ワンスオンリー原則 | ワンスオンリーとは、「一度提出した情報は、二度提出することを不要とする」という方針と定義する。これは行政手続に係る取組であり、まずは、事業者・国民が一度提出した情報について、同じ内容の情報を再び求めないようにするとともに、バックヤード連携環境の整備等を通じて、行政内において異なる省庁・部局間(異なる手続間)での情報連携を進めることにより、必要書類・情報の削減、ひいては、事業者・国民における行政手続コストの削減を実現するものである。 |
| 3.コネクテッド・ワンストップ原則 | 民間サービスを含め、複数の手続・サービスがどこからでも一か所で実現するという方針と定義する。この「コネクテッド・ワンストップ原則」は、利用者に対して画期的・効率的のサービスを提供するため、関連する複数の行政サービスを民間が提供するサービスと「コネクト」して、いつでもどこでも簡 |

| |
|---|
| 便にワンストップで提供するという原則である。今後は、引越や相続などの手続についてもワンストップサービスの実現に向けた検討を進める。 |
|---|

出典：高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「規制制度改革との連携による行政手続・民間取引 IT 化に向けたアクションプラン」2017 年。

この「デジタル化3原則」の考え方が示される契機となったのは、2016年12月14日に施行された「官民データ活用基本法」である。この基本法では、超少子高齢化における日本社会の急激な変化を前提とし、官民が保有するデータを流通・活用することで、新しいビジネスやイノベーションの創出を目指すことが目標とされた。ここでいう官民データとは、簡単に言えば、政府や公共団体が保有している公共情報であり、それを民間に公開することによって、社会問題の解決に結びつけようとすることを目指している。例えば、警察が持つ交通事故のデータなどを活用し、企業による自動運転の開発に役立てるといったこと、あるいは各自治体が保有する保育所の空き状況のデータを活用し、企業等が携帯電話のアプリ等によって利用者にわかりやすく情報を提示するといったことである。

官民データ活用基本法では、公共機関が所有する情報を積極的に民間へ開放するために、行政保有データの100%オープン化、行政サービスの100%デジタル化を目指すとされた。つまり、新たなビジネスやサービスを生み出し、日本が直面する人口減少社会を克服するためにも、さらなる行政のデジタル化が必要であるという認識に依拠している。こうした展開は、EUが目指した「デジタル単一市場」と、その目的を達成するために求められた「行政のデジタル化」と極めて類似した内容だといっていいただろう。

こうした取り組みをさらに活性化させるため、行政手続きを原則、電子申請に統一する「デジタルファースト法案」が2019年3月15日に閣議決定された。この法案では、デジタル3原則を柱とし、例えば、引っ越しや法人設立などの手続きにおいて、パソコンやスマートフォンを用いてインターネット上で申請を可能とすることを目指している。

政府は、これまでの電子政府に向けた取り組みでは、行政内部の効率化や手続きのオンライン化が重視されてきたが、今後は、省庁間の壁を越えて情報化に取り組むことや、官民データの活用に代表されるように、より外部アクターとの連携を図ることを重視している。政府は「電子政府」という言葉ではなく、あえて「デジタル・ガバメント」という呼称を用いようと試みているが、ここでの意図は、e-Japan戦略以降に目指されてきた手続きのオンライン化だけではなく、官民も含めた、より効果的な電子政府の在り方を模索し始めているという点である。

このようにEUを1つのモデルとして、日本版のデジタル・ガバメントを推進しようとしているが、EUはヨーロッパ広域の市場統合のために、行政上の手続きを簡素化、円滑化させ、ビジネスも含めたさまざまな障壁を撤廃しようとする強力な改革圧力が存在している一方、そうした圧力が日本に存在するわけではない。実際、2001年のe-Japan戦略以降も、「縦割り」が弊害となり、効果的な情報化にとって本質的に必要なバックヤードでの省庁間連携には至らなかった現実がある。

この点について、e-Japan戦略から10年後の段階において、政府は、「これまでの電子行政推進の取組に当たっては、例えば、行政手続のオンライン化について、オンライン化自体が目的となっていたのではないかとの指摘」があること、また、「電子行政の旗振り役であり、かつ当事者でもある政府において、電子行政を推進するための体制が十分整っていなかった」ために「府省横断的な取組を明確かつ迅速な決定と責任の下に進めていくための統率力・調整力は必ずしも十分に備わっていなかった」ことを率直に認めている¹⁸⁾。その意味で、日本の電子政府の取り組みや、より効果的な情報化政策にとって鍵を握っているのは、行政組織そのものが抱える問題であり続けているともいえる。したがって、人口減少社会と、それに関連して生じうる多様な問題が改革への圧力だとしても、果たしてどこまで実効性を伴った「デジタル・ガバメント」を構築し得るのか、さらに検討を加える必要があるだろう。

5. おわりに

本稿では、国連による調査をもとに、日本における電子政府の現状と課題について考察してきた。当然、国連の調査自体、その妥当性や有用性を検証すべきであろうし、電子政府を評価するうえで絶対的な価値を持つわけではない。しかしながら、国連に加盟する193か国に及ぶ調査に基づくランキングの結果は、日本も含め、各国の政策に少なからず影響を与えてきたといえるだろう。その意味において、この調査を評価基準の一つとして日本の電子政府を客観的に捉えると同時に、その課題を検討するうえで、国連の電子政府調査は一定の効果をもつと考えられる。

電子政府も、その黎明期から20年近い時間が経過し、日本もインフラ整備から、ITの利活用を真剣に検討すべき段階に到達したわけだが、その目的が企業や市民といった利用者サイドの利便性向上にあるということを改めて認識すべきであろう。それこそが、結果として国際的な評価を高める要因となるのではないだろうか。

-
- 1) 電子政府に関して明確な定義は存在しないが、狭義では、政府による行政手続きをオンライン上で可能とすることを指している。一方、電子政府をより広範に捉えるならば、行政における透明性や効率性の向上、あるいは政策決定過程への市民参加を可能とするものとして電子政府を定義する場合もある。詳しくは、次を参照。Andrew Chadwick, Phillip N. Howard (eds.), *Routledge Handbook of Internet Politics*, Routledge, 2010; Gerard Blokdyk, *E-Government: A Practical Handbook*, Createspace Independent Publication, 2017. なお、電子政府の英語表記もE-GovernmentやDigital Governmentなどがあり、必ずしも統一されていない。
 - 2) e-Japan戦略については、次を参照。高度情報ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan戦略」2011年1月。<https://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai1/1siry-ou05_2.html>
 - 3) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「世界最先端IT国家宣言」2013年6月。<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20130614/siryoun1.pdf>>

国連による電子政府調査と日本の課題

- 4) なお、日本における電子政府の取り組みを考察したのとして、例えば次を参照。神足祐太郎「日本における情報政策の展開 — IT基本法以降の政府IT戦略を中心に」国立国会図書館『情報通信をめぐる諸課題』2017年、95-118頁。また欧米の取り組みを踏まえたうえで、電子政府の課題について論じたものとして、次を参照。奥村裕一・米山知宏「オープンガバメントからオープンガバナンスへ — 欧米の動向を踏まえて」日本情報経営学会『日本情報経営学会誌』第34巻第4号、2014年、104-115頁。また、国連の電子政府調査について扱ったものとしては、次を参照。木暮健太郎「国連による電子政府調査（2018年版）『行政&情報システム』第55巻第3号、2019年、75-78頁。
- 5) 2001年には、国連公共経済行政部（United Nations Division for Public Economics and Administration）が国連として初めて電子政府の調査を行った。しかし、この時に用いられた電子政府を測定する指数などは、2003年以降の内容とは異なっており、実施機関も異なるため、本稿では2003年以降の調査を対象としている。2001年の調査については、次を参照。United Nations Division for Public Economics and Public Administration, *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*, 2001, United Nations.
- 6) United Nations Economic and Social Affairs, *E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies*, p. x., United Nations, 2018.
- 7) 詳しくは、報告書の巻末資料（Annexes）を参照。United Nations Economic and Social Affairs, *op. cit.*, pp. 199-208.
- 8) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「世界最先端IT国家宣言」、前掲。
- 9) 例えば次を参照。荒井透雅「ITガバナンス強化による電子政府の推進：世界最先端IT国家創造宣言における電子政府のガバナンス強化策」参議院事務局『立法と調査』第344巻、2013年、155-166頁。
- 10) 神足、前掲書、116頁。
- 11) United Nations Economic and Social Affairs, *op. cit.*, p. 141.
- 12) European Commission, *European eGovernment Action Plan 2016-2020: Accelerating the digital transformation of Government*, 2017.
- 13) European Commission, *A Digital Single Market for Europe*, 2015.
- 14) 鶴澤聡「電子政府 行政の効率化を目指す（EUデジタル単一市場：構築への進捗状況と課題）』『ジェトロセンサー』第803号第67巻、2017年、63頁。
- 15) 「EU、域内デジタル市場統合へ消費税ルール見直し案」『日経新聞』2016年12月1日。
- 16) こうしたEUの取り組みに関して、例えば次を参照。関口忠「EUにおける新たな電子政府の取り組み」『行政&情報システム』第53巻第1号、87-89頁。木暮健太郎「デジタルファーストは可能か？ EUの動向を中心に」『行政&情報システム』第53巻第3号、2017年、56-61頁。

杏林社会科学 研究

- 17) IT戦略本部・規制制度改革ワーキングチーム「規制制度改革との連携による行政
手続・民間取引IT化に向けたアクションプラン（デジタルファースト・アクション
プラン）」2017年。<[https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/
bukai/20170619/170619bukai03-2.pdf](https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/bukai/20170619/170619bukai03-2.pdf)>
- 18) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「電子行政推進に関する基本方針」
2011年。