

電子政府・自治体の実現——新しい形の政府の胎動

大橋豊彦

Realization of the E-government and the E-local government as an Emergence of a New Type of Governments

OHASHI Toyohiko

Abstract

1. The E-government and the E-local government mostly aim to be a new type of effective and customer-oriented national and local governments in the twenty-first century by positively utilizing Internet and other media for administration.
2. A state strategic goal is to form an Advanced Information and Telecommunications Network Society. It is crucial for accomplishing that strategic goal to realize the E-government and the E-local government. Further, the realization of the E-government and the E-local government is expected to lead our country to form the Advanced Information and Telecommunications Network Society.
3. As an extensive progress still lasts in the Information Technology (IT), people should be able to equally enjoy fruits of the progress. The realization of the E-government and the E-local government enable fruits of the progress on IT to be widely utilized in administration and enjoyed by people.
4. People always demand administration at higher and faster service levels. Therefore, a constant task of administration is to make a proper response to that demand and make people more satisfied with administration. The E-government and the E-local government aim to positively introduce IT to administration and improve availability of administration for people. In this sense, realization of the E-government and the E-local government is a theme that is not temporary but constant and essential.
5. The E-government and the E-local government can be realized in the sense that, in the aspect of information processing, information is instantly shared inside administration, regardless of structure and jurisdiction, and provided smoothly and interactively with outside.
6. Local governments work in accordance with national government in many cases. Therefore,

local and national governments are demanded to work in accordance and collaboration, to realize the E-government and the E-local government. Necessary information infrastructure is built, and administrative documents and various certificates required in private sectors are all electronic in the E-local government. In this sense, the E-local government can contribute to regional development.

7. Realization of the E-government and the E-local government is a structural reform of administration making use of IT. It is at the same time an effort for building the Advanced Information and Telecommunications Network Society (as stated in the Basic Law on the Formation of an Advanced Information and Telecommunications Network Society) or an economic structural reform.

[要約]

- 1) 電子政府・自治体の最大の狙いは、インターネットなどを行政に積極的に取り込み、21Cの政府が持たなければならない特性である効率的・顧客志向な行政機能を有する新しい形の政府・地方自治体を形成しようとするものである。
- 2) 国家戦略として高度情報通信ネットワーク社会を目指すわが国にとって電子政府・自治体の実現は、その戦略目標の達成に不可欠の基盤となる政策である。また電子政府・自治体の実現を通じて我が国の高度情報通信ネットワーク社会形成の先導役⁽¹²⁾となることが期待されている。
- 3) 情報通信技術が飛躍的に進歩し、またさらに進歩の歩みが続いている中で、その進歩の成果を国民が均しく享受できるようにしなければならない。電子政府・自治体の実現は、正に情報通信技術の進歩の成果を行政の中に広く取り入れ、その進歩による成果を国民に還元するものである。
- 4) 国民は、行政にそのサービスの高度化・迅速化を常に求めている。これに適切に対応し、国民・住民の満足度を高めることは行政の永遠の課題である。行政に情報通信技術を積極的に導入・活用し、国民の利便性を向上することを目的のひとつとする子政府・自治体の実現は、一過性のテーマではなく行政にとって本質的・不断のものである。
- 5) 地方自治体が行っている事務・事業については、法定受託事務である場合はもとより、自治事務である場合であっても、国からの財政的な援助を受けていたり、あるいは国の制度との整合性の確保が求められたりする等国との調整が必要な場合が多い。したがって、電子政府・自治体の実現に向けての取り組みにおいては、国と地方自治体が歩調をあわせ共同して取り組むことが必要である。また電子自治体には、必要な情報通信基盤を整備し、行政文書の電子化、民間取引の際必要とされる各種証明書の電子化などの取り組みを通じて地域の活性化に寄与する側面も指摘できる。
- 6) 電子政府・自治体の実現に向けての取り組みは、ITを活用する行政の構造改革である行政改革の一環としての取り組みである。同時にこの取り組みは、IT基本法に規定するように高度情報通信ネットワーク社会形成のためあるいは経済構造の変革のための努力の

一環として行われているという面を併有している。

- 7) 電子政府・自治体実現の取り組みは、申請のオンライン化における本人認証システムの整備、セキュリティの確保及び中央省庁・地方自治体間の情報共有化のための措置などのように一つの省庁の努力だけで完成するものではなく、政府・地方自治体の全体が総合的に取組まないと成功にいたらないものである。

以上

1. はじめに
2. 電子政府・自治体を考える枠組み
3. 電子政府・自治体の実現に向けての政策の意義
4. 電子政府・自治体がもたらす既存の行政や事業活動等への影響
5. おわりに

1. はじめに

政府がそれまで各省庁間で必ずしも整合性がなく進められていた「行政の情報化」を、情報通信技術（IT）の飛躍的な進歩⁽¹⁾もあり、政府全体の計画として1995年度を初年度とする5ヵ年計画である「行政情報化推進基本計画」⁽²⁾（1994年12月閣議決定。以下「基本計画」という。）を新たに定め、この計画の下に、政府が、一体となって計画的・総合的に取り組み出してから8年の歳月が過ぎようとしている。行政情報化推進基本計画の策定は、政府が一体となって、情報通信技術を活用し、最適な政府を樹立しようとの意思を始めて明確にしたものである。この間、インターネットの処理能力と利用数の爆発的な増加等を背景に、基本計画は、1997年12月に改訂された。この計画（以下「改訂計画」⁽³⁾という。）においては、高度情報通信ネットワーク時代における政府のありようとして、高度に情報化された行政、すなわち電子政府(Electronic Government)という形が定義され、そのような政府を21世紀初頭を実現することを行政情報化の目標として掲げている。また新しいミレニアム（千年紀）の始まりを目前に控え、人類の直面する課題に答え新しい産業を生み出すための技術革新の取り組みとして決定されたミレニアムプロジェクト(1999年12月内閣総理大臣決定)では、21世紀初頭にも世界でも最高水準の電子政府の実現を図ることを明らかにし、そのため2003年度までに、民間から政府、政府から民間への行政手続を、インターネットを利用しペーパーレスで行える電子政府の基盤を構築することが当面の目標と定められた。さらに、e-Japan戦略⁽⁴⁾（2001年1月高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）では、電子政府の実現は、超高速ネットワークインフラ整備及びそのための競争政策などと並ぶ4つの重点政策課題に位置付けられるとともに、ITがもたらす効果を日本全体で活用するための社会的基盤となるものであるとされている。

この8年間の動きを見ると、電子政府・自治体⁽⁵⁾の実現を重要な政策課題と位置づけると

ともに、その実現へ向けての取り組みが、基本計画が決定された1994年当時に比べ、後述するe-Japan重点計画の策定など新たな計画の策定により、そのコンセプトや政策全体の中に占める重要度の上昇、目標の明確化・重点化及び関心の高まりという傾向が顕著となっている。

国の行政の情報化の8年間の実績は、総じて言えば、本省庁における職員1人に1台のパーソナルコンピュータの整備等ハードの整備を中心として着実な進展が見られる⁷⁾。

しかし、重要なことは、電子政府・自治体に対する国民・住民の理解を高めること⁸⁾と並んで、基本計画の情報化推進の理念等に述べられているように、行政の情報化、すなわち電子政府・自治体(高度に情報化された行政)の実現は、政府の全局面に普遍的に情報通信技術(IT)を導入し定着させることにとどまるものではなく、ITを効果的に利用し、行政サービスの質的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ことを目的とするものでなければならない。このためには、ITの行政への全面的な導入をきっかけにして、ITの効果的な活用を妨げている、又は目的を十分達成していない既存の制度・組織・慣行・行政サービスを根本的に見直し、改革を進めなければならない。したがって、電子政府・自治体と呼ばれるためには、時代に合わない既存の制度・慣行などの改革を伴っていない形の行政の情報化を進めている政府・地方自治体は、それに値するものではない。

また電子政府・自治体の構築の本質は、時代の変化に応じ最適な政府を作り出そうとする努力の一つであり、いわば行政改革の一つの形態である。行政改革は政府にとって永遠のテーマであると同様に、電子政府・自治体に向けての努力は、2003年度で終わりということではない。それ以降も新しい形の電子政府・自治体の構築は、進歩を続けるITを行政に取り入れることにより、進められなければならない不断のテーマである。

本稿は、基本計画の立ち上げ等に関わった経験等⁹⁾を踏まえ、今政府・地方自治体が進めている電子政府・自治体の取り組みの意義、狙い、さらにはその取り組みの結果生じている既存の行政等への影響及び問題点などについて概説するものである。

2. 電子政府・自治体を考える枠組み

電子政府・自治体の基本は、行政において情報通信技術を改革の推進力として積極的に活用することにある。インターネットなどのネットワークの進展・高度化は、政府・地方自治体の業務運営の方法に新しい展開をもたらしている。ネットワークによる情報・知識の共有の拡大である。組織の壁や地域の壁をこえてメンバー全体で活用できる情報・知識が一段と広がり、総合的・円滑な政策運営を行いうる基盤が整備されつつある。また迅速な意思決定が可能とされる環境が醸成されている。

電子政府・自治体は、広がり複雑な性格をもつ分野である。すなわち、電子政府・自治体においては、国、地方自治体のあらゆる事務・事業を対象として飛躍的に進歩している情報通信技術を導入し活用し併せて既存の業務形態、国民に対する行政サービスの提供方法などを抜本的に見直すことにより、行政サービスの質的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を目的にするものである。その意味において、電子政府・自治体の実現に向けての取り組みが扱う事柄は、あらゆる事務・事業にわたり、かつ制度・慣行の改革に及ぶ奥の深い内容を有するものである。電子政府・自治体に関連する最近のトピックスや論点を思いつくまま取上げてみても以下のように法学、政治・行政学、地方自治論、情報システム論等多くの分野と関係する問題として取上げられている。

- ①申請・届出等手続きのオンライン化における申請到達の時期や電子文書の原本性などに関する法律学的アプローチ
- ②高度情報通信ネットワーク社会における政府・地方自治体のあり方や位置付けに関する観点からの問題提起(電子政府・自治体において求められる利便性とはなにかを含む。)
- ③インターネットを中心とする電子政府・自治体の実現とe—デモクラシーとの関係についての論点
- ④電子政府・自治体の実現のための推進体制の問題(首相直轄の推進組織のあり方等)
- ⑤電子自治体推進における国の関与のあり方に関する問題(電子政府は情報の国への集中化による新しい中央集権化を意図するものではないかという疑問、電子自治体の実現に関連し国が支援を行っているのは地方自治体への過剰な統制だとする疑問 等)
- ⑥電子政府・自治体の実現の中核である申請・届出等手続のオンライン化に当たって必要な本人確認等のための暗号、セキュリティなどの技術面からのアプローチ

ここでは、主として公共政策のあり方を中心とする行政研究の立場から電子政府・自治体の実現政策に関する諸問題にアプローチする。以下のような問題に絞って論述する。⁹⁾

- 1) 基本計画等を通じる電子政府・自治体の実現に向けての取り組みの基本方向はどのようなものか。それら方向は21cの政府に一般に求められる特性に沿った適切なものであるのか。国民の意向はどの程度とり入れられているのか。電子政府・自治体において提供されるサービスが国民・住民のニーズに合っているものなのか。また基本計画等に従って進められているプロジェクトの進展状況は順調なのか。
- 2) 電子政府・自治体実現の取り組みにより政府の機能・仕組みや行政サービスさらには民間の事業活動等の何が変革され、又は変革が進んでいないのか。

3. 電子政府・自治体の実現に向けての政策の意義

近年、日本のみならず世界の各国は、インターネット等の飛躍的に進歩する情報通信技術を経済・社会のあらゆる分野に広く導入・活用し、あらゆるところと瞬時に、いつでも簡単に情報の受発信が出来る高度な情報通信ネットワークを形成しつつある。このようなネットワークの形成・活用は、世界的規模に及んで、人びとの暮らし、ビジネス及び行政活動等社会経済構造のあらゆる局面において急激かつ多種多様な変革(IT革命)をもたらしている。

電子政府・電子自治体とは、新しい概念で、いまだ法令上確定されたものではない。いわゆるIT基本法(高度情報通信ネットワーク社会形成基本法)では、電子政府という用語の使

用は避けられ、これとほぼ同様な観念と思われる「行政の情報化」が法律上認知されている(同法第20条)。そこでは、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策の策定にあたっては、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、国及び地方公共団体の事務におけるインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用拡大等行政の情報化を積極的に推進するための措置が必要としている。つまり、ここでは、行政の情報化(電子政府・自治体の実現)の目的を、二つに整理し、一つは、国民の利便性の向上であり、他は行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資することにあるとしている。e-Japan重点計画(2001年3月高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定。この計画は、IT基本法に基づき高度情報通信ネットワーク社会形成のために迅速かつ重点的に講ずべき施策について定めるもの。)においても行政の情報化の目的についてはIT基本法と同様に規定している。

ただ、e-Japan戦略にあつては、IT基本法などとややニュアンスが異なり、電子政府の実現の意義について、行政内部や行政と国民・事業者との間で書類ベース、対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する新たな行政を実現するものであるとしている。

これらを総合的に考慮すると、政府における電子政府・自治体の実現政策の目的については、①利便性の向上、②行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資すること、に置いていることは間違いないであろう。しかし、利便性の向上とは何かを始めとしてその内容についてはより明確にするための考察が必要である。

そこで、ここでは電子政府・自治体の意義を次のように理解したい。すなわち、電子政府・自治体の実現を行政の情報化の目標と捉えることとし、「電子政府・自治体実現政策」とは、「今日飛躍的に進歩しているインターネットなどの情報通信技術を中央政府及び地方公共団体の事務・事業のあらゆる局面に普遍的に導入・定着させ、行政運営に不可欠なものにするとともに、併せて既存の制度・組織・慣行などを全般的に見直すことにより、行政サービスの質的向上や行政制度・運営の簡素化、効率化及び透明性を推進することを目的とする政策」とする。

電子政府・自治体の実現は、IT革命に対応し講じられる国及び地方自治体の総合戦略の中心を占める重点政策である。電子政府・自治体やその実現に向けての取り組み(政策・施策)の特徴をやや詳しく述べれば以下の通りである。

- 1) 電子政府・自治体の最大の狙いは、インターネットなどを行政に積極的に取り込み、21Cの政府が備えなければならない基本的な特性である効率的・顧客志向な行政機能を有する新しい形の政府・地方自治体を形成しようとするものである⁴⁾。
- 2) 国家戦略として高度情報通信ネットワーク社会を目指すわが国にとって電子政府・自治体の実現は、その戦略目標の達成に不可欠の基盤となる政策である。また電子政府・自治体の実現を通じて我が国の高度情報通信ネットワーク社会形成の先導役⁵⁾となることが期待されている。

- 3) 情報通信技術が飛躍的に進歩し、またさらに進歩の歩みが続いている中で、その進歩の成果を国民が均しく享受できるようにしなければならない⁹⁾。電子政府・自治体の実現は、正に情報通信技術の進歩の成果を行政の中に広く取り入れ、その進歩による利益を国民に還元するものである。
- 4) 国民は、行政にそのサービスの高度化・迅速化を常に求めている。これに適切に対応し、国民・住民の満足度を高めることは行政の永遠の課題である。行政に情報通信技術を積極的に導入・活用し、国民の利便性を向上することを目的の一つとする電子政府・自治体の実現は、一過性のテーマではなく行政にとって本質的・不断のものである。
- 5) 電子政府・自治体の実現とは、情報処理の側面から見ると、行政の内部においては、組織や管轄の壁を越え情報が瞬時に共有化されうる基盤が整備されていることであり、行政の外部との関係にあっては、情報が双方向に円滑に流通・提供されうる環境が整備されていることである。
- 6) 地方自治体が行っている事務・事業については、法定受託事務である場合はもとより、自治事務である場合であっても、国からの財政的な援助を受けていたりあるいは国の制度との整合性の確保が求められたりする等国との調整が必要な場合が多い。したがって、電子政府・自治体の実現に向けての取り組みにおいては、国と地方自治体が歩調をあわせ共同して取組むことが必要である¹⁰⁾。また電子自治体には、必要な情報通信基盤を整備し、行政文書の電子化、民間取引の際必要とされる各種証明書の電子化などの取り組みを通じて地域の活性化に寄与する側面も指摘できる。
- 7) 電子政府・自治体の実現に向けての取り組みは、ITを活用する行政の構造改革である行政改革の一環としての取り組みである¹¹⁾。同時にこの取り組みは、IT基本法に規定するように高度情報通信ネットワーク社会形成のためあるいは経済構造の変革のための努力の一環として行われているという面を併有している¹²⁾。
- 8) 電子政府・自治体の実現は、国や地方自治体のみでは不可能である。情報システムの企画・計画から開発・設計、さらに保守・運用のすべてのプロセスにおいて民間企業の協力・連携がなければ成功しない政策である。また電子政府・自治体の実現の過程における各プロジェクトの実施に当たっては、民間資金や民間能力を最大限に活用することが求められるものである。一方厳しいグローバルな競争に曝されている企業にとって質の高い行政サービスの提供や事務負担の軽減を保障する電子政府・自治体政府の存在は、競争力の基盤として必要なものである。
- 9) 電子政府・自治体実現の取り組みは、申請のオンライン化における本人認証システムの整備、セキュリテイの確保及び中央省庁・地方自治体間の情報共有化のための措置などのように一つの省庁の努力だけで完成するものではなく、政府・地方自治体の各機関の全体が総合的に取組まないと成功にいたらないものである。

電子政府・自治体に対する国民や事業者からの期待はあるのであろうか。表1は、経団連が行ったアンケート調査の結果であるが、電子政府・自治体に対する期待は第4

位となっている。

表1 高度情報通信社会に向けて政府が重点的、優先的にすべき分野

料金低廉化、サービス多様化に向けた、情報通信分野における規制緩和・撤廃や公正競争条件の整備	書面や対面でのやりとりを前提とした制度の見直し	低廉で大容量の情報通信インフラ整備への支援	公的分野の情報化
59.1%	48.7%	45.2%	23.5%

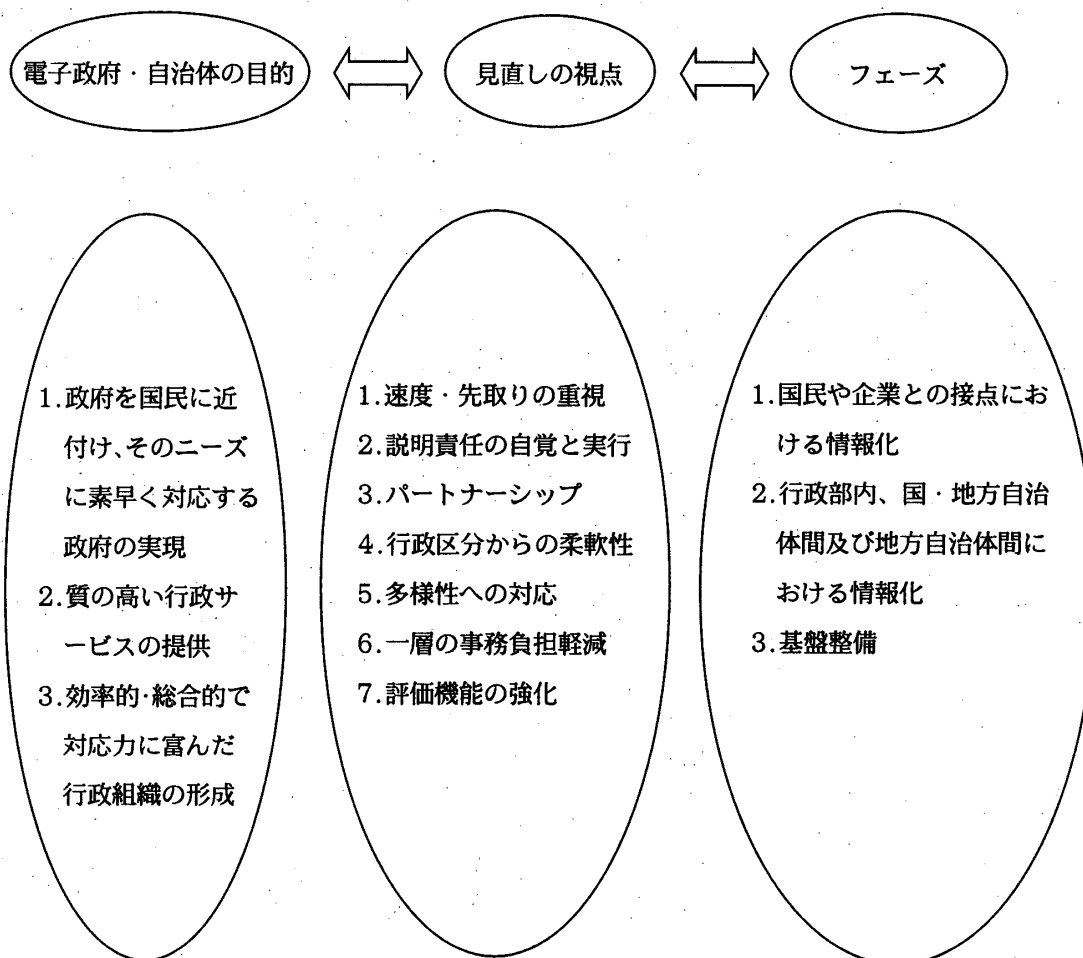
(注)経団連が企業に行ったアンケート調査の結果(1998年11月)。上位4項目列挙。

表2 公的分野の情報化のうち早急に推進すべき事項

申請・申告手続の電子化	行政情報等の電子的手段による公開	保存義務付け書類の電子化	ワンストップサービス、ノンストップサービスの実現
82.1%	64.3%	59.8%	33.9%

(注)表1と同様経団連のアンケート調査による。

図1 電子政府・自治体の実現政策の枠組み



電子政府・自治体の実現政策の枠組みのアウトラインは図1の通りである。以下この枠組みをもとに電子政府・自治体の意義についてさらに詳細な説明を加える。

●既存の制度・慣行等の見直し

電子政府・自治体の実現に向けての取り組みにおいては、情報通信技術の導入に併せて既存の制度・慣行等について見直すことが必要である。この場合、その見直しは、電子政府・自治体構築の目的が適切に達成できるよう制度・慣行等の全般にわたって行われることが基本である。それは、別言すれば日本の行政が、その体質・システムとして持っている問題点を見直し、21Cの政府や地方自治体を取り巻く環境にふさわしい特性を持つ主体として機能しうよう新たな行政の体質・システムの確立が目指されなければならない。そのような観点から、電子政府・自治体の実現への取り組みにおける見直しの項目とその改革の方向について整理してみる。

表3 電子政府・自治体の実現への取り組みにおける見直し項目等

見直しの項目 (行政の体質・システム)	説明	改革の方向
<ul style="list-style-type: none"> ・遅い事務処理 ・後追い行政 	<ul style="list-style-type: none"> ・新しいことをやろうとすると、どんな問題が有るか、それが起こったとき誰が責任を取るのかに多くの時間をとられ、先にすすまない。 ・政治がなかなか決断しない(先送り) ・もめている案件については上にあげようとしめない(ボトムアップの問題) 	<ul style="list-style-type: none"> ・速度の重視 ・迅速な対応力の強化 ・政治の決断(先取り) ・トップダウン
<ul style="list-style-type: none"> ・秘密性 ・聞かれないと答えない ・結論だけを知らせる 	<ul style="list-style-type: none"> ・自分のやったことを外部に正確・的確に説明することに不得手 	<ul style="list-style-type: none"> ・進んで知らせる ・開かれた行政(住民の建設的参加の容認)
専権性・領土絶対不可侵性	自らの所管領域には他省庁の口出しを許さないという固い姿勢	各省庁間の連携の重視
高い行政区分による仕切り	<ul style="list-style-type: none"> ・管轄区域 ・勤務時間 ・所掌事務 	行政区分からの柔軟化
画一性・一律性への行過ぎる傾斜	横並び意識	<ul style="list-style-type: none"> ・多様なメニューの提供 ・個性化への対応
事務負担の多さ	不要な添付資料等	事務負担の軽減
企画機能への過度の傾斜	企画立案された政策の実際の執行効果についての関心の薄さ	企画機能と並ぶ評価機能の重視
意味のないハンコの多用	署名に対する冷淡さ	認印の原則廃止

●電子政府・自治体の目的

ア. 電子政府・自治体の目的の第1は、「政府を国民に近づけ、そのニーズにより対応した政府を実現」することにある。これは、たとえばビル・ゲイツ(マイクロソフト社長)が「政府というものは、昔も今も、相互に融通のきかない機関と規則づくめの気味悪い塊⁽¹⁷⁾」と述べているように、政府というものは、しばしば、とっつきにくく、何を考えているのかははっきりしない存在だとする認識を基礎にするものである。このような認識が発生する大きな理由は、個人と政府間の情報交流や情報の共有化が進んでいないことにある。大量の情報を一瞬にして多くの人びととやり取りできる特徴を持つインターネットを有効に活用して人びととの間に政府情報を広く共有して、政府を人びとにとってより身近な存在にしようとするのが電子政府・自治体の第1の目的である。これは、インターネットを有効に活用して、次のような措置を講ずることにより実現されるのである。

- 1) 人々が、いつでも、何処でも、誰でもが政府情報へのアクセスを可能とすることにより、政府の顔をより明確にする。このため、多様な政府情報の提供に努めるとともに、行政と人々とのネットワークの整備を進める。
- 2) 人びとの政府に対するニーズをきめ細かく把握し、そのニーズに迅速・的確に対応し得る仕組みを整備する。このため、人々の行政への苦情・意見をネットにより把握し、それに対する回答などの仕組みを整備する。
- 3) 人びとと政府との間の情報の共有化を促進し、政策・施策の円滑な実施が保障される仕組みを整備する。このため、公共事業などの実施における住民などの合意形成を進める観点から、計画の早い段階からホームページでの情報提供や意見募集を行うとともに、それに対する行政サイドの対応状況をホームページなどで連絡する。

イ. 「質の高い行政サービスの実現」が電子政府・自治体の第2の目的である。

電子政府・自治体においては、質の高い行政サービスが実現されることを目的とされているが、その内容・水準について、整理しておく必要がある。特に電子政府・自治体になれば、人々に、あらゆる分野において無限かつ高度なサービスの提供を現実化するかのような論調もあるが、当然のことながらそうではない。

思うに質の高い行政サービスの実現とは、主として利用者や申請者などが制度の利用や申請手続きにおいて受ける利便性が従前に比べて高まることを意味するのであろう。たとえば生活保護を受けている者が受け取る行政サービスである生活保護の給付水準そのものが引き上げられるとかゴミの収集回数を増やすといった量的な拡充に係る問題は主として財政や全体の生活水準及び排出量と関係して決定される問題である。したがって、この種の行政サービスの向上は、電子政府・自治体において求められる質の高い行政サービスの実現とは直接関係ないであろう。

このような観点から電子政府・自治体において求められる質の高い行政サービスの実現とは、おおむね以下のことを指している。

- 1) 情報通信技術の活用により24時間あるいは365日行政サービスの提供を受けることが出来るあるいは窓口で待たせない(たとえば住民票の写しの自動交付機設置)
- 2) 役所の庁舎に出かけることなく自宅や会社において行政手続を進めたり、行政情報を入手できたりする
- 3) より身近な場所で行政手続が出来るようになる(たとえば居住地以外の勤務地においてパスポートの申請が出来るようになる)
- 4) 様々方法が選べる(たとえば音声による申請も認める)
- 5) 添付資料の中には申請者が関係の行政機関から交付を受け申請書に添付することが求められているものがある。これら資料についてはネットワークを通じ行政機関同士のやり取りにより入手することとし、申請書への添付は省略する(たとえば、住基ネットを使った住民票の写しの入手)

質の高い行政サービスは、つぎの3つの措置により実現される。

- 1) 行政事務・事業の電子化そのものから生じる住民サービスの質的向上(たとえば住民票写しの自動交付機の設置により土日でも交付等)
- 2) 電子政府・自治体形成の過程における行政事務・事業の見直しにおいて、申請者等の事務負担軽減等による住民の利便性の向上(たとえば様式の一本化、不要添付資料の廃止など)
- 3) 電子化により行政事務・事業の簡素化、効率化が図られ、その結果生じる要員を住民との直接接触する部門へ再配置することなどを通じる住民へのより手厚いサービスの実施

ウ. 電子政府・自治体の第3の目的は、「効率的・総合的で対応力に富んだ行政組織の形成」である。

これは、コストに比べ大きな便益を人々にもたらすとともに、関連する組織や施策が相互に連携を取りながら一体的に行政を行う能力を備え、また、行政を取り巻く環境の変化に迅速・的確に反応する能力を有した行政組織を作り上げるため、情報通信技術を取り入れようとするものである。情報という視点から見ると、対応力を左右するものは、情報収集とその処理の能力である。情報通信技術の進歩は、従前に比べて、行政における大量な情報を迅速に収集・分析・加工発信・保存することを可能にしている。このことは政策の企画/立案能力の向上を意味する。また従前の行政における情報の使い方や管理の方法の一つの特徴は、は縦割りを基軸として行われていることである。

情報通信ネットワークは、その特徴の一つとして組織や地域の壁を越えて容易に接続する。ネットワークの特徴を活用して縦割りの壁を越えた情報の共有化を進めることにより総合的な行政運営を確保する基盤が出来ている。現にある地方自治体では、住民からよく聞かれること、電話で問い合わせの多い事柄などについてあらかじめ入

力・データベース化し、それを当該地方自治体全体で共有することにより直接の担当職員が不在であっても他の職員が住民からの問い合わせに対応することが可能となり、いわゆるたらいまわしが排除されている⁽¹⁸⁾。

■ 電子政府⁽¹⁹⁾の実現政策を支える計画等(施策)の体系

電子政府の実現政策は、政府のさまざまなレベルが策定する計画等において、その目標や目標実現のためのスケジュール/手順が具体的に定められ推進されている。これら計画等は、大別すると、電子政府の実現政策の基本となる枠組みの全体を規定するものと電子政府の実現のための個別のプロジェクトについて規定するものに分類される(表2参照)。

表2 電子政府の実現政策を支える計画等の体系

<p>枠組み全体を規定する基本的な計画等</p>
<p>● いわゆるIT基本法(第20条)</p> <p>「高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策の策定に当たっては、国民の利便性を図るとともに、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、国及び地方公共団体の事務におけるインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用の拡大等行政の情報化を積極的に推進するために必要な措置が講じなければならない。」</p> <p>● 「行政情報化推進基本計画」(94年12月閣議決定。97年12月改訂閣議決定)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 21世紀初頭に「電子政府」を実現 <p>● 「ミレニアム・プロジェクト」(99年12月内閣総理大臣決定)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2003年度までに、民間から政府、政府から民間への行政手続をインターネットを利用しペーパーレスで行える電子政府の基盤を構築する。 <p>● 「e-Japan戦略」(2001年1月高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 知識創発型社会を実現するために、わが国は新しいIT国家基盤として、…3③電子政府の実現 …の4つの重点政策分野に重点的に取り組む必要がある。 <p>● 「e-Japan重点計画2002」(2002年6月高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政の情報化については、行政情報の電子的提供、申請/届出等手続きの電子化、文書の電子化、ペーパーレス化及び情報通信ネットワークを通じた情報共有・活用に向けた業務改革を重点的に推進し、2003年度までに、電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現する。
<p>個別のプロジェクトに関する計画等</p>
<p>《行政情報の電子的提供》</p> <p>● 「行政情報の電子的提供に関する基本的な考え方(指針)について」(2001年3月行政情報化推進各省庁連絡会議了承。2002年7月改訂)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政情報の電子的提供に関し各府省が指針とすべきもの

- ・ 電子的に提供する情報の内容
- ・ 電子的提供に関する留意事項等
- ・ 電子的提供の計画的推進等(各府省はこの指針に沿って2001年度から2003年度までを重点取り組み期間とする「電子的提供の推進に関する実施方針」を2001年度の早期に策定する。)

《申請・届出等手続のオンライン化関連》

- 「電子化に対応した申請・届出等手続の見直し指針」(96年9月行政情報システム各省庁連絡会議了承)

- ・ 全ての行政手続を見直し、原則として電子化を実施することを明らかにした。
- ・ 電子化はオンライン化が原則であることを打ち出す。

- 「申請・届出等手続の電子化推進基本的枠組み」(2000年3月行政情報システム各省庁連絡会議了承)

- ・ 申請・届出等手続について、原則として、2003年度までに、書面による手続に加え、インターネット等を利用したオンラインによる手続が可能となるよう努める。
- ・ 各省庁は、所管法令等に係る申請・届出等手続のオンライン化のための2003年度までのアクション・プランを策定・公表する

- 「アクション・プラン2002-各府省の行政手続等の電子化推進に関するアクション・プランの取りまとめについて」(2002年7月総務省)

- ・ 申請・届出等手続のみならずそれ以外の行政手続(対象手続 約5万2千件)についての2003年度までの各府省のアクション・プランをとりまとめたもの

《入札・調達業務の電子化関連》

- 「バーチャルエージェンシーの検討結果を踏まえた今後の取組みについて」等(99年12月)

- ・ 非公共事業関係については、インターネットによる電子入札・開札を2003年度までに導入。
- ・ 公共事業関係については、全ての直轄事業においてインターネットを活用した電子調達システムの運用を2003年度までに実施する。

《ワンストップサービスの推進》

- 「ワンストップサービスの推進について」(99年3月行政情報システム各省庁連絡会議了承。2000年3月改訂)

- ・ 総合窓口システムの運用等段階的实施
- ・ 輸出入・港湾諸手続において1回の入力・送信により関係省庁に対する全ての手続を可能とするシングルウインドウ化の取組み
- ・ その他特定分野におけるワンストップサービスの推進

《ペーパーレス・文書管理システムの整備等》

- 「バーチャルエージェンシーの検討結果を踏まえた今後の取組みについて」等

・ 行政部内における連絡・通知等各省庁に共通する57の事務について2002年度までにペーパーレス化を実現する。

● 「総合的な文書管理システムの整備について」(2000年3月各省庁事務連絡会議及び行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承)

● 「保存義務づけ文書の電子的保存の容認」(96年3月閣議決定等)

《セキュリティ・安全対策》

● 「総合的、体系的な情報セキュリティの実施について」(2000年7月行政情報システム各省庁連絡会議了承)

● 「行政情報システムの安全対策の充実・強化について」(99年8月行政情報システム各省庁連絡会議了承)

● 「行政情報システムの安全対策指針」(99年7月行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承)

《アウトソーシング》

● 「国の行政機関における情報システム関係業務の外注の推進について」(2000年3月行政情報システム各省庁連絡会議了承)

・ 2003年度までの間に計画的・重点的な実施

● 「国の行政機関における情報システム関係業務の外注実施のガイドライン」(2000年3月行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承)

・ 情報システム関係業務の外注化の推進

● 電子政府の総合窓口システムの運用開始(2001年4月1日)

《その他》

● 「霞ヶ関WANの整備方針について」(95年12月行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承)等

・ 政府機関内における情報の円滑な流通・共有を推進するため、各省庁のLAN(省庁内専用ネットワーク)を相互に接続する政府内専用ネットワークである霞ヶ関WANを整備し、運用する。

● 「霞ヶ関WANの利用について」(2002年2月行政情報化推進各省庁連絡会議幹事会了承)

・ 全ての地方自治体を相互に接続する総合行政ネットワーク(LGWAN)を整備し、このネットワークと霞ヶ関WANとを接続する。

これら計画等は、多種多様な内容からなるが、その特徴を整理すると以下のとおりである。

- 1) 電子政府の実現に関係する分野が広範なものであることを反映して、セキュリティ、情報システム開発などにおける官と民の役割分担(外注化)、申請・届出等手続のオンライン化を実現するための基盤として必要な認証システムを始めさまざまなプロジェクトの実現に必要とされ、それらの整備方針、スケジュールなどが定められている。
- 2) これら計画等は、おおむね、目標、計画期間及び実施スケジュールを内容としてい

る。多くの計画等における計画期間は、2003年度が終期として設定されている。問題は、この期間設定が適切か否かである。改訂計画等では、21世紀初頭と定めてあったが、これが2003年度と明確化されている。「e-Japan戦略」では、2005年に世界最先端のIT国家となるとの目標を定めている。これらのことを総合してみると2003年度という時期の設定は、おおむね適切であろう。

- 3) 閣議決定に係るものと行政情報システム各省庁連絡会議といった行政上の措置により設置された政府部内のアドホックな集まりである会議体が決定するものがある。それらの中には、内容の重要性にかんかみ、政府の最高方針として閣議決定によることが望ましいものがある（たとえば、行政情報提供に係る決定）。このようなことからみると、それぞれの計画等の決定主体は異なるが、このような差異を生み出している基準は何なのか必ずしも明確ではない。また、これら計画等の決定に当たって国民の意思がどのように取り入れられたのか明らかではない。
- 4) 2000年7月に従来の「高度情報通信社会推進本部」(関係大臣で構成)を発展的に改組し、新たに情報通信（IT）戦略本部が設置された。この本部の設置については、当時の内閣や首相が、IT問題に極めて熱心であることを反映されたとのことである。同本部の設置後、同本部及び内閣内政審議室に置かれその庶務を司るIT担当室による各省庁の電子政府の実現に向けての取組みに対する主導性が顕著となっている。

4. 電子政府・自治体がもたらす既存の行政及び事業活動等への影響

ここでは現在取組まれている電子政府・自治体に向けての政策が国の行政機関や地方自治体における既存の行政の仕組みやスタイルさらには民間の事業活動等に及ぼしている影響（現在は起こっていないが近い将来起こる可能性を含む。）について電子政府・自治体の目的別に考察する。

- 1) 政府・地方自治体を国民・住民により近づけ、そのニーズに対応した政府・地方自治体の実現

電子政府・自治体の実現に向けての取り組みは、政府・自治体を国民・住民にとってより身近なものとし、そのニーズに沿った行政運営に転換するのに一定の寄与をしている。また、今後その可能性を生み出すための基盤を作り出している。

ア) インターネットのホームページ等による情報提供

インターネットのホームページによる情報提供は、各省庁、地方自治体の双方を通じて活発に行なわれている。国の機関における開設率については承知していないが、1999年度に開設した機関数は、874機関であったのに比べ、1年後には、その数が1215機関と急上昇している。また地方自治体の中で開設率の低い町村にあっても1998年度から2000年度にかけての開設率は、34.9%から61.1%に急速に向上している。

表4 ホームページの開設状況

国（機関数2000年度末）				地方自治体（開設率：％）			
中央省庁	施設等 機関等	地方支部 分局	小計	都道府県 及び 政令指定都市	市区	町村	小計
58(26)	731(513)	426(283)	1215(874)	100.0	83.6	61.1	83.5

(注) 1. 国の機関については、「行政情報化の推進状況-平成12年度における実施状況を中心として-」(総務庁)による。カッコ内の数字は、1999年度開設数を示す。

2. 地方自治体については、「電子政府・自治体推進プログラム」(2001年10月総務省)による2000年における開設率である。なお小計は「e-Japanプログラム重点計画2002」によるもので2001年4月時点の開設率である。

これらインターネットのホームページへのアクセスは相当行なわれかつ急速に増加している。たとえば2001年4月に開設された電子政府の総合窓口システムは、政府の電子的に提供する情報に国民が一元的にアクセスできるようにすることを目的とするものであるが、このシステムの中の「法令データ検索」へのアクセス件数は、約186万件を越えている(2001年4月から同年12月までの実績)。また財務省本省のホームページへのアクセスは、2000年度においては、約2,400万件を記録し、前年度に比べ60%増となっている。これらの実態から見ると、国民のホームページの利用は、相当に高い水準にあると思われ、また各省庁においては、国民などへの情報提供の主役を次第にインターネットが担いつつあることをうかがわせる。

各省庁のホームページで提供されている情報は多岐にわたるが、一般には、つぎのような情報が提供されている。

表5 各省庁のホームページで提供されている主な情報(例)

国の行政機関	地方自治体
<ul style="list-style-type: none"> ● 審議会答申、計画等行政施策、白書等の行政の現況 ● 統計資料等データ、各種調査結果、所管法令 ● 報道発表資料、行政手続の案内、広報資料 ● 制度の改正案、規制の新設案 等 	<ul style="list-style-type: none"> ● 行事・イベントの紹介等 ● 観光・物産情報 ● 公共施設の利用案内 ● 行政の各種事業紹介 ● 地域産業情報 ● 統計情報 ● 生活情報 等

(注) 地方自治体については、「地域情報化計画・地域情報化施策状況調査」(総務省)により作成

さらにホームページ以外の情報通信技術を利用した情報提供として、千葉県市川市のように市民生活に密着したコンビニエンスストアと連携し、同店に置かれている情報端末を利用して行政情報を市民に提供しているユニークな事例もある。市川市のケースでは、民間のシステムと連動し、公共施設の利用申し込みの受付、市政情報の提供などのサービスを提供している。

なお各省庁・地方自治体のホームページでは、常時国民・住民からの行政への意見・苦情を受け付けるチャンネルを設けている（たとえば総務省では、opinions-2002@soumu.go.jp、東京都では「知事への提言」、「都政に対する苦情・要望」等の特定のチャンネルを設けている。）国民・住民からの行政への意見・苦情の受付に関しては、改善できないものについて、なぜ出来ないかをインターネットなどを通じて申出人等に明確に連絡することが何よりも大切である。

イ) 審議会等の議事録等の公開

中央省庁、地方自治体を通じて政策案の決定において、審議会等諮問機関が果たす役割はきわめて大きなものがある。国民・住民の大きな関心は、審議会等でいかなる議論がなされ、どのような根拠から所定の結論が出されたのかということである。これら審議会等（いわゆる私的懇談会を含む。）の議事録や議事要旨は、従来は、一般公衆への公開がされないことが多かった。しかし情報通信技術の進歩は、これら議事録等を原則として公開するとの方針に転換させるとともに、公開の方法として多くは、インターネット等により公表されている。その結果、行政上の意思決定の重要プロセスが人々の前に明らかにされ行政の透明性の向上に寄与している。1997年の総務庁の調査によれば、対象審議会等のうち、99.7%が議事録又は議事要旨を公開し、その方法として大部分はインターネットを利用した公開を行っている。なお国民等の政治・行政の参画を促進するには、単に結果を知らせるだけではなくそのような結果となった過程についても広く提供しなければならない。結果よければ全てよしというわけにはいかないのである。その意味で岐阜県等が行い、次第に各地方自治体に広がっている予算の編成結果だけではなく予算要求から始まり予算査定結果などの一連の過程について県民に情報提供しているのは評価できる。

ウ) パブリックコメント手続における情報通信技術の利用

政府は、近年、広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示で、規制の設定又は改廃を行うものについては、設定する規制の案などをあらかじめ国民に示しその意見の提出を求める手続（いわゆるパブリック・コメント手続）を閣議決定（99年3月）により定めている。これは、規制の設定・改廃などに先立ち、広く国民の意見・意向を把握し、これらを考慮した適切な制度・政策づくりを保障しようとするものである。この手続においては、インターネット等情報通信技術の利用が顕著である。この手続は、行政機関が、最終的な意思決定を行う前に、規制などの案を国民等に公表することから始まる。国民等に公表される政府の規制等の案の公表方法としては、インターネットホームページに登載することを採用するものが全体の件数（99年度閣議決定の対象として意見提出手続を経て意思決定がなされた案件の総数は256件）のうち94.4%に達している。インターネットホームページは、パブリックコメント手続における案等の公表方法として最大に利用されている。また、国民等からの意見・意向の提出方法としては、郵便によるものが最も多いが、（郵便による提出は全体の96.1%）それについて電子メールによるものが多くなってきている（電子メールによる提出

は、全体の88.3%。重複回答を認める。)このような実情から見ると、行政の政策決定に、直接、国民一般や事業者が参画し、行政と国民の關係に新たな展開をもたらすとされるパブリックコメント手続が実行できているのは、おそらくはインターネットの存在であろう。

エ) e-メールによる情報開示請求等

国の情報公開制度が整備されるとともに、地方自治体における制度化が加速している。国の情報公開制度では、開示請求は、請求する者の氏名等を記載した書面によることが規定されている。また開示の実施に当たっては、開示請求者に対する郵送による写しの交付は認められているが、ファックスや電子メール等による写しの送付は国の情報公開制度では認められていない。しかし、一部の地方自治体の情報公開制度の運用においては、電子メール等インターネットを利用した開示請求を認めるところもある。また、開示請求にかかる文書の写しの送付を電子メールにより行っているものがある(奈良県橿原市等)。橿原市の説明によれば、情報公開制度が行政の監視、批判追及の手段という面のみが強調されているが、行政情報の中には、民間にとって、利用すれば大きな便益をもたらすものも多い。民間に大いに利用してもらうためには、情報公開制度を、住民にとって、身近なもの、気軽なものと感じてもらふ必要がある。そのような観点から検討した結果、e-メールによる開示請求を認めるとともに、開示請求に係る文書をそのままスキャナーにより読み込みデジタルな画像情報に変換してe-メールにより送信することとしたということである⁽²⁰⁾。

2) 質の高い行政サービスの提供

電子政府・自治体の大きな眼目は、質の高い行政サービスを国民に提供するために、ITを行政に積極的に活用することにある。このために講じられている施策は、国民と行政の間の申請・届出等行政手続の電子化を始めとしてきわめて多岐にわたるが、その主なものを挙げれば以下の通りである。このような施策の効果として現に質の高い行政サービスが提供されているものがある。

- ホームページによる申請書様式の提供等申請・届出等手続のオンライン化の推進
- 輸出入・港湾関係手続に係るシステムの連携等ワンストップサービスの実現
- 電子入札・調達の実施
- 手数料の電子納付や税の電子申告等

これら施策のうちからいくつかの施策を選び、その効果を中心に述べる。

ア) 税関手続きの電子化

税関業務とりわけ税関への航空貨物などの輸出入手続きの電子化については、成田空港の開港の年である1978年8月に稼動を開始した通関情報処理システム(Nippon Automated Cargo Clearance System。以下NACCS)が担っている。年間2100万件にのぼる輸出入申告の約9割はこのNACCSで処理されている(2000年)。NACCSの導入は、当初は輸入航空貨物のみを対象としていたが、順次対象業務を拡大し、現在では、

航空、海上の輸出入貨物の全てが対象となっている。これまで、輸出入申告件数が、日本経済の拡大とともに、基本的な傾向として、毎年大幅な伸びを記録する中で、増大する業務を迅速・的確に処理する上で、NACCS、つまり情報通信技術の果たした役割は非常に大きなものがある。輸出入申告手続きのNACCSによる電子処理は、同手続きの簡素化のほかに手続きの迅速化に大きな貢献をしている。

下表に見るとおり、1991年から1998年の間に、航空貨物にあっては、約3分の1に、海上貨物にあっては、約4分の1に所要時間が短縮されている。

表6 輸入申告から許可までの所要時間の推移(平均)

航空貨物		海上貨物	
1991年	1998年	1991年	1998年
2.3時間	0.7時間	26.1時間	5.6時間

(注)「ファイナンス」(2001年7月号。内海博明氏)より作成

税関手続を含め申請・届出等手続の電子化にあっては、単に申請手続(申請書)を電子化するだけでなく、それに関連する一連の手続を見直し、電子化を進めないと大きな効果が出てこない。申請・届出等手続に関する電子化の一般的なプロセスをまとめてみると次のようになる。

- ①申請書の電子化とこれに伴う申請様式などの標準化・統一化。複数の機関に同種・類似の申請書を提出する場合には、その様式の一本化・標準化
- ②申請に伴う手数料納付のインターネット利用
- ③申請書に添付される書類の必要性の見直し。電子的送付を可能とする措置の実施
- ④受付後の審査業務などの情報通信技術活用による合理化
- ⑤審査結果の通知などのオンライン化

イ) 紙による保存義務づけ文書の電子的保存の容認による事業者のコスト削減

商法、税法等の法令に基づき民間事業者に一定の期間保存を義務づけている各種帳票等文書については、紙媒体での保存が義務づけられ、企業において情報システムが導入されても、受発注データをプリントアウトしておかなければならず、情報化のメリット(コスト削減等)がないことから、企業などから電子データによる保存を認めるよう要望が強かった。

日本情報処理開発協会(JIPDEC)と日本マイクロ写真協会が、1994年3月に調査した結果等によると、紙媒体での保存が義務づけられているため、企業は相当な費用を負担している実態が明らかにされた。

表7 取引記録と帳簿保存の規制実態に関する調査結果の要旨

保存スペースに要する費用（オフィス賃貸費用 + 専門会社への保管委託費用）	1社平均2900万円/年
伝票、帳簿等の保存義務のある書類を電算処理 するための費用（用紙代+電算機稼動実費）	1社平均約900万円/年

(注) JIPDECと日本マイクロ写真協会の調査結果(1994年3月)等から作成

表8 書類を5年間保存する場合のコスト比較(大手チェーンストアの例)

年間発生帳表枚数	5年分の保存スペース	書類の作成・保存コスト		
		紙	マイクロフィルム	磁気媒体
約6000万枚/年	約3000坪	15億円	3.26億円	150万円

(注) 表7の注に同じ

これら問題については、たとえば、税法関係にあつては、98年7月に「電子計算機を使用して作成する国税関係帳簿書類の保存方法等の特例に関する法律」が施行され、税務署長に申請をし、承認を得れば、帳簿書類の電子媒体による保存が出来るようになった⁽²¹⁾。

表9 電子帳簿保存法に係る申請状況(件)

	平成10事務年度	平成11事務年度	平成12事務年度
法人税・消費税関係	2756	2975	3906(9637)
源泉所得税関係	725	789	767(2281)
所得税・消費税関係	629	575	645(1849)
その他の国税関係	19	63	390(472)
合計	4129	4402	5708(14239)

(注) 1. 国税庁の発表に基づいて作成

2. カッコ内の数字は、2001年6月30日現在の累計

3. 件数は申請の件数であつて、承認の件数ではない。

税法以外の法令で保存義務が定められる文書についても、電子媒体での保存に向けての取り組みがなされた。その結果、1999年度末までに、約1000件の文書のうち、税法関係帳簿書類を含めて640件について電子データによる保存が出来るようになっている（「申請負担軽減対策」のフォローアップ結果2001年7月総務省）。

ウ) 効率的・総合的で対応力に富んだ行政組織の形成

電子政府・自治体の第3の目的は、行政組織の内部に係わるものである。このために講じられている施策は、国の機関相互間、国の機関と地方自治体間、地方自治体間及び行政機関内と行政組織の内部において行われている。これら施策の主なものを挙げればつぎの通りである。

- ペーパーレス化・文書管理のシステム整備
- データベースの整備・充実
- LAN等ネットワークの拡充・霞ヶ関WANの整備。全地方自治体を結ぶ総合行政ネットワークの整備等

これら施策の中で、国におけるペーパーレス化の取り組みについて説明する。

効率的・総合的な行政を実現するためには、紙を中心とする事務・情報処理から情報ネットワークを駆使した事務・情報処理に転換する必要がある。

政府は、バーチャルエージェンシーの検討結果等を踏まえ、1999年12月に「行政事務のペーパーレス化（電子化）に関する行動計画」（1999年12月28日高度情報通信社会推進本部決定）をまとめている。同計画の概要は次の通りである。

表10 行政事務のペーパーレス化（電子化）に関する行動計画の概要

目 標	行政機関の内部事務の過半について2000年度から3カ年でペーパーレス化(電子化)を目指す			
《基本方針》 事務の性格に応じ、 1. 「連絡・通知及び「情報共有」を主眼とする事務→原則としてペーパーレス(電子化) 2. 「協議・調整」及び「申請・承認」に係る事務→可能な限りペーパーレス化(電子化)	《対象機関》 1. 国の行政機関(地方支分部局を含む) 2. 内閣に置かれる機関	《対象となる内部事務》 1. 総務・文書部門: 国会関係資料、広報関係資料等10事務 2. 協議・調整部門: 法令協議、意見照会等10事務 3. 秘書・人事・給与等部門: 人事異動、研修通知等13事務 4. 会計・経理・予算部門: 会計監査実施通知等15事務 5. 部門共通: 省庁間の文書交換、会議開催通知等9事務	《期間》 2000年度を初年度とする3カ年計画	《ペーパーレス化(電子化)方策》 省庁内LAN、霞ヶ関WAN等の既存のネットワーク・インフラ、省庁間電子文書交換システム、総合的な文書管理システム等システムの整備、活用する。

ペーパーレス化（電子化）の取り組みは2003年度までであるので最終的な結果は出ていないが、2002年度におけるフォローアップの結果(総務省)が発表されている。それによりペーパーレス化(電子化)の主たる効果等を述べてみたい。

その調査によれば、2002年度までの行政内部事務のペーパーレス化（電子化）の進捗状況は、一部電子化を含め81.0%となっている。国会の日程の通知等国会関係事務、会議の開催通知等及び地方支分部局への通知・連絡など行政機関の日常的な内部事務の多くが、今や紙に代わって電子メールなどにより効率的・迅速に行われている実情が浮き上がってくる。電子メール、電子掲示板の活用、電子媒体による情報の保管等ペーパーレス化(電子化)がもたらす主な効果としては、つぎの2つが挙げられている。

- 1) 文書の作成・配布・回収に要していた事務量の軽減及び作業時間の短縮
- 2) 本来であれば使用されていたであろう紙の分量の抑制

(具体的な効果例)

- 法令協議等他府省との協議を電子メールにより行う→必要部数を複写し関係部局へ配布する紙の節約とそのための作業時間の短縮
 - 国会質疑者一覧表等国会日程を電子掲示板に掲載→必要部数を複写し内部部局へ配布する紙の節約とそのための作業時間の短縮（おそらくは、これまでと比べ、より広い範囲の人に周知がされるようになったのであろう。）
 - 健康診断の通知等を電子掲示板に掲載→職員への周知がより広まった
- なお行政活動の本質が情報の収集・処理であることから、情報の保有量やその推移を知ることが行政活動の実態を知る上で有益である。

職員1人当たりの情報保管量は、A4判の紙に換算すると、623,440枚(2002年3月)になる(表8参照)。この数字に見られるように、行政が保有する情報の量は、まことに膨大なものであることを示しているとともに、毎年一貫してその量を増やしている(1997年と比較すると2002年3月の保管量は、4倍を超える)。このことが行政の役割の拡大(行政規模の拡大)を意味しているのか不明であるが、大変興味のあるところである。さらに、媒体別に情報の保管割合をみると、紙が12.9%、電子媒体(磁気ディスク、磁気テープ等)87.1%であり、電子媒体による保管が圧倒的割合を占めている(電子媒体による保管のうち、LAN上のサーバーで共同して保有されている割合は全体の2割を超えており情報の共有化が進められている実情がうかがわれる。)電子媒体による保管(ペーパーレス化)割合が増大する傾向は、表11に見るとおり、近年の特徴であるが、注目すべきは、紙による保管の絶対量は決して減ってはいないことである。

表11 職員1人当たりの媒体別情報保管量と割合の推移

	1997年度	1998年度	1999年度	2000年11月	2001年3月	2002年3月
紙	62.411 (42.0%)	69.806 (37.6%)	62.521 (24.5%)	58.804 (22.3%)	74.613 (14.8%)	80.632 (12.9%)
電子媒体	86043 (58.0%)	115927 (62.4%)	192371 (75.5%)	205291 (77.7%)	429203 (85.2%)	542808 (87.1%)
計	148454	185733	254892	264095	503816	623440
指数	100.0	125.1	171.7	177.9	339.4	420.0

(注)1.「各府省における平成13年度行政事務ペーパーレス化(電子化)実施状況等フォローアップ等の結果について」(総務省2002年7月)から作成

2.カッコ内の数字は計を100とした場合の割合をあらわす。

4. おわりに

電子政府・自治体の実現を目指した取り組みは、総じていえば、今のところおおむね順調であり、その効果も挙がっているものも少なくないと評価できるであろう。

しかし、この取り組みの成否、すなわち、電子政府・自治体という新しい形の政府・自治体の実現度が決定的に問われるのは、2003年度が一つの節目である。政府は、電子政府実現の核となる取り組みとして、国の行政機関が取り扱う申請・届出等行政手続について、国民等と行政との間の実質的にすべての手続を、2003年度の出来る限り早期にインターネット等で行えるようにするとの方針を打ち出し、今その方針の達成を目指し、必要な措置を講じているところである。また、最近では、申請・届出等手続以外の行政手続についても2003年度までに電子化を完成することを明言している。一方、地方自治体が扱う手続については、国は、一定の方針を提示し、地方自治体のオンライン化の取り組みを支援することを明らかにしている。多くの地方自治体においては、国の方針に従って、申請/届出等手続のオンライン化に取り組んでいる。しかし国にあっては、2001年度までにオンライン化された申請・届出等手続の比率は、全体の4%に当たる601件であり、2002年度末にあっても7335件、全体の54%がオンライン化されるに過ぎない。地方自治体が扱う手続においても事情は同じである。このようなことから、現在の全国の地方自治体の電子化の進み具合、地方自治体職員及び住民の理解・意識から見て、電子自治体の実現は相当遅れるのではないかという意見を述べる論者⁽²²⁾もいる。仮に、申請・届出等手続のオンライン化が、約束通り実行されないとなると、質の高い行政サービスの提供を要求する国民・企業の期待にそむくことになる。約束の実現に向けて重点的な精一杯の努力が必要である。

以上

(1) コンピュータ技術の発展

(2) 「行政情報化推進基本計画」は、「基本計画」、「共通実施計画」及び「各省庁別計画」の3層構造からなる行

	大型汎用機	ノート型パソコン	変化の度合い
発表時期	1966年	1989年	23年
容 積	3	0.003	1/1000
価 格	1~2億円	20から30万円	1/500~700
計算速度	20万回/秒	76万回/秒	38倍

(注) JIPDEC資料より作成

政計画である。共通実施計画は、基本計画に定める共通実施事項を実施するためのもの、各省庁別計画は、基本計画を踏まえ策定するものである。

(3) 改訂計画は、その基本構造は、基本計画と同様な3層構造から成っている。1998年度を初年度とする5カ年計画であった。この計画が、策定された背景は、①中央省庁職員のパソコン配備率が職員1人に1台となったこと、②霞ヶ関WANの稼働など行政機関内又は行政機関間のネットワークの整備の進展、③インターネットの普及に代表される社会の高度な情報化の進展、
 があげられる。基本計画と改訂計画を比較したものが次表である。

基本計画と改訂計画の比較

	基本計画	改訂計画
理 念	行政の情報化は、行政のあらゆる分野にITの成果を普遍的に活用し、行政の質の高度化、国民サービスの質的向上を図ることが目的。行政の情報化を、行政システムの改革の重要な手段。	行政の情報化は、国民サービスの飛躍的な向上と行政運営の質的向上を図ることが目的。行政改革の実施のための重要な手段。
目 標	「紙」による情報の処理から通信ネットワークを駆使した電子化された情報の処理への移行を実現する。	行政の情報化により、金・事業及び組織の改革を推進するとともに、「紙」による情報の管理からネットワークを駆使した電子化された情報の管理に移行し、21世紀初頭に高度に情報化された行政、すなわち「電子政府」の実現を目指す。
期 間	1995年度～1999年度	1998年度～2002年度
構 造	3層構造 基本計画、共通実施計画及び各省庁別計画を合わせて「行政情報化推進計画」と称する。	同左

(注) JIPDEC資料より作成

- (4) 「ミレニアム・プロジェクト」の特徴の1つは、2003年度までと期限を区切り、申請・届出手続をインターネットを使いペーパーレスで行うよう電子政府の基盤を構築することを明らかにしたことにある。申請・届出等手続のオンライン化を電子政府実現のためのいわば先兵としてミレニアム・プロジェクトが取上げたのは、同プロジェクトの説明によれば、現行の行政手続の電子化は、大半が電子データをフロッピーディスク等の保存媒体に記録したかたちでの提出を認めるもの（オフライン）であり、オンライン申請の動きを加速する必要があるからであるとしている。

各省庁は、ミレニアム特別枠(情報化対応)を活用し、たとえば総務庁では、政府認証基盤（GPKI）の整備のための予算要求を提出している。

- (5) 「e-Japan戦略」では、その戦略策定の必要性についてつぎのように述べている。すなわち、我が国のIT革命への取り組みは、インターネットの普及率一つ採ってみても、世界各国に比べ、大きな遅れをとっている。そのような遅れを放置しておけば、将来取り返しのつかない競争力格差を生み出す。このような認識を基礎に、これまでの遅れを取り戻し、必要とするすべての国民に世界最先端のIT環境を提供し、さらには世界への積極的な貢献を行っていくため、当面の5年間に制度改革や施策を緊急かつ集中的に実行していくことが求められる。そのために、構造改革の方向性と改革の道筋を具体的に描いた国家戦略を構築し、国民全体で共有することが重要である。これが「e-Japan戦略」策定の理由としている。「e-Japan戦略」において、集中的に取り組むべき4つ重点政策分野は、①超高速ネットワークインフラの整備及び競争政策、②電子商取引と新たな環境整備、③電子政府の実現、④人材育成の強化、である。
- (6) 「電子自治体」の具体的な内容について詳細に明らかにしているものは、知る限りでは、ないようである。ただ、旧自治省が2000年8月に地方自治体に発した「IT革命に対応した地方公共断他における情報化施策等の推進に関する指針」の中で、地方自治体がIT革命に的確に対応するための基本方針として、「地方公共団体の電子化(電子自治体)」の実現を図ることが挙げられている。

- (7) ハード面の整備状況

(8) ウェブアンケート調査によると、「電子政府・自治体」の内容について、ある程度分かるとする者は、

	国	地方自治体	
		都道府県	市区町村
パソコン	1.2人/台	1.1人/台	1.7人/台
LANの整備状況	63.2%	100.0%	88.6%
HPの開設	1310機関	100.0% (開設率)	83.3% (開設率)
情報化予算	11959億円(01年度)	9813億円(01年度)	

(注) 国については行政情報化基本調査結果報告書(平成13年度)、地方自治体については「地方自治情報管理概要」(LASDEC。平成13年10月)から作成

回答者の34.7%で全体の3分の1にとどまっており、「電子政府・自治体」への国民の認知度はまだまだ低い。(「平成13年版情報通信白書P77」)

(9) 筆者は旧総務庁の行政管理局行政情報システム参事官を1992年7月から1994年7月まで担当。

(10) 電子政府・自治体の全貌を理解するためには、上記1)及び2)以外に電子政府・自治体の実現に向けて取り組まれている個別のプロジェクト(たとえば申請・届出等手続のオンライン化、調達事務の電子化及び行政情報の電子的提供など)の意義、課題等についても触れなければならないのであるが、紙数の関係で割愛する。

(11) 「Access America 情報テクノロジーによるリエンジニアリング」(国家業績調査委員会報告)の中でアル・ゴア前副大統領は次のように述べている。

「…これらの提言を一つにまとめてみると、次の世紀を迎えるに当たり我々の政府のあるべき姿が浮かび上がってくる。その政府とは、テクノロジーの力を借りて行政運営上の生産性が飛躍的に向上した政府から、すべてのアメリカ人が電子サービスの提供を受けることができるといったものである。

この新しい政府とは、

- 高齢者が、医療保険制度と年金制度を受けるために必要な書類提出は一度だけでよい。もちろん支払いは、直接口座に振り込まれ、財布に入れて持ち歩くことのできる一枚のカードで引き出すことが出来る。
- 路上で容疑者を捕まえた警察官は、電子指紋調査結果と犯罪記録を数週間後ではなくその場で入手することが出来る。
- 両親は、新しい家を選ぶ際、事前にその町の安全環境について調べられる。
- 学生は、奨学金の申請、その回答、そして受理された場合にはその受け取りをオンラインで行うことが出来る。
- 地域団体は、募金提供者探し、認可申請、報告申請を電子処理で行うことが出来る。
- 自社製品の輸出先を探している企業は、オンライン上の政府の店に一度アクセスするだけで輸出に関する援助を得ることが出来る。
- そして、そのすべての手続の裏で、政府は、今日の操り人形的なサービスとは比較にならない、個人のプライバシーと安全性を向上する電子システムを運用する。」

なお、政府は行政改革大綱(2000.12.1閣議決定)において、21世紀の行政のあり方として次の4つを目指すとしている。

- ①新たな時代の要請に対応する観点から、内閣機能の強化、省庁の大きくくり編成等による総合性、機動性を備えた行政の実現

- ②国民の主体性と自己責任を尊重する観点から、民間能力の活用、事後監視型社会への移行等を図ることによる簡素かつ効率的な行政の実現
- ③行政情報の公開と国民への説明責任の徹底を図ることによる国民に開かれた透明の高い行政の実現
- ④行政事務の電子化、窓口の利便性の向上等を図ることによる国民本位の質の高い行政の実現
- (12) 同旨「経済構造の変革と創造のための行動計画」(1997年5月通商産業省)、「ミレニアム・プロジェクト(新しい千年紀プロジェクト)について」等
- (13) IT基本法は、国民があまねく情報通信技術のもたらす恵沢を享受できる社会が実現されることを旨として、高度情報通信社会の形成がなされなければならないとしている。(第3条)
- (14) 旧自治省が地方自治体に発した地方自治体における情報化施策等の推進に関する指針では、地方自治体もIT革命に対応し、国と歩調をあわせた施策の推進を要請している。(12000年8月28日地域IT推進本部決定)
- (15) 「基本計画」は、もともとは、今後の行政改革の推進策を定めた閣議決定「今後における行政改革の推進方策について」(1994年2月)の中で中期的、計画的に行政の情報化に取り組むため、推進計画を策定するとの方針に基づき策定されたものである。
- (16) 「e-Japan戦略」では、知識創発型社会実現のための新しいIT国家基盤として、電子政府の実現を位置付けている。また超高速ネットワークインフラと人材の育成はIT革命水死の不可欠な基盤であるが、この基盤の上におけるITを活用した取引や活動を活性化するためには、電子政府の実現と電子商取引の促進を図ることが重要としている。また電子政府の実現は、新しい産業を生み出す技術革新の取り組みの一環として、位置付けられている(「経済新生対策」(1999年11月経済対策閣僚会議決定)等)
- (17) ビル・ゲイツ「思考スピードの経営」日本経済新聞社刊
- (18) 鹿児島県喜入町では、「行政の情報化とは、行政のデータを、行政内部においては「共有」され、住民を始め外部とは円滑な「流通」が出来る状態にすること」との基本方針の下に、町民から良く聞かれること、電話で問い合わせの多い事柄について担当職員があらかじめその回答をパソコンに入力して、「行政マニュアル」としてデータベース化してあるため、担当職員がいなくとも他の職員がそのデータベースをみて町民からの質問に答えることが出来る。(「地方自治職員研修」2000年9月号。中釜幸栄氏)
- (19) ここでは電子政府の実現に係る計画等についてまとめ、「電子自治体」の実現に係るものについては割愛した。もちろんここに掲げた計画等の中には、「電子自治体」の実現に関連する項目に触れるものも少なくない(たとえば「ミレニアム・プロジェクト」では、地方公共団体の情報化を先導するための実証実験として、地方公共団体間ネットワーク構築の実証実験及び霞ヶ関WANとの接続のための実証実験を行うことを明らかにしている。)
- (20) 奈良県橿原市は1999年11月からインターネットで情報公開請求ができるサービスを開始している。開始から約9ヶ月の実績は、10件程度の情報公開請求がなされているとのことである(「地方自治職員研2000年9月号。山崎貴浩氏)
- (21) この法律で認められるデータによる保存は、あらゆる場合に認められるものではなく、納税者サイドにおける一定の条件が満たされている場合に限っている。「一定の条件」としては、①保存される電子データにおいて真実性が確保されていること、②可視性が確保されていること、③証拠力が認められること、の全てを満たすことである。

- (22) 「IT・電子自治体をどう見る」(OA情報化政策討論集会実行委員会/自治体問題研究所編。自治体研究社刊。黒田充氏の記述)

本稿を書くに当たっては、いちいち書名をあげないが、たくさんの電子政府・電子自治体に関する書物を参考にした。感謝申し上げます。