

# デジタルガバメントの要諦



水石 仁

## CONTENTS

- I 日本の立ち位置
- II デジタルガバメントとは何か
- III 利用者起点でのデジタルガバメントの設計
- IV デジタルガバメントが切り拓く近未来像

## 要約

- 1 新型コロナウイルス感染症の拡大により、わが国ではテレワークやオンライン授業、オンライン診療など、社会のデジタル化が一気に加速した。その一方で、行政や行政サービスのデジタル化の遅れがあらわになった。今後の不確実で変化の激しい社会において、デジタルガバメントの必要性や重要性は一層高まる。
- 2 デジタルガバメントの本質は、デジタル技術の活用により既存の行政プロセスや手続きをデジタル化することにとどまらず、デジタル化する社会において既存の行政の仕組みや役割そのものを変革することにある。本稿では、デジタルガバメントの本質を踏まえ、デジタルガバメントを推進する上で重視すべきポイントを2つ提示する。
- 3 1つは、利用者起点での機能設計を行うことである。公共サービスの受け手（顧客）は市民・企業であり、利用者の目線から、利便性向上や新たな付加価値創出につながるような官民融合サービスを志向すべきであり、そのための組織や業務の再設計が必要となる。
- 4 もう1つは、具体的で分かりやすい未来像やその効果を社会全体で共有することである。さまざまなテーマ・領域において、デジタルガバメントが推進されることでわれわれの暮らしや働き方、社会や産業がどのように変化するのか、また、どんなサービスが提供されるようになりどのような便益がもたらされるのかを、できる限り具体的に分かりやすく示すことで、社会全体としてデジタルガバメントを推進する機運を高めていくことが重要である。

# I 日本の立ち位置

## 1 コロナ禍で行政や行政サービスのデジタル化の遅れが露呈

新型コロナウイルス感染症の拡大により、わが国ではテレワークやオンライン授業、オンライン診療など、社会のデジタル化が一気に加速した。その一方で、各都道府県における感染者数集計の混乱や、特別定額給付金の給付遅れをはじめとして、行政や行政サービスがデジタルに対して構造的に対応できておらず、大きな社会課題となっていることが明らかになった（表1）。

## 2 日本は必ずしもグローバルな動向から後れているわけではない

ここで、デジタルガバメントに関する取り組みについて、世界における日本の立ち位置を確認したい。国連経済社会局（UNDESA）は、隔年で国連加盟193カ国を対象に、「世界電子政府ランキング（E-Government Sur-

vey）」を公表している。本ランキングは、公共サービスのICT利用状況を表す「オンラインサービス指標」、利用者のICTリテラシー育成状況を表す「人的資本指標」、情報やサービスを利用するためのインフラ整備状況を表す「通信インフラ指標」の3つの指標に基づき、EGDI（E-Government Development Index：電子政府発展度指標）を算出し、順位を決定している<sup>注1</sup>。

表2に世界電子政府ランキングにおける2008年以降のトップ20の推移を示す。トップ20のEGDIの平均値はここ10年で約1.2倍に上昇しており、世界中で政府のデジタル化対応が進化していることが見てとれる。この間、日本はおおむね10位前後で推移しており、北欧などのデジタル先進国にはかなわないものの、20年のランキングにおいて、G7では英国、米国に次ぐ3番目、アジアでも韓国、シンガポールに次ぐ3番目と、決して世界から大きく後れをとっているという状況ではない。

表1 新型コロナウイルス感染症拡大により浮き彫りとなったデジタル化への課題

経済・生活	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サプライチェーンの一部断絶、物資不足</li> <li>・工場、飲食店などの休業、イベント自粛</li> </ul>	→ オンライン手続きの不具合、国と地方のシステムの不整合 など
行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・感染症対応で初の緊急事態宣言の発動</li> <li>・給付金や助成金等支援策にかかわる申請が膨大</li> </ul>	
働き方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・テレワーク増加、Web会議増加</li> <li>・テレワークが難しい業務の顕在化</li> </ul>	→ 押印手続きなど、テレワークの阻害要因の顕在化 など
医療	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現場負荷増、現場要員不足、医療資材不足</li> <li>・医療機関のクラスター化懸念</li> <li>・オンライン診療の時限的な拡大</li> </ul>	→ 陽性者報告のFAXでの申請などデジタル化の遅れ など
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全国的な学校の臨時休業</li> <li>・臨時休業などに伴い登校できない児童生徒の学習指導の必要性</li> </ul>	→ オンライン教育に必要な基盤、ノウハウの不足 など
防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コロナ感染拡大時における災害対応の可能性</li> <li>・自治体など現場の負担増</li> </ul>	→ マイナンバーカードによる罹災証明発行、AI活用などによる被災者・現場負担軽減の必要性 など

出所) デジタル改革関係閣僚会議「デジタル化の現状・課題」(2020年9月23日)より作成

表2 世界電子政府ランキングにおけるトップ20とEGDIの推移（2008～2020年）

順位	2008年		2010年		2012年		2014年	
1	スウェーデン	0.9157	韓国	0.8785	韓国	0.9283	韓国	0.9462
2	デンマーク	0.9134	米国	0.8510	オランダ	0.9125	オーストラリア	0.9103
3	ノルウェー	0.8921	カナダ	0.8448	英国	0.8960	シンガポール	0.9076
4	米国	0.8644	英国	0.8147	デンマーク	0.8889	フランス	0.8938
5	オランダ	0.8631	オランダ	0.8097	米国	0.8687	オランダ	0.8897
6	韓国	0.8317	ノルウェー	0.8020	フランス	0.8635	日本	<b>0.8874</b>
7	カナダ	0.8172	デンマーク	0.7872	スウェーデン	0.8599	米国	0.8748
8	オーストラリア	0.8108	オーストラリア	0.7863	ノルウェー	0.8593	英国	0.8695
9	フランス	0.8038	スペイン	0.7516	フィンランド	0.8505	ニュージーランド	0.8644
10	英国	<b>0.7872</b>	フランス	0.7510	シンガポール	0.8474	フィンランド	0.8449
11	日本	<b>0.7703</b>	シンガポール	0.7476	カナダ	0.8430	カナダ	0.8418
12	スイス	0.7626	スウェーデン	0.7474	オーストラリア	0.8390	スペイン	0.8410
13	エストニア	0.7600	バーレーン	0.7363	ニュージーランド	0.8381	ノルウェー	0.8357
14	ルクセンブルク	0.7512	ニュージーランド	0.7311	リヒテンシュタイン	0.8264	スウェーデン	0.8225
15	フィンランド	0.7488	ドイツ	0.7309	スイス	0.8134	エストニア	0.8180
16	オーストリア	0.7428	ベルギー	0.7225	イスラエル	0.8100	デンマーク	0.8162
17	イスラエル	0.7393	日本	<b>0.7152</b>	ドイツ	0.8079	イスラエル	0.8162
18	ニュージーランド	0.7392	スイス	0.7136	日本	<b>0.8019</b>	バーレーン	0.8089
19	アイルランド	0.7296	フィンランド	0.6967	ルクセンブルク	0.8014	アイスランド	0.7970
20	スペイン	0.7228	エストニア	0.6965	エストニア	0.7987	オーストリア	0.7912

順位	2016年		2018年		2020年	
1	英国	0.9193	デンマーク	0.9150	デンマーク	0.9758
2	オーストラリア	0.9143	オーストラリア	0.9053	韓国	0.9560
3	韓国	0.8915	韓国	0.9010	エストニア	0.9473
4	シンガポール	0.8828	英国	0.8999	フィンランド	0.9452
5	フィンランド	0.8817	スウェーデン	0.8882	オーストラリア	0.9432
6	スウェーデン	0.8704	フィンランド	0.8815	スウェーデン	0.9365
7	オランダ	0.8659	シンガポール	0.8812	英国	0.9358
8	ニュージーランド	0.8653	ニュージーランド	0.8806	ニュージーランド	0.9339
9	デンマーク	0.8510	フランス	0.8790	米国	0.9297
10	フランス	0.8456	日本	<b>0.8783</b>	オランダ	0.9228
11	日本	<b>0.8440</b>	米国	0.8769	シンガポール	0.9150
12	米国	0.8420	ドイツ	0.8765	アイスランド	0.9101
13	エストニア	0.8334	オランダ	0.8757	ノルウェー	0.9064
14	カナダ	0.8285	ノルウェー	0.8557	日本	<b>0.8989</b>
15	ドイツ	0.8210	スイス	0.8520	オーストリア	0.8914
16	オーストリア	0.8208	エストニア	0.8486	スイス	0.8907
17	スペイン	0.8135	スペイン	0.8415	スペイン	0.8801
18	ノルウェー	0.8117	ルクセンブルク	0.8334	キプロス	0.8731
19	ベルギー	0.7874	アイスランド	0.8316	フランス	0.8718
20	イスラエル	0.7806	オーストリア	0.8301	リトアニア	0.8665

出所) 世界電子政府ランキング (E-Government Survey) (国連経済社会局) より作成

### 3 不確実性が高まる中、 デジタルガバメントの推進は 不可欠

世界電子政府ランキングの結果は、デジタルガバメントの取り組みに関する日本の立ち位置を把握する上で一つの参考材料となるが、新型コロナウイルス対応の反省に鑑みれば、行政や行政サービスのデジタル化が喫緊の課題であることに議論の余地はない。

2020年9月に発足した菅政権は、政策の第一丁目一番地に「デジタル改革」を掲げ、デジタルガバメントを強力に推進する方針を示している。また、拙稿「ポストコロナ時代に向けた国・地方自治体のデジタル近未来——COVID-19対応の教訓と今後の方向性」（『知的資産創造』2020年11月号）では、新型コロナウイルス感染症に対する各国・地域の対応において、有効な対策を早期に実行した国・地域では感染者数や死者数が少なく、経済の落ち込みも小さかったことなどを踏まえ、国や地方自治体は、従来担ってきた公共の役割を維持しつつ、スピードを重視した政策決定、事業執行を追求する必要がある、その対応策として国・地方自治体のデジタル化が急務であることを概説した。

今後の不確実で変化の激しい社会において、デジタルガバメントの必要性や重要性は一層高まる。本稿では、デジタルガバメントの本質とは何か、デジタルガバメントを推進する上で重視すべきポイントは何かといった観点から、国や地方自治体における今後の方向性を提案する。

## II デジタルガバメントとは何か

### 1 デジタルガバメントの本質： 行政のあり方そのものを変革する

内閣官房は、政府CIOポータル<sup>注2</sup>において、「デジタルガバメント」を次のように定義している。

デジタル技術の徹底活用と、官民協働を軸として、全体最適を妨げる行政機関の縦割りや、国と地方、官と民という枠を超えて行政サービスを見直すことにより、行政のあり方そのものを変革していくこと

その上で、デジタルガバメントの目的は、単に情報システムを構築したり、手続きをオンライン化したりすることではなく、利用者から見て一連のサービス全体を、「すぐ使えて」「簡単で」「便利な」ものにするなど、Society 5.0<sup>注3</sup>時代にふさわしい行政サービスを一人一人が享受できるようにすること、としている。

また、2019年12月に改定された「デジタル・ガバメント実行計画」では、国、地方公共団体、民間事業者、国民その他の者があらゆる活動においてデジタル技術の便益を享受し、安全で安心な暮らしや豊かさを実感できる社会を実現するために、行政のあり方をはじめ社会全体を、デジタル化を前提としたものにつくり変え、新たな時代にふさわしい環境を整備する、と明記している。

前述の政府による定義を踏まえると、デジタルガバメントの本質は、デジタル技術の活用により既存の行政プロセスや手続きをデジタル化することにとどまらず、デジタル化す

る社会において既存の行政の仕組みや役割そのものを変革することと捉えることができる。

## 2 市民・企業の利便性向上や 新しいサービス展開が鍵を握る

政府が推進するデジタルガバメント関連施策を概観すると、行政手続きの原則オンライン化やマイナンバーカード利活用の一層の推進による利便性の向上に加えて、民間サービスとの融合によるサービスのワンストップ化やイノベーションの創出など、幅広い施策が展開されている。

デジタルガバメントの要素を分解すると、表3に示すように、目的機能別に、①国・地方自治体の行政事務の効率化、②市民・企業の行政手続きの効率化・利便性の向上、③官民連携による新しいサービスの提供・生産性の向上、の3つに整理することができる。デジタルガバメントの本質に鑑みれば、今後特に重要となるのは、「②市民・企業の行政手続きの効率化・利便性の向上」や「③官民連携による新しいサービスの提供・生産性の向上」の視点となる。

## 3 デジタルガバメントの要諦： 利用者起点での機能設計と 分かりやすい未来像の共有

デジタルガバメントの本質や機能を踏まえ、デジタルガバメントを推進する上で重視すべきポイントを2つ提示したい。

1つは、利用者起点での機能設計を行うことである。デジタルガバメントの要素のうち、「②市民・企業の行政手続きの効率化・利便性の向上」と「③官民連携による新しいサービスの提供・生産性の向上」は、関係主体として利用者である市民・企業がかかわる。公共サービスの受け手（顧客）は市民・企業であり、デジタルガバメントの本質に立ち返って考えれば、市民・企業の見線から、利便性向上や新たな付加価値創出につながるような公共サービスや官民融合サービスを志向すべきであり、そのための組織や業務の再設計が必要となる。当たり前のように聞こえるが、デジタルガバメントの概念が確立される前、ICTを活用した電子申請サービスの提供においては、主に行政目線での機能設計が行われ、利用者である市民・企業は行政が提

表3 デジタルガバメントの目的機能と関係主体

		関係主体		
		国	地方自治体	市民・企業
目的機能	①国・地方自治体の行政事務の効率化	各省庁・地方自治体の行政事務手続きのデジタル化 (省庁間連携、国と地方の連携、地方間連携を含む)		
	②市民・企業の行政手続きの効率化・利便性の向上	国・地方自治体による公共サービス・行政手続きのデジタル化 (サービス・手続きのワンストップ化、オンライン化、統合化など)		
	③官民連携による新しいサービスの提供・生産性の向上	官民連携によるデジタル共通基盤の構築・アズ・ア・サービス (aaS) 化など (共通データベース・モニタリングシステム、公共サービスと民間サービスとの融合など)		

示する手順に従い手続きを行うことが求められた。言うは易しでも、実行実現するのはそう簡単なことではない。

もう1つは、具体的に分かりやすい未来像やその効果を社会全体で共有することである。利便性・生産性の向上や新しいサービスの提供について、概念として抽象的に提示したところで、利用者であるわれわれにとって利便性がどう高まるのか、どのような付加価値のあるサービスが提供されるようになるのかを想像することは難しく、デジタルガバメントを推進するためのモチベーションやアクションにはつながらない。さまざまなテーマ・領域において、デジタルガバメントが推進されることでわれわれの暮らしや働き方、社会や産業がどのように変化し、どのような便益がもたらされるのか、できる限り具体的に分かりやすく示すことが肝要である。

以降、第三章では「利用者起点でのデジタルガバメントの設計」、第四章では「デジタルガバメントが切り拓く近未来像」について考察を深める。

### III 利用者起点での デジタルガバメントの設計

#### 1 デンマーク、エストニア： デジタル共通基盤を要とする 市民目線でのデジタルサービスの 展開

「世界電子政府ランキング」において、2018年以降首位の座を維持しているデンマークや、20年のランキングで3位に急上昇したエストニアの取り組みは、デジタルガバメントの先進事例として注目を集め、既に多くの論文、

書籍、記事などで取り上げられている<sup>注4, 5</sup>。デンマークでは、市民と行政のやりとりのほぼすべてをオンライン上で完結させることができる「デジタルポスト」という仕組みが構築され、市民の96%が利用する。また、エストニアでは、運転免許や健康保険、交通定期なども兼ねるデジタルIDを市民の98%が所有し、デジタルID経由で行政サービスの99%をオンライン上で利用することができる。デジタルガバメントの要となるデジタル共通基盤（デジタルポストやデジタルID）が幅広く利用され、その上で医療、教育、交通、防犯などのデジタルサービスが展開されていることから、さまざまなデータが統一フォーマットで一元的に管理され、社会全体として効率的かつ効果的なサービス提供を実現している。

デンマークやエストニアでのデジタルガバメントの成功要因の一つとして、市民目線での機能設計を指摘することができる。行政目線で一方的に仕様を決め、データ収集やサービス提供を行うのではなく、行政が市民の目線に立ってニーズを把握し、デジタルサービスを展開することで、市民は自分に合ったサービスを自ら選択することができ、利便性や生活満足度の向上につながっていると考えられる。

#### 2 台湾：市民参加型プラットフォーム による行政機能の再構築

デンマークやエストニアなどの先進事例を参考としつつ、他国とは異なる独自のアプローチでデジタルガバメントを推進しようとしているのが台湾である。

近年、シビックテック（Civic Tech）と呼

ばれる、市民自らがテクノロジーを活用して行政サービスの問題や地域・社会課題を解決しようという取り組みが注目されている。台湾では、シビックテックを積極的に活用し、市民が行政プロセスに直接的に参加することで、市民と行政が相互に連携しつつ、市民自らが立法プロセスに関与したり、行政や政策に対するアイデアを政府に提案したりする仕組みを構築している。まさに、デジタル化を前提とした社会において、既存の行政の仕組みや役割をつくり変えようという、デジタルガバメントの本質を捉えた動きといえる。

ここでは、市民参加型のプラットフォームである「vTaiwan」と「JOIN」を紹介する。

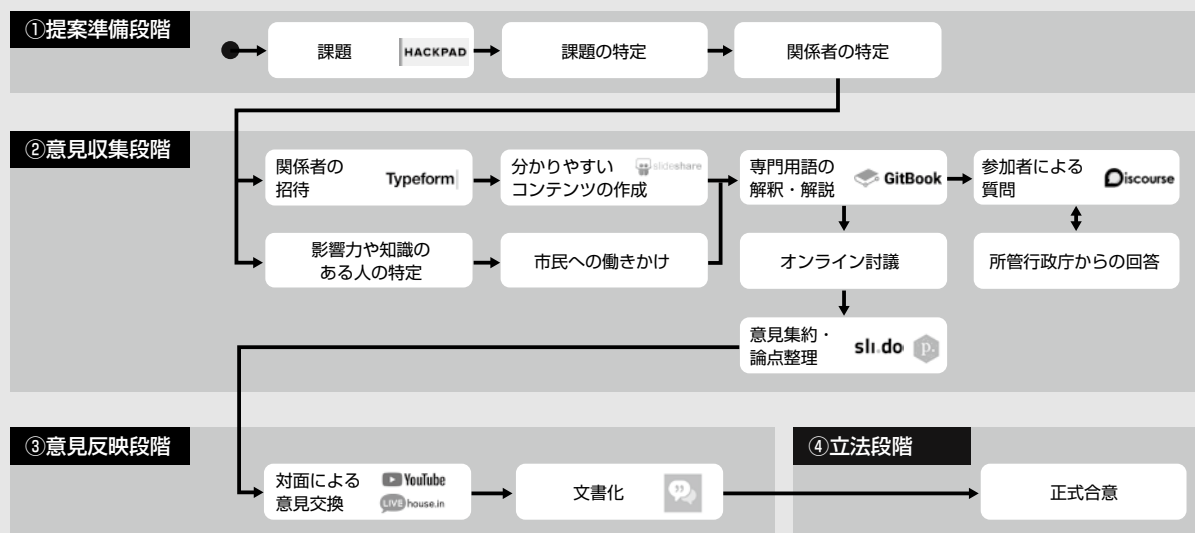
### (1) vTaiwan：重要性のより高い業務へのリソースシフトを可能に

vTaiwanは、シビックテックを用いて市民が立法プロセスに直接的に参加するためのオンライン討論プラットフォームである（図1）。台湾政府からの提案により、2014年に「g0v」と呼ばれる台湾市民によるテックコミ

ュニティのメンバーが主導して開発した。これまで、アルコール飲料のEC販売規制、Uber/Airbnb関連規制、FinTech関連規制、電動キックボードの公道走行規制など、利害を調整する業界団体などが存在しない「emerging topics（新興テーマ）」を対象に、vTaiwanを活用して政府が市民に意見を求め、YouTubeなど市民が日常的にアクセスする媒体を活用しながら、すべての議論・検討プロセスを分かりやすく公開し、その成果を政府が集約して法律の制定や改正に反映させている。

立法行為において、行政は市民の声を幅広く吸い上げ、実態を把握することに多くの労力を費やし、最も重要な解決策の検討や利害関係者の調整に割ける時間が限られてしまう傾向がある。しかし、vTaiwanの仕組みでは、社会課題を特定し、市民に対して問題提起を行うことで、市井にあるさまざまな意見や専門的知見を迅速に集め、AIにより効率的に意見集約や論点整理を行うことが可能となった。そのため、行政は対立する重要な論

図1 vTaiwanの仕組み



出所) vTaiwan Webページ (<https://info.vtaiwan.tw/>) より作成





## IV デジタルガバメントが切り拓く 近未来像

### 1 手段だけでなく、 あるべき姿や未来像の議論を さらに活性化すべき

近年、企業のデジタルトランスフォーメーション（DX）を進めようとする動きが活発化しているが、よくある失敗要因として「手段の目的化」が挙げられる。本来、デジタル技術の導入は手段であったはずが、いつの間にか目的化されてしまい、デジタル技術を導入することに注力しすぎてしまったり、技術を導入して満足してしまい、肝心のビジネスモデルの変革といった本来の目的を見失ってしまったりするようなケースである。

デジタルガバメントの推進においても、同様の構図が当てはまる。前述のとおり、デジタルガバメントの本質は、単に情報システムを構築したり手続きをオンライン化したりすることではなく、社会全体をデジタル化を前提としたものにつくり変え、行政の仕組みや

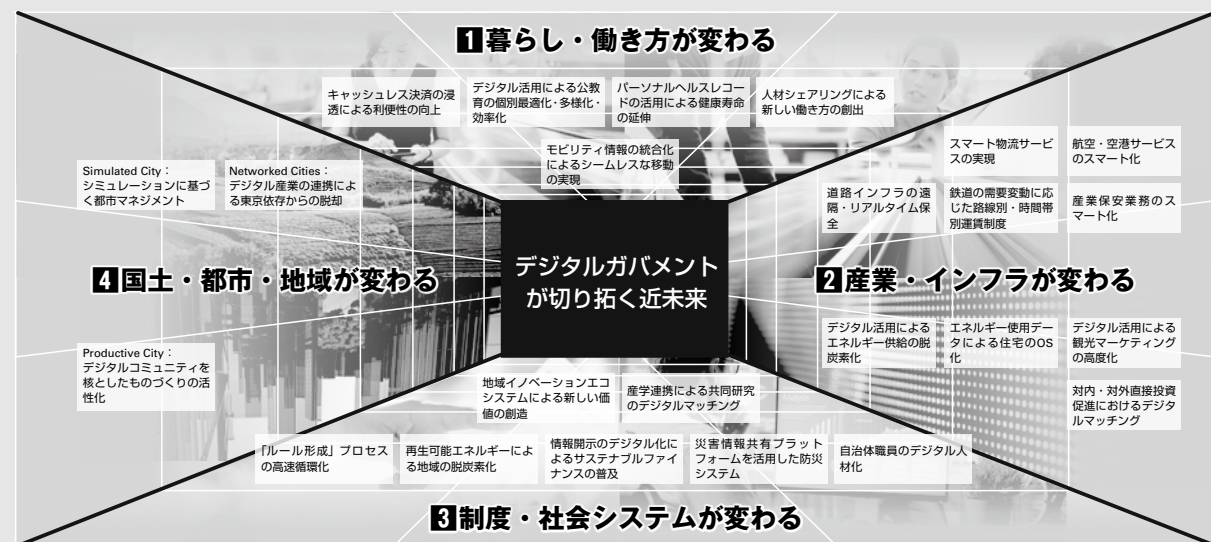
役割そのものを変革していくことにある。現在、政府が検討しているデジタル庁の設置やマイナンバーカード、オープンデータなどの議論に加えて、デジタルガバメントの推進によって目指すべき姿や実現しようとする近未来像の議論を一層深めていくことが肝要である。

### 2 便益・リスクを明確化し、 社会全体での機運を 醸成することも必要

野村総合研究所（NRI）の「デジタルガバメント検討チーム」では、前述の問題意識の下、さまざまなテーマ・領域の専門家が集まり、デジタルガバメントの推進によって目指すべき姿や近未来像を描き、それに向けて必要な機能や体制、検討ステップなどを議論している。図3に、デジタルガバメントが切り拓く近未来の全体像を示す。

これだけ不確実性の高い社会において、未来を正確に予測することは不可能に近いかもしれないが、近未来像を描き共有した上で、

図3 デジタルガバメントが切り拓く近未来像



社会・経済環境の変化や技術革新の状況などに応じて何度もアップデートを繰り返していくことが重要と考える。

デジタルガバメント推進による成果は、プラスの側面（便益）だけでなく、情報セキュリティやプライバシーの問題など、マイナスの側面（リスク）も存在する。だからこそ、近未来像を分かりやすく描き、そこで得られる便益とリスクを明確にすることで社会全体での合意形成を図り、デジタルガバメント推進に向けた機運を高めていく必要がある。

#### 注

- 1 欧州などでは「E-Government」は主に行政手続きのオンライン化を指し、市民目線で行政機能のあり方を議論する「Digital Government」と分けて定義されるが、世界電子政府ランキングの評価指標には「Digital Government」の視点

も勘案されている

- 2 <https://cio.go.jp/policy-egov>
- 3 サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する人間中心の社会（Society）のこと
- 4 此本臣吾ほか『デジタル国富論』東洋経済新報社、2020年
- 5 神尾文彦「デジタル化を地方創生にどう活かすか——リージョナルテック構築の重要性」『知的資産創造』2020年4月号

#### 著者

水石 仁（みずい じ）

野村総合研究所（NRI）社会システムコンサルティング部ソーシャルデザイングループマネージャー 上席コンサルタント

専門は公共政策全般、特に環境・エネルギー、建築・都市、大型政策事業推進など