



## 一橋大学イノベーション研究センター

東京都国立市中2-1  
<http://www.iir.hit-u.ac.jp>

本ケースの著作権は、筆者もしくは一橋大学イノベーション研究センターに帰属しています。本ケースに含まれる情報を、個人利用の範囲を超えて転載、もしくはコピーを行う場合には、一橋大学イノベーション研究センターによる事前の承諾が必要となりますので、以下までご連絡ください。

【連絡先】一橋大学イノベーション研究センター研究支援室  
TEL: 042-580-8423 e-mail: chosa@iir.hit-u.ac.jp



# 「何故、日本の行政手続のデジタル化は遅れているのか～海外比較組織論からの考察」

2020年8月28日

市川類

一橋大学イノベーション研究センター教授

## 1. 問題意識

今般の新型コロナウイルス問題により、政府の行政手続のデジタル化の遅れが大きな話題となった。2020年4月、安倍総理は、全国民に対する10万円の特別定額給付金の配布を発表し、「スピードを重視し、手続きは郵送やオンラインで行う」とした。しかしながら、以下のような、手続のデジタル化を巡る問題により、現場は大混乱したと報道されている<sup>1</sup>。

- ・そもそも、多くの自治体のオンラインがマイナポータルに接続されてなかったこと
- ・マイナポータル経由で申請できても、当該システムが住民基本台帳のシステムと連携されておらず、結局手作業で照合作業をせざるを得なかったこと
- ・そもそも、マイナンバーと口座と連携されていれば、このような申請手続きも簡素化できたはずであること

このような状況を踏まえて、政府が2020年7月16日に発表したいわゆる骨太方針（経済財政運営と改革の基本方針2020）<sup>2</sup>においては、「デジタル・ガバメントの構築を早急に対応が求められる一丁目一番地の最優先政策課題として位置づけ、行政手続のオンライン化やワンストップ・ワンスオンリー化など取組を加速する」としてデジタル・ガバメントに係る各種取組が前端的に掲載されるなど、政府の「慌てぶり」が目立っている。

しかしながら、行政手続のデジタル化を含む、日本政府の電子政府（デジタル・ガバメント）に係る取組は、今に始まったものではなく、2001年のIT基本法の成立以来、20年来、連続と行われてきている。それにも関わらず、何故、このような問題が生じているのだろうか。そもそも、日本政府の行政手続のデジタル化は、世界と比較してどの程度遅れていると言えるのであろうか。

本論文では、まずは、世界各国の電子政府のランキングをサーベイした上で、近年の行政手続のデジタル化において鍵となる「番号制度」と「システム連携（ワンスオンリー）の位置づけと、それらを可能とする行政組織を巡る各国の環境と、特に組織規模の観点からの行政における組織構造について各国比較による分析を行う。その上で、日本における行政手続のデジタル化を巡る取組の過去の20年の経緯を踏まえて、その現状につき、評価を行う。

---

<sup>1</sup> Yahooニュース2020年7月5日「何が「電子政府」だ？ 日本政府のITはなぜこうもダメダメなのか」（現代ビジネス）

<https://news.yahoo.co.jp/articles/faabdc944efbd3e7cb2cd4af901ef44b3223f5e5>

なお、一方で、その後、システムの開発期間は10日間しかなく、このためテストが不十分なまま稼働せざるを得なかったという裏事情も報道されている。

朝日新聞デジタル2020年8月21日「10万円給付のウェブ申請、テスト不十分「開発10日」」

<https://www.asahi.com/articles/ASN8N0F8LN8KUUPI00C.html>

<sup>2</sup> 内閣府 経済財政運営と改革の基本方針（2020年7月17日閣議決定）

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/decision0717.html>

## 2. 電子政府ランキングによる国際比較

まず、そもそも、日本政府の電子政府の取組は、世界各国の政府の取組と比較して「遅れて」いるのであろうか。

国連の経済社会局が隔年で発表している「世界電子政府ランキング」によると、日本の2020年（7月発表）の順位は14位である<sup>3</sup>。2018年と比較して、日本の指標自体は向上しているものの、他国の指標の伸びが大きいことから、相対的なランキングは下がっている。ただし、特に2014年以降は概ねトップ10圏内に位置しており、先進国の中でそれほど劣っているという訳では必ずしもない。

もちろん、指標の計算方法や評価に使われたデータについては、いろいろな意見がありうる。このようなランキングをそのまま鵜呑みにすることは必ずしも適切ではない。ただし、日本の電子政府に係る取組は、少なくとも他の先進国の取組と比較して概ね遜色はないものの、一方で世界のトップという訳でもなく、また、近年、世界のデジタル化の進展に対し、必ずしも追いついていないとみることも可能である。

(図表1：世界の電子政府ランキング推移)<sup>4</sup>。

| 順位 | 2010年    | 2012年     | 2014年    | 2016年    | 2018年    | 2020年    |
|----|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|
| 1  | 韓国       | 韓国        | 韓国       | 英国       | デンマーク    | デンマーク    |
| 2  | 米国       | オランダ      | オーストラリア  | オーストラリア  | オーストラリア  | 韓国       |
| 3  | カナダ      | 英国        | シンガポール   | 韓国       | 韓国       | エストニア    |
| 4  | 英国       | デンマーク     | フランス     | シンガポール   | 英国       | フィンランド   |
| 5  | オランダ     | 米国        | オランダ     | フィンランド   | スウェーデン   | オーストラリア  |
| 6  | ノルウェー    | フランス      | 日本       | スウェーデン   | フィンランド   | スウェーデン   |
| 7  | デンマーク    | スウェーデン    | 米国       | オランダ     | シンガポール   | 英国       |
| 8  | オーストラリア  | ノルウェー     | 英国       | ニュージーランド | ニュージーランド | ニュージーランド |
| 9  | スペイン     | フィンランド    | ニュージーランド | デンマーク    | フランス     | 米国       |
| 10 | フランス     | シンガポール    | フィンランド   | フランス     | 日本       | オランダ     |
| 11 | シンガポール   | カナダ       | カナダ      | 日本       | 米国       | シンガポール   |
| 12 | スウェーデン   | オーストラリア   | スペイン     | 米国       | ドイツ      | アイスランド   |
| 13 | バーレーン    | ニュージーランド  | ノルウェー    | エストニア    | オランダ     | ノルウェー    |
| 14 | ニュージーランド | リヒテンシュタイン | スウェーデン   | カナダ      | ノルウェー    | 日本       |
| 15 | ドイツ      | スイス       | エストニア    | ドイツ      | スイス      | オーストラリア  |
| 16 | ベルギー     | イスラエル     | デンマーク    | オーストリア   | エストニア    | スイス      |
| 17 | 日本       | ドイツ       | イスラエル    | スペイン     | スペイン     | スペイン     |
| 18 | スイス      | 日本        | バーレーン    | ノルウェー    | ルクセンブルグ  | キプロス     |
| 19 | フィンランド   | ルクセンブルグ   | アイスランド   | ベルギー     | アイスランド   | フランス     |
| 20 | エストニア    | エストニア     | オーストリア   | イスラエル    | オーストリア   | リトアニア    |

<sup>3</sup> UN Department of Economic and Social Affairs “2020 United Nations E-Government Survey”  
10 July 2020

<https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>

COINPOST 「「世界電子政府ランキング2020」日本はTOP10転落、エストニアが大躍進」（2020年7月15日）

<https://coinpost.jp/?p=167727>

<sup>4</sup> 出典：上記UN資料及び

日経クロステック「日本がトップ10返り咲き、国連の電子政府ランキング」（2018年7月23日）

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ033272250T20C18A7000000/>

なお、本ランキングの基となる「電子政府発展度指標（EGDI）」は、情報通信インフラ指数（TII）、人的資本指数（HCI）、オンラインサービス指数（OSI）から構成される。もともと、EGDIは、途上国における電子政府の発展度を評価するとの視点が強く、このため、電子政府の基盤とはなりうるものの必ずしも電子政府そのものとは関係のないTII、HCIなど指標が含まれており、一方、特に電子政府ポータルサービスを評価する指標は、オンラインサービス指数（OSI）である。

このOSI指数で見ると、日本よりもEGDIが上位の国のうち、このOSI指数においても上位の国は、北欧系（デンマーク、フィンランド、エストニア）、アジア・太平洋（韓国、シンガポール、豪州、ニュージーランド）であり、G7の国では、米国・英国のみである。

（図表2：電子政府発展度指標（EGDI）の内訳別ランキング；2020年）<sup>5</sup>。

| Country  | Rating class | Region   | OSI value | HCI value | TII value | EGDI value (2020) | EGDI value (2018) |
|--|--------------|----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|-------------------|
| Denmark  | VH           | Europe   | 0.9706    | 0.9588    | 0.9979    | 0.9758            | 0.9150            |
| Republic of Korea                                    | VH           | Asia     | 1.0000    | 0.8997    | 0.9684    | 0.9560            | 0.9010            |
| Estonia  | VH           | Europe   | 0.9941    | 0.9266    | 0.9212    | 0.9473            | 0.8486            |
| Finland  | VH           | Europe   | 0.9706    | 0.9549    | 0.9101    | 0.9452            | 0.8815            |
| Australia  | VH           | Oceania  | 0.9471    | 1.0000    | 0.8825    | 0.9432            | 0.9053            |
| Sweden   | VH           | Europe   | 0.9000    | 0.9471    | 0.9625    | 0.9365            | 0.8882            |
| United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland | VH           | Europe   | 0.9588    | 0.9292    | 0.9195    | 0.9358            | 0.8999            |
| New Zealand  | VH           | Oceania  | 0.9294    | 0.9516    | 0.9207    | 0.9339            | 0.8806            |
| United States of America                             | VH           | Americas | 0.9471    | 0.9239    | 0.9182    | 0.9297            | 0.8769            |
| Netherlands  | VH           | Europe   | 0.9059    | 0.9349    | 0.9276    | 0.9228            | 0.8757            |
| Singapore  | VH           | Asia     | 0.9647    | 0.8904    | 0.8899    | 0.9150            | 0.8812            |
| Iceland  | VH           | Europe   | 0.7941    | 0.9525    | 0.9838    | 0.9101            | 0.8316            |
| Norway   | VH           | Europe   | 0.8765    | 0.9392    | 0.9034    | 0.9064            | 0.8557            |
| Japan  | VH           | Asia     | 0.9059    | 0.8684    | 0.9223    | 0.8989            | 0.8783            |

なお、国連ランキングにおけるOSI（オンラインサービス指数）は、国連の指名する専門家等が148の項目について評価したものを指標化したものであるが、必ずしも行政手続のデジタル化・オンライン化だけではなく、行政情報のネット上での公開なども含む広い概念のものであるとともに、必ずしもサービスの「質」を十分に評価したものではないことに留意することが必要である<sup>6</sup>。

より筆者作成。G7の国に色を付けている。

<sup>5</sup> 出典：上記UN資料より。

<sup>6</sup> なお、同UN報告書では、EGDIの評価以外に、電子参加（e-participation）指標では、日本、は米国、韓国、エストニア（いずれも同率1位）に次いで4位、また、オープンガバメントデータ指標（OGDI）では、他の約40の国と同率で、1位である。

一方、世界の100の都市の電子政府の取組を評価した、地域オンラインサービス指数（LOSI）では、東京は24位と低めに位置づけられている。

また、世界ランキングが比較的高いからと言って、一般市民からみてデジタル化が進んでいる、あるいはそのサービスの質が高いと評価されるようなものであるか、特に民間企業が提供するサービスと比較してデジタル技術の進展に対応していると評価されるものであるかについては、別議論であることに留意することが必要である。

### 3. 行政手続デジタル化における「番号制度」と「システム連携」の位置づけ

#### (1) 「番号制度」と「システム連携」の位置づけ

それでは、行政手続のデジタル化、特に市民に対する手続サービスに係るデジタル化を推進するためには、一般的に、どのような要件が求められるのであろうか。

一般的には、行政手続のデジタル化においては、当該行政手続が、単に「物理的にデジタルされ、オンラインで対応可能」であるだけではなく、国民にとってサービスとして便利になっているか、オンライン化された当該手続サイトが、ユーザーフレンドリーに作り上げられているかという視点が重要である。

そのためには、特に近年においては、番号制度に基づく「ワンスオンリー（一度政府に提出した情報は、再提出不要）」の実現が一つの重要なポイントであるとされる。すなわち、行政手続においては、一般的に、まずは申請者を特定した上で、当該申請者に係る各種属性に基づいて審査を行うことになるが、デジタル化によりその審査手続の簡素化と自動化を可能とすることが重要であり、そのためには、情報システムの観点から言えば、

- ・ 「番号制度」に基づく識別番号（及び国民ID（eID））：申請者が、自らに割り当てられている番号（あるいはICカード）さえ入力すれば<sup>7</sup>、手続きの前提となる本人確認が可能となり、その後の審査を可能とすること。
- ・ 当該番号・IDに基づく紐づけによる各種の異なる情報システム間の連携するための「システム連携」：審査側は、既に過去政府に提出され他のシステムに格納されている情報を、システムを通じて入手することが可能となり、申請者は、それ以外の最低限の情報さえ入力すれば済むこと。

の二つの仕組みの整備が不可欠になる。実際に、2013年に法制化されたマイナンバー制度においても、法律に基づき、情報システム間連携のためのシステム（情報提供ネットワークシステム）の構築・整備が進められている。

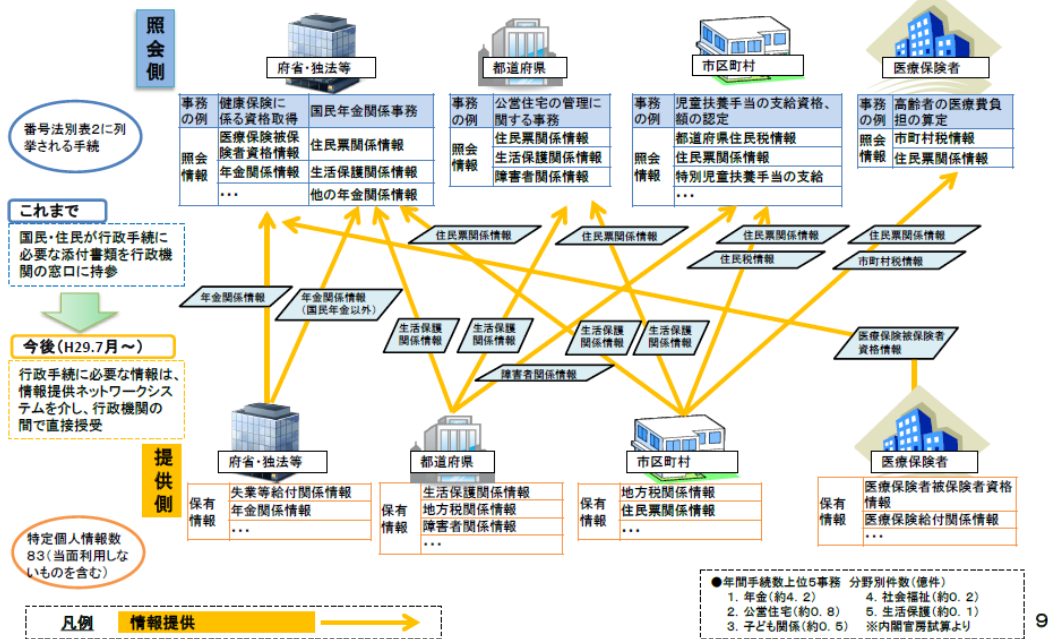
(図表3：番号制度とシステム連携の位置づけ：マイナンバーの事例)<sup>8</sup>

<sup>7</sup> もちろん、その際、セキュリティの確保が前提となる。

<sup>8</sup> 総務省個人番号企画室「マイナンバー制度における情報連携について」（2016年5月）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000429540.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000429540.pdf)

## マイナンバー制度における情報連携(H29.7~)のイメージ



### (2) 「番号制度」、「システム連携」に係る課題

この観点から、冒頭の特別定額給付金の事例を評価すると、当該事例は、マイナンバーを活用したサービスのポータルであるマイナポータルが、住民基本台帳や個人の口座番号と連携されていないために生じた問題である。したがって、日本政府による行政手続のデジタル化・オンライン化が遅れているのではないかと指摘は、システム連携が十分になされていないことの問題であるとも解釈できる。さらに言えば、このうち個人の口座番号とシステム上連携がなされていない理由は、システム上連携できる情報の範囲が法律上限定され、個人の口座番号は対象外となっているためである。したがって、日本の行政手続のデジタル化の遅れの問題の一部は、現行法では制限されていることに起因するとも言える。

言うまでもなく、日本では、1960年代から納税者番号制度や国民総背番号制の議論は行われてきたが、国民の理解がなかなか得られず、頓挫してきたという歴史がある。また、その上で、2013年に成立したマイナンバー法においては、上述のとおり情報のシステム連携の利用範囲が制限されており、その理由の一つは、政府が個人の情報を管理することに対する国民の懸念である。本懸念は、一種のプライバシーの問題であるとして議論されることが多いが、本件は、突き詰めると、国民の政府に対する信頼性の問題であると言える<sup>9</sup>。したがって、番号制度とそれに基づくシステム連携を含む行政手続のデジタル化の推進は、そのデジ

<sup>9</sup> すなわち、本件は、以前より行政の一部に提供されている情報について、新たに個人番号で整理し、それを行政内で共有するというだけの取組である。したがって、本懸念は、むしろ、情報漏洩の可能性などの情報セキュリティの問題と合わせて、政府が個人情報を悪用しないか(あるいは個人にとって現行よりも不利益をもたらさないか)という問題であると整理できる。それに対する情報システムに係る技術的な措置としては、分散管理などの情報セキュリティ問題への対応に加え、政府内利用に係る情報通知システムなど様々なシステムが考案され、導入されているが、いずれにせよ、国民による政府に対する信頼の問題であるといえる。

タル化・システム導入に係るメリット・社会のニーズに対し、それに係る組織的コストに加え、国民の政府に対する信頼性との関係のバランスの問題であるといえる。

#### 4. 番号制度を含むシステム整備と海外比較組織分析

##### (1) 番号制度の海外比較

それでは、このような情報システム間連携の前提となる番号制度について、上記の国連ランキング上位国では、どのような状況になっているのであろうか。

図表4は、上記国連ランキングで比較的上位の国の番号制度と情報連携システムの状況を、人口順に並べたものである（G7に代表される民主主義志向の大規模な先進国を含む）。この表からは、以下のことが読み取れる。

- ・ まず、G7に含まれるような民主主義志向で人口規模の大きな国（米、日、独、英）では、全般的に、番号制度及びシステム連携の整備は不十分である。例えば、米国の場合は、もともと徴税を目的とした社会保障番号（SSN）が1936年以来長きにわたって導入はされているものの、古いがゆえに本人確認にあたって統一的なパスワード管理さえされていないなどセキュリティ上の問題を多く抱え、また省庁横断的な統一的なシステムも構築されていない。英独は、行政分野ごとの個人番号はあるもの、利用の制限が厳しかったり、やはり省庁横断的なシステムが整備されていなかったりするなどの状況である。唯一、日本は比較的最近の2013年になってマイナンバー制度が法制化され、システム連携の整備がなされてきているが、番号の利用は、税・社会保障などの一部の分野に限定されているのが現状である。
- ・ 一方、国連ランキングの上位に位置づけられるような、デジタル化に熱心な中小規模の先進国においては、いずれも、かなり以前から民間利用も含めて幅広く利用可能な番号制度を整備するとともに、電子IDカードや情報連携のためのシステムを整備してきている。なお、これらの取組の原点となる番号制度に関しては、多くの国が少なくとも当初は行政手続のデジタル化や行政の効率化を目的として導入したものではない。例えば、韓国の場合は、1968年に北朝鮮の特殊部隊要員が大統領を殺害しようとした事件がきっかけとなり、北朝鮮からのスパイ識別の便宜などの目的で国民に識別番号を付与し、住民登録証を発給している。また、シンガポールの場合も、イギリス統治下の1948年に、不法移民を排除し、自国民を特定する目的で国民IDが導入されている<sup>10</sup>。なお、エストニアの場合は、デジタル化を目的として、比較的近年の2001年に電子IDカードの導入が始まったが、その導入の背景としては、ロシアからの脅威が指摘されている<sup>11</sup>。

(図表4：世界主要国の番号制度と情報連携システムの状況)<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 「マイナンバーは海外ではどう使われているか？個人番号制度の国際比較」2020年6月25日

<https://zeimo.jp/article/32196>

<sup>11</sup> 「日本よりも進んでいるエストニアの電子政府とは」2019年12月2日

<https://iotnews.jp/archives/140870>

<sup>12</sup> 出典：「諸外国における国民IDカードとeIDの動向」（株）国際社会経済研究所 主幹研究員 小泉雄介、2017年12月21日

[https://www.i-ise.com/jp/information/report/2017/20171221\\_koizumi.html](https://www.i-ise.com/jp/information/report/2017/20171221_koizumi.html)



| 国名     | 人口       | ランキング    | 番号                          | E-ID          | 情報連携システム                 |
|--------|----------|----------|-----------------------------|---------------|--------------------------|
| 米国     | 3億2500万人 | 9位(8位)   | 社会保障番号SSN<br>(本来は社会保障、税)    | —             | —                        |
| 日本     | 1億2700万人 | 14位(12位) | 個人番号(マイナンバー)<br>(社会保障、税等のみ) | マイナンバー<br>カード | 情報提供ネットワークシ<br>ステム       |
| ドイツ    | 8200万人   | 25位(59位) | (行政分野により異なる)                | eiDカード        | (不明)                     |
| 英国     | 6600万人   | 7位(6位)   | (行政分野により異なる)                | —             | (Public Service Network) |
| 韓国     | 5100万人   | 2位(1位)   | 住民登録番号RRN<br>(各行政分野、民間)     | 住民登録証         | 行政情報共同利用セン<br>ター         |
| スウェーデン | 1000万人   | 6位(15位)  | 個人識別番号PIN<br>(各行政分野、民間)     | 国民IDカード       | Navet                    |
| シンガポール | 560万人    | 11位(5位)  | NRIC番号<br>(各行政分野、民間)        | NRICカード       | MyInfo                   |
| エストニア  | 130万人    | 3位(2位)   | 個人識別コード<br>(全行政分野、民間)       | 国民IDカード       | X-Road                   |

実際に、「日本の行政手続のデジタル化」が遅れているという場合、エストニアや韓国の事例がよく引き合いに出されるし、実際にこれらの国の行政手続のデジタル化は、日本と比較して非常に進んでいると感じる。しかしながら、一方で、米国やドイツなどと比べられることは、ほとんどない。行政手続のデジタル化について評価を行うにあたっては、なぜこのような国ごとによる違いが生じるのかについて検討することが必要である。

## (2) 海外比較による組織分析

それでは、番号制度の導入及びそれに基づく行政手続のワンスオンリー化（情報連携システムの構築）について、何故このような各国間の差が出てくるのであろうか。以下、組織を取り巻く状況（政府組織と社会との関係）と、組織内の状況（政府内組織）に分けて、議論を試みる。

### ① 番号制度導入に係る政府・社会の関係

まず、特に番号制度の導入に係る各国の違いの要因は何であろうか。一般的には、番号制度の導入については、国民・社会の懸念が生じうる可能性があることを踏まえると、政府と社会（国民）との関係において、1) 当該懸念以上に、政府による番号制度の導入を必要とする社会認識があるか、または、当該懸念に関わらず導入を推進する国家体制であるか、あるいは、2) 前述のとおり、社会（国民）による政府に対する信頼性が確保されているかの2つの場合があると考えられる。

- ・ まず、前者に関しては、一般的に、国家体制として管理主義的な国や、安全保障上の理由（外国人との区別の必要性を含む）などにより国民を管理する必要性の認識が共有されている社会においては、番号制度の導入が行われやすい。韓国、シンガポール、エストニアなどは、その例であると言える。それ以外にも、例えば、イスラエル、アラブ諸国なども番号制度が積極的に導入されている国の例として挙げられる。
- ・ 一方、後者に関しては、社会福祉国家であるなど、日頃から、政府に対する国民の信頼性が醸成されている国においては、番号制度による政府の悪用に対する懸念より

等より、筆者作成。「人口」は、IMF（2017資料）より。「ランキング」は、2020年の国連ランキング（EGDI）の順位。括弧内はOSIの順位。

も、そのメリットが広く国民に理解されているため、導入が容易である。北欧諸国は、その例である。

一方、民主主義体制志向の国家であって上記のような事情が特段ない国においては、政府と社会とのインタラクションにおいて、是々非々の議論が行われ、その結果、番号制度の導入が容易にはなされない事情が発生する。米国、英国、ドイツ、フランス、日本などがこの例にあてはまるものと考えられる。

- 一般的に、番号制度の導入に関しては、そのメリットを理解する層が多数いる一方で、政府による悪用・プライバシーの侵害を懸念する層が一定数存在する。また、その懸念に乗じて、これまで不正なレントを取得している層が、プライバシーを名目にして導入に反対する場合も少なくない（例えば節税・脱税を行っている人は、口座などの情報が政府に管理されることを嫌うが、外向きの理由としてはプライバシーを盾にして反対するなど）。このため、社会全体として、番号制度の導入に係る国民のコンセンサスがなかなか得られない。
- 特に、人口規模の大きな国においては、人口が中小規模の国と比較して、多くの国民にとって中央政府は必ずしも身近な存在ではないため、平均的に政府と国民との間により大きな距離が存在するとの見方もある。したがって、民主主義を志向する限りにおいてコンセンサスを得ていくためには、中小規模の国の場合と比較して、より多くのコンセンサスプロセスやより強いリーダーシップが必要になる可能性がある。

## ② システム連携に係る政府内組織体制（組織調整コスト）

次に、仮に番号制度を導入した上で、その情報連携を行うために必要となる横断的なシステムの整備について、なぜ各国において違いが生じるのであろうか。特に、行政手続のデジタル化に積極的に取り組んでいる中小規模の国においては、ほぼすべてその整備が進んでいるものの、G7に含まれるような大規模の国の中では、日本以外には、ほとんど進められていないのが現状である。

このように、人口規模の大きな国において、政府における情報連携に係るシステムの導入が進まない理由としては、人口規模の大きな国では、当然にして政府の各省庁の組織も非常に巨大になり、独立性が高まることとなり、それがゆえに各省庁などの縦割構造が強くなるを得ないため、その結果、本質的に省庁横断的な調整を要する連携システムの整備に係る組織内調整に係るコストが、単純には、組織規模に指数関数的に比例して増大することが大きな要因であると考えられる。

- まず、人口規模の大きな国では、政府自体の規模も巨大となり、各種手続を含む制度が文書にて精緻化されその数は膨大になることから、ほぼ一人の人間、一人の組織で、当該手続・システムに係る全体像を把握することが困難になる。例えば、日本では、法令上定められている行政手続等は4万以上存在する。これは天才的なリーダーがいたとしても、ほぼ個人的や少人数のグループでは対応できないレベルである。
- また、人口規模の大きな国の政府組織は、それぞれ巨大な省庁からなる縦割構造になり、サイロ化せざるを得ない。各省庁の個別システムも巨大なものとなり、それぞれのシステムの管理は、省庁の下部部室あるいはその指揮下にある外郭団体など独立した組織・縦割の下で管理されることになる。このような中、既存の各巨大なシステム間に係る連携の調整を行おうとする場合は、サイロ化された省庁・部室・組織をまたがって取り組むことが必要となるが、そのためには、必要な権限と知見を有するトッ

プダウン組織の存在と、当該組織を中心とする各省庁・担当部局との間での多大な調整プロセスを要する。

- ・ 更に、人口規模の大きな国においては、多数の地方自治体が国から独立して存在し、システム開発の多くも地方自治体の権限で行っている。このような中、多くの行政手続は自治体を窓口として行っていることから、自治体のシステムとの連携が不可欠になるが、これに係る調整コストも多大なものとなる。

また、組織内調整に係るコストが巨大なものになることに加えて、人口規模の大きな国においては、情報連携システムそのものが巨大なものとならざるを得ない。このため、その整備には巨大なコストが必要とされ、その妥当性について多くの議論がなされるとともに、そのマネジメントには多くのデジタル系の人材と外部関係者の調整が必要となる。

- ・ 理論的には、連携するシステムが正規化されていれば、スケラブルにシステムを拡張することができるので、規模が大きくなってもそれほどコストが増えるものではない。しかしながら、これまでの縦割構造の中で独立して（バラバラに）整備されてきた多様なシステムを対象に、セキュリティにも配慮しつつ情報連携を進めるには、そのシステムの数に比例してコストが増大することになる。実際に、マイナンバー関連のシステムに係る初期投資だけでも2700億円かかったとされているが<sup>13</sup>、一方、例えばエストニアのX-Roadは200万ドルほどで構築されたとの情報もある<sup>14</sup>。もちろん、直接比較できるものではないし、エストニアのスマート性／日本の非効率性を指摘することも可能ではあるが、いずれにせよ桁が違うのは事実である。
- ・ また、このようなシステムを構築にあたって、政府におけるデジタル系人材の扱いも重要な要素になる。国の規模に必ずしも比例するものではないが、多くの大規模な国では、行政府の職員がいわゆる公務員として組織化・画一化された形式で採用されている。このため、行政府の職員として、情報システムに知見を有するデジタル人材を採用することはそのキャリアシステムの設計上困難となる場合が多く、そのため、情報システムの設計・整備を内製化することはできず、その多くあるいはほとんどが外注になる。この結果、システム開発において柔軟性に欠け多くの時間を要するとともに、受注側との調整不足等により、必ずしもユーザーフレンドリーなシステム構築ができないという実態が多く、多くの国でみられる。これは、米国でも、民間企業と比較して同様の傾向がみられるが、日本では特徴的である<sup>15</sup>。

### (3) 番号制度導入・システム連携推進にあたっての日本の位置づけ

---

<sup>13</sup> SPEEDA総研「動き出したマイナンバー制度～経済効果と企業動向を見る制度開始にあたり混乱も」2016年4月9日

<https://jp.ub-speeda.com/analysis/archive/38/>

<sup>14</sup> 日本・エストニア EUデジタルソサイエティ推進協議会理事 牟田学「世界最先端のデジタル国家：エストニアにおけるヘルスケア事情」2019年10月16日

<https://www.slideshare.net/ManabuMuta/e201910>

<sup>15</sup> (社)情報サービス産業協会「平成19年度世界主要国の情報サービス産業動向に関する報告書（第二章米国ITサービス産業の産業構造と取引実態）」（2008年5月）

<https://www.jisa.or.jp/publication/tabid/272/pdid/19-J007/Default.aspx>

以上の海外比較に基づく組織分析を踏まえると、日本は、世界的にも人口規模の大きな国であるがゆえに、中小規模の国と比較して、以下のようなディスアドバンテージを抱えており、日本の行政手続のデジタル化を遅れさせる要因として作用していると整理できる。

- ・ 番号制度については、特段の安全保障上などの政策的なニーズも強くなく、また、特に北欧諸国などと比較して政府への全面的な信頼性を得られるには至っていないことから、全面的な導入に対し、国民のコンセンサスを得るのに多くの調整コストを要する。
- ・ システム連携については、政府の組織規模が大きく、各省間・政府／地方間の連携に非常に多くの組織調整コストが必要とされる。さらに、政府内に十分なデジタル人材を有さず、外注に依存することから、外注先との調整にも多くの調整コストを要する。

## 5. 日本の行政手続のデジタル化（電子政府）の経緯と今後の課題

### (1) これまでの経緯

行政手続のデジタル化・オンライン化に関し、上述のようなディスアドバンテージを抱える中、日本政府においては、これまで、2001年のIT基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）の成立以来のおおよそ現在までの20年間、どのように取り組んできたのであろうか。以下の表にとりまとめたので記す。

概ね、IT基本法の施行に伴い、司令塔として内閣官房にIT担当室が設置され、推進してきた2001年から2013年までと、マイナンバー法と政府CIO法が成立した2013年以降に大きく分けられる。

(図表5：日本における行政手続デジタル化を巡る経緯)<sup>16</sup>

| 年        | 取組内容   |
|----------|--|
| 2001年1月  | <p>&lt;オンライン化100%目標⇒費用対効果の悪化⇒方針転換&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ IT基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成推進法）施行</li> <li>・ 「e-Japan戦略」策定。「2003年までに、国が提供する実質的に全ての行政手続をインターネット経由で可能とする」</li> </ul> |
| 2002年12月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律（行政手続オンライン化法）の施行</li> </ul>   |
| 2005年    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国の申請・届出等の96%はオンラインで利用可能に。ただし、<br/>※紙の作業の機械的置き換え⇒利便性の向上が行われず。<br/>※年間利用件数のほとんどない手続もオンライン化⇒費用対効果の低下</li> </ul>  |
| 2006年1月  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「IT新戦略」発表。オンライン利用促進対象手続に重点化、「2010年までにオンライン率50%以上を達成する」</li> </ul>   |
| 2008年9月  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「オンライン利用拡大計画」作成。利用されない手続に係るシステムの停止に言及。</li> </ul>   |
| 2010年5月  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「新たな情報通信技術戦略」発表。業務プロセスの徹底見直し。</li> </ul>  |
| 2012年まで  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同戦略に基づく計画に基づき、2012年までに約3500の手続きのオンライ</li> </ul>   |

<sup>16</sup> IT総合戦略本部（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部）資料より作成

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/>

特に、「デジタル・ガバメント推進方針」（2017年5月30日）

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/suisinhosin.pdf>

「IT新戦略の概要—社会全体のデジタル化に向けて」（2019年6月7日）

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai76/gijisidai.html>

|          | ン利用停止  |
|----------|--|
| 2013年5月  | ＜マイナンバー制度創設（限定）、政府CIO、ワンスオンリー方針＞<br>・「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（マイナンバー法）成立、2015年施行。2017年以降、本格稼働。 |
| 2013年5月  | ・政府CIO法成立。政府の司令塔機能強化。  |
| 2013年6月  | ・「世界最先端IT国家創造宣言」発表。利用者中心のサービス設計。   |
| 2015年6月  | ・「IT利活用に係る基本方針」策定。「電磁処理の原則」、「行政保有情報の共同利用の原則」など   |
| 2016年12月 | ・「官民データ活用推進基本法」成立、施行。  |
| 2017年5月  | ・「デジタル・ガバメント推進方針」策定。デジタルファースト、コネクテッドワンストップ、ワンスオンリー（デジタル化3原則）。  |
| 2019年5月  | ・「デジタル手続法」成立   |
| 2019年6月  | ・「デジタル時代の新たなIT政策大綱」、「IT新戦略」  |
| 2020年7月  | ・骨太方針  |

## （２）日本の行政手続デジタル化に係る組織的・経緯的特徴

上述の経緯を踏まえて、日本政府における行政手続デジタル化を巡るこの20年間の動きでポイントとなる点を、以下に記載する。

### ① 変換点として2013年の番号制度・政府CIO制度の創設

2001年のIT基本法の成立以降において、政府のIT推進体制を巡る最も大きなイベントは2013年のマイナンバー法と政府CIO法の成立である。これにより、システム間連携の素地となる番号制度が出来、各省の情報システム改革を牽引することとなる組織が強化された。なお、このような法制度の整備が進んだ背景としては、超党派による政治面でのIT推進に係るリーダーシップが大きな役割を果たしている。

日本において、この番号制度の導入が容易ではなかったのは、他の人口規模の大きな先進国と同様である。1960年代後半以降の国民総背番号制の議論や、1999年の住民基本台帳法改正、住民基本台帳ネットワークの構築とその後の訴訟などの様々経緯を経て<sup>17</sup>、2013年、ようやくマイナンバー法を成立した。このマイナンバー法の成立は、北欧諸国、韓国、シンガポールなどと比較すると、非常に遅いとも言えるが、一方で、英国、ドイツ、米国など人口規模の大きな国などではこのような体系的な制度はいまだに存在しないことを踏まえると画期的であるとも言えることは可能である。ただし、上述の通り、そもそもマイナンバーに係る情報連携の対象は、現状において、法律上で限定されているのが現状である。

### ② 司令塔組織の位置づけ：当初の目標設定における失敗とその後の強化

2001年のIT基本法の施行により、政府のIT政策の司令塔として、内閣官房にIT担当室が設置された。これにより、初めて政府全体としてのIT・デジタル化政策が取り組まれることになったという意味で評価されるべきものであろう。

<sup>17</sup> 「日本における番号制度の歴史に関するメモ 「事務処理用統一個人コード」から「マイナンバー」まで」自治体情報政策研究所のブログ（2015年5月30日）

<http://blog.jjseisakuken.jp/blog/2015/05/post-1c53.html>

しかしながら、当初の12年間は、電子政府の推進において若干の混乱を生じさせる結果になった。具体的には、当初オンライン化比率100%を目標に設定し、各省庁に対してその達成を命じ、その結果、ほぼその目標達成したものの、単に紙ベースの手続きをオンライン化したものが多いだけでなく、ほとんど利用されていない手続もオンライン化するなど効率性の問題が判明し、その後結局、目標をオンライン利用率に見直しするとともに、一部のシステムを廃止するなどの結果になっている。本件からは、以下の2点が教訓として得られると考えられる。

- ・ 司令塔組織の存在と巨大な縦割組織との組み合わせは、個々の組織に対する目標を設定しその実現を図るには効率なシステムであると評価できる。しかしながら、その前提として、司令塔においては、デジタル・ガバメントの本質を理解した上での、目標設定が求められる<sup>18</sup>。
- ・ しかしながら、司令塔組織のみでは、真の省庁横断的な事業の実施は行われぬ。すなわち、各省庁への指示は、目標を含む戦略文書に記載された文言のみに記載されることになり、結果的には、当該目標達成のみにしか関心のない、多数のバラバラのオンラインシステムが作り上げられることになる。この結果、本来目指すべきである、国民にとって使い勝手の良いシステムが目指されなかったし、縦割の弊害を排するような組織横断的なシステムが整備されるには全く至らなかった。

一方、その後、2013年の政府CIO法の成立に伴い、司令塔機能の強化が行われた。内閣官房のIT担当室は、IT総合戦略室に衣替えし、民間から任命された政府CIOの下、マイナンバー関連のシステムも含めて、各省の情報システムの改革に対して、単に目標設定をするだけでなく、その内容に関しても積極的に関与するようになっている。

また、そのような中で、マイナンバー制度以外も含めた情報システム連携の推進に関しても、2017年には、「ワンスオンリー」を政府戦略として全面的に打ち出すなど積極的な方向を示している。丁度この頃（2017年1月）に、欧州委員会でも、ワンスオンリー原則（OOP）に係る報告書を発表し、その推進を開始していることを踏まえると、世界的な流れにおいて、日本の動きが遅かったという訳ではない。ただし、現時点ではその方針が示されているのみで、その具体的なシステム構築に向けた設計が進んでいる訳ではない。

### ③ 課題：多くの時間を要する政府内合意形成・実行

しかしながら、日本において番号制度及びそれに基づくシステム連携の整備が進んだことが画期的であったにせよ、また、司令塔機能が強化されたにせよ、組織が巨大であるがゆえシステムの構築・整備には多くの時間が要することには変わりがない。例えば、マイナンバー法は2013年に成立したが、マイナポータルの本格的にサービスを稼働したのは2017年以降となり、また、冒頭の事例にあった通り、一部の自治体では、2020年時点においてもマイナポータルとの接続がなされていなかったのが実態である。

マイナンバー関係に限らず、上述の電子政府政策の経緯を見てわかる通り、日本は政府の規模が巨大であるため、自治体も含め政府全体での合意形成、意思決定、実行に非常に多くの時間を有さざるを得なくなっているのが特徴と言える。

---

<sup>18</sup> なお、当時の司令塔組織（IT担当室）は概ね各省からの役人の出向者のみで構成され、必ずしも電子政府の専門家がいなかったことも一因と考えられるが、一方でこの時期はまだインターネット普及の黎明期であり、当時の社会認識を踏まえると、オンライン化そのものを目標にすることは自体は、仕方がなかったという見方も可能かもしれない。

- ・ 2001年のIT基本法の施行に伴い、内閣官房に設置されたIT担当室（現在のIT総合戦略室）を中心に、当初は数年に一回、2013年以降は毎年、政府全体のIT戦略を策定し、各省への取り組みの方向を示している。しかしながら、日本政府の組織は大きいため、各省庁との調整による合意形成⇒戦略策定⇒各省庁における施策の実行には年単位の時間を要さざるを得ない。
- ・ また、日本の場合、システムの構築はほぼ全て外注によって行われることになるが、システムの発注には、予算要求、仕様書作成・発注・入札などの多くの手続きを要することに加えて、特に基幹系の情報システムは、更改時期などが決まっているので、戦略に基づきシステムを刷新するには非常に多くの時間を要する。

このような状況は、エストニアなど、政府CIOが方向を決めれば、わざわざ戦略を策定するまでもなく、関係者での認識共有がすぐになされ、プログラマーの職員によるシステムの構築を開始できる中小規模の国とは全く様相が異なる。言い換えれば、政府のデジタル化の取組は、組織の規模に伴う慣性力の大きさが故に、近年の急速なデジタル化の進展に対して、非常に遅れている、あるいは、少なくともそのように見える可能性は高い。

### （3）評価と今後の方向～日本の行政手続きのデジタル化は遅れているのか

以上を踏まえると、日本の行政手続きのデジタル化は、もともと人口規模が大きく、組織的なディスアドバンテージがある中では、マイナンバー制度、政府CIO制度の導入等により、比較的積極的に進めてきたものと評価でき、また、少なくともそのような取り組みの一部が評価されて、国連ランキングでも比較的上位に位置づけられているものと考えられる。

しかしながら、デジタル化を積極的に推進している一部の国と比較するとかなり見劣りするものは事実であり、特に以下の2点が今後改善すべき課題であると考えられる。

- ・ 司令塔は存在するものの、省庁横断的なシステム連携を強力に推進する体制の整備が不十分であること。
- ・ 組織・システムが巨大であるがゆえに、システム整備に多くの時間、そしてコストを要していること。

もちろん、これらの課題も、日本政府の組織が大きいがゆえに抱えている問題であると言える。しかしながら、特に市民から見た場合、近年のデジタル化の急速な進展に対し、政府全体としての取組のスピードが、民間レベルの取組と比較して追いついていないという認識があると思われることを踏まえると、これらのディスアドバンテージを可能な限り克服し、このような組織上の問題も解決していくことが求められる。

なお、このような組織上の問題を動かすには外的要因によるショックが重要な役割を果たす。冒頭で説明した、今回の定額給付金の問題は、ある意味での組織に対するショックとして政治的にも動きつつある。

- ・ 今回の定額給付金の問題は、そもそもマイナンバー法上認められていないことが問題であるが、これに対し、議員立法により法改正案が2020年通常国会提出された<sup>19</sup>。また、総務省も来年（2021年）の通常国会の法案を提出するとしている<sup>20</sup>。
- ・ また、冒頭に説明した2020年7月の骨太の方針では、IT基本法の改正と併せて、政府CIOの機能の強化が謳われている<sup>21</sup>。

今回の件を踏まえた行政手続のデジタル化に向けた具体策については、今後政府内で議論されることになると考えられる。しかしながら、その際、単に、既にかなり強化されている政府CIOなどのいわゆる司令塔機能の強化だけでは必ずしも十分ではないと考える。すなわち、むしろ上記の課題を解決するような体制の整備が必要であり、そのためには、司令塔と連携しつつも、省庁横断的なデジタルシステムの整備に係る実務的な組織を創設することが重要と考えられる。例えば、英国の「デジタルガバメントサービス」や、米国GSAの18F、韓国の「行政情報共同利用センター」などの取組を参考にしつつ、①司令塔組織の密接な連携とデジタル化による利用者サービスの最大化を目的とした組織、②横断的システムの主導的推進と各省庁の主要なITシステム・サービスに対する強い関与、③外部のデジタル人材の積極的な採用・連携により迅速なシステム整備など、縦割（サイロ）を打ち壊すような全く新たな組織的なイノベーションを起こしていくことが期待される。

（以上）

<sup>19</sup> 「緊急時給付迅速化法案の概要（特定給付金等の迅速かつ確実な給付のための給付名簿等の作成等に関する法律）」（議員立法）、2020年6月、国会提案

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/201hou19siryou1.pdf/\\$File/201hou19siryou1.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/201hou19siryou1.pdf/$File/201hou19siryou1.pdf)

※なお、本法案は、衆議院に提出されたが、審議未了で、継続審議となっている。

<sup>20</sup> 高市総務大臣閣議後記者会見の概要（2020年6月9日）

「これらを実現するための法改正につきまして、既に先週、内閣官房番号制度推進室に検討を指示いたしました。いわば第2段の法改正として、次期通常国会に向けて精力的に検討を進めてまいります。」

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/01koho01\\_02000921.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000921.html)

ヤフーニュース「ミスター・マイナンバーが語る、銀行口座との紐づけ案「10万円給付でようやく皆の「自分ごと」に」2020年6月21日（税理士ドットコム）

<https://news.yahoo.co.jp/articles/a75e9a77b17d004f182fcbe1b3bf0484a3972727>

<sup>21</sup> 内閣府 経済財政運営と改革の基本方針（2020年7月17日閣議決定）より。

・ 政府全体で様々な行政手続のデジタル化を一気に実現する。内閣官房は現行のデジタル・ガバメント実行計画を年内に見直した上で各施策の実現の加速化を図る。その際に、これまでの教訓を活かし、業務プロセスそのものを見直しを含め、できることのみならず、必要なことを全て同計画に盛り込む。

・ また、行政のデジタル化の集中改革を強力に推進するため、内閣官房に民間専門家と関係府省庁を含む新たな司令塔機能を構築し、マイナンバー制度と国・地方を通じたデジタル基盤の在り方、来年度予算・政策等への反映を含め、抜本的な改善を図るため、工程を具体化する。

・ これらの施策を一元的に推進するため、関係法令の改正を含めたIT基本法の全面的な見直しを行う。これにより、今後のデジタル化推進のための新たな基本理念や方針を規定するとともに、政府CIOの機能の強化等を定め、政府全体に横串を刺した社会全体のデジタル化の取組の抜本的強化を図る。

・ 国家公務員のDXの推進環境を整備する。