

行政分野のICT導入効果

田中雅人

(株) NTTデータ 企画調整室

住所：〒135-6033 東京都江東区豊洲3-3-3 豊洲センタービル
tanakamst@nttdata.co.jp

Abstract

1960-80年代、ICTは民間分野において省人化に有効な手段として導入が進み、1990年代は企業で経営数値の管理や意思決定に有効とされ普及が進んだ。国民や企業はICTを上手く活用することで、その利便性や効果を感じ、生活や日々の業務の中に当たり前ICTを利用してきた。一方で、行政分野においては行政事務の効率化と国民利便の向上を目的として、2000年以降ICT活用に重点的に取り組んできているが、本来の成果を享受できているのか。行政分野で本来ICTを導入することから享受できる効果について考察する。

Keywords : ICT、オンライン申請、電子政府、評価

第1章 はじめに

2000年以降、政府は行政分野におけるICT導入に注力し、行政事務の効率化及び国民利便の向上に重点的に取り組んできている。2006年3月からは、業務・システム最適化指針（ガイドライン）が決定され、各府省の業務及び情報システムについて、①業務の制度面・運用面からの見直し、②事務処理の電子化・共通化、③システムの一元化・集中化等により、業務・システムを効率化・合理化する取組を進めてきており、一定の効果をあげているところである。

一方で、利用側である国民は、情報システムの政府予算額は知り得ても、具体的に政府がどのようなシステムをどう利用しているかということについて理解が十分でない上、更に昨今の年金問題や特許システムの報道などから政府はICTを効率的に活用していないとの印象を持っているのではないか。この理由は、ICTを導入して得られる効果が適正な指標で測られておらず、国民に理解されていないことによるのではないか。

以下に行政分野のICT導入効果について考察する。

第2章 背景

平成21年10月、会計検査院は、国会及び内閣への随時報告として会計検査院法第30条の2の規定に基づき、「利用が低調となっていて整備・運用に係る経費に対してその効果が十分発現していない電子申請等関係システムについて、システムの停止、簡易なシステムへの移行など費用対効果を踏まえた措置を執るよう内閣官房等11府省等の長に対して意見を表示したものを」として表題とする報告書（以下、会計検査院報告という。）を提出した。この報告書における結論に基づき、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下、IT戦略本部という。）において、「オンライン申請等

手続システム評価ワーキンググループ」が設置され、関係各省に対して「オンライン利用促進のための行動計画」に対する評価がなされている。

会計検査院報告自体は、予算の適切・有効な執行を検査する職責の観点からは妥当なものと言える。しかしながら会計検査院報告において指摘する事項は、明らかにこれまでの電子政府政策を総括したものでなく、電子政府のある側面を捉えた意見である。それが如何にも政府のICT全体を評価したように受け止められるとともに、意見が依拠した指標がその後の電子政府政策において主たる指標として利用されている。

第3章 先行研究

類似の研究としては、電子政府を実現するための手段を含めエンタープライズ・アーキテクチャ（EA）に関するものが挙げられるが、その電子政府の導入効果という観点では既存の研究は多くない。

直接的に電子政府の効果を論じるものではないが、これまでの電子政府の進め方や現在の課題についての研究として、大阪府立大学の渡邊真治准教授の「電子政府の現状とクラウド化への課題」がある。その中で、電子政府に関する日本の社会学者による研究は、元撰南大学・島田教授を中心とする研究グループと東京大学・須藤教授を中心とするグループのものが重要とあり、前者の主な研究成果は、電子政府を評価するために、地方自治体のインプット、アウトプット、アウトカム指標を選別し、アンケート結果からこれらの関係を分析したことであり、後者は電子行政成熟度評価モデルの試案を提示したところにあるとしている。

本研究では行政分野のICT導入効果という側面に焦点を当てていきたい。

第4章 問題点

会計検査院報告書では、発現していない効果に対する意見として「オンライン申請1件当たりの経費」を指標として用いている。この指標は当時のIT戦略本部の電子政府評価委員会が公表した「オンライン申請を3類型に分類した上で、各システムの年間運用経費に1年当たりの整備経費を加えた額をオンライン申請等件数で除するなどしたオンライン申請1件当たりの経費」である。電子行政評価委員会の資料には「整備経費や運用経費の正確な数値が把握できないため、オンライン申請1件当たりの経費については、システムの実情に応じて推計・算出した値を含む概算値であり、単純比較はできない。」と算出にあたっての前提が置かれており、数値の取扱いに注意すべきとされている。

しかしながら、会計検査院報告では利用が低調であることの根拠としてまさに単純比較しており、電子行政評価委員会における適用の留保が無視されている。これにより、本来(1)横比較不能なものを比較することによる不合理という問題が生じている。またこの指標を共通指標として用いることで、個々のオンライン化施策の目的に応じて個別に評価すべきオンライン化の効果が評価されず、結果、(2)オンライン化による目的達成度に係る評価の不作為につながっている。さらに、個々の申請者がオンラインを選択するに至る原因を没却し、オンライン申請という結果のみを指標として取り上げることで、原因から結果に至るまでの中間施策の在り方に関する議論をバイパスし、単純にオンライン化したことの是非のみ議論を向かわせるという(3)オンライン化施策の過度の単純化をもたらしている。

このような問題点が一方ですべき施策を採らなかったといったことに触れることなく、経費面にのみ関心を集中させ、高ければ悪い、安ければ良いという図式を生み出す結果につながり、以降の電子政府のあり方に多大な影響を及ぼしたのではないかと。

第5章 検証方法

5.1 横比較不可能なものの比較による不合理への対応

以下、上記で述べた(1)～(3)の問題点に関して検証の方法と本来なすべき事項を論じる。

まず(1)の横比較不可能なものを比較することによる不合理の問題に触れる。

冒頭の会計検査院の指摘は数値面から電子政府を評価したものだが、比較対象とする数値の取り方によって評価は変わる。会計検査院の指摘では、運用経費を実際の利用件数で割り出した1件当たりの経費において、運用経費とは具体的にどの費用項目であり、それは評価対象である個々の手続においてどの程度共通性を持つものであるかという観点が失われている。当該手続に関与する人数、その者の人件費及び社会保障費、交通費並びに収容する局舎費、手続きに係る材料費等について、どの費用項目を対象としているかを明確にした上で、それらの合算を申請件数で除し単位当たりの経費を算出すべきである。その上で、費用項目がある程度以上共通であるもののみを相互比較の対象とすべきである。

また、ICT導入後の費用は、ICT導入前に当該手続等にかかっていた費用との比較を行わないと意味がない。評価対象となるICT導入前の費用として、オンライン化しない場合にかかる申請1件当たりの経費の内訳及び国民の申請に関する機会費用に関して例を以下に記す。

オンライン化しない場合の経費算定(例)

受付・審査・処理側:

(単位当たり)人件費(受付・審査・処理時間×人件費単価)+材料費(紙やファイル、コピー費等)+管理費(局舎費(紙の申請書の保管に係る倉庫費等を含む)、社会保障・福利厚生費等)

国民側の申請に関する機会費用算定(例)

申請側:

(単位当たり)人件費(申請にかかる時間(移動時間を含む)×人件費単価)+申請受付所への交通費+申請書作成に係る材料費(紙やファイル、コピー費等)

5.2 評価の不作為への対応

次に(2)のオンライン化による目的達成度に係る評価の不作為に関して触れる。

利用者にとってはオンラインでの申請という手段が通常の窓口等に加えて利用可能となることで、夜間・休日の申請や遠隔地での申請といったことも可能となり、サービスの利便性は向上する。

この場合、評価指標は行政への申請等に係る個々の手続のオンライン化の目的により異なる。施策の目的としては、単純な事務コストの低減のみならず、時間・場所の制約なく利用可能とすることによる申請者に対するより利便性のあるサービスの提供や、統計情報のリアルタイム取得による政策評価等に係る精度の向上等が考えられる。具体的には、行政ICTの導入効果を測る指標としては、単位件数当たり処理時間、単位時間当たり処理件数、年間の総サービス時間、利用可能となるサービスの種類・範囲、申請者の顧客満足度、事務職員の当該事務に係る満足度等の個別評価指標を立てるべきである。

このような個々の目的に応じてそれぞれ評価指標を立て、目的への貢献・達成度合いを複合的に評価すべきである。

5.3 過度の単純化への対応

最後に(3)オンライン化施策の過度の単純化について触れる。

この過度の単純化を回避するためには、申請にまで至るプロセスに関して着目することが必要である。他の申請手段もある中で、オンラインによって申請する否かは、あくまでも利用者が置かれた状況に基づく選択の問題であり、オンラインで申請されるべきなのに申請されていないという規範の問題ではない。例えば、ある場所へ行く手段として、自家用車を探るか、電車を探るかという問題では、行く人の自家用車の保有の有無や移動にかかる時間等が主たる決定要因となる。そして自家用車を持っている人に関して必ず自家用車

が選択されなければならないということもない。飲酒していたり大勢で行きたいという事情があったりする場合、自家用車を保有する者も電車を選択する可能性がある。つまり、当然のことながら、手段として自家用運転というものがあるからといってそれが必ず採られなければならないという規範の問題とはならない。オンライン申請に即して言えば、オンライン申請という手段が提供され、パソコン等を保有する環境であっても、個々の事情により対面申請が選択される場合はあり得、かつ、オンライン申請に係る環境条件が整っているからといってオンライン申請しなければならないことはない。

オンライン申請を選択しないことを問題として捉えるならば、効果指標として測定・評価すべきは、ICTを利用することによる利便性及び容易性の向上という最終目的に対して用意されるオンラインという手段へと誘導する政策手法の効果であり、これを可能な限り直接的に表す指標を採るべきである。例えばオンライン申請システムの使いやすさやアクセスの良さに関して評価する指標をもって評価指標とすべきである。オンライン申請1件当たりの経費やオンライン申請件数やその伸びは結果を表すに過ぎず、これを以てオンライン化そのものの是非を論じるのは妥当ではない。仮にオンライン利用件数の大小をオンライン化の成否を判断する指標に組み入れるならば、利用されていないことが悪評価につながり、オンライン化したことそのものが失敗であったと結論づけられる恐れがあるが、単純にそう判断できない。なぜならば、利用件数は普及啓発及び手続そのもののインセンティブの在り方など中間施策が影響を与えるからである。利用件数を上げるには認知度を高める広報活動や金銭的なインセンティブの付与等が敏感に反応するだろう。例えば、電気自動車や太陽光発電と同様、当該手段を選択することで初期は導入コストがかかるが、導入コストを上回るインセンティブを付与することで普及が促進されるだろう。そのような最終結果に至るまでの中間施策が不十分である場合、中間施策への評価を飛び越えていきなり結果であるオンライン化そのものが失敗であるとはできない。

第6章 結論

行政分野におけるICT施策には、オンラインで申請行為ができるということだけではなく、他の施策及びそれによる効果がある。冒頭で述べた、業務・システム最適化計画においては、システム化に基づき業務を改革することで得られた2011年度における業務処理時間削減効果(試算値)は6千万時間であり、例えば職員の時間単金を5千円とすれば、3千億円の効果と算出される。

政府で検討されているワンストップサービスは国民の利便を大幅に向上する施策である。現状では引越して住所が変わる場合、転出・転入する基礎自治体で住民情報の変更を届出た後に、更に運転免許証等行政関係の事務手続を別途行うとともに、銀行及びクレジットカード・カード、電気・ガス・水道・通信など公益事業等にも個別に住所変更等の届出をしなければならない

が、それを一度の登録変更手続で行い、個別の届出に係る転居者の手間を軽減することができる。

オンライン申請は、ワンストップサービスの例を見ても、行政分野におけるICT全体から見れば部分的なものである。本来の電子政府の目的は「国民の利便性向上」や「国際競争力の強化」ではなかっただろうか。

本稿では特に象徴的な会計検査院報告を例に、依拠する指標を電子政府施策全体に拡大適用することによる問題点を明らかにした。

「(1) 横比較不能なものを比較することによる不合理」の問題は、共通指標を用いること自体は大変重要ではあるが、算定根拠の共通性が低いにもかかわらず、結果の数値だけで比較評価することは無意味である。

「(2) オンライン化による目的達成度に係る評価の不作為」では、本来評価すべき個々の施策目的への評価がなされないことで本来の受益者である電子政府の利用者である国民を無視する結果をもたらす。「(3) オンライン化施策の過度の単純化」は、単純にオンライン申請という結果のみに焦点が当たり、中間的なプロセスへの評価がなされないことで、本質的に問題にしなければならない事項が無視されることにつながる。

第7章 提言

複雑多様な施策が存する電子政府施策を指標評価するのであれば、それは国民の生活に密着した目的を評価する指標を用いるか、もしくは国連や早稲田大学における政府における電子政府ランキングなど施策を総合評価して順位付けするといった手法を採るべきである。最終的には、どれだけ便利になったか、簡便になったか、以前の政府IT戦略で掲げられた「世界一便利で効率的な電子行政」の実現こそがゴールであるべきである。

参考文献

1. 会計検査院 随時報告(平成21年)
http://www.jbaudit.go.jp/report/zuiji/pdf/h21/211014_youshi-5.pdf
2. 会計検査院 随時報告(平成24年)
http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/24/pdf/241017_youshi_4.pdf
3. IT新改革戦略(2006年(平成18年)1月19日IT戦略本部決定)
4. オンライン利用拡大行動計画(2008年(平成20年)9月12日IT戦略本部決定)
5. 「オンライン利用促進のための行動計画」の改定について(2007年(平成19年)3月30日CIO連絡会議事務局)
6. 府省共通業務・システム等及び個別府省業務・システムの平成23年度最適化実施状況報告書(参考)最適化計画における効果一覧(87分野)(各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議第48回会合平成24年9月7日資料)
7. 渡邊真治、「電子政府の現状とクラウド化への課題」、『大阪府立大学紀要(人文・社会科学)』,2012, 60, p.33-48.

