



日本における電子政府化政策のポリティクス・イン・タイム

河, 昇彬

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2018-09-25

(Date of Publication)

2021-09-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第7266号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007266>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博 士 学 位 論 文

日本における電子政府化政策のポリティクス・イン・タイム

神戸大学大学院法学研究科

専 攻： 政 治 学

指 導 教 授： 大 西 裕

学 籍 番 号： 101J019J

氏 名： 河 昇彬(ハ スンビン)

提出年月日： 2018年 7月 10日

要 約

本稿は、電子政府化政策の特徴を明らかにし、日本における同政策の過程を分析する事によって、日本の電子政府が現在の状況に留まっているのかについて明らかにした。

本稿は、2000年のe-Japan戦略を重大局面とし、電子政府が導入された1994年から2002年までの分析を行った。その中で、電子政府が進んだ諸外国と同様に、日本でも制度変化に向けた組織(推進本部と戦略本部)が存在し、法案(IT基本法、行政手続きオンライン化法)も制定され、それを進めたリーダー(橋本、小渕、森)もいたにもかかわらず、その各変数が実際には機能していなかったということ主張している。電子政府制度自体は導入からe-Japan戦略に至るまで、時間を経るごとに変化をしていたのだが、それが既存の大きな局面を変えるまでには至らなかったのである。

以上を証明するため、まずは電子政府化が進んでいない日本の現況を述べた(第1章)。続いて、日本の電子政府化に纏わる議論を整理した。さらに、日本の電子政府化の制度変化について考察すべく、歴史的制度論の研究をまとめ、研究方法を定めた(第2章)。

しかしながら、電子政府化に関する研究は未だに数が多くなく、その議論也多岐に渡っているため、まずは電子政府における行政学、情報学、公共政策学分野の特徴を整理し、それを基に電子政府化の効用について考察した(第3章)。

その上で、ここまでの議論をもとに実際に時代の変化に伴う分析を行った。最初に、電子政府が導入され、行政改革の結びついたのかを分析した(第4章)。続いては、電子政府化の根幹とも言える情報の統合に関して、如何なるドクトリンが発せられたのかを分析した(第5章)。そして、重大局面までの議論が実際の法案化ではどのように現れたのかを、制度的にも類似している韓国と比較した(第6章)。

最後に、電子政府化政策の各時代の議論を制度進化論に基づいて分析することで、日本の電子政府化は「堆積・併設」している事を説明し、現状に至る一端になっていることを明らかにした(第7章)

目 次

第1章 序論—研究の背景	1
1.1 はじめに	1
1.2 電子政府の定義	2
1.3 電子政府化における日本の現況	7
1.4 本研究の構成	17
第2章 先行研究の検討と研究方法の提示	19
2.1 日本の電子政府化にまつわる三つの議論	19
2.2 研究方法—制度進化論とポリティクス・イン・タイム	22
第3章 電子政府の特徴と効用	27
3.1 NPM、EAプロセスとリーダーシップ	28
3.2 BPRと情報の統合	31
3.3 組織と法案	35
3.4 電子政府化の効用	36
第4章 橋本政権における分析：政策アイデアとリーダーシップ	40
4.1 本章の問題意識	40
4.2 研究方法	41

4.3	電子政府化政策アイディアの発祥ーアメリカの電子政府化政策....	42
4.4	電子政府化アイディアと日本での過程.....	44
4.5	政策アイディアの学習と変容.....	50
4.6	本章の小括.....	53
 第5章 小渕政権における分析：ドクトリンと情報統合の議論		55
5.1	本章の問題意識.....	55
5.2	研究方法.....	56
5.3	小渕政権における諮問機関の設置過程.....	59
5.4	各諮機関における「情報化のドクトリン」の分析.....	62
1)	経済戦略会議.....	64
2)	産業競争力会議.....	65
3)	「21世紀日本の構想」懇談会.....	67
5.5	本章の小括と含意.....	68
 第6章 森政権における分析：法的要因の日韓比較		70
6.1	本章の問題意識.....	70
6.2	研究方法.....	72
6.3	日韓のIT化に関する基本法案の比較.....	75
6.4	日韓の電子政府化に関する法案の比較.....	79
6.5	日韓の電子政府化に関するプロセスの比較.....	81

6.6 本章の小括と含意.....	84
第7章 結論	85
7.1 本研究のまとめ.....	85
7.2 課題.....	88
参考文献	89

図表の目次

[図表 1－1] 国連、OECD、世界銀行の電子政府の定義.....	3
[図表 1－2] 国連による電子政府化の4段階モデル.....	6
[図表 1－3] 日本の電子政府の定義の変遷.....	6
[図表 1－4] 日本のIT戦略と電子政府政策の変遷.....	8
[図表 1－5] 国連の電子政府ランキング推移.....	9
[図表 1－6] 電子政府・電子自治体利用率の国際比較.....	10
[図表 1－7] 電子申請のシステムの利用経験アンケート.....	11
[図表 1－8] 電子申請のシステムの事前準備作業.....	12
[図表 1－9] 電子申請のシステムの操作性.....	13
[図表 1－10] IT政策および電子政府に関する予算の変遷.....	14

[図表 1－11] バックオフィスとフロントオフィスの電子化の目的.....	16
[図表 2－1] 歴史的制度論における時間的文脈.....	23
[図表 2－2] 制度進化論のマトリックス.....	25
[図表 3－1] 民間ビジネスのEAにおける移行プロセス.....	30
[図表 3－2] BPRの段階別変化.....	33
[図表 3－3] 行政サービスのEAにおける移行プロセス.....	35
[図表 3－4] クリントン政権時の主な電子政府関連法案及び制度.....	36
[図表 3－5] 官僚制の原理とその逆機能、電子政府組織の原理.....	38
[図表 4－1] 政策学習の歪みの要因.....	42
[図表 4－2] 基本計画の主な内容.....	45
[図表 4－3] 基本方針の主な内容.....	46
[図表 4－4] 改定された基本計画の主な内容.....	48
[図表 4－5] アメリカの電子政府化過程.....	51
[図表 4－6] 日本の電子政府化過程.....	51
[図表 4－7] 電子政府化政策における日本の政策学習の歪みの要因.....	52
[図表 5－1] 小渕政権での電子政府関連の諮問機関の活動期間.....	58
[図表 5－2] 分析対象である各諮問機関の議事録と報告書.....	63

[図表 5－3] 経済戦略会議での共起ネットワーク.....	64
[図表 5－4] 産業競争力会議の共起ネットワーク.....	65
[図表 5－5] 「21世紀日本の構想」懇談会での共起ネットワーク.....	67
[図表 6－1] 電子政府化におけるプロセスモデル.....	72
[図表 6－2] 日韓の電子政府化比較における環境要因.....	73
[図表 6－3] 日本と韓国の電子政府関連法案(2003年まで).....	73
[図表 6－4] 日韓の電子政府化比較.....	74
[図表 6－5] 日韓の電子政府化基本法の比較.....	77
[図表 6－6] 日韓の電子政府法の比較.....	79
[図表 7－1] 日本の電子政府化における制度進化論のマトリックス.....	86

第1章 序論 - 研究の背景

1.1 はじめに

かつてアメリカの軍事用として開発されたPCを使ったネットワークは、TCP/IPネットワークの定着により「Internet」という用語で一般社会にも急激に広まった。簡単な電子メールの送受信だけが目的だったのが、90年代になるとパソコンや携帯電話の普及によって人々の生活に広まり始めたのである。それに最初に目をつけたのは企業であった。90年代初頭から現れ始めたインターネットでのサービスを目的とする企業らは段々と成長し、90年代後半に「IT革命」を牽引する。

この流れは、冷戦体制の崩壊という世界的な政治の流れを汲んだものでもあった。市場メカニズムはそれまで阻まれていた体制の壁を越え、また、国境を越えて浸透するようになった。その際に「国境を越える道具」として使われたのがインターネットであり、インターネットという翼を得た企業サービスは国際的なネット企業を生んだ。90年代は人々の生活とインターネットが結合し始めた時期でもあったのである。この流れは2000年代以降にも続き、今では人々の生活に無くてはならないものとして完全に定着している。

そのため、人々がネットによってサービスを受けるのが当たり前の時代となると、政府もネット化を取り入れようとした。ここから電子政府の概念が生まれたのである。電子政府は行政サービスを電子的に行う事によって行政活動や住民活動を最適化、効率化するものとして期待された。

その背景には肥大化した政府の非効率性という問題が存在していた。近代国家から現代国家になるにつれて、政府が行う行政サービスの質と量は莫大に増え続け、また、それにつれて政府は大きくなってきたのである。世界大戦後、世界的な安定成長のもとでは政府の肥大化はある程度許容できる範囲だったが、1970年代になると非効率な部分が目立つようになる。特にイギリスでは「イギリス病」と称された行政の非効率化が社会問題として顕著化した。そのため、民間の経営手法を導入することで行政サービスを効率化しようとするNew Public Manageme

nt (NPM) の概念が生まれ、イギリス同様に全世界でも行政機構、官僚機構の非効率性を改革する動きが広まる事になる。電子政府化の政策はその流れからして「電子化」「情報化」「IT化」をする事によって非効率的な部分を減少させる効果が期待されたのである。

時を経ずに、その流れは日本にもやってきた。そのため日本も電子政府化を進めてきている。しかし、電子政府化は本当に日本に定着したのだろうか。国民は電子政府の恩恵を受け、適切な行政サービスを受けているのであろうか。公務員は電子的な方法によって業務をしているのであろうか。

西尾は、「行政サービスの範囲は学問の確定しうところではなく、あくまで政治のメカニズムをとおして決定されるべき性質のものである」と説明する。それ故に行政サービスは、「国ごとに多様であって当然であり、時代とともに変遷して当然のものである」という性質を持つ(西尾 2001)。その説明通り、NPMを導入すると言う世界との共通点がありながらも、行政サービスは日本独自で行われている。そのため、NPMの導入や、電子政府化の政策の推進過程、それによる電子政府の完成も違う形で現れているはずである。本稿は、そのような日本独自の電子政府化の特徴に注目する。

1.2 電子政府の定義

「E-Government＝電子政府」とは何か。本項ではまず、その定義から始める。

実は、電子政府の研究の歴史が浅いこともあり、その議論は未だに続いていて一般的な定義は研究によって分かれているため明確なコンセンサスはない(OECD、2003)。そのため、多くの定義が混在している状況である。

電子政府という概念が生まれる前までは、主に「行政電子化」という概念が長らく使われてきた。80年代までこの概念には、大きく二つの流れがあった。一つは今までの作業をそのまま電子化するという考えと、もう一つは、電子化によってネットワーク化されるため、今までの作業の形が変わるという考えである。前者は「Office Automation」として既存の行政学的研究

に多く見られ、後者は未来学者の著書に多く見られた。

特に、未来学者のA・トフラーは、行政機関がコンピューターなどの情報機器を導入する事によって情報機器同士が繋がり、その結果として人々は「電子コテージ(Electronic Cottage)」の中にも全ての業務が可能になるという内容を「The Third Wave」で描いている(A Toffler 1980)。実際に、1990年代になりインターネットが本格的に普及し始めると、後者の考え通り電子政府化の構想が進むことになった。

電子政府化が始めて進み始めたのは1993年のアメリカからである事は多くの学者が共通の認識として一致している(白井・城野・石井 2000, ジョンチュンシク 2007, 奥村・城山 2008, 上村・高橋・土肥 2010, リサンユン 2015)。その後、アメリカにて電子政府化が進むと各機関・研究者らによって電子政府の定義がされるようになった。下記の図表1－1は、その中でも、電子政府の研究で一般的に多く引用されている国連やOECD、世界銀行などの世界的機関の報告書などでの電子政府(E-Government)の定義である。

<図表1－1 国連、OECD、世界銀行の電子政府の定義>

出典	定義
UNDEPA(2001) Benchmarking E-government: A Global Perspective	市民に対する情報とサービスを提供するためのツール
UNDESA(2003) 2003 World Public Sector Report: E-Government at the Crossroads	公共の価値の供給を増やす(市民が望むものを提供する)ため、ICTを通じて行政能力を強化するもの
OECD(2003) The e-Government Imperative	より良い政府を達成するためにICT技術、中でもインターネットを利用するもの
UNDESA(2004) United Nations Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity	公共の価値の供給を増やす(市民が望むものを提供する)ため、ICTを通じて行政能力を強化するもの

UNDESA(2005) United Nations Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion	電子政府の定義は、単なる政府間ネットワークや、ICTを使った行政情報とサービスの提供するためのものから、平等な社会と、社会そのものを促進させるものと強化されるべき。
UNDESA(2008)United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance	IT技術、特にインターネットの使用によって外部及び内部の変化を起こし、サービスの提供や政治参加、ガバナンスの継続的な革新を指す。
UNDESA(2014) UN E-Government Survey 2014:E-Government for the Future We Want	IT技術を通じて、公共管理におけるワークフローや課程の合理化と統合、データと情報の効果的な管理、公共サービス提供の強化、住民のエンゲージメントとエンパワメントのためのコミュニケーションチャンネルの拡大を行うもの。
World Bank(2015) World Bank	WANやインターネット、モバイルコンピューティングなどの情報技術を通じて、市民、企業と政府機関との関係性を変えるものを指す。これらの技術は色々な目的がある。例えば、政府サービスのより良い提供、企業や業界の交流の改善、情報へのアクセスによる市民のエンパワーメント、また、効率的な政府の管理などであり、その結果は、汚職の減少、透明性や利便性の向上、成長とコスト削減につながる。

出典：UN(2016)「United Nation E-Government Survey 2016」、著者訳

これらの中でも比較的に初期に発表されたため広く引用されたOECD(2003)の定義を詳しくみてみよう(廉 2009、上村・高橋・土肥 2012、ジョンチュンシク 2012)。OECDの定義によると、ICT技術を利用するだけではなく、より良い政府を目指すのが「電子政府」であるとしている。特に、IT技術をシステムの自動化、すなわちOAシステムのように扱うのではなく、「インターネット」に繋がれているものであるべきと言うのが強調されており、形として出来上がった静態的な状態ではなく、繋がる事によって実際に使われるという動態的な行為こそが電子政府であるとも定義されている(上村・高橋・土肥 2012)。

このOECDの2003年の定義は、特に初期の段階において、各国が電子政府化を進めるための一つの基準として引用された。しかし、電子政府化が進むにつれて、行政簡素化という電子政府の一つの目標が達成されづらい現状が明らかとなる。2005年に発表されたOECDレポート「E-government for better government」では、「初期の電子政府はネット情報の製作と普及に重点を置いている」としながらも、それらが「静的な情報」に留まっている事を指摘した(OECD、2005)。つまり、行政情報そのものが揭示されているに過ぎず、情報のネットワーク化や利用者視点に立った提供などが行われていない事が指摘されたのである。その結果、OECD加盟国の中でも電子政府化が元来の効果を得る事が出来ず、財政を圧迫するだけのプロジェクトとなっている状況が現れ始めた。

そのような状況を受けてOECEは「Rethinking e-Government Services(2009)」を発表し、電子政府化にはICT技術とインターネットの利用による既存の業務の機能改善を行うだけではなく、公的セクターを改革することで利用者のニーズを高める機能がある事を強調した(OECD 2009)。言い換えると、電子政府化は情報のオンライン化だけではなく、それを提供する政府そのものに対しての「改革」を起こす役割があり、それによって「利用者のユーザビリティ」を上げるものであると再定義したのである。

OECDと同様の議論は国連でも行われている。国連では電子政府化の段階を四つに区別してこのプロセスを説明した。電子政府化のプロセスは、まず、ウェブサイトの開設と情報発信(発足ステージ)から始まり、利用者と政府との双方向の簡単なコミュニケーション段階(発展ステージ)、個人認証を通じた各種申請が可能な段階(交流ステージ)を経て、最終的には情報が統合されることによって行政サービスが住民と行政の両方においてもシームレスに行われる段階(統合ステージ)へと発展すると説明した。最終段階である統合ステージでは、それまで供給者の視点が重視されていた行政サービスから、利用者のライフイベントに合わせた段階へと発展しており、利用者のユーザビリティを重視するという考えが電子政府化の目標である具体的に明記している。

＜図表 1－2 国連による電子政府化の4段階モデル＞

第1段階：発足(Emerging) ステージ 政府のウェブサイトにより政策情報や法令・行政文書・サービス情報等が提供されている段階。省庁間・各関連行政機関の間でリンクが貼られており、利用者は容易に政府の情報を得る事ができる。
第2段階：発展(Enhanced) ステージ 政府ウェブサイトから利用者が申請書類様式をダウンロードできるなど片側方向(又は簡単な双方向)でのコミュニケーションができる段階。政府サイトは視聴覚機能を備えており、多言語対応になっている。非電子データを電子メールで送付するようウェブサイトで申請できるものも現れている。
第3段階：交流(Transactional) ステージ 政府ウェブサイトにより利用者との双方向のコミュニケーションができる段階。政府への提言機能も備えている。いくつかの手続きでは個人認証が要求されるようになっている。電子投票、税の電子申告、電子申請等が実施されている。
第4段階：統合(Connected) ステージ 政府ウェブサイトにより積極的に国民の意見・情報を収集。 電子サービスは省庁・機関間の垣根を越えてシームレス化。 各種データ・情報は各機関から統合アプリケーションに遺憾。 政府中心アプローチから市民中心アプローチに移行。 住民のライフイベントやセグメントに応じたテーラメードサービスが実施されている。 政府は国民の政府意思決定への三角を促進するよう環境醸成を実施している。

出典：UN(2010)「E-government Survey 2010」、上村・高橋・土肥(2012)「e-ガバメント論」より再引用

ここまでは、国際的な機関による電子政府に関する定義を見てきた。続いてはそれらの定義を踏まえた上で、日本政府の定義を見てみよう。

図表 1－3 は、1994年の電子政府導入時から、e-Japan戦略までの日本政府の電子政府関連の決定や計画での電子政府の定義をまとめた表である。

＜図表 1－3 日本の電子政府の定義の変遷＞

出典	定義
行政情報化推進基本計画(1994)	行政の情報化は、効率的で総合力・対応力に富んだ行政の実現、国民ニーズに即した行政事務・行政サービス体系の確立及び情報の共有を基盤とした円滑な国民と行政との関係の形成に向けて行政の事務・事業及び組織を通じるシステムを改革するための重要な手段
行政情報化推進基本計画の改定(1997)	行政の情報化により、事務・事業及び組織の改革を通じ、セキュリティの確保等に留意しつつ、「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行政
高度情報通信社会推進に向けた基本方針(1998)	情報通信関連技術の成果を行政のあらゆる分野で活用し、行政の事務・事業及び組織を改革するものであり、国民の立場に立った効率的で効果的な行政
IT基本戦略(2000) e-Japan戦略(2001)	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

出典：首相官邸、IT戦略本部HPより筆者作成

日本の定義においても、初期の段階から効率性を目指すことや、ネットワークを駆使するなどが電子政府かの定義に盛り込まれているだけではなく、「国民の立場」という利用者の便利性までにも配慮した定義がされている事が分かる。また、特に「改革」や「新しい行政」などの文言からして、電子政府は今までの行政の形を変えることも含む議論として行われていたのである。

1.3 電子政府化における日本の現況

日本の初期段階での定義を見る限り、日本の電子政府化は順調にも思われる。しかし、実

態はどうか。本項では、日本の電子政府化の現況を調べてみることにする。

まずは、日本では現在までどのような政策が行われていたのかを振り返ろう。図表1－3の電子政府の定義の変遷でも見たように、1994年から政府として公式的な行政の情報化、電子化を進めてきた経緯があるが、注目され始めたのは2001年の森政権の「e-Japan戦略」からであった。図表1－4は、2018年現在までの主なIT戦略の名称と戦略の目標、そして電子政府化関連の目標を表した表である。

＜図表1－4 日本のIT戦略と電子政府政策の変遷＞

名称	決定年月	戦略目標	電子政府関連の目標
e-Japan戦略	2001年1月	ブロードバンドインフラの整備	電子情報を紙情報と同等に扱う行政の実現
e-Japan戦略Ⅱ	2003年7月	IT利活用の重視	重複投資排除・行政の透明性向上・民の三角促進
IT新改革戦略	2006年1月	ITによる構造改革力の追求	利便性が実感できる効率的な電子行政
i-Japan戦略2015	2009年7月	誰もがデジタル技術の恩恵を実感	利便性向上・事務の効率化・行政の見える化
新たな情報通信技術戦略	2010年5月	国民が主導する知識情報社会への転換	行政刷新とオープンガバメント
世界最先端IT国家創造宣言	2013年6月	IT利活用による閉塞の打破、日本の再生	ワンストップサービスを誰でもどこでもいつでも

出典) 森田(2014)

この表を見ると、e-Japan戦略から現在に至るまで様々計画が立てられ来ているのがわかる。大きく注目された政策だけでも「e-Japan戦略(2001年)」「IT新改革戦略(2006年)」「i-Japan戦略(2009年)」など、政権が変わるたびに新たなIT戦略、電子政府化戦略が採択された。最近でも、「世界最先端IT国家創造宣言(2013年)」によってまた改めて電子政府化目指すことを政府の戦略として掲げていることが分かる。新たな戦略が発表される度に注目もされるため、電子政府化に向けた政策に対する理解も広まり始めてもいる。

また、近年では身近なインターネット、スマートフォンの話題から、マイナンバーの導入やIoT(Internet of Things)、もしくは行政文書や年金問題に関する報道が増えており、それに伴って日本の電子政府や電子政府化政策にも関心が高まっている。その際、日本の電子政府化に関する議論も学者やマスコミなどでも繰り広げられている。多くの場合、日本は先進国でもあり、国際的な知名度を有する電子企業も多いため政府の電子化もさぞや進んでいるのではないかと思われがちであるが、実際はどうだろうか。残念だが、国際的な評価を見ると先進国に比べて日本の電子政府化の評価は高いとはいえない様子が窺える。

まずは、国連が2年ごとに発表している電子政府発展度指標(E-government development index)を見てみよう¹。この指標は、行政サービスの電子化の指標であるOnline Service Index(OSI)、行政サービスおよび社会全般の電子インフラに関する指標であるTelecommunication Infrastructure Index(TII)、そして、電子化を提供し利用する人材に関する指標であるHuman Capital Index(HCI)の三つを1/3ずつ評価し総合的なポイントを割り出して評価をしている。この結果を見ると、日本は近年まで、アメリカ、イギリス、フランスなどの先進国はもちろん、韓国やシンガポールなどの開発途上国よりも低い評価を得ていたことが分かる(図表1-5)。

もちろん、日本のランキングは世界的には決して低くなく、世界全体のレベルからすると高い位置にある。しかし、国連の評価では「公式的な政府ポータルにはコンサルとしての役割が弱く、オフラインのフィードバックが必要となる」などの評価や、インフラや人的リソース以外にもその構造上の問題によって使いづらいという事が指摘されていた(UN、2005)。つまり、技術や人材などの問題ではなく、その技術や人材を繋げる構造の問題が電子政府を使いづらくしていると指摘されているのである。

<図表1-5 国連の電子政府ランキング推移>

1 国連電子政府ランキングは国連電子政府調査(UN E-Government Survey)の中で行われている。

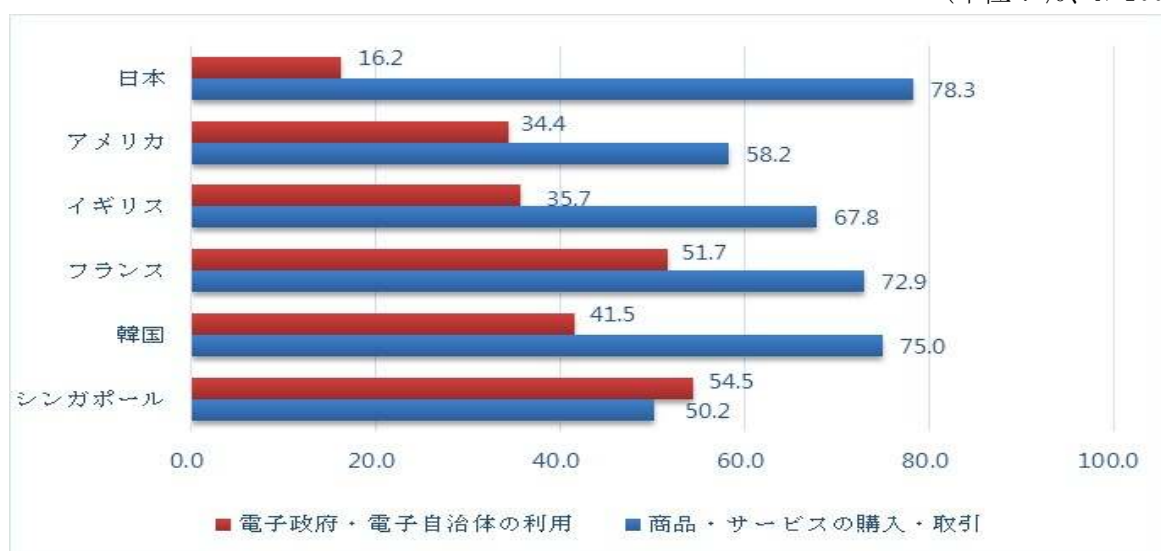


出典) UNPAN「UN E-Government Survey」のホームページデータより筆者作成

電子政府が使いづらいという実態は、国内資料を通じて確認することができる。毎年、総務省は旧郵政省時代から政府の情報政策、電子化政策に関する「情報通信白書」を発表しており、e-Japan戦略が決定した2001年以降は電子政府に関連した統計なども扱っている。その2013年版では「電子政府・電子自治体利用率の国際比較」として電子政府・電子自治体の利用率と商品やサービスのネットを通じた購入や取引と対比し比較している(図表1－6)。

<図表1－6 電子政府・電子自治体利用率の国際比較>

(単位：％、N=1000)



出展) 総務省(2013)

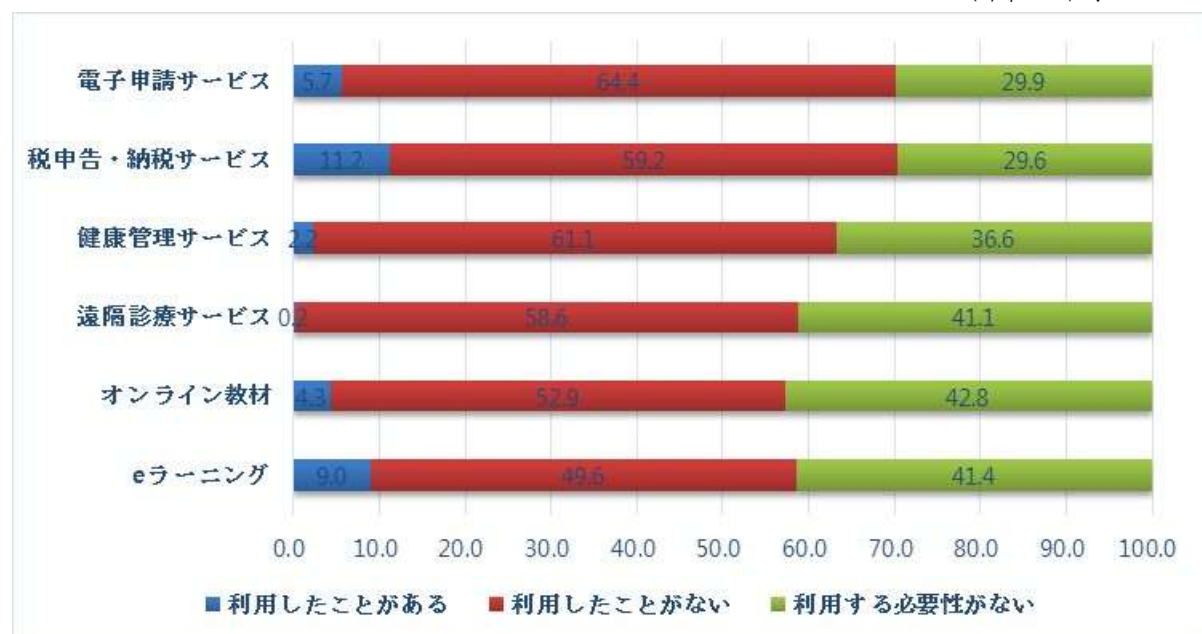
注) *商品・サービスの購入・取引については、amazonなどのネットショッピングの利用(ただし金融取引を除く)を示す。また、電子政府・電子自治体の利用については、電子申請・電子深刻・電子届出を示す。

この図から、国連の評価で電子政府上位に位置する先進国・開発途上国に比べて、日本はネットによる商品やサービスの取引は多いものの、それに比べて電子政府・電子自治体の利用は低いという実態が分かる。つまり、電子化先進国らと比較して日本人は電子政府をそれほど利用していないのが実情であるのだ。

この結果をもっと具体的に事例で確認しよう。図表1-7は総務省の情報通信国際戦略局情報通信経済室が行ったICTサービスの利用経験に関するアンケート調査である。この結果を見るかぎり、税申告・納税サービスを受ける際にICTを利用した人が10%を超えるだけで、電子申請などの電子政府関連のサービスはもちろん、ほとんど電子的なサービスを使った事がない実体が分かる。

<図表1-7 電子申請のシステムの利用経験アンケート>

(単位：％、N=1625)



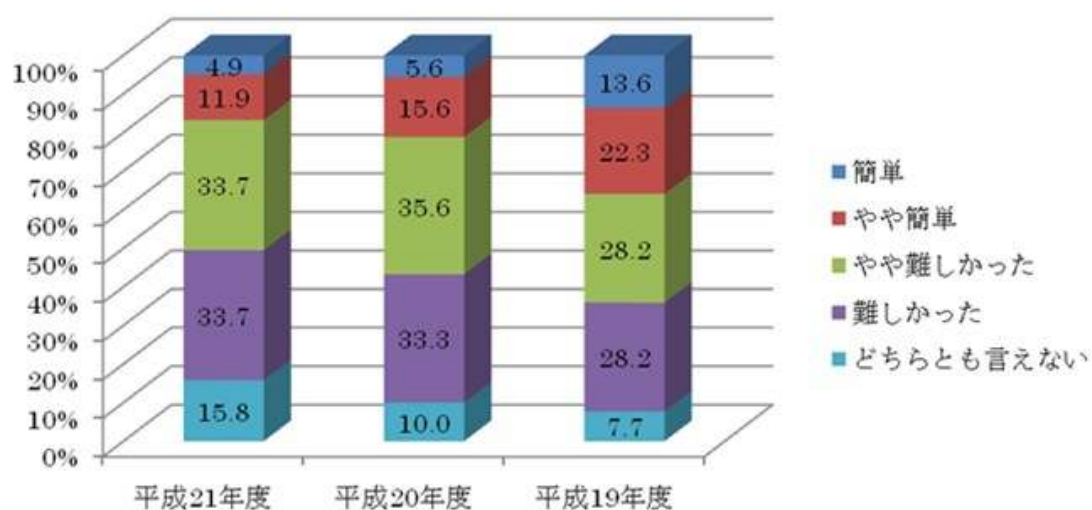
出展) 総務省(2012)

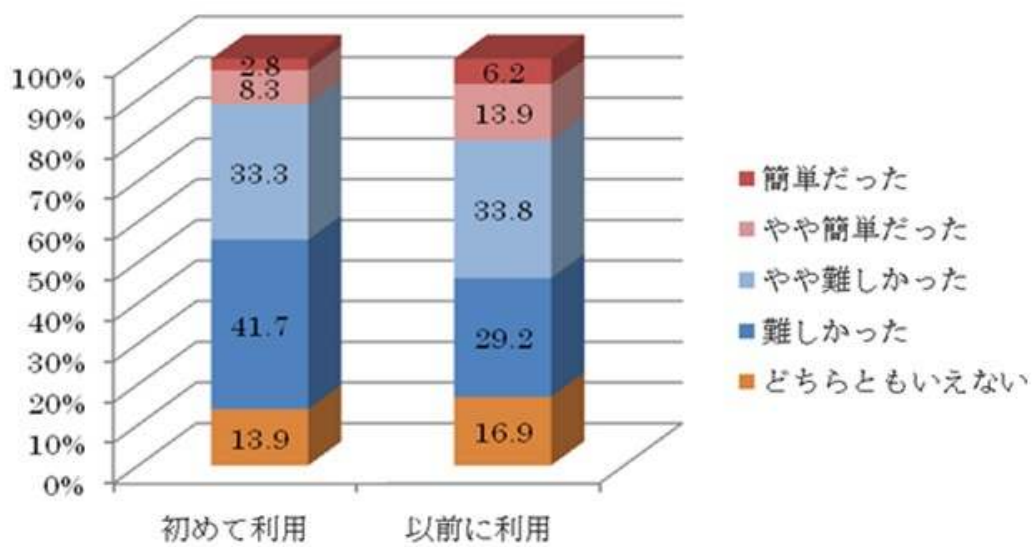
では、なぜ使わないのだろうか。上記のアンケート調査だけでは、どのような理由で使っていないかは分からない。それを確認するため、具体的に電子政府(電子申請)を利用した事のある利用者に対して電子政府総合窓口である「e-Gov」が行ったアンケート調査を確認してみよう(図表1-8、1-9)。

この調査は、e-Govを通じて電子申請を行った際に事前準備と実際の電子申請過程の難易度を聞いたアンケート調査である。結果から読み取れるのは、やはり、事前準備の段階から実際の申請まで、それも以前使ったことがある人でさえも難しいと感じる人が50%以上に至る結果となっている。

<図表1-8 電子申請のシステムの事前準備作業>

(単位：％、N=100)

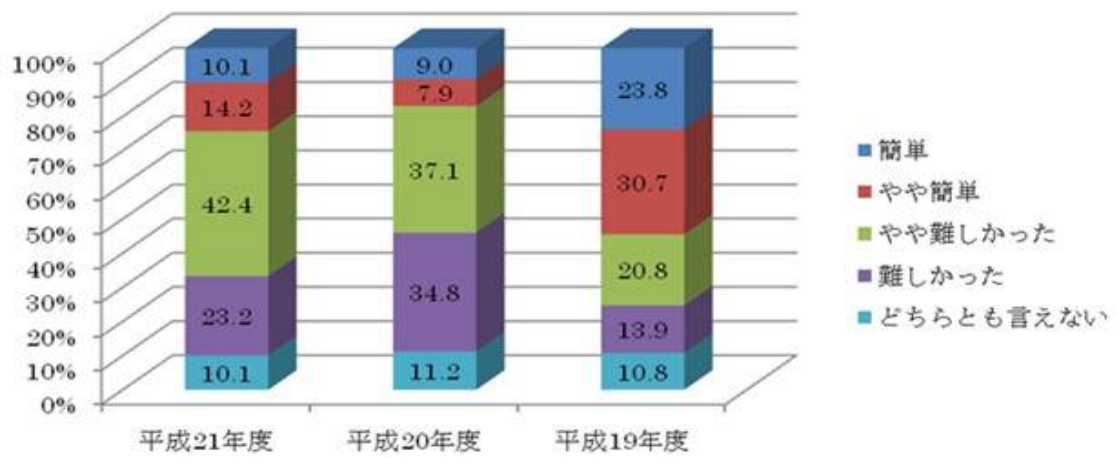


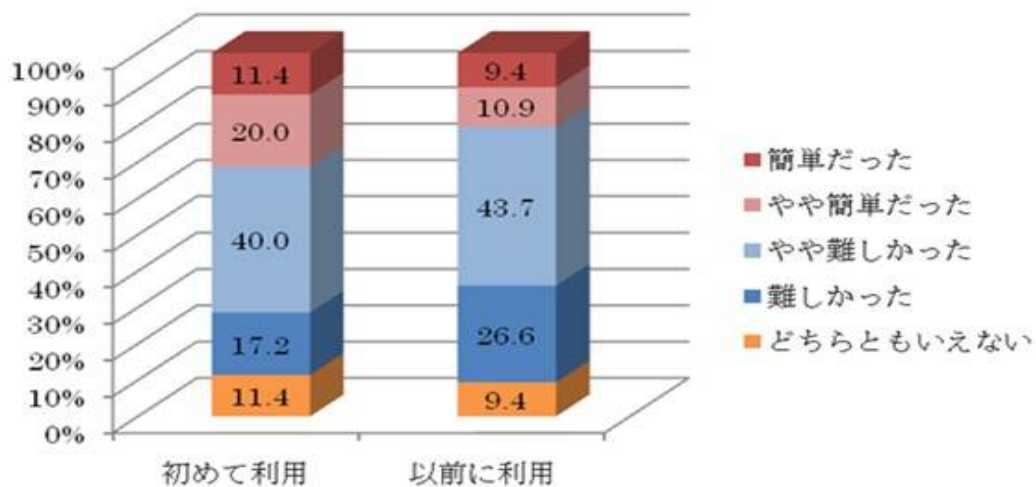


出展) e-Gov(2010)

<図表1-9 電子申請のシステムの操作性>

(単位: %、N=100)





出展) e-Gov(2010)

このような結果は、「世界最先端IT国家創造宣言(2013)」を採択した第2次安倍政権になってからもあまり改善されていない様子である。厚生労働省が2016年～2017年に行った「電子申請に関するアンケート調査結果²」から読み取れるのは、依然として使いづらい状況を物語っている。利用者のほとんどが労務士など専門的な業務を普段から行っている専門家であるにもかかわらず、「時期により審査時間が長くなり、紙媒体で処理をした方が早い場合がある」や、「添付書類や確認書類等について、完全に全国統一の取扱いが実現すれば、更によい。」など改善を求める声が未だに多かった。

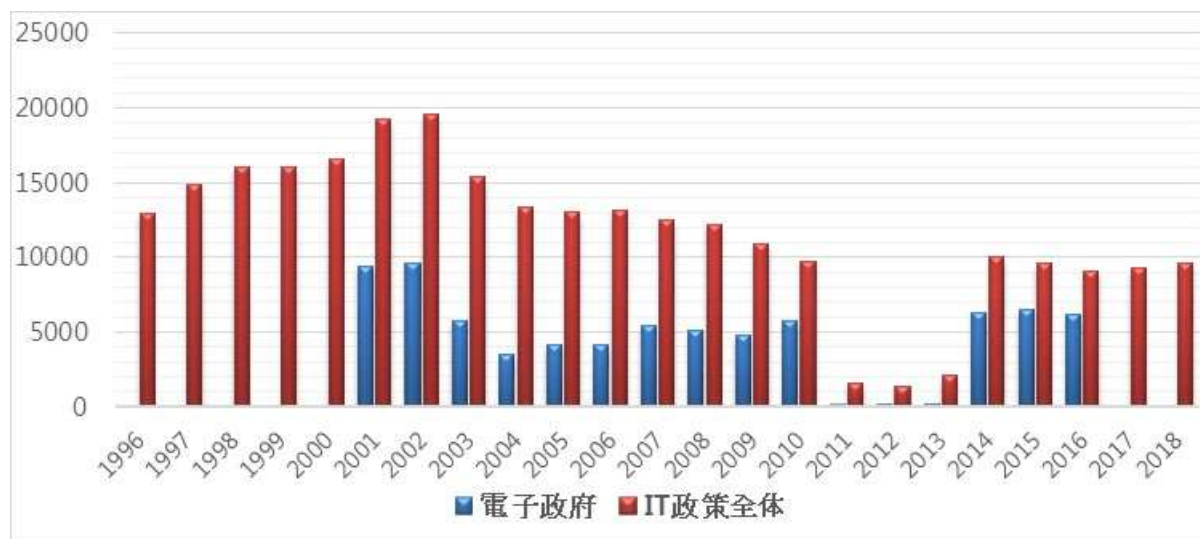
しかしながら、日本政府が電子政府に投資をしてない訳ではない。政府の情報化を決めた1994年、電子政府化を明言した1998年、それにe-Japan戦略を決定した2001年など、日本政府は電子政府化を実現する事を明言し続けており、そのための投資を行っている。

<図表 1－10 IT政策および電子政府に関する予算の変遷>

(単位：億円)

² 電子申請に関するアンケート調査結果(平成28年度、N=100)。アンケート返答者のほとんどが労務士である事は、アンケートを担当した厚生労働省の職員に対する聞き取り調査による。

http://www.mhlw.go.jp/shinsei_boshu/denshishinesei/170331-01.html



出典) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(各年度)「高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する予算」と、総務省(2002)「情報通信白書」より筆者作成

図表1-10は、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)が発表しているIT政策および電子政府に関する予算の変遷をまとめた表である。日本の電子政府化政策は組織別になっているため予算も分散されており普段は目立たないが、政府は1996年から現在に至るまでに平均的に1兆1,637億円を社会の電子化ための予算として策定している。これは国家予算の大体1%~2%に当たる大規模な支出である。その大規模なIT予算の中でも最も多くの予算が割り当てられているのが電子政府化であり、平均して4,789億円の予算が毎年投入され続けているのである。

だが、今までの議論を逆に考えると、なぜこれまでの予算を投入しているにも関わらず日本の電子政府は使う人も少なく、また、使っている人でも使いづらいという評価を得ているのだろうか。そこが、本稿を始まる上での最初の疑問であり出発点である。

もちろん、そこには二つの違う議論が存在するであろう。ひとつは、行政が電子政府化を行い国民へと提供する供給側の立場に関する議論と、もうひとつは、電子政府を含め社会の電子化を受容しそれを利用するという国民側、すなわち、需要側の立場に関する議論が存在する。研究の側面も両方に分けられるのだが、前者には電子政府化の研究が必要となり、後者には電子社会化の研究が必要となる。言い換えると「なぜ、電子政府化は出来ていないのか」という

供給面の現状を研究する分野と、「なぜ、国民は電子政府を使っていないのか」という需要面の研究する分野に分けられる。電子政府化の議論の対象は前者であり、後者は国民番号制などの議論でよく見られる議論である。前述したように、電子政府政策の歴史はすでに20数年が経っており、大規模な政策も進められていた。そのため本稿は、「電子政府が出来ていないのか」という前者の立場から研究を行う。

また、この議論には一つの観点も加えておくべきであろう。電子政府化の議論は、電子政府化の対象も窓口を媒体として、住民側へのサービスを指すフロントオフィスと、行政側の業務を指すバックオフィスの二つに分けることが出来る(図表1-11)。

＜図表1-11 バックオフィスとフロントオフィスの電子化の目的＞

バックオフィス	IEE(Internal efficiency and effectiveness) ： e-businessの模範的な事例を活用し、連邦政府の行政的成果を高め、費用を下げる
	G2G ： 地方政府の連邦政府に対する報告義務をより簡単に出来るようにしつつ、地方政府への連邦政府からの支援事業に対する成果の測定などをより正確にさせる
	Cross-Cutting ： ICTを利用し、今までは省庁別・部署別を実施されていた業務を整理・簡素化し、利便性を高め情報公開性を高める
フロントオフィス	G2C ： 行政サービスに市民がより簡単にアクセスできるようにワンストップサービスを提供する
	G2B ： ネットを活用し、企業からの重複報告を統合することにより、企業の負担を最小化する

出典) ジョンチュンシク(2003)を基に修正し引用

ジョンチュンシク(2003)によると、フロントオフィスではGovernment to Citizen(G2C)や、Government to Business(G2B)など、行政を利用する市民や企業に対するサービス、すなわち、市民や企業などの電子社会を構成する要因に対するサービスを行うのを目的として電子政府化が行われると説明される。一方のバックオフィスの電子政府化は、Government to Government(G2G)など中央組織間、もしくは中央政府－地方政府間のサービスの電子化はもちろんだが、Internal efficiency and effectiveness(IEE)やCross-Cuttingなど、政府自身の効率化を目的として電子政府化は行われるとされる。

残る問題はどちらが先かという点であるが、考えて見れば分かるように、バックオフィスの効率化無くしてフロントオフィスの効率化はありえない。フロントオフィスの電子化だけを進めてしまいバックオフィスの放置してしまうと、むしろ業務が二重となり増えるだけになってしまうからである。そのため、予算規模に対し電子政府化が使われてない、もしくは使いづらいという状況は、バックオフィスにおいて効率化が進んでいないこと示しているのである。したがって、本稿では供給面である「バックオフィス」の「電子政府化」に纏わる議論を行い、なぜ日本では電子政府が出来ておらず、電子政府は使いづらいのかを解明する。

1.4 本稿の構成

本稿の構成は以下の通りである。

まず、第2章では、日本の電子政府化政策に関連した先行研究を分析し、日本の特徴とその批判を行う。それによって、本稿が対象とする対象の期間を定め、研究方法を提示する。

続いての第3章では、具体的な分析を行う前に、「電子政府」とは何かを探る。この章では、電子政府の学問的な特徴を述べ、本稿が対象とする分野を整理する。

第4章からは第3章を基に具体的な学問分野に沿った実際の分析を行う。まず第4章では、日本における電子政府政策のアイデアを論じる。どこからアイデアは生まれたかを確認し、日本ではどのように定着したのかを論じる。この章は、導入を決定した村山政権と行政改革を

進めた橋本政権までの1994年から1998年が対象となる。

第5章では、電子政府化を決定した日本において、e-Japan戦略が決定されるまでの間に電子政府化のための議論がどのようにおこなわれたかを分析する。特に、「情報の統合」に注目して議論を行う。e-Japan戦略の策定前になるので、小渕政権の1998年から2000年の初頭までがこの時期に当たる。

第6章では、それまでの議論の末に制定された「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(以下、IT基本法)」と「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(以下、行政手続きオンライン化法)」の内容に注目する。同法案らは2000年から2002年までが対象となるのだが、同時期には韓国でも電子政府化に向けた法案が制定されていた。現在の視点からして、電子政府化が進んでいる韓国の法案との比較を通じて、日本の電子政府化の状況を考察する。

最終章となる第7章では、これまでの議論を整理し、日本の電子政府化において必要な条件と著者の主張をまとめ、本稿の限界を述べることで日本の電子政府化研究の礎とする。

第2章 先行研究の検討と研究方法の提示

2.1 日本の電子政府化にまつわる三つの議論

まず、本項では日本の電子政府化に関する先行研究を検討する。

アメリカでは、大学院で公共政策(Public Affairs)を開設している上位の大学で、行政にまつわる情報技術マネジメントの科目を独立した科目として授業を行うほど重視しているのだが、日本における電子政府の研究はそれほど深まっておらず研究も少ない。日本の大学では最近になって独立的な科目としての取り入れている大学もあるが、ほとんどの場合、公共政策や行政学授業の一項目として行うに留まっているのが現状である(奥村・城山 2008)。そのため、教科書と呼べる本も少ない。これは、日本では未だに学問的な分類が定まっていないがために、各学問分野で分散的に研究されている結果とも言える。

まずは本稿の大きな枠組みから捉えよう。海外の電子政府に関する教科書をまとめると研究範囲は「基礎・理論」の研究、「分析・実例」の研究、また、「今後の展望」に関する政策にまとめる事ができる(ソウル市立大学電子政府研究所 2004)。その中で、「基礎・理論」分野では、電子政府化に関する法案や制度などの制度環境が研究対象となるのだが、本稿もこの分類に属する。一方で、その過程に対しては「分析・実例」までも視野に入れている。

では、その分析にあたり、日本の先行研究をまとめよう。日本の電子政府に関する制度にまつわる先行研究には、主に「技術決定論」「執政制度」「情報管理」の三つの議論に分類する事ができる。

一つ目は、技術決定論³の議論である。技術の導入などの電子政府化を取り巻く環境的な要因が、電子政府化に影響を与えているというこれらの議論は総務省の白書や、の関連研究によく見られる。中でも「国民番号制」と「インフラ」に関する議論が特に多い。

3 ウッドワードはイギリスの工業地帯を観察し分析することで「生産技術が組織構造を規定する」と主張した。これが「技術決定論」の始まりとされる。J. Woodward, 1965, *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford University Press

国民番号制の問題は、戦後の日本では国民番号制に対する反対世論が強く、個人情報優先されたために情報共有が出来なかったという主張である。電子政府化が進んだアメリカや、韓国、または電子政府化においては後進国でありながら、電子政府化に成功したエストニアにはある種の国民番号制が存在するため電子政府化が進み、逆に日本は国民番号制が存在しなかったため、電子政府化が進まなかったと主張する(高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 2010、総務省 2011、国際大学グローバル・コミュニケーションセンター 2012など)。

もうひとつの技術決定論の主張は、インフラ設備に関する内容である。元々、日本ではパソコンやネット環境が十分に備わっていないため、まずはインフラの不備が電子政府化を行えなかった理由であると主張された。

そのため、90年代の政府電子化の初期において何よりも重視されたのは数値目標の達成であった。「職員一人一台のパソコン普及」や「モデムから光ケーブルへの移行の実施達成」などの政策目標の設定はこれらの目標が達成された後にも続き、未だに「ウェブサイト開設率」や「手続きオンライン化率」などの数値目標が掲げられている。これは、日本が長らく技術決定論に基づき電子政府化を進めてきた事を物語っており、言い換えると、日本では「情報化＝情報のインフラ整備」であったとも言える。

もちろん、パソコンの普及や、住民番号制などのインフラが効率化を目指す電子政府化においても重要であることには異論はない。しかし、政府の効率化が電子政府化の目的である以上、フロントオフィスに向けたインフラ整備だけが対象になる訳ではない。バックオフィスこそ改革の対象になるはずである。この際の問題は番号制などよりも、政府内、もしくは政府同士の情報の統合によるバックオフィスの改革の議論になるべきであろう。サービスを受ける側である国民に番号制が無いからという問題だけが電子政府化政策が進まなかった訳ではないのである。

二つ目は、政治体制が影響を与えたという、執政制度を中心とした制度に注目した議論である。これは、日本の官僚制の独自の歴史が電子政府化に影響を与えたという説明となる。

西尾は、戦後の日本は省庁が独立的に政策を進めてきたため、省庁縦割りが障害となっていると説明する(西尾 1993)。ダウنزやニスカネンは、行政機関は自分の機関の存続や権限の拡大、もしくは予算を最大化するために他機関との政策競争を行うと説明するが、日本の電子化に関連した分野でも、80年代のVAN論争から、通産省と郵政省が情報化と電子化の分野をめぐり競争をしてきた。それに加え、総務庁も行政の業務にかかわる事案の主務機関として電子政府化政策にかかわってきたため、政策領域の問題や対立はさらに深まった。この状態は2000年代までその状態のまま続いたため、首相が電子政府化を進められなかったという議論がある(高橋 2009)。

しかし、これらの問題のために行政改革が行われてきたはずである。1998年に中央省庁改革を主導した橋本龍太郎は自民党の野党時代から、省庁間の線引きによる政府の効率性低下や、それによる総理のイニシアチブ問題を解決するため、行政改革、特に省庁の統廃合による半減が必要であると認識していた。自民党が単独政権に復帰してすぐに「行政改革会議」を設置して、省庁再編をはじめとする抜本的な行政改革を行った。しかしながら、その行革の効果が現れ始めるべきはずの2001年の中央省庁再編以降でも、電子政府化政策があまり進んでいない事を考えると、政治体制によって規定されたと考えることは妥当ではない。

最後の議論は、情報管理の議論である。この議論は前の二つとは違い、議論になっているかどうかでさえ分からない分野である。

岡本(1998、2003)は、70年代から行政情報を出来るだけ集中させ、集権化させた利用を進めていたアメリカとは違い、日本の行政情報管理は各行政機関別に分けられており、その管理も管理機関別の「分散-分権」型であると説明している。この状況をそのままにして電子化を進めるのは、政策だけが増加して政策コストが高くなるとし、問題改善のためには電子政府を念頭においた行政改革が必要であると指摘した。

しかし、90年代後半からの電子政府化の政策によって、岡本が指摘するような「分散一分権」型は、橋本行革によって解消されていなければならない。だが、橋本行革は進んだにもか

かわらず電子政府化は進まっておらず、その理由については明らかにされていない。

一般的に情報管理は法案によって規定されているものである。分散一分権型が解消されていないとなると、その法案化の議論が十分だったかを確認する必要がある。電子政府においても情報管理の問題その基礎ともなる部分であるため、議論の末にどのような形で電子政府化政策に組み込まれ法案化に至ったのかを確認するべきであると思われるが、そのような研究は残念ながら見当たらない。そのため情報管理に関しては確認が必要な分野といえる。

では、技術決定論、政治体制を否定した際、電子政府化に対する独立変数はどこに求めるべきか。注目すべき部分は、電子政府化に関する法案と組織とリーダーであろう。アメリカや韓国、もしくは、ここ最近、電子政府として注目を浴びているエストニアには電子政府に向けた法案(アメリカ、韓国：電子政府法、エストニア：公共情報法)と、法案で定められた組織体制(アメリカ：合衆国行政管理予算局、韓国：電子政府特別委員会、エストニア：経済通信省国家情報システム局)がある。また、それらを決めたリーダー(アメリカ：ゴア副大統領、韓国：金大中大統領、エストニア：メリ大統領)もいた。

もちろん、日本でも同様に法案(IT基本法、行政手続きオンライン化法)は作られ、組織体制(IT戦略本部)も長年にわたって活動をしている。また、e-Japan戦略の策定の際には当時の森総理らが尽力をし、法案を可決させている。

日本の電子政府化による現在までの帰結と電子政府化先進国の帰結との間に差が現れたとするならば、それを確認するためには法案の内容や法案化に至るまでの過程を確認する必要があると思われる。その際には、情報の分権一分散問題も確認しなければならないであろう。

2.2 研究方法—制度進化論とポリティクス・イン・タイム

本項では、前項を基に研究方法と対象となる期間を定める。

電子政府化政策の歴史が20年以上もあり、その歴史的な変化を注目することで電子政府化の問題を扱わなければならない。そのため、本稿は歴史的制度論の立場から研究する。

歴史的制度論とは「アクターと制度の力学に注目し、制度の構築と変化の長期的過程を論じるアプローチ」である(ピアソン 2010、Mahoney・Thelen 2010)。中でも、歴史的制度論を代表するピアソンは著書の「ポリティクス・イン・タイム」で歴史と政策の問題を整理した(ピアソン 2004=2010)。著書の中でピアソンは「自己強化(Positive Feedback)」と「時間的配列(sequence)」の問題を強調している(第1章～第2章)。一度、重大局面(Critical Juncture)を迎えた政策は、時間的配列を経ることにより閉鎖的で強制的に自己強化をしていく。長期的に変化していく政策においては、以前の政策が時間が経つにつれて経路依存(Path Dependence)化し、ロックインされ、新たな選択をできなくなってしまうのである。

しかし、経路依存とロックインの状況は言い換えると、それ以前の変化の均衡とも言える。そのため、ピアソンは、「経路依存を生じさせる独特なメカニズムを解明すること」こそが、現在の社会変化を議論する際の鍵であると強調した。それを解明することによって、今度はロックイン状態から脱する大きな変化、即ち、重大局面(Critical Juncture)の説明が可能となってくる。

しかしながら、経路依存になる過程は一つではない。ピアソンも指摘するように、ロックインは絶対的ではなく、その過程は複雑かつ多面的になる可能性が高い。今までの重大局面だけを強調した論理では、短期的な変化そのものだけに注目してしまう。局面の変化は長期的である可能性が高いため、その研究も複雑化してきた。漸進的な変化への研究(制度進化論)、重大局面以前をより長期的に議論する研究(重大前件論)、重大局面と同時期に存在する事象との因果関係の研究(多層文脈論)など、歴史的制度論も多様な形で分化してきたのである(今井 2015、図表2-1)。

＜図表2-1 歴史的制度論における時間的文脈＞

名称	重大局面論	制度進化論	重大前件論	多層文脈論
着想	断続平衡	漸進的变化	通史的拡張	共時的拡張
問い	事象の分岐が生じ	突発的な変化では	重大局面以前の事	同時期に存在し得

	るのはなぜであり、その分岐はいかにして長期的に存続・再生産し得るのか	なく、漸進的な変化はなぜ、どのように生じるのか	象は因果的に重要か	る事象は因果的に重要か
概念と文脈	①事象の分岐 ②短期的選択と長期的安定 ③偶発・意図的意思決定 ④帰結の長期的分岐	①時間的文脈の二分化と相対化 ②変化の多様化 ③形式と内実の変化の耐性	①時間的文脈の二分化と相対化 ②条件的原因 ③重大局面の意思決定への選考条件	①時間的文脈の二分化と相対化 ②メカニズムの携行可能性 ③「層」の同時存在

出典) 今井(2015)を元に作成

話を電子政府化に戻そう。本稿において「重大局面」となりうる政策的な変化はやe-Japan戦略による「IT基本法」と「行政手続きオンライン化法」の二つであろう。しかしながら、ここに至るまでの制度的議論、つまり1994年の始まりからから法案化の議論が進んだ2000年までの日本での電子政府化に関する研究はほとんど無い。この場合は「重大前件論」の議論が当てはまる。

重大前件とは「配列の中で重大局面に先行する要因や条件」と説明される(Slater & Simmons 2010)。この研究によると、重大局面までの因果的に無関係の記述的文脈や、重大局面の説明とはならない対抗仮説、事例の正当性を説明するだけに用いられる背景的類似とは違うと説明される(今井 2015)。

他方、制度進化論は、短期的な議論の積み重なり、その結果として内生的な変化が起こりうると説明する(Streeck・Thelen 2005、Mahoney・Thelen 2010)。中でも、ストリークとマホニーは、重大局面論だけでは突発的に生成される重大局面の議論と、その後、経路依存によって漸進的に続いていくという議論が分離されていると指摘し、変化は急激に訪れるものではなく、漸進的に幾度となく断続が起きていると説明している(Streeck・Thelen 2005)。

その際の変化には分岐が生じるため様々な結果に繋がる可能性がある。その結果をマホー

ニーとセーレンは、ハッカーの枠組みに修正を施し、図表 2－2 のように4つの類型に分類した (Mahoney・Thelen 2010)。

ここでの縦軸「拒否権・現状維持力」は、既存の制度が安定しているため官僚機構や政治家らが新しい制度を好まず、変化を拒否することで制度を維持しようとする力を指す。そのため、様々な条件を儲けることで制度変化をしづらくしようとする力が働く。

一方、横軸「制度変化の推進力」は、政治家やシンクタンクなどの政策立案・推進者が、現状維持をしようとする力を乗り越えて新たな制度を進めようとする力を指す。その際には、法案過程だけではなく、法案に結び付けるまでの様々な活動によってその推進力を高め、法案や制度として定着させようとする。

＜図表 2－2 制度進化論のマトリックス＞

		制度変化の推進力	
		強い	弱い
拒否権・ 現状維持力	少ない	置換 (Displacement) ：既存の制度から新制度に変更	転用 (Conversion) ：違う目的に利用
	多い	堆積・併設 (Layering) ：既存の制度＋新しい制度	漂流・放置 (Drift) ：制度の有効性が変化

出典) Hacker (2004)、Mahoney・Thelen (2010)、今井(2015)を基に筆者修正

ハッカーの研究を基にしたマホーニーとセーレンの議論によると、新たな制度が目指すところは既存の制度を修正するか、新しい制度を設計する「置換 (Displacement)」であるとされる。つまり、既存の制度から新たな制度に完全に入れ替わる状態を指す。しかし、時間を経る中でアクターと文脈が変容し「転用 (Conversion)」 「堆積・併設 (Layering)」 「漂流・放置 (Drift)」に変化してしまうとされ。転用は、時間の変動によって元々の効用が期待できない、も

しくは、新たな問題への対処として元の計画とは違う目的に制度が使われる状態を指す。堆積・併設は、なんらかの理由で既存の制度の変更はできないまま新しい制度が付け足され、新旧の制度が共に併用されている状態を意味する。漂流・放置(Drift)は、最初に決められた制度設計が時間の変化によって効用を認められない、もしくは、制度変更を進める必要がなくなったなどの理由によって制度に何もしない状態を指す。

改革に向けた政策が進まず、時間につれてその効用が変る理由には、様々なことが考えられるだろう。制度変更を進めていた政治家の退陣や、他の重要な政策案への関心の移動も考えられる。一方で、「拒否点」が高すぎるため制度変化を求める側に力が足りない場合、進められない状況も考えられる。そのため、時間的な変動に注意し、政策案自体の役割がどのように変わったかに注目する必要がある。

本稿では、2000年代の法案作成による電子政府化政策の始まりを歴史的制度論における重大局面とみなす一般的な研究には賛同する一方で、1994年からの電子政府化政策を重大前件として見る事で、重大局面に至るまでの過程を考える。また、その重大前件においても時代的、状況的な変化によって制度進化はあると考えられるため、電子政府政策の重大前件の制度進化を捉えることにする。また、最終的には制度進化の結果が電子政府法案の制定という重大事件にどのような影響を与えているのかについても分析を行う。

時代的な背景からすると、1994年から1996年の村山政権、1996年から1998年の橋本政権、1998年から2000年の小渕政権、2000年から2001年の森政権がこの時期に当たる。政権と政策が直接的に結ばれているわけではないが、政権の交代が政策の変化に影響を与えていることが考えられるため、本稿では時代別の区分を通じて日本の電子政府の特性を説明する。

第3章 電子政府の特徴と効用

本章では、実際の分析に先立ち、既存の研究を通じて電子政府の特徴としての変数について考察し整理する。先行研究とは別途にこの整理が必要な理由としては、まず、日本において電子政府に関する研究が未だに少ないということと、電子政府という学問領域が政治学や行政学の枠組みを超え多岐に渡る分野であるということが挙げられる。そのため、電子政府化のための独立変数も多数化してると思われるが、データ化できる部分ではないため多変量分析や重回帰分析などの計量分析で分析を行うのは難しい。では、文献調査による定性分析を行うべきであろうが、まずは電子政府とはいったい何かを先に明らかにする必要があると思われる。

一般的に電子政府の導入や構築に関する研究のためには、政治学、法学、行政学、公共政策、記録管理学、図書館情報学、アーカイブズ学など、人文社会学の学問的な領域をまたがる研究が必要となる(古賀 2005)。また、人文社会学的分野だけではなく、電子化に関連した分野として電子技術的な要素やシステム、情報ネットワークの議論にはシステム工学や情報ネットワーク学などの工学的要素も必要となる。それに加えて、電子政府そのものの運営に関しては経営学、経済学などの要素も加わらなければならない。

学問領域としてこれほど多岐に渡るため、学者によって研究分野も様々である。そのため、研究者がどの分野を中心に考察するかによって電子政府への研究方法や評価も変わってしまう。問題は、各研究分野の関係性を考えず一分野だけに研究内容が独立してしまうと、群盲象を評すが如く、その一分野だけによって全体を説明してしまう愚を犯す可能性が高いということであろう。そうなってしまうと、結果として、現状を説明するための重要な核心部分の説明に及ばない可能性が高くなる。したがって、電子政府化の現状を正しく理解するために、全体像の把握に必要な核心的な分野を把握する必要がある。

では、どの分野が全体像に直結するのだろうか。電子政府という概念の登場から現在までの歴史的な背景を考える際、核心的な分野として注目すべき側面は、経営学的側面、情報ネットワーク的側面、行政学と公共政策学的側面であると考えられる。経営学的側面は、効率化を

求めた電子政府化の導入目的に関連しており、情報ネットワーク学的側面は電子政府システムにおいて根本的な議論になる「情報の統合」に関連している。そして、行政学と公共政策学側面は、電子政府化に関連する法律の制定など、政治過程や政策過程に関連している。

この三つの学際的研究により、「電子政府とは？」というクエスチョンの答えとなろう。また、これらの分野の研究によって相違点も見つかりやすくなると思われる。したがって、まずは、これらの学問的側面における電子政府の特徴と先行研究を整理しよう。そして、整理された特徴を基に、電子政府が目指す効用を考察することにする。

3.1 New Public Management、Enterprise Architecture プロセスとリーダーシップ

まずは、電子政府化を進めた背景ともいえる経営学的側面から整理する。

電子政府が政府政策において中心的な議論として現れるのは、1993年に発足したアメリカのクリントン政権からである。クリントンは大統領選候補時から、政府の効率化を進めるための「政府再生」を明言しており、当選直後にすぐ全省庁的な行政改革の専門チームを発足させる。「National Performance Review(NPR)」と命名されたプロジェクトチームには、副大統領であったアル・ゴア(Al Gore)をその委員長に就任させることでNPRが政府の重要政策であることを内外にアピールした(田辺 2003)。そして、ゴアはNPRで行なった行政改革を通じて電子政府化を進める事になったのである。

クリントン政権が行政改革を行う背景には、学者らの議論であったNew Public Management(NPM)の考えがイギリスを皮切りに世界に広まり、90年代のアメリカでもすでに試験的に導入され始めた時期でもあったという背景がある。

NPMの考えが広まるまでのアメリカ政府は、ウェーバーが説明する官僚制による公共管理(public administration)が支配していた時代であり、経済においてはブレトン・ウッズ体制の金融的安定の下で、ケインズ主義と共に政府役割が強調されることによってだんだんと政府組織そのものが大きくなっていった時代であった。しかし、1971年のニクソンショックによってブ

レトン・ウッズ体制が崩れると、肥大化した行政機関に対して費用の見直しと効率化が求められる時代へと次第に変わっていく。

80年代後半になると各国政府は、企業らがすでに導入していた経営革新・経営管理の手法を行政にも導入することで、費用縮小による小さな政府の達成と政府の能力を最大限高めるという相反する目標を達成する事を目指しNPMを導入する。クリントン政権でのNPRの設置も、NPMの概念によって行政改革を行うことで効率的な政府へと変貌しようとした流れの一つだったと言える。

また、効率化に当たってはIT技術の導入を積極的に検討される。当時の企業では中核的事業の有効性と効率性を改善するため、普及し始めていたパーソナルコンピュータを基にしたIT技術が欠かせない状況であった。IT技術を導入するに当たっては、Enterprise Architecture (EA) プロセスや、EAプロセスの導入の前段階とも言えるBusiness Process Reengineering (BPR) などの新しい経営方法が広まっていた。

EAプロセスは、90年代にIT技術の拡散と共に広まった経営技法である。元々は、Enterprise Resources Planning (ERP) として「人・物・金・情報」に対する基幹系情報システムのパッケージを指す言葉だったが、部分的な最適化から全体最適化を求めるため進化した経営手段である。EAを導入することによって、業務システムの全体を段階に分けることで現状の分析を可能にさせ、組織全体としてシステムの無駄や重複を探し出す作業によって、その解決の手段を見つける事を可能にさせた。それによってIT技術など新しい技術の導入などを積極的に検討できる環境を作ることができたのである。

新たな経営技法は、複雑で多様な経営環境の変化の中で、自社の資源を低コストで効率的かつ迅速に活用するためのIT投資を、より効率的に行えるようにするものとして脚光を浴びた。そのため、現在においてもIT技術の導入にはEAが必ず必要であるとされる(奥村・城山 2008)。

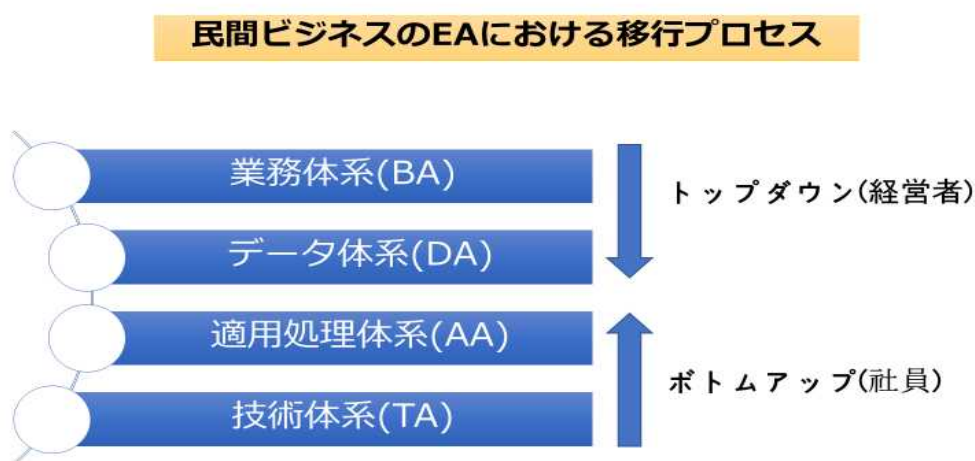
行政管理においていち早くEAプロセスを導入したアメリカでは、1996年に制定された「情報技術管理改革法(Information Technology Management Reform Act。別名、クリンガー・コー

エン法)」が制定されると、電子政府化の普及や電子政府政策のPDCAサイクルと共に政策設計の基としてその概念が定着する。現在では連邦政府EAフレームワーク (FEAF)や国防省EAフレームワーク (DoDAF)などに導入されており、新しい技術導入の際には必ずEAプロセス行うこととなっている(経済産業省 2005、上村・高橋・土肥 2012)。

では、民間で行われる実際のEAプロセスの内容を簡単に整理してみよう。民間企業においてEAプロセスを行うには、1)現状(AS-IS)の分析、2)目標分析、3)理想型(To-Be)の策定、4)理想型への組織・業務の改革実施、5)改革実施のモニタリング・コントロールが行われる。

さらに組織・業務の改革は、図表2-1のように移行プロセスを経る。まずは、現在の業務を整理し基本的なインフラを整備する技術体系(Technology Architecture)、改革後のシステムの構造を定める適用処理体系(Applications Architecture)、データの統合と標準化を行うデータ体系(Data Architecture)、そして、全体のシステムの概要を定める業務体系(Business Architecture)の各レベルで改革を行う(経済産業省 2005)。

<図表3-1 民間ビジネスのEAにおける移行プロセス>



出典)経済産業省(2005)「EA策定ガイドラインVer.1.1」を基に筆者作成

この際、改革の目的は有効性と効率化の向上であるため、EAプロセスの結果によって完成

する理想的な新業務システムにはIT技術が利用されることを前提としている。それを基に、まず経営者はトップダウンとして業務体系の見直し(BPR)を行い、この結果を通じて、新たなビジネス戦略と経営管理方針を練って他のレベルの改革を促す。それを受けたデータ体系では、適用可能なアプリケーションを通じたデータの統合と運用のあり方を決める。他方、社員らは新しい経営方針への転換のため、既存の業務を見直し、その上で新しいアプリケーションへの移行を行う。全体の改革を行うためにもトップダウンとボトムアップの両面でこのプロセスを行うことがEAプロセスにおいては大事になるのである。

しかし、データ統合やアプリケーションへの移行の際、トップダウンとボトムアップが衝突する可能性も存在する。それは既存のシステムと新規のシステムとの衝突とも言えるのだが、それをまとめるのも経営者の役割となるのである。そのため、経営者自身、または改革を担当する管理者にはEAプロセスに関して十分な知識や経験を持つことが望まれるとされる。

したがって、電子政府の経営学的な側面においては、効率的な行政管理の概念の下でプロセスを正しく理解し、その上で予想される衝突を適切に調整することが出来るリーダーシップが要求される。そのため、リーダー、もしくは、リーダーに業務委託された管理者に適切な能力が無い場合、プロセスそのものが破綻する可能性が予想される。

3.2 Business Process Reengineering と情報の統合

マックス・ウェーバーは官僚制の特徴のひとつとして「正確な情報伝達が、大規模になった官僚制の活動を支えている」と説明する。つまり、情報の管理と伝達が現代のように巨大かつ複雑になった行政活動の土台を成していると言っても過言ではない。

しかし、情報の概念は幅広いため、何をもって「情報」であるかを規定するのは難しい。客観的に記述されただけの「データ」をさす場合もあれば、そのデータを必要な形に加工した「インフォメーション」や、意思決定のための正確性の高い「インテリジェンス」を指す場合もある(情報処理推進機構 2015)。

政府はそれら溢れる「情報」の中から必要な情報を抽出し分別することで、一方では自らの政策決定に役立て、一方では市民らへと提供しなければならない。その過程は民間企業以上に難しいため、情報の作成から破棄に至るまでの「情報資源管理(Information Resources Management)」に関する考え方は政府の方向性を決めるといっても過言ではない。また、情報資源管理の方向性こそが、電子政府化の機能や役割にも大きな影響を与える。

岡本は、情報資源管理に関する様々な先行研究の定義を説明し、それから情報資源管理に関する二つの共通点を導き出している。一つ目は「情報は、カネや人などと同様に組織にとっての資源」であることであり、もう一つは、「情報を有効的かつ積極的に利用・活用しつつ、その完全性の保持を図っていく事が求められる」ことであると説明する(岡本 2003)。民間企業と同様に政府においても情報資源は重要な役割を果たすため、EAのプロセスでは、情報の保存場所、アクセスチャネル、利用方法に関してもEAプロセス(特に、データ体系)の中で議論し決定することになる。

その際に最も重要なポイントは「情報の統合」を如何に行うのかである。キムらによると、情報資源管理の効率的な運用のための改革では、役割と責任を明確にし、情報化の目標を組織の目標への寄与と定めて体系的に推進しながらも、情報資源の統合的管理及び共有を行うべきであると説明する(キム・キム 2007)。言い換えると、電子政府における情報資源管理のためには、中央組織間、もしくは中央と地方に分散した行政情報の統合が不可欠となるのである。

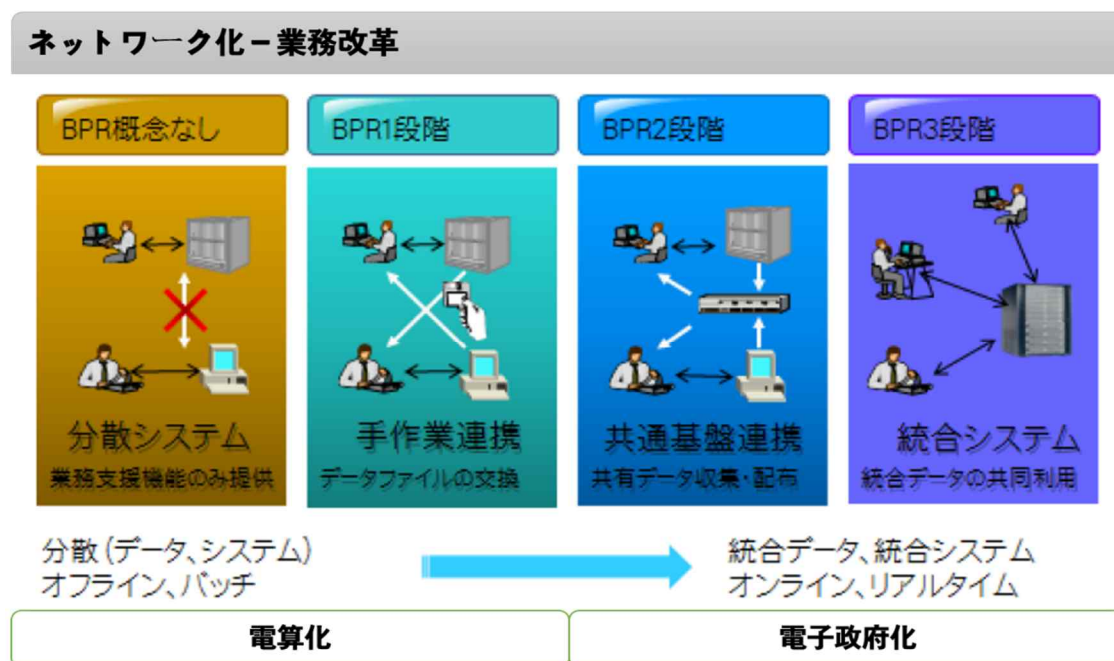
情報の統合を行う際、民間企業ではBPRという経営技法が広く使われている。BPRとは、既存の業務をドラスチックに改善するため、リーダー(経営者)の企業家精神(Entrepreneurship)を基に新技術(IT技術)を導入し、既存の業務プロセスの見直しを行うというビジネス概念である(ハマー・チャンピー 1993=2002)。

EAが全体システム構造の現状から理想型構造への変化のための経営手法だとすると、BPRはその前提として業務そのものを見直し、改革のための方法を導き出す経営手法である。そのため、EAプロセスとは違い、制度や組織の変化を行う事を前提とはしていない。BPRが行うのは、

既存のプロセスの見直しであり、その際の情報の流れを改革することが大きな目標となる。もちろん、BPRもIT技術の導入を前提としているため、BPRではIT技術導入によって情報を統合することで、業務フローを効率化する事ができるのである(Hammer 1990)。

では、実際にどのように「情報の統合」が行われるかを見てみよう。図表2-2はBPRの段階別変化を表した図である。BPRが行われる前の段階では、業務システムは組織ごとに分散化されている。BPRによって業務が見直されると、IT技術を導入することで分散された情報が連携され、最終的には統合的なシステムによって共同利用するという形へと発展する(廉 2014)。

<図表3-2 BPRの段階別変化>



出典) 廉(2014)

情報の統合の必要性は、電子政府化を先に進めたアメリカや、日本と同じ時期に電子政府化を進めた韓国においても効率化の目標として議論されていた問題であった。そのため、両国では、BPRによる情報の統合が電子政府化の初期段階から行った(ジョンチュンシク 2012)。

アメリカでは、電子政府化を進めていたゴアとNPR、そして、元々情報資源管理を任されていた合衆国行政管理予算局(OMB: Office of Management and Budget)が有機的に連動し、この議

論を進める。まず、ゴアはNPRの政策として、政府の電子化までを視野に入れた行政BPRである「情報技術を通じたリエンジニアリング(Reengineering Through information technology)」を発表する(Office of the Vice President 1993)を発表する。それを受けたOMBが中心となり、1995年の「政府文書業務削減法(Paperwork Reduction Act。以下、PRA)」が改正され、1996年には「OMB Circular A-130」も改正される。PRAは情報を紙資源から電子的手段へと移すことを明記し、OMB Circular A-130は、情報資源の提供方法を「公共的なネットワーク(Public Network)」を使うことを明記していた。これにより行政に関わる文書は紙情報から電子情報へと移ることになり、市民と行政機関はもちろん、行政機関同士の情報の統合のためのネットワーク基盤を作れる道が開けた。これらの動きは最終的に「政府文書業務排除法(GEPA=Government Paperwork Elimination Act)として、ブッシュ政権からの電子政府化の発展の基礎となる(岡本 2003)。

一方、韓国では1986年の「電信網普及拡張と利用促進に関する法律」によって、行政機関をネットワーク化し、行政情報を共同利用しようとする動きが、電子政府化を行う前からあった。しかし、技術力の問題や、情報を保持している機関同士の連携が取れず共同利用にまでは至っていなかった。

しかし、1998年に金大中が大統領になると、大統領の直属の電子政府特別委員会が設置され、その指示の下で急ピッチに情報資源管理の法案が出来上がる。法案作りは行政自治部が中心となって行われたのだが、この際に「サービスプロセスの再設計(BPR)」「行政業務の電子的処理と行政情報の共同活用」「安全、信頼性と普遍的な接近性」の三つを推進原則として法案作りに取り組んだ。この三つの過程は、BPRを行うことで情報の統合を図り、その基盤の下で接近性を高めるという各段階が連動したものであった。その結果、2001年に制定された電子政府法では、第11条に「行政情報共同利用の原則」が明記され、情報の統合を法案化によって規定するまでに至っている(ジョンチュンシク 2003)。

アメリカや韓国の情報の統合の動きは、後発の電子政府国家でも観察することができる。

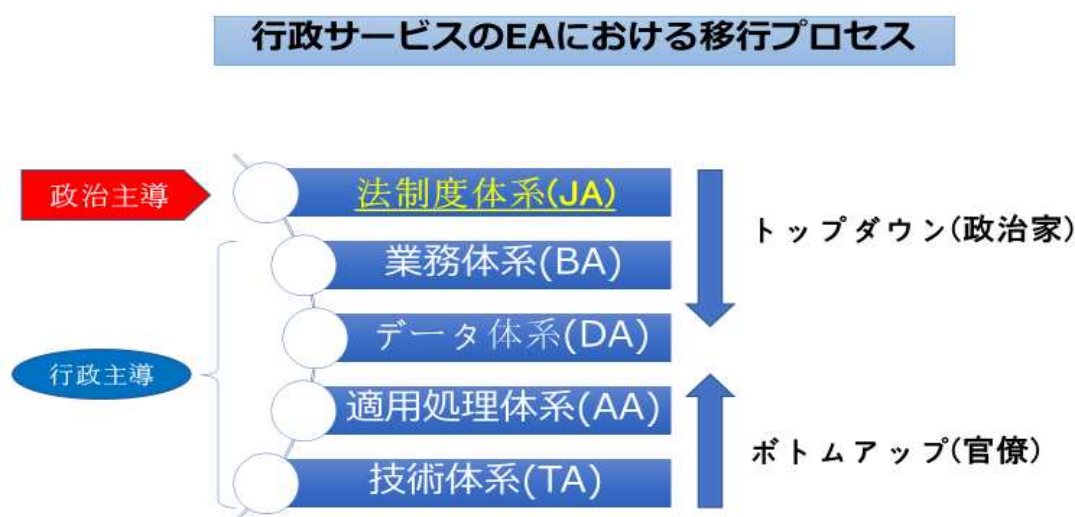
後発国家でありながら、電子政府化が定着したエストニアにおいても情報統合システム(RIHAとX-ROAD)の導入が優先事項であったとされる(本田 2014)。それだけ、電子政府化において情報の統合の議論は重要な特徴であるといえる。

3.3 組織と法案

前項で見たように、電子政府が進んでいるアメリカや韓国では、行政情報資源の管理方法を規定するためにトップダウンの形で政策や法案作りなど電子政府化を進めていたのが分かる。EAプロセスはもちろん、BPRにおいては、構造的な問題を解決し全体最適化を図るためにもボトムアップによる部分最適型で進めるより、トップダウン型の業務改革が行われるべきだとされる(M. ハマー・J. チャンピー 1993=2002、奥村 2009、ジョン 2013、島田 2014など)。

中でも、行政の業務体系は、そのプロセスに法的根拠が必要であるためトップダウン型にならざるを得ない(図表2-3)。民間企業の場合、経営上の業務体系の決定プロセスがトップダウン型の最上位に来るが、法案作りのために業務体系より上位において法制度体系(Jurisdiction Architecture)での改革が不可欠であるのである(森田 2014)。

<図表3-3 行政サービスのEAにおける移行プロセス>



出典) 森田 (2014)

公共政策学的な観点からして法制度体系とそのリーダーシップの重要性は不可分な存在だといえる。それは、アメリカのリーダー(政治家)の役割を中心に考察するともっと詳しく分かるであろう。行政改革を行っていたクリントン政権での電子政府化においては、行政府のゴア副大統領、立法府のクリンガー下院議員、コーエン上院議員などの政治家が電子政府関連の政策や法案を提示し、それを受けた大統領直属のOMBが有機的に連動させる事でそのつど必要な法案や制度を修正し適用させている。クリントン政権時代の主要な電子政府関連法案及び制度を見ると、政治主導の政策や法案作りが電子政府化の基礎となっていることが分かる(図表2-4)。このおかげで、クリントン政権を受け継いだブッシュ政権は、初日(2001年5月1日)から電子政府法を提出することができたのである(2002年12月に成立)。

<図表3-4 クリントン政権時の主な電子政府関連法案及び制度>

年度	イニシアチブ	概要
1993	Government Performance and Results Act	24の主要連邦政府機関が、戦略的目標を設定し、業績評価及び目標達成状況を大統領と議会に報告することを義務づけ
1993	Executive Order 12862「Setting Customer Service Standards」	連邦政府機関でばらばらになっていた国民向けの行政サービスをスタンダード化
1995	Paperwork Reduction Act	1980年法の改正。連邦政府から求められる書類作成等の情報提供に関する報告者(個人、中小企業、教育・非営利機関、連邦政府との契約者、州・地方政府)の負担を最小化することを目的。OMBは、政府機関の情報収集活動の実情をチェックし、新たな情報収集に対する承認を与える
1996	OMB Circular A-130	1995年のPRA改正に合わせ、連邦情報資源の管理に関する政策を策定し、その政策を実行するためのガイドラインを提示
1996	Information Technology Management Reform Act(クリンガー・コーエン法)	IT調達改革を目指すと共に、プロジェクトの費用対効果や継続性を考慮に入れた効果的なITの利用と管理を徹底するこ

		とを目的
1996	Executive Order 13010	20の政府機関におけるCIOと副CIOからなる、CIO協議会を設置
1996	The Electronic Freedom of Information Act Amendments	政府情報の請求者が電子媒体で情報を受け取ることも許可(政府機関が持つ電子データも情報公開の対象)
1997	Access America	ゴア副大統領のNPRイニシアチブのもと、政府ITサービス委員会(GITS)による報告書。2000年までに政府の主要なサービスはインターネットからアクセスできるようにすることを目的
1998	Presidential Decision Directive 63	2003年までに、信頼における、相関性のある、安全な情報システム・インフラストラクチャーを確立し、2000年までに政府情報システムの主要部分のセキュリティ保護を達成
1998	Government Paperwork Elimination Act	2003年10月まで、連邦政府機関は、可能なものはすべて市民に対して電子的な手段による電子申請を受け入れるように規定

出典) ニューメディア開発協会(2002) を基に、筆者加筆

また、これらの法案に関与しアメリカの電子政府化政策を主導している、OMBという組織にも注目すべきである。元々、OMBはアメリカ大統領府直属の機関であり、予算に関連する権限と共に連邦政府全体の総合調整を行う機関である。大統領直属のスタッフとしては最大であり、また、元々財務省の予算局だった時代から情報政策に関与していたこともあったため、電子政府化が始まった1990年代以降の情報管理政策においてもトップの意向を政策として現すのに最適な機関でもあった(岡本 2003)。

このような、OMBの役割が重要なのは、電子政府化においてコントロールタワーの役割を果たしているからである。OMBは、連邦政府アーキテクチャー(FEAF)を基盤に、予算の申請から承認、使用、成果までの評価を連携し事業を管理することで、電子政府化政策の効率性を高める役割を果たした。言い換えると、連邦政府化の全体像を俯瞰しつつ、各部署が進める電子政府

化のPDCAサイクルの全てを管理できる構造になっていると言える。

その結果、ブッシュ政権での電子政府法が制定されると、OMB内に電子政府局が新たに設けられ、最高情報責任者協議会(CIOC)や、各省庁のCIOと有機的な連携を通じて電子政府化のコントロールタワーとなり、アメリカ政府全体の電子政府化を一本化して支えているのである。つまり、法案による総合的な政策の推進と、推進組織の存在は電子政府化を進める上で重要な役割を果たしていることが分かる。

ここまでの議論をまとめてみよう、電子政府化には、EAプロセスなどの経営学的な経営手法を行うリーダーの存在と、BPRを通じた情報の統合、そして最後に電子政府化を進めるための法案と組織が必要条件であると整理ができる。

3.4 電子政府化の効用

最後に、これまでの整理を元に、電子政府化によって得られる効用を考えよう。

電子政府化は、EAのプロセスを通じて、そのシステムの全てを変えることを目的とする。しかし、その最終的な目標はシステムを変更するだけではなく、官僚制による非効率性の是正を行うものである(ソンヒジュン 2008)。

元々、ウェーバーは、高度に成文化された法律に基づく契約によって公的に権利と義務を負った人々による効率的な行政組織管理を官僚制と説明し、官僚制こそが最も合理的な支配であると説明した(M. ウェーバー 1921=1987)。しかしながら、マートンやグールドナーは、官僚制が持つ形式性(繁文縟礼)、強直性、無能性、セクショナリズムなどの非効率さを列挙し、官僚制の逆機能が起きることを指摘している(R. K. マートン 1949=1961、A. グールドナー1954=1965)。

<図表 3-5 官僚制の原理とその逆機能、電子政府組織の原理>

古典的官僚制の原理	官僚制の逆機能	電子政府組織の原理
環境と耐性の安定性	変化への鈍感さと抵抗	変化への弾力的対応
階層性(hierarchy)	意思決定の遅延	素早い意思決定
目標・手段体系	目標・手段の店頭、過剰同調	使命・結果志向的目標
規則体系	形式(儀式)主義・責任回避	権限付与(empowerment)
分業と専門家	分派・セクショナリズム	統合システム
公式的・中立的顧客待遇	顧客軽視	顧客優先主義
文書主義、会議体制	レッドテープ、多すぎる会議	文書および会議縮小
合理的費用	埋没費用など間接費用	費用節減

出典：ソンヒジュン(2008)

電子政府化は、社会環境への鈍感さや意思決定の遅延などの官僚制の逆機能を改善し、複雑かつ多様な社会環境において、新たな官僚組織のための環境を提供する機能をもっていると言える。その原理は効率的だけではなく合理的であり、その範囲には業務の見直しや方法の変化というツールだけではなく、官僚制組織そのものの改善までを視野に入れているのである。

では、実際はどうだったのか。日本では、EAプロセスを理解したリーダーシップ、情報統合の議論、もしくは法案による政策遂行とそのための組織は出来たのであろうか。次章では、これらの日本の状況を歴史的な順序を追って確認してみよう。

第4章 橋本政権における分析：政策アイデアとリーダーシップ

4.1 本章の問題意識

広く知られているように日本が本格的な電子政府化を始めるのは2001年の森政権からである。しかし、電子政府政策を始めたのは森内閣からではない。その前から行政活動の電子化(もしくは、情報化)を進めており、その森政権ではそれまでの政策をまとめた上で法案化をした経緯がある。

では、実際の法案化に至るまで、電子政府化政策はどのような過程を経たのだろうかを探るべきであろう。その最初の入り口として「電子政府はどこから来たのか」と「どの様に定着したのか」という問題を通じて、なぜ日本の電子政府は使いづらいのかを分析する。本章が明らかにすべき部分は、初期の段階の特徴である。

本章が対象とする期間は、電子政府化の導入期である村山政権(1994年6月30日-1996年1月11日)と橋本政権(1996年1月11日-1998年7月30日)である。この時期に当たる橋本政権では、行政改革も進められていたため、電子政府化と行政改革との関係性についても考えるべきであろう。電子政府政策が目指す効率的な政府という目標と、橋本政権が行った橋本行革が同じ目標であった。しかし、この両者の関係は既存の研究では見えてこない。

橋本自身は、政府の効率性と総理の権限の強化のために行政改革が必要であるとしていた。そこで、本章ではリーダーが描く行政改革と電子政府化政策の関係性に焦点を当てる。

第3章で検討したとおり、電子政府化を行うには、EAプロセスが必要となる。また、その際には既存の業務をゼロベースから見直し、プロセス自体を新たに構築するBPRも必要となる。

BPRを提唱したハマーとチャンピーは、BPRを遂行するための組織とリーダーの重要性を強調している。このBPRのための組織は、既存の組織とは別であるべきであり、全社横断的な組織となる必要がある。それに、リーダーから任命され目標を理解した上でBPRのプロセスを管理する組織の管理者と、その管理者の下で実際にBPRを行う実行チーム、また、BPRの過程で不可欠なIT技術を適用させる技術チームも必要であるとされる。そして、これらの組織を設置し、管

理者やグループのするのが、リーダーの役割であると説明される(M. ハマー・J. チャンピー 1993=2002)。

ハマーとチャンピーの説明は民間企業が対象であったため、企業のCEOなどの経営者が想定されていたのであるのだが、行政機関では、その企業のCEOに当たる組織の長が想定される。これをまた電子政府政策に置き換えた場合、電子政府化を視野に入れて改革を推進する機関の設置と、リーダー(組織の長)、管理者が重要であるということになる。

したがって本章では、組織とリーダーに注目し、橋本行政改革の過程と電子政府の政策過程を検討することで日本における導入期の電子政府の特徴を明らかにする。

4.2 研究方法

周知の通り、ネットを使った政府の電子化の政策アイディアは、90年代初頭のアメリカで発祥した。本章では、アメリカから政策アイディアを学習する際に、元々のアイディアと何らかの違いが生じたかを分析する。分析に当たって本稿では、秋吉(2007)の「政策学習のフレームワーク」というモデルを応用する。

秋吉は、成功したアメリカと日本の航空産業を事例とし、アメリカの規制改革を学習したにもかかわらず、日本では不十分な規制改革に終わってしまった事を説明している。アメリカの航空輸送産業での政策パラダイムでは、「自由競争」を目標に自由化を進めるべく政策アイディアを採択しのだが、それを学習し導入した日本では「管理された競争」という不完全な形に変質した。その結果、日本では一部の規制緩和と、管理された自由化という妥協された制度化に留まってしまった。これを秋吉は「政策学習の歪み」と表現している。

政策を学習したにもかかわらず歪みが生じる要因には、「認識的要因」と「制度的要因」があると説明される。認識的要因としては、1)アイディア推進者の不在と、2)アイディアの混乱があり、制度的要因には、1)閉じられた政策決定の場、2)規制当局の縦割り、3)政策遺産(Legacy)の存在という要因があると説明される(図表4-1)。

＜図表４－１ 政策学習の歪みの要因＞

認識的要因	制度的要因
①アイデアの混乱 ②アイデア推進者の不在	①閉じられた政策決定の場 ②規制当局の縦割り ③政策遺産(Legacy)の存在

出典) 秋吉(2007)を基に著者作成

アメリカ発祥の政策アイデアが伝わる過程で、本来の意図とは違う形に変質したという説明は、電子政府化政策と通ずるところがある。したがって、本章では文献調査を通じて政策学習のフレームワーク、中でも認識的要因を中心に考察する

4.3 電子政府化政策アイデアの発祥－アメリカの電子政府化政策

本項では、まず、アメリカで始まった電子政府化政策のアイデアについて詳細に説明する。前述した通り、電子政府化というアイデアを最初に導入して積極的に進めたのは、90年代初頭の米国であった。World Wide Webの発明からのブラウザーの開発と普及は、家庭用パソコンを劇的に普及させた。すでにICTを導入していた企業らの動きも相まって、90年代後半のIT革命に繋がる電子化の波が押し寄せていた時期であった。

そのような背景の中で、1992年の大統領選挙を制したクリントンが大統領に当選した(1993～2001)。クリントンは大統領選挙の公約として、かねてから問題とされていた行政の不効率性の是正を主張していた。そのため、当選後には全省庁的な行政改革の専門チームとしてNPRが設置され、ゴア副大統領をその委員長に任命した。

ゴアは、NPRにて電子政府化のための前段階として、全省庁の行政フローや施策の検討を行った。改革の対象である公務員と、その恩恵を受ける側である国民に対してもヒアリングと説明を繰り返すことで、BPRを含めた行政改革を受け入れさせるように仕向けた。NPRは8年間活動

を続けるが、その結果、42万6200人の公務員の削減と1,360億ドルのコスト削減を達成できたのである(田辺 2003)。

辻は、20世紀以降のアメリカで就任した大統領は、常に行政機構に関する改革を挑んでいると指摘する。その代表例がルーズベルトによって「行政管理に関する大統領委員会」として設置されたブラウンロー委員会(1937)や、トルーマンによって「ニューディール後の行政機構再編」のために設置されたフーバー委員会であった(辻 1961)。

しかし、NPRはそれまでの行政改革に関連したとは方向性が違った。既存の行政改革委員会は組織の権限強化のための大統領の諮問委員会であり、そこでの最終報告書はドクトリンとして大統領の政策として取り入れられる形であったが、NPRは各省庁から派遣された約250人の公務員が参加する省庁間タスクフォースであり、その目的は公務員自らの手によって自身らの組織を直接改革することであった。その目的はブラウンロー委員会やフーバー委員会などのドクトリンによって最終的に行われた組織再編を目的にはしておらず、主に既存の業務の見直しを通じた「業務改革」を目指す形で進んだのである。

ここで注目すべきは、中心的な役割を果たしたNPRと、大統領であるクリントンから委任されたゴアの存在である。NPRが新技術としてICT技術やインターネットを行政に積極的に導入するにあたって、ゴアは行政の情報化の関連の論文を著述した経験があるなど(Gore 1991)、すでに政府電子化の知識を持っていた管理者として影響力を発揮した。「情報技術を通じたリエンジニアリング」の発表を筆頭に、ゴアとNPRが発表した電子政府化を含めた電子政府化の政策は、国家情報化推進委員会(Information Infrastructure Task Force)傘下の行政情報技術サービス委員会(Government Information Technology Services Board)を通じて実行されて行く(ジョン・チュンシク 2012)。

この時期は政府レベルのEAプロセスが定着してはいなかったのだが、NPRとゴアが行った行政改革とBPRはIT技術を導入することを前提においており、このプロセス自体はEAプロセスに近いものであったと言える。これにより、クリントン政権は政府レベルでICT技術を利用して業務

フローを改革し、組織の構造などを再構築することを明確化した初の政府となる(イヨンボム 2012)。行政のBPRを通じて推進力を得たゴアとNPRは、新たな法案や政策を通じて(図表2-4)、行政機関がICT技術を導入するようにドラスチックな改革を進めた。その後のアメリカは、これらを基に行政改革を進めることになる。

クリントン政府が進めた様々な電子政府化政策の中でも、行政管理の面で特に注目すべきはゴアの名前で発表されたGITSの報告書「Access America(1997)」と、情報管理に関する法律である「政府文書業務排除法(GEPA)」の二つである。ゴアはAccess Americaの序文にて「古く寂れたプロセスをそのまま自動化したくなかった」とし、技術の発展に伴って、これからも行政改革のための電子政府化政策の推進が必要であると強調した(Gore 1997)。

それを明確にしたのが政府文書業務排除法であった。クリントン政権以前からもアメリカ政府は、資料の削減と集約を推進してきたのだが、この法案によってフロントオフィス、バックオフィス両方とも紙情報から電子情報へと移ることになり、連邦政府機関同士の情報共有などの道が開かれ、アメリカ政府の電子政府化の基礎が確立されたことになる。

本節では、アメリカでの電子政府化の政策アイデアがどのように発生し、それが政策として移行・定着したのかについて説明を行った。次節では、このアメリカで成功した電子政府化のアイデアが、日本にどのように伝わり定着したのかについて考察する。

4.4 電子政府化アイデアと日本での過程

アメリカで始まった電子政府化のアイデアは、ゴア自身によるナポリ・サミット(1993)での「Global Information Infrastructure(GII)」構想発表などを経て、全世界的に波及することとなった。サミットに出席した当時の村山総理は、アメリカの要望を受ける形でGII構想への協力を約束し、内閣に総理大臣を本部長、官房長官、郵政大臣、通産大臣の3人を副本部長、その他の閣僚を本部員とする「高度情報通信社会推進本部(推進本部)」を設置する。

94年の12月、推進本部は日本では初めての電子政府化に関する計画として「行政情報化推

進基本計画(基本計画)」を閣議決定した。図表４－２は基本計画の主な内容のまとめである(高度情報通信社会推進本部 1994)。

＜図表４－２ 基本計画の主な内容＞

＜情報化推進の理念＞

この意味で、行政の情報化を、効率的で総合的・対応力に富んだ行政の実現、国民ニーズに即した行政事務・行政サービス体系の確立及び情報の共有を基盤とした円滑な国民と行政との関係の形成に向けて行政の事務・事業及び組織を通じるシステムを改革するための重要な手段として位置付け、その積極的推進を図ることにより、国民の立場に立った効率的・効果的な行政の実現を目指す。

＜計画目標＞

「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。

＜行政情報の電子化と高度利用＞

一般行政事務における文書の作成・保管・伝達等の事務処理について、情報システム化を総合的に推進する。

＜行政サービスの高度化＞

データベースなどのクリアリング（所在案内）システム等を整備する。

出典） 高度情報通信社会推進本部(1994)。傍点・下線は筆者作成

基本計画の当初の理念や目標は、行政内部のコミュニケーションの円滑化や政策決定の迅速化・高度化、行政サービスの質的向上のため、システム改革を通じて通信ネットワークを駆使した電子的な方法による行政サービスを実現するとしている。

しかしながら、その方向性はあくまで既存の業務の電子化であり、情報の統合の概念は入っていない。そのため、データベースにおいても、各機関別としてクリアリング(所在案内)システムを目標とされていた⁴。

4 結果的にこの計画は「電子政府の総合窓口 e-Gov(www.e-gov.go.jp/)」として実現した。しかし、このサイト

翌年の95年2月には、基本計画を基に更に具体的な計画案である「高度情報通信社会に向けた基本方針(基本方針)」が発表される(高度情報通信社会推進本部 1995。図表4－3)。

＜図表4－3 基本方針の主な内容＞

＜行政の情報化＞

行政の情報化は、行政の事務・事業及び組織を改革するための重要な手段であり、その積極的な推進を図ることにより、国民の立場に立った効率的・効果的な行政の実現につながるものである。(中略)「紙」による情報の処理からネットワークを駆使した電子化された情報の処理へ移行し、「電子的な政府」の実現を進める。

- データ項目等の基本的な事項についての標準化、省庁の枠を超えた総合的な政策の企画立案を支援する省庁間電子文書交換システムの整備、省庁間で共同利用できるデータベースの整備など
- 行政手続の電子化・オンライン化の推進など、行政サービスの高度化を行う。
- 各種の基盤整備を行うとともに、情報化に対応した制度・慣行の改善を図る。

出典) 高度情報通信社会推進本部(1995)。傍点・下線は筆者作成。

基本方針の枠組みはほとんど基本計画と変わらないが、「紙による情報の処理から、ネットワークを駆使した電子化された情報の処理へ移行し、電子的な政府の実現を進める」と始めて「電子政府化」を明言しており、基本計画より一步前進した内容となっている。また、「省庁間で共同利用できるデータベース」を整備するという計画から、情報の統合に向けた共同利用のアイデアも導入されていた。その他、オンライン化の推進や基盤整備、制度・慣行の改善を目指している部分からは、アメリカでのEAプロセスやBPRのアイデアの影響があったのも分かる。

は情報統合ではなくクリアリングシステムであり、「図表1－2 国連による電子政府化の4段階モデル」で説明する第1段階の「発足ステージ」、または、「図表2－2 BPRの段階別変化」で説明する、BPR1段階の「手作業連携」段階に当たる。

この基本計画と基本方針が、日本における電子政府化の始まりであったといえる。しかしながら、電子政府化のスタートを切った村山政権はここまでを決めただけで、計画や方針の実施にまでは至らず1996年1月に突如退陣してしまう。

村山政権を継いだのは自民党の橋本龍太郎であった。橋本政権は出発当初から財政的な問題を抱えていた。村山政権時代に、社会党と自民党が手を組んだため、元から利益還元型であった自民党議員たちが政権に復帰していた。それだけではなく、社会党議員までがバブル崩壊によるデフレへの対処という名目で公共事業を増やす方向へと政策転換をしていた。それに加えて、村山総理がナポリ・サミットの中で、世界に向けて景気回復を公約として示したため、9兆円以上の公共事業費も決定されていた。その上に、阪神・淡路大震災への対処や住専問題など、様々な財政動因要素が現れていた時期でもあった。

これら問題への解決策として、橋本は総理に就任して早々に国会で「橋本行政改革の基本方向について(橋本ビジョン)」を発表する。この中で橋本は、政府の役割を見直し、高いコストによって財政的な圧迫となっていた行政の構造を是正するためにも行政改革が必要であると力説した。財政の健全化に対する主張はそれまでも政治家から幾度もなく強調されていたのだが、さらなる財政支出の軽減のためには行政改革と財政改革を通じて効率的でスリムな政府を目指すことが必要であり、そのためにも行政を見直すと発表したのである(自民党行政改革推進本部、1996)。これが、橋本政権による改革に対するイメージを強めた。

改革アピールに成功したおかげもあり、1996年11月の衆議院選挙で自民党は大勝し、自社さの連立政権から単独与党に復帰することになる。選挙直後すぐ橋本は単独与党としての内閣改造を行うと共に、懸案事項であった構造改革を進めるべく「行政改革」「財政構造改革」「経済構造改革」「金融システム改革」「社会保障構造改革」「教育改革」の六つの改革を発表する。中でも、行政改革を進めるべく設置された「行政改革会議」は、アメリカのNPRなどを参考にしていただとされる(行政改革会議 1997)。

しかしながら、橋本政権での行政改革は、参考にしていたアメリカのNPRの行政改革とは違う

形で進行することになった。多くの研究が指摘するとおり、橋本の行政改革の方向性は、内閣機能の強化と中央省庁の再編が目的であった。つまり「業務の見直し＝BPR」ではなく、既存の行政改革と同じような組織改革による省庁の機能の変化が目的となっていた。この改革の方針は、どちらかという、クリントン政権以前のブラウンロー委員会やフーバー委員会などで行われていた、行政機関の改革を通じて大統領府の権限を強化と効率化を目指した行政改革に近い形であった。すでにこの時点でNPMの概念によって行われたNPRの改革方針とはかけ離れているといえる。

そのため、内閣機能強化のための行政改革には積極的だった橋本だったが、電子政府化に対しては消極的だった。橋本は推進本部の本部長として、EAプロセスやBPRを主導すべき立場であったにもかかわらず、ほとんど会議を開催、主催をしていない(高橋 2009)。

橋本自身の関心の無さは院内での総理の発言からもっと明確に窺える。国会議事録によると、行政改革推進に関する発言は170回にも上る反面、電子政府化推進に関する発言は、衆参の両方をあわせても4回しか無い⁵。この数の差からも、橋本政権にとって内閣機能強化のための行政改革とは相対的に、電子政府化は関心外であったことが分かる。

総理自身に電子政府化を進める意思がなかったため、推進本部の事務局には人員も少なく、全省庁を対象にした政策を作れるような組織ではなかった。そんな状況で新たに基本計画だけが改定された(高度情報通信社会推進本部 1997)。

<図表 4－4 改定された基本計画の主な内容>

<情報化推進の理念>

行政の情報化は、情報通信関連技術の成果を行政のあらゆる分野で活用し、行政の事務・事業及び組織を改革するものであり、(中略) 「紙」による情報の管理から情報通信ネットワークを駆使した電子的な情報の管理へ移行し、21世紀初頭に高度に情報化された行政、す

5 国会議事録システムによる検索の結果。

なわち「電子政府」の実現を目指す。

(中略)

- 行政情報の所在案内システムの整備等による国民から行政情報へのアクセスを改善する。
- 申請・届出手続に係る国民負担の軽減を図るため、手続の電子化、申請地制限の緩和、アクセスポイントの拡大を推進する。
- LAN、霞が関WANを活用した予算要求資料や公文書等の電子交換システム、総合的な文書管理システム等各種システムの整備を推進する。
- 住民基本台帳ネットワークシステムの構築や利用方策の検討等、国・地方公共団体を通じた総合的な行政の情報化を図る。

出典) 高度情報通信社会推進本部(1997)。傍点・下線は筆者作成

改定された基本計画では、業務改革への意識はそのままに「電子化された政府」という表現から、より明確に「電子政府」という用語に改まった。しかしながら、情報統合のためのシステム構築の議論は外れる一方、データクリアリングシステムや、電子交換システム(霞ヶ関WAN、LGWANなど)のインフラ構築への言及に留まるなど、むしろ1994年の基本計画や基本方針に比べて後退した内容となってしまった。

なにより、電子政府を主導する機関を別途作ることをしていなかった。アメリカの要望に答える形で設置された推進本部には事務局も無く、その人員は内閣官房内政審議室の副審議官を中心に担当職員数名で業務が行われていた。その内容も推進本部から全省庁向けに政策案を出す形ではなく、各省庁からの政策案をまとめる形式であった。そのため、省庁間の縦割りを越える形としての推進機関にはなれず、政策推進を主導できる立場ではなかった。これは、OMBにその権限を与えたアメリカや、電子政府特別委員会を設置し大統領自ら政策を主導していた韓国とも違う形であった。

この背景には、産業としてのIT産業を担っていた通産省と、通信に関する許認可権を持っていた郵政省、そして中央・地方の両方の行政管理に対する管理監督を行う総務庁などの省庁によって政策が分離されており、その上で電子政府に関しては対立をしていたという経緯があ

る。そのため、橋本だけではなく各省庁からも統一された組織が望まれず、推進本部は各省庁の計画を纏めるだけの機関となってしまった。そのため、全体的な電子政府化の下での役割分担ではなく、閣議決定された基本計画と基本方針に従って各省庁の所轄分野での個別的な電子化政策だけが進められる結果に繋がってしまったといえる。

つまり、電子政府化の導入期段階では、政策アイデアがあったにもかかわらず、そのアイデアはIT化に向けたBPRを進めるなどの行政改革とは一緒には扱われなかった。そのため全省庁を対象にした電子政府化政策になれず、省庁別に推進されるだけに留まってしまったのである。

4.5 政策アイデアの学習と変容

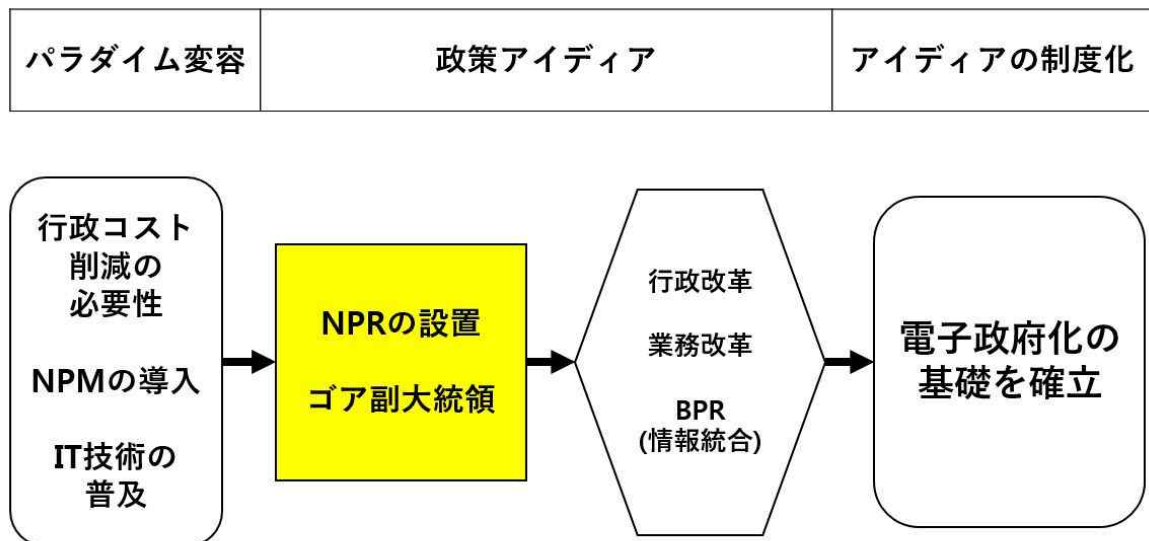
日本の電子政府化のアイデア自体はアメリカから学習をしている。しかしながら、それらが定着する過程で変化が起きているのが分かった。その過程を秋吉の「政策学習のフレームワーク」モデルにて比較してみよう。

政策学習のフレームワークでは、まず、現状のパラダイムが変容し、新しい政策が必要となるところからが始まる。パラダイムの変容には、様々な内部的・外部的要因が影響するのだが、アメリカの場合、行政コストの削減の必要性が高まっていた事と、NPMがすでに行政的にも受け入れられていた事がそれら要因に当たる。

変容されたパラダイムに代わる新たなパラダイムを構成するために、多くの政策アイデアが現れるが、電子政府政策もその一つであった。電子政府化政策という政策アイデアを制度化するためには、省庁の垣根を取り除くことができるリーダーが、実際にBPRなどの改革を行う組織と、電子政府化に対する知識を持った組織の管理者を選ぶ必要がある。アメリカにとっては、大統領であるクリントンが全省庁横断的な組織であるNPRを設置し、その管理者として電子政府化にも明るかったゴアを任命している。そして、その組織(NPR)によってアイデアが制度化される過程で、行政改革と情報統合のためのBPRが行われた。ここまでの、アメリカの電子

政府化に対する政策アイデアだったといえる(図表4-5)。

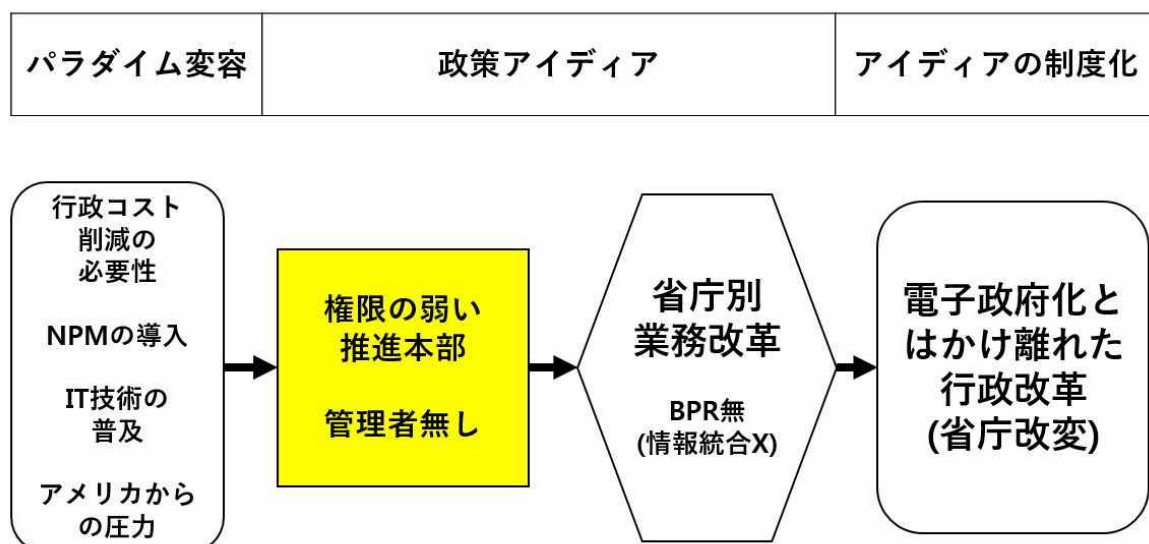
<図表4-5 アメリカの電子政府化過程>



出典) 筆者作成

一方、日本はどうだったのか。アメリカと比較して日本を分析してみよう(図表4-6)。

<図表4-6 日本の電子政府化過程>



出典) 筆者作成

アメリカ同様、日本でも内外の経済的要因により行政コスト削減の圧力はあったため、行政改革を進める要因はあった。それに付け加え、アメリカからの電子政府化への協力要請など外圧的要因や、NPMの研究、NPRに対する学習、そしてIT技術の普及なども行われていたため、電子政府化のためのパラダイムの変容は起きていた。

しかし、政策アイディアの定着過程において政策学習の歪みが発生している。その要因を認識的要因、制度的要因に区別して説明すると次のようになる(図表4-7)。

＜図表4-7 電子政府化政策における日本の政策学習の歪みの要因＞

認識的要因	制度的要因
①アイディアの混乱 : 行政コスト削減のための行政改革であったが、電子政府化との関連はなし ②アイディア推進者の不在 : 管理者の不在	①閉じられた政策決定の場 : 推進本部の機能不全 ②規制当局の縦割り : 通産省・郵政省の対立 ③政策遺産(Legacy)の存在 : 統合する役割の不足

出典) 秋吉(2007)を基に著者の加筆修正

認識的要因としては、電子政府化政策が行政コスト削減の手段として選ばれたアメリカとは違い、日本では行政コスト削減のための手段として別の行政改革が選ばれるというアイディアの違いが現れたことが挙げられる。また、電子政府化を推進するリーダーであるべき橋本総理自身が電子政府化に対してあまり関心を持たなかったため、政策を主導すべき管理者も別途任命されなかった。

制度的要因としては、何より推進本部の機能不全を挙げることができる。アメリカの要望によって立ち上がった推進本部だったが、人員は少なく諮問会議としての機能しか持たない状況が続いた。これには、80年代から続く電子化と情報化という二つの分野の規制当局であった通産省と郵政省の対立の影響があったのだが、その結果として、他の省庁も個別に政策を進め

る形になってしまう。省庁別の政策推進という縦割り行政の影響によって、推進本部自体には省庁の割拠的自立性を統合する機能が与えられなかったのである。

そのため、組織改革だけがそれまでの行政改革と同じように進んでしまった。これによって組織に対する改革は行われたのだが、電子政府化のための全省庁を対象とするBPRは行われてはいない。

ここで注目すべき点はやはり、行政改革を推進する側の関心の差であろう。橋本には行政改革の意思もあり、実際に多くの政治力を必要とする行政改革を成功させた。しかしながら、電子政府化においてはリーダーである橋本自身が関心を持たなかったのが大きな影響を与えていると言わざるを得ない。つまり、アイディア自体はあったが、入り口であるリーダーからして、電子政府化を行うことを考えていなかったのである。

もちろん、政治的なリーダーの強い意思さえあれば全ての政策は推進できるのかという指摘があり得る。しかし、第3章で検討したとおり、電子政府化政策には全省庁を対象に業務改革と情報統合のためのBPRが必要であるため、総理、もしくはそれに近い政治的リーダーや管理者が関心を持って進めないとならないという電子政府の特殊性がある。導入期の日本においては、電子政府化を進めるという絶対的な目標が設定されず、総理やその周辺に専門知識をもって主導しようというリーダーシップは現れなかったのが、橋本政権にて電子政府化が進まなかった理由であった。

4.6 本章の小括

本稿は、電子政府化政策を導入期にあたる村山・橋本政権に焦点を当て、アメリカから政策アイディアを学習した日本の導入期の特徴の分析を行った。

事例分析の結果、日本では政策アイディアに対する政策学習の変容が起きている事が分かった。元々のアイディアであるアメリカの電子政府化政策では、改革を進めようとしたリーダー(クリントン)が組織(NPR)の設置と管理者(ゴア)の任命を行っていた。その組織と管理者によ

って、全省庁を対象にBPRを伴う行政改革を行うことによって、電子政府化が進んでいた。

しかし、日本の場合は、行政改革に対しては関心を持っていたリーダーと組織があったにもかかわらず、電子政府化のための改革には関心や知識が無かった。その結果、統合的な組織運営も管理者の任命も行われず、電子政府化を考慮した行政改革が進まなかった事が明らかになった。

本章の意義としては、一般的な電子政府化政策の研究が、2001年のe-Japan戦略を中心に行われているのに対して、その以前を対象に、すでに電子政府化のアイデアがあり、政策としても進められていたことを明らかにした。しかし、いちどは進み始めた電子政府化政策であったが、行政改革が議論されていた状況であったにもかかわらず、改革の議論の枠組みに入ることが無かったため、政策そのものが進まなかったことを明らかにしている点に意義がある。

次章では、新たなリーダー(小渕)の時代になり、電子政府化政策がどのように変化したのかについて検討する。

第5章 小渕政権における分析：ドクトリンと情報統合の議論

5.1 本章の問題意識

前章では、橋本龍太郎時代を中心に電子政府化のアイディアの導入と、橋本政権では電子政府化のアイディアが中心的な議題とは成らなかった過程を分析した。本章では、橋本政権に続いた小渕政権(1998年7月30日-2000年4月5日)を対象に電子政府化政策の過程を考察することにする。

前章で確認したとおり、バブル崩壊後の社会問題への対処のための財政出動の増加は行政改革に火を付けた。そして、行政改革に向けて雰囲気は盛り上がり、結局、橋本政権によって行政改革が行われることでひとまず決着がつく。しかしながら、本稿が対象としている電子政府化政策の過程においては、首相であり推進本部の本部長でもあった橋本自身、村山政権で決まった電子政府化というアイディアを進める気がなかった。

橋本を次いだ小渕政権では状況がまた変わる。それまでの行革の流れは落ち着いた反面、より深刻になった経済的な危機とそれによる政治的な危機の打開を責められていた時期になっていたのである。その一方で、20世紀から21世紀への変わり目であったため、未来に向けた政策展開を要求されるという時代的な背景もあった。

経済的な危機が政権の財政を圧迫している状況は続いていたため、行政改革のイメージを続けて持ちつつ未来に向けた政策をアピールするという意味でも、電子政府化政策は小渕政権にとって魅力的な政策であったといえる。そのため、「バーチャル・エージェンシー」や「ミレニアム・プロジェクト」など、小渕政権後半のタスクフォースでは電子政府化に向けた政策を提示している。そのため、少なくとも橋本政権に比べて電子政府化政策にたいして関心もあり、進めようとする状況は整っていた。したがって、本章では電子政府化を行うという前提のもとで、BPRを行おうとしていたかに注目する。特にBPRにおいて中心的な議論となる「情報の統合」に注目する。

ここで考えるべきポイントは、前政権からの変化であろう。前政権まで、まともな議論が

進まない状況が続いた一方、元々は電子政府化と共に進めるべき行政改革は先に進んで一段階が付いてしまっていた。それを受けた小渕政権が、そのまま経路依存によってロックインされたのか、それともそれを脱したのかに注目する。

5.2 研究方法

本章は、小渕政権における主要諮問会議において電子化の議論が如何に進められたかについて考察する。

小渕政権は最初から経済的、政治的危機感の中でスタートした。これらの問題を解決するために、小渕は諮問機関を多用することで対応する。野党からは「何かあるたび、有名人頼み」と揶揄されるほど⁶、小渕政権では続々と諮問会議が設置された。これは、小渕政権が諮問会議による提案や提言を利用し世間に対するアピールをしつつ、政策を運営しようとした現われであったとも言える。言い換えると、小渕政権は、明確な政策の提示よりは、世間に向けたアピールとして諮問会議が発する結果を多用していたのである。これは、諮問会議によるドクトリン(政治的な基本原則)を定めることによって政策の方向性を位置づけようとしたのである。

ドクトリンを行政学の分野として初めて分析したダンザイアーはドクトリンを次のように定義している(Dunsire 1973)。

It makes plain, but in the manner of 'revealed truth' rather than the tentative hypothesizing of theory: it shows what must be done but as if it were from necessity rather than the mere instrumentalism of policy.

つまり、ダンザイアーはドクトリンを「仮説や理論ではないが、政策においてやるべき事

6 民主党(当時)の羽田孜幹事長の定例会議での発言((2000年3月13日)。

を示したもの」としている。さらに牧原は「政策の背後にある、いわばもっともらしい理論がドクトリンである」とダンザイアーの研究を発展した形で説明している(牧原 2009)。ダンザイアーと牧原の研究をまとめると、絶対的な真理という学問的領域である理論(ここでは仮説)から抽出されて実践的な政策へと変化する間、諮問機関などによって問題解決のための方向性や適用可能性などを保持させる理論と政策の間がドクトリンと解釈できるだろう。

このドクトリンに注目したのが前述したダンザイアーやフッド&ジャクソン(Hood・Jackson 1991)などのイギリスの行政学者たちだった。彼らは諮問機関に注目し、イギリスやアメリカの行政改革では、関連した諮問機関が提出した報告書がドクトリンとして一貫的な役割を果たしたことを説明している。

一方で牧原は、日本には戦前から長らく日常的な「省間調整」と内閣官房のトップマネージメントによる「総合調整」という二つの「調整」のドクトリンが存在してきたと説明する。その際に用いられた「調整」のドクトリンは、戦前の行政調査会や行政制度審議会、もしくは戦後の行政審議会や臨調などがその内容を規定したという(牧原 2009)。実際に行政新議会や臨調が提示した報告書に沿って行政改革が行われているのを見ると、日本の政策転換における諮問機関のドクトリンがどれほど重要であるかが分かるだろう。

小渕政権では、これらの諮問機関が同時多発的に設置されたという特異性があった。小渕政権までの政権では、総理の肝いりの政策に対し一つの目玉となる諮問機関に重点をおいて政策を進めるのが常であったのだが(中曽根政権-第2臨時調査会、橋本政権-経済財政諮問会議など)、小渕政権では法律に基づいた機関である審議会、私的委員会である懇談会や研究会などが立て続けに立ち上がったのである(早野 2001)。

電子政府化に関連して、前政権に比べて小渕政権が制度的に進化していた背景として「情報の集権化が必要である」という主張が国内でもされていたという点も注目するべきであろう。アメリカなど情報化(電子化)に関する研究を行っていた行政学者(岡本 1998)や、情報記録学者(古賀 2000)などの学者はもちろん、経団連などの経営者団体(経団連 1999)など社会システム

に敏感な圧力団体からも統一された情報管理政策の必要性を求められていた。

しかし、これが実際の政策として適用されるためには政策過程を経なければならない。それも省庁全体を対象とするには統一された基礎的な政策理論、つまり理論と政策の狭間としてのドクトリンが必要とされていたのである。

本章は、小渕政権時の諮問機関が発した電子政府化に関連する報告書を分析することで、いかなる「情報化のドクトリン」が提示されたかを分析する。当時、電子政府化に関わる諮問機関として「経済戦略会議」「産業競争力会議」「『21世紀日本の構想』懇談会」があった(図表5-1)。

＜図表5-1 小渕政権での電子政府関連の諮問機関の活動期間＞



出典：著者作成

これら主要諮問機関は小渕政権のほぼ全期間を通じて活動していた。本章では、これらが発表した議事録や報告書を分析する事で、小渕政権の電子政府化における情報管理政策を探る。具体的な分析方法としてはテキストマイニングで多く使われる「KH Coder」を利用し、「情報」に対する共起ネットワークを分析することで、各諮問機関などが「情報」をどの様に扱っていたかを計量的に分析する。また、それをもとに実際の議事録、報告書などの内容を見ることが定性的な分析で補足する。

5.3 小渕政権における諮問機関の設置過程

1998年7月の第18回参議院選挙は、公示前の予想とは裏腹に自民党の大敗で終わった。この結果を受けた橋本総理は総辞職し、急遽行われた総裁選の結果、小渕が自民党総裁に選出された。

しかし、小渕政権には発足前から小渕政権には大きな三つの問題を抱えていた。

一つ目は、参議院選挙の敗北による国会のねじれ問題である。参議院での自民党の議席数は103議席と、総議席数の252議席の過半数である126議席に遥かに及ばない数であった。これは、橋本政権時に閣外協力の形となった元の連立パートナーである社民党(13議席)、さきがけ(3議席)を合わせても119議席と、議院では無事に指名を受けられたのだが、参議院では民主党の菅直人が指名された。結果的には衆議院の優越のため小渕が総理に選出されるが、本会議可決の際に必要な衆議院での2/3議席の確保ができてない問題はそのまま残ってしまった。過小与党としての問題は、その後も小渕政権の足枷となり、自自公連立を模索するきっかけとなる。

もう一つの問題は、何よりも急務だった国内外の経済状況の問題であった。バブル崩壊後に回復傾向にあった日本経済は、アジア金融危機という国外的要因と、消費税導入と財政構造改革による財政支出体制からの締め付けという国内的要因によって景気が急速に凍り付いた。その影響によって、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券などの金融機関が立て続けに破綻したため、政府に対する国民の不信感は高まった。それに追い打ちをかけるような公的資金の投入と減税に対する橋本首相の態度の揺らぎは自民党の参議院の大敗として現れていたのである。

最後の問題は小渕自身の問題である。小渕は竹下登のもとで党内政治の方に長けていたため国民から注目されていた政治家ではなかった。注目を受け始めたのは竹下政権で官房長官に就任してからであり、橋本政権でも外相として活躍はあったが、総裁選の相手であった梶山静六や小泉純一郎などに比べると政治的に注目される立場ではなかった(早野 2001)。

そのため、ニューヨークタイムズなどでは「冷めたピザ」などと評価されるなどし、内閣

支持率は1998年8月の時点で支持が24.8%に対し不支持45.6%と当時の歴代最低を記録する。また、これが11月になると支持が19.4%に対し不支持が54.7%とその差が拡大する始末だった。そのため、政権そのものが長く持たないという話が政権の内部においてもまことしやかに流布していたのである(竹中 1999)。

これらの問題を解決するため、小渕は総裁選の公約通り「経済戦略会議」を諮問機関として設置することを発表する(日刊工業新聞特別取材班 1999)。それも公約の段階には「総理の私的諮問機関」だったのを、国会の場では法的根拠を持つ八条委員会⁷として設置することにした。議長にはアサヒビールの樋口廣太郎を据え、経済界や経済学者ら10人を中心にして構成された。

経済戦略会議は、小渕政権初期の中心的な諮問機関であった。小渕自身も就任後の初の施政方針演説で次のように語っている⁸。

(前略)...この内閣を経済再生内閣と位置づけ、果敢に取り組んでまいりたいと思います。日本の金融システムが健全に機能し、日本経済が再生することこそ、アジアを初めとする世界に日本が貢献する最大の道であります。

今日の我が国経済の危機的状況を乗り越えるためには、国民の英知を結集することが何より重要であります。このため、私に直属する経済戦略会議を本日設置し、民間の方々や経済専門家を中心に検討していただくことといたしました。その上で、最終的な政策は私自身が決断し、実行してまいりたいと思っております。

7 国家行政組織法第八条「第三条の国の国家機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学生着経験を有する者等の強気により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。

8 衆参両院本会議、1998年8月7日

所信表明演説のほぼ最初に出てくるほど信頼を置かれていた経済戦略会議の当面の目的は、銀行などの金融機関の問題の解決であった。そのため経済戦略会議は、1998年10月14日に所得税と法人税の減税拡大、住宅ローン利子所得控除制度、社会保険料引き上げ凍結などを盛り込んだ「短期経済政策への緊急提言」を発表する。この発表をもとに小渕政権は多額の公的資金をつぎ込むことで金融機能を落ち着かせる事となった(竹中 1999)。

急務だった金融機能への対策が出来ると、経済戦略会議が次の目標にしたのが長期的なシステム改革であった。内部的に四つのワーキンググループを設け、対象を景気対策としてのセーフティネットを取り入れた新たな社会保障システムや、土地担保をベースとする金融システムの再構築はもちろん、中長期的な社会資本設備に対する戦略投資なども議題にしたのである(経済戦略会議 1999、竹中 1999)。そのうち、第3ワーキンググループは「21世紀型インフラの整備と私的・公的イニシアテチブ」とテーマを定め、情報インフラ、環境、公共公示、物流・交通などの勉強会を行う⁹。

その結果、最終答申である「日本経済再生への戦略」が発表される。その第五章には「21世紀に向けた戦略的インフラ投資と地域の再生」という項目が設けられ、その中に「2. インターネットを中心とした戦略的インフラ整備」というタイトルでネット化や情報化に関する長期戦略の指針が示された。

「経済戦略会議」が最終答申を提出してその役割を終えた後、その後の役割を受け継いだのは「産業競争力会議」であった。経済戦略会議が小渕総理肝いりの官邸主導で主に金融政策に関わる問題を扱う諮問機関だったが、産業競争力会議は形式上では総理大臣の主導という形を取ってはいるにもかかわらず、実際は通産省主導に産業競争力強化を図るための審議会であった。そのため、経済戦略会議が経済学者と起業家が中心となって八条委員会として事務局も各省庁からの出向により職員が構成されるなど強い影響力があったのに対し、産業競争力会議

9 情報インフラに関する勉強会では、公文俊平(国際大学グローバル・コミュニケーション・センター所長)と村井純(慶應大学教授)を招いている

は官民の意見交換の場としての位置付けという意味が強く、審議会としてそれほど強い影響力があったとも言いづらい。

この会議は1999年3月から2000年1月まで計8回が開かれたのだが、総理が主宰として参加していたこと、そして、メンバーとして情報化に関連する大臣や情報化に関わる企業の代表が参加していること、そして、通信産業を担当業務とする通産省主導の諮問会議であったため、自然と情報化に関する発言や提言も行われていた。

また、その中で扱われたテーマには「事業の再構築」「雇用」「技術開発」と共に、「高コスト構造」や「将来のリーディングインダストリー」といった情報化関連の議論も行われていた。当時、社会的にもIT革命が注目されていた時期でもあり、それをどう行政や産業が取り込むかについて注目が集まっていたため、毎回情報化に関する意見が出された。この会議からは最終的な報告書などは出てないが、議事録を中心に検討を行う。

経済戦略会議や産業競争力会議など、金融や経済、産業などの具体的なテーマに対する議論を行う諮問機関が設置された一方で、新世紀に向けての議論の場も設けることになる。その役割を担ったのが「『21世紀日本の構想』懇談会」である。この懇親会は、99年1月に自自連立が成立し、水面下ではすでに公明党との連立の話が進んでいた時に設置された。連立を結ぶことで過小与党としての不安が払拭されたので、長期政権に向けた政策課題の設定ができたという背景のもとで設置された総理の私的有識者懇談会であった。

座長には国際日本文化研究センター長であった河合隼雄(心理学者)を据え、医者、政治学者、新聞記者、企業家、芸術家、宇宙飛行士などが集まった。ここでの第3分科会は、最終報告書の「第3章-安心とうるおいの生活」をまとめる役割を果たしたが、その中で情報化社会について議論が行われた。こちらの懇談会でも議事録と最終報告書をもとに分析を行う。

5.4 各諮問機関における「情報化ドクトリン」の分析

本項では、各諮問機関が発表した議事録、報告書などを基にテキストマイニングのソフト

ウェアであるKH Coder¹⁰を使って分析を行う。KH Coderは、主にテキスト型(文章型)データを統計的に分析するために使われるものであるが、本項では主に共起ネットワークを使ってワードの連結性を確認する。

具体的には、対象とする議事録、報告書(図表5-2)を読み取りその中から「情報」というワードを抽出し「情報」がいかなるテキストとつながることでコンテキストを成すのかを分析する。まず、コーディングした議事録や報告書から抽出語を分類する。名詞、サ変名詞、形容動詞を抽出してその共起ネットワークを確認する。共起ネットワークで「情報」というワードに対し、「集権」「統合」「ネットワーク」「連結」など情報行政の集権化や統合化を図る議論が行われていたのかについて検討を行う。それだけではなく、具体的な関係性に対しては実際の議事録や報告書を定性的に分析し補足する。

＜図表5-2 分析対象である各諮問機関の議事録と報告書＞

() 開催日と発表日

経済戦略会議	日本経済再生への戦略(1999. 02. 26)
産業競争力会議	第1回産業競争力会議議事要旨(1999. 03. 29) 第2回産業競争力会議議事要旨(1999. 04. 28) 第3回産業競争力会議議事要旨(1999. 05. 20) 第4回産業競争力会議議事要旨(1999. 06. 03) 第5回産業競争力会議議事要旨(1999. 07. 05) 第6回産業競争力会議議事要旨(1999. 08. 11) 第7回産業競争力会議議事要旨(1999. 09. 06) 第8回産業競争力会議議事要旨(1999. 01. 18)
「21世紀日本の構想」懇談会	第3分科会 第1回会合(1999. 06. 01) 第3分科会 第2回会合(1999. 06. 18) 第3分科会 第3回会合(1999. 06. 22) 第3分科会 第4回会合(1999. 07. 16) 第3分科会 第5回会合(1999. 07. 26.)

10 KH Coderのバージョンは3. Alpha. 13b。その中でデータ分析に使われたRのバージョンは3.1。

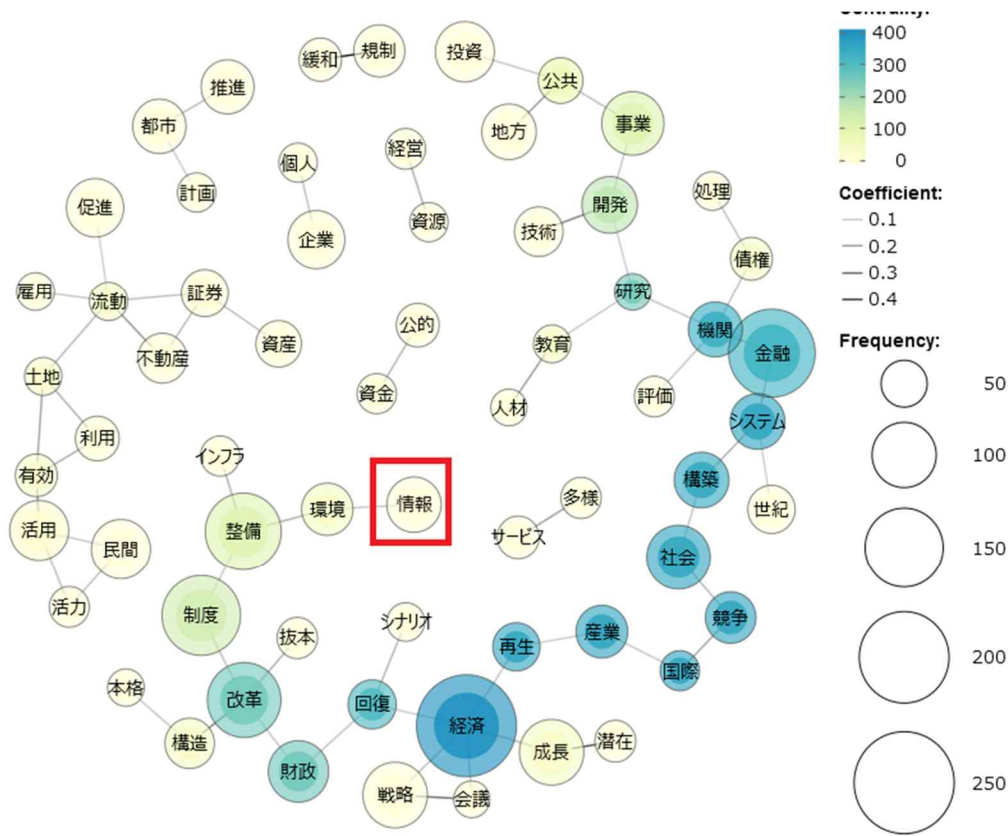
	懇談会最終報告書 第3章 安心とうるおいの生活 (第3分科会報告書)
--	---------------------------------------

出展) 著者作成

1) 経済戦略会議

図表5-3は経済戦略会議の最終報告書「日本経済再生への戦略」の共起ネットワークを示したものである。ここでの情報は「経済」から出発し、「財政」「改革」の一環として「制度」「整備」「インフラ」「環境」などと繋がっているのが分かる。この最終報告書自体が長期的な戦略として策定されていたという事を考えると、「インフラ整備」と「環境整備」という技術決定論的な観点の周边的議論として情報政策が考えられていた事が想定される。

<図表5-3 経済戦略会議での共起ネットワーク>



出展) KH Coderを利用し著者作成

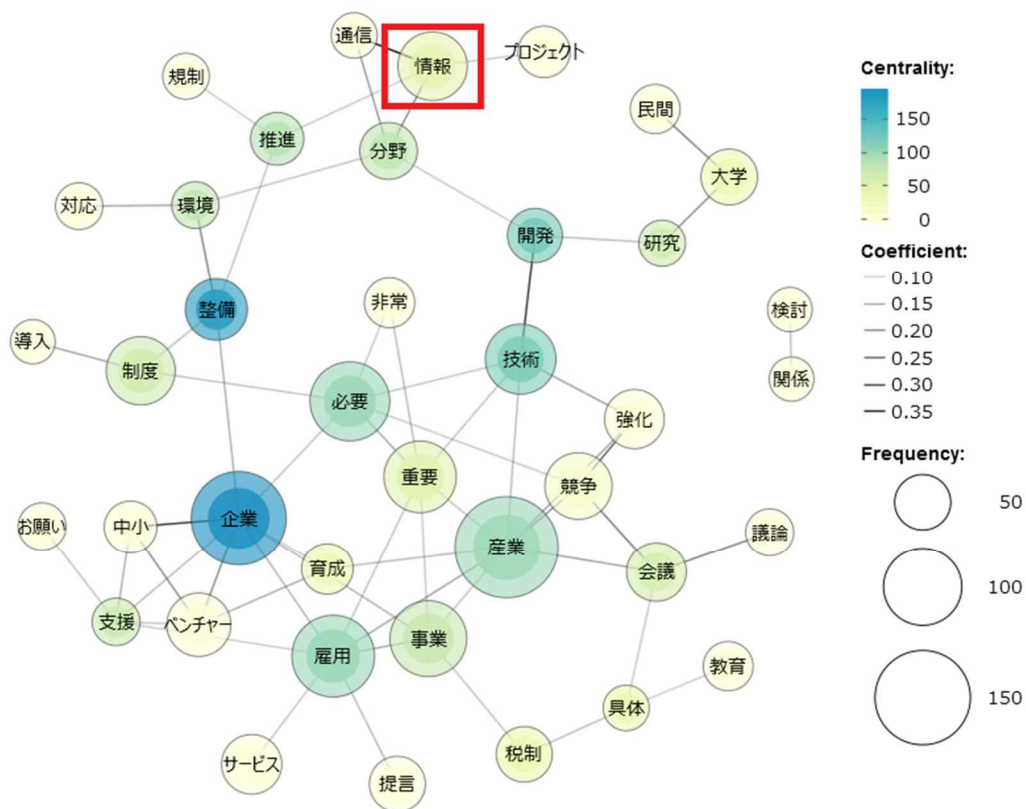
実際の中身はどうだったのだろうか。序論に当たる「基本戦略」では、重点的に取り組むべき戦略プロジェクトとして「情報インフラ」を挙げている。共起ネットワーク通り、インフラへの投資こそが改革の対象として考えられていた。

一方、環境ではないその中身と言える情報運営に関連する内容では「情報公開、情報開示」についての議論が多かった。決算、会計、裁判手続き、年金、不動産、証券など経済に関わる幅広い分野で情報公開の必要性が強調されていたのだが、その方法として統合されたプラットフォームや制度の議論は行われていない。むしろ、会計に関しての議論などでは、効率化・スリム化を進めていく必要があるとしながらも、中央政府、地方政府とも各自が情報基盤を整備すべきである(16p)と、分権的な政策実施を求めている状況であった。

2) 産業競争力会議

産業競争力会議の共起ネットワークからは、「企業」からの要望として「情報」「通信」の「分野」に関する「環境」「整備」や「プロジェクト」を進めるべきだと主張されていたことが読み取れる。また、その一方で、「推進」に関わる「規制」についても何らかの議論が行われていた事が分かる(図表5-4)。

＜図表5-4 産業競争力会議の共起ネットワーク＞



出展) KH Coderを利用し著者作成

それらの議論は実際の議事録の内容でも現れていた。産業競争力会議でも経済戦略会議同様に情報通信に関するインフラ整備を国が先導してプロジェクトにするべきだという主張や、情報開示を積極的にするべきという意見(今井経団連会長、太田総務庁長官、秋草富士通社長など)が多かった。特に、後半(第6回以降)では、通信コストの軽減を望む議論が多く、共起ネットワークで現れているように情報化にかかわる環境整備が求められていた。

そんな中で、産業界側委員から補足の意見として情報の集権、統合に関する意見も述べられた。例えば、「情報のネットワークがしたいところで、規制が多く、それを見直すべき」(出井ソニー社長、第1回)や、「統一的決裁機構を構築が重要」(孫ソフトバンク社長、第6回)など、政府が主導して情報の集権化を図りシステム作りをするべきだという意見が出ている。

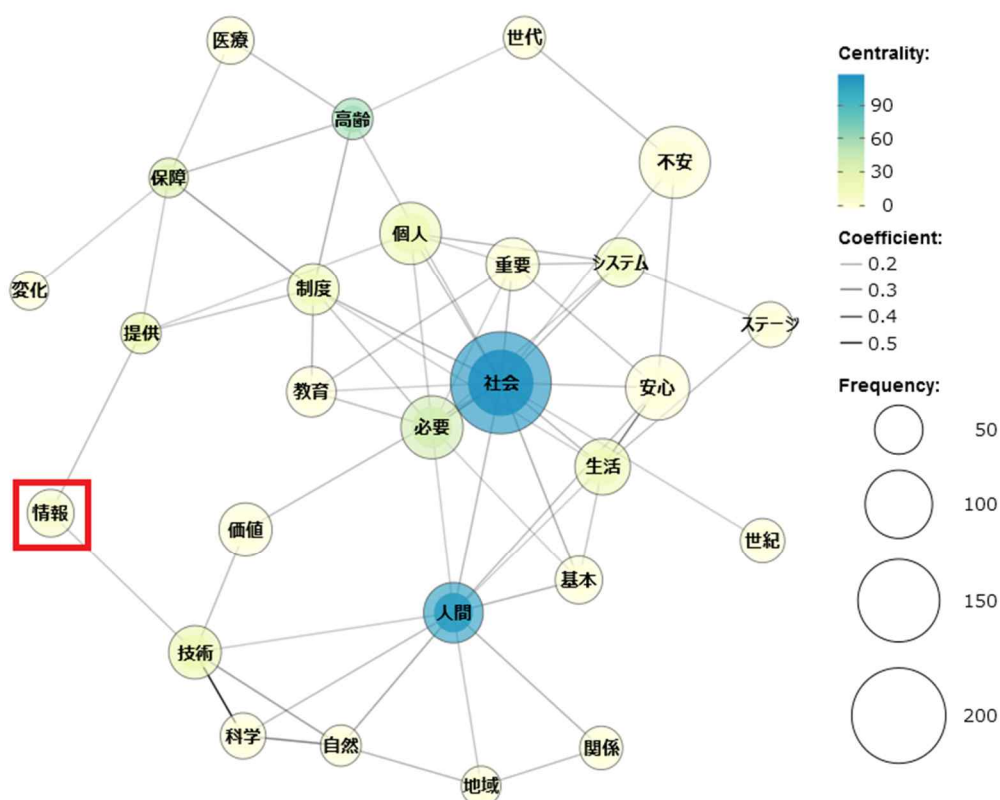
しかし、これら意見に対する政府委員側の反応を見ると情報インフラへの投資や通信コストを下げるための規制撤廃には賛成しつつも、「政府の介入が情報化を遅らせてきた」(太田総

務庁長官、第1回)や、「(食品関連)の情報も、インターネットでは秘密の保護との両立の問題がある」(中川農水大臣、第7回)などと、政府主導の情報の統合システムに対し否定的な反応を示していた。

3) 「21世紀日本の構想」懇談会

「21世紀日本の構想」懇談会は、経済や産業、金融に集中していた経済戦略会議、産業競争力会議とは違って「社会」や「人間」などを中心により幅広い分野での議論が行われていた事が分かる(図表5-5)。この中で「情報」に関する議論は中心議論よりも遠く弱い結びつきであるため部分的なテーマの中の一つでしかなかったと言える。

<図表5-5 「21世紀日本の構想」懇談会での共起ネットワーク>



出展) KH Coderを利用し著者作成

しかし、実際の内容を見ると共起ネットワークで見るより深い議論が行われていた。特に第3回と第5回の会合議事録では、「(前略)周辺機器たる個の能力が向上してきている以上、中央の機能を落とし、分散協調型のシステムとしなければならない。この場合、分散したものにいかにより情報を共有させるかが鍵となる(発言者不明、第3回)」、「(前略)強い個人を実現する条件としては、自覚プラス社会的な条件としての複属可能性、必要で十分な情報提供(開示)システム、再挑戦・再教育システムが重要(発言者不明、第5回)」と、情報の分散化に対するネットワーク化、またその際の共有権限について言及している。

しかし、最終報告書にはこれらの議論が十分に反映されなかった。「ライフステージ・分散協調型ネットワーク社会を支える情報と科学技術」と銘打った項目で「情報-共有とコミュニケーションにより新しいコミュニティを」と提案をしているが、ここでの議論は「(前略)情報社会とは、社会に存在する膨大なデータを誰もが『利用』し、それを意味ある情報として『活用』できる社会であることを確認したい。(中略)すべての器具や道具がネットワークでつながれているという状態を作る、という方向が持ち望まれる(後略)」と、情報の電子化とネットワーク化に関する議論に留まっており、情報の集権化やシステム化することにまでは言及をしてなかった。

5.5 本章の小括と含意

本稿は、小渕政権において電子政府化政策の中でも基礎となる「情報の統合」に関するドクトリンが出ていたかを分析した。小渕政権が設置した「経済戦略会議」「産業競争力会議」「『21世紀日本の構想』懇談会」の三つ諮問機関を計量と定性の両面で分析してみた結果、計量的分析からは各諮問機関ともに、「情報」に関する議論を行っていたのが分かった。

しかし、定性的分析からは、情報の議論の中身がインフラへの投資や情報公開(開示)の議論に留まっていることが分かった。情報の統合に向けた議論はあったにもかかわらず、中心的

な議論として発展してはいなかったのである。つまり、小渕政権では情報をそのまま電子化する事だけが目指され、情報の統合や集権化のためのドクトリンが発せられてはいなかったと言える。なぜ、電子政府が使いづらいのかという大きな問いからすると、情報の統合が最初の段階から行われていないというのが一つの答えとなる。

では、小渕政権ではなぜそこまでの議論を進められなかったのだろうか。それには、短命に終わった政権であったという影響は大きかったといえる。残念なことに、小渕政権は2000年の4月に小渕本人の死亡で急に終わってしまう。連立政権となり政権が安定した政権の後半からは、より積極的に電子政府化政策が進められいた。その際に設置されたミレニアム・プロジェクトという新たな諮問機関では電子政府化のための専門会が設けられてもう少し積極的に集権化の議論が行われているのだが、この議論の結論は森政権を過ぎ、2003年の小泉政権になってやっと発表された。

そのため、ミレニアム・プロジェクトでの議論がまとまる前に電子政府化政策は森政権の「e-Japan戦略」が先行されてしまい、電子政府化法案が先に制定されてしまう。結果として、e-Japan戦略や電子政府化関連法案では、「情報の統合化」ではなく、それより前段階である「情報の電子化」というドクトリンの下で電子政府化が進められる形になってしまった。

小渕政権自体が電子政府化に関心を持っていなかったわけではなかった。ミレニアムという社会的な雰囲気の下で、IT改革を含めた電子政府化に関連する議論はあったのである。しかしながら、その議論がより根本的な問題の解決を促すようなドクトリンにはなりえなかったのが限界であったといえる。

第6章 森政権以降の分析：法的要因の日韓比較

6.1 本章の問題意識

ここまで、1994年から2000年までの日本の電子政府化政策の過程を「リーダーと管理者の不在」と「情報の統合」の概念を中心に分析した。94年にアイディアが伝わってきた電子政府化政策だが、村山・橋本・小渕政権と続く間では政策の議論が十分に行われてこなかったのが確認できた。

しかし、2000年に森政権が発足すると電子政府化政策をめぐる環境は一変する。小渕政権の末期からIT政策は国の重要政策として扱われ始めていたのではあるが、森政権になると九州・沖縄サミットなどでの議題として国際社会にアピールするなど、以前にも増して政権の最重要課題として取り上げられるようになった。その結果が「IT基本法」と「e-Japan戦略」として現れたのである。これにより日本の電子政府のための法案、予算、組織などが急ピッチで組まれるようになった。

しかし、森政権によって大々的に進められた電子政府化政策ではあったが、第1章で確認した通り、現在においても電子政府化は定着していない。本章の関心事としては「e-Japan戦略」によって制定された法案の内容を確認し、法案の側面からなぜ日本の電子政府が使いづらいのかを検討する。

中でも「IT基本法」と「行政手続きオンライン化法」の二つを取り上げる。第3章で確認したとおり、行政管理には法的根拠が必要であり「法制度体系」における改革が必要とされる。すなわち、政策を進めるに当たって必要な法案が策定されなくてはならない。本章では、法案の内容を確認することで、前章までの議論が法案にどのように反映されたのかを見る。その際、組織の規定や情報の統合、予算の問題などに注目する。

だが、日本の法案だけでは問題点を確認するのは難しい。したがって、国際比較を通じて日本の電子政府化政策の特徴を把握する。比較対象として、ここ10年間国連評価でトップレベルの評価を受けている韓国を対象とする。

では、なぜ、韓国と比較するのか。日本でe-Japan戦略が発表され法案化が進んだ2000年、韓国では初の電子政府関連法案である「電子政府具現のための行政業務等の電子化促進に関する法律(以下、電子政府法)」が成立した。日韓両国ともほぼ同時期に電子政府関連の法案が制定したという時代的背景がある。

また、両国が類似しているのは、電子政府政策の導入時期だけではない。日韓は、政治・経済などの社会制度の面で基本的に類似しているという特徴がある。両国は中央集権的官僚制などの行政制度、大企業を中心とした産業構造と船団方式による輸出型の経済発展のモデル、そして国民保険や年金などの社会保障制度や教育制度などの様々な制度において類似している(大西・建林 1998)。

更に、両国は電子政府関連法案の制定直前の政治経済的な背景も類似していた。97~2000年は、両国とも政権交代などを経て新政権による政権運営が行われていた時期であった。この時期には、アジアを中心として起こった通貨危機などにより日本も韓国も国内企業が経済的な打撃を受けていた。大規模な財政支出を強いられていた日本と同じように、韓国でも経済状況への対処が必要とされ、財政問題の解決のため高すぎる行政コストの削減の圧力が高まることになった。そのため、表面的な理由としては日本も韓国も行政コスト削減を目指すための行政改革が行われたのである。

その行政改革の一環として扱われたのが電子政府化政策であった。日本がNPMの概念とアメリカからの電子政府化のアイデアが導入されたように、韓国でも経済危機を脱するための方法として電子政府化が導入されたのである。

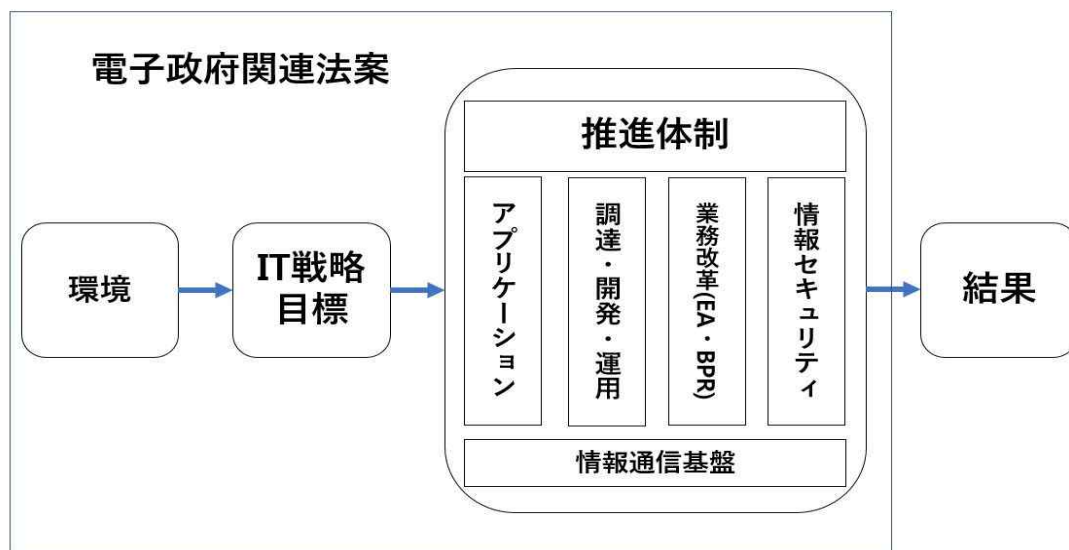
しかし、導入から15年以上経った現在、韓国では電子政府化が定着し利用率も高い一方、日本では未だに電子政府化が完全に根付いてない状況が続いている。両国対する制度全般の比較研究は多いのだが、電子政府に限定してその差を研究した先行研究は少ない(廉 2009、自治体国際化協会 2010、島田 2014など)。また、それら先行研究も行政制度的要因の説明や事例、もしくは啓蒙的な内容としての比較がほとんどであり、両国の電子政府法案を対象にした研究

は無い。したがって、本章では、日本と韓国の差が現れたCritical Junctureの比較として、法案制定に注目し、その内容と過程を分析する。

6.2 研究方法

本章では、日本と韓国の電子政府化全体は比較するため、プロセスモデルによる比較を行う。プロセスモデルは、変革改革を行う際の改善する対象の工程をモデル化する経営学モデルである。本章では、日韓の電子自治体のプロセスモデルを比較した島田を基に、プロセスモデルの比較を行う(島田 2014)(図表 6－1)。

＜図表 6－1 電子政府化におけるプロセスモデル＞



出典) 島田(2014)を基に著者作成

島田は、電子政府におけるプロセスモデルを「環境」「IT戦略及び目標」「推進体系」「アプリケーション」「調達・開発・運用」「業務改革(EA・BPR)」「情報セキュリティ」に分類した。2000年以降、韓国と日本共に電子政府化のプロセスは「電子政府関連法案」によって規定されたため、このプロセスはすべて法的根拠の下で行われるとなる。そのプロセスを経て「結果」に繋がるとされる。

まず、その社会的基盤となる環境的要因を比較してみよう。島田は「政治環境」「社会・経済環境」「制度」などを比較しているが、図表 6－2 は2000年当時のそれら環境的要因をまとめた上に、日韓の制度的な相違点も表した。この表から日本と韓国両方とも国内外の原因は違えども同じような社会・経済的危機があり、制度的類似性もあるのが分かる。

＜図表 6－2 日韓の電子政府化比較における環境要因＞

比較項目	日本	韓国
政治環境	議院内閣制・長い地方自治の歴史	大統領制・短い地方自治の歴史
社会・経済環境	バブル崩壊による低迷(財政危機) 銀行倒産による財政支出の増加 少子高齢化社会への恐れ	経済危機(外貨危機) 企業倒産による財政支出の増加
制度的類似性	住民登録、戸籍謄本制度 印鑑登録、不動産投機 年末調整 国民年金、医療保険、雇用保険、労災保険	住民登録制度(戸籍謄本は統合) 印鑑登録、不動産投機 年末調整 国民年金、医療保険、雇用保険、労災保険
制度的相違点		住民番号制度の定着(1968)

出典) 島田(2013)を基に著者修正加筆

このような環境のなか日本と韓国はIT化、電子政府、行政手続き、またはそれらに関連した環境を整える法案を新たに制定、もしくは改訂を行った。図表 6－3 は当時の日韓の法案を比較したものである。

＜図表 6－3 日本と韓国の電子政府関連法案(2003年まで)＞

	日本	韓国
IT化に関する法案	・高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)	・情報化促進基本法

電子政府法案		・ 電子政府具現のための行政業務などの電子化促進に関する法律(電子政府法)
行政手続きに関する法案	・ 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) ・ 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の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（行政手続きオンライン化整備法） ・ 電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律（公的個人認証法）	・ 電子政府具現のための行政業務などの電子化促進に関する法律(電子政府法) ・ 電子署名法 ・ 事務管理規定 ・ 民願処理に関する法律(民願書理法)
環境基盤に関する法律	・ 個人情報の保護に関する法律(個人情報保護法) ・ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(行政機関個人情報保護法) ・ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律(情報公開法)	・ 情報通信網利用促進及び情報保護等に関する法律(情報通信網法) ・ 公共機関の情報公開に関する法律(情報公開法) ・ 公共機関の個人情報保護に関する法律 ・ 知識情報資源管理法

出典) 著者作成

これら法案の結果、両国共に電子政府化に向けた法的な準備ができるようになった。しながら、実際には、日本と韓国ではこの法案の結果によって差が現れた。図表6－4は、島田の研究を基に当時の日韓の電子政府化の比較を表したものである。

<図表6－4 日韓の電子政府化比較>

比較項目	日本	韓国
IT戦略	IT基本法：任意	電子政府法：法律上の強制
推進体制 －アプローチ	－ボトムアップ型	－トップダウン型

ー縦割り制の有無 ー法律・ガイドライン ーIT専門職制	ー縦割りのままの推進 ーガイドラインの提示 ー無	ー縦割りの上からの推進 ー法律による強制規定 ー有
アプリケーション ー電子申請利用率 ープッシュ型システム	ー低 ー無	ー高 ー有
業務改革(BPR、EA)	任意	法律上の規定
システム開発・運用 ーデータベース ー組織間連携 ーオープン化 ー知的財産権の帰属	個別開発ー個別運用 ー業務別データベース ー低 ー一部オープン ー行政とベンダー	個別開発ー一括運用 ー統合データベース ー高 ー法律上オープン ー行政側
情報セキュリティ ー個人情報漏えい ー電子的要素への不信感	ー低 ー高	ー高 ー低
成果 ーペーパーレス ーコスト ー利便性 ー住民満足度	ー低 ー高 ー低 ー低	ー高 ー低 ー高 ー高

出典) 島田(2013)を基に著者修正加筆

島田の研究は日韓の制度的比較を行っているが、そのプロセスの始まりである法的要因と法案過程を比較した研究ではない。2000年以降の両国の電子政府化政策は法案による規定が大きな影響を与えているためその比較を行う必要があると思われるが、電子政府分野に関する法案の日韓比較研究は見当たらない。したがって、本章では直接的な法案比較とその法案までの過程を比較することで、日本の電子政府化政策の特徴を見出す。

6.3 日韓のIT化に関する基本法案の比較

まず、日本と韓国のIT化に関する基本法案を比較してみよう。

日本の「IT基本法¹¹⁾」は4章構成で、総則、基本方針、IT戦略本部、重点計画まで35条の構

11 衆議院制定法律情報(2000)「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」 <http://piks.nl/NPQ>

成されている。法案は社会全般のIT化に関する広範囲の法律であるため、電子政府だけではなく、ネットワークの充実化や人材の育成、電子商取引の促進など幅広い分野を扱っている。逆に言うと、電子政府化に関する項目は第二十条と第二十一条でしか規定がされていない。この二つの条項には、具体的な電子化の方法などは示されていない。

第二十条(行政の情報化)

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られなければならない。

第二十一条(公共分野における情報通信技術の活用)

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、国民の利便性の向上を図るため、情報通信技術の活用による公共分野におけるサービスの多様化及び質の向上のために必要な措置が講じられなければならない

一方、韓国はどうだったのだろうか。韓国も国全体の電子化を進めるための法案として1996年¹²⁾に制定され1999年¹³⁾と2001年¹⁴⁾に改訂された「情報化促進基本法」がある。この法案は6章構成で、総則、情報化の促進、情報通信産業の基盤造成、基盤の高度化、促進基金の設置、附則まで全37条で構成されていた。しかし、韓国の法案でも日本と同様、具体的な電子政府化に

2018年6月24日確認

12 国家法令情報センター(1996)「情報化促進基本法」 <http://piks.nl/BZ7> 2018年6月23日確認

13 国家法令情報センター(1999)「情報化促進基本法改訂法案」 <http://piks.nl/ktY> 2018年6月23日確認

14 国家法令情報センター(2001)「情報化促進基本法改訂法案」 <http://piks.nl/H12> 2018年6月23日確認

関する規定はほとんどない。唯一あるのは、1999年の改訂の際に設けられた第11条の「公共情報化等の推進」第一項だけである。

第十一条(公共情報化等の推進)

①公共機関の長は行政業務の情報化と医療・教育・文化及び環境の情報化等、公共分野の情報化を推進しなければならない。

ここまでを見ると、IT基本法と情報化促進基本法の両方とも電子政府化に向けた内容がほとんどなく、その差はないように思われる。しかしながら、法案を詳しく見ると多くの類似点と共に、大きな相違点があるのが分かる(図表6-5)。

＜図表6-5 日韓の電子政府化基本法の比較＞

法案	日本：IT基本法	韓国：情報化促進基本法
類似点	目的：社会全般の電子化(情報化) 責務：国及び地方自治体の電子化促進のための責務を規定 計画の策定：「日本：重点計画」「韓国：情報化促進基本計画」 組織の設置：「日本：IT戦略本部」「韓国：情報化推進委員会」 個人情報保護：利用者及び情報提供者の個人情報の保護のための処置が必要 計画の発表：「日本：統計と資料」「韓国：施策と動向」 国際貢献と国際協力：政策の国際貢献と国際協力を規定 人材の育成：教育、学習の両面における人材育成処置	
相違点		第9条の2：情報化責任官(CIO)設置 第10条：韓国電算院設置 第11条：公共情報の電子化の規定 第13条：公共機関の情報の共同活用 第33条～第35条：基金の運用

出典) 著者作成

図表6－5は、日本と韓国の基本法の類似点と相違点をまとめた表である。多少の違いはあるといえ、目的、責務、計画の策定、組織の設置、個人情報の保護、計画の発表、国際貢献と協力、人材の育成などの基本的な項目の内容としては日韓両国に類似する部分が多い。しかし、日本のIT基本法が整理法としての役割だけを果たしていた反面、韓国の情報化促進基本法には、電子政府に関連する環境に影響を与える他の規定が多く盛り込まれていた。

まず、第9条の2では「情報化責任官の任命」が規定されている。情報化責任官とは該当機関の情報化施策を総括的かつ効率的に樹立し施行するための役職であり、アメリカ政府が導入したいわゆるCIO(Chief Information Officer)に当たる。この役職の規定が1999年に決まることによって、後に制定される電子政府法に基づく計画の樹立と随行がスムーズに行われることになった。

また、第10条による「韓国電算院(現、韓国情報化振興院)」の設置も大きな影響を与えた。この機関は、情報通信部傘下の委託型準政府法人機関であるが、中央政府だけではなく、地方自治体までの電子政府化にかかわる計画樹立、技術提供、標準化などを行う実施機関として設置された。韓国電算院の設置によって、第11条の「公共情報の電子化の推進」第13条の「公共機関の情報提供の促進等」の条目に定められた、電子化技術の提供を政府レベルで行えることになったのである。

何よりも、情報の統合が法案によって規定されていた。1999年の改訂で定められた第13条の「公共機関の情報提供の促進等」第2項の2では「公共機関間の情報の共同活用のために必要な事項」に対して優先的に施行すること定めている。これは、韓国で行政機関の情報共有の必要性の議論がすでに行われ、電子政府化の法案の成立以前に規定されていたことが現れている。

また、もうひとつ重要なポイントは、その制定時期と改訂の問題である。IT基本法は2000年にIT化のための法案を作りその法案が2013年に一部改訂されるまで、13年間にわたり改訂されることは無かった。一方の韓国では、1996年の時点ですでにIT化にかかわる基本法案を作り、現在の「国家情報化基本法」まで28回もの改定を繰り返し、その内容を強化している。この差

は社会全般のIT化を法律上の規定として運用し、強制性を持たせるという意味では大きな違いがあったといえる。

6.4 日韓の電子政府化に関する法案の比較

両国ともIT化政策に関する基本方針は早々と制定されたが、一方で電子政府にかかわる具体的な内容は別の法案として制定された。それが日本の「行政手続きオンライン化法」と韓国の「電子政府法」であった。

2002年に制定された行政手続きオンライン化法¹⁵は全12条で構成されており、目的や定義、附則などを除くと、実際の手続きにかかわる内容は申請(第三条)、通知(第四条)、縦覧(第五条)、作成(第六条)、システム整備(第八条)、地方自治体の利用の促進(第九条)、状況の公表(第十条)で構成されている。中でも、申請と通知では電磁的記録の利用や電子情報処理組織を使用して行わせることができるとし、行政サービスの電子的手続きを定めたものとなっている。

一方、2001年に制定された電子政府法¹⁶は、当時はまだ「電子政府具現のための行政業務等の電子化促進に関する法律」として電子政府を準備するための法案として制定された(正式名称が「電子政府法」に変わるのは2007年から)。日本の法案とは違い、こちらは具体的な内容まで盛り込んだ全7章の52条で構成されていた。そのため両国の電子政府化に関する法案を比較するととても大きな差があるのが分かる(図表6-6)。

＜図表 6-6 日韓の電子政府法の比較＞

法案	日本：行政手続きオンライン化法	韓国：電子政府法
法案 (題目)	第1条 目的 第2条 定義 第3条 電子情報処理組織による申請等	第一章 総則 第1条 目的 第2条 定義

15 衆議院制定法律情報(2002)「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」 <http://piks.nl/nQU> 2018年6月24日確認

16 国家法令情報センター(2000)「電子政府法」 <http://piks.nl/EI0> 2018年6月23日確認

第4条 電子譲歩処理組織による処分通知等	第3条 適用範囲
第5条 電磁的記録による縦覧等	第4条 行政機関の責務
第6条 電磁的記録による作成等	第5条 公務員の責務
第7条 適用除外	第二章 第6～15条 電子政府化の具現及び運営原則
第8条 国の手続き等にかかわる情報システムの整備等	第三章 第16～32条 行政管理の電子化
第9条 地方公共団体の手続に係る情報通信の技術の利用の推進等	第四章 第33～39条 対民サービスの電子化
第10・11条 手続等に係る電子情報処理組織の使用に関する状況の公表	第五章 第40～44条 文書業務の減縮
第12条 主務省令	第六章 第45～50条 電子政府事業の推進
附則	第七章 第51・52条 附則

出典) 著者作成

IT基本法と行政手続きオンライン化法が、韓国の電子政府法に比べて詳しい内容が含まれなかったのには理由がある。米丸によると、この法案は通則法として、他の個別法上の手段を分野横断的に電子化する立法を行うと共に、個別法上、特別の規定をおくべき事例については、個別法の改正を行う整理法として制定されたと説明する(米丸 2005)。法律によって電子政府関連の法案を規定するのではなく、この法律を基に他の法律を改正することを目的としている。その反面、電子政府法は上位の法案として制定されている。第3条の「適用範囲」の規定では、「行政機関の業務の電子的な処理に関しては他の法律に特別な規定がある場合を除いて、この法案が定めることに従う」としており、この法案を優先する事を求めている。

そのため電子政府法はより具体的な事案を定めるようになる。各条目は第2章の「電子政府化の具現及び運営原則」の原則に基づいて詳しい内容を規定している。中でも注目すべきポイントは第6条「国民弁益中心の原則」、第7条「業務革新先行の原則」、第8条「電子的処理の原則」、第9条「行政情報公開の原則」、第10条「行政機関確認の原則」、第11条

「行政情報共同利用の原則」を基に「行政管理の電子化」を定めた第16条から第32条であろう。

第16条から第20条までは、電子政府の基本情報となる文書情報について定めている。まず、第16条の規定では「行政機関の文書は電子文書を基本として作成・発送・受付・保管・保存及び活用されなくてはならない(下線は著者)」として、紙よりも電子文書を優先するという第8条の原則を基に行政手続き全てを電子化するという考えが現れている。これは、日本の行政手続きオンライン化法が行政機関の裁量に任せているのに比べて(米丸 2005)、韓国の法案には強制性があるだけではなく、国は自治体に対しても電子的な手続きが行えるような環境整備も求めているという特徴がある。

韓国の法案のもうひとつの特徴は、アメリカの電子政府化アイディアが強く反映されている点である。例えば、第11条の「行政情報共同利用の原則」と第22条の「行政情報共同利用の手続き」や、第24条「行政機関の業務再設計」、第25条の「標準化」などは元のアイディアであった情報の共有やEAプロセスとBPRの概念が反映されている。その他、第5章の「文書業務の減縮」にもアメリカのPaper Reduction Act(1995)やGPEA(1998)の影響があったといえる。逆に言うと、本稿の第4章で確認した政策アイディアの内容が日本の法案には現れていないのである。

6.5 日韓の電子政府化に関するプロセスの比較

では、なぜ日韓両国の電子政府化法案とその後の電子政府化に差が現れたのか。これには大きく三つの理由がある。

まず一つ目は、電子政府化に関する環境に差があった。日本の電子政府化は1994年から行われていたのだが、その議論は行政改革や財政危機に阻まれたり、短期政権によって政策運用が入れ替わったりと、中々進まなかった状況が続いていた。

それが、森政権になると重要政策として取り上げられることにより、急ピッチに政策化と法案化が進められたのだが、逆にその電子政府化に関する十分な議論が行われないまま法案化

が進んでしまう結果となった。言い直すと、電子政府の背景となるIT環境に関する法案や政策が定まらない状況で基本法だけが先に定まってしまう電子政府化が進んだのである。

その反面、韓国の電子政府化の本格的な推進は1996年からと日本に比べて少し遅かったのだが、情報通信部によってITに関連した環境を整える法案が次々と決まっていた(1996年：情報化促進基本法、1999年：電子署名法、情報通信網法、情報公開法など)。1998年に発足した行政自治部はこれらの環境の下で電子政府に関する政策を主導することができたのである。

二つ目は、リーダーシップの差である。韓国の電子政府化は外貨危機の下、政府の命運を掛けた政策であったとされる(電子政府特別委員会 2003)。しかし、その中でも、日本と同様に電子政府化に関する省庁間と対立が存在した。「電子」分野を情報通信部(現、科学技術情報通信部)が担っていて、「政府」に関する分野は行政自治部(現、行政安全部)が担っていたため、両省庁による電子政府化の競争が行われた。

先に組織が出来ていたため、電子政府化に関する法案を多数制定していた情報通信部は、主導権を握るため「CYBER KOREA21(1999)」という政策を先立って発表する。この政策は情報化促進基本法を基に社会全般の情報化の方向性を定めるものだったが、情報通信部はこの政策によって電子政府化法案を別に定めることなく主導しようとした。

一方、情報通信部に先手を打たれた行政自治部は逆に電子政府化法案を制定することで電子政府化に関する主導権を取り戻そうとする。1999年になると各種研究会やフォーラム、論集などを通じて、電子政府化は単純な情報化とは違って情報技術を通じた行政改革であることを強調するようになった(ジョンチュンシク 2003)。

この競争は最終的に大統領の裁断によって決着が付いた。2000年3月、新たな千年に向けた大統領主催の業務報告会にて、行政自治部は電子政府に向けた法案の制定を重点業務として報告する。それを受けた大統領は、行政自治部に法案制定の権限と電子政府政策の主導権を与えた(ジョンチュンシク 2003)。これによって、韓国では情報化と電子政府化に明確な区別が付くようになったのである。

一方、前述したとおり、日本では電子政府化に関する議論が中々進まない状況が続いた。省庁間の競争はあったものの、全省庁を対象とした電子政府化政策をまとめる組織が無い中で政策が進んだ。その結果、電子政府化政策は省庁別で行われた。通信領域の通産省と、情報領域の郵政省、また行政領域の総務省などで分散的に政策が進んだのである。

その状況が急激に変わったのは森政権からであるが、森自身はそれほど電子政府化に関心を持っていた訳ではなかった。関心の無かった森に対し電子政府化を強く勧めたのは、第2次森内閣で官房長官に任命された中川秀直だった。中川は、アメリカの電子政府化の進み具合に衝撃を受け、日本でも電子政府化を進める必要があると森に積極的に勧める(高橋 2009)。

2000年7月に官房長官・IT担当大臣・沖縄開発庁長官に任命された中川は、就任直後に「IT革命」と銘打たれた九州・沖縄で開かれたサミットを成功させる。続いて、それまで別々に開かれていたIT戦略本部会議(国務委員)とIT戦略会議(民間専門委員)の共同会議を自ら主宰し、IT基本法の制定とIT戦略本部の法的根拠作りを主導するなど、政府中枢からトップダウン方式で政策を主導し、電子政府化にむけた管理者としての役割を果たそうとしたのである。

しかし、2000年7月に就任してたったの3ヶ月後である10月、スキャンダルが発覚し退任に追い込まれてしまう。中川失脚の後、官房長官と沖縄開発長官は福田康夫に受け継がれるが、IT担当大臣は堺屋太一、額賀福志郎、麻生太郎と2〜3ヶ月で変わるようになってしまった。そのため、以降のIT戦略本部・IT戦略会議の共同会議は何かしらの結論を出すことも出来なかった。言い換えると、本部長であるはずの森自身に関心が無かった分、管理者としての中川の役割は大きかったのである。リーダーシップの喪失によってIT基本法以降の関連法案制定や、電子政府化政策も統合を行う管理者を失ってしまったのであった。

三つ目は組織と予算の問題である。アメリカでEAプロセスやBPR、もしくは法案化など政治力が必要な一通りのプロセスが終わり、電子政府化の政策が主に行政管理の領域に移ると、OBMが中心的な役割を果たすようになる。前述したように、OMBは連邦政府全体の電子政府化を俯瞰しつつ予算による管理も行える組織としての役割を持っていた。

韓国でもアメリカと同様に、予算権を持った上で全省庁の電子政府化政策を総合的に随行できる組織として2000年に「電子政府特別委員会」が設置された。特別委員会は情報通信部、行政自治部、大統領秘書室政策秘書官などのクラスの政府委員7人、民間委員7人で構成され、委員長には行政学者でありITの専門家でもあったアン・ムンソク高麗大学教授が政府CIOとして任命される。

特別委員会が電子政府化において大きな権限を発揮できたのは、各省庁からの支援を得られたこと、政府予算処による予算の協力を得られていたこと、単年度予算としての縛りのない情報化促進基金を使えたこと、大統領への直接報告により特別委員会の政策推進を後押ししたこと、また、特別委員会が呈示した政策を韓国電算院によって実施させることができたことなどが挙げられる。そのため、特別委員会は2年間の活動に1422億ウォンの予算を投入し5兆7000億の費用の節減に成功したと評価された(韓国情報化振興院 2010)。

一方、推進本部やIT戦略本部はそのような役割を果たすことが出来なかった。予算編成権がないのはもちろん、IT戦略本部が決定する戦略、基本方針などはあくまで提言として扱われるだけで具体的な政策を行うのはあくまで各省庁であった。結局、日本においてOMBや特別委員会のような権限を持つ組織の登場は2013年の政府CIO法の改定にまで遅れてしまうのである。

6.6 本章の小括

本章では、日本の電子政府化関連の法案を中心に電子政府の特徴を探った。特徴を明らかにするに当たって、政治・経済・制度的類似性のある韓国を対象に法案の比較を行った。

その結果、日本の電子政府化法案は整理法であり基本的な規定だけを定めることによって、具体的に内容を定めてないことが分かった。日本の法案は、韓国の法案に比べると電子政府化を他の法案にゆだねていたため、より具体的な法案が必要となっていた。しかし、具体的な法案を進めるための組織が整っていなかったために、具体的な新たな政策や法案が、日本の電子政府が使いづらい形になってしまったと言える。

第7章 結論

7.1 本稿のまとめ

本稿は、日本の電子政府化政策を対象に、なぜ「電子政府が使いづらいのか」の分析を時間の変化を基に分析した。まず、第1章では、電子政府の定義から日本の現況を述べた。第2章では、今までの日本での議論を先行研究として検討し、それに対する研究方法として歴史的制度論、中でも制度進化について提示をした。そして、第3章では幅広い電子政府に関連する研究分野の中でも核心的な三つの学問を分野別に分類し説明した。

第4章から第6章は実際の分析を行った。まず、導入期として橋本政権の分析を行った。分析の結果、橋本政権ではアイデアと組織があったにもかかわらず、リーダーシップが発揮されず政策は進まなかった。続いての小渕政権では、橋本時代に比べて政策は進化し、小渕が設置した諮問会議を通じて議論が行える環境が整った。しかし、重要な議論であった情報の統合に関する議論はほとんど行われず、電子政府化に関するドクトリンも出ていなかったのが分かった。最後の森政権では、実際の電子政府化法案を韓国の法案と比較し、現在に至るまで相違の原因分析を行った。その結果、それ以前の議論が十分ではなかったため、法案によつての電子政府化の推進の規定が十分ではなかったことが分かった。

なぜ、これだけ日本では議論が進まないのか。その答えも歴史的制度論が提示している。ピアソンは、制度には変更が出来ないように既存の制度設計者によって仕組みがされていると説明する。例えば、90年代に普及したiモードに合わせて行政のホームページを作ってしまったせいでスマホに対応できない状況や、本人確認が必要という規定のために、必ず本人が行政機関に訪れなくてはならない仕組みなどが既存の制度設計者によって定められてロックインしてしまった状態になっている。この状態は、制度利用者(サービスの提供者・受給者両方とも)の無知による可能性を否定できない。一種の「事なかれ主義」的なニュアンスも含まれていると思われる。

そのため、日本では常に現状維持力が高い状態で保たれていると推定できる。それを基に、

第4章から第6章の各時期を制度進化のマトリックスによって分析してみよう。

<図表7-1 日本の電子政府化における制度進化論のマトリックス>

		制度変化の推進力	
		強い	弱い
拒否権・ 現状維持力	少ない	置換(Displacement) : 既存の制度から新制度に変更	転用(Conversion) : 違う目的に利用
	多い	堆積・併設(Layering) : <u>既存の制度+新しい制度</u>	漂流・放置(Drift) : 制度の有効性が変化

出典) Hacker (2004)、Mahoney・Thelen (2010)、今井(2015)を基に筆者修正

第4章の橋本時代をまず見てみよう。新しくアメリカから電子政府化という制度変化のアイデアは導入だけはされたが、政権が変わった事もあり、組織もリーダーにも推進力は弱くならざるを得なかった。また、橋本総理は電子政府化に関心はなく、省庁再編を目的とした行政改革に政治力を注いでいたため、政策には既存制度の強い現状維持力が働き「漂流・放置」された状態が続いたと言える。

一方、第5章の小渕時代になると、財政問題の解決のために様々な諮問会議で情報化・電子化に関する議論が行われる。また、政権後半には新世紀に向けて本格的に電子政府化を進めようとする動きもあった。しかしながら、その議論の中身を見ると議論は進んでいなかった上、総理の死亡による退陣にて、急激に推進力が衰えてしまう。そのため、前政権と同様に「漂流・放置」状態になったといえる。

第6章の森政権以降は、以前とは少し違う。制度を推進する側には、初期だけだったにして、首相のリーダーシップによる強い推進力があつた。その推進力によって法案化が進み、その中で電子政府化を進めるように規定するなど反対勢力が抵抗できないような法的基盤を作っ

た。しかしながら、それらの推進力は中川の失脚と法案成立による関心の低下から急激に弱まった。また、省庁再編以降でも電子政府化に関しては管轄とする組織(総務省や政府CIOなど)が省庁を統合する形で進められなかったため、既存の業務方式の経路依存性が根強く残ってしまう結果となったのである。

そのため、法案によって既存の制度を捨てるまでには至らなかった。紙やハンコがそのまま残り、一方で電子文書化も選択できるという状況が出来上がったのである。この状況は、間トリック上の「堆積・併設」の状況であると言える。すなわち、電子政府化の導入から重大局面といえるe-Japan戦略まで、電子政府化は完全に新しい制度へと置換できなかったのである。

重大局面であった初期のe-Japan戦略以降、電子政府化に特別に関心を持つリーダーも現れなかったため、この堆積・併設の状態は長らく続いてしまった。むしろ、現在ではその状態が経路依存によってロックインされた状態になっていると言っても過言ではないだろう。この堆積・併設状態が続いてしまったため、既存の制度と新たな制度の両方への予算が重なってしまう結果に繋がった。巨額の予算を投じながらも、使いやすい電子政府へと進化しなかった原因はそこにある。

最後に本稿の知見から、電子政府化に向けた提言を三つ行う。

まず、一つ目は電子政府化を進める組織とその管理者を決めるべきである。IT戦略本部は、省庁横断的な現状を乗り越える法的根拠がない。政府CIO法によって定められた政府CIOも、IT戦略本部における本部長(総理)の役割を代行に行っているに過ぎず、予算に対する権限や実用のため組織などを持たないためその限度は明らかである。この状況を打破するためにも、法的根拠を持った新しい組織を制度的に定め、そこに適材である人材を当てはめるべきであろう。

二つ目は、政治家の力が必要である。EAプロセスでも確認したが、結局電子政府化には法案や改革が伴うため、政治的領域でリーダーシップが必要となる。だが、日本では電子政府化を行うことを前提に政策活動を行う政治家が少ない。これは、電子政府自体が行政管理の領域

であるため、政治家にとっては支持率に繋がらない可能性が高い。そのハードルを乗り越えてリーダーシップを発揮する政治家が現れない限り、現在の状況を打破するのは難しいと思われる。

最後の三つ目は、組織、管理者、リーダーシップを十分に発揮できる政治の安定などによる長期的政策が必要である。本稿でも確認したとおり、電子政府化政策の変容は常に政権の変化と共にしてきたという側面がある。ピアソンも指摘するとおり、政策変更に対しコストが高くその利益が見えづらい場合、政治家は経路に依存する。また、大きな枠組みで同じ政策だとしても、政権が変わるとそのタイトルが変わり、新しい政策として行われてきた。その状況を打破するためには、政治的な安定と単年度予算ではない十分な予算のもとで5カ年計画などの長期的な政策推進を視野に入れた政策運用が必要である。

電子政府化は、国の業務を変える事で社会全体を変えることに繋がる。研究者としてはこれらの提言が社会を変える事を願うばかりである。

7.2 課題

最後に本稿の課題を述べる。

本稿は、日本の電子政府化の過程を時代的な流れにおいて研究している。その際、その時期に重要とされる分野に注目して研究を行った。しかしながら、第3章でも説明したとおり、電子政府化は総合的な分野であるため、一つの理由が電子政府の全てを決定することはできない。本稿はその一端の説明でしかないため、他の研究による補完が必要とされる。

また、本稿の対象期間は1994年から2002年までの時期であり、その後の時代の分析を行ってはいない。電子政府の制度進化は絶えず行われているはずだが、その内容が既存の不便さを解消するものであるのかは分からない。もしくは、新たな制度の登場が現在の電子政府化の使いづらさに影響を与えている可能性もある。それらの研究は新たな研究によって行うことにする。

参 考 文 献 一 覧

- 秋吉貴雄, 2007, 『公共政策の変容と政策科学-日米航空輸送産業における2つの規制改革』 有斐閣
- バンソッコ(방석호), 1996, 「アメリカ文書削減法案(Paper Reduction Act of 1995)の意味と分析」
『国家基幹電算網ジャーナル』3の2, 情報通信研究振興院, 1-16 [韓国語]
- ブローダック, C., 2001, 「情報・ガバナンス・持続可能な開発」岩崎正洋編『サイバーポリティクス—IT社会の政治学』 一藝社, 107-138
- Dunsire, A., 1973 *Administrative Doctrine and administrative Change*, Public Administration Bulletin, Vol.15
- 独立行政法人情報処理推進機構編, 2015, 『情報は誰のものか』 海文堂
- e-Gov, 2010, 「e-Gov電子申請システム利用者アンケート結果について」『e-Govアンケート』 http://www.e-gov.go.jp/enquite/questionnaire-summary_2009.html
- 榎並利博, 2010, 『共通番号(国民ID)のすべて』 東洋経済新報社
- Gore, A., 1991, *Infrastructure for the global village*, Scientific American.
- , 1993, *Reengineering Through information technology*, Office of the Vice President
- , 1997, “Access America Introduction,” *National Performance Review*
- 後藤玲子, 2006, 「電子行政戦略の政策評価:アウトカム目標とその達成プロセスに関する一考察」

『情報処理学会研究報告』 情報処理学会, 107-114

Grönlund, Å.・Horan, T.A., 2004 “Introduction e-Gov: History, Definitions, and Issues” *Communications of the Association for information systems*, Vol.15, 713-729

グールドナー, A.(岡本秀昭, 塩原勉訳編), 1965, 『産業における官僚制:組織過程と緊張の研究』 ダイヤモンド社

グォンギホオン(권기헌), 2003, 『電子政府と政府革新—モデル・パラダイム・争点』 コミュニケーションズブックス [韓国語]

—————, 2011, 『電子政府論』 パクヨンサ [韓国語]

行政改革会議, 1997, 「最終報告書」 <https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>

行政案全部(행정안전부), 2017, 『振り返る大韓民国電子政府物語り23選』 ヒューマンカルチャーアリラン [韓国語]

—————, 2017, 『電子政府50年 1967-2017』ヒューマンカルチャーアリラン [韓国語]

Hacker, JS., 2004, “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States,” *American Political Science Review*, 98(2), 243-260.

Hammer, M., 1990, “Reengineering Work: Don’t Automate, Obliterate,” *Harvard Business Review*, July-August 1990, 104-112

ハマー, M.・チャンピー J.(野中郁次郎監訳), 2002, 『リエンジニアリング革命—企業を根本から変える企業革新』日経ビジネス人文庫)

Hood, C., Jackson, M., 1991, *Administrative Argument*, Dartmouth Publishing Company Limited., 1991

河昇彬, 2017, 「初期電子政府化政策の研究:日韓の「政策アイデア学習」の比較」『六甲台論集法学政治学篇』64(1), 神戸大学大学院法学研究会, 1-17

早野透, 2001, 「小渕政権発足から自自連立へ」内田健三他, 『この政治空白の時代』木鐸社, 206-224

本田正美, 2014, 「政府における電子化とプラットフォームとしての政府の実現可能性」『情報処理学会研究報告』130(7), 1-4

今井真士, 2015, 「比較政治学における歴史的制度論・比較歴史分析の着想の発展」『文教大学国際学部紀要』26(1), 17-32

自治体国際化協会, 2010, 『日本と韓国にみる電子自治体の推進』

ジョンチュンシク(정충식), 2003, 「韓国とアメリカの電子政府法の比較分析」『社会科学研究』第20集2号, 112-150 [韓国語]

———, 2012, 『電子政府論』3版, ソウル経済経営 [韓国語]

自由民主党行政改革推進本部, 1996, 「橋本行革の基本方向について」

韓国情報化振興院, 2010, 『電子政府白書』 [韓国語]

———, 2016, 『2015 電子政府サービス利用実態調査結果報告書』行政自治部 [韓国語]

経済団体連合会, 1999, 「デジタル・ニューディール構想推進のための5ヶ年計画に関する提言」

経済戦略会議，1999，「日本経済再生への戦略」

経済産業省，2005，「EA策定ガイドラインVer.1.1」『ITアソシエイト協議会報告書』

キムドンウク(김동옥)，2003，「国家社会情報化推進体系の変化」『情報化政策セミナー』ソウル
行政学会，76-98 [韓国語]

キムソンテ(김성태)，2013，『スマート社会の情報政策と電子政府』ボムンサ [韓国語]

キムイルファン・キムミンホ(김일환・김민호)，2007「行政情報資源管理法制定の研究」行政自治
部 [韓国語]

古賀崇，2000，「アメリカ連邦政府における情報資源管理政策の変遷-書類作成軽減の手段から
電子政府の基盤へ」『レコード・マネジメント』40巻，記録管理学会，9-16

高度情報通信社会推進本部，1994，「行政情報推進基本計画」

———，1995，「高度情報通信社会に向けた基本方針」

———，1997，「行政情報化推進基本計画」改訂版

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部，2010，「新たな情報通信技術戦略の骨子(案)」 ht
[tps://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/juuten/dai3/siryou3.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/juuten/dai3/siryou3.pdf)

国際大学グローバル・コミュニケーションセンター，2012，『諸外国における国民 ID 制度の現状
等に関する調査研究報告書』国際大学

イミョンソク(이명석)，2001，「新自由主義、新公共管理論、そして行政改革」『社会科学』40巻1号，
成均館大学付設社会科学研究所，1-46 [韓国語]

イサンフン(이상훈)，2003，『日本の政治過程－国際化時代の行政改革』ボゴサ [韓国語]

イサンユン(이상윤), 2015, 『プラットフォーム電子政府論』 ノブンセ [韓国語]

イヨンボム(이영범), 2012, 「電子政府制度の導入」『経済発展経験 モジュール化事業』 KSP
[韓国語]

Mahoney, J.・Thelen, K. eds., 2010, *A Theory of Gradual Institutional Change*, Cambridge
University Press, 1-10

マートン, R.K.(森東吾、森好夫、金沢実、中島竜太郎訳), 1961, 『社会理論と社会構造』 みす
ず書房

M.ウェーバー(阿閉吉男・脇圭平訳), 1987, 『官僚制』 恒星社厚生閣

牧原出, 2009, 『行政改革と調整のシステム』 東京大学出版会

真淵勝, 2009, 『行政学』有斐閣

松藤保孝, 2008, 「我が国の地方自治の成立・発展 第5期 戦後地方自治制度の創設期(1946
-1951)」『我が国の地方自治の成立・発展』 比較地方自治研究センター, 1-27

森喜郎, 2013, 『私の履歴書』 日本経済新聞出版社

森田勝弘, 2014, 「日本の電子政府政策の方法論に係る課題」『2014年秋季全国研究発表大会
要旨集』 経営情報学会, 65-68

向殿政男, 1989, 「情報・通信革命とその未来」 加藤博久・富田信男編, 『情報と社会変動』北樹
出版, 13-48

ミョンスンファン(명승환), 2012, 『スマート電子政府論』 ユルゴッ [韓国語]

ニューメディア開発協会, 2002, 「北米における電子政府の実態・推進体制に関する調査」『オン

西尾勝, 2001, 『行政学』新版, 有斐閣

日刊工業新聞特別取材班, 1999, 『経済戦略会議報告-樋口レポート』 日刊工業新聞社

日本経済団体連合会, 1999, 「わが国官庁統計の課題と今後の進むべき方向」

OECD, 2003, “The e-Government Imperative,” *OECD e-Government Studies*, OECD publishing

———, 2005, *e-Government for Better Government*, OECD publishing

———, 2009, *Rethinking e-Government Services*, OECD publishing

OECD編(山本哲三訳), 2008, 『世界の行政簡素化政策—レッドテープを切れ』日本経済評論社

オグアンソク(오관석), 2010, 『電子政府とu-パラダイム』 ジンハンM&B [韓国語]

岡崎俊一, 2002, 「電子政府プロジェクトの概要と課題」多賀谷一照編, 『電子政府・電子自治体』
第一法規

岡本哲和, 1998, 「日本における情報管理政策—現状と議題」『日本公共政策学会年報1998』1
号, 日本公共政策学会, 1-28

———, 2003, 『アメリカ連邦政府における情報資源管理政策』 関西大学出版部

———, 2006, 「政策過程」 森本哲郎編著, 『現代日本の政治と政策』法律文化社、173-2
01

———, 2006, 「情報と政治」 森本哲郎編著, 『現代日本の政治と政策』法律文化社、229-
254

- 奥村裕一，2009，「米国にみる「パフォーマンス重視型電子政府」と日本への示唆」『2009年春季研究発表大会』経営情報学会，1-4
- 奥村裕一・城山英明，2008，「行政における業務改革とIT」城山英明編，『科学技術のポリティクス』東京大学出版会，153-187
- 大森彌・石川一三夫編著，2000，『地方分権改革』法律文化社
- 大西裕，1999，「行政の効率化-韓国住民登録制度の変遷」『アジア研ワールドトレンド6号』日本貿易振興機構，6-9
- ，2005，『韓国経済の政治分析 大統領の政策選択』有斐閣
- ，2018，「行政中枢増大の日韓比較-大統領制の制度化の議論より」日本行政学会編，『年報行政研究』53，63-95
- 大西裕・建林正彦，1998，「省庁再編の日韓比較研究」『レヴアイアサン』23，126-150
- 大住荘四郎，2002，『パブリック・マネジメント』日本評論社
- ピアソン，P.(粕谷裕子監訳)，2010，『ポリティクス・イン・タイム』勁草書房
- Streeck, W.・Thelen, K. eds., 2005, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press.
- Slater, D. & Simmons, E., 2010, “Informative Regress Critical Antecedents in Comparative Politics,” *Comparative Political Studies*, 43 (7), 886-917
- 佐藤俊樹，2010，『社会は情報化の夢を見る』河出文庫
- ソウル市立大学 電子政府研究所，2004，『電子政府 bibliography.2004』ソウル市 [韓国語]

島田達巳， 2014，「電子政府・自治体の日韓における比較研究」『日本情報経営学会誌』 34巻4号， 116-129

新川敏光・大西裕・大矢根聡・田村哲樹， 2017，『政治学』 有斐閣

白井均・城野敬子・石井恭子， 2000，『電子政府ーデジタルガバメント』 東洋経済新報社

城山英明， 2008，「技術変化と政策革新」 城山英明・大串和雄編著，『政策革新の理論』 東京大学出版会， 67-90

曾我謙悟， 2013，『行政学』 有斐閣アルマ

曾我謙悟・待鳥聡史， 2007 『日本の地方政治-二元代表制政府の政策選択』 名古屋大学出版会

ソンヒジュン， 2004，「電子政府組織とガバナンス」『情報科学誌』11， 韓国情報科学会， 13-20
[韓国語]

—————， 2008，「情報化政策の歴史的省察と今後の課題」『韓国地域情報化学会誌』韓国地域情報化学会， 1-15 [韓国語]

総務省， 2002，「高度情報通信ネットワーク社会の実現」『情報通信白書』平成14年度版， 220-221

—————， 2010，「国家戦略の推進」『情報通信白書』平成23年度版， 260-272

—————， 2012，「ICT 基盤・サービスの高度化に伴う利用者意識の変化等に関する調査研究」
情報通信国際戦略局情報通信経済室

—————， 2013，「電子行政とオープンデータ」『情報通信白書』 平成25年度版， 180-194

Toffler, A., 1980, *The Third Wave*, Bantam Books

高橋洋, 2008, 「総理主導の政治における諮問機関の役割-IT戦略会議を事例に」『公共政策研究』8、公共政策学会、99-111

———, 2009, 『イノベーションと政治学 情報通信革命＜日本の遅れ＞の政治過程』勁草書房

竹中治堅, 2006, 『首相支配－日本政治の変貌』中公新書

竹中平蔵, 1999 『経世済民「経済戦略会議」の180日』ダイヤモンド社

田辺智子, 2003, 「米国90年代の行政改革」『レファレンス』635号, 国立国会図書館, 17-46.

辻清明, 1961, 「行政管理に関する大統領委員会の改革案」『行政研究叢書』No.4, 日本行政学会, 19-44

上村進・高橋邦明・土肥亮一, 2012, 『e-ガバメント論－従来型電子政府・電子自治体はなぜ進まないのか』三恵社

宇賀克也監, 2002, 『行政サービス・手続きの電子化』地球科学研究会

UNDPEPA, 2001, *Benchmarking E-government: A Global Perspective*

UNDESA, 2003, *World Public Sector Report: E-Government at the Crossroads*

———, 2004, *United Nations Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity*

———, 2005, *United Nations Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion*

———, 2014, *UN E-Government Survey 2014:E-Government for the Future We Want*

———, 2016, *United Nation E-Government Survey 2016*

Woodward, J., 1965, *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford University Press

米丸恒治, 2005, 「行政手続のオンライン化とその課題」『神戸法学雑誌』54(4), 65-120

廉宗淳, 2009, 『電子政府・電子自治体への戦略』時事通信社

———, 2014, 「ビジネスプロセスリエンジニアリングによる地方自治体業務の高効率化に関する研究」佐賀大学、博士論文

ヨムジェホ(염재호), 2009, 「韓日行政改革の比較研究」『政府学研究』第15巻2号, 高麗大学政府学研究所, 71-106 [韓国語]