

③ 電子自治体

■佐倉康之

1 はじめに

インターネットの爆発的な普及に代表されるように、情報通信分野の技術が急速に進んでいる。我が国では、情報通信技術の活用により世界的規模で生じている急激かつ大幅な社会経済構造の変化に適確に対応するため、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）が平成13年1月に施行された。このIT基本法に基づき、内閣総理大臣を本部長とする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）が設置され、第1回会議において、5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す「e-Japan戦略」が決定された。この戦略には、4つの重点施策分野があり、その一つが「電子政府の実現」である。その内容は、「2003年までに、行政（国・地方公共団体）内部の電子化、官民接点のオンライン化、行政情報のインターネット公開・利用促進、地方公共団体の取組み支援等を推進し、電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現し、幅広い国民・事業者のIT化を促す」となっており、地方自治体もITを道具として活用し、市民サービスの向上、簡素で効率的な行政を運営することが要請されている。

本稿においては、まず、電子自治体のニーズを概観し、次に各府省でアクション・プラン等が策定されている「電子申請・届出」、「個人認証」などについての説明を行い、その後「電子自治体」について言及するという構成としている。

なお、本稿における記述は、あくまで筆者の個人的見解に基づくものであり、横浜市の公式見解を示していない点につき、あらかじめお断りしておく。

2 インターネット等を利用した市民ニーズ

政府は、電子政府・電子自治体実現に向けて、様々な取り組みを行っているが、これらを利用する国民は、電子政府・電子自治体についてどのようなニーズがあるのであるか。総務省が平成13年1月にインターネット利用者を対象者に実施した「電子政府に関する意識調査」では、「国の電子政府」・「電子自治体」への期待としては、「手続や予約等が自宅や職場から何時でもできて便利になる」74・8%と、他の項目と比較して突出しており、ついで「情報化時代に対応して政府や自治体で効率化が進む」が45・1%となっ

ている。

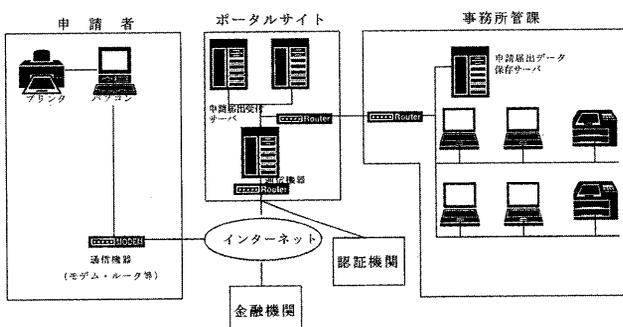
また、電子自治体で必要な各種申請・届出等の内容として、「住民票や印鑑登録等各種証明書の発行」が93・5%と、ほとんどの回答者が区役所等で交付している証明書をインターネットを利用して申請したいと思っている。

ついで「出生や転出入等」が69・6%、「各種施設利用」が67・3%、「図書検索・貸出」が66・3%、「粗大ゴミ等」が63・2%と日常生活に必要な行政サービスをインターネットを利用して申請・届出ができるよう期待している。

一方、国の電子政府で必要なサービスでは、「行政や政治に参加しやすくなる」が20・8%、「法令や施策の情報が自由に取れ出して行政や政治への理解が進む」が16・9%と低い比率になっているが、「重要な施策の賛否を問う国民投票」が63・2%、「法令や制度に関する詳細なデータベース提供」が61・8%、「審議会や委員会等への意見具申」が41・2%と比較的高率となっており、国民の直接的な国政への参加期待がうかがえる。このように、「手続や予約等が自宅や職場から何時でもできて便利になる」への期待感、地方自治体における各種サービスの電子

- 1 はじめに
- 2 インターネット等を利用した市民ニーズ
- 3 IT活用による行政事務の簡素効率化
- 4 電子申請・届出
- 5 個人認証
- 6 電子自治体
- 7 おわりに

図一 電子申請・届出のイメージ



- ① 申請者は、申請・届出のポータルサイトにアクセスし、希望の手続きを選択する。
- ② 申請者は、表示された画面に必要事項を入力し、必要に応じて電子署名を添付し、送信する。なお、手数料が必要な場合は、電子決済で納付する。
- ③ 受付センターでは、申請書の受信処理（タイムスタンプ、電子署名の確認、納付確認、形式審査等）を行った後、申請書を保管するとともに、事務所管課へ転送する。
- ④ 事務所管課は、申請内容を審査し、結果を申請者に返信する。紙ベースの証明書等の場合には、郵送等で申請者に返信する。

化を進める取組が必要ということを表している。

また、「国民投票」や「審議会への意見具申」への期待感は政策や施策の決定過程に参加したいと考えられ、現在の間接民主主義を補完するために直接市民が関与できる仕組みが必要と考えられる。

3 I-T活用による行政事務の簡素効率化

電子自治体構築の目的の一つである行政事務の簡素効率化について、企業を参考に平成13年4月に内閣府経済社会総合研究所が公表した「I-Tがもたらす企業経営改革」では、調査対象の91・7%の企業が「業務のスピードアップ」を、48・2%の企業が「人件費の削減」をI-T投資の効果として挙げている。

また、今後のI-T投資の対象業務としては、64・1%の企業が「調達」を、56・0%の企業が「経営企画」を挙げっており、目的としては、「組織の効率化等組織改革」や「調達コストの削減」を挙げており、企業収益力強化など経営戦略上の積極的な目的でI-T投資を行おうとしている。

行政においても、I-Tを活用し今まで以上に、「組織の効率化等組織改革」や「調達コストの削減」を図り、行政事務の簡素効率化に務める必要がある。

4 電子申請・届出

電子申請・届出とは、これまで紙で行われ

てきた、民間から政府・地方自治体、政府・地方自治体から民間への行政手続（民間と行政機関との間で行われる申請・届出および結果通知等の手続）をインターネット等を利用して電子化することで、電子申請・届出により、行政手続に関わる申請者負担の軽減や、行政サービスの質的向上を図るとともに簡素で効率的な行政を運営することを目的とするものである。

これにより、申請者は区役所等の申請窓口を足を運ばなくても、いつでもどこでも、時間や場所の制約を受けずに手続きができることになる。（図—1）

現在、総務省が電子申請・届出汎用システムの仕様を検討しており、平成13年3月に概要が発表され、秋には第1版の仕様が公表される予定になっている。この汎用システムは、各手続き毎にシステムを構築する無駄を省き、各手続の共通的な機能を有するものであり、所管課では申請・届出書のフォーマットや形式審査など、各手続き固有の部分のみ作り込むことになると思われる。（図—2）

また、外務省及び環境省（注）を除く各府省は、「eJapan重点計画」に基づき、各個別手続のオンライン化実施時期の前倒し、簡素化等手続そのものの抜本的見直し及び事務処理の電子化という観点から、既存の申請・届出等手続の電子化推進アクション・プランを見直し、新たなアクション・プランを策定した。

新アクション・プランでは、国の扱う手続きだけでなく、地方自治体が扱う法定受託事務及び自治事務に関して、法令改正内容や標

準仕様の提示等オンライン化のための要領等を提示する時期が示されている。

これによると、地方自治法第2条第9項第1号法定受託事務では、オンライン化対象手続き1542件のうち、平成14年度までに974件、平成15年度まで1462件の実施方策等を提示することになっている。

また、同法第2条第9項第2号法定受託事務及び同第8項自治事務では、オンライン化対象手続き3610件のうち、平成14年度までに2081件、平成15年度まで3452件の実施方策等を提示することになっている。

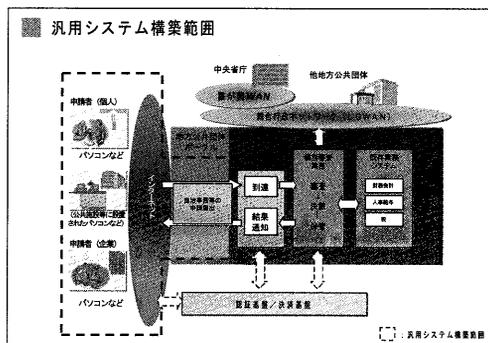
5 個人認証

インターネットを代表するオープンなネットワークは、セキュリティが脆弱であり、ネットワークを流れるデータは暗号化されていない限り、丸見え状態であると同時にデータを途中で改ざんすることも非常に容易なことでもある。また、ある人物の名をかたつても、本人が否か確認する手段もない。

このようなネットワークを介して申請・届出手続きを提供するためには、申請者本人が申請者の意志で手続きを行おうとしているのか確認する、いわゆる「本人確認」と、申請内容のネットワーク上での改ざんの有無を確認する、いわゆる「原本性保証」を確保しなければならぬ。確保できなければ、第三者が他人に成りすまし、様々な行政手続を行い、財産や権利を奪うことも可能となり、行政や制度そのものの信頼性が失われる。

このようなことを未然に防ぐため、電子的

図—2 自治事務等に係る汎用システムの基本仕様の概要



（注）筆者、執筆時点

な印鑑登録証明制度と言わなければならない。個人認証を用いて本人確認と原本性保証を確保するものである。

個人認証では公開鍵暗号方式を用い、この方式は二つの鍵があり、一つの鍵（秘密鍵）で暗号化したものはもう一方の鍵（公開鍵）で復号化し、公開鍵で暗号化したものは秘密鍵で復号化できる特徴を持つ。この方式で、文書の交換を行うと図-3 のようになる。

しかし、この方法だけでは、送信者が本当に本人なのか分からないため、第三者が成りすますことが可能となってしまうという大きな問題が発生する。このような事態を避けるため、間違いなく公開鍵は本人ものであることを公平で信頼のおける第三者が証明する機関、いわゆる「認証機関」が必要になる。

（図-4）

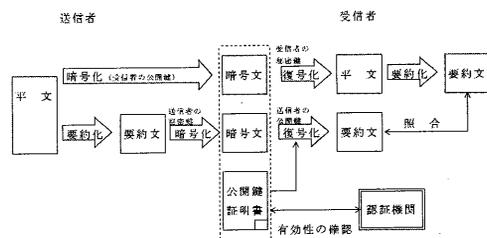
現在、公的個人認証サービスの実施に向けた技術的・制度的な課題等について検討するため、「地方公共団体による公的個人認証サービスのあり方検討委員会」が5月に設置され、8月に「中間とりまとめ」が公表された。この「中間とりまとめ」では、公開鍵の登録に際し、当該申請者が本人であるか確認する機関は、住民に身近な行政機関であり、住民基本台帳等に基づく厳格な本人確認を行える市町村が不可欠であるとしている。

また、公開鍵証明書の発行と公開鍵証明書の失効情報管理は、運営経費等の経済性や均質で信頼性の高いサービスを全国的に確保する観点から、都道府県による運営を検討するとしている。（図-5）

6 電子自治体

電子自治体とは、「既存の紙ベースで行われている行政を電子的に行えるようにするもの」であり、先に述べた「電子申請・届出」

図-3 文書交換のイメージ



- 送信者は、平文を受信者の公開鍵で暗号化。
- 送信者は、平文を一方的関数（ハッシュ関数）で要約化。
- 送信者は、②で要約したものを送信者の秘密鍵で暗号化。
- 送信者は、①、③で作成した暗号文と公開鍵証明を送信。
- 受信者は、送付された公開鍵証明書の有効性を認証機関に確認。
- 受信者は、④で有効性が確認されたら、③の暗号文を送信者の秘密鍵で復号化。
- 受信者は、①の暗号文を受信者の私鍵で復号化。
- 受信者は、⑦で復号化したものを一方的関数（ハッシュ関数）で要約化し、⑧で復号化したものと比較。

図-4 公的個人認証サービスの流れ

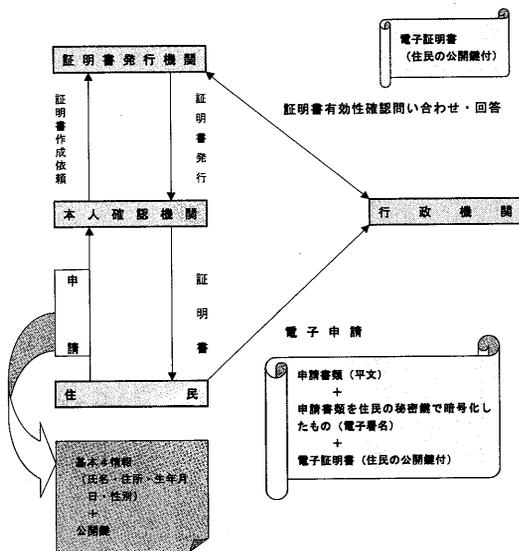
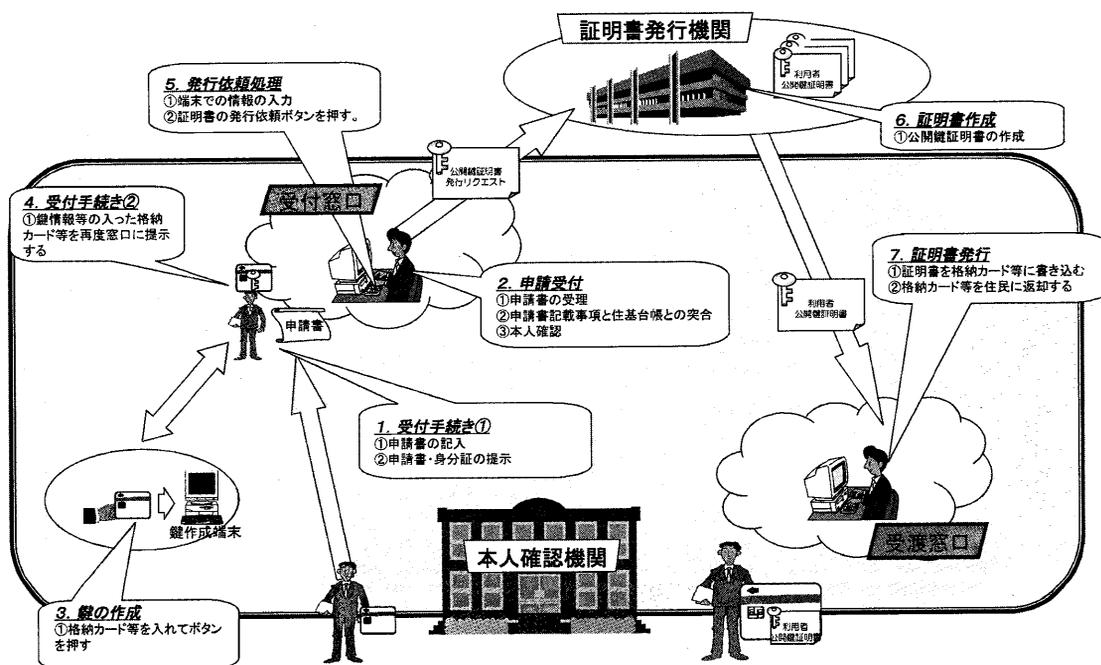


図-5 公的個人認証サービス制度における証明書発行手続 概要イメージ



証明書発行申請を行い本人確認機関（市役所等）へ行く

「個人認証」以外にも、次のように様々なものがある。

・電子調達

「電子調達」とは、現行の業者登録や調達業務（入札公告、入札仕様書のダウンロード、入札、開札結果の通知・公開等）をインターネット等のネットワークを通じて行うものである。

この電子調達のメリットは、入札情報や落札情報がインターネットで提供され、情報を容易に入手でき、企業の入札機会（ビジネスチャンス）が拡大し、より多くの企業が入札に参加できるため、企業間の競争性が発揮され、落札価格の低下が期待される。また、企業も、市役所・区役所及び事務所・事業所に足を運ぶことなく、入札に参加できるため営業コストが軽減できる。

・電子決済

「電子決済」とは、手数料を必要とする申請・届出をインターネットで行う際に、マルチペイメントネットワーク、インターネットなどで手数料を申請・届出と同時に徴収するものであり、電子申請・届出を実現するためには利用者負担の軽減及び徴収事務の効率化を図るために必需である。

・行政事務の電子化

「行政事務の電子化」とは、庶務、労務、経理事務などの紙ベースで行われているものを電子的に行い、「電子決済」により文書管理を行うものであり、日々行われている内部事務に関する電子化である。

しかし、これらを導入すれば、電子自治体が構築されるのであろうか。電子自治体とは、

電子申請・届出などを電子化することだけが目的ではないため、システムを導入したからと言って、電子自治体が構築されるものではない。

各課で行われている庶務・経理等の内部事務を改善しない限り、電子自治体は実現しないと思っている。内部事務は、直接市民にサービスを提供しているわけではなく、市民から見れば無駄なコストである。市民は、自分たちに享受されるサービスの向上を求めているのであって、内部事務は、できる限り0に近づけて欲しいと思っているのである。

このためには、電子自治体構築の目的である市民サービスの向上及び簡素で効率的な行政運営ができて初めて電子自治体が構築されるものであり、電子申請・届出などのシステムが稼働するとともに、サービスを提供するうえで必要最低限、無駄のない執行体制となっていないなければならないのである。

特に、ITは、時間と場所の制約を無くす道具であるから、これを活用することにより、複数の箇所で行うような審査、台帳入力、集計等行っている事務は、1箇所に統合・集約することも、逆に1箇所で集中的に行われている事務を各課に分散することも可能になる。

また、今までのように大量反復事務をコンピュータに置き換えるだけでなく、同じサービスであれば最低限のコストで、同じコストであれば最大限のサービスを提供するという「市民満足度の向上」を意識しなければならぬ。

さらに、個々の事務のサービスの向上だけ

ではなく、申請者の負担を軽減するためにできる限り、一つの窓口で一連の手続きができる「ワンストップ・サービス」を実現するようにならなければならない。

即ち、ITを活用するためには、既存の体制にとらわれずに体制そのものを根本から見直すことが重要であり、組織や業務プロセスの改革無くしてはあり得ないのである。

7 おわりに

電子市役所は構築するのが目的ではなく、行政の電子化は手段である。目的は市民サービスの向上、簡素で効率的な行政運営を行うことであり、目的と手段が倒錯してはならない。このためには、まず最初に、「どのレベルまで市民サービスの質を向上させるのか」、「必要最低限の体制とは何か」、「業務プロセスの改善の余地はないか」、「ITを活用することにより集中化、分散化を図れないか」、「事務コストをいくらにするのか」などを検討・吟味したうえで初めて、あるべき姿の電子市役所像が描かれるのである。しかし、業務所管課、特に業務全体をとりまとめる課が「やる余地はない」と言っただけ、あるべき姿さえも描けなくなってしまうのも事実である。意識改革は人間の性格を変えるのが難しいのと同じように、一朝一夕には実現できないことも覚悟しておかなければならないが、このようなことがないよう、少なくとも全体のフレームについてトップダウンで進めることが成功の鍵となる。

（総務局事務管理部情報化推進課担当係長）