調査研究論文

シリーズ「電子政府を支える情報通信基盤技術」第１回

行政のスリム化・効率化と電子政府

中央大学経済学部教授　　谷口　洋志

シリーズ「電子政府を支える情報通信基盤技術」連載開始にあたって

「インターネット基本戦略のあり方に関する研究会」　座長　浦山重郎

情報技術（IT）の発展の速度を測る尺度としてよく「ドッグ・イヤー」という言葉が使われてきたが、最近は数ヶ月という短期間内でさえ劇的な変化が起こることは関係者の体験としてよく知るところである。

しかし別の角度からみると、経済の景気循環論と同様に、ITの発展にも短期、中期、長期の循環があり、最近の現象はこの短期の“ITサイクル”の比重が相対的に増大しているに過ぎない。

郵政研究所でインターネットの基盤技術、特にサイバー・ネットワークのあり方に焦点を当てた、「インターネット基本戦略に関する研究会」が発足したのは1998年の事である。丁度IT、特にインターネットの発展時期に研究会が発足したところからインターネットのネットワークアーキテクチャの解明、電子商取引とインターネットの機能を始め、電子商取引と情報システムに到るまで、アーキテクチャーの各層においての検討を進めてきたが、この１年間は「グローバルなサイバー・ネットワークの発展と情報通信政策」について電子政府の問題も含め、討議を重ねてきた。

今回郵政研究所通信経済研究部及び研究交流課のご厚意により、３年間に渡った私共の研究会の成果をもとに、郵政研究所月報での特集を企画して頂けることとなった。貴重な紙面を頂いて１年弱の長きに渡る連載となるが、この間読者の皆様より忌憚のないご叱咤とご助言を頂ければ研究会一同これに勝る喜びはない。

発表と執筆者の構成については、長期にわたるので若干の変更はあり得るかとも思うが、全部で10回の連載として頂いた。なお最初第１回の掲載については、研究交流課と通信経済研究部のご厚意により、調査研究論文の枠を頂いての掲載となった。

記

１．テーマについて

電子政府の議論の中で、その裏づけとなる情報通信ネットワーク基盤技術に関し検討す

べき課題について「インターネット基本戦略に関する研究会」の議論の成果を基に研究会の参加者が各々専門家の立場から論ずる。

2．執筆陣について（アイウエオ順）

浅見　徹　　㈱KDDI研究所所長
浦山重郎　　麗澤大学国際経済学部教授
小林　勉　　NTT－AT㈱　グローバルインテグレーション推進室長
菰田文男　　埼玉大学経済学部教授
阪田史郎　　日本電気㈱　インターネット研究所所長
菅原研次　　千葉工業大学　工学部教授
谷口洋志　　中央大学経済学部教授
中野博隆　　㈱NTTドコモ　マルチメディア研究所所長
村上仁己　　KDDI㈱　取締役研究開発本部長
村松　晃　　㈱日立製作所MMCソリューションセンター長
吉田　眞　　NTT－AT㈱　取締役ネットワークソリューション事業本部長

3．　執筆時期と内容

1月号	行政のスリム化・効率化と電子政府	谷口　洋志
2月号	ネットワークとハブシステム（その1）	村上　仁己
3月号	ネットワークとハブシステム（その2）	村上　仁己
4月号	情報ネットワーク・システムの分散化	吉田　眞・小林　勉
5月号	電子政府を支えるミドルウエア	阪田　史郎
6月号	電子政府と無線通信	中野　博隆
7月号	電子政府とデータベースの役割	菰田　文男・菅原　研次
8月号	電子政府とユビキタスカード	村松　晃
9月号	IDCのアーキテクチャーと電子政府	浅見　徹
10月号	IDCと電子政府	浦山　重郎

研究会ではグローバル環境における我が国の情報ネットワークのあり方、ひいては我が国の情報通信政策がいかにあるべきかを念頭に置きつつ進めてきたが、ともすれば一般にわかりにくい専門家の議論を歴代の通信経済研究部長、特に勝野成治氏、濱俊之氏、杉山博史氏、西川泰久氏及び宮崎順一郎氏の貴重なご示唆により改訂し、また国家行政の視点から様々なご指導を頂いた。さらに研究官として、宮沢浩氏、葛西義昭氏、島田博也氏及び土谷純二氏には研究、事務処理両面において様々なサポートを頂いた。ここに紙面をお借りして深く御礼申し上げる次第である。

平成13年12月　　吉祥寺にて

はじめに―電子政府推進の今日的意義

2001年１月22日に発表された政府のe-Japan戦略では、４つの重点政策分野の１つとして、「電子政府の実現」が掲げられた。電子政府の推進は、行政のスリム化・効率化に貢献するだけでなく、従来の政治的意思決定メカニズムを変え、透明性とアカウンタビリティを高めることにも貢献する。さらに電子政府は、行政の「簡素・透明・効率」を追求することで、歳出抑制と経費再配分を実現し財政赤字を削減することにも寄与しうる。

行政の効率化には２つの面がある。行政機構自体の効率化と行政サービス提供における効率化である。本章では、最近の大規模ITプロジェクトに関するOECDの分析、1990年代後半におけるB2Cビジネス、同時期に開始された全国での政策評価の動きの３つを取り上げ、電子政府を通じた行政サービス提供の効率化について若干の提言を行う。

具体的には以下の点を教訓として導いている。

１）ITの導入とか電子政府の実現が目的ではなく、国民や住民の満足度を向上させることが目的である。ITの導入や電子政府の実現は、手段であって目的ではない。

２）国民・住民の参画のもとで、数値目標を利用した政策評価によって、電子政府の目指すところとその進捗度をチェックすべきである。

３）電子政府サービスの利用者をリピーターとするには、アクセス手段が簡単で操作しやすいとか、サービスがわかりやすく便利であるとか、コミュニケーションの場（バーチャル・コミュニティ）を提供するといったことが必要である。

４）電子政府を実現する過程で、セキュリティ確保やアウトソーシング企業との連携などについて一定の知識を持った人材を政府内に確保することが不可欠である。

５）ITプロジェクトや電子政府の実現は、技術的問題というより経営問題であるという認識のもとで推進すべきである。

６）電子政府の実現は、長期的目標として取り組むべきである。

７）電子政府の経済的インパクトに注意して慎重に進めること。民間の適応力を見ながらの双方向的な電子政府を目指すべきである。

１　日本経済と政府が直面する問題

⑴　生産・物価・雇用の現状

1990年代の日本経済は、1980年代とは対照的に、生産の伸びが低い反面、物価がかなり安定した。こうした傾向は、とりわけ1990年代後半以降に顕著となっている。これに対し、米国経済は、1990年代を通じて経済成長が進展し、物価も比較的安定した。とりわけ1990年代後半には高い経済成長を達成し、ニューエコノミーが到来したといった議論が流行した。

日米の生産・物価動向：1980～2000年

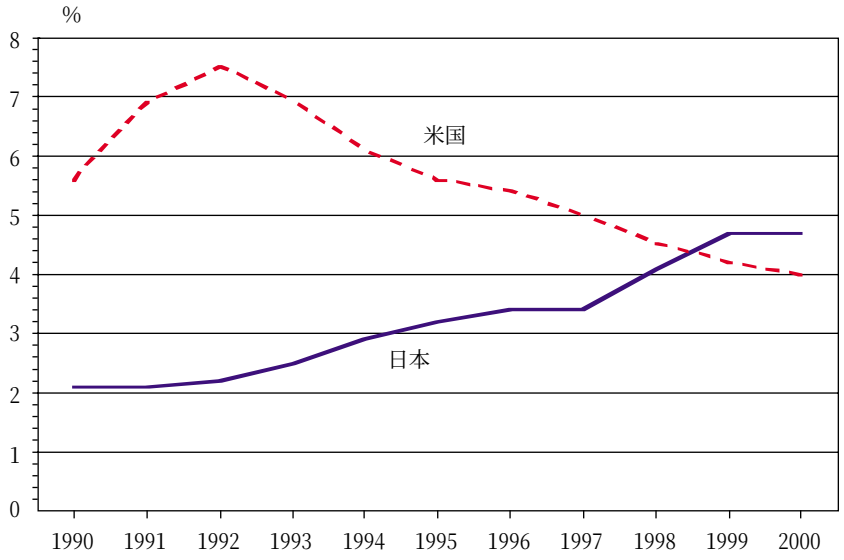
摘要	GDP（国内総生産）の変化率		CPI（消費者物価指数）の変化率	
	日　本	米　国	日　本	米　国
1980→1990	49.4％	36.9％	21.6％	51.7％
1990→2000	14.4％	38.9％	1.3％	23.6％
1990→1995	7.2％	12.5％	5.0％	13.4％
1995→2000	6.7％	23.5％	－3.6％	9.1％

（注）10年間または５年間の各指数の変化率。2000年の数値は予測。
（出所）日本は経済社会総合研究所、米国は商務省経済分析局・労働省労働統計局の資料。

雇用状況をみると、日米間の違いがもっと明白になる。日本の失業率は、1990年の2.1％から2000年の4.7％へと大きく上昇した。高い失業率は2001年にはいってからも続き、2000年10月には5.4％を記録している。これに対し、米国の失業率は、1990年の5.6％から1992年の7.5％へと上昇したあと一貫して低下し、2000年には4.0％を記録した。これは1960年代後半の３％台の水準に匹敵する。ただし、2000年3月以降、インターネット関連株の大幅下落傾向が明白になるにつれ、IT景気が一転してIT不況の様相を呈し、2001年にはいってから雇用状況が悪化した。失業率の上昇基調のもと、2001年10月には5.4％にまで上昇している。

このように、近年の日本経済は、生産・雇用の停滞と物価の下落というデフレ経済として特徴づけられる。最近まで絶好調であった米国経済と比べると、日本経済の停滞ぶりが明白である。日本経済の現在の課題は、デフレ経済を脱し、インフレなき成長という持続的成長を達成することである。

日米の失業動向：1990～2000年



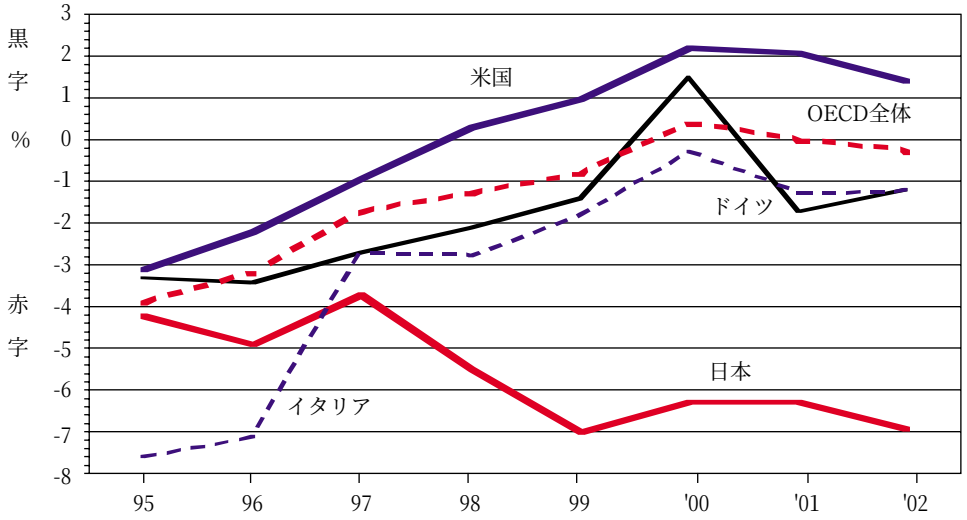
（出所）日本は総務省統計局、米国は労働省労働統計局の資料。

(2) 財政赤字と累積債務の現状

(a) 国・地方の財政状況

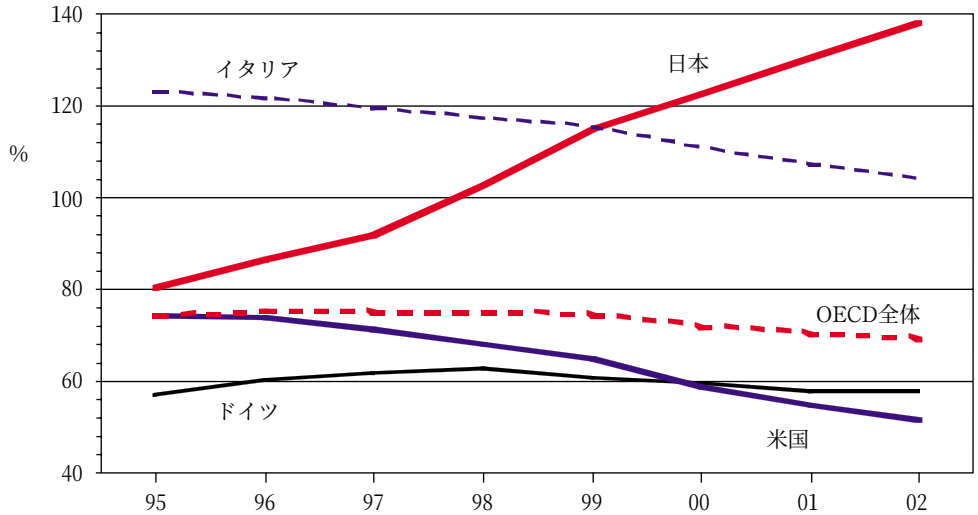
デフレ経済の特徴を持つ日本経済では、政府の財政赤字や累積債務が拡大基調にある。主要国が財政赤字を縮小させる中で、日本だけが財政赤字を拡大させている。米国は、最近までの好景気で税収が増大して財政が黒字化した。EUでは、1999年1月からのユーロ導入と経済通貨同盟への参加条件として、国・地方の財政赤字を対GDP比3%以下とし、政府の債務残高を対GDP比60%以下とすることが設定された。そこでEU各国は、財政赤字の縮小と累積債務残高の削減に努め、イタリアを除く主要国がこの基準を達成した。財政赤字が異常な高水準にあったイタリアでも、財政赤字3%基準を達成し、100%を越す政府債務残高の対GDP比も低下傾向にある。これら欧米主要国と比べて、日本の財政状況の悪化が突出している。

一般政府財政収支の対GDP比（SNAベース）



（注）2001年と2002年は推定。
（出所）OECD, *Economic Outlook, No.69, july 2001, p.258, Annex Table 30.*

一般政府債務残高の対GDP比（SNAベース）

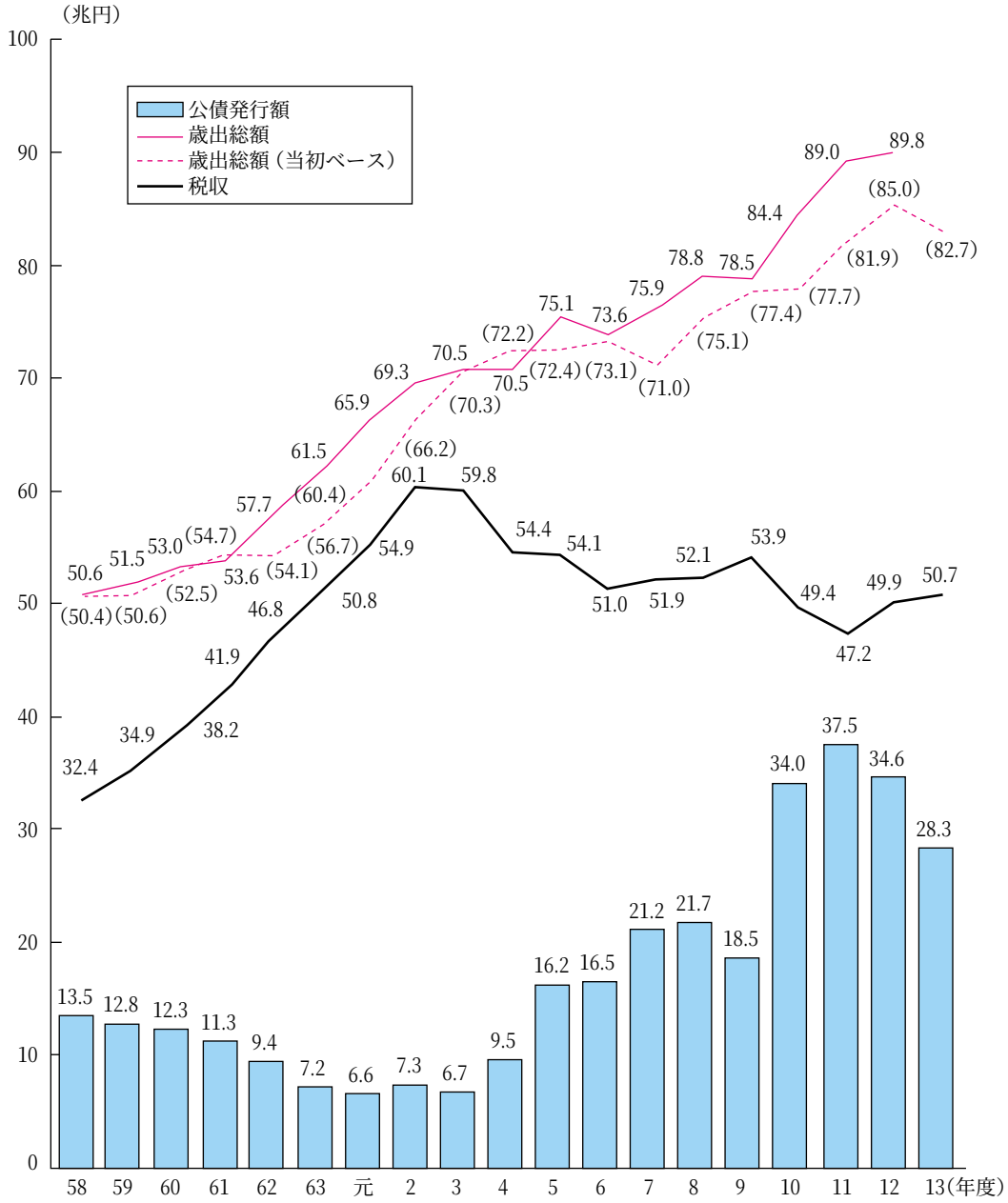


（注）2001年と2002年は推定。
（出所）OECD, *Economic Outlook, No.69, july 2001, p.262, Annex Table 34.*

(ii)　国家財政の動向

国家財政についてみると、1990年代以降、赤字の拡大基調が続いている。2000年度補正後ベースでは、国・地方合計の財政赤字の対GDP比は9.4％と見込まれており、その内訳は国の赤字が7.8ポイント、地方の赤字が1.6ポイントとなっている。

国家財政の動向：1983～2001年度



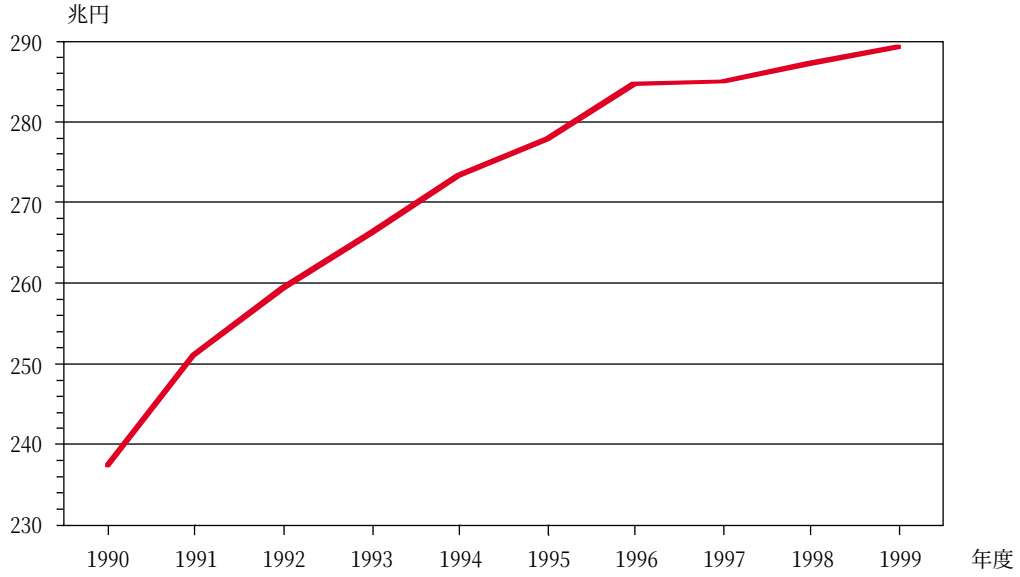
（出所）総務省『財政の現状と今後のあり方』2001年５月（http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm）

国家財政が赤字拡大基調にある原因は、歳出の拡大と税収の伸び悩みである。1990年度から2000年度（補正後）にかけて、税収は、60兆円から50兆円へと10兆円減少した。一方、歳出額は同期間に70兆円から90兆円へと20兆円拡大した。その結果、（単年度の）財政赤字は７兆円から35兆円へと28兆円も拡大した。（財政赤字＝公債発行額。収入には税外収入も含まれるので、赤字額は、歳出額マイナス税収を下回る。）

税収の伸び悩みは、景気の停滞だけが原因ではない。何度も繰り返されてきた減税の影響が極めて大きい。とりわけ1994年度の所得税の特別減税３兆8,000億円、1996年度の所得税の特別減税１兆4,000億円、1998年度の所得税の特別減税4,000億円、1999年度の所得税・法人税の恒久的減税４兆8,000億円が目立っている。消費の落ち込みを抑制しようとした何回かの減税政策にもかかわらず、1996年度以降、個人消費（民間最終消費支出）は微増にとどまっている。すなわち、1996年度から1999年度にかけて総額10兆円近い所得税・個人住民税の減税が実施されたのに対し、個人消費はこの間に７兆円増加したにとどまる。

減税政策の継続によって、増大しない税収構造ができる一方、景気対策の観点から社会資本整備を中心とする歳出の拡大基調が持続することとなった。こうして財政赤字の拡大基調が定着した。

個人消費の動向：1990～1999年度



（出所）経済社会総合研究所のSNA統計に基づく。

税制改正による税収の増減：1989～2001年度（当初予算ベース）

平成	西暦	単位：億円	補足（1,000億円以上の減税策の内容、単位：億円）
1	1989	-2,790	
2	1990	-3,500	
3	1991	-30	
4	1992	5,370	
5	1993	1,070	
6	1994	-42,720	所得税の特別減税-38,430、法人特別税の廃止-3,060、相続税の負担軽減-1,719
7	1995	250	
8	1996	-16,180	所得税の特別減税-14,050、地価税の税率引き下げ等-1,640
9	1997	-1,110	
10	1998	-11,770	所得税の特別減税-4,240、法人税制改革関係-3,260、金融関係税制改正-2,110、土地・住宅税制改正-1,480（1998年４月の「総合経済対策」で、平成10年度における所得税・個人住民税の特別減税額が４兆円となる）
11	1999	-56,470	所得税・法人税の恒久的減税-47,860、投資促進税制-3,370、金融関係税制-1,990
12	2000	-1,520	民間投資促進等-3,470
13	2001	-1,760	

（注）平成11年度（1999年度）の恒久的減税は平成12年度以降も続いているが、数値には出ていない。

2　中央省庁改革と電子政府

⑴　中央省庁改革

2001年１月６日からの中央省庁改革は、21世紀の幕開けに相応しい行政機構の改革であった。そして、現在推進中の電子政府は、デジタル時代に相応しい行政機構を作ることに貢献する。

しかし省庁再編にしても電子政府にしても、幾つかの重要な課題が存在する。すでに見たように、OECD加盟国の中でも最悪に近い巨額の公的債務残高と財政赤字の削減は、最も重要な課題の一つである。何回かの減税政策を通じて、所得税と法人税の税収増大を抑制する構造ができたために、税収を増大させる有力策として残るのは消費税増税だけである。しかし個人消費が伸び悩む状況では、消費税増税はいっそうの消費抑制につながる。そうすると最後に残されるのは、歳出・経費の見直しを通じて、歳出水準を全体的に抑制し、経費の再配分を通じて財政の経済的効果を高めることしかない。2001年１月に導入された中央省庁改革は、歳出抑制と経費再配分に大きく貢献し、財政の赤字拡大基調を軌道修正させるものと期待される。

中央省庁改革の目的は、以下の４つとされている。

■　政治主導の確立

◇内閣の職権の行使が「国民主権の理念」によ

ることを明記し、国民主権の理念に則った行政の在り方を明確にする。

◇内閣総理大臣の発議権を明確にするとともに、内閣総理大臣がリーダーシップを発揮できる体制を強化するために内閣府を新設する。

◇内閣官房の幹部は特別職として内閣総理大臣によって直接選任される。

◇各省庁の大臣の補佐機能を強化するために副大臣と大臣政務官を新設する。

◇審議会を整理し、政策決定は内閣の責任で行うことを明確にする。

■　国家縦割り行政の弊害を排除

◇行政目的の「任務」を各省庁設置の根拠とする。任務に基づいて省庁の統合を行い、22省庁を12省庁に再編成する。

◇各省庁間の総合調整・政策調整を行う機関として、内閣府を新設する。

◇各省庁が自ら政策評価を行った後、総務省が第三者機関を通じて政策評価を行う。

■　透明化・自己責任化

◇独立行政法人制度を創設する。

◇政策評価を公表するともに、規制に関するパブリック・コメント制度を確立する。

■　スリム化目標を設定

◇省庁再編成・独立行政法人化・審議会の整理のほか、民営化・民間委託・廃止等により業務を減量化する。

◇国家公務員の定員を10年間で25%削減する。

中央省庁改革の目的は、これらの４本柱を通じて「簡素・透明・効率」を目指した行政を確立することである。全体的には、行政のスリム化・効率化を目指すものであり、それによって歳出抑制と経費再配分が達成されると期待される。

⑵　電子政府

2001年１月22日に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部によって発表されたe-Japan戦略では、４つの重点政策分野の１つとして、「電子政府の実現」が掲げられた。

その基本的考え方によれば、「電子政府は、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である。・・・これにより誰もが、国、地方公共団体が提供するすべてのサービスを時間的・地理的な制約なく活用することを可能とし、快適・便利な国民生活や産業活動の活性化を実現することになる」。

目標年度である「2003年度には、電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現し、ひいては幅広い国民・事業者のIT化を促す」とされている。また、推進すべき方策として、以下の６つが掲げられている。

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

◇規制・制度の改革

◇調達方式の見直し

⑶　電子政府における目的と手段

e-Japan戦略でも述べられているように、電子政府の実現にあたっては、「行政の既存業務をそのままオンライン化するのではなく、IT化に向けた中長期にわたる計画的投資を行うとともに、業務改革、省庁横断的な類似業務・事業の整理及び制度・法令の見直し等を実施し、行政の簡素化・効率化、国民・事業者の負担の軽減を実現す

ることが必要である」。

文言にあるように、「行政の既存業務をそのままオンライン化」するだけの電子政府では意味がない。最近の日本を例にとれば、中央省庁改革によって行政のスリム化・効率化ないし「簡素・透明・効率」を追求することが先決であり、その上で電子政府の実現を求めるべきだということになる。つまり、行政のスリム化・効率化や「簡素・透明・効率」が目的であり、電子政府自体はそのための手段である。ここを間違うと、電子政府の追求は、既存業務に新規業務を上乗せすることになり、結局は行政の肥大化・非効率を招くだけで終わってしまう。

電子政府の推進は、行政のスリム化・効率化に貢献するだけでなく、従来の政治的意思決定メカニズムを変え、透明性とアカウンタビリティを高めることにも貢献する。例えば、公共事業の費用便益分析結果や環境アセスメントなどの数字を公表することで、経済効果・社会効果の乏しい事業の採択を阻止することに貢献する。もし便益よりも費用が相当かかる公共事業が提案されていれば、パブリック・コメントを通じてその提案が批判にさらされる。また、どのような過程を経て特定の公共事業が採択されるかを知ることができる。こうして行政のアカウンタビリティが高まり、政治的な意思決定過程の透明性が高まることになる。

3　行政の効率化と電子政府

行政の効率化には２つの面がある。行政機構自体の効率化と行政サービス提供における効率化である。ここでは後者の効率化を重点に取り上げる。電子政府の目的の一つは、国民や住民の満足を向上させることである。そのためには、行政サービス提供における効率化が不可欠である。しかし、現状ではこの点の認識が十分でないように思われる。時間的なスケジュールが優先され、行政サービスの電子化を推進すれば自動的に国民・住民満足が向上するかのように理解されてはいないだろうか。

電子政府の成功の可否は、どれだけ国民・住民満足に貢献したかという観点から評価されるべきものである。問題は、国民・住民満足をどのように把握し、それにどのように応えるか、である。これについては、最近の大規模ITプロジェクトに関するOECDの分析、1990年代後半におけるB2Cビジネスや、同時期に開始された全国での政策評価の動きが参考になる。以下ではこれらの事例を教訓として、電子政府を通じた行政サービス提供の効率化について若干の提言を行う。

⑴　大規模ITプロジェクト失敗の教訓

OECDは、2001年３月に、「電子政府に対する隠れた脅威（The Hidden Threat to E-Government：Avoiding Large Government IT Failures, *Public Management Policy Brief No.8*, March 2001.）」という報告をまとめている。この文書によると、多数の政府が大規模ITプロジェクトに取り組んでいるにもかかわらず、失敗するケースが多いという。例えば、予算を超過したり、期限を超過したり、あるいはシステムの機能が目標水準に達しない、など。しかも、民間部門でも似たような問題が発生している。

OECDは、大規模ITプロジェクトが失敗に至る原因として以下の点を挙げている（カッコ内は、OECDが示唆する対応策）。

①政策変化が急速なこと、高いアカウンタビリティ基準が求められること、デッドラインが短すぎること（→適切なガバナンス構造の確立）。
②大規模かつ巨額で、華々しいプロジェクトとなりやすいこと（→小規模化）。
③既存技術よりも、未知の新規技術を採用する傾

向があること（→既知の技術の活用）。

④ITプロジェクトに付きまとうリスクの識別・管理が十分でないこと（→リスクの識別・管理、プロジェクト管理に関する優れた慣行の順守）。

⑤ITは他の目的のための手段であって、トップ・マネジメントが推進すべきビジネス・プロジェクトだという認識が不十分なこと（→マネジャーの責任の明確化）。

⑥公共部門内のITスキルが不足し、ナレッジ管理や人的資源管理が不十分なこと（→人材の募集・確保、慎重なナレッジ管理）。

⑦公共部門内のITスキルの不足により、アウトソーシングの管理が適切でなく、期待する成果を生まなかったり、官民相互の不信を招いたりしていること（→民間ベンダーとの信頼関係の確立）。

⑧ITプロジェクトが人々の活動や職業に大きな影響をおよぼすにもかかわらず、システムの開発やテストへのエンド・ユーザーの参画が十分でないこと（→エンド・ユーザーの参画）。

OECDのまとめが示すように、目標達成を急ぐあまり、高水準の目標を短期間に達成するとか、利用実績の乏しい新規技術を安易に導入したりすると、電子政府の推進も期待はずれで終わる。具体的には、資源をたくさん投入しても、従来よりも利便性の低いサービスしか提供できなかったり、ハッカー・クラッカーの攻撃やウィルスの影響をまともに受けてサービス提供を妨害されたりしてしまうことになる（いわゆるDoS攻撃。DoS=Denial of Service=サービス拒否）。

OECDはさらに、どれだけITスキルを持った人材を公共部門内で確保できるかが決定的に重要であること、さらには消費者の参画が不可欠であることを提言している。これらは、利用者のニーズを把握するとともに、それに応える供給体制を整備すべきことを示唆している。

⑵ 1990年代後半におけるB2Cビジネスの教訓

消費者向けB2Cビジネスは、1994～95年頃にスタートした。1994～1995年に創業・設立されたYahoo!（検索・ポータル）、RealNetworks（ストリーミング）、Amazon（書籍・音楽・DVD等）、CDnow（音楽）、eBay（オークション）などの企業はわずか数年間で世界有数のネット企業となった。これらの企業は、20代～30代前半の若者によって創業され、企業家的な機敏さを発揮して新規ビジネスを展開し、伝統的企業に大きな脅威を与えた。

B2Cビジネスは、2000年以降、成長率が大きく鈍化した。株価は2000年３～４月をピークに大きく下落し、資金調達難に直面する企業も現れた。この結果、それまでのネット・ビジネスを賞賛する声は一転して非難する声となった。

しかし、インターネット・バブルが存在していたとしても、ネット・ビジネスの意義まで否定するのは正しくない。ネット・ビジネスの低迷は、ネット・ビジネスが失敗したためというより、あまりにも成功しすぎたがために生じた。例えば、音楽のネット販売で一時期３分の１のシェアを占めたCDnowは、業績改善の見込みを断たれ、2000年９月にドイツの総合メディア企業のベルテルスマンに買収された。原因は、経営の失敗というより、激しい競争に直面した結果であった。すなわち、CDnowのビジネス・モデルはライバル会社に模倣され、レコード会社・大手小売店・安売り店・他のネット企業などとの激しい競争に巻き込まれ、次第に売上鈍化と経営悪化に直面した。

1990年代後半のB2C市場は、大きなビジネス・チャンスの発生と、それをめぐる企業同士の間での競争プロセスとして特徴づけられる。すなわち、1990年代後半は、ネット・ビジネスへの傾

斜を強めた「移行経済」であった。2000年以降のネット・ビジネスの停滞は、初期の移行段階がひとまず終了し、第２段階を迎えていることを示唆する。第２ラウンドのB2Cが第１ラウンドのB2Cと大きく異なる点は、ネット市場の範囲が米国中心から世界全体へと広がっていることである。つまり、グローバルなB2Cビジネスの展開である。

さて、1990年代後半のB2Cビジネスの動向から、以下のような点が示唆される。

■ ビジネスを継続するには、将来を見通した経営戦略、スタッフ、物流基盤が必要である。また、CRM（customer relationship management）やSCM（supply chain management）によって全体的な効率化を図る一方、リアルとバーチャルを組み合わせた「クリック＆モルタル」ないしマルチ・チャネル戦略の構築が求められる。

■ ビジネスの規模拡大の過程で大量の資金調達が必要となる。円滑な資金調達を得るには利益を出すことが不可欠である。つまり、ネット・ビジネス自体で黒字を達成するか、もしくはリアルとバーチャルの全体で黒字を達成することである。

■ 顧客ベースを拡大し、売上を増大させるには、事業の多角化や戦略的提携が不可欠である。具体的なビジネス・モデルとしては、特定領域の消費者ニーズの全体をカバーするフル・サービス・プロバイダーやポータル（portals）などがある。

■ グループ化または戦略的提携を通して有力サイトは、ポータル化の方向に進んでいる。ただし、生き残るには他のポータル・サイトとの差別化が必要である。例えば、特定の業種ないし領域に特化したボータル（vortals=vertical portals）など。

■ 2000年以降のB2Cビジネス停滞の背景には、競争の激化がある。ネット企業、ブリック＆モルタル企業、メーカー・流通業者、ポータル・サイト、競合グループなどとの間で激しい競争が展開されている。

■ これまでは米国企業が中心であったが、欧州やアジアの企業進出も予想される。このため、グローバル化・競争増大を前提とした政策対応が求められる。

■ B2Cビジネスでは、顧客重視ないし顧客満足の経営が求められる。その場合、継続的・反復的に購入するリピーターをいかに満足させるかが重要な鍵を握る。リピーターを満足させるにはユーザー・サポートだけでなく、顧客同士や顧客・企業間をつなぐコミュニケーションの場（バーチャルコミュニティ）も必要である。

（ビジネス・モデルの優れた分析については、P.Weill & M.R.Vitale, *Place to Space : Migrating to eBusiness Models,* Harvard Business School Press, 2001を参照。）

(3) 政策評価の教訓

近年、国や地方公共団体において政策評価を導入する動きが活発である。国レベルでは、中央省庁改革の一環として、各省庁自身による政策評価と総務省による政策評価の二段階方式で、行政目的の任務を遂行することとされた。地方レベルではもっと進展している。政策評価として最もよく知られる三重県の事務事業評価システムは1996年４月に導入され、各自治体のモデルとして利用されてきた。

政策評価という言葉は、かなり曖昧に使われている。行政評価という言葉もよく使用される。いま、政策の体系を高次から低次へと並べると、幾

つかの階層ができる。例えば、

最も高次・・・理念、ビジョン

やや高次・・・政策（ポリシー）

やや低次・・・施策（プログラム）

最も低次・・・事務・事業(プロジェクト)

とすると、どの段階をみるかによって、異なる評価の次元が出てくる。政策評価は、広義にすべての段階の評価を含めることもあれば、狭義の政策評価、施策評価、事務・事業評価などのどれかを指すこともある。高次にあるものほど政治的要素が強く、政治的に決定されるべきものであるから、省庁レベルでは高次の行政評価よりも低次の評価が追求される。ここでは、政策評価を広義に用いる。

参考までに、東京都の「行政評価」制度では、政策と施策を評価する「政策評価」と、事務・事業を評価する「事務事業評価」に分かれている。政策評価は知事本部が担当し、事務事業評価は、第１次評価が事業所管局の担当、第２次評価が知事本部の担当となっている。いずれも、事後評価かつ内部評価を特徴としている。

政策評価が必要とされるのは、対内的責任と対外的責任を果たすためである。すなわち、行政活動の一貫性、職員の意識変化や政策形成能力の向上などを通して組織効率を改善する(対内的責任)とともに、説明責任と住民の満足度向上を通じて正当性や合法性を確保する（対外的責任)。

政策評価は、数値目標を設定して行うことが多い。すなわち、数値目標を設定して、その目標がどれだけ達成されたかをもって政策の良し悪しを見るのである。政策評価においては数値目標の設定が重要な意味を持つのは、数値目標の設定には以下のような意義があるからである。

■ 管理の手段

組織ないし部門の活動の遂行を管理する手段として役立つ。

■ インセンティブ

当該部門の長やメンバーの活動に刺激を与える手段となる。

■ 評価の手段

同一事業・施策の異なる時点での比較評価や同一時点での異なる事業間・施策間の比較評価に利用できる。

■ 責任遂行・追求の手段

責任遂行の手段あるいは責任追及の手段として役立つ。

■ 将来の判断材料

事業や業務を将来的に見直す参考材料や反省材料として、人的資源の再配分、事業・施策の再配、予算の再配分を行う手段として役立つ。

■ PRの手段

分かりやすい行政を国民・住民に訴え、行政を心理的に身近な存在と国民・住民に意識してもらうための、行政活動のPR手段。

■ 効率的・体系的な事務の遂行

効率化に向けての誘導や動機付け（責任遂行・追求やインセンティブの面から）を通して、効率的な事務の遂行が期待される。

■ 情報共有あるいはコミュニケーション･ツール

行政と国民・住民の間での情報共有あるいはコミュニケーション・ツールとなる。

■ 省庁・地方自治体の自立

政策立案型省庁・自治体への脱皮の契機となりうる。

数値目標になじまない政策目標も考えられる。例えば、人権に対する国民の意識向上とか、ネットワークセキュリティ確保など。しかし、この場合でも、国民・住民の意識や満足度を５段間評価で回答してもらってそれを点数化するといった工

夫が考えられる。例えば、国民の満足度の目標値を3.9と設定して、その水準にどこまで近づけたかによって、政策の有効性を見ることができるといったように。

数値目標を利用した政策評価は、行政の目的を明確にし、国民・住民との情報共有を可能とし、対内的・対外的アカウンタビリティの遂行に貢献し、行政資源の効率的・戦略的な配分のための情報的基礎を提供する。いいかえると、plan-do-seeという行政のマネジメント・サイクルの構築に役立ち、政策形成能力の向上を通じて行政活動全般の質的向上を実現することができる。電子政府の実現過程でも、数値目標や政策評価を通じて、国民・住民の満足度を向上させていくことが必要である。つまり、望ましい電子政府の実現度を測るために、数値目標や政策評価をいわばチェックの手段に用いるのである。

⑷ 若干の提言

⑴〜⑶の教訓をもとに、望ましい電子政府を実現するという観点から配慮すべき点について述べてみたい。

1）目的と手段を間違えないこと

ITの導入とか電子政府の実現が目的ではなく、国民や住民の満足度を向上させることが目的である。ITの導入や電子政府の実現は、手段であって目的ではない。

2）目的を明確にし、その目的達成の進捗度をチェックすること

数値目標を利用した政策評価によって、電子政府の目指すところとその進捗度をチェックすべきである。目的・目標の適切さをチェックするには、数値目標の設定や政策評価の過程に国民・住民が参画することが不可欠である。

3）国民・住民を行政サービス利用のリピーターと考えること

電子政府サービスの利用者は、１回だけの利用者でなく、何回も利用するリピーターである。リピーターとするにはアクセス手段が簡単で操作しやすいとか、サービスがわかりやすく便利であることなどが求められる。例えば、前者に関しては、利用者の利便性に配慮して、電子政府へのアクセス手段は多様化すべきである。パソコン、携帯電話、デジタル・テレビ、その他携帯端末・ゲーム端末、電話・FAXなど。

4）政府内部に、電子政府の実現に不可欠な人材を確保すること

電子政府を実現する過程で、セキュリティ確保やアウトソーシング企業との連携などについて一定の知識を持った人材を政府内に確保することが不可欠である。

5）電子政府の推進には、ITのエキスパートよりも、ITを理解するトップ・マネジメントが求められること

１）〜４）の全体について考え、指針を出したり、進むべき方向を示したりするのは、ITエキスパートの仕事ではなくて、トップ・マネジメントの仕事である。ITプロジェクトや電子政府の実現は、技術的問題というより経営問題であるという認識のもとで推進すべきである。

6）短期でなく、長期の視点に立って推進すること

電子政府の実現には目標年度があるとしても、その年度が終了した後も電子政府はずっと存在し続ける。そこで電子政府には常に改善・改良の余地が残されていると考え、無理して質の高いサービスを短期間で実現しようとは考えない。

7）電子政府の経済的インパクトに注意して慎重に進めること

先進工業国の多くでは、政府の財政規模が

GDPの３割～５割に達している。こうした財政絡みのものがすべて電子化されると、その経済的インパクトもかなり大きい。（財政に直接関係しない）規制政策の分野においても、電子化によって個人や企業の行動を大きく変える可能性がある。これらを考慮すると、政府から民間への一方的な電子政府でなく、民間の適応力を見ながらの双方向的な電子政府を目指すべきである。