

「第三の行政改革」としての行政 DX の世界観

～ デジタル庁に期待すること ～

株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
主任コンサルタント 片桐 悠貴



1 はじめに

1) 日本の行政が直面する現状

この令和の時代ほど、行政にとって政策実行までの「スピード」と「クオリティー」の両立が厳しく求められている時代はない。毎日のように感染者や病床の逼迫（ひっぱく）状況をデータで把握し、まん延防止措置か、緊急事態宣言の開始／延長／終了かが議論され、実行に移される。さらに、単なる行政内の意思決定スピードだけでなく、給付金支給やワクチン接種といった国民一人一人に普及させるために細やかで綿密なロジスティクスが要求される政策であったとしても、同様のスピード感が要求される。そして、行政当局は、諸外国と比べて遅れが出れば「遅きに失した」、ミスが出れば「税金を無駄にした」との厳しい批判にさらされる・・・。

2) 行政 DX の意義と本稿の構成

このようなコロナ禍と向き合う中で噴出した課題はこれまで行ってきた現場レベルの頑張り・工夫だけでは解決が難しく、抜本的に新しい仕組みが必要なのではないかという実感のもと、いま盛んに論じられているのが「行政 DX」である。例えば、電子化による行政手続きの迅速化や、リモート会議による効率的な業務実施といった目に見えやすい施策に注目が集まりがちだが、真に行政のスピード感を向上させるためには、行政のより深層に切り込まねばならない。

そもそも DX（デジタルトランスフォーメーション）とは、デジタル技術を用いて行う「改革」の一種であることを忘れてはならない。つまり、行政 DX とは「デジタル技術をもってする行政改革の継続」にほかならないのである。そこで本稿では、まず 2 章で、政策形成過程論の観点から、行政の「コア事業」ともいべき政策形成プロセスを概括した上で、3 章、4 章ではそのフレームを用いて 1980 年代の中曽根政権（第一の行革）や 1990 年代後半の橋本政権・2000 年代前半の小泉政権（第二の行革）といった過去の行政改革の理念や施策を整理し、それらを継承・発展させる五つの DX 施策の方向性について論じている。

これらを通じ、デジタル庁の発足をはじめとする行政 DX のムーブメントを一過性のものとするのではなく、中曽根行革や橋本・小泉行革に続く「第三の行革」として結実させていくために必要となる要素の全体像、ひいては新しい時代の行政のあり方を提示することが、本稿のねらいである。

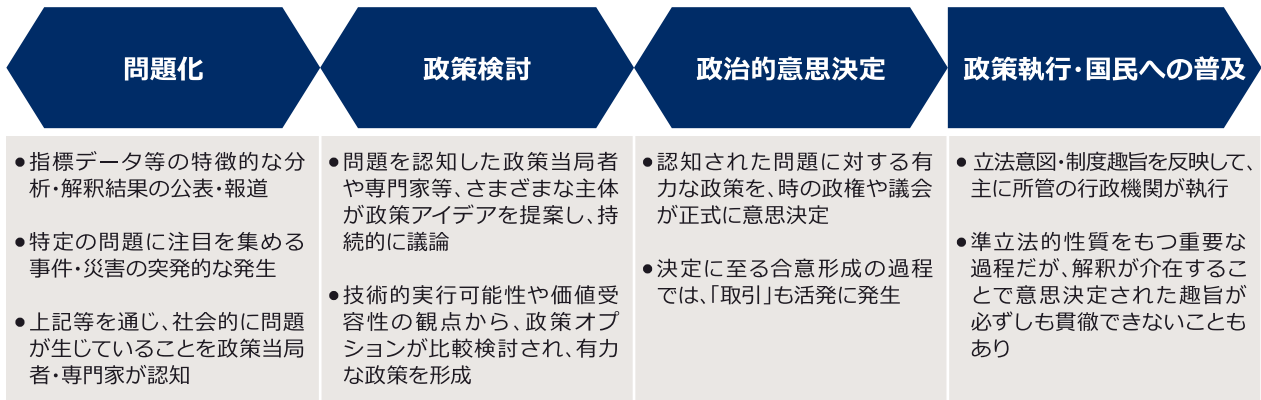
2 政策形成過程の分析フレームワーク

1) 政策形成過程論と「政策の窓」モデル

政策形成過程論は政治学の一領域として、政策がどのようなプロセスを経て検討され、実現に至るかを研究するものである。本稿ではその中でも、ジョン・キングダンによる「政策の窓」モデル^{*1}を活

1

図表 1 キングダム「政策の窓モデル」を踏まえ本稿で用いる政策形成過程フレームワーク



出所) ジョン・キングダム『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』より NRI 作成

用した分析を行う。ジョン・キングダムは、1980年代に公共政策の決定過程を根本的に再定義した米国の政治学者であり、それまでの行政組織内・立法組織内での意思決定プロセスに特化しがちだった政策形成過程をより広いレンジで再定義して分析し、政策検討に入る以前の、そもそも問題が特定され解決すべきアジェンダとして政策当局者等に認知されるまでの段階を「問題化」として分析プロセスの中に組み入れた。これらの特徴を有する「政策の窓」モデルは、現在でも政策形成過程の分析フレームとして非常に有用なものである（図表 1 参照）。

また、その「問題化」「政策検討」「政治的意思決定」といった各プロセスは必ずしも順番に段階を追って進んでいくのではなく、それぞれ独立した動きを有する中で結合するタイミングがあり、それを政策の窓が開く（＝政策実現の好機）と表現したこともキングダムの特徴である。それを踏まえて図表 1 の「問題化」「政策検討」「政治的意思決定」の各プロセスは、一方通行の矢印ではなく、双方向的な表現にしている。

2) 本稿の分析フレームワーク

さらに、本稿では、キングダムの「政策の窓」モ

デルで使用されている、「問題化」「政策検討」「政治的意思決定」の 3 点に加え、特にコロナ禍で政策決定から執行・国民への普及に至るリードタイムに注目が集まっていることを反映して最後に「政策執行・国民への普及^{※2}」というプロセスを設定した。下記のフレームワークを用いて、過去の行政改革の取り組みや、対応する今後の行政 DX の取り組みについて次章では整理する。

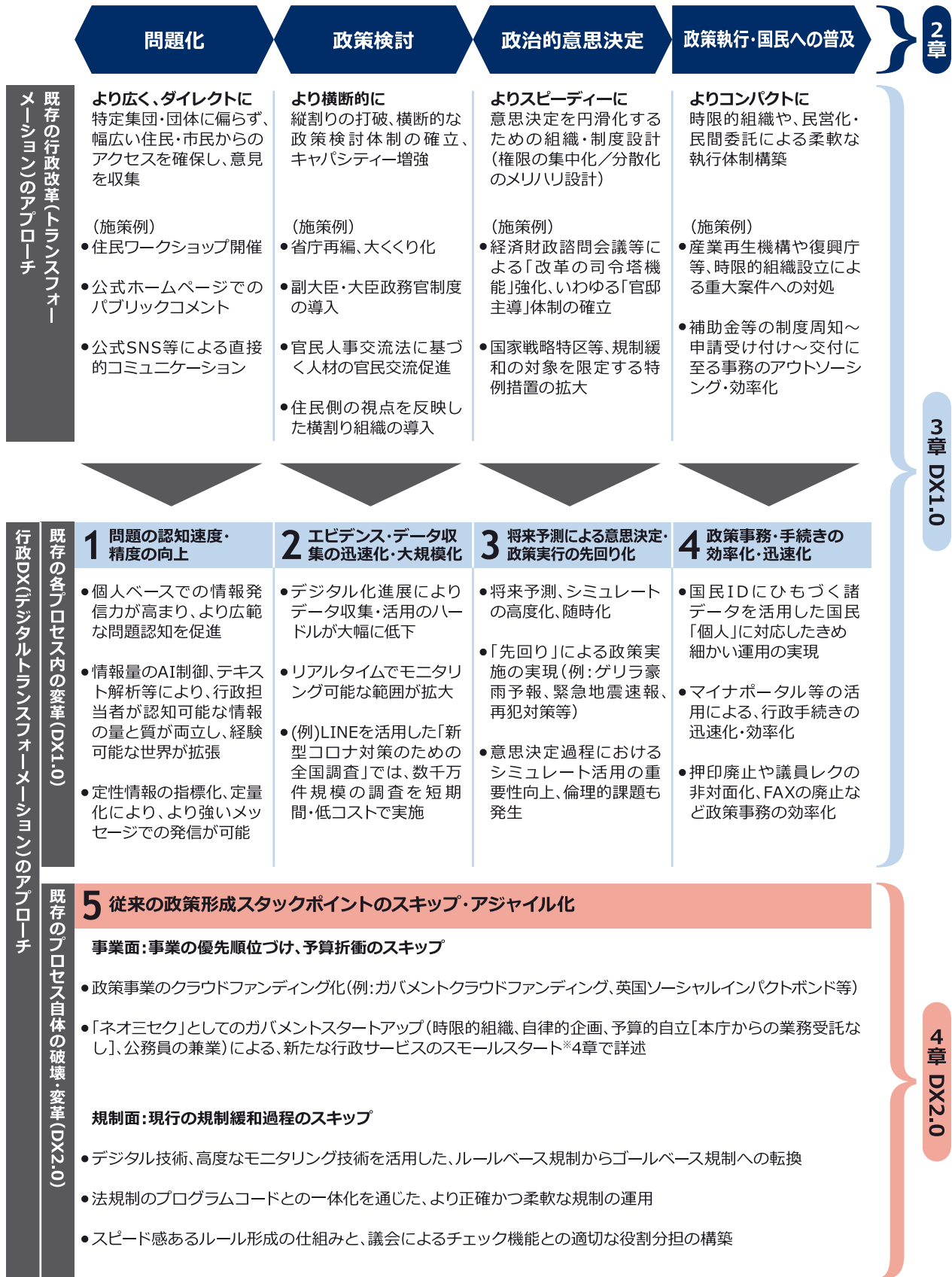
3 既存の政策形成プロセスの枠内の改革

NRI では、企業の DX に向けた取り組みについて、既存ビジネスの業務プロセス変革に寄与する DX を「DX1.0」、デジタルで新しいビジネスモデルそのも

※1 ジョン・キングダム 笠京子訳『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』勁草書房 2017 年

※2 なお、上記のキングダム著作の中でも、この過程は準立法的な機能を有しながらも人々の目から完全に覆い隠されており、立法府や行政幹部の命令を、後に違う意味に解釈することも起こりうるとして、注意を払うべき対象であると指摘している

図表 2 過去の行政改革～行政 DX 施策の全体像



出所) NRI 作成

のを生み出す DX を「DX2.0」と定義している^{※3}。前者は、既存業務の効率化・自動化として結実することが想定され、具体的には物流ルート最適化、販促効果予測、RPA^{※4}といった取り組みがある。

本章では、行政においてこれ（DX1.0）に該当するものとして、既存の政策形成プロセスの枠内での変革の取り組みについて論じる。具体的には、図表1で示した「問題化」「政策検討」「政治的意思決定」「政策執行・国民への普及」の各段階ごとに、過去の行政改革のアプローチと、その方向性を継承し効果をさらに高める行政DXのアプローチを整理した。

後者の民間企業におけるDX2.0としては、CEM^{※5}、OMO^{※6}のように企業における既存の開発・製造・販売プロセスの構造自体を改革する取り組みなどが想定される。これらの平易な表現として、日経クロステック編集委員の木村岳史氏は「ITやデジタル技術を活用したイノベーションにより『そんなの絶対無理』なことを実現するのがDX」であり、そうでないものは単なるデジタルカイゼン活動にすぎない、と断じている^{※7}。これら「DX2.0」の概念を行政に導入して既存のプロセス全体を破壊・変革する、よりドラスチックな取り組みの構想については、次の4章にて詳述する。

1) 「問題化」プロセス内

(1) これまでの行政改革(トランスフォーメーション)のアプローチ

【より広く、ダイレクトに】

過去の行政改革の過程においては、特定集団・団体に偏らず、幅広い住民・市民から、意見を収集する仕組みの導入・拡大が図られてきた。一方向からの住民説明会ではなく、参加者と意見を出し合いながら方向性を決めていくワークショップ形式や、ホームページに掲示して意見を募るパブリックコメ

ントもいまでは当然のプロセスとして定着している。さらに近年は、公式 Twitter 等、SNS を活用した直接的・双方向的コミュニケーションも図られており、限定的ではあるが迅速な応答が行われるようになってきている。

他方、それらリアル/バーチャルを問わないダイレクトコミュニケーションによって行政の担当者に入ってくる情報量が飛躍的に増大した分、行政の担当者の負担が増加し、膨大な接点や情報量の中から重要な示唆を抜き出すことの難易度はむしろ増しているともいえる。

(2) 行政DXのアプローチ(既存の各プロセス内)

【問題の認知速度・精度の向上】

上述の SNS 活用等によって個人ベースでの情報発信力が高まり、SNS 発のムーブメントを大手メディア等がさらに拡大報道することで、個人ベースの発信がきわめて短期間のうちに「問題化」され、行政当局者に「いま優先的に」解決すべき社会課題として認知されることも起こっている。また、逆に行政当局者側から、自らの担当領域の評判等を検索

※3 NRI JOURNAL「NRIのデジタルビジネス戦略」2019年1月 https://www.nri.com/jp/journal/2018/1024_1

※4 Robotic Process Automation: 業務プロセスや作業を人力から自動化すること

※5 Customer Experience / Engagement Management: 顧客が商品やサービスを利用するプロセスやシーンを想定し、そこで必要な経験・体験にフォーカスしたサービスを展開すること、それが可能な社内体制を構築すること

※6 OMO: Online Mergers Offline: オンラインとオフラインの融合化

※7 木村岳史『アカン! DX』日経 BP 2021年

する「政策エゴサーチ^{※8}」を行う場合もある。近年の米国ではそれがさらに発展し、有名スポーツ選手や芸能人向けサービスとして複数の SNS による情報発信面の管理だけでなく、大量に送られてくるコメントを AI で解析しクリティカルなものを抽出したり、それらを踏まえた端的なインタビュー質問事項を自動生成したりする（ただし、回答は本人が行う）などして一対多数のコミュニケーションの円滑化を支援する技術も実装されつつある。このような「一対多数」のコミュニケーション負荷を減らすデジタル技術が浸透すれば、きわめて多忙で情報の海に溺れている行政の担当者において、社会問題に接する機会を拡張することと並行して、その中から重要度の高い問題を認識する「確度」を向上させることも期待される。

対照的に、近年の新聞・テレビ報道にあるような単なるリツイート数の多寡のみをもって問題に共感する人間の多さを推し量るのは早計である。2020年6月には中国政府当局が関わるとされる17万を超える Twitter アカウントが、新型コロナウイルスや香港での抗議デモなどに関し、中国政府寄りの情報を拡散するのに使われていたことが同社規約に反するとして使用停止された^{※9}ように、リツイート数、フォロワー数が一定程度操作可能なものであることに留意する必要がある。上記の分析を洗練化し、バイアスを極力排除したファクトを提示することもデジタル技術に期待される点である。

2) 「政策検討」プロセス内

(1) これまでの行政改革(トランスフォーメーション)のアプローチ

【より横断的に】

これまでの行政改革の取り組みでは特に、過去の縦割り行政を打破し、行政目的・課題に応じた総

合的・整合的な政策検討・運営を可能とする行政の組織編成が志向されてきた。橋本行革が結実した2001年の中央省庁再編で1府22省庁から1府12省庁(当時)へと組織が大きくくり化されたことも、縦割り行政の排除や組織のキャパシティー増強を企図していた。

また、関連する取り組みとして、そもそもの大きな政策目標を設定する「司令塔」となる内閣機能の強化や、副大臣・大臣政務官制度の導入による各省内の政務処理体制強化も並行して推進されてきた。そのほかにも、人材の官民交流の阻害要因を解消する官民人事交流法の制定等、縦割りで硬直化した行政によるセクショナリズムを打破し、横断的な政策検討を担える行政組織のキャパシティー・処理能力をいかに確保するかという観点から、「政策検討」プロセスにおける改革が進められてきた。これらの動向は地方自治体でも同様で、例えば「生活者」「消費者」「子ども」「移住促進」といった、住民側の視点から既存の行政機能の結合を図る、横割り組織の導入も盛んに行われてきた。

上記のような行革の方向性である、大きな行政目標に対してあらゆる政策分野を横断的に動員していくことは、昨年来のコロナ禍対応を見れば明らかのように、近年ますます重要性を増している。一方で、横断的な検討を志向すればするほど、その政策評価や効果検証も広範で複雑なものとなるため、確固たるエビデンスに基づいた政策を迅速に検討・実行することの難易度が高まっている。

※8 本人や所属団体、サービスなどの世間からの評判を自分自身で検索することを「エゴサーチ」と呼ぶ

※9 共同通信「中国政府関連のアカウントを停止 米ツイッター、17万超」2020年6月12日

(2) 行政 DX のアプローチ (既存の各プロセス内) 【エビデンス・データ収集の迅速化・大規模化】

デジタル化によって、政策検討に必要なエビデンス・データの収集・分析のハードルは将来的に大幅に引き下げられていくことが想定される。このため、政策検討を分野横断的に行っていく際にも、政策当局者は問題の現状把握や想定しうる政策オプションの比較を行う際の材料を、精度と速度を両立して収集できるようになる。

例えば、2020年にLINEと厚生労働省が実施した「新型コロナ対策のための全国調査」のうち、8月に実施した5回目の調査では、調査期間が8月12日(水)～13日(木)のわずか2日間にもかかわらず、約1,540万人の有効回答数が得られた^{※10}。これほど大規模な調査を、短期間かつ比較的低コストで行ったことは、エポックメイキングな出来事であり、新型コロナ対策に限らずこのような形式の調査が定着すれば、現状把握や政策の賛否のみならず、その遂行状況(例:給付金を受け取れたか、手続き期間にどの程度を要したか、等)までもタイムリーに把握することができ、本稿のフレームワークにおける「政策執行・国民への普及」プロセスも含めた政策実行のスピードアップに大いに寄与すると考えられる。

3) 「政治的意思決定」プロセス内

(1) これまでの行政改革(トランスフォーメーション) のアプローチ

【よりスピーディーに】

これまで、小泉政権や第2次安倍政権においては、いわゆる「官邸主導」という単語が度々クローズアップされてきた。従来の、各省庁が設置する審議会等に専門家を招集して何年も議論を継続したり、政権与党における各分野の部会で業界団体を含めた意見

調整を粘り強く行っていったりすることに代えて、内閣官房等の総理および官房長官に直結する機関に権限を集中させ、トップダウンで各省庁や業界団体の利害が入り組んだ規制の緩和等をスピーディーに実現していくことを指した言葉である。地方自治体においても、例えば都道府県では知事部局・政策企画系部局が中心となって知事肝いりの政策を重点的に実施していく取り組みがみられるし、東京都ならば都政改革本部、大阪府ならば大阪府経営企画会議(後に大阪府戦略本部会議へと発展的解消)といったそれを支える司令塔機能を有する組織も設立・運用されている。

また、逆の発想で行政領域や対象者、期間を限定し、特例的な取り組みとする手法もある。これも最初から全国大での実現にこだわっていると時間を要する政策課題を、時間と空間等を限定することでスピーディーに実現するものである。具体的には、近年では国家戦略特区の設置や、古くは、特措法や時限立法による非恒久的な対応や、地方自治体が独自の条例に基づいて推進する先行的施策(例:北九州市の環境未来税、東京都等の宿泊税)等がこれに該当する。

さらに、空間と時間等を限定した政策実現によるもう一つのメリットとして、そこでの効果が認められる場合には、それも材料として正式に全国展開につなげることができることがある。例えば都市公園の敷地内に保育所を設置することは、最初は2016年に国家戦略特区内で可能となり、翌2017年には都市公園法そのものが改正され、全国津々浦々で可能となっている。

※10 宮田裕章『データ立国論』PHP新書 2021年

(2) 行政 DX のアプローチ (既存の各プロセス内)

【将来予測による意思決定・政策実行の先回り化】

デジタル化によって、過去の行政改革の方向性である、「意思決定の早期化」をさらに加速させることが可能となる。特に、前項で挙げた広範に収集したビッグデータを活用することで従来よりもきわめて精度の高い将来予測・シミュレートが可能となる。具体的には、気象予報や災害対策等の分野では、ゲリラ豪雨の予測や緊急地震速報等の施策として既に定着しているものもある。また、社会資本整備の分野でも、施設の整備以前に、BIM、CIM^{※11}と呼ばれるシステムによって仮想空間上でのシミュレートを行うことで、その土地の気候が施設の躯体（くたい）に与える影響・劣化予測や、十数年先の設備の交換可能性なども事前に把握が可能である。

将来的には、これらハード面の施策だけでなく、さらに広範なソフト面の社会政策へと応用していくことも想定される。職業訓練プログラムや、再犯防止プログラム、児童の教育プログラムといった、膨大なサンプル情報が蓄積されている分野ではそれらを解析することで、より精度が高く、目標達成のために最短距離のプログラムの組成も期待される。

これらを通じ、「問題が表出する以前に高度なシミュレートによってそれを察知し、それを起こさせない政策を打つことができる」ようになることこそ、行政のデジタル化の最も理想的な果実といえる。そこにおける最大の論点は、例えばサイバー犯罪等に係る「事前捜査」の効率性と公正性・個人のプライバシーのどこに着地点を置くかや、将来的には「モラル・シンギュラリティ^{※12}」といわれる、モラルと政治に関する判断を人類がコンピューターに委ね始めることの是非にまで帰着する。このように、「未来がより高い精度で見通せるようになる」からこそ、事前対応を怠ることは不作為として批判の対象とな

る一方で、まだ起こっていないことに対処することの倫理的可否もまた問われるというジレンマを、政治的意思決定においては内包することとなる。

4) 「政策執行・国民への普及」プロセス内

(1) これまでの行政改革 (トランスフォーメーション) のアプローチ

【よりコンパクトに】

かつて、各省庁は傘下に多数の外郭団体、特殊法人等を抱えており、公務員だけでなく、それら準公務員も時に動員して、政策の迅速・円滑な執行を図っていた。しかし、これらの非効率性や組織としての肥大化が批判にさらされたことで、中曽根政権（第一の行革）、小泉政権（第二の行革）においては「小さな政府」を志向した民営化、株式会社化、独立行政法人化が推し進められた。特に、橋本内閣の行政改革会議では、中央省庁のあり方を巡る中心的な論点として「企画立案機能と実施機能の分離」が掲げられたことで、政策の執行については、民営化や民間委託の積極的な活用、時限的組織の設立といったいまに至る潮流が決定的なものとなった。

例えば、小泉政権下において、民間の企業経営の専門家が主体となって大企業の事業再生にあたった

※ 11 BIM : Building Information Modeling、CIM : Construction Information Modeling とは、計画、調査、設計段階から 3 次元モデルを導入することにより、その後の施工、維持管理の各段階においても 3 次元モデルを連携・発展させて事業全体にわたる関係者間の情報共有を容易にし、一連の建設生産・管理システムの効率化・高度化を図る建築・土木の情報化の取り組みのこと

※ 12 ジェイミー・パートレット 秋山勝訳『操られる民主主義 デジタル・テクノロジーはいかにして社会を破壊するか』草思社 2018 年

産業再生機構のように、当初から解散までの年限を設定した時限的組織を設立することで、時の重大案件に対処しつつ、当初の目標を達成した後に組織の維持を自己目的化させないための仕組みが採用されることもある。

また、補正予算を活用した迅速な経済対策といった目的で新たな補助制度等が設けられる場合には、新制度の周知～申請受け付け～審査～交付～監査といった新たに発生する膨大な事務に対して公務員の増員で対応することは組織の硬直化を招くため、それら業務を民間にアウトソーシングして対応することが積極的に行われている。特に、Go To トラベルキャンペーンのように、特定業界の急激な経済状況の変化を受けて迅速に政策を遂行しなければならない場合、事業者のビジネスモデルを熟知しネットワークも有する業界団体と、補助金の周知～申請受け付け～審査～交付～監査といったプロセスの実務を熟知した民間企業等が協力して PMO（プロジェクト・マネジメント・オフィス）を設立することが有効であったと考えられる。

(2) 行政 DX のアプローチ（既存の各プロセス内）

【政策事務・手続きの効率化・迅速化】

これまでの行政改革の方向性を一層加速させ、効率的な政策執行を実現するためには、IT 活用が必要不可欠となる。例えば、国民のパーソナルデータを個人のプライバシー等に配慮した上で効果的に使用することができれば、コロナ禍を受けた国民への定額給付金の支給にあたり、その個人や世帯における収入の変動を反映して、定額ではなくニーズに応じた多段階の金額を即座に銀行口座に振り込むことも将来的には不可能でない。

これら、デジタル化による恩恵を生かした政策執行・運用のオーダーメイド化の対象は、金銭的な政

策にとどまらない。「アベノマスク」とも報道された、2020 年度上半期に政府が国民全員に対して布製マスク 2 枚ずつを配布した政策にしても、世帯の人数や年齢、職業、生活状況等に応じて、枚数やサイズを調整することですら、将来的には可能となる。本質的には、行政の支援が必要な個人や団体に明示的なボーダーラインなど存在せず、支援ニーズの強弱がグラデーションとしてなだらかに存在しているだけだが、それを事務的処理や予算の制約によって無理やり線引きをして支援対象／対象外の 2 択を迫ってきたのがこれまでの行政のあり方である。そこにおいてデジタル技術は、従来の人力に頼っていた時代には空想・理想でしかなかった、オーダーメイドで柔軟な行政サービスを将来的に実現させる可能性を秘めている。

コロナ禍発生後に話題となった公文書における押印の廃止や議員レクの非対面化、リモートワークの妨げとなる FAX の原則廃止といった政策実務レベルでの業務効率化の取り組みは、こうした未来を実現するための第一歩として位置づけられる。

4 既存の政策形成プロセス自体の破壊・変革

前章では、政策形成過程のフレームワークを示して、各プロセスの枠内での改革、デジタル化の取り組みについて検討をしてきた。本章では、図表 2 で「【5】従来の政策形成スタックポイントのスキップ・アジャイル化」として記載した、木村岳史氏の言葉を借りれば「そんなの行政では絶対無理」ともいべき既存のプロセス全体を破壊・変革する取り組みについて詳述する。

具体的には、行政の根幹に関わることとして、行政がつかさどる「事業」と「規制」の両面に分けて論じる。行政が実施する「事業」は、国民の義務

でもあり強制力ある徴税によって生み出される予算を、行政内で長年蓄積されたロジックに従って配分することではじめて遂行可能になるものであるし、行政が運用する「規制」も、その改廃を行政が一手に担うことで、所管業界を厳しく指導・監督する権限の源泉ともなってきたものである。本項では、行政にとって不可侵であるこれらの領域の姿が、技術革新によって将来的に大きく変容する可能性について論じる。

1) 行政が実施する「事業」の進め方の変化

【事業面：事業の優先順位づけ、予算折衝のスキップ】

(1) ガバメントクラウドファンディング

通常、行政組織内では、行政として取り組むべき社会課題について組織内で時間をかけて合意を形成し、他の政策オプションとの比較検討（外部有識者も交えた審議会・委員会等）や、財政部門への予算要求・折衝を経て、ようやく予算確保に至り、事業を遂行することができる。そこで、事業によっては、行政組織内で上述のふるいにかけたり、財政部門との予算折衝をしたりする前に、そのような事業の企画構想が存在することを公表し、クラウドファンディングに賛同者から事業費を募ることで、通常の行政組織内の調整過程を大幅にスキップして事業を実施することが可能となる。

地方自治体における類似の取り組みとして、特定の政策目的をアピールした地方債を売り出す「ミニ市場公募債」が2000年代には流行した^{※13}が、当時は資金調達コスト等の問題から、10万円、100万円といったきわめて小口で個別の事業単位のファンディングを行うことは技術的に不可能であった。しかし近年の電子決済の普及やふるさと納税ブーム等の後押しもあり、文化財の保存や公共施設の修繕等の財源を地方自治体が募り、目標額を大幅に上回

る資金が集まる事例も見受けられるようになってきた。

これらは、従来の行政における政策形成プロセスそのものがある意味破壊・変革する動きの萌芽（ほうが）であり、これらがさらに発展すると、従来ならば巨大な行政組織内の調整過程で埋没し日の目を見るはずがなかった「政策のタマゴ」たちがweb上で市民の目の前に現れるようになる。そして、寄付やコメント等による直接的な賛同表明によってそのタマゴが孵化（ふか）し、健全な成長をデジタル技術によって皆がリアルタイムでモニタリングする時代が到来する。これこそ、技術と組織の両面で行政を根底からトランスフォームしていく取り組みとなりうる。

(2) ガバメントスタートアップ（ネオ三セク）

上述のような行政による新たな事業を担う組織のあり方として、本項では「ガバメントスタートアップ（ネオ三セク）」という新概念を提唱したい。

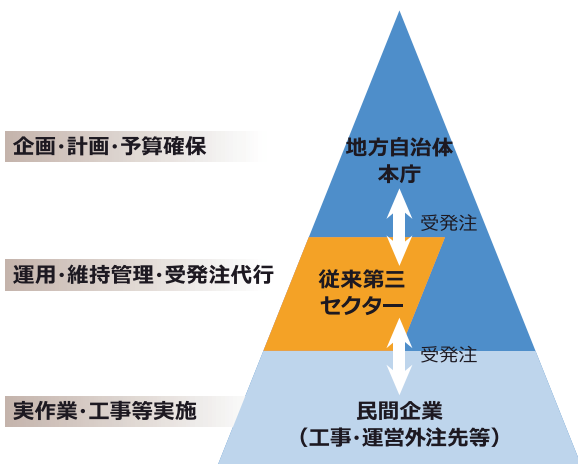
歴史的な行政改革の潮流の中でも、特に1980年代以降、地方自治体の本体が直接担うことに適さない地域開発・観光開発やインフラの維持管理等の事業を、官民が出資する企業体（第三セクター）を設立してより柔軟な業務遂行を図る例が全国各地でみられた。その中には現在も健全な経営を継続し地域に貢献している企業もあれば、その経営破綻や巨額の債務によって自治体本体を財政危機に追い込んだ企業も存在した。いずれも、図表3左側で説明しているように行政の企画・計画を遂行するための組織

※13 住民参加型市場公募地方債（ミニ市場公募債）の発行総額は2005年の約3,500億円をピークに年々減少傾向にあり、2021年度の予定額は約170億円にまで減少している

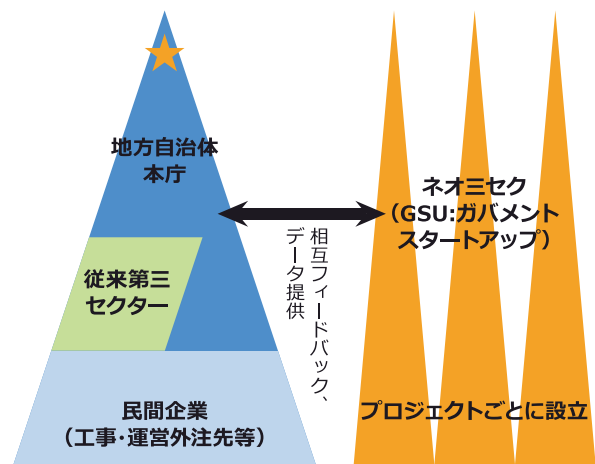
図表3 従来の三セクとネオ三セク（ガバメントスタートアップ）の比較

	従来の三セク	ネオ三セク(GSU: ガバメントスタートアップ)
設立目的	<ul style="list-style-type: none"> • 行政の事業の一端を担う • 全て行政丸抱えで実施する場合に比べ、人件費等の面でコストを抑制する 	<ul style="list-style-type: none"> • 行政ができない事業を、行政ができないスピード感・原理で遂行する • 行政本体に刺激を与え、時にはディスラプターとなる(例:文化財等の、国庫補助による改修⇔クラウドファンディングによる改修)
業務内容	<ul style="list-style-type: none"> • 行政が企画・計画して実現し、定常的な運用段階に入った業務 • 行政が建設し、安定的な維持管理段階に入った業務 	<ul style="list-style-type: none"> • 行政による企画・調整以前の段階で事業をスモールスタートさせ、迅速に事業を立ち上げ、問題把握や業務経験・成功体験やデータを本庁とも共有
組織の持続性	<ul style="list-style-type: none"> • 永続的組織であり、そのポストは本庁退職者の受け皿にもなる 	<ul style="list-style-type: none"> • プロジェクト単位で設立される時限的組織で、事業の目標が達成したら解散が前提 • スピンアウトして純粋な民間企業化されることも可能
ファンディング	<ul style="list-style-type: none"> • 受託事業や補助金、金融機関借入時の損失補償など手厚いバックアップあり 	<ul style="list-style-type: none"> • 事業自体の魅力や信頼にて自らファンディングを実施
人材	<ul style="list-style-type: none"> • 本庁からの出向職員が幹部や管理職を務め、プロパー職員がその部下となる 	<ul style="list-style-type: none"> • 行政の内外を問わず、その事業の遂行に必要な人間が主要な立場につく

従来の三セク組織の役割分担
(イメージ)



今後のネオ三セク
(GSU: ガバメントスタートアップ)
の組織・役割分担イメージ



★...副知事・副市長や参与クラスのネオ三セク擁護者
(民間企業の新規事業担当役員に相当)

出所) NRI 作成

として、ゴーイングコンサーンを前提としている点が特徴的である。

一方、本項で提唱する「ガバメントスタートアップ（ネオ三セク）」は、むしろ行政の企画・計画機

能を担い、事業をスモールスタートさせ、迅速に事業を立ち上げ、問題把握や業務経験・成功体験を蓄積していく点が根本的に異なる。いうなれば民間企業におけるコーポレートベンチャーのような機能を

有する。さらに、本庁からの補助金や業務委託費ではなく、上述のクラウドファンディングや自主事業を通じて自主財源を確立することで、本庁とも対等な立場で、時にデジタルディスrupter^{※14}として自治体に刺激と危機感を与えることも期待される。

このような「ガバメントスタートアップ（ネオ三セク）」を事業ごとに小規模に立ち上げることで、機動的な施策実施と必要に応じた改廃の双方が可能となる。また、成果のあった事業については本庁の事業として取り込んで拡大再生産するというエコシステムを構築することにより、行政における事業の新陳代謝を促進するとともに、スタートアップ組織として裁量と権限を認めることで若手職員のモチベーションアップにも寄与すると考えられる。

2) 行政が保有する「規制」のあり方の変化

【規制面：現行の規制緩和過程のスキップ】

(1) ゴールベース規制

規制面では、これまではもろもろの物理的制約によって、安全性を担保する過程の中で一定の基準を設定し、それを上回るか否かを判断してきたが、モニタリング技術が飛躍的に進歩することにより、最初から安全に直接的に関わる結果そのものを常時把握することが可能となる^{※15}。

例えば、橋梁（きょうりょう）などインフラの維持管理における安全性確保であれば、数年に1度の点検が義務づけられ、かつその方法・手順も足場を組んで近接・目視することなどが事細かに定められていた（逆に言うと、その規定された手順さえ守られていれば、事故が起こっても責任を問われずにいた）が、将来的にセンシング・モニタリング技術が普及すれば、振動や躯体・表面の微小な変化を常時検知し管理者に通知することが可能となるため、作業手順よりもむしろ「ゴール」としてのインフラの

状態をベースにした維持管理ルールへと、長期的には移行していくことが合理的と考えられる。

(2) 法規制のプログラムコードとの一体化

その規制「言語」も長期的には変化していく可能性がある。例えば、既に無人飛行を行うドローンでは、製品のプログラム中であらかじめ飛行禁止区域が設定されており、操縦者はメーカーに対して解除フォームを特別に入力しないと、当該区域で飛行させることはできないことがある。これは自動車の世界でも、将来的に無人運転が広範に普及していくと、既存の交通標識や膨大な交通法規とともに、自動運転プログラム上の設定そのものが実質的には現在の交通法規を代替し、より強固に規制機能を果たすことが考えられる。

つまり、現在の自動車では進入禁止区域への進入や、高速道路の逆走なども交通標識や交通法規を無視した操作を運転者が行えば不可能ではないが、将来的には自動運転プログラムによって、そもそもそのような操作すら物理的に不可能となる。そして、これらは現在の交通標識のように一度設置されたら半永久的にその規制を強要するものではなく、周辺の都市開発、バイパス道路の建設、時には運転者の熟練度合い等も反映して、随時プログラム上でアップデートが行われるものである。

そのような時代が到来すると、事実上、法規制のそもそもの趣旨を貫徹するためにその運用を詳細に

※14 デジタルテクノロジーを活用することにより、既存の業界の秩序やビジネスモデルを破壊するプレーヤーのこと

※15 Society5.0における新たなガバナンスモデル検討会「GOVERNANCE INNOVATION：Society5.0の実現に向けた法とアーキテクチャのリ・デザイン」2020年7月

規定していた政令・省令とプログラムコードが一体的に運用されることにより、より正確かつ柔軟に、立法趣旨を貫徹できるようになる。

現在は、法律面での専門的技能を有する弁護士による解説等の支援を通じてはじめてわれわれは規制の状況を理解し、自分を守るために活用することができるが、将来的には、プログラムコードの専門的技能者の支援を受けて、同様のことを行わねばならなくなる可能性もある。

(3) 規制の適合判断・見直しの随時化

技術やビジネスモデルの変化が急速な現代では、それらを取り巻く制度が陳腐化するスピードも同様に速い。そのため法規制やガイドライン・標準等についても、従来のように審議会を開催して専門家の意見を広く収集し、業界へのヒアリング、業界団体との折衝をし、次の法改正のタイミングを待ち・・・といったプロセスでは、技術革新に効果的な規制制度が追い付くことが困難となる。

既に、内閣官房成長戦略会議事務局では、「グレーゾーン解消制度」により民間事業者の事業計画に即して、あらかじめ現行の規制の適用有無を確認できるようにしているほか、「新技術等実証制度（プロジェクト型規制のサンドボックス制度）」では、期間や参加者を限定して実証を行い、得られたデータを用いて必要に応じた規制の見直しにつなげる取り組みも推進している^{※16}。2018年6月の施行以降、FinTech、ヘルスケア、モビリティ、IoTなど多様な分野で、21計画140者が認定された実績があり、既存の業法における規制が存在する中で新技術・事業を興すことに大いに活用されている。

一方で、これら規制・制度の運用と議会との関係には留意が必要な面もある。例えば、旧社会保険庁における年金記録の不具合に端を発する第3号被保

険者記録不整合問題では、厚生労働省は当初、課長通知をもって被保険者への救済措置を実施したが、国会等では「年金受給者間において著しい不公平をもたらす」「国会軽視である」といった批判が噴出し、後に通知廃止、立法措置による対応へと転換せざるを得なくなったことがある。

このように、どこまでが政令・省令・通知での対応が可能で、どこからが国会を経た立法措置が必要か、という線引きは元来、必ずしも明確なものではない。現状でも、法令の本文では大方針が定められ、その運用の詳細は議会によらない政省令や通知、地方自治体では条例の規則・別表等で対応することが一般的である。これらも踏まえ、デジタル時代に対応したスピード感あるルール形成の仕組みと、議会によるチェック機能との間で、適切な役割分担を構築していくことが将来的に必須と考えられる。

5 おわりに

1) デジタル庁に期待すること

最後に、本稿の主題である行政のDXを遂行するための「切り札」として政府が2021年9月1日から発足させるデジタル庁についても言及したい。公式ホームページによると人員数は500人程度で、デジタル社会形成の司令塔として、未来志向のDXを大胆に推進し、デジタル時代の官民のインフラを今後5年でつくり上げることを目指すとされている。デジタル庁の具体的な業務内容は2020年12月25日に閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」により、図表4のように規

※16 内閣官房成長戦略会議事務局「新技術等実証制度（プロジェクト型規制のサンドボックス制度）について」2021年6月

図表 4 デジタル庁の業務内容

主要業務	具体的な業務内容
1 国の情報システム	<ul style="list-style-type: none"> 情報システムの標準化や統一化により相互の連携を確保 国の情報システムの整備・管理の基本方針を策定 国の情報システムに関する予算(2020年度で合計約8千億円)は、デジタル庁に一括計上し、各府省に配分して執行する仕組みを志向
2 地方共通のデジタル基盤	<ul style="list-style-type: none"> 全国規模のクラウド移行に向けて、総務省と連携して、地方公共団体の情報システムの標準化・共通化に関する企画と総合調整を行い、政府全体の方針を策定・推進
3 マイナンバー	<ul style="list-style-type: none"> マイナンバー、マイナンバーカード、公的個人認証等のマイナンバー制度全般の企画立案を一元的に行う体制を構築 地方公共団体情報システム機構(J-LIS)を国と地方公共団体が共同で管理する法人へ転換し、総務省と共管
4 民間のデジタル化支援・準公共部門のデジタル化支援	<ul style="list-style-type: none"> 業種を超えた情報システムの相互連携のための標準の整備・普及や行政手続き・規制の見直し・合理化等を進めることにより、民間のデジタル化を促進 医療、教育、防災など、国民生活に密接に関連する分野で、情報システムに関する整備方針を関係府省と共同で策定 デジタル化促進のために必要な規制・制度上の課題の洗い出しとその見直しを関係府省と連携して推進
5 データ利活用	<ul style="list-style-type: none"> 法人番号など法人や個人を一意的に特定し識別するID制度や、電子署名、商業登記電子証明書などの情報とその発信者の真正性などを保証する制度の企画立案 ベースレジストリとして整備すべき情報の明確化と整備
6 サイバーセキュリティの実現	<ul style="list-style-type: none"> サイバーセキュリティ戦略本部と緊密に連携し、サイバーセキュリティに関する基本的な方針を作成 セキュリティの専門チームを置き、デジタル庁が整備・運用するシステムの検証・監査を実施
7 デジタル人材の確保	<ul style="list-style-type: none"> デジタル人材の採用計画や育成・キャリアパスの策定のための基本的な考え方、研修の充実・強化方策を新たに示す 国家公務員採用試験について、2022年度以降の実施に向けて総合職試験に新たな区分(「デジタル」〔仮称])を設置

出所) デジタル・ガバメント閣僚会議「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」令和2年12月25日閣議決定 より NRI 作成

定されている。

このうち1～3が特に報道などでも強調されている点であり、本稿3章の整理軸を用いるならば、「4) 政策執行・国民への普及」プロセスの効率化に関する施策として位置づけられる。国と地方の行政の根幹をなす巨大なシステムの調達と円滑な運用(ベンダーマネジメント含む)が、デジタル庁設立当初に最も期待されていることである。例えば、民間企業が認証保育所を運営する際に必要となる自治体への申請様式では、地方自治体によって項目・記載事項などが大きく異なるように、自治体間での業務の進め方そのものの違いが現在の個別システムに反映されているため、システムの刷新以前に、業務レベルでの統一性をトップダウンによって確保する必要がある。これらは、過去のIT行政・行政改革ひいては地方分権改革の取り組みの中でも成し遂げたことのない規模の難易度の高い業務ともいえる。

加えて、特徴的な業務としては「4 民間のデジタル化支援・準公共部門のデジタル化支援」があり、

デジタル化促進のために必要な規制・制度上の課題の洗い出しとその見直しや、業種を超えた情報システムの相互連携のための標準の整備・普及や行政手続き・規制の見直し・合理化等を推進することとされている。本稿の4章で提言した行政DXの最もドラチックなあり方である既存の政策形成プロセス自体の変革には、国としてのバックアップも不可欠^{※17}であり、その面でもデジタル庁による支援に期待したい。

2) 新しい時代の行政のあり方

とある県の県議会旧議事堂は、明治期に建設され

※17 例えば、国庫補助制度も存在する分野で地方自治体がガバメントクラウドファンディングによる調達に成功した場合に、それに対応する金額を後の国庫補助額からそのまま差し引くような硬直的制度運用となればインセンティブが失われるため、国による対応方針の提示が必須となる

た瀟洒（しょうしゃ）な建築で、国の重要文化財にも指定されている。本会議場は、中央の広い通路に沿って向い合わせに議席が配置された英国式であり、それらを見下ろす傍聴席まで完備されている。これを建築した当時の大工は、英国の議会建築を詳細に研究し、その外形的な様式を細部に至るまで忠実に再現したのだろう。

しかし、その建築様式の背景となる思想・理念まで再現するには、それ以上の苦心が必要だったに違いない。英国式の配置を最大限活用するには実力伯仲する複数政党の形成が必須だったし、傍聴席を一般市民に開放するには当時は抵抗も大きかっただろう。つまり、目に見える議会の外形を完全にコピーして輸入することよりも、その背景にある理念までを理解しそれを地道に実現していくことの方がはるかに難易度が高いのである。

この令和の時代にも、明治時代と似たようなことが起きているのではないか。「リモート会議」「書類の電子化」「押印の廃止」などは、確かに重要で目に見える分かりやすい変化ではあるが、これは上記の例でいうところの「英国風の議会建築」を造つたにすぎない。その背景思想・理念である、「滅私奉公の美德」や「家庭などプライベートな時間の軽視」「文書保存・チェック機能の軽視や保存の恣意（しい）性」「稟議（りんぎ）制による責任の分散」といった、本当に打破すべき組織文化が厳然として存在し続けているのなら、英国風の議会建築に見合う中身をなんとか根づかせようと奮闘していた明治時代の人間に我々は遠くおよばない。

本稿の4章でそのコンセプトを紹介した「ガバメントスタートアップ（ネオ三セク）」も、そこで述べた外形的・機能的性質に加え、「時に失敗を恐れず大胆に挑戦する行政」「誤りを認め、迅速に撤回する行政」「そのような行政を気に掛け、一方的

に依存するのではなく、ともにサービスを創造する企業・住民・メディア」といった組織や地域の文化・理念そのものの確立なくしては成立しえないものである。デジタル庁が新たに設立されるいまこそ、行政DXを歴史的に進行してきた行政改革の一つとして改めて捉えなおし、新しい時代の行政のあり方そのものを問うていく好機としなければならない。

【謝辞】

本稿の執筆にあたり、多大なるご支援ご助言をいただいた、福岡北九州高速道路公社企画部長（元・国土交通省総合政策局政策課・政策調査専門官、相馬市建設部長）の小山健一様、元総務省・南相馬市副市長の田林信哉様、在英日本国大使館一等書記官（前・内閣官房日本経済再生総合事務局参事官補佐 新技術等社会実装推進チーム、規制のサンドボックス制度創設・運営担当）の片岡修平様、株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）ディレクターの佐々木哲平様、株式会社 pluszero 取締役の大澤遼一様には、この場を借りて、厚くお礼申し上げます。

●…… 筆者

片桐 悠貴（かたぎり ゆうき）

株式会社 野村総合研究所

社会システムコンサルティング部

主任コンサルタント

専門は、公的機関の組織設計、官民連携

（PPP／PFI）、社会資本政策、エンタメ・

スポーツビジネスの戦略構築・実行支援

E-mail: y-katagiri@nri.co.jp