

# 利用停止事例と非実現事例に見る 行政手続オンライン化の課題と可能性

本田正美<sup>†1</sup>

世界各国で、行政手続のオンライン化が電子政府政策の一環として推進されてきた。日本でも、2000年のIT基本戦略の策定以降、行政手続のオンライン化が進められてきた。2002年には、いわゆる行政手続オンライン化法が制定され、一部除外された手続以外は包括的にオンライン化が進められることになり、多くの行政手続がオンライン化された。しかし、後に、オンライン化したものの、利用率が低く、オンラインでの手続が利用停止に追い込まれたものも登場し始めた。本研究では、そのような利用停止事例とオンライン化が未実現の手続に関する事例を比較する。この作業を通じて、行政手続のオンライン化の課題と可能性について論じたい。

## Challenge and Possibility of Digitization of the Administrative Procedure Considering from a Suspension Case and a Non-realization Case

MASAMI HONDA<sup>†1</sup>

All over the world, the digitization of the administrative procedure has been promoted as a part of the e-government policy. In Japan, the digitization of the administrative procedure has been promoted since IT basic strategy was devised in 2000. In 2002, a so-called administrative procedure online law was established. Although there was a procedure excluded partly, based on this law, the online procedure would be pushed forward comprehensively, and many administrative procedures went online. However, the procedure that had low availability has come up, and the example of the procedure that an on-line procedure was driven into the suspension began to appear. In this study, it compares the example of non-realization with the example of the suspension. Through this study, it discusses a challenge and possibility of the digitization of the administrative procedure.

### 1. はじめに

世界各国で、行政手続のオンライン化が電子政府政策の一環として推進されてきた。日本でも、2000年のIT基本戦略の策定以降、行政手続のオンライン化が進められてきた。とりわけ2002年には、いわゆる行政手続オンライン化法が制定され、一部除外された手続以外は包括的にオンライン化が進められることになり、多くの行政手続のオンライン化が実現している。しかし、オンライン化したものの、その利用率が低く、オンラインでの手続が利用停止に追い込まれた事例も出始めている。

本研究では、そのようなオンラインでの手続の利用停止事例とオンライン化が非実現の手続に関する事例を検証する。この作業を通じて、行政手続のオンライン化の課題と可能性について論じたい。

本研究の構成を示すと、まず、日本における行政手続のオンライン化の来歴を振り返り、行政手続のオンライン化に関して定めたいわゆる行政手続オンライン化法について確認する。続いて、一度はオンライン化されながら利用停止に至った手続とオンライン化に至っていない手続を検証する。それらの作業を基に、行政手続のオンライン化の課題と可能性を論じる。最後に、今後の研究の課題を示す。

### 2. 行政手続のオンライン化の経緯

#### 2.1 電子政府政策における位置付け

行政手続のオンライン化も範疇に含まれる電子政府政策は、1990年代前半から、特にアメリカなどで取組まれてきた[1]。

日本においては、2000年7月に、「世界規模で生じている情報通信技術(IT)による産業・社会構造の変革(いわゆる「IT革命」)に我が国として取り組み、IT革命の恩恵を全ての国民が享受でき、かつ国際的に競争力ある「IT立国」の形成を目指した施策を総合的に推進するため(2000年7月7日閣議決定「情報通信技術(IT)戦略本部の設置について」)、内閣に情報通信技術(IT)戦略本部が設置された。これが発端となって、日本における電子政府政策が展開されることとなった。

IT戦略本部の下には、有識者によるIT戦略会議が設置され、同年11月にIT基本戦略が策定された。このIT基本戦略を見ることで、日本でも行政手続のオンライン化が政策課題として政府に認識され、その実現のための施策が後に展開されていく理由が確認出来る。

IT基本戦略は、「基本理念」と「重点政策分野」の二部から成る。「基本理念」は、IT革命の歴史的意義・各国のIT革命への取り組みと日本の遅れ・基本戦略の三点から成り、その理念に基づいて特に重点を置くべき分野が「重点

<sup>†1</sup> 東京大学大学院学際情報学府  
Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

政策分野」として列挙されている。

電子政府政策の推進については、「重要政策分野」の三番目に「電子政府の実現」という項目が見出せる。この「電子政府の実現」においては、「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」と述べられている。そして、電子政府の実現のために推進すべき方策として、「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」などが列挙されている。

IT 基本戦略の策定の直後には、IT 基本法が制定された。IT 基本法では、行政の情報化が基本方針として掲げられた（同法 20 条）。そして、同法第 35 条の 2 で、「(1)高度情報通信ネットワーク社会の形成のために政府が迅速かつ重点的に実施すべき施策に関する基本的な方針」から七項目をあげ、それらについて重点計画を作成することが謳われた。その項目の中には「(5)行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進に関し政府が迅速かつ重点的に講ずべき施策」とあり、これが根拠とされて、電子政府政策は戦略などを策定し、それに基づき具体的な重点計画が示されるというかたちを取って各施策が展開されていった。行政手続のオンライン化は、その具体策の主要なものの一つとして重点的に推進された。

2001 年には、「e-Japan 戦略」が策定された。この戦略の中でも、政府が推進に力を入れるべき「重点政策分野」として「電子政府の実現」があげられている。そして、「e-Japan 戦略」に基づき、各省庁の取り組みを具体化した「e-Japan 重点計画」では、電子政府の実現について、各種申請などの電子化や IT を利用した業務改革の推進が謳われ、行政手続の電子化が推進されることが強調されている。

「e-Japan 戦略」で設定された目標が達成されたため、2003 年には、「e-Japan 戦略 II」が策定された。「e-Japan 戦略」では、ここで強調されるのが行政ポータルサイト等を介した情報提供やワンストップサービスの実現であった。そして、電子政府の総合窓口「e-Gov」や各府省のホームページが整備された。さらに、この年には、行政手続のオンライン化について定める「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（いわゆる行政手続オンライン化法）」が施行された。この法律に基づき、以降、日本政府は行政手続のオンライン化を推進していった。

## 2.2 「オンライン利用拡大行動計画」による転換

IT 基本戦略の策定以降、行政手続のオンライン化が推し進められてきた。そのような流れの中、2008 年には、「オンライン利用拡大行動計画」（2008 年 9 月 12 日 IT 戦略本部決定）が策定された。この計画は、行政手続のオンライ

ン化を進めてきた日本政府の方針転換を物語る内容となっている。というのも、この計画が策定されるまでは、行政手続オンライン化法にも見出されるように、原則全ての手続をオンライン化するという方針の下で、日本政府はオンライン化を進めてきたのであるが、この計画においては、利用頻度の高い手続につきオンライン利用の促進を図るとともに、「利用率が極めて低調である等の手続のオンライン化については見直しを図る」とされ、一度オンライン化された手続について、その利用の停止が視野に入れられているからである。

実際に、このオンライン利用拡大行動計画の策定以降は、オンライン化された手続の利用停止がなされ、総務省が毎年発表している「行政手続オンライン化等の状況」を見ても、オンラインにより申請や届出などが行える手続の種類は減少している<sup>a</sup>。

行政手続のオンライン化について、今後は、対象となる手続を限定して、その利用率の向上を図っていくものと考えられるが、その取り組みを規定するのも 2003 年に施行済みの行政手続オンライン化法である。そこで、次章では、行政手続オンライン化法について概観したい。

## 3. 行政手続オンライン化法による規定

### 3.1 概要

行政手続のオンライン化については、2003 年に施行された行政手続オンライン化法により、その対象手続などが規定されている。以下では、簡単に行政手続オンライン化法について確認していく。

行政手続オンライン化法は、以下のような構成になっている。

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 4 条（電子情報処理組織による処分通知等）

第 5 条（電磁的記録による縦覧等）

第 6 条（電磁的記録による作成等）

第 7 条（適用除外）

第 8 条（国の手続等に係る情報システムの整備等）

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 10 条・第 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 12 条（主務省令）

<sup>a</sup> 「平成 23 年度における行政手続オンライン化等の状況」については、以下の URL より閲覧可能である。（最終アクセス 2013 年 4 月 4 日）  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000192586.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000192586.pdf)

第1条では、以下のように、この法律の目的が謳われている。

この法律は、行政機関等に係る申請、届出その他の手続等に関し、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により行うことができるようにするための共通する事項を定めることにより、国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化及び効率化に資することを目的とする。

第1条の条文のなかほどに「共通する事項を定める」とあるように、この法律では、行政手続のオンライン化にかかわる共通の事項が定められ、行政手続全般に関するオンライン化を推進することが目指されている。

同法の第3条と第4条では、オンライン化の対象となる手続として、申請等と処分通知等があげられている。例えば、第3条は、以下のように記されている。

行政機関等は、申請等のうち当該申請等に関する他の法令の規定により書面等により行うこととしているものについては、当該法令の規定にかかわらず、主務省令で定めるところにより、電子情報処理組織（行政機関等の使用に係る電子計算機（入出力装置を含む。以下同じ。）と申請等をする者の使用に係る電子計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織をいう。）を使用し行わせることができる。

他の法令などで「書面などで行うこと」と規定されている申請であっても、この第3条の規定により、オンラインでの申請を行うことが可能とされるのである。既に膨大な数の行政手続が存在し、それぞれについて準拠する法律があるなかで、それら個別の法律を改正するのではなく、このような条文を採用することによって包括的にオンライン化を図る道を切り開いていたのである。

第5条と第6条では、行政機関などが従来は書面など有体物で行っていた閲覧などについて、それを電磁的手段によって行うことを可能とする旨を定めている。

オンライン化の具体的な方法については対象となる手続の内容にも左右されるが、申請や処分通知における情報の遣り取りの部分に関するオンライン化がなされることは共通している。

### 3.2 オンライン化の非対象となる手続

行政手続オンライン化法では、オンライン化の対象となる行政手続は包括的に規定され、一部の手続について、その対象とせず、除外するという方式が採用されている。その除外される手続などについて規定されるのが同法第7条であり、第3条と第4条にかかわらずオンライン化の対象

とされない手続が別表に掲げられている。

オンライン化の除外対象とされる手続は多岐にわたるが、その大半は、許可証の交付を直接行う必要がある手続などである。それら手続を見ると、公的個人認証を活用するとしても、最終的に対面で本人確認をする必要があると判断された手続などはオンライン化に馴染まないと判断されたと考えられる。

オンライン化の非対象となる手続があるなかで、多くの行政手続についてオンライン化が進められた。しかし、一部の手続については、オンライン化が実現したものの、利用停止に追い込まれるものも出始めた。次の章では、具体的に利用停止に追い込まれたオンライン手続を検証していきたい。

## 4. 利用停止事例の検証

### 4.1 パスポートオンライン申請システムの概要

本研究では、利用停止に至ったオンライン申請システムとして、パスポートオンライン申請システムを取り上げる。

パスポートオンライン申請システムは、2006年10月に利用停止とされた。これは、2004年3月から運用開始から2年8カ月経過してからの措置であった。後に利用停止される手続が相次いだが、このパスポートオンライン申請システムが運用停止第一号の事例となった。利用停止に至ったオンライン申請システムが複数存在するが、その第一号であることを鑑み、本研究では、このパスポートオンライン申請システムに着目する。

パスポートの申請手続は、必要書類を揃え、申請を行い、パスポートを受け取るという一連の流れから構成されている。オンライン化は、そのうち、申請を行う部分について実施された。

パスポートの申請にあたっては、以下の必要書類を準備する必要があった。なお、以下のうち、現在の申請では、⑥が不要となっているb。

- ①一般旅券発給申請書
- ②戸籍謄本（または戸籍抄本）
- ③住民票の写し（住民基本台帳ネットワークシステムで確認可能な場合は、原則不要）
- ④写真
- ⑤申請者本人に間違いのないことを確認できる書類（運転免許書など）
- ⑥パスポートセンターからの連絡用のはがき

オンライン申請では、住民基本台帳カードや IC カード

b 現行のパスポート申請手続については、外務省の以下のサイトを参照した。（最終アクセス 2013 年 4 月 4 日）  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/passport/pass\\_2.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/passport/pass_2.html)

リーダーライタを予め準備する必要があり、さらに Java の実行環境やパスポート用 Java ライブラリ、写真・自署編集ツールをインストールすることも求められた。なお、県によって使用すべき Java のバージョンが異なるなどの不統一があり、Java のバージョンの相違により、操作が的確に行えないという混乱も起きた。

オンライン申請にあたっては、コンピューターの画面上に表示されるオンライン申請書類に必要な事項を記入し、そのデータを送信する。さらに、戸籍謄本など郵送で送る必要のある書類については、郵送で送る。申請を受けた各都道府県は、それらを審査した上で、外務省の旅券発給システムに照会し、審査を経てパスポートが発給される。申請者は、パスポートをパスポートセンターに出向いて受け取る。なお、必要書類の⑤については、公的個人認証を活用することで代替される。

パスポート申請のオンライン化に伴い、上記の必要書類のうち、①・③・④・⑤はオンラインを介して行政機関に送信されることになるが、②・⑥は郵送する必要がある。つまり、申請がオンライン化されても、結局のところ、一部の必要書類の準備や送信については従前の負担が申請者には課されていたのである。

## 4.2 パスポートオンライン申請システムの問題点

パスポートオンライン申請システムは利用停止に追い込まれた。その第一の理由は、その利用率の低さにあった。

財務省による 2006 年度「予算執行調査」では、パスポートオンライン申請システムの問題点として、申請数が累計 133 件であり、申請 1 件あたり経費が 1600 万円も要していることがあげられている。これはオンライン申請システムの利用率が低いことによるのである。そのような事態に至った理由として、オンライン申請時に必要とされる住基カードの取得者が少なかったこと、パスポート申請自体が 10 年(あるいは 5 年)に一度という頻度であること、パスポート受領時には旅券事務所に出頭する必要があることなどが想定されている。

パスポートを受領する部分については、行政手続オンライン化法の第 7 条により、オンライン化の対象から除外されている。それゆえに、現行法制上は、パスポートの受け渡しの部分はオンライン化が出来ない。ただし、パスポートという有体物を前提とする以上は、手続をオンライン化しても、その受け渡しの部分は対面であることが要請されざるを得ない。

パスポートの受領以外の点では、必要書類の遣り取りの部分でオンライン化が実現しておらず、結果的に従来の申

請方法と変わるところがない。これは、パスポート申請に関わる必要書類に関して、それを発行する機関や部門同士のバックオフィス連携が十分でないことによる。利用者の利便性を向上するためには、単なるオンライン化だけではなく、業務の改革も同時に求められているのである。

パスポート申請においては、申請者は手数料が徴収される。これもパスポート申請に関して全面的にオンライン化が出来ない理由の一つになっていると考えられる。オンライン申請が利用停止され、旧来の申請方法に戻った現行では、申請時に収入証紙を購入し、それをパスポート受領時に提出することになっている。

その他に、パスポート申請に関する業務を各都道府県が受け持っていることも、オンライン申請システムが必ずしも利用されなかった理由としてあげられる。というのも、システム構築への対応が各都道府県で分かれ、パスポートオンライン申請システムを導入しない県も存在したからである。全国共通のシステムである以上は、全国どこでも同じシステムが利用出来る必要がある。その点で、紆余曲折があったものの、着実に利用が広がっている e-Tax は国税庁が全国共通で利用出来るシステムを提供していることは見逃せない。

利用の広がっている e-Tax との対比でパスポートオンライン申請を見ると、e-Tax は金銭的なインセンティブを備えていた一方で、パスポートオンライン申請システムでは、それがなかった点もオンライン化における課題として指摘される。10 年間有効なパスポートの申請の場合、手数料として計 16000 円が徴収される。オンライン申請システムを利用する申請者が増加すれば、その分だけ、その手続に関わる人員を削減することが可能であり、それはコスト削減につながる。この削減分につき、金銭的なインセンティブを付与することも検討に値するものと考えられる。

## 5. 非実現事例の検証

### 5.1 事例としての古物商許可申請手続

本研究では、行政手続オンライン化の非実現の事例として、古物商許可申請をあげる。古物商許可申請のオンライン化については、[2]で検討されており、本研究では、それを参照する。

古物商許可申請もパスポート申請と同様に、必要書類を準備し、窓口で申請を行い、許可証を受領するという一連の流れを取る。さらに、古物商許可申請も、その許可証の交付の段階が行政手続オンライン化法の第 7 条に定められるオンライン化の非対象に含まれている。

古物を取り扱う商売を営もうとする者は、営業所の所在地を管轄する警察署の防犯係で許可の申請を行う必要がある。営業所が複数の都道府県に存在する場合には、その営業所が所在する都道府県ごとに許可を得る必要がある。

c 2006 年度「予算執行調査」の結果については、財務省の Web サイトより入手可能である。(最終アクセス 2013 年 4 月 4 日)  
[http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget\\_execution\\_audit/fy2006/sy180704/1807c.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2006/sy180704/1807c.pdf)

d これらの理由については、[3]を参照した。

古物商許可申請について現行制度上は、必要書類を警察署に提出し、申請場所の警察署から許可・不許可の連絡を待つという手を踏むことになっている。古物商許可申請では、許可申請書の他に、以下の必要書類の提出が求められている。

- ①住民票
- ②身分証明書
- ③登記されていないことの証明書
- ④略歴書
- ⑤誓約書

以上の他、必要に応じて以下の書類の提出も求められる。

- ⑥営業所の賃貸借契約書のコピー(営業所が自社ビルや持ち家以外の場合)
- ⑦駐車場等保管場所の賃貸借契約書のコピー(自動車等の買取りを行う場合)
- ⑧URLを届け出る場合は、プロバイダ等からの資料のコピー(ホームページを開設して古物取引を行う場合やオークションサイトにストアを出店する場合)

法人による申請の場合には、「法人の登記事項証明書」と「法人の定款」の提出も求められている。

必要とされる書類①については、本人の住所を明らかにするためのものであり、各市町村の役場などで入手可能である。

②は、申請者の本籍地の市区町村が発行する「禁治産者(被後見人)、準禁治産者(被保佐人)、破産者でない」ことを証明する書類であり、これも各市町村の役場などで入手可能である。

③は、東京法務局が発行する「成年被後見人・被保佐人に登記されていないこと」を証明する書類を指す。この書類については東京法務局後見登録課か全国の法務局・地方法務局(本局)の戸籍課窓口で申請することにより入手可能である。全国どの地域での申請であっても、この書類については東京法務局から発行を受ける必要がある。

④は、申請者の最近5年間の略歴を記載し、本人の署名又は記名押印のある書類のことである。これは、申請者自身が作成する必要がある、そのフォーマットは警視庁などのWebサイトで入手可能である。

⑤は、古物営業法第4条に示されるところの「許可の基準」に抵触しない旨を誓約する書面であり、これも申請者自身で作成する必要がある。これについても、そのフォーマットは警視庁などのWebサイトで入手可能である。

以上の書類の他に必要な場合は、⑥から⑧の書類も揃えて、警察署の防犯係で申請を行う。この際に、手数料として19000円を申請時に警察署会計係窓口で納入する必要がある。

ある。

申請手続き後は、40日以内に、申請場所の警察署から許可・不許可の連絡があり、許可の場合には、申請者が警察署に赴き、許可証の交付を受ける。

## 5.2 オンライン化の非実現の理由

先にも指摘したように、古物商許可申請については、許可証の交付の部分が行政手続オンライン化法の第7条により、オンライン化から除外されている。しかし、申請手続自体のオンライン化は妨げられていない。それにもかかわらずオンライン化が非実現なのは、申請数が必ずしも多くないことと関係する機関の多さにあるものと考えられる。

具体的に確認していくと、必要書類の①・②・③は、それぞれ市町村や法務局など公共の機関が発行するものである。それらの機関と警察署が情報連携すれば、申請者が各機関に足を運んで書類を入手して来るという作業は不要となるが、現状では、そのような連携は実現していない。この関係する機関の多さがオンライン化が非実現である理由の一つとしてあげられるだろう。あるいは、警察という普段から必ずしも他の行政機関とは連携していない機関が関わるゆえに、古物商許可申請のオンライン化が進められていない可能性もある。

また、現行の受付窓口が各警察署であり、年間数件程度しか各警察署ではこの手続を受け付けていないと想定される。このことから、オンライン化に進める強い動機が各部署に存在しないということも考えられる。

加えて、古物商許可申請にあたっては、手数料を徴収する必要がある。金銭の受け渡しを窓口で行う必要があると考えられているために、オンライン化が進められなかった可能性もある。

いずれにしても、古物商許可申請は、それを利用する者が国民の中では極めて少ない手続である。よって、今後はオンライン化の対象となる手続を限定して、その利用率の向上を図っていくものと考えられ、今後も早急にそのオンライン化が進められることはないものと考えられる。

## 6. 行政手続オンライン化の課題と可能性

ここまで、オンライン申請について、利用停止事例と非実現事例を概観してきた。

[3]は、行政手続のオンライン化に関して、主要な課題として利用率の低さをあげ、その向上策として九つの点をあげている。

### ①本人確認方法の簡易化

本人確認のために必要とされる電子証明書やICカー

e 毎年、約1万件の申請がある。参照、警察庁生活安全局生活安全企画課「平成23年中における古物・質屋営業の概況」。

ドの取得が面倒であるために、オンラインでの手続きが利用されないという側面に着目し、その面倒さを克服する必要があるのである。

#### ②使い勝手の向上・事前準備の簡素化

オンラインでの申請などを行う際に使うことになるサイトの使い勝手が悪いために、その利用が進まないという側面に着目し、その使い勝手を向上させる必要があるのである。また、例えば、オンラインでの申請のために改めてクライアントソフトのダウンロードが求められるなど、事前に準備をする必要がある場合、オンラインでの申請などを行うための障壁になっている可能性があり、その克服が求められるのである。

#### ③時間的メリットの向上・利用可能な時間帯の拡大

オンラインでの手続きは、基本的には24時間365日の受付が想定されているが、そうではない場合、窓口で足を運ぶ場合と変わりがないために、その利用が進まない。また、手続きの処理にかかる時間がオンラインで申請などを行った場合と窓口へ赴いた場合で同じであれば、オンラインでの手続きを選ぶ積極的な理由が見出されない。

#### ④金銭的メリットの向上

オンラインでの申請が可能となれば、窓口へ赴くために負担する必要のあった移動コストは削減される。しかし、例えばICカードリーダーを新たに購入する必要がある場合や新たに申請のためにPCの操作方法を学習する必要がある場合には、新たなコストが発生する。それらコストを上回る金銭的なメリットが必要とされるのである。

#### ⑤窓口での申請を上回る利便性の実現

窓口では、行政職員に相談しながら申請などを行うことも可能である。特に手続き自体が複雑な場合には、説明を受けながら必要書類の作成にあたる方が利用者にとっての利便性が高い。行政手続きのオンライン化を図る上では、手続き自体の簡素化なども同時に行うことで、その利便性を向上させる必要があるのである。

#### ⑥セキュリティやプライバシーへの懸念の解消

オンライン化された手続きの利用にあたっては、セキュリティが確保されているのか否か、利用者には懸念されるところである。また、住民基本台帳ネットワークが導入される際に、その批判として強調されたプライバシーの確保の問題も存在する。それら懸念を解消する必要があるのである。

#### ⑦ヘルプデスクなど相談・支援体制の充実

オンライン申請のシステムのみを提供するだけでは、その操作方法に行き詰った利用者などは手続きを完遂することが出来ないという事態が起きることも想定される。その都度、窓口での申請と同様に相談などを行える体制を整える必要があるのである。

#### ⑧添付書類の削減

申請書の本体はオンラインでの送信が可能であっても、添付書類について別途行政機関を回って集め、それを郵送する必要があるれば、それは窓口での申請と異なるところは少ない。添付書類については、行政機関同士のパックオフィス連携により、利用者による郵送の手間を減じる工夫が求められる。

#### ⑨普及と啓発

行政手続きがオンライン化されたことを利用者である国民の多くに周知しなければならない。オンラインでの手続きが可能であることが知られていなければ、それは利用されないからである。

本研究で着目したパスポート申請と古物商許可証申請についても、上記の九つの点につき、オンライン化にあたっては課題が存在したものと考えられる。

改めて本研究で取り上げた二つの手続きについて検証すると、まず、①については、パスポートも古物商許可証も、それを申請し、受領する者が本当に本人であるのか否かを確認することは、そのような行政手続きを制度的に設けている理由の根幹にかかわるため、本人確認を簡素化することが困難であるとも考えられるが、公的個人認証を活用するなどの工夫により、これらの申請時に改めて本人確認を行う手間は省くことが出来る。

②と③については、利用者にとってメリットを如何に感じ取ってもらうのかという課題である。窓口での手続きが基本となれば、その窓口が空いている時間のみの受付になる。パスポートも古物商許可証も、申請者が人生の中で何度も申請を行う手続きではない。古物商許可証にいたっては、一度許可を受ければ、基本的に更新の必要などはない。そういう申請であることから、一度くらいは手間暇をかけさせるのも仕方がないという考え方も成り立つのかもしれないが、そうではなく、何度も申請をしないからこそ、申請者は負担を感じずに申請を行えるような環境を整える必要があるだろう。オンライン化によりワンストップで申請が実現すれば、その負担は軽減される。パスポートや古物商許可書は必要な人にとっては是が非でも取得したいものであり、必要となれば、嫌でも行政機関に足を運ぶ必要がある。それゆえに、行政機関の側が、「申請者が窓口へ足を運ぶのは当然だ」「申請者が申請時における様々な負担を負うは仕

方が無い」と無意識にでも思っているとしたら、それが利用者にとってメリットのあるオンライン化を妨げている。

④については、パスポートと古物商許可証の申請では一万円以上の手数料が徴収される。そこで、オンライン化を行うことに伴いコスト削減が図られる可能性があり、オンラインバンキングなどとの連携も実現すれば、窓口で手数料を支払う必要もなくなる。あるいは、この手数料を割引など、e-Taxに見られるような金銭的なインセンティブを付与することも可能である。手数料の徴収に関して、従来の手続を温存する限り、オンライン化の実現は困難であるとも考えられる。

⑤については、⑦と合わせて考える必要がある。手続がオンライン化され、専用のWebサイトなどを經由して申請などが行われる場合、その操作性が悪ければ、利用者に利便性を実感してもらうことも困難であろう。パスポートオンライン申請システム導入後に起きたように、Javaのバージョンの相違ゆえにスムーズな操作が行えないといった事態は避ける必要がある。また、操作時に不明な点が生じた場合に、窓口での申請と同じように相談することが可能でなければならない。手続専用のWebサイトでは、手続の各段階でFAQが直ぐに参照出来るような仕組みにするなどの工夫も必要とされる。古物商許可証申請については、各都道府県警のWebサイトには詳しいFAQが準備されているなど、オンライン化のための下地は出来ている。

⑥のセキュリティへの懸念については、本研究で取り上げた事例が利用停止や非実現となったことの直接の理由であるとは言えない。それは、セキュリティについては、オンライン化される手続全般で配慮が求められるからである。パスポートや古物商許可証のように、犯罪に悪用される可能性がある申請については、特に慎重な対応が求められる。

⑧については、まさに本研究が着目した二つの手続において、克服されていない課題である。必要書類を揃える際の手間を最小限に抑える必要があるが、それが実現していないのである。必要とされる書類を準備する際の手続についてもオンライン化が実現していなければ、ある手続のオンライン化は完遂されないと言えよう。必要書類を準備するために、結局は役所の窓口へ足を運ぶ必要があるという事態を出来るだけ避けるような工夫が求められているものと考えられる。

⑨については、特にパスポートオンライン申請システムの場合、申請数の累計が133件とされており、普及と啓発が不十分であったことは否定しがたい。パスポートオンライン申請システムについては、3年弱で利用停止という事態に至ったが、持続的な普及と啓発が必要であったのではないだろうか。また、古物商許可証の申請については、申請者が必ずしも多くなく、多くの申請者は一度きりの申請であるため、その手続が不便であっても改善を求める声が上がりにくい。

[4]によれば、伝統的に、市民に提供される公共サービスは、その過程では書類の遣り取りが基本となり、それを対面式の遣り取りが補完していた。電子政府の構築に関わる各種の取り組みでは、その書類ベースでの遣り取りの電子化が図られてきたのである。

パスポートも古物商許可証も、それら有体物を最終的に申請者に発給するという点については従来のあり方が温存されている。この部分について、例えば、それらの申請を行って許可を得た者については、許可を得た旨の情報を住基カードのICチップの空き領域に保持可能とし、パスポートや古物商許可証の実物を受給せずとも良いとすれば、わざわざ窓口へ赴く手間も省略可能である。制度の前提を変更するだけで、オンライン化による利便性の向上の余地が存在するのである。

2013年4月現在で、税と社会保障の分野における使用を前提とした「マイナンバー」の導入に関する法律の審議が国会で進んでいる。その法律に基づき構築される番号制度では、まずは税と社会保障の分野に番号の利用は限定されるが、後には広く各行政分野や民間での利用も想定されている。このような番号制度の導入にあっては、各行政機関のバックオフィス連携も求められるところである。本研究が取り上げた二つの行政手続については、バックオフィス連携が不十分な中でオンラインでの手続が利用停止や非実現であったのであり、前提としてバックオフィス連携が進展していれば、別のオンライン化の方法も構想され得る。ここに見られるように、その時点で利用可能な技術や制度的な前提は常に変化するのである。行政手続にかかわる前提を変更するだけで、より利用者の利便性に資するオンライン化が可能であり、今後も利用者の立場に立った行政手続のあり方を検討していく必要があると結論付けることが出来るだろう。

## 7. おわりに

本研究では、行政手続のオンライン化について、利用停止事例と非実現事例を検証することで、その課題と今後の可能性を探ってきた。現下の日本政府の行政手続のオンライン化への姿勢を見れば、新たにオンライン化を進めるといよりは、既にオンライン化を実現している手続について、その利便性を向上させるという方向にあり、本研究で取り上げたような手続はそのまま非オンライン化に止め置かれる可能性が高い。しかし、今後更なる情報化の進展も予想され、行政手続のあり方についての再考とオンライン化の推進へと舵が切られる可能性もあり、本研究で示したような課題などについて検討を加え、新たなオンライン化に備える必要があるだろう。

デンマークに見られるように、特定の行政手続に関して、オンライン利用を義務付ければ、オンライン申請の利用率

は飛躍的に向上する可能性がある。かように、制度的にオンライン化された行政手続の利用を促進する方法もあり、技術的な側面だけではなく、制度的な側面からもオンライン化に関する検討を今後も加えていく必要があると考えられる。この点につき、本研究は未だ不十分な検討しか行えておらず、それが本研究に残された研究上の課題である。

## 参考文献

- 1) 本田正美: 電子政府政策の発現と成熟度に関する国際比較, 第58回情報処理学会電子化知的財産・社会基盤研究会研究発表会予稿, pp.1-6, (2012)
- 2) 本田正美: 古物商許可申請手続の電子化の可能性, 日本計画行政学会関東支部・日本社会情報学会第7回若手研究交流会予稿集, pp.27-30, (2013)
- 3) 上村進・高橋邦明・土肥亮一: 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, (2012)
- 4) Lips Miriam: E-government under construction: challenging traditional conceptions of citizenship, Nixon Paul G. and Koutrakou Vassiliki N. (eds.), E-government in Europe, Routledge, pp.33-47, (2007)