

日本政府におけるデジタル・ガバメント推進に係る 標準ガイドライン群のあり方

本田正美^{†1}

日本政府において、デジタル・ガバメント推進のために、2019年5月に「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」が決定された。さらに、この標準ガイドラインに関連する指針なども整備されている。そして、それら指針に係る文書体系は「標準ガイドライン群」と称されている。本研究では、この「標準ガイドライン群」の事例分析を行う。これにより、今後の日本政府によるデジタル・ガバメント推進のあり方について考察する。

Standard guidelines for digital government promotion in the Japanese government

Masami HONDA^{†1}

In May 2019, “Digital Government Promotion Standard Guidelines” were decided by the Japanese government to promote digital government. In addition, guidelines related to this standard guideline have been prepared. The document system related to these guidelines is called “standard guideline group”. In this study, we will analyze cases of this “standard guideline group”. Based on this analysis, we will consider how the Japanese government should promote digital government in the future.

1. はじめに

日本政府において、デジタル・ガバメント推進の一環として、2019年5月に「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」が決定された。さらに、この標準ガイドラインに関連する指針なども整備されている。そして、それら指針に係る文書体系は「標準ガイドライン群」と称されている。

本研究では、この「標準ガイドライン群」の事例分析を行う。これにより、今後の日本政府によるデジタル・ガバメント推進のあり方について考察する。

2. 日本における電子政府政策の推進

日本政府においては、2000年に決定された「IT基本戦略」で電子政府の実現に言及されて以降、電子政府政策が展開されてきた。

その後、2001年の「e-Japan戦略」や2006年の「IT新改革戦略」においても、電子政府の実現が謳われた。2010年に決定された「新たな情報通信技術戦略」では、オープンガバメントに関する取り組みの中で電子政府に言及された。

2013年に決定された「世界最先端IT国家創造宣言」においては、電子政府の語を見ることが出来なくなるが、電子行政については言及がなされた。

「世界最先端IT国家創造宣言」は毎年改定されることになるが、2015年の改定において、「データ駆動型の行政運営に仕組み、革新的かつ透明性の高い電子政府の実現を

目指す。」[1]という文言を見出すことが出来る。2015年段階の日本政府における電子政府政策のあり方については、[2]において整理した。

その後、同宣言は毎年改定され、電子政府に関する記述の変遷していくことになる。例えば2016年の改定では、電子政府への言及は、「国連電子政府調査」についての注の部分に限定されることになる。

2017年には、「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」と、そのかたちを変えることになるが、ここでも電子行政の推進というかたちで、政府における電子化の取り組みについて整理されている。なお、同宣言・計画と同日に、「デジタル・ガバメント推進方針」が決定されている。これ以後、電子政府や電子行政ではなく、デジタル・ガバメントが標榜されることになる。

そして、2018年に「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が決定される。この段になり、日本政府における取り組みとして、デジタル国家創造が掲げられるところとなる。この並置されることになる宣言と計画については、[3]において、その経緯をまとめた。

デジタル・ガバメント推進のために、2019年5月には「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」が決定された。加えて、この標準ガイドラインに関連する指針なども整備されていた[4]。

かように、日本政府による電子政府政策の取り組みにおいては、係わり戦略や宣言が出され、さらには方針やガイドラインも決定されてきた。

本研究は、2019年現在、その整備が進んでいるデジタル・ガバメント推進に係る「標準ガイドライン群」に着目

^{†1} 東京工業大学
Tokyo Institute of Technology

する。これは、従来の電子政府政策にあつては散発的に決定されたてきた方針や未整理の事項を統合的に整理し、今後の取り組みにおいて参照軸となる文書体系である。

この「標準ガイドライン群」の事例分析を行うことを通して、今後の日本政府における電子政府政策のあり方について考察する。

3. デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン

「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」は、各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定として、2014年に公表された。以後、改定もなされ、本稿執筆時点での最新版は2019年2月に改定されたものである¹。

以下が目次である。

第1編 総論

- 第1章 標準ガイドラインについて
- 第2章 標準ガイドライン群の整備について
- 第3章 適用
- 第4章 用語

第2編 IT ガバナンス

- 第1章 IT ガバナンスの全体像
- 第2章 組織体制
- 第3章 中長期計画
- 第4章 府省共通プロジェクト及び府省重点プロジェクトの指定
- 第5章 人材の育成・確保
- 第6章 予算及び執行
- 第7章 情報システムの管理
- 第8章 システム監査の計画・管理
- 第9章 プロジェクトの検証

第3編 IT マネジメント

- 第1章 IT マネジメントの全体像
- 第2章 プロジェクトの管理
- 第3章 予算要求
- 第4章 サービス・業務企画
- 第5章 要件定義
- 第6章 調達
- 第7章 設計・開発
- 第8章 サービス・業務の運営と改善
- 第9章 運用及び保守
- 第10章 システム監査

別紙

第1編では、「標準ガイドライン」に関して、その概要が示されている。なかでも第1章で、「IT 基本法第26条第2項第3号、「世界最先端 IT 国家創造宣言」(平成25年6月14日閣議決定)等に基づき、サービス・業務改革並びにこれらに伴う政府情報システムの整備及び管理について、その手続・手順に関する基本的な方針及び事項並びに政府内の各組織の役割等を定める体系的な政府共通のルールとして、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」を策定する。」[5]と、策定の目的が掲げられている。

第1編第2章では、標準ガイドライン群の整備について明示されている。ここでは、標準ガイドライン群の体系が示されている。

その体系とは、まず「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」がある。そして、その下位文書として、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン附属文書」と「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン解説書」がある。さらに、それら三つの文書の下位に位置付けられる文書として「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン実践ガイドブック」が組み込まれている。さらに、「技術レポート」と「その他関連文書」が「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」に基づく参考文書として体系の中に位置付けられている。

「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」本体の他に、附属文書・参考文書・その他関連文書が策定されている。それら全てで計21の文書があり、それらをもって「標準ガイドライン群」と称されている²。なお、標準ガイドライン群リスト³と政府 CIO ポータルに掲載されている標準ガイドライン群(目次)⁴では、文書の分類に若干の齟齬がある。具体的には、目次では「実践ガイドブック」と「データ連携モデル」が別に分類されているが、リストでは両者は「参考文書」として同じ分類にされている。また、目次では「行政におけるキャッシュレス決済入門」は「その他の関連文書」に分類されているが、リストでは参考文書に分類されている。

第1編第3章は、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」の適用範囲について規定する章である。その適用範囲は、「法律の規定に基づき内閣に置かれる機関若しくは内閣の所轄の下に置かれる機関、宮内庁、内閣府設置法(平成11年法律第89号)第49条第1項若しくは第2項に規定する機関、国家行政組織法(昭和23年法律第120号)第3条第2項に規定する機関又はこれらに置かれる機関」[6]とされている。いわゆる中央省庁と言われるときに想定さ

2 21の文書の他に、「サービスデザイン実践ガイドブック」は今後内容が固まり次第、標準ガイドライン群に取り込まれる予定である。

3 「標準ガイドライン群リスト」(https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/hyoujun_guideline_list_20190930.docx)より入手した。

4 政府 CIO ポータル(<https://cio.go.jp/guides>)を参照した。

1 「標準ガイドライン群」の各文書については、政府 CIO ポータル(<https://cio.go.jp/guides>)にて入手した。同サイトの最終確認は、2019年10月30日であり、本稿は、この時点での情報を基にしている。

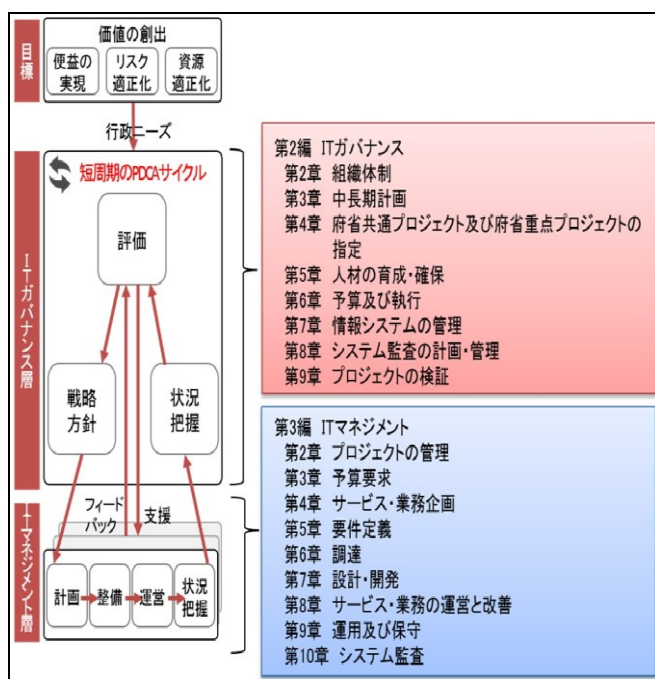
れるような機関は網羅されていることになる。

第2編の「IT ガバナンス」は組織のあり方について示すものである。具体的には、「この編においては、IT ガバナンスに係る組織体制、中長期計画、重点プロジェクトの指定、人材育成・確保、予算及び執行、情報システムの管理、システム監査等を規定する。」[7]とある。デジタル・ガバメント推進に係る組織に求められるルールを規定しているものと解される。

第3編の「IT マネジメント」はプロジェクト管理のあり方について示すものである。デジタル・ガバメント推進と言っても、実際には何らかのプロジェクトを実施することでそれは具現化される。そこで、プロジェクト管理のあり方が示されるところとなるのである。具体的には、「本ガイドラインにおいて、IT マネジメントとは、情報システムを活用するプロジェクトの計画、整備、運営、状況把握の一連の活動のことである。」[8]とされている。

第2編と第3編については、以下のように、その関係が図示されている。

図 1 IT ガバナンスと IT マネジメント(イメージ)



(出所：[9]より引用)

図 1 にも示されているように、IT ガバナンスは主に組織にあって、評価・戦略方針・状況把握について定め、IT マネジメントはプロジェクトの計画・整備・運営・状況把握について定めている。

なお、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」および標準ガイドライン群の各文書は、PDF および DOCX の各形式での公開がなされている。

4. デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン 附属文書

デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン附属文書は、「標準ガイドラインの下位文書として、サービス・業務改革並びに政府情報システムの整備及び管理に直接関係する内容のうち、特定の分野に関する内容について、その手続・手順に関する基本的な方針及び事項並びに政府内の各組織の役割等を定める政府の共通ルールである。」[10]とされている。これには、以下の4つがある。

- Web サイト等の整備及び廃止に係るドメイン管理ガイドライン
- 政府情報システムにおけるクラウドサービスの利用に係る基本方針
- 行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン
- Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関するガイドライン

特定分野に関する内容ということで、それぞれ、ドメイン管理・クラウドサービス利用・本人確認・行政情報の提供と利用促進に関して共通のルールを定めるものとなっている。いずれも各府省で共通して扱う事柄であるとともに、組織を越えて共通のルールの下に運用されることが期待される事柄であり、それゆえに、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」の附属文書として明示的に共通のルールが示されたものと考えられる。

5. デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン 解説書

デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン解説書には、当該題名の文書がひとつだけ掲げられている。

この解説書では、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」について、その第3編を取り出して逐条的な解説を行っている。

「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」本体が理解困難な文書であるとは考えにくいですが、とりわけ具体的なプロジェクトに関してルールを定めている第3編は、いわゆる現場レベルでの参照が求められる内容となっており、これについて、実用に資するように解説が提供されているものと考えられる。

6. デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン 実践ガイドブック

デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン実践ガイドブックには、以下の6つの文書がある。

- ・デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン実践ガイドブック
- ・文字環境導入実践ガイドブック
- ・マスターデータ等基本データ導入実践ガイドブック
- ・コード(分類体系)導入実践ガイドブック
- ・API 導入実践ガイドブック
- ・API テクニカルガイドブック

いずれも実用性に重きを置いて作られた文書である。具体的な進め方やノウハウなどを説明するという体裁を取っている。

「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン実践ガイドブック」には、「本書に書いている内容は、守るべきルールではありません。本書の記載を読んで使えたと感じた部分は使って頂きたいですし、使えないと感じた部分は無視して頂いてかまいません」[11]という記述が見られる。ここにあるように、実践ガイドブックは守るべきルールではなく、実践上で活用するものとして位置付けられている。

「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」本体について以外、文字環境導入・マスターデータ等基本データ導入・コード(分類体系)導入・API 導入の各点につき、その実践にあたって有用性のある情報がガイドブックとして提供されている。

7. 技術レポート

技術レポートには、以下の3つがある。

- ・政府情報システムにおけるサポート終了等技術への対応に関する技術レポート
- ・Java のサポートポリシー変更等に関する技術レポート
- ・政府情報システムにおいてサービス提供の対象とすべき端末環境及び Web ブラウザの選定に関する技術レポート

それぞれ、何らかの技術的な対応が求められる事柄について、その詳細を説示した文書である。

例えば、「政府情報システムにおけるサポート終了等技術への対応に関する技術レポート」では、「各府省が、投資対効果の高い情報システムの整備及び管理を実現し、投資バランスの取れた情報セキュリティ対策を実施するため、汎用的に用いられている技術ライフサイクルが終了するサポート終了等の技術について、技術的な対応等を、技術レポートとして取りまとめたものです。」「[12]とされている。

その他、Java や Web ブラウザについても取る必要のある技術的対応に関して、技術レポートが提供されている。

8. データ連携モデル

標準ガイドライン群(目次)には、データ連携モデルという項目がある。これには、以下の2つの文書が分類されている。

- ・行政基本情報データ連携モデル
- ・行政サービス・データ連携モデル

「行政基本情報データ連携モデル」では、日付時刻・住所・郵便番号・地理情報・電話番号・POI コード⁵・POI コード一覧について、基本的なデータの記述形式が提示されている。

「行政サービス・データ連携モデル」については、「行政サービス・データ連携モデルとして、国内外の行政機関等から提供されている情報を参考にしつつ、互換性を確保し、標準的に扱える様式・語彙を定義した。」「[13]とされ、「行政サービス・データ連携モデル 調達」[14]が提供されている。

行政サービスに関わり、データ連携を促進するために示されたのがデータ連携モデルである。

なお、「データ連携モデル」は「実践ガイドブック」と同様に「参考文書」として位置付けられている。

9. その他の関連文書

その他の関連文書には、以下の4つがある。

- ・府省共通プロジェクトの指定について
- ・府省重点プロジェクトの指定及び解除に関する調整並びに Web サイトへの公表内容等について
- ・Web サイトガイドブック
- ・行政におけるキャッシュレス決済入門

「府省共通プロジェクトの指定について」では、各府省の情報システムが列挙され、それらの情報システムに関するプロジェクトが府省共通プロジェクトに指定されている。

「府省重点プロジェクトの指定及び解除に関する調整並びに Web サイトへの公表内容等について」では、「本文書は、「標準ガイドライン」(GLID1001)第2編第4章に基づき、府省重点プロジェクトの指定及び解除における調整に関する事務、システムプロファイルに係る定義並びに各府省の Web サイトへ公表する内容について定めるものである。」「[15]とされている。

「Web サイトガイドブック」は、その概要において「利用者視点での情報提供を行うため、政府の Web サイトにおいて留意すべき事項を示し、各府省が Web サイトを見直し

5 POI(Point Of Interest)とは、地理的目標物のことである。

又は構築する際に利用する参考文書。」[16]とされている。具体的には、Web サイトに対する基本的な考え方・Web サイトデザイン・Web サイトの構造・Web サイトの技術的留意点、対応すべき技術標準・子ども向け Web サイトに関して等が示されている。

「行政におけるキャッシュレス決済入門」は、キャッシュレス決済に関する基本情報や事例を整理して示したものである。

なお、「標準ガイドライン群用語集」が標準ガイドライン群(目次)には含まれている。

10. 考察

以上、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」および関連する「標準ガイドライン群」を確認してきた。

デジタル・ガバメント推進に係る府省共通のルールとして「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」が策定され、実践にあたって参照される文書として「標準ガイドライン群」の各文書が整理されていることが確認出来た。これまで、電子政府や電子行政に関わる取り組みについて戦略や計画が策定されてきたが、今般の「標準ガイドライン群」が実践にあたっての守るべき共通のルールや参照すべき情報を個別具体的に示した点で、これまでとは一線を画すものであると評価できる。「標準ガイドライン群」の整備により、実際のプロジェクトを実施する段になると各府省が各自のルールに則って電子化やデジタル化を推し進め、それが結果として日本政府全体で統一性のない電子政府や電子行政の取り組みとなってしまうという状況が改善される可能性があるだろう。

「標準ガイドライン群」の大勢が整ったのが 2019 年であり、今後も内容が固まり次第「サービスデザイン実践ガイドブック」がガイドライン群に取り込まれることが予定されるなど、その全容は未だ未確定の状況である。2017 年に「デジタル・ガバメント推進方針」が策定された後、その実践にあたっての共通ルールの基調が 2019 年に確定した段階であると結論付けられるだろう。今後は、「標準ガイドライン群」も内実を充実させながら、これに依拠したデジタル・ガバメント推進に係る施策が展開されていくものと考えられる。

とりわけ、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」の第3編「IT マネジメント」では、プロジェクト管理について規定されており、さらにこの第3編については実践ガイドブックも用意されている。共通のルールと実践にあたっての参考情報が提供されているということであり、今後展開されるプロジェクトにおいては、ガイドラインに則った運用がなされるのか否かが問われるところとなるものと考えられる。

11. おわりに

本研究は、2019 年 5 月に決定された「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」および関連する「標準ガイドライン群」について事例分析を行った。これにより、「標準ガイドライン群」によって、日本政府におけるデジタル・ガバメント推進に係る共通のルールが具体的に定められていることが確認できた。これまで、とすると散発的に決定されてきた戦略や計画、方針やガイドラインにつき、それらが「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」を基調として「標準ガイドライン群」として整合的な文書体系として整理されたと結論付けることが出来る。

今後の研究上の課題として、今般整備された「標準ガイドライン群」が実態として日本政府のデジタル・ガバメント施策にどの程度の影響を及ぼしたのか否かを検証する作業が行われていないことがあげられる。この点につき、実証研究が求められるところであり、今後その作業については他日を期したい。

参考文献

- 1 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部：世界最先端 IT 国家創造宣言、(2015)
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20150630/siryou2.pdf>
- 2 本田正美：世界最先端 IT 国家創造宣言と電子政府政策、情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基(EIP)、2015-EIP-70(10)、pp.1-7、(2015)
- 3 本田正美：2013 年以降の日本政府による電子政府・電子行政政策の変遷：第 61 回日本経営システム学会全国研究発表大会講演論文集、pp.74-77、(2018)
- 4 大平利幸：デジタル・ガバメントの実現に向けた共通ルール等関連文書の整備状況について、行政&情報システム、54(3)、pp.55-61、(2018)
- 5 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定：デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン、p.2、(2019)
- 6 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定：デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン、p.6、(2019)
- 7 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定：デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン、p.9、(2019)
- 8 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定：デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン、p.34、(2019)
- 9 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定：デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン、p.9、(2019)
- 10 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定：デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン、p.3、(2019)
- 11 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室：デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン実践ガイドブック、pp.11-12、(2019)
- 12 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室：政府情報システムにおけるサポート終了等技術への対応に関する技術レポート、p.1、(2019)
- 13 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室：行政サービス・データ連携モデル 解説、p.1、(2019)
- 14 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室：行政サービス・データ連携モデル 調達、(2019)
- 15 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室・総務省行政管理局：府省重点プロジェクトの指定及び解除に関する調整並びに Web サイトへの公表内容等について、p.1、(2018)
- 16 内閣官房情報通信技術(IT)・総合戦略室：Web サイトガイドブック、(2019)