

Topics



一般社団法人行政情報システム研究所
主席研究員

狩野 英司

行政サービスにおけるデジタル格差の課題と今後 —2020年度調査研究報告を踏まえて—

1 はじめに～デジタル化とデジタル格差の関係～

政府は、2020年12月に閣議決定した「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」の冒頭で「誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化」というビジョンを掲げた。行政のデジタル化という文脈で、デジタル格差（デジタルデバインド）を念頭においたビジョンが政策文書の冒頭で示されたのは、数十年にわたるデジタル化（電子化）の取組みの歴史の中で、これが初めてである。というのも、デジタル格差は、デジタル化が進んでいないところでは発生せず、一定程度のデジタル化が進展してはじめて顕在化する課題だからである。（一社）行政情報システム研究所が2020年度に実施した「行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究」（以下「本調査研究」）では、8つの基礎自治体に対し、デジタル化やデジタル格差の現状や課題認識、実施している施策等についてヒアリングを行った。その結果、デジタル化が進んでいる自治体ではデジタル格差への認識が高い一方、進んでいない自治体では、デジタル格差も認識されていないという傾向が明瞭に示された（図表1）。

その意味では、わが国の行政デジタル化もようやく、取り残される人々を考慮する段階に差し掛かってきたといえる。もっとも、自治体の手続きのオン

図表1 自治体の規模によるデジタル格差への認識の差異

規模による区分	デジタル格差への認識度合
D市：中核市（50万人台） H市：都市（10万人台）	【明示的に認識】 情報化推進計画やデータ活用推進計画等に「デジタル格差」の記載があった
A市：都市（10万人台） B市：都市（10万人台） C村：町村（約3千人）	【黙示的に認識】 「デジタル格差」の記載はないものの、今回のヒアリングの内容に関連する課題への言及があった
E市：都市（約1万人） F村：町村（約2千人） G村：町村（1千人未満）	【認識なし】 デジタル格差への課題認識は確認できなかった

（出典）行政情報システム研究所『行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究』（2021年）を元に著者作成

ライン利用率（民間→自治体への手続き）はまだわずか6%であり¹、ようやく入り口に立ったという程度にすぎない。これに対し、行政サービスのほとんどがオンライン化されており、国連電子政府ランキングでも第1位のデンマークでは、政府のデジタル化庁の中に専門のデジタルインクルージョン部門までが置かれており、2015年頃からデジタル格差の課題に取り組んでいる²。今後わが国も本格的にデジタル格差の課題に取り組むことになる。デジタル化に取り組む以上、格差の課題は必ずついてまわるからである。デジタル化とデジタル格差の課題はいわば光と影の関係にある。

¹ https://cio.go.jp/tetsuduki_tanaoroshi

² スザンヌ・ドゥース、デンマーク政府におけるデジタルデバインドへの取り組み、行政&情報システム2020年6月号

2 デジタル格差の構造

さて、デジタル格差という言葉はイメージはしやすいが、意外につかみどころがなく、人によって解釈も分かれる。かつてデジタル格差は、ブロードバンドの普及期に、インターネットの恩恵にあずかれない地域が出てくるという、ICTインフラの地域間格差が主たる課題とされていた。これに対し、現在の課題の中心は、行政サービスのデジタル化に伴う恩恵にあずかれる人と、あずかれない人の間の格差である。

この格差の形態は多様で複雑である。スマートフォンの操作になじめない高齢者（リテラシーの課題）、画面を視認できない視覚障がい者（アクセシビリティの課題）、デジタル機器を持ってない貧困世帯（セーフティーネットの課題）など、それぞれが抱える課題とその要因は異なる。これらに対する対策を十把一絡げにデジタル活用支援やウェブアクセシビリティ向上といった施策だけで対処できるものと捉えてしまつては課題の本質を見誤る。

そこで、本調査研究では、まずデジタル格差に関わる課題（以下「格差課題」という。）を棚卸して整理することとした。前述の基礎自治体へのヒアリングや、英国政府、デンマーク政府及びわが国政府の政策文書の文献調査から、格差課題についての言及内容を抽出・整理したところ、図表2に示す5つの類型に収れんすることが分かった。

図表2 デジタル格差課題の類型

- I 貧困や深刻な障がいによるデジタル利用の前提条件欠如
- II ICTインフラなどのデジタル利用環境不足
- III 身体的・認知的ハンディキャップ
- IV デジタル利用への抵抗感・リテラシー不足
- V 行政プロセスへの抵抗感・無関心

（出典）行政情報システム研究所『行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究』（2021年）

I～Vでは打ち手が異なってくる。「I」のスマートフォンも持てない層への対策として「II」のICTインフラの整備は意味がないし、「II」のICTインフラ未整備地域の住民への対策として「III」のアクセシビリティ対策は意味がない。また、「III」の視覚障がい者に対し「IV」のデジタル支援員を派遣しただけでは助けになるとは限らないだろう。

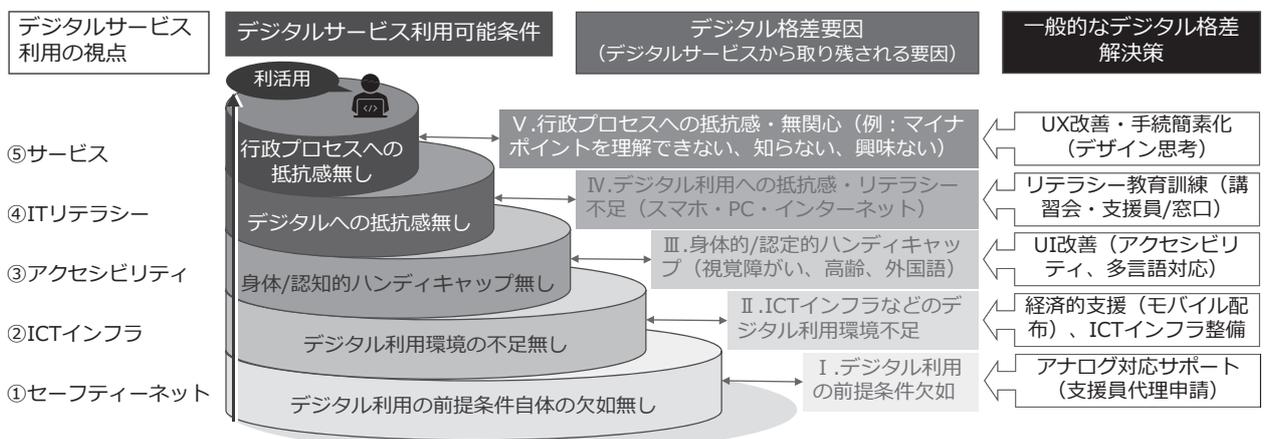
すなわち、格差課題にはI→Vに向かう階層性があり、I～Vすべてが解決できてはじめてデジタル格差は解消し、デジタル行政サービスの利用が可能になる。そして各段階での解決策は異なったものとなる。この関係性を図示したのが図表3である。

3 行政の課題認識

では、こうした課題に対し、国や自治体はどのような施策を講じてきたのか。

国は、2016年に公布・施行された官民データ活

図表3 デジタル格差要因の階層構造モデル



（出典）筆者、行政サービスを巡るデジタル格差の課題、月刊J-LIS2021年4月号

「デジタル社会の実現に向けた重点計画」
 図表4 示された格差課題に対する主な施策

デジタル格差是正の対象	施策 (項番は重点計画に記載のもの)
ネットワークの利用環境の地理的な制約下にある住民	(1) 情報通信ネットワークの整備の支援(光ファイバ整備、公衆無線LAN環境の整備)
障がい者・高齢者	(2) 情報バリアフリー環境の実現(障がい者向け機器・サービスの研究開発や利用促進など)
〃	(3) ICT機器・サービスに関する相談体制等の充実(デジタル活用支援のための講習会、拠点づくりなど)
生活困窮者	(4) 経済的事情等に基づく格差の是正(ICT支援人材の学校配置、低所得世帯向け通信環境の整備)
外国人利用者	(5) 「言葉の壁」の克服(多言語同時通訳の研究開発、翻訳システムの利用拡大)

(出典)「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(2021年)を元に著者作成

用推進基本法において、地理的な制約、年齢、身体的な条件その他の要因に基づくICT利用の機会・能力における格差を是正としている。同法に基づき毎年閣議決定されるIT戦略³の中で、デジタル格差に関する施策は、当初はインフラ整備やアクセシビリティに関していくつか掲げられるにとどまっていたが、毎年拡充されてきていた。本年5月に成立したデジタル社会形成基本法では、格差の要因として、経済的な状況が加えられたほか、同法に基づく「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(2021年

6月閣議決定)では、図表4に示すように、格差課題に直面する様々なタイプの利用者と、それぞれに対する施策も掲げられている。

では、実際に住民と相対して格差課題と向き合っている基礎自治体の現場では、どのように課題が認識され、施策が実施されているのか。本調査研究では、デジタル化に意欲があり、ある程度の住民の多様性を有する自治体(愛知県豊橋市と新潟県長岡市)の職員に対しインタビューを重ねたところ、図表5に示すような課題認識が確認された。

同図表における「課題類型」は図表2に挙げた分類である。この中で最も課題として大きく認識されているのは「V. 行政プロセスへの抵抗感・無関心」である。この結果から見えたことは、前述の国の重点計画で認識されているデジタル格差の課題では捉えられない、しかもデジタルとは直接関係ない「行政」という要因が、デジタル行政サービス利用に当たっての大きな阻害要因となっているという皮肉な事実であった。

³ 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(2018年度以降は「IT」が「デジタル」に置き換わっている)

4 住民等の課題認識

そこで我々は次に、実際に格差課題に直面しつつある高齢者や外国人なども含め、様々なタイプの住民に対しインタビューを行うとともに、声なき声を拾うため、アクセシビリティなど個別の課題領域で

図表5 自治体職員が認識している格差課題の例

格差課題を示唆する内容	課題類型
・年配の方は、スマートフォンを持っていない方やキャッシュレスを使っていない方もいる。この場合、マイナポイントの利用イメージは掴み辛い。	IV デジタル利用への抵抗感・リテラシー不足 V 行政プロセスへの抵抗感・無関心
・行政サービスがデジタルで利用できるというイメージが浸透していない。	V 行政プロセスへの抵抗感・無関心
・庁内でも職員間のデジタル格差がある。苦手意識でチャレンジできない職員もいる。	II ICTインフラなどのデジタル利用環境不足 IV デジタル利用への抵抗感・リテラシー不足
・そもそも行政とのつながりがない人、用事がないと思っている人が多いなど、行政と住民との間に距離がある。	V 行政プロセスへの抵抗感・無関心

(出典) 行政情報システム研究所『行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究』

格差課題に取り組む専門家の意見を聞いた。その結果、明らかになったのは、デジタル格差の構造は、図表2に示した階層的なモデルによっても説明し尽くせるものではなく、現実にはさらに複雑で理解が難しいという事実であった。

特に特徴的だったのは、以下のような事実である。

① 高齢者と一口にいてもデジタル利用の状況が異なる

高齢者であっても、スマートフォンやパソコンを使いこなしている人々は少なくない。そのほとんどは仕事その他の活動で実務上パソコン等の利用を必要としている人々である。年齢的な要因だけでなく、デジタル利用を必要とする「状況」が要因として影響していることはほぼ確実と思われる。だとすると、こうした人々への対策の打ち手はデジタル利用の支援ではなくなってくる。

② 幅広い属性の世帯において行政サービス自体のイメージがない

パソコンもスマートフォンも使っているが、行政サービスにぴんと来ない人々も多い。特に若年層では、行政そのものが分かっていないし、興味もない者が多い。デンマークでも、若年層による行政プロセスへの無理解と、自分自身の生活との関係への認識不足が大きな課題と認識されている。

③ Facebookグループの同じ出身国者によるコミュニティが存在し、情報のやりとりが行われている

今回行ったインタビューにおいて、豊橋市長は、外国人への情報伝達が非常に重要であると強調した。そうした外国人は日常的な情報交換の多くをFacebookのコミュニティで行っている。同市では、およそ70カ国2万人の外国人が在住しており、個々の言語に対応することは現実的ではない。そうだとすると、こうした外国人への最も効果的な情報発信方法は、Facebookコミュニティを通じたものかもしれないのである。

④ アクセシビリティの専門家などは、図表6に示すような、自治体が認識していない格差課題の存在を指摘している

ここで重要なのは、アクセシビリティの問題は画面設計などのインターフェースだけの問題ではない

障がい者にとってのデジタル格差(ウェブアクセシビリティ推進協会の田中章仁氏)

図表6

- a) 視覚障がい者は、郵便（紙面）の場合、内容が把握できない
- b) 視覚障がい者は、PDFの場合、内容が把握できない
- c) 視覚障がい者は、ハザードマップの内容が把握できない
- d) 公共機関のWebサイトでのアクセシビリティの配慮が不足している
- e) マイナンバーカードをスマートフォンで読み込む際の位置が統一されていない
- f) 視覚障がい者がどのようにパソコン等を利用しているのかを、行政職員は必ずしも理解しきれていない
- g) 障がい者だけでなく、行政のデジタルサービスで何ができるのか知らない人も沢山居る
- h) 行政のデジタルサービスに関して、何ができるのか利用者である住民に知らせていない

(出典) 行政情報システム研究所『行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究』

ということである。障がい者の方は、画面設計以外の部分で多くの障壁に直面している。これはいわばユーザーエクスペリエンス（体験）の課題であり、こうした課題を把握するためにはデザイン思考のアプローチが必要となる。

この観点は、アクセシビリティの側面にとどまらない。長岡市長は、これからの行政サービスそのものにとってのデザイン思考の重要性を確信しており、人材育成に力を入れている。

5 これからのデジタル格差対策

このように複雑・多様なデジタル格差の課題を行政が把握するのは容易ではない。実際に本調査研究でも、自治体が格差課題として認識しつつも施策を講じられていない課題や、まだ行政が格差課題として認識していない未認識の課題が存在することが明らかになっている。デジタル格差の課題は、きわめて複雑・多様であり、第2章で述べたように構造的でもある。このため、それに対する打ち手もまた、万能薬のような解決策をトップダウン的に示せるものではないと思われる。本調査研究では、確認

された課題に対して、実際に利用者が直面するユースケースをそれぞれ複数想定し、それに対する解決策を導出している。これにより導出された打ち手は20程度に及んだが、実際に現場で必要とされる打ち手はさらに増えるだろう。

デジタル格差の対策は、デジタルが苦手な高齢者をデジタル活用支援員が支援する、といったステレオタイプで捉えられがちである。この構図は分かりやすいし、実際にそれで助けられる人々も少なくないだろう。しかし、最大効果を目指した施策だけでは、必ずそこから取りこぼされるマイノリティが出てくる。「誰一人取り残さない」ためには、現場目線、利用者中心の視点に立って、変化し続ける技術に対応しつつUXの課題を探索し続けることが必要になる。

以上を踏まえると、今後、わが国行政機関がデジタル格差の課題に取り組んでいくに当たっては、次の3点が重要になると考えられる。

(1) 市民団体との連携

デジタルが届かない人々の複雑・多様な課題を把握し、対策を浸透させるために不可欠となるのは市民団体との連携である。これは仕事をシェアするといった“量”の問題ではない。限られた行政職員では、多様な課題の一つひとつまでは到底把握・理解しきれないからである。デンマーク政府では、60を超える団体とのネットワークを構築し、施策展開に活用している。中央政府から住民に直接アプローチするのは現実的ではない。住民のコミュニティと距離的に近い団体を通して実践した方がはるかに有効だし、実際問題として、それしか選択肢はないだろう。

(2) 行政職員間のデジタル格差の解消

自治体職員へのインタビューの中で、度々耳にしたのが、職員間でのデジタル格差是正の必要性である。職員間のデジタル格差がもたらすマイナスは、行政のデジタル化を阻害するにとどまらない。デジタルを利用できない職員が、デジタル格差の是正に取り組めるはずがないのである。

(3) デジタル格差是正に向けた取組みの組織化

冒頭述べたように、デジタル格差は常にデジタル

化についてまわる。デジタル技術は日々進歩しており、取り残される人々へのケアを改善し続ける必要がある。また、組織をまたいでナレッジを蓄積・共有し続ける必要もある。したがって、こうした機能を果たすためには中長期的な活動母体となる組織を設置することが望ましい。デンマークは、本調査研究に先立って行ったインタビューをこう締めくくっている。「デジタルデバイドに取り組む行政の皆様へアドバイスを差し上げるとするならば、この取組みは継続的に行う必要があるということです。」⁴

⁴ スザンヌ・ドゥース、デンマーク政府におけるデジタルデバイドへの取り組み、行政&情報システム2020年6月号

おわりに～デジタル格差を超えて、ソーシャルインクルージョンへ

「誰一人取り残さない」デジタル化は、ビジョンであって、現実のゴールそのものではない。病気などによって、ある日突然、普通にデジタルでできていたことが突如できなくなる場合もある。デンマークは、長年の経験を経て、それを明確に認識するに至り、デジタル以外の代替的な手段は常に必要になることを強調している。実は、わが国政府の認識も同様であり、「重点計画」でも、「デジタル機器をそもそも有していない方への行政サービスの提供」が必要としている。これはもはや、デジタル格差の是正ではなく、それを越えた、ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の施策といえる。現に、デンマーク政府に置かれた組織名は「デジタルインクルージョン部門」なのである。

* * *

本調査研究の報告書は、当研究所のウェブサイト上で無償公開している。報告書本編・資料編のほか、インタビューでの住民の声のうち特に印象深かったものをビジュアルにまとめた別冊資料、豊橋市・長岡市の両市長がデジタル格差を語ったインタビュー動画、調査研究のダイジェスト動画、インタビューの議事録など、多角的に調査研究の成果を紹介しているので、ご関心の向きはぜひ参照いただきたい。

行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究

<https://www.iais.or.jp/reports/labreport/20210615/divide2020/>

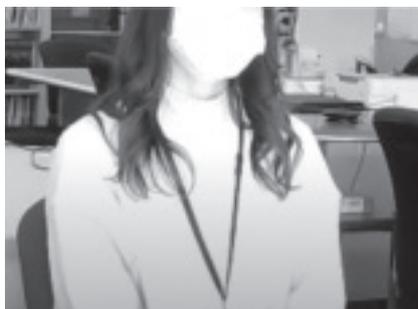
(上記URLのQRコード)



治体の市長及び職員の皆様、デンマークデジタル化庁の皆様、専門家や住民の皆様に深くお礼申し上げます。なお、本調査研究は、ソシオメディア株式会社及び株式会社デジタル・アド・サービスの協力を得て実施したものである。当研究所としては、こうした各方面のご協力・ご尽力による成果を最大限に活かせるよう、情報発信とさらなる調査研究に努めていきたい。

最後に、本調査研究を通じて、豊橋市及び長岡市をはじめインタビューに対応してくださった自

写真 住民インタビューの様子



(出典) AIS提供

狩野 英司 (かのう えいじ)

中央官庁、シンクタンク、メーカー勤務を経て現職。行政デジタル化に関する調査研究、政府・自治体・企業等のシステム構築やBPR(業務改革)に、ユーザー／コンサルタントの両方の立場で携わる。著書に『自治体職員のための入門デジタル技術活用法』。「月刊J-LIS」で「自治体職員のためのデジタル技術の基礎知識」を連載中。一般社団法人行政情報システム研究所 主席研究員。筑波大学大学院 非常勤講師。筑波大学大学院ビジネス科学研究科博士後期課程修了、博士(システムズ・マネジメント)。