

Digital Inclusion

*from “digital by default”
to “inclusive by default”*

行政 DX 先進国・10年間の取り組みから読み解く、
デジタル格差への取り組み方

「デジタルバイデフォルト」から「インクルーシブバイデフォルト」へ

令和4年度 AIS 調査研究ショートレポート

2023年5月1日

一般社団法人 行政情報システム研究所

"行政 DX 先進国・10年間の取り組みから読み解く、
デジタル格差への取り組み方：「デジタルバイデフォ
ルト」から「インクルーシブバイデフォルト」へ"

(文責) 原田圭

(取材) 増田睦子

(監修) 狩野英司



〒100-0012

東京都千代田区日比谷公園 1-3 市政会館 1 階

<https://www.iais.or.jp/>

・レポートに関するお問い合わせ

adp@iais.or.jp

表紙写真: Sehajpal Singh [via Unsplash]

目次

1. はじめに.....	3
2. デジタル格差に関わる課題.....	5
2-1. デジタル格差に関わる課題の整理.....	5
2-2. デジタル格差の5 類型.....	7
3. 各国によるデジタル格差対策の取り組み.....	11
3-1. シンガポール.....	12
3-2. デンマーク.....	16
3-3. イギリス.....	20
4. 対策の実践における課題と解決策.....	28
4-1. デバイド層の把握とリーチ.....	28
4-2. サービス提供者のリテラシー.....	33
4-3. サービス開発者のバイアス.....	34
5. デジタル格差対策の取り組みにおける4つの原則.....	39
6. まとめ.....	45
7. 参考文献.....	47



Introduction

はじめに

1. はじめに

社会におけるさまざまな活動やサービスのデジタル化が進展することで、個人の生活や企業の活動に多くの恩恵がもたらされている一方、デジタルテクノロジーの利用に課題を抱える人びとは、これらの社会的恩恵を十分に享受することができず、場合によっては、デジタル化された特定のサービスや社会活動に対するアクセスから排除され、必要なサービスの利用から取り残されてしまうケースが生じている。このような、デジタルテクノロジーを不自由なく利用できる人びとと、利用できない人びとの間に生じるギャップは「**デジタル格差 (Digital Divide)**」と呼ばれ、諸外国では、重要な社会課題として解決に向けた取り組みが進んでいる。

いわゆる「行政 DX」において先進国とされる国々は、「行政サービスを「デジタルバイデフォルト」で提供し始める」という目標をたて、実行に移し始めたその時から、想定され得る「デジタル格差」の解消に向けた取り組みを本格化させている。今回のリサーチで対象にした、シンガポール、デンマーク、イギリスの3ヶ国では、およそ2010年ごろからデジタル格差解消の取り組みを本格化させているので、各国にはおよそ10年に及ぶデジタル格差解消の取り組みに関する成果と教訓が蓄積されている。

本リサーチでは、こうした約10年間にわたる不断の積み重ねのなかで、各国では実際にはどのような施策が行われてきたのか、どのような成果や課題が得られ、現在ではどのような方向性が示されているのかを明らかにしていきたい。「DX」という大号令とともに、手探りの状態からスタートしたデジタルインクルージョンの取り組みに関わる青写真は、10年前と現在ではそのあり方自体に大きな変化が生じている。

本レポートは2021年に、シンガポール、デンマーク、イギリスの3ヶ国でデジタル格差の解消に取り組む政府機関、非営利団体に対して行ったインタビュー調査をもとに、各国によるデジタル格差解消に向けた取り組みの詳細についてリサーチを行い、インタビュー調査で得られた成果を拡充したものである。インタビューにご協力いただいた各国の皆さまにはこの場を借りて深謝申し上げます。

(文責) 原田圭

(取材) 増田睦子

(監修) 狩野英司



Ploblems

デジタル格差に関する課題

2. デジタル格差に関わる課題

2-1. デジタル格差に関わる課題の整理

「デジタル格差によって生じる課題」と一括りにしてみても、その対象は多様に存在する。社会を構成する活動やサービスのデジタル化は多様な領域で進展しており、その影響は社会の隅々に及んでいる。そのため、デジタル格差への取り組みに関わる主体もまた民間セクターから公共セクターまで多様に存在する。

行政府は、デジタル格差への取り組みにおいてふたつの顔をもつ。ひとつ目は、社会で急速に進展するデジタル化の潮流に対して、市民が不自由なく、デジタルテクノロジーを利用できるよう、インフラを整備し、デジタルテクノロジーを活用できない国民に対しては必要な支援を行う広義での「福祉国家」としての側面だ。ここでは、民間・公共サービス問わず、市民がサービスを安心して利用できるようインフラやシステムを整えることが求められる。他方で、行政府は市民に対して必要な公共サービスを提供する「サービスプロバイダー」でもある。昨今では、これらの公共サービスの多くがデジタルで提供されるようになり、デジタルの利用に課題を抱える人びとがサービスの利用から排除されてしまうケースが生じている。しかし、行政府が提供する（デジタル）公共サービスから、特定の市民が排除されてしまうことはあってはならない。これは「サービスプロバイダー」、「国家」としての責任であり、民主主義の根幹とも密接に関わる。

行政府にとって、それぞれの側面において紐づけられる課題や取り組むべき解決策は異なる。具体的な例を挙げれば、以下のように分類することができる（図1参照）。

① 「福祉国家」として取り組むべき課題

社会全体で、経済活動・社会活動の中心がデジタルへと移行する一方で、デジタルサービス（公共サービス・民間サービスの両方）を利用するためのインフラ（電気やブロードバンド）が不足しているために、特定の市民が日々の生活や仕事に関わるさまざまなサービスや活動から疎外されてしまうといった事態を防ぐ。

・例）：仕事への応募プロセスがオンライン化されたが、住んでいる地域ではインターネット環境が整備されていないため、職探しができない。

② 公共サービスの「サービスプロバイダー」として取り組むべき課題

市民を対象とした公共サービスを「デジタルバイデフォルト」で提供する場合に、サービス提供者として、そのサービスの利用から特定の市民（ユーザー）が排除されてしまう事態を防ぐ。

・例）：行政府からの通知がデジタル化されたが、パソコン、スマートフォンを所持していないために、通知を受け取れなくなってしまった。

今回のリサーチは、行政府をはじめとする公共機関でデジタル格差の解消に取り組む組織を主な対象にしており、上記の分類においては、サービスプロバイダーとしての行政府が、ユーザーである市民に対して、いかにして「誰ひとりとして取り残されることなく」サービスを提供するかという点について掘り下げていく。当然ながら、2つのレイヤーには重複している箇所も存在し、明確に分別できるものではないが、本リサーチでは、「デジタルバイデフォルト」でサービスの提供を行う、サービスプロバイダーとしての行政府が直面する課題、そして課題に対する解決策のあり方について明らかにしていきたい。



【図 1: デジタル格差に関わる課題の整理】

出典：著者作成

2-2. デジタル格差の5 類型

行政府が「デジタルバイデフォルト」でサービスの提供を行う際には、デジタルの利用に問題をかかえる特定の人びとがサービスの利用から排除されてしまう可能性が指摘されているが、実際に、どのような人びとが、どのような理由で、デジタル公共サービスの利用から排除、もしくは制限されていると考えられているのだろうか。市民がデジタルサービスの利用から取り残されてしまう要因については、さまざまな課題が存在しており、明確にグループ分けすることが困難だが、ここでは、2021 に AIS が公表した『行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究』¹における分類を課題の類型として紹介したい。

【デジタル格差の課題の5 類型（AIS）】

1. **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**：肉体的、認知機能的、言語障害的（失読症など）ハンディキャップが存在し、デジタルテクノロジーを利用することができない。
2. **ICT インフラなどのデジタル利用環境不足**：スマートフォンやパソコン、タブレットといったデジタルを利用するための機器を持っていない。生活地域において、インターネット環境が整っていない。
3. **身体的・認知的ハンディキャップ**：サービスが外国語対応されておらず、日本語を理解できてない外国人がサービスを利用できない。また、サービスのアクセシビリティの配慮が不足していることで、一部の人びとが利用において困難に直面する。
4. **デジタル利用への抵抗感・リテラシー不足**：デジタルテクノロジーへの理解不足や操作知識に関する不足がある。
5. **行政プロセスへの抵抗感・無関心**：デジタルでの利用以前に、自分が住む自治体の活動や行政等に興味が薄く、既存の行政サービス自体の手続きについてもどのよう

¹ 一般社団法人行政情報システム研究所（2021）『行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究』

に行えばよいのか分からない。そのため、デジタル化された場合のイメージもつかず、デジタルサービス利用によるメリットが理解できない。

このように、市民がデジタル公共サービスの利用から排除されてしまう背景には、単にデジタル・コンピテンシーが不足しているからだけでなく、さまざまな課題が存在している。そして、課題の類型が多様なかたちで分類できるように、デジタルサービスの利用から阻害されている市民のあり方もまた多様で、年齢や教育、職業、価値観などにより、その影響は大きく変化する。各国政府は、デジタル格差に関するリスクが高いグループをこれまでの調査や実践をもとに明らかにしており、対策を練る上での重要な参照点としている。以下が、各国においてリスクが高いとされるグループの分類である。

シンガポール・LG デジタルオフィスによる分類

- ① デジタルに精通していない60歳以上のシニア層
- ② 低学歴層
- ③ 低所得者層

【図 2: シンガポール・LG デジタルオフィスによる分類】

出典：著者作成

デンマーク・デジタル化庁による分類

- ① デジタルに精通していない高齢者
- ② 公共サービス・情報の重要性を理解していない若年層
- ③(言語の問題を抱える) 西欧諸国以外からの移民
- ④ 社会的に不利な条件を抱えている人びと

【図 3: デンマーク・デジタル化庁による分類】

出典：著者作成

英国・Good Things Foundation による分類

- ① デジタルに精通していない高齢者
- ② デジタルを大きく必要としない職業に従事する人びと
- ③ 低所得者
- ④ 失業者

【図 4: 英国・Good Things Foundation による分類】

出典：著者作成

いずれの国においても、対象となる人びとは一般的に社会的弱者と位置付けられるグループに当てはまる場合が多く、これらのグループが、デジタルテクノロジーを十分に利用できないことによって、さらに社会的に不利な立場へ置かれてしまうというリスクがあるということが、「デジタル格差」が深刻な社会問題のイシューとして考えられる背景のひとつと言えるだろう。「孤独」や「メンタルヘルス」といった問題も、デジタル化によって生じるさまざまな「疎外」と関係している。

各国の分類からもわかるように、デジタルデバイドのリスクが高いグループには、デジタルテクノロジーの操作、扱いに精通していない人びとの他にも、経済的な理由から、デジタルデバイスやインターネットへのアクセスを持っていなかったり、デジタルサービスの利用以前に、公共サービスの利用に問題を抱えていたり、その意義や性質を理解できていない人びとが含まれている。課題解決のプロセスにおいては、その対象を画一的なアプローチで把握し、対処することは不可能で、慎重な対応が求められる。次章では、各国で実践される具体的な問題の解決策について見ていきたい。



Solutions

各国による取り組み

3. 各国によるデジタル格差対策の取り組み

本章では、前章で挙げた課題の類型に対応して各国で実践される解決策について見ていきたい。AIS による5つの課題分類と同様の視点で、さらに抽象度の高い分類を行った例として、ローランド・ベルガー社による『デジタルインクルージョン・インデックス』²で用いられている4つの指標「アフォーダビリティ」、「アクセシビリティ」、「アビリティ」、「アティチュード」いう分類がある。以下では、この枠組みを用いて各国におけるデジタル格差対策の特徴や課題を分析する。それぞれの分類は、以下のような取り組みのことを指している。

- A. **アフォーダビリティ（利用環境）**：デバイスやインターネットといったデジタルにアクセスするために必要なハードウェア・ソフトウェアを個人が利用できるようにする（「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」、「ICT インフラなどのデジタル利用環境不足」などの課題に相当）。
- B. **アビリティ（能力・知識）**：デジタルテクノロジーを利用するために必要な知識や動作を個人が身につけられるようにする（「デジタル利用への抵抗感・リテラシー不足」などの課題に相当）。
- C. **アクセシビリティ（利用）**：障がいや身体的・認知的ハンディキャップにより、デジタルへのアクセスに問題を抱える個人が、不自由なくデジタルにアクセスできるようにする（「身体的・認知的ハンディキャップ」などの課題に相当）。
- D. **アティチュード（態度・信頼）**：市民がデジタルサービスを利用する上での信頼を構築し、既存の公共サービスの内容や必要性についての認知を広げる（「行政プロセスへの抵抗感・無関心」などの課題に相当）。

² Roland Berger (2021) 『Bridging the digital divide』

3-1. シンガポール

・概要

シンガポールでは、2014年に、当時のリー・シェンロン首相が全国演説においてデジタルテクノロジーとデータを活用して経済成長を達成し、より豊かな社会の実現することで世界をリードする『「Smart Nation」構想』³を掲げたことから、国家全体のデジタル化が強く推進されてきた。デジタルベースの経済、社会を構築するために、さまざまな領域で積極的なデジタル化が推し進められた一方で、多くの人びとが急激なデジタル化から取り残されるリスクも高まったことで、シンガポール政府は「デジタルインクルージョン」（デジタル包摂）⁴の考え方を打ち出し、市民の誰もがストレスなく、デジタルサービスを利用できる環境づくりを目指した取り組みを行っている。デジタルの利用に問題を抱えるグループに対する影響が顕在化したコロナ下には、政府内にデジタル格差解消のための取り組みを推進する「LG デジタルオフィス」を設立し、取り組みを活発化させた。

・取り組み

【リスクが高いとされるグループの分類】*再掲

シンガポール・LG デジタルオフィスによる分類

- ① デジタルに精通していない60歳以上のシニア層
- ② 低学歴層
- ③ 低所得者層

³ Smart Nation Singapore (2020) 『DIGITAL GOVERNMENT BLUEPRINT』

⁴ iDA Singapore (2016) 『FACTSHEET: OVERVIEW OF DIGITAL INCLUSION』

https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/inner/about-us/newsroom/media-releases/2016/0421_senior-smart-phone-workshop/factsheet-for-the-overview-of-digital-inclusion-programmes.pdf

【取り組みの一覧】

Singapore				
ジャンル	アフォーダビリティ (利用環境)	アビリティ (能力・知識)	アクセシビリティ (利用)	アティチュード (態度・信頼)
取り組み	モバイル・アクセス ・スキーム	シニア・ゴー ・デジタル	「Web Content Accessibility Guideline」の設定	「GovTech」が、 共通のデザイン原則 ・サービス基準を設定
	NEU PC Plus プロ グラム (NPP)			公教育のカリキュラム に、デジタルテクノロ ジーに関する学習プロ グラムを導入

【図 5: シンガポールにおけるデジタル格差解消の取り組み】

出典：著者作成

【取り組みの分類】

A. アフォーダビリティ

1. モバイル・アクセス・スキーム

社会の低所得者層（下位 10%）のグループを対象に、携帯電話や通信プランを格安で提供。情報通信メディア開発庁（以下：IMDA）では公的な賃貸住宅に住んでいるすべての住民にアウトリーチを行い、経済的に余裕がないために、デジタルにアクセスできていないグループの具体的な特定を目指している。

2. NEU PC Plus プログラム（NPP）

学校に通う子どものいる低所得世帯を対象に、安価で新品のコンピュータを入手する機会を提供するためのプログラムで、1999 年から実施している。パソコンに加え、3 年間の無料ブロードバンド接続サービスも提供している。コロナ下には、家庭学習の必要性の高まったことから、当初の目標としていた 2028 年より 7 年前倒しして、2021 年までにすべての中高生が学習用の個人用ノートパソコンまたはタブレットを受け取ることを目標として定め

ることが教育省から発表され、低所得世帯の生徒に対する追加の補助金に加えて、ノートパソコンの購入に自己負担がないよう新たな予算が組まれた。

また、教育省と情報通信メディア開発庁を通じて、自宅で Wi-Fi の契約をしていない学生が無料で契約するための支援を受けることができる支援制度もコロナ下に拡充され、学校に通う子供が 3 人以上いる世帯は、デスクトップまたはノートパソコンをもう 1 台申し込むことができる他、3 年間の無料ブロードバンド接続サービスも提供されるようになった。

B. アビリティ

1. シニア・ゴー・デジタル

10 万人の高齢者が、デジタルライフスタイルの恩恵を受けられるようにするために、全国に 60 のデジタルハブを設置している。高齢者は、全国のデジタルハブで「デジタルアンバサダー」（後述）からデジタルの使い方について学ぶプログラムを受講できる。

デジタルハブは、地域のコミュニティハブを主な活動拠点としながらも、図書館や高齢者活動センター、デバイド層が多く所属している職場や会社（清掃会社やスーパーマーケット）といった場所に置かれる場合もあり、市民との関わりを絶やさないために、教会やお寺といった宗教団体などと連携したり、高齢者が利用する太極拳といったプログラムを運営するボランティア団体とも連携したりすることもある。

【シニア・ゴー・デジタルのプログラム内容】

プログラムでは、デジタルトレーニングを受講した上で、高齢者が実際にデジタルデバイスを利用できるようになるために、実際にオフラインの拠点（デジタルハブ）を置いている。高齢者はデジタルハブを訪れ、デジタルアンバサダーとともに無料でマンツーマンのコーチングを受けることができる。基礎研修としては以下の科目が設置されている。

1. サイバーセキュリティ：サイバーセキュリティとは何か、どのような詐欺があるか、どのようなリスクがあるのかといった点について学ぶ。
2. スマートフォンのセットアップ：スマートフォンの設定や利用プランの把握、シンガポールで利用可能な無料の Wi-Fi について学ぶ。
3. コミュニケーション：WhatsApp や Zoom を使ったコミュニケーション方法について学ぶ。
4. 政府サービス：ID サービスのセットアップや利用について学ぶ。

ここまでの基礎知識の習得が終わると、習得したことを繰り返し復習し、習熟度に関する確認が行われる。これら3つのステップを完了したことが認められると、ベースラインを通過したことになり、より高度な内容や分野についても習いたいかどうかを確認される。希望者は、Google Map や交通機関のアプリの使い方、オンラインでの病院の予約方法、オンラインでのラジオの聞き方といった、個人のライフスタイルにあわせた応用プログラムを学ぶことができる。

レクチャーのプログラムには、座学中心のプログラムだけでなく、ラーニングジャーニーも導入している。ラーニングジャーニーとは、実際にサービスを利用することを通じて、デジタルに関する理解を深めるプログラムで、例えば、電子決済とは何かを体験させるためにスーパーマーケットやコーヒーショップに連れて行って実際に電子決済を体験させたり、図書館に行って、本の借り方、電子新聞の読み方などを学んだりする。

【デジタルアンバサダー】

それぞれの地域に派遣されるデジタルアンバサダーには、「デジタルアンバサダー・リーダー」と呼ばれるスーパーバイザーが付き、「デジタルアンバサダー・リーダー」は、その上位レイヤーに位置する「デジタル・パートナー」と協力して、それぞれのコミュニティで、デジタルインクルージョンを促進するためのパートナーシップを構築する役割を担う。さらに、その上位に置かれている「デジタル・オペレーション・リーダー」や「デジタル・エグゼクティブ」は、リソースの確保とデータの分析・調整を行う役割が与えられている。

アンバサダーの雇用は、外部の企業に委託されており、ボランティアではなく、有償のフルタイム契約で雇用される（契約期間1年）。そのため、政府は、指定するベンダーが契約を履行しているか（デジタルアンバサダーが正当に支払いを受けているか）のチェックを行う。政府は当初、ボランティアを活用していたものの、仕事へのエンゲージメントの低さから、フルタイムでの有償の雇用に切り替えており、それぞれのアンバサダーの人件費は2万シンガポールドル前後で推移している。プロジェクト全体には、およそ年間2,000万から3,000万シンガポールドルを投資している。

デジタルアンバサダーは3ヵ月間の実地研修を行い、課題をクリアした後に、正式採用となる。雇用期間内にも、毎月トレーニングやテストを実施し、知識のアップデートを行っており、とりわけサイバーセキュリティについては重点的にトレーニングを実施している。

デジタルアンバサダーの民族構成は、シンガポールの人口統計を反映（90%が中国系、7%がマレー系、3%がインド系）しており、英語だけでなく、民族に応じた第二言語が話せ

ることも要求している（インド人であればタミール語、マレー人であればマレー語、中国人であれば中国語に堪能であること）。また、高齢者世代と効果的にコミュニケーションをとるために、現地の方言に精通していることも必要とされており、離職率は毎月平均5%に留まる。

C. アクセシビリティ

1. 「Web Content Accessibility Guidelines」を採用

政府のデジタルサービス基準には、デジタルアクセシビリティの国際基準「Web Content Accessibility Guidelines」を採用し、デジタルサービスのインクルージョンに努めている。また、首相府直轄のデジタル化担当組織である「スマート・ネーション&デジタル・ガバメント・グループ」は、アクセシビリティ設計を考慮した標準コンポーネントやレイアウトをデジタルサービスの設計者に提供して利用を促進している。

D. アティチュード

1. 「Web Content Accessibility Guidelines」を採用

政府サービスのユーザビリティを向上させ、より多くのユーザーがサービスを利用できるようにするために、政府のデジタル化推進組織である「GovTech」がデザイン原則・サービス基準を定めており、政府のデジタルサービスはこれらの基準に合致してはならない。

2. 公教育への学習プログラムの導入

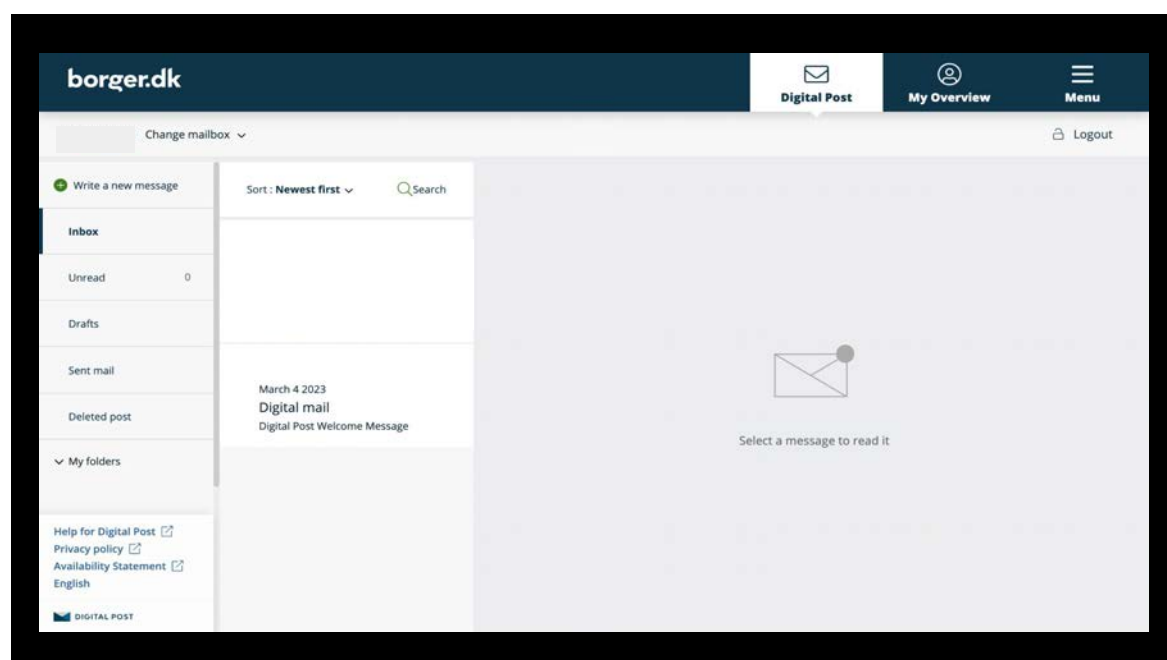
公教育のカリキュラムにデジタルテクノロジーに関する学習プログラムを導入して若者のリテラシー教育を実施している。

3-2.デンマーク

・概要

デンマークでは 2015 年に、政府からの連絡や通知を紙ベースで行うことを廃止し、オンラインで政府や公共機関からの通知や郵便を受け取ることができるデジタルポスト（図 6）の利用を必須化することを決定した。公共機関との一連のやり取りについてはデジタルでのコミュニケーションを必須化し、「公共部門から市民がメッセージを受け取る際には、必ずデジタルポストを使うこと」、「一般的な行政サービスを受けたい場合に、基本的にはオンラインのセルフサービスを利用すること」を定めている。

デジタルポストは、公共機関だけでなく、銀行や保険会社といった、堅牢なセキュリティや高い安定性を必要とする民間企業が活用する例もあり、国民の 90% が利用している。しかし、デジタルポストの必須化とともに、デジタルの利用に問題を抱えるグループが、公共機関からの通知を受け取ることができなくなる、政府とのコミュニケーションにアクセスできなくなるといった問題も生じており、これらの問題を解決するために、デジタルインクルージョンの取り組みが重視されるようになった。



【図 6: デジタルポストのホーム画面】

出典：著者作成

デジタルインクルージョンの取り組みは、デジタル化庁に設置された、デジタルインクルージョン部門が担っている。デジタルインクルージョン部門は、公共機関が提供する公共サービスに関連するデジタルインクルージョンのプロジェクトに注力しており、デジタルポストといったデジタル公共サービスを利用していない10%の人びとに集中して、彼らが必要とするサービスやサポートを提供している。ブロードバンドの拡大といったデジタルサービスの利用一般に関わる領域は、他の省庁が担っている。

・取り組み

【リスクが高いとされるグループの分類】*再掲

デンマーク・デジタル化庁による分類

- ① デジタルに精通していない高齢者
- ② 公共サービス・情報の重要性を理解していない若年層
- ③(言語の問題を抱える) 西欧諸国以外からの移民
- ④ 社会的に不利な条件を抱えている人びと

【取り組みの一覧】

Denmark				
ジャンル	アフォーダビリティ (利用環境)	アビリティ (能力・知識)	アクセシビリティ (利用)	アティチュード (態度・信頼)
取り組み	デジタルインクルージョンのためのネットワークによる支援	IT カフェの設置 免除申請の許可	ウェブアクセシビリティ法の制定	ユーザー起点の徹底

【図 7: デンマークにおけるデジタル格差解消の取り組み】 出典：著者作成

【取り組みの分類】

A. アフォーダビリティ

1. デジタルインクルージョンのためのネットワークによる支援

デジタルインクルージョン部門は、地方自治体や市民団体など、70以上の団体・組織などから構成されるネットワーク「デジタルインクルージョンのためのネットワーク」を結成してデジタルの利用に問題を抱える市民に対するサポートを行っており、このネットワークがデンマークにおけるデジタルインクルージョンの取り組みの主体となっている。

「デジタルインクルージョンのためのネットワーク」は、多様な組織からなるネットワークを構築することで、デバイド層の市民がどのような所属、コミュニティにいるのかを把握している。デジタル化庁は、ネットワークに所属する団体による自律的な活動を支援しており、各組織が任命するボランティアのスキル向上のために教材を提供したり、活動の資金援助を行ったりしている。

デジタルデバイスやモバイルデータの提供といった取り組みは、直接的には行っていないものの、「デジタルインクルージョンのためのネットワーク」で、デジタルデバイスにアクセスできない人びとに支援を行うさまざまな団体の活動をバックアップすることによって、間接的にこれらのグループの人びとを支援している。

B. アビリティ

1. IT カフェの設置

スマートフォンやPCといったデジタルデバイスの使い方を学ぶことができるITカフェを全国の図書館に設置し、「デジタルインクルージョンのためのネットワーク」がプログラムを提供している。

2. 免除申請の許可

デジタルサービスを利用できない場合、デジタルの利用に関する免除申請を行うことができ、デンマークでは人口の11%が例外申請を許可されている。免除申請が許可された場合、市民は、デジタル以外の代替手段を利用することができる。免除申請は、本人だけでなく、家族が代理で申請することも可能であり、デジタルポストについても家族がアクセスし、本人の利用をサポートすることが認められている。

C. アクセシビリティ

1. ウェブアクセシビリティ法の制定

デンマークでは、2018年に「ウェブアクセシビリティ法」を制定し、公共機関は、デジタル化庁が提供する「ウェブアクセシビリティ・ステイトメントツール」(WAS ツール)を使用して、「アクセシビリティ・ステイトメント」を公表しなくてはならないことを定めた。デジタル化庁は、この法律の実施と執行に責任を負っており、公共部門の他の機関に情報を提供し、「ウェブアクセシビリティ・ステイトメント」をモニターすることも役割として定められている。また、年間2回にわたって、公共機関、IT サプライヤー、NGO を招いた、ウェブアクセシビリティに関する協議会を開催し、アクセシビリティの改善に努めている。

D. アティチュード

1. ユーザー起点の徹底

市民のライフイベントに即したユーザージャーニーを提供するサービス「Life Events」の構築をサポートしており、他にもオンラインサービスの UX 設部門と提携し、UX の改善に努めている。デンマークでは、より多くの人びとが、デジタルでサービスを利用し、手続きをオンラインで完了させるために、サービスのアウトカムとして、「オンライン空間で実際に人びとが何をできるようになったのか」を重視している。つまり、公共機関が単にオンラインへとサービスを移行したかどうか、新しいタッチポイントを増やせたかどうかといっ

た、供給者のアウトプット起点ではなく、ユーザーの行動に紐づいた評価の方法を構築している。デジタルインクルージョンの取り組みにおいても、人びとがやりたいこと、叶えたいことを、デジタル空間のなかで、できるだけ低いハードルの中で実現できることを目指し、そのことで人びとが自信を持って、デジタルサービスを利用できるようになり、効果を発揮できると考えられている。

3-3.イギリス

・概要

「デジタルバイデフォルト」の考え方に基づき、行政府の情報公開、政府とのトランザクションのあり方、サービス提供、さらには政府組織の抜本的な変革を進めたイギリスでは、内閣府直下に設置された「Government Digital Service」(GDS)を司令塔に、ユーザー起点でのサービスのデジタル化が進められている。

イギリスにおいて、デバイド層とされるグループは社会的弱者に集中していると考えられており、年収 10,400 ポンド以下の人びとについては 31%、学位を持たない人びとの 55%、65 歳以上の高齢者については 60%がインターネットをまったく使ったことがないというデータが明らかになっている。さらに、イギリスでは、インターネットを利用したことがない成人が 920 万人(デンマークの総人口は 580 万人)いると推定されており、対策の必要性と緊急性が認識されている。

デンマークと同様に、イギリスにおいても、公共サービスに関わるデジタル格差の解消は、政府のデジタル化を推進する実行部隊である「GDS」が担っており、各地域におけるブロードバンドの普及といった領域は、他の省庁が管轄している。

・取り組み

【リスクが高いとされるグループの分類】*再掲

英国・Good Things Foundation による分類

- ① デジタルに精通していない高齢者
- ② デジタルを大きく必要としない職業に従事する人びと
- ③ 低所得者
- ④ 失業者

【取り組みの一覧】

The UK				
ジャンル	アフォーダビリティ (利用環境)	アビリティ (能力・知識)	アクセシビリティ (利用)	アティチュード (態度・信頼)
取り組み	「インターネット・ターミナル」の設置、デバイスの提供	「Assited Digital」提携団体によるプログラム開発	「アクセシビリティ・レギュレーション」の制定	「デザイン・プリンシパル」や「サービス・スタンダード」の開発

【図 8: イギリスにおけるデジタル格差解消の取り組み】

出典：著者作成

【取り組みの分類】

A. アフォーダビリティ

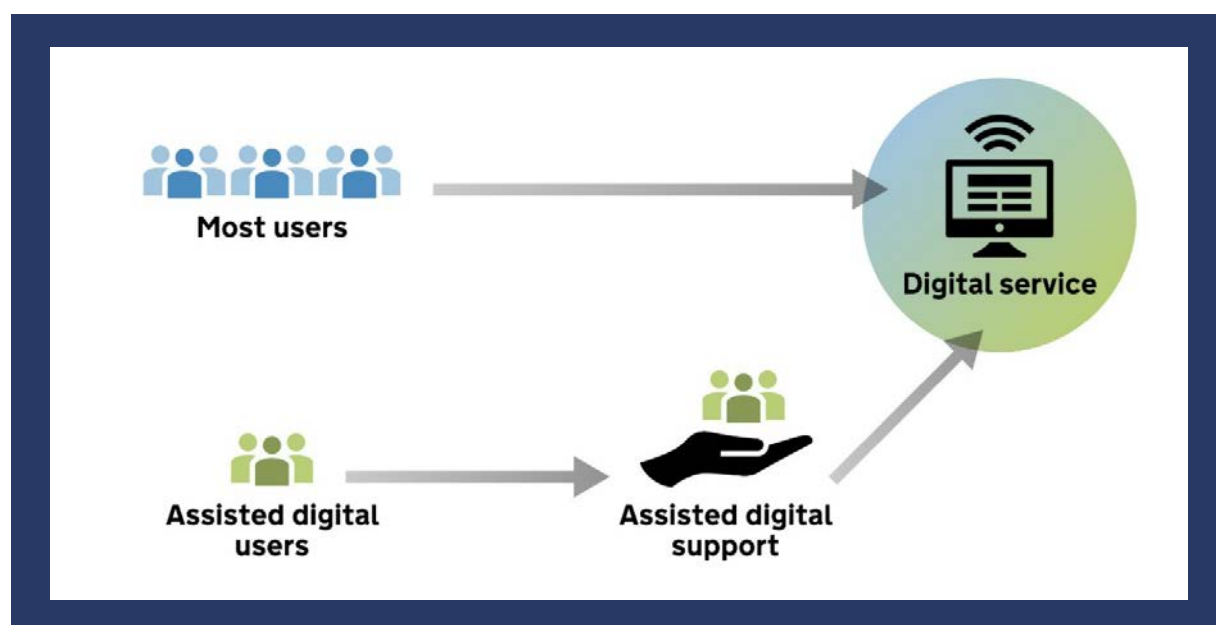
1. 「インターネット・ターミナル」の設置、デバイスの提供

イギリスでは、GDS を司令塔に「Assisted Digital」(図 6)⁵と呼ばれるデジタルインクルージョンのためのプログラムが立ち上げられた。「Assisted Digital」は、デジタルの利用に問題を抱える市民に対して政府がサポートを行うことで、より多くの人びとがデジタルサービスを利用できるようにすることを目指している。イギリスにおけるデジタル格差解消のためのさまざまな取り組みは、このイニシアチブに含まれており、「Age UK」、 「Go ON UK」、 「Citizens Advice」、 「Good Things Foundation」(以下、GTF)をはじめとする非営利団体と協力しながら、取り組みを実施している。

「Assited Digital」では、無料で PC やインターネットを利用できる「インターネット・ターミナル」の設置に加えて、デジタルデバイスや無償のインターネットの提供を行う非営利団体に対して資金提供を行い、各地域での活動をサポートしている。GTF は、イン

⁵ GDS, Digital Engagement Team (2011) 『An introduction to Assisted Digital』
<https://gds.blog.gov.uk/2011/07/28/an-introduction-to-assisted-digital/>

ターネット接続の可能なデジタルデバイス（PC など）を設置した「Online Centre」を全国におよそ 3,800 箇所開設している他、貧困層へのデジタル機器の提供や無料 Wi-Fi の提供についても組織の中心事業として実施している。また、「アーツカウンシル・イングランド」は、イングランドのすべての図書館に無料 Wi-Fi を提供しており、経済的な問題からインターネットにアクセスできない人びとをサポートしている。図書館は、20 年以上に渡って市民に対してコンピュータやインターネットを無料で開放しており、デジタルインクルージョンの取り組みにおいて重要な役割を果たしてきたコミュニティとして認識されている。



【図 9：「Assisted Digital」におけるプログラムのあり方】

出典：GDS『What is Assisted Digital?』2012

B. アビリティ

1. 提携団体によるプログラム開発

GDS は、特定の学習プログラムの開発・提供を行っていないが、GTF をはじめとする非営利団体が、政府と協力しながら学習プログラムを開発し、さまざまな地域でプログラムを展開している。

デジタルインクルージョンの取り組みに限らず、イギリスでは、複雑な社会課題に取り組む際に課題に対して解決策を届ける非営利団体やグループを設立（もしくは既存の団体を支

援)し、中央政府が法律や資金援助に関わる枠組みを整備しながら、最終的には、各組織が自律的に課題解決に向けて自走していくことを目指す事例が多く見られる。GTFは、2012年に政府が資金を拠出して設立されており、現在はイギリス全土にわたって、デジタルボランティアのコミュニティを形成し、デジタル格差の解消に向けた取り組みを実施している。GTFもまた、ボランティア団体や図書館、福祉センター、フードバンク、パブやカフェといった各地域のさまざまなコミュニティと連携して、地域に根差したプロジェクトを行っており、2022年5月時点では、約2,000のコミュニティがネットワークに加盟をしている。取り組みに関わるボランティアなどは、それぞれのコミュニティがそれぞれ任命を行い、各コミュニティによる自立的な活動を目指している。

GTFは、連携するコミュニティと協力しながら、それぞれのコミュニティにどのようなリソースやプログラムを提供することが効果的かを見極め、対面の学習プログラムの提供を行っている他、キャパシティビルディングのためのオンライン学習プラットフォーム「Learn my way」⁶を提供している。オンライン学習プログラムは、利用に関わるデータを政府と共有し、プログラムの改善に努めている。さらに、ネットワークに加盟するそれぞれのコミュニティに対しては、ボランティアのスキル向上のための教材の提供を無償で行っており、教材の内容は政府と協議して、適切なものを開発している。加えて、ネットワークに所属する各コミュニティに対しては、ボランティアのスキル向上のために、教材の提供を無償で行っており、教材の内容は政府と協議の上、適切なものを構築している。

C. アクセシビリティ

1. 「アクセシビリティ・レギュレーション」の制定

2018年に、「アクセシビリティ・レギュレーション」が施行され、公共機関が一般市民向けに公開するウェブサイトやモバイルアプリは「知覚可能、操作可能、理解可能、堅牢」にし、よりアクセスしやすいものにしなければならないことが定められている。

また、各機関は、ウェブサイトやモバイルアプリが、国際的なアクセシビリティ基準である「Web Content Accessibility Guidelines」（シンガポールでも同様の基準が採用）をもとに、どの程度アクセシブルであるかを説明する「アクセシビリティ・ステートメント」を公開することが求められている。GDSは、アクセシビリティに関するガイドラインを策定し、各機関のアクセシビリティの向上のためのサポートを行っている。

⁶ <https://www.goodthingsfoundation.org/learn/learn-my-way/>

D. アティチュード

1. 「デザイン・プリンシプル」や「サービス・スタンダード」の開発

政府サービスの高いユーザビリティを実現するために、GDSは「デザイン・プリンシプル」や「サービス・スタンダード」を開発しており、これらの基準が省庁横断的に利用されている（アクセシビリティに関する項目も当然含まれている）。とりわけ、市民とのコミュニケーションの窓口となるウェブサイトでは、用いられる「ことば」のあり方についても慎重に検討されており、これまでウェブサイトで当たり前に使われてきた「政府のことば」を「市民のことば」に変えるための取り組みがなされている。GDSは、行政用語や略語を禁止して、市民にとって理解しやすい言葉を用いるためのスタイルガイドを設計し、市民が行政サービスを利用したい、情報をもっと知りたいと思えるようなコミュニケーションのあり方を体系化している⁷。

⁷ 一般社団法人情報システム研究所『GDX：行政府における理念と実践』

A photograph of a bicycle with a large black basket on the back, parked in a store aisle. The bicycle is the central focus, with its rear wheel and basket clearly visible. The background shows shelves stocked with various items, likely in a grocery or convenience store. The lighting is somewhat dim, and the overall tone is slightly blue.

*Problems & Solutions for
implementation*

対策の実践における課題と解決策

4. 対策の実践における課題と解決策

公共サービスの利用におけるデジタル格差の解消には、これまで見てきたような多様な対策が実践されている。そして、同時に各国では対策が実践されるなかで、実践（デリバリー）における課題も見え始めており、次なる打ち手をめぐっては、さまざまな方法が模索されている。本章では、調査研究の結果、明らかになった対策実践上の課題とその課題に取り組む解決策のあり方、具体的な事例について紹介したい。

4-1. デバイド層の把握とリーチ

それぞれの解決策を実施する前提において起こり得る共通の課題が、いかにしてターゲットとして設定したデバイド層のグループを適切に把握し、リーチを行うかという点である。ターゲット層やペルソナを設定し、それぞれの課題に応じた解決策をデザインした上で、実際にそれらのターゲットがどのようなコミュニティに属し、どういった状況に置かれているかを特定し、さらに、それらのグループに属する市民に対して、いかにして（誰ひとり取りこぼさずに）サービスを届けるのが課題となる。とりわけ、デジタル格差の解消をめぐる施策のターゲットの多くは、既にさまざまなサービスや社会活動から疎外されている可能性が高く、彼らを発見し、直接リーチを行うことが難しい。また、これまで見てきたように、デジタルへのアクセスに課題を抱えてしまう要因はさまざまに存在し、場合によってはそれぞれの要因が複雑に絡み合い、加えて人口動態やコミュニティのあり方、社会関係資本といった要素にも大きく影響を受ける。そのため、画一的なアプローチで個人に適切な解決策をデリバリーすることに困難がある。このようなことから、デバイド層に関する適切な現状把握を行うこと、そして、正確な現状把握のもと、デバイド層とのタッチポイントを構築し、いかに効果的なリーチを行うかが、取り組みにおける重要課題のひとつとなる。

各国政府では、現状把握のために定量・定性データを収集した上で、デジタルデバイド層となるリスクが高いグループについても、実際にどのような点が阻害要因となり、どのような人が阻害要因によってデジタルの利用から排除されてしまっているのかを特定している。デジタルインクルージョンに関わるプロジェクトの初期には、こうした現状把握に関わるリサーチに多くのリソースが割かれているのが特徴である。

さらに、デジタルデバイド層の取りこぼしを防ぎ、インクルーシブな解決策を構築するために、デジタルインクルージョンを推進する担当組織・部門が、ローカルレベルで活動する非営利組織との間でパートナーシップを結び、きめ細かい体制を構築している。デバイド層

へのリーチを増やすためには、人びととの多様なタッチポイントを構築することが鍵となるため、各国では、オフラインのコミュニティハブを設置し、密度の高いコミュニケーションが取られている。さらに、シンガポールやデンマークでの取り組みに見られるように、幅広い層の人びとと接触するためには、連携するボランティア団体に関しても多様なポートフォリオを組み、さまざまなコミュニティの人びとと接触できる体制を構築しておくことが鍵となる。デジタル公共サービスを利用しない／できない理由は、単純にデジタルコンピテンシーが低いからだけではなく、そもそも行政サービスの概念や仕組みを理解できていなかったり、デジタルサービスそのものが非常に使いにくかったりするために起こっている可能性もあり、それぞれのタッチポイントにおいて、さまざまなアプローチとサポートを用意しておくことが重要になる。

デバイド層になるリスクは誰もが抱えており、「デバイド層」という区分自体が流動的でもあるため、デジタルを利用できない人のために、オフラインを利用できる例外措置を設ければ十分なのではなく、デジタルインクルージョンの担当部門は、自らデバイド層のグループに対して、継続的に接触するための体制・サービスのあり方を構築する必要がある。デンマーク政府のデジタル化庁・デジタルインクルージョン部門をリードする、スザンヌ・ドゥース氏はデジタルインクルージョンの取り組みに関するこうした特徴について次のように語る。

「デジタルデバイドに取り組む行政の皆さまへアドバイスを差し上げるとするならば、この取り組みは継続的に行う必要があるということです。デジタルユーザーとしてずっと生活をしてきた人が、あるとき病気になってしまったりすると今までは普通にデジタルでできていたことが突如としてできなくなる場合があります。デジタルユーザーからノンデジタルユーザーに変わる人たちが存在することも忘れてはいけません」

ドゥース氏が述べているように、デジタルサービスを突如として利用できなくなってしまうリスクはさまざまな場合において存在する。デジタルバイデフォルトに社会が移行するなかで、デジタルを利用できなくなってしまうことは、個人の生活において、多くの社会的・経済的機会損失が生じさせてしまうが、デジタルインクルージョンの推進部門に求められるのは、こうしたリスクを認識し、いかにして社会から取り残されてしまう人びとを減らしていくかということでもあるのだ。

【デバイド層の把握に関わる取り組み】

① シンガポール

IMDA は、デジタルの利用に関するデータを収集するための全国的なシステムを構築しており、高齢者のグループに対しては、高齢者と接する機会が多い福祉に関わる政府部門と連携して、どの高齢者がデジタルの利用に不慣れなのかといった状況についても明らかにしている。それらのデータは、地域コミュニティに対する適切な働きかけのアプローチを計画するためにも役立っている。

さらに、デジタルハブでプログラムを受講するデバイド層のグループに対しては、個別にデータを収集している。受講者に対しては、コミュニティハブへの初回訪問の際にコンピテンシーのレベルを測定し、学んでいるスキルとあわせて情報をデータベースに保存する。訪問から1ヵ月後には、それぞれの受講者に対して、電話でコールバックを行い、選択したスキルについて継続して学ばれているかどうかを確認し、最後の訪問時には、学習の履歴からプログラムに関するエンゲージメントに関するデータが収集される。IMDA は、これらのデータを活用してプログラムの改善や変更が実施されており、データドリブンな取り組みが行われている。

また、デジタルハブは、デジタル公共サービスにおける、ユーザビリティや機能性、アクセシビリティなどについてもフィードバックが得られる重要なポイントとして認識されており、リサーチが行われている。

【プログラムの評価に関して参照される指標】

- ・ アンバサダーのエンゲージメント
コミュニティへの訪問回数

- ・ 満足度
プログラムに対する市民の満足度

- ・ デジタルサービスの継続利用
プログラムで学んだデジタルサービスを継続的に利用しているかどうか

② デンマーク

デンマークでは、デジタルインクルージョン部門が、デバイド層の把握を含む、デジタルインクルージョンに関連する定量的・定性的データを収集している。

定量的なデータについては、デンマーク統計局が発表している、デジタルの利用に関するレポート『IT-use in the population』のデータを利用している。レポートに掲載されているデジタルインクルージョンに関わる指標は、地方自治体をはじめとする、さまざまな公共機関で活用されている。具体的な指標については以下となる。

【デジタルインクルージョンに関わる指標】

- ・ インターネットの利用者数（グループ別の割合）
- ・ デジタルポストを開設しているユーザーの人数（グループ別の割合）
- ・ デジタル公共サービスを利用するために支援を必要としているグループの人数
- ・ デジタルポストの利用の際、誰かに代行してもらう必要があるグループの人数
- ・ デジタル公共サービスは分かりにくい、複雑すぎると感じているグループの人数
- ・ 公共図書館が提供するデジタルヘルプについて知っている人数

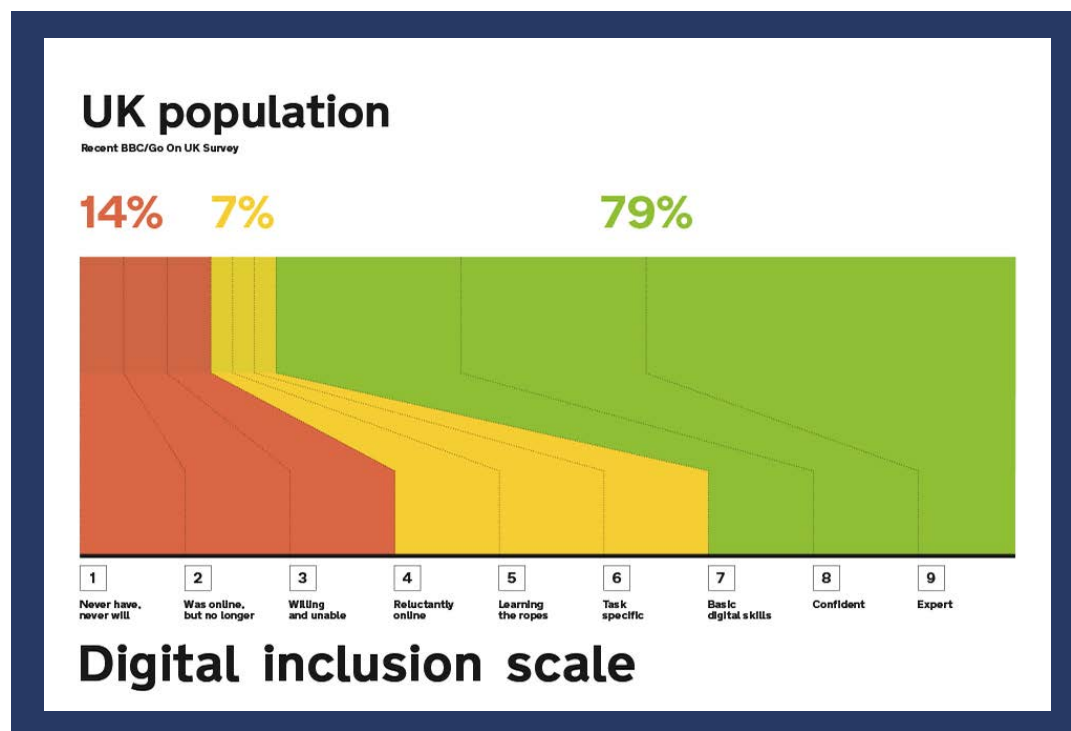
定性データは、「デジタルインクルージョンのためのネットワーク」に所属するグループが収集しており、デジタルの利用の問題に関わるグループの状況や課題の背景などをより深く理解することを目指している。デバイド層に対して、ネットワークに属する各コミュニティがどのようなサポートを行い、どれだけの効果を生み出せたかという成果については、デジタル化庁のウェブサイトでもレポートが公開されている。

③ イギリス

イギリスでは、デジタルインクルージョンのプロジェクトの開始に伴い、国内のデジタルデバイドに関する情報収集を2012年に実施した。GDSは、成人のインターネットの利用に関する定量・定性調査「Digital Landscape Research」⁸を行い、調査をもとに、デジ

⁸ GOV.UK (2012) 『Digital Landscape Research report』
<https://www.gov.uk/government/publications/digital-landscape-research>

タルから排除されている人びとの分類を9つにレベル分けした表を作成した（図7）。この調査では1,298人を対象にしたインタビュー調査に加えて、政府のオンラインサービスを利用していない人びとに対するエスノグラフィー調査も実施している。

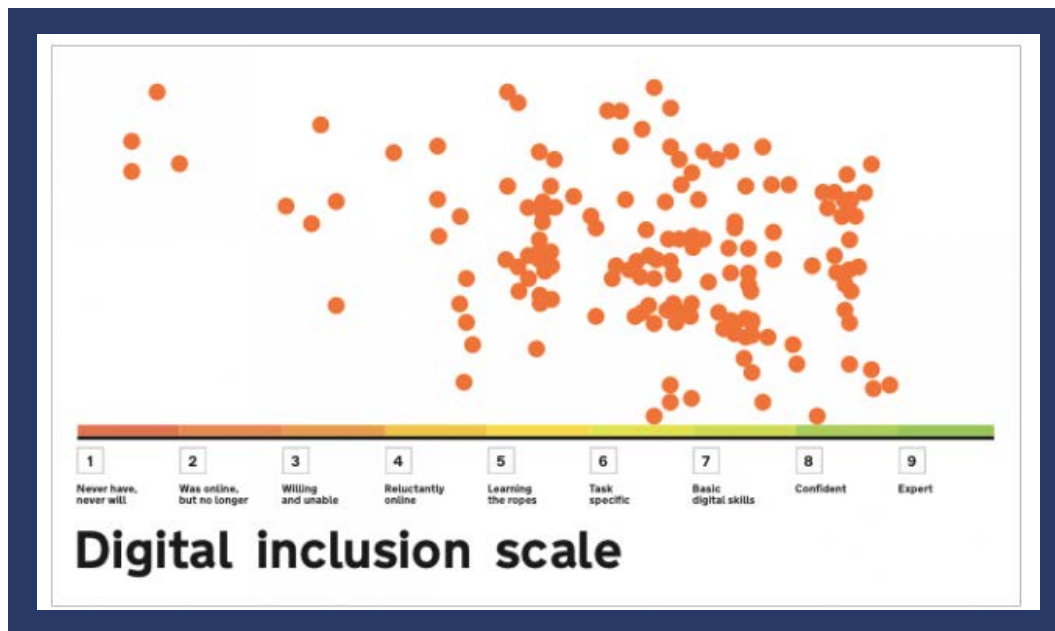


【図10：「Digital inclusion scale」による人口分布】

出典：GOV.UK (2012) 『Digital Landscape Research report』

赤：デジタルスキルが全くないグループ、黄：デジタルスキルが低いグループ、緑：デジタルスキルが高いグループ

「Digital Inclusion Scale」で作成されたランドスケープ（デジタル格差に関する9分類）は、その後サービスの設計や採用プロセスにおいてチームのダイバーシティの見直しなどを行う際の重要なリソースとなっている。サービスの設計段階で、ランドスケープを活用することによって、サービスに含まれるユーザーのデジタルケイパビリティの違いについて把握することができ、サービス開発者のバイアスを排除することにも繋がり、ユーザーに対するより良い理解につながる。例えば、介護者手当のサービストランスフォーメーションを実施した際には、ユーザーを「Digital Inclusion Scale」でマッピングすることによって、介護者手当の申請者の44%がインターネットにアクセスできないこと、23%がオンラインフォームに記入するためのスキルや自信がないことがわかり（図8）、これらのデータがサービスの設計に活かされた。



【図 11：GDS による「介護者手当サービスのユーザーに関する『Digital Inclusion Scale』】

出典：GDS (2014) 『Government Digital Inclusion Strategy』

4-2. 職員のリテラシー

デジタル格差解消のための取り組みを実践する上では、行政職員のデジタルリテラシーを向上させていくことも欠かせない。サービス窓口といった、フロントエンドで市民と密接に関わる職員は、デジタルに不慣れな市民に対して適切な情報を伝える必要がある。日本と同様に大規模な官僚組織を抱えるイギリスでは、特にこの点に関わる改善に力が入れられており、中央省庁から地方自治体まで、行政職員のリテラシー教育が重視されている。ユーザーだけでなく、職員間におけるデジタル格差についても目が向けられ、改善が進められている。

一方で、さまざまな取り組みを実施したなかで、市民のデジタルコンピテンシーが向上したり、より多くの人々がデジタルデバイスにアクセスできるようになったりといった成果を得られたにもかかわらず、サービスのユーザビリティやアクセシビリティの低さから、サービスの利用に大きく繋がらないといった課題も存在する。公共サービスの利用に馴染みの薄い若者といったグループは、ユーザビリティの低さが、サービスの利用を妨げている大きな要因のひとつとなっている。デジタルサービスの利用が特定のグループに対して普及しない理

由には、デジタルデバイドに加えて、ユーザビリティやアクセシビリティも大きく関係している。

デジタルバイデフォルトで公共サービスが開発・提供されることが意味するのは、担当業務やルーチンワークといったすべての領域が、デジタルとは切り離すことができなくなるということでもあり、サービスの開発から提供に至るすべての領域において、それに関わる職員が、デジタルに関する十分なりテラシーを身につけ、より良いサービス開発と市民のコミュニケーションを行うことが重要である。今回、調査を行ったシンガポール、デンマーク、イギリスの3か国では、市民のデジタル公共サービスに対するエンゲージメントを高めるために、ユーザビリティやアクセシビリティの向上をプロジェクトの柱に置いており、省庁横断で利用可能な共通のガイドラインを公開し、利用を進めている他、職員に対するデジタル、デザイン、サービス開発に関わる研修プログラムを提供している。

4-3. サービス開発者のバイアス

最後に、デジタル格差の解消に向けた取り組みを実践するなかで、それぞれの行政サービスの設計・実施のあり方についても、各国政府では課題が発見されており、取り組みに関わるビジョン・考え方に変化が生じていることについても言及したい。これまで見てきたデジタル格差解消の取り組みは、イギリス政府による「Assisted Digital」のプロジェクトに代表されるように、公共サービスのデリバリーに関わるチャンネルをオンラインに絞り、ユーザーに対して適応を促すという特徴を持っている。

しかし、GDSで「Assisted Digital」のプロジェクトをリードしたトム・ルーズモア氏は、2018年に『“assisted digital”の名前を変えるべきだった』⁹というタイトルの記事を公開し、“assisted digital”という言葉を使ったことを誤りだったことを認め、そのサービスの設計、デリバリーに関わる考え方のあり方について、後悔を交えながら振り返っている。一体どうということだろうか？

ルーズモア氏によれば、“assisted digital”はその名称において特定のソリューションを暗示してしまったと綴る。つまり、サービスには「デジタル」という唯一の真の道があって、オンラインの道を辿るのに不慣れな人、自信のない人は、手助け（assisted）されながら、他のすべての人と同じ道のりを歩まなければならないということだ。しかし、当然ながら、デジタルとは「オンラインがすべて」ということを決して意味しない。むしろ、デジタ

⁹ Tom Loosemore (2018) 『I should have renamed "assisted digital"』
<https://public.digital/2018/09/21/i-should-have-renamed-assisted-digital>

ルテクノロジーは、サービスにおいてより詳細かつ多様なあり方（Path）を提供するものであって、ユーザーにとっては、時には電話が有効な場合もあり得るし、対面での関係がふさわしい場合もある。優れたサービスとは、ひとつのサービスに多様な道のりが統合されているものであって、唯一正しいあり方・道のりをデザイナーが定めることは誤りであるとルーズモア氏は主張する。

大半のユーザーは、サービスの利用に関して手助けがいらず、自分で完結することができる。そして、ユーザー自身も面倒な“お役所手続き”をオンラインで自己完結できるようになることを望んでいる。だが、「大半のユーザー」とは、「すべてのユーザー」と同義ではない。ユーザーのニーズや政策の意図を実現させるためには、少数（とされる）の人びとに対して、セルフサービス以上に、より濃密な関係性を提供することが必要になる場合が多い。ルーズモア氏は「セルフサービス化されることによって生じる『貯金』は濃密なコミュニケーションを必要とする人びとに対して投資されなくてはならない」と表現する。サービスプロバイダーとしての仕事を減らすために、少数の人びとに対して無理を強いるべきではなく、本来その関係性は逆であるべきなのだ。

「Assisted Digital」のプロジェクトでは、最初にデジタルのチャンネルが想定され、サービスの従属者としてユーザーが考えられた結果、デジタルを使いこなすことに困難を抱える人びとが、“問題のある人びと”かのように扱われてしまった。サービスデザインでは、オンライン・オフラインといったデリバリーのチャンネルを問わず、ユーザーのニーズに基づいてサービスが設計されていなくてはならず、そこではサポートが必要なユーザーも対等に扱われ、彼らのニーズを満たすようなサービスでなくてはならない。つまり、“手助けされたデジタルユーザー”といったように、単一のデリバリーチャンネルが想定した上でのユーザーのヒエラルキーが存在してはいけないということだろう。

サービスに対するニーズについては、デジタル・コンピテンシーに基づいてさまざまなあり方が生じる。デバイスへのアクセスや通信、言語の壁、アクセシビリティなど、さまざまな要因が関係しており、サービス提供者はこれらのニーズに応えていかなくてはならない。このことは決して「デジタルで提供していたサービスを均等にオフラインに戻していく」ということを意味しない。繰り返しになるが、大半のユーザーは役所などに出向かずに、オンラインでサービスを自己完結することを望んでいる。ルーズモア氏が述べるように、手助けを必要とする人びとが必要となる時に、その手段を利用できるようなフレキシブルなサービスを設計すべきであるのだろう。

デジタルバイデフォルトでの公共サービスの提供が加速し、デジタルサービスの利用をめぐって「デジタル格差」という言葉が広まるなかで、デジタルテクノロジーを十分に利用で

きないユーザーが「例外」であるかのように扱われたままサービスが設計され、彼らに対しては本来のサービスとはまったく別の導線やアプローチが取られてしまう場合が多い。だが、このようなサービス提供者のバイアスこそ注意すべきであり、より多くの人びとのニーズに応えるために生み出されたインターネット時代のサービスデザインのあり方をもう一度見直し、よりホリスティック（包括的）なサービスの開発・提供を行っていくことが重要だ。

イギリス政府は、2017年に発表した『政府変革戦略』¹⁰の中で、政府サービスの変革はデジタル化に留まらず、「オンライン、電話、対面といった多様なチャンネルを通してサービスを提供し、さらに組織の境界線をこえてコンテンツやサービスの提供と、プロジェクトの運営を行うこと」と述べ、真にインクルーシブなサービスとは、「すべての利用者が個人の特性や状況、能力、アクセスの必要性などに関係なくアクセスでき、サービスの利用を無事に完了できるもの」と定義している。

本リサーチが対象とした公共サービスの利用に関わるデジタル格差の解消とはもはやいかにしてデジタルの使用に問題を抱えるユーザーにデジタルを使わせるかという点において取り組まれているのではなく、いかにしてインクルーシブなサービスを構築するかという点に焦点は移っている。イギリス政府は、インクルーシブなサービスの設計についてもリサーチを実施しており、公共機関がすべてのユーザーに対して効果的なサービスを構築しようとする際に直面する課題と、その解決策について設計者の声を集めた。

11の省庁でサービスの設計に関わる人びとにインタビューを行った調査では、とりわけオフラインの箇所や非政府部門の箇所において、ユーザー中心の視点が欠落することが明らかになり、以下のような点が必要であることが挙げられている。

【サービスチームに必要な視点】

- ・ オンラインとオフラインのインタラクションを統合し、一貫したサービスを提供する
- ・ オフラインのチャンネルについてもユーザー中心で設計する
- ・ チャンネル間で競合する可能性のある KPI を設定しない
- ・ マルチチャンネル・サービスで、クオリティを評価する
- ・ 組織や職種を問わず、適切な人びとと協力する（特にオフラインでユーザーと接するグループ）

¹⁰ Cabinet Office, GDS (2017) 『Government Transformation Strategy』
<https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020/government-transformation-strategy#business-transformation>

さらに、インクルーシブなサービスを設計することとは、単にウェブサイトアクセシブルにしたり、特定の問題を抱えるユーザーについて考慮して、デジタルの利用に関わるサポートを実施したりすることではなく、それぞれのユーザーの背景を考慮して、マルチチャンネルで組織横断的なサービスを構築することが不可欠だと主張する。そして、そのようにサービスが設計されなければ、サービスは誰かを排除するものになるか、もしくは運営するために多くのコストを伴うことになるかと指摘する。GDSは、インクルーシブなサービスを、以下のようなあり方として表現しており、このようなサービスを実現するために、オフラインでのユーザー体験の構築に優れた組織などと協力しながら、サービスの向上に努めている。

【インクルーシブなサービスのあり方】

- ・トランザクション以外の要素（情報、コミュニケーション、コンテンツ、キャンペーンなど）を含む
- ・オンラインとオフラインで提供される
- ・政府部門／非政府組織／専門組織といった部門をこえた協力体制が構築されている
- ・すべてのユーザーを理解し、障壁を取り除く



4 Principles

取り組みにおける 4 つの原則

5. デジタル格差対策の取り組みにおける 4 つの原則

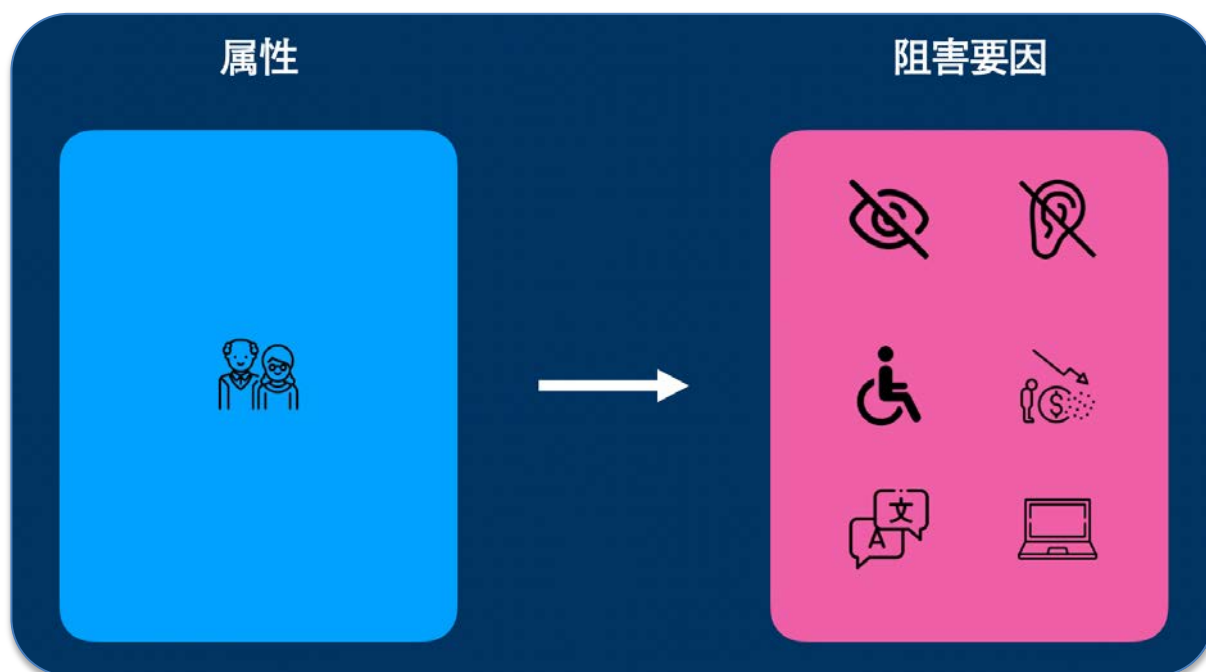
前章にかけて、「アフォーダビリティ」、「アクセシビリティ」、「アビリティ」、「アティチュード」という4つの分類軸で、各国が実施する取り組みと、取り組みから生じる課題について分析を行ってきたところ、デジタル格差対策の取り組みにはどの国にも共通して見られる次の4つの変化が起きていることが明らかになった。

【デジタル格差対策の取り組みにおける 4 つの原則】

- ① 属性から阻害要因へ
- ② “中央集権”から、“分散ネットワーク”へ
- ③ “タッチポイント”ではなく、“人生”に寄り添う
- ④ “デジタルバイデフォルト”から、“インクルーシブバイデフォルト”へ

本章では、それぞれの取り組みの原則においてどのような変化が生じているのか、そして今後の取り組みにおける展望について明らかにする。

① “属性”から、“阻害要因”へ

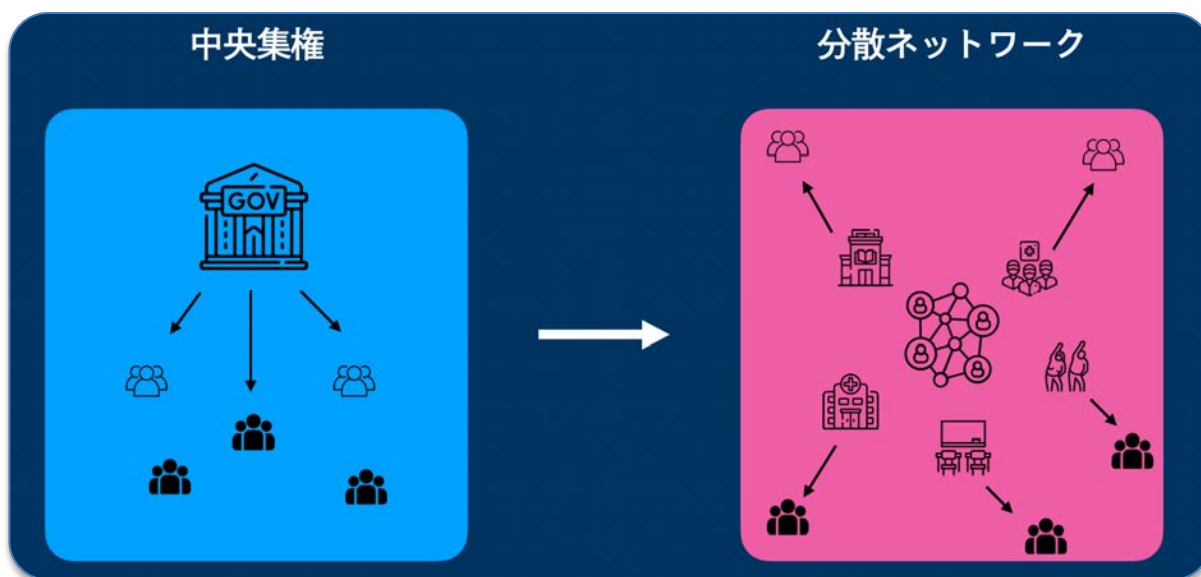


【図 12：“属性”から、“阻害要因”へ】

出典：筆者作成

デジタルテクノロジーの利用に関わる阻害要因はさまざまに存在し、それらの要因は複雑に絡み合いながら、個人に対して影響を及ぼしている。特定の属性の基づいたグループを「デジタルを活用できない人びと」として一括りにして対処する限り、阻害要因を見出すことは困難であり、それぞれの人びとが抱える課題や背景に注目し、背後にある阻害要因に取り組むことが重要となる。今回の調査研究においても、各国でペルソナを作成するケースは見受けられたものの、その目的とはペルソナに当てはまるグループに対してトップダウンで解決策を届けることではなく、背後にある阻害要因を特定し、取り組むべき解決策の精度を磨き上げることにある。そして、ターゲットとなるグループと接点のある機関と協力して、定性・定量的なデータの収集を行い、正確な現状把握を行うことでより良い解決策を生み出すための努力が続けられている。

② “中央集権”から、“分散ネットワーク”へ



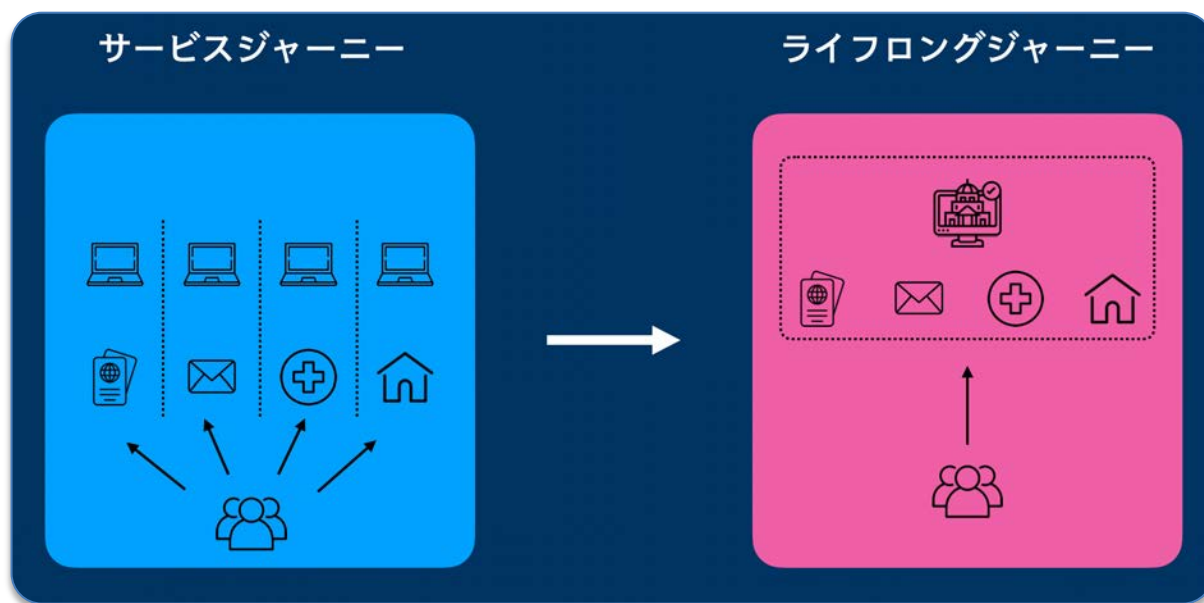
【図 13：“中央集権”から、“分散ネットワーク”へ】

出典：筆者作成

すべての人が、突如としてデジタルにアクセスできなくなるリスク（不慮の事故、病気、失業、周辺環境の変化など）を抱えているなかで、「社会の全員がデジタルサービスにアクセスできる状態」を達成することは現実的には不可能である。しかし、社会活動や経済活動の多くがデジタル空間に置かれるようになるなかで、デジタルを利用できない人びとの存在はますます見えにくくなっている。

「誰ひとり取り残されない社会」のためには、こうした「存在が見えにくくなっている」デジタルを利用できないリスクのある人びとを、デジタルインクルージョン部門が能動的に発見し、ターゲットにアプローチしていくことが不可欠であるということが、諸外国におけるデジタルインクルージョンの取り組みの基本的な考え方だ。これを達成するためには、特定の役割・機能を中央に集約し、トップダウンで解決に取り組む方法ではなく、さまざまなアクターを組み込んだ分散型のネットワークによって、問題に取り組む方法が求められる。各国では、デジタルインクルージョン部門が、地方自治体や地域との結びつきが強いボランティア団体や互助組織、コミュニティといった多様な団体と連携して、彼らが保持するプラットフォームやネットワークを活用して、デバイド層を取り残さないための取り組みを実施している。

③ ”タッチポイント”ではなく、”人生”に寄り添う



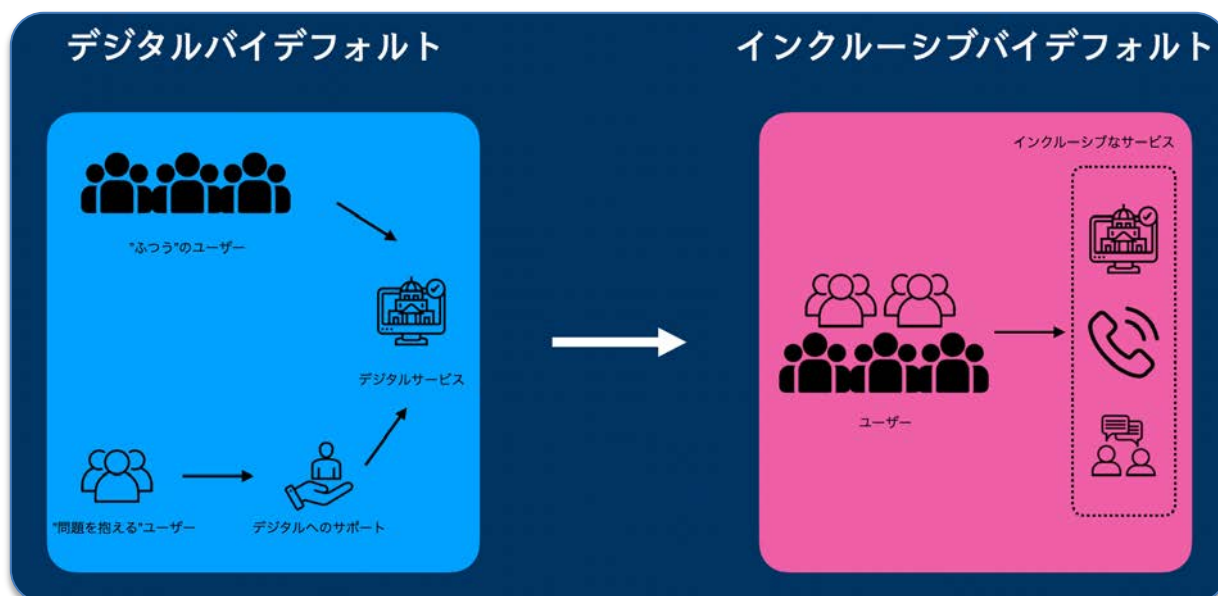
【図 14：”タッチポイント”ではなく、”人生”に寄り添う】

出典：筆者作成

デジタル公共サービスの利用が進まない背景には、利用者のリテラシー不足が課題として強く意識される一方で、サービスの利便性の低さが見落とされている場合がある。サービスのユーザビリティ、アクセシビリティの低さを改善するために、各国では、共通のデザインガイドラインやアクセシビリティガイドラインの開発・導入が進んでいるほか、ユーザーである市民との直接的な接点となる職員のデジタルリテラシーの向上のためにも多くのリソースが充てられている。

サービスの利便性の向上のためにはさまざまな取り組みが行われているが、シンガポールやデンマークといった調査対象国では、各タッチポイントの最適化に留まらず、それぞれのサービスをユーザーのライフステージに合わせて最適化していくための大胆な見直しが行われている。例えば、移民や外国人労働者といったグループは、新しい国で生活をスタートさせる際に一連の行政手続きを行う必要があるが、これらのサービスが省庁や部門といった縦割りに基づいてバラバラに提供されてしまうことで、サービスの利用にハードルを感じ、必要な手続きから排除されてしまうことも考えられる。それぞれの接点だけでなく、よりホリスティック（包括的）にサービスの全体像を捉え直した上で、ユーザーの人生に寄り添う「ライフロングジャーニー」に基づくサービスが求められている。

④ ”デジタルバイデフォルト”から、”インクルーシブバイデフォルト”へ



【図 15：“デジタルバイデフォルト”から、“インクルーシブバイデフォルト”へ】

出典：筆者作成

デジタル格差解消のための取り組みは、利便性だけでなく、サービスのあり方や考え方自体にも見直しを迫っている。公共サービスの利用におけるデジタル格差解消の取り組みの焦点が、デジタルを使うようにユーザーを後押し（アシスト）することから、誰もが利用できるインクルーシブなサービスを設計することへと移行するとともに、公共セクターにおけるサービスデザインのあり方にも変化が生じている。デジタルを固定のチャンネルとして、ユーザーのヒエラルキーをつくるのではなく、それぞれのユーザーのニーズに応えるインクルーシブなチャンネルをつくることこそ、取り組みの核心となっているのだ。今後の公共サービスのあり方について一言で総括するならば、「デジタルバイデフォルト」から「インクルーシブバイデフォルト」へとなることであろう。



Conclusion

まとめ

6. まとめ

2021年にデジタル庁が創設され、日本においても、いよいよ本格的に省庁横断的に行政DXの取り組みが開始された。行政DXにおいてコインの裏表のように語られる「デジタル格差」というトピックは、行政DX先進国ではおよそ10年の取り組みを経て、取り除かれなくてはならない障害物ではなく、どこにでも偏在するリスクとして捉えられ、むしろ誰に対しても有益なインクルーシブなサービスを設計することが焦点となった。

「誰一人取り残されないデジタル化」とは、必ずしも誰もがデジタルを使いこなせる社会を実現することと同義ではない。デジタル化へと急旋回する社会において、誰もが明日にでもデジタルを使えなくなるリスクを抱えるなか、多様なステークホルダーと連携し、地域に根差したきめ細かいネットワークを構築しながら、インクルーシブなサービスを地道に構築していく過程は「ことば」としては明快に語るができる一方、実行の難易度は非常に高く、複雑なプロセスだ。行政DX先進国の約10年に及ぶ試行錯誤をヒントに、より良い取り組みが日本で実施されることを願う。



Reference

参考文献

7. 参考文献

Martha Lane Fox(2010) 『DIRECTGOV 2010 AND BEYOND: REVOLUTION NOT EVOLUTION』

Cabinet Office (2012) 『Government Digital Strategy』

GDS (2017) 『Government Transformation Strategy』

Department for Digital, Culture, Media and Sport (2018) 『A connected society A strategy for tackling loneliness –laying the foundations for change』

GDS(2014) 『Government digital inclusion strategy』

GDS, Digital Engagement Team (2011) 『An introduction to Assisted Digital』
<https://gds.blog.gov.uk/2011/07/28/an-introduction-to-assisted-digital/>

Peter Ziegler (2013) 『Early design ideas for assisted digital from the Helen Hamlyn Centre for Design』
<https://gds.blog.gov.uk/2013/09/02/early-design-ideas-for-assisted-digital-from-the-helen-hamlyn-centre-for-design/>

Ben Carpenter (2018) 『The importance of creating inclusive government services』
<https://gds.blog.gov.uk/2018/06/29/building-inclusive-government-services/>

Reema Mehta(2013) 『What about people who aren't online?』
<https://gds.blog.gov.uk/2013/08/02/what-about-people-who-arent-online/>

Central Digital and Data Office (2018) 『Guidance: Understanding accessibility requirements for public sector bodies』

<https://www.gov.uk/guidance/accessibility-requirements-for-public-sector-websites-and-apps>

Tom Loosemore (2018) 『I should have renamed "assisted digital"』
<https://public.digital/2018/09/21/i-should-have-renamed-assisted-digital>

Agency for Digital Government(2022) 『Denmark's long-term vision for digital development』
<https://www.openaccessgovernment.org/denmarks-long-term-vision-for-digital-development/142162/>

Jonas Groes, Elisabeth Hegglov, Linda Andersson(2022) 『How can Nordic governments successfully bridge the digital divide?』
https://www.ey.com/en_dk/government-public-sector/how-can-nordic-governments-successfully-bridge-the-digital-divid

Agency for Digital Government 『Web Accessibility in Denmark』
<https://en.digst.dk/digital-services/web-accessibility-in-denmark/>

Agency for Digital Government 『Division for Digital Inclusion and Services』
<https://en.digst.dk/about-us/organisation/division-for-digital-inclusion-and-services/>

ECDL Foundation. (2018) 『Perception & reality: Measuring digital skills gaps in Europe, India and Singapore』
<https://icdl.sharefile.com/share/view/se6434a0cd064b8d8>

Smart Nation & Digital Government Office, GOVTECH Singapore(2018) 『Digital Government Blueprint』

Government Technology Agency (2016) 『Digital government blueprint』
<https://www.tech.gov.sg/digital-government-blueprint/>

Anne-Marie McGauran and Lydia O'Neill (2021) 『A review of international policies and programmes to support digital inclusion』

Smart Nation Singapore (2020) 『DIGITAL GOVERNMENT BLUEPRINT』

iDA Singapore (2016) 『FACTSHEET: OVERVIEW OF DIGITAL INCLUSION』
https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/inner/about-us/newsroom/media-releases/2016/0421_senior-smart-phone-workshop/factsheet-for-the-overview-of-digital-inclusion-programmes.pdf

Daughters of tomorrow 『Digital Divide In-Focus An in-depth look into the digital exclusion faced by lower- income women in the world's most digitally inclusive country』

Just Economics (2017) 『DIGITAL INCLUSION EVALUATION TOOLKITvA STEP BY STEP GUIDE TO DEMONSTRATING THE SOCIAL IMPACT OF DIGITAL INCLUSION PROJECTS』

Beatriz Cano Buchholz, Shaheen Warren (2022) 『Lessons on digital equity: How the Singapore Government has been tackling the digital divide』

World Economic Forum (2020) 『In collaboration with Boston Consulting Group Accelerating Digital Inclusion in the New Normal』

一般社団法人行政情報システム研究所 (2020) 『デンマーク政府における デジタルデバイスへの取り組み』 (行政&情報システム 2020年6月号)

一般社団法人行政情報システム研究所 (2021) 『行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究』

一般社団法人情報システム研究所 (2021) 『GDX：行政府における理念と実践』

一般社団法人情報システム研究所（2021）『令和2年度 行政におけるデジタル・トランスフォーメーションの推進に関する調査研究 各国調査レポート』