

# 諸外国・地域における デジタル戦略の体系に関する調査研究

---

報告書

2023年3月31日

一般社団法人行政情報システム研究所

# 諸外国・地域におけるデジタル戦略の体系に関する調査研究 報告書

---

## 発行者

一般社団法人行政情報システム研究所

## 初版

2023年3月31日

## 制作

井上拓央

Esben Groendal

狩野英司

増田睦子

## 本冊子の利用ルール

「政府標準利用規約（第 2.0 版）」に準じるものとします。

[https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/opendata\\_nijiriyou\\_betten1.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/opendata_nijiriyou_betten1.pdf)

# 目次

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1. はじめに .....                    | 5  |
| 2. 調査概要 .....                    | 8  |
| 2.1. 調査の目的と想定読者 .....            | 8  |
| 2.2. 調査の範囲 .....                 | 8  |
| 調査対象国・地域の設定 .....                | 9  |
| 2.3. 調査の方法 .....                 | 12 |
| 2.4. 報告書の構成 .....                | 14 |
| 3. デジタル戦略の前提と位置づけ .....          | 16 |
| 3.1. デジタル化の目的 .....              | 16 |
| 3.2. デジタル化の成熟度 .....             | 19 |
| 3.3. デジタル戦略の種類 .....             | 20 |
| 4. デジタル戦略の体系に関する論点 .....         | 24 |
| 4.1. デジタル戦略策定の目的 .....           | 25 |
| 小括 .....                         | 29 |
| 4.2. デジタル戦略策定の方法 .....           | 32 |
| 小括 .....                         | 35 |
| 4.3. 他の行政レイヤとの連携 .....           | 37 |
| 小括 .....                         | 40 |
| 4.4. デジタル戦略の構造 .....             | 42 |
| 小括 .....                         | 53 |
| 4.5. デジタル戦略と実施計画との関係性 .....      | 56 |
| 小括 .....                         | 57 |
| 4.6. デジタル戦略の具現化（アクティベーション） ..... | 59 |
| 小括 .....                         | 62 |
| 4.7. デジタル戦略の進捗・達成度の評価 .....      | 64 |
| 小括 .....                         | 67 |
| 5. まとめ .....                     | 70 |
| 5.1. 本調査研究から得られた示唆 .....         | 70 |
| 5.2. おわりに .....                  | 71 |

# 1. はじめに

---

## 1. はじめに

デジタル技術の発達は、国民生活をあらゆる側面から大きく変化させてきた。今や私たちは、日常の買い物をモバイルアプリで済ませることも、株式の取引をオンラインで完結させることも、遠く離れた場所に住む家族や友人とビデオ通話で語り合うことも、自分の作品を世界に向けて発信することもできる。しかし、公共部門は一般にデジタル社会への対応が遅れがちであり市民や事業者にとっての利便性が低いと指摘されることから、公共部門自身のデジタル化が強く求められるようになった。また、社会において誰もが等しくデジタル化の恩恵を享受することができているとは言えないという課題を踏まえ、公共部門が社会全体のデジタル化に対する方針を示し、デジタル化に関連する様々な課題を解決するための取組を実行することも期待されるようになってきている。こうした背景から、各国・地域の政府や行政機関がデジタル戦略の策定に取り組んでいる。日本政府においても、2021年にはデジタル庁が発足し、2022年には政府全体のデジタル戦略として位置づけられる『デジタル社会の実現に向けた重点計画』が公表されている。

戦略とは、ある目的を達成するために進むべき方向性や、そのための道筋を示すものである。今後、政府全体・各省庁・都道府県・市区町村といったそれぞれの行政レイヤでさらに多くのデジタル戦略の策定が進み、デジタル化のビジョン（デジタル化によって目指す姿）、定性的・定量的な目標、実施する取組などが記述されていくものと考えられるが、諸外国・地域の政府や行政機関においてもそうであったように、デジタル戦略という新たな戦略をいかなる目的のもとで、いかなる方法で、いかなる内容で策定し、いかにして実効的なものとすべきかを示したフレームワークが存在しない状態では、策定を担う各機関が手探りで検討を進めることになる。結果として戦略策定プロセスが非効率になることや、社会の現状を一定の確からしきで捉えることや様々な状況に置かれている人々のニーズを満たすことができず、社会のより良い発展に寄与することができないといった事態は避けなければならない。幸い、諸外国・地域にはデジタル戦略を先行的に策定してきた行政機関が存在しており、政府省庁から基礎自治体までの様々な行政レイヤにおいて策定が本格化する日本においてはその知見を活用することができる状況にある。本調査研究では、社会や公共部門のデジタル化において先進的とされる諸外国・地域において策定されたデジタル戦略を調査し、政府から基礎自治体までの各行政レイヤにおけるデジタル戦略の策定に向けた示唆を得ることを目指す。

後続の章で詳細を述べる通り、デジタル戦略の策定に取り組む際には、まずデジタル化の目的をいかに設定するかが課題となる。例えば公共部門のデジタル化に関して、紙の書類で行われてきた手続きを電子的な手段に置き換えて業務を効率化することはデジタル化によって一人ひとりが享受する大きな成果の一つであり、デジタル化の目的となり得るが、経済

協力開発機構（OECD）はデジタルガバメント戦略に関する提言書において、政府内部の既存の業務プロセスを強化するアプローチを採用し続けるだけではデジタル化というプロジェクトは失敗し、人々からの批判を招くだけになりかねないと警鐘を鳴らしている。OECDは、公共部門のデジタル化の意義は政府と市民の関係性を再構築し距離を縮めることにあると説明したが、近年では、デジタル化そのものの目的に関するこのような発想の転換が具体的な事例においても見られるようになってきている。本調査研究では、新たな発想がデジタル化に向けた社会全体及び公共部門の「成熟度」と関連していることが明らかになった。

デジタル戦略には唯一の解が存在するというのではなく、その対象となる国家や地域、そして公共部門におけるデジタル化の成熟度に応じて様々な形態や体制をとり得るという認識が、本調査研究を通じて導かれた一つの重要な視点となっている。また、デジタル化の成熟度を決定する主な要因には、デジタル化を支えるインフラ、デジタルサービス、組織文化（ガバナンス、リーダーシップ等）があるということがインタビュー等によって明らかになった。デジタル戦略が効果を発揮するためには、地域や組織の置かれた文脈に応じて適切な戦略の体系を選び取る必要がある。本調査研究では、諸外国・地域の事例をもとに後述の複数の観点についていくつかのパターンを抽出した。それぞれのパターンの利点や課題、どのような状況の行政機関において採用されていたのかといった情報についての報告を踏まえ、本報告書をお読みいただいた皆様がそれぞれの地域に適したデジタル戦略のあり方を検討いただけると幸いである。

## 2. 調査概要

---

## 2. 調査概要

### 2.1. 調査の目的と想定読者

本調査研究では、諸外国・地域の行政機関が策定したデジタル戦略について、ドキュメント分析（戦略の本文・関連文書・関連する行政機関のウェブサイト等における記述の参照）及びインタビュー調査を実施し、それらを通じてデジタル戦略の体系を戦略策定の目的、戦略策定の方法、戦略の構造、戦略の具現化、戦略の評価、行政レイヤー間の連携といった複数の観点について類型化すること、そしてそれぞれのパターンについて特徴や成立要因、課題等を明らかにすることを目的とする。その上で、政府、各省庁及び自治体が今後のデジタル戦略の立案及び改定を行う際に役立つ知見の提供を目指す。

本報告書の読者として主に想定するのは政府・自治体でデジタル戦略策定を担当する方々となるが、先述の通りデジタル戦略策定の意義が政府と市民の関係性の変化にもあることを踏まえ、公共部門・民間部門・市民社会を問わず政府・行政のデジタル化やデジタル社会に関心のある方々も広く対象になると考えている。

### 2.2. 調査の範囲

本調査研究では、諸外国・地域の政府・行政機関が策定するデジタル戦略を対象とする。ただし、デジタル戦略が独立して策定されているケースもあれば、IT戦略あるいはスマートシティ戦略等の一部としてデジタルに関する方針や取り組みが記載されているケースも見られることを踏まえ、それらを含めて「デジタル戦略」とみなす場合がある。

本調査研究はデジタル戦略の体系について扱うものであるため、本報告書では戦略に「何が記述されたか」ではなく、戦略策定の前提となる考え方や策定体制、ビジョンの実現に向けた実施や管理・評価の取組等に中心的に焦点を当てる。したがって、それぞれの戦略において示される個別の取組の内容（例えば個人番号カードの普及率を上昇させるための取組内容やガバメントクラウドの仕様など）の記述を意図しない。各国・地域のデジタル戦略に記述されている取組を領域・分野別に整理したものとしては、OECDの報告書<sup>1</sup>等を参照されたい。

なお、デジタル戦略は中央政府・地方政府・基礎自治体の各レイヤーで策定されており、戦略の種類は**全体戦略・公共部門戦略・分野別戦略**に区別される（第3章で詳述する。そして、特に中央政府では複数の種類のデジタル戦略が策定されていることが多い）。この

---

<sup>1</sup> OECD. "Assessing national digital strategies and their governance"  
<https://www.oecd.org/digital/assessing-national-digital-strategies-and-their-governance-baffceca-en.htm>



ことを踏まえ、各レイヤにおけるそれぞれの種類のデジタル戦略を調査対象に含めるものとした。資料編においては各戦略についてレイヤ及び戦略の種類を明示している。

## 調査対象国・地域の設定

調査対象とする国・地域を以下の方針で選定した。

### ① 社会と公共部門のデジタル化に関する既存の指標の参照

社会全体及び公共部門のデジタル化において先進的である国・地域を抽出するため、既存の指標を参照した。採用する指標は、各国政府のデジタル戦略において参考文献として用いられている例が見られることを踏まえ、社会全体のデジタル化についてはCisco社のCiscoデジタルレディネス指数(CDRI)を、公共部門のデジタル化については国際連合が隔年で実施している電子政府調査において示される3つの指数のうちオンラインサービス指数(OSI)を採用した。これらの指標については後述する。

### ② 指標に基づく国・地域のマッピング

上述の2つの指標に基づいて国・地域をマッピングし、日本の位置を踏まえて参考にすべき国・地域を抽出した。

参照した第一の指標は、Cisco社が公表している**Cisco デジタルレディネス指数(CDRI)**である。この指標は各国のデジタルレディネス(デジタルへの対応力)のレベルを総合的に測定するために開発され、デジタル経済を包括的に促進するために各国が総合的な準備態勢をどのように改善すればよいかを示す指針を提供するものと説明されている<sup>2</sup>。項目は表2.1に示す通りであり、2021年に公表された最新の数値では、シンガポール、ルクセンブルク、アメリカ合衆国が上位となっている。

表 2.1 Cisco デジタルレディネス指数を構成する評価項目

| 構成要素   | 項目                                     |
|--|--|
| 基本ニーズ<br>Basic Needs                           | 平均余命、5歳未満致死率、電気へのアクセス、安全な水道サービスの利用率    |
| 企業・政府による投資<br>Business & Government Investment | 再生可能エネルギーへの投資、R&Dへの支出、投資の自由度           |
| 企業活動のしやすさ<br>Ease of Doing Business            | 企業活動のしやすさ指標、法制、納税のしやすさ、電気を確保するまでにかかる時間 |

<sup>2</sup> <https://www.cisco.com/c/en/us/about/csr/research-resources/digital-readiness.html>

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| 人的資本<br>Human Capital               | ベンチャーキャピタルによる投資額、特許・商標登録数、新規事業密度                               |
| スタートアップ環境<br>Start-Up Environment   | 識字率、通学年数、労働力率、統一テストのスコア  |
| 技術の導入<br>Technology Adoption        | モバイル端末利用率、インターネット利用率、公共クラウドサービス                                |
| 技術インフラ<br>Technology Infrastructure | モバイルブロードバンド加入者数、固定ブロードバンド加入者数、セキュアなインターネットサーバー、家庭でのインターネット接続環境 |

第二の指標は、国連電子政府調査における**オンラインサービス指数 (OSI)** である。2022年に実施・公表された12回目の国連電子政府調査では、193加盟国のデジタル政府の状況が評価された。この調査は20年以上にわたる縦断的な調査に基づいており、国連経済社会局が収集・所有する一次データと、他の国連機関から提供される二次データを組み合わせた**国連電子政府発展指数 (EGDI)** に基づく各国のランキングを掲載している<sup>3</sup>。EGDIはオンラインサービス指数 (OSI)、通信インフラ指数 (TII)、人的資本指数 (HCI) で構成されており、本調査研究では、公共部門のデジタル化に関する実績に着目するためOSIを利用した。各指数を構成する項目は表2.2のようになっている（全項目のリストは国連の調査報告書を参照されたい）。

表 2.2 オンラインサービス指数を構成する評価項目

| 構成要素と重みづけ                                | 項目  |
|--|---|
| 制度的枠組み<br>Institutional Framework<br>10% | 政府ポータルが存在、プライバシーに関する声明、オンラインサービスにアクセスするための電子ID、政府/デジタルガバメント戦略または同等のものがある、政府情報にアクセスする市民の権利に関する情報、個人データ保護に関する法律/政策/規制、サイバーセキュリティに関する法律/政策/規制、国家CIOに関する情報/連絡先、電子参加に関する法律/政策/規制、オープンガバメントデータに関する法律/政策/規制等 |
| サービス提供<br>Service Provision<br>45%       | ワンストップショップポータル、入札プロセス/入札提出のための電子調達プラットフォーム、所得税に関するサービス提供、入国または通過ビザのオンライン申請、自動車の登録または更新、警察へのオンライン申告、引っ越し・住所変更のオンライン届出、会社の新規登録、出生届、死亡届、婚姻届、個人番号カード、運転免許証  |

<sup>3</sup> <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| コンテンツ提供<br>Content Provision<br>5% | 複数の公用語で利用可能な国家ポータル、オンライン以外のチャンネルを通じた政府サービスの支払いに関する利用可能な情報、近日中の調達/入札プロセスの発表、調達/入札プロセスの結果に関するオンライン情報等  |
| 技術<br>Technology<br>5%             | 政府ポータルがその国で通常使用される検索エンジンの最初の結果ページで見つかる、HTTPSの使用、レスポンシブウェブデザイン、自分のデータへの市民のアクセス及び修正の権限、取引の一部を保存して後でアクセスできること、AI チャットボットを利用できること、W3C 規格への準拠（CSS スタイルシート/マークアップの有効性）、WCAG2.0 への準拠等 |
| 電子参加<br>E-participation<br>35%     | 電子参加ポータル、ソーシャルネットワーキング機能の利用、ライブチャットによるサポート機能、公務員による汚職の報告、政策審議のための生のインプット（非審議的）を得るためのオンラインツール等  |

続いて、2つの指標に基づく各国・地域のマッピングを実施した（図 2.1）。

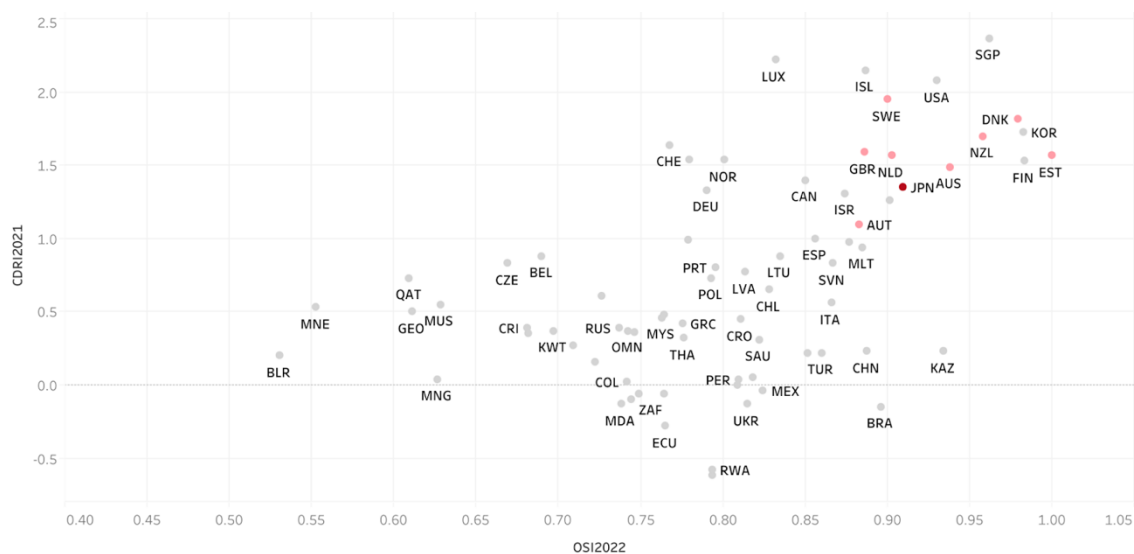


図 2.1 CDRI 及び OSI に基づく各国・地域のマッピング

日本（図中では赤い点で示す）と比較して CDRI 及び OSI の値が高い国々を中心に、デンマーク、ニュージーランド、エストニア、オーストラリア、スウェーデン、イギリス、オランダ、オーストリアの 8 か国を選出した。なお、いずれの指数でも上位に位置づけられている国々のうち、シンガポール、アラブ首長国連邦、アイスランド、アメリカ合衆国、韓国、フィンランドについては、①都市国家であること、②基礎自治体がきわめて小規模であること、③連邦を構成する州ごとの制度の差異が大きいこと、④地方政府・基礎自治

体のデジタル戦略に関するオンラインでの資料収集に困難があったこと、のいずれかの理由に該当するため対象から除外した。

一方で、これらの指標の算出対象となっていない**台湾**についても、アジアにおけるデジタル化の先進地域として知られており日本の取り組みの参考になると期待されることから、行政院のデジタル戦略を調査対象に含めるものとした。

## 2.3. 調査の方法

本調査研究では、はじめにデジタル戦略の体系に関する論点についての仮説を設定し、調査対象の選定を行った後で、1) ドキュメント分析及び 2) インタビュー調査を実施し、考察を行った (図 2.2)。

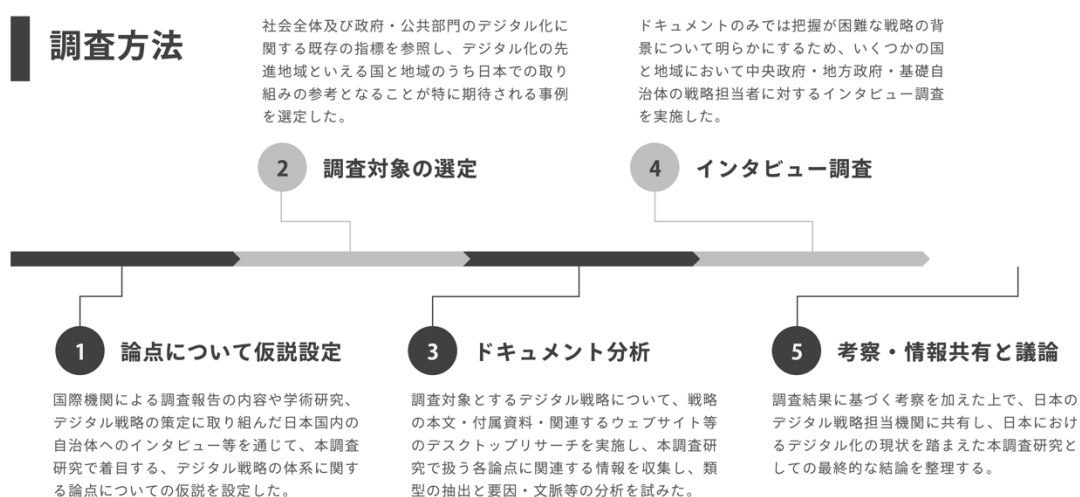


図 2.2 調査方法

### 1) ドキュメント分析

調査対象とするデジタル戦略について、戦略の本文・付属資料・関連するウェブサイト等のデスクトップリサーチを実施し、本調査研究で扱う各論点（後述）に関連する情報を収集し、類型の抽出と要因・文脈等の分析を試みた。

### 2) インタビュー調査

ドキュメントのみでは把握が困難な戦略の背景について明らかにするため、いくつかの国と地域において中央政府・地方政府・基礎自治体の戦略担当者に対し戦略策定の目的、リーダーシップ、市民とのコミュニケーション等に関するインタビュー調査を実施した。

表 2.3 ドキュメント分析・インタビュー調査の対象

| 国・地域     | 政府・行政機関（戦略） ※「◎」はインタビュー実施対象  |
|----------|--|
| デンマーク    | 財務省（デンマークデジタル戦略）、◎デジタル化庁（公共部門共同デジタル化戦略）、◎IT・学習庁（STIL2025）、運輸・建築・住宅省（デジタル建設戦略）、保健省（デジタルヘルス戦略）、産業・経済・金融省（デジタル成長戦略）、◎デンマーク地域連合（Health for You）、南デンマーク地域（デジタル化戦略）、◎モーソ市（デジタル化戦略）、ゲントフテ市（ゲントフテ市のためのデジタル化計画）             |
| ニュージーランド | ◎内務省（アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略、デジタル公共サービス戦略）、社会開発省（テクノロジー戦略）、◎グレーターウェリントン地域評議会（非公表）、ワンガヌイ地区評議会（ワンガヌイ：デジタル・バイ・デザイン）、◎タスマン地区評議会（タスマンのデジタルな未来のためのブループリント）   |
| エストニア    | 経済通信省（エストニアのデジタルアジェンダ）、エストニア都市・自治体協会（地方自治体 ICT 整備戦略）   |
| オーストラリア  | 首相内閣府（デジタル経済戦略）、デジタル変革庁（デジタルガバメント戦略）、デジタルヘルス庁（デジタル保健国家戦略）、ビクトリア州（デジタル戦略）、グレーターダンテノン市（IT・デジタル戦略）、グレータージーロング市（スマートシティ戦略的フレームワーク）   |
| スウェーデン   | 企業・イノベーション省（持続可能なデジタル化されたスウェーデン：デジタル化戦略）、教育省/地域・自治体協会（学校システムのデジタル化国家戦略）、スウェーデン自治体・地域協会（デジタル時代における発展：基本条件のための戦略）、ヴェステルボッテン地域開発庁（ヴェステルボッテン地域デジタル化戦略）、ヴェステルボッテン地域保健・医療サービス（デジタル化戦略）、ウメオ市（IT 戦略）                       |
| イギリス     | デジタル・文化・メディア・スポーツ省（イギリスデジタル戦略）、ガバメントデジタルサービス（ガバメントデジタルサービス：私たちの戦略）、◎司法省（デジタル戦略）、教育省（デジタル・技術戦略）、サリー州評議会（デジタル戦略）、グレーターロンドン・オーソリティ（よりスマートなロンドンへ、ともに）、◎リバプール合同行政機構（デジタル戦略）、◎ウィラル市評議会（ウィラル・デジタル戦略）、ウォーキング行政区評議会（デジタル戦略） |
| オランダ     | 経済・気候政策省/◎内務・王国関係省/法務・治安維持省（オランダデジタル化戦略）、南ホラント州（デジタル化アジェンダ）、アムステルダム市（すべての人のためのデジタル都市）  |
| オーストリア   | 連邦デジタル・経済省（デジタルアクションプラン・オーストリア、デジタルアクションプラン：ビジネス変革）、連邦教育・科学・研究省（大学のデジタルな未来のための戦略）、ニーダーエスターライヒ州（デジタル化戦略）  |
| 台湾       | ◎行政院（デジタルガバメント・プログラム）  |

## 論点と情報源の関係

本調査研究では後述するいくつかの論点に着目するが、これらの論点にはドキュメント分析を通して明らかになると考えられる項目と、インタビュー調査によって情報が得られると考えられる項目が存在する。インタビュー調査を通じて明らかになると考えられる論点に関しては、インタビューを実施した12の政府・行政機関の担当者によって語られた内容をもとに各論点についての類型化や考察を行うものとする。なお、インタビューの対象とする機関は、3つの行政レイヤ（中央政府・地方政府・基礎自治体）、3つの種類（全体戦略・公共部門戦略・分野別戦略）が網羅されるよう留意して選定した。

### 2.4. 報告書の構成

第3章では、はじめにデジタル戦略の定義や意味を確認し、次いでデジタル戦略の種類に関する整理を提示する。第4章では、それぞれの論点について調査対象の事例を整理し類型化を試みている。各論点について述べる節の終わりには小括を設けている。第5章では諸外国・地域の経験から得られるインサイトや教訓を改めて整理し、今後のデジタル戦略の策定に向けた考察を述べる。

また、個別の戦略に関する概要及び各論点に関連する情報は、資料編に掲載している。

### 3. デジタル戦略の前提と位置づけ

---

### 3. デジタル戦略の前提と位置づけ

#### 3.1. デジタル化の目的

本節では、デジタル戦略が策定される際の前提として考慮されるべき、デジタル化の目的について整理する。

##### 社会におけるデジタル化の目的

デジタル化が社会に与える影響として、経済的機会の創出と市民の関与による民主的プロセスの促進が指摘されている<sup>4</sup>。経済的機会に着目したデジタル化の定義には、例えば「デジタル技術を利用してビジネスモデルを変え、新しい収益や価値を生み出す機会を提供すること」というものがあり、このような定義づけは企業と政府、異なる企業間、企業と顧客といった重要な関係に適用される<sup>5</sup>。また、デジタル化は「革新的なデジタル手法を適用することで競争優位性を獲得する」試みであると説明されることもある<sup>6</sup>。このように定義されたデジタル化では、顧客の実際のニーズに合致したサービスを提供し、経済的な価値を生み出すことが目標となる<sup>7</sup>。一方で、民主的プロセスの促進に着目すると、デジタル技術によって可能になる新たな形の市民参加や協働の推進、とりわけ従来は政策形成において関与が限定されていた人々の包摂にデジタル化の意義が見出される<sup>8</sup>。

##### 公共部門におけるデジタル化の目的

公共部門のデジタル化は、その取り組みの初期においては、主にデジタル技術の導入やデータの活用を通じて業務や行政運営の効率化・合理化を図るために推進された。しかし、公共部門と市民が直接的に関わる場面である公共サービスのデジタル化は、両者の相互作用（パブリックエンカウンター）に根本的な変化を与える可能性があることが徐々に指摘されるようになった。例えば、データマイニング、機械学習、センサー技術、サービスの自動化といったデジタル技術はデジタルガバメントの民主的目標を達成する可能性を秘めているが、その一方で公共部門は同じ技術を市民の制限、管理、監視に適用することもできる。このような危険性への認識を背景として、市民と行政職員との間で生じる説明

---

<sup>4</sup> Mossberger, K., Tolbert, C. J., & McNeal, R. S. (2007). Digital citizenship: The Internet, society, and participation. MIT Press.

<sup>5</sup> Gray, J., & Rumpe, B. (2015). Models for digitalization. *Software & Systems Modeling*, 14, 1319-1320.

<sup>6</sup> Reis, J., Amorim, M., Melão, N., Cohen, Y., & Rodrigues, M. (2020). Digitalization: A literature review and research agenda. In *Proceedings on 25th International Joint Conference on Industrial Engineering and Operations Management–IJCIOM: The Next Generation of Production and Service Systems 25* (pp. 443-456). Springer International Publishing.

<sup>7</sup> Gray & Rumpe (2015)

<sup>8</sup> Mossberger, Tolbert, & McNeal (2007)



責任や、公共サービスを利用するための再教育（リスキリング）に関する疑問と倫理的懸念が提起されている<sup>9</sup>。

また、Janowski は、公共部門のデジタル化はより複雑で大きな文脈と専門化に向かって進化すると指摘し、デジタル化（政府における技術利用）、変革（電子政府）、関与（電子的なガバナンス）、文脈化（政策主導の電子的なガバナンス）からなる4段階のデジタルガバメント進化モデルを示したが<sup>10</sup>、前述の懸念は文脈化の段階における政府と市民の関係性がどのように構築されるのかという問題に関わっている。

公共部門のデジタル化の初期段階（技術利用による効率化）から、現時点での最終的な到達点とも言えるガバナンスそのものの変容に向けてデジタル化の論点が移っていくことは、国際機関によっても指摘されている。2014年に公表された提言書のなかで、OECDはデジタル化の目的は業務の効率を向上させるための推進力としてだけでなく、政策の有効性を向上させ、よりオープンで透明性・革新性・参加性・信頼性の高い政府を作り出すことにあるとの認識を示した。その上で、多くの政府はデジタル技術が公共ガバナンスのより良い成果を生み出すための手段としては見なしておらず、政府内部の既存の業務プロセスを効率化し強化する「Business as usual」アプローチを依然として採用していることを指摘し、そのようなアプローチはデジタル化というプロジェクトの失敗や国民からの批判を招くだけであると述べている。そして、デジタル戦略は「政府と市民・企業との距離を縮める」ことを目的として策定されるべきだと主張した<sup>11</sup>。

これらの記述から、公共部門のデジタル化には大きく分けて2つの目的が存在すると考えることができる（図3.1）。

- デジタル技術の導入による業務や行政運営の効率化・合理化の方針を示す
- それに留まらず、行政と市民の関係性の再構築を促す

政府と国民・市民の関係性の再構築というやや抽象度の高い目的の達成には、デジタル基盤・インフラの整備（ハード面）やデジタル公共サービスの提供（ソフト面）といったデジタル技術の側面に加えて、行政機関が新たな業務遂行の仕組みを導入することも求められる。市民との新たな関係は、サービスの品質や技術への信頼に基づくことが望ましい。そして新たな業務遂行の仕組みとは、デジタルに関する組織文化を変えることである。

---

<sup>9</sup> Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427-436.

<sup>10</sup> Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government information quarterly*, 32(3), 221-236.

<sup>11</sup> OECD. "OECD Recommendation on Digital Government Strategies" <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

本調査研究で実施したインタビュー調査でも、ハード・ソフト両面のデジタル化が組織文化の変革を後押しするのと同時に、組織文化の変革がデジタル化の目的を合理化や効率化から一歩先へと進めるといふ相互関係が指摘された。そこで、本報告書においては、組織文化に関して諸外国・地域の政府・行政機関が取り組んだ様々な工夫についても触れる。

デジタル技術を活用した公共部門の業務効率化は、従来は IT 部門によって担われることが多く、IT に関連する業務は組織内の他部署とは独立した業務と捉えられていた。このため、政府や行政機関が策定する「IT 戦略」は特定の部署のみに関連するとの認識が広がっていたことを複数の担当者がインタビューで指摘した。かつての IT 戦略から名前を変えた「デジタル戦略」は、デジタル化とそれに伴って創出される新たな機会について、行政機関の全構成員が関係者であるという共通認識を形成するための試みであるという。デジタル技術やツールの普及は、IT 部門の役割を単なるハードウェアやソフトウェア・ライセンスの調達から、ユーザー中心主義や広義のイノベーションへの注力を推し進めることへと変化させつつある。公共部門のデジタル化に関して以上で述べたような目的が意識されているということは、本調査研究において明らかになった点の一つである。



図 3.1 公共部門のデジタル化の目的

## 3.2. デジタル化の成熟度

前節で述べたように、公共部門のデジタル化においてはデジタルインフラ（基盤）の整備、デジタル公共サービスの提供、組織文化の変革が重要である。本調査研究で実施したインタビュー調査においても、公共部門全体や戦略担当組織におけるこれらの要素とデジタル戦略が相互に影響していることが明らかになった。そこで、本調査研究では、これら 3 つの要素がデジタル戦略の策定にあたって重要な「デジタル化の成熟度」を構成しており（図 3.2）、成熟度によってデジタル戦略の目的や策定体制に違いが生まれていることを提案する。

- **デジタルインフラ**の整備：社会全体及び公共部門のデジタル化においては、第一にケーブル、無線 LAN、モバイル端末、ソフトウェア、リモートワーク環境、データへのアクセスや操作のためのクラウドソリューションといったデジタルインフラの整備が重要視されてきた。例えば、かつてのデンマークや現在のイギリスではデジタルインフラの整備が焦点となっている。
- **デジタル公共サービス**の提供：公共部門では、公共サービスのデジタル化にも取り組んできた。調査対象とした国・地域では、市民が行政の様々な手続きを自らのニーズに合わせてセルフサービスで効率的に進められることが公共サービスのデジタル化の利点であると捉えられている。例えば、デンマークでは公共サービスの提供におけるユーザ中心主義の定着が図られてきた。
- **組織文化**の変革：インフラ及び公共サービスというハード・ソフト両面の整備に加えて、組織がデジタル技術を用いたより良い協働の方法を学ぶことがデジタル化の大きな意義の一つとされている。デジタルトランスフォーメーションを成功させるには、組織の大小にかかわらず、組織文化（マインドセットや業務プロセス）を変える必要がある。技術の急激な変化は業務プロセスにも急激な変化を求めるものであり、調査対象とした複数の組織においても組織文化の変革の一環として業務プロセスの変化が言及されていた。

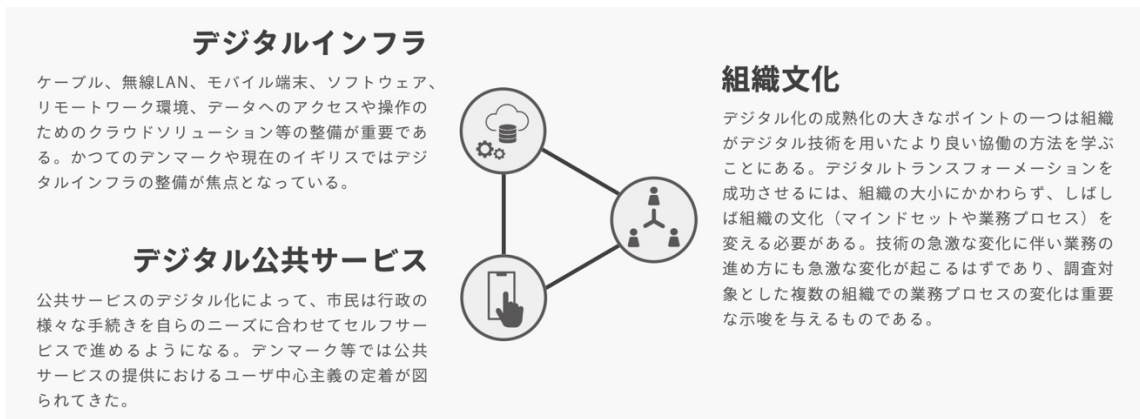


図 3.2 デジタル化の成熟度を構成する 3 つの要素

### 3.3. デジタル戦略の種類

公共部門が策定するデジタル戦略は全体戦略・公共部門戦略・分野別戦略の 3 つに大別され（図 3.3）、戦略は基本的には 3 つの種類のうち、いずれか 1 つに当てはまる。以下では、それぞれの種類の特徴について述べる。

- **全体戦略**：官民双方を含む社会全体のデジタル化に向けて公共部門が自ら実施する政策や公共部門以外の主体とともに実施する取組の方針を包括的に示すデジタル戦略。中央政府では「国家デジタル戦略（NDS）」となる。
  - 例：イギリス「イギリスデジタル戦略」、オランダ「オランダデジタル化戦略」
- **公共部門戦略**：公共部門（政府・行政機関）のデジタル化に関する基本的な方針や具体的な施策を示すデジタル戦略。「デジタルガバメント戦略」と呼ばれることもある。
  - 例：デンマーク「公共部門共同デジタル化戦略」、ニュージーランド「デジタル公共サービス戦略」
- **分野別戦略**：特定の政策分野のデジタル化に向けて公共部門が実施する政策や公共部門以外の主体による取組の方針を包括的に示すデジタル戦略。
  - 例：デンマーク「デジタル保健戦略」、スウェーデン「学校システムのデジタル化国家戦略」



図 3.3 デジタル戦略の種類

これらの種類の戦略が、中央政府から基礎自治体までの複数の行政レイヤにおいてどのように繋がりを持っているのかについて、デンマークの例を挙げて説明する。

デンマークで策定されているデジタル戦略の体系は図 3.4 のようになっている。国家レイヤでは、財務省の責任において策定される全体戦略としての『デンマークデジタル戦略』、財務省の傘下に置かれていたデジタル化庁の責任において策定される公共部門戦略としての『公共部門共同デジタル化戦略』がある。これらの戦略は、デジタル社会のビジョンやその方向性のもとで公共部門が取り組むべきイニシアチブに関する議論を行う省庁横断的な枠組みであるデジタル化パートナーシップの提言に基づいて策定されたものである。これらに加えて、国家レイヤでは各省庁が担当する政策分野の分野別戦略を策定している。例えば、保健省は『デジタル保健戦略』、産業・ビジネス・財政省は『デジタル成長戦略』といった具合である。（なお、デンマークではしばしば省庁再編が行われるため、戦略と担当省庁の名称や位置づけは 2022 年時点で有効な戦略の策定時における情報であることに注意されたい。）

デンマークの地方行政は 5 つの地域と 98 の基礎自治体によって担われているが、地方分権が進んでいることが特徴となっている。5 地域の連合体（デンマーク地域連合：DR）や 98 自治体の連合体（デンマーク自治体協会：KL）が組織されており、デジタル政策に関しては中央政府との間でパートナーシップフォーラムを構成している。中央政府との協議を踏まえて、DR や KL はメンバー自治体に共通の指針を策定し、各地域・自治体はその内容を反映した独自の戦略を策定している。地方政府・基礎自治体レイヤでは 3 種類の戦略のうち公共部門戦略が中心となる。

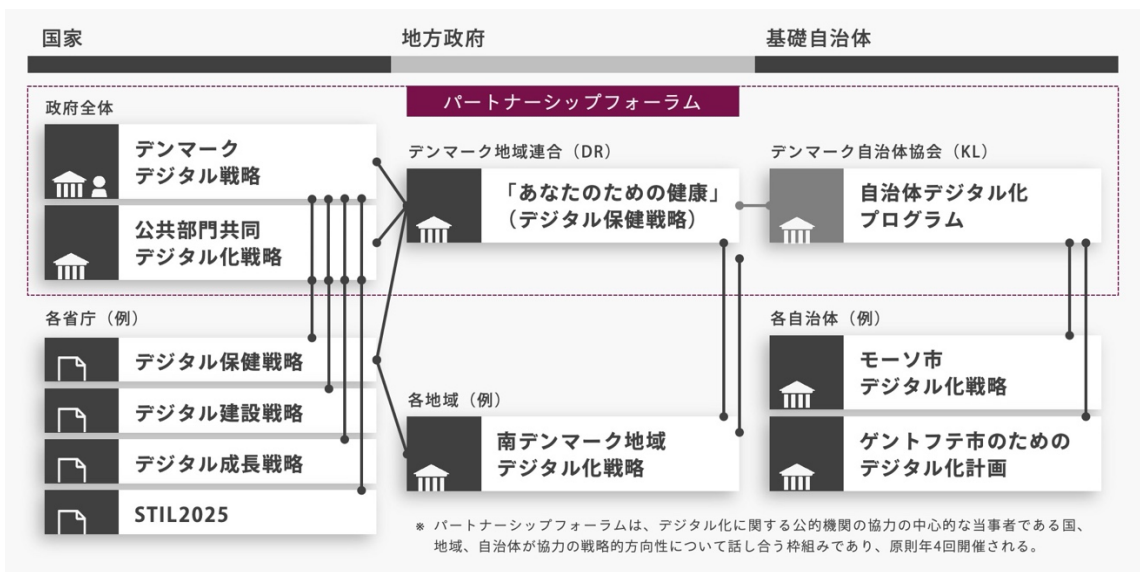


図 3.4 デンマークにおけるデジタル戦略の体系

## 4. デジタル戦略の体系に関する論点

---

## 4. デジタル戦略の体系に関する論点

ドキュメント分析及びインタビュー調査の結果、デジタル戦略を効果的なものとするために考慮すべき論点として以下の各点が浮かび上がってきた。本章では各論点について順に説明していく。

- 戦略の形成段階
  - **戦略策定の目的**：デジタル戦略はどのような目的で策定され、誰を読者として想定しているのか。
  - **戦略策定の方法**：デジタル戦略はどのようなプロセスで、どのような体制で策定されるのか。
  - **他の行政レイヤとの連携**：デジタル戦略は他のレイヤの行政機関やその戦略との間で、どのように連携が図られているのか。
  
- 戦略の記述段階
  - **戦略の構造**：デジタル戦略では、様々な目標や取組がどのような構造で整理されているのか。
  
- 戦略の実施段階
  - **戦略と実施計画との関係性**：デジタル戦略とその内容を実施するための計画とは、どのような関係性にあるのか。
  - **戦略の具現化（アクティベーション）**：デジタル戦略の実効性を高めるためにどのような取組や工夫がなされているのか。
  - **進捗・達成度の評価**：デジタル戦略の進捗やデジタル化の達成度はどのように評価されているのか。





図 4.1 デジタル戦略の体系に関する論点一覧

#### 4.1. デジタル戦略策定の目的

**デジタル戦略はどのような目的で策定され、  
誰を読者として想定しているのか。**

戦略を策定し、戦略に従ってデジタル化に向けた様々な取組を実際に進めていく上で、戦略策定の目的設定が重要となる。目的を明確に意識することで戦略の読者を想定することに繋がり、必要に応じた関連主体の巻き込みが検討されることになる。また、戦略の語り口もそれに依拠して変わってくる。本調査研究では、インタビュー調査において諸外国・地域のデジタル戦略担当者に策定の目的を尋ねることに加え、各戦略文書での文章表現や語り口（ナラティブ）を情報源として用いた。その結果、デジタル戦略の策定にあたって意識される目的には共通理解の形成、対外的な宣言、協働の呼びかけという 3 つがあり、かつそれぞれの目的は排他的ではなくしばしば組み合わされ、目的が戦略文書の表現にも一定の影響を及ぼしていることが明らかになった。以下では 3 つの目的のそれぞれによって特徴づけられる戦略の事例を示すが、各戦略が当該の目的のみに限定されていることを必ずしも意味しない。

##### 共通理解の形成

デジタル戦略は、社会全体あるいは公共部門のデジタル化の促進に向けた政府・公共部門の取り組みに関して政府・公共部門の内部で共通理解を形成するという目的で策定されることがある。ただし、単独あるいは排他的な目的というわけではなく、市民との協働を重視し政策形成プロセスにおいて徹底するということについての共通理解を形成する

といったように、他の目的と組み合わせられている事例も見られる。デジタル化に向けた取組への着手から日が浅く、デジタルインフラの整備やデジタル公共サービスの提供を拡大することが依然として主な課題となっている（デジタル化の成熟度が十分に高くない）段階においては、デジタル化が組織全体に共通の問題であると認識されず、それぞれの部署がデータやクラウドといった個別の領域の方針を定めている。デジタル戦略の策定という機会はこの状況を変え、組織全体で共有されたビジョンや目標、方向性を持つことに役立てられる。その際には、デジタル化が全職員に関係する共通の問題であるという意識を醸成するために、デジタル技術の導入よりもむしろ市民との協働やアウトカムへのコミットメントの重要性が強調される。すなわち、共通理解の形成は組織文化の変革の第一歩を踏み出すことと密接に関連していると言える。

デンマーク子ども・教育省に設置されている IT・学習庁が 2020 年に策定した教育に関する分野別デジタル戦略『STIL2025』には「2025 年に向けた当庁の専門的な方向性と目標」という副題がつけられている。戦略で掲げた「(IT・学習庁は) IT・デジタル化・データを通じた価値創造において政府で最も優れた機関であり、それによって子ども・若者・大人の学びを向上させる」というビジョン、及びそれを達成するための 4 つの目標ならびに各目標の達成のための原則は同庁の幹部会によって決定されたもので、読者として想定するのは同庁の職員である。同庁担当者へのインタビューでは、職員を対象としたワークショップの開催によって戦略を組織内に浸透させる予定であることが言及された。策定後は幹部が戦略の進捗状況をフォローすることに加え、職員も個別の政策に関するロードマップの作成や試行的な取組のレビュー、新しいワークフローの提案にあたって戦略を参照するなど、組織内部で戦略が活用されている。

また、『司法省デジタル戦略 2025』を策定しているイギリス司法省の担当者は、戦略が省内を横断し、デジタルに対する共通の変革の機運を醸成することを意図していたと述べた。デジタル担当部署の戦略ではなく省全体の戦略であることを強く意識したといい、そのために技術の導入よりも組織としてのアウトカムに焦点が当てられた。

一方で、デジタル化がある程度成熟した段階でも、デジタル化に新たな意味づけを与えようとする場合には、共通理解の形成が戦略の目的となる。

デンマークでは、25 年にわたる政府から自治体までの協働の取組を経て、最先端のデジタルインフラの整備や一貫性のあるデジタル公共サービスの提供に関しては十分な水準が達成されたとの認識がある。デジタル化庁の担当者へのインタビューによれば、2022 年に策定された新たな戦略では、より大きな社会課題（グリーン転換や労働力の不足）の解決というデジタル化の新たな方向性を公共部門全体で共有することが目指されているという。デンマークは地方分権が進み政策の実施も地域・自治体の

裁量によるところが大きくなっているため、共同戦略の策定によって認識を揃えておくことの重要性は高い。

戦略中の記述に目を向けると、「共通理解の形成」を目的とするデジタル戦略に特徴的な表現として英語の「need to」や「must」にあたる動詞や助動詞の使用が挙げられる。デジタル化の目的やデジタル戦略のビジョンを達成するために、公共部門の職員として「私たちは～～をしなければならない」と語られている。

### **対外的な宣言**

政府・公共部門の取組について表明し支持や理解を得ることもデジタル戦略を策定する目的の一つとなっている。共通理解の形成を目的とする戦略では文書が公共部門の職員を読者として想定した記述がなされる一方で、対外的な宣言という目的が明確な戦略では市民の存在が強く意識されている。政府・公共部門の取組を外部主体に紹介するため、戦略では具体的なイニシアチブやアクションの内容が説明され、施策の目録のような形式となる傾向がある。

オランダ政府が初めて国家デジタル戦略（『オランダデジタル化戦略』）を策定したのは2018年のことであったが、内務・王国関係省の担当者へのインタビューでは、この戦略がすべての省庁間でデジタル化政策を関連づける必要性から策定されたということが語られた。特に、デジタル化戦略の管理とデジタルインフラに責任を負う経済・気候政策省、デジタルガバメントやデジタルインクルージョンを担当する内務・王国関係省、サイバーセキュリティを担当する法務・治安維持省の3省がデジタル化の推進において役割を分担しており、これらの省庁間での意識のすり合わせが重要な目的であったという。これは前述の「共通理解の形成」という目的に該当するが、その後の『オランダデジタル化戦略』は政権交代という政治的な文脈を反映することになる。2021年に誕生した新政権は、新型コロナウイルス感染症の影響や将来のデジタル社会に関する分析レポートの結果を踏まえ「新たなエネルギーでデジタルへの移行にコミットする」と国民向けに宣言する改訂版を公表している。

戦略中の記述の特徴としては、英語の「will」のように未来を表す表現がしばしば用いられる点が挙げられる。市民や企業といった公共部門以外の主体に向けて、「私たちはこれから～～をします」と宣言される。

### **協働の呼びかけ**

デジタル関連政策の推進に向けた協働を呼びかけ、戦略策定後の様々な取組の実施段階に市民・企業を巻き込むことがデジタル戦略策定の目的となる場合もある。

ニュージーランド内務省の担当者へのインタビューによると、ニュージーランドの国家デジタル戦略である『アオテアロアのデジタル戦略』<sup>12</sup>は政府全体のデジタル化の取り組みを合理化・組織化し、様々なデジタルアジェンダに従事するすべての関係主体の間での調整を図るという目的に加え、ニュージーランド社会を構成する幅広い層からの実質的な（形式的ではない）エンゲージメントを求めることに焦点が当てられたという。彼らは、政府に対する信頼感の低下という世界的なトレンドを認識し、自分たちの取組に市民社会を巻き込む必要があることを理解していた。市民社会の巻き込みにあたっては、先住民や障害を持つ人々、高齢者、農村地域や太平洋上の海外領土（特別領・自治領）に住む人々など、特定のニーズを有するもののデジタル化から取り残されがちな人々にとっての価値や機会を生み出すという側面が意識されている。

ニュージーランド政府の国家デジタル戦略では国民に対しデジタルな未来への第一歩を記す戦略の実施に「ぜひ参加してください」と直接的に呼びかけている。前述の2つの目的とあわせて戦略文書での記述を振り返ると、デジタル戦略を策定する目的は必ずしも1つに限定されているわけではないが、想定する読者や行政職員・市民社会との距離感に応じて戦略の語り口（ナラティブ）にも一定の影響が及ぶことが示唆される。

---

<sup>12</sup> 「アオテアロア」はマオリ語でニュージーランドを意味する。

## 小括

それぞれの種類の利点と課題は表 4.1 のように整理できる。

表 4.1 デジタル戦略策定の目的：各種類の利点と課題

| 類型      | 利点   | 課題  |
|---------|--|---|
| 共通理解の形成 | <p>デジタル化の初期段階では、各部署が担当領域ごとに個別の方針を有する状態の解消が期待できる。デジタル化が全員に関係する問題であるとの意識を醸成するために組織文化の変革にも焦点が当たりやすい。</p> <p>インフラ整備やサービス提供が一定の水準に達した後にデジタル化に新たな意味合いを付与するために戦略を活用できる。</p> | <p>デジタル化が特定の部署の問題だという認識が依然として残っていることの裏返しでもあり、戦略の目的を実質的なものとする仕組みが不可欠である。</p> <p>戦略の実施に関連する主体を策定プロセスにうまく巻き込むことができない場合には、戦略は参照されずビジョンや目標の達成に繋がらないことが懸念される。</p> |
| 対外的な宣言  | <p>公共部門による取組が詳細に記述される傾向があり、施策の目録としての役割が果たされる。</p> <p>デジタル戦略を公共部門の外側に向けた宣言という形式にすることで、施策を立案・実施する際に市民や事業者の視点をインプットすることを公共部門の職員に対して意識づけることもできる。</p>                     | <p>公共部門の取組を市民向けに紹介することを意図するがゆえに実態をより良く見せる資料としての意味合いが生まれるため、この目的で策定される戦略は公共部門内部での調整にとっては有効な文書とならない可能性がある。</p>  |
| 協働の呼びかけ | <p>施策の受け取り手である公共部門の外側の主体（市民や事業者）による率直な現状の課題認識や将来への期待を踏まえた方向性の検討が可能になる。</p> <p>政府と市民の関係性の再構築という、デジタル化の民主主義的な目的へのコミットメントに繋がる。</p>                                      | <p>市民社会における政府への信頼感の低下を背景として協働が必要とされているという側面がある。そのため、取り入れる意見や基本方針の大まかな方向性があらかじめ決まっており、政府が市民に形式的な参加を求めているだけであるとの印象を与えると、信頼感の低下を招きかねない。</p>                    |

## 検討すべきポイント

本節の論点に関連し、策定にあたって検討すべき点を整理する。

戦略策定の目的はデジタル化の成熟度と関係しており、それぞれの目的を持った戦略は以下のような状況で策定されている。デジタルインフラ、デジタル公共サービス、組織

文化といったデジタル化の成熟度の各側面に関する現時点での状況を適切に評価することが必要と考えられる。

- デジタル化の成熟度が相対的に低い段階（デジタルインフラやデジタル公共サービスが構築の途上にあり、公共部門内の各組織/部署がデータやクラウド、高速インターネット通信、管理システムといった個々の領域について個別に取り組んでいる）では、一貫性のあるインフラ整備やサービス提供を達成するため「共通理解の形成」が戦略策定の目的となりやすい。
- 一方で、デジタル化の成熟度が高い段階（デジタルインフラやデジタル公共サービスが高い水準で整備され、協働を基盤とする組織文化が公共部門にある程度根づいている）においても、デンマーク政府がグリーントランスフォーメーションや労働力不足といった社会課題の解決に向けてデジタル化の機会を活用するというビジョンを示したように、デジタル化そのものに新たな意味を付与するという意図で「共通理解の形成」のための戦略が策定されることがある。
- 「対外的な宣言」が目的となるのは、デジタル化の成熟度が中程度（デジタルインフラの整備やデジタル公共サービスの提供において一定の進展が見られる）の段階である。この段階では、公共部門の内部では共通理解が構築されているという前提のもとで、広く社会全体からの支持を得ることで取組を加速することが求められている。また、この目的は他の2つの目的ともしばしば重なり合う。オランダ政府では、国民に向けて政府の姿勢を宣言することで公共部門の内部に対しても意識の共有を間接的に求めている。デンマーク政府の国家デジタル戦略は市民や研究者らとの協働の重要性には触れているが、戦略の実施に係る協働への招待を明確に打ち出しているニュージーランド政府のように公共部門の外側にいる市民社会の主体との協働体制が具体的に用意されているというわけではない。
- デジタル化の成熟度が比較的高まった段階（デジタルインフラの整備やデジタル公共サービスの提供は十分な水準となっており、業務プロセスやマインドセットを変革し、協働を基本とする新たな組織文化を創出することが重視される段階）では「協働への招待」が戦略策定の中心的な目的とされる。

デジタル化の成熟度と戦略策定の目的との関係を示したのが図 4.2 である。

デジタル化の  
成熟度

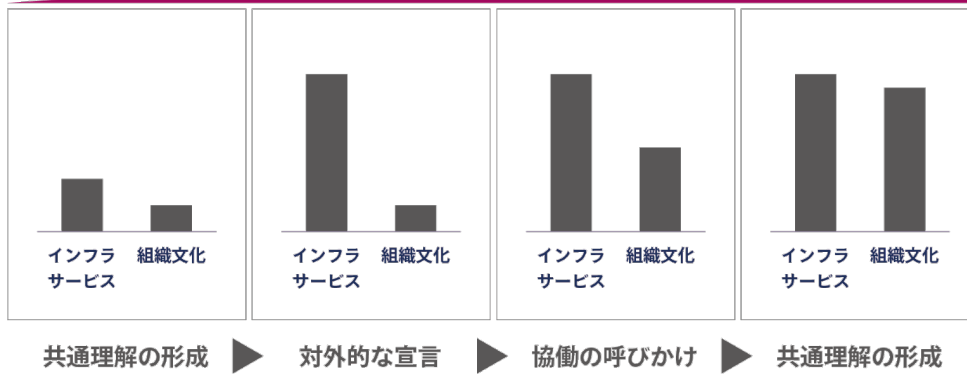


図 4.2 デジタル化の成熟度と戦略策定の目的との関係

## 4.2. デジタル戦略策定の方法

**デジタル戦略はどのようなプロセスで、  
どのような体制で策定されるのか。**

デジタル戦略の目的という中心的な問いの後には、それをどのように策定に結びつけるのかという問いが出てくる。ドキュメント分析やインタビュー調査の結果、戦略の策定プロセスの全体的な手順（①現状の分析、②内容に関する協議、③原案の諮問）は共通しているが、どのような主体が内容に関する協議に関与するのかによって明確にパターン化されることが示された。ここで「関与」とは、戦略の策定にあたってステークホルダーが意見を述べたり議論に参加したりすることを意味する。

私たちは、1) 組織内部の関与、2) システム的関与、より広い3) エコシステムの関与という、関与の3つのパターンを特定した。

### **組織内部の関与**

組織内部の主体のみが戦略の策定に関与する場合は、戦略策定を担当するチームが組織（例えば中央政府では、担当チームが所属する省庁を意味する）内の他の部署に意見を求めるプロセスとなる。求める内容は、戦略に記述すべき事項の優先順位や政策に関する問題点、あるいは顧客対応の場面で市民や事業者から直接耳にした内容等である。この種類のポイントは、組織外部のステークホルダーが貢献しない、内部重視の戦略策定プロセスであるということである。

インタビュー対象機関のうち、デンマーク IT・学習庁、グレーターウェリントン地域評議会（ニュージーランド）、タスマン地区評議会（ニュージーランド）、イギリス司法省では、組織内のすべての部署を巻き込んで、デジタル戦略において何が記述される必要があるのかを探っていった。このような形での関与を求める目的は、デジタル戦略が組織内部の各部署で考えられている政策の優先順位に合致することを保証し、デジタルが各部署のビジョンや目標を達成するための手段として位置づけられるようにすることである。デンマーク IT・学習庁では、戦略における重要な問題や定義について全職員からフィードバックを集めるという非常に丁寧な関与プロセスを実施し、最終的な戦略文書が全職員の支持を得られるものであることを確認し、具現化（アクティベーション）の段階（4.6節参照）で役立てた。具体的には、全職員は戦略に関する2回のワークショップに参加することを求められた。

タスマン地区評議会では、市民が関心を持つ問題について幅広い見識を持つ原課の職



員へのインタビューを通じて市民の意識を収集したことが、策定担当者へのインタビューで言及された。同様に、グレーターウェリントン地域評議会では、3段階のアプローチが採用された。まず地域評議会（日本の都道府県庁にあたる）内部の各部署のリーダーに対して達成したいこと及びデジタルがその達成においてどのように役立つと考えているのかをインタビューし、次に地域の全体戦略の内容について全体戦略の担当者へのインタビューが実施され、最後には国家戦略の内容について中央政府の担当者へのインタビューが実施された。これにより、国家戦略に示された重点分野を意識しながら、行政内部のステークホルダーや地域の全体目標とデジタル戦略とを一致させることができたという。地方政府が中央政府の戦略を参照することで行政レイヤ間の連携を図る「上方参照」については、4.3節でより深く考察する。

イギリス司法省は、省内の様々な部署に出向き、彼らにとっての課題は何か、その解決のためにデジタルに何ができるのかを把握していった。各部署のステークホルダーと個別に相談しながら進めるこのプロセスでは部署ごとに内容が整理される形で戦略が構成されていくため、縦割り行政を招くサイロが崩れるどころか強化されたように感じられることもあったが、戦略策定を担当するデジタルチームへの信頼を築くためには必要なステップだったという（デジタル戦略策定の目的における「共通理解の形成」への言及を参照されたい）。

このようなプロセスを採用する場合、省内の各部署がデジタルチームに「侵食」されていると感じる職員がいるかもしれない。デジタル戦略が組織全体に影響を与えようとする以上はこのような反発は避けられないが、策定された戦略を効果的なものとするためには「関与」を適切にデザインすることの重要性は非常に高い。内部からの反発を低減するための工夫については、具現化（アクティベーション）を扱う4.6節で述べる。

### **システムの関与**

システムの関与は、戦略策定チームの直属の組織の外側であるが、戦略の推進を共に担うステークホルダーの関与を意味する。このようなステークホルダーには、他の省庁や地方政府・基礎自治体等が含まれる。市民や事業者、非政府組織など、戦略に記述される取組の推進に直接的には関係しない公共部門外部のステークホルダーは含まれない。

リバプール合同行政機構（イギリス）、デンマーク地域連合、オランダ政府は、戦略策定担当組織の外ではあるが公共部門の内部に位置づけられるステークホルダーを巻き込んで戦略を策定した行政機関の例である。

リバプール合同行政機構は、ステークホルダー間の整合性と関連性を確保するため、地

域の構成員となっている各基礎自治体の評議会を戦略策定プロセスに巻き込んでいる。

オランダ政府は、デジタル戦略の目標が各省の優先順位とできる限り一致するように努力し、戦略への各省からの賛同を得るとともに、省庁間の対立を招かないよう配慮した。他省庁の目標やニーズとの齟齬を取り除くような配慮が必要であるため、このような戦略策定プロセスには長い時間がかかり、戦略策定チームの政治的なスキルも必要となる。

デンマーク地域連合では、医療関係者がより円滑に業務を遂行でき、国民が自らの医療に関する情報を簡単に知ることができるようにするため、病院や患者団体などの関係者を幅広く巻き込んでいる。医療・福祉分野は、地域政府ごとに管理されている病院や、基礎自治体ごとに管理されている在宅介護の領域にもまたがっているため、それぞれのレイヤの様々な行政機関がどの技術に投資しようとしているのかを相互に知っておくことが重要になる。オランダ政府と同様に、このような幅広いステークホルダーを巻き込む際にはファシリテーションを担う戦略策定チームの側に多くの時間と労力が必要であったという。

### **エコシステムの関与**

エコシステムの関与によるアプローチとは、市民や企業など公共部門の外側のステークホルダーから直接意見を収集するものである。このようなアプローチは、戦略の実施可能性を重視するだけでなく、社会全体においてデジタル化がどのように捉えられているのかを把握し、協働的に将来のビジョンを描くという広い意味合いを戦略に持たせることになる。

ニュージーランド政府は多様な市民グループや企業から体系的にフィードバックを集める幅広い取り組みを行っており、本調査研究でインタビューを実施した行政機関の中では最も典型的なエコシステムの関与の例である。その方法は、戦略を構築する上で重要な柱は何かという全体的な仮説を立て、市民や企業の意見に基づいてその仮説を確認する作業であったという。ニュージーランド政府では現在も、継続的な関与の最適な枠組みや目的を作るための作業が続けられており、例えば戦略の進捗状況を随時市民と共有していくことが検討されている。

戦略の策定とは直接関係ないものの、台湾行政院では「Join」と呼ばれるプラットフォームを用いて、政府の取組に関する市民からのフィードバックを募っている（募集している取組の一部には、eIDスキームの導入などデジタル戦略の内容も含まれている）。

このようなエコシステムの関与アプローチをデンマークデジタル化庁と比較すると、デンマークデジタル化庁では公共部門の外側のステークホルダーが直接関与することは

なかったと言える。デンマークデジタル化庁では、市民の視点に関する基礎自治体職員の洞察を行政運営に反映させるという、ある種の「フィルタリング」による関与のプロセスが採用されていた。基礎自治体は市民の視点を政府に伝達するという役割において信頼できる中継者であり、中央政府に対する市民の直接的な関与の必要性は低いと考えられているのである。その一方で、デジタル化庁は専門家からなるデジタル評議会の提言を取り入れ、これまでよりも長い時間をデジタル戦略の策定に費やした。オランダ政府もアドバイザー評議会を設置して同様のアプローチを採用している。

モーソ市（デンマーク）は、組織内部の関与に加えて、民間のインターネットプロバイダーを通じて公共部門の外側のステークホルダーとの議論の機会を設けた自治体の例である。これは、インターネットプロバイダーがデジタル戦略の目標の実現において重要な役割を果たすという認識から導入されたプロセスであったという。

## 小括

それぞれの類型の利点と課題は表 4.2 のように整理できる。

表 4.2 デジタル戦略策定の方法：各類型の利点と課題

| 類型        | 利点   | 課題  |
|-----------|--|---|
| 組織内部の関与   | デジタル政策に関するビジョンや基本方針等を組織内の部署間で整合させることで、戦略を組織全体に共有の資産やガイドラインにすることができる。         | デジタル戦略を形成する上で、部署間の対立という問題があり組織全体の関与が鍵となるが、誰に声を掛けどのような関与の機会を設けるべきかが大きな課題となる。 |
| システムの関与   | 関係者を初めから巻き込むことによって反発や抵抗といった障壁を予め取り除き、全体としてより良い戦略的環境を作り出すことができる。              | 組織外部の主体の関与に伴いマネジメントに費やす労力が飛躍的に増大する。特に、主体間の対立を防ぐためのファシリテーション機能が重要になる。        |
| エコシステムの関与 | 現実をより広い範囲にわたって受け入れることで、市民に対する透明性の向上や、公共部門の外部のパートナーとの協働による戦略目標の達成を促進することができる。 | 公共部門の外部の幅広い主体によるパブリック・エンゲージメントの実現には時間と労力が必要であり、共創の勢いを維持するためには継続的な努力が必要となる。  |

## 検討すべきポイント

本節の論点に関連し、策定にあたって検討すべき点を整理する。

- 戦略が効果を発揮するために、関与のレベル（組織内部の関与に留めるか、組織外部を含めて公共部門内部の主体の関与を求めるのか、あるいは公共部門の外側の主体にも関与を求めるのか）をデザインすることが重要である。
- 戦略に記載した取組の実施に向けた障害や、戦略の内容に関する反発を避けるために事前に何を知っておく必要があるのかを考えると、関与のレベルを決定する際に重要なポイントである。
- 策定に関与する主体の範囲を広げるほど、具体的に誰に関与させるのかに関する判断の重要性が高まる。

### レイヤ別のまとめ

- **中央政府**：デジタル化の成熟度の高い組織ほど幅広い主体の関与を求めるように思われがちだが、そうとは限らない。「戦略策定の目的」の節で触れたように、協働を基本とする組織文化が根づいた公共部門では戦略の目的が「共通理解の形成」となり、その結果、組織内部やシステムの関与が選択されていた。また、ニュージーランドのように市民社会との協働を重視する政治的な文脈のもとでは、初めて策定された国家デジタル戦略においても、市民社会が広く関与している。
- **省庁**：これまでに見てきたように、省庁での分野別デジタル戦略の策定は、イギリス司法省のように組織内部での調整が中心であったり、デンマーク保健省のように医療関係者との協働が中心であったりする。
- **地方政府**：本調査研究で対象とした地方政府でのデジタル戦略策定プロセスでは、戦略策定を担当する組織の外側の公共部門の主体や、さらに外側の市民社会の主体にも本質的な関与の機会が設けられている傾向があった。この点ではグレーターウェリントン地域評議会（ニュージーランド）の事例が際立っているが、これはおそらく他の国の地方行政機関よりも多くの権限が地域評議会に与えられていることと関係があるだろう。
- **基礎自治体**：自治体のデジタル戦略への取り組みは、中央政府の戦略策定業務の範囲と比較すると小規模であるが、その関与の度合いは組織内部に必ずしも留まらない。むしろ、戦略目標の実現、ひいては戦略に何を盛り込むべきかについては公共部門の外部の主体との調整の問題になってくる。

### 4.3. 他の行政レイヤとの連携

**デジタル戦略は他のレイヤの行政機関やその戦略との間で、どのように連携が図られているのか。**

デジタル戦略の策定において、組織が他のステークホルダーをどのように巻き込むかについては、組織的関与・システムの関与・エコシステムの関与のいずれかに分類可能であるということには前節で既に触れている。このような関与は時に、必要なアクター間の連携と理解を生み出す。

本節では、行政の様々なレイヤが戦略においてどのように連携し、あるいは相互に戦略を参照しているのかを見ていく。私たちは、デジタル戦略におけるレイヤ間での連携の2つのパターンを特定した。すなわち、**上方参照**と**共同形成**である。

#### **上方参照**

地方政府や基礎自治体がデジタル戦略を策定する際には、自らの行政レイヤよりも上位（広域）の戦略を参照することがある。その目的には、上位レイヤの行政機関によって提供される予算獲得のための整合を図ることや、戦略に記述すべき施策の優先順位に関するインプットを求めることがある。

リバプール合同行政機構、ウィラル市（イギリス）、台湾行政院のように予算獲得のための調整が行われるという場合は、デジタル戦略における優先順位や文言を上位レイヤの戦略と一致させることで、資金調達の申請を容易にすることが意図されている。地方政府や基礎自治体が国家戦略のアジェンダを推進するように行動することは一般に国家戦略にとって有益であるため、地方政府や基礎自治体は資金調達が提供される可能性を高めることができる。

もうひとつの目的は、戦略に記述する政策の優先順位を決めるための参考にするということである。もちろん、行政レイヤによって視点や優先順位は異なるため、例えば国家戦略の内容が地方政府や基礎自治体の戦略に反映される度合いには限界がある。また、基礎自治体は地元に関する比類のない知識を持つ一方で、大規模な広域行政機関と同じようにデジタルトレンドに関する調査を実施するような能力は有していない。しかし、グレーターウェリントン地域評議会、タスマン地区評議会、モーソ市へのインタビュー調査では、優先順位に関するインスピレーションを得るために国家戦略やさらに上位の多国間組織の戦略等のより高度で幅広い戦略を参考にしている様子が伺えた。この点に関して、特にオランダでは EU の戦略への整合と貢献が明記されており、EU の場での自国のプレ

ゼンスの強化を目指す動きの一つであると考えられる（図 4.3）。

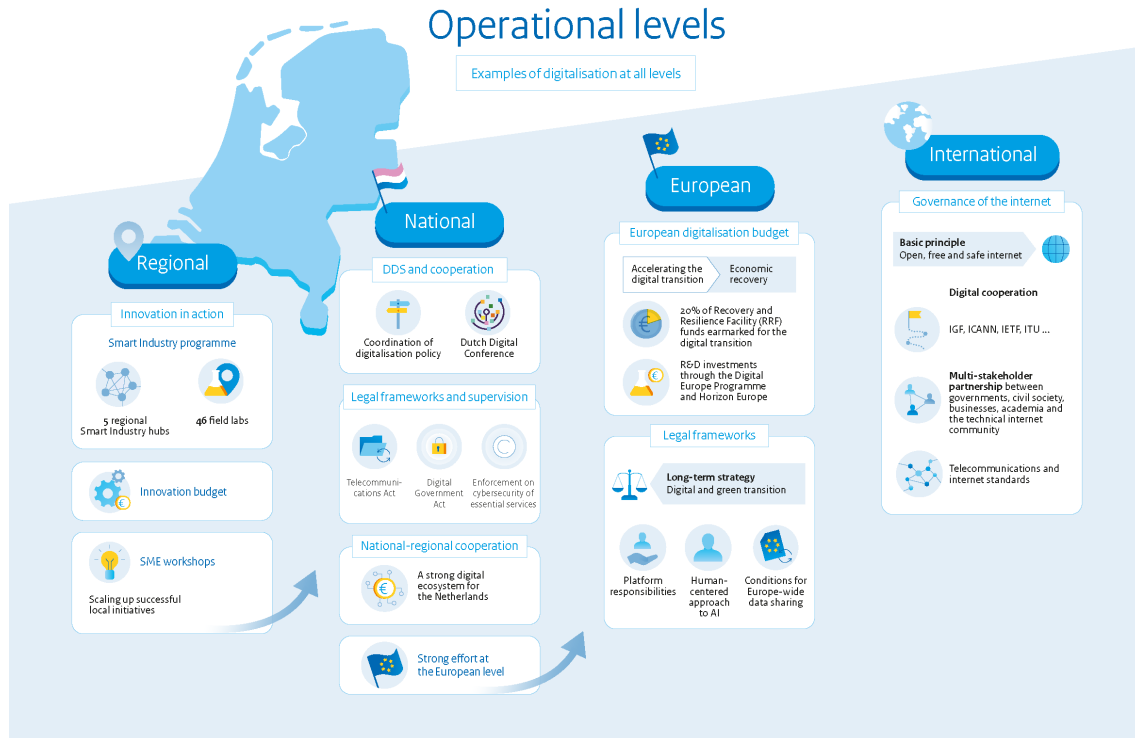


図 4.3 『オランダデジタル化戦略』における他のレイヤとの連携を示した図

オーストリアでは、地方政府や基礎自治体は目標レベルでは連邦政府のデジタル戦略を参照しているが、具体的なイニシアチブ等は独自に定めている。利点としては中央政府から基礎自治体までの戦略の方向性を一致させつつ、各地域の政治的文脈の独自性を保つことができることが挙げられる。一方、限界は、レイヤ間での取組の分担について合意が形成されているというわけではないため、予算の効率化という意味での課題が存在する点にある。

オーストラリアでは、州のデジタル戦略を自治体が参照するケースが見られる一方で、州のデジタル戦略には自治体への言及はなく、また連邦政府と州の間にも関連性は見られないというように、それぞれのレイヤの独立性が高くなっている。

### 共同形成

デジタル戦略の策定において複数レイヤの行政機関の相互作用が特徴となっている事例が見られる。デンマーク、スウェーデン、エストニアといった北欧諸国では、地方政府や基礎自治体の連合組織が中央政府のデジタル戦略の策定時から関与するとともに、全

での地域・自治体に共通のビジョンや、協力して取り組むイニシアチブが取りまとめられている。利点として考えられるのは中央政府から基礎自治体までの一貫した戦略が策定できるという点である。一方で、北欧諸国において地方分権が進んでいる（中央政府と地方自治体との間に上下関係が強く想定されていない）こと、国家が比較的小規模であるため地方政府や基礎自治体の数が少ないこと、地方政府や基礎自治体の業務が特定の分野（健康・医療、教育など）に限定されていることがこのモデルの成立を可能にしているという点は、このモデルの他地域への展開に関する限界を示している。

### **連携への言及なし**

調査対象となったデジタル戦略の多くでは、他の行政レイヤへの言及が見られなかった。他レイヤのデジタル戦略に言及しない理由は戦略や関連文書から明らかになるものではないが、予算や方針のすり合わせ等の明確な理由がないか、あるいは暗黙の了解が存在しているために言及しないのであろうと推測される。

## 小括

それぞれの種類の利点と課題は表 4.3 のように整理できる。

表 4.3 他の行政レイヤとの連携：各種類の利点と課題

| 類型   | 利点  | 課題  |
|------|---|---|
| 上方参照 | 上位（広域）レイヤからの資金に依存する可能性がある行政機関は、資金提供者のビジョンと自らの戦略を一致させることができる。<br>上位レイヤでのプレゼンス強化に繋がる可能性もある。                                   | 国家と基礎自治体ではデジタル戦略が扱うべき問題の粒度が異なるため、上位レイヤの戦略から整合性を図る以上のインスピレーションを得ることは困難と言える。    |
| 共同形成 | 上位レイヤが、その戦略に依存する地方政府や基礎自治体の戦略の文脈を認識するという利点があり、国家や地域における戦略スキーム全体の実現にプラスの影響を与える可能性がある。  | 単に記述内容を整合させるのではなく連携を可能にするものであるべきで、そのためには様々な視点を取り込み管理するファシリテーター側の努力も必要となる。     |
| 言及なし | 他の戦略を参照しないことで自らの戦略に集中することができ、特に小規模な組織の初期には、戦略的なシフトを容易に実行することができる。<br>リソースが限られている中で、外部との関係やダイナミクスが、内部の効果の説明に比べて後回しにされることもある。 | 自らの組織での取組に焦点を絞ることによって効率的な実施が可能となることが期待される一方で、他の組織との連携によるシナジーの機会を逃してしまう可能性がある。 |

### 検討すべきポイント

- 複数の行政レイヤによる共同での戦略形成は、国民の生活に最も近い視点を持つ基礎自治体のニーズや、小規模な行政機関における先進的な取組を国家スケールで取り入れることを可能にする。デンマークやスウェーデン、エストニアといった北欧諸国を中心に、デジタル化の先進地域とされる国・地域ではこのような連携体制が成果を挙げている事例が見られる。上位（広域）レイヤの行政機関が先に戦略を策定し、地方政府や基礎自治体がそれを参照するという「上方参照」モデルに捉われず、複数レイヤが共同で戦略を形成する可能性も探るべきである。

### レイヤ別のまとめ



- **中央政府**：戦略目標の実現には、システム全体やエコシステム全体のアクターのニーズや状況を取り入れることが重要である。国家デジタル戦略の策定における関与のデザインにあたって、複数の行政レイヤでの共同形成を導入することによって、国民のニーズを基礎自治体の視点を通して理解するというフィルタリング効果の恩恵を受けることができるようになる。
- **省庁**：本調査研究では、省庁の戦略担当チームは組織の内部に焦点を当てる傾向があることが明らかになった。デジタル化の成熟度が高いため取ってデジタル戦略においては意図的に省庁あるいは部署ごとの境界線を引いているか、あるいはまずは各部署の問題に焦点を当てる必要があるというデジタル化の成熟度が低い状態であるかのどちらかである。
- **地方政府**：地域スケールの主体は多くの視点を取り入れなければならないので、中央政府や基礎自治体の戦略を参照し、複数の視点を考慮に入れるのが一般的であることは理にかなっている。各レイヤとのデジタル戦略の整合性を高めることで、上位（広域）レイヤとの間でも、下位（ローカル）レイヤにおいても確実に前進することができる。
- **基礎自治体**：自治体は、自分たちの戦略をより大きな戦略的文脈に当てはめるため、上方への参照をする傾向がある。このようなアプローチは予算の獲得や内容を検討するにあたっての情報源としての利用には役立つが、実際には上位戦略に位置づけられた取組に期待するのではなく自らの戦略を通じて対処しなければならないのであり、自治体で決定された政策資源の問題を見失わないようにすることが重要であると考えられる。

## 4.4. デジタル戦略の構造

**デジタル戦略では、様々な目標や取組がどのような構造で整理されているのか。**

デジタル戦略の構造は、ビジョンから優先的に取り組むべき内容までを提示する際のロジックや、戦略が策定された体制・プロセスとの関連のもとで把握される必要がある。戦略において内容が整理される構造を決定する切り口として、いくつかの構成要素が指摘できる。

- **ビジョン**：戦略によって目指す姿を表現したもの
  - 例えば、デンマーク政府の『公共部門共同デジタル化戦略』では「**デジタル化が、デンマークが直面する大きな社会的課題に対する答えの中心であるべきである**」というビジョンが掲げられ、ニュージーランド政府の『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』では「**アオテアロア、すなわちニュージーランドの人々・コミュニティ・経済・環境はデジタル時代において**繁栄し、豊かさを増している****」というビジョンが掲げられる。
- **目標**：ビジョンが実現した際に達成されるべき内容を表現したもの
  - ビジョンが「大目標」であるのに対し、それを分割した複数の「小目標」として位置づけられている場合が多い。
  - 例えば、オーストリア政府の『デジタルアクションプラン』では「**責任あるデジタル社会**」というビジョンのもとに「**成長、雇用、繁栄の創出**」「**すべての地域と年齢層の人々の生活の質の向上**」「**企業や市民にとって安全で近代的かつ利用しやすい行政サービスの提供**」の3つの目標が設定されている。また、エストニア政府の『デジタルアジェンダ 2030』では「**デジタル化によって強化されたエストニア**」というビジョンのもとに「**2030年までに最高のデジタルガバメント体験を実現する**」「**2030年までにエストニアでは場所に関係なく超高速・高信頼・低コストの通信接続が可能になり、革新的なサービスの創出と利用が可能になる**」「**エストニアのサイバースペースは安全で信頼性が高い**」の3つが目標とされている。
- **政策分野**：デジタル政策の分野（テーマ、トピック）を表すもの
  - 中心的に取り組むべき省庁が割り当てられているが、実際には当該の分野に関連する政策は複数の省庁にまたがっている場合も多い。
  - 『デンマーク公共部門共同デジタル化戦略』では**企業、子ども・若者、医薬品、ウェルビーイング、グリーントランスフォーメーション**が政策分野として提

示されている。

- **政策領域**：デジタル政策の領域（ドメイン）を表すもの
  - 横断的な政策課題に関連し、組織中立的（organizationally neutral）であると説明される。
  - 『デンマーク公共部門共同デジタル化戦略』ではデータ、デジタルインフラ、サイバー・情報セキュリティ、デジタル化対応法制、組織、マネジメント、ガバナンス、知見の共有が、『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』では信頼性、包摂、成長が、イギリス政府の『イギリスデジタル戦略』ではデジタル基盤、知的財産、スキル、財政支援、レベリングアップ（平準化）、国際競争力強化が政策領域として提示されている。
  
- **取組**：優先的に実施すべき施策として戦略に明記される個別の取り組み
  - これらが戦略に記載されるか否か、そして記載される場合にはどのような構造で相互の関連性が整理されるかが戦略の構造に影響を及ぼす。

これらの構成要素によって、デジタル戦略の構造には以下のようないくつかの類型が存在する。

### **領域別整理型**

この類型では、ビジョンの下に複数の政策領域が位置づけられ、政策領域ごとに目標や取り組みが設定される（図 4.4）。分野を問わず全ての政策に関係するデジタル化の論点ごとに施策群を整理することによって、縦割りの組織主義やサイロ化を打破する効果が期待される。政府・公共部門全体に共通する目標を設定しやすい構造だが、他方ではターゲットグループが明確でなく政策の受け取り手である国民・市民の姿を想像しづらいため、進め方によっては一貫した公共サービスの提供に至らず、効率化や国民・市民との関係性の再構築といったデジタル化の目的が果たされない可能性を孕む。この構造の利点を生かすためには、戦略に盛り込まれる方針や取組に関する各省庁・組織間の十分な協議と調整が必要となる。多くの取組は各省庁・組織が推進するものであるため、**デジタル担当省庁・組織は、置かれていないか、あるいは政府・公共部門のデジタル基盤整備に特化した組織となる傾向がある。**

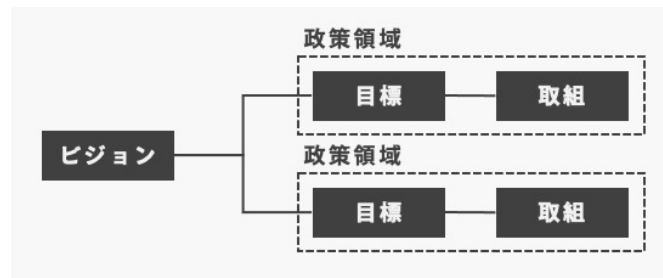


図 4.4 領域別整理型の構造

ニュージーランド政府にはデジタル化を担当する省庁が設けられておらず、ビジネス・イノベーション・雇用省（MBIE）を中心に内務省、首相・内閣府、統計局などの職員からなる省庁横断的なチームが策定にあたり、デジタルエコノミー・コミュニケーション担当兼統計担当大臣を議長とするデジタル大臣グループがそれを支援するという体制となっている（このような体制は、インタビューでは「バーチャルなデジタル庁」と表現されていた）。『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』は、各省庁が実施してきた、あるいは今後実施する取り組みを3つの政策領域（**信頼性、包摂、成長**）のもとに紐付ける構造となっている（図 4.5）。この構造のもとで、例えば、「ニュージーランドにおけるすべての AI のイノベーションと導入が、ニュージーランド国民の完全な支持と信頼を得て、安全かつ倫理的に行われることを目指す」という目標が含まれている AI 戦略（策定主体：MBIE）は『トラスト』の領域におけるイニシアチブの一つとして、また内務省が実施してきた先住民向けのデジタルスキル研修は『インクルージョン』の領域におけるイニシアチブの一つとして取り上げられている。デジタル担当省庁が設置されない代わりに、複数の閣僚によるデジタル大臣グループが戦略の策定と実施に責任を持つことに加え、政府チーフデジタルオフィサー（CDO）が任命されたが、担当者へのインタビューによれば、欧州諸国の戦略策定プロセスを参照した結果としてこのようなプロセスが実現したという。ここではある種の後発者利益が達成されている。

# Digital Strategy for Aotearoa New Zealand

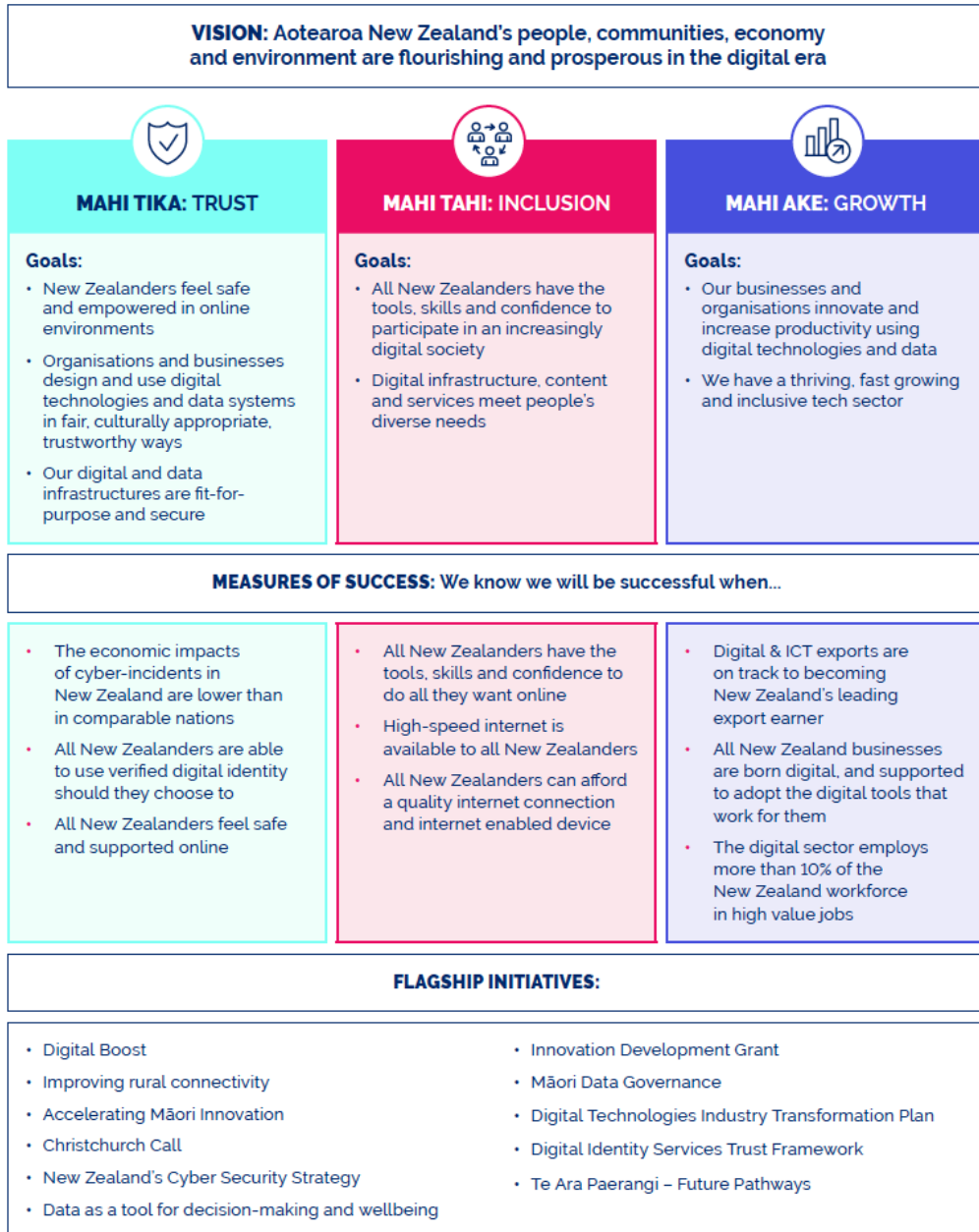


図 4.5 『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』の構造<sup>13</sup>

イギリス政府では、これまで公共サービスの革新と提供を担ってきた GDS（政府公共

<sup>13</sup> ニュージーランド政府. (2022). “アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略”  
<https://www.digital.govt.nz/digital-government/strategy/digital-strategy-for-aotearoa-and-action-plan/the-digital-strategy-for-aotearoa/>

サービス)ではなく2017年に改称されたデジタル・文化・メディア・スポーツ省(DCMS)が国家デジタル戦略(『イギリスデジタル戦略』)の策定を担うことになった。イギリスデジタル戦略は、各省庁が実施する予定のイニシアチブを**デジタル基盤、知的財産、スキル、財政支援、レベリングアップ(平準化)、国際競争力強化**という政策領域ごとに整理したものとなっている。協働的な連携体制が構築されているわけではない一方で、各イニシアチブの実施主体が極めて明確化されているという特徴を持つ。その中で、DCMSは主にデジタル基盤、スキル、国際競争力強化のイニシアチブを担当する。なお、公共部門のデジタル化については2021年に新設された中央デジタル・データ室(CDDO)が担当することになっている。

スウェーデン政府の『持続可能なデジタル化されたスウェーデン：デジタル化戦略』では、政策領域として**デジタルコンピタンス、デジタルセキュリティ、デジタルイノベーション、デジタルマネジメント、デジタルインフラ**を挙げ、それぞれの領域に対して小目標と主要な取組が設定されている。

オランダ政府でも、ニュージーランド政府と同様にデジタル担当省庁は設置されておらず、経済・気候政策省、内務・王国関係省、司法・安全保障省の3省庁がそれぞれの大臣のリーダーシップのもとでデジタル戦略に関連する取り組みを調整している。2018年に初めて策定された戦略では、デジタルアプリケーションの導入と、セキュリティやプライバシーといったデジタル化の前提条件となる基盤の整備が重点的な課題とされた。2021年に改訂された新たな戦略では**人工知能、データ活用・共有、包摂、接続性、レジリエンス**が優先領域に位置づけられている。経済・気候政策省はデジタルエコノミーと技術インフラに責任を負い、内務・王国関係省はデジタルガバメントとデジタルインクルージョンを担当し、司法・安全保障省はレジリエンスと法的保護を担当する。デジタル化に関する政策領域は省庁横断的な課題であるため、これらの省庁は全省庁が参加する各種の行政協議会からの支援を受けるなど、緊密な協力関係の重要性が強調されている。

### **分野別整理型**

この類型では、ビジョンの下に複数の政策分野が位置づけられ、政策分野ごとに目標や取り組みが設定される(図4.6)。縦割りの組織主義やサイロ化を打破することが意図される点では前述の政策領域による整理と共通するが、こちらは政策のターゲットグループが明確化されることで戦略のビジョンが具体的なアクションに結びつきやすいという特徴を有する。特定の政策分野に関連する複数の省庁・組織間での十分な連携が実現した場合には国民・市民向けの一貫した公共サービス体験の実現が可能になると期待される

ものの、政策分野と各省庁・組織の担当業務の範囲との一致度が高い場合には縦割りの構造となり全政府的なアプローチが困難になりやすいという側面もある。特定分野の政策群と政府・公共部門に共通する基盤や標準との整合を図る必要性が高いことから、デジタル担当省庁・組織が戦略の策定・実施にあたっての各省庁・組織との調整において一定の影響力を有する傾向があり、その上で各省庁・組織の中に戦略の実現を担うポストを設置する等、協働的な実施体制の構築が有用と考えられている。

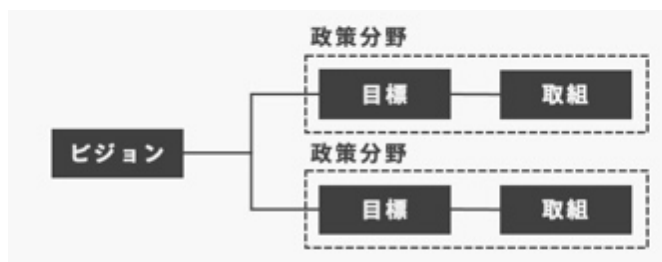
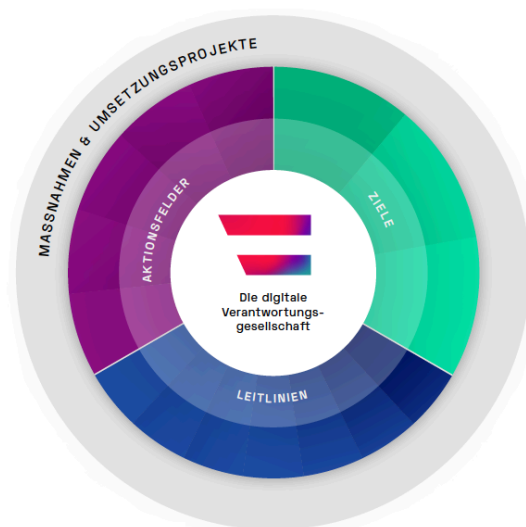


図 4.6 分野別整理型の構造

オーストリアの『デジタルアクションプラン・オーストリア』の構造は図 4.7 の通りで、記載された政策分野は**経済、教育・研究・イノベーション、健康、安全保障・インフラ**である。各分野に共通するガイドラインと原則を示すことに重点が置かれており、取組やプロジェクトは別途策定される分野別戦略で詳述されることになる。財務省のデジタル化・電子政府担当部局が中心となり、連邦政府 CIO を議長として、各省に設置されたチーフデジタルオフィサー（CDO）や地方自治体・業界団体の代表者等が参加する横断的なプラットフォームが構築されている。

# Der Gesamtprozess



## 1 Ziele

- Wachstum, Arbeitsplätze und Wohlstand schaffen
- Lebensqualität für Menschen in allen Regionen und Altersgruppen erhöhen
- sicheren, modernen und zugänglichen Verwaltungsservice für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger bieten.

## 2 Leitlinien

- „System Österreich“ krisenfest machen
- Wettbewerbsfähigkeit ausbauen
- Österreich als digitale Innovationsregion positionieren
- Daten für Innovationen gezielt nutzen
- Bildung, Ausbildung, Weiterbildung als digitalen Wettbewerbsvorteil gestalten
- Digitale Spitzenforschung gezielt fördern
- Digitale Kommunikation zwischen Staat und Bürgern erleichtern

## 3 Aktionsfelder

- Der Digitale Aktionsplan Austria entwickelt Maßnahmen in den entscheidenden Aktionsfeldern für Österreichs Zukunft.
- WIRTSCHAFT: Mehr Wachstum und Arbeit durch bessere Datennutzung
- STAAT: Mehr Digital-Service und weniger Kosten für Unternehmen und Bürger
- BILDUNG, FORSCHUNG UND INNOVATION: Mehr Zukunft durch digitale Innovationen für uns alle
- GESUNDHEIT & PFLEGE: Mehr Gesundheit und Lebensqualität für alle Generationen
- SICHERHEIT & INFRASTRUKTUR: Mehr Daten-Sicherheit und Resilienz für ganz Österreich

図 4.7 『デジタルアクションプラン・オーストリア』の構造図<sup>14</sup>

## マトリクス型

この類型では、政策領域と政策分野の両方が提示され、それぞれに目標や取り組みが設定される。デジタル政策全体に縦串と横串を通す構造となっており、最も包括的に政策の方向性を示すことが可能である（図 4.8）。デジタル化の推進に関連する政策領域のアクションについてはデジタル化を担当する省庁・組織がイニシアチブをとることが期待さ

<sup>14</sup> オーストリア連邦デジタル・経済省. (2020). “デジタルアクションプラン・オーストリア” <https://www.digitalaustria.gv.at/schwerpunktthemen/Digitaler-Aktionsplan.html>



れ、優先的に取り組む政策分野の決定には何らかのアカウントビリティの構造が求められる。関連する可能性のある全ての主体をあらかじめ協議の場集めるシステムの／エコシステム的な策定体制を整えた上で、政治的な後押しや国民・市民のニーズに関するエビデンスなどを駆使して合意形成を図る技術が必要となる。この意味で、デジタル化に関する公共部門（あるいは社会全体）の成熟度の高まりが効果的な戦略の策定にとって重要である。デジタル担当省庁・組織は省庁横断的な政策領域に取り組みながら戦略の策定・実施プロセス全体の調整役も担う。

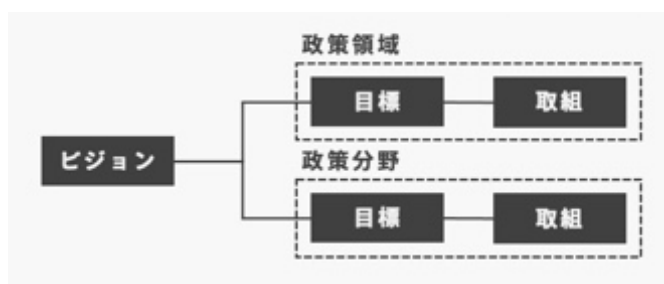


図 4.8 マトリクス型の構造

デンマーク『公共部門共同デジタル化戦略』では、デジタル化によって解決を図る社会課題としてグリーントランスフォーメーションを挙げ（政策分野）、デジタル化を推進するための基盤としてデータ、サイバー・情報セキュリティ、デジタルアーキテクチャ、デジタル化に対応した法制を挙げている（政策領域）。デンマークの現在の公共部門共同デジタル化戦略は 2001 年から数えて 6 回目の戦略となる。2001 年策定の第 1 次戦略では中央政府・地方政府・基礎自治体間での共通理解と協働体制の構築が目指され、あらゆる政策分野に関連するデジタル化の政策領域（組織、エントリーポイント、インフラ、ガバナンス、知見の共有）などが提示されていた。その後、2004 年策定の第 2 次戦略では実施計画の中に「事業分野」という項目が設けられ、ターゲットグループ（企業や子ども・若者）やトピック（医薬品）に関する取り組みが位置づけられた（マトリクス構造を最も明確に表現している構造図として、2004 年策定の戦略に掲載された図を図 4.9 に示す）。デジタル化庁が設立されることになる 2011 年策定の第 4 次戦略ではインフラ、データ、法規制、マネジメントという政策領域と並列でデジタルウェルビーイングが重点政策分野とされ、児童生徒、患者、高齢者、失業者、学生という 5 つのターゲットグループが示されていた。最新の戦略でも政策領域と政策分野が並列されており、領域／分野ごとに関連省庁が参加する 3 つのワーキンググループが設置され、いずれもデジタル化庁が議長役を務めている。KL（自治体連合）、地域連合、年金機構（ATP）、商務省は全てのワーキンググループに参加しており、戦略での領域／分野の区分は省庁の担当業務の区分と一致しているわけではない。

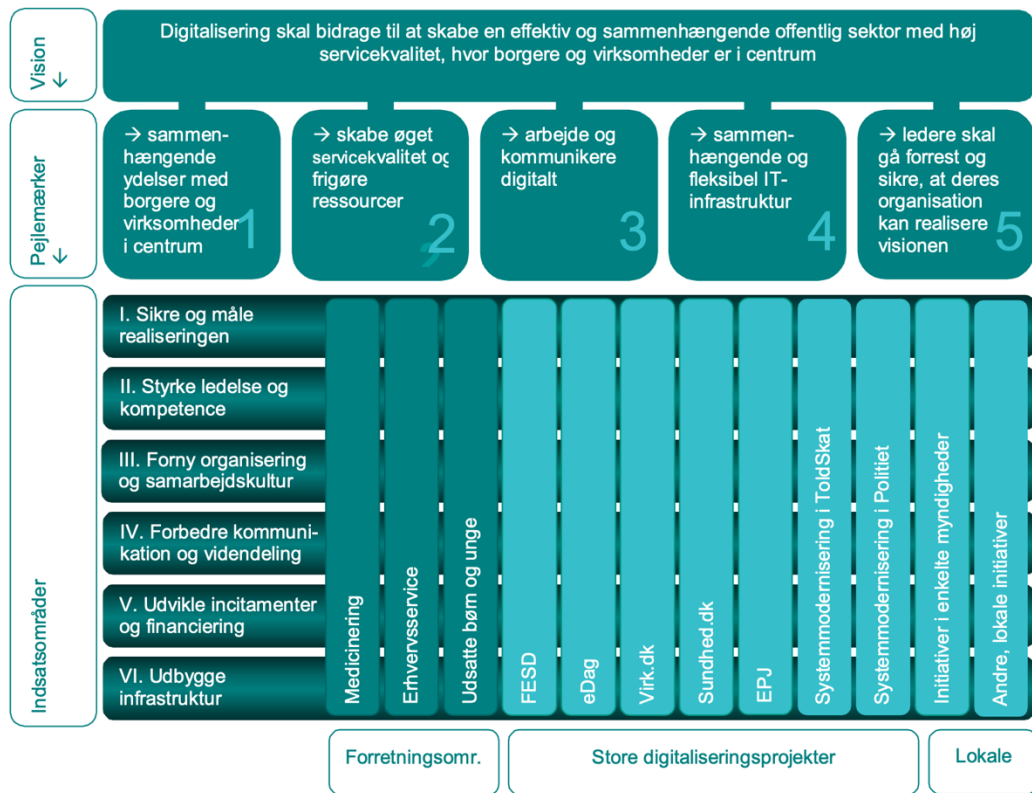


図 4.9 『公共部門共同デジタル化戦略 2004-2006』の構造図

エストニア政府の『エストニアのデジタルアジェンダ 2030』では、政策分野としてのデジタルガバメント、政策領域としての接続性とサイバーセキュリティが 3 つの柱となり、それぞれに目標、評価指標、取組が示されている。経済通信省（MEAC）にデジタル開発やサイバーセキュリティを担当する部局が置かれており、それぞれの部局がワーキンググループの調整役として機能する。

### 多対多型

この類型では、上述の各類型とは異なり複数の目標が複数の政策領域・政策分野と関連づけられている（図 4.10）。それぞれの政策領域・政策分野に含まれる取組は複数の目標の達成を包括的に実現するための要素として並列的に記載される。戦略は施策の目録としての意味合いが強く、デジタル担当省庁・組織の役割は社会全体や公共部門のデジタル化の達成度のモニタリングや調査・分析が中心となる。

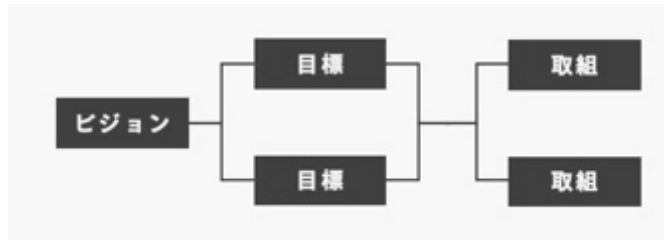


図 4.10 多対多型の構造

2030 年までにオーストラリアが先進的なデジタル経済・社会となることを全体のビジョンに掲げる『デジタル経済戦略 2030』では、まず**国民、企業、政府**という 3 つの主体のそれぞれに関する目標と評価指標が設定されている点に特徴がある。その上で、デジタルエコノミーの成長基盤として**デジタルインフラ、サイバーセキュリティ・安全性・信頼性、スキル・包摂、システム・規制、貿易・国際協力**の 5 つの政策領域を示し、**デジタル中小企業、近代的な産業分野、ダイナミックな新興技術分野、デジタルガバナメント・サービスの 4 つ**を民間部門と提携して実施する戦略的な優先事項として設定し、項目ごとに既存の取組の実績と今後の取組のタイムラインが記述されている。取組の優先順位は協議によって決定されるというよりも、各事業で想定されている年数によって自動的に決定されている。本戦略の策定は内閣府のデジタル変革庁が担当したが、2022 年の政権交代を機に戦略関連の業務は産業・科学・資源省（DISR）に移管された。

### 原則提示型

この類型では、具体的な政策領域・政策分野や取組の記載はなく、デジタル政策全体に共通するビジョンや原則が示される（図 4.11）。実施済みあるいは今後実施予定となっている特定の取り組みに限定せず、あらゆる省庁・組織によって立案される全ての施策に対してガイドラインとして適用可能であることが利点として挙げられる。また、単一の省庁内部の職員を読者として想定する分野別戦略として、取組の優先順位やビジョンから取組までのロジックが示されるというよりも、全ての政策に共通する方向性を設定する役割を果たし、各部署は戦略の内容を参照しながら各々の業務に取り組むというケースがある。

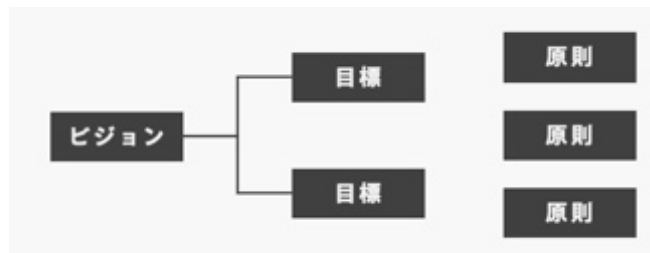


図 4.11 原則提示型の構造

デンマーク IT・学習庁の戦略『STIL2025』では、戦略には目標と基本方針のみが記述され、個別の取組は別途、毎年策定される活動計画に記載される。

また、タスマン地区評議会の戦略『タスマンのデジタルな未来へのブループリント』では、戦略には「Deliver, Differently」（異なる方法で届ける）というビジョンを達成するための5つの原則（関与、開拓、主導、形成、接続）が示されており（図 4.12）、具体的な取組については扱っていない。

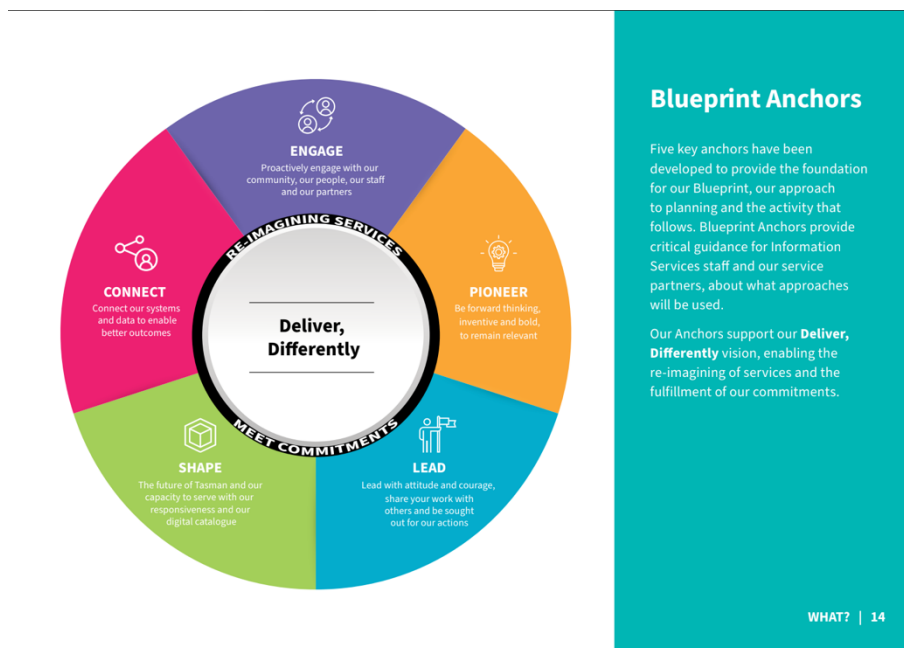


図 4.12 『タスマンのデジタルな未来へのブループリント』の構造図<sup>15</sup>

<sup>15</sup> タスマン地区評議会. (2021). “タスマンのデジタルな未来へのブループリント”  
<https://www.tasman.govt.nz/my-council/key-documents/more/blueprint-for-tasmans-digital-future/>

## 小括

それぞれの種類の利点と課題は表 4.4 のように整理できる。

表 4.4 デジタル戦略の構造：各種類の利点と課題

| 類型     | 利点  | 課題   |
|--------|---|--|
| 領域別整理型 | デジタル化に関して、政府・公共部門全体に共通する（政策分野を問わずに適用可能な）目標を設定しやすい。                | 政策の受け取り手の姿が見えにくいため、市民や事業者といった政策の受け取り手の視点から見て一貫性のあるサービス提供に結びつかない可能性がある。     |
| 分野別整理型 | 特定のターゲットグループが想定されるため、該当する人々の視点から見て一貫性のある公共サービスを実現しやすい。            | 利点と表裏一体だが、政策分野と担当省庁の関係が明確な場合には縦割りになりやすく、全政府的なアプローチの実現には協働の枠組みや体制の工夫が必要となる。 |
| マトリクス型 | デジタル化に関する論点という切り口と、政策分野という切り口を並列することで政策的な方向性と優先順位を最も包括的に示すことができる。 | この構造の戦略が効果を発揮するためには、協議や調整の技術を含め、社会全体と公共部門のデジタル化における成熟度の高さが要求される。           |
| 多対多型   | いかなる取組においても戦略のビジョン・目標全体への意識が求められることになり、職員の意識に影響を及ぼすことができる。        | 目標と取組との論理的な関連性が不明瞭となり、結果として優先順位の設定に向けた議論が困難になる可能性がある。                      |
| 原則提示型  | 特定の取組に限定されないため、今後立案される新たな施策に対してもガイドラインとして適用可能である。                 | 具体的なアクションに言及しないため、示された原則に従って各組織が独自に施策を実施する分には問題ないが、省庁・組織間、部署間での調整には役立たない。  |

## 検討すべきポイント

本調査研究ではデジタル化の成熟度をデジタルインフラの整備、デジタル公共サービスの提供、組織文化の変革によって説明しており、本節ではこれらの要素の状況に基づいてデジタル戦略の構造を考察するが、デジタル化の成熟度とデジタル戦略の構造は必ずしも固定的な対応関係にあるわけではなく、それぞれの政府・公共部門の政治的・社会的・組織的背景を踏まえて検討する必要がある。また、それぞれに利点と課題が存在しており、最終的に目指すべき類型が定まっているとも言えない。戦略の構造の決定にあたっては、策定に関与する主体と想定する読者の双方にとって最も納得しやすい構造を採用するこ

とが重要である。

その上で、インフラ面での整備がまだまだ途上であることを優先的な課題として認識している場合には、共通の基盤やセキュリティ等のデジタル化に関する課題を省庁・組織横断的に設定し、具体的な取組と目標を掲げる「**領域別整理型**」が適しているのではないか。この類型の戦略の推進には、インフラや前提条件の整備を包括的に引き受けることのできるデジタル担当省庁・組織が求められる。

一方で、組織文化の変革が優先的な課題であると認識している場合には、政策の受け取り手である市民・事業者を起点として政策の方向性を定める「**分野別整理型**」が適しているのではないか。この類型で構成した戦略が効力を発揮する上では、調整役としてデジタル担当省庁・組織の果たす役割が極めて重要となる。

デジタル政策を担当する組織や、省庁・組織間の連携体制の構築といった段階に進むことが難しい場合には、まずは「**原則提示型**」の戦略を策定し、関係主体の意識を揃えることが有効ではないか。

「**マトリクス型**」の戦略は、政策領域・政策分野ごとのワーキンググループなど、連携と調整の枠組みが整っている場合に効果を発揮すると考えられる。戦略に盛り込まれ、協働的に取り組まれる政策分野の決定には広い意味での政治的なプロセスが必要となる。

### レイヤ別のまとめ

- 国家レイヤで策定されるデジタル戦略の構造は多種多様である。デジタル化に注力してきた長い歴史を持つデンマークやエストニアでは、政策分野と政策領域を縦串・横串とした「マトリクス型」の戦略が策定されている。デジタル担当省庁が設置されていない国（ニュージーランド、オランダ）では「領域別整理型」の戦略のもとで関連する複数の省庁の強力な連携体制が構築されている。デジタル担当省庁が公共部門のデジタルインフラの整備を主に担う国のうち、イギリスやスウェーデンでは「領域別整理型」の戦略が省庁間の役割分担の明示に用いられている。一方、オーストリアはデジタル担当機関と各省庁の最高デジタル責任者との緊密な連携を軸に各分野のデジタル化を推進するため「分野別整理型」の戦略を策定している。オーストラリアは施策のカタログとしての側面が強い「多対多型」の戦略を策定し、デジタル担当省庁はデジタル化の進展状況をモニタリングする役割を果たす。いずれにしても、デジタル担当省庁の位置づけや戦略策定の目的との兼ね合いを考慮して戦略の構造を決定することが必要である。
- 省庁で策定されるのは分野別戦略であることが多く、その内容はデータ活用やセキ

セキュリティ、基盤整備といった政策領域ごとに整理される傾向がある。一方で、デンマークのデジタル成長戦略のように、政策領域ごとの整理に加えて、大企業と比較してデジタル化が進んでいないとの調査結果がある中小企業をターゲットグループとした分野別施策についても特別に打ち出している事例も見られる。このように、エビデンスやニーズに基づいた重点的に施策を実行するターゲットグループの設定を検討することは、政府と市民の関係性の再定義というデジタル化の目的にとって有効かもしれない。

- 地方政府・基礎自治体のデジタル戦略のあり方は、中央政府との関係や地方政府の連合組織の有無によって大きく左右される。欧州諸国のように連合組織の権限が強く、かつ地方自治体の注力領域が限定されている場合には、様々な政策分野を扱う必要のある国家戦略の策定プロセスにおいては地方の立場からの意見を通しておき、自らの戦略を策定する段階では中央政府との整合性を図ることによって、デジタル化を効果的に推進することが可能になる。

## 4.5. デジタル戦略と実施計画との関係性

**デジタル戦略とその内容を実施するための計画とは、  
どのような関係性にあるのか。**

策定した戦略を実行に移し、戦略で掲げたビジョンや目標の達成を図るため、実施計画が策定されることが多い。デジタル戦略の内容を実行に移すための実施計画が戦略策定後に別途作成される場合、戦略の一部として含まれる場合、戦略そのものが実施計画となっている場合が存在する。

### **戦略策定後に実施計画を策定**

戦略とは長期的に達成すべき目標を示すもので、計画は目標を達成するための具体的な方法を示すものであるとの定義<sup>16</sup>に従えば、このパターンが最も基本的な流れである。実施計画は戦略の目標年次までをカバーするか、あるいは短期的な計画が繰り返し見直される。

『エストニアのデジタルアジェンダ 2030』では、戦略の公表後、今後4年間の実施計画としての「デジタル社会プログラム」が策定された。このプログラムは毎年改訂される予定となっており、国家予算全体を決定する「国家予算戦略」の策定プロセスへのインプットとして活用されるという位置づけになっている。

### **戦略策定と同時に実施計画を策定**

実施計画は戦略と同時に策定され、戦略の一部として記載されるか、別添資料として公表される。各取組に関する既存の工程表を組み合わせたものとなる傾向がある。

『オランダデジタル化戦略 2021』では、戦略の末尾に付属書類としてアクションプランが掲載され、戦略改訂時にはその時点での進捗状況も記載されている。アクションプランはタスク、アクション、現状、実施内容、実施主体という構成であり、各取組についての詳細な情報が戦略の一部として提供される仕組みとなっている。

### **戦略と実施計画を同一視**

戦略そのものが実質的には実施計画としての意味合いを担っている事例がある。新たな施策や取組の追加に対しての柔軟性よりも、既に予定された取組の確実な実施に焦点

---

<sup>16</sup> Oxford English Dictionary における「strategy」及び「plan」の定義



が当てられる。

ニュージーランド自然保護局のデジタル戦略は、課題の複雑性と対処のためのコストを踏まえて決定される戦略的価値という観点に基づいて、36 ヶ月にわたる各課題に対する優先順位づけを示すロードマップとなっている。戦略の主導的立場にあるディレクターは、18 の事業変革の機会 (BCOs) を業務プロセスに関するブループリントと整合させ、BCOs の成功に向けて実施すべき 60 以上の取組についての概要を決定した。

## 小括

それぞれの種類の利点と課題は表 4.5 のように整理できる。

表 4.5 デジタル戦略の実施計画：各種類の利点と課題

| 類型              | 利点   | 課題  |
|-----------------|--|---|
| 戦略策定後に実施計画を策定   | 短期的に見直しを繰り返す場合、実際の状況に合わせて適宜スケジュールや予算を見直すことができる。戦略には記載されていない取組を新たに追加することもできる。 | 短期的に見直しを繰り返すためには、都度調整コストが発生する。策定時に合意された取組以外が政治的要請等によって追加され、優先順位の変更を余儀なくされる場合もある。                          |
| 戦略策定と同時に実施計画を策定 | 戦略策定時に取組の優先順位や実施主体についての明確な合意が得られた場合には、予算面を含めて各取組の実施が担保され、期待される成果の実現に結びつきやすい。 | 実施計画が、各取組に関して戦略策定に先立って既に決定されていた工程表を統合したものである場合、実施計画の作成において、戦略のビジョンや目標の達成に向けた政策資源の効果的な配分や調整という意味合いは薄れてしまう。 |
| 戦略と実施計画の同一視     | 戦略の目標年次までに取り組むべき内容・スケジュール・予算についての合意が形成されるため、記載された取組は強力な推進力を得ることができる。         | 戦略の中で具体的に記載されているもの以外の取組や、新たな政策の立案時に戦略へ意識が向けられにくく、基本方針等が共有されない可能性がある。                                      |

## 検討すべきポイント

実施計画は、デジタル戦略で掲げたビジョンや目標を達成するために実施する具体的な取組のスケジュールや予算等を設定するものである。戦略は実施する内容を完全に決

定するものというよりは、長期的な目標及びその達成に向けて実施される各取組が共通して従う基本的な原則や指針を定めるものであり、取り組む内容についてはその時々  
の状況を勘案して随時変更を加えていくことが望ましい。

戦略と実施計画が同一視される場合には、盛り込まれた取組の実施が確実なものになるという利点はあるものの、戦略に記述した取組に対して予算をつけるというロジックが採用されるならば、戦略の策定時点で自らの担当する取組が戦略に盛り込まれなければならないと考える各省庁あるいは部署間での対立が生じ、戦略策定に長い時間がかかることが懸念される。文書に記述した取組は必ず実行し達成しなければならず、記述されていない取組は戦略の期間中に予算が獲得できないといった硬直的な運用は望ましくない。このような事態を回避するため、戦略においては全ての施策に共通する基本原則を示すことに留め、具体的な取組については戦略策定後に作成する実施計画で定め、定期的にその内容を見直すといった方法が多くの事例で採用されている。

## 4.6. デジタル戦略の具現化（アクティベーション）

**デジタル戦略の実効性を高めるために、  
どのような工夫がなされているのか。**

適切な具現化（アクティベーション）を伴わない戦略は、意図する変化を推進することができない。ここでいう具現化とは、戦略の意図（書かれていること）と策定後の組織の活動（戦略に書かれた目標を実現するための行動）の橋渡しをする活動のことである。本調査研究では、戦略の具現化に政府・行政機関が様々な方法で取り組まんでいることが明らかになった。具現化のための取り組みの大部分は、コミュニケーション方法の工夫あるいは新たな業務プロセスの導入として説明できる。

場合によっては、戦略策定と具現化の取り組みの間には直接的な繋がりが見られる。行政職員であれ、意思決定者であれ、ステークホルダーは戦略策定プロセスにおいて自らの仕事を新たな視点で捉えることを奨励されており、戦略を実施する段階ではその視点を反映することが求められている。特に、デンマーク IT・学習庁とデンマーク地域連合へのインタビュー調査においてそのような声が聞かれた。策定段階での様々な工夫が見られることは承知した上で、本節ではデジタル戦略を公表した後の具現化に焦点を当てる。

### コミュニケーション方法の工夫

コミュニケーションによる具現化は、**戦略担当組織の戦略についての組織内外での話し方に関わる**。本調査研究でドキュメント分析及びインタビュー調査を実施した組織では、コミュニケーションへのアプローチに著しい違いが見られた。コミュニケーションへの取り組みは全体的にデジタル戦略策定の目的と一致しており、組織文化の変革の必要性が認識されている組織（後述のタスマン地区評議会やリバプール合同行政機構等）では、より積極的なコミュニケーションが行われている傾向がある。

調査対象となったデジタル戦略で採用されたコミュニケーション手法のうち、受動的な手法には以下のようなものがある：

- プレスリリース
- ウェブサイト
- テレビ出演

一方、より踏み込んだ能動的な実践としては以下のようなものが挙げられた：

- 戦略について話すとき、相手に応じた言葉の使い分けを意識する

- 複数のフォーマットで戦略を提供する
- ステークホルダーを対象とする説明会や公開の場での説明会を実施する

全体としては、受動的なコミュニケーションアプローチが多いことがわかった。例えばデンマークの場合、デジタル化庁とデンマーク地域連合はデジタル戦略をウェブサイトで公開し、プレスリリースも行っているが、それ以外には戦略を伝える努力はしていないとのことである。ただし、このうちデンマーク地域連合は、新聞記事での言及やテレビ出演などを通じて、少しずつ戦略を伝えているとも述べていた。これは、デジタル戦略を伝えるための分散型アプローチとしての鋭い指摘である。またリバプール合同行政機構は、外部とのコミュニケーションについて、デジタル戦略をオンラインで公開し、それを検索し参照することに興味を持つかもしれないステークホルダーの頭の中に存在感を与えることが重要であると述べている。

より積極的なアプローチとしては、まずタスマン地区評議会やリバプール合同行政機構が、行政内部で行っている業務を積極的に言い換えようとしている点が挙げられる。具体的には、「戦略」ではなく「ブループリント」といった語彙を導入することで、興味を持たせようとしている。「戦略」という用語が持つ、組織の日常的な現実から切り離されたものという従来型のイメージを、異なる語彙の使用によって打破しようという試みである。

イギリス司法省はコミュニケーションに関しても積極的なアプローチをとっており、戦略期間が始まったことを受けて、今後は省内の各部署と一連のワークショップを開催していく予定である。このワークショップの目的は、戦略について皆が合意したことを再度確認し、そこから業務プロセスの変革の進め方について具体的に考えることであるという。リバプール合同行政機構も同様のアプローチをとっており、地域を構成する基礎自治体の評議会の関係者を集めてデジタルロードマップについて議論し、これから起こる変化について全員が同じ考えを共有していることを確認してきたという。

もうひとつのポイントは、ニュージーランド政府が主張した、デジタル戦略に広くアクセスできるようにすることの重要性である。国家デジタル戦略は、標準的な PDF 版に加え、複数のフォーマット（HTML、オーディオ、点字、やさしい言語、大きな文字、ニュージーランド式の手話）で利用できるようになっている。デジタル戦略チームは、公共部門に関連するデジタルを取り巻く重要な問題の 1 つが信頼であることに気づいたため、より透明性や信頼を高めるために『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』をこれまでで最も広く伝えられた戦略にした。さらに、関係者との繋がりを維持し透明性の高い取り組みを継続するために、策定プロセスにおいても採用したパブリックフォーラム形式での活動を実施段階でも検討しているという。

## 新たな業務プロセスの導入

デジタル戦略の具現化のため、職員やステークホルダーの戦略に対する意識が高まるような仕組みの導入が行われている事例が見られる。

モーソ市のコミュニケーション方針では戦略や取組を職員に対して説明することに重点が置かれているが、それに加えて、管理職が取組について検討する場面や担当者が取組を提案する場面等においても新たな業務プロセスを積極的に試行していることがインタビューで紹介された。以前は、音声読み上げソリューションのような新しいテクノロジーを試す際に、試験導入を進める時期に関する明確な想定を持たず、非常に実験的なアプローチをとっていた。一方、新たに策定されたデジタル戦略では、管理職や一般職員に浸透させたいデジタルカルチャーについて具体的に言及している。

省庁では、例えばデンマーク IT・学習庁はロードマップや製品レビューの際に職員がデジタル戦略に示された「前提条件」や「基本原則」との整合性を確認すると、インタビュー調査で担当者が語っていた。このような形で戦略に関与することで、職員の間にはオーナーシップが生まれ認知度が高まるという。様々な施策の実現に向けて取り組む職員たちにとって戦略文書が得体の知れないものではなく、業務プロセスを変えることが戦略の具現化に役立つという双方向の関係性があるという。

同じように、イギリス司法省も内部重視の姿勢を貫いている。具体的には、デジタル戦略の中で「ユーザー」という概念やユーザーとの協働のあり方を説明しており、これは組織内の新境地を開くものであったという。すなわち、現状の業務プロセスの大枠を維持したままでアナログな作業をデジタル技術に置き換えるというだけでなく、業務への新たな考え方としての「ユーザー中心」を実現するための足がかりとしてデジタル技術を捉えるための戦略なのである。

デジタル戦略と連動した新しい業務プロセスに関しては、ニュージーランド政府とタスマン地区評議会が、組織としての新しい振る舞いの創出に重点を置いていることも特徴的である。これは、行政機関全体で一貫してユーザー中心のサービスを実現し、中央集権的なデジタル担当組織が調整を担当することなく、デジタルアーキテクチャを中心に各機関が協力し合う方法を指している。タスマン地区協議会の場合には、プロセス、役割、責任の見直しが絶えず直接的に行われてきたという。

デジタル戦略を推進するための新しい業務プロセスの最後の例は、台湾行政院とその戦略担当チームが、デジタル省 (MODA) において戦略のビジョンを実現する様々な取組を実施するチームの実際的なサポートに取り組んでいるという事例である。戦略目標に

貢献できるサービスやイニシアチブのアイデアがあってもそれを実現するためのスキルがない場合、MODA はビジョン、スコープ、プロセス等の定義を支援するチームを他の行政機関に派遣することができるのである。

## 小括

それぞれの種類の利点と課題は表 4.6 のように整理できる。

**表 4.6 デジタル戦略の具現化（アクティベーション）：各種類の利点と課題**

| 類型            | 利点   | 課題   |
|---------------|--|--|
| 効果的なコミュニケーション | 認識と関心が戦略の具現化に役立つ。組織内外のステークホルダーが戦略の存在を認識することで、戦略は参照され、概念的な文書から具体的なアイデアへと発展する。 | 戦略の実施にはコミュニケーションが不可欠だが、その方法を工夫しなければ職員から無視されたり、忘れられたり、従来の業務プロセスに戻されたりする傾向がある。 |
| 新たな業務プロセス     | 業務プロセスの変化によって戦略を具現化するという順序立ては、効率化・合理化よりも大きな目標の達成手段としてのデジタル化という考え方への転換を意識させる。 | 戦略の達成のために業務プロセスを変化させるという方針は、反対や抵抗を生み出す可能性がある。ステークホルダーを納得させるための粘り強さが求められる。    |

## 検討すべきポイント

- 戦略を具現化するためのアクションの必要性を理解することが重要である。組織のデジタル化の成熟度に合わせて、戦略をどの程度まで具現化させるべきかを検討する必要がある。
- デジタル戦略が誰に対してどのような役割を果たすべきかを考えて、策定後のコミュニケーションの方法を検討することが重要である。戦略を公表し利用できるようにしておくといった受動的なコミュニケーションと、業務プロセスにおいて戦略が利用されるための道筋を能動的に設定することには大きな違いがある。

## レイヤ別のまとめ

- 国家デジタル戦略は、広く多様な読者に対して指示を与えるものである。そしてその戦略をどのように伝えていくかについての検討は、デジタル戦略を策定する組織や行政・社会全体のデジタル化の成熟度と相関があるように思われる。デンマークの場合、2022年に策定された国家デジタル戦略が国家レイヤでの最初の全体戦略であったが、それを外部に発信する努力はほとんどなされていない。これは、社会全体や関連するステークホルダーが、そもそも政府がデジタル戦略を持つという運用に慣れているという解釈もできる。一方、ニュージーランド政府の取り組みは、デジタル社会への取り組みをリセットし、国民を策定プロセスに関与させるだけでなく策定後に戦略の存在を広く伝え、最初から全員が参加できるようにしようという基本的な動きを示している。
- 省庁では、デジタルをどのように適用できるかを定義し、組織文化を変革するための戦略として、省庁内部での具現化の取り組みに重点が置かれている。組織内部の職員による策定プロセスへの明確な関与に加えて、策定された戦略の参照が業務プロセスに組み込まれ、職員によって日常的に利用される状態を維持することによって、戦略は具現化される。
- 地方政府は上位（広域）レイヤと下位（ローカル）レイヤの中間的な立場にあるため、より広範なステークホルダーに対する具現化の動きが起こる。リバプール合同行政機構やデンマーク地域連合のように、ステークホルダーを集めて戦略へのインプットを行い、策定後には戦略の進め方についても調整するという意味で、具現化が関与の取り組みの延長線上に位置づけられている場合もある。グレーターウェリントン地域評議会における戦略策定チームの視点は、彼らが有する責任の範囲が限定されていることを反映し、より地域の行政の内部に目を向ける性質を持っている。
- 基礎自治体では、例えばモーソ市とタスマン地区評議会がデジタル戦略の内容を庁内で職員に対して積極的に発信しており、組織内部での具現化に力を入れていることがわかる。タスマン地区評議会を例にとると、まず IT 担当部署で試験的に公開（ソフトローンチ）し、その後、徐々に組織全体へと取り組みを強化している。そのため、全員が積極的に戦略を参照しているわけではないが、行政職員にとって全く馴染みのないものというわけでもないという。モーソ市も同様に、デジタル戦略を利用した新たな業務プロセスを奨励するため、職員に対するコミュニケーションの機会を設けてきた。

## 4.7. デジタル戦略の進捗・達成度の評価

### デジタル戦略の進捗やデジタル化の達成度はどのように評価されているのか。

デジタル戦略を策定した後は、戦略に掲げたビジョンや目標の達成に向けて、戦略に記載された各取組の進捗状況や、デジタル化によって目指す姿に対する達成度の評価が実施されることが多い。本節では、戦略に掲げたビジョンの達成を確実なものとするために実施されている進捗と達成度の評価について整理する。調査を通じて、戦略の評価に関するいくつかのパターンの存在が明らかになった。評価内容に関しては、各取組の進捗状況についての定期的な報告が行われたり、達成度を継続的に調査・公表したりするのが一般的である（達成度の公表は、例えば年次報告書として公開する場合や、ウェブサイト上で月ごとに様々な指標をダッシュボードとして公開する場合などがある）が、より抽象的な達成度指標を設定することで戦略の目標との距離を測る事例も見られる。また、戦略中で記述された目標や取組に関する評価とは別に、組織文化の変容の度合いを測定しようとする試みも始められている。

それぞれの類型について、事例を取り上げてご紹介していく。

#### 進捗評価

戦略に記述された各取組がどれほど完了に近づいているかを評価する。戦略が公共部門による取組の目録としての役割を果たす場合、評価されるべきは各取組の進捗状況であると判断される事例が多い。

例えば、『オランダデジタル化戦略 2021』では、2018年戦略で示された51の取組に関する現在の状況が詳細に記述されている（図 4.13）。中小企業のDX支援についての項目では、「『中小企業におけるデジタル化加速』プログラム」が取組として設定されており、「助成金制度の一環として16の地域中小企業ワークショップを開催し、教育機関の学生や講師が起業家を支援し、オンラインマーケティングの設定や企業内のデータ活用を支援しています。」と報告されている。



1. Capitalising on (accelerating) social and economic opportunities

| Domain & ambition  | Actions outlined in the DDS 2018   | Current status and results  | What are we going to do?   | Who (timeline)   |
|--|--|---|--|--|
| <p><b>A digitally capable SME sector</b></p> <p>The government supports the SME sector in its transition to a digital economy</p>  | <p>1. The 'accelerating digitalisation in the SME sector' programme.</p>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>The last government term saw the organisation of 16 regional SME workshops as part of a grant scheme, in which entrepreneurs are being assisted by students and lecturers from educational institutions in setting up online marketing and leveraging data within their companies. In addition, a pilot project was set up with the Regional Development Agencies (RDAs) in South Holland (IQ) and the eastern region of the Netherlands (Oost NL) to enhance the impact of the SME workshops by improving the access of participating entrepreneurs to the local ICT sector (such as software suppliers).</li> <li>In addition, a data hackathon was organised by MKB Nederland (the Dutch Federation of Small and Medium-Sized Enterprises) in collaboration with the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, Rabobank, and the Dutch Transport Operators Association. This event focused on creating a closer alignment between existing digitalisation services and the needs of small businesses.</li> <li>Finally, efforts have been made to provide additional information in collaboration with the Chamber of Commerce. The Chamber of Commerce organises workshops for entrepreneurs, where 'local heroes' offer inspiration by recounting how they set up their businesses.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Further steps will be taken towards establishing a national network of workshops in 2021.</li> <li>If the pilot projects are successful, options for scaling up the programme will be explored with the parties involved.</li> </ul>  | <p>Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (ongoing)</p> |
| <p><b>An innovative, flexible industrial sector</b></p> <p>By 2021, Dutch industry will have the most flexible and digitally connected production network in Europe.</p> | <p>2. The Smart Industry Implementation Agenda serves to promote the digitalisation of Dutch industry.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>The Smart Industry Implementation Agenda (2018–2021) was launched in an effort to fast-track realisation of the Smart Industry programme targets.</li> <li>There are now 46 field labs.</li> <li>Five Regional Smart Industry Hubs have been set up to strengthen regional cooperation and have undergone further development in the last year. These hubs and field labs make up the regional ecosystem. The Netherlands has completed a pre-selection process for six European Digital Innovation Hubs, consisting of the five Smart Industry Hubs and one public proposal.</li> <li>Increasingly, field labs are developing skills programmes in the form of courses, training sessions and meetings for students and employees.</li> </ul>   | <p>Continued development:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Most of the fast-track projects from the implementation agenda have been started and will continue in 2021. National and international cooperation will be intensified, with centres, hubs and field labs continuing to develop their networks. The aim is to reach 6,000 SMEs.</li> <li>One challenge facing the first field labs that are on the cusp of scaling up is to secure funding.</li> <li>The Smart Industry Digital Access Expertise Platform will be developed further in 2021.</li> </ul> | <p>Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (ongoing)</p> |

図 4.13 オランダデジタル化戦略における進捗評価の例<sup>17</sup>

### 達成度評価

達成度を評価する場合、多くの事例では、戦略文書の本編に具体的な数値目標は記述されず、別途策定されるアクションプランや省庁・組織別のコーポレートプランの中でモニタリングすべき指標群が設定されている。採用されているモニタリング指標は、例えば、**各種デジタル公共サービスの利用者数や利用件数、利用率、満足度など政府・公共部門による提供サービスに関する指標**、あるいは社会全体のデジタル化の進展の状況を確認するためのインターネット利用率等である。これらの指標を定期的に更新されるウェブサイト上のダッシュボードとして公表する事例も多い。

『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』は、評価内容に関して興味深い枠組みとなっている。この戦略では3種類の指標が設定されているが（図 4.14）、最も包括的な指標は「総合的なウェルビーイング」であり、最も具体的な指標は個別の取組のイニシアチブ指標である。このイニシアチブ指標は進捗評価にあたる。そして、両者の中間に設けられているのが「デジタル戦略指標」であり、この指標が達成度評価にあたる。戦略の重要な目標である信頼性、包摂、成長の3つのそれぞれに対して3項目ずつの達成度指標が設けられている（表 4.7）。なお、ニュージーランド政府はデジタル化の達成状況の評価にあたっては市民参加型のアプローチを採用しようとしており、達成度評価のあ

<sup>17</sup> オランダ政府. (2021). “オランダデジタル化戦略 2021” <https://www.nederlanddigitaal.nl/nederlandse-digitaliseringsstrategie>

り方や、目標の達成に近づいていくために新たに取り組むべき内容について議論する多主体による協議の場を設ける予定となっている。



図 4.14 『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』の評価指標の枠組み<sup>18</sup>

表 4.7 『アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略』の「デジタル戦略指標」

| 目標  | 指標   |
|-----|--|
| 信頼性 | すべての国民がオンラインで安全で、サポートされていると感じている                   |
|     | サイバーインシデントの経済的影響が、比較可能な国よりも低い                      |
|     | すべての国民は、認証されたデジタル ID を使用することができる                   |
| 包摂  | 高速インターネットをすべての国民が利用できる                             |
|     | すべての国民がオンラインでやりたいことをすべてできるツール、スキル、自信を持つ            |
|     | すべての国民が、質の高いインターネット接続とインターネット接続可能なデバイスを手に入れることができる |
| 成長  | デジタル&ICT がニュージーランドの主要輸出品になる                        |
|     | すべての企業は最初からデジタルであり、自社に適したデジタルツールを導入できるようサポートされる    |
|     | デジタル部門は、全国の労働者の 10%以上を雇用し、高価値の仕事をしている              |

『エストニアのデジタルアジェンダ 2030』も特徴的な事例である。この戦略では、「公

<sup>18</sup> ニュージーランド政府. (2022). “アオテアロア（ニュージーランド）のデジタル戦略”  
<https://www.digital.govt.nz/digital-government/strategy/digital-strategy-for-aotearoa-and-action-plan/the-digital-strategy-for-aotearoa/>

共デジタルサービスに対する個人事業主の満足度」「公共デジタルサービスに対する起業家の満足度」「高速インターネットの利用可能性」「サイバースペースのレジリエンスと信頼性」の4項目が指標として設定されており、戦略が策定された2021年時点での各指標の平均値67.5%（それぞれ69%、47%、58%、96%）を2030年に94%（それぞれ90%、90%、100%、96%）まで高めることを目標としている。個別の取組との関連性の高い進捗評価ではなく、デジタル社会において目指す姿との関連性の高い、抽象度の高い達成度指標を設定することによって、個別の取組の推進を優先するあまり全体の目指す方向性への意識が薄れてしまうことを防ぐという意味で有用である。

### 組織文化の変容の評価

戦略に記述された取組の進捗評価でも、目標に基づく達成度評価でもない別の評価枠組みとして、イギリス司法省はデジタル戦略の実施に伴って生じることが期待される組織文化の変革を測定しようとしている。戦略会議に何人出席したか、自分たちが提供したものやその効果についてチームがどのように話しているかといった項目によって組織文化を測定することは、大きなチャレンジであると担当者は語った。指標を検討する庁内のワーキンググループは2年以上活動しているものの未だに検討が進められており、適切な指標化は今後の課題と言える。

### 小括

それぞれの種類の利点と課題は表4.8のように整理できる。

表 4.8 デジタル戦略の進捗・達成度の評価：各種類の利点と課題

| 類型    | 利点   | 課題  |
|-------|--|---|
| 進捗評価  | 戦略に記述された取組の実施を確実にすることができる。イベントの実施回数のように、進捗の有無は把握しやすい。  | 取組の実施が、戦略のビジョンや目標の達成に結びついているという根拠が乏しく、各部署が自身の担当する業務を淡々とこなすのみになりかねない。  |
| 達成度評価 | 目標とする状態に対してどの程度近づいているのかを評価するため、取り組むプロセスよりも結果に重点を置くことができる。<br>抽象的な指標の設定に合意すれば、ビジョンや目標の達成のために取組の内容を柔軟に検討していくという意識を醸成することがで | 個別のデジタル公共サービスの普及率や利用回数のように KPI を重視してしまうと、各事業の推進という狭い視野に囚われ、戦略の本来のビジョンや目標への意識が薄れてしまう懸念がある。<br>一方で、抽象的な指標を設定する場合には個別の取組や事業の進捗 |

|            |   |  |
|------------|---|--|
|            | きる。   | が直接的に評価へ反映されないことから、行政職員の間で戦略に対する不満が高まる可能性がある。            |
| 組織文化の変容の評価 | デジタル化の目的が技術の導入やサービスのオンライン化だけでなく、組織文化の変容にあるということに意識が向けられる。 | 組織文化のような測定方法が確立されていない内容を評価対象とする場合には、指標の適切さを判断することが困難である。 |

### 検討すべきポイント

- 戦略を進捗によって評価するのか、達成度によって評価するのかを定めることが大きなポイントである。記述した取組や事業を確実に遂行することに重きを置くのか、それとも戦略として掲げたビジョンや目標の達成に近づいているかどうかという視点で評価すべきであると考えられるのかという点に、それぞれの事例の特徴が出ている。ニュージーランド政府のように両者を組み合わせることもできる。
- 評価指標の抽象度も大きな論点である。戦略によって実現したいビジョンや達成したい目標・成果への意識を高めるためには、個別の取組や事業の進捗と直接的に結びついた指標ではなく、より抽象的な指標が設定されている。
- また、評価の体制についても戦略を策定した組織が自ら評価する内部評価、戦略の実施に関与する複数の省庁・機関がともに評価する共同評価、デジタル化評議会のような第三者機関を設置して評価を委任する外部評価等が採用されている。戦略策定時と合わせて、評価時の関与のデザインも必要となる。

## 5. まとめ

---

## 5. まとめ

### 5.1. 本調査研究から得られた示唆

最後に、本調査研究においてデジタル戦略の体系に関する様々な論点について検討することによって得られた、デジタル戦略を効果的なものとするための示唆を整理する。

- デジタル戦略の策定プロセスに着手するにあたっては、はじめにデジタルインフラやサービスの現状を評価するとともに、**デジタル化の目的や意味合いに関して共通理解が形成されているのかを把握することが重要である。**
- 実施段階での様々な障壁や反発の可能性を想定しつつ、**デジタル化の目的を達成する上でビジョンや目標を共有すべき主体を特定し関与を求めることが必要となる。**
- 国民のニーズや地方の視点を政策に反映するため、中央政府のような上位（広域）行政レイヤが先に戦略を策定し、地方政府や基礎自治体のような下位（ローカル）行政レイヤがそれを参照するというモデルに捉われず、**複数レイヤが共同で戦略を形成する可能性を探るべきではないか。**
- 戦略の目標や取組は政策領域や政策分野に基づいて整理されることが多い。**協働の体制やデジタル担当組織の役割を踏まえて、全体的なビジョンから具体的な取組に至る戦略の構造を検討することが望ましい。**
- 戦略の存在や内容を広報するだけでなく組織の文脈に合わせたコミュニケーションの工夫を導入することに加え、行政機関の職員が**戦略を日常業務の中で意識しやすくするような業務プロセスの変化を組み合わせることが効果的である。**
- 個別の取組に関する数値目標の設定は、戦略の全体的なビジョンや目標への意識を薄れさせる懸念がある。個別の取組に関する KPI や進捗ではなく、**抽象度の高い達成度のトラッキングによる評価を検討することも必要ではないか。**

## 5.2. おわりに

デジタル技術が急速に発展する中で、行政がデジタル化を戦略的に推進するための方法論は未だ確立されているとは言えない。しかし、本調査研究を通じて、戦略の策定（目的・方法）、文書化（構造）、実施（具現化・管理・評価）、そして他の行政レイヤとの連携といった主要な側面に関するパターンを抽出することができた。

インタビュー調査を通じて明らかになった共通点として、いかなる行政機関においても、それぞれの文脈に適したデジタル戦略のあり方を試行錯誤しながら取り組んでいるということである。多くの行政機関では、これまでの反省を踏まえ、また社会全体や公共部門のデジタル化の成熟度を反映して、以前に策定したデジタル戦略とは異なる目的や方法、構造を採用していることが示された。また、戦略の実効性を担保するために様々な努力がなされていることも明らかになった。戦略についての行政内部や市民とのコミュニケーションに関しては、新たな戦略によって目指す社会の姿や政策の基本原則についての共通理解を広げるためのワークショップや広報活動などに取り組む事例が見られ、業務の進め方に関しては資金提供のメカニズムに戦略との整合性という観点を導入したり、生まれた時からデジタル技術に囲まれて生活しているデジタルネイティブ世代が働きやすい環境整備を進めたりする事例が見られた。

日本でも公共部門のデジタル化が進展しており、デジタル化の成熟度や社会的な文脈を踏まえ、戦略の目的に即したステークホルダーの関与と効果的な具現化へのアプローチを備えたデジタル戦略が策定されたならば、デジタル化によってもたらされる恩恵によって社会をより良い方向へと変えていくことができるはずである。本調査研究は、これさえ読めばそれぞれの行政機関の文脈において最適なデジタル戦略を構築できるというようなハウツーガイドではないが、行政の各レイヤーにおいてデジタル戦略の策定に携わる方々が、現在の文脈において効果を発揮するデジタル戦略のあり方を様々な観点から検討するための一助となれば幸いである。

最後に、インタビュー調査にご協力いただいた各国・地域のデジタル戦略担当機関の皆様、日本におけるデジタル戦略策定の現在の状況についてご教示いただいた自治体の皆様、本調査研究の報告会にてご意見をいただいたデジタル庁の皆様に感謝申し上げます。

