

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	デジタルデバイドの現状とその是正に向けた取組—行政サービスとの関連を中心に—
他言語論題 Title in other language	Initiatives to Bridge the Digital Divide: A Close Look at Public Services
著者 / 所属 Author(s)	原田 光隆 (HARADA Mitsutaka) / 行政法務課
書名 Title of Book	格差、分配、経済成長 総合調査報告書 (Inequality, Distribution and Economic Growth)
シリーズ Series	調査資料 2022-3 (Research Materials 2022-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2023-03-16
ページ Pages	173-193
ISBN	978-4-87582-904-1
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	デジタルデバイド、デジタル社会、電子政府・電子自治体
摘要 Abstract	急速に進むデジタル社会においてデジタルデバイド問題は課題の一つとなっている。本稿では、我が国や諸外国におけるデジタルデバイドの現状とその是正に向けた取組について概観する。

- \* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- \* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# デジタルデバイドの現状とその是正に向けた取組

## —行政サービスとの関連を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
行政法務課 原田 光隆

### 目 次

はじめに

#### I デジタルデバイドとは何か

- 1 デジタルデバイドの概念や分類
- 2 デジタルデバイドは何が問題なのか
- 3 参考となり得る国際指標

#### II 我が国におけるデジタルデバイド問題

- 1 デジタルデバイド是正のためのこれまでの取組
- 2 デジタルデバイドの現状
- 3 行政サービスのデジタル化におけるデジタルデバイドへの対応

#### III 諸外国におけるデジタルデバイド問題

- 1 米英におけるデジタルデバイドとその是正に向けた取組
- 2 デンマークにおけるデジタルデバイドとその是正に向けた取組

おわりに

キーワード：デジタルデバイド、デジタル社会、電子政府・電子自治体

## はじめに

社会のデジタル化が急速に進展する中、デジタル社会の利便性を最大限享受するには、インターネットへのアクセスやそのためのデジタル機器の利活用がますます必要となっている。しかし、年齢や身体的な条件、経済的な事情など様々な理由から、デジタル社会の恩恵を十分に享受できないおそれがある人々が一定数存在している。こうした問題はこれまでいわゆるデジタルデバイドとして議論されてきたところであり、その是正は、我が国だけではなく、諸外国においても政策課題となっている。

デジタルデバイドは、後述のとおり、その国のイノベーションや経済成長を妨げるおそれや個人間の経済的な格差などを拡大させるおそれがあるなど様々な影響が指摘されていることから、本報告書の主要テーマである所得や資産の格差をめぐらる問題を考える上で、デジタルデバイドの問題を掘り下げておくことは有益と思われる。

そこで本稿では、国内外におけるデジタルデバイドの現状とその是正のための取組、行政サービスにおけるデジタルデバイドへの対応に焦点を当てて紹介する。なお、通信インフラの整備は、デジタルデバイドとその是正において重要な要素の一つであるが、本稿では、主に個人の年齢、身体的な条件、経済的な事情等を背景としたデジタルデバイドの問題について取り扱うこととする。

## I デジタルデバイドとは何か

### 1 デジタルデバイドの概念や分類

デジタルデバイド (Digital Divide) とは何か。デジタルデバイドの説明は様々なものがあるが<sup>(1)</sup>、総務省の『平成 23 年版 情報通信白書』<sup>(2)</sup>では、「インターネットやパソコン等の情報通信技術を利用できる者と利用できない者との間に生じる格差」と説明されている。また、我が国においては、「情報格差」、「デジタル格差」などと記載されることもある<sup>(3)</sup>。海外においてもデジタルデバイドの共通する説明として、「デジタルメディアにアクセスして使用できる人と、そうでない人との区別」などと指摘される<sup>(4)</sup>。

#### (1) 情報通信白書における分類

デジタルデバイドの具体的な様態については、上記白書では、表 1 にあるような、「個人間・集団間デジタルデバイド」、「地域間デジタルデバイド」、「国際間デジタルデバイド」の観点か

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 5 (2023) 年 1 月 18 日である。

(1) 例えば、「デジタル・デバイド」外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/it/dd.html>> では、「一般に、情報通信技術 (IT) (特にインターネット) の恩恵を受けることのできる人とできない人の間に生じる経済格差」とされるほか、『広辞苑 第 7 版』岩波書店, 2018, p.1998 では「パソコン・インターネットなど情報技術を使う能力の差によって生じる個人間や国家間の格差」と、『大辞林 第 4 版』三省堂, 2019, p.1865 では「情報を持つ者と持たない者との格差」とされている。

(2) 総務省編『平成 23 年版 情報通信白書』2011, p.89. <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/pdf/n2020000.pdf>>; 同編『平成 15 年版 情報通信白書』2003, p.375. <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h15/pdf/15yohgo.pdf>>

(3) 「デジタル・デバイド」前掲注(1); 『広辞苑 第 7 版』前掲注(1); 『大辞林 第 4 版』前掲注(1)

(4) Jan van Dijk, *The Digital Divide*, Cambridge: Polity Press, 2020, pp.1-2.

ら論じられている。もっとも、近年の情報通信白書では、「地理的・経済的・身体的制約の有無にかかわらず、あらゆる人や団体が必要な時に必要なだけデジタルを利用できる環境（アクセシビリティ）を確保することが必要」としている<sup>(5)</sup>。

表1 デジタルデバイドの様態

個人間・集団間デジタルデバイド	身体的・社会的条件（性別、年齢、学歴の有無等）の相違に伴う ICT の利用格差
地域間デジタルデバイド	インターネットやブロードバンド等の利用可能性に関する国内地域格差
国際間デジタルデバイド	インターネットやブロードバンド等の利用可能性に関する国際間格差

（出典）総務省編『平成 23 年版 情報通信白書』2011, p.89 を基に筆者作成。

## (2) 学術論文等に見られる分類

デジタルデバイドに関する学術論文等を見ると、デジタルデバイドを、アクセス（access）に着目した格差、スキルや利用（skills/use）に着目した格差、結果・成果（outcome）に着目した格差の3段階に分類する例が見られる<sup>(6)</sup>。もっともデジタルデバイドの種類やその決定要因は識者によって様々であり一貫していないとの指摘もある<sup>(7)</sup>。

「アクセス」（access）に着目した格差とは、当初、パソコンやインターネットにアクセスすることができる人とできない人との差異と説明されていた。インターネットその他情報通信技術（ICT）の進歩に伴い、デジタルデバイドとして問題となる「アクセス」の意味は変化しているとされ、ICT の高品質（高速性）でユビキタス（いつでもどこからでも）かつ自律的な使用と定義する見解がある<sup>(8)</sup>。他にも、デジタルメディアを使用するための機会に関わる物理的なアクセスに加え、デジタルメディアの使用に必要な全てのもの（ソフトウェアや周辺機器などを含む。）の入手に係る物質的なアクセス、継続的なアクセスを含む概念との指摘もある<sup>(9)</sup>。

「スキル・利用」（skills/use）に着目した格差は、インターネットを効果的に利用するために必要な能力における個人や集団間の差異である<sup>(10)</sup>。デジタルリテラシーとして論じられることもあるが、日常生活において幅広く活動していくために一般的に必要な能力とはどのようなものかについては議論が見られる<sup>(11)</sup>。さらに、スキルだけでなく、デジタルへの関わり（engagement）や関心の要素<sup>(12)</sup>、あるいは利用時間や頻度、利用の多様性（仕事や学習、余暇などにおけるインターネット等を利用した様々な活動）といった利用の要素も指摘されている<sup>(13)</sup>。

「結果・成果」（outcome）に着目した格差とは、インターネットへのアクセスやその利用を

(5) 総務省編『令和 3 年版 情報通信白書』2021, pp.233-234. 総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r03/pdf/n3000000.pdf>>

(6) Ellen J. Helsper, *The Digital Disconnect*, London: Sage, 2021, pp.29-34; van Dijk, *op.cit.*(4), pp.7-14; Violet B. Valdez and Samantha P. Javier, “Digital Divide: From a Peripheral to a Core Issue for All SDGs,” Walter Leal Filho et al., eds., *Reduced Inequalities* (Encyclopedia of the UN sustainable development goals), Cham: Springer, 2021, pp.88-95.

(7) Anique Scheerder et al., “Determinants of Internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide,” *Telematics and Informatics*, vol.34 No.8, 2017.12, pp.1607-1624.

(8) Helsper, *op.cit.*(6), pp.29-30.

(9) van Dijk, *op.cit.*(4), pp.48-49; Valdez and Javier, *op.cit.* (6), pp.29-34.

(10) Valdez and Javier, *ibid.*, pp.92-93.

(11) Helsper, *op.cit.*(6), pp.30-31.

(12) *ibid.*, pp.31-33.

(13) van Dijk, *op.cit.*(4), pp.81-83;

オフラインでのより良い結果につなげる個人の能力の格差に関係しているとされる<sup>(14)</sup>。例えば、利用パターンが似ていて、比較的自由的なアクセスを享受している人々の間でも、達成する成果に格差が存在することから、アクセスやスキルにおける格差だけでなく、結果・成果における格差に着目することの重要性が指摘されている<sup>(15)</sup>。

これら3段階の格差は相互にリンクしており、常にセットで検証され、対応されるべきものと指摘されている<sup>(16)</sup>。

## 2 デジタルデバイドは何が問題なのか

デジタルデバイドは何が問題なのか、デジタルデバイドは社会や個人にどのような影響を及ぼすと指摘されているのか。

デジタルデバイドは、その国のイノベーションや経済成長を阻害するおそれがあるとされる<sup>(17)</sup>。例えば、2021年11月に米国で制定された「インフラ投資雇用法」(Infrastructure Investment and Jobs Act)において、議会は、米国で持続するデジタルデバイドは、米国の経済競争力や医療、教育を含む不可欠な公共サービスの公平な提供を阻害する要因であるとし、ブロードバンドの恩恵は全ての人々が広く享受すべきものなどとする<sup>(18)</sup>。また、英国では、デジタルから排除されている人々が基本的なデジタルスキルを習得するために国、地方公共団体等がその支援を行った場合、1ポンド当たりの投資に対して経済全体で9.48ポンドの収益がもたらされるとするシンクタンクの報告も見られる<sup>(19)</sup>。

また、デジタルデバイドは、経済的、社会的、文化的な不平等を生じさせ、社会から個人が取り残されてしまうおそれがあるとされる<sup>(20)</sup>。また、情報へのアクセス機会が国家間や国内の社会階層間で大きく異なる時、この格差が階層間の既存の経済的・社会的格差をより拡大する方向に働く危険性も懸念されている<sup>(21)</sup>。米国では前述のインフラ投資雇用法の一部として制定された「2021年デジタルエクイティ法」(Digital Equity Act of 2021)において、「議会の意思」(sense of Congress)として、デジタルからの排除(digital exclusion)は、高い社会的、経済的なコストを伴い、個人の経済的な成功、教育の成果、健康維持、社会的な包摂、市民参加における機会を著しく損なうものであって、既存の富や所得の格差を悪化させるものであるなどとする<sup>(22)</sup>。

(14) Valdez and Javier, *op.cit.*(6), pp.93-94.

(15) Alexander J. A. M. van Deursen and Ellen J. Helsper, "The Third-Level Digital Divide: Who Benefits Most from Being Online?" *Studies in media and communications*, Volume 10, 2015, pp.29-53. 第3段階(結果・成果)のデジタルデバイドに関して、インターネットインフラ等がある程度整備され、国民の教育水準も高いオランダにおいてインターネットの利用から得られる成果に着目して調査した結果、例えば高学歴や高所得の者はインターネットの恩恵を受けやすいことが示唆されたなどとし、第1段階(アクセス)や第2段階(スキル・利用)のデジタルデバイドから生じる不平等と同じように、多くの人々がインターネットを利用している状況下においても、既存の不平等を増幅させる可能性があるとは指摘する。

(16) Helsper, *op.cit.*(6), pp.179-183; van Dijk, *op.cit.*(4), pp.97-109.

(17) van Dijk, *ibid.*, pp.7-14.

(18) 47 U.S.C. §1701.

(19) Good Things Foundation, *The Economic Case for Digital Inclusion*, 2022.7, p.2. <<https://www.goodthingsfoundation.org/wp-content/uploads/2022/07/Good-Things-Foundation-and-CEBR-2022-%E2%80%93-Executive-Summary.pdf>>

(20) van Dijk, *op.cit.*(4), pp.7-14.

(21) 今川拓郎「デジタルデバイドの実証分析—アナログデバイドからデジタルデバイドへ—」『OSIPP Discussion Paper』DP-2002-J-015, 2002.6, p.4. <<https://www.osipp.osaka-u.ac.jp/archives/DP/2002/DP2002J015.pdf>>

(22) 47 U.S.C. §1722. 「議会の意思」の条項は、議会の立場を表明するものであるが、一般に法的な拘束力のある規定ではないとみなされている (Victoria L. Killion, "Understanding Federal Legislation: A Section-by-Section Guide to Key Legal Considerations," *CRS Report*, R46484, Updated May 19, 2022, pp.27-28. Congressional Research Service Website <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46484>>).

### 3 参考となり得る国際指標

デジタルデバイドとその是正のための取組状況について参考となり得る国際指標として、「インクルーシブインターネット指数」(Inclusive Internet Index)などが挙げられる<sup>(23)</sup>。「インクルーシブインターネット指数」は、4つの分野(表2)からインターネットのアクセス度(accessible)・手頃さ(affordable)のみならず、社会的・経済的な成果(outcome)をもたらし利用の度合いを測定するものであり、エコノミスト・インパクト(Economist Impact)が公表している<sup>(24)</sup>。2022年に公表された調査結果<sup>(25)</sup>によると、100か国中、1位はシンガポールとなっており、韓国、米国、フランス、英国と続いているが、日本は21位となっている。個別の評価項目を見ても、日本は、「関連性」(特に「関連コンテンツ」の項目)や「準備」(特に「信頼・安全」の項目)の分野で順位が低迷している。

表2 インクルーシブインターネット指数

分野	評価項目	日本の順位
利用可能性 Availability	利用…インターネットユーザー、固定ブロードバンド加入者等	14位
	品質…ブロードバンドやモバイルの速度等	21位
	インフラ…ネットワークカバレッジ、5G展開等	19位
	電力…都市部や地方における電力アクセス	1位
手頃さ Affordability	価格…スマートフォン端末代、携帯電話料金等	9位
	競争環境…事業者の市場シェア等	57位
関連性 Relevance	ローカル言語のコンテンツ…ニュース、電子政府サービス等	16位
	関連コンテンツ…オンラインバンキング、電子商取引などの有無や質、オンライン教育サービスの質等	62位
準備 Readiness	リテラシー…識字率、学歴、サポート、ウェブアクセシビリティ等	5位
	信頼・安全…プライバシー規制、政府ウェブサイト・アプリへの信頼等	85位
	政策…政府の電子インクルージョン戦略、ブロードバンド戦略等	15位

(出典)“The Inclusive Internet Index 2022.” Economist Impact Website <<https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/>> を基に筆者作成。

(23) ほかに例え、デジタル競争力に関する国際指標として、国際経営開発研究所(International Institute for Management Development)が公表する世界デジタル競争力ランキング(World Digital Competitiveness Ranking)は、知識、技術、将来への準備の各分類で54の基準・指標に基づいて算出されている。また、国連経済社会局(United Nations Department of Economic and Social Affairs)が公表する国連電子政府調査(United Nations E-Government Survey)は、3つの指標(オンラインサービス指標、人的資本指標、通信インフラ指標)を基に電子政府発展度指標(E-Government Development Index)を出している。これらはデジタル競争力や電子政府の取組状況等を測るものであるが、インフラ整備や人的資本に係る要素が含まれている。International Institute for Management Development, “World Digital Competitiveness Ranking 2022.” <<https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/>>; United Nations Department of Economic and Social Affairs, *UNITED NATIONS E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*, 2022.9. <<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>>

(24) “About the Inclusive Internet Index.” Economist Impact Website <<https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/about>> なお、エコノミスト・インパクトは、英国の経済誌「エコノミスト」グループが2021年に立ち上げた事業である。

(25) “The Inclusive Internet Index 2022.” Economist Impact Website <<https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/>>

## II 我が国におけるデジタルデバイド問題

### 1 デジタルデバイド是正のためのこれまでの取組

#### (1) デジタルデバイド論議の発端

平成 11 (1999) 年 7 月、米国の連邦商務省 (U.S. Department of Commerce) が、電話・パソコンの保有の有無、インターネットへのアクセスを「もつ」「もたない」をデジタルデバイドとして捉え、パソコンの保有とインターネットへのアクセスに関する格差が、教育、収入、人種、居住地域 (都市と農村部) などの各カテゴリにおいて拡大しているなどとする報告書<sup>(26)</sup>を公表し、大きな注目を集めた<sup>(27)</sup>。この報告書などを契機として、デジタルデバイドという言葉が次第に世界に展開され、議論されていくようになった<sup>(28)</sup>。

こうした国際的な潮流の中、我が国においてもデジタルデバイドが課題として注目されるようになった<sup>(29)</sup>。例えば、『平成 13 年版 情報通信白書』では、個人属性 (性別、職業、年齢、世帯年収) 別に見ると、いずれも格差は存在しており、特に年齢、世帯年収についてインターネット利用・非利用との相関関係が高いとの結果が出ており、高年齢層、低所得者層への対策の重要性などが指摘されていた<sup>(30)</sup>。

以下、我が国のデジタル政策に関係する立法や基本戦略、重点計画などからデジタルデバイド是正のための取組について、インフラ整備期 (平成 12 (2000) 年頃～)、IT 利活用推進期 (平成 15 (2003) 年頃～)、データ利活用推進期 (平成 28 (2016) 年頃～)、デジタル社会構築期 (令和 2 (2020) 年頃～) に区切って概観する。

#### (2) インフラ整備期 (平成 12 (2000) 年頃～)

平成 12 年 12 月、インターネット等の急速な普及により、世界的規模で生じている急激かつ大幅な社会経済構造の変化に対応するため、IT 社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進することを目的として、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(平成 12 年法律第 144 号。以下「IT 基本法」という。) が公布された。IT 基本法は、その後の IT 関連施策推進の枠組みとなる法律<sup>(31)</sup>である。同法において、デジタルデバイドに関し、IT 社会の形成に係る基本理念の一つとして、地理的な制約、年齢、身体的な条件その他の要因に基づくデジタル技術の利用の機会における格差やデジタル技術の活用のための能力における格差について、その是正を積極的に図ることとされた (同法第 8 条)。

平成 13 (2001) 年 1 月には、我が国初の IT 戦略となる「e-Japan 戦略」<sup>(32)</sup>が決定され、デ

<sup>(26)</sup> U.S. Department of Commerce, “Falling Through the Net: Defining the Digital Divide,” July 1999. <<https://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/fttn99/FTTN.pdf>>

<sup>(27)</sup> 同報告書の解説として、木村忠正『デジタルデバイドとは何か』岩波書店, 2001, pp.21-25; KDDI 総研編『デジタル・デバイドの現状と課題の考察』2004, pp.7-11.

<sup>(28)</sup> KDDI 総研編 同上, pp.28-29.

<sup>(29)</sup> 郵政省編『平成 12 年版 通信白書』2000, pp.88-89. <[https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h12/pdf/H12\\_07\\_C2E81BECF.pdf](https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h12/pdf/H12_07_C2E81BECF.pdf)>

<sup>(30)</sup> 総務省編『平成 13 年版 情報通信白書』2001, pp.97-109. <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h13/pdf/D0120500.pdf>>

<sup>(31)</sup> 蔭山良幸「IT 社会形成のための枠組み作り—IT 基本法の制定—」『時の法令』1637 号, 2001.3.15, p.34.

<sup>(32)</sup> 「e-Japan 戦略」(平成 13 年 1 月 22 日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定) 首相官邸ウェブサイト (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (WARP) で保存されたページ) <[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai1/pdfs/s5\\_2.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai1/pdfs/s5_2.pdf)>

デジタルデバイドに関係するものとして、過疎地や離島など条件不利地域における高速インターネット利用の普及策の検討のほか、情報リテラシーの向上、ITを指導する人材の育成なども掲げられた（表3）。また、同年3月には、同戦略を具体化するものである「e-Japan 重点計画」<sup>(33)</sup>が公表され、地理的情報格差の是正、年齢・身体的な条件の克服の観点から各種施策が掲げられた（表3）。

表3 「e-Japan 戦略」（平成13年1月）及び「e-Japan 戦略Ⅱ」（平成15年7月）におけるデジタルデバイド関係の主な施策項目等

	「e-Japan 戦略」（平成13年1月）	「e-Japan 戦略Ⅱ」（平成15年7月）
位置付け	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定（IT基本法に基づく重点計画を別途策定）	
特徴 （副題等）	5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す（本文中より） ※IT基盤整備が柱	ITの利活用による「元気・安心・感動・便利」社会の実現 ※ITの利活用重視
デジタルデバイド関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・過疎地や離島など条件不利地域における高速インターネット利用の普及策検討</li> <li>・情報リテラシー向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・過疎地や既設集合住宅等におけるラストワンマイル用のアクセス回線として、無線システムの導入・普及の検討等</li> <li>・情報活用能力の向上、誰もが使いやすい機器・システムの開発・普及の促進等の情報バリアフリー政策の推進</li> </ul>
主な施策項目	<p>「e-Japan 重点計画」（H13.3）</p> <p>①地理的情報格差の是正</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域情報通信ネットワーク基盤の公的整備推進（市町村の学校などの公共施設へのインターネット導入の推進等）</li> <li>・民間事業者による情報通信基盤の整備に対する支援</li> <li>・情報通信技術を活用した公共サービスの充実</li> </ul> <p>②年齢・身体的な条件の克服</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・情報提供のバリアフリー化（官庁のホームページのバリアフリー化等）</li> <li>・公共空間のバリアフリー化</li> <li>・学校のバリアフリー化</li> <li>・高齢者・障害者のための情報通信関連機器・システムの開発等</li> </ul>	<p>「e-Japan 重点計画—2003」（H15.8）</p> <p>①地理的情報格差の是正</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域情報通信ネットワーク基盤の公的整備推進（地域公共ネットワークの整備推進、高速・超高速インターネットの地理的格差の是正等）</li> <li>・民間事業者による高速・超高速ネットワークインフラ整備支援</li> <li>・情報通信技術を活用した公共サービスの充実（医療分野、学習・教育分野におけるサービスの充実）</li> </ul> <p>②年齢・身体的な条件の克服</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・情報提供のバリアフリー化（行政の情報提供サービス等におけるアクセシビリティの確保等）</li> <li>・公共空間のバリアフリー化</li> <li>・学校のバリアフリー化</li> <li>・障害者、高齢者、子どものための情報通信関連機器・システム、サービスの開発等</li> </ul>

（出典）「e-Japan 戦略」（平成13年1月22日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）；「e-Japan 戦略Ⅱ」（平成15年7月2日同決定）；「e-Japan 重点計画」（平成13年3月29日同決定）；「e-Japan 重点計画—2003」（平成15年8月8日同決定）を基に筆者作成。

### （3）IT利活用推進期（平成15（2003）年頃～）

平成15年7月、「e-Japan 戦略」に掲げたインターネット利用環境の整備や電子商取引、電子政府関連の制度整備が進んできたことから、ITの利活用に重点をおいた「e-Japan 戦略Ⅱ」<sup>(34)</sup>が決定された。同戦略では、過疎地や既設集合住宅等におけるラストワンマイル用のアクセス回線として、無線システムの導入・普及検討や高齢者、障害者を含めて全ての者がITを利活

<sup>(33)</sup> 「e-Japan 重点計画」（平成13年3月29日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）同上 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12187388/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/010329honbun.html>>

<sup>(34)</sup> 「e-Japan 戦略Ⅱ」（平成15年7月2日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）同上 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12187388/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/030702ejapan.pdf>>



用できるよう、情報活用能力の向上、誰もが使いやすい機器・システムの開発・普及の促進等の情報バリアフリー政策の推進などが掲げられた。「e-Japan 重点計画—2003」<sup>(35)</sup>では、引き続き、地理的情報格差の是正、年齢・身体的な条件の克服という観点から各種施策が掲げられた(表3)。

平成20(2008)年6月には、総務省が、ブロードバンド整備や携帯電話のエリア整備といった通信基盤の整備に重点が置かれた「デジタル・デバイド解消戦略」<sup>(36)</sup>を取りまとめている。その後、『平成23年版 情報通信白書』において、同戦略に基づく取組により平成22(2010)年度末にブロードバンド・ゼロ地域についてはほぼ解消したとする一方<sup>(37)</sup>、個人間・集団間デジタルデバイドについては、インターネット利用格差が高齢者、低所得世帯等で大きく、利活用面から見ると多様な課題やニーズがあるとし、きめ細やかに対応する必要があると指摘していた<sup>(38)</sup>。

また障害者の情報利用に関しては、これとは別に障害者政策でも進められた。平成16(2004)年には「障害者基本法」(昭和45年法律第84号)が改正され、障害者が利用しやすいパソコン等の普及のための施策の実施、行政の情報化等の推進に当たって国や地方公共団体の配慮義務が規定された<sup>(39)</sup>。さらに平成23(2011)年の同法改正では、障害者の情報受発信の重要性が強調されるとともに、災害等の場合に安全を確保するため必要な情報の迅速かつ的確な伝達のための施策の実施などが規定された<sup>(40)</sup>。平成25(2013)年には「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(平成25年法律第65号。いわゆる「障害者差別解消法」)が公布され、同法に基づく対応指針などが整備されたことにより、障害者の情報アクセシビリティへの対応は、環境整備が先行して実施され、その環境の下で障害を理由とした差別が起きないように事務・事業が実施されることとなった<sup>(41)</sup>。

#### (4) データ利活用推進期(平成28(2016)年頃～)

平成28年12月、データ利活用を通じた社会課題の解決のため、「官民データ活用推進基本法」(平成28年法律第103号)が公布された(議員立法)。同法は、官民データの適正かつ効果的な活用の推進に関し、基本理念や施策の基本となる事項等を定めている。同法において、デジタルデバイドに関し、基本的施策の一つとして、国は、デジタル技術の利用の機会又は活用のための能力における格差の是正を図るため、官民データ活用を通じたサービスの開発・提供、技術の開発・普及の促進その他の必要な措置を講ずるものとされた(同法第14条)。

同法の施行を受けて平成29(2017)年5月に閣議決定された「世界最先端IT国家創造宣言・

(35) 「e-Japan 重点計画—2003」(平成15年8月8日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定) 同上 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12187388/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/030808honbun.pdf>>

(36) 総務省「デジタル・デバイド解消戦略」2008.6. <[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2611593/www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/pdf/080624\\_3\\_bt2.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2611593/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/080624_3_bt2.pdf)>

(37) 『平成23年版 情報通信白書』前掲注(2), p.89.

(38) 同上, pp.90, 100.

(39) 笠松珠美「障害者基本法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』274号, 2004.11, p.38; 「障害者基本法の改正について(平成16年6月)」内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/kaisei.html>>

(40) 山田肇「情報アクセシビリティをめぐる施策の動向」『情報通信学会』36巻1号, 2018, p.19; 「障害者基本法の改正について(平成23年8月)」同上 <<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/kaisei2.html>>

(41) 山田 同上, p.19.

官民データ活用推進基本計画」<sup>(42)</sup>において、デジタルデバイド関係の主な施策が掲げられた(表4)<sup>(43)</sup>。その後、同計画は毎年改定され、デジタルデバイド関連施策の記載もその都度更新されている<sup>(44)</sup>。

### (5) デジタル社会構築期(令和2(2020)年頃～)

令和2年12月、政府は、データの多様化・大容量化が進展し、その活用が不可欠となったこと、新型コロナウイルス感染症対応においてデジタル化の遅れ等が顕在化したことなどを理由として、IT基本法の全面的な見直しを行い、デジタル社会の形成に関する司令塔としてデジタル庁を設置する方針を示した<sup>(45)</sup>。翌令和3(2021)年5月には、「デジタル社会形成基本法」(令和3年法律第35号)や「デジタル庁設置法」(令和3年法律第36号)が公布された。

デジタル社会形成基本法は、IT基本法(廃止)の後継となる法律であるが、デジタルデバイスについては、デジタル社会形成に係る基本理念の一つとして、地理的な制約、年齢、障害の有無等の心身の状態、経済的な状況その他の要因に基づく高度情報通信ネットワークの利用及びデジタル技術を用いた情報の活用に係る機会又は必要な能力における格差の是正を図ることが規定されている(第8条)。また、デジタル社会形成の施策策定に係る基本方針として、高度情報通信ネットワークの利用及びデジタル技術を用いた情報の活用の機会の確保、能力向上のための教育及び学習の振興に必要な措置を講ずべきことを規定している(第23条・第24条)。

同法に基づくデジタル政策に係る基本計画である「デジタル社会の実現に向けた重点計画」<sup>(46)</sup>では、「誰一人取り残されない」デジタル社会を目指すべき姿の一つとして位置付け、デジタルデバイドの是正やデジタル機器・サービスに係るアクセシビリティ環境の整備を促進するため、様々な取組を推進するとしている(表4)。

さらに、「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指すという観点から、令和4(2022)年6月に「デジタル田園都市国家構想基本方針」<sup>(47)</sup>が決定されており、同方針において、「誰一人取り残されないための取組」を柱の一つとし、①デジタル推進委員<sup>(48)</sup>の展開、②デジタル共生社会の実現、③経済的事情等に基づくデジタルデバイドの是正、④利用者視点でのサービスデザイン体制の確立及び⑤「誰一人取り残されない」社会の実現に資する活動の周知・横

(42) 「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画について」(平成29年5月30日閣議決定)首相官邸ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)で保存されたページ)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/siryou1.pdf>>

(43) 同上, pp.61-64.

(44) 「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画の変更について」(平成30年6月15日閣議決定) pp.76-79. 同上 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20180615/siryou1.pdf>>; 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画の変更について」(令和元年6月14日閣議決定) pp.114-118. 同 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20190614/siryou1.pdf>>; 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画の変更について」(令和2年7月17日閣議決定) pp.106-111. 同 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20200717/siryou1.pdf>>

(45) 「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」(令和2年12月25日閣議決定) p.5. 同上 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryou1.pdf>>

(46) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(令和4年6月7日閣議決定) デジタル庁ウェブサイト <<https://www.digital.go.jp/policies/priority-policy-program/#document>>

(47) 「デジタル田園都市国家構想基本方針」(令和4年6月7日閣議決定) 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital\\_denen/pdf/20220607\\_honbun.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/20220607_honbun.pdf)>

(48) デジタル機器やサービスに不慣れな方にきめ細かなサポートなどを行うことで、社会全体として、デジタル社会の利便性を誰一人取り残されず享受できる環境を作っていくための取組(「デジタル推進委員の取組」デジタル庁ウェブサイト <[https://www.digital.go.jp/policies/digital\\_promotion\\_staff/](https://www.digital.go.jp/policies/digital_promotion_staff/)>).

展開に取り組むとしている。同年12月には、令和5年度を初年度とする5か年の「デジタル田園都市国家構想総合戦略」<sup>(49)</sup>が策定され、必要な施策の内容やロードマップ等が示されている。

また、障害者の情報アクセシビリティに関しては、令和4年5月に「障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策の推進に関する法律」(令和4年法律第50号)が公布され、障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策に関して、基本理念、国、地方公共団体等の責務、基本的施策等が定められた。

表4 「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(平成29年5月)及び「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(令和4年6月)におけるデジタルデバイド関係の主な施策項目等

	「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(平成29年5月)	「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(令和4年6月)
位置付け	<ul style="list-style-type: none"> <li>IT 基本法に基づく重点計画</li> <li>官民データ活用推進基本法に基づく官民データ活用推進基本計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>デジタル社会形成基本法に基づく重点計画</li> <li>官民データ活用推進基本法に基づく官民データ活用推進基本計画</li> </ul>
特徴(副題等)	「官民データ利活用社会～データがヒトを豊かにする社会～」のモデルの構築	①デジタル化による成長戦略、②医療・教育・防災・こども等の準公共分野のデジタル化、③デジタル化による地域の活性化、④誰一人取り残されないデジタル社会、⑤デジタル人材の育成・確保、⑥ DFFT (信頼性のある自由なデータ流通) の推進を始めとする国際戦略
デジタルデバイド関係	データ利活用を促進する上で、利用の機会等の格差是正(デジタルデバイド対策、データ利活用における公平性、平等性等の確保)、研究開発、人材育成、普及啓発等を推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用者視点でのサービスデザイン体制の確立</li> <li>デジタル機器・サービスに係るアクセシビリティ環境の整備</li> <li>皆で支え合うデジタル共生社会の実現</li> <li>経済的事業等に基づくデジタルデバイドの是正</li> <li>「言葉の壁」の克服、多文化共生の推進</li> <li>情報通信ネットワークの利用環境に係る格差の是正</li> <li>EBPM (証拠に基づく政策立案) による実効性確保</li> </ul>
主な施策項目	<ul style="list-style-type: none"> <li>離島等の条件不利地域等における超高速ブロードバンド整備・確保の推進</li> <li>条件不利地域における携帯電話のエリア整備の推進</li> <li>新幹線トンネルにおける携帯電話の通じない区間の解消を加速</li> <li>電気通信市場における競争促進</li> <li>ウェブアクセシビリティ確保のための環境整備等</li> <li>4K・8K等の高度な映像・配信技術の利用機会の均等</li> <li>IoT 地域実装のための総合的支援</li> <li>若年層に対するプログラミング教育の普及推進</li> <li>プログラミングなど IoT に関する地域における学習環境づくり手法の検討</li> <li>【その後の改定で追加された主な項目】</li> <li>「デジタル活用支援員」の検討</li> <li>情報アクセシビリティ確保のための環境整備</li> <li>障害者の本人確認等の簡素化</li> <li>AI チャットボット等の活用の検討の検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ウェブアクセシビリティ確保のための環境整備等</li> <li>情報アクセシビリティ確保のための環境整備</li> <li>高齢者等に向けたデジタル活用支援の推進</li> <li>地域で子供たちがプログラミングなど ICT 活用スキルを学び合う場の普及促進</li> <li>障害者の本人確認等の簡素化</li> <li>多言語翻訳技術の高度化に関する研究開発</li> <li>条件不利地域における通信インフラの整備の推進</li> <li>鉄道トンネルなどにおける携帯電話の通じない区間の解消を加速</li> <li>障害当事者参加型技術開発の推進</li> <li>デジタル技術を活用した郵便局による地域連携</li> </ul>

(出典)「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画について」(平成29年5月30日閣議決定); 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(令和4年6月7日閣議決定)を基に筆者作成。

(49) 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(令和4年12月23日閣議決定) 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital\\_denen/pdf/20221223\\_honbun.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/20221223_honbun.pdf)>

## 2 デジタルデバイドの現状

### (1) インフラ整備の側面から見たデジタルデバイドの有無

インフラ整備の側面から見たデジタルデバイドの有無については、総務省の推計によると、令和3年3月末の我が国の光ファイバの整備率（世帯カバー率）<sup>(50)</sup>は99.3%となっており、都道府県別に見ると、東京都、神奈川県、大阪府などでは100%となっているが、佐賀県（94.6%）や長崎県（94.7%）との間で5ポイント程度の差が見られる<sup>(51)</sup>。

また、一例として、過疎地域と全国との格差の有無についてみると、過疎地域における携帯電話サービスエリアカバー率については、全国との格差はほぼ改善されているとし<sup>(52)</sup>、超高速ブロードバンドサービスエリアの世帯カバー率については、移動系（スマートフォン等や広帯域移動無線アクセスシステムを用いてネットワークに接続する移動通信サービス）では全国との差はほぼないとされる一方、固定系（光ファイバ回線、ケーブルテレビ回線を用いてネットワークに接続する固定通信サービスなど）のうち光ファイバ回線については、全国と比べ、3.0ポイント低くなっていると指摘されている<sup>(53)</sup>。

### (2) 年齢、経済的な事情などの側面から見たデジタルデバイドの有無

総務省が毎年行っている「通信利用動向調査」によると、令和3年の我が国における個人のインターネット利用率は、82.9%となっており<sup>(54)</sup>、この10年間はほぼ横ばいで推移している。「通信利用動向調査」から、具体的に年齢層や世帯所得別にインターネット利用率等を見してみる。

#### (i) 年齢の側面から

令和3年の年齢層別の個人のインターネット利用率（表5）について見ると、60歳以上の高い年齢層になるほど利用率が低下する傾向がある。10年前（平成23年）の数値と比較すると、全年齢層で利用率が向上しているものの、60歳以上の高い年齢層が他の年齢層と比べて低い傾向にあることは変わっていない。

これまで総務省は、過去の通信利用動向調査の結果から高齢者を始めとするデジタルデバイドの問題を指摘してきたが<sup>(55)</sup>、令和3年のデータを見ても、依然として格差が残っていることが分かる。こうした点に関連して、社会のデジタル化に追従できない高齢者への対応として、高齢者を手助けする仕組みづくり（デジタルセーフティネット）とユニバーサルデザインの思考が重要であるとの指摘が見られる<sup>(56)</sup>。

(50) 住民基本台帳等に基づき、事業者情報等から一定の仮説の下に推計したエリア内の利用可能世帯数を総世帯数で除したもの（小数点第二位以下を四捨五入）。

(51) 総務省編『令和4年版 情報通信白書』2022, p.53. <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r04/pdf/01honpen.pdf>>

(52) 総務省地域力創造グループ過疎対策室『令和2年度版 過疎対策の現況』2022.3, p.97. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000807031.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000807031.pdf)>

(53) 同上, p.97.

(54) 総務省「令和3年通信利用動向調査の結果（概要）」2022.5.27, p.2. <[https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/220527\\_1.pdf](https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/220527_1.pdf)>

(55) 『平成15年版 情報通信白書』前掲注(2), pp.73-80; 『平成23年版 情報通信白書』前掲注(2), pp.90-91 など

(56) 小松隆「シニア世代のデジタル化に関する意識・行動と課題」『知的資産創造』30巻6号, 2022.6, pp.24-25. また、同資料では、令和3年3月に日本全国の50～79歳の男女個人を対象に行ったインターネット調査の結果（「NRI社会情報システム、「社会のデジタル化」に対するシニア世代の意識調査を実施」2021.7.15. 野村総合研究所ウェブサイト <[https://www.nri.com/jp/news/newsrelease/1st/2021/cc/0715\\_1->](https://www.nri.com/jp/news/newsrelease/1st/2021/cc/0715_1->)）から、高齢者層の間でも社会のデジタル化に対する期待値に差があることや、デジタルを使える人は生活や仕事上の満足度を向上させる一方、デジタルを使えない人は、その恩恵にあずかる機会を逸するという二極化が進行中であることが指摘されている。

また、内閣府が行った「情報通信機器の利活用に関する世論調査」<sup>(57)</sup>でも、情報通信機器を「利用していない」、「ほとんど利用していない」と回答した割合は、年齢が高くなるほど大きくなっており、「利用していない」、「ほとんど利用していない」と答えた70歳以上の者の情報通信機器を利用していない理由(複数回答)は、高い順から「自分の生活には必要ないと思っているから」(52.3%)、「どのように使えばよいかわからないから」(42.4%)、「必要があれば家族に任せればよいと思っているから」(39.7%)となっている。こうした点に関連して、

国や自治体の取組の多くは、「デジタルデバイスの使い方がわからず、使いこなせていない」高齢者を対象に行われているが、スマートフォン等を利用していない高齢者の約半数が該当する「デジタルに興味がない/必要性を感じていない」者に対する施策が手薄になっているとの指摘がなされている<sup>(58)</sup>。現在のデジタルデバイドは利用者の情報探索欲求や新技術に対する恐怖感・拒否などといった心理的・文化的バリアとも深く関連していることから、今後のデジタルデバイド是正のための政策については、社会構造的問題及び制度のバリアのみならず、生活を基盤とするユーザーに密着したコンテンツの開発と広報、教育などを通じて利用動機を高める努力も同時に必要であるとの指摘が見られる<sup>(59)</sup>。

(ii) 経済的な事情などの側面から

次に、令和3年の世帯所得別のインターネット利用率(表6)について見ると、世帯所得200万円未

表5 年齢階層別・男女別インターネット利用率(個人)

	全体		男性		女性	
	平成23年	令和3年	平成23年	令和3年	平成23年	令和3年
全体	79.1	82.9	83.8	86.3	74.5	79.8
6～12歳	61.6	84.7	60.9	84.1	62.3	85.3
13～19歳	96.4	98.7	96.9	98.7	95.8	98.7
20～29歳	97.7	98.4	97.6	97.9	97.9	98.8
30～39歳	95.8	97.9	95.7	97.3	95.8	98.5
40～49歳	94.9	97.7	95.6	97.2	94.3	98.2
50～59歳	86.1	95.2	90.9	94.7	81.3	95.7
60～69歳	68.7	84.4	76.6	86.5	60.8	82.5
70～79歳	42.6	59.4	53.1	65.8	33.8	53.9
80歳以上	14.3	27.6	24.8	37.5	9.0	21.9

(注) 過去1年間のインターネット利用経験に関する質問について、あると答えた者の割合(%) (無回答者を除いて集計)。

(出典)総務省「平成23年通信利用動向調査 世帯編(世帯構成員)」; 同「令和3年通信利用動向調査 世帯編(世帯構成員)」を基に筆者作成。

表6 世帯年収別インターネット利用率(世帯単位)

	平成23年	令和3年
200万円未満	63.5	59.8
200～400万円未満	80.1	82.2
400～600万円未満	92.6	93.8
600～800万円未満	97.3	98.4
800～1000万円未満	97.8	97.7
1000～1500万円未満	99.1	98.5
1500～2000万円未満	94.4	98.5
2000万円以上	99.8	98.3

(注) 過去1年間のインターネット利用経験(世帯単位)について、「少なくとも1人はインターネットを利用したことがある」等と答えた者の割合(%)。

(出典)総務省「平成23年通信利用動向調査 世帯編(世帯全体)」; 「令和3年通信利用動向調査 世帯編(世帯全体)」を基に筆者作成。

57) 内閣府政府広報室「情報通信機器の利活用に関する世論調査」の概要」2021.1, pp.2-4. <[https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r02/r02-it\\_kiki.pdf](https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r02/r02-it_kiki.pdf)> 令和2年10月1日から11月15日までの間、全国18歳以上の日本国籍を有する者を対象として、層化2段無作為抽出法により抽出した3,000人に郵送法により実施(有効回収数(率)2,015人(67.2%))。

58) 平川翔一朗「高齢者のデジタル・デバイド問題の現状と、自治体の今後の取り組みの方向性示唆」2022.3.30. 日本総研ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=102373>>

59) 金相美「デジタルデバイドは正の情報通信政策に関する考察」『名古屋大学人文学研究論集』1号, 2018, p.387.

満の世帯のインターネット利用率が世帯所得の高い世帯の利用率と比べて低くなっている。10年前（平成23年）の数値と比較しても、世帯所得200万円未満の世帯の利用率が世帯所得の高い世帯の利用率と比べて低い傾向にあることは変わっていない。経済的な理由によるデジタルデバイドが生じないよう何らかの施策が求められている状況であることが分かる。

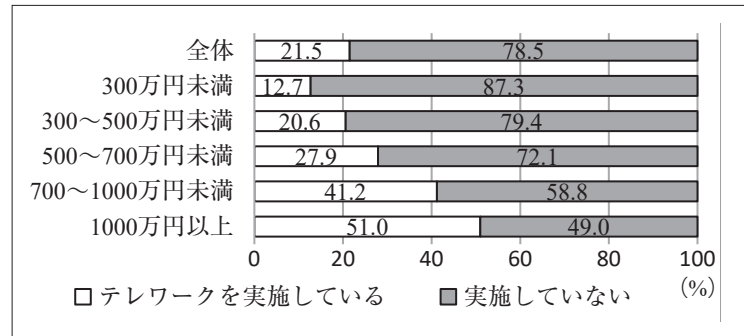
また、教育や労働環境の場面でも、経済的な事情によるデジタルデバイドが生じている可能性が示唆されている。教育の場面では、民間の調査結果<sup>(60)</sup>によると、コロナ禍による学校の休校期間中における双方向形式のオンライン授業は、800万円以上の世帯の13.4%が提供されているのに対して、400万円未満の世帯では3.3%にとどまっていた。この背景として、低所得世帯は通信環境等によって双方向形式のオンライン授業に十分に対応できていない可能性などが指摘されている<sup>(61)</sup>。

また、労働環境の場面では、内閣府の調査によると、コロナ禍における本人年収別のテレワーク実施率は、年収が低いほど実施率が低くなっている（表7）。また、別の調査に対する分析でも、コロナ禍前から、企業規模、雇用形態、職業別テレワーク適性、産業、居住都道府県、性別、年齢といった諸変数を統制した上でも、なお高所得層とそれ以下の間でテレワーク実施可能性やテレワーク実施率に差が生じており、コロナ禍によりテレワーク実施が飛躍的に増加した中で、既存の格差が増幅していたとする報告もある<sup>(62)</sup>。

### (3) その他

情報通信端末の世帯保有率（表8）を見てみると、スマートフォンを保有する世帯の割合は88.6%となっており、パ

表7 本人年収別テレワーク実施率（就業者）（%）



(注) インターネットアンケート調査会社のモニターを利用したインターネット調査（令和2年12月11日から17日にかけて実施）。回収数（就業者6,653人）

(出典)内閣府政策統括官（経済社会システム担当）「第2回新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」2020.12.24. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai2/wellbeing/covid/pdf/result2\\_covid.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai2/wellbeing/covid/pdf/result2_covid.pdf)> を基に筆者作成。

表8 主な情報通信端末の世帯保有率（%）

	モバイル端末全体		タブレット型端末	パソコン
		スマートフォン		
全体	97.3	88.6	39.4	69.8
高齢世帯（高齢者のみ）	90.6	64.2	15.5	46.0
世帯年収が200万円未満	88.2	63.6	16.7	36.6

(出典)総務省「令和3年通信利用動向調査 世帯編（世帯全体）」を基に筆者作成。

(60) 日本財団・三菱UFJリサーチ&コンサルティング「コロナ禍が教育格差にもたらす影響調査 詳細資料集」2021.7. 日本財団ウェブサイト <[https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2021/07/new\\_pr\\_20210629\\_02.pdf](https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2021/07/new_pr_20210629_02.pdf)> インターネットアンケート調査会社のモニターを利用したインターネット調査（令和3年3月8日から18日に実施）

(61) 同上, p.18.

(62) 麦山亮太・小松恭子「テレワーク実施可能性における格差：新型コロナウイルス感染症流行前後の時系列比較」『JILPT Discussion Paper Series』22-SJ-01, 2022.2, pp.13-14. 労働政策研究・研修機構ウェブサイト <<https://www.jil.go.jp/tokusyu/covid-19/dp/DP22-SJ-01.pdf>> さらに、雇用形態に関して、同じ非正規雇用であっても、派遣、契約・嘱託社員は感染症流行以後、正社員と同程度にテレワーク実施可能性が開かれ、かつ実際にも実施できているが、パートについては、感染症流行前後でテレワーク実施可能性についても実際の実施についても大きな上昇は確認されず、正社員や派遣、契約・嘱託社員との格差が拡大しているとする（同, p.14.）。

ソコンの69.8%よりも高くなっている。この点に関連して、これまで大半の行政サービスはパソコンからの利用や、申請・届出様式等をプリントアウトするような利用を前提としてつくられてきたが、パソコンではなく、スマートフォンからの利用を想定して見やすさや使いやすさを検討していく必要があると指摘されている<sup>(63)</sup>。高齢世帯や世帯年収の低い世帯を見ても、パソコンよりスマートフォン等のモバイル端末を保有している割合が高いことから、スマートフォンからの利用を想定した各種サービスを提供することはデジタルデバインド対策としてより効果的といえる。

### 3 行政サービスのデジタル化におけるデジタルデバインドへの対応

デジタル社会の進展において、デジタル・ガバメント（電子政府）は主要な取組事項の一つであるが、デジタル・ガバメントにおけるデジタルデバインドの問題も指摘されている<sup>(64)</sup>。顧客が複数の民間サービスから選択できる市民と民間企業の関係とは異なり、市民と公的機関の間には特別な関係性があること（市民に必要な行政サービスの提供が特定の機関のみによって実施されることや、一般に公的機関は普遍的で公平なサービスの実施が求められることなど）を踏まえ、デジタル・ガバメントの取組を進め、デジタルデバインドにも対応していく必要性が指摘されている<sup>(65)</sup>。

そこで我が国における行政サービスのデジタル化の進展とそれに伴うデジタルデバインドへの対応について見ることとする。

#### (1) 行政手続のオンライン化の推進とデジタルデバインドへの対応

##### (i) デジタル手続法

国の各種行政手続について、国民がインターネット等を通じて申請、届出等を行うことができるようにする取組（行政手続のオンライン化）は、我が国におけるデジタル・ガバメント政策の中で重要な取組の一つとして位置付けられている。

「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（平成14年法律第151号。以下「デジタル手続法」<sup>(66)</sup>という。）において、行政のデジタル化の基本原則<sup>(67)</sup>（第2条）が示されるとともに、国の行政機関等は、法令に基づく申請等の手続について、原則オンライン化が義務

<sup>(63)</sup> 庄司昌彦「誰一人取り残されないデジタル社会」をどう実現するのか『行政&情報システム』596号、2022.4、p.60。

<sup>(64)</sup> 例えば、Miriam Lips, *Digital government: managing public sector reform in the digital era* (Routledge masters in public management), New York: Routledge, 2020, pp.222-247。

<sup>(65)</sup> *ibid.*, pp.236-241。同資料によると、これまでの調査に基づく議論から、様々な側面（アクセス（access）、能力（abilities）、スキル（skills）、知識（knowledge）、信頼（trust）、使用（usage））からデジタル・ガバメントの各分野においてデジタルデバインドに直面しているおそれのあるグループが存在するとしている。例えば、オンラインの行政サービスに対する知識や信頼が公的サービスを必要とする社会的な弱者に低い傾向にあり、オンラインの行政サービスから排除されるおそれのあるグループとする。

<sup>(66)</sup> 同法の略称を「デジタル行政推進法」としている例もあるが、デジタル庁のウェブサイトなどでは「デジタル手続法」としているため、本稿でもそれに倣うこととした。

<sup>(67)</sup> ①デジタルファースト（個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結する）、②ワンスオンリー（一度提出した情報は、二度提出することを不要とする）、③コネクテッド・ワンストップ（民間サービスを含め、複数の手続・サービスをワンストップで実現する）

付けられている（第4条・第5条第1項）<sup>(68)</sup>。地方公共団体等に対しては、行政手続のオンライン化の努力義務が課せられている（第5条第4項）。

また、同法により、国の行政機関等に、デジタル技術を活用した行政の推進に当たって、デジタルデバイドの是正を図るために必要な施策の実施義務が課せられている（第12条第1項）。地方公共団体に対しても、国の施策に準じた施策実施の努力義務が課せられている（同条第2項）。

デジタル手続法第12条には、国によるデジタルデバイド是正のための具体的施策の例として、次の①と②が示されているが、当該例示の施策に限らず、デジタル技術の利用のための能力又は利用の機会における格差の是正を図るために必要な施策が想定されている。

- ① デジタル技術の利用のための能力又は知識経験が十分でない者が身近に相談、助言その他の援助を求めることができるようにするための施策
- ② 当該援助を行う者の確保及び資質の向上のための施策

## (ii) 行政手続のデジタル化の現状とデジタルデバイド是正施策の実施状況

### (a) 国や地方公共団体における行政手続のオンライン化の現状・利用状況

デジタル庁が令和4年7月に公表した行政手続等の棚卸結果等<sup>(69)</sup>によると、全手続<sup>(70)</sup>のうちオンラインで実施できる手続の件数の割合（オンライン化率）について、民間から国等に対する手続は96%、民間から地方公共団体等に対する手続は63%とされ、またオンラインで実施できる手続件数のうち実際にオンラインで実施された手続件数の割合（オンライン利用率）は、それぞれ63%、14%とされている。

### (b) デジタルデバイド解消に向けた実施状況や課題

住民に身近な行政サービスを提供する地方公共団体におけるデジタルデバイド是正のための施策の実施状況について見ると、令和4年3月の『自治体DX・情報化推進概要』<sup>(71)</sup>では、都道府県で29団体（61.7%）、市区町村で610団体（35.0%）が地方公共団体独自のデジタルデバイド対策を実施していると報告されている（表9）。特に町村の実施率が低くなっており（18.9%）、実施率の向上が期待される場所である。また、実施されている具体的な施策としては、「スマホやタブレット等のデジタル機器やサービスの利用方法を教える講座等の開催」（都道府県の55.2%、市区町村の79.7%で実施）が最も多かった（表9）。

地方公共団体がデジタルデバイドの是正に向けた取組を実施するに当たり、住民が行政サービスのどこに課題、困難を感じているかについて、行政サービスを提供する地方公共団体が正

(68) デジタル手続法第4条において、政府はオンライン化等の対象手続を特定した情報システム整備計画を策定することとした上で、同法第5条において、同計画に従った情報システムの整備義務を国の行政機関等に課すことで、行政手続のオンライン化実施の原則化等を法定化している（内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室デジタル・ガバメント担当編著『逐条解説 デジタル手続法』ぎょうせい、2020、p.75）。なお、申請等及び申請等に基づく処分通知等のうち、オンライン化が適当でない手続や費用対効果が小さい等の手続は、国の行政機関等にオンライン化の義務を課すことは適当でないことから同計画に記載しないとされる（同、pp.71-72）。また、告示等の法令以外に基づく手続も同法の射程外であるが、オンライン化を実施することは可能である（同、p.39）。

(69) デジタル庁「行政手続等の棚卸結果等の概要（調査対象期間 令和2年4月1日～令和3年3月31日）」2022.7.11、p.8。<[https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/06ac5a18-3aa3-4fc6-a15a-866d4f7cd3f9/8d4d6f6e/20220711\\_resources\\_procedures\\_inventory\\_result\\_outline\\_01.pdf](https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/06ac5a18-3aa3-4fc6-a15a-866d4f7cd3f9/8d4d6f6e/20220711_resources_procedures_inventory_result_outline_01.pdf)>

(70) 国の行政機関（24府省）を調査対象機関として、令和3年3月31日時点の各府省が所管する法令において規定されている全手続（法令に基づく行政手続及び民-民手続）

(71) 総務省自治行政局地域情報化企画室「自治体DX・情報化推進概要—令和3年度地方公共団体における行政情報化の推進状況調査のとりまとめ結果—」2022.3。<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000804041.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000804041.pdf)>



確に把握することが求められる。この点について、行政サービスにおけるデジタルデバイドの課題に対する各地方公共団体の認識については、デジタル化が進んでいる団体とそうでない団体によって差があるとの分析結果があり、また行政サービスにおいて住民や専門家が認識しているデジタルデバイドの課題を各地方公共団体では課題として認識していなかったケースもあったとされる<sup>(72)</sup>。

表9 団体区分別デジタルデバイス対策実施有無及び対策の内容

	①デジタルデバイス対策実施有無		②デジタルデバイス対策を実施している場合の対策の内容						
	実施している	実施していない	スマホやタブレット等のデジタル機器やサービスの利用方法を教える講座等の開催	デジタル活用を教えることができる人材の育成	デジタル機器の購入等への補助	デジタルデバイス対策に取り組む団体への支援	多言語翻訳、自動読み上げ等のデジタルツールを用いた情報発信、窓口対応	その他	
都道府県	29(61.7)	18(38.3)	16(55.2)	8(27.6)	1(3.4)	9(31.0)	11(37.9)	6(20.7)	
市区町村	特別区	2(8.7)	20(95.2)	1(4.8)	1(4.8)	2(9.5)	14(66.7)	0(0.0)	
	指定都市	1(5.0)	19(100.0)	8(42.1)	2(10.5)	4(21.1)	12(63.2)	1(5.3)	
	市	395(51.2)	377(48.8)	309(78.2)	24(6.1)	20(5.1)	35(8.9)	175(44.3)	28(7.1)
	町村	175(18.9)	751(81.1)	138(78.9)	5(2.9)	11(6.3)	7(4.0)	33(18.9)	13(7.4)

(注) カッコ内の数字は%である。また、②については、実施団体数を母数として割合を算出したものである。  
 (出典) 総務省自治行政局地域情報化企画室「自治体DX・情報化推進概要—令和3年度地方公共団体における行政情報化の推進状況調査のとりまとめ結果—」2022.3を基に筆者作成。

(2) マイナンバーカードの利活用拡大と所持しない者への対応

我が国では、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」(平成25年法律第27号。いわゆる「マイナンバー法」)第17条の規定に基づき、住民は、申請によりマイナンバーカードの交付を受けることができる。マイナンバーカードは、自身のマイナンバーの確認や身分証明書としての使用のほか、マイナンバーカードのICチップに格納された電子証明書を用いて、オンライン上での本人確認や電子署名に使用することができる<sup>(73)</sup>。この電子証明書機能を活用することでコンビニでの住民票写しの交付、確定申告などの行政機関に対する電子申請等の行政サービスで利用できるほか、民間サービスでも利用することができる。このため、政府はこのマイナンバーカードを「デジタル社会のパスポート」<sup>(74)</sup>、「デジタル社会の基盤」<sup>(75)</sup>と位置付け、公的・民間サービス提供における様々な場面でマイナンバーカードを活用する機会を創出するとしている<sup>(76)</sup>。

政府はこれまで様々な普及策を講じてきたところであるが、令和4年12月末時点の人口に

(72) 行政情報システム研究所「行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究 報告書」2021.3, pp.17-18, 32-38, 47-48. <<https://www.iais.or.jp/reports/labreport/20210615/divide2020/>>  
 (73) 総務省自治行政局住民制度課「知っておきたいマイナンバーカードの基礎知識」2020.3.18. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000691743.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000691743.pdf)>  
 (74) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」前掲注(46), p.34; 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」前掲注(49), p.27.  
 (75) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」同上, p.62.  
 (76) 「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用の促進に関する方針」(令和元年6月4日デジタル・ガバメント閣僚会議) デジタル庁ウェブサイト <[https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/f8a3c045-6c82-4abf-b0bf-cf18bdb79c38/1.Policy\\_on\\_use\\_and\\_promoting\\_of\\_Mynumber\\_cards.pdf](https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f8a3c045-6c82-4abf-b0bf-cf18bdb79c38/1.Policy_on_use_and_promoting_of_Mynumber_cards.pdf)> では、①デジタル・ハローワーク・サービスの推進、②デジタル・キャンパスの推進等、③納税手続のデジタル化の推進、④建設キャリアアップシステムとの連携、⑤各種カード、手帳等との一体化等によるデジタル化の推進などを挙げる。

対する交付枚数率は57.1%となっている<sup>(77)</sup>。今後、マイナンバーカードを用いた公的サービス等が拡大することが予想されるが、マイナンバーカードの保有は任意である以上、カードを持たない人が取り残されることがないように目配りする必要があるといった指摘がみられる<sup>(78)</sup>。関連して、政府が行う情報管理に対する国民の不信感を払拭することを条件としてマイナンバーカード取得を義務化することを議論してもよいのではないかとの指摘が見られる<sup>(79)</sup>。一方、オンラインによる行政サービス等を利用する際に用いられる電子的な本人確認手段等（電子証明書）は今後重要性を増していくと思われるが、本来マイナンバーカードと一体化している必要性は乏しいとする指摘も見られる<sup>(80)</sup>。

### Ⅲ 諸外国におけるデジタルデバイド問題

#### 1 米英におけるデジタルデバイドとその是正に向けた取組

諸外国においてもデジタルデバイドは現在も政策課題とされている。

米国では、民間シンクタンクの調査によると<sup>(81)</sup>、同国の成人の7%がインターネットを利用していないと回答しており、特に65歳以上や学歴が高校卒業以下の成人、年収3万ドル未満の世帯の成人はインターネットを利用していないと回答する割合が大きくなっている。また、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、官民でリモートワークや遠隔教育などの政策を実施することを余儀なくされたが、オンラインでこれらを行うことができない人々もいたことから、ブロードバンドアクセスの格差があらわになったとされる<sup>(82)</sup>。

2021年11月に前述のインフラ投資雇用法が制定され、同法に基づきブロードバンドの整備が推進されるほか<sup>(83)</sup>、2021年デジタルエクイティ法に基づき、デジタルエクイティ<sup>(84)</sup>の実現とデジタルインクルージョン<sup>(85)</sup>の活動を支援することを目的として、連邦政府は、各州のデジ

(77) 「マイナンバーカード交付状況について」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/kojinbango\\_card/kofujokyo.html](https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kofujokyo.html)>

(78) 「マイナンバーカードって必要なの!？」2021.2.10. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/53273.html>>

(79) 庄司昌彦「マイナンバーカード普及を考える」『行政 & 情報システム』598号, 2022.8, p.76.

(80) 小向太郎『情報法入門 第6版』NTT出版, 2022, pp.69-70. 同資料では、将来的には、本人確認基盤はスマートフォン等のモバイルデバイスに搭載されるか、生体認証等を利用してクラウド上で行われるようになるのではないかとする。また、坂本団「マイナンバーカードと個人情報」『現代消費者法』55号, 2022.6, p.51. は、電子証明書を使う際にはマイナンバーは使わないことから、そもそもマイナンバーカードに電子証明書を記録しなければならないという必然性はないとする。

(81) Andrew Perrin and Sara Atske, “7% of Americans don’t use the internet. Who are they?” April 2, 2021. Pew Research Center Website <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/02/7-of-americans-dont-use-the-internet-who-are-they>>

(82) Colby Leigh Rachfal, “The Digital Divide: What Is It, Where Is It, and Federal Assistance Programs,” *CRS Report*, R46613, Updated March 9, 2021, p.7. Congressional Research Service Website <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46613>>

(83) 47 U.S.C. §1702.

(84) 同法において「デジタルエクイティ」は、「個人やコミュニティが米国の社会や経済に完全に参加するために必要な情報技術能力を備えている状態」と定義される（47 U.S.C. §1721(10)）。

(85) 同法において「デジタルインクルージョン」は、米国内の全ての個人が、情報通信技術（①信頼できる固定及び無線ブロードバンドインターネットサービス、②ユーザーのニーズを満たすインターネット対応のデバイス、③自給自足、参加、コラボレーションを可能にし、促進するように設計されたアプリケーション及びオンラインコンテンツ）に手頃な料金でアクセスし、使用できるようにするために必要な活動であって、デジタルリテラシー教育の機会の確保、質の高い技術サポートの提供、オンラインプライバシーやサイバーセキュリティを確保するための基本知識の習得を含むものと定義される（47 U.S.C. §1721(11)）。

タルエクイティに係る計画策定やその実施等を支援するための助成金事業<sup>(86)</sup>を実施している。

英国では、英国国家統計局（Office for National Statistics）のまとめによると<sup>(87)</sup>、2018年の調査において、過去3か月間インターネットを利用しなかった成人（非インターネットユーザー）の割合は成人人口の10%に及んでおり、地域間のデジタルデバイド（非インターネットユーザーの割合はロンドンが最も低く（7.0%）、北アイルランドで最も割合が高くなっている（14.2%））が見られるほか、非インターネットユーザーには、高齢者、障害者（英国の人口全体に占める障害者の割合よりもはるかに高かった。）などの割合が多いと指摘されている。

2022年6月に公表した政府横断のデジタル戦略では、重点分野の一つに「デジタルスキルと人材」を掲げ、「生涯デジタルスキル」（Lifelong digital skills）として、個々人のスキルに合わせた無料のトレーニングコースの強化などが示されている<sup>(88)</sup>。

## 2 デンマークにおけるデジタルデバイドとその是正に向けた取組

社会や行政のデジタル化が進んでいる国として評価されているデンマーク<sup>(89)</sup>においても、デジタルデバイドはなお重要な政策課題として位置付けられている。そこで本稿ではデンマークにおけるデジタルデバイドの現状と、その是正に向けた取組について行政サービスのデジタル化の関連を中心に概観する。

### (1) 行政サービスのデジタル化の推進とデジタルデバイドへの制度的対応

デンマークでは、2001年以降数年ごとに策定される電子政府戦略に基づき、デジタル基盤の整備等が進められてきた（表10）<sup>(90)</sup>。

なかでも2012年にデジタルポスト（電子私書箱）に関する法律が制定されたことにより<sup>(91)</sup>、15歳以上の原則全ての市民にデジタルポストが割り振られ、公的機関からの連絡はデジタルポストを介して行われている<sup>(92)</sup>。ただし、公的機関等からの通知をデジタルで受けられない

<sup>(86)</sup> 「州デジタルエクイティ計画助成金事業」（State Digital Equity Planning Grant Program）、「州デジタルエクイティ能力助成金事業」（State Digital Equity Capacity Grant Program）、「デジタルエクイティ競争的助成金事業」（Digital Equity Competitive Grant Program）がある。“Digital Equity Act: State Capacity Grant Program, Planning Grants, and Competitive Grant: Frequently Asked Questions (FAQs),” June 2022. National Telecommunications and Information Administration Website <<https://broadbandusa.ntia.gov/sites/default/files/2022-06/DE-FAQs.pdf>>

<sup>(87)</sup> “Exploring the UK’s digital divide,” March 2019. Office for National Statistics Website <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/householdcharacteristics/homeinternetandsocialmediausage/articles/exploringtheuksdigitaldivide/2019-03-04>>

<sup>(88)</sup> Department for Digital, Culture, Media & Sport, “UK Digital Strategy,” June 2022, pp.39-44. GOV.UK Website <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1089103/UK\\_Digital\\_Strategy\\_web\\_accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1089103/UK_Digital_Strategy_web_accessible.pdf)>

<sup>(89)</sup> 2022年の世界デジタル競争力ランキング及び国連電子政府調査の電子政府発展度指標においてそれぞれ1位（前掲注<sup>(23)</sup>）。

<sup>(90)</sup> デンマークの電子政府の進展の経緯については、安岡美佳「電子政府と強制力—電子政府の進捗にいかん強制力が活用されたか—」『Nextcom』47号、2021.秋、pp.23-24; 野村敦子「デンマークのデジタル・ガバメント—「一貫性」と「透明性」、利用者中心」の視点が特長—」『日本総研 Research Focus』2020-026号、2020.11.2, pp.4-5. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/12196.pdf>> など

<sup>(91)</sup> “Current legislation about Digital Post.” Agency for Digital Government Website <<https://en.digst.dk/systems/digital-post/current-legislation-about-digital-post/>>

<sup>(92)</sup> デジタルポストで受信したメッセージは、公的機関から通知される従来（紙）の文書と同じ法的効力を持つ。

事情<sup>(93)</sup>のある市民は、デジタルポストの使用義務が免除される<sup>(94)</sup>。また、2012年以降、段階的に所定の行政手続（住所変更、パスポート申請、年金申請など市民に身近な手続が多い。）についてオンラインで行うこと（デジタルセルフサービス）を市民に義務付けている<sup>(95)</sup>。対象となる行政手続についてデジタルセルフサービスを経ない申請等は公的機関において拒否されるが、特別な障害、デジタルスキルの欠如、特定の社会的弱者、言語上のハードルなど特別な事情があると認められる場合には、当該公的機関によって代替の手段が提示されることになっている<sup>(96)</sup>。また、公共図書館等においてサポート（ガイダンスやパソコンの使用）を受けることもできる<sup>(97)</sup>。

表 10 デンマークにおける主な電子政府の取組

2003年	法人ポータル（Virk.dk）の設置	企業向けの各種行政手続等のための行政機関の一元的ポータルサイト
	医療ポータル（Sundhed.dk）の設置	医療機関や患者が利用。診察予約、電子処方箋等
	公共決済口座（NemKonto）開始	年金や税の還付、給付金の受取り等用の口座として使用
2007年	市民ポータル（Borger.dk）の設置	市民向けの各種行政手続等のための一元的ポータルサイト
2010年	個人認証システム（NemID）導入	オンライン行政サービスやネットバンキング等でログインIDや電子署名として使用
2012年	デジタルポスト法の制定	行政機関からの各種通知等の受取等のため、原則デジタルポストを持つことを市民や企業に義務付け
2012～2015年	デジタルセルフサービス制度の順次導入	100以上の分野の行政サービスにおいて原則オンラインで行うことを市民や企業に義務付け
2020年	運転免許証アプリの開始	アプリを利用することにより、運転免許証又は健康保険証として利用可能（従来の運転免許証や健康保険証もこれまで通り交付）
2021年	健康保険証アプリの開始	

（出典）Ministry of Finance, *National Strategy for Digitalisation Together in the digital development*, May 2022, p.9; European Commission, *Digital Public Administration factsheet 2022 Denmark*, [August 2022] を基に筆者作成。

## (2) デジタルデバイドの状況とその是正に向けた取組

デンマークにおけるデジタルデバイドの状況について、2021年4月にデジタル化庁（Digitaliseringsstyrelsen）が公表した報告書<sup>(98)</sup>によると、デジタル技術の利用等に困難を抱えているデジタル弱者は成人人口の17～22%を占めると推計されている（前述のデジタルポストの免除者のほかに、グレーゾーンの人々（成人人口の約10～15%）がいるとされる。）。同

<sup>(93)</sup> 認知障害、身体障害、自宅・居住地においてスマートフォン等を利用できないこと、言語上のハードル、居住地が所定の速度を満たさないインターネット環境にあることなどの理由により、地方公共団体に申請することで免除が決定される。Bekendtgørelse om forvaltning af Digital Post fra offentlige afsendere (BEK nr 2017 af 29/10/2021) § 7. Retsinformation.dk Website <<https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2021/2017>>

<sup>(94)</sup> 2021年の調査によると、約458万人がデジタルポストユーザーとして登録しているが、デジタルポストの使用が免除されている者の数は約34万人となっている。“Digital Post User-Data.” Agency for Digital Government Website <<https://en.digst.dk/systems/digital-post/digital-post-user-data/>>

<sup>(95)</sup> 安岡美佳、モータン・メイヤホフ＝ニールセン「デンマーク行政サービスのデジタル化」『行政 & 情報システム』555号、2015.6, pp.10-16.

<sup>(96)</sup> “Lovgivning om obligatorisk digital selvbetjening.” Digitaliseringsstyrelsen Website <<https://digst.dk/strategier/denfaellesoffentlige-digitaliseringsstrategi/25-aars-faelles-digitaliseringsstrategier/tidligere-strategier/digitaliseringsstrategi-en-2011-2015/lovgivning-om-obligatorisk-digital-selvbetjening/>>

<sup>(97)</sup> *ibid.*; “Obligatorisk selvbetjening.” borger.dk Website <<https://www.borger.dk/internet-og-sikkerhed/Sikker-selvbetjening/Obligatorisk-selvbetjening>>

<sup>(98)</sup> Digitaliseringsstyrelsen og KL, *Digital inklusion i det digitaliserede samfund 2021*, April 2021. <<https://digst.dk/media/24389/digital-inklusion-i-det-digitaliserede-samfund.pdf>>

報告書では、デジタルに関するスキルや知識以外に、デジタルやアナログでの公的機関とのやり取りなどにおける障壁を指摘し、それらの克服のための視点を5つ挙げている（表11）。

表11 公的機関のデジタルサービス等の利用における障壁と克服のための視点

障壁	克服のための視点 モバイル端末 向けの開発	コミュニケー ションやプロ セスの簡素化	デジタルに よるよりよ い支援方法	代替ルート	民間関係者 との連携や 規制
市民の機器選択とソリューションの不一致	○	○			○
デジタルスキルが低い	○	○	○		○
管理能力が低い	○	○	○	○	○
デンマーク語による筆記能力が弱い	○	○	○		○
デジタルの代替手段が少ない			○		○
アナログの方法が欠如又は困難		○	○	○	○

（出典） Digitaliseringsstyrelsen og KL, *Digital inklusion i det digitaliserede samfund 2021*, April 2021, p.27 を基に筆者作成。

デジタル化庁は、2015年以降、4つの層をターゲットにした取組を実施してきたとされる<sup>(99)</sup>。  
①高齢層（社会人生活においてパソコンを使ったことがない人、デジタル技術の利用等が困難になった人など）、②若年層（若年層向け施策の対象となる15～25歳）、③他民族出身者、④様々な障害を持つ者や低技能労働者などである。

2022年5月に策定された政府の「デジタル化のための国家戦略」<sup>(100)</sup>では、高齢者や社会的弱者などデジタル技術の利用等に困難を感じているグループが依然として存在するとし、政府は、そのような人々へのより良いケアを行い、社会に平等にアクセスできるようにすることでデジタルインクルージョン<sup>(101)</sup>のための取組を強化するとしている。公的部門はインクルーシブ（包摂的）でなければならず、社会のデジタル化は常にコミュニティ中心であるべきとし、具体的な施策として、対象を絞った支援やガイダンスのほか、第三者が本人に代わってオンライン上で各種手続きができるようにする委任状制度<sup>(102)</sup>をより簡単に利用できるようにすることなどを挙げている。

このようにデンマークでは、デジタル化を進めるに当たって、デジタルへの対応が困難な人々に配慮した制度的対応、施策を講じている。

(99) スザンヌ・ドゥース、増田陸子「デンマーク政府におけるデジタルデバイドへの取り組み」『行政 & 情報システム』585号、2020.6, pp.11-15; Nordic Council of Ministers, *MONITORING DIGITAL INCLUSION in the Nordic-Baltic region*, 2022, pp.70-71. The Nordic Council and the Nordic Council of Ministers Website <<https://www.norden.org/en/publication/monitoring-digital-inclusion-nordic-baltic-region>>

(100) Ministry of Finance, *National Strategy for Digitalisation: Together in the digital development*, May 2022, pp.21-23. Agency for Digital Government Website <<https://en.digst.dk/media/27861/national-strategy-for-digitalisation-together-in-the-digital-development.pdf>>

(101) 例えば、デジタル化庁は、デジタルインクルージョンに関して、社会として、個人のスタート地点に関係なく、全ての市民がデジタルソリューションを利用できるようにする義務があるとし、特別のニーズを有する人々への支援等を確保するための取組を行っている。“Digital Inclusion.” Agency for Digital Government Website <<https://en.digst.dk/digital-services/digital-inclusion/>>

(102) 紙などによる公共サービスに係る一般的な委任状以外にも、公的機関のデジタルセルフサービス共通のデジタル委任状の仕組みが構築されている。市民自身が指定する期間で個人や団体に委任状を与えるものであり、例えば、委任された親族等が本人に代わってデジタルセルフサービスを利用することができる。2013年から運用が開始され、40以上のサービスで利用することができる。“Digital Fuldmagt.” Digitaliseringsstyrelsen Website <<https://digst.dk/it-loesninger/digital-fuldmagt/>>

### (3) 我が国への示唆

#### (i) 課題を抱えているグループの特定

デンマークにおけるデジタルインクルージョン政策は、デジタルサービスの使い勝手や質に係る問題だけではなく、課題を抱えている人々の特定とそれらの人々が接するデジタル技術やサービスの利用における障壁等の特定に焦点を当てている<sup>(103)</sup>。デジタルデバイドの把握は、我が国においてもその重要性が指摘されているところであり<sup>(104)</sup>、デジタルデバイド是正のための取組を効果的に行っていく上で重要であろう。

#### (ii) デジタル化の推進に当たっての強制力の行使とそれを可能とする背景

デンマークにおいて見られた、法律によって市民にデジタルポストなどの利用を義務付けるといった強制力の行使は、適切な土壌があれば有効な手段となり得るが、背景となるいくつかの前提が満たされなければ、効果を生み出すことは不可能であるとの指摘がある。デンマークにおいて強制力が機能した背景には、①社会的にデジタルを使う必要がある、努力するといった機運が生まれていたことや、②透明性の確保などを通じた政府への信頼感があることのほか、③使い勝手のよさ、特に何らかの障害や不自由を感じる人でもある程度利用できるよう設計されていること、④家族等によるインフォーマルなサポートの存在が指摘されている<sup>(105)</sup>。

### おわりに

デジタルデバイドは、社会的、経済的、文化的な不平等を生じさせるおそれがあるなど、個人や社会に様々な影響を与えるとされており、我が国でもこれまでその是正に向けた取組が行われてきた。しかし、各種データ等を見ても、依然として高齢者や所得の低い層においてインターネットの利用等に格差が存在していることから、引き続きその是正を図るとともに、誰一人取り残されないようにするために、デジタル技術等の普及・利活用の状況についての詳細かつ具体的なデータの収集など様々な方法でデジタルデバイドの把握に努め、その是正のための長期的かつ地道な取組を行っていくことが必要であろう。

また、デジタル社会における行政サービスの在り方に関しては、デジタルによる行政サービスの利便性を誰もが享受できるようにする観点から、公的機関においては、デジタルデバイドに直面している人々を含めたユーザー中心の制度設計、各種支援策などの取組を通じて一人でも多くの人にデジタルの行政サービスを利用してもらう努力が求められている。一方で、デジタル技術の利用に困難を感じている人々等が一定数存在することを踏まえ、そうした人々への配慮を常に意識して行政サービスを構築していくことも必要であろう。

(はらだ みつたか)

<sup>(103)</sup> Nordic Council of Ministers, *op.cit.* (99), pp.70-71.

<sup>(104)</sup> 行政情報システム研究所 前掲注(72), pp.47-48.

<sup>(105)</sup> 安岡 前掲注(90), p.30.