

8. ライセンスリポジトリ制度的課題

8.1 調査指針

ライセンスリポジトリを導入するにあたって改正すべき法律や導入すべき制度が数多く挙がってくるのが考えられる。本章では中でもライセンスリポジトリが官民限らず保有する証明書や資料等を行政機関の担当者が見に来るということに焦点を当てた場合に、必ず検討を要する課題について分析を行った。

なお、ここでは「個人情報の保護」、「申請・届出手続そのもの見直しや申請書様式の見直し」、「ライセンスリポジトリの認定・登録制度」、「ライセンスリポジトリの運用主体」の4つを制度的課題として挙げ分析を行っている。

8.2 個人情報の保護

8.2.1 調査目的

添付資料にはいわゆる個人情報(プライバシー)に関わるものもかなり多く含まれている。ライセンスリポジトリ方式実現に伴うこれらの取扱いについては、詳細な検討が必要である。特に、ライセンスリポジトリ方式においては、従来単一目的のための情報収集・管理に留まっていた行政側のデータベースが、複数機関のための複数用途の利用形態に変化していく可能性が大きい。よって、個人情報保護についての法制度等の動向を見ると同時にライセンスリポジトリ導入のために留意すべき点を整理することを目的とする。

8.2.2 調査内容および結果

はじめに個人情報の保護に係わる3つの法令について概要を示す。後に、ライセンスリポジトリを実現する場合、それら法令がどういう点でライセンスリポジトリと関連して問題となるかを整理する。

8.2.2.1 個人情報保護に纏わる法律

現在、個人情報保護に纏わる法律には次のようなものが挙げられる。
「行政機関の保有する電子計算機処理に係わる個人情報の保護に関する法律(個人情報

保護法) 昭和 63 年)、「個人情報保護に関する法律案」平成 13 年国会提出、継続審議、「公的部門の新たな個人情報保護法制(行政機関法制)」平成 14 年通常国会に上程予定である。

ライセンスリポジトリ方式の運用主体が民間企業である場合は、さらに広範囲の議論が必要だと思われる。個人情報保護に関しては、「行政機関の保有する電子計算処理に係る個人情報の保護に関する法律」(昭和 63 年)が施行されているが、今年 5 月に「個人情報保護法」が国会に上程されつつあり、個人情報保護に係る基本原則と、民間部門の新たな個人情報保護制度を含む法制度が整備されはじめている。また、これを受けて行政機関が保有する個人情報に関する法制度を見直すことも予定されており、現在総務省を中心に研究会が開催されている。

(1) 行政機関の保有する電子計算機処理に係わる個人情報の保護に関する法律(個人情報保護法)

本法律の目的は、行政機関の保有する電子計算処理に係わる個人情報の取り扱いに関する基本的事項を定めることで、個人の権利利益を保護することとなっている(本法律第 1 条)。保護措置の内容は、できるだけ保有目的を明らかにして個人情報を保有すること(同第 4 条)、個人情報の安全及び正確性の確保に努めること(同第 5 条)等によって保護措置が図られている。個人の権利について、本人から個人情報の開示請求があったときは、一定の事由がある場合を除き、当該個人情報を開示しなければならないと開示請求権について述べられている(第 13 条)。なお、本法律の対象は、法律名が示す通り、国の行政機関が保有する電子計算処理に係わる個人情報である(同第 2 条)。

(2) 個人情報の保護に関する法律案

本法律案の対象となるのは、個人情報を扱う行政機関及び民間事業者である。基本原則として、個人情報は、その利用の目的が明確にされるとともに、当該目的の達成に必要な範囲内で取り扱われなければならないとして利用目的によって制限を課している(本法律案第 4 条)。第 3、4 章で国及び地方公共団体の債務と施策等、第 5 章で個人情報取扱事業者の債務等について述べられている。国及び地方公共団体は、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を総合的に策定し、これを実施する責務を有することを明言している(同第 9 条、第 10 条)。個人情報取扱事業者は、あらかじめ本人の同意を得ないで、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならないと改めて利用目的による制限が述べられている(同第 21 条)。

(3) 行政機関法制(個人情報保護法制研究会 報告書)

本法制は、行政機関の保有する個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することと目的が述べられている（本法制第1章）。個人情報の取扱いとして、行政機関における個人情報の保有は、法律の定める所掌事務を遂行するために必要な範囲で、できる限りその利用目的を特定した上で保有しなければならないとともに、個人情報の取得、利用、提供その他の個人情報の取扱いは、当該利用目的の達成に必要な範囲内で行わなければならないと利用目的の明確化を述べている。行政機関の長は、法律の規定に基づき利用・提供しなければならない場合、又は個人の権利利益を不当に侵害するおそれのない場合であって特定の場合を除き、保有個人情報をその利用目的以外の目的のために利用・提供してはならないと述べられ、利用目的の制限が明示されている（同第2章）。

8.2.2.2 個人情報保護に関する法律とライセンスリポジトリの関連

個人情報保護に関する法律とライセンスリポジトリには、いくつかの点において密接な関連があるため、十分な配慮が必要となる。

個人情報保護に関する法律には、「行政機関は、原則として、個人情報ファイルの保有目的以外の目的の為に個人情報を利用し、または提供してはならない」という規定があるため、次の点でライセンスリポジトリと関連してくる。

個人情報保護法とライセンスリポジトリとの関連を考える場合、官・民いずれにせよ、ライセンスリポジトリ主体の保有する情報が非公開で、特に個人情報を含んでいる時に個人情報保護法との関連で問題が生じる。一連の個人情報保護法制で共通していることは、個人に係わる情報について、利用目的によって保有制限、利用・提供制限が課せられていることである。つまり、個人情報を保有または利用・提供するにしても、利用目的を明らかにし、その利用目的以外の目的で個人情報を保有・利用したり、第三者に個人情報を提供したりすることはできない。

ライセンスリポジトリの定義からすると、審査官が添付資料情報として個人情報を参照したり、場合によっては保有（保存）する際、利用目的を明らかにする必要がある。そして、その目的以外の目的で当該個人情報を利用・保有などができないことになる。

逆に情報を提供する側からすると、原則として予め明らかにした目的以外の目的で個人情報を提供できないので、ライセンスリポジトリ専用に構築されたデータベースでない限り、審査官に個人情報を提供することは出来ない。

さらに、審査官が利用目的に準じて個人情報を参照しようとする際、利用目的以外の情報、本人以外の第三者の情報の漏洩の危険性といった問題もあるだろう。

このように、個人情報保護法制とライセンスリポジトリの関連とは、個人情報を参照する側にも提供する側にも利用目的による制限が課せられるということである。

8.2.3 考察

ここでは、個人情報保護法制に係わる課題の解決方策を示す。

個人情報保護法制研究会の提出した報告書の行政機関法制によれば、個人情報の保有者は、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがない場合、本人の同意があるときには、保有個人情報をその利用目的以外の目的のために利用・提供できることとなっている。ライセンスリポジトリにおいて、審査官が個人情報を参照するには、審査官が申請者から個人情報を参照する同意を何らかの形で得て、それを個人情報提供者に提示して個人情報を参照することになる。申請者から同意を得る際、利用目的の明確化など一連の個人情報保護法制に規定された必要事項も考慮する必要がある。

また、本人による個人情報の開示を請求できる開示請求制度を利用し、審査官が申請者の個人情報を含む添付資料情報を閲覧するといった仕組みが考えられるだろう。

個人情報の利用目的以外の情報、本人以外の第三者の情報の漏洩を防ぐには、個人情報が含まれる添付資料の一部を隠蔽する(塗りつぶす)ような形で運用されなければならない。これは情報公開法におけるマスキングと同様の措置を取るべきであろう。

8.2.4 参考文献

- [1] 総務省ホームページ : <http://www.soumu.go.jp>
- [2] 衆議院ホームページ : <http://www.shugiin.go.jp>
- [3] 総務庁行政管理局「逐条解説 個人情報保護法」(第一法規出版)1993年
- [4] 夏井高人・岡村久道・掛川雅仁「Q&A インターネットの法務と税務」(新日本法規出版)2001年

8.3 申請・届出手続そのものの見直しや申請書様式の見直し

8.3.1 調査目的

法令上、添付資料については、「文書」「書類」「書」等の用語によって表現されているものが多い。この場合、電子文書を対象範囲にする旨の規定を法令に定める必要があると思われる。

また、ライセンスリポジトリ方式適用時には、「データベース内の情報+アクセス権」というものが現在の添付資料と同等の価値を持つわけであるが、これらを法令上どのような位置付けに整理するのも大きな課題である。

具体的な検討にあたっては、実際の法令をベースに、追加される規定等の内容を考えていく必要がある。

更に、ライセンスリポジトリ方式導入により、既存の申請手續そのものの有り様が変わる可能性もある。具体的には、ライセンスリポジトリ方式に基づくデータベースを申請者（企業等）自身が立ち上げ、申請情報を常時そこに最新状態にして保管しておく。これに対して所管する行政機関が必要に応じて閲覧する、というスキームである。これが実現すれば、事実上申請手續の一部が不要となることが考えられる。例えば、業者登録に類するような申請手續は、最初の登録行為はともあれ、変更・修正手續が不要になる（いつでも最新の情報が申請企業側に存在する）。また、事業報告に関連するような届出等も定期的な事業状況を申請企業の手元のデータベースに登録しておけば、提出は不要になるかもしれない。

無論、このスキームが実現するためには、かなりダイナミックな法制度変更が必要であるし、様々な課題が存在すると思われる。中長期的なライセンスリポジトリ方式の可能性として本検討を実施する。

8.3.2 調査内容および結果

8.3.2.1 添付資料の提出を規定している法律の改正

現在の法令では、申請・届出手続きを行う際、手続きにともなう添付資料は書面で提出することが前提とされている。例えば、経済産業省の所管する申請手續である商工会議所「設立の認可」では、「様式第五による申請書に、左の書類を添えて経済産業大臣に提出しなければならない。」（商工会議所法施行規則第5条）とある。つまり、申請書に“書類を添えて”提出しなければならない。“書類”の代わりに電子的記録でも

よいことは、通則法等によりみなし規定で整理されると望ましいが、ライセンスリポジトリ方式の実現との関連では、“添えて”ということが問題となる。ライセンスリポジトリの定義によれば、審査官が必要事項を“見に行く”ことになるので、“添付”という考え方がなくなるからである。ライセンスリポジトリ方式の実現にあたり、“添えて…提出しなければならない”という部分の法律改正、もしくは、何らかの法整備が必要となる。

届出手続きにおいても同様の課題が問題となる。例えば、「商品取引所の役員又は会員の氏名等の変更の届出」手続きにおいて、「…変更届出書には、その変更を証する書面及び主務省令で定める書類を添付しなければならない。」(商品取引所法第 19 条第 2 項)と述べられている。添付資料は“届出書”、“定める書類”と書類であること、そして、それを“添付”しなければならないことが明記されている。先の申請手続きと同様に法律改正が課題となる。

8.3.2.2 申請書様式の見直し

ライセンスリポジトリが実現されると、様々な点で申請書様式の見直しも必要となってくるであろう。ライセンスリポジトリ方式では審査官がインターネット等を通じて添付資料情報を参照することになるので、申請書様式に参照先を表示するといった申請書様式の見直しも必要になってくる。参照先を表示する方法として、添付資料情報が置かれているサイトの URL、Web 上に添付資料情報が登録されているリンク集の URL 等が考えられる。この場合のリンク集は、全く新規にライセンスリポジトリ用のリンク集、もしくは、既存の一覧表の利用、例えば、「個人情報ファイル簿閲覧所一覧」のようなものをライセンスリポジトリ用に改良して利用することなども考えられるだろう。

行政機関側で、電子・紙といった形式を問わず、申請・届出等手続きごとに参照すべき添付資料情報のリストを作成しておき、申請や届出があった場合に、そのリストを検索するといったことも考えられる。また、行政文書ファイル管理簿のような分類カードを審査官が利用して、添付資料情報を検索することも考えられる。これらリストや分類カードの所在を申請書様式に表示するといった申請書様式の見直しなども考えうる。

8.3.3 考察

8.3.3.1 添付資料の提出を規定している法律の改正

添付資料を審査官が参照するライセンスリポジトリ方式を実現するには、書類を添付しなければならないという主旨の条文をどのように改正し、どのように整理するかはこれから議論しなければならないところであるが、その際参考となるのは、電子申請導入

に当たり書類・紙で提出を義務づけていた法令を電子ファイルで提出できるようにした法令の整理の仕方が参考となるだろう。

また、「行政手続きのオンライン化のための法整備立案方針」(総務省 平成 13 年 12 月 6 日)に基づき、平成 14 年第 154 回通常国会に上程予定である「行政手続きにおける電子情報処理組織の使用等に関する法律案(仮称)」や「行政手続きにおける電子情報処理組織の使用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案(仮称)」のように行政機関が情報を受理する手続全般にわたる法改正を一気に押し進めるという方策もあろう。

8.3.3.2 申請書様式の見直し

ライセンスリポジトリの導入にともなう申請書様式の見直しについては、審査官側における添付資料の所在の検索手段は様々な方法が考えられるが、技術や運用方法、ライセンスリポジトリ主体、実施体制等も考慮することが必要である。

また、審査官側でネットワークを利用したリストを作成するせよ、紙によるリストを作成するにせよ、そのことで申請書様式の見直しが必要となるが、重要なことは申請する時に、添付資料の所在を申請者が調べるのに労力を要するのであれば、ライセンスリポジトリの主旨から離れてしまう。ライセンスリポジトリ導入の目的の一つは、従来、申請者が揃えて提出していた添付資料を審査官側で参照しにいくことで、申請者の申請手続が簡略化することだからである。

8.3.3.3 申請・届出手続そのもの見直し

ライセンスリポジトリ導入にともなう法令が整備され、申請書様式の見直しが整い手続が簡略化され、さらに、申請・届出手続そのものが見直され、当該の申請・届出手続自体が不必要となれば、ライセンスリポジトリ導入の主旨にかなっているといえる。そのためには、実際の審査の現場で、どのように審査が行われ、添付資料のどの部分の情報が必要か、といったことまで考慮する必要があるだろう。

8.3.4 参考文献

- [1] 総務省「行政手続きのオンライン化のための法整備の立案方針(骨子案)」
(http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kanri_f.htm) 2001 年

8.4 ライセンスリポジトリの認定・登録制度

8.4.1 調査目的

ライセンスリポジトリがネットワーク上で運用されるようになると、真に正しいライセンスリポジトリであるかどうかは対面では判断できないため、何らかの証明がオンライン上で可能となるようにしなければならない。

電子商取引においても、面前ではなくインターネットを介して商品を販売する時、消費者から見て安心して取引を行えるように、当該サイトが信頼できるかどうかの証明が必要となってくる。電子商取引では、信頼できるサイトであることを証明するめ、オンラインマーク制度が導入されている。

ライセンスリポジトリの実現の際、特に民がライセンスリポジトリの主体となる場合、審査官が添付資料情報を安心して参照できる制度として、このオンラインマーク制度が準用できると考え、国内外のオンラインマーク制度の紹介に加えて、準用した場合の問題点を整理し、考察することを目的とする。

8.4.2 調査内容および結果

8.4.2.1 問題の所在 - 情報の真偽性、信頼性、安全性 -

官がライセンスリポジトリ主体の時、つまり、官のもつ添付資料情報を閲覧する場合には、真に正しいかどうかは問題となるような事は少ない。例えば、面前で住民票を発行する場合、発行された当該住民票の真偽は問題とならないだろう。面前ではなくインターネットを介した場合でも、真偽に関しては発行した主体が真に権限を有する機関かどうかは問題となるが、これは認証の問題であって、発行された資料の真偽はあまり問題とはならない。例えば、インターネットを通じて発行された行政機関の電子署名のされた許可書は、正規の電子署名かどうかは問題となるが、正規の電子署名がされた許可書の真偽は問題とならない。官が主体の場合、むしろ問題となるのは行政機関や認証局のセキュリティや運用の問題である。

しかしながら、民がライセンスリポジトリ主体の時、当該添付情報そのものの真偽が問われることになる。例えば、審査官が添付資料情報を参照し審査する時、参照している添付資料情報が必要かつ真のものかどうかは問題となる。すなわち、民間の提供する情報の真偽性、信頼性、安全性をどのように確保すればよいか問われることになる。

8.4.2.2 認定・登録制度による真偽性、信頼性、安全性の確保

情報の公開・非公開を問わず、添付資料情報を保有する民間の主体は民間企業、民間業者、ライセンスリポジトリセンタなど形態は多様であるが、行政側で共通のガイドラインを策定し、ライセンスリポジトリとしての要件を満たした民間企業等に認定を与えて登録をさせ、ライセンスリポジトリの主体としての信頼性や安全性を確保するという方法がある。すなわち、認定を受けた民間企業等を情報開示代行機関として位置づけ、インターネットに接続した添付資料情報データベースを管理し、審査官に情報を提供する。このような方法を用いれば、添付資料情報の真偽性、信頼性、安全性を確保することができる。

8.4.2.3 認定マークの付与と表示

ライセンスリポジトリ主体として所定の要件を満たして登録された民間企業等には、ライセンスリポジトリ主体としての資格を証する認定マークを付与し、添付資料情報を参照する審査官にとって分かりやすい位置に表示を義務づける。この認定マークを見ることで、審査官は当該情報の真偽性、信頼性、安全性が確保されていることを確認できるようにする。

8.4.2.4 オンライン認定マーク制度の例

(1) オンラインマーク制度

電子商取引推進協議会のオンラインマーク制度（E-COM 認定マーク）は、消費者向けエレクトロニックコマース・電子商取引を行なう事業者を対象に審査を行い、特定機関が適正と認めた場合にオンラインマークを付与する制度である。審査基準は、商業登記簿謄本または抄本、住民票等によって通信販売事業者が実在していること、申請サイト上での特定商取引に関する法律（旧：訪問販売法）による通信販売広告の表示義務事項の表示、広告表現の特定商取引に関する法律その他関連法令の遵守、となっている。

付与された事業者は、第三者である認定機関から一定の運営基準をみたす適正な事業者として認められたことになり、申請したサイト上の消費者に見やすい位置にオンラインマークを表示することになる。

オンラインマークをクリックすると、オンラインマーク制度の概要、事業者の概要（事業者名、住所、電話番号、代表者名等）、相談窓口の連絡先、認定 URL、認定番号、オンラインマーク認定機関名を知ることができるようになっている。

本来、認定マークが付与されておらず、オンラインマークの盗用などによる成りすまし対策として、表示された画面の中に、オンラインマークに付与されたドメイン名が記載

してあり、実際にアクセスした URL と同じかどうか確認できたり、また、オンラインマーク付与事業者一覧を表示し、本当にオンラインマークが付与された事業者かどうか確認することができるようになっている。

(2) (社)日本通信販売協会と日本商工会議所

2000 年 5 月より(社)日本通信販売協会と日本商工会議所(全国各地の商工会議所)の両団体がオンラインマーク制度の運営を開始している。E-COM 認定マーク制度と同様の主旨で、オンラインマーク制度が導入されているが、オンラインマークを付与された事業者の一覧だけではなく、オンラインマークの使用を取消や停止を受けた事業者の一覧、また、認定を受けずに当該オンラインマークを不正利用した事業者も分かるようになっている。

(3) 韓国のオンラインマーク制度

ライセンスリポジトリとは性格の異なる電子商取引の世界では、国境を越えて取引されることを想定した制度としなければならないため、(社)上記の日本通信販売協会と日本商工会議所では国外の審査機関と協議を重ねているところである。韓国のオンラインマーク制度は、審査機関が電子商取引基本法に基づいて設立されるなど、国家的に整備されており、ライセンスリポジトリへのオンラインマーク制度の導入にあたり参考になるであろう。

先述の通り、韓国のオンラインマーク制度である e-Trust Mark は、電子商取引法第 22 条に基づいて設立された電子商取引振興院 (KIEC=Korea Institute for Electronic Commerce) がその運営に当たっている。

申請資格は、税務署に事業登録をしていること、地方自治体に通信販売事業登録をしていること、電子商取引事業に 3 ヶ月以上の実績を有すること、マーク制度の諸条件に反対しないこと、となっている。

審査基準は、マークの評価基準を消費者保護、取引の安全性と利便性、およびセキュリティに関する 41 項目を設定し、各項目におけるポイント計算の結果 70 ポイント以上の場合にオンラインマークの使用を認めている。

審査項目は、システム能力と安定性、商品情報のアクセス利便性、商品情報の適切性、注文の利便性と安全性、トラブル解決方法の利便性と安全性、商品配送、変更、返金の利便性、創意工夫、となっている。

マークの使用料も決められており、年間 300,000 ウォン(約 3 万円)となっている。

8.4.3 考察

民がライセンスリポジトリ主体となる場合の情報の真偽性、信頼性、安全性といった問題を認定・登録制度、認定マークの付与によって解決するというのがこれまでの主旨であるが、ここでは、E-COM 認定マークを念頭に置きながら、ライセンスリポジトリにオンラインマーク制度を適応した場合の特徴や課題を考察する。

8.4.3.1 制度の概要、主旨、目的、認定機関であることの表示

ライセンスリポジトリにオンラインマーク制度を導入した場合、ライセンスリポジトリ主体は、マークを表示するだけでなく、認定マーク制度の概要、主旨、目的を説明し、一定の運営基準を満たして特定第三者機関から認定を受けていることを表示する。サイトの利用者は現時点では不明であるが、少なくとも審査官、申請者に対して認定を受けていることを明示しなければならない。

8.4.3.2 審査基準、関連法案の表示

審査基準についても、現在のところ不明確であるが、少なくとも事業者の存在の確認、ライセンスリポジトリに関する法令を表示(添付資料提出の代わり審査官が参照する情報を提供するサイトであることを表示)すること、関連法令を遵守することなどは必須事項である。

8.4.3.3 認定機関の設置

ライセンスリポジトリにオンラインマーク制度を導入した場合、オンラインマークを付与する認定機関は行政機関となるであろう。この場合、法律に基づいて設立された認定機関を既に実施している韓国のオンラインマーク制度が参考となる。

審査基準もポイント制が採用され客観性の高い制度となっており、これも参考となるであろう。

こういった仕組みにより、申請者及び審査官はインターネットを通じて添付資料に関する情報を安心して利用することができる。

8.4.4 参考文献

[1] 電子商取引推進協議会ホームページ：<http://www.ecom.or.jp>

[2] 日本通信販売協会ホームページ：<http://www.jadma.org/ost/index.html>

- [3] 日本商工会議所オンラインマーク総合センター : <http://mark.cin.or.jp/>
- [4] 電子商取引振興院ホームページ : <http://www.kiec.or.kr/english/index.html>

8.5 ライセンスリポジトリの運用主体

8.5.1 調査目的

電子的な添付資料情報を管理するライセンスリポジトリ方式の運用主体が、誰であり、法的にどのような位置付けにあるかは、大きな検討のポイントとである。基本的には、行政機関の一部（省庁横断的、もしくは所管省庁） 公益法人等が候補として考えられるが、添付資料が既に述べたように、行政機関、民間企業、個人等様々な立場から発行される以上、民間企業が運営主体になるというシナリオも考えられる。（この場合、同時に、民間企業にとってのビジネスモデルの検討も必要となる）

また、今回の調査のフォーカスからは多少外れるが、民間企業等（水道・ガス・電気あるいは金融機関）への電子申請も視野に入れ、ライセンスリポジトリ方式を適用することについても、魅力あるビジネスモデル構築においては検討の余地があると思われるため、運用主体の持つべき機能を明確にすると共に、どのような運用主体がふさわしいのかを分析することを目的とする。

8.5.2 調査内容および結果

現在、添付資料の発行主体は行政機関、民間企業、個人等と多様であるが、ライセンスリポジトリ方式を実現させる場合、ライセンスリポジトリの運用主体も多様であることが容易に予想される。ライセンスリポジトリ方式にはどのような運用主体・運用方式が考えうるのか、また、どのような運用主体・運用方式が適しているかを考察するために、ここでは運用主体の分類を示す。

考えうるライセンスリポジトリの運用主体・運用方式として、ここでは行政機関、第三セクター、PFI、アウトソース、非営利団体を取り上げ、それぞれの特性を明らかにして、ライセンスリポジトリの運用主体として分類毎に課題を考察する。

8.5.2.1 運用主体の分類

ライセンスリポジトリの運用主体分類毎の特性を考察する。その際、PFI方式が海外の電子申請のシステム運用などに導入されている事例もあり、ライセンスリポジトリの運用主体に PFI方式を導入する場合など参考になるとと思われるので、事例を紹介しつつ考察し、また、国内では、公益法人による行政情報システムの運用の事例があるので、これらを参考にしながら考察を進める。

< ライセンスリポジトリ運営主体 >

方式	行政	第三セクター	PFI	アウトソース (公設民営)	非営利団体
説明	・公務員が経営する公共事業	・公務員が経営する民間事業	・民間事業者が経営する公共事業	・民間事業社が経営する民間事業	・民間人が運営する非営利事業
事業の所有	あり	あり	なし	なし	あり
経営責任	あり	あり	あり	あり	あり
モニタリング	・行政によるモニタリング	・行政による会計のチェックのみ ・経営モニタリングはない	・民間による会計のチェック ・経営モニタリング	・民間による会計のチェック ・経営モニタリング	・行政によるモニタリング ・経営モニタリングはない
資金調達	・行政	・行政	・市場から調達 ・事業会社の格付けが基準となる	・市場から調達 ・事業会社の格付けが基準となる	・行政 ・民間からの寄付金等
契約期間 (事業期間)	長期	長期	長期	短期	不明
メリット	・安定した運営が可能である	・住民参加が可能(住民株式会社等)	・コスト削減効果が明白 ・長期間契約が可能なので事業撤退リスクがない ・責任分担が明白	・コスト削減効果が明白 ・民間のノウハウ ・責任分担が明白	・安定した運営が可能である
デメリット	・投資負担が大きい ・内部リソースの不足から適切なサービスが提供できない	・責任分担が不明確	・導入事例が少ない ・手続きが煩雑	・事業撤退リスク ・短期的契約が主 ・手続きが煩雑	・第三セクターからの委託が多いので、責任分担が不明確

(1) 行政が運営主体である場合

行政機関が運営主体となる場合のメリットは安定した運用が可能なことである。ライセンスリポジトリの主体として求められる重要な要件の一つは、運営の安定性である。ライセンスリポジトリ構築後、例えば、5年後、10年後にも安定して運営されていることが求められる。すなわち、審査官に添付資料情報を提供する運用主体として持続性が求められるのである。この安定性・持続性の観点からすれば、ライセンスリポジトリの運用主体として行政機関が適しているということになる。

行政機関が運営主体となる場合のデメリットは投資負担が大きくなることである。つまり、民間部門のような競争原理が働かず、また、民間部門のもつ様々なノウハウが利用できず、コストが大きくなる傾向があるといえる。

(2) 第三セクター方式で設立された事業法人が運用主体となる場合

第三セクターが運営主体となる場合のメリットは民間部門の活用により、住民参加が可能となり、申請者である市民により身近なサービスを提供する可能性が生まれることである。

第三セクターが運営主体となる場合のデメリットは、行政側と民間部門側の責任分担が不明確なことである。

(3) PFI 方式で設立された事業法人が運用主体となる場合

PFI 方式で設立された事業法人が運用主体となる場合のメリットは、民間部門のノウハウを利用してコスト削減が期待できることである。また、長期契約が可能なので、民間部門を活用した運用主体としては、理論上、運用の安定性・永続性の確保も可能となる。責任分担が明白であることもメリットとして指摘できる。

PFI 方式で設立された事業法人が運用主体となる場合のデメリットは、導入事例が少ないことである。實際上、安定性・永続性を確保するには今のところ不確定な要素が大きいといえる。また、次の海外事例に見るように、手続きが煩雑であることも指摘できる。

(a) モデルとしてのイギリス・アメリカの事例

PFI による電子政府の運営例は国内ではまだ例がなく、欧米諸国においても比較的新しい手法である。事業運営に当たっては、民間のノウハウを活用し、事業所有者と事業運営者の責任分担を明確にすることで効率の良い行政サービスを提供するのが PFI の目的であるため、事業開始前に厳密な運用ガイドラインを作成する事が前提となる。

ライセンスリポジトリ方式を PFI 手法で実現する場合、我国には先行事例がないため、すでに PFI を活用して電子政府化を勧めているイギリス・アメリカの例をモデルとして国内での運用スキームを描くのが妥当であろう。

(b) PFI 方式によるライセンスリポジトリの困難さ

ライセンスリポジトリ方式の PFI による運用にはかなりの困難が予想される。第一に、日本での PFI 事業の中心は、道路や上下水道などの従来型「箱物」インフラが中心であり、PFI 法自体も「箱物」事業を想定して作られている。情報通信システム運用を PFI 方式で行おうとする場合、施設整備と平行してやらざる得ない場合が出てくるため、比較的小規模なシステムの運営や、既存のシステムの保守・管理の請け負い等の実施は難しくなる。将来的には、「箱物」以外の事業にも PFI 方式が活用されていく可能性が高いが、平成 15 年までに可能かどうかの見とおしは立っていない。第二に、リスク試算が困難という点である。PFI は事業所有者と事業運営者の責任分担を明確にし、

効率の良い行政サービスを提供する事に意味があるため、事業開始前に厳密な事業運営ガイドラインを作成する必要がある。すなわち、運用ガイドラインもリスクマネジメントガイドラインと同様、かなり厳密に作成されなければならない。第三に、PFIはプロジェクトファイナンスの手法を用いて、金融機関などの第三者から資金調達を行うため、一旦契約を締結してしまうと事業半ばでの金額変更がむずかしいため、システムの開発に支障をきたす場合があるという点である。

(c) イギリスにおける失敗事例

電子政府 PFI は、「箱物」事業とは異なる独自のリスク試算が必要となるため、ガイドラインの作成が難しく、緻密な計画を作成したとしても失敗するケースが多々ある。

< IT - PFIにおけるリスクマネジメント >

設計・開発段階におけるリスク	運営段階におけるリスク	各段階共通のリスク
設計リスク 設計ミスにより求められるサービス水準が提供できなくなったり、作業遅延が生じる 使用変更リスク 官側で仕様を提示できない。一度示した仕様を変更するとコストオーバーや作業遅延が生じる 作業遅延リスク 技術力・マネジメント力不足、作業遅延によるプロジェクトコストの上昇 その他 見積りのミス、災害	マーケットリスク サービスの利用者から利用料を徴収する場合、需要が想定どおりに発生しないとコストが回収できない 料金回収リスク サービスが開始されても料金が回収できない可能性がある 運営管理リスク 運営コストが当初の見積りより多くかかる、トラブルの発生で運営できなくなる	技術革新によるリスク 情報技術の陳腐化が激しく、取り入れた技術がすぐに陳腐化する。未成熟な技術を取り入れたために、サービスに障害が生じる 資金調達リスク 情報通信 PFI にはプロジェクト・ファイナンス方式が採用されるが、IT業界では経験がない。コーポレート・ファイナンスに比べ、調達コストの試算が難しい 金利・物価変動リスク プロジェクトが長期にわたると金利・物価変動の影響を受ける

(「情報通信 PFI」日高昇治著 日刊工業新聞 より NTT データ経営研究所作成)

イギリスでは、事前に綿密なリスクマネジメントを行い、情報通信 PFI 特有のガイドラインを作成したのにも関わらず、失敗例が続出し行政事務に混乱が生じた。例えば、シーメンズ社が請け負ったイギリスパスポートオフィス(Passport Office)のパスポート発行システム PFI は作業に大幅な遅れが生じたため、パスポート発行業務に支障をきたした。また、アンダーセンコンサルティングが請け負った国民保健番号登録システムの開発にも大幅な遅れが生じ、業務に支障をきたした。この場合、事前のリスクマネジメントが甘く、事業者の経験不足や技術者の稼働日数の見積りに甘さがあったことが指摘されている。

(d) 政府と PFI との契約関係

London School of Economics が 2001 年 8 月に行った各国の電子政府政策と電子化を推進する際に採用された契約の方式の調査では、「行政が PFI 方式を情報通信プロジェクトに採用するかどうかは、プロジェクトが行われる行政機関の仕組みによる部分が

大きい」と述べられている。以下、表を参照すると、「政府の規模が大きく」「政府・民間の間での契約に柔軟性がなく」「アウトソーシングの傾向が高く」「契約の安定性が低い」という傾向のある政府の IT 事業には PFI 手法が向くことになる。

< 1990 年代半ばにおける各国の IT 契約 >

	イギリス	アメリカ	オーストラリア	ニュージーランド
政府の規模	大	大	中	小
行政システムの柔軟性	中	高	中	高
行政が民間に要求する契約の柔軟性	低	中	中	高
情報システムのアウトソーシング	高	中	高	高
P F I の適用	高	低	低	なし
契約の安定性	低	中	低	中

(Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, Jana Tinkler, Hala Yared, “Policy Learning and Public Sector Information Technology Contractual E-government Change.” *London School of Economics and University College, London* より転載)

(4) アウトソーシング契約を締結した民間事業者が運用主体となる場合

アウトソーシング契約を締結した民間事業者が運用主体となる場合のメリットは、PFI 方式と同様に、民間部門のノウハウを利用してコスト削減が期待できること、及び、責任分担が明白なことである。

日本の電子自治体プロジェクト等においてアウトソーシングは最も多く活用されている事業形式である。

アウトソーシング契約を締結した民間事業者が運用主体となる場合のデメリットは、事業撤退リスクが大きいことである。アウトソーシング契約は事業期間が短期のものに向いており、したがって、安定性・永続性の観点からすると、ライセンスリポジトリの運用主体としては向いてないといえる。

(5) 非営利団体が運用主体となる場合

非営利団体が運用主体となる場合のメリットは、営利を目的としていないので安定した運営が可能となることである。運用の安定性・永続性の観点からすると、ライセンスリポジトリの運用主体に向いているといえる。この意味では、行政機関が運用主体となった場合に最も近いケースといえる。

非営利団体が運用主体となる場合のデメリットは、現状では、第三セクターからの委託が多く、責任分担が不明確になるということである。

(a) 非営利団体が運営主体となる事例 - 公益法人の事例 -

公益法人が行政情報システムサービスの運用を実施している例はいくつかある。いず

れの場合も、ライセンスリポジトリ方式での事務処理が想定される添付資料と同程度の情報を扱う行政事務の運営に携わっているため、ライセンスリポジトリの運用主体として準用できる。また、運用ガイドライン・セキュリティポリシーの準用も可能であろう。

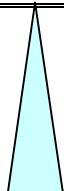
総務省(旧自治省)の外郭団体である財団法人 地方自治情報センターは1999年11月11日に、自治省から住民基本台帳法に基づく指定情報処理機関として指定され、住民基本台帳ネットワークの構築と運営に携わっている。また、総合行政ネットワーク(Local Government Wide Area Network、略称:LGWAN)の運営主体として実証実験を行なってきた。自治体に対しては、市区町村の電子自治体推進を支援する「電子自治体推進市町村サポート事業」を開始した。財団法人 ニューメディア開発協会(New Media Development Association)は住民基本台帳ネットワークなどに関係する「次世代ICカードシステム」の開発を行っている。社団法人 行政情報システム研究所は総務省行政管理局の「電子政府の総合窓口」の開発・運用や、霞が関WANの運用管理、を行なっている。

8.5.2.2 運用主体に応じたポリシー・ガイドライン

ライセンスリポジトリのセキュリティポリシー、運用ガイドラインは、ライセンスリポジトリ方式の種類、どの主体が運用主体となるかによって異なってくる。ここでは、セキュリティポリシー、運用ガイドライン等について種類による違い、主体による違いを整理し、それを前提に、ライセンスリポジトリに特有の運用ガイドラインの問題点について考察する。

(1) ライセンスリポジトリ方式の種類による違い

<ライセンスリポジトリ方式の種類による違い>

ライセンスリポジトリ主体 (添付資料の発行主体)	ライセンスリポジトリ公開性 (添付資料の公開/非公開)	プライバシー保護 ガイドライン
官	公開	緩やか  厳重
	非公開	
民	公開	
	非公開	

運用主体によって扱う手続も異なり、添付資料の公開性によっても、運用やセキュリティの重要度が異なってくる。プライバシー保護ガイドラインやセキュリティポリシーは官よりも民の方がより厳重なものにする必要がある。そして、添付資料が公開のものより非公開のものがより高い厳重度が求められる。

(2) ライセンスリポジトリに特有の運用ガイドライン

(a) 記録の保存

ライセンスリポジトリでは、審査官が審査時のみでなく、審査官が望む時に参照できる仕組みに対応した運用ガイドラインとしなければならない。なぜなら、ライセンスリポジトリでは、審査官が添付資料を参照することであり、その場合、基本的には審査官の手元には添付資料が残らないからである。この問題への対応としては、審査官側で参照した日時を記録、ライセンスリポジトリ側で添付資料情報の更新記録(日時・更新内容)を保存しておくことは必須の運用要件であろう。

(b) 安定性・永続性

ライセンスリポジトリ主体の安定性・永続性と関連して、ガイドラインについても、長期にわたり添付資料情報を安定して提供のできる運用ガイドラインにしなければならない。

8.5.3 考察

8.5.3.1 ライセンスリポジトリの運用主体

ライセンスリポジトリの運用主体について、行政機関、第三セクター、PFI、アウトソース、非営利団体のそれぞれメリットとデメリットがあり、どの形態がライセンスリポジトリに最も適しているかは一概には言えないであろう。

ここで明らかになったことは、第一に、行政機関もしくは非営利団体(特に公益法人)は、ライセンスリポジトリにとって重要な要素である安定性や永続性が確保しやすいことである。少なくとも、この安定性や永続性が確保できなければ、ライセンスリポジトリの運用主体に適用すべきではない。第二に、コスト面からすると、民間部門の要素を取り入れた方が効果が上がるということである。

ライセンスリポジトリの運用主体については、添付資料の特性を考慮し、安定性・永続性、費用、責任分担、手順の煩雑さなどのメリットとデメリットを考え選択する必要がある。

8.5.3.2 運用主体に応じたポリシー・ガイドライン

(1) 主体の種類、添付資料の公開性に応じたポリシー・ガイドライン

ライセンスリポジトリの運用ガイドラインやセキュリティポリシーの作成に当たっては、主体の種類、添付資料の公開性に考慮する必要がある。民間の運用主体が非公開情報を扱うケースでは最も厳重なセキュリティポリシーを考えなければならない。

特に高レベルのセキュリティが求められる場合は、電子署名法における特定認証業務のような基準を設け、これを遵守させ実行可能な事業者にのみライセンスリポジトリの運用の権限を付与するといったことも考えられる。

(2) PFI 方式によるライセンスリポジトリのためのガイドライン

ライセンスリポジトリに PFI 方式を導入する場合にも、事業者と事業者運営の責任分担を明確にする必要があり、そのためのガイドラインも緻密に作成する必要がある。また、ライセンスリポジトリ実現には小規模なシステム運営など幅広い運営主体を想定せざるを得ず、その場合、「箱物」事業を想定している我国の PFI 法も改正の必要があると思われる。

8 . 5 . 4 参考文献

- [9] 総務省「第三セクターの状況に関する調査結果の概要」2001 年
- [10] 井熊 均「PFI 公共投資の新技术」(日刊工業新聞社)1998 年
- [11] 石黒正康「PFI 日本導入で、何が、どう変わるか」(日刊工業新聞社)1998 年
- [12] 第一勧業銀行 国際金融部編「PFI とプロジェクトファイナンス」(東洋経済新聞社)1999 年
- [13] 西野文雄監修「完全網羅 日本版 PFI 基礎からプロジェクト実現まで」(山海堂)2001 年
- [14] 日高昇治「情報通信 PFI」(日刊工業新聞)2000 年
- [15] UK National Audit Office The UK Passport Agency, *The Passport Delays of Summer 1999*, London, The Stationary Office.
- [16] UK National Audit Office, *The Contact Develop and Operate Replacement National Insurance Recording System*, London, The Stationary Office.
- [17] Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, Jana Tinkler, Hala Yared, “Policy Learning and Public Sector Information Technology Contractual E-government Change.” *London School of Economics and University College*, London.
- [18] 総理府編「公益法人白書(平成 12 年版)」(大蔵省印刷局)2000 年

- [19] 総務省「平成 13 年度 公益法人に関する年次報告」2001 年
- [20] 財団法人公益法人協会ホームページ：<http://www.kohokyo.or.jp/>
- [21] 総務省公益法人データベース：<http://www.koeki-data.org/>
- [22] 財団法人地方自治センターホームページ：<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/>
- [23] 社団法人行政情報システム研究所ホームページ：<http://www.iais.or.jp/>
- [24] 電子自治体情報ホームページ：<http://www.jj-souko.com/elocalgov/index.html>