

平成13年度電子報化事政府行政情業（オンライン制度的課題への対応）
「オンライン制度的課題への対応における電子政府関連の諸課題への対応」

第1編：電子政府推進に係る規制緩和関連調査

（その4）北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査

調査報告書

平成14年3月

財団法人 ニューメディア開発協会

はじめに

政府は、2003年度までに世界最高水準の「電子政府」の基盤を構築する「e-Japan 重点計画」(2001年3月)を策定した。さらに、2001年6月には「e-Japan 2002 プログラム」(平成14年度IT重点施策に関する基本方針)においても電子政府・電子自治体の着実な推進を図るため、行政の情報化及び公共分野の情報通信技術の活用を推進するとしている。

電子政府・電子自治体の実現において、行政が電子情報を紙情報と同等に扱うためには、法制度を整備する必要があるが、この対応においては、政府・国会等により着実に実現されつつある。一方、行政手続きの電子化・オンライン化においては、様々な技術的課題、制度的課題がなお山積している状況である。すなわち、電子政府推進関連では、電子申請における長大図面や第三者証明書など添付書類の問題の対策及び行政手続きの規制緩和が必要であるが、その費用対効果が見えにくく積極的な推進がしづらい等の問題がある。また、電子自治体推進関連では、地方公共団体は地域住民や地域産業と密着した行政の情報化を推進する必要があるが、その推進を阻む様々な問題が存在する。本報告書は、これらの問題を調査・分析し、解決策を提言することにより、早期に電子政府・電子自治体を実現することに寄与することを目的とする。

本報告書は、(財)ニューメディア開発協会が平成13年度電子政府行政情報化事業(オンライン制度的課題への対応)の一環として、情報処理振興事業協会から委託を受け、「オンライン制度的課題への対応における電子政府関連の諸課題への対応」に係る複数のテーマについて調査分析し、取り纏めたもののうちの1つである。

本報告書が、電子政府・電子自治体の構築等、行政情報化に関係する方々や関心がある方々の一助になれば幸いである。

平成14年3月

財団法人ニューメディア開発協会

本調査報告書は複数のテーマについて、それぞれ独立して調査し、取り纏めている。
全体構成は、以下のとおりである。

「オンライン制度的課題への対応における電子政府関連の諸課題への対応」

第1編：電子政府推進に係る規制緩和関連調査

- (その1) ライセンスリポジトリ方式の制度的及び技術的課題に関する調査研究
- (その2) 規制緩和による費用対効果に関する調査研究
- (その3) 北米における電子政府の実態・推進体制に関する調査
- (その4) 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査
- (その5) 代理申請のあり方に関する調査研究
- (その6) 電子申請に関するインセンティブの可能性調査

第2編：電子自治体の実現に向けた地方公共団体のアウトソーシングに関する調査研究

- (その1) 地方公共団体の実態調査
- (その2) 地方公共団体のアウトソーシングに関する研究

以上

目 次

1. 背景	5
2. 目的	5
3. 調査指針	6
3.1 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査	6
4. 調査内容	6
4.1 調査内容の展開	6
4.2 調査項目の設定	6
5. 調査方法	8
5.1 文献調査	8
5.2 ヒアリング調査	8
5.3 調査項目との対応	10
6. 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査	11
6.1 スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査	11
6.2 デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査	31
7. 全体考察	46
7.1 成果	46
7.2 今後の展開	46

1.背景

政府は、2003年度までに電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現するため、世界最高水準の「電子政府」の基盤を構築する「e-Japan 重点計画」(2001年3月)を策定した。さらに、2001年6月には「e-Japan2002 プログラム」(平成14年度IT重点施策に関する基本方針)においても電子政府・電子自治体の着実な推進を図るため、行政の情報化及び公共分野の情報通信技術の活用を推進するとしている。オンライン制度的課題への対応における電子政府関連の諸課題への対応を行うことが必要とされている。

2.目的

電子政府・電子自治体の実現において、行政が電子情報を紙情報と同等に扱うためには、法制度を対応させる必要があるが、この面では、政府・国会等で着実に整備されつつある。しかし、行政手続きの電子化・オンライン化においては、様々な技術的課題、制度的課題がなお山積している状況である。とりわけ電子政府・電子自治体では、各行政機関を結ぶ住民基本台帳ネットワークに基づき国民の個人情報共有化することで行政サービスの向上が目指されているため、行政機関における個人情報保護は電子政府・電子自治体の推進の上で喫緊の課題の一つとなっている。本調査では、北欧の電子政府における個人情報保護への取り組みを調査することにより、わが国の行政機関における個人情報保護推進に寄与し、ひいては早期の電子政府・電子自治体の実現に寄与することを目的とする。

3.調査指針

大項目「北米及び北欧における電子政府の実態・推進体制に関する調査」においては、以下の指針に基づき作業を行った。

3.1 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査

北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査として、北欧の個人情報保護に関する文献を、スウェーデンを含む2カ国以上で、各国2件以上調査する。

具体的には、PrivacyExchange ホームページ：<http://www.privacyexchange.org/>と Global Internet Liberty Campaign ホームページ：<http://www.gilc.org/privacy/survey/>とを含む各種報告書または Web 文書を調査する。

4.調査内容

4.1 調査内容の展開

「3.調査指針」に基づき、大項目「北米及び北欧における電子政府の実態・推進体制に関する調査」において調査すべき項目を以下の通り設定した。

4.1.1 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査

本中項目では、北欧における電子政府構築の先行事例を文献調査及びヒアリング調査を行うことにより、個人情報保護の実態を明らかにするものとする。具体的には、以下の小項目を含む。

- ・スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査
- ・デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査

4.1.1.1 スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査

PrivacyExchange ホームページ：<http://www.privacyexchange.org/>を含む文献調査及びヒアリング調査を行うことにより、スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査を行う。

4.1.1.2 デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査

Global Internet Liberty Campaign ホームページ：<http://www.gilc.org/privacy/survey/>を含む文献調査及びヒアリング調査を行うことにより、デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査を行う。

4.2 調査項目の設定

「4.1 調査内容の展開」のうち、実際に財団法人ニューメディア開発協会が行った調査の調査項目は以下のとおりである。「4.1 調査内容の展開」で挙げられた全ての調査項目を行った。(表 4-1参照のこと。)

表 4 -1 調査項目の設定

章節	項目名
6 章	北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査
6 . 1 節	スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査
6 . 2 節	デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査

5. 調査方法

調査は、以下の方法によって実施した。

5.1 文献調査

「4.1.1 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査」において、「スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査」では、北欧における電子政府構築に関する個人情報保護の実態についての報告書である「Ministry of Justice, Sweden (2000): Personal Data Protection」、北欧における電子政府構築に関する個人情報保護の実態についての書籍である「Blume, Peter (ed) (2001): Nordic Data Protection. Saarenpää, Ahti; Wiese Schartum, Dag; Seipel, Peter. Djoef Publishing, Copenhagen.」、北欧における電子政府構築に関する個人情報保護の実態についての Web 文書である「Personal Data Act (1998:204) : <http://www.datainspektionen.se/PDF-filer/ovrigt/pul-eng.pdf>」、及び個人情報保護に関する Web 文書である「PrivacyExchange ホームページ : <http://www.privacyexchange.org/>」を含む文献を、「デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査」では、北欧における電子政府構築に関する個人情報保護の実態についての報告書である「Danish Ministry of the Interior's Central Office of Civil Registration (2001): The Civil Registration System in Denmark. <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=141&s=5>」と北欧における電子政府構築に関する個人情報保護の実態についての Web 文書である「Danish Act on the Civil Registration System : <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=140&s=5>」、及び個人情報保護に関する Web 文書である「Global Internet Liberty Campaign ホームページ : <http://www.gilc.org/privacy/survey/>」を含む文献を調査した。その他の文献については、脚注を参照のこと。

5.2 ヒアリング調査

「4.1.1 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査」において、以下の北欧在住の IT 関連コンサルタントに対して電子政府構築における個人情報保護の取り組み状況について、ヒアリング調査を行った。同ヒアリング調査のヒアリング結果は、付録 1「ヒアリング調査資料集」を参照のこと。

Christer Marking :

スウェーデン情報通信技術委員会のディレクター。

スウェーデン政府が設置した IT のアドバイサリー機関のディレクターとして職務を行っている。1 年ごとに報告書を政府に提出し、2003 年には最終報告書をまとめる予定である。情報通信技術委員会の目的は、社会構造における情報と通信技術の役割に関する調査研究及び将来発生するであろう機会や障害に関する調査報告を

行うことである。

5.3 調査項目との対応

本調査報告書で設定した調査方法と調査項目との対応は、表 5 -1の通りである。

表 5 -1 調査項目との対応

調査項目		調査方法	
		文献調査	ヒアリング調査
本調査報告書 で設定した調 査項目	6章「北欧の電子政府 構築における個人情 報保護に関する調査」	6.1節「スウェーデンの 電子政府における個人情 報保護の実態調査」	
		6.2節「デンマークの電 子政府における個人情報 保護の実態調査」	

6. 北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査

6.1 スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査

6.1.1 スウェーデンにおける情報化の概要

スウェーデンは国土面積約 45 万²m (日本の 1.2 倍)、人口約 891 万人 (2001 年 12 月調査)¹であり、国土の 3 分の 1 が北極圏にある。

スウェーデンのインターネット利用率 (2000 年 5 月調査、9 歳から 79 歳を対象) は 70% であり、これは世界でもかなりの高水準である。また、家庭で PC を利用している人は 76% (2000 年 9 月調査) である。また Nielsen NetRatings 社の調査では、インターネット利用人口は 2002 年 1 月時点で 574 万人であり²、上記の人口 891 万人で単純に割るとインターネット利用率は 64% ということになる。

また、米国 IT 調査会社の IDC が発表した「情報社会指数 (Information Society Index)」(55 ヶ国を対象) では、2000 年のランキングでスウェーデンが、米国以外の国として初めて第 1 位にランキングされて以来、2002 年³まで 3 年連続で第 1 位の座を守っている。(表 6-1 参照)。この「情報社会指数」は IT 関連指標 23 項目に基づくものである。日本は、2002 年は 12 位であった。

表 6-1 IDC「情報社会指数」ランキング

2002 年順位	国名	指数	2001 年順位 ⁴
1	スウェーデン	7.087	1
2	ノルウェー	6.933	2
3	スイス	6.679	7
4	米国	6.632	4
5	デンマーク	6.612	5
6	オランダ	6.474	10
7	英国	6.437	6
8	フィンランド	6.422	3
9	オーストラリア	6.341	8
10	台湾	6.292	18

このように、スウェーデンでは世界的に見てトップレベルの情報化先進国であるが、これは以下のような地理的要因及び歴史的経緯によるものである。

地理的要因

スウェーデンでは、北極圏に入っている北部は人口密度が著しく低く、南部の主

¹ <http://www.scb.se/eng/befovalfard/befolkning/befstor/befarlig/beforandr01prel.asp>

² <http://epm.netratings.com/se/web/NRpublicreports.usagemonthly>

³ <http://www.worldpaper.com/2002/feb02/isi.jpg>

⁴ <http://www.worldpaper.com/2001/jan01/ISI/2001%20Isi%20in%20Brief.html>

要都市に人口が集中する傾向があり、全人口の半数以上が、日本と同規模の国土面積中 3%以下の地域に住んでいる。このような自然環境ゆえ、道路や鉄道などの交通網整備には時間とコストがかかるため、より安価に情報だけでも伝達できる電信、電話網は、20 世紀初期からスウェーデン社会に広く普及していた。国家の形成において、高度に発達した電話網は非常に重要であり、公益企業及び民間企業は積極的に協力し、電気通信分野の発展に貢献した。

歴史的経緯

スウェーデンは古くから情報技術の導入に積極的であり、初期の段階からコンピュータを国内で開発・製造していた。1970 年代後半には、技術競争力のある PC 製造産業が既に存在し、コンピュータは電気通信業界や航空業界でも設計・製造が行われた。航空業界におけるコンピュータ製造の成果としては、工作機械の数値制御コンピュータがある。1998 年には研究開発向け投資額のトップ企業 300 社のうち、10 社がスウェーデン企業であった。

スウェーデンは産業界及び社会において、新しい技術をいち早く導入してきた。従業員や労働組合は技術的变化による構造変革を拒絶しなかったが、その要因として同国の高度な社会保障システムが挙げられる。また、スウェーデン人のほとんどは英語を読み書きできるが、これも新しい技術の導入に優位に働いた。これらの「電話網の普及」、「英語能力」、「新技術の導入」、「人口密度の低さ」が、スウェーデンを他の欧州諸国と比較した際の大きな特徴である。

現在では世界の IT 立国として高い評価を得ているスウェーデンであるが、80 年代後半から 90 年代初めにかけて、日本と同様に「バブル経済とその崩壊」を経験していた。金融自由化と高い輸出競争力から 80 年代後半、世界的に資本が流入することで景気が過熱、ついに 90 年代初めバブルとして弾け、深刻な不景気に陥った。成長率はマイナスとなり、失業率も 10%を越えた。しかし、90 年代半ば以降、IT 産業を基幹産業として育成することに成功し、デジタル経済に対応することで、バブル経済から立ち直った。1994 年に電気通信市場の自由化を他国に先駆けて行ったことも、1990 年代スウェーデンにおける発展のスピードと方向性に大きな影響を与えた。

政策面では、バブル経済崩壊後、社会全体が情報・知識の集積・集約に基づく産業活動、社会的活動中心に移行したとの認識を明確にし、情報ネットワークを基軸に社会を再構成することを政策の中心的課題とした。

1994 年には当時のビルト首相が「万人が、素早く、安全に、安価に、時と場所を選ばず、情報を電子的に引き出し、互いにコミュニケーションすることができるスウェーデンを目指す。」とのメッセージを表明した。

また、スウェーデンでは 1996 年に IT 立国のビジョンを提示した「IT 法案」が制定され、情報ネットワークに関する 3 つの条件を市民に確保することが重要であるとの見解を示された。3 つの条件とは、(1)Confidence (信頼)、(2)Competence

(能力) (3)Accessibility (アクセス)である⁵。まずは、情報ネットワークに対する人々の信頼感を熟成することが重要であり、そのために政府はネットワーク上の安全性を確保するための技術の開発、制度の整備を行うことが求められる (Confidence)。また、人々が実際に情報ネットワークを利用できる能力開発が不可欠であり、そのための施策を行う。学校教育においては生徒のみならず、教師のIT能力の養成も行うという (Competence)。そして、情報ネットワークがいつでもどこでも利用可能であるように、基盤作りを推進するというものである。ブロードバンドネットワークをスウェーデン国内全地域に敷設する計画であるが、全国の30%は遠隔地域にあり敷設が困難な状況にあるともいう⁶ (Accessibility)。

このような基本方針の元に、様々な施策の立案、実行が進んで行くが、1998年には「PC法案」が成立し、家庭のPC保有率が48%から67%に急激に上昇した。この法案は、企業がPC及び周辺機器を購入し、従業員が家庭で使えるようにリースするプログラムである⁷。

また、教育科学省により設置された Delegation for ICT in Schools (学校教育情報技術委員会) が1999年から実施している、ITiS (National Action Program for ICT in Schools) というプログラムは、ネットワークを利活用する能力開発に関するものである。この「教育の情報化」プログラムの対象は生徒ではなく、教師であり、それは教育の情報化を進める上で最もネックになるのは教える側だという政府の認識に基づいている。同プログラムでは、スウェーデン全土の初等中等教育機関6,000校を対象に、3年計画で17億クローネ(約200億円)の費用が投じられ、初等中等教育の教員15万人の40%にあたる6万人に情報リテラシー研修を行い、教える側における情報ネットワーク普及のクリティカルマス(臨界点)突破を目的としている。このプログラムの特徴としては、研修を受ける6万人の教員全員に無償でPCを配布するということと、教員研修が集合研修という形態をとらずに、「チーム型研修」で行われることである⁸。こうして、職場だけでなく、家庭と教育の情報化が大きく進展することとなった。

このような1990年代において、政府機関はスウェーデン社会のIT化の原動力の一つであった。高い電話普及率とコンピュータ普及率とから、電子政府の考え方は長年重要視されていた。スウェーデンにおける電子政府構築の概要については、次節で述べる。

スウェーデンは上記のようにデジタル経済を成長させ、失業率では、1998年以降毎年1%ずつ低下させることに成功し、2000年にはついに日本を逆転した。財政面では、1993年以降累積債務も増やさず、景気回復による税収の増大で1998年から財政収支は黒字に転じ、累積債務も相対的に減らしている。

⁵ 木村忠正『デジタルデバイドとは何か』(岩波書店、2001年)

⁶ 島田達巳、木村忠正、小豆川裕子「IT国家をリードする北欧」(『行政&ADP』2001年1月号)より。

⁷ 木村忠正『デジタルデバイドとは何か』(岩波書店、2001年)

⁸ 木村忠正、島田達巳、小豆川裕子「IT国家をリードする北欧」(『行政&ADP』2001年2月号)より。

6.1.2 スウェーデンにおける電子政府構築の概要

(1) スウェーデンの政府システムの概要

スウェーデンの政府システムは3階層で構成されている。中央レベル(Central)は、議会、省庁、公益企業などで構成され、高等教育、安全、国防などを担っている。地方レベル(Regional)は20の郡議会があり、主に保健管理を担っている。21ある郡管理局は、各地方で中央省庁の出先の仕事を行っている。地域レベル(Local)では289の市町村(自治区)があり、公的サービスの55%を担い、子供や年長者の面倒や、初等教育において責任を果たしている⁹。

スウェーデンの行政機関は大幅な分権化がすすんでおり、各行政機関の独立性は憲法で認められている。各行政機関は、100%各自の裁量に基づいて予算の割り当てを行っている。全体の予算割当て額から、最も適切なと思われる額を人件費や不動産等の各種支出に使用する。例えば、コンピュータシステムなど設備投資を目的として、行政機関が定期的に「スウェーデン国立貸付機関」から融資を受けることも可能である¹⁰。

(2) スウェーデンにおける電子政府の概要

スウェーデンを始めとして北欧諸国においては、電子政府構築について、行政改革の側面よりもむしろ地理や気候などの不利な条件を克服し、全ての人に等しくサービスを提供する手段としての側面が強い。中央省庁や地方自治体におけるWebサイト開設率が高く、スウェーデンでは1999年の時点で中央・地方合わせて98%がWebサイトを保有している。電子政府構築に関する議論も、他の国々に見られるように何のために電子政府が必要なのかといったものではなく、電子政府構築は当然のものとして、いかにして利用者へのサービスを充実させるかという具体的な課題に焦点が当たっている¹¹。

スウェーデン政府は「全ての人々のための情報化社会(An Information Society For All)」を実現する最初の国になるという目標を掲げており、市民や企業へのサービスを提供している全ての公共機関に対して、法制度上可能な限りサービスを電子的に提供することを求めている。また、利用者の声を反映させながら各種電子政府関連サービスの質の向上を図ろうとしている。「オープン」と「アクセスの向上」を基本方針に、可能な限りの情報公開と全ての人々に対する適切なサービス提供を目指して政府サービスにおける情報技術の導入を進めている¹²。

(3) スウェーデンにおける電子政府構築の経緯

スウェーデンの電子政府構築は1996年に成立した政府情報化法(The Government IT Bill)によって本格化した。この法律では、情報技術の利用による

⁹ 島田達巳、木村忠正、小豆川裕子「IT国家をリードする北欧」(『行政&ADP』2001年1月号)より。

¹⁰ 「ICA円卓会議レポート」(『行政&ADP』2001年1月号)より。

¹¹ 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』(東洋経済新報社、2000年)より。

¹² 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』(東洋経済新報社、2000年)より。

行政部門の透明性向上、社会における不平等解消、民主主義の強化を求めている。1998年には行政情報化に関するアクションプログラムが政府から公表され、既に省庁内ネットワーク整備など情報技術導入で成果を挙げている行政部門が、次なるステップとしてサービス向上に向けた施策を行うことになった。政府は各省庁が集めた利用者の声を分析し、(1)サービス宣言、(2)顧客調査、(3)知識構築、(4)比較分析から成る実施プログラムを作成した。(1)サービス宣言とは、利用者にどのようなサービスがどのように提供されているかを知らせること、そして利用者が自らの意見を表明し、その意見がどのように反映されているのかを確認できる場を設けることである。(2)顧客調査とは、行政部門が顧客である利用者の意見をフォローアップするとともに、顧客満足度などに関する調査も実施することである。(3)知識構築とは、行政の各部門が自ら保有する公的記録を全て同じ基準で公開するように担当職員を教育することである。(4)比較分析とは、ベンチマークを通じた各国比較を実施することである¹³。

また、1998年に政府は公共サービスの運営並びに政府行政の将来に関する法案を提出した。同法案は、より国民志向型の行政が必要であることを示したもので、その表題は「公共サービスにおける中央政府行政」となっている。公共サービスを行うためにはITが最も重要なツールであるとされている。同法案に基づき、政府は2000年春にアクションプログラム「民主主義に基づく行政」を発表した。同プログラムでは、国民及び企業に対するサービスはインターネットを通じて行われるべきであると規定されている。また、シンプルで費用効率の良い方法で公共機関の情報を提供することが重要であると述べられている。社会において極めて重要な基本データにアクセスするための枠組み開発を目的として、研究が行われている。優先度の高い基本データの分野としては、法律情報、企業・資産・人口情報等がある¹⁴。スウェーデン社会においては情報公開の伝統があるために、行政の透明性や、市民による公式文書へのアクセスを確保することは、スウェーデンにおける民主主義の根幹をなすものである。スウェーデン政府は、市民への情報公開を推進し、その運用を容易なものとするために、ITの持つさまざまな可能性を活用しようとしている。

同プログラムの、サービス向上のセクションでは、インターネットをベースとしたネットワーク公共機関の概念に基づき、次のような具体的なアクションラインが挙げられている。

- ・ サービスへの1日24時間、週7日のアクセス
- ・ サービスのチャーター
- ・ 公共情報の統一提供サイト
- ・ 中小企業向けの情報
- ・ 郡及び地方政府間のサービス協力
- ・ 電子文書やメッセージの安全な伝送

¹³ 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』(東洋経済新報社、2000年)より。

¹⁴ 「ICA 円卓会議レポート」(『行政&ADP』2001年1月号)より。

- ・電子署名の導入
- ・基本データのデータベース

このアクションプランへのレスポンスが、行政開発庁（Swedish Agency for Administrative Development, SAFAD）によって作成された。行政開発庁によると、電子政府がうまく機能する構造に到達するためには、次のような4段階を経る必要がある。

段階1：行政機関とそのサービス内容についての「パッケージ化された」情報を含むWebサイトの提供

段階2：行政機関とそのサービス内容についての「インタラクティブな」情報を含むWebサイトの提供

段階3：サイト訪問者が個人情報を送受信できるWebサイトと通信機能の提供

段階4：複数の行政機関が共同で高度なサービスを提供できるようなWebサイトとネットワーク機能の提供

スウェーデンの行政機関では2002年1月現在、段階4に到達した機関とみなされる機関は存在しないが、それぞれの段階の特徴に当てはまるような各種サービスは存在している。職業紹介サービス、情報検索、及び税金申告に関しては24時間サービスが提供されている。段階4の機能が2003年までに実現されることが望まれている。

地方政府の日常的な意志決定プロセスにおいて、インターネットによる市民の参加が進みつつある。スウェーデン北部のKalixにおいて、自治体がインターネットを利用して特定の地域の新しい計画を提示している。計画がネット上で公開されると、7%の市民がサイト上でパブリックコメントを提出するという。

（4）スウェーデンにおける電子政府推進組織

スウェーデンにおける実際の電子政府構築は行政開発庁が中心となって進めている。電子政府構築の予算を持ち、具体的にどのような行政サービスをネットワークに接続することによって、利用者の利便性を高めることができるかについて検討した上で、各省庁に予算配分を行っているのがこの行政開発庁である。また、中央省庁だけではなく、地方自治体における電子政府構築の責任も負っている。さらに、電子政府関連の技術標準化を推進する責任官庁でもある¹⁵。

各行政機関は政策を施行する際に、各省庁の大臣の介入を受けずに、独自の判断で実施することができる。各行政機関を調整するような機関は特にはないが、それぞれの政策に対して、委員会を設置することはある。IT分野に関しては、各機関の調整が必要であり、行政開発庁は政府によって課された特定の課題をこなす。各市町村などの地方自治体は国の機関から独立しており、国と地方がお互いに協力する姿勢である¹⁶。

¹⁵ 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』（東洋経済新報社、2000年）より。

¹⁶ 島田達巳、木村忠正、小豆川裕子「IT国家をリードする北欧」（『行政&ADP』2001年1月号）より。

また、スウェーデンにおける電子政府推進組織の特徴としては、スウェーデン情報通信技術委員会(ICT Commission)という産官学の委員会の存在が挙げられる。この委員会を通じて民間企業や教育機関からの情報化社会に関する提案を受け入れ、政府はそれを施策として採用している。情報通信技術委員会の提案によって実現した施策は既に複数存在するが、その中でも、「シニアネット・スウェーデン」はスウェーデン社会のニーズをとらえた施策として特筆すべきものである。「シニアネット・スウェーデン」は高齢者のインターネット利用を促進する目的で 1997 年に開始された。高齢者が集まるクラブのような「場」をインターネット上に設け、そこで高齢者向けの傷害教育から高齢者同士の情報交換まで様々な催し物を開催できるようになっている。1999 年には、ストックホルム市と欧州委員会が共催で、世界中に情報化に優れた実績を上げた地方や地域を表彰するストックホルムチャレンジ賞の「平等なアクセス」部門において、「シニアネット・スウェーデン」が第二位になるなど国内外でも高く評価されている¹⁷。

電子政府推進組織の 2 つ目の特徴は、「幹部委員会」の存在である。幹部委員会は文字通り財務大臣を議長に政府・行政部門のトップが集まる会議である。この会議は政府共通の課題に対して省庁の利害を超えて対応することを目的として 1995 年に設立されたが、主に情報技術を用いた行政改革と、より安全に情報交換ができる環境を整備するプロジェクトを提唱している。目指すべき改革やサービスの品質基準の目標を幹部委員会で設定し、各省庁や地方自治体に従わせるという手法をとっている。幹部委員会のイニシアティブにより情報技術を利用した行政改革が進んだことから、その組織や手法が OECD などで紹介され、国際的な注目を集めている¹⁸。

(5) スウェーデンの電子政府ポリシー

スウェーデン情報通信技術委員会によれば、スウェーデンの電子政府 (e-government) ポリシーとしては、以下の 2 つが挙げられる。

- ・「24/7 e-government」
- ・「ライト・タッチ」

「24/7 e-government」とは、市民が行政サービスに 24 時間 365 日いつでもアクセスできるということである¹⁹。

「ライト・タッチ」とは、中央省庁が地方やエージェンシーに対して強制的な影響力を振るわない、また振るえないということである。中央政府 (Central Government) はゴールだけを決め、課税自主権を持った郡 (Regional Government) や市町村 (Local Government) レベルが独立して行政を執行する。各種の電子行

¹⁷ 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』(東洋経済新報社、2000年)より。

¹⁸ 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』(東洋経済新報社、2000年)より。

政サービスは、各省庁の命令ではなく、それぞれの地方やエージェンシーが自分の意志で実行している。

(6) スウェーデンにおける電子行政サービス

以下にスウェーデンにおける具体的な電子行政サービス、及び電子行政サービス実現へ向けた取り組みについて紹介する。

24 時間政府機関

「24 時間政府機関 (24 hour gov agency)」は、政府機関へのエントリー・ポイントの一元化及びその 24 時間対応を目指す取り組みである。

1 週間に 7 日間、1 日 24 時間、国民に行政サービスの提供を行っている部門では、休日や平日午後 5 時以降の問い合わせが多いことに驚かされているという。例えば、学生を支援する委員会では 1 日 24 時間、電話とインターネットで問い合わせなどを受け付けているが、午後 5 時以降もピーク時の半分以上の問い合わせがあり、深夜でもゼロにならない。

SHS

中央政府は、政府の情報リソースを公的部門と民間部門で IT を使って活用することに積極的で、以前と比べて効率性が高まったことを認めながらも、文書、セキュリティ、そしてケース管理についての共通の標準がないために、各政府機関の間での協働を妨げているということ認識している。このような反省にたって準備されているプロジェクトが SHS (Swedish national infrastructure for data dissemination、データ普及のためのスウェーデン国家インフラストラクチャ) であり、データと文書管理についてのコンセプトと標準である。データや文書管理について、国全体のインフラを作ろうという計画で、行政開発庁と国税局 (National Tax Board) によって開発、維持されているが、行政開発庁はコーディネーターの役割も果たしている²⁰。このインフラとは、自治体、官公庁、政府機関、企業、個人が相互に乗り入れた、ネットワークの情報バスである。SHS は Web 上のコミュニケーションであるということと、コンピュータとコンピュータ間のコミュニケーションであるという 2 つの機能を持つほか、以下の 4 つの特徴をもっている。

- (1) インターネット上の情報交換における共通標準
- (2) 安全なコミュニケーション
- (3) 認証を取扱える
- (4) 情報に対して共通のフォーマットを持つ (XML または EDIFACT でコード化)

¹⁹ 「7」は、「週 7 日」の意味である。

²⁰ 島田達巳、木村忠正、小豆川裕子「IT 国家をリードする北欧」(『行政 & ADP』2001 年 1 月号) より。

である²¹。

労働市場局と社会保険局

労働市場局 (National Labour Market Board)²²と社会保険局 (National Social Insurance Board)²³が IT の恩恵を最も大きく受け、組織規模の縮小を達成している。最初は反発も大きかったが、トップの判断で道が開かれたという。具体的成功例を挙げると、まず、パスポートが 6 分で発券できるようになった。以前は、警察の各部署にその部署の人間にしか分からない方法で照会するためだけに 3~5 週間もかかった。基本的には、既存の情報とネットワークをデジタル化及び標準化して、行政の簡素化を目指している²⁴。

労働市場局

労働市場局の雇用サービス (Employment Service) の Web サイト²⁵では、雇用主側の採用情報と求職者側の個人プロフィールを電子化し、お互いに情報検索とデータ交換を容易に行えるようなサービスを 24 時間提供している。企業や政府機関などの求人側と求職中の個人との間で行われる求人情報の掲示や、それに応募するにあたっての履歴書作成と提出といった手続きを、それらのデータにメタデータ²⁶を付与することによって効率化し、労働市場の透明化を図ることを目的とする。従来の手続きでは、1 件あたり 20~30 分の処理時間を要し、年間 50 万件に上る処理件数があった。

システムの構築にあたっては HR-XML という技術標準のフレームワークを用いている。

高等教育庁 (National Agency for Higher Education)

スウェーデン国内に 40 の大学があり合計で 14,000 のコースが存在する。これをいちいち個々の大学のホームページに見に行く代わりに、ワンストップで検索・閲覧可能なコースカタログを国が作るようとする試みである。システムの仕組みは国が立ち上げたセンターデータベースに置かれたソフトウェア・ロボットが、各大学が作るデータベースを巡回し、各校のデータベース内のメタデータを収集して回り、センターデータベースを更新していく。各校のメタデータはダブリンコア²⁷に加え 5 つの拡張要素に準拠している。ライト・タッチの方針では、各校にメタデータを付与させるのも難しいのではないかと思われるが、スウェーデンの教育機関は全て国

²¹ 島田達巳「北欧に見る IT 国家づくり」(『情報化事例集 2001 ~地域活性化のための IT 導入の手引き~』(財団法人ニューメディア開発協会、2001 年))より。

²² <http://www.ams.se/>

²³ <http://www.rfv.se/english/index.htm>

²⁴ 島田達巳、木村忠正、小豆川裕子「IT 国家をリードする北欧」(『行政&ADP』2001 年 1 月号)より

²⁵ <http://www.ams.se/english/fs.asp?C1=223>

²⁶ メタデータとは、データを説明するデータのことである。

²⁷ ダブリンコア (Dublin Core) とは、DCMI (Dublin Core Metadata Initiative) が策定したメタデータ要素の国際標準であり、情報リソースを記述するための基本的な 15 の要素から成る。

立といってよく、国からの予算配分は学生数に応じて行われているため、センターデータベースに自校の情報が反映されることが死活問題となっている。したがって、導入に先駆けて各校の担当者を集めて説明をしたところ、各校に強制するまでもなく各校がスムーズに理解してくれたという。メタデータの付与を行うためには膨大な工数を要するが、各校は具体的にどのように予算や工数を捻出したかという、大手 25 校はもともとデータベースを持っていたため、フィルターを作り一括して移した。フィルターの開発とメタデータ付与は各校の IT 部門が行い、そのための開発予算は各校の IT 予算から支出された。中小の 15 校はゼロから作ったという。

商用車用の運転免許証発行システム

スウェーデンでは郡単位で免許証の発行認可手続きを行っており統一フォーマットがない。そこで政府が資金を拠出して”SHS”（スウェーデン語で Spreading & Picking up System、上記の SHS とは別）というシステムを作った（取り扱い窓口は郵便局）が、国際標準の SOAP や UDDI といった Web サービス²⁸の規格に準拠していないのが問題であった。今度開発する e-ID というシステムでは同じ轍を踏まないようにすることが必要である。

自動車登録システム

国家道路局の（National Road Administration）の自動車登録システムがある。国家道路局は自動車登録のデータベースを構築し、全国の自動車ディーラーや保険会社を中心に 2 万台の端末を配布することによってデータベースへのアクセスを可能にした。一方、一般の自動車保有者や自動車購入者に対しては既存のオペレーターによる電話応答を自動化し、プッシュホンによる応答システムを完成した。スウェーデンの個人情報保護法の制約により、オープンなネットワークであるインターネットでの登録手続きはできないため、既存の電話による応答システムの中で改善できるところを改善しているところに特徴がある。それでも、それまで各地に点在していた 23 ヶ所の自動車登録センターを 3 ヶ所に集約することが可能となり、窓口業務を行っていた人員の 50% をより付加価値の高い業務に移動させることができた²⁹。

登録・抹消は 24 時間行える。小まめに登録・抹消を繰り返すことで自動車税を軽減することができる。

電子税金申告

スウェーデン政府は 2001 年までに全国民が電子的に税金の申告ができるようにすることを目指しているが、一部のサービスは 1999 年に開始されている。スウェーデンでは身分証も兼ねた IC カードの全国民への配布がほぼ完了しており、行政

²⁸ IBM や Microsoft が提案しているフレームワークであり、インターネット上でソフトウェア機能を動的に探し出し、複数のアプリケーションの連携を可能にするための仕組みとして注目されている。

サービス提供の基盤として利用されている。国民は IC カードを使ってインターネット上で税金関連の各種書類の取り寄せ、企業の納税業務支援、税金の算定基準としての自動車の価値計算、納税金額の計算、土地価格情報検索、求人情報検索、電子メールでの問合せ等ができる。提供サービスの中には税金とは無関係に思われるものも含まれるが、これは「行政部門との間の連絡や事務処理はできるだけ 1 回で済ませたい」という利用者の要請を取り込んだものである。

電子通関システム

スウェーデン関税局による電子通関システムが開始されたのは、1990 年代初めである。2000 年の段階で、税関申告の 80% が紙を全く使用せず、電子書類によって行われていた。また、税関申告のうち、税関職員の手を煩わせずに完全に自動化されているのは約 60% であった³⁰。

情報検索サービス

スウェーデン・ダイレクト (SwedenDirect) という政府のポータルサイト³¹があり、同サイトは議会、政府、政府機関、郡議会、地方自治体、その他専門サイトへリンクを張っている。同サイトは、民主主義や公共サービス、国民の権利と義務などについて有益な情報を提供する「国民ガイド」電子版への入り口にもなっている。1997 年に開設されて以来、議会と省庁、郡議会連盟、地方自治体連合の共同事業として運営されてきたが、サイト運営の責任を負うのは議会である³²。

バーチャル・スウェーデン (VirtualSweden) は、インターネット上でスウェーデン政府機関、非政府機関に関する情報へアクセスする際のポータルサイト³³であり、スウェーデン公式サイトである。このポータルサイトから、海外へスウェーデン情報を提供している担当機関にもアクセスすることができる。

その他、法律関連情報のポータルサイト、統計情報のポータルサイト³⁴などがある。

国立土地測量局

国立土地測量局の Web サイトでは、不動産登記情報にアクセスすることができる。登記情報には、住所、所有者、税関係の情報が含まれる。登記内容へのアクセスは法律による規制があるため、まず国立土地測量局にアクセス申請を出さねばならない。このサービスは有料である³⁵。

²⁹ 白井均、城野敬子、石井恭子 『電子政府』(東洋経済新報社、2000 年)より。

³⁰ 「ICA 円卓会議レポート」(『行政&ADP』2001 年 1 月号)より。

³¹ <http://www.sverigedirekt.se/sprak/english.asp>

³² 「ICA 円卓会議レポート」(『行政&ADP』2001 年 1 月号)より。

³³ <http://www.sweden.se/si/67.cs>

³⁴ <http://www.scb.se/eng/index.asp>

³⁵ 「ICA 円卓会議レポート」(『行政&ADP』2001 年 1 月号)より。

電子投票

スウェーデンでは、16歳から64歳までの有権者の55%が、紙による従来の投票よりもインターネットを使った投票を支持している。男性(57%)の方が、女性(52%)よりも肯定的である。

現在、投票所にあてられている学校や郵便局といったところだけではなくセブンイレブンなどのコンビニエンスストアでも投票できるようにするような試みも含めて論議されている。国政選挙にこれを導入しても、本当に利便性を感じて利用するような人は10%以下なのではないかとの意見もある。むしろ、地方選挙への電子投票の適用は進んでおり、30万人の生徒がオンライン投票を行うような、意見投票的なものが進んでいる。この場合も精度をどう保つのかという問題は残る。

スウェーデン情報通信技術委員会のある委員は、インターネット上で電子投票を実施するためにシステムに要求される条件として、以下のものを挙げている。

- 1．投票の資格がある人のみが投票できる。
- 2．1人の有権者は1回しか投票できない。
- 3．秘密性が保持されている。
- 4．ある人の投票データは、資格のある人以外に変更のために開くことができない。
- 5．システムは全ての適切なレベルにおいて、信頼に足り、合法的な収集を行う。
- 6．安全に送信できる。

電子民主主義

E デモクラシーの関連では、国会や各種審議会がインターネット上で中継されている。また、国会議員はインターネットテレビを通じて自分の政策を有権者に直接訴え、有権者の意見も直に聞くことができる。電子投票の実験も行われており、2002年には有権者登録から投票まで一連の選挙のプロセスは全て電子的に行われることになる見通しである³⁶。

その他

公共の情報検索で発生するトランザクションの大部分は、地方関連情報の検索であり、とりわけ地方の行政機関と郡議会の作成した公共情報についてのものである。

スウェーデンでは転居などがあった場合には、居住地、勤務先、運転免許証、不動産や登記簿、法的な情報、LIBRIS（図書館情報）などの情報が1回の手続きによって全て更新される。

³⁶ 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』（東洋経済新報社、2000年）より。

6.1.3 電子政府に関連する個人情報保護法

(1) スウェーデンにおける個人情報保護法

スウェーデンの個人情報保護法としては、1973年データ法(1973 Data Act)³⁷がある。これは世界初のプライバシーに関する包括的な法律であり、公的部門と民間部門における自然人に関する自動処理データファイルの作成と利用を規制するものである。

1998年4月29日には個人データ法(Personal Data Act)³⁸が制定され、同年10月24日から施行された。同法は1998年10月25日から施行されたEUデータ保護指令³⁹に基づくものであり、従来の1973年データ法をEUデータ保護指令の要求事項に適合させるために、1973年データ法を修正するものである。ただし、1998年10月24日以前に作成された個人データの取扱いに関しては、2001年10月まで1973年データ法が適用される。

EUデータ保護指令については、ビジネスの世界から、新しい規制では個人情報の利用にあたって同意が必要であるため、マーケティングなどの通常の商業活動が妨害されるという批判が上がっている。

その他の個別の個人情報保護法として、1980年守秘義務法、1973年信用報告法、1974年債権回収法、1986年行政手続法がある。

(2) 個人データ法の概要

個人データ法の目的は、個人データを利用すること(processing)による個人の人権(personal integrity)に対する侵害から個人を保護することである⁴⁰。

1973年データ法と異なり、個人データ法は個人データの自動化された処理に適用されるのみならず、ある場合には、手作業によるファイリングにも適用される⁴¹。個人が私的利用のために個人データを利用することについては適用除外とされる⁴²。

「個人データ(personal data)」とは、生存する自然人を直接的または間接的に参照することができる全ての種類の情報のことをいう⁴³。

公式文書へのアクセス権が優先されるため、個人データ法の条項が適用されない場合がある⁴⁴。出版の自由と表現の自由に関連する憲法の条項⁴⁵もまた、個人データ法における条項に優先する⁴⁶。

個人データ法は、原則として、報道活動、芸術活動、または文学活動には適用さ

³⁷ <http://www.bild.net/dataprSw.htm>

³⁸ <http://www.datainspektionen.se/PDF-filer/ovrigt/pul-eng.pdf>

³⁹ 正式名称は「個人データ処理に係る個人情報の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令」。条文は、http://www.privacy.org/pi/intl_orgs/ec/final_EU_Data_Protection.htmlに掲載されている。

⁴⁰ 個人データ法第1条。

⁴¹ 個人データ法第5条。

⁴² 個人データ法第6条。

⁴³ 個人データ法第3条。

⁴⁴ 個人データ法第8条。

⁴⁵ 表現の自由と公式文書へのアクセス権は、スウェーデンでは憲法上で保障された権利である。

⁴⁶ 個人データ法第7条。

れない⁴⁷。

1973年データ法の規定では、個人データを利用する者はデータ検査委員会(Data Inspection Board, DIB)に申請を行い、許可を受ける必要があった。個人データ法ではこのシステムが廃止された。

データ検査委員会は個人データ法に準拠して個人データが取扱われているか否かの監督を行う独立機関である⁴⁸。

個人データ法は、個人データ管理者(controller of personal data)⁴⁹が保証すべき事項として、個人データ利用に関する以下のような基本的な要求事項をリストアップしている⁵⁰。

- ・ 個人データは合法的な場合にのみ取扱われること
- ・ 個人データは正確な方法で、かつ善良な行いの下で取扱われること
- ・ 個人データは特定され明示的に宣言された正当な目的のみで収集されること
- ・ 個人データはそれが収集目的と整合しない目的で取扱われないこと
- ・ 取扱われる個人データは利用目的にとって十分なものであり、かつ関連性があるものであること
- ・ 利用目的にとって必要以上の個人データが取扱われないこと
- ・ 取扱われる個人データは正確なものであり、必要ならば、最新のものであること
- ・ 利用目的から見て不正確または不完全な個人データを修正したり、制限したり、削除したりするための合理的な方策が取られること
- ・ 利用目的にとって必要な期間を越えて個人データが保有されないこと

個人データは、上記の基本的な要求事項が満足された場合、原則として、データ主体が本人の同意を与えた場合にのみ利用することが許される⁵¹。しかし、この原則にはいくつかの例外がある。例えば、以下の場合である⁵²。

- ・ 公的権力の行使において必要な場合
- ・ 公的な重要性がある業務を実行する際に必要な場合
- ・ 個人データの管理者が法的義務を果たすために必要な場合
- ・ 本人との契約を実行するために必要な場合

センシティブな個人データ⁵³については、いくつかの例外を除いて、利用が禁止されている⁵⁴。この禁止則は個人データの外国への移転に対しても適用される。

個人データ管理者は、個人データ収集時に本人に対して次の情報を提供しなければ

⁴⁷個人データ法第7条。

⁴⁸ データ検査委員会はSABREという航空登録システム運用会社に対して、旅客に十分なコントロール権を与えずに旅客の医療情報を移転していた廉で訴訟を起しており、係争中である。

⁴⁹ 個人データ取扱いの目的と方法を決定する者をいう。

⁵⁰ 個人データ法第9条。

⁵¹個人データ法第10条。

⁵²個人データ法第10条。

⁵³ 人種、民族、政治的見解、宗教的信条、哲学的信条、労働組合への加盟、医療健康、または性生活に関するデータをいう。

⁵⁴個人データ法第13条。

ばならない⁵⁵。

- ・ 個人データ管理者の身元に関する情報
- ・ 利用目的に関する情報
- ・ 個人データの利用に関連して、本人が権利を行使するために必要なその他の全ての情報。例えば、個人データの受領者（第三者への提供先）、個人データの提供は必須か否か、本人情報の開示や訂正の権利など

個人データ管理者は、個人から書面による要求があった場合、当人の個人データが利用されたか否かについて⁵⁶の報告を年1回、無料で行わなければならない⁵⁷。

完全に自動化されたデータ処理によって個人に重大な法的効力を持つような決定がなされた場合、人の手で個人データを再処理し決定を見直すことを要求する機会が本人に与えられなければならない。さらに、個人はこの自動データ処理の処理過程に関する情報を要求することができる⁵⁸。

個人は個人データ管理者に対して個人データ利用に関する情報を要求する権利がある。また、個人データ管理者は個人情報利用について、データ検査委員会にあらかじめ書面による通知を行わなければならない⁵⁹。しかし、このような通知の義務は、個人データ管理者が下記のような個人データ代表者（personal data representative）を指名している場合には免除される⁶⁰。

個人データ管理者は、個人データ代表者を指名することができる。個人データ代表者は、個人データを合法かつ正確な方法で利用することを保証する任務に当たる。個人データ代表者は、とりわけ、個人データ利用における不適切な点を指摘しなければならない。また、個人データ代表者はデータ検査委員会に矛盾点を通知しなければならない⁶¹。

個人データ法に違反した人間は、罰金刑または最大2年の懲役刑を科される⁶²。

（3）スウェーデンにおける情報公開

スウェーデンは北欧諸国の伝統にのっとり、政府保有の公式文書を一般公開している。1766年に、世界初の情報公開法（「出版自由法」）を制定した。同法では、公的記録の正確性を保証するために、国民が公的記録を検査することが認められた。また、政府が保有する全ての情報が合法的な目的で要求され、市民から取得されたものであること保証することも、同法の目的である。限られた例外（秘密文書と分類された文書）を除き、行政機関は所有する全ての文書を公開する義務がある。

情報公開は国民の当然の権利とみなされており、行政部門にもその意識が定着し

⁵⁵個人データ法第23条。

⁵⁶個人データが利用された場合には、利用されたデータ、どこでデータが収集されたか、利用の目的、及びそのデータを提供した受領者または受領者のカテゴリについても、報告しなければならない。

⁵⁷個人データ法第26条。

⁵⁸個人データ法第29条。

⁵⁹個人データ法第36条。

⁶⁰個人データ法第37条。

⁶¹個人データ法第38条。

⁶²個人データ法第49条。

ている。既に 1996 年から全ての法律関連情報を電子的にかつ無料で提供するシステムが稼働している。また、1998 年には地図情報を電子的に提供するサービスも開始しており、国民は安価な利用料を支払うだけで国内の詳細な地図を電子的に入手することができる。このシステムでは地図上に地域別人口といった複合的な表示をすることも可能である⁶³。

(4) 情報公開法の概要

スウェーデンでは、公式文書へのアクセス権は憲法上の権利となっている。公式文書への公共アクセスの原則は、1766 年の出版自由法 (Freedom of the Press Act) において表明された。同原則は現行の出版自由法の一部であり、同法はスウェーデンの憲法の一つである。

公式文書へのアクセス権は、全ての人 (すなわちスウェーデン人及び外国人) に認められる。全て的人是は公共機関 (public authority) の保有する文書を調査する権利をもつ。しかし、この権利は以下の 2 つの側面から制限される。

公式文書 (official document) とみなされる文書についてのみ調査する権利を有する。公共機関が受取った、または作成した文書であり、かつ公共機関が保有する文書のみが公式文書に該当する。例えば、決議案 (draft of decision) や覚書 (memorandum) については「作成された」とはみなされず、したがって公式文書には当たらない。

公式文書に含まれる情報は秘密情報でありうる。出版自由法では、公式文書の情報を秘密に保つことによって保護されるいくつかの法益のカテゴリを挙げている。

- ・ 国家セキュリティ
- ・ スウェーデンと外国や国際機関との関係
- ・ 中央財政政策 (central finance policy) 金融政策、為替政策
- ・ 公共機関の検査、監督その他の管理活動
- ・ 犯罪防止や訴追の利益
- ・ 企業秘密
- ・ 個人情報の保護または個人の経済的環境の保護
- ・ 動植物の種の保護

秘密法 (Secrecy Act) において、どのような種類の情報にこのような秘密性が適用されるかが詳細に特定されている。

公式文書の閲覧を望む人は、その文書を保有する公共機関に照会する必要がある。閲覧請求された公式文書が秘密文書でない場合は、公共機関内において当該文書を閲覧することができる。一部に秘密情報を含む文書について閲覧請求を行った場合には、秘密情報の箇所を隠した状態の写本またはコピーが渡される。一定料金を払えば、公式文書の写本またはコピーを入手することもできる。ただし、電子データ形式の文書については、印刷したもの以外のコピーは入手できない。すなわち電子

⁶³ 白井均、城野敬子、石井恭子『電子政府』(東洋経済新報社、2000年)より。

的なコピーは入手できない。全ての情報が秘密である場合は、文書へのアクセス自体が拒否される。

請求にあたって、公共機関は通常、請求者の身元を特定したり、文書の利用目的を求めたりしてはならない。文書が秘密法の条項に適用されるものである場合、文書を公開すべきか否か判断できるように、公共機関は請求者の個人情報や利用目的を求めなければならないこともある。またそのような場合、公共機関は当該文書に含まれる情報の利用に対して一定の条件を付けることもある。例えば、請求者に対して当該情報の公表を禁じるかもしれないし、調査目的以外での利用を禁じるかもしれない。

閲覧請求者は、上記のように閲覧請求が拒否された場合や閲覧に一定の条件が付けられた場合、それらに関する書面の決定を公共機関に請求する権利がある。書面の決定に対して、当該請求者は行政裁判所に控訴することができる。この権利は出版自由法で規定されている。

(5) 民間マーケティング活動に対する個人情報保護

電子メールや電話、ファックスによる販促（ダイレクトメールやダイレクトコール）については、オプトイン（事前の同意を得た利用者に対してのみ販促活動を行う）とオプトアウト（販促活動の拒否の意志表示を行った利用者に対しては販促活動を行わない）という2つの基本原則がある。EU データ保護指令の第14条ではオプトインとオプトアウトの2つのモデルが挙げられており、EU 各国はどちらのモデルを実施するか選択できる。デンマークやノルウェー、フィンランド等、EU のほとんどの国々がオプトインを採用しているが、スウェーデンはオプトアウトモデルを選択している。2000年5月1日からは法制化されている。

オプトアウトモデルに基づき、電子メールを利用したダイレクトマーケティングの対象になりたくない利用者が申請、登録するためのデータベースを作成する必要がある。ただし、EU 委員会は電気通信分野における個人情報保護に関するEU 指令で、厳格なオプトインモデルを採用したため、スウェーデンも今後オプトインモデルを採用する見込みである。

(6) 国民識別番号制度

スウェーデンでは1948年に全国民に国民識別番号（National Identification Number）を導入し、現在では行政サービス用に国民識別番号を用いたICカード（身分証を兼ねる）が採用されている。国民識別番号は11ケタ（生年月日6桁＋個人コード5桁）から成る。1996年10月からは保険や税金を始めとして全ての政府機関で用いられるようになった⁶⁴。

⁶⁴ 島田達巳「北欧に見るIT国家づくり」(『情報化事例集2001～地域活性化のためのIT導入の手引き～』(財団法人ニューメディア開発協会、2001年))より。

EU データ保護指令の第 8 条 7 項⁶⁵では、国民識別番号が処理される条件についての規定を各 EU 加盟国にゆだねている。これに対応するスウェーデン法としては、個人データ法の第 22 条があるが、これは 1973 年データ法の運用状況を反映するものである。この第 22 条では、以下のように規定されている。

「個人識別番号 (personal identity number) または分類番号は、本人の同意がない場合、次のことに鑑みてそれが明確に正当化されている場合にのみ、取扱うことができる。

- ・ 利用目的
- ・ セキュアな身元確認の重要性
- ・ その他の顕著な理由」

⁶⁵ 「加盟国は、国民識別番号や一般利用されるその他の識別番号が処理される条件について規定を行うものとする。」

6.1.4 電子政府運用における個人情報保護上の課題

スウェーデンでは個人情報保護の問題は、情報公開法との関係が切っても切れない。スウェーデンでは情報公開法（出版自由法）により、秘密情報を除き、すべての公式文書は公開されなければならない。秘密情報の中には、国家セキュリティや外交関係等に並んで、「個人情報の保護」というカテゴリが挙げられている。しかし、後述するように、例えば個人の所得情報については秘密情報とみなされておらず、閲覧可能となっている。

公式文書の閲覧を希望する人は、当該文書に秘密情報が含まれない限り、公共機関で閲覧することができ、電子媒体以外のコピーを取ることも可能である。また、閲覧に当たっては、請求者は匿名のまま、利用目的も告げずに閲覧することができる。ただし、当該文書が秘密法の条項に適用されるものである場合は、請求者は個人情報や利用目的を求められることもある。

また、国民識別番号の問題もある。1970年代以来、この国民識別番号は徐々に論議の的になっている。国民識別番号の存在と使用については、様々に研究されたり公的に討論されたりしてきており。1990年代には、1973年データ法が改正され、住民番号の利用が規制されるようになった。国民識別番号が内包する複雑な問題は、以下のようなものである。すなわち、(1)国民識別番号によって個人データの検索やファイルの照合等が容易に行えるため、国民識別番号の使用は、個人情報保護の観点からは「危険」を伴うものである。(2)他方、身元確認のミスをなくすといった、個人情報の「保護」に役立つ面もあり、このような観点から、国民識別番号は個人情報保護を強化するために使用することが可能だという論点である。

スウェーデン情報通信技術委員会の委員によれば、国民識別番号制度に対する「国民総背番号制」などの反対論については、あまりそのような反対論はないようである。スウェーデンでは米国等と比べてプライバシーに対する意識が異なる。スウェーデンでは全ての公式文書は公開されるという原則があるが、例えば、個人の所得情報は公的なものとの理解されている。ある村の住民全員の所得が記載された帳簿は誰でも閲覧可能である。一方、個人の医療・健康情報は厳格に守秘される。また、第二次大戦直後から国民識別番号が国民に付与されているため、多くの国民は抵抗感といったものを感じたことがないという。

その他、政府による以下のような侵害事例もある。

Statistika

スウェーデンの統計局である Statistika は、1953年に生まれた15,000人のストックホルム居住者の個人的な詳細に至るまでモニタリングをしていた。収集された情報には、酒癖や宗教的信仰、性的嗜好に関する統計も含まれていた。データ検査委員会はこのプログラムの存在にすら気づいていなかったが、その後、データを含むマスターテープの破壊を命令した⁶⁶。

⁶⁶ <http://www.gilc.org/privacy/survey/survey1z.html#Sweden> より。

秘密監視

スウェーデンの警察 / セキュリティサービスが長い間、非常に希薄なまたは些細な理由で、多くのスウェーデン人の秘密監視を行っているということが議論になっていた⁶⁷。

スウェーデンには、情報公開制度と国民識別番号制度の長い歴史がある。我が国でも、2001年4月から情報公開法が施行され、また、2002年8月からの住民基本台帳法改正法施行に伴い、住民基本台帳ネットワークシステムの稼動と住民票コード（11桁から成る）の利用が始まるため、個人情報保護に関連して、スウェーデンの事例と動向には今後も注目していく必要がある。

⁶⁷ <http://www.gilc.org/privacy/survey/survey1z.html#Sweden> より。

6.2 デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査

6.2.1 デンマークにおける情報化の概要

デンマークは国土面積が約 43,000 平方キロメートル（日本の約 9 分の 1 で九州とほぼ同じ）人口が約 533 万人（2000 年調査）の小国である。

インターネット利用人口は Nielsen NetRatings 社の調査によれば、2002 年 1 月時点で 323 万人であり⁶⁸、上記の人口 533 万人で単純に割るとインターネット利用率は 61%ということになる。

また、上記の IDC による「情報社会指数（Information Society Index）」（55 ヶ国を対象）では、2002 年には米国に次ぐ第 5 位と、高順位を保っている。（表 6-1 参照）

デンマークの特徴の一つは地方分権化が進んでいることであり、1970 年の地方自治体改革以来、14 の郡と 275 の市（町村）で成立している。郡の行政範囲は医療保健分野（病院と医療保険）や、高校レベルの教育等である。一方、市は社会福祉・保健領域（社会支援法に基づく援助や在宅医療）や、国民学校などの教育、文化、都市の発展（道路・住宅など）環境を扱っている⁶⁹。

デンマークは、情報技術やビジネスの点でヨーロッパの優等生と評価されると同時に、「新しい情報技術の社会的帰結に細心の注意を払う数少ないヨーロッパの国」とも注記されている国である。デンマークにおける情報化政策の基本文書は、1996 年の「全ての者のための情報-社会 - デンマークモデル」（The Info-Society for all-Danish Model）である。同文書によれば、デンマークモデルは主に以下の 3 つの要素から構成される⁷⁰。

第 1 の要素は、情報-社会が構成員全員のためのものであることを保証する社会的責任がある、ということである。情報技術は、われわれに新しい可能性を与えてくれるが、それは重大な危険性を持っている。それは強者をより強く、弱者をより弱くしてしまう危険性である。その陥穽に陥らないようにして、情報社会を建設してゆくことが何よりも重要である。そのためにわれわれは、意識的な政治的、社会的努力をすることが必要である。政府はその社会的責任を果たされなければならない。より具体的には、それは教育システムを通して実現される。また公共図書館は、多くの人々にとって情報テクノロジーへと接触してゆく通過点である。さらに情報キヨスクが、図書館、地域自治体などに設置され、一般公衆にオープンにされなければならない。要するに障害者のような社会的弱者にたいしては、最大限のアドバンテージが与えられなければならないということである。

第 2 の要素は、情報-社会においてあらゆる構成主体が責任ある行為を行えるような、そうした情報-社会をダイアログによって創造してゆくことである。デンマークにおいては、望ましい発展は、徹底的なダイアログを通じて達成されると考え

⁶⁸ <http://epm.netratings.com/dk/web/NRpublicreports.usagemonthly>

⁶⁹ http://www.anna.iwate-pu.ac.jp/~aki/work_t/scadule/wam22.html

⁷⁰ 矢澤修次郎「諸国民国家の情報社会化政策」（『一橋論叢』第 120 巻第 4 号 1998 年 10 月）より。
<http://members.aol.com/ShuYAZAWA/info3.htm>

られている。これは、前世紀における農業のリストラの際に取られた方法であり、福祉社会建設の際に取られた方法でもある。企業は、単に効率を上げるためだけに技術を使うのではなくて、新しい製品や生産過程を革新する点で大きな責任を負っている。また今日における企業は、世界規模の電子的ネットワークに連なることによってはじめて仕事を創造することができる。そこで大小の企業は「ネットワーク企業デンマーク」(Network Corporation Denmark)を作り、それを通じて内外の企業とネットワークを構築することを課題としている。労働組合は、情報-社会に対する労働者の理解を増進し、教育を行い、さらにはテレワークなどを推進して、仕事と雇用の条件の改善につとめる責務を負っている。市民は情報-社会のポテンシャルに対して建設的な関心を持ち、様々に開かれた機会を生かしてゆくことが大切であろう。以上のような情報-社会の各構成主体に対する個別的な課題に加えて、全構成主体に共通の課題も存在する。それは、技術のポテンシャルを意識し、資源の浪費を少なくし、持続可能な発展を可能にする環境社会を作ることである。デンマークは、これまでこの方面でのチャンピオンという評価を与えられてきている。それを情報技術によってさらに促進してゆくことが大切だということである。

第3の構成要素は、明確な先見に基づくインフラ整備である。具体的には、通信部門の自由化、インターネットの発達、ネットワークの安全確保、エレクトロニクス・データの交換、1968年から行われているCPR(Central Personal Register)番号と並ぶ会社登録番号の導入、などが考えられている。

最後に同文書では、個別的論点として、学校における情報技術、インターネットのなかのデンマーク人、魅力的な電気通信ネットワーク、情報-社会のなかの企業、情報-社会の労働が検討されている。教育に関しては、とりわけ小中学校において、「教えることから学ぶことへ」(from teaching to learning)すなわち単に知識を教え込むのではなくて、教育を受ける者が教師を協力者として、問題を自らが解き、知識を吸収してゆく過程を可能にする、それが情報技術であることが強調されている。そのために教師の教育が必要であり、教育現場に情報機器を整備しなければならない。労働に関しては、情報-社会はよりフレキシブルな、家族志向的な労働状況を提供するポテンシャルを提供するのであり、その実現のために最大の努力を傾注することが必要であるとされている。

6.2.2 デンマークにおける電子政府構築の概要

デンマークでは、2002年までに中央政府と地方政府のサービスをオンライン化する予定である。

デンマークでは既に1997年から、インターネットを通じて確定申告を行うシステムが稼働している。デンマークのラスムセン首相は、2001年の年頭スピーチで、「小学校1年生以上の全ての国民に電子メールのアドレスを与え、国及び全ての地方自治体で電子政府化を推進し、デンマークを世界で最も進んだIT国家にする」と宣言している⁷¹。

国が統計データベースを管理している。このデータベースからは、個人情報の手を行うことは不可能である。1992年に国と地方自治体とが相互接続し、地方自治体による情報利用は自動課金されることとなった。1998年からはインターネット利用が開始され、自治体に限らずコード登録をすれば誰でも有料で情報入手が可能となった。一方、275の市が出資し共同利用しているNPOの地方自治体情報センター（コムンデータ）には、健康状態、家族、所得、犯罪歴等あらゆる個人情報が入っており、こちらは275市のみが利用できる⁷²。

1998年時点で、コペンハーゲンの公共機関の情報化は、財源的制約と個人情報保護に敏感な国民性が背景にあり、企業等に比較すると遅れているが、徐々に進めている段階とのことであった。主として会計業務を効率化することを目的とし、市と高齢者施設間でオンラインネットワークを構築する計画が進められていた。また、病院・家庭医・社会福祉センター・福祉施設をオンラインネットワーク化する計画もすすめられており、1999年にはパイロット事業が稼働する予定である。CPR番号があるため、データベース化はたやすいという⁷³。

⁷¹ <http://nnb.nikkeibp.co.jp/nnb/WORLD/05/20010410.html> より。

⁷² http://www.anna.iwate-pu.ac.jp/~aki/work_t/scadule/wam22.html

⁷³ http://www.anna.iwate-pu.ac.jp/~aki/work_t/scadule/wam22.html

6.2.3 電子政府に関連する個人情報保護法

(1) デンマークにおける個人情報保護法

デンマークでは個人情報保護法と情報公開に関しては、他の北欧諸国とは異なり、長い間、セグメント方式をとっていた。セグメント方式とは、公的部門と民間部門をそれぞれ別の法律で規制する方式である⁷⁴。すなわち、「民間登録法 (Private Registers Act)」と「公共機関登録法 (Public Authorities Registers Act)」である。これらの法律は1978年にデンマーク議会によって採択され、1979年1月1日から施行された。1987年には改正がなされた。

しかし、2000年5月26日に、「個人データ処理に関する法律 (Act on Processing of Personal Data)⁷⁵」が成立し、2000年7月1日から施行されている。同法は1998年10月25日から施行されたEUデータ保護指令に基づくものである。同法は、従来の「民間登録法」と「公共機関登録法」に置き換わるものであり、公的部門と民間部門を規制するオムニバス法である。

データ保護庁 (Data Protection Agency) は「個人データ処理に関する法律」が適用されるデータ利用に対して監督を行う機関である。公共機関と民間企業の両者を監督する。データ保護庁は主に、公共機関や民間個人からの照会をもとに、またはデータ保護庁自らのイニシアティブに基づき、特定のケースについて取り扱っている。外国人もまた、データ保護庁のサービスを受けることができる。

(2) 国民識別番号制度の概要

デンマークでは、全ての国民が CPR (Central Personal Register) 番号と呼ばれる個人番号を持っている。デンマークでは歴史的に、教会で出生、婚姻、死亡等の届出を行う仕組みがあった。1968年に制定された国民登録法 (National Registration Act) により、CPR 制度の稼働が始まった。これは、国民に10ケタからなる ID 番号を付与し、各種の個人情報を政府が所有するデータベース (後述の CRS) で一元管理し、国民に様々な (行政) サービスを提供しようとするものである⁷⁶。このデータベースは、公共機関のみならず、民間企業も利用することができる。個々の公共機関や民間企業は、一般市民から個人情報を収集したり、更新したりする作業から開放されるメリットがある。一方、国民サイドでは、公共機関や民間企業への数多くの届出が不必要になるメリットがある。

CPR 番号の利用のメリットについては、デンマーク政府によって以下のような説明がなされている。すなわち、個人データに関して中心化され、コンピュータ化された登録を行わない国では、公共機関は行政手続きの際に市民に対して、そのつど同じデータを提出するように要求しなければならない。その結果として、異なる公共機関で別々に個人データを保有する場合、それらのデータは質が落ちるのみなら

⁷⁴ 他方、スウェーデンのように公的部門と民間部門を一つの法律で規制する方式を、オムニバス方式という。

⁷⁵ http://www.datatilsynet.dk/include/show.article.asp?art_id=443&sub_url=/lovgivning/indhold.asp&nodate=1

⁷⁶ <http://nnb.nikkeibp.co.jp/nnb/WORLD/05/20010410.html>

ず、しばしば同一のものを別々に保有することがありうる。また、データの更新は定期的には行われずに、市民が或る公共機関とコンタクトを取る場合に依存することとなる。さらに、例えば、開発や計画の目的のために最適な統計を国全体で集めることは不可能である。中央化された市民登録システム（CRS）の構築は、無駄をなくした合理的な行政インフラストラクチャの基盤となる。このことによって、公共機関は市民に最善の可能なサービスを提供できることになるというわけである⁷⁷。

（３）CRS について⁷⁸

現在のデンマークの特徴は、公共機関が業務の基盤を、中心化された電子データ処理（EDP）登録システムの適用に重点を置いた行政インフラストラクチャの上に置いていることである。この登録システムの中の市民登録システム（Civil Registration System, CRS）は、デンマークまたはグリーンランドに居住する人間に関する基本的な個人データ（氏名、住所、年齢、結婚状態等）を登録している。CRS に登録された個人データの種類については後述する。

デンマークにおける中心化された市民登録制度は、従来からマニュアルで集約されていた地方自治体の登録簿を基に、1968年4月2日に開始された。CRS は国家規模の登録システムとして機能しているが、このように30年以上前から存在しているものである。デンマーク内務省市民登録中央局（CPR-Office）が同システムを管理している。CRS は約770万人（そのうちデンマークとグリーンランドの約540万人）のデータを持っている。さらにCRS は約290万の住居に関する情報、約10万6000の道路に関する情報、約3000の機関に関する情報を持っている。CRS のデータ容量は2001年9月時点で27ギガバイト（約270億字に相当）にもなっている。

デンマークではCRS は全ての公共機関と、主要な銀行及び保険会社で利用されている。また、調査や統計のプロジェクトでも利用されている。

（４）CRS の歴史的背景

デンマークでは、出生、結婚、死亡の届けは数百年にわたって、教区（教会とその牧師を持つ宗教上の区域）の登録簿において行われていた。実際に全国民の登録が行われたのは、法律によって地方自治体の登録簿（自治体登録簿）が作成されることになった1924年である。当時はいくつかの隣国がすでに国全体の登録簿を持っていた。デンマークにおいて登録簿が必要とされた理由は、行政機関、とりわけ地方政府レベルで支出の増加によって租税の収集が必要になったことなどが挙げられる。さらに、第1次世界大戦後に配給制度をとっていたため、行政機関が信頼できる全国民の登録簿の作成を必要としたことも挙げられる。

1924年の法律の特徴は、自治体登録簿は何らかの特定の目的で集められるのでは

⁷⁷ <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=141&s=5>

⁷⁸ Danish Ministry of the Interior's Central Office of Civil Registration (2001): The Civil Registration System in Denmark. <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=141&s=5> を参考にした。

なく、行政全般をバックアップすることを意図していることである。自治体登録簿は、その自治体の全ての住民を包含しなければならず、最新の状態に更新されなければならない。主要な目的は、地方行政レベルにおける個人データ利用の要求に応じることと、現住所等を照会する中央政府機関や一般市民にサービス提供することである。1924年の法律に関連して、自治体登録簿を維持するための規則を規定する行政命令や回状が発行された。

自治体登録簿の作成に基づいて、1924年に国勢調査が行われた。当時、教区の登録簿の管理者（伝統的に聖職者であった）は出生、命名、死亡に関するデータを自治体登録簿に提出するように求められた。その後、その他の個人データについても提出が求められるようになった。

自治体登録簿は、CRSが構築されるまで、3つのファイルに基づいていた。すなわち、「ヘッドカードファイル」、「エクジットカードファイル」、「氏名カードファイル」の3つである。ヘッドカードファイルは一緒に生活する各家族グループまたは独居する人（16歳以上）のためのカードからなり、これらの人々に関する全ての登録データ（選挙権を持つ人のリストを集めるために必要なデータを含む）を含んでいる。エクジットカードファイルは、自治体から転出した、または死亡した人々に関するヘッドカードを含む。氏名カードファイルは、氏名と住所を含み、ヘッドカードファイルに対する索引として機能する。ヘッドカードファイルとエクジットカードファイルは住所によって分類され、氏名カードファイルは氏名によって分類されている。

1968年6月10日に国民登録法が制定され、CRSの構築が行われるまで、いくつかの例外はあるが、この自治体登録簿のシステムは完全な形で存続した。

（5）CRSの目的

1968年に、従来の自治体登録簿にマニュアルで保管されていた内容を統合することにより、CRSが構築された。CRSは主に以下の2つの理由から構築された。

- ・一般的な個人データ、とりわけ住所情報の必要性が増大していたこと
- ・行政手続きにおける個人の一般的な身元情報の必要性

後者の理由については、当時、中心化されたP.A.Y.E（所得に応じた課税）システムを導入することとなり、このP.A.Y.Eシステムの導入のためにはCRSの実施が絶対的な前提条件とされた経緯がある。

CRSの目的は、CPR番号と、各自治体の登録事務局からCRSに送られた個人データとを管理することである。CRには、法の枠組みの中で、技術的・経済的に適切な方法で、個人データの取扱いを行うという目的がある。情報技術の発展の観点からは、後者の目的がより重要なものとなってきている。

CRSは、公的部門と民間部門における個人データを利用した業務の効率性と合理性を促進するものである。CRSは公共機関や民間企業が標準化されたデータ基盤上で業務を行うことを保証する。個々の機関や企業は、市民から基本的な個人データ

を収集し、正確性を保証する業務から免除され、市民は様々な機関や企業に対して住所変更や氏名変更等を通知することから免除される。そのような場合、個々の機関や企業は CRS から情報を引出したり、受け取ったりする。CRS に登録された個人データは当該データを個人から収集した機関に関する情報を伴っているため、一般に CRS は、データを CRS に提供する機関（すなわち、教区の登録簿、裁判所、郡、地方の婚姻事務所等）へのインデックスとしても機能する。

（ 6 ） CRS の構成

CRS の構築以来、CRS では数多くの更改が行われている。大きな更改も含まれる。これは技術的発展、CRS に対する要求の変化、システムの運用に携わる機関間の連携関係の変化を反映したものである。

CRS の利用者は、CPR 番号の入力、または、生年月日や住所、氏名を用いた検索によって、個人に関する情報を引出す。検索において改名前の氏名や住所変更前の住所を利用することも可能である。許可されたアクセスを通じて、CRS に含まれる複数のデータベースを検索することが可能である。これらのデータベースのうち、重要なものには以下のものがある。

(1)市民データベース：個々の市民に関する現在の情報（CPR 番号を含む）を含む。同データベースは、前住所、前氏名、以前の市民的地位（civil status）、以前の市民権も含んでいる。

(2)道路データベース：デンマークの全ての道路に関する現在の情報を含んでいる。各々の道路には、道路コード、道路の名称、行政に関連する情報（教区、郵便上の区分、選挙区等）が割り当てられている。道路データベースを通じて、道路名称の入力だけで CRS において道路コードも入力することが可能になる。

(3)住居データベース：全ての住居の住所、住所コード、住居コードを含む。住居データベースは、住所情報を使って CRS にアクセスしたり、市民が許可された住居に移転しているかどうかをチェックしたりする際に必要だったり、実用的だったりする。

(4)機関データベース：CRS とコネクションを持つ全ての機関の索引である。機関データベースは、機関の住所、電話番号、ファックス番号を登録している。それは行政における地方自治体の立場（例えば、裁判所との関係、郡、警察区等）についても登録している。

（ 7 ） CRS に登録される個人データ

ある期間デンマークに法律上居住している市民はいずれかの国民登録事務局に登録しなければならない。この国民登録事務局 / CRS への登録は、CPR 番号を得るために必要である。この結果、CRS は、1968 年 4 月 2 日以来スウェーデンに居住

し⁷⁹、かつ国民登録事務局に登録した全ての人間のデータを含んでいる。

CRS 中の個々の市民に関するファイルには、CPR 番号、氏名、住所、結婚状態（配偶者含む）、出生地、市民的地位、市民権、親子関係（親／子供）、無資格事項（*declaration of incapacity*）、職業、デンマークのルター派教会への加盟、投票権、自治体の環境、備考、死亡に関する情報が含まれる。氏名、住所、市民的地位、市民権に関する変更については、古いデータが CRS から削除されずに更新される。履歴データとして、ファイル上に保存される。

死亡したり、行方不明になったり、デンマークから移住した市民の情報についても、CRS に保存される。このため、現在 CRS に約 770 万人の情報が含まれることとなっている。

(8) CPR 番号

CRS に登録した全ての市民は、CPR 番号を受取る。CPR 番号は、個人ごとにユニークなものであり、各個人の識別のために機能する。ほとんど全ての公共機関が CPR 番号を利用しており、とりわけ、二重登録を避けたり、個人の身元に関する誤りを避けたりするために利用している。CPR 番号の利用は CRS と、CRS から個人データを受け取る公共機関の間の協業を容易にするものである。

CPR 番号は 10 桁からなる。そのうち先頭の 6 桁は個人の生年月日（すなわち、2 桁が日、2 桁が月、2 桁が年を表す）である。後ろの 4 桁はシリアル番号である。

10 桁目はチェック桁である。それは、CPR 番号の中に何らかの誤りがあることを表すためのものである。チェック桁はまた、性別も表す（奇数は男性、偶数は女性である）。例えば、1961 年 7 月 7 日に出生した男性の CPR 番号は以下のようになる：070761-4285。すなわち、CPR 番号には、その個人の生年月日と性別という個人データが含まれていることになる。

CPR 番号の割当てに伴って、個人は従来、個人識別カード（*personal identification card*、ID カード）の支給を受けてきた。この ID カードは 1968 年から発行されており、以下の 3 つの目的で役に立つものであった。

- (1) 個人が自分に割り当てられた CPR 番号について通知を受ける。
- (2) カード上に記載されるデータ内容（生年月日、性別、氏名、住所）に関してチェックすることができる。1968 年の CRS の稼動に伴って、非常に沢山の誤りがこの方法で発見され、訂正された。それらの誤りには、二重番号や欠落番号が含まれた。
- (3) ID カードは、1968 年の導入時にある程度まで身分証として機能した。とりわけ、P.A.Y.E.システムの導入に関連してであった。従業員は雇用主に対して自分の CPR 番号を証明できなければならなかった。

⁷⁹ グリーンランドについては国民登録法がグリーンランドへも適用された 1972 年 5 月 1 日以来（グリーンランドは 1972 年にデンマーク領となった）。

しかし、ID カードは、住所と氏名の更新があった場合にカード上の住所・氏名が必ず更新されるわけではないため、数年前に廃止され、身元確認のために利用することはできなくなった。「個人識別カード」の名称は 1995 年 8 月に廃止された。市民は今なお、新しい CPR 番号について、CRS から書面で通知を受ける（新生児の名付け時、移住時、性別や生年月日が誤っていた場合の CPR 番号の変更時）。

(9) CRS の登録データの更新

CRS への個人データの登録は、いずれかの国民登録事務局を通じて行われる。国民登録事務局は、市民から受け取った情報及び個人データが登録された機関から受取った情報を、CRS に送信する。

国民登録法の下では、市民はデンマークの国境内で転居したり、外国へ転居したり、外国から戻ってきた場合には、住所変更について国民登録事務局に届け出る義務がある。命名や氏名変更、婚姻、養子縁組、離婚等の情報に関しては、国民登録事務局は、これらの種類の個人データの登録に責任を有する公共機関から情報を受取る。例えば、養子縁組、実父確定の認知、離婚等に関する情報については、郡が報告を行う。また、養子無効の宣告、実父確定の判決、無資格の宣言等に関する情報については、裁判所が報告を行う。

市民は出生、命名、氏名変更、死亡について教区の登録簿に通知する。これらの情報と、婚姻、デンマーク国立教会への加盟・脱退に関する情報については、国家登録事務局は教区から報告を受ける。教区における出生、氏名、死亡の入力のみが法的な証明となるとされている。

CRS とコネクションを持つ全ての機関には、4 桁のコードが割当てられている。このコードは、個人データの登録に責任を持つ機関へのインデックスとして機能するように付けられたものである。これらの機関コードは上述した機関データベースに登録される、個人データの登録に責任を有する機関は、行政上の変更が機関データベースに反映されるように、直接 CRS に報告する義務がある。例えば、教区の統合、郡の統合などである。

CRS の近代化に伴い、地方の登録事務所上でシステムをオンラインで更新することが可能になった。したがって、CRS は一年中、リアルタイムで更新されている。このことはとりわけ、CRS の各データベースへの直接的な端末アクセスを持つ様々な公共機関にとって、大きなメリットとなる。

(10) CRS の利用

CRS の利用と運用は 2000 年 7 月 1 日まで登録法（より具体的には 1978 年国民登録法）に則って行われてきた。2000 年 7 月 1 日に、「個人データ処理に関する法律（Act on Processing of Personal Data）」と「市民登録システム（CRS）に関する

る法律⁸⁰」が施行された。CRS の利用と運用はこの 2 つの法律に則って行われることとなった。

「市民登録システムに関する法律」は、施行の結果として、民間部門による CRS へのアクセスを促進してきた。同法の施行以前は、民間企業は CRS 中の情報にアクセスすることができるのは消費者との関係で重要な場合に限定されたが、同法の施行後は、様々な種類の民間機関（例えば企業、組織、または組合）が CRS 中の個人に関する情報を引出すことが可能になった。CRS 中の情報を処理する資格については、「個人データ処理に関する法律」によって規定されている。また、「個人データ処理に関する法律」では、民間部門はもはやデータ保護庁から CRS 利用について許可を得る義務がなくなった。

「個人データ処理に関する法律」に伴い、CRS 情報の処理と利用に関して、公的部門は民間部門と同じ規定に従う義務が生じた。CRS の利用は、1968 年の構築以来、確実に増加しており、このことは、主に、CPR 番号を利用して個人データを分類したり、また、CPR 番号を利用して市民から情報を収集する代わりに CRS から更新された個人データを収集したりできることがその理由であると考えられる。

CRS の公共利用と民間利用は 1968 年以来、確実に大きな規模になってきており、今日では、年間に約 1 億の個人データが CRS から提供され、1000～1500 万の端末要求が行われている。民間部門と公的部門が CRS を利用することによって得られる効率性と合理性の観点から、CRS の効用的な価値としては、年間に数億クローネ（1 デンマーククローネ = 約 15 円）の付加価値を生んでいると見積もられている⁸¹。

一般に CRS の利用方法には以下の 3 つのタイプがある。(11) CRS への端末アクセス、(12) CRS からの特定集団の抽出、(13) CRS からの個別データの検索である。

(11) CRS への端末アクセス

デンマークの全ての公共機関は端末経由で、CRS 中の情報（当該機関がその責務を果たすために必要な、関連性のある情報に限る）にアクセスする許可を得ることができる。端末アクセスによって、公共機関は一般的な CRS 市民インデックス（CRS civil index）を全国的に検索することができる。CRS 市民インデックスとは、1968 年 4 月 2 日以降、デンマーク国内で居住していたことがある全ての人間のインデックスである。

CRS への端末アクセスのその他のタイプは、CRS から公共機関のアプリケーションに個人データをオンライン送信することである。公共機関のアプリケーションは CPR 番号をキーとして用いることで CRS を呼び出す。

CRS 上の個人データが公共機関のデータベース上では入手できないとき、プログ

⁸⁰ <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=140&s=5>。同法は 1968 年の国民登録法に代替するものである。

⁸¹ Danish Ministry of the Interior's Central Office of Civil Registration (2001): The Civil Registration System in Denmark. <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=141&s=5> より。

ラム間のコミュニケーションは一つのソリューションとなる。端末を用いて、担当者は自動的に CRS から個人データを引き出すことができる。個人データは公共機関のデータベースに入力されたり、スクリーン上に表示されたりする。

1996 年以来、民間企業も端末アクセスを行うことができるようになった。民間企業は、氏名や住所等のセンシティブでない個人データへのみアクセスが許されている。

(1 2) CRS からの特定集団の抽出

CRS では、一定の目的の下で、ある条件に合致するような人々の個人データを抽出することが可能である。この個人データの抽出は多くの場合、通信回線経由で行われる。例えば、選挙の際の選挙人リストの抽出、聖職者が利用するためのデンマークのルター派教会の加盟者のリスト、調査と統計の目的での抽出などが挙げられる。

統計については、CRS から現在の国民統計を取るためにデータの抽出が行われている。これにより、1980 年代初めに手作業の国勢調査は中止された。

公共機関は、CRS を利用してダイレクトメールを発送することができる。また、公共機関及び民間企業は、調査または統計の目的で CRS を利用したダイレクトメールを発送することができる。このとき、一定の基準の下に選択された特定集団の人々をターゲットにすることができる。CRS は公共機関に対しては、特定集団の人々を CRS から抽出するサービスも提供している。

民間の調査及び統計では、CRS から特定集団の人々を抽出することが可能であるが、同時に調査や統計を行う個人の匿名性も保証される。メール封筒の送り名は「内務省」として記載され、民間の調査者や統計者の氏名等は、メール受取人には開示されない。個人は CRS-Office に対して届出を行うことで、このような調査または統計目的のダイレクトメールを受けることを拒否することができる。

(1 3) CRS からの個別データの検索

氏名と住所（または氏名と CPR 番号、または氏名と生年月日）を用いて個人を特定することにより、当該個人に関する個別データを検索することができる。これは、地方の登録事務所の端末から行うことができる。その地域の住民のみならず、全国の個人を対象に検索することができる。ある個人が住所を秘密にして欲しいと届出を行っている場合は、民間人が当該個人の住所を入手することはできない。しかし、当該個人の債権者からの照会については、このことが適用されない。

(1 4) CRS の今後の開発

デンマーク政府によれば⁸²、CRS システムの改良は、技術開発と利用者の要求の

⁸² Danish Ministry of the Interior's Central Office of Civil Registration (2001): The Civil Registration System in Denmark. <http://www.cpr.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&t=1&d=141&s=5> より

変化に対応していくためには必須である。改良が満足に行われない場合、公共機関ならびに民間企業が並行して、同じ個人データを収集するためのシステムを複数開発することになり、非常に大きなコストがかかってしまう。CRS を用いることによって、あらゆる分野で民間の手続きと行政手続きが改善され、合理化されてきたという。

CRS の当面の目標は、市民から個人データを受け取る公共機関が自ら CRS 中のデータを更新できる仕組みを完成させることである。2001 年 9 月現在では、多くの公共機関が市民から個人データを受け取ると、フォームにそれを記入し、そのデータを自治体の登録事務所に送り、この登録事務所が再入力して CRS 内の情報を更新している。このプロセスをより効率的にするために、新しいバージョンの更新システムが開発されてきたが、新しいシステムでは、郡や裁判所などの公共機関は自ら CRS を更新することができる。

CRS の利用者からの要求によって、CRS システムで保有するデータの種類の追加される可能性もあるという。

CRS システムは、従来の文字ベースのユーザインタフェースから、Web 技術に基づいた、よりユーザフレンドリーなグラフィカルインターフェースに改善中である。

(15) CPR の利用例

デンマーク政府機関とコミュニケータ社、メアスクデータ社などの地元のシステム開発企業が共同で、CRS を構築する作業を進めてきた⁸³。

各地方自治体は年に 1 度、この CRS の情報を元に確定申告の確認書を作成し、地域住民に郵送している。インターネットを通じた確定申告システムでは、この確認書を参照しながら資産情報のデータベースを更新することになる。システムを利用するには、まず CPR 番号とパスワードを Web サイトで入力してログインする。確定申告の内容を入力する画面が表示されるので、利用者は地方自治体が発行した確認書をもとに、前年から修正が必要な部分だけを入力する。氏名や住所などあらかじめ登録されている情報の入力は不要である。入力を収入など修正が生じた部分に限定することで、個人情報漏れる可能性を最小限にとどめている。さらに通信データを SSL (Secure Sockets Layer) で暗号化して、安全性を高めているという⁸⁴。

医療情報については、CPR 番号が分かればどの病院からでも患者の医療情報が検索できる。そのため、転居により担当医や病院が変わる場合や、旅行中に急病になった場合に便利である。また転入届、婚姻届、小学校への転入、保育園に入園するための順番待ちの登録など日常生活に必要な申請や登録も、2001 年中にはインターネットを通して行えるようになる。これは国内の各地方自治体が運営する Web サイ

⁸³ <http://nnb.nikkeibp.co.jp/nnb/WORLD/05/20010410.html>

⁸⁴ <http://nnb.nikkeibp.co.jp/nnb/WORLD/05/20010410.html>

トで受け付けるもので、一部の地域からスタートし、順次全国に拡大していく計画だ。これら地方自治体の Web サイトへは、デンマーク政府が運営する Web サイトからアクセス可能になる⁸⁵。

医療保険証は IC カードになっており、CPR 番号と医療保険のグループ（2 グループから選択できる）家庭医氏名と住所などが記入されているが、病歴データは入っていない。病院は郡の管轄であり、オンライン化されていないが、家庭医は市ごとにオンラインネットワークがあり、同一市内の家庭医相互には全ての病歴情報が閲覧できる。例えば、旅先で倒れて救急車で搬送される場合は、本人が携帯する医療保険証の CPR 番号を見る。また、持病がある人は服用薬等を記したカードを別に保有しているが、これにも病歴情報は入っていない。病歴情報については、医療保険証に記されている家庭医に問合せが行われ、家庭医から提供されることになる⁸⁶。

⁸⁵ <http://nnb.nikkeibp.co.jp/nnb/WORLD/05/20010410.html>

⁸⁶ http://www.anna.iwate-pu.ac.jp/~aki/work_t/scadule/wam22.html

6.2.4 電子政府運用における個人情報保護上の課題

デンマークでは、他の北欧諸国と同様に国民識別番号（CPR 番号）に基づく国家規模の個人情報データベースを構築・運用しているが、デンマークが他国と大きく異なる点は、このデータベース（CRS）を公共機関のみならず、民間にも解放している点である。2000年7月からの新たな法律の施行により、様々な民間機関が CRS の情報を引き出せるようになって以来、民間部門による CRS の利用は増加している。当該機関にとって関連性のある情報しか引き出せないものの、CRS はデンマークの全ての公共機関と、主要な銀行や保険会社で利用されたり、調査や統計において利用されたりしている現状である。CRS のような国家規模の個人情報データベース利用のメリットについては、各公共機関や民間企業が市民から個人情報を収集したり、正確性を保つために情報を更新したりする作業から開放されるということと、市民側では各公共機関や民間企業にそのつど届出（個人情報の記入や住所変更等）を行わなくてもよいということが挙げられている。また、公共機関や民間企業といった利用者の要望に合わせて、CRS において保有するデータの種類を拡大する可能性もあるとされている。

この CRS に関連して、CPR 番号については論争的になっている。EU データ保護指令の第 8 条 7 項⁸⁷では、国民識別番号が処理される条件についての規定を各 EU 加盟国にゆだねており、このような番号がセンシティブなものであるか否かは明示的には述べられていない。従来個人情報保護法制のもとでは、公共機関は CPR 番号を自由に利用することができたが、民間部門では、厳格な条件が満たされなければ利用できなかった。公的部門についてはこのことは変わっておらず、これまで CPR 番号をめぐる法律に関する論議は、民間部門について利用の範囲を拡大するべきかどうかということが主であった。CPR 番号は多くの点で非常に難しい問題を含んでいる。CPR 番号は単に年齢と性別を示すに過ぎず、それ自体はセンシティブなデータを含むものではない。しかし、CPR 番号はデータを系統だてたり、マッチングのためにいくつかの異なるファイルからデータを検索したりすることに利用できる。実際に、CPR 番号を不正に利用することによって、莫大な量のデータが漏洩するという多くの事例がある。もっとも、このような経験を下に、セキュリティの一分野が構築されたという。これらの理由で、デンマークでは CPR 番号がどのように扱われるべきかについて、様々な見解がある。CPR 番号を全く些細な情報を含むものにすぎないと見る見解もあれば、非常にセンシティブな情報として見る見解もある。

CPR 番号をめぐる論議の結果、民間部門に関するデンマーク法にある大きな修正が施された。2000年7月から施行された「個人データ処理に関する法律」の第 11 節⁸⁸によれば、デンマーク法の下で当該民間機関が CPR 番号を処理する旨の規定が

⁸⁷ 「加盟国は、国民識別番号や一般利用されるその他の識別番号が処理される条件について規定を行うものとする。」

⁸⁸ 「第 11 節(1)公共機関は CPR 番号を明確な身元確認のために、またはファイル番号として、利用することができる。(2)民間の個人及び民間機関は CPR 番号に関するデータを以下の場合に利用することができる。」

なされている場合に、CPR 番号を処理することができるとされる。租税法がその一例である。一般に本人が個人データの処理について同意を与える場合にのみ、CPR 番号は利用可能である。もっともこの同意が常に自発的なものであるかどうかは疑わしく、このことも CPR 番号に対する様々な見解を生み出す要因になっている。また、CPR 番号はそれが明確な身元確認のために必要であったり、その開示が個人データ管理者の通常の業務の一環であったりする場合には、開示することができる。公的部門と民間部門の両部門において、CPR 番号は本人の同意がある場合にのみ公にすることができる。

CRS や CPR 番号については、新しい法律の下で運用を重ねていくことによって、個人情報保護が十分に行われているかどうかは浮き彫りになると考えられる。

1.法律または規制を遵守しているとき
2.本人が明示的な同意を与えたとき
3.CPR 番号が科学的または統計的目的のために利用されるとき。または、CPR 番号の開示が企業等の通常の業務の一環であるとき。または CPR 番号の開示が個人の明確な身元確認にとって決定的に重要であるとき。または CPR 番号の開示を或る公共機関から要求されたとき。
(3)本条の(2)3 で定められた条文に関わらず、本人の明示的な同意なくして CPR 番号の開示は行われてはならない。」

7. 全体考察

7.1 成果

(1) スウェーデンの電子政府における個人情報保護の実態調査

スウェーデンについては、電子政府構築の状況と個人情報保護の現状、とりわけ情報公開法に関連した個人情報保護の在り方について、まとまった知見を得ることができた。

(2) デンマークの電子政府における個人情報保護の実態調査

デンマークについては、国民識別番号(CPR番号)に基づいた国家規模の個人情報データベース(CRS)の運用実態とそれに関連した個人情報保護の在り方について、まとまった知見を得ることができた。

7.2 今後の展開

スウェーデンやデンマーク等の北欧諸国には、情報公開制度及び国民識別番号制度の長い歴史がある。我が国でも、2001年4月から情報公開法が施行され、また、2002年8月からの住民基本台帳法改正法施行に伴い、住民基本台帳ネットワークシステムの稼動と住民票コード(11桁から成る)の利用が始まる。これらの情報公開法や住民基本台帳ネットワークシステムの運用において、適切な個人情報保護を保証していくために、先進事例であるスウェーデンやデンマーク等の北欧諸国の動向には今後も注目していく必要があるだろう。

平成13年度電子政府行政情報化事業
(オンライン制度的課題への対応)

オンライン制度的課題への対応における電子政府関連の諸課題への対応

第1編 電子政府推進に係る規制緩和関連調査

(その4)

北欧の電子政府構築における個人情報保護に関する調査

調査報告書

平成14年3月

発行 財団法人ニューメディア開発協会

〒108-0073 東京都港区三田1-4-28

TEL 03-3457-0672