

ネットワークの活用による行政サービスの 向上方策に関する調査研究報告書

平成 9 年 1 月

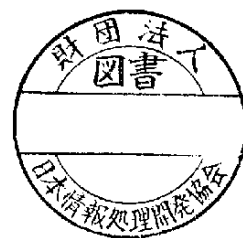


財団法人 日本情報処理開発協会
社団法人 行政情報システム研究所

KEIRIN



この事業は、競輪の補助金を受けて実施したものです。



はじめに

我国における経済・社会活動のあらゆる分野において情報化が進められている中で、行政機関の情報化は民間部門に比べ、依然として遅れている状況にある。特に、国民等に対する行政サービスの向上という観点からの情報通信ネットワーク技術の活用は不十分であるといわざるをえない。

このような状況に対して各界から行政の情報化の推進が要請され、そのあるべき姿に関して様々な提言がなされてきている。情報通信技術が普及・定着し、活用可能性が高まるにつれ、それを行政サービスの質の向上に活用すべきであるという意見が強く出されるに至ったのである。従来の行政の情報化がともすれば、事務処理の効率化が中心とされてきた傾向がある中で、情報通信技術の進展によって、内部事務のコンピュータ化にとどまらず、行政サービスの提供に関わる分野の情報化が現実的な課題になってきたという背景がある。

国の行政機関においては、「行政情報化推進基本計画」が策定され、これに基づいて具体的なプロジェクトが進められるという方向が明らかになっている。この計画においても、行政運営の高度化、効率化と併せ、国民サービスの向上を大きな目標に掲げている。行政機関におけるコンピュータ利用が開始されてから四半世紀を経過する中で、このように行政サービスの質の向上への情報通信技術の活用が提起されたことはなかったといえる。それだけに、行政サービスへの情報通信技術、特に、ネットワークの活用が期待されるのである。

地方公共団体における情報化は、国の行政機関以上に国民等との接触が多く、それだけに国民にとっては身近な行政サービスを受ける立場にある。そのことは、国の行政機関以上に、行政サービスの向上には積極的であり、それだけの努力が払われてきたところであるが、未だ情報通信技術、特に、ネットワークを十分に活用するには至っていないのが現状である。

以上のような状況において本調査研究では、行政の情報化の今後の中心的な課題となる、情報通信技術、特に、ネットワークの活用による行政サービスの向上を図るための方策及びその推進のための課題に関して検討を行い、行政情報化の今後の推進に資することとする。本報告書が、今後の行政の情報化の推進に寄与するところがあれば幸いである。

平成9年1月

目 次

第1章 ネットワークを活用した行政サービス	1
1-1 行政情報化の進展と行政サービス	1
1-1-1 国の行政情報化と行政サービス	1
1-1-2 地方公共団体の情報化と行政サービス	9
1-2 ネットワークによる行政サービスの動向	11
1-2-1 行政サービスへのアクセスの改善	11
1-2-2 行政手続の電子化・ネットワーク化	17
1-3 ネットワークによる行政サービスの事例	24
1-3-1 地方公共団体における事例	24
1-3-2 諸外国政府における事例	38
第2章 行政サービスのネットワーク化推進上の技術的課題	48
2-1 ネットワークの技術動向	48
2-2 行政におけるネットワーク化の動向	54
2-3 行政サービスのネットワーク化の技術的課題	58
第3章 行政サービスのネットワーク化推進上の制度・運用課題	77
3-1 構築・運用上の課題	77
3-2 制度上の課題	80
資料1 行政情報化の推進状況報告	1
資料2 コンピュータ不正アクセス対策基準	20
資料3 高度情報通信社会推進本部制度見直し作業部会報告書	32
資料4 電子化に対応した申請・届出等手続の見直し指針	52

第1章 ネットワークを活用した行政サービス

1-1 行政情報化の進展と行政サービス

1-1-1 国の行政情報化と行政サービス

(1) 行政情報化推進計画の策定

① 経緯

1990年代に入り、情報システムを巡る技術環境や経済社会全般にわたる情報化は著しい進展をみせてきた。すなわち、技術環境面においては、ネットワーク化、オープンシステム化、ダウンサイジング化、マルチメディア化などの変化が急激に進行し、パソコンに代表される機器の操作性の向上や高機能化・低価格化が進んだ。その結果、これまでの定型的な業務分野に加え、非定型的な様々な業務分野へも利用を拡大し、パソコン等の情報通信機器を行政の組織活動に不可欠なものとして定着させる可能性がでてきた。

また、経済社会の情報化の面においても、民間企業では経営戦略やリストラに应用するなど、その企業経営の核心的部分にまで情報システム化が進行し、国民生活においても、パソコン通信や各種データベースを活用した情報サービスが浸透してきた。

これに比べ、国の行政機関では、前述のとおり、組織内外の情報の流通は依然として紙がベースであり、しかも情報機器等の装備においても民間部門や諸外国の行政機関に比べ立ち遅れていることが指摘された。この情報化の官民格差は、そのまま効率やサービスの格差につながり、そのままでは行政が社会経済全体の足を引っ張る可能性が危惧され、行政全体の情報化の底上げ、新たな展開が必要との認識が各方面から高まったのである。

すなわち、我が国においてはバブルの崩壊後、91年の後半頃から行政の情報化の促進を期待する声が高くなり、1992年から1993年にかけて経済界をはじめとする各種の団体等から公的分野の情報化投資を求める意見要望が相次いだ。この間アメリカでは、1993年2月クリントン大統領が情報基盤整備の基本方策を明らかにし、同年9月にはさらに具体的な情報スーパーハイウェイ構想が打ち出され、我が国でも大きな論議を呼ぶこととなった。

このような流れの中で、1993年6月、産業構造審議会情報産業部会はその報告において特にアメリカや民間に比べ立ち遅れが著しい分野として、行政、教育、医療、研究等の公共分野を挙げてその情報化の推進を促すとともに、情報化に向けた新たな社会資本整備の必要性を強調した。同じく電気通信審議会提言でも、社会資本整備の重要な要素として情

報通信基盤整備の促進が取り上げられた。また、同年7月には、総務庁の行政情報化懇談会が行政の情報化推進を、行政の事務・事業及び組織を通ずる行政のシステムを改革するための重要なツールとして位置付け、その新たな展開に向けて種々の問題提起を行った。

同年10月、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）はその最終答申の中で、行政の情報化を行政改革の一環として取り上げ、そのたち遅れを指摘して、行政情報化の政府全体としての計画的推進、各省庁間の情報の総合的利用と国民サービスの向上、情報化に伴う行政の執務システムの変革等を提言した。

この行革審答申を受け、1994年2月に閣議決定されたいわゆる平成6年度行革大綱において、行政の情報化の積極的な推進を図るため、政府として中期的、計画的に取り組む推進計画を策定することとされ、行政の情報化は、政府の基本的施策の一つとして位置付けられるに至った。

政府は総務庁の調整のもと3月から推進計画の策定に入り、1994年12月25日の平成7年度行革大綱において、「行政情報化推進基本計画」が閣議決定された。行政機関にコンピュータが導入されてから30年以上になるが、政府の施策として、中期的展望のもとに各省庁を通じ計画的に情報化を推進することとされたのは始めてであり、まさに画期的な進展と言えよう。

このように、現在、行政の情報化が大きく推進されている経緯をみると、行政分野の情報インフラの整備が社会資本整備の新たな展開として取り上げられ、平成5年度以降の補正予算に組み込まれるなど、当初は経済対策の一環としての性格が強かったのも事実である。しかし、欧米諸国等の先進的な情報化の状況、また、我が国の官民情報格差による民間の負担軽減等が論議され、行政情報化の立ち遅れている面が実態として明確になってくるに伴い、情報通信基盤の整備とともに、行政の情報化は今後の我が国の社会経済の健全な発展と国民生活の向上にとって、欠くことのできないステップとして推進されることとなった。

なお、1994年8月、我が国全体の情報基盤整備についての施策を総合的に推進するため内閣に「高度情報通信社会推進本部」が設置され、1995年2月、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」が決定されたが、この中でも行政の情報化の推進は公的分野の情報化の重要な柱とされている。

② 行政情報化推進基本計画

政府としての中期的な推進計画を策定するため、94年3月に各省庁で了承された「行政

情報化推進計画作成要領」により、推進計画は平成7年度を初年度とする5か年計画であってすべての行政機関を対象とし、「基本計画」、「共通実施計画」及び「各省庁別計画」から構成されている。

「基本計画」は政府全体としての取り組み方針や整備方針等を定めた基本的事項と、これに基づいて各省庁が共同、分担して実施する共通実施事項等を盛り込んだものであり、上述のとおり、1994年12月に策定された。「共通実施計画」は基本計画の共通実施事項等を実施するためのもので、1995年3月に策定されている。また、「各省庁別計画」は基本計画を踏まえて各省庁がそれぞれ策定するもので、平成7年度内にすべての省庁が策定を終えている。

行政情報化推進基本計画の概要は次のとおりである。

〔計画目標〕

- a 情報通信技術の成果を行政のあらゆる分野に積極的に導入
- b 情報システムの利用を行政の組織活動に不可欠なものとして定着
- c ペーパーによる情報の処理から通信ネットワークによる電子化情報の処理へ移行

〔行政情報化推進のための整備方針〕

- a 情報化の進展に対応した行政情報システムの整備
 - ・行政情報の電子化と高度利用
 - ・行政情報の流通の円滑化と総合利用
 - ・行政サービスの高度化
 - ・情報システム及び執務環境の高度化
 - ・通信ネットワークの高度化
- b 情報化に対応した制度・慣行の改善
 - ・行政内部の意思の伝達、決定にかかわる制度・手続き
 - ・国民等との間の事務・サービス手続き
- c その他情報化を推進するための基盤整備
 - ・組織的基盤の充実
 - ・人的基盤の充実
 - ・予算及び調達の改善

なお、これらの各事項について、各省庁を通ずる共通実施事項が、例えば、省庁間電子メールシステムの整備、データベースの所在案内システムの整備、通信ネットワークによ

る報道発表資料等の提供システムの整備、情報提供窓口の一元化・休日サービスの実施等のための制度面の検討、ソフトウェアの見積り方策に関する指針の策定等、具体的に挙げられている。

以上のほか、総合的な行政サービスを確保するための国・地方公共団体を通じた連携・協力の在り方の検討、推進計画の見直し、進捗状況の公表などが取り上げられている。

③ 行政情報化推進共通実施計画

共通実施計画は、1995年度から1999年度にかけての計画期間において、各省庁が共同・分担して実施する事項の実施手順やその内容等を定めたものである。

基本計画に示された方針を受けて、情報システムの整備等に関する事項、行政サービスの高度化等に関する事項、情報システムの高度化等に関する事項のそれぞれについて取り組みの方針と実施内容を明示するとともに、各年度ごとに重点実施事項を詳細に挙げることとしている。

情報システムの整備等においては、省庁間情報流通の基礎となる総合的な省庁間ネットワーク、いわゆる霞が関WANによる電子メールシステムの整備を早急に進めるものとしているほか、省庁間電子文書交換システム、国会関係事務支援システム等各省庁に共通する事務処理システム、白書等行政情報データベース、クリアリングシステム（所在案内）等の整備を図ることとしている。

行政サービスの高度化等については、国民等への情報提供の高度化や行政手続の効率化等の行政サービスの質的向上を図るため、行政機関のネットワークと民間等のネットワークによる適切な情報交換手段の整備、各種行政情報の電子的な手段・媒体による国民等への提供、行政情報の社会的活用のためのクリアリングシステム（所在案内）等の整備、その他電子化に対応した制度・手続の見直し、検討を行うこととしている。

また、情報システムの高度化等について、社会的基盤としての行政情報システムの役割の増大、エンドユーザ・コンピューティングの進展、ネットワークの広域化等に対応した実施事項が挙げられている。

なお、共通実施計画は、行政の情報化の進展と今後の状況の変化に応じ、毎年度見直すものとされている。

④ 各省庁個別計画

基本計画に基づいて25省庁で策定された各省庁個別計画は、いずれも計画期間を1995年から1999年までの5か年とし、この間にそれぞれの省庁で推進する情報システムの整備

等の事項を明確にしている。

現在、実態として各省庁の情報化の進展状況には、ある程度の格差があるため、計画の内容もそのレベルはさまざまであるが、総体的に各省庁が目標として挙げ、推進を図ろうとしている特徴的な問題は次のとおりである。

- * 情報化基盤の整備として、すべての省庁において職員一人一台のパソコン利用環境の整備と省庁内LANを構築する。地方支分部局をもつ省庁では、本庁・地方間の通信ネットワークの整備も推進する。
- * 行政情報の電子化・高度利用について、電子決裁制度の採用、電子メールの活用、文書の電子的保存、さらに広報資料、刊行物、白書・年次報告書及び統計資料等の電子的手段による提供とともにクリアリングシステム（所在案内）を整備する。
- * 行政情報の流通の円滑化や総合利用に関するものとして、霞が関WANへの参加など他省庁とのネットワーク、インターネットの活用、データベースの整備を進める。
- * 行政サービスの高度化については、情報提供機能の強化の外、許認可申請手続のペーパーレス化、法定保存文書の電子化などを進める。
- * 固有の情報システムについても、より効率的かつ効果的な整備を促進する。

以上のように、各省庁の個別計画においては、行政運営の質の向上と国民へのサービスの向上を目指して、強力に情報化の推進を図ろうとする姿勢が明確となっている。

(2) 行政情報化の進捗状況

「基本計画」は、①行政情報化推進の理念、計画目標、②情報化推進基盤の整備方針、③共通実施事項、④推進体制の充実強化、⑤地方公共団体との連携・協力、⑥推進計画の見直し及び進捗状況の公表から構成されている。この基本計画の要点は以下のとおりである。

① 「情報化推進の理念」

行政情報化は、「行政のあらゆる分野において情報通信技術の成果を普遍的に活用し、行政の質の高度化、国民サービスの質的向上を図ることを目的とするものである。」と規定するとともに、行政情報化を「行政の事務・事業及び組織を通じるシステムを改革するための重要な手段として位置付け、その積極的推進を図ることにより、国民の立場に立った効率的・効果的な行政の実現を目指す。」としていることである。

これは、ともすると業務量の増大に伴う人的・物的資源の制約の打開という受け身の観

点から捉えられてきた従来の情報化を、行政の質と国民サービスの向上を図るための積極的戦略として規定し直したことを意味する。

また、従来の行政組織の再編や公務員の定員削減等という形で表現される行政改革を「ハードな行政改革」とすれば、情報化により、仕事のやり方を変え、効率的で効果的な政府をつくるという、いわば「ソフトな行政改革」とも位置付けているものである。

② 「情報化推進基盤の整備方針」

整備方針において、機器・システムの整備のみならず、制度・慣行の改善や関連する基盤整備など、以下の6つの柱で総合的に取り組むこととしていることである。

- 1) 「行政情報の電子化と高度利用」の視点から、省庁内において、事務処理に伴って発生する情報の広範な電子化と、一般行政事務における文書の作成・保管・伝達等の事務処理の総合的な情報システム化の推進。そのために必要なパソコン一人一台環境の整備と、LAN構築の推進。
- 2) 「行政情報の流通の円滑化と総合利用」の視点から、現在、文書やFAXによっている省庁間の情報流通を電子メール等に移行するとともに、各省庁で電子化した情報を全省庁で総合的に利用するための基盤整備である、各省庁のLANを接続する省庁間WAN、いわゆる「霞が関WAN」の構築や、データベースネットワークのためのデータ形式・データコード等の標準化の推進。
- 3) 「情報提供サービス等の高度化」の視点から、国民・企業等に対して、これまでの冊子・文書等による情報提供からCD-ROMやオンライン等電子媒体による情報提供を推進するとともに、公開している情報の所在案内システムの整備や、情報通信技術を活用した情報提供窓口の一元化、取扱時間の延長等の推進。
- 4) 「行政手続等の迅速化・高度化」の視点から、現在、一部でしか実施（特許ペーパーレスシステム、建築確認申請）されていない、国民・企業等との間の申請・届出・報告・相談等業務の電子化・オンライン化の推進や行政機関の所管を越えた取扱等窓口事務手続の簡便化の調査研究。
- 5) 「制度・慣行の改善」として、1)～4)までの事項を効果的に推進するために必要な事務処理規程、文書管理規則等の改正や、文書の公印・契印の取扱、電子化された情報の原本性の問題など各種制度面の検討。
- 6) 「その他基盤整備」として、庁舎のインテリジェント化等施設面の対応、新技術の蓄積・普及、組織的・人的基盤の充実。

③ 省際的課題

各省庁単独ではなかなか進展しない省際的課題を、この種閣議決定レベルの計画としては、あまり例のない程具体的に記述し、しかも共通実施計画として、その実施手順、内容を明確にして推進していることである。

- 1) 情報システムの整備面において、各省庁のLANの整備と並行し、それらを接続する霞が関WANの整備をベースに、そのWANを利用するアプリケーションである省庁間電子メールシステム、省庁間電子文書交換システム（現在 13,000 件／日と言われる省庁間の公文書等の交換を電子的に行うもの）、国会関係事務支援システム（国会の各委員会等の開催日程、質問者リスト、レク時間、通告省庁等の情報を伝達するもの）、各省庁共通保有情報（白書・年次報告書、調査研究報告書等）のデータベースシステム、公開情報の所在案内システムなどの整備。
- 2) 情報化に対応した制度・慣行等の改善面において、申請・届出等手続の見直し指針、文書管理規則の見直し指針、文書交換の省庁間取決め、行政情報の民間提供要領などの策定。
- 3) 情報システムの高度化・効率化面において、システムの安全性・信頼性の確保指針、施設面の環境整備指針などの策定や、各種コード・データ項目等の標準化、マルチメディア等新技術に対する研究普及。

(3) 平成8年度までの進捗状況

① 各省庁の情報化推進の動向

現在、行政の情報化は、「行政情報化推進基本計画」に基づき、各省庁の整合性を取りつつ進める共通実施計画及び各省庁個別計画により推進されている。各省庁における最近の情報化推進の概況をみれば以下のとおりである。

1) 事務システムの情報化

パソコンLANの省庁内における利用としては、グループウェアの導入による電子メール、電子掲示板、文書の電子ファイル共有などのほか、電子会議や電子決裁さらに電子申請の受理・登録等さまざまな形態がとられている。インターネットについてもすでにほとんどの省庁が接続済みである。また、いくつかの省庁においては、光ファイリングデータベースシステムを導入し、データの共有、検索、ペーパーレス化を図っている。

このほか、さきに述べた「霞が関WAN」の利用により各省庁間の情報交換、情報の相

互利用が活発に行われてきつつある。しかし、全体的に見て事務システム面での電子化、ペーパーレス化はパソコンLAN等の基盤整備がようやく整った段階でもあり、これからの事務システムの検討を含めて今後の進展に待つところが大きい。

2) 行政サービスの高度化

行政の情報化によるワンストップ・サービスやノンストップ・サービスなどのサービス改革の実現については今後待つところが大きい。最近各省庁においては行政サービス高度化の一環として、電子媒体による国民等への情報提供の進展が著しい。また、申請・申告等の電子化・オンライン化についても積極的な取り組みが行われている。

3) インターネット等による情報提供

1995年以降各省庁ではインターネットにホームページを開設して、組織概要、政策広報資料、白書・年次報告書等の要旨、統計資料、調査研究の成果等を広く一般に情報提供する動きが活発になり、1996年3月では25省庁のうち13省庁が開設・運用を行い、1996年度中には20省庁とほとんどの省庁がインターネット上にホームページを持つこととなっている。

また、NIFTY-ServeやPC-VANなどの商用パソコン通信を通じて、広報資料や報道資料あるいは統計資料、各種審議会の議事要旨等を提供する省庁も増加し、すでに15省庁がこれによる情報発信を行っている。さらに、各省庁の保有する行政データベースを社会的活用のためパソコンネットワークを通じて一般に提供するものも、総務庁の法令データベースや経済企画庁の経済統計指標データベースなどにみられるように増加してきている。

4) CD-ROMによる資料提供

これまで専ら印刷物で提供してきた各省庁の白書等を、CD-ROM等の電子媒体で提供する省庁が増加している。すでに、経済白書、科学技術白書、環境白書、教育白書、通商白書、通信白書など10省庁が提供を始めており、1996年度には防衛庁、農林水産省、労働省及び建設省においても準備、検討を行っている。

行政機関の刊行物や資料が紙に印刷されたものだけでなく、電子媒体を含め多様な媒体で提供される動きが各省庁においてますます拡大していくことは確実である。

5) 申請・申告手続の電子化

申請・申告手続の電子化では、先行的なものとして特許庁の電子出願制度があり、建設省の建築確認申請のFD受付、厚生省の医薬品等の承認許可にかかわるFD申請、郵政省の無線免許の電子手続化などもすでに実施されているが、行政全体でみると、約7,700件

とされる手続のうち 110 件程度しか電子化、オンライン化が図られておらず、今後の展開を期待するところが大きい。しかし、これの推進は行政サービス向上の見地から行政情報化の重要な課題とされており、各省庁でも実施に向けての見直しが行われているため年々適用範囲が拡大していくことは確かである。

最近改善が図られた主な事例としては、通商産業省が電気事業法、熱供給事業法、ガス事業法等、所管法律の一部の申請手続等について電子化を可能にする省令改正やシステムの整備を行っている。また、郵政省では、所管省令で提出することとされている書類の一部について磁気ディスクによる提出を可能とする省令改正を行っている。建設省でも特殊な車両の通行の許可等の申請に係る書類の一部について、FD による提出を可能とするよう関係省令の改正を行ったほか、道路占用許可申請業務についてオンライン電子申請方式を 1999 年度に開始するため検討を進めている。

1-1-2 地方公共団体の情報化と行政サービス

(1) 全般的状況

地方公共団体における行政の情報化は、ネットワークのインフラ整備によって構造的な変化を起こしている。すなわち、ネットワーク化により、各部門の業務活動や住民サービスについて、横の連携が取りやすくなり、全体として有機的な活動が促進できることとなっているのである。実際、1990 年代後半になって、新たな情報通信技術の進展に伴い、窓口サービスの広域化・自動化、インターネットによる行政情報の提供、電子メールによるコミュニケーションの推進など、新たな住民サービスに直結する情報化への展開が求められるようになってきている。このような変化に適切に対応していくことは、今日の地方公共団体の行政情報化の課題といえよう。

(2) 窓口サービスの新展開

情報ネットワーク化により、行政の窓口サービスのあり方が、大きく変わろうとしている。これまでの広域的処理は、ごみ処理、病院、福祉施設等、規模の利益を追求したものであった。しかし、今後の広域的処理は、窓口サービスの改善が期待されている。ネットワーク化の進展に伴い、住民が行政サービスを受けるために、庁舎に赴く必要性の見直しという観点がでてきている。各種証明書の自動交付システムや IC カードの導入がなされている所以である。また、国、都道府県、市町村、民間などの障壁を克服して、統一的なサー

ビスが行える環境条件は整いつつあり今後、行政の窓口サービスは情報ネットワーク化の影響を受け、「シームレス・サービス・インテグレーション」の方向に進んでいく傾向にある。

(3) 情報化推進計画の必要性の増大

このように地方公共団体における情報化は、行政目的実現のための内部事務処理のみでなく、地方公共団体の情報化の対象を政策課題のなかから、どう選択するかが重要な課題となってきた。そのためには、組織的かつ計画的な情報化の取り組みが必要とされるに至っている。

計画の形態としては、一般に社会システムにかかわるものは、地方公共団体の基本構想や長期計画、更には総合実施計画の中において示される。それらは、情報化が具体的な政策課題に対して、どのような役割を果たしていくかを明確に示すこととなる。このような取り組みにより、はじめて行政政策と情報化推進計画との一体化を図ることができる。これらの計画は、情報システムの将来構想と計画期間における情報システムの開発の整合性を持たせるとともに、全庁的にバランス良くかつ効率的に進めることを目的に編成されなければならないものである。

(4) 個人情報保護制度の確立

情報ネットワーク時代を迎えて、現在の地方公共団体における個人情報保護制度は、いくつかの重要な課題を抱えている。

① 個人情報保護条例の制定状況

個人情報保護条例の制定状況は、平成8年4月1日現在で1,202団体あるが、それは全市町村の32.6%にとどまっており、約2,000団体が未制定となっている。個人情報保護条例を制定している団体と未制定の団体が混在していることは、広域的窓口サービスの展開にあたり、管理運営上での支障が生ずることは明らかである。すなわち、広域行政サービスを実施するには、当該地方公共団体は、ほぼ同一の規定水準で条例を整備している必要があるのである。情報ネットワーク時代における地方公共団体の行政には、この個人情報保護条例は不可欠のものであり、一刻も早くこのアンバランスの解消に関係機関が努力すべきであろう。

② オンライン結合禁止条項

オンラインによる他団体との結合禁止を規定している地方公共団体が条例を制定している全団体の 74.8%に達している。なお、この場合、絶対的禁止としているところと、審議会に諮問してその答申により可能としているところがあるが、この規定は、ネットワークによる広域行政サービスの提供の支障となっている。

また、阪神淡路大震災のときの被災者の氏名をインターネットを用いて発信し、多くの方々から評価された事情がある。個人情報保護条例を理由に同様な発信を行わなかったら非難されたであろう。絶対的禁止の条例を有する地方公共団体は、至急再検討が必要である。

③ 個人情報の範囲

個人情報の範囲について再検討が求められている。個人情報は、個人生活に関し特定の個人が識別されうる情報で記録されているものを指す。学校教育での児童生徒がコンピュータのサーバー上のホームページに、自分のプロフィールを作りインターネットにより発信した場合は、個人情報とみなすのか。今後インターネットの普及により、災害時の被災者の状況や教育上の発信が行われることは、容易に予測される。このためにも情報ネットワーク時代に適合した、個人情報保護制度のあり方の再点検が期待されるところである。

1-2 ネットワークによる行政サービスの動向

最近、行政の情報化に関する議論が賑やかに行われている背景には、社会において情報化が進むなかで、官庁の情報化の遅れが顕著になってきたという点がある。このことは、2つの意味を持つ。すなわち、官民の情報化の進展の差が、両者の接点における不合理さの原因となっていること、行政の情報化のメリットが国民の便益として現れてこないことの2点である。現在、行政の内部においては「行政情報化推進基本計画」に基づき、行政の情報化が進められていることは既述のとおりであるが、その場合、上記の2点を視野に入れた情報化が図られなければならないと考えられる。なぜならば、行政の情報化は、行政の本来的な任務である行政サービスの質を向上させるためにあるのであるから。

以上のような観点から、本節では官民接点における情報化による行政サービスの提供に関する現状及び考え方をまとめる。

1-2-1 行政サービスへのアクセスの改善

現在、国民が行政のサービスを受けるためには、国民が行政のサービス提供場所へ赴き、

申請することが普通である。社会一般において、ネットワークの普及による情報化のメリットを享受することが追求され、サービス向上が争われている中で、行政のサービス提供形態は旧態依然としている。それは行政サービスが公共性という民間にはない難しさを有しているため止むないということでは済まされなくなりつつある。行政サービスの改革を実現するためには、この伝統的な行政サービスへのアクセスの改善から開始しなければならない。この官民の接点ともいうべき行政サービスへのアクセスに関して、ワンストップ・サービス、ノンストップ・サービス及びマルチアクセス・サービスの3つの形態をまとめることとする。

(1) ワンストップ・サービス

行政サービスを受けようとする国民にとって、行政の事務分掌自体は意味がない。求められるのは、身近で便利な1つの役所で、一連の複数サービスが受けられることであり、その個々のサービスがどの役所のいかなる権限に属するのかは関知しなくてよい。ワンストップ・サービスは、個々の役所の権限を超えた行政サービスの提供によって、行政の本来の受益者である国民の現実的な要求に応えようというものである。責任所在の明確化を強調する日本の行政の仕組みの中で、このワンストップ・サービスの実現はおよそ困難であるとされてきたが、税務事務処理における国、県、市町村間の情報の共有、自動車登録データの陸運事務所と県の自動車税の連携の例のように、ネットワーク化はされていないが、既にこの形態のサービスは実現しており、根本的な問題はないと考えられる。

① 窓口の一本化

このワンストップ・サービスは古くからの課題であり、なお今日的テーマでもある。例えば、昭和20年代半ばから行政事務の改善活動の1つとして窓口の一本化がいわれ、窓口が分散しているための国民の不便不都合を解消する努力が払われてきているし、許認可事務の簡素化においても、関係機関への申請の一元化は議論の対象となってきた。これらワンストップ・サービスの実現を困難にしてきた運用上の問題は、行政における情報技術の利用の普及で解決しつつある。後は、制度、手続面の整備、さらにいえば考え方の転換が必要であろう。

古典的な窓口の一本化では、結果的に案内サービスの一元化にとどまる傾向があった。しかしながら、最近、行政サービスの一元化・総合化として、実質的なワンストップ・サービスの提供が開始されつつある。そこでは、情報技術の活用が大きく、それに伴う組織

体制、事務分掌、手続の変更が行われ、実現に至っている。

② 住所変更届の一元化

住所変更届の一元化は、ワンストップ・サービスの代表例である。住所変更を報告しなくてはならない役所の数は多く、それらは異なる場所に設置されていることが普通である。個人にとって住所変更はそれほど頻繁に起きることではないかもしれないが、全国規模で考えると、年間数百万件の住所変更があるとされ、個々に届けなければならないことによる時間的ロス、国全体として経済的な損失でもある。

この住所変更届を、国民にとって一番身近な役所に一度提出すれば、必要な部署、機関のデータを変更してくれることの利便性は計り知れない。市町村では、住民基本台帳の記載事項を変更すれば、個人情報利用・提供制限に関する規定や業務処理方式の特徴により、市町村によって異なるが基本的には、その他の業務においても自動的に変更された住所を利用することができる。この仕組みを拡張すれば、情報技術を活用した自動住所変更システムは可能であり、例えば、シンガポールでは、ワンストップ住所変更サービスとして、既に実施されている。

③ 住所変更データの市町村間伝送

大半の市町村で住民基本台帳のコンピュータ処理が行われているにもかかわらず、それらが相互に接続されていないため、通常、以下のような6つのステップを要している。

- 1) 国民 : 市町村に出頭し、転出届を提出
- 2) 転出市町村 : 住民情報システムから、データを出力し転出証明書を発行
- 3) 国民 : 転入先市町村に出頭し、転出証明書とともに転入届を提出
- 4) 転入先市町村 : 転入届データを住民情報システムへ入力
- 5) 転入市町村 : 当該住民の転入を転出市町村へ報告（郵送）
- 6) 転出市町村 : 上記報告に基づき住民情報システムのデータ（既に転出処理済）を確認

以上のステップのうち、転出市町村のデータが転入先市町村へ伝送されれば、1)～2)の手続は自動的に実行され、国民は引っ越し時に転出、転入先の両方の市町村を訪問する必要はなく、転出市町村だけに届ければ済むこととなる。転入先市町村でも住民ファイルへの入力容易であると考えられる。本人確認の問題が解消されれば、国民が転出市町村へ出向かずにファクシミリ等で届けることだけで、1)から6)の一連の手続を完了することも可能である。この住所変更データの伝送と、上記のワン・ストップ住所変更サービスが統

合されれば、そのメリットはさらに大きいものとなる。

④ 許認可申請の一元化

許認可に係る申請事務の負担軽減の方法として、許認可等の申請の一元化が挙げられる。例えば、マレーシアでは、ホテル開設に伴うライセンス取得のために、複数省庁に対し、内容がほとんど同様の 10 数件の申請書が必要であるが、現在、これらの申請を、1 つの省庁の窓口への提出で済ませることができるよう、情報技術を活用した仕組みを構築しつつある。

日本では、複数省庁の権限に係る許認可の場合、1 つの機関が他省庁の申請まで受けることは、所掌権限上不可能とされる。しかしながら、情報技術を活用して関係省庁間にデータを転送することによって、受付を一元化し、審査結果もまとめて回答することは可能であろう。その場合、単に受付を一元化にするだけではなく、申請内容・様式の標準化を伴う必要がある。例えば、1 つの案件で複数の機関に許認可を申請しなければならない場合、各々の申請文書に記載すべき事項を最大公約数として標準化すれば、申請者側は同一内容の書類を 1 か所に提出することで済むことになる。

⑤ 業者登録の一元化

政府調達に関する業者登録の一元化も同様に期待されるサービスである。複数の省庁へ、ほぼ同一の内容の書類を作成し、登録している業者は少なくない。ここでも、登録申請書類の記載内容の標準化、申請窓口の一元化または、1 か所に申請すれば他の省庁に申請する必要がないという仕組み、ワンストップ・サービスの可能性が追求されるべきである。

⑥ 照会・意見・要望等提出窓口の一元化

行政施策に関する意見、要望、個々人の行政サービスに対する相談について、情報技術を活用したワンストップ・サービスの実現も検討されるべきである。ファクシミリやパソコン通信等を活用して、照会、意見、要望、相談等を受ける窓口を一元化してその窓口で極力回答し、問題によっては、しかるべき部門が作成し、本人に送るという仕組みがあれば、いわゆるたらい回しや、どこに何を聞いたらいかがが分からないという状況はなくなる筈である（総務庁が実施している行政相談の案件で一番多いものは、相談を持ち込むべき機関名の質問であるとされている）。上記の例として、何処まで回答しているかは不明であるが、米国において、大統領に対する意見・要望等をパソコン通信、インターネットを使って何時でも誰でも送ることができるようになっていくことが挙げられる。

(2) ノンストップ・サービス

サービス産業では、サービス時間帯の拡大を実施している分野がある。その極致が、コンビニエンス・ストアやレストランの 365 日 24 時間サービス（ノンストップ・サービス）である。何時でも店が開いていることの安心感、信頼感、利便性は計り知れない。銀行の A T M も時間延長が進んでおり、年中無休になるのもそれほど遠くないと考えられる。行政サービスにも同じことが求められて当然である。

米国では、車両登録の更新、交通違反金の支払い、雇用情報の提供等のサービスを提供するいわゆる、24 時間市役所が実現しつつある。日本でもいくつかの市町村において、住民票の写し等の自動交付機の設置が始まっており、サービス時間帯の延長に貢献している。このような、情報技術を活用した行政のノンストップ・サービスの拡大・普及が今後の行政サービスの提供形態として推進されるであろう。

① 自動交付機によるサービス時間帯の延長

1 年間に交付される住民票の写しは全市町村で約 8 千万件に及んでいる。この申請受付、交付サービスの時間帯を延長することの便利さは計り知れない。この種のサービスを職員の時間外勤務で提供することは必要ではなく、情報技術の活用による実現が可能になりつつある。事実、いくつかの市町村において住民票の写し、印鑑登録証明書及び外国人登録済証明書の自動交付機を設置し、通常勤務時間外のサービスを提供しており、ノンストップ・サービスの第一歩といえよう。

しかしながら、自動交付の対象サービスが限定されていたり、設置場所が運用・管理の観点から庁舎内、公共施設内に限定されている等の理由から現在のところ利用率が高くないといわれている。また、自動交付機の価格が未だ高いということもあり、期待された程には普及が進んでいない。交付対象サービスを住民票の写し、印鑑登録証明書、外国人登録済証明書の交付だけではなく、各種税関係証明書、将来的には戸籍謄本等へ拡大するとともに、庁舎外（例えば、駅構内）に設置すること等によって、自動交付機の利用・普及の促進及びそれによるサービス時間帯の延長が期待される。また、庁舎内設置という制限を超え、365 日 24 時間サービスを実施しているコンビニエンス・ストア等の活用も可能性として検討されるべきであろう。

② 通信ネットワークの活用

ファクシミリ、パソコン通信等による申請・受付、交付が実現すれば、即時交付にはならないが、少なくとも申請時に庁舎がオープンしているか否かは問題でなくなり、事実上、

ノンストップに近いサービスが実現できる。この場合、原本性、公印、本人確認の方法等の制度的、手続的な課題や印字や用紙等の証明書としての質の問題があるが、根本的に不可能なものではない筈である。郵便局で交付申請を受付、FAXから住民票の写しの交付を実施している例もある。公印等の手続的な面も、例えば、住民票の写しや印鑑登録証明書では、電子印（コンピュータに公印の印影の画像を記録しておいたものを打ち出したもの）が認められている等、根本的な問題はないと考えられる。いずれにしても、申請者の希望する端末からいつでも申請ができ、証明書が入手できることは便利である。

(3) 行政サービスのマルチアクセス・サービス

役所の所在地が居住地から遠い、自分の生活圏と異なる、隣の市役所の方が便利である等の現象はむしろ一般的である。この不便さを解消するには、行政区の境界等を超えてサービスを提供するアクセス・ポイントの拡張が必要である。例えば、情報技術を活用し、広域圏内での相互サービスの提供、同一行政区での簡易な窓口の増設、既設機関の多目的活用等が進めば、行政サービスのアクセス・ポイントは一挙に拡張される。

① 申請地制限の緩和

県・市町村の境界は地理的、歴史的、政治・行政的な背景から設定されたものであろうが、地域開発の進展、交通事情、勤務先等に応じて、いわゆる生活圏が変化していくことから、個々の国民にとっては常に最善であるとは限らない。このような社会変化が進む中で、固定的な行政区と行政サービスのアクセス・ポイントが結合していることが、国民にとって行政サービスを受ける際に不便や不都合を生じかねない。例えば、東京都の近県に居住し、勤務地が東京の場合、旅券の発給申請、取得が東京都でもできることは便利である。元々、旅券自体は申請者の住所地を問うものではないことからすれば、申請場所を居住都道府県に限定することは必然ではない。また、旅券申請を県ではなく、旅券取得に必要な住民票の写しを発行している市町村でもできることは便利である。

② 広域圏サービス

市町村の行政サービスへのアクセスについても、現在居住している市町村ではなく、隣接する市町村から得られる方が便利であるということも少なくない。このような行政界を超えたサービスの提供も国民にとっては極めて自然な要求であるが、このサービス形態を実施しているのは現在のところ諏訪地域広域市町村圏だけである。

国民の側からすれば、広域サービスを特定の市町村圏内や近隣・隣接県に限定すること

なく、住民登録、印鑑登録、住民票の写しや各種証明書の交付等の行政サービスが受けられることは便利である。この広域圏サービスは、既述の住所変更届けの市町村間データ伝送システムと合わせれば実施は可能である。

③ 行政区内のアクセス・ポイントの拡張

行政区の境界を超えなくても、1つの市町村内でのアクセス・ポイントが多くなることは、国民にとって極めて便利である。市民サービス・センター、公共図書館、公民館等の公共施設を支所として位置付け端末機を設置し、住民票の写しの発行等のサービスを実施している例が既にある。

国民に対する情報提供サービスを、パソコン通信のアクセス・ポイントを増やすことによって県内のどの地域からも同一の市内料金で利用できるようにしている例は、行政サービスへのアクセス・ポイントの拡張という便利さのみならず、機会均等という公共性の観点からも推奨されるものである。

④ 既存の役所の活用

面積が大きい、地理的に分断されている、交通事情が良くない等の行政区の場合、国の地方支分部局の配置数が少なく、所定の役所にアクセスするのに1日を要する例は少なくない。県、市町村の地域サービス・センターや郵便局のような既設の身近な役所の活用によって行政サービスのためのアクセス・ポイントの拡張が図られれば、このような不便さは解消される。国と地方の行政機関を超えたサービスの提供も考慮されるべきである。例えば、年金相談は社会保険事務所ではオンライン・システムを活用して詳細なサービスが提供されているが、この年金相談用端末を市町村へ設置することによって、国民にとって身近な市町村においてもこれらサービスを受けられることは便利であることは間違いない。

国民にとって各省庁の所管の区分よりは利便性の方が重要である。一番便利な役所から、その役所の所管ではないサービスを受けられることは国民にとって違和感はない。例えば、国民にとって一番身近な役所であろう全国2万4千の郵便局で、郵政省所管以外の行政サービスが受けられることは便利であるに違いない。事実、諸外国では、この郵便局において、旅券の発給、自動車運転免許の更新、IDカード／身分証明書の発行、車検証明の発行、狩猟許可証の発行等、所管外のサービスを提供している。

1-2-2 行政手続の電子化・ネットワーク化

上記のようなどちらかというと定型的な行政サービスの提供形態のネットワーク化とい

う面に加え、行政手続も広い意味で行政サービスであり、その電子化はサービスの質の向上という観点から重要な課題となりつつある。行政手続の電子化という点から当面、検討されるべき主なものは以下のとおりである。

(1) 情報公開の電子化

情報公開は行政のブラックボックスを解消し、開かれた政府を実現するためには必須であり、国内外からの要請である。また、行政が保有する情報は国全体にとっての重要な資産であり、情報公開によって行政の文書を閲覧させるだけではなく、情報を提供することの拡大が望まれる。その際、情報技術を活用し、提供媒体や提供方法を多様化することによって、全国同質の情報提供サービスが受けられるようにすべきである。地域による情報格差を生じないようにすることは、行政サービス改革の基本であり、行政の公共性の本来任務でもある。

① 行政情報の公開・提供

行政サービスの向上は、証明書や免許証等の定型的な交付事務だけではない。むしろ、行政から国民への情報提供サービスという能動的な行政サービスの拡大も今後はさらに、充実されるべきである。すなわち、公的機関が保有している情報資産の積極的な提供によって、行政施策に関する議論を喚起し、国民が行政に対する参画意識を持てるようなサービス内容の充実が問われていると考えられる。行政の施策や活動が国民にとって何いの知れない、参画不可能な世界として、一種のブラックボックス化している。これが行政の壁や敷居を高くし、両者の建設的な交流の妨げとなっていると考えられるからである。

元々、米国における情報公開は、情報自由という観点から制定されたものであり、行政が保有している情報は全て公開されるべきものであるという原則に立っている。したがって、この原則を適用できないものについては、厳密にその範囲を適用の例外として規定するという方式を採っているのである。公開する範囲を基準化するという日本の従来の考え方とは、方向が全く逆なのである。地方公共団体では最近、法的な仕組みを伴った情報公開が進展している。国の行政機関においても、情報公開法の制定についての検討が開始されたところである。今後、この情報公開を益々、拡大していくことが望まれよう。

このような情報公開を実施することとなると、公開に向けて各省庁の情報管理体制が大きく変えられる必要がある。公開要求があった場合、適切な情報が即座に閲覧できることが求められ、そのためには従来の文書管理では対応が困難であり、情報技術を駆使した

文書の管理、公開システムの構築が必要になる。将来的には、公開される情報の一覧及びその内容が可能な限り電子化されており、遠隔地から何時でもアクセスできるような仕組み〔電子公開〕が確立されることが望まれる。

② 情報提供方法の多様化

情報公開を、情報の閲覧という観点にとどめず、情報の提供へと拡大することが必要である。最近のメディア技術の発達を活用して、磁気テープ、フロッピーディスク、CD-ROM、パソコン通信等の様々な形態での提供が可能になっている状況において、情報の提供は従来のような報告書による提供に限らず、国民が入手し易くまた、提供された情報が利用し易いという形で行われるべきである。理想的には、公開されたすべての情報は、個々人が希望する形態、方法で提供されるべきであろう。

最近急速に普及しているパソコン通信又はインターネットを介して行政情報を提供する方法は提供側及び受領側の双方にとって最も便利なものと考えられる。すなわち、パソコン通信を活用する場合、提供側は印刷物又はそのコピーを大量に用意したり、それを個々に郵送したりする手間が省けるし、国民からすれば、印刷物の報告書を入手するために「霞が関」に出向く必要がないし、入手した電子化情報は加工、利用し易いというメリットがある。現在、いくつかの省庁において、このパソコン通信を介した行政情報の提供が進みつつあるが、その範囲は極めて限定されているし、中には有料のものがあり、価格に比し情報の利用価値が低いという評価もでている。今後、その対象の拡大、形態の多様化、高度化が進められることが強く期待される。これらの提供方法の選択は、速報性、経費、ニーズ等を勘案する必要があるが、少なくとも行政が提供する情報を入手するために、役所の廊下に並ばなければならないという状況は解消すべきである。また、行政情報を入手するために、遠隔地から足を運ばなければならないという地域による情報格差が生じることも避けるべきである。最近米国連邦政府が情報提供を積極的に行っていることから、このことは国内の情報格差にとどまらず、国際的な情報摩擦という議論になりかねない要素を含んでもいる。

③ 所在情報の提供サービス

国民にとって、何処にどのような情報が保有されており、どのような方法で利用可能なのかは不明である。個人情報保護法によって、情報の保有状況が官報で公表されるようになったが、これら情報は本人のみが開示請求できるものであり、国民は現在のところ行政情報一般の所在情報を入手する手段が与えられていない。

このような状況において、国民がアクセスし易い様々な形態の公的情報の所在情報案内サービス・システムが構築される必要がある。パソコン通信の活用もその一つであろう。官報は一般の国民にとって、アクセスし易い情報源ではない。

④ 情報提供の迅速化

従来の統計の場合、調査から集計・製表、公表に長い期間を要しているものが多い。規模の大きい重要な統計ほど公表まで長期を要する状況になっている。調査実施から公表までに1年以上を要するのでは、情報価値が半減してしまう。利用目的によっては、意味を失ってしまう恐れもあろう。特に、経済関係情報の公表の迅速性は、関係省庁及び企業にとって極めて重要である。

集計処理の遅れの最大の原因であるデータのチェックを今までのように人手で行っている限り、公表までの期間の短縮には限界がある。これらチェックの効率化、システム化を追求するとともに、精度の高い正規の報告書とは別に、速報版の増加、迅速化を目指すべきである。速報版の場合には、精度は少々犠牲にせざるを得ないが、精度を明示した上で早急に公表される方が情報価値が高い場合も少なくないであろう。また、複数の省庁から出される速報がセットとなって、有効になるような場合、発表が遅れる速報があるため、全体としてタイミングが合わず、速報性が薄れるという例もある。

⑤ 情報利用の地方分権

国が実施する統計の場合、国の地方局、地方公共団体において調査、収集された結果が中央に送られ、集計、公表されることが多い。この場合、従来は、調査票で収集された情報は地方機関をスルーするだけという場合が多かったため、地方独自の集計は、全国集計を待たないと得られないという問題があった。

国の地方局や地方公共団体におけるコンピュータ利用が進んでいる現在、地方における独自のコンピュータ処理によって公表の迅速化が図られるのみならず、集計内容も、地方のニーズに応じた詳細なものが可能になることは間違いない。この方法はいくつかの統計調査で認められているが、国と地方公共団体の間では認められない、又は中央集計が発表されるまでは地方集計分は正規に発表できない等の制約がある。これらの制約を緩和し、地方の情報を地方で活用できるという原則を拡大していくことが求められる。

⑥ 公的データのデータベース化

公的機関の保有している情報は、信頼性、データ量の観点から民間が収集することは不可能なものという意味で、貴重な国家的資産である。これら情報資源を民間においても利

用できるようにすることの必要性が強調されながら、コストやニーズの点から、データベース化やネットワーク利用の提供システムの構築が進んでいないという状況である。

公的データのデータベース化、ネットワーク利用は、個々の省庁が保有するデータだけでは限界がある。民間活用を含め、行政情報の商品化（利用の便利さ、需給者双方にとって適正な価格の設定、ニーズへの対応等）を進める必要がある。

（2）申告報告等の電子化

行政が国民に課している各種申告、申請、報告等の電子化は、結局は両者の負荷軽減につながる筈である。官民の情報伝達において、行政の情報化の遅れを国民に付き合わせることが必要ない。国民の情報化の進展に即応した行政の情報化が追求されるべきである。まさに、官民接点における情報技術の適切な利用が求められているのである。

① 申告の負担軽減

行政が国民に課している、申告、申請、報告等の各種文書の作成に係る負荷は大きい、この負担軽減は国全体としての経済的価値を持つ。統計調査については、国民の負担が大きくなならないよう調査項目を制限したり、重複を排除している。米国連邦政府の『文書削減法』は、統計調査に限らず、政府が国民に課している文書作成全体に係る労力を国全体で算出し、重複、無駄を排除し、文書作成作業量の削減を目指すことを目的としているのである。

② 官民情報伝達の電子化

行政から要求される文書作成の絶対量の削減に加え、申告、申請、登録、報告等、国民から行政への情報伝達を電子化することによる官民両者の負荷軽減は、より現実的な要請である。特に、この情報伝達の電子化が行政の情報化の遅れによって実現できず、国民側の負担軽減が阻害されていたり、不必要な手作業を余儀なくされているという事態は避けるべきである。

官民の情報伝達の電子化の代表例として、特許庁のペーパーレス・システムが挙げられる。また、建築確認申請をフロッピーディスクで提出できるようになっている。しかしながら、この官民情報伝達の電子化は開始されつつあるが、未だ極一部にとどまっており、要改善点もあるとされている。例えば、特許庁の場合、電子媒体（オンライン又は、フロッピーディスク）による申請を特許庁のシステム上の必要性から国民に要請したものであり、国民からの要望が先行したものではない。特許出願用の端末が特注品であるため既存

のパソコンが活用できない、端末機が高価であるということから、普及が期待したほど進んでいないとされている。現在、第2次ペーパーレス・システムとして一般のパソコンから出願できる方向へ進みつつある。

国民が既にシステム化している情報を、行政に申告・申請するために紙に出力し、所定の様式に手で転記し、行政はそれを再度、自分のシステムへ入力するという不合理が行われている。例えば、税の申告において、現在の申告用紙はシステムからの出力には馴染まないため、電子化されたファイルから申告用紙に転記しなければならない。また、独占禁止法に基づく株式保有状況の届出も、データが電子化されている企業が多いにもかかわらず、書類による提出となっている。これらの提出を電子媒体化することにより、国民の負担軽減だけではなく、それを受け付け、処理する行政の負担軽減も図られる筈である。

行政からの各種統計調査への紙による回答も企業にとって負担の大きい作業になっている。企業によっては、既存のシステム化されたファイルから、行政に報告すべきデータが取り出せるシステムを構築している場合、電子媒体で報告することは、企業にとって負担軽減になるし、行政側でも報告の受領後の処理・利用に便利であることは間違いない。

③ 国・地方公共団体の情報伝達の電子化

国民から行政への情報伝達の電子化だけではなく、地方公共団体から各省庁への報告の電子化もさらに、推進されるべきである。特に、統計調査の場合、地方公共団体において収集したデータが電子媒体化されていれば、自分達のニーズに応じた利用が可能であるし、受け取った各省庁でも処理の効率化につながる筈である。

(3) 官民EDI

行政と民間の商業取引は官民接点の代表的な局面である。民間においては、電子取引、EDIが進められており、国内だけではなく国際的な広がりがみられる中で、行政側の情報化の遅れによって、民間は行政との取引においては旧来の取引、決済方式に依らざるを得ない状況にある。EDIを推進・普及させるためには標準化の制定やセキュリティ確保、証拠書類の整備等が重要であり、国内、将来は国外との取引の合理化のために、早急な検討、準備が必要である。

① 民間におけるEDI

民間では、内部の情報化が進むにつれ、取引の情報化によって、内部システムとその延長上にある外部との連結を行い、合理化をさらに推進させる、いわゆる取引の電子化が進

められつつある。近隣諸国では、香港、台湾、シンガポール、マレーシア等がE D Iの推進に熱心である。このE D Iを実現するためには、業界の取引に関する手続、様式等の標準化が必要であり、国内外の標準化努力がなされており、現在既に一部実施に移されている状況にある。

② 官民のE D I

民間においてE D Iが推進されても、行政におけるE D Iが実現しないと民間が行政と取引を行う場合には、旧来の取引形態に依らざるを得ない。行政と民間の接点の代表である、取引の情報化に関しては、行政において未だ議論もされていない状況にある。民間の情報化の先進部分の要求に応えられるように、行政において早急な検討、具体化が望まれるところである。このE D Iは日本国内にとどまるものではなく、国際的な広がりが進み、国際標準の制定も進んでいる。このような国際間の調整、国際標準の設定等は、行政のイニシアティブが必要とされる分野である。

(4) 法定保存文書の電子化

役所の文書主義は、その任務の公共性故に、長い歴史の中で構築されてきたものであるが、この伝統的な仕組みは、情報技術の進展の中で、必ずしも最適なものではなくなっている。特に、文書の紙による保存義務は民間における情報化の進展の中で不合理となってきた。

① 文書保存義務規定

公的機関が民間に課している文書保存義務は、様式、媒体まで指定しているものが多く、その大半は紙によるものであるが、官民双方の情報化の進展の中でこれら保存文書が紙であることの必要性はほとんどない。民間においては情報化が進められ、保存すべき情報は電子化されている場合が多い現状において、行政における紙による文書保存の義務付けは不合理になっているし、スペースが大きなコストであることから、民間にとって経済的な損失となっている。

② 保存文書のマイクロ・フィルム化

保存文書に関して、マイクロ・フィルムを認めている例はある。例えば、法人税法、所得税法、消費税法、地価税法等に規定された帳簿、請求書、納品書等は7年間保存しなければならないが、大蔵省国税庁の告示によって、5年を経過したものはマイクロ・フィルムだけで保存して、原文書は破棄してよいとされている。

しかしながら、これらの告示による規定では、最初の5年間は紙で保存しなければならないためのコストと、5年後にわざわざ該当部分を取り出してマイクロ・フィルム化する労力とコストという問題が解消されない。また、最初の5年間に税務調査等で書類が必要になった時に、該当文書を検索することは大変な手間である。当初から、マイクロ・フィルム化して保存することの方が遥かに合理的であり、官民双方にとってメリットがあることは間違いないにもかかわらず、告示は改正されていない。

③ 保存文書の電子化

現在、民間における情報化が進んでいる中で、保存を義務付けられている文書は電子化されているものが多いし、今後も電子ファイルに移行していく傾向にある。このような状況において、電子ファイルから情報を紙に出力し、保存させることはもはや時代錯誤であるというべきであろう。米国、英国、ドイツ、フランス等では上記のような法定帳簿の電子媒体による保存を認めているが、日本では全く認められていない。

役所内部の書類を電子化することを法令で規定して認めている例はある。代表例としては住民基本台帳、特許、不動産登記、戸籍簿、自動車登録、法人登記簿（現在システム化の試行中）等の大量の民間データを保存しているシステムが挙げられる。最近では、医療法、医師法で保存義務が規定されている医用画像情報（エックス線写真、CT写真等）を原本に代わって、光磁気ディスク、光ディスクでの保存が認められるようになった。

これらは、いずれも、台帳の二重化による不都合（台帳間の不整合、更新作業の重複等）を避けるものであることは間違いない。法定帳簿類の紙による保存を義務付けていることは、上記の不都合さと同じことを民間に課していることになる。

1-3 ネットワークによる行政サービスの事例

1-3-1 地方公共団体における事例

(1) 広域高度情報サービス化

地方公共団体における広域圏行政が各種推進されている中で、未だ実施が遅れていてなおかつ重要なものに、広域情報サービスがある。行政というものは、国民からみれば、情報サービス事業であり、そのサービスを入手するためには、情報通信技術の活用がさらに考慮されてよいし、その場合に旧来の行政区域が必ずしも必然ではないというのも事実である。広域圏による情報サービスの試みがいくつかでてきている所以であろう。ネットワークを活用した行政サービスの代表例として挙げられるものに、諏訪広域圏、浜松広域圏

が挙げられる。平成8年10月16日、我が国初ともいえる県外において、窓口サービス等を行う構想のもとに、「埼玉県情報センター新宿」、いわゆる、「埼玉県領事館」が発足した。これは、埼玉県における長期戦略である「広域高度情報サービス推進事業」の一環として東京都新宿区に開設されたもので、行政サービスの提供だけではなく、災害時における埼玉県民の情報拠点となるものでもある。

① 業務の概要

埼玉県領事館における取扱い業務の主なものは、当面、次のようなものになっている。

- ・ パスポートの発給
- ・ 住民票の写しの交付請求の受付
- ・ 衛生関係従事者免許事務
- ・ 埼玉県内の各種情報提供サービス
- ・ 災害情報の収集・提供

窓口サービス時間は、午前10時より午後8時までであり、勤め帰りの人でも間に合うように配慮されている。

「埼玉県内の各種情報サービス」においては、教育・福祉・医療・住宅など生活情報や行政案内・催し物情報など各種情報サービスを提供している。これは、埼玉県が独自に構築している「広域高度情報サービスシステム(埼玉県くらしのインフォメーション)」と、「彩の国ネットワーク」の二つのネットワークシステムに接続している6台の情報端末機や6面のマルチビジョンから利用できるようになっている。

「災害情報の収集・提供」では、地震など大規模な災害が発生した際、ここでは、埼玉県と東京都を結ぶ情報拠点としての役割を担うこととなっている。実際に災害が発生したときには、県内各市町村から寄せられた被災状況や安否に関する情報、交通情報などを東京都内に通勤・通学している埼玉県民に対して速やかに提供しようとするものである。

② 開設の背景

多くの埼玉県民が東京都に通勤・通学しており、その数は県民6人に1人の割合と推定されている。県民の生活行動圏は行政区域をはるかに越えて拡大しているという状況において、県民が「より便利に、より快適に」行政サービスが受けられることを基本的な理念として、利用者の立場に立った行政サービスの提供を実現するため、以下のような目的の下に開設されたものである。

- 1) 埼玉県や東京都で地震などの大規模な災害が発生したときの「現地連絡本部」となり、

情報収集・提供の拠点とする。

- 2) 県民の需要の高い窓口事務の受付・交付などを取り扱い、利用者である県民の利便を考えた総合的な行政サービスを提供する。
- 3) 情報ネットワークシステムの多面的な活用など、21 世紀に向けての行政サービスの提供を実現する。

③ 実現までの検討課題

広域的窓口サービスとしての特色をもつ埼玉県領事館の整備に当たって、以下のような課題があり、事前に検討された。既存の制度・手続を超えて行政サービスを実現するための要検討事項である。

1) 法制面の課題

ア. 住民票交付関係

埼玉県領事館において住民票の写しを交付することについては、他の事例として既に、郵便局に住民票の申請書を置いて、郵送交付をしていることから、基本的には法的な問題ないと考えられるが、交付に当たっては 92 市町村の申請書の様式を統一する必要があった。また、埼玉領事館が 92 市町村の住民票の写しの交付という事務の代行を行うことについてはかなりの検討がなされ、最終的に埼玉領事館所長に 92 市町村の併任を発令する形をとることとなった。既存の法制度の枠組みの中での、拡大解釈的な面があり、やや苦肉の解決方策であると考えられる。今後、この種の行政サービスや事務処理を実施する場合に直面する問題の象徴的なものと考えられる。いずれにしても、上記のような標準化問題や、既存の組織、手続の新しい導入は、行政運営の在り方を考える場合に当然に求められることであり、行政の本来的な趣旨の実現という観点から考えられるべきであることである。また、この埼玉県領事館の場合には、県と 92 市町村間の協力によって実現したという経緯がある。

イ. パスポート交付関係

パスポートの交付は、外務省からの県に対する機関委任事務であるため、埼玉県独自で運営方法、サービス提供形態を変更することはできない。外務省との交渉では、パスポートは所持者の国籍を証明する重要な公文書であり、犯罪防止上からも発行・交付場所の範囲を広げることは消極的であったようである。また、サービス時間については、外務省のホストコンピュータの稼働時間が午前 9 時から午後 4 時 30 分までであることから、審査機能はできないが申請書の受付は午後 4 時 30 分以降も可能である。

2) 県内関係機関との協力体制の構築

ア. 市町村との協力体制

県民が埼玉県領事館に求めているサービスの中には、住民票や印鑑証明など証明書類の交付サービスの外、施設予約サービスなど、個々の市町村が所管しているものが含まれている上、行政情報や地域情報を提供していく場合も、地域に密着したものを提供していくことが求められ、そのためにも92市町村との協力体制を強化していく必要があった。

また、埼玉県領事館の利用を促進するためにも、市町村による住民への周知及び協力依頼を進めることも不可欠であった。

更に、施設予約サービスや図書館サービスについて、情報の管理方法やシステム構築などの面で、以下のような解決すべき課題があった。

- ・ 予約情報の一元管理
- ・ 市町村で異なる情報システムを導入している場合の相互接続方法
- ・ システム共同開発の際の県と市町村の役割分担
- ・ 一部の市町村のシステムだけを先行導入する場合の他市町村との調整

イ. その他の関係機関との協力

地域情報の提供や付加サービスの提供において、県内の観光協会や生涯学習推進機関、民間事業者等との協力も必要とされる。特に、カルチャースクール機能については、公的機関が実施している生涯学習関連の講座との関連、また、プレイガイド機能等の情報提供サービスについて、民間事業者の協力が不可欠であった。

3) 施設面からの課題

ア. 防災機能

埼玉県領事館は、災害発生時における情報の提供を重要なサービスとしていることから、入居ビルには、衛星通信用の地球局の設置場所や非常用電源の確保の条件を満たす必要があった。また、災害発生時には県民が集まる可能性が高く、事前に所有者と協議し、了解を得ておく必要があった。

イ. セキュリティー対策

ネットワークのループ化や二重化などの検討を進め、災害時におけるバックアップ体制の確立を図り、情報システムの安全性向上を進める必要がある。また、パスポートなどの証明書類をはじめ重要な公文書が保管されていることから、夜間や休日などにおける防犯対策を十分確保する必要がある。

ウ. プライバシー保護対策

コンピュータによるネットワーク化の進展等に伴い、個人情報の漏洩・不正使用についての対策が強く求められている。埼玉県領事館においては、個人情報を取り扱うことから保護対策を十分確立する必要があった。

以上のように、埼玉県領事館は、開設後まだ間もないが、県民の利用も多く「より便利に、より快適に」行政サービスが受けられるようにとの理念は、実現されつつあるといえよう。また、高度情報化社会における広域的窓口サービスの実現形態として、高く評価されるものがあり、今後の発展が大いに期待される。

(2) 広域行政サービス

行政サービスの広域化は、住民の生活行動圏の拡大に伴い、従来の行政区域内のみのサービス拠点の設定では、住民のニーズに対応できなくなっている。このため、地方公共団体では、さまざまな形態で広域行政サービスへの取り組みがなされている。ここでは、静岡県浜松市を中心とした同県西部広域行政サービスへの取り組みのケースをみることにする。

① 広域行政サービスの背景

1) 住民生活の広域化

都市交通機関の発達、地域開発の進展、住民の価値観の変化などがあいまって、生活圏は拡大し、市町村間の住民の流動性は増加する傾向にある。この静岡県西部地域 22 市町村では、居住人口 106 万人のうち、他市町村への通勤・通学者は 13% の 14 万人に上っている状況である。

こうした生活行動圏の変化に伴い、行政サービスを居住地以外の市町村で受けられることが求められている。例えば、住民票の写しや印鑑登録などの行政窓口サービスや、スポーツ施設や生涯学習施設の情報を入手し、必要に応じ予約ができるようなサービスが求められるのである。

2) 行政ニーズの多様化

ゆとりと豊かさのある住民生活を実現するために、質の高い行政サービスの提供が求められつつある。施設予約、利用案内、文化情報の提供などが例として挙げられている。これらの行政サービスは、各自治体が単独で行うよりは、共同で広域的な推進を図る方が、質の高いサービスで効率的な提供が可能となる。

3) 地域連携の強化

この地域は、平成 6 年に地方拠点都市整備地域の指定を受け、地域振興に対する広域的取組みの素地が形成されつつある。今後、広域的な行政サービスを展開するためにも、各市町村の相互協力が不可欠としている。

② 広域行政サービスの目標

1) 行政サービスの広域化

行政サービスの広域化は、住民の生活圏の拡大に対応して、住民の利便性を高めることを目的として推進する。このため広域行政窓口サービスと生涯学習情報のネットワーク化について検討が行われている。広域行政窓口サービスでは、単に証明書類の交付のみでなく、静岡県西部地域内での転出入の手続きが同時に行えるようにできることも検討されている。

生涯学習情報ネットワークは、静岡県西部地域内の生涯学習関連の施設や講座などの相互利用を支援するために、住民に必要な情報提供を行い、予約もできるような仕組みを作ることを目的に検討されている。

2) 行政の効率化

広域行政サービスの展開には、行政情報システムの標準化により、各市町村で個別に行ってきたシステム開発の 1 市町村当たりの負担を軽減する。また、システムのメンテナンスや事務帳票用紙などのコスト軽減をもねらいとしている。また、情報化時代に適合する人材育成についても、市町村で共同して行おうとするものである。

③ 今後の検討課題

1) 今後の検討の方向

広域行政窓口サービスを導入するための今後の方向として、次の 2 点が挙げられる。

- ・ 諸証明のネットワークのため 22 市町村協議会を設立するケースと、電子印を送信できる F A X を導入するケースを検討する。
- ・ 当面導入する業務として、住民票の写しの発行に限定する。その後、順次適用業務を拡大する。

2) 実現のための検討事項

静岡県西部地域における広域行政窓口サービス実現のための検討事項として、次の 7 点が挙げられる。

- ・ 協議会の設置

- ・ 導入 F A X の仕様の検討
- ・ 受付職員の身分の兼任方法
- ・ 手数料収入、負担金請求の仕組みづくり
- ・ 住民票発行申請書の様式
- ・ 導入業務範囲の検討
- ・ 個人情報保護に関するセキュリティーの問題

④ 標準行政情報システム導入に向けての課題

この標準行政情報システムの導入に当たり、特に運用上の課題として、4点が挙げられている。

1) ネットワークを視野にいたした個人情報保護条例の検討

個人情報保護条例を定めているのは 12 市町村（平成 7 年 4 月 1 日現在）あり、その規定内容はそれぞれ異なるが、現状では条例上のいわゆる、オンライン結合禁止条項の制約により、個人情報を取り扱う業務のネットワーク化が困難である市町村もある。また、個人情報の問題が生じないデータ転送についても、この条項により広域での行政オンラインシステムが利用できないことも想定される。したがって、今後、各市町村はネットワークによる情報の利用を視野に入れて、条例の制定・改正の検討を行っていく必要がある。

2) 広域化に伴う事務処理の集中化への対応

広域行政サービスを展開した場合、昼間人口の多い市町村に手続きが集中する可能性がある。したがって、適切なコスト分担、料金徴収方法を定めておく必要がある。

また、このような業務量増加に対応するため、一部の業務については自動交付機等を設置し、通常勤務時間外のサービスを提供していくなど、職員の増員や時間外勤務でなく、情報技術の活用による対応も検討する必要がある。

更に、このような自動交付機の設置範囲を庁舎内設置という制限を越え、24 時間サービスを実施しているコンビニエンス・ストア等、民間の施設の活用など広い視野での可能性を想定することも求められよう。

3) データの共同利用の検討

現状では、住民基本台帳等の個人情報は各市町村の管理とせざるを得ないが、地域情報システムの一部については、その地域全体で利用した方が効果的であるということから、共同運用センター等での効率的な管理の適用も視野に入れて置く必要がある。

また、ネットワークについても、集中して保守・管理を行う方がメリットが多いと考え

られるので、将来、ネットワークの共同運用センター等への委託も検討していく必要がある。

4) 本人確認方法の検討

ネットワーク化時代には、本人確認が対面型ではできないため、IDカードの導入が考えられる。自治省の研究会が提起した住民番号制度の導入について、社会・技術の動向を踏まえ、今後検討する必要がある。

静岡県西部広域行政サービスシステムに関する検討の動向は、平成6年に地方拠点都市整備地域が指定されたのを基本的背景とし、加えて、住民生活の広域化、行政ニーズの高度化・多様化等の動向を踏まえて検討されているものである。個人情報保護条例の改正、標準行政情報システムの開発など課題も多いが、今後に期待される取組みである。

(3) 電子市役所実験プロジェクト

静岡県浜松市を中心とする浜松地域において、電子市役所実現のための取組みがなされている。これは「浜松地域自治体ネットワーク整備促進研究会」（郵政省、静岡県、浜松市、学識経験者、民間企業等で構成）が平成6年度に設立され、全国に先駆けた各種の実験プロジェクトの一つである。

この研究会での実験プロジェクトとしては、電子市役所の外、未来自然観察館、遠隔医療、電子文化施設が設けられている。また、新たな実験テーマとして保健福祉支援システムと未来型教育支援システムが加えられている。ここでは、これらの中から電子市役所の実験プロジェクトの動向をみることにしたい。

① 電子市役所によるサービス提供の意義

現行の行政窓口サービスで、多くの地方公共団体に共通している問題点は、ネットワークの活用が遅れていることであり、そのために行政サービスの提供形態が旧態依然としている点である。電子市役所の実現が目指される所以である。行政サービスにおける電子媒体や情報通信技術の活用は、ワンストップ・サービスや、ノンストップ・サービスへの道を開くものである。

具体的には、住民からの窓口サービスの問題点として、①遠い窓口、②時間制限された窓口、③並列している窓口、④一方向の情報提供等の問題点を克服することが必要であり、行政窓口サービスとして多様化する住民ニーズへ適切に対応することが要求されている。

このため、マルチメディア技術を利用し、遠隔行政窓口サービス、無人行政サービスを

提供し、行政手続き事務の高度化を図る。これにより住民の諸手続き、行政情報の入手、行政相談などといった行政サービスが受けやすくなり、便利になるというだけでなく、施設利用や行事参加が容易になり、充実した国民生活の実現に貢献できるのである。

また、行政側においても、この電子化により、住民サービスの改善、事務処理労力の軽減、申請用紙等の節約等によるムダの排除が進み、より重要な事業への資源配分が可能になることが期待される。

② 電子市役所の概要

電子市役所実験プロジェクトでは、次の3つのサブシステムが用意されている。

1) 電子ブース・サブシステム

市内各所に設置された電子ブースと市役所間をネットワークで接続し、テレビ電話機能を利用した職員との遠隔対話による行政窓口サービスを実現する。また、電子ブースを通じて行政に関する遠隔相談も可能になり、これにより住民に対して、手続きや行政に関する相談の簡便化が図られる。

2) 無人行政サービス・サブシステム

市内各所に設置された証明書発行機と市役所間をネットワーク化し、利用者は証明書発行機を操作して必要な証明書を入手できる。これにより住民に対して、証明書の入手の簡便化、サービス時間の制約緩和が図られる。

3) 書式帳票、パンフレット・データベース・サブシステム

届出書や記入例、各種パンフレット等のデータベースを作成し、本庁の端末機から修正・追加ができ、市民の要求により公民館などの端末機から入手できる。これにより住民は、広報等の行政情報をタイムリーに入手することが可能となり、また、資料の欠品がなくなる。

以上の3サブシステムを実現することにより、地方公共団体として相談サービスの改善、窓口業務の緩和、重要な業務への人力強化、帳票等の過剰印刷によるムダの排除等が図られることが期待される。

③ 今後の取組み

以上のような電子市役所の実用化に向けての実験プロジェクトに関して今後、以下のような検討が必要とされている。

1) 無人行政サブシステムへのデータ受渡方法の検討

実験で想定している証明発行機は、既存の行政情報システムと互換性がないため、デー

タの受け渡しは イメージ形式で行うこととした。将来的には、効率性、信頼性を高めるため、互換性を確保し、デジタル・データの取扱いを可能としたオープンシステムを検討する必要がある。

2) 制度面の検討

電子的手段による相談、申請手続、証明書発行という行為が、現時点での法的規制に抵触する場合の対応策等の検討が必要とされている。実際には、既存の制度の根幹に触れるものはなく、いずれも部分的な改正や解釈の仕方によって対応可能なものであるといわれている。いずれにしても、これら改正等は、新しい技術の導入には必ず発生する問題であり、積極的に取り組む必要があるだろう。

3) 端末の設計

市民が直接使用するため、電子ブース等のデザイン面での配慮、操作ガイドの工夫等、ユーザの使い易さを配慮する必要があることは当然である。また、実験期間を通じて利用者から出た意見や要望に関しても改善できるようにすることが必要である。

4) 端末設置場所の検討

市民が直接使用するため、利便性を踏まえた端末の設置場所の検討が必要とされている。従来、管理の目の届く範囲内という考え方があったが、それでは、時間外サービスの自動的な提供の意味が薄れてしまうという問題があった。理想的には、コンビニエンス・ストアや街角に置かれるのが最も便利であるが、そこまで中々踏み切れないのが現状である。駅の構内、図書館や公民館等の公共施設に設置されることから開始されているのが実態であろう。それでも、庁舎内に設置するよりは、住民にとって便利であることは間違いない。

④ 効果の検討

情報通信技術を活用した新しい形態の行政サービスを提供するためには、かなりの初期投資及び運用経費が必要であり、それだけに費用対効果の検討も必要とされよう。定性的な効果評価だけでなく、定量的評価（発行枚数、市民負担の手数料・交通費、閉庁時間帯による機会損失等）についても併せて検討することが必要である。元々、行政サービス自体は、採算性の点で利益を生むことが期待されるものではない公共的な活動であるが、それにしても地方公共団体の多くが財政的にゆとりがある状況にはないことから、住民側からみても、多大な経費を要することの是非は問われることとなろう。

浜松市では、かねてから電子市役所構想を提起していたが、それがサブシステム構想まで具体化し、実験プロジェクトとして課題の抽出と対応策の検討がなされていることは、

将来の地方公共団体における行政情報化の推進に影響を与えるものと評価されるものである。

(4) 証明書の自動交付システム

証明書の自動交付システムは、平成3年10月兵庫県伊丹市、また、同年12月千葉県船橋市、大阪府羽曳野市が住民票の写しの自動交付システムを導入したことから開始された。以後、利用団体が増え、対象サービスの拡大が図られてきている。

① 導入の経緯

自動交付機導入の目的は以下のとおりである。

- ・ 住民の利便性の向上
- ・ 窓口事務の合理化の推進
- ・ 窓口の混雑緩和の期待
- ・ 完全週休二日制に向けての対応

羽曳野市では、サービス内容を住民票の写しの交付の外、印鑑登録証明書、外国人登録済証明書、税関係諸証明書に拡大し、自動交付機も本庁をはじめ各公共施設に計6台設置している。更に、サービス時間も平日は、午前8時45分から午後7時まで、土曜日は、午前9時から午後5時までとし、時間外サービスの提供に努めている。しかしながら、現在のところ、24時間ノンストップ・サービスの実現には至っていない。また、この交付機を銀行、農協、郵便局のATMと併設し、車椅子利用者のためのスロープと昇降設備も備え、市民サービスの向上を図るなど普及に努めている。

② 導入のための基本的施策

このシステムの導入のための基本的施策は、平成2年6月に自治省が次のような住民基本台帳事務処理要領の一部改正を行ったことによる。

「市町村長は、請求者が市町村の電子計算機と電気通信回線で接続された端末機に請求者識別カード及び請求者暗証番号を使用して入力することによって、住民票の写し等の交付請求を受理できる。」

このように証明書の自動交付は、一定の条件のもとにオンライン端末機からの請求を、市町村長に対する請求とみなすとする法論理的な検討結果に支えられたものである。これは、住民が端末より行政側へアクセスすることに対して、法的にも道を開いたことになり、その意義はたいへん大きなものがある。

③ 今後の課題

1) 請求者識別カードのあり方

自動交付機等で行政サービスを提供するためには、対面での本人確認はできないため、何らかの認証・識別手段が要求されることとなる。請求者識別カードは、それを端末機に挿入することにより、請求者であることを判断するとともに、請求者からのデータの入力を可能にするものである。このカードは自動交付機の利用を希望する住民に対して交付されるものである。この機能をもつカードには、磁気カードとＩＣカードとがある。いずれの方式を採用するかは、行政の他の業務とのかかわり、また、民間との共通利用などにより検討されるものである。

2) 請求者暗証番号の管理

請求者暗証番号は、請求者識別カードの不正な使用を防止するために、暗証として入力される番号で、請求者識別カードの交付を受ける者が、市町村長に届け出たものである。これは一般にパスワードといわれるもので、本人確認のために最もよく利用される方式である。しかし、この番号は他人に利用されないようにするために、暗記しておくことが不可欠である。これを一旦忘れると絶対に利用できなくなるもので、これを広く住民に徹底するための施策、また、多様な業務への適用を図った場合やパスワードの管理・変更に対応していくか、今後の検討課題は多い。

3) 偽造防止対策の検討

自動交付に当たって、証明書の作成は端末機に内蔵された印刷装置により行われ、偽造の可能性がないとはいえない。偽造防止のための透かし入りの用紙の管理を徹底し、盗難等の防止に留意が必要となろう。また、カードの盗難や暗証番号の漏洩にも対策が必要であり、セキュリティ対策が求められるところである。

この証明書の自動交付システムの実現は、今後の情報ネットワーク社会の行政のあり方を示すものであり、ノンストップ・サービスや24時間シティーホールの基礎を成すものといえる。これは、将来における市町村行政の変革をもたらす内容を含んでいるものである。

(5) ＩＣカードによる行政サービス

島根県出雲市では、市民にＩＣカードを発行し、新しいサービスの構築を目指している。このＩＣカードは、「いずも市民カードシステム」として、一人一人の個人基本情報、保健情報、救急情報を記録し、市役所窓口での手続きの容易化などのサービスが受けられるこ

とをねらいとしている。

① 導入の目的

ＩＣカードの導入には、次のような社会的背景の変化がある。

- ・ 住民の生活スタイルの多様化（多種多様な要望と生活空間・時間の変化）
- ・ 高齢化社会への急速な移行（高齢化と少子化）
- ・ コミュニティの変貌（行動範囲の拡大と生活圏の重層化）
- ・ 情報化社会の進展（量産され高速処理される情報）

② 住民側の効果

- ・ 必要な情報が入手でき、自分で管理でき提供ができる
- ・ 質の高いサービスを迅速・的確に受止めることができる
- ・ 安心して暮らせ、健康の維持と増進が図れる
- ・ 行政を身近に感じられる

③ 行政側の効果

- ・ サービスの改善（手続きの簡素化、正確・迅速・充実したサービスの創造）
- ・ 事務処理の効率化と質的改善（正確性・高度性・容易性）
- ・ 情報管理の改善（伝達の迅速化・正確化、処理時間の短縮化、利用の容易化、有効利用、保護）
- ・ 縦割り業務の排除と連携の強化

④ 現状

導入は次の３段階に分けて行われた。

1) 第１段階 福祉カードへの適用

平成３年４月より６５歳以上の高齢者を対象に「福祉カード」として発行されており、行政窓口、救急支援、健康管理の３つのサービスを対象に行われている。

2) 第２段階 児童カードへの適用

平成５年１１月より０歳から１１歳の乳幼児・学童向けの「児童カード」として発行されている。サービスの対象は、救急支援サービスと健康管理サービスとなっている。

3) 第３段階 市民カードへの適用

平成９年１月より１８歳以上の市民を対象に「福祉カード」にかえて「市民カード」が発行されている。その発行の対象者も以前の福祉カードの所持者に加え、様々な職域の住民や、年齢層も４０歳から４９歳までというように段階的に発行されている。

⑤ サービスの範囲

- ・ 行政窓口サービス：証明申請代行システム、証明書自動作成システム、証明書自動交付システム
- ・ 情報提供サービス：行政情報等検索照会システム
- ・ 施設利用サービス：施設利用照会予約システム
- ・ 健康管理サービス：健康診査システム、職域健康管理システム、検診情報等照会システム
- ・ 救急サービス：救急情報応答システム
- ・ カードの照会更新サービス：自己カード情報照会システム
- ・ 提供共用サービス：図書貸出カード、キャッシュカード、共通診察券

⑥ 今後の課題

ＩＣカードの導入の当たって、今後の課題として次の諸点が挙げられている。

1) 医療情報の取扱い

福祉カードの開発当初は、保健医療カードとしての利用が計画されていた。しかし、この点は未だ実現に至らず、今後の課題とされている。現在、医療機関ごとに個別の管理がされている医療情報は、患者単位に集約されることにより、医療情報の有効利用が図られ、医師にとっては患者の健康状態を一層詳しく知ることができ、場合によっては検査や投薬の重複を避けることができる。また、患者にとっても自分の健康状態をよりの確に医師に伝えることができるので安心して診てもらえるというメリットがある。

しかし、現実には、入力負担など多くの問題の指摘があり、現段階では今後の課題として残されているのが現状である。

2) カードの広域的利用

このＩＣカードは、出雲市民のみが利用できるものである。しかし、今日では人の往来は活発化し、行動範囲が拡大していくにつれ、行政区域だけを意識しては、多種多様な市民の要望や生活スタイルの変化に対応することが困難になってきている。

カードシステムは、本来、従来の枠組みに固執しない新たな行政サービスの実現を目指すものであるだけに、市民の幅広い要望に 대응していくためにも、広域的な運用を検討すべきであろう。

3) カードの標準化

住民の移動が頻繁になっている今日、カードシステムを運用している自治体間でのデータの互換性等連携も考慮する必要がある。せっかく蓄積した保健医療等に関するデータも、いったん転出すると転出先の自治体では利用できないのが現状である。

このような弊害を避けるため、近隣市町村との連携により、カード・システムの標準化、システム開発の効率化、経費の節減、開発から運用までの期間短縮等を図ることが必要であろう。

4) ICカードのあり方

通信技術が発達し分散型でのオンライン運用が主流となりつつある現在、必ずしもカードに頼る必要はないという考え方が出されている。カードに納められた情報は、オンラインシステムの構築過程での補完的な利用に限定されるのではないかという意見である。今後、これらの意見も踏まえ、マルチメディア、インターネットの普及等の状況を考慮し、社会的に意義のあるシステムをつくる必要がある。

出雲市におけるICカードシステムの導入は、我が国の地方公共団体では比較的先駆をなすものである。しかも、そのカードの利用範囲は広く、多様な行政サービスの分野に及んでいる。また、カードを常時携帯してもらうために、図書貸出カードや郵便貯金や農協貯金などの金融分野との共用を図り、キャッシュ・カードとしても使えるよう検討されている。情報化社会における行政サービスのあり方を検討するに当たって、これらの動向に注目していく必要がある。

1-3-2 諸外国政府における事例

(1) アメリカ連邦政府における電子政府化構想

アメリカ合衆国においては、1993年に「電子政府化の構想」が公表されて以来、連邦政府、多くの州政府及び地方政府で行政サービスの電子化等、多くの革新的な取組みが進められている。この「電子政府化の構築」の背景としては、1993年3月にクリントン政権の下に、米国連邦政府の業績再検討プロジェクト（以下「NPR」という。）を設置し、約半年間にわたって連邦政府の包括的な行政改革を実施してきたことが挙げられる。「電子政府化の構想」は、NPRの4つの改革指針の一つである、「旧来の方法からの脱皮」、言い換えれば「情報技術を活用したリエンジニアリングの実行」とそれに伴って連邦政府・州政府・地方政府の全レベルの政府組織を接続する情報基盤の建設の提案をうけ、連邦政府の

みならず、州政府及び地方政府において、種々の改革に取り組もうとするものであるといえよう。

(2) 米国連邦・州・地方政府における行政サービス

① 情報キオスクによる行政サービス

連邦・州・地方政府における取組みの第一歩としては、顧客サービスの改善を目標としたワン・ストップ／ノンストップ・サービスとそのアクセス・ポイントの拡大の実現である。実現イメージとしては、キオスク端末を利用したネットワーク・システムである。キオスク端末とは、行政のＡＴＭと呼ばれ、行政サービスあるいは情報を住民に提供するために、広範囲にかつ双方向通話が可能な窓口端末である。

キオスク端末は、コンビニエンス・ストア、図書館、ショッピング・モール等の人の行き来が多い所に設置されており、住民は行政機関への訪問・電話での問合せ等で得られる全てのサービス（雇用情報の照会／問合せ、車両登録の更新及び行政サービスに関する案内や情報の開示等）を、一台のキオスク端末へのアクセスで受けることが可能である。

ア. システムの目的

当システムの目的は以下のとおりである。

- ・ 住民に対して行政機関の組織毎でなく事業毎に必要なサービスと情報を提供する。
- ・ 行政サービス・情報を最も利便性が高い場所／時間に提供する。
- ・ 行政サービス・情報を多国語で提供する。
- ・ 銀行のＡＴＭ（365 日／24 時間対応）のようなキオスク端末の行政版を提供し、ノンストップ・サービスを実現する。
- ・ 行政サービス・情報の提供に関わるコストの削減及び有効性の向上を実現する。

イ. システムの利用方法

このシステムの利用方法はいたって簡単である。ユーザー（一般住民）は画像と音声を利用した指示に従い、キオスク端末のタッチ画面に触ることによって対話を進めていく。それぞれの画面はメニュー方式になっており、ユーザーは自分の興味のあるプログラムまたはサービスの画面に素早くたどり着けるようになっている。ある画面にたどり着いた後は、データの入力や特定のオプションの選択を行うようガイドされ、ユーザーが必要な情報を得ることができる仕組みになっている。またキオスク端末は新しい運転免許（磁気テープが装着されている）をＩＤとして読み込んだり、クレジットカード等での支払を受け

付けるようになっている（支払を行った際には領収書を印刷できる。）

また、近い将来には事業所及び家庭内とのパソコンとも接続され、当該サービスの提供が可能となり、さらには、双方向CATVあるいはテレビ電話等のマルチメディアの対応も実用化されるであろう。

ウ. システムのメリット

これらのシステム機能とその運用が住民にもたらすメリットとしては、次のようなものが挙げられる。

- ・ 行政サービス・情報を最も利便性が高い場所で、通常行政機関が閉まっている時間でも受けることができ、行政機関に出向く時間が省ける。
- ・ 住民の個別ニーズに合わせた行政サービス・情報を受けることができるので、行政機関の都合で定められた複数の窓口に足を運んでいたころよりも、効率よく首尾一貫した回答とサービスを受けることができる。
- ・ 多国語対応なのでより効果的に行政サービス・情報を得ることができる。

加えて、実施主体である行政機関自体にとっても多大なメリットが予想される。その例は以下のとおりである。

- ・ 行政サービスを提供するため、当該業務プロセスのリエンジニアリングを実施し、業務の効率化も同時に実現可能となる。
- ・ 行政機関のスペースの削減も可能である。職員をより有効かつ効率的に活用できる。
- ・ 自動データ入力による正確性の向上とエラーの削減が可能である。
- ・ 行政サービス・情報の提供に関するコストの削減及び有効性の向上を実現する。

② ワンストップ／ノンストップ・サービスの事例

ア. 連邦政府

連邦政府においては、1991年に労働省の雇用研修局が初めてキオスク端末を導入し、雇用情報の照会／問合せを可能とするサービスを提供した。当サービスは、約10州で実現されており、将来的には、連邦・州・地方政府の雇用情報／機会等を結合し、全国的な展開が計画されている。

イ. 郵政公社は、1993年に複数政府機関にまたがるワンストップ／ノンストップ・サービスの開始を行った。内容としては、次のものが挙げられる。

- ・ 住所変更の届出
- ・ 郵便切手の注文／購入

なお、郵政公社では、約 20 の連邦政府機関と 5 つの州政府間での行政サービスを支援するパイロット・プロジェクトを開始している。このプロジェクトは将来的に全国展開を前提としており、これが実現した場合には郵便局を核とし、連邦・州・地方政府の地域あるいは組織の壁を越えたシームレス・サービスの提供が可能になる。

ウ. 退役軍人省／社会保障局

- ・ 給付金の申込手続／請求

エ. 州・地方政府

州・地方政府では、キオスク端末を積極的に導入し、ワンストップ／ノンストップ・サービスを提供している。全米 50 州のうち、約 38 州が既にサービスを提供、パイロット・プロジェクトの推進あるいは計画段階にある。

オ. 民間企業におけるワンストップ／ノンストップ・サービス

行政機関のみならず、民間企業でも、ワンストップ／ノンストップ・サービスの提供あるいはキオスク端末を活用することにより、顧客サービスの向上、経費の削減／節減などに焦点を当ててきている。例えば、グリーティング・カード産業では、全米で約 9,000 台の双方向キオスク端末をショッピング・モールやカード販売店に設置している。このキオスク端末で、顧客がカードを独自にデザイン、作成及び注文することを可能にしたことにより、業界全体の売上げを飛躍的に向上させている。また、ビデオやレコードの販売チェーンでは、「購入前に試写ができたり試聴ができる」、「いつでも、どこでも簡易に購入ができる」等の機能を持ったキオスク端末の企画／試作あるいは実験プロジェクトの実施が行われている。

ホテル産業において「会議参加者を会議場にスムーズに案内する」あるいは「宿泊客に対し、近隣のレストラン／ショッピングの情報を提供する」等のサービス機能を持つキオスク端末を導入している。パソコン・メーカーであるコンパック社では、「本人が加入している各種保険／年金の保障内容、退職制度／退職金等の情報をみながら、様々なオプションの中から将来の保障内容を選ぶ」ことが可能なキオスク端末を導入し、社員の福利厚生サービスを充実させている。

③ 米国郵政公社のシームレス・サービスの事例

郵政公社は約 20 の連邦政府機関（社会保障者、国税庁、退役軍人省、移民局等）と 5 つの州政府を対象とし、シームレスな行政サービスの提供の実現を支援するためにパイロット・プロジェクトを開始した。

7. プロジェクトの経緯

- ・ NPR の提言を受け、連邦・州・地方政府の全レベルの政府組織を接続する情報基盤の建設が提案され、また、この情報基盤にアクセス可能な全国規模の双方向キオスク端末ネットワークの創設も同時に提案された。
- ・ キオスク端末の開発及び導入を推進するために、政府情報技術サービス・チームと顧客サービス改善チームの2つの組織が新設された。
- ・ 顧客サービス改善チームは、郵政公社に対しキオスク端末の全国導入を支援している連邦キオスク委員会（連邦政府の省庁の連合で組織されている）のリーダーになることを要請した。
- ・ 連邦キオスク委員会は、全レベルの政府組織（連邦・州・地方政府）を前提とした標準的なサービス内容のプロトタイプと適用可能な情報技術について提言した。

1. 標準的なサービス内容のプロトタイプ

全レベルの政府組織を対象とした標準的なサービス内容のプロトタイプは以下のとおりである。

（行政機関に対する手続申請）

- ・ 国税庁（IRS）関連の書類請求
- ・ 退役軍人省に対する給付金の請求

（行政サービス）

- ・ 運転免許の登録／更新
- ・ 各種証明書の申請／発行
- ・ 全国のキャンプ場の案内／問合せ／予約

（ライフ・イベント単位の一連の手続申請）

出生、入学、結婚／離婚、死亡等のライフイベント毎に必要な手続を一連で完備し、かつ複数の行政機関にまたがる手続も完了させることを可能としたシームレス・サービスの提供、例えば、日本におけるイメージとしては、市役所に婚姻届を提出した時点で、転入届の申請又は転出届の申請ができ、かつ他の行政機関（例えば、郵便局）、あるいは金融機関等に対して、住所変更の手続申請も同時にかつ自動的に完了することが挙げられる。

2. 適用可能な情報技術

当面は、双方向キオスク端末に焦点を当てるが、将来的には双方向ケーブル・テレビ、テレビ電話等のアクセス技術の応用も検討することが提案されている。ネットワーク技術

に関しては、インターネット上の情報検索システムを前提として検討する。

現在、これらの提言を受け、全米のいくつかの郵便局に設置してあるキオスク端末で一部のサービスが提供されている。このシステムは、WINGS と名付けられ、97 年中には、各省庁との調整も終え、全面的な稼動に入る見通しである。また、2000 年までには全米 1 万 2000 か所にキオスク端末を配備し、サービス範囲の拡大を行うことも計画されている。

この様に、全米では、各政府機関が独自にワンストップ／ノンストップ・サービスの実現あるいは、郵政公社を核とした全レベルの政府機関を連携したワンストップ／ノンストップ・サービス、アクセス・ポイントの拡大及びシームレスなサービスの実現を目指し、全国的な規模で取組みを行っている。また、将来的には民間企業との連携も図られ、着実に情報スーパー・ハイウェイ構想に近づくことになるであろう。

I. 今後の課題

シームレス・サービスを全国的に拡大する場合、すなわち行政領域の垣根を越えて情報の共有化を実現するには、国民あるいは住民に関する情報のプライバシーの保護、安全性／整合性の確保が重要である。これらを克服するためには、IC カードの利用促進あるいはユーザー認証方法／電子サインの照合方法等の技術を十分に検討したり、各行政機関毎に異なる情報に関する法律や規制等を十分に検討し、政策の見直しを行うこと等も必要である。

キオスク端末等で提供するサービス内容の変更あるいは端末の設置場所の拡大、台数の増加等の決定については、住民のフィードバック情報の検討等を実施し、定期的な評価を行うことが重要である。

全国レベルへの拡大において、キオスク端末の利用、サービス内容、システムの運用、ネットワークの運用及びユーザー認証／電子サインの照合の技術等の標準化を行い、それらをガイドラインとして作成し、全国的に普及・啓蒙及び維持していくことが重要である。

(3) カナダにおける行政情報化と行政サービス

カナダのオンタリオ州政府においても、米国州政府と同様のキオスク端末を核としたワンストップ／ノンストップ・サービスを提供している。キオスク端末は、州政府の施設及びショッピング・センターに設置され、英語とフランス語の両方で行政サービスを提供している。また、キオスク端末の使用に関しては、住民が利用料金（1 ドル）を負担することになっている。

① サービス内容

- ・ 免許証登録／更新、住所変更の届出
- ・ 交通反則金の支払い
- ・ 車両ナンバー・プレートの発行手続き

ニューブランズウィック州では、ワンストップ／ノンストップ・サービスを中心にさまざまな改革に取り組もうとしている。この改革プロジェクトは「サービス・ニューブランズウィック」と呼ばれ、「州政府職員を住民のよきパートナーとなるように強化する」ことを目標と設定している。具体的な取組みとしては、納税者全員が全ての行政手続きを最寄りのショッピング・モールの総合窓口センターあるいはキオスク端末、パソコン、電話からできるように情報化を推進している。現在、16 部門がネットワークで統合され、今後は以下の行政サービスをワンストップ／ノン・ストップで実現する予定である。

② 今後のサービス内容

- ・ 学生ローンの問合せ
- ・ 医療情報の照会／問合せ
- ・ 狩猟・漁業免許の申請／更新
- ・ 車輛登録、出生証明書の発行

最終的には、ワンストップ／ノンストップ・サービスの提供だけにとどまらず、経費を節減し、全ての資源をより効率的に活用するために全部門の業務プロセスのリエンジニアリングを実施する予定である。

(4) 西欧諸国における行政情報化と行政サービス

① 英国

英国の中央コンピュータ・テレコミュニケーション庁では、各政府機関が行政サービスの品質の向上及び業務の効率的な提供を支援するために、国家プロジェクトとして約 100 台前後のキオスク端末を中心としたワンストップ／ノンストップ・サービスの実験を行っている。キオスク端末のサービス内容については、各種行政サービスの手続申請等の米国で提供されているサービスと同様のものが多くみられる。

また、有料サービスを受ける場合には、クレジット・カードによって支払いができ、インターネットを通じて自宅のパソコン端末からでもアクセスが可能になっている。

② オーストリア

オーストリアのウィーン市では、「電子都市ウィーン」を目指し、以下の内容を含んだ行政情報化計画の実行に移っている段階である。

- ・ 電子媒体による市政情報の提供と市民からの意見の吸収
- ・ 交通渋滞の解消
- ・ 電子媒体による教育サービスの実現
- ・ さらに、行政サービス／情報の提供を双方向に実現させるために、情報通信ネットワークの拡大、情報端末設置場所（図書館や駅等）の拡大、画像情報等のマルチメディアに対応した情報の提供

① ベルギー

ベルギーのアントワープ市では、21世紀のインテリジェント・シティを目指して、市民ネットワーク基盤を積極的に整備拡張するとともに、キオスク端末を中心とした双方向の行政情報サービスの向上を図っている。インテリジェント・シティのネットワーク基盤は、1992年に情報ハイウェイとなるべき40kmの光ファイバー網の整備を計画し、1994年には世界最初のATMによる高速デジタル・ネットワーク網を構築した。現在もその機能の拡張を図っている。この情報ハイウェイは、対市民サービスの向上を目指し、以下の6つのパイロット・プロジェクトのネットワーク基盤になっている。

1) 市民にやさしい行政コミュニケーション・サービスの提供

- ・ LANに接続したPC及びシステム間の電子メール、掲示版
- ・ 遠隔地の生涯学習
- ・ ビデオ会議

2) 老人や障害者の支援プロジェクト

- ・ 緊急用呼び出しボタン
- ・ セキュリティー・システム（ガス、火災、夜盗）
- ・ 訪問サービス
- ・ ビデオ・コンサルティング

3) 社会福祉プロジェクト

- ・ 医療データ（イメージ、テキスト）の登録、情報交換
- ・ テレビ・コンサルティング／遠隔テレビ会議
- ・ ビデオ診療ガイド

4) アントワープ港の機能拡張プロジェクト

- ・ 政府及び民間の関連業者間における EC（エレクトロニクス・コマース）化及び情報の共有化

- ・ 国際間コミュニケーションの向上

5) アントワープ市内の環境保護プロジェクト

- ・ 災害発生時の迅速な情報収集と指揮ガイド
- ・ 環境汚染の監視（水質、大気、騒音、汚染等）、ビル／建物の管理（当初：スイミング・プール施設の管理）

6) 24 時間ノンストップ市民サービス

- ・ 代表電話番号による全ての市関連部門へのアクセスによる行政サービスの享受
- ・ キオスク端末による市役所、文化／スポーツ施設の情報提供

(5) シンガポールにおける行政情報化と行政サービス

シンガポールは国家プロジェクトとして取組んでいるインテリジェント・アイランド構想（IT 2000）が先進的な行政情報化のプロジェクトとして有名である。この構想は、米国の NII 構想と似ており、行政を含む産業界を対象とした全国的な情報基盤の構築さらには将来の情報化の資産を蓄積しながら、経済力の強化、国際競争力の拡大あるいは豊かな国民生活の向上等を目指している。シンガポールでは、1991 年 1 月に国家コンピュータ委員会がインテリジェント・アイランド構想プロジェクトを立ち上げた。このプロジェクトは、官民合せて約 200 人からなり、建設・不動産、教育・研修、金融、政府、医療、情報産業、製造業、メディア・出版・情報サービス、小売業・卸売業・流通、観光・レジャーサービス、運輸の 11 の領域について情報化の利用／応用の可能性について検討し、将来の提言を行った。

全体の調整はコンピュータ庁が、情報技術を駆使した行政効率化のモデルを作成したり、開発技術等の研究成果を発表したりしている。取組みの内容としては、建設・不動産の許認可を処理するネットワーク、図書館ネットワーク及びレジャー情報の提供等がパイロット・プロジェクトとして開始されている。その他、学校にマルチメディア教育の一環として、パソコン設置の拡大も計画中である。また「シンガタッチ」という双方向キオスク端末も開発され、ワンストップ／ノンストップ・サービスを一部提供している。キオスク端末は、空港、バスターミナル及び国立図書館等に設置されているが、今後は郵便局、銀行、その他政府施設等への設置が検討されている。2000 年までには、全島数百か所にキオスク

端末を設置する予定である。

第2章 行政サービスのネットワーク化推進上の技術的課題

2-1 ネットワークの技術動向

(1) データ通信サービスの動向

データ通信は、電気通信回線にコンピュータや端末装置を接続してデータの伝送と処理を一元的に行える高度情報化を円滑に推進するインフラとして重要性が高まっており、下記のようなデータ通信サービスが急速に進展している。

① 高速・超高速デジタル伝送サービス

高速デジタル伝送サービスは、データ伝送と電話を統合した利用、LAN相互間の高速データ伝送、広帯域を必要とするテレビ会議等の企業情報通信ネットワークの回線等として利用される。同伝送サービスは、高品質、割安料金、高速・大容量伝送が可能である上、数度にわたる料金値下げ、大口割引制度の導入などにより、急速に利用が拡大している。

② デジタル・データ伝送サービス

デジタル・データ伝送サービスには、パケット交換サービス、回線交換サービス及びフレーム・リレーサービスがある。このサービスは、これまでの電話網が主として電話向けのアナログ通信用に構築されていたのに対し、デジタル・データ通信の利用を前提に実用化された交換サービスである。したがって、当初から高い伝送品質、多様な通信速度、短い接続時間、低い遠近格差などの特徴をもたせている。一方、パケット交換サービスは比較的、短電文・低密度のデータ通信に適するとともに、異速度間通信・同報通信などの特徴をもっている。

③ ISDNサービス

ISDNサービスは、音声通信、ファクシミリ、データ、映像情報などを大量に、高品質かつ経済的に伝送したいとする高度化・多様化する情報通信ニーズに応えるため、デジタルネットワークにより提供される公衆サービスである。現在、国内におけるISDNサービスはNTTのみが提供しており、そのサービスには基本インターフェイスによるINSネット64と、より高速な通信も可能なINSネット1500がある。INSネット64は、主としてPOSデータ通信、高精細なファクシミリ通信等のデータ伝送が中心であり、一方、INSネット1500の方はPBXやデータ通信等企業通信システムやテレビ会議等の映像伝送等を中心に利用されている。また、インターネットやパソコン通信の普及にともな

い、一般家庭での利用も拡大している。

④ フレームリレー・サービス

フレームリレー・サービスは、ネットワーク内でのフロー制御等を省略しプロトコルを軽くしたことにより、より高速のデータ交換への対応が可能になったことが特徴である。なお、フレームリレーが登場した背景には、ダウンサイジング、分散化の進展にともない、何時でも、どこでも、誰とでも通信できる環境の整備、LANの普及、通信プロトコルとしてTCP/IPの台頭等がある。また、ハードウェア面での光ファイバを利用した伝送路の回線品質が大きく向上したこと、端末機器の性能が飛躍的に向上したことなども挙げられる。

⑤ セルリレー・サービス

1995年9月NTTからセルリレー・サービスが開始された。セルリレー通信方式は、ATM技術を用いるもので、従来のパケット交換やフレームリレーが長さの違う情報の塊を情報転送の単位として扱うのに対して、全ての情報をセルと呼ばれる固定長の短パケットに分割して扱うため、例えば、6Mb/s等、極めて高速の通信が可能となる。また、各通信速度固有のハードウェアを必要としないため通信速度を統一的に扱えること、通信品質やネットワークの多重化効率をソフトウェアで自由に設定できるなどの長所がある。さらに、セル遅延のバラツキが非常に小さいので、音声通信・TV会議等リアルタイム性が要求される通信にも適している。今後は、高速コンピュータ通信、マルチメディア通信の発展を支えるサービスとして期待される。

⑥ 移動体通信サービス

1979年の自動車電話サービスの開始以来、携帯・自動車電話の普及が急速に進展している背景には、市場競争による料金の低廉化、端末売切制導入による移動端末の多様化、低価格化、多様な料金メニューの設定、技術革新による小型・軽量化、デジタル化、電池寿命の向上等が挙げられる。一方、PHSサービスも、契約料金及び通話料が安いこともあって契約数は爆発的に伸びている。

⑦ 衛星通信

1995年8月に日本サテライトシステムズ及びNTTから相次いで大型衛星が打ち上げられ、国内衛星の総トランスポンダ数も一挙に増加した。また、電気通信事業法の一部改正により、既存の国際通信事業者はインマルサット、インテルサット以外の衛星の利用が可能になり、さらに専用線サービスについては海外の衛星通信事業者も参入可能になるな

ど、衛星通信を取りまく環境も急速に変化しつつある。

衛星通信は、地上系の通信に比べて同報性及び広域性、回線設定の柔軟性及び迅速性、広帯域性、耐災害性などの特徴を有しているところから、CATVへの番組配信、企業内映像情報配信などで利用が高まっている。今後、機器の低価格化、アンテナの小型化等にもなって、企業内データ通信ネットワークの構築等急速に普及するものと期待されている。一方、インターネットの普及にともない、衛星通信とインターネットを組み合わせたシステムが実用化されつつある。

(2) 情報通信ネットワークの動向

我が国においては、1985年の電気通信事業法の施行が大きな転換期となり、これ以降電気通信におけるほぼ全分野にわたる競争原理の導入によって飛躍的に進展することとなった。1986年には新規の第1種電気通信事業者が専用線サービスを開始し、さらに翌年半ばには市外電話サービスを開始した。また、第一種電気事業者から電気通信設備の提供を受け、独自のネットワークを形成して利用者にデータ伝送サービスを実施する第二種電気事業者、いわゆるVAN業者が新たな情報通信サービス業として脚光を浴びることになった。

① LAN/WAN

企業内統合通信網としてのLANは、当初の企業内での音声、文書、画像、データなどを中心とした処理から、今日のマルチメディアデータの伝送に至るまで幅広く導入されつつある一方、パソコンやWSの高機能化にともない、LANの伝送速度の向上に対するニーズが高まっている。LANに比べさらに広域をカバーするネットワークとして、最近、霞が関WANで話題になっているWANが脚光を浴びている。WANは、一般的には通信事業者が提供する公衆回線・サービスを利用して構築する。WANの伝送方式としては、現在、高速かつ経済的であり、インターネットとの融合性も高いフレームリレー方式が主流であるが、今後のマルチメディアデータ通信の利用の拡大を考えると、広帯域ISDNを中心に展開していくものと予測される。広帯域ISDNの中核技術のATMによってISDN、電話網、パケット通信網が統合できる。

② VAN

1985年の電気通信事業法の施行後、ユーザによる広域ネットワーク利用のニーズに応えるサービスとして、いわゆるVANサービスが脚光を浴び始めた。VANは、ネットワーク上でプロトコル変換、コード変換、フォーマット変換などのネットワーク上に様々な付

加価値を提供するサービスで、基本的には設備提供型サービスであるが、ネットワーク管理技術など高度な情報技術を必要としている。VANサービス業者は、ユーザにおける情報処理や通信だけでなく、製造業と金融業、流通業など異業種企業間取引をネットワークでカバーするようになった。

一方、急速に進展しているイントラネットは、情報共有の範囲が1企業あるいは1つの企業グループに限られるが、情報の共有できる範囲を複数の企業にまでこれを拡大したエクストラネットが話題になっている。エクストラネットは、取引関係を基盤として特定の企業をグループ化する手段として有効であるが、この運営を第三者のインターネットプロバイダに任せるケースが増えつつある。

③ パソコン通信

パソコン通信のユーザは、GUI (Graphical User Interface) 採用による操作性の向上、回線速度のアップなどにより、個人ユーザを中心に急増した。また、インターネットとの相互接続が容易になった影響もあって、今後も順調な伸びが期待される。

④ CATV

CATVは、これまでの再放送から、最近になって都市型CATVが急速に拡大しつつある。都市型CATVは、インフラとしてはB-ISDNとの競合、また情報流通としては多チャンネル衛星放送との競合が考えられるものの、今後は通信寄りのインターネット接続サービスの提供メディアとして、急速に拡大するものと期待され、通信と放送の融合はますます深まるものと予測される。

⑤ インターネット

もともとインターネットは、大学や研究所間を接続する目的で計画されただけに、高速専用線が利用されてきた。一般的には、64 Kbps~6Mbpsのデジタルの専用線が利用されている。

大組織やプロバイダーなどのように24時間接続の必要性のない個人での利用では、自分が必要な場合にのみつながっておればよいので、公衆回線をベースとしたダイヤルアップIP接続が利用される。

インターネットとパソコン通信の接続としては、現在のところ以下の方法がある。

・ telenet 接続

インターネットの標準プロトコルの一つであるtelnet接続は、手元のホストを端末として利用し、遠隔地のホストにログインして直接操作できるようにしたもので、イ

インターネットの利用者がLAN環境からパソコン通信にアクセスしたり、パソコン通信の利用者が簡単にインターネットにアクセスする手段として有効である。

- ・ WWW接続

パソコン通信事業者が独自に用意しているWWWブラウザソフトにより、パソコン通信のメニューにインターネットのメニューをアイコンベースで登録、一体化したものである。

- ・ ダイヤルアップIP接続サービス

パソコン通信のIDをそのまま利用してインターネットへのアクセスを可能とするサービスである。通信ソフトとして通常のパソコン通信アクセスのものとは別のソフトを必要とするが、新たにインターネットプロバイダーと契約する必要がないこと、アクセスポイントの数が多いことなどが評価され利用者が増加している。

⑥ イン트라ネット

インターネットの技術をそのまま社内システムに活用したイントラネットが注目されている。その理由として、先ず標準的なソフトウェアプロダクトと低価格のPC、ワークステーション等でシステム構築が可能であることが挙げられる。また、クライアント、アプリケーション・サーバ、データベース・サーバ等による階層構造を導入することにより、標準ソフトウェア・プロダクトで構成できるため、分散システムがよりシンプルにかつスピーディに実現できる。さらに、プロトコルがTCP/IPで統一されているため、社内のみならず社外とも容易に接続できる上、インターネットと同じプロトコルであるためインターネットで接続されている世界中からアクセスが可能となる。イントラネットは、インターネットと接続され世界中の情報リソースも容易に活用できるが、一方では外部からイントラネットへの侵入も可能となる。このため、ネットワーク上に通信経路の制御を行うルータを設置し、イントラネットからインターネットへのアクセスは自由に行えるが、外部からの不正アクセスを防御する対策、いわゆるファイアウォールの設置等を行う必要がある。

⑦ エクストラネット

企業内ネットワークシステムが次第にイントラネットに移行していくにつれ、企業間の情報共用システムとしての特定のネットワークが普及していくものと予測される。つまり、エクストラネットとも呼称されるこのネットワークは、WWWサーバを運営する企業と契約した企業とのみ情報共有ができることになる。このネットワークは、契約外の企業からのアクセスを防ぐため、利用者の認証システムややりとりするデータの暗号化を行ったり

する必要がある。

⑧ グループウェアとイントラネットの結合

組織内でのネットワーク・コンピューティングに欠かせないアプリケーションにグループウェアがある。電子メールや掲示板などのコミュニケーション手段を始めとして、電子決裁等に代表されるワークフローを電子化した製品や分散環境を提供するための製品、あるいは分散環境でのリアルタイムコミュニケーションをサポートするビデオ会議等、さまざまなアプリケーションが市場に登場している。さらに今後は、Java言語等を用いて、インタラクティブなアプリケーションがWWWブラウザ上で動作するようになることから、より一層こうした傾向が進むものと期待される。

⑨ 携帯用情報端末

産業分野を中心に展開してきた情報化が、個人の分野にも広がりを見せる中で、最近携帯型の情報端末機器が外出先でのネットワークアクセスを支援する機器として脚光を浴びている。例えば、移動電話のPHSについては、1996年4月にデータ通信の標準が発表されたが、これによって公衆網で32Kb/sのデータ通信が可能になった。1997年にはPHS各社がPHSのデータ伝送実用化に踏み切る。これにより、ノート型パソコンと組み合わせることで本格的なモバイル・コンピューティングの幕開けとなる。また、無線呼出もポケット・メディアとして、外出先でも電子メールが受信可能となり、インターネットを介してメッセージの送受信が可能になる。

一方、PDAの出荷台数は毎年急増しており、今後も、さらに機能強化が図られ、ますます伸びるものと予測される。こうしたPDAには、すでに通信機能が搭載されており、場所と時間を選ばない情報通信端末機器としての役割を果たしつつある。個人単位に普及した情報機器、外部接続のための通信機能、これらを結び付けるネットワークを基盤として個人の情報化は急速に進展している。

こうした携帯用情報端末の利用によって、街頭公衆電話からもネットワークへのアクセスが可能になる。つまり、今日、街角の公衆電話がデータ通信に適したデジタル電話に切り替わりつつあり、ネットワークに直接接続できるようになる。

⑩ データ・ウェアハウスの活用

データ・ウェアハウスが、企業のデータベース利用者が必要な情報を容易に取り出し、効果的に活用する「情報の倉庫」として話題になっている。データ・ウェアハウスを構築するには、データベースサーバの技術革新、いわゆる超並列マシンにおける並列データベ

ースのコンセプトが重要となる。データ・ウェアハウスには、要約されていない生のデータが脈略なく格納されており、これらを全件検索してデータの性質やデータ同士の関連性を見つけ出し利用する場合にその威力を発揮する。なお、データ・ウェアハウスが構築されても、利用者側のPCにユーザ・フレンドリなデータベース利用環境が整備されていなければならないが、最近では、こうしたニーズに応える製品がベンダーから提供され始めている。

2-2 行政におけるネットワーク化の動向

(1) 国の行政機関における情報インフラの整備

「行政情報化推進基本計画」の主要目標の1つは一人一台のパソコンの配置と、それらを結ぶ各省庁内LAN及び各省庁LANを接続する、いわゆる霞ヶ関WANの構築等、情報インフラの整備の推進である。計画策定以降の各省庁における情報インフラの整備状況は、以下のとおり急速に進んでいる。かつて行政の情報化の立ち遅れの典型とされたパソコン装備やLAN構築等の基盤は急速に整備され、民間や先進諸外国と比較しても全く遜色のない状況となっている。したがって、今後はこの情報通信基盤を一層有効に活用し、行政の質の向上と国民サービスの向上を進めることが重点とされよう。

① パソコンの配置状況

パソコンの配置については、25 本省庁（内部部局）における 1997 年 3 月のパソコン整備台数は 34,111 台で、整備対象職員数 40,733 人に対し平均 1.2 人に 1 台の割合となっている。この時点で一人一台の環境を達成した省庁は 14 省庁である。2 年前の 95 年 3 月には 4.2 人に 1 台であったことからすれば急速に進展していることは明らかである。

② 各省庁LANの整備

各省庁におけるLANについては、25 省庁のうち 1997 年 3 月までに 24 省庁において整備が行われており、97 年度には全省庁の整備が完了する予定となっている。1996 年 3 月の時点で、整備されたパソコンの 80.8%に当たる 22,416 台がLANに接続されており、13 省庁では整備済みのパソコンすべてのLAN接続が完了している。なお、1997 年 3 月までに全省庁のLAN接続パソコンの割合は 87%となる見込みである。

③ 霞ヶ関WANの構築

各省庁共通実施計画の主要目標である霞ヶ関WANについては、行政情報システム各省庁連絡会議幹事会で以下のような整備方針が了承されている。

1) 霞が関WANは、オープンなインタフェース、多様な情報の流通、通信の確実性を実現するため、以下の設計方針を採用する。

＊ ネットワーク・プロトコルはTCP/IPを採用する。

＊ 電子メールプロトコルは、X.400(JIS X5801)を採用する。

＊ 電子メールは当面、テキストデータを主体とするが、早急に、より高度な文書表現を実現するための統一した表現形式の採用を検討する。

2) 霞が関WANのネットワーク構成は、ネットワークオペレーションセンターと各省庁のLANを接続するスター型とする。また、ネットワーク回線は商用の専用回線とする。

3) 霞が関WANとこれに接続される各省庁LAN全体のセキュリティを確保するため、ファイアウォールの設置等所要の措置を講じる。

4) 霞が関WANの運用は、セキュリティの確保に十分留意しつつ外部リソースの活用をることとし、設置運用主体の選定は各省庁との十分な連絡調整を図りつつ、総務庁が行う。上記の方針に基づき、当面の利用は以下のように計画されている。

1) 電子メール：運用管理要領等を定め、1997年1月から運用を開始する。

2) 省庁間電子文書交換システム：霞が関WANを介して各省庁間で文書を交換するシステムの構築が計画されており、1996年度は、全体システム及びこれに接続される各省庁内の文書管理システムの詳細設計を行う。そのために、電子文書の真正性の確保方策等の技術的な検討を進める。

3) 国会関係事務支援システム：国会関係事務及びそれに伴う情報量は多く、かねてから改善の要望が高かったものである。1996年度は、内閣官房と各省庁の政府委員室との間にLANを整備する。

④ 霞が関WANの運用

各省庁における一人一台のパソコン配備及び省庁内LANの整備に併せて、各省庁のLANを相互に接続する省庁間ネットワーク、霞が関WANの運用が1997年1月から開始された。この霞が関WANは、行政情報化推進計画に基づき整備が進められたもので、その目的は、このネットワークを通じて省庁間のコミュニケーションの円滑化と情報の共有化を図り、行政運営の迅速化・高度化等を推進することにある。

当面、国の31機関の利用が予定されており、中央省庁25省庁のほか、人事院、会計検査院及び内閣の機関が含まれている。1997年1月には10機関、以降同年3月までに20機関、1998年3月までには30機関と段階的に利用機関が増加し、1998年度中に全機関の接

続が完了することとなっている。

霞が関WANのネットワーク構成は、運用センターと各省庁を結ぶスター型であり、運用体制は年間を通じて24時間運用である。運用に当たっては、行政情報の流通が主体となるためセキュリティの確保に慎重な配慮が払われている。当面のアプリケーションとしては電子メールシステムから開始し、逐次適用システムの拡大が図られる。

霞が関WANは行政機関の情報通信基盤として画期的なものであり、ネットワーク時代に向けて大きな効用が期待される行政機関の専用網である。しかし、密接な情報の流通が行われる公的機関は国の機関相互のほかにも、例えば、特殊法人、認可法人等の政府関係機関及び地方公共団体などがあり、さらに裁判所や国会も独自のネットワークの構築を進めているため、これらと霞が関WANとの接続をどう図るかが次のステップの検討課題とされている。

⑤ 霞が関WANのアプリケーションの開発

霞が関WANは、当面各省庁相互の電子メール交換システムから運用を行うこととされているが、これに続けて運用するアプリケーションの開発が各省庁で鋭意進められている。主なシステムの開発状況は次のとおりであるが、これらが進めば、行政情報の流通の円滑化・総合利用の面で大きな進展が図られることとなる。

1) 白書等データベースシステム

白書・年次報告書、調査研究報告書等各省庁が保有する行政情報を各省庁が統一的仕様に基づいて整備し、省庁間で霞が関WANを通じて相互に利用するシステムであり、1997年度から一部運用を開始する予定である。

2) 国会関係事務支援システム

国会関係の情報を各省庁に迅速に伝達するシステムであり、内閣官房内閣参事官室と省庁政府委員室との間の利用の高度化に合わせ1997年度に運用開始の予定である。

3) 省庁間電子文書交換システム

各省庁間の公文書交換を霞が関WANを通じて電子的に行うものであり、1998年度に一部試行運用を開始する予定である。

4) 行政情報所在案内システム

各省庁が保有する行政情報の所在を案内するシステムであり、各省庁が統一的仕様に基づいて整備し、1998年度から一部運用を開始する予定である。

5) 共通情報検索システム

一元的に開発・提供することが効率的な情報システム、例えば、法令検索データベース、審議会議事録、閣議決定データベース等は、現在総務庁がデータ整備を行い各省庁の検索利用に供しているが、これをオープンシステム化して霞が関WANで運用するものであり、1998年度末に運用開始の予定である。

(2) 住民記録システムのネットワーク

大半の市町村において住民登録がシステム化されている状況にも関わらず、これらシステムは市町村間では接続されていない。このような状況において自治省が1996年3月に公表した、「住民記録システムのネットワークの構築に関する研究会報告書」において、「住民サービスの向上と行政の簡素効率化を図るため、市町村や都道府県の区域を越える本人確認のためのネットワークを構築する」という方向が打ち出されたことは、画期的である。この構想は、住民基本台帳の住所、氏名、性別、生年月日の基本4情報と全国共通のコードを、市町村間の住民の異動等においてネットワークでデータを伝送しようとするものである。これにより、広域市町村において住民票の写しの交付が可能になったり、県及び国の行政機関でも本人確認の方法等に活用できるものと期待される。また、申請手続きや窓口業務の簡素化を目指してICカードの利用も考えられている。このシステムの概要は以下のとおりである。

① システムの概要

全国の市町村をネットワーク化し、氏名、住所、性別、生年月日と住民基本台帳コードを転送するためのシステムであり、各市町村に設置されたサーバーは都道府県単位のセンターと全国単位のセンターを介して接続される。住民基本台帳コードは10桁から成り、全国共通のものとなる。また、住民がこのネットワークを利用して行政サービスを受けることができるように、住民基本台帳カードが発行される。このカードは本人が希望する場合のみ発行されるとしているが、ICカードを利用し、コードを暗号化することによって、個人認証・識別カードに成り得るものである。

② 適用分野

本システムは地方公共団体共同の分散・分権的なシステムとして構築すると位置付けられてはいるが、その適用分野は地方公共団体に限定されるものではない。むしろ、国・地方を通じて利用されることによって効果が大きくなると期待される。想定される適用分野は以下のとおりである。

1) 住民基本台帳事務の効率化

転入・転出事務(年間約 460 万件)、行政手続における住民票の写しの添付の省略(年間約 8、400 万件)、市町村を越えた広域的な住民票の写しの発行等

2) 本人確認事務への適用

選挙、災害・緊急時、旅券発行等における本人確認、公的年金需給者の現況確認、各種免許の申請時における住民票の写しの添付の省略等。納税者番号制度との関連が注目されるが、本報告書ではこのネットワーク・システムの活用が可能としている。

3) 認証カードとしての活用

住民基本台帳カードは、各種行政サービスを受けるための本人確認の手段として有効であると期待される。

③ 個人情報の保護

住民基本台帳コードがユニークな個人コードとなると、それを基に各種情報を集積するいわゆる、マッチングの可能性が高まるが、行政機関においては法律や条例でこのような権限を越えて各種情報を保有し、利用することは認められておらず、特に問題となるとは考えられない。しかしながら、民間における情報マッチング全般を規制する法令は現在のところなく、個人の権利・利益が侵害されるおそれがあるとされる所以である。そのため、以下のような対策が必要とされる。

- * 民間機関には原則としてデータを提供しない。

- * 法令上権限を有しない者は、取引等の条件としてコードの提示を求めない。

- * 法令上権限を有しない者は、コードを基礎としたデータベースを構築しない。

2-3 行政サービスのネットワーク化の技術的課題

(1) 個人の認証・識別

ワンストップ・サービス、ノンストップ・サービス、マルチアクセス・サービスという行政サービスの新しい提供形態を実現するためには、本人確認を可能にする手続(本人認証)と、複数の行政機関における本人の識別番号の共通化(統一識別コード)を実現する、個人認証・識別システムの導入が必須となる。かつて、事務処理用統一個人コードとして検討され、国民の合意が得られず、各省庁の体制も整わずに棚上げ状況になっているこの個人認証・統一識別コードの導入問題について、個人情報保護法の制定や情報通信ネットワークの普及という状況を踏まえ、行政サービスの電子化、ネットワーク化の観点から検

討を再開するべき時が来たと考える。

この統一識別コードを全国民にモレなく、重複なく付与するためには、住民基本台帳をベースとすることが最適であると考えられるが、この識別コードの導入・運用は多くの経費がかかることを考慮した上で、個人情報の保護対策を前提として、行政サービスのネットワーク化実現に向けて国・地方の行政機関で多目的に利用される必要がある。従来の、統一識別コードの議論はともすると、行政の事務処理の効率化が主な目的とされ、国民にとってのメリットが必ずしも明らかでなかったという経緯がある。統一識別コードの導入によって、情報通信技術を活用した高度な行政サービスが可能になるという観点から議論がなされ、国民のコンセンサス形成を前提に、導入が進められる必要があると考える。

① 個人認証

正確性、厳密性を旨とする行政において、行政サービスを請求した者が当該サービスを受益できる本人であることの確認を行うことは必須である。そうして、行政サービスのネットワーク化のためには、この本人確認という手続（個人認証）の重要性が一段と高まるのである。例えば、ワンストップ・サービスやマルチアクセス・サービスの場合には、サービスの受付・給付機関はいわば本来の行政機関のサービス行為を代行するものであり、それだけにサービスを要求する者から提示される本人確認の方法に拠らざるを得ないという事情がある。また、特に、ノンストップ・サービスの場合には、無人運転が原則になり、対面による本人確認ができないことから、情報技術を活用した何らかの自動的な本人確認のシステムが必要になる。認証システムの構築に当たって考慮すべき事項は以下のとおりである。

1) IDカード

日本は、国民の多くが自分を自分であると公的に証明する手段を持たない世界でも数少ない国の1つである。現在、日本において写真付きで公的に認められる本人確認のための証明書は運転免許証と旅券のみである。これらは、いずれも本人の希望によって取得するものであり、全員が保有するものではない。行政にとって重要な本人確認手続を、このような任意取得の、本人確認のために発行されたものではない目的外の証明書に依存している現状は正常ではないと考える。世界各国では、本人確認の手段の1つとし、国民全員（又は国民の大多数）にユニークな識別番号を付与した身分証明書（IDカード）を発行する方法が一般的である。

2) ICカード

現在、可能性が高いという点から現実的な方法として、上記のような国民に対するID番号をICカードの形で配付し、暗証番号を入力することで、本人を認証することが考えられる。しかしながら、この場合、暗証番号が盗まれる、忘れる、ICカードを紛失する等様々な問題があり、本人認証の方法として決め手にかけるきらいがある。

これに対して、本人にユニークな肉体的な特徴をICカードに登録しておけば、忘れたり、紛失、盗難のおそれもないことになるという考え方がでてきている。問題は、本人の肉体的な特徴に何を使用するかという点にある。一番、現実的な方法として指紋が挙げられるが、日本人の一般的な感覚として指紋はマイナスイメージが強く、これを認証、識別の手段に使うことには抵抗感があると思われる。

指紋に代わる方法として網膜が最近、注目を集めている。指紋以上にユニークであり、抵抗感が少なく済むというメリットがある。銀行のATM端末でカードを挿入して操作している内に本人が意識することなく、網膜のパターンを読み取れることが技術的には可能になってきている。

1) 光カード

これら肉体的特徴をIDカードに予め登録しておくためには、カードの容量が大きくなってはならないし、本人以外の者から読み取れないようにするための暗号化技術が必要とされ、それだけに、銀行のキャッシュ・カードでは、対応できないこととなる。ICカードの採用や最近では、容量が極めて大きい光カードとICカードの暗号化技術を組み合わせたハイブリッド・カードの可能性も検討されている。

② 識別番号

上記のIDカードは、本人確認のために有効な手段であるとともに、そこに記載されるユニークな識別番号は、国・地方を通じた共通なコードになっていることによって、ワンストップ・サービスやマルチアクセス・サービスを可能にするのである。例えば、住所変更のワンストップ・サービスの場合、様々な行政機関に登録されている住所レコードを更新するためのキーとしてユニークなIDコードが必要とされるのである。また、マルチアクセス・サービスでは、例えば、市役所が旅券の申請を受け付け、それを住民記録台帳のレコードと併せて外務省へ送る場合に、この識別コードが両システムのレコードを連結する共通コードとなるのである。

1) 統一識別コード導入の方法論

国民の大多数又は全員に統一識別コードを付与する方法として各国で採用されているものに、・住民登録を基礎とする方式（いわゆる、北欧方式）と、・年金福祉番号を基礎とする方式（いわゆる、米国方式）の2つがある。日本でいえば、前者は住民基本台帳を、後者は年金番号をベースとして付番することとなる。

国民の大多数、理想的には全国民に識別コードを付与するには、住民基本台帳をベースとする方が適切であると考えられる。しかも、この識別コードは、国民に関する基本情報である、住所、氏名、性別、年齢の4情報と連結されて初めて、行政サービスの有効な手段となることから、これら4情報のうち特に、変更が必要とされる住所、氏名の最新データを保有している住民基本台帳をベースとすることが望ましい。

2) 既存コードとの連携

この識別コード及びそれにリンクした上記の4情報は国民の社会生活にとって最も基本となる情報であり、これが行政サービスを受ける際の認証・識別コードになるからである。そのためには、この住民基本台帳をベースとする識別コードは、個人情報の保護を前提として、地方公共団体間の利用にとどめず、国・地方を含めた横断的、縦断的利用が可能でなければならない。

ただし、この場合、運転免許、旅券等の多くの国民を登録している情報システムの個人番号や 1997 年 1 月に統一が予定されている年金番号との連携が図れるように配慮されなければならない。このような業務毎の個人番号には、その業務処理に適した意味をもたせる場合があることから、運転免許や旅券等の既に運用されているアプリケーションにおいて付与されている個人番号をこの新たな個人コードに移行することは、莫大な労力とコストを要することに留意する必要がある。既存のコード体系には、業務形態によって、コードに特定の意味を持たせている場合もあり、これを無色のコード体系に変更することは従来の事務処理方式に影響を与える可能性もあろう。既存の個人番号を新たな識別コードに移行することは必ずしも適切ではないが、少なくとも、両者の間に連携がとれるようになっていて、識別コードから個々の個人番号へ到達できるようになっている必要はある。これができないと、ワンストップ・サービスやマルチアクセス・サービスの実施は不可能である。

③ 共通コードによる行政サービス

国民が住所を登録している行政機関は国・地方を含めると 10 機関近くになるのが普通である。この住所変更のワンストップ・サービスが、この市町村間のネットワーク構築と個

人認証システムと共通識別番号により実現することが期待されるのである。また、国の行政機関が実施している事務処理の中で、住所確認を必要とするものが多いが、この住所確認をネットワークを通じて自動的に行うことができるようになるというメリットもある。

(1) 標準化

行政サービスのネットワーク化推進に関して必要とされる標準化は、ネットワークの相互接続と運用性、ネットワーク上のアプリケーションの標準化の2つの観点から考慮されなければならない。

① ネットワークの相互運用性

情報・通信技術に関する各種の国際規格、国際標準の策定は、従来から国際機関であるISO（国際標準化機構）、ITU-T（国際電気通信連合・国際通信標準化部門）、IEU（国際電気標準会議）等が中心になって実施してきた。しかし、こうした国際機関で制定された公的標準は、標準化策定に多くの時間を要し、急速な情報技術の革新に即座に対応していく柔軟性にかけていることから、今日では、実際にシステムが稼働しユーザの支持を得ている事実上の標準が主流を占めつつある。すなわち、個々のネットワークが独自に標準化を必要としていた時代には、ネットワークの相互接続はOSIが切り札とされたが、インターネットの急速の普及は、これまでのこうした標準化の流れを変え、TCP/IPを中心としたデファクト標準へと向かっているのである。

霞が関WANの場合、各省庁環境を接続する通信プロトコルとしてTCP/IPが採用されたことにより、相互接続・運用性は確保されたことになる。各省庁LANもTCP/IPによって構築されていることから、各省庁内、各省庁間の相互運用性は事実上、保証される環境インフラができたこととなる。

② アプリケーション・コンテンツの標準化

一方、インターネットをベースとしたオープン・ネットワークの実現に向かっては、通信関連プロトコルの標準化だけでなく、以下のような様々な分野における標準化の検討が不可欠である。

1) 省庁間電子文書交換

霞が関WANを介して各省庁間で文書交換を実施する場合に、ドキュメントの記述形式の標準化も現実的な課題となっている。ネットワークの接続については、TCP/IPを標準とすることで既に主な問題は解決済みと考えられるが、文書形式の標準化は今後の重

要課題となる。この標準化を早急に進めないと、各省庁は省庁内の文書伝達、メール送受信の電子化を既に推進しつつあり、これら独自システムが定着してしまうと、各省庁間の電子的な文書交換が困難になるおそれがある。大半の省庁が独自のシステムの運用を開始してから後に移行することは労力、経費の点からも無駄である。

2) 省庁間データベースの相互利用

従来、総務庁が各省庁に提供してきた法令、国会会議録等の共通データベースを霞が関WANによって、どのように利用できるようにするかは今後の課題である。すなわち、これら共通データベースにオープンネットワーク環境でアクセスできるようにするためには、今まで総務庁のホスト・コンピュータに直接、端末を接続する形でアクセスしていた方式を大幅に変更しなければならないこととなるのである。

このことを逆に考えれば、従来、ホスト・コンピュータに直接接続でしかアクセスできなかった状況に対して、各省庁のデータベースを相互に接続、利用する可能性が高まっていることを意味するものでもある。例えば、各省庁内に構築されたデータベースの内、各省庁間で相互利用可能なものについて、インターネット～イントラネット経由でアクセスできる環境を構築することは比較的容易になってきているのである。

3) 個人識別コードの統一

ネットワーク環境で行政サービスを受ける際に、関連する一連の行政サービスをワンストップで受けようとする、関連機関に登録されているデータが共通識別コードからアクセスできるようなシステムが必要とされ、そのために、個人識別コードの統一が必要とされることは既述のとおりである。この個人識別コードは、国・地方を通じた共通のものであることが望ましい。住民基本台帳をベースとして全国民を対象とした共通番号を導入することが最善であるが、そこに至るまでの標準化手続の確立が必要とされよう。

4) E C(電子商取引)

最近の国際的な検討事項である、商品の体系化、コード化が必須である。一般消費者が購買する商品は、一般的に製造業－卸売業者－小売業者－消費者のルートを経由する。このうち、製造業－小売業者間の商品流通システムでは、E D Iの浸透により商品コード体系や商品属性情報体系の標準化が進んでいる業界も多いが、小売り業者と消費者間との関係において、必要な商品自身の詳細な情報までは標準化されていないのが現状である。したがって、商品属性の論理構造、表現方法、流通方法等につき検討を行うとともに、商品属性情報項目の標準化作業が必要とされている。

5) E D I

E D Iは、販売や調達などのプロセスにおける企業間のデータ交換を行うのに必要なメッセージ・フォーマット、データコードなどの表現形式や、メッセージを通信回線で送るための通信プロトコルを標準化し、事務処理に要する時間やコストの短縮・削減を図ることを目的としたものである。これまで全銀手順、流通業界のJ手順等、業界毎にプロトコルの標準化が実施されてきた。しかし、1991年に(財)日本情報処理開発協会産業情報化推進センターが、国内標準として「C I I標準」を制定した結果、現在では、電子機械、電気、物流等13業種約1,900社がこれを採用している。

国際的には、国連が標準化作業を進めており、1987年には国連欧州経済委員会が国際標準規格としてE D I F A C Tを策定した。I S Oとも連携し、E D I F A C Tの一部がI S Oの国際規格になっていることもあって、我が国でも通商産業省では流通業界の標準化としてこれを採用することになり、世界的な動きもあって、国際取引に関わる各業界がE D I F A C Tを採用する動きも出てきている。

E D Iは、E Cにおける特定企業間の継続的な取引形態の実現手段として、今後も普及していくものと予測されるが、将来的にはインターネットと融合し、一般消費者や不特定企業とのオープンE D Iへと発展していくものと予想される。

6) C A L S

C A L Sは、1980年代半ばにアメリカ国防総省が兵器調達のスピードアップ及びコスト削減を目的に、防衛産業各社の情報を一元的に管理するとともに、設計図からマニュアルに至る様々な情報を電子データ化することによって、ペーパーレスを実現するために誕生した。

C A L Sの実現へのアプローチとして、国防総省ではまず情報交換システムの標準化を進め、技術マニュアル、設計図等の文書や図面をデジタルデータ化し、紙のフローからデータのフローへの移行を図った。その後、さらにこうしたデータを整理・加工し、統合データベースを構築することによって、政府側と契約企業側とが相互に情報を共有できる仕組みを確立することとした。国防総省で始まったC A L Sも、その後、あらゆる産業にとって高度情報化を達成する革新的コンセプトであり、産業競争力の切り札になるとの判断から、連邦政府全体で取り組むことになった。したがって、C A L Sの概念は、「政府・企業が調達する製品やシステムに関する企画、開発、調達から設計、製造、運用、保守、教育、廃棄にいたるライフサイクルを通じて、使用する文書データや図面情報の統合化され

たデータ環境を整備し、取引情報及び技術情報を調達・供給双方の間で共有する」と幅広くとらえられている。

我が国では、CALSを推進する組織として、1995年に通商産業省主導による「CALS技術研究組合」が、また民間側窓口として「CALS推進協議会」がそれぞれ発足し、官民挙げての推進体制が整っている。なお、1996年4月に発表された同省の「企業間高度電子商取引推進事業」では10件のCALS実証実験が採択された。

これを契機に各業界ではCALSの研究に取り組み始めたが、中でも1996年5月に発足した主要な自動車メーカと部品メーカが結集した、自動車業界のCALS推進組織が、最も先進的かつ実務的プロジェクトとされる。

CALSの目標は、中小企業から大企業に至る産業界及び官庁に対し、製品の調達、設計、製造、流通、サービスに関する情報をデジタル環境下でリアルタイムに提供できる統合データベースの構築・整備にある。データを統合するには、様々な分野の情報に対し共通のインターフェイスが用意されることが重要となる。

(1) セキュリティ対策

ネットワークを通じて行政サービスが提供されるようになるには、そのサービスが適切な者に提供されること、ネットワーク上から個人情報をもれたり、盗まれたりしないこと等の対策が必要とされる。これらは、今までにない重要なセキュリティ対策となる。

① 国際的なセキュリティ基準の制定

情報システムは、近年、産業界から日常生活の様々な分野に至るまで幅広く活用されており、今日の経済・社会を支える不可欠なツールとしてますますその重要性が高まっている。このため、情報システムの信頼性、安全性の向上が社会的な要請となっている。つまり、情報システムが何らかの障害により機能を停止すると、その影響は社会生活の隅々にまで及び、多大の混乱を招くことになる。特に、ネットワーク化やダウンサイジング化の進展によって、情報システムの利用者が専門知識を十分身につけていない者にまで広がりつつある現在、利用者の不注意や悪意による不正アクセス行為等も情報システムへの脅威としてクローズアップされている。こうした状況から、各国においても情報システムのセキュリティへの関心が高まっており、特に、先進主要国で構成されるOECDでは、1992年に情報システム・セキュリティ・ガイドラインを閣僚理事会で承認した。また、OECDでは1995年12月に「暗号政策専門家会議」をパリ本部で開催し、その後1997年2月

の専門家会議の開催を通じ、暗号利用に関する国際的なガイドライン策定に向けて検討が進められている。

② 日本におけるセキュリティ対策

我が国の情報システムに関するセキュリティ対策は、関連省庁において策定・公表された情報セキュリティ関連基準を参考にして実施されている。通商産業省では、1977年に情報システムの建造物やハードウェア設備面での安全対策に関して「電子計算機システム安全対策基準」を策定したが、これについては官民両分野で広く活用されており、この基準を遵守した大手企業では先の阪神・淡路大震災でも被害を免れたといわれている。

なお、近年の地球規模のネットワーク化及び情報技術の進展、これによる情報システム環境の急速の変化等に鑑み、通商産業省ではこれまで策定した「情報システム安全対策基準」、「コンピュータウィルス対策基準」、「システム監査基準」の改訂を行うとともに、1996年には新たに「不正アクセス対策基準」の策定・公表を行った。

世界規模のコンピュータネットワークであるインターネットが商取引への利用で脚光を浴びつつある現在、一方ではネットワーク上のデータの改ざん、盗聴等セキュリティ上の課題が懸念されているところから、こうした問題に対処するため、我が国において「暗号・認証実用化実験協議会」が1995年3月に設立された。同協議会は、ネットワークセキュリティ対策としては、守秘義務と認証機能を持った暗号技術の活用が効果的であるところから、電子的取引の運用に向けた基盤技術としての暗号技術や制度面の研究・開発を目標に産業界の呼びかけで設立されたものである。現在、電子取引における本人認証のための公開鍵の登録・管理を実現するシステムのあり方及び暗号方式の開発を具体的なテーマとして、主に技術的側面から検討が進められている。

1996年10月、「コンピュータ緊急対応センター」が設立された。同センターは、アメリカで既に設立されているCERT/CCと同様、我が国においてインターネット上で発生した不正アクセス等様々な障害に対処するものである。1996年末から1997年始めにかけて、我が国において電子メールを介した情報システムへの不正アクセスが大量に発生した。その結果、企業への不正アクセスは120件を越え、海外企業へのアタックも15件を数えた。今後、我が国においてインターネットの利用が急速に拡大する中で、同センターの役割はますます重要になる。

③ 不正アクセス対策基準

1996年8月8日に通商産業省は「コンピュータ不正アクセス対策基準」を告示した（通

商産業省告示第 362 号)。この基準は、コンピュータ不正アクセスによる被害の予防、発見及び復旧並びに拡大及び再発の防止について、企業等の組織及び個人が実行すべき対策を取りまとめたものである。対策基準項目を、ユーザ基準、システム管理者基準、ネットワークサービス事業者基準、ハードウェア・ソフトウェア供給者基準の 4 つに分けて詳細な項目を記述している（資料 2 参照）。

例えば、システムユーザのパスワード及び ID 管理は以下のように極めて常識的な事項を含め実践的に記述されている。

- * ユーザ ID は複数のユーザで利用しないこと。
 - * ユーザ ID は、パスワードを必ず設定すること。
 - * 複数のユーザ ID を持っている場合には、それぞれ異なるパスワードを設定すること。
 - * 悪いパスワード（容易に見破られるという意味と解される）は設定しないこと。
 - * パスワードは随時変更すること。
 - * パスワードは、紙媒体等に記述しておかないこと。
 - * パスワードを入力する場合には、他人に見られないようにすること。
 - * 他人のパスワードを知った場合には、速やかにシステム管理者に通知すること。
 - * ユーザ ID を利用しなくなった場合には、速やかにシステム管理者に届け出ること。
- さらに、情報の管理基準として以下のような項目を挙げている。
- * 重要な情報は、パスワード、暗号化等の対策を図ること。
 - * 重要な情報を送信する場合は相手先を限定し、宛先を十分確認すること。
 - * ファイルの属性は、内容の重要度に応じたアクセス権限を必ず設定すること。
 - * コンピュータ及び通信機器を維持、保守するために必要なファイルは盗用、改ざん、削除等されないように厳重に管理すること。
 - * 必要な情報を記録した紙、磁気媒体等は、安全な場所に保管すること。
 - * 必要な情報を記録した紙、磁気媒体等を廃棄する場合は、内容が漏えいしない方法で行うこと。
 - * ファイルのバックアップを随時行い、その磁気媒体等を安全な場所に保管すること。
- 以上のユーザ自身が配慮しなければならない対策に加え、システム管理者がユーザに対してとるべき対策の基準として、以下のような項目が挙げられている。
- * ユーザの登録は必要な機器に限定し、ユーザの権限を必要最小限に限定すること。
 - * ネットワークを介して外部からアクセスできるユーザ ID は必要最小限にすること。

- * ユーザIDは個人単位に割り当て、パスワードを必ず設定すること。
- * 長期間利用していないユーザIDは、速やかに登録を抹消すること。
- * ユーザIDの廃止等の届出があった場合には、速やかに登録を抹消すること。
- * パスワードは当該ユーザ以外に知らせないこと。
- * パスワードのチェックは常時行い、悪いパスワードは速やかに変更させること。
- * パスワードが当該ユーザ以外に知られた場合、又はその疑いがある場合は、速やかに変更させること。
- * 特権を付与する場合には、当該ユーザの技術能力等を考慮すること。
- * 必要としなくなったユーザの特権は、速やかに停止すること。

システム管理者が守るべき情報管理の対策基準として挙げられている主なものは以下のとおりである。

- * 通信経路上で情報の盗聴及び漏洩が行われても、内容が解析できない機密保持機能を用いること。
- * 通信経路上で情報の改ざんが行われても、検出できるような改ざん検知機能を用いること。
- * システム関連のファイルは、ユーザがアクセスできないように管理すること。
- * 重要な情報は、削除、改ざん、漏洩等による被害が少なくなるように分散すること。
- * 重要な情報を記録した紙、磁気媒体等は安全な場所に保管すること。
- * 重要な情報を記録した紙、磁気媒体等を廃棄する場合は、内容が漏洩しない方法で行うこと。
- * ファイルのバックアップを随時行い、その磁気媒体等を安全な方法で保管すること。

以上の基準は、ユーザ及びシステム管理者が対策を講じるべき、極めて基本的な内容ではあるが、日常的に配慮すべき具体的な事項を網羅しており、行政サービスのネットワークを介した提供、又は国民側からすればサービスの授受においても適用されるべきものと考えられる。

(1) 暗号化技術

ネットワーク上を流通するデータの安全性を確保するため、暗号化技術が重要になってきている。文書等による情報の提供においては、対面で本人確認という手続が可能である

が、ネットワークにおいては、アクセスが可能であることと、アクセスした者がアクセス権限を有する本人であることを確認することが困難であるという事情がある。国際的なネットワークの普及によって、暗号化技術は急速に進んでおり、実用化段階に至っている。これら暗号化技術を行政サービスのネットワーク化推進において如何に活用するかが今後の課題となっている。暗号化技術は一般的に、共通鍵暗号化方式と公開鍵暗号化方式の2つに大別される。

① 共通鍵暗号化方式

基本的な暗号化技術は、送り手側で通常のデータを鍵でスクランブルすることによって暗号化し、受け手側で同じ鍵を使用して元に戻すものである。盗聴者は、仮に暗号文を入手しても、鍵の情報を入手できなければ元の文の推定は困難である。この場合の暗号化は、暗号をかける鍵と復合する鍵が同じであるところから共通鍵暗号化方式と呼ばれている。通常、電子メールなどにはアメリカ政府が標準的に採用しているDES標準があり、また暗号化メールのソフトウェアとしてはPGPやPEMの利用が拡大している。しかし、秘密にする鍵を通信する当事者がどう共有するか、つまり先方に予め鍵を送付しておくなど「共有の方式」が問題となる。

② 公開鍵暗号化方式

上記のような問題を解決したのが、当事者が公開鍵と秘密鍵の二つの鍵を所有する公開鍵暗号化方式である。この方式では、送り手側では受け手側で公開している鍵で暗号化したデータを受け手に送り、受け手側は自分が保有する秘密鍵で解読する仕組みである。つまり、送り手が送った公開鍵による暗号文は、受け手の秘密鍵でしか解読できないため、共通鍵の場合のように予め鍵の交換を行うといった手間が省ける。この方式の代表的な例がRSA方式である。

しかし、公開された鍵が本当に公開した当事者のものであるかの認証の問題がある。このように、当事者でない者が当事者であるがごとくデータを搾取することを防ぐには、当事者本人であることを認証する特別な機関を利用する方法がある。ここでは、先ず当事者の個人情報と公開鍵を認証機関に登録し、認証機関の秘密鍵で変換した情報を作成してもらうとともに、これに認証機関で証明をしてもらうわけである。

(2) ファイアウォール

インターネットの特徴は、インターネットに接続しているすべてのコンピュータ間で直

接通信が可能であることにある。組織のイントラネットやLANをインターネットに接続すれば、WWW等で世界中のコンピュータに自由にアクセスできる。しかし、逆に言えば、組織内のイントラネットやLANによるネットワークがインターネットからの不正なアクセスを受ける可能性が高くなる。

こうした状況に対処するために登場したのが、ファイアウォールの考え方である。つまり、組織内部のネットワークと外部を接続する部分に情報の壁を設けて、外部と内部の間のアクセスを壁の部分で制限することによって、内部のコンピュータの安全性を高めようとする方法である。しかし、インターネットへの接続の必要性上、外部からの直接アクセスに対応するサーバーなどの情報提供用コンピュータについては、ファイアウォールの外部に設置する必要がある。

ファイアウォールは、単一の製品や技術を指すと言うより、むしろ様々な技術を組み合わせてネットワークの安全性を高めるための総合技術と言える。したがって、単にファイアウォールの部分だけでは完結せず、IPレベルの接続性からアプリケーション、オペレーションのレベルまでインターネット接続のすべての側面で関わりを持つと言える。

官民情報ネットワークは、国、地方、国民等で相互に利用するものであるから、行政機関の情報へのアクセスに関して高いセキュリティ・レベルが要求されることは間違いない。このネットワーク接続に伴うセキュリティについては、霞が関 WAN において様々な方策が施され、基本的には問題ないところまでに至っている。すなわち、各省庁において霞が関 WAN への接続用サーバーを設置し、ファイアウォールによって、外部からのアクセスは、そのサーバーまでとし、各省庁内の LAN にはアクセスできないようになっている。また、上記の住民記録システムのネットワークにおいても同様の措置がとられることになる。

以上のことから、官民ネットワークは、上記の行政機関のネットワークの拡張として構築されることもありうるし、物理的に独立した官民ネットワークとして構築される可能性もあろう。要はネットワークを介して、双方向の行政サービスの授受が可能ならばよいのである。その意味では、既存の商用パソコン・ネットワークやインターネットを活用することも考慮されてよい。事実、米国の州政府において、インターネットを介して運転免許の更新ができるというサービスの開始が計画されているのである。

(6) 情報キオスクの活用

情報キオスクは、アクセスできる時間の延長、アクセスできる場所の拡大、簡単な操作（ほとんどがタッチパネル方式を採用）によるアクセスの3つの特徴から、情報通信ネットワーク技術を活用した行政サービスの改善のための形態として注目される。特に、米国の州政府レベルの行政サービスの端末機として普及が進んでいる。この情報キオスクは、国民の行政情報へのアクセスの利便性を向上し、各種手続、登録、申請等の事務処理を効率化することを目的としている。

現在、日本の情報キオスクによるサービスとしては、住民票の写し、印鑑登録証明書の自動交付機が設置されている程度である。しかしながら、この自動交付機は、価格、時間外サービスの限界が、便利な場所に設置されていない、サービス内容が限られている等の理由から未だ普及していない。コンビニエンス・ストアへ設置し、24時間サービス提供することによって普及が進めば価格は低下することが考えられる。また、費用対効果の観点から、自動交付機のサービス内容の拡張が考えられるべきである。特に、双方向多機能情報キオスクの開発、設置が望まれる。行政サービスの提供のツールとしての情報キオスクの技術動向、今後の課題は以下のとおりである。

① 行政サービス提供手段としての情報キオスク

情報キオスクを、ワンストップ・サービス、ノンストップ・サービス、マルチアクセス・サービスの3つのサービス形態を同時に可能とする行政サービスの電子化の拠点に位置付けることが考えられる。すなわち、24時間稼働しているノンストップ・サービスの情報キオスクから、例えば、住所変更をワンストップ・サービスで処理でき、また、そのキオスクから旅券の申請や更新も行えるというマルチアクセス・サービスも可能になるならば、このキオスクはまさに、行政サービスの電子革命の理想的な実現形態となるであろう。

このような行政サービスの提供形態の電子化、ネットワーク化を実現する方法としてのキオスクは、双方向でかつ多機能である必要がある。また、この情報キオスクは行政機関のネットワークに接続されている必要がある。そのことは、この情報キオスクには一方で、十分なセキュリティ対策が必要であることを意味する。本人確認の認証方法と、本人の識別コードが必要になるのである。認証に関しては、技術的な解決は可能になりつつある。識別コードに関しては、この情報キオスクが国・地方間にまたがった行政サービスの提供を目指すものであることから、全国民の統一識別コードが必要とされる。

② 米国における情報キオスクの現状

米国において普及が始まっている情報キオスクのサービス内容は、片方向の情報提供が

中心であるが、利用者側からの情報入力によるトランザクション処理も一部開始されている。また、クレジット・カードとの連携で各種料金等の払込も可能になっている。サービス内容は州によって異なるが、主なものは、職業紹介、失業保険申請／支払手続、自動車の登録／更新、運転免許証の更新、生年月日証明書の発行、駐車料金や交通罰金の支払、リクリエーション案内／予約等である。

以上のサービス内容はキオスクからの片方向情報提供サービス形態が主になっているというのが実態であり、利用者からの入力を認める双方向のサービスは、システムの運用管理上等、困難な問題があり限定されている。結果的に、上記キオスクサービスのうち双方向のサービスのほとんどは、クレジットからの自動引き落としや、一部の州における自動車登録／更新、運転免許証の住所変更、観光施設の予約等にとどまっている。

これら情報キオスクは、ほとんどが24時間運転で、週末や夜間の利用が多く、ワンストップ・サービスとして機能している。設置場所は、ほとんどの場合、未だ州政府事務所内にとどまっている。

③ 米国郵政公社構想

このネットワークと情報キオスクを活用した行政サービスの提供に関して、米国郵政公社の構想（WINGS：行政サービスの対話型ネットワーク網）が進められている。WINGSは、郵便局を市民と行政を結ぶゲートウェイとし、連邦、州、及び地方自治区間のネットワークに接続された、対話型情報キオスクから、情報提供、各種届出、各種証明書、発行手数料の支払等の行政サービスを提供しようとするものである。また、WINGSは、複数機関にまたがる行政サービスのワンストップ・サービスの実現も目指している。

WINGSの背景・経緯としては、米国における行政改革の推進がある。すなわち、「ナショナル・パフォーマンス・レビュー」の一環として、「情報技術によるリエンジニアリング」によって、「連邦、州、及び地方自治区のすべてのレベルの行政組織を単一のシステムに連結させるような電子的インフラを創造する」ことが提唱された。それを実現するため、「国民がこのインフラにアクセスできるような対話型情報キオスクの国家規模のネットワークを構築すること」が提案された。このキオスクによって、「国民に対して、彼らが好きな時、好きな場所で、公的な情報技術や行政サービスが提供される」こととなる。

具体的な実施方法は、郵政公社が、郵便局の公共性を活用して、連邦政府、州・地方自治区の各行政機関による情報提供や各種サービスを調整し、インターネット上で実現する。いわば、郵便局を市民と行政を結ぶゲートウェイとし、行政サービスをネットワークを介

して提供しようとするものである。実現のための方策の検討は「各省庁キオスク委員会」が行う。このキオスクによる行政サービスは、以下のような3つに分けられる。

＊情報提供：法律・規制の改正等に関する公示、イベント等の広報等

＊各種届出：住所変更、出生・死亡届、税の申告、大学入学申込、運転免許の更新、生活保護申請等

＊支 払：切手の購入、各種証明書発行手数料

このような行政サービスの提供を進めると同時に、WINGSは、複数の行政機関にまたがる処理を1か所で完了できる行政サービスの「ワンストップ・ショップ」化を目指している。その例として、生活保護が挙げられる。生活保護を受ける場合、手当の給付を受けるまでには、移民帰化局、内国歳入庁、財務省、社会保険庁等が定める手続を経る必要があるが、これらの手続をWINGSで関連機関の窓口に瞬時にアクセスし、手続を完了することができるようになる。

④ 日本における情報キオスクの現状

現在、日本の行政機関で上記のような情報キオスクによるサービスを提供している例はない。一部の市で一種の情報キオスクといえる、住民票の写し、印鑑登録証明書の自動交付機が設置されているが、以下のような理由から未だ広く普及しておらず、利用率も低いとされている。

＊自動交付機の価格が高すぎる。

＊時間外サービスに限界がある。

＊住民にとって便利な場所に設置されていない。

＊サービス内容が限られている。

自動交付機の価格は普及が進めば、市町村数が3,200以上ということを考慮すれば台数は増加し、それによって低廉化することは十分考えられる。時間と場所の制限は、既述のとおり、管理の届く範囲という制約を解除し、庁舎外への設置によって基本的には解決可能である。庁舎外の場所の候補として、駅構内等が挙げられるが、ノンストップ・サービスの観点からは、コンビニエンス・ストアへ設置し、24時間サービスを実現することが最適である。なお、自動交付機の効果は必ずしも、時間外サービスや庁舎外の設置とは限らず、庁舎内設置によって、従来、ピーク時に1時間以上かかる場合もあった住民票の写しの交付が3分程度に短縮されたという事例も報告されている。

⑤ 自動交付機のサービス内容の拡張

現在、市町村の自動交付機で提供されるサービス内容が、住民票の写しと印鑑証明書の発行に限られていることもあって普及が進まないとされていることは既述のとおりであるが、このサービス内容の拡充を図ることによって、普及に弾みがつくことも期待できる。一部の市町村では、外国人登録証明書や税関係の証明書の発行を加える構想もあるが、いずれにしても、証明書類の発行にとどまっているのが現状である。1台の自動交付機の価格が高いことから、その提供サービス内容を拡張して、利用率を高め、相対的にサービス単価を減少するような方法が考えられるべきである。

一般的に情報キオスクのような機器は、ユーザからの一方向的な利用が普通である。すなわち、利用者はキオスクから予め蓄積されている情報を適宜引き出すだけというものが多いのである。これは、公告、広報活動には十分機能するが、ユーザ側からの情報入力を必要とするサービスには利用できない。例えば、公共施設の予約情報が表示されても、その情報キオスクから予約申込みができなければ、効果は半減であろう。情報キオスクは、極力そこでサービスが完結することが望ましい。双方向多機能情報キオスクの開発、設置が望まれる所以である。

⑥ 多機能情報キオスク

1つの市町村内の行政サービスだけで情報キオスクを設置することは、費用対効果の点で問題があるということから、この情報キオスクを行政サービスの電子化の拠点に位置付けることが必要であろう。すなわち、ワンストップ・サービス、ノンストップ・サービス、マルチアクセス・サービスの3つのサービス形態を併せ、実現する方法として考慮すべきである。元々、これらサービス形態は個々に独立してはいるが、排他的ではない。むしろ、3つのサービス形態を同時に可能とする情報キオスクが望ましい。すなわち、24時間稼働しているノンストップ・サービス情報キオスクから、例えば、住所変更をワンストップ・サービスで処理でき、また、そのキオスクから旅券の申請や更新も行えるというマルチアクセス・サービスも可能になるならば、このキオスクはまさに、行政サービスの電子化、ネットワーク化の理想的な実現形態となるであろう。

⑦ 情報キオスクのセキュリティ

情報キオスクから様々な行政サービスが入手できることの利便性は図り知れないが、その反面、個人情報の保護等の新たな課題も生じる。本人であることを確認する認証方法と、必要なサービスを引き出すための本人の識別コードが必要になるのである。

認証に関しては、最近、暗号化技術が進み、複雑・高度にし、不正な解読は不可能にす

ることは可能になってきている。ただし、パスワードを記録した認証カードの媒体として、銀行のＡＴＭで普及している磁気ストライプ形式の素朴なものから、暗号技術を高度に活用できるＩＣカード、情報蓄積量が大きい光カード、ＩＣカードと光カードのハイブリッドカード等、様々な方式が考えられる。いずれにしても、磁気ストライプカードとパスワードで、無人ＡＴＭから時間外でも多額の現金が引き出せることからすれば、行政サービスの提供に莫大な経費を要する最高のセキュリティを導入するか否かはトレード・オフの考え方が必要とされよう。また、識別コードに関しては、この情報キオスクは国・地方間をまたがった行政サービスの提供を目指すのであるから、全国民の統一的なものである必要がある。

⑧ 行政サービスのパッケージ化

情報キオスクからアクセスできる行政サービス内容を拡張することは行政側にとって負担が大きすぎることから、国民にとって重要な行政サービスのいくつかをパッケージ化して、それらについて情報キオスクからワンストップ・サービスでアクセスできるという方式が考えられる。パッケージ化のメニューの候補として、住民登録／変更、福祉、社会保険、教育、税務等が想定されよう。旅券の申請／更新や運転免許の更新も住民票の写しの添付が要求されることから、この情報キオスクを活用してワンストップ・サービスで申請等が可能になると期待される。また、ＦＡＱ（良く聞かれる質問集）を作成し、メニュー化して、情報キオスクから提供することによって、国民からの質問・要望に迅速に応えることも可能になろう。現在、いくつかの市において実施が試みられているいわゆる、総合窓口化もこの行政サービスのパッケージ化の１つの形態と考えられる。逆にいえば、総合窓口が実現すれば、そのパッケージ化された行政サービスを情報キオスクからの提供へと拡張することは比較的可能になると考えられるのである。

⑨ マルチ・メディア技術の活用

情報キオスクは、国民が簡単な操作で、必要な情報を検索・入手したり、情報を入力することが可能でなければならない。また、これら操作は対話型で行われる行われることが望ましいことから、米国における情報キオスクの大半は、タッチパネル方式を採用している。このように、操作性をよくするとともに、音声、動画、静止画等による魅力ある画面作りが要求される情報キオスクは、マルチ・メディア技術を十分活用することが必要であろう。

⑩ 在宅サービスへの展開

情報通信技術を活用した行政サービスのネットワーク化の究極の形態は、在宅サービスを実現することにある。ファクシミリ、パソコン等、家庭における情報通信機器の普及が目ざましく、情報家電といわれるに至っている状況に加え、規制緩和が進む中でCATVの普及、サービス内容の拡大も想定されることを考慮に入れると、これら情報通信機器を活用した行政サービスへの在宅アクセスが次の大きな目標になるであろう。この形態の行政サービスは、家庭だけではなく、民間企業のオフィスからも入手可能でなければならないことはいうまでもない。

第3章 行政サービスのネットワーク化推進上の制度・運用課題

3-1 構築・運用上の課題

(1) 官民ネットワークの構築

新しい形態のサービスとして挙げた、ワンストップ・サービス、ノンストップ・サービス、マルチアクセス・サービスの実現のいずれにおいても必須なものが、官民が共有するネットワークの構築である。

行政機関のネットワークは、現在、各省庁内 LAN の構築から、各省庁間ネットワークへと発展しており、地方公共団体においては、住民記録システムの全国ネットワーク構想が提起された状況にあることは既述のとおりである。一方で、民間においては、この数年で、商用パソコン通信の普及、インターネットの急速な進展がある。残る問題は、これらの行政機関のネットワークを如何に官民共有ネットワークに拡大していくか、民間ネットワークと行政機関のネットワークの一部が相互に乗り入れできるようになるかという点にある。行政運営の効率化及び行政サービスの向上を図ることが可能になるよう、ネットワークの活用をベースにした新しい段階の情報化へ如何に進むべきかという基本方向とその具体的な方策の確立である。現在のところ、官民ネットワークの構築による、相互乗り入れ、ネットワークによる行政サービスの実現に向けた検討がなされていないのが実情である。以下のような課題の解決を図り、国全体としての情報インフラであるべき官民ネットワークを構築することが必要とされている。

1) 各省庁ネットワークの拡張

各省庁の LAN を接続するネットワークとして霞が関 WAN の運用が平成9年1月から開始されているが、接続機関が各省庁、人事院等の31機関に限定されており、今後の官民相互の情報交流による行政サービスの実現にとっては問題である。県、市によっては既に LAN を構築しているところがあり、この霞が関 WAN への接続の実現が望まれる。霞が関 WAN の機能が拡張され、利用者の範囲が拡大していけば、行政サービスの提供のためのネットワークとして最適なものと考えられる。国民等が利用できるようになるまでには、かなりの時間が必要と考えられるが、官民ネットワークへの展開が推進されるべきである。

2) 地方公共団体間のネットワーク

平成8年3月に自治省の研究会報告として公表された市町村のネットワーク構想は、

全国 3,300 以上の市町村が保有している住民記録システムのネットワーク化を進め、住民登録・変更事務の効率化を図り、国民の利便向上を図ろうとするものである。地方公共団体間のネットワークが皆無の状況において、全国的なネットワークを構築し、相互にデータ交換を図ろうとする画期的な方向を示したものと評価されるが、その実現までには多くの課題があることも確かである。

(2) 運用ルールの確立

複数の機関が共有するネットワークの運用については、今までの機関内に閉じたネットワークの運用にないルールを確立する必要がある。特に、行政サービスを提供するためのネットワークとなると、関係省庁、国・地方、行政と国民という関係が輻輳することになり、管理・運営が困難になることは間違いない。このように複数機関にまたがるネットワークの運用、管理のルールは未だ確立されてはおらず、今後の行政サービスのネットワーク化を検討する上で、重要な事項となる。確立すべきルールの具体的事項は以下のとおりである。

① 関係機関の協議会の設立

ネットワークに参加している機関の各代表で構成される連絡・協議を行う組織を設置することが必要とされる。この連絡・協議会において、この会の運営方法、機能、構成員等を定め、ネットワークの構築・運用上の基本原則を確定することとなろう。その基本的な方針の下に、詳細な規程類を整備するための組織を置くことも必要となる。要は、関係機関が相互にネットワークの運営に参画し、要望を提起し、運用していくための基本組織が必須であり、そのための組織が設置されなければならないのである。

ネットワークの運用という業務の性格上、この協議会の参加機関は平等であり、決定は原則として全会一致でなされなければならない。参加機関が多くなって運営が困難になる場合には、幹事会等を設置する方法も考慮されよう。

② 基本原則の確立

上記の協議会において、ネットワークの運用上の基本原則を確立し、詳細な内容の作成をワーキング・グループ託すことになろう。基本原則として確立されるべき事項は以下のようなものが想定される。

1) ネットワークの目的

複数機関間で構築、利用するネットワークの目的を確定する。

2) 利用機関の範囲

当該ネットワークの利用を認める機関を特定する。不正なアクセスを防止するアクセス制限等の方策の前提となり、セキュリティ上からも重要な事項である。

3) 運用責任組織

当該ネットワークの運用主体を確定する。

4) ネットワーク・システムの基本構成

ネットワークの基本構成、ネットワーク・オペレーション・センターの特定、複数のネットワーク、LANの接続方法等を規定する。

5) 経費負担

参画する関係機関間の経費負担の原則を確定する。詳細な料金体系等は別途の規定が作成されることとなろう。

6) セキュリティ対策

セキュリティの原則を確定し、詳細は別途運用管理規程を策定することとなる。

7) 運用責任機関の責務

セキュリティの確保、運用仕様の遵守、規程類の整備等が運用責任機関の責務となる。

8) 利用機関の責務

主としてセキュリティ対策の観点からユーザが遵守すべき事項を規定する。特に、機関内のLANを外部ネットワークと接続する場合のファイアウォールの設置、セキュリティ遵守上必要とされる基本仕様の遵守等が確立される必要がある。

① 運用管理規程の策定

上記の協議会において作成された、ネットワークの運用上の基本原則に基づいて、その詳細な具体的事項を規定する必要がある、それらが運用管理規定としてまとめられ、実際の運用上の指針となる。規定されるべき主な事項は以下のとおりである。

1) 協議会の承認事項

ネットワークの運用に当たって、運用責任機関が上記の協議会の承認を経なければならない事項を確定しておく必要がある。主なものは以下のようなものになるろう。

- * 利用料金の改定
- * サービス契約約款の制定及び改訂
- * 基本原則自体の制定及び改訂
- * その他重要事項

2) 運用責任組織の遵守事項

運用責任機関がネットワークの運用に当たって遵守すべき事項を定める。主な事項は以下のとおりとなろう。

- * ネットワーク運営に係る通信の検閲の禁止
- * 運用上知り得た通信の秘密の保護
- * セキュリティの確保

3) サービス契約約款の制定

運用責任機関が利用機関に対して提供するサービスについての契約約款を作成する。

4) 会計処理の原則確立

運用責任機関の会計処理の原則、会計区分、収入・支出項目の設定等を行う。

5) 運用時間

当該ネットワークの運用時間を確定する。ネットワークの運用という性格上、24 時間運用を原則とする旨が規定されよう。運用責任機関はそれに従った運用体制を確立することが求められることとなる。

6) 運用停止時の措置

定常時においてネットワークの運用の一部又は全部が停止したときは、利用機関に速やかに報告し、原因を究明しなければならない旨が規定される。

7) 研修・教育

運用責任機関はネットワークの利用に関するガイドを作成するとともに、利用機関に対して研修会等を随時開催することを規定する。

8) 策定すべき規定

運用責任機関が策定すべき規定を明らかにする。策定されるべき主な規定は以下のようなものになろう。

- * 事務管理規定
- * 作業手順書
- * 実施要領
- * 安全対策規則

3-2 制度上の課題

(1) 個人認証システムの確立

ネットワーク上で行政サービスを提供する形態であるワンストップ・サービス、ノンストップ・サービス、マルチアクセス・サービスのいずれにおいても、ネットワーク上で本人を確認する手続が必須となるが、現在、日本には自分が自分であることを認証できる公的な身分証明制度がないのである。運転免許証、保険証、旅券等で間に合わせているのが実状であり、これらでは、ネットワーク上での本人認証手段としては使用できない。また、複数の機関にまたがるようなワンストップ・サービスや、特定されていない機関からの行政サービスを可能にするマルチアクセス・サービスの場合には、関連するアプリケーションにおいて共通する個人識別コードが必要とされる。

① 共通個人コード検討の経緯

個人の識別コードの統一や共通化という議論について今まで検討されてきた主な内容は以下のとおりである。

1) 事務処理用統一個人コード

昭和40年代に検討された「事務処理用統一個人コード」は、現在のようなネットワーク化に伴う本人の認証、識別を目指したものではなく、各省庁が運用しているアプリケーションの個人コードを統一して、事務処理の効率化を図るためのものであった。国民全員にユニークな番号を付し、それを終生不変のものとして使用するというものであったが、それを国民個々人が認証、識別のために使うという発想は少なかったと考えられる。その意味では、その統一個人コードによる国民のベネフィットが明らかではなく、国民の理解が得られなかったという事情がある。また、当時は、個人情報の保護に関する制度的な保証が確立されておらず、いわゆる、プライバシーの侵害のおそれという議論が提起された。さらに、統一個人コードを利用することに関して、各省庁側も体制が整わず、結局、「世の趨勢を見極め、国民のコンセンサスが得られるまで、統一個人コードの検討は中止する」として、問題を棚上げした恰好になっている。

2) 社会保険番号

個人の社会保険番号が統一されていないため、いくつかの社会保険制度間を異動した場合、年金支給時の事務処理が煩雑であるということや、年金加算にモレがでるおそれがあるという問題に対応するため、1997年1月に厚生年金、国民年金、船員保険の3制度だけではなく、各種共済年金等、8つの年金制度の番号の統一が実現している。

3) 納税者番号

全国民にユニークな番号が付されていれば、個人の収入の捕捉が確実に行われ、徴収事

務の適正化や課税の公平を維持できるというメリットが期待される。この納税者番号の導入について、税制調査会において検討が行われているが、未だ、基本的な方向はでない状況である。納税事務だけで統一番号制度を導入することは、経済界、国民の協力を得ることが困難であることや、採算性の問題があり、納税事務だけではなく、他の行政事務と共通して利用できるような番号制度の導入の可能性について、今なお検討されている。

4) 住民基本台帳番号

住民基本台帳をベースとした共通番号の導入の可能性が提起されたのは、1996年3月に公表された、自治省の「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」の最終報告書においてである。すなわち、「高度で多様な行政サービスを住民に的確に提供するとともに、行政の簡素効率化を可能な限り図っていくためには、市町村や都道府県の区域を越えて本人確認を可能とするシステムの導入が必要となるものと考えられる。」として、住民基本台帳コードを設定し、全国の市町村間のネットワークを構築しようというのである。国民のほとんどをカバーし、基本4情報の更新が確実に行われているという点で、この住民基本台帳コードをベースとすることが最適であると考えられる。

② 統一識別コード導入上の課題

国民の大多数又は全員に識別コードを付し、それを維持・管理するための課題として、事務処理用統一個人コードの検討中止の際の、「世の趨勢及び国民のコンセンサス」の2つの課題をクリアーしなければならないであろう。世の趨勢として、20年前の状況と異なる点は、情報通信ネットワーク技術の進歩と普及、個人情報保護法の制定・施行の2点が挙げられよう。

1) 情報通信ネットワーク技術の進歩と普及

事務処理用統一個人コードが検討された当時、各省庁における情報化は一部の業務処理に限定されており、オンライン・システムも極めて限られたものであった。それに比べ、最近のパソコンの普及、省庁内LANの構築、外部とのネットワーク構築の容易さ、民間商用ネットワークの普及、国際的なネットワークの進展等は、情報通信ネットワーク環境に大きな変化・発展をもたらしている。このような情報通信ネットワークの発展・普及は行政サービスの質の向上への期待となっている。また、情報通信ネットワークの普及・拡大にともなって、セキュリティ確保が重要になり、そのための技術も向上し、データやネットワークの安全性も高まってきている。

2) 個人情報確保対策

事務処理用統一個人コードが検討されていた当時は、コンピュータ処理に伴う個人の情報を保護する法律及び条例等は全くなく、そのため、個人コードの統一に伴うプライバシーの侵害のおそれが議論の焦点となった経緯がある。その後、地方公共団体におけるコンピュータ導入の進展が進む中で昭和 50 年代に入って個人情報保護条例の制定が進められ、国の行政機関においても、昭和 63 年 12 月 16 日、『行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律』が制定されたが、今なお以下のような問題点が指摘される。

- * 地方公共団体の個人情報保護条例は必ずしも、行政の情報化の進展に則したのとはなっておらず、特に、ネットワーク化への対応は不十分である。
- * 地方公共団体において未だ条例等を制定していない団体が 2,000 以上ある。
- * 条例の内容が団体間で同一ではない。そのため、複数団体間のネットワークによる情報交換を実施する場合、団体によって保護対策の内容に違いがでてくる可能性がある。
- * 国の個人情報保護法は地方公共団体を対象としていない。そのため、国・地方間で住民情報をネットワークを介して利用する場合、共通の保護規定がないこととなる。

3) 国民のコンセンサス

統一識別コード導入で今後さらに、検討・議論されなければならないことは国民の合意形成であろう。先の個人コード導入の検討においては、各省庁の事務処理の効率化が強調されており、国民側のメリットは必ずしも明確ではなかったと考えられる。統一識別コードの導入についても、今までの経緯を踏まえた国民の合意形成が図られなければならないと考える。複数の業務処理に使われている個人コードを統一することによる効果は、各々の業務が完全に独立して処理されている限り、それ程大きくない。個々の業務に対して担当組織や省庁を超えた機関から処理が要求されるマルチアクセス・サービスや 1 か所で申請することによって関係機関の関連ファイルを一連で処理してくれるワンストップ・サービスを実現するためには、この統一識別コードの導入が必須である。プライバシー保護やセキュリティ対策を前提にして、このような新しいタイプの行政サービスの実現というメリットを期待してこそ、この統一識別コードの導入に関する国民的合意形成の議論が現実的になるのである。

③ 個人情報保護規定の見直し

市町村の大半において住民記録システムが構築されているにもかかわらず、それらがネットワーク化されてこなかった主な理由として、地方公共団体の個人情報保護条例等のい

わゆる、「オンライン結合禁止」条項がある。この規定は今後の行政サービスのネットワーク化推進上の支障となると考えられ、早急な見直し、検討が必要とされている。この条項の記述方法は、以下のような3つに分けられる。

(a) 前提条件なしに、「オンライン結合禁止」を規定

(b) 「個人の利益・権利を侵害するおそれがないと認められる場合以外はオンライン結合禁止」

(c) 個人情報の保護は規定しているが、「オンライン結合禁止」条項は特に設けない

このうち、最近、条例を制定したり、改正したりしている地方公共団体では、(b)又は、(c)の例があるが、大半の地方公共団体は(a)の条項を規定している。この条項の問題点は元々、この規定は個人の情報を保護し、個人の権利・利益の侵害から守ろうとすることにあるにもかかわらず、その前提条件が記述されていないため、いかなるデータもオンライン伝送できないことになり、ネットワークの足枷になっていることである。最近、県と市の間で、個人情報ではないし、公共性の観点からも問題のないデータの伝送に関して、この「オンライン結合禁止」条項があるためだけで実現しなかったという例がでていいる。今後、官民ネットワークの構築を通じて行政サービスが広く国民等に提供されるためには、この条項の見直しが必要とされる。自治省においても、前提条件抜きでのオンライン結合禁止規定はネットワーク社会において実態に即さなくなっているとしているが、地方公共団体における改正の動きは遅々としており、自治体に任せておいては進まないおそれがある。上記の自治体間ネットワークの実現のためには、住民基本台帳の改正が必要であるから、その際にまとめてこの条項の規定を見直すような規定を入れることも1つの考え方である。

(2) 手続・規定の見直し

行政運営や行政サービスの提供のために、その公平性、正確性を確保するために、規定とそれに基づく緻密な手続が策定されている。しかしながら、これら規定・手続は情報化の進展以前に策定されたものであり、その後、行政の情報化の進展に応じて必ずしも改正されてこなかったという事情がある。そのため、情報技術を活用した行政運営を推進する上で支障になり兼ねない状況もいくつかある。既述の個人情報保護条例におけるオンライン結合禁止条項もその1つと考えてもよいであろう。また、既存の規定・手続では新しい行政運営、サービスの提供に対応できないということもありうる。その代表的な例が、個人認証・識別コードの問題が挙げられよう。これら課題については、既に記述しているの

で、ここでは、ネットワークを活用して、行政サービスを提供し、国民がそれを享受するために、従来の規定・手続ではカバーしきれない以下のような事項をまとめておくこととする

① 情報の受信確認

対面による行政サービスの場合、サービスの収受は印鑑、署名等の手段で比較的容易に確認できる。それだけにサービスを受ける者は行政の窓口まで赴かなければならないことになっている。これに対して、ネットワーク上で情報を受信したことを確認することは中々難しい。このことは、例えば、特許庁のペーパーレス・システムにおいて、特許の申請を受け付けたことの確認にはかなりの技術開発を要していることから明らかである。この受付確認は、行政手続では受理という言葉で表現され、重要な手続である。すなわち、受理とは、必要な情報が、正当なる者から適切な様式、手続を踏んで提出され、行政側がそれらを確認して受け付けたということを意味するのである。いわば、国民側から何らかの申請があった場合、その内容の審査に入る前に、必要な形式が整っているかを確認するための行政行為ということになる。

申請が行政側に受信されたことを確認するとともに、受信された内容がネットワークの途上で変更されていないことの確認も重要である。電子化した場合の情報の脆弱性という問題でもあるが、ネットワーク上で文字が化けるということや漏洩することの可能性や、故意に改ざんされたり、盗聴されたりするおそれは常にあるのである。特に、特許の申請のように内容が正確に伝わっていることが重要であり、さもないと申請者の権利、利益が侵害される可能性があるだけに慎重さが要求される。

② 原本性の保証

行政サービスとして受領した情報が原本性を有するか否かの確認も、重要な手続である。従来は書類の形で受け取ったものに付されている公印によって、原本性を保証していたが、ネットワークを介して送付された情報の原本性を保証する手続は未だ確立されていない状況にある。例えば、各省庁間で公文書を電が関WANを介して送受信することになると、送られた電子媒体の情報の原本性確認は困難である。現在のところ、ネットワークを介して送付された公文書を紙の媒体に落とし、然るべき受領者の公印を押したものを原本とするという方式が考えられるが、正式な手続としては決定されていない状況にある。公文書のネットワークによる交換だけではなく、行政サービスの授受においても重要な課題であり、早急に方策を立てる必要がある。

③ 公印

原本性の保証と同様の課題であるが、公文書に不可欠とされてきた公印を、ネットワーク状況で授受される行政サービスの場合、考え方、手続を新たに確立する必要がある。一番素朴な方法は、簡易な公文書において公印を廃止することであろう。公印を廃止できない文書について、例えば、電子印という方法が実用段階にあり、技術的には解決可能な状況にあると考えられる。それを採用することという明確な方針、規定、手続を用意することが求められているのである。この公印問題は、各省庁における電子決裁にも影響する行政手続上の重要課題であることは間違いない。

通商産業省においては、平成9年度中に、省内の決裁過程をLAN上で行うこととしており、この公印の扱いが留意事項の1つになっている。現時点では、認証サーバーに予め、決裁権を有する者の公印のイメージを蓄積しておき、パスワードで他の者は押印できないような方式になると考えられる。この場合において、人事異動が多い幹部のパスワードと認証サーバーの電子印の関係を如何にアップデートするかという具体的な問題に直面している。

④ 規制緩和

最近の行政改革の中で最も重要とされている課題の1つに規制緩和がある。規制は本来、行政の公共性、公平性、社会・経済活動の円滑さ等を確保するために必要な手続であり、特に、日本が戦後の復興期から経済発展に至る間において、十全に機能したと評価されているものである。しかしながら、経済の発展に応じ、それまでの規制が実態に沿わなくなるということがあり、また、諸外国からは不公平であるという声がでてきていることも事実である。行政改革の重要事項に挙げられる所以である。

規制緩和の大きな課題は別として、行政サービスのネットワーク化、電子化という観点からも、緩和すべき事項がいくつかある。代表的な例が、申請・申告等における電子化、ネットワーク化の容認、推進であることは既述のとおりである。行政が民間企業等に義務付けている保存文書の電子媒体化も広い意味で行政サービスの観点から見た規制緩和ということになろう。申請・申告の電子化、ネットワーク化は既述のとおりであるが、その実施に当たっては、本人認証システムが必須となる。行政サービスのネットワークを推進する上で、いずれの場合においても、認証システムへたどり着くこととなる。今後の日本における行政の情報化、ネットワークを進める上で避けて通れない重要課題であるということができよう。

資 料

－平成7年度における実施状況を中心として－

平成8年7月12日

行政情報システム各省庁連絡会議了承

はじめに

政府は、平成6年12月25日に「行政情報化推進基本計画」（以下「基本計画」という。）を閣議決定し、平成7年度を初年度に5か年計画で行政の情報化を積極的に推進しているところである。

行政の情報化を着実に総合的・計画的に推進していくためには、定期的に推進状況のフォローアップを行い、その結果を関連施策に反映していくとともに、推進状況を公表し、各方面の理解を得ながら進めていくことが必要である。

このため、基本計画では、計画の進ちょく状況について毎年度フォローアップを行い、各省庁官房長等で構成される行政情報システム各省庁連絡会議で取りまとめの上、公表することとしている。

本報告は、計画初年度である平成7年度において、各省庁がそれぞれ、あるいは、政府全体として実施した行政情報化関連施策の実施内容を取りまとめるとともに、これを踏まえて今後実施すべき施策の重点を明らかにしたものである。

また、高度情報通信社会推進本部（本部長：内閣総理大臣）は、平成7年2月21日に「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」を決定し、高度情報通信社会の意義を明確化するとともに、21世紀に向けて高度情報通信社会の構築を推進するために、高度な情報通信インフラを早急に整備すべきであるとし、当面对応すべき具体的な政策課題として、情報通信の高度化のための諸制度の見直し、ネットワークインフラの整備等と共に、公共分野の情報化等を挙げ、行政、研究、保健・医療・福祉、防災等公共6分野における情報化推進のための基本的な考え方を示した。この中で、行政分野の情報化については、基本計画に基づき、総合的、計画的に推進することが決定され、その進ちょく状況について、総務庁行政管理局が毎年1回、内閣官房内閣内政審議室に報告することとされた。

1 平成7年度を中心とした行政情報化推進計画関連の動き

1-1 行政情報化推進計画の策定状況

基本計画では、行政情報化を総合的・計画的に推進していくための「整備方針」、この方針に基づき各省庁が共同・分担して実施する「共通実施事項」等を定めるとともに、共通実施事項を実施するため、別途「共通実施計画」を策定することとされている。また、各省庁は、それぞれの行政情報化を推進するため、基本計画を踏まえて「各省庁別計画」を策定することとされている。

このため、平成7年3月24日に「行政情報化推進共通実施計画」を行政情報システム各省庁連絡会議において了承するとともに、各省庁において、先行7省庁（警察庁、総務庁、経済企画庁、環境庁、厚生省、通商産業省及び郵政省）が平成6年度内に各省庁別計画を策定したのを始め、平成7年12月までにその他省庁でも、省庁別計画が策定された。

なお、基本計画及び共通実施計画並びに各省庁別計画を合わせて「行政情報化推進計画」と称している。

1-2 行政情報化推進計画に関する動向

平成7年7月には、平成8年度において引き続き政府として整合性を確保した行政の情報化を推進するため、「平成8年度における行政情報化の取り組み方針」（平成7年7月21日行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承）を決定し、平成8年度予算にこれを反映させるとともに、12月には、「当面の行政改革の推進方策について」（平成7年12月25日閣議決定）において、引き続き行政の情報化を着実に推進することなどを決定した。

「行政情報化推進共通実施計画」については、基本計画で毎年度見直すこととされていることから、平成7年度の進捗状況及び平成8年度予算の措置状況を踏まえ、平成8年度以降の共通実施事項についての実施手順・内容及び平成8年度に重点的に実施する事項の見直しを行い、平成8年3月26日、行政情報システム各省庁連絡会議において改定計画を了承した。

1-3 行政情報化推進計画の推進体制の整備・活動状況

行政情報化推進計画の推進に当たっては、省庁間の連携と協力が必要不可欠である。このため、平成7年4月に、各省庁の連携と協力の下に計画的確な推進を図るため、行政情報システム基本問題専門部会等4専門部会を設置するとともに、それぞれの専門部会の下に実務担当者による分科会等を設置し、計画推進のための具体的事項の実施に当たっての検討を進めている。なお、各専門部会等の開催実績は、以下のとおりとなっている。

- ・行政情報システム基本問題専門部会（平成7年度5回開催）
- ・共通システム専門部会（平成7年度6回開催）
- ・行政情報システム高度化専門部会（平成7年度6回開催）
- ・コンピュータ調達専門部会（平成7年度2回開催）
- ・フォローアップ分科会、共通システム第1～5分科会、行政情報システム高度化研究会、行政情報システム高度化第1～2分科会、コンピュータ調達小部会（平成7年度延べ56回開催）

1-4 情報システム関係予算の状況

(1) 平成7年度情報システム関係予算の状況

各省庁における平成7年度の情報システム関係予算額は、当初 8,249 億 6 百万円となっており、平成6年度の同予算額 7,584 億 65 百万円に対し、8.8%の増となっている。これを会計別でみると、一般会計では、1,843 億 38 百万円（対前年度比 13.2%の増）、特別会計では、6,405 億 68 百万円（対前年度比 7.5%の増）となっている。

また、平成7年度には1次及び2次の補正予算により、情報システムに対する追加予算措置が行われた。この2次にわたる補正により、23 省庁で総額 1,087 億 01 百万円が情報システムに充当された。

会計別内訳は、一般会計が 679 億 67 百万円、特別会計が 407 億 34 百万円であり、事項別内訳では、LANの敷設や建物整備等の庁舎のインテリジェント化に係るものが 17 省庁 253 億 83 百万円、通信ネットワーク施設・設備の整備・拡充に係るものが 12 省庁 586 億 81 百万円、パソコン等OA機器の整備やコンピュータシステムの導入・更新、ソフトウェアの開発等情報処理システムの整備・拡充に係るものが 21 省庁 246 億 37 百万円となった。

この結果、平成7年度における情報システム関係予算の総額は、当初予算額の 8,249 億 6 百万円と合わせ、9,336 億 07 百万円となり、過去最高の額となった。

（事項別内訳）

- ・LANの敷設や建物整備等の庁舎のインテリジェント化に係るもの
17 省庁 253 億 83 百万円
- ・通信ネットワーク施設・設備の整備・拡充に係るもの

12 省庁 586 億 81 百万円

- ・パソコン等OA機器の整備やコンピュータシステムの導入・更新、
ソフトウェア開発等情報処理システムの整備・拡充に係るもの
- 21 省庁 246 億 37 百万円

○ 平成7年度情報システム関係予算（当初）

8,249 億 06 百万円（対前年度比 8.8%増）

一般会計：1,843 億 38 百万円（対前年度比 13.2%増）

特別会計：6,405 億 68 百万円（対前年度比 7.5%増）

○ 平成7年度情報システム関係予算（1次・2次補正予算）

23 省庁 1,087 億 01 百万円

一般会計：679 億 67 百万円

特別会計：407 億 34 百万円

○ 平成7年度情報システム関係予算（補正後）

9,336 億 07 百万円（対前年度比 23.1%増）

一般会計：2,523 億 05 百万円（対前年度比 54.9%増）

特別会計：6,813 億 02 百万円（対前年度比 14.3%増）

(2) 平成8年度情報システム関係予算の状況

各省庁における平成8年度の情報システム関係予算の総額は、過去最高の 9,555 億円となっており、平成7年度の予算額（当初）8,249 億円に対し、15.8%の増（7年度補正後 2.3%の増）となっている。これを会計別でみると、一般会計では、2,077 億円と7年度に比べて 234 億円の増（対前年度比 12.6%の増）、特別会計では、7,478 億円と 1,042 億円の増（対前年度比 16.3%の増）となっている。

○ 平成8年度情報システム関係予算の状況

9,554 億 93 百万円（対前年度比 15.8%増）

一般会計：2,077 億 06 百万円（対前年度比 12.6%増）

特別会計： 7,477 億 87 百万円 （対前年度比 16.3%増）

（参考）最近 5 か年の情報システム関係予算の推移

単位：百万円

区分	平成 4 年度	平成 5 年度	平成 6 年度	平成 7 年度	平成 8 年度
一般会計	134,996[-]	151,270[-]	162,780[-]	184,338[252,305]	207,706[-]
特別会計	515,189[-]	551,827[-]	595,685[-]	640,568[681,302]	747,787[-]
計	650,185[-]	703,097[-]	758,465[-]	824,906[933,607]	955,493[-]
対前年度伸率	- [-]	8.1%[-]	7.9%[-]	8.8%[23.1%]	15.8%[2.3%]

注.[]は補正後の値

○平成 8 年度「共通実施事項」関連予算の概要

1) 情報システムの整備に関する事項

ア. 共通基盤の整備

- ・ 各省庁 LAN システムの整備運用 23 省庁 3,034 百万円
- ・ 霞が関 WAN の整備運用 総務庁 56 百万円

イ. 各省庁共通システムの整備

- ・ 省庁間電子文書交換システム 総務庁 47 百万円
- ・ 国会関係事務支援システム 内閣官房 25 百万円
- ・ その他文書検索システム等 通商産業省他 25 百万円

ウ. データベースの整備

- ・ 白書・年次報告書等のデータベース 2 庁 44 百万円
(経済企画庁、科学技術庁)
- ・ 一元的に開発・提供するデータベース 総務庁 77 百万円
(省令データベース、許認可等データベース、
共通情報検索システムオープン化)
- ・ 外部データベースの共同利用方策に関する調査研究 総務庁 5 百万円

2) 行政サービスの高度化

・行政情報のクリアリングシステム 総務庁 27 百万円

・各省庁行政情報の提供システム 9 省庁 326 百万円

(総務庁、経済企画庁、環境庁、法務省、外務省、文部省、通商産業省、建設省、自治省)

3) 行政情報システムの高度化

・安全性・信頼性対策の推進 総務庁 13 百万円

・基本的事項の標準化の推進 総務庁 6 百万円

・外部リソースの活用の推進 総務庁 11 百万円

2 行政情報化推進計画の進ちょく状況

2-1 各省庁における行政情報化の進ちょく状況

(1) 情報システムの整備に関する事項

1) パソコンの整備状況

25 省庁の本省庁(本省庁の内部部局。以下同じ。)におけるパソコンの整備台数は、27,740 台で、そのうち平成 7 年度に整備されたものは 19,151 台でパソコン設置台数の 69.0%を占めており、2 次にわたる補正予算で基盤整備が加速されたことがうかがわれる。

また、パソコンの整備対象職員数は 36,219 人で、平成 7 年度末時点でのパソコン配備率は、25 省庁平均で職員 1.31 人に 1 台の割合となっている。

平成 7 年度末で職員一人 1 台パソコンの整備を達成した省庁は、8 省庁となっており、このペースでパソコンの整備が進めば、平成 8 年度末には多くの省庁(本省庁内部部局)で職員一人 1 台のパソコン整備が達成されるものと予想される。

本省庁におけるパソコンの整備状況

パソコン整備台数	27,740 台
うち平成 7 年度整備台数	19,151 台
パソコン整備対象職員数	36,219 人
平成 7 年度パソコン配備率	1.31 人/台

2) LANの整備状況

本省庁において平成7年度末までに一般行政事務用のLAN（いわゆる情報系LAN）の整備が行われている省庁は、25省庁のうち22省庁である。また、25省庁で計画期間中にLANの整備を予定しているフロア数は254フロア（建物の階に相当）であり、このうち平成7年度末までに17省庁で整備予定の全フロア（155フロア）でLANの整備が完了し、25省庁全体でもLAN整備予定フロア数の89.8%に当たる228フロアのLAN化が完了している。

また、25省庁で整備されているパソコン台数の80.8%に当たる22,416台がLANに接続されており、13省庁では整備済のパソコンすべて（12,958台）のLANへの接続が完了している。

このように、パソコンの整備とLANの整備とが相まって、各省庁における情報通信基盤の整備が急速に進展しており、今後は、整備された情報通信基盤をいかに有効に活用していくかといった視点での検討が重要となってくる。

本省庁におけるLANの整備状況

LAN整備予定フロア数	254フロア
LAN整備済フロア数	228フロア
LAN整備済フロア率	89.8%

本省庁におけるパソコンのLAN接続状況

整備済パソコン台数	27,740台
LAN接続済パソコン台数	22,416台
LAN接続済パソコン率	80.8%

3) 情報システムの整備状況

ア. 一般行政事務用の情報システム

平成7年度末までに情報系LANの整備が行われている22省庁のうち18省庁で、いわゆるグループウェアと呼ばれるネットワークを使って情報の交換・共有により仕事の効率

化を図るためのソフトウェアを導入し、電子メールや電子掲示板等の利用を進めている。残りの4省庁でも平成8年度からの導入を予定しており、情報系LANでは、グループウェアが主流になってきている。

これら省庁がLANを整備しグループウェアを導入した目的については、事務の効率化、情報の電子化・ペーパーレス化、事業・事務の迅速化、職員間の情報の共有化が上げられている。科学技術庁では光ファイリングデータベースシステムを導入し、過去数年にわたって毎月2～3冊づつ発行されてきた海外の科学技術政策に関する資料等をデータベース化し、効率的な検索と保管の省スペース化を図っており、文部省においても、光ディスクシステムに登録された情報をLANから随時検索できる環境を整備しており、行政事務の効率化・高度化及びペーパーレス化を図っている。

イ．個別業務処理のための情報システム

個別業務処理のための情報システムについては、平成7年度に10省庁においてシステムの改善が図られた。その例を挙げれば、次のとおりである。

○厚生省：厚生行政分野における国と地方公共団体との情報連携体制を強化するための「厚生行政総合情報システム（WISH）」について、提供情報の拡充のためサーバの情報搭載領域を拡大するとともに、業務報告等統計数値のオンライン報告のためのシステムを開発し、また、通信容量の拡張を行った。これにより、地方公共団体への提供情報量を約20%増加させたのをはじめ、記者発表資料、審議会議事録などの情報提供も開始し、現在都道府県からのオンライン報告の試行を実施している。なお、本システムの利用機関として新たに一部の市町村が参加するなど、利用状況が向上している。

(2) 行政サービスの高度化に関する事項

1) 行政情報の電子的提供

25省庁のうち、13省庁で、国民等への情報提供手段としてインターネットのホームページを開設・運用し、行政情報の提供と国民等からの意見などの受付を行っている。また、総務庁及び建設省は、現在試行運用中、防衛庁は、7月15日の試行運用開始に向け準備中である。その他の省庁のインターネットホームページの開設については、総理府、環境庁及び法務省が準備中である。

商用パソコン通信ネットワークで行政情報の提供を行っている省庁は、13省庁となって

いる。なお、防衛庁及び労働省が準備中である。また、10 省庁で、白書等を CD-ROM 化して提供している。防衛庁及び労働省においても白書の CD-ROM 化を準備中であり、農林水産省及び建設省が検討中である。

行政情報の電子的提供

平成8年7月1日現在

省 庁	提供方法		
	インターネット	パソコン通信	C D-R O M
総理府	準備中	○	-
公正取引委員会	-	-	-
警察庁	-	-	-
公害等調整委員会	-	-	-
宮内庁	-	-	-
総務庁	試行中	○	○
北海道開発庁	-	-	-
防衛庁	準備中	準備中	準備中
経済企画庁	○	○	○
科学技術庁	○	○	○
環境庁	準備中	○	○
沖縄開発庁	-	-	-
国土庁	○	-	-
法務省	準備中	-	-
外務省	○	○	○
大蔵省	○	○	○
文部省	○	○	○
厚生省	○	○	○
農林水産省	○	○	検討中
通商産業省	○	○	○
運輸省	○	-	-
郵政省	○	○	○
労働省	○	準備中	準備中
建設省	試行中	○	検討中
自治省	○	-	-

区分	インターネット	パソコン通信	CD-ROM
運用中	13	13	10
試行中	2	0	0
準備中	4	2	2
検討中	0	0	2

(注) 各省庁の外郭団体、特殊法人等外部機関からの提供を含む。また、パソコン通信には、各部局単独で提供しているものを含む。

本省庁のインターネット・ホームページ(試行運用を含む。)

省庁	インターネット・ホームページアドレス
総務庁	http://www.somuchu.go.jp/
防衛庁	http://www.jda.go.jp/
経済企画庁	http://www.epa.go.jp/
科学技術庁	http://www.sta.go.jp/
国土庁	http://www.nla.go.jp/
外務省	http://www.infomofa.nttl.co.jp/infomofa/
大蔵省	http://www.mof.go.jp/
文部省	http://www.monbu.go.jp/
厚生省	http://www.mhw.go.jp/
農林水産省	http://www.maff.go.jp/
通商産業省	http://www.miti.go.jp/
運輸省	http://www.motnet.go.jp/
郵政省	http://www.mpt.go.jp/
労働省	http://www.mol.go.jp/
建設省	http://www.moc.go.jp/index-j
自治省	http://www.mha.go.jp/

パソコン通信で行政情報を提供している省庁(主なもの)

省庁	パソコン通信で提供している情報
総務庁	統計情報
経済企画庁	月例経済報告
環境庁	公表資料情報
外務省	海外安全情報
文部省	生涯学習情報
厚生省	審議会議事録
農林水産省	農業農村情報
郵政省	報道発表資料

白書等をCD-ROM化して提供している省庁(主なもの)

省庁	CD-ROM化して提供している情報
経済企画庁	経済白書
科学技術庁	科学技術白書
環境庁	環境白書
外務省	JAPAN'S FOREIGN POLICY ON CD-ROM
文部省	教育白書
通商産業省	通商白書、中小企業白書
郵政省	通信白書

2) 電子化に対応した各種申請・届出手続の見直し

申請・届出対象者の負担軽減のため、各省庁において、電子化に対応した各種申請・届出手続の見直しを行い、次のような改善を図った。通商産業省では、同省所管の許認可申請手続等の実態調査と個々の申請手続等の電子化の可能性についての検討を行い、先行的に所管4法律（化学兵器禁止法、電気事業法、熱供給事業法、ガス事業法）の一部の申

請手続等について、電子化を可能にするために省令改正やシステムの整備を行った（平成8年4月施行）。また、郵政省では、所管3省令（電気通信事業会計規則、工事担任者規則、電気通信主任技術者規則）で提出することとされている書類の一部について磁気ディスクによる提出を可能とするよう省令改正を行った。（平成8年3月施行）さらに、無線局に係る各種申請、届出等に関する電子化（フロッピーディスク申請、オンライン申請）について、データ取込み機能、セキュリティ機能等の開発すべき機能、手数料の納入方法、本人確認方法等の制度面等で整備すべき事項についての検討を行った。

法務省では、オンラインによる登記情報の公開制度についての予備的検討を開始した。

建設省では、平成8年7月、特殊な車両の通行の許可等の申請に係る書類の一部についてフロッピーディスクによる提出を可能とするよう関係省令の改正を行い、申請者の負担の軽減と審査期間の短縮を図った。さらに、道路占用許可申請業務について、小規模、簡易な工事を対象としたペーパーレスによるオンライン電子申請方式の平成11年度の運用開始を目途に、検討を進めている。これにより、道路管理者と公益事業者の間で当該業務に係る申請手続及び許可手続事務の大幅な簡素化、迅速化が図られ、効率的な業務運営が図られる。なお、申請印等の電子化が今後の検討課題となっている。

今後は、今年度に策定される電子化に対応した各種申請・届出等の手続の見直し指針に沿って、各省庁において、同様の措置が図られ、申請・届出対象者の負担軽減に繋がっていくものと期待される。

(3) その他

1) 各省庁における情報リテラシーの向上のための方策

平成7年度は、LANの運用を新たに開始した省庁が多数にのぼったこともあって、25省庁のうち、20省庁で職員を対象に情報システム研修を内部又は外部研修機関への派遣で実施した。研修の内容は、13省庁で電子メール等グループウェアの研修を実施するなど、現在のところ、LANの整備にともなって導入したアプリケーションの基礎的機能の習得に重点が置かれている。

2) 各省庁における情報化推進体制の整備

基本計画では、省庁内における行政情報化のための企画調整機能の充実を図るため、各省庁における情報化に関する計画の策定、実施等の責任体制を確立するとともに、省庁内に共通する情報システムの企画立案、個別システムの調整等の機能の充実を掲げている。

各省庁では、これを踏まえ、省庁内の情報化推進体制の整備を進め、既存の情報化推進

体制の充実・強化、又は官房、情報システム担当部局を事務局とした省庁内各部局の職員により構成する情報化推進委員会等の省庁内調整体制の整備を行った。

2-2 共通実施事項の進ちょく状況

(1) 情報システムの整備に関する事項

基本計画では、行政内部におけるコミュニケーションの円滑化、行政情報の高度利用等を図るための各種業務システムの整備・運用のための省庁間での高度な情報の流通が可能となる共通の基盤の整備を進めることとしている。

平成7年度における共通基盤の整備及び省庁間で共通して利用する情報システムの整備についての検討状況は、以下のとおりである。

1) 霞が関WANの整備

省庁間における高度な情報流通を可能とする共通基盤（霞が関WAN）の整備については、共通システム専門部会において、各省庁における施設内ネットワークの整備・運用状況の実態把握を行うとともに、以下のとおり、通信手順、ネットワーク管理機能等霞が関WAN及び電子メールシステムに求められる基礎的諸機能についての検討を行った。

ア．霞が関WANの概要設計及び基本設計の実施

イ．「霞が関WAN整備に当たっての基本的考え方」（平成7年7月17日共通システム専門部会了承）を定め、霞が関WAN整備についての検討の進め方の決定

ウ．「霞が関WANの整備方針について」（平成7年12月25日行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承）を定め、霞が関WANの整備方針の決定

エ．霞が関WANの試験環境として、総務庁内にパイロットLAN（仮想ネットワークオペレーションセンタ、通称「NOC」）の整備

オ．「霞が関WANの整備について」（平成8年6月18日行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承）を定め、霞が関WANの基本的事項を決定

2) 省庁間電子文書交換システム等

省庁間電子文書交換システムについては、共通システム専門部会において、システムの基本設計を行い、併せて電子文書の交換に必要な暗号化技術、文書の構造化、文字コード

などの技術動向の把握を行い、これら技術の導入の適否等の検討を行った。なお、官庁会計事務、人事・給与関係事務等については、各省庁におけるLAN整備が急速に進められている状況から、情報通信基盤としてのLANを活用した情報システム化の方策について、平成8年度から検討に着手することとした。

3) 国会関係事務支援システムについては、内閣官房内閣参事官室による整備を待って、平成8年度に霞が関WANとの接続について検討を行うこととした。

4) 一元的に開発・提供することが効率的なデータベースについては、総務庁において、平成6年度に引き続き省令データベースのデータ整備を実施してきており、平成8年度から蓄積済データについて各省庁に対する検索サービスを開始することとした。また、共通システム専門部会において、行政情報の電子化等状況調査を実施し、今後整備すべき行政情報について各省庁のニーズ把握を行った。

5) 白書・年次報告書、調査研究報告書等各省庁が共通して保有する行政情報のデータベース整備については、共通システム専門部会において、以下のような検討等を実施し、統一仕様を策定した。

ア、各省庁における行政情報の電子化等の状況を調査し、各省庁における白書等の電子化等状況の把握

イ、通商産業省におけるパイロットシステムの整備、運用

ウ、「白書等データベース整備に当たっての基本的考え方」(平成7年12月27日共通システム専門部会了承)を策定し、各省庁が共通して保有する白書等データベース整備検討の具体的方向の決定

エ、白書・年次報告書、調査研究報告書等のデータベース整備のための統一的仕様の検討及び策定(「白書等データベースの統一的な仕様について」平成8年6月18日行政情報システム各省庁連絡会議了承)

(2) 行政サービスの高度化等に関する事項

基本計画では、国民等への情報提供の高度化、行政手続の効率化等の行政サービスの質的向上を図るため、国の行政機関と国民等との間の適切な情報交換手段の確保、行政サービスの向上のための電子化に対応した申請・届出等の制度・手続面の見直し等を行うこととしている。このため、平成7年度においては、以下のとおり、行政情報の社会的活用

ための方策について検討を行うとともに、電子化に対応した申請・届出等の制度・手続面の見直しについての検討を行った。

1) 国民等との間の適切な情報交換手段の確保

国の行政機関のネットワークと各種周辺ネットワークとの適切な情報交換手段の整備については、共通システム専門部会において、霞が関WANの概要設計及び基本設計において、各種周辺ネットワークとの接続に当たってのセキュリティ確保等のための技術的措置等の検討を行った。

その結果を踏まえ、霞が関WANの運用開始に合わせ必要なセキュリティ措置を講じつつ、霞が関WANのネットワークオペレーションセンタにインターネットとの接続口を設けることとした。

2) 行政情報の社会的活用のためのクリアリングシステムの整備等

共通システム専門部会において、以下のとおり、各種行政情報の電子的な手段・媒体による国民等への提供、行政情報の社会的活用のためのクリアリングシステムの整備等について検討を行い、統一仕様を策定した。

ア．行政情報の電子化等状況調査を行い、各省庁における行政情報の電子的な手段・媒体による国民等への提供状況を把握

イ．「クリアリングシステム整備に当たっての基本的考え方」(平成7年12月27日共通システム専門部会了承)を策定し、行政情報の社会的活用のためのクリアリングシステム整備の検討のための具体的進め方を決定

ウ．行政情報の社会的活用のためのクリアリングシステムの機能等、システムの整備に必要な統一的仕様の検討を行い、統一仕様を策定(「行政情報の社会的活用のためのクリアリング(所在案内)システムの統一的な仕様について」平成8年6月18日行政情報システム各省庁連絡会議了承)

3) 電子化に対応した各種申請・届出等の手続の見直し

電子化に対応した各種申請・届出等の手続の見直しについては、行政情報システム高度化専門部会において、電子化に対応した各種申請・届出等行政手続の電子化・オンライン化に係る実態調査を実施し、各省庁における申請・届出等事務の態様行政客体の範囲等を把握するとともに、これらを勘案しつつ、電子化に対応したものとするための申請・

届出等事務手続の見直し指針の検討を行った。

見直し指針の策定については、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」においても諸制度の見直しを行うこととされ、その検討のために設けられた「制度見直し作業部会」において同様の見直しが行われていることから、これとの整合性を図りつつ、検討を進める必要がある。

(3) 情報システムの高度化等に関する事項

基本計画では、社会的基盤としての行政情報システムの役割の増大、エンドユーザ・コンピューティングの進展、ネットワークの広域化等に対応して、行政情報システムの高度化、効率化、安全性・信頼性の確保、オープンなインタフェースの確保等を図っていくこととしている。

このため、平成7年度においては、以下のとおり、基本的事項の標準化、新技術の適用についての調査研究、情報システム統一研修の見直し等を行った。

1) 情報システム面及び施設面の安全性・信頼性の確保方策

情報システム面及び施設面の安全性・信頼性の確保方策については、行政情報システム高度化専門部会において、各省庁及び民間における情報システムの安全対策の実施状況の把握及び安全性・信頼性の確保手段の分析を行った。

2) データコード、データ項目等基本的事項の標準化

データコード、データ項目等基本的事項の標準化については、共通システム専門部会において、自書等データベースの整備のための統一的仕様の検討と同時に、文書構造形式、文字コード等の標準化の検討を行った。また、行政情報の社会的活用のためのクリアリングシステムの統一的仕様の検討と同時に、登録情報のデータ項目等の標準化の検討を行った。

3) 新技術等の普及

新技術等の普及については、通商産業省において、「分散処理環境におけるコンピュータの運用に関する応用実験分析」を実施するとともに、郵政省において、「ネットワークにおける暗号化等のセキュリティに関する調査研究」を行った。また、行政情報システム高度化専門部会において、インターネットの利用・技術動向の調査・分析を行った。

4) 施設面のシステム環境の整備方策

施設面のシステム環境の整備方策については、行政情報システム高度化専門部会において、建設省の協力を得つつ、情報化の進展に対応した庁舎・設備の在り方に関する調査を行った。

5) ソフトウェアの価値を的確に評価する見積り方策

ソフトウェアの価値を的確に評価する見積り方策の検討については、コンピュータ調達専門部会において、ソフトウェア開発における見積り方法に関する調査研究を行った。

6) 情報システムに関する研修の充実

情報システム統一研修については、総務庁において、情報化の進展状況、研修ニーズ等を踏まえ、情報システム統一研修の研修コース体系、カリキュラム内容等の見直しを行い、エンドユーザの情報リテラシーの涵養及び情報システム要員の資質の向上を図ることとしている。

おわりに

5か年間の行政情報化推進計画の初年度である平成7年度は、2次にわたる補正予算による財政面の裏付けもあって、各省庁における積極的な取り組みの結果、情報化の物理的な基盤整備については大きな成果があり、平成6年度以前と比べると見違えるばかりの状況となった。

しかし、パソコンやLANの整備といった基盤整備のみが行政情報化の目的ではない。行政の情報化の最終的な目的は、情報通信技術の成果を基盤整備として導入するとともに、これら基盤の積極的な活用によって、行政の質の高度化、国民サービスの質的向上を図り、国民の立場に立った効率的で効果的な行政の実現にある。

その意味では、行政の情報化は未だ緒についたばかりである。今後、この基盤を「行政の事務・事業及び組織を通じるシステムを改革」するための手段として位置付け、実効あるものとしていくためには、各種のアプリケーションの整備のみならず、情報化に向けた職員の意識の改革、制度・慣行全般の見直しを進めていくことが重要である。

また、行政の情報化を継続して推進していくためには、その効果を定量的・定性的に評価し得るしくみを導入することが重要であり、今後、その評価指標の設定に向けて検討を進めていく必要がある。

さらに、現在、行政情報公開制度の在り方について各方面で真剣な議論がなされており、今後制度の整備に向けた準備が開始されるが、行政の情報化の推進は、行政情報公開制度

を実効あるものとするためにも、重要な位置を占めるものである。今後は、行政情報公開制度をも視野に入れながら、総合的な文書管理の在り方・案内機能等についても行政情報化の重要課題として検討を進めていく必要がある。

平成 8 年 8 月 8 日

通商産業省告示第 3 6 2 号

I 主旨

本基準は、コンピュータ不正アクセスによる被害の予防、発見及び復旧並びに拡大及び再発防止について、企業等の組織及び個人が実行すべき対策をとりまとめたものである。

II 用語の定義

本基準で用いられる用語の定義は、以下のとおりである。

1. コンピュータ不正アクセス（以下「不正アクセス」とする。）

システムを利用する者が、その者に与えられた権限によって許された行為以外の行為をネットワークを介して意図的に行うこと。

2. ソフトウェア

システムプログラム、アプリケーションプログラム、ユーティリティプログラム等のプログラム及びそれに付随するデータ。

3. コンピュータ

ネットワークに接続され得るコンピュータであり、ルータ、交換機等の通信用コンピュータ及びその他専用コンピュータを含むもの。

4. ネットワーク

通信回線及び通信機器の複合体。

5. システム

コンピュータ及びネットワークの複合体。

6. ファイル

記憶装置又は記録媒体上に記録されているプログラム、データ等。

7. 機器

ハードウェア、通信回線又は通信機器。

8. バックアップ

プログラム、データ等と同一の内容を別の媒体に記録すること。

9. 保守機能

システムを正常な状態に維持するための機能。

Ⅲ 構成

本基準は、システムユーザ基準、システム管理者基準、ネットワークサービス事業者基準及びハードウェア・ソフトウェア供給者基準からなり、その構成及び内容は以下のとおりである。

1. システムユーザ基準

システムを利用する者（以下「システムユーザ」とする。）が実施すべき対策についてまとめたもの。

（1）パスワード及びユーザID管理（9項目）

システムユーザ自身が使用するパスワード及びユーザIDを管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

（2）情報管理（7項目）

システムユーザ自身が利用する情報を管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

（3）コンピュータ管理（6項目）

システムユーザ自身が利用するコンピュータを利用及び管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

（4）事後対応（2項目）

システムの異常及び不正アクセスをシステムユーザが発見した場合の対応についてまとめたもの。

（5）教育及び情報収集（2項目）

セキュリティ対策に関する教育及び情報の収集についてまとめたもの。

（6）監査（1項目）

不正アクセス対策を適切に実施するための監査についてまとめたもの。

2. システム管理者基準

システムユーザの管理並びにシステム及びその構成要素の導入、維持、保守等の管理を行う者（以下「システム管理者」とする。）が、実施すべき対策についてまとめたもの。

（1）管理体制の整備（7項目）

システム及びその構成要素を管理するための体制を整備する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

（2）システムユーザ管理（10項目）

システムユーザをシステム管理者が管理する際に実施すべき対策についてまとめ

たもの。

(3) 情報管理 (8項目)

システム全体の情報をシステム管理者が管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(4) 設備管理 (18項目)

ハードウェア、ソフトウェア、通信回線及び通信機器並びにそれらの複合体をシステム管理者が管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(5) 履歴管理 (4項目)

システムの動作履歴、使用記録等をシステム管理者が記録、分析及び保存する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(6) 事後対応 (6項目)

システム全体の異常及び不正アクセスをシステム管理者が発見した場合並びにシステムユーザからの発見の連絡を受けた場合の対応についてまとめたもの。

(7) 情報収集及び教育 (4項目)

セキュリティ対策に関する情報の収集及びその活用方法並びにシステムユーザへの教育についてまとめたもの。

(8) 監査 (1項目)

不正アクセス対策を適切に実施するための監査についてまとめたもの。

3. ネットワークサービス事業者基準

ネットワークを利用して、情報サービス及びネットワーク接続サービスを提供する事業者（以下「ネットワークサービス事業者」とする。）が実施すべき対策についてまとめたもの。

(1) 管理体制の整備 (2項目)

ネットワークサービスを行うための体制を整備する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(2) ネットワークサービスユーザ管理 (7項目)

ネットワークサービスユーザをネットワークサービス事業者が管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(3) 情報管理 (3項目)

ネットワークサービスユーザ及び事業者自身の情報を管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(4) 設備管理 (5項目)

ネットワークサービスに係る機器をネットワークサービス事業者が管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(5) 事後対応 (6項目)

ネットワークサービスに係るシステムの異常及び不正アクセスをネットワークサービス事業者が発見した場合並びに発見の連絡を受けた場合の対応についてまとめたもの。

(6) 情報収集及び教育 (3項目)

セキュリティ対策に関する情報の収集及びその活用方法並びにネットワークサービスユーザへの教育についてまとめたもの。

(7) 監査 (1項目)

不正アクセス対策を適切に実施するための監査についてまとめたもの。

4. ハードウェア・ソフトウェア供給者基準

ハードウェア及びソフトウェア製品の開発、製造、販売等を行う者（以下「ハードウェア・ソフトウェア供給者」とする。）が、実施すべき対策についてまとめたもの。

(1) 管理体制の整備 (2項目)

ハードウェア及びソフトウェアを供給するための体制について実施すべき対策をまとめたもの。

(2) 設備管理 (2項目)

ハードウェア及びソフトウェア製品の開発及び製造に係る機器をハードウェア・ソフトウェア供給者が管理する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(3) 開発管理 (7項目)

ハードウェア及びソフトウェア製品をハードウェア・ソフトウェア供給者が開発及び製造する際に実施すべき対策についてまとめたもの。

(4) 販売管理 (4項目)

ハードウェア及びソフトウェア製品をハードウェア・ソフトウェア供給者が販売等を行う場合に実施すべき対策についてまとめたもの。

(5) 事後対応 (6項目)

開発システムの異常及び不正アクセスをハードウェア・ソフトウェア供給者が発見した場合の対応についてまとめたもの。

(6) 情報収集及び教育 (2項目)

セキュリティ対策に関する情報の収集及びその活用方法並びに製品のユーザに対する教育についてまとめたもの。

(7) 監査 (1項目)

不正アクセス対策を適切に実施するための監査についてまとめたもの。

IV 個人ユーザが留意する点

本基準は企業等の組織及び個人を対象としているが、構成の便宜上、組織を対象とした

記述となっているため、個人ユーザは以下の項目について留意することにより、不正アクセスからの被害を防止することができる。

1. 不正アクセスによる被害の予防について

「V 1. システムユーザ基準」の「(1) パスワード及びユーザID管理」、「(2) 情報管理」、「(3) コンピュータ管理」の中の必要な項目

2. 不正アクセスによる被害の発見、復旧、拡大及び再発防止について

「V 2. システム管理者基準」の「(6) 事後対応」

V 基準項目

1. システムユーザ基準

(1) パスワード及びユーザID管理

- ・ユーザIDは、複数のシステムユーザで利用しないこと。
- ・ユーザIDは、パスワードを必ず設定すること。
- ・複数のユーザIDを持っている場合は、それぞれ異なるパスワードを設定すること。
- ・悪いパスワードは、設定しないこと。
- ・パスワードは、随時変更すること。
- ・パスワードは、紙媒体等に記述しておかないこと。
- ・パスワードを入力する場合は、他人に見られないようにすること。
- ・他人のパスワードを知った場合は、速やかにシステム管理者に通知すること。
- ・ユーザIDを利用しなくなった場合は、速やかにシステム管理者に届け出ること。

(2) 情報管理

- ・重要な情報は、パスワード、暗号化等の対策を図ること。
- ・重要な情報を送信する場合は相手先を限定し、宛先を十分に確認すること。
- ・ファイルの属性は、内容の重要度に応じたアクセス権限を必ず設定すること。
- ・コンピュータ及び通信機器を維持、保守するために必要なファイルは、盗用、改ざん、削除等されないように厳重に管理すること。
- ・重要な情報を記録した紙、磁気媒体等は、安全な場所に保管すること。
- ・重要な情報を記録した紙、磁気媒体等を廃棄する場合は、内容が漏えいしない方法で行うこと。
- ・ファイルのバックアップを随時行い、その磁気媒体等を安全な場所に保管すること。

(3) コンピュータ管理

- ・コンピュータ、通信機器及びソフトウェアの導入、更新、撤去等を行う場合は、システム管理者の指導の下で行うこと。
- ・コンピュータを管理するために与えられた最上位の権限（以下「特権」とする。）によるコンピュータの利用は、必要最小限にすること。
- ・特権によりコンピュータを利用する場合は、コンピュータ、場所、期間等を限定すること。
- ・コンピュータが無断で利用された形跡がないか、利用履歴等を随時確認すること。
- ・コンピュータを入力待ち状態で放置しないこと。
- ・パスワードの入力を省略する機能は、システム管理者の指導の下で使用する。

(4) 事後対応

- ・システムの異常を発見した場合は、速やかにシステム管理者に連絡し、指示に従うこと。
- ・不正アクセスを発見した場合は、速やかにシステム管理者に連絡し、指示に従うこと。

(5) 教育及び情報収集

- ・システム管理者からセキュリティ対策に関する教育を随時受けること。
- ・セキュリティ対策に関する情報を入手した場合は、システム管理者に随時提供すること。

(6) 監査

- ・システムユーザが行う不正アクセス対策の実効性を高めるため、システム監査の報告を受け、必要な措置を講ずること。

2. システム管理者基準

(1) 管理体制の整備

- ・システムのセキュリティ方針を確立し、周知・徹底すること。
- ・システムの管理体制、管理手順を確立し、周知・徹底すること。
- ・緊急時の連絡体制及び復旧手順を確立し、周知・徹底すること。
- ・システム管理の業務上知り得た情報の秘密を守ること。
- ・システム管理者の権限は、業務を遂行する上で必要最小限にすること。
- ・システム管理者は2人以上かつ必要最小限の管理者で、その業務は定期的に交代すること。
- ・システム管理者の資格を喪失した者の権限は、速やかに停止すること。

(2) システムユーザ管理

- ・システムユーザの登録は、必要な機器に限定し、システムユーザの権限を必要最小限に設定すること。

- ・ネットワークを介して外部からアクセスできるユーザIDは、必要最小限にすること。
- ・ユーザIDは、個人単位に割り当て、パスワードを必ず設定すること。
- ・長期間利用していないユーザIDは、速やかに停止すること。
- ・ユーザIDの廃止等の届出があった場合は、速やかに登録を抹消すること。
- ・パスワードは、当該システムユーザ以外に知らせないこと。
- ・パスワードのチェックを随時行い、悪いパスワードは、速やかに変更させること。
- ・パスワードが当該システムユーザ以外に知られた場合又はその疑いのある場合は、速やかに変更させること。
- ・特権を付与する場合は、当該システムユーザの技術的能力等を考慮すること。
- ・必要としなくなったシステムユーザの特権は、速やかに停止すること。

(3) 情報管理

- ・通信経路上の情報は、漏えいを防止する仕組みを確立すること。
- ・通信経路上で情報の盗聴及び漏えいが行われても、内容が解析できない機密保持機能を用いること。
- ・通信経路上で情報の改ざんが行われても、検出できるような改ざん検知機能を用いること。
- ・システム関連のファイルは、システムユーザがアクセスできないように管理すること。
- ・重要な情報は、削除、改ざん、漏えい等による被害が少なくなるように分散化すること。
- ・重要な情報を記録した紙、磁気媒体等は、安全な場所に保管すること。
- ・重要な情報を記録した紙、磁気媒体等を廃棄する場合は、内容が漏えいしない方法で行うこと。
- ・ファイルのバックアップを随時行い、その磁気媒体等を安全な方法で保管すること。

(4) 設備管理

- ・すべての機器及びソフトウェアの管理者を明確にすること。
- ・重要な情報が格納されているか又は重要な処理を行う機器は、許可を与えられた者以外立ち入れない場所に設置し、厳重に管理すること。
- ・移動可能な機器は、盗難防止策を行うこと。
- ・システム構成を常に把握しておくこと。
- ・機器及びソフトウェアを導入する場合は、セキュリティ機能がセキュリティ方針に適合していることをあらかじめ確認してから行うこと。
- ・機器及びソフトウェアの設定情報がシステムに適合していることを随時確認すること。

- ・機器及びソフトウェアは、供給者の連絡先及び更新情報が明確なものを利用すること。
- ・セキュリティ上の問題点が解決済みの機器及びソフトウェアを利用すること。
- ・外部と接続する機器は、十分なアクセス制御機能を有したものを利用すること。
- ・システム構成の変更を行う前に、セキュリティ上の問題が生じないことを確認すること。
- ・ネットワークを介して外部からアクセスできる通信経路及びコンピュータは、必要最小限にすること。
- ・ネットワークを介して外部からシステム管理を行う場合は、認証機能、暗号機能及びアクセス制御機能を設定すること。
- ・長期間利用しない機器は、システムに接続しないこと。
- ・機器及びソフトウェアの廃棄、返却、譲渡等を行う場合は、情報の漏えいを防ぐ対策を行うこと。
- ・ソフトウェア及びシステムファイルの改ざんが生じていないことを随時確認すること。
- ・システムが提供するパスワード強化機能は最大限に活用すること。
- ・ネットワークの負荷状況を監視すること。
- ・システムの利用形態等に応じて、ネットワークを分離すること。

(5) 履歴管理

- ・システムのセキュリティ方針に基づいたシステムの動作履歴、使用記録等を記録すること。
- ・システムの動作履歴、使用記録等を記録する場合は、改ざん、削除、破壊及び漏えいの防止措置を施すこと。
- ・記録したシステムの動作履歴、使用記録等を随時分析すること。
- ・記録したシステムの動作履歴、使用記録等は、安全な方法で一定期間保管すること。

(6) 事後対応

- ・異常の連絡を受けた場合又は異常を発見した場合は、速やかに原因を追究すること。
- ・不正アクセスであることが判明した場合は、関係者と協調して被害の状況を把握すること。
- ・関係者と協調して不正アクセス被害の拡大を防止するための処置を行うこと。
- ・事前に確立した復旧手順を遂行し、関係者と協調して不正アクセス被害の復旧に努めること。
- ・不正アクセス被害の原因を分析し、関係者と協調して再発防止策を行うこと。
- ・不正アクセス被害の拡大及び再発を防止するため、必要な情報を通商産業大臣が

別に指定する者に届け出ること。

(7) 情報収集及び教育

- ・セキュリティ対策に関する情報を随時収集すること。
- ・収集した情報を分析し、重要な情報については速やかに対応すること。
- ・システムユーザがセキュリティ対策を行う場合に必要な情報を提供すること。
- ・システムユーザに、セキュリティ教育を随時実施すること。

(8) 監査

- ・システム管理者が行う不正アクセス対策の実効性を高めるため、システム監査の報告を受け、必要な措置を講ずること。

3. ネットワークサービス事業者基準

(1) 管理体制の整備

- ・ネットワークサービス事業者の要員の業務範囲を明確にすること。
- ・不正アクセスを発見したときの連絡体制及び復旧手順を確立し、周知・徹底すること。

(2) ネットワークサービスユーザ管理

- ・ネットワークサービス事業者及びネットワークサービスユーザの責任範囲を明確にすること。
- ・ネットワークサービス事業者が提供できるセキュリティサービスを明示すること。
- ・ネットワークサービスユーザとの連絡体制を複数確立し、周知・徹底すること。
- ・不正アクセスを行ったネットワークサービスユーザに対するサービスを制限できる仕組みを確立すること。
- ・ネットワークサービスユーザから要求があった場合、本人の利用情報等を開示すること。
- ・ネットワークサービスユーザへの不正アクセスを監視できる仕組みを確立すること。
- ・ネットワークサービスユーザの利用情報等を記録できる仕組みを確立すること。

(3) 情報管理

- ・ネットワークサービスユーザの情報は、厳重に管理すること。
- ・ネットワークサービスユーザの情報を公開する場合は、本人の了解を得ること。
- ・ネットワーク構成等の重要な情報は、公開しないこと。

(4) 設備管理

- ・ネットワークサービスに係る機器は、許可を与えられた者以外立ち入れない場所に設置し、厳重に管理すること。
- ・ネットワークサービスに係る機器の管理が常に可能な仕組みを確立すること。
- ・ネットワークサービスに係る機器を遠隔管理する通信回線は、複数確保すること。

- ・ネットワークサービスユーザにサービスを提供するネットワークは、他の業務のネットワークと分離すること。

- ・特定のサービスに関する情報は、そのサービスに関連した機器に限定して流すこと。

(5) 事後対応

- ・異常の連絡を受けた場合又は異常を発見した場合は、速やかに原因を追究すること。

- ・不正アクセスであることが判明した場合は、関係者と協調して被害の状況を把握すること。

- ・関係者と協調して不正アクセス被害の拡大を防止するための処置を行うこと。

- ・事前に確立した復旧手順を遂行し、関係者と協調して不正アクセス被害の復旧に努めること。

- ・不正アクセス被害の原因を分析し、関係者と協調して再発防止策を行うこと。

- ・不正アクセス被害の拡大及び再発を防止するため、必要な情報を通商産業大臣が別に指定する者に届け出ること。

(6) 情報収集及び教育

- ・セキュリティ対策に関する情報を随時収集すること。

- ・ネットワークサービスユーザがセキュリティ対策を行う場合に必要な情報を提供すること。

- ・ネットワークのセキュリティ上の問題及びその対策に関する十分な情報を提供し、必要に応じてその情報を活用するための教育をすること。

(7) 監査

- ・ネットワークサービス事業者が行う不正アクセス対策の実効性を高めるため、システム監査の報告を受け、必要な措置を講ずること。

4. ハードウェア・ソフトウェア供給者基準

(1) 管理体制の整備

- ・ハードウェア・ソフトウェア供給者の要員の業務範囲を明確にすること。

- ・不正アクセスを発見したときの連絡体制及び復旧手順を確立し、周知・徹底すること。

(2) 設備管理

- ・開発業務に係る機器は、許可を与えられた者以外立ち入れない場所に設置し、厳重に管理すること。

- ・開発業務に係るネットワークは、他の業務のネットワークと分離すること。

(3) 開発管理

- ・製品のセキュリティ機能の実装に関する方針を明確にすること。

- ・製品は、機密保持機能、認証機能、改ざん検知機能等のセキュリティ機能を設けること。
- ・製品のネットワークに係る機能は、セキュリティ上の重要な情報の解析を防ぐ機能を組み込むこと。
- ・製品の保守に係る機能は、利用する者を限定する機能を組み込むこと。
- ・セキュリティの設定を行わないと製品が利用できない機能を設けること。
- ・製品の開発に使用したデバッグ機能等は、出荷前に削除しておくこと。
- ・製品のセキュリティ機能が仕様どおり動作するか検査すること。

(4) 販売管理

- ・製品は、流通段階における改ざん等を防止するための措置を施すこと。
- ・製品は、利用上の制限事項及び推奨事項を明示の上、販売等を行うこと。
- ・製品は、供給者の連絡先を明示しておくこと。
- ・製品にセキュリティ上の問題が発見された場合は、製品のユーザ及び関係者に情報を通知するとともに、問題を解決するための適切な処置を行うこと。

(5) 事後対応

- ・製品開発システムにおける異常を発見した場合は、速やかに原因を追究すること。
- ・不正アクセスであることが判明した場合は、関係者と協調して被害の状況を把握すること。
- ・関係者と協調して不正アクセス被害の拡大を防止するための処置を行うこと。
- ・事前に確立した復旧手順を遂行し、関係者と協調して不正アクセス被害の復旧に努めること。
- ・不正アクセス被害の原因を分析し、関係者と協調して再発防止策を行うこと。
- ・不正アクセス被害の拡大及び再発を防止するため、必要な情報を通商産業大臣が別に指定する者に届け出ること。

(6) 情報収集及び教育

- ・製品のセキュリティ対策に関する情報を随時収集し、その情報を製品の開発に生かすこと。
- ・製品の販売を通じてセキュリティ対策の情報を提供し、必要に応じて教育を行うこと。

(7) 監査

- ・ハードウェア・ソフトウェア供給者が行う不正アクセス対策の実効性を高めるため、システム監査の報告を受け、必要な措置を講ずること。

VI 留意事項

1. 本基準は、システムの構成及び利用形態、取り扱う情報等に則して活用すること。

2. ネットワークサービス事業者基準及びハードウェア・ソフトウェア供給者基準は、各事業者特有の観点からまとめた基準であることから、各事業の機器の導入等にあたっては、システム管理者基準も併せて活用すること。
3. コンピュータウイルス対策の実施については、「コンピュータウイルス対策基準」（平成7年7月7日付 通産省告示第429号）を活用すること。
4. システム自体の安全対策の実施については、「情報システム安全対策基準」（平成7年8月29日付 通産省告示第518号）を活用すること。
5. システム監査の実施については、「システム監査基準」（平成8年1月30日付 通産省公報）を活用すること。
6. ソフトウェア管理の実施については、「ソフトウェア管理ガイドライン」（平成7年11月15日付 通産省公報）を活用すること。

I はじめに

1. 制度見直しの背景

近年において、コンピュータと通信ネットワークを活用した情報通信の高度化が急速に進み、既に民間においては、国内のみならず国際的な広がりの中でE D I

(Electronic Data Interchange: 電子データ交換) 等が急速に進展しているが、我が国の現行法体系は情報通信の利用を想定していない状況にある。また、従来からの取引・決済等の慣行及び民間に比べて情報化の立ち遅れた行政側の対応が一因となって旧来の紙をベースとした情報処理、取引決済方式を継続している。その結果、民間において情報通信基盤への投資が立ち遅れ、ボーダレス化の進む経済環境の下で国際競争力の低下を招く恐れが指摘されている。

また、各種の書類を紙の形で保存するためのスペースとその管理は大きなコストとして効率性の妨げとなっており、民間のペーパーレス容認の要請は現実的なものとなっている。とりわけE D I化等の中で書類の作成段階から電子化されているケースでは、法令において紙による保存を義務づけることは、多大な損失であるとの声がある。また、行政が民間に課している各種申告・申請手続を紙で行わねばならないことも負担との声がある。これを電子化することは、民間はもとより行政側の事務の負担軽減、業務の効率化にもつながるものである。さらには、紙の保存等のコストの他、紙の大量消費による資源浪費も無視できないものとなっており、国民経済の点でも多大の損失である。電子化を推進することは資源浪費を抑制する一助ともなる。

2. 情報通信の高度化のための諸制度の見直し

情報通信の高度化のメリットを最大限に活用し、高度な情報通信の利活用を推進することは、民間の利便向上を図り、我が国全体の社会経済構造改革を推進する決め手となるものである。このような観点から、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」において指摘されているとおり、規制緩和の推進に情報通信の高度化のための制度の見直しを明確に位置づけ、情報通信技術の飛躍的な発展を踏まえ、諸制度の目的に配慮しつつ法制度を体系的に総点検するなど、諸制度の検討結果を踏まえ、見直しを行い、所要の規制緩和措置を実施する必要がある。

情報通信の高度化に向けて見直すべき制度は多岐にわたり、情報通信技術の動向や利用者ニーズを勘案しつつ、総合的かつ体系的に法制度の総点検を行っていく必要があるが、社会、経済情勢の変化等を踏まえ、まず「紙による情報の処理」から「電子化された情報の処理」への移行を実現すべく、書類の電子データによる保存及び申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化を推進し、もって民間の負担軽減、官民を通じた事務の効率化、省スペース・省資源化を進めることは緊急の課題である。

その際、書類の電子データによる保存及び申告・申請手続の電子化・ペーパーレス

化については、制度としては別々のものであるが、その基となるデータが相互に関連する部分もあるため、その関連に留意する必要がある。

また、申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化については、書類の電子保存の容認と異なり、官側の受理システムの整備を要するため別途の考慮が必要であろうが、行政側の対応の遅れによって民間の利益を阻害するべきではない。さらに、行政側の受理システムの整備については、行政内部の情報化、システム整備を積極的に進めるとともに、相互運用性及び相互接続性を確保しつつ、官民を通じたネットワークの整備を図る必要がある。このことはまた、民間からのアクセスの利便化を通じて行政情報の公開の推進にも資することとなる。

なお、書類の電子データによる保存及び申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化を推進するに際しては、セキュリティ・個人情報等の保護に十分留意する必要がある。また、十分な情報手段を有しないいわゆる「情報弱者」の立場にも配慮するほか、一部の人々の権利利益につながることや国民全体の権利利益を損うことがないように注意する必要がある。

II 書類の電子データによる保存

1. 制度見直し作業部会における検討状況

当部会は高度情報通信社会推進本部長決定（平成7年8月21日）により開催することが決められ、平成7年9月から平成8年6月までの毎月計10回の会合を開催し、法令に基づき民間事業者等に保存を義務づけている書類について、各省庁に対して実態調査を行うとともに、民間事業者等及び関係省庁からヒアリングを行い、民間の現状と要望、行政側の検討状況と問題点を把握しつつ、書類の電子データによる保存に関して課題と対応策を含め、その在り方について制度面・技術面からの検討を実施した。これに基づき、書類の電子データによる保存に関する実施指針等を次章以下に取りまとめた。

(1) 電子データによる保存の現状

法令で民間事業者等に書類の保存を義務づけている件数は全省庁で909件であり、うち、電子データによる保存を容認しているものは平成8年4月末現在で、84件（9.2%）にとどまっている。

(2) 民間事業者等からのヒアリング

第2回及び第3回部会において、(財)日本情報処理開発協会、(財)日本租税研究協会、日本経営者団体連盟、(株)トヨタ自動車、(株)セブン・イレブン・ジャパン及び(株)電気通信事業者協会の計6事業者等からヒアリングを実施した結果、以下のような意見

・要望等があった。

- 商取引の現状は、E D I の進展に伴い、受発注情報等については発生の段階から電子データ化され、また、人事厚生関係においても E D I 化が進み、今後も各種分野で進むことが見込まれる。会計の計算処理、会計帳簿等もコンピュータ処理へ移行している。
- 税務、人事厚生等各種法制度が書面を前提としており、電子媒体による保存が認められていないため、E D I 等のすでに電子化された記録もペーパーに出力し、保存している。そのための保存スペースはもちろん、保存コストは莫大なものとなっている。特に証券、損害保険、リース等の金融業、デパート、スーパー等の流通業において顕著である。
- 同一の書類について、各省庁・法令間で、電子データによる保存の許容状況に整合性がなく、電子化の妨げとなっている。
- 事務の効率化、紙の保存コスト及び保存スペースの削減に資するよう、書類保存の電子化に向けた積極的な取組みを要望する。

(3) 各省庁からのヒアリング

第 6 回及び第 7 回部会において、法務省、大蔵省・国税庁、厚生省・社会保険庁、農林水産省、通商産業省、郵政省及び労働省からヒアリングを実施した結果、以下のような取組み方針及び問題点の指摘があった。

- 書類の電子データによる保存について、規制緩和の推進の観点から、積極的に取り組むべき重要な課題と認識している。
- 書類の電子データによる保存を認めるに当たっては、データの改ざん等を防止すること、データの内容を時機に応じて見読可能な状態とすること、保存期間内において復元可能な状態で保存することが必要である。また、書類の内容、性格によっては、訴訟において十分な証拠能力・証明力を確保することが必要な場合があることに留意しなければならない。

2 実施指針

(1) 基本的考え方

情報化の進展を踏まえ、国民負担の軽減、行政の効率化を図る観点から、諸制度の目的に配慮しつつ、法令に基づき民間事業者等に保存を義務づけている各種の書類について、電子媒体を利用した保存方法を原則として容認するものとする。

このため、各省庁から挙げられている電子化容認に当たっての種々の課題に関しては、次項に述べる方策を念頭に置いて解決に当たり、以下のような施策を計画的に実施するものとする。

- 電子取引に係る書類等情報の記録段階から電子データの形をとっているもの（それを紙にプリントアウトしたものであって、形式・内容において独立して保存すべき価値を有するものを除く。）については、すべて電子データによる保存を可能とするよう法令改正、通達発出等を行う。
- 当初から紙で作成された書類等上記以外の書類についても、保存義務者の数、保存期間の長短、民間事業者等からの要望の有無等には関わりなく、原則として電子データによる保存を可能とするよう所要の措置を講ずる。その場合、これらの書類には筆跡、印影、紙の状態等上記に掲げる書類にはない特徴があるので、事実の証明及び確認並びに犯罪等の調査及び捜査等の観点から、これらの情報の確保に留意する必要がある。
- 同一の書類を対象として複数の法令で保存を義務づけている場合、その関係性に留意する。
- 調査等に携わる行政機関の職員の情報技術活用能力、いわゆる情報リテラシーの向上を図る。
- 各省庁はそれぞれの書類の内容、性格等に応じて必要な要件を付すこととし、民間事業者等に過度の負担を招かないよう配慮するとともに、紙による保存も引き続き可能とする。

（注）電子データによる保存に関連し、マイクロフィルムによる保存についても、その保存年限の延長等という要望もある。マイクロフィルムによる保存については、すでに一部の書類について認めているものがみられ、また、マイクロリーダー、プリンタ等の機器、最近ではCOM（Computer Output Microfilm：コンピュータで処理したデータを入力し、高速度でフィルム上に縮小して直接人間が読み取れる文字、数字、図形などで出力するシステム）を有する民間事業者等も存在していることから、その要望等を踏まえ、電子データによる保存に準じて所要の措置を講ずる。

（2）書類の電子データによる保存に当たっての課題と方策

ア データの真正性、見読性及び保存性

書類の電子データによる保存を認めるに当たっては、①データの故意又は過失による虚偽入力、書換え、消去及び混同を防止すること（真正性の確保）、②データの内容を必要に応じ肉眼で見読可能な状態に容易にできること（見読性の確保）、③保存期間内において復元可能な状態でデータを保存すること（保存性の確保）が必要である。これに対する方策としては、以下のものが考えられる。

- 見読性及び保存性の確保については、必要に応じて、媒体上のフォーマットをJIS等に準拠した標準的なものとし、標準的なテキストファイルに

よりデータを保存することとし、これより、システムを更新した場合も含め互換性が確保され、しかも容易に変換・複写することが可能となる。なお、外字の使用に関連して、文字コードの統一等文書の標準化のための基盤整備が望まれる。

- 真正性の確保については、書類の性格、内容に応じ、一定時点において書換え及び消去ができない形で保存するとともに、データ入力に対する責任の所在を明らかにすることで対応が可能である。なお、現在、通商産業省及び郵政省において具体的な検討が行われている暗号技術を活用した電子データの内容等の証明（認証）に関する制度についても検討し、利用する必要がある場合もあると考えられることから、その動向にも注意する必要がある。
- 真正性、見読性及び保存性の確保に共通する事項としては、データの所在管理が特に重要であり、ネットワーク上でデータを管理する場合を含めデータの所在を適切に管理する必要がある。
- 真正性、見読性及び保存性の確保について、必要に応じて、罰則又は行政上の措置等により担保することが考えられる。

なお、以上に関連して、考えられる方策の具体例を別紙に掲げた。

イ 訴訟における証拠能力・証明力

① 刑事訴訟

電子データの存在自体を立証する場合は、非供述証拠であり、刑事訴訟法上の伝聞法則の適用はなく、したがって、要証事実との関連性が立証できれば証拠能力が認められる。通常、プリントアウトした書面を証拠として提出することになるため、電子データの内容が正確に出力されていることの立証が必要とされている。

また、電子データの内容の真実性を立証する場合は、供述証拠であり、文書に準ずるものと考えられることから、証拠能力が認められるためには、要証事実との関連性に加え、刑事訴訟法上の伝聞法則の例外が認められるための要件の具備が必要とされている。この場合、商業帳簿等業務の通常の過程において作成された書面については、一般に業務の遂行に際して規則的、機械的かつ継続的に作成されるもので、作為の入り込む余地が少なく、正確に記載されるものと一般に期待されていることから、証拠能力が認められている。これ以外の書面についても特に信用すべき状況の下に作成されていることが認められれば、証拠能力が認められるが、商業帳簿等と同様に信用性の高い書面であることが必要とされている。

さらに、証明力については裁判官の自由な判断に委ねられているが、その判

断は電子データの正確性等の評価に依存するものとされている。

以上から、電子データの証拠能力及び証明力の確保については、データの入力及び出力の正確性を確保するとともに、データの改変の可能性を減殺することなどにより電子データの信頼性を高め、かつこれに対する責任の所在を明らかにする必要がある。そのためには、書類の内容、性格に応じた電子データの真正性、見読性及び保存性の確保措置を講ずる必要がある。

なお、紙で作成又は受領した証ひょう類の電子化については、紙に記録される紙質、筆跡等の情報が電子データには記録されないため、犯罪捜査・立証上問題が多いと指摘されており、電子データによる保存を認めるに当たっては、その点に十分配慮する必要がある。

② 民事訴訟

民事訴訟においては、証拠能力についての制限はなく、また、証明力については裁判官の自由な判断に委ねられている。

電子データによって保存された書類を証拠とする場合、その証明力の判断においては、データの入力及び出力の正確性、データの改変の可能性が問題となり、電子データの信頼性を高め、かつこれに対する責任の所在を明らかにすることが必要であるが、この点については、書類の内容、性格に応じた電子データの真正性、見読性及び保存性の確保措置を講ずる必要がある。

なお、書類の電子データによる保存の認容をどの程度とするかは、そのデータにより証明しようとする事柄についての挙証責任を官と民のいずれが負担するかについても関係するので、その点も踏まえ、検討することが必要である。

(3) 実施時期

各省庁は、平成8年7月から速やかに着手し、民間事業者等からの要望が強いもの等優先順位を考慮しつつ、できる限り速やかに実施するものとする。特に周到な検討を要する場合も、平成9年度末までに右検討を了し、できる限り速やかに所要の措置（法改正が必要なものについては、法案を提出）をとる。

3 地方公共団体等との連携・協力

地方公共団体においても、国・地方を通ずる規制緩和の推進の観点から、この報告書の趣旨を踏まえ、条例に基づき民間事業者等に保存を義務づけている書類について、住民等のニーズや地域の実情に応じて、国の行政機関と同様の施策を講ずるよう努めるべきである。

また、各省庁が所管法令に基づき地方公共団体及び特殊法人に対して保存を義務づけている書類についても、その情報化と事務・業務の効率化を進める観点から、この

報告書の趣旨を踏まえ、保存の対象となる書類の特質を考慮しつつ、同様の施策を講ずるよう努めるものとする。

Ⅲ 申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化

1. 制度見直し作業部会における検討状況

平成7年9月26日に開催された第1回制度見直し作業部会において、申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化については、行政情報化推進基本計画（平成6年12月25日閣議決定）に基づき、行政情報システム各省庁連絡会議の下に設置されている行政情報システム高度化専門部会において、電子化に対応した申請・届出等手続の見直し指針策定のための検討が進められていることから、これとの連携・整合性を確保することとされ、その旨制度見直し作業部会開催要領に注記されている。

また、第2回及び第3回制度見直し作業部会においては民間団体等から、第6回及び第7回同部会においては関係省庁から、書類の電子データによる保存と合わせてヒアリングを行い、民間団体等における書類の作成、保存等の電子化の現状と電子媒体による申告・申請についての要望、行政側における電子媒体による申告・申請の受付を行うに際しての検討状況と問題点の把握等を行ったところである。

さらに、第5回制度見直し作業部会においては、行政情報システム高度化専門部会の事務局である総務庁行政管理局から、同部会によって実施された各種申請・届出等手続の電子化に係る実態調査結果について、また、第8回同部会においては、電子化に対応した申請・届出等手続の見直しに係る検討状況についてヒアリングを実施した。

これに基づき、申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化に関する実施指針等を次章以下に取りまとめた。

(1) 申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化の現状

上記実態調査の結果によると、全省庁で7,709件の申請・届出等手続があり（共管法令に基づく手続については、主管省庁に計上した。また、大蔵省については、主に平成6年度実績で1万件以上の申請・届出等がなされた手続のみを対象としている。）、このうち、電子化が実施されているものは平成8年4月末現在で110件（1.5%）にとどまっている。

(2) 民間事業者等からのヒアリング

第2回及び第3回部会において、電子データによる保存と合わせて、前述の書類の電子データによる保存と同様、(財)日本情報処理開発協会、(財)日本租税研究協会、日本経営者団体連盟、(株)トヨタ自動車、(株)セブン・イレブン・ジャパン及び(株)電気通信事業者協会の6事業者等からヒアリングを実施した結果、以下のような意見・

要望等があった。

- 相手確認やシステムへの不正な侵入を防止するためには、暗号・認証技術を活用することが必要である。
- 閲覧申請や各種証明の交付申請についてコンピュータ化を進め、これら書類のオンラインによる処理を可能となるよう措置してほしい。
- 複数の行政機関等が関係する申告・申請については、関係機関等が書類でやり取りしているところをE D Iで行うこと等により官民双方にメリットが生じる。
- オンラインによる申告・申請が可能とされているもののうち、専門業者を介して申告・申請を行っているものについては、申請者等が直接申告・申請を行えるようダイレクト・インターフェース化を進めてほしい。
- オンラインによる申告・申請を可能としながらも、申告・申請を行った後に従来どおりの書類を提出させているものについては、書類提出を廃止し完全なペーパーレス化を目指すべきである。

(3) 各省庁からのヒアリング

第6回及び第7回部会において、書類の電子データによる保存と同様、法務省、大蔵省、厚生省、農林水産省、通商産業省、郵政省及び労働省からヒアリングを実施した結果、以下のような取組み方針及び問題点の指摘があった。

- 申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化は、行政サービス向上の観点から積極的に取り組む重要な課題と認識している。
- オンライン申請等を可能とする場合、J I S等に定められている標準文字以外の外字の使用についての問題等も含め、標準的なディスク上のフォーマットを決めることが必要である。
- 住民票、市町村長の証明等公証力を要する書類の添付が必要とされている手続については、これらの書類の取り扱いが課題となっていることから、これらを電子化するための環境整備等について検討する必要がある。
- オンラインによる申請等については、それを受理するだけでなく登録、管理するシステムの整備も必要であるが、そのためには財政上の制約という課題もある。

(4) 行政情報システム各省庁連絡会議事務局（総務庁）からのヒアリング

第5回及び第8回制度見直し作業部会において、行政情報システム各省庁連絡会議の下に設置されている行政情報システム高度化専門部会によって実施された各種申請・届出等手続の電子化に係る実態調査結果及び同専門部会による電子化に対応した申請・届出等手続の見直しに係る検討状況について、同専門部会の事務局であ

る総務庁行政管理局からヒアリングを実施した。

各省庁が、電子化する際の問題点として指摘している主な事項は、申請・届出等件数が少なく、反復・継続的に行う手続ではないこと、電子化した際に真正性が保証できない添付書類や図面等複雑な添付資料が多くあること、システム整備等に多大な費用、労力等を要し、国民等及び行政機関のメリットが少ないこと等である。

2 実施指針

(1) 基本的考え方

申告・申請手続については、情報化の進展を踏まえ、国民負担の軽減、国民等に対する行政サービスの高度化及び行政の効率化を図る観点から、受理システム等の行政情報システム・情報通信基盤の整備を進めつつ、電子化・ペーパーレス化を原則として実施することとし、電子的な申告・申請の受付を可能とするための法令改正、通達発出等を行う。

電子化は、オフラインによる電子化とオンラインによる電子化に分けられ、前者は、フレキシブルディスク（以下「FD」という。）等の磁気媒体等の提出により申告・申請を行うことをいい、後者は、端末機等により通信回線を利用して電子情報としてそのまま磁気媒体等に入力できる方法で申告・申請を行うことをいう。電子化を推進する場合には、基本的にはオンラインによる電子化を目指すものとするが、申請実態等からオンラインによる電子化が進みにくいものについては、当面オフラインによる電子化から早急に着手するものとする。

本人確認の必要がある申告・申請手続のうち、一部の産業界等特定の者が行う申告・申請については、現在行われているIDカード等の本人確認方策等の導入について検討を進めることとするが、不特定の者が行うもので、かつ、本人確認が必要とされているものについては、本人確認、送信データの完全性の確認及び送受信確認のための認証に関する制度の確立が必要である。

なお、申告・申請手続の電子化を進めるに当たっては、原則として紙による申告・申請手続も引き続き可能とするものとする。

(2) 申告・申請手続の電子化に当たっての課題と方策

ア 本人確認、セキュリティ等

オンラインによる申告・申請手続については、①申請書等を送信した者が申請者本人であることを確認すること（本人確認）、②データ送信時における回線上でのデータの改ざん・漏洩を防止すること（セキュリティの確保）、③データの送信者及び受信者双方において送信、受信の確認を行うこと（送受信確認）が基本的に必要となる。そのためにどのような措置を講ずるかが重要な課題となって

いる。

これに対する方策としては、以下を参考として申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化を推進すべきである。

- 本人確認、回線上でのデータの保護・漏洩防止、データの改ざん・変質の検知及び発信証明、送達証明の機能を十分に有した暗号技術やこれを利用したデジタル署名を活用することが考えられる。

ただし、オフラインによる申告・申請の場合には、押印のかわりに識別ラベルをFD等に貼付することにより本人確認は可能である。

なお、送受信時におけるトラブルによる申請期限の徒過等があった場合の危険負担についての検討も必要と考えられる。

- 不特定の個人が行う申告・申請手続であり、その際、本人確認が必要な手続については、個人識別番号の利用などの本人確認システムの確立が必要である。
- セキュリティ対策で、絶対に破ることができない方式は存在しないが、要求されるセキュリティの強度とパフォーマンスに応じて方式を選択し対策を講じることになり、多重にセキュリティ対策を講じる方法が一般的である。

イ 手数料の納付方法

手数料の納付方法として、申請書等に印紙を貼付することが求められているものについては、オンライン申請等を可能とした場合に、印紙の取扱いや手数料納付方法をどのようにするかなどの問題が生じるものと考えられるが、次の事例のような手数料の納付も行われていることから、制度の趣旨・目的に照らして可能な限りにおいて、これらの方法を導入することも考えられる。

① 予納制度

事前にある程度の手数料を納付しておき、手続をする際にその手続に係る手数料が予納金から自動的に引き落とされる制度である。

② 関税等の自動納付システム

銀行に専用口座を設けることにより、その口座から自動的に関税等の引き落としを行う制度である。

なお、銀行に開設されている国の行政機関の口座に振込を行う現金納付や口座振替について検討することも有益である。

また、電子マネーを利用した電子取引システム等が確立された場合は、そのシステム等を導入することも考えられる。

ウ 電子化することが困難な書類や対象物への対応

電子化した際に真正性が保証できない添付資料や図面等複雑な添付資料が多く

ある場合、それらをオンラインで提出することは現段階では困難であるが、オフラインの場合、制度の趣旨・目的を踏まえて、それらに該当する文書のみは紙による提出を認め、それ以外の文書についてはFD等で提出させることにより電子化を進めることが可能である。

また、直接、対象物の検査を行うため、国の行政機関に対象物を持ち込んだり、現地で対象物の検査等を行う必要があるものについても、上記同様オンラインによることは困難であるが、オフラインの場合、対象物等電子化することが困難なもの以外をFD等で提出させることにより電子化を進めることは可能である。

エ 他のシステムとの整合性の確保等

各省庁において、申告・申請等の電子化に当たっては、JIS、ISO等に準拠した媒体・論理規格やITU等に準拠したオンライン通信規約・手順等の基本的規格を統一的に採用することによりフォーマットを標準化しておくことで、いずれかの省庁がシステムを変更したとしても、フォーマットが標準化されていることから、申請者等においては従来どおりのフォーマットで申告・申請を行うことが可能であり、新たなシステム整備等の負担軽減にもつながるものと考えられる。

(3) 実施時期

平成8年7月から速やかに着手し、申告・申請手続に係る行政情報システム・情報通信基盤の整備等を進めつつ、できる限り速やかに実施する。

3 地方公共団体との連携・協力

地方公共団体は、住民等と密接に係わる行政機関であることから、この報告書の趣旨を踏まえ、国の行政機関同様、申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化に係る施策を住民等のニーズや地域の実情に応じて講ずるよう努めるべきである。

また、各省庁は、行政の情報化を一層効果的なものとするとともに国民等に対する総合的な行政サービスを確保する観点から、地方公共団体の事務に関し、各省庁が所管する法令等により、住民等が地方公共団体に対して行う申告・申請手続に係る電子化についても、地方公共団体及び住民等のニーズ等を踏まえ、国の行政機関に係る申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化の推進に合わせ、所要の措置を講ずるよう努めるものとする。

IV 今後の進め方

1. 推進体制の整備

各省庁は、書類の電子データによる保存及び申告・申請手続の電子化・ペーパーレ

ス化を円滑に進めるための推進体制を整備するものとする。

なお、その際、民間の利便性向上等の観点から、省庁間の連携・協力の確保に十分留意するものとする。

2 フォローアップ

(1) 進捗状況の報告

書類の電子データによる保存に関する進捗状況については、各省庁が年1回、内閣官房内閣内政審議室に報告するものとする。

申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化に関する進捗状況については、行政情報化推進基本計画に基づく各種申請・届出等の手続の見直しに係る進捗状況報告により把握することとし、総務庁行政管理局が年1回、内閣官房内閣内政審議室に報告するものとする。

(2) 高度情報通信社会推進本部・有識者会議への報告

内閣官房内閣内政審議室は、各省庁等からの報告を取りまとめ、高度情報通信社会推進本部・有識者会議に報告するとともに公表するものとする。

(別紙)

データの真正性、見読性及び保存性に関する方策の例

1 データの真正性

- 改変・削除の履歴及び内容が記録され、上書きができないソフトウェア及びハードウェアの使用。
- 電子媒体上にデータを記録した日時、媒体製造番号等を自動的に記録し、情報の書換え、混同を防止するソフトウェアの使用。
- データ入力時に入力者や入力日時等が特定できるよう自動的に入力履歴データを記録するソフトウェアの使用。
- データの不正な利用、改ざんの防止のためには、ID、パスワード、デジタル署名を管理するソフトウェア及びハードウェアの使用。
- データの改ざん、滅失の防止のためのバックアップの作成及び保存。
(署名・押印)
- 書類の作成に際しての署名・押印を求める必要性を吟味。
- 暗号技術を応用したデジタル署名により、電子データに署名でき、かつ当該署名部分の複写ができないように措置する技術が開発されていること、電子印鑑技術を利用する方法もあること等の最近の技術動向に留意。

2 データの見読性

- 書類を保存すべきとされている場所に電子データを保存し、かつ、必要な機器を設置して、職員の求めに応じ、時機に応じてディスプレイ装置への表示や印刷することの義務づけ。
- 必要に応じて、電子データの内容を見読容易な形態に変換し複写することの義務づけ。

3 データの保存性

- ハードディスク、FD、光ディスク等電子媒体の劣化、喪失、損壊の防止のための適切な管理。
- 媒体上に記録されたデータを可視化するための仕様、方法の記録・適切な管理。
- 記録・管理された仕様・方法に基づき電子データの内容を見読可能な状態とするための電子媒体、機器、ソフトウェアの適切な保存。

(参考1)

電子データによる保存を容認している事例の概要

1 古物の取引に係る事項の記録（警察庁）

平成7年4月に、古物営業法を一部改正し、古物商及び古物市場主が保存義務を負う「古物の取引に係る事項の記録」について、電磁的記録での保存を認める旨法的措置を実施している。

●古物営業法（平成7年4月法律第66号）

第16条 古物商は、売買若しくは交換のため、又は売買若しくは交換の委託により、古物を受け取り、又は引き渡したときは、その都度、次に掲げる事項（略）を、帳簿若しくは国家公安委員会規則で定めるこれに準ずる書類（以下「帳簿等」という。）に記載をし、又は電磁的方法（電子的方法、磁気的方法その他の人の知覚によって認識することができない方法をいう。以下同じ。）により、記録をしておかなければならない。

第17条 古物市場主は、その古物市場において売買され、又は交換される古物につき、取引の都度、前条第1号から第3号までに規定する事項並びに取引の当事者の住所及び氏名を帳簿等に記載をし、又は電磁的方法により記録をしておかなければならない。

第18条第1項 古物商又は古物市場主は、前2条の帳簿等を最終の記載をした日から3年間営業所若しくは古物市場に備え付け、又は前2条の電磁的方法による記録を当該記録をした日から3年間営業所若しくは古物市場において直ちに書面に表示することができるようにして保存しておかなければならない。

2 商業帳簿（法務省）

平成7年3月に以下の内容を公表し、商業帳簿の電子媒体による保存を認める旨の措置を実施している。

「商法は、商業帳簿等を10年間保存すべきことを規定しているが、書面によって商業帳簿等を保存しなければならないとする規定はない。

したがって、現行商法の下でも、債権者、株主等の閲覧等の請求に応じて合理的期間内に商業帳簿等を見読可能なものとしてすることができるのであれば、商業帳簿を電磁的記録によって保存することは可能である。」

3 X線写真等医用画像情報（厚生省）

平成6年3月に都道府県知事あてに通達を発出し、以下のとおりX線写真等医用画像

情報の電子媒体による保存を認める旨の措置を実施している。

〔エックス線写真等の法令に保存義務が規定されている医用画像情報については、今般その電子媒体による保存に関して、技術的基準を別紙のとおり定め、これに適合している画像関連機器を用いる場合には、エックス線写真等に代わって、光磁気ディスク等の電子媒体に保存しても差し支えないこととしたので、貴管下の関係者に周知徹底を図りたい。

別紙

〔法令に保存義務が規定されている医用画像情報の電子媒体による保存に関する技術的基準〕

第1 医用画像情報の安全性が確保されていること

1. 保存義務のある画像情報の消去等ができないこと

記録された保存義務のある画像情報の故意又は過失による消去、書換え及び混同を防止する機能を有していること。また、電子媒体に保存義務のある画像情報を記録した日付、時刻、媒体の製造番号等の固有標識が同一電子媒体上に記録され、参照可能であること。

2. 保存義務のある画像情報の不正な利用及び参照ができないこと

媒体に記録された保存義務のある画像情報が正当に業務を行う者以外の者によって利用又は参照されることを防止する機能を有していること。

3. 保存義務がある画像情報と保存義務がない画像情報を区別する機能があること

保存義務が生じる可能性がある画像情報、保存義務のある画像情報、保存義務のある画像情報を正確に複製した画像情報及びその他の画像情報のそれぞれを明確に区別して、電子媒体に記録する機能を有していること。

第2 医用画像情報を長期にわたって再現できること

1. 正確な記録ができること

電子媒体、ドライブ、画像関連機器について、画像情報を正確に記録する機能を有していること。

2. 長期間の保存ができること

電子媒体に記録した画像情報を法令が定める期間にわたり損なわれることなく保存する機能を有していること。

3. 正確な復元等ができること

電子媒体、媒体フォーマット、データフォーマット、データ圧縮、ドライブ等データ保管システムについて、画像情報を正確に復元することができ、保存義務のある画像情報を必要に応じて速やかに利用できる機能を有していること。

第3 医用画像の共通利用ができること

取り外して持ち運びが可能ないわゆる可搬型媒体を使用する画像関連機器については、当該電子媒体を他の画像関連機器に用いた場合においても、上記の記録、保存、復元に係る各機能が正常に作動すること。

また、可搬型以外の媒体を使用する画像関連機器については、複写元データと同一であることを証明できる形で情報交換用の可搬型媒体に画像情報を複写し、外部の画像システムに保存義務がある画像情報の供給ができること。」

4 高圧ガス取締法関係帳簿（通商産業省）

昭和60年3月に都道府県高圧ガス担当部長あてに通達を発出し、以下のとおり高圧ガス取締法第60条第1項の規定に基づき第1種製造者等が備え付けるべき帳簿の電子媒体による保存を認める旨の措置を実施している。

「高圧ガス取締法第60条第1項の規定に基づき第1種製造者、販売業者、高圧ガス貯蔵所の所有者又は占有者、容器製造業者及び容器検査所の登録を受けた者が備えるべき「帳簿」とは、記載事項が法定要件に合致しており、かつ、必要に応じ直ちにその記載事項が確認できる状態にあるものであれば磁気テープ等でも差し支えないものとする。」

5 健康診断個人票等（労働省）

平成7年4月に都道府県労働基準局長あてに通達を発出し、以下のとおり健康診断個人票等の電子媒体による保存を認める旨の措置を実施している。

「労働安全衛生法第66条第6項又は炭鉱災害による一酸化炭素中毒症に関する特別措置法第5条第4項に基づいて作成される健康診断個人票及びじん肺法第17条第1項に基づいて作成されるじん肺健康診断結果証明書については、光学式読み取り装置により読み取り、画像情報として光磁気ディスク等の電子媒体に保存する場合であって、下記の要件のいずれをも満たすときは、労働安全衛生法第103条第1項、炭鉱災害による一酸化炭素中毒症に関する特別措置法第5条第4項及びじん肺法第17条第2項に定める保存義務を満たすものとして取り扱って差し支えないこととしたので了知されたい。

記

1 画像情報の安全性が確保されていること

(1) 記録された保存義務のある画像情報について、故意又は過失による消去、書替え及び混同ができないこと。また、電子媒体に保存義務のある画像情報を記録した日付、時刻、媒体の製造番号等の固有標識が同一電子媒体上に記録されるときも、これらを参照することが可能であること。

(2) 同一の機器を用いて保存義務のある画像情報と保存義務のない画像情報の両方

を扱う場合には、当該機器に保存義務のある画像情報と保存義務のない画像情報のそれぞれを明確に区別する機能を有していること。

2 画像情報を正確に記録し、かつ、長期間にわたって復元できること。

- (1) 電子媒体、ドライブその他の画像関連機器について、保存義務のある画像情報を正確に記録することができること。
- (2) 電子媒体に記録された保存義務のある画像情報を、法令が定める期間にわたり損なわれることなく保存することができること。
- (3) 電子媒体、ドライブ、媒体フォーマット、データフォーマット、データ圧縮等のデータ保管システムについて、記録された画像情報を正確に復元することができること。また、同一の個人の情報については、法令に保存義務のある期間にわたって経年的変化を見ることができ、かつ、労働基準監督官、労働衛生専門官又はじん肺診査医から閲覧等を求められた場合には、直ちに必要事項が明らかにされ、写しを提出することができる等、保存義務のある画像情報を必要に応じて速やかに利用できるシステムとなっていること。

3 秘密の保持が確保されていること

電子媒体に記録された保存義務のある画像情報が守秘義務を課せられた者以外によって利用され、又は参照されることを防止するシステムとなっていること。

(参考2)

申告・申請の電子化を実施している事例の概要

1 特許申請に係るペーパーレスシステム（通商産業省（特許庁））

(1) 導入の背景

出願件数が膨大であり、審査期間が長期化していたこと、また、外国等から審査期間の短縮及び情報利用の促進要請があったため。

(2) システムの概要

平成2年12月から、特許・実用新案登録の出願から審査、審判、登録、公報の発行に至るまでの過程を総合的にコンピュータ化し、従来の紙による出願に加え、オンライン及びFDによる出願を可能としている。

なお、出願者は事前に9桁の識別番号の付与を受けなければならない、この番号が以後の手続の際の出願者の確認情報となる。

また、押印に代わるものとして、バーコード等を付した識別ラベルをFDに貼付することとされており、さらに、手数料については、予納制度が採用されている。

(3) 申告・申請等件数及び媒体別の申告・申請等の割合

件数：年間約44万件（平成5年度）

割合：オンライン出願 66%、FD出願 30%、書面出願 4%（平成7年1月～9月）

2 建築確認支援システム（建設省）

(1) 導入の背景

建築物が大規模化、多様化、複雑化していること等により審査の長期化を招いていること、また、新たな行政ニーズに対応した情報の蓄積、活用を図る必要性が認められたため。

(2) システムの概要

平成5年度から、主として、特定行政庁が指定した区域においてFDによる建築確認申請を可能としている。ただし、押印が必要な書類や図面については書面による提出となっている。

なお、平成6年3月末時点でFD申請の受付を行っている特定行政庁は、29機関である。

(3) 申告・申請等件数及び媒体別の申告・申請等の割合

件数：年間約100万件

割合：FD申請1割未満、書面9割以上（平成6年4月～11月）

3 通関情報処理システム（NACCS）（大蔵省）

(1) 導入の背景

通関業者等から輸入貨物を早くさばくために審査期間短縮の要望があったこと、また、輸出入貨物の増大に伴い貨物保管スペースが狭隘化してきたため。

(2) システムの概要

航空貨物通関情報処理システム（Air-NACCS）は昭和53年8月から、海上貨物通関情報処理システム（Sea-NACCS）は平成3年10月からそれぞれ運用されており、そのシステムは、通関業者が端末機から申告事項を入力することにより、コンピュータが通貨換算、課税計算等を行い、申告内容を完成させ、その結果を通関士が確認し、税関に送信することにより申告となるものである。

また、税関の審査区分は、システムが自動的に選定する仕組みとなっており、簡易審査扱いのもので税金のかからないもの等は即座に許可となり、書類審査又は検査扱いになったものについては、関係書類を税関に提出しなければならない。

なお、関税等については、銀行に専用口座を設けることにより、自動的に引き落とすシステムとなっている。

(3) 申告・申請等件数及び媒体別の申告・申請等の割合

件数：輸出 770万件、輸入 720万件（平成6年）

割合：オンライン申告9割、書面申告1割

4 貿易保険申込みのペーパーレスシステム（通商産業省）

(1) 導入の背景

輸出組合等から輸出保険の申込みを紙ではなく磁気テープ（以下「MT」という。）で行いたい旨の要望があったため、それに答えたものである。

(2) システムの概要

貿易保険の申込みを、従来の紙に加え、FD、MT及びOCRシートでも実施可能としている。

ただし、FD及びMTで申込みを行う場合は、記名、押印を行った申込書（送り状）を2通添付することとなっており、OCRシートの場合は、同シートが申込書を兼ねているため、シート上に記名、押印をすることとなっている。

(3) 申告・申請等件数及び媒体別の申告・申請等の割合

件数：年間約60万件

割合：FD 約65%、MT 約30%、OCRシート 約4%、書面 約1%

5 医薬品等のFD申請・審査システム（厚生省）

(1) 導入の背景

薬事法に基づく承認又は許可に係る申請・審査等をペーパーレス化、ネットワーク化し、行政情報の電子化と高度利用を進め、事務処理の迅速化をめざすためのシステム構築の第一段としてシステム整備を行ったものである。

(2) システムの概要

薬事法に基づく医薬品、医薬部外品及び化粧品の製造（輸入）承認申請を、従来の書面に加えFDによる申請も可能としている。

ただし、申請者等の氏名、住所、申請等の趣旨及び年月日を記載した書類は従来どおり書面で提出することとなっている。

なお、FD申請の受付は、平成7年6月から21都道府県で受付を開始しており、平成8年2月段階で42都道府県がFDによる申請の受付を行っている。

(3) 申告・申請等件数及び媒体別の申告・申請等の割合

件数：FD申請の受付開始が始まった平成7年6月から12月までの各都道府県から厚生省に進達があった件数は、医薬品 2,856件、医薬部外品 1,356件、化粧品 846件となっている。

割合：FD申請 約29%、書面申請 約71%（平成7年6月～12月）

6 電気通信役務通信量等の磁気ディスクによる提出（郵政省）

(1) 導入の背景

電気通信役務通信量等について、磁気ディスクによる提出を認めることにより事務処理の効率化を図るため。

(2) システムの概要

第一種電気通信事業者等が郵政大臣に提出する電気通信役務通信量等について、平成7年度以降順次磁気ディスクによる提出を認めてきているところであり、現段階で磁気ディスク提出を認めているのは電気通信役務通信量、財務諸表、工事担当者や電気通信主任技術者に係る認可申請書の添付書類等である。

(3) 申告・申請等件数及び媒体別の申告・申請等の割合

件数：電気通信役務通信量	年間約 100件
財務諸表等	年間約 100件
工事担当者に係る認可申請書の添付書類等	年間約 200件
電気通信主任技術者に係る認可申請書の添付書類等	年間約 20件
割合：電気通信役務通信量：紙40%、磁気ディスク60%	

平成8年9月2日

行政情報システム各省庁連絡会議了承

「行政情報化推進基本計画」（平成6年12月25日閣議決定）においては、国民等との間の様々な行政手続等について、事案審査等行政機関内部の事務処理を合理化・迅速化する情報システムの整備に合わせ申請、届出、報告、相談等の電子化を業務内容に即して推進することとされ、また、国民等からの各種申請・届出等手続について、電子化に対応したものとするための見直し指針を策定することが明記されている。

さらに、「当面の行政改革の推進方策について」（平成7年12月25日閣議決定）においては、電子化に対応した各種申請・届出等手続の見直しについて、平成8年度に、行政情報システム各省庁連絡会議において指針を策定し、これに基づき逐次所要の措置を講ずることとされている。

一方、平成7年2月に高度情報通信社会推進本部が決定した「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」を受け、情報通信の高度化に対応した諸制度の見直しの一環として、書類の電子データによる保存と申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化について検討を行うため、同年9月から制度見直し作業部会が開催されることとなった。制度見直し作業部会においては、申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化について、行政情報化推進基本計画に基づき行政情報システム各省庁連絡会議で進められている電子化に対応した申請・届出等手続の見直し指針の策定のための検討作業と連携・整合性を確保することとされ、平成8年6月、制度見直し作業部会報告書が取りまとめられた。また、同年8月には、政府としては、当該報告書を最大限尊重し、同報告書に基づき申告・申請手続の電子化・ペーパーレス化を積極的に推進する旨の高度情報通信社会推進本部決定が行われた。

本指針は、各省庁が電子化に対応した申請・届出等手続の見直しを行うに当たり、基本的な方向を定めるものとして策定するものである。

1 基本的な考え方

制度見直し作業部会報告書における実施指針の基本的考え方を踏まえ、国民等からの申請・届出等手続について電子化に対応したものとするための見直しを行うことにより電子化を原則として実施することとし、関係法令の改正等所要の措置を講ずる。

電子化を進めるに当たっては、申請・届出等に係る手続、様式等の簡素化・統一化を図り、国民等の負担軽減を進めるとともに、原則として、紙による申請・届出等手続も引き続き可能とする。また、電子化については、オフラインによる電子化（フレキシブルディスク等の磁気媒体等の提出により申請・届出等を行うこと。以下「電子化（オフライン）」という。）とオンラインによる電子化（端末機等により通信回線を利用して電子情報としてそのまま磁気媒体等に入力できる方法で申請・届出等を行うこと。以下「オンライン化」という。）に分けるものとする。基本的にはオンライン化を目指すこととし、手続の実態等からみて、オンライン化が進みにくいものについては、当面、電子化（オフライン）から着手することとするが、電子化（オフライン）又はオンライン化のみを実施することも可能とする。

なお、申請・届出等の範囲については、法律、政令、府省令及び告示により国民等が国の行政機関に対して行う申請、届出、報告、相談等とし、国民等とは、国民、外国人、民間企業、公益法人等をいうこととする。

2 実施範囲、実施時期等

(1) 実施範囲の原則

国民等からの申請・届出等手続の電子化に当たっては、①申請・届出等手続を行う者の範囲が特定されているものを中心として、②申請・届出等手続に反復性・継続性があるもの及び③年間手続件数が一定以上のものについて実施する。

また、申請・届出等手続を行う者の範囲が特定されていないものであっても、手続に反復性・継続性があるもの及び年間手続件数が一定以上であるものについては、電子化の対象とするほか、これらの要件に該当しないものであっても、電子化を実施することとする手続と関連する手続や相談等早急な電子化が可能な手続については、電子化を進めることとする。

なお、上記①、②及び③の要件に関しては、3要件にすべて該当するもの、2要件に該当するもの等によって、その優先順位に配慮することとする。

（注1）申請・届出等手続を行う者の範囲が特定されているものとは、申請等を行う者が特定業界の業者・団体、資格・免許等を有する者、登録等を行っている者等対象者が限定されているものとする。

（注2）申請・届出等手続に反復性・継続性があるものとは、同一の手続が一定周

期で繰返されるものとする。

(注3) 年間手続件数が一定以上のものについては、各省庁が所管する手続数、各手続ごとの年間手続件数等が区々となっていることにかんがみ、各省庁において適宜基準を定めるものとする。

(2) 実施範囲及び実施時期の考え方

申請・届出等手続の電子化の実施範囲及び実施時期については、別紙を参考に、原則として次により行うものとする。

ア 申請・届出等手続を行う者の範囲が特定されているもの

(ア) 申請・届出等手続に反復性・継続性があるもの、年間手続件数が一定以上のもの

I) 電子化（オフライン）については、速やかに実施する。

オンライン化については、行政機関の受理システムが整備されているもの又は整備の検討が進められているものについて速やかに実施する。

また、オンライン化の検討が進んでいないもの、受理システム等が整備されていないもの等については、早急に検討を進め、その結果に基づき受理システムの整備等を図りつつ、平成11年度までを目途にオンライン化を実施する。

II) 電子化（オフライン）に関し下記の(3)に掲げる課題等があるものについては、課題解決の検討を早急に進め、平成11年度までを目途として速やかに電子化・（オフライン）を実施する。

また、電子化（オフライン）に関し、下記の(3)に掲げる課題等について特に慎重な検討を要する場合は、課題解決の検討を早急に進め、可能な限り早期に電子化（オフライン）を実施する。

III) オンライン化に関し下記の(3)に掲げる課題等の解決に相当の期間を要するものについては、課題解決の検討を早急に進め、その結果に基づきシステム整備等を図りつつ、可能な限り早期にオンライン化を実施する。

申請・届出等手続に反復性・継続性がないもの、年間手続件数が一定以上でないもの

ア) の要件に該当するものであって電子化を実施するものと同じ法令等に基づく関連する手続については、同時に電子化を実施する。

II) その他のものであっても、手続の態様等を踏まえ、可能な限り速やかに電子化を実施する。

イ 申請・届出等手続を行う者の範囲が特定されていないもの

(ア) 申請・届出等手続に反復性・継続性があるもの、年間手続件数が一定以上であるもの

I) オンライン化に関し厳密な本人確認を必要としないもの等及び電子化（オフライン）については、原則として、上記アの申請・届出等手続を行う者の範囲が特定されているものと同様に実施する。

II) オンライン化に関し、本人確認に係る課題等があるものについては、早急に課題解決の検討を進め、その結果に基づきシステム整備等を図りつつ、可能な限り早期にオンライン化を実施する。

(イ) 申請・届出等手続に反復性・継続性がないもの、年間手続件数が一定以上でないもの上記アの(イ)と同様に電子化を実施する。

(3) 申請・届出等手続の電子化に当たっての課題と方策

申請・届出等手続のオンライン化又は電子化（オフライン）を進めるに当たっては、以下のような課題があり、それぞれの方策によって解決を図る必要があるが、各省庁においては、電子化の推進上の課題に対する解決方策等に関する調査研究を行い、その結果に基づき早期の実施に努めることとする。

また、全省庁において参考となる共通的な電子化に係る課題に対する解決方策等に関する調査研究については、行政情報システム各省庁連絡会議の関係専門部会等において、その実施（又は予定）内容、実施結果等についての情報の交換に努めることとする。

ア 本人確認、セキュリティの確保等

申請・届出等手続をオンライン化する場合、①申請書等を送信した者が申請者本人であることの確認（本人確認）、②データ送信時における回線上のデータの漏洩等の防止（セキュリティの確保）及び③データの送信者及び受信者双方における送信・受信の確認（送受信確認）が基本的に必要である。

これらに対しては、次の方策を参考としてオンライン化を進めることとする。

I) 本人確認、データの保護、データの漏洩防止、データ改ざん・変質の検知及び発信・受信証明の機能を有した暗号技術、これを利用したデジタル署名の活用（なお、絶対に破られない暗号は存在しないといわれており、暗号化技術の進展状況等を踏まえつつ、定期的な見直しや機能強化を図る必要がある。）

II) 不特定の個人が行う申請・届出等手続の場合であって申請者等について本人確認が必

要なものにおける個人識別番号の利用等本人確認システムの確立（ただし、電子化（オフライン）による申請・届出等手続の場合には、行政機関が発行するバーコード機能等を備えた識別ラベルのフレキシブルディスク等への貼付等により本人確認を可能とする方法もある。）

イ 手数料の納付方法

申請・届出等手続をオンライン化する場合、手数料の納付方法として申請書等に印紙の貼付が必要なものについては、手数料の納付方法等に関する課題が生ずる。

これらに対しては、制度の趣旨・目的に応じて、現在行われている次の例のような方法を導入することが考えられる。

I) 予納制度（事前にある程度の手数料を納付し、手続の際に当該手続に係る手数料が自動的に引き落とされる制度）

II) 関税等の自動納付システム（銀行等に専用口座を設けることにより、当該口座から自動的に関税等が引き落とされる制度）

なお、銀行等に開設されている国の行政機関の口座に振込を行う現金納付や口座振替について検討することも有益である。

また、電子マネーを利用した電子取引システム等が確立された場合には、そのシステムを導入することも考えられる。

ウ 電子化が困難な書類、対象物等への対応

電子化した場合に真正性が保証できない添付書類、図面等の複雑な添付資料等が多い申請・届出等手続については、現段階ではオンライン化することは困難であるが、制度の趣旨・目的に応じて、電子化が困難な書類は紙により提出することとし、

それ以外の書類をフレキシブルディスク等により提出することとして、電子化（オフライン）を可能とする方法もある。

また、直接、対象物の検査等が必要であり、行政機関への対象物の持ち込み、現地での対象物の検査等が必要なもの及び直接、申請・届出等の本人に対する試験、検査等が求められるものについても、現段階ではオンライン化することは困難であるが、対象物等電子化が困難なもの以外の書類をフレキシブルディスク等により提出することとして、電子化（オフライン）を可能とする方法もある。

3 その他

(1) 推進体制の整備

各省庁は、申請・届出等手続の電子化を円滑に進めるため、推進体制を整備・充実し、例えば以下の事項を実施することにより推進するものとする。

- ① 電子化に係る推進上の課題に対する解決方法等についての調査研究の推進
- ② 電子化に係る実施計画の策定及び実施結果の把握
- ③ 電子化に対応した関連法令等の見直しの推進、連絡・調整
- ④ 電子化と整合性をとって実施すべき情報システム等の連絡・調整

(2) 他のシステム等との整合性の確保等

各省庁は、申請・届出等手続の電子化に当たっては、情報通信技術の動向に留意し、他の情報システムの整備計画と整合性をとるとともに、J I S、I S O等に準拠した媒体・論理規格、I T U等に準拠したオンライン通信規約・手順等の基本的規格等を統一的に採用することにより標準化を図ることにも配慮するものとする。

(3) 地方公共団体との連携・協力

各省庁は、行政の情報化を一層効果的なものとするとともに国民等に対する総合的な行政サービスを確保する観点から、所管する法令等により地方公共団体の長等に機関委任されている事務に係る申請・届出等手続の電子化についても、対象者の範囲、手続内容、事務の態様、地方公共団体及び国民等のニーズ等を踏まえ、国の行政機関に係る申請・届出等手続の見直しに合わせ、所要の措置を講ずるよう努めるものとする。

(4) フォローアップ

各省庁は、別に行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承事項とするところにより、電子化に対応した申請・届出等手続の見直しが本指針に沿って政府全体として円滑に推進されるよう、見直しの結果、実施状況等についてフォローアップを行うとともに、総務庁行政管理局に報告するものとする。

総務庁行政管理局は、制度見直し作業部会報告書の「IV 今後の進め方」の「2. フォローアップ」に定めるところにより、これを内閣官房内閣内政審議室に報告するものとする。

(5) 国民等への周知等

各省庁は、国民等に対して電子化の予定等についての周知等に努めるものとする。

—— 禁 無 断 転 載 ——

平成9年1月発行

発行所 財団法人 日本情報処理開発協会

東京都港区芝公園3丁目5番8号

機械振興会館内

Tel 03(3432)9384

