

第11章 Eガバメントの課題

第1節 デジタル・ディバイド

Eガバメントは、既に当たり前のことになってきている。「インターネットにアクセスできる」成人アメリカ人(成人全体の65%)の3人に2人近くは、既に少なくとも一度はEガバメント利用経験がある。また、インターネット利用者の約20%は、最近1か月の間に1度はEガバメントを利用している。これらから明らかなように、Eガバメントは、ある一定層の人々には広く知れわたっている。しかし、全人口のどれだけの人が、Eガバメントにアクセスできるのだろうか。

以下に紹介する各種調査結果は、アメリカ人がEガバメントに対して抱いている期待や不安を浮き彫りにしている。調査は、「インターネットを使っているのは誰か?」という問いに対して明確な回答を示している。それは、教育水準の高い人、若者、そして都市部の住民である。

1 デジタル・ディバイド(情報格差)

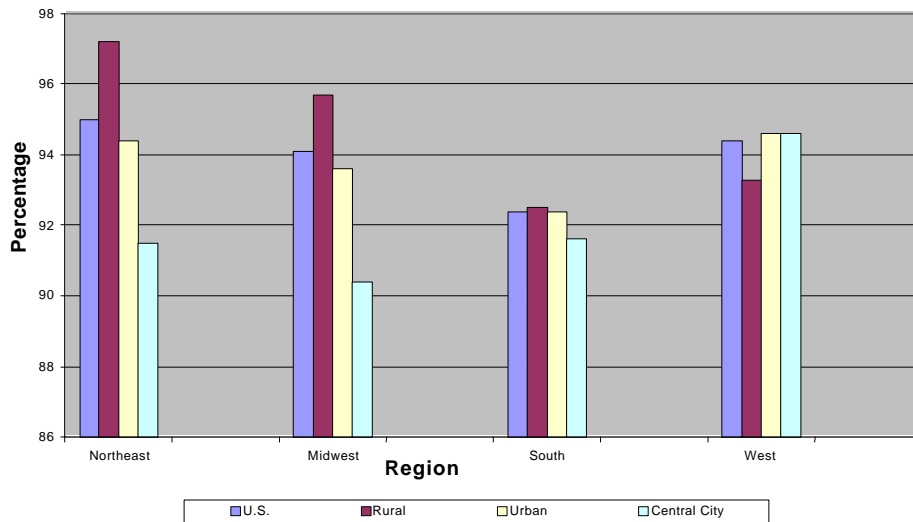
「デジタル・ディバイド(Digital Divide)」は、異なる階層間で、インターネット及びコンピュータへのアクセスに生じている格差と定義される。これは、連邦政府も問題視しており、Eガバメントの幅広い活用の障害となりうる問題とされている。

一般的に、女性、マイノリティ、高齢者、英語以外の言語を話す人々、障害者、低所得者のグループでは、他の人々に比べ、インターネットにアクセスできない人の割合が高い。商務省電気通信・情報局(National Telecommunications and Information Administration; NTIA)が実施した調査では、デジタル・ディバイドが単に存在するだけでなく、1994年から1997年までの間に拡大したとの結果が出ている。特に、高所得者層と低所得者層の間に存在する情報格差が広がっている。例えば、ラテン系や黒人系は、6年前と比べ自宅にコンピュータを持つ人は増加しているが、それでも1994年時点の白人系のコンピュータ保有率、あるいはインターネットへのアクセス可能比率にさえ、まだ全然追いついていない。また、地方におけるオンラインのアクセス可能比率は、都市部の住民のそれに比べ明らかに少ない。

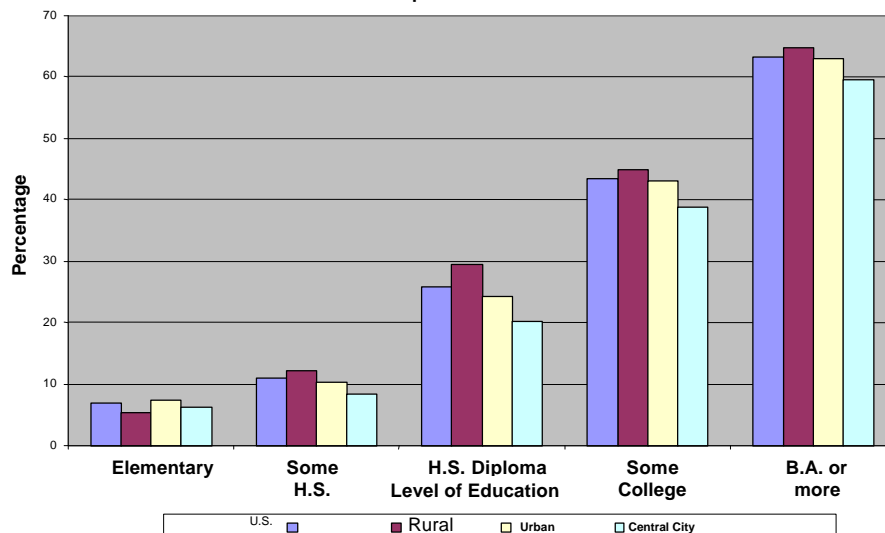
NPO 団体 The Council for Excellence in Government (CIG)の調査結果によると、成人アメリカ人のうちインターネットを利用していない人は3人に1人であった。インターネットへのアクセスが最も多いのは、18~29歳の人々であり、その人口の61%がインターネットを利用している。一方、65歳以上の人々のうち、インターネットにアクセスできるのはわずか12%である。

インターネットへのアクセスを持たない人々は、その多くが、高齢者あるいは教育水準の低い人々である。また彼らの47%は、将来のEガバメントへの依存が、自分たちが享受できる政府サービスが少なくなると強い危機感を抱いている。さらに、コンピュータへのアクセスという点で、アメリカ国内でも地域ごとに大きなばらつきがある。例えば、北東部、中西部、西部の住民は、南部の住民に比べてより多くのアクセスできている。この差の原因は、大抵が収入の差によるものである。

1997 Percent of U.S. Households with a Computer
By U.S., Rural, Urban, and Central City Areas (source: National Telecommunications and Information Administration)



Percentage of Americans by Education with Computers: 1997



年間収入が 35,000 ドル以下の世帯は、コンピュータへのアクセス、オンラインへのアクセスの両方において国全体の平均（順に 36.5%、26.3%）を下回っている。最もアクセス率が低いのは、年間収入が 5,000 ~ 10,000 ドルの地方部の世帯であり、コンピュータへのアクセスは 7.9%、オンラインへのアクセスはわずか 2.3%である。対照的に、最も高いアクセス率を誇っているのは、年間収入 75,000 ドル以上の都市部の世帯であり、コンピ

ユーザへのアクセスは76%、オンラインへのアクセスは50.3%である。

2 デジタル・ディバイド解消に向けた取り組み

オンラインへのアクセスをより利用しやすくするための手段として考えられるものは、以下のとおりである：

- ・ 図書館や学校において、コンピュータによりアクセスしやすくすること
- ・ インターネットサービスが幅広く活用できるものであることを保証すること
- ・ 初心者に対し、インターネットの使い方を教えること
- ・ 低所得階層向けに、低コストのインターネットアクセスを提供すること
- ・ 政府のウェブサイトを使いやすく、分かりやすくすること
- ・ オンラインで提供される政府サービスは、紙媒体等、これまでの方法によっても引き続き提供されることを保証すること

デジタル・ディバイドを解消するために多く施策が実施されているが、その1つが、ショッピングモール、駅などに置かれるキオスクである。キオスクの設置は、現在、連邦調達局により推進されている。キオスクは、市、州、連邦政府の、税、移民手続き、青少年向けサービス、政府機関の電話番号など様々な情報を提供しており、2001年末までに、全国36都市でキオスクが設置されるまでになった。

3 電子民主主義（デジタル・デモクラシー）の思想

デジタル・ディバイド問題は、本章第5節の1において後述する「電子民主主義（デジタル・デモクラシー）」の発展をめぐる大きな議論の一部となっている。つまり、Eガバメントに参加できる人々が、情報の取得や意見の送信等、様々な形で政治に参加できるのに対し、Eガバメントに参加できない人々は、政治への参加機会が少なくなり、そこに民主主義的格差が生じるとする考えである。

第2節 電子認証

1 電子認証とは

Eガバメントの進展に伴い、電子的になされた申請、入札等の公的手続きが間違いなく本人により行われたものであるかどうかという問題がクローズアップされてきた。この懸念を払拭するため、間違いなく本人が行ったものであることを電子的に示す証明が求められるようになった。この証明を電子認証と呼ぶ。

そのため、連邦及び州の各政府機関がそれぞれ公開鍵基盤(PKI: Public Key Structure)を導入し、それに基づいて個人・法人に対する電子証明書の発行を進め、Eガバメントのユーザーに対し、身分証明を行っている。

ユーザーは、電子証明書により自らの身分を示すとともに、電子的に行う行為が自分の行為であることを示す署名を電子的に行う。従来の紙にするサインに代わる電子的なサインであり、通常はパスワードの入力によってなされる。

2 電子署名法の成立

これまで電子認証に関する判例がないことが、電子署名法が 2000 年 1 月に成立するまで、E ガバメントの進展を妨げてきたと言われている。

2000 年 1 月に成立した、「世界及び国内での通商における電子署名に関する法律」(電子署名法)は、電子認証の一手段として、電子署名に紙にペンでなされた署名と同一の効果を付与した。この法律は、政府だけを対象にしたものではないが、結果として E ガバメントの推進に大きく寄与した。

電子認証には、電子証明書の役割を果たすスマ - トカード等が利用され、電子的書類には、このスマートカードをパソコンのリーダーに通し、パスワードを入力することにより電子的に署名される仕組みとなっている。

電子署名法は、それまで合法と認められていなかった電子署名に法的な裏付けを与えた。これまで、1995 年の文書事務削減法の成立により、各政府機関はオンラインで事務を進めるよう求められることとなったが、司法省は合法性を証明する判例が存在しないことを理由に電子署名の合法性を認めてこなかった。連邦政府の機関は、電子署名を前提としたパイロット事業を進めることが許されていなかったため、判例自体存在しなかったのである。

電子署名法では、業務をオンラインで行いたい組織は、利用者が従前の方法でも取引が可能となるようにしなければならないとされており、電子署名を利用するには利用者の了解が必要ともされている。さらに、電子署名には法律的拘束力があることを利用者に理解させなければならないともされている。

この法律の主目的は、主に民間を中心とする部門で、国民が電子署名を容易に利用できるようにするための基盤整備であるが、電子署名が民間部門で一般化すれば、政府部門でも国民は一層利用し始めるものと考えられる。

第3節 プライバシー及びセキュリティ問題

プライバシーやセキュリティも大きな課題である。国民から提供された情報を政府機関内あるいは政府機関相互で利用しているため、その保護には細心の注意が必要である。また、国家の安全保障と国民の知る権利との間の調整をいかに図るかも重要な課題である。同時に政府のデータベースに進入するハッカー対策も必要となっており、インターネットの利用は、新たなセキュリティ問題を提起することとなった。

1 プライバシーポリシー

E ガバメントを通じての申請など、ユーザーが自らの情報をウェブサイトを通じて発信するようになると、送信した情報がきちんと保護されているかどうかの問題になる。

プライバシーポリシーとは、ユーザーのそういった不安を払拭するため、ウェブサイトの運営者がウェブサイト上に、ウェブサイトを通じて個人情報を取得しているか、取得した個人情報はどのように利用するのか、その責任の所在、等について文章の形で明確に示すものである。

これにより、たとえ法律がカバーしていない分野²で個人情報保護の問題が生じたとしても、法律ではなく、プライバシーポリシーに違反するものとして、訴えを提起することが可能になっているのである。

2 セキュリティポリシー

ウェブサイト管理者がたとえプライバシーポリシーを遵守して個人情報が保護しているとしても、悪意を持ってその情報を取得しようとする者の存在が考えられる場合、それに対抗するための方策が必要になる。具体的には、ハッカーによる侵入、コンピュータウイルスの感染・侵入、情報を扱う職員による情報漏洩等が考えられるが、それらに対する対応指針を文章の形で明確に記したものが、セキュリティポリシーである。

これはセキュリティ技術の導入等、技術的な対応だけでは対抗しきれないものについて、IT業務の取り扱い手順を定めるものとも言い換えることができる。これにより責任の所在が明確になり、また、対策手順を明らかにすることで問題発生時の迅速な対応が期待できる。さらに言うなら、IT業務に関する業務手順が明確に示されていることから、IT業務に不慣れな職員が業務に携わることになった場合におけるリスク軽減にも資することになる。

第4節 サイバーテロ対策

サイバーテロとは、コンピュータシステムに電子的な攻撃を加え、コンピュータシステムそのものやその管理するデータにダメージを与えようとするテロ行為のことである。

1 サイバーテロ対策の歴史

米国におけるサイバーテロ対策については、1996年の「主要社会基盤の保全に関する大統領特別委員会」³の設立にまで遡ることができる。翌年、同委員会は、米国の主要社会基盤産業である8業界⁴について、サイバーテロに対する備えが不十分であり、1つの業界がサーバーテロの被害にあった場合に他の業界にまで波及する可能性があり、そのため業界間（官民間）の協力体制の構築こそが最も効果的なサイバーテロ対策である、との報告書をまとめた。

2 クリントン政権時代の対策

² 米国には政府による個人情報保護を規定する法律はあるが、それ以外の民間分野をすべて網羅する個人情報保護法は存在しない。

³ Presidential Commission on Critical Infrastructure Protection

⁴ 行政、電力、石油・ガス、水道、通信、運輸、金融、緊急時対応

2000年に発表された「情報システム保全国家計画」⁵により、電力、通信、金融などの分野が特にサーバーテロのターゲットになる可能性が高いとして、これらの保護のために、コンピュータセキュリティ研究に多額の予算を注ぎ込むこと、研究施設を全米各地に設置して、州、カウンティ及び市町村のIT職員に研修の機会を提供すること、人材確保策として、IT専攻の大学生に奨学金を支給する見返りに、卒業後の一定期間、連邦政府機関にIT担当職員として勤務させること、を提唱し、予算化した。

3 アメリカ愛国法 (USA Patriot Act)

2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件を契機に、米国に対するテロ攻撃に対抗するため、翌10月に「アメリカ愛国法」が成立した。

同法には、インターネット監視対策に関する内容が多く含まれている。それらの多くは以前からFBIが提唱していたものであったが、テロ対策の盛り上がりに乗じて一気に法律化された。具体的には、テロに関係があると見なされる個人情報・記録について裁判所の許可なく政府が調査するのを認めること、電話やインターネット等による通信の傍受を認めること、FBIによる電子メールやインターネット閲覧記録の監視に対する規制を緩和すること、FBIによる電子メールやインターネット監視技術の研究・開発に多額の予算を投入すること、が謳われている。

また、同法には、サイバーテロに対する罰則も明記され、最高で懲役20年の刑が科されることになっている。

4 サイバーセキュリティ研究開発法 (Cyber Security Research and Development Act)

これも同時多発テロ事件の発生を受け、2002年に成立したサイバーセキュリティ強化を目的とする法律である。

主にIT専攻の大学生向けに奨学金の支給や研究費の助成等を行い、研究の発展と人材の確保を図ろうとしている。

第5節 その他

1 電子民主主義 (デジタル・デモクラシー)

IT技術は、国民の政治参加機会を拡大すると言われている。予算資料、議会議事録、条例規則など多くの情報がインターネットで広く市民に提供されており、アリゾナではインターネットによる投票も行われている。

2001年に出されたブラウン大学のEガバメントについてのレポートでは、電子民主主義の促進がもっとも重要なEガバメントの目標であるとしている。この報告書においては、政府のウェブサイトの評価にあたって、双方向で通信が可能かどうか(市民と政府とで双方向の通信が可能か、政府の問題を相互にディスカッションできるチャットルームのようなものがあるか、自動的に情報を希望者に送れるような技術があるか)を評価の1基準と

⁵ National Plan for Information Security Protection

しており、住民の政治参加可能性を重要な評価基準と見なしている。ただ、この報告書は、すべての政府レベルで、Eガバメントはまだ民主主義普及の手段としての潜在能力を十分に発揮するところまでには至っていないと結論付けている。

2 公務員、職員組合の抵抗

Eガバメントの実現に際し、障害の1つと予想されているのが、組織内の抵抗、すなわち効率的なIT技術が自分たちの権限や職場を奪うのではないかと懸念する公務員、あるいは職員組合の抵抗である。この克服については、抵抗を排除できるだけの強大な権限を持つ強力なEガバメント推進部署を創設することが最も効果的なのではないかとする意見が見られる。

3 資金

資金問題もEガバメント実現の大きな障害の1つである。連邦政府や多くの州政府のCIOは、予算支出や政策決定に関し、ほとんど権限を有していない。しかし今では、Eガバメントの進展に向け、彼らにより多くの予算権限と確かな資金を与えることがより重要であると認識されるようになってきている。

2002年Eガバメント法では、連邦政府における省庁横断的なEガバメントプロジェクトに資金を提供するため、Eガバメント基金の創設を定めている。しかし、州政府レベルで見ると、多くがEガバメント推進のための予算の工面に苦労しているようである。

4 Eガバメント導入に適する分野・適さない分野

Eガバメント化の対象として相応しい分野と相応しくない分野があると言われている。コンピューターコミュニケーション産業協会では、「デジタル時代の政府の役割」という報告書の中で、デジタル時代の政府の活動について12の指針を発表しており、どのような分野がEガバメントに向いているか次の3つのカテゴリーに分けて示している。

- ・青信号：公表された資料や情報の提供や、サービスの提供の効率性が向上するプログラムの実施など
- ・黄信号：公表された資料に付加的な価値をつけた情報の提供、民間部門ならより効率的に提供できるオンラインサービスの実施、消費者のプライバシー保護が十分ではないプログラムの実施など
- ・赤信号：民間部門が十分に機能している分野への政府の参加、競争を減少させるプログラムの実施、プライバシーや利益相反の問題がクリアーされない形でのサービス等の提供など

【参考文献】(本文中に掲げたものを除く)

- 富士総合研究所編「図解 電子政府のことがよくわかる」(2001年1月、中経出版)
NEC電子行政推進プロジェクト編「電子政府・電子自治体入門」
(2001年7月、ぎょうせい)
「アメリカにおける電子政府(eGovernment)化の動向に関する調査」
(2001年3月、ニューヨーク大学行政研究所)
「E-Government in the Federal Government」
(2001年11月、アメリカ州政府協議会インターナショナルセンター)
「Electronic Government 2002」
(International City/County Management Association)
「e-Government: The Next American Revolution」
(2000年9月/2001年7月、The Council for Excellence in Government)
「The New E-Government Equation」
(2003年4月、The Council for Excellence in Government)
「Benchmarking eGovernment」(2000年7月、National Information Consortium)
「The Budget for Fiscal Year 2002」(2002年1月、連邦行政管理予算局)
「The President's Management Agenda」(2001年8月、連邦行政管理予算局)
「Implementing the President's Management Agenda for E-Government」
(2003年4月、連邦行政管理予算局)

【参考HP】(本文中に掲げたものを除く)

- <http://premium.nikkeibp.co.jp/e-gov>
(日経BPガバメントテクノロジー 電子自治体ポータル)
<http://e-public.inforium.nttdata.co.jp> ((株)NTTデータ デジタルガバメント)
<http://www.symantec.com/region/jp> (Symantec社)
<http://www.governing.com> (Governing誌)
<http://www.cio.gov> (Chief Information Officers Council)
<http://www.senate.gov> (連邦上院議会)
<http://www.house.gov> (連邦下院議会)

【執筆者】

- ニューヨーク事務所 所長補佐 吉田 剛 (第6、7章)
所長補佐 大谷 基道 (第1～5、8～11章)

CLAR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第256号	米国のEガバメント	2004/6/7
第255号	オーストラリアの政府間財政関係概要	2004/5/28
第254号	韓国の教育自治	2004/5/28
第253号	英国の地域再生政策	2004/5/28
第252号	シンガポールの情報化政策と電子行政	2004/3/10
第251号	フランスの新たな地方分権 その1	2003/11/28
第250号	タイにおける地方分権化の動向	2003/11/26
第249号	中国の年金制度改革	2003/10/23
第248号	中国の企業誘致政策	2003/8/29
第247号	米国のコミュニティ協議会(ネイバーフッド協議会/近隣協議会)	2003/6/26
第246号	米国における地方公務員制度	2003/6/26
第245号	米国の州および地方団体の選挙	2003/6/16
第244号	大韓民国の第16代大統領選挙	2003/6/16
第243号	韓国電子自治体とIT施策2003	2003/6/16
第242号	中国の地方行政改革	2003/6/6
第241号	英国の電子自治体	2003/3/24
第240号	シンガポールの都市計画ーコンセプトプラン2001を中心にー	2003/3/19
第239号	オーストラリアにおける歴史的建築物の保存と活用	2003/2/28
第238号	オーストラリアのIT施策	2003/2/6
第237号	シドニーオリンピックの概況と波及効果	2003/2/6
第236号	大韓民国の2002年統一地方選挙	2002/11/21
第235号	オーストラリア自治体の公務員制度	2002/11/18
第234号	オーストラリア州政府の公務員制度	2002/11/18
第233号	ベトナムの行政改革	2002/9/27
第232号	シンガポールの緑化政策	2002/9/27
第231号	シンガポールにおける最近の選挙制度の動向	2002/9/27
第230号	英国地方自治体の内部構造改革	2002/7/9
第229号	中国における農業及び農産物輸出の実態と今後の展開方向	2002/6/18
第228号	英国におけるボランティアセクター - 自治体との新たな連携に向けて -	2002/5/29
第227号	カナダの地方団体の概要	2002/5/23
第226号	米国における情報公開制度の現状	2002/5/23
第225号	米国における公共交通機関のバリアフリー化の現状- ADA法施行後10年を経過して-	2002/5/13
第224号	英国におけるジェンダー・ギャップ政策	2002/5/13
第223号	イングランドにおける権限委譲に向けた動き	2002/5/13
第222号	フランス地方選挙の制度と実態- コミュン議会議員選挙 県議会議員選挙 -	2001/11/30
第221号	フランスの地方分権15年- 州と県における地方行政 -	2001/10/12
第220号	韓国自治体のIT施策	2001/9/17
第219号	マレーシアの教育	2001/7/12
第218号	アメリカにおける一般廃棄物処理とリサイクル - アメリカの地方団体の一般廃棄物処理への取り組み -	2001/7/3
第217号	英国における行政評価制度	2001/6/29