

# オーストリアの電子政府政策における 法制度と技術的基盤の位置付け

本田正美<sup>†1</sup>

オーストリアにおける電子政府政策の取り組みは、とりわけ市民カードを用いたオンラインでの行政サービスの提供の実現という観点が目撃された。日本でもマイナンバー制度の導入の際にその取り組みが参照されたところである。しかし、オーストリア政府が発表した文書「Administration on the Net」を見ると、市民カードを活用した取り組みを実現するにあたって、法制度や技術的基盤の整備を進めてきたことがうかがえる。そこで、本研究では、オーストリア政府の電子政府政策に関して、電子政府法に見られる法制度の整備と公的個人認証に見られる技術的基盤の整備について、その内実を明らかにする。この作業により、電子政府の構築にあたっては、法制度と技術的基盤の両面の整備が必要なことを指摘する。

## Positioning of the Legal System and the Technical Base in the Austrian Electronic Government Policy

Masami HONDA<sup>†1</sup>

In the action of the electronic government policy in Austria, the realization of the offer of the on-line administrative services using the citizen's card attracted attention. In Japan, in the case of the introduction of my number system, an action of Austria was referred to. However, examining the document "Administration on the Net" which the Austrian government announced, the maintenance of a legal system and the technical base has been stimulated for the realization of the action that utilized a citizen's card. Therefore, in this study, it clarifies the maintenance of the legal system represented by the electronic government act and the maintenance of the technical base seen in public personal identification at the electronic government policy of the Austrian government. By this consideration, it points out that the maintenance of the legal system and the maintenance of the technical base are necessary by the construction of the electronic government.

### 1. はじめに

オーストリアにおける電子政府政策の取り組みは、とりわけ市民カードを用いたオンラインでの行政サービスの提供の実現という観点が目撃され、日本でもマイナンバー制度の導入の際にその取り組みが参照されたところである。しかし、オーストリア政府が発表した文書「Administration on the Net」を見ると、市民カードを活用した取り組みを実現するにあたって、法制度や技術的基盤の整備を進めてきたことがうかがえる。そこで、本研究では、オーストリア政府の電子政府政策に関して、電子政府法に見られる法制度の整備と公的個人認証に見られる技術的基盤の整備について、その内実を明らかにする。この作業により、電子政府の構築にあたっては、法制度と技術的基盤の両面の整備が必要なことを指摘する。

### 2. 研究の背景

電子政府は、「e-government」や「digital government」の訳語である。それらの用語で指示されることの取り組みは、主に 1990 年代から世界各国で推進されてきた。情報処理学会第 125 回情報システムと社会環境研究発表会にお

ける研究発表である[1]は、「電子政府」が意味してきた取り組みについて、日本政府における事例を振り返ることによって、政府の利活用する情報システムが社会環境によってその内容を規定され、その結果として展開される施策が電子政府として指示されてきたことを示した。電子政府の定義は、論者や時代、さらには国によって異なるというのが現状であろう。

電子政府政策について事例分析を行うに際しては、何らかの参照軸が必要とされる。そこで、本研究では、電子政府の代表的な整理方法とも言える四段階の成熟度モデルを提示した[2]を紹介する。この研究では、電子政府は四段階を経るものとして想定している。その四段階とは以下のとおりである。

1. Catalogue
2. Transaction
3. Vertical Integration
4. Horizontal Integration

「Catalogue」は、政府がオンラインで情報提供を行う段階を指している。この段階は、Web サイトを介した情報提供からダウンロード可能な書式の提供までが含まれる。特に 1990 年代以降、インターネットが普及し始めた時期には、様々な組織は自らの情報を発信するための Web サイトの

<sup>†1</sup> 島根大学戦略的研究推進センター  
Center for the Promotion of Project Research, Shimane University

開設を行った。それは政府も例外ではなく、この段階が電子政府の第一段階と目されるのである<sup>1</sup>。

「Transaction」は、行政手続のオンライン化を実現する段階である。従来は書類を窓口を持参して対面でのやり取りを行うことが不可欠であった行政手続につき、オンラインで処理を可能とするのである。

「Vertical Integration」は、中央政府と地方政府のシステムが垂直的に統合される段階である。中央と地方で別々にシステム開発がなされているところ、主に同じような機能を持つ業務間においてシステムの統合を図るのである。前の段階である「Transaction」の整備を進める上でも、システムの統合が関係している。

「Horizontal Integration」は、水平的な統合を実現する段階である。異なる機能を持つ業務システム同士の統合を実現するのがこの段階であり、組織の内外でシステムが統合されることも想定される。この段階に至って、ワンストップサービスが実現するのである。

電子政府の成熟度は「Catalogue」の段階から「Horizontal Integration」へと深度を増していくものとされているが、実態としては同時並行で到達することも想定され得る。この成熟度を増すことによって、目指されるのは政府と国民などの関係の再設計であり、[3]は電子政府を「何らかの付加価値を生み出すために、行政とそれを取り巻く利害関係者との間での情報に関する関係を再設計すること」と定義している。そのような関係の再設計のためには、電子政府政策において何か必要とされるのか。本研究では、オーストリア政府における電子政府政策に着目し、法制度と技術的基盤の整備が必要とされることを明らかとする。

### 3. オーストリアにおける電子政府政策

オーストリア政府における電子政府政策の取り組みは EU の中でも高く評価されており、オーストリアの電子政府政策についてまとめた「Administration on the Net」にも、その旨が書かれている。この文書は、以下の八つのパートから成り、200 ページを超えるものである。この文章の概要については、[4]において論じたところである。

- 1 Introduction
- 2 Citizens
- 3 Businesses
- 4 Public Authorities
- 5 Legal Basis

1 ただし、昨今では、公共機関などが保有するデータを自由に二次利用可能な形式で公開するオープンデータの取り組みが広がりを見せており、オープンデータ公開のためのカタログサイトの開設も進んでいる。例えば、アメリカ連邦制は、「data.gov」を開設している。かように、現状でも電子政府の第一段階と目される「Catalogue」の段階が目されることがある。

- 6 Infrastructure
- 7 International
- 8 Summary

導入部から始まり、市民向けの取り組み、ビジネス分野の取り組み、公共分野に関する取り組みが紹介された後に、電子政府に関連する法制度やインフラ、国際的關係の中での位置付けなどが詳述されている。

オーストリア政府の電子政府政策の概要は 1 の導入部で明らかとされている。つまり、オーストリアの電子政府政策の第一の目標が示されているのである。その目標とは、全ての国民に電子的なサービスへのアクセスを保障することである。その目標を達成するために、オーストリアにおける電子政府政策にあつては、市民カードの活用を基盤とすることが明記されている。

市民に配布されるカードには、電子署名が搭載され、手書きと同様の効力を持つとされている。ワンストップサービスは 2001 年から実現へ向けた取り組みがなされ、2014 年現在で実現済となっている。この国民への付番とカードを活用したワンストップサービスの提供は、日本政府が進めるマイナンバー制度の導入においても参照された。

電子政府政策は政府の各種制度にも変更を迫る。そのためには法制度の整備も必須となり、オーストリアでは、電子政府法が 2004 年 3 月に施行されている。この法律により、電子政府政策に関する制度設計がなされているとも言えよう。

あわせて、技術的基盤の整備も求められる。オーストリアでは、2005 年に政府内の電子政府構築のためのプラットフォームが実装されており、システムの統合も図られているのである。

### 4. 「Administration on the Net」に示される電子政府政策の原則

本研究では、オーストリア政府による「Administration on the Net」を参照する。この文書には、オーストリア政府における電子政府政策の推進にあつての原則として、以下の点が掲げられている。

- ・市民中心
- ・効率からの利便性へ
- ・信頼とセキュリティ
- ・透明性
- ・アクセシビリティ
- ・ユーザビリティ
- ・データセキュリティ
- ・コーポレーション
- ・持続性

- ・相互運用性
- ・技術的中立性

これらの原則の下で、オーストリア政府における電子化の取り組みは、1998年から蓄積されてきた。冒頭に市民中心が掲げられているものの、以降では、アクセシビリティやユーザビリティ、あるいはデータセキュリティや相互運用性、さらには技術的中立性など技術的な観点にまつわる原則が謳われている点は注目に値する。

なお、[5]でも論じたように、現在の世界の電子政府政策の潮流はオープンガバメント、とりわけオープンデータの推進である。オーストリアもその例外ではなく、オープンデータ(非パーソナルデータ・非重要インフラデータ)を重視し、データポータルを設置している。オーストリアのオープンデータの取り組みは2011年から地方行政から普及していったと説明されている。中央政府においても、Web経由の情報提供を重要視していることは一貫している。

「Administration on the Net」の2は「Citizens」であり、3は「Businesses」である。それらの部分において、電子政府の実現による市民サービスの変革とビジネス分野への対応状況が詳述されている。

市民サービスの観点では、2001年にHELP.gv.atがワンストップサービスのポータルとして設置された。このポータルは、現在はモバイル対応も済んでおり、あらゆる場面でのアクセスを想定したものとなっている。各利用シーンに応じて市民に対して情報提供や公共サービスの提供などを行っているのである。

市民サービスの基本となるのが市民カードの利用がある。電子署名を搭載した市民カードを配布することにより、これを識別と認証の手段とし、このカードを起点とした市民サービスの提供を実現しているのである。そして、このカードもモバイル化に対応しており、モバイルの番号やカードの番号などにに基づき、市民サービスのパーソナライズ化も図られている。2009年からモバイルにおいてカードの機能を果たすことも選択可能とされている。

ワンストップサービスが実現し、電子申請も普及しており、納税はFinanzOnlineを介して行うことが可能である。その他にも、居住証明などがオンラインで入手可能である。先に論じた電子政府の成熟度の段階に照らし合わせると、「Transaction」の段階につき、必要な手当てがなされ、ワンストップサービスが実現していると言える。加えて、各種のシステム統合も進められており、「Integration」も進行しているものと考えられる。

## 5. 電子政府に関する法制度の整備

「Administration on the Net」の5は「Legal Basis」である。ここでは、電子政府法(eGovernment Act)を中心に、オース

トリアにおいて整備されてきた電子政府政策に関連する法制度が詳述されている。この法制度に関して取り上げられているのは以下の項目である。

- ・ eGovernment Act
- ・ SourcePIN Register Authority Regulation 2009
- ・ eGovernment Sector Delimitation Regulation
- ・ Supplementary Register Regulation 2009
- ・ eGovernment Equivalence Regulation
- ・ The Electronic Signature Act
- ・ General Administrative Procedure Act
- ・ Service of Documents Act
- ・ Delivery Service Regulation
- ・ Delivery Forms Regulation
- ・ Services Directive
- ・ Data Protection Act 2000
- ・ Telecommunication Act 2003
- ・ Public Sector Information Directive
- ・ Accessibility
- ・ eGovernment in practice (eLaw and eJustice)

以上に列挙されるものも含み、以下の五つがオーストリアの電子政府政策を規定する基本的な法的枠組みであるとされている<sup>2</sup>。

- 1 The Electronic Signature Act (SigG)
- 2 eGovernment Act (E-GovG)
- 3 General Administrative Procedure Act (AVG)
- 4 Service of Documents Act (ZustG)
- 5 Further regulations and specifications

E-GovGは2004年3月に成立し、2008年1月には最初の修正もなされている。この法律は以下の七つのパートから成る。

- 1 Objects and Aims of the Act
- 2 Identification and Authentication in Electronic Communications with Public Bodies
- 3 Use of the Citizen Card Functions in the Private Sector
- 4 Electronic Validation of Data
- 5 Peculiarities of the Electronic Maintenance of Records
- 6 Penal Provisions
- 7 Transitional and Final Provisions

「Administration on the Net」では、E-GovGにつき、上記の二番目のパートが紹介されている。そこで定められてい

<sup>2</sup> 参照、「Administration on the Net」、p136。なお、括弧内は略称である。

る主要な事項としてあげられているのは、「市民カード (Citizen Card)」に関する事項、「SourcePIN」に関する事項、「Identity Link」に関する事項、「Mandate」に関する事項、「Sector-Specific Personal Identifier」に関する事項、「SourcePIN Register」に関する事項、「Supplementary Register」に関する事項、「Standard Documents Register」に関する事項、「Official Signature」に関する事項である。

「SourcePIN Register Authority Regulation 2009」は、SourcePIN の登録を行う組織に関して規定している。この組織は、市民カードのコンセプトを実現し、サービス提供者と市民カードを繋ぐ主体でもある。

「eGovernment Sector Delimitation Regulation」は電子政府政策に関する境界を規定するもので、業務や分野のコードを定めている。

「Supplementary Register Regulation 2009」は、何らかの理由で「CPR(Central Register of Residents)」や「Commercial Register」、「Central Register of Associations」に登録されなかった主体が補充的に登録される「Supplementary Register」に関して規定するものである。「Supplementary Register」については、自然人についてのものとその他の主体に関するものがある。

「eGovernment Equivalence Regulation」はEUにおける相互運用を実現するためのものである。「Administration on the Net」の7はInternationalであり、そこでは、主にEUの政策との関係が議論されている。オーストリアはEU加盟国であり、EUでは、eEurope2002以来、eEurope2005など電子政府にも関係する戦略が策定されてきた。eEurope2005では、特に促進すべき分野として、ナレッジマネジメントと組織的イノベーション、相互運用性と全ヨーロッパでのサービス提供、安全な電子政府とIDのマネジメント、ユーザーの相互交流とモバイルサービス、そしてe-デモクラシーの五つの点があげられた。このeEurope2005に続いてi2010が発表されるなど、戦略は更新されているが、基調はeEurope2005と同様である[6]。オーストリアの電子政府政策もEUの方針と平仄が合わされており、国際的な対応を図るための規定が設けられているのである。とりわけ、EU域内での電子政府に関する相互運用性を確保するために、オーストリア以外のEU加盟国で発行された識別カードにつき、「Equivalence」を満たす場合、オーストリアで市民カードとして利用出来る旨が示されている。この基準を満たしているのは、ベルギーやエストニア、フィンランドなどである。

「The Electronic Signature Act」は電子署名に関する法律である。「European Signature Guidelines」に従い、オーストリアにおける電子署名について規定するものである。本法の要求を満たす電子署名は手書きの署名と同等に扱われる。

「General Administrative Procedure Act」は、オーストリアにおける行政手続全般について規定する法律であるが、電

子政府政策の進展に合わせて各種の対応が図られている。具体的には、E-mailやオンラインフォームを利用した行政と市民のコミュニケーションのあり方、Webサイトの利用方法、行政文書に求められる要件などが規定されている。

「Service of Documents Act」は行政文書を送付する際に方法に関して定めた法律である。電子的な手段による送付が可能になったために、それに合わせて、電子的な手段を用いた送付に関して各種の規定を設けているのである。

「Delivery Service Regulation」は「Delivery Forms Regulation」もこれに関係する規則であり、データ保護の観点から電子的な送付を担うことの出来る主体について定め、さらに電子的な送付に利用されるフォームに関して定められている。

「Services Directive」は「The EU Services Directive, 2006/123/EC」であり、つまりはEUの指令である。この指令は、EU加盟国間の国境を超えたサービス連携を可能とするために、官僚的な障害を克服することを企図して出されたものである。国境を越えて提供されるサービスについてワンストップで手続きが可能となるよう、電子政府の構築が法的な義務とされている。この指令ゆえに、オーストリア政府も強力に電子政府政策を推進しているとも言えよう。

「Data Protection Act 2000」はデータ保護に関する法律である。プライバシー保護の観点から、保護したい利益が存在する場合には、パーソナルデータは非公開とされる。データの活用やデータのセキュリティ、データ処理に関する公開(Publication)などについても規定されている。これもEUのデータ保護の各種指令などに沿うものとしての法律である。オーストリアでも、オープンデータの取り組みが進展しているが、このデータ保護の観点に配慮した取り組みとなっているのである。

「Telecommunication Act 2003」は情報通信に関する法律である。これは、信頼性が高く、高品質で、イノベーティブなコミュニケーションサービスを実現するために、オーストリアの情報通信分野において競争を促すための法律である。

「Public Sector Information Directive」は、公共分野におけるデータ活用に関する指令である。地理情報などは新しい製品やサービスの起点となるため、それらのデータの再活用について定めているのである。オーストリアでは「Open Government Data Austria Platform」において、公共のデータが公開されている。

「Accessibility」については、EUレベルとオーストリアレベルの基準が存在するが、デジタルディバイドの発生を予防するために満たすべき各種の基準が示されている。

「eGovernment in practice (eLaw and eJustice)」については、法の制定過程や裁判の過程で使用される文書につき、その電子化の進展状況などが記されている。例えば、2007年には司法分野におけるコミュニケーションについては、XMLやWebサービス、SOAPの利用へと舵が切られているので

ある。

電子政府政策の根幹を成す E-GovG において、市民カードから電子署名、行政手続やデータ保護まで手当がなされるなかで、さらに個別の法律によってその詳細に関する規定が担保されている。

E-GovG など、電子政府政策の根幹にまつわる部分については法律による対応が図られているが、その他に技術的な進展が見込まれる分野などは柔軟に制度的な対応が図られていることもうかがえる。さらに、EU 加盟国ということで、EU の指令などとの整合性をいかに担保するのかという点にも配慮がなされていると言えるだろう。

## 6. 電子政府に関する技術的基盤

「Administration on the Net」の6は「Infrastructure」である。ここでは、電子政府を支えるインフラストラクチャに関して、主に技術的観点から以下の項目について整理がなされている。

- Fundamentals
- Public Key Infrastructure
- Citizen Card Concept
- Security Layer
- Personal Identifiers
- Mandates
- Party Representation
- Style guide
- Communication Architecture
- Infrastructure
- Testing without risk

「Fundamentals」は、以下に詳述される事項がワーキンググループにおいて議論されてきた旨が表明される。そして、以降で具体的な説明に入っていくのであるが、目次では、「Public Key Infrastructure」が次の項目とされているものの、「Administration on the Net」の本文では、「IT Security and Data Protection」が項目として立てられている。いずれにしても、セキュリティやデータ保護の優先度が高く設定されていることがうかがえる。

「Public Key Infrastructure」では、公的機関と市民との電子的なコミュニケーションにおいて識別や認証は極めて重要な技術的な基盤であるとの認識のもとで、Public Key Infrastructure の基本原則が掲げられている。

「Citizen Card Concept」では、文字通り、市民カードのコンセプトが掲げられている。2009 年以降、モバイルフォンにも市民カードの機能を搭載させることが可能となったため、より安全性の高い技術構成が求められるなか、ここでは「Citizen Card Token」についてその詳細が紹介されて

いる。なお、「Administration on the Net」の目次の上では、「Citizen Card Concept」の次は「Security Layer」とされているが、本文では、「Citizen Card Concept」の項の中に「Security Layer」が吸収されている。

「Personal Identifiers」では、「SourcePIN」に関する技術的な説明がなされている。これは、いわゆるワンストップサービスを実現する上で、特に重要な技術的基盤となる。

「Mandates」と「Party Representation」は関連する事項であるが、電子的な委任の方法につき、SourcePIN の登録を行う組織の役割もからめての説明がなされている。とりわけ、「Party Representation」においては、法的に認められた専門家の集団が識別や認証を肩代わりすることにつき、その詳細が説示されている。

「Style guide」は、市民にとって利用しやすい各種インターフェイスを整備するために、スタイルのガイドである。

「Communication Architecture」は政府のバックオフィス連携に関するものであり、これは先に電子政府の定義について整理した際に論じたところの統合を図る技術についての詳細が示されている。具体的にその内容を見ると、XML に関する技術的な記述が目立つ。また、「Electronic File System(ELAK)」や「Electronic Payment」といった何らかのやりとりにつき、その電子化を実現する技術的な基盤について詳述されている。そして、そのようなやりとりとも関連して、「XML Search Queries」「SOAP Faults」といった事項についても言及がなされている。この項目も含めて、組織を越えたシステムの統合を図るための基盤整備に関する記述が随所に見られ、システムの統合へ向けた動きを着実に重ねていることがうかがえる。

「Infrastructure」については、以下の五つの項目が紹介されている。

- 1 ELAK
- 2 Portal Group
- 3 Directory Services
- 4 Registers and Special Applications
- 5 Online Application Modules

「ELAK」は、先にも言及した電子的なファイルシステムである。「Portal Group」では市民向けやビジネス向けのポータルサイトについて、「Directory Services」では各種のサービスの基本となるディレクトリについての説明がなされている。「Registers and Special Applications」は、特定の用途のために準備される「Registers」と「Applications」についての解説がなされている。「Online Application Modules」では、特定の処理を簡便に行うためにモジュール化されたソフトウェアコンポーネントに関する説明がなされている。それらソフトウェアコンポーネントを組み合わせることで様々なサービス提供が実現されている。これら事項を見て

も、システムの統合へ向けた取り組みがなされていることが確認されよう。

「Testing without risk」では、市民に迷惑をかけずにテストを行うために、eGovernment Innovation Centre に、「test portal」が準備され、それを用いてテストが行われているということが説示されている。

「Administration on the Net」の6の「Infrastructure」の各項目については、記述の量に差が見られるが、市民カードにまつわり公的個人認証や個人識別など、主にオンラインでのサービス提供を支える技術に関しての解説が手厚くなされていることが特徴として指摘される。それだけ、オーストリア政府にあっては、電子政府政策の推進にあって、技術的な基盤の整備にも力を注いできたということであろう。また、各種のシステムを如何に連携・統合させるのかについても、データの流通の観点などにも配慮しながら検討が加えた上で、必要なシステムが実装されていることが確認されるだろう。

## 7. おわりにかえて

本研究では、オーストリア政府による「Administration on the Net」を参照することで、電子政府法に見られる法制度の整備と公的個人認証に見られる技術的基盤の整備について、その内実を明らかにし、電子政府の構築にあたっては、法制度と技術的基盤の両面の整備が必要となることを明らかにした。

オーストリアというと、市民カードに見られるように、いわゆる番号制度の先進事例として日本では言及されるところであるが、本研究で確認したように、その取り組みは基底には、法制度の整備と技術的基盤の整備があったのである。

なお、本研究で参照した「Administration on the Net」の最新版は2014年に出されたものである。以降、例えばオープンガバメントやオープンデータの観点での進展も見られるところであって、それら2014年以降の取り組みと法律や技術的な基盤の関係について、さらにその内実を明らかにする作業を今後は行っていく必要がある。

※「Administration on the Net」はオーストリア政府のWebサイトより入手した。

<<http://www.digital.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=56936>>

(最終アクセス 2016年8月7日)

## 参考文献

- 1 本田正美[2013]「電子政府」の変遷に見る社会環境と政府の情報システムの相互関連」、情報処理学会研究報告情報システムと社会環境、2013-IS-125(12)、pp.1-8
- 2 Layne K. and Lee J., [2001]“Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model” *Government Information*

*Quarterly*, 18, pp.350-368

3 Homburg Vincent[2008]*Understanding E-Government*, Routledge, pp.90-91

4 本田正美[2016]「Administration on the Net」から読み解くオーストリアの電子政府政策」、情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤 (EIP)、2016-EIP-72(3)、pp.1-5

5 本田正美[2014]「電子政府」の変遷と到達点としてのオープンガバメント・オープンデータ」、情報処理学会研究報告情報システムと社会環境 2014-IS-127(3)、pp.1-6

6 Nixon Paul G. [2007] “Ctrl, Alt, Delete: re-booting the European Union via e-government” In *E-government in Europe*, Nixon Paul G. and Koutrakou Vassiliki N. (eds), Routledge, pp.19-32