

# 「だれのための電子政府？」

RIETI 政策シンポジウム(2003年2月5日開催)報告

## < 目次 >

<u>はじめに</u>	・・・安延申
<u>序章</u>	・・・安延申
<u>第一章「個人情報のはだれのものか」</u>	
個人情報のはだれのものか：ネットワーク社会の費用と便益	・・・池田信夫
討論1 個人情報保護法と住基ネット：法案と政策が抱える真の問題点は何か	
<u>第二章「政府調達制度とITシステム」</u>	
政府調達とITシステム：“ITゼネコン”を育てたのは誰か	・・・岸本周平
討論2 政府調達とITシステム：“ITゼネコン”を育てたのは誰か	
政府機関によるシステム調達が抱える問題点	・・・根津利三郎
成功するシステム開発に向けて	・・・大和田崇

# はじめに

安延 申  
池田 信夫

2001年1月のe-Japan計画の公表以来、予算の増大、各種法制の新規立法や改正といった形で様々な政策が展開されている。2000年春以降、いわゆるIT企業の株価が急落を続け、一時は書店の平積み棚に山積みになっていたIT本の類も急速に数を減らしているのとは好対照である。

一方で、こうした政策展開の過程で、当初予期しなかった様々な混乱、トラブル、課題が顕在化してきた。もっとも顕著な例は、昨年8月から第一次稼働、今年夏から第二次稼働<sup>1</sup>が予定されている住民基本台帳ネットワークや個人情報保護法案の是非を巡る論争であろうが、それ以外にも、公的な情報システムの政府調達を巡る著しい安値入札や巨額の随意契約の問題、電子行政サービスの実施に伴うセキュリティの問題など、様々な問題が出現している。

本稿は、こうした、e-Japan、電子政府、或いは個人情報保護を巡る様々な論争の中から、特に、個人情報保護と政府のシステム調達の問題に着目し、今年の2月に独立行政法人 経済産業研究所で行われたシンポジウムでの議論を核にしてとりまとめたものである。シンポジウムでの議論に当たっては、単なる「批判のための批判」を戦わせたり、「政策をつぶすための議論」を展開するのではなく、できるだけ「alternative な政策の回答」を明らかにするように務めたつもりである。

第一章では、個人情報保護の問題を取り上げている。この問題は、古くて新しい問題であるが、非常に扱うのが難しい問題でもある。昔から「井戸端での近所の噂話」は存在したし、その中での格好の話題が隣近所のプライバシーに関するものであることは変わらない。しかし、井戸端の噂話を一々取り上げて法規制しては、人々の暮らしは成立しないし、実際そのような法律が執行・運用可能であるとも思えない。ところが、最初は、印刷メディア、電波メディアといった、いわゆるマスメディアの発達によってプライバシーの保護を巡る議論が巻き起こった。しかし、従来のメディアに関しては、多くの国で「報道の自由」、「表現の自由」が一般的に認められてきた権利であったため、どちらかと言えばそちらが優先され、プライバシー保護問題や個人情報保護問題が顕在化したのは、一部の極端な事例に関してのみであった。ところがコンピュータ、インターネットという大量記憶、大量伝送の可能なツールが登場したとたんに個人情報保護を巡る議論も第二ステージとも言うべき段階に移った。インターネットの発達によって、極端に言えば、世界規模で「井戸端の噂話」ができるようになってしまったのである。こうなって始めて、「個人情

---

<sup>1</sup> 住民基本台帳ネットワークは、昨年8月末から稼働した第一次サービス(主として行政機関内でのネットワーク活用)と本年8月から稼働する第二次サービス(非居住地での住民票写しの交付などのサービス)の二段階に分けて稼働スケジュールが組まれている。

<http://www.soumu.go.jp/c-qyousei/daityo/index.html#03>

報の保護」という問題を、法的にどのように捉え、対応するかがシリアスな政策課題となってきた。この問題は簡単ではない。まず、井戸端の噂話と世界規模のネット上の噂話の間で法的な情報保護の扱いに差を付けるかどうかという問題がある。また、どういった法体系が技術的観点から、或いは、経済の将来的な発展に与える影響という観点から、相応しいのかと言った問題もある。これらは、情報化社会の将来という視点で考えた場合に非常に重要な問題である。しかし、我が国でこうした議論が真剣になされたことは少なく、常にこの法律は、「メディア規制」の問題として報道されてきた。<sup>2</sup>この結果、現在にいたっても、「個人情報保護法 = メディア規制法」といった形の議論が、国会を含む色々なところでおこなわれている。

本稿では、経済産業研究所の池田信夫上席研究員がこうした先入観を取り払った大胆な主張を示されたこともあって、他ではなかなか見られない、斬新な視点からの議論が展開できたと思っている。ただ、残念ながら、個人情報保護法を巡って、終始議論の中心にあったマスメディアからは、議論への主体的な参加、或いは本稿の執筆に関しての協力を頂くことはできなかった。

第二章では、政府のシステム調達の問題を取り上げている。これも個人情報保護の問題と同じく、古くて新しい問題である。1980年代から、いわゆる「1円入札」問題は存在した。しかし、特に、ここ数年間、情報システムの政府調達を巡って様々な問題が噴出してきている。これは、一つには、e-Japan 計画の推進、電子政府や電子自治体の推進をきっかけとして官公需のマーケットが非常に大きくなってきたことが背景として存在する。計算方法によって違いはあるが、2002年度で、我が国の情報システム需要の10%前後は官公需が占めていると考えられる。これは国際的に見て著しく高いと言われている、土木建設業の官公需比率（15%前後といわれている）に迫る数値である。

すでによく知られている事実ではあるが、世界最初のコンピュータ、IC（集積回路）、半導体、データベース、インターネットや暗号、認証技術などの開発・発展において欧米、特に米国の公的な市場が果たしてきた役割は非常に大きい。それにも関わらず、我が国で取り上げられるのは、安値入札や高値入札、使えない公共システム、重複するシステム調達、互換性の無さなどネガティブなニュースばかりである。これはいったい何に起因するのだろうかというのが第二章の問題意識である。

全体として、本書においては、問題提起の論文、それを巡る議論とともに賛否双方の立場から公平な議論が提起されるよう、立場を異にする人々にも執筆を依頼した。一部の例外を除いてはみなさんが快諾をしてくれた。深く感謝したい。

---

<sup>2</sup> 余談であるが、筆者が、「個人情報保護法で従来型のメディアを特別扱いする議論はおかしい。報道の自由、表現の自由というのは、インターネットなどの新しい媒体の上でのメディアにも認められるべきだし、議論するのであれば、そうした視点も含めて議論すべきだ」というコラムをある地方紙に掲載しようとしたところ、「困る」ということで、掲載を見送られてしまった。これは、表現の自由の侵害ではないのだろうか？

# e-Japan を巡る制度と政策

## - 誰のための電子政府 -

安延 申<sup>1</sup>

### はじめに

本稿は、個人情報保護及び政府のシステム調達の議論に入る前の入門的な位置づけである。近年、個人情報保護問題や政府システム調達問題が注目を集めている背景には、インターネット利用の急拡大、これを背景とした様々な分野における制度体系の改革や行政の電子化の進展がある。その象徴が 2001 年に策定・公表され、その後も実施計画が作成されたり、本計画の改訂が行われてきている e-Japan 戦略である。本章では、まず e-Japan 計画の全体像を簡単に概括し、次に、その中での個人情報保護法を含む制度改正の動きを大雑把に述べる。最後に、システム調達に大きな影響を与える、電子政府・電子自治体に関する政策の流れを概括することにした。

### e-Japan とは

e-Japan 戦略、或いは e-Japan 計画とは、2001 年 1 月に設置された高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（通称：IT 戦略本部）において決定される、情報通信に関する重点的な計画の総称である。IT 戦略本部は、内閣総理大臣を本部長とし、全国務大臣をメンバーとするとともに、民間有識者を構成員に含んでいる。この本部は、平成 12 年に制定された高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（通称：IT 基本法 平成 12 年法律第 144 号）に基づいて設置されており、また、様々な計画の策定も、同法第 26 条及び 35 条に同本部の業務として規定されている。この計画群が「e-Japan 戦略或いは e-Japan 計画」である。

このように書いても、e-Japan 戦略がどういった実効性を持つものかはなかなか実感できないのだが、実際問題としては、法律に基づいて設置され、かつ、基本的な業務実施について法的根拠を有する機関の政策立案・実行権限は、いわゆる「任意の機関」の場合と比べてかなり大きい。それは、IT 戦略本部の前身である「高度情報通信社会推進本部(1996 年設置)」が、掛け声は大きくとも際だった成果を上げられなかったことと好対照である。

---

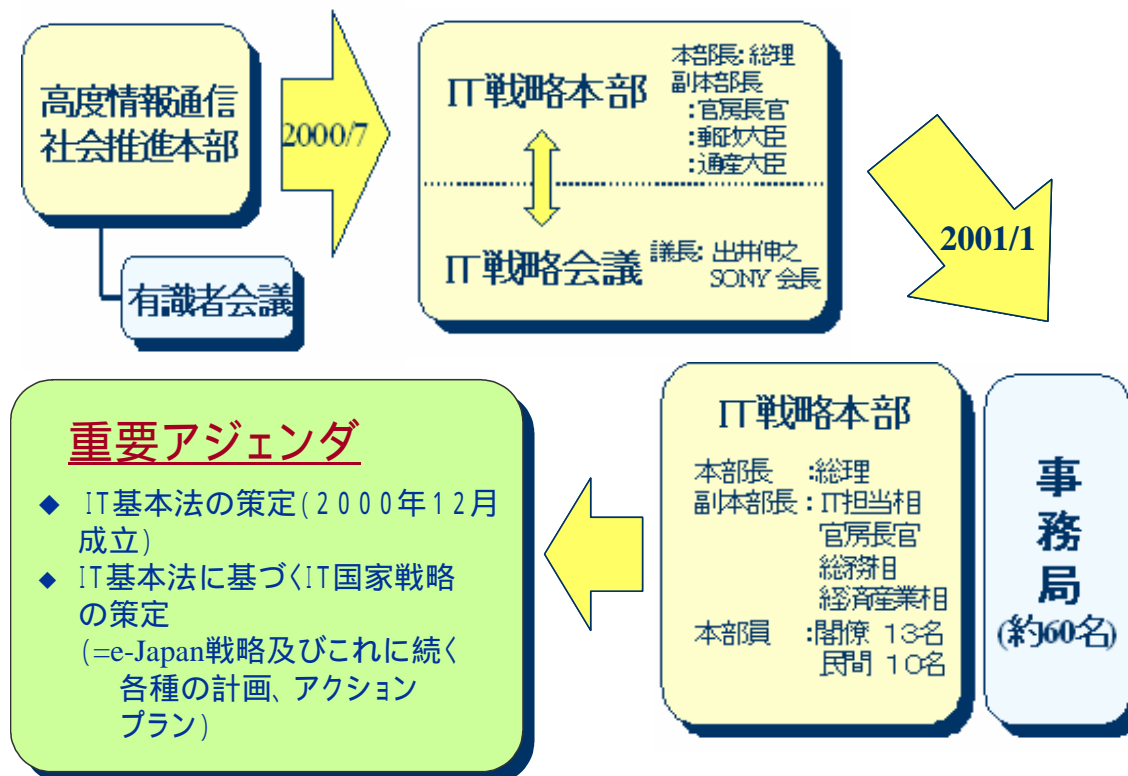
<sup>1</sup> スタンフォード大学スタンフォード日本センター リサーチフェロー  
ウッドランド株式会社 代表取締役社長

IT 基本法の第 31 条には、IT 戦略本部の業務に関し、

1. 本部は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関、地方公共団体及び独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三十三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。）の長並びに特殊法人（法律により直接に設立された法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人であって、総務省設置法（平成十一年法律第九十一号）第四条第十五号の規定の適用を受けるものをいう。）の代表者に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。
2. 本部は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、前項に規定する者以外の者に対しても、必要な協力を依頼することができる。

と規定されており、法律によって、その職務遂行のための権限がバックアップされている。更に IT 戦略本部は、内閣府内に 10 名を超える専任の事務局を持つだけでなく、個人情報保護、ネットワークセキュリティなどの課題に応じて、アド・ホックに事務局が創設され、業務を遂行するための体制が整えられている。今や内閣府の中で IT 政策に関与する事務局員の数は、実質的には 50 名を超えており、これは法務省の人権擁護局などよりも大きいのである。この点も前身である高度情報通新社会推進本部と大きく異なり、職務執行体制が大きく強化されていることが分かる（図-1）。

図 1：IT 戦略に関する政府体制の変遷と機能



こうして、従来にない強力な政策実行力を持つ IT 戦略本部は次々と e-Japan に関する戦略・計画を打ち出している。その流れを概括すれば図 2 のとおりである。

図 - 2 : e-Japan に関する戦略・計画の流れ

- ◆ IT基本戦略(2000年11月27日)
  - 事実上、e - Japan戦略と同趣旨。e - Japan戦略の骨格をなすとも言える。
- ◆ e - Japan戦略(2001年1月22日)
  - 5年以内に世界最先端のIT国家を実現することを目指し、「超高速ネットワークインフラの整備と競争政策」、「電子商取引ルールと新たな環境整備」、「電子政府の実現」、「人材育成の強化」を四本柱とする国家戦略を策定する。

---

- ◆ e - Japan重点計画(2001年3月29日)
  - e - Japan戦略実現のための重点計画を具体的な数値目標とともに策定 (IT基本法第35条に基づく)
- ◆ e - Japan2002プログラム(2001年6月26日)
  - e - Japan戦略、e - Japan重点計画実現のための2002年度の重点政策を策定
- ◆ e - Japan重点計画—2002(2002年6月26日)
  - 2001年一年間の進捗を踏まえ、e - Japan重点計画をレビューし補完・強化したもの
- ◆ IT基本戦略 (2003/5) e - Japan 戦略 (2003/7)

## e-Japan の重点と個人情報保護、住基ネット

図 2 に示すように、e-Japan 戦略とは、これらの戦略、基本計画、アクションプランの総体と呼ぶのが適当であり、単一の計画の呼称というわけではない。

この中で個人情報保護法案の策定は、2001年のe-Japan重点戦略の「2.「電子商取引ルールと新たな環境整備」の中で「エ)個人情報保護基本法案を2001年の通常国会に提出するなど消費者の信頼の確立のために必要な法的手当てを行う。」として、記述されている。元々、インターネット或いはそれに先行する情報技術の発達によって、デジタル化された個人情報については、アナログ情報に比べて複製や伝搬がきわめて容易に行えるため、なんらかの情報保護制度が必要ではないかという議論があった。しかし、アナログの世界では包括的な保護法制が存在しなかった、或いは、その必要性が顕在化していなかったにも関わらず、何故、デジタル個人情報の扱いに関しては法的規制が必要なのかと言った点は、立法論の問題として、そんなに簡単に結論がさせるものではない。このため、医療や金融、通信、司法といった特定の産業、業種、職業に関する倫理規定としての個人情報保護制度は存在したが、包括的な個人情報保護制度の法制化については、「議論が巡っていた」のが2000年頃までの実態であった。

こうした状況が一転して個人情報の包括的保護法制が立案・提出されることになったのは、2002年夏から稼働を開始した住民基本台帳ネットワーク、いわゆる住基ネットを巡る論争が直接のきっかけである。住基ネットが議論を呼んだのは、このネットワークの稼働に当たって、住民基本台帳に登録される全ての個人に対して、その識別のための「住民票コード」を付与するということが法制化された（1999年法律第3号「住民基本台帳法の一部を改正する法律」）ためである。実際、今日の最新技術を用いれば、個人と住民基本台帳データを1対1で対応させるために、こうした「コード」が必要かどうかは議論のあるところだと考えられるが、いずれにせよ、事実として、この「住民票コード」の付与が法制化されたことは、「国は、このコードを利用して様々な個人情報の名寄せを行い、情報管理をするつもりではないか。」といった議論が大々的にまき起こすきっかけになってしまった。考えてみれば、この議論もかなりナンセンスで、本当に名寄せするつもりであれば、そのための方法は他にいくらでもある。「名前」、「住所」、「所属組織」、「運転免許証」、「年金番号」など個人にユニークな情報は数多く存在する。これらを組み合わせて、政府や公共団体が保有する個人情報を秘密裏に名寄せしようと思えば、技術的にはそれほど難しいことではないであろう。インターネットの検索エンジンで個人名を入力するだけで、相当な数の情報が入手できる。筆者の場合などは2000前後のサイトが1秒以下で表示されてしまうのである。別に政府を擁護するわけではないが、このように考えれば、この住民票コードの付与が、「政府が個人情報を名寄せ、管理するためのものだ」といった主張は、あまりに穿ちすぎと言うものであろう。

いずれにせよ、この住民票コードの問題をきっかけに、個人情報の取り扱いをどうするのか、その保護のための法制が必要ではないかといった議論が大々的に広がることになった。この結果として、前述の住民基本台帳法の改正に当たって、法律の附則第1条第2項において、「この法律の施行に当たっては政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに所要の措置を講ずるものとする。」との規定が追加されたのである。

2001年のe-Japan基本戦略に、個人情報保護法の立案、提出が規定された背景には、以上のような政策を巡る動きが存在した。そして、2001年3月には、個人情報保護法の第一次案が提出され、今度は、ここに規定されている「個人情報保護の原則と義務、そしてその例外規定」を巡って、メディア規制ではないかといった論争が広汎に展開されていくことになるのである（この前後の経緯などはRIETI関係でも多くの議論が展開されている。例えば以下のサイトを参照されたい）。

2002年7月1日：安延 申「電子政府とセキュリティ、プライバシー」

[http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\\_0052.html](http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0052.html)

2002年9月1日：池田信夫「個人情報の過剰保護がもたらす不自由社会」

[http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\\_0055.html](http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0055.html)

2003年1月2日：池田信夫「表現の自由に差別を持ち込む個人情報保護法案」

[http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\\_0072.html](http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0072.html)

2003年4月8日：緊急アピール「インターネットを規制する個人情報保護法案に反対する」 <http://www.rieti.go.jp/it/special/appeal0408.html>

2003年5月8日：池田信夫「地球温暖化とプライバシー」

<http://www.rieti.go.jp/it/column/column030507.html>

2003年5月28日：泉田裕彦「行政機関による情報共有の不安と国家安全保障」

<http://www.rieti.go.jp/it/column/column030528.html>

2003年6月11日：池田信夫「また見送られたカルテ開示法制化 誰のための個人情報保護法か」 <http://www.rieti.go.jp/it/column/column030611.html>

以上のような様々な論争を経ながらも、個人情報保護法案は、一次案からマスメディアに対する例外規定の拡大などの修正がなされ、本年5月30日に成立した。この改正個人情報保護法案に対する評価、議論は本稿の趣旨ではないので省略するが、同法の成立によって、住基ネットも本格稼働（遠隔の市町村での住民基本台帳の写し＝住民票の取得、住民基本台帳カードの交付など）することになる。しかし、長野県の個人情報保護「本人確認情報保護審議会」が個人情報保護が不十分であることを理由に住基ネットへの接続は適当でないとの意見をまとめ、これを巡って公開討論会が行われたり（2003年8月5日）藤沢市の個人情報保護審議会が住基ネットデータの送信の差し止めを求めるなど（2003年8月1日）、依然として住基ネットと個人情報保護を巡る論争は続く気配である。

住基ネットと個人情報保護を巡る議論については、ネットワークや情報技術に関する知識不足によるのではないかと思われるようなものも多く、また、メディアの既得権益を守ろうとする、なりふり構わぬ迷走ぶりには眉をひそめたくもなる。また、政府側の「一度決めたことは何が何でも当初案の通りに実行する」という頑なな態度はあまりに硬直的で、好んで自らの立場を悪くしたいのではないかとも思ってしまうし、個人情報保護問題は、今後の様々な分野でのビジネスに関して多くの影響、拘束をもたらすと考えられ、その影響は徐々に出てくるはずである。

振り返ってみれば、こうした様々な論争は、1999年の住民基本台帳法の改正に「住民票コード」に関する規定を盛り込んだことに源を発すると言えなくもない。この規定がなければ、法律改正なしで住基ネットを稼働させることも可能だった筈である。その意味では、政府があえて「法律改正」という正面突破の形で住基ネットの構築・稼働に踏み切ったことは、よけいな議論をまきおこしただけかもしれないし、今後のインターネットの発達に抑制的影響を与えることは否定できないだろう。しかし、インターネットという匿名、管理者不在のネットワークの世界が、何の倫理観もなく無秩序に発達してきたことも事実である。こうした無秩序、倫理不在は、その反動として、どこかで劇的な管理、規制への反動をもたらすおそれがある。こうした事態を避けながらインターネットの発展を実現していくためには、それが、管理者不在のネットワークであるが故に、そこに参加する個人、組織が一定の知識と倫理観を持つこと以外の方法はないように思われる。その意味で、一見回り道のように思われる、或いは、随分と見当違いも多い個人情報保護と住基ネットを巡る様々な論争は、実は、大きな価値のあるものではないかと考えられるのである。



## 電子政府・自治体の構築とシステム調達

電子政府・自治体の構築が明示的に政府の政策として示されたのは、2001年に公表された e-Japan 重点計画である。この概要を図 3 に示すが、そこに明らかにされているとおり、電子政府・自治体の構築は、e-Japan 戦略の推進に関わる 5 つの重点分野のうちの一つとして位置づけられている。

図 3 : e-Japan 重点計画 (2001 年発表) の概要

### ◆世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成

2005年までに1000万世帯が超高速インターネットに、3000万世帯が高速インターネットに低廉な料金でアクセス可能な環境を整備  
放送のデジタル化(2003年地上波デジタル等) & 通信と放送の融合を推進  
通信(放送)市場における公正競争条件の整備(非対称規制、独禁法指針など)

### ◆教育及び学習の振興並びに人材の育成

2001年までに全公立学校をインターネット接続、2005年度までに全クラスでPC活用等  
2001年度までに550万人対象のIT講習、7000ヶ所の図書館、公民館でのIT機器導入  
2005年のインターネット個人普及率60%を大幅に超過、外国人材受け入れの柔軟化

### ◆電子商取引等の促進

電子商取引推進のための大幅な規制改革(緩和&撤廃など)  
必要な新しいルール整備(消費者保護、情報材契約、仲介者責任、紛争解決など)

### ◆行政の情報化及び公共分野における情報通信技術活用の推進

2003年までに情報公開をインターネットで、また電子申請を可能にするともに、  
電子情報と紙情報の扱いを平等に  
24時間の行政サービス提供を可能に  
2004年までの入札の電子化、2002年までのペーパーレス化など  
2005年までのスーパーSINET、2002年までのVICsの普及促進など

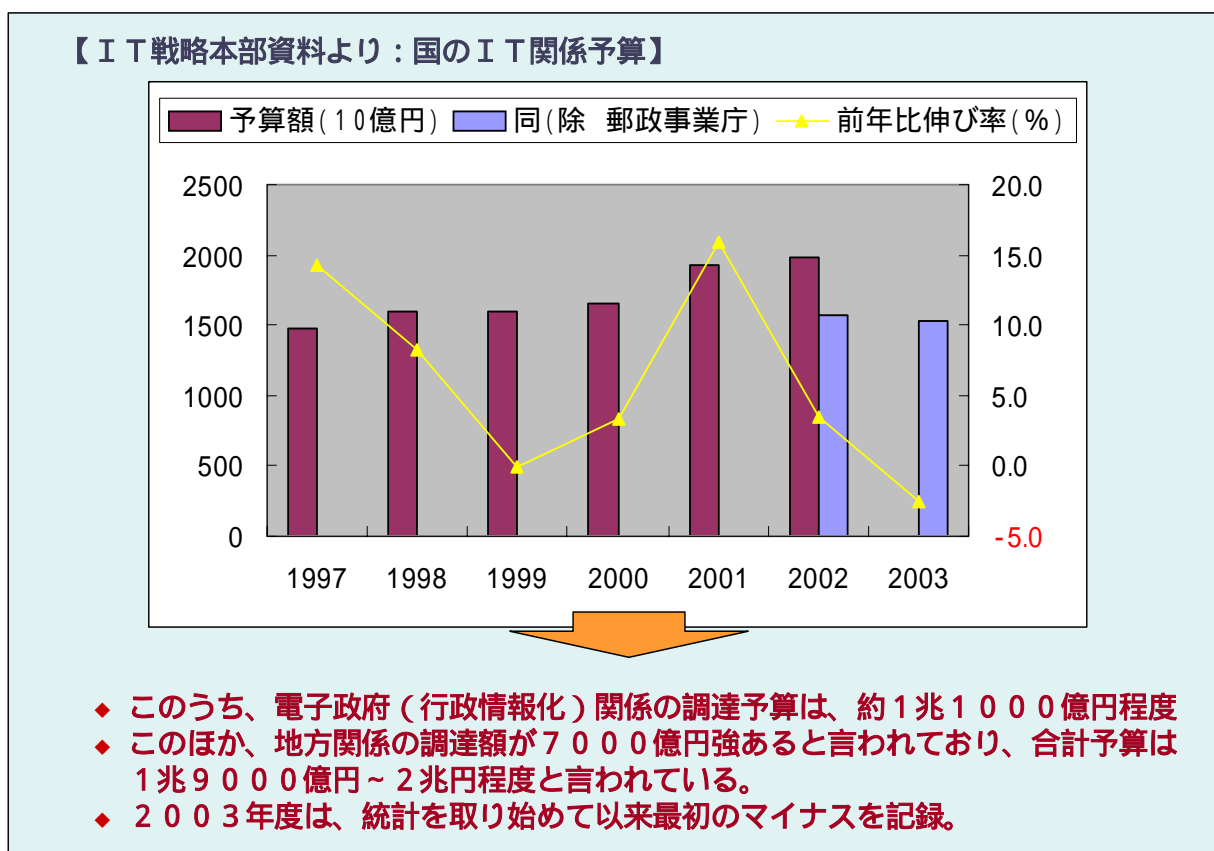
### ◆高度情報通信ネットワークの安全性及び信頼性の確保

上記を進めるための必要なセキュリティ技術開発やサイバーテロ対策  
2005年までに必要な刑事基本法制の整備

当然のことではあるが、公共部門が電子化、情報化を進めれば、それに伴って政府の情報システム調達額は増加することになる(図 4)。2000年のネットバブル崩壊以降、IT市場全体が縮小傾向にあった中で、2000年から2002年までのわずか2年間で政府のIT関係予算は約1兆5000億円から2兆円へと30%以上増加しており、多くのITベンダーはこの市場に殺到した。その結果として公共市場における受注競争が激化し、安値入札や大手独占と言った問題点が指摘されるようになったのである。

元々、政府のシステム調達は、一定額以上の案件はWTOの政府調達協定の対象になり、また、その調達に当たっても単年度予算の制約を受けるなど、民間部門には存在しない多くの制約が課せられている。本来、こうした制度は、「公正、安価なシステム調達」を実現するはずのものであったが、システムの大規模化・複雑化、開発の長期化が進むにつれて、逆に制度が矛盾を抱える部分も露呈されるようになってきていると言えよう。

図 4：政府の IT 関係予算の推移



政府のシステム調達問題が注目を集めるようになったのは、2001年以来の安値入札の頻発である。元々、1980年代のメインフレーム全盛時代にも、システム導入の初期段階の入札に成功すると、それ以降のシステム受注が圧倒的に有利になると言うことで、いわゆる「一円入札問題」が取り沙汰された。しかし、その後、ダウンサイジング、PC導入が急激に進展するのに伴って、一時期安値入札の問題は影を潜めていた。それが、電子政府化の流れが顕在化してきた2000年頃からインターネット利用の大型行政情報システムの調達が増加し、再度、安値入札の問題がマスコミを賑わせるようになってきたのである（図5参照）。

図 5：過去の主要な安値入札のケース

資料: 報道発表から作成	案件名	予算	落札
平成元年 公正取引委員会-14社に嚴重注意	平成元年10月 広島市水道局-地図情報システム	予算: 1100万円	落札: 1円
	平成11年8月 郵政省-郵便トータルネットワークシステム	予算: 4600万円	落札: 18万円
	平成11年10月 郵政省-総合的財務管理システム	予算: 9000万円	落札: 92万円
	平成12年1月 通商産業省-省庁間電子文書交換システム	予算: 150万円/月	落札: 3.3万円/月
	平成12年2月 自治省-省庁間電子文書交換システム	予算: 2516万円	落札: 73万円
	平成12年5月 郵政省-調達システム	予算: 1億5000万円	落札: 2.9万円
平成13年1月 ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会設立	平成12年6月 法務省-行政文書管理システム	予算: 3200万円	落札: 10.5万円
	平成12年7月 国税庁-電子納税申告システム	予算: 5億5210万円	落札: 1.05万円
平成13年1月 公正取引委員会-NTTデータ、 日本IBM、日本ユニシス、松下通工4社に注意	平成12年8月 建設省-行政文書ファイル管理システム	予算: 1200万円	落札: 5040円
	平成13年9月 東京都-文書管理システム	予算: 8500万円	落札: 750円/月
平成13年10月 通商産業大臣大臣談話	平成13年10月 内閣官房-サイバーテロ対策システム	予算: 9000万円	落札: 312万円
平成13年11月 公正取引委員会-日立に警告	平成13年10月 総務省-電子入札改札システム	予算: 1億6000万円	落札: 467万円
平成13年12月 ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会報告	平成13年11月 金融庁-申請・手続きシステム	予算: 1億7000万円	落札: 303万円
平成14年1月 公正取引委員会-富士通に警告	平成14年1月 法務省-認証局関連システム	予算: 3億1000万円	落札: 500万円
平成14年4月 公正取引委員会-NTTデータに警告			

この図を見れば明らかとなっており、日本の大手ベンダーは、軒並み、一度は公正取引委員会から注意を受けていると言って良いような状況である。にも関わらず、最近になっても、1円とか1万円といった極端なケースこそなくなったものの、どう考えても採算割れではないかといった入札が続いている。「既に関済していたソフトウェアが流用できる」といった弁明も聞かれるようだが、民間の一般的な仕事では、一人150~200万円/月の単価を請求している大手ベンダーが、数万円~数百万円の入札額で落札しても、入札書類の作成費用にも満たないであろうから、こうした弁明の説得力は無いに等しく、結果として、日本の公共市場の50%以上が大手4グループ企業に独占され、中堅・中小企業がこの市場からは排除されるといった状況が継続している。

しかし、考えてみれば、民間部門でこのような話は聞いたことがない。当たり前の話であるが、このような極端な安値での入札をくり返していたら、納入者側は堪ったものではない。当然、綿密にコスト計算をして、収支が償い、かつ、競争相手に勝てる納入価格を必死になって計算するはずである。それでは、何故、政府の場合だけにこのような安値入札が発生するのだろうか。その理由の一つは、政府の調達の仕組みにあると考えられる。

## 図 6：システム調達に関わる入札関係制度（例）

### 1. 政府調達に関する協定及び特例政令

国の場合 1400万円、地方の場合、2900万以上の調達案件は「政府調達に関する協定」の対象となる。  
また、限定入札（随意契約）によることができる場合は、緊急の必要がある場合及び**既存契約と一連の調達である場合**を除き、次の2つの場合に限定されている。

#### (1) 政府調達に関する協定（第15条 限定入札）

製品又はサービスが、美術品若しくは特許権、著作権等の排他的権利の保護との関連を有するものであるため又は技術的な理由により**競争が存在せず**、特定の供給者によってのみ供給されることが可能であり、かつ、**他の合理的な代替の製品若しくはサービスがない場合**。

契約が、設計コンテストの受賞者と締結される場合。

#### (2) 地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令（第10条 特定調達契約）

他の物品等若しくは特定役務をもって代替させることができない芸術品その他これに類するもの又は特許権等の排他的権利若しくは特殊な技術に係る物品等若しくは特定役務の調達をする場合において、当該調達の相手方が特定されているとき。（以下略）

### 2. 総合評価一般競争入札（地方の場合の例）

#### (1) 地方自治法施行令167条の10の2

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、**当該契約がその性質又は目的から（価格のみによる競争入札）により難しいものであるときは**、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、**価格その他の条件が当該団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者**とすることができる。（「**総合評価一般競争入札**」という。）

#### (2) 地方自治法施行令167条の10の2の3

総合評価一般競争入札を行おうとするときは、**あらかじめ**、当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該団体にとって最も有利なものを決定するための**基準（「落札決定基準」という。）を定めなければならない。**

#### (3) 地方自治法施行令167条の10の2の4

総合評価一般競争入札を行おうとするとき、総合評価一般競争入札において落札者を決定しようとするとき、又は落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令の定めるところにより、あらかじめ、学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。

ここに示されているとおり、

政府の入札は、原則として「一般競争入札（＝一番安い価格で応札した者を落札者とする）」のが原則であり、

その例外が認められるのは、「既存の契約と一体の場合」、「著作権や技術の問題で、他に競争相手がいない場合」、「コンテストで優勝したような場合」の三つしかない。このうちの後2者については、別にそれほど問題にはならない。問題は一番目で、既存の契約と事実上一体をなすようなプロジェクトの場合には、競争入札によらない（＝随意契約もあり得る）のである。

ところが、政府の予算は、公共事業など一部の例外を除いては、「単年度予算の原則」に厳しく拘束されている。この例外を認めようと思えば、当該プロジェクトに関する債務負担（＝複数年度支出）を、財務省及び国会（地方公共団体の場合は財政部局及び地方議会）の了解を取らなければならないが、借金を嫌う財政当局が容易に認めないの言うまでもない。

という問題がある。このため、複数年度にまたがるような大きなプロジェクトの場合には、初年度に、思い切り安い値段で落札し、以降は、「一体となったプロジェクトである」という理由で、随意契約に持ち込み、思い通りの価格をつけることができれば、全体としては、きちり儲けは取れると言うことになる。これが、電子政府の推進とともに、安値入札の頻発が目立つようになった一つの理由であると考えられる。

こうした安値入札がくり返されるようになれば、当然、資金力の小さい中堅以下のITベンダーは市場から閉め出されるようになる。独禁法で言う、Predatory Pricing(略奪価格)に近い状況である。しかも、結果としてのシステム費用は決して安くならない。企業は利潤を追求するわけであるから、随意契約で独占的地位が保証されれば、当然、翌年度以降の納入価格を引き上げ、初年度に失った利益を取り返そうとすることになんの不思議もない。実際に、初年度1万円で落札されたプロジェクトの後年度支出が10億円に近くなったといったような例も報告されている。

しかし、利潤追求は、それが違法でない限りにおいて企業が株主に対して負っている義務なのだから、安値入札を行った後で随意契約で高い金額を請求したからと言って、これを非難することも適当ではない。企業だけを責めてみても、何も有意義な解決策は出てこない。むしろ、安値入札の原因を創っている制度の見直しが最初に行われるべきであろう。

こうした状況を背景として、国、地方それぞれのレベルで調達制度見直しの動きは急であるが、全体として言えば、地方の方が現状では進んでいる。例えば、総合評価制度による複数年契約の導入事例などが、幾つかの都道府県で出現しているが、中央政府では、まだ実現していない。

【参考：先進自治体の例】

大阪府：[http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/ssc\\_rakusatsu.html](http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/ssc_rakusatsu.html)

東京都：<http://www.e-procurement.metro.tokyo.jp/indexPbi.jsp>

三重県：<http://www.pref.mie.jp/SKAIKEIS/gyousei/2003070322.htm>

偶然ではあるが、筆者はこれらの先進事例にそれぞれ関わりを持っている。三重県では、本年3月まで顧問を務めていたし、大阪府の入札には情報担当の参与兼評価委員長として直接関わり、岐阜県のケースでは、筆者の会社も開発側として参加している。

その経験に基づいて言えることは、こうした「改善入札方式」が実施されたと言っても、これは、「ゴール」ではなくて、あくまで「スタート」であるということである。実際、こうした新しい方式によるシステム調達を実施されたと言っても、その結果はまだ出てはいない。しかも、入札結果の評価などにも大きなバラつきが見受けられる。旧来のままの、一円入札 高額の随意契約というパターンは論外であり、改められるべきことは言うまでもないが、これを総合評価&複数年契約に改めただけで事態が全面的に改善されるわけではない。あまりに大きなシステム開発を一挙に入札しようとする、いくら共同企業体の参加を認めても、資金的に中小企業の参画は容易ではないし、また、仕様書を細かく特定することは、透明性を高めることにはなるが、一方で「工夫の余地」を限定してしまう。

情報システムの入札に当たって重要なことは、もっとも目的に合致する適切なシステム開発が、適切な価格で構築されることである。今後は、こうした先行的な取り組みをしてきた自治体の経験を共有し、情報交換を行いながら、更に調達制度を改善していくことが必要であろう。また、入札改善において地方の遙か後塵を拝している国においては、一刻も早く、少なくとも先進自治体なみの入札制度改善を実現することが望まれるところである。

## おわりに

以上、e-Japan という大きな政策的な枠組みの中で、個人情報保護と住基ネット、電子政府・自治体の構築と政府システム調達の問題がどのような背景で登場してきたかを概括した。言うまでもないが、政府の情報通信政策に関わる問題は、ここで取り上げたものよりも遙かに広汎である。しかし、ここで取り上げた二つのテーマが e-Japan や電子政府を巡る当面の大きな課題であることは事実であり、今回寄せられた様々な論文は、これらの問題を考える上で非常に有益な視点を提供してくれている。これらの論文が情報通信政策を巡る諸課題の議論を深め、その発展に貢献することを期待したい。

# 個人情報のはだれのものか

## ネットワーク社会の費用と便益

池田信夫

### 要旨

個人情報保護法案をめぐる論争においては、プライバシーという言葉が曖昧に使われ、議論を混乱させている。今回の法案はデータベースを規制するものであって、メディア規制ではない。ネットワーク社会では、情報の自由な流通による便益とその乱用による費用のバランスに配慮することが重要であり、一方を絶対化するべきではない。本人に個人データの差し止め権を認める今回の法案は、表現の自由を侵害するおそれ強い一方、それが迷惑行為を防止する効果は疑わしい。こうした問題を効率的に防ぐには、個人データ利用者から「迷惑料」を取って市場メカニズムを活用するしくみも考えられる。

### はじめに

プライバシーという言葉にほとんど縁のなかった日本社会で、最近にわかに「個人情報保護」が叫ばれるようになった。そのきっかけは、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）の稼動にともなって「国民総背番号」がつけられることへの心理的な嫌悪感だったと思われるが、その稼動の条件となるはずだった個人情報保護法案が2001年の通常国会に出ると、「メディア規制」だとして強い批判を浴び、さらに2002年の通常国会でも継続審議となり、同年の臨時国会では廃案になって作り直すという異例の事態になった（以下「法案」というのは、このもとの法案をさす）。

個人情報の流通は、社会がネットワーク化するのにもなって不可避免的に生じるものであり、電子商取引を円滑にする機能もある。そのマイナス面ばかりを強調し、個人情報を完璧に保護するためにネットワーク化が阻害され、規制が強化されるようでは本末転倒である。個人情報をめぐる論議では、こうした情報ネットワーク全体の問題をそっこのけにしてメディア規制や背番号などの個別問題ばかり論じられ、費用と便益のバランスを考えない一面的な議論が行われる傾向が強い。本稿ではこうした混乱を整理するため、事実関係を明らかにしてプライバシーの概念を法的に検討し、技術の進展をふまえて各国の制度を比較して、個人情報保護のあり方を考える。

### 1. プライバシーとは何か

## プライバシーの定義と分類

プライバシーは、いまだに訳語がないことからわかるように、欧米に固有の、それも20世紀以降の新しい概念である。個人の行動が他人から隠せないのは、貧しい社会では当たり前であり、人類の大部分は共同体という「監視社会」に生きている。プライベートな空間が仕切られている欧米的な生活のほうが特殊なのである。西欧世界でも、privateという言葉は「(共同体のものを)奪う」という意味の動詞から派生したものであり、それが肯定的な意味をもつようになったのは、ごく最近のことである。

プライバシーという言葉が最初に法律用語として使った Warren-Brendeis (1890)では、この言葉は有名人がメディアのゴシップ報道から逃れて「ひとりになる権利」として提唱されており、立法的な保障が求められていたわけではない。一般にプライバシーが話題になるのは、1970年代以降、コンピュータ・ネットワークの発達によって一般人の信用情報や顧客情報が売買されるようになってからだが、これはひとりになる権利とは異なる「個人情報隠す権利」である。

一般には、守るべきプライバシーという私有財産があるように思われがちだが、私の個人情報に私のものだろうか。たとえば私の歯の痛みは私しか知らないが、これは秘密であって、個人情報とはいわない。法案では、個人情報は「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」(第2条)と定義されているが、その典型である住民票データは私個人のものではない。住所は自治体の決めた区画だし、私の名前も私がつけたものではない。

「私が所有することが法的に認められている」という意味でも、個人情報は私のものではない。情報に所有権を設定する(他人の利用を制限する)ことが認められている例外は、著作権法で著者が自分の生産した情報をコントロールする場合だが、個人情報の生産者は多くの場合、本人ではない。顧客情報(データベース)を生産したのは、顧客ではなく企業であり、信用情報や医療情報は本人よりも銀行や病院のほうがくわしく知っているだろう。要するに、私についての情報のほとんどは私の情報ではないのである。

法的には、私についての情報を私の(コントロールできる)情報と定義することは可能だが、この定義によれば、たとえばこの論文は私が引用した論文の筆者全員のものになり、私は彼ら全員の同意がないとこの論文を発表できないことになる。このように一つの情報に関係者全員が拒否権をもつのは「アンチコモنز」と呼ばれる最悪の状況であり、現実にも考えられない。

ではプライバシーを守ることは、どういう便益があるだろうか。たとえば前科を隠すことが法的な権利として認められるかどうかは、世界的にみても司法的な判断は一定していない。それを保護することによって、前科者の就職は容易になるだろうが、雇用主は(たとえば彼が常習的な窃盗犯だったら)損害をこうむる可能性があるし、他の求職者は公正な競争によって雇用機会を失う。信用情報も金融機関にとっては重要な情報であり、医療情報も電子化して病院間で共有し、診療や検査を効率化すべきだという意見もある。



一般的にいえば、プライバシーを守るというのは「自分自身についての情報を選択的に開示して周囲の世界を操作する」(Posner 1981:p.234)ことであり、それによって情報の非対称性が生じ、本人の行動の自由度は増すが説明責任がなくなり、他人はミスリードされる。通常は、これによって逆淘汰やモラル・ハザードなどの非効率性が生じるため、契約の設計などによって非対称性を減らすことが重要な問題であり、わざわざ情報の非対称性を作り出すことは望ましくない。したがって個人情報の保護は、個人的には好ましくても社会的には有害なので、その保護は最小限度とし、保護コストは基本的に本人が負担すべきである。このようにプライバシーという言葉にはいろいろな問題が混在しており、大きく分けると次の3つの類型に分類できる。

- A. メディアの取材・報道
- B. 通信の秘密
- C. コンピュータ・ネットワークにおける個人データ流通

このうち A と B は今回の法案とは関係ないが、これらがプライバシーという曖昧な言葉で一くりにされることが混乱の原因である。このため、法案ではプライバシーという言葉は使っていない。そのもとになったのは、OECD（経済協力開発機構）が決めた個人データ保護に関するガイドラインだが、これも対象を「個人データ」に限定している。本稿でも、プライバシーという言葉にともなう混乱を避けるため、以後個人データあるいは個人情報という言葉に統一する。

個人情報保護法は「メディア規制」か

この法案に対しては、新聞協会が「メディア規制」だとして反対を表明する意見書を出した<sup>1</sup>。彼らは「個人情報とは適法かつ適正な方法で取得されなければならない」(第5条)という努力規定さえ拒否し、報道機関を適用対象から全面的に除外するよう求めた。これに対して、出版社やフリージャーナリストが「自分たちも除外しろ」と主張し、どの業界を除外するかという問題ばかりが論議になり、肝心の個人情報保護のあり方は置き去りにされてしまった。

今回の法案が規制の対象とするのは「個人情報データベース等」(第2条の2)であってメディアではなく、しかも義務規定や罰則は「放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関 報道の用に供する目的」には適用されない(第55条)。これほど包括的にメディアを除外した個人情報保護法は世界にも例をみないが、2003年の通常国会に提出される予定の修正案では、報道機関を完全に適用除外にすると伝えられている。このように特定の業界に「治外法権」を認めることは、メディアは個人情報を保護しなくてもよいと法的に宣言するに等しく、誤報や過剰取材から被害者を救済する道も絶たれてしまう。読売新聞は「透

---

<sup>1</sup> <http://www.pressnet.or.jp/info/iken20001016.htm>

明性の確保」の原則（第 8 条）が取材源の秘匿を困難にするという理由で、この規定から報道機関を除外するよう求める個人情報保護法の「修正試案」を発表したが、取材源の秘匿は現在でも法的に認められている権利ではない。

さらに重大な問題は、このメディア規制反対論が新聞・放送・出版以外のメディアを無視していることである。特に世界最大の分散型データベースである WWW (World Wide Web) は今回の法案の対象だから、ホームページは原則として「主務大臣」の監督下に置かれることになる。報道機関だけが除外されたら、だれかが新聞社のホームページと個人のホームページに同じ違法な記述があると申し立てた場合、個人が行政処分を受ける場合でも新聞社は免罪される。これは憲法に定める表現の自由に差別を持ち込むものである。

表現の自由は、報道機関の言語表現だけを対象とするものではなく、ホームページにもデータベースにもプログラムにも等しく保障されなければならない。報道機関を適用除外にするなら、少なくともホームページを持つすべての企業や個人も除外しなければ、法の下での平等に反する。データベースには規制を求める一方、報道機関には絶対的な表現の自由を求めるダブル・スタンダードは、記者クラブ的な特権意識の産物であり、合理的な根拠がない。したがって以下では、報道機関を一般の企業や個人とは区別しない。

#### 通信の秘密と「監視社会」論

プライバシーというとき、もう一つよく話題になるのは、電話などの盗聴である。日本では通信の秘密は憲法で定められている。通信の秘密を守ることによる利益は、第三者に聞かれるのを恐れないで自由に話せることだが、逆に完全な秘話性が保証されると、犯罪者が電話で連絡することも容易になる。この費用と便益は、犯罪者を対象とする傍受を法的な手続きによって認めれば分離可能である。その範囲を具体的にどう定めるかはむずかしい問題だが、原理的には解決不可能ではない。同様の問題は、電子メールなどにも生じるが、いずれにせよ通信の傍受を全面的に否定する理由は見当たらない。これは通常では人権侵害にあたる身体の拘束が逮捕状によって合法になるのと同じである。情報を身体よりも厳重に守る理由はない。

ただ米国のように捜査機関による通信傍受が日常化すると、犯罪に無関係な一般市民の私生活が警察に筒抜けになり、また政府に批判的な人物の行動が制約を受けるおそれもある。これに対して電子メールを暗号化する技術が発達し、その暗号技術の輸出を米国政府が規制したため、紛争が生じたことがあったが、この問題は結局、米国以外の国で強い暗号が開発されたため、輸出規制が無意味になって終わった。今でも日本でプライバシーというとき、この暗号問題をモデルにして「監視社会」対「市民の自由」という図式で論じることが多いが、これはプライバシー一般とは別の捜査手法の問題である。

米国の場合、冷戦時代から諜報活動が広く認められ、最近ではテロリスト対策という理由で包括的な通信傍受が行われているといわれるが、日本では憲法上の制約が強いため、このような極端な監視活動は行われていない（むしろ検挙率が 2 割を切るなど、捜査能力

の低下が深刻な問題である)。また今回の法案で規制の対象にしているのは、訪問販売やダイレクトメールなどの迷惑行為で、警察の捜査情報などとは無関係である。いずれにせよ通信の秘密は憲法で定められているので、この問題も除外する。

## 2. 各国の規制

### 個人データ保護の費用と便益

個人データを守る技術は、インターネットではほぼ完成している。電子メールなどの内容は、PGP(Pretty Good Privacy)などの暗号技術で守れるし、電子商取引においては個人データはかなり厳重に保護されているのが普通であり、P3P(Platform for Privacy Preferences)<sup>2</sup>のような手順を使えば個人データの流通を本人がコントロールできる。私のデータに価値があるとすれば、その一部は情報を入力した(そしてマーケティングの対象となる)私にも帰属すべきだが、こうした交渉も P3P によって可能であり、その権利は特別な立法によって保障するまでもなく、通常の契約によって実現できる(Lessig 1999:pp.159-163)。

問題は、このような契約以外の形で本人がデータベースを(公権力を使って)コントロールする法律を作ることが望ましいかどうかである。たとえば私に債務不履行の経歴があるという情報を銀行 X が他の銀行 Y に知らせた結果、私が Y から融資を受けられなくなったとしても、その不利益は Y が真実を知ったことによる正当な行動であって、X が真実を知らせたことは非難できない。しかし、この情報を知った Z が私を「カネを出さないと他の銀行にもお前の信用情報を公表するぞ」と脅したら、これは恐喝である。また私が誤ってブラックリストに載って融資を受けられなくなったら、これも問題がある。つまり問題は個人データの流通ではなく、その悪用もしくは誤用なのである。

恐喝は刑法で罰すればよいし、クレジットカード番号の盗用のような犯罪も刑法に規定がある。名誉毀損は、民事的にも刑事的にも処理する法的手段がある。残るのは、犯罪にならない軽微な迷惑行為やデータの誤用だが、この程度の問題のために、データの流通そのものを本人が差し止める権利を認めることは弊害が大きい。たとえば X が私が多重債務者であることを隠して Y に私を紹介したら、Y は損害をこうむるかもしれないし、私がガンであることを隠して生命保険に入ったら保険金詐欺である。住基ネット(住民基本台帳ネットワークシステム)で問題になっている住所・氏名は、住民基本台帳法で閲覧自由になっている公開情報であり、厳重なセキュリティで保護するのは無意味である。

このように情報の種類によって費用と便益のバランスはさまざまであり、一律にあらゆる個人データを規制する法案には無理がある。また、この種の問題は社会のネットワーク化にともなって生じる情報の乱用による被害のごく一部であり、個人データだけを規制しても根本的な解決にはならない。特定の情報の流通を阻害することによって問題を解決し

---

<sup>2</sup> 電子商取引などを行う際に、どのような個人情報をサイト側が収集するかを利用者が許諾するための電子的な手順。W3C(World Wide Web Consortium)によって標準化されている。<http://www.w3.org/P3P/>

ようとするのではなく、被害そのものを救済するしくみを考える必要がある。

### 欧米の個人情報保護法

1970 代から、コンピュータ・ネットワークの発達によって信用情報などが本人の知らない間に流通するようになったため、1980 年に OECD が個人データ保護のガイドラインを決めた<sup>3</sup>。これは「収集制限」「データの質」「目的の特定」「利用制限」「安全確保」「公開」「個人参加」「説明責任」の 8 原則からなり、特に重要なのは、「個人データは合法的かつ公正な手段によって、必要ならば本人がそれを認識または同意した上で収集しなければならない」とする収集制限の原則である。これは政府・民間を問わずあらゆる情報について、本人の同意なしに個人データを流通させることを禁止するもので、このガイドラインをもとにしてできた EU（欧州連合）のデータ保護指令が 1995 年に発効し、欧州各国でもこれに沿って国内法が制定された。

ところが、ちょうどこのころからインターネットが急速に普及し始め、大型機による閉じたネットワークを前提にした EU 指令をオープンなインターネットに適用すると、ほとんどすべてのウェブサイトが違法になってしまった。ホームページで個人名を引用した場合、本人に承諾を得ていないと、「収集原則」に違反したことになるからである。

このため、欧州でも実際にはデータ保護法の運用はあまり厳格に行われていないが、スウェーデンでは EU 指令の前から「データ法」があり、個人データに厳重な規制を行っている。このため、動物愛護団体が毛皮業者のリストをホームページに掲載したり、消費者団体が銀行の取締役をホームページで批判したというだけで行政処分を受けるといった事件が相次ぎ、多国籍企業はスウェーデンからウェブサイトを引き上げている。

米国では、1974 年に「プライバシー法」が定められたが、これは欧州のようにすべての個人データを包括するものではなく、連邦政府の持つ個人データについて個人への公開の原則などを定めたものである。これは情報公開を定める「情報自由法」との関連で、情報公開に際してプライバシーを保護するとともに、プライバシーの名において情報公開が拒否されることを防ぐものである。

この原則は OECD の 8 原則をほぼ踏襲したものだが、適用の対象は連邦政府に限られており、民間については業界ごとに基準を定めて自主規制し、個別の判断は司法にゆだねる「セグメント方式」がとられてきた。州法では、欧州のような包括的な個人データ規制を行う州もあり、連邦レベルでも同様の規制を行うべきだという意見も根強いが、「自由な経済活動を阻害する」という議会や業界の反対で、連邦レベルでの立法化は見送られてきた。司法的な判断においても「プライバシー権」を広く認める傾向が次第に強まっているが、法曹界の主流は Posner (1981)のようにプライバシーの保護を無条件に認めることは合衆国憲法修正第 1 条（言論の自由）に抵触するという意見で、包括的なプライバシー権は立法的には認められていない。

---

<sup>3</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai11/11siryou5.html>

ところが EU 指令では、その原則を守らない国への個人データの移転も禁止しているため、電子商取引で米国のサイトが本人の同意なしに個人データを収集すると欧州では違法となり、欧州の現地法人が行政処分を受けるおそれがある。これに対して米国政府が反発し、交渉の結果、EU 指令の基準を受け入れる米国企業については欧州との取引を認める「セーフ・ハーバー」という協定が結ばれた。しかし、現在この協定に加盟している企業は 250 社余りで、大部分の米国企業は (EU の基準では) 非合法状態のまま欧州との電子商取引を行なっている。

### 日本の個人情報保護法案

個人データの法的保護が日本で問題になったのは、1999 年に住民基本台帳法が改正され、「国民総背番号」がつけられることになったのがきっかけである。行政については、すでに 1988 年に行政機関個人情報保護法が制定されていたが、そこから情報が民間に漏れた場合についての規制がないため、これを補完する目的で個人情報保護法案が作られた。

この法案は、これまでの欧米の法律を踏まえて慎重に作られている。基本的には OECD ガイドラインにもとづく包括的な規制だが、8 原則を 5 原則に集約し、個人データの収集については規制せず、保護の対象を第三者への提供だけに限定している。また「本人の同意」を「本人の適切な関与」に弱め、前半で基本原則 (努力規定) を定めた上で、後半では義務と罰則を規定する二段構えになっており、後半の義務規定からは報道などいくつかの業界をネガティブ・リストで除外している。

最大の問題は個人情報の提供に「本人の同意」を条件とする規定 (第 28 条) だが、インターネットのサイトなどが自動的に違法になるのを防ぐため、「本人の求めに応じて当該本人が識別される個人データの第三者への提供を停止することとしている場合であって、次の各号に掲げる事項について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いているとき」は個人情報を無断で公開してもよいとされている (第 28 条の 2)。要するに「同意しない」といえるようにしておけば、本人が明示的に拒否 (opt out) の意思表示をしない限り、合法とみなすという考え方である。

しかしデータの収容されている本人がオプト・アウトしたら、政令で定める人数 (5000 人以上になるといわれる) のデータを収容するサイトは、その要求に応じなければならない。この法案の対象とする「個人情報取扱事業者」には営利・非営利のウェブサイトが含まれるので、ほとんどの企業のウェブサイトは「違法」になるリスクを負っていると考えたほうがよい。たとえば、私が Google (世界最大の検索エンジン) に対して「私の個人情報を提供するな」と要求すると、Google の日本法人は私の名前の出ている 2000 余りのサイトをインデックスから削除しなければならない。これは技術的にはむずかしいことではないが、このとき削除はサイト単位で行われるので、私の名前を載せているドメイン全体が (報道機関を除いて) Google で検索できなくなる。また住宅地図にも掲載を拒否できるようになるので、地図データベースにも大きな欠落ができるだろう。

さらに危険なのは、「2ちゃんねる」などの掲示板である。現在は匿名の掲示板で書かれた悪口を削除させるには、匿名の相手に対して名誉毀損などの訴訟を起こさなければならないが、今回の法案が成立すると、私の名前（個人情報）を掲載しているというだけで削除を求めることができる。いったんオプト・アウトすると、掲示板の管理者は二度とその個人についての発言が掲載されないよう注意する義務を負い、見逃した場合には損害賠償を求められる可能性もあるので、掲示板の運営はきわめて困難になろう。また違反行為が頻発する場合には行政処分を行うことができる（第39条）ので、トラブルが頻発する掲示板は閉鎖されるかもしれない。

修正案では、こうした問題点がほとんど改善されないで、5項目の基本原則がすべて削除されて「個人の人格尊重」をうたうだけの抽象的な「基本理念」になり、義務規定から報道機関・学術研究機関・宗教団体・政治団体および著述業が除外される方向だという。基本原則は、OECD ガイドラインをもとにした個人情報保護法の柱であり、それを完全に削除するのでは、もはや基本法としての体をなしていない。

他方、この規制によって迷惑行為を防止する効果は疑わしい。現実には、すでに日本国民全員の住民データや地図データが CD-ROM で市販されており、新しいデータの取得を規制すると間違いが増えるだけである。個人データのみならず違法にコピーされた映像も WinMX などの P2P(Peer-to-Peer)ソフトウェアによってインターネットで流通しており、この種のソフトウェアでは差し止めは不可能に近い。結果的には、目につく大企業のウェブサイトだけが摘発や訴訟の対象になり、違法な情報はアンダーグラウンドで流通するだろう。個人データだけを規制しても、問題の解決にはならないのである。インターネットにおいて情報の流通を規制するのは無理であり、情報は入口（提供するとき）か出口（利用されるとき）でコントロールするしかない。入口では P3P のようなシステムで本人がコントロールし、出口では後にみるような制度で司法的に救済することが現実的である。

### 3．制度設計の考え方

#### 自己情報コントロール権

法案の改正にあたって野党が求めているのは「自己情報コントロール権」を明記することである。そういう権利が言葉として明記された法律は世界に存在しないが、日本では「他人が自己についてのどの情報をもちどの情報をもちえないかをコントロールすることができる」（岡村・新保 2002:p.72）という包括的な差し止め権をさすことが多い<sup>4</sup>。しかし日本の法案は、自己情報コントロール権を認めていない。これは乱用の危険が大きいためである。日本の法案では、個人名を含む記述はすべて個人情報とみなされるので、EU 指令のよ

---

<sup>4</sup>日本弁護士連合会は「憲法13条が定める個人の尊厳の確保、幸福追求権の保障の中に自己情報コントロール権が含まれる」と主張して「自己情報主権の確立」を求めているが、こういう権利が表現の自由を侵害するという認識が欠けている。[http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/jinken/00/2002\\_4.html](http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/jinken/00/2002_4.html)

うにオプト・イン（本人が同意しない限り違法）になっていると、きわめて広範な媒体（特にホームページ）がつねに「違法」になるリスクにさらされることになる。

では自己情報コントロール権を認めることにどのような意味があるだろうか。私の個人データは私の創作物ではないので、創作のインセンティブを守るという経済的利益はない。個人データの乱用による被害を救済するという点ではどうだろうか。現在の法案の対象としているのはデータベースだから、被害として考えられるのは、名簿業者がデータを売買して、不要な電話勧誘や訪問販売が来るということだろうが、これはデータベースだけを規制しても防ぐことはできない。信用情報が誤ってブラックリストに載るといった被害も、事後的に訂正でき、こうした問題は現在でも通常の民事事件として処理されている。

行政に対するコントロールは民間とは区別して考えるべきだが、行政に対する請求権は現在の法律でも十分保証されている。米国のプライバシー法についても自己情報コントロール権という言葉が（日本で）使われることがあるが、これは連邦政府を相手とする情報公開請求権にすぎない。むしろ現在の行政個人情報保護法や住民基本台帳法では、情報の使途が細かく制限されているため、地方自治体が自主的に個人データの取扱いを決めて効率的に運用する余地がない。個人データの公的利用に関する法的な制限を緩和し、自治体の裁量を大幅に認めるべきである。何に使うかについては本人に事前に告知し、実際に何に使ったかについてもログ（アクセス記録）を取ることを義務づけ、紛争は徹底した情報公開によって解決すればよい。

通常の契約による以上の特別の権利を立法的に保障することに意味があるのは、個別に司法的に処理するコストが非常に高い場合である。特許権や著作権などは、定型的な手続きによって複雑な権利関係をモジュール化し、紛争処理を円滑に進めるという意味があるが、自己情報コントロール権の対象とするのは、以上みたように従来の民法や刑法あるいは行政法で処理できる問題であり、そういう権利を特別に認める便益はない。他方、それによってだれにでも他人の言論に介入する権利を与え、データベース全体を規制のもとに置くことによる社会的費用は大きい。ましてそれを不可侵の人権（あるいは人格権）として絶対化すると、柔軟な対応が困難になり、不要な紛争が多発して情報の創造を阻害することは著作権法でも明らかである。これを明記しない日本政府の判断は賢明である。

#### 市場メカニズムによる解決

プライバシーに関心が集まるようになったのは、情報技術の限界的な便益が逡減し、その費用に目が向くようになったためだろうが、これは衣食住が足りると健康が気になるような「贅沢品」によくある錯覚である。個人データ漏洩の被害は限界的には大きく見えるかもしれないが、その絶対的な水準は情報技術のもたらす便益とは比較にならない。したがって問題は、漏洩をゼロにすることではなく、それを極小化するとともに情報の自由な流通を保障し、いわばネットの便益を最大化することである。

個人データの流用のような外部効果をともなう紛争を処理するルールとしては、外部性

をコントロールする資格(entitlement)を一種の財産権とみなし、その所有者（あるいは情報の利用者）に許諾権を与えることによって保護する財産ルール(property rule)と、外部性を発生させた者に事後的な賠償責任を負わせる責任ルール(liability rule)がある<sup>5</sup>。通常は、資格に所有権を設定して市場で取引するコストが低ければ、財産ルールによって市場で解決することが効率的だと考えられている(Coase 1960)。しかし消費者に無条件の資格を認めると、データを守るコストはすべて企業（あるいは行政）に転嫁できるので、過剰に強いセキュリティを求めてそれに「ただ乗り」する傾向が強い。

こうしたモラル・ハザードを防ぐには、データ保護のコストを内部化する制度設計が必要である。その一つの方法は、一定量の個人データを利用する資格を企業に与え、汚染物質の排出権のようにそれを取引することである。ただ Coase も強調するように、実際には情報のように外部性の大きい資源に所有権を設定して市場で取引するコストはきわめて高く、個人データを収集した企業が財産権を持つことには本人の抵抗も大きいだろう。したがって個人データの保護は、基本的には事後的な責任ルールで行うことが望ましい。

個人データ流通の費用と便益は単純なトレードオフの関係にあるわけではなく、両者を切り離して解決することは可能である。問題はデータの流通ではなく、それを悪用（誤用）した迷惑行為だから、その結果について民事的に救済すればよい。たとえば消費者が迷惑な電話勧誘や電子メールを受けたとき、第三者機関に申し立てて従量制の迷惑料を企業から取れるようにすることも考えられる<sup>6</sup>。あらかじめ勧誘を拒否する消費者のリストを作って「すべての勧誘を拒否する」「迷惑料の支払いによって勧誘を認める」など何段階かのオプションを設定し、拒否する人に勧誘を行った場合には禁止的に高い迷惑料を取るのである。リストへの登録や料金徴収の手続きをウェブサイトで行い、第三者機関が手続きを仲介すれば、名前を公開しなくても実装できよう。

これによって企業は勧誘を望む消費者だけに商品売り込むことができ、迷惑料よりも高い利益を得られる場合には有料で勧誘を行う。勧誘を好まない消費者も迷惑料を得るので、双方が利益を得ることができる。勧誘以外の迷惑行為も、いくつかの類型に分類して標準料金を定めれば同様の責任ルールで解決できよう。たとえば名簿屋が無断で個人データを販売している場合には、差し止め権ではなく、その代金の何%かを請求する権利を認めればよい。被害額の算定が適正に行なわれれば、双方に選択の余地を与える責任ルールのほうが一方に差し止め権を与える財産ルールよりも効率的である（付録参照）。

---

<sup>5</sup> Calabresi-Memaled(1972)は、この他に譲渡不可能な(inalienable)権利も挙げている。これはプライバシーを「基本的人権」として守ることに相当するが、こういう絶対的な権利保護は多くの場合、柔軟な制度設計を困難にし、好ましくない。

<sup>6</sup> 電話勧誘を拒否するリスト(“don’t call” list)に挙げた消費者への勧誘を禁止する規制は、米国の20以上の州で実施されている。Ayres-Funk (2002)は、これを改良して900番電話を使って勧誘する企業から迷惑料を取るしくみを提案している。



## 民間による紛争処理

ただ、こうした軽微で多数の紛争を通常の司法機関で処理するのは無理なので、裁判よりも簡単な手続きで紛争処理を行う個人データ専門のADR（代替的紛争処理機関）を創設することが望ましい。現在の法案では主務大臣の所管する「個人情報保護団体」が紛争を調停することになっているが、この種の紛争では行政が一方の当事者になるケースが多いことを考えると、これでは中立性が担保できない。

料金は個々の消費者と企業が交渉によって決めればよいが、個人データの場合には交渉コストが高すぎるので、従量制の迷惑料をあらかじめ決めておけばよい。この料率は平均的な迷惑のコストと等しく決めることが望ましいが、多少の誤差があっても責任ルールによる事後処理のほうが財産ルールによる差し止めよりも効率的になることが多い（付録参照）。料金の徴収は、いたずら電話や迷惑メールのように身元のわからない場合にはむずかしいが、身元を明らかにしない個人データの悪用には一律に「全面拒否」の場合の禁止的に高い料金を設定すればよい。

個人データの乱用が、法的に処理可能な形で顕在化するとは限らない。本人の知らない形でデータが悪用されて間接的に損害をこうむる場合もあるし、匿名の掲示板における中傷のように責任の不明な形で問題が生じることも考えられる。こういう場合の解決は、基本的には徹底的な情報開示によるしかない。そのためには、個人データを入手した経路を明かすログを記録して開示することを義務づけ、それを拒否した場合にはサービス提供主体が責任を負う（その代わり「本人同意」の規定を廃止する）というルールを設けることも一案だろう。これは現在のプロバイダー責任法でも定められている原則であり、このように他人の名誉を傷つけた場合には事後的に訴訟の対象になるという判例が定着すると、事前の抑止力ともなる。

この提案は、どうしても個人データを守る必要があるなら、今回の法案のような直接規制よりも効率的な手段があることを示すだけで、それを積極的に推奨するものではない。個人データの保護による便益は限定的なので、ここまで社会的コストをかけて守る必要があるかどうかは疑問である。個人情報保護法は、基本原則に加えて事後的な処理で救済しきれない特殊な情報（戸籍、信用情報、病歴など）についての規制を個別に指定するガイドラインにとどめ、あとは司法的な解決にゆだねてはどうだろうか。この点で、ネガティブ・リストのまま基本原則を廃止した修正案は最悪である。

ポジティブ・リストにすると、それ以外は従来の「業法」による規制になって業界の利害が反映されやすいとか、多くの業界にまたがる企業をどう規制するのかなど厄介な問題もあろう。しかし個人情報の性格はもともとばらばらであり、信用情報と2ちゃんねるを同じ法律で規制する意味があるとは思われない。個別法で規制している米国で、さほど大きな問題が生じているという話も聞かない。

いずれにせよ、インターネットで流通する膨大な情報を、法律でコントロールするのは限界があり、特に海外から来る迷惑メールやウイルスなどは防止しようがないので、最終

的には社会的な規範によるしかない。たとえば、この ADR で「違法」と判定された企業をウェブサイトで公開するとか、大量に迷惑メールを出す業者を特定して警告する専門のデータベースを作るといった国際的な「評判メカニズム」を作れば、抑止効果はあるかもしれない。インターネットでは、基本的には情報は自己責任によって入口で守り、出口の問題は情報公開にもとづく合意によって解決するというルールを徹底すべきである。

## 住基ネット

以上のように個人データを立法によって守ることは弊害が大きいので、セキュリティなどの問題は第一義的には情報システムの設計によって技術的に解決し、通常の契約によって本人がコントロールすることが望ましい。ただ電子商取引サイトにアクセスするたびに複雑な契約を結ぶことは現実的ではないので、そういう手続きを自動化する P3P のようなツールの標準化を行政が支援することは意味があろう。また企業がその規約を守るとも限らないので、その検証を行う機関も必要だろう。これも TRUSTe のような非営利組織を活用すれば行政が直接関与する必要はないし、新規に立法する必要もない。

行政の電子化においては、「国民総背番号」をめぐる不毛な論争が続いている。住基ネットについては個人情報保護の絶対保護を求める野党や市民団体が、個人情報保護法案は廃案にしろと主張し、しかも住基ネットの運用に反対する理由が「個人情報保護法が成立していない」からだというのだから、わけがわからない。この矛盾した主張も、報道機関を特別扱いすることから生じている。データベースも含めれば、絶対的な表現の自由と絶対的な個人情報保護が両立しないことは明らかである。

また名寄せは「国民背番号」によって初めて可能になるわけではない。現在のデータベース技術を使えば、氏名や住所で全文検索して名寄せすることは容易であり、検索エンジンを使えば、市町村役場の情報を使うよりはるかに詳細な個人データが名寄せできる。インターネットこそ、最大のプライバシー侵害装置なのである。背番号反対論は 20 年ぐらい前のフィールド検索しかできなかった時代の遺物であり、MS ウィンドウズにさえ全文検索ツールが付属している今日では無意味である。背番号がないと、同姓同名などの間違いが増えるだけである。情報を隠したり不正確にしたりすることは問題の解決にはならない。

問題は検索キーではなく、データそのものを保護し、1ヶ所に大量のデータを置かないことである。住基ネットでは、処理すべき住民データは市町村のサーバに分散しているのに、4 情報をわざわざ「全国センター」に集中して専用線で結んでいるため、コストがかさむばかりでなく、全国センターのセキュリティ負担が大きくなる。住民票や各種登録などのローカルな事務処理のために、大がかりな国民背番号をつけ、日本国民全員でも 100GBytes に満たないデータのために高価な専用線を引くのは無駄である。全国ネットワークが必要なのは、他の自治体への問い合わせやデータの更新のようなごくわずかの事務処理であり、インターネットで十分である。

さらに住基ネットとは別に、総合行政ネットワーク(LG-WAN)という全国ネットワークが

構築され、公的な本人認証や電子署名は自治体が独占することになっている。しかし認証や電子署名は、すでに民間でビジネスが成立しており、政府がそれとは別のシステムを強制することは行政の簡素化に逆行する。現実には、こういうシステムの開発や運用は民間が受託するので、自治体は実質的な責任を持ちえない。政府は、こうした民間のシステムを監視する役割に徹すべきである。

こうして万全を期しても、コンピュータに絶対はない。住基ネットにおいても、事故の責任を追及されることを恐れた総務省が「絶対安全」を求めて住基ネットを自治体のネットワークとは別系統の専用線にしたことが行政ネットワークを混乱させ、事務処理の効率をかえって低下させている。このようにセキュリティを物理層で守るのは無意味であり、データを暗号化すればインターネットで十分である。重要なのは情報の性格に応じてどの程度のセキュリティを保障することが妥当かというランクづけであり、インターネットで現金も引き出せる時代に住所氏名を専用線で守るのは倒錯している。

実際には、弱いのは住基ネット本体よりも末端の市町村役場のサーバである。現在の住民基本台帳法でオンライン化されている程度の情報は、もれても大した問題はないが、どうしても心配な人には、オプト・アウトを認めればよい。たとえば住基ネットによるサービスの不要な人には、横浜市のように住民票コードを通知しないという選択肢もある。その代わりに、インターネットでサービスを受けたい住民には、すべての行政情報をオンラインで 24 時間提供し、個人データ漏洩のリスクは本人が負えばよい。行政情報システムは、個人データも含めてインターネットに乗せることを前提にして設計すべきである。

世界各国で国民に一意的番号をつけているのは、第一義的には徴税事務のためであり、日本のように納税者番号を除外して背番号をつけている国はない。日本では、1980 年にいったん導入の決まったグリーンカード（少額貯蓄等利用者カード）が政治家の反対によって撤回されて以来、この問題はタブーになっているが、仮名口座などで課税をまぬがれている資金は GDP の 4% 程度（約 20 兆円）あるとも推定される。この 1 割でも捕捉できるなら、行政情報化は十分メリットがある。政治的な困難を恐れず、納税者番号について議論すべきである<sup>7</sup>。

#### 4 . 結び

「ビッグ・ブラザー」が中央集権的に情報を収集して国民を管理するというオーウェルの監視社会のイメージはいまだに根強いが、現実には市町村役場よりも金融機関や電子商取引サイトのほうが大量の（しかも利用価値の高い）個人データを持っており、Amazon.com は私が過去に注文した本のデータから私の好みをかなり正確に推定できる。現代は、多

---

<sup>7</sup> 米国の社会保障番号は、公開情報なので納税者番号にも使われているが、日本の住民票コードは、非公開で変更も可能なので、納税者番号とは別にし、むしろ行政情報をインターネットで開放する際のパスワードとして使ったほうがよい。

数の「リトル・ブラザー」が互いに監視する相互監視社会なのである（東 2002）。これは、ある程度は情報社会に生きる上で避けられないコストであり、Amazon.com がそのデータを利用して本を推薦するように、必ずしも悪いことではない。今回の法案のように他人の言論に介入する包括的な権利を与えることは、かえって相互監視を強める危険な第一歩になりかねない。

また現在の電子政府計画には、何のために電子化するのかという目的意識が欠け、単なるインフラ整備として行なわれているという印象が強い。行政の電子化は、ほんらい行政改革の一環であり、現在の行政事務を単に電子的に置き換えるのではなく、まず業務を整理・縮小して民間にできることは民間にまかせ、行政組織を見直すことが第一である。オンライン化によって地方公務員を何万人へらすとか、住民税を何%減税するとかいう目標もなく、公共事業のような感覚で電子化のために電子化を行なうのでは、住民ばかりか自治体にも不信感を抱かれて当然である。

最大の問題は、行政情報システム全体の構造が時代遅れのビッグ・ブラザー型になっていることである。これは情報システムを高コストにし、行政効率を低下させるばかりでなく、情報の保護も困難にしている。ネットワークの構造は組織の構造と補完性を持っており、行政組織を分権化するにはオープンで分散的な行政ネットワークが不可欠である。現在のように電子化の細かい仕様まで総務省が自治体に通達しては、かえって中央集権が強まるおそれが強い。こうしたビッグ・ブラザーを作り出し、行政のインターネット化を阻害しているのが「プライバシー絶対保護」を求める市民運動だというのは皮肉である。

紛争処理を責任ルールによって行うことは、規制の効率性という以上の意味をもつ。それはルールの制定や実施の権限を立法機関から司法機関に移し、より分権的で柔軟な制度に変えることである。技術革新の急速なインターネット時代に、情報を立法によって守ることは有害無益な過剰規制を招きやすい。情報は当事者の合意によって守るべきであり、その基本は情報を徹底的に公開し透明にすることである。あらゆる行政情報をインターネットによって開放するとともに行政手続きをオンラインで可能にするオープン・ネットワークを作ることは、行政の効率化に役立つばかりでなく、真に分権化された自由な社会を築くきっかけとなる。

## 参考文献

- Ayres, I. and Funk, M.(2002) "Marketing Privacy: A Solution for the Blight of Telemarketing", <http://islandia.law.yale.edu/ayers/mprivacy.pdf>
- Calabresi, G. and Memaled, A.D. (1972) "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral", *Harvard Law Review*, 85.
- Coase, R. (1960) "The Problem of the Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Kaplow, L. and Shavell, S. (1996) "Property Rules versus Liability Rules", *Harvard Law Review*,

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=56405](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=56405)

Lessig, L. (1999) *CODE and other Laws in Cyberspace*, Basic Books.

Posner, R. (1981) *Economics of Justice*, Harvard University Press.

Warren, S.D. and Brandeis, L.D. (1890) "The Rights to Privacy", *Harvard Law Review*, 4:193-

東浩紀(2002)「情報自由論」『中央公論』8月号

岡村久道・新保史生(2002)『電子ネットワークと個人情報保護』経済産業調査会

## 付録 財産ルールと責任ルール

政府が不完全な情報しかもっていない場合には、消費者が事前の差し止め権をもつ財産ルールよりも一定額の迷惑料を支払って企業が個人データを利用する責任ルールのほうが効率的な結果をもたらす(Kaplow-Shavell 1996)。これは次のようにして示せる。

ある企業がある消費者のデータを利用して勧誘することを認めるかどうかを政府が判断する問題を考える。勧誘による消費者の迷惑を  $h$ 、勧誘を止めることによる企業の損害を  $c$  とし、交渉が不可能だとすると、政府が  $c$  と  $h$  を正確に知っていれば、 $c < h$  となる場合に限り消費者に差し止め権を与え、それ以外の場合には企業の自由にまかせることによって最善の状態を実現できる。同じ結果は、迷惑料  $x$  を  $x = h$  に設定することによっても実現できるので、財産ルールと責任ルールは同一の結果をもたらす。

他方、政府の情報不完全で、それぞれの期待値  $c^*$ 、 $h^*$ しか知らないとすると、財産ルールのもとでは政府は  $c^* < h^*$  のときに限り消費者に差し止め権を与えることが効率的なので、社会的コストは  $C_p = \min(c^*, h^*)$  となる。他方、責任ルールにおいて企業に迷惑料  $x$  を課すと、企業は  $0 < c < x$  の場合には勧誘を行わないで営業を制限されるコスト  $c$  を負担し、 $x < c$  の場合には勧誘を行なって消費者が迷惑  $h$  を負担する。 $c$  の確率密度関数を  $f(c)$  とし、 $h = h^*$  とすると、責任ルールによる社会的コスト  $C_d$  は

$$C_d(x) = \int_0^x cf(c)dc + \int_x^{\infty} h^*f(c)dc.$$

ここで  $C_d(x)$  を最小化する 1 階の条件は、 $xf(x) - h^*f(x) = 0$ 、すなわち  $x = h^*$  である。そのように  $x$  を設定すれば、 $0 < c < x$  の場合には  $C_d < \int_0^{\infty} h^*f(c)dc = h^*$  となるので、 $C_d < h^*$ 。同様に  $x < c^*$  の場合には  $C_d < c^*$  となるので、 $C_d < c^*$ 。したがって  $C_d < \min(c^*, h^*) = C_p$ 、すなわち責任ルールの社会的コストは財産ルールよりも低い。この結果は、正確に  $x = h^*$  となっていなくても、 $C_d < h^*$  かつ  $C_d < c^*$  である限り成り立つ。消費者に差し止め権を与える財産ルールは  $x = h^*$  となる場合に、また企業に営業権を与える財産ルールは  $x = 0$  の場合に相当する。

\*この原稿は、2003年2月5日のシンポジウム以前に書かれたものです。

## 討論 1

# 個人情報保護法と住基ネット：

## 法案と政策が抱える真の問題点は何か

討論者 東京都杉並区長

慶應義塾大学非常勤講師

経済産業省商務情報政策局情報政策課長補佐

経済産業研究所上席研究員

司会 ウッドランド株式会社代表取締役

山田 宏

東 浩紀

江崎 禎英

池田 信夫

安延 申

司会 池田さんのプレゼンテーションから討論に移る前に、基礎知識として今の法案の構造と論争の推移を簡単に解説して、後で江崎さんに補足して貰いたいと思います。私の理解では、元々個人情報保護法案は、二段階の構造になっていました。第一段は国民一般が広く守る義務、つまり「個人情報保護の原則」です。これは、ある意味では法律にするまでもない常識的な話で、例えば個人情報を取得するのは適切な方法でやり、本人の関与が必要ですよといった類の規定です。どこかの家に忍び込んで、そのの台帳を繰って個人情報をとってきたりしてはいけない、盗撮で写真を撮ったり、池田さんの手帳をこっそり盗んで個人情報を集めるというのはいけませんといった規定。これは、別に罰則はないですが、精神として広く一般に守られるべきであるということです。

第二段が、「業種別にかかる義務とそれに反した場合の措置」です。これは、各主務大臣が業種に応じたガイドラインをつくってこれを守らせると、これを守らない場合には場合によっては罰則もありますという部分です。

それで問題が出てきたのが、皆さんご存じのメディア規制問題です。実は、元々の法案でも、報道機関、および教育機関、それから宗教機関、政治団体は、この第二段階の規制、つまり、この義務規定の対象からは除外されていたわけですが、今回報道されているところによれば、更にメディアを基本原則からも除外すると、そうでないと完全な表現の自由、報道の自由は確保されないと言うことのように。今のところは、基本原則からは除外をしない、そのかわり基本原則自体を減らしてしまうという方向で作業されているようですが。それから二つ目は報道機関のみならず著述業をその適用除外の対象に加えるということです。要するに表現の自由への配慮を強めようということです。もっとも雑誌はどうなんだといった議論は残っているようですが。池田さんは、このメディア問題は、むしろ法律を巡る議論を歪めたという考え方です。インターネット時代に従来型のメディアのみを「表現の自由、報道の自由」と言って守っても意味がないということを主張されています。

ここで議論に入る前に、この法律を考える上で、重要なので良く理解して頂きたい点の一つがあります。それは、この法律は「個人情報そのもの」を保護する法律ではないということです。と言うのは、例えば、私がどこかで池田さんの個人生活上

の秘密を手に入れて、それを友達に言いふらしても、これを法律的に罰するのは非常に難しいという行き過ぎであろうと、したがって、法律では、個人情報の大量性に注目して、これが集まったデータベースを使う事業者を規制するという体系になっています。

次に池田さんが取り上げられた論点ですが、第一は、この「大量の個人情報をもつデータベース規制」というところに関連します。今までのようなアナログの世界であれば、例えば住民基本台帳一つとってもこんな分厚い書類の束だったわけで、データベースなどというのは、そう簡単に作れないし、存在しなかった。ところがコンピュータが進歩し、インターネットのようなものが現れると、たとえば検索エンジン、掲示板、各種のサーバ類、こういったところに様々な情報がどんどん自動的に蓄積されていきます。卑近な例で言えば、個人の方が作成している年賀状用の住所録だって数千人のデータが入っているケースもあるかもしれない。そうすると、法律の規定の仕方、運用如何では、こうしたものを扱う事業者や個人がすべて法規制の対象になり得るということです。

例えばここにおられる中で Google の検索を使われる方は多いと思いますが、あれは何で検索が早いかというと、何度も何度も検索を重ねているうちに、このサイトはここにありますよ、あそこにありますよというデータが Google のサーバの中に自動的に蓄積されていく。するとその中にこの法律で定める個人情報に該当するようなもの 5000 件や 1 万件くらいはすぐに貯まってしまう。こういった場合をどうするんだということは、必ずしも十分に議論されていないわけです。これが池田さんが提起されている第一の点で、池田さんはこちらの方がメディア問題よりも遙かに重要だと考えておられるということです。

池田さんの第二の論点として、最近主張され始めた「自己情報コントロール権」をどう考えるかというのがあります。先に述べたように、今の法案はデータベースを規制する法律であって、個人情報自体を守る法律ではない。しかし、これでは弱いから、個人が、個人情報取扱事業者が持つデータについて修正したり削除したりする権利を認めるべきだという議論です。ですが、デジタル、インターネット時代になると個人情報は、あちこちに自動的に蓄積されていく。これに対する情報のコントロール権をすべて認めたりしたら、事実上インターネットは機能麻痺に陥り、崩壊してしまうのではないかと。メディアも自分たちだけが例外になれば良いと言うのではなく、新しいインターネットというメディアの発展やその上での表現の自由などにもっと熟考して報道してはどうかというのが池田さんの第二の論点です。

以上を前提に、順番に皆さんにコメントをいただきたいと思います。まず山田杉並区長にコメントをいただきたいのですが、山田区長はもともと、住基ネットについて積極的に議論を提起してこられました、今、杉並区は、住基ネットに接続をされていないわけですが、これは、現在の住基ネットの体系では個人情報の保護が十分になされない可能性があるということを仰ってこられました。したがって山田区長には、もともと何が不安で、どういうところが改善されるべきだと思っておられたのか、そういう目から見たときに今度の改正案がどう評価されるのかというあた

りをお話しいただければと思います。

山田 杉並区が住基ネットに不参加ということは、形式的には改正住基法の附則第1条2項<sup>1</sup>に基づいて不参加ということです。第1条2項というのは、国会審議でこの法律の原案が修正された唯一の箇所、住基ネットを稼働させるなら、個人情報についての安全性を高めるべき措置を取れということが書いてあります。これがなければこの法律は成立しなかったんです。ですからこの条文はきわめて立法府の意思としては重要です。その結果個人情報保護法と行政機関の保有する個人情報保護法という2法案が提出される経緯になったわけですけど、結局、前通常国会ではこれが成立しませんでした。杉並区としては、法の趣旨を考えれば、当然附則1条2項に基づいて参加しないと大前提が満足されない、区民の意見を聞いても大変不安であると。それならば住基ネットへの参加を個人情報保護に関する十分な法体系ができるまでは待とうということになったわけです。

私は、そもそもこの住基ネットのサービス自体を否定しているものではありません。しかし、正直に言えば、あまりにもくだらないと思っています。こういったことをやるのに、こんなにお金をかける必要がどこにあるのかさっぱり私は理解できないし、たぶん全国三千二百幾つもの自治体の担当者は皆そう思っているはずですよ。

1年間に国民1人当たりがとる住民票は0.7枚と言われていています。じゃ、杉並区民が稚内ですととるかということ、ほとんどあり得ない。そんなに急に必要になるのかということも少ない。しかも杉並区は日曜もとれる、今度は駅にも機械の設置をする、日曜もとれる。こんな状況になっていながら、何でもどこでもとれるサービスなんかつくる必要があるんだろう。しかもこんなにお金をかけて。でも、まあ、総務省がそこまでやりたいんだとしたら、どうぞやってくださいと。ところが、今度は全員に番号をつけると言う。でも、そうなるとその番号によって人々の個人情報が国に全部管理されてしまうんじゃないかという不安を持つ人たちが出てきます。別に自分は杉並だけで住民票を取るから、番号もいらないという人たちですね。そういう人にはそういう選択肢も与えるべきだと思います。サービスが原点であるならば、当然サービスを受ける人の意思に任せるのが本来だと私は思います。

だけどサービスじゃない、別のものに使うんだと、これが国の政策であるということであれば、これは別ですよ。しかし、そんな説明はされていないし、その政策が何なのかというのも見えてこない。そこを皆心配しているわけです。国民の情報管理のためじゃないというのだけれど、サービスにしては、あまりにお粗末だし、こんなに金をかける必然性も理解できない。他の意図があるんじゃないかと思う方が自然だと思いますね。技術面が向上して、集められた情報が一定の期間を経れば、自動的に消えていくというような仕組みがコンピュータ社会ででき上がれば、それは住基ネットでも何でも全然オーケーだと思いますけれども、現状ではそういう解決策もないです。

こういう中で行政が住基ネットを強行するというのはいかがなものでしょうか。効果が何百億円になるんだという説明もされますが、その積算根拠は示されたこと



がないし、その何百億円にのぼる合理化の結果として公務員をどれくらい削るかという計画も提出されたことがないですしね。

司会 ありがとうございます。住基ネットの意図まではさすがにしゃべれないかもしれませんが、次は江崎さんです。江崎さんは内閣府で、先国会で成立しなかった個人情報保護法の原案の作成に参加されました。今までの池田さんなり私の説明に間違いがあれば、その辺も補足しながら法案について説明頂きたいと思うのですが。

江崎 まず、私は、一応個人情報保護法案の提案部局からは離れましたが、起草のチームに加わったということで、きちんと説明責任を果たさなければ行けないと思って参りました。ただ、私は行政機関の個人情報保護法の立案には携わっていないので、そこについての責任ある説明は不十分かもしれないと言う点はお断りしておきたいと思います。

まず、池田さんから激しい問題提起がありましたが、起草した者たちとしての思いがどこにあったかというところから確認をしたいと思います。以前、ある団体のミーティングに呼ばれた際のタイトルに、「どうなる私の個人情報保護」というタイトルの上に「どうなる私のプライバシー」という振り仮名が付けてありました。でも、実は、この瞬間に論旨がすり替わっています。「個人情報保護」と「プライバシー保護」というのはもちろんイコールではありません。これが別物であるということをお互いに認識することが必要だと思います。実は、私は「個人情報の保護」などという言葉が法案のタイトルにつけることも、個人的には反対でした。先ほどの池田さんの話ではありませんけど、情報ってそもそも誰のものかという原点があるわけです。「情報」は、外部に出ない限り存在しないのと一緒ですから、情報とは呼べません。外に出てはじめて「情報」です。しかも、情報は共有が可能ですから、いったん外に出た情報を誰のものかと特定するのは不可能です。そういう中で、情報そのものを法律的に保護するというのは、実は非常に難しい問題です。ですから、昭和 63 年にできております、通称、行政機関の個人情報保護法の中にも「個人情報の保護」という言葉はありません。タイトルでそう言われているだけですし、また、我々が案をつくりました個人情報保護法案の原案でも、法律の理念を謳うような部分は別にして、権利義務関係を規定するような部分、法執行に関わるような部分には、「個人情報の保護」という言葉は使わないということで徹底しています。こうした法案の根底にある考え方、何故「情報そのものを保護する」という体系になっていないかということをお互いに、まず理解していただくことが、ここから先の議論に非常に重要だと思います。

さて、それでは、そもそも何のために個人情報を保護しろというニーズが出てくるのでしょうか。いろんなダイレクトメールが来て煩わしい？でもそれなら、ダイレクトメールを捨てればいいだけのことですから、法律を作って、罰則を創設するほどのことではない。個人情報が漏れて人が死んだという話も聞きません。ただ、よく引かれる例で、理解できるのは、例えば、ちょっと気持ち悪いダイレクトメー

ルが来る。引っ越しをすれば、あたかも見ていたかのように、ふとんを乾燥させませんかとか、子供が生まれれば、まだ男か女が誰にも言っていないうちから、今度はひな人形どうですかとか、五月人形どうですかみたいなのが来る。子供が進学前になると「私立難関校を目指されるあなたのために」といった感じで、志望高とか成績を知らなければ出せないようなダイレクトメールが来る。これは嫌だなというのがあります。でも、ただ、気持ち悪いということで人を逮捕するなんていう法律はできません。そういった人の主観に依った形で法律をつくるということは、それこそ恐怖政治になる可能性すらあります。

そうすると、立法の前提としては、この情報社会の中で少なくともプレーヤーとして最低限どんなルールを守ってもらうことが必要なのか、個人が嫌だなとか、プライバシーを侵害されたと思われるような行為が、より少なくなるための法律のフレームワークはどうあるべきかというのが出発点ということになります。

そうしますと、立法技術論的に言えば、二つのアプローチがあります。一つは、被害が生じたら、これに対して損害賠償を求められるという形の法律をつくることです。ただ、その場合、立証責任は被害者に発生します。法律の専門家でもない個人がこうした形で被害救済を求める難しさは、ほかの法律の例でも色々指摘されているところですし、しかもこうした形での救済ならば、名誉棄損とか不法行為でといった形で、刑法にも民法でも、すでに救済規定があります。そうすると、この発想での新法は必ずしも必要ないことになります。

それでは、第二のアプローチはどこを切り口にすべきなのか。今日の皆さんの漠然とした不安は、インターネットやコンピュータという極めて高機能なツールが登場したことによって、いくらでも情報が貯められていき、マッチングできて、第三者に送ることができる。それが何となく怖い。だからその不安を軽減して欲しい、或いは、甚だしく悪質な場合には、そうした行為をした者が、適正に罰せられる仕組みを作って、私達に安心感を与えて欲しいという気持ち、この気持ちに答える仕組みをどう作るかということです。こうした不安をゼロにはできないと思います。でも、個人に関する情報を大量に持っていて、かつ、他とつながりやすい環境になっている人はちゃんと自己管理をしてくださいという仕組みを作る、そうすれば安心感は増すはずだということが基本で、これがこの法律の基本を貫く考え方です。

したがって、繰り返しになりますが、個人情報は何れのものかということについては、法律では結論を出していません。このように言うと、ある程度勉強された方からは、「そんなことを言ってもヨーロッパの法律は自己情報コントロール権とか言われているじゃないか。」という議論があると思います。しかし、私もドイツ、フランス、イギリスを回って調査してきましたが、実際に自己情報コントロール権があるかと聞いたら、3カ国ともみんなそろって馬鹿げていると、そんなことできるわけがないだろうというのが回答でした。

ただし、ヨーロッパの法律はそうとれるようなことが書いてあるのは事実です。それは何かというと、やっぱり法律が古いというか歴史が長いんですね。欧州の法律では、個人情報は、本人から取る、しかも、ある程度強制力を持って取るような

場合、つまり行政が取得するような場合を想定して、公権力の濫用を防ぐべきだという観点が入っていると思います。逆に言えば、法律の骨格が出来たときには、インターネットや検索エンジンなんていうものは、想定すらされていない。実際、ヨーロッパの法律では原則、情報収集に当たって事前に同意をとれということになっており、同意をとらないと40万円の罰金、更に、企業はその個人情報を含むリストを官公庁に登録しないと400万円の罰金ということになっていますが、私はイギリスとベルギーに2年間住んでいましたが、一度たりとも同意をとられたことはありません。イギリスでは法律に基づいてリストに登録している企業が24万社ありますけれども、実際には該当する企業は200万社以上あると言われていています。それでは、9割以上の企業は違法行為をしているのか？ この辺は法律に対する考え方の差もあると思いますので、明確には言えませんが、ヨーロッパの場合はほとんど違法ではあるけれど、まあ20年以上の歴史もあるし、特に問題を起こしている企業でもない。仮に未登録企業が問題を起こすなど、何かあったときには法律が使えば良いというような感じで運用も含めてうまくやっているということではないかと思います。

一方アメリカはどうかというと、この間ちょっとシンポジウムに出てきましたけれども、金融機関とか、行政とか、あとは子供から情報をとるところだけはしっかり押さえましょうということになっています。しかし、実際には、一般企業も含めて、ありとあらゆるところから情報が流れだし、流れ込むという状況ですから、その中で、いわゆるポジティブリスト方式で、こことここだけ守ってくださいと言うことが、果たして実効的かと言うと、アメリカ政府自身が無理だと認めています。ただ、ただヨーロッパのような本音と建て前の使い分けができないアメリカでは、ヨーロッパのような法律は絶対につくれない。作った途端に現状は殆ど違法ですから、弁護士だけがハッピーになってしまいます。

最後に一つ大事なことを申し上げます。個人情報の保護を本当にしたいと思ったら、自分が気をつけないと無理です。インターネット上に写真をアップするような人について個人情報を守ってくれと言われても、今の技術進歩の状況を考えれば、「そんなことは無理です」としか言いようがありません。大事なことは、そこで権利だ、権利だと騒ぐことよりも、いま国民にとって何が一番不安で、かつ何をしてくれることが今の利便性を失わないで、かつ不安をミニマイズできるかということでしょう。この法律は、そういう体系で書かれているということで、絶対的な情報の保護を提供しているなどと考えられると、それは違いますとしか言いようがありません。個人情報を保護するのは、あくまで自分自身ですから。

司会 東さんにいく前に一つ質問があります。今回の法案修正を巡って、「基本原則を減らす」という修正案があるとされているわけですが、もともと旧法案の基本原則の条文というのは、欧州の法律との相互性を維持するために入れたのではないのですか。アメリカはこの点を巡って大議論したわけですよ。だから、基本原則を削ってしまうと、ヨーロッパから、あなた方の国は十分な個人情報保護がされてい

ないから、日本企業がヨーロッパで活動するときに個人情報を集めることは認めませんと言い出すようなことはないのでしょうか。

江崎 結論において、そこはわかりません。ただ、過去のヨーロッパとの交渉過程では、基本原則があるかどうかというよりも、最終的に違法状態と思われるような状態を誰が責任をもって正してくれるんですかという罰則の方に関心が高かったようです。したがって、ここは私も最終的な仕上がりの方案を見てみなければわかりませんが、原則がないから直ちにだめかという、そこまでは言い切れません。もちろん、ヨーロッパ側は法案が弱体化したとは思いますが、ほかの部分が十分機能している、特に第5章、具体的なルールのところの効力が十分あると思われれば、大丈夫かなとも思います。決定的なことは言えませんが。

司会 ありがとうございます。今の江崎さんの話は非常におもしろいというか、示唆に富んでいるように思います。ヨーロッパは、法律はすごく厳格に縛っているのだけれども、実態では、企業は結構自由にやっている、その辺の使い分けを法執行のレベルでうまくやっているんじゃないかという話でした。

次のスピーカーである東さんは、中央公論に「情報自由論」ということ連載をされており、その中で、「セキュリティ」、「プライバシー」ということをキーワードにして管理型、情報管理社会といったものの潜在的な可能性が高まっているのではないかという指摘をされています。確かに、日本の国民性というか、日本という国を考えたときに、こういう法律を必要以上に真面目に施行してしまう可能性がある。ヨーロッパみたいな器用な使い分けはできないのではないかという危惧があります。東さんが「情報自由論」などで感じておられる漠とした危機感というのか、不安感というのか知りませんが、そのようなものと、この法律に示されているような立法化の流れというのをどうとらえておられるかというあたりをちょっとお話ししていただけるといいかなと思うんですが。

東 私は専門が法学でも政治学でもないの、あくまでも部外者からのコメントということになりますが、私が「情報自由論」の中で展開しているのは、結局、社会の秩序形成の仕方そのものが大きく変わりつつあるのではないかということです。基本的に近代社会というのは「discipline」（規律・訓練）という、一人ひとりの人間に価値観を植え込むことで全体の秩序形成を維持するという形で成立していたのですが、情報ネットワークというインフラが整い、また、国民国家という体制自体も限界を迎えつつあるというような価値観の多様化の時代になって、一人ひとりの心の中に踏み込むのはよそうと。そのかわり外枠というか、一人ひとりがもっている外部の個人情報を管理することで、結果的に一人ひとりの個人の行動も管理するという形での秩序形成というものを強めていこうという流れが出てきた。こういった流れがあるからこそ、情報ということ 키워ドとして幾つもの法制を整備しようと言う動きが出てきているのだらうと思います。

ただ、私自身も、まだ結論的に言える状態ではないのですが、こうした流れの中で非常に大きな問題になってくるのは、「個人情報」という言葉で私たちがイメージできるものがすごい勢いで変わりつつあるということなんですね。

今日、池田先生は仰いしゃいませんでしたが、「プライバシー」という概念は、20世紀になって初めて出てきた概念でして、1人にしておいてもらう権利というのが最初の「プライバシー」という言葉の定義だったんですね。しかし、19世紀においてはだれでも簡単に1人になれたので、特にこれを権利として守る必要はなかった。それがイエロージャーナリズムだとか、広告、映画、つまりだれかのスナップショットが偶然撮られてしまって、それが広告に転用されるというような事件が相次ぐ中で、「プライバシー」という概念が1910年代から30年代のアメリカで整備されていったという背景があります。つまり技術と消費社会というものが「プライバシー」という概念の基本にあるわけですね。さらに60年代になって、自己情報コントロール権という概念が出てきたのですが、その背景にはメインフレームのコンピュータ、そして福祉国家化が進行することによる行政保有情報の肥大化という実態があったわけです。

つまり「プライバシー」という概念は常に技術とのバランスの中で規定されているものなんです。そして、そのように考えると、この90年代はまた非常に大きな変化があった時代で、その変化は二つに要約されると思います。

一つは、先ほどから何回も話題に上っているインターネットです。つまり各人が個人で勝手に自分のプライバシーをさらして、しかもそれがすごい勢いで増殖して、あちこちにコピーされて、アーカイブ化されている。現在、インターネットはわずか7年か8年ぐらいの歴史しかもっていませんが、今から30年後、例えば私の「東浩紀」という名前を検索したら、30年前のだれかのホームページが出てくると、しかもそれがキャッシュで読めるといった事態を想像すると、これはもうぞっとしてしまうというのが一つ大きな変化です。

もう一つは、この個人情報保護法ということでも話題になっていることとはちょっと違うのですが、私が遠からず必ず問題になるであろうと思っていることに映像の問題があります。街頭のいわゆる防犯カメラ、銀行のATMやコンビニの店内、今やあらゆるところにカメラがあります。いま個人情報ということで住所や氏名などの文字情報が問題になっていますが、そういう顔とか姿形というのは、まさにこれこそ固有な個人情報だと思うんですね。住所は自分だけのものではない、でも自分の顔はさすがに自分だけのものであろうという発想は、自然なものです。今は、画像検索の技術がまだ稚拙なのでそれほど問題になっていないですが、状況としては、膨大な量の映像があちらこちらに蓄積されている。これが将来全て検索できるような状況になったら、一体何が起こるだろうと言うことです。更に進んで、SF的な話をすると、先日私が読んだ小説に、保険会社と料金算定を巡ってもめていた男が、交渉の場で落とした髪の毛をDNA鑑定されてしまい、それを元に病気の経歴と将来にかかり易い病気の確率とかが全て解析されて保険料の算定がされてしまったというようなエピソードが書いてありました。実際に、

今でも犯罪捜査には犯罪者が落とした髪の毛の解析情報などを個人情報として使っているわけですが、例えばこういうこと、つまり髪の毛までも個人情報であり、これを拾って使うことを個人情報の使用として考えていったときに、一体、個人情報というのは誰のもので、その使用と管理を適切にするとと言っても、何をどこまでコントロールして良いものやら想像もつかないわけです。

回り道をしましたが、結局、個人情報保護の問題を考える際に大事なものは、今、人々が何に不安をもっているのかということについて考えるべきではないかということです。今回、偶然、住基ネットや個人情報保護法案というものが一つの焦点になり、国家もしくは行政が情報を一極集中させ、そして悪用するということが大きな焦点になりましたが、実際に情報の国家管理なんて本当に皆心配しているんでしょうか？

むしろ、私達が JR の Suica を使う、高速道路で ETC を使う、携帯電話を使う、インターネットでアクセスをする、すべてあちらこちらに私の行動に関する情報がばらまかれているんだけど、その情報がどういうふうに使われていて、どこでどういう処理をされているかという漠然たる不安を誰もぬぐってくれない。そこが皆の不安の源泉だと思うんですね。この不安をどう解消するのかということに対する回答がされてないことが最大の問題ではないでしょうか。そこが解消されないと、いくら法律が出来ても、さらに「何とかしろ」という声は消えないのではないかと。ただ、そういった声が「管理」の方向を強めるように作用するのも好ましくはないと思います。ずいぶん漠然としたコメントで恐縮ですが。

司会        それではちょっとお三方のコメントを聞いて、とりあえず池田さんにどう思われたかをコメントをしていただきたいのですが。

池田        山田さんの話は原則には全くおっしゃるとおりだと思います。住基ネットに関しては、もう地方分権とか地方自治という今の流れにさからうというか、それを台なしにしてしまうようなシステムであると。ただ、私が山田さんに異論があるのは、それならばやはりその「根本」を問題にすべきであって、11ケタの番号がついているかどうかというのは、どうでも良いことだと思います。今の技術をもってすれば、11ケタの番号などなくたって、簡単に全国民の住民基本台帳データなどは管理できますし、名寄せも出来てしまいます。それこそ Google を用いれば、世界中の 30 億ページの中から名前だけで個人情報を集めてくることのできるわけです。番号も何もあったものじゃない。その意味で山田さんのおっしゃることは、論旨は全くそのとおりだと思いますが、戦い方が間違っていると思うんです。日本全国に住民基本台帳のデータベースが分散して存在する中で、中央に馬鹿でかいデータセンターを作って、全体をコントロールするというようなアーキテクチャーの方が最大の問題だと思います。

山田        私が問題視しているのは、別に番号は何けたでも良いのですが、名前と、本人

とその番号が完全に1対1の関係で、しかも、そこから抜けられないという仕組みが問題だということです。確かに杉並区役所の中でも住民に番号はついていて、年金手帳にも番号はついていて、学校でいえば生徒証には番号がついて、会社でも番号がついていて、そうやってその世界の中ではその番号で個人を認証しているわけですね。

ただ、住基ネットは、全ての住民をカバーします。そこに共通の番号が振られるということは、この番号 個人 個人に関する様々な情報という連鎖が万人に当てはめられるということです。しかも、そこには全員入れとか、一回入ったらもう抜けられないぞとか言われる。でも、高速道路はETCしか入れないとか、電車はSuicaでしか乗れないとか、それはおかしいのではないですかということです。本当は、出入り自由で、ちょっとコストはかかっても、紙でサービスを受けたい人には受けさせてあげる。11ケタの番号もつけない。そうでない人は番号も持ち、住基ネットを使えるというのが良いのではないのでしょうか。もっとネットワークが進歩して、安全になって使いやすくなれば、それは「全員入れ」でも良いのかもしれませんが、まだそこまでは技術的に来ていないと思います。その段階で「全員抜けてはいかん」と強制されるのでは、ヤクザ映画の世界と同じです。

江崎 私は、住基ネットの話は門外漢なので、行政官の個人的な意見として申し上げますが、住民が選べるということは、確かに一つ非常に重要なポイントだと思います。しかし、区長さんの立場で難しいのは、その住民の選択を実現するために、どの程度までコストを使って良いかという問題もあると思うんです。

確かに、総務省の報告書など読むと、「すごい効果がある」とは書いてありますが、そのために400億円ですか、そんなに使うことが適切かどうかは分かりません。ただ、他方で、紙希望の人もいる、ネット希望の人もいる、そういう色々な人がいた時に、一人ひとりのニーズに合わせて全部システムをつくると、おそらくもっとお金がかかってしまう。全ての人の希望を聞いていたら、それこそ、コストは無敵大になってしまいます。そのバランスをどう取るかというのは区長などやっておられると、それこそ永遠の課題ではないかと思うのですが。

山田 例えば、車の社会でも最初は車道をつくり、そのうち車が増えて危険だと歩道もつくったわけですね。最近では、自転車道までつくっているわけで、車が便利なんだからもう車道しかいらんんだということではないと思います。車の社会は反対だと言っているわけではありません。車も必要だけど、歩く人や自転車に乗る人のことを考えると、ある程度コストもかけなければならないということです。翻って、住基ネットに関して言えば、ネットが良いとか、紙がよいとか、これ全てに対応すると、たしかに相当なコストがかかります。ただ、じゃあ、そんなことを言うヤツは、わがまま者で他の住民にコストをかけるヤツだから、許さないと、とにかく、オレの言っていることは正しいのだから、それに全員従えと

いうのでは独裁です。私などの場合は、この二つの選択の間で、どう決定をするかというのが最大の仕事な訳で、そういう目で見ると住基ネットの話は、まだ強制するところまで成熟してないのではないかということです。もちろん、コストがかかる場合に、例えば住基ネットを通じて住民票を取る人は 10 円、窓口で紙で申請する人は 300 円というのは問題ないと思います。

司会 多少、補足しますと、いま実際に住基ネットにつないでいないところ、あるいは選択制をとっているところというのは杉並区、中野区、横浜市、あとその他ごく少数です。しかし、嫌々つないだ、国が言うので仕方なくつないだということも、おそらく、ものすごくあると思います。本音でどうですかと聞けば、本当につなぎたい自治体は半分もないと思います。もっと言いますと、つながなければ、おたくの都道府県、ないしは市町村が住基ネットや地方行政ネットワークで負担しているお金はいりませんよと言うと、90%が脱退してしまうかもしれない。本当に利便性が見えており、セキュリティについてもわかりやすい説明がなされれば、放っておいても多くの自治体が接続を希望するはずですから、そういう意味では山田区長が仰るように、全員加入を強制するのは時期尚早という意見も出てくるだろうなと思います。

池田 おそらくこの辺の話が住基ネット問題の核心だと思います。もっと個人に選択の自由を与えるべきだという基本的なコンセプトについてはまったく賛成です。私自身は、本来は、政府の情報も含めてこれからの世の中はすべてインターネットにのせることが望ましいと思います。多少のプライバシーのリスクはあっても、私はそちらを選びます。ただ、高くても良いから紙の世界を選ぶという人がいても良い。それは、インターネットを基本としたネットワークであれば比較的安価に実現できると思いますが、専用線と中央センターから成り立つ今の住基ネットの構造では、無茶苦茶コストがかかる。それが、私が住基ネットのアーキテクトがおかしいと言っている点なんです。データを守るために一番いいのは 1カ所にたくさんのデータを置かないことなんですよね。当たり前ですが、杉並区のデータは杉並区にしかないんだから、そこに置いておけばいいんです。それをわざわざ 10 ギガバイト程度の情報なのに江東区に集中させて、リスクを高めて、それを全部防御しようと思うからに集めるから 400 億円もかかっちゃうんですよ。そんなばかげたシステムはやめたらどうですかということです。

個人情報保護について言えば、江崎さんと東さんのお話にも共通に言えることは、今、自分に関する情報がものすごく拡がって蓄積されているらしいのだけれど、何に使われているかわからないという不安が社会的に広がっていることだと思います。しかもそれを自分はコントロールできない。私の名前を Google で検索すると 2000 件ありますけど、2000 件のうち私がつくったサイトなんて一つか二つしかありません。私が出してない情報が 99.9% なんです。悪口も山ほどあります。できるものなら修正させたい。でも、そこで私が自己情報コントロー



ル権を主張するというのは、他人の表現の自由に介入しなきゃいけないということなんです。自己情報コントロール権というのはナンセンスだというのはそういう意味なんです。他人の情報をコントロールするジェネリックの権利を認めてはならないというのが民主主義の原則ですし、インターネット上でも表現の自由は認められるべきであると。

私は、結論を先に言えば、この問題は、ログを保存し、請求があれば、これを開示するという法律だけをつくって、あとは良くできた紛争解決手段を用意してやればよい。よけいな規制は全部やめるべきだというのが私の意見です。

山田 確かに、私もこういう商売をしていると、あちこちで写真を撮られる。それを止めることはできないのですが、それが、承諾もなくどんどんネット上にアップされるというのは、気持ちの良いくないことは事実ですね。

東 私も著述業の人間ですけれども、やっぱりインターネットで厄介なのは、プライベートの会話というのが非常にあちこちに「発言」として出されているんですね。私の場合は特に匿名掲示板などにいくつかスレッドが立って、そこでは私の発言が曲解されて出て、しかもそれが私のコメントということになってしまう。もちろん私なんかマイナーな著述業で、もっと社会的地位のある方は皆さんこれは非常に厄介なことになったと感じられていると思うのですが、おそらくこれを制限することはできないだろうと思うんです。

私がいま何となく漠然と考えているのは、個人情報というものに幾つものレイヤーをつくらないといけないのかなということなんです。

例えば新宿の歌舞伎町でアダルトビデオを買う。この場合、自分という存在を表現するために堂々と歌舞伎町を歩きたい、ここに私がいるということ表現し続けたいと思っているわけではないと思うんです。つまり匿名になる。何者でもない、何万人のうちの一として歩いて買い物をするということを人間は必要としている、つまり、プライバシーを保持したい状態ですね。他方、例えば私や池田さんのように著述業として人間をやっている以上、これはむしろ積極的に自分の名前前で仕事をしている。こうなってくると「東浩紀」や「池田信夫」という名前が Google で 5000 であろうが、1万であろうが、これはもう管理できないということで放置せざるをえないし、むしろ放置すべきである。

そのときおそらく重要になってくるのは、自分に関する情報をすべて一緒にコントロールする権利ではなくて、ある局面においては匿名になる、つまりその歌舞伎町にある1人の男が歩いていたところまでいいと、けれどもそれが、私、東浩紀という人間だというふうに特定されるのは困るところで例えば境界を引くというようなことは不可能だろうか。これは技術的にどういうふうの実装できるのかわかりませんが、例えばある程度時間がたったら顔のところだけモザイクを自動的にかけるようなプログラムだとか、そういうものができれば、ある程度解決するのかもしれない。だからプライバシーの問題と

いうよりも、むしろ匿名性という方が大事なのかなというふうに私は最近ちょっと考えているんです。

安延 山田さん、東さんの論点は、なかなか悩ましいなと思います。と言いますのは、大体、世の中の人、そういう、本人が匿名になりたいような部分こそ知りたいし、流したいというふうに欲望をもっている。本人が発信したいと思っているような情報はほとんど興味をもってくれなくて、匿名にしたいところこそ流したいという、この矛盾したところにどう対応するかというのは技術の問題だけではないような気がします。

江崎 そうですね。確かに、このセッションもすでにそのカメラを通じてネット中継されているわけですね。山田区長のお顔も東さんのお顔も……。ということで、後でまた検索をされちゃうわけですね。そういう社会においては非常に難しい問題が次々に出てくると思います。いま東さんがおっしゃったような、顔についての問題というのはすでにアメリカではできています。街角を歩いていて犯罪者を特定する数値というか、顔の輪郭と、眉毛の形が合っていれば自動的に警察に通報がいくようになっているはずですね。

法律をつくる者の立場からすると、技術との関係をどうするのかというのは、常に難しい問題です。基本的には、できるだけルールというのは技術フリーにする。要するに技術が進展しているんなことができるようになって法律の原則は変わらないというふうにはえがかなきゃいけないというふうに思っていますが、このITの世界のように、次々と根元的な技術革新が起こる場合は難しいですね。

ただ、大事なことは、将来的に技術が発展しているんなことができるようになったとしても、我々人間社会に生きる者、それからその中でいるんな事業活動を行う企業は何を注意しなきゃいけないかという基本的なところは変わらないんじゃないかと、その「変わらないところ」を守っておけば立法論としては間違いなのではないかというふうに思っています。

司会 池田さんのあと二つの論点について、多少整理してみます。一つは、個人情報、規制じゃなくて、よくできた被害救済メカニズムを用意すれば良いのではないかと池田さんの意見です。江崎さんは、すでに民法でも刑法でも救済の仕組みは用意されているが、これでは十分ワークしていないから今回の立法に至ったということでしたが、池田さんは、それは、被害救済メカニズム自体が悪いからワークしないのであって、現状が不備なら、例えば裁判外救済手続きのようなものを作った方がよい。今のような規制体系よりはこちらの方が望ましいという意見です。この点は、今日議論しても結論はでにくいと思いますが、少なくとも論点は非常にクリアになったと思います。

もう一つは、現在の個人情報保護法の規制体系、仮にこれを是とするとしても、この法律がそれを行うための事業者を規制するという体系になっている。つ

まり、言ってみれば、縦割り規制体系が導入されているわけですが、池田さんは、特にメディアとの関係でそれが変な結果を招いていると仰っています。要するに業種の例外規定を設ける、報道の自由、表現の自由を確保するためにマスコミは例外にしろと言う話が出てきているわけです。しかも罰則からの例外だけでは足りないので、原則からも除外しろという話が出てきている。

池田 新聞協会は、その基本原則から除外しろという意見書をほぼ2年前に出しているわけですね。私はこの間、あるところに書きましたけど、基本原則には反対していません、というか賛成です。これは理念やモラルのようなものですから。理念やモラルに例外を設けると言うのはおかしいでしょう。ところが、こうした例外闘争のとばっちりで、肝心の新しいメディア＝インターネットの世界が非常にゆがんだ規制下におかれようとしていることに、なかなか誰も注意を払わない。私は、その意味で既存メディアの罪は大きいと思っています。

例えばアマゾン・ドット・コムとか、ヤフーとか、これはどうするんですか。そこには何の回答もない。つまり自分たちの業界というのをベースに考えて、表現の自由というのは報道機関のものだという固定観念が全然抜けていないわけですよ。

江崎 法律論から幾つかコメントをさせていただきますと、業規制の問題ですが、よくポジティブリストで、医療とか金融とか機微にわたる情報について規制したらよいじゃないかとか、医療機関や銀行、クレジット会社といった機微にわたる情報を扱う業種だけを規制したらよいじゃないかという話がされます。これも検討しなかったわけではありません。しかし、例えば、ある人が借金をしました。その際に金融機関には、その人の職業、年収、家族構成、保有しているマンションの場所と広さなど色んな情報が集まります。確かにこれは機微な情報のような気がします。でも、その人の勤務先の会社は、職業や地位、年収の情報を当然持っているし、家族構成は役所でも学校でも分かる。保有不動産の情報は、売買を仲介した不動産屋は知っている。そうすると一体、どこまでが「守るべき情報なのか？」また、同じ情報でも金融機関が出したら懲役だけど、不動産屋なら無罪だということの良いのか？結局、考えていくときりがない訳ですね。

ですから、業規制をしたかったのではなくて、結局、大量に取り扱う人は注意しろというふうには法律は書けなかったということなんです。他人の個人情報を持っていること自体が違法だということは世界中どこに行ってもないわけですから、結局、皆が「あなたはちゃんとしててほしかったよね」と思っている人はだれかということ、おそらくそれで商売をし、ビジネスをし、ほかの人にも影響を与えるような人たちにまず率先して守っていただくということではないということです。

他方、変な話ですが、実は私達はメディアに関しては、多分、世界一配慮した条文を書いたつもりだったんですけど、議論を聞いていると、何となく、おいお

いどこへ行くんだという感じは否定できないですけどね。

司会 議論は白熱して、なかなか終わりそうにないのですが、ちょっと、東さんに一度総括していただけないかと思うのですが。

東 今日はあまりに議論が白熱していたので、なかなか口を挟む機会がなかったんですが、「個人情報」とか「プライバシー」という言葉の定義をちょっと変えなければいけないかもしれない、政策論的なところよりももう少し下の段階から話を積み上げていく必要があるのではないかと考えています。

新聞協会云々のいくつか白熱した議論がありましたが、あれも結局「メディア」という言葉の定義になってくると思うんです。「メディア」や「マスコミ」と言った場合に、例えば今日はほとんどインターネットの話で、「インターネット」という非常に漠然とした普通名詞で呼ばれていましたが、日本のインターネットとアメリカのインターネットというのはちょっと様子が違って、日本のインターネットの特徴というのは日記サイトというのが異様に発達を遂げているという特徴があるんですね。日記サイトの中で大きなものと1日20万、30万という人が見ているというサイトもあるんです。これは、普通に考えたら立派なマスコミだけれども、基本的には単なる日記サイト、つまり個人が勝手に好きなことを書いているわけですね。そういうところで、誰かがやり玉に上げられたり何かするとこれは大変なことになるわけですが、どこにも不満の持っていきようがないわけです。何の法規制もないし、匿名でやっていることもありますから、例えばそこで名誉棄損があってもなかなか訴えることも難しいという問題もあるだろう。こういうものは規制していくべきなのか、していくべきじゃないのか。

今日議論を聞いていて、こういう言い方をするとあまりに総括的なコメントになってしまうんですが、言葉の定義がかなり古びてきてしまっているのではないかなという考えを抱きました。

江崎 すみません、総括コメントにもう一度コメントで申し訳ないのですが、重要な点なので繰り返して申し上げますが、個人情報はどこに流れ出ようと、情報自体に着目して、「これは違法になる情報だ」とか「これは大丈夫」ということではないんです。かつて、エステサロンからお客の個人データが流れ出て問題になりましたが、これは「管理が不十分だった」からいけないのであって、流れ出た情報そのものを持っていたからと言って、おまえ、それって違法に出たやつだからとったらアウトだぞということにはならないんです。

これが麻薬取り締まりなどだと、麻薬そのものが違法ですから、誰が持っているようと所持していれば直ちに逮捕ですよ。その差はよく理解してもらえないといけない。逆に、情報そのものの特性に着目して適法、違法を決めるのであれば、マスメディアであろうとなんだらうと、麻薬と同じですから、持っていれば即違法と言うことにしないとおかしいわけです。

司会 結局、なかなかうまく締まらない訳ですが、この話は、私は、実は締まることではないと思っています。技術は今後、どんどん変わるでしょうし、そうなれば、また今のルールもどんどん見直す必要が出てくるでしょうから。ただ、ここに行政の方がいっぱいおられます。私も元行政官として申しますと、行政官は、「前例踏襲」を、まず仕事の基本として叩き込まれるわけですが、ことこの分野に関しては、一度決めたルールを変えるのは恥でも何でもないということです。むしろ、今、ルール策定側がもっとも肝に銘じなければいけないことは、この分野では、今日のルールが未来永劫だと思った途端にとんでもない悪法になる可能性もあるし、とんでもない恣意的な使い方をされる可能性もあるということです。おそらく今日の議論から出てきた最大のポイントはそこではないか。住基ネット法もそうですし、個人情報保護法もそうだということだろうと思います。

---

# 政府調達制度と IT システム

## “ IT ゼネコン ” を育てたのは誰か

岸本 周平

### はじめに

2002 年 4 月に発表されたアクセンチュアの電子政府評価ランキングによれば、日本は先進 23 カ国中 17 位であった。このランキングは全体を 4 段階にグループ分けして評価するものである。第 1 番目の分類は「先駆的リーダー」のカナダ、シンガポール、米国。第 2 番目の分類は「ビジョナリー・チャレンジャー」のオーストラリア、デンマーク、英国など 10 カ国。第三番目は「エマージング・パフォーマー」で、ニュージーランド、スペイン、ベルギーと日本。それでも、2001 年の日本のランキングは「プラットフォーム・ビルダー」という最後のグループであったから、一歩前進とは言える。ちなみに、このランキングの評価基準は、縦割り行政の排除、中央・地方政府の連携、システム統合に伴うセキュリティ、プライバシー保護、ガバナンス、電子行政の質的向上などである。

e-Japan 重点計画においても、「IT の活用とこれに併せた既存制度・慣行の見直しによる行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上」がうたわれている。しかしながら、行政の現場レベルの意識は「行政手続きの電子化」に偏りすぎている。何のために電子政府を構築するのかという目標、ミッションについてのコンセンサスが得られていない。たとえば、電子政府のミッションを「納税者の便益向上」とであると仮定しよう。その実現のためには、IT 投資による業務やシステムの統合・合理化、組織力の向上などが目標にされるべきである。納税者の便益の一つは、税金が無駄に使われないことである。そうだとすると、たとえば人員と経費の削減を数値目標にすることもできる。会計原則や人事システムの見直しによるバックオフィス改革を行い、さらには徹底的なアウトソーシングを試みるのが「電子政府の実現」の文脈の中で検討されるべきである。行政情報のインターネットでの提供や、申請、届出のオンライン化は目標ではなく、最終的にもたらされる結果にすぎないと考えられる。

さらに言えば、煩雑な行政手続きそのものも見直し、行政改革を徹底しなければ意味が無い。その点、米国が 1993 年 9 月に発表した「行政パフォーマンスレビュー報告書」が参考になる。これは財政赤字削減のためのアクションとして、政府機関の削減、官僚制度の簡素化、政府調達コストの削減、情報システムの近代化などを提案したレポートであるが、その中で、5 年間で 1080 億ドルの経費削減と 25 万 2 千人（現状の 12%）の連邦政府職員

の削減をうたっている。ちなみに、同レポートの副題は「官僚主義から結果主義へ より少ない経費でよりよく機能する政府作り」であった。<sup>1</sup>

## 1. 政府による情報システム調達の実状と問題点

1990年代前半頃までは、政府による情報システム調達と言えば、統計処理、データ処理などの定型的な業務の情報システム化が中心であった。しかし、1994年の「行政情報化推進基本計画」の基本方針策定後、広範な行政分野に情報システムが導入されるようになった。さらに、2000年のミレニアム・プロジェクト以降、電子政府の構築に向けて、巨額の投資が行われてきている。2001年度の時点で、中央政府1.2兆円、地方公共団体1兆円、合わせて約2.2兆円規模の情報システム関係の政府調達が行われている。今後も、電子政府の実現に合わせて、この規模はますます拡大することになる。したがって、効率的に予算が使われなければ、国民にとってたいへんな損失である。

実際には、官僚機構の「縦割り主義」の弊害や政府部門に情報システム調達の専門家がいなかったことが問題となっている。たとえば、12府省の給与計算ソフトは本来ひとつでよいはずなのに、それぞれの役所がバラバラに発注している。そもそも、給与計算や文書管理のような簡単なシステムは、原則として汎用ソフトを基本にすれば済むはずである。同じようなことが3200の地方公共団体でも行われており、調達スキルの向上以前の問題が大きい。

このような無駄を防ぐために、英国では、2000年に政府調達庁（OGC: Office of Government Commerce）が設立された。OGCは各省庁と連携して、政府調達の効率化を実施し、その結果を大蔵大臣が議長を務める監督委員会に報告しなければならない。米国では古くより政府調達庁（GSA: General Services Administration）が設置されている。日本政府も早急に政府調達庁構想を検討すべきであろう。その間は当面、財政当局が全省庁の情報システム予算を横断的に査定し、重複を排除するとともに、先行発注された他省庁のソフトウェアを活用するなど予算執行の効率性を高めるべきである。

また、政府部門に情報システム調達の専門家がいなかったことから、安値落札の問題が生じている。もともと、この分野では、ハードウェアの1円入札問題などがあったが、近年、電子政府関連の市場の規模や将来性をにらんで、ベンダー間の受注競争が白熱化し、ソフトウェア開発の安値落札の極端な事例が多発するようになった。以下、安値落札が起きる構造的な問題点を整理する。

まず、公正に入札を実施するためには、発注者側が「何をしたいのか」という考え方を事前に明確にしなければならない。そのためには、技術的な要件と入札条件の評価基準を

---

<sup>1</sup> 米国では、このような明確なビジョンの下で、政府調達のためのクレジットカードの導入や業務全体のEDI化を進め、1件あたりの伝票処理経費を40%以上コストダウンすることに成功した。たとえば、クレジットカードを使って、会議費、出張旅費を精算するほか、インターネット上のオークションにも利用し、政府調達のコストを引き下げた。

提示する必要がある。このような入札説明書（調達仕様書）は民間では提案依頼書（RFP: Request For Proposal）と呼ばれ、定量的に明確に表現されることが要求される。ところが、政府の調達担当官のスキル不足から、この RFP（調達仕様書）が満足に作成できていない例が多い。発注者側に能力がなく、仕様が確定しないため、開発途中で仕様の変更が起きるのは日常茶飯事である。そうすると、技術力のある中小企業でも、リスクが高すぎて応札の意欲を持ってない。ひどい場合は、出入りのベンダー企業に無償で RFP（調達仕様書）を作成してもらった結果、作為的に他の業者を排除する内容の仕様になっているケースもある。たとえば、具体的な能力を要件定義すべきところを、自社のソフトウェアしか該当しないような叙述をする事例も散見される。悪質な場合は、単純に特定の商品名を書き込む事例すらある。県庁や市役所の IT 担当部局にベンダー企業から社員を「天上がり」の形で出向させている例もけっこう見られたが、最近はずいぶん影をひそめている。

RFP（調達仕様書）を提示した後、公告、入札の手続きになるが、これまではこのプロセスに欠陥があった。情報システムの政府調達においては、予定価格が 80 万 SDR（円換算 1 億 3000 万円）を超える場合には総合評価落札方式を採用していたのである。これは、性能、機能や技術等を点数化して加えたものを価格で割り算して総合評価点を出す方式である。

総合評価点 = 性能・機能・技術等（必須項目得点 + その他の得点）÷ 価格

この方式の欠点はいくら技術点が低くても、たとえば価格を 1 円にすれば総合評価点は高くなるという点である。これでは、どんなに技術力が高い企業であっても、相手が資金力に物を言わせて低価格を提示できる大企業であれば競争にならない。しかも、通常 2 年以上かかるシステム開発においても、単年度予算主義の弊害で 1 年毎の契約になっている。そうすると、初年度に利益を度外視した安値で受注し、2 年度目以降いわゆる「随意契約」として利益を確保するというビジネスモデルが可能になる。これは著しく価格の不透明性を高めるものである。もちろん、「国庫債務負担行為」の手続きを取れば複数年度の契約はできるが、予算査定・各府省会計当局にとって手間がかかるため、この手続きは避けられることが多かった。

前述の不明確な RFP（調達仕様書）がリスクを高めていることに加え、大企業の「初年度安値落札・次年度以降随意契約ビジネスモデル」の横行は中小企業の参入を妨げている。そのため、公正取引委員会は安値落札に懸念を表明し、2001 年 1 月、11 月及び 2002 年 2 月に、極端な安値落札を行った業者に対して、「不当廉売」になりうるとして注意例示もしくは警告を行った。また、経済産業大臣も度重なる安値落札に対して危機感を持ち、2001 年 10 月に、東京都の電子政府関連システム開発の安値落札事例に対して、「誠に遺憾である」旨の大臣談話を発表するという異例の事態になった。しかし、その後も極端な安値落札事例は多発し、業界の姿勢に変化は見られなかった。このような業界慣行の結果、政府及び関連機関の情報システム受注シェアは NTT、富士通、日立及び NEC の 4 大グルー



で約 6 割、10 大グループでは 4 分の 3 を占める寡占状態に陥っており、業界ではこれらの企業は「ITゼネコン」と呼称されている。

### 政府機関及び関連機関の情報システム受注シェア

平成 11 年		件数	シェア	金額	シェア
		(件)	(%)	(億円)	(%)
	NTT グループ	62	9	399	29
	富士通グループ	133	18	128	9
	日立グループ	85	12	96	7
	NEC グループ	74	10	76	6
	その他 6 グループ	113	16	320	23
	10 グループ合計	467	65	1019	75
	全体	721	100	1377	100

平成 12 年 (4 月～10 月)		件数	シェア	金額	シェア
		(件)	(%)	(円)	(%)
	NTT グループ	37	8	369	44
	富士通グループ	73	15	79	9
	日立グループ	62	13	56	7
	NEC グループ	52	11	41	5
	その他 6 グループ	74	15	97	12
	10 グループ合計	298	61	642	77
	全体	488	100	837	100

出典：ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会報告書  
「情報システムに係る政府調達の見直しについて」(2001 年 12 月)

## 2. 政府調達プロセスの改善 制度面での取り組み

以上のような状況を受けて、日本政府部内でも危機意識が持たれ、情報システムの政府調達に関して重要な決定が行われてきた。特に、2001 年 9 月 21 日の経済財政諮問会議で決定された「改革工程表」のなかで、「平成 14 年度中に措置すべきもの」として、「情報システムに係る政府調達制度の見直し(ソフトウェア開発改善・評価指標の導入等)」が指示された。この決定を受けて、2001 年 12 月、総務省、経産省及び財務省を事務局として「情報システムに係る政府調達府省連絡会議」が設置され、政府調達の改善策を検討すること

になった。最終的には、2002年4月22日にその結論が発表され、2002年度の予算執行に反映されることになった。以下、その概要を紹介する。

まず、実際のプロジェクトの年数に応じたライフサイクルコストベースでの価格評価が取り入れられた。原則として、国庫債務負担行為を活用し、複数年契約を導入するということである。この措置に対応して、財務省主計局の「平成15年度予算査定方針」の中でも、情報システムの調達予算に関しては、国庫債務負担行為を活用し、複数年契約を原則とすることとされた。さらに、これまで安値落札を許していた「総合評価落札方式」を見直し、技術点などを価格で割り算する方式を止める。価格点も考慮に入れるが、分母にするのではなく、技術点に加算する方式に改められた。また、極端に安値の入札があった場合にその入札者を排除できる「低入札価格調査制度」を活用する。さらに、入札者ごとの入札結果情報や随意契約の場合の見積価格及び根拠などを契約後に速やかに公表することとされた。このような制度改革により、公正な入札が実施され、中小企業の参入を促すことが可能になると考えられる。

さらに、技術力のある中小企業やベンチャー企業を政府調達に参加させるために、競争入札への参加資格制度を弾力的に運用することが決定された。また、これまでは認められなかったジョイントベンチャー方式（企業共同体）での参加も認められるようになった。<sup>2</sup>

上記の決定の後、2002年6月11日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」の中でも、政府調達の改善に関して、「情報システムにおいては、調達方式の改善を一層着実に実行するとともに、ソフトウェア開発の効率化、高度な外部専門家の活用等による調達側の能力向上等を図るため、民間有識者の意見も参考にしつつ府省横断的に検討を進める」ことが明記されている。このように、2002年度からは、情報システムの政府調達制度は大幅に改善されようとしている。しかし、これらの制度改革がほんとうに実行されるかどうか国民の側からモニターする必要がある。経産省のように積極的に情報開示を決定している役所もあれば、比較的熱意の薄い省庁もある。これからは情報公開法を梃子にして国民自らがNPOなどを積極的に活用して、行政監視に関わっていくべきであろう。

### 3. 調達管理の運用の適正化

前述のように、制度面での改革は実施されたが、残された課題も多い。それは調達側の体制強化や調達プロセスの管理などの運用面での改善策である。制度が改善されても、それを運用する調達側の能力や意識が変わらなければ絵に描いた餅に終わってしまう。

#### (1) 意識改革

---

<sup>2</sup> この二つの改善措置で、中小企業の参入が進むと思われるが、将来的には、米国連邦政府が行っているセット・アサイド・ルールの導入を検討すべきである。これは政府調達の一定額を中小企業枠にしてしまうルールである。中小企業法に基づいた措置で1952年から実施されている。

まず、調達側の意識改革が重要である。<sup>3</sup>情報システムの調達だけではなく、IT関連すべての企画、開発、運用や保守まで含めたすべてをITサービスと定義し、その調達プロセスを効率化しなければならない。これまで、ITサービスの調達は会計法の枠内で机や椅子のような物品の購買と同じ運用がされていた。しかし、ITサービス調達はプロジェクトの購入であり、作業にあたる者と調達側が協力して作り上げていくものである。一回限りの購買とはまったく違う性質のものであり、作業する者の能力によって、コストや時間が大幅に変動する特殊なサービスである。しかも、多額の税金を使って作り上げた情報システムは国民にとって大事な資産である。ソフトウェアの著作権処理も含め、資産としての管理という意識も重要である。

## (2) CIOの設置

ITサービス調達を効率よくマネジメントするためには各府省に情報統括責任者(CIO: チーフ・インフォメーション・オフィサー)を設置すべきである。CIOは省内の情報化戦略と調達マネジメントに関する責任と権限を持つことになる。このCIOに求められる能力はシステムの専門知識よりも、業務改革や人員の再配分についての指導力である。役所であれば、人事、会計を動かせる官房長クラスの権限が必要になる。民間企業のCIOでも単に情報システムの担当者が就いたケースではあまり良く機能していない。ITサービスの専門知識は外部人材(ITアソシエイト)にサポートしてもらえばよい。以上のような考え方に基づいて、各府省毎にCIOが任命され、2002年11月1日に政府の「情報統括責任者(CIO)連絡会議」が発足した。

今後、CIOの役割や具体的な業務が明らかになってこようが、CIOが真っ先に取り組むべきことは「ITサービス調達ビジョン」の作成であると考えます。調達マネジメントの目的と基本方針を明確にする調達ビジョンには最低限、次のような項目を盛り込むべきである。

- ・ 倫理性のあるフェアな競争の推進
- ・ 税金で財産を調達するという認識
- ・ システムの構築・運用が将来的に投資額を上回る価値を生み出すこと
- ・ 可能かつ低廉な場合は汎用ソフトを活用すべきこと
- ・ システムの重複投資は避けること

---

<sup>3</sup> 財務省大臣官房会計課主催 「省内実務者研究会」

第1回 2002年11月28日

講師：金丸泰文 フェューチャーシステムコンサルティング(株)代表取締役社長

第2回 2002年12月9日

講師：大和田崇 (株) ストック・リサーチ代表取締役社長

第3回 2003年1月30日

講師：堀亮一 日本オラクル(株)Eビジネス本部ディレクター

### ( 3 ) 職員の能力向上と外部人材の活用

次に、調達担当職員の能力を高める必要がある。RFP（調達仕様書）も満足に書けないなど、現状の問題点の多くは政府内部に十分なスキルを持った担当者がいないことに起因する。したがって、調達担当職員がシステム開発やプロジェクトマネジメントの基礎知識を学べるように、一定期間の研修を実施しなければならない。その上で、各調達プロジェクトのそれぞれをサポートする外部人材を活用することが重要である。IT アソシエイトがその機能を担うことも考えられるし、コンサルタントと個別に契約することも可能である。その際、最も重要なことは、外部人材の独立性、中立性である。組織全体のIT 投資や企画をサポートする場合でも、個別のプロジェクトに助言する場合でも、それらの作業を、現在各官庁が依存しているIT ベンダーに依頼することはできない。なぜなら、既存のベンダーは、これまでに自らが開発してきたシステムに問題があるという結論にしないよう、情報の隠蔽やリスク回避をする動機を有するからである。一方で、IT ベンダーが特定のコンサルティング会社に「協調」を働きかける例もあるので、いささかも油断できないのが実情である。民間企業では、大きな情報システムを調達する時には、複数のコンサルタント会社と契約し、相互牽制させながら、価格や品質に関してベンダー企業を監視することが常識になっている。

### ( 4 ) 透明性のある契約慣行 WBS と SLA

以上のようないわばインフラを整備した上で、個々の調達プロセスの改善にチャレンジしなければならない。まず、予算化段階では新システム導入による付加価値とその調達のライフサイクルコストを比較し、費用対効果の高い案件のみを採択する。そして、外部の専門家を活用して RFP（調達仕様書）を明確かつ合理的なものとする。RFP（調達仕様書）が明確に書け、調達側のマネジメント能力が高まれば、分割調達の実施も可能になる。ハードウェアとソフトウェア、さらにソフトウェアの設計と開発などを必要性に応じて、適宜分離すれば中小のベンダー企業も参加が容易になる。

次に、落札者を選ぶときには、WBS（ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャー）レベルでの計画書やライフサイクルコストの提出を求め、受注者としての適合性を厳しく評価する。WBS とは人材、設備などの適切な割り振りとそのコスト見積もりに関して、大きな作業プロセスをマネジメント可能な範囲での作業に分解し、一定の工数単位までに明確化するものである。これがなければ、いわゆる「どんぶり勘定」的な見積もりになるが、これまでの政府のIT サービス調達では十分な WBS はほとんど要求されてこなかった。早急に改善が求められる分野のひとつである。

そもそも日本のビジネス慣行では、欧米に比べて契約書の比重が低い。政府のIT サービスにおいては、RFP（調達仕様書）が明確に作成できず、発注のスペックもあやふやであ

ったから、契約書もあいまいに結ばざるをえない。その結果、不透明な価格設定や品質の信頼性低下をもたらしてきた。今後は官民の責任分担を明確化した契約書を締結するべきである。

その際、知的財産権の帰属に関しては、欧米や民間の契約慣行を参考にしながら合理的に考えていく必要がある。基本的には、国民の税金を使って開発したものは政府の財産としてきちんと管理するべきであろう。また、損害賠償責任や機密保持責任に関しても合理的な契約慣行を確立しなければならない。

さらに、情報システム導入に伴うサービスの内容やレベルを確保するためのサービスレベル契約（SLA）を積極的に活用すべきである。これはシステムの稼働率や応答時間などサービスの品質を具体的な目標数値で定める契約である。あるいは、供給者が開発期間の短縮、設計値以上の品質を達成した時に、調達側が報奨金を支払うインセンティブ付契約の導入も検討すべきである。すでに米国連邦政府や日本の地方公共団体で実例がある。

## （５）プロジェクトマネジメント

契約後のプロセスで重要なことは適切な事後評価を行うことにより品質の確保と調達に関するスキルを蓄積することである。そのためには、プロジェクトマネジメント（開発工程管理）の手法を調達側が身につけることが必要不可欠である。前述した分割調達を実現するためにもプロジェクトマネジメント能力を磨くことが必須と言える。当然のことであるが、システム開発は規模や予算が大きくなるほどリスクも高くなる。最先端の米国でも失敗事例は少なくない。国防総省の報告書によれば、1999年の米国の官民合わせたソフトウェア開発プロジェクトのうち、31%が途中でキャンセル、51%において予算とスケジュールがオーバー、その上完成品の61%については顧客の所期要求を満たしていないという結果が出ている。

多額の軍需調達での経験やソフトウェア開発プロジェクトのリスクを認識した上で、米国連邦政府は積極的にプロジェクトマネジメント手法を開発し、実際にも活用している。具体的には、前述のWBSレベルでの細かい作業内容をベンダー企業に出させて、それが計画通りに実施されているかどうかEVM（Earned Value Management）という手法を使って監視している。

この手法は、作業の達成量を金銭表現したもの（Earned Value）を使ってプロジェクトの進捗状況（コストとスケジュール）を測定する管理手法である。具体的には、まず、計画で定めた各要素に対して、その実績をインプットする。そして、インプットされたデータをEVMに基づく各種の指標に換算する。その結果、コストやタイムスケジュールの進捗状況が当初計画から10%以上外れたプロジェクトについては停止措置が取られる。その上で原因が追及され、場合によっては予算追加を伴う計画変更などの措置が取られる。仮に、大きく外れた場合にはプロジェクトそのものをキャンセルすることもある。上述の国防総

省の報告書でキャンセルの比率が多い理由は EVM を使ったプロジェクトマネジメントが普及していることを裏付けている。

英国では独自に PRINCE 2 (Projects in Controlled Environments 2) というプロジェクトマネジメント手法を開発し、政府全体で実施している。プロジェクトマネジメント先進国である米国、英国に加え、カナダ、豪州、ニュージーランドさらには北欧各国の政府調達担当者が年に数回集まる国際会議がある。国防関係者が中心だが、公共事業、情報システム調達の担当者が加わって、プロジェクトマネジメントの最新の情報を交換し、場合によっては自国の失敗例までを教訓に真剣な議論を行っている。2001 年から、経産省がオブザーバーとして毎回参加しているが、総務省、財務省、防衛庁など巨額の情報システムを調達する官庁の参加が望まれる。

一方、民間では 1999 年に「日本プロジェクトマネジメント学会」(会長・富永章日本 I B M 専務取締役) が設立され、情報システム開発の関係者間で注目を集めている。EVM や PRINCE2 といったプロジェクトマネジメント手法がグローバルスタンダードになる可能性は高い。日本のソフトウェア産業が国際競争力を獲得していくためにも、いち早くこの動向にキャッチアップする必要がある。これまで、日本の企業は階層的下請け秩序に安住し、真の競争を避けてきたが、それでは海外のソフトウェア業者が本格的に参入してきた際に競争に勝てない。日本のソフトウェア産業が競争力をつけるためにも、大口顧客である政府が賢い消費者になって、外部人材を活用しながらプロジェクトマネジメント手法を確立していくことが急がれる。経産省では 2002 年度に実施する情報システム開発において、EVM を使ったプロジェクトマネジメントを実施している。

## (6) 下請け管理の重要性

階層的な下請け事業者を多用する日本の情報システム業界の特徴を考えると、プロジェクトマネジメントが有効に機能するためには、発注者側は下請け管理をきちんとしなければならない。1997 年 10 月、警視庁の車両管理システム開発を受注した大手ベンダーが開発を下請けに丸投げし、三次下請けの会社がオウム真理教の関連会社であったという事件が起きた。このように発注側が下請け管理をしていないと危機管理上の問題が生じる可能性がある。さらに、最初の受注額が適正であったかどうかにも疑問が生じる。朝日新聞の報道によれば、受注金額は 1137 万円であったが、一次下請けの契約額が 700 万円、二次下請けの契約額が 359 万円、最後にオウム真理教の関連会社は 200 万円で契約したとされている。仮に、この報道が正しいとすると、国民の税金が適正に使用されたかどうか検証する必要がある。

建設業とは異なり、情報システムに関しては「丸投げ」禁止の法律が無いため、このケースは違法ではない。また、このような極端な丸投げの事例は例外であろうが、大手ベンダー企業が一次請けをした後、パーツの一つ一つを多層の下請けに出しているのは業界の

常識である。前述のように、資金力のない中小ベンダーはリスクが高すぎて、政府調達の内容請を避け、利益は少ないが、大手ベンダーの下請けとして活動する方を選択する傾向にあった。もちろん、この傾向自体を変革する必要があるが、当面、現実的な問題として、多層的下請けシステムにも対応する必要がある。今後はプロジェクトマネジメントの導入に併せて、下請企業の管理を契約企業に徹底させるとともに、発注者側もその情報をすべて把握すべきである。

## (7) 情報公開

最後に、政府は調達プロセスの結果を蓄積するとともに、それを国民に公表しなければならない。具体的には、調達プロセスを事前と事後にそれぞれ評価するため、各プロセスの結果は文書化され、各府省のCIOに提出されなければならない。CIOは失敗事例も含め学習事項を蓄積し、その後の情報システムを含むITサービスの調達に反映させる。そして、毎年度、CIOは詳細な運用報告をホームページにアップロードするなどして国民に公開すべきである。その中には、CIOの方針、年次目標に関する達成度、すべての個別プロジェクトレビューの結果、総投資対効果（コスト・ベネフィット分析）、ライフサイクルコスト分析と今後の事業計画などが盛り込まれるべきであろう。

## 4. 今後の課題と方向性

これまで検討してきたことは、政府による情報システム調達のプロセスの改善策に関するものである。それ自体、喫緊の課題であり、挑戦的なものでもあるが、今後の課題としては、行政のあり方や業務そのものの見直し、システムの統合、さらには、ITを使って政府の組織力を向上させることが上げられる。最初に述べたように、日本における電子政府構築のミッションが関係者の間で十分にコンセンサスを得ていないことに加え、先行的に開発が進んでいる認証局、電子申請、電子入札などの電子政府関連システムは、各府省バラバラに開発され、独自の仕様となっている。このことは、資金力のある大手ベンダーが市場を寡占し、各社がバラバラに各府省のコアのシステムを構築していることの裏返しである。今後、府省横断的な業務やシステムの統合が必要となるが、どこから手をつければいいのか皆目見当もつかない状況である。そもそも、各府省内部ですら、巨大でバラバラのシステムをいくつも抱え、その統合の具体的なビジョンを持ち得ていない。ITを活用して、顧客志向の行政プロセスの構築、ニューパブリックマネジメントによる行政への移行を図るために、業務やシステムの統合・合理化を進めなければならない。また、これまでの「霞が関」では各府省それぞれの組織の持つ暗黙知と職員の属人的な能力に深く依存し、非科学的な業務運営に陥りがちであった。IT投資によって、組織の学習能力を高め、行政の保有する膨大な情報を効率的に管理することを目指すべきである。本稿で検討

したプロジェクトマネジメントがIT投資の最小実行単位であるとすれば、それらをまとめるプログラムマネジメントのあり方も検討する必要がある。プログラムマネジメントは政策実現やサービス目標達成のための「IT投資全体の管理」を射程に収めるものである。さらに、組織の目標とミッションを踏まえた「IT投資全体の企画」である Enterprise Architecture（業務・システムの統合化・合理化戦略）に基づいた電子政府を構想していかなければならない。これらの論点については、本稿では対象とできなかった。「ITアソシエイト協議会（座長・大山永昭東工大教授）」中間報告書「政府調達のためのIT専門家について」（平成14年12月）を参照されたい。

## 参考文献

（社）経済同友会、「行政・政治改革推進のための国民を顧客とした電子政府の実現をめざして」、2001年10月

経済産業省情報処理振興課編、「電子政府時代の政府調達改革」、コンピュータ・エイジ社、2002年4月

ソフトウェア開発・調達プロセス改善協議会（座長・大山永昭東工大教授）報告書、「情報システムに係る政府調達の見直しについて」、2001年12月

<http://www.meti.go.jp/feedback/downloadfiles/i11226bj.pdf>

プロジェクトマネジメント研究会（座長・大山永昭東工大教授）報告書、「政府のITサービス調達の運用に関する提言」、2002年2月

[http://www.meti.go.jp/policy/media\\_contents/downloadfiles/0530PMhoukokusho.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/media_contents/downloadfiles/0530PMhoukokusho.pdf)

ITアソシエイト協議会（座長・大山永昭東工大教授）中間報告書、「政府調達のためのIT専門家について」、2002年12月

<http://www.meti.go.jp/feedback/data/i21227ij.html>

*\*この原稿は、2003年2月5日のシンポジウム以前に書かれたものです。*



## 討論 2

# 政府調達制度とITシステム：

## “ITゼネコン”を育てたのはだれか

討論者 フューチャーシステム・コンサルティング株式会社代表取締役社長

金丸恭文

経済産業省通商政策局欧州中東アフリカ課長

名井 肇

(前情報システム厚生課長)

株式会社 ストック・リサーチ代表取締役社長

大和田崇

経済産業研究所上席研究員

横山禎徳

経済産業研究所客員研究員/財務省理財局国庫課長

岸本周平

司会 ウッドランド株式会社代表取締役社長

安延 申

司会 いつも出しゃばり過ぎで恐縮ですけれども、まず問題の整理をしたいと思います。岸さんは、1円入札、安値入札を行うのは、現在の状況下ではITベンダーにとっては当然であり、こういう事態が発生しているのは調達者側、つまり政府や自治体側に問題があったという認識をされています。悪いのは騙されて結果として高いものを買っている政府の側であって、ベンダーではないと。ベンダー側は利益追求が目的なのだから、初年度損をしても、翌年度以降、その損に数倍する利益が期待できるのであれば、初年度に安値入札をしてくるのは当たり前であり、株主のためにも必要な行為であるということです。

こういう認識を示された上で、岸さんは、状況を改善するには調達者側が仕組みを変え、人材をそろえていくことが必要であるという主張をされています。

私は、幾つかの自治体で顧問のような仕事をしていますが、このIT調達問題は、今の予算制度や会計制度、人事制度などの問題が、ある意味で「凝縮されて噴出している」話であると考えようになりました。よく、IT調達がうまくいかないから民間の専門家に意見を聞けとか言われますが、正直言って何億円、何十億円のシステム調達の内容を吟味するなどという仕事は民間から一人や二人の人間が行ったところでそう簡単にできるものじゃない。しかも、大きな市や都道府県、国の機関になると、そんなプロジェクトが何本もあるわけですから……。仮にそんなスーパーマンのような人がいたとしても、そんな人は民間にいれば、きっと5倍も10倍も給料を取れます。だから、よっぽど公共精神旺盛な人でないと、そんな仕事はしない。また、予算の単年度主義の弊害などもよく指摘されますが、実際に財政課や会計課が複数年度の契約、又はこれに準ずる契約形態を認めてくれるかということ、これがまた大変な苦勞です。ということで、調達側の制度や人材を変えていかない限り、この問題は解決しないという指摘は、そのとおりだと思いますが、実践となると本当に大変です。

ということで順番にコメントをさせていただきますが、こういう順番でやっていただくと思います。先ず、日ごろ政府のプロジェクトについて言いたいことが沢山あるであろう金丸さんにトップバッターをお願いしたいと思います。特に金丸さんをお願いしたいのは、「政府が馬鹿な入札をして高いシステムを買っている」という記事はよく出るので、それで

は、民間でそういうことは起きてないのか？それとも実は民間も似たようなものなのかという点です。仮に、民間が賢い調達をしているのであれば、政府の仕組みをそれに合わせれば、良いはずですが。岸本さんの資料によれば年間2兆2000億円もシステム調達に使っているわけですから、ものすごい節約になるはずですが。そのあたりの実態を金丸さんはどう評価しておられるのかお聞きしたいと思います。

次に先ほど岸本課長から、「いけない調達者」と名指しをされた名井課長にお願いします。名井課長は、前のポストで経済産業省のシステム調達の総責任者だった方です。実体験をもとに、自分はどう運用してきて、何がいけなかったのか、それとも正しい調達をしていたのか、自省を込めてコメントを頂きたいと思います。

最後に大和田さんです。大和田さんは、まさに政府と民間の両方をごらんになっているわけで、最近では政府側のシステム投資のコンサルティングなどもやっておられると思いますので、両方の比較もしながら、ある程度中立的な立場から総括コメントのようなものをお願いしたいと思います。

金丸 まず、自分の会社ですが、私の会社は、民間の仕事がほとんどでして、いま官庁の仕事はほんの少ししかありません。

私はもともと1989年、すなわち、バブル景気が頂点で、かつ、ハードウェアの価値が頂点のときに今の会社をつくりました。前職はベンチャーで、私自身は通信とかコンピューターのプロジェクトを率いていたのですが、その時に、なかなか安くて良いシステムがお客様の中に入っていくという経験をしました。顧客企業の情報システム部門が、価格や性能を比較吟味する以前になじみの業者にどんどん注文を出してしまうという現象が起きていたのです。そういう意味では官庁も民間も同じで、民間だから安くて良いシステムを賢く調達しているということではありませんでした。しかし、日本全体でそういうことが行われているのはITシステムのイノベーションなど起きるわけがありません。そこで、そういうところを変えていこう、安くて良いシステムを受け入れられるような土壌さえできれば、価格や性能では負けないのだから市場は大きく開けているはずだというのが私の会社の出発点です。ただ、従来の問題点が企業の情報部門と既存勢力の馴れ合いにあったわけですから、普通にシステム部門を訪問しても入り込む隙間などある訳がありません。そこで、まず、会社のトップを口説いて、お金をむだに使っている情報システム部門ではなく、心ある人を探して、その人と一緒になってシステム構築をやるというビジネスモデルでスタートしました。

岸本さんのお話を聞いておりますと、e-Japanだか何だか知りませんが、2005年世界最強のIT国家になるというふれこみで、2兆2000億円のお金が使われている。これ税金ですよ。そんなに使って、しかも、これが限られた企業の間で山分けされているというのなら、役人が馬鹿だからといった笑い話ではすまされない。しかも、その2兆2000億円を使った人たちが世界のIT企業の中で勝ち組になってくれて、利益も出して、もう一回税金で買った金を返してくれているというのならまだしも、私が思っている幾つかの会社が、この「独占組」だとすると、そういった方達は、いま、経営難に苦しんでいらっしゃる。これは負のスパイラルとしては、もう世界最高ではないかというふうに私は思うわけです。

それから民間を考えると、これも世界の先進国の中では特殊なのですが、銀行や証券といった金融機関とコンピューターメーカー、或いは、システムインテグレータの間に系列関係が存在します。政府の次にIT投資のビッグスポンサーは金融業界なわけですが、これがまた意中の系列のところに発注するということになってしまいます。そういう意味ではもともとイノベーションが起きる構図には全然なっていないわけで、民間が政府に比べてマシだとは言い難い状況でした。持ち合い解消とかがどんどん進めば、今後は変わるとは思いますけれども、まだ、何とも言えません。

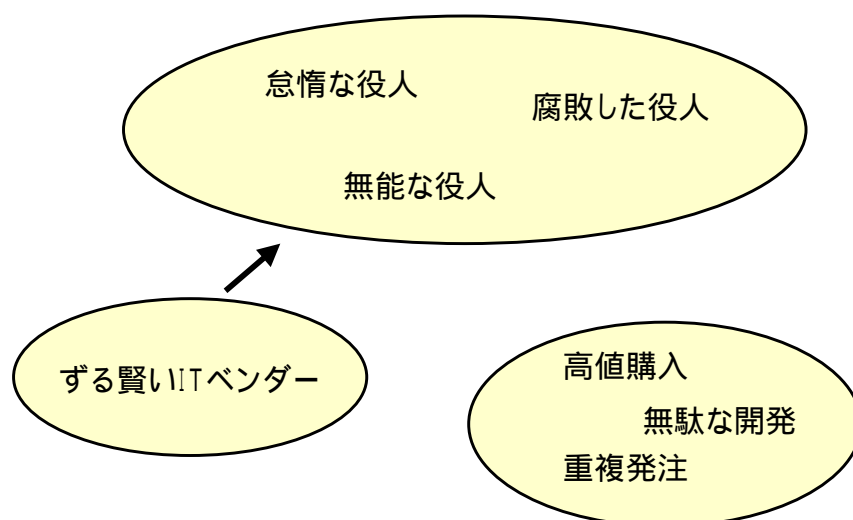
私の実家の家業は土建業なのですが、父親が営業努力というのは談合の中にかに入り込むかということだといつも言っていました。自分としては、そういう世界の跡継ぎになりにたくないと思ってこの業界に入ってきて、今のところは、正す側に入ろうと思って頑張っているのですが、中に入ってみると、IT業界の実態は、土建業よりもひどいのではないかと感じてしまいますね。ちょっと長めの自己紹介になりましたけど、また後でぜひ回していただきたいと思います。

司会    ありがとうございました。コメントのかわりに自己紹介でした。それでは、次は、調達側でご苦労されてきた名井課長にコメントをお願いしたいと思います。

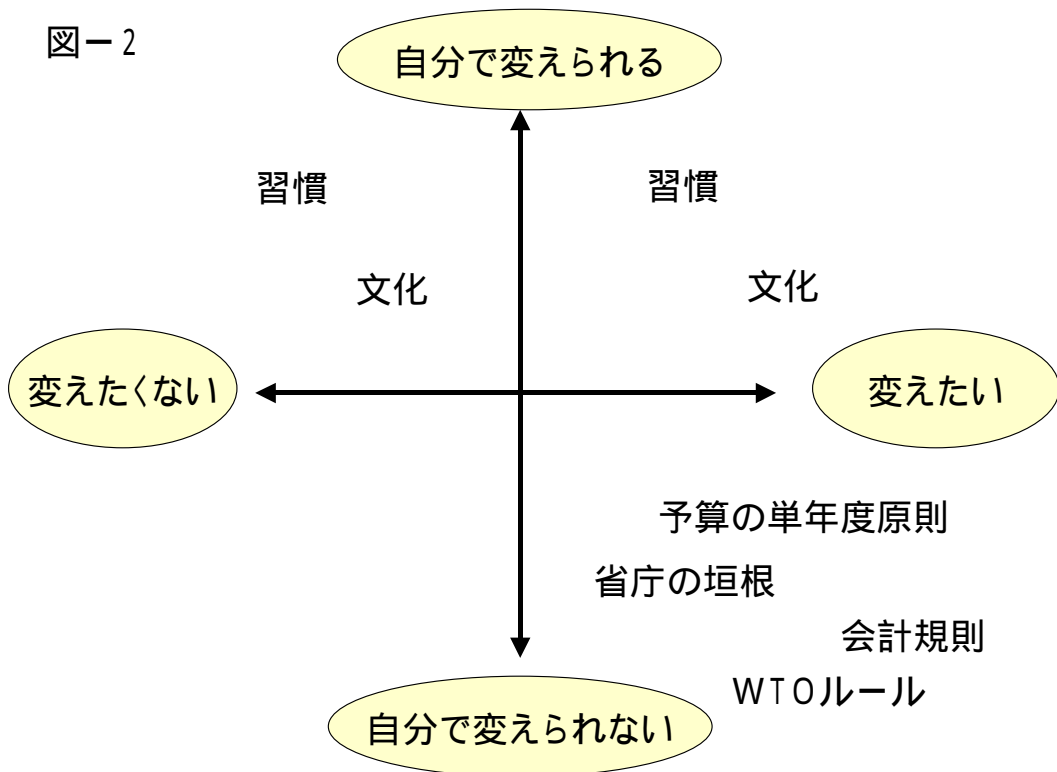
名井    私は昨年の7月まで2年間ほど情報システム厚生課長ということで、経済産業省の7000台のパソコンと約50台のサーバーの面倒を見ながら、システム開発をしてきました。また、電子認証局の立ち上げといった、電子政府関連の業務執行を行っていました。

先ず、下の図-1を見て欲しいのですが、これは、いわゆるステレオタイプなシステム調達問題の見方です。これは、わかりやすいんですが、実は、ちょっと違うだろうと思います。役人の側、調達する側に能力がないというのは、ある程度本当だとしても、それだけが問題ではないだろうというふうに思います。逆に言えば、ここに書いてある「怠惰な役人、無能な役人、腐敗した役人」と「ずる賢いベンダー」のためにこういうことが起こっているのだとすれば、問題の解決はそれほど難しくありません。霞ヶ関中探せば、勤勉で、有能で、潔癖な役人というのはものすごい数いると思います。その人たちをここに連れてくればこの問題は解決するんだと言っているのに等しいんですね。しかし、私は直感とこれまでの経験で申し上げますけれども、それではこの問題は絶対に解決しないわけです。

図-1



次に図-2 ということを見ていただきたいのですが、何故、IT 調達問題が難しいのかというのを簡単な象限分けをして考えてみると、調達に関して変えたいことと変えたくないことというのがあります。それから自分で変えられることと変えられないことがあって、言い訳になるかもしれませんが、IT 調達に関してもっと事態を改善しようと思ったときの戦略変数というのは現在非常に限られているというのが、正直な感想です。



この第四象限の右下は、変えたいけど自分で変えられないという戦略変数ですが、これが非常に沢山あります。役所にいる方は、すぐお分かりでしょうが、例えば、経済産業省が内部の情報系システムを入れ替えようと思えば、数千台の PC を含む、大調達で、しかもそのシステムは最低でも 5 年、大体、耐用年数を過ぎててもかなり長く使います。そうだとすれば、その調達は、当然、複数年契約で行われるべきなのですが、これは、全然認められない。制度がどうであれ、実際には認められないのです。理屈は分かるが、前例がないし、他の「複数年使うもの」にどんどん波及していくと際限がないので認められないという話になってしまうわけです。また、各省庁に 12 の認証サーバーがあります。こんなのは全く無駄ですし、しかも、セキュリティ的には、アタック対象が増えるわけで、危険が増すだけです。本来どこか一つに置けばよいのですが、ところが、全省庁の責任をまとめて一カ所で被る役所というのが、出てこない。

もう一つ、正直ついでに言いますと、皆さん方の中にどれほどコンピューターに詳しい方がおられるかわかりませんが、私これまで PC98 の時代からもう 15 年以上パソコンにずっとかかわって、いくら金を投入したかわかりません。ただ、国が今まで IT で無駄にした投資の比率に比べれば、自分が投資したむだの比率の方がはるかに多いと思います。おそらくパソコンを一生懸命やってこられた方は、皆さんそうだと思います。これ

まで振り返って、今まで買ったソフトの中でどれだけのものを本当に使ったかという、ほとんど使っていないという方が多いでしょう。でも、これは本当に無駄なのか。もちろん、それは少ないにこしたことはないんですけども、パソコンに関してはやってみなくちゃわからないということが、ITに関してはやってみないとわからないということが多々ある。ところが、国の場合はそもそも「無謬」であることが要求されますから、「試しにやってみる」ということ自体がほとんど許されていません。例えば、Linuxのソフトが最近良いらしいが、確証がないので、調達に当たって、7000台のPCのうち1000台のLinuxを入れてみたいと思っても、それはだめなんです。なぜかという、国は常に一番安くて一番いいものを導入するべきだから、1000台のLinuxを入れて、6000台のWindowsを入れるというのはあり得ない・・・と。どちらかが良いはずだから、LinuxなのかWindowsなのか、どっちがいいかまず決めると、こういうふうに言われるわけですね。わからないというのは国である以上言えないわけです。試行錯誤が許されず、かつ、「無謬」ですから、たとえまずいものができても「良い」と言い張らなければいけないというのは、政府のシステム利用高度化の大きな制約だと思います。話し始めるとキリがありませんが、WTOルールの話も大変です。私は、自分が課長の時に、随意契約は基本的に全部止めて、全て入札にしたのですが、ルールに従えば、入札仕様書を一定期間公示しなくてはならない、そこから意見調整というのをしなくてはいけない、調達までにこの期間を置かなくてはいけない、開札までにこの期間を置かなくてはいけない、こういうプロセスが細かく決まっているわけですが、あまりに弾力性がない。結果として、仕様書の作成に半年かかり、私がこの間指揮した調達などは、百九十数ページ、厚さ2cmにもなりました。しかし、橋やビルじゃなくて、ITのような分野では、このルールは硬直的に過ぎると思います。

ということで、要するに私が言いたいのは、だれが犯人かという犯人探しは大事なのではなくて、どうしたら今の問題のある状態から脱却できるかということと一緒に考えてほしいということです。岸本さんのサブテーマ「ITゼネコンを育てたのはだれか」、これははっきり言って我々かもしれないけど、だれが問題なのかじゃなくて、何が問題なのかという、そういうふうに問いを変えていただきたい。つまりだれがというのははっきりして、私が犯人なら、私が去れば問題が解決しますが、実は私が去っても全然問題は解決しないし、ここにいるほとんどの人間が去ったところで問題は解決しないはず。何をどう変えたらいいかというソリューションを求めるためには、もっと建設的な意見を頂いて、それを実行に移して、我々自身をこの呪縛から解き放っていただいて、そうすれば後は無能な課長はどこかへ放り出して、有能な課長はたくさんいますから、その人を連れてくれば問題は解決するというふうに思っています。

司会 ありがとうございます。非常にうまくつないでいただきました。大和田さんは、まさに「何を変えたらいいんだ」という分野のご専門だと思いますので、そのあたりをお話しただけると一番ありがたいんですけど。

大和田 もともと私は、学校は理工系だったのですが、なぜかコンピューター雑誌を沢山出している出版社の記者になりまして、情報システム関係の取材を中心に仕事をしました。その

後、ベンチャーキャピタルで IT ベンチャーに対する投資を仕事にした関係で、その技術の評価などをしてきましたので、言ってみればずっと第三者的にシステムを見ている立場の人間だということになると思います。

今のビジネスは、システムに少し科学のメスを入れようという格好良いのですが、要するに、今まで属人的に値段が決まっていた情報システムを、コストをきちんと定量的に、しかもある程度しっかりした理論に基づいた予想価格というものを出そうという方法論をつくりまして、そのサービスを提供しています。ですから例えば入札予定価格などもこれで理論的に算出することができるということになります。

現状では、情報システム業界全体でどのぐらい開発がうまくいって、どのぐらい失敗しているのかという統計データは、殆どありません。あれだけ統計データがそろっているアメリカでも正確なデータはあまりないのですが、入手可能なアメリカのデータで見ますと、比較的大規模なシステムの場合ですと成功する確率が 15% ぐらいです。失敗をしているのが 50% です。残りは何かというと、「破棄」です。要はあまりにもどうしようもなかったのを捨ててしまいましたというのが 3 割以上あるのです。アメリカではおそらく日本よりもプロジェクトマネジメントが進んでいるだろうということを考えると、日本のシステムの実情はさらにひどいのではないかと思います。

情報システムとは、これだけ構築するのが大変なものであるにもかかわらず、そこに科学の目が入っていない。また、民間の場合ならば、経営陣の方が直接コミットをしないとか、管理・監督の目が行き届いてないというのが日本のいま現状だというように思います。

こうした状況を推察させる好例の一つがシステム構築の見積書ではないかと思います。たぶん IT ベンダー各社で細かい違いはあるとは思いますが、概ね、例えばプログラマーの単価、1 人 / 月 100 万と、それが何人何ヶ月というところで全体で何千万というような形になっているかと思います。ところが先ほど申し上げましたように、システムというのは属人的な要素が極めて強いものですから、非常に優秀な SE の方とかプログラマーが 5 人月でつくったシステムとあまり上手じゃない SE とかプログラマーが 100 人月かけてつくったシステムを比べると、もしかすると前者の方が優れているということは往々にしてあり得ます。

ということから考えますと、ユーザーがどういう機能を求めている、その機能に対して本当は幾らの値段が適正なのかというような共通の議論をする評価軸が必要なのではないかと思います。これがないが故に、システムが高いのか、安いのか、良いのか、悪いのかというのが非常に主観的な形で議論されてしまっていると思います。

先ほど名井さんから、やや自虐的な発言がありましたが、私が中央官庁などのシステムコンサルティングをしていた経験では、官僚の方は非常にまじめで、一生懸命やっておられます。ただ、一生懸命やっておられるが故に先ほどの単年度原則に縛られてしまったりしていますし、それから公平さを期すためにつくられた入札制度が逆に弊害を招いてしまっているというような形になっていると思います。したがって、これは制度だけを変えれば良いというものでもないし、人間を変えれば良いというものでもないのではないのでしょうか。

ちなみに民間はどうなのかというと、民間も大して状況は変わりません。うまくシステム投資がいつている会社というのは、CIO、或いは、その会社のトップやシステムの責任

者といった責任ある立場におられる人が非常に俗人的なパワーを発揮して解決をしているのではないかと思います。おそらく金丸さんの会社もかなり属人的な能力を発揮して、オープンな環境でシステムをつくっておられるのではないかなと思うんですね。

ですから何が大事かという、基本的にはシステムは人と人のかかわり合いで創られるという前提は仕方ないのですが、まず、システムの評価を議論するための共通の土台をつくるという作業が必要になると思います。それに加えて、個々人が賢いユーザーになるにはどうしたらいいかということ、常に頭に入れて判断をしてジャッジをしていくということができれば、私はかなり劇的に改善するのではないかなと思っています。

日本のIT産業は国際的な競争力から見てどうかという議論がいろいろありますけれども、電子政府はいま、中央と地方を合わせると単年度で2兆円を超える市場です。この市場をどう使うかということは、本当に大きな財政政策でもありますし、また、IT産業に対する予算をどう使うかは、重要な産業政策でもあると思いますので、ここは本当に政府の皆様によきユーザーになっていただきたいなというふうに思っています。うまく総括になっていたかわかりませんが。

司会 ありがとうございます。岸本さん、何かありそうですね。

岸本 大変いい展開になってきたと思うのですが、一つだけ事実関係の補足をしたいと思います。

現状で事態がどう変わっているかということなのですが、日本政府もようやく問題の本質の重要性に気づきまして改革を始めました。結果として、2002年の4月22日の、経済財政諮問会議の指示でつくられた各府省の連絡会議で申し合わせがなされました。

一つ目が、安値落札を許していた総合評価落札方式、これは技術点とか色々な点数をつけていくのですが、今までは、全ての作業の最後に価格を分母に持ってきて割り算してしまうという「除算方式」という妙な方法が一般的でしたが、これでは価格の効果が大きくなりすぎます。このため、この計算方法は、もう止めようということになっています。それからライフサイクルコストに基づいた契約を導入しようという動きも進んでいます。3年なら3年の契約にしましょうということですね、また、情報はすべて公表するとか、ベンダーがコンサルティングファームと組んで不公正な入札が疑われるようなケースは、厳しくこれに対応しようといった制度の改革は、かなり進みつつあります。

また、大手ベンダーだけで総調達額の8割近くを占めてしまうという寡占状態を何とか解決するために、中小企業の小さな会社でも競争入札に参加できるように資格制度を柔軟に運用する、あるいはジョイントベンチャーでの入札も認めるといった改革も行って、できるだけ中小企業者から調達をしましょうというように制度を変えました。

正直なところを言えば、大和田さんがおっしゃったように、制度だけでもだめだし、人間だけでもだめだというのが私の印象です。今は、制度は変わっていているのですが、現場でやっている方の頭が変わらないものですから、なかなか変化が目に見えません。

例えば、財務省主計局は毎年度予算をつくる時に「査定方針」というマニュアルをもっています。これは非常によくできたマニュアルでして、主査という予算査定の現場の責任者が着任1年目であっても、そのマニュアルどおりに策定すると大はずれしないというのですが、この中でシステム開発については、ライフサイクルコストを認識し、原則

として複数年度契約にしようとして書いてあるんですね。国庫債務負担行為を許せと。ところが、制度はそうなっているんですけど、それでは平成 15 年度予算でどれだけ国庫債務負担行為をとった情報システム開発が行われているかということ、殆どありません。というのは、現場の担当官も、また、要求側であるはずの各省庁会計課の人たちも前の頭のままなものですから、そもそも複数年契約の予算が出てこないし、出てきたとしてもなかなか認められないだろうということになってしまっています。

以上のように、制度は変えましたが、その実行面では未だ試行錯誤の中にあるというのが率直な現状認識であろうと言うことです。

司会 有り難うございました。ここから議論をオープンにしたいと思います。

横山 私は 80 年代の初頭に、金融機関を主たる対象にシステムコンサルティングというのを始めましたが、元々は建築家なので、先ほど金丸さんがおっしゃった土建屋の汚い世界というのも散々見てきました。だから、土建屋の世界も情報システムの世界も似たようなものだというのは分かります。ただ、似たようなものかもしれませんが、私の目から建築家のプロセスとシステムデザインのプロセスを比べてみると、むしろ情報システムの方が遅れている、遅れやすい体質があるように思います。建築は確認申請があるからドキュメンテーションというのはそれなりにしっかりしています。終わった後の竣工図というのもきちんとして残っていて、別の事業者が来ても一応わかるようになっているのです。ところが、日本のシステムというのはドキュメンテーションすらいい加減。存在しないようなケースもあったりする。このため、後になってみると、そもそもこのシステムは、どういうふうにならされているのかすら分からないものも出てくる。これは民間分野での話ですよ。そのうえ、建築の場合であれば、触れて、見ることもできますから、素人であっても、ああこれはいい建築だとか、美しいとか言えますが、情報システムの場合は、触ることはできないし、眼にも見えませんから、超高層ホテルできているのか、それとも温泉旅館の寄り集まりみたいなものできているのかも分かりにくい。ただ、どちらも、一応 1000 人の人を収容できて風呂もついているから、まあ良いのかなと。一応動いているから使おうじゃないか・・・と言って使っているというのが実態ではないかと思います。

それでは、私がシステムコンサルタントをやっていたときの仕事はどんなものかということ、実際は、そんな高級なことじゃありません。例えば、どこかのベンダーが仕事を受けて 100 人ぐらい SE を送ってきている。ところが、毎年完成時期が伸びるとか、追加コストがどんどん出てくるとかいう話になっていつになったら完成するのかも分からない。結局、私が何をするかということ、そういう SE を全部引き取って貰って、ベンダーの社長に直談判をして、ひどいと、全部やり直せというような交渉をする。もう情報システムなんか殆ど関係ないわけです。ところが、そういうふうなことをやっている横山某は、怪しからぬと・・・何月何日何時何分に何を言ったというのが全部請負業者達の間で流れていくんですね。ああもうこれは土建の世界と同じだと、やめたというのでやらなくなったんです。だからそんなきれいごとの世界ではない、昔から。

それじゃあ、どうすればいいか。やっぱりある程度見えるようにする、素人が見てわかるようにする。それ以外にないのですね。完全に分かるのではないにせよ、当たらずと言



えども遠からずの分かり方ができるようにして、自分は何が欲しいのかというのを考える時間を与える。大体、システムというのは一番自由度が高くて変更する余裕もあるときに、上の人が殆ど時間を割かないし、「こういうものを作れ」とも言わない。ところが、企業も官庁もそうだと思うんですが、下に降りてきて、自由度がなくなった工程の後ろあたりで、どうのこうのと言うんですね。ところが、このあたりまで来ていると、もう何も変えようがないわけです。だから時間の使い方を変えとか、多少のディシプリンというか決定プロセスのルールのようなものを作っただけで随分違うと思います。

名井さんの図に「無能な官僚」と書いてありましたけれど、私に言わせれば優秀なのに無能という点が問題だと思うんですね。これは、非常に有害であるというふうに思うんです。無能なだけだったらだれかに任せるか、人を変えてしまえば良いのですが、優秀であるので、何とかやりとげてしまうと、システムが不合理にもかかわらず辻褄だけは合わせてしまう。優秀だから。ですから、「優秀な人」に頼るのを止めて、普通の人々が普通にやれば一定の成果が上がるというシステムをきちっと考えるべきだと思います。

司会　いま、横山さんに面白いことをおっしゃっていただいたので、私も質問を。いま制度だけ整えれば改善するわけではないという話があって、私もそのとおりだと思うのですが、他方で、やっぱりある程度のルールがないと却って事態が悪くなるという話もありました。

私は地方自治体の参与とか顧問をやっていて、入札や調達現場にも立ち会うことがありますが、一般的に言って、調達改革は地方自治体の方が進んでいるように思います。地方自治体で複数年度契約をやっているケースはずいぶんありますし、総合入札方式の採用も国より遙かに多いと思います。ただ、地方でも地方財政法とかWTOルールの拘束がありますから、当然、入札制度が前提です。しかし、現場にいて、本当に入札だけでベストチョイスができるかという問題を感じました。さきほど、名井さんは全部入札にしたとおっしゃいましたが、入札って最後は技術と価格ですよね。そうすると7年間使うシステムの価格と技術が比較できるような仕様書を書くというのは、すごく大変な作業で、13人で半年間かかったとおっしゃいましたが、国家公務員1人働かせるのに間接経費を入れれば、平均で年間1500万円くらいかかるでしょうから、13人というだけでも2億円です。半年としても1億円。たぶん実際はもっとかかっていると思うんですね。その後の審査とか説明とかありますから。それぐらいの労力を使ってやっと書けるわけです。しかし、そうやって苦労して作ったシステムが7年後に本当に良いものかどうかは分からない。しかもルールでギリギリに縛られているから、非常に細かいところまで規定しなくてはならない。そうすると、本当に「技術と価格」で行った入札がベストの解決方法かという気がします。透明性と公平性が大事というのは分かるけれども、結局高くて悪いものを買うことになってしまうのではないかという恐れがあります。

民間の事例など見ていると、例えば、金丸さんの目を見てシステムと関係ない世間話をしているのだけれど、どうもあんなの言うことは非常に健全である、目が綺麗だ・・・と。だからうちのシステムは全部おたくに任せるといって、結果的には、非常にうまくいっているようなケースの方が多いんじゃないかというのが、私が現場にいる実感なんですね。

ですから、ちょっと伺いたいのは、まず名井さん、全部入札でやってうまくいきましたか、うまくいったとしたらなぜうまくいったのか、うまくいかないとしたら何が悪かつ

たのか。それから金丸さんに伺いたいのは、そうやってルールでガチガチに縛って、非常に細部に渡る入札仕様書を作ったとして、それはうまく機能すると思いますかということです。もし具体的な経験があればそういったものも踏まえて教えて頂きたいのですが・・・。

名井 全部が競争入札になったわけではなくて、一部に随意契約は残っています。ただ、一般競争入札原則を入れることは絶対効果があって、うまくいったかといえば、前よりよくなったと思います。そのことによってまず緊張関係が生まれて、仕様書をきちんと書き込もうとするようになるし、それによってベンダーの人たちとの間で一生懸命やらないと後で困ったことになるということで、なれ合いの関係がなくなるというだけでも効果があったと思います。

ただし、さっき言ったように調達側で人工を食うようになるので、役所サイドで仕事の量が増えて、コストがかかるようになるのも事実です。今までなあなあで仕様書をつくってもらって、なあなあで契約すれば10の仕事をしたものが、5しかできないとか。それは当然ですね。私の部下の数がふえるわけじゃありませんから。皆さん殆どの方が仕様書をつくるという作業をしたことがないと思いますけれども、仕様書をつくるというのはものすごくつまらなくて嫌な仕事です。もう全然楽しくない。そのために職員のモチベーションを維持するのが非常に大変です。そういうコストをどういうふうに吸収していくかという問題は、当然存在します。基本的に、我々システム調達をしている人間はシステム調達は実施しますが、システム調達の仕組みをつくったり直したりはできません。だから我々自身を強制的にこういう方向に引きずっていくというパワーのある人が欲しいわけですね。たまたま私は失敗しても別に失うものは何もないからといって、前へ前へと突っ走っていったわけですけど、失敗するのが嫌な人の場合には、どんどんと保守的になっていって前例を踏襲します。そうなる事態は全然改善しません。ですから、いやが応でもシステム調達をしている人間をうまく動かすシステムをつくっていただくということが大事だろうと思います。ちょっと横道にそれてしまいましたけど。

金丸 この間、ある自治体の情報システムの調達に応札しました。そこで入札の仕様書を読ませていただいて思ったのは、例えば、政府の予算が決まっているのだけれど、その予算の範囲内であれば、創意工夫を認めて、言ってみれば「共同で」システムを作っていくことができれば、当初の予算よりも下回る金額で、求められるような機能を満足させるシステムを創り上げられる可能性は十分ありそうだったということでした。

ところが、その時に私が思ったのは、「平等」という概念がもう日本中狂ってしまったのではないかということです。まず、質問は平等を保つために一切受け付けない。平等に時間をあげるから、その範囲内で質疑をするということもなくて、兎に角、この仕様書について、個別の質問は一切受け付けない、そうしないと、妙な親しみや癒着がおきる可能性があるというわけです。それから要求仕様書に書いてあることを我々の責任で変えてもいいですかと言うと、それもやっちゃいけない。与えられた仕様をいくらでできるかということを書いてくれと・・・。

仕様書は、10cm ファイル一冊にも及ぶ膨大なもので、それについて変更を一切認めないでマジメに見積もれと言われると、たぶん業者さんはほとんど変わらないコストになっ

てしまうしかない。そうすると、どういう人が落札できるかという、最初安値で契約してから、後でゴールに到達するまでに色々言って、如何に追加の費用を引き出して来られるか、とか、「これは仕様書に書いてない」といって、如何に開発自体を小さくするかとかそういうノウハウというかなレッジのある方が結局勝つのではないかと思ってしまいました。

ですから、さっき横山さんが言われたんですけども、建築物で考えたら、アーキテクチャーであるとか、そのものが持っている未来価値についても当然ながら判断すべきであろうと思います。建築であれば、目に見えるプロトタイプのようなものと同時に、耐震設計はこうなっていますとか構造材は何を使いますとか言う、裏のアーキテクチャーがセットになって評価されるわけですが、ITでも画面と帳票がお客に見える表面とその裏にあるとか画面をつかさどるメカニズムと両方が評価できるような仕組みができないと、本当に公正な調達にはならないような気がします。その採点は、官庁の人が今から勉強してやるというよりも、それをもっと大学に委ねるとかいう方法を取り、更に、その先生がやったことを開示する。もし東大が評価して、その評価が間違えていると京大が思って、意見したら、次はもっと良い評価をしようと言うモチベーションにもある。そういう方がいいのではないかなという気がします。

横山 これは名井さんの先ほどの話と関係するのですが、建築だったら地方自治体が入札をするときに、先ず、コンセプトの入札があって、その中で設計事務所を選ぶ。次に、その事務所と一緒に、もう一回やり直して設計をし直す。そこでコンセプトデザインを十分に煮詰めて置いて、今度は、本当に「建築工事」だけを競争入札にするといった仕組みになっています。ですからシステムの場合も、そういった方法で、まず、システム設計仕様書自体をコンペにかけて、そこでクオリティーのあるものを選んでおいて、次に一緒に創意工夫をこらしていく、そのうえで構築だけを入札にかけるといった方法があるような気がしますが、これは名井さんのところでできるんじゃないかとおもいますが、そういった工夫も一案だと思います。

司会 ありがとうございます。もう一つ、今度は大和田さんに質問ですが、さきほどアメリカ政府は15%しか成功しなかったと公表したという話がありました。ところが日本の今までの行政システムであれば、15%のシステムしか動きませんでしたといった時に、何が起るかという、国会でつるし上げられて責任を取らされるか、或いは、翌年度のシステム予算は85%減になるというのが今までの日本の仕組みです。ですから、妙なシステムがあっても、誰もそれを認めないし、それは正当なシステムであると言い張るようになってしまうわけです。これでは改善はしませんよね。その辺はアメリカではどうなのでしょう。

大和田 システムのパフォーマンスの評価、その結果がどうかはわかりませんが、少なくとも、会計上駄目だったものを損で落とすということは、ある程度コンセンサスは得られていると理解しています。ただ、官庁に限らず、今の日本の不良債権問題もそうですが、不良化してしまった資産を処理するには、まず表に出さないと、どんどん病が進行してしまう

だけです。アメリカの個々の官庁がどうしているか、詳しい情報はわかりませんが、おそらく社会全体として不良化した資産をちゃんと表に出して、それをちゃんと処理しましょうというところはある程度コンセンサスがとれているんじゃないかなと思います。

そもそも、絶対にシステムは失敗したらいけないとか、システムは絶対に失敗しないという前提に基づいて話をしてしまっただけでは、開発する側もその前提に対応するために、ものすごい過剰な投資をしなければいけません。そのうえ、失敗した場合の責任者の処遇をどうするかというのも難しい問題になりますので、組織をあげて失敗を隠蔽するといったことも起きるわけです。IT システムなどというものは 100%なんてあり得ないわけですから、少なくとも、だめになる可能性がこれだけあって、その場合にはどういう処置をとるかというところを、開発側も発注側も、それからそれにお金をつける側も当然認識しておくべき課題だろうというふうに思います。

司会 それでは最後に岸本さんに総括して頂きたいと思います。

岸本 大変いい議論ができたと思います。政府が電子化することのミッションは何かというのをもう一度我々は問い直していかなければいけないと思います。言うまでもありませんが、システム調達に 2.2 兆円の費用を使うのであれば、そのほかの予算が 3 兆円減るんだ、或いは、国民の利便が 5 兆円増えるんだということを示さないと、何のためにやっているのかわかりません。そのミッションがあまりにも欠けていたということが今日の議論でわかってきたということが一つです。

それからもう一つは、名井さんが仰っているように、システムを変えるには大きな力が必要であるというのは、そのとおりだとは思いますが、しかし、その大きな力が外部的に作用しなくても、我々は与えられた枠の中でも、失敗事例を公表することによって、こう失敗しましたというのを積み重ねることによって少しでもよくなっていくのではないかと思います。大きなミッションを議論することも、もちろん大事なのですが、我々実務家は一步でも二歩でも改善したいという思いでやっています。そのためには情報公開という制度は、すごく強力なツールになるはずで、内部にいる人間が言うのも変ですが、情報公開法をどんどん使っていて、外部の方が何をやっているんだと、すごい失敗をしているねということ指摘して貰うことが前進していくことです。少なくとも、今日の RIETI でこういう研究会が行われたということ、こういう議論がオープンになってきているということだけでも、日本のレベルは全然低くなくて、すばらしい。これから 10 年、20 年たったら必ずバイタリティーを取り戻せる一つのあれではないかと思っています。ありがとうございました。

# 政府機関によるシステム調達を抱える問題

根津 利三郎

## はじめに

電子政府に関連する問題は多岐にわたっており全てを限られた紙幅で議論することは出来ない。ここではこの1、2年批判をあびてきた政府機関によるシステム調達にかかわる問題を検討する。筆者の立場上、システムの供給側、言い換えれば「ベンダー」側の意見も述べてみたい。

### 1. 安値受注問題は解決したか

平成12年頃から電子政府構築の話が現実味を帯びるにしたがって、中央、地方政府機関による情報システムの購入案件が件数、金額ともに増えるようになった。事業者側としてみれば成長が見込まれ、景気による変動がなく確実に代金回収が出来る分野は戦略分野である。当然各社の受注意欲は高く、当面の利益は度外視しても実績作りに励むのは当然だ。最初のシステム設計の段階では安値でとにかく受注すれば、後に続く商売は自分のところに落ちるからその段階でゆっくり回収すればよい。かくしてこの2-3年間、全体では何十億円の仕事がわずか数千円で受注されるというような極端な事例が相次ぎ、公正取引委員会や発注もとの省が何度となく警告を発したがなかなか解消しなかった。しかしながら、2002年4月に情報システムの調達についての関係府省会議が改善策をまとめるにあたってようやく改善の方向に向かうことになった。価格の安さだけで見るのではなく、技術的メリットを重視した評価、複数年度のわたる契約の導入等が認められることになったからである。

この結果事態が改善するかどうかは運用次第である。ベンダーの側からすれば以下のような問題がある。第一に、低入札価格を調べるのは悪くはないが、安値そのものがけしからんというのは誤りである。勿論安かろう、悪かろうでは困るが、発注者の要求を満たしていれば安いに越したことは無い。システム開発はオープン化やパッケージソフトを利用するなどやりようによっては当初予想したよりもはるかに安い値段で出来ることもある。このような革新的発想を安値であるというだけの理由で排除するようなことがあってはならない。そうならないようにするには発注者があらかじめ、自分の要求する機能は何か明確にしておくことが肝要である。ところが、多くの場合ここが実に曖昧なのだ。実際にシステムの詳細を検討する段階になると、話が頻繁に変わったり、発注者内部の意思決定に時間がかかったり、円滑に進むことは珍しい。これはある程度民間企業にも言えることで、日

本で情報システム構築が高つくというのはこのような発注者側の事情に起因するところが少なくない。

政府関係機関の場合問題点は大きく言ってふたつある。ひとつは発注者側に IT 技術の知識が少ないため、スペックを特定出来ない、提出されたプロポーザルについて技術的な評価が下せない、などである。そこで内ベンダー側がお手伝いすることになるが、そうすれば当然自社に都合のよいようにスペックを指定する。もうひとつは「実績主義」で、要するに過去にその分野での納入実績がないと受注は難しい。これは理由が無いわけではないが、このような慣行があるかぎり新規参入は難しく、名前の通った大手のベンダーが市場を独占する原因になる。実際のところ、NTT、富士通、日立、NEC などの上位大手企業の系列グループが全体の 75% を占める。これらはいずれもコンピューター企業や通信企業で、古くからこの世界で中核的役割を果たしてきた企業群である。新規の中小企業にとってはハードルの高い市場である。大手ベンダーが市場の過半をしめるのは米国でも同様である。2001 年度の政府機関の調達のうち 62% は調達額 5 億ドル以上の大手企業からであり、そのなかでも *American Management System* 一社で全体のほぼ一割を占めている。

政府部内に IT 知識が豊富な職員を育成していくことは長期的には重要なことであるが、当面の問題には間に合わない。2002 年 11 月に CIO ( Chief Information Officer ) 連絡会議で検討された IT アソシエートは民間の経験や知識を活用するうえできわめて革新的な試みである。当面は経済産業省からスタートしてその経験をみたうえで全省庁に広めていくとの方針と伝えられるが、このような外部の知見を導入するのは、単に政府部内で不足している技術的ノウハウを補足するだけでなく、官民の交流を通じて考え方そのものの交流を通じて相互に啓発しあうことになれば、政府部内における業務推進のあり方に様々な革新がもたらされるであろう。但しベンダーやコンサル企業、IT ソリューション企業など利害を直接有するところからの出向者であることが問題である。我が国の場合労働者の流動化は十分進んでいないからいずれ元の企業に戻る可能性が大である。公務員としてのステータスを与えることにより中立性を確保したり、関与したベンダー企業への落札は避けるなど、様々なやり方が考えられるが、最後は本人の自覚に頼らざるをえない。この点で IT アソシエート制度がどのようにワークしていくか、今後とも注視していく必要がある。

## 2 . 理解されない電子政府の真の目的

我が国特有の問題として、発注者が独自機能を求めるため、いわゆる出来合いのソフト ( パッケージソフトとも言う ) を利用するのではなく、ゼロからシステムを開発することになる。そのため、コスト高になるだけでなく、機能は同一でも異なるシステムやプログラムが開発されることになり、相互操作性が確保できない。中央官庁であれば給与体系は

全て同じであるにもかかわらず、各省でバラバラに異なる先に発注したため、少しずつ違ったソフトが使われている。これは税金の無駄使い以外の何ものでもない。欧米では標準的作業については出来合いのソフトが市販されており、それを多少カスタマイズすることで対応しているケースが多い。こうすることにより、安上がりで時間も節約できるなどメリットが多い。パッケージソフト企業がほとんど存在しないのは日本のソフトウェア産業の際立った特徴である。

この背景には、IT 利用に対する日本企業やユーザーに特有の考え方が横たわっている。日本企業では既存の仕事の流れをコンピューターやワープロに置き換える程度が想定されている。従って業務を推進する体制や組織まで踏み込んで改めるといったことは考えられていない。しかしながら IT の本当の効果は仕事の仕方や意思決定のあり方自体を見直し、変えていくことにある。SCM とか ERP といわれる業務支援ソフトはまさしくそのような変革を実施するためにある。このような変革を行えばある種の業務は不要になり、また新たな仕事を行うために今までの経験が役に立たなくなる。当然のことながらこのような影響を受ける人達から反発や抵抗が生じる。これを乗り切って業務改革を実施するには強力なリーダーシップが不可欠である。IT 導入が技術論ではなく経営戦略そのものであるといわれるのはそのためであるが、日本企業、政府組織に最も欠けているのはこのリーダーシップであり、トップのコミットメントである。民間企業において電子商取引が進まない理由を日米および先進 10 か国について比較してみると、プライバシーやセキュリティといった技術的問題に加えて、必要な組織改革が出来ない、経営トップの理解不足といった理由が他の国に比べて高い（図参照）。この調査は民間企業についてであるが、市場で競争していない政府機関の場合はこの傾向が更に強まろう。このことこそが官民間問わず我が国において IT の議論が広範に行われながら、その効果が十分に発揮されない最大の理由である。最近我が国でも CIO を指名し組織全体としての業務の効率化を図ろうとする動きが高まっているが、IT だけの専門家を当てるのではなく、経営全体を把握し、変革する権限を与えなければ実効性はあがらない。

### 3 . 発注者としての能力を高める必要

発注者としての政府職員の能力を高めることは避けて通ることが出来ない課題である。業務全体を見渡したうえでどのようなシステムが必要かを判断し、それを調達仕様書に書き落とし能力、および受注者から提出されたシステムを的確に評価し、改善方を提案する能力が求められる。現在このような能力を備えた職員は少ないし、それをシステム調達部門に配置するという方針も確立していない。これを解決するためにはまず職員の研修が必要になる。もうひとつは外部の人間を活用することである。その場合、特定のベンダーと利害関係を持たない独立のコンサルタントに仕様書設計を依頼するのも一案である。また

大型のシステムの場合には複数の企業にプロポーザルを出させる等の工夫もよい。しかしより根本的な問題としては政府機関における硬直的な人事制度がある。たとえば中央府省では CIO を設置するところが増えている。官房長というような高いレベルの場合もある。これは組織全体に対して力を及ぼすという意味では結構であるが、通常このポストに就く人材は権限争いや調整的業務には長けていても、革新的発想には乏しく、ましてや IT に関する知識は皆無のようなタイプの人が多い。米国では中央政府全体を統括する CIO は元 IBM の幹部あり、ホワイトハウスの管理予算局 (OMB) 長官の直下で各省のシステム計画全体を監視する権限を有している。我が国でも中長期的にはこのような特殊な技能を要する職務には現行の公務員制度に係わらず優秀な人材を採用する道を開くべきである。

我が国において決定的に欠けているのはシステム導入後のフォローアップと評価である。その結果を広く共有することで将来のシステム設計に役立てるとともに納入企業の選定の参考にするという発想である。一般に我が国政府機関では政策措置の実施状況を独立機関が審査し、それを次の政策立案の参考にしたり、担当者の業績評価に使うという考えは無い。「官は過たず」というような驕りの発想があり、誤りを認めるという意識は稀であった。人事異動も頻繁で評価が行われる頃には立案者は別の部局に移動してしまい、後任者は関心を持たず、時間とともに雲散霧消してしまうようなことも少なくない。この数年各省の中に政策評価専門の部局が出来つつあるが、仲間うちの評価であったり、評価の結果が公開されなかったり、人事と連動していないなどで効果的に働いていない。システム構築の場合もかなりの失敗があるとされているが、その場合の原因説明や改善方が議論されることなしに又別のベンダーに発注するというようなことが繰り返されてきた。情報の公開と客観的評価はシステム調達を改善するために不可欠のプロセスである。

#### 4 . オープンソースの得失

いま政府のシステム調達の関連で国際的な議論になっているのがオープンソースである。現在一般のデスクワークで使われるパソコンの基幹ソフトはマイクロソフト社のウィンドウズによる独占状態で、しかもそのコードが秘匿されているところから、割高なものを買わされているのではないかと、ブラックボックス化したソフトに国家機関の情報網が依存するのは危険ではないか、といった疑問が表明されている。このため近年リナックスという無償で公開されているソフトの性能が向上し、ウィンドウズと同等の機能を持つに至って、中国、ドイツ、イギリス、中南米諸国など各国政府の間で意図的にリナックスへ移行しようとの動きが出てきた。我が国でもその是非論を巡って急速に議論が高まっている。

意見は専門家の間でも分かれている。リナックスだからといっても、関連する応用ソフトは有償であり、全体としてどちらが安いかは一概には言えない。コードが公開されて



いるといっても、誰でも解読出来て、事故が起きたらすぐ直せるというような簡単なものではないし、責任体制もはっきりしない。むしろウィンドウズのように常にマイクロソフト社が管理し、責任を持って対応するほうが安心ではないか、という意見もある。情報化社会にとって基幹的なソフトや通信網などのインフラはそもそも公共財として無償で供給されるべきではないかという主張もある。産業界でもマイクロソフトの反競争的なやりかたには反発が強く、同社に厳しく対処している EU 委員会競争政策局には IBM やサンマイクロシステムなど米系企業までもが応援に駆けつけるありさまだ。また専門家の間ではリナックスのほうが最終的にはネットワーク性、スケーラビリティ、信頼性等の点で優れているという意見も強く、リナックス対応の IT 機器が急速に普及している。ウィンドウズはパソコンとサーバーにしか使われていなかったが、リナックスは大型機でもスパコンでも対応可能だから、相互のやり取りも円滑になるという利点がある。但し日本企業の対応は IBM などに比べると遅れている模様で、これが直ちに日本のベンダーにあらたな商機となるかどうかは、今後の努力次第というべきだ。

政府としてどのように対応すべきか。経済性や安全性についての議論はさしおいても、基本的には市場での競争を長期的に高めていく方向で対処すべきで、リナックスの採用を戦略的視点から進めても良いように考える。かつて大型航空機が米国のボーイング社一社の独占状態であったものが、ヨーロッパ連合のエアバスが参入することにより、競争が進んだ。その過程では政府の補助金など、競争を歪めるようなヨーロッパ各国政府の措置もあり、米国との間で通商摩擦になったりもしたが、最終的には競争が促進され、世界中の利用者にとってメリットとなったことは疑いの余地はない。IT の場合、複数の OS が並存することになれば相互操作性や経済性の点でマイナスの面が無くはないが、世界市場の一社独占は避けて競争的環境を維持していくことのほうがより重要であり、そのために政府調達を活用すべきである。

## 5 . メーンフレームかパソコンか

日本に置ける「大手ベンダー悪者論」のひとつの根拠として一部の専門家が指摘するのが、政府関連機関が依然として巨大なコンピューターを使い続けているということである。パソコンの機能が向上し、オープンなインターネット網が出来上がっているのに、高価で時代遅れの大型コンピューター（メーンフレーム）と付加価値通信網（VAN）が稼働している。大手のベンダーが利幅の大きいメーンフレームを IT 知識の乏しい政府機関に押し付けている、というのだ。霞ヶ関の省庁だけでなく、JR、エアライン、電力などの公益事業で実際に今でもメーンフレームが広範に利用されている。これは分散型のパソコンとインターネットの組み合わせにくらべると 10 倍も金がかかると主張する人もおり、コスト意識の乏しい政府部門でこのような傾向が強いといわれる。

筆者はこのような指摘は問題を誇張しすぎていると考える。日本ではユーザーの求める機能が複雑でより高い信頼性を求めるからだ。たとえば、預金通帳のようなものは欧米にはないから簡単なシステムで十分である。電話や電力などの料金徴収も様々な割引制度が複雑に絡み、これを問題なく処理するにはやはり大型コンピューターでないと出来ない。パソコンに出来合いのソフトを組み合わせれば標準的作業をこなすには安上がりのシステムが出来るが、特殊な機能を多数持たせるとなるとそうはいかない。米国でもオンラインバンキングや小売店など大量の情報を迅速にかつ安全に処理する必要のある分野では大型コンピューターが使われている。数年前、ヤフー、e-Bay、アマゾンといったインターネット上のウェブサイトをウイルスに襲われ一時的に機能が停止して大騒ぎになったことがある。パソコンがフリーズしたり正体不明のバグで故障したりすることは日常茶飯事だが、メインフレームと専用線なら安心だ。一般的に言って大規模なバッチ処理にはこのほうが安全であるし、作業内容の拡充などの場合発展性が高い。ライフサイエンスのような科学分野では今でもスパコンが必要とされている。IBM は 2001 年のアニュアルレポートのなかで「We did not give up on mainframe」とあえて一章設けて、メインフレームの重要性を強調している。2001 年、2002 年とサーバー市場が 10%以上の落ち込みを見せたのに対して、メインフレームはほぼ横ばいを維持した。次世代のメインフレームの発売も 2003 年中に計画されている。勿論パソコンで出来る分野も確実に増えているから中長期的にはメインフレームは減少するであろう。現に我が国においてもメインフレームの生産台数は 97 年の 6 千台が 2001 年には 2 千台と急激に減少している。この傾向は今後とも続くであろうが、日本における大型コンピューターの存在が全て無駄と結論づけるのは極論だ。メインフレームが割高だというのもゼロからのシステム構築の場合であり、すでに稼働しているものを取り替えるならばそうではなくなる。むしろ官民を問わず日本で情報システムへの投資効果があがらないのはメインフレームからの脱却が遅れているということではなく、システム構築にあたって各ユーザーが必要とする機能が曖昧で、意思決定が遅く、何度もやり直しをさせられるというようなことが背後にあるからだ。要するに IT システムを効率的に使いこなせるか否か、最後は人間や組織の問題であるといえよう。

*\*この原稿は、2003 年 4 月に書かれたものです。*

# 成功するシステム開発に向けて

大和田 崇

## 1. システム開発は 15%しか成功しない

国内では、官公庁、民間合わせて毎年約数兆円の IT 投資が行われている。景気低迷が長引く中、IT サービス産業が比較的堅調に推移してきたのは、官公庁による積極的な IT 投資によるところが大きい。e-Japan に代表されるような政府の IT 化政策は、需要サイドからの財政政策という意味だけでなく、成長セクターへの弾力的な予算配分によって、その分野の競争力を国際的に強化するという、産業政策的な側面も見逃すことができない。

IT を利用する民間企業においても、従来の単純な情報システムの枠組みを脱却し、戦略的な IT システムを構築することによって、国際的な競争力を強化することが期待されてきた。

つまり IT は利用セクター、提供セクターともに、経営体質を強化する重要なツールであり、日本経済の機関車としての役割を求められてきたといえよう。

ところが、多額の資金をつぎ込んだ IT システムの開発案件の多くが、当初の予定通りには稼働していないとの声が多く聞かれるようになってきている。

「15%の成功確率」。これは何の数字と思われるだろうか。実は、米国の主な IT 投資プロジェクトの実績をもとにした統計的な IT 投資の成功確率である(図1)。残念ながら国内プロジェクトに関する明確なデータは存在していないが、プロジェクト管理が甘いといわれる国内プロジェクトの成功確率はさらに低いことが予想される。一部の試算では、国内の IT 投資のうち約 7 兆円、投資総額の約半数がいわゆる不良資産化して実際に稼働していない状況だという。

この米国のデータによれば、稼働に至らず中止してしまうプロジェクトが 30%、失敗プロジェクトが約 50%という結果になっている。つまり、プロジェクトの 3 分の 1 が完成に至らず、破棄されてしまうのである。失敗プロジェクトの内訳は、スケジュールの遅延とコスト・オーバーである。スケジュールの遅延は平均 1.9 倍、コスト・オーバーの平均は 2.1 倍である。

無事システムの稼働にこぎつけたとしても、その多くが、予算と比較して平均 2 倍のコストとスケジュールをかけているということになる。

もちろんこの数字は統計データであり、すべてがこのようなプロジェクトばかりではないはずだ。しかし、実際のシステム構築に携わっている人にとっては、かなり現実的な数字ではないだろうか。

それでは、IT システムの開発プロジェクトはなぜこのようにうまくいかないのだろうか。

国内のアンケート調査では、納期が遅延してしまう最大の理由は管理力不足、特に上流工程での見積もりや計画の不備によるところが大きいという結果が出ている。また、コスト・オーバーの原因としては、発注者側の体制が不十分、開発者側の見積りが不完全、業務知

識の不足などが列挙されている。

## 2．投資目的が不明確なシステムは失敗する

情報システムはその構造上、開発途中で発生した欠陥は、実際にシステムを稼働させるまで顕在化させることが難しい。

IT プロジェクトが失敗する原因の多くがシステム設計の段階に発生している。システム要件があいまいなまま開発をスタートさせたり、開発途中で仕様変更を何度も繰り返すことが欠陥の発生を誘発する。システムに求める機能が明確になっていないことや途中での変更が増えることによって、設計段階のミスが増加するからである。

例えば、設計変更が重なり、スケジュールの遅延した規模の大きいプロジェクトでは、予定通りに開発が進んだ場合に比べて、潜在的な欠陥数が3倍に増えると言われている。

発注者側は、システム投資の目的を明確にし、業務のどの部分をシステム化するのできるだけ詳細な計画を作成する必要がある。受注者は利用者側が持つニーズを的確に理解し、システム設計に生かしていく必要がある。つまり発注者側は、システム構築に対する知識が求められ、受注者側は、発注者側の業務に関する知識が求められるのである。両者がうまく噛み合えば、スムーズにシステム開発を実施することができるだろう。結果として、プロジェクトが失敗する確率も下がってくることになる。

ところが、現実には双方のコミュニケーションがうまくいかないことが多い。

発注者側の担当者は、当然のことであるがシステム構築の専門家ではないことが多い。かといってシステム開発は大規模なものは数年に一度しかないため、専門の人員を常に確保しておくこともあまり現実的な選択肢とはいえない。このため、発注者側の担当者は、通常業務をこなしながら、新規のシステム開発を行う形になる。

受注者の側は、効率よくプロジェクトを進めるために、開発経験の多いアーキテクチャやパッケージを使いたいと考える。また発注者のニーズが的確にまとまらない状態で開発を進めた場合、非常にリスクが大きいものになってしまうことから、できるだけ、自社が開発しやすいシステムになるよう、本来発注者が行うべきシステム化計画の部分についてもより積極的に関与していくことになる。

結果として、本来発注者が求めていたシステムとはまったく異なるものが開発され、途中で大幅な変更が加えられることになる。先にも触れたように、開発途中で設計変更は、欠陥を誘発し、これが納期の遅れやコストのオーバーという形で顕在化してくるのである。

## 3．ITサービス産業はまだ発展途上？

発注者はできるだけ安い価格で必要なシステムを構築したいと考えている。逆に受注者はできるだけ高く自社のシステムを販売したい。当たり前のことであるが、本来、両者は利益相反の関係にある。

情報産業白書に掲載されたアンケート結果によれば、開発者と受注者の意識にはかなりのズレがあることが分かる。発注者は「拡張性・柔軟性の高さ」や「低価格でのシステム

開発」を希望している。ところが、受注者側におけるこれらの意識は薄い。逆に、「ネットワークの構築・保守」「先端技術の採用」など技術的な部分に大きな関心を寄せている（図2）。

このような発注者と受注者のスタンスの違いはある意味で当然のことである。適正なマーケットが形成されているのであれば、両者はお互いのスタンスの違いを認識した上で交渉を行い、双方が納得できるレベルで価格や納期が決定されるはずである。

最大の問題は、国内のITサービス業界には、このような健全なマーケットがまだ十分に形成されていない点にある。

通常、モノやサービスを購入する場合、それが高額のものであればなおさらだが、契約書を結ばないでやり取りを行うというケースはまずあり得ない。ところが、システム構築の場合は、そのようなケースが少なからず見受けられる。交渉の段階において、何をいくらでいつまでに納入するのか明確に定めることをしないまま、一部の開発がスタートしてしまうのである。

また契約が成立したとしても、修正についてはどこまで無償なのか、品質はどのレベルまで受注者が保証してくれるのかなど、細かい点についてはあいまいなままになっていることも多い。

このような不透明な契約慣行の存在は、発注者、受注者双方にとって不利益である。極端なケースでは、発注者側の責任によるシステムの修正についても開発者に負担を強要したり、逆に、受注者側が不備のあるシステムを納入して、有償で修正するというケースもある。ようやくこの業界にもサービス・レベル・アグリーメントという概念が普及しつつあるものの、現段階においてはまだ発展途上と言わざるを得ない。

#### 4．システムを計るモノサシがない

このようなあいまいな契約慣行がなかなか解消しない背景には、情報システムという商品そのものが目に見えにくい存在であるという点があげられる。このため、金額や品質について数字で評価するためのモノサシがなかなか普及せず、結果として、契約を厳密に行う商習慣が定着しなかったと考えられる。

システム開発の成功確率を上げ、健全な競争市場を確立するためには、システムのコストや品質を定量的に評価する尺度の導入が不可欠である。

従来のITシステムの見積りは工数と単価によって設定されていることがほとんどである。工数は、1人のエンジニアを1ヶ月の期間投入することを示す「人月」と呼ばれる単位を用いるのが標準的である。この工数に、1ヶ月あたりのエンジニアの単価をかけて最終的な構築コストを算出する。

ところが、この工数をベースにした見積り方法は公正さという観点では適切なものであるとは言いがたい。システム開発は極めて属人性が高く、同じシステムであってもどのエンジニアが担当するのかでその生産性は大きく異なってくるからである。筆者のシミュレーションでは、エンジニアの能力によって最大6倍のコストの違いが生じる可能性がある（図3）。

さらに問題なのは、投資するシステム資産について金額以外のモノサシが普及していないことである。例えば土地であれば、坪というモノサシがあり、坪あたりいくらを投資し、いくらを上げたのが容易に評価することができる。

ところが IT システムの場合、金額しか基準がない。同じレベルのシステムであることを示す基準値がないままに、どちらが良い、悪いというような議論が行われている。

## 5 . システム定量化の方法論

IT システムを定量的に評価する方法論には大きく分けて二つの方向性がある。一つはシステムが持つ機能の量を測定する方法論、もう一つはシステムを開発する組織（ベンダー）の能力からコストを求める方法論である。

システムが持つ機能を求める方法論として代表的なものがファンクション・ポイント法である。

ファンクション・ポイント法は、外部から見える機能の量を分類しその総数を数えるというものである。1970 年代に米国の IBM で開発された。

ファンクション・ポイント法では、システムが持つ機能を 5 つに分類し、それぞれの機能が何個あるのかを計測していく。最後に機能ごとに定められた重み付けを行い、システム全体の機能量を算定する。

ファンクション・ポイント法は、システムが持つ機能の量とコストには一定の相関関係があるとの立場に立っており、システムの構造については着目しない。このため、システムの利用者側からは非常になじみやすい指標ということができる。

これに対して、システムの構造や開発組織を軸にコストを評価する方法論として代表的なのが COCOMO 法である。

COCOMO 法は、米国の政府調達の実績をもとに作られた数式モデルで、システムの構造や開発組織の能力などを評価し、パラメータとして入力することで開発コストを算出するというものである。

COCOMO 法のベースになる実績データは現在も更新されており、常に最新の統計データをもとにコストを推定することができる。

ファンクション・ポイント法は、人月に代わる見積りの指標として注目を集めている。すでに岐阜県などでは、試験的にファンクション・ポイントをベースとした入札が行われている。また、会社全体の IT 資産をすべてファンクション・ポイント・ベースで定量化するという試みも一部の企業では始まっている。

## 6 . 定量化の意義

システムのコストや品質について、定量的な指標で評価を行うことができると、開発計画の立案や契約の方法も大きく変わってくる。コストの上限が明確になり、成功や失敗の定義もはっきりしてくることになる。結果として、システム設計の精度が向上し、プロジェクトの成功確率も上がってくるだろう。

また、定量的な評価手法が定着してくると、IT投資の評価もすべてキャッシュ・フロー・ベースで一元化できるようになる。企業経営の世界では、土地や設備といった投資に関する評価は、その資産が生み出すキャッシュ・フローを現在価値に割り戻す手法が一般的になっている。ITシステムの投資についても、同じ枠組みで比較検討が可能となる。

これまでのIT投資はどちらかというと、IT化そのものが目的であり、導入の目的と求める効果について十分な議論がなされてきたとはいいがたい。そのため、IT投資の目的として「業務効率の改善」といったような定性的な表現が使われることが多かった。

確かにITを導入することによって、業務にかかる工数や時間を減少させ、効率化を図ることは可能である。しかし、その効果を数字として顕在化させるためには、IT導入によって余剰となった人員を収益部門に再配置するといった具体的なアクションを伴わなければならない。

キャッシュ・フローによる評価の枠組みでは、企業の価値はその企業が将来生み出すキャッシュ・フローの現在価値によって決定される。つまり、極論を言うと、キャッシュ・フローの増加を伴わない投資は行うべきではないということになる。IT投資についても同様の枠組で評価することができれば、投資目的や具体的なアクションもより明確になってくるはずである。

最近、システムの構築コストに加えて運用コストをいかに評価するのかについても注目が集まってきているが、運用コストの評価は、キャッシュ・フローでの評価と非常に相性がよい。運用コストは、マイナスのキャッシュ・フローとなるので、システムが生み出すキャッシュ・フローから運用コストをマイナスした上で現在価値を求めればよい。これによって、システムのライフサイクルコストについてもより明快な結論を導き出すことができるようになるだろう。

## 7. IT版コンストラクション・マネジメントの必要性

建設業界では、より透明性の高いプロジェクト遂行のためコンストラクション・マネジメントの導入が進んでいる。

コンストラクション・マネジメント企業は、受注企業とは独立し、発注者の側に立って、ゼネコンや設計会社と交渉を行う。自らは設計や施工を行わないため、発注者の利益を最大限追求することができる。

IT業界における大手ベンダーは建設業界におけるゼネコンに相当する。上流工程を担当するコンサルタントは、建設業界における設計会社（建設コンサルティング会社）といえよう。両者とは立場を異にするコンストラクション・マネジメント企業が介在することによって、コストや品質の透明性を保つことができるようになるのである。

米国におけるシステム開発は、一般に発注側の権限が非常に強いといわれている。担当者にはシステムの専門家を配置するか専門のアドバイザーを指名していることも多く、発注側の体制はかなり強固といえよう。

日本の場合、発注側の体制が一般に弱く、システムを設計するコンサルタントがアドバイザーを兼務している状況といえる。定量的なシステム評価の枠組みと、コンストラクシ

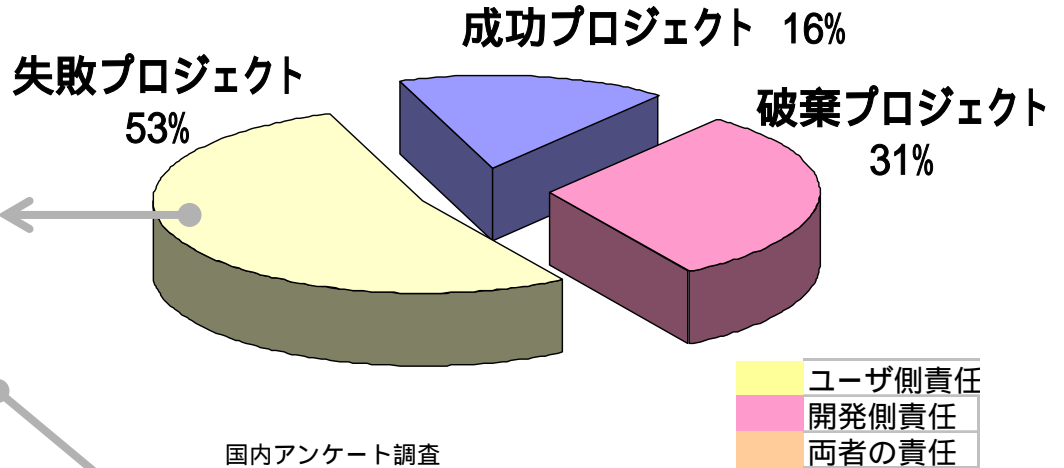
ョン・マネジメントの導入が一般的になれば、システム構築に関する諸問題は解決に向けて大きく前進するはずである。

*\*この原稿は、2003年4月に書かれたものです。*



# 図1 ITプロジェクトの成功確率

The Standish Group International, Inc.の調査



納期遅延平均	2.2倍
コストオーバー平均	1.9倍

国内アンケート調査

納期遅延の失敗要因	
管理力不足	34%
開発力不足	24%
業務知識不足	20%
見積り力不足	12%
技術力不足	10%

上流工程での見積り・計画の不全  
工程管理不良(早期発見・対策不良)

国内アンケート調査

コストオーバーの失敗要因	
ユーザ側の体制が弱体	16.2%
見積り要件(規模・工数)見誤り	12.4%
業務知識が不足	11.4%
ユーザ側と開発側との責任分担が不明瞭・未合意	10.5%
システム要件が曖昧・決めない・決定が遅い	10.5%
仕様変更に合わせての予算不足	10.5%
開発体制の見直しが不十分	8.6%
ユーザ側責任者が不明確・不在・不適任	7.6%
フルターンキー契約不全	6.6%
プロジェクトマネージャが不在・不適任	5.7%

## 図2 発注者と開発企業の意識の違い

	発注者(利用者)	開発企業
	<b>開発企業に期待する能力</b> :上位12項目	<b>今後、高めることが重要な能力</b> :上位12項目
1	自社の経営戦略と情報システムとを関連づけるためのコンサルティング能力	顧客の経営戦略と情報システムとを関連づけるためのコンサルティング能力
2	拡張性・柔軟性の高いシステムを開発する能力	プロジェクト管理能力(自己管理能力、トラブル対応・解決能力等)
3	低価格でシステムを開発する能力	ネットワークの構築・保守・管理能力
4	先進的な技術をベースにしたシステムコンサルティング能力	先進的な技術をベースにしたシステムコンサルティング能力
5	業務分析能力	ワークステーションやPC等を活用したクライアント・サーバ型システムの構築能力
6	ワークステーションやPC等を活用したクライアント・サーバ型システムの構築能力	ユーザ業務分析能力
7	ネットワークの構築・保守・管理能力	業務パッケージソフトを利用して、短期間にシステム開発を行う能力
8	集中処理システムと分散処理システムを融合したシステムの構築能力	集中処理システムと分散処理システムを融合したシステムの構築能力
9	業務パッケージソフトを利用して、短期間にシステム開発を行う能力	ERPパッケージソフト(SAPのR/3など)を有効に活用するためのコンサルティング能力
10	システムの運用・保守能力	セキュリティ技術に関する能力
11	プロジェクト管理能力(自己管理能力、トラブル対応・解決能力等)	低価格でシステムを開発する能力
12	セキュリティ(防犯、機密保持、個人情報の保護など)管理能力	拡張性・柔軟性の高いシステムを開発する能力

図3 同一システムにおいて開発条件を変えた場合のコスト・シミュレーション

	平均	高度システム	高度ツール利用	開発期間短縮	熟練組織	ベストケース
開発プロセスの成熟度	CMM2	CMM2	CMM2	CMM2	CMM5	CMM5
システム・アナリストの能力	中	中	中	中	中	高
プログラマの能力	中	中	中	中	中	高
開発ツールの活用	中	中	高	高	高	高
開発スケジュール	中	中	中	短(18月→13.5月)	中	中
高信頼性	中	高	高	高	高	高
データベース・サイズ	中	高	高	高	高	高
システムの複雑さ	中	高	高	高	高	高
システム構築コスト	¥39,580,000	¥120,980,000	¥94,370,000	¥134,940,000	¥78,540,000	¥19,850,000
平均を1としたときの比率	1	3.1	2.4	3.4	2.0	0.5

•C言語、10KStep規模、再利用なし、1人月=100万円と仮定してシミュレーションを実施