

デンマーク電子政府の試み

—社会保障制度における財源徴収と情報管理—

安岡 美佳・鈴木 優美

■ 要旨

デンマークは、高税率国であると同時に社会保障の充実で知られてきた。そして現在では、国の基盤である財源徴収と社会保障提供の効率化を達成すべく情報技術利用を積極的に促進する電子政府国家としても知られつつある。本稿では、市民ポータル、医療・保健ポータル、税務ポータルを中心にデンマークの電子政府システムを概観し、いかに情報技術が導入され、利用されているかを報告する。さらに、デンマークが他国に先駆けて電子政府を進められた理由、今後の課題について考察する。

■ キーワード

電子政府、国民番号、市民ポータル、電子署名

デンマーク電子政府構想概略

デンマークの電子政府構想は、1994年に発表されたInfo-Society 2000に端を発す。その後、1999年にはIT先進国に向けた政策提案レポートが発表され、2002年、2004年、2007年にはそれぞれ電子政府戦略が発表されている¹⁾。むしろ実際の電子政府構築進展には、施策以前のさまざまな要因が絡んでいることにも注意が必要だ。1968年にはすべての国内在住者を個人番号(CPR nummer)で管理する住民登録制度の導入と、その管理組織である個人番号中央管理局の設立、1970年には税の源泉徴収制の導入、1972年には市の日常業務支援システム提供を目的としたデータセンター(KMD)の設立が行なわれ、これらは電子政府構想の進展に少なからず影響を与えている。

デンマークの電子政府システムは、早いもので1970年代から、異なる時期に独立したシステ

ムとして構築され機能してきた。近年これら各システム間の連携が進み、2007年には、税・社会保障・医療といった公共サービスポータルであるBorger.dk(デンマーク語で「市民」を指す。以下「市民ポータル」)が導入され、利便性が向上している。2010年現在、市民ポータルで提供される主なサービスは、社会保障情報や各種給付金関係手続き、医療サービス、税金関連情報や確定申告手続き、公共機関からの連絡を電子的に受け取ることのできる電子私書箱など多岐にわたる。システム連携が進んだ背景には、2005年6月に各種行政機関が領域を超えて協働する運営委員会²⁾が設置されたことや、2008年12月に公営KMDが民間³⁾に20億デンマーク・クローネ(以下DKK、1DKKは2010年6月現在約15円)で売却され、収益が市民ポータルの電子化推進資金となったことなどが挙げられる。

市民ポータルに統合されている電子政府システムをシステム構成から見ると、図に示される

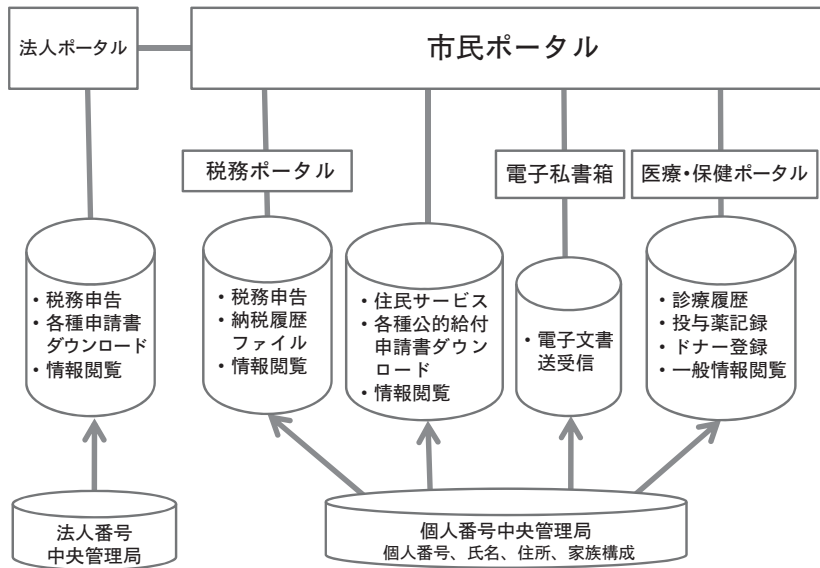


図 電子政府のシステム構成

ように個々に独立したシステムが存在するモジュール型システムが採用されている。各種社会保障情報・給付金関係サービスの市民ポータル、医療サービスのSundhed.dk(以下「医療・保健ポータル」)、税務サイトのSkat.dk(以下「税務ポータル」)、電子郵便サービスe-boks.dk(以下、「電子私書箱」)などさまざまなサービスが、市民ポータルにぶら下がる形だ。さらに、一般市民対象とは別に、法人支援のポータルVirk.dkもある。歴史的な経緯も関係してくるが、人口554万人を対象とした「小規模な」システムにおいてもシステムやデータの完全な統一ではなく、各サービスが独自のインターフェースを備え、モジュールごとの最適化を図りバックオフィス連携を志向している。1つのポータルに表面上すべてを集約しているため、結果的に利用者である市民の利便性に貢献する公共サービス提供が可能だ。

本稿では、市民ポータル、医療・保健ポータル、税務ポータルを中心に、デンマークの電子政府システムを概観する。電子政府システム構

成や導入の経緯には、当国の社会保障・医療サービス・税制度や社会状況などが関わるため、各サイトに対応する公的サービスと背景にある現在の社会状況や政界での新しい議論も合わせて紹介する。まず、Iでデンマークの社会構造および市民ポータルを紹介する。市民ポータルは、公共サービス一般の情報窓口という一面がある一方で、社会保障サービスに特化した公共情報・手続きの基幹サイトとしても機能している。その導入と経過、提供サービスと利用の現状に触れ、同時に、個別の社会保護給付(後述)や公的扶助関連手続きに焦点を当てる。IIでは医療・保健サービスの現状と、医療・保健ポータルについて、IIIは、2010年の税制改革後のデンマークの税制および税務ポータルを紹介する。最後にIVでシステム導入の要となっている個人番号制度と個人情報保護、電子署名とセキュリティ、デジタルディバイドの課題に言及しまとめとする。

I 市民ポータルBorger. dk

1 デンマーク社会

デンマークは、北欧に位置する人口554万人の国家で、統計局によると2010年予算は1兆129億DKKである。そのうちの44%が社会保護、14%が教育、14%が保健・医療に割り当てられている。デンマークの社会保障は、社会保護給付、医療や介護などのサービス、育児・教育支援などで成っている。社会保護給付には、非就業期間の所得保障として機能する失業手当、育児休暇手当、奨学金⁴⁾、老齢年金、障害年金、疾病手当、労災手当など、そして生活困窮者救済として機能する生活保護、住宅扶助や医療扶助などが含まれる。デンマークは、普遍主義に基づく福祉を前提としており、社会保障サービスはひとりひとりの生活に密接に関わっている。2007年の自治体改革で98の市と5つの地方が誕生し⁵⁾、保育、小中学校での教育、高齢者介護福祉といった地域福祉は市の、病院での医療は地方の所轄サービスとなった。平均24.8%の住民税、8%の医療保険賦課金がそれぞれ市・地方の財源となるほか、国からは「ブロック補助金」と呼ばれる一般財源(地方交付税)が住民数や住民の属性に応じて各市・地方に交付される。最終的な福祉の責任は国にあり、市から個人に給付される公的給付金は、のちに国から市へ還付される。こうした給付金関連の手続きは市単位で行うため、窓口業務の電子化など事務手続きの簡素化やコスト削減の方策は、市の課題である⁶⁾。

EUでは加盟国に経済収斂基準を適用し、財政赤字をGDP比3%以下に抑えること、債務残高をGDP比60%以下にすることを要請している。デンマークは、債務残高はGDP比46%であり基準を満たすが、財政赤字は2010年1月の減税策実施の影響で、2010年にはGDP比5.5%にのぼってい

る。そのため、公共投資の拡大抑制を図りつつ、2011年から2014年までに240億DKKの公共支出の削減が求められている。政府は、世界経済危機の影響でデンマーク国民も痛み分けは避けられないと説明し、大幅な福祉削減を行う見通しだ。こうした背景の下、公共サービスの電子化による業務効率化は、長期的に有望なコスト削減策と期待されている。

2 市民ポータル構築の目的

(1) 背景・歴史

デンマークでは各機関や地方自治体が、90年代から個々に電子システムを構築し、2000年代前半には、それら行政システムが乱立していた。当時の電子システムは、所轄官庁ごとのサービス区分で分けられ、利用者にとっては希望するサービスの所轄がわかりにくいという問題が指摘されていた。その後、2005年の科学研究省(当時)が委託した調査とその結果を元に、利用者の市民の視点からすべてを包括するページである市民ポータルの構築が開始された。それ以前には、KMDによる市民向け情報サイトと公式電子政府情報サイトに別々に掲載されていた情報が、市民ポータル構築で「公共機関と市民をつなぐワンストップ窓口」として統合されたことになる。2007年1月には、国・市が関わる各種手続きをセルフサービスで行う窓口として市民ポータルが位置づけられ、個人情報保護に配慮しつつ行政機関・個人・法人間での情報交換を可能にする手段として電子署名利用が開始された。縦割りとなりがちな行政機関間で必要な情報交換を可能にするバックオフィス連携が進められ、複数行政機関へまたがる事項であっても、ワンストップで手続きが可能になった。

2008年10月には、個人向けにカスタマイズされたマイページの利用が開始された。デンマーク国籍保持者・永住外国人・一時滞在外国人を

問わず、医療保険証を持つ15歳以上の者は、電子署名を使い、公共サービスにかかわる個人情報を市民ポータル上のマイページ上で閲覧することが可能となった。その後、2010年5月には、公共機関との連絡窓口である電子私書箱⁷⁾が市民ポータル上に開設された (Skat, 2007; Borger.dk, 2009a; NTTデータ, 2008)。

(2) 利用可能サービス

市民ポータル全体

現在この市民ポータルを用いて、数多くの行政関連情報や、各種申請手続き、関連する法律や手続き方法、内務・保健省の保健情報、余暇に関してまで幅広く網羅した情報の閲覧が可能になっている。マイページに電子署名を用いてログインすることで、個人データ、住居と転居、経済・税・年金、子どもの保育・学校、保健と医療という5つのカテゴリーの個人情報を閲覧できる。また、所轄官庁がわからない場合には、共通公共アドレスデータベース(FOA)⁸⁾で、公共セクター全体にまたがって検索することができる。

市民ポータルでは、現在600強の自己申告・申請が可能で、漸次サービスを拡大中だ。連絡窓口である電子私書箱では、電子署名を通じてログインすると、行政機関に加え公共性が高い法人(銀行、電気、各種保険、不動産など)が一覧になっており、電子的に連絡を取りたい機関・法人を個々に登録する。民間法人の場合には契約番号等を入れることで、利用明細などをあわせて受領可能だ。法人側に通信費や事務作業の節約のために登録するインセンティブがあり、登録数は拡大している。

社会保障・給付サービスとしての市民ポータル

各種社会保障の関連情報や給付に関しては、市民ポータル上で適用規則を参照したり、個々のケースに応じた支給額⁹⁾などを確認することが可能だ。一例として、国内の転居届けはマイペー

ジにログインし、一覧の自己申請手続きから「引越し」を選択する。新旧それぞれの自治体へ転入・転出届を出す必要はなく、住所変更に関連する公共サービス手続き(同伴家族の有無、かかりつけ医の変更など)が同時に問われ、完了する(安岡, 2009)。

(3) 利用の現状

市民ポータルの利用は、実際のところまだ限定的だ。2009年は、月間平均で35.7万人の利用があったと報告されているが、閲覧利用が主な利用法と見られ、別の報告では2009年1月の段階で市への電子申請は全体の5%以下にとどまっている。想定するモデルケースと異なる場合の電話・対面サポート力の弱さが目立ち、電子署名、ブラウザー、システム連携などの技術的な課題も山積している(最終章で課題として言及する)。電子申請を選択肢の1つとしておくだけでは利用率は高まらないようだ。例えば、転居届けは、電子署名を利用することで簡単に手続きできるが、現在のところ7%しか利用されていない。一方、多少強引でも電子申請のみ受領とし、利用数が伸びた例もある。奨学金申請は毎年31.5万件に上るが、2009年から電子申請のみの受付としたところ、従来の20%から95%に上昇した(残りの5%は特例が適用される学校群で、電子手続きができない)(Borger.dk, 2009b; Hansen, 2009)。あまり反発なく受け入れられたようだが、奨学金というコンピュータにも慣れ親しんだ若者を対象としたサービスであり、電子申請が導入しやすかった点を鑑みる必要がある。

政府は、2012年には法人、個人と公共機関の書面でのコミュニケーションはすべて、インターネットを通じて行なえるようにすることを目指している。そのため、第二世代電子署名(後述)と電子私書箱を市民に普及させ公共機関からの伝達を集約させることを2012年までの目標としている。

II 医療・保健ポータルへの導入と経過

1 デンマークの医療・保健サービス

(1) 初期医療を行なうかかりつけ医と病院運営

デンマークの医療は、費用の85%が税金で賄われる公共医療が中心であり、外国人を含む国内に在住するすべての人に対して保障されている。ほとんどの人がかかりつけ医を持つことを希望し、医院の連絡先が記載された医療保険証が支給され、無料で診療を受けることができる。特定のかかりつけ医を希望しない場合には、自由にどの医師にもかかることができるが、居住自治体から出る医療費補助金を超える額は自己負担となる。基本的にかかりつけ医が初期医療を担当し、必要であれば医薬品の処方箋を出し、患者はそれを薬局に持参し薬を購入するのが通常である¹⁰⁾。患者の既往症や受診歴はかかりつけ医により医療電子通信システム(メドコム)を通して中央データベースに記録される。このデータベースは国内のすべての医療施設からアクセス可能である。かかりつけ医の手に負えないような深刻な病気の疑いがある場合に初めて、病院を紹介される。

デンマークの医療施設は95%が公立病院で、治療費が自己負担となる民間病院が5%ほどある。その占有率はわずかだが、現行政権の施策により公共医療の中でも役割の一端を担うようになってきている。

(2) 治療待機期間保証と自由病院選択制

デンマークでは、病院での検査や治療・手術が必要でも、待機リストに入れられて長期間待たねばならない状況が恒常化していた。こうした状況を改善するため、自由党・保守党の連立政権は2002年に治療待機期間保証という政策を出した。これは、2002年当初は8週間、2007年か

らは原則として4週間以内の待機期間を約束され、それを超えた場合には自由に同様の治療を行なえる民間医療施設を選び(「自由病院選択制」)、治療費の支払いは本人に代わって患者の住む地方がするというものだ。これにより2001年の政権発足時には平均して90日間だった待機期間は、2005年には平均57日に短縮された。民間医療施設での治療費は公立病院での治療費よりも高くつくと言われるが、この制度により患者にとっては無料でかかれる公立の施設と変わらないことになった。医療・保健セクターでストライキが長期化した2008年には、保証期間以内に治療を受けられない患者が一斉に民間の病院に公費でかかり¹¹⁾、公共支出のうち医療費は膨大なものとなった。

2 医療・保健情報化の目的

医療関連サービスは公的社会保障の一環であり、近年の複雑化・専門化・高度化する医療に対応し、情報の共有と再利用、一貫性のある治療といった医療サービスの充実、近年課題となっているコスト削減や医療従事者の協調連携、国民の満足度向上を図ることを目的としIT導入が検討されてきた。医療分野は内務・保健省の管轄であるが、病院を運営する地方が、国から補助金といった財政支援を受け、地域の医療関連団体・法人と連携し、90年代からさまざまな医療サービスのIT化を進めている。その中の目玉の1つが医療・保健ポータルである。

同ポータル構築の主目的は、健康的な市民生活のための情報提供をし予防意識を持たせること、患者の病気への主体的関わりや医療関係者とのコミュニケーションを促進することである。同時に、医師・その他医療従事者の事務作業の効率化を図ることも重要な目的である。次に、医療・保健ポータルの導入背景、利用可能サービスと、利用の現状を報告する。

(1) 背景・歴史

デンマークの医療情報システムの発端は、1977年の国民患者登録システム(NPR)¹²⁾までさかのぼる。NPRは、個人ごとき系列にデータが作成される医療記録システムで、個人番号である10桁の番号を基にインデックスが作られる。1994年には医療電子通信システム(メドコム)の利用が開始され、かかりつけ医は、診察のたびにメドコムを利用しNPRにアクセスするようになる¹³⁾。医療機関でのITアプリケーションの導入はその後も進展し、電子通信や個々の医療機関で独自のデータベース構築が進んだ。当時の医療システムは病院やかかりつけ医のみがアクセス権を持ち、病院の待機期間の確認や患者情報などの閲覧システムとして機能した¹⁴⁾。

1996年には、全国医療情報システム構築に当たり、統一用語集や業務区分の策定、電子カルテ構築が開始された。その後、1999年には、病院の情報化政策¹⁵⁾が内務・保健省より発表され、電子カルテが医療施設での情報システムの中心システムとして位置づけられた。利用は順調に進み、2002年には、かかりつけ医・薬局・病院間ネットワーク連携が50%に達し、同年には3,200万件の電子通信の利用が確認されている。さらに2005年には、92%のかかりつけ医、60%の専門医が電子カルテを利用している。また、異なるシステムが乱立していた病院の電子カルテシステムも統合が進んできている。全国で1つのシステムを構築することはEU公共調達指令に反する¹⁶⁾ため、当面の目標として2013年までに1地方につき1つ、計5つの電子カルテシステムに集約することが掲げられている。

医療・保健ポータル的一般利用は2003年に開始されており、医療関連情報の閲覧に加えて、2005年からは1977年以降の自分のカルテ記録閲覧も可能になっている。

(2) 利用可能サービスと現状

医療・保健ポータルで利用可能なサービスは、1.健康や医療一般情報や手続き閲覧、2.医療関係者への連絡、3.自分の医療記録(カルテ)閲覧である。薬局の共通データベース導入も進み、市民は処方箋無しでも薬剤の購入が可能だ。薬局は、かかりつけ医が記録した処方箋データを確認し薬剤を処方し記録を残す。医師・薬局・市民が同時に確認可能で、薬の二重処方防止に役立つ。今までの医療分野での課題である待機期間なども、電子システムで一部支援されている。例えば、前述の自由病院選択制に対応し、医療・保健ポータルのリンク先の1つに医療施設選択サイトがあり、患者が全国各地から自分の疾患を治療することができる医療施設一覧から、地理的条件や待機状況などの情報をもとに、希望する病院を探すことができる。

医療・保健ポータルは、信頼できる医療情報源として市民の認知度も高い。しかしながら、市民ポータルと同様、利用されているのは主に一般情報閲覧であり、政府が推奨するかかりつけ医の予約や、医師からの個人への連絡、検査結果や個人医療情報閲覧の利用は限定されている。例えば、かかりつけ医に電子的に連絡することも可能になったが、利用方法は依然複雑で、電子署名の入手を初めとした初期設定などが必要なため、電話応対を希望する者が大多数である。

III 税務

1 税務

(1) 世界一の税負担

ここまで挙げてきた社会保障を可能にするのが、税金である。被雇用者の場合は、給与所得から住民税として市へ平均24.8%、医療保険賦課金という名目で医療を所管する地域へ8%、労

働市場貢献費として雇用保険へ8%、そして国へは5.48%、6%、15%の限界税率で所得税が累進課税され、これらが源泉徴収されてきた(2009年)。奨学金や年金、失業手当、生活保護といった移転所得もすべて課税対象である。さらにすべてのもの・サービスに一律25%の付加価値税がかかるため、実質の国民負担率は73%程度で世界一となっている。

しかし、当然ながら徴税が必ずしも順調なわけではない。個人レベルで見ると、家庭での清掃サービスや家屋のリフォームや電気工事などを、口約束と現金払いで行なうことによって、徴税逃れをしているケースが指摘される。合法に作業を受注した場合には、労働者が納める所得税と作業への付加価値税が税金として納められるため、無申告で働いた場合と比較すると、2.5倍程度の価格となる。ロックウール財団研究ユニットが2004年に行った調査では(Rockwool fondens forskningsenhed, 2006)、2001年にはGNPの3.8%にも相当する労働がブラックで行なわれ(2005年には3%にまで低下¹⁷⁾)、国内のブラック市場の大きさは190億DKKと試算されている。法人レベルでは、複数の多国籍企業が低税率の国にある姉妹会社と不当な価格で商品の仮売買をし、経常利益をゼロと申告することで数十年にわたって法人税の徴税を逃れているケースが2010年に問題になった。また、税避難地に資産を隠して徴税を逃れる個人に対しても、新しく対策が講じられ始めている。2010年2月に着任した税務相は、税避難地となっている国の銀行から顧客データを買収する計画を明らかにし、摘発前に自主申告すれば、追加徴税だけで処罰をなしにするなどの恩赦をつけて誘因とするとともに、納税という国民の義務を果たさない者に対して厳しく処する覚悟を明らかにしている。税務局の独自調査によって脱税が摘発される場合もあるが、匿名の情報提供も推奨されている。

経済危機後、匿名の脱税情報提供は増加しており、一例では2009年、シェラン島の中部・南部の税務局ではひと月に約50件(12月半ばの時点で同年546件)の情報が寄せられ、2,800万DKK超、付加価値税450万DKK超、罰金76万DKKの成果を上げている¹⁸⁾。

(2) 税制改革と減税の撤回

自由党・保守党の連立政権は2001年に発足してすぐに「税ストップ」という政策を掲げた。これは、不動産、自動車、タバコ、アルコール等の税率を2001年の段階にとどめ、そこから上げないことを指す。これに伴い、2005年に51.0%だった対GDP比税負担率は、2010年には45.9%にまで下がった。この税ストップとともに、現行政権の公約に掲げられていたのが、2010年1月から実施された税制改革による減税である。中間税率が廃止され、これまで三段階だった所得税が二段階になり、15%の最高税率を受ける者はほんの一部の高所得層だけに、残りの大多数は3.67%の課税となった。同時に、所得税の最高税率も59%から51.5%に下がった。

しかし、「税ストップ」を実施していなければ2010年末までに182億DKKの税収が見込めたと財務省自身の試算が出され、政府に批判が集中した。そのためラスムセン首相は、早くも税ストップを諦めざるを得なくなり、2010年5月には来る2年間でこれまで据え置かれていた税率を上昇させ、最高税率適用所得額を引き上げる措置を延期することが公式発表された。

2 税務情報化の目的

税は財源基盤であり、デンマーク国内外の経済状況や労働市場状況により徴税の枠組みが頻繁に調整される。個々人に対応した社会保障サービス額算出には膨大な時間と労力がかかっていた。そこで、情報技術により税務制度をより効率的効果的に処理し、かつ利用者にとって税金

申告や算出が簡便なシステムを提供することが優先課題として挙げられた(OECD e-government studies, 2010)。

(1) 背景・歴史

税務制度の効率化への取り組みとして、1960年代には管理ツールとしての情報技術が、1970年には源泉徴収制が導入され、情報化への基盤が整備されてきた。その後、1995年には、前年の税金還付の電話システムが開始され、一年後の1996年には、同税金還付のウェブシステムの利用が開始された。2004年には3分の2以上が同ウェブを通じて申請されている。2005年には、公的給付金や各種還付金の受け取りに、指定個人口座の利用が開始された。時期を同じくして、法人税申告システムの利用が始まった。利用は義務ではないものの、このオンラインで給与管理が可能なシステムを使うことで、従業員の所得税やそのほか福利厚生や所得控除の計算や源泉徴収が簡便になったため、利用は急速に拡大した(Skat, 2007; Skat, 2010)。国は電子署名配布を開始し、個人・法人のプライベートな情報を電子的かつ安全に交換するシステムが整備されたのも2005年である。

その後の大きな変革としては、2007年に開始された電子所得申請システム(E-Income)に言及する必要がある。これは、既に社会保障サービス提供のために収集された個人データを税金申請で再利用する仕組みで、同システム利用に伴い、税金申請データは今までの年次記録から月次記録となる。2008年までは、税額の算出は一年に一度、しかも個人申請を含むさまざまな情報源から行なわれていたため税額通達の遅延が問題となっていた。しかしながら、同年から、雇用主は被雇用者の月額給与明細を税務局のE-Incomeデータベースに毎月提出することで最適な税額をこまめに算出することが可能となった。2008年末からは、自動化が促進され、所得に応

じた税額の算出が自動的に行なわれている。今後は、所得額、納税額、11の社会保障サービスとの情報連携が進み、すべてを包括した税金の自動算出が可能になると発表されている。このE-incomeシステムにより、単なる費用や人的資源の削減ばかりでなく、自動化によるより精度の高い算出が可能になり、業務の効率化が図れるとしている(Skat, 2010; OECD e-government studies, 2010)。財源徴収と社会保障による再分配が一括で行なわれるようになったとも言えるだろう。

(2) 利用可能サービスと現状

個人の税務ポータルは、見込納付額の変更、税額計算ツール、延滞税情報、納税票の注文といった「税務申告」、これまでの納付・還付歴の関連ドキュメントが収められた「税概観ファイル」、役所への連絡を中心とした「外部情報リンク」で成り立っている。3月に前年度の納税額が確定すると順に通知され、「税概観ファイル」の情報を本人が確認し、控除申告漏れや内容に誤りがあった場合には5月までに税務局へ連絡をすることが義務付けられている。法人は、税務局が提供するオンライン給与算出システムやE-Incomeシステムを用いて、毎月被雇用者の給与の算出と源泉徴収の申告を行なう。

このように、税務ポータルで提供される税確定申告システムは個人は年に数回、法人であれば、毎月利用される。税務局は、これら税務ポータルや各種ITシステムの利用により、年間1,200から1,300人分の仕事量の削減が可能になったと報告している。

IV 導入は順調だったか 今後どうなるか

各種電子政府指標でも上位にランクされるデンマークだが、電子政府導入の歴史の始まりを個人番号導入時の60年代後半と考えると、意外

と長い期間をかけて現在の段階にまで到達したということがわかる。着手されたプロジェクトは無数に存在し、消滅したプロジェクトも少なくない。アイデアは良くても、一般に普及するまでに10数年を要したものや、いまだに利用促進に困難を見ているサービスもある。現在のよう利用しやすいシステムが構築された理由として、市民を巻き込んだユーザ主導デザイン手法導入が一般的にあげられる(Bang, 2006)が、こうした評価は、複数回のデザイン改良や、数段階のパイロットプロジェクト期間が実を結んだものといえる。この章では、電子政府進展の理由を考察し、さらに今後の課題として、個人情報保護、セキュリティ、デジタルディバイドについて「自律した市民」という視点から考察する。

1 デンマーク電子政府の特徴

デンマークの電子政府は、情報システムの一義である必要な情報や資料の入手を可能にする十分な情報の集約地となっている。必要なときに、必要な情報のブラウジングが可能な、まさにポータルとしての役割を担っており、各種ポータルサイト訪問のインセンティブを確実にしている。現状では、市民ポータルの例からも見られるように、利用者は、情報閲覧を主目的としており、各種手続き機能や電子私書箱機能の利用は盛んであるとは言いがたい。しかしながら、枠組みをまず利用させ、段階的に機能を付加していくことで、その利便性を実感した市民がさらに付加価値の高いサービスを利用するようになっている。これが第一の特徴といえよう。

二つ目に、電子化を段階的かつ半強制的に導入していることである。省庁や公共団体が率先して電子システムを導入し、電子申請や登録などが可能になる。その後、電子化を半ば強制的に法人に導入し、複数サービスができる基盤が

整った頃に、市民に利用を促進させる形が取られることが多い。

三つ目には、早期の個人番号導入が情報化を促進したことが挙げられる。1994年のIT国家戦略策定時に既に個人番号制度や各種専門ITシステムが導入されており、市民や専門家の日常に浸透していた。個人番号は、各種システムでの個人特定を簡便にし、税務ポータルや医療・保健ポータルの前身となった各種情報システムにおいて、専門家の評価が既に確立していた。情報システム導入時には、個人番号の利用は開始から20年以上経過しており、IDとしての利用は自然に進んだ。しかし、この点に関しては、利点欠点の両視点からみられるべきであり、個人情報やセキュリティの問題と絡めて、次に議論する。

2 今後の課題

(1) 個人番号制度と個人情報保護の問題

個人番号制度は1968年に導入され、既に40年以上も個人認証として利用されてきた。導入当初は、個人に番号が振られることへの嫌悪感や警戒心も見られたようである。その後、2000年個人情報保護に関するEU指令95/46/ECに基づき、「個人データ処理に関する法律¹⁹⁾」が制定された。同法律では、個人情報保護のため、個人番号をデータベースIDとすることが禁止され、同年に、データ監査局²⁰⁾が設置されて個人データ保護の監視・報告が定められた。各行政機関・団体は、個人番号中央管理局のデータにその都度アクセスして必要な個人情報を入手し、個人情報の変更は、個人番号中央管理局のみが行ない、市民は各機関に変更を申請する必要がない。各機関は、利用目的に沿った情報だけを管理し、複数機関の間で情報の交換は基本的には行なえず、警察の捜査などに使う以外には、各組織が管理する情報を一元化することは禁じられている。

いわば、行政の個人情報一元管理ではなく、分散管理が達成されていることになる。同時に、個人データ処理に関する法律で自分の情報について知る権利が定められており、各ポータル上では自分の情報にアクセスした機関一覧が確認できる。

しかし、現在、個人のID管理がずさんであるとしてデータ監査局が警告するほど、個人情報窃盗の問題が表面化し始めている。個人データ処理に関する法律に基づけば、契約締結する場合を除き、個人番号を顧客に聞く必要はないが、オンラインサイトでも、認証のため安易に個人番号を要請する場合がある。消費者団体の弁護士は、個人番号売買や、盗まれた個人情報を用いての銀行口座開設や犯罪のケースを複数報告している。これらは個人の注意不足以上に、公共サービスが次々と電子化され、人々の意識が追いつかないことも一因だ。多くの市民にとって、個人番号は物心がついたときには与えられていたものであり、個人情報として注意して扱われなければならないものであると認識されていないのが実情だ。一度電子的に記録された個人番号は、完全消去することは困難だが、自ら個人番号を記載した履歴書をオンラインで公開したり、大学事務が学生の個人番号をホームページ上で公開していたなどのケースが後を立たない。

(2) セキュリティと電子署名

ITシステムの安全性向上は、電子政府の課題の1つであり、そのための取り組みとして、電子署名に関するEU指令1999/93に基づき、2000年10月には電子署名法が施行された。電子署名導入以前には、税務ポータル、その他各行政機関や銀行のネットバンクサービスが独自に簡易IDやパスワードを配布してきたが、電子署名は、民間法人も共有できる安全な電子IDとして導入された。国は2001年から個人には無料で、法人に

は取得料のみ有料・利用料は無料で配布し、その利用促進に努めてきた。

電子署名は、2008年4月で100万件、2010年4月には300万件が発行されている。人口の半数を超える取得数はそれなりの浸透度を示すが、利用者数には法人も含まれ²¹⁾、政府が推進をしている電子私書箱機能や、医療情報の閲覧や医師との連絡手段に電子署名を利用する市民はまだ限られる印象だ。現状では、市民ポータルの個人情報閲覧には、電子署名の取得が必須であるが、市民ポータル以前に構築され、最も利用者の多い税務ポータルや地方自治体の各行政機関のサイトでは、旧来の簡易ID・パスワードが利用可能であるケースも多い。

政府はセキュリティを強化した第二世代の電子署名導入を2010年7月から進めている。第一世代電子署名は、DanIDと呼ばれる公開鍵基盤による電子署名システムである(NTTデータ、2006)。利用者は、1つのコンピュータ(多くの場合個人所有のコンピュータ)に暗号鍵をインストールし、さらにログイン時に暗号鍵のパスワードを入力する。電子署名の入手の手続きは煩雑で、申請から配布まで数週間かかり、送られてきても期限内に有効化できなかった、アクセス元が限られるといった点で、早くから利便性に問題が指摘されてきた。

第二世代のNemIDは、よりセキュリティと簡便性が強化された新電子署名で、利用者は、ID、パスワード、キーカード²²⁾を利用しログインすることになる。これによって、ハード依存ではなく、キーカードというソフト依存になるため、アクセス元を選ばない。NemIDは、7月から開始され11月には移行終了予定であり、2010年11月からは、公共機関ではNemIDを使い、税・社会保障関連の手続きや個人情報の確認をするようになる。

(3) 自律した市民は育てられるか

デンマーク電子政府システム推進は、公共支出・サービスのコスト削減・人的資源の有効活用などの効率化が主目的であった。つまり、電子政府推進は、単なる公共サービスの向上ではなく、ITによるセルフサービスをできる限り導入し効率化を進めることが求められてきた。これは、「自律した市民」の育成が北欧における社会政策の暗黙のアジェンダとして機能してきたためだ。誰にでも情報を公開し、アクセス権を保障することで、消費者・利用者が物事に積極的に参画することを前提とみなす。しかし、現実的には公式にアクセス権はあっても、言語能力、生活環境、ITリテラシーといった障壁によって、機会の平等は適えられても結果の平等は適えられないケースが多々ある。デンマーク電子政府政策においても、一部の集団がシステムからこぼれ落ちる、デジタルディバイドの問題は少なからず存在する。

前任のラスムセン首相から始まった、現行の自由党・保守党政権による「小さな政府」へ向けた自由化の方針²³⁾は、市民により多くの選択肢を提供したが、同時に市民の責任を強めた。ひとりひとりが「自律した市民」であることを前提とし、選択肢の中から個人の責任で決断し、それに伴う結果も自分の選択によるものだという論理である。複雑な情報から最善策を見つけ出せる者には適した制度だが、IT機器に慣れていない高齢者、デンマーク語に不慣れな外国人、必ずしも会計の知識のない市民にとっては、情報の洪水の中から自力で最適な情報を入手するのは簡単ではない。

デンマークに住む外国籍を持つ者も2010年1月で約1割を占め、無視できない存在となっているが、現在の各ポータルでの情報提供はデンマーク語が中心であり、外国人には利用しにくい。例えば、前述の電子署名取得手続きは、連絡が

すべてデンマーク語で、DanID電子鍵のインストール方法も、デンマーク語でのみの提供である。市民ポータルサイトの下には外国語の選択もできるように書かれているが、デンマークで提供される情報が他言語で読めるわけではない。就労・留学ビザなどをもつ外国人を対象として、生活一般情報のリンクを紹介をしているに過ぎない。

こうした個人をサポートする窓口業務に関しては、簡素化や自治体統合による業務移転など、以前に比べ逆に非効率になっているという批判もある。これに対して、科学研究相は(完全電子化を目指す)2012年になっても窓口サービスを完全に停止するわけではないとし、国民のIT能力を引き上げるために有効なイニシアティブを多く実施していると強調している。広報・周知と教育訓練によって、一部の市民への公共サービスの低下を招くことなく、電子化をいかに達成していくかが今後の課題の1つとして挙げられる。

さいごに

本稿では、電子政府システムを概観し、税・社会保障情報の管理と活用を考察してきた。デンマークは、小国であるがゆえ電子政府のインフラ整備や組織横断システムの構築がより柔軟に対応できたともいえる。そのため、本事例をそのまま他国に移植することは適切ではないが、デンマークから学ぶことは多々あるだろう。例えば、市民ポータルでは、労災や病欠、休暇などの規則から個々人に対応した権利まで一元的にまとめられ、所轄官庁を超えて簡単に調査可能だ。信頼の置ける公式情報を一箇所にまとめ、市民の公共情報へのアクセスを簡便にすることで、社会に対する関心が日常生活の中から醸成されやすい。

今後、デンマーク政府は、公共セクターへの

より容易なアクセスの実現、更なる安全性の確保、市民ポータル の携帯版を含めた移動体通信の活用を進めていくとしている。2010年6月にはOECDから電子化に関する報告書(OECD e-government studies, 2010)が出され、デンマークの電子化戦略の高評価と同時に、一貫した電子政府の枠組み強化、公共部門での更なる利用促進、市民・法人など民間の参画強化の3点が提案されている。これらの点に関しての考察も進められるだろう。今までの経験を踏まえ、今後どのように電子政府が改良されていくか注目される。

注

- 1) eGovernment Strategy, eGovernment Strategy for 2004-2006, eGovernment Strategy for 2007-2010 http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Projekter/digitaliseringsstrategi/Danish_E-government_strategy_2007-2010.pdf
- 2) 運営委員会は財務省、地方自治体連合(地域市民サービスを所轄)、広域自治体連合(医療サービスを所轄)、科学・技術・発展省、経済産業省、内務・社会省、保健・予防省(当時)、税務省の官僚が構成。
- 3) ベンチャーキャピタルのEQTが85%、年金の一部を管理するATPが15%の株保有率で買収した。
- 4) 奨学金は国から学生への生活支援手当として、約5年間個人口座に支給。期限が終了した場合や規定額以上を希望する場合には、低金利の学資ローンの貸付が可能。
- 5) この自治体改革で、地方自治体Kommune(本文中は「市」と表記)が271から98へ統合され、広域自治体Amt(同、「県」)は廃止されて広域自治体連合Region(同、「地方」)に再編成された。
- 6) 2009年に電子化推進のために科学・技術・発展省が設置した高速ブロードバンド委員会は、最終的な電子化サービスコストは、窓口個人対応と比較し、約50分の1になると試算している。
- 7) 経緯概観 <https://www.borger.dk/OmBorgerDK/Sider/Omborgerdk.aspx>
- 8) 省庁・局・地方・市・王室、EU、国際組織、大使館、裁判所、国会、フェロー諸島、グリーンランド、その他の組織と多岐にわたる情報が集約されている。FOA <https://www.borger.dk/FOA/Sider/>

- default.aspx
- 9) 失業手当など多くの社会保障給付は個人単位で、所定期間の当人の所得額に応じて給付額が調整される。一方、年金や生活保護は例外的に配偶者間の扶養義務が適用され、配偶者に十分な収入がある場合、支給停止や減額がされる。
 - 10) 受診は無料だが、薬は一定額を超えるまで自己負担である。病院に入院する際には、食費や薬代を含めてすべて無料となる。
 - 11) ストライキ終結後の2008年11月には、2009年6月末までの同期間保証制度の一時凍結措置が決定・実施された。
 - 12) the National Patient Registry, NPR.
 - 13) Dansk Selskab for Medicinsk Informatik DSMI. www.dsmi.dk, www.health-telematics.dk
 - 14) Center for Sundhedstelematik, Fyn Amt. <http://www.cfst.dk/>
 - 15) National Strategy for Information Technology in Hospitals 2000-2002.
 - 16) EUでは加盟国が公共調達をする際、入札の公正を期すために告知や公示期間の基準を定めた公共調達指令(2004/18/EC)が適用される。オランダでは全国電子カルテを目指し、政府が積極的に推進したが、1つのサプライヤが全国統括システムを構築することが同指令に反するために問題となり、当該iSoft社は撤退せざるを得なくなった(Toft, 2010; NTTデータ, 2007)。
 - 17) 同研究ユニットは、デンマーク語のsort arbejde (black work)という言葉を用い、「意識的に税務局に知らせないことで、経済的なメリットを得ることに両者が合意したもの」と定義し、不正な申告や無申告といった「通常の税逃れ」と区別している。同調査で対象としているのは、両者の合意に基づいた前者のみである。
 - 18) Lørdagsavisen 2009.12.15. <http://koege.lokalavisen.dk/annmeldelser-giver-resultat-hos-skat/20091215/artikler/712159865/1557>
 - 19) 個人データ処理に関する法律 Persondataloven (The Act on Processing of Personal Data).
 - 20) データ監査局 Datatilsynet (Danish data Protection Agency).
 - 21) 前述のように、法人は各種機関との連絡や税務関連手続きをオンラインで行う必要があるため、電子署名の取得は必須だ。法人は、法人番号(CVR nummer)で管理される(p.18図参照)。
 - 22) キーカードは、当面、コード一覧が印刷されているカードサイズの紙であり、ICチップ等は導入されていない。安全性確保のため、定期的に新しいカードが更新(郵送)されるとしている。

- 23) アナス・フォー・ラスムセン前首相は, Robert Nozick (1974) *Anarchy, State, and Utopia* (ロバート・ノージック著, 嶋津格訳(2000)『アナキー・国家・ユートピア 国家の正当性とその限界』木鐸社)の最小国家論に啓発され, 1993年に*Fra socialstat til minimalstat*(『社会福祉国家から最小国家へ』)を著している. 小さな国家路線を標榜し, 市場原理に則った改革を進めた.

参考文献

- Bang, Mads. 2006. "Skat er digitalt forbillede", *Computerworld*.
<http://www.computerworld.dk/art/35399/skat-er-digitalt-forbillede>
- Bodal, Carsten and Hansen, Anders-Schmidt. 2009. "Effective and Efficient ICT Strategies to Support Pension Administration", International Seminar on Priority Challenges in Pension Administration.
- Borger.dk. 2009a. "Baggrund og perspektiv." In *Borger.dk hjemmesider*.
<https://www.borger.dk/OmBorgerDK/Sider/Omborgerdk.aspx>.
- Borger.dk. 2009b. "Handlingsplan for indsatsområdet brug erinddragelse." *Borger.dk*
https://www.borger.dk/SiteCollectionDocuments/Partnerforum/Brugerinddragelse%20og%20brugerunders%C3%B8gelse/Handlingsplan_for_brugerinddragelse.pdf
- Greve, Bent. 2008. "Velfærdssamfundet – en grundbog." *academica*.
- Hansen, Kenneth. 2009. "Tvangs-digitalisering af SU'en giver pote." *Computerworld*.
<http://www.computerworld.dk/art/52620/tvangs-digitalisering-af-su-039-en-giver-pote>
- Karkov, Rasmus. 2010. "Befolkningen lades i stikken når det offentlige digitaliserer." *Dagbladet Information*, 2010.3.22. <http://www.information.dk/227956>
- Kæregaard, Inger et al., 2010. "Sociale ydelser 2010: Hvem, hvad & hvornår," *Forsikring & Pension*.
Lørdagsavisen 2009.12.15.
<http://koegge.lokalavisen.dk/anmeldelser-giver-resultat-hos-skat/20091215/artikler/712159865/1557>
- Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udvikling, Digital kommunikation mellem det offentlige og borgerne, 2007.
<http://vtu.dk/filer/publikationer/2005/digital-kommunikation-mellem-det-offentlige-og-borgerne/index.htm>.
- OECD e-government studies, Efficient e-government for smarter public service delivery, 2010.
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/55/45382552.pdf>
- Regionernes Sundheds-it Organisation (RSI) Pejlemærker for sundheds-IT 2010, 2010.
<http://www.regioner.dk/Sundhed/Sundheds-IT/~media/Filer/IT%20og%20Kvalitet/Pejlemærker%20for%20sundheds%20it.ashx>
- Rockwool fondens forskningsenhed, Nyt fra Rockwool fondens forskningsenhed April 2006
<http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Newsletters/Dansk/Nyhedsbrev%20april%202006.pdf>
- Skat. 2007 "Om tastselv, borger." In *Skat hjemmesider*.
<http://www.skat.dk/skat.aspx?oId=399845&vId=202497&search=digitalisering>
- Skat. 2010. "Skat har vundet digitaliseringsprisen for virks omheder." In *Skat hjemmesider*.
<http://www.skat.dk/skat.aspx?oId=1896428&vId=0&search=digitalisering>
- The Ministry of the Interior and Health. 2005. *The Local Government Reform – In Brief*.
<http://www.regioner.dk/DanskeRegionerInternet/In%20English/Publications%20and%20Policy%20Papers/~media/Filer/Danish%20Regions/The%20Local%20Government%20Reform%20in%20Brief.ashx>
- Toft, Ole Nikolaj. 2010. "Kun én EPJ per region i 2013", In *Altinget/sundhed*, 2010.6.7.
<http://www.alinget.dk/Sundhed/artikel.aspx?id=113391>
- NTT データ 2006「デンマークにおけるデジタル署名の普及に向けた取り組み」『欧州マンスリー』2006年5月号.
http://e-public.nttdata.co.jp/f/repo/384_e0605/e0605.aspx
- NTT データ 2007「電子医療先進国オランダの進める全国電子患者記録」『欧州マンスリー』2007年1月号.
http://e-public.nttdata.co.jp/f/repo/438_e0701/e0701.aspx
- NTT データ 2008「デンマークの社会保険ワンストップ・サービス」『欧州マンスリー』2008年10月号.
http://e-public.nttdata.co.jp/f/repo/583_e0810/e0810.aspx
- ジェトロ コペンハーゲン事務所 2006「デンマークの医療の効率化とIT」『ユーロトレンド』2006年9月号.
<http://www.jetro.go.jp/world/europe/eurotrend/pdf/0609R3.pdf>
- 鈴木優美 2010『デンマークの光と影—福祉社会とネオリベラリズム』リベルタ出版(近刊).

デンマーク統計局. <http://www.dst.dk/>
デンマーク中央銀行. <http://www.nationalbanken.dk/>
安岡美佳2009「市民ポータル構築から見るデンマーク
の電子政府政策」『JDNET』, 2009. March.

(やすおか・みか 京都大学GCOE研究員
コペンハーゲンIT大学GIRIプロジェクト研究員)
(すずき・ゆうみ ロスキレ大学博士課程)