

政策研究

POLICY RESEARCH

2014 No.6 (2014年9月号)

- | | |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| レポート:政策論説 | スコットランド独立問題の今後(1)
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授) |
| レポート:政策シグナル | 地方自治体の政策内生化
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授) |
| レポート:アジアリンク | 台湾経済の構造転換政策の必要性
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授) |
| レポート:事例研究 | 発電利用に供する木質資源の安定供給方式の検討(1)
～ニーズが多様化する木質資源の安定供給に向けた取り組み～
本保 勝義(株式会社富士通総研 公共事業部) |
| 事例研究 | 自治体における特定個人情報保護評価の導入と運用
～個人情報保護との関係性～
鷺森 常知(株式会社富士通総研 公共事業部) |

スコットランド独立問題の今後(1)

北海道大学法学研究科教授 宮脇 淳

1. はじめに

2014年9月18日に実施されたスコットランド独立に関する住民投票は、過去最高の投票率97%となり、住民（スコットランド人口約530万人、英国経済規模の約1割）の高い関心を得て行われた結果、反対票が50%を超え連合王国からの独立が否決されたことは周知の通りである。この結果を受けて、スコットランド独立を目指してきたスコットランド民主党のサモンド党首は、住民投票の結果を受け入れて、自らの敗北を認める声明を出している。これにより、次の問題はスコットランドが連合王国に残る結論となった際に、英国中央政府がスコットランドに対する自治権を拡大することを約束しており、この約束が具体的にどのような姿で実現するかに移る。もちろん、スコットランドの連合王国残留は欧州連合支持が多い労働党支持者の残留をも意味し、英国自身の欧州連合残留の可能性を高める一方で2015年の総選挙では保守党政権維持に微妙な影響を与える可能性がある。こうした流れに影響を与えるのも、今後の自治権拡大に対する英国中央政府の具体的措置である。本稿では、英国の地方自治制度について概括し、今後のスコットランド自治権拡大をめぐる問題点等について2回にわたり検証する。1回目の今回はスコットランド独立の住民投票への経緯とスコットランドの地方自治制度について概観する。

2. 住民投票の背景

今回の独立に関する住民投票の起源は、1997年にスコットランド・エディンバラ出身のトニー・ブレア首相（労働党）が誕生した時点に遡る。同年9月にスコットランド議会（Scottish Parliament67）設立に関する住民投票が行われ、過半数の賛成を得て1999年にスコットランド議会が設置された。これにより、外交、国防、エネルギー、社会保障等の分野を除き、教育・警察等広範囲な領域の立法分権がスタートしている。英国保守党政権下では、連合王国自体の存続に関わる地方分権政策であると位置づけ漸次的な取組みに止まっていた段階から進化する局面を迎えたのである。その後、労働党政権下で多くの地域に対する地方分権の流れが加速し、2011年にスコットランド議会選挙で独立を主張するスコットランド国民党が過半数の議席を獲得し、2012年10月に英国中央政府（キャメロン首相・保守党自由民主党連立）との合意の下で独立を問う住民投票の実施が決定（consultation paper）（エジンバラ合意）している。独立賛成が過半数を超えた場合、スコットランド政府は英国中央政府と独立に向けた協議を開始する内容である。その合意を受け、住民投票に向け独立に関するスコットランド政府の「未来白書」が作成されている。その内容は、国家財政に関して歳入の90%を北海油田からの収入とし、英国元首を国家元首と位置づけ通貨もポンドを使用、EUやNATOへの参加は続けるものの、核配備は否定し独自の軍隊を保有する等となっている。今回の住民投票は、スコットランドが連合王国の一部として存続して行くか否かの問いかけであり、英国全体の統治構造にも大きな影響を与える位置づけにあった。なお、エジンバラ合意によって、スコットランドの独立の賛否を問う住民投票の実施に必要な立法措置を行う権限が英国議会からスコットランド議会へ移譲され、スコットランド政府が独立に関する住民投票の実施方法の決定を含めて行うこと等住民投票が明確な法的根拠を持つことが確認されている。その後、スコットランド独立住民投票法案（the Scottish Independence Referendum Bill）が承認されている。

英国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北イングランドから構成される連合王国で

あり、スコットランドは、グレートブリテン島北部の三分の一を占め、32のユニタリー自治体（地方行政区）から構成され、エジンバラが首都となっている。スコットランドは歴史的には、11世紀にスコット人王朝によってほぼ全域が統一され独自の王を有した独立国家であったものの、南のイングランドとの抗争が続き、1707年には合同法によってイングランドと合併となり連合王国の体制に入っている。この合併は形式的には対等であっても、スコットランドにとっては王宮がイングランド側に設けられる等吸収に近い意味をもっており、こうした歴史的背景も、今回の住民投票の根底には流れている。

3. スコットランドの基本的体制

前述したように、1997年に誕生したブレア政権によりスコットランド議会設立が提案され、同年9月に議会設立の住民投票が実施され、70%以上の賛成を得て98年にスコットランド法（Scotland Act 1998）」が制定されている。これを受けて99年5月、議員選挙が小選挙区比例代表連用制で行われ、同年7月にスコットランド議会が発足している。この議会発足と共に地方自治の執行機関であるスコットランド政府（Scottish Executive）が英国中央政府のスコットランド省（Scotland Office）の機能を引き継ぐ形で形成されている。なお、スコットランド相のポストは英国中央政府に残され、内閣内のスコットランド代表として分権推進やスコットランド議会で成立した法案についての責任を負っている。

以上のように、スコットランド議会は98年スコットランド法により、国が権限を留保する法律全般や国の機関に関する事項、防衛、外交、マクロレベルの経済政策、社会保障、入国管理等の分野以外における立法機能・行政機能、そして、3%の範囲内で独自に所得税を増減税できる権限が付与され、さらに2012年5月のスコットランド法（Scotland Act 2012）」では、所得税の税率の一部決定権、英国中央政府の承認を前提とした独自税制導入、スコットランドの不動産取得印紙税、廃棄物埋め立て税の税率決定権及び徴税権の移譲、国税税収の変動に応じて英国中央政府からスコットランド政府に交付される包括補助金（block grant）の変動に対応するための借入金の決定権限の拡大、スコットランド政府の法律上の名称を「Scottish Executive」から「Scottish Government」に正式変更。議会選挙に関する権限の移譲、スコットランド地域内で適用される車の制限速度を設定する権限の移譲等が行われている。

執行機関であるスコットランド政府は、議会議員の中から選挙で選ばれる首席大臣を長とし、首席大臣は、議会議員の中から大臣及び副大臣を議会承認の下で指名、内閣の構成員数及び役割等は、首席大臣の専決事項となっている。また、政府の首席大臣及び大臣は、国会議員、欧州議会議員及び地方議会議員を兼ねることは可能であるが、英国中央政府の国务大臣の職を兼ねることはできない。

以上のように、スコットランド政府に対する権限移譲はこれまでも進められてきているものの、国が権限を留保する法律事項や国の機関に関する事項、防衛、外交、マクロレベルの経済政策、社会保障、入国管理等については英国中央政府の権限であり、また税制等についても税源配分を含め依然として制約が残っている。こうした制約をウェールズ等の他地域との関係を考慮しつつ、連合王国体制の維持の下でどれだけスコットランドに対して見直しできるか、そして英国全体の地方分権の新たな体制を如何に形成するかが課題となる。たとえば、現在、スコットランド議会は予算歳出の5割以上に関して決定権がある一方で課税については1割程度しか決定権がなく、歳入・歳出に関する決定権のバランスが確保されていない。このため、まず今回のスコットランド政府に対する権限移譲では、課税自主権の税目・時期も含めた具体的かつ大幅な拡大が課題となる。財政問題でさらに大きな課題は、英国中央政府からスコットランド政府に交付されている一括交付金の決定に関する「バーネット・フォーミュラ」の取り扱いである。バーネット・フォーミュラの現行方式では、スコットランドへの交付額は平均値を上回る

額として算定されており課税権強化と共にこの一括交付金の扱いをどのようにするかも、他の地方政府との関係も含め論点となる。次回二回目では、そうした課題について具体的に検証する

4. 現政権の分権政策

スコットランド政府への権限移譲は、イングランド内の自治体への権限移譲問題にも影響を与える。このため、現連立政権がイングランド地域への地方分権政策として、如何なる基本方針で取り組んでいるか整理する。現連立政権は、「大きな社会 (Big Society)」と「地域主義 (Localism)」を主要政策として掲げてきた。「大きな社会」とは、地域の公共サービス提供の権限や機能を英国中央政府や地方自治体から、さらに地域のボランティア、NPO、社会的企業等、外部に移譲することを柱とする内容であり、「地域主義」とは、地域の問題に関する決定権を可能な限り住民やコミュニティに近いレベルに移譲する内容である。

(1) 大きな社会政策

大きな社会政策については、現連立政権が2010年5月に発表した「新政権政策プログラム」の中で「大きな社会」として掲げられており、続いて発表された「大きな社会の創設 (Building the Big Society)」文書では、大きな社会の実現に向けた五原則として、コミュニティへの権限移譲の拡大、コミュニティへの住民の積極的な関与、英国中央政府から地方自治体へ権限移譲、協同組合、NPO、社会的企業等への支援拡大、政府が所有する公的データの一般公開等を掲げている。

さらに、2013年1月の同プログラム中間報告では、協同組合、NPO、社会的企業等に資金供給するため、金融機関の休眠口座や大手銀行からの投資を財源として社会的投資を担う「大きな社会基金 (Big Society Capital)」の創設、政府の出先機関、地域開発機関、インフラ計画委員会等を廃止し、地方自治体への権限移譲の拡大等が記載されている。こうした政策に対して、社会的弱者や困窮者に対する中央政府の役割を不明確にし、地方政府やコミュニティに責任転嫁する考え方である等の批判がある。

(2) 地域主義政策

地域主義政策に関しては、「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」が国会で成立し、地方自治体及び地域コミュニティにより多くの自由裁量が与えられている。前述の「新政権政策プログラム」で示された国民参加を実現するため、地方自治体、コミュニティ、住民等に権限移譲する内容となっている。

具体的には、地方自治体及びその他公的機関の機能及び行政業務遂行の方法の多様化、イングランド地方行政委員会 (Commission for Local Administration in England) に関する事項の見直し、英国が環境に関するEU規定に違反した場合に欧州司法裁判所が英国に課する罰金について、地方自治体またはその他公的機関に支払い義務を負わせることを可能にすること、地方財政制度に関すること、都市部及び非都市部での土地開発に関する制度、地域インフラ施設税、国家的重要性を有するインフラ施設建設計画の承認に関すること、公営住宅及びその他の住宅の供給に関すること等となっている。なお、2011年10月に成立したイングランドの地方自治体及び地域コミュニティの権限強化など内容とする「2011年地域主義法」は、2010年12月にエリック・ピクルス・コミュニティ・地方自治大臣により議会に法案提出され、「地方自治体及び地域により大きな権限と自由裁量を与え、地域コミュニティの強固な権限を新たに確立すると共に、土地開発制度に変革をもたらし、住宅建設に関する決定権を地域コミュニティに付与することを可能にする改革提案」であるとしている。

政策シグナル

地方自治体の政策内生化

北海道大学法学研究科教授 宮脇 淳

人口減・超高齢化、グローバル化の中で地方自治体が持続的発展を確保するには、自ら政策を積極的に創造し、実践して行く意志と行動力が不可欠である。分権改革の消極的自由の時代から積極的自由の時代への転換でもある。分権改革の消極的自由とは、国からの様々な制約を取り除くことを中心とする取り組みであり、「国の制約からの自由」を意味する。ここでは制約を取り除くことを自由と定義している。これに対して、積極的自由とは、単に制約を取り除くだけでなく、自ら新しい地域を生み出す自由、自己の意志を実現し自らの決定に基づいて行動すること、すなわち「新たに生み出すことへの自由」を意味する。

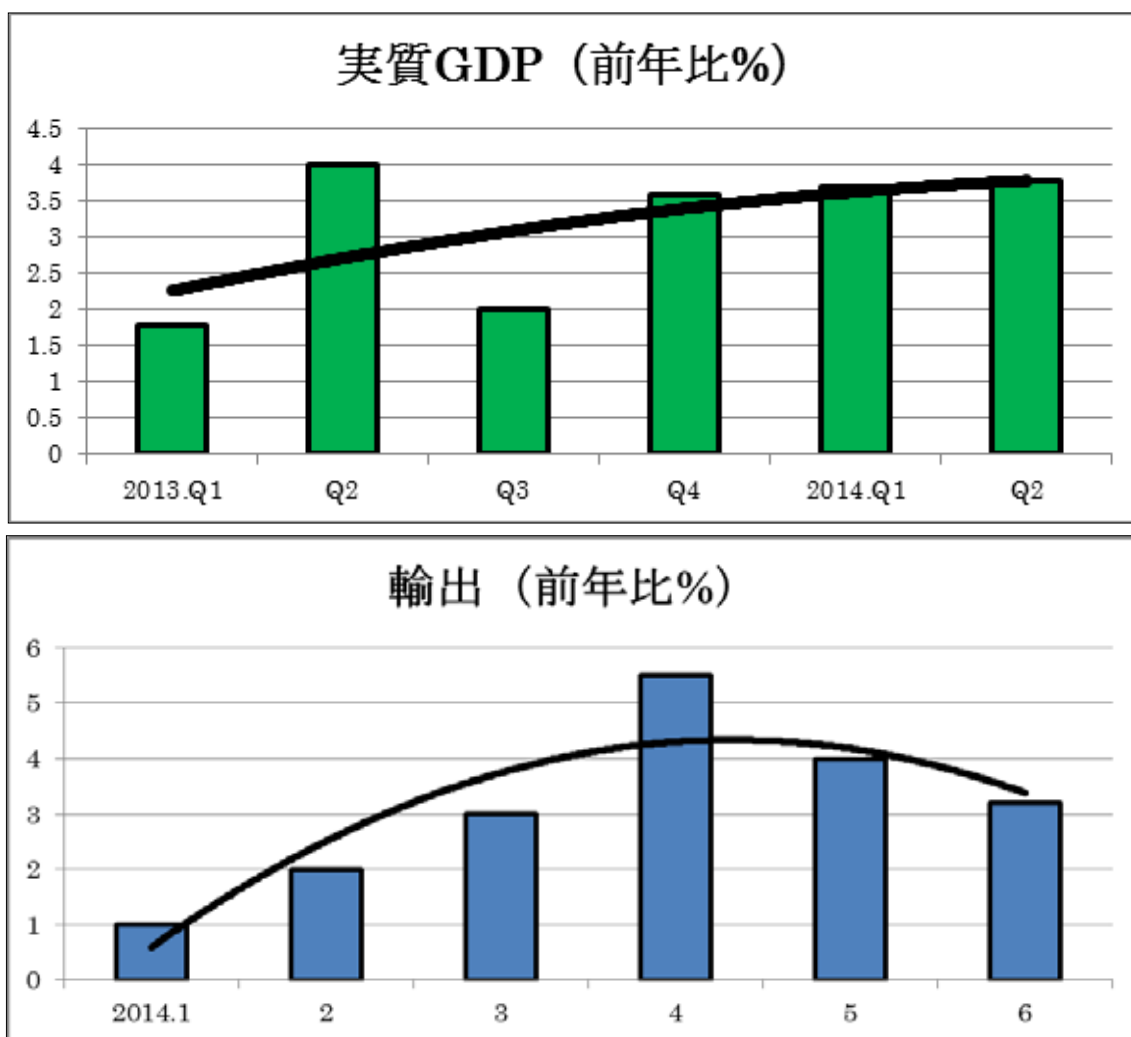
従来の陳情型、利害関係調整型、横並び型ではなく、分権改革や特区制度には「手挙げ方式」等自治体の創意工夫が源泉となる方式が導入されている。採択基準の不明確性、政治的影響等問題点は残されているものの、自治体の政策創造力が強く問われる時代となっている。様々な地域の課題やリスクを認識しつつ、いつ、どこで、だれが、どのような政策を展開するかを自治体側が考え提示し実行する力は、自治体間・地域間競争が厳しくなる中で今後の地方自治体の持続力に大きな違いをもたらす。

消極的自由から脱却し積極的自由に移行するためには「政策の内生化」が必要となる。政策の内生化とは、従来の国の政策・制度待ち、他の自治体への横並び、先進自治体の単なる模倣といった外で生まれ外から与えられる「外生型の政策」ではなく、国や他の自治体の取り組みは参考にしつつもそれに拘束・翻弄されることなく、新たなイメージを積極的・戦略的に造り出す姿勢である。内からの継続的な政策変革を自治体の体質にするには、外からの指摘を契機として進めるのではなく、地域の内側から継続的な問題提起がわき上がり、それを受けた変革が展開される「変革の内生化」が必要となる。

政策議論とは、より良い政策を生み出すため相互に行われる提案と指摘を検証し合うことであり、単なる片道の主張を繰り返す、あるいは、ダメ出しの議論を繰り返すことではない。とくに、「今までやってきた」、「前例がない」、「過去の成功」、「価値観の違い」等を理由に新たな提案をシャットアウト的に否定する姿勢は厳に慎むべきであり、提案を実現するため課題を如何に克服するかを前向きに議論することこそ重要である。そのことが、次の時代を担う人材と機能を育成することにもなる。

PDCA サイクル、政策評価の究極的な目的は、地方自治体と地域の持続的発展のために政策を進化させることにあり、効果やコストを測定するものさしを作成し、政策の良し悪しを判断することである。進捗度管理、予算編成へのフィードバック等、活用場面は異なっても、ものさしとその利用方法の良し悪しで、評価自体の質も大きく左右される。ものさしと利用方法自身が、客観性（他との比較の担保）を持たず、時代の一時的感覚に大きな影響を受け揺れ動くとすれば、政策に対するひとつの意見としての価値は高くても、政策創造として活用することはできない。一時的な外部環境や意見の変化に対応することではなく、経済社会の持続的発展に向けて一時的な変化を越えて累積的に新たな政策の創造に取り組むことが政策の進化には不可欠である。

ものさし等の良し悪しと同時に、評価を左右する大きな要素として観察の良し悪しがある。観察とは、先にみたように「物事の判別的探求」であり、政策創造の第一の契機でもある。政策の問題点や効果の帰着点等が十分かつ適切に判別・探求されていなければ、評価全体が有効に機能しない。政策創造に資する観察の視点は何か。それは、既知の当たり前のベールを判別により取り去り、ベールで隠された政策の原理を分析と共に探求する視点である。原理とは、物事のスタートラインであり、政策の原理は政策を必要とするスタートラインを再度見つめ直すことである。



（資料）台湾政府統計より作成。

台湾経済が個人消費及び輸出の増加により実質 GNP ベースでは回復基調を維持している。輸出では、とくに欧米向けが堅調であり、日本、中国向けも増加傾向となっている。品目では、電子部品、情報通信製品は引き続き堅調、精密機器は依然として減少傾向にあるものの底打ちの兆しを示している。但し、その勢いは限定的であり台湾経済の構造的課題が横たわっている。第1の構造的問題は、製造業の付加価値の低下による台湾経済の交易条件の悪化である。台湾製造業の付加価値率は米国、日本に比べると10%ポイント程度低く韓国と同レベルとなっている。とくに主力の IT 分野では中国の追い上げが激しいこと、7月の中韓 FTA の発効で中国向け輸出に関して韓国との関係で競争力がさらに低下する懸念があることなど政治的課題も存在する。

第2の問題は、恒常的に国内の新規設備投資が減少し海外シフトが大きく増加しているため、台湾国内の製造ラインの老朽化が進み生産性の改善が遅れている点が挙げられる。このため、コスト節減での競争力の確保の領域から積極的に新規価値を生み出す戦略が不可欠であり、中国企業の付加価値力の向上、グローバル化のさらなる進展、資源価格上昇の中で台湾経済の構造的転換政策が求められている。

事例研究

発電利用に供する木質資源の安定供給方式の検討(1)

～ ニーズが多様化する木質資源の安定供給に向けた取り組み～

株式会社富士通総研 公共事業部 本保 勝義

はじめに

我が国の森林面積は、国土の3分の2（約2,500万ha）を占め、過去40年間はほぼ増減していない。また、国内の林業の市場規模は、従来の供給先である建築業界における住宅用木材の需要減退、または、一時の円高により海外から安価な外材が流入していることを背景に、縮小する傾向にある。

このように縮小している市況において、近年は再生可能エネルギーとして注目されている木質バイオマス発電が新たな供給先として期待されている。ただし、木質バイオマス発電所を稼働させるためには、原料となる木質を20年間にわたり安定供給させる長期計画が必要であり、また、この発電所から電力を買取る場合の価格は固定であるため、原料となる木質の市場価格に左右されない強固な供給体制を構築することが大きな課題である。

一方で、国の林業政策では、「国産材の自給率50%」を掲げ、原木（丸太）の生産に対する助成金や補助金を準備し、国産材の大量伐採と生産業者のコスト削減を推進してきた。

その結果、従来よりも市場に供給できる量は増加しているが流通構造や需要側の体制は従来通りであるというアンバランスな状況を生み、市場において原木（丸太）が供給過多となる期間が長期化することで、取引価格が極端に下落する事態を引き起こしている。

本事例は、上記のような状況にある林業界において、林野庁の補助事業により木質資源の流通を安定化させるためのシステム化の効果に対する実証試験を行ったものであり、IT化が進んでいない当業界に対して非常に大きなインパクトを与えたものである。

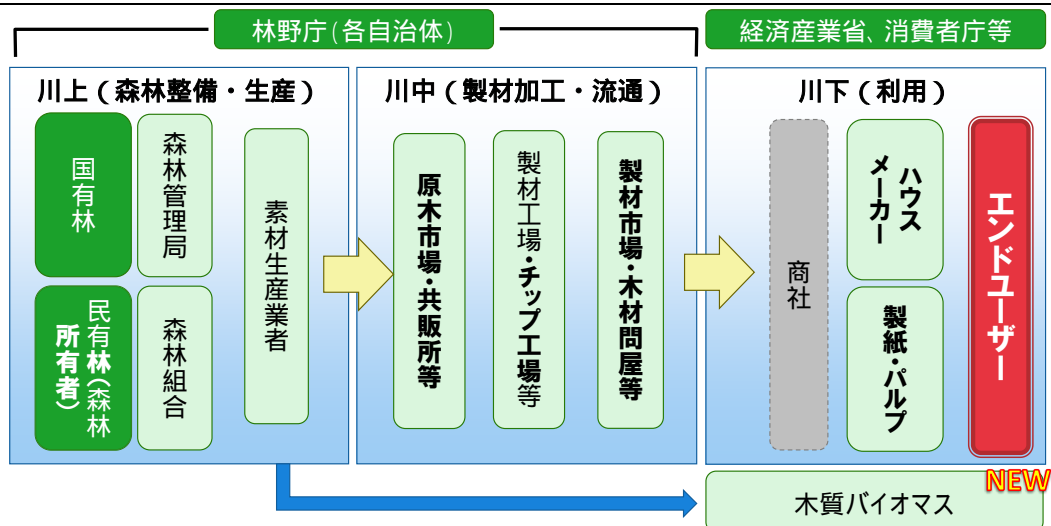
1. 本事例の背景

(1) 複雑な流通構造

原木（丸太）や木材の流通は、山林地から原木（丸太）を伐採する生産業者と原木（丸太）を販売する市場や丸太を木材に加工して販売する製材工場等で分類されており、多数の業者が関与する非常に複雑な構造になっている。

原木（丸太）の流通は、常時、現物主義で取引が行われることが特徴であり、そのため、生産地である山林地区では、地域内の個々人の信用による現金取引や信用取引が風習や習慣として実施されていた。現在では、生産業者の株式会社化が進んだことから、取引の手段・方法は変化しているが、それでも地域内のつながりを重要視してする傾向は根強く残っている。

これに加え、山間部における高速回線の整備が都市部と比べて遅れていたことから、供給側における情報化の対応は非常に遅れており、更に、原木（丸太）を加工した木材製品の需要は、建設や製紙・パルプといった多種の業種にわたり、それぞれの業界団体が存在することや、生産や加工側とは監督省庁が異なることから、それぞれの情報を交換するようなシステムの構築は非常に難しい状況にある。



図中の「川上」「川中」「川下」という表現は、現在のように交通手段が発達していない頃の、丸太や木材の運搬に川を使っていたことに由来する。(諸説あり)

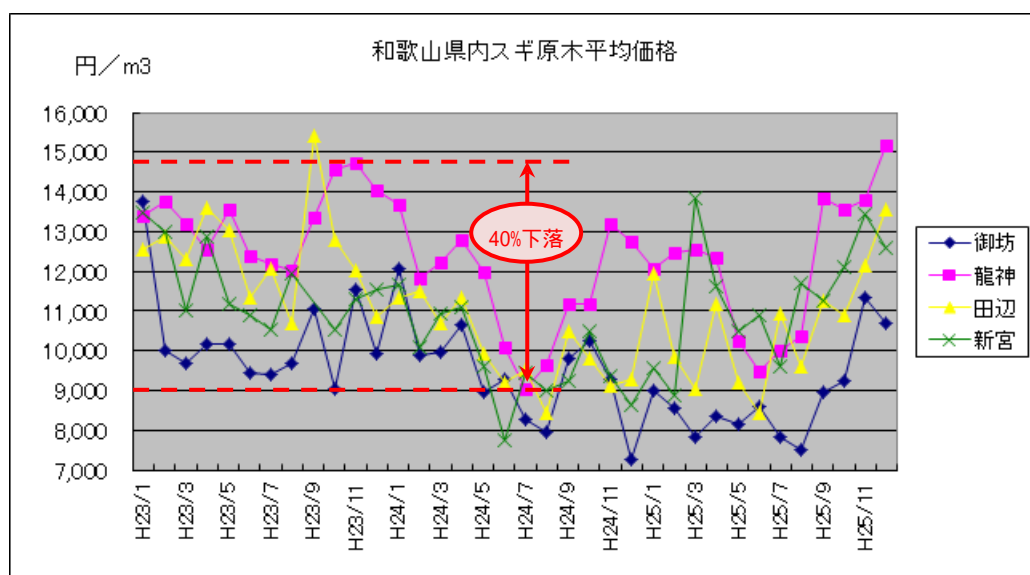
図 1 木材の流通構造

(2) 原木価格の下落

前述のように、複雑な流通構造を有する林業界においては、供給側が利用需要から生産調整を行うという慣例はなく、それぞれの需給量により市場価格が決定していた。

しかし、国の政策による生産現場の機械化が進んだため、市場への供給過多が生じたことで需給のバランスが著しく崩れ、平成23年冬から平成24年春の数ヶ月間でスギの原木価格が40%近くも下落する地域が出るなど、持続的な森林生産活動に支障をきたすような事態になった。

そのため、大規模な原木(丸太)の生産地域では、すでにSCMの必要性が認識されており、システムの開発や導入も行われているが、その範囲はグループ会社内に止まっているため、市場を安定させるような効果を得るに至っていない。



出典：和歌山県HP (一部富士通総研が加工)

図 2 平成23年以降の原木価格の推移

(3) システム導入効果を測定する実証試験の企画

林野庁では、原木価格の下落を引き起こした要因を、需給情報を双方で供給する習慣がないこと、また、そのような情報を共有する仕組みがないこととし、原木価格の下落を回避するために全国レベルの木材価格や製材統計・貿易統計等既存の統計情報をはじめ、需給見通しに必要な木材情報の効果的な収集・発信するシステムを構築する事業を企画した。

当社は、従前より木材関係の統計情報の収集・蓄積や関係団体等とのネットワークを保有している（一財）日本木材総合情報センター（以下、「情報センター」と記す。）への支援で、以下の機能を保有する「原木需給情報システム」を構築し、業界における導入効果を実証試験する事業に参画した。

実証試験の目的は、IT化が遅れている林業界において、どのような機能を保有しているシステムが有効であるか、また、林業従事者からのシステム化に対するニーズを把握することである。

当社は、実証試験に参画する団体・業者が日本全国の広範囲に及んでいること、各所のIT環境を一律にする時間的、費用的な猶予がないことから、インターネット技術を用いたWebページをPCのブラウザより利用するシステムの構築を計画した。

更に、データベースへの情報登録や発信された情報の受信を早期に行うこと、加えて、IT環境が整わない団体・業者へのインフラ整備のために、通信機能を有したタブレットPCを貸与してその有効性を把握することも同時に行うこととした。

2. 実証試験の実施

実証試験は、林業従事者に対してシステムが提供する統計データ等の情報が有効であること、または、日常的にシステムを利用していない職員・社員でも簡単な方法であっても情報を発信したり受信したりする仕組みを利用することで、業務にIT化の余地があることを確認するために実施した。

(1) システム動作環境

システム構築要件から、今後の継続的な運用による拡張性の確保やセキュリティ面を考慮して、クラウドサービスを活用することとした。

また、タブレットPCは、山林間の利用者が使用することから通信エリアの広いキャリアの製品を選定することとし、短期間での台数の確保と現場での利用を考慮してFUJITSU ARROWS Tab（F-05E）が採用された。

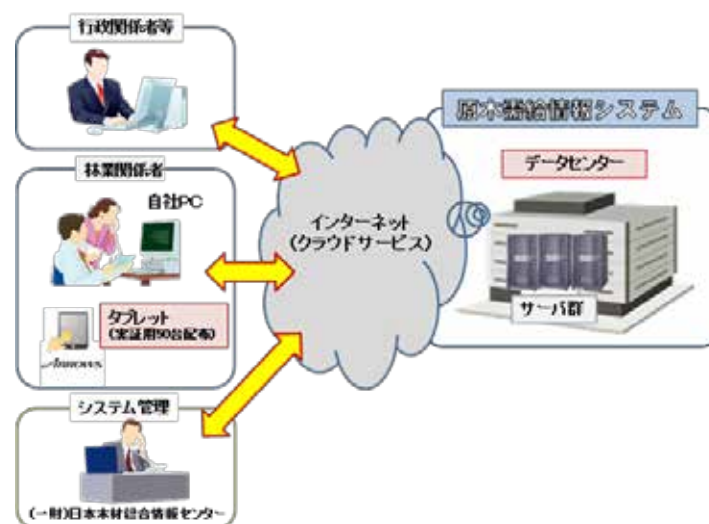


図 3 システム動作環境（概観）

(2) システム機能

システム機能は、公的統計等のデータベース機能、これらのデータを加工する機能を中心に、ホームページ機能に会員登録機能を付与し、ホームページの利用状況やデータベースの参照頻度をモニタリングできるようにした。

機能名	機能概要
ホームページ機能	情報センターとのコミュニケーションや各種機能を利用するための窓口（ポータル）として、ホームページ機能を構築する。
会員登録機能	各地から提供される情報を適切に流通させるため、会員登録機能を構築する。
データベース機能	既存の公的統計、都道府県統計、中央木材関係団体等が提供している統計情報や、情報センターが独自に収集する情報をワンストップで閲覧できるデータベース機能を構築する。
データ加工機能	データベース機能に蓄積した情報を、システムの利用者自らが抽出、加工できるよう、データ加工、統計処理（グラフ化）を行う機能を構築する。
シミュレーション機能	将来的な木材価格を予測するシミュレーション機能を構築する。ただし、価格を決定する要素が多岐にわたるため、今版は試験的な位置づけで装備し、利用者から評価を受けるに止める。
タブレットPC機能	伐採現場での作業日報入力機能や、現場からの搬出連絡をシステムで受け、Eメールを対象者に送付する機能を構築する。

表 1 システム機能（概要）

(3) タブレットPCの配布

タブレットPCの配布は、準備できる台数が限られているため、モデル地区を選定して各地域の県森連や森林組合、行政機関、原木市場、素材生産業者、木材生産関係者に対して行い、日常的に機能を使用した結果を評価してもらうこととした。

地域名	対象都道府県	配布台数
東北ブロック	岩手県、宮城県、秋田県	6台
岡山ブロック	岡山県、山口県	9台
九州・四国ブロック	佐賀県、大分県、宮崎県、愛媛県	9台
個別配布	茨城県、栃木県、東京都、愛知県等	9台

表 2 タブレットPC配布先（実証試験分）

(3) 実証試験によるシステムの評価

実証試験の結果は、WebページとタブレットPCを分類したアンケート形式で情報を収集した。

Webページ

Webページへのアンケートは、システムに会員登録された利用者に対して実施し、林野庁、地方自治体、木材関連団体、林業事業者、大学関係者等から、計62件の回答があった。

回答の傾向として、現在の木材情報の入手経路は主に業界誌や取引先等からという比較的身近な範囲に限定されており、頻度は低いが関係団体のホームページや公的な統計情報も参照している。そのため、市場の価格変動を把握するのに平均3.2ヶ月間の時間を要しており、情報の伝達速度は遅いことが判った。

また、実証試験で提供したWebページは、役立つと回答された件数が77%（30件/39件）にのぼり、特に参照されたのが近隣地域の市況情報であるため、林業関係者としては可能な限り迅速な手段・方法で、市場動向を把握するニーズがあると考えられる。

タブレットPC

タブレットPCへの意見は、前述のPC配布先に対して、アンケートまたは聞き取り調査を行うことで情報を収集した。

回答の傾向として、全体的にタブレットPCの操作に不慣れである、画面の切り替えがスムーズにできない、入力に苦勞するといったユーザビリティへの意見が多く、その一方で、参照できる市況情報や統計情報の充実を望む声もあることから、利用に関しては意欲的であることが伺える。

また、タブレットPCの可搬性を生かした機能として、を提供したが、モデル地域の中でも特定の配布先のみで利用されるに止まっていることから、今回の実証試験では、事務所のPCの代替としてタブレットPCが利用されたものと考えられる。

(4) システム機能の課題と改善要望

実証試験用に提供されたWebページとタブレットPCに対する課題と改善要望は以下のとおりである。

操作性・ユーザビリティの向上

日常的にPCやスマートフォンを使用しておらず、システムに不慣れな林業従事者においては、操作の簡便さが課題であり、参照したい公的統計を検索するにもメニューの階層が3階層以上であると不便さを感じるという意見があるため、容易な検索機能が求められる。

コンテンツの強化

Webページから参照できる公的統計情報や市況情報は、常時データを追加・更新して最新化しなければならない。また、国や各団体から公表される公的統計だけではなく、地域内やグループ内での情報共有やイベントの掲示といった目的別に公開範囲が指定できる仕組みが求められる。

高度なデータ活用

Webページから参照できる情報は、主に過去のデータを集積したものであり、そのデータより傾向を求め将来的な価格変動をシミュレートする機能が求められる。

現状の原木需給情報システムでは、過去10年間の地域別の統計情報に対して、季節により変動する出荷増減を係数化したもの、国内企業物価指数を平均化したものを加味して2ヶ月後までの丸太の価格変動を予測する機能を提供しているが、今後の精度向上が大きな課題である。

3. 実証試験実施後の取り組み内容

(1) Webページの継続的な利用

実証試験で構築したWebページは、利用者からの評価や指摘された課題と改善要求を踏まえた機能改修を行い、現在でも以下のアドレスから利用することができる。

ホームページアドレス <https://genbokujukyu.com/>



図 4 Webページ(トップページ)

Webページへの情報の登録・参照の簡便さを向上させるために、配布したタブレットPCに付属しているカメラ機能から画像データをアップロードできる機能や、PDF化したデータを情報発信できる機能を追加している。



図 5 Webページに登録できる情報(例)

(2) 特定の利用者をグループとしたコミュニティ機能の利活用

冒頭にも記載したように、原木（丸太）や木材の流通構造は複雑であること、林業界ではIT化が進んでいない状況であることから、原木需給情報システムの利用で一足飛びに全国の団体・企業間での情報交換が積極的に行われるようにはならない。

そのため、地域内で取引を行う業者間を対象とした、特定グループ内のコミュニティ機能を提供し、林業関係者の心理的な障壁となっている自社の情報を他社に公開に対する抵抗感が薄れ、情報発信が活性化することを期待する。

(3) データ分析機能の拡充

原木（丸太）や木材の価格は、その生産地による材質評価や天候・気候、物価や為替等の多様な要素により年々変動するため、林業関係者が期待する正確な予測を実現するのは難易度が高く、継続的な研究が必要である。

また、このような研究は、全国の大学や研究機関で行われているため、原木需給情報システムを用いて研究結果の登録と、現場からの意見をフィードバックするコミュニケーションに波及していくことを期待する。

本稿では、木質バイオマス発電へ資源を安定供給することと同様に、原木（丸太）や木材を市場に対して安定的に流通させることが難しい状況と、IT化が遅れている林業界にシステムを適用する実証試験の事例を紹介した。

この事例を踏まえて、次回は木質バイオマス発電に資源供給を行うためのシステム構築の事例を紹介する。

事例研究

自治体における特定個人情報保護評価の導入と運用
～個人情報保護との関係性～

株式会社富士通総研 公共事業部 鷲森 常知

はじめに

社会保障・税番号制度関連法¹が平成25年5月31日に公布され、マイナンバー制度導入に向けた準備が、今まさに国や自治体等で進められている。国が示した「地方公共団体における番号制度導入スケジュール(想定例)」では、平成27年10月に個人番号の通知開始、平成28年1月からは個人番号の利用開始・個人番号カードの交付、平成29年7月からは情報提供ネットワークシステムを利用した国および自治体間等の情報連携開始が予定されている²。自治体では、マイナンバー制度導入に向け、組織体制の整備や特定個人情報保護評価(「1. 特定個人情報保護評価の意義」を参照)、条例の改正(個人情報保護条例の改正、個人番号の独自利用のための条例の整備等)、事務の見直し、情報システムの構築・改修、職員への対応(研修等)を行うべきとされている。

組織体制の整備や特定個人情報保護評価の実施、条例の改正、事務の見直し、情報システムの構築・改修等の作業期間を考慮すると、個人番号を利用した事務の開始に向けて、スケジュールの余裕がなくなってきている。特に、特定個人情報保護評価は、マイナンバー法の別表第一に掲げる事務や独自条例による事務³など、職員の人事や給与といった内部管理事務を除く個人番号を取扱う事務全てを対象に、事務を所管する業務所管課が主体となって評価を実施する必要がある手続である。事務におけるリスク対策の検討も含め、十分な検討が必要になる。そのことから、特定個人情報保護評価は、業務所管課にとってマイナンバー制度導入に向けた最初のハードルと考えられる。

本稿では、自治体が、特定個人情報保護評価を導入・運用するにあたって、既存の個人情報保護の仕組みとの関係を整理する必要があるとの認識に立ち、評価実施機関として統一的な安全管理措置を図るために業務所管課向けガイドラインの策定について整理する。また、業務所管課向けガイドライン策定に向けた主な留意事項について示す。

1. 特定個人情報保護評価の意義

マイナンバー制度の導入に伴い、特定個人情報ファイルを取扱う事務(内部管理事務は除く)について、特定個人情報保護評価の実施がマイナンバー法第27条で義務付けられている。

特定個人情報保護評価は、特定個人情報ファイルを取扱う事務における当該特定個人情報ファイルの取扱いを評価実施機関自らが評価するものである⁴。評価実施機関は、特定個人情報ファイルを保有しようとする又は保有する場合は、当該特定個人情報ファイルの取扱いが個人のプライバシー等の権

¹ 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(平成25年法律第27号)(マイナンバー法)、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成25年法律第28号)、地方公共団体情報システム機構法(平成25年法律第29号)、内閣法等の一部を改正する法律(平成25年法律第22号)(政府CIO法)

² 内閣官房 社会保障改革担当室「マイナンバー制度の最新動向について」(平成26年7月3日)より

³ マイナンバー法第9条第2項に基づく条例による個人番号の独自利用を行う事務

⁴ 特定個人情報保護委員会 特定個人情報保護評価指針第1の3(平成26年4月18日)より

利利益に与える影響を予測した上で、特定個人情報の漏えいその他事態を発生させるリスクを分析し、リスク軽減のための適切な措置を講じていることを確認の上、基礎項目評価書、重点項目評価書又は全項目評価書において自ら宣言することが求められる⁴。この評価は、諸外国で採用されているプライバシー影響評価（Privacy Impact Assessment：PIA）⁵に相当するものである⁴。

また、特定個人情報保護評価指針（第12）では、特定個人情報保護評価の未実施や特定個人情報保護評価の記載に反する特定個人情報ファイルの取扱いに対する措置として、特定個人情報保護委員会は、マイナンバー法に規定に基づく指導・助言、勧告・命令等を行い、是正を求めることができるとされており、特定個人情報保護委員会からの命令を受けた者が命令に違反した場合は、法定刑もあり得る。

個人番号の流出は、プライバシー情報の連鎖的な漏えいに繋がるため、特定個人情報保護評価による事前の対策の必要性が法制度としても求めている。特定個人情報保護評価は、評価書を作成すること自体が目的ではなく、評価実施機関が必要なリスク対策を行っていることを国民・住民に宣言することが目的である。

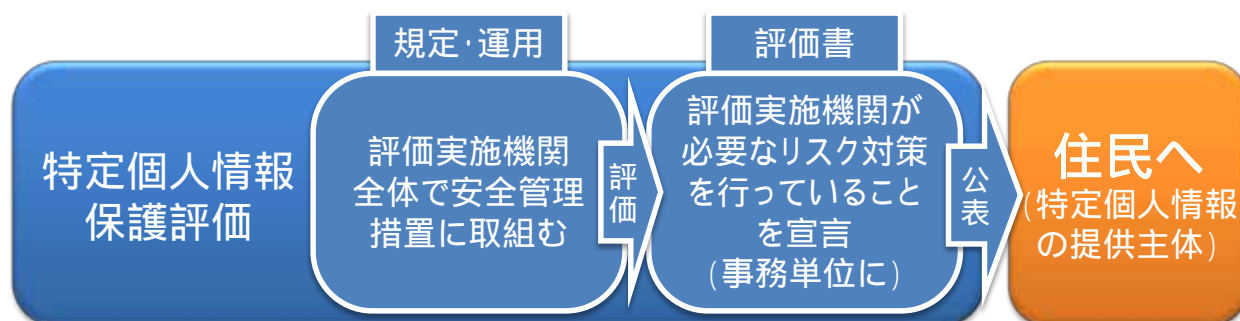


図1 特定個人情報保護評価の目的

2．個人情報保護との関係

従来、自治体における個人情報保護では、制度上の保護措置は個人情報保護条例・規則等を定め、システム上の保護措置は情報セキュリティポリシー等を定めて、安全管理措置を実施してきた。また、実運用においては、業務所管課が安全管理措置を実施し、個人情報の取扱いの状況を個人情報保護担当部門が目録としてとりまとめ、住民の窓口（開示請求、問合せ）や個人情報保護審議会（個人情報の収集、目的外利用等の審議）との調整を行っているケースが大多数と想定される。

特定個人情報の保護は個人情報保護の一貫であるが、マイナンバー法では、第29条や第30条により、行政機関個人情報保護法（国の機関における個人情報保護を定めた法律）の読み替えを行っており、特定個人情報の利用や提供についてはより厳格な扱いを定めている。自治体においても、これと同様に、個人情報保護条例の改正を行い、特定個人情報の利用や提供はより厳格に行う必要がある。

個人情報保護の実運用では、個人情報に関わる安全管理措置は業務所管課に任せているケースや全庁としての個人情報保護自体の運用が形骸化しているケースも想定される。特定個人情報の取扱いについては、より厳格な安全管理措置の適用が求められており、業務所管課主導の個人情報保護の運用は、対応が困難である。

⁵ プライバシー影響評価は、情報システムの構築前に、情報を提供する主体の視点から、プライバシーを保護するための確認手段（事前の取組み）

また、特定個人情報保護評価は、プライバシー影響評価であるため、事務に関する知識だけでなく、事務で扱う情報システムに関する知識やリスクマネジメントに関する知識も必要となる。情報システムについては、情報システム部門が所管しているケースもあるため、情報システム部門や情報システムの構築・運用ベンダーの支援や連携も欠かせない。

システム面では、統合宛名システムを中心とした基盤を構築し、各事務システムが基盤と連携する形態が想定される。各事務システムが連携されることから、システムごとの安全管理措置が統一されていない場合、その部分がセキュリティホールとなり得る。そのため、システム面も含め全庁統一した安全管理措置が必要である。

上記の事項を考慮すると、特定個人情報保護評価は、複数の業務所管課が対象となり、全庁統一的な安全管理措置や特定個人情報保護評価を実施・運用するために、共通した手順や基準が必要である。

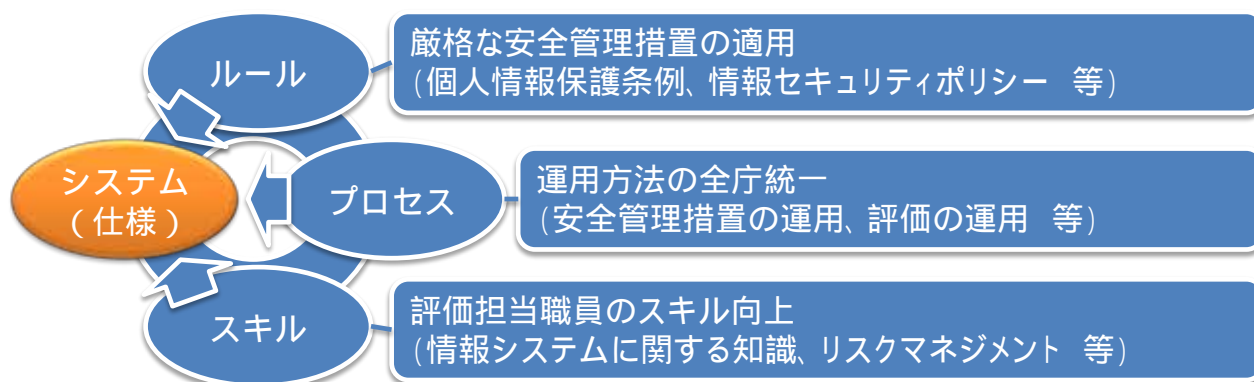


図2 特定個人情報保護における課題

3. 業務所管課向けガイドライン

来年度からの情報システムの構築・改修の実施や予算化を睨み、今年度からの段階的な特定個人情報保護評価の実施に向け、前述の課題（「厳格な安全管理措置の適用」、「運用方法の全庁統一」、「評価担当職員のスキル向上」）を解決するため、業務所管課向けガイドラインを策定する自治体も増えている。なお、前述の課題のうち、「評価担当職員のスキルの向上」は、長期的な解決を図るべき事項（人材育成等）でもある。

表1に、前述の課題に対する解決策としての業務所管課向けガイドラインの記載項目（例）を示す。業務所管課向けガイドラインの中では、記載項目（例）の他、特定個人情報保護の目的や情報公開請求への対応などの、一般的事項を整理することも必要である。

表1 課題に対する業務所管課向けガイドラインの対応

分類	課題	ガイドラインの記載項目（例）
ルール	厳格な安全管理措置の適用	全庁としての安全管理措置の方針（個人番号や特定個人情報の取扱い）（ベースライン） <ul style="list-style-type: none"> 組織的安全管理措置 人的安全管理措置 物理的安全管理措置

分類	課題	ガイドラインの記載項目（例）
		<ul style="list-style-type: none"> ┆ 技術的安全管理措置
プロセス	運用方法の全庁統一	既存の個人情報保護や情報セキュリティ対策の運用プロセスとの整合性、全庁統一の手順 <ul style="list-style-type: none"> ┆ 特定個人情報保護の運用プロセス ┆ 特定個人情報保護の評価プロセス（管理者側、評価実施者側）
スキル	評価担当職員のスキル向上	特定個人情報ファイルや評価単位の考え方、事務におけるリスク対策の検討方法、評価書の作成及びその支援 <ul style="list-style-type: none"> ┆ 特定個人情報ファイルの考え方（範囲） ┆ 特定個人情報保護評価の考え方（評価単位・対象） ┆ 特定個人情報の取扱いにおけるリスク分析の手法（情報の取得～廃棄まで） ┆ 特定個人情報保護評価書の留意事項及び記載例 ┆ 情報システム部門の支援（情報システムの構築・運用ベンダー含む）

また、特定個人情報保護委員会では、民間事業者向けと行政機関・地方公共団体向けの「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（仮称）」を今年の秋頃までに公表する予定があり、その内容を踏まえた取り組みを確実に実施することが求められる。既に、事業者向けのガイドライン（素案）は、特定個人情報保護委員会のホームページに公表されている。「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイド（仮称）」では、以下の3点の記述を盛り込む予定とされている⁶。

- ┆ マイナンバー法の条文の内容を分かりやすく記述
- ┆ 特定個人情報の適正な取扱いを確保するため最低限守るべき事項を記述
- ┆ 必要に応じ、より万全な対応を行うことが望ましい事例や条文の理解を助けるための事例等を記述

4．業務所管課向けガイドライン策定に向けて（主な留意事項）

自治体の特定個人情報保護評価における業務所管課向けガイドライン策定支援などの実績から、ガイドライン策定に向けて、特に留意すべき事項を3点記載する。

（1）既存の規程類との整合性

個人情報保護条例や情報セキュリティポリシーについては、「2．個人情報保護との関係」で記載した。その他、特定個人情報ファイルは情報システムで主に保有することになることから、情報システムに係る管理規程や調達ガイドライン、個人情報の取扱いの委託に関する契約規則との整合性を図る必要もある。また、各種規程類は関連様式も含め、実運用に沿った、改正や改訂も必要となる。

⁶ 特定個人情報保護委員会「委員会会議」配布資料より

(2) 評価実施体制の整備

個人情報保護担当部門、情報システム部門、業務所管課の役割分担が重要となる。特定個人情報保護評価の管理体制、運用体制、支援体制の3つを整備しておく必要がある。また、評価書のチェック機能や実運用における監査体制も重要である。

(3) 評価 PDCA サイクルの構築

特定個人情報保護評価では、マイナンバー制度の導入に向けた準備だけでなく、少なくとも1年に1回の見直し(特定個人情報保護評価に関する規則第14条) 評価の再実施(規則第15条)も努力義務としている。適宜リスク対策の状況を棚卸しすることも必要であり、個人情報保護の取組みと合わせて、その様々な運用方針についても整理し、記載する必要がある。また、全体として、評価書の定期的な見直しと合わせた、安全管理措置や業務所管課向けガイドライン自体の見直しや、陳腐化防止に向けた評価 PDCA サイクルの構築が重要である。

おわりに

富士通総研では、自治体向における特定個人情報保護評価ガイドライン策定支援などの実績を基に、各団体の個人情報保護への取組みを参考にした運用方法を提言しつつ、業務所管課向けガイドラインの策定を支援している。特定個人情報保護評価と並行して、或いは実施後には、条例の改正や情報システムの構築・改修、事務の見直しといった準備も必要である。また、個人番号を利用した事務を開始し運用段階に入ると、自己点検や監査(内部、外部)に基づいた、定期的な評価書の見直し、評価の再実施の必要がある。自治体において、特定個人情報保護評価の PDCA サイクルを回していくには、マネジメント力や職員のマンパワーが必要となる。弊社は、これまでの自治体で培われた業務実績を活かし、自治体における特定個人情報保護評価の PDCA サイクル全体を支援していきたい。今後、特定個人情報保護評価を導入・運用する自治体において、本稿が参考となれば幸いである。

既刊テーマ一覧

2013 No.12	国際競争力強化に向けたマイナンバーの積極的活用 アベノミクスの評価と課題 統一地方選前哨戦としての2014年度 中国経済の構造改革政策 社会保障・税番号制度の導入、今やるべきことは何か？
2014 No.1	知識情報化社会に求められる競争優位のあり方 第三セクター改革と活用 【総務省研究会最終報告】 職員研修と求める能力 台湾経済と立法院占拠 情報システムの政府調達制度をめぐる概念整理と若干の仮説
2014 No.2	第三セクター改革と活用 地域課題解決に向けたあるべき活用の方向性 地域内循環構造の自治と連携 投票率を下げる根底の原因 エネルギー政策と自治
2014 No.3	地域内循環構造の自治と連携 シティリージョン ネットワークフラット化と自治体組織 タイ軍事政権と経済政策
2014 No.4	政令指定都市と日本のメガリージョン 政策形成・政策評価の前提・因果関係 ミャンマー投資への戦略的政策 ミャンマーにおける電子行政の可能性 BPMによる業務最適化・システム調達適正化の実現 公共施設マネジメントと新地方公会計制度の連携の可能性
2014 No.5	三セク等経営健全化指針 来年度統一地方選に向けた政策課題 タイ軍事政権の政策課題 「地域で支えあうまち中野」を目指して 学校現場へのBYOD導入に向けた考え方 日本企業の海外市場開拓

政策研究 2014 No.6

2014年9月発行

編集・発行 株式会社富士通総研 公共事業部
監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1
電話 03-5401-8396
<http://www.pppnews.org>