

佐野正博「イギリスにおける公共的情報財 --- OSS を中心として」

▼ イギリスの行政部門における OSS 普及への取り組み

イギリス政府による OSS 振興への政策的取り組みは、欧州委員会の initiative eEurope - An Information Society for all(電子ヨーロッパ --- すべての人々のための情報社会)の 2000 年 6 月の行動計画の中で 2001 年末をデッドラインとして「公共セクターにおけるオープンソース・ソフトウェアの利用を振興すること」が EU 加盟国に求められたことを契機として始まった(European Commission, 2000)。

しかしながらこの行動計画に対するイギリスの対応は、イギリスの公共セクターにおける OSS の利用状況をまとめた 2002 年 7 月 15 日付けの政府文書において、「現在までのところの対応は、”電子政府における相互運用性確保のためのフレームワーク”の中でオープンな標準と仕様を推奨すること、および、マーケット主導型の製品にそうしたオープンな標準と仕様をサポートさせる」ことに止まっており、「今やイギリスの公共セクターにおける OSS の利用に関してもっと明確な政策を持つことが必要であると考えられる」と記載されるような状況のものであった(Office of the e-Envoy, 2002:2)。

表1 FLOSS(Free/Libre Open Source Software)の組織別利用率

	イギリス		スウェーデン		ドイツ	
	小規模組織	大規模組織	小規模組織	大規模組織	小規模組織	大規模組織
高 IT 投資率企業	25.0%	74.1%	20.4%	13.2%	27.0%	51.3%
中 IT 投資率企業	39.1%	9.1%	14.6%	32.8%	45.5%	51.3%
低 IT 投資率企業	25.0%	14.3%	13.6%	20.3%	52.8%	44.4%
公共セクター	32.8%	38.2%	16.4%	23.5%	44.4%	69.0%
全体	31.5%		17.7%		43.7%	

[出典]Wichmann (2002) p.17

表2 FLOSS の種類別の利用率

	イギリス		スウェーデン		ドイツ		全体
	小規模組織	大規模組織	小規模組織	大規模組織	小規模組織	大規模組織	
サーバー用 OS としての OSS	8.1%	3.7%	9.8%	11.0%	30.7%	30.6%	15.7%
	平均 6.4%		平均 10.1%		平均 30.7%		
ウェブサイト用 ソフトとしての OSS	7.9%	4.3%	7.5%	8.7%	15.8%	17.3%	10.1%
	平均 6.5%		平均 7.8%		平均 16.2%		
データベース用 ソフトとしての OSS	13.3%	4.6%	7.5%	8.2%	14.1%	20.8%	11.1%
	平均 9.9%		平均 7.6%		平均 15.7%		
デスクトップ PC 用 ソフトとしての OSS	7.6%	2.0%	3.4%	3.2%	13.7%	6.5%	6.9%
	平均 5.4%		平均 3.3%		平均 12.0%		

上記の表は、FLOSS ライセンスのソフトウェアを現に使用しているか、1 年以内に使用を予定している組織の率を国別に示したものである。調査は組織人員 100 人以上の 1,452 団体を対象とし、2002 年 2 月から 5 月にかけて実施された。組織人員 100~499 人が小規模組織、1,500 人以上が大規模組織である。民間企業は、売上高に対する IT 投資額の産業分類ごとの割合に応じて 3 つに区分されている。銀行業や通信産業など 4.1%以上が高 IT 投資率企業、素材産業など 2.8%以上 4.1%未満が中 IT 投資率企業、卸売業、小売業、建設業など 2.8%未満が低 IT 投資率企業である。産業分類は、EU の経済活動に関する一般的な産業分類 NACE に基づくものであり、公共セクターには、行政機関以外に教育機関も含まれている。

[出典]Wichmann (2002) p.18

なお 2002 年の FLOSS 調査によると、教育機関を含んだ広義の意味における公共セクターでの FLOSS の利用率は、表 1 に示されているようにイギリスはスウェーデンよりは進んでいるものの、ドイツに比べてかなり低いものであった。特に人員 500 人以上の大規模組織に関しては、ドイツの 69.0%に対して、イギリスは 38.2%と約半分であった(Wichmann, 2002)。イギリスの高 IT 投資率企業の大規模組織における FLOSS 利用率が 74.1%と表 1

の分類の中で最も効率であるのと比較して、公共セクターにおける利用率はかなり低かった。

しかしそうした調査結果にも関わらず、イギリスの公共セクターにおける OSS の利用推進のために、2002 年 7 月に打ち出された政策(Office of the e-Envoy, 2002:3)は下記のようにまだ消極的なものとどまった。2004 年 10 月の改訂版においても内容は同じまま項目 5 の部分の表現が変えられただけで、他はまったく同一のままである。

1. IT 関連の調達においてプロプライエタリなソフトによるソリューションと並んで、OSS を用いたソリューションも考慮に入れることとし、金額に見合った価値があるものと契約を結ぶこと
2. 将来のすべての IT 開発における相互運用性の確保のために、オープンな標準と仕様をサポートする製品を使うようにすること
3. IT 製品や IT サービスに関してプロプライエタリな製品によるロックインを避けるように努めること
4. 金額に見合った価値から判断してベストと考えられる場合には常に、開発を依頼したソフトウェアのソースコードや購入した市販ソフトウェアのカスタマイズ化に関するすべての権利の取得を検討すること
5. 政府の資金援助によるソフトウェアの研究開発に際しては、OSS を利用して実施できるかどうかという可能性をこれまで以上にもっと探求することを標準的手順とする

なお 2003 年 10 月には、中央政府の諸部門およびより広範な公共セクターに渡って OSS を用いたソリューションの有効性をテストするとともに、公共セクター用ソフトウェア市場における競争を促進することを目的として、副首相府、労働・年金省、文化省、eEnvoy、水道局という 5 つの中央政府機関、および、Powys 県庁、Newham 区役所、Orkney 市役所、スコットランド中央警察局という 4 つの地方自治体・機関で OSS トライアル・プロジェクトが IBM の協力のもと開始された。そして 2004 年 10 月には英国政府調達庁(Office of Government Commerce, OGC)が、「OSS は、インフラストラクチャーのためのソフトウェア、および、デスクトップパソコンの大多数のユーザーのためのソフトウェアとして、プロプライエタリなソフトウェアに代わる信頼できる実現可能な代替案である」(OGC,2004:16)とする最終報告書を提出している。

▼ イギリスの公共セクターにおける OSS 普及の遅れの原因

こうした OSS 振興政策にも関わらず、イギリスの公共セクターにおける OSS の普及は、ヨーロッパの中では比較的遅れたままに止まっている。Dutch University による 2004 年の調査によると、地方自治体における OSS の利用率は、フランスの 77%、ドイツの 68%、オランダの 55%に対してイギリスでは 32%でしかない(Marson,2005)。Socitm(The Society of Information Technology Management) による 2005 年の調査によっても、OSS を使っている地方自治体の数は、インフラストラクチャー用 OSS で 39%、業務用 OSS で 34%、デスクトップパソコン用 OSS で 8%、いずれかの用途の OSS で 52%というものであった (Socitm,2005)。さらにまた 2005 年にヨーロッパ 13 カ国・4138 地方自治体を対象として実施された FLOSS 利用率調査の上位 10 カ国はスペイン 97.5%、オーストリア 96.4%、イタリア 95.7%、ドイツ 89.9%、スウェーデン 83.6%、ベルギー 83.3%、フランス 76.3%、オランダ 55.3%、イギリス 32.1%、ギリシア 29.7%という結果で、イギリスは第 9 位であった(Glott et al,2005:48)。

イギリスの公共セクターにおける OSS の利用は時とともに前進しているとは言え、他のヨーロッパ諸国に比べてかなり遅れを取っている。この点に関して、リシャブ・ゴーシュ(Rishab Ghosh)は「(OSS に関する)イギリスの政策は混乱しており、部門間で異なった形で実行されている」(Marson, 2005)と主張しているが、それ以外にもイギリスにおける OSS 普及政策がソフトウェアの存在特性に適合していないという面も強い。

イギリスにおける OSS 普及政策は、その項目 1 と項目 5 に示されているように、ソフトウェアの選択にあたって OSS を選択肢の一つとして認めるというものであり、OSS とプロプライエタリなソフトとの形式的な機会均等を保証するものでしかない。このことは、ソフトウェアの調達は「金額に見合った価値があるかどうか」という基準で決められるべきであって、結果として OSS となる場合もあれば、プロプライエタリなソフトウェアになる場合もある(Office of the e-Envoy,2002:4) とされていることに端的に示されている。

また項目 2 は XML のサポートなどによりプロプライエタリなソフトでも技術的に容易にクリアすることができるし、項目 4 はマイクロソフトによる Shared Source Initiative や Government Security Program などの方策によって対応可能である。項目 3 も文書データの互換性などの相互運用性を確保するための規定であり、ある特定の企業の

技術的プラットフォームへのロックインを積極的に回避することを目的としたものではない。どの項目も、プロプライエタリなソフトウェアに対する OSS の優先的取り扱いを目指した政策ではない。OSS とプロプライエタリなソフトウェアを競合させることで、ソフトウェアの調達コストの相対的削減を本来的目的とするものなのである。

とはいえ、OSS は無料またはかなり低価格で調達可能であるから、単純に価格だけでソフトウェア選択がなされるのであれば OSS が絶対的に有利である。それにも関わらず OSS の利用率はさほど高くはない。特にデスクトップ PC での OSS の利用率は 2005 年の Socitm の調査でも 8% と極めて低い。こうした傾向は公共セクターに特有なことではない。2002 年の FLOSS 調査結果(表2)では企業も含めたイギリスにおける人員 500 人以上の大規模組織において、デスクトップ PC 用ソフトウェアとしての OSS の利用率はたったの 2% でしかない。

2005 年の Socitm の調査で OSS の最大のメリットはコスト低減にあると見る回答が全回答者の 81% を占めている(Socitm,2005:5)にも関わらず、OSS の採用がこのように進まないのはソフトウェアに特有の存在特性によるものである。

ソフトウェアは、それ単独で機能するのではなくハードウェアと一緒に機能するものであるし、人間が使うものでもある。したがって従来とは異なるソフトウェアを選択して情報システムを変更する際には、ハードウェアとの相性や、人間の熟練やスキル、ソフトウェアのユーザー・インターフェースやインストール作業の簡便性といったことを重要な要因として考慮する必要がある。そうした要因は、サーバーのように情報処理の専門家が利用する場合には比較的小さいが、デスクトップ PC のように情報処理に関する知識や能力が様々な不特定多数の人間が関与する場合にはソフトウェア選択の判断を左右する大きな要因となる。

最近ではかなり改善されたが、デスクトップ PC では Linux は使用できるプリンターやスキャナーなどの周辺機器の数が Windows よりもかなり少ない。というのもそうした周辺機器メーカーは、周辺機器を利用するのに必要なデバイス・ドライバー・ソフトを Windows 用には標準で作成するのに対して、Linux に対してはそうではないからである。また PDF 形式のファイルや Windows Media Player 形式の動画も多いがそれを Linux OS 上で利用しようとする、関連ソフトのインストールに一定の能力を必要とし、誰でもすぐに使えるわけではない。

デスクトップ PC の場合は、マイクロソフトの MS-DOS や Windows OS が 1980 年代からずっと主流であったことによる経路依存性やスイッチングコストに絡む問題から、単純にソフトウェアの購入コストや更新コストの点だけで OSS に切り替えるという訳にはいかないのである。このことは、OGC による OSS に関する 2004 年の最終報告書(OGC,2004:7)や Socitm の 2005 年の調査報告書(Socitm,2005:6)で OSS 採用に対する障害要因として、サポートやスキルの問題が挙げられていることにも示されている。

こうしたことと、イギリスの公共セクターにおける OSS 普及のための政策において、「金額に見合った価値」が選択基準となっていることの結果として、OSS のコスト優位性にも関わらず、デスクトップ PC 分野における OSS の普及が進まないと考えられる。

参考文献

- European Commission (2000) "Government on-line: electronic access to public services" *eEurope 2002 Action Plan*, http://web.archive.org/web/20000914085514/europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/actionplan/actline3b_en.htm
- Marson, Ingrid (2005) "UK local government lags behind in open source" *ZDNet UK 2005/01/20*, <http://news.zdnet.co.uk/software/linuxunix/0,39020390,39185010,00.htm>
- Office of the e-Envoy (2002) *OPEN SOURCE SOFTWARE USE WITHIN UK GOVERNMENT Version 1*, UK Cabinet Office, http://www.softwarechoice.org/download_files%5CUKOSSGovPolicy.pdf
- OGC(2004) *Open Source Software Trials in Government Final Report*, <http://www.arb.ca.gov/oss/articles/report-v8d.pdf>
- Socitm(2005) *Socitm/FT Open Source survey results*, <http://www.egovmonitor.com/reports/rep11369.doc>
- Wichmann ,Thorsten (2002) "FLOSS Final Report Part 1" *Free/Libre Open Source Software: Survey and Study --- Evidence from Germany, Sweden and UK Use of Open Source Software in Firms and Public Institutions* , Berlecon Research GmbH, http://www.berlecon.de/studien/downloads/200207FLOSS_Use.pdf