

政策研究

POLICY RESEARCH

2013 No.2 (2013年5月号)

- | | |
|-------------|--|
| 羅針盤 | マイナンバーは何を変えるのか
～個に根ざした経済社会基盤へ～
蛸子 准史(北海道大学公共政策大学院教授) |
| レポート:政策論説 | 地域政策の優位性検証プロセス
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院教授) |
| レポート:政策シグナル | 秋に真価を問われるアベノミクス政策
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院教授) |
| レポート:アジアリンク | タイ経済の復興
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院教授) |
| 事例研究 | 社会保障・税番号制度は情報化の在り方をデザインできるか?
～「情報の流れ」を変える番号制度の可能性～
河村 寛(株式会社富士通総研 公共事業部) |

マイナンバーは何を変えるのか ～ 個に根ざした経済社会基盤へ～

北海道大学公共政策大学院教授 蛸子 准吏

社会保障・税に関わる共通番号制度、いわゆる「マイナンバー」の導入に向けた法案が可決・成立した。加速度的に進展する少子高齢化社会・知識情報化社会に適應するための新たな社会基盤の構築に向け、大きな一步を踏み出したことを歓迎したい。本制度により、全ての国民には、生涯を通じて活用できる固有の番号が割り当てられることになる。これにより、現在、行政機関において制度やサービス毎に個別に識別し管理している個人情報、「共通番号」という新たな個人を一意で特定できる鍵（キー）で管理されるようになる。居住地が変わっても共通番号が過去と未来を繋ぎ生涯に渡って適正に情報を管理することが可能になるとともに、縦割りで管理されていた社会保障・税に関わる情報を横断的に管理することが可能になる。制度別の行政運営に閉じた効率性を追求する情報管理から、マイナンバーという言葉の通り、国民個々人の視点に根ざした社会全体の効率性を追求する情報管理への転換である。今後、医療分野での利用が進めば、生涯に渡って診療情報を管理し個人の健康増進に役立てるとともに、収集した診療情報を活用し社会全体の医療に係る活動の効率化と質的向上を図ることも期待される。

共通番号に係る新たな社会システムは、個人情報を一元的に管理することによる利便性と運用上のリスクを内包することになる。必要性は認識されていたものの、絶対安全な社会システムが世の中に存在しないことから慎重な議論が重ねられ、我が国においては遅々として導入が進まなかった背景もある。このような中、前政権において検討されてきた法案が本国会で成立に至った要因には、逼迫する財政状況を踏まえ、行政運営の効率化や税の徴収率の向上等に向けた道具として活用するといった功利主義的な側面が第一にあげられる。一方、経済社会活動の構造的変化に対応するため、行政システムの在り方を情報の観点から再考する時期を迎えているとの暗黙的な了解があったとも解される。

情報通信技術の飛躍的な進歩により、経済社会のあらゆる活動で情報が活用されている。経済社会活動に伴う情報が乗数的に膨張し、新たな資源として従来は想定されていなかった用途で広く利用されるようになった反面、管理という側面では、コントロールができる範囲が従前以上に限定されつつある。無尽蔵とも思えるほど新たに産まれる情報爆発が産み出す不確定要素の拡大、熱力学でいうところのエントロピーの増大である。同法の導入にあたっては、プライバシー面から政府が個人情報を悪用する懸念、特に全体主義的な思考に基づく国家による個人の管理に対する危険性が指摘されてきた。当然ながらそのような危険性は今後も排除できないものの、今、より深刻化している危険性は、利用者・受益者である国民が個人情報を悪用する危険性であろう。個人情報を守るためには自由放任的に個人に管理を委ねるのではなく、情報のエントロピーを低下させる新たな社会基盤を構築し、第三者機関の活用も含めた厳密な管理が求められる。自らの個人情報をコントロールする基盤として、共通番号を活用する必要性が増している。

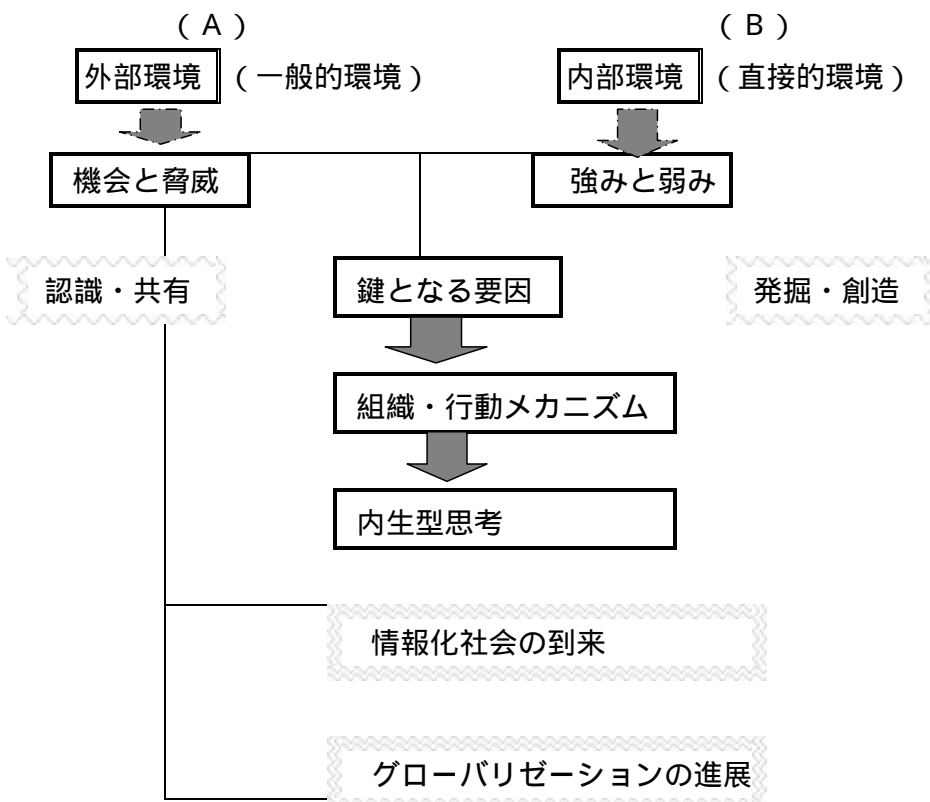
今後、民間利用についても導入の検討が進められるとされているが、省力化を中心とした功利的観点ではなく、社会基盤として活用することが、公共性の観点から相応しいかを極めて慎重に判断することが求められよう。共通番号は、ICTの活用により効率化を図る道具である以上に、自らの個人情報をコントロールするための経済社会基盤である。国民の情報リテラシーの涵養も含め、知識情報化社会における新たな財産として、この情報基盤を社会全体で育てていくことが求められよう。

1.はじめに

グローバル化、少子高齢化等地域を取り囲む環境が大きく変化する中で、各地方自治体とも生き残りを模索した産業政策に苦悩している。従来通りに補助金政策等で製造業等の工場を誘致しても常にコスト競争に晒され、地域所得の持続的増加と安定には必ずしも資さない実態が存在する。外部環境が大きく転換する「パワーシフト」の時代を迎えて、政策分析に基づく地域の 21 世紀における強みと弱みを再度検証する必要がある。以下では、地域政策において原点となる「自給率」と「域際収支」の関係から優位性の高い領域を検証する流れを「札幌市」を具体例として展開する。

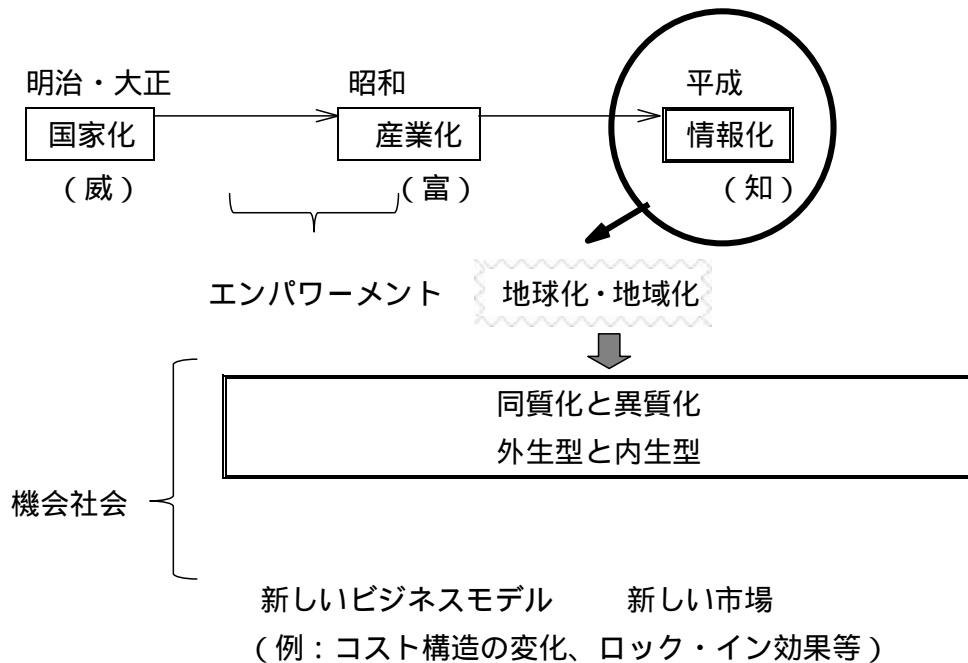
2. 環境認識

環境認識とは、地域の外部環境を分析し将来の変化を予測することであり、地域が直面する「機会と脅威」を認識し、戦略や行動計画に反映することを意味する。地域にとって有効性の高い戦略計画を策定するには環境認識が適切に行われることが不可欠となる。



地域が直面している環境には、外生要因たる外部環境(external environment) (A) と内生要因たる内部環境(internal environment) (B) がある。外部環境は、第一義的には地域から環境を積極的に左右できない外生要因であり、どの地域にも共通する一般的环境である。(もちろん、地域の設定規模等によって一般的环境の質も異なる)。これに対して内部環境は、地域が自らガバナンスできる内側の環境要因を意味する。外部環境と内部環境の両方の視点から環境認識を行い、その

中から「鍵となる要因」(key factor)を抽出する。鍵となる要因とは、環境認識によって与えられる情報の中から「雑音的情報」を排除し、「サイン的情報」・「シグナル的情報」を抽出することを意味する。こうして認識した「鍵となる要因」を地域全体で内生的思考として共有することが必要となる。内生的思考とは、外部からの思考ではなく内部の思考として地域に土着していることを意味する。たとえば、外部環境からもたらされた「鍵となる要因」であっても、それを内部の問題として位置づけ、自ら自律的に生み出す思考によって対処するシステムの形成である。



経済社会の発展に関し、明治時代以降、60年サイクルの社会変化が生じているとする検証がある(公文俊平「地域情報化をめぐる課題」『地域情報化の課題』晃洋書房)。第1の波は、19世紀末期から20世紀前半の明治・大正・昭和初期にかけての時代に生じた波であり、「威」をコアとする軍事力を柱とした「国家化の波」である。文明開化や富国強兵などの言葉に象徴される時代である。第2の波は、20世紀の中頃から全体を通じて発生した「富」をコアとした産業化の波である。軍事力を柱とする波を抱えつつも、徐々に民主国家形成と経済発展重視に柱が移行し、産業政策等市場への対応が重要な位置づけとなった時代である。第3の波は、地球化(グローバル化)と地域化(リージョナリズム)の進展を背景に持った「知」の概念がコアとなる情報化の波である。軍事力や産業力が経済社会を形成する柱ではなく、「知の力」が経済社会の充実を決定付ける社会である。「知の力」を最大限に引き出すインフラが情報化である。

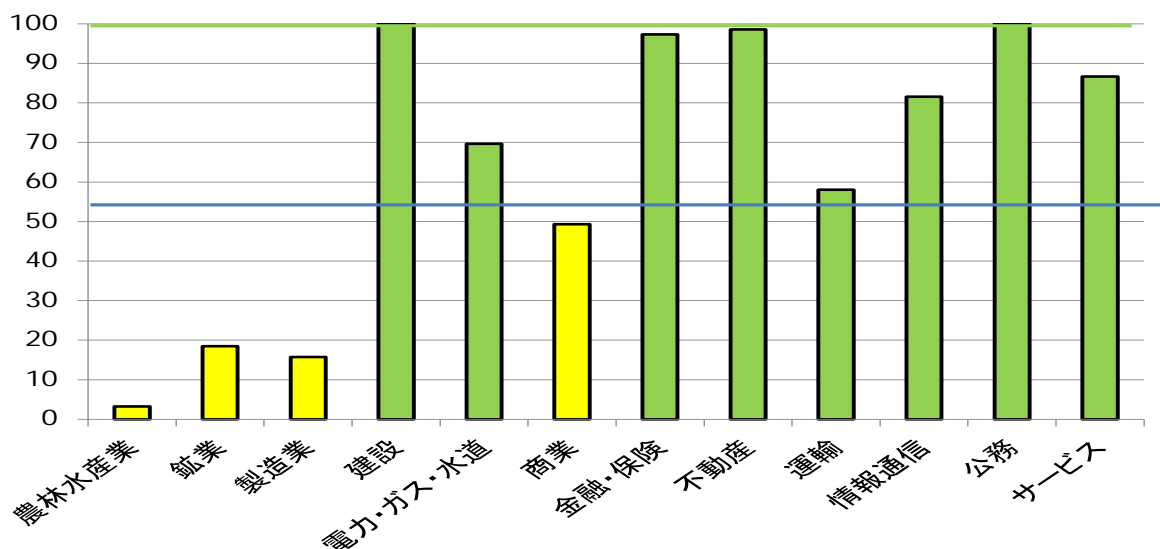
21世紀の日本の経済社会は、60年サイクルの社会変化の中で「知」の概念をコアにした情報化の波の時代に入っている。そこでは、グローバル化が進展する一方で地域に根ざした価値を引き出し拡充するリージョナル化が重要な要素となる。従来時代と知力の時代の大きな違いは、従来時代が外部要因を取り込むことで内部の力を最大限に発揮する「外生型エンパワーメントの時代」であったのに対して、知力の時代は自ら付加価値を生み出す「内生的エンパワーメント」が柱となることである。外生的エンパワーメントは、グローバル化には対応できても、リージョナル化の充実には資さない。なぜならば、外生的パワーのほとんどは、外部の都合により展開され地域のエンパワーメントの観点からは展開されないからである。地域にある資源を生かし、地域に循環する社会構造を生み出すには、地域内の視点から創造する内生的エンパワーメントの強化が必要とな

る。

3. 内生エンパワーメントと地域政策の検証

内生エンパワーメントにおいては、まず自らの地域自体の特性そして地域に存在する産業の特性を認識することから始まる。地域政策で有効性が高い特性は、自給率の高さと域際収支の黒字である。前者は、地域内にどれだけ所得が残り地域内循環に資するかの問題であり、自給率が低い産業を選択しても雇用所得等に貢献する部分はあっても、原材料等の調達によって地域外への所得の漏れが大きくなり結果として地域所得の拡大に資する部分は小さくなる。地域資源の活用は、この自給率を高める上でも重要となる。後者の域際収支の黒字は、当該地域外に財やサービスを供給し所得を得る力であり、自給率と域際収支が高まればそれだけ地域力の厚みと安定性が増すことになる。以下は札幌市の産業連関表によって分析例を示すが産業連関表を保有している都道府県、政令指定都市等では検証可能であり、また、産業連関表を保有しない多くの市町村でも応用可能である。

(図1) 札幌市産業別自給率 (%)



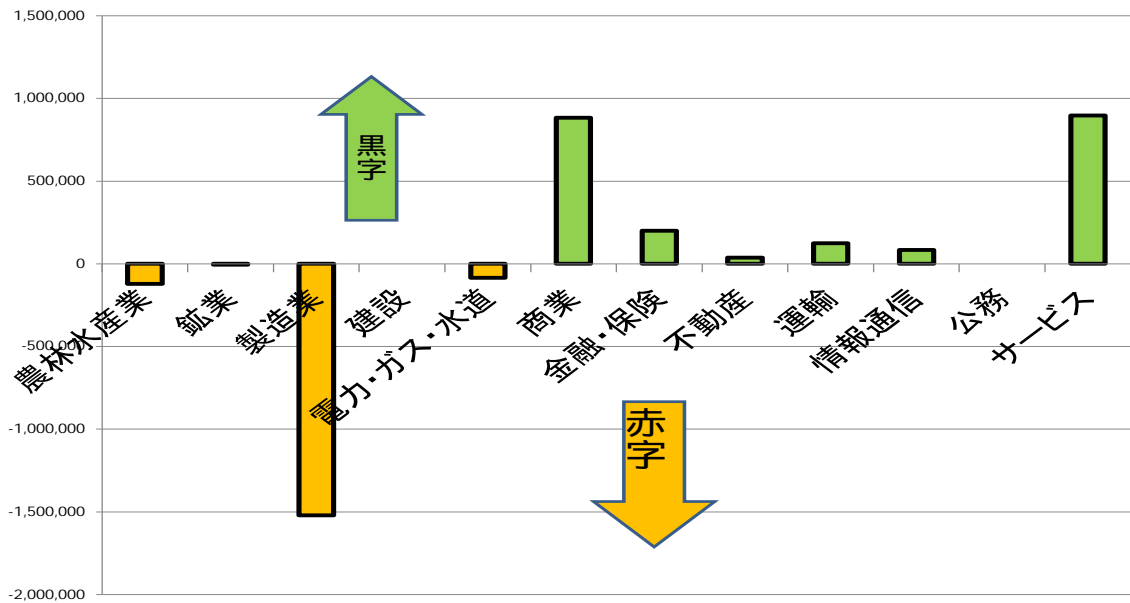
(資料) 札幌市産業連関表 2005 年より作成。

札幌市の産業で自給率が 50%を超えているのは、建設、電気・ガス・水道、金融・保険、不動産、運輸、情報通信、公務、サービスであり、北海道全体では主要産業となっている農林水産業の自給率は 10%を大きく下回り製造業も 10%台後半である。このことから、札幌市の経済は第三次産業を中心に自給率が高い構造となっていることが分かる。しかし、第三次産業の自給率の高さは、第一次や第二次産業の自給率と比較することで高くても、地域経済の優位性をそれだけで判断することはできない。なぜならば、第三次産業は製造業等とは異なり「在庫」を有する比率が少なく、供給と需要が同時かつ同じ場所で展開される比率がそもそも多い産業形態である。このため、どこの地域でも第三次産業の自給率だけで優位性を判断することはできない。

そこで次に域際収支を見ることにする。札幌市の産業別域際収支を見ると第三次産業が総じて域際収支が黒字であり、製造業は大きな赤字、農林水産業も赤字の状況にある。このため、現在の産業構造の中で製造業や農林水産業を単純に拡大させても地域外への所得の漏れを拡大させる結果

となる。一方で第三次産業の中で商業と狭義のサービス業の域際収支が大きく黒字となっている。

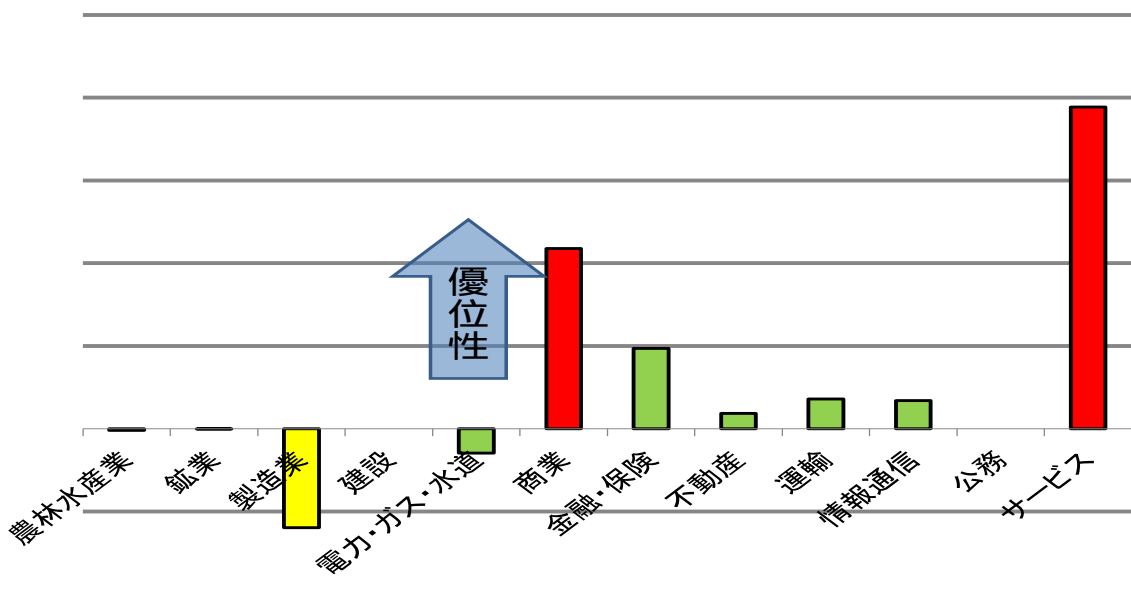
(図2) 札幌市産業別域際収支



(資料) 札幌市産業連関表 2005 年より作成。

そこで自給率と域際収支の関係を融合させて指数化し札幌市の産業の優位性を見ると図3となる。もつとも優位性が高いのが狭義のサービス業であり次に高いのが商業である。製造業は大きく劣位であり、農林水産業、建設業は劣位産業ではないものの優位性も全くない状況にある。

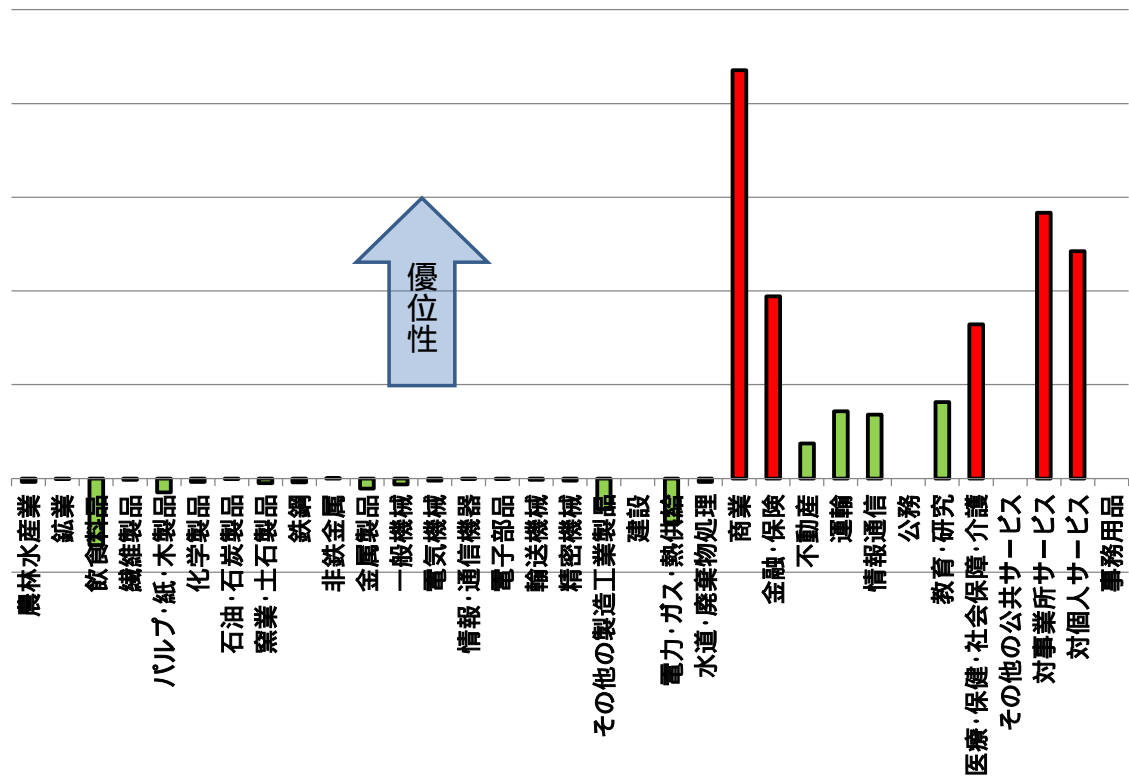
(図3) 札幌市産業別優位性



(資料) 札幌市産業連関表 2005 年より作成。

そこでさらに細かく産業を分けて見ると図4となる。

(図4) 札幌市産業優位性(34分類)

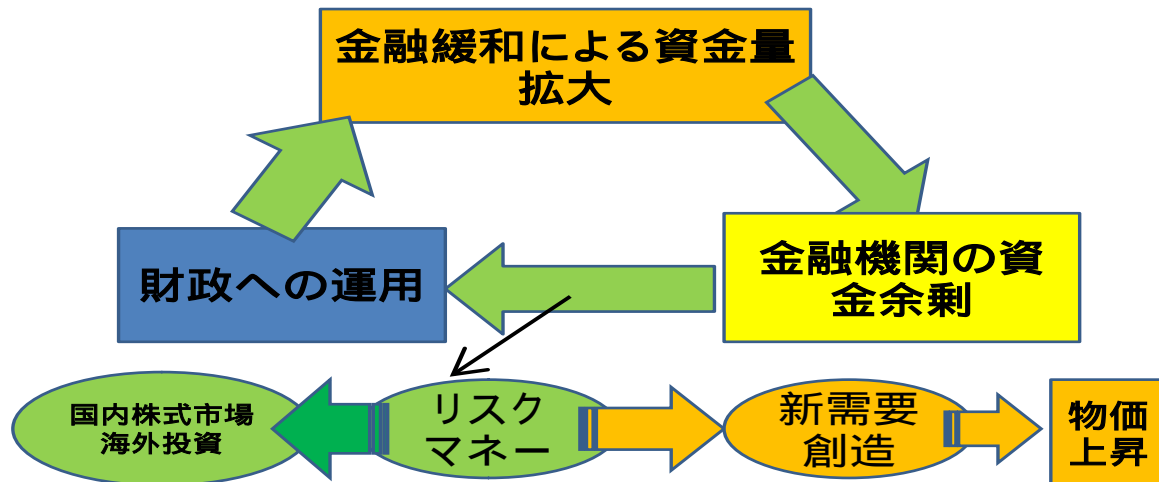


(資料) 札幌市産業連関表 2005 年より作成。

図4からは狭義のサービス業が細分化されたことから商業が最も優位性が高く、対事業所サービス、対個人サービスが続く結果となった。これに対して、食品加工は劣位度が高く、製造業はすべて若干の劣位となっている。

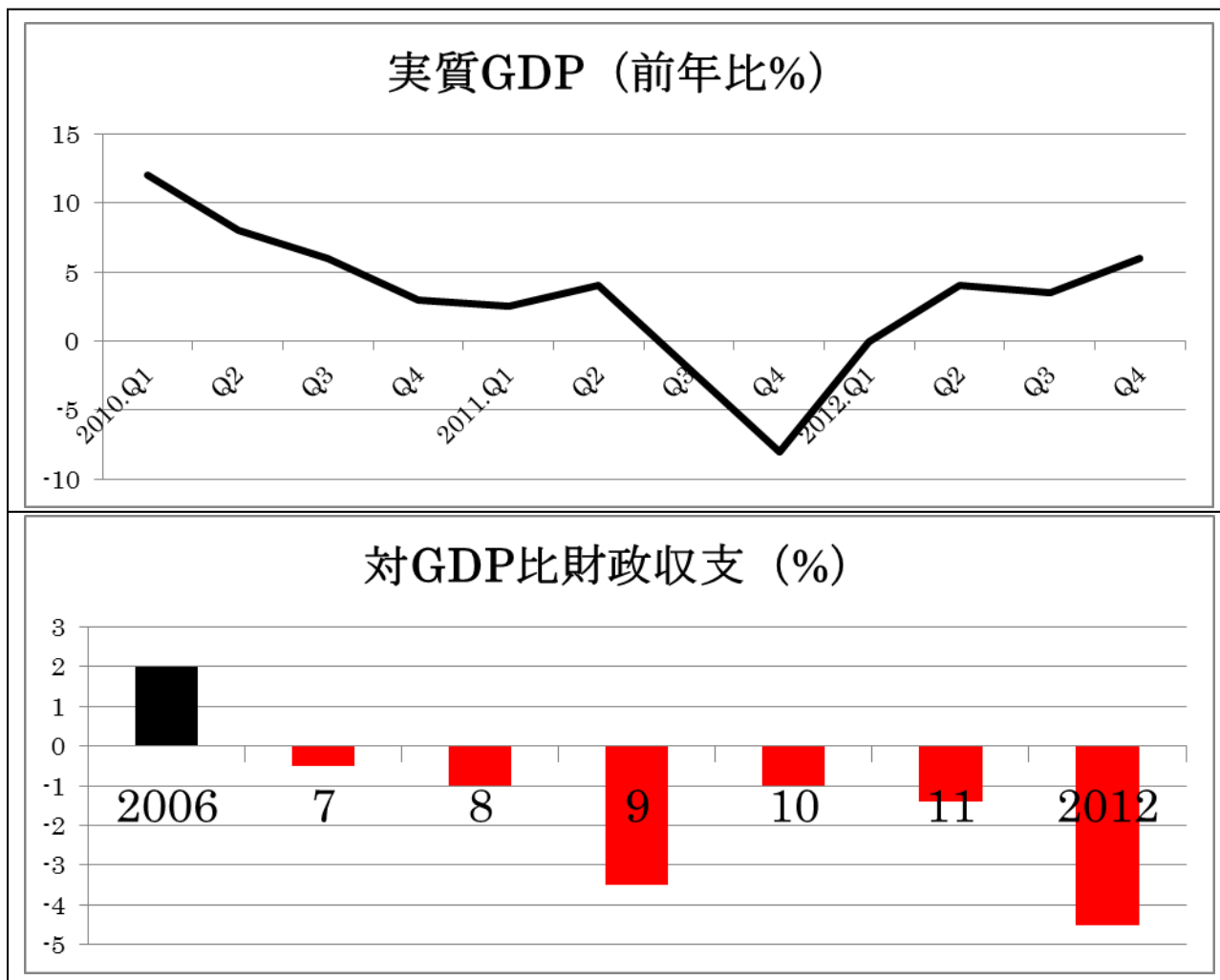
以上の分析からは札幌市の地域政策は商業、対事業所サービス、対個人サービス等を中心に展開することに優位性があることが整理できる。しかし、ここまでの整理では十分ではない。たとえ、自給率そして域際収支の面からの検証から優位性を持っていても安定性のある産業であるか否かは別の分析を必要とする。それは、影響度や感応度面からの分析である。次回は、この面からの検証を加えて結論を求めて行く。

アベノミクス緩和政策の資金循環



6月中旬、今後の日本経済の戦略を明確にする「新成長戦略」、行財政政策の方向性を明確にする「骨太」、そして「規制改革」の三本柱が明示され、安倍政権の実体経済に対する具体的政策が本格始動する。為替、株式の金融市場は、昨年10-11月にユーロ金融危機の安定を契機に底を打ち円安・株上昇に転じている。その後の安倍政権誕生による期待感の高まり、そして超金融緩和政策で一段と動意づく動向となっている。こうした超金融緩和政策を反映し日本銀行の貸出・預金動向によると4月の銀行貸出の伸びが前年比2.1%増となり、3月の同1.9%増を上回り6カ月連続の増加となった。その中身を見ると、従来から増加傾向にあった電力会社、M&A向け貸付けに加え、不動産向け貸出増加が目立ってきている。この結果、銀行貸出残高は405.2兆円に達し、2009年4月以来の高水準となった。こうした貸出増加を受けて企業側の景況も、建設・不動産業を中心に改善スピードを高めている。規模別では、大企業に加え中小企業にも改善傾向が見られるものの、大企業が売上げ増加に対処するための借入需要が拡大しているのに対して、中小企業では依然として金利の低下による運転資金の調達に占める割合が大きい。加えて、個人向け貸出しも住宅ローンを中心に増加が著しく住宅建設の拡大が続いているほか、投資信託への資金流入も伸びを高めており、円安・株高を背景にリスク性資産への資金運用選択の流れが強まりつつある。こうした動向は、資産効果を生み消費動向にも少なからずプラスの影響を与えている。

しかし、秋の自民党総裁選、内閣改造、消費税税率引上げ判断、そして金融市場面だけでなく実体経済の新規需要が伴ってくるかが今回の超金融緩和政策をトリガーとして始まったアベノミクスの真価が問われることとなる。その際、足元では必ずしも明確となっていない財政赤字の削減に向けた具体像の提示も不可欠である。足元での長期金利の神経質な動きは、長期的な日本経済や財政へのリスクを読み取るサインであり、銀行貸出の実需への増加動向の如何を含め、今後の政策とその効果を見通すうえで重要となる。



(資料) タイ政府資料より作成。

2009年のリーマンショックによるマイナス成長に続き、2011年の大洪水の影響でタイ経済は大きな落ち込みを経験している。2011年後半を中心に大きなマイナス成長となったものの、2012年に入り巨額の財政拡大による復興政策によってV字回復を実現、2012年10-12月期には実質経済成長率で前年比6%を超える水準となった。タイの復興政策の柱となっているのは洪水災害を受けた「治水インフラ整備」を中心とする総額9000億バーツの「ニュー・タイランド計画」である。本計画は、2016年まで公共投資を押し上げる要因となる。

また、タイ経済は洪水災害以前からアジアの自動車生産拠点となっており日本企業の進出拠点となっていたものの、洪水により生産拠点としてのネットワークも壊滅的打撃を受けた。この打撃から脱却するために、自動車生産復旧に向けた関連資材輸入の関税を免除したほか、国内政策として新車への需要を拡大させるための給付金政策等を展開したことから、自動車生産拠点としての機能も急速に回復してきている。東南アジア諸国間の生産拠点競争は激しさを増しており、その中での優位性の回復である。

以上の好循環の構図は2013年も持続することが期待され、タイ経済は堅調な推移を続けるものとみられる。一方で中期的な課題として、外資流入等によるインフレ問題への持続的対処やリスクマネーに対する耐久力の強化、そして政治的安定性を確保しつつ投資家からの信頼を高めることが重要となる。

社会保障・税番号制度は情報化の在り方をデザインできるか？ ～「情報の流れ」を変える番号制度の可能性～

株式会社富士通総研 公共事業部 河村 寛

はじめに

長きにわたって議論されてきた社会保障・税番号制度（以降、番号制度）関連法が、今国会で成立した。番号制度を巡っては様々な立場から意見が出されたが、ここに一応の決着を見たことになる。番号制度の骨格は、個人への付番により、基本的に一生の間（時間的）、業務・組織を超えて（空間的）個人の識別を可能とするものである。しかし、制度の詳細や実際の運用についてはいまだ不明瞭な部分も多く、引き続き喧々囂々の議論がなされることが予想される。

その際、番号制度が古くて新しい制度であることに留意する必要がある。番号制度をめぐっては、過去数十年に渡り、行政運営の「効率化」を唱える賛成派と「監視」の危険を憂える反対派が対立してきた。今回の番号制度においても、同様の議論が繰り返されている。しかし、今回の番号制度の特徴は、番号による個人の識別という手段とICTが密接に結びついている点にある。そのため、従来の議論を脱し、情報化社会における番号利用の在り方を的確にとらえなければ、賛成派も反対派も制度の射程を見誤ってしまう。

本稿では、従来の議論を脱し、ICTと結びついた番号制度が社会の「情報の流れ」を変えることで、日本の行政における2つの関係を大きく変容させる可能性があることを示す。

1つは、中央 地方関係である。従来、番号制度の効用として中央 地方を問わず、行政運営の「効率化」が唱えられてきた。しかしながら、番号制度の可能性は単なる行政運営の「効率化」にあるのではなく、各地方自治体が地域価値を「多様化」し、中央集権的な行政構造を変えていく点にあると考える。ここで「効率化」と「多様化」を橋渡しするのはデータの「標準化」である。番号制度の意義を狭い業務の効率化に留めることなく、広く情報化社会の中に位置づけることで、「効率化」と「多様化」というしばしば相反するものとして扱われる現象を結び付ける可能性を探る。

もう1つは、行政 - 市民関係である。国家による「監視」というイメージがつきまとう番号制度であるが、情報化社会にあって、それは市民が行政を監視するための手段としても機能しうるものである。また、通信会社や巨大ショッピングサイトのデータベースなど、「監視」の危険は経済社会全体に広がっている。重要なのは、民主主義のもとで経済社会全体をめまぐるしく行き交う大量の情報に対し、いかにガバナンスを実現していくかというより広い視野である。このような視野から番号制度がもたらしうる新しい行政 - 市民関係の可能性を論じる。

（1）情報連携が実現する地域価値の「多様化」

地方自治体にとって、番号制度の要点は、地方自治体内、地方自治体間、あるいは国との間で膨大な情報連携を可能にすることである。この情報連携が実現すれば、地方自治体が独自の価値を追求していくという地方分権の理念の実現に貢献することが期待される。

しかし、この情報連携を可能とするためには、いわゆる名寄せ作業の効率化等、番号制度の表層的な効果ではなく、「標準化」という観点が重要となる。「標準化」は、番号制度にとどまらず、広く経済社会の情報化の中で非常に重要な位置を占めつつある概念である。

データの時代における「効率化」と「標準化」

ここ数年、大量の情報を収集・分析し新たな価値を創造しようというビッグデータの取組や、それを後押ししようと政府や多くの地方自治体が検討しているオープンデータ（オープンガバナンス）の取組などが盛り上がり、まさに「データの時代」といった様相である。

これらの取組を支えているのは、ハードウェアやネットワークといったインフラ面の進歩や仮想化や情報処理といったソフトウェア面の進歩など様々なものがあるが、しばしば見落とされているのが、データの標準化という運用面での革新である。高性能なハードウェアと優れたアルゴリズムを持つソフトウェアを擁しても、取り扱うデータの形式がバラバラであれば、途端に情報処理のスピードは落ちてしまう。データの時代が取り扱うデータは、マシンリーダブルでなければならない。

例えば、東日本大震災後の復旧過程において、避難者名簿等、あちこちから集まってくる膨大な情報を即時に処理することが求められたが、その際もデータ形式が統一されていないことが問題となった。

データの時代における「効率化」の鍵は「標準化」なのである。番号制度における「効率化」もこの観点から捉えられる必要がある。番号制度が可能とする連携情報を効率的に利用するためには、当然連携する情報の「標準化」が重要となるからである。

番号制度によるデータ中心アプローチ

番号制度は、業務の効率化を図るために地方自治体内、地方自治体間における情報連携を目的としているが、ここでもやはりデータの「標準化」が前提となることが予想される。従来も APPLIC(一般財団法人 全国地域情報化推進協会)の地域情報プラットフォーム事業を中心に、自治体の業務やデータの標準化が進められ、一定の成果を上げてきた。番号制度によるデータの紐付を有効に活用するために、今後特にデータの標準化が不可避となると考えられる。

従来の地域情報プラットフォームの活用は、業務プロセスの標準化が中心で、データの標準化はそのための手段という位置づけであった。業務プロセスの標準化は、各地方自治体の業務プロセスを地域情報プラットフォームのひな型に合わせることで、業務の効率化とパッケージソフトウェアの導入によるシステム経費の削減を可能とし、多くの地方自治体で取り組まれてきた。しかし、法令等の改正により個々の業務の内容自体がしばしば変わってしまうこと、総合窓口（ワンストップサービス）といった業務間連携を行う際の連携方式が膨大となりシステム化することが困難であることなどの課題があった。

これに対し、番号制度はこれらの課題を解決するデータ中心アプローチを可能とする。データ中心アプローチとは、番号制度が実現する新たな情報連携に着目しそこから新しい業務プロセスを構成するアプローチである。従来、主 - 従関係にあった業務 - データの関係を逆転させ、データを中心にシステムを捉える発想である。そもそもデータは、フォーマットさえ統一すれば定型的であるという点、法改正等で増減はあっても変更が軽微であるという点から、頻繁に変更される業務プロセスに比べ、標準化に適している。名寄せ問題や外字問題等、日本語特有の様々な要因でその可能性が制約されていたが、いよいよ番号制度によって、「データの時代」に対応する環境が整備されるといえよう。

「標準化」が生み出す地域価値の「多様化」

しかしながら、以上の「標準化」の効果が行政サービスの「効率化」とどまれば、これまでも広く産業界で取り組まれてきた部品や製造工程の規格化や品質基準の統一など、サービスの効率化や品質管理のための取組みと変わりがない。情報化社会における「標準化」の可能性は、ビッグデータやオーブ

ンデータの取組みに見られるように、従来散在していた情報を「標準化」を通じてつなぎ合わせることで、これまでにない新たな価値を創造する点にある。情報化の観点からの番号制度の本質は、このネットワーク化が創造する新たな価値を実現する可能性である。

この可能性を実現するためには、前述の「標準化」を着実に達成するだけでなく、その基盤の上に各地方自治体が自らの政策について独自の理念型を描いていく必要がある。その意味では、番号制度は従来から制度面で整備されてきた地方分権を情報システムの整備という側面から補完するものであるといえる。番号制度が「標準化」の先にある地域価値の「多様化」という理念に到達するためには、これまでの地方分権の議論においても指摘されてきたように、政府の方針を後追いするだけでなく、各地方自治体が主体的に地域の独自性を発揮しようとする意思が必要となる。

(2) 情報化社会における権力と自由

行政 - 市民関係をめぐる対立は、番号制度に限らず、他の多くの施策でも見られるものである。ただし、番号制度は、行政側からすると、網羅的かつ効率的に行政権を執行するために個人を同定する最良の手段であり、市民側からすると、それゆえに権力の暴走が懸念される手段であったため特に激しく議論がされてきた背景がある。

しかしながら、経済社会全体が情報化されている中で、国家だけを一元的な情報管理の主体として捉えるのはあまりにナイーブである。情報化社会における国家権力の抑止は、国家に対する権利を行使し、国家権力を適切に監視・制御できる情報システムを担保させることで初めて可能となる。もし国家だけが情報化の流れから取り残された場合、情報化社会の中で生きていかざるを得ない国民の権利を適切に守ることが出来るだろうか。

従来、政治学・憲法学においては、「国家からの自由」としての自由権、「国家への自由」としての参政権、そして、「国家による自由」としての社会権という3類型により権利の発展段階が捉えられてきた。「情報」についても同様で、情報化社会の進展の中で、自由権だけでなく、行政による自らの情報管理に積極的に参加する権利、さらには国家(あるいは地方自治体)に情報化の暴走を制御させ、安全・安心な情報化社会のもとに生きる権利が重要となりつつある。

以下、この3段階に沿って、新たな行政 - 市民関係の可能性を示したい。

番号制度と「国家からの自由」

番号制度の類似制度が初めて提唱されたのは、1970年の佐藤栄作内閣「国民総背番号制度」に遡る。この間も、政府は類似制度の導入を試み続け、多くの制約を抱えつつもようやく実を結んだのが、2002年に稼働した住民ネットワークシステムに合わせて割り当てられた住民票コードであった。同システムの実現は、90年代以降にICTの普及とともに登場した電子政府の実現という新しい大義に依っているところも大きい。番号制度の実現はそれ以前から政府の一貫した宿願であった。

その理由は明確で、番号制度が網羅的かつ効率的な行政運営の実施に非常に有効な手段であるからである。今次の番号法案にも「個人情報保護に十分配慮しつつ、行政運営の効率化を通じた国民の利便性の向上に資することを旨」とすることが明記されている。この効率化の結果、行政運営の徹底が行き過ぎる、あるいは本来の目的を外れる危険があるのではないかという懸念から、反対派からは国家監視の危険や情報漏えいの危険などが主張されてきた。

この段階は、典型的な「社会管理」と「政治行政関係」の2つの視点のトレードオフ関係であった¹。社会管理の視点とは、「行政の機能を、私たちが住む社会の一定状態を維持し、社会をよりよくしていくこと、言い換えれば、社会を管理運営していくことと捉え、そのための行政活動の在り方や技術、方法について考察する視点」である²。もう1つの政治行政関係の視点とは、「主権者たる国民の意志を制作に結実させる機能である「政治」と、その意思を実施し、実質的な社会管理の活動を行う機能である「行政」との関係」を考察する視点である。前者は、行政事務の「効率化」を番号制度の効用として挙げる賛成派の視点であり、後者は、番号制度を通じた「監視」の危険を挙げる反対派の視点である。

しかし、今回の番号制度は、単に行政側の行政執行手段ではない点がこれまでの議論と異なる点である。

番号制度と「国家への自由」

今回の番号法案においては、「行政運営の効率化」は手段であり、それを通じた「国民の利便性の向上」こそが目的であることが強調されている。この点は、実質的な面でいうと、「税と社会保障」という義務と権利の両面を番号利用の目的として掲げていることに表れている。社会保障という側面に着目すれば、今回の番号制度は社会権を実現するための手段として捉えることが出来るだろう。便宜的な側面があるとはいえ、「国家への自由」を担保するための手段として提示されている点には留意が必要である。

また、手続き的な面でいえば、マイ・ポータルなどにおいて、権利としての行政サービスに関する情報を得る手段や自己情報へのアクセスログの追跡など、行政を監視する手段が確保されている点に配慮が見られる。この点、ICTの進展により、番号制度を行政の論理を追求するためだけでなく、市民の権利を実現するための手段として機能しうる点が今回の番号制度の新しい側面といえる。従来の番号制度において、行政上の義務を履行させるための管理対象であった市民が、ICTの進歩によって行政上の権利を積極的に実現する主体としてエンパワーメントされる点が重要である。

このように、番号制度は、ICTの進歩に伴い、行政側の一方的な行政運営の手段としてのみならず、その在り方を市民が監視・制御するための手段としても機能することが期待されている。この双方向性を持つ番号制度が適切に機能すれば、行政市民間の関係が透明化され、従来行政手続法や行政救済法によって解決が試みられてきた行政市民間の情報の非対称性がもたらす争訴の一部を抑制できる可能性もある。この点、行政運営を担う行政システムが適切に作動し、公平な税・社会保障制度を担保できるかどうか、またマイ・ポータル等の市民が主体的に自己情報を管理するためのシステムが、形式的なものにとどまることなく市民を十分にエンパワーメントできるよう整備されるかどうか重要である。

番号制度と「国家による自由」

さらに、法律では3年後に番号を利用する業務範囲の拡大を検討することとしている。この範囲の拡大には、行政のみならず民間サービスとの連携も含まれており、もし実現すれば、行政運営の核である市民個人の同定という事務までが官民の境界を超えて行われるようになる可能性がある。このことは、行政側にとっては行政運営というミッションがいよいよ行政固有のものでなくなっていくことを意味し、市民側にとっては、従来一応行政が中心となって担っていた行政運営機能が広く経済社会に全面化し、監視・制御すべき対象が曖昧になっていくことを意味する。この段階に至るまでに、従来の行政

¹ 森田朗『現代の行政』（財団法人放送大学教育振興会、2000年）、P.13

² 前掲書、P.14

法的な単純な行政と市民の緊張関係を越え、情報化社会における個人情報管理の在り方を根本的に問い直していく必要がある。

その中で、国（あるいは地方自治体）は、自由を脅かす権力という側面よりも、国民（あるいは住民）が情報化社会において安心して暮らせる環境を規制等を通じて担保する権力という側面が重要となっていく可能性がある。もちろん、官民が入り乱れる情報化社会にあって、国（あるいは地方自治体）が単独でルール作りを行うことはできない。多様なアクターが調整を通じて、刻一刻と変わっていく情報化社会に適応的な環境を整備していくことが求められるだろう。

（３）まとめ

以上、番号制度がICTを通じて日本の行政における２つの関係を大きく変容させる可能性を論じてきた。番号制度は、中央 - 地方関係にせよ、行政 - 市民関係にせよ、従来一方通行だった「情報の流れ」を双方向化、多方向化していくことで、これらの関係を変容させていく可能性を秘めている。情報化社会の進展の中で、この「情報の流れ」自体が加速度的にめまぐるしくなっていくのはほぼ間違いないであろう。グローバル化とともに情報化が急速に進展する社会にあって、乗り遅れても、流されてもそこに住む人々は不幸になる。行政、あるいはそれを支える民主主義が自らの社会の情報化の在り方を適切にデザイン出来るかどうか問われている。我々が番号制度を適切に活用できるかどうかは、その直近の試金石である。

既刊テーマ一覧

2012 No.8	エネルギー政策に魔法の杖はあるか？ ルーティン化した評価制度の検証 衆議院解散と政策の予見可能性 斑模様のアジア経済 大学教育の質保証に向けた情報活用の動向と今後の方向性
2012 No.9	社会資本の高齢化リスクにどう向き合うのか 地方自治体議会と地方自治法改正 金融緩和政策と円安(描けるか出口政策) 中国経済のインフラ投資再稼働 日 ASEAN 交通連携における ASEAN 各国の 低炭素・低公害交通システムの実現に向けた取組
2012 No.10	ネットワーク社会における付加価値創造のあり方 社会資本整備の『下からの公共性』を考える 「成熟化社会における官民のパートナーシップの 充実を目指した新たな関係構築のデザイン」 2012 年度補正予算と地方行財政 日本企業の海外進出に伴う人事管理上の課題 自治体における情報化計画のあり方と今後の展望
2012 No.11	公共調達とイノベーション 地方自治体における産業連関表の活用(1) 安倍政権、三本の矢の評価と課題 中国経済の構造課題 本格的な地方分権改革時代の総合計画のあり方
2012 No.12	求められる新たな標準化戦略 地方自治体における産業連関表の活用(2) 政策展開へのリーダーシップ力 インド経済の構造的な政策課題 本自治体における現金給付のパラダイム転換
2013 No.1	オープンイノベーション時代に求められる IT 横浜特別自治市構想と大都市制度 地域の付加価値特化を加速させる新産業政策 アジアの新成長拠点・カンボジア経済 東日本大震災をふまえた地域防災計画の見直し

政策研究 2013 No.2

2013 年 5 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(北海道大学公共政策大学院教授)
〒105 - 0022 東京都港区海岸 1 - 16 - 1
電話 03 - 5401 - 8396
<http://www.pppnews.org>