

政策研究

POLICY RESEARCH

2014 No.9 (2014年12月号)

レポート:政策論説 スコットランド独立問題の今後(2) ~ EU 離脱問題への影響 ~
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 マイナンバー独自利用と条例制定
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 ロシアにみる原油安・ドル高に見る新興国リスク
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)

レポート:事例研究
「大阪市における生活扶助費のプリペイドカード活用モデル事業」の概要とその意義
- 住民に対する「給付」の新たな展開方策 -
高村 茂 (株式会社富士通総研 公共事業部)

事例研究
ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入可能性の検討
坂野 成俊 (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(2) ~ EU 離脱問題への影響 ~

北海道大学法学研究科教授 宮脇 淳

1. はじめに

本政策研究9月号政策論説では、2014年9月に行われた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した。2回目の今回はスコットランド独立問題が2015年の国際政治経済、とくにEUに与える影響を整理する。

2. スコットランド独立問題の政治的位置づけ

スコットランドは、中世からイングランドと複雑な政治関係を形成する中で一定の独立を保ってきた地域である。1707年、スコットランド議会在廃止され、新設されたイングランドとスコットランドの合同議会であるグレート・ブリテン議会に加わり、イングランドへの事実上の併合が実施されている。さらに、14世紀からスコットランドの王家であり、17世紀からイングランド王位も兼ねていたスチュアート朝が18世紀初頭に断絶し、イングランドのハノーバー朝に継承される結果となっている。こうした経緯の中でスコットランド独立の流れが常に存在し、その後、植民地政策の拡大、経済の工業化に伴う英国全体の経済成長により独立の流れは弱まるものの、20世紀に入り英国の経済成長に陰りが生じて来た頃から、スコットランドの英国中央政府に対する政治的不満が徐々に住民の中に浸透・拡大し、戦後、自治を求める流れが一層強まり、英国全体の政治動向にも大きな影響を与える課題となっている。

今回の住民投票の政治的スタートは、1989年に自治を求める市民組織、労働党、自由民主党等の政党、労働組合、教会等が加わり、スコットランド憲政協議会(SCC: The Scottish Constitutional Convention)が結成されたことに始まる。1995年に憲政協議会はスコットランドの自治案を発表し、97年に誕生した労働党ブレア政権がこの自治案を支持したことから同年実施された住民投票によって、1707年廃止されたスコットランド議会在約300年ぶりに復活することになり、99年初の議会選挙が行われた。この選挙結果を受け労働党ドナルド・デュワーが自治政府初代首相となり、2011年独立推進派スコットランド国民党(SNP)が過半数の議席を占めるに至り、翌12年当時のサーモンド自治政府首相が英国からの独立を問う住民投票を2014年9月に行うと発表し、キャメロン英首相も同意する協定書に調印し(エディンバラ合意)、9月の住民投票に至っている。なお、スコットランドは政治だけではなく、司法や教育でも独自の制度を有している。

独立推進派であるスコットランド国民党は、2013年11月に独立後の国家像を白書として公表、一方の反対派である労働党等は、スコットランドは連合王国内で力を発揮すべきであり、国民党が示した経済財政等の政策に関する白書の内容は実現の保証がないとし反論していた。こうした政治的経緯を経て、2014年9月14日実施された住民投票では、最終的に独立に対して賛成44.7%、反対55.3%の僅差でスコットランドは連合王国内に残留することとなっている。

この結果を受けて、住民投票前に英国中央政府が合意している行動計画表に基づき、スコットランドへの権限移譲をさらにそれを具体化する最終的合意を形成し2015年1月に法案提出を予定、そして、2015年は5月の英国の総選挙、保守党政権が継続した場合にはEU残留か否かを問う住民投票の実施に向けた流れが始まる重要な政治課題が続く年となる。今回の住民投票は、独立反対の結果となったものの投票結果は極めて僅差であり、権限移譲の内容次第では再び独立議論が高まる一方、スコットランドへの権限移譲を大胆に行うことはスコットランド以外の地域への権限移譲の影響を通じて英国全体、そし

て地域の独立運動の高まりとEUの一体性確保の問題にも大きな課題を投げかけ、英国の総選挙、そしてEU残留の可否に大きな影響を与える要因となる。

スコットランドへの権限移譲拡大は、英国内のイングランド、ウェールズ、北アイルランド等、他地域へも波及し、英国中央政府のガバナンス力の低下が生じれば、英国とEUとの関係にも変化を及ぼすことになる。その変化とは、スコットランドだけでなくスペインのカタルーニャ、ベルギーのフランドル等が独立の方向性を強める要因となると同時に、以上の独立の方向性の底辺にはEUからの財政的支援等をセーフティネットとして国家運営する意図も存在しており、EU自体の制度問題へと課題が拡大する可能性を含んでいる。

2. EU離脱問題

2014年9月の住民投票ではスコットランドの英国残留が決定したものの、投票結果は僅差であり残留が安定的な結論としてスコットランド地域に受け入れられたと判断することは難しい。それは、1月に法案提出を予定している権限移譲の具体的な内容はもちろんのこと、人口の約85%を占めているイングランドの取り扱い次第で問題はさらに輻輳し、英国の国のかたちが2015年の総選挙では大きな争点となる可能性を秘めている。

一方で英国では、英国独立党UKIP(United Kingdom Independence Party)の政治勢力が拡大しており、2014年5月の欧州議会選挙では英国割当73議席中24議席を占め、保守党、労働党を上回る議席を獲得している。英国独立党は、英国内では2014年10月の下院補欠選挙でこれまで議席を獲得していなかった下院で議席を獲得するなど優勢が続いている。英国独立党は、EU離脱・反移民政策を柱としており、労働者階層の支持を拡大させている。EUは労働力の「域内移動の自由」を原則としているため、EU域内からの移民を英国が制限することはEU条約に反することになる。このため、英国独立党の反移民政策はEU条約や原則と反し相容れない位置づけのため、EU離脱問題と密接不可分の関係となる。

2015年5月の英国総選挙で、英国独立党が現在の勢いを持続し議席数を伸ばす等の見方が現実になれば、英国政局は大きな困難に直面する可能性が少なくない。キャメロン現首相が続投した場合、移民規制等についてEU側と加盟条件について協議が行われる予定であり、その上で2017年末までにEU残留の是非を問う国民投票の実施を打ち出している。現在の英国は、EUの2014年度予算の英国負担分の追加支払いで財政面でもEUとの間に溝が生じており、英国のEUとの関係については予断を許さない状況とも言える。

EU側も2015年の課題として、第1に経済停滞、第2にロシア・ウクライナ問題、そして第3に英国問題を掲げており、EUの残留・離脱問題はEU全体にとっても大きな課題となっている。仮に英国の離脱が生じた場合、EU内にユーロ圏と非ユーロ圏が明確に分かれて行く流れの構図となり、EUの一体性に深刻な亀裂を生じさせることになる。そのことは、EU全体の国際政治力・経済力にも影響を与える。

以上の大きな課題に対して、問題を投げかけるのは英国、そしてスコットランドの独立問題だけではない。EU地域内で生じている多くの独立運動の流れが如何に強まるかにも大きな影響を受ける。一国内の地域の独立運度は、一方で前述したとおりEUからの経済財政面でのセーフティネットの提供を期待する側面があるため、そのことは一体性が弱まるEUの財政体力にも影響を与える。2015年は、英国の国の姿の議論から経済安定という大きな課題を抱えるEUに政治的課題を投げかけその判断を求めて行く年となる。そのことは、米国経済の堅調な動向、原油安等で足元、落ち着きを取り戻そうとしているEU経済にも影響を与えることになり、その世界の政治・経済に与える影響にも注視していく一年となる。

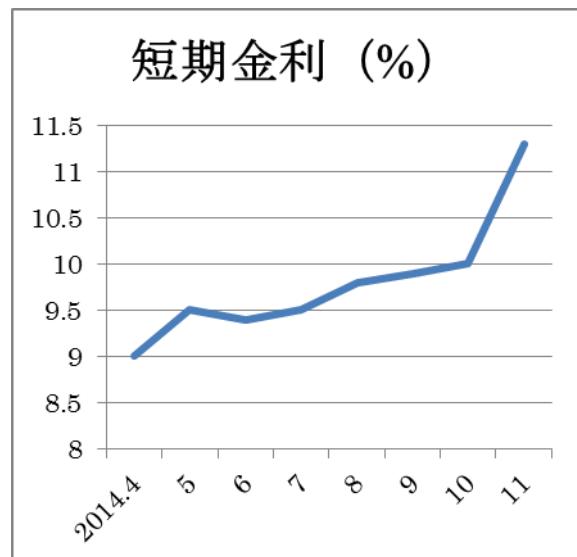
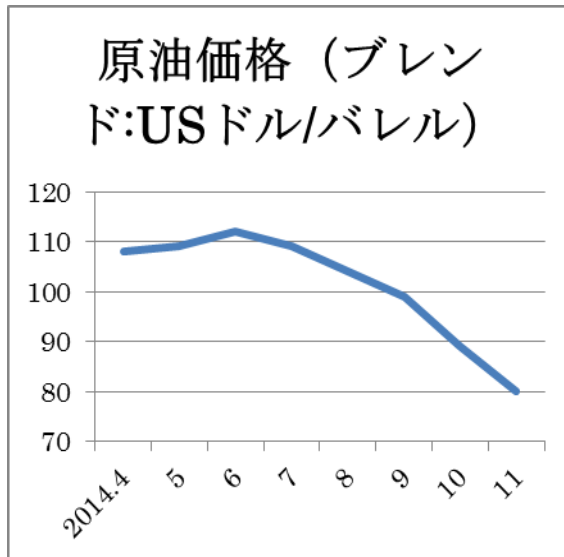
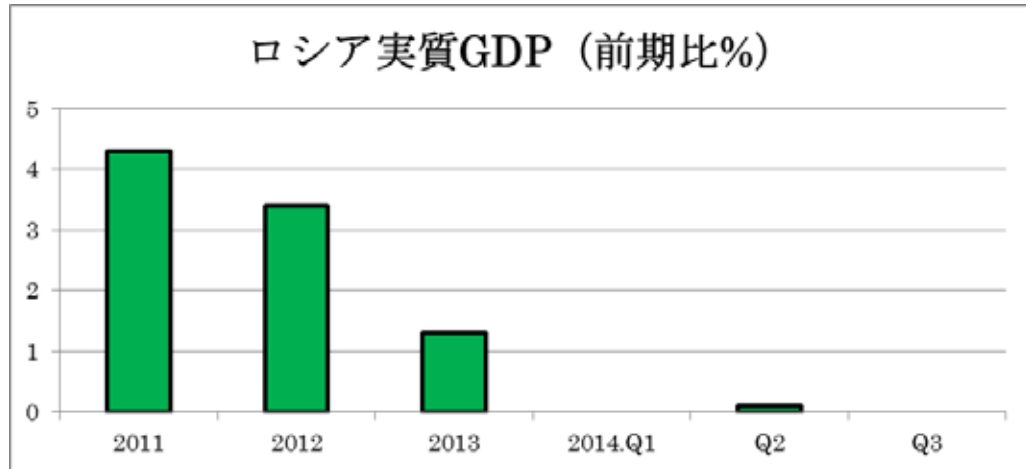
北海道大学法学研究科教授 宮脇 淳

地方自治体のマイナンバー独自利用に関する「国の規定では、独自利用事務は地方自治体が条例で整備する必要があるとしているが、要綱で定めている事務を地方自治体が条例で整備するためには、どのように対応すれば良いか？」というご質問に対し、新・地方自治フォーラムを通じて、『「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」(以下「マイナンバー法」という)の、第9条第2項では条例で定める事務でマイナンバーを利用することができる」とされています。マイナンバーの利用が期待される事務が、規則や要綱で定められている場合でも、条例で定めることにより、その事務でマイナンバーが利用できると解釈できる』旨、回答しています。この点についてさらに掘り下げて以下では解説します。

本件に関する内閣官房のQ&Aでも、「一般的に、ある条例で定める対象となる事務については、条例で定められていることが、通常の法令上の規定の仕方ではないかと考えられますので、第9条第2項の条例が定める対象事務の根拠も、条例で規定されていることが望ましいと考えますが、最終的には、地方公共団体の責任において規定いただくことと考えます。」としている。現実の地方自治体の事務は、要綱レベルの場合が多く、この回答に対して要綱を条例に格上げしないといけないか、あるいは事務は要綱のままとしても、条例でどのような内容で定めるのか地方自治体での検討が必要となる。ある条例で定める対象となる事務の根拠は条例で定めることが望ましいのは、法体系上最善であるとしても、実務上では国の法令でも下位の通知レベルの事務を引用する等の事例は少なくなく、要綱等の事務を条例に格上げしないと全て対処できないとは考えづらい。内閣官房回答でも「最終的には地方公共団体の責任で規定」とあり、この点の判断で重要な点は、当該事務が規則等でなく要綱で行っていること自体に問題はないかの確認、個人番号を利用する事務を住民が確認できるように明確化すること、となる。

は、地方分権推進本部が「条例と要綱の役割分担」について、基本的事項を定めた条例に基づき、その具体的な解釈基準や処理基準を定めることが要綱の役割であり、この観点から施策ごとに縦割りで制定している条例を横断的に解釈する要綱は、特に有効と考えられるとしている。また、新規施策の実験的機能、すなわち、将来の条例による一般ルール化を視野に入れて、施策の実効性を評価・検証するため、要綱に基づいて実験的に新規施策を展開することも役割としている。但し、この段階では、当然、権利義務規制に踏み込むことには慎重でなければならない。マイナンバー制度で個人番号を独自に利用する事務は、例えば徴収事務又は給付・助成事務が中心となり、徴収事務は市民の権利義務に直接関わるため条例制定が必要であり、給付・助成事務は、直接的関係とは言えないため必ずしも条例で定める必要はない。もちろん、以上の条例と要綱の役割分担を踏まえると、条例に基本的事項の規定がなく要綱のみで給付事務等を行うことには問題がある。

については、要綱は法令ではないため、要綱で定めることが上記役割、そして個人番号の性格から判断して適切ではない事務は、地方自治体の法令である規則に引き上げることを原則とする。例えば、個人番号の利用に関する番号条例(仮)を整備し、当該番号条例に、当該事務をある程度具体的に書き詳細は規則に落とし規則で受け止め、要綱事務を規則事務に引き上げる等である。但し、その際にも条例でどの程度書き込むかは慎重に判断すること、また、地方自治体の場合は議会との関係に留意する必要があること、個人番号という極めて重要な事項の取り扱いを定めることなどを踏まえて、各地方自治体で判断していくこととなる。



(資料) ロシア中央銀行、ロシア統計局等データによる。

ロシア経済は一段と厳しい状況にある。2014年Q3の実質GDP成長率は前期比で0%、前年比でも0.7%に止まり、今後の動向についても厳しい状況が見込まれる。政治的にはウクライナ問題による米国等の制裁措置を反映した資金流出が続き資金調達環境が悪化し短期金利が上昇を続けているほか、ドル高・原油安により实体经济そして財政状況も悪化している。ドル高・原油安による影響は、ロシア経済に止まらず、資源新興国全体の問題となりつつある。原油をはじめた資源価格の下落は、輸出減少による財政悪化と实体经济へのマイナスの影響をもたらし、資源新興国での資金流出を加速させる要因となり、国際金融市場の2015年の大きな懸念事項となりつつある。もちろん、原油価格の急速な下落は、クウェート、サウジアラビア、カタール等主要中東産油国にも大きな影響を与え、中東の政治情勢にも不安定要素となる。その他、カザフスタン、アルジェリア、ベネズエラ等マイナスの影響を受ける一方、アジア新興国では、マレーシア等一部の資源国を除き中国、インドネシア等はプラスの影響を受けるものの、国際金融市場を通じた資金の流れの変化が政治・経済に与える影響は懸念される。原油安が、先進国にプラスの影響を総じて与える一方で、新興国を中心としたマイナスの影響が最終的に国際政治問題に与えるインパクトには留意すべき点となっている。

「大阪市における生活扶助費のプリペイドカード活用モデル事業」の概要とその意義 - 住民に対する「給付」の新たな展開方策 -

株式会社富士通総研 公共事業部 高村 茂

はじめに

筆者はこの政策研究の 2013 年 3 月号に「自治体における現金給付のパラダイム転換 プリペイドカード活用の可能性を考える - 生活保護から災害対応まで - 」と題して、現金給付の問題点とプリペイドカードの展開可能性について提示したところである。

本稿は、そこから一歩進んだ具体的なアクションとして実施するモデル事業（大阪市の協力を得て、生活扶助費の一部をプリペイドカードによって利用）の概要を解説するとともに、モデル事業に至るまでの様々な検討過程でより明確になった（行政）×（プリペイドカード）の今後の展開方策について記述する。また、2018 年 1 月から交付される個人番号カード（以下、「マイナンバーカード」という。）とプリペイドカードの一体化を図ることによる、「給付機能付きマイナンバーカード」の可能性についても言及する。

なお、このモデル事業部分の内容は、2014 年 12 月 26 日付で発表したプレスリリース資料（<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/resources/news/press-releases/2014/1226info.html>）を骨子としているのでこちらも参照されたい。

1. 「大阪市における生活扶助費のプリペイドカード活用モデル事業」の概要

(1) モデル事業の背景

筆者の問題意識については「政策研究 2013 年 3 月号」に記したところであるが、今回「大阪市における生活扶助費のプリペイドカード活用モデル事業」（以下、「本モデル事業」という。）に協力いただく大阪市には、次のような課題があった。

近年、金銭管理等の各種生活支援を必要とする被保護者（とりわけ単身高齢者）が増加しており、今後も増加すると見込まれること。

また、平成 25 年 12 月に成立した改正生活保護法では、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することが受給者の責務として位置づけられたこと。

さらに、ギャンブルや過度な飲酒等に生活費を費消し、自立に向けた生活設計を立てることが困難な方等への支援も求められていること。

これらの機能を提供できるソリューションとして、プリペイドカードを具体的にどう使えるかを三井住友カード株式会社（以下、「三井住友カード」という。）と協議し、共同で大阪市の提案して今回のモデル事業に繋がったところである。

このモデル事業が本格展開になれば、官民双方が Win-Win の関係で取り組むことのできる新たな社会システムと位置づけられるものと考えている。

(2) 本モデル事業の概要

「大阪市における生活扶助費のプリペイドカード活用モデル事業」については、図表 1 に示すとおりであり、大阪市のケースワーカーの皆さんと参加申出のあった生活扶助対象者（以下、「モデル事業参加者」という。）の協力を得て実施することになる。円滑にモデル事業を遂行するため、その趣旨や利用方法等について、我々も説明会等の実施に際して十分な支援を行っていく計画である。

図表 1 本モデル事業の概要

1. モデル事業参加者の協力により、日常生活に必要な物品購入にプリペイドカードを利用	
	大阪市は、モデル事業参加者（2,000 名程度からのスタートを想定）にプリペイドカードをお渡しし、VISA カードが利用できる店舗で、日常生活に必要な物品等をご購入いただきます。
	三井住友カードは、大阪市の指示に基づいてプリペイドカードに生活扶助費の一定金額（今回は 30,000 円 / 月）を毎月末にチャージし、モデル事業参加者が月初より利用できるようにします。
	モデル事業参加者は、利用後都度送付される電子メール若しくは WEB で、自分の利用状況及び残額を確認することができます。
	ケースワーカーは、担当しているモデル事業参加者の利用状況を必要に応じて WEB で確認し、指導に利用することができます。
	プリペイドカードは平成 27 年 4 月 1 日から発行を開始し、5 月 1 日から使えるようになります。
2. 利用状況の分析	
	富士通総研は、モデル事業参加者の利用状況について世帯構成別、時系列別、利用店舗業種別等の分析を行い、全体の利用傾向を把握して、プリペイドカード利用の効果・課題等についてとりまとめます（個人が特定されるような情報の収集・分析は行いません）。

(3) 法的位置づけ

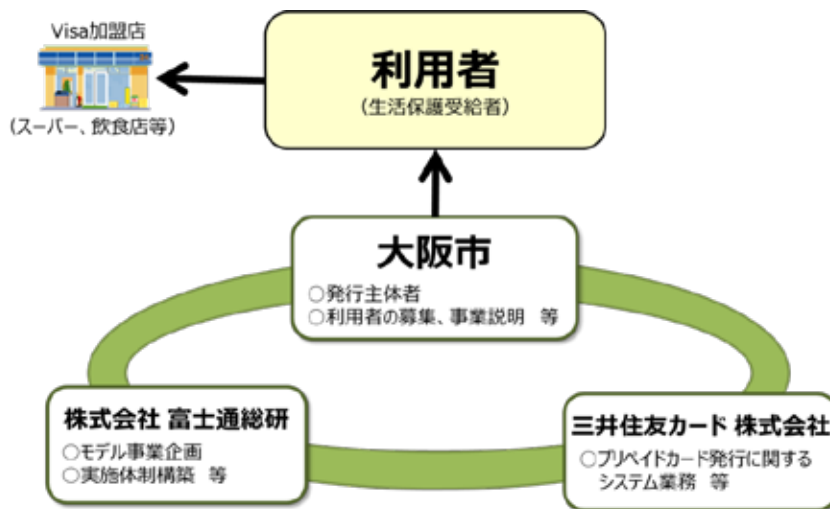
大阪市は本モデル事業について、厚生労働省からつぎのような見解を得ている。

（厚生労働省見解）

- 生活保護法では「生活扶助は、金銭給付によって行うものとする」とされているが、今回の生活扶助費を「プリペイドカード払い」で行うことは、生活保護法の金銭給付としてではなく、民法第 482 条による代物弁済として行うものである。
- このため、生活保護受給者の承諾を前提として、生活扶助費の一部をプリペイドカード払いによって行うことは、生活保護法に違反するものではない。

(4) 実施体制

本モデル事業の実施体制は図表 2 に示すとおりであり、2014 年 12 月に三者でモデル事業実施に係る基本協定を締結したところである。



図表2 本モデル事業の実施体制

(5) 本モデル事業で見込まれる効果・メリット

本モデル事業においては、次に示すような効果・メリットが得られるのではないかと仮説を持って、現在準備を進めているところである。

実際には、想定していない事象が発生する可能性もあるが、その内容も含めて、行政分野における今後のプリペイドカードの活用方策を検討していくこととしている。

金銭管理支援

- ・ 改正生活保護法で受給者の責務として位置づけられた「収入、支出その他生計の状況を適切に把握する」ためのツールとして活用できる。
- ・ 特定の業種に対する使用制限や一日あたりの利用限度額を設けることが可能であり、計画的な金銭管理や家計管理が困難な方への支援に活用できる。
- ・ 不注意による遺失に対して、カードの停止・再発行を行うことで当月の最低生活を保障することができる。

貧困ビジネス事業者の排除

- ・ クレジットカード会社の審査により利用可能店舗の「質」が保たれている。
- ・ 実施機関（区保健福祉センター）において支出状況の確認が可能であるため、悪質な事業者による経済的搾取を防止できる。

利便性の向上

- 利用者は銀行まで現金をおろしに行く必要がない。
- ネットスーパー等現金では利用できなかったサービスを利用することが可能である。

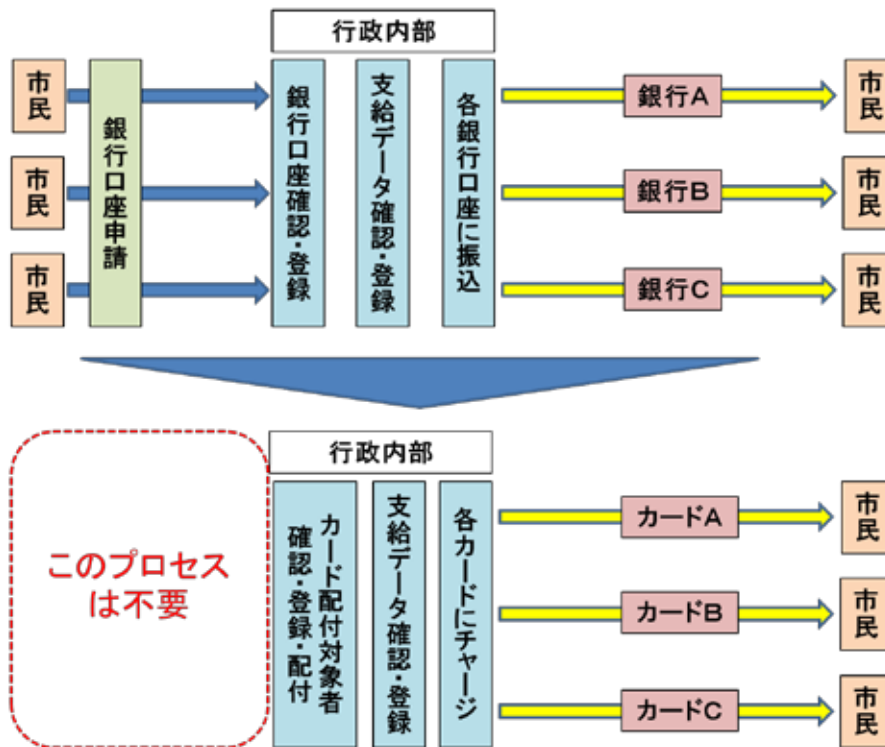
なお、今回のモデル事業時には実装していないが、今後

○ ATMでカードの残額の一部もしくは全額を現金出金することが可能となる仕組みが導入できる。

これは、これまで「行政からの給付金を受領するためには銀行口座が必要である」という仕組みで行っていたものを、銀行を間に挟むことなく、サーバ側のデータ設定によって市民が直接給付金を受給することが可能であり、カードでそのまま利用、あるいは、ATMで出金し現金で利用できるという仕組み

に**変革できる**ことを意味する。

手続き面においても、図表3に示すように、給付のプロセスを簡略化して住民の負担を大幅に減らすことができるものと考えられる（指定金融機関の振込事務もなくなる）。



図表3 口座振込とプリペイドカードの給付手続きの差異のイメージ

さらに、2016年（平成28年）1月から発行される「マイナンバーカード」の磁気部分にこの機能が実装されれば、**マイナンバーカードを「行政からの給付カードとして利用できる」**ことになり、利用自由度の高い仕組みとして導入できるということである。

この点については、後半で触れることとしたい。

(6) 今後のスケジュール

モデル事業は、次のようなスケジュールで進める計画であり、2015年9月末を目途にモデル事業報告書（中間）をとりまとめることとしている。本報告書の内容については、この「政策研究」でも発表していきたい。

- 2015年2月～3月 ケースワーカーへの説明会開催、モデル事業参加者の募集
モデル事業参加者は、ケースワーカーを介して募集する予定
- 2015年4月 プリペイドカード発行、利用案内等配付
4月末に当初予定の金額がチャージされる予定
- 2015年5月 モデル事業開始
5月1日からプリペイドカードが利用できる予定
- 2015年9月末を目途に モデル事業報告書（中間）をとりまとめる予定
- 2016年3月末を目途に モデル事業報告書をとりまとめる予定

2．行政におけるプリペイドカード利用の可能性

(1) プリペイドカードの特徴

今回、本フォーラムで活用を検討するプリペイドカードは、我々が普段使っている IC 乗車券(Suica、ICOCA、PASMO、PiTaPa 等) や電子マネー (Edy、WAON、nanaco 等) のような IC カードではない。

今回モデル事業で導入する Visa プリペイドカードは、次のような特徴を備えている。

磁気カードであり、コストが安い

今回活用を検討するプリペイドカードは通常の磁気ストライプカードである。カード自体の発行コストは、前述の IC 乗車券、電子マネー、住民基本台帳カード、そしてこれから発行されるマイナンバーカード等の非接触 IC カードの 1 / 10 以下程度であると考えられ、低コストで発行・維持することが可能である。

また、磁気部分にデータを書き込んでいただけであり、これから自治体で普及させなければならないマイナンバーカードと組み合わせることも物理的に可能である。

サーバ管理型であり、カード自体に残額データ等が入っていない

前項でも述べたように、今回活用を検討するプリペイドカードは磁気部分にカードの識別情報 (カード番号、有効期限) が記録されているだけで、カード自体に残額データ等が入っていない。

したがって、万が一紛失した場合には、サーバ側のデータを凍結することで、カードを拾得した第三者の利用を防ぐことが可能である。

クレジットカードの決済端末を活用できるので、利用できる店舗数が非常に多い

今回のプリペイドカードは、通常のクレジットカードの決済端末 (CAT 端末等) を利用する。したがって、次に示すように、利用できる店舗が非常に多い特徴を持っている。

図表4 主な電子マネーとプリペイドカードの利用店舗数比較例

物理的仕様	非接触 IC (電子マネー)					磁気ストライプ
種類	Suica,ICOCA 等	Edy	WAON	nanaco	PiTaPa	Visa カード
概要	交通系 (JR 各社等)	独立系 (楽天 G)	流通系 (イオン G)	流通系 (7&I HD)	交通系 (関西私鉄)	-
発行枚数	7,020 万枚 (2012 年度)	7,540 万枚 (2012 年度)	3,180 万枚 (2012 年度)	2,176 万枚 (2012 年度)	230 万枚 (2012 年度)	19,113 万枚 (2011 年度)
国内加盟店数	61.7 万店	35.1 万店	16.0 万店	12.2 万店	2.4 万店	453.0 万店以上
チャージ チャンネル	鉄道券売機 クレジットカード他	取扱店店頭 専用機 クレジットカード他	イオン店頭 クレジットカード他	セブンイレブン店頭 クレジットカード他	鉄道券売機 クレジットカード他	-
必要なインフラ	非接触 R/W	非接触 R/W	非接触 R/W	非接触 R/W	非接触 R/W	クレジット端末

資料：カード会社の資料による

将来的には ATM で現金を出金することも可能になる

カードで給付金等が支給されても現金が必要なケースも当然存在すると考えられる。このようなケースに対応するため、近い将来には、カードで支給された金額の一部を ATM で現金として出金できる仕組みも可能になる予定である。

利用動向の大まかな把握が可能になる

カードは行政機関が発行主体となり、住民に貸与する形態をとることから、行政側で利用動向の大まかなデータが入手できることとなる。

このデータを世帯構成や年代別等の切り口で分析することにより、より住民ニーズに適合した給付方法、給付タイミング等施策を充実させるための検討材料を入手することが可能となる（個人情報に係るデータは分析しない）。

なお、磁気カードであることについて、セキュリティは大丈夫かと思われるかもしれない。

確かに、磁気カードと IC カードの物理的なセキュリティを比較すれば、IC カードの方が高セキュリティであることは明らかである。

しかしながら、今回のプリペイドカードは、クレジットカードの決済ネットワークを利用することが前提となっている仕組みであり、必要十分なセキュリティが確保されていると考えられる。また、現在のクレジットカード決済の 3 / 4 程度は磁気カードの情報による決済であり、通常の利用においてセキュリティ上の問題がないことは、年間 45 兆円を超える取引実績（平成 25 年度総取扱高、日本クレジットカード協会調べ）からも十分納得できるところである。

したがって、セキュリティには十分配慮しなければならないが、今回利用するプリペイドカードは、コスト、利用できる店舗数等、非常に魅力のある仕組みであることが理解いただけたのではないかと史料する。

(2) プリペイドカードはどのような分野で活用が可能か

今回は、次の に示す生活扶助費の分野でプリペイドカードを利用するが、さらに ~ に示すような行政側から住民に対して何らかの給付を行うシーンで、効率よく活用できるものと考えられる。

生活扶助費

今回のモデル事業を契機として、他自治体への拡大を期待したい。

地域商品券 / 地域振興券

地域商品券をわざわざ印刷する必要がない。

商品券と引き換える現金の管理を行う必要もない。

地元の利用できる店の端末でのみ決済できるような仕組みも可能。

失業保険

受給資格の変更等に柔軟に対応できる。

銀行口座を登録する必要がない。

児童手当

後述するように、米国では実績あり。

災害見舞金

我が国は災害頻出国であり、災害見舞金等緊急の金銭的支援を行う場合がある。

この場合には、災害時に自治体が準備しておいたカードを被災者に配付し、見舞金の金額設定をサーバ側で行えば、翌日から利用可能にできる。まさかの際の給付の仕組みとして極めて合理的であると考えられる。

また、銀行口座を登録する必要がなく、機動的な対応に資することができる。等

なお、米国では、既に児童手当や災害手当といった各種給付が Visa プリペイドカードによって支給されており、2012年には年間100億ドル以上がプリペイドカードにより給付されている実績がある。このあたりの具体的な実施方法、実施上の課題等については調査を実施し、別の機会に報告したいと考えている。

また、私どもでは、プリペイドカードの具体的な適用方法や、法的な位置づけ、導入のメリット・課題等について、行政の現場をよくご存じの方々と議論する場として、「プリペイドカード行政活用フォーラム」(<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/resources/news/topics/2014/benefit-forum.html>)をこの12月5日に設立したところである（「行政」×「プリペイド」で検索されたい）。

本稿に関心を持たれた皆さんの参加を是非期待したい（フォーラム HP でフォーラムへの参加を受け付けている）。

(3)「給付機能付マイナンバーカード」の可能性

総務省住民制度課が示している「マイナンバー制度の動向と個人番号カードについて」(https://www.j-lis.go.jp/lasdec-archive/cms/resources/content/25173/05_somusyo.pdf)では、マイナンバーカードの利便性について、次のような記載がある。

個人番号を確認する場面が飛躍的に増加（就職、転職、出産育児、病気、年金受給、災害等）

市町村による独自サービス拡大の可能性（コンビニでの証明書の交付等）

将来的には、保険証機能を1枚の個人番号カードに一元化

公的個人認証サービスの電子証明書は標準搭載かつ民間事業者も活用可能に

本モデル事業においては、磁気情報を持つプリペイドカードによる給付の効果・課題を検証することを目的としているが、この機能がマイナンバーカードと一体化できれば、総務省の資料にある生活扶助費/失業保険/児童手当/災害見舞金等について、

- ・ 資格の有無を判断し、
- ・ 本人確認を行い、
- ・ 組み合わせられている磁気情報に基づくカードに支給を行うことが可能になる。

これは、今後法的位置づけ等を精査する必要はあるものの、各団体が条例等で定めればマイナンバーの活用方策として展開できる可能性があり、住民の銀行口座申請の手間をなくす（図表3参照）だけでなく、支給までの時間を短縮する方策としても有効であると考えられる。

この可能性については、今後さらに検討していきたいと考えている。

3．住民にとって便利な「地域カード」は今後「マイナンバーカード」が担うべき

(1) 地域カードが具備すべき機能

最近、新聞等にも「地域カード」という言葉がよく登場する。

ここでは、地域カードが具備すべき機能として、次の3つをあげておきたい。

このカードを持っていれば日々の生活に「便利」

このカードを持っていれば有事にも「安心」

このカードを持っていれば「お得」

これらの機能を提供できるカードとしては、既に普及枚数が多いことから、いわゆる電子マネーやIC乗車券のサービスを提供している「FeliCaカード」が注目をされてきた。また、実際に地域カードと呼ばれるような事例もいろいろな地域で出現してきているところである（例えば nagat カード（<http://www.nagat.jp/nagat.html>）等）。

これまで国が導入してきたいわゆる「住基カード」が国民に十分普及しなかった現状を見れば、「FeliCaカード」の仕様に基づいた民間企業が提供する電子マネーやIC乗車券と合体し、1枚のカードで先に述べた機能を提供しようというのは、ごく自然の成り行きであったと考えられる。

したがって、地域と連携する民間企業の双方にメリットがあるのであれば、今後とも地域カードの選択肢として各地域で検討していくべきものとする。

(2) これからの「地域カード」は「マイナンバーカード」が担うべき

一方で、国が導入する大きな仕組みとして「社会保障・税番号制度」があり、国民の利便性を高めるために「マイナンバーカード」がある。現在のスケジュールでは、平成28年1月以降に交付を受けることが可能となっており、あと1年ほどである。

内閣府の社会保障・税番号制度に係るホームページの「よくある質問（FAQ）」コーナーでは、マイナンバーカードの取得関連の回答として、「個人番号カードは、各種手続きにおけるマイナンバー（個人番号）の確認及び本人確認の手段として用いられるなど、国民生活の利便性の向上に資するものですので、政府としては、できるだけ多くの国民の皆様を取得していただきたいと考えています」との記載がある（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/faq/faq3.html>）。

では、国民がマイナンバーカードを持つ動機は何だろうか。国が旗を振っても、持つメリットが十分でなければ国民はカードを作らないことは、先の住民基本台帳カードの普及状況をみれば明白である。すなわち、マイナンバーカードが普及するためには、国民が持とうと思うメリット（動機づけ）が明確にあることが肝要であり、前述した「地域カード」としての機能こそが、マイナンバーカードの魅力づけとして重要ではないかと考えている。

したがって、前述したマイナンバーカードの発行スケジュールを踏まえれば、地域が自ら FeliCa カードを選択するならば何も言うことはないが、マスコミ等で取り上げられているように、**「国が主導して FeliCa カードを地域カードに仕立てていく」という政策は、今後展開していくマイナンバーカードの普及を自ら阻害しようとしているように見える。**

なぜならば、残念ながら現時点では、マイナンバーカード（近接型 Type-B=ISO/IEC14443）と FeliCa カードが一体となったカードは市場に存在しておらず、結局2枚のカードを持たなければならないからである。これは、住民の利便性に十分配慮しているとは言いがたいし、**地域カードは FeliCa カードで十分だということになれば、マイナンバーカードはいつか来た道を辿ることになるであろう。**

以上

株式会社富士通総研 公共事業部 坂野 成俊

はじめに

富士通は、富士通総研とベトナムのグループ会社である VNPT-FUJITSU Telecommunication System JSC とともに、2013 年度に経済産業省の事業を活用してベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入に向けて検討を行った。ベトナムでは医療資源の不足に伴う地域医療の改善が重要な課題となっており、ベトナム保健省は国内の医療機関の医療情報を連携し、医療資源を効率的に活用する「地域医療情報ネットワーク」に高い関心を示されている。また、ベトナムの医療機関には一定の通信回線が整備されており、地域医療情報ネットワークに対するニーズもある。

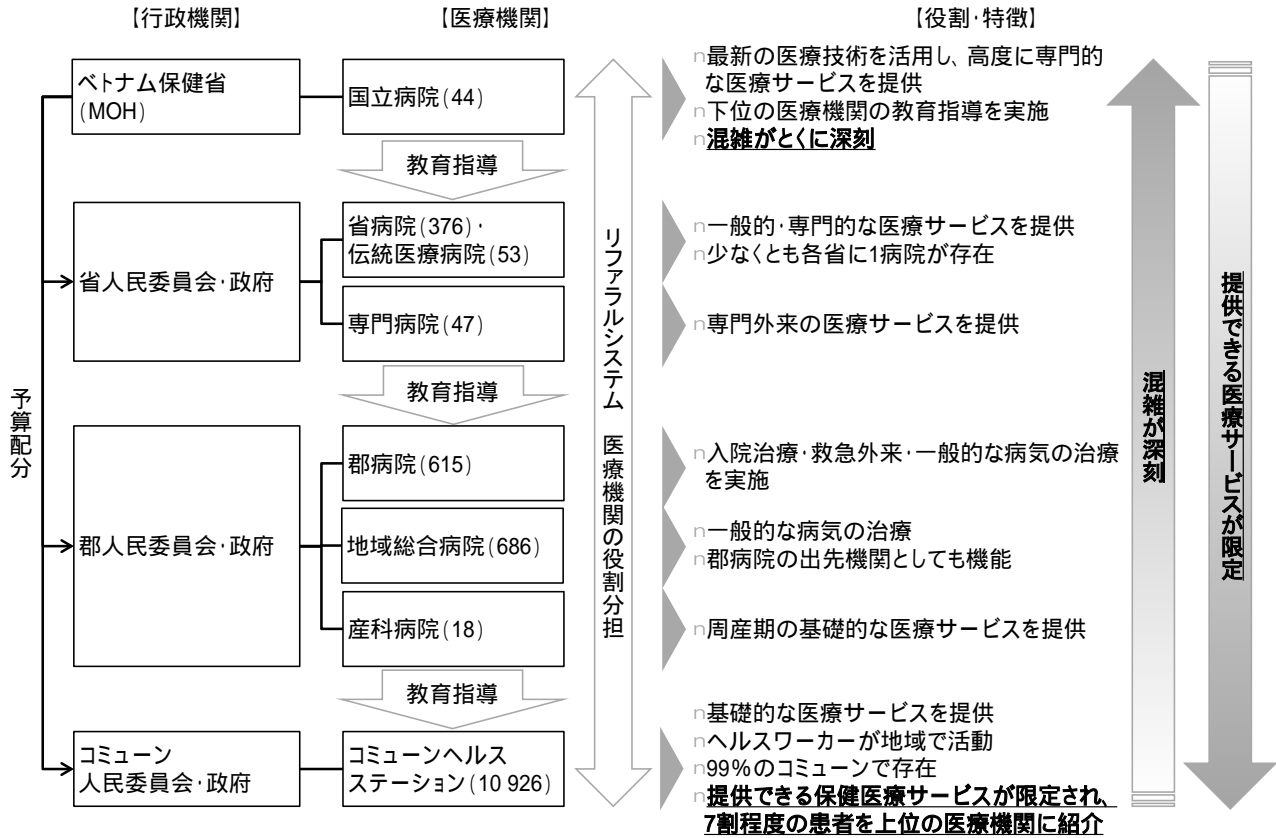
本稿では、ベトナムの医療機関の地域医療情報ネットワークに対するニーズを紹介し、ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの全体像を示した上で、地域医療情報ネットワークの導入に向けたスキームやステップを述べる。

1. ベトナムの医療機関の概要

(1) 構成

ベトナム統計総局によると、2012 年の公立の医療機関は 12 524 施設で病床は 27 175 床であり、私立の医療機関は 715 施設で病床は 3380 床となっている。近年、ベトナムでは私立の医療機関が増加して公立の医療機関との競争が始まっているが、依然として公立の医療機関が保健医療サービスの多くを担っている。公立の医療機関は、所管する行政機関に合わせて、ベトナム保健省、省人民委員会・政府、郡人民委員会・政府、コミューン人民委員会・政府が所管する 4 種類に分類できる（図-1）。ベトナム保健省・省・郡レベルが所管する医療機関は、行政機関が上位に移るに従ってより高度な保健医療サービスを提供し、下位の医療機関への教育指導を行っている。また、公立の医療機関は、症状に合わせて患者を紹介し合うリファラルシステムの整備を進めている。リファラルシステムを運用して、コミューンヘルスステーションが軽度の患者を担当し、上位の医療機関が重度の患者に対応するといった医療機関の役割分担を実現することにより、効率的な保健医療サービスの提供を目指している。

図-1 ベトナムの医療機関の分類



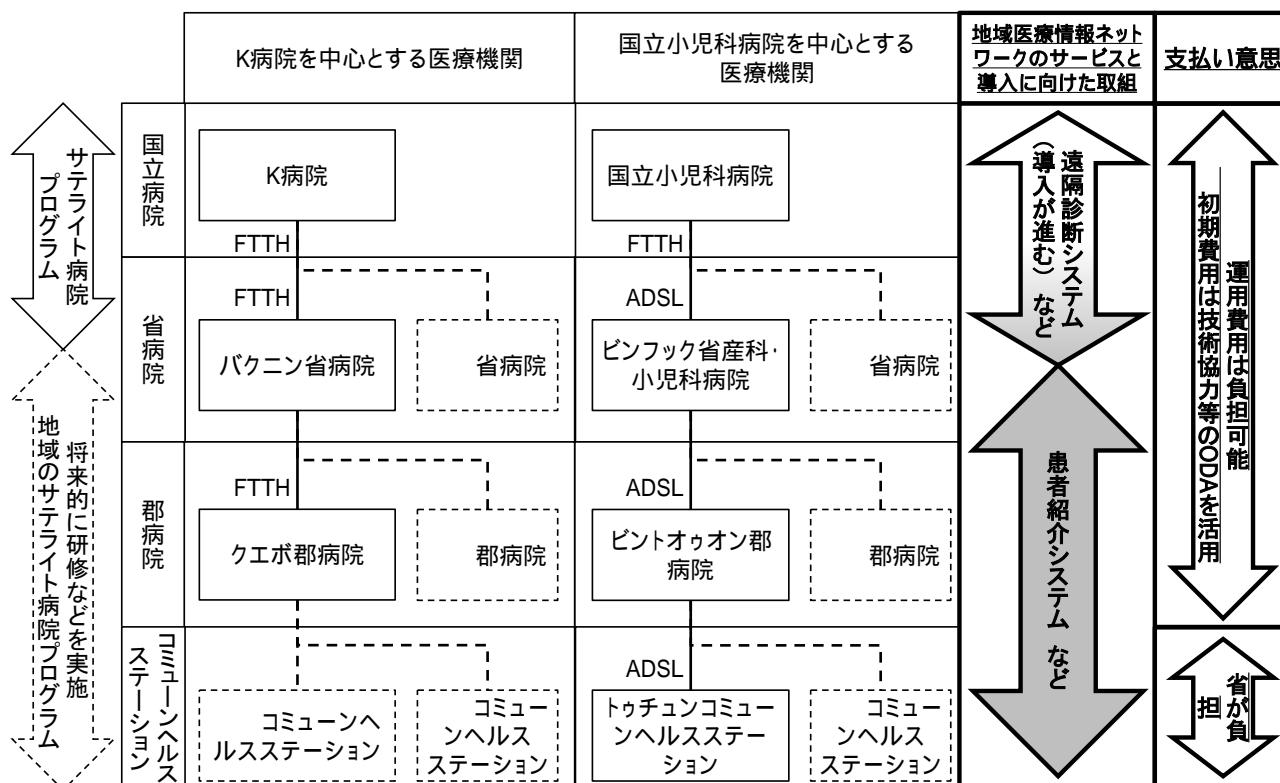
(2) 現状の課題

公立の医療機関では、99%のコミューン(自治体)に存在するコミューンヘルスステーションが 10 926 施設 (2010 年) と最も多く、地域における基礎的な保健医療サービスを担っている。しかし、コミューンヘルスステーションではスキルの高い医師・看護師が少なく、利用できる医薬品や医療機器に制約があるため、提供できる保健医療サービスが限定されている。このため、多くの患者はコミューンヘルスステーションを飛び越えて国立病院など上位の医療機関の診察を受けている。そして、上位の医療機関に患者が集中・混雑し、長い待ち時間による医療サービスの低下や、医師・看護師の負担の増加が医療事故につながるなどが懸念されている。なお、2012 年 12 月 14 日の Vietnam Breaking News によると、ベトナム保健省は特に混雑が深刻な国立 K 病院やバクマイ病院、チョーライ病院、フエ中央病院などの混雑度を現在の 120% 超から 100% 未満に下げるとともに、医師が 8 時間で診察する患者を 2015 年までに 50 人以下、2020 年までに 35 人以下にまで下げる施策を検討していることが報道された。

(3) 地域医療情報ネットワークに対するニーズ

ベトナム保健省では国立病院が省病院を教育指導するサテライト病院プログラムなどを推進している (図-2)。K 病院を中心とする医療機関、および国立小児科病院を中心とする医療機関ともに、下位の医療機関への教育指導に役立ち、通信容量が多い医療画像などを交換する遠隔診断システムの導入を進めていることが分かった。K 病院のケースではバクニン省病院が将来的には自らが中心となって下位の医療機関を教育指導し、地域の保健医療サービスの改善を図る地域のサテライト病院プログラムを実施したいと考えていることも分かった。

図-2 ヒアリングした医療機関のグループと地域医療情報ネットワークの導入の方向性



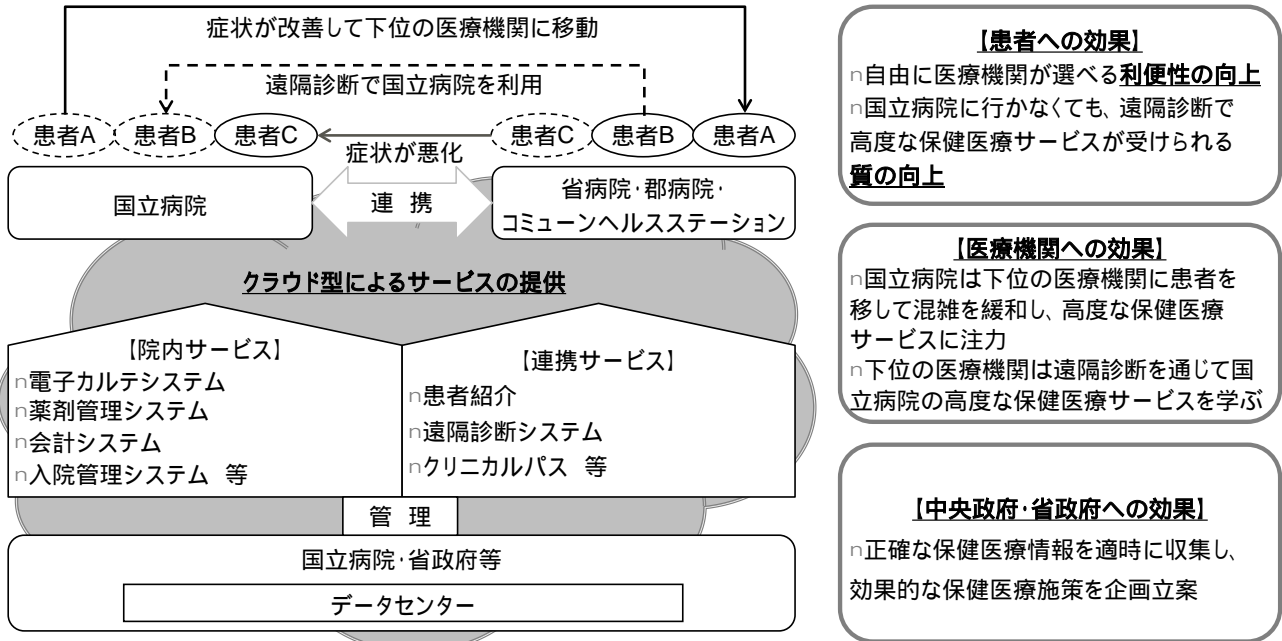
ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの方向性としては、二つのケースとも国立病院と省病院で患者の医療画像などを共有して効果的な対応方法を協議する遠隔診断システムの導入が進んでいる。このシステムは医療画像などを交換することが多いため、通信速度が速いFTTHなどの整備が必要になる。また、省病院・郡病院・コミュニケーションヘルスステーションを結ぶサービスでは、患者の医療情報を交換する「患者紹介システム」の導入が有望であると考えられる。このシステムをつなぐ通信回線は、FTTHやADSLによって接続される。これにより、省病院が郡病院・コミュニケーションヘルスステーションと患者の医療情報を共有し、診察の助言などを行うことによって地域の保健医療サービスの改善が期待される。

地域医療情報ネットワークの運用における費用負担について、二つのケースとも国立病院と省病院、郡病院は可能であると考えている一方、省政府の補助を受けているコミュニケーションヘルスステーションは負担できないと考えている。このため、地域医療情報ネットワークを導入にかかる通信回線やPC・サーバなどのインフラの整備、およびICTシステムの開発など多額な費用はODAを活用して賄い、コミュニケーションヘルスステーションの運用費用は省政府が負担することが考えられる。

2. ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの全体像

地域医療情報ネットワークは、図-3に示すように中心となる国立病院や省政府が管理するデータセンターを設置し、インターネットを通じて対象の医療機関にクラウド型の地域医療情報ネットワークとすることが適切であると考えられる。これにより、対象の医療機関はデータセンターやサービスのソフトウェアなどのICT資産を共有して初期費用を抑制し、独自に導入するよりも安い費用で利用することができる。

図-3 ベトナムにおける地域医療情報ネットワークのイメージ



個別の医療機関が利用するサービスには、院内で使用する「院内サービス」と、相互の医療機関の連携を促進する「連携サービス」がある。院内サービスには個別の医療機関が保健医療サービスを提供する患者の情報を管理する電子カルテシステムや、薬剤の在庫や使用状況を管理する薬剤システム、患者への請求や支払い状況を管理する会計システム、患者の入院・退院の状況や病床の稼働状況を管理する入院管理システムなどがある。また、連携サービスには、上述の患者紹介システムや、遠隔診断システムを提供するほか、複数の医療機関が患者の症状に応じて連携して保健医療サービスを提供するクリニカルパスなどが挙げられる。

地域医療情報ネットワークの構築することにより患者・医療機関・中央政府と省政府の効果をまとめてみる。

患者

対象の全ての医療機関から自分の医療情報を参照して保健医療サービスを継続して受けることができ、医療機関を自由に選べるといった利便性が高まることが期待される。また、医療機関は遠隔診断システムを利用して国立病院から患者の医療画像などデータの取り寄せや、効果的な対応方法を国立病院と連携して治療することができ、最寄りの医療機関で国立病院の高度な保健医療サービスを利用できる。

医療機関

患者が集中する国立病院などは、患者紹介システムを利用して症状に応じて患者を対応可能な下位の医療機関に紹介することができる。これによって、混雑を緩和して高度な保健医療サービスに注力することできる。また、省病院や郡病院、コミュニティヘルスステーションは遠隔診断システムを利用して患者の医療画像を国立病院と共有することにより、効果的な対応方法を学び、高度な保健医療サービスのスキルを高めることが考えられる。

中央政府と省政府

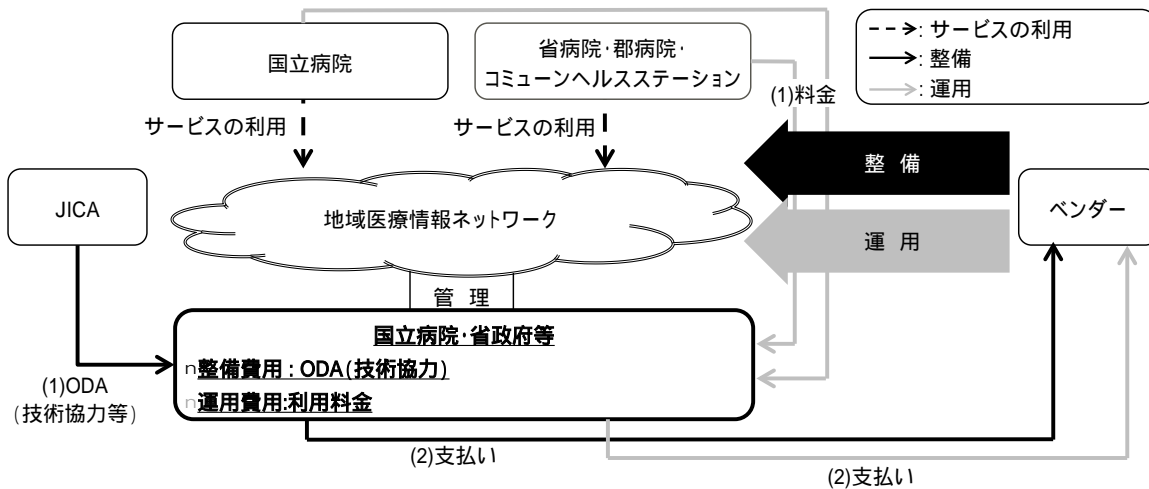
正確な保健医療情報を収集してベトナム保健省などと共有することによって、実態に基づいた効果的な保健医療施策を適宜企画立案できることが見込まれる。

3. ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入の可能性

(1) スキーム

ベトナム側では地域医療情報ネットワークを整備・運用する費用負担は ODA を活用することを望まれている。日本においても地域医療情報ネットワークの導入では、整備費用は地域医療再生基金などの省庁や自治体の公的資金を活用しており、運用費用は傘下施設などから徴収する利用料金で賄っている。そこで、ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入に当たって、ODA を活用して整備し、運用費用は対象の医療機関が費用対効果を意識して効率的にサービスを利用できるよう、地域医療情報ネットワークの利用料金で賄うことが適切であると考えられる（図-4）。

図-4 ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入のスキーム(案)



また、地域医療情報ネットワークの院内サービスは、これまでの各医療機関の保健医療に関する活動を引き継いで利用するものであり、既存の保健医療制度や慣習などに適応することが必要である。更に、地域医療情報ネットワークのサービスを対象の医療機関に確実に提供するためには、安価で信頼性の高い通信回線を確保することも求められる。このため、ベトナムの主要な通信キャリアであり、病院も経営してベトナムの保健医療制度や慣習などに詳しい VNPT と連携することが有効であると考えられる。

なお、ODA を実施する JICA (Japan International Cooperation Agency) では、ODA の形態は、発電所やダム、道路、橋梁などのハードのインフラ整備に必要な資金を低利・長期間で貸し付ける「円借款」、社会的な課題の解決に向けて能力開発を支援する「技術協力」、保健医療や衛生、教育などの基礎的なインフラ整備を支援する「無償資金協力」がある。このうち、技術協力と無償資金協力は贈与となる。地域医療情報ネットワークなどの ICT システムはハードのインフラと位置づけることが難しいため、円借款の対象に含まれにくい。また、地域医療情報ネットワークは保健医療サービスを改善する追加的なサービスであり、無償資金協利に当たる基礎的なインフラと捉えることが難しい場合がある。このため、ベトナムの地域医療情報ネットワークの導入に活用する ODA は、医療機関間の連携の促進による能力開発などを目的とし、地域医療情報ネットワークは医療機関間の連携による能力開発のために必要な機材として位置づけて、技術協力から整備費用を賄うことが適切であると考えられる。

(2) ステップ

ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入する際のステップを紹介する。ステップ1は、ニーズの確認のための需要調査である。これは本論文で述べた内容にあたる。ステップ2は、サービスの効果や導入費用・運用費用の検証する実証実験を行うことである。地域医療情報ネットワークに関するヒアリング調査を行ったK病院や国立小児科病院といった国立病院や、バクニン省やビンフック省の医療機関などが対象に挙げられる。ベトナムにおける地域医療情報ネットワークに関する実証実験において検証するサービスの効果は、ベトナム保健省やJICAなどと連携して全国的なセミナーなどを通じて広くアピールし、地域医療情報ネットワークの有効性に関する認識を高めていくことが有効であると考えられる。

ステップ3は、医療機関間の連携の促進による能力開発などを目的とした技術協力の企画の立案である。前節のスキームで述べたように、地域医療情報ネットワークはODAの技術協力に基づいて導入していくことが望まれる。この技術協力で行う導入については、日本国内の地域医療情報ネットワークの取組みを参考にし、セキュリティを確保した医療情報の標準化や患者と医療情報のひも付けなどを検討することが重要であると言える。これらを踏まえて、地域医療情報ネットワークの実施（ステップ5）へと進めていく。

4. むすび

本稿では、日本再興戦略で掲げた新興国に対する医療分野の国際展開という政策に基づき、富士通グループによるベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入可能性を述べた。ベトナムへの地域医療情報ネットワークを導入によって、日本で行っている医療情報の管理方法が世界に普及し、日本の医療技術やノウハウなどが更に展開しやすい環境が整うことが期待される。

なお、本稿は、経済産業省の「平成25年度日本の医療機器・サービスの海外展開に関する調査事業（海外展開の事業性評価に向けた調査事業）」による調査研究の成果である。

既刊テーマ一覧

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
2014 No.6	スコットランド独立問題の今後(1) 地方自治体の政策内生化 台湾経済の構造転換政策の必要性 発電利用に供する木質資源の安定供給方式の検討(1) 自治体における特定個人情報保護評価の導入と運用
2014 No.7	職員構成の変化とメタノイック組織 影響力の高い政策のジレンマ アジア新興国経済と米国金融緩和政策 地方公共団体の行政計画における戦略の重要性 フランスの文化芸術関係の消費税軽減税率 2025年における地域医療・介護提供体制の最適化に向けた制度改革の動向
2014 No.8	地域活性化・地方創生と人的資源 政策の実効性と実行性 台湾の経済と政治 「名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方」について

政策研究 2014 No.9

2014年12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>