

2020年9月29日

ニッポン病への処方箋

今後のデジタル社会に向けて

ニッポン病の症状

<先例依存症>

先例を倣ってデジタル化し、アナログとデジタルが併存し混乱状態に陥る

<視野狭窄症>

完璧性を追求する余り細部に拘るあまり、目的を忘れ手段にばかり走り結果的に意味不明の状態に陥る

<PDCA欠乏症>

事業計画や実証実験に熱心に取り組むが、その成果の検証や評価に欠けることで次のアクションにつながらず徘徊状態に陥る

<技術過敏症>

新技術の導入には熱心だがそれ自体が目的化することで、社会的ソリューションとして無意味な成果物ばかりを創造しナルシスト状態に陥る

<リスク・責任回避症>

権限を持っていないが保身のために課題を先送りにし、何事も事なかれ主義を貫くことで重篤な状態に陥る

戦後の人口ボーナス期における高度成長を経験した我が国は、今日「成功の囚人」という重篤な病に侵されている
この病を一日も早く克服しない限り我が国の将来はない

デジタル社会のグランドデザイン検討部会

NPO 法人 東アジア国際ビジネス支援センター(EABuS)

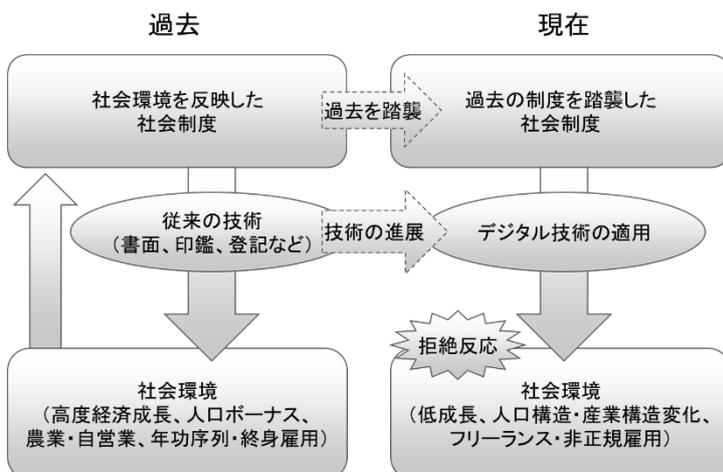
はじめに

本報告書は、過去2年間にわたって行ってきた『デジタル社会のグランドデザイン部会』で議論してきた内容を取りまとめたものである。

部会において、急激な人口減少に伴う高齢化と労働人口の減少、社会保障費の増大やインフラ老朽化などによる義務的コストの増大、国際産業競争力の低下など現代社会が直面する様々な問題について議論を重ねるなかで、デジタルを基軸としたダイナミックな社会変革を決定的に阻害している要因とは何か？という課題について考えてきた。デジタルを主軸とした社会変革デザインは以前から数多くの有用な提言がなされ、そのいくつかは政府の施策にも反映され実行されてもいるにも拘らず、これら施策が社会に浸透し利便性が享受できる社会に至っていない理由はどこにあるのだろうか？こうした議論の末、『ニッポン病』がデジタル社会の進展を阻む最大の阻害要因になっているのではないかという仮説に辿り着いた。

我々の考えるニッポン病について、今少し掘り下げて解説したい。

社会環境、社会制度、デジタル技術の3つの要素のヒエラルキー構造を考えると、本来の姿は下図の左側<過去>と表記したような構造であるべきと考える。すなわち、社会環境の変化に対応してこそその社会制度であり、社会制度を支える上で欠かせないのがデジタルをはじめとする技術であるという考え方である。言葉を換えれば、社会制度は社会環境に対応する上での手段であり、デジタル技術は社会制度にとっての実現手段であるということである。ところが、我が国がデジタル化に向けこれまで行ってきたことは、従来の社会制度上にデジタル技術を覆い被せる努力のみを続けてきたように思われる。また、社会制度は社会環境の変化に応じた柔軟的な改革が常に求められるが、今日の社会制度は必ずしも社会環境と密接な関係を維持できているとは言い難い。



左図が示すように、過去は社会環境の変化という要因が社会制度に反映され、技術を活用することで制度をより堅固なものにしてきた。ところが、近年では技術の進展があまりに顕著なことも影響し、それを享受すべき社会環境が一種の『拒否反応』ともいえる状況に陥り、社会的課題を解決すべき社会制度も旧来のままの状態を踏襲された結果、本来連続性を持った補完関係にあるべき社会環境、社会制度、デジタル技術

にギャップが生じ、非連続的な関係に陥っているように感じられる。

旧来の社会制度を踏襲しつつ膨大な国家予算をつぎ込んで無理やり先端的なデジタル技術を導入しようとしても、それは借り物の技術でしかなく本来の効果など期待することはできない。デジタル化による効果を国民が最も身近で感じるには、目に見える利便性の向上や、効率化による社会コストの削減（税金や社会保険料などの低減など）だろう。そうした目に見える効果を一切示すことなくデジタル化に突き進んでも、国民の理解を得ることはできないばかりか、デジタル化そのものへの警戒感やそれを忌避しようとする風潮まで生じさせてしまう。つまり、デジタルのもつ特質を理解し、それを前提として社会構造を大胆に変革しない限りデジタル社会を構築することはできない。諸外国が社会構造の変革を着々と進める中で、日本だけがデジタルに対する警戒感や不安感ばかりが先行し、従来の紙文化の補助的手段もしくは両者の混在を図ろうとしているように見えてならない。新旧の文化が混在する社会構造は、社会活動の煩雑さや複雑さがかえって助長され、ひいては社会的コストの増大にもつながっていく。

一方、新型コロナウイルスへの感染対策で、我々国民は、紙などのアナログを前提とした生活から、デジタルを前提（行かない、会わない、触らない）とした社会生活を体感し、デジタルの恩恵を受けたことから、デジタル前提で行うべきことも議論できる機会を得た。今後、デジタルをフル活用することで、様々な制度・政策を柔軟に企画・立案を可能とするマイナンバーに基づく基本データを整備させ、活用していくことが望まれる。今こそ将来社会のグランドデザインを真剣に模索すべき時ではないか。

我が国の社会がデジタルの享受を受けつつ、国際社会で一定の地位を確保していくには、『デジタル忌避』という病根に正面から向き合い、それに対処する必要があると考える。

その処方箋として、本報告書では以下の3章に分けてそれぞれの視点から提言する。

第1章では、デジタル社会にふさわしいデモクラシーとは何かについて考える。社会を構成する上で欠かすことのできない権利と義務について税・社会保障の観点から検証し、公正公平な社会を実現する上でデジタル技術をどのように活用できるかを考える。また、デジタル社会にふさわしい戸籍や不動産登記、および情報の効果的活用についても考察し、公正で透明な社会構築に向けたデジタル活用のあり方について提言する。

第2章では、人生100年時代と言われる長寿社会に向け、組織と人材の活用をいかに図るべきかについて考察する。生産年齢人口の減少や働き方改革など様々な社会的課題が提起されているが、組織や人材活用や教育のあり方などを通じて、イノベーティブな社会構造への転換の必要性について提言する。

第3章では、デジタル化がもたらす健全な資本主義社会に向けた考察を行う。現金流通を透明化することで得られる効率的で低コストでかつ安全な社会建設に向けた海外の事例を紹介しつつ、デジタル化による我が国の資本主義の健全な成長に向けた今後の将来像を提言する。

ここに記したニッポン病への処方箋は、日本が国際社会の中で一定の地位を確保する上での最低限の提言であり、これら社会改革に目を背けていては、遠くない将来に日本は確実に後進国・貧困国に陥落する。

もはや変革の機会はあまり残されていない。今こそ社会構造の大改革に果敢に向き合うべき最後のチャンスであると考えます。

目 次

序章 デジタル社会による社会変動.....	6
第1章 デジタル社会にふさわしいデモクラシーの再構築	9
1-1 権利と義務	9
1-1-1 自由権と社会権.....	9
1-1-2 個人情報の基本的考え方	12
1-1-3 デジタル基盤の整備と自由権・社会権	15
1-2 社会保障における権利と義務	25
1-2-1 社会の変化と社会保障.....	25
1-2-2 公的年金の改革.....	25
1-2-3 医療保険の改革.....	28
1-2-4 介護保険に関する考察.....	32
1-2-5 社会保険改革へのアプローチ	33
1-3 ID を核とした生活に係る情報集積の徹底	34
1-3-1 同一生計関係としての世帯概念の共有	34
1-3-2 医療・介護分野における ID の活用.....	38
1-3-3 ID を核とした国家基盤の連携（土地と戸籍）	46
第2章 日本の組織文化の大転換＝垂直社会から水平社会へ.....	49
2-1 雇用・労働環境の転換.....	49
2-1-1 人生100年時代における雇用・労働環境.....	49
2-1-2 コロナ禍から学ぶ今後の雇用・労働環境	51
2-2 今後の就労環境に求められるもの.....	57
2-3 今後の組織と人材のあるべき姿	59
2-1 古典的組織論が示唆するもの	59
2-2 デジタル社会における組織のあるべき姿.....	60
2-3 事業重視型組織実現に向けた課題.....	63
2-4 今後の教育に求められるもの	67
2-4-1 社会心理学の観点から見た今の教育制度の問題点.....	67
2-4-2 デジタル社会に求められる人材	68
2-4-3 今後の教育に求められるもの.....	70
2-4-4 ウィズ・コロナの時代に	71
2-4-5 新しい時代の人財育成.....	73
第3章 デジタル価値に基づく資本主義経済	75
3-1 所得格差および負担と給付の適正化	75
3-1-1 所得再分配機能としての所得税.....	75

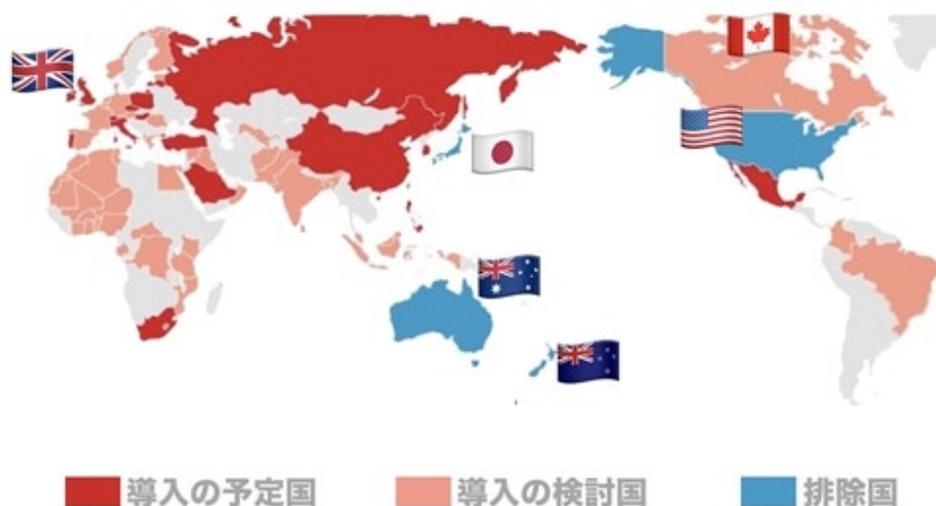
3-1-2	緊急事態におけるセーフティネット.....	78
3-1-3	所得再分配を目指す負担と給付の一体化.....	80
3-2	キャッシュレス化による健全な資本主義社会の実現.....	86
3-2-1	キャッシュレス化の意味.....	86
3-2-2	世界のキャッシュレス事情.....	89
3-2-3	我が国のキャッシュレス化の課題.....	95
3-3	デジタルによる持続可能な社会の実現.....	102
3-1-1	新型コロナウイルス感染拡大が示唆したこと.....	102
3-1-2	効率的社会に向けた再構築の必要性.....	106
3-1-3	技術革新と民主主義の再生、真の技術革新リーダーへ.....	108
	デジタル社会のグランドデザイン検討部会メンバー.....	111

序章 デジタル社会による社会変動

ファーウェイに代表される中国のデジタル技術に対する米国の過敏な反応はデジタル技術が国家戦略の中枢を担っていることを如実に象徴している。かつて「水を征する者は国家を征する」と言われていたが、現代では「デジタル技術を征する者は世界を征する」時代になったと言っても過言ではないだろう。第四次産業革命が指摘されて久しいが、今や先端的なデジタル技術に裏打ちされた情報社会は、国家の命運を左右するほどの力を有している。図表 序-1 にファーウェイ製 5G 通信設備の導入国を世界地図で表したが、まさに世界の覇権を賭けたオセロゲームさながらの様相を呈していることが窺える。

今日の通信技術を支えるインターネットは、その前身である ARPANET(米国高等研究計画局ネットワーク)と NSFNET(全米科学財団ネットワーク)が通信の標準規約である TCP/IP によって 1974 年に相互接続されたことで誕生し、その後世界中に急速に広がったことはよく知られている。これ以降、米国のデジタル技術による世界制覇の時代が長く続き、今日の GAFA¹に代表される多国籍企業が成長し米国に多くの富をもたらした。

この当時 80 年代の日本も、米国の技術動向を先取りした JUNET(学情ネットワーク)や WIDE プロジェクトなどを相次いで実現させ、インターネット先進国としての地位を築いていた。当時は東西冷戦の最中でもあり、軍事力を持たない我が国が世界の大国を対等に伍していくうえで、デジタル技術の発展と普及は欠かせない国家戦略であると位置付けられた時代でもあった。2001 年の e-Japan 戦略で「世界最先端の IT 国家を目指す」という目標を掲げたのも、まさにこうした国家戦略が大きく関係していたといえる。



図表 序-1 ファーウェイ製 5G 通信設備の導入 or 非導入国²

¹ GAFA とは (グーグル(Google)、アップル(Apple)、フェースブック(Facebook)、アマゾン(Amazon)の 4 社を指す。

² 出典：電子デバイス産業新聞 2019 年 1 月 18 日 <https://www.sangyo-times.jp/article.aspx?ID=2865>

今日では、情報を社会の糧とも血液とも例えられることがある。つまり、情報は人間が暮らす上で欠かすことのできない生産資源であり、社会を構成する上で欠かせない言葉や文字と同等のコミュニケーションツールである。情報の重要性を否が応にも見せつけたのが、2019年11月に中国湖北省武漢市で最初の感染が生じ、その後急速に世界中に拡大したことで、経済活動はおろか市民生活を危機に陥れた新型コロナウイルスではないだろうか。多くの国で発令された緊急事態宣言によって国や地域が分断されただけでなく、人との接触を避けるための外出制限などの措置によって、人間同士が直接コミュニケーションする機会も失われた。今後想定される第三波、第四波の感染拡大により、同様の措置が今後も断続的に発令されることが十分予想される。このような行動様式の変化は、否応なしに日々営んできた生活環境に多大な影響を与え、ひいては日常の生活や経済活動に対する価値観を大きく転換するよう強く促していると考えられる。

本稿を執筆している今日は、正に世界的にパンデミックが拡大している最中であり、このウイルス感染がどのように収束していくのか全く予測がつかない状況にあるため、今後にどのような影響を及ぼすのかは推測の域を出ないが、以下のような生活に密着した場面においてデジタル技術の効果的な活用・デジタル利用が迫られており、少なくともデジタル前提での社会変化を生み出す認識が高まる契機になるのではないだろうか。

- ・日本の厚生労働省も LINE による症状の全国調査を 8300 万人対象に 3 回にわたって行なっており、2400 万件もの有効回答が得られている。
- ・電話などによるリモートからの診療相談にも診療報酬の適用がなされることが新たに決定
- ・台湾ではマイナンバーカードによる病状や投薬履歴などのメディカル情報のみならず、マスク等の購入履歴も管理されており、買占めやまとめ買いの防止など
- ・外出自粛が長期化するなかで、在宅勤務すなわちテレワークの実施
- ・臨時休校が要請されるなかで、在宅教育やリモート学習の実施

また、2020年4月7日に閣議決定「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」における国民・事業者等への給付においても、マイナンバー（個人番号・法人番号）による所得や業績の捕捉が確実にできておれば、必要な人や事業者に対して適正な給付が可能になる課題についても改めて確認させられる。

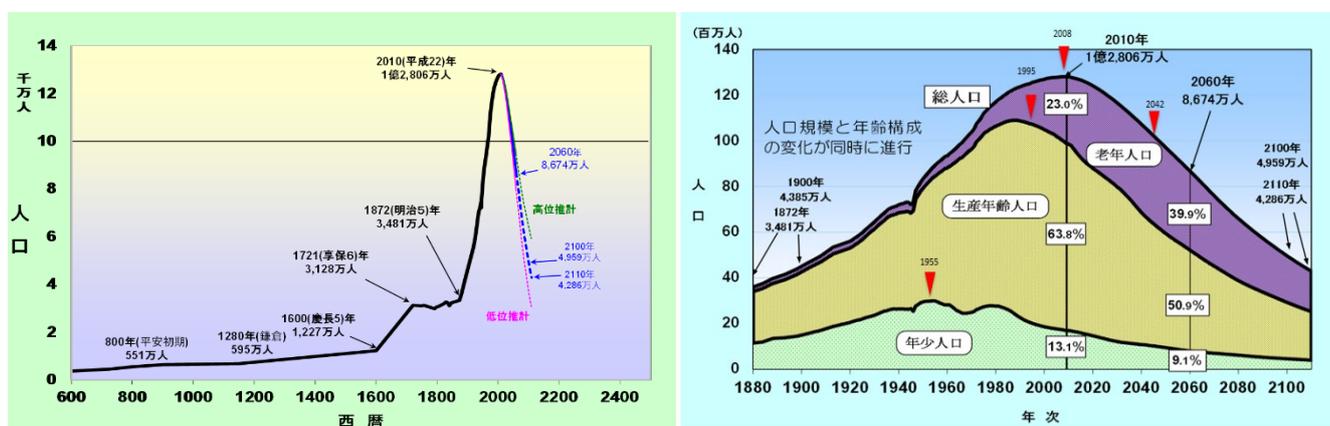
以上、現時点で認識できるデジタル技術活用の必要性とその効果ついての一端に触れたが、将来社会のグランドデザインを構想するにあたり以下の論点を提起する。

- 自由権・社会権に対する合意形成
- 個人情報と公的利益のあり方
- 公衆衛生及び医療体制の抜本的見直し
- 社会的セーフティネットの拡充
- 産業形態のリモート（バーチャル）化への移行

- リモート（バーチャル）教育への移行

こうした認識の高まりによる社会変化については本編の各論の中で検証していくが、いずれにしてもデジタル技術の上でより正確に迅速に、かつ広域に伝達されるのが現代の社会であり、IoTやAI技術の急速な発展や5G通信の実用化などに伴い、今後の社会の情報化は間違いなくますます加速していく。

とりわけ、図表 序-2 のグラフに見られるとおり、人口の急激な減少と高齢化の拡大が今後確実に予想される我が国では、好むと好まざるに関わらずデジタル技術への依存度を高めていかない限り、社会はおろか暮らしそのものが成り立たなくなる危険すらある。



図表 序-2 日本の人口推移と人口構成³

このような危機意識を国民が共有し、今後のデジタル社会に向けなを準備すべきなのかを取りまとめたのが本レポートである。そのための準備には、これまでの考え方や習慣を大きく変えていく努力は欠かすことができない。変化には恐れや戸惑いといった感情が必ずつきまとうが、もはや躊躇している時間は残されてはいない。

本レポートで取り上げた内容には、現実を踏まえていない極論と感じられる記述もあるかもしれないが、これらの賛否も含め議論を深めていくことが重要と考えあえて提起させて頂いた。

なにより、今後惹起する社会変動は、これまで人類が経験したことの無いほどの未曾有の変化になると考えられる。しかも、この変化は地震や津波のような実感が伴うものではない。むしろ、気づかぬうちに少しずつ変わっていき、気づいた時には取り返しのつかない事態になる可能性が高い。それだけに、今後の社会変動に向けた気づきと備えが重要である。本レポートがこうした気づきの一端にでも触れられていることを切に願いたい。

³ 出典：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」（1846年までは鬼頭宏「人口から読む日本の歴史」、1847～1870年は森田優三「人口増加の分析」、1872～1919年は内閣統計局「明治五年以降我国の人口」、1920～2010年総務省統計局「国勢調査」「推計人口」）2011～2110年国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計[死亡中位推計]）。

第1章 デジタル社会にふさわしいデモクラシーの再構築

1-1 権利と義務

1-1-1 自由権と社会権

デジタル社会とデモクラシー、この両者は一見かけ離れた概念であるように捉えられるが、高度に発展したデジタル社会を考える際、デモクラシーについてどうしても再考せざるを得なくなってくる。その理由は、デジタル技術を高度に活用しようとする場合、人々の権利と義務に関する議論が生じてくるからだ。

デジタル技術がプライバシーを侵害するという枠組みで語られることが多いがそれだけでなく、情報を活用するためのコードの統一や情報を共有するための標準化でさえ、そのような義務化は権利を侵害するものと捉えられる風潮がある。

例えば、街中に設置されたカメラは人々の日常生活を監視し、市民のプライバシーを侵害すると捉えられることがある。ジョージ・オーウェルの『1984年』に登場するビッグ・ブラザーを彷彿させるこの言説自体は間違いではない。しかし他方では、街中の不審者を監視し、市民の安全を守っているという見方もできる。つまり、自己の安全を確保するためにプライバシーを差し出す義務を負うべきか、危険が生じるリスクを承知でプライバシーの権利を主張するのかという問題なのである。

プライバシー侵害問題は「技術」と「人権」がお互いに対峙し、両者が相反するものとして捉えられる傾向があるが、それは大きな誤解だといえる。ここにおける問題とは義務と権利をどのように考えるか、換言すれば自由権と社会権に関する合意をどのように形成するのかという問題に他ならない。安全は確保してほしい、しかしプライバシーを差し出すことは嫌だという都合のよい話は無いのである。

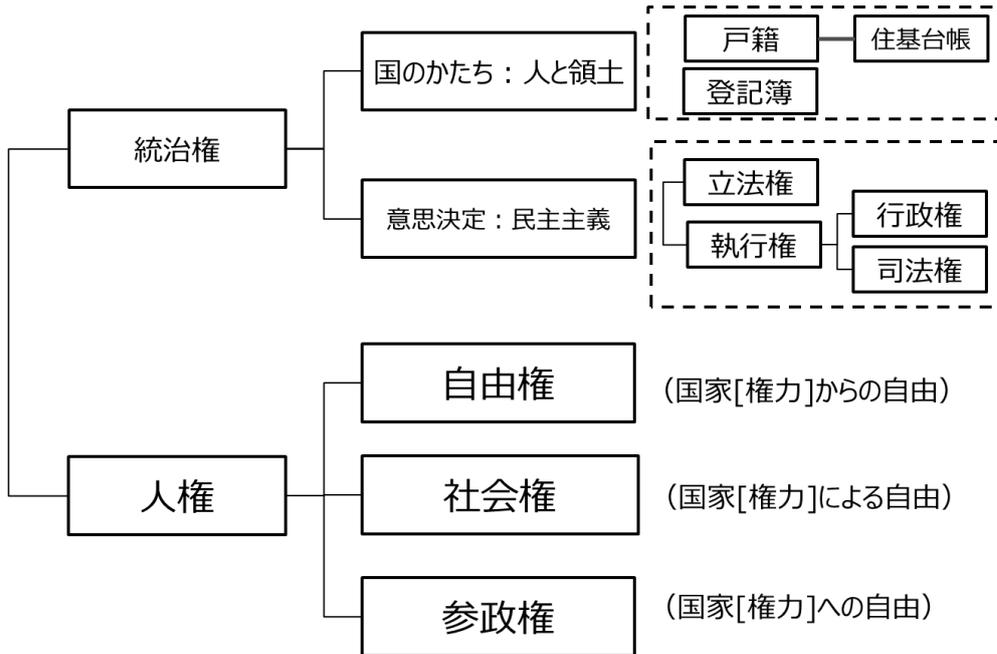
新型コロナウイルスに関する各国の対策を見ると、この権利と義務（自由権と社会権）についての考え方の相違が見て取れる。台湾では、日本でいうマイナンバーを使ってマスクの配給制を実施し、マスク買占めの混乱を回避する対策を取った。また、いくつかの国では感染者の移動経路を把握するため、スマホや携帯電話の位置情報を活用している。つまり、これらの国ではいざという時に個人情報を活用できる環境が整備されている。

一方で、日本ではこのようなデジタル技術の活用が聞こえてこない。マイナンバー法第19条1項15号では「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合において、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるとき。」という除外規定があるにも関わらず、マイナンバーを活用しようという発想がない。

法の趣旨はプライバシーよりも生命や身体の保護を重視しているにもかかわらず、これまでも災害などでマイナンバーが使われたことがない。それどころか、日本では被災者や感染者の情報をどこまで公開するか、都道府県によっても見解が異なるなどの混乱を見せている。もちろん正解などは無いが、議論をしながら少しずつ合意を形成する努力をしていかなければ、一歩も前進できないだろう。個人情報の活用がカギとなる今後のスマートシティ

の議論でも後れを取ってしまうことになる。

我が国はあらためて、人権とは何かについて再考する必要があるだろう。近代国家とは憲法の規定により存在し、憲法は統治権と人権に関する規定から構成されている。そして人権の種類は一般的に自由権、社会権、参政権の3つがあるとされる。学者によっては、国家（権力）からの自由、国家（権力）による自由、国家（権力）への自由という言葉を使うこともある（図表 1-1）。



図表 1-1 人権と統治権

よく「国は信用できない」という人がいるが、参政権が実質的に大きく制約される国では人権そのものが危険に晒され、統治権を持つ国が「技術」を使うことは大きな脅威となる。この場合には、ビッグ・ブラザーの出現もあり得ることであり、残念ながら国を打倒するという行為以外、人権を守るすべは無いだろう。

しかし、我が国のように参政権が制約されていないにもかかわらず、「国は信用できない」という人がいる。近代国家における市民の姿勢としては、国が信用できないなら、参政権を行使して信用できるようなかたちに改革しなくてはならない。「国は信用できない」と言いながら、何も行動を起こさない人は近代国家市民としての義務を果たしていないと言わざるを得ない。

ここでは（我が国では）人権としての参政権は保護されているという前提で、「技術」と「人権」について考えてみたい。技術と人権との関係を考える上で重要なのは、自由権と社会権である。前述したように、技術と人権が対立するように捉えられることがあるが、実は自由権と社会権のどちらに重きを置くかという問題なのである。

もともと人権は、第1世代として「権力からの自由」を意味する自由権として概念化さ

れ、さらに第2世代の人権として社会権を含む概念へと発展してきた。社会権とは、人が人らしく生活できるよう国家として保障するという「権力による自由」という考え方であり、一般的には生存権、教育を受ける権利、労働に関する権利という社会福祉の範囲で捉えられている。

しかし、「権力による自由」という意味で現代社会に当てはめた時、もう少し広い範囲でその権利を捉えるべきではないだろうか。つまり、「人が人らしく（快適に）生活できる」ためには、国家として「個人的な自由の濫用を制限する」こともやむを得ない、換言すれば権利ばかりを主張せず義務も果たしてもらおうという考え方である。

このテーマはこれまでの自由権としての人権を前提とした場合、デュー・プロセスや不法行為として消極的に捉えられてきた。しかし、現代社会においては、「自由だからと言って濫用は許されない」、「多くの人々の幸福のために濫用を部分的に制限することは許容される」というより積極的な考え方、つまり「拡張した社会権」という考え方を採用すべきではないだろうか。

例えば、街中のカメラを考えると、日常生活を見られたくない、国家に監視されたくない、私の（国家からの）自由を奪うなという考え方が自由権であり、この時カメラは「監視カメラ」という言い方をされる。一方、いくら自由でも盗難や傷害などの犯罪が起きたら自分の身も危ない、（国として）犯罪が起きないように見張ってほしいという考え方が社会権であり、この時カメラは「防犯カメラ」という言い方をされる。

同様に、年金保険料を納付した証拠は自分で管理するから、国は番号をつけて私を管理・監視するのは止めてくれというのが自由権であり、自分では管理しきれないので、国として番号をつけて自分が納付した保険料をきちんと管理してほしいというのが社会権である。番号は使うな、納付記録はちゃんと管理しろ、というのは無いものねだりに過ぎない。

つまり、技術と人権が対峙するのではなく、そこにあるのは技術の利活用において自由権と社会権のどちらに重きを置くべきかという問題なのである。もちろん、この問題に正解など無く、それぞれの国・社会が議論を重ねながら、自分たちにとって最適な妥協点を見出す作業が必要となる。

例えば、銃の所持、ヘイトスピーチ、犯罪者情報の公開など、一般的に米国など移民国家は自由権が強く、欧州などでは社会権が強いという傾向があるものの、国によって考え方は皆異なる。翻って、我が国ではこのような自由権と社会権について、徹底した議論を行っただろうか。（将来を見通せないことに対する）表面的な技術に対する脅威論や新しいものに対する恐怖という感情論に陥っていないだろうか。我が国に蔓延しているのは、自分勝手な自由権（行き過ぎた個人主義）と貧困な社会権（問題が起きれば行政の責任）という思想ではないだろうか。

しかし、カメラに対する見方が「監視カメラ」から「防犯カメラ」へと変化しているように、皆が安全に安心して生活できる社会権を守るためには、自分だけは見られたくない

という自由権がある程度制約されても仕方がないことが了解されつつある。また、今回の新型コロナウイルスでは自粛と私権の制限についての議論も広まり、自由権がある程度制約される場合があることも周知されつつあるのではないだろうか。

技術に対する脅威論や感情論を克服し、人権（自由権と社会権）という視点から議論をやり直す必要があるだろう。

1-1-2 個人情報の基本的考え方

現在、デジタル化された個人情報はデジタル技術と人権に関する最も基本的なテーマである。個人情報がデジタル化されることによって、その利用可能性が格段に広がる一方で、個人情報の漏洩やプライバシー侵害のリスクが増大している。ここでは個人情報の管理と利活用に関する自由権と社会権について考察する。

存在する個々人は、個人情報の塊である。氏名、住所、性別、生年月日に始まり、収入、家族構成、職業、勤務先、学歴、思想、信条、宗教あるいは健康状態、病歴、飲んでいる薬の種類などなど、極めて多種多様な個人情報を有している。これらの個人情報は、種々の給付サービスや医療サービスなどの社会的サービスを受ける際などに、サービスを提供する相手に必要最低限の情報を知らせる必要がある。例えば、児童扶養手当の支給を申請する際には監護する児童の数や所得額といった個人情報を申告する。また、医療サービスを受ける際には過去の病歴や既往症、服用中の薬など覚えている限りの情報を医師に伝える。こうした個人情報の開示は、適正なサービスを受ける上で必要不可欠な行為であり、プライバシーに関わるからという理由で拒否すれば、的確なサービスを受けることはできない。

一方で、社会の権利意識の高まりを背景に、情報化社会の進展に伴う個人情報に対する保護意識が高まるにつれて、従来は容認されてきた種々の仕組みが問題視され、支障をきたす状況も見られえる。

例えば、地区の居住者名簿がないため、災害時にご近所同士で支援すべき世帯がどこなのか分からない、クラスの名簿など制度上容認されているにもかかわらず、作成できないと誤認し作成を控えているなど、個人情報保護制度に対する誤解や過剰な反応がみられる。

その一方で、住所や自分の情報を知るはずのない事業者からダイレクトメールが届く、ネットショッピング事業者が持つ買い物履歴や SNS 上の自分の情報がおかしなことに使われているのではないか、何に使われているかを確認するすべがないなど、個人情報が自分の知らないところで使われ、あるいは使われているのではないかと不安感を持つケースも誰しも経験していることである。

今回のコロナウイルス問題においても、個人情報の保護と利活用は、シビアな議論に晒されている。例えば、スマホの位置情報を利用してウイルス感染者と同じ時刻、同じ場所にいた濃厚接触者を割り出す試みがなされているが、行動を把握するためのスマホアプリが自分の意志でインストールした一部の人の分しかわからないとなれば、濃厚接触者の把握に漏れが生ずるので、全員にアプリの利用を義務付けるべきという議論がある一方で、防疫上

の必要性は認めるものの位置情報を当局が知ることになるこのような仕組みはプライバシーを侵害することになるから、そのような仕組みは設けるべきではないといった保護と利用に係る大きな議論を巻き起こしている。

自己のプライバシーを守る権利（プライバシー権）は、従来「そっとしておいてもらう権利」として消極的な捉え方がなされてきたが、近年、「自分の情報を自らコントロールする権利」（自己情報コントロール権）と、より積極的に捉えられるようになってきている。これはとりもなおさず、自分の情報の保護と利活用を自分の管理の下で行うことを意図したものと見える。

このように、個人情報の取扱いについての個々人の意識は千差万別であり、保護と利用の間に一線を引くことは極めて難しい。個人の意思や個々のケースに応じて、個人情報を持つ主体に自己の情報を使われないよう求める措置（オプトアウト）、あるいは個人情報を取り扱う主体に自己の情報を使ってサービスなどを求める措置（オプトイン）を設ける、また、自分の情報を保有する主体に情報の訂正や削除を求める、あるいは情報の使われ方を的確に開示してもらうといった自分の情報を自らコントロールする仕組みを維持・改善していくことは必要であろう。

一方で、公共の利益の観点も重要である。行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法58号）では、人の生命、身体、財産の保護のために緊急に必要とされる場合に個人情報を取得するときは、その利用目的を明示する必要がない（法4条）とされ、また、刑事事件等に係る個人情報は、その開示・訂正・利用停止等の請求には適用されない（同法45条）とされている。つまり、行政機関が個人情報を保有する場合には、その保有目的を明示し、どのような情報を収集し、保有し、利用しているかを請求により開示し利用停止に応じなければならないが、人の命に係わる情報や犯罪の捜査等に係る情報は、本人にすれば秘匿してほしい個人情報の最たるものであるが、公共の利益の観点から、その利用が保護に優先する制度になっている。

また、個人情報の保護に関する法律（平成15年法57号）第23条第1項では、「人の生命、身体または財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」（第1項第2号）、「公衆衛生の向上または児童の健全な育成のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」（同第3号）には、個人情報取扱事業者はあらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを提供することができる」とされている。

このことに照らせば、例えば、上記のスマホの位置情報は、それが感染防止にとって重要な情報である場合には、本人の同意を得ないで利用（公衆衛生当局への提供）が可能である。しかし、電気通信事業者や行政当局の個人情報の活用についての躊躇があり、位置情報の利用はある地区にどの程度の人の入込があったかをビッグデータとして分析するにとどまっ

た。また、高齢者の孤独死をなくしたり、災害時においては、仮に本人が拒否⁴したとしても、命にかかわることであれば、町内会などが整備する要支援者の名簿に登載するなどといった措置は人命保護の観点からも必要であろう。

機微性がとりわけ高い医療・介護分野の個人情報の取り扱い基準の設定は極めて重要である。2015年12月10日に公表された「医療等分野における番号制度の活用等に関する研究会報告書⁵」では医療に関わる患者の個人情報を共有することの重要性が記載されており、基本的には「患者との信頼関係」という抽象的な考え方に基づいているように感じられる。すなわち、「患者は、最適な医療・介護サービスを受けることを期待し、自らの健康等に関する情報を医師等に伝えるとともに、医療・介護従事者は、患者の期待に応えるため治療やケアに最善を尽くすという患者と専門職間の信頼関係に基づき、それぞれの役割分担に応じて、患者の個人情報を共有し、協働して治療やケアを提供している。(中略)医師が患者の診療情報をいつでも全部見ることができるのは、診療情報には機微な情報も含まれるので、国民感覚からはなじまない場合がある」と指摘した上で、「患者に必要な医療・介護サービスを提供するための情報について、医療・介護従事者間で共有する場合の同意のあり方など、医療等分野の個人情報の特性に配慮した本人同意やプライバシー規則のあり方について検討する必要がある」と結論付けている。医療・介護サービスを受けることは、すなわち自分の情報をサービスのために活用してもらう(オプトイン)ことであり、患者本人の意思が尊重されなければならないが、災害や事故などの場合に本人の意思が確認できないときの個人情報の保護と利用、医療と介護の間の連携における個人情報の取り扱いなど、基本的なルールを作ることが必要である。

このように、個人情報の保護と利活用の間の一線を引くとすれば、個人情報の利活用は基本的には本人の意思が尊重され、オプトイン、オプトアウトの自由が担保されるべきであるが、パンデミックの早期終息などの人の命に係わる緊急事態への対応や社会を犯罪から守るためには、その自由が制限されることはやむを得ない。個人情報保護法制における「本人同意なしの個人情報の利用」の規定が効果的に使われるよう、今回のコロナウイルス問題を奇禍として国民的な議論が尽くされるべきである。その際、緊急時対応のために整備された制度が平時にも使われ、まさに監視社会といわれるような制度の悪用を招かない仕組みをビルドインすることを必須とすることも忘れてならない。

今回の新型コロナの騒動に関連して、憲法問題へのかかわりを補足しておきたい。諸外国ではロックダウン(都市封鎖)を実行したり、国民の個人情報とITを活用した施策を実施したりした。しかし、日本はそのような強硬手段が取れず、緊急事態宣言による「自粛要請」

⁴ 町内会やマンションの自治会などが、要支援者の名簿を作成する場合は、本人の同意が必要とされる。地方公共団体は、同意なしで要支援者の名簿を作成できるが、町内会などがその情報を承知していなければ、いざというときに機能しない恐れがある。

⁵ 厚生労働省「医療等分野における番号制度の活用等に関する研究会報告書」http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000106609.pdf

に留まり、個人を把握した IT 活用もままならなかった。国家権力が立憲的な憲法秩序を一時的停止して非常措置をとる国家緊急権が憲法に規定されている諸外国では、非常事態の際に罰則を伴う人の移動制限などの強硬手段を取ることができるが、日本において現行憲法に国家緊急権の規定が無いからだ。

そのため日本では、改正新型インフルエンザ特措法（新型コロナ特措法）を使って、緊急事態宣言⁶を発することしかできなかった。

日本でもかつては明治憲法（大日本帝国憲法）にその規定があった。しかし、戦時を想定した国家緊急権は不要との考えから、現行憲法では削除されている。日本国民は政府に協力的であり、国家緊急権を規定せずとも自粛要請で十分対応できると考えるのか、あるいは国家緊急権を規定して国家に大きな権限を与えるとともに、憲法上の縛りをつけるべきだと考えるのか、今回のコロナ騒動に関する政策プロセスを検証し、将来の日本のあり方を議論しなければならない。

また、10 万円の特別定額給付金を巡って、二つの問題が急浮上している。一つは市区町村が行う今回のような給付金の支給事務にマイナンバーを活用すること、もう一つは給付用口座をマイナポータルにあらかじめ紐づけておくことである。

ドイツの同種の給付金は、申請から給付（口座への振り込み）に 2～3 日で済んでいると聞く。これは、個々人のマイナンバーを用いて給付する当局が当人の実在性を確認でき、申請時の本人確認ができ、また、あらかじめ登録されている銀行口座へ振り込みが即座にできる仕組みが設けられているためである。

我が国では、新たな臨時の給付金の事務が発生するたびに、給付対象を特定し、対象の本人に申請書を郵送し、マイナンバーが使えないために返送されてきた申請書を目視で確認し、口座番号を転記するなどの事務を手作業で行っているために、申請の準備から給付まで数か月を要している。コロナ問題で真に生活に困窮し一日でも早く給付金が欲しい人が首を長くして待っているにも関わらずである。

近年の災害の多発を考えると、同様の「臨時交付金」の事務は頻繁に生じており、災害等から国民を守るためには、いつでも使える制度を整備しておくべきである。世界最先端の IT 国家とは程遠いこのような事態は一日でも早く改善されるべきである。

1-1-3 デジタル基盤の整備と自由権・社会権

デジタル技術を高度に活用する社会においては、情報がデジタル化されているだけでなく、デジタルで情報が共有できるようデジタル基盤が確立されていなければならない。デジタル基盤の確立とは、コードの統一とデータの標準化に尽きる。

システム構築の際、まずすべきことはそのシステムにおけるコードの統一とデータの標

⁶ 緊急事態宣言で可能なこととは、検疫のための停留施設の使用、医療関係者への医療等の実施の要請等、不要不急の外出の自粛要請、学校・興行場等の使用等制限等の要請等、臨時の医療施設の開設のための土地等の使用、緊急物資の運送等、特定物資の売渡しの要請であり、基本的人権を一時停止するような外出制限などの強権発動はできない。

準化であることは常識である。しかし、社会全体を対象としたシステム、すなわちデジタル社会を実現しようとする、自由権と社会権に対する理解の貧困が障害となって、コードの統一とデータの標準化を妨げてしまう。

現在、個人を特定するコードとしてマイナンバーが実現しているが、このコードの統一もグリーンカード制度や住基ネットの失敗などを経て実現したものであり、30年以上の年月が費やされた。この間、統一的なコードがプライバシーを侵害する、社会的弱者を把握するために統一的なコードが必要だという議論が繰り返されたことは言うまでもない。しかし、現行のマイナンバーの利用は法律で定められた一部の行政事務の範囲に限られ、本来のデジタル社旗の基盤の役割を果たしていない。マイナンバーを秘匿すべき情報ではなく、氏名と同様に日常生活で個人を識別する情報として利用すべきである。

今、さらにデジタル情報を共有するために、文字と語彙というデータの標準化が必要となっているが、ここでもやはり自由権と社会権の対立という問題が根底にある。

日本で使用されている漢字の数はいくつあるか、実は誰も知らない。辞書や字典などで漢字が整理されているものの、これらに収録されていない漢字（誤字・癖字も含めて）も使われているからだ。そして、アナログの世界では楷書体だけでなく、明朝体や行書体など様々な書体があり、書体によっても漢字の形は変わってしまう。

しかし、デジタルの世界では1ビットでも異なると同一データではないと認識されてマッチングはできない。そのため包摂規準⁷を作って漢字を整理したものがJISコードである。

しかし、戸籍や住民票ではJISコードでは不足しているとして、戸籍統一文字および住基ネット統一文字という文字セットを作り、3つの文字セット体系が乱立することになった。

また、漢字には同音同意の異体字があり、その中にはJISコードに含まれない漢字もあり一般的には外字と呼ばれている。このような文字セットの現状は行政や民間におけるデジタルデータの交換で大きな支障をきたしている。具体例として「斉藤」の「斉」と「渡辺」の「辺」を挙げるが、図表 1-2 に示すように行政の現場ではこれらを区別して扱わなければならない。（図表 1-2 に示したものの以外にも「斉」や「辺」は数十種類存在する）

齋齋齋齋齋齋
齋齋齋齋齋齋
邊邊邊邊邊邊
邊邊邊邊邊邊

図表 1-2 「斉」と「辺」の異体字の例

自由権の考え方からすれば、先祖代々受け継いできた氏名漢字は個人の権利であり、字典に掲載されていまいが誤字だろうが、誰も侵害することはできない、ということになる。

⁷ 部分的な相違をデザインの相違と考え、文字としては同一文字と捉えること。

しかし、社会権の考え方では、「誤字や字典に無い漢字まで使用を強要されたら、社会において多くの人が迷惑する。しかも似たような漢字がたくさんあって識別できない。法律で規制をして、デジタルで使える漢字の範囲を制約してほしい」となる。

これまでの日本は自由権を尊重し、漢字を次々と拡張してきた。JIS コードは第1水準と第2水準で約6千字（第3水準と第4水準まで含めると約1万字）、住基ネット統一文字は約2万字、戸籍統一文字は約5万5千字となっている。この3つの文字セットの和集合を作ったのがIPA(独立行政法人 情報処理推進機構)の文字情報基盤で約6万字となっている。

政府は文字情報基盤で外字問題は解決するというが、それは不可能である。住民票や戸籍の現場ではデジタル化されていない漢字が多く残存している（このため戸籍のクラウド化も断念された）。これらを文字情報基盤の拡張で対応するというが、いつまでに何百万字追加するのか目途が立っていない。本質的な問題として、6万字もの文字情報基盤の漢字を正しく識別できる人はいないことが実験で確かめられている。漢字を扱うという意味では、漢字検定一級を持っていても扱える範囲は6千字に留まるのが現実だ。

日本における文字のデジタル化は、まさにアナログの発想そのものであり、アナログの世界をそのままデジタル化しようとしている。そのため「直(教科書体)、直(行書体)」という書体の違いにまで別コードを割り当てるというおかしなことが起きている。

情報を共有するという主旨に立ち返れば、各自が勝手に文字を使うという自由権を制約し、社会権の立場に立って文字数を制約すべきであろう。デジタル社会における漢字の範囲はJISコード体系に制約すべきであり、JISコード体系に含まれない氏名は類似漢字を割り当てる、ひらがなまたはカタカナを使うことにすれば良い。これはあくまで社会のルールとしてデジタル手続に使う場合の制約であり、個人的に従来の漢字を使うことを制約するものではない。

もう一つが語彙の問題である。語彙とは「ある分野の電子化のために用語を一意的に整理され階層化された用語の集合」であり、用語とは「物事の属性・概念を示す表現で、電子化の如何に関わらず一定の意味を持つ」ものという定義である。

行政と民間とのEDI連携を考えた場合、この語彙が適切に定義され統一化されていなければならない。ここでは、行政機関が行う競争入札参加資格審査における語彙の問題を取り上げ、行政機関として政府（全省庁統一資格）と神奈川県（神奈川県共同資格）を比較してみた。

行政機関であればどちらも語彙の内容も同じであるはずだが、事業者名・代表者名に関して、政府は「外字可」であるのに対し、神奈川県は「外字不可」となっている。しかも、〇〇年月日などにおける歴に関しては、政府は「和暦」であるのに対し、神奈川県は「西暦」となっている。このように同じ行政機関でも語彙の内容が異なっている。

語彙の場合は、自由権と社会権などの人権問題とは異なり、業界や団体の慣習の違いをどのように共通化するかという問題になるだろう。しかし、それぞれが自己の業界・団体の慣習にこだわって譲らないという態度は、社会全体におけるデジタル情報の共有を妨げる。社

会全体の利益を考え、業界・団体の自由権よりも社会権を優先した考え方で相互に妥協し、標準化を進めていかななくてはならない。

現在の語彙の整備動向を見ると、IPA が IMI⁸共通語彙基盤を整備している。IMI 共通語彙基盤とは、情報処理で用いられる用語を構造化して情報処理共通で用いられる語彙として体系化したものであり、情報処理でこの語彙を用いることによって各情報システム相互のデータ共有を可能にしようという趣旨である。

しかし、すでに業界・分野ごとに XBRL⁹(財務情報の電子的報告仕様)、中小企業共通 EDI などの整備が進んでおり、それぞれの範囲で語彙の体系化や共有が確立している。このような環境下で新たに網羅的に語彙共通化を図ることは現実的ではなく、中小企業共通 EDI に見られるようにユーザが使用している既存の用語や語彙は変更せずに、業界横断的な N:N の取引情報の送受信を可能にするために「交換用共通語彙」の考え方を基本方針とすべきであろう。

また、マイナンバーの在り方についても、より可用性・利活用性を考慮した法的位置づけを明確にすべきと考える。

個人情報保護法では、個人情報のもう一つの定義として、「個人識別符号が含まれるもの」(保護法 2 条 1 項 2 号)が定められている。個人識別符号も「特定の個人を識別することができるもの」(同 2 条 1 項 1 号)であり、従来の行政機関保護法等では 1 号に当たる部分で定義していたが、あえて 2 号に抜き書きして、改めて個人識別符号を個人情報と定義している。個人番号(以下、「マイナンバー」という。)をはじめとする個人識別符号の重要性に着目して、定義の明確化を図ったものと思われる。

個人識別符号とは、マイナンバー、旅券番号、基礎年金番号、免許証番号、住民票コード、健康保険・後期高齢者健康保険・介護保険・雇用保険等の記号番号のほか、ゲノム情報、顔の容貌、声、歩行の態様、手のひら等の静脈の形状、指紋、掌紋などとされている。(施行令第 1 条及び施行規則第 4 条)

マイナンバー法では、マイナンバーをその内容に含む個人情報を「特定個人情報」と定義し、他の個人情報とは格段に異なる厳しい保護措置を設け、さらに 2 種類の別表で用途を明記している。そのため、特定個人情報の保管、利用に当たって、その主たる利用者である地方公共団体が払っている労力、コストは極めて大きいばかりでなく、今回の特別定額給付金のような別表に規定のないものはマイナンバーの適用範囲外になってしまう。その結果、給付金申請の際の自治体の混乱まで招いてしまった。

また、雇用調整助成金や持続化給付金、小学校等の臨時休業に対応する保護者支援など、コロナ禍に伴う様々な助成金や給付金の特例措置が出されたが、これらの政府支援を受け

⁸ IMI：Infrastructure for Multilayer Interoperability の略称

⁹ XBRL：eXtensible Business Reporting Language の略称

る際の申請にも多大な時間と労力を要する事態が次々に報告された。こうした政府支援の遅れに伴う経済損失は今後計数化して公表されると思われるが、かなり高額な経済損失を及ぼしたと推測される。

マイナンバー法で法人・個人にユニークな番号を付与した最大の目的は、氏名をはじめとする基本 4 情報を番号に置き換えることで対象の特定を機械的に可能にすることで、行政事務の効率化・迅速化を実現することにある。言い換えれば、マイナンバーは基本 4 情報に付与されたシンボリックな符号に過ぎない。従って、個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とは言えない。こうした個人の内面に関わる秘匿性の高い情報（マイナンバーに紐づけられた属性情報）こそ厳格な基準のもので管理されるべきものである。これらの情報を取り扱う上でのアクセス権限や使用用途の制限などは個別の業務の中で規定されるべきもので、マイナンバー法自体で規定されるべきものではないと考える。マイナンバー法の別表 1 と別表 2 で利用用途や情報照会者や提供者まで規定している現行法はあまりに過剰であり制度の柔軟性を失わせているといわざるを得ない。北欧諸国では国民 ID に生年月日、性別が用いられている¹⁰など、秘匿すべき情報とされていない例も見られ、基本 4 情報及びそれをベースに生成されたマイナンバー自体が本当に秘匿すべき情報かどうかを改めて議論すべきではないかと考える。

マイナンバーは、行政分野での広範な利用を想定したものであり、番号を軸とした情報連携が実現されることで初めて意味がある。データドリブンな社会の構築のための重要な社会インフラとして、民間部門での利用も視野に抜本的な見直しが行われるべきと考える。

【コラム 1】政府、自治体、民間を通じた統一的個人情報保護法制の整備

(1) 個人情報保護法制の整備経緯

世界のデータ保護機関や事業者、研究者等が参加する「データ保護プライバシー・コミッションナール国際会議（ICDPPC¹¹）（2019 年 11 月に世界プライバシー会議（GPA¹²）に名称変更）」という国際的な個人データ保護の促進等についての議論や情報交換を行う会議があるが、我が国は、長らくオブザーバーの地位に甘んじてきた。これは、我が国に個人情報保護に係る監督を一元的に行う独立機関が存在しなかったことによる。

我が国の個人情報保護制度は、1980 年の OECD 理事会勧告など個人情報保護の高まりを受けて、まず公的部門について法整備（国の行政機関、特殊法人等の保護法制（1988 年））がなされたが、地方公共団体については、個別地方公共団体単位に条例で定められ、また、民間事業者については、事業分野別のガイドラインによる保護制度となり、国・地方・民間を通ずる法制度は存在し

¹⁰ 例えば、エストニアの個人識別コード（11 桁）は、X(1～6 の数字。性別と、19 世紀、20 世紀、21 世紀の組合せ)、XX (出生年の最後の 2 桁)、XX (出生月)、XX(出生日)、XXX(生年月日と同じ場合のシーケンス番号)、X(チェックサム)の 11 桁で構成されている。

¹¹ International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners

¹² Global Privacy Assembly

なかった。なお、1998年にはガイドラインに定める一定の要件を満たす事業者に認定を与える「プライバシーマーク制度」が開始されている。

民間部門については、1999年ごろから法制化を進める動きがあり、2003年5月に民間部門を対象とする個人情報保護法（旧法）が成立した。

その後およそ10年を経て、情報通信技術の飛躍的な進展により多種多様で膨大なデータの収集分析が可能となり、またGAFに代表されるプラットフォームの出現といった状況変化に対応して、個人情報の保護とともにその利活用に軸足を置いた制度の検討が進められ、2015年9月に、旧法を全面改正し個人情報保護法（新法）を整備するとともに、新法との平仄を合わせるため行政機関と独立行政法人等の個人情報保護法の大幅改正が行われた。

また、新法は、公的部門と民間部門を通じる制度と位置付けられ、その全体を監督する機関として、高い独立性を持つ「個人情報保護委員会」が設置された。これにより、ようやくICDPPCへの参加資格を得ることとなり、2017年9月に個人情報保護委員会がICDPPCの正式なメンバーとなった。

(2) 地方公共団体の保護条例

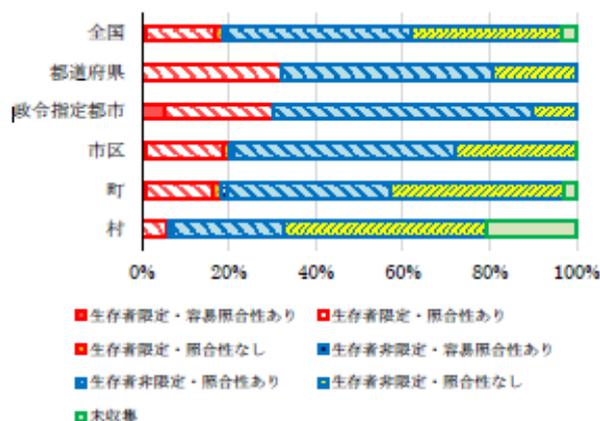
新法が成立した中、地方公共団体については、各団体の定める条例によることとされているままである。現在、都道府県47、市792、町743、村183、特別区23、広域連合116、計1904（2018年7月現在）の自治体が存在するが、これらが個別に保護条例を定めている。

これら条例に加え、国の行政機関、独立行政法人に係る法律があり、また、日本銀行、国立大学法人、日本年金機構などの公的機関を含めると、2000に迫る機関が個別に個人情報保護に係る定めを設けている。これらの定めが個人情報の定義など重要な規定を含め多くの相違がみられる状況となっている。これがいわゆる「個人情報保護法制2000個問題」と言われるものである。

地方公共団体の保護条例について網羅的に調査分析した報告書（個人情報保護条例の分析（2016年西郡裕子、湯浅懇道））が公表されている。ここでは、この調査分析結果を引用して、条例間の規定の相違を見てみる。

個人情報保護法では、個人情報の定義として、「生存する個人に関する情報であって、」当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別できるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）とされている。個人情報保護法は、「生存者限定」であり「容易照合性」を要件としている。

この個人情報保護法が保護の対象としている「生存する個人」に対し、約8割の地方公共団体が

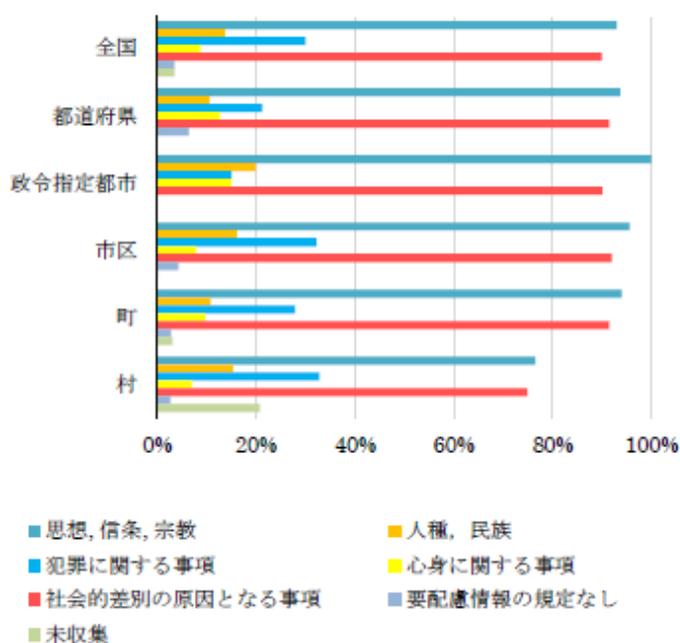


生存者と限定しておらず死者を含むと解せる定義となっており、明示的に死者を対象として規定している条例もあるとしている。

また、「容易照合性」については、いずれの条例も照合性を要件としているが、6割の地方公共団体が「容易」ははずした「照合性あり」の規定となっているとのことである。

さらに、個人情報保護法では、個人情報のうち、不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令で定める記述等が含まれるものを「要配慮個人情報」と定義し、人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の履歴、犯罪により害を被った事実等が列挙されている¹³。

条例における要配慮個人情報の記述をみると、要配慮個人情報として、思想、信条、宗教や社会的差別の原因となる事項については、多くの地方公共団体が対象に含めているが、犯罪に関する事項、人種、民族、心身に関する事項について記述している地方公共団体は少なく、また、要配慮個人情報に係る規定を持たない条例もわずかではあるが存在しているとしている。



要配慮情報の収集制限項目（自治体種別）

(3) 個人情報保護法制 2000 個問題の解消

これまで見てきたように、我が国の個人情報法保護法制は、官民に共通する基本理念等を定めるとともに、民間部門の個別法となっている個人情報保護法とは別に、公的部門が国の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体の別に法令が分かれ、さらに図では一本で表されている地方公共団体が 1900 を超える条例に分かれており、その条例も規定ぶりがまちまちとなっている状況である。

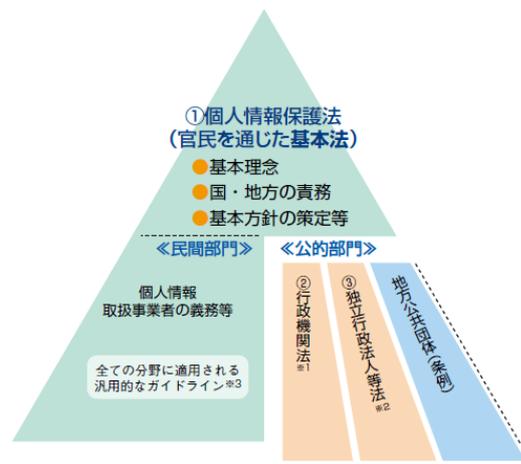
個人情報の管理者が誰であれ、保護されるべき法益は同じと考えられ、個人情報の当事者たる個人々人にとっては、公的部門、民間部門の別なく、同様のレベルで保護されるべきであり、また、その利用に当たっても同様の取扱いがなされるべきものである。

¹³ さらに、政令で、身体障害、知的障害、精神障害その他の心身の障害、医師等により行われた疾病の予防及び早期発見のための健康診断その他の検査の結果、逮捕、搜索、差押え、拘留、公訴の提起その他の刑事事件に関する手続、調査、観護の措置、審判、保護処分その他の少年の保護事件に関する手続に係る記述等が定められている。

しかし、医療情報を例にとれば、その管理主体が、国立病院であれば独立行政法人等の、公立病院であれば地方公共団体の、私立病院であれば民間部門の、それぞれ保護法制が適用され、しかもその規定の違いによって取り扱われ方が異なる場合が生ずる状況となっている。

個人情報保護法は、2015年の全面改正（平27法65号）の附則において、法施行後3年ごとに必要な見直しを行う（附則12条3項）こととされており、また、「新個人情報保護法第2条第1項に規定する個人情報及び行政機関等保有個人情報¹⁴の保護に関する規定を集約し、一体的に規定することを含め、個人情報の保護に関する法制の在り方について検討するものとする」とされている。

これを受け、2019年12月にパブリックコメントに出された「個人情報保護法、いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」では、「民間、行政機関、独立行政法人等に係る個人情報の保護に関する規定を集約・一体化し、これらの制度を委員会が一元的に所管する方向」で検討することとされている。また、地方公共団体についても「法律による一元化を含めた規律の在り方、地方公共団体の個人情報保護制度に係る国・地方の役割分担の在り方」について議論を進めることとされている。今後のデータドリブンな社会の実現、社会的コストの低減のため、大綱に示された方向に沿った制度改正が早期に実現することが待たれるところである。

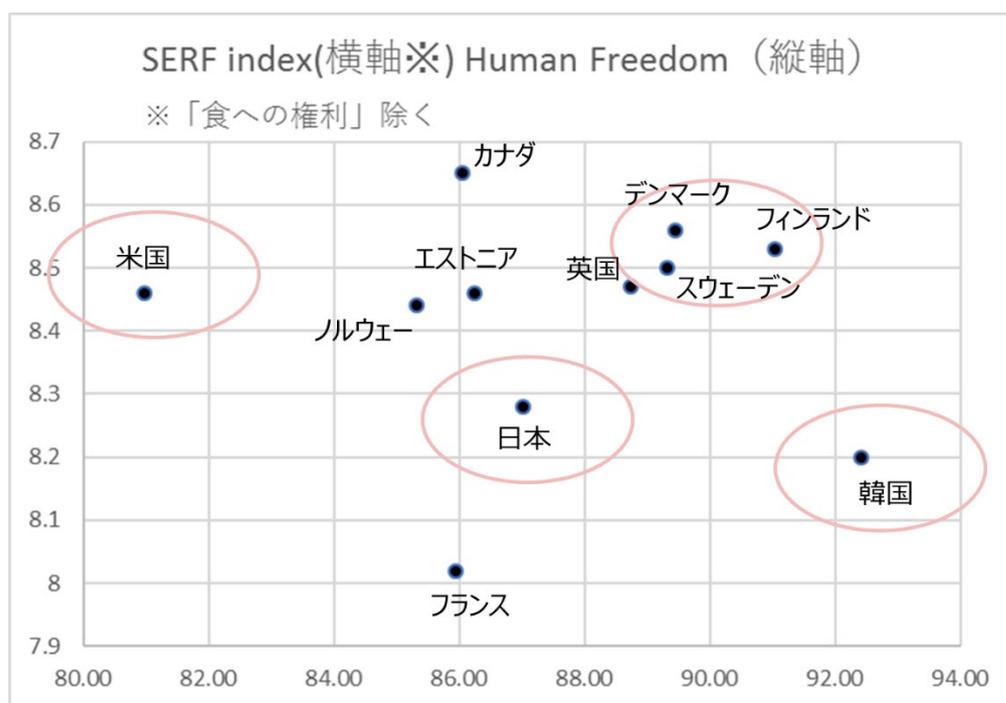


※1 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）
 ※2 独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）
 独立行政法人の他に、国立大学法人、大学共同利用機関法人及び一宮の特殊法人、認可法人が対象となっています。
 ※3 企業関連分野、医療関連分野、情報通信関連分野等については、別途のガイドライン等があります。

¹⁴ 行政機関法及び独立行政法人等法に規定する個人情報

【コラム2】スウェーデンに見る自由権と社会権の考え方

図表 1-2 に自由権と社会権について各国の状況をプロットした図を示すが、それを見ると、両者ともに高いポイントを獲得しているのは北欧の国に多い。そして、自由権の制約はあるものの社会権が強い韓国、社会権はかなり弱い自由権の強い米国などの特徴が見いだされる。我が国の状況を見ると、自由権も社会権もともに貧困な状況だ。



※ドイツの社会権データ無し

自由権と社会権の国際比較

出典：Social Index: Social and Economic Rights Fulfillment Index (SERF Index) 2019

Freedom Index: The Human Freedom Index (Total) 2019

上図で示した自由権と社会権が共に上位に位置する北欧諸国からスウェーデンの事例を見てみよう。

18世紀には人口の70%以上が農民という農業国だったスウェーデンでは、19世紀の産業革命の波がスウェーデン社会にも波及したことで、農民が大量に失業する事態に陥り、農民の多くは都市部に流入したが、実際に雇用された人はごく少数で、数多くの生活困窮者が都市に溢れる事態に遭遇した。そこで1853年に政府は『救貧法』を公布し、生活困窮者への対応に本格的に乗り出し、都市の外側に牢獄のような救貧院を作り、貧民には衣食住を与える代わりに強制労働をおこなわせた。しかし、やがて救貧法は限界を迎えることになった。その主要因は以下の2点が挙げられる。

- 貧困者への偏見の高まり：本人の心がけが悪かったからと考えられた
- 経済上運営に支障を来した：教会をはじめとする慈善団体からの寄付が減少した

こうした社会状況のなか、社会民主主義労働党（社民党）が19世紀末に結成され、スウェーデン社会

は救貧志向から防貧志向へと大きく舵を切ったと言われている。すなわち、貧困に陥ることを防ぐ（貧困を生まない）防貧に向けた社会構造に変えることで、国富を増大させようとする考え方である。つまり、集まった富を国民に平等に分配する政策を採用し、減税する代わりに社会福祉支出を拡大し国民年金制度を充実させ、国民に最低生活水準を保障するための諸制度が整備されていった。こうした社民党の一連の福祉優先政策のねらいは、国民に安定した生活を保障することで経済的意欲を喚起し、スウェーデン社会が国際社会に伍して一定の地位を確保することにあると考えることができる。

一方、我が国の貧困者対策は「生活保護法」と「生活困窮者自立支援法」の二本の法律が柱となっているが、これらの意図するところは救貧志向に近いと考えられる。すなわち、両制度とも生活困窮状態に陥った世帯を対象とした「支援（給付）」と「自立に向けた支援」を目的としている。その結果、かつてのスウェーデンの防貧法と同様、困窮者支援のために費やされる社会的コストの増大を招く結果となっている。

防貧対策を徹底するには、一定の個人情報の収集とその活用は欠かすことができない。すなわち、貧困状況に陥る前にその予兆を発見し、必要な措置を講ずることが可能になれば、貧困状態に陥る可能性を減らすことも可能である。そうした予兆情報は、マクロ的には所得水準や有効求人倍率、消費性向等の諸統計を活用することで一定の傾向を把握することができるが、世帯ベースの貧困状況を捕捉するには世帯の生活実態を事前に把握する必要がある。

防貧対策のための個人情報の活用は、急性期医療における患者情報連携の重要性とも相通じる課題である。スウェーデンでは、民間も含めた医療サービス従事者に厳格な患者情報への守秘義務を課すとともに、患者データへの厳格なセキュリティポリシーとガイドラインを規定することで、効率的かつ適正な医療サービスを形成している。

保健医療サービス法（The Swedish Health and Medical Services Act）」では、「すべての国民は平等に適切な医療行為を受ける権利を有する」と明記されており、患者の自己負担額に上限が設けられ、それを超える医療費は県の財政と国の補助金で賄われている。医療サービスの効率的はそのための至上命題でもあり、2008年に施行された「新患者データ法（The new Patient Data Act）」では、個人のプライバシー保護に十分配慮しつつ、患者の安全性を強化するための個人データの効率的な取り扱いに向けた規定が仔細に設けられており、認定を受けた医療従事者間での医療情報の共有が可能な仕組みが構築されている。

こうしたスウェーデンにおける個人情報に対する考え方に共通していることは「社会的もしくは個人的利益を守る上では個人のプライバシーにも一定程度踏み込む必要がある」という点ではないだろうか。民主主義社会において、社会を構成する個人と社会の関わりにおける基本的な合意形成は避けることができない重要課題である。すなわち、様々な情報の活用が求められるデジタル社会において、安全性と利便性・効率性が両立可能な社会を目指す上で基本的な合意形成は欠かせない課題である。

1-2 社会保障における権利と義務

1-2-1 社会の変化と社会保障

国民は社会保障による給付やサービスを受ける権利があると同時に、この社会保障を支える義務を負う。社会保障は我々国民のこのような相互扶助の意識が前提となる。政府はその意識の上に立ってルールを定め運用する役割を持つ。我国の社会保障制度は戦後整備が進められ、受け手と支え手のバランスの取れた人口増と持続的な経済成長を前提として運用されてきた。

しかし、1990年以降の我が国では少子高齢化と経済の停滞という大きな社会的変化があり、これまでの社会保障制度の前提が崩れつつある。また、終身雇用の事実上の崩壊や雇用の流動化、あるいは家族関係の多様化等、我々のライフスタイルも大きく変化している。さらに、将来的にもこの社会的変化は継続し、2040年の社会保障給付費は国民総生産の約25%となり¹⁵、働き手（支え手）が年少者や高齢者を1対1で支えなければならない厳しい社会¹⁶となると推計されている。

社会保障、特に社会保険¹⁷がこのような厳しい社会的変化に対応するためには、既存制度の調整的改革ではなく、抜本的改革が必要である。そして、この改革には我々国民の権利と義務に関する痛みを伴う意識改革も重要である。

本章では社会保険の柱である公的年金と医療・介護保険の抜本的改革の要件を考察する。

1-2-2 公的年金の改革

(1) 二層構造の不合理性

我国の公的年金制度は国民年金と厚生年金の二層構造となっており、図表 1-3 国民年金と厚生年金の負担と給付の比較に整理したように、国民年金は基礎的年金として日本に在住する20~60歳の者全てが被保険者となる。企業等に雇用されている者は、国民年金に加えて厚生年金の被保険者対象者となる。

	国民年金	厚生年金
対象者	20~60歳の国民（強制加入）	適用事業所の被用者（70歳未満）
保険料	定額（月額16,410円、2019年度） 被用者に扶養される配偶者（3号被保険者）は保険料の自己負担なし。	報酬比例（標準報酬月額×0.183/月） 保険料は雇用者と折半され被用者の実質料率は0.0915
給付額	定額（年額780,100円×加入月数/480（2019年度））	報酬比例 （加入期間の平均給与×乗率×加入期間）

図表 1-3 国民年金と厚生年金の負担と給付の比較

¹⁵ 出典：NIRA オピニオンペーパーno.34/2018年3月「人口変動が突きつける日本の将来」

<https://nira.or.jp/pdf/opinion34.pdf>

¹⁶ 出典：国立社会保障・人口問題研究所報告書「日本の将来推計人口」2017年 表10-18 (J) 従属人口指数

http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db_zenkoku2017/db_s_suikeikekka_10_Japanese.html

¹⁷ 本節では社会保険とは公的年金（国民年金、厚生年金）、医療保険、介護保険を指す。

自営業者や農業者等企業等に雇用されていない者、およびその配偶者や20歳以上の被扶養者は国民年金に加入し、収入の多寡にかかわらず定額の保険料を負担する義務を負う。また、老齢時の年金受給額も現役時代の収入にかかわらず年金加入期間に応じた定額である。現実の平均受給月額約5万5千円¹⁸となっており、例えば夫婦2人の高齢者世帯で合算しても月額11万円に過ぎない。このような低い受給額は自営業や農業の後継者が家族として高齢者を扶養するというかつての生活形態を前提にしているとも推測できるが、最近増加している高齢者世帯や独居高齢者が独立して生活を維持できる水準ではなく、年金の役割を果たしていない。

一方、被用者が加入する厚生年金では保険料は応能的に負担するが雇用者と折半するため、本人の実質的な負担は半額になる。例えば、月収30万円¹⁹の厚生年金被保険者と国民年金被保険者の保険料負担と保険金受給額を比較すると（厚生年金の負担額は標準報酬月額30万円の場合）

図表 1-4 夫婦2人世帯の国民年金と厚生年金の平均的負担と受給額の比較

のようになる。この平均的ケースでは国民年金が厚生年金に比較して高負担低受給になり、この二制度間には不合理な矛盾がある。

	国民年金	厚生年金
保険料負担月額	3万3千円（夫婦2人分）	2万8千円（本人負担分）
保険金受給月額	11万円（夫婦2人分）	20万円（本人+配偶者分）

（厚生年金の負担額は標準報酬月額30万円の場合）

図表 1-4 夫婦2人世帯の国民年金と厚生年金の平均的負担と受給額の比較

(2) 公的年金の一元化

公的年金の対象を被用者とその他に分けて二層構造とすることには合理的理由が乏しい。働き方が多様化し非正規雇用やフリーランス等が常態化しつつある現代の社会では、被用者か否かを問わず収入に比例したルールで保険料を負担し、その負担に応じた年金額の給付を受けるというコンセプト（図表 1-5）で公的年金の体系の一元化を目指すことを提案する。

このコンセプトでは保険料算定のために被保険者の収入の把握が鍵となる。現行厚生年金では事業者が提出する報酬月額算定基礎届により被保険者の収入を把握しているが、現行国民年金では保険料が定額であるため自営業等の被保険者の収入が把握されていない。そのため、一元化された年金体系ではマイナンバーを利用して所得税の収入・所得情報を共有することが考えられる。

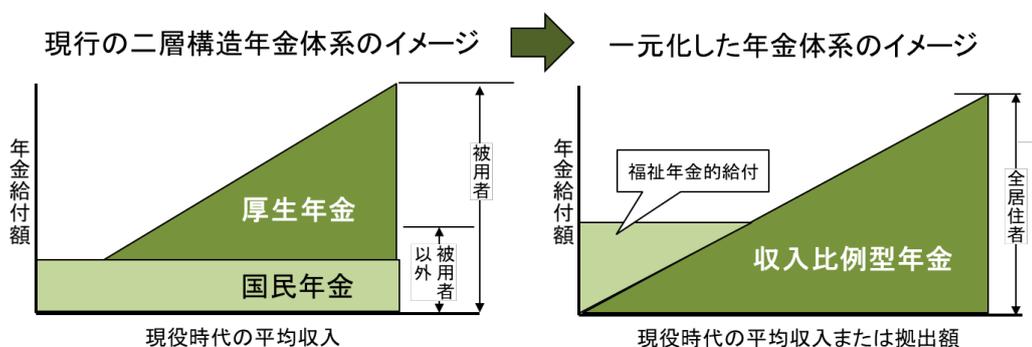
このコンセプトの実現には、次の点についての考察が必要である。

¹⁸ 出典：平成29年度厚生年金保険・国民年金保険事業の概要（厚生労働省年金局）

<https://www.mhlw.go.jp/content/000453010.pdf>

¹⁹ 平成29年度標準報酬月額の平均値（同資料7表4）

- ① 年金財政バランス調整の仕組みの導入 : 保険料拠出見込額と積立金に対して今後支払うべき給付額見込額のバランスをとる仕組みを構築し、給付額あるいは拠出額を調整するアクション・プランにより年金財政の安定を図る。アクション・プランは公開し、透明性を確保して国民の理解を得ることが重要と考える。現行制度でも年金財政検証が行われその結果が公表されているが、厚生年金を中心として、標準世帯²⁰に関するいくつかの仮説についての検証であり、アクション・プランが示されていない。
- ② 現行厚生年金保険料の事業者負担分の取扱い : 現行厚生年金では被保険者の保険料を個人単位で折半する考え方だが、一元化した年金では事業者が支払った給与・賞与総額または対象被用者数に応じて目的税として負担する等の方法が考えられる。
- ③ 扶養対象配偶者や被保険者資格のある被扶養者の保険料 : 収入に応じた保険料体系では、収入のない扶養対象配偶者（専業主婦等）や有資格被扶養者の保険料のルールを定める必要がある。現行国民年金に準じた定額とする、あるいは現行の3号被保険者のように無拠出とする等が考えられるが、少なくとも扶養関係の把握が必要であり、マイナンバーによる所得税情報の共有により可能となる。
- ④ 低収入、無収入者の救済 : 上記③以外の低収入、無収入者は失業等の短期的なケースでは現行に準じた保険料減免措置、障害等の長期的なケースでは無拠出の福祉年金的な給付措置が考えられる（図表 1-5 の右図）。このケースでは生活保護の生活扶助との調整も検討する必要がある。



図表 1-5 年金体系一元化のイメージ

(3) 年金一元化の期待効果

上記(2)で述べたようなコンセプトによって公的年金を一元化することにより次のような効果を期待できる。

- 被用者か否かを問わず同じルールで保険料を負担し年金を受給することにより、公平な社会保障の義務と権利を実現できる。

²⁰ 公的年金ではサラリーマン、専業主婦、子供2人で構成される世帯を標準として拠出額や給付額等の検証がされている。

- 保険料納付（拠出）の記録と給付額の決定のプロセスと年金財政バランスのアクション・プランを開示することにより透明性が増し、年金への信頼性が高まる。
- マイナンバーによって被保険者の収入や扶養関係の情報を所得税と共有することにより、報酬月額算定基礎届や報酬月額変更届等の公的年金独自の情報収集が不要となる。
- 二層構造の年金構造では必要であった被保険者資格の異動に伴う煩雑な手続きが不要となり、手続きの不備で受給額の減額という不利益を受ける可能性もなくなる。
- 保険料の事業者負担分を被用者個人から切り離すことにより働き方の自由度が増し労働力の流動性を促す。また3号被保険者の所得制限がなくなることにより、配偶者が働く場が広がる。

年金の一元化には以上のような効果が期待できるが、ここではその目標を考察するにとどめた。目標の実現のためには現行二層構造年金からの段階的移行計画と各段階での制度設計が必要となる。そして、重要なことは、制度移行の過程を開示し透明性を高めることにより国民の理解を得て意識改革を進めることである。少なくとも、今のように年金受給年齢の変更やマクロ経済スライド等のような調整的変更を繰り返して、将来の年金の姿が分からない状態からは脱却すべきである。

1-2-3 医療保険の改革

(1) 保険料負担の格差と保険者財政収支の悪化

医療保険では被用者とその配偶者、被扶養者は健康保険に、それ以外の者は国民健康保険に加入する。また、75歳以上の者は無条件に後期高齢者医療制度の対象となる。さらに、健康保険の保険者は協会けんぽ（全国健康保険協会）と職域毎の健康保険組合に分けられ、国民健康保険の保険者は市町村単位、後期高齢者医療制度の保険者は都道府県単位の広域連合となる。どの保険者の被保険者となっても提供される医療サービスは同等であり診療報酬にも違いはない。しかし、被保険者が負担する保険料は保険者によって異なるため、同一医療サービスに対する負担に著しい差がある。

国民健康保険では住民基本台帳の世帯に準じて世帯全員を被保険者とし、保険料は世帯合算所得に応じた所得割と世帯員数に応じた均等割を世帯主に賦課する。

健康保険では世帯の概念はなく被保険者は所得に応じた保険料を事業主と折半して負担し、その配偶者や被扶養者は申告により被保険者と同等の資格で医療サービスを受けることができる。

後期高齢者医療制度の被保険者は個人単位であり、世帯合算や配偶者、被扶養者の考え方はないので、夫婦共被保険者である場合はそれぞれに保険料を負担することになる。

例えば、夫婦と子供1人で収入450万円/年の世帯（後期高齢者医療は年金収入夫400万円/年、妻50万円/年）について、各保険者について負担すべき保険料を試算すると図表1-6 医療保険の保険者ごとの保険料試算のようになる。なお、後期高齢者医療では別途介護保険

保険者	保険料	世帯員の処遇	保険料試算額
国民健康保険	賦課基準額 ²¹ の世帯合算額×料率+均等割+平等割+資産割（年額）	基準額合算と均等割の対象	約 472 千円/年
協会けんぽ	標準報酬月額×料率（月額）保険料は事業者と折半	配偶者、被扶養者（被保険者と同等）	約 2 6 8 千円/年
健康保険組合			約 2 4 4 千円/年
後期高齢者医療	賦課基準額×料率+均等割	個人単位	約 329 千円/年(夫婦計)

料を負担しなければならない。

図表 1-6 医療保険の保険者ごとの保険料試算

保険料率や均等割額は各保険者によって異なるため、この試算では図表 1-7 平均的な値を用いた。（後期高齢者医療を除く保険料率と均等割には介護保険料と支援分を含む）

保険者	保険料率	均等割	平等割	出典
国民健康保険	11.5%	42,302 円	31,281 円	国保情報サイト（非公式） ²²
協会けんぽ	11.7%	該当せず	該当せず	協会けんぽ都道府県平均 ²³
健康保険組合	10.7%	該当せず	該当せず	健保組合予算早期集計 ²⁴
後期高齢者医療	9.1%	45,289 円	該当せず	後期高齢者医療ガイド ²⁵

図表 1-7 保険料試算の前提

保険者の財政運用は国民健康保険の保険者は市町村単位、健康保険組合は職域（事業者等）単位で保険料徴収と診療報酬給付の収支バランスをとる必要があるが、被保険者数の減少や診療報酬の増大で財政状況は悪化している。そのため、2018 年度から国民健康保険は広域化して都道府県単位で財政を運用することとなっている。また、健康保険組合は全組合の 60%が赤字²⁶であり、組合数は 2000 年から 2016 年までに 1,700 組合から 1,444 組合に財

²¹ 前年度課税所得額から基礎控除（33 万円）を差引いた額

²² 国民健康保険情報サイト（非公式）<https://5kuho.com/meyasu/>

²³ 協会けんぽサイト 平成 31 年度都道府県別保険料率
<https://www.kyoukaikenpo.or.jp/g3/cat330/sb3130/h31/310213>

²⁴ 平成 3 1 年度健康保険組合予算早期集計結果の概要
<https://www.kenporen.com/include/press/2018/20180423.pdf>

²⁵ 後期高齢者医療制度ガイド <https://www.k-cycle.com/2009/07/no.html>

²⁶ 平成 3 0 年度健康保険組合予算集計 健康保険組合連合会
<https://www.kenporen.com/include/press/2018/20180423.pdf>

政難に減少²⁷し協会けんぽ管掌に移行している。

後期高齢者医療制度は高齢者の医療費が全医療費の30%以上を占め、その負担の世代間不公平さを是正する目的でそのルールと運用責任を明確にして2008年に老人保健制度から移行した。しかし、高齢者の負担する保険料は給付費の10%で残りの90%は公費および他保険者からの支援金であり財政構造はそれ以前の老人保健制度と余り変わらない。

(2) 医療保険の広域化・一元化

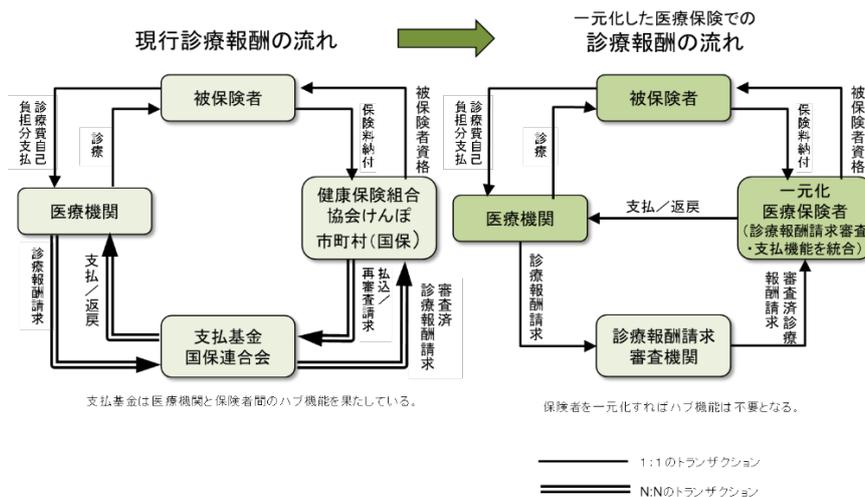
医療保険の保険料負担の格差や個別の保険者の財政悪化への対応策のひとつとして医療保険の広域化や保険者の統廃合が考えられるが、最終的には被用者か否か、あるいは居住地の如何を問わず一元化した医療保険による公平なサービス享受できることを目指すべきである。

このような医療保険一元化のために次のような考察が必要である。

- ① 被保険者資格と識別番号 : 国民健康保険では世帯全員が被保険者資格を持ち、個別の識別番号が付番されるが、健康保険では被用者のみが被保険者となり、その配偶者と被扶養者は被保険者と同等の権利を持つが被保険者の資格と識別番号はない。一元化した医療保険では現行のような保険者識別(記号)は必要ないので、被保険者の汎用的な識別番号としてマイナンバーの利用が考えられる。マイナンバーを識別番号とすることによって、住民基本台帳や所得税との情報共有により被保険者の世帯情報や所得情報を把握することも可能になる。世帯や所得の把握は、一元化された医療保険においても保険料算定や賦課のために重要である。
- ② 診療報酬審査・支払機能の保険者への移管あるいは情報共有 : 現行の医療保険では医療機関と保険者の関係はN:Nであり、診療報酬請求や被保険者資格の審査・支払・返戻のためにはハブ機能が必要となり、その役割を診療報酬支払基金や国民健康保険連合会が果たしているといえる。保険者が一元化されるとハブ機能が不要となり、図表 1-8 医療保険の一元化による診療報酬処理の流れの簡素化のように支払基金等の審査・支払等の役割を保険者に移管する、あるいは両機関で情報共有して診療報酬の処理を簡素化することが考えられる。

²⁷ 資料：国立社会保障・人口問題研究所社会保障統計年鑑データベース36表

<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>



図表 1-8 医療保険の一元化による診療報酬処理の流れの簡素化

- ③ 健康保険における保険料の事業者負担分の取扱い : (2)で示した公的年金と同様に、事業者が支払った給与・賞与総額または対象被用者数に応じて目的税として負担する等の方法が考えられる。
- ④ 生活保護医療扶助の医療保険化 : 生活保護世帯の医療費は無拋出の医療扶助として全額国費負担で被保護者の負担がなく、医療保険の被保険者の負担とは著しく公平さに欠ける。また、医療機関や支払基金では診療報酬請求を医療保険分とは区別して処理するという非効率さもある。そのため、生活保護の医療扶助も医療保険一元化の一環として組み込むことが考えられる。この考え方は生活保護の介護扶助では既に実現している。
- ⑤ 高齢者医療費のリスク調整 : 後期高齢者医療制度では医療給付費の50%は公費、40%は他保険者からの支援金が医療費給付のリスク調整の役割を担っている。医療保険を一元化する場合、支援金は不要となるが公費による調整の必要性は残ると考えられる。

(3) 医療保険一本化の期待効果

医療保険の広域化・一元化には次のような効果が期待できる。

- 医療保険料算定・賦課のルールが統一され、年齢、居住地あるいは職域等による保険料負担の格差が解消される。
- 診療報酬請求処理が簡素化でき医療機関へのより円滑な診療報酬支払が可能になる。
- 被保険者資格が一元化され年齢、居住地あるいは職域等の変更による資格異動手続きが不要になると共に、被保険者資格得喪のタイムラグによる診療報酬誤請求審査での請求書返戻等のトラブルを排除できる。
- 保険者識別の「記号」が不要となりマイナンバーを被保険者識別番号とすることにより個人の医療データを一元的、継続的に管理・活用し、より効果的な個人単位の病歴

分析や未病対策が可能になる。

公的年金の一元化同様に、医療保険一元化実現のためには現行の市町村、職域単位の医療保険からの段階的に広域化、一元化を進めることが現実的であり、ここではそのゴールの一考察を示した。

1-2-4 介護保険に関する考察

(1) 介護保険の課題

介護保険の1号被保険者²⁸は約3,500万人であり、その約18%に当たる658万人が要介護（支援）認定²⁹を受けている。また、要介護（支援）者の過半数は居宅での介護サービスを受けており、護施設と介護職員の不足と共に家族への負担が課題となっている。

介護施設は全国に13,270施設あり、その定員は96万人³⁰で、要介護3~5認定者220万人の半数以下となっており、半数以上の重度要介護認定者は居宅介護を強いられている。また、介護職員の総数は183万人で、その約半数は施設介護に従事しており介護ニーズの高い居宅介護の従事者は51万人に過ぎない。また、その約70%は非正規職員であり慢性的な人手不足の状態となっている³¹。

介護保険制度は老人保健法から介護サービスに関わる部分を引継いだこともあり、リハビリテーション、訪問介護あるいは介護指定病床等医療サービスとの境界が曖昧な部分があり、利用者の混乱を招く要因となっている。

(2) 介護保険の今後に関する考察

介護保険制度は2000年の施行以来、数次の改正を重ねて介護予防・地域介護の中核としての地域包括支援センター整備（2006年）、地域の医療サービスと介護サービスの連携整備（2012年）等が推進されており発展途上にある制度ともいえる。

優先すべき解決策は、2025年には245万人必要と推計³²されている介護従事者の量的、質的充足である。そのためには、介護従事者の処遇改善と共に、介護福祉士等の資格や介護技能に対する評価とキャリアパスを確立することが重要と考える。

また、医療と介護の連携あるいは一体化は利用者にとってもサービス提供者にとっても有益と考えられる。すなわち、利用者は必要に応じて介護、医療いずれのサービスであって

²⁸ 介護保険では被保険者を40~64歳を2号、65歳以上を1号として負担と給付の条件が異なる。保険料徴収方法も異なり、2号は医療保険料と併徴され、1号は原則として公的年金から特別徴収される。

²⁹ 出典：介護保険事業状況報告平成30年12月暫定版・厚生労働省

<https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyom18/dl/1812a.pdf>

³⁰ 出典：介護サービス施設・事業所調査の概況（平成28年）厚生労働省

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service16/dl/kekka-gaiyou.pdf>

³¹ 出典：「介護人材の処遇改善について」平成30年社会保障審議会資料・厚生労働省

<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000349994.pdf>

³² 出典：「介護人材の処遇改善について・第7期介護保険事業計画に位置付けられたサービス見込みによる推計」平成30年社会保障審議会資料・厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000349994.pdf>

も必要に応じて切替えて継続的にサービスを受けることができ、サービス提供者は相互に利用者情報を共有し、適切なケアプランと治療計画によりサービスを提供する仕組みの構築である。

その手始めとして、介護情報と医療情報をマイナンバーで相互に共有する仕組みが考えられる。現行の仕組みでも介護保険と医療保険の報酬請求データが集まる国民健康保険連合会は介護情報と医療情報の接点はあるといえる。また、2023年を目途に介護保険と医療保険の被保険者証をマイナンバーカードで一本化する計画があり、それぞれの被保険者記号番号ではなく、マイナンバーで利用者を識別することが実現すれば、介護・医療の区別を意識せずサービスを受けることができ、介護・医療相互連携の第一歩となり得る。

1-2-5 社会保険改革へのアプローチ

本節で述べた社会保険の姿はあくまでも一つの方向性を考察したものであり、その実現には入念な制度設計と準備が求められることは論を待たない。特に公的年金は個人の生涯に亘るコミットメントであり、新しい制度への移行は国民の理解と十分な移行期間が鍵となる。どのような制度にするかに関わらず改革に向けて今から準備すべきことは次の点である。

- 手続の更なるオンライン化、ワンストップ化の促進。特に社会保険被保険者資格得喪や異動に伴う手続きはプッシュ型で自動化して、無資格あるいは資格重複を防止。
- 非正規雇用労働者、外国人技能実習生あるいはフリーランサー等の社会保険の被保険者資格を明確にし、実態としての国民皆保険を実現。
- 現行社会保険各制度で管理されている被保険者等個人データを関係機関で共有し、分析するためのデータ形式、使用文字や語彙の標準化。(1-1-2 参照)
- 関係機関でのデータ連携や交換を確実にするために、個人データにマイナンバーを付記し管理する仕組みの整備。

1-3 IDを核とした生活に係る情報集積の徹底

1-3-1 同一生計関係としての世帯概念の共有

(1) 現状の世帯概念と類型

世帯は多くの場合負担と給付に関する諸制度運用上の単位であり、生計を同じくする複数の個人または個人単独で構成され、同居は必須要件ではない。現在は夫婦と子ども2人で構成される世帯を標準世帯として税や社会保障の様々な制度設計と運用の検証がなされている。標準世帯の世帯主は終身雇用・年功序列型賃金の正社員であり、配偶者は専業主婦とされている。しかし、現状ではこのような標準世帯そのものは全世帯の5%弱に過ぎず、制度設計の前提とすることには限界がある。

実態としての世帯構成や形態は多様化しており、負担と給付の諸制度に関わる代表的な世帯の類型は次のように整理できる。なお、各世帯類型の2018年の世帯数は厚生労働省・国民生活基礎調査³³、2040年推計値は国立社会保障・人口問題研究所・日本の世帯数の将来推計³⁴による。

- 高齢者世帯：65歳以上の者あるいはその未婚の子で構成される世帯で、全世帯に占める割合は増加傾向にあり2018年の27.6%から2040年には44%強を占めるに至ると推計されている。また、高齢者世帯における生活保護の保護率は63%³⁵で、全世帯の保護率32%の2倍近くあり生活困窮の度合いが高い。
- ひとり親世帯：母または父とその子で構成される世帯で、全世帯に占める割合は2018年の7.2%から2040年には9.2%に増加すると推計されている。ひとり親世帯の26%が児童扶養手当を受給率しており生活困窮と共に子供の養育についても問題を抱えている。
- 共稼ぎ世帯：主に世帯主とその配偶者が被用者として働く世帯は1,185世帯である³⁶。これは夫婦のみおよび夫婦とその子で構成する世帯の44%を占め、政府の標準世帯とはかけ離れた実態がある。
- 別居世帯：単身赴任、遠隔地就学あるいはDV等様々な原因で居住を別にする者を含む世帯を指す。公式なデータはないが、その一部として国勢調査の「有配偶者の単独世帯」は75万世帯(2015年)というデータ³⁷があり参考になる。特に社会保障サービスでは別居していても生計を共にする世帯の情報共有が重要である。
- 事実婚による世帯：未婚の男女が同居する世帯を指し、「妻(未届)」等の続柄で住民票に記載されるケースもある。公式なデータはないが、国勢調査のデータから「非親族男

³³ 出典：<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa18/dl/02.pdf>

³⁴ 出典：http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/hprj2018_gaiyo_20180117.pdf

³⁵ 全高齢者世帯数(14,063千世帯)に占める生活保護を受給する高齢者世帯(1,635千世帯)の割合(千分率)

³⁶ 出典：平成30年男女共同参画白書

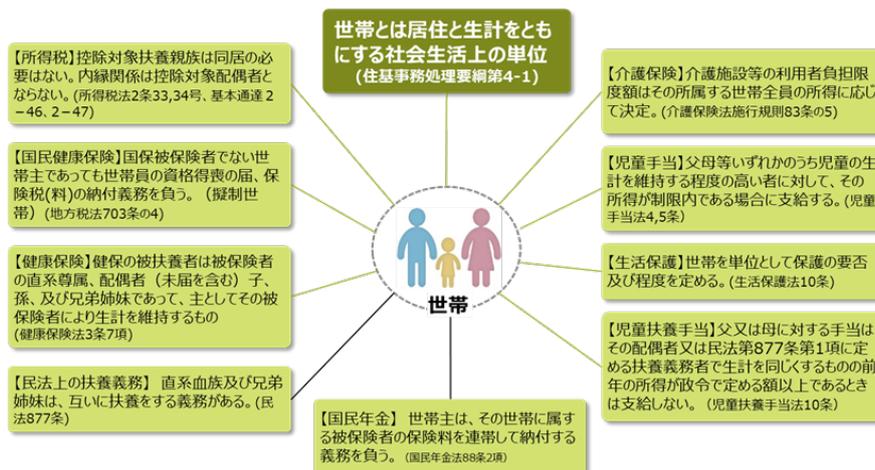
http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h30/zentai/pdf/h30_genjo.pdf

³⁷ 出典：社会実情データ図録 <https://honkawa2.sakura.ne.jp/2700.html>

女が同居する世帯」を分析したペーパー³⁸によれば、事実婚等による非親族世帯は 30.3 万世帯（60.6 万人）であり、10 年間で 74%と急激に増加しており、負担と給付諸制度での対応が求められる。

(2) 負担と給付に関わる諸制度における世帯の概念

代表的な諸制度における世帯の捉え方は図表 1-9 のように表現できる。



図表 1-9 諸制度における世帯の捉え方

また、世帯類型毎に諸制度における主な条件や特例等をまとめると図表 1-10 のとおりになり、制度毎に世帯に関する考え方の相違があることが分かる。

	ひとり親世帯	共稼ぎ世帯	別居世帯	事実婚世帯
所得税	未婚の場合寡婦(夫)控除対象外	個別に課税、扶養控除申告は片方	生計を一にすれば扶養控除対象	配偶者控除、扶養控除の対象外
厚生年金	離婚による場合年金分割	配偶者は3号被保険者対象外		配偶者は3号被保険者の対象
国民健康保険		世帯合算所得で所得割算定 ³⁹	遠隔地被保険者として資格取得	住基世帯(未届)の手続が前提
健康保険		一定所得以上の場合個別に被保険者資格取得		世帯員は被扶養者の対象となる得る
児童手当		所得制限は所得の高い者が対象		
児童扶養手当	児童手当とは別途に現況届			住基上ひとり親であっても受給不可

図表 1-10 世帯類型と諸制度の主な条件・特例等

³⁸ 出典：総務省統計研修所研究官室 西文彦 <http://www.stat.go.jp/training/2kenkyu/pdf/zuhyou/doukyo3.pdf>

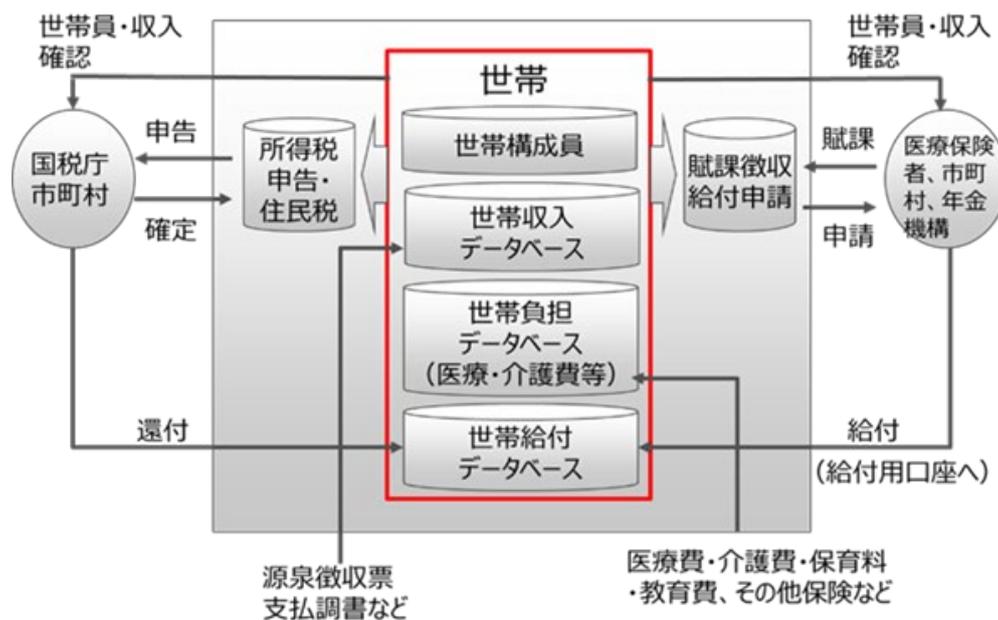
³⁹ 健康保険非適用事業所に雇用される場合

特に、所得に関しては所得税、厚生年金保険料あるいは児童手当の所得制限等は個人の所得を対象にするのに対し、国民健康保険の保険料、介護保険利用者負担限度額あるいは生活保護収入認定等は世帯全員の合算所得を対象としている。世帯は生計を一にする単位であるという趣旨に沿うためには所得税や保険料等の負担と諸手当、扶助等の給付を世帯単位に捉えることが妥当と考える。

(3) あるべき世帯の姿

あるべき姿とは世帯概念を制度間で共有し、この世帯を基礎として負担と給付の制度設計を行うことである。具体的には居住実態ではなく生活実態にあった（生計を一にする）世帯を設定し、世帯構成員である個人の情報をマイナンバーで結びつける。図表 1-11 はその概念図であり、図中のデータベースはマイナンバーで連携された仮想データベースである。

個人の収入および医療・介護費などの負担に関するデータをすべてこの世帯に集約し、税や社会保障制度においてはこの世帯として集約された情報を基礎に、負担と給付の制度設計をしていくべきである。

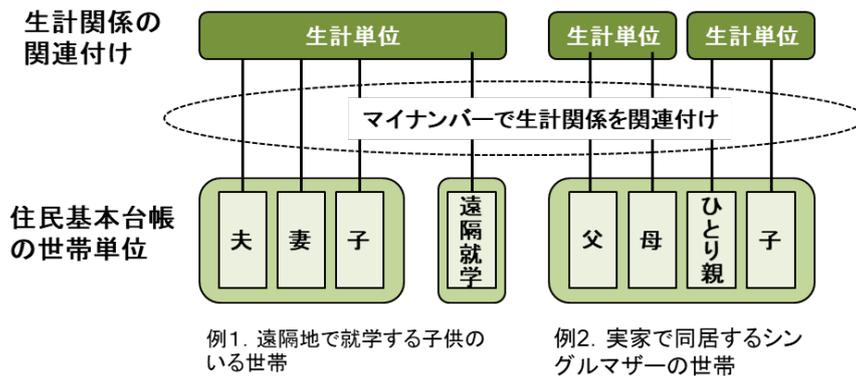


図表 1-11 同一生計関係としての世帯概念の共有の考え方

(4) 実現に向け、今やるべきこと

番号制度が機能している諸外国においては、すべての国民の収入を番号で把握し、給付付き税額控除制度などを実現している。しかし、我が国では一定以上の収入がある国民の収入しか把握していないため、世帯概念の共有がすぐにできるわけではない。

まずは記入済申告書制度の実現を目指して、マイナンバーを活用してすべての国民の収入や負担・給付の情報を連携することから開始すべきである。(図表 1-12)



図表 1-12 マイナンバーによる同一生計関係の紐付け

このような情報環境が整備された時点で、マイナンバーを結合して世帯を構成し、この世帯を基準として税・社会保障制度の抜本的改革を図っていく。また、世帯はその構成員の異動により変化するので、マイナンバーによる結合は柔軟でなければならない。

連携されたデータをもとに、どのような世帯がどれくらいの負担を負い、どのような世帯がどれくらいの給付を受給すべきか、シミュレーションしながら国民のコンセンサスを得ながら、新たな制度の設計が可能となるだろう。

(5) 今後の負担と給付単位の在り方・世帯単位から個人単位

今後、さらに世帯構成や類型の多様化・流動化が進むと、同一生計関係の実態把握が困難になり、負担と給付の単位を世帯ではなく個人にするという可能性もあり得る。海外ではシンガポールの CPF(Central Provident Fund)が代表的な事例⁴⁰であり、自己責任で個人単位の負担と給付を全国民に義務付けている。具体的には個人の収入の20%を国が管理する個人口座に積立て、この中から老齢年金、医療費、教育費等を給付する。子供や収入の少ない者に対しては世帯内で相互扶助(トッパアップ)する。もう一つの事例はスウェーデンの公的年金における積立部分(FDC=Financial Defined Contribution)であり、部分的ではあ

⁴⁰ 出典：厚生労働省 2015年海外情勢報告第5章第4節

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/14/dl/t5-08.pdf>

るが個人単位の負担と給付を実施している⁴¹。一定以上の所得のある個人は FDC への参加が義務付けられ、所得の 2.5%を国が管理する個人口座に積立てる。老齢年金の FDC 部分はその個人口座の積立金と運用益から給付される。我国の個人型確定拠出年金 (iDeCo) と類似しているが、FDC が公的年金の一部として義務化しているのに対し iDeCo は任意の私的年金である点が異なる。

このような、個人単位の負担と給付を我国で実現するためには、配偶者や被扶養者の概念がなくなるため、次のような環境を整えることが必要と考える。

- 男女の労働機会が均等であること、および同一労働同一報酬が実現すること。
- 育児、教育の無償化等個人としての子供や学生等の負担が削減あるいは軽減されること。
- 社会保障に対する自助あるいは自己責任の国民意識が浸透すること。
- 全ての負担と給付に関するデータがマイナンバーで管理できること。

1-3-2 医療・介護分野における ID の活用

(1) 医療政策

医療とは、病気に罹った個々の患者を治療することにほかならないが、医療政策という場合には、個々の患者の治療ではなく、国全体として、必要とする全国民に対して、必要な治療を合理的な価格でいつでもどこでも提供できる仕組みを構築することが課題となる。

病気の種類は多く、しかも患者の状態は多様である。治療は、医師をはじめ多数の専門家が従事して成り立つ行為であり、それに要する費用も大きく、全国各地に存在するすべての患者に最善の医療サービスを提供することは容易ではない。医療費の財源に関しては 1-2-3 で述べられているように、国民皆保険制度の下、医療保険と公費によって賄われているが、近年高齢化による総医療費の拡大のため、限られた財源をいかに効率的に使うか、医療費の拡大をいかに抑制するかが、医療政策上の課題となっている。

これまでは、高齢化に伴う生活習慣病の増大に合わせて、提供する医療サービスの質を療養型にシフトしてきたが、2020 年年初以来の新型コロナウイルス感染症の蔓延により、医療の提供体制の大幅な変更を余儀なくされている。

ところで、このように複雑で高額な医療サービスを、多様な全国の患者のニーズに応じて提供するため方法にはいくつかの種類がある。海外では、経費は税で負担するとともに、医療サービスの質や形態を地域ごとに国が政策によって決定するという、医療の公営化を図っている国もある。他方、市場による供給を基礎とし、市場メカニズムによる資源配分と効率化を実現しようとしている国もある。また、我が国のように、診療報酬、つまり価格だけを規制し、それ以外の要素は、原則として市場メカニズムに委ねている国もある。

⁴¹ 出典：「スウェーデン型年金制度の特徴と導入議論のための課題」日本総研 Business & Economic Review 2004 年 3 月号 (<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=13952>)

ベストの制度はなく、医療費を税で負担している国では、需給調整を政策的に正確に行うことは容易ではなく、また市場メカニズムに委ねる国では医療費の価格が高騰した場合、低所得者は質の高い医療を受けられなくなる。我が国の制度は、合理的な価格で必要な医療サービスを提供できるが、医療需要が増加してくると、それに必要な経費を保険料収入だけで賄うことはできず、医療保険制度の持続可能性が問われることになる。

我が国の方法は、必要な需要量を測定し、それに応じた供給量を規制するのではなく、必要な質量の供給を医療機関に自主的に促すように価格設定をし、それによって供給量を確保しようとする方法である。供給量自体を規制しないため、医師の開業も自由であるし、患者も医療機関を自由に選択することができる（フリーアクセス）。要するに、医療サービスの市場においては競争が存在し、それが提供される医療の質の担保の量の確保に貢献しているといえる。

我が国の診療報酬制度の下で必要な医療の充実を図るためには、その分野の診療報酬を引き上げることによって医療機関に供給を促す、要するに経済的インセンティブを提供することによって、供給量を増やすのである。同様に、診療報酬単価を下げることにより、ディスインセンティブを作り出すことも可能であるが、現実には、診療報酬の引き下げは、既得利益の削減に当たるため容易ではない。

医療技術が発達し、供給する医療サービスの内容をきめ細かくコントロールしていく必要が生じてくると、そこで生じてくるのが、診療報酬体系の細分化であり、複雑化である。それが医療の非効率を生み、総額としての医療費の増額を招くことになりかねない。

このように医療提供の世界が非常に複雑であるために、診療報酬の決定は、これまで医療の当事者である診療側の人たちと医療費を負担する保険者側の人たちの交渉で決定されてきた。その場が、中央社会保険医療協議会（中医協）という厚生労働省の審議会であり、ここでステークホルダーが議論し交渉し、最終的に合意して医療サービスの価格たる診療報酬の体系を決定してきたのである。

しかし、今日、デジタル技術が発達し、ビッグデータの解析によって、これまで経験と推測を基礎にして決められてきた医療ニーズを詳細に把握することが可能になった。エビデンスに基づく合理的な決定が可能になってきたのである。しかし、実際にビッグデータを収集、解析して医療供給体制の最適解を導き出すには、まだ制度の整備やデータの蓄積が充分とはいえないのが我が国の実情である。

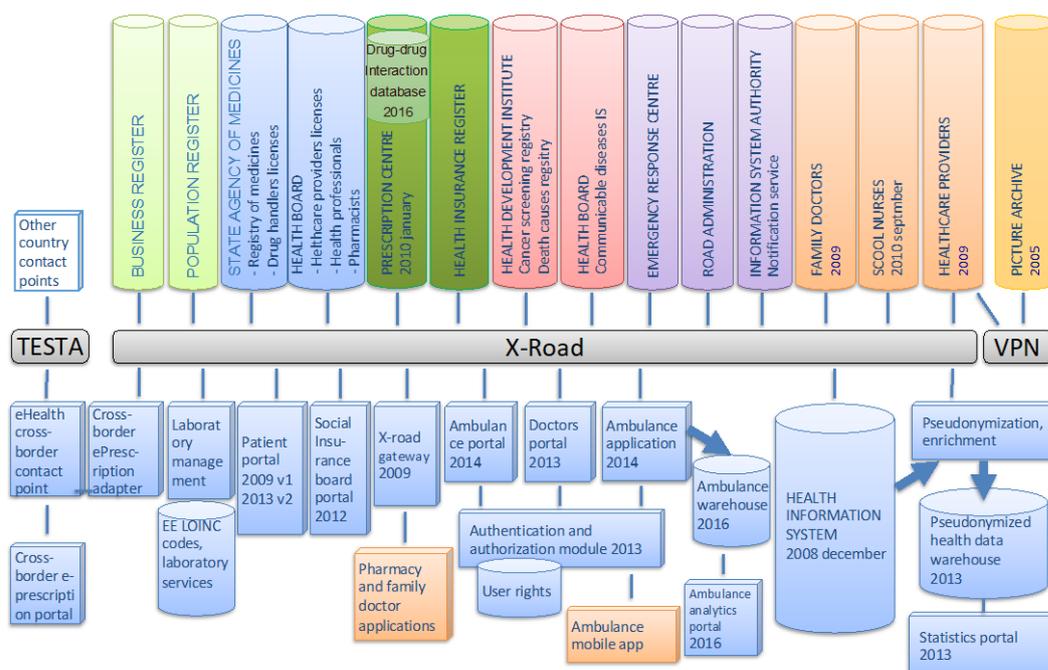
とくに、コロナ感染症の急激な拡大のような、劇的な医療需要の変動が起こった場合には、可能な限り正確で迅速なデータの収集解析が求められるが、我が国の実態はそれが可能な状態とはほど遠く、今回のコロナ禍によって、この分野における先進諸国からの遅れがようやく認識されたといえよう。

(2) 先進諸国のデータ活用の実例

医療分野に限らず多くの分野で、デジタル化は、アジアでは韓国、中国、シンガポール、

台湾等が日本よりはるかに進んでいる。さらに、フィンランド、スウェーデン、デンマーク等の北欧諸国、それにバルト3国の一つエストニア等の諸国が、世界の先端を行っているといってよい。

Estonian eHealth ecosystem architecture



図表 1-13 エストニアの X-road プラットフォーム

エストニアの場合、医療に限らず、金融、エネルギー、通信、自動車登録、不動産登記その他さまざまな分野のデータがデジタルデータとして蓄積されており、それらのデータは、国民 ID、つまり我が国のマイナンバーを介して、X-road というプラットフォームを通して結合できる仕組みになっている。(図表 1-13)

国民は、医療機関にかかると ID カードで本人確認をする。すると、それまでの治療歴、服薬歴等を医師が一覧できる。そこで、診察治療をし、その所見や検査結果を入力すると、国の医療データベースに自動的に格納され、ビッグデータとして蓄積されて、その時点での疾病の動向や公衆衛生上のデータとして利用でき、リアルタイムで政府がモニターし、政策を立案するための資料とすることができる。

また、医師が処方する薬剤情報も、国のクラウドに保存されており、IDを示すことで、自分に処方された医薬品をどの調剤薬局からでも受け取ることができる。処方箋情報が一元化されているので、当然に、二重投薬や禁忌もチェックすることができ、安全かつ利便性も高い。最近では、隣国のフィンランドでも処方薬を受け取ることができるようになったそうである。

このようにして国のデータベースに蓄積されている医療情報は、今述べたように、個々の患者の診療に利用され、医師に患者の健康状態についての最善の情報を提供するとともに、匿名化されたビッグデータとして医学研究や医薬品医療機器等の開発、そして医療政策の立案や評価に用いられる。さらにいえば、こうしたデータは、国内における病院等の医療施設や医師、看護師ら医療従事者といった人的資源の適正な配置、医療費の効率化等にも用いられることはいうまでもない。

エストニアでは、このような個々の患者の診察データのナショナルデータベースへの格納は自動的に行われ、患者の同意は不要である。それでは、患者の個人情報はどうのように保護されているのか。

自動的に国のデータベースに格納されるとはいえ、データそのものは国民である患者のものであり、その情報の管理権は当該国民にあるというのが、この国の法制度である。国民は、自己情報について、自己のポータルサイトからコントロールすることができ、たとえば医師であっても患者として見られたくない情報は、サイト上で非公開のボタンをクリックすれば、非公開にできる。いわゆるオプトアウト方式が採用されている。

それとともに、国民の個人データへのアクセスはすべて記録されており、国民は自己のポータルサイトを通して、アクセスログを確認することができる。不審なアクセスやアクセス理由が納得できないアクセスをみつけたときには、アクセスした者にその理由を問い糾すことができ、回答に納得できないときは告発することができる。そのような強力な制裁手段によって、個人情報漏洩の防止を図っている。

このようなエストニアの医療を含む情報システムは、整理すると、収集は自動的、義務的であって、原則として収集段階での同意は不要であり、国民は個人情報であれ、提供を拒否できない。しかし、その情報の利活用の場面においては、オプトアウト方式とはいえ、情報の当人である患者や国民の同意を要件とする。

なお、一言蛇足を述べれば、オプトアウト方式でこの診療情報へのアクセスを拒否することができるが、状況が変わり、その情報が治療において必要となり、本人がその利用を認めるときは、今度はオプトインすれば、その情報を利用することができる。情報そのものは、国のデータベースに保存されているからである。

出生から死亡まで、このような情報を蓄積し、本人の管理権の下でその者の病気の治療や健康管理のために活用することができれば、質の高い医療を実現できるとともに、国民全体の健康管理や病気の予防といった公衆衛生政策の立案、実施にも効果的であることはいうまでもない。

さらにいえば、利活用面で同意が必要と述べたが、学術研究や医薬品等の開発、政策立案等の場合や、医療提供において必要と考えられる場合には、同意なしに利用することができ、その範囲はかなり広く法定されている。そして、具体的ケースにおいて、同意の必要性の判断は、独立した個人情報の審査委員会の審査に委ねる仕組みが採用されている。現在では、民間企業にデータ利用をどの程度認めるかについて、この機関による審査が行われている。

医療技術の発展のためには、民間利用を広く認める方がよいが、反面、機微性の高い個人情報である医療情報が悪用される危険もあるからである。

最後に、エストニアの医療情報システムであるが、前述のように、医療分野だけで閉ざされているのではなく、IDを鍵としてX-roadを通して他の社会領域のデータとも繋がっている。そのため、所得による自己負担額の調整や運転免許証更新時の健康状態の確認ともリンクできるようになっており、家庭医が承認しなければ運転免許の更新ができない仕組みにして、運転者の健康状態をチェックし交通事故の抑制を図っている。このような複数領域を連結した国民の利便性の向上や安全の確保等は、IDとX-roadという制度があって初めて可能になるといえよう。

医療分野における情報システムの一つの理想的な例としてエストニアの制度を紹介したが、それでは、現在医療分野の情報化を進めている我が国のデータヘルス計画は、エストニアと比べてどうなのか。

(3) 日本のデータヘルス計画

上述のように医療分野に限らず、国民のデータを活用して国民の福祉を向上させていくためのデジタル化における鍵はIDである。国民IDを使って、本人確認はもちろん、多様なデータとどのように安全に結合することによって、国民一人ひとりに最適の行政サービスや医療等の社会的サービスを提供することが可能になる。

我が国でも、到達すべき目標としては、同様の状態を想定し、その状態への接近を目指してデータヘルス改革プランを策定しているが、理想的な状態に至るまでの過程で克服すべき障害は多い。現在、厚労省のデータヘルス計画の下に、その目標に少しずつ向かいつつあるが、まだその速度は遅く、欧州やアジアの先進諸国からはかなり遅れているといわざるをえない。しかし、近年、進展の速度が加速してきた。とくに、今回のコロナ禍によって、これまでの障害が一気に克服され、急速に実現する可能性も出てきたといえよう。

これまで、我が国で医療分野のデジタル化の障害となっていたのは、要約すれば、過度の個人情報保護の意識と制度およびシステムの多様性によるデータ連結の制約、換言すれば標準化の遅れである。

研究のためのデータ利活用については、完全な不可逆的匿名化を行うことによるデータ活用の道が、2018年次世代医療基盤法の施行によって開かれた。

国民を一人ひとりに付番するIDについては、かなり以前から議論が続けられてきた。当初、関係団体は、最も機微性の高い病歴等の個人情報の漏洩リスクがあるため、IDによるデータの連結には強く反対していた。個人情報保護法でも、同意を要する要配慮個人情報と位置付けられている。

新たなデータヘルス改革が目指す未来

- データヘルス改革で実現を目指す未来に向け、「国民、患者、利用者」目線に立って取組を加速化。
- 個人情報保護やセキュリティ対策の徹底、費用対効果の視点も踏まえる。

ゲノム医療・AI活用の推進

- 全ゲノム情報等を活用したがんや難病の原因究明、新たな診断・治療法等の開発、個人に最適化された患者本位の医療の提供
- AIを用いた保健医療サービスの高度化・現場の負担軽減

【取組の加速化】

- ・ 全ゲノム解析等によるがん・難病の原因究明や診断・治療法開発に向けた実行計画の策定
- ・ AI利活用の先行事例の着実な開発・実装

自身のデータを日常生活改善等につなげるPHRの推進

- 国民が健康・医療等情報をスマホ等で閲覧
- 自らの健康管理や予防等に容易に役立てることが可能に

【取組の加速化】

- ・ 自らの健診・検診情報を利活用するための環境整備
- ・ PHR推進のための包括的な検討

医療・介護現場の情報利活用の推進

- 医療・介護現場において、患者等の過去の医療等情報を適切に確認
- より質の高いサービス提供が可能に

【取組の加速化】

- ・ 保健医療情報を全国の医療機関等で確認できる仕組みの推進と、運用主体や費用負担の在り方等について検討
- ・ 電子カルテの標準化推進と標準規格の基本的な在り方の検討

データベースの効果的な利活用の推進

- 保健医療に関するビッグデータの利活用
- 民間企業・研究者による研究の活性化、患者の状態に応じた治療の提供等、幅広い主体がメリットを享受

【取組の加速化】

- ・ NDB・介護DB・DPCデータベースの連結精度向上と、連結解析対象データベースの拡充
- ・ 個人単位化される被保険者番号を活用した医療等分野の情報連結の仕組みの検討

2

図表 1-1 4 新たなデータヘルス改革が目指す未来⁴²

しかし、実際の診療現場において、患者の健康状態や病歴、治療歴等の情報は重要であり、とくに市町村が保有している乳幼児の予防接種の記録の共有は意義が大きいことから、個人IDを付番することについての合意は得られた。ただし、そのIDとして、情報漏洩のリスクが高いためマイナンバーを使うことは認めない、という条件が付けられた。

その後、医療等IDと呼ばれ、具体的な付番方法が模索されたが、最近、診療報酬審査のデジタル化の推進に伴い、国民の被保険者番号をIDとして用いることに合意が得られた。ただし、国民は、保険者を変えることがあるので、その場合には、一定の符号を媒介項にして、過去の被保険者番号と連結できるようにする。

こうしたデータ・リンクの対象は、医療関係では、当面、レセプト情報、つまり診療報酬の請求情報である。レセプトのデータは、NDB（ナショナル・データ・ベース）として、これまで百億を超えるケースが蓄積されており、それから得られる知見は大きい。

このデータを特定健診、介護のデータとリンクさせ、理想をいえば出生から死亡まで、乳幼児検診、学校検診、職場での健康診断記録、特定健診等の健康データを結びつけ、PHR（パーソナル・ヘルス・レコード）として医療、介護政策の分析や改善に活用することが期

⁴² 出典：第一回健康・医療・介護情報利活用検討会（厚生労働省） 参考資料6

<https://www.mhlw.go.jp/content/12600000/000605023.pdf>

待されている。また、こうした国民各自の健康データを、自己のポータルサイト（マイナポータル）から閲覧できるようにして、自身による健康管理や疾病の予防に役立てる制度の形成を目指している。

だが、NDBに蓄積されているデータはあくまでもレセプトのデータであり、治療、検査や投薬等はわかるが、その結果の患者の状態、つまり治療の結果アウトカムについての情報は格納されていない。それらの個別の患者の治療に必要な検査結果や画像その他の情報を活用するためには、さらに電子カルテとの結合が必要である。しかし、これについては、まだ標準化が進んでおらず、実現まで時間がかかる可能性がある。

この点に関して、世界では標準化が進んでおり、我が国も諸外国とのデータの互換性がないと、それこそ今回の新型コロナウイルス感染症のケースのような場合に、国際的なデータ比較や研究が円滑に進まないといえよう。国内的な標準化だけではガラパゴス化の可能性もあるため、国際標準を睨んだ規格を早急に形成することが望まれる。

以上のように近年急速に、医療分野におけるデジタル化が進んでいる。しかし、個別の治療における患者のデータの活用については、個人情報保護の問題もあり、まだその方法についての合意は得られていない。だが、医療は、研究においては、匿名化されたデータによる統計的な利用が可能であれば有効であるとしても、個々の患者の治療においては、個人情報であるその患者の病状についての正確な情報が利用できなくてはならない。もう一步の進展が必要である。

このような我が国の医療情報のシステムは、多様な意見をもつ関係者の合意を重視し、その意見を取り入れたため、非常に複雑なシステムになっている。その結果、こうした情報システムが最も必要とされ、優れたシステムが最もその有効性を示す災害時に、効果的に機能を発揮するか疑問である。

諸外国では、IDカード、すなわちマイナンバーカードで必要な情報に容易にアクセスでき、必要な情報が取り出せるシステムが一般的である。そのようなカード一枚で生活のいろいろな場面で事務や手続が完結する制度の方がはるかに、安全で利便性が高いのではないだろうか。我が国は、まだそれらの先進国からは何周か遅れている状態であり、今回の特別定額支給金の支給のケースで見られたように、我が国のシステムは不完全で使い勝手もよくない。データヘルス計画も、現状のままではマイナンバーカードの同軸を踏むことになりかねないことを危惧する。

(4) コロナ感染症後

まだ終息していないが、今回のコロナ感染症の対策において、データヘルスのもつ価値が改めて認識されたといえよう。とくに海外において、感染者の位置情報を使って感染リスクを知らせるシステムの開発は、それがすべての感染者をカバーするならば、感染リスクを大いに削減することになるだろう。

また、台湾で導入されたように、供給が不足しているマスクについて、国民各自の保有数

は国民 ID を使って把握し、薬局の在庫情報と照合しつつ、各自の購入可能数をコントロールし、買い占めや感染リスクのある薬局への顧客の殺到を防ぐことに成功した国もある。

我が国でも、院内感染防止のために患者が医療機関に行くのを控えたことから、オンライン診療が急速に拡大した。それまでも制度上認められていたが、関係団体の反対もあり、普及していなかった。もちろん初診からオンライン診療を行うことについてはリスクもあるであろうが、生活習慣病等で定期的に診察、処方を受けていた多くの患者にとっては、リスクのみならず、時間コストも軽減するととても便利な方法であるといえよう。コロナ後も、この便利な方法が拡大することはあれ、以前のように縮小することはないのではないかと。

さらに、それまでは認められていなかったオンライン処方も認められるようになった。オンライン処方とはいえ、現在行われているのは、医療機関から医師の捺印のある処方箋をファックスで調剤薬局へ送り、それに基づいてテレビ電話で薬剤師が患者に服薬指導を行い、その後宅配便等で患者宅へ医薬品を送るというものである。

先述のエストニアや北欧諸国で行われているように、医師の処方情報が国のデータベースに格納され、その情報を患者が ID カードを提示することによって、どの調剤薬局でも薬を受け取るか、配達されるという仕組みにはほど遠い。このような患者の利益にかなうオンライン処方を普及させるためには、紙を基本とした処方箋の制度を抜本的に改めることが必要であろう。日本でもようやくその方向へ一歩歩み出したが、実現までにはまだしばらく時間がかかりそうである。

PHR にせよ、国民各自の健康医療データを蓄積し、治療等で必要なときにそれにアクセスできる仕組みの有効性も、今回、認識できたといえよう。

パンデミックの場合の医療の提供体制において問題となるのは、治療という医療サービスのニーズが爆発的に発生するのに対し、医療サービスの共有能力が追いつかない状態が発生することである。“医療崩壊”ということばが広がったが、これが院内感染等により供給能力の低下をも引き起こすならば、需給ギャップはますます拡大する。

そのような場合に、まさにトリアージを行って軽症、重傷、重篤等、患者を選別して医療機関等に入院ないし隔離しなければならないが、その際、基礎疾患のある患者は重症化しやすいとすれば、患者についての病歴や治療中の健康状態を、迅速かつ正確に医療機関が把握することによってリスク評価することは“医療崩壊”を回避する上で有効なことはいうまでもない。現実には診療現場で、患者の病態や医療資源の在庫状況、広域的な医療施設の占有率等をリアルタイムで一覧できれば、限られた資源を効率的に利用できるといえよう。

また、患者をその重症度等に応じて他の医療機関に移送する場合など、当該患者のデータの共有のためにも、すべての医療機関から当該患者の医療情報にアクセスできるシステムの有効性は明白である。今回のコロナ感染症のケースでは、保健所で集めた感染者情報を紙で記録しファックスで県や国の機関に送付している事実が報道されていたが、それに要するコストと情報の漏れ、ミス発生の可能性を考えれば、今後のこのような事態に備えてデータヘルスの体制を整備することが急務であるといえよう。

我が国で導入が検討されている感染者の位置情報を用いたコンタクト・トレーシングについては、感染者であることが特定されないこと、その記録がデータベースに保存されないこと等、個人情報保護に非常に配慮したシステムとされている。今回のコロナウイルス感染症の場合はそれで十分に感染リスクの軽減と個人情報の保護が達成できるといえるかもしれないが、今回のウイルスよりも感染力が強く、致死率も高い、より恐ろしい感染症の場合には、そのようなソフトなシステムでは充分とはいえないであろう。

感染者を確実に把握し、その者の近くにいた、あるいはいる人たちに対して、早急にリスクととるべき行動を指示するシステムを導入しなければ、多数の国民の生命を感染症から守ることはできない。その場合に個人情報をどのようにどこまで保護すべきか、今回の経験を踏まえて、予めよく検討しておく必要がある。公衆衛生の分野における感染症対策で、第一に守るべきは、まだ感染していない人たちの命であり、できるだけ多くの人たちを感染のリスクから守ることが、国家としてなすべき第一の使命である。

このような観点から考えたとき、感染者の救済と非感染者の生命、健康を守る上で何よりも必要なものは、国民の健康状態に関する情報であり、迅速で正確かつ網羅的な情報システムの構築が何よりも優先されるべきことは明らかである。そのような認識を有しているがゆえに、先進諸国では国を挙げてのデジタル化に邁進しているのである。

コロナウイルス感染症を契機に、我が国がこれから実現しなくてはならないことを認識し、その実現に推進すべきである。

1-3-3 IDを核とした国家基盤の連携（土地と戸籍）

国家は憲法によって成立するが、国家の基盤として国民および国土が存在することが大前提である。つまり、国家として国民と国土を把握・管理できていることが必須であり、我が国ではその管理台帳として戸籍と不動産登記簿が存在する。

しかし近年、不動産登記簿において、土地の所有者がわからないという問題が起きている。その原因は相続しても登記しない（相続未登記）ために所有者が故人となっており、真の所有者を探すため戸籍等を使って相続権者を辿らなければならない、該当者が十数人に及ぶなどその所有者を確定する作業負担が非常に大きいものとなっている。そのため、権利者の許可を必要とする公共事業や所有者の立ち合いが必要な地籍調査などが進まない、固定資産税の納税義務者が不明で徴収が困難となる、土地の権利問題が処理できないため被災地復興が進まない、地権者を探して境界確定するために再開発事業のコストがかかる、外国人・外国資本による買い占めが起きてても所有実態がわからないといった問題が発生している。

また、戸籍についても、各自治体が個々にシステムを構築して管理しているため、相続者を探索するにはあちこちの自治体に分散している戸籍謄本を取り寄せなければならない。このように戸籍をたどって相続権者を探すことが困難を極めるとともに、戸籍は居住実態と異なるため死亡しているにも関わらず戸籍上は生存しているケースあることなども問題となった。

このような相続未登記に起因する土地所有者不明問題に対処するためには、土地所有者の死亡情報を検知して相続権者を特定できるよう、戸籍と不動産登記のシステムをID連携したかたちで再構築しなければならない。ID連携で再構築という意味は、戸籍と不動産登記はすでにシステム化されているものの、戸籍に記載されている者や不動産登記簿における所有者にはID(マイナンバー)が付番されておらず、戸籍間の連携や戸籍と不動産登記の連携がまったくできないからだ。

戸籍へのマイナンバー導入に関しては早くから研究会が開催されたが、外字の問題で戸籍のクラウド化はしないという結論になり、犯歴簿管理、本籍地・筆頭者概念の廃止、フリガナ法制化など重要課題についても先送りとなった。結果、2019年に戸籍法が改正されたものの、マイナンバー制度の情報連携の仕組みを使うものの、マイナンバーは付番しないこととなった。

また、不動産登記については現在法制審議会で審議が行われており、2020年に法改正する動きとなっている。しかし、戸籍にマイナンバーを付番しないと不動産登記簿と連携するIDが無くなる。不動産登記簿の所有者にマイナンバー登録を義務付ければ住基ネットと連携して所有者の住所変更・死亡などが確認できるが、死亡の場合に戸籍と連動して法定相続人を確定することはできなくなってしまう。これでは相続未登記を防ぐことはできない。

このような戸籍と不動産登記の問題に関して、個別に法制度面のみを対象としてIDでデータを連携するという観点を持たない議論では、役に立たないシステムを構築することになり、ますます問題を複雑化させるだけだろう。ここには、国民と国土という国家の基盤を整備するという崇高な理念も無く、利便性の高いデジタル社会へ対応していこうという気概も無い。

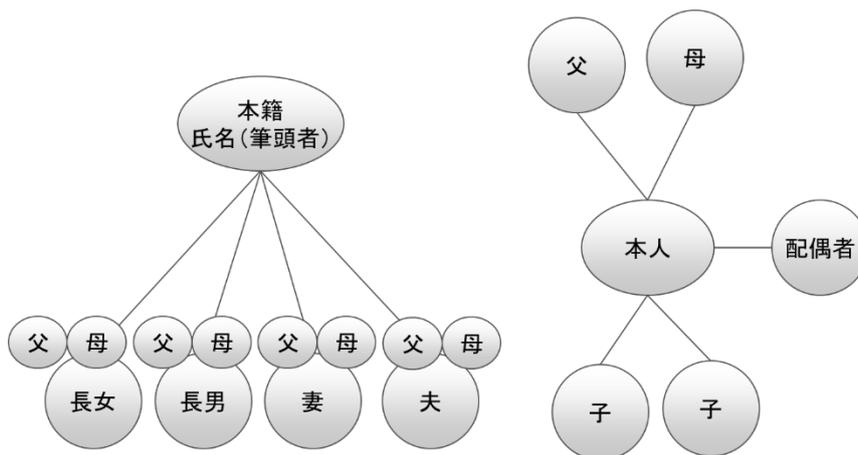
戸籍については、(外字を解消して)戸籍クラウドを構築し、韓国の家族関係登録制度を参考とした仕組みへと変えるべきだろう。戸主を中心とした家制度から個人を中心とした三世代の家族関係を管理する仕組みへ変えれば、番号で相続関係がすぐに判明する。

図表 1-15 に示すように、韓国では本人を中心に親と子の関係を示しており、一人一人に住民登録番号(日本で言うマイナンバー)が付番されている。このようなデータ構造が個人単位で管理されており、住民登録番号というIDでデータベースを検索すれば、相続関係もたちどころに判明する。一方日本の戸籍では、本籍地と筆頭者が検索キーとなって管理されており、そのキーをもとに家族(夫婦および親子の関係)が記載されている。各個人にはIDが付番されておらず、相続関係を調査するためには個々の本籍・筆頭者をキーに各自治体に問い合わせる戸籍謄本(全部事項証明書)を取り寄せなければならない。

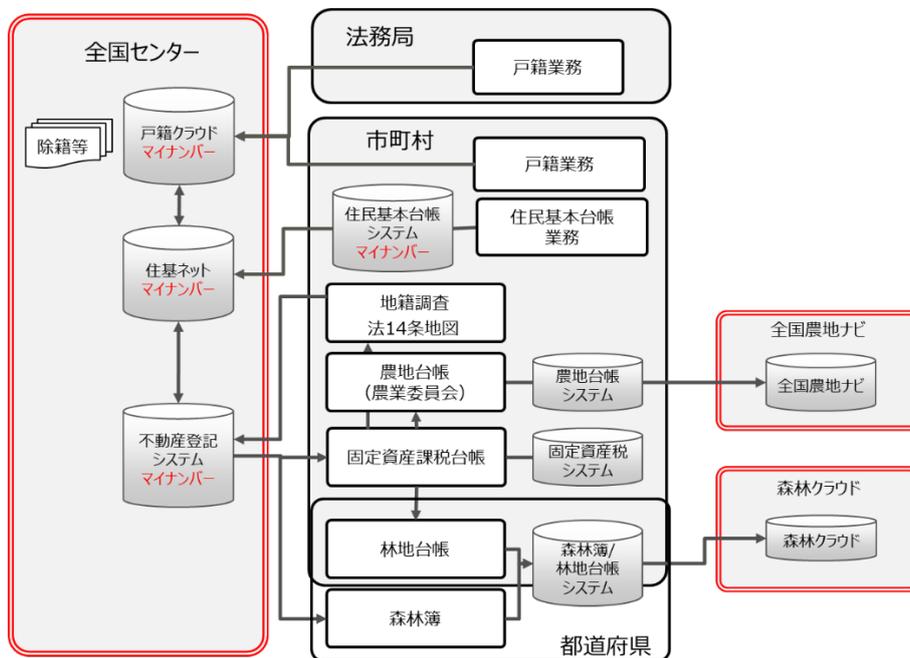
韓国ももともとは日本と同じ戸籍制度を運用していたが、それをデジタル時代に合わせて、個人のIDを中心に管理する家族関係登録制度へと制度変更した。日本もこれにみならって制度およびシステムを変更すべきであろう。

そして、不動産登記簿については、強大な所有権(自由権)を見直して所有者にマイナン

バーによる登記を義務付け、登記官には登記簿内容と現状を一致させる義務を課す。そして、所有権者が多数に上る場合の所有権の扱い方についてルールを策定し、やむを得ない場合の所有権移転や管理し切れない土地の所有権放棄のルールを策定すべきである。図表 1-16 に示すように、死亡者は住基ネットでは把握できるためそのマイナンバーで不動産登記簿を検索し、土地所有者に該当すれば戸籍クラウド（日本版家族関係登録制度）へとマイナンバーで連携し、相続権者を特定して相続登記を促すということが可能となる。



図表 1-15 日本の戸籍制度（左）と韓国の家族関係登録制度（右）



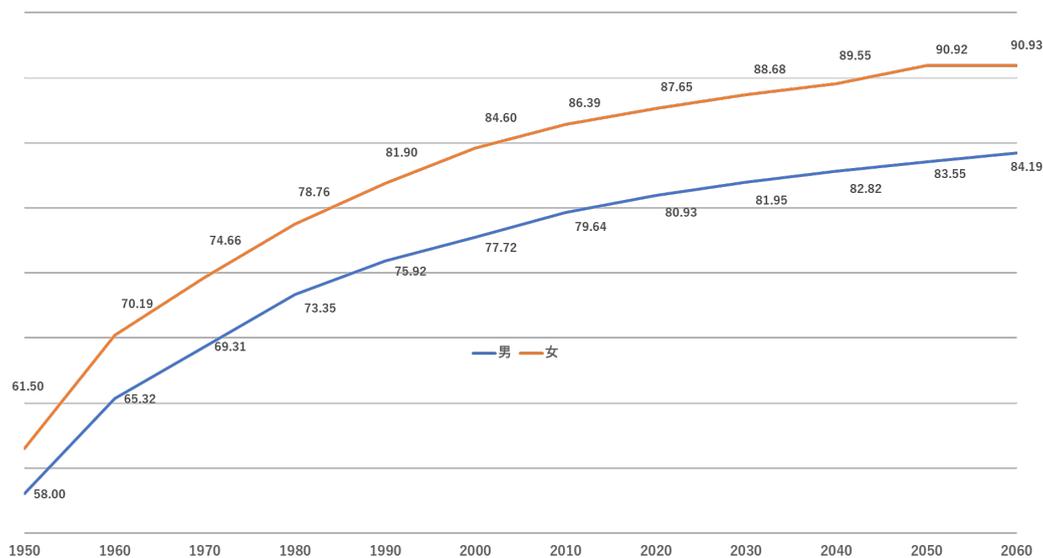
図表 1-16 戸籍と不動産登記のデータ連携のあるべき姿

第2章 日本の組織文化の大転換＝垂直社会から水平社会へ

2-1 雇用・労働環境の転換

2-1-1 人生100年時代における雇用・労働環境

医療技術の発展や衛生環境の整備などに伴い、今日の我が国はかつてない長寿化社会を迎えた。まさに図表2-1のように『人生100年時代』の到来である。



図表 2-1 我が国の平均寿命の推移⁴³

長寿社会の到来自体は歓迎すべきことであるが、同時に社会構造の抜本的改革の必要性を促している。すなわち、戦後の高度成長期の前後で形成された今日の社会構造のままでは、『人生100年時代』を迎えることは極めて困難であることを意味している。

こうした社会構造の変化要素は、社会保障制度に留まらず、雇用・労働環境においても、従来の慣習や価値観では対応が困難な時代が到来することが予見される。

その実態を、人生の時間についての単純な計算ではあるが図表2-2で示す。

一日24時間を就労時間、自由時間、睡眠時間で三分割すると、就業に要する時間は70年前と近未来ではほぼ変化はなく、週休2日制への移行や就労年齢などの若干の変化はあるが概ね85,000時間程度と計算され、それ以外の時間は家事・育児・余暇等の時間となる（家事・育児・余暇等の時間は、70年前には土曜日が半日勤務だったのに対し、今日では週休2日制であるため、相対的に以前に比べ就労以外の時間は増加しているが）。

70年前と近未来で大きく変化するのは退職後の老後時間であり、その理由は平均寿命の変化が起因していることは言うまでもない。就労時間と老後時間の対比では、70年前では

⁴³ 出典：1950年及び2010年は厚生労働省「簡易生命表」、1960年から2000年までは厚生労働省「完全生命表」、2020年以降は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果

1対0.7であったのが、近未来では1対2.3に激増することになる。つまり、70年前では就業時間を通じて稼いで得られた年金や預貯金によって安定した老後生活がある程度保証されていたのに対し、近未来では就労時間で稼いだ金品だけでは到底賄うことができなくなるということである。

仮に、就業時間以外の自由な時間を全て就労に費やすことができたとしても、安定した老後を迎えるだけの資金を確保することは困難であろう。なぜなら、自由時間とは言っても必然的に生じる拘束時間は当然一定時間必要で、さらに、子育てや親の介護など収入は伴わないが家庭人として大切な役割もあり、全てを収入のために費やすことは困難で現実的ではないからである。第一、このような一片の余裕すら感じられない人生を望む者はおそらく誰もいないだろう。

<70年前の人生時間>



<近未来の人生時間>



図表 2-2 人生時間の変化

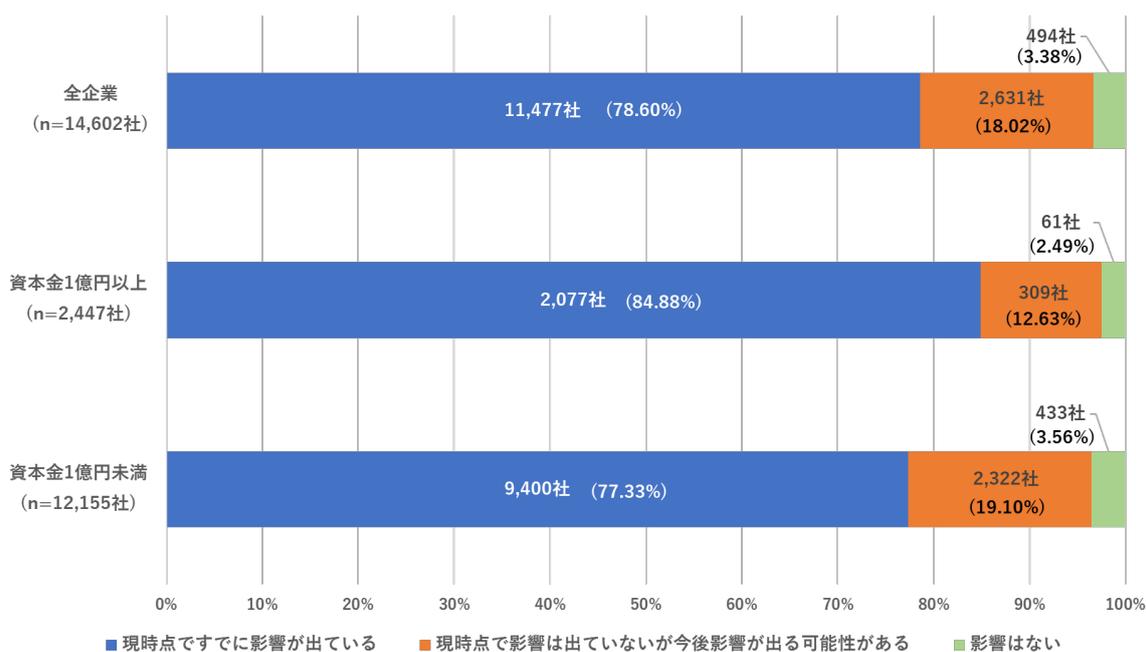
このような長寿社会に突入した我が国では、<良い学校を卒業し、良い会社に入社し、さらに一定の地位まで登り詰めれば一生は安泰>といったかつての『人生成功のパターン』はすでに過去のものになっている。いかに優良企業に在籍し功成り名を成したとしても、65

歳前後で退職を迎えることになる。それ以降の後の長い老後時間をいかに過ごすべきかが、大きな課題としての個々人にのしかかっている。政府では、定年時期を後ろ倒しにするような指導を行っているが、仮に70歳まで定年を延長したと知っても、残りの人生が劇的に変わるとは考えにくい。むしろ、いたずらに定年を延長させることで、肝心の組織のダイナミズムが失われてしまう危険すらある。

2-1-2 コロナ禍から学ぶ今後の雇用・労働環境

新型コロナウイルス感染の世界的拡大は、人々が日々営む社会・経済活動において甚大な影響をもたらしたと同時に、今日の社会構造に内在する課題や問題点を浮き彫りにしたと言えよう。コロナ禍という前代未聞の危機に直面した我々は、今回の危機によって得られた教訓を今後の社会構築の上で生かしていくことが重要である。そこで、新型コロナウイルス感染によって浮き彫りになった今日の社会構造に内在する課題や問題点を雇用・労働環境の観点から考察することで、コロナ後の社会における組織文化について考えていきたい。

図表 2-3 は、東京商工リサーチが実施した新型コロナウイルスに関するアンケート調査⁴⁴の結果である（原本は円グラフだが、一覧表示にするため帯グラフに変更した）。



図表 2-3 新型コロナウイルスが企業に及ぼす影響

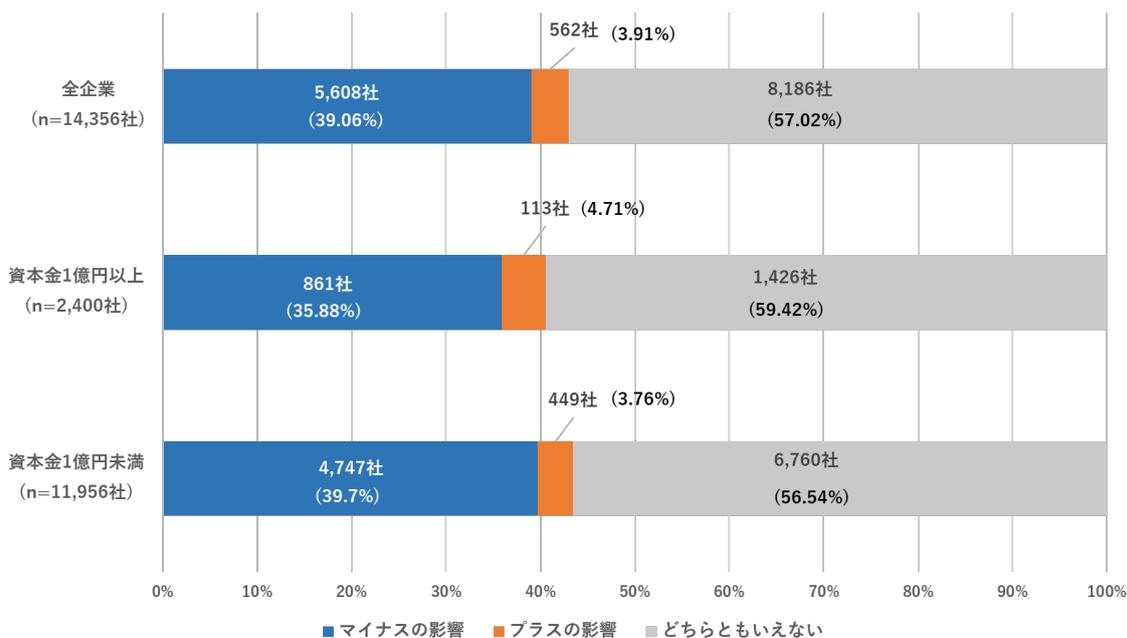
コロナ感染拡大による緊急事態宣言が解除された直後の2020年6月29日から7月8日にかけて東京商工リサーチが行ったアンケート調査によると、回答した14,602社の8割近

⁴⁴出典：第6回新型コロナウイルスに関するアンケート調査（株）東京商工リサーチ 2020年7月14日

https://img03.en25.com/Web/TSR/%7B87991d73-6466-4cbd-8071-07b5a5428ce4%7D_20200714_TSRsurvey_CoronaVirus.pdf

くがすでに現時点で影響が生じたと回答している。影響の多寡は業種によって相違はあるものの、今後影響が出る可能性があるとの回答も含めると 9 割以上の企業が経営上で影響があると回答している。

また、コロナ感染の拡大を抑制するために国が提唱した新しい生活様式に対し、マイナスに作用するといった回答が、プラスに作用すると答えた企業を圧倒的に凌駕している。(図表 2-4)



図表 2-4 新しい生活様式が企業に及ぼす影響

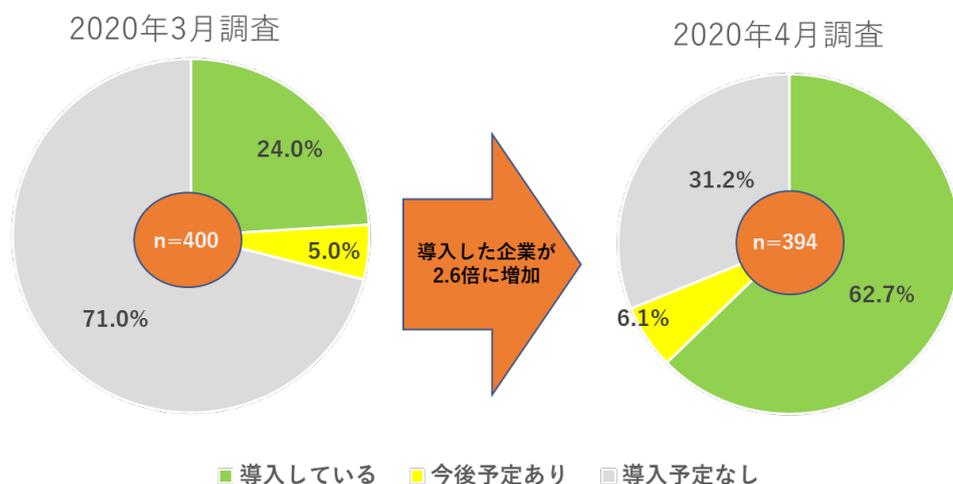
密を避けソーシャルディスタンスを保ち、移動は最小限に留めるなどといった新しい生活様式によって直接的な打撃を受ける業種もあろうが、一概に新しい生活様式が企業経営にマイナスになると言って否定してはコロナ禍によって炙り出された社会の脆弱性を克服したことにはならない。むしろ、新しい生活様式を一過性の緊急避難対策として考えるのではなく、コロナ後の社会建設を図る上で定着させていく努力こそが重要であろう。

そこで、雇用・労働環境に及ぼす影響の大きい、テレワークの定着など働き方と雇用の流動化による雇用環境の2つの変容の観点から考えたい。

① テレワークの定着など働き方の変容

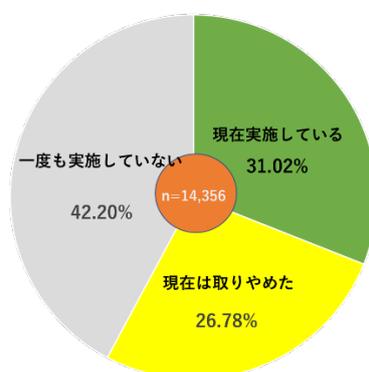
遠隔からネットワークを介して業務を遂行するテレワークへの移行などは、労働環境の面から新しい生活様式を考えた際に真っ先に思い浮かぶ現象ではないだろうか。東京都が従業員数 30 人以上の都内企業 1 万社に対して 2020 年 3 月と 4 月にかけて行った『テレワー

クの導入状況アンケート調査⁴⁵』によると、非常事態宣言が出される前後でテレワークを導入した企業が2.6倍に増加したとされている。



図表 2-5 東京都テレワーク導入率緊急調査結果

一方で、前出の東京商工リサーチが緊急事態宣言解除後に行った調査では、現在実施している企業の割合が31.02%に対し、現在は取りやめたと回答した企業が26.78%に上っていた。(図表 2-6)



図表 2-6 東京商工リサーチが緊急事態宣言解除後に行った調査結果

アンケートの対象とサンプル数が異なるため一概に比較することはできないが、社員の健康とクラスター発生の懸念から急遽テレワークに踏み切ったものの、緊急事態宣言の解除をきっかけに元の勤務体制に戻した企業もかなりの数に上ったことがうかがえる。この間の事情について推測を交えて考察すると、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う緊急事態宣言をはじめとする外出自粛要請により、図表 2-5 のように一旦はテレワークの導入

⁴⁵出典：テレワークの導入状況アンケート調査結果 東京都

<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2020/05/12/10.html>

が急激に上昇したものの、周到な準備が整わないうちの緊急措置だったこともあり思うような効果が得られないことから、その後の緊急事態宣言の解除を機にテレワークを取りやめる企業が多かったのではないだろうか。図表 2-6 で示した「一旦は実施したものの取りやめた」企業の多くは、こうした事情から取りやめたと推測される。

企業がテレワークに躊躇する主な理由として、大きく以下の4点が考えられる。

- 情報漏洩などセキュリティ上のリスクが考えられる
- 従来の勤怠管理など社員の人事・給与管理が通用しない
- 仕事の分担や人事評価の方法を見直す必要が生じる
- 社員同士のコミュニケーションが疎になり連帯感が失われる

テレワークを全面的に取り入れている企業の中でも、勤怠管理の方法について悩みを抱えている企業も多い。その理由の多くは、従来のような出退勤時間に依存した管理手法がテレワークでは取りづらい点にあると考えられる。クライアントにログイン/ログアウトした時間を会社（サーバ）側で把握し、そのデータを出退勤時間としている企業も多い。定時の終了時間以降もログイン状態の社員には、残業申請を促すメッセージを届けるなどといった工夫もされている会社もあるようだ。従来の勤怠管理方法をそのまま踏襲しようとするれば、このような時間による勤怠管理の仕組みが必要になるが、労働生産性の観点から労働評価そのものを見直す契機と考えても良いのではないだろうか。生産年齢人口と雇用者平均年齢の高齢化、正規雇用者と非正規雇用者の待遇格差など、今日の労働環境では様々な課題が山積している。ワークライフバランスの導入や裁量労働制への移行などを模索している企業も少なくはない。業種や職種などによって勤務条件は異なるため一概には言えないが、テレワークを導入することで、働き方と勤怠管理におけるバリエーションが増えると前向きに考えることも必要ではないだろうか。テレワークは労働の場所を空間から解放することであり、仕事の仕方を自分で選ぶことも可能になる。また、オフィススペースの需要も少なくなり都心のオフィス賃料も下がる傾向にあり、企業のコスト削減効果も期待されている。

テレワークを始め、リモート教育、オンライン診療などを『スクリーン・ニューディール』と呼び、非接触型テクノロジーが普及することで人の温もりを失い、監視が強化されるとした批判的な論評も見られるが⁴⁶、こうした見方はかなり極論のように感じる。テレワークなどは、あくまで様々なコミュニケーション手段のなかの一手段に過ぎない。人間同士のコミュニケーション手段の選択肢がテクノロジーによって増えたと考えられるべきであって、これによって人間関係が疎かになることはない。逆に、わざわざ出向かなくても会

⁴⁶ 出典：Screen New Deal: Naomi Klein on How Companies Like Google Plan to Profit in High-Tech COVID Dystopia (Democracy News MAY 13, 2020)

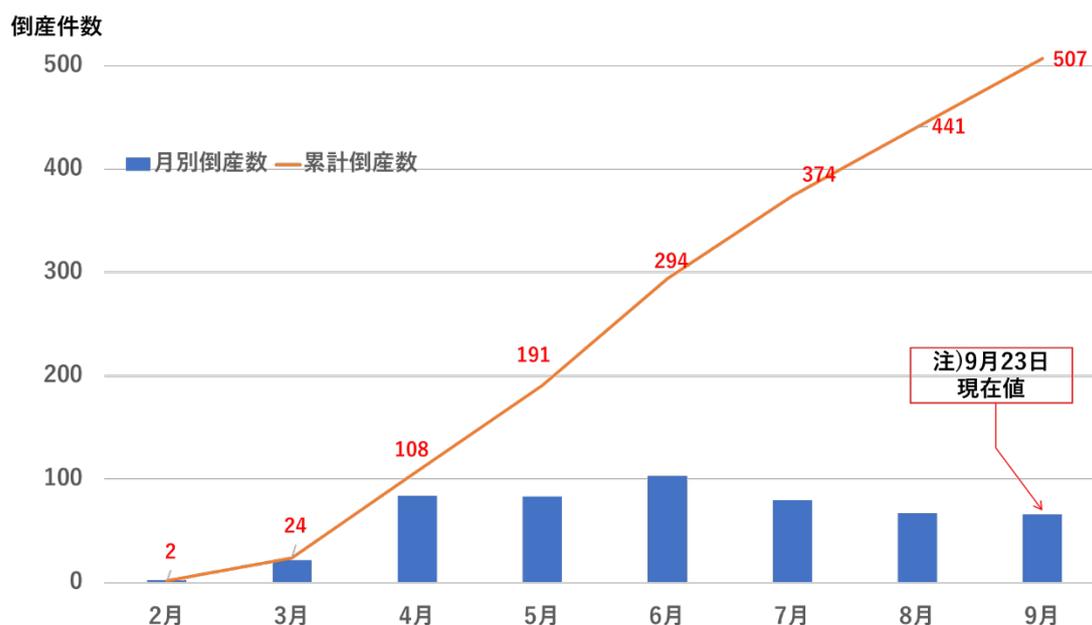
https://www.democracynow.org/2020/5/13/naomi_klein_coronavirus_tech_privacy_surveillance

話ができる環境は、お互いにとっての時間的な負担を軽減する効果があり、密なコンタクト機会を増やす効果も期待できる。

今回の新型コロナ感染拡大による外出自粛を引き金にテレワークは急激に浸透したが、感染抑止の一過性の対策として終わらせるべきではない。テレワークの導入には様々な課題も内在しているが、こうした課題に正面から向き合い、組織の環境に即した活用方法を真剣に模索していくべきと考える。こうした検討を行うことで、働き方の変化を支える有力な手段として、テレワークの戦略的な活用が図れると考える。

② 雇用の流動化による雇用環境の変容

新型コロナウイルス感染拡大が雇用・労働面にもたらしたもう一つの影響は、雇用の流動化の加速に拍車がかかったことではないだろうか。図表 2-7 で示すように、新型コロナウイルス感染拡大に伴う需要の急速な落ち込みにより、2020年2月以降は企業の経営破たん数が急増している。



図表 2-7 経営破たん件数の推移⁴⁷

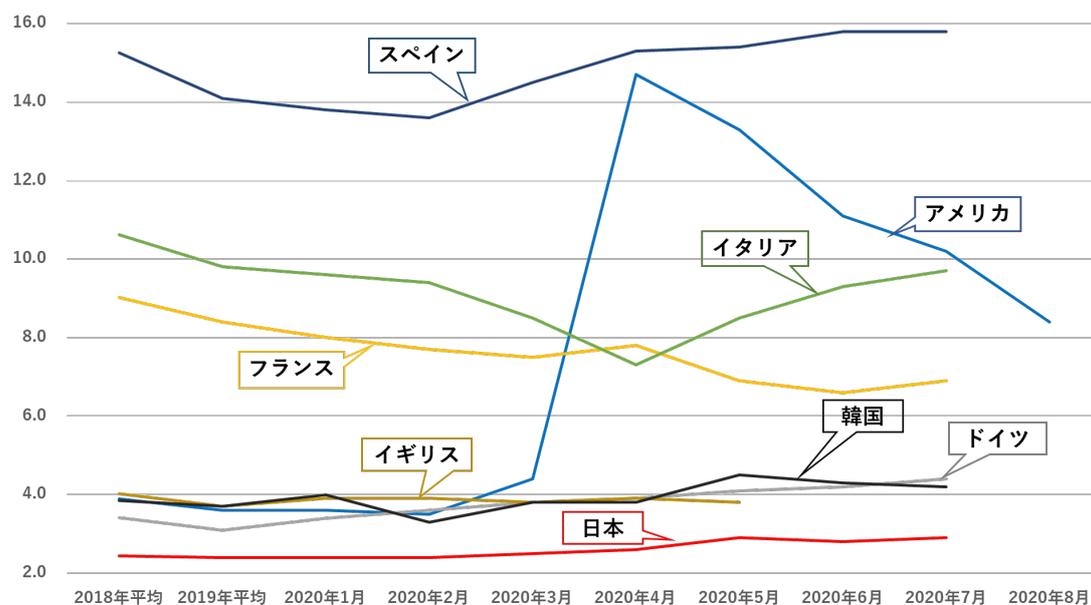
経営破たん件数の増加は、失業率の急増にもつながる。図表 2-8 が示すように、コロナ禍の影響で失業率が世界的に目に見えて増大していることが見て取れる。

⁴⁷ 出典：以下データに基づいてグラフ化

「新型コロナウイルス」関連破たん状況【9月23日 17:00 現在】東京商工リサーチ

https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200923_02.html

我が国の失業率が他国に比べ極めて少ない理由は、雇用者を解雇するという習慣が希薄なことと関係があるように思われるが、需要の落ち込みの影響は避けられず、労働時間の短縮やワークシェアリングなどで人件費削減を図る企業も多いことから、実質賃金やボーナスの減少など雇用者への影響は少なからず存在すると考える。



図表 2-8 主要国の失業率の推移⁴⁸

我が国の政府は、持続化給付金や雇用調整助成金などの支給を通じて企業や雇用の維持を図ろうとしているが、需要の先行きが不透明な中で助成金だけで企業や雇いを今後維持していくことは現実では極めて困難である。現実には、スウェーデンではコロナ危機で導入された企業への支援を徐々に廃止すべきとの議論が提起されているようだ。すなわち、企業への援助が常態化すれば企業の革新に向けた自助努力が停滞し、こうした自助努力の停滞は将来的に倒産の増加につながるといった考え方である。組織の維持拡大には絶え間ない革新努力が不可欠であり、倒産は一種の経済の自浄機能であるという経済観を持つスウェーデンならではの考え方であるが、「政府の援助で企業を永遠に存続させることはできず、政府の支援はむしろ職を失った個人に対して行われるべきである」という見解には学ぶべき点が多いように思える。

いずれにしても、コロナ以前から社会構造の変化は加速しており、産業形態が大きく変わりつつある今日では、労働市場の流動化は必然的に高まることになる。コロナ危機が去った後でも雇用の流動化傾向は止まらず、定職を奪われる雇用者が増大すると同時に、新たに勃興する産業場面での人材確保の動きも加速化すると予想される。

⁴⁸ 出典：新型コロナウイルス感染症関連情報 独立業瀬法人労働政策研究・研修機構
<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f01.html>

こうした状況下で求められるのは、組織に従属する常勤社員などではなく、むしろ組織の要求に合致した労働力を必要なタイミングで提供することができるスキルド・フリーランサーと呼ばれる人材ではないかと考える。

2-2 今後の就労環境に求められるもの

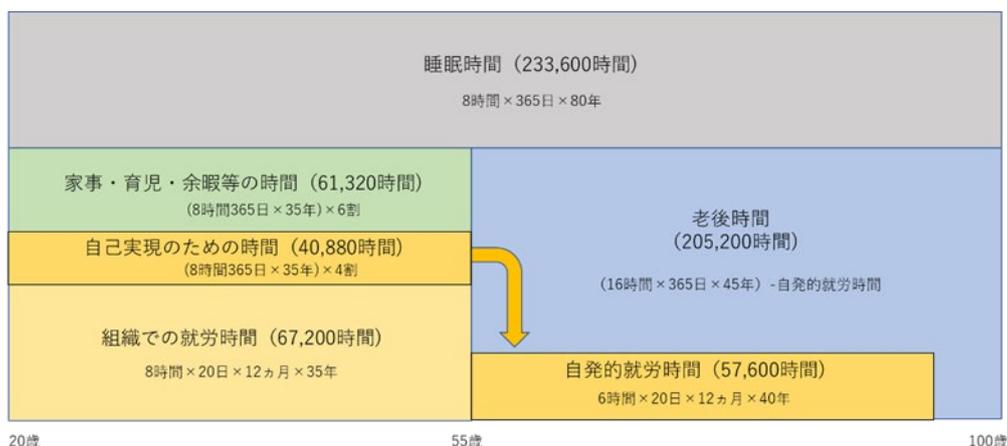
さて、これまで人生 100 年時代と新しい生活様式の 2 つの視点から今後の雇用・労働環境の変化について考察したが、これらの変化に共通することは<組織に依存した働き方からの脱皮>が求められているといえるのではないだろうか。

<良い会社に入社できれば一生は安泰>といった『人生成功のパターン』は定年を迎えるまでの話で、その後続く長い老後時間が保証されるものではない。また、<毎日決まった時間に出勤し、規定時間を職場で過ごす>といった勤務形態も過去のものになりつつある。さらに、組織そのものが大きく変容するなかで、雇用者に求められる資質も都度変化を遂げていくであろう。こうした課題を突き詰めて考えると、先に置いた『就労時間=組織で働く時間』という定義そのものを根本から考え直す必要があると思われる。言い換えれば、組織に帰属した就労形態だけでは高齢化社会を乗り切ることができないということである。

こうした命題に応えるには、就労者と組織の双方がこれまでの考え方から脱却して、新たな発想による就業形態を再構築していくことが求められる。

- ・ **就労者**…組織に属して給与所得を得るという考え方から脱却し、自らのキャリアを活かした生涯就労機会を自分で創出する
- ・ **組織**……雇用者の保護を目的とした定年制度の延長を排して、組織目的に見合った人材の確保とその有効活用を図る

こうした発想の転換を、図表 2-2 で示した図を使って、組織での勤労時間以外の時間のうち 6 割を家事・育児・余暇に費やし、残りの 4 割を自己実現のための時間に割くと図表 2-9 のように考えられる。すなわち、組織での就労時間以外のうち 4 割を使って、老後の自発的就労時間への備えを行うという考え方である。幸い、完全週休 2 日制がほぼ定着した今日では、組織を離れて自由に使える時間はかなり増えている。さらに、働き方改革法により適切な勤怠管理が求められることから、これまで時間外労働していた時間の転換が求められることとなる。改めて人生設計を見つめなおし、家事・育児・余暇の時間や自己実現のための時間を自分としてどう使っていくか検討する良い機会ができると思う。



図表 2-9 人生 100 年時代に向けた人生設計のイメージ

もちろん定年後も自発的に組織に留まることも選択肢の一つであるが、このように就労に対する考え方を転換させることで、次のような効果も期待することができる。

- 人生 100 年時代を自分に見合った業務を前向きにこなして生きることができる
- 組織での就労期間は自己研鑽や人脈形成の場と考えることができる
- 役職定年の時期に定年期を迎えることで組織の新陳代謝を加速することができる
- 自己実現に向けた雇用者の自発的なエネルギーを組織は活用することができる

「自分の好きなことやりたいことで生計を得られる人は数パーセントもいない」とはよく言われることである。すなわち、好きなことやりたいことは趣味にカテゴライズされ、それは労働とは無縁の行為、言い換えれば労働の余暇時間で楽しむものとされてきた。少々極端な言い方をすれば、<労働=対価の代償としての賦役>という労働観が存在しているように思える。賦役であれば、自分の価値観とは相容れない仕事であっても、組織の命じるままに自らを押し殺して遂行するしかない。仮に、組織での就労時間をこうした賦役のために費やしてきたとすれば、組織を離れた後の老後人生にはその間で得られた労働対価以外は何も残らない可能性が高い。

一般的な人間は、自分の好きなことやりたいことに対しては高いパフォーマンスが発揮できる。少なくとも、いやいやあてがわれた仕事を遂行する時に比べ、情熱も集中力もはるかに高いのが自然で、それは人並外れた能力を発揮するアスリートたちを見ても容易に理解できる。もちろん彼らアスリートたちも、自分の好きなことだけを漫然と行っているだけでは人並外れた能力は身につけられず、苦しい基礎トレーニングを積み重ねていく必要がある。ただ、こうした基礎トレーニングが労働における賦役と根本的に異なるのは、目的が自己実現に向いている点である。

労働の場面でも同じことが言えるのではないだろうか。自分の好きなことやりたいことを追求して糧が得られるには、日々の自己研鑽を欠かすことができない。これは、組織の

ための賦役ではなく自己実現のための努力の積み重ねである。こうした自己研鑽の過程を経て自分の労働というものを確立できた人間は、確実に組織で仕事をする上でもアスリート並みのパフォーマンスが発揮できるのではないだろうか。受け皿としての組織のあり方は次節で記述するが、こうした人材を多く登用できた組織は極めて高い生産性を持つことができると思う。

このように述べると、社会活動に必要な不可欠なエッセンシャルワーカーの存在を無視していると思われるかもしれない。とりわけ運輸・物流業、介護・保育、医療、農業・漁業などの従事者はテレワークなどの在宅勤務も困難であるとともに、専門性や職業経験などが求められることから雇用の流動化からも比較的遠い職業である。

こうした職業の従事者には待遇面などでよりきめの細かい対応が必要であるとともに、自動化・無人化などを含めたデジタル技術の革新による働き方改革が期待される。例えば、製造業の工場の生産ラインでのロボットの活用はかなり古くから浸透されており、すでに管理者以外は無人による生産に転換している工場も多い。また、利用者とのコミュニケーションを中心とした人的サービスによって成り立つサービス業でも、ロボットによる遠隔サービスも最近着目されており、新たなサービス業の形態に進化しつつある。介護ロボットやセラピーロボット、さらに分身ロボットなどはその好例にあたるのではないだろうか。運送業の分野でも、AIによる自動運転技術も急速な発展を遂げつつあり、5G通信による遅滞のないリアルタイムな伝送を活用した遠隔操縦が実現しつつある。

いずれにしても、学齢期を終えたのちに80年もの長い社会人人生が待ち構えている。この間をいかに豊かに実り多く過ごすことができるか、それは組織に依存するばかりでは実現することは困難であろう。今考えるべきことは、自分自身に立ち還った生涯設計ではないだろうか。

2-3 今後の組織と人材のあるべき姿

2-1 古典的組織論が示唆するもの

雇用・労働環境の転換が求められる中で、企業をはじめとする組織の考え方も問われてくる。すなわち、集団主義・年功序列・終身雇用といった従来組織の考え方とは異なる組織のあり方が問われつつある。そこで、今日の組織像を形成した考え方について振り返ってみたい。

20世紀初頭の代表的な経営学者で、米国のベル電話システム傘下のニュージャージー・ベル社を経営する実務家でもあるチェスター・バーナードが、彼の名著『経営者の役割⁴⁹⁾』

⁴⁹⁾ 出典：チェスター・バーナード「経営者の役割」（1968年・新訳）

のなかで「組織は共通の目的を持った協働の意志によって成り立つ」と定義している。また、「組織を維持するには共通目的感の共有、協働意欲(貢献意欲)の保持、コミュニケーション(伝達)の3要素に加え、組織均衡の維持が欠かせない」とも述べている。組織均衡とは「組織に参加するメンバーにとって組織参加への誘因が自己の貢献よりも大きい場合は個人が組織への参加を継続し、逆に貢献のほうが大きくなった場合は、メンバーは組織に不満を感じて離脱していくという意味である。そこで、組織均衡を維持する上で、組織の有効性(有益性)と能率が重要である」という考え方が成り立つ。

さて、本節の冒頭で古典的組織理論を引用した理由は、「組織は維持発展されるべきものである」という Going Concern 自体が目的と化した組織観から脱すべき時期を迎えているのではないだろうか?といった問題意識からである。

チェスター・バーナードが説く組織論では、組織とは目的を達成するための集合体であり、組織を構成するメンバーは同じ目的のもとに集まった同士の存在と見ることができる。つまり、組織は目的を達成する上での手段であるという考え方が組織論の原点にあるということに改めて再考する必要があると感じる。もちろん、株主や債権者さらには顧客や従業員に対する社会的責任を果たす上で Going Concern (事業継続性の確保) が経営者にとっての重要な責務であることは言うまでもない。ただ、事業の継続を唯一究極の目的と位置付けると、様々な歪みを社会にもたらすことになる。その典型的な事例が『悪しき利権構造』であろう。

社会に寄与することで利を得る正当な利権構造(バーナードの「組織の有効性・有用性」)は、資本主義を発展させるインセンティブとして重要な役割を果たすが、有効性・有用性を失った組織が、組織を維持することを目的に利権を主張すれば『悪しき利権構造』に陥ってしまう。悪しき利権構造の最大の弊害は、社会の発展(ダイナニズム)を阻害する要因となることである。

過去の歴史を振り返れば、技術の進展や社会環境の変化によって社会的使命を終えた組織は枚挙にいとまがない。第四次産業革命と言われる変化が加速しつつある今日では、とりわけ悪しき利権構造は社会の発展上大きな足かせになる。社会的役割を終えた組織には変化が求められ、変化に追いつけない組織は淘汰されることが社会の健全性を保つ上で極めて重要である。

こうした観点から改めて『組織に求められることは何か?』と考えると、「事業中心型組織(革新性が重視される Object Oriented な組織)」であり、「組織重視型思考」ではなく「事業重視型思考」を常に保持することが欠かせない要件であるといえる。

2-2 デジタル社会における組織のあるべき姿

以上、組織の持つ意味について古典的組織論に遡って見てきたが、「事業重視型思考」を最も色濃く社会制度に反映させたのが、北欧諸国なかでもスウェーデンではないだろうか。「国内経済全体の生産性を向上し国際競争力を高めるには、労働力移動の流動性を高める

ことが不可欠である」という考え方にに基づき、同じ職種の労働者の賃金を同一に設定し（同一労働・同一賃金）、賃金に対する利潤率が水準以下であればその企業は合理化が求められ、それでも維持が困難な場合は企業に解雇権や倒産権を認める一方、賃金に対する利潤率が水準以上の企業は、拡大再生産のため労働力需要が生じ、失業労働者の受け皿になる。こうした労働力移動の流動性を高めることで、より業績の高い（マクロ経済的に言う高付加価値産業）へのシフトを継続的に行い、産業全体の新陳代謝を活性化していくというものである。労働力移動の流動性を高め産業の新陳代謝を高めると同時に、産業を支える労働力に適切な人材を供給するために、スウェーデン政府は国家予算の9%を費やして『積極的雇用政策』を行っている⁵⁰。

『積極的雇用政策』では、給与所得者が給与所得の1.5%に相当する自己負担金を税金と共に納付し、雇用者税にも給与支払額の10.21%の積立金を徴収し、さらにそれ以外に中央労組で合意された『協約年金』という仕組みによって様々な積立金を年金や最大3年間支給される失業手当の原資としている。すなわち、失業中も一定程度の生活保障を行うことで新たな職業能力を受けることができ、次の産業を支える労働力人材を育成しようとする狙いが積極的雇用政策にはある。

18世紀に生じた産業革命以降、産業を支える主体はめまぐるしく変化してきた。第4次産業革命といわれる今日では、こうした変化はますます加速の一途をたどっている。インターネット登場からスマホの普及に至り、どの産業においてもデジタル技術を利用することが当たり前となる時代となった。消費者である国民も当たり前前にデジタルの恩恵を受けられるようになった。これより、業界の新陳代謝も激しくなっている。例えば、金融や自動車などは、これまで閉じていた業界も、デジタル技術で他産業が参入することができる業界に変わっている。これらの変化は、ここ20年ぐらいでの変換である。

国際競争力を維持・発展させていくには、こうした変化に機敏に対応し組織を柔軟に変化させていくことが常に要求されている。こうした時代においては、組織や産業の維持に重点を置く考え方は、得てして変化に追随していく際の足枷にもなる。かつて、明治時代にガス燈が普及したことで油商人たちがこぞってガス燈の設置に反対したように、また、今日の電子署名の普及に印鑑業界が抵抗しているように、組織や産業の維持を目的とした業界運動は、社会全体の発展を阻害する弊害しかもたらさない。産業の新陳代謝を高めるには、技術の進化の足枷となる旧来の産業の淘汰と新産業の育成がこれまで以上に求められていると考える。特に、テレワーク中で浮き彫りになった出社対応が必要なアナログ事務処理への対応が求められる。これは、法制度に基づいて紙や押印処理が残らざる得ないものから商慣習によるものなど要因は様々ではあると思われる。デジタル化による社会全体のデジタル恩恵を受けるためには、組織におけるデジタル化を支える仕組みと適用による業務効率化も

⁵⁰ スウェーデンの積極的雇用政策は労働斡旋庁（Arbetsförmedlingen）が主管しており、すべての求職者と求人者（雇用主）の情報が個人番号と企業番号によって管理されており、相互の就業マッチングに向けたサービスが行政主体で行われている。

求められると考える。

また、組織が必要とする人材面でも従来とは異なった新たな考え方が求められている。なかでも、次の点は組織が必要とする人材に向けた自己研鑽を図る上の要点として準備しておくべき要件と考えられる。

- 終身雇用や正規雇用などの一定期間以上の雇用原則が崩れ、事業目的に見合った人材を適宜採用する傾向が高まる
- 能力・個性より安定的雇用に重視する没組織型人材ではなく、安定的雇用より能力・個性を重視する脱組織型人材が重用される
- 雇用者に求められることは組織（Organizational value）依存型人間ではなく、個々人の人材価値（Human value）を表現できる人材へと変化する
- 賃金等生活基盤の確保を目的とした労働観から自己実現を目的とした労働観への価値転換が求められる

前節でも触れたが、もはや一定の学歴を持ち企業に入社できれば定年までは安定した生活が営めるというこれまでの社会人の通念は通用しなくなる。仮に定年まで生活が保障されても、定年後には長い老後生活が待っている。先日公表された財政検証でも明らかなように、年金所得で安定した老後を過ごせる保証はない。図表 2-2 で示したように、人生 100 年時代の人生設計を早期に立て、組織に属した就労を行いつつ、余暇時間を割いて将来の自己実現のための準備に充てることを強く提案する。

組織に属する時期は、社会と直接触れ合える場でもある。組織を通じて様々な経験を積み、それが技能の向上や人脈形成にとっても大きな糧につながる。カネのために与えられた業務を漫然とこなすだけでは、こうした糧を得ることは難しいが、組織に属していても自分を磨くための様々な努力を惜しまなければ、将来の糧を得ることも可能であろう。

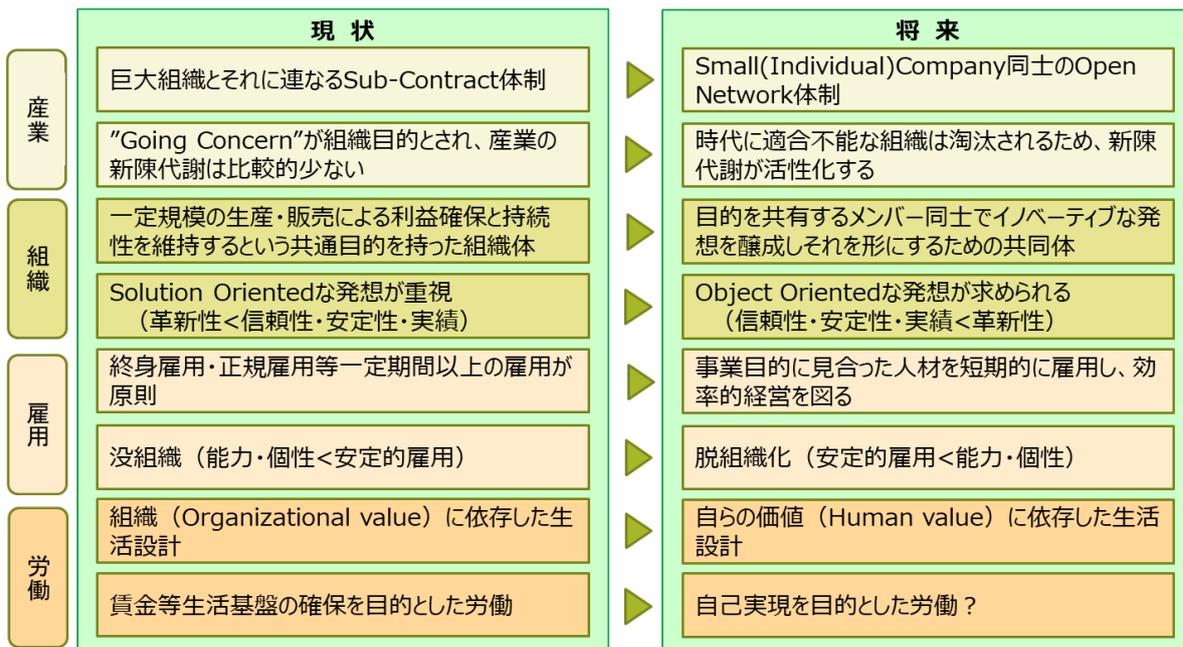
集団主義による高度成長という成功体験を持っている我が国では、組織への隷属が美德とされる組織風土が形成されてきた。しかし、これまで述べてきたように、それでは変化の激しい昨今の社会で組織が生き残ることは難しくなっていく。「従来の業態を守る」という考え方に固執すれば、悪しき利権体質を生むことになり、社会全体にとっての大きな足かせになり、そうした組織は長期的スパンで見ればいずれは淘汰される運命にある。組織で就労している人材がそれぞれの個性を発揮し、自己実現に励むことは、ひいては組織のダイナミズムにとっても大きな力になると考える。

今後求められる組織を一言で表現すれば、「組織重視型組織から人材重視型組織」への転換と表現することもできる。目的が明確でそれにふさわしい人材を確保するには、従来のような組織対組織の関係だけでは十分な人材確保は困難である。なぜなら、組織とは『顔の見えない法人』であり、就労者の集合体に過ぎないからである。同時に、組織には独自の目的や利害が存在するため、ゴールに向けた適正なアライアンスを組むことが困難なケースも数多く想定される。合併によって組織統合を行っても、必ずしもシナジー効果が発揮される

保証はない。

むしろ、個々の人材を正しく見極め目的に沿った人材を確保するほうが、より目的達成に寄与できると考える。言い換えると、人材に対する信頼性を組織の担保に委ねるのではなく、自らの目で見極めて有為な人材を確保する努力が求められると思われる。それには、正確な人材データの捕捉は欠くことはできない。

組織とそれを支える人材のあり方を図示すれば図表 2-10 のように整理できる。



図表 2-10 組織のあるべき姿

2-3 事業重視型組織実現に向けた課題

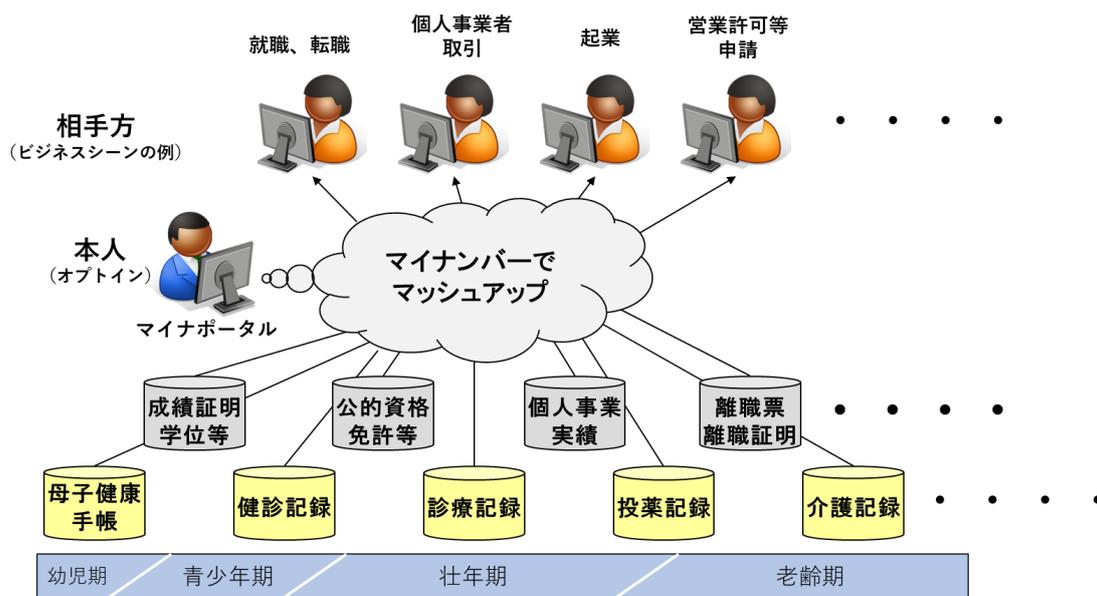
事業重視型組織は、かつてチェスター・バーナードが指摘した「組織は共通の目的を持った協働の意志によって成り立つ」という組織の本質論に根付いた考え方である。別の言い方をすれば、目的を共有するメンバー同士でイノベティブな発想を醸成し、それをビジネスとして遂行する組織が求められているといえる。

昨今では、ネットワークとクラウドコンピューティングを介し、SOHO オフィスやシェアオフィスなどを拠点に、テレワーカーやスキルド・フリーランサーなど組織目的を遂行する上で必要な能力を持った人材を活用したベンチャー企業などが出現しつつある。こうした動きは、雇用者の生活環境や年齢条件などに見合った就業条件の下での雇用を可能にすることで、確実かつ効率的に目的を達成するための有効な方策であると考えられる。そのためには、組織を構成する人材を正しく見極め目的に沿った人材を適正に確保することが重要となり、正確な人材データに基づく人材マッチング機能は欠かすことはできない。

これまでは、正確な人材データの把握が困難であったことも原因したことで、多くの企業では求職者が所属している組織などを本人の信頼性を証明する手段として利用してきた。

言い換えれば、本人の信頼性の担保を所属する組織に委ねることで相手の人材を測る傾向にあった。しかしながら、今後増大すると想定されるスキルド・フリーランサーなどに、真に事業目的に適合した有為な人材が数多く存在する可能性は高い。これらの人材を、組織に属していないだけの理由で切り捨てることは、企業にとっても大きな損失につながる。そこで、相手の信頼性を確実に入手し判断が可能な仕組みが求められてくる。

図表 2-12 は、マイナンバーに基づいた本人の履歴情報のイメージを想定したものである。

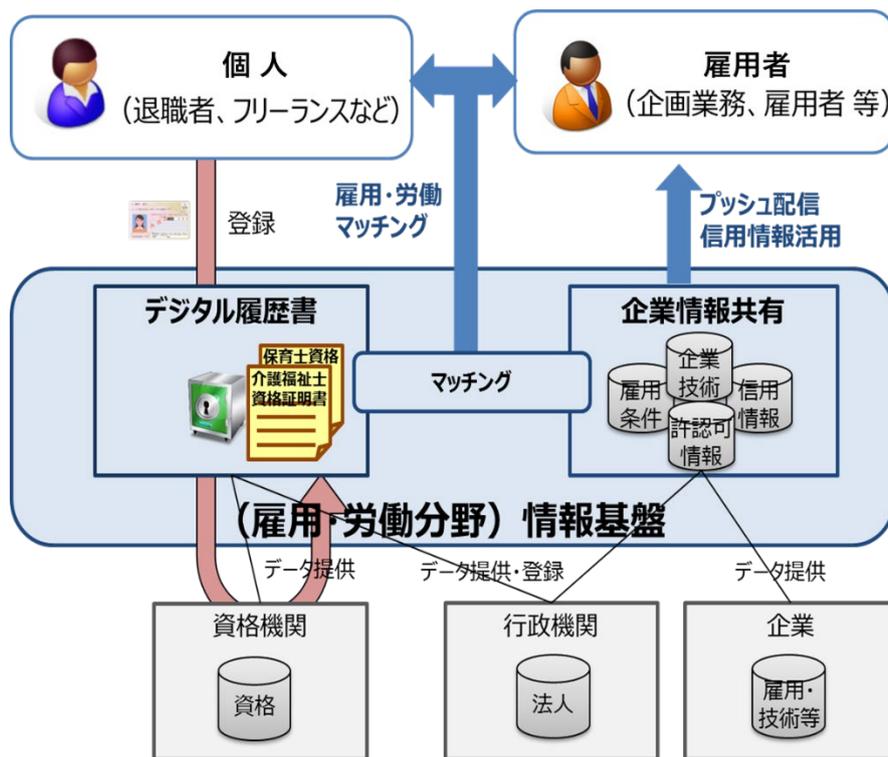


図表 2-1 1 パーソナルライフ・ファイルによる本人記録

当人の歩んできた人生で生じる様々なイベントをパーソナルライフ・ファイルに自動的に記録する仕組みを設けることで、自らの生きてきた情報を一元的に管理することができる。もちろん、こうした機微に関わる情報は本人でしか接することのできない秘匿情報として管理すべきであるが、このファイルから使用目的に応じて本人が情報を選択して相手に示すことで、確実性の高い情報を示すことが可能になると考える。これらパーソナルライフ・ファイルは、様々な機関が保有しており、多くは行政機関が企業などからの申告等で保有している。そこで、本人が利用したいときに、必要な情報をマイナンバーをキーに取得できることで、信頼おけるパーソナルライフ・ファイルを作ることができる。

求職時には『デジタル履歴書』として相手企業に提出することで、正確な情報を提供することが可能になる。さらに、様々な機関が発行したパーソナルライフ・ファイルは、その機関が発行したとこと、または、その組織長が資格認定したことなどをデジタルで確認することができれば、信頼のおけるパーソナルライフ・ファイルの流通が可能となる。

図表 2-13 で示す人材確保のためのマッチング機能でも、デジタル履歴書は大きな役割を担うことが期待できる。



図表 2-1 2 リアルデータを活用したビジネス連携例

前節で例示したスウェーデン労働斡旋庁では、個人単位の経歴や勤務実態、成果などの細かな情報が個人番号に紐づいて管理されており、学歴や過去の職歴などの表面的な情報をキャリア情報と位置付けている我が国の人材情報とは大きく異なっている。こうした個人に関わるキャリア情報を充実していくことも今後に向けた重要な課題である。なぜなら、個人の信頼性情報が充分でなければ、組織が保証する人材に期待する以外に方法はなく、組織対組織でのアライアンス構造は解消することができないからである。目的に真に適合した人材を登用することが、事業を成功に導く重要な施策であることは誰もが認識しているが、スキルド・フリーランサーなどの個人の活用がとりわけ歴史のある企業で進まないのは、個人を客観的に証明・評価できる信頼性情報が欠如していることがその一因として挙げられる。

当然ながら、デジタル履歴書は個人のプライバシー情報に属することから、その取扱いには慎重を期すべきである。個人がこれまで行った社会活動を客観的かつ正確に記録するには、関わった組織からの情報の集積が必要になる。

また、組織が変容する上でもう一つ重要な課題は、厚生年金保険や労働保険などの社会保障制度適正化である。これは「1-2-1 社会の変化と社会保障」で指摘したように、少なくとも雇用者単位に保険料の雇用者負担が伴う今日の制度のままでは就労の流動化に向けた大きな足かせになる。我が国の年金制度は現役世代が老後世代の年金給付を支えるという極めて特異な性格を持っているが、こうした組織従属型の制度に対する抜本的見直しも必要

になろう。

変化の激しい今後の社会では労働力移動の流動化や兼業など働き方形態の多様化は必然の動きであり、兼業者やスキルド・フリーランサーの活用が組織にとってますます重要となることは改めて指摘するまでもない。

人生 100 年時代では個人には社会に期待される自己実現に向けた努力が要求され、組織には人材を見極め適正な人材に活躍の場を与える社会の仕組みが重要となる。同時に、スキルド・フリーランサーを育成する教育のあり方も今後の重要な課題であるとする。

一方で、何らかの理由から組織とのマッチングがうまくいかず職にあぶれた方への配慮も欠かすことのできない対策である。とりわけ、今後変化が急加速していく時代には、これまで培ってきた経験や技能を活かすことが困難な状態も想定されてくる。こうした方々への支援のあり方については、「3-1 所得格差および負担と給付の適正化」で考察することにした。

2-4 今後の教育に求められるもの

2-4-1 社会心理学の観点から見た今の教育制度の問題点

社会心理学で「ルサンチマンの暴走」という概念がある。弱者が強者に対して抱く憤りや怨恨・憎悪・非難などの感情がコントロール不全に陥り、それが暴走する状態を指す。

こうした心理プロセスには、防衛機制（Defense Mechanism）という人間に備わった本能が存在し、受け入れがたい状況や危険な状況に晒された時に、それによる不安を軽減しようとする無意識的な心理的メカニズムが引き金になっているとされている。

人は心的成熟過程で社会的ルールや道徳観・倫理観・善悪の判断などの自我が形成されるが（超自我とも言う）、格差・貧困、紛争など大小様々な不安要因に直面した際には、時として問題克服欲求以上に自己防衛本能が強く作用し、自我の退化現象を引き起こすことがある。こうした衝動が社会的に拡大されるとルサンチマンの暴走が引き起こされると考えられる。今日の世界で生じているテロや社会の分断・孤立主義的思想などもこうした心理が働いていると考えられ、社会への強い欲求不満が高じて社会への適応が困難な状態に陥った際に現れる、一種のヒステリー状態であると考えることができよう。我が国においても、今日社会問題化しているいじめや幼児虐待、中傷書込みや炎上などネットを介した攻撃などにもルサンチマンの暴走と同様の心理状態を見ることができ、仮に今後我が国の不安要因が増すような事態に陥れば、海外で生じているテロや暴動など社会の不安定化につながる懸念が充分想定できる。とりわけ、SNSなどのネットの進化により、ルサンチマンの引き金となる情報の伝播速度は以前に比べ圧倒的に広範囲に拡大していることから、個人的な憤りや憎悪などの書き込みが社会全体に及ぼす影響もはるかに大きくなっている。「プラハの春」などはその顕著な表れではないだろうか。

さて、本節では今後の教育のあり方についての考察を行うが、人間の心的成熟過程における教育が果たす役割の重要性は改めて指摘するまでもない。そこで、今後の教育のあり方を考察する前に、現状の教育制度について前述の社会心理学上の傾向との対比を通じて考察を行いたい。

ルサンチマンの暴走の根底には、弱者が強者に対して抱く憤りなどが背景にあると指摘したが、これを現代の教育制度の視点から見れば、「諸々の要因から生じた劣等感」と言えないだろうか。諸々の要因には経済上の理由から生じる教育格差なども想定できるが、それ以上に学校教育からの落ちこぼれなど主体的理由が原因していると考えられる。主体的理由は原因が自分にあるだけに、本人の劣等感に強く作用するとも言えよう。

今日の教育制度は、文部科学省が設けた学習指導要綱に則り、学齢に伴う知識の習得量が決められている。そのため学校教育ではこれら知識の習得を生徒に課すことが唯一最大の目的となり、習得量の割合は学力テストなどによって評価される。さらに、学力テスト等を通じて得られたデータにより進学先合格の偏差値が決められることから、当人はもとより親や教師も結果の数字のみに目が行ってしまう。偏差値に満たない生徒は授業におち

こぼれ、逆に大きく上回っている生徒は学校に魅力を感じなくなり不登校にもつながる。今日の教育現場の環境を雑駁に表現すると概ねこうした傾向にあるのではないだろうか。

こうした数字による個人の評価は、運用の容易さというメリット以上にルサンチマンの暴走につながる妬みや嫉妬といった負の感情を醸成するというデメリットの方がはるかに勝っていると考える。さらに何よりも、高度成長期のような大量生産を支える人材育成に求められる素養を身に付けさせる上では有効だった知識習得を促進するための教育（＝知識量が多いことが評価される）は、インターネットなどから様々な情報が得られる今日ではさほどの意味を持たなくなり、むしろ自らの個性を活かしつつ物事を考える力を身に付けることの重要性が増大していると感じる。

2-4-2 デジタル社会に求められる人材

デジタル革命ともいわれる第四次産業革命が進行しつつある今日では、前節で述べたような大量生産を支えるための組織人材から、より主体性や発想力・想像力を備えた人材が尊重される。こうした傾向は、平成 28 年度の情報通信白書でも図表 2-13 のような能力が要求されると指摘されている。



図表 2-13 AI時代に必要とされる能力⁵¹

すなわち、今後の教育に求められる要件は、「自ら考えることができる人材」を養成することではないだろうか。

ドイツの著名な哲学者であるハイデッガーは、彼が生きたテクノロジーが勃興した第3次産業革命前夜では技術が人間を駆り立て続け、さらなる生産に向けて歯車が回転し続けるため、いつしか人間の思考そのものが自然を生産性の観点からしか認識できなくなり、

⁵¹ 出典：平成 28 年度 情報通信白書（総務省）

ひいては人間そのものも使い捨ての消費財のように認識してしまうと主張している⁵²。例えば、風光明媚な山林を見ても「パルプ材の原料としての価値」としか認識されず、シェフが腕によりをかけた料理も「タンパク質やカロリーの塊もしくは値段上の価値」としか感じられなくなる。こうした見方が高じた結果、「人間＝労働のための人的資源」として認識してしまうと説いた。システムエンジニアやプログラマーを「人月」として換算する今のIT業界などはその典型的な事例ではないだろうか。こうしたハイデッガーの主張は、今日も続けられている偏差値を指標とした教育スタイルと重ね合わせると容易に理解できるのではないだろうか。つまり、生徒個人の人格を“偏差値”という数字だけで評価する傾向に偏ってしまう。このような数字を基準に育成された人の多くは、得てして技術に使われることは得手であっても、技術を使う（＝活かす）ことに不得手な「消費財型人材」になり果ててしまう。人生100年時代と言われる時代においては、彼らの長い老後時間は「永遠と続く無価値な時間」として、あたかも牢獄にいるような無為に残された時間を過ごさざるを得なくなる。

さて、これまでのテクノロジーの水準では一定の数値化された尺度で対象を認識する以上のことは困難だった。言い換えれば、人間を含めた社会や自然に対して一定のフィルターをかけて単純化しない限り、分析するすべはなかったと考えることができる。その結果、人間の資質や社会の現象が数字にあてはめられることで、一種の息苦しさや閉塞感を感じる社会でもあった。

第四次産業革命以降のAIや量子コンピューティング、ナノテクノロジーなどに象徴されるデジタル技術は、これまでのテクノロジーの限界をかなりの部分で突破できる可能性が秘められている。こうしたデジタル技術の進展の結果、やがては複雑な人間社会をマイクロレベルの粒度で正確にシミュレートできる可能も見えつつある。すなわち、20世紀のテクノロジーでは不可能であった多様かつ複雑な人間社会の構造を、より正確にトレースし最適化を可能とする技術を手に入れることができるようになると考えられる。こうした近未来のデジタル技術の進化は、人間の行動様式を平均値でしか判断できなかった従来のテクノロジーの制約から人間を解放し、より自然でかつ多様で個性的な思考様式や発想力が許容されるようになる可能性が内包されている。

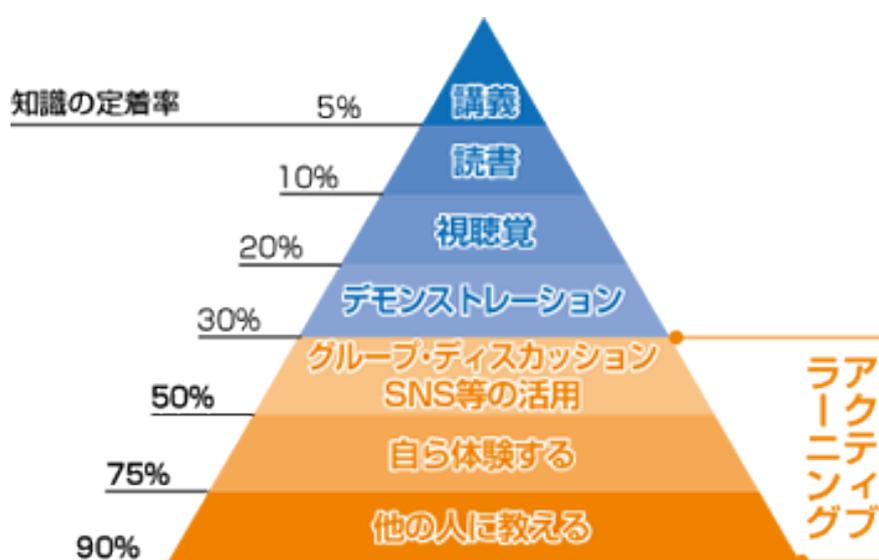
このような時代に求められる新たな人材とは、画一的な思考形態や知識を持つ人材ではなく、前出の情報通信白書の指摘のように、主体性、行動力、洞察力などの人間的資質や、創造性、企画発想力などの個性あふれる人材こそ必要とされる。一言で表現すると「自ら考えることのできる人材」が求められるようになるだろう。自ら考える人材を養成するには、一律の価値基準に基づく人物評価だけでは足りず、個々人の個性や性向を観察・分析し生徒一人ひとりに寄り沿った学習指導を実施することが求められると考える。

⁵² 出典：マルティン・ハイデッガー「技術への問い」（1963年）

2-4-3 今後の教育に求められるもの

今日の教育現場に徐々にではあるが取り入れられてきた「アクティブラーニング」は、まさに自ら考えることのできる人材育成を目指した教育形態であるといえる。

図表 2-14 は、有名なアメリカの国立訓練研究所による、学習形態と知識の定着率の図である。概念を理解するための講義だけだと知識の定着率はわずか5%であるが、グループディスカッションや自ら体験することにより、定着率は75%にまで上昇する。これを複数回繰り返せば、定着率はさらに上昇することだろう。



図表 2-14 学習形態と知識の定着率 (米国・国立訓練研究所⁵³⁾)

ただし、このアクティブラーニングが有効であるためには、参加者の一人一人がグループの仲間と協力してフィールドワークを行い、自らが学んだ内容を他者に伝えるなど、能動的かつ深く考察することが必要になる。グループの他のメンバーに頼ってばかりで、自らの積極的な学びの姿勢が無いと、「形だけのアクティブラーニング」となり、講義やデモンストレーションなどと何ら変わらない成果しか得ることが出来ないことに成りかねない。

そうならないためには、オールジャンルで能動的であることを求めることをやめる必要がある。個人の興味の分野はそれぞれであるから、あくまでも自主性に委ねることが重要になる。時間の経過に連れて、興味の対象が変わっても一向に構わない。能動的であるためには、それぐらいの柔軟さ、振れ幅を許容することが必要である。

⁵³ 出典：National Training Laboratories

2-4-4 ウィズ・コロナの時代に

新型コロナウイルスによるパンデミックにより、リモートワーク、テレワークが浸透してきた。また、教育の世界ではオンライン授業も一般的となってきた。

こういったオンライン教育の利点は、個々の学習者の理解度に応じた柔軟な学習が可能になることである。先のアクティブラーニングでも述べたが、個々の学習者の興味の方角や理解の度合いは様々であることから、個々の学習者が自らの速度やタイミングで学習できる環境を得ることはオンライン学習の大きな利点となる。

一方で、これまでの集合教育により、集団での生活の知恵を身に着けている大人達は良いだろうが、入学当初から、オンラインでしか同級生に会わない状況が続くことの影響はどうだろうか。そもそも、クラスという概念をどうやって持つのか。

知識を身に着けるだけならオンラインのほうが望ましい場合も多いだろうが、オンラインでは実現できないものがいくつかある。

ひとつは、化学や物理の実験など、相応の機材を必要とする学習である。画面上で教師が模範実験を行う方法はあるだろうが、あのドキドキしながら試薬を混合する瞬間の楽しさや、電極に発生したプラズマが紙を貫通したときの紙の焼ける匂い、そういった五感の記憶に残る勉強は、オンラインでどうやって実現することが出来るのか。テクノロジーの五感への挑戦が望まれる。

二つ目は、特に初等教育から中等教育にかかる時期において、友達とのたわいもないお喋りなどから得る、自己と他者との関係性に関する認識の醸成である。人は、他者から存在を認識されてこそ、自己を意識するようになる。様々な友達からの認識を得て、比較したり、改めて自分に向き合ったりすることから、自己が確立されていくものである。オンラインでの対話という、予めプログラムされているような「場」で、どうやって自己形成がされていくのか、この部分は未知の部分といえよう。

三つ目は、スポーツなどのチームプレイである。そもそも「チーム」という集団でプレイすることが出来ない状況では、チームスポーツは成り立たない。出来る限り人同士の接触を減らすことが推奨される状況で、そういったスポーツはどう変容していくのか、また選手の育成はどうしていくのか、工夫が必要とされるところである。

これらの課題については、密を避けてクラスの半分の人数にして交代で登校するなど、少しずつ工夫をしながら手探り状態でやり方を探している状態であり、まだ進むべき道が開けていない。選択肢すら臍気にも見えていないのが現状である。今後、世界中で同じような模索が行われることになるが、日本の教育が世界を一步リードしていくことが出来るよう、トライ&エラーのサイクルを高速で回していくことが必要となってくる。

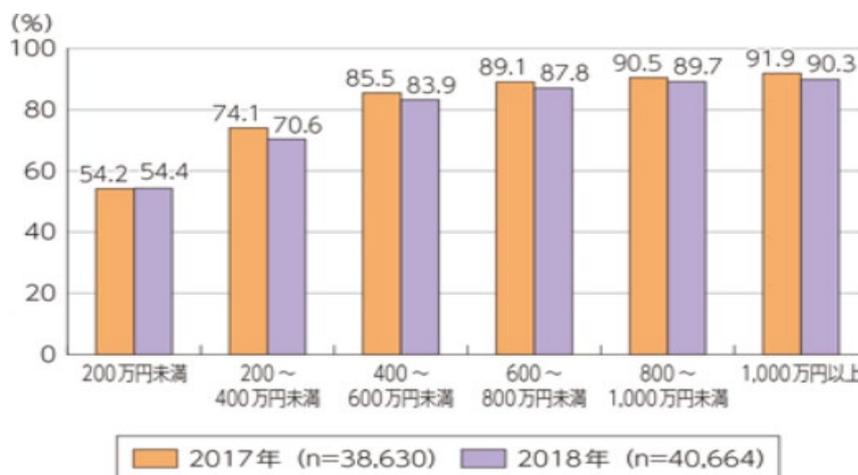
前述のように、「ウィズ・コロナの時代」の教育では、密を避けるために日本全国でオンライン教育の取り組みが始まっているところであるが、必ずしも準備が十分されていたとは言い難く、教育環境の格差が拡大している一面も見逃せない。

オンラインでは、時間や場所の制約が無くなることから、都市部の学校や予備校などで行われる授業を地方にいて視聴することも可能になる。また、大学などではキャンパス間の移動が無くなることから、例えば地方に分散している同一大学の授業や、他大学の授業を履修することも可能になるといった利点がある。

一方で、そういった従業を視聴する環境が必要になることから、インターネット接続の回線やPCなどの機器とそれを扱う最低限のスキルが必要になる。

都道府県 (n)	インターネット利用者の割合				都道府県 (n)	インターネット利用者の割合					
	総数	パソコン	携帯電話 (PHSを含む)	スマートフォン		タブレット型端末	総数	パソコン	携帯電話 (PHSを含む)	スマートフォン	タブレット型端末
北海道 (703)	76.1	41.2	8.0	54.4	17.2	滋賀県 (917)	83.8	51.4	8.1	60.8	20.7
青森県 (938)	70.9	39.8	6.6	52.3	14.7	京都府 (925)	80.1	48.0	6.9	60.7	23.2
岩手県 (1,026)	69.4	37.5	8.1	49.4	15.2	大阪府 (760)	84.7	50.0	12.0	62.0	20.8
宮城県 (940)	77.4	42.8	9.3	56.0	17.8	兵庫県 (755)	81.7	52.4	7.9	63.2	21.4
秋田県 (892)	67.1	38.6	7.3	46.9	17.2	奈良県 (937)	83.0	50.0	7.4	62.5	20.1
山形県 (1,106)	71.7	37.6	5.8	49.0	13.6	和歌山県 (825)	74.3	40.9	7.6	52.9	19.8
福島県 (771)	72.3	40.2	8.7	50.7	15.0	鳥取県 (866)	70.4	38.6	8.1	46.1	14.6
茨城県 (834)	78.0	40.3	6.7	59.7	15.5	島根県 (915)	73.4	44.3	9.9	49.6	17.9
栃木県 (916)	78.6	48.0	7.7	58.7	22.4	岡山県 (822)	74.9	40.4	9.9	54.9	20.4
群馬県 (1,021)	78.0	42.3	7.8	56.9	17.5	広島県 (774)	80.2	48.0	10.0	57.1	20.7
埼玉県 (906)	85.7	52.7	7.1	67.2	22.7	山口県 (837)	73.3	42.1	8.8	51.8	17.5
千葉県 (779)	79.9	50.4	8.9	60.8	19.8	徳島県 (747)	74.3	39.7	6.9	52.3	18.8
東京都 (777)	88.4	60.9	11.7	68.6	28.9	香川県 (839)	73.4	45.4	8.6	52.7	18.8
神奈川県 (799)	84.5	57.4	11.4	65.1	23.4	愛媛県 (774)	73.9	43.1	8.4	54.1	17.6
新潟県 (1,083)	71.3	41.5	6.5	50.1	16.7	高知県 (709)	68.8	35.5	8.5	49.1	14.7
富山県 (1,273)	74.1	43.8	8.1	51.5	16.2	福岡県 (768)	77.8	42.4	9.5	56.8	22.8
石川県 (1,061)	78.2	46.0	6.6	55.8	20.2	佐賀県 (866)	74.4	40.4	8.6	53.0	17.9
福井県 (933)	73.5	39.8	7.1	51.9	17.3	長崎県 (771)	74.5	41.3	7.9	54.5	18.7
山梨県 (1,025)	75.8	44.4	7.8	56.7	15.8	熊本県 (825)	72.9	39.2	7.6	55.5	22.9
長野県 (927)	73.4	47.1	8.9	52.1	15.7	大分県 (790)	73.0	39.2	10.6	49.3	17.8
岐阜県 (920)	74.9	41.8	6.6	55.1	17.6	宮崎県 (778)	68.1	37.3	6.3	50.9	19.3
静岡県 (1,068)	78.1	46.2	8.6	54.3	18.9	鹿児島県 (607)	70.7	30.7	5.7	52.6	18.1
愛知県 (853)	82.5	52.8	5.8	64.4	20.2	沖縄県 (533)	74.9	33.8	7.1	55.4	18.4
三重県 (773)	77.0	44.8	6.8	54.6	19.5	全体 (40,664)	79.8	48.2	8.8	59.5	20.8

図表 2-15 都道府県別インターネット利用者の割合⁵⁴



図表 2-16 所属世帯年収別インターネット環境整備の状況

⁵⁴ 出典：令和元年度 情報通信白書

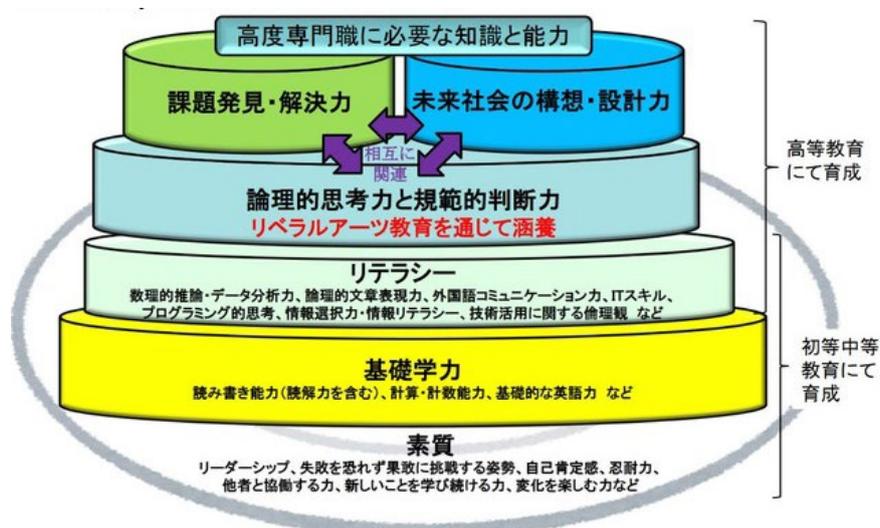
令和元年度の情報通信白書によると、2018年の調査でインターネット利用率が80%を超えているのは、埼玉県、東京都、神奈川県、愛知県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、広島県などの都市部のみであり、岩手県、秋田県、高知県、宮崎県の4県は70%に達していない。

また、年収による格差も顕著にあり、年収200万円未満の世帯では、インターネットが使える環境にあるのは55%弱しかない。実際、2020年度に東京都中野区が行った簡易アンケートでも、2割ほどの児童・生徒が自宅で十分にオンライン学習の出来る環境に無かった。(図表 2-16)

こういった、コロナ禍によるオンライン学習の急速な拡充が行われる一方で、オンライン環境の無い家庭では学習の機会が失われるという、新たな教育格差が生まれる要素になってしまっている。自治体や家庭の財政力の格差が教育機会の不均等とならないためには、国によるしっかりとした教育環境の整備計画や自治体などへの財政的支援が欠かせないものとなる。

2-4-5 新しい時代の人財育成

図表 2-17は2020年7月に経団連がまとめた「Society 5.0 に向けて求められる 初等中等教育改革 第一次提言」に掲載されているものである。この提言の中には、初等中等教育と広大教育の接続についても触れられているが、「接続」では少々物足りない。



図表 2-17 Society 5.0 で求められる能力と素質⁵⁵

人が生まれてから成長するプロセス、日本の法律に合わせて成長している訳ではない。あ

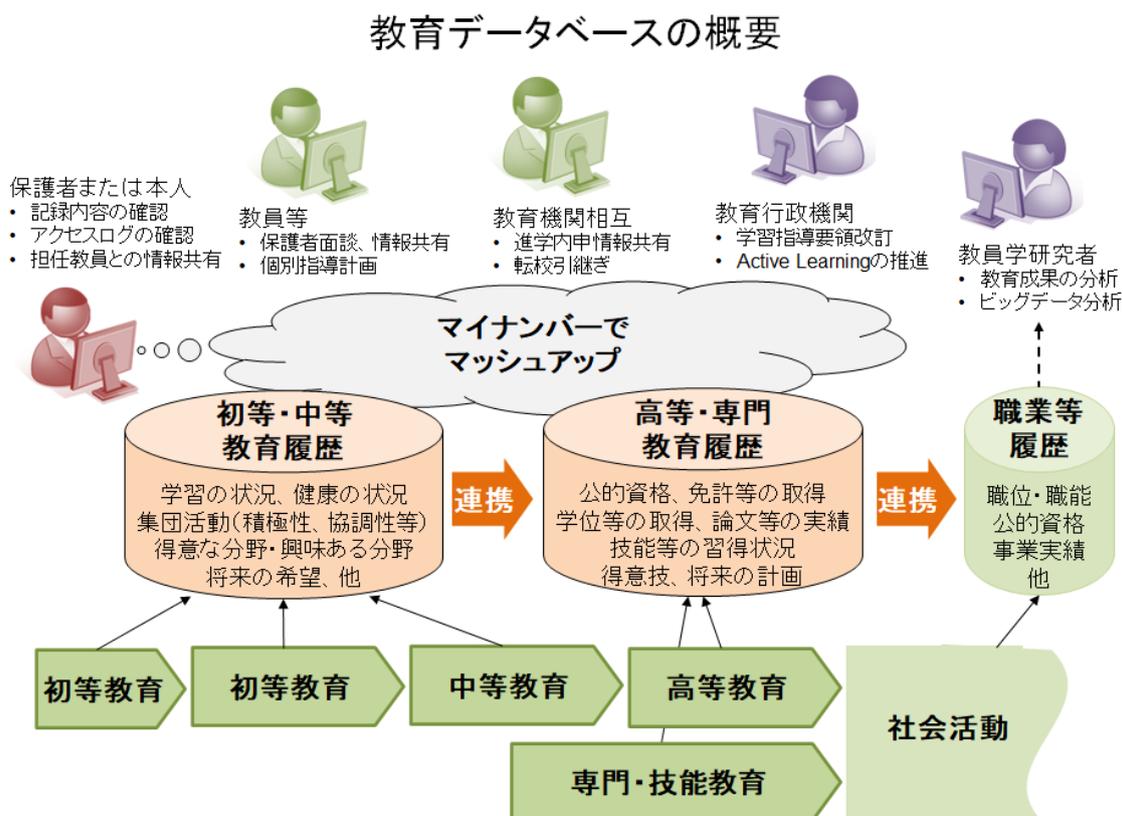
⁵⁵ 出典：経団連「Society 5.0 とともに創造する未来」等

くまでも、今の教育課程の分離は、教える側の都合に過ぎない。マイナンバーの発想に在ったように、人が生まれてからの成長は「連続している」のであるから、学校教育法主体ではなく、人間主体の教育が望ましい。

人が学習していく過程でのデータを連続して保持し、次の過程に生かすため、マイナンバーを活用した教育データベースを構築し、その人の適性や特性など様々な角度のデータを教育に生かすことによって、世界をけん引していく人材育成が可能となると考える。更に、そういったデータを教育ビッグデータとして活用し、個人の特性を分析し、育成のプログラム作成に活かしていくことが重要となってくる。そういったパーソナライズした教育によってこそ、偏差値教育になじまない、ギフテッドのような突出した才能を持つ子どもの検出・育成が容易になってくるものと考えられる。

年齢は生育には大きな影響があるだろうが、それが教育の障壁となることはそう多くない。個人の適性に合った教育が行われ、結果として突出した才能も伸ばしていくことが未来の教育といえるだろう。

図表 2-1 8 は個人が生涯学び続けるための、データの蓄積と連続による、パーソナライズを可能とするデータベースの概念を示す。



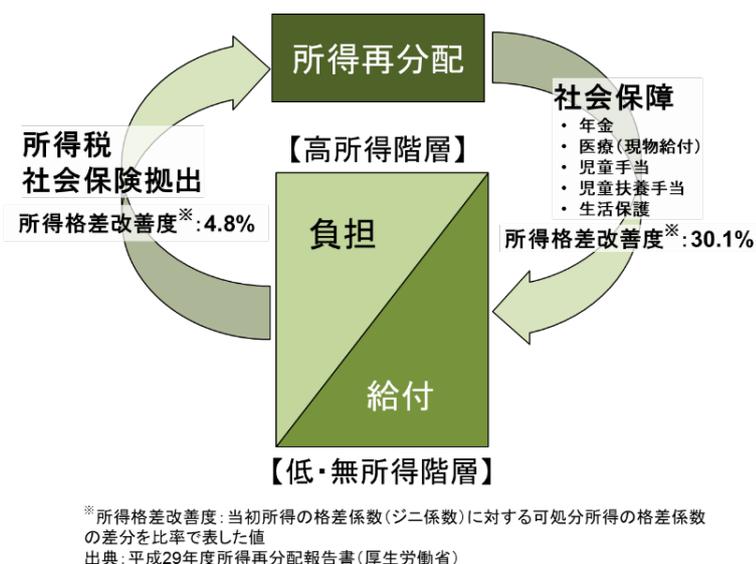
図表 2-1 8 教育データベースのイメージ

第3章 デジタル価値に基づく資本主義経済

3-1 所得格差および負担と給付の適正化

資本主義社会では職業を選択しその対価として適正な収入を得ることは自由権の一つである。一方、その機会に恵まれない者が生計維持のための保障を受けることは社会権の一つであるといえる。特にデジタル社会においてはビッグデータやAI等の新しい価値を生む知識や技能を持つ者に富が集中し格差が拡大する傾向にある。2050年には富裕階層上位1%が世界の富の39%を保有するという推計⁵⁶もある。

社会の不安定化を招く要因の一つともなる富の偏在や所得格差を是正するために所得再分配の仕組みとして税および社会保障がある。我が国の所得再分配イメージは図表3-1のように表すことができる。所得税と社会保険拠出は応能的賦課により、社会保障は所得制限受給資格等の審査により所得再分配の機能を果たしており、全体の所得格差改善度は33.5%となっているが、格差改善の多くは社会保障に依っている⁵⁷。



図表 3-1 所得再分配のイメージ

本節では日本における税と社会保障の課題と、より効果的、効率的な所得再分配の仕組みについて考察する。

3-1-1 所得再分配機能としての所得税

(1) 所得税の課税単位に関する考察

⁵⁶ 出典:「世界不平等レポート2018」・世界不平等研究所 ファクンド・アルヴァレド他

⁵⁷ 所得格差改善度は当初所得(税引前所得)の所得格差係数(ジニ係数)に対する可処分所得の所得格差係数の差分比率(出典:平成29年度所得再分配報告書・厚生労働省)

所得税における所得格差是正機能は主に税率の累進性と人的所得控除によるが、我国では課税対象は個人単位の収入であり、生計を同じくする世帯単位の収入ではない。このことは世帯所得が同じでも共稼ぎや片稼ぎのような世帯収入の形態（稼得者数等）の違いによって税負担が異なり、世帯間の公平性を損なう。例えば、夫婦2人で600万円の所得がある世帯では

* 現行税率（所得税法89条）による当部会試算（世帯単位課税はN=2）

図表 3-2 に示すように、片稼ぎ世帯の税負担は共稼ぎ世帯の1.5倍近くになる。

一方、課税対象を世帯単位の収入とすれば、収入の種類の違いによる税負担の不公平は解消されるが、高い累進税率が適用され税負担が増える。そこで世帯員数あるいは稼得者数をNとして世帯合算所得をNで割った値の税率を適用するN分N乗方式⁵⁸による世帯単位課税の採用が考えられる。この方式では図表 3-2 に示すように収入の形態に関わらず世帯合算税額は同一となり公平性が確保できる。

収入の形態	課税所得		世帯合算税額	
	夫	妻	個人単位課税	世帯単位課税
共稼ぎ	400万円	200万円	45.4万円	40.5万円
片稼ぎ	600万円	0円	69.5万円	40.5万円

* 現行税率（所得税法89条）による当部会試算（世帯単位課税はN=2）

図表 3-2 個人単位課税と世帯単位課税の税額比較試算（課税所得600万円の事例）

海外におけるN分N乗方式による世帯単位課税の代表的な事例はフランスで、Nは世帯員数としている。また、アメリカやドイツ等では課税単位は個人と世帯の選択でN=2（夫婦）としている⁵⁹。

(2) 人的所得控除に関する考察

所得税の負担は最低限の生計維持に必要な額を除いた残余（担税力）に対して課されるべきであり、その合理的かつ簡素な方法が所得控除であると説明されている⁶⁰。このように考えると所得控除、特に配偶者控除や扶養控除等の人的所得控除は課税額が減額されることで社会保障給付の役割を果たすと見做すことができるので、ここでは見做し給付と呼ぶ。社会保障給付と所得控除が相互補完な役割を果たす例として、児童手当の対象である16歳未満の扶養親族は扶養控除の対象外とされていることが挙げられる。

⁵⁸ 世帯合算所得を世帯員あるいは稼得者数(N)で割った値の税率で税額を求め、そのN倍を世帯の税額とする方式。

⁵⁹ 「平成28年税制調査会 財務省説明資料」アメリカは州によってルールが異なる。https://www.cao.go.jp/zeicho/content/20160916_28zen2kai4.pdf

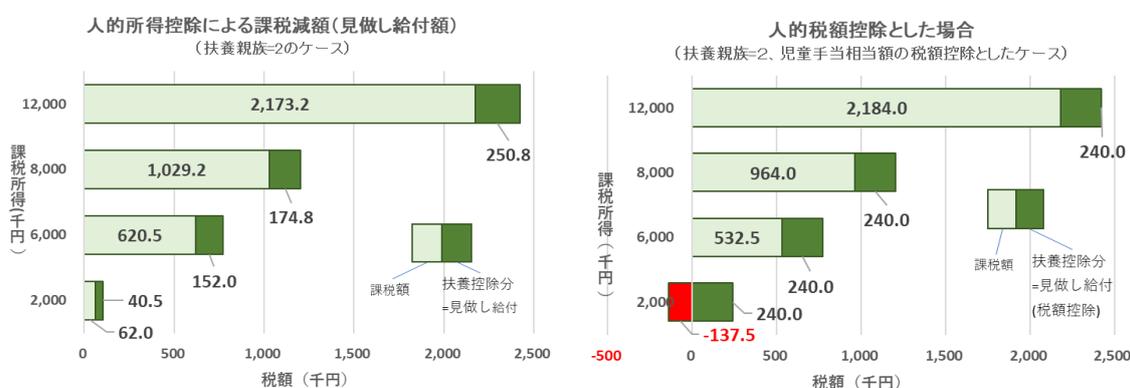
⁶⁰ 税務大学校・論叢48号「所得控除の今日的意義」
<https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/ronsou/48/tanaka/hajimeni.htm>

しかし、現行の累進課税の下では所得控除による見直し給付額は結果的に逆進性を持つことになり、所得制限もないため所得再分配の役割を阻害する。例えば課税所得 1,200 万円では扶養控除（2 人分）による見直し給付を試算すると約 25 万円になるが、課税所得 600 万円では約半額の 15 万円に過ぎない。（図表 3-3 ㉔）

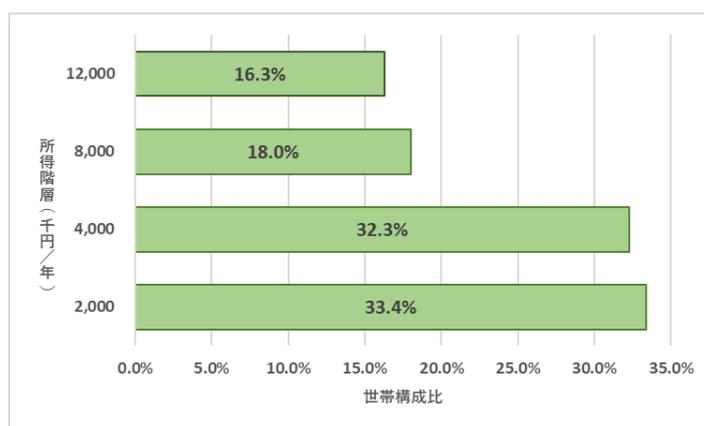
このため、人的控除による所得再分配をより効果的にするためには所得控除ではなく税額控除として累進税率の影響を受けない方法が考えられる。仮に扶養控除を見直し給付額の税額控除とした場合、扶養親族 2 人では図表 3-3 ㉕のように全世帯の約 65% 超を占める中・低所得層（図表 3-4 所得階層別世帯数の割合参照）⁶¹ の税負担は軽減される。特に所得約 200 万円のケースでは税額控除額が課税額を超え（図表 3-3 ㉕の赤色部分）、現行では非課税となるが、負の所得税⁶²の考え方では差額を給付することになる。

㉔ 所得控除のケース（現行）

㉕ 税額控除のケース



図表 3-3 人的所得控除と税額控除の課税減額試算（扶養親族 2 人のケース）



図表 3-4 所得階層別世帯数の割合

⁶¹ 中・低所得層：年間所得 600 万以下の世帯。2018 年度厚生労働省国民生活基礎調査統計表第 6 表 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa18/dl/04.pdf>

⁶² 負の所得税：ルトン・フリードマンが 1962 年に著書『資本主義と自由』において提案している所得税制度。

所得税の所得分配機能を課税単位と人的控除の面から考察したが、その期待効果は次のように考えられる。

- 同一生計単位である世帯所得に応じた税負担が稼得者数や稼得割合に関わらず公平となる。また、配偶者控除の条件に関係なく専業主婦が就労する動機付けになり、労働力増加につながる。
- 人的控除の税額控除化により、所得の多寡に関わらず控除額が定額となり所得税累進性が強化される。また、税額控除に所得制限等の条件を設けることにより効果的に所得再分配が担保でき、少子化対策等の政策を直接的に反映することができる。
- 社会保障諸制度の料金算定⁶³や給付条件⁶⁴は世帯所得を根拠とするケースが多く、所得税の対象を世帯合算所得とすることにより所得再分配における負担と給付の整合性が得られる。
- 将来、所得再分配の仕組みとして負担と給付の一体化を目指すための橋頭保となり得る。

3-1-2 緊急事態におけるセーフティネット

今回の新型コロナウイルスによる緊急事態では国民生活や企業等の事業に大きな打撃を与えた。特に個人事業者や非正規雇用の労働者は減収や失・休職等による生活困窮は非常に切迫した状況になる。こうした状況に対するセーフティネットとしての主な施策は図表 3-5 のように整理できる。

施策	趣旨	対象	手続等
特別定額給付金 (市町村)	生計支援 (10万円/人)	基準日現在民基本台帳に記載されている個人	世帯単位にマイナポータルまたは書面により申請
雇用調整助成金 (公共職業安定所)	従業員の休業手当に対する助成	緊急事態で休業する事業者	休業計画策定と休業届提出、休業後支給申請またはオンライン受付
持続化給付金 (中小企業庁)	売上の補填 200万円(法人) 100万円(個人)	売上が前年同月比50%以上減少した中小企業(法人)、個人事業者	専用HPからオンライン申請(前年度税申告、売上台帳の写し添付)
持続化補助金(コロナ対応型) (商工会等)	販促、テレワーク対応等経費の2/3~3/4を補助	小規模事業者等(法人、個人)	各地域の商工会等の公募に応じて採択を得る

図表 3-5 2020年緊急事態宣言における主要セーフティネット施策

ここでは、これ等の施策のセーフティネットとしての対応状況を踏まえ、中でも最も基本的で広範囲にわたる施策である特別定額給付金に焦点を当てて緊急事態に備えたセーフテ

⁶³ 国民健康保険や介護保険(1号被保険者)等の保険料算定は世帯の合算所得を根拠とする。

⁶⁴ 児童扶養手当、生活保護の収入認定等では世帯の合算収入を認定した額を基準額から差し引いた額を給付する。

インターネットの在り方を考察する。

① 給付金は真に必要とする階層に届いているか

特別定額給付金は年齢や所得に関係無く無条件に全国民に定額を給付する施策であり、時限的ベーシックインカムとも考えられる。全国民を個人識別し、漏れなく給付するためには住民基本台帳に基づくことが必須だが、現実には必ずしも住民基本台帳が居住実態を正確に反映しているとは限らない。特に述べ約 20 万件の DV 被害者⁶⁵や 6 万人超のホームレス等⁶⁶は実居住地市町村の住民基本台帳に記載されないケースが多く、無視できない規模である。そのため、総務省は地方公共団体に対して特別定額給付金に関する DV 被害者からの申出⁶⁷やホームレス等への巡回周知⁶⁸を促しているが、短期間で対応か否かには疑問がある。

住民基本台帳は個人の居住関係を公証する基本的な公簿であり、その情報と居住実態との間に齟齬があってはならないが、近年の国民生活の多様化によって実態の把握は難しくなっている。また、1-3-1「同一生計関係としての世帯概念の共有」で述べたように住民基本台帳の世帯と実態としての同一生計単位の関係も検証する必要がある。その対応策の一つとして平常時から住民基本台帳の定期的、随時の実態調査⁶⁹をより徹底するとともに、福祉事務所、社会福祉協議会あるいは各種保護施設等との関係情報の共有体制をより一層強化することが望まれる。

また、今回の特別定額交付金は一旦閣議決定された所得制限付きで世帯当たり 30 万円給付という施策⁷⁰を直前で覆して政治的に決定されたが、これからも発生し得る緊急事態では所得制限付きセーフティネットが求められる可能性がある。その場合個人の所得情報の整備が必要となるが、現行制度では個人所得情報の公証は市町村が管理する過年度所得データのみで、緊急事態で求められる所得の現況は本人申告のみである。申告の審査のために所得の現況を把握するためには、例えば、給与所得者は給与明細データを、個人所業者は月次売上データを事業者等と共有する手段等が必要である。

② マイナポータル・オンライン申請は機能したか

特別定額給付金ではマイナポータルからびったりサービスによるオンラインサービスが用意されたが、マイナンバーカード利用における利用者の混乱、給付金振込口座番号等の不

⁶⁵ 出典：配偶者暴力相談支援センター、婦人相談所一時保護件数、警察への配偶者暴力事案件数等の延べ件数(内閣府男女共同参画局調べ 2019 年 http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/data/pdf/dv_data.pdf)

⁶⁶ 出典：住居喪失不安定就労者実態調査・巡回目視調査による。調査対象は公園、河川敷等を故なく起居の場所とする者(厚生労働省職業安定局 2007 年 <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>)

⁶⁷ 出典：「配偶者からの暴力を理由とした避難事例における特別定額給付金関係事務処理について」総務省事務連絡(令和 2 年 4 月 22 日) <https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000624253.pdf>

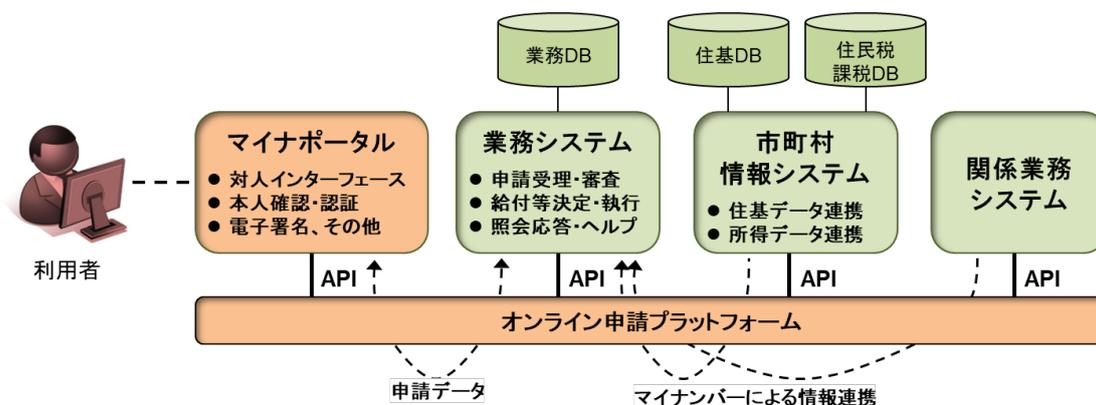
⁶⁸ 出典：「ホームレス等への特別定額給付金の周知に関する協力依頼について」総務省事務連絡(令和 2 年 4 月 28 日) <https://www.mhlw.go.jp/content/000626114.pdf>

⁶⁹ 住民基本台帳法 34 条「市町村長は…記載をすべきものとされる事項について調査をするものとする。」

⁷⁰ 閣議決定「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」(令和 2 年 4 月 7 日)「4.生活に困っている世帯や個人への支援」https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200407_taisaku.pdf

慣れによるデータ誤入力の多発や市町村での目視審査の滞り等から全国で28市町村がオンライン申請を中止または休止し、700万人強に影響が出ているという報道⁷¹もある。また、雇用調整助成金のオンライン受付システムもデータ漏洩等の不具合が発生し運用を中止してシステム監査を受ける状態になっている。

このようなオンライン申請の不具合の原因の一つは、緊急事態に迅速に対応するためにシステム開発が拙速とならざるを得ないことにありと推測できる。その解決策の一つとして電子申請の対人インターフェースや本人確認等の基本的機能や住民基本台帳データや所得データとの連携を共通化するオンライン申請共通プラットフォーム（図表3-X2）の構築が考えられる。



図表 3-6 電子申請共通プラットフォームのイメージ

オンライン申請プラットフォームはマイナポータルを申請の共通の出入口とし、各申請業務システムとのAPIを提供する。各申請主管機関はこのAPIを利用して審査等のロジックだけを作りこめばよく、迅速な開発と安定した運用が期待できる。

以上の考察から緊急時のセーフティネットに向けた対応を次のようにまとめることができる。

- マイナンバーカードを日常生活で身近に利用するよう官民での利活用範囲の拡大
- 実態を反映した住民基本台帳データや所得データを整備する体制
- 緊急の施策にも迅速に対応できるオンライン申請プラットフォームの導入
- 納付および給付に関する対個人、法人の統合機関の創設（3-1-3参照）
- 公金共通の納付や給付専用の個人口座の開設と登録

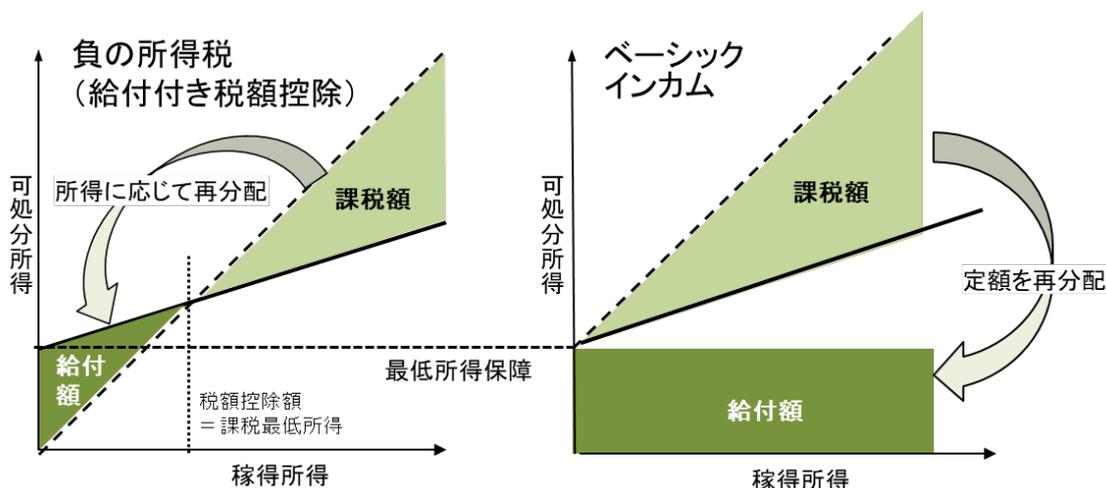
3-1-3 所得再分配を目指す負担と給付の一体化

所得格差の縮小は所得税と社会保障諸制度による所得再分配機能によって実現されるが、国民生活が多様化、複雑化するこれからの社会では負担（税）と給付を一体化したより公平

⁷¹ 日経クロステック・ニュース解説 <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00001/04076/>

で整合性ある仕組みに関する新しいコンセプトが求められる。

このようなコンセプトの代表的な仕組みには給付付き税額控除とベーシックインカムがあり、それぞれのイメージは図表 3-7 のとおりである。



図表 3-7 付付き税額控除とベーシックインカムのイメージ

いずれも最低所得を保障し、社会保障のうち社会手当⁷²は税額控除またはベーシックインカム（基礎的給付）として対応する。現行の代表的な社会手当として次のものが挙げられる。

① 児童手当

15歳までの児童1人当たり一律月額10,000~15,000円が養育者⁷³に給付される。所得制限の対象は養育者（受給者）の所得であり、世帯合算所得ではないため共稼ぎ世帯等との公平性が損なわれている。所得税の扶養控除は児童手当対象外の被扶養者に適用されるが、3-1-1で考察したように税額控除とし児童手当と一体化することによって、よりシンプルで公平な仕組みとなり得る。

② 児童扶養手当

18歳未満の子供のいる母子または父子世帯を対象にして扶養する児童数に応じて月額42,500円から給付される。世帯合算所得に制限があり自立促進を目的とすることから、現況届が義務付けられ給付には5年ないし7年の期限がある。一方、母子（父子）世帯は所得税の寡婦（夫）控除が適用される可能性⁷⁴もあり、両者を一体化して

⁷² 社会保険のような被保険者資格がなく、保険料等の拠出なしに受ける現金給付をいう。

⁷³ 生計を維持する程度が高い者（通常は最も所得が高い者）が受給者となる。

⁷⁴ 現行制度では児童扶養手当は所謂シングルマザーも対象となるが、寡婦（夫）控除は死別または離婚した者のみを対象とする。

税額控除とすることが合理的である。

③ 生活保護

生活困窮者に対して給付される生活保護のうち、生活扶助は居住地域や世帯状況に応じて定められた基準額の現金が給付される。生活扶助は衣食光熱費等に充てる最低所得保障の意味があり、所得税の基礎控除の意味に通じるともいえる。負担と給付の一体化では基礎控除を税額控除として生活扶助に代わる最低所得保障とすることが考えられる。さらに、生活保護費の約49%を占める医療扶助⁷⁵については1-2-3で示したように医療保険へ移行、また被保護世帯の約54%を占める高齢者世帯⁷⁶の生活扶助は1-2-2で示したように公的年金へ移行等により、生活保護制度は生活困窮者自立支援制度に統合し真の目的である「生活困窮者の自立の助長」に特化することが望ましい。

給付付き税額控除とベーシックインカムの目的や特長は図表 3-8 のとおりである。

	給付付き税額控除	ベーシックインカム
目的	勤労と所得をリンクすることにより主に中低所得層世帯の所得を保障し勤労インセンティブを高める。	勤労とのリンクなしに所得を安定的に保障しリスクを伴う起業や転職等労働力流動化を促す。
特長	課税・給付単位は勤労者世帯。 税額控除額は稼得所得に応じて逓増・定額・逓減の段階を設け、低所得段階での稼得所得増が可処分所得増に反映できる。	給付単位は個人。 申請・審査等の手続なしに原則として居住者全員に定期的に定額を給付する。
課題	税額控除の要件等の確認が複雑になる可能性があり、プッシュ型の記入済み申告等のサービスが望ましい。	高額所得層にも給付されるため悪平等感があり、所得税累進性を高める等の税制による対策が必要となる。
海外の状況	1975年アメリカでの勤労税額控除(EITC)導入以降2000年代にイギリス、オランダ、ドイツ、フランスで導入されている。オランダでは人的控除を全て税額控除とし、税額が負となるケースでは現金給付ではなく社会保険料減額で相殺される。	2016年スイスでは所得制限付きベーシックインカム導入案が国民投票で否決、カナダ・オンタリオ州でも試行期間中に政権交代で中止された。フィンランドでは経済状況の異なる複数地域で実証実験が行われた。

図表 3-8 給付付き税額控除とベーシックインカム

負担と給付の一体化を実現するためには次のようなとう考察が必要である。

- 最低所得保障は多様化した生活形態に応じたきめ細かいレベルが求められる。現在年金検証等で用いられている一律的な標準世帯や生活保護の基準額ではなく、世帯の形態毎の所得や消費生活等のデータを整備・分析して実態に即した制度設計をすること。
- 公平な負担のため給与所得者も含め収入のある者すべては世帯合算所得を確定申告する。そのためにオンラインによる記入済み申告等の納税者サポートを充実する。

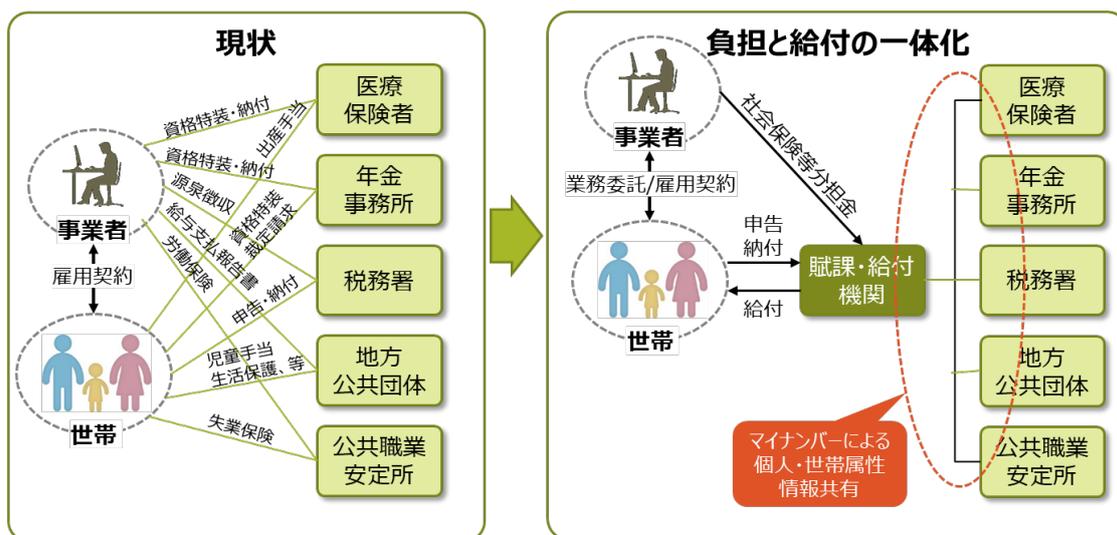
⁷⁵ 出典：厚生労働省：第1回生活保護基準の新たな検証手法の開発等に関する検討会資料7

<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000488808.pdf>

⁷⁶ 出典：厚生労働省：第1回生活保護基準の新たな検証手法の開発等に関する検討会資料10

- 社会保険料は被用者を含め被保険者が全額を所得税と併せて納付する。事業者は被用者個別ではなく、被用者数または支払給与額総額等に応じた社会保険分担金を負担する。
- 所得や社会保障受給資格等に関する個人情報は各所管機関が管理し、マイナンバーによって賦課・給付機関と共有する。

負担と給付の一体化のイメージは図表 3-9 のとおりである。



図表 3-9 賦課給付機関と関係機関の個人情報共有のイメージ

国民は社会権としての社会保障のために自分の個人情報を届出、利用することを許諾し、関係する所管機関はマイナンバーによって個人情報を共有し、世帯単位で応能的に負担を求め、必要な社会保障サービスを提供する。

また、国民の視点から見ると、税や社会保険料等の納付（負担）と諸手当等の給付の窓口をポータルとして一元化することが分かり易く納税相談等の行政サービスの向上につながる。図表 3-6 では、そのための機関として仮に賦課・給付機関を想定したが、具体的な組織、体制等については更なる考察が必要である。バックオフィスとして所得税や住民税の課税や社会保険料の賦課はそれぞれの機関の事務委託等によることが考えられるが、その範囲や方法については今後の具体的な検討が望まれる。

給付についても、個人の受給資格等の審査・決定はバックオフィスとして各所管機関によるが、受給者との接点は賦課・給付機関が受託する。

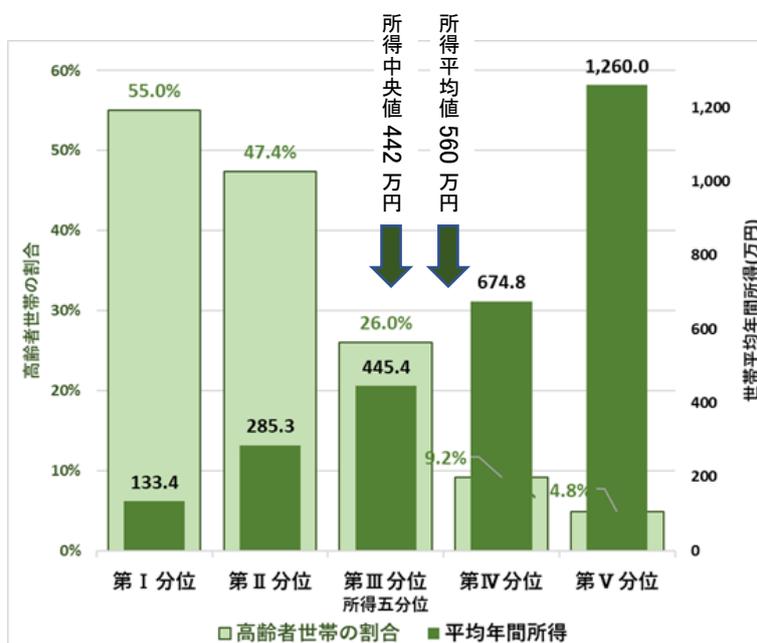
【コラム 3】日本における世帯所得の格差の状況

日本の全世帯の平均所得は 560 万円で中央値の 442 万円より高く、平均所得以下に世帯が偏在していることを示している。

所得五分位階級で見ると、高所得世帯階級（第Ⅴ分位階級世帯）の平均所得は 1,260 万円で上位 20%の世帯が所得総額の 45%を占めている。

一方、低所得世帯階級である第Ⅰ分位階級世帯の 55%は高齢者世帯であり、高齢化が所得格差の大きな要因であることを示している。

今後更に高齢化が進むことから所得格差も更に拡大することが推測され、高齢者世帯に焦点を当てた所得分配の仕組みが望まれる。



五分位別平均所得と高齢者世帯の割合⁷⁷

2016年（調査年）の五分位値：第Ⅰ分位 214 万円、第Ⅱ分位 369 万円、第Ⅲ分位 545 万円、第Ⅳ分位 829 万円

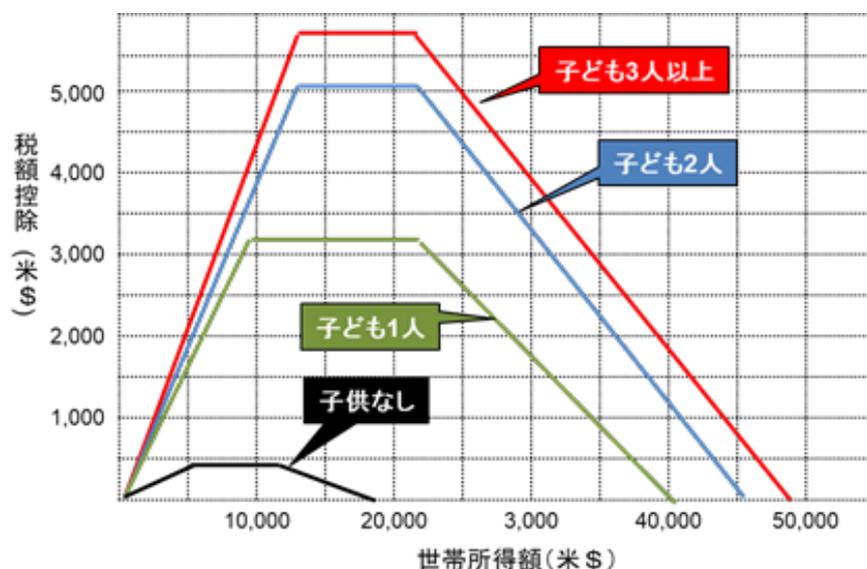
⁷⁷ 厚生労働省国民生活基礎調査（平成 29 年度）

【コラム4】 アメリカの勤労税額控除(EITC)について

アメリカの勤労税額控除制度 (Earned Income Tax Credit : EITC) は 1975 年に低所得者の失業に伴う貧困・防貧対策として負の所得税の考え方をもとにして、税制と社会保障政策を一体的に運営する給付付き税額控除の仕組みとして 1975 年に導入された。

低所得者の就労促進効果である。EITC は納税者の所得の増加に応じて、逦増領域、定額領域、逦減領域の 3 つに区分され、逦増領域および定額領域では限界税率がマイナスまたは 0 となり、所得税額を上回る税額控除部分の額が給付されるので、納税者の勤労インセンティブを刺激し効果的な防貧対策となる。

EITC は世帯の子供の人数に応じて適用され、世帯所得と EITC の税額控除額の関係は下図のようなイメージになる⁷⁸。



アメリカの税額控除と世帯所得のイメージ

⁷⁸ 「諸外国の給付付き税額控除の概要」(財務省・調査と情報 678号)を参考に筆者の独自作図
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1283840/www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0678.pdf>

3-2 キャッシュレス化による健全な資本主義社会の実現

3-2-1 キャッシュレス化の意味

本節では、デジタル技術が今後の社会に与える影響を、資本主義経済の面から考察する。

野村総合研究所が2019年4月に「マイナス金利政策の銀行収益への影響で日欧比較」という興味深いレポートを公表している。マイナス金利政策が銀行の収益に与える影響について日欧の銀行経営を比較したものであるが、欧州では資金調達利回りも相応に低下していることから、我が国に比べて利鞘の悪化効果は比較的緩和されていると指摘している⁷⁹。すなわち、低落傾向を続けている我が国の銀行のROA（総資産利益率）が2017年度で1%強の水準であるのに対して、ユーロ圏の銀行では3%弱の水準で横ばいの推移をしている。その要因として、日本は低金利ゼロ金利の継続期間が長機関に及んだため預金金利の低下余地がほとんどなかったことや、銀行の負債に占める預金の比率が極めて高く市場性資金の調達コスト低下の恩恵を受けにくかったことなどがその背景にあるとしている。さらに、行き場を失った資金は、外債や投資信託などリスク資産への投資を積極化させるほかない。

その結果、我が国の銀行の収益構造や経営体力が内外の金融市場の影響を受けやすくなっているといた日本銀行の指摘にもつながってくる。まさに肥大化した動脈瘤がいつ弾けてもおかしくない状況にあるといえるのではないだろうか。

資本主義の原則は「資本≒投資」であり、カネは市場に回すことで初めて価値を生み出す。単純化した表現を使えば、カネが回っている状態を「好況」と呼び、カネが滞留している状態を「不況」と呼ぶ。このように考えると、我が国の資本主義を健全な状態に維持することが社会の持続性にとって喫緊の課題であると考えられる。そのための処方箋として、マネー流通の可視化が極めて有効な手段であると考えられる。

そこで本節では、マネー流通の可視化を実現する有効な手段としてキャッシュレス社会を位置づけ、キャッシュレス化が資本主義の健全性に与える影響を考えてみたい。

今日、スウェーデンのe-クローナ、中国のデジタル人民元、韓国の電子マネーなど多くの国でデジタル通貨の導入に向けた施策が本格化しつつある。日銀も中央銀行デジタル通貨（CBDC）導入に向けた検討を国際決済銀行(BIS)や金融安定理事会(FSB)と緊密に連携し実施すると2020年1月に発表した⁸⁰。検討メンバーにはカナダ銀行、イングランド銀行、欧州中央銀行、スウェーデン・リクスバンク、スイス国民銀行なども加わるようだ。こうした動きは、昨年6月にFacebookが仮想通貨「Libra(リブラ)」を発表したことに触発されたことがきっかけと指摘されているが、中国の「デジタル人民元」による新たな基軸通貨を巡る国際間競争の激化など、世界経済秩序に大きな影響を及ぼすと考えられる。

中央銀行がデジタル通貨を発行することで、これまで高額の為替手数料を必要とした国

⁷⁹ 出典：「マイナス金利政策の銀行収益への影響で日欧比較」野村総合研究所2019年4月19日コラム

https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2019/fis/kiuchi/0419_1

⁸⁰ 出典：日銀公表資料(2020年1月21日) https://www.boj.or.jp/announcements/release_2020/rel200121a.htm/

際間決済が電子マネーを介して行われることへ期待が高まっているが、主要国の中央銀行が足並みをそろえてデジタル通貨に移行するにはかなりの時間と国際間の調整が必要になろう。実際、米国など、デジタル通貨への移行には慎重な姿勢を取っている国も少なくはない。中央銀行がデジタル通貨に移行する時期は10年後と予想した中央銀行は1割にも満たず、20年後と予想した中央銀行も2割程度によろだ。さらに、仮にデジタル通貨が基軸通貨として活用される時代になったとすれば、今日の市中銀行の役割はほぼなくなり、金融業界そのものに及ぼす影響も計り知れない。

そこで、ここでは「顔の見えない現金」を電子マネー化することで、決済の透明性を図るという効果に注目したい。なぜなら、このように、デジタル通貨への移行は将来社会に向けた長期的な検討課題であると考えることが妥当であろう。

なお、本節で述べる「キャッシュレス社会」とは、現金取引を廃し電子的決済手段を取引の中心とした社会のことを指す。その必要性を示す論拠として、現金が内在する様々な問題点の解消においてキャッシュレス化がどのような意味を持つかについて、取引の透明性、マネーの流通性、マネーの操作性、犯罪の抑止効果の4点から考察する。

① 取引の透明性

あらゆる取引にマネーが介在することは言うまでもないが、現金には顔がないため、誰が、誰に、いつ、何の目的で現金を使用したのかの証跡を残すには請求書や領収書といった証憑を別途残しておく必要がある。言い換えると、正当な取引が行われた証としてこれら証憑の保存義務が生じ、税務調査などの際には提出が求められることになる。

このように、取引記録を証憑として残しておく必要が伴う最大の理由は「顔の見えない」現金という性質にあると考えられる。現金は有史以来人間の歴史と共に存在した決済手段のため、決済を記録に残すことはごく当たり前の行為のようにも考えてしまうが、発想を変えて「記録が残せる」電子マネーのみを媒体とすれば決済行為そのものが大きく変わる。

誰が、誰に、いつ、何の目的でマネーが交換されたのかを全て電子的に記録すれば、一切の記録をつけることなく取引の実態を後からでも確実にトレースすることができる。欧米やアジアの一部の国などで行われている『記入済み税務申告制度』などは、その初歩的な応用例である。すなわち、一年間の所得情報に加え、物品購入や医療費などの消費情報が細かく履歴として蓄積されるため、年末調整や確定申告の際に課税当局から「当局が把握しているあなたの税額はこうなりますが、確認をお願いします」といった通知が届き、修正箇所を正した上で返信するだけで税務申告は完了する。税務申告の度に領収書の束を計算したり、税務署に赴いて確認を取る必要もなく、誤謬や虚偽により後になって法外な重加算税法を要求されるリスクもなくなり、課税当局も、税額把握に伴う手間が省けるばかりか、確実性も大幅に向上することになる。

② マネーの流通性

マネーは使うことで初めて価値が生じる。すなわち、マネーはモノを交換する上での決済手段であって、マネーそのものには信用価値以外には何もない。

インドのモディ政権は、眠っているマネーをあぶり出すために、流通紙幣の 86%を占める 1000 ルピー札と 500 ルピー札を一定期間内に銀行口座へ入金しないと無価値にするという劇薬を投じた。この政策の正否は別として、地下に眠った膨大な資金(アングラマネー)をあぶり出そうとした狙いは理解できる。現金は、社会で流通してこそ価値を生むことになり、地下に眠らせていては一切の価値を生まないばかりか、不正の温床にもなる。顔の見えない現金を市場に流通させるには、通貨の改変などの大規模な施策が定期的に求められる。

一方、通貨の改変は多大の負担増大の温床にもなる。我が国でも 2024 年度上期より新たな日本銀行券が発行されることになるが、偽造防止などの工夫を凝らした紙幣デザインや印刷といった発行者側の対応に加え、新通貨移行に向けた各種情報機器の改変など多くの負荷が伴うことになる。当面新旧紙幣が入り混じることから、とりわけ金融機関をはじめとする現金取り扱い窓口の負担も増大することになる。

デジタル社会においては、顔が見え事後のトレースも可能な電子マネーが、これまでのマネーが持っていた流通性への足かせを解く有効な処方箋になると考える。

③ マネーの操作性

現金を取扱うに伴う操作上の負荷は、これまで長い間現金社会で生きてきた我々にとっては意外と見落としがちであるが、消費者、店舗や法人、金融機関が無意識のうちに被っている負担要素はかなり多い。

例えば、**消費者**は財布に購入する額以上の現金をあらかじめ用意しておく必要があることや、万一盗難の被害に遭っても顔の見えない現金のため取り戻すのが困難であるなどの問題がある。**店舗などでは**現金を取り扱う上での善管義務が生じ、常に一定額の釣銭を用意しておく必要があるなどの負担がある。また、**金融機関も**消費者や店舗の来店客対応のため入出金窓口や ATM などの整備が必要となり、両替需要に応えるため様々な金種の現金を用意しておく必要があるなどの負担が挙げられる。

また、給付金など一定の目的を持ったマネーの用途を可視化することも可能である。

給付金には、真に必要な人が生活を維持できるようにするための扶助という目的がある。仮に、給付を電子マネーにすれば、用途条件に一定の制限を設けることが可能ではないだろうか。実際に、韓国では新型コロナウイルス感染拡大に伴う緊急災害支援金の給付を電子マネーによって行ったことで、用途に一定の制限を設けたとの聯合ニュースの報道があった⁸¹。

これは、緊急災害支援金の給付に留まらず、生活保護世帯への生活扶助費を始めとする

⁸¹ 聯合ニュース 2020 年 05 月 10 日 <https://www.yna.co.kr/>に基づく廉宗淳氏からの情報

様々な給付制度にも応用でき、生活支援を逸脱したギャンブルなどの遊興施設への使用も銀行などと連動することで制限することもできる。

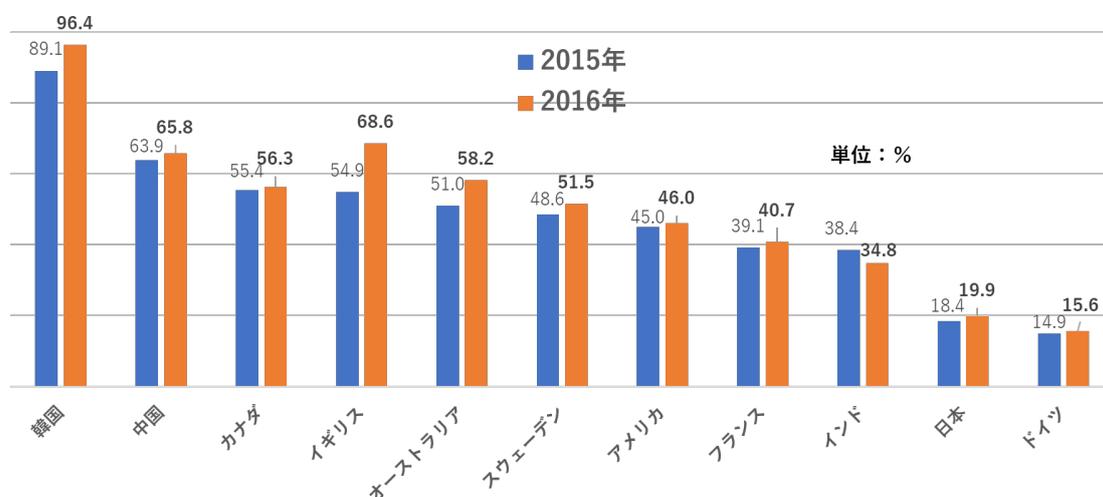
④ 犯罪の抑止効果

電子マネーは、現金の盗難や詐欺などの犯罪抑止にも大きな効果が期待できる。現金はいったん持ち主の手を離れば、その瞬間に所有権自体が解消されてしまう。たとえ盗難や詐欺に遭い現金が他人の手に渡ってしまったとしても、その行き先をいったん見失ってしまえば取り戻すことは極めて困難である。顔の見える電子マネーを取引上の基本通貨とすることで、マネーロンダリングやオレオレ詐欺などの犯罪行為や、ハッキング等による成りすまし、さらにはビットコインの流出事件といった犯罪行為も、仮に世界中に現金がなくなれば今以上の精度でその行方をトレースすることが可能になると考える。

以上のようにキャッシュレス化には様々な意味があり、健全かつ安全な社会に向けた有効な処方箋であると考えられることができる。

3-2-2 世界のキャッシュレス事情

世界的な家計支出におけるキャッシュレス化の進展状況は図表 3-10 のとおりである。



図表 3-10 各国のキャッシュレス決済比率⁸²

(1) 韓国のキャッシュレス事情

⁸² OECD National Accounts data files の家計最終消費支出額を母数として、その内、電子マネーとカードによる決済額の和の占める割合。出典：キャッシュレス・ロードマップ 2019 一般社団法人キャッシュレス推進協議会 2019年4月

<https://www.paymentsjapan.or.jp/wordpress/wpcontent/uploads/2019/05/acf775c2e5be616a595a62fae66422e8.pdf>

韓国のキャッシュレス決済の社会への浸透は群を抜いているが、キャッシュレス決済が普及した背景には、90年代後半のアジア通貨危機があったと考えられる。1999年から2000年にかけて、韓国は国を挙げてクレジットカード振興策をおこなうことで、通貨危機で大きく落ち込んだ消費を回復するとともに、小売店などでの脱税を防止する狙いがあった。以前の韓国は現金大国とも言える状態で、軍事政権が長期化したこともあり、脱税に加え不正な現金授受行為も横行していたと伝えられている。行政への許認可申請にあたる“民願行為”でも、現金を添えることで便宜を図ってもらうなどの悪習も常態化していたと聞いている。1998年に大統領に就任した金大中氏は、こうした腐敗につながる悪習の排除をいち早く取り組み、その手段として電子化の推進を加速した。ソウル市で始められた“オープンシステム“と呼ばれるオンライン許認可申請を、国のリファレンスモデルとして全国に波及させるとともに、決済の電子化にも積極的に取り組み、その手段としてクレジットカードの導入を積極的に進めた。

韓国では1997年に制定された「与信専門金融業法」で、クレジットカード加盟店に対するカードの会員を保護する様々な基準が設けられていたが、さらに、キャッシングの限度額の廃止や、クレジットカードの利用金額の一部を課税所得から控除可能とする所得控除制度の導入、クレジットカードの利用者の中から毎月抽選で賞金を付与するクレジットカード宝くじなど、様々なインセンティブを付与して普及促進に努めた。また、所得税をはじめ各種税金のクレジット納付も認められ、リボや分割払いを併用すれば事実上税金の分割納付も可能になった。こうした急激な政策の結果、クレジット破産なども増加したようだが、現金離れが加速したことは否めない。

また、1999年に成立した電子署名法は、安全な電子商取引をおこなう上で重要な社会基盤として、オンライン申請が急速に拡大する上での技術的基盤にもなった。

(参考) 電子署名法第4条(電子署名の発展のための施策樹立)⁸³

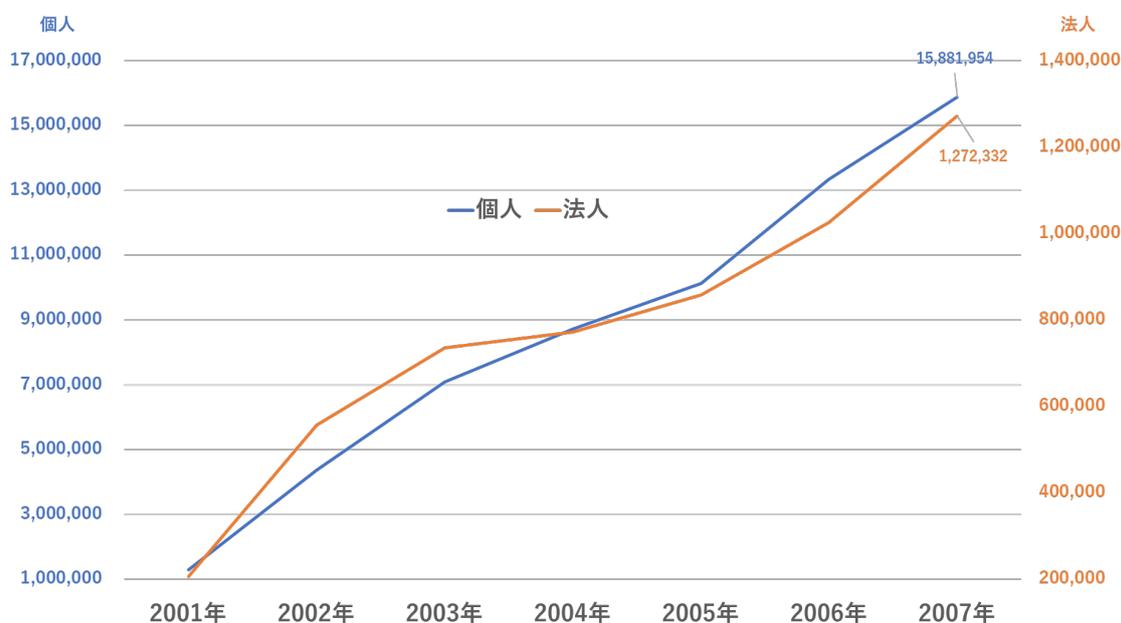
政府は電子署名の安全性、信頼性および電子署名手段の多様性を確保して、その利用を活性化する等の電子署名の発展のために次の各号の事項に対する施策を樹立・施行する。

1. 電子署名の信頼性向上、電子署名手段の多様性確保および電子署名の利用活性化
2. 電子署名制度の改善および関係法令の整備
3. 加入者および利用者の権益保護
4. 電子署名の相互連動促進
5. 電子署名関連技術開発、標準化および人材養成
6. 電子署名の信頼性確保のための安全な暗号使用
7. 外国の電子署名に対する相互認定等の国際協力
8. 公共サービスで使用する電子署名の安全管理
9. その他に電子署名の発展のために必要な事項

電子署名法の成立によって、オンラインバンキングなどの金融取引での電子証明書の使

⁸³ 出典：「電子署名法」司法書士長谷川清仮訳 <https://www.e-profession.net/asiken/wp-content/uploads/2020/06/cdbf35cdf6105cc737a95d057ee091ac.pdf>

用が義務付けられ、国民各層に電子証明書の利用が広く浸透した。2000年から2007年にかけてのPKIの利用者数のグラフを図表3-9に示すが、この時期に利用者が急拡大した様子がうかがえる。2007年当時のPKIの利用件数も月平均11.25回にも及んでいたとの報告もある⁸⁴。



図表 3-11 韓国のPKI利用者数⁸⁵

韓国の電子証明書の仕組みは、我が国のマイナンバーカードと同様、住民登録番号をトラストアンカーとして、政府が認めた公的認証局によって発行されている。ただし、ICカードのような媒体は用いず、任意の媒体（最近ではスマートフォンが一般的）に収納される。そのため、今日では、スマートフォンを利用したキャッシュレス決済がクレジットカードを凌ぐ勢いで普及している。その代表的な決済サービスに、ZeroPAYというサービスがある。

ZeroPAYは、ソウル市が昨年10月に開始した簡易型電子マネーサービスで、店舗がZeroPAYの加入申し込みをすると、QRコードが印刷されたステッカーが書留郵便で郵送され、レジの脇に置くだけでスマホによる即時決済が可能になる。簡易な決済の仕組みを採用したことで、図表3-10のように手数料が大幅に安価に設定されており、加入店舗の9割は手数料が0%で使用されているようである。

⁸⁴ 出典：韓国選挙管理研修員 高選圭氏からの提供資料より

⁸⁵ 出典：韓国選挙管理研修員 高選圭氏からの提供資料より

年商	手数料
8億ウォン未満	0%
8億～12億ウォン	0.3%
12億ウォン以上	0.5%
クレジットカード	3.5%以上（売上規模による）

図表 3-12 ZeroPAY の手数料

これは、我が国の QR 決済と類似しているが、これはプリペイドカードではなくデビットカード、すなわち決済時点で即時に消費者の口座から店舗の口座に資金が移動する。

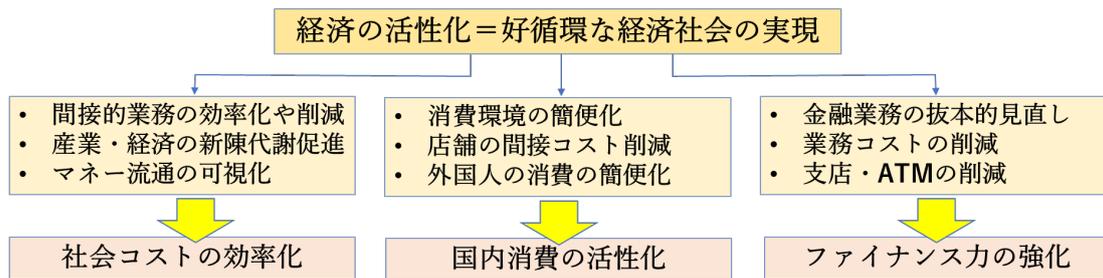
このように、韓国のキャッシュレス化の背景には取引の可視化という狙いがあり、「顔の見える取引」としてのキャッシュレス決済を国を挙げて展開したことで大きく発展したと言えよう。

(2) スウェーデンのキャッシュレス事情

合理性を重んじる国民性が色濃い北欧諸国の中でも、スウェーデンはそうした考え方の最も顕著な国ではないだろうか。合理性を重んじる気質は、数多くの先進的な知の産物を生み出してきた。17 世紀には世界最古の紙幣を発行し、アルフレッド・ノーベルなど数多くの知の先駆者たちも輩出した。1766 年に制定された情報公開制度は世界最古のもので、国民・市民の代表によるオンブズマン制度もスウェーデンが起源とされている。プライバシー法が最初に成立したのは 1973 年であり、これは EU データ保護指令の原型にもなった。1974 年には、中世の教会洗礼番号を引き継ぐ形で国民登録制度（Population Registration）が施行され、10 桁の数字からなる個人識別番号を全国民に付番し、住民記録・納税・社会保険などの行政事務処理への利用が開始されている。

1990 年代後半に襲った通貨危機から脱却するための「コンバージェンス・プログラム（経済収斂計画＝2000 年に制定）」は、社会的な無駄を極力排除して効率的な社会に移行することで、マネーが好循環する経済環境を築く狙いがあった。「すべての国民のための情報社会（The Information Society for All）」がコンバージェンス・プログラムの核になっている。

今日、スウェーデンは「現金が消えた国」と言われている。これほどキャッシュレス化が浸透した背景には、2000 年に策定されたコンバージェンス・プログラムの影響が大きいと考えられる。以上の経緯から、スウェーデンのキャッシュレス化に向けた狙いを整理すると、図 3-11 のように要約されると考えることができる。



図表 3-13 スウェーデンにおけるキャッシュレス化の狙い

経済の好不況はマネーの流通状態が大きく作用するが、カネの流通量を向上させるには、効率化を推し進めることで社会活動を行う際の中間コストを極力削減し、旺盛な消費環境を整えることが重要になる。同時に、マネー流通のポンプ役である金融機関のファイナンス力を強化することで、実質経済の底上げを図るといった考え方である。そのために、スウェーデンはデジタル技術の活用を通じて社会の効率化を可能な限り徹底的に進めたとともに、マネーの流れを可能な限り可視化することで、資金が一部で滞留することで生じる格差の是正に取り組んでいる。

ちなみに、スウェーデンの累進税率では、所得格差を是正するために図表 3-14 のように直接税の国税適用税率において課税所得額に応じて税率に大きな差を設けている。

課税所得額(クローネ)	国税適用税率	地方税適用税率 (全国平均)	直接税率 合計	間接税率 (消費税)
219,300 未満 (約 260 万円未満)	0%	31.48%	31.48%	25%
219,300～360,000 (約 260 万～430 万円)	20%	31.48%	51.48%	
360,000 超 (約 430 万円超)	25%	31.48%	56.48%	

図表 3-14 スウェーデンの所得税、勤労所得の適用税率(1999 年)⁸⁶

スウェーデンがキャッシュレス化を促進した大きな動機には、こうしたマネーの可視化による好循環な経済社会を構築するという狙いがあるが、キャッシュレス化にはもう一つ重要な狙いがあった。すなわち、現金の取扱事務から銀行を開放することで、融資や投資といったファイナンス業務に注力させることである。

スウェーデンには、スウェドバンク、ヘンデルス銀行、ノルディア、SEB という 4 大メガバンクの外に、地方銀行や投資銀行、業種や企業ごとの信用組合に至るまで様々な銀行が存在するが、これらの銀行は共通してファイナンスエンジニアリング体制の確保や育成に力を注いでいる。

⁸⁶ 出典：スウェーデンの地方財政システム - 財務省

<https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk058/zk058f.pdf>

かつて、現地の金融系セキュリティ事業者から、「融資を担う行員には、対象先の事業環境などについて、融資先以上の深い知識を持つことが要求される。また、支店の行員は管轄する地域環境を行政職員以上に熟知しておくことが要求される」と説明されたことがある⁸⁷。つまり、融資先とそれを取りまく環境についての深く広範な知識と経験を持ち合わせていないと、確実な融資決定は下せないという意味である。こうした考え方も、経済循環のポンプ役である金融機関の役割を強く意識した結果であると言えよう。キャッシュレス化に伴い、窓口での預金の入り払いや、両替、送金などといった業務は大幅に縮小され、ATMなどの自動化機器もかなりの数が撤去されている。

さて、スウェーデンの電子マネーは、クレジットカードに加え、BankID（バンクカードとも言われる）と、Swish と呼ばれるスマホ決済ツールがあり、クレジットカードを除くとすべてデビット決済方式が採用されている。こうした電子マネーの利用率は、概ね 90%と言われており、これが「現金が消えた国」と呼ばれるゆえんである。ちなみに、我が国でキャッシュレス決済の代名詞のように言われているプリペイドカードは、交通機関の回数券のような、ごく一部の利用に留まっている。

BankID は、口座を登録した銀行から入手することができ、口座開設後の取引は基本的に BankID を介したオンラインで行われる。すなわち、オンライン決済を行う際の本人であることの証明は、銀行が発行する、BankID アプリによってなされる。つまり、BankID は、スウェーデン国民であることを証明する個人登録番号（日本のマイナンバーとほぼ同じ性格を持つ）をトラスタンカーにして銀行が発行する証明書である。

我が国の銀行でもオンライン決済は行われているが、決定的な違いは個人登録番号をトラスタンカーにしていることと、認証の仕組みを銀行間で統一していることである。

バンクカードをさらに簡便に使いやすく発展させたのが Swish で、スマホに収納する Swish アプリに、送金相手の携帯電話番号と送金額、それに本人のパスワードを入力するだけで、即時に互いの銀行口座に反映される仕組みになっている。このサービスは、スウェーデン大手銀行が共同開発し、2012 年 12 月からサービスが開始された。今日では、スウェーデン国内すべての銀行がサービスを採用しており、利用者は現時点でおよそ 750 万人と言われており、これはスウェーデン人口の 73%にあたる。

Swish は、北欧 4 か国に加え、エストニア、リトアニア、ラトビアなどでも導入され、将来は国際間の取引も可能になると見込まれている。国際間取引が可能になれば、通貨の異なる国の間の送金や決済も、決済時点での為替レートで即時に行うことも可能になる。

⁸⁷ Finansiell ID-Teknik BID AB(ストックホルムのセキュリティシステム事業者)

3-2-3 我が国のキャッシュレス化の課題

(1) キャッシュレス化を支える決済手段

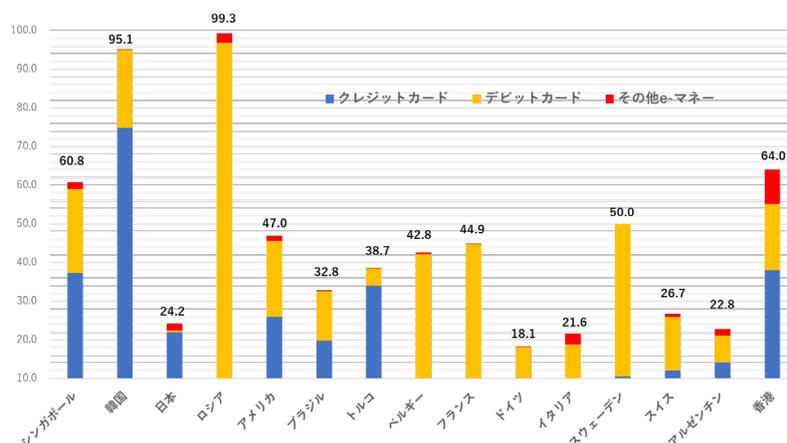
以上、キャッシュレス決済先進国ともいえる韓国とスウェーデンの事例を見てきたが、共にマネー流通を活性化することで経済の活性化を図ることと、そのためには可視化されたマネーによる取引の透明化を実現するといった狙いは共通していると考えられる。

では、我が国が推し進めているキャッシュレス化にはどのような狙いがあるのだろうか。経済産業省の『キャッシュレス・ビジョン⁸⁸』にはその狙いを次のように書かれている。

今後我が国は、少子高齢化や人口減少に伴う労働者人口減少の時代を迎え、国の生産性向上は喫緊の課題といえる。キャッシュレス推進は、実店舗等の無人化省力化、不透明な現金資産の見える化、流動性向上と、不透明な現金流通の抑止による税収向上につながると共に、さらには支払データの利活用による消費の利便性向上や消費の活性化等、国力強化につながる様々なメリットが期待される。

我が国のキャッシュレス政策の狙いも、韓国やスウェーデンなどとほぼ同じと考えられるが、実店舗等の無人化省力化、不透明な現金資産の見える化、流動性向上と、不透明な現金流通の抑止などを実現するには、かなり大きなハードルがある。ハードルを乗り越え一定の効果が得られるには、現金に対するキャッシュレス決済の割合が50%以上まで高めることが求められるが、クレジットカードとプリペイドカードに依存している我が国の現状では、その達成はほぼ絶望的であると考えざるを得ない。

図表 3-13 は民間最終消費支出における電子マネー決済額の割合だが、海外ではデビットカードがクレジットカードを凌駕してキャッシュレス決済の主役であるのに対し、キャッシュレス化の進展が遅れている我が国ではクレジットカードが依然として主役であり、少量ながらプリペイドカード（「その他 e-マネー」に分類）が若干存在しているに過ぎない。



図表 3-15 各国のキャッシュレス手段が民間最終消費支出に占める割合(2018年)⁸⁹

⁸⁸ 出典：キャッシュレス・ビジョン 平成30年4月経済産業省

<https://www.meti.go.jp/press/2018/04/20180411001/20180411001-1.pdf>

⁸⁹ 出典：「日本のクレジット統計」2019年版 一般社団法人日本クレジット協会

https://www.j-credit.or.jp/information/statistics/download/statistics_domestic_2019.pdf

キャッシュレス決済手段は図表 3-16 のように大きく 3 つに分類できる。

	クレジットカード	プリペイドカード	デビットカード
決済	事後払い	事前払い	即時払い
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・分割など各種支払が可能 ・各種会員特典がある ・海外での利用も可能 ・信用の担保になる ・販売機会の損失が防げる ・外国人の利用が可能 ・管理コストが軽減される 	<ul style="list-style-type: none"> ・事前チャージ方式のため使いすぎの心配はない ・支払時間が短い ・小銭を持ち歩く必要がない 	<ul style="list-style-type: none"> ・口座残高の範囲で利用可能 ・使いすぎる心配が比較的少ない ・小銭を持ち歩く必要がない
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・加入に事前審査が必要 ・不正利用の恐れ 	<ul style="list-style-type: none"> ・事前チャージが必要 ・未使用残高は換金不可 	<ul style="list-style-type: none"> ・利用できる加盟店は少ない
決済手数料 (参考値)	信用料、不正利用への損害保険料等が加味され比較的割高 5%～	手数料は安くQRコード決済では初期費用も安く済む 3～4%	同左 0～2%(韓国、スウェーデンの例)

図表 3-16 キャッシュレス決済の方式の比較

① クレジットカード決済

我が国のキャッシュレスの主流はクレジットカードであるが、クレジットカードには所得条件などの審査が伴うことから、利用者(会員)が限定されるという問題点がある。また、決済手数料には会員の信用担保や不正利用などが生じた際の損失補填のための保険料も加味されるため、必然的に他の決済方式に比べて割高になる傾向がある。こうした性格は、キャッシュレス決済の比率を向上させるうえで大きな足かせになると考えられる。

図表 3-13 のようにクレジットカード決済が大幅に縮小している国も少ないのは、こうした背景があるものと考えられる。むしろ、クレジットカード利用者は、国内銀行に口座を持たない外国人訪問者などに限定されるといったすみわけも今後の傾向として顕著になると予想される。

② デビットカード決済

欧州を中心に主流になりつつある決済方法である。韓国の ZeroPAY、スウェーデンのバンクカードや Swish などは、こうした決済方法を採用している。半面、我が国でも J-Debit やネットバンク決済などのサービスは存在するが、決済可能な金融機関が限定されており利用は広まっていない。

この仕組みは、金融機関が広範囲記システム連携することが求められ、今日の我が国のように、各金融機関が独自の FinTech 導入に取り組んでいる状況では実現する上でのハードルとなることが考えられる。他方、業務の効率化などの点で金融機関が享受するメリットも大きいと、とりわけ低金利下で経営維持が困難な地域金融機関などには大きな経営効果が期待できる。

③ プリペイドカード決済

我が国ではクレジットカードに代わる電子決済方式としてプリペイドカード決済が注目され、前払式支払手段 登録・届出者数は 2018 年 3 月末で 1,909 社に上っている。マイナポイントの導入でさらに増加することが予想されるが、これら決済事業主体によって使える店に違いがあることから、完全なキャッシュレス生活を実現するには、かなりの数のプリペイドを持つ必要が生じる。また、残高の換金は認められていないため、使われずに死蔵される額も少なくない。一般社団法人日本資金決済業協会が発行者を対象に実施したアンケート結果⁹⁰では、図表 3-17 のように未使用残高が年を追うごとに増加傾向にあることがうかがえる。

単位：百万円

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
年間発行額	19,605,160	20,657,078	21,187,897	21,484,885	20,680,282	20,722,625
未使用残高	1,942,285	1,787,806	1,824,082	1,775,693	2,191,926	2,095,055
割合(%)	9.9%	8.7%	8.6%	8.3%	10.6%	10.1%

図表 3-17 プリペイドカードの年間発行額と未使用残高の推移

海外の多くの国では、プリペイドカードは交通系チケット、つまり従来の回数券の代わりとして使われることはあるが、物品購入で使われることはまずない。これは、消費を行う前に一定額を支払うことへの抵抗感が強いと考えられるが、我が国でも同様の抵抗感を抱く人は多いのではないだろうか。

さて、本節の冒頭で「健全な資本主義には『マネー流通の可視化』は欠かせず、透明化を実現する有効な手段としてキャッシュレス社会である」と述べたが、前節で述べた 3 種類の決済方式のうち、マネー流通の可視化を満たす決済手段は、銀行口座情報と直結したデビットカード決済であると考えられる。デビットカード決済は、モノやサービスを購入し決済を行った瞬間に、消費者の口座から店舗の口座に購入資金が移動する方式のため、事後の精算など透明性を阻害する余計な行為は生じない。

デビットカード決済に対して、クレジットカード決済は利用者の支払い能力の有無についての審査が伴うため、すべての利用者が限定されキャッシュレス化の前提となる悉皆性の点で問題がある。一方、プリペイドカード決済は事前のチャージ行為と取引行為にタイムラグが生じるだけでなく、チャージ残高が生じることから取引の実態を可視化するには全く不完全な決済方式と言わざるを得ない。海外では回数券のような使われ方をしていく国が多いと先に触れたが、つまるところプリペイドカードは所詮“小銭入れ”の代用サービスであり、キャッシュレス決済の一つに含めること自体が間違った認識であると考えられる。

⁹⁰出典：第 20 回発行事業実態調査統計（平成 29 年度版） 一般社団法人日本資金決済業協会

(2) キャッシュレス化によるマネー流通の可視化

さて、ここで再度キャッシュレス化とマネー流通の可視化の重要性について触れたい。

冒頭でも指摘したようにキャッシュレス化の目的は、どこ（誰）からどこ（誰）にカネが動いたかの記録を性格にトレースできることである。カネの動きを可視化することは、資本主義経済の健全性を証明することにつながる。

最も端的な例は、所得の正確な把握と適正な納税と給付の実現だろう。海外の先進国では、税の『記入済納税申告』を採用している国が多い。記入済納税申告とは、取引時点で得られた情報を税務当局が事前に把握し、申告時にこのデータを納税者に開示し確認を得る仕組みである。納税者は、税務当局から送られた明細をチェックし、誤りや追加項目があれば、それを修正したうえで申告を行うことになる。

税務当局が納税額を記入すると言っても、賦課税制とは違い確認や修正を行ったうえで税額が決定することから、あくまで申告納税制度である。税務当局が作成する記入済税額はあくまで納税申告の際の参考資料という扱いだが、このエビデンスは取引の際発生するマネー流通データである。韓国などのように、取引時点のトランザクションデータがリアルタイムに税務当局に送られる国もあるが、北欧などでは銀行口座などの出納履歴データが活用されている。すなわち、取引の多くが銀行口座を介して決済されることでマネーの流れが可視化され、口座情報を活用することでより正確な納税額の把握が可能になる。そのためには、現金取引を極力排し銀行口座を介した取引に全面的に転換させることが求められる。

キャッシュレス化は、こうした銀行口座を通じたマネー流通の促進を行う上で欠かせない手段である。なお、改めて指摘するまでもないが、個々の銀行口座にはマイナンバー（個人番号・法人番号）のように人を表す一意の表記が必要であることは言うまでもない。

また、適正な給付を実現する上でも大きな意味を持っている。新型コロナウイルス感染拡大による国民生活の支援策として、国民一人当たり 10 万円の特別定額給付金が支給されたが、当初の案では所得制限を設けた上で 30 万円の給付施策が検討されていた。10 万円の特別定額給付金の支給に決まった理由は所得額の把握が困難であるという事情があったからだが、緊急事態における給付は“真に必要としている人に行く”ことが本来の目的である。

銀行口座が本人に関わる取引実態が把握できれば、真に必要としている人をかなりの確度で特定することも可能となる。もちろん、プライバシーの観点からすべての国民の口座を覗いて対象者を一方的に特定することはできないが、給付金の申請者には事前にオプトイン同意の仕組みが必要となるが、持続化給付金や雇用調整助成金などの申請で見られた膨大なエビデンスの提出や確認審査に伴う時間と労力も大幅に短縮されると考えられる。実際にマイナンバーによる個人情報の連携が進んだ韓国では、個人事業者が行う持続化給付金の申請は、スマートフォンに事業者番号と代表者名を入力するだけで、およそ 9 日後には給付金額が口座に振り込まれている。

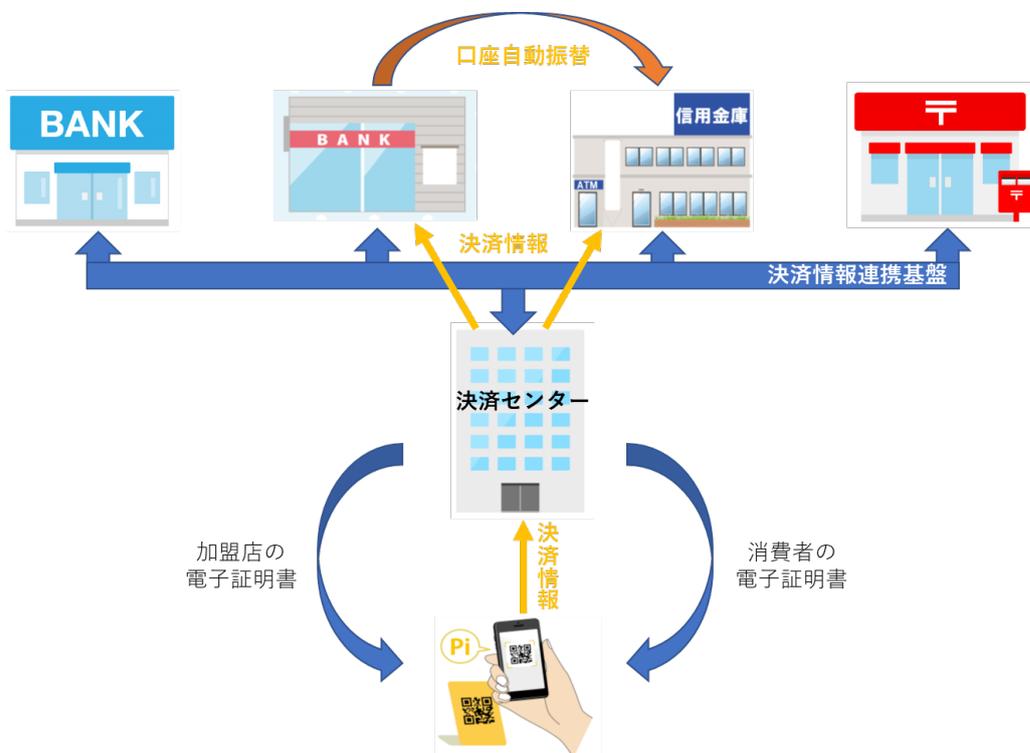
以上のように、現金を極力排除し銀行口座を通じ可視化されたマネー流通を確立するこ

とは、納税と給付という経済活動の根本の公平性の担保が実現すると同時に、正確で透明度が高くスピーディで効率的な社会の実現にもつながる。我が国がより健全で公平な資本主義社会を構築するには、銀行口座を介したマネー流通の可視化は欠かすことができず、そのための決済基盤としてデビット決済を中心としたキャッシュレス化を位置づけるべきである。

デビットカード決済を普及させるうえでは、銀行間の情報連携が欠かすことができない。そのためには、まずは現状のような銀行や決済事業者ごとに異なる認証方式や決済手段を統一すべきである。

政府は決済用 QR コード・バーコードの統一規格として JPQR 規格を新たに設けるようだが、これは決済手法の統一化に過ぎず、根本的な標準化には当たらない。実際、Swish のようにスマホ内で完結できる決済方法も海外ではすでに行われている。こうした枝葉末節的な標準化ではなく、決済事業者を含めた金融機関同士の決済方式を統合化し、国内のどのサービスに加入していても相互の資金決済が可能で、共通決済基盤の確保こそが重要である。そもそも、プリペイドカード決済をキャッシュレス化の有力なツールと位置付けること自体が、マネー流通の可視化という本来の目的を見失った的外れな施策である。

図表 3-1 8 にデビットカード決済のイメージを図示するが、この図にある決済センターは、国内の金融機関が共通で加盟できる組織が望ましい。その点から、我が国の決済センター機能は一般社団法人全国銀行協会（全銀協）が担うことが最もふさわしいと考える。



図表 3-1 8 デビットカード決済のイメージ

本稿を執筆中に、銀行口座に紐づいたプリペイドカードを使った預金の搾取事件が生じたが、今日のようにプリペイドカード決済の利用用途を広げると、同様の搾取事案は後を絶たないを考える。なぜなら、利用者を守るべきセキュリティが各々の決済事業者に委ねられるからである。預金なども個人資産情報は極めて重要なプライバシー情報であり、信用が完璧に担保されることで成り立つものである。銀行をはじめとする金融機関システムでは、プログラムの大半が例外時や異例の事態に対するリカバリープロセスで成り立っている。それは、金融資産という信用を完璧に担保する上でなくてはならない対策であり、二重三重のセキュリティでガードされるべきものだからである。金融資産という重要なプライバシー情報を保護するには、今日のようなセキュリティガバナンスが複数乱立する決済事業者に委ねられるような事態は決してあってはならない。

欧州などでは、銀行口座に名義人を特定する公的な番号（我が国でいうマイナンバー）が付番されており、公的な番号をトラストアンカーとした電子証明書が発行されている。キャッシュレス決済においては、銀行が発行する電子証明書に紐付けられた決済用のアプリと、事前に登録した暗証番号の組み合わせによってキャッシュレス決済利用者が銀行口座名義人本人であることを確認する仕組みが取られている。この決済用のアプリを、複数の金融機関共通のシステムとして運用することで、即時決済が可能なデビット決済が成り立っている。つまり、公的な番号をトラストアンカーにしたことで実在性・本人性の確実な証明ができ、決済用アプリを共通化したことで、幅広くキャッシュレス決済が可能になっている。

我が国のキャッシュレス決済における銀行間の資金移動の役割を担う決済センター機能は、図表 3-18 のように一般社団法人 全国銀行協会（全銀協）が担うべきであろう。全銀協がクレジットカードを除くキャッシュレス取引における唯一無二のコントローラーとして機能すべきであり、そうした体制を整備することは、確実なガバナンス体制を確立する上で欠かせない要件であると考えられる。

なお、既存のプリペイドカード事業者との共存も考慮すべき事項であろう。そもそもプリペイドカードは、テレフォンカードや公共交通機関の回数券、ポイントカードなどから次第に物販時の決済などに用途を拡大してきたが、その利用範囲はあくまで小銭やポイントなどの電子決済として位置付けるべきであろう。一部には送金などの機能まで含めたサービスまで展開されているが、これは金融機関の役割として考えるべきである。

同時に、安全性を担保するセキュリティ機能も各々の決済事業者に委ねられているが、海外主要国と同様、国のセキュリティガバナンスを一元的に遂行・監理する機関の創設も重要であろう。こうした機関の創設にあたっては、韓国のインターネット振興院（KISA=Korea Internet & Security Agency）などが参考になるが、今後創設が計画されているデジタル庁に同様の機能を持つ専門家により構成された機関を設けることを提案する。そして、現金決済に留まらず、個人情報に属する情報を取り扱うすべての事業者のセキュリティは、国のセキュリティ基準に照らした認定を受けるべきと考えられる。

繰り返しになるが、キャッシュレス化の狙いはマネー流通を可視化し、透明で好循環な経

済社会を実現することで経済の活性化を図ることにある。カネが回ることで景気を好転させる経済戦略こそ最優先で取り組むべき経済政策である。

社会にカネを回すには、無駄を極力省くことと、マネーを可視化することが、戦略上の大きな柱といえる。いくら大胆な金融政策や、機動的な財政政策を行って、市場にカネを供給しても、市場の一部にカネが滞留してしまえば経済は好転しない。

そのためには、国民全てが享受できるキャッシュレス化を実現することが肝要と判断し、国民を証明するマイナンバーをトラストアンカーにしたネットバンクの標準化を実施し、共通で使えるキャッシュレスプラットフォームを確立していくことが重要であるとする。

3-3 デジタルによる持続可能な社会の実現

2019年から2020年にかけて新型コロナウイルスの感染が世界をパニックに陥れた時代は、歴史上の大事件として後世に確実に記憶されることだろう。それも、単に感染者や死者数や経済的なダメージをのみが後世に残されたようでは、今を生きる我々の責任が果たせたとはいえない。言い換えれば、コロナ禍を歴史的災禍としてのみ語り継がれるようでは、人類が完膚なきまでにウイルスに叩きのめされたことになり、破壊と荒廃の惨憺たる未来社会を後世に残すことになるだろう。

今行うべき最も重要なことは、新型コロナウイルス感染拡大の経験を糧にして、コロナ後の持続可能な新たな社会を大胆に再構築していくことではないだろうか。よく『復旧と復興は別物』と言われるが、まさにこれから行うべきことはコロナ前の社会に戻す復旧ではなく、新しい価値観の下で社会構造を再構築していく真の復興こそが求められる。

本節では、持続可能な社会を実現する上でデジタル技術に期待される役割について、これまでの記述も含め考察を行いたい。

3-1-1 新型コロナウイルス感染拡大が示唆したこと

今回の新型コロナウイルス感染拡大は現代を生きる我々に多くの警鐘を投げかけることになり、デジタル社会のあり方に与えたインパクトも極めて大きい。

(1) 自由権と社会権の相克

まず考えさせられたことは、危機的状況において最低限の人権をいかに担保すべきか、またそのために国民が果たすべき義務とは何かということである。

新型コロナウイルスの国内での感染拡大を受け、政府は2020年4月7日に緊急事態宣言を発令し、全国を対象に外出自粛要請が出された。5月25日には解除されたものの、この間の社会生活や経済活動に与えた影響は計り知れない。おそらく、世界中の国にとって国家存亡の事態にも匹敵する第二次大戦後最大の災厄だといえるだろう。諸外国においてはこの存亡の危機を乗り越えるため、デジタル情報を活用する取組みが行われている。例えば、台湾では需給ひっ迫したマスクを国民に対して平等かつ混乱なく配給するため、身分証番号(日本のマイナンバー)を活用して購入できる曜日や枚数の制限を行ったことはマスコミでも広く取り上げられた。

感染拡大を防ぐには、感染者や濃厚接触者などの移動経路を把握したり、移動を制限するなど、スマホや携帯電話の位置情報を活用した対策がすぐに思い浮かぶ。実際に、いくつかの国では、移動制限地域から列車で脱出した者を把握したり、自宅隔離を命じられた感染者を監視するアプリを開発したり、感染者監視のため警察が携帯電話の通信データを傍受できる手続きを行ったりなど様々な施策を行っている。

このような位置情報の活用は有効であるものの、いつどこに居たのかという位置情報は国民のプライバシーでもあり、強権発動が許容されている国でない限り国家が位置情報をすぐに活用するというわけにはいかない。そのため、米国ではFacebook、Google、Appleな

どに協力を呼びかけ、日本でもプラットフォーム事業者（Google、Yahoo）や携帯電話会社（NTTドコモ、KDDI、ソフトバンク）にデータの提供を要請しているという状況だ。

冒頭の節で自由権と社会権について述べたが、観光施策や混雑緩和など公共的な目的で個人特定できない形式など、情報の取り扱い方が合意されていれば憲法で保障された社会権の範疇に属するが、国の危急存亡の秋とはいえ民間に対して位置情報を「強制的に供出させる」ことは憲法の範疇を超えてしまうことになる。それゆえ個人情報保護法制の除外規定によって、国は国民の「生命、身体、財産の保護」のためであれば個人情報を目的外利用できるものの、民間に対してデータを「強制的に供出させる」までの権限は持っていない。

国が強制的にデータ供出の仕組みを備えようとするなら、憲法に国家緊急権を規定する必要がある。国家緊急権とは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限」をいう。

大陸法に倣った大日本帝国憲法ではこの国家緊急権が規定されていたが、現在の日本国憲法にはそれに該当する規定が無い。新型コロナ特措法（改正新型インフルエンザ特措法）の緊急事態宣言が、欧州の都市封鎖のような強権発動ができないこともこれが理由である。憲法改正して国家緊急権を明文化するとともに、権力の濫用を避けるために詳細な規定を設けるべきという考え方が大勢を占めるが、いまだに曖昧なままとなっている。

しかし、国家緊急権の規定が無いからといって、すでに存在する情報を活用できずに多くの国民の生命が失われてしまうことは避けなければならない。危急の際に国がどこまでの情報をどのように利用できるのか、そのルールについて国民のコンセンサスを得てあらかじめ決定しておけば、いざという時に情報を有効活用できるだろう。

例えば、位置情報のデータバンクを構築し、無条件に位置情報を収集する代わりに、その利用の可否について利用者がコントロールできるようにする。アクセス権限を持つ者は利用可能なデータについて、利用者の意向に沿い、プライバシーを保護しながら、ルールに則ってデータを使うことができる。そして、緊急時に国が個人のコントロールを超えてどこまでの情報を利用できるか、あらかじめルール化しておくことで対応できるのではないだろうか。

こうした論点をより拡大すると、個人情報の自己コントロールと公共の利益、言い換えれば自由権と社会権の相克という課題が今回の新型コロナウイルス感染拡大で露わになったといえるのではないだろうか。

(2) 未成熟な行政のデジタル環境

新型コロナウイルスの感染拡大を抑止するため、人同士の接触機会を可能な限り減少するための外出自粛を含めた要請が出された。潜在患者の所在が不明な状況では仕方のない対策であるが、外出自粛の影響は社会活動の広範囲に及ぶことになった。なかでも、中小零細企業や個人営業の店舗などが被ったダメージは計り知れない。

政府は、雇用調整助成金の増額や持続化給付金の支給、小学校等の臨時休業に対応する保

護者支援など、コロナ禍に伴う様々な助成金や給付金の特例措置など、一連の経済的損失に対する助成金支給のための補正予算を二次にわたって編成した。しかし、その支給を巡ってはかなり多くの問題点が露呈している。まずは申請内容の複雑さである。従業員が概ね 20 人以下の会社や個人事業主を対象とした雇用調整助成金申請⁹¹ を例に挙げてみよう。

<記載事項>

申請書類	記載項目	備考
休業実績一覧表	判定基礎機関	支給申請する 1 ヶ月間の日付
	従業員数	
	休業手当支払率	休業時期や 1 日当たりの手当金などの要素によって 67%~100%の支給率を算定し記入する
	一日当りの労働時間	
	休業対象労働者一覧	氏名、雇用保険被保険者番号、休業日数/時間、判定基礎期間の休業手当の額を雇用者ごとに記載
	休業延べ日数	1 日休業日数合計+休業時間数合計/労働時間
	事業主と雇用者代表が確約したことの証明	双方の氏名と押印
支給申請書	会社名称・代表者・住所	神聖担当者が異なる場合は氏名-連絡先等を記入
	雇用保険適用事業所番号	
	振込先口座	振込先金融機関の銀行-支店コードも記入
	経済上の理由に該当有無	
	休業の規模	従業員 2 里当り日に以上休業したかの有無
	助成金の計算	休業実績一覧表から助成予定額を算出し記入
支給要件確認申立書	事業活動等に係る状況に相違ないかの確認	13 項目の基準に合致しているか否かを記入
	事業主署名	法人の住所-名称-法人番号-押印 代表者の氏名-住所-生年月日-電話番号-押印

<添付書類>

比較した月の売上などがわかる書類	売上簿、レジの月次集計、収入簿など
休業させた日や時間がわかる書類	タイムカード、出勤簿。シフト表など
休業手当や賃金の額がわかる書類	給与明細の写しや控え、賃金台帳など
(役員等がいる場合)役員名簿	生年月日の入っているもの
振込先のわかる書類	通帳またはキャッシュカードの写し

図表 3-19 雇用調整助成金の申請内容

さて、雇用調整助成金は以上の申請書を揃えて管轄する労働局もしくはハローワークに申請することになる。新型コロナ以降申請内容はかなり簡素化されたというが、中小零細の雇用主にとってはかなりの負担となっているようだ。同時に、事務負担は申請を受け付ける

⁹¹ 出典：雇用調整助成金支給申請マニュアル（小規模事業者向け）厚生労働省

<https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000636683.pdf>

労働局やハローワークでも同様で、これらの記載内容の妥当性を個別にチェックする必要があることから、必然的に助成金支給のタイミングに遅延が生じてしまう。また、オンライン申請された個人情報の一部が誤って外部に流出するなどの事案まで生じ、オンライン申請を停止するなどの事態にも至っている。

図表 3-19 の記入内容を仔細に見ると、まず気づくことは企業名や名称・代表名など重複して記入を求められる箇所がある。また、雇用保険被保険者番号や雇用保険適用事業所番号の記入を求める部分があるが、こうした情報はマイナンバー（個人番号・法人番号）さえ記入されていれば行政側でも把握可能な情報である。助成金の振込先口座も法人口座にマイナンバーが正しく振られていれば証憑の添付も確認作業も不要となる。

マイナンバー法では、マイナンバーをその内容に含む個人情報を「特定個人情報」と定義し、他の個人情報とは格段に異なる厳しい保護措置を設けているが、特定個人情報の保管、利用に当たって、その主たる利用者である地方公共団体が払っている労力、コストは極めて大きいだけでなく、数多くの弊害も指摘できる。例に挙げた雇用調整助成金をはじめ持続化給付金など一刻を争う迅速な支給が求められる措置にこそ、本来のマイナンバー制度が活かされたはずであるが、残念なことにその効力は全く発揮させることができなかった。

国民一人当たり 10 万円の特別定額給付金をマイナカードによりオンライン申請可能としたことで、給付主体である自治体はその処理に手間取り、実際には郵送による紙申請の方がスムーズに処理が行われたという事案まで生じた。その大きな理由は、申請を受ける自治体は申請者のマイナンバーが把握できないという要因があったようだ。自治体によっては、証明書シリアルから本人を特定の上、記載事項の正否を住民票と目視で突合したようである。マイナカードを使った申請なのになぜマイナンバーが通知されないのか極めて疑問が残るが、住基カード時代の証明書シリアルの仕組みをそのままマイナンバーでも適用し、マイナンバーを使わない本人確認を行ったことで、結果的に給付金の支給が大幅に遅れる事態に至ったことは、今後の大きな反省材料として改善を真摯に検討すべきであろう。

(3) 外出自粛で再認識されたデジタル価値

新型コロナウイルスは、長期間の外出自粛によって日常生活にも大きな影響を及ぼし、新しい生活様式への変容を促すことになった。その代表的な事例がテレワークなどの在宅勤務や在宅学習の急速な普及ではないだろうか。これらの動きについては第 2 章で詳しく述べているのでここでは割愛するが、日常生活を送る上ではあまり実感されていないデジタル価値というものを再認識する好機になったともいえる。

「政府は、新型コロナウイルスの影響で、テレワークやオンライン授業などの動きが広がったことを踏まえ、あらゆる分野でデジタル化を加速させるべきだとして、誰もが利用しや

すい環境整備を進めるなどとした、ことしの「知的財産推進計画⁹²」を決めた」との報道もNHKなどのマスコミでなされ、こうした検討結果は、7月以降にまとめられる骨太方針にも明示されるようである。

デジタル化の加速は極めて妥当な政策であるが、同時に「世界最先端のIT国家をめざす」と高々とたたったe-Japan戦略が政府行動指針として公表されたのが今から20年近く前の2001年である。その間、マイナンバー制度をはじめ様々なIT施策が実施されたが、海外で様々な社会的効果が報告されていることを尻目に、我が国では国民生活の上で目に見えるほどデジタルの恩恵を享受できる機会には恵まれていない。そうした点では、新型コロナウイルスに伴う外出自粛によってデジタル価値が再認識されたとすれば実に皮肉な話のように感じる。

3-1-2 効率的社会に向けた再構築の必要性

本報告書では表題を「ニッポン病への処方箋」とした。その理由は、デジタルへの過度な警戒感に対して警鐘を鳴らしたいという理由からである。

<先例依存症>

先例を倣ってデジタル化し、アナログとデジタルが併存し混乱状態に陥る

<視野狭窄症>

完璧性を追求する余り細部に拘るあまり、目的を忘れ手段にばかり走り結果的に意味不明の状態に陥る

<PDCA 欠乏症>

事業計画や実証実験に熱心に取り組むが、その成果の検証や評価に欠けることで次のアクションにつながらず徘徊状態に陥る

<技術過敏症>

新技術の導入には熱心だがそれ自体が目的化することで、社会的ソリューションとして無意味な成果物ばかりを創造しナルシスト状態に陥る

<リスク・責任回避症>

権限を持っていながら保身のために課題を先送りにし、何事も事なかれ主義を貫くことで重篤な状態に陥る

ニッポン病の症状(再掲)

18世紀に生じた産業革命以降人類が消費する地球資源は格段に増大し、近い将来に経済・社会の基盤である地球の持続性が危機に瀕していると言われている。同時に、我が国では人口の急激な減少による生産年齢人口の全体に占める割合の低下も懸念される。

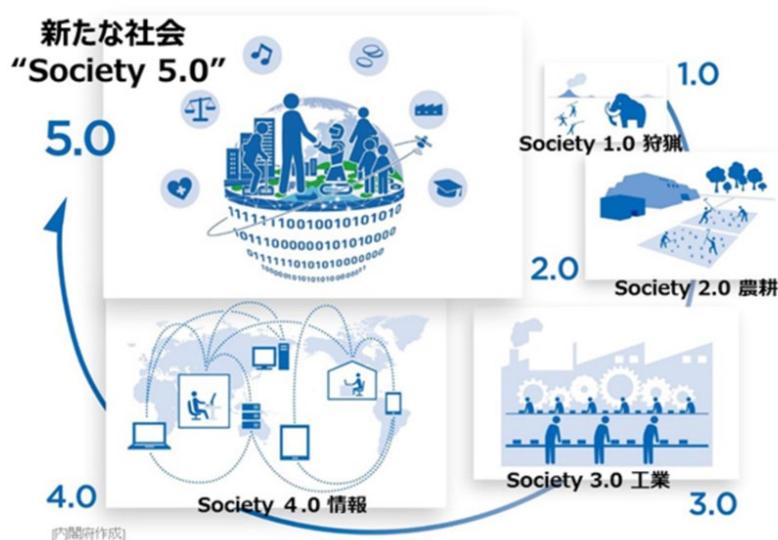
⁹² 出典：「新型コロナの影響で加速 社会のデジタル化 整備促進を」NHK ニュースウェブ 2020年5月27日
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200527/k10012447481000.html>

こうした社会を取り巻く厳しい環境の中で、今回の新型コロナウイルス感染拡大という未曾有の事態に直面した我々が現状を克服し、将来に持続可能な社会を残すためには、デジタル技術を活用した効率的な社会を再構築する以外に方法はないと考える。

幸い、今日のデジタル技術に効率的な社会を形成する上での様々な手段が提供されている。高速ネットワーク、センシング技術、IoT、AI など枚挙にいとまがない。生活に必要な食料やエネルギーなどの需給バランスも、IoT などのセンシング技術がデータをきめ細かく収集し、それらのデータを分析・予測することで最適な需給バランスを AI によって管理される社会になっていくと考えられる。

こうしたデジタル技術の進展によって、限られたエネルギー資源を効率よく利用したり、気象衛星から送られてくる雲画像を分析することで地表面の日照強度を予測することで農産物の生産管理も自動的に行われる時代となるだろう。膨大なデータがデジタル技術と結びつくことによって、社会の異次元な効率化を実現させるだけの技術を人類は手に入れている。

政府は、近未来の社会を図表 3-20 のような「Society5.0」と位置付け、その実現に向け様々な施策を展開しつつある。すなわち、近未来の Society5.0 の時代は、《IoT で全ての人とモノがつながり、様々な知識や情報が共有され、今までにない新たな価値を生み出すことで、これらの課題や困難を克服し、人工知能 (AI) により、必要な情報が必要な時に提供されるようになり、少子高齢化、地方の過疎化、貧富の格差などの課題が克服し。社会の変革 (イノベーション) を通じて、これまでの閉塞感を打破し、希望の持てる社会、世代を超えて互いに尊重し合あえる社会、一人一人が快適で活躍できる社会⁹³》になると想定している。



図表 3-20 Society5.0 への社会の変遷

⁹³ 出典：内閣府ホームページ「Society5.0」より https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html

Society5.0 を SF 的な夢物語にするか、来るべき持続可能な社会の実現に向けた現実的な姿にするかはデジタル技術の活かし方次第であり、正確かつ粒度の高いファクトデータをいかに活用できるかにかかっている。そのためには、様々なデータの集積とその活用に向けた社会的合意が前提となる。

e-Japan 戦略以降過去 20 年間に及び様々な IT 施策が公表され実施されてきたが、制度のあり方や価値観と言った本質的議論は避けられる傾向にあった。この背景には、国民的合意を最大公約数的な数の論理による妥協と勘違いした進め方があったのではないだろうか。すなわち、本稿“はじめに”で指摘したように、社会環境の変化に対応してこそその社会制度であり、社会制度を支える上で欠かせないのがデジタルをはじめとする技術であるという本来の考え方が、現実の技術の進展があまりに顕著なこともあって、それを享受すべき社会環境が一種の『拒否反応』ともいえる状況に陥り、社会的課題を解決すべき社会制度も旧来のままの状態で踏襲された結果、本来連続性を持った補完関係にあるべき社会環境、社会制度、デジタル技術にギャップが生じ、非連続的な関係に陥っているように感じられる。

社会の持続可能性を担保する上でこれから実現していかなければならない効率的社会は、社会環境を直視し、そのために必要な制度を再構成し、それを支え得るデジタル技術の活用を考えるという真正面からのアプローチが必要であると考えられる。

3-1-3 技術革新と民主主義の再生、真の技術革新リーダーへ

技術革新と民主主義にどのような関係があるのかと指摘されるかもしれない。しかし、民主主義の再生をしなければ、我が国の技術革新とそれに伴う制度改革は現時点で止まってしまうのではないかと危惧している。なぜなら技術革新に不安や恐れはつきものだが、ネットの時代であってその不安や恐れは極度に増幅されてしまう。それを克服するだけの強力な民主主義が必要なのだ。換言すれば、我が国の民主主義というものを一から考え直さなければ、我が国が再び技術革新のリーダーとなり、より良い社会制度を構築する可能性は皆無だろう。

冒頭の第 1 章で、人権における自由権と社会権について問題提起をした。近代国家にとって人権の保護は大前提であるが、その人権の中身を見ると国によってだいぶ異なっていることがわかる。ある国では人権侵害にあたる事象でも、ある国ではそれは人権侵害にあたらないと考える。つまり、自然権としての人権という考え方が同じであっても、その適用にあたってただ一つの正解は無く、その主権のもとに議論をしながらより最適な解を追求していく努力が必要となる。技術革新が甚だしい現代にあっては、そのスピードが国家を変革していく生命線となる

例えば、インターネットなどの技術革新によって情報が自由に流通する時代となり、欧米などでは市民の生活を守るために犯罪情報が広く公開されるとともに、犯罪者が GPS で監視されていることもある。しかし、日本では性犯罪者の個人情報でさえ公開されていない。もちろん更生という犯罪者の人権も考慮すべきだが、性犯罪については常習性があるため

被害者と加害者の人権をどう考えるかという議論の末に個人情報公開している国が多い。問題だと思うのは、日本では議論の末に性犯罪が少ないために個人情報公開の必要性が無いという結論に至ったのかということである。寡聞にして政府レベルでそのような議論が行われたという話は聞いていない。

「個人情報」というだけで議論を避ける風潮があり、「番号を使うな」などの自由権を強く主張する空気に押されてしまうと、年金納付記録問題で起きたような犠牲が再び起きないとも限らない。多くの人たちが安心して暮らせるために、健康で文化的な生活の権利を国に要求する作為的な権利である社会権について、より深く考える必要がある。言い換えれば、被害者の人権を守りこれ以上の被害者を出さないためにも、「常習性のある犯罪者の自由権を国としてある程度制限することはやむを得ない」という社会権をより重視した議論も必要となる。

新しい技術はこれまでの社会経済のあり方を大きく変えてしまう可能性があるため、不安や恐れがあるのは当然のことだろう。このような感情的・情緒的思考が一方的に悪いものだと思いつけることは良くない。正しい情報に基づいて論理的・合理的に対話を行い、自由権と社会権という二つの立場に立ち、議論を重ねながら不安や恐れを克服し、結論を導き出さなくてはならない。そして最も重要なことは、自由権と社会権のどちらを重視するかについて、国民としてその結論に対して責任を負わなければならないということである。

番号制度を例にとれば、日本でようやく統一的な ID である住民票コードができた時、自由権の立場に立ったプライバシー侵害の訴訟が数多く起こされた。もし国民が本当に政府からの自由を求めているのなら、国民の多くは自分が納めた年金の納付記録を自分自身で管理しているはずだ。しかし、年金納付記録問題が起きた時、国民はなぜ政府は納付記録をきちんと管理していなかったのかと責めた。そのような社会権の立場に立つなら、国に対して「番号で個人を特定し、年金の納付記録をきちんと管理せよ」と要求すべきであったはずだ。「番号を使うな、情報はしっかり管理しろ」と主張するのは技術的に不可能なことであり、自由権と社会権の良いとこ取り、換言すれば権利ばかりを主張し義務を果たさない無責任な行為ということになる。

政府に番号を使うなというなら、自分で納付記録を管理する義務と責任を負う。政府に管理してほしいなら、番号を使わせてその使用状況を自分で監視する義務と責任を負う。年金問題を契機としてマイナンバーが誕生し、情報連携で国民の個人情報が行政機関間でやり取りされることになった。つまり、行政機関が自ら収集していない国民の個人情報を入手できることになったのだが、マイナポータルにアクセスして政府の使用状況（やり取り履歴）を監視したことがある国民がどれだけいるのだろうか。アクセスしたことが無いなら、義務を果たさず権利ばかりを主張する無責任な国民ということになる。

IT で技術革新を先導する米国でも、市民の技術に対する不安や恐れは大きい。商店にキャッシュ受入れを義務付け（ニューヨーク市、サンフランシスコ市、フィラデルフィア市、ニュージャージー州）たり、行政当局による顔認証技術を使用禁止（サンフランシスコ市な

ど)にするなど規制を行っている。また、ニューヨーク市では行政のアルゴリズムを監視するタスクフォースを設置し、トロント市のスマートシティプロジェクトではデータ収集に対する反対運動が起きプロジェクトは頓挫した。

重要なことは、水面下での不透明な妥協などはせずに、公の場で議論をしながら相互の主張を自由権的立場および社会権的立場から分析し、論理的合理的思考によって双方ともに責任を負う結論を導き出すことである。あれだけ銃の乱射事件が起ころうが、議論の末に銃の所有は民主主義を守るための憲法上の権利であるという建国以来の精神を守り、時々生じるその悲惨な結果についても自ら責任を負うことを覚悟している。

我が国も、議論を避けるために国民の不安や恐れを権力で押さえつけたりせず、また国民感情に過剰に反応して歪んだ政策を実行したりしてはならない。これまでも、狂牛病の全頭検査や子宮頸がんワクチン中止など、正しい情報に基づく議論が行われずに感情的・情緒的思考によって政策が決定されたことが大変憂慮される。データや正しい情報に基づく論理的・合理的思考で議論をしなければ、新しい時代を切り開くことはできない。

そして、民主主義的な議論を経た結論については、主権者である国民一人ひとりが責任を負うという当たり前のことを再確認しなければならない。一人ひとりが身勝手に義務を果たさず自分の権利ばかりを主張し、問題が起きれば行政に責任をなすりつけるという幼稚な状態から脱し、自ら論理的・合理的に考え、自由権と社会権という人権の2つの側面を考慮し、相互に責任をもって主張・議論しながら社会を前進させていく、そのような民主主義の再生こそ、我が国が技術革新のリーダーとなるために今実行しなければならないことである。

デジタル社会のグランドデザイン検討部会メンバー

今後のデジタル社会は、従来の社会通念が通用しない全く新しい価値観が要求される
こうした認識を持つ以下のメンバーが一堂に集い、来るべきデジタル社会に向けた模索を
過去3年にわたって行った。

<部会メンバー（50音順）>

安達 和夫	NPO 法人東アジア国際ビジネス支援センター(EABuS) 【執筆者】
市川 衛	日本放送協会(NHK)
榎並 利博	NPO 法人東アジア国際ビジネス支援センター(EABuS) 【執筆者】
仙波 大輔	NPO 法人東アジア国際ビジネス支援センター(EABuS) 【執筆者】
中井川 禎彦	日本オラクル株式会社 【執筆者】
平田 祐子	中野区役所 【執筆者】
藤澤 真人	株式会社データホライゾン
松本 泰	セコム株式会社 IS 研究所
宮本 大輔	株式会社日立製作所 【執筆者】
座長 森田 朗	津田塾大学 教授 【執筆者】
村上 文洋	株式会社三菱総合研究所
横江 宏文	日本電算企画株式会社
廉 宗淳	イーコーポレーションドットジェーピー株式会社