

## 番号を創る権力：近代国家における番号制度の多 様性とその政治的起源

著者	羅 芝賢
学位授与年月日	2017-09-15
URL	<a href="http://doi.org/10.15083/00077537">http://doi.org/10.15083/00077537</a>

## 【別紙2】

### 審査の結果の要旨

氏名 羅 芝賢

近代国家が行政サービスを提供する場合、番号による個人情報の管理が伴う。例えば、医療保険や公的年金の給付、運転免許証の発行といったサービスを市民に提供する行政組織は、このようなサービスを受ける人々を番号で管理し、番号を記載した本人確認書類を発行する。しかし、各国における番号の使い方は多様である。本論文は、各国の番号制度の間にはどのような差異があるのか、また、こうした違いが生じたのは何故なのかを明らかにすることを目的とする。

以下、内容の要旨を紹介する。

序論では、まず、番号制度の類型が示される。番号制度は2つの機能を持つ。第1は、特定の個人の識別を可能にし、当該個人に関する個人情報を相互に紐付け、蓄積する機能である。第2は、番号が記載された本人確認書類を交付し、その番号に紐付いている個人情報の持ち主が本人であることを確認する機能である。このような機能に即して、番号制度の類型を規定する第1の軸は、各行政組織が異なる番号を用いるのか、複数の行政組織が同一の番号を用いるのか、全ての行政組織が同一の番号を用いるのかという、番号制度の統一化に関する軸である。第2の軸は、顔写真付きの本人確認書類を交付しないのか、申請者のみに交付するのか、全ての人に交付するのかという、番号制度の身分証化に関する軸である。この2つの軸で整理した場合、統一化の程度も身分証化の程度の高い事例として国民ID制度を導入した韓国、エストニア、台湾が、統一化の程度は高いが身分証化は中程度の事例としてスウェーデン等が、統一化の程度は低いが身分証化の程度の高い事例としてドイツが、統一化は中程度であり身分証化の程度は低い事例としてアメリカ、イギリス等が、統一化及び身分証化とも中程度の例として日本が位置づけられる。このような類型により、番号制度の多様性の理由を、歴史的制度論の観点から、特に、各国で行政サービスの拡大が生じた時期に焦点を当てて分析するという視角を提示する。

第1章では、日本において、統一化の程度の低い分権型の番号制度の下で行政サービスの拡大が生じた経緯が分析される。様々な行政需要に応じて医療保険と公的年金、運転免許が成立した当初、その運用の形態はさらに分権的であった。しかし、情報技術を利用して行政の合理化を推進しようとした各省庁の利害関心が働き、若干統一化された医療保険制度における各種の番号、基礎年金番号、運転免許証番号が運用されるようになった。ただし、基本的には分権的性格は維持された。こうした番号制度は、統一化された共通番号制度に比べて、その機能が理解されやすく、代替可能性が低かったがゆえに、社会からの強い抵抗を受けることなく成立を見た。また、日本には、共通番号制度を一定程度代替する制度として、戸籍附表により住民票からも紐付けられた戸籍制度も存在していたため、

統一化の喫緊性が低かった。

第2章では、日本において番号制度の集権化がいかなる抵抗に直面してきたかが検討される。検討を通して、共通番号制度の導入を妨げてきた反対世論の起源は、プライバシーを重視する国民性ではなく、情報技術に抵抗する勢力の政治的な行動であったことが明らかにされる。1970年代に国民総背番号制の導入が試みられた際に、プライバシー保護を主張してその導入を阻止しようとして努めていたのは、一般市民ではなく、それ以前から合理化闘争を展開していた労働組合であった。行政改革の一環としてコンピュータを利用した行政の合理化が進められた際に、労働組合の抵抗は、1970年代における革新自治体の隆盛もあり、国民総背番号制を挫折に追い込むことができた。1980年代以後、グリーンカードと住基ネットの構想に対して反対世論を盛り上げたのも、権力闘争に関心を持つ政治エリートであった。

第3章では、日本の情報化政策が、地域的な情報管理の集権化を妨げてきたことが明らかにされる。情報技術は行政の効率化をもたらすと思われがちであるが、行政組織が設計当初の目的通り技術を用いることは稀であった。日本における初期の情報技術調達政策には、コンピュータを育成するという産業政策が埋め込まれていた。1960年代に展開された国産コンピュータの育成政策は、国産コンピュータ産業の育成という短期的には大きな成果を上げたが、長期的には行政組織に対する情報技術産業の影響力を増大させ、調達において地域ごとに特定のメーカーへの系列化がすすみ、全国的な情報管理の集権化を妨げる働きをした。

第4章では、日本の比較対象として韓国の事例が取り上げられる。日本統治下で戸籍制度が導入されたにもかかわらず、その後、日本のそれとは全く異なる番号制度の発展経路を辿ったという点で、韓国は日本との比較に適した事例である。韓国の住民登録制度が、日本とは異なり、急進的な変化を遂げた背景には、2つの要因が働いていた。第1に、植民支配からの独立は、戸籍制度の継続的な運用を不可能にした。そうした状況の中、解放後から朝鮮戦争まで続いた急激な人口移動は、従来の戸籍制度を有名無実化した。第2に、冷戦の影響下で形成された反共イデオロギーは、国民を新たに包摂・排除するメカニズムとして機能し、早い段階で本人確認が厳格化した。そして、韓国では、国民ID制度が1968年という早い段階で成立した結果、その後に拡大した様々な行政サービスは、単一の番号制度の下で運用されることになった。

第5章では、より多くの国を比較対象に加えることで、番号制度の多様化の過程が明らかにされる。第5章の前半では、日本と同様、福祉国家の拡大局面で番号制度を発展させてきたアメリカとイギリス、スウェーデン、ドイツの事例を取り上げられる。中央政府と地方政府の機能が融合し、地方政府の役割が包括的である融合型の地方制度の下で普遍主義的社会福祉サービスが提供されたスウェーデンでは統一化が進んだが、中央政府と地方政府の機能が分離し、地方政府の役割が限定的である分離型の地方制度の下で目的限定の番号制度を導入したアメリカ、イギリスでは統一化はあまり進まなかった。ドイツでは、

複雑に分立した社会福祉制度の下で、統一化は進まなかったが、冷戦の影響もあり、身分証化は進んだ。情報技術の発展とテロのような危機的状況の発生は、これらの国々が番号制度のさらなる統一化と身分証化を進めるきっかけを提供したものの、既に様々な行政サービスが提供されている中、その運用を支える従来の番号制度を容易に変化させることはできなかった。

第5章の後半では、韓国のように冷戦の陰で国民ID制度を成立させた台湾とエストニアの事例を検討し、その上で、国民ID制度と電子政府、そして福祉国家の展開がいかなる関係にあるかが明らかにされる。これらの国々では、冷戦が国民の再定義を促し、厳格な本人確認制度を確立させた。また、その本人確認のために生まれた制度は、行政サービスの基盤を立て直すのに用いられ、後に国民ID制度として成立した。そして、国民ID制度は情報技術を利用した行政組織間の情報連携を大いに助け、電子政府の発展をもたらした。しかし、こうした情報化政策は、福祉国家の拡大を経験していない段階で、経済成長を支えるためにとられた対応であった。

最後に結論では、本論文全体の議論を整理するとともに、2015年に日本において導入された社会保障・税番号（通称「マイナンバー」）への含意が明らかにされる。

本論文の長所としては、以下の点をあげることができる。

第1に、番号制度による住民・市民の把握は、近代国家にとって重要な機能であり、このような番号制度について、日韓を中心に多様な諸国における番号制度を幅広く対象として、類型化した上で、その政治的起源を一定の分析視角から包括的に明らかにしたことの意義は大きい。また、番号制度において政策モデルとして取り上げられることも多い韓国やエストニアの事例が、福祉国家を前提としたものではなく、また、地政学的要因や冷戦により生じた例外的なものであることを示した点も興味深い含意である。

第2に、論文全体を通して、分量は適切であり、また、論理も明解であるため、読みやすいものとなっている。統一的な共通番号制度の導入と社会保障等の行政サービスの拡大のタイミング、前後関係が番号制度の多様性を説明する主要な変数であるという分析も概ね説得的である。

第3に、細部における分析も、資料を幅広く収集し、丹念に分析したものとなっている。例えば、第1章では、日本の医療保険における保険者番号の統一化や基礎年金番号の導入等の漸進的かつ限定的な統一化・集権化のプロセスの意義と限界が、単なるセクショナリズム論に陥ることなく、丁寧に分析されている。また、第3章では、地域的な情報システムの差異を検証するため、東京都23区等の各地方自治体におけるコンピュータの調達状況を調査し、メーカー別納入状況の経年変化やその系列化プロセスの分析が行われている。

しかし、本論文にも欠点がないわけではない。

第1に、主要な説明変数は、統一的な共通番号制度の導入と社会保障等の行政サービスの拡大のタイミング、前後関係であるが、それとも関連する形で、冷戦、戸籍制度のあり

方、産業政策、プライバシーをめぐる政治、地方制度、社会福祉サービスの性格といった多様な変数が各章において登場しているため、それらの議論全体への意義が読み取りにくい。最初に使用する説明変数の全体像を提示するといった、記述上の工夫が期待される。

第2に、第2章の日本に関する分析において、世上しばしば主張されるプライバシー国民性論を否定し、プライバシーは政治的に利用されてきたという分析は説得的である。しかし、日本においてプライバシーをめぐる政治の意義、すなわち、統一的な共通番号制度を拒否することはできたが、電算化自体にはどの程度の影響を与えられたのか、また、後者に限界があったとするとその理由は何かといった点に関して、より検討の可能性があるように思われる。また、他国におけるプライバシーをめぐる政治の意義についても言及されればより説得的な議論となったであろう。

第3に、本論文では、番号制度の統一化に関する軸と番号制度の身分証化に関する軸という2つの軸で番号制度を類型化しているが、この枠組みを活かして、どのような順序で統一化・身分証化が進むのか（統一化が先に進むのか、身分証化が先に進むのか）、また、その順序の違いによっていかなる帰結がもたらされるのかといったプロセスに関する分析をより一層、展開することもできるように思われる。

このような短所があるものの、これらは本論文の価値を損なうものではなく、これらは今後のさらなる研究の展開可能性を示しているものであると思われる。以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。