

博士論文（要約）

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—

羅 芝賢

目次

序論	1
1. 国民総背番号制の恐怖 (1)	
2. 番号制度の類型 (4)	
3. 近代国家の理論 (7)	
4. 制度の生み出す多様性 (11)	
5. 本稿の構成 (14)	
第1章 日本における番号制度の形成過程	16
第1節 日本のセクショナリズム 17	
1. セクショナリズムの連続性 (17)	
2. 番号制度の統一化 (19)	
第2節 番号の誕生 20	
1. 医療保険制度 (21)	
2. 公的年金制度 (28)	
3. 運転免許制度 (30)	
第3節 戸籍制度と分権型の番号制度 38	
1. 歴史的起源 (39)	
2. 戸籍制度の転用 (41)	
小括 45	
第2章 プライバシーの政治的利用	47
第1節 日本人のプライバシー 47	
1. プライバシーと個人情報 (48)	
2. プライバシー保護に対する行政需要と本人確認制度 (50)	
第2節 クローズド・ワールドの国民総背番号制 52	
1. コンピュータによる行政の合理化 (53)	
2. 労働組合の反合理化闘争 (57)	
3. 革新自治体と国民総背番号制 (60)	
第3節 反対世論の形成 62	
1. 派閥闘争とグリーンカード (63)	
2. 地方分権と住基ネット (65)	
小括 70	
第3章 情報化政策の帰結と技術決定論の限界	71
第1節 行政組織と情報技術 72	
1. 行政組織の情報化 (72)	
2. 情報技術が生み出した非効率性 (74)	
第2節 国産コンピュータ産業の隆盛 76	
1. 産業政策に対する従来の評価 (76)	
2. 市場としての行政機関 (78)	

第3節 産業政策の意図せざる結果	83
1. 電子計算組織のあらし (83)	
2. 分割された政府調達市場の維持 (88)	
小括	93

第4章 韓国の解放と戦争 94

第1節 比較の方法	94
第2節 韓国の戸籍制度	97
1. 近代的な戸籍制度の成立 (97)	
2. 住民登録制度の置き換え (101)	
第3節 住民登録番号の誕生	111
1. 誕生の経緯 (111)	
2. 住民登録番号の統一番号化 (114)	
小括	119

第5章 多様な番号制度への道 121

第1節 先発工業国における番号制度の多様性	121
1. 情報技術の発展と番号制度の中途半端な統一化: アメリカ, イギリス (122)	
2. 統一番号制度と普遍主義型の福祉国家: スウェーデン (128)	
3. 冷戦と番号制度の身分証化: ドイツ (131)	
第2節 帝国主義の陰に生まれた国民ID制度	133
1. 台湾の統一番号 (134)	
2. エストニアの国民識別コード (136)	
3. 電子政府の目的 (138)	
小括	141

結論 143

1. 国家権力の両義性 (143)
2. マイナンバーと日本の福祉国家 (145)

参考文献	148
------	-----

近代国家が行政サービスを提供する時、そこには必ず番号による個人情報の管理が伴う。医療保険や公的年金の給付、運転免許証の更新といったサービスを市民に提供する行政組織は、そのサービスを受ける人々を番号で管理し、その番号を記載した本人確認書類を発行する。こうした、便益の提供と番号による管理という組み合わせは、近代国家で普遍的に見られる現象である。

しかし、各国における番号の使い方は様々である。日本では、長年に渡って、各省庁が縦割りの番号制度を運用してきた。既存の番号制度を統一しようとする共通番号制度の構想は、1970年代から何度も浮上したものの、挫折を繰り返した。2015年に導入された社会保障・税番号、通称「マイナンバー」は、幾多の失敗を経て辿り着いた妥協の産物である。それに対して諸外国では、第二次世界大戦直後の段階で全ての行政組織が統一的に用いる番号制度を導入した国もあれば、そうした統一番号が記載された顔写真付きの身分証明書を国民全員に交付する国民ID制度を成立させた国もある。こうした国々では、日本のマイナンバー制度に比べて、より一層集権化された個人情報の管理の仕組みが確立されている。それでは、なぜ日本と諸外国の番号制度の間には、こうした違いが生じたのだろうか。本稿が取り組む課題は、日本における番号制度の集権化が、国民ID制度の導入までには至らなかった理由を明らかにすることである。

日本と諸外国の歴史を比較する中で、本稿は次の結論に辿り着いた。日本では戸籍制度の下で様々な行政サービスが拡大し、それらのサービスが分権型の番号制度を用いて提供されてきたため、その後に番号制度の集権化を試みた政府は常に強力な抵抗に直面した。これに対して、国民ID制度を成立させた国々が辿ってきた道筋は、日本のそれと大きく異なるものであった。植民地支配や地政学的な圧力に晒されてきたこれらの国々では、行政サービスを提供する基盤が未発達の状態でも国民ID制度が成立し、その上で行政サービスが発達した。番号を創る権力が自律的に作用した結果として生まれた国民ID制度は、今日まで維持され、個人情報の集権的な管理を支えている。すなわち、各国に異なる番号制度が確立しているのは、番号制度の集権化が進められた時期と行政サービスが拡大した時期の後関係が国によって異なるためである。

本稿は五つの章から構成されている。第1章から第3章までは日本の事例を取り上げ、戸籍制度の下で分権型の番号制度が成立し、その番号制度を集権化する試みが抵抗に直面してきたことを明らかにする。第4章では韓国の事例を扱い、植民地支配からの解放と冷戦下のイデオロギー対立が早い段階で番号制度を集権化させ、国民ID制度の成立に繋がったことを示す。最後の第5章では国際比較の範囲を拡大し、それを通じて本稿の主張の妥当性を確認する。

第1章では、日本において、分権型の番号制度の下で行政サービスの拡大が生じた理由

を明らかにする。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、その運用の形態は今日よりも分権的であった。これらの制度が今日のような番号制度、つまり医療保険制度における各種の番号、基礎年金番号、運転免許証番号を用いて運用されるようになったのは、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いたためである。そうした縦割り行政から生まれた番号制度は、セクショナリズムを超える共通番号制度に比べて、その機能を想定しやすく、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。その一方で、日本には、共通番号制度を代替する制度として、戸籍制度が存在する。この章の最後では、近代国家建設の過程で生まれた戸籍制度が今日まで維持され、その結果として番号制度の集権化を妨げてきたことを明らかにする。

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を具体的に検討する。それを通じて、共通番号制度の導入を妨げてきた反対世論の起源が、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を明らかにする。1970年代に国民総背番号制の導入が試みられた時、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。1960年代に始ま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、それに対する労働組合の抵抗は、1970年代における革新自治体の隆盛と合わせ、国民総背番号制を挫折に追い込んだのである。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一気に盛り上げたのも、プライバシー保護を目的とする市民運動ではなく、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、むしろ情報管理の集権化を妨げてきたことを明らかにする。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る。比較的早い時期にコンピュータを導入した日本の行政組織も例外ではなかった。あらゆる技術がそうであるように、日本における初期のコンピュータ開発にも政治性が絡んでいたためである。1960年代に展開された国産コンピュータの育成政策は、短期的には大きな成果を上げているように見えたが、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、情報管理の集権化を妨げる働きをした。貿易自由化を意識して国産メーカーを育成した通商産業省と、行政改革を意識してコンピュータを導入した各行政組織は、どちらも意図しなかった結果に直面したのである。

第4章では、日本の比較対象として韓国の事例を取り上げる。日本統治下で導入された近代的な戸籍制度が、日本のそれとは全く異なる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

遂げたことには、二つの要因が働いていた。第一に、植民統治の間、本国と同程度の行政サービスの基盤が築かれなかったため、植民支配からの独立と同時に、戸籍制度の安定的な運用は不可能となった。第二に、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を働かせ、早い段階で本人確認が厳格化した。すなわち、韓国における国民 ID 制度の成立は、現在の制度が導入された 1968 年の出来事だけではなく、従来の戸籍制度がその住民管理の機能を別の手段へと徐々に委譲したことを踏まえて説明されるべきなのである。こうして、国民 ID 制度が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、さらに多くの国を比較対象に加え、番号制度の多様化の過程を明らかにする。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る。これらの国々は、異なる地方自治制度の下で福祉国家の建設を開始し、それぞれの状況に合わせて、目的を限定した番号制度を作ることもあれば、統一番号制度を導入する場合もあった。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。後半では、韓国のように帝国主義の陰で国民 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、そして福祉国家がいかなる関係にあるかを明らかにする。その歴史的な経緯は異なるとしても、これらの国々に及んでいた冷戦の巨大な影響は、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。当然のごとく、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、電子政府の目覚ましい発展をもたらした。しかし、そうした情報化政策は、福祉国家が直面した危機への対応ではなく、資本の自由化を求める国際的な圧力によって福祉国家の拡大が制約されている中、先進諸国がその経済発展の段階で試みていたものを繰り返したに過ぎなかった。

最後の結論では、本稿全体の議論を整理するとともに、本稿が提起した議論の意義と残された課題を明らかにすることにしたい。