

MESSAGE

2

ラジオな時間

坂田太久仁

特集 社会保障・税に関する番号制度——その意義と展望

4

社会保障・税に関する番号制度の
導入に向けて

広瀬真人

16

費用対効果に配慮した税分野への
番号制度導入のあり方

山崎大輔

28

社会保障分野における番号制度の
必要性と課題

安田純子

46

社会保障・税の番号制度に不可欠な
新しい個人情報保護の仕組み

小林慎太郎
水之浦啓介
八代 拓

NAVIGATION & SOLUTION

62

日本の専門商社を取り巻く環境変化と
生き残り戦略

沓掛 毅
佐藤あい
中川隆之

72

10兆円を目指す「G空間」市場の展望と課題
「地理空間情報」のオープンデータ化に向けて

丸田哲也
植村哲士
高野裕康

シリーズ
ハーフエコノミー時代の
法人営業改革

84

営業コールセンターを活用した営業改革

青嶋 稔

CHINA FINANCIAL OUTLOOK

96

新たな局面を迎えた中国資産運用会社への
投資助言サービス

霍 昀

NRI NEWS

98

対話要約で実現する「顧客の声」活用

堀 宣男
竹原一彰

FORUM & SEMINAR

102

J-SOX対応——さらなる効率化の具体的ポイント

ラジオな時間

執行役員流通・情報通信システム事業本部
副本部長

坂田太久仁



食欲の秋、読書の秋、音楽の秋……そしてラジオの秋。最近「ラジオ」というモノをあらためて見直している。地上テレビ放送が2011年7月に完全デジタル化するという時代にだ。若手社員との雑談のなかでも、「自宅にテレビはないがラジオはある」「ラジオのほうが時間が有効に使えるのが良い」ということを耳にしたことも一つのきっかけとなった。

ラジオ放送の歴史をさかのぼると、レジナルド・フェッセンデンという米国の技術者が、1906年12月のクリスマスイブに放送したのが始まりといわれている。同じく日本のラジオ放送の第一声は、1925年3月の東京放送局（現NHK）だったとのことである。

高度経済成長期の幸せなラジオ世代を生きてきた方々にとって、ラジオは青春の思い出の多くが重なる貴重な代物ではないだろうか。ラジオの深夜放送に耳を傾けながら受験勉強に打ち込んでいた方も多と思う。あのころ、ラジオを聴きながら勉強をしていると、親たちから、「そんな『ながら族』をしていて、勉強が身につくものか」と苦言を呈された方も多いのではないだろうか。

しかしこのながら族も、最近は見直される風潮や学説があるようだ。すなわち、ながら行為は脳の活性化に非常に効果的だといわれている。

ラジオは現代の情報過多の時代には珍しく、情報量が少ない点が評価される。断っておくが、情報量が少ないというのは音声情報のみという意味であって、その内容の範囲の

広さや豊富さを否定するものではない。ラジオを聴くときわれわれリスナーの脳は、不足している視覚情報を補おうと、情景や場면을想像しながら目まぐるしく活動し、自然に活性化するそうである。耳から入った音声情報は側頭葉で音声認識され、言語は言語野で処理される。ここからが面白い。われわれは前頭葉、後頭葉、頭頂葉などあらゆる脳の分野を駆使して情報を想像（創造）、補填し、理解と認知を進めるわけである。リスナーがこれらを特に意識しなくとも処理されるところが、「ラジオは脳を活性化させる」といわしめる。「脳を鍛える」には、ラジオは格好の素材といえる。

この想像（創造）するという能力は、われわれシステムエンジニア（以下、SE）の本業であるシステム構築に大いに活かせるものではないだろうか。SEはお客様から要件をうかがい、その目的に合った要件定義やシステムデザインに取り組む。

その際、ときとして抽象的な要件も多いのだが、そこで活躍するのが「想像（創造）力」である。1を聞いて10を知るのは難しくとも、あらゆる知識と経験を駆使して理解と認知を進め、業務的観点からシステムの観点への翻訳作業をし、考えをまとめて形にしていくというシステム構築の上流工程においては、非常に大きな要素である。このプロセスは先ほど述べたように脳を活性化させることで実現でき、これらを重ねることにより、お客様が本当に望まれるシステム像に近づけるという実感を筆者は持っている。

このようにラジオは自然と脳の「想像（創

造）力」を高めてくれると思うのだが、一方、ながら行為にラジオは非常にマッチした媒体だと考えている。想像してほしいのだが、ラジオを聴きながらの同時並行作業は、多くの場合うまくできるはずである。2つのことを同時に行うので、脳にとってはかなり負担のはずだ。これを難なくこなせるということは、非常に楽をして脳を鍛えているわけである。筆者も休日によくラジオをかけながら家事などの作業を楽しくこなしているが、確かにラジオながら族は良いものだと実感している。聞いている素材も、ニュース、ラジオドラマ、バラエティ、スポーツ中継そして音楽など幅広く、興味深い番組が数多く放送されており、どれも甲乙つけがたい。

そのなかでも筆者の一押しは、「脳を鍛える度」からすればラジオドラマになる。ラジオドラマは、セリフ・効果音・BGMなどに耳を傾けることで、描かれた情景や場면을想像するわけだが、脳が熱を帯びるほど、前述のとおり活性化して鍛えられている実感がする。これまでの人生経験で得た映像シーンをかき集めてオリジナルの情景を描き出しているからだ。「本を読む」こととかなり似通った魅力を持っている。

最近のラジオ放送業界は、厳しい事業環境のようだが、インターネットラジオの誕生など、次世代に期待できる新技術なども出てきている。これからも良質の放送をぜひ続けていただき、われわれSEは、お客様のニーズを高品質に具現化していくことがいつでもできるよう、秋の夜長、ラジオながら族になって大いに脳を鍛えておきたい。（さかたたくひと）

社会保障・税に関する番号制度の導入に向けて

広瀬真人



CONTENTS

- I 社会保障・税に関する番号制度の検討の経緯
- II 社会保障・税の番号制度の導入における留意点
- III 社会保障・税の番号制度の導入に向けたステップ

要約

- 1 政府は「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」を通じ、番号制度の導入に向けた「中間取りまとめ」を公表している。過去、国民に対する番号制度について日本では、グリーンカード制度は導入前に廃止され、住民基本台帳（以下、住基）ネットワークシステム・住基カードは訴訟問題に発展し、同ネットワークシステムへの不参加地方公共団体が出るなどの混乱が生じた。さらに、年金手帳、健康保険証、介護保険証の1枚化を目指した社会保障カードは、事業仕分けにより予算計上が見送りとなった経緯がある。
- 2 米国、スウェーデン、韓国などの状況から社会保障・税の番号制度の意義やメリットを見ると、税の申告・還付の手続きや、社会保障制度間での所得・納付・併給調整などの情報連携に活用されている。また、民間での活用（採用時の個人認証、信用情報システムの活用等）も進んでおり、民間企業・金融機関などの業務運営面での正確性・効率性上のメリットは大きい。
- 3 一方で、社会保障・税の番号制度の導入は、国家による情報管理や、情報の漏えいおよび不正使用などのリスクが懸念される。欧米諸国では国民の自己情報コントロール権を確立するとともに、そのための保護法制・保護の仕組み（第三者機関による官民への個人情報管理・活用状況の監督）が確立されている。
- 4 さらに、電子政府化の推進による利便性向上や民間への影響を考えた場合、社会保障・税の番号制度の費用対効果の検証は必須で、官民の投資費用や経常費用を回収できるメリットの現出を可能とする仕組みが求められる。

I 社会保障・税に関する 番号制度の検討の経緯

1 社会保障・税に関する番号制度の 導入の動き

現在、政府では、真に必要な人に重点的に手を差し伸べることができるように、社会保障制度と税制との一体的改革が検討されている。その一環として、

- 真に手を差し伸べるべき人への社会保障の充実
- 国民負担の公正性の確保
- 国民の利便性の向上

——などを目的として、社会保障・税に関する番号制度の導入も議論されている。

番号制度の導入は、2009年12月の「平成22年度税制改正大綱——納税者主権の確立に向けて」のなかでその必要性が述べられ、1年以内をめどに結論を出すと言われていた。これを受けて、2010年2月に「社会保障・税に関する番号制度に関する検討会」（菅直人会長）が国家戦略室を事務局として、内閣官房、財務省、厚生労働省、総務省などの関連府省との協議や、有識者からの説明・討議を重ねた5回の会合を踏まえ、6月29日に、国民の意見を広く問うための「中間取りまとめ」を公表している。

同「取りまとめ」では、

- 選択肢Ⅰ 利用範囲をどうするか
- 選択肢Ⅱ 制度設計をどうするか
- 選択肢Ⅲ（プライバシー）保護の徹底をどうするか

——についての選択肢が示されている。また、番号制度導入にかかわる政府サイドのシステム開発の初期費用および想定される準備

期間も示され、それによると、初期投資で4000～6100億円、準備期間で最低3、4年程度を要する壮大な社会制度構築であることがわかる。

社会の隅々に大きな影響を与える番号制度の検討を進めるに当たり、本稿では、番号制度等の過去からの検討の経緯、諸外国での番号制度の導入状況・活用事例を俯瞰する。また、第二論考以降への橋渡しとして本稿を位置づけ、番号制度の導入に向けた留意点や導入までのステップを論じる。

2 過去の社会保障・税等の番号 制度の導入に当たっての課題

社会保障や税を含む国民への番号制度の導入については、日本はいくつかの経緯がある。まず1980年に、マル優（少額貯蓄非課税制度）の上限管理などを目的に、金融所得に適用しようとしたグリーンカード（少額貯蓄等利用カード）制度の導入があった。この制度は、一度は法制化されたものの、反対意見があったことからその後導入が延期され、1985年に議員立法により廃止となり、とん挫した。

次は、行政事務の効率化と住民サービスの向上を目標にして構築されてきた住民基本台帳ネットワークシステム（以下、住基ネット）^{注1}で、これについては、国家による情報管理や情報漏えいへの懸念から訴訟が頻発し、不参加の地方公共団体が発生するなどの混乱が生じている^{注2}。

さらに、厚生労働省を中心に、年金手帳、健康保険証、介護保険証の1枚化を目的とした社会保障カードが、2011年度中をめどに導入するとされていたが、民主党への政権移行後の事業仕分けにより、社会保障・税制の改

表1 日本における社会保障・税等の番号制度などの導入経緯

	グリーンカード	住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）・住基カード	社会保障カード
制度のねらいと概要	<p>非課税貯蓄制度の公正な運用と利子・配当所得などの課税の適正化</p> <ul style="list-style-type: none"> 非課税貯蓄制度を利用する者に対して、申請によりカードを交付 金融機関、郵便局などはカードにより本人確認 カードに店舗ごとの非課税限度額を記載 支払い調書にはカードの交付番号を記載 	<p>住民の利便の向上と、国および地方公共団体の行政の合理化に資するため、住民票コードを検索キーとして、住民基本台帳をネットワーク化し、本人確認のできる全国共通のシステムを構築</p> <ul style="list-style-type: none"> 市町村は都道府県に、都道府県は指定情報処理機関に本人確認情報を送信 本人確認情報の提供先および利用可能事務は、法律または条例で限定 	<p>年金手帳・健康保険証・介護保険証の役割を果たし、年金記録などの確認を可能とするものとして、社会保障カードを2011年度中をめどに導入する</p> <ul style="list-style-type: none"> 情報アクセス基盤としての効果 自己情報の確認、お知らせの電子化、自己情報へのアクセス記録の確認など 情報連携の基盤としての効果 カードの1枚化、業務の効率化、給付調整事務の効率化など
制度導入の経緯	<p>1980年 グリーンカード制度の導入を盛り込んだ所得税法の一部改正法案可決、公布</p> <p>1982年 グリーンカード制度の見直し論</p> <p>1983年 グリーンカード制度導入の3年延期</p> <p>1985年 グリーンカード制度の廃止</p>	<p>1999年 住基法（住民基本台帳法）改正</p> <p>2002年 第一次稼働</p> <p>2003年 第二次稼働（本格稼働）</p> <p>2008年 最高裁判所判決（住基ネットを管理、利用する等の行為は憲法13条に違反しない）</p>	<p>2007年 社会保障カードの在り方懇談会</p> <p>2009年 社会保障カードの導入予算計上（事業仕分けで見送りの方針へ）</p>
懸念事項・課題	<ul style="list-style-type: none"> マル優制度の悪用防止対策として活用する予定 富裕層資産の海外逃避懸念 	<ul style="list-style-type: none"> 情報漏えいへの不安（ハッキング〈不正アクセス〉の不安） 個人情報管理に対する行政対応への不安 情報一元化への不安、一部の地方公共団体の反発 上記の懸念への対応のため、一部の地方公共団体は住基ネットに不参加の状況 	<ul style="list-style-type: none"> 民主党政権の掲げる年金通帳との重複投資となる 政府の議論（年金・医療・介護と税の番号を統一する議論）を踏まえる必要性

出所) 財務省、厚生労働省、総務省資料より作成

革や番号制度、および民主党政権が掲げる年金通帳などの類似制度との整合を図る必要があると指摘され、先送りされている（表1）。

こうした過去の日本の番号制度の導入の経緯を見ると、まずグリーンカード制度については、具体的な意義・メリットの国民への提示の面で課題が指摘されている。住基ネットでは個人情報保護制度への不安が強かったと考えられる。さらに、そのような課題があるなかでの費用対効果への懸念も呈せられていた。

II 社会保障・税の番号制度の導入における留意点

次に、今後の社会保障・税に関する番号制

度の導入に関しての留意点を考えてみたい。日本では宙に浮いた年金問題への対応、社会保障・税負担の公正性の確保、行政事務の効率性向上などの要請から、社会保障・税の番号制度の導入の必要性が、国民や企業の間で認識されてきている。このため過去の日本の経験を踏まえると、番号制度の導入に当たっては、これを社会システムの大きな改革と捉え、諸外国の先例を参照しつつも以下の点を深掘りし、官民の関連制度と関連業務とを合わせて再構築していくことが求められているといえる。

- ①国民への番号制度導入の意義とメリットの具体的な提示
- ②行政による管理よりも国民の自己情報コントロール権（後出）の確立

③番号制度の利活用には電子政府との連携が必要

④官民での費用対効果の検証

1 国民への番号制度導入の意義とメリットの具体的な提示

第1点目は、番号制度の導入の意義とメリットを具体化して国民に提示することで、これについては、各国での番号制度の適用を見ておくことが重要である。米国、スウェーデン、韓国などでは、社会保障・税分野や他の幅広い行政分野に番号が活用されている。番号制度の特徴とその利活用の状況については、次ページの表2のとおりである。

米国では1936年社会保障法を根拠法として9ケタの数字からなる社会保障番号（Social Security Number、以下、SSN）が導入されている。導入の目的は、社会保障税算定のための個人所得の捕捉であった。当初は本人からの申請に基づき発行していたが、1987年以降、順次州単位で段階的に出生時の付番に移行している。SSNの付番および管理は社会保障庁（Social Security Administration）が行っている。これにより内国歳入庁（The Internal Revenue Service）と社会保障庁との間でSSNを利用し、所得と社会保障税の納付状況をオンラインで相互にチェックしている。

このほかにもSSNは、さまざまな政府機関からの個人の状況の照会にも活用され、民間企業でも信用情報サービスとして、また、採用時の本人確認に、SSNを社会保障庁に照会するなどして活用されている。もはやSSNを抜きにした社会保障制度、税務等の業務運営や金融機関等の事業運営は考えられなくなっ

ている。

スウェーデンには16世紀の教区登録制度（教区税の徴収など）から発展した住民登録制度の個人番号があり、住民登録および個人番号は国税庁が担当し、同庁は税金および社会保険料を一括して徴収している。企業、金融機関は年1回、番号で名寄せされた収入情報を国税庁に提供し、同庁はその情報をもとに、国民に納税額を事前通知（プレプリント）する。そのほかの利用としては、国税庁傘下のSPARというデータベース管理機関が、住民登録に基づく個人番号、姓名、住所、出生地・出生年月などを管理し、行政機関のみならず、民間企業の利用申請に基づいて対象者の姓名・住所が提供され、対象者に応じた商品・サービスの紹介などのダイレクトメールの送付にも利用されている。

韓国では1968年、住民登録番号制度に基づき、すべての国民に住民登録番号が付与されている。制度全体は日本の総務省に相当する行政安全部（李明博〈イ・ミョンバク〉政権になって行政自治部より名称変更）が、番号および登録証の発行責任は日本の市町村に相当する市・郡・区が担っている。住民登録番号は、社会保障、税、広範な行政サービス用として、また金融機関や電子商取引などの民間サービスでは個人の識別情報として用いられている。

以上の3カ国は、1つの番号を社会保障・税をはじめ、さまざまな分野で利活用する統合モデルであるが、これらの国とは異なり、分野別番号を連携させている国がオーストリアである。オーストリアでは、社会保障、税務、身分保障などの各領域でそれぞれ異なる番号制度が採用されてきたが、これら異なる

番号制度を維持しつつ、それぞれの領域を超える情報連携や行政事務の効率化のために基幹番号が導入され、基幹番号から領域別の番号の照合が可能となっている。基幹番号は2002年2月から導入された市民カードにのみ格納されている。同カードは、市民に各種の認証機能を提供する手段として導入され、民

間共同出資の第三者機関が認証サービスを提供している。

ここまで紹介した4カ国とも、社会保障、税務、住民登録ベースで何らかの番号制度がすでに存在し、社会に受け入れられてきている。特に近年ではプレプリントや徴税業務等の行政事務の効率化、情報連携による納税申

表2 諸外国の共通番号制度の概要

	米国	スウェーデン
名称	社会保障番号 (SSN : Social Security Number)	個人番号 (PN : Personnummer)
番号の構成	9桁の数字 (地域、発行グループ、連番)	10桁の数字 (生年月日、生誕番号、チェック番号)
導入年および導入目的	1936年(1935年法施行) 導入目的は、社会保障税算定のための個人所得の捕捉	1947年 16世紀に教区税徴収の効率化のために導入、現在では住民登録をベースに税務、社会保障、その他行政事務に広く使用
付番対象者の範囲	米国民、労働許可を持つ在米外国人を対象に、本人からの申請者に基づき発行(任意) ※1987年以降、社会保障庁は「出生時の付番(Enumeration at Birth)」を推奨し、州との連携のもと試行中	すべてのスウェーデン国民および1年以上の長期滞在者。原則、出生時に付番されるが、外国人などは入国後の住民登録時に申請
付番維持管理機関	社会保障庁 (SSA : Social Security Administration)	国税庁 (Skatteverket)
付番・カード発行の財源	<ul style="list-style-type: none"> すべて社会保障庁の予算で賄われる 個人の負担はない 	<ul style="list-style-type: none"> すべて国税庁の予算(税金)で賄われる (ID(認証番号)カードは国として発行しておらず、必要な個人が発行費用を負担して個別に銀行・郵便局等に申請)
行政における利用	<ul style="list-style-type: none"> 年金：受給資格管理、社会保障計算書送付 医療：メディケアの受給資格管理、メディケイドと他給付との併給調整、医療機関における患者管理・保険資格確認・医療費請求 その他福祉：フードスタンプ(食料費補助対策)、州が行う社会保障給付受給審査など広く使用 税務：個人所得税納付管理、他税との整合確認、各種控除申請 その他行政事務：出生・結婚・死亡などの証明、運転免許証番号、学生証番号、行政サービス全般の本人確認・個人認証 	<ul style="list-style-type: none"> 年金：受給資格管理・受給申請、保険料納付状況管理、年金通知送付 医療：医療機関における患者管理・保険資格確認・医療費請求、ヘルスデータベースの構築 医療機関、コミュニン(福祉)、失業保険労働市場庁、奨学金庁との併給調整 雇用主との併給調整(傷病給与、傷病手当) 税務：所得情報共有、税・社会保険料の一元徴収 その他行政事務：各種行政サービス全般の本人確認・個人認証などに広く使用 行政機関間の情報共有ネットワークとしてNavetが存在
民間利用 *必ずしも全企業で利用されない場合も含む	特に制限なし 民間保険会社の被保険者番号、各種契約における個人認証・身元調査・信用履歴確認等、マーケティングなどに広く利用可能	特に制限なし 公文書公開の原則により、住民登録データベースの情報も原則開示。民間企業の顧客管理番号としても使用される。民間機関への情報提供機関としてSPARが存在
個人情報保護方策	行政機関の個人情報管理をプライバシー法で規定するほか、社会保障法、内国歳入法などの連邦法および州法で分野・地域ごとに規定	1998年個人情報保護法(個人データ法ともいう)および1980年機密保持法により個人情報の取り扱いなどを規定。官民間問わず適用される。このほか、個人情報管理の監査機関としてデータ検査院が存在

出所) 野村総合研究所「諸外国における社会保障番号等の在り方に関する調査報告書」(2007年1月)に加筆

告・還付・社会保障給付等のサービス向上、一方、民間領域では、金融機関などの業務での活用（信用照会サービス）が進んでいる。

社会保障分野、税務分野での番号制度の利活用の状況と、日本における適用方向の詳細は第二論考・山崎大輔「費用対効果に配慮した税分野への番号制度導入のあり方」、第三

論考・安田純子「社会保障分野における番号制度の必要性と課題」で論じるが、適切な所得再分配の実現や行政サービスの向上、民間企業の業務効率化の面で重要な役割を果たす方向で導入を検討することが必要である。

2 個人情報の保護制度（自己情報コントロール権）の確立

2点目として、過去の議論でも見られるように、番号制度の導入で懸念が高まるのは、国家による情報管理と目的外利用、情報漏えい、不正行為などのリスクである。日本では、行政機関と公的部門とを一元的に管理・監督する機関はなく、特に国民の権利・利益の保護および行政に対する監督の仕組みは未整備であるといえる。

一方、番号活用が進んでいる諸外国では、国民が自身の個人情報をいつどのように、またどの程度他人に伝えるかを決定できる権利（自己情報コントロール権）を定め、同権利を担保する仕組みが構築されている。

具体的には、法的根拠のもと、自主性・独立性を担保された権利保障のための機関が設置され、同機関は、個人情報に関して法令遵守・監査・調査・救済・指導・公教育などの分野で機能を持ち、検査・監督権限も有している。EU（欧州連合）構成国ではEUデータ保護指令に従って、第三者機関が民間部門・公的部門の両方に対して一定の監督権限を有す。

たとえば英国では、1984年のデータ保護法制定とともに第三者機関が設置され、その後EUデータ保護指令に対応するために1998年に同法を改正し、併せて同機関の機能や権限も見直している。その後2001年には、その第

韓国
住民登録番号
13桁の数字 (生年月日、出生世紀別性別コード、生誕番号、チェック番号)
1968年 住民の居住・移動実態を把握、住民生活の便益増進、適正な行政事務遂行、社会安定と秩序維持などを目的に導入
すべての韓国国民 (住民登録証の発行対象は17歳以上のすべての国民)
行政安全部（行政自治部より名称変更） (制度全体の運営)
<ul style="list-style-type: none"> 行政安全部の予算（税金）で賄われる 個人の負担はない（紛失などによる再発行時は個人負担あり）
<ul style="list-style-type: none"> 官民間問わず個人認証手段として広く使用されるほか、電子政府「電子民願システム」の個別機能を担うシステムにおける個人情報管理番号およびログインIDなどとして利用されている 年金：受給資格管理 医療：保険加入単位（≒世帯単位）に付番される医療保険番号のもとで個人単位の情報を管理するための管理番号として使用 税務：国税統合システム（TIS）で個人および法人の税務情報の管理番号、Webサイト経由の納税申告などのログインIDとして使用
特に制限なし 各種契約における個人認証、金融機関による信用履歴確認、民間企業の顧客番号・会員番号（特にWebサイト上での会員登録）としての活用など
個人情報保護に関する法律はなく、法制化を検討中。住民登録法および社会保障基本法などの個別法内では個人情報保護のための規定がある

三者機関は情報公開法（The Freedom of Information Act 2000）の主管部署となり、名称も変更されて、情報コミッショナー（Information Commissioner）、およびその事務局（Information Commissioner's Office：ICO）となっている。権限としては、苦情処理、監督、情報公開、立法への関与、普及啓発・教育などの機能を有している。

米国は、監督機能が複数に分散されていて日本と類似しているが、消費者保護という枠組みのなかで、連邦取引委員会（FTC）消費者保護局が民間事業者の監督や国民からの苦情に対応しており、部分的に第三者機関の役割を果たしている。

日本でも、番号制度にかかわる自己情報管理に関しては、公教育による権利意識の醸成を含め、監査や罰則などの権限を有する第三者機関の設置に向けた検討が求められよう。番号制度とそれに関連する個人情報保護制度の提案については、第四論考・小林慎太郎、水之浦啓介、八代拓「社会保障・税の番号制度に不可欠な新しい個人情報保護の仕組み」で詳しく論じている。

3 番号制度の利活用には 電子政府との連携が必要

3点目として、諸外国の番号制度では、その利活用面における電子政府との連携が図られていることが挙げられる。本章1節の3カ国の例で見たように、番号制度は、社会保障・税などの単なる分野別の活用だけでなく、番号の連携によってさまざまな行政サービスの提供、行政事務の効率化、金融機関など他の機関での活用まで浸透してきている。

たとえば、「電子政府具現のための行政業

務等の電子化促進に関する法律（電子政府法）」のもと、韓国の行政機関は、

- ①「行政機関間で電子的に確認することができる事項を、民願員に確認して提出するよう要求してはならない」（10条）
- ②「他の行政機関から信頼することができる行政情報の提供を受けることができる場合には、同一内容の情報を別に収集してはならない」（11条）

——とされ、個人に関する情報流通を行政機関同士で安全に効率的に実施する機関として、行政情報共同利用センターを設置している。韓国民は電子政府サイト（GAC）を通じて行政機関による自己情報へのアクセス記録を参照することができる。行政機関間だけでなく、金融機関も行政情報共同利用センターに接続しており、たとえば、口座開設の際に住民登録情報を照会して本人確認に利用している。このように韓国は、国民の利便性の向上のために行政情報の連携を徹底させている。

またオーストリアでは、前述のように、社会保障・税などの各分野でそれぞれ異なる番号制度が採用されてきたが、この番号制度を維持しつつ、分野を超える情報連携や事務の効率化のために中央住民登録番号（ZMR-Zahl）から生成された基幹番号をベースとして、行政36分野別の個人番号（bPK）を生成して、情報連携をしている。

国民は、保険者、金融機関などに申請し、社会保険カードや銀行のキャッシュカードなどの既存IC（集積回路）カードに基幹番号と証明書機能を搭載してもらう。基幹番号は同カードのICチップ以外には格納できない仕組みとなっていて、本人が常に保有・管理

するという個人番号の自己コントロールを具現化している。しかし一方で、同カードの保有率は国民の1割未満で、普及に課題を残している。電子認証サービスなどを受けるにはICカードリーダー端末の設置が必要で、セキュリティ対策とはいえ、端末を準備してまで利用する意欲が少ないことがその原因であるとされている。

また、民間利用も、認証機能を活用したインターネットバンクの口座開設、労働契約等の電子署名などまでしか広がっていない。今後普及を拡大させるには、携帯電話端末の活用等、デバイスの範囲拡大とともに住所情報（転居情報等）の連携など、民間企業の業務効率化に資する情報連携が広く認められることが必要とされている。

ひるがえって日本では、電子政府化の動きは2000年以降より活発化しているが、かつての「e-Japan戦略^{※3}」では個人を認証する仕組みに全体最適の構想が欠如していたため、サービスの提供主体ごとにばらばらに認証することとなり、これが結果的にオンライン利用の普及拡大のネックとなっている。

(1) 現在の電子政府における特定個人の識別方法と課題

日本の電子政府における現状での個人の識別は、住基カードに格納した電子証明書による公的個人認証サービス（氏名・性別・生年月日・住所の4情報による署名）を活用している。具体的には電子申請の際に、住基カード内の電子証明書の内容をカードリーダー端末で読み取って、電子署名を申請書に付記している。しかし個人の認証は、各行政機関がばらばらに実施（たとえば国税電子申告・納税

システム〈e-Tax〉は利用者識別番号が必要）している。これは、電子署名はあくまでも「署名」であり「認証」に用いることはできないということが一因である。

このため利用者は、行政機関・サービスごとにID・パスワードの取得と管理が必要で、それが利便性を低下させている。また利用者は、公的個人認証サービスを利用するために住基カードの取得のほか、電子証明書（有効期限が3年）の取得、ICカードリーダー端末の購入・設定などの負担を強いられている。さらに行政機関は、データベース上の個人を特定するための識別子（番号）を持たないため、他機関・サービスとのデータ連携ができず、関連手続きにおいて縦割りサービスを解消しにくい状態にある。

(2) 対応の方向性

社会保障・税の番号制度の導入は、政府による特定個人の認証方法を抜本的に改める貴重な機会であり、番号制度の導入と併せて次の仕組みを新たに構築することが重要である。

- 個人がオンライン上で、汎用的かつ簡便に行政機関から認証を受ける仕組み
- バックオフィス連携時に、行政機関が個人を特定できる仕組み

4 官民での費用対効果の検証

第4点目として、本稿の冒頭で述べたように、今回検討されている番号制度の導入は、官民にわたる社会システム基盤の改革であり、その制度設計や業務設計の巧拙により、結果として費用対効果が大きく異なってくると想定される。今回の「中間取りまとめ」で

は、政府サイドのシステム開発にかかる初期投資額が示されているが、番号の通知・配布の方法²⁴、およびそれに伴う事務経費などは試算されていない。また、具体的な利活用事例に基づいた民間サイドへの影響とコストもまだ明示されていない。

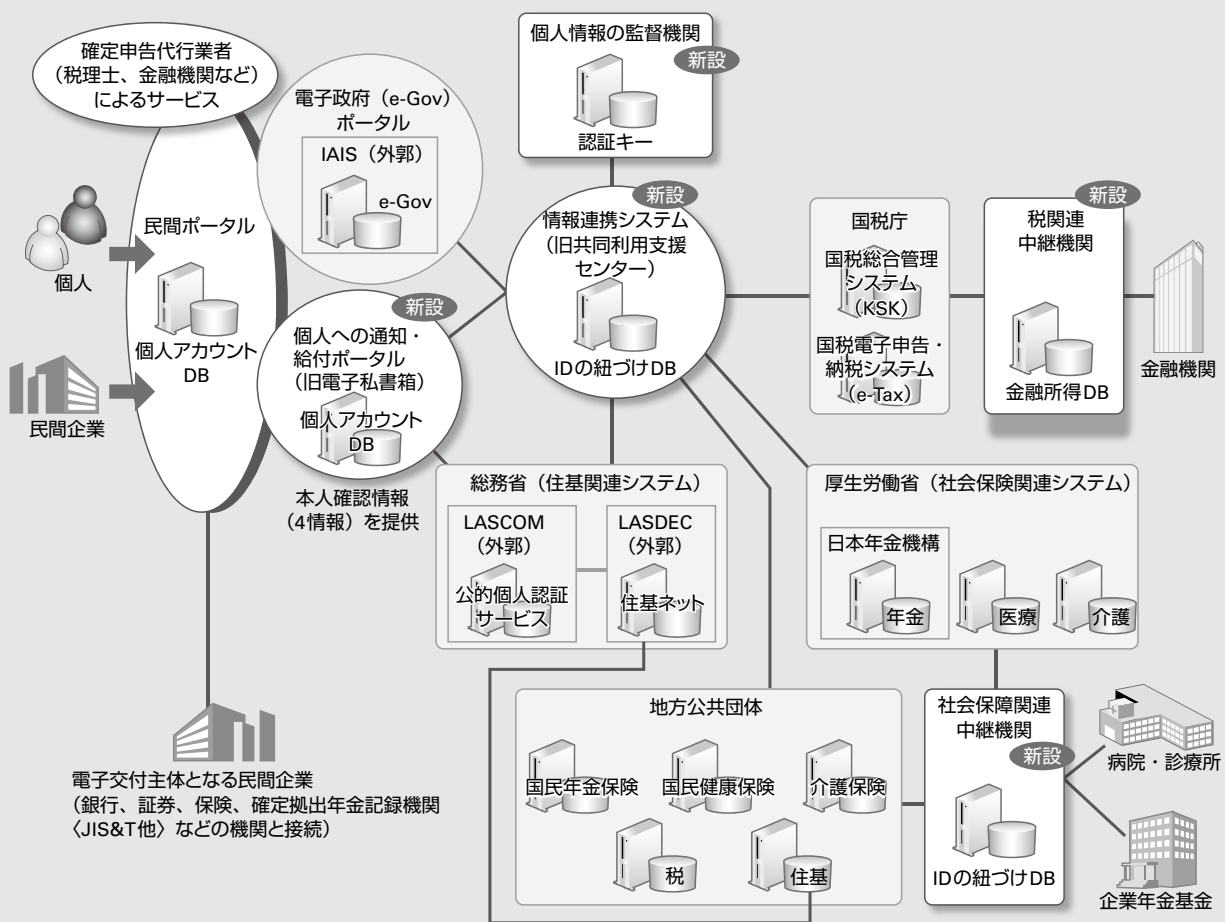
そこで、この「中間取りまとめ」や、過去の政府税制調査会、経済財政諮問会議の資料（社会保障番号の検討資料）も参照しながら、番号関連の組織・機能について全体像を構想すると図1のようなになる。

番号制度導入に伴い、付番機関や情報連携機関、個人への電子交付、第三者機関などの組織と税務当局、社会保障関連機関の対応が

必要となる。そのうえで、各機能の費用項目として初期費用では、システム開発費用や端末設置に加えて、番号通知や番号取得などの手続き費用が必要となる。経常費用としても、システム運用費用や申請・通知手続き費用、その他の運営費用（新規に組織を立ち上げた場合）がかかってくる（表3）。

事例を挙げると、金融機関の業務においては、番号取得²⁵、取引報告²⁶、住所変更などの確認のための費用がかかり、利用者の金融機関への番号報告のインセンティブ（動機づけ）や、金融機関が番号取得・取引等報告のための費用を回収できるメリットを付与することが導入を促進しやすいと考えられる。

図1 社会保障・税に関する番号制度にかかわる組織・機能（案）



注) DB: データベース、IAIS: 保険監督者国際機構、ID: 認証番号、LASCOS: 自治体衛星通信機構、LASDEC: 地方自治情報センター

表3 番号制度導入に伴う費用項目について（案）

組織業務内容		システム関連費用（億円）		事務経費		
組織名	業務内容	初期コスト	運用コスト	通知・配布コスト	その他事務コスト	
付番機関	付番・通知・番号管理	200～300*1	不明	番号配布	組織運営費用	
情報連携機関・ネットワーク	情報連携関連	500～700*1	不明	—	組織運営費用	
	（うち認証連携システム）	60*2	6	—		
	個人への給付・通知ポータル	300*2	30		組織運営費用	
税関係機関（国税、地方公共団体）	税務関係機関	600～1,300*1	不明	対象者への送付費用（プレプリントの場合）	—	
社会保障関係機関	社会保障機関（保険者他）	700～800*1	不明	保険証等再発行の場合、発行費用		
第三者機関	個人情報の監督機関	不明	不明		組織運営費用（10～50億円程度）	
政府サイド 合計		2,360～3,460+				
（民間）	税務報告用	金融機関等の関連費用	不明	不明	番号取得手続き報告書送付	—
	医療機関用	医療機関のシステム、ネットワーク、端末設置	380*2	40	—	—
			70	720		
			420	不明		
個人	端末購入 他	不明	不明	—	—	
民間サイド 合計		870+α	760+α			

出所）*1：国家戦略室「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会 中間取りまとめ」2010年、*2：経済財政諮問会議「『社会保障番号』に関する実務的な議論の整理について」2006年

このため、具体的なユースケース（活用事例）も含めて、経済効果（ベネフィット）を試算してみるのが効果的である。民間サイドでは、たとえば金融機関は、番号を記載した法定調書の送付のために、本人確認をしたうえで、番号による名寄せをして顧客と税務当局に法定調書を送付している。この際、利用者の住所変更などが付番機関のシステムで照会できれば、誤送付や新たな住所確認の手間が削減できる。加えて、法定調書の電子交付を法制度で明確にし、官民一体となって推進することになれば大きなコスト削減となる。

また地方公共団体でも、（課税）所得水準や家族状況によって給付や助成金の付与が決定されるため、情報連携機能を効率的に活用できることが条件となる。このように、政

府・民間サイドそれぞれについて、制度導入の費用対効果の面から見た適用範囲や利活用の方針を検討する必要もある。

Ⅲ 社会保障・税の番号制度の導入に向けたステップ

今まで諸外国の事例をもとに社会保障・税の番号制度の導入に向けた留意点を検討してきたが、これらを合わせて、導入に向けたステップをまとめる。

①国民の合意による取り組み

今まで述べたように番号制度導入の意義とその効果、具体的な費用対効果の考え方について、国民の合意を形成する必要がある。こ

のため政府レベルで、その意義・メリット・行政コストの削減や個人情報に関する権利保護の仕組みについてわかりやすくまとめる必要がある。具体的には、冒頭でも述べたように「真に手を差し伸べるべき人への社会保障の充実」のために、諸制度改革（社会保障制度・税制など）と併せて、正確な所得捕捉や個人情報の連携のためである旨の説明などを中心として、政府内で、意義・メリット・権利保護の仕組みを組み合わせることで国民に伝えていくことがきわめて重要である。

②全体設計と緊急性、効果の高い分野からの導入

番号の利活用や電子政府の推進についての全体設計・構想を作成したうえで、当面は意義に見合う効果の期待できる分野から着手する必要がある。たとえば、図2のように、ほぼ国民全員が対象となる税および社会保障の

現金給付の範囲（関連する申請、通知、連携と事業会社・金融機関などの民間連携部分）から利用を開始し、その後、個人の選択に応じて診療情報の電子化等の医療・介護サービスや幅広い行政サービスに拡充させることが考えられる。

③自己情報コントロール権の認知拡大

番号制度の導入の検討と期を一にして、個人情報の権利保護の仕組みについての普及・啓蒙策を講じる。

④移行措置に対する制度・補助対応（番号取得、口座の見直し、報告業務その他）

番号制度の円滑な運用のためには、政府サイドが国民に番号を配布すれば運用が開始できるわけではなく、税務、社会保障にかかる業務において取引情報や収入情報を報告する必要のある金融機関や事業会社などが、本人確認をしたうえで番号を取得・管理すること

図2 社会保障・税等の番号の導入・適用範囲

社会保障・税に関する番号制度（義務的）			
	目的	特定個人の識別方法	インパクトの対象
税務	国民の負担の公正性など	<ul style="list-style-type: none"> 対象者全員に付番 法制度による活用 	<ul style="list-style-type: none"> 国民（納税者、年金加入者、医療保険・介護保険の被保険者など、6000万～1億2000万人） 金融機関 事業会社 など
社会保障の給付と負担	真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障の充実		
社会的メリットと社会コストの比較検討から利用範囲を決定すべき			
幅広い行政分野・官民連携での利活用（選択的）			
	目的	特定個人の識別方法	インパクトの対象
医療・介護サービス	国民の利便性向上	<ul style="list-style-type: none"> 希望者のみが利用 本人同意に基づく活用 	<ul style="list-style-type: none"> 希望者（数百万人～数千万人→民間がどれだけ活用できるかによる。利用率1～10%） 任意の政府機関 任意の地方公共団体 任意の民間事業者（金融機関、その他）
電子政府の手続き官民連携	国民の利便性向上・効率化		
利用者負担を含めた投資対効果（ROI）によりサービス範囲が確定されるべき			

でようやく機能する。このため、政府サイドだけでなく、民間サイドの準備や対応を考慮したロードマップを構築し、円滑な移行措置のために、民間サイドへの支援も含めた制度的手当ても必要となる。

⑤費用対効果の継続的な検証の実施

無駄な公共事業が批判を浴びたように、当初の計画を粛々と実施するのではなく、利用状況や現実の費用対効果を不断に検証して、制度設計や業務設計を随時見直していく必要がある。

以上、社会保障・税に関する番号制度の導入に際して現時点での留意点を取りまとめたが、本稿が今後の導入に向けた検討に資すれば幸いである。筆者らは今後とも調査研究を継続し、壮大な社会システム基盤である番号制度導入に向けた情報提供・提言活動をしていきたい。

注

- 1 住民基本台帳法に基づき住民の利便の増進と国および地方公共団体の行政の合理化に資するため、住民票コードを検索キーとして住民基本台帳をネットワーク化し、本人確認ができる全国共通のシステムを構築している。本人確認情報としては、氏名・住所・生年月日・性別の4情報、住民票コードとその変更情報である
- 2 2008年3月の最高裁判所による住基ネット合憲判決については、第四論考に詳しく述べられている
- 3 2001年に政府によって打ち出されたIT国家戦略。同戦略では、「超高速インターネット網の整備とインターネット常時接続の早期実現、電子商取引ルールの整備、電子政府の実現、新時代

に向けた人材育成等を通じて、市場原理に基づき、民間が最大限に活力を発揮できる環境を整備し、我が国が5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す」とされていた

- 4 番号配布の際の身元確認のレベルによって、郵送や窓口での受け付けなど手法は異なる
- 5 預金取扱金融機関・ゆうちょ銀行のキャッシュカード発行枚数は、2009年3月31日現前で4億7282万枚となっている。金融所得の把握の範囲にもよるが、5億件近くの口座について、本人確認のうえ、番号取得の手続きが必要となる
- 6 取引報告書については、現在、証券会社、生命保険会社などで法定調書の送付が定められている。金融取引関連では、オープン型証券投資信託収益の分配の支払い調書（証券会社）5793万枚、先物取引に関する支払い調書（証券会社）1150万枚、株式などの譲渡の対価の支払い調書（証券会社）461万枚、生命保険契約等の一時金の支払い調書（生命保険会社）973万枚、生命保険契約等の年金の支払い調書（生命保険会社）822万枚が1年間で送付されている（2008年7月～09年8月累計、国税庁より）

参考文献

- 1 国家戦略室「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会 中間取りまとめ」2010年6月29日
- 2 国家戦略室「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会 資料4——財務省からの配布資料（国税関連）」2010年2月22日
- 3 経済財政諮問会議内閣官房提出資料「『社会保障番号』に関する実務的な議論の整理について」2006年9月22日

著者

広瀬真人（ひろせまさと）
未来創発センター第二戦略研究室長
専門は金融機関経営、中小企業金融政策、社会保障制度改革など

費用対効果に配慮した税分野への番号制度導入のあり方

山崎大輔



CONTENTS

- I 税制課題における番号制度の意義
- II 海外事例による示唆
- III 番号制度導入の影響と提言

要約

- 1 わが国の個人所得税制をめぐって、「金融所得一体課税」と「給付付き税額控除」の導入が検討されている。いずれも税務当局による個人別の収入・資産の正確な情報把握が課題となるが、「番号制度」の導入によりその正確性を高めることが可能である。
- 2 番号制度を導入している諸外国では、正確な収入の把握に番号を役立てている。番号を利用する範囲や方法は各国で異なり、既存の税制や納税習慣に合わせて全体が設計されている。また、納税者や企業が番号制度から受けるベネフィット（利便性）にも配慮し、税務の仕組み全体に対するステークホルダー（納税者・企業）の理解を高めている。
- 3 一方、番号制度の導入は、100%正確な個人情報把握を保証するものではない。諸外国の事例でも、正確性を無条件に追求しているのではなく、一部の収入情報は納税者の申告ベースであるなど、妥協点を見出している。
- 4 わが国の税制改革および番号制度の導入・活用に向けては、①わが国の制度・習慣や仕組みに適合した税制および制度とすること、②個人情報の正確性追求にかかるコストと政策的効果のバランスに配慮すること、③ステークホルダーにベネフィットが及ぶ仕組みとすること——が重要な視点である。
- 5 上述の制度改革をわが国で実施した場合、多数の預金口座を抱える銀行の業務負担がとりわけ増す可能性が高い。銀行の業務負担に配慮し、可能なかぎり銀行の業務効率化に寄与する仕組みを検討すべきである。

I 税制課題における番号制度の意義

個人所得税制をめぐる大きな改革として、ここ数年、「金融所得一体課税」と「給付付き税額控除」についての検討が、税制調査会やその他の会議で進められている。税制改正をめぐる議論は幅広いが、そのなかから本稿では、上述の2つの抜本的な制度改革について、主に番号制度との関係を中心に論じる。

1 金融資産の効率的な活用を可能とする「金融所得一体課税」、低所得者のメリットを高める「給付付き税額控除」

(1) 金融所得一体課税

金融所得一体課税とは、株式の譲渡益、配当、公社債の利子、譲渡益、償還益、預貯金の利子などさまざまな金融所得の損益通算を可能とし、同一の税率で課税する制度である(図1)。今後の改革の方向性として「平成22年度税制改正大綱——納税者主権の確立へ向けて」(以下、「税制改正大綱」)では、「当面の対応として、景気情勢に十分配慮しつつ、株式譲渡益・配当課税の税率の見直しに取り組みとともに、損益通算の範囲を拡大し、金融所得の一体課税を進めます」と記されている。

現行のわが国の金融所得税制では、金融商品およびそこから生み出される所得類型により課税の方法が異なっている。たとえば、預貯金や公社債の利子所得は税率20%の源泉分離課税方式で徴収されるのに対して、株式の譲渡益は申告分離課税(もしくは特定口座を活用した源泉徴収により申告不要)方式が採

用されている。

このような課税方式の違いとともに、損益通算が可能な金融所得の範囲も限定されている。現行制度では、上場株式等(株式投資信託等特定口座の対象商品を含む)や不動産投資信託(REIT)の譲渡損益と配当を通算することは可能であるが、預貯金・公社債・外貨建金融商品から生じる利子所得の通算はできない。

金融所得に幅広い損益通算を認めることは、貯蓄から投資へと、家計金融資産の効率的な活用を可能とする。すなわち、たとえば株式の売却損と預貯金の利子とを通算可能とすると、現状では利子にかかっている税額が軽減される(場合によってはゼロになる)ため、その分、株式の売却損が実質的には減ることに等しくなり、家計がよりリスクを取り

図1 金融所得一体課税で想定される通算範囲

金融商品	利益の種類	
上場株式等 (株式投資信託等を含む)	譲渡益、配当	現行の特定口座による通算範囲
不動産投資信託(REIT)	譲渡益、分配金	
公社債	譲渡益、償還益、利子	
公社債投資信託	解約・償還益、分配金、譲渡益	
預貯金(定期)	利子	
預貯金(普通・通常)	利子	
外貨預金	為替差益、利子	
その他 (デリバティブ(金融派生商品)、 ファンドなど)		

注) あくまで対象範囲の可能性を示すもの。特に「その他」には幅広い金融商品が含まれる。決定は今後の議論に委ねられている

出所) 金融税制研究会「金融所得一体課税——個人金融資産1,500兆円の活用に向けて」(2008年10月)より作成

やすい環境を整えることに寄与する。また、金融商品や所得類型による課税方式の違いを排除することで、税制の中立性を高めることにも結びつく³¹⁾。

(2) 給付付き税額控除

次に給付付き税額控除は、給与所得を含む個人所得全般の再分配機能を高めるために、特に民主党政権下で強調されている政策である。税額控除額が所得税額を上回る場合に、控除しきれない額を現金で給付する制度で、低所得者にメリットが大きい。「税制改正大綱」では方向性として、「所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ」の移行を打ち出しており、そのためには「社会保障制度と税制の一体的な改革が必要である」としている。

すなわち、現行の税制は所得控除を基本とした所得再分配が中心であるが、収入から同額の所得控除（たとえば扶養控除の38万円）をした場合、限界税率の高い高所得者ほどメリットが大きい。「税制改正大綱」には、これを一律の税額控除を基本とした制度に改正し、給付付き税額控除も含めて低所得者のメリットを高めていくねらいがある。

2 個人の収入・資産把握と番号制度

前節で述べた金融所得一体課税、および給付付き税額控除を導入する場合、いずれも個人別の収入・資産の正確な情報を、税務当局がいかに把握していくかが課題となる。その際、金融所得一体課税では、金融機関で一律源泉分離課税されている預貯金の利子所得等を個人別に分割し、株式の売買損益等と通算できるようにする必要がある。また、給付付

き税額控除を実現するうえでは、ある個人が給付対象条件を満たす低所得者であることを確認するために、当該個人のあらゆる収入・資産を税務当局が総合的に把握できる必要がある。

個人別の収入・資産をどの程度の正確さで把握できるかは今後の制度設計しだいであるが、差し当たり有効な手段として考えられているのが、「番号制度」の導入である。金融収入のみならず、給与収入や金融資産・不動産等の資産を個人別に正確に把握するには、個人名寄せキーとして個人別の番号があれば便利である。「税制改正大綱」では、納税環境整備のなかの一項目として、社会保障・税共通の番号制度の導入を進めることが記されている。

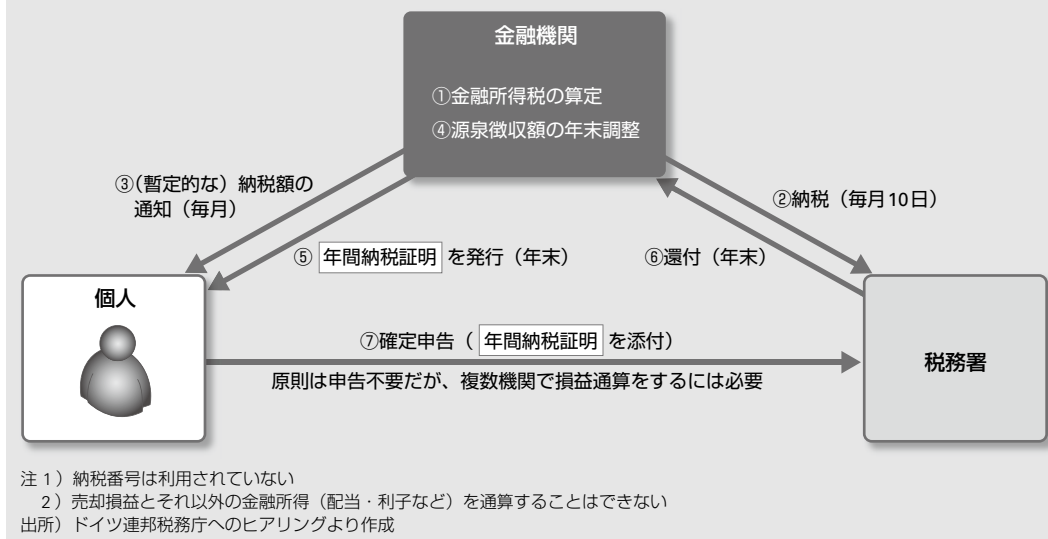
なお、番号制度の対象は、一般の個人に加えて個人事業主も含めて考えることができる。番号を利用することで、個人事業主についても金融をはじめ、税務当局による所得の捕捉が容易になる。ただし、個人事業主の「経費」は、番号を利用したからといって正確な捕捉がすぐ可能になるわけではない。すなわち、個人事業主の課税所得の捕捉率向上という過去からの課題には、番号制度が大きく貢献できるわけではないといえる。

国家戦略室の「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」が2010年6月に発表した「中間取りまとめ」のなかでは、税分野を含めた番号制度の適用範囲の考え方として、

- ドイツ型（税務分野のみで利用）
- 米国型（税務＋社会保障分野で利用）
- スウェーデン型（幅広い行政分野で利用）

——の3つの類型を挙げている。

図2 ドイツの金融所得税に関する税務の流れ



野村総合研究所 (NRI) では税分野を中心に、これら3カ国の番号制度の活用状況を調査した。以下では、これら3カ国の税分野で番号制度がいかに活用されているかを整理し、わが国への示唆をまとめることとする。

II 海外事例による示唆

1 税分野でのドイツ、米国、スウェーデンの番号の適用

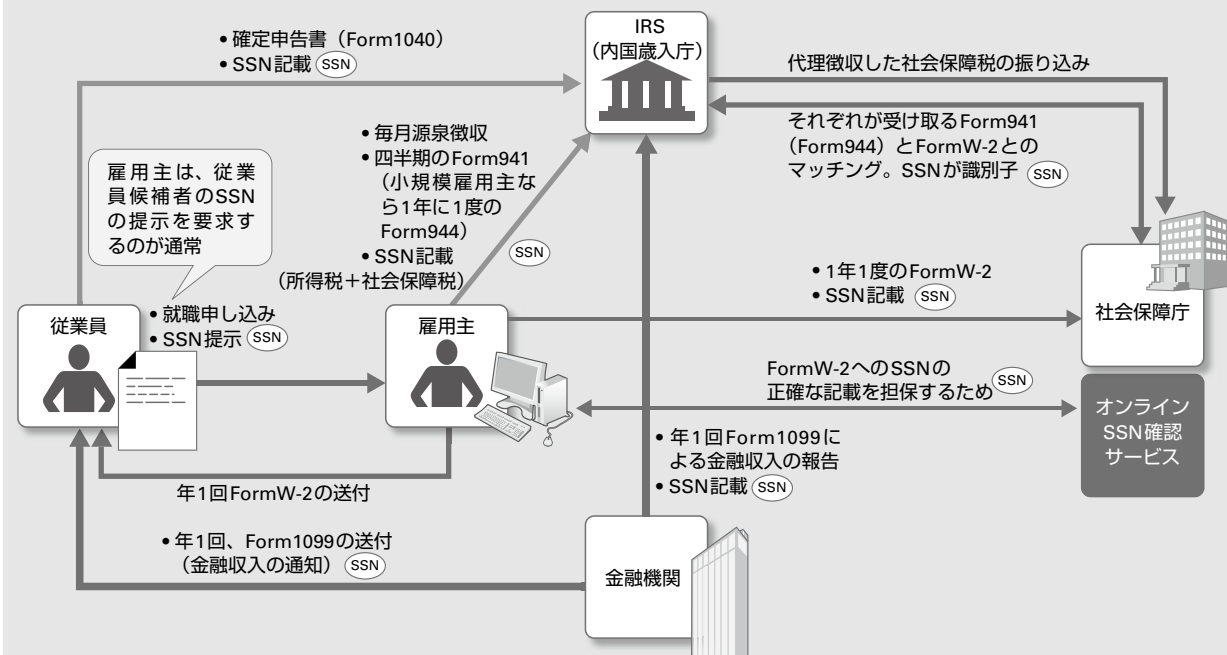
(1) 所得税は申告不要を原則とするドイツ

ドイツの納税番号は、税分野のみに利用できる。この納税番号は、従来より各地区の税務署単位で付番されてきたが、納税者が転居し、移転先の税務署で新しい納税番号を取得した場合、1納税者に2つの番号が与えられてしまうなどの不都合が生じていた。そのため2007年から、連邦税務庁の主導により、1納税者に永久不変の新しい納税番号を付番する作業が続いている。

ドイツの納税番号は個人の給与所得等の税務では利用されているが、金融所得では利用されておらず、「今後も利用の予定はない」(連邦税務庁)とのことである。給与所得税は原則として、雇用主が給与支給時に源泉徴収する。また、雇用主は管轄税務署に対して年1回、個人別の納税番号を記載した「年間給与明細書」を送付する義務を負う。税務署は、納税者から確定申告があった場合には納税番号をキーに年間給与証明書を突合する。

一方、金融所得の税務は、まず金融機関の各支店が金融所得税額を一律源泉徴収の形で算定し、毎月10日に管轄税務署へ納税する。この納税に際して金融機関は各個人に対し、(暫定的な)納税額を毎月通知する。そして年末には源泉徴収した税額を調整し、還付が必要な個人は金融機関を通じて実施する。同時に金融機関は個人に「年間納税証明書」を送付する。このようにドイツでは、金融所得税に関しては金融機関を通じた納税プロセスで完結しており、原則として申告は不要であ

図3 米国のSSN（社会保障番号）を利用した税務の流れ



注) Form941：四半期納税報告書、Form944：年間納税報告書、Form1099：金融収入報告書、FormW-2：年間の納税報告書
出所) 内国歳入庁（IRS）および社会保障庁へのヒアリングより作成

る（前ページの図2）。

ただし、複数の金融機関の間で損益通算をする場合は、個人は確定申告をしなければならない。この場合は、金融機関から送付された年間納税証明書を複数添付する必要がある。また、納税者が低所得者で、金融所得と他の所得とを合算した総合課税の所得課税の税率が25%以下になる場合には、確定申告により総合課税の低い税率を受けることができる。

(2) 社会保障番号の活用と申告総合課税がベースの米国

米国では、個人を識別する番号として、社会保障庁が発行する社会保障番号（以下、SSN）が幅広い分野で利用されている。SSNは、

①個人の誕生時に親の承諾を得て病院が申

請

- ②扶養控除を受ける前提として親が申請
- ③本人が職を得る前提として自ら申請（外国人がビザを得た後に取得する場合を含む）

——のいずれかの申請により取得でき、個人にユニーク（一意）な番号として税務にも活用されている。

次に米国での個人の給与所得税および金融所得税の業務の流れを述べる（図3）。給与所得税のうち連邦税分については、雇用主が毎月源泉徴収し、内国歳入庁（以下、IRS）に納税する。その際は付属書類に個人のSSNを記載する。また、雇用主は四半期に一度、「四半期納税報告書（Form941）」をIRSに送付するが、同報告書にもSSNを記載する（ただし、源泉徴収額が1000ドル未満の小規模雇

表1 米国の給付付き税額控除制度導入事例

制度名	Earned Income Tax Credit (EITC：勤労所得税額控除)	Child Tax Credit (CTC：児童税額控除)
適用件数	約2,500万（2008年）	約2,529万（2008年）
導入の目的	<ul style="list-style-type: none"> 低所得者に対する社会保障税の負担軽減 勤労意欲の向上 	<ul style="list-style-type: none"> 子どもを養育する家庭（特に中所得世帯）の負担軽減
対象者（適応条件）	<ul style="list-style-type: none"> 低所得勤労者（投資所得が3,100ドルを超える者は対象外） 	<ul style="list-style-type: none"> 17歳未満の子どもを養育する低所得者
給付の仕組み	税額から控除（控除しきれない額を給付）	
執行機関	IRS	
給付額	<ul style="list-style-type: none"> 平均授与額は約2,063ドル 夫婦子ども2人の場合、勤労所得の40%（上限5,028ドル） 勤労所得が一定額を超えると減額 	<ul style="list-style-type: none"> 子ども1人当たり原則1,000ドル 所得が一定額を超えると減額

出所）内国歳入庁および旧税制調査会の「海外調査報告書」より作成

用主の場合は、1年に1度の報告でよい）。雇用主は給与と所得税の連邦税分とともに社会保障税もまとめて源泉徴収し、IRSへ納付する。社会保障庁に対しては、雇用主は1年に1度、「年間の納税報告書（FormW-2）」を送付する。その際もSSNの記載が義務づけられている。このFormW-2は雇用主から個人へも送付される。

金融所得税については、金融機関が毎年1月31日までに個人の前年の金融収入をIRSに報告する。報告の書式は「Form1099」と呼ばれ、株式の売買益や預貯金の利子など、所得の種類により書式が異なる。Form1099には個人のSSNが記載され、同時に個人にも送付される。

個人は最終的に、「確定申告書（Form 1040）」にSSNを記載し、これに雇用主から送られるFormW-2および金融機関から送られるForm1099を添えて、毎年4月半ばまでにIRSへ提出する。その際は、金融所得とその他の所得を合算して税率を適用する総合課税が原則となっている（ただし、配当所得お

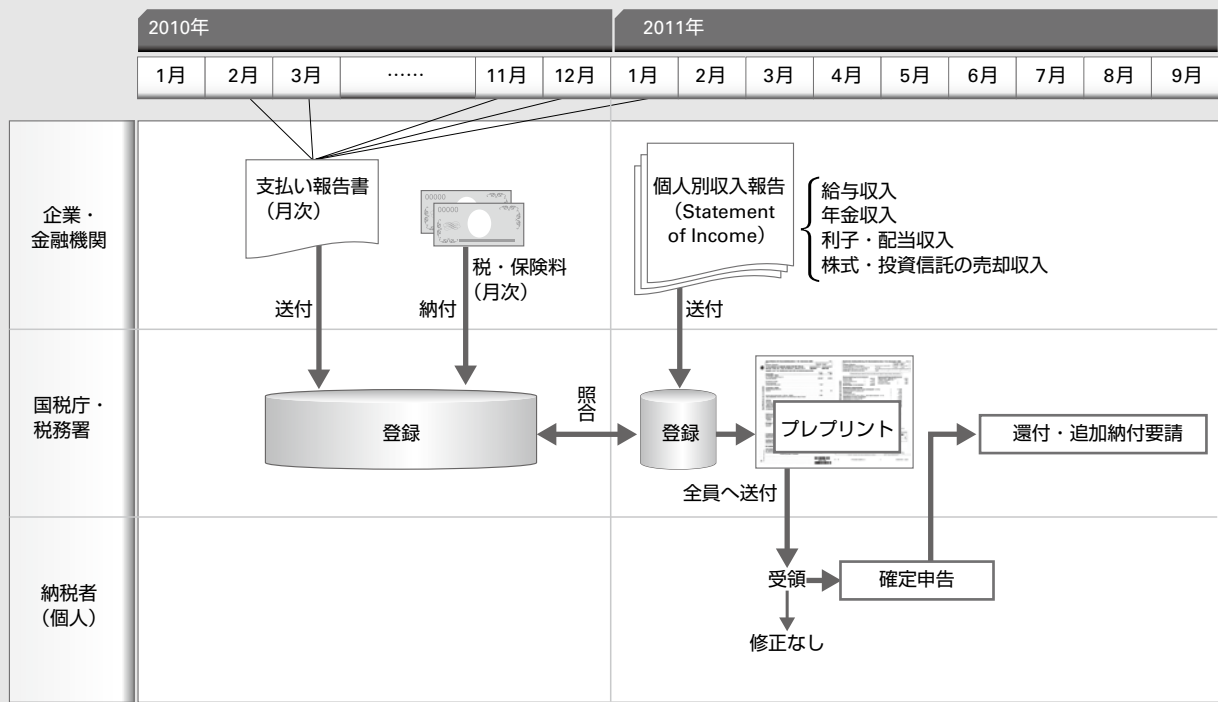
び株式の売買益に対する連邦税については、所得条件に応じて、例外的に異なる税率が適用される）。

確定申告に際しては、所得税額が税額控除額を下回った場合、その差額を個人に給付する給付付き税額控除が適用される（表1）。同控除には、低所得者に対する負担軽減を目的とした「勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit：EITC）」と、子どもを養育する世帯の支援を目的とした「児童税額控除（Child Tax Credit：CTC）」の主に2種類がある。いずれも所得水準と親子関係の条件により、給付の有無や金額の多寡が変わる。したがって、SSNを利用した個人収入の正確な把握をIRSが行い、申告の適正性を判断できることが前提となっている。

(3) 納税額を記した確定申告書が事前送付されるスウェーデン

スウェーデンでは、住民登録に基づく個人番号（Personnummer）が、税務を含む行政分野および民間分野で幅広く使われている。

図4 スウェーデンの税務手続きの流れ



注) プレプリント：所得税額があらかじめ印刷された確定申告書
出所) スウェーデン国税庁 (Skatteverket) へのヒアリングおよび資料より作成

住民登録の管轄は国税庁で、原則として出生時に全国民に対して個人番号が付番される。すなわち、国税庁が住民登録と課税情報の両方のデータベースを保有しているのである。

スウェーデンにおける金融所得税と給与所得税とはほぼ同じ業務の流れである(図4)。個人番号の利用方法も同じである。雇用主は従業員への給与支給額、金融機関は個人の金融収入に基づき、国税庁に毎月所得税を納付し、同時に税金の支払い報告書を同庁に送付する。なお、この毎月の税務は一律源泉徴収であり、個人別の収入・税額等は報告しない。

個人番号は年1回個人別収入を報告する際に利用される。毎年2月1日までに雇用主は従業員の、金融機関は個人の個人別収入報告

(Statement of Income) を国税庁に送付するが、そこに個人番号が記載されて個人の識別に利用されるのである。

個人別収入報告を受け取った国税庁は、所得税額を個人別に計算する。その際の個人名寄せのキーとして個人番号が利用されている。計算した時点で徴収超過があれば、その超過分は雇用主または金融機関に還付される。毎年2月から3月にかけて、国税庁は、計算された所得税を確定申告書にあらかじめ印刷(プレプリント)し、個々の納税者に事前に送付する。納税者はそれを確認し、修正が必要であれば収入証明書等を添えて確定申告する。国税庁によれば、プレプリントは、「納税者の利便性向上と課税の公平性・納得性の確保に貢献している」という。

このような所得税のプレプリントを実現するには、税務当局が納税者の収入情報を正確に把握していることが前提となるが、すべての収入情報を把握できるわけではない。たとえば金融機関から報告を受ける金融収入情報では、利子・配当額と、その元になった金融商品の種類・金額については正確な情報を得られるが、株式の売買損益は把握していない（実際は売却金額のみの報告で、購入額は報告されない）。したがって、株式の売買益を含めた金融所得税の徴収は確定申告に依存している。ほかに不動産の売買益も確定申告時に課税される仕組みとなっている。

2 わが国への適用に向けた示唆

個人の納税手続きと番号の利用に関するドイツ、米国、スウェーデンの3カ国の事例から得られる示唆は、

- ①金融機関からの報告に際しての適用に違い
 - ②現実的な正確性レベルの実現（費用対効果との見合い）
 - ③国民・民間企業のベネフィット（利便性）への配慮
- の3点にまとめられる。

(1) 金融機関からの報告に際しての適用に違い

各国は、それぞれの税制の実情に合わせて番号の利用場面や利用方法を選択している。特に金融所得の税務においてその違いは顕著である。たとえばドイツでは、納税番号が導入されているものの、金融所得税の業務には利用されていない。これは申告不要を金融所得税制の原則としており、金融機関が通常利

用している口座番号等を利用すれば税務には十分事足りるためであると推測できる。

一方、確定申告をベースとする米国では、金融機関からのIRSへの報告にSSNを記載することで、確定申告時の個人情報の効率的な突合が可能となる。スウェーデンでは、国税庁が金融収入を把握して所得税の算定とそれを納税者にプレプリントを送付するうえで、個人番号を利用した個人名寄せはほぼ必須となっている。

税制の特徴に配慮した番号の活用を指向することで、受け入れられやすく、かつ効率的な税務の仕組みが構築できる。

(2) 現実的な正確性レベルの実現（費用対効果との見合い）

収入の把握に番号が役立つことは間違いなが、番号を利用すれば100%正確な収入情報を把握できるわけではない。実際、各国の事例を見ても、その正確性には妥協点を見出している。収入情報の正確性の追求とそのためにかかるコストとのバランスを考慮した結果、現状のような制度や仕組みに落ち着いたと考えられる。たとえばスウェーデンでは、国税庁が所得税のプレプリントを導入しているものの、株式売買益や不動産売買益などの正確な把握は困難であるため、この部分は確定申告に依存する。

米国が導入している給付付き税額控除では不正受給や未受給（給付を受ける権利はあるが申告しない）の問題は解決されておらず、構築するのが難しい制度である。本来この制度を的確に運用するには、給付申請者が諸要件を満たした、いわゆるワーキングプアであることを正確に判断できなければならない。

そのためには申請者の所得水準と家族構成のみならず、資産の保有状況も正確に把握する必要がある。しかし、現実には資産の把握は難しいため、IRSでは金融収入情報を元に、「一定程度の金融収入があれば一定以上の資産がある」との推測から、電子的詐欺発見システム（Electronic Fraud Detection System）を利用している。こうした現実的な対応を図りつつ、費用対効果を考慮しながら不正受給等の問題に対処している。

（3）国民・民間企業のベネフィットへの配慮

番号を利用した税務の仕組みがスムーズに回っている一因として、国民や民間企業（事業主、金融機関等）に対するベネフィットが考慮されていることがある。

スウェーデンの確定申告書のプレプリントなどは、国民のベネフィットを高める典型的な事例である。特に金融機関は、全顧客の金融収入情報を税務当局に報告する義務があり、多大な業務負担を負っている一方で、番号制度を通じたベネフィットを享受している。

たとえば、スウェーデンの金融機関は、顧客の住所確認の際に個人番号を利用する。国税庁が保有する個人情報からは、氏名・住所・収入は原則無料で照会・入手が可能であり、業務の効率化に役立っている。さらに、国税庁の関連機関であるSPAR（Statens personadressregister、直訳するとスウェーデン人口・住所登録機関）に依頼すれば、自社の顧客かどうかを問わず、年齢・収入など一定条件で抽出した個人の氏名・住所のリストを入手することも可能である。

また、米国では、個人のクレジット履歴が

SSNをキーとして民間の信用情報機関に蓄積されており、金融機関の与信業務の効率化に寄与している。

Ⅲ 番号制度導入の影響と提言

海外事例の示唆から、以下に、わが国の税分野における番号制度の導入に向けた課題と対応案を述べる。

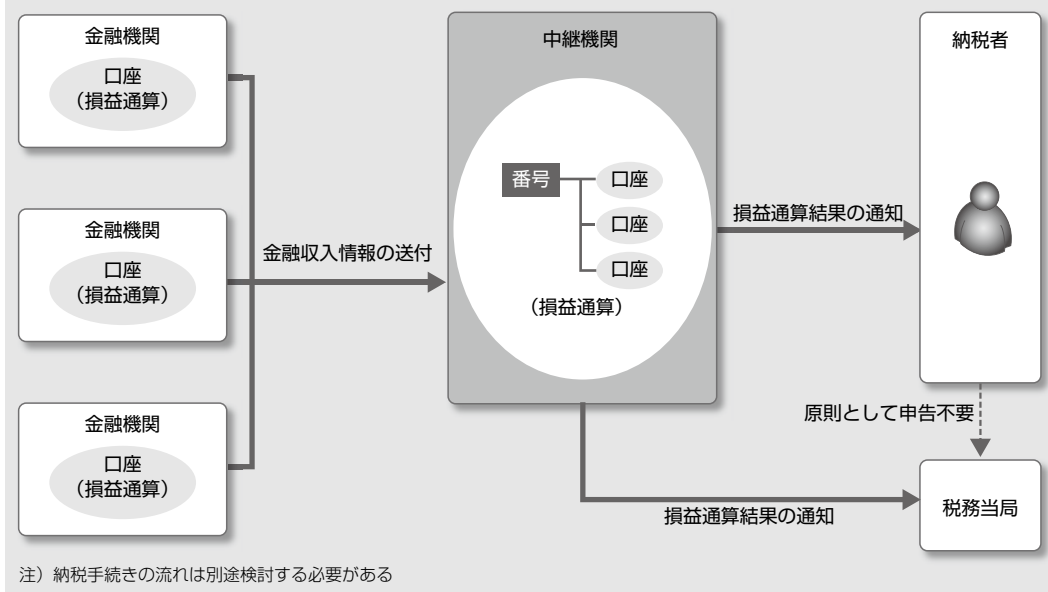
1 納税者・金融機関の負担軽減に配慮した仕組みの導入

今後わが国は、金融所得一体課税や給付付き税額控除をはじめとする税制の設計を、番号の利用とからめて検討していく必要があるが、それは、納税者である個人や雇用主・金融機関の負担が著しく増えるようなことのない仕組みとすべきである。個人（特に給与所得者）に関しては、現行の税制では源泉徴収を主体とする申告不要の仕組みが中心である。原則としてそれを維持するほうが、国民の負担は少なく混乱も避けられるであろう。

一方、今回、想定されている税制改正の実現に向けて負担増大の可能性が最も高いのが銀行である。預金口座の数は膨大であるが、その利子所得への課税は、現状は一律源泉徴収だけで、個人別に集計し、ステートメント（計算書）等を送付する仕組みはない。金融所得一体課税、給付付き税額控除を実現するにはいずれも、個人別の利子収入を金融機関から顧客および税務当局に定期報告する必要があるが生じる。

これらをどうクリアしていくかは今後の課題であるが、一つのアイデアとして、「特定口座」の仕組みの利用が考えられる。特定口

図5 金融所得一体課税にかかわる情報連携の仕組みのイメージ



座とは、上場株式等（株式のほか、株式投資信託、REITなどを含む）の配当・売買益に関して、顧客の申請に基づき申告不要を選択できる制度で、証券会社を中心に普及している。特に株式の売買益の把握と配当所得が申告不要で可能となる点は、海外にも見られない優れた制度であり、わが国の実情に合っている。金融所得一体課税の大きなねらいは上場株式等の売買益と預貯金の利子所得との通算であるため、番号制度導入に向けた最初のステップとしては、この特定口座を銀行の預金利子にも適用していくことが考えられる。

特定口座が適用できれば、1つの金融機関内の金融収入の把握と通算は可能となるが、複数の金融機関の間での通算をどうするかという問題は残る。

ドイツ、米国、スウェーデンは、いずれも確定申告を通じてのみ複数の金融機関での損益通算が可能となる。わが国でも確定申告を原則とする方法もあるが、国民および税務署

等の負担が増大する。特にわが国では、預金は銀行、上場株式等は証券会社がそれぞれ多くの口座を抱えるため、複数の金融機関をまたぐ損益通算による業務負担の影響は大きい。申告不要の仕組みを効率的につくる方策が必要となる可能性が高い。

たとえば、複数の金融機関の口座情報を連結・集計する「中継機関」のようなものが考えられる（図5）。類似の事例としては、確定拠出年金分野での運営管理機関がある。同機関では、複数の金融機関や企業にまたがる確定拠出年金の個人情報や、年金加入者ごとに集計して記録を管理するという役割を担っている。このような既存の仕組みを利用することも含め、効率的な税務の仕組みを検討すべきである。

なお、特定口座はあくまで1つの金融機関内の仕組みなので、内部で用いている口座番号等を利用すれば納税のための番号は特に必要としない。しかし中継機関で個人別の損益

表2 わが国の金融機関における番号制度活用アイデア

	概要	メリット	課題
住所変更・住所確認	<ul style="list-style-type: none"> • 政府が構築した全国規模での住所名寄せデータベースを共有 • 住所変更情報を自動的に金融機関へ送信、あるいは金融機関での住所確認業務に活用 	<ul style="list-style-type: none"> • 住所変更・住所確認の業務の簡略化、および住所変更手続きの網羅性の向上 	<ul style="list-style-type: none"> • プライバシーの問題への対応（通知対象範囲の設定など）
本人確認	<ul style="list-style-type: none"> • 番号を記載した本人確認可能なカードを発行し、確認業務に利用。ICカード化により、オンライン手続きでの認証に利用することも可能 	<ul style="list-style-type: none"> • 全国民が保有することにより、カード提示による本人確認の精度が向上 	<ul style="list-style-type: none"> • 金融機関のメリットが小さい可能性（従来の本人確認書類による手続きと本質的には同じ）
信用審査	<ul style="list-style-type: none"> • 金融機関および信用情報機関での名寄せに番号を利用 	<ul style="list-style-type: none"> • 名寄せの精度向上（同一人物の判定、残高情報の集計が容易に） 	<ul style="list-style-type: none"> • プライバシーの問題での拒否反応が大きくなるおそれ • 制度として利用範囲が制限されるおそれ（目的外利用の制限）
税公金収納業務の効率化	<ul style="list-style-type: none"> • 番号を利用することで、地方自治体の税公金収納業務の標準化および電子化を推進 	<ul style="list-style-type: none"> • 税公金収納業務における紙の処理が減少し、効率化に寄与 	<ul style="list-style-type: none"> • 全国の地方自治体での取り組み（政府による主導が必要）

を通算する際には、その名寄せのキーとして番号があったほうが効率的である。また、申告不要を原則としつつも、ドイツのように収入が少ない場合には確定申告をすることのメリットを与える（総合課税の考え方）方法も考えられる。これには納税者意識の向上や低所得者向け政策の選択肢の確保といったメリットがあり、この場合、確定申告時の収入の突合に番号は必須である。

以上のアイデアを組み合わせれば、わが国らしい納税の仕組みと番号の活用が実現できると考えられる。

2 現実的な正確性レベルの実現

海外事例で説明したとおり、収入情報の正確な把握に番号は役立つものの、必ずしも100%正確な情報を把握できるわけではない。各国は、情報を把握するための仕組みを構築するコストと、その政策的効果（徴税率のアップ、業務の効率化など）の双方を勘案

し、最終的な制度と業務設計をしている。実際、一部の情報は納税者の申告に依存していたり、収入情報から保有資産額を推定していたりする例が見られるのは前述のとおりである。

わが国の金融所得一体課税、給付付き税額控除の制度を考えていくうえでも、収入・資産情報の把握をどこまで正確に追求していくべきか、その仕組みを構築するコストとその政策的効果を見たうえで決めていく必要がある。場合によっては、申告や推定に基づく仕組みも併用しながら、費用対効果の見合う制度に落ち着かせる必要がある。

3 民間のベネフィットへの配慮

番号を活用した新しい税制に対する理解を高めるには、ステークホルダー（納税者・企業）のベネフィットを考慮した制度・仕組みとしていくことが有効である。前述したとおり、特に今回想定されている税制改正が実現

した場合、多数の預金口座を抱える銀行の負担が大きく増える。番号制度導入後の税務全体の仕組みを考えるなかでは、銀行の業務効率化や利益拡大に寄与しうるメリットをビルトイン（組み入れる）することが望まれる。

海外の事例にも見られるように、たとえば番号と住所情報の官民での共用が認められれば、銀行での顧客の住所情報確認や住所変更業務は効率化する。また、番号の利用が認められれば、信用審査などに際しての個人名寄せ業務の効率化と精度向上に寄与しうる。番号およびそれに紐づく個人情報との共用については、その状況を監視する第三者機関の設置など、個人情報保護の十分な対策を前提にして、一定の利用を民間でも可能とする柔軟な法制度の運用を期待するところである（表2）。

さらに、銀行が受けるメリットの可能性を

幅広い視点で考えていくべきであろう。たとえば、税公金の収納業務は、全国の地方自治体の帳票がそれぞれ異なること等を理由に、煩雑な紙ベースの処理が要求されている。番号制度の導入を機に、政府・地方自治体の税公金収納業務を原則電子化できれば、銀行の収納業務の効率化も期待できる。

注

- 1 現状の金融所得税制の問題点や金融所得一体課税の意義等については、中央大学法科大学院の森信茂樹教授が座長を務める「金融税制研究会」の報告書を参照した

著者

山崎大輔（やまざきだいすけ）
金融戦略コンサルティング部上級コンサルタント
専門は金融機関の事業戦略、マーケティング、業務分析および政策金融・金融制度に関する分析

社会保障分野における 番号制度の必要性と課題

安田純子



CONTENTS

- I 社会保障分野における番号制度の必要性
- II 諸外国における番号制度の活用事例
- III 社会保障分野における番号制度の導入意義と課題

要約

- 1 2010年6月29日に国家戦略室「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」の「中間取りまとめ」が公表された。生涯不変で分野横断的な情報連携を可能とし、日本で暮らすすべての人をカバーする新たな制度を導入することに国民の理解・賛同を得るには、番号制度の導入目的や意義、効果を国民に丁寧に説明することが必要である。
- 2 番号制度を導入し、うまく活用している代表国であるスウェーデンやオーストリアでは、給付の適正化を図るための現金給付の受給申請・資格確認、医療機関受診時の受給資格確認や、負担の公平性を担保する社会保険料の源泉徴収のほか、確定申告や地理情報システムと連動した地域管理、住所変更サービスなど、社会保障以外の分野でも幅広く活用されている。
- 3 この先進2カ国の共通点から、番号制度を通じて達成すべきは、①正確な収入の把握、②家族（扶養）関係の把握、③居住実態のある住所の把握——の3点であること、また、番号制度を活用して効果を出すべき点は、①情報を「タテ」につなぐ、②情報を「ヨコ」につなぐ、③「待ち（プル）」から「攻め（プッシュ）」への転換——の3点であることがわかる。
- 4 さらに、国民に広く活用してもらえらる仕組みとするためには、①手続きにかかる手間やリスクを削減し、②民間セクターも、制度を活用して便利で新しい発想の活用方法を考案・実現できるようにすること——が重要である。

I 社会保障分野における 番号制度の必要性

2010年6月29日、国家戦略室に設置された「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」は、「社会保障・税に関わる番号制度」に関する検討の「中間取りまとめ」を公表し、パブリックコメントを募集した。

この「中間取りまとめ」では、何を目的としてこの制度を導入するのかについての言及は見られない。しかし、そこに添えられた「中間取りまとめに対する意見の募集について」のなかでは、新たな番号制度の導入によって「所得情報の正確性を向上」できること、それにより「きめ細やかな制度設計」や「適切な所得の再分配」が可能となること、それが「真に手を差し伸べるべき人に対しての社会保障の充実や、負担・分担の公正性の実現」につながる事が述べられている。

国民は、このような番号制度によって個人情報を集約できる仕組みに対し、利便性を期

待する反面、不安も感じている。だからこそ、導入目的や意義、効果は、上述の添付文書ではなく「中間取りまとめ」の冒頭に、丁寧に説明すべきだったのではないか。

本稿では、今なぜ新しい番号制度が必要なのか、それはどのように活用できるもので、何が可能になるのかといった点について、諸外国の事例も参照しつつ紹介したい。

1 社会保障分野の既存番号と その限界

わが国では、現在でも、社会保障の各分野ごとに個人を特定する番号が存在し、活用されている。まず、それぞれの番号の特徴と既存の番号の限界を整理する。

(1) 社会保険

日本の社会保障制度の中核をなす社会保険の分野では、年金、医療、介護、雇用の4つの制度ごとに「被保険者番号」が発行されている（表1）。

表1 既存の社会保障分野の番号

	年金	医療	介護	雇用保険
番号	基礎年金番号 個人単位で付番、生涯不変	保険者番号・被保険者番号 (記号・番号) 世帯単位で付番	保険者番号・被保険者番号 個人単位で付番	雇用保険被保険者番号 ^{注2}
証明書類	年金手帳	健康保険証 ^{注1} (健康保険被保険者証)	介護保険証 (介護保険被保険者証)	雇用保険証 (雇用保険被保険者証)
媒体	紙	紙、カード、ICカードなど 保険者により異なる	紙	紙
媒体記載(登録)情報 ^{注3}	基礎年金番号、氏名、性別、 生年月日、住所、保険加入 年月日	保険者番号・被保険者番号、 氏名、性別、生年月日、住所、 資格取得日、交付年月日(有効 期限)	保険者番号・被保険者番号、 氏名、性別、生年月日、住所、 資格取得日、交付年月日(有効 期限)	雇用保険被保険者番号、氏 名、性別、生年月日、保険 加入年月日
発行主体	厚生労働大臣(2009年12月 までは社会保険庁長官)	医療保険者(健康保険組合、 国民健康保険、後期高齢者 広域連合など)	介護保険者 (市町村など)	公共職業安定所長
有効期限	なし	あり ^{注1}	なし	なし ^{注2}

注1) 健康保険証は、保険者にて一定の有効期限を定め再発行されるが、同じ保険者に加入するかぎり、通常、被保険者番号は変わらない

2) 雇用保険は短時間労働の場合や就労経験がない場合などは被保険者とならず、保険証や被保険者番号も発行されない。また、雇用保険被保険者資格の喪失(前の会社を退職)後、7年を超えると被保険者資格も失効する。このため、雇用保険被保険者資格の喪失(前の会社を退職)後7年以上たってから再度雇用保険に加入した場合や、再加入前に本人が従前の番号を紛失した場合などは、新たな被保険者番号が発行されることがある。ただし、このような形で二重付番がなされたことが確認された場合、保険証の統合作業が行われる

3) 下線部は、資格確認に用いられる情報
出所) 厚生労働省資料などをもとに作成

公的年金制度では、20歳以上のすべての国民、および20歳未満でも働いて収入を得ている人が基礎年金に加入することになっており、加入者すべてに基礎年金番号と年金手帳が発行される。

なお、基礎年金番号や年金手帳は、加入者1人に1つ（1冊）交付される。有効期限はなく生涯不変であり、就職・転職や転居などの場合には、変更届けは必要だが、番号や手帳の再交付を受ける必要はない。

医療については、日本の医療保険制度は皆保険であることから、すべての国民が何らかの形で公的医療保険に加入する義務がある。医療保険は、通常「世帯」単位で管理されており、被保険者（本人）が扶養する家族は被扶養者として保険の適用を受けられる仕組みとなっている。そのため、被保険者番号および健康保険証も原則被保険者（本人）を対象に発行される。

日本の医療保険は、職域保険と地域保険とで構成されているため、転職や転居、結婚・離婚などの際に加入する保険者が変わり、それとともに保険者番号や被保険者番号、健康保険証も変わる。また、健康保険証には有効期限が定められており、有効期限を迎えると、被保険者番号などが変わらない場合でも保険証の再発行が必要となる。

医療機関を受診するときには、受付で、健康保険証のほかに医療機関ごとに発行される診察券を窓口に表示する必要がある。健康保険証にある保険者番号・被保険者番号は、受診者がどこの保険に加入しているかを確認し、患者自己負担分以外の医療費を保険請求するための個人の特典・識別に役立つ番号だが、医療機関で管理しているカルテ等の情報

の特典・識別には、被保険者番号ではなく、診察券に記された患者番号などが用いられるため、2つの番号が必要なのである。

介護保険は医療保険の場合とはほぼ同様で、保険者番号と被保険者番号とが記載された介護保険証が発行される。その発行主体は市町村もしくは広域連合であるため、退職や転職では番号は変わらないが、市町村を越えて転居した場合は、保険の退会・加入の手続きが必要となり、被保険者番号も変わる。

雇用保険においても、被保険者番号と雇用保険証が利用される。雇用保険証は、雇用保険の適用対象事業所に常時雇用される労働者を被保険者として交付される書類であり、雇用保険被保険者番号と被保険者の氏名、性別、生年月日、保険加入年月日が記載される。なお、雇用保険証は、被保険者の勤務先の企業が管理・保管し、退職する際に被保険者本人に渡されるケースが多く、失業給付を受ける際にはハローワーク（公共職業安定所）の窓口で雇用保険証と離職票を提示することが必要となる。

(2) 税財源の社会保障制度

社会保険以外に、税を財源とする社会保障制度もある。その代表例が生活保護制度である。同制度でも受給者世帯に関する情報を管理するための整理番号が存在する。この整理番号は、地方公共団体が独自に発行するもので、全国统一の枠組みはない。このため、年度ごとに受給が決定した順に、番号が発行されるといった仕組みが一般的である。そしてその番号は、生活保護を受給している間継続し、保護世帯の状況とともに、いつ、いくら保護費を受給したか、などの情報が、番号

に紐づけられて蓄積される。いったん保護廃止（受給停止）となって再度受給する場合や、他市で受給する場合は、あらためて異なる番号が発行される。生活保護に関する情報は、行政が管理している個人情報のなかでも最もセンシティブなものの一つとして扱われており、どの地方公共団体でも、通常、他の情報とは区別して厳密に管理されている。

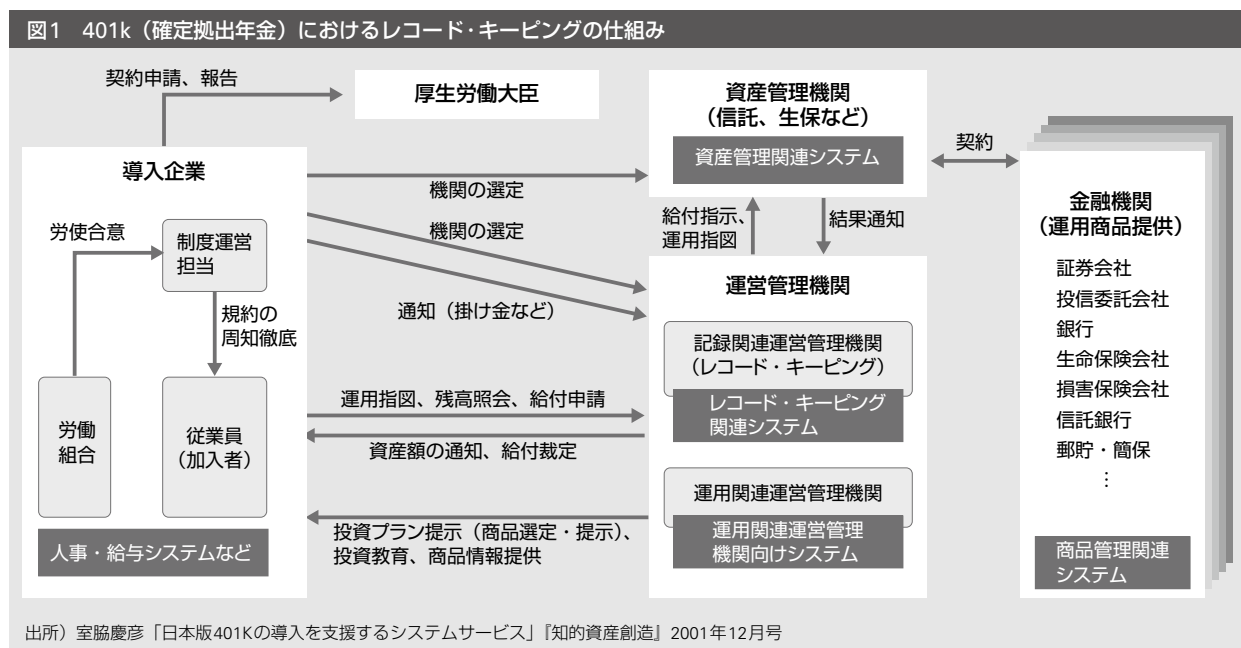
(3) 民間領域の保険制度

前項まで見てきたのは、共助あるいは公助に当たる公的な社会保障制度であるが、このほかに民間主導の共助の仕組みも存在する。具体的には企業年金や個人年金、生命保険、医療保険、損害保険などである。

それぞれの保険でも、加入者（顧客）本人やその世帯に関する情報の管理には被保険者番号（顧客番号）が用いられている。保険会社は、被保険者番号に紐づけて、保険証の発行、保険請求があった場合の保険内容の確認・審査、保険金の支払いなどの諸手続き・諸記録を実施・管理している。

これらの番号は通常、保険会社ごとに発行されるもので、他社との情報共有・情報交換などは行われない。しかし、401k（確定拠出年金）やカフェテリアプラン（選択型福利厚生制度）など、福利厚生と連動している場合には、本人やその家族に関する情報、勤務先企業の情報と、対象者ごとの加入している各保険商品とを紐づけて管理することが必要となる。

たとえば401kでは、本人が選んだ保険・金融商品の運用残高を管理する必要があり、途中で商品変更（スイッチング）された場合も、本人の運用残高が間違いなく引き継がれる必要がある。そのため、情報の蓄積・管理（レコード・キーピング）を行う機関¹が顧客番号のもとに、顧客（被保険者）情報、加入・退会管理とともに、拠出管理、商品選定・運用管理、受給権管理、給付管理、そして本人に対する投資教育や情報提供を行っている（図1）。つまり、レコード・キーピング企業の中核技術は、分散して存在する情報を、顧客単位に紐づけ、連携する技術である。



(4) 既存の番号の限界

ここまで見てきたように、既存の番号のうち、生涯変わることがない「不変性」を持つ番号は基礎年金番号のみである。他の番号は転職や転居、結婚などによって変わってしまうため、長期にわたって蓄積される情報を同一人物の情報として間違いなく管理するのは難しい。

また、既存の番号は分野別のタテ割り型の構造になっているため、分野を超えた情報の共有や連携も難しい。民間企業が個人情報などを蓄積することに対して、公的機関の場合以上に不安視する傾向があるが、分野横断型の情報連携については、むしろ、民間保険などの共通基盤となっているレコード・キーピング企業のほうが、機関（保険会社）を超えて本人（顧客）本位に情報を管理し、情報提供するといったことを、公共に先んじて実現している状況である。

しかし、日本で暮らすすべての人をカバーできるような「普遍性」を持った番号は存在しない²²。新たな番号制度に必要なのは、①生涯不変で、②分野横断的な情報連携を可能とし、③日本で暮らすすべての人をカバーする——という3つの条件を満たす番号が、現時点では存在しないためである。

2 社会保障分野における 番号制度などの検討経過

ここまで紹介してきた社会保障分野の番号のなかで、最も広く発行されているのは基礎年金番号である。以前は、国民年金、厚生年金、共済年金のそれぞれに異なる被保険者番号が使われていたが、1997年1月に基礎年金番号が導入されて以降、保険の種類や住んで

いる地域によらず、全国統一の10桁の番号に統合され、それに対応した年金手帳が新たに配布された。

旧社会保険庁等の資料によれば、基礎年金番号導入のメリットとして、①転職などで次の職業に就くまでの期間の届出忘れによる未加入者の発生防止、②年金相談・裁定の迅速化や加入状況・見込み額通知などの実現による行政サービスの向上と届出の簡素化、③併給調整による過払いおよびそれに伴う返納金の発生の防止——の3つが挙げられている。これにより、1997年以降に20歳となった人たち、すなわち1977年以降に生まれた人たちが使用する年金番号は生涯を通じてただ一つとなり、年金にかかわる番号制度は一定の完成をみたはずであった。

しかし実際には、この切り替え作業の処理のミスや遅れ等のために、後に年金記録問題が社会問題化してしまった。個人ごとに番号を発行するだけでなく、切り替えた番号をどのように本人の手元に配布するかという移行時の処理が非常に重要な要素であることを、ここから教訓として学びたい。

一方、現在の検討のもととなっている「社会保障番号」について初めて明記されたのは、小泉構造改革が進められるなか、2001年6月26日に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太の方針」である。ここでは、「社会保障制度の3本柱（年金・医療・介護）の総合的な（給付の）調整」と「経済的な負担能力に応じた応分負担の実施」を目的とし、「ITの活用により、社会保障番号制導入と合わせ、個人レベルで社会保障の負担と給付が認識評価できる『社会保障個人会計

(仮称)』の構築に向けて検討を進める」ことが記載された。この時点での主眼は、社会保障の価値や意義を広く国民に知ってもらい、未加入や保険料の未納をなくすことにあったように思う。

同時に、医療機関における未収金問題も深刻化したことや、諸外国で続々と健康保険証のICカード化が進められたことなどから、2006年ごろから「健康ITカード」(仮称)に関する構想が、IT戦略本部、経済財政諮問会議などで打ち出されるようになった。

ところが、2007年に入り、前述の年金記録問題が注目を浴びるようになったことから、医療分野に限定せず、年金も含めた「社会保障カード」へと方針が転換され、2007年9月には、厚生労働省が設置した「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会」の第1回会議が開催されるに至った。この時点では、基礎年金番号制度の導入によって、生涯を通じて個人の公的年金関連情報を蓄積・管理する仕組みは一定の完成をみており、年金記録問題が広がるおそれはなかったのだが、民主党の追及により大きな社会問題となったため、当時の政府も対策が必要と判断したのであろう。

その後、政権交代を経て2009年11月、事業仕分けにより社会保障カードへの「予算計上見送り」が決定した。そして検討作業も一時停止し、「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」の検討を踏まえて見直すこととなった。

このような経過をあらためて見直すと、目的のブレが目につく。何を実現するための番号制度(あるいはカード)なのか、社会問題などに左右され、確たる理念や目的を打ち出

せていないように感じる。今後の検討会の議論で、この点を明確にすることは必須であろう。

3 今、なぜ社会保障・税の番号制度なのか

理念や目的が定まらないとは述べたが、社会保障・税の番号制度の必要性や必然性は高まってきている。

一つは、社会保障制度全体への不安や不信感が高まっており、その信頼回復が最も重要な課題のひとつとなっているためである。不安・不信感の原因や内容としては、少子高齢化に起因する社会保障制度の持続可能性への不安、専門的で複雑な制度となっているために、自分がどのような給付を受けられるのか、本当に困ったときにどのように救済してもらえるのかがよくわからないという情報不足に対する不安・不満、年金記録問題などに象徴される制度の運用面への信頼感の低下など、さまざまである。

こうした不安・不信感を取り除くためには、社会保障制度の長期的持続性を確保し、誰もが公平に負担し、適切に受給できる制度とする必要がある。つまり、その信頼性の根幹にあるのは、「給付の適正化」、「負担の公平性」と、その適切性や公平性を証明するための「情報の透明性」、換言すれば、所得再分配機能をきちんと機能させることである。そのためには「収入」の正確な把握が不可欠である。

社会保障だけでなく、税金もまた、本来は所得再分配のための仕組みであり、「社会保障・税に関わる番号」は、まさに正確な収入の把握を通じて、「給付の適正化」と「負担

の公平性」を実現するためのツールとすべきである。

特に、情報通信技術（ICT）は急速に進展しており、さまざまな分野でさまざまな情報が電子的に管理できるようになっている。パソコンや携帯電話、ICカードなどの情報ツールも、一般国民の生活に浸透しており、まさに、番号制度を導入した場合の価値や効果が発揮しやすい環境が整った状況といえるだろう。国民が利用したくなるような活用方法を提示できれば、それが広く使われる仕組みとして定着させられる可能性は、住民基本台帳ネットワークが導入された2002年当時と比べて格段に高まっている。だからこそ、何のために、どのような効果をねらって番号制度を導入するのかを明示して国民の理解を求め、この好機を活かしたい。

次章では、社会保障分野において番号制度をどのように活用するのが効果的か、すでに番号制度を導入している国の活用事例から見ていきたい。本稿では、番号制度を導入している国のうち、分野横断型の統一番号を導入している国の代表としてスウェーデン、分野ごとの異なる番号を連携させるセクショナルモデルを採用しているオーストリアを取り上げる。

II 諸外国における番号制度の活用事例

1 スウェーデン (税方式、統合モデル)

スウェーデン^{注3}は、住民登録ベースの個人番号(Personnummer)を、あらゆる分野で利用している統合モデル(フラットモデ

ル)を採用している。

(1) スウェーデンの社会保障制度

スウェーデンの社会保障制度では、年金や疾病保険(病気等で欠勤した場合の所得保障)、両親保険(子育て等のために欠勤した場合の所得保障)といった現金給付にかかわる部分は社会保険方式、医療や介護といったサービス提供は、地方税をベースとする行政サービスとして位置づけられている。

医療はランスティング(県)、介護・福祉はコミューン(市)が担っている。つまり、病院のほとんどはランスティング立病院、そこで働く医師や看護師などはランスティングの公務員である。医療費も予算で措置されるため、日本のような医療機関から保険者への請求といった事務のやり取りは、ランスティングを越えて受診した場合を除きほとんど発生しない。また、病気になった場合、患者は、最初にホームドクターを受診し、そこで必要と判断されて初めて専門医の受診や病院への入院などができる。

(2) 社会保障分野における個人番号の利用

個人番号は、出生時に助産院あるいは病院に設置されたパソコン(端末)から住民登録および個人番号発行の申請手続きをする形となっており、現在では、申請(入力)と同時に個人番号(図2)が発行できるようになっている。スウェーデンは国が身分証明用のIDカードを発行していないため、必要な場合は後日、銀行や郵便局、警察署などでIDカードを別途発行することとなる。

スウェーデンでは、医療や介護・福祉でも、年金その他の社会保険でも、各種手続き

における被保険者や患者などの個人の特定には個人番号が用いられる。ただし、社会保険庁（Försäkringskassen）の被保険者データベースでは、個人番号のハイフン（-）を「1」に変換し、生年月日の年も4桁表示とした顧客ID（kund ID）³⁴が利用されており、統合モデルの国であっても、すべての業務が個人番号のみで完結しているわけではない（図3）。

社会保障分野での代表的な利用方法には、以下のようなものが挙げられる。

①保険料の源泉徴収

年金など社会保険の保険料は、雇用主が税と一緒に給与から源泉徴収し、国税庁（Skatteverket）にまとめて納付をするが、その一連の手続きは個人番号で管理されている。

②傷病給付受給時

スウェーデンでは、2週間以上、病気で欠勤する場合は、所得に応じた傷病給付を受けることができる³⁵。欠勤初日から7日以上たち、2週間以上の欠勤が必要と判断された場合、患者が医師に診断書を請求すると、医師（医療機関）から社会保険庁に診断書が直接電子的に提出される。診断書を受理すると、社会保険庁は給付する・しないを決定し、給付する場合は、2週間超分の傷病給付を本人の銀行口座に振り込み、同時に給付明細の通知を本人に送付する。これら一連の事務処理はすべて個人番号を用いて行われる。

③医療機関受診時

病気になったら、患者は全国共通の医療情報電話（1177）に電話をかけ、どうしたらよいかを相談する（相談時点では個人番号や姓名は不要）。相談の結果、診療所に行く場合

は電話かインターネットで、個人番号と姓名を登録してホームドクターの予約を取る。診療所に行った際には、患者カード（Patientkort：ICチップはなく、券面に姓名、個人番号、居住しているランステイングの番号が記載されたプラスチックカード）を見せ、初診料を支払って受診する。必要な場合は紹介状を書いてもらい、病院や専門医を受診する。このときも、アポイントの取得に個人番号が必要となる。

患者が高齢者で、退院後も訪問看護や薬の処方などを継続する場合、個人番号で本人確認をし、実施した介護サービスの内容を報告して病院からコミュニケーションに費用を請求する。

④医療費関連事務

スウェーデンの医療事務処理システムは、電子カルテや職員登録管理システムなどと統合されている。ランステイングに所属する医師や看護師は、業務従事者用のICチップの入った職員カードを所有している。チップには、その人の電子システムへのアクセス権限が登録されており、電子システムを利用する際にはカードリーダーに職員カードをセットし、アクセス権限を確認することが必要とな

図2 スウェーデンの個人番号

55 07 28 - 782 9
JJ MM TT LLL P

LLL：シリアル番号3桁（連番）
男性には奇数、女性には偶数が順番に割り当てられる
P：チェックデジット1桁
JJMMTT：生年月日（年、月、日）

図3 個人番号と顧客ID（kund ID）

個人番号：55 07 28 - 782 9
↓
kund ID：1955 07 28 1 782 9

る。

医療費は包括払い方式となっており、予算は各ランスタングが立てている。居住しているランスタング内で受診した場合は、医療機関が個人単位の情報（個人番号、疾患、治療方法）を整理・分類した報告書を作成してランスタングに提出し、予算に沿った金額が支払われる。居住しているランスタング以外で受診した場合、診療した医療機関から患者の居住しているランスタングに、当該患者への治療内容を報告し、個人番号を記載して当該個人分を請求する。

医療機関の適切な品質競争を促す目的で、各医療機関でかかっている検査、手術などの件数、費用、3カ月以内に医師の診療を受けられなかった割合など、各種の統計を取って公表し、患者が医療機関を自由に選択できるようにしている。

⑤クオリティレジスターの整備

日常の診療や医療費の管理に使われるシステムはランスタングごとに異なっているため、各ランスタングの情報をもとに、患者に対して有用な情報を統合して集約するシステムの構築が進められている。このシステムは、70の疾患ごとに「クオリティレジスター」と呼ばれるデータベースを設置し、患者単位で病歴・病態変化、治療履歴を登録して、医師が経験したことのない疾患の治療であっても、全国の症例を見ながら治療方法を検討・選択できるようにしようというものである。システムの一部は、患者自身がアクセスして、状態、意見・感想などを書き込めるよう、患者参加の手段としての活用も検討されている。

現段階では、疾患ごとに作業部会が設けら

れ、疾患ごとの登録基準、用語の統一などの検討が進められている。将来的にはカルテ機能を含む日常診療用のシステムと統合し、カルテに入力さえすれば、そこから必要な情報がクオリティレジスターにも自動的に反映されるようにすることを目指している。

(3) 他分野との連携における利用

社会保障以外では、主に以下のような業務で個人番号が利用されている。

①給与所得証明の送付

雇用主企業から被用者への年間の給与所得証明の送付、および国税庁への報告は、個人番号を利用して行われる。

②確定申告時

確定申告書類は、①の給与所得証明や年金その他の社会保険の給付証明書など、国税庁に報告される各種書類の情報をもとに、個人番号で名寄せして個人単位に集計され、申告書類があらかじめ記載された状態（プレプリント）で本人に送付される。それを受け取った本人は、内容を確認し、問題がなければ署名をして返送することで確定申告が終了する（本特集第二論考を参照）。

③住所変更

転居する場合は、転居日の1週間前までに税務署、社会保険事務所、郵便局のいずれかに直接住所変更を届け出るか、国税庁、郵便局、民間郵便会社の協力事業として運営される「住所変更サイト（Adressändring）」を通じて変更申請を行うことが必要である。

住所変更サイトでは、転居する人数と人数分の姓名・個人番号、転居前・後の住所を入力し、申請すると、確認のための書類が申請した転居前の住所に郵送される。これに署名

をしたうえで返送すると住所変更の手続きが完了する。この申請手続きが終わると、国税庁の住民登録データベースのほか、郵便局その他の行政機関や銀行など、同サイトの運営にかかわるすべての機関に登録されている住所情報が同時に変更される。

住所変更サイトでは、ほかに「不在期間中の郵送物取り置き」「再配達」「郵便物の転送サービス（有料）」も申し込むことができる。

登録している機関ごとに窓口に出向いて申請する必要はないため、国民にとって非常に利便性の高い仕組みであるとともに、居住実態と一致した正しい住所を把握することにも一役買っている。

④民間事業者等への住所・姓名情報の提供

SPAR (Statens personadressregister、直訳するとスウェーデン人口・住所登録機関) は、国税庁の住民登録に基づく人口・住所データベースを保有・管理し、それを元に正確な姓名と住所に関する情報提供をミッション（使命）とする国税庁所管の独立機関である。「個人情報保護法(Personuppgiftslagen)」を遵守するかぎり、行政機関（中央政府、ランスタング、コミューンなど）のみならず、銀行、保険会社、スウェーデン国営薬局、信用調査会社、投資調査会社、大学、新聞社、民間営利企業などのいずれであっても、SPARから住所と姓名に関する情報を購入することができる。つまり、公営の名簿会社のような機関となっている。

住所・姓名の提供依頼の申請を受けると、SPAR委員会がその申請書に記載された企業・機関名、申請担当者名・個人番号などの情報をもとに、Webサイトや会社登録庁の

データと照合しながら、その企業・機関や申請担当者が存在するか、企業・機関の業務内容と申請目的が適合しているか、法律上問題がないかなどを審査し、情報提供の可否を決定する。個人の尊厳を侵害するおそれがあるときや個人が犯罪などの被害に遭うおそれがあるときは、審査によって提供しない決定をすることもある。

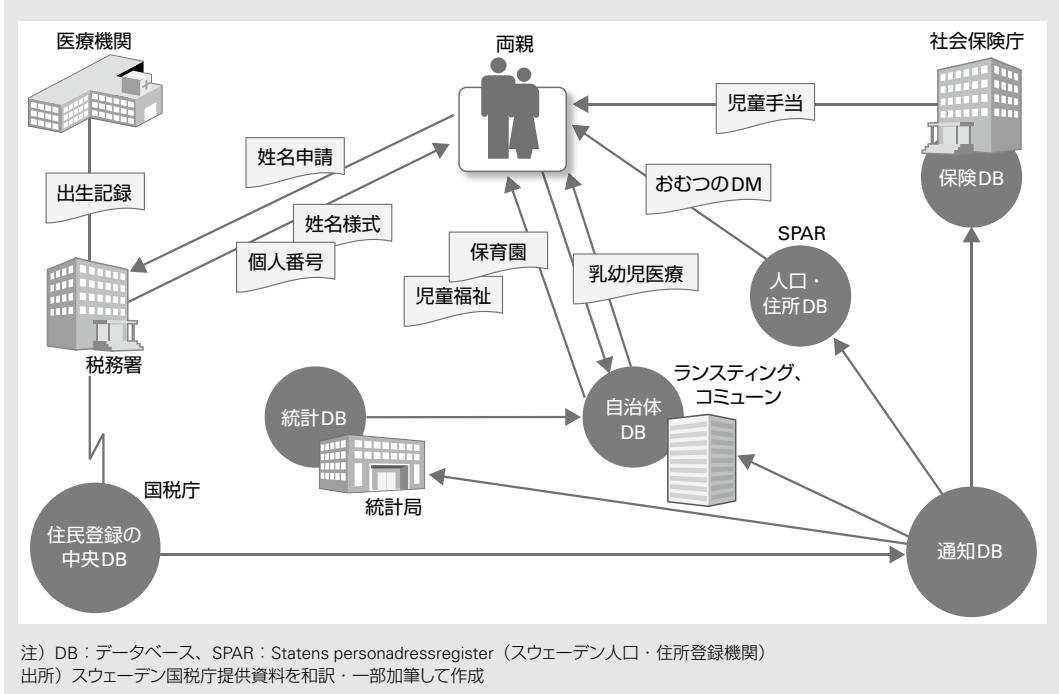
SPARから購入できる情報項目は、姓名と住所の2つのみであるが、地域や性別・年齢、所得階層等、SPARのデータベース上の他の項目で条件づけをして検索・抽出した結果を電子ファイルで入手したり、もともと保有している顧客リスト等の住所を更新したりできるため、マーケティングのためのアンケート調査やダイレクトメール（以下、DM）の送付などに広く活用されている。ただし、登録者本人によるオプト・アウト（opt-out：事前に承諾を得ることなく送られる資料・メールなどを拒否すること）が認められており、約925万人のスウェーデン国民のうち、約13万人（約1.4%）がオプト・アウトを表明している。

⑤統計作成

スウェーデンでは、個人番号に紐づけて登録されている情報をもとに、各種の統計が作成されている。そのため、日本のように調査員が調査票を配布・回収する国勢調査は実施されていない。

ここまでで紹介した個人番号のさまざまな使われ方をもとに、スウェーデン国内で生まれた新生児に関する一般的な情報連携の流れを再現すると以下ようになる（次ページの図4）。

図4 スウェーデンにおける住民登録・個人番号をめぐる情報連携イメージ



新生児が生まれると、医療機関から税務署に出生記録が通知される。両親は、出生記録とともに姓名申請を税務署に、別途提出する。双方が受領されると、税務署の担当者が国税庁にある住民登録の中央データベースにアクセスして住民登録および個人番号を発行する。近年では、医療機関に設置された端末で、姓名とともに出生記録を登録すると、個人番号が即時に発行できるようになってきている。

住民登録データベースに登録された情報は、「Navet」と呼ばれる住民登録情報ネットワーク経由で社会保険庁のデータベース、ランディングおよびコミュンのデータベース、統計データベースに反映され、社会保険庁からは児童手当が、ランディングからは乳幼児向け医療、コミュンからは乳幼児健康診断や保育園・児童福祉などのサービス

が提供される。

また、SPARを通じて出生時の住民登録情報を得た企業からは、おむつやベビー用品など乳幼児向け商品のDMが届いたり、数年後、必要な年齢になったときに幼児・小児向けの商品やサービスのDMが届いたりすることもある。

このように、ある程度「待ち」の姿勢でいても、官民双方から必要な情報が必要なタイミングで提供される形となっており、国民にとっての利便性は高い。民間からの情報提供についても、前述のように、オプト・アウトを表明する割合がかなり低いことから見て、一定の評価がなされていると考えられる。

2 オーストリア (社会保険方式、セクトラルモデル)

もうひとつ、統一番号はないが分野ごとの

番号を紐づけする仕組み（セクトラルモデル）を導入し、統一番号を導入した場合と同様の効果を生み出している国として有名なオーストリア^{注6}を取り上げる。

（1）オーストリアの社会保障制度

オーストリアの社会保障制度は日本と同様、年金、医療、労災、失業といった社会保障制度をベースとしている。政府が直接運営する失業保険を除く3保険には、職域保険と地域保険があり、これらすべての保険者を統括する連合組織として、「保険者連盟（Sozialversicherungsträger）」が存在する。社会保障の被保険者の管理などを担っているのはこの保険者連盟である。

年金制度は日本と同様、収入に対する定率拠出・定率給付の仕組みをベースとしている。一部に無拠出給付が存在するため、公式には年金保険でカバーされない国民はいないことになっている。

医療保険制度は強制加入となっていることから、自営業者や被扶養者を含め、国民の98～99%をカバーしている。州単位の地域保険のほか、一部職域保険も存在する。医療機関を受診した際にかかった医療費は、自己負担分を除いて保険者から医療機関に直接支払われる現物払い方式が採用されている点、診療所の一般医（Allgemeinmediziner）であれば予約なしでどの医師でも受診できる^{注7}自由選択制が取られている点は、日本とほぼ同様である。

（2）社会保障番号と「e card」

被保険者を管理するための社会保障番号（Sozialversicherungsnummer）は、1972年よ

り発行されている。同番号は、社会保障と最初に接点ができたときに保険者連盟が発行する。通常は出生時に、医療機関にいる住民登録の担当者からの電子申請に基づき発行される。オーストリアで生まれた者以外は、必要になったとき、申請に基づき発行される。

番号は10桁の数字で、うち末尾の6桁は生年月日を表す（図5）。

社会保障番号が付番されると、被保険者証に当たる「e card」も発行され、住民登録から14日以内に手元に届けられる。このe cardは、券面に姓名と社会保障番号が記載されているほか、ICチップが内蔵されており、そこに紹介状や入院証明書など必要な情報を登録することができる。

社会保障番号は、社会保障分野のすべてのやり取りに利用されるほか、確定申告等を含む税務手続きなど、その他の分野での個人の認証など（特に家族関係の確認）にも利用されている。

一方、セクトラルモデルで使われるのは、連邦首相府（BKA：Bundeskanzleramt）が割り当てる「基幹番号（Stammzahl）」と、社会保障を含む36の「分野別番号（bPK：Bereichsspezifische Personen Kennzeichnung）」である。これらは電子政府で使われる電子手続きのためのものであることから、利用はまだ限定的である。

基幹番号は20桁、bPKは172桁で構成され

図5 オーストリアの社会保障番号

7829 28 07 55
LLL P TT MM JJ

LLL：シリアル番号3桁。100から性別や生まれた世紀などに関係なく割り当てられる連番
P：チェックデジット1桁
TTMMJJ *生年月日（日、月、年）

るため、電子的な処理で確実に個人を特定・識別するには便利だが、書面の事務では実用的ではなく、現在も公的な書類申請や手続き上の90%程度で社会保険番号が用いられる。その大半は、家族（扶養）関係の確認のため、扶養家族全員の番号の記載を求めるものである。もちろん、電子申請の割合は今後高まっていくと予想されるが、書面の事務も完全になくなるとは考えにくく、その場合は今後も社会保険番号を利用し続ける可能性が高い。

(3) 社会保障分野での番号の利用

セクトラルモデルが導入される以前から行われている社会保険番号やe cardの代表的な利用方法には、以下のようなものがある。

① 保険料の源泉徴収

被用者の場合、雇用主が給与から社会保険料を源泉徴収し、まとめて納付をする。その際、社会保険番号で個人を特定している。

② 医療機関受診時

医療機関を受診する際に、e cardの券面に記載された社会保険番号を視認し、患者の姓名と加入している疾病保険を特定する。

③ 薬の処方

医療機関から薬の処方を受けた場合、患者は社会保険番号が記載された処方せんを持って薬局で薬を受け取る。患者が実際にどの薬局で薬を受け取ったかという情報は、社会保険番号とともに疾病保険に送信され、疾病保険が薬局に薬代を振り込む。

④ ホームドクターから専門医への紹介

ホームドクターから専門医を紹介してもらう場合は紹介状が必要となるため、その紹介状をe cardに登録することができる。

⑤ 入院証明書の発行

入院する際は医師に入院証明書を発行してもらうことになっているが、それもe cardに登録できる。

⑥ 電子カルテの中央データベース化

(eメディケーション計画)

従来、カルテは紙ベースで管理され、医療機関を超えた情報共有はあまりなされてこなかったが、現在、電子カルテ化に併せて中央データベース化するという「eメディケーション計画」が進められている。この電子カルテには、従来の社会保険番号も登録されるが、e cardを利用してアクセスする方向で検討が進められており、その場合bPKをベースに扱われるようになる可能性が高い。医師は、この中央データベースで、①患者本人の姓名、②保険加入者の姓名、③加入している保険、④生年月日、⑤保険適用の範囲——といった保険資格に関する5つの情報を確認できるようになる。

(4) 他分野との連携における利用

社会保障以外では、主に以下のような業務で社会保険番号が利用されている。

① 給与所得証明の送付

企業（雇用主）は、被用者に毎年、年間の給与所得証明を送付するが、同時に社会保険番号から被用者の居住地を管轄している税務署を特定し、そこにも証明書を送付する。

② 確定申告時

家族構成等によっては、確定申告時に控除等の適用を受けられる場合があり、家族関係の確認などのため、申告様式に税務番号に加えて、社会保険番号の記入が必要となる（詳細は本特集第二論参照）。

③ 住宅財形に対する公的助成の適用

銀行などで住宅購入のための積み立てをすると公的な助成プログラムの適用を受けられるが、その申請手続きの際、個人の特定などのため社会保険番号の記入が求められる。

④地理情報システムと連動した地域管理

連邦内務省 (BMI) では、国内の住所は、建物ごとにすべて、地名 (町名)、番地、建物用途 (業務用か居住用か) がコード化されて地理情報システムに登録されている。これをもとに、税務、教育、徴兵、消防などを管理したり、統計を作成したりできるようになっている。住民登録データベースと連動することによって、建物ごとの居住者の姓名もすべて把握できるため、たとえば、火災が起きた際、消防担当の職員はそれを安否確認などに使うことができる。また、地域ごとの子どもの数も把握できるため、どの地区にいくつ幼稚園や学校が必要になるかの検討に利用することもできる。

Ⅲ 社会保障分野における番号制度の導入意義と課題

1 諸外国の活用事例に見る日本への示唆

本稿で紹介したスウェーデン、オーストリアをはじめ、諸外国で利用されている番号制度の導入時期や導入目的、活用範囲はさまざまである。番号制度は、社会保障や税をはじめとして、各種制度の上に成り立っている社会の仕組みを円滑にするためのツールである。ベースとなる制度や社会環境が異なる以上、単純にどこかの国のやり方を真似て導入すれはうまくいくというものではない。

しかしその一方で、諸外国の活用事例を見

ると、共通点として、①正確な収入の把握、②家族 (扶養) 関係の把握、③居住実態のある住所の把握の3点が重要であるということが浮かび上がってくる。

①正確な収入の把握

番号制度の最も基本的な利用は、前述のとおり、社会保険料や税の徴収、および各種の社会給付の決定の際に必要な「正確な収入の把握」に用いることだろう。これは、社会保障制度の信頼性を確保するための必要最低限の利用といえる。

一方で、番号制度への過度な期待も禁物である。自営業者の正確な収入の把握が難しい理由の一つは、どこまでが必要経費かという考え方や解釈によるものであり、こうしたものは番号制度が導入されたからといって解決できるわけではない。つまり、番号があれば収入の把握が100%できるというものでもない。

②家族 (扶養) 関係の把握

収入の把握に次いで重視されているのが、家族 (扶養) 関係の把握である。これは、社会保障・税ともに、扶養家族がいる場合は控除や給付の加算などが適用されることが多いためである。具体的には、申請者本人に扶養義務のある家族がいるか否か、いる場合は対象者の年齢、就労しているか否か、就労している場合はその収入額などの情報を確認する必要がある、社会保障番号などを用いて照会して確認する方法が取られている。

③居住実態のある住所の把握

住所の把握も重視されている事項の1つであるが、その理由は国によって違いがある。

スウェーデンでは、確定申告をはじめ多様な行政分野で電子申請が普及しているが、そ

の場合も、本人による申請であることの確認のために、書類を本人宛に郵送し、内容確認済みの署名をした書類を返送するといった方法が取られる場合が多い。また、スウェーデンでは、地方税の割合が高く、地方公共団体によって税率が異なることから、税率の安い地域に架空居住されてしまうと地方公共団体の財政が揺らいでしまうといったことも背景にある。

オーストリアでは、住所地ごとに管轄の行政機関が異なるといった管理側の都合のほか、地理情報システムと連動させて災害時の安否確認といった使い方も想定されている。

さらにスウェーデンでは、住所変更が一括して行える前出の住所変更サイトが、住民登録の住所と、郵便物が受け取れる居住実態のある住所とが一致しやすくなる仕掛けとして機能している。

2 何のために

番号制度を導入するのか

ここまで諸外国での番号制度の活用事例を見てきたが、実際には、番号制度がなければできないことはほとんど存在しない。多くのことは、手間やコストをかければ、番号制度がなくても別の手段でできる。しかしながら、番号制度があったほうが手間やコスト、リスクやエラー・ミスが少なく済むことが多い。社会保障の財源に苦慮し、人口減少とともに就業者も減っていく今後の日本社会を想定すれば、制度の運営にかかるアドミニストレーション業務の手間やコストはできるだけ削減し、効率化を図りたいところである。番号制度はそのような業務の効率化に効果をもたらす。

アドミニストレーション業務というと、行政のみの労務のような誤解を受けがちだが、社会保険料にしる税にしる、サラリーマン（被用者）の場合は雇用主が給与などから源泉徴収をし、代理で納付をしている。こうした業務で企業が背負っている「見えない負担」も実は多い。

また、国民（被保険者、納税者）自身が、多くの書類を準備しなければならない手続きも少なくない。番号制度の導入によってこうした企業や個人の手間やコストも広く薄く削減されるため、メリットの社会的な総和を計算したら、決して小さくはないはずである。

番号制度がないとできないことはなくとも、番号制度を導入したほうが容易になる業務はある。それは以下の3点に集約できる。

①情報を「タテ」につなぐ

1つは、時間軸に沿って情報を「タテ」につなぐことである。就職や結婚、転居などで個人の属性が変わっても、生涯不変の番号があれば、生まれてから死ぬまでの個々人の情報を確実に継続して蓄積できる。年金や資産税のようなストック情報（長期にわたって把握・管理すべき情報）が必要となる分野で生じるメリット（価値）である。

②情報を「ヨコ」につなぐ

2つ目は、必要な場合に分野（タテ割り）を超えた「ヨコ」の情報共有・連携である。社会給付の併給管理や、医療・介護などの制度を超えて自己負担上限額を一本化する利用者負担総合上限制度のような場合に生じるメリットである。

③「待ち(プル)」から「攻め(プッシュ)」への転換

3つ目は、「情報提供」と「実際の支援」

の両面で、行政サービスのあり方を「待ち」の姿勢から「攻め」の姿勢へと転換させるツールとすることである。

まず「情報提供」に関しては、これまで市民などからの依頼（申請）があつてから受動的に行われることが多かった。しかし、番号制度によって年齢や家族構成、住所などが把握できるようになれば、ねんきん定期便や医療費通知だけでなく、たとえば子ども手当の受給対象者に、家族構成や住所などをあらかじめ記載した申請書を送付し、それを確認して提出してもらつて仕組みに転換できるかもしれない。本特集第二論考で紹介しているスウェーデンのプレプリント型の確定申告書類も、これに類するものである。

上述のねんきん定期便もプッシュ型の情報提供事例であるが、今後はさらに番号をうまく活用することで、各種年金（公的年金、企業年金、個人年金）だけでなく、株や債券、預貯金などの金融資産も併せて一覧しながら退職後の将来設計を考える、といったことが容易にできるようになる可能性もある。

「実際の支援」のほうは、スウェーデンの徴収庁が1つの例である。複数の滞納（たとえば年金保険料と医療保険料、公営住宅の家賃など）が重なっていることが把握できるようになっていれば、訪問調査を行つて救済の要否を見極めることも可能となる。

3 国民に利用してもらえる制度・仕組みとするために

番号制度が導入されても、めったに使われない制度となつては投資の意味がない。国民に信頼され利用される制度・仕組みとして定着させることが重要であり、そのためには、

国民がメリットを感じられる制度・仕組みとする必要がある。国民がメリットを感じられるようにするには、番号制度でできることを踏まえつつ、幅広い利用シーンを用意することが重要である。

番号の利用範囲を必要最低限に限定すれば、情報管理上のリスクは小さく、個人情報保護を徹底しやすいというメリットがある反面、利用者（国民）にとっては、利便性を感じる機会も少なくなる。

一方、民間事業者が提供するサービスでは、インターネットバンキングやインターネットショッピングなど、すでにIDとパスワードで認証（ログイン）して利用する会員型サービスが多種多様に増えている。そして、個人の希望・判断によってIDやパスワードを一元化できる「Open ID」という民間サービスも普及し始めている。そのようなところまで番号の活用範囲を広げれば、利便性は高くなる。

このように活用範囲の広さと、情報管理リスク（セキュリティ対応レベル）とは、反比例の関係にあることを理解したうえで、バランスのある判断が求められている。情報管理リスクが高い分野において番号制度の導入と活用を義務づけると、国民の合意を取りつけることが難しくなる。しかし、一定のリスクを取つても利便性を得たい人も少なからずおり、その人々が番号を利用することを制度上で制限してしまうのも惜しい。過度に防衛的になりすぎず、国民的合意が必要な「義務的利用」と本人同意に基づいて行える「選択的利用」とを区分し、利便性と安全性が両立できるバランスを探りながら、国民に利用してもらえる制度・仕組みとしていくのが望まし

い(図6)。

たとえば、医療分野では、医療費通知に記載するような現物給付の実績(履歴)は、不正請求を牽制し、社会保障制度の信頼性を確保する意味で、本人に確認してもらう必要性や意義があることから、「義務的利用」と位置づけてよいだろう。一方、健診情報・カルテ情報については、自宅から自分でいつでも見られるほうがよいと考える人と、個人的な情報であるため自分に紐づけて一元的に管理されることを嫌う人が出てくるため「選択的利用」として位置づけるべきであろう。

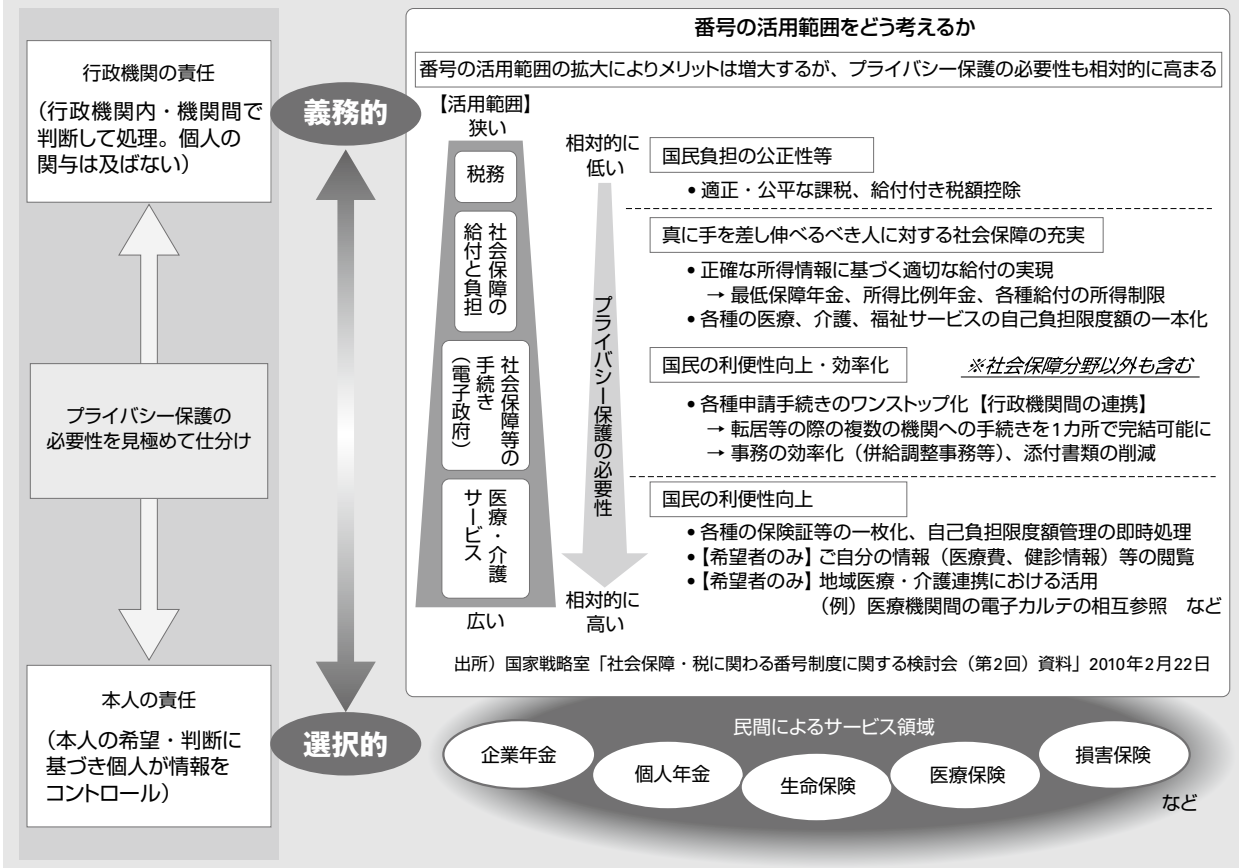
さらに、こうした活用範囲の適切な区分・整理と併せて、個人情報に安全かつ適切に管理・活用するためのルールや仕組みを導入すれば、国民も安心して利用できる制度が実現

できるだろう。

注

- 1 401kのレコード・キーピング・サービスを担う企業には、日本インベスター・ソリューション・アンド・テクノロジー(JIS&T)や日本レコード・キーピング・ネットワーク(NRK)などがある
- 2 たとえば、住民基本台帳に紐づく住民票コードは、すべての国民に割り当てられているが、住民登録の対象とならない外国人には割り当てられていない
- 3 スウェーデンの人口は約925万人で、このうち約75万人がストックホルムに住んでいる
- 4 社会保険庁が個人番号ではなく顧客ID(kund ID)を用いる理由は、犯罪等で被害を受けるおそれがある場合など、ごく稀に個人番号を複数持つことがありうるためである。このような場合、備考欄に複数の個人番号がある旨を記録し

図6 個人情報保護の必要性やリスクに応じた義務的利用範囲と選択的利用範囲の検討例



- て、kund IDは同一の番号を使い続ける
- 5 傷病給付は社会保険の一つで、2週間を超える病気欠勤の際に、所得の70～80%を給付する。所得に対する割合は、その年の社会情勢や財政状況などによって異なる。2週間までは社会保険の免責期間に該当し、雇用主企業が傷病手当を支給することになっている
 - 6 オーストリアの人口は約820万人で、このうち約170万人がウィーンに住んでいる
 - 7 ただし、専門医 (Facharzt) を受診するには、一般医の紹介状が必要なゆるやかなゲートキーパー制が取られている

参考資料

- 1 国家戦略室 社会保障・税に関わる“番号”制度に関する検討会 (<http://www.npu.go.jp/policy/policy03/archive07.html>)

参考文献

- 1 安田純子「社会保障からみた番号制度への期待」『NRIパブリックマネジメントレビュー』2010年5月号、野村総合研究所
- 2 安田純子他「(連載) 欧米諸国の低所得者政策」『週刊社会保障』2009年5月18日号～12月14日、法研
- 3 野村総合研究所IDビジネスプロジェクトチーム『2015年のIDビジネス——1枚のカードで自販機から公的認証まで』東洋経済新報社、2009年

- 4 小林慎太郎「住民に活用される電子認証を考える」『NRIパブリックマネジメントレビュー』2008年7月号、野村総合研究所
- 5 安田純子「社会保険料・公的料金徴収における効率的な仕組みづくり」『知的資産創造』2007年7月号、野村総合研究所
- 6 安田純子「欧米諸国(独・仏・米・瑞)における社会保険料徴収の仕組み——滞納対策のあり方の参考として」『NRIパブリックマネジメントレビュー』2007年4月号、野村総合研究所
- 7 安田純子(インタビュー記事)「特集・諸外国の制度を参考に日本の社会保障番号を検討——米・仏・スウェーデン等の番号制度をみる」『週刊社会保障』2007年7月17日号、法研
- 8 安田純子「(連載) 海外の保険料徴収・年金記録」『週刊社会保障』2007年7月16日号～12月24-31日合併号、法研
- 9 室脇慶彦「日本版401kの導入を支援するシステムサービス」(『システム・マンスリー』2001年12月号〈野村総合研究所〉より転載)、『知的資産創造』2001年12月号、野村総合研究所

著者

安田純子(やすだじゅんこ)

経営コンサルティング部上級研究員

専門は社会保障領域の番号制度・ICカード、社会保障・医療・介護・福祉政策、少子・高齢化政策、病院・ヘルスケア関連企業・事業のコンサルティングなど

社会保障・税の番号制度に不可欠な新しい個人情報保護の仕組み

小林慎太郎



水之浦啓介



八代 拓



CONTENTS

- I 社会保障・税の番号制度をめぐる個人情報保護の論点
- II 諸外国の個人情報保護を目的とする第三者機関の実態
- III 個人情報保護のための第三者機関のあり方

要約

- 1 社会保障・税の番号制度を導入するに当たって、個人情報の目的外利用や漏えいを防止するため、新たな個人情報保護の仕組みが不可欠である。十分な対策を講じないと、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）で見られたように、訴訟や地方公共団体の不参加といった事態が生じ、新しい制度の導入や運営に支障をきたすおそれがある。
- 2 わが国の個人情報保護制度は、各府省が業界ごとに事業者を監督しているため、対応に重複・不整合が生じている。さらに公的部門を監督する機関がないことや、国民の権利を擁護する機関がないといった課題がある。番号制度の導入に当たって、「自己情報コントロール権の確立」やその権利を擁護する「第三者機関の設置」が必要である。
- 3 EU（欧州連合）構成国では、個人情報保護を任務とする第三者機関が設置され、国民の権利や利益を保護している。第三者機関の位置づけは、各国の行政機構に応じて違いがあるものの、行政機構からの独立性が担保されている。米国においても、「消費者保護」という位置づけではあるが、個人情報保護を目的とする第三者機関が機能している。
- 4 社会保障・税の番号制度を円滑に導入するには、政治・行政機関から組織や予算の独立性が担保され、専門職員による監査や苦情を処理する法的根拠を持った第三者機関を設置すべきである。その際、わが国の個人情報保護法制および行政機構との調和を図り、実効性のある機関とすることが重要である。

I 社会保障・税の番号制度をめぐる個人情報保護の論点

2010年8月の時点において、個人情報保護にかかわりの大きい「社会保障・税に関する番号制度」および「国民ID制度^{注1}」という、2つの新しい制度の導入が、内閣官房国家戦略室と内閣官房IT戦略本部でそれぞれ検討されている。前者は個人を一意に識別するための番号の仕組みを、後者は国民がオンライン上で本人確認を円滑に行うための仕組みを議論している。制度の趣旨は異なるが、両制度ともに国民の個人情報・プライバシーと密接にかかわっており、それらを十分に保護することのできる仕組みの構築が課題として認識されている。

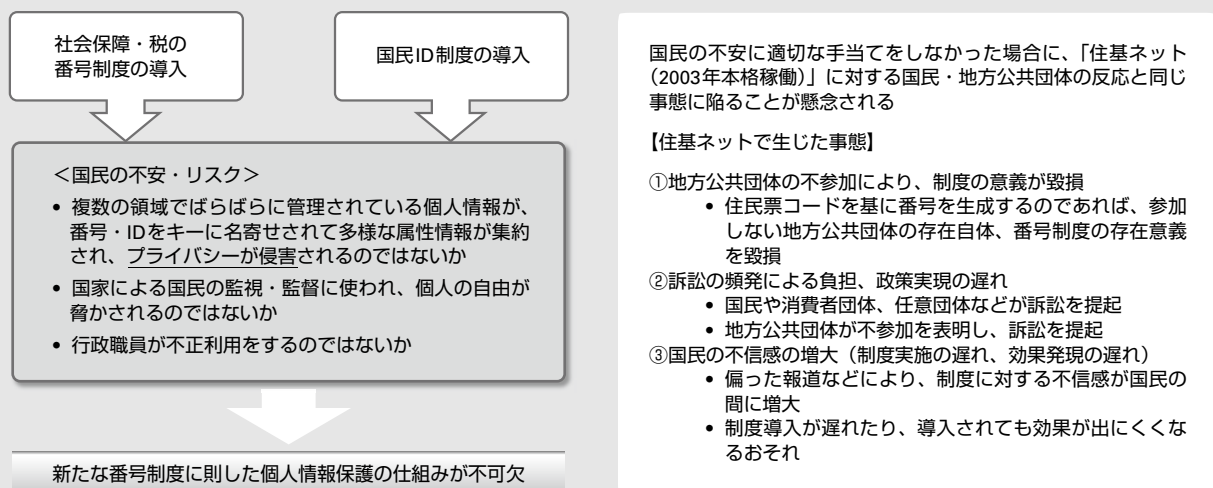
わが国に居住する個人を一意に識別する番号の代表例として、住民基本台帳ネットワークシステム（以下、住基ネット）の導入とともに付番された、「住民票コード」がある。住基ネットは「住民基本台帳法の一部を改正する法律」（1999年8月公布、以下、住基法）に基づき、2002年8月に始動した。その制度

の趣旨は、本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所等）の行政機関などへの提供や、市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の効率的な処理を目的に、各市町村の住民基本台帳をネットワーク化することにあつた^{注2}。住民票コードは、個人を識別するために全国民を対象に、重複がないよう無作為に付番した11桁の番号である。

住基ネットおよび住民票コードは、その導入時だけでなく、導入後においてもプライバシー侵害に対する大きな懸念が専門家や地方公共団体などから寄せられ、全国で50件以上の訴訟が起こされた^{注3}。2008年3月の最高裁判所（以下、最高裁）による住基ネット合憲判決によって訴訟は収束傾向にあるが、現在（10年8月時点）でも住基ネットに接続していない地方公共団体が残っている。

今回、検討されている2つの新しい制度においても、個人情報・プライバシー保護対策を事前に十分講じておかないと、住基ネットのように訴訟が相次いだり、不参加の地方公共団体が頻出したりして、導入や運営に支障をきたすおそれがある（図1）。本章では、

図1 社会保障・税の番号制度などの導入に当たっては個人情報保護対策が不可欠



注) ID：認証番号、住基ネット：住民基本台帳ネットワークシステム

住基ネット訴訟をもとに、番号制度をめぐるわが国の個人情報保護法制の課題について整理し、対策の方向性を考える。

1 住基ネット訴訟における論点

住基ネット導入に際しては、「個人情報保護」や「住基ネットの構築・維持に関する費用便益」という2つの観点から国民的議論が生じた⁴。そのなかでも住基ネットにかかわる訴訟が頻発する要因となったのが、前者の個人情報保護に対する人々の懸念である。この懸念の中核を占めていたのが、住基ネットからの個人情報漏えいや、住民票コードの目的外利用である。法曹界では2002年に、日本弁護士連合会（日弁連）が既存の個人情報保護政策下で住基ネットを導入することの危険性から、個人情報保護政策の拡充が実現するまで住基ネットの稼働を延期するよう、意見表明をしていた⁵。

住基ネットにかかわる訴訟には、

- ①情報セキュリティ対策の不十分性に伴うデータ流出の可能性
- ②住民票コードをマスターキーとして用いることで、ある個人情報を同一人物の他の個人情報と結合すること（以下、データマッチング）によるプライバシー侵害の可能性

——の2つの論点がある。①は最高裁の前審である大阪高等裁判所（以下、大阪高裁）において、住基ネットは技術的にも人的にも強固な対策が取られており、情報漏えいの具体的な危険はないと判断されており、それは最高裁でも追認されている。

一方、②については大阪高裁が、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律

（以下、機関法）」において、行政が保有する個人情報の目的外利用の規定について行政の裁量の余地を残しているため、データマッチングによって、私生活上の自由を脅かす危険を生じることがあるとした。

これに対し最高裁は、機関法における規定よりも、特別法である住基法による目的外利用の禁止規定および罰則が優先するため、そのような危険は生じないという判断を下した。また、住民票コードは氏名などと同じ本人確認情報の一つであって、他者に開示されることが予定されている個人識別情報であり、個人の内面にかかわるような秘匿性の高い情報とはいえないともしている。

2 社会保障・税の番号制度がもたらす脅威

以上のように、最高裁判決によって住基ネットの合憲性が示された。しかしこの判断には、住基法によって、住民票コードの取り扱いが限られた行政職員のみならず、民間事業者による利用は一切禁止されているとの前提があることに留意する必要がある。この制約があるため、住民票コードが複数の機関によって収集・管理されることはなく、すなわち、同コードに紐づいて管理されている情報は、氏名や住所などの本人確認情報だけに限定でき、さまざまな個人情報がデータマッチングによって集約されるリスクは考えにくい。

一方、新たに導入しようとしている番号制度は、医療機関や金融機関をはじめとする民間事業者が番号を取り扱うことを前提としている。この新たな番号制度が導入されると、金融機関であれば個人の口座情報等と、また

医療機関であれば個人の診療情報等と結びつけて管理することが想定される。このため、データマッチングに伴うリスクは住民票コードよりもはるかに高くなる。

さらに、情報の管理主体が複数にわたるため、情報漏えいのリスクも高くなることが想定される。すなわち、新たな番号制度を導入するに当たっては、住基ネット訴訟で生じた議論を踏まえて、従来の個人情報保護制度よりも強固な保護の仕組みを構築することが必要である。

3 社会保障・税の番号制度の導入にかかわる個人情報保護制度上の課題

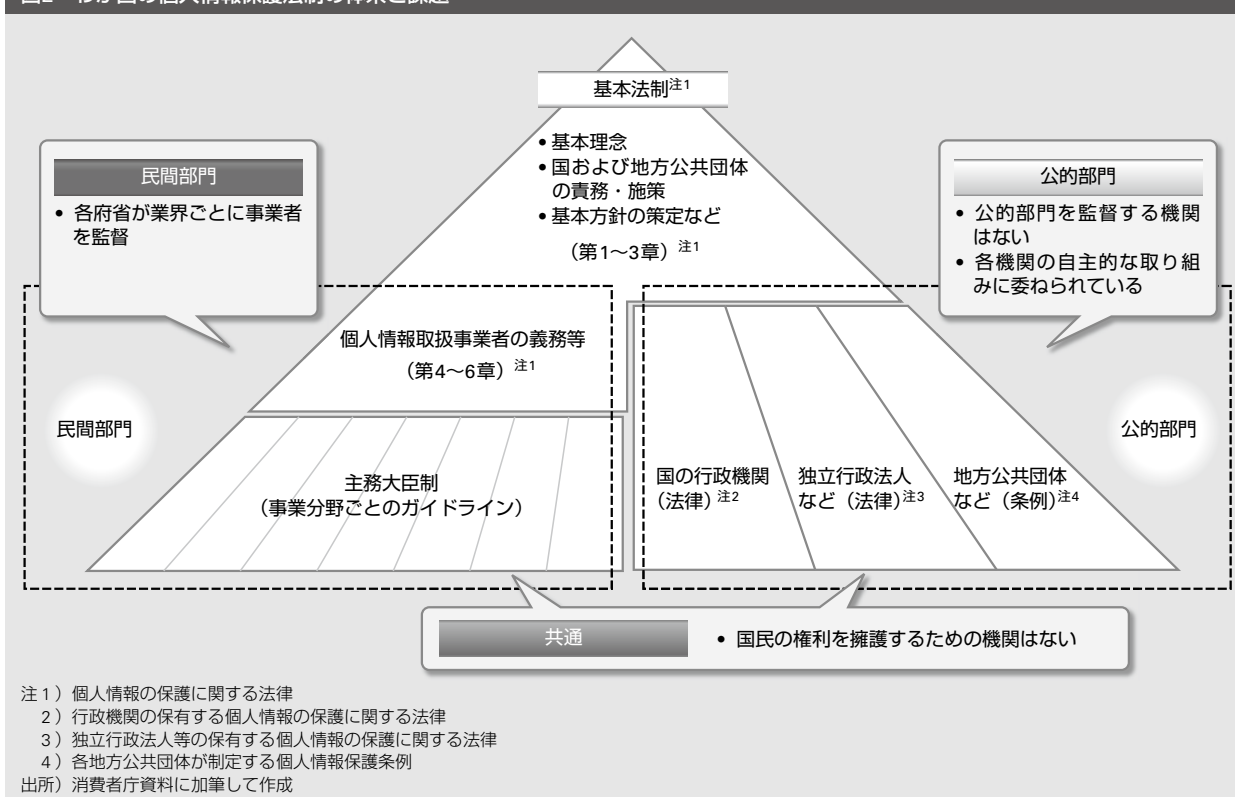
わが国の個人情報保護法制は、「個人情報保護法（個人情報の保護に関する法律）」によって官民に共通する基本理念などが謳われ

ているが、個人情報の取り扱いに関する具体的な規定は、民間部門と公的部門とに分かれる「セグメント式」と呼ばれる法形式²⁶を取っている（図2）。新たな番号制度の導入に当たって法制度面で懸念される点について、以下に整理する。

(1) 民間部門の課題

民間部門では、各事業分野（業界）を所管する府省が、それぞれの分野の事業者を監督するという「主務大臣制」が取られている。民間事業者は、具体的な個人情報の取り扱い方法について、各府省が定める事業分野ごとのガイドラインを遵守することが求められている。すでに24分野で37本のガイドラインが制定されており²⁷、主務大臣制によって事業分野に即した、きめ細かな対応がなされているといえる。しかし、実際は重複した内容

図2 わが国の個人情報保護法制の体系と課題



が多く、複数の事業分野に関係する事業者にとっては、結果的に遵守すべきガイドラインの数が多いだけ負担増になり、国民にとっては対応窓口が分散することで利便性が損なわれている。

新たな番号制度を導入する場合は、現行の主務大臣制を踏襲して事業分野ごとに規制を課すのではなく、事業分野横断的な対策を講じることが適切と考えられる。

(2) 公的部門の課題

公的部門では、国の行政機関は前述の機関法で、独立行政法人などは「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（独立行政法人等個人情報保護法）」によって、また地方公共団体は、同団体が個別に定める個人情報保護条例²⁸によって、それぞれの個人情報の取り扱いを規定している。

一般に、制度上は民間部門よりも公的部門のほうが個人情報の取り扱いについてより厳格な対応を求められている。しかし、公的部門自体を監督する機関は定められておらず、個人情報保護対策は各公的部門の自主的な取り組みに委ねられている点で、実効性を担保する仕組みが十分とはいえない。前述のとおり、住基ネット訴訟では、個人情報の目的外利用に行政機関の裁量の余地が残されていることが問題視されており、データマッチングに伴うリスクが高まる可能性のある社会保障・税の番号制度を導入する場合は、「監督機能の不在」が問題視されると予想される。

ところで、地方公共団体では、個人情報保護審議会や同審査会といった諮問機関を設置し、当該団体が保有する個人情報の目的外利用などについて、答申を得る仕組みを整備し

ていることが多い。この仕組みは、行政が個人情報を利用するうえでの透明性の確保には有効であるが、新たな番号制度にかかわる判断については、約1800もある地方公共団体が、それぞれ個別に内容の異なる答申を出すようなことになっては、整合性や効率性の観点から問題がある。

(3) 民間部門、公的部門共通の課題

わが国の個人情報保護法制は、個人情報取り扱い事業者や行政機関が果たすべき義務についての規定はされているものの、個人が自らの個人情報の取り扱いにどのような権利を有しているかに関してはほとんど言及されていない。

住基ネット訴訟では、憲法13条の「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」という条文に基づき、データマッチングリスクについては議論されているものの、個人情報保護法制における個人の権利は争点となっていない。

個人情報にかかわる国民の権利が明確にされていないことから、その権利を擁護するための機関も存在せず、個人情報に関するトラブルが生じた場合に、結果的に個人を救済する機能が不十分な状況にあるといえよう²⁹。

4 自己情報コントロール権と第三者機関の必要性

上述の課題を解決する方策として、「自己情報コントロール権の確立」（後述）および「その権利を擁護する第三者機関の設立」が

必要と判断される。

(1) 自己情報コントロール権の確立

住基ネット・住民票コード以上にデータマッチングや情報漏えいリスクが懸念される社会保障・税の番号制度を導入するに当たっては、これまでのように、個人情報取り扱い事業者や行政機関に対して、個人情報保護の義務を課すだけでは不十分である。国民一人ひとりが、自らの個人情報を、いつどのよう、またどの程度まで他人に伝えるかを、自ら決定できる権利（自己情報コントロール権）を積極的に確立することが不可欠である。このため、社会保障・税の番号制度にかかわる法律においては、自らの情報をコントロールする権利が個人にあることを明確に記載する必要がある。

(2) 第三者機関の設置による権利擁護の実効性の担保

社会保障・税の番号制度にかかわる法律や権利憲章で自己情報コントロール権を明示することはできても、その権利の具体的な行使方法や権利保障のあり方が定められていなければ、せっかくの権利も画餅となり、社会保障・税の番号制度に対する国民の不安や懸念を払拭することはできない。それらを真に払拭し、自己情報コントロール権の保障の実効性を担保するためには、制度的・機関的な対策が必要である。

以下では、「個人情報保護に関する第三者機関」のあり方について、先進諸外国の事例を分析しながら、主要な論点や目標像を明らかにする。

II 諸外国の個人情報保護を目的とする第三者機関の実態

先進諸外国では個人情報保護法制の運用面で第三者機関が重要な役割を果たしており、同機関は国民共通の番号制度にも深く関与している。特にEU（欧州連合）構成国は、1995年の「EUデータ保護指令」によって、「データ保護法」の制定とともに、同法の執行を監督する第三者機関の設置が義務づけられている。本章ではEU構成国の英国、フランス、ドイツおよび米国における第三者機関の位置づけと運用実態（次ページの表1）について論じる。

なお、個人情報の漏えい防止などの情報セキュリティ対策については、わが国で内閣官房情報セキュリティセンターが設置されているのと同様に、諸外国においてもセキュリティの専門機関が担うことが一般的で、ここでいう第三者機関の役割には含まれていない。

1 英国

民間部門および公的部門における個人情報保護の運用を監督する機関として、英国では1984年から、「情報コミッショナー（Information Commissioner）」が、データ保護に関する法律に基づいて設置されている^{注10}。情報コミッショナーは、公募後に政府が候補者を選出して議会によって承認されることになっており、行政機関から独立したプロセスで任命される。予算面においても行政機関の査定を受けることのない自主財源を有しており^{注11}、独立性が確保されている。情報コミッショナーの監督分野としては、個人情報保護に加え、行政機関の情報公開、電子商取引

表1 先進諸外国における個人情報保護を目的とした第三者機関の概要

	EU構成国			
	英国	フランス	ドイツ	米国
第三者機関	情報コミッショナー (Information Commissioner) およびその事務局 (ICO)	情報処理および自由に関する国家委員会 (CNIL)	データ保護監察官およびその事務局 ※連邦制のため、連邦レベルは連邦データ保護監察官が、州レベルは州データ保護監察官が監督	連邦取引委員会 (FTC) ※米国には、個人情報全般を所轄する統一的な第三者機関は存在しない。FTCの消費者保護局が消費者保護を任務とする
長の選任など	公募後に政府が候補者を選出し、議会承認を経て、女王の裁可を受ける	委員会は次の17人で構成される • 上院・下院議員各2人 • 経済・社会評議会の委員2人 • コンセイユ・デタ (國務院) の現職または元裁判官2人 • 破産院の現職または元裁判官2人 • 会計院の現職または元裁判官2人 • 有識者5人	連邦データ保護監察官は、政府の提案に基づき、議会によって選出され、連邦大統領によって任命される	5人の委員によって統括されており、これらの委員は上院の承認を経て、大統領によって指名・任命される
組織体制	コミッショナー 1人 事務局職員350人	委員17人 事務局職員120人	連邦レベル データ保護監察官1人 事務局職員70人	委員5人 FTC全体で1100人。個人情報保護を担う消費者保護局は、このうち数百人
任務・権限	<ul style="list-style-type: none"> 監査 (中央政府のみ事前通告による立ち入り検査が可能) 苦情処理 立法、新規事業への意見表明 普及啓発・教育 国際協調など 	<ul style="list-style-type: none"> 監査 (立ち入り検査が可能) 義務違反行為に対する制裁 苦情処理 違法行為についての告発 調査および物件収集 政府および民間団体への助言 国際協調など 	<ul style="list-style-type: none"> 監察 (立ち入り検査が可能) 苦情処理 立法への意見表明 普及啓発・教育 国際協調など 	<ul style="list-style-type: none"> 法律の執行 (不正な商業行為を禁止する) 苦情処理 企業と消費者への教育など ※上記は消費者保護局の任務
個人情報保護以外の監督分野	情報公開 電子商取引	情報公開	情報公開	消費者保護にかかわる事項ほか

出所) 内閣府「諸外国等における個人情報保護制度の実態調査に関する検討委員会・報告書」(2009年3月)、英国現地調査結果、各機関のWebサイト情報をもとに作成

も対象となっている。

情報コミッショナーの事務局であるICO (Information Commissioner's Office) は、専門知識と経験を備えたスタッフ350人で構成される。近年、個人情報保護の重要性が増しており、業容拡大に伴ってスタッフ数は増加傾向にある。また、ICOの有する権限はEU構成国のなかでは弱いといわれているが、近年生じた行政機関による大規模な情報漏えい事件^{注12}を受けて権限が強化される傾向にある。

英国の番号制度には国民保険番号 (National Insurance Number : NIN) があ

り、同番号にかかわる制度は雇用年金省が主管している。しかし、国民の個人情報保護にかかわる苦情はICOが一元的に対応しており、NINにかかわる国民からの苦情もICOが受け付けている。

また、トニー・ブレアおよびゴードン・ブラウン前政権が進めていた「国民ID (認証番号) カード」制度について、情報コミッショナーは構想段階において、同制度には重大なプライバシー侵害の可能性があるという懸念を公式に表明した。その後ICOのスタッフは、国民IDカード制度の検討に関する作業部会に参加している。このようにICOは、行

政機関から独立した専門機関として、番号制度をはじめとする国民の個人情報に関する施策形成に関与している。

2 フランス

民間部門および公的部門における個人情報保護の運用を監督する機関として、フランスでは1978年から、「情報処理および自由に関する国家委員会 (CNIL)」が、データ保護に関する法律に基づいて設置されている。このCNILは、上院・下院の議員、裁判官、有識者など17人で構成される「独立行政委員会」として位置づけられている。法律で「その権限の行使にあつては、委員会の委員は他のいかなる権力機関の指示も受けない」とされ、高い独立性が担保されている。CNILの監督分野は、個人情報保護に加え、行政機関の情報公開も対象とする。

CNILの事務局は、専門知識と経験を備えた120人のスタッフで構成され、業容拡大とともにスタッフ数および予算は増加傾向にある。CNILには立ち入り検査をしたり違反行為を直接罰したりできる強力な権限が与えられている。

3 ドイツ

ドイツでは1977年から、民間部門および公的部門における個人情報保護の運用を監督する機関として「データ保護監察官」が、データ保護に関する法律に基づいて設置されている。ドイツは連邦制を取っていることから、連邦レベルでは「連邦データ保護監察官」が、また州レベルでは「州データ保護監察官」がそれぞれ設置されている。以下では、主に連邦データ保護監察官について述べる。

連邦データ保護監察官は、行政機構上は内務省のもとに位置づけられているが、「連邦データ保護法」に基づき、議会によって選出される。さらに、「独立して職権を行い、この法律にのみ従う」と規定されて独立性が確保されている。また、連邦データ保護監察官は、情報公開制度を監督する「連邦情報自由監察官」も兼務しており、事務局は専門知識を有するスタッフを中心に70人で構成される。

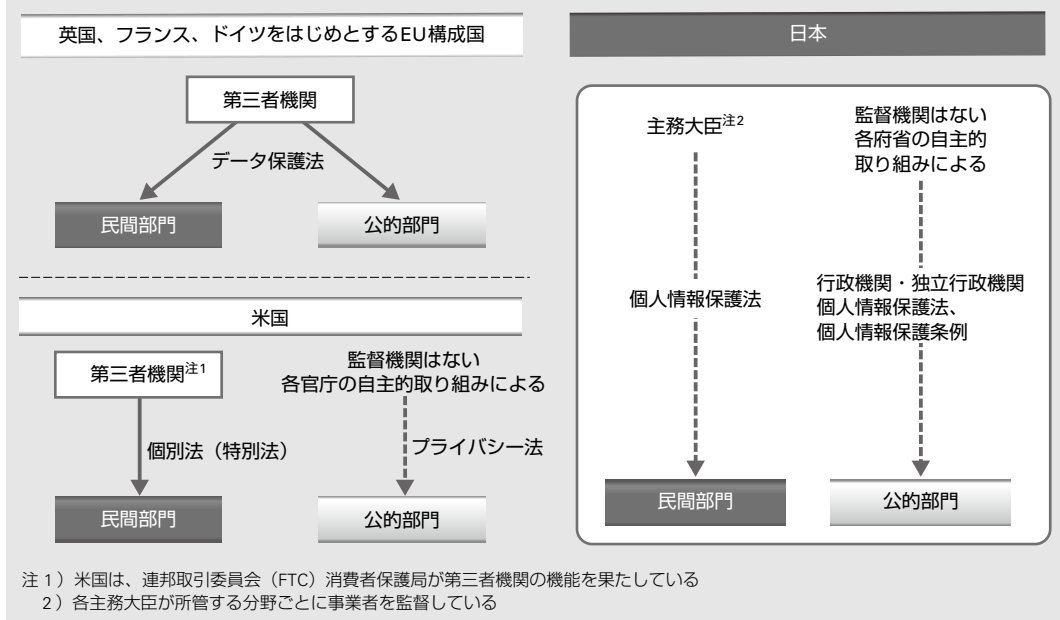
同事務局には、国民からの個人情報保護に関する苦情が、電子メールによる照会も含めて年間3000件程度寄せられている^{注13}。近年、苦情件数は増加しており、スタッフ数は不足ぎみである。連邦データ保護監察官事務局の監察官以外の職員は、毎年約30カ所の連邦官庁のデータ保護状況の監察を行っている^{注14}。

番号制度に関連して、連邦データ保護監察官が立法府へ意見表明した事例としては、「住民登録法大綱法」への関与^{注15}がある。ドイツには、わが国の住民基本台帳に類似する仕組みとして住民登録簿がある。2001年、ドイツにおける電子政府推進の一環として、同登録簿を活用するために法が改正されることになった。その際、連邦データ保護監察官は、複数の住民登録簿を統合したデータベースの構築は、国民の自己情報コントロール権が侵害されるとして反対意見を表明した。結果的に、この意見は法改正時に部分的に取り入れられただけであったが、第三者機関の独立性を示した端的な事例といえよう。

4 米国

民間分野において、米国では一般法としての個人情報保護法は制定されていない。金融

図3 英国、フランス、ドイツ、米国と日本における個人情報保護体制（第三者機関の有無や監督部門との関係など）



や医療などの分野別に制定された個別法で個人情報の取り扱いが規定されており、各分野を所管する官庁が、関係する事業者を監督している。所管分野を官庁が監督するという点ではわが国の仕組みと類似しているが、消費者保護という枠組みにおいては、連邦取引委員会（Federal Trade Commission：FTC）消費者保護局が、個人情報保護を任務とする第三者機関の機能を担っている点が大きく異なっている。FTCの消費者保護局の権限は大きく、個人情報の不適切な取り扱いをした事業者に対して是正勧告をしたり、場合によっては民事制裁金を科したりすることもある。

公的分野では、1974年に制定された「プライバシー法」で、行政機関におけるプライバシーの基礎的な取り扱いが規定されている。ほかにも、「電子政府法」や「連邦情報セキュリティ管理法（Federal Information

Security Management Act：FISMA）」によって、個人情報の取り扱いが規定されている。連邦政府全体で個人情報保護を監督する機関はなく、実質的に各官庁の自主的な取り組みに委ねられている。

5 わが国への示唆

以上のとおり、EU構成国である英国、フランス、ドイツでは、個人情報保護を目的とした第三者機関が設置され、民間事業者や行政機関に対して監査権限を行使したり、苦情相談に応じたりして国民の個人情報保護に大きな役割を果たしている（図3）。しかし第三者機関の法的位置づけや権限は一様ではなく、各国の行政機構などに応じて相違がある。

英国では半官半民という位置づけの1人のコミッショナーが全権を負うのに対して、フランスは政治家や裁判官を含む委員会方式で

ある。ドイツではデータ保護監察官が、連邦レベル・州レベルで設置され、その身分は行政機構に属している。

重要なのはいずれの場合も第三者機関が行政機構から独立しており、かつ事務局として専門性の高いスタッフを多数抱えて任務に当たっているということである。わが国もこのような第三者機関を設置するのであれば、行政機構や個人情報保護法制との調和を図りつつ、政治・行政機関からの独立性の担保や専門性の高い職員の確保を重視すべきである。

米国は、民間部門や公的部門全体を統括する第三者機関はなく、この点ではわが国と類似している。しかし、消費者保護という枠組みのなかで、FTC消費者保護局が民間事業者の監督や国民からの苦情処理に応じており、第三者機関の役割を部分的に果たしているといえる。国民への窓口が事業分野別に分散しているわが国では、FTC消費者保護局のような形で消費者窓口を一元化することは有効な手段の一つと考えられる。

Ⅲ 個人情報保護のための 第三者機関のあり方

個人情報保護を目的とする第三者機関を考える場合、自己情報コントロール権を保障し、特に社会保障・税の番号制度において行政機関と民間事業者の番号利用を適正化できる機関の設置を想定する必要がある。したがって、以下で検討する第三者機関は、「政治的・行政的干渉を受けずに活動し、既得権益の影響を一切受けない特殊な位置づけの行政機関」と定義する。

第三者機関は、①国民の側に立ち、②国民

からの権利侵害に関する苦情を処理し、③行政機関などに対する監査や是正勧告を実施し、④国民の個人情報を侵害する可能性のある立法行為に対しては意見を表明して牽制し、⑤実効性を伴って権限を行使することが期待される。

なお、わが国において個人情報保護法は、すでに施行されて一定期間が経過しているが、第三者機関の設置に際しては、定着しつつあるこの仕組みを急激に変化させるよりも、それと調和させながら高度化を図っていくほうが、余計な混乱や軋轢を招かず着実に定着していけると考えられるため、そのようなあり方を基調とする。

1 行政機構上の位置づけと 独立性の担保

(1) 組織の法的性質

第三者機関が期待される役割を果たすには、その独立性が高ければ高いほど望ましく、権限も実効性を伴うべきである。

具体的には、個人情報保護に関する先進諸外国の第三者機関の国際的・定期的な会合である「データ保護プライバシーコミッショナー国際会議」が2001年9月25日に採択した、「資格に関する委員会の基準及び規則並びに認定の原則（02年9月9日改定）」によると、第三者機関の持つべき要件として、次ページの表2に示す4点を充足することが求められている。

しかし、わが国の既存の行政機構には、この4つの要件を充足するような強い独立性と権限を有するような機関は存在しない。実際、国民生活審議会の「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」でも、「自主性・独立

表2 個人情報保護のための第三者機関に求められる要件（データ保護プライバシーコミッショナー国際会議より）

①	適切な法的根拠に基づいて設置された公的機関であること
②	所掌事務の遂行のために適切な水準の自主性・独立性が保証されていること 自主性については、第三者機関が、法的・実務的に、第三者の許可を得ずに適切な措置を講じる権限を付与されていることが求められる。独立性については、第三者機関が政治的・行政的干渉を受けずに活動し、既得権益の影響に耐えることができるために重要である
③	所掌事務を定めている法律が、データ保護やプライバシーに関する国際的な枠組みに準拠していること
④	適切な範囲の機能を有しており、その実施が法的な権限により担保されていること データ保護の第三者機関は、法令順守、監督、調査、救済、指導及び公教育等の分野について、一連の機能を有する。第三者機関は、助言的な機能を有するだけでなく、法的・行政的な結果を伴う監督権限を有さなければならない

出所) 国民生活審議会「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」(2007年)より作成

性や、適切な範囲の機能及びその実施の法的な権限による担保の観点から、我が国の機関がこの要件を充足することは困難であると考えられる」と注記されている。長期的には、新たな行政機関のあり方の枠組みそのものを模索することが求められるが、そのためには、慎重で綿密なさらなる国民的議論が必要である。

そこで、現行の行政機関等の枠組みのなかで最も独立性が担保できる機関としては、国家行政組織法第3条に規定されている、いわゆる「3条委員会」の位置づけが最も適当である。3条委員会は、「それ自体として、独自に国家意思の決定を行い、外部に表示する機関」とされており、公正取引委員会や国家公安委員会などが該当する。いずれも「庁」と同格の独立した行政機関とみなされ、消費者委員会や社会保障審議会といった同組織法第8条で規定されている「8条委員会」よりも独立性が高い。

(2) 組織の長の位置づけと選任

第三者機関が高い独立性と強い権限を有するためには、第三者機関の長の位置づけ・選任方法も重要である。選任は、「衆参両議院

の同意を得て、内閣総理大臣が任命するもの」とすべきである。そうすることで、その権威と独立性を立法と行政の両者に求めることができる。

また、長は認証官とし、天皇により認証されるものとすることで、その権威・独立性を一層強くできる。第三者機関の長は名誉と権限を有し、国民や行政機関などからも一定の畏敬の念を抱かれるような職でなければ地位に相応しい人材を得ることができず、組織の存在感も薄れてしまうことに特に留意が必要である¹⁶⁾。同じ3条委員会の公正取引委員会の委員長も認証官とされており、同委員長とのバランスを取ることも必要であろう。

(3) 予算の組成と承認

第三者機関の独立性を論じる際には、予算面からの独立性の担保も重要になる。政治的・行政的な干渉からいかに独立していても、執行できる予算の額や裁量性が小さければ、組織としての活動は事実上、大きな制約を受けるからである。

この点は、他の3条委員会と同様の予算の承認プロセスを経ることになると考えられる。組織としては「庁」と同格であることか

ら、第三者機関は独自の予算要求作成権限を有し、公正取引委員会や国家公安委員会と同様に内閣府に所属すると考えると、内閣府に予算案を提出し、内閣府が他の3条委員会の予算要求と合わせて財務省に予算要求をすることになる。

(4) 監督対象の制度

第三者機関が監督対象とする制度については、設置の経緯からまずは「社会保障・税の番号制度における個人情報保護」が対象になる。

しかし、この第三者機関は、本来的には国民の自己情報コントロール権を保障し、国際的に要求される水準の個人情報・プライバシー保護を推進する存在という位置づけから考えると、いずれは個人情報保護制度全体を監督対象とすることが求められる。既存の制度との調和を、ある程度の時間をかけて着実に実現すべきである。

EU構成国の第三者機関の例に見られるように、最終的には個人情報保護と関係が非常に深い「情報公開」も、監督対象の制度とすることも考えられる。

(5) 監督対象の組織

第三者機関が監督対象とする組織については、まず「社会保障・税の番号を取り扱う民間事業者や行政機関等」とすべきである。

具体的には、番号を付番・利用・管理する行政機関（国税庁や日本年金機構等）に加え、金融機関や医療機関などの番号の取り扱いが想定される民間事業者も対象になる。たとえば金融機関であれば、社会保障・税の番号を口座情報と紐づけて管理し、金融所得に

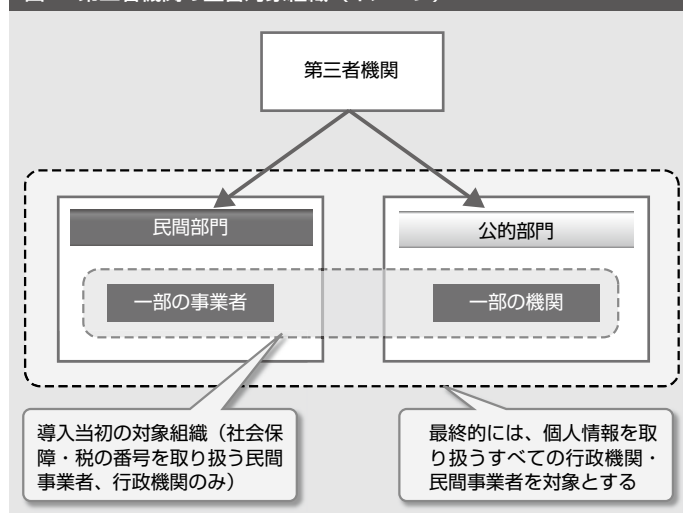
関する法定調書に付記して国税庁へ提出する業務などが考えられる。

なお、長期的には、監督対象組織を、個人情報を取り扱うすべての民間事業者および行政機関に広げていくことが望ましい。監督対象組織が狭く限定されていたのでは役割に見合った権限行使ができず、国民の自己情報コントロール権の十分な保障が実現できない。加えて、行政機関か民間事業者かで監督対象を限定する現行の方式を見直し、欧州などでは一般的である公的部門および民間部門のいずれについても同一の第三者機関で監督する方式に転換することで、国民の権利保障の一元化と高度化を図るべきである（図4）。

(6) 組織と事業に対する評価の実施

通常、行政関連の組織・事業に対する評価は、たとえば評価委員会のような外部機関が行うのが一般的である。しかし、第三者機関はその独立性を担保するため、外部機関の評価に依存するのは望ましくない。そのことから、まず自己評価を徹底的に開示することを通じて国民や国会から評価を受ける形にすべきであろう。

図4 第三者機関の監督対象組織（イメージ）



具体的には、年次報告書の作成や国会での説明、自主的な政策評価の実施が考えられる。その際の報告・評価内容としては、①監査・査察の件数、②監督対象組織（府省等）、③プライバシー影響評価（Privacy Impact Assessment：PIA）^{注17}の報告数、④苦情処理件数、⑤提訴件数、⑥国会などに正式な文書で表明したコメントやアドバイスの内容・件数——などが考えられる。

2 組織と予算規模

(1) 委員の構成と求められる専門性

第三者機関を、3条委員会として法的に位置づけた場合、委員の構成については、公正取引委員会や国家公安委員会などが参考になるが^{注18}、委員長を含めて5人程度で構成されるべきであろう。通常は合議制の機関になると想定されるので、委員の人数を奇数とすれば、意思決定の際に過半数が明確になる。

委員長については、すでに前節2項で述べたとおり認証官とすべきである。他の委員についてもやはり独立性を担保し、第三者機関の権威を明確にする意味で、国会同意人事（衆参両院の承認と内閣総理大臣による任命が必要）とすべきであろう。

委員に求められる専門性には、「法制度」「IT（情報技術）」「実務知識（企業などで実際に長く個人情報保護に関与してきた経験）」などがある。国民の自己情報コントロール権を保障するという目的からは、「消費者の権利保護に関与してきた者」が就任することも期待される。

(2) 職員の身分と雇用方法

第三者機関は「強制的な監査」や「政策立案」を行う。このため、事務局の職員の身分は基本的には国家公務員とすべきであろう。

特に「監査」のような業務については、高い独立性と専門性が求められることから、国家公務員試験によって選抜する専門職として、プロパー採用をすることが望ましい。ただし、苦情処理や一般事務処理などの業務は、準公務員や契約社員などの対応も考えられる。

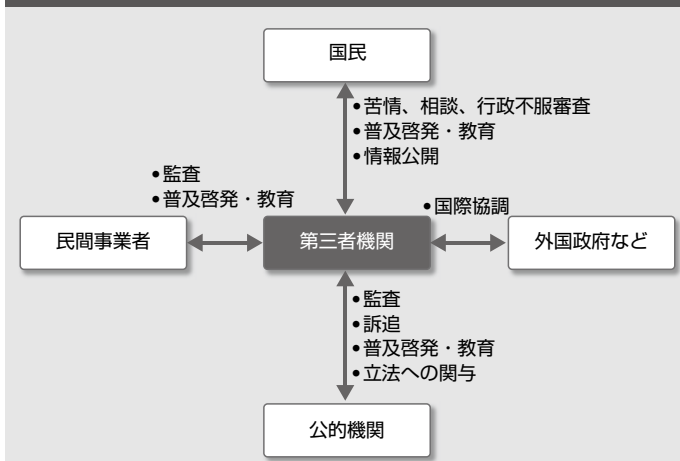
(3) 職員と予算の規模

事務局の職員数は、所掌する業務や権限、監督対象範囲などを勘案して定めるべきである。第三者機関の設立当初は、監督対象範囲を社会保障・税の番号制度に関するものに限ると仮定すると、職員数で20～30人程度、年間予算額は6～8億円程度が適切であるが、将来的には個人情報保護全体を監督対象とすると、業務量は大きく増大する。前出の諸外国の事例から類推すると、わが国では職員規模は200人程度、予算規模は年間40億円程度と見込まれる^{注19}。

3 任務と権限

第三者機関は、行政機関や民間事業者に対

図5 第三者機関の任務と権限（関係主体別）



する監督を通じて国民の自己情報コントロール権を保障するとともに、この分野で先行する諸外国と協調しつつ、わが国の個人情報保護法制に積極的に関与していくことが求められる(図5)。以下、第三者機関の任務と権限を、①苦情処理、②監査、③立法・新規施策への関与、④普及啓発・教育、⑤国際協調——の5つの観点から述べる。

(1) 苦情処理

第三者機関は、個人情報保護制度への信頼感を醸成する象徴的な役割として、個人情報保護にかかわる苦情・相談を一元的に受け付けて処理する任務を果たすことが重要である。

現行制度下では主務大臣制を採用していることから、国民は自らの個人情報が問題ある取り扱いをされていることに気がついて、どこにどのように相談すればよいかわからない。その相談窓口として第三者機関が一元的に対処すれば、国民の利便性は大きく向上する。また、苦情を処理する過程において当該関係機関に対して査察をし、是正勧告や提訴などを必要に応じて行うための権限を付与することで、高い実効性の担保を可能にすべきである。

(2) 監査

国民の自己情報コントロール権を保障するためには、苦情処理のような事後的な活動に加え、個人情報を取り扱う行政機関および民間事業者に対して、第三者機関が自らの発意によって監査できる権限が必要である。監査の手法としては以下のものがある。

- 定期的査察

行政による個人情報の濫用を牽制する目的から、相手方の同意に基づき、法定時期(年間1回程度)に実施する査察

- 申請・苦情に基づく査察

国民からの申請・苦情に対応するため、相手方の同意に基づき、疑義のある機関に対して不定期に実施する査察

- 強制査察

権利侵害の対象となった国民を救済するため、相手方の同意状況に関係なく、深刻な疑義のある機関に対して不定期かつ強制的に実施する査察

上述の査察の実施に際しては、第三者機関に一定の強制力を認め、査察に実効性を持たせることが必要となる。深刻な疑義のある事案については、相手方の同意を必要としない強制査察を実施し、是正勧告や改善命令を発動できることが望ましい。

また、そうした是正勧告や改善命令でも問題状況の改善が見られない場合、問題状況に対する国会での審議を可能にするため、第三者機関に議案提出権を付与する。加えて、国会審議を経ても改善が見られない場合には、第三者機関がさらに裁判所に独自に提訴できる権限の付与も求められる。

(3) 立法・新規施策への関与

行政機関への牽制を強化し、不適切な管理・利用を未然に防ぐ観点から、個人情報保護に関連する法令の立法・修正過程に第三者機関の関与を認めるべきである。

たとえば、社会保障・税の番号制度に関連した新たな制度の創設が検討される際には、創設の根拠となる法令のあり方について、第三者機関がコンサルティングペーパー^{注20}な

どを通じて意見を自発的に表明することや、特定の条件を満たす際に法案起草権が認められること、あるいは法案起草にかかわる作業部会に参画することなどの関与が考えられる。

(4) 普及啓発・教育

個人情報保護および自己情報コントロール権の保障の確立を推進するためには、国民がそれらを正しく理解することが重要であり、そのための普及啓発活動は、国民の側に立つ第三者機関が担うべきである。

個人情報保護法の施行直後には、個人情報保護に対する過剰反応が全国で生じ、急患発生時などに患者の情報が医療機関に提供されないなどの問題が生じた^{注21}。第三者機関が中心となって個人情報の利用に関するガイドラインの作成、シンポジウムの開催や広報・宣伝、書籍・パンフレットなどの発行を通じ、個人情報保護を国民にとって身近な制度として周知していくことが考えられる。

(5) 国際協調

日進月歩で進化する情報化社会において個人情報、日常的に国境を越えてやりとりされている。国民の個人情報を保護するためには、国際的な活動も不可欠である。第三者機関は、データが移転する前述の諸外国でも個人情報保護が適切になされるよう、各国に働きかけていくとともに、わが国に流入してくる個人情報についても適切に取り扱われることを担保すべきである。

具体的には、第三者機関は、わが国を代表する個人情報保護を主たる任務とする機関として、他国の第三者機関が集う国際会議など

に定期的に参加し、データの国際移転などについて協議することが望ましい。また、他国の個人情報保護法制の動向や第三者機関の活動内容について情報収集し、わが国の個人情報保護法制が国際的基準に合致しない、ないしは劣後する事項があれば、その改善に向けた活動を行うことも有益である。

社会保障・税の番号制度は、「民」主導の国家を形成していくための礎となるべき制度である。個人にかかわる番号制度を国家が構築・利用するには、主権者たる国民の権利利益をまず明確に保証することが重要である。このために自己情報コントロール権を定め、同権利を担保する仕組みとして第三者機関を設置することは、制度の円滑な導入に不可欠である。わが国の行政機構や個人情報保護制度と調和する、現実的で効果的な第三者機関のあり方について、国全体で検討し、着実に導入・定着を図っていくことが望まれる。

注

- 1 IT戦略本部「新たな情報通信技術戦略」(2010年5月11日)において、「社会保障・税の共通番号の検討と整合性を図りつつ、個人情報保護を確保し府省・地方自治体間のデータ連携を可能とする電子行政の共通基盤として、2013年までに国民ID制度を導入する」とされている
- 2 総務省「『住基ネット』って何?」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daityo/juuki01.html) 2010年8月
- 3 総務省「住基ネット関連訴訟等の状況」(2009年1月22日時点)
- 4 前川徹「住基ネットの目的と問題点」(国際社会経済研究所監修、原田泉編『国民ID——導入に向けた取り組み』NTT出版、2009年)
- 5 日本弁護士連合会「住民基本台帳ネットワークシステムの稼働の延期を求める意見書」2002年4月20日、日本弁護士連合会『プライバシーが

- なくなる日——住基ネットと個人情報保護法』明石書店、2003年
- 6 他の法形式には、公的部門と民間部門を一つの法律で規律する「オムニバス式」や、特定の分野ごとに保護措置を講ずる「セクトラル式」がある
 - 7 消費者庁調べ（2008年4月）
 - 8 個人情報保護条例は、当該地方公共団体に対してだけでなく、管内の事業者に対する監督も対象としているという考え方もある
 - 9 国の行政機関を対象とする場合、内閣府下の情報公開・個人情報保護審査会による行政不服審査を通じた救済の仕組みがある。ただし、同審査会の位置づけは行政機関であるうえ、非常勤の委員によって構成されているなど、個人の権利を擁護する機関としては必ずしも十分ではない
 - 10 1984年に、データ保護登録局（Data Protection Registrar）として発足し、その後に組織改編と名称変更を繰り返し、2001年から現在の名称となった
 - 11 個人情報を保有する民間事業者は、情報コミッショナーへの届出登録が義務づけられており、この登録時の手数料が自主財源となっている
 - 12 最も規模が大きい事件として、2007年に発生した、歳入関税局による2500万人分の個人情報が入った電子媒体の紛失事件がある
 - 13 藤原静夫「ドイツにおける個人情報保護の実際」『融合する法律学——筑波大学法科大学院創設記念・企業法学専攻創設15周年記念（上巻）』信山社出版、2006年
 - 14 「平成17年度海外比較調査 各国の電子自治体の推進状況」自治体国際化協会、2006年7月
 - 15 戸田典子「ドイツの住民登録法大綱法——電子政府と個人情報保護」『外国の立法224』国立国会図書館及び立法考査局、2005年
 - 16 この点、英国では国民IDを監督する職種として「国民IDコミッショナー（National Identity Scheme Commissioner）」が設置されたが、独立性や権限が十分なものではなかったため、人気のある地位ではなかったとされている
 - 17 PIAとは、新たな政策・施策・事業の実施に伴う情報システムの導入・改変等がある場合に、国民のプライバシーに及ぼす影響の程度について、あらかじめ評価をする制度
 - 18 委員長と委員を合わせた委員数は、公正取引委員会が5人、国家公安委員会が6人である
 - 19 なお、3条委員会と同様に検査・監査機能を有する公正取引委員会は、約800人の人員に対して予算は年当たり約90億円、会計検査院は約1300人の人員に対して予算は同約180億円となっている
 - 20 特定のテーマに対する調査などの結果をもとに、意見・勧告を表明する文書
 - 21 インターネットウォッチ「個人情報保護法への『過剰反応』が被害者救済の壁に——国民生活センター」2005年11月10日、Impress Watch（<http://internet.watch.impress.co.jp/cda/news/2005/11/10/9797.html>）

著者

- 小林慎太郎（こばやししんたろう）
社会システムコンサルティング部兼未来創発センター第二戦略研究室上級コンサルタント
専門は個人情報保護、電子行政などのIT公共政策、ITマネジメント
- 水之浦啓介（みずのうらけいすけ）
公共経営戦略コンサルティング部主任コンサルタント
専門は法制度の構築支援、行政組織マネジメント
- 八代 拓（やしろたく）
公共経営戦略コンサルティング部研究員
専門は個人情報保護、官民連携、海外経済協力

日本の専門商社を取り巻く環境変化と 生き残り戦略

沓掛 毅



佐藤あい



中川隆之



CONTENTS

- I 専門商社を取り巻く環境認識
- II 専門商社の課題
- III 専門商社の方向性

要約

- 1 バブル崩壊を引きずる1990年代中ごろから商社不要論が叫ばれ、鉄鋼、医薬品卸、食品卸など専門商社の再編が起きた。同様に2008年のリーマン・ショックを契機に外部環境の劇的な変化による新たな動きが始まっている。
- 2 専門商社を取り巻く市場構造の変化として、国内の人口減少や高齢化に伴う日本市場の縮小、中国など新興国市場の急拡大などが挙げられる。また、販売先の変化には、日系企業の地盤沈下、グローバル企業・地場企業の躍進などがある。さらに仕入先の変化として、仕入先の再編とそれに伴う仕入先から販売先への直取引の増加、特約店の絞り込みなども起きている。
- 3 これらの外部環境の変化の影響および課題として、国内では、口銭収入の減少などによる商社ビジネスの採算性の悪化、販売先からの価格引き下げ要求の高まりによる商社再編圧力が挙げられる。一方、海外においては、さらなる海外進出はもとより、日系企業以外の販売先の開拓が求められる。
- 4 課題を克服するには、まず既存のビジネスモデルを評価して自社のコアを見極め、「選択」と「集中」を進める。さらにそのコアを基に、①商材拡張、②高付加価値化、③再編、④海外展開——の4つの方向性を見極める必要がある。その際の鍵が、「リーダー」「チャレンジャー」「ニッチャー」「フォロアー」といった自社の競争ポジションであり、これを国内の成熟市場、海外の成長市場で分けて捉えたうえで、全社的な視点から自社の戦略転換を考えていく。

I 専門商社を取り巻く環境認識

鉄鋼、医薬品卸、食品卸など、特定分野の商材を専門に扱う日本の専門商社を取り巻く環境は、①市場構造、②販売先、③仕入先で、以下のように大きく変化している。

①市場構造の変化

- 国内市場の縮小と新興国市場の急拡大
- 急速なコモディティ（一般品）化の進展
- 円高による為替リスクの拡大

②販売先の変化

- 日系企業の地盤沈下
- グローバル企業と地場企業の躍進
- 日系企業の現地調達への推進

③仕入先の変化

- 仕入先の再編
- 直販化の推進
- 特約店の絞り込み
- 現地サプライヤー（部品製造業者）の台頭

これらの変化により、従来の単純な商事ビジネスは、じり貧、または成立しなくなってきている。

1 市場構造の変化

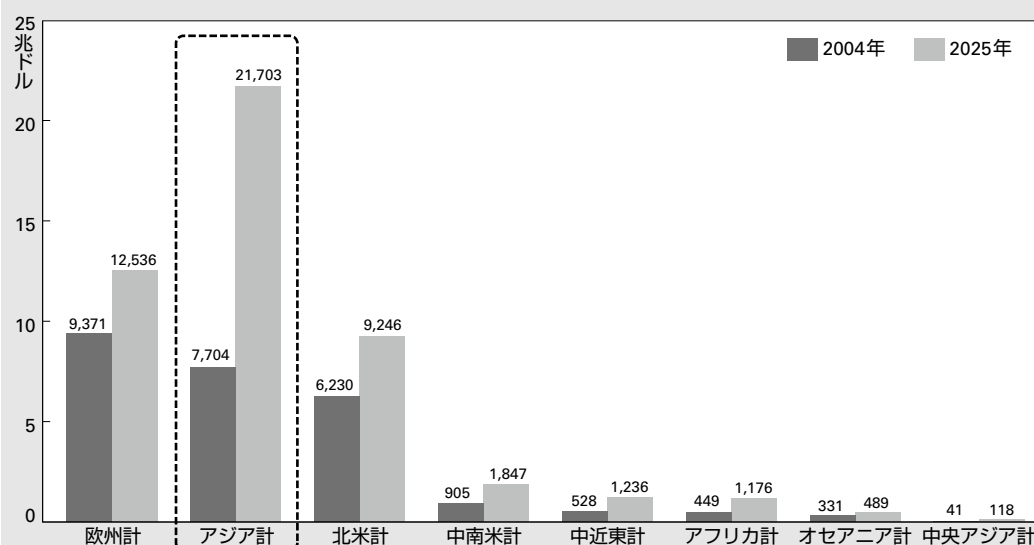
人口減少や高齢化による日本の国内市場の衰退は、2008年のリーマン・ショックによってさらに加速した。一方、海外市場は新興国を中心に、爆発的な伸びが予想されている。特にアジアの進展は目覚ましく、2025年には、04年の3倍の製造生産額を誇り、世界の工場となる（図1）。とりわけ中国は、そのなかでも53%を占めるようになると予想される（日本は16%）。これを受け、製造業の生産における主戦場は新興国へと移行していくだろう。

また、薄型テレビやパソコンに象徴されるように、大量生産・大量販売による製品の大幅な価格下落が起こっており、完成品から部品・部材まで、多くの商品のコモディティ化が急速に進んでいる。さらに、急激な円高の進展など為替リスクも高まっている。

2 販売先の変化

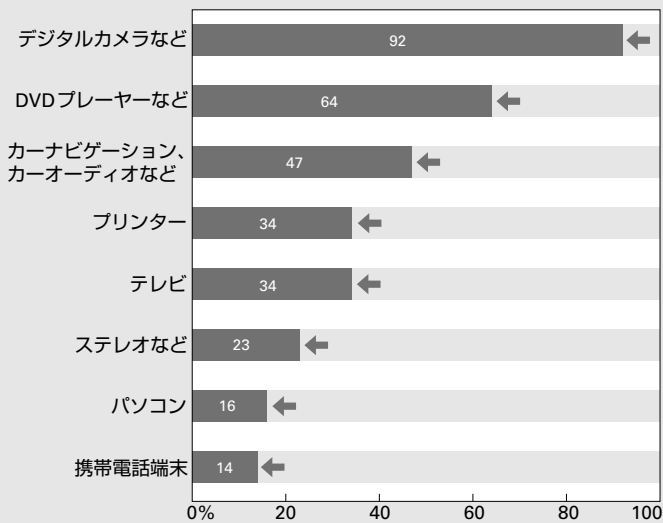
現在の電機メーカーが象徴するように、韓国・台湾などの競合企業と比較すると、専門

図1 2004年および25年の地域別製造業生産額



出所) GTAP (Global Trade Analysis Project) 7 Databaseなど各種資料より作成

図2 2008年の日系企業（セットメーカー）の生産額シェア



出所)「電子情報産業の世界生産見通し」2008年12月(電子情報技術産業協会(JEITA)より作成)

商社最大の顧客である日系企業の地盤沈下が著しい。日本のお家芸であったカーナビゲーション、テレビ、ステレオなども例外ではなく、海外勢に侵食されている(図2)。

一方、サムスン電子をはじめとするグロー

バル企業の躍進はとどまるところを知らず、さらに、中国など新興国の地場企業の勃興など、新たな競合も参入してきている。

日系企業を主要顧客とした現状のビジネス展開による専門商社の成長に、このままでは限界が見え始めているといえる。

3 仕入先の変化

国内では、エレクトロニクス、化学、機械、電子材料、建材などの市場の成熟が顕著である。このため、特にこれらに属す製造業は、生き残りをかけて再編・集約に進む動きが見られる。たとえば半導体では、NECエレクトロニクスとルネサス テクノロジーの合併(ルネサス エレクトロニクス)があり、建材・住宅設備では、住生活グループ、YKK-TOTO連合、パナソニックグループの3グループが形成されてきている。

また、海外を見ると、ゼネラル・エレクトリック(GE)やシーメンス(Siemens)、フ

表1 シーメンスによる医療分野の買収

DPC (ダイアグノスティック・プロダクツ) 買収			バイエル・ダイアグノスティクス部門買収		
	売上げ (億ドル)	シェア(%)		売上げ (億ドル)	シェア(%)
全体	315.17	100	全体	315.17	100
ロシュ・ダイアグノスティクス	71.77	23	ロシュ・ダイアグノスティクス	71.77	23
アボット・ダイアグノスティクス	39.79	13	アボット・ダイアグノスティクス	39.79	13
オーソ・クリニカル・ダイアグノスティクス、ライフスキャン (ジョンソン・エンド・ジョンソングループ)	35.62	11	オーソ・クリニカル・ダイアグノスティクス、ライフスキャン (ジョンソン・エンド・ジョンソングループ)	35.62	11
バイエル	30.84	10	シーメンスヘルスケア	25.15	8
ベックマン・コールター	17.70	6	ベックマン・コールター	17.70	6
ベクトン・ディッキンソン	17.55	6	ベクトン・ディッキンソン	17.55	6
デイドベ어링	17.39	6	デイドベ어링	17.39	6
ピオメリュー	13.69	4	ピオメリュー	13.69	4
シーメンスヘルスケア	4.49	1	バイエル	10.18	3
その他	66.33	21	その他	66.33	21

出所) 各社アニュアルレポートなどをもとに野村総合研究所推計

イリッパス（Philips）などの欧米企業は、自社の経営資源を投資対効果で割り振り、事業ポートフォリオを頻繁に組み替えており、コア領域と定めた分野においては急激な買収を繰り返している。たとえばシーメンスは2006年以降、総額約170億ドルをかけて医療分野の買収を積極的に仕掛けている（表1）。

また、中国、韓国、台湾などの現地サプライヤーの台頭も著しく、先進国メーカーの現地調達化に伴い、彼らのプレゼンス（存在感）は向上していくと見られる。

II 専門商社の課題

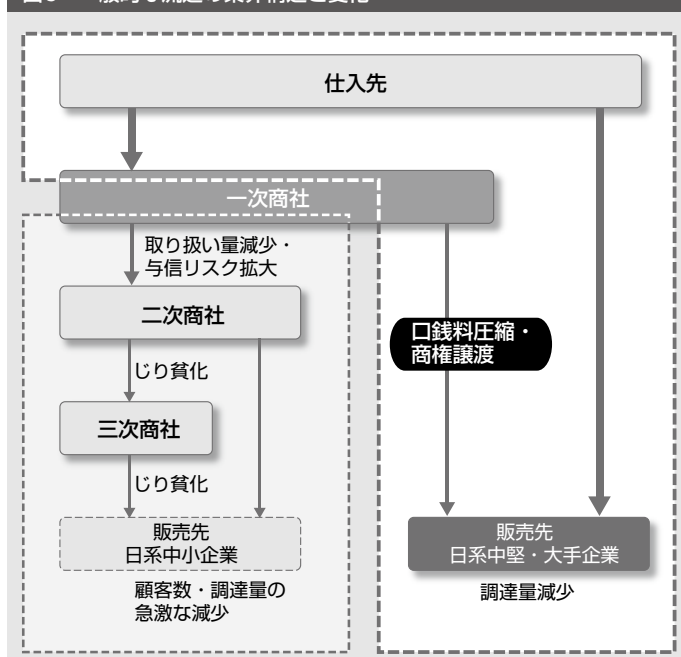
前章で述べた外部環境の変化を受けて、日本の専門商社には、

- ①コスト削減、商権譲渡・移管要請と与信リスクの拡大
- ②再編圧力の高まり
- ③海外進出・拡大

テイド・ベ어링買収

	売り上げ	
	(億ドル)	(シェア：%)
全体	315.17	100
ロシュ・ダイアグノスティクス	71.77	23
シーメンスヘルスケア	42.54	13
アボット・ダイアグノスティクス	39.79	13
オーソ・クリニカル・ダイアグノスティクス、ライフスキャン（ジョンソン・エンド・ジョンソングループ）	35.62	11
ベックマン・コールター	17.70	6
ベクトン・ディッキンソン	17.55	6
ピオメリュー	13.69	4
バイエル	10.18	3
その他	66.33	21

図3 一般的な流通の業界構造と変化



——の課題が突きつけられている。

1 コスト削減、商権解消の要請と与信リスクの拡大

競争の激化による仕入先からの口銭料圧縮、販売先の日系企業の地盤沈下による価格引き下げ圧力などコスト削減の要請、仕入先の再編に伴う直販化の推進、特約店の絞り込みによる商権の譲渡が求められている。また、従来からの市場成熟化と先ごろの金融危機のあおりを受け、一部のエンドユーザーである中小企業の倒産数が急激に増加し、二次商社経由の収益が大幅に減少している。さらに、すでにじり貧化が始まっている二次商社・三次商社の与信リスクも増大している（図3）。

2 再編圧力の高まり

上述の販売先からの価格引き下げ圧力や仕

入先の再編、直販化の推進、商権譲渡、特約店の絞り込みなどにより、1990年代に起きたような専門商社再編（表2）が、当時巻き込まれた業界にも起こりつつある。過去の鉄鋼商社の事例に象徴されるように、業界再編は、一度火がつくと一気に進む可能性があり（鉄鋼商社は実質4年で再編）、この動きに乗り遅れた企業は、急速に収益を落とすリスクを抱えることになる。

3 海外進出・拡大

一方、市場の主戦場の新興国への移行、日系企業の地盤沈下、グローバル企業・地場企業の躍進から、海外進出・拡大を図る必要がある。

これは、従来の主要取引先である日系企業の生産拠点が新興国に進出することへの対応だけでなく、新興国での日系企業の現地調達化への対応、日系企業以外の成長顧客の獲得を主要な目的とする。このため新興国での専門商社の活動は、仕入先としての地場企業との取引関係の構築と、販売先としての地場企業との取引関係の構築の2つが求められる。

III 専門商社の方向性

上述の課題を克服するためには、①打ち手の方向性を探り、②自社のコアを正しく見極

める必要がある。その際、自社の競争ポジションを成熟市場である国内、および成長市場である海外とに分けて捉える（図4）。

1 方向性の観点

既存の商社ビジネスモデルは崩壊寸前であり、生き残りを図るためには事業領域を変えることが喫緊の課題となっている。そのための方向性は大きく、①商材拡張、②高付加価値化、③再編、④海外展開の4つが考えられる。

①商材拡張

豊富な品揃えによる顧客囲い込みなど

②高付加価値化

メーカー機能の獲得、システムインテグレート、オペレーション&メンテナンス等、川上・川下の取り込みや、物流などIT（情報技術）をてことした徹底的な効率化など

③再編

規模の拡大、業務の効率化など

④海外展開

地場企業への販売、海外仕入先の確保など

2 コアの見極め

方向性を決める前に、既存のビジネスモデルを評価して自社のコアを見極め、「選択」

表2 過去の専門商社再編

	再編の引き金		川中（専門商社）への影響
	川上（仕入先）	川下（販売先）	
鉄鋼商社	JFEホールディングスの誕生 2大陣営化	「ゴーン・ショック」 強烈的な価格引き下げ圧力	総合商社11社⇒4社に集約 メーカー系商社4社⇒3社
医薬品卸	製薬会社の再編	医療費引き下げ圧力	270社以上存在していた医薬品卸は、上位が4グループに集約（全体で100社前後に）
食品卸	特に変化なし	大手小売業からの価格引き下げ圧力	売上高1000億円以上の企業が25社存在。上位企業群は3グループに集約

と「集中」を進める必要がある。

既存ビジネスモデルの評価の視点は次の4つが挙げられる。

①販売先の視点

販売先別売上額・利益額、リスク、取り扱い商材など

②仕入先の視点

仕入先別仕入金額、扱い商材など

③商材の視点

商材別売上規模・利益額など

④経営資源の視点

商材の目利きができる人材、ユーザーネットワークを持つ人材、付加価値（技術）を付けられる人材、および工場等の設備など

これらから、コアの販売先・仕入先・商材・経営資源を見極める。

3 方向性を決める自社の競争ポジションとその定石

方向性を決めるに当たっては、自社の競争ポジションを、①リーダー、②チャレンジャー、③ニッチャー、④フォロアーの4つに分けて考える。

①リーダー

市場においてナンバーワンのシェアを持つ

②チャレンジャー

リーダーに次ぐシェアを保持し、リーダーに競争を仕掛ける

③ニッチャー

小さいながらも特定の市場で、独自の地位と高利益率を維持している

④フォロアー

リーダーやチャレンジャーの戦略を模

倣し同分野に参入しているものの、シェアは小さい

これら4つの競争ポジションを規模と収益率とで分けると図5のようになる。

この曲線は「フライフィッシング・カーブ」と呼ばれ、市場が成熟し、業界構造が安定すると、ほぼすべての業界がこのカーブに当てはまる。逆に、フライフィッシング・カーブに当てはまらない業界は、いまだに成熟しておらず構造も不安定であるため、今後、再編などの可能性も考えられる。

商社全体を実際に当てはめてみると次ページの図6のとおりになる。しかし、商社のなかでは現在、専門別のすみ分けが進行中で、

図4 自社の競争ポジションと市場とで捉える方向性の考え方

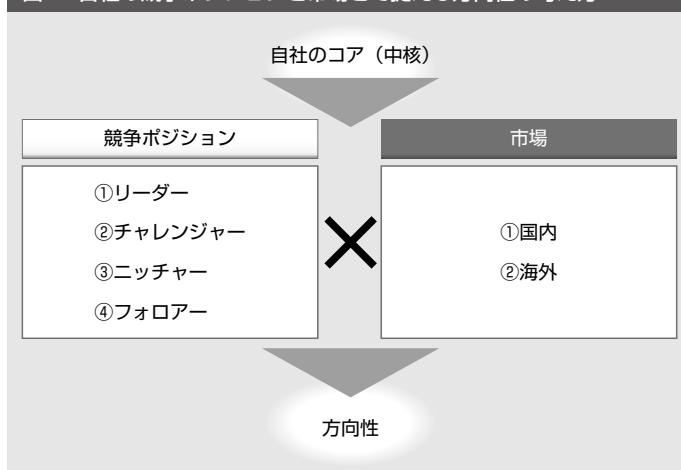


図5 一般的な4つの競争ポジションと規模・収益率の関係

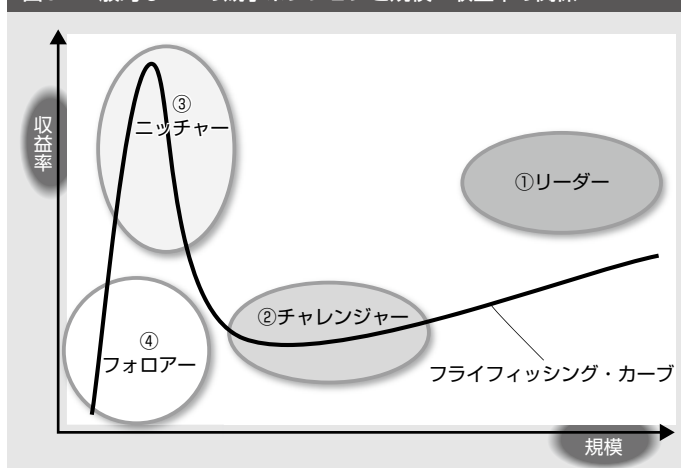
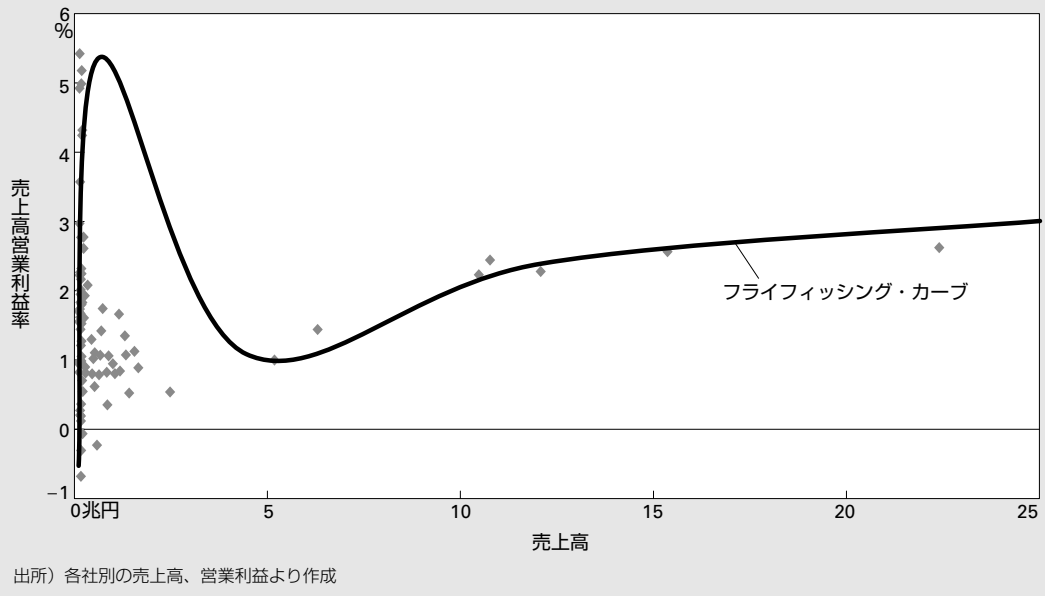


図6 商社全体の売上高と売上高営業利益率



詳細に見るとフライフィッシング・カーブが形成されていない業界もある。たとえば、エレクトロニクス商社、医療機器卸などが挙げられ、今後、再編が起る可能性がある。

このような分析を通して自社の競争ポジションを探る必要がある。そのうえで取るべきポジション別戦略の定石を紹介する。

①リーダー

ブランド向上やビジネスモデル変革などの差別化戦略を進めると同時に、他社が打ち出す戦略を豊富な資金で同質化する（模倣して他社と区別しにくくする）。また、自らは低価格戦略に入り込まず、コストダウンを図るにとどめる。新規市

図7 従来戦略と飛躍戦略

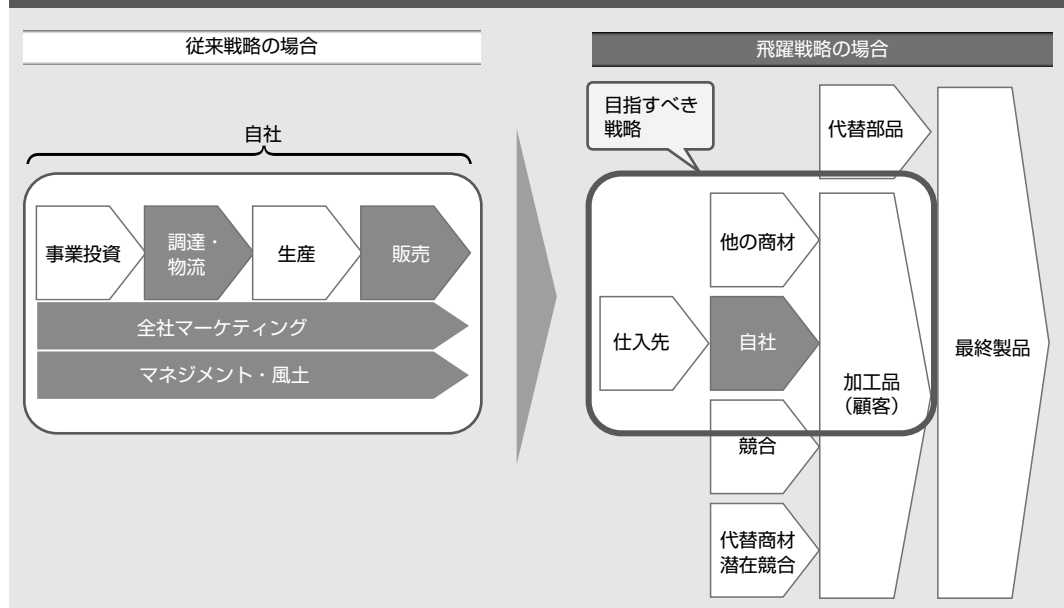
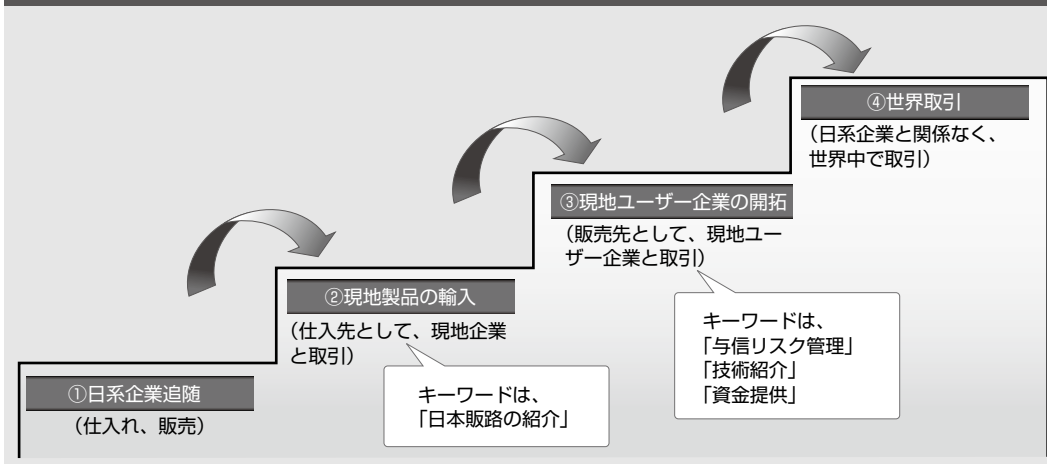


図8 海外展開ステップ



場（海外）への展開も積極的に進める

②チャレンジャー

最初に、自社より低シェア企業の伸長を防ぐ。さらにはリーダーに対する差別化戦略を強化する意味で、特定のセグメント（顧客層）の取り込みに注力し、実力を蓄えたうえでリーダーに挑戦する

③ニッチャー

フォロワーのような他社の模倣ではなく、市場のなかにニッチな「くぼみ」「すき間」を見出して、その特殊市場において自らが圧倒的な地位を築く

④フォロアー

リーダー企業を模倣し、安価重視の顧客層をターゲットにする。あるいはリーダーの傘下に入るか撤退を選択する

4 国内成熟市場戦略の定石

国内のように成熟した市場における戦いは4通りある。

①徹底抗戦戦略

大規模な事業再編を行い、事業領域を戦える分野に限定し、命尽きるまで徹底

的に戦う

②収穫戦略

設備投資をせずに、利益の刈り取りを優先する

③撤退戦略

市場回復が見込まれない場合は撤退する

④飛躍戦略

自社のビジネスモデルを変革させ、儲かる仕組みを自らつくり込んでいく

飛躍戦略では、業界全体での最適化が必要となり、同業ならびに川下企業との連携など外部との連携が重要となる（図7右）。

飛躍戦略の視点例としては、①自社のビジネス範囲をバリューチェーン（価値連鎖）の視点で組み直す、②競合とのアライアンス（業界構造変革）、③仕入先買収による川上展開、④他社商材（補完品）とのアライアンス、⑤販売先買収などによる川下展開、⑥顧客にとっての代替品とのアライアンスによる川下展開、⑦顧客の購買機能代行（内製化）——などが挙げられる。

また、川上投資では商品の目利きが必要と

表3 国内の競争ポジションと方向性

国内の競争ポジション	戦略シナリオ（仮説）	方向性の観点			
		国内成熟市場			海外成長市場
		商材拡張	高付加価値化	再編	海外
リーダー	リーダーの地位を守るため、国内では、自ら再編を図り、安定規模を確保するとともに、成長を求めて海外にシフトする	○	○	○	◎
チャレンジャー	リーダーを目指すため、二次・三次商社を取り込みながら、業界再編を企て、リーダーとしての売り上げを確保する	△	—	◎	○
ニッチャー	顧客、仕入先ニーズの収集に全力を尽くし、隙間領域を見つけ、ニッチの集合体として成長する	—	◎	△	○
フォロアー	付加価値の原石を持っている場合、ニッチを目指す。それ以外の場合、リーダーとなりうる有望企業の傘下に入るか、撤退する	—	—	○	—

なり、川下投資では資本力がより重要となる。

5 海外成長市場戦略の定石

海外のような成長市場では、確実にかつ迅速に事業を展開していく必要がある。展開のステップは以下のとおりとなる（前ページの図8）。

① 日系企業追随

仕入先・販売先の海外展開に伴い、自社も追随する。昨今は、コスト削減のため、新興国で一から調達を始める販売先も多い

② 現地製品の輸入

現地の仕入先を開拓し、日本に輸入する。その際のキーワードは「日本販路の紹介」となる

③ 現地ユーザー企業の開拓

現地の販売先を開拓し、仕入れた製品を販売する。その際のキーワードは、「与信リスク管理」「技術紹介」「資金提供」となる

④ 世界取引

日系企業とかわりなく、世界中で取引を実施する

新興国に事業展開するに当たり、最も困難なのが販売先の与信リスク管理である。中国など新興国の企業に対しては、地場企業との提携・買収により、在庫リスク、資金回収リスクを減らす必要がある。

6 専門商社の立ち位置と取るべき方向性

以上をもとに専門商社の戦略をまとめると、国内の競争ポジションによって採用できる戦略は表3のとおりとなる。

リーダーは、ビジネスモデルの変革、海外展開など最も採用できる選択肢が多い。現時点では、成熟している国内市場より、成長している海外市場に出るのが定石と考えられる。チャレンジャーは、リーダー企業の従来の強みを弱めるように、さらなる再編を仕掛けていく必要がある。ニッチャーは、自社の強い領域においてさらに高付加価値化を進めるとともに、海外を目指す。最後にフォロアーは、自社の競争ポジションを再度見定め、

リーダーの傘下に入るか、撤退を検討する必要がある。

なお、複数の商品群を扱っている専門商社においては、商品群がそれぞれ上述のどのポジションにあるかを考慮したうえで、全社としての戦略を決定することが求められる。

日本の国内市場が縮小するなかで、専門商社は、事業領域ならびに戦略転換の岐路に立たされている。専門商社は、過去に日本の製造業のモノづくりを支えてきた。筆者らは、日本の製造業が、今後、国内での構造変革および海外展開にシフトしていくなかにあって、専門商社がこれらの動きと連携し、戦略転換を図ることによってさらなる飛躍につながることを願っている。

著者

杓掛 毅（くつかけつよし）

技術・産業コンサルティング部上級コンサルタント
専門は総合電機、エレクトロニクス、医療機器、商社、金融を中心とした事業戦略、経営管理支援

佐藤あい（さとうあい）

技術・産業コンサルティング部副主任コンサルタント
専門は素材・部品産業、電機、商社産業、および環境・エネルギー、医療分野を中心とした事業戦略、事業開発支援

中川隆之（なかがわたかゆき）

技術・産業コンサルティング部グループマネージャー
専門は材料、部品、エンジニアリング、建設、環境分野における成長戦略立案、事業構造改革

10兆円を目指す「G空間」市場の 展望と課題

「地理空間情報」のオープンデータ化に向けて

丸田哲也



植村哲士



高野裕康



CONTENTS

- I 「イチゲー」「AR」……そして「G空間」という新しい市場の登場
- II G空間という言葉はどこから現れたのか
- III 10兆円市場を目指すG空間市場
- IV 地理空間情報を支えるソフトウェアのオープンソース化
- V 「地図は本当に無料」なのか——オープンデータに向けての課題

要約

- 1 近年、位置情報を軸としたさまざまな新しいサービスが登場しつつある。このようなサービスを指す言葉として、「G空間」が使われるようになっている。
- 2 このG空間という言葉は、地理空間情報活用推進基本法が成立した2007年ごろから使われるようになり、新たな市場を創出する分野として、官民から高い期待が寄せられている。実際、2015年ごろには10兆円程度の市場になることが期待されている。
- 3 G空間を支える各種の環境のうち、ハードウェアやインフラ、そしてソフトウェアの領域においては環境の整備が進んでいる。2010年9月には、準天頂衛星初号機「みちびき」が打ち上げられた。また、FOSS4Gと呼ばれるオープンソースで提供される地理情報システム用ソフトウェアの機能向上や普及が進んでいる。これによって、G空間市場には新たなプレーヤーの参入が期待できる。
- 4 G空間市場にとって、地図は今後も重要な存在となり続ける。地図はさまざまな情報の二次利用によって整備されているため、知的財産など多様な課題が存在している。そのような課題を解決するためにオープンデータなど、地図整備のあり方について幅広い議論が必要になる。

I 「イチゲー」「AR」……そして「G空間」という新しい市場の登場

「イチゲー」という言葉をご存じであろうか。一般には聞き慣れない言葉であるが、最も浸透しているのは、意外にも出張が多いサラリーマンであるといわれている。これは、GPS（全地球測位システム）機能を活用した携帯電話端末向けのゲームサービスを指す。すなわち、「位置」に関係する携帯ゲームの略称としてイチゲーと呼ばれているのである。

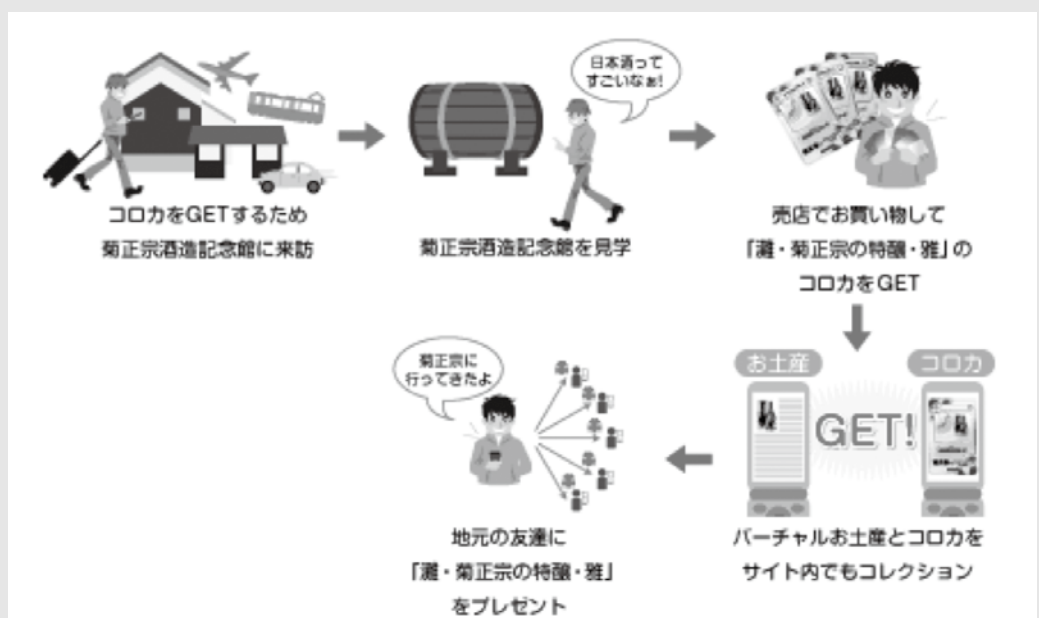
このイチゲーは、コンピュータ上のバーチャル（仮想的）な世界と現実世界の位置情報とを結びつけるという、今までにはない特徴を持っているためか、主なユーザーは、携帯ゲームのような中高校生ではなく、冒頭で述べたようなサラリーマンなど、実社会で忙しく活動している人々なのであるという。ま

た、このイチゲーのサービスは、たとえば日本全国の老舗と連携することでその地域の集客力を向上させるなど、地域の活性化にも寄与するものとして注目されつつある（図1）。

バーチャルな世界と現実世界を結びつけるサービスや技術としては、拡張現実（AR）も忘れてはならないだろう。近年では、スマートフォンと呼ばれる多機能携帯電話端末のアプリケーションソフトとして複数のサービスが登場しつつある。登場したばかりのころは有望な活用シーンがなかなか見つからないという課題があったため、当初の熱気は沈静化してしまったものの、最近では、地域の観光情報やバリアフリー情報の提供、あるいは家具の設置イメージを表現する手段にも利用されるなど、実用的な用例も出現している。業務用アプリケーションソフトにも取り入れられることによって、今後は重要な技術となるだろう（次ページの図2）。

イチゲーやARといったコンピュータと現

図1 「イチゲー」と実際の地域資源を結びつけた例（コロブラと菊正宗酒造がタイアップし、菊正宗酒造記念館への来館を促す試み）



出所) コロブラWebサイト (<http://colopl.jp/>)

図2 拡張現実（AR）と実際の地域資源を結びつけた例



出所）佐賀市佐賀城下ひなまつりWebサイト（<http://hina.sagabai.com/>）よりNRI加筆

実世界を結びつける試みやサービスを指す言葉として、「G空間」も使われるようになってきている。これはイチゲーやAR以上に聞き慣れないと思われるが、高い成長性を持つ市場を表す言葉として、2010年夏の参議院議員選挙で自由民主党のマニフェスト（政権公約）にも掲載されるなど、徐々に注目が集まりつつある。

本稿では、このG空間が生み出す市場の内容と、今後それを支えるであろうオープンソースをはじめとする各種ソフトウェア技術、そしてそのG空間市場が拡大するための課題を概観し、整理する。

II G空間という言葉はどこから現れたのか

そもそも、「G」とは何を示しているのだろうか。イチゲーとの関連性から考えれ

ば、「位置」に関係する各種サービスや技術とのかかわりがあることは想像できる。G空間のGとはすなわち「Geospatial」を指し、「地理」を意味する。G空間（地理空間）は2007年5月、「地理空間情報活用推進基本法」が成立したころから知られるようになった。本章ではまず、G空間という言葉が生まれた同基本法の成立から、普及の兆しを見せる現在までを概観したい。それを知ると、G空間が多分に政策的な動きのなかで生み出された言葉であることがわかる。

上述のように2007年5月に成立した地理空間情報活用推進基本法は、同年8月に施行された。議員立法である同基本法は、それまで政府が進めてきた地理情報の活用推進に関する方策、具体的には地理情報システム（GIS）と呼ばれる情報システムの導入と、準天頂衛星（後述）をはじめとする衛星測位の活用の2つを統合し、「地理空間情報の活用の推進

に関する施策を総合的かつ計画的に推進することを目的（同基本法第一条）」とする。ここでいう「地理空間情報」^{※1}とは、従来の地図という枠組みを超えて、位置にかかわるあらゆる情報を法律の範囲とするという意味である。

同基本法が成立した翌2008年4月、国が展開すべき地理空間情報の活用を促進する施策の基本方針を定めた「地理空間情報活用推進基本計画」が閣議決定された。この基本計画を受けて各省庁は地理空間情報の活用に向けたさまざまな取り組みを展開した。そのなかの一つに、経済産業省が2008年7月に公表した「地理空間情報に関する政策パッケージ」がある。この通称名は「G空間プロジェクト」といい、ここで初めてG空間という言葉が登場した。

その後、政府は2008年8月に「地理空間情報の活用推進に関する行動計画」と呼ばれる地理空間情報の活用促進に向けた施策集を公表している。この計画も通称「G空間行動プラン」と呼ばれているように、このころから、地理空間情報の活用推進を表す政府の表記にG空間が使われるようになっていく。

さらに、政府を含む産・学・官の連携プロジェクトとして「G空間EXPO^{※2}」が2010年9月に開催されており、本EXPOは、地理空間情報の関連業界の国際見本市（Exposition）という枠組みを超えて、G空間が示す新たな世界像（新しい経済社会のあり方）を、国民一般に広く提示することを目的としていた。前述のように自由民主党の新しいマニフェストにもG空間が盛り込まれており、新しい市場創出に寄与する分野として、政・官ともにG空間に高い期待を寄せていると考えられ

る。

Ⅲ 10兆円市場を目指すG空間市場

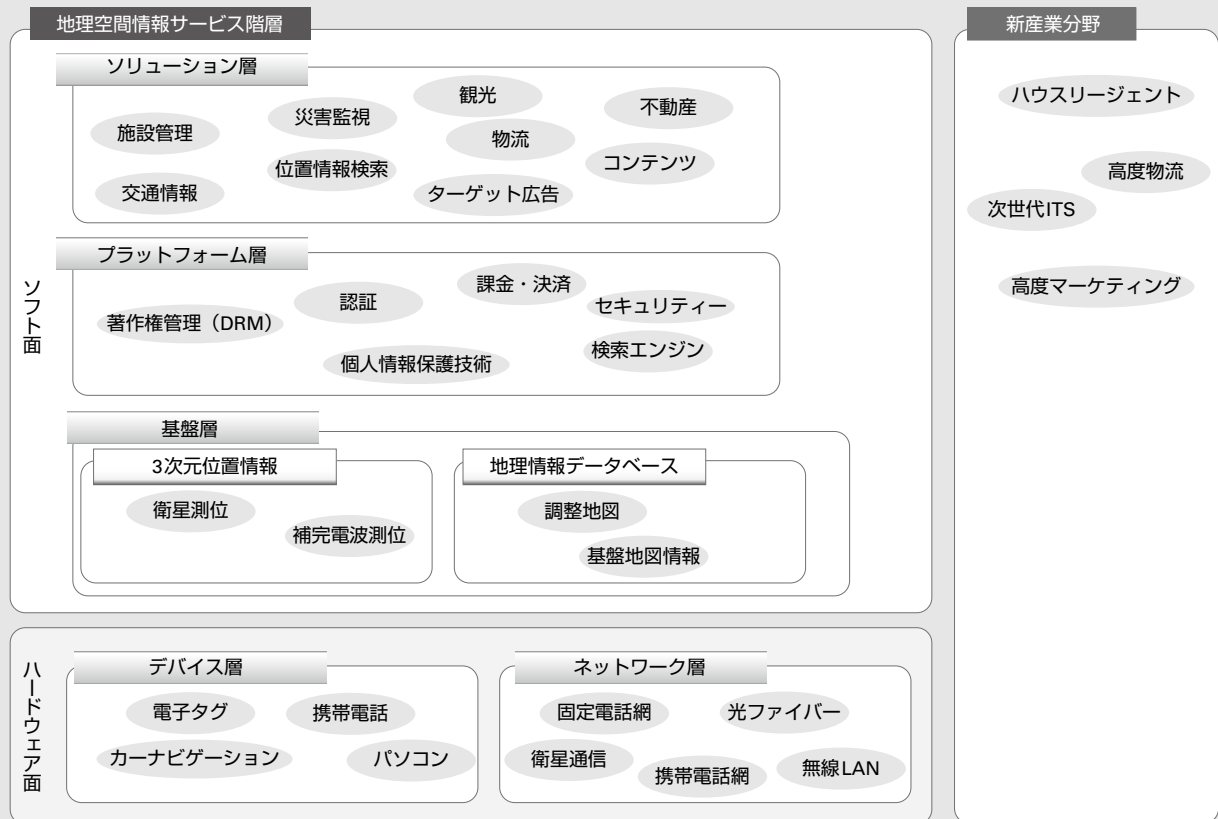
政・官ともに拡大を目指すG空間が生み出すのはどのような市場なのであろうか。それを明らかにするために本稿は、経済産業省がG空間プロジェクトを策定するために2008年7月に発表した地理空間情報活用推進研究会「地理空間情報サービス産業の将来ビジョン——便利で、楽しく、分りやすい地理空間情報の実現に向けて」（以下、研究会報告書）の内容を紹介したい。同研究会は、地理空間情報活用推進基本法に基づくG空間市場拡大・創出の可能性の検討を目的に設置されたものである。そうした市場は一般的に「地理空間情報サービス市場」と呼ばれているが、これまで本稿が用いている「G空間市場」と呼び直すことも可能であろう。その全体像を次ページの図3に示した。ここでは、

- ①位置情報把握技術を搭載した機器やネットワークに関するデバイス層、ネットワーク層
 - ②汎用的な地理空間情報を提供する基盤層
 - ③サービス提供に必要な各種の要素を提供するプラットフォーム層
 - ④実際に地理空間情報を活用したサービスを提供するソリューション層
- の4つのプレーヤー層に分け、そのうえに新産業分野が出現すると整理されている。

地理空間情報活用推進研究会の検討に基づいて経済産業省が提示した前述のG空間プロジェクトでは、

I 地理空間情報が流通する基盤の整備

図3 地理空間情報サービス市場（G空間市場）の全体像



注) DRM：デジタル著作権管理、ITS：高度道路交通システム、電子タグ：電子荷札
 出所) 地理空間情報活用推進研究会事務局「地理空間情報サービス産業の将来ビジョン——便利で、楽しく、分かりやすい地理空間情報の実現に向けて」
 2008年

II 地理空間情報の生活や産業における利用の高度化

III 測位衛星等からの位置情報を有効に活用できる環境の整備

——の3本の施策を通じて、2013年にはG空間市場の規模が、08年の4兆円から10兆円に拡大することが目指されている。

この市場規模は政策目標であるため、達成は今後の施策次第と受け取ることも可能であろう。しかしながら、このG空間を支えるさまざまなリソース（資源）は近年、急速に変化しつつあるのも事実であり、こうした状況を見ると、目標額の正確性はともかく、市場

の拡大についてはある程度の説得性を持ったものと見えてくる。

では、各種のリソースの変化とはどのようなものであろうか。主な変化としては、次のような3つがあると考えられる。

- ①電子地図のコストダウン
- ②ソフトウェアの革新
- ③測位技術の進化

①電子地図のコストダウン

グーグルやヤフー！などの地図サイトに代表されるように、ここ数年、インターネット上では無償で利用できる地図サービスが数多

く登場している。これらのサービスでは、他のサービスに地図を活用するための利用方法（API）も公開されている。また、コストダウンのみならず、地図の高精度化や3次元化の研究開発も数多く行われている。

②ソフトウェアの革新

従来、地理空間情報を扱うことができるソフトウェア（いわゆるGIS）は、非常に高額なものが多かった。しかし、最近ではオープンソース・ソフトウェアとして公開されているGISも登場しており、その多くは無償で利用が可能である。これについては、後ほど詳しく述べる。

③測位技術の進化

場所を把握する、いわゆる測位の方法としては、GPSによる位置の取得がもっとも普及している方法だろう。この方法はカーナビゲーションでは基本的な機能となっており、また、携帯電話端末のほとんどでも基本的な機能となっている。近年では、デジタルカメラやビデオカメラなど、さまざまなデバイスにGPSによる位置情報を取得できる機能が搭載されるようになってきている。

そのようなデバイスのなかでも特に注目されるのは、いわゆるスマートフォンであろう。代表的なものとしては、アップルの「iPhone（アイフォーン）」、グーグルの携帯電話端末用OS（基本ソフト）「Android（アンドロイド）」を搭載した端末がある。これらの端末向けとして、地理空間情報を活用した数多くのソフトウェアがリリースされている。

その他、GPSによる位置の取得方法の改良

図4 準天頂衛星初号機「みちびき」の概念図



出所）JAXA（宇宙航空研究開発機構）Webサイト（<http://www.jaxa.jp/>）

や、無線LANなどを含むさまざまな位置取得方法の開発も行われている。

技術開発の代表例が、2010年9月に打ち上げられた準天頂衛星初号機「みちびき」であろう。準天頂衛星システムはJAXA（宇宙航空研究開発機構）が進めるプロジェクトの一つで、日本のほぼ真上（準天頂）に常時、最低1基の衛星を配置させる計画である。これによって、GPS衛星の電波^{※3}が十分に確保できない山間部・都心のビル群・時間帯でも高精度での測位が可能となる（図4）。

準天頂衛星のほかにも、3次元での地理空間情報整備に向けた実証実験や、屋内等GPS衛星の電波が届かない場所での測位を可能とする機器の開発など、さまざまな技術開発が進められている。

以上に示したハードウェアや測位を支えるインフラ以外にも、ソフトウェアや電子地図の領域でも、技術開発によりさまざまなソースの変化が生じている。なかでも、今後G空間市場の拡大や新規参入を可能とするもの

表1 主なFOSS4G (Free and Open Source Software for Geospatial)

種類	名称	概要	URL
デスクトップ GIS (地図情報システム)	Quantum GIS (QGIS)	<ul style="list-style-type: none"> • デスクトップ汎用GIS • プラグイン方式により機能追加が容易 	http://www.qgis.org/
	GRASS GIS	<ul style="list-style-type: none"> • 学術研究に使用可能な高機能な地理的視覚化ツール。衛星画像処理や水文分析に強い 	http://grass.itc.it/
Web GIS向けライブラリー	OpenLayers	<ul style="list-style-type: none"> • Webブラウザでの地図操作を提供するAjaxライブラリー • 背景地図としてGoogle Mapsなどの商用サービスに対応 • 点、線、面の入力編集も可能 	http://openlayers.org/
Webマッピング用の配信サーバー向けソフトウェア	MapServer	<ul style="list-style-type: none"> • 商用ソフトウェアよりも高性能にWebサイトに地図を配信 • Webマッピングサイトの半数以上が利用 	http://mapserver.org/
	GeoServer	<ul style="list-style-type: none"> • JavaベースのWebサイトへの地図配信 	http://geoserver.org/display/GEOS/Welcome
空間データベース	PostGIS	<ul style="list-style-type: none"> • PostgreSQLを地理空間情報データ対応にする。SQL文で地理的な条件を検索 	http://postgis.refractory.net/
	pgRouting	<ul style="list-style-type: none"> • PostGIS / PostgreSQLにルート探索機能を追加する拡張機能 • 位置情報サービスのコアツールであるPostLBSの一部 	http://pgrouting.postlbs.org/wiki/ja
地理空間データ抽象化ライブラリー (データ変換)	GDAL/OGR	<ul style="list-style-type: none"> • 40種類以上ものベクトル・ラスター形式の地理データにアクセス可能 • Google Earthも利用 	http://www.gdal.org/

注) Ajax : Asynchronous JavaScript+XML、Webブラウザ内で非同期通信とインターフェイス構築などを実行する技術の総称
出所) 各種資料、ヒアリングより作成

として注目すべきなのが、オープンソースの考え方に基づくソフトウェア「オープンソース・ソフトウェア」の整備であると筆者らは考える。

IV 地理空間情報を支えるソフトウェアのオープンソース化

ここでいうオープンソース・ソフトウェアとは、コンピュータのソフトウェアで広く使われている言葉を指す。コンピュータのソフトウェアは多くの場合、膨大なコストをかけて開発し、それをパッケージ化して販売している。販売される際、知的財産権を守るためにソフトウェアはあくまでも最終製品形態の

みで、ソースコードと呼ばれるプログラム文や設計図などの中身が開示されることはない。そのような発想とは異なり、オープンソース・ソフトウェアはあえてソースコードを公開してソフトウェアの改良や再利用を可能とする^{注4}。

有名なオープンソース・ソフトウェアには、サーバーなどに広く利用され、今や日常生活の欠かせないインフラともいえるOS「Linux (リナックス)」や、データベースソフトウェア「PostgreSQL (ポスグレ・エス・キュー・エル)」、さまざまな拡張性を有するWebブラウザである「Mozilla Firefox (モジラ ファイアフォックス)」などがある。

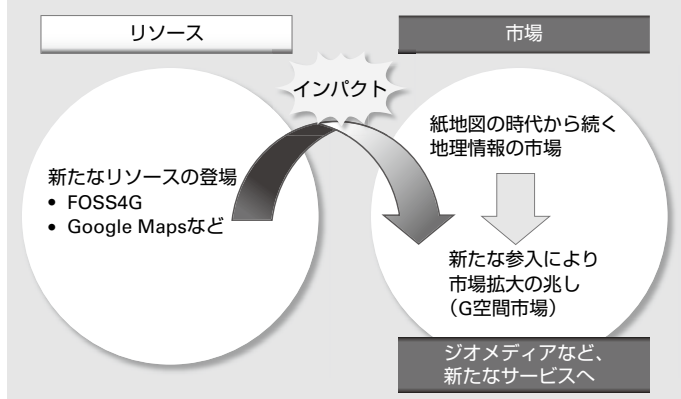
このようなオープンソース・ソフトウェア

は、近年はG空間市場の分野にも登場し始め、そのいくつかは高い実用性を備えている。G空間の分野のオープンソース・ソフトウェアは特に「FOSS4G (Free and Open Source Software for Geospatial)」と呼ばれ、表1に示すようなソフトウェアが開発されている。FOSS4Gの開発や利用促進に向けては、すでにOSGeo財団^{注5}と呼ばれる組織が立ち上げられ、わが国でも日本支部において、ワークショップや日本語化プロジェクトが積極的に進められている。

このFOSS4Gの導入は、わが国では民間企業や地方公共団体で進められており、主な事例としては、インターネット上の主要な地図情報提供・検索サービスの一つ「Mapion (マピオン)」や、横浜市が提供する市民向け地域情報提供サービス「よこはまっぷ」などに導入されている。ただ、筆者らの調査によると、2010年時点でのFOSS4G導入の事例は少なく、その導入の理由も、「他の地理空間情報向けソフトウェアに比べライセンス費用が低廉、もしくはゼロのため、導入費用が軽減できる」といった、コストにかかわるものがほとんどを占める。

上述のように導入事例こそまだ少ないものの、FOSS4Gの大きな特徴は、インターネット上の各種技術・ソフトウェア（たとえばWebブラウザ）との親和性の高さにある。たとえば、FOSS4Gのなかでは最も導入が進んでいるといわれているソフトウェアに、Webブラウザ上に地図を表示する「MapServer (マップサーバー)」があるが、前述のように、こうしたソフトウェアの多くはソースコードが公開されているのみならず、無償で利用できることから、商用サービ

図5 FOSS4Gなど新たなリソースの登場によるG空間市場の変化



スをスタートさせる以前のさまざまな試行コストもきわめて低い^{注6}。

したがって今後は、このようなインターネットとの親和性の高さを活かし、これまで主にインターネット上でのサービス提供を手がけてきた事業者がG空間市場に数多く参入するようになれば、新たなG空間サービスの登場が期待できる。地理空間情報を活用したインターネット上のこうした各種サービスは、すでに一部では「ジオメディア」と呼ばれ、有志による交流会が開催されるなど、新市場の創出に向けた萌芽も見られる。また、米国においてもインターネット上の地理空間情報活用サービスにはさまざまな主体から期待が寄せられており、位置情報をターゲットとした技術やビジネスモデルに関するカンファレンス「Where2.0」が毎年開催され、盛況と伝えられている。

このような状況は図5のように示すことができる。すなわち、これまでのGISと呼ばれる専門性の高い情報システム、そして測量などの地図整備に密着した事業者に限定されていた地理空間情報にかかわる市場が、FOSS4Gによるジオメディアなど新たなサー

ビスの参入などを通じ、G空間市場として拡大の可能性が生じつつあるということであろう。

V 「地図は本当に無料」なのか ——オープンデータに向けての課題

ここまで示したように、G空間を支える各種の環境のうち、ハードウェアやインフラ、ソフトウェアでは整備が進み、多様な主体による市場参入が期待できる状況にある。しかしながら、このG空間市場でビジネスを展開するに当たって最も重要なものがある。それは「地理空間情報」そのものである。より厳密に言えば、さまざまなサービスを展開

させるための「白地図」である。

白地図は、インターネットの登場によって媒体が紙から電子に変化した情報の代表例である。インターネットに頻繁にアクセスしている人であれば、電子地図は日常的に活用するサービスの一つであろう。実際、インターネットには無償で利用できる地図サービスが複数存在し、グーグルやヤフー！はAPIと呼ばれる機能を提供することによって、第三者がその電子地図を、両社以外のWebサイトで利用することを許可しており、その第三者は地図会社から地図を購入せずに地理空間情報に関するサービスを提供することが可能である。そのため、いつの間にか「地図は無料」という認識が、意識的であれ無意識的であれ、多くの人々の間で共有される状況が生

図6 インターネット上の電子地図ができるまでの流れ

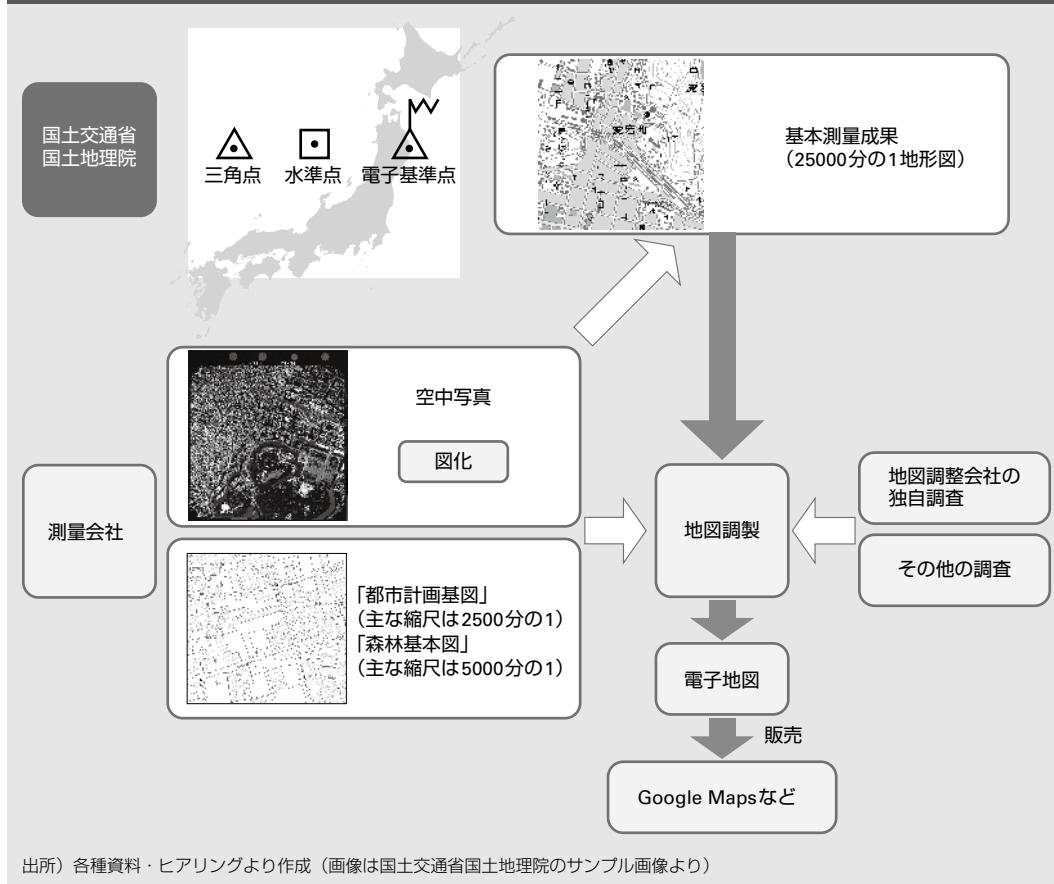
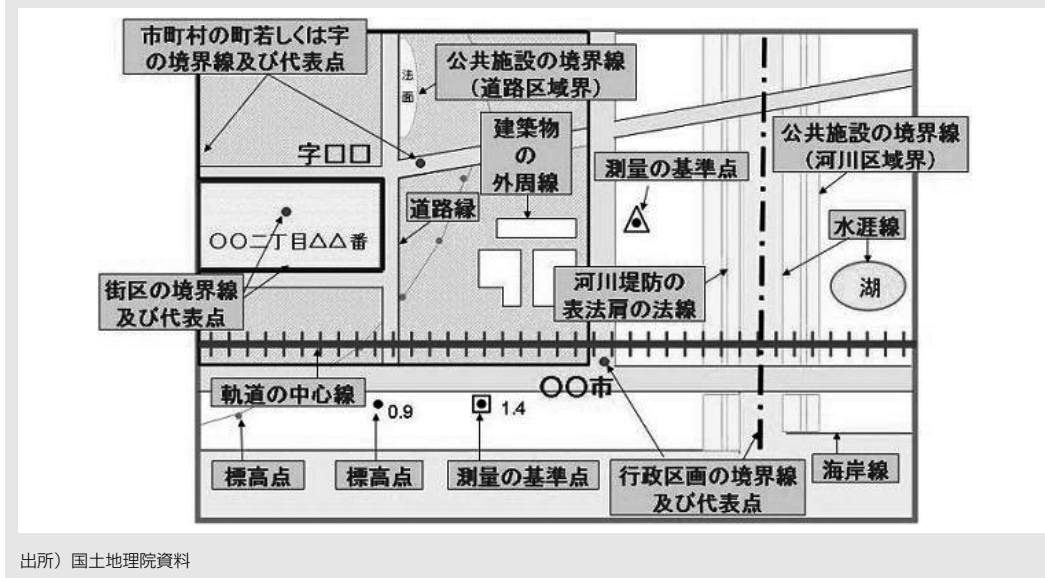


図7 基盤地図情報を構成する項目



出所) 国土地理院資料

じつつある。

しかし、本当に「地図は無料」なのであるうか。もし無料ではないとすれば、現在の状況は何らかの歪みがあるのではないか。それを理解するために、グーグルやヤフー！などで提供されている地図がどのように整備されているのかを図6に示した。

まず、地図づくりの根幹は、国土交通省国土地理院が整備する基準点（三角点、水準点、電子基準点）網である。基準点とは地球上の正確な位置（緯度・経度・標高）を示しており、基準点には実際に杭などが設置されている。地図づくりはこの基準点情報に基づき、距離や標高を測る作業（測量）を行って作成する。

近年はGPSの普及や航空測量技術の発達により、数センチ程度の誤差しかない電子基準点網を活用し、まず空中写真を撮影し、それから図化するというプロセスが地図作成の主流である。このような地図作成の多くは地

方公共団体から測量会社に委託され、その地域の共通白地図である「都市計画基図（主な縮尺は2500分の1）」や「森林基本図（主な縮尺は5000分の1）」として地方公共団体に納品されている。

こうした都市計画基図や森林基本図は、多くの地方公共団体は無償で配布、もしくは実費程度で販売しており、この地図を用い、地図調製会社と呼ばれる企業が独自に調査したさまざまな情報などや、その企業独自の地図作成ノウハウを活かして電子地図に編集する。インターネット上に公開されている地図は、地図調製会社が作成したそうした地図を、インターネット上の各ポータルサイト事業者などが利用ライセンスを購入して使っているものである。図6で示したフローチャートは、これまで述べてきた工程を簡略化したものである。昨今は電子地図の整備に用いる情報もより多様化していると考えられるが、インターネット上の地図が、さまざまな主体

から情報やノウハウを集積したものであることだけはわかりただけよう。

さらに、ここからは、

- ①地図にかかわる知的財産権を主張する主体はきわめて多数存在していること
- ②その知的財産権が必ずしも適切に扱われているとはいえないこと

——も課題として浮かび上がってくるであろう。現状では、地方公共団体からの都市計画基図や森林基本図の提供は、無償もしくは低廉な実費相当で行われているが、今後インターネット上でG空間市場が拡大していくと、地方公共団体や測量会社などを巻き込んだ形での知的財産権をめぐる争いが生じかねない。

またその流通に当たっては、二次著作物という側面のほかに、個人情報保護や品質（後述）の問題もある。グーグルの「Street View（ストリートビュー）」が公開された当初、個人情報保護の面からさまざまな声が上がったことは、現在も記憶に新しい。さらに、海外ではカーナビゲーションの地図の誤りによる交通事故が係争につながるなど、その品質も問題となっている。

このような状況を防ぐために、政府も取り組みを進めている。現時点では、主に地方公共団体を対象に、都市計画基図や森林基本図を含む地理空間情報の活用に関する二次利用と個人情報保護のガイドラインの作成が進められており、2010年9月に公開されている。

しかし、それはあくまでもガイドラインであるため、強い法的拘束力があるわけではない。また、近年では行政機関の財政難もあって、都市計画基図や森林基本図の整備頻度²⁷や整備対象範囲自体が縮小傾向にある。

以上を踏まえると、G空間の新市場を支える白地図の整備や、ほぼ無償もしくは低廉での流通²⁸は、決してこのまま継続していける状況にはない。

そのような状況を改善すべく、地理空間情報活用推進基本法では「基盤地図情報」という従来の白地図に相当する情報が新たに定義され、現在、国土地理院が整備を進めている（前ページの図7）。しかし、この基盤地図情報もまた、地方公共団体の都市計画基図や森林基本図を用いた二次著作物として整備されているため、前述の知的財産権などの課題が完全に解決できるとはいえない。今後、地理空間情報のなかでも白地図に相当する情報については、多くの人々に二次利用されることを前提としたオープンデータという形で整備・提供されることが必要ではないだろうか。

このオープンデータの整備には、準天頂衛星と同様、G空間の市場創出のほか、国民の安心・安全を守る、あるいは国家の安全保障の観点から、大規模な公共事業と同様にインフラとして政府が整備し、その情報に関する各種の知的財産権の保有主体の集約や著作権者の権利行使の禁止などの期待もある。しかし、そのような公共事業としての議論の前に、FOSS4Gや測位環境など、ハードウェアやソフトウェアの活用によってG空間市場を拡大させ、それによって多様な主体が議論に参加する環境づくりの構築を急ぐべきである。

G空間は非常に幅広い応用分野を有している。より多くの主体の市場参入によって、従来の地理空間情報の業界動向からは想像もつかなかった新たなサービスが登場し、結果と

して、今後、国民の多大な関心事となることを期待したい。

注

- 1 この法律で「地理空間情報」とは、第1号の情報又は第2号の情報からなる情報をいう。
 1. 空間情報の特定の地点又は区域の位置を示す情報（当該情報に係る時点に関する情報を含む。以下「位置情報」という）
 2. 前号の情報に関連づけられた情報
- 2 2010年9月19日～21日に「パシフィコ横浜」で開催。19・20日は休日のため、地理空間情報関連業界の国際見本市という側面のみならず、一般市民へのG空間の魅力の提示の場という側面も目指した内容になっていた
- 3 GPS衛星システムは地球の軌道に24個の衛星が周回しており、十分な位置情報の把握のためには少なくとも4基の衛星からの電波の受信が必要
- 4 わが国では、「オープンソース」は「無償ソフトウェア」を指す表記として使われることが多い。しかし、本来はその語義のように「ソースコードが公開（オープン）されていること」を指している。そのため、ソフトウェア本体は必ずしも無償である必要はない。また、当該ソフトウェアに対する著作権の放棄も開発者などの著作権者に委ねられている
- 5 主要スポンサーは、製造業および土木・建築業向けのCADソフトウェア「AutoCAD（オートキャド）」で知られるAutodesk（オートデスク）

である

- 6 現状ではFOSS4Gを手がけるソフトウェアベンダーは少なく、導入サポートを本格的に請け負える事業者も少ない。このような課題の解決が、今後の積極的な導入においては求められるであろう
- 7 両者ともに法令などで整備が義務づけられているわけではないため、その整備は地方公共団体自身の判断に委ねられている
- 8 「OpenStreetMap（オープン・ストリートマップ）」のように、無償で利用できる白地図を有志が共同で整備するプロジェクトも存在する

著者

丸田哲也（まるたてつや）

社会システムコンサルティング部主任コンサルタント

専門は地理空間情報の利活用促進、防災対策など

植村哲士（うえむらてつじ）

社会システムコンサルティング部主任研究員

専門は社会資本マネジメント、人口減少問題、再生可能資源（土地・水・森林・風力）の持続可能な開発、インド地域研究、会計、計量分析など

高野裕康（たかのひろやす）

IT事業推進部部長

専門は地理情報システム（GIS）を活用した各種情報システムの構築など

営業コールセンターを活用した営業改革

青嶋 稔



CONTENTS

- I 営業コールセンター再考の意義——現状の営業要員における制約、問題点
- II 営業コールセンターが抱える問題点——戦略的位置づけ、活用シナリオ、連携、モチベーションが問題
- III 営業コールセンターによる営業改革の方向性——新規顧客・既存顧客・休眠顧客などへの営業促進
- IV 営業コールセンターの実践事例——組織づくり、データベースと営業の連携、トップマネジメントで成果を上げる
- V 営業コールセンターによる営業改革の推進——訪問営業部門と案件を精査し、関係改善を繰り返す

要約

- 1 国内市場が飽和状態である昨今、営業の生産性向上は過去にも増して重要な課題である。そうしたなか、ターゲットとする顧客セグメント（以下、ターゲットセグメント）に対して能動的にフォロー・調査を行い、アポイントメントを取って、営業を行う営業コールセンターには有効性がある。
- 2 営業コールセンターを設置している企業では、オペレーション（運営）上のさまざまな問題に直面している。マネジメント上の問題、訪問営業要員との連携不徹底、不適切なターゲットセグメント選定——などである。
- 3 営業コールセンターを活用して営業改革を実現するには、役割分担を明確にしたうえで、訪問営業要員との連携を徹底することが必要となる。
- 4 営業コールセンターを活用して成功しているウィルコム、産業機械メーカーA社、営業コールセンター受託で成功しているダイレクトリンクなどの事例を見ると、営業コールセンターの成功要因は、トップマネジメントの強いコミットメント（関与）、訪問営業要員との連携ルールの徹底、ターゲットセグメントの明確化と同セグメント別リソース（資源）の割り当てなどである。
- 5 営業コールセンターを最大限に活用するには、トップマネジメントのコミットメントおよびトップダウンによる方針の明確化が必要で、同時に営業マネジメントの意識改革に戦略的に取り組む。ターゲットセグメントに対して、訪問営業要員と営業コールセンターの連携ルートを明確にして徹底することで、営業コールセンターによる営業改革は着実に進んでいく。

I 営業コールセンター再考の意義

現状の営業要員における制約、問題点

成熟した国内市場では、売り上げ成長を見込むことが難しい状況となっている。こうしたなかでは、訪問営業要員数を拡充することが難しいため、1人当たり生産性を高める必要がある。しかし、訪問営業要員のための営業支援システムであるSFA（セールスフォース・オートメーション）による管理・教育などは行うものの、それにより生産性が向上している例は少ない。

訪問営業要員の担当顧客数は、中小企業担当であれば1人当たり100社以上というケースも多く、そのため重点顧客への提案ができず、成果に結びつきにくい営業活動になっている。担当顧客数の多さから、訪問営業要員は重点顧客に十分に時間を費やせず、気づかぬうちに失注してしまう（知らず負け）など機会損失が生じてしまうのである。訪問営業要員が訪問にかけるべき時間を、コンタクトを取るべき重点顧客にいかに向かわせるかは、経営上、非常に重要な課題である。

こうした問題認識から、多くの企業が営業コールセンターやインターネットを活用した非対面営業を試みている。特に営業コールセンターは、IBMの「IBMドットコムセンター」などの実績から多くの日本企業が導入したものの、十分な成果を上げている企業は少

ない。

顧客の問い合わせに応えるインバウンドコール中心の従来のコールセンターではなく、営業活動を目的に顧客に電話をかけるアウトバウンドコールによる営業コールセンターは、非対面営業のなかでもターゲットに対して能動的なアクションが起こせ、かつ1日にリーチできる数の多さから、営業改革では一つの重要なキーの役割を果たすことのできる顧客とのコミュニケーションチャネルである。

ここであらためて説明すると、営業コールセンターとは、セールスのプロ、マーケティングのプロの立場を起点とする活動方針を持ち、営業に特化した活動を展開するコールセンターのことである。

多くの企業がコールセンターを利用しているが、その役割の大半はコンタクトセンター（サポートセンター、もしくは商品やサービスに対する問い合わせ窓口）のインバウンドコール型で、アウトバウンドコール型である営業コールセンターとは異なる（表1）。

本稿では営業に特化した営業コールセンターに絞って論じる。

II 営業コールセンターが抱える問題点

戦略的位置づけ、活用シナリオ、連携、モチベーションが問題

営業コールセンターの活用を試みた企業も

表1 営業コールセンターとコンタクトセンターの違い

	コンタクトセンター	営業コールセンター
活動方針	サポートセンター 問い合わせ窓口	セールスのプロ マーケティングのプロ
活動内容	マーケティングリサーチサポート、問い合わせ対応、アポイントメント獲得などが主業務	営業に特化し、正規社員をメインとしているセンターも多い
活動継続性	単発対応のケースが多い	リレーション（関係）構築
営業との連携	入電の都度異なる担当者が対応し、情報共有が難しい	顧客への継続フォロー、リレーション構築、訪問営業要員との連携が必須

多いが、前述のように、成果に結びつけられている企業はそれほど多くない。

営業コールセンターの問題点は、

- ①営業コールセンターに対するマネジメントの不十分な戦略的位置づけ
 - ②営業コールセンターの活用シナリオが不適格もしくは不明確
 - ③営業コールセンターと訪問営業要員との連携不足
 - ④インサイドセールス（後述）のモチベーション不足
- が挙げられる。

1 | 不十分な営業コールセンターの戦略的位置づけ

営業コールセンターを設置したものの、うまく活用できない企業にはいくつかの共通する問題点がある。

- 営業コールセンターのマネジメントが兼務のため片手間に実施している
 - インサイドセールス（営業コールセンターで電話をする人員）に対する社内での位置づけが低いため、人材の質が不十分、もしくは十分な人員数が充てられない
- などである。

これらの問題点は、営業コールセンターの戦略的な位置づけに対する関連部門への意識づけが不徹底であることから生じる。

戦略的な位置づけとは、

- 何のための営業コールセンターであるのか
- 営業におけるコミュニケーションミックス上、営業コールセンターはどのような役割を果たすのか

——などといった点で、それらが不徹底であるため、リソース（営業資源）が十分に割り当てられないのである。

2 | 営業コールセンターの活用シナリオが不適格もしくは不明確

営業コールセンターに対する「期待値」が明確になったら、次に営業コールセンターの成果を最終的な売り上げ成果に活かすために、各々の「役割分担」を明確にする。たとえば営業コールセンターにアポイントメントの獲得までを期待するのであれば、獲得したアポイントメントに対する訪問営業要員の訪問の実施とその状況をフォローする、などである。この役割が不明確で成果が不十分であった場合、どこにボトルネックがあったのかも不明確のままとなり、改善活動へのアクションが起こせなくなってしまう。

営業コールセンターの活用シナリオを明確にするには、第1に営業コールセンターを活用する顧客セグメント（区分）を明確にしなければならない。大企業をねらうのか、中小企業をねらうのかといった、顧客の規模・ポテンシャル（潜在可能性）のみならず、自社との関係度（顧客内シェア）も明確にする（図1）。

営業コールセンターの役割は、本来、顧客セグメントによって異なるはずであるのだが、とかく均一的な役割を当てはめてしまうことが多い。顧客セグメントによって営業コールセンターの役割は異なってしかるべきであるが、上述のように均一な役割設定をしてしまうと、営業コールセンターの強みを活かさないことが多い。

対面型営業活動（訪問営業要員のコミュニ

ケーション)は売り手にとって、顧客が商品について深い情報を必要としている場合には適しているが、顧客がまだどのようなものを購入すべきか判断していない購入検討段階の初期フェーズには適さない。この場合、むしろセミナーや展示会、インターネットが向いている。これらに対して営業コールセンターは、売り手からすると距離の制限がなく営業活動が可能となるという大きなメリットがあり、1日でフォローできる件数も飛躍的に高まる。

既存顧客であれば担当者はすでに把握ずみのため、営業コールセンターを活用した継続的なコンタクト(接触)とリレーション(関係)構築および維持ができる意義は大きい。

営業コールセンターが持っている良さ、訪問営業要員・インターネットが持っている良さをそれぞれ活かして組み合わせること、そしてその役割を徹底させる組織間連携ができる機能設計をすることが必要となる。

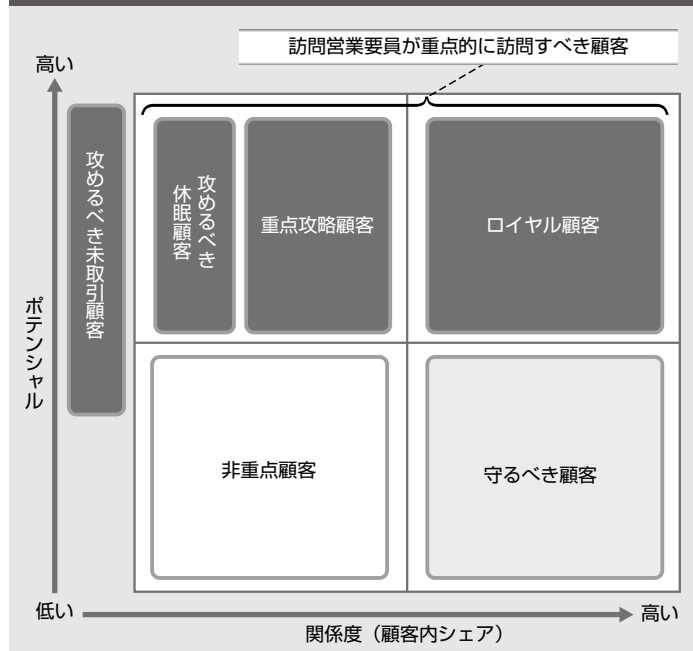
3 | 営業コールセンターと訪問営業との連携不足

営業コールセンターでいくらアポイントメントをとっても訪問営業要員が十分にフォローしない、もしくは営業コールセンターのアウトバウンドコールで十分な成果を上げることができず、訪問営業要員の間に営業コールセンターに対する信頼感が失われている——などの問題も生じている。

前節で少し触れたが、営業コールセンターに対する期待値としては、

- ①アポイントメントの獲得までを求めるのか
- ②商品に対する顧客の要望までをヒアリン

図1 顧客セグメンテーション(区分化)の例



グし、顧客が保有している設備や機器の状況までを把握するのか

③それとも商品の販売までをするのか

——を明確にする必要がある。営業コールセンターに対するこうした期待値および役割分担が明確に定まっていない場合や、営業コールセンター、訪問営業要員、インターネットの特徴を活かした連携シナリオを考えていない場合、営業コールセンターの活用はあまりうまくいかないことが多い。

4 | インサイドセールスのモチベーション管理が不十分

営業コールセンターのインサイドセールスの組織における位置づけ、戦略的意味合い、キャリアパスが不明確であるため、モチベーションが維持できないケースが多い。コールセンター業務そのものは、ブース内という閉ざされた環境下で実施しなければならないこ

とから、生産性を上げにくい業務である。訪問営業要員のサポート役としてしか位置づけられていないと、社内での存在意義を感じることができず、ただでさえつらい電話営業が、ますますつらいものになってしまう。

また、営業コールセンターを専任で見るマネジメントが存在せず、マネジメントが他の部署との兼務の場合、インサイドセールスの状況、困り具合、組織間の調整が行われない状態でひたすら電話をかけなければならない。

さらに、何のためにアウトバウンドコールをしているのか、獲得できたアポイントメントはどのような形で結果になったのかがフィードバックされないと、組織に貢献している実感を持ってない。

また、何年かをアウトバウンドコールで経験した後、訪問営業要員もしくは営業マネジメントなどへのキャリアパスを明確にしないかぎり、優れた人材を営業コールセンターに配置することはできない。

Ⅲ 営業コールセンターによる営業改革の方向性 新規顧客・既存顧客・休眠顧客などへの営業促進

これまで述べてきたように、全体の営業リソースのなかで営業コールセンターの役割分担を明確に定める必要がある。それを単なるコンタクトセンターとするのか、それとも営業リソースと位置づけて営業コールセンターとするかによってその役割は大きく異なる。営業コールセンターとすると、マーケットリサーチなどを行うリソースではなく、アウトバウンドコールにより顧客見込みを開拓していく部隊として位置づけなければならない。顧客に対するマーケットリサーチ、もしくは

顧客からの問い合わせ窓口としてのコールセンターと営業コールセンターでは、リソースに求められるものも異なってくる。

営業コールセンターには商品知識に加えて、商談を進めるスキル（技能）が必要となるし、チームワークの発想のもと、訪問営業要員やサービス要員と連携することが必須となる。

この連携が実現できる業務デザイン、情報システムのデザイン、人選をしなければならない。

また、営業コールセンターを営業にいかん活用していくのかのシナリオを明確化しうえで、連携シナリオを構築しなければならない。

営業コールセンターとの連携によって、過去に攻略できなかった新規顧客を開拓するためのアポイントメントを獲得する、大手顧客で訪問営業要員だけではニーズが把握しきれない顧客に対して、その顧客の各部門とより広くコンタクトを取っていくために営業コールセンターを活用する、といったシナリオもある。

営業コールセンターをこのように活用すれば、かつて訪問できなかった顧客とのコンタクトが可能となる。

こうすることで、新規顧客開拓を可能とするアポイントメントの獲得ができたり、既存顧客ではあるものの、訪問する部門が特定されてしまう大手顧客に対してより多くのコンタクトが行えたりするようになる。もしくは休眠顧客であり、コンタクトがほとんどない顧客に対して、訪問営業要員だけでは掘り起こせないニーズの掘り起こしが可能となる。また、顧客内における自社のシェアは高いが

ポテンシャルは低い顧客に対しては訪問営業要員の足は遠のきがちであるが、こうした顧客に対しては営業コールセンターを活用したフォローを継続することによって、「知らず負け」の防止、ひいては買い替えを促進させることが可能となる。

IV 営業コールセンターの実践事例

組織づくり、データベースと営業の連携、トップマネジメントで成果を上げる

営業コールセンター活用による実践事例として3つの先進企業事例を紹介したい。

- ①営業コールセンターを活用し、医療法人に対する高い販売シェアを実現したウィルコム
 - ②産業機械メーカーとして国内シェアで首位を走るA社
 - ③営業コールセンターと訪問営業とを連携させることで高い実績を上げている企業をサポートしているコールセンターBPO（ビジネスプロセス・アウトソーシング〈外部委託〉）会社ダイレクトリンク
- である。

また失敗事例として、④情報機器メーカーB社の事例も取り上げる。

1 | ウィルコム

通信会社大手のウィルコムは2005年にダイレクトマーケティング部を設置、中小企業向けの機器販売を開始し、インターネット販売との組み合わせにより販売業績を伸ばしたが、それらの需要が一巡すると販売の伸び悩みに直面した。

2007年にNTT（日本電信電話）がポケットベル事業から撤退したことに伴い、ポケットベルが最も活用されていた医療現場を中心に、ポケットベルに代わるPHS（パーソナル・ハンディホン）の利用を推進する営業攻勢を企画した。そこで、インバウンドコール中心の既存のコールセンターに加えてアウトバウンドコール中心の営業コールセンターである「テレセールス」部隊を組織し、そのテレセールスを主導とした営業体制で顧客への営業活動を開始した。

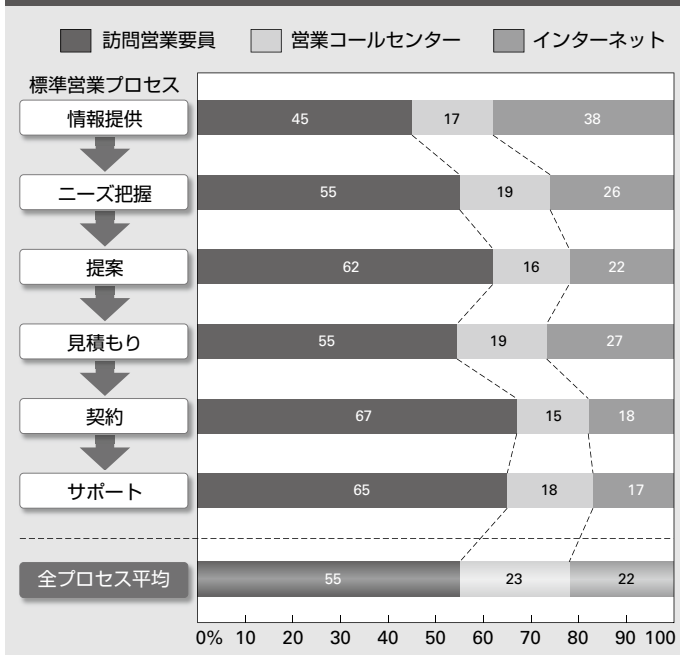
ウィルコムの体制がユニークなのは、テレセールス部隊が訪問営業要員の活動をコントロールしたことである。テレセールス部隊が医療法人や中小企業を中心に、アウトバウンドコールによる営業活動から顧客ニーズを吸い上げ、それを訪問営業要員につなげる営業連携を徹底した。同社のスマートフォン（多機能端末）W-ZERO3を活用し、商談内容、顧客ニーズなどの顧客データを訪問営業要員と共有しながら連携営業を推進したのである。

テレセールス部隊は顧客とのアポイントメントを獲得しながら、訪問営業要員が1日数社を訪問できるようにホワイトボードに予定を記載、社内での訪問営業要員の動向と目的を共有して営業活動を展開した。こうした活動によって、ウィルコムは医療現場で独占的地位を獲得することに成功した。

2 | 産業機械メーカーA社

A社は営業生産性の向上と顧客満足度を向上させるため、2000年より「マルチチャネル」による営業改革に取り組んできている。従来、訪問営業要員向けに構築されていた

図2 A社の営業プロセス別顧客チャネル嗜好 (A社調査)



SFA、営業コールセンターによるアウトバウンドセールス、インターネットによる消耗品販売などを連携させることにより、営業生産性の向上と顧客満足度向上の両立を目指した。また、インフラではあったものの散在していた顧客データベースの統合も実施した。

これには大変な労力を要したが、マルチチャネルでの営業改革を進めるためには同データベースの統合は不可欠であった。さらに、異なるチャネルが同じ思想で営業活動を進めるために営業プロセスも標準化した。

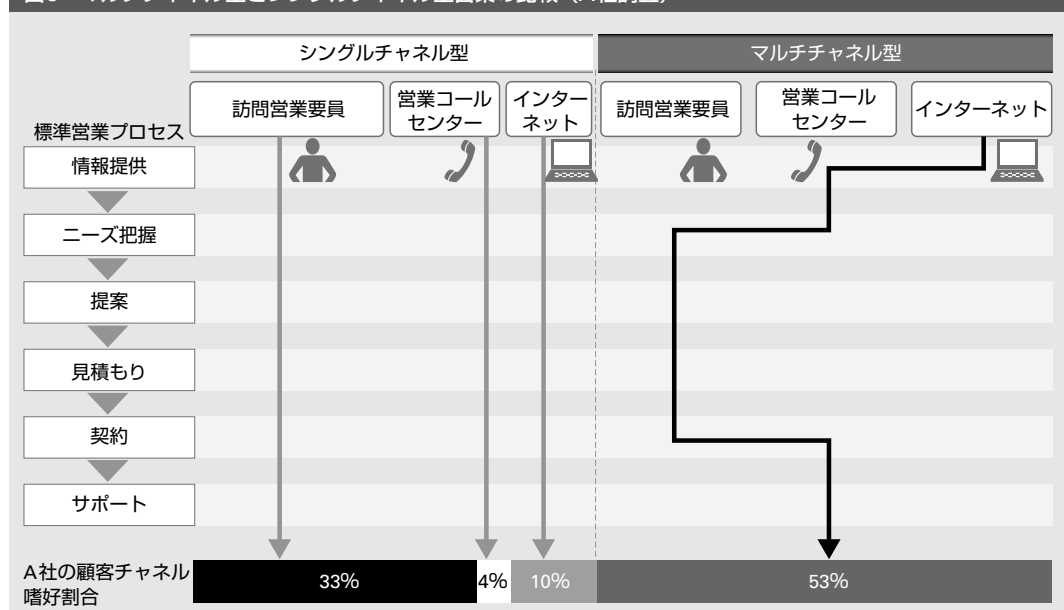
そして2004年には、これもまた散在していたインバウンドとアウトバウンドコールセンターとを統合し、自社開発したSFAシステムと統合顧客データベースを活用して訪問営業とインターネットによる消耗品などの販売とを連携させている。

元来、産業機械メーカーの営業は訪問営業を主体としている。訪問営業要員が個々の企業を訪問し、きめ細かな商品説明とアフターサービスをすることで、顧客との強い結びつきを実現してきた。

かねてよりA社は、その取引口座数の多さと「営業のA社」といわれた訪問営業要員のカバレッジ（範囲）の広さ、サービスマンのきめ細かな対応を最大の強みとしてきた。

しかしながら1990年代後半からは、業界の成長率の鈍化とともに、訪問営業要員を中心

図3 マルチチャネル型とシングルチャネル型営業の比較 (A社調査)



とした人海戦術的な手法は時代に合わなくなってきた。このことが、それまでの同社の強みに甘んじることなく、マルチチャネルを中心とした営業改革に取り組む大きなきっかけとなった。

A社の営業改革で基本思想となったのは、顧客満足度の追求と営業生産性の向上の両立であった。

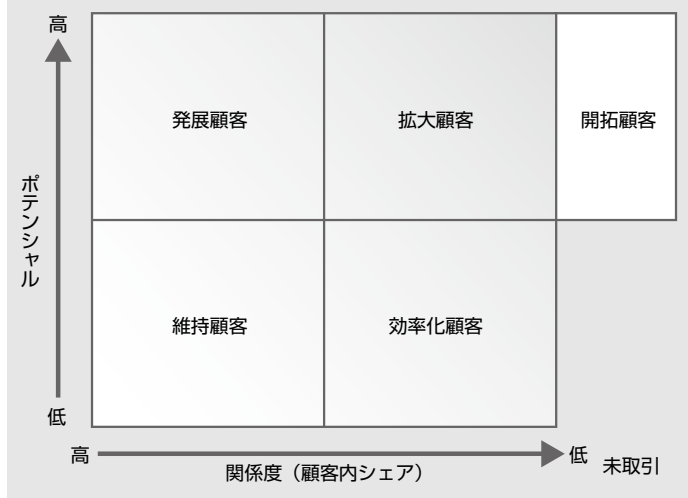
そのために標準営業プロセスを定め、さらにこのプロセスを大きく6プロセス（情報提供、ニーズ把握、提案、見積もり、契約、サポート）に分類し、それぞれのプロセスにおいて、顧客は訪問営業要員、営業コールセンター、インターネットのどのコンタクト方法を望んでいるのかを調査した（図2）。

その結果、営業プロセスの最初から最後まで訪問営業要員からコンタクトを受けたいと考えている顧客は33%、営業コールセンターが4%、インターネットが10%となったが（図3左）、53%の顧客は、訪問営業要員、コールセンター、インターネットといった複数のチャネルを組み合わせるマルチチャネルを要望していることがわかった（図3右）。

そして前述のように、2004年6月に散在していたコールセンターを統合してダイレクトマーケティングセンターを設立した。同センターの営業コールセンター機能と訪問営業要員との連携を強化している。

A社は攻略シナリオを各顧客セグメント別に明確に立てている。顧客を、ポテンシャルと関係度でセグメンテーション（区分化）し、ポテンシャルが高い顧客に対してはできるだけ訪問営業要員を割り当てることを方針としている。また、インサイドセールスの考え方としては、案件の発掘と情報の精査を重

図4 A社の顧客セグメンテーション



点的に行い、営業コールセンターと訪問営業要員の役割を、顧客セグメント別に明確に定めている（図4）。

ポテンシャルは低い但し関係度が高い「維持顧客」に対しては営業コールセンターを活用し、顧客との通常コンタクトは営業コールセンターを活用している。営業コールセンターから顧客が実際に何らかの商品の買い替えを検討する段階となると、訪問営業要員にエスカレーション（引き継ぎ）される仕組みを構築した。

訪問営業要員の時間の使い方は、関係度は低い但しポテンシャルが高い「拡大顧客」への訪問活動に時間を費やしがちである。しかしながら、拡販の余地が少ない同セグメントに対して多くの時間を費やすことはリソースの最適配分から考えると望ましいとはいえない。

そこで、営業コールセンターを活用し、ポテンシャルが低い顧客に対するコンタクトは営業コールセンターを中心に実施している。これによって訪問営業要員には、ポテンシ

ルが高い顧客に対する営業活動に専念させている。

ポテンシャルが高い他の顧客に対しても営業コールセンターを活用している。たとえば、ポテンシャルは高いものの、通常、訪問営業要員がコンタクトできないような大手企業の顧客には、営業コールセンターを活用してさまざまな部門へコンタクトを広げている。

またA社では営業コールセンターと訪問営業要員との連携を強化するため、営業コールセンターから上がってきた見込みを訪問営業要員が対応しているかを徹底的に検証している。なぜならば、営業コールセンターから上がってきた案件に対し、訪問営業要員が訪問しても即販売とはならないケースが多いからである。こうした経験してしまうと、営業コールセンターからの見込みに対し、訪問営業要員はネガティブな印象を持つようになる。これが営業コールセンターと訪問営業要員との不連携を生み出す最大の理由である。

A社では、営業コールセンターから上がってきた見込みは訪問営業要員に徹底してフォローさせるように、定期的なフォローアップ会議を開催している。こうすることで、営業コールセンターと訪問営業要員とを連携させ、結果として、1人当たり営業生産性を向上させることに成功している。

3 | 営業コールセンターアウトソーシング会社の実績事例から見る営業コールセンターKFS

ダイレクトリンクは、ソフトウェア、携帯電話、パソコン等のIT（情報技術）業界から食品業界など、さまざまな企業の営業コー

ルセンター事業を受託している。

同社の西村宗晃代表取締役社長はデル出身であることから、営業コールセンターの必要性と効果について肌身をもって経験してきた。

コールセンターのアウトソーシングを請け負う企業は多いが、ダイレクトリンクは営業コールセンターを専門とし、正規社員中心で構成し、営業案件の徹底した創出と、顧客内部の営業部隊との連携までを綿密に行い、着実な成功を収めている。

ダイレクトリンクは中小（従業員100～300人未満）・中堅（同300～1000人程度）の企業を、企業規模と顧客内シェアでセグメンテーションし、関係度があまり高くないセグメントを中心に展開している。

また、ダイレクトリンクは営業コールセンターの受託だけではなく、アウトバウンドコールの結果を顧客企業の訪問営業要員と共有し、訪問営業販売の結果との連携を促している。

西村氏によると、成功している企業はトップマネジメントが営業改革の必要性を痛感し、営業コールセンターをトップダウンで推進しているケースが多いという。そのうえで、中間管理職が営業コールセンターの営業戦略上での位置づけをしっかりと定義・理解し、セグメントを明確にしたターゲティングと営業コールセンターの役割、営業部門との連携業務を徹底することが重要であるという。

さらにダイレクトリンクは、トップマネジメントの営業改革への意識を醸成するとともに、問題意識を強く持っている中間管理職を見出すことが成功の秘訣であるとし、トップ

マネジメントとミドルマネジメントの両面を押さえ、営業現場の改革を推進している。

また、顧客企業の取引先を、①既存顧客、②休眠顧客、③新規顧客——の3種類に分類し、その分類に応じた営業コールセンターのアプローチを展開している。そのなかで、顧客企業が自社だけでは問題解決できず、ダイレクトリンクのサービス提供により大きな成果を上げられるケースが多いのが、②の休眠顧客である。

訪問営業要員が、直近の案件に時間を取られて既存顧客へのフォローを怠ると、既存顧客は休眠顧客化してしまう。そのような場合、営業コールセンターからの顧客への謝罪やあらたまった挨拶により、顧客との新たな関係づくりを実現している。その際、訪問が中断していた休眠顧客の現在の経営状況や成長状況などの企業情報を収集し、競合商品の稼働状況も含めて状況を精査することで新たな案件を創出し、そうした活動結果や情報を訪問営業要員と連携させている。

ダイレクトリンクでは、顧客企業の訪問営業部門と毎日会議を持つことで、営業コールセンターで得た見込み一覧の確認と、同部門がフォローすべきアクションアイテムを共有している。これは営業コールセンターで案件を創出しても、それが訪問営業部門でフォローがされなければ、案件化から売り上げにつなげていけないからである。

西村氏によると、営業コールセンターを活用して成功している企業に共通するKFS（成功要因）は、

- ①営業コールセンター活用をトップダウンで進めるなど、トップが強いコミットメントを持っている

- ②営業コールセンターに専任のマネジメントを設置し、訪問営業要員との組織間連携を徹底している

- ③営業コールセンターの人員にキャリアパスを与え、モチベーションマネジメントを行っている

——であるという。

4 | 営業コールセンターを導入したが頓挫したメーカーB社

B社は営業コールセンターの効果をデルやIBMの事例などから学び、営業コールセンターを設置した。

しかしながら、B社の副社長はその効果について理解はしていたものの、リソースが限られていたことから、派遣社員数人と兼務の管理職1人で営業コールセンターを開設し、その後、効果を見ながら拡大する計画を取った。

しかし、訪問営業部門の理解が不十分で、営業コールセンターと同部門との連携に十分な認識合わせができていない状態でスタートさせた結果、営業コールセンターのインサイドセールスは非常に孤立した状態となった。

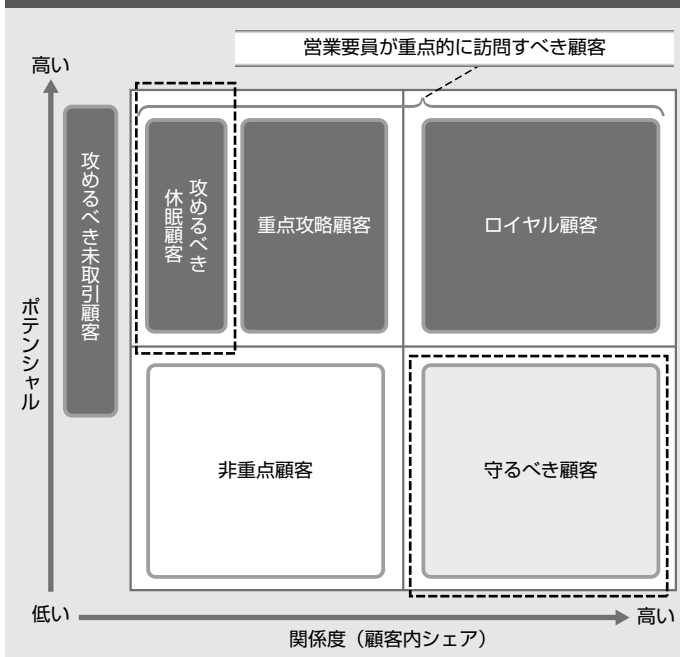
他部署とのコミュニケーションもないところに置かれた職場で、営業コールセンターの人員がひたすら電話をかけ続ける日は長くは続かなかった。

営業コールセンターを兼務で見ていたマネジメントも「やらされ感覚」を持っている状態であった。

そのため、既存顧客や未取引顧客とアウトバウンドコールで営業するものの、営業部門との徹底した連携ができなかった。

営業コールセンターが獲得したアポイント

図5 営業コールセンターがターゲットとすべき顧客セグメント



メントは訪問営業要員に引き継がれるものの、一度、訪問してもすぐ販売につながなければ、訪問営業要員は営業コールセンターに懐疑的になっていく。

本来であれば、ここで営業コールセンターのマネジメントが訪問営業部門に対して業務連携の必要性を説かなければならなかったが、上述のように兼務のマネジメントであったため、業務連携の必要性を訴えるどころか、自ら営業コールセンターの必要性に疑問を抱き始めてしまった。結果として、同社は営業コールセンターを「効果がないもの」として閉鎖してしまった。

V 営業コールセンターによる営業改革の推進 訪問営業部門と案件を精査し、関係改善を繰り返す

これまでの事例からわかるとおり、営業コールセンターを用いた営業改革には、トップ

マネジメントの営業コールセンターに対する理解が不可欠となる。トップマネジメントが営業改革の必要性を訴え、不転の決意で営業改革に取り組むことを明言しなければならない。

なぜなら、営業コールセンターが有効に機能するには訪問営業部門、サービス部門との連携が不可欠で、部門を超えた連携が必要であることの認識を、組織間で共有しなければならないからである。

そのうえで、営業現場を理解するミドルマネジメントを営業コールセンターのマネジメントに任命することが必要である。

営業改革で目指すことは顧客満足度と営業生産性の向上であり、営業コールセンターの位置づけはそのなかにおいて明確に定義されなければならない。

ターゲットとする顧客セグメント、そのなかでの営業コールセンターの役割と目標値（アポイントメント率、件数、もしくは直接的な売り上げ金額）を定めて訪問営業要員との連携シナリオを明確にし、それを徹底して実施していく。

訪問営業にエスカレーションした案件については、可能であれば、少なくとも週に一度のレビュー会議を開催する。できれば毎日実施することが望ましい。

その際は、訪問営業要員によるフォローが必要となる案件の明確化、営業コールセンターで獲得した顧客に関する情報を共有するとともに、訪問営業要員が訪問した結果もまた営業コールセンターにフィードバックして共有するのである。

営業コールセンターからの営業が特に有効なのは、顧客の担当者を把握済みでありなが

ら、訪問営業要員がカバーしきれない「攻めるべき休眠顧客」(図5)、関係度は高いがポテンシャルはあまり高くないため、営業コールセンターにより顧客との関係性を維持・向上させることが有効となる「守るべき顧客」(同)である。

訪問営業要員へのエスカレーション案件についても、契約が即座に決まるものばかりではない。営業コールセンターと訪問営業要員が粘り強く連携しながら顧客ニーズを精査し、訪問を繰り返さなければならない。

営業コールセンターからエスカレーションされる案件に対して訪問営業要員が信頼性が乏しいといった悲観的な印象を持たないようにするには、定期的な案件フォローアップ会

議のなかで、一つひとつの案件の状況を互いに確認し合いながら精査を積み上げていくことと、そのなかでの訪問営業部門、営業コールセンターの役割分担を確認し、関係改善を繰り返していくことが必要である。

参考文献

- 1 西村宗晃「法人営業——驚異の次世代モデル」東洋経済新報社、2007年

著者

青嶋 稔 (あおしまみのる)

グローバル事業コンサルティング部グループマネージャー

専門はM&A戦略立案、買収後の戦略・組織統合、海外事業戦略立案。本社改革、コーポレートガバナンス、精密機器、印刷業界等での事業戦略立案など

新たな局面を迎えた中国資産運用会社への投資助言サービス

霍 昀

2007年のQDIIファンド（中国における国外投資ファンド）のブームは記憶に新しいが、数年の沈黙を経た2010年に再び拡大の兆しを見せている。当局の積極姿勢、および投資家のニーズの多様化を背景に、QDIIファンドに対する外資運用会社の投資助言は、より特化した内容へ変化している。

QDIIの承認を再加速する 中国金融当局

中国国内の機関投資家は、国外市場の証券に投資するに当たり、金融当局であるCSRC^{注1}から承認を受ける必要がある。事業内容や財務状況などの審査を経てCSRCに承認された機関投資家はQDII^{注2}と呼ばれ、2010年3月時点でその数は76にのぼる。投資家別に見ると、当初は銀行や保険会社が承認されたのに対し、近年は資産運用会社（以下、運用会社）がほとんどを占める。割当額^{注3}で見た運用会社の比率は62%

に達し、その額は400億ドルである。うち22本のQDIIファンド^{注4}が売買可能であり、うち半分の11ファンドは2009年11月以降の数カ月間のうちに承認された新しい「第2世代」のファンドである（図1）。

2008年の金融危機後、投資家のリスク投資意欲の減退が続くなか、これら第2世代に集まった額は時価5億ドル程度にとどまっているものの、業界関係者によると、既存の数に匹敵する20のファンドがQDIIファンドとしての承認を待っている状況とのことである。2010年後半に

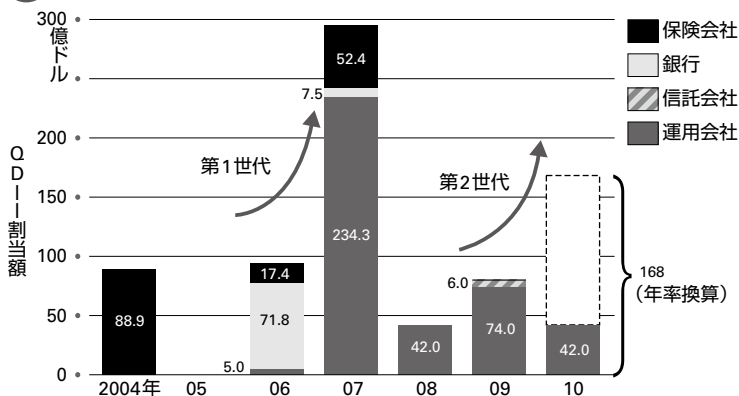
は、さらなるQDIIファンドの登場が目撃されることになるだろう。

第1世代：課題を抱えた 外資運用会社との提携関係

QDIIファンド黎明期の2006年末ごろ、国外投資の世界への進出を前に、経験を持たなかった中国運用会社は困難に直面した。多くの場合、自社へ資本参加しているJV（ジョイントベンチャー：共同企業体）のパートナーであった外資運用会社の助けを求めざるをえず、結果としてそれらパートナーのいくつかが、金融危機前に設定された第一世代のQDIIファンドに対する投資助言契約を獲得するに至った。なお、第1世代の11ファンド中6本は「中国テーマ型」の投資スタイルを採用している。これらは、投資ユニバースを香港市場の上場銘柄およびその他の国外市場に上場されている中国企業に限定したファンドで、自らの知見が及ぶ範囲に絞っての出発であった。

しかし、両者の蜜月関係にも綻びが生じている。JVから発展した投資助言契約5件のうち、すでに3件が解消されている。破談の理由は複

図1 QDIIファンドの新たなブームの到来か



数にわたると考えられる。

①まず、投資期間に対する根本的な考えの不一致が挙げられる。中国の運用会社（および一般投資家）の投資スタイルはきわめて短期志向でトレンド追随型である一方、外資運用会社は一般に中長期の投資利益を追求する運用スタイルが一般的であり、銘柄選択で多大な軋轢と不信を生み出す要因となった。

②また、中国運用会社側は付随的なノウハウ（調査、投資にかかわる技能や情報システムの知識の吸収）を提携に期待したが、推奨情報以外の交流が満足できる水準ではなかったとの声がある。

③さらに、一部大手（ICBCCS²⁵など）は、欧米運用会社での勤務経験を積んだ人材を確保し、外部に頼らずに済むインハウス機能を着実に拡充している²⁶。

齟齬をきたした投資助言、そして金融危機の発生を受け、CSRCは2008年8月にQDIIの承認を一旦停止し、第1世代のブームは終焉に至った。

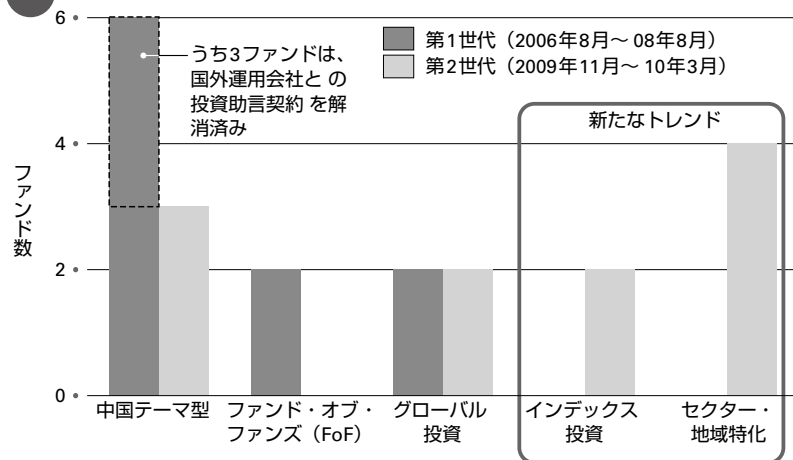
第2世代：セクター・地域特化型へ変化が求められる外資運用会社の投資助言

15カ月間の沈黙の後、CSRCは再びQDIIの承認を開始した。冷却期間を経た後の中国運用会社の投資スタイルには、新たに2つのトレンドを見出すことができる。それは「インハウス運用」と「特化型運用」である（図2）。

前者は、前述の中国テーマ型投資を、外部運用会社の手を借りずに自社内で培った技術で実施するもの、および銘柄調査の必要性が低いインデックス型の国外投資を自社リソースのみで運用するものである。

後者の特化型は、中国テーマ型の不十分なグローバル分散の改善、および他社との差別化を図るために、

図2 QDIIファンドの投資戦略の変遷



出所) 中国運用会社の開示資料をもとにNRIアメリカ作成

個別の地域・セクターに限定したファンドである。ただし、このような投資は依然として中国運用会社のスキルではカバーできない部分が多く、外資運用会社の助言が必要な状況は当面続くものと判断できる。事実、2010年第1四半期に登場した4つの特化型ファンド²⁷のすべてが投資助言を利用している。うち2つのファンドはJVパートナーが投資助言をしていることから、投資助言の獲得にはJVパートナーが引き続き優位な立場にあると見られる。

需要と供給は表裏一体である。中国運用会社は、特化型などの新たなQDIIファンドの品質を保つうえで外資運用会社の助言がまだ重要であることを認識している。外資運用会社は、中国の投資家および運用会社が求める投資スタイルを理解し、必要とされる特化型運用のスキル・調査カバレッジ能力を発揮することで、変化し続けるQDII業界の動きに歩調を合わせていく必要がある。

一部の関係者は、人民元の切り上げ観測（外貨の減価）が続くかぎり、QDIIファンドには向かい風だとの懸念を示している。一方、承認を再加速する当局の姿勢および景気回復が、QDII発展を長期的に後押しすると期待する声もある。未知の要素は

多い。しかし、それこそがQDIIに関与するプレーヤーの事業機会ともいえるだろう。

注

- 1 中国証券監督管理委員会（Chinese Securities Regulatory Commission）
- 2 適格国内機関投資家（Qualified Domestic Institutional Investor）の略称
- 3 QDII quotaと呼ばれる。CSRCによって設定された各QDIIが国外市場へ投資できる限度額
- 4 QDIIである運用会社が提供する国外市場に投資するファンド。個々のファンドもCSRCからの承認を受ける必要がある
- 5 工銀瑞信基金管理有限公司
- 6 その他、外資運用会社側の買収等や親会社破綻による外的な要因による提携解消の事例も存在する
- 7 これらのファンドは、エネルギー、オーストラリア、新興国市場などのセクター・地域に特化している

『金融ITフォーカス』2010年9月号より転載

霍 昀（フオ・ユン、Yun Huo）
NRIアメリカ リサーチ・アナリスト
要約：末吉英範（すえよしひでのり）
NRIアメリカ

対話要約で実現する「顧客の声」活用

堀 宣男／竹原一彰

顧客の声（VOC）活用の必要から、コールセンターでは全通話をテキスト化する音声認識ツールの導入機運が高まっている。しかし完全なテキスト化は技術的に困難であった。野村総合研究所（NRI）では、通話内容を自動要約し、応対品質をモニタリングするシステム「TRUE TELLER VOICEダイジェスト」を開発した。オペレーターと顧客との通話をテキスト化して、ルールに則って自動的に要約する。アフターコールワークを大幅に削減し、主観にとらわれない通話内容の正確な要約を実現できる。さらに、トークスクリプトやFAQ情報をもとに、電話応対品質の全件モニタリングを実施できる機能を搭載し、応対品質の持続的な改善を実現する。

顧客経験価値を向上させるために

今や消費者は、商品やサービスを購入する際、実際の店舗のほか、Webサイト、コールセンター、さらにブログや「ツイッター」のようなソーシャルメディアなど、さまざまな顧客接点（チャネル）を通じて企業とその商品に接している。その過程を通じて消費者に形成される評価が「顧客経験価値」といわれるものである。

顧客経験価値は、製品やブランドに対する顧客の信頼やロイヤルティ（忠誠度）に影響し、購買行動に直結するため、企業にとって顧客経験価値の向上は重要な課題

となっている。

顧客経験価値を向上させるためには、さまざまなチャネルから顧客の声を拾い上げ、それを綿密に分析して具体的な施策を検討・実施していくことが必要である。特に、膨大な顧客の声が日々蓄積されていくコールセンターは「企業の顔」とも位置づけられ、チャネルの集約拠点として重要な役割を持つようになっている。

コールセンターの課題

コールセンターに求められるのは、CS（顧客満足度）を向上させる高品質な顧客応対を実現し、その応対の内容を的確に記録・蓄

積することである。通常、コールセンターでは、顧客からの電話にいかに対応できるかという応答率向上が重視されるため、応対した内容を記録する時間を十分に確保できないことが多い。したがって、応対記録にかかるオペレーターの作業負担を軽減することが第1の課題となる。

第2の課題は、高品質な顧客応対を実現するために、オペレーターの応対の質を的確に評価することである。

さらに、コールセンターに蓄積される顧客の声をいかに効率的かつ的確に分析するか、これが第3の課題となる。

これらの課題は、次のようなソリューションによって解決できる。

①音声認識による作業負担の軽減

オペレーターの作業負担軽減策としては、音声認識技術による全通話のテキスト化が挙げられる。応対内容を記録するための入力作業に必要な時間は、1件の応対にかかる時間全体の約60%を占めるといわれる。音声認識技術を用いて入力を自動化すれば、オペレーターの応対内容入力の手間を軽減できるだけでなく、コールセンターシステムと連携するCRM（顧

客管理または対応管理) システムへの入力負荷も大幅に軽減される。

また、時間当たりの対応件数が増加し、応答率が向上すると同時に、オペレーターは電話対応に集中できるので、顧客対応の品質が向上することも期待できる。

②対応品質のモニタリング

対応品質の評価に関しては、音声認識と連動するモニタリングツールの活用が挙げられる。多くのコールセンターでは、監督者が通話内容を聞いて対応品質を評価しているが、音声認識によって顧客とオペレーター間の電話のやり取りをテキストデータ化すれば、音声を聞かなくても対応内容を画面で即座に把握できるようになる。

対応時間を短縮し対応品質の均質化や向上を図る手段として、トークスクリプト(対応シナリオ)やFAQ(想定問答集)などのマニュアルを整備しているコールセンターも多いが、音声認識によるテキスト化をすれば、いわゆる「危険キーワード」によってリスクを即座に発見したり、登録されたキーワードを瞬時に識別してオペレーターに的確な回答(トークスクリプトやFAQ)を提示することも可能になる。

③顧客の声の分析

CRMシステムに入力された対応記録から顧客の声を分析するために、テキストマイニングツールが活用される。このツールを使用すれば正しく音声認識された対応内容のテキストから、顧客の本音を把握したり、商品・サービスの品質改善や新商品開発のヒントを発見したりすることができる。

現状の対策における課題

音声認識と、これと連携するモニタリング、テキスト分析の導入の効果は大きいですが、有効に活用するためには課題も少なくない。

①音声認識の課題

音声認識は、音声品質にノイズなど難があると認識精度が落ちるという問題がある。そのようなテキストには修正が必要となり、新たな負荷が生じ、結局コストがかかってしまうことになる。

②テキスト化の課題

音声品質に問題がなくても、音声認識システムによるテキスト文は、長文であり要点がまとまっていないことから、対応記録用には不向きである。また、オペレーターが手入力する現状の対応記録文

では、作業者によってテキストが簡潔すぎたり、逆に冗長な表現が多かったりするために、顧客の声を分析する際に有効な分析が困難になることもある。

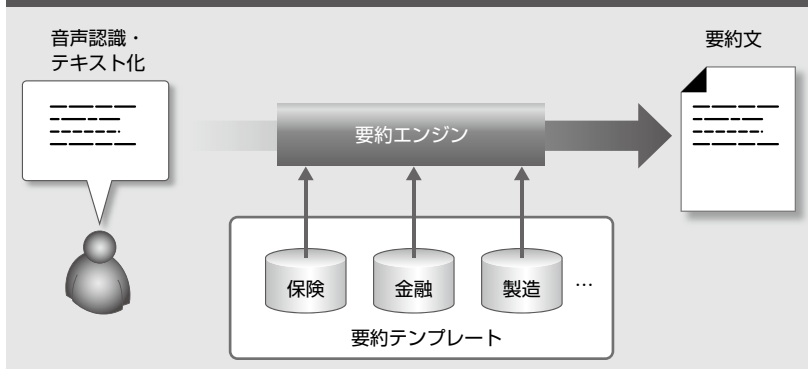
③モニタリングの課題

モニタリングにおける課題は、すべての対応記録に対して実施するには時間と手間がかかりすぎることである。現実には一部をサンプリングして実施せざるをえず、全体の対応品質を的確に把握することが難しい。そのため、対応品質を向上させるための施策の有効性を判断しにくい。

「対話要約」と「全件モニタリング」の実現

上述の音声認識やモニタリング運用、テキスト分析の課題を解決するため、NRIは長年にわたり蓄積してきたテキストマイニング技術を基に、オペレーターと顧客間とのやり取りを効率的な方法でCRMシステムに入力する「対話要約」技術、および対応内容を網羅的に評価する「全件モニタリング」の技術を開発した。この2つの技術を搭載したのが、NRIの対話要約&モニタリングシステム「TRUE TELLER VOICEダイジ

図1 対応記録文を自動生成する「TRUE TELLER VOICEダイジェスト」



エスト」である。

対応記録をCRMシステムへ入力する際に重要なのは、用件とは関係のない挨拶や冗長な表現を含めず、要点がまとまっていることである。そのためTRUE TELLER VOICEダイジェストの対話要約は、対応管理としての記録用要約と、顧客の声（意見、要望など）の分析に適した要約とするため、通話ログから「エッセンス」（対話の重要な部分）を抽出して要約することに主眼を置いている。

「全件モニタリング」は、オペレーターのすべての対応記録をトランスクリプトやFAQと照合して評価するもので、これまではサンプリングしかできなかった対応内容の評価を全件について行うことを可能にする。

TRUE TELLER VOICEダイジェストには以下の3つの大きな機

能がある。

①対応記録文（要約）の自動生成

音声認識テキストを入力すると、要約エンジンは「要約テンプレート」に基づいて対応記録文を自動生成する（図1）。要約テンプレートは業種ごとの標準的な対応記録のひな形を定義したもので、NRIが独自に整備したものである。要約エンジンは、そのテンプレートに従って用語や文体の統一性、網羅性（必要事項の記載もれがないこと）、簡潔性（不要事項の記載がないこと）を確保しつつ、要約文を自動生成する。

この機能により対応記録の統一性、網羅性、簡潔性が実現するため、オペレーターの教育に多大なコストをかける必要がなくなる。自動生成された要約文はCRMシステムに連携・登録することが可

能である。

②通話ログからのエッセンス抽出

顧客の声の分析を製品・サービスの開発やCSの向上に活かそうとすると、対応記録用の自動要約では足りない場合がある。たとえば、「デザインは悪いけれどもその製品を購入した」という言葉が自動要約で単に「その製品を購入した」と記録されると、「デザインが悪い」という顧客の意見が抜け落ちてしまう。顧客の声を正確に分析するためには、対話中のあらゆる文の意味を捉える必要がある。

TRUE TELLER VOICEダイジェストでは、たとえば「お電話ありがとうございます。〇〇センターの〇〇でございます」は定型表現、「おはようございます」は挨拶表現というように、文の意味を判定している。このような意味の解析によって、不要な表現や定型表現を除去しつつ、細かな意見や要望、評価などが含まれた対話のエッセンスを抜き出すことができる。こうして作成された要約は、原文と比較すると約30～60%の文字数となり、テキスト分析の精度と速度が大幅に向上する。

③ 対応品質評価レポートの作成

オペレーターの対応内容とコールセンターで運用されているトークスクリプトおよびFAQを照合し、対応品質の評価レポートを作成する（図2）。

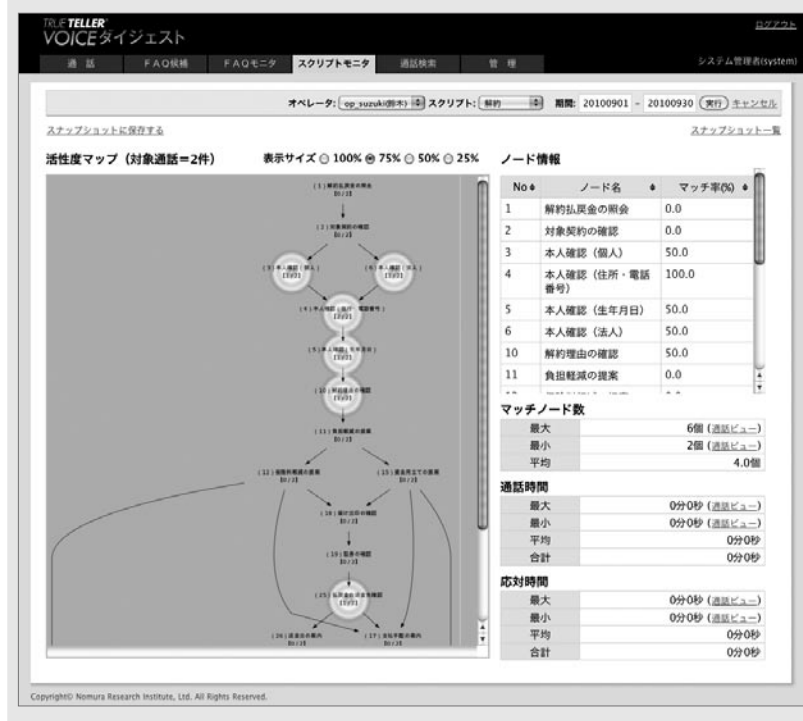
具体的には、要約してテキスト化されたオペレーターの通話内容を分析し、オペレーターがどのような手順の応対をしたのか、トークスクリプトおよびFAQのどの部分が使われどの部分が使われていないのかを、図2のように温度分布で表示する。

対応品質スコアはオペレーターごと、期間ごとに把握できるようになっており、継続的な品質評価とオペレーターのスキル（技能）向上に役立てることができる。また、使用頻度の低いトークスクリプトおよびFAQを把握できるので、マニュアルのメンテナンス方針が立てやすい。

さまざまな用途での活用が可能

本稿では、顧客からの問い合わせやクレームなどに対応する「インバウンド」のコールセンターについて述べてきたが、TRUE TELLER VOICEダイジェストの

図2 TRUE TELLER VOICEダイジェストの対応品質レポート（トークスクリプトとの照合）例



ような対話要約&モニタリングシステムにより、顧客属性に応じたトークスクリプトを構築すれば、商品・サービス販売系の「アウトバウンド」のコールセンターで活用することも期待できる。

そのほか、TRUE TELLER VOICEダイジェストは、営業担当者が外出先から携帯電話端末で報告をすると営業日報が自動作成され、そのまま営業支援システム(SFA)に入力される仕組みなど、さまざまな分野での活用が可能と

考えられる。

『ITソリューションフロンティア』
2010年9月号より転載

堀 宣男 (ほりのぶお)
ビジネスインテリジェンス事業部
グループマネージャー

竹原一彰 (たけはらかずあき)
プロダクト開発部副主任テクニカル
エンジニア

J-SOX対応——さらなる効率化の具体的ポイント

主催：NRIセキュアテクノロジーズ 2010年7月15日

会場：野村総合研究所 丸の内総合センター

NRIセキュアテクノロジーズでは、本セミナーをほぼ月1、2回、さまざまなテーマで開催している。7月15日は、J-SOX（企業改革法）対応における効率化や実効性をテーマに開催した。施行3年目とはいえ、130人ほどの参加申込があったことから、関心の高さがうかがわれた。

■内部統制報告制度——評価の効率化とITの利用ポイント（大塚商会 山内良治氏）

山内氏は、「初年度の内部統制報告制度で特徴の一つある。監査法人やコンサルタントが思っていた以上にIT（情報技術）にかかわる不備の報告はなかった」と述べ、続いて、「大部分の企業が2年目まではITに依拠しない統制でしのいだ。IT全般統制の整備には非常に労力がかかるため、初年度はITで対策しなかった会社が多かった。裏を返せば人力で、もしくは運用でカバーしたということで、あるべき姿からすると非常に労力をかけたことになる」と語った。

今後は、ITをうまく利用して統制の品質をどう高め、かつ内部統制報告制度を効率的にクリアしていくかが重要となっていくという。経営者評価への依拠の必要性も説きながら、継続的な不備是正と統制強化、作成文書の維持管理、評価作業の効率化について解説した。

■特権IDのアクセス管理がIT全般統制のカギ（NRIセキュアテクノロジーズ 小林雅人）

財務データの改ざん・破壊につながるリスクが非常に高いため、内部統制対応のなかでも「特権IDのアクセス管理」に関しては高レベルの統制が求められる。「監査法人から指摘される最近の傾向は、

これまで多かったIT業務処理統制に比べ、IT全般統制への指摘が増えている点だ。その理由として、監査法人による指摘が年々厳しくなってきたことと、IT全般統制に対して、これまで人手による運用でしのいでいた箇所も、それではカバーできなくなってきたこと」と述べた。さらに、特権IDのアクセス管理は「予防的統制（アクセス制御）」「発見的統制（ログ監査）」だけではなく、「運用性」も考慮する必要があると強調した。

上述を踏まえ、効果的かつ有効的な対策として、エージェントレスのため、本番サーバーに手を加えず、短期間・低コストで導入が可能で、運用負荷の軽減も図れる「SecureCube / Access Check（特権IDのアクセス管理製品）」を紹介した。

■IT全般統制事例から学ぶ運用成功ポイント（NRIセキュアテクノロジーズ 孕石幸弘）

「今春より金融以外の業界からもIT全般統制について問い合わせが多い」という。監査人の評価する「承認・記録（証跡）・確認（モニタリング）」の3プロセスの有効性、確認実施ポイントを整理した。企業は「一連のプロセス」を「継続」して実施、管理可能にすることが重要だが、統制の事実を数値化することで改善活動を促し、生産性向上や品質確保が期待されることを具体的な事例も交えて解説した。

3人の話からも、ITを利用した真のIT全般統制はこれからであるといえるであろう。

本セミナーについてのお問い合わせは下記へ

NRIセキュアテクノロジーズ セミナー事務局

電話：03-6274-1011

電子メール：info@nri-secure.co.jp