

行政と制度変化 番号制度の事例から

行政学（2019年11月7日）

羅 芝賢

東京大学公共政策大学院 特任講師

na@pp.u-tokyo.ac.jp

自己紹介

略歴

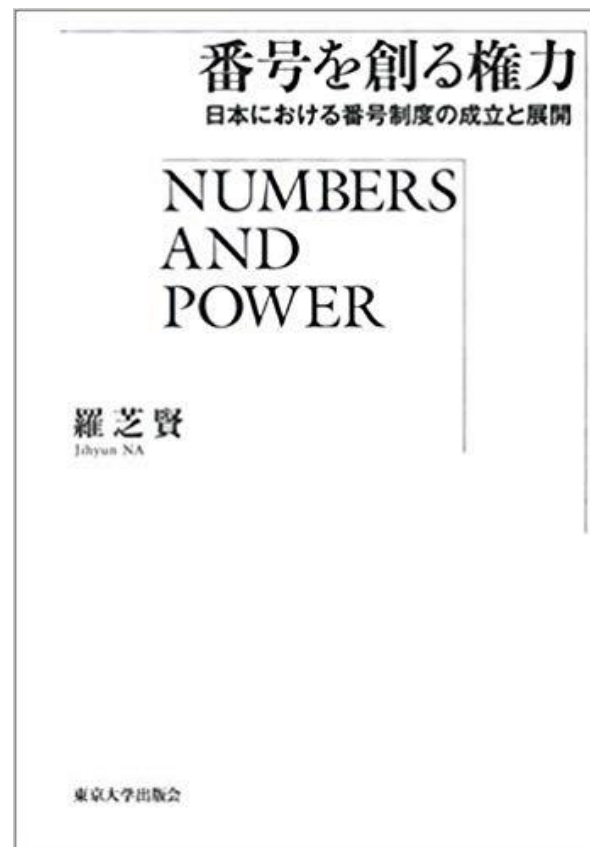
2008年 高麗大学文学部東洋史学科卒業.

2017年 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了.

現 在 東京大学公共政策大学院特任助教を経て現職.

主要業績

『番号を創る権力』 (2019)



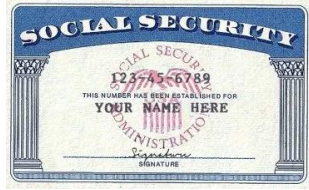
問題設定

行政資源としての番号制度の多様性

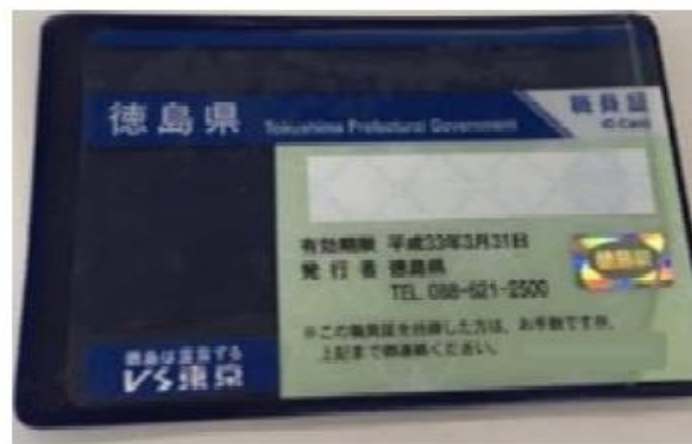
- 近代国家の特徴
- 制度変化

番号の統一化

本人
確認
書類
の義
務化

納税者番号 (オーストラリア)	社会保障番号 (アメリカ) 	
部門別個人識別番号 (オーストリア)	マイナンバー (日本) 	個人識別番号 (スウェーデン) 
個人識別カード (ドイツ) 		住民登録番号 (韓国) 

マイナンバーカードとの重ね合わせ



職員証



カードケース裏面

問題設定

行政資源としての番号制度の多様性

- 近代国家の特徴
- 制度変化

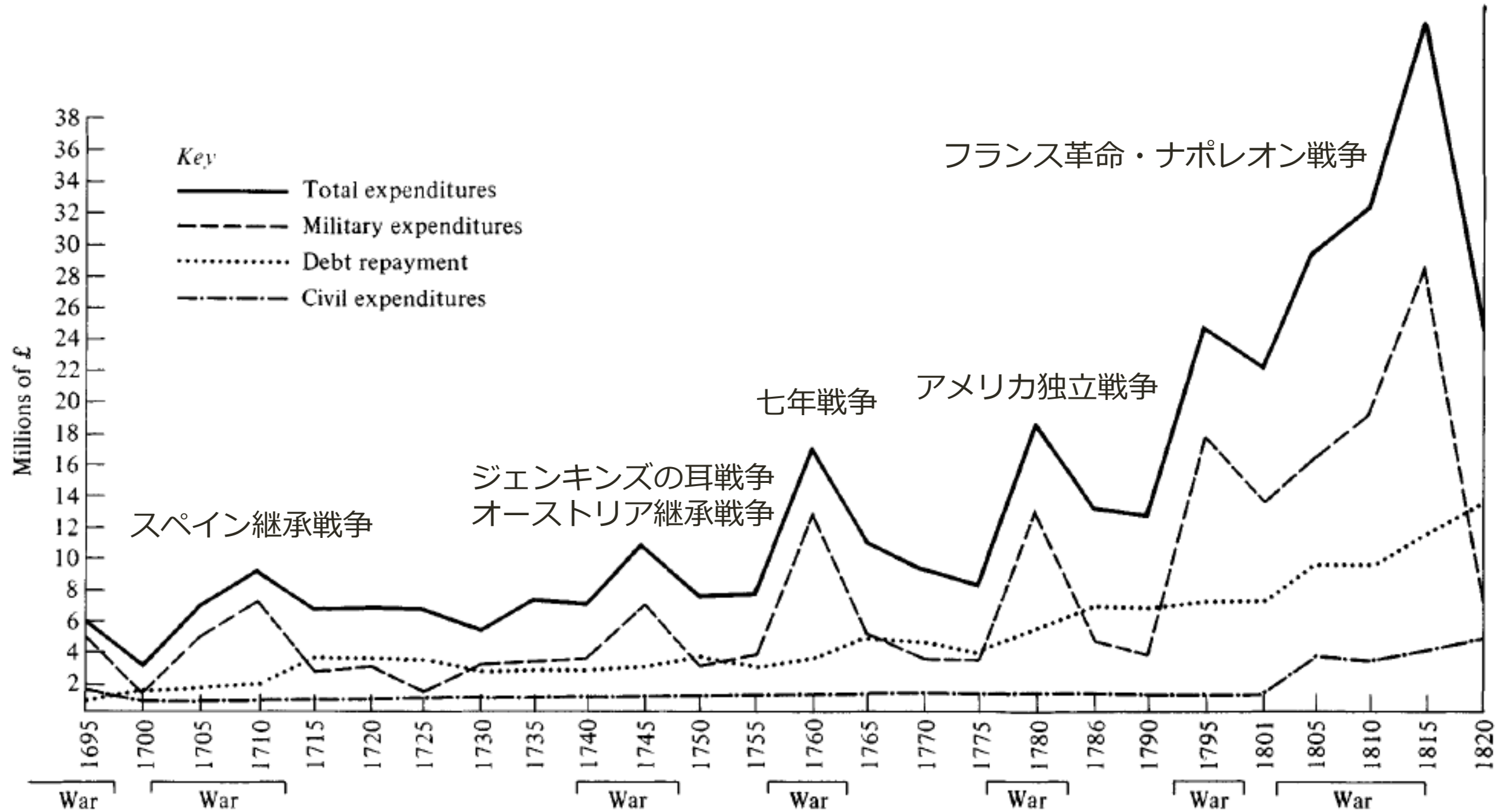


Figure 14.1. British state expenditure, 1695–1820 (at constant prices: 1690–9 equals 100)

出典：Mann (1986)

Table 13.1. *The revenues of Henry II, financial years 1171–2 and 1186–7*

Revenue source	1171–2		1186–7	
	£	%	£	%
① Rents from crown lands	12,730	60	15,120	62
② Rents from vacant bishoprics	4,168	20	2,799	11
Scutage (i.e., war levy)	2,114	10	2,203	9
④ Tallages (tax on towns and crown tenants)	—	0	1,804	7
③ Amercements (legal fines and dues)	1,528	7	1,434	6
Fines (gifts to king for favors)	664	3	1,219	5
Total revenue	21,205	100	24,582	100

Table 11.4. *Percentages of all government budgets allocated for civil and military expenditures, 1760–1910*

Year	Austria		Prussia-Germany			France			Great Britain			United States		
	Central		Central		All	Central		All	Central		All	Central		All
	Civilian	Military	Civilian	Military	Civilian	Civilian	Military	Civilian	Civilian	Military	Civilian	Civilian	Military	Civilian
1760			9	86					6	75				
1770			9	90					15	39				
1780	28	51	8	84		24	33		7	66				
1790	21	62	25	75		21	27		13	31	36	26	19	
1800	14	61	22	74		24	64		5	31	36	12	56	
1810	15	57				9	75		11	59		16	49	
1820	33	35	45	38		48	25		17	29	31	16	56	60
1830	35	33	50	34		47	30		18	28	31	34	65	66
1840	35	33	53	35		49	34		19	26	31	34	65	72
1850	34	47	48	37		29	35		22	27	35	42	49	75
1860	39	51	49	36		17	39		34	25	41	49	46	79
1870	46	24	22	40	35	32	26	49	28	32	50	24	35	81
1880	45	19	15	82	63	39	30	54	35	53	61	24	41	80
1890	39	19	25	78	65	32	34	50	37	36	59	34	55	75
1900	47	17	35	59	64	36	38	54	36	48	65	28	64	74
1910	60	16	40	52	67	40	37	59	47	40	68	29	68	79

近代官僚制の純粹型 (M. ウェーバー)

- 法的規則に基づく職位と権限の設定 ⇔ 裁量と交渉
- 上下関係の体系（官職階層制および審級制の原則） ⇔ 封建的主従関係（君主と家臣）
- 文書に基づく職務執行、職務上の資材と私有物とを区別 ⇔ 官職の私有
- 専門的能力に基づく任用（上級機関による任命） ⇔ 個人的忠誠に基づく任用
- 専門の官僚 ⇔ 兼職的名望家行政
- 一般的な規則による職務執行 ⇔ 恣意的な権力行使

官僚制化の諸局面 (M. マン)



第一局面 (1700-1780)

軍事優先体制

→行政の非人格化
vs 分断統治戦略



第二局面 (1780-1850)

政党民主政の発展

→行政の管掌範囲の拡大
vs 管掌範囲の制約



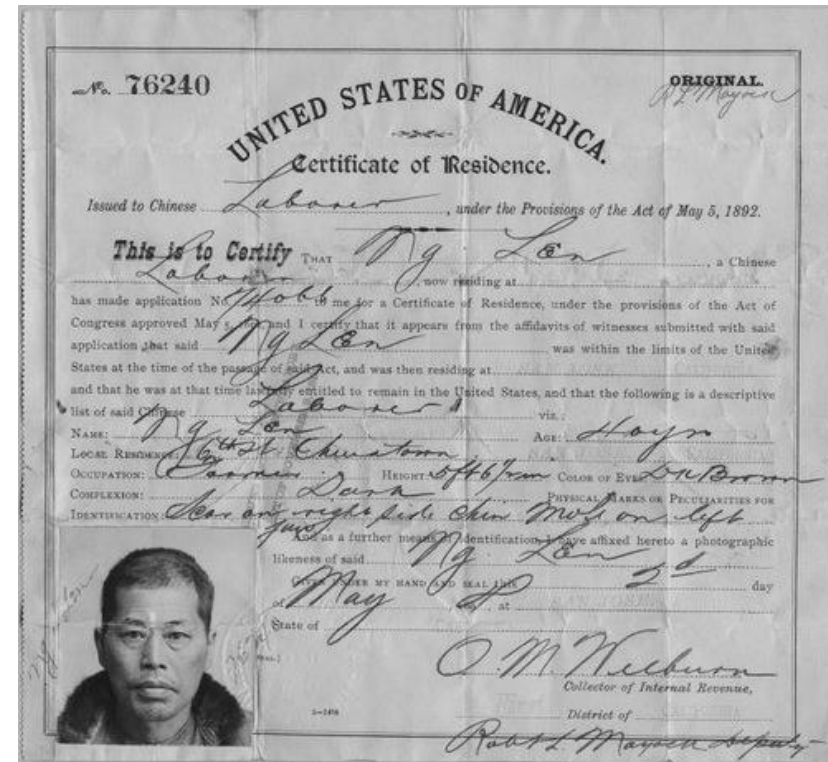
第三局面 (1850-1914)

資本主義的工業化

→単一支配的秩序
vs 獵官制度

社会の「包摂」 (J. トーピー)

- 市民は、なぜ国家による監視を受け入れるのか？
- パスポートによる移動の制限
 - 「読み取り可能な」社会の形成 (J. スコット)
 - 包摂される人々と、排除すべき人々の区別
 - 「正統」な移動の手段の独占
 - 国民の境界を決定



問題設定

行政資源としての番号制度の多様性

- 近代国家の特徴
- 制度変化

制度変化の二つの道 (J. マホーニー & K. セレン)

強力・外生的な力
(戦争、恐慌など)

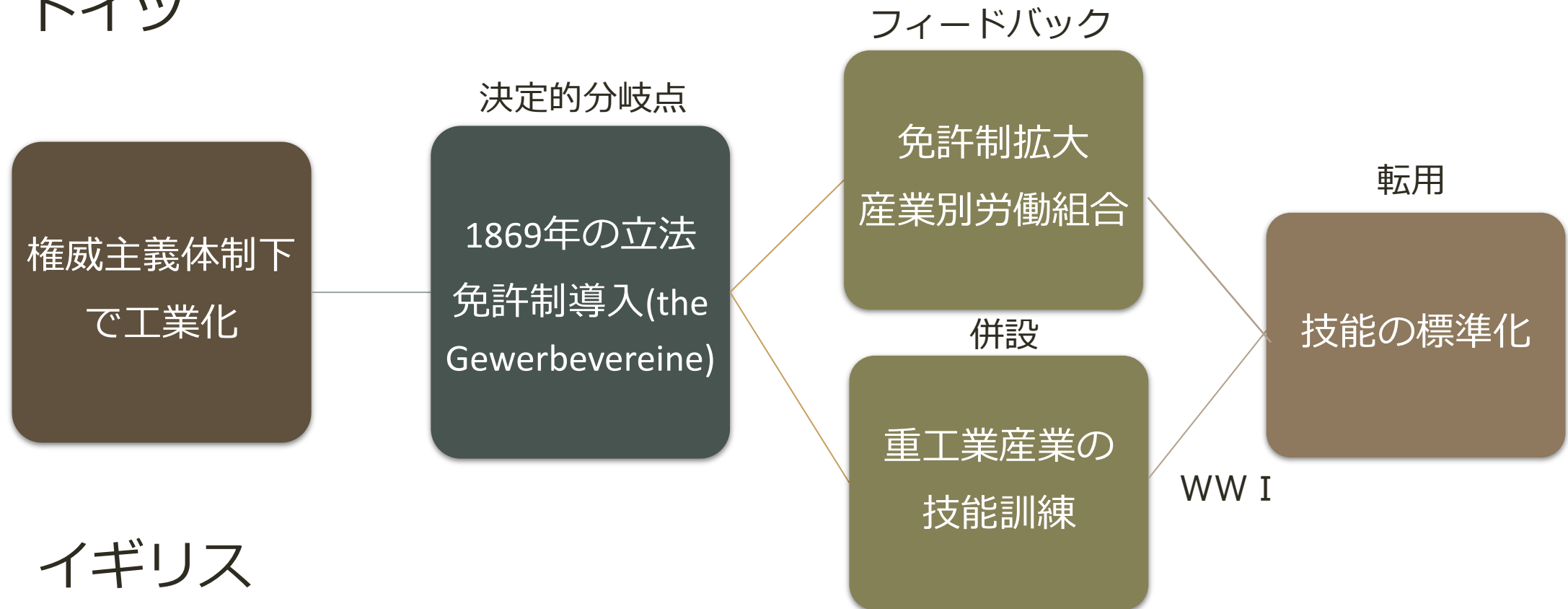
制度の置き換え

フィードバック
転用 併設

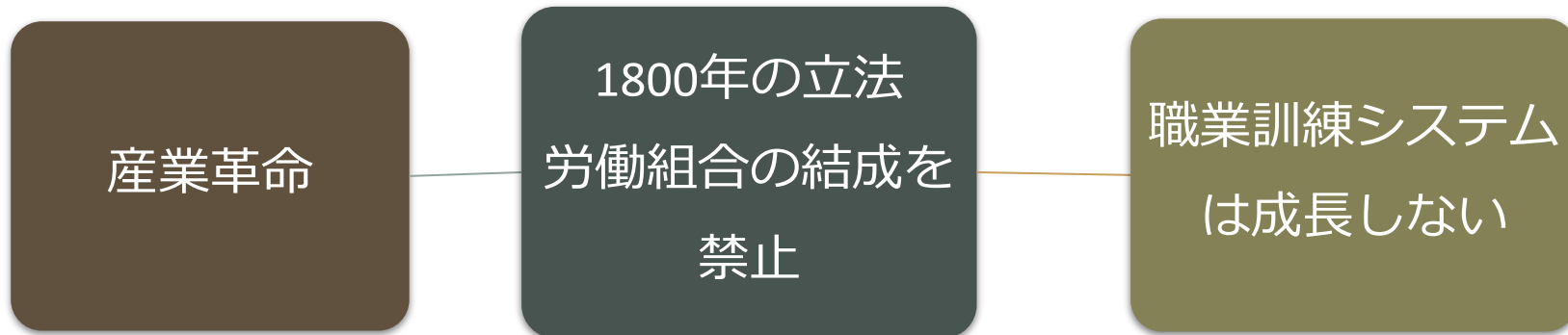
制度の漸進的发展



ドイツ



イギリス



来年度、五都市で

プライバシーが問題

国民背番号制 モデル実施

国民の個人情報を一元管理する「国民背番号制」が、来年度から五都市でモデル実施される。この制度は、国民の個人情報を一元管理し、行政サービスの効率化を図る。また、国民のプライバシーを保護するため、厳格な管理が行われる。この制度は、国民の個人情報を一元管理し、行政サービスの効率化を図る。また、国民のプライバシーを保護するため、厳格な管理が行われる。

行政スピード化と行管庁

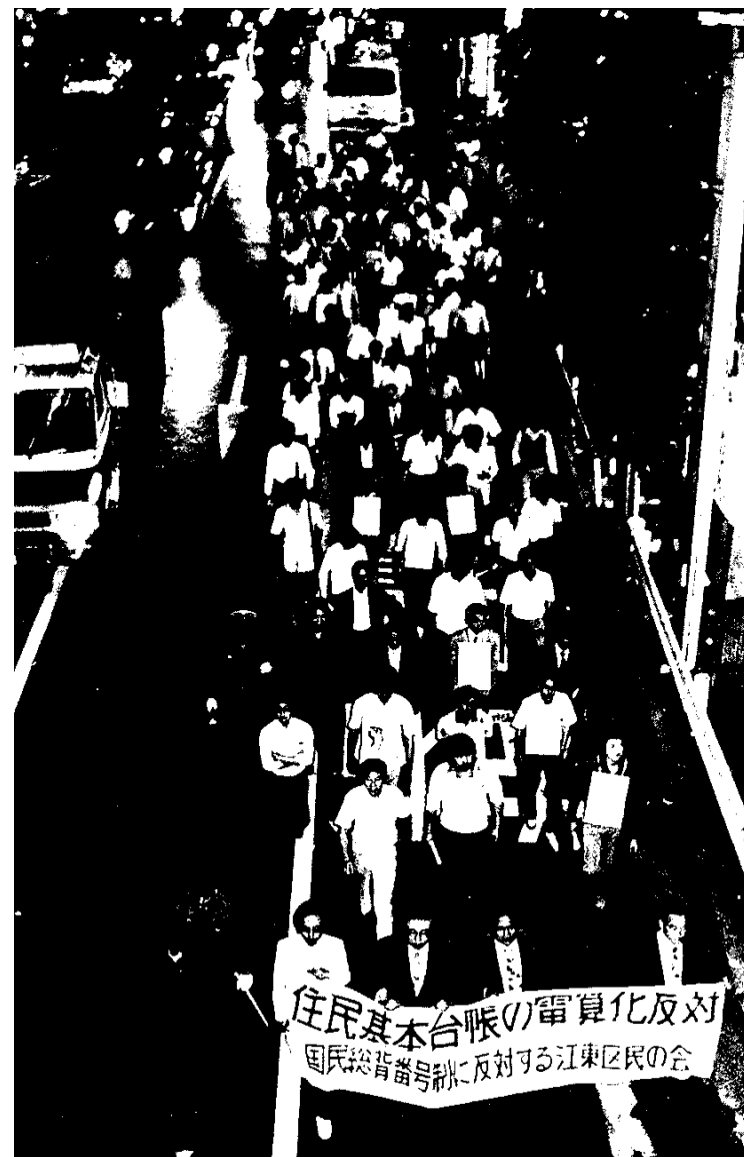
行政サービスのスピード化と行管庁の設置が、来年度から五都市でモデル実施される。この制度は、行政サービスの効率化を図る。また、国民のプライバシーを保護するため、厳格な管理が行われる。この制度は、国民の個人情報を一元管理し、行政サービスの効率化を図る。また、国民のプライバシーを保護するため、厳格な管理が行われる。

『読売新聞』
1970年11月24日

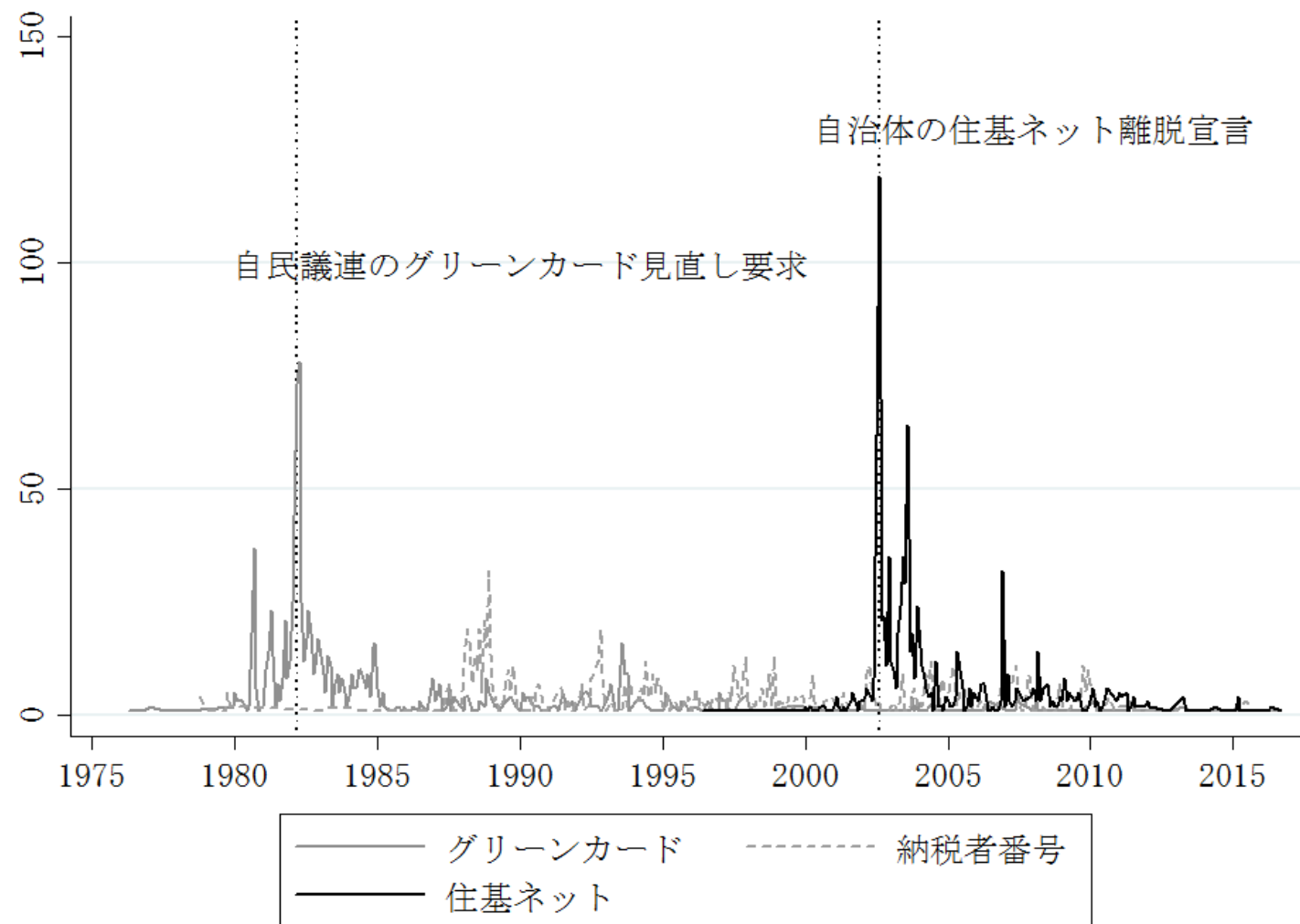
「この構想は、行政改革の一環として、さる四十三年八月、政府が「電子計算機利用の今後の方策」を閣議決定、この趣旨にそって検討しているものだが、ようやく実現に向かって一歩進むわけだ」



アーサー・R. ミラーの講演会



国民総背番号制反対デモ



国民番号制度に関連する記事の件数

第8図 区民マスター TAPE DESIGN

1	S	1	2	3	4	5	6	7	
2		住民番号 (N)						(45年4月28日作成)	
3		町丁コード (N)						RECLNG (80)	
4		50音コード (C)						BCKING (4)	
5		町丁連想記号 (C)						1/2	
6		世帯番号 (N)						50音 9091-9996	
7		町丁連想記号 (C)							
8		番号 (C)							
9		方 (C)							
10		世帯主氏名 (C)							
11		氏名 (C)							
12		性別 (C)							
13		前 (C)							
14		年号 (N)							
15		生年月日 (N)							
16		本籍コード (N)							
17		本籍記号 (C)							
18		年号 (N)							
19		中野区民年月日 (N)							
20		事由 (N)							
21		前住地コード (N)							
22		前住地記号 (C)							
23		区分 (N)							
24		事由 (N)							
25		登録年月日 (N)							
26		事由 (N)							
27		登録年月日 (N)							
28		事由 (N)							
29		抹消年月日 (N)							
30		事由 (N)							
31		記号番号 (N)							
32		資格取得年月日 (N)							

住民番号
(住民ナンバー)

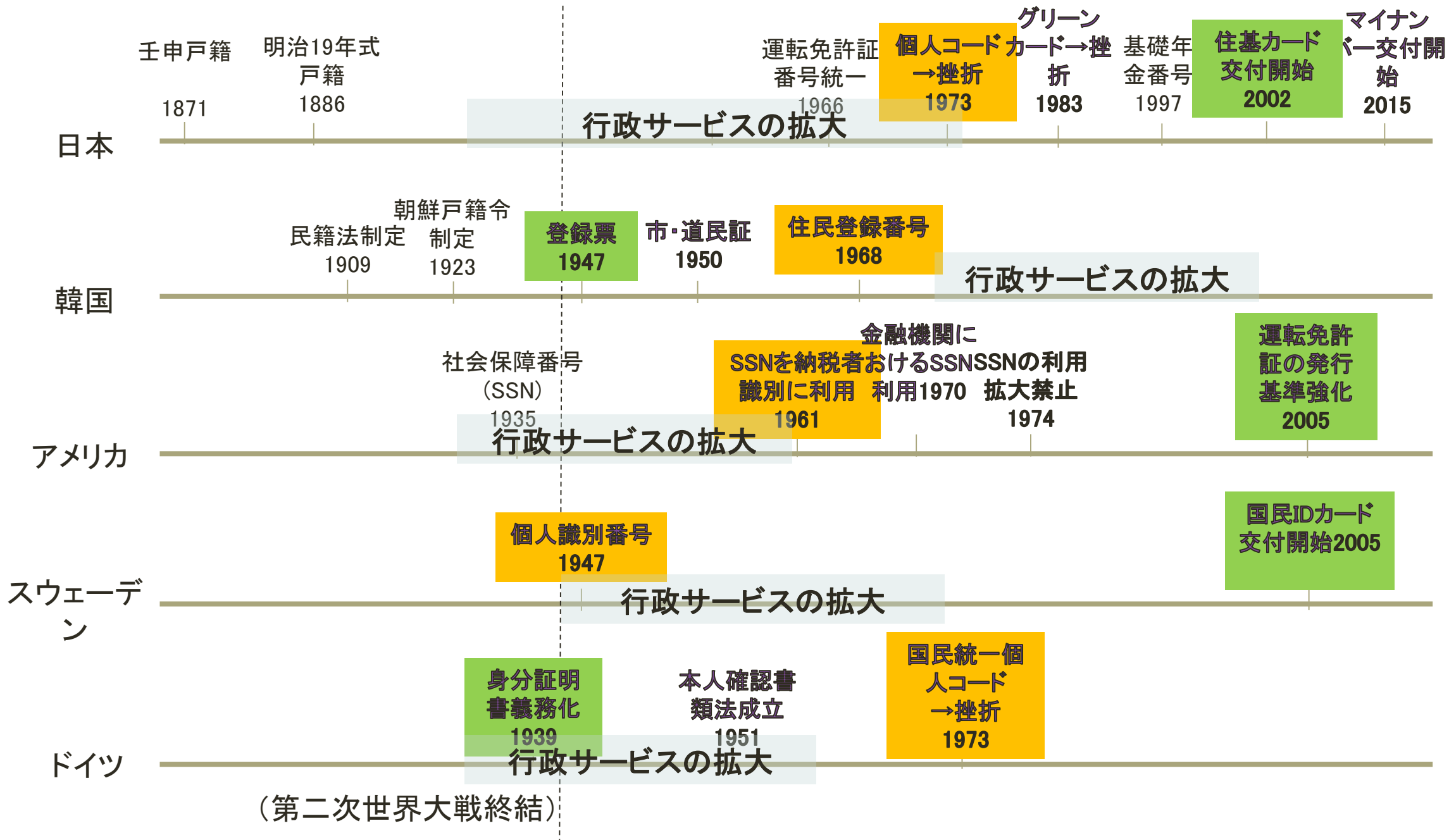
41	S	1	2	3	4	5	6	7	
42		資格喪失年月日 (N)						増減事由 (新規)	
43		減事由 (N)						増事由 (N)	
44		記号番号 (N)						(追加) (全責)	
45		資格取得年月日 (N)						11-23区内転入 21-23区内転入 31-23区内転出	
46		資格喪失年月日 (N)						12-23区外転入 22-23区外転入 32-23区外転出	
47		減事由 (N)						13-組保離 23-組保離 33-組保入	
48		増事由 (N)						14-社保離 24-社保離 34-社保入	
49		資格取得年月日 (N)						15-生保入 25-生保入 35-生保入	
50		資格喪失年月日 (N)						16-復活 26-出生 36-死亡	
51		減事由 (N)						17-復活 27-復活 37-職権	
52		資格取得年月日 (N)						(一責) (記号の変更)	
53		資格喪失年月日 (N)						41-23区内転入 51-転居(一)	
54		減事由 (N)						42-23区外転入 52-転居(全)	
55		増事由 (N)						43-組保入 53-転居(一)	
56		被保険者記号 (N)						44-社保入 54-ギ主の変更	
57		被保険者番号 (N)						45-生保入 55-得喪年月日	
58		資格取得年月日 (N)						46-死亡 56-中間喪失	
59		資格喪失年月日 (N)							
60		受給権証書記号 (C) or (N)						資格種別	
61		受給権証書番号 (N)						受給権種別	
62		ケース番号 (N)						種別	
63		開始年月日 (N)						コース番号	
64		廃止年月日 (N)						課税非課税の別	
65		整理番号 (N)						課税の種別	
66		特別徴収義務者指定番号 (N)						課税の種別	
67		所得額 (N)						課税の種別	
68		課税の種別 (N)						課税の種別	
69		課税の種別 (N)						課税の種別	
70		課税の種別 (N)						課税の種別	
71		課税の種別 (N)						課税の種別	
72		課税の種別 (N)						課税の種別	
73		課税の種別 (N)						課税の種別	
74		課税の種別 (N)						課税の種別	
75		課税の種別 (N)						課税の種別	
76		課税の種別 (N)						課税の種別	
77		課税の種別 (N)						課税の種別	
78		課税の種別 (N)						課税の種別	
79		課税の種別 (N)						課税の種別	
80		課税の種別 (N)						課税の種別	

東京都中野区の区民マスターテープ (1966年)

政策の窓 (J. キングダン)

- 合理的な意思決定との違い
 - 問題への対応として解決策が生まれたわけではない
 - 解決策が問題を見つけて、それにくっつく
- 増分主義との違い
 - 非連続的な変化
 - 変化の結果を事前に予測するのは難しい

時期	アジェンダ	政策の窓	社会問題	政治の流れ
1960年代	統一個人コード	行政改革（課題：電子化する際の効率性向上）		労働組合の「反合理化闘争」
1980年代	グリーンカード	行財政改革（課題：徴税の効率性向上）		大蔵省と自民党を巻き込んだ権力闘争
2000年代	マイナンバー	社会保障・税一体改革（課題：行政の効率性向上）	「消えた年金記録」問題	政権交代





まとめ

制度選択の順序の違い→制度的な差異

- 日本：行政サービスの拡大→情報化と分権的な番号制度
- 韓国：冷戦と番号制度の集権化→行政サービスの拡大

比較対象の拡大→番号制度の多様性の理解

参考文献

M. ウェーバー『権力と支配』、2012年

Mann, Michael. 1986. The Sources of Social Power, Volume I. A History of Power from the beginning to A.D. 1760.

Mann, Michael. 1993. The Sources of Social Power, Volume II. The Rise of classes and nation states, 1760-1914.

J. Torpey. 2000. The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State.

J. Mahoney and K. Thelen eds. 2009. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.

K. Thelen. 2004. How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.

J. W. Kingdon. 1984. Agendas, Alternatives, and Public Policies.