

データ活用社会と政府の役割

■ ■ ■
森田 朗 (もりた・あきら)

国立社会保障・人口問題研究所 所長

聞き手: 庄司昌彦 (しょうじ・まさひこ)
国際大学 GLOCOM 主任研究員

政府のオープンデータへの取り組みは、その基本方針を示した「電子行政オープンデータ戦略」(2012年)から本格化した。行政学者である森田朗氏は、この戦略の策定に向けた議論を座長としてとりまとめた。また森田氏は、重要な社会課題である医療・社会保障の分野で政策形成に関わりながら、現在は、将来推計人口などに注目が集まっている国立社会保障・人口問題研究所の所長を務めている。森田氏は、今後のデータ活用社会の姿をどのように描いているだろうか。またそこで求められる政府の役割についてどのように考えているだろうか。幅広い観点から話をうかがった。

■ ■ ■

庄司——森田先生は、行政学のご研究の一方で、社会保障や医療など、さまざまな分野の審議会などを通じて実際の政策形成にも深く関わられています。今年からは、国立社会保障・人口問題研究所の所長に就任されました。これまでのお仕事の変遷やそれらの関連について詳しく教えてください。

森田——私はもともと行政学や公共政策学などを専攻し、公務員制度や政策など行政の仕組みや政策について研究してきました。公共政策の研究では、社会課題に対し、行政内部のプロセスだけではなく民間も含めた幅広い合意形成を踏まえて政策にしていくための研究をしてまいりました。

ここ数年の大きな仕事は審議会関係です。特に医療の診療報酬などを決める中央社会保険医療協議会(中医協)の会長として、医療政策や社会保障に関する研究に取り組んできました。並行して、行政組織の効率化を推進する立場でIT戦略本部の活動も行ってきました。共通番号制度導入など、医療の



森田 朗 ▶ 千葉大学法経学部助教授、東京大学大学院法学政治学研究科教授、東京大学公共政策大学院教授、同大学院院長などを経て、2012年より学習院大学法学部教授、東京大学名誉教授。2014年より国立社会保障・人口問題研究所所長、内閣官房原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議・座長、内閣官房行政改革推進会議議員、厚生労働省中央社会保障医療協議会会長などを務める。著書に『会議の政治学』（慈学社出版、2006年）、『制度設計の行政学』（慈学社出版、2007年）など。

情報化に対して強い関心をもっています。

そうした研究を行うなかで、現在所属している国立社会保障・人口問題研究所から声をかけていただき、現在は所長として社会保障の課題と人口問題にどう取り組むかということに注力しています。昨今の人口減少や少子化の問題、さらに政府が掲げる「地方創生」など、社会の関心としても重要なものに取り組んでおります。

庄司——たしかに、社会保障や医療分野は、国全体の課題だけではなく、地方の将来像を描いていくうえでも関心が非常に高まっています。この分野の課題や政策形成にはどういった特徴があるのでしょうか？

森田——医療や社会保障は、人が生きていくために必要なものであると同時に、問題が複雑です。脳死判定や延命治療に関する議論は、倫理に関わる価値判断として一概に決めることは難しいですが、問題を精査することで客観的に決められるものもなかにはあります。たとえば、現在の医療保険の仕組みのなかでどう効率的に医療サービスを提供するか、詳しいデータがあれば問題を分解し方程式を組むことができます。客観的なデータをもとに誰もが納得する社会基盤を作るためには、医療分野でもデータの活用が求められてきています。

庄司——医療や社会保障の分野でも、従来以上に多様で大量のデータを入手

できるようになってきていると思います。それに伴って変わってきたことにはどのようなものがありますか？

森田——現在、病院の一部では医療費の包括払い制度を採用しています。これは、ある病気に対して治療コストを計算し、それに基づいて1日当たりの診療報酬を決める方法です。病気のタイプごとに診療報酬額が決まっているため、病院は効率的に治療を行うと収入を増やすことができ、患者にとっても国民にとっても無駄な医療費が削減できます。こうした必要かつ最適な治療を行うためには、診療報酬の算定のためのかなり詳細なデータが必要となります。

また現在は、患者一人ひとりの医療データを集めて病気を判断していますが、ある人が入院した場合、その病院での患者データはあっても、現状では他の病院でどうだったかというデータを把握することができません。そのため、データとデータを結びつけた健康管理ができていないのです。こうしたそれぞれの病院のデータをどう社会的に活用していくかが議論的のです。

庄司——データ活用が進むことで、診療報酬の設定も大きく変わるのでしょうか。



森田——はい、病院のデータをもっと活用することで、診療報酬の設定も変わることはありえますし、そのほうが合理的です。そのためには、個人の医療データが把握できるものを活用することが要件です。そのための手段としてマイナンバーがいいかどうかという議論はありますが、何かしら個人が認証できるものを使って健康データを蓄積していくことで、一定の体質の人が病気になる前からリスクを予知することもできるようになると思われれます。遺伝子情報でも将来リスクを予測でき、早期予防も可能となります。本人に対する効果だけでなく、社会保障全体としても効率化が可能になり、医療全体も大きく変化するかもしれません。テクノロジーがそれを可能にしつつある現代においては、日本のみならず世界各国もそうした方向に進みつつあるのです。

庄司——次に、現在のお仕事の間である国立社会保障・人口問題研究所について伺います。日本創生会議が発表した「消滅自治体」の議論など、昨今、将来の人口予測への対応について議論が盛んになっていますが、そのもとになっているデータの作成などをされていますね。具体的にはこの研究所はどのような取り組みをされているのですか？

森田——国立社会保障・人口問題研究所は、たとえば将来の人口予測を、合計特殊出生率や移動に関するデータなどさまざまな係数をもとに計算しています。人口については、いきなり20歳の人が増えるということはありません。それが原則です。同じ年齢の人たちの集団であるコーホートは、年々さまざまな要因で減っていきます。そのデータを集計して人口推計を割り出します。日本の人口は、外への流出も外からの流入も少ないため、かなり精度の高い数値を割り出すことができます。これが、年金などの計算のベースになっています。

人口データ自体は総務省の国勢調査によって収集されますが、それを使って将来の人口推定を行うのがこの研究所です。昨今議論されている少子化や地方創生については、これをさらに細分化して各自治体の人口がどうなるかという国内移動を、データをもとに正確に推定していく研究に取り組んでいます。

人口減少の話題では、合計特殊出生率が1.43と2年連続で上昇しています。しかし、10年20年スパンで考えると、横ばいか低迷です。出生数は前年よりも減っていますし、人口を維持するためには合計特殊出生率が2.07以上は必要であるという面からみても、現状では人口は明らかに減少していきます。このままいくと、西暦3000年くらいには最後の日本人がいなくなると計算上は予測されます。国勢調査や独自調査を含め、さまざまな係数を踏まえて将来の人口がどうなっていくのか、人口動態や高齢者の割合などの推計をみていきながら、国や自治体は数十年後を見据えた政策を作る必要があります。

庄司——行政のどの分野においても、さまざまなデータの分析に基づいた政策形成がますます重要になっていきますね。そのように行政の高度化を進めていくために、電子化やデータ活用をどのように進めていくべきでしょうか。メリットや課題について教えてください。

森田——行政は、全体最適な政策づくりや仕事をしています。たとえば、交通事故を防ぐために事前に警察官を効率的に配置する必要があります。これまでは長年の経験と勘を頼りにしていました。しかし、これまでの実績データやカーナビのデータを活用することで、どこで事故が起きやすいかという顕在的な危険や、どこで急ブレーキが頻繁に踏まれているかという潜在的な危険を知ることができます。これによって、事故発生確率の高い場所を割り出し、重点的に道路の改良などの施策を打つことが可能になります。

医療においても、誰がどんな病気になるのかということや、地域間に差があればなぜ差があるのかということが、サンプルだけでなく医療番号に基づく日々の膨大な診察データからわかるようになれば、さまざまな情報を可視化したり推測したりして対策をとることができます。在宅医療の場合など、皮膚科や眼科、内科などさまざまな診察データがそれぞれ独立しては、どこでどんな治療や薬を処方されているかを把握することができません。お薬手帳もありますが、紛失の可能性や携帯するうえでの煩雑さは否めません。ですから、番号をもとに個人データを蓄積し、診察券も統一して情報を照合しやすくすれば、どんな病院に行ってもどんな治療をし、どんな薬を処方

しているかがすぐにわかります。これは副作用や処方リスクの回避など、本人にとって大きなメリットがあります。

これから高齢者の在宅医療が増加すると、よりいっそう患者情報を円滑に共有化しなければいけなくなるでしょう。データを共有し関係者が閲覧することができるになれば、本人や診察医にとっても納得した医療を施すことができます。いずれにせよ、複雑なものを早く正確に知ることができれば、希少な病気の発見や、いままで確認するのに時間を要していた副作用の確認が迅速にできる可能性があります。

もちろん、プライバシーがオープンになることは危険な問題です。必要なのは「データを集めて使うかどうか」という問題と、「そのデータを悪用されるか」という問題は分けて考えるということ。それを踏まえて議論したうえで、データを有効活用することは、人類にとって大きなメリットとなります。

庄司——個人情報保護制度や情報公開制度は各自治体が条例で定めているものであり、国の法律を変えてもすべての自治体の状況が変わるわけではないのが現状です。たとえば自治体を越えて医療データを移すためには、自治体が変わるたびに個人情報保護審査会を通さないといけない状況もあるそうです。国が一律で決めるよりも現場の実情にあった制度が望ましいことも多々ありますが、データ活用という観点では、こうした地方の独自性が、ときに問題となります。

森田——私は、すべてを自治体独自で決めていいとは思っておらず、一番は国としての大枠の方針を決めることだと捉えています。もちろん、法律によって地方自治体に制約を課すことはできますし、そうすべきと思います。たとえば長さや重さの尺度が自治体ごとにバラバラだと不便であるのと同じように、社会基盤としての利便性を考えた時に、統一すべきものは統一すべきだと考えています。

個人情報保護もそうです。現代では、人がある自治体に一生居続けるということは非常に少ないと思います。現実には自治体の垣根を越えて通勤や通学、レジャーなどを行っているなかで、どこからでも情報にアクセスできる

ということの利便性は高い。統一したほうが利便性とメリットが大きいものは標準化すべきです。本来、ネットワークは情報の包括性にメリットがあるはず。オンライン結合を禁止したり、審議会を通さないといけないということへの対応は、包括的に国がルールを決めてやるべきです。それを踏まえたうえで、その自治体独自に規定することはあってもよいと思いますが、基盤となるものは国が設定して標準的なアクセス環境を作るべきです。

医療においては、日本全国どこにいても診察ができ、旅行中に急病になった際に本人の意識がなくても過去の通院歴や病歴などを確認できる仕組みづくりが必要です。仮に意識があっても、私たちが通院や薬の詳細を把握していないことは往々にしてあります。こうした、データベースにアクセスできることのメリットを考えるべきです。

庄司——お話を伺っていると、行政における情報技術やデータの活用に対する森田先生の期待は、意思決定や政策を効率化し、精度を上げて科学的にしていくところに主眼があるように感じます。

森田——現代の社会は課題が増え続けており、それに比例するようにコストも増大しています。しかし、財源が無限にあるわけではありません。だから効率化せざるをえないのです。

生産性の高いところに投資して低いところは撤退するという企業の論理は、国民の権利を平等に守らなければいけない行政には当てはまりません。だからこそ、効率的な社会基盤を作るために、ITによって必要な情報がリアルタイムに、迅速、正確に処理できる環境を整えなければいけないのです。

仕組みを論理的に構築し、さまざまなデータの透明性を図ることで予測可能性を高め、それを踏まえて政策決定に反映されるべきなのです。個人の好みや密室で決まるより、透明性が高く客観的な指標をもとに決定するほうが、多くの人にとって納得のいく社会になるのではないのでしょうか。

庄司——「脱密室」という考えに賛成です。オープンデータ活用の背景にあるオープンガバメントのコンセプトを実現するためには、形式的にデータ提



供するだけでなく、参加の窓口を広げ、透明性を高めるといった態度や姿勢が求められます。先生は日本におけるさまざまなオープンガバメントの動向についてどうお考えですか？

森田——日本でもオープンガバメントによる情報公開が叫ばれてきましたが、現状ではまだ政府は受動的で能動的とはいえません。本来であれば、政府が自発的に取り組まなければいけないものです。国立社会保障・人口問題研究所は、さまざまな調査データをオープンデータにしています。

統計データそのものを出すことは大きな意味があります。今までは政府が提供するものは加工済みのデータや調査資料がほとんどでしたが、加工や分析にはさまざまな切り口があるはずで、統計データ自体をオープンにし、民間で新しいデータ活用を見出し、社会にとって良いものを生み出すきっかけになればと思います。

医療においても、健康状態だけでなく日々の食べ物などといった行動データを把握して健康に対する情報を解析できれば、これまでとは違った政策が打てるかもしれません。感染症の感染経路をどれだけ正確に把握するかも求められています。この場合、感染者のGPS情報などで移動履歴をトレースできれば、他の情報と組み合わせることで感染経路を把握することができるかもしれません。これまでの消毒薬を撒くような対策とは異なる、データに基づいたリスク分析も容易となります。

災害についても、過去のパターンを分析したり、気象データを活用したり

することで、さまざまな対応策を考えることができます。災害対応のためにも、数多くの情報を把握し客観的に分析することで、リスクを少しでも軽減させる努力をしていかなければなりません。

私が体験したオープンガバメントに結びつく新しい取り組みとして、内閣官房行政改革推進本部が主宰した「国・行政のあり方に関する懇談会」があります。ここでは、新しい試みとして、会議のメンバーにタブレット端末を配付し、オンラインのドキュメント共有ツールなどを使いリアルタイムに会議録を共有しました。また、参加者全員が手もとのタブレットでコメントすることで、リアルタイムに会議に意見を反映させることができました。これによって、今までの会議にありがちな一方通行なものからインタラクティブな要素が加わり、会議が三次元的な様相をもつようになりました。またコメントが活発になるだけでなく議論をグラフィカルに整理することで、時間的効率を高めるだけでなく会議内容の充実を図ることもできました。

今後の電子行政やオープンガバメントの施策として、こうした情報技術を使った会議の新しいあり方を模索したり、SNSの世論分析によって外部からの意見を取り入れる新しい接点を作り、パブリックコメントの新しいあり方を見出したりしていくべきだと思います。

庄司——2012年の電子行政オープンデータ戦略は国から地方にも広がり、一部では国よりも積極的な地域もみられます。しかし、政府全体や全国の自治体に広がっているわけではありません。また、国際的に見て十分にオープンとはいえない利用条件を課したり、すでに公開しているデータの利用条件を緩和するだけで新しいデータの提供には積極的ではなかったりするなど、取り組みの不十分さもしばしば指摘されています。まだまだ官民のコミュニケーションはうまくいっていません。どのような取り組みが必要でしょうか。



森田——データを活かす仕組みを社会的に作っていく必要があります。生データをただ出すのではなく、行政も民間企業と関わりながら社会に理解しやすいようにデータ利用する方法を見出すべきでしょう。

反面、データのオープン化や活用によるリスクも十分考慮しなければいけません。健康データを製薬メーカーが国民にとってプラスになるように活用することもあれば、遺伝子情報を保険業者が悪用するリスクもあります。データを公開すると同時に、取り扱い方や何をオープンにしていくかという議論を進めていかなければいけません。そのためには、まずは可能な範囲のデータのオープン化と活用事例を作りながら、生じるであろうリスクをモニタリングしていくことが求められます。

国益という視点でいえば、テロやコンピュータシステムダウンなどの犯罪を助長させるデータ活用やオープン化は気をつけなければいけません。しかし、だからといってオープン化しない、という話ではありません。データ活用とデータのオープン化は分けて議論すべきです。安全性の高いもの、世界でもオープン化に取り組んでいる情報などを見極めながら、リスク管理をもとにできるだけオープン化を推進させていくべきです。それによるメリットは、結果的に私たちの生活を豊かにしてくれます。

庄司——自動車も、データと同じように人を生かすことも殺すこともできます。社会的なメリットが大きいからこそ、有効に使うために道路交通法などのルールがあり、取締りを行い、事故を減らす技術開発をし、交通安全教育をして多面的に対応しています。データ活用についても、似たような対応が求められそうです。

森田——未来の議論かもしれませんが、データのオープン化と同時にデータに依存しすぎない社会でもあるべきです。SF映画などでよくある話ですが、電子カルテが浸透し、医師や看護師がコンピュータの指示に従って効率



的に行動する社会では、コンピュータトラブルが起き誤った治療が行われた際に、誰も人力で対処することができなくなっているというリスクもあります。データ活用だけでなく、データに依存することによるリスク、暗号化やクラウドシステムでデータを扱うことに対するリスクも考慮したうえで、データを盲信しすぎないような情報環境も考えなければいけません。

リスクを考慮しつつ、情報公開と新しい技術によるメリットを最大限享受すべきです。特に、いままで経験と勘に頼っていた医療などは、その恩恵が大きいということを理解すべきでしょう。個人の健康状態の把握という個々のデータだけではなく、データを社会全体でどのように活かすか。それは、結果として個人にも返ってくるものであり、生活を豊かにしたり幸せな人生を築いたりする手段となるものです。リスクとメリットを考慮しながら、ますますデータを有効に活用することを前向きに考えることが、今後ますます求められています。

(2014年9月29日収録、構成・江口晋太郎)