ISSN 1346-9029

研究レポート

No.368　March　2011

住基ネットはなぜ『悪者』となったのか
（共通番号[国民 ID]を失敗させないために）

ー住記ネット報道におけるセンセーショナル・バイアスと
外部世論の形成に関する研究ー

主席研究員　　榎並　利博

富士通総研（FRI）　経済研究所

要旨

共通番号(国民ＩＤ)の実現へ向けた議論が活発になっているが、この番号制度とは、これまで曖昧であった国民の受益と負担の関係を明確にし、国民が納得して新たな社会制度を構築していくための重要基盤として期待されている。しかし、10 年前に同様な期待を担って構築された住基ネットは、共通番号になることを閉ざされてしまった。今回の共通番号が住基ネットの二の舞にならないようにするために、我々（政府・自治体、国民、マスコミ）はどうすれば良いのかという疑問が本論文の問題意識である。

住基ネットがこのような経過を辿った理由として、新聞の住基ネット報道においてセンセーショナル・バイアス（読者に衝撃を与えるような偏向性）が存在したために偏向した外部世論が形成され、その影響で政治家や官僚が住基ネットの推進に対して躊躇するようになったのではないかという仮説を立てた。

仮説検証方法として、全国紙 5 紙の新聞記事を分析のための基礎データとし、住基ネットを第 1 期（制度設計期）、第 2 期（稼働期）、第 3 期（運用期）に分割し、それぞれの期間においてどのようなセンセーショナル・バイアスが存在したのかを明らかにした。検証の結果、センセーショナル・バイアスが確認できたのは第 2 期だけであることがわかった。そして、第 2 期では 5 紙のうち 4 紙でバイアスが確認されたが、量的なセンセーショナル・バイアスと否定的表現によるセンセーショナル・バイアスによって外部世論の形成に影響を与えたと考えられるのは 2 紙であることがわかった。

この検証結果をもとに考察を加えると、新聞報道の影響によって訴訟や反対運動というかたちで外部世論が形成されたと考えられる。特に最も大きな影響を与えたのが住基ネット訴訟であり、訴訟は政府や自治体の関係者を忙殺させただけではなく、最高裁による合憲判決が下されるまで、政治家や政府・自治体関係者の動きを封じ込めることとなった。この間に起きたのが失われた年金納付記録問題であり、社会保障番号の議論が社会保障カードの話へとすり替えられ、番号論議が封殺されてしまった。その後も「住基ネットは悪者である」というイメージが付きまとい、共通番号の設計にも影を落としている。

住基ネットにおけるリスク報道を教訓に、共通番号が社会における統一的な番号として社会制度の基盤となり、国民の豊かな生活を実現していくため、政府・自治体は次の点に留意しながら番号制度を推進すべきことを提案する。

・　共通番号制度やシステムは一斉稼働を避け、順次稼働させていくこと。
・　政府と自治体間の協議の場を早急に設け、相互の協力関係を構築すること。
・　国民のコンセンサス形成は、政府だけでなく民間とも連携して実施すること。

キーワード：住基ネット、住民基本台帳ネットワーク、共通番号、国民 ID

目次

１．はじめに ・・・・・・・・・・・ 1
　１．１　本格化する番号制度の議論 ・・・・・・・・・・・ 1
　１．２　本研究の問題意識 ・・・・・・・・・・・ 1
２．先行研究 ・・・・・・・・・・・ 6
　２．１　情報技術とメディア ・・・・・・・・・・・ 6
　２．２　リスク報道 ・・・・・・・・・・・ 8
３．研究方法について ・・・・・・・・・・・ 9
　３．１　研究の対象期間 ・・・・・・・・・・・ 9
　３．２　本研究において扱う資料およびデータ ・・・・・・・・・・・10
　３．３　研究のプロセスについて ・・・・・・・・・・・12
４．第 1 期：1994 年～1999 年 ・・・・・・・・・・・13
　４．１　第 1 期の特徴 ・・・・・・・・・・・13
　４．２　各論点はどのように変化したか ・・・・・・・・・・・14
　４．３　第 1 期のまとめ ・・・・・・・・・・・16
５．第 2 期：2000 年～2006 年 ・・・・・・・・・・・17
　５．１　第 2 期の特徴 ・・・・・・・・・・・17
　５．２　2002 年から 2003 年の記事件数分析 ・・・・・・・・・・・19
　５．３　2002 年から 2003 年の記事内容分析 ・・・・・・・・・・・20
　５．４　第 2 期のまとめ ・・・・・・・・・・・27
６．第 3 期：2007 年～2010 年（現在） ・・・・・・・・・・・28
　６．１　第 3 期の特徴 ・・・・・・・・・・・28
　６．２　2007 年から 2010 年の記事件数および記事内容の分析 ・・・・・・・・・・・29
　６．３　第 3 期のまとめ ・・・・・・・・・・・32
７．その他のセンセーショナル・バイアスについて ・・・・・・・・・・・33
　７．１　技術的な誤解によるセンセーショナル・バイアス ・・・・・・・・・・・33
　７．２　イメージ想起によるセンセーショナル・バイアス ・・・・・・・・・・・34
８．結論 ・・・・・・・・・・・37
９．考察および提案 ・・・・・・・・・・・38
　９．１　外部世論の形成についての考察 ・・・・・・・・・・・38
　９．２　共通番号が住基ネットの二の舞にならないための提案 ・・・・・・・・・・・40
１０．　おわりに ・・・・・・・・・・・42
参考文献

１．　はじめに

１．１　本格化する番号制度の議論

日本における番号制度の議論が、2009 年の民主党への政権交代を機に、やっと本格的になってきた。政権を獲得した民主党は、マニフェストで「所得の把握を確実に行うために税と社会保障制度共通の番号制度を導入する」ことを明記しており、国民との約束としてマニフェストで掲げた項目を４年間で果たさなければならない。民主党の政権奪取後に財源などの問題が噴出して支持率が低下し、政権の行方も危ぶまれるが、自民党政権においても骨太の方針で給付付き税額控除制度の検討を掲げており、その前提となる税と社会保障制度共通の番号制度への取り組みは、実現へ向けて前進する以外に道はないと考えられる。

具体的には、政府は「平成 22 年度税制改正大綱」に基づいて 2010 年 2 月 8 日に「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」の第一回を開催し、6 月の中間取りまとめ、11 月のパブリックコメント結果の公表を経て、12 月には中間整理を発表した。この検討会は「社会保障・税に関わる番号制度　実務検討会」へと移行し、事務局は内閣官房国家戦略室から内閣官房社会保障改革担当室へと変更になったが、中間整理の内容をより具体化した基本方針案について、政府は 2011 年 1 月 31 日に正式決定するに至った。この基本方針では、今後 4 月までに「社会保障・税番号要綱（仮称）」、6 月までに「社会保障・税番号大綱（仮称）」を発表し、秋以降に「番号法（仮称）」案及び関係法律の改正法案を提出する予定となっている。そして、2015 年 1 月に税務分野等のうち可能な範囲で利用を開始する目標が掲げられ、共通番号制度が着実に実現へと向かいつつある。

これまで、住民基本台帳ネットワーク（以下、住基ネット）が本稼働してから 7 年というもの、住基ネット離脱問題や訴訟問題など番号制度に対する賛否両論が沸き起こり、筆者もそれに対して意見を公表してきた経緯[1]がある。国民の世論も「消えた年金問題」や定額給付金の問題が起きたことで、ようやく番号制度の必要性を認識してきたように思える。しかし、住基ネットを稼働させたときに、番号を管理する仕組はすでに完成していたはずである。それなのに、なぜ今になってまた番号制度の論議なのだろうか。

１．２　本研究の問題意識

本来、住基ネットのシステムは、日本における確実な本人確認を行うための基盤として設計され、まさに共通番号としてその存在価値を発揮するはずであった。しかし、実際には法律でその適用範囲が厳格に制限され、特に民間での利用は明確に禁止されている。また、住民基本台帳法改正にあたっては、納税者番号として使用しないことを閣議決定までしている。

---

[1] 榎並利博(2003,2008,2009)

なぜ、住基ネットがそのまま共通番号へという議論にならなかったのか。なぜ、住基ネットはこれほどまで嫌われ、使われず、相手にされなくなったのか。あるいは、なぜ住基ネットは危険なもの、恐ろしいものとして忌避されるようになったのだろうか。

現在の共通番号の議論においても、住民票コードを使うか、（住民票コードに対応した）新たな番号を使うかという議論がなされている。政府が発表した中間取りまとめに対するパブリックコメントの結果を見ても、住民票コードを使うべきという回答が３３件、（住民票コードに対応した）新たな番号を使うべきという回答が６９件と新たな番号のほうが優勢である。技術的には、新たな番号を使えば住基ネットとの二重投資・二重運用が避けられず、非常に負荷の高い仕組みになる。そして新たな番号だからといってセキュリティが向上するわけでもない。新たな番号を推薦する有識者に理由を聞いても、「住民票コードは悪いイメージが付きまとっているから」というあいまいな回答しか返ってこない。

なぜ住基ネット（住民票コード）がこのように「悪いもの」というイメージを植えつけられ、忌避されるようになったのかというメカニズムを解明しなければ、現在の共通番号議論も住基ネットの二の舞となる可能性がある。例え、新たな番号が付番されたとしても、その番号が住民票コードと同じように悪いイメージ、マイナスのイメージを付加されてしまえば、適用範囲を狭く限定され、実質的に共通番号として使い物にならなくなってしまうだろう。現在それほどの反対運動も起きていないと高をくくっていると、いざ本稼働するときに大騒ぎとなりかねない。実は住基ネットの時も制度設計の時点では大きな議論は起きておらず、いざ稼働するときになって大騒ぎになったという経緯がある。しかも、住民票コードが見えるだけでは実害が無いにも関わらず、通知された住民票コードが透けて見えたというだけで大騒ぎになった。さらに、セキュリティが突破されていないにも関わらず、住基ネットのセキュリティが破られたという報道もなされた。

今度こそ日本の番号制度を実現するために、番号制度は決して悪いものではなく、日本の将来を築くために必要不可欠なものであることを訴えるために、我々は何をすれば良いのか。事実を正しく報道してもらうにはどうすれば良いのか。これが本研究における大きな問題意識である。

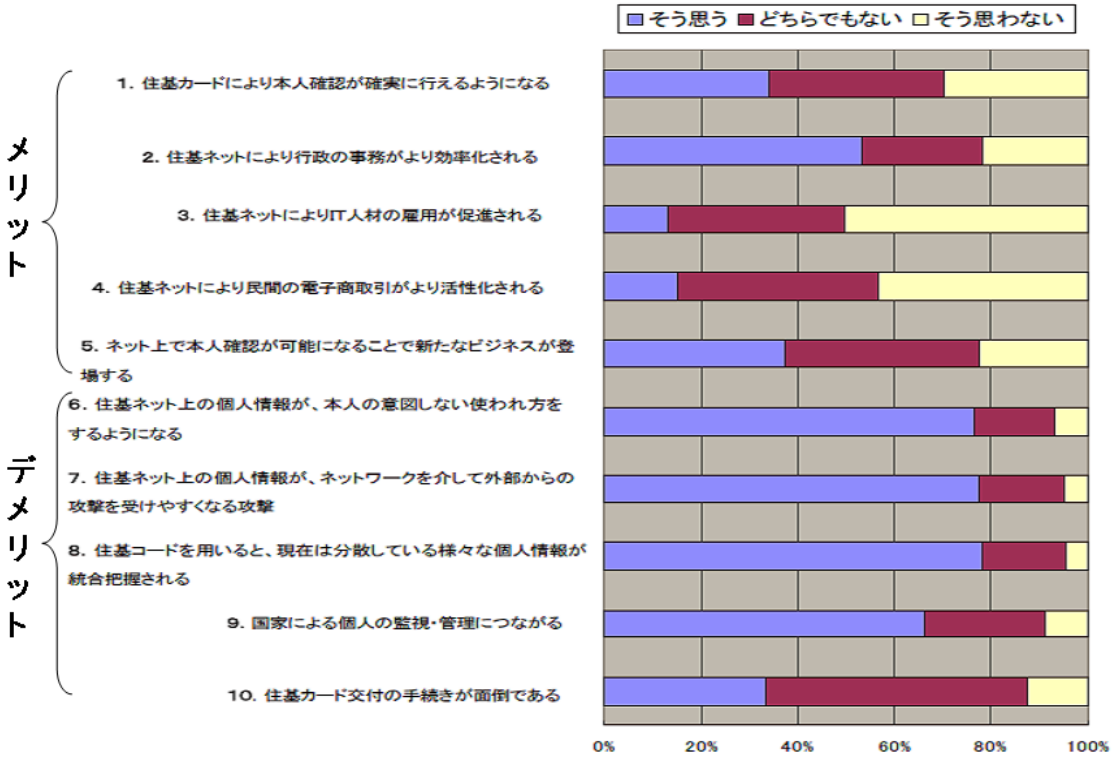
本論に入る前に、住基ネットに対するイメージがどれほど悪いものかを示したい。図表１と図表２は、住基ネット本稼働直後である 2003 年に実施された日本生産性本部のアンケート（サンプル数：全国 2000 件、実施時期：2003 年 10 月 24 日～10 月 27 日）結果である。

図表１は、メリットとデメリットに対する意見への賛否の回答結果を示しているが、メリットに対して賛同する回答は少ない。半数以上の賛同があったのは「行政の効率化」だけである。そして、当時は失われた年金問題も発覚していなかったため、確実な本人確認で自分の権利が守られるという意識も４割に満たない状況である。電子商取引が活性化される、あるいは IT 人材の雇用が促進されるというメリットについては、実に２割以下の賛

同しか得られていない。

逆にデメリットへの賛同が全般的に多く、約８割が個人情報が統合される、個人情報が攻撃される、目的外に使われると回答している。そして６割以上が国家が国民を監視すると回答しており、手続きの煩雑さというデメリットよりも、個人情報に対する侵害や国家による国民監視というデメリットを強く感じていることがわかる。

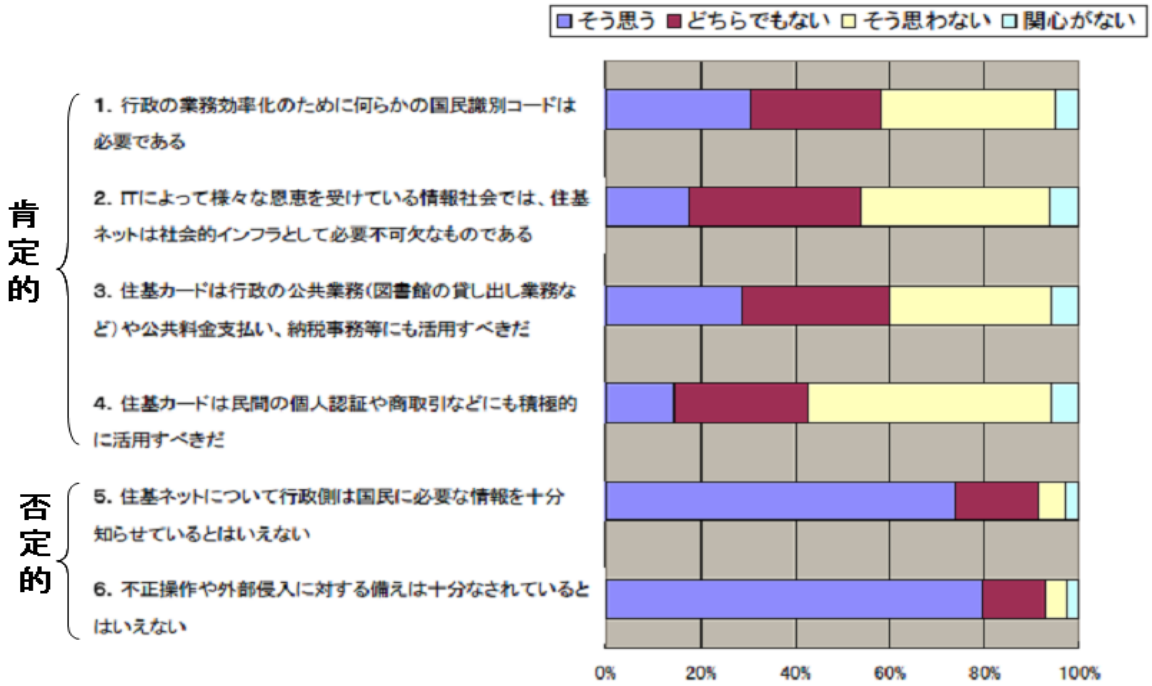
図表１　住基ネットのメリット・デメリットに対する意見への賛否



出所：日本生産性本部

図表２は住基ネットに対する考え方について国民の意識を調査したものである。住基ネットを肯定する考え方については、「そう思わない」という回答が圧倒的である。賛同する意見は２割程度に過ぎない。逆に住基ネットを否定する考え方については、「そう思う」という賛同意見が圧倒的である。政府の情報提供が不十分である、セキュリティ対策が不十分だという考え方に対し、実に約８割の国民が賛同している。

図表２　住基ネットに対する意見への賛否



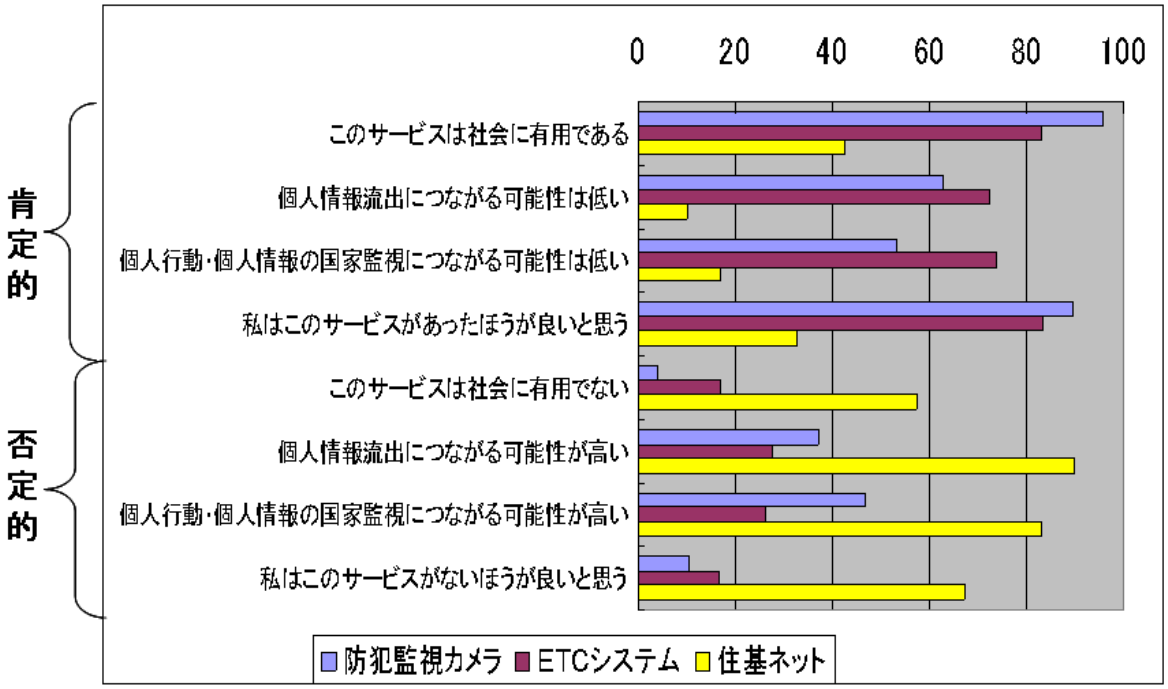
出所：日本生産性本部

次の図表３は同じく日本生産性本部による住基ネットに関するアンケート調査（サンプル数：全国 1,055 件、実施時期：2005 年 2 月 7 日～2 月 8 日）の結果であるが、これは稼働してから 2 年以上経過した 2005 年における調査である。防犯監視カメラ、ＥＴＣシステム、住基ネットについて、それぞれ「知っている」と回答した人を対象に、それぞれのシステムに対する意見をまとめたものである。肯定的考え方と否定的考え方を並べ、防犯監視カメラ、ＥＴＣシステム、住基ネットのそれぞれに対して、国民がどのような意見を持っているかを比較している。

肯定的な考え方に対しては、防犯監視カメラ・ＥＴＣシステムと住基ネットでかなり大きな差があることが確認できる。防犯監視カメラ、ＥＴＣシステムについては 8 割以上が有用だと応えているのに対し、住基ネットが有用だという回答は４割程度しかない。個人情報流出、国家監視については、防犯監視カメラ・ＥＴＣシステムに対する不安感がそれほどでもないのに対し、住基ネットに対してだけは大きな不安感を持っている。

また、否定的な考え方に対しては上記の裏返しであるが、住基ネットは防犯監視カメラやＥＴＣシステムに対し、「有用でない」、「個人情報流出につながる」、「国家監視につながる」、「サービスは無いほうが良い」という意見に賛同する国民が圧倒的である。防犯監視カメラやＥＴＣシステムと比較して、いかに住基ネットの評判が悪いかが一目瞭然だろう。

図表３　防犯監視カメラ・ＥＴＣシステム・住基ネットに対する考え方への賛否



出所：日本生産性本部

住基ネットに関する事件や事故が起きていないにも関わらず、そして住基ネットで管理する情報が基本４情報（氏名、住所、生年月日、性別）のみであり、監視カメラやＥＴＣシステムのように個人の行動を監視するものではないにも関わらず、なぜ国民はこのような悪いイメージを持ったのだろうか。そして、このような悪いイメージは、行政の現場において住基カードを忌避する行動を生じさせている。よく聞く話として、自治体の窓口で住基カードの作成を申請したら、住基カードは役に立たないので作らないほうが良いと指導されたという話がある。また、郵便局や銀行などでも一時は住基カードが本人確認の身分証明書として認められなかった。筆者の経験でも、郵便局の窓口で身分証明書として住基カードを提示したところ断られたことがある。なぜ住基カードが身分証明書として認められないのか総務省に照会したいので局長の名前を教えて欲しいと言ったところ、郵便局員は局長と相談した後、一転して住基カードを身分証明書として認めるという不可解な行動を取った。このように行政自らが住基カードや住基ネットの利用を忌避し、住民に使わないよう指導していたために、住基カードの普及が進まなかったといえる。

行政が積極的に住基ネットを使おうとしなかったことは、失われた年金問題の解決を大幅に遅らせることにもつながった。社会保険庁は、当初二十歳到達時の新規加入者の把握や死亡者の把握については積極的に住基ネットを使っていたが、国民が納付した記録を管理するために使おうとはしなかった。年金納付記録問題が国会を揺るがす大きな問題となって初めて、社会保険庁は本腰を入れて国民の納付記録に住民票コードを使うようになっ

たのである。基本４情報の変更届を提出せずとも、住基ネットから自動的に変更情報が日本年金機構へと送付され、国民が納付した年金記録と結合されるようになるのは 2011 年 4 月以降である。実に住基ネット稼働から 7 年以上を経て、やっと国民の年金記録が住民票コードで保護されるようになったのである。

このように「住基ネットは悪者だ」という認識を広めた責任は、行政にあるのか、国民にあるのか、それともマスコミが作り出したものなのか。これらのメカニズムを解明しない限り、共通番号は住基ネットの二の舞になってしまう。本論文は、住基ネットを題材にその基本構想時から稼働・運用までの経緯を辿り、「住基ネットは悪者である」という国民の意識（外部世論）を作り出したメカニズムを解明しようというものである。

２．先行研究

２．１　情報技術とメディア

研究の本論に入る前に、先行研究についてふれておきたい。情報技術と世論形成というテーマにおいては、遠藤薫（2004、2007）に見られるように、電子メディア（インターネット、ブログなど）がどのように世論形成に役立つのかという観点からの研究が主流であり、最近では車愛順・高橋顕也(2010)による電子メディアによる公共圏の形成というテーマも研究されている。これらはメディアの視点でＩＴ（情報技術）をどのように捉えるべきかという研究であり、メディア研究という視点からは一定の評価を与えられるべきテーマであると考える。しかし、ここで扱おうとしているのは、ある情報技術によって実現される製品やサービスに対する世論形成にメディアがどのように関わってきたのかという観点である。すなわち従来型メディアと世論形成というテーマにおいて、その世論形成の対象が「情報技術（ＩＴ）によって実現される製品やサービス」であるという捉え方である。

メディアと世論形成というテーマについては、古くはプロパガンダ（宣伝）と情報統制という枠組み[2]で捉えられ、近年では伊藤高史(2010)に代表されるように政治とジャーナリズムにおける関係性を解明することが主要な研究テーマとなっている。新たな視点としては、福永勝也(2010)がメディアの偏向性について追求しており、M&A、大衆に迎合するポピュリズム、政治権力の介入、商業主義（視聴率至上主義）、メディア・スクラム（集団誤報道）などの問題を取り上げている。

しかし、本研究は政治とジャーナリズムの関係性を追うものではなく、またポピュリズム、商業主義、メディア・スクラムによる偏向性という要素はあるにしても、情報技術によって実現される新しい製品やサービスに対する「不安」や「恐れ」をテーマとして、国民がどのように新しい技術を忌避・拒絶するようになってしまうのかというメカニズムを解明することが目的であり、福永の捉え方とも異なる。伊藤の分析では、内部世論（メディアが内部で作り出すメディア世論）がその強力な力を使って外部世論（国民の意識）を

[2]山口功二・渡辺武達・岡 満男(2007)

いかにして作り出すかという点に触れてはいるものの、彼の関心は内部世論（メディア世論）がいかに政治を動かすのかというメカニズムにある。ここで焦点を当てたいのは、メディアがいかに外部世論を作り出すのかというメカニズムであり、結果としてどのような具体的な行動が起きてきたのかということである。

また、メディア･スクラムによる風評被害という観点からテーマを設定することも可能であるが、関谷(2003)が「風評被害とは、ある事件・事故・環境汚染・災害が大々的に報道されることによって、本来『安全』とされる食品・商品・土地を人々が危険視し、消費や観光をやめることによって引き起こされる経済的被害」や「事実ではないのに、うわさによってそれが事実のように世間で受け取られ、被害をこうむること」という定義を紹介しているように、風評被害の構成要素として経済的被害や「うわさ」が重要な要素となっており、風評被害という観点から分析していく方法は無理があると考えられる。

今回の研究目的から考えると、いわゆる「リスク報道」というテーマに類似していると思われる。リスク報道とはリスク情報に関する報道のことであり、リスク報道においては、国民の不安に訴えるために情報にセンセーショナル・バイアス（右脳：イメージ、活字の大きさ、映像、左脳：記事の内容、量）をかけ、商品としてのマスコミ情報を客が気に入るような商品仕立てにするというあり方に対して問題が提起されている。小島(2010)は、「新聞はいまも最も頼れる情報の宝庫だと思っているが、ことリスク報道については、信頼度の低下は否めない。それは情報の不正確さ、バイアス（偏り）が頻繁に見られるからだろう。（中略）その原因をたどっていくと、マスコミ情報が“商品”という形態で流通している事実にどうしても突き当たる」と指摘している。

このリスク報道によってかなりバイアスのかかった内部世論（メディア世論）が形成され、それが国民に誤った観念を植え付けて誤った外部世論を作り出し、政策にも大きな影響を与えてしまうことになる。例えば、若江(2010)は「通称ハッカー甲子園。･･･計画が発表されると全国から抗議が殺到した。『子どもを犯罪者にしてどうするんだ』と。･･･大会は中止され、以後、日本ではハッカー育成を行う公的支援は途絶えた」と報告し、ハッカーに対する悪評のせいで、日本のセキュリティ対策は遅延したと指摘している。ハッカーとは高いコンピュータ技術を持つ技術者のことで、諸外国ではハッカーを育成してセキュリティ対策を進めている。ところが日本では経産省がセキュリティ甲子園（通称ハッカー甲子園）を開催しようとしたところ、全国から抗議が殺到しハッカーの育成を断念せざるを得なかったという。技術を悪用するクラッカーをハッカーと区別せずに、IT を使うことの危険性ばかりが報道されたことで、「ハッカー＝高度な情報技術に関する知識を利用して悪いことをする者」という内部世論（メディア世論）が形成され、国民の間には「ハッカー＝犯罪者」という外部世論が作り出されてしまった影響と考えられる。技術立国といいながら、技術に関する不適切なリスク報道によって誤った外部世論を作り出してしまっては、技術にかける日本の将来は危ういことを懸念する。

２．２　リスク報道

リスク報道については、小島正美(2010)を参考に整理した。小島は、まずマスコミ側の技術的な知識が不足しているがゆえに、遺伝子組換え作物や原子力発電に関する誤解が生じているというケースがあると指摘する。しかし、最近はそれだけでなく、科学技術に関して無知な国民を利用し、その危険性を喧伝してビジネスを行う「不安情報ビジネス」が跋扈しているとも指摘する。例えば、次のようなリスク報道が、誤った外部世論の形成を誘導した事例であるという。

・中国産冷凍ギョーザの中毒事件

専門家たちは中毒症状などから見て「高濃度の農薬がピンポイントで混入した可能性が高い」と正確な指摘をしていた。それにもかかわらず、テレビ番組では中国における農薬散布の映像を流して、中国産はすべて危険だという誤ったイメージを国民に植え付けた。

・薬害エイズ問題

非加熱製剤を使えば、一定の確率でエイズの感染リスクが発生するかもしれないが、それ以上に血友病患者の生命を救うベネフィットがあるというリスク・ベネフィット議論が行われず、安部英・元帝京大学教授をバッシングした。裁判で安部氏は無罪になったが、今も国民には悪人としてのイメージが染み付いている。これ以降、薬の副作用で一人でも死者を出せば製薬会社・医者・官僚はバッシングされるのではないかと不安になり、日本におけるドラッグ・ラグの一因となっている。

・花王のエコナ問題

2009 年 3 月、ドイツのリスク評価機関（BfR)が精製油脂およびそれを用いて製造された乳児用粉ミルクにグリシドール脂肪酸エステルが含まれていることを公表し、その影響によって花王は 2009 年にエコナ関連製品の製造・販売を中止した。本来、他の食品にも含まれている程度のもので問題にされるべきものではなく、ドイツでは問題にならなかったにも関わらず、日本だけが大騒ぎとなり、エコナの製造・販売中止にまで発展した。

小島はこのようなことが起きる背景として、記者の科学知識の無さもさることながら、読者にとってわかりやすいストーリーを作ることがビジネスになるため、読者の関心を引きやすい「不安」を煽ることに走っていると指摘している。具体的には、次のような 11 項目の「不安情報発信マニュアル」に沿って記事を書けば、読者の不安を煽り、読者に受ける記事になるという。特に、「新しい技術（テクノロジー）に反対することが目的なら、とりあえず未知の危険性があると言えば人々は『そうかもしれない』と恐怖心を抱いて関心を持つ。そして、『否定はできない』という言葉は不安情報を補強する便利な言葉だ」と言っている。

①未知の危険性がある（遺伝子組み換え作物、電磁波など万能な言葉）

②複合作用が怖い（添加物など）

③こどもたちの未来を奪ってはいけない
④できるだけ危険は少なくすべきだ
⑤いま被害がないからといって、将来もないとは限らない
⑥今対策をとらないととりかえしのつかないことになる
⑦危険性は否定できないのだから、禁止すべきだ（以下、省略）

これと似たようなことを指摘しているのが武部(2009)である。米国環境保護庁(EPA)では、メディアを相手にする職員に対して次のような心得を記した冊子を渡し、リスク報道に注意するよう呼びかけているという。

① メディアは科学よりも政治にニュース価値を置く。
② メディアは安全よりも危険にニュース価値を置く。
③ メディアは危険か安全かの二つに単純化する。
④ 記者は真実ではなく、見解を取材する。
⑤ 記事を特定の個人の話に仕立てる。

小島は、日本にはおかしな空気があると言う。彼がジャーナリストとして食品や化学物質に関する知識を蓄積し、中国産冷凍ギョーザの中毒事件の時に「中国産は言われているほど危険性は無い」との記事を書いたら、読者から抗議がきたという。そして「空気に刃向かうと異端として排除されてしまう。世間に逆らうと村八分になって再起が難しくなる」とまで言っている。

このリスク報道については、識者の間で「環境リスクや健康リスクがメディアによって正しく報道されていない」という共通認識ができつつあるものの、それを対象とした研究は前述したようにまだ非常に少ない。特に、情報技術のリスクとそれに対するメディアの報道に関する研究については調べた限りまったく無い。

小島も食品や化学物質に関するリスク報道が専門であり、それらについては綿密に分析しているものの、情報技術に関してはまったく触れていない。そこで、情報技術に関するリスク報道という観点から研究を進めていく意義も十分あると考えており、本研究は情報技術に関するリスク報道という新たなテーマを切り開くものになると考えている。

３．研究方法について

３．１　研究の対象期間

本研究にあたっては、住基ネットの制度設計から今日の安定運用に至るまで、いくつかの段階に分けて考察していくことにする。段階の分け方については、次のように３期に分けて分析を行った。

第１期：1994 年～1999 年　研究会の立ち上げから、住民基本台帳法の改正まで
第２期：2000 年～2006 年　住基ネット開発から、第２次稼働、消えた年金問題前まで
第３期：2007 年～2010 年　消えた年金問題から現在

３．２　本研究において扱う資料およびデータ

本研究においては、文献資料と新聞記事データベースの情報を使い、分析を実施した。文献資料としては、第１期における住基ネットの制度設計の基礎資料として、下記の文献を使用した。それ以外の文献については適宜引用文献として提示する。

『住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会中間報告書』、住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会、1995 年 2 月

『「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」報告書』、住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会、1996 年 3 月

『「住民基本台帳ネットワークシステム懇談会」意見の概要』、自治省、1996 年 12 月

また、外部世論の形成に対して影響力の大きいマスコミとしてテレビと新聞があげられるが、今回の研究は新聞を対象とした。過去 10 年以上にわたる報道資料を分析するにあたり、テレビの場合、映像データの整備や解析技術が確立していない。それに対して新聞の場合は、新聞記事データベースが整備されており、検索技術やテキストマイニング技術も確立しているからである。新聞記事データベースについては、下記の全国紙 5 紙の記事を対象とした。なお、新聞記事の分析にあたっては、特定の新聞社を攻撃することが目的ではないため、新聞社名を伏せて分析することとした。

図表４　分析材料とした全国紙 5 紙およびその発行部数

対象とした新聞	販売部数
読売新聞	1011 万部
朝日新聞	796 万部
毎日新聞	359 万部
産経新聞	305 万部
日経新聞	175 万部

出所：筆者作成

新聞記事については、「住基ネット　住民基本台帳ネットワーク　住民記録システムネットワーク」というキーワードを使って新聞記事データベースから抽出した。ただし、1994-96 年についてはまだ「住基ネット」という言葉が存在せず、ほとんどマッチングしなかったため、「住民記録システム」、「番号制」、「住民コード」、「住民番号制度」、「住民台帳オンライン化」で検索した結果を追加（ただし最初のデータと重複するものは除外）し、さらに補正を行った。補正の内容は、当時、納税者番号、郵便番号、年金番号、Ｊリーグの背番号、自動車の番号などの話題も報道されており、これら明らかに住基ネットと異なる記事について除外する処理を行った。最終的に使用したデータは次の図表５に示す③である。さら

に、新聞記事件数と研究対象期間の関係を示す。

図表５　本研究に使用した新聞記事データ（①→②→③の処理を実施）

① 「住基ネット」、「住民基本台帳ネットワーク」、「住民記録システムのネットワーク」で検索した結果

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
A新聞	0	0	3	3	9	11	7	40	833	556	166	116	108	83	93	54	41
B新聞	0	0	3	0	4	1	8	33	1307	740	193	113	106	114	81	51	65
C新聞	0	0	0	4	10	8	12	58	1240	808	176	101	115	73	87	63	41
D新聞	0	0	4	1	1	2	6	6	126	99	29	18	28	30	37	25	22
E新聞	0	0	2	1	3	12	1	5	201	126	37	21	53	37	37	26	17

※2010年については、1月1日から11月18日まで

② 1994-96年のみ「住民記録システム」、「番号制」、「住民コード」、「住民番号制度」、「住民台帳オンライン化」で検索した結果を追加(ただし①と重複するものは除外)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
A新聞	34	19	26	3	9	11	7	40	833	556	166	116	108	83	93	54	41
B新聞	14	20	19	0	4	1	8	33	1307	740	193	113	106	114	81	51	65
C新聞	27	16	17	4	10	8	12	58	1240	808	176	101	115	73	87	63	41
D新聞	25	18	21	1	1	2	6	6	126	99	29	18	28	30	37	25	22
E新聞	8	6	13	1	3	12	1	5	201	126	37	21	53	37	37	26	17

※2010年については、1月1日から11月18日まで

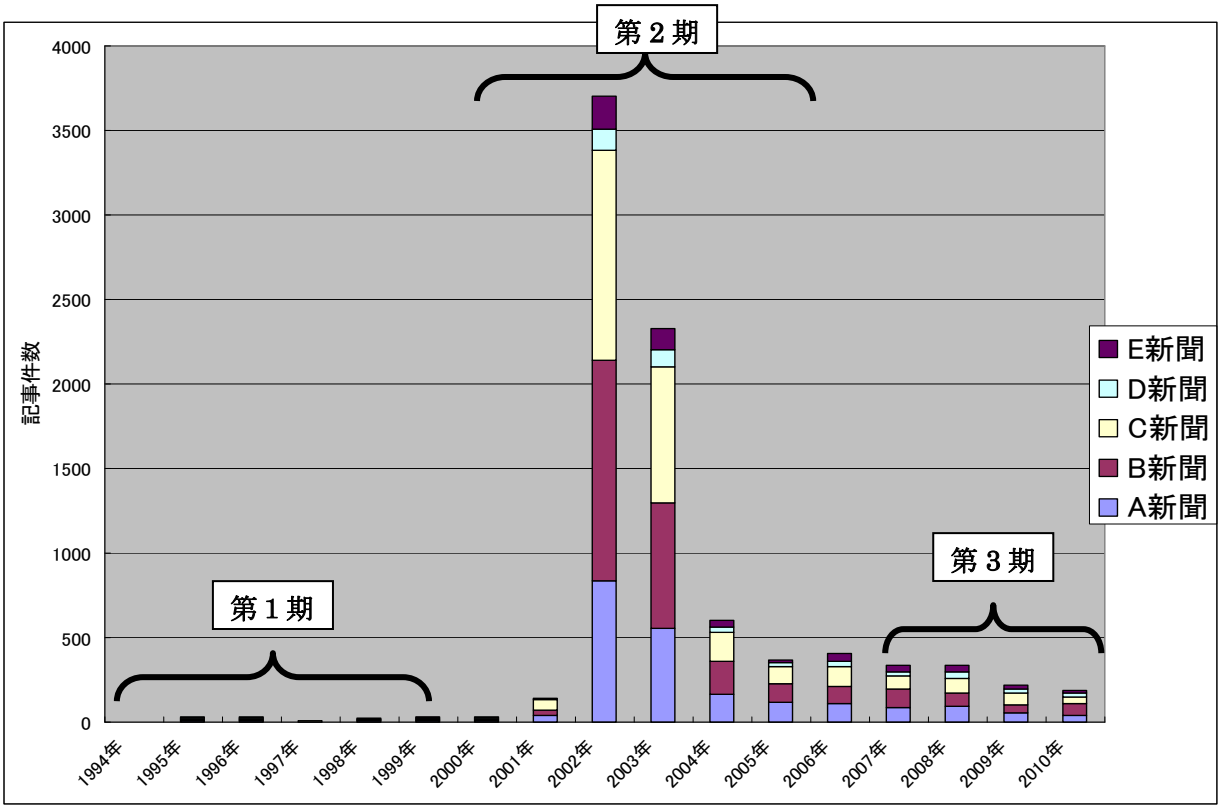
③ ②の結果について補正(納税者番号、郵便番号、年金番号、Jリーグの背番号、自動車の番号を除外)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
A新聞	0	8	8	3	9	11	7	40	833	556	166	116	108	83	93	54	41
B新聞	0	7	5	0	4	1	8	33	1307	740	193	113	106	114	81	51	65
C新聞	0	8	10	4	10	8	12	58	1240	808	176	101	115	73	87	63	41
D新聞	1	5	7	1	1	2	6	6	126	99	29	18	28	30	37	25	22
E新聞	0	2	4	1	3	12	1	5	201	126	37	21	53	37	37	26	17

※2010年については、1月1日から11月18日まで

出所：筆者作成

図表６　新聞記事件数と研究対象期間の関係



出所：筆者作成

３．３　研究のプロセスについて

本研究は「新聞報道においてセンセーショナル・バイアスが存在した」という仮説を全国紙 5 紙の新聞記事データによって検証し、その結果として国民の間に『住基ネットは悪者である』という誤った外部世論が形成され、政府・自治体のなかに住基ネットに対する忌避感を生じさせたのではないかという仮説を考察していく。そして、この住基ネットの教訓を活かし、今回の共通番号制度を実現するため、政府や自治体などへ提案を行っていきたい。

次のような手順で、検証および考察を行っていく。

① 量的なセンセーショナル・バイアスが存在したか。
② 否定的表現によるセンセーショナル・バイアスが存在したか。
③ 上記以外のセンセーショナル・バイアスが存在したか。
④ センセーショナル・バイアスが存在したならば、その結果としてどのような具体的外部世論が形成されたのか。
⑤ その外部世論は、住基ネットを推進する立場にある政治家や官僚にどのような影響を与え、住基ネットに対する忌避感を生じさせたのか。
⑥ 住基ネットの教訓を活かし、共通番号を実現するために、政府あるいは我々は何をすべきなのか。

４．第１期：1994 年～1999 年

４．１　第１期の特徴

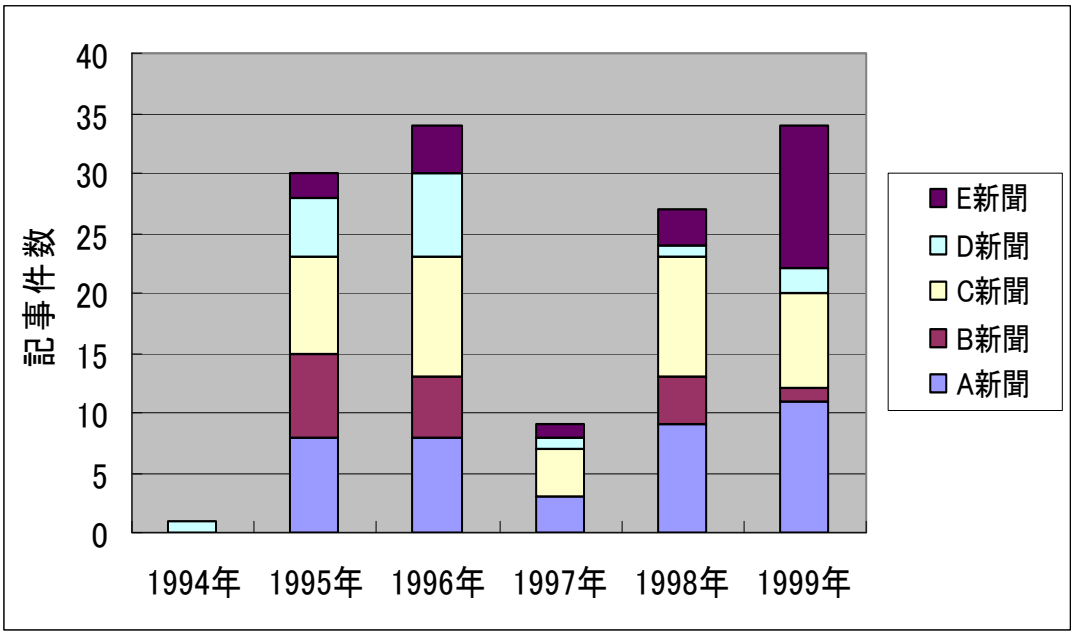
この時期は、住基ネットに関する研究会の立ち上げから、住民基本台帳法の改正までが対象である。この期間の主要なイベントとしては、下記の項目がある。

① 住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会（以下、研究会）の発足(1994 年 8 月)
② 研究会の中間報告書(1995 年 2 月)
③ 研究会の最終報告書(1996 年 3 月)
④ 住民基本台帳ネットワークシステム懇談会(1996 年 7 月、9 月、10 月)
⑤ 住民基本台帳ネットワークシステム懇談会意見の概要(1996 年 12 月)
⑥ 自治省が住民基本台帳の一部改正試案を発表(1997 年 6 月)
⑦ 住民基本台帳法改正案を閣議決定(1998 年 3 月)
⑧ 改正住民基本台帳法が成立(1999 年 8 月)

政策決定のプロセスとして、「中間報告→各界の意見のヒアリング→最終報告→懇談会によるヒアリング→改正法案の提出→国会審議→法改正の成立」という流れになっている。このプロセスのなかで、全国紙 5 紙によるリスク報道においてセンセーショナル・バイアスが存在したのかという観点からデータを分析する。

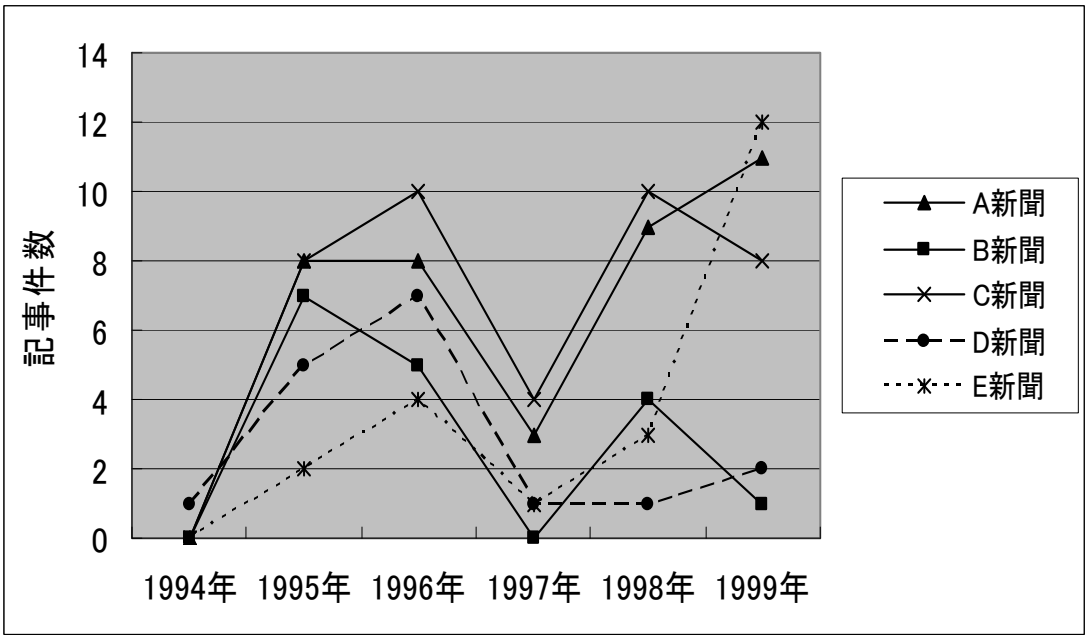
次の図表 7 に示すように、研究会発足(1994 年 8 月)については各新聞ともほとんど関心を示していない。その後も研究会の中間報告、最終報告で件数が増え、住民基本台帳法の改正でやはり件数が増えたくらいである。1 紙あたり年間 10 件程度の記事であり、住基ネットに関して大量の情報を流していたという事実は無い。また各紙の記事件数の状況を見ても、ばらつきはあるものの、特徴的な動きをしている新聞は無い。

図表７　住基ネットに関する新聞記事の件数（全体の記事件数）



出所：筆者作成

図表８　住基ネットに関する新聞記事の件数（各紙の記事件数）



出所：筆者作成

４．２　各論点はどのように変化したか

住民票コードが共通番号にならなかったことについて、いくつかの論点がある。下記の

７つの論点について、新聞報道において否定的表現によるセンセーショナル・バイアスが存在したのかを検証する。

図表９　住基ネットにおける論点

	中間報告	最終報告	改正住基法
管理・運営方法	センターが必要だという記述のみ	地方公共団体の共同運営	同左
コードのランダム化	（記述無し）	コードから個人情報が判別できないようランダム化	同左
コードの変更	（記述無し）	正当な理由がある場合のみ変更可能	理由の如何に関わらず変更可能
カード券面へのコード表記	（記述無し）	コードの記載について、複数の様式選択の是非を検討	券面にコードを表記せず
行政における広い範囲での利用	行政の高度情報化の基盤となる。国民の理解を得ることが必要	納税者番号への適用も言及。ただし利用できる行政分野は法律上厳密に規定する	利用範囲については住基法の別表で規定
民間利用	民間が番号の告知を求める制度の導入においては民間に対して特別な保護措置が必要	原則として、民間機関にはデータ提供を行わない	民間利用は禁止
納税者番号	納税者番号を含む統一的な番号について検討	納税者番号導入時、このネットワークシステムの活用が可能	適用範囲から除外

出所：筆者作成

この期間は記事の件数も少ないため、各新聞記事の見出しを出力してその傾向を直接分析するとともに、政策形成に大きな影響を与えることができる中間報告から最終報告（1994年～1996年）の期間については、記事の見出しとともに本文全文を出力して直接分析した。

①　A新聞

当時は納税者番号の議論があったため、その関係で番号制度の議論は避けられないがプライバシーへの配慮が必要という論調。感情的な嫌悪感に流されずに国民的な議論をすべき、あるいは情報流出の危惧や賛成派の自治体首長の意見も取り上げ、賛否両論併記で中立的に報道している。

② Ｂ新聞

国民総背番号という否定的なイメージを与える言葉が９回登場する。個人情報の漏洩というキーワードも頻繁に登場しており、番号制度に対する否定的な表現が多い論調となっている。

③ Ｃ新聞

国民総背番号という言葉が９回登場するだけでなく、ジョージ・オーウェルやマーク・トウェインの小説、「ザ・インターネット」や「ショーガール」といった映画を引用して、国家による国民監視の危険性を訴えている。また、個人情報の漏洩という問題もさることながら、官僚や政府を批判する論調が多い報道となっている。

④ Ｄ新聞

焦点となっているプライバシー保護問題、国民的議論の重要性、賛成派の意見と反対派の意見、総合課税との関係など多角的な報道を行っている。

⑤ Ｅ新聞

賛成論・反対論を併記し、中立的な報道となっている。改正法案についてもプライバシー保護が焦点となっていることを指摘している。

このように焦点が個人情報の保護であることは各紙とも把握しているが、その扱い方にかなりの差がでている。Ａ新聞・Ｄ新聞・Ｅ新聞が事実を追いかける中立的な報道の傾向があるのに対し、Ｂ新聞は個人情報漏洩の危険性、Ｃ新聞は国家による監視を訴える論調がうかがえる。ただし、この時期の新聞記事件数は多くても年に 10 件程度とそれほど多いとは言えず、報道において否定的表現が存在したとしても、外部世論の形成に大きな影響を与えたとは考えられない。

住基ネットに関する中間報告から最終報告への内容の変化も、内容がより具体化しているだけであり、内部世論や外部世論が影響を与えた事実は無い。例えば、センターの運営は自治体による共同運営と明記されることになったが、これは国家による監視という批判をかわすためというよりは、当時の地方分権の流れに逆行するという見方が強かったと言われている。さらに、当時は納税者番号の議論がなされていたために番号の民間利用も視野に入れていたが、民間を対象とした個人情報保護法が存在していなかったため、民間利用は現実的に難しかったという事情もある。

最終報告の後、国会審議を経て住基法改正が成立するが、審議過程で最終報告よりもさらにプライバシーに配慮した内容となった。住民票コードの変更は、理由の如何に関わらず可能となり、住基カードの券面にコードが表記されなくなったのである。

４．３　第１期のまとめ

この期間における新聞記事について、量的なセンセーショナル・バイアスは認められない。そして、Ｂ新聞とＣ新聞が国民総背番号という否定的な表現を用いていること、さら

にＣ新聞がジョージ・オーウェルなどの小説や映画を引き合いに出して、否定的なイメージを国民に植え付けるセンセーショナル・バイアスが確認できるものの、量的バイアスが小さいため、これらによって外部世論が形成されたとは考えにくく、実際の行動も確認できない。

５．第２期：2000 年～2006 年

５．１　第２期の特徴

この時期は、住基ネットの開発から、住基ネット第１次稼働および第２次稼働、そして具体的に年金の現況確認への利用が始まるまでが対象である。この期間の主要なイベントとしては、下記の項目がある。

① 住基ネットの総合運用テスト開始（2001 年 12 月）
② 個人情報保護法案、衆院内閣委員会で審議入り（2002 年 5 月）
③ 国分寺市が住基ネット稼働延期の要望書を総務省に提出（2002 年 6 月）
④ 住基ネット仮運用開始（2002 年 7 月）
⑤ 矢祭町住基ネット離脱表明（2002 年 7 月）
⑥ 杉並区住基ネット離脱（2002 年 8 月）
⑦ 住基ネット第１次稼働（2002 年 8 月）
⑧ 中野区住基ネット離脱（2002 年 9 月）
⑨ 住基ネット第２次稼働（2003 年 8 月）
⑩ 長野県住基ネット侵入実験開始（2003 年 9 月）
⑪ 杉並区、国と都を提訴（2004 年 8 月）
⑫ 金沢地裁住基ネットプライバシー侵害判決（2005 年 5 月）
⑬ 横浜市住基ネットへ全員参加（2006 年 5 月）
⑭ 年金の現況確認への利用開始（2006 年 10 月）
⑮ 大阪高裁住基ネット違憲判決（2006 年 12 月）

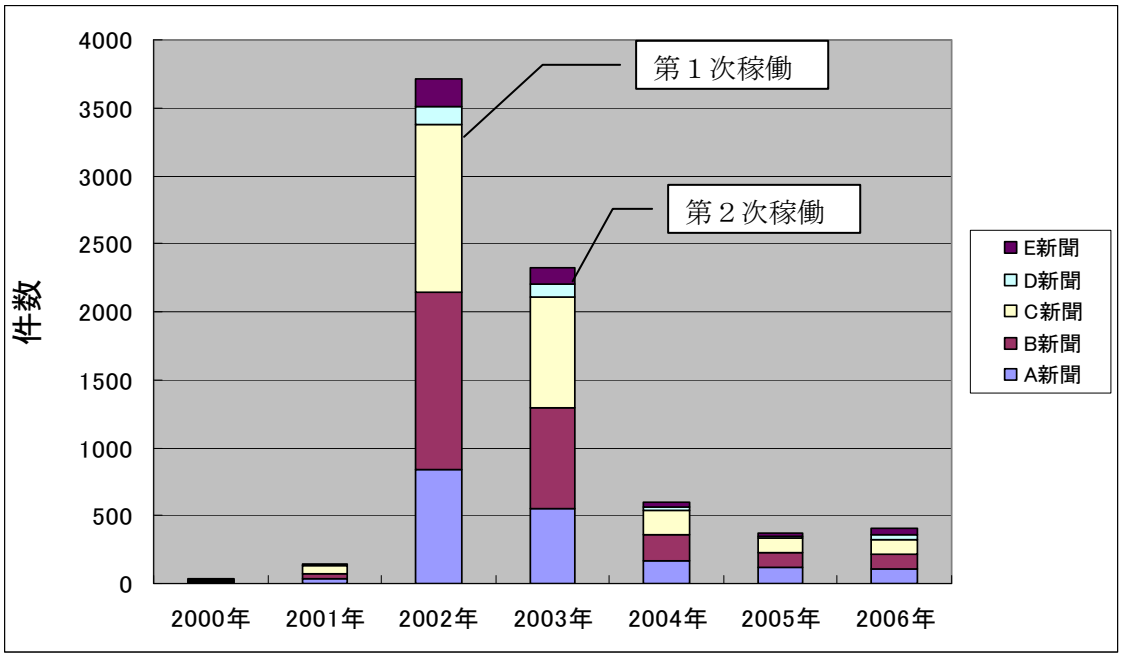
この期間は政策決定後のプロセスとして、「運用テストの開始→第１次稼働→第２次稼働→運用」という流れになっている。このプロセスのなかで、新聞のリスク報道においてセンセーショナル・バイアスが存在したのかという観点からデータを分析する。

各年の新聞記事件数を積み上げてみると、第１次稼働の 2002 年と第２次稼働の 2003 年の記事が特に多いことがわかる。2002 年の件数は実に 3,700 件を超えており、1 日あたり 10 件以上の記事が報道されるというかなり特異な現象が観察される。2003 年の件数も 2,300 件を超えており、1 日あたり 6 件以上の記事が報道されている(図表 10)。

この状況を各紙別のグラフ(図表 11)で見ると、第１次稼働と第２次稼働というイベントの影響はあるにしろＤ新聞やＥ新聞は比較的件数が少なく推移している。それに対し、Ｂ新聞とＣ新聞は記事件数が多くなっており、Ａ新聞はその中間である。Ｂ新聞やＣ新聞は、

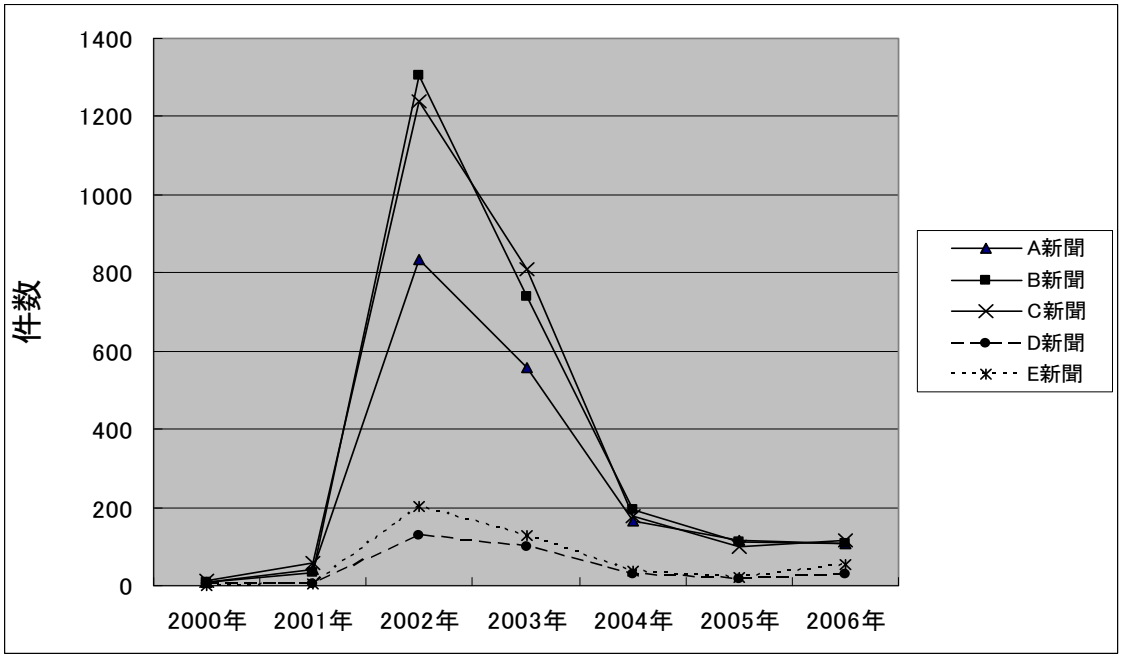
2002 年で 1 日あたり 3 件以上、2003 年で 1 日あたり 2 件以上の記事を報道しており、B 新聞やC新聞の読者は 2002 年から 2003 年にかけて、平均して毎日住基ネットの報道に接するという状態に置かれていたことがわかる。

図表１０　住基ネットに関する新聞記事の件数（全体の記事件数）



出所：筆者作成

図表１１　住基ネットに関する新聞記事の件数（各紙の記事件数）

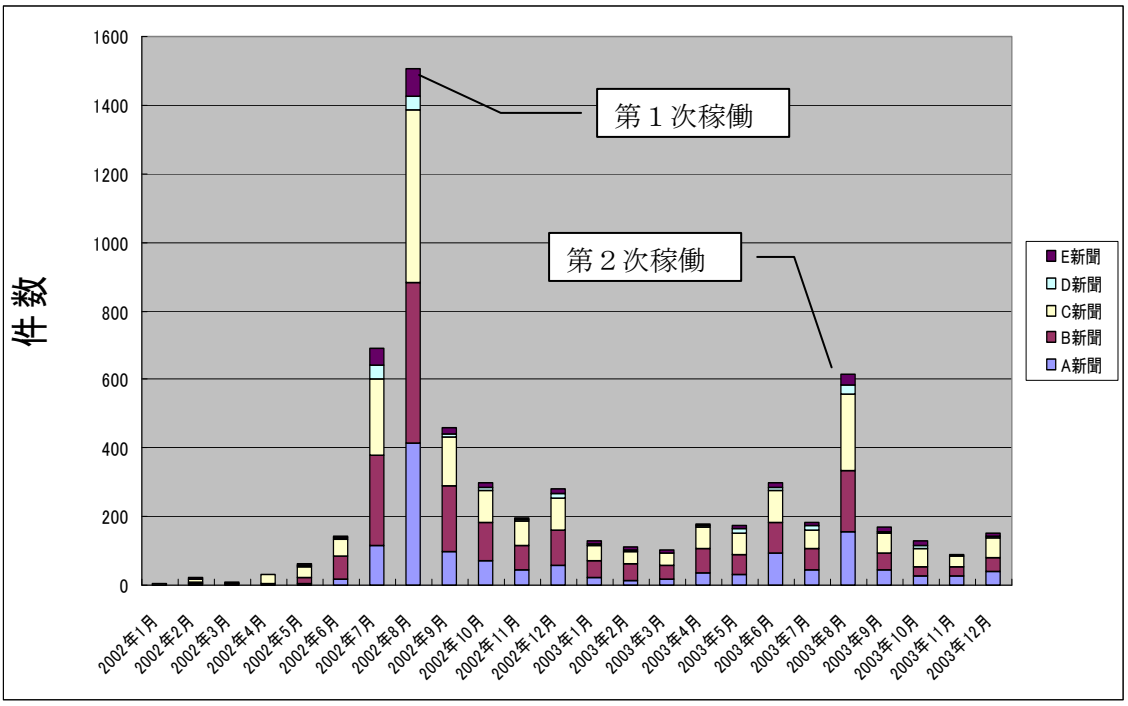


出所：筆者作成

５．２　2002 年から 2003 年の記事件数分析

このような実態にあった 2002 年から 2003 年にかけて、さらに詳しく月ごとの件数の推移をグラフに表したところ、次のような結果となった(図表 12)。第１次稼働が実施された 2002 年 8 月の新聞記事件数は 1,500 件を超えており、1 日あたり 50 件以上の報道が行われている。第１次稼働の前月（2002 年 7 月）と第２次稼働月（2003 年 8 月）も新聞記事件数は 600 件を超えており、1 日あたり 20 件以上の報道が行われている。この数字だけでもかなりの量が報道されていることがわかる。

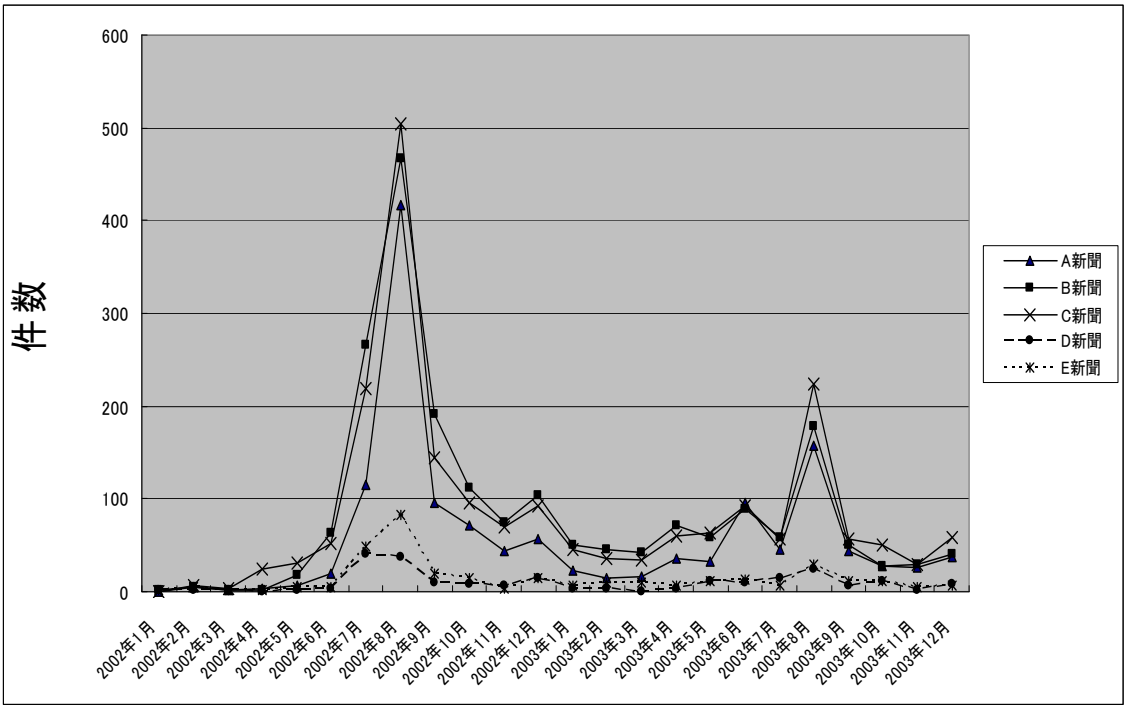
図表１２　住基ネットに関する新聞記事の件数（全体の記事件数）



出所：筆者作成

さらに各紙ごとのグラフを作成すると、新聞によってその姿勢の違いが際立ってくる(図表 13)。Ｄ新聞とＥ新聞が稼働月で若干の記事件数の増加を示しているのに対し、その他の 3 紙は通常とはかなり異なった件数の増加が確認できる。特にＢ新聞とＣ新聞が競い合い、Ａ新聞がそれに追随するという傾向が読み取れる。しかも、ピーク月はＣ新聞の 2002 年 8 月であり、月あたり 504 件、1 日あたり 16 件以上の住基ネット記事を掲載している。

図表１３　住基ネットに関する新聞記事の件数（各紙の記事件数）



出所：筆者作成

５．３　2002 年から 2003 年の記事内容分析

この期における各新聞の記事の傾向について分析していく。この期間における総記事件数は多い新聞で 2,000 件を超えるため、記事の内容をつぶさに見ていくことができない。そのため新聞記事の見出しをデータとして使い、テキストマイニングの処理を行ってキーワードの傾向分析を実施した。新聞記事見出しをテキストマイニング処理することにより、キーワードのうち重要性のある上位 50 個を自動抽出し、その関連性をマッピングすることで、どのようなテーマが扱われ、どのようなキーワードが頻繁に出現しているかを確認することができる。関連性の強いキーワードはより太い線で結線され、キーワードの収斂によって話題性のあるテーマが特定できる。そしてキーワードが樹状図の中心部にあるほど、そのキーワードの影響力が強いと考えられる。テキストマイニングのツールは、株式会社富士通研究所が開発した特許分析ツール ACCENT を使用し、各紙の比較にあたっては同じ条件でツールを作動させた。

記事内容の傾向分析で特に留意すべきは、Ａ新聞・Ｂ新聞・Ｃ新聞の 3 紙である。この 3 紙は住基ネットの第 1 次稼働月と第 2 次稼働月における記事の件数が他の 2 紙を圧倒している。国民が新聞報道によって影響を受け、外部世論が形成されたとするならば、この 3 紙の報道内容に注意を払う必要がある。

テキストマイニングによって作成したマップについて、次の２つの観点から分析を行った。

① テーマの否定・非否定性について

テキストマイニングによるマップでは、キーワードのまとまりによってどのようなテーマを扱っているかが浮き出てくる。各紙が否定性のあるテーマをどれだけ扱っているかがわかれば、バイアスをかけている新聞がどこなのかが判明する。否定性・非否定性については、次のように分類して分析を行った。無論、キーワードのまとまりを恣意的に作ることができるという批判もあると思われるため、次項のキーワードの内容も加味した上、記事内容の否定性・非否定性についての判断を下すことにした。キーワードマップ上では、否定性のテーマを点線で表示している。

否定性のテーマ	非否定性のテーマ
通知・拒否、自治体離脱、市民団体、不参加、不安、安全性	本稼働、カード、通知、情報保護、自治体動向、市民動向、野党

② キーワードの否定性・非否定性について

テキストマイニングによるマップでは、重要なキーワードが樹状に表示され、その関連性が示される。否定性のあるキーワードを多く使っている新聞があれば、それは否定的表現によるセンセーショナル・バイアスを使っていると判断できると考える。次のようなキーワードを否定性・非否定性として分析を行った。キーワードマップ上では、否定性のキーワードを点線で表示している。

否定性のキーワード	非否定性のキーワード
拒否、不安、反対、削除、提訴、離脱、不参加、苦情、流れる、返却、審査請求、廃案、訴え、凍結、トラブル、侵入、否決、漏洩	（左記キーワード以外）

なお、肯定性のキーワードとして、賛成、安全、便利、参加、安心、信頼、安定などが考えられるが、重要キーワード上位 50 位としてほとんど出現しないため、肯定的バイアスは無いものと考え、分析は行っていない。

(1)A新聞

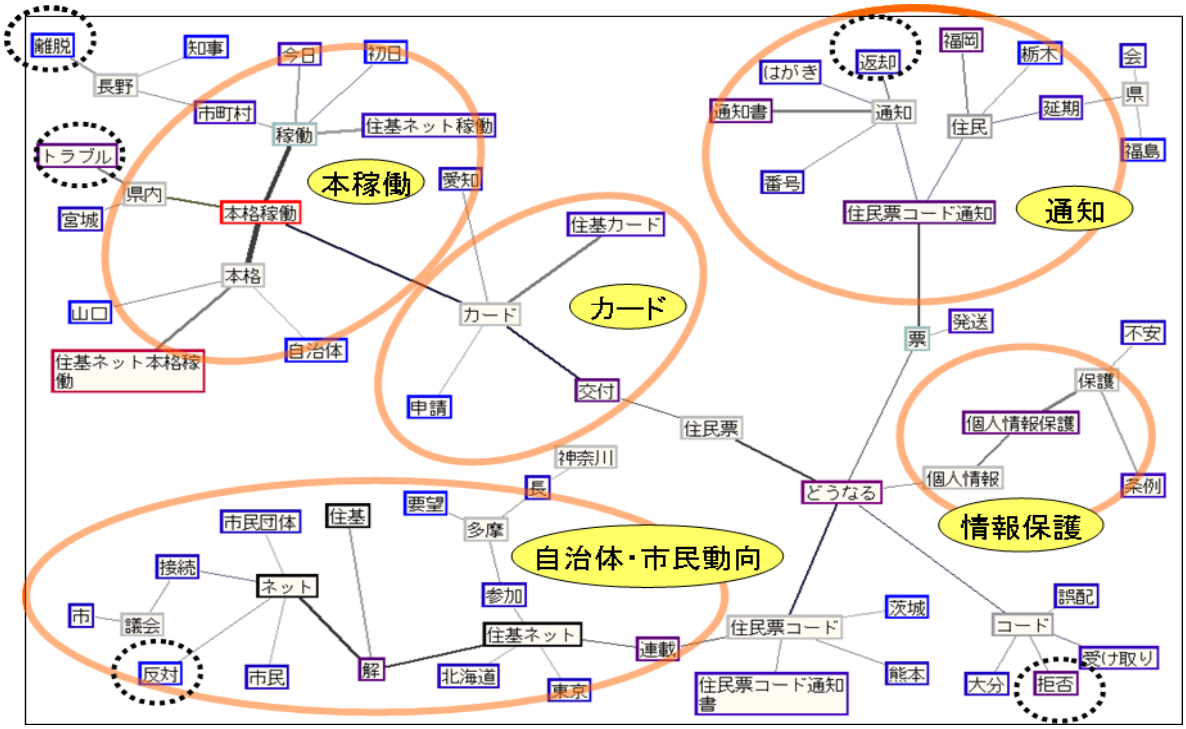
下のマップ（図表 14）に示すように、「本稼働」、「カード」、「通知」、「情報保護」、「自治体・市民動向」を中心として、新聞記事見出しのキーワードが収斂している。このなかで「本稼働」、「カード」、「通知」というキーワードは、住基ネットの本稼働、住基カードの交付、住民票コードの通知というイベントに連動したものであり、タイムリーな報道を旨とする新聞社としては時宜を得た報道であるといえる。

当然ながら、新たな制度がスタートするときは、何らかの不具合が必ず出現する。本稼動においては、長野県の離脱やトラブルが発生したことも報道されており、住民票コードの通知においては、延期・返却・誤配・拒否などのトラブルが報告されている。否定性のキーワードは「離脱、トラブル、返却、反対、拒否」の 5 個が出現している。

イベントと連動しないテーマとしては、「情報保護」と「自治体・市民動向」が浮上している。当時、住民票コードの民間利用が禁止されていたものの、民間を対象とした個人情報保護法が成立していなかったことから、不安視する声があがっていることが取り上げられている。また、自治体や市民の動向として、反対の声や要望があがっていることも報道されている。

否定性のキーワードは 5 つあるものの各所の周辺部に散在しており、否定性のテーマが設定されているとは言い難く、リスクに関して過大な情報を流しているとはいえないだろう。

図表１４　Ａ新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

(2)Ｂ新聞

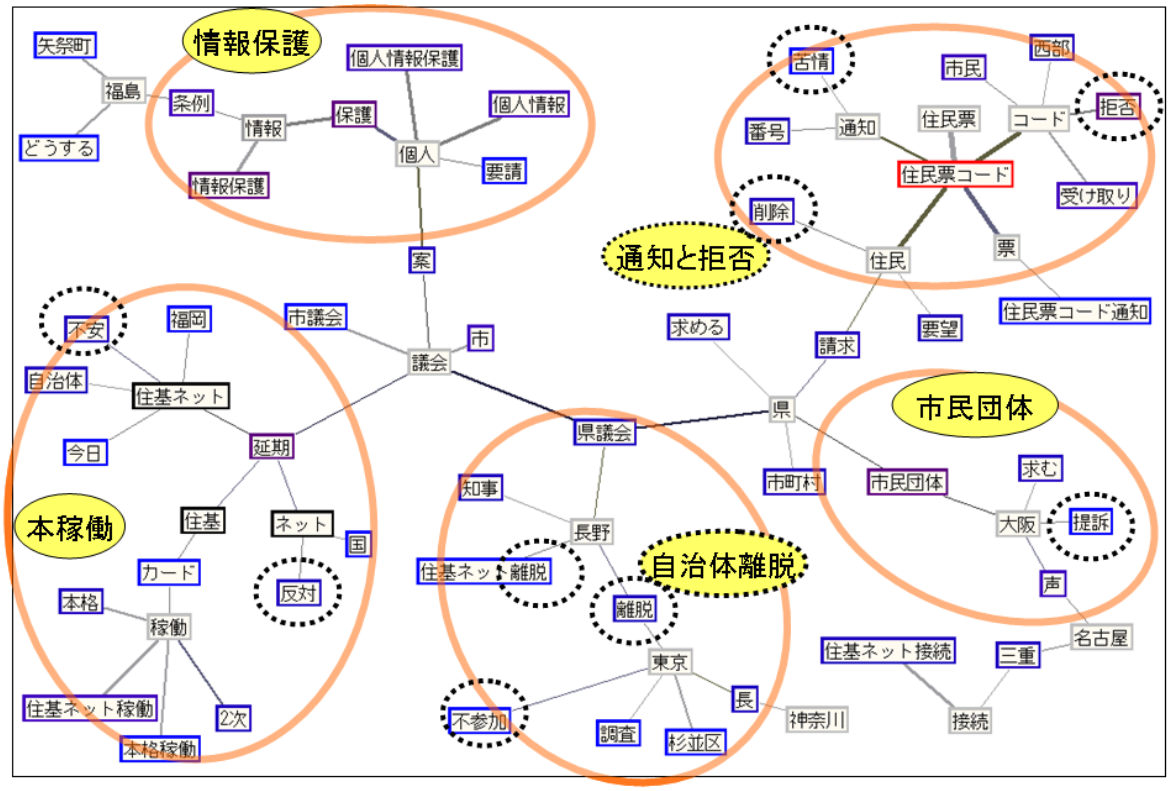
下のマップ（図表 15）に示すように、「本稼働」、「通知と拒否」、「情報保護」、「自治体離脱」、「市民動向」を中心として、新聞記事見出しのキーワードが収斂している。このなかで「本稼働」、「通知と拒否」というキーワードは、住基ネットの本稼働、住民票コードの通知というイベントに連動したものである。

本稼動においては、トラブルが発生した事実を報道するというよりは、「不安・反対」という否定性のキーワードが使われており、長野県の離脱が別の大きなテーマとして取り上げられている。住民票コードの通知においては「苦情・削除・拒否」という言葉が使われており、否定性のキーワードは 9 個確認できる。

イベントと連動しないテーマとしては、「情報保護」、「自治体離脱」、「市民団体」が浮上している。「情報保護」についてはＡ新聞と同等であるが、他の二つは否定性を持っている。長野県の離脱を大きく報道し、市民団体でも提訴という言葉が浮上している。

否定性のキーワードが 9 個存在し、かつ樹状図の比較的中心部にも存在し、否定性キーワードを複数抱える否定性のテーマが 2 つ確認できることから、住基ネットに対する否定的なイメージを助長する傾向があると言える。

図表１５　Ｂ新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

(3)Ｃ新聞

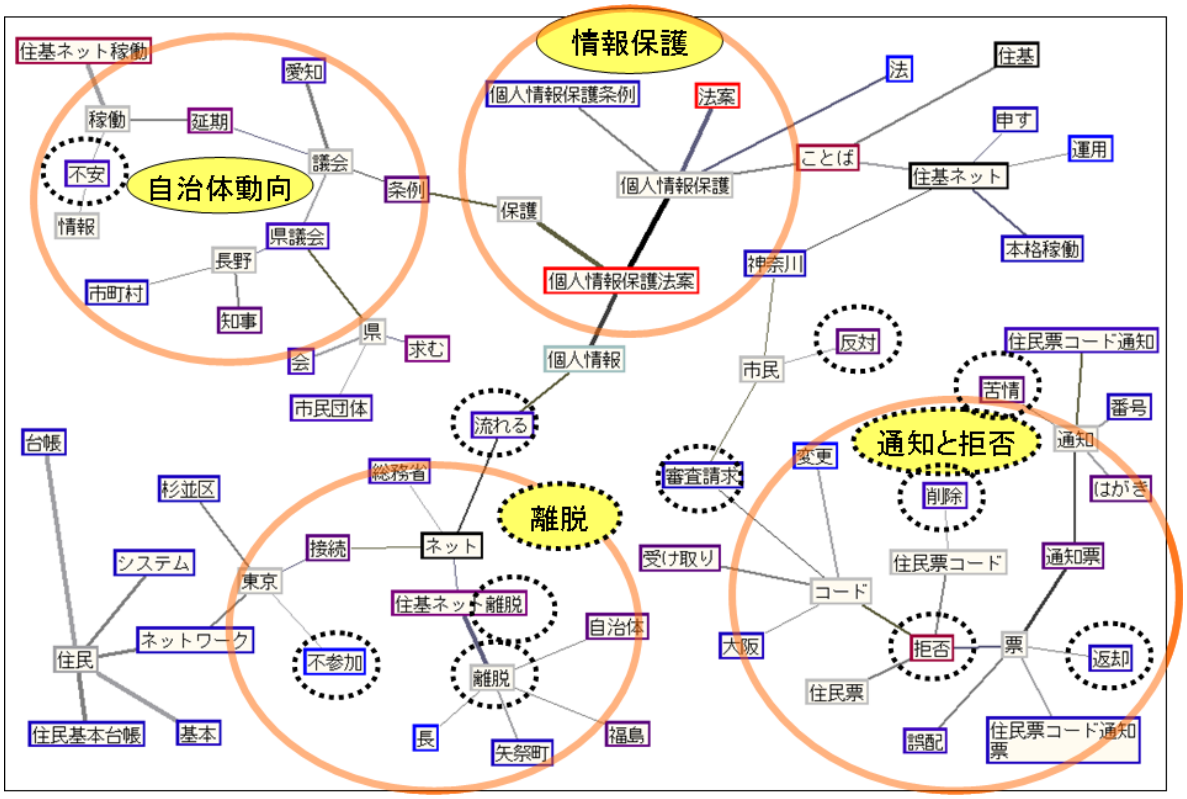
下のマップ（図表 16）に示すように、「通知と拒否」、「情報保護」、「離脱」、「自治体動向」を中心として、新聞記事見出しのキーワードが収斂している。他紙に共通に見られる「本稼働」というキーワードへの収斂が見られず、「通知と拒否」という結びつきにキーワードの収斂が見られる、「離脱」と「自治体動向」の内容に類似性が見られるなど、かなり特異な傾向を示している。

「通知と拒否」においては、「拒否・削除・苦情・審査請求」という否定性のキーワードが多く使われている。また、「離脱」の周囲には福島県矢祭町の離脱や杉並区の不参加などがマッピングされ、「自治体動向」では離脱を表明した長野県の記事が中心となり、どちらも自治体が住基ネットに対して反対の立場を取っているような報道のしかたである。

また、「情報保護」との関連では「ネットに個人情報が流れる」という表現が使われており、国民の不安を煽りたてている。

否定性のキーワードが 11 個出現し、そのキーワードが樹状図の中心的な位置を占めている。否定性のキーワードを複数抱えた否定性のテーマも２つ存在し、全体のトーンとして「住基ネットは悪いもの」という報道の傾向がうかがわれる。

図表１６　Ｃ新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

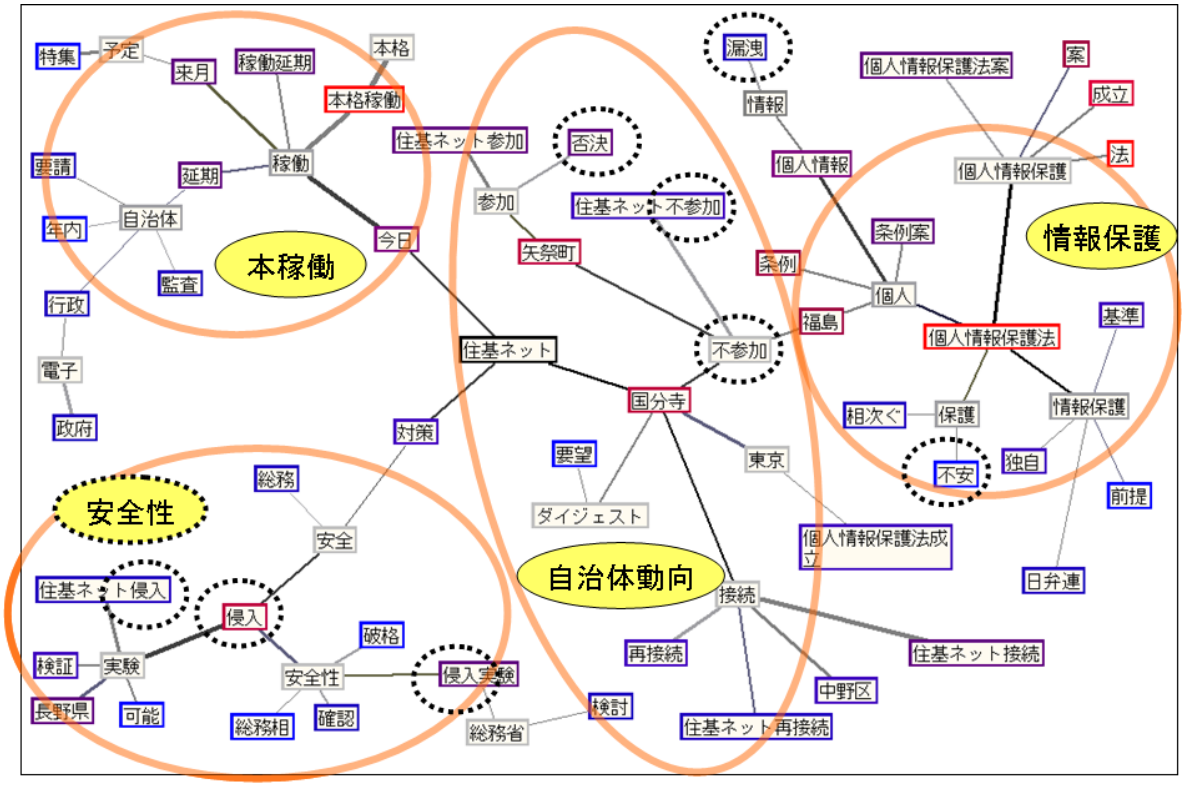
(4)D新聞

下のマップ（図表 17）に示すように、「本稼働」、「自治体動向」、「情報保護」、「安全性」を中心として、新聞記事見出しのキーワードが収斂している。このなかで「本稼働」というキーワードは、住基ネットの本稼働というイベントに連動したものであるが、他紙で見られた「通知」というキーワードは出現していない。本稼動時や住民票コードの通知時にトラブルが発生したことは事実であるが、これらについて国民の不安を煽り立てるような報道のしかたはしていない。

イベントと連動しないテーマとしては、「自治体動向」、「情報保護」、「安全性」が浮上している。「自治体動向」では矢祭町や国分寺市の不参加や参加否決、「情報保護」については不安・漏洩、「安全性」については長野県の侵入実験にも触れている。

否定性のキーワードは 8 個出現し、否定性のテーマも一つ存在する。しかし、自治体の不参加問題、長野県の侵入実験問題を大きく取り上げる以外は、否定性のキーワードも末端に確認できるのみであり、全体として否定的な傾向があるとは言えない。

図表１７　Ｄ新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

(5)Ｅ新聞

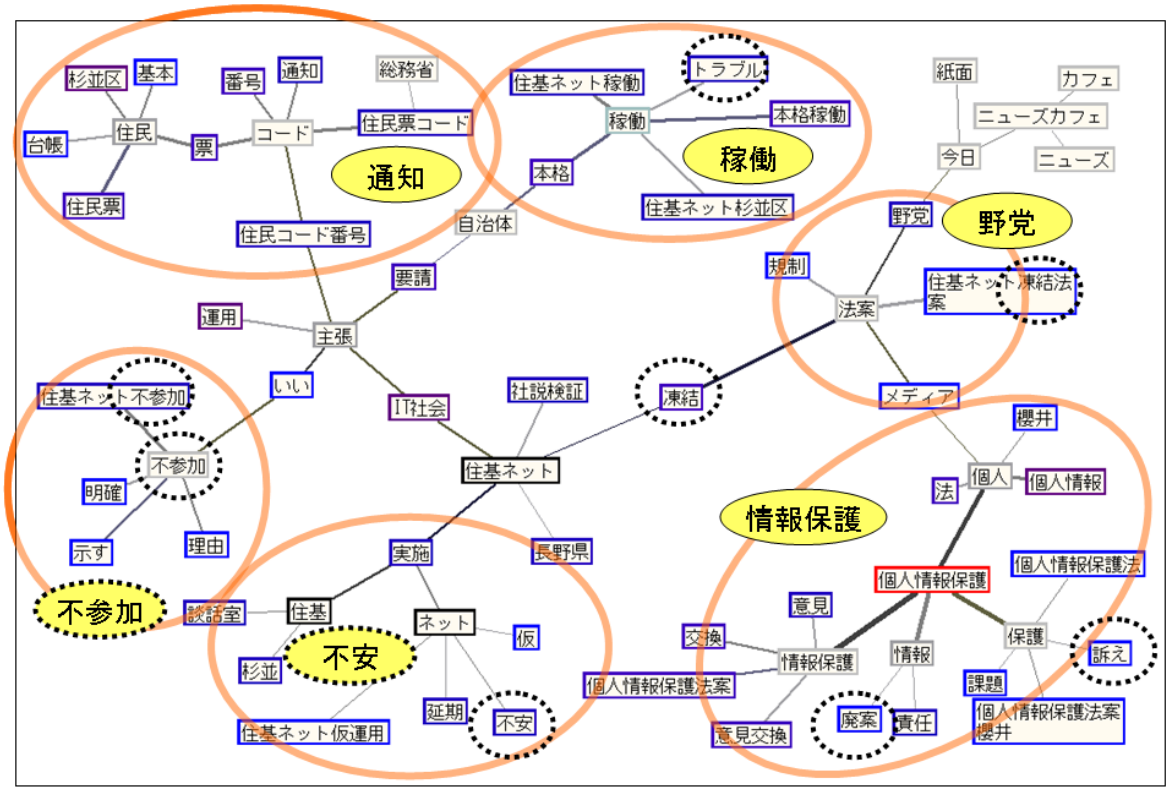
下のマップ（図表 18）に示すように、「稼働」、「通知」、「情報保護」、「野党」、「不参加」、「不安」を中心として、新聞記事見出しのキーワードが収斂している。このなかで「稼働」、「通知」というキーワードは、住基ネットの本稼働、住民票コードの通知というイベントに連動したものである。

本稼動時、トラブルが発生したことは事実であるが、それ以外に否定的な言葉はマッピングされていない。また、住民票コードの通知においても誤配などのトラブルはあったものの、ここでは否定的な言葉は使われていない。

イベントと連動しないテーマとしては、「情報保護」、「野党」、「不参加」、「不安」が浮上している。「情報保護」については櫻井よしこ氏の主張なども取り上げているが、個人情報が漏洩するなどの国民の不安を煽るような表現は無い。

否定性のキーワードは 8 個出現し、否定性のテーマも 2 つ存在する。比較的否定性のキーワードが多く観察されるが、「法案凍結」が中心的な位置に来ているほかは、末端部分に散在している。定量的にはバイアスがあると判断せざるを得ないが、凍結や廃案など他の 4 紙とキーワードの使い方が異なっていることに留意すべきと考える。

図表１８　Ｅ新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

５．４　第2期のまとめ

5紙の記事件数および記事内容の分析結果を下に示す。量的なセンセーショナル・バイアスについてはピーク月の記事件数、否定的表現によるセンセーショナル・バイアスについては否定性のテーマ数と否定性のキーワード数で示した。

図表１９　新聞記事におけるセンセーショナル・バイアス

新聞	量的なセンセーショナル・バイアス（ピーク月記事件数）	否定的表現によるセンセーショナル・バイアス（否定性のテーマ数：否定性のキーワード数）
A新聞	４１６	０：　５
B新聞	４６７	２：　９
C新聞	５０４	２：１１
D新聞	３７	１：　８
E新聞	８３	２：　８

出所：筆者作成

この図表１９から読み取れることは、新聞社によってその特徴が異なっており、B新聞とC新聞は、量的なバイアスによって国民に「大変なことが起きている」イメージを植え付け、さらに否定的表現によるバイアスによって国民に「危険なことが起きている」イメージを植え付けている可能性を指摘できることである。E新聞は否定的表現によるバイアスが認められるものの、量的なバイアスが大きいとは言えず、悪いイメージを植えつけているとまでは言えないだろう。

結果として、国民に「大変かつ危険なことが起きている（＝住基ネットは悪者だ)」というイメージを植え付けたのはB新聞とC新聞である可能性が高い。5紙の平均販売部数は約500万部であるから、2紙の合計販売部数は約1000万部と推定でき、日本全世帯の約20%を占める。つまり、この 2 紙が「住基ネットは悪者である」という外部世論の形成につながったと結論付けることができるだろう。

ここでは、量的なバイアスと否定的表現によるバイアスという２つのバイアスについて分析したが、バイアスにはそれ以外のものもある。これらについては、第 7 章で触れることにする。

６．第３期：2007 年～2010 年（現在）

６．１　第３期の特徴

この時期は、年金納付記録問題の発生から現在（2010 年 11 月）までが対象である。この期間の主要なイベントとしては、下記の項目がある。

① 大阪高裁が箕面市、守口市、吹田市に原告の住民票コード削除を命じる判決（2006 年 11 月）※箕面市は最高裁への上告を断念、守口市と吹田市は上告。

② 失われた年金問題（2007 年 5 月）

③ 社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会第 1 回開催（2007 年 9 月）

④ 住民票コード削除請求に係る最高裁判決（住民側の請求棄却）（2008 年 3 月）

⑤ 杉並事件最高裁決定（杉並区の請求棄却）（2008 年 7 月）

⑥ 定額給付金問題（2008 年 11 月）

⑦ 杉並区住基ネット接続（2009 年 1 月）

⑧ 河村たかしが名古屋市長に、住基ネット問題提起（2009 年 1 月）

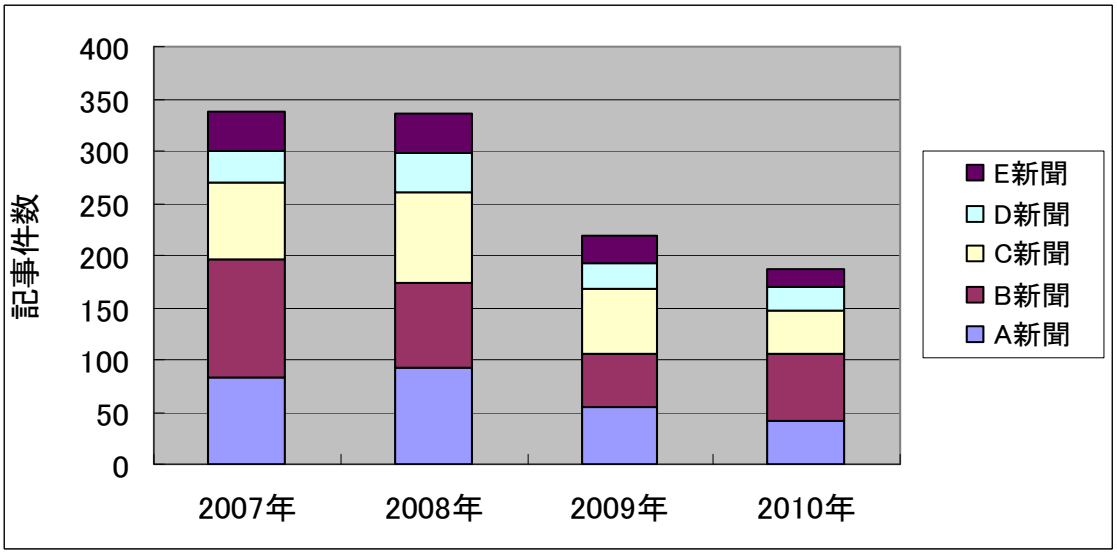
⑨ 住基ネット未接続の国立市長に対する是正要求（2009 年 2 月）

⑩ 住基ネット未接続の矢祭町長に対する是正要求（2009 年 8 月）

この期間は住基ネット運用後のプロセスとして、住基ネット訴訟関係の記事が中心となっている。このプロセスのなかで、新聞報道でどのようなセンセーショナル・バイアスが存在したのかという観点からデータを分析する。

各年の新聞記事件数を積み上げてみると、第 2 期のように年間 1,000 件を超えるような現象は認められない。年間約 300 件強から徐々に減少していっており、2010 年は 11 月までであるが 200 件を下回る数字となっている。

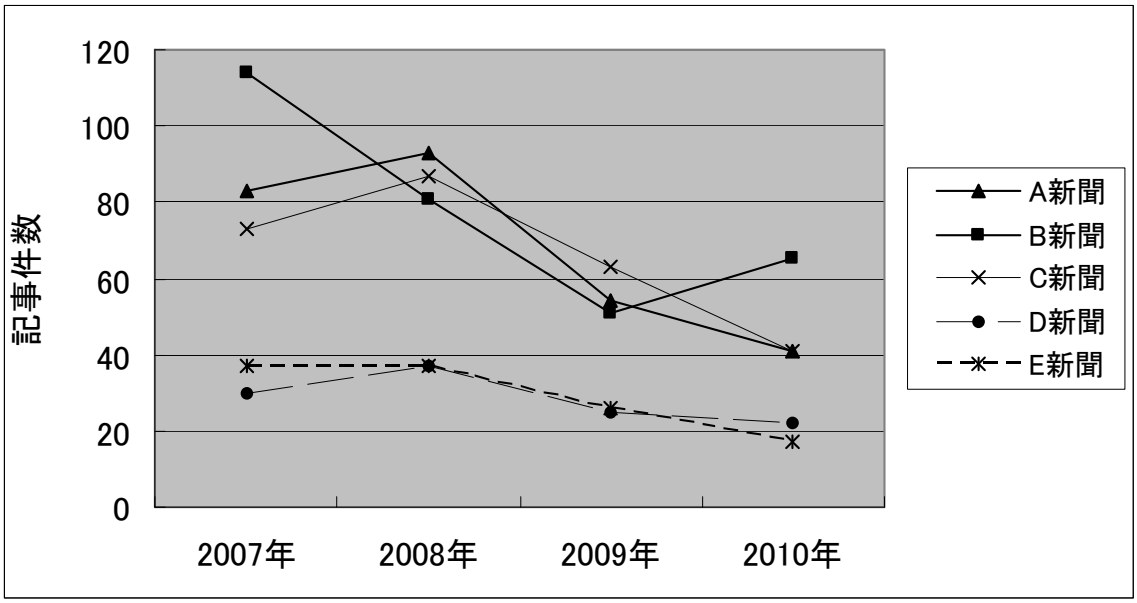
図表２０　新聞記事件数（全体）



出所：筆者作成

この状況を各紙別のグラフで見ると、依然としてＡ新聞、Ｂ新聞、Ｃ新聞の件数が多いものの、年間 100 件前後から数十件前後へと全般的に減少傾向を示している。

図表２１　新聞記事件数（各新聞）



出所：筆者作成

６．２　2007 年から 2010 年の記事件数および記事内容の分析

2007 年にＢ新聞が年間 100 件を超える記事配信を行っているが、それ以外は 100 件以下の記事件数となっており、2010 年に向けて徐々に件数が減少している。2010 年では最も多いＢ新聞が 60 件強であり、Ｂ新聞と記事件数を争っていたＣ新聞やＡ新聞は年間 40 件程度まで落ちている。第 2 期に 3 紙が競うように膨大な記事件数を配信していたのに対し、この期間は徐々に記事件数が減少していき、各紙とも報道件数にそれほどの差は見られなくなっている。

記事内容については、各紙とも 100 件以上の記事を配信しているため、記事の見出しを対象にテキストマイニングによる分析を行った。参考までに各紙のキーワードマップを示す(図表 22～26)。

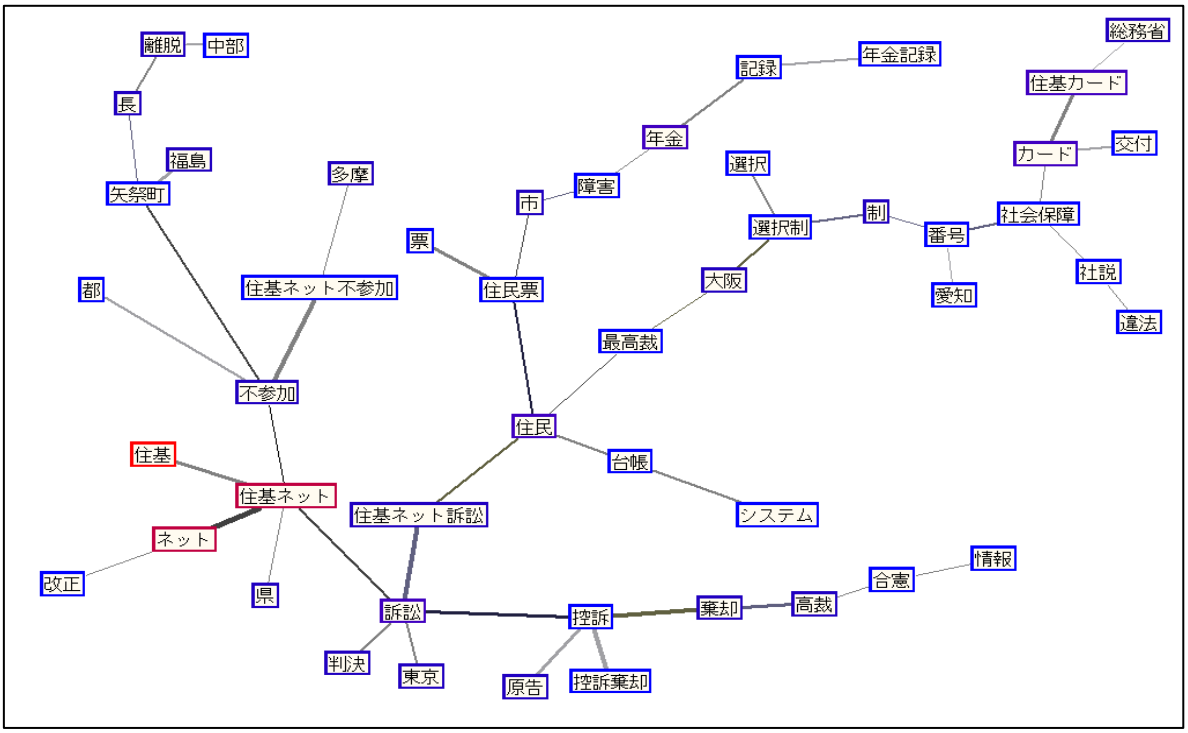
各紙とも住基ネット訴訟問題がマップの中心となっている。そして、福島県矢祭町における離脱宣言、名古屋市河村たかし市長の住基ネット反対発言、箕面市の上告断念、兵庫県の条例改正など、自治体現場における混乱や問題提起などの事象が出現している。さらに、当時発生した失われた年金問題に関連して、年金記録問題や社会保障カードの話題を取り上げている。訴訟、離脱、不参加といった否定性のキーワードも見られるが、最高裁の合憲判決といった肯定性のキーワードも各紙で取り上げられている。

総じて、第 2 期に見られたような国民の不安を煽るような表現は影を潜めている。住基ネットの稼働実績が積み重なっていくうちに、住基ネットのセキュリティが当初予想され

たより堅牢であることが認知されていったことが背景にあると思われる。

(1) A新聞

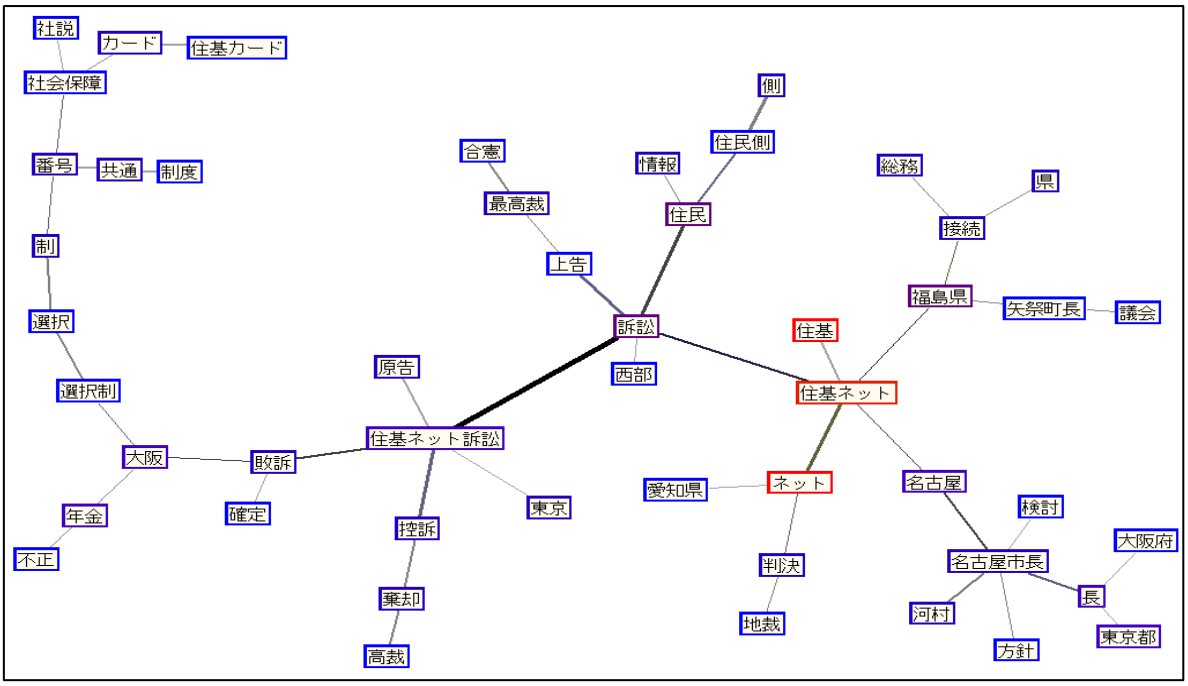
図表２２　A新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

(2) B新聞

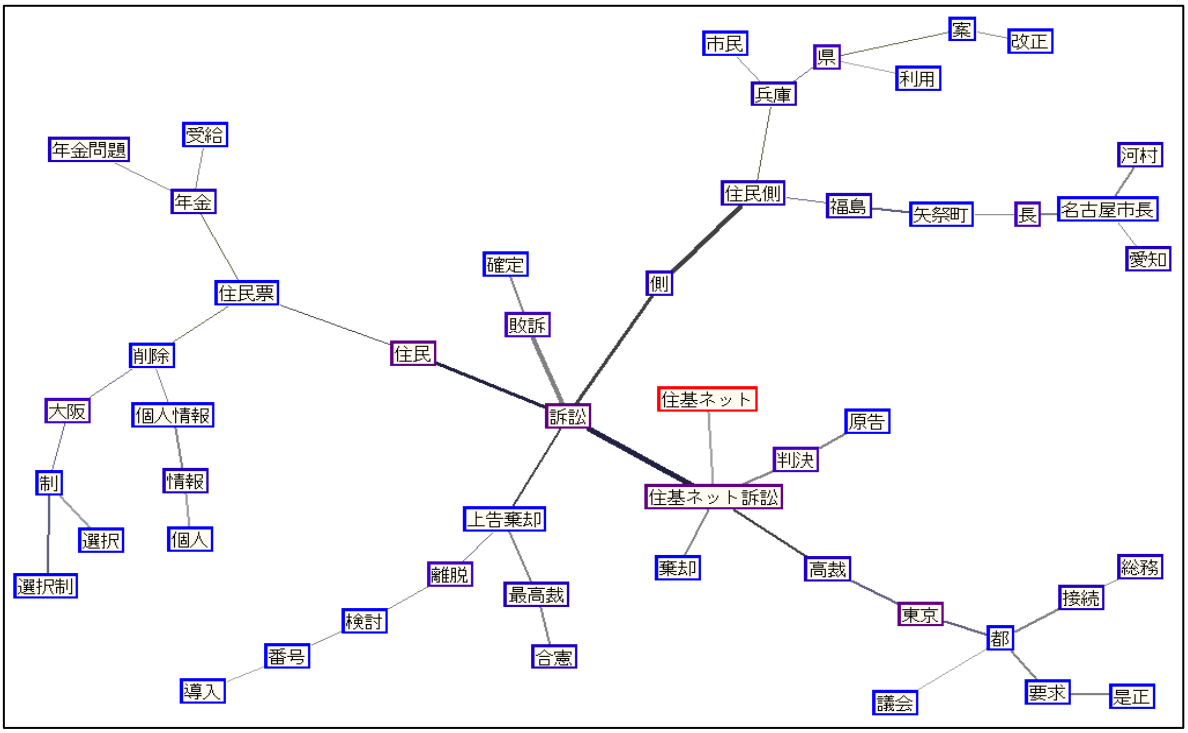
図表２３　B新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

(3) C新聞

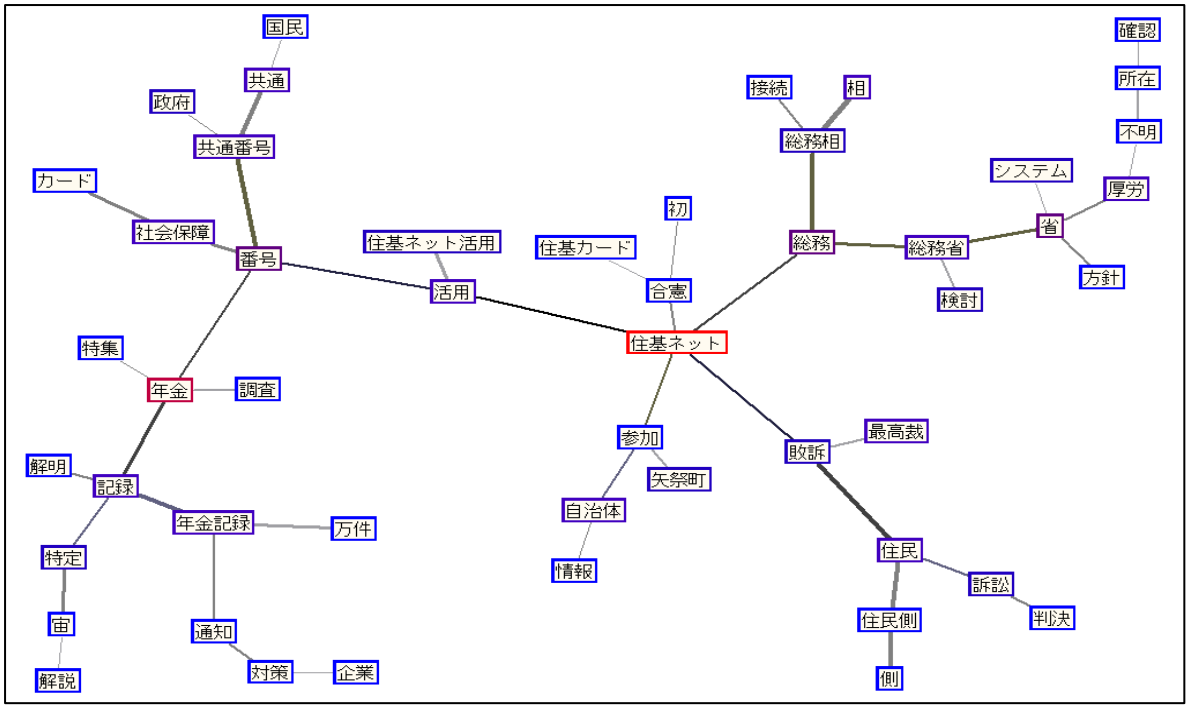
図表２４　C新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

(4) D新聞

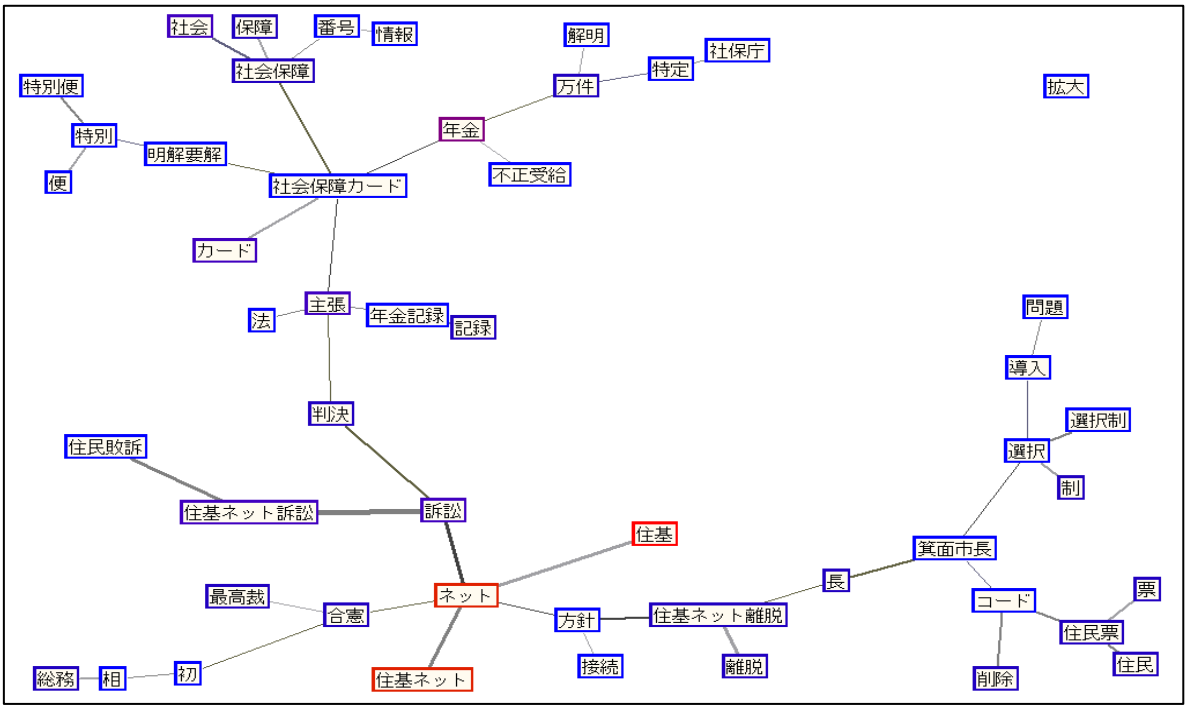
図表２５　D新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

(5) Ｅ新聞

図表２６　Ｅ新聞のキーワードマップ



出所：筆者作成

６．３　第３期のまとめ

第 3 期について見てきたが、データを分析した限り量的なセンセーショナル・バイアスは認められず、また否定的表現によるセンセーショナル・バイアスも認められない。第 2 期でバイアスが確認されたＢ新聞やＣ新聞も、この期間では確認できない。

その理由として、住基ネットの運用実績が積み重なり、セキュリティの堅牢さが徐々に理解されてきたことのほかに、この時期に発生した失われた年金問題があると思われる。氏名や住所などの変更管理をしている住民基本台帳に基づいた番号を使って情報連携を行わなければ、年金記録のように自分の情報が不明になってしまうことがようやく認知されてきたためと考えられる。

この期間には定額給付金の問題も提起され、納税者番号や共通番号の導入という話題も報道された。番号制度の必要性がマスコミにもようやく認識されてきた時期と捉えることができる。

７．その他のセンセーショナル・バイアスについて

第 1 期から第 3 期における新聞記事について、バイアスを定量的に分析するため、量的なバイアスと否定的表現によるバイアスという２つのバイアスについて分析したが、それ以外のバイアスも存在する。

これらのバイアスについては定量的に把握することが難しいため、各紙がどの程度バイアスを発生させているかを比較することができず、今回の主たる検証からは省いた。しかし、これらのバイアスが外部世論の形成に与えている影響も無視できないと考えられ、参考までに紹介したい。これらの分析については筆者にとっての今後の研究課題であると同時に、メディア研究者の立場からの研究についても期待したい。

ここで紹介するのは毎日新聞の事例である。新聞記事を引用するためには出所を明確にしなければならず、新聞社名を明記せざるを得なかったが、あくまでも新聞記事の例を示すためであり、特定の新聞社を批判するものではないことを断っておく。

その他のバイアスの種類としては、次のように大きく２つの類型がある。

① 技術的な誤解によるセンセーショナル・バイアス
- 誤った記事
- 誤った図

② イメージ想起によるセンセーショナル・バイアス
- 大きな活字、第一面報道による重大性の想起
- 隣接記事による誤解の想起
- 隣接写真によるイメージの植え付け

７．１　技術的な誤解によるセンセーショナル・バイアス

新聞の報道においては、技術的な誤解によって誤った記事や図を掲載し、読者に誤った印象を与えてしまうケースがある。図表 27 であるが、ここに掲載されている住基ネットの仕組みの図は明らかに間違っている。各自治体のコンピュータが直接住基ネットに接続されている。実際には各自治体のコンピュータシステムと住基ネットは切り離され、ファイアウォールを介して住基ネットの末端であるコミュニケーション・サーバと接続されているだけである。そして各自治体のコンピュータ・ネットワークと住基ネットの通信プロトコルは異なり、情報が簡単に流れるような仕組みにはなっていない。この図は、あたかも各自治体が保有している税や福祉の情報まですべて全国のセンターに流れてしまうような印象を与えている。読者にわかりやすい図を掲載するという意図なのだろうが、かえって誤解を招くものとなってしまっている。

また、図表 28 も読者に誤った印象を与えると考えられる。一般の読者であれば、住基ネットは侵入可能だから個人情報が改変されてしまう、個人情報が漏えいするという危険があるのに住基ネットが稼働してしまったと解釈するだろう。長野県の実験では「住基ネットに侵入できた」という事実は無かった。「長野県が実施した実験で、インターネットを通

じ、外部から市町村の住基ネットに侵入できることが分かった」という記事内容は、後にまったくの事実無根であることが判明した。技術的な裏付けを取らずに先走った報道を行ってしまったと思われるが、少なくともこの記事を読んで、住基ネットに対して好意的な感情を持つ読者はいないのではないだろうか。

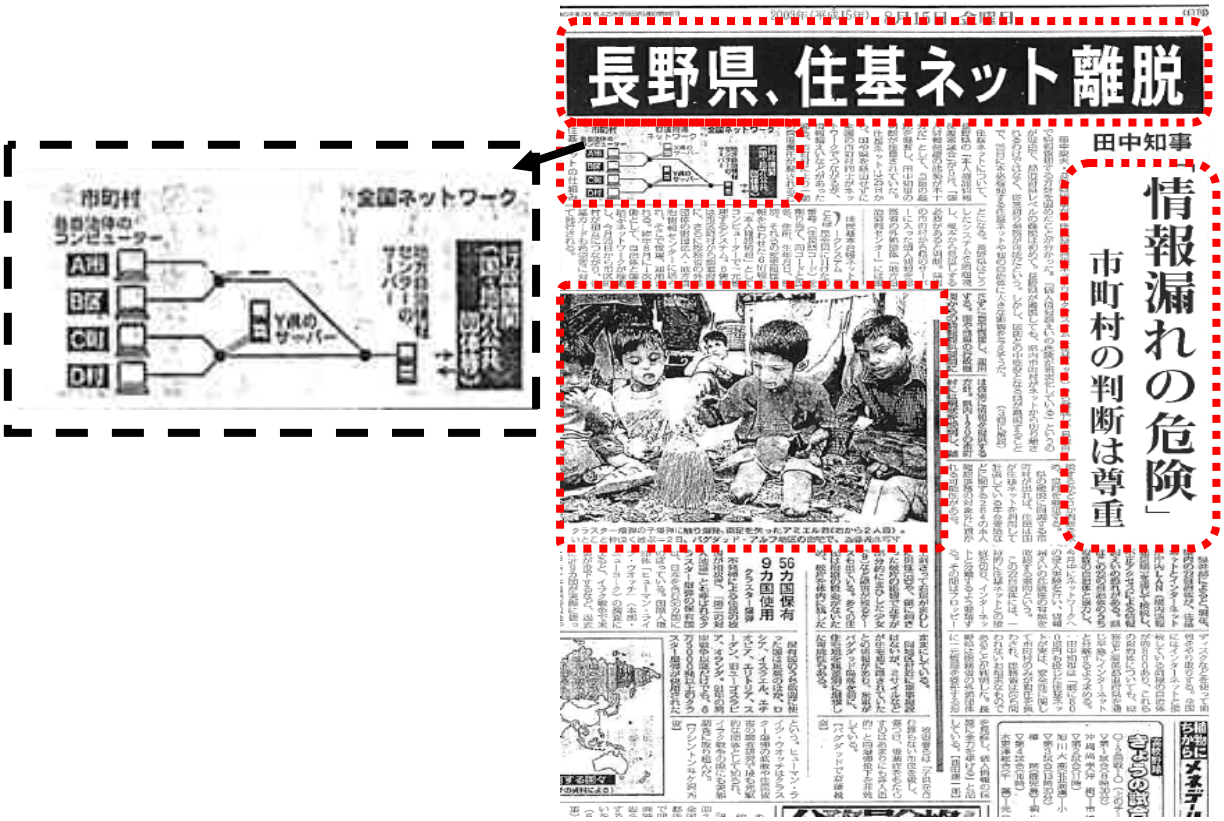
７．２　イメージ想起によるセンセーショナル・バイアス

新聞紙面の第一面を使うことは、大きな活字を使うことによりイメージ的にもかなり大きなインパクトを読者に与えることができる。図表 27 では、第一面を使って長野県が住基ネットを離脱したことを報道している。田中知事が技術的な確認をせずに「住基ネットに情報漏れの危険がある」と思い込み、離脱の決定を下したというのが事実なのであるが、大きな活字を使って第一面で報道すべきものだろうか。また、大きな見出しだけを見て「住基ネットに情報漏れの危険があるから長野県は離脱した」という印象を読者が受けなかっただろうか。図表 28 は夕刊であるが、やはり新聞の第一面を使い、大きな活字で「侵入可能」、「個人情報改変」という見出しが躍っている。住基ネットがあたかも危険なものであるかのような印象を読者に与えたとは言えないだろうか。

また、本来の記事とは無関係の隣接した写真や記事が影響を与える場合もあると考えられる。図表 27 は住基ネットの記事に食い込むように、クラスター爆弾で両足を失った子どもの写真が掲載されている。「危険」という大きな活字と両足を失った子どもの写真は、視覚的な情報を受け取った読者の頭のなかに強烈なイメージとして一緒に焼きついたと言えないだろうか。

そして、図表 29 は隣接記事が影響を与えている例と考えられる。中野区が住基ネットに復帰したという記事であるが、パソコンへの新型ウィルスが猛威をふるっているという記事と隣接させている。このような記事の配置は、コンピュータがウィルスによって執拗な攻撃を受けているにも関わらず、中野区は住基ネットへ復帰して大丈夫なのだろうかという読者の不安感を助長させるのではなかろうか。ウィルスが猛威をふるっているインターネットと住基ネットはまったく別のネットワークであり、そのままウィルスが住基ネットに入り込むことはできない。しかし、ネットワーク技術に関して不案内な一般読者であれば、この一連の記事によって不安感を増すことだろう。そして、墓石が倒壊した写真と隣接されて掲載されていることも気になる。うがった見方をすれば、中野区の住基ネット復帰に対して、「ウィルスの攻撃によって、悲惨な目に遭うだろう」という暗黙のメッセージを読者に与えたと言うことはできないだろうか。

図表２７　その他のバイアスの例１



出所：毎日新聞 2003 年 8 月 15 日朝刊

図表２８　その他のバイアスの例２

出所：毎日新聞 2003 年 10 月 2 日夕刊

図表２９　その他のバイアスの例３

出所：毎日新聞 2003 年 8 月 14 日朝刊

８．結論

本論文は、住基ネットに関する新聞報道においてセンセーショナル・バイアスが存在し、それが誤った外部世論を形成して住基ネット（住民票コード）が共通番号になることを妨げたことを立証することが目的であった。

第 1 期から第 3 期の 3 期に分けて分析を行ったが、量的なセンセーショナル・バイアスと否定的表現によるセンセーショナル・バイアスの存在が確認できたのは第 2 期だけである。技術的な誤解やイメージ想起によるセンセーショナル・バイアスについては問題提起に留めたが、仮に第 1 期と第 3 期に存在したとしても、量的なバイアスが確認できなかったためほとんど影響はなかったと推測できる。すなわち結論として、世論に影響を与えたセンセーショナル・バイアスは住基ネット稼働期の第 2 期にのみ存在したということができる。

住基ネットの設計や法改正に関わる重要な第 1 期においては、新聞はほとんど関心を払わなかった。つまり、住基ネットに関して技術的・法的な不備によって危険性があるならば、各新聞はこの時期に外部世論を形成するような主張を行うべきであったにも関わらず、ほとんど実行していないことがわかった。

そして、住基ネット実行段階における第 2 期においては、第 1 期と打って変わって、量的なセンセーショナル・バイアス、否定的表現によるセンセーショナル・バイアスが顕著に出現した。全国紙 5 紙において、A新聞、B新聞、C新聞で量的なバイアスが顕著に確認され、B新聞、C新聞では否定的表現によるバイアスも顕著に見られた。これら 3 紙で住基ネットは大変な問題だという意識を国民に植え付け、2 紙で住基ネットは悪いものだという印象を国民に植え付けたということができる。

さらに、住基ネット運用段階における第 3 期においては、第 2 期とはまた大きく変化し、バイアスが消滅している。住基ネット訴訟関連の報道は継続しているものの、第 2 期にあったような否定的表現もほとんど確認できず、徐々に衰微していっている。

以上の分析から、新聞報道においてセンセーショナル・バイアスが存在したことは事実であり、時期的には第 1 期（制度設計期）や第 3 期（運用期）ではなく、第 2 期（本稼働期）に存在したと判断できる。

このことは別の疑問を想起させる。なぜ制度設計や法改正に大きな影響を与えることができる第 1 期ではなく、法律や運用が決定した後の第 2 期にバイアスのかかったリスク報道を行ったのかという疑問である。この疑問については、小島正美(2010)を引用すると理解しやすい。彼は「科学技術に関して無知な国民を利用し、その危険性を喧伝してビジネスを行う不安情報ビジネスが跋扈している」と指摘しており、新聞記者は不安を煽ることで読者の関心を引き、「危険だ！大変だ！」というわかりやすいストーリーを展開することでビジネスを作り出していると言っている。

住基ネットの場合も、ほんの一部の自治体が不安の声を挙げただけで「危険だ！」と国

民の不安を煽り、侵入されていないにも関わらず「住基ネットが侵入された」と技術的な裏付けが無いままに誤報が流され、住民票コードでプライバシー情報を引き出すことはできないにも関わらず「住民票コードが透けて見えた」と大騒ぎをするという「不安情報発信マニュアル」どおりの報道を行っていた事実を重く受け止めなければならない。

９．　考察および提案

９．１　外部世論の形成についての考察

それでは次に、このようなバイアスのかかったリスク報道が実際にどのような外部世論を形成したのか、そして政策形成にどのような影響を与えたのかという観点から考察してみたい。

住基ネットの場合は、図表 30 に示す訴訟や図表 31 に示す反対運動というかたちで外部世論が形成されたことが指摘できる。これ以外にも女優、俳優、評論家らが動員されて住基ネット反対をアピールしたり、「牛は 10 桁、人は 11 桁」というプラカードを持ったデモが行われたりなど、全国各地で住基ネット反対運動が起こった。そしてこれらの外部世論がセンセーショナル・バイアスを増幅したことは言うまでも無い。

図表３０　住基ネット関連訴訟（平成 21 年 1 月 22 日現在）

	訴訟の内容	訴訟件数
国が被告となっている訴訟	国に対する損害賠償請求と、都道府県、市町村、地方自治情報センターに対して住民票コードの削除等を求める訴訟	係属中２１件 終結　　４件
	国に対する損害賠償請求と、都に対する非通知希望者以外の区民の本人確認情報を受領する義務の確認を求める訴訟（杉並区が原告）	終結　　１件
国が被告となっていない訴訟	国の利害に関係のある訴訟として、法務大臣の権限等に関する法律第７条第１項の規定に基づき法務大臣が訴訟実施をしているもの ○損害賠償と住民票コードの削除等を求める訴訟 ○住民訴訟 ○住民票コードの記載・通知に関する訴訟 ○損害賠償を求める訴訟	係属中１７件
	上記以外 ○市から県への本人確認情報の通知の取消を求める訴訟 ○県個人情報保護条例上の決定（本人確認情報の提供の中止を求める請求を退ける決定）の取消を求める訴訟 ○住民票コードの記載・通知に関する訴訟 ○住民訴訟	係属中　６件
合計		４９件

出所：総務省資料を基に筆者作成

図表３１　住基ネット反対運動の一覧

・　住基ネット差し止め訴訟を支援する会
・　住基ネットに反対する帯広市民の会
・　住基ネットを考える所沢市民の会
・　プライバシーを考える練馬区民の会
・　住基ネット・希望選択制を求める金沢市民の会
・　「住基ネット」はいらないねっと！枚方
・　住基ネット差し止め訴訟をすすめる和歌山の会
・　住基ネットに反対する市民ネットワーク沖縄
・　ビッグブラザージャパン 2003
・　監視社会を拒否する会
・　国民共通番号制に反対する会
・　反住基ネット連絡会

出所：自治体情報政策研究所の Web サイトの情報を基に筆者作成

これらの外部世論のなかでも最も大きな影響を与えたのが住基ネット訴訟であった。官僚は住基ネット政策の立案・実行部隊として、被告の立場で住基ネット訴訟に直面することとなった。また、住基ネットを運用する立場の自治体職員もまた被告の立場で住基ネット訴訟に対応せざるを得なかった。約５０件にも及ぶ訴訟への対応に追われ、官僚や自治体職員は疲弊し、二度とこのような政策に関わりたくないと思ったであろう。また、自治体や郵便局の窓口における職員も、住基カードを住民に勧めたりすれば、住民から訴訟を起こされるのではないかという不安にさいなまれ、住基カードをなるべく避ける行動を取ったと思われる。住基カードの普及が進まないことをマスコミは批判しているが、その原因を作ったのはマスコミのリスク報道に他ならないのである。

政治家も住基ネットへの関わりを避けた。現状の疲弊した社会制度を抜本的に改革し国を再建するためには、国民の受益と負担を明確にする番号制度の確立が必要であることは、志のある政治家であれば誰もが理解している。しかし、選挙で選出される以上、国民が悪いイメージを持っている住基ネット（住民票コード）を自ら推進していくことは、自殺行為に等しい。住基ネットが国にとって必要だとわかってはいても、地元に利益が落ちるわけではない、かえって地元住民の感情を損ねるだけだとなれば、誰もがしり込みするだろう。

住基ネットに関するリスク報道によって、外部世論として住基ネット訴訟が約 50 件も起こされ、社会全体に対しても大きな損失を与えることになった。住基ネット訴訟は最高裁まで巻き込む問題となり、ここで違憲判決が言い渡されれば、志のある政治家や官僚とて積極的に推進するわけにはいかないからだ。最高裁が合憲の判決を下したのは 2008 年 3 月であり、政治家や官僚にとってこのときになってやっと晴れて番号制度推進を主張できる

環境になったといえる。すでに住基ネットの稼働から 4 年を経過しており、その間に失われた年金問題が起こったことも忘れてはならない。この問題で社会保障番号の必要性が訴えられたものの、番号制度の議論がいつの間にか社会保障カードの話にすり替えられ、中継データベースという番号論議を回避するような仕組みが提案されたのである。共通番号として国民の権利を守り、国家の重要基盤として成長していくはずであった住基ネット（住民票コード）は、マスコミのリスク報道によってその時期を逸してしまったと言ってよいだろう。

その影響は未だに大きいものがある。現在、共通番号の設計においてどの番号を使うべきかという論点があり、住民票コードを使うべきか、（住基ネットを活用した）新たな番号を使うべきかという議論がある。そして、中間取りまとめに対するパブリックコメントでは新たな番号を使うべきという意見が多く、2011 年 1 月に発表された政府の基本方針においても（住基ネットを活用した）新たな番号という方針が打ち出された。

しかし、技術者の観点から見れば、新たな番号を使うメリットは何も無く、かえってコストを増大させ、現場運用の負荷を増大させるだけなのである。すでにパスポートや年金事務などのデータは住民票コードで連携されており、新たな番号が追加されるということは、住民票コードと新たな番号の二重体系で運用しなければならないということなのだ。仮に新たな番号を使うことでセキュリティが向上するなら技術者も納得できるだろうが、セキュリティはまったく向上しない。新たな番号はつまるところ「第 2 の住民票コード」として振舞うことと同じだからである。

それではなぜ新たな番号を使うべきと考える意見が多いのか。有識者の意見は「住民票コードは住基ネットで悪いイメージが染み付いているから」という理由であり、合理的な根拠は無いと考えられる。もし仮に新たな番号が採用されることになった場合、マスコミのリスク報道によって、日本の社会は高いコストと高い運用負荷のシステムを課せられることになってしまったと歴史に刻まれることだろう。

９．２　共通番号が住基ネットの二の舞にならないための提案

最後に、現在、政府で検討されている共通番号制度が住基ネットの二の舞になる可能性はないのだろうか。住基ネットの時に比べて今回のマスコミの報道は穏やかだという楽観視した話を周囲から聞くが、本論で分析したように住基ネットの時も制度設計期間はリスク報道を行っていない。本格的なリスク報道が始まるとすれば、制度設計を実施している現在の時点ではなく、共通番号制度が実装され、稼働する時点であると予想される。

共通番号制度が住基ネットの二の舞になるとすれば、社会全体が再び大きな損失を蒙ることになる。政府や自治体、国民、マスコミはどのように対応していくべきなのか、それぞれに対して次のような提案を行いたい。

①　政府・自治体への提案

住基ネットの稼働時点におけるリスク報道のきっかけとは、稼働時のトラブルやミス、一部自治体による反乱、市民団体などの反発が主なものであった。これらのきっかけを与えないような活動が求められる。以下に具体的な提案を行う。

- 新しい制度やシステムが稼働する時には必ず初期障害が発生する。これらをゼロにすることはできないが、局所化するよう努力すべきである。具体的には、一斉稼働させて多大なリスクを負うのではなく、順次稼働させてトラブルを解消しながら拡大する方式を採用すべきである。
- 共通番号制度は、その現場業務を担う自治体の協力がなければ一歩も前進することはできない。政府と自治体との間で共通番号制度に関する協議の場を早急に設け、自治体の負担や不安を極小化するよう努力すべきである。また、全国市長会などの団体は、政府へ現場からの要望を上げるとともに、自らが中心となって全国の自治体を取りまとめ、共通番号制度の実装がスムーズに進行するよう政府へ協力をしていかなくてはならない。
- 番号制度に反発する市民団体などに対しては、政府自らが直接説明し、理解を求めることも重要であるが、共通番号を推進する国民運動など民間や専門家の協力を得て、市民団体に説明し理解を求めていくことを実行していくべきである。政府対国民（監視する側とされる側）という対峙関係が作り出されてしまうと、それは大衆の関心を引き、マスコミにとっても魅力的なニュースとなってしまうからである。

② 国民に対する提案

国民は政府の政策について、マスコミから情報を受け取ることが一般的である。しかし、分析結果が示すように、新聞ごとに報道のスタンスが異なり、センセーショナル・バイアスが認められる新聞もあれば認められない新聞もある。一つの新聞だけを読んで判断するのは危険であること、特にＩＴのような新しい技術に関する報道の信頼度は低いことを国民は知っておく必要がある。

- 単にマスコミ報道だけに頼ることは非常に危険である。現在はインターネットが発達しており、インターネットでマスコミを比較しながらどの新聞を購読すべきか自ら判断していく必要がある。あるいは一定期間ごとに購読紙を変更するような努力も必要だろう。
- 特に新しい技術分野に関する報道について、マスコミが専門知識を持っていないがために、事実を正確に把握していない可能性もある。仮に技術的な知識を持っている記者がいたとしても、国民にわかりやすく説明するために「危険か安全か」という単純化した報道になる。真実を報道するために難解な専門用語を使って多くの紙面を使うことは許されないからだ。
- また、マスコミはインターネットとの競争によって、報道のしかたが従来とは異なっていることも国民は知らなくてはならない。最近の若者は新聞を読まないと言われ、新聞購読者は年々減少しており、新聞社の経営を圧迫している。記事の書き方も、購読者の

関心を引き付けるような書き方、小島(2010)が指摘する「不安情報ビジネス」への傾斜が起こっている可能性について留意すべきだろう。

・ 国民が真実を知るためには、不安を煽るような記事に遭遇した場合、インターネットで政府のサイトから情報を探したり、専門家の情報サイトにアクセスして専門家の意見を探したりなどしていく必要がある。

③ マスコミに対する提案

これまでマスコミは社会に有益なアジェンダ・セッティング機能を果たしてきたという自負を持っており、「不安情報ビジネス」という用語の使い方自体に憤慨することだろう。しかし、一方では、特にＩＴのような新しい技術分野に関して誤った外部世論を形成し、それが政策決定に大きな影響を与え、社会的な被害を拡大してしまう可能性がある。

・ マスコミの社会的な機能としてアジェンダ・セッティングが意義あるものであるならば、制度設計や法案の議論のときこそ、問題提起して外部世論を形成していくべきである。2002 年から 2003 年に見られた住基ネットに関する報道のしかたは、読者の新聞に対する信頼感を損ない、ますます新聞離れが起こるだろう。

・ マスコミは技術分野に関して専門の記者を育てていくべきである。技術の進歩はこれまでの社会制度や伝統・慣習を破壊するように見える一方、明るい未来を創造するための道具として役立つ可能性もある。新しい技術が社会の役に立つのか、技術の本質を見極め、正確な知識を持って国民にアジェンダ・セッティングできる専門記者を育てていかなくてはならない。

・ 2002 年から 2003 年に見られた住基ネットに関するリスク報道について、正しい報道のしかたであったのか誰も検証していない。国民は住基ネットに関して悪い印象を与えられたまま、住基ネットの再評価もされず、今日に至っている。このような状況を放置することは、マスコミの信頼を損ね、その存在価値を低下させることにつながるだろう。マスコミは自ら住基ネット報道に関して再検証・評価すべきであり、その結果を国民に広く伝えるべきである。

１０．おわりに

本論文で、新聞がリスク報道においてセンセーショナル・バイアスを用いて外部世論を形成していることは確認できたが、分析対象や分析手法が十分かという問題もあり、未解明の部分も多数ある。

例えば、テレビの影響もかなり大きいと考えられるが、テレビを分析対象とするための技術が確立されておらず、テレビを含めたマスコミという対象を捉え切れていない。また、新聞の分析手法について今回は記事の件数分析および記事の見出しキーワード分析が主体であった。記事の本文そのものを使った分析までは行っておらず、イメージ想起や技術的な誤解によるセンセーショナル・バイアスをどのように分析していくかについてもまだ模

索中である。

さらに、マスコミ報道においてセンセーショナル・バイアスが存在してしまう理由とは何か、知識の問題なのかビジネスの問題なのか、記者の問題なのか編集デスクの問題なのかという問題もまだ明らかではなく、具体的な外部世論の形成プロセス（住基ネット訴訟に対してマスコミ報道の影響はどれだけあったのか）についても未解明である。

今後、これらを課題として、さらに深く、技術と社会の関係について研究を進めていきたい。

【参考文献一覧】

- 伊藤高史(2010)『ジャーナリズムの政治社会学』世界思想社
- 榎並利博(2003)『住基ネットで何が変わるのか』ぎょうせい
- 榎並利博(2008)「年金納付記録問題を再発させないために　日本人氏名に潜む問題とその根本的な解決策について」『行政＆情報システム』2008 年 10 月号 pp.50-54
- 榎並利博(2009)「統一番号制度で電子政府をリストラ（再構築）せよ」『情報化研究』2009 年 7 月号 pp.13-21
- 榎並利博(2010a)「諸外国を参考とした番号制度モデル比較論と社会情報学の役割」『2010 年日本社会情報学会(JASI&JSIS)合同研究大会論文』pp.291-296
- 榎並利博(2010b)、「共通番号の導入で真の電子政府実現を―共通番号に関する３つの提言―」『行政＆情報システム』2010 年 6 月号 pp.78-83
- 遠藤薫(2004)『インターネットと“世論”形成―間メディア的言説の連鎖と抗争』東京電機大学出版会
- 遠藤薫(2007)、『間メディア社会と“世論”形成―TV・ネット・劇場社会』東京電機大学出版会
- 小島正美(2010)『こうしてニュースは造られる』エネルギーフォーラム
- 車愛順・高橋顕也(2010)「インターパーソナル・コミュニケーションを通した潜在的公共圏の形成と維持の研究」『2010 年日本社会情報学会(JASI&JSIS)合同研究大会論文集』pp.327-332
- 関谷直也(2003)「風評被害の社会心理―風評被害の実態とそのメカニズム」『災害情報』№1,pp.78-83
- 武部俊一(2009)「安心と覚悟を制御するリスク・コミュニケーションと報道」『予防時報』239 号 pp.26-42
- 福永勝也(2010)『衰退するジャーナリズム』ミネルヴァ書房
- 山口功二・渡辺武達・岡 満男(2007) 『メディア学の現在』世界思想社
- 若江雅子(2010)「日本のセキュリティー」読売新聞 2010 年 11 月 19 日

○政府・団体等資料

- 『住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会中間報告書』、住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会、1995 年 2 月
- 『「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」報告書』、住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会、1996 年 3 月
- 『「住民基本台帳ネットワークシステム懇談会」意見の概要』、自治省、1996 年 12 月
- 『住基ネットに関するアンケート結果抜粋』、日本生産性本部、2004 年 6 月
- 『住基ネットに関するアンケート集計の概要』、日本生産性本部、2005 年 6 月

研究レポート一覧

No.368	住基ネットはなぜ『悪者』となったのか(共通番号[国民ID]を失敗させないために) －住基ネット報道におけるセンセーショナル・バイアスと外部世論の形成に関する研究－	榎並　利博（2011年3月）
No.367	生物多様性視点の成長戦略	生田　孝史（2011年2月）
No.366	北欧から考えるスマートグリッド ～再生可能エネルギーと電力市場自由化～	高橋　洋（2011年1月）
No.365	大手ICT企業がベンチャー企業を活用するべき理由 －エコシステムからみた我が国大手ICT企業とベンチャー企業の関係構造－	湯川　抗（2011年1月）
No.364	中印ICT戦略と産業市場の比較研究	金　堅敏（2011年1月）
No.363	生活者の価値観変化と消費行動への影響	長島　直樹（2010年11月）
No.362	賃金所得の企業内格差と企業間格差 －健康保険組合の月次報告データを用いた実証分析－	齊藤有希子 河野　敏鑑（2010年10月）
No.361	健康保険組合データからみる職場・職域における環境要因と健康状態	河野　敏鑑 齊藤有希子（2010年10月）
No.360	生物多様性視点の企業経営	生田　孝史（2010年8月）
No.359	クラウドコンピューティングに関するユーザーニーズの調査	浜屋　敏（2010年7月）
No.358	高齢化社会における「負担と給付」のあり方と「日本型」福祉社会	南波駿太郎（2010年6月）
No.357	「温室効果ガス25％削減と企業競争力維持の両立は可能か？」	濱崎　博（2010年6月）
No.356	Global Emission Trading Scheme -New International Framework beyond the Kyoto Protocol-	Hiroshi Hamasaki（2010年6月）
No.355	中国人民元為替問題の中間的総括	柯　隆（2010年6月）
No.354	サービス評価モデルとしての日本版顧客満足度指数	長島　直樹（2010年5月）
No.353	健康と経済・経営を関連付ける視点	河野　敏鑑（2010年4月）
No.352	高齢化社会における福祉サービスと「地域主権」	南波駿太郎（2009年12月）
No.351	米国の医療保険制度改革の動向	江藤　宗彦（2009年11月）
No.350	サービスプロセスにおける評価要素の推移 －非対面サービスを中心として－	長島　直樹（2009年10月）
No.349	社会保障番号と税制・社会保障の一体改革	河野　敏鑑（2009年9月）
No.348	カーボンオフセットと国内炭素市場形成の課題	生田　孝史（2009年8月）
No.347	中国のミドル市場開拓戦略と日系企業	金　堅敏（2009年7月）
No.346	企業の淘汰メカニズムはどのように働いているのだろうか	齊藤有希子（2009年6月）
No.345	情報セキュリティと組織感情、Enterprise 2.0	浜屋　敏（2009年6月）
No.344	高齢化社会における社会保障給付と雇用政策のあり方 －グローバル競争力と雇用確保の両立に向けて－	南波駿太郎（2009年5月）
No.343	森林・林業再生のビジネスチャンス実現に向けて	梶山　恵司（2009年5月）
No.342	中国経済分析の視座　－インフレと雇用の政策的意味－	柯　隆（2009年5月）

http://jp.fujitsu.com/group/fri/report/research/

研究レポートは上記URLからも検索できます

富士通総研　経済研究所
〒105-0022　東京都港区海岸1丁目16番1号（ニューピア竹芝サウスタワー）
TEL.03-5401-8392　FAX.03-5401-8438
URL http://jp.fujitsu.com/group/fri/