

日本数字厅所推进的数字化转型： 日本的数字化政策并非失败

村井纯（庆应义塾大学杰出教授 [Distinguished Professor]）

在 COVID-19（新冠病毒）疫情蔓延凸显日本数字化落后于他国的背景下，2021 年 9 月 1 日日本政府成立了数字厅。对于相关课题及展望，特采访了数字政策领域的内阁官房参与，兼任数字厅数字社会构想会议主席的村井纯教授。

阻碍利用的严格管制

一在应对 COVID-19 方面，很多人切身感受到了日本社会数字化落后于他国的现状。您认为最大的原因是什么？

日本的数字化与其他国家相比较并非一帆风顺，或者说有些方面尚未发展到理想状态，而有些方面则还算顺利。我认为这是较为客观的看法。

回顾日本的 IT 战略，《IT 基本法》成立于 2000 年。此后，官邸设置了 IT 战略本部，开展横跨各省厅的 IT 战略任务。最初的课题是打造一个每个人都可利用网络的社会环境，并且提前推进了相关措施。尤其是基础设施整備进展顺利，而在之后的利用阶段则分成了两个方向。

以大企业为代表，IT 技术得到了发展的同时，中小企业和特定行业则未能有效利用。

例如，金融、教育和医疗相关行业。这些行业存在严格的管制，必须遵循相关管制。企业受到了各种管制，填写规定文件，利用网络启动 ATM 必须通过专用电路等，而且这些还需要投资。

无法利用网银的企业必须亲自去银行。地方的中小企业有很多业务都受到了金融机构规则的束缚，并且对于网络系统的导入本身就存在抵触心理。这些情况产生了连锁反应，网银没有得到很好的推进。

行政服务也由于管制而无法顺利开展，如印花和印章，多次填写相同文件。

我们也很清楚这些课题，最近 20 年做出了各种尝试，或设计机制或提出建议，但始终无法顺利推进。

但是，2021 年 9 月《数字社会形成基本法》的实施和“数字厅”的设立，已经形成了能够修正一直以来的停滞不前状态的机制。



村井纯 杰出教授

迫于疫情的需要

—由于 COVID-19 疫情，社会状况发生了很大的变化，大家开始尝试接受数字化。

截至目前，阻碍数字化进程的数百条法律得到了修改，线上服务开辟出了一条道路。实际上，有些地方也由此得以改变。例如，由于商法修改，董事会的线上举办变为可能，外部董事开始招聘海外的人材。

另一方面，还有很多领域难以改变。例如，教育领域。虽然更改了上课必须在学校教室中的相关法律，但学校方面并没有向因为感冒而请假的孩子和不去学校上学的孩子提供网课设备，老师自己也没有准备好。或许因为没有必要，不是必须的，大家都不愿意主动去做吧。

但是，这次的疫情让孩子们无法再去学校上课，学校只能提供线上教育。迫于需要，在短时间内上网课变成可能。完备的基础设施奏效了。包括迅速普及的远程办公，数字基础设施已能够充分满足疫情的需求。

由于这次的疫情，很多国民已经亲身经历并理解了数字技术作为社会基础的重要性，并且利用数字环境的心境和带来的感觉冲击，在全世界日本也应该是最大的吧。从这个意义上讲，我们经历了一个历史时刻。希望大家能够把这次的悲剧当作某种意义的粮食，更好地与数字社会连接起来。

在与地区的自治共享数字信息的夹缝中

—尽管具备数字基础设施，但正如卫生站用传真报告 COVID-19 感染人数所象征的那样，现场仍然由于数字化没有得到发展而状况不断。数字厅会对这些问题点进行改革吗？

这一点需要进行更深入的分析。作为一个非常重要的概念，日本有基础自治体(市町村和特别区)，长官均通过选举产生。在长官的带领下，基础自治体应对教育和医疗、福利和自然灾害等课题，对地区社会负有自律性责任。为承担相应的责任，设计以个人信息为基础的社会制度，完善民主主义体系，避免中央省厅的权力过于集中。

例如，1980 年代利用 PC 实现 OA 化相当快地导入了自治体，1990 年代收获了相当的效果。但是基本上信息通信技术（ICT）的导入被认为是各自治体的自律性自治和自由。也就是说有些自治体推进了 IT 化，有些则没有，结果系统因各自治体而变得分散。

于是，2000 年在尊重基础自治体的自律的基础上，政府着手开始应对如何创建一个能够作为基础设施实现共享的数字环境。

在这个过程当中如何应对有关个人信息的居民基本登记网络、教育、医疗、福利和自然灾害等也成了政府所面临的诸多课题。例如，试图通过全国共通的计算机系统使用住基网络，就会与目前的社会制度产生偏差，造成混乱。也就是说，政府面临着一个很大的问题，即在尊重基础自治体肩负保护国民的重大使命及责任的自律性的同时，如何让国家整体的责任-税和健康的共通数据流通起来，如何构建相关机制。

截至目前政府也采取了各种措施，但并没有收到良好的效果。最终受到了“有些国家进展顺利，为什么日本却做不到”的批评，例如，2020 年的 10 万日元特别定额补贴和疫苗接种预约等。

确实有些国家做得很好。不过，人口规模和行政系统诞生的起源因不同国家而异，不能单纯进行比较。进展顺利的国家中很多人口规模较小，或者已经构建了由上而下的系统。而日本的全国自治体越级并没有构建自上而下的统一系统，从社会结构来说也不应当那样。

创建扎根于日本的民主主义和文化的数字社会

一如何在保持基础自治体自律的基础上，推进全国性的数字信息共享呢？

各基础自治体不花费成本使用数字技术，推进各具特色的自治就可以了。而运用对于基础自治体和中央政府是共通的。

如果能够做到这一步，这次的疫苗接种预约和 10 万日元补贴发放，或者新的补贴和育儿家庭支援金等，都可以马上利用相应的机制。数字厅的具体使命是为国家打下基础，以及创建从长远来看不花费成本即可解决相关问题的社会。

一在维持各自自治体和各省厅分散系统的基础上推进共通运用吗？

分散系统确实不易连接，作为一名工程师我也不认为人口超过 1 亿的国家构建一个自上而下的统一系统是正确的设计。毫无疑问目前尚未连接起来，但维持分散从某种意义上来说也是一件好事。如果把整体构建成一个巨大的系统，大家就不愿意改变，如果做出改变，就要花费巨大的费用，更是落后于他国。

如果能够构建一个自律分散型且整体和谐的系统，就能够灵活应对变化。如果从这个角度设计整个系统，就能够创建一个尊重民主主义和文化的日本特色数字社会。

数字厅需要打造符合日本社会的数字技术基础。

确实把分散的系统合并起来可能会导致故障。这是因为在硬件上连接系统时，为调整并连接不同性质的系统，连接处会出现不良反应。但是，本次进行的统合为软件的调整，与硬件统合时的故障发生方式不同。故障必然会出现，但因为是数字技术上的问题，修复时间大为缩短。只要重复该作业即可，统合前景非常乐观。

另一个希望是云计算。就像数字厅所说的政务云（Government Cloud），政府的处理全程通过云基础进行合并，负担减轻。故障的可能性变小，而即便发生故障，也可以缩短修复时间。并且只要创建一个机制，作业就会加速。修复和推进都不需要花费很大的成本。

至于个人信息，如何共享哪些数据，谁可以访问，国家可以访问到哪种程度，这些只要在议会中通过决议，依此可以大幅削减系统的构建成本和费用。

数字厅录用民间人士的理由

一数字厅约 600 名职员中录用了约 200 名的民间人士，这是为什么呢？

因为官僚中没有数字工程人员（笑）。日本的理科官僚实在太少了。所以，截至目前官厅的 IT 相关业务都是外包。

但是，接下来必须与懂 IT 的人材一起工作。这样中央省厅只能先与民间工程设计和运用统一系统，然后普及到全国约 1700 个地方自治体。

首先数字厅采纳民间人士的智慧，创建数字化的体制。如有需要，与地方自治体和其他省厅的人材一起设计，决定目标并执行。如果成功做到，当事人也应当掌握了相当多的信息系统能力。这种人材回到地方自治体或自己的组织，把这种力量用于扩大再生产，就会变成民间企业与官公厅和地方自治体的职员往来的凯旋门。只要这样，社会的数字化才不会落后于他国。

为了促进地区的数字化，我正在考虑如何让金融机构为当地中小企业的 IT 经营提供帮助。地方的中小企业经营者应该是花费了相当多的时间与地区金融机构一起思考经营方针吧。这个时候其实也可以有提议网络式商务的选择。因此，国家以某种形式投资地方银行和信用金库也是可行的吧。

日本人擅长相互学习，所以“遇到困难的时候找我吧”的“救援队”思考方式很重要。2011 年电视地面数字播放放送的全面转型，各省厅、地方自治体和志愿者大概花费了 10 年的时间携手合作获得了成功。其中救援队也发挥了很大的作用。志愿者立马现身也是日本的一种文化。

而其骨干分子有当地的大学生。接受计算机和网络的基本培训并获得相关资格的学生成为救援队，地方自治体以高于普通兼职的时薪雇佣他们。遇到困难的当地人联系当地的大学，大学生援助队接受相关咨询。

受首相、担当大臣更换的影响

一从设立了数字厅的菅义伟首相到岸田文雄首相，数字担当大臣也从平井卓也更换为牧岛凯伦，会有影响吗？

政权从自民党更迭为民主党，又回到自民党，我都一直在 IT 战略本部工作，无论什么事情都从来没有把首相或大臣的更换当作借口。IT 战略，包括受挫，都不容易受到政局性影响。

并且《数字社会形成基本法》生效，政府依此设立了数字厅。至少从 20 年前，我就开始倡导保持独立性省厅的必要性。这次依照提案制定的预算也得到了保障。假设即便政局存在流动性，也更能保证稳定性和持续性。

个人编号（My Number）制度的普及有所进展吗？

一个人编号制度难以普及，数字厅能够将推广开来吗？

个人编号制度由于与个人信息息息相关，在社会结构上受到了各种限制。但是必须由基础自治体主导。

可是，当前的个人编号制度让使用者感到害怕，行政察觉到了这一点，就规避了风险，导致利用难度加大。

例如，我在大学以外的场所也与各种公司共事。为了纳税申报，被各自的公司要求挂号邮寄“个人编号复印件”，这时候就会有“不想再用”的念头。（笑）

让个人编号制度更方便地得到利用，对谁在什么地方因为什么使用进行整理，是国家的责任。包括与什么样的数据进行连接并透明化，政府需要进行浅显易懂的说明。

数字厅如果只是为了普及个人编号制度而设，那就有问题了，政府必须排除阻碍普及的原因，为了清晰的目的，让个人编号能够更透明方便地使用。

作为供应方的行政能够改变吗？

一即便把省厅和自治体的系统统合起来，只要申请的项目和用语不更改，就无法消除不便之处。为了实现真正意义上的便利，也有必要改变当前的管制本身吧。

行政创建了风险规避型机制，绝对要避免失败，避免被任何人批评，避免被人说破坏了规则。也就是说，官僚支持供应方的理论，从来都没有站在消费者的立场为其着想。

数字厅也录用必须考虑消费者心理的民间企业人材、网购相关企业人材和游戏程序员，所以我期待能够转型为站在使用方立场的服务。

民间录用的条件是任期1年，1周至少工作3天。在无法给出足够薪水的情况下让他们发挥出实力，数字厅也必须打造出好例子，获得民间的评价。例如，改进名声不佳的个人编号制度并进行普及，成为数字工程界的英雄，政府必须把数字厅变成这样的平台。

一面向数字社会，您认为应该做好什么样的思想准备？

不需要想得太多或者感到害怕，可以试着想象如果把数字服务用在最想做或最烦恼的事情上，或许能更轻松简单地完成，这种程度就够了。

例如，希望大家能思考一下如果利用数字服务，护理工作是否会更轻松？地震中家人要活下去是否可以利用数字技术。我认为这才是最重要的事情。

（采访者：户谷光一）

[译自《中央公论》2021年12月刊，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

村井纯（庆应义塾大学杰出教授）

1955 出生于东京。庆应义塾大学大学院工学研究科后期博士课程修完学分后退学。博士(工学)。历任东京工业大学综合信息处理中心、东京大学大型计算机中心助手，于 1990 年任职庆应义塾大学环境信息学部助教授。97 年同教授。被称为“日本互联网之父”。著书有《网络》、《网络的基础》等。
