

マイナンバー制度：マイナンバー制度とは、社会情報基盤から見た将来に向けた検討

中井, 俊文
九州大学システムLSI研究センター：特任准教授

<https://doi.org/10.15017/1784620>

出版情報：SLRC Discussion Paper Series. 11 (1), pp.1-65, 2015-12. 九州大学システムLSI研究センター(SLRC)
バージョン：
権利関係：



マイナンバー制度

～マイナンバー制度とは、社会情報基盤から見た将来に向けた検討～

九州大学 システム LSI 研究センター

中井俊文

2015 年 10 月より、日本政府はマイナンバー制度を開始するにあたり、日本に住民票を持つ住民全員に「マイナンバー」の通知を開始した。本稿では、マイナンバー制度を詳しく理解するために、マイナンバー制度について解説するとともに、九州大学が開発した社会情報基盤 VRICS と比較することで、マイナンバー制度の仕組みについて、社会情報基盤の観点より、将来に向け注目した点について検討する。

1. マイナンバー制度とは

1.1 マイナンバー制度の位置づけ

マイナンバー制度とは、行政を効率化し、国民の利便性を高め、公平・公正な社会を実現するための社会基盤との位置づけである。(図 1－1 参照)

現状、行政機関や地方公共団体などでは、行政の縦割りや制度の構築過程などの原因により、複数の業務の間での連携が行われておらず、様々な情報の照合、転記、入力などに時間や労力が費やされている。また、個人の特定は、氏名、生年月日、住所、性別の 4 つの情報（以降、基本 4 情報と言う）によって行われており、婚姻などによる氏名の変更、移転などによる住所の変更、さらに外字の取り扱いによる同一人の別人判別などの要因により、情報を照合する場合などに課題が残っている。マイナンバー制度では、行政機関や地方公共団体の業務にかかる時間や労力を削減でき、複数の業務の間での連携が進み、作業の重複などの無駄が削減されることになる。

次に、住民においては、現状、行政の縦割りや制度の構築過程などの同様の原因により、現状では申請時に他の行政事務が発行する証明書などの書類の添付や、異なる行政窓口への重複した申請などが必要となっている。マイナンバー制度では、添付書類の削減など、行政手続が簡素化され、国民の負担が軽減される。また、行政機関が持っている自分の情報を確認したり、行政機関から様々なサービスのお知らせを受け取ったりすることができる。

そして、行政機関や地方公共団体などが、所得や他の行政サービスの受給状況を把握し易くなるため、負担を不当に免れることや給付を不正に受けることを防止するとともに

に、本当に困っている住民にきめ細かな支援が可能となる。

これらのことより、マイナンバー制度は、行政の社会基盤として、情報の連携を図る仕組みと考えられる。

マイナンバー制度とは、

行政を効率化し、国民の利便性を高め、公平・公正な社会を実現するための社会基盤との位置づけ。

公平・公正な社会の実現

所得や他の行政サービスの受給状況を把握しやすくなるため、負担を不当に免れることや給付を不正に受けることを防止するとともに、本当に困っている方にきめ細かな支援を行うことができます。

行政の効率化

行政機関や地方公共団体などで、様々な情報の照合、転記、入力などに要している時間や労力が大幅に削減されます。
複数の業務の間での連携が進み、作業の重複などの無駄が削減されます。

国民の利便性の向上

添付書類の削減など、行政手続が簡素化され、国民の負担が軽減されます。
行政機関が持っている自分の情報を確認したり、行政機関から様々なサービスのお知らせを受け取ったりできます。

（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」を参考に作成）

図1-1 マイナンバー制度の位置づけ

1.2 導入目的と目指す社会

マイナンバー制度の導入の目的は、社会保障・税制度の効率性・透明性を高め、国民にとって利便性の高い公平・公正な社会を実現するために、複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるということの確認を行うための基盤の導入である。

1.1 節において触れたように、現在の行政での個人の特定は、基本 4 情報によって行われており、氏名の変更、住所の変更、外字の取り扱いなどの要因により、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認が煩雑であったり、困難であったりする場合がある。「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」[1]では、「行政にとっては、個々のサービスを必要とする本人の特定ができなかったため、真に手を差し伸べるべき人に対してセーフティネットの提供ができなかったり、不正行為の防止が十分果たせなかったりした状態にある」[1]としている。このため、「行政では多大なコストと時間と労力をかけて数多くの書類を審査し、結果人的なミスを誘発しやすい作業を毎年繰り返しており、本来国民へのサービスに振り向けられるべき財源や人的資源が重複する作業等に費消されている」[1]と、課題視している。そして、「これは、国一地方の間、国の各府省間、地方公共団体間や各主体内の業務間の情報の連携が不足しているためだ」[1]と分析している。更に、「国民が不満・負担等を感じる状況は、民間サービスにおいても生じており、この原因は、複数の機関に存在し、かつそれぞれに蓄積される個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤が存在しないことに起因するとしている。また、このことから、国民一人ひとりの情報が分野を超えて「ヨコ」につながる必要性が、この基盤なしには充足しがたい」[1]と結論付けている。そして、「このような基盤（それぞれに蓄積される個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤）を提供することにより、国民が公平・公正さを実感し、国民の負担が軽減され、国民の利便性が向上し、国民の権利がより確実に守られるような社会を実現することが目的」[1]としている。

マイナンバー制度を導入することによって、行政機関や地方公共団体などが、より正確な所得把握が可能となり、社会保障や税の給付と負担の公正化が図られることが期待される。そして、真に手を差し伸べるべき者を見つけることができることとなる。特に、大災害時においては、手を差し伸べるべき者を見つけ出し、その者に対して積極的に支援することが大いに期待される。また、社会保障や税に係る各種行政事務の効率化に大きな期待が持てるうえに、国民にとっては、IT を活用することにより添付書類が不要となる等、国民の利便性の向上が期待できる。さらに、行政機関から国民に対して、プッシュ型の行政サービスを行うことも可能となる。

そして、マイナンバー制度の導入で目指す社会とは、より公平・公正であり、社会保障がきめ細やかかつ的確に行われる社会の実現であり、行政に過誤や無駄のない、また、

国民にとって利便性の高い社会である。同時に、国民の権利を守り、国民が自己情報をコントロールできる社会を目指している。

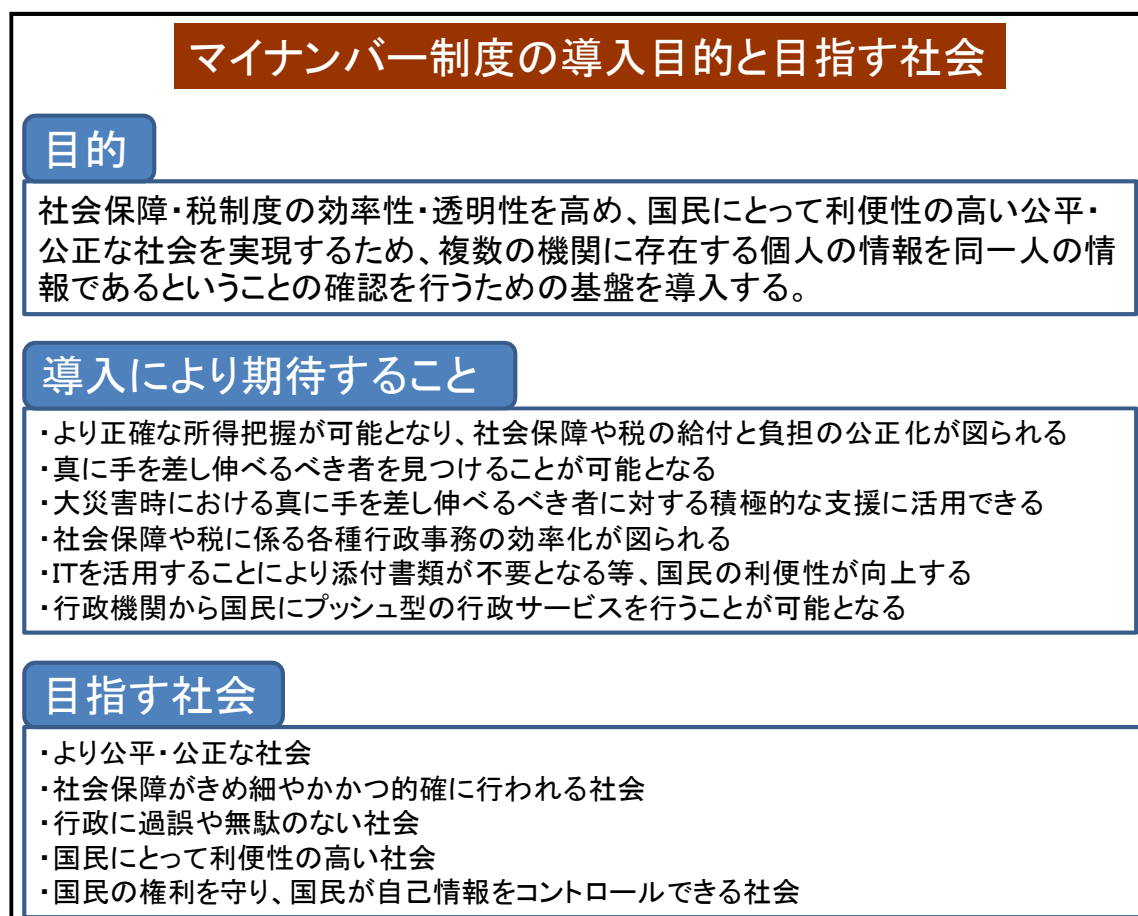


図 1－2 マイナンバー制度の導入目的と目指す社会

1.3 検討の経緯ときっかけ

マイナンバー制度は、かねてより政府の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）にて「国民 ID 制度」の一部（社会保障と税の分野）として検討が進められてきた。

「国民 ID 制度」とは、国民に ID を付番することで、国民平等に充実した社会保障などの行政サービスを実現し、手続きの簡略化するための仕組みであり、行政機関における情報共有の推進と、国民が自己の情報を確認できる仕組みの整備を目的とした“電子行政の共通基盤”との位置付けで、①各種行政手続きのオンライン化/ワンストップ化、②行政機関が管理している自己情報の確認、③民間利用などへの拡大の 3 つの目的を掲げている[2]。

しかし、その検討されている最中、2007 年 5 月に、社会保険庁のずさんな管理や記録が明らかとなり、5,000 万件の「宙に浮いた年金記録」が発覚した。この年金記録問題に端を発し、社会保障制度を見直す必要が論じられ、「社会保障・税番号制度」の本格的な検討が開始された。

2010 年 5 月には、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部にて、2013 年までに「国民 ID 制度」の導入を予定した「新たな情報通信技術戦略」が発表された。並行して、2009 年、2010 年には、厚生労働省が、九州大学を含む全国 7 か所でマイナンバー制度の基礎となる実証実験「社会保障カード（仮称）の実証実験」を行った。

2010 年、民主党に政権が交代し、政府は政策の目玉として「社会保障と税の一体改革」を掲げ、「社会保障・税の番号制度」を推進することとなった。この「社会保障・税の番号制度」はかねてより検討が進められてきた「国民 ID 制度」を基礎として、社会保障と税の分野に具体化され、「社会保障・税番号大綱」において、マイナンバー制度が策定された。

しかし、2012 年度の通常国会に提出された「マイナンバー法案」は、民主党政権が解散し、未審議となった。再度、自民党に政権が交代し、2013 年 3 月に、「マイナンバー制度」を推進するための番号法案が国会を通過した。

このことは、民主党、自民党のいずれの政権も、マイナンバー制度は、今後の行政には不可欠なものと判断した結果と言える。

マイナンバー制度の検討の経過ときっかけ

- かねてより政府では、電子政府の整備として、社会保障制度を含めた番号制度の検討が進められてきた。
- その中、2007年5月に、社会保険庁のずさんな管理や記録が明らかとなり、5,000万件の「宙に浮いた年金記録」が発覚した。
この年金記録問題に端を発し、社会保障制度を見直す必要が論じられ、「社会保障・税番号制度」の本格的な検討が開始された。
- 2009年、2010年には、厚生労働省が九州大学を含む全国7か所でマイナンバー制度の基礎となる実証実験(社会保障カード:仮称)を実施した。
- 2010年、民主党に政権が交代し、政府は政策の目玉として「社会保障と税の一体改革」を掲げ、「社会保障・税番号制度」を推進することとなった。
- しかし、2012年度の通常国会に提出された「マイナンバー法案」は、民主党政権が解散し、未審議となった。
- 再度、自民党に政権が交代したが、2013年3月に、「マイナンバー制度」を推進するための番号法案が国会を通過した。
(民主党、自民党のいずれの政権も、マイナンバー制度は必要なものと判断している。)

図1－3 マイナンバー制度の検討の経過ときっかけ

1.4 マイナンバー制度の必要性

現在の社会保障制度には、図1－4に示すような、①社会の変化、②縦割り行政、③判りにくい制度、および④制度の悪用といった課題があり、住民の視線に立てば、「便利・簡単になった」、「行政サービスが見える（良く判る）ようになった」、「行政サービスが身近になった」、「安全性が増した」と言える仕組みが必要である。

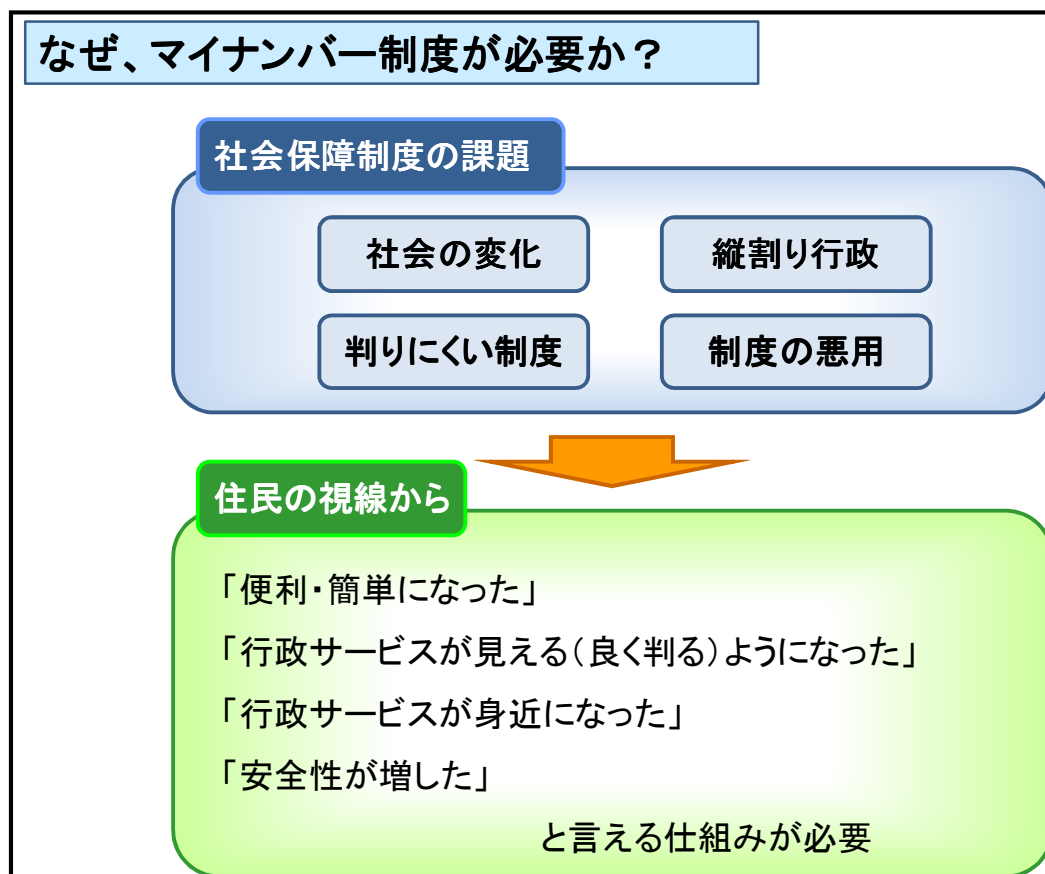


図1－4 マイナンバー制度の必要性（1）

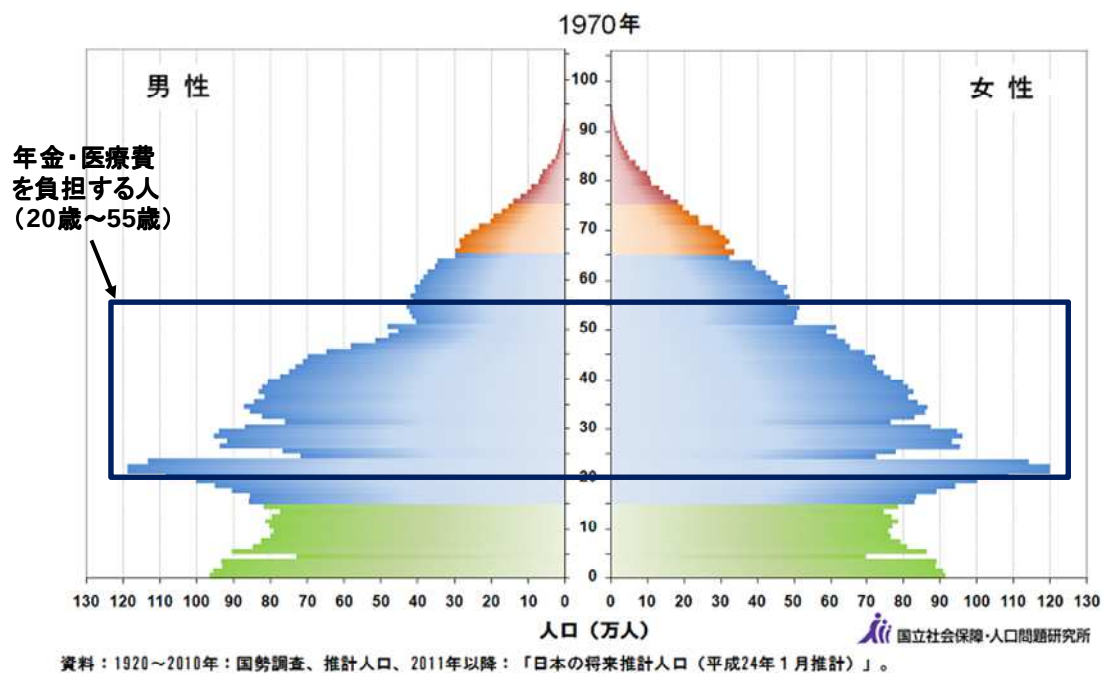
図1－5に、各々の課題とその解決策について示す。

（1）社会の変化

一つ目の直面している社会保障制度の課題は、社会の変化である。

現在の福祉制度の概要は1970年代にできたものであり、その後人口構成も変わり、社会保障費も増大した。一方で、その社会保障費を支える財源が減少し、さらに職員ひとり当たりの負荷は増大している。

図1－6に、現在の社会保障制度が考えられた頃（1970年）の人口構成を示す。



(出典：国立社会保障・人口問題研究所、人口ピラミッドデータ)

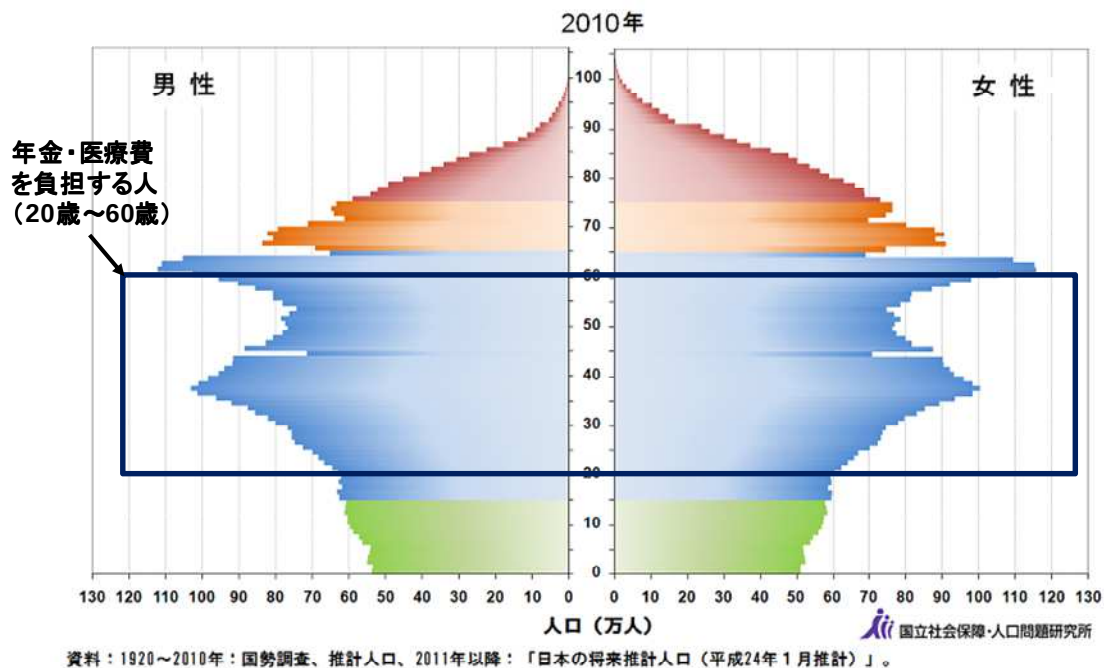
図1－6 現在の社会保障制度の考えられた頃（1970年）の人口構成

被用者保険や被用者年金に加入していない自営業者や農業従事者等に参加を義務づける新しい国民健康保険法が1958年に、国民年金法が1969年に制定された。その後、1961年4月に全面施行され、国民皆保険・皆年金が確立された。1973年、田中内閣はこの年を「福祉元年」と位置づけ、社会保障の大幅な制度拡充（老人医療費無料制度の創設（70歳以上の高齢者の自己負担無料化）、健康保険の被扶養者の給付率の引き上げ、高額療養費制度の導入、年金の給付水準の大幅な引き上げ、物価スライド・賃金スライドの導入など）を実施した。図1－6はこの当時の人口構成であり、青線で囲まれた年齢層が年金を納める層であり、また税金を納める主体となる層である。60歳以上は年金の受給者であり、また医療にかかる機会が多く、一人当たりの医療費は高くなっている層である。青線で囲まれた社会保障の財源となる層とそれ以外の層を比較すれば、圧倒的に財源となる層が大きく、国民一人当たりの社会保障負担は小さなものと言える。

その後、1973年秋にはオイルショックが勃発し、高度経済成長時代は終わった。これにより、低成長化による税収減と同時に、インフレに合わせ給付水準も上がり、社会保障関係費が急増したため、社会保障制度を見直す必要性が出てきた。政府は、国の財政再建への対応や将来の超高齢化へ適合するよう、社会保障制度を見直していった。

図1－7は、今から5年前（2010年）の人口構成である。図1－6に示した1970年の人口構成と大きくことなり、完全にピラミッド形状は崩れ、釣鐘型になっている。

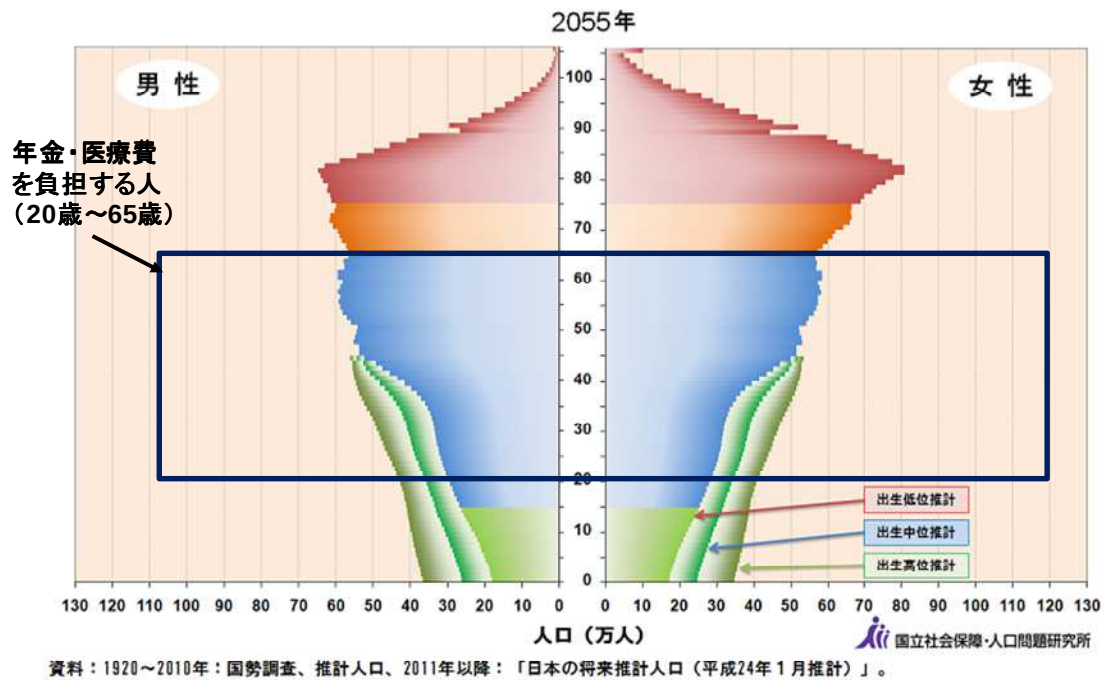
高齢化社会の定義である高齢化率 7%からその倍の 14%になるまでわずか 24 年(1970 年～1994 年) という早さで高齢化が進んだ結果である。このため、青線で囲まれた社会保障の財源となる層(60 歳まで拡張)とそれ以外の層の比率が変わり、青線で囲まれた層の負担が増していることが判る。これは国民 1 人当たりの社会保障負担が増していることとも言える。また、将来の高齢者の介護問題が老後最大の不安要因となってくるのが容易に想像できる。



(出典：国立社会保障・人口問題研究所、人口ピラミッドデータ)

図 1－7 今から 5 年前(2010 年)の人口構成

40 年後(2055 年)の人口構成を図 1－8 に示す。人口構成は完全に逆三角形に近づき、65 歳以上の人口比率が大幅に増加していることが判る。青線で囲まれた社会保障の財源である層(65 歳まで拡張)の負担がさらに増すことは疑う余地もない。さらに、高齢化により増加する医療費も国民一人当たりの社会保障負担を増やす要因となってくる。



(出典：国立社会保障・人口問題研究所、人口ピラミッドデータ)

図1－8 40年後（2055年）の人口構成

このように、支える側の人たちの年齢層を55歳から60歳へ、さらに65歳へと広げているに関わらず、近い将来、支える側の人々が、多くの高齢者を支える状況が訪れることになる。一方、行政の立場から考えれば、限られた職員が増加する対象者の社会保障の手続きをサポートする必要がある。社会保障は今後さらに充実することとなるであろうことから、行政サービスを提供する自治体にとっては、より一層の効率化が求められる。

(2) 縦割り行政

二つ目の直面している社会保障制度の課題は、縦割り行政である。

行政の縦割り構造のために、複数機関にまたがる情報が本人のものであることが特定できないことがある。社会保障制度を受けるためには、ライフイベントの度に様々な手続きが必要となる。これらの手続きは市役所、税務署や各中央行政の地区の出先機関などとはばらばらであり、自治体の中でも行政サービスの担当する課によって窓口が異なっていることがある。さらに相互の情報の共有化がなされていないため、住民は類似の申請を異なる役所に提出することになっている。

例えば、引っ越しをして来た家庭が児童手当を申請する場合、今住んでいる自治体に申請書と共に、所得の証明が必要となるが、前に住んでいた自治体に「納税証明書」の発行を申請し、「納税証明書」を添えなければならない。

社会保障制度や行政サービスは、時代と共に充実してきたものであり、その都度新たにサービスが加わり、対象となった住民は個別に登録管理されている。各省庁も様々な行政サービスを検討し、充実させてきた。このため、各々の社会保障や行政サービスは独自の仕組みとなり、情報の連携が出来ない構造となってしまった。各々の行政サービスを提供する機関は、行政サービスを円滑に実施するため、その制度の中で利用できる「利用番号」（文末の用語定義と説明を参照）を対象となる住民に付番して管理してきた。その結果、住民は制度が異なる毎に異なる「利用番号」を持つこととなった。このため、住民にとって、ライフイベントの度に、類似の手続きのために何度も役所を訪れる事態が発生することとなる。一方、行政サービスを提供する機関側では、複数の機関にまたがる情報が本人のものであるかを特定できない、または特定するため多大な時間と労力が必要となってしまうと、住民に類似の手続きをお願いしたり、必要以上の手間をかけたりすることとなっている。

（３）判りにくい制度

三つ目の直面している社会保障制度の課題は、現在の社会保障制度が判りにくいことである。住民の多くは、どのような社会保障制度が用意されており、どのような人がそのサービスを受けられるのかと言う情報を持っていない。これは、社会保障制度が多くあり、また複雑で判りにくいことが原因である。また、受けられる制度が判ったとしても、その審査基準が判らなかつたり、審査過程や審査結果の理由などが不透明であつたりすることにも要因がある。

現在の社会保障制度は、言わば「申請主義」であり、本人が申請することでサービスを受けられる制度となっている。本人が自分の受けられる社会保障制度を知らなければ、申請すらできないため、このことは「知っている者が得をする」仕組みとなっていると言わざるを得ない。つまり、社会保障制度が公平に作用されていないことを示している。全ての住民が、いま自分が受けられる社会保障制度が一目で判り、容易に申請出来る仕組みが望まれている。

（４）制度の悪用

四つ目の直面している社会保障制度の課題は、脱税、不当な医療保険の利用、不当な補助金の受領、重複した保険診療、などの制度の悪用である。

例えば、収入を隠し過少に申請することで脱税したり、収入を隠し本来受けることのできない生活保護や補助金などを不当に受け取ったりするケースも見受けられる。

また、医療保険制度（被保険者の医療費の 7 割を保険者が負担）を利用し、保険資格が無い者が他人の保険証で受診するケースや、複数の医療機関から保険制度を利用し薬剤を入手し他人に販売するなどのケースもある。これらは医療保険制度を悪用したものであり、被保険者が納めている保険料の基金を不法に使っている犯罪である。また、1 人の患者が

自分の気に入る診断が下されるまで、様々な医療機関を渡り歩き、その都度、医療保険にて診察を受け続けると言った、犯罪とは言わずとも制度を使った保険料の無駄遣いとも言えるケースも少なからず見受けられる。

社会保障費が増大していく中で、このような犯罪や、無駄遣いを無くし、国民が公平に社会保障費を負担するような仕組みが必要とされている。

ここで挙げた4つの課題点を解決するためには、社会保障サービス等の行政サービスのコストの低減、サービスの効率化、および国民への安心安全便利なサービスの実現が必要である。具体的には、以下のような仕組みが期待される。

① 業務の効率化とコスト削減

より多くのより充実した社会保障制度や行政サービスを提供する機関が少ない労力でコスト掛けずに提供できるような仕組み

② 1つの窓口で、全ての申請がワンストップで可能

複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であると特定でき、情報連携出来ることで、住民の手間を省くことが出来る仕組み

③ 行政サービスの透明化

自分が受けられる社会保障制度が一目で判り、容易に申請出来、その処理過程や審査内容が見える仕組み

④ 安全性と信頼性の向上

社会保障制度の不正な使用が防止でき、個人情報が増えいさえず、個人の権利が守られる仕組み

⑤ 簡単に自分の情報を入手できる

政府や役所が保有している自分の情報が入手でき、その情報がどのように使われているかを監視できる仕組み

⑥ 身近な仕組み（24時間いつでも、何処からでも、好きな端末で、アクセス可能）

「どのような住民(IT 弱者やハンディキャップ)でも」、「いつでも」、「どこからでも」自由に行政サービスを利用できる仕組み

これは、住民の視線に立ってみれば、「便利・簡単になった」、「行政サービスが見える（良く判る）ようになった」、「行政サービスが身近になった」、「安全性が増した」と言える仕組みである。

なぜ、マイナンバー制度が必要か？

課題	(1) 社会の変化	現在の福祉制度の概要は1970年代に出来たもの、人口構成も変わり、社会保障費の増大、支える財源の減少、職員ひとり当たりの負荷の増大。(参考1)
	(2) 縦割り行政	複数機関にまたがる情報が本人のものであることが特定できない。同様の申請を複数機関に提出する必要がある。
	(3) 判りにくい制度	「申請主義(知っている者が得をする)」、社会保障制度が公平に作用されていない。
	(4) 制度の悪用	脱税、不当な医療保険の利用、不当な補助金の受領、重複した保険診療、など。



解決策	① 業務の効率化とコスト削減	より多くのより充実した社会保障制度や、行政サービスを提供する機関が少ない労力でコストを掛けずに提供できるような仕組み。
	② 1つの窓口でワンストップ申請	複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であると特定でき、情報連携できることで、住民の手間を省くことができる仕組み。
	③ 行政サービスの透明化	自分が受けられる社会保障制度が一目で判り、容易に申請出来、その処理過程や審査内容が見える仕組み。
	④ 安全性と信頼性の向上	社会保障制度の不正な使用が防止でき、個人情報漏えいされず、個人の権利が守られる仕組み。
	⑤ 簡単に自分の情報を入手できる	政府や役所が保有している自分の情報が入手でき、その情報がどのように使われているかを監視できる仕組み。
	⑥ 身近な仕組み	「誰でも」、「いつでも」、「どこからでも」自由に行政サービスを利用できる仕組み。

図1-9 マイナンバー制度の必要性(2)

1.5 マイナンバー制度の仕組み

マイナンバー制度は、図 1-10 に示すような①付番、②情報連携、および③本人確認の 3 つの柱から創られている。

住民基本台帳に記載されている日本国籍を有する人と定住外国人にマイナンバーをつける「付番」という仕組みと、付番された番号や機関ごとの番号を、個人と結びつけた符号を用いて、同一人の情報を紐付けすると言う「情報連携」の仕組みと、個人が付番された番号が自分のものであることを証明するための「本人確認」の仕組みである。

(1) 付番

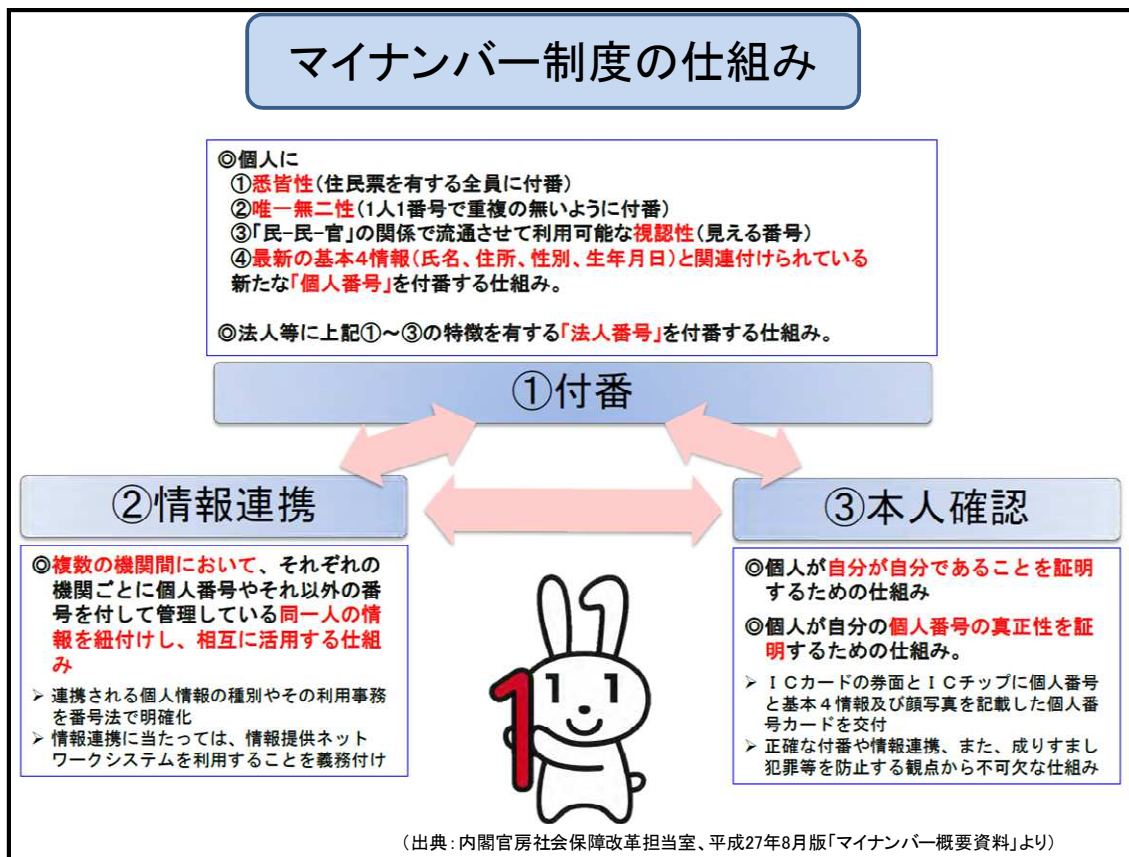
付番とは、悉皆性（住民票を有する全員に付番）、唯一無二性（一人に 1 つの番号で重複のないように付番）、視認性（見える番号として官民で流通・利用）などの特徴を持った「個人番号（マイナンバー）」を、住民票コードの付番履歴を有する日本国民及び中長期在留者、特別永住者等の外国人住民を対象に割り当てる仕組みである[3]。加えて、悉皆性、唯一無二性、視認性などの特徴を持った「法人番号」を日本で設立の登記をした法人、国の機関、地方公共団体などに割り当てる仕組みである。

(2) 情報連携

情報連携とは、複数の機関において、それぞれの機関ごとに個人番号やそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報を紐付けし、相互に活用する仕組み[4]（この仕組みを「情報連携基盤」と言う）であり、連携される個人情報の種別やその利用事務を番号法で明確化している。また、情報連携に当たっては、情報提供ネットワークシステムを利用することを義務付けている。

(3) 本人確認

本人確認とは、個人が、自分が自分であることを証明するための仕組みであり、個人が自分の個人番号の真正性を証明するための仕組みである[4]。IC カードの券面と IC チップに個人番号と基本 4 情報及び顔写真を記載した個人番号カードを用いることで、対面において本人を証明し、IC チップに搭載した電子証明書によってネット上で、本人の利用を証明する。正確な付番や情報連携、また、成りすまし犯罪等を防止する観点から、本人確認は不可欠な仕組みである。



注：図中の「見える番号」については、文末の用語定義と説明を参照

図1-10 マイナンバー制度の仕組み

2. マイナンバー制度の構成要素

マイナンバー制度は、1.5 節で示した①付番、②情報連携、および③本人確認の 3 つの柱を実現するための手段、それぞれ、付番に対応した（1）マイナンバー、情報連携に対応した（2）情報提供ネットワークシステム、本人確認に対応した（3）個人番号カードと、住民がマイナンバー制度を活用するための（4）マイナポータル、およびマイナンバー制度を運用するための（5）番号法の 5 つの要素から構成されている。

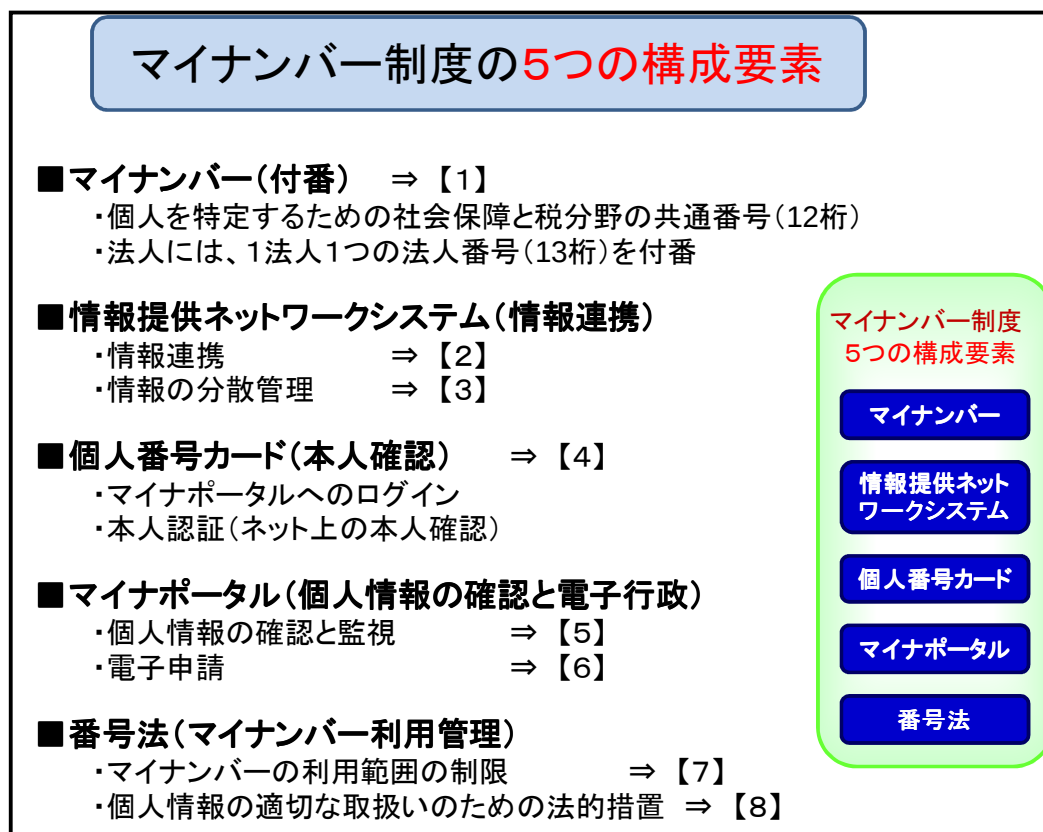


図 2 - 1 マイナンバー制度の 5 つの構成要素

図 2 - 2 は、マイナンバー制度の概念を示したイメージ図である。各行政分野、民間分野は、それぞれの業務のために機関独自に、個人に対して個人を識別するための分野別の「利用番号」（文末の用語定義と説明を参照）、すなわち分野別番号を使って個人の情報を管理し、サービスなどの業務を行っている。それぞれの分野別番号は独立しているため、そのままでは、互いに情報の連携は出来ない。ここでは（図 2 - 2 では）、行政分野で分けているが、同じ分野の行政サービスにおいても、取り扱う機関が異なれば、縦割り行政が要因で、同様の構造を持っている。

マイナンバー制度では、社会保障分野と税分野において、マイナンバーと言う「共通

番号」(文末の用語定義と説明を参照)を付番し、社会保障分野と税分野における個人の同一性を示すことで、社会保障分野と税分野における個人の情報を把握し、情報処理を効率的に行えるものとした。次に、他の行政分野や別の取扱い機関に分散された個人の情報を連携させるために、情報提供ネットワークシステムを構築し、情報連携のために利用する「連携番号」(文末の用語定義と説明を参照)である機関別符号を用いることで、**情報連携**を可能とした。

また、政府に登録されている自分の**個人情報の確認**やその情報が参照された履歴を確認するため、**電子行政**への窓口としてマイナポータルが情報提供ネットワークシステムに接続されている。このマイナポータルにログインするため、アクセスしている人物が本人であることを確認するための**本人確認**に、個人番号カードが使用される。

そして、マイナンバーの適切な取扱いのため、**マイナンバーの利用や管理**と各構成要素の利用の制限を決めて、法的に保護しているのが番号法である。本章では、この5つの構成要素について説明する。

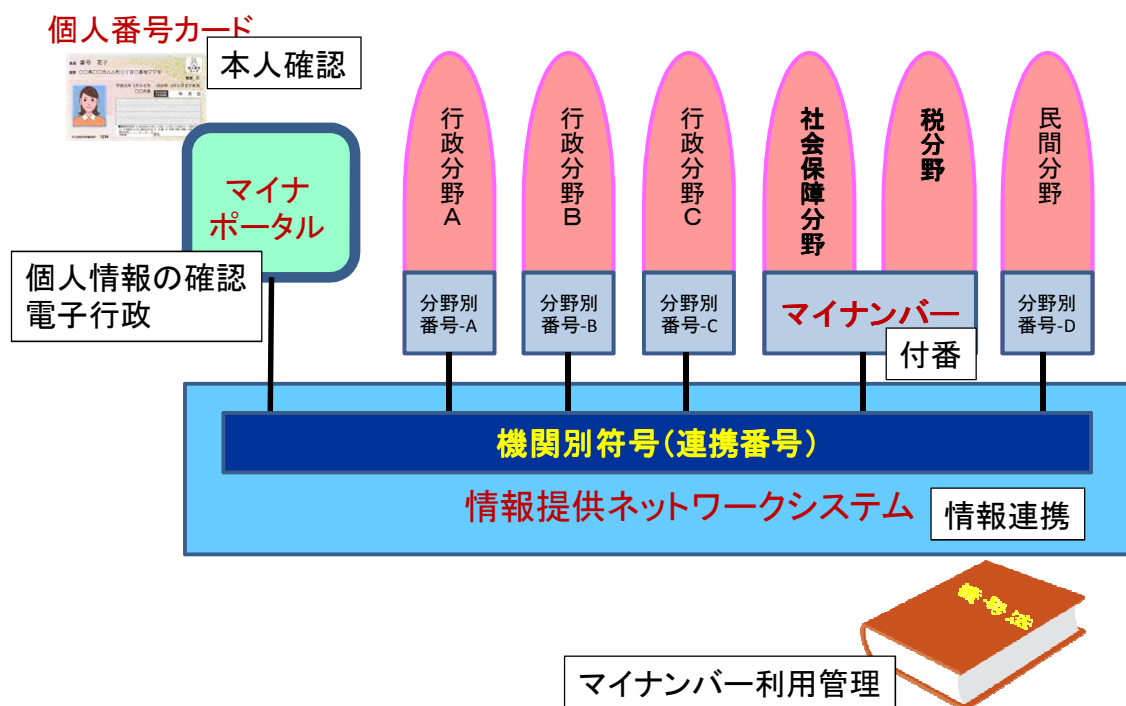


図 2 - 2 マイナンバー制度の概念

2.1 マイナンバー（付番）

【1】付番

マイナンバー（12桁）は、住民票を有する全ての住民に1人1つ、唯一無二性（一人に1つの番号を重複のないように）をもって付番される。

そして、このマイナンバーは社会保障・税・災害対策分野の中で、番号法に定められた行政手続にしか使えないこととなっている。また、地方公共団体が条例で定めた場合、社会保障、地方税、災害対策に関する事務やこれらに類する事務でマイナンバーを利用することが可能である。

法人には、1法人1つの**法人番号（13桁）**が指定され、誰でもが自由に使用可能となっている。

ここで、番号法にいう「付番」とは、単にマイナンバーを個人に割り当てる作業を指すのではなく、マイナンバーの候補となる番号を生成し、それを個人に指定した上で通知する一連の流れを指している。マイナンバーの指定については、市区町村長が法定受託事務として、住民票に記載された住民票コードを変換して得られるマイナンバーを指定し、通知カードにより本人に通知することとされている（番号法第7条第1項）。

住民票を有する全ての住民に1人1つの マイナンバー(12桁)を付番

マイナンバーは社会保障・税・災害対策分野の中で法律で定められた行政手続にしか使えません。



（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より）

- ※：・このほか、社会保障、地方税、災害対策に関する事務やこれらに類する事務で、地方公共団体が条例で定める事務にマイナンバーを利用することが可能。
・法人には、1法人1つの法人番号(13桁)が指定され、誰でもが自由に使用可能。

図 2－3 マイナンバー（付番）

2.2 情報提供ネットワークシステム（情報連携）

【2】情報連携

マイナンバー制度における情報の連携は、情報提供ネットワークシステムによって行われる。図2-4に、情報連携の仕組みを示す。

各機関で、社会保障・税・災害対策分野の中で、番号法に定められた行政手続のための情報は、マイナンバー（図中の個人番号）にてデータベース化されるが、機関と機関との間は、マイナンバーを利用せず、住民基本台帳全国サーバーより、個人ごとに別途ユニークに生成した符号を基に、要求がある度に、機関毎に異なる機関別符号（連携番号）を発生させて、情報の連携を行うものである。

情報提供ネットワークシステムの動作としては、機関から情報連携の要求に応じて機関ごとに機関別符号を生成し、機関別符号同士の紐付けを行い、相手の機関に情報提供を許可することである。また、この紐付け情報は、情報提供ネットワークシステムに残らないようになっている。

このことから、機関同士お互いに、機関内で個人を特定するために利用している番号は知ることができなく、番号法に利用規定されていない以外の情報については、情報収集できない仕組みとなっている。

さらに、この情報連携の内容については、情報提供記録としてログを残し、マイナポータルから、個人が自分の情報提供記録の閲覧を希望する場合、その情報提供記録を提示することとなる。

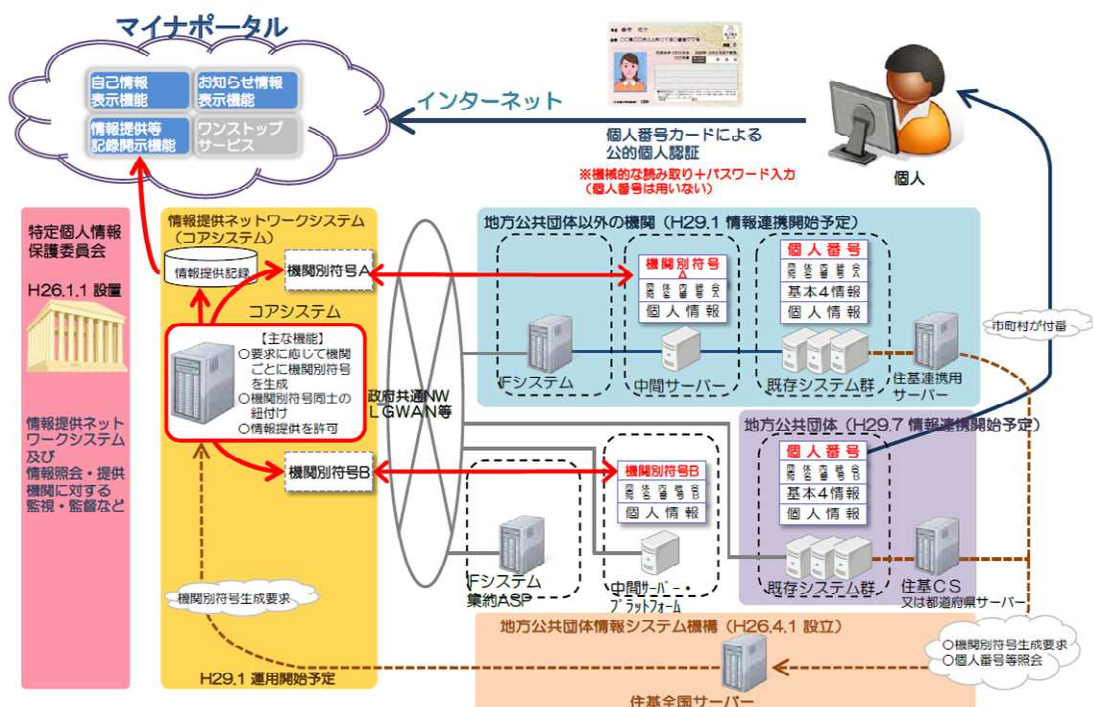
情報提供ネットワークシステムの機能としては「情報連携」と「情報収集」の2つが示されている。

情報連携とは、個人の属性情報を含むデータベースを有する情報保有機関が、他の情報保有機関が有するデータベースのうち個人の特定情報を必要とする際に、本人を特定して新たに情報を取得することと定義している。情報連携の例としては、住民が転入した際、転入した自治体が介護保険料等を算出する目的で前住所地での個人の所得情報を取得することなどが挙げられる。

一方、情報収集とは、情報保有機関が、自らのデータベースを構築するため、情報保有機関固有の権限を行使し、個人または法人から新たに情報を取得することと定義している。

この情報収集の例としては、税務当局等へ法令等に基づき、民間事業者や給与支払者としての情報保有機関（行政機関、日本年金機構等）が、源泉徴収票など給与支払情報を提出することが挙げられる。また、他の情報収集の例として、税務当局等へ所得税の確定申告書や住民税の申告書など所得情報等を申告することがあげられる。所得税と住民税においては、所得税の確定申告書の提出が住民税の申告書の提出とみなされ、市町村による所得税に関する情報の閲覧が法定されているためである。さらに、法令等に基づき、介護保険料等の年金からの特別徴収のために行われる年金保険者から市町村への情報提供（通知）も、情報収集にあたる。

マイナンバー制度における情報連携の概要 (各機関間での情報連携には、マイナンバーを使用しない)



(出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より)

図 2 - 4 情報連携

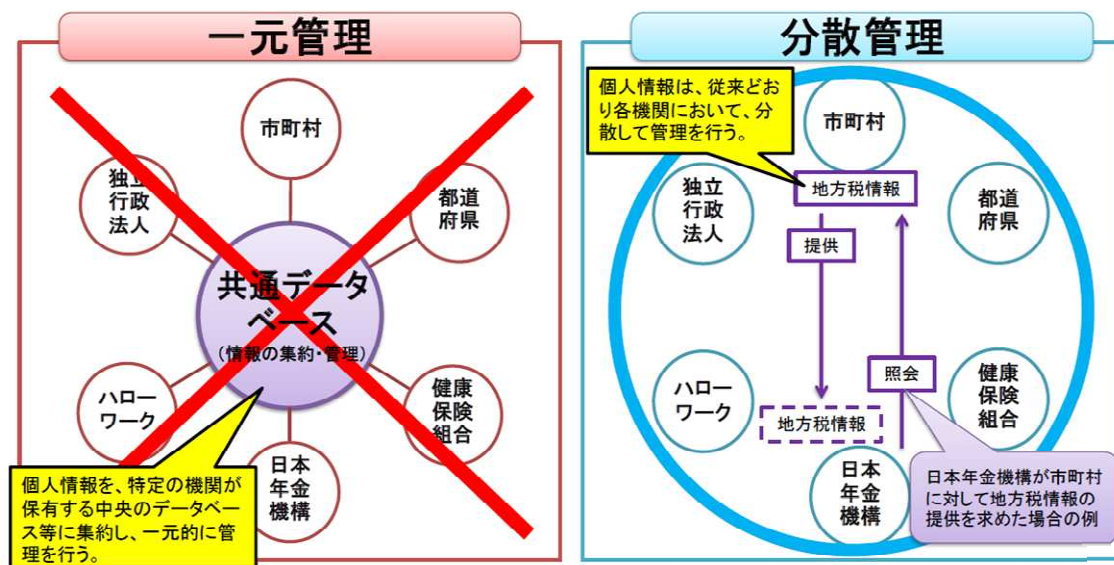
【3】情報の分散管理

情報連携は、マイナンバーを利用せず、情報提供ネットワークシステムを通じて、機関から情報連携の要求の度に、機関毎に異なる機関別符号を発生させて、情報の提供を仲介し、情報提供ネットワークシステム内には、情報提供記録としてログだけを残し、それ以外の情報を一切残さないようになっている。

このような仕組みを取っているため、図 2 - 5 の左図に示すような、個人情報を、特定の機関にて共通のデータベース等に集約し、一元的に管理を行う構造にはなっていない。マイナンバー制度においては、図 2 - 5 の右図に示すように、各機関が行政業務のために持っている個人の情報は、各機関によって分散管理されており、個人の情報を一元的に管理する機関やデータベースは存在しないこととなっている。この様な情報の分散管理においては、たとえ各機関の利用番号に付随する個人情報が漏えいしたとしても、他の機関が保有している個人情報の流出は起こりにくいと言える。

また、この情報の分散管理は、国民が抱えている、「国家により個人の様々な個人情報が「番号」をキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかと」いった国家管理への懸念[5]を払拭することにもなる。このことは、マイナンバー制度構築に当たって、この住民基本台帳ネットワークシステム（「住基ネット」）に係る最高裁合憲判決（最判平成

20 年 3 月 6 日) [6]の判決を踏まえ、「個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体が存在しないこと」という観点に立ったものと言える。



(出典: 内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より)

図 2-5 情報の分散管理

2.3 個人番号カード（本人確認）

【4】本人確認

本人確認とは、個人が自分のマイナンバーの真正性（本物であること）を証明したり、自分が自分であることを証明したりするための仕組みのことである。

現在の公的個人認証の仕組みや住民基本台帳カード（IC カード）を改良し、新たな機能を付け加えることにより、マイナンバー制度の本人確認に利用している。個人番号カードは住民基本台帳カードに代わるものとなるため、住民基本台帳カードの発行はなくなり、個人番号カードが発行されることとなる。

具体的な利用方法としては、e-Tax などの電子申請の利用や対面における本人証明などの従来の住民基本台帳カードの用途に加え、マイナポータルへのログインなどに利用することとなる。これは、本人確認を厳格にすることで、ネット上のなりすましを防ぐ意味がある。（図2－6）

住民基本台帳カードから個人番号カードになり、以下の点が変更される。

- ① 個人番号カードの有効期限が、20 歳以上は 10 年、20 歳未満は 5 年となる。
- ② 顔写真が必須となる。
- ③ IC カードの中にも顔写真データを搭載する。
- ④ カードの裏面にマイナンバー（個人番号）が記載される。



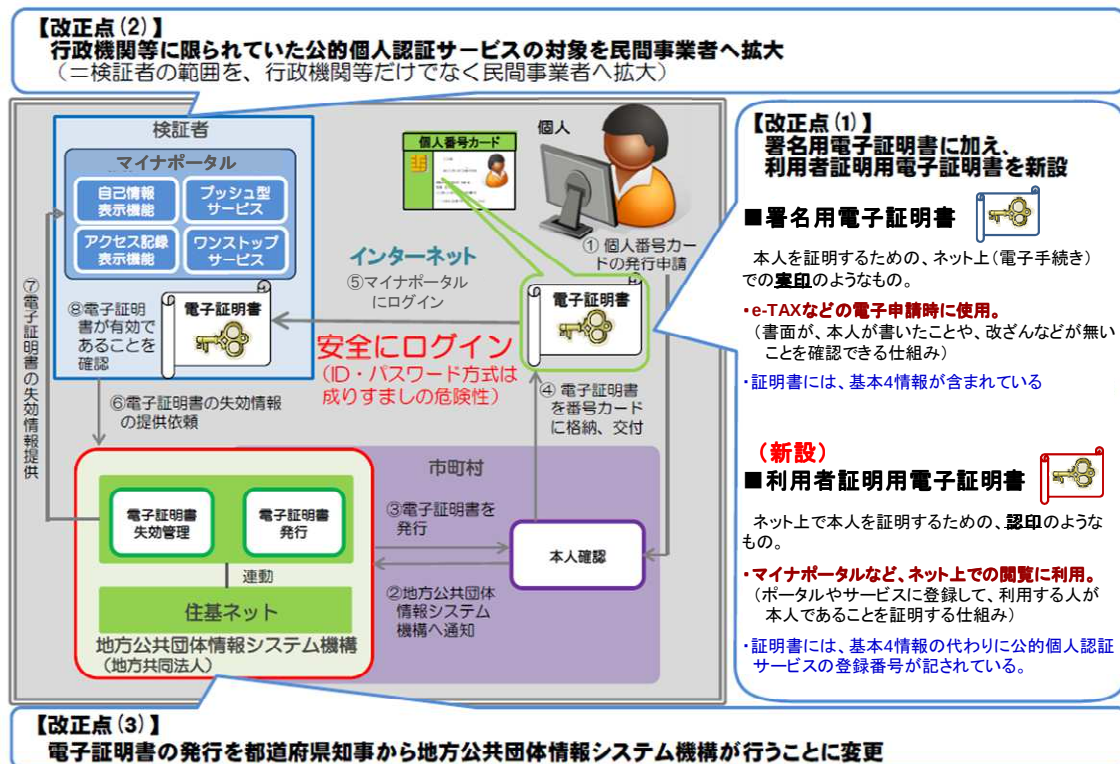
（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より）

図2－6 個人番号カード

更に、個人番号カードに搭載される公的個人認証の仕組みも、以下のように変更される。

- ① 公的個人認証に認証用機能が加わる。
- ② 公的個人認証の署名検証者を民間事業者に拡大される。

- ③ 電子証明書の発行が都道府県知事から地方公共団体情報システム機構に変わる。
- ④ 公的個人認証の有効期間が3年から5年に延びる。
- 個人番号カードでの公的個人認証の変更点を、図2-7に示す。



(出典：総務省自治行政局住民制度課、「住民基本台帳法・公的個人認証法の一部改正について」(平成24年3月12日)を参考に作成)

図2-7 個人番号カードでの公的個人認証の変更点

新たに公的個人認証に加わる認証用機能とは、利用者証明用電子証明書を搭載することで、本人確認を行うものである。電子署名とは公開鍵基盤技術(PKI: Public Key Infrastructure) [7]の本人証明のための技術であり、公的個人認証の搭載時に、発行者がICカードの所有者を証明する電子的な証明書をICカード内に搭載するものである。

署名用電子証明書は、e-Taxなどの電子申請時に使用し、申請した書面が、本人が書いたことや、改ざんなどが無いことを確認できる。言わば、本人を証明するための、ネット上(電子手続き)での実印のようなものである。この署名用電子証明書には、基本4情報、公的個人認証サービスの登録番号、有効期限等の情報が含まれている。

新たに新設される利用者証明用電子証明書は、マイナポータルなど、ネット上での閲覧に利用し、ポータルやサービスに登録して、利用する人が本人であることを証明するものである。言わば、ネット上で本人を証明するための、認印のようなものである。この利用

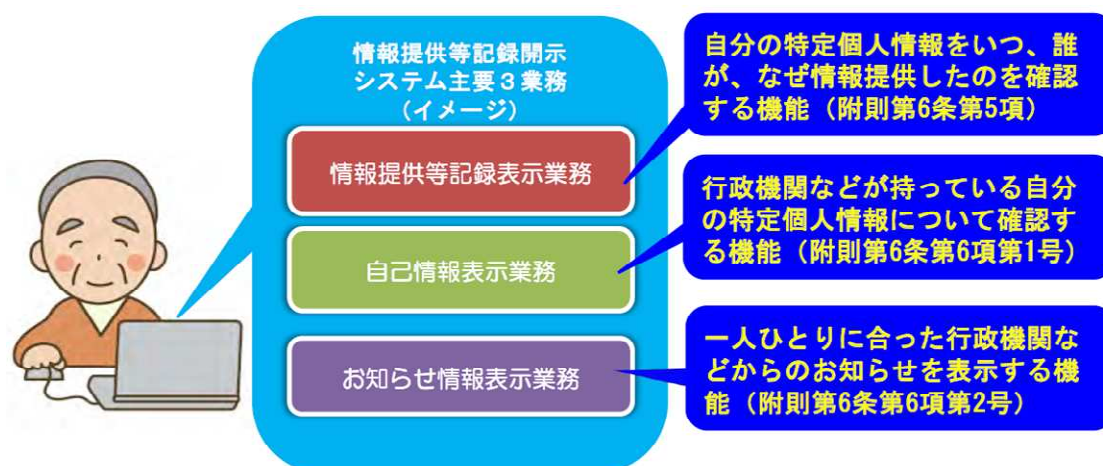
者証明用電子証明書には基本 4 情報は含まれておらず、公的個人認証サービスの登録番号や有効期限等の情報が含まれている。

2.4 マイナポータル（個人情報の確認と電子行政）

マイナポータルはマイナンバー制度の1つの重要な構成要素であると共に、1つの情報保有機関との位置付けにある。マイナポータルは国民全員に用意されており、記録されたログの閲覧・確認、情報保有機関からの本人への問い合わせ、情報保有機関からのお知らせや通知等の受け取り、本人からの申請申告等を可能としている。マイナポータルからの閲覧・確認・申請の要求は法定手続きとしての位置付け（番号法附則第6条第5項）にあり、マイナポータルは情報提供ネットワークシステムを利用し情報を取得できることとなる。同様の観点から、マイナポータルの個人フォルダーには、電子メールのアドレスを付けないものとしている。

【5】個人情報の確認

マイナポータルの主な機能の一つは、機関に登録されている自分の情報の確認と、自分の情報の利用履歴を監視することにある。図2-8にマイナポータルの情報提供等記録開示機能のイメージを示す。



（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より）

図2-8 マイナポータルの情報提供等記録開示の機能

マイナポータルに情報提供等記録開示の機能を搭載することは、番号法にて定められている（番号法附則第6条第5項）。その情報提供等記録開示のシステムの主な3業務として、以下の業務が定められている。

①情報提供等記録表示業務

自分の特定個人情報をいつ、誰が、なぜ情報提供したのを確認する機能（番号法附則第6条第5項）

行政機関などが持っている自分の特定個人情報について確認する機能（番号法附則第 6 条第 6 項第 1 号）

一人ひとりに合った行政機関などからののお知らせを表示する機能（番号法附則第 6 条第 6 項第 2 号）

この情報提供等記録開示の機能において、国民が、行政機関などが持っている自分の個人情報の確認や、機関間が情報連携ネットワークシステムを通じて行った自己情報へのアクセス記録を確認ができることとなる。

マイナポータルには、現在ネット上でサービスされている「ねんきんネット」や「e-Tax」を取り込み、その他電子申請などを加えた電子行政の窓口としての機能が計画されている。図2-9に現在計画されているマイナポータルのイメージを示す。

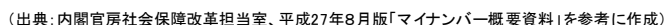


図2-9 マイナポータルで計画されているの機能

個人情報の確認として前節で説明した①自己情報表示、②情報提供等記録表示、③お知らせ情報表示の3つの機能のほかに、引っ越しなどライフイベントに関する手続きの官民横断的な④ワンストップサービス、行政機関や民間事業者などから支払証明書などの各種電子データを受領し活用する⑤電子私書箱、および納税や社会保障などの決済をキャッシュ

ュレスで行う⑥電子決済サービスが 2017 年 1 月以降に順次サービスを開始する計画で進められている。

①自己情報表示

自治体などが保有する自らの特定個人情報の閲覧

②情報提供等記録表示

国や自治体などの間の特定個人情報のやり取りの記録の閲覧

③お知らせ情報表示

自治体などからの予防接種や年金、介護などの各種のお知らせの受け取り

④ワンストップサービス

引っ越しなどライフイベントに関する手続きの官民横断的なワンストップ化

⑤電子私書箱

行政機関や民間事業者などから支払証明書などの各種電子データを受領し活用する仕組み

⑥電子決済サービス

納税や社会保障などの決済をキャッシュレスで電子的に行うサービス

2.5 番号法（マイナンバーの利用管理）

番号法は、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成二十五年五月三十一日法律第二十七号）」を言い、マイナンバー制度を進めていく上での手段や手続きに必要な事項を定めたものであり、関係する機関が保有する個人情報の保護も目的の一つとなっている。

【7】マイナンバーの利用範囲の制限

番号法では、マイナンバーを利用した名寄せ等で、個人情報を一元的に管理する機関が存在したり、データベースを作成したりさせないように、また、個人情報の漏えいや目的外のマイナンバーを利用した個人情報の収集などを防ぎ、関係機関が保有する個人情報を保護するため、マイナンバーの利用範囲の制限を定めて、マイナンバーや個人情報の取扱いが安全かつ適正に行われるようにしている。

マイナンバーの利用範囲は、社会保障分野、税分野、および災害対策分野の3分野のみと定められている。表2-1に、マイナンバーの利用範囲を示す。

表2-1 マイナンバーの利用範囲

マイナンバーの利用範囲		
社会 保障 分野	年金 分野	<u>⇒年金の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。</u> 別表第一(第9条関係) ○国民年金法、厚生年金保険法による年金である給付の支給に関する事務 ○国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済法による年金である給付の支給に関する事務 ○確定給付企業年金法、確定拠出年金法による給付の支給に関する事務 ○独立行政法人農業者年金基金法による農業者年金事業の給付の支給に関する事務 等
	労働 分野	<u>⇒雇用保険等の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。ハローワーク等の事務等に利用。</u> ○雇用保険法による失業等給付の支給、雇用安定事業、能力開発事業の実施に関する事務 ○労働者災害補償保険法による保険給付の支給、社会復帰促進等事業の実施に関する事務 等
	福祉・ 医療・ その他 分野	<u>⇒医療保険等の保険料徴収等の医療保険者における手続、福祉分野の給付、生活保護の実施等低所得者対策の事務等に利用。</u> ○児童扶養手当法による児童扶養手当の支給に関する事務 ○母子及び寡婦福祉法による資金の貸付け、母子家庭自立支援給付金の支給に関する事務 ○障害者総合支援法による自立支援給付の支給に関する事務 ○特別児童扶養手当法による特別児童扶養手当等の支給に関する事務 ○生活保護法による保護の決定、実施に関する事務 ○介護保険法による保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務 ○健康保険法、船員保険法、国民健康保険法、高齢者の医療の確保に関する法律による保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務 ○独立行政法人日本学生支援機構法による学資の貸与に関する事務 ○公営住宅法による公営住宅、改良住宅の管理に関する事務 等
税分野		<u>⇒国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に記載。当局の内部事務等に利用。</u>
災害対策 分野		<u>⇒被災者生活再建支援金の支給に関する事務等に利用。</u> <u>⇒被災者台帳の作成に関する事務に利用。</u>
⇒上記の他、社会保障、地方税、防災に関する事務その他これらに類する事務であって地方公共団体が条例で定める事務に利用。		

（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より）

社会保障分野では、年金関係で、年金の資格取得・確認、給付を受ける際に利用、労働関係で、雇用保険等の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。ハローワーク等の事務等に利用、福祉・医療・その他の関係で、医療保険等の保険料徴収等の医療保険者における手続、福祉分野の給付、生活保護の実施等低所得者対策の事務等に利用することと定められている。

税分野では、国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に記載し、当局の内部事務等に利用するものと定められている。

また、災害対策分野では、被災者生活再建支援金の支給に関する事務等に利用したり、被災者台帳の作成に関する事務に利用したりするものと定められている。

さらに、これらとは別に、社会保障、地方税、防災に関する事務、その他これらに類する事務であって地方公共団体が条例で定める事務に利用すると定めている。

【８】個人情報の適切な取扱いのための法的措置

個人情報の保護のために、マイナンバーの利用に当たっては、法律による罰則を課せている。表２－２に、個人情報の適切な取扱いのための法的措置を示す。マイナンバーを取り扱う場合は、罰則が伴うことを注意しなければならない。

表２－２ 個人情報の適切な取扱いのための法的措置

	行為	法定刑	同種法律における類似既定の罰則			
			行政機関個人情報保護法・ 独立行政法人等個人情報 保護法	個人情報保護法	住民基本台帳法	その他
1	個人番号利用事務等に従事する者が、正当な理由なく、 特定個人情報ファイルを提供	4年以下の懲役or 200万以下の罰金or 併科	2年以下の懲役or 100万以下の罰金	—	—	
2	上記の者が、不正な利益を図る目的で、 個人番号を提供又は盗用	3年以下の懲役or 150万以下の罰金or 併科	1年以下の懲役or 50万以下の罰金	—	2年以下の懲役or 100万以下の罰金	
3	情報提供ネットワークシステムの事務に従事する者が、 情報提供ネットワークシステムに関する秘密の漏えい又は盗用	同上	—	—	同上	
4	人を欺き、人に暴行を加え、人を脅迫し、又は、財物の窃取、施設への侵入等により個人番号を取得	3年以下の懲役or 150万以下の罰金	—	—	—	(割賦販売法・ クレジット番号) 3年以下の懲役or 50万以下の罰金
5	国の機関の職員等が、 職権を濫用して特定個人情報記録された文書等を収集	2年以下の懲役or 100万以下の罰金	1年以下の懲役or 50万以下の罰金	—	—	
6	委員会の委員等が、職務上知り得た秘密を漏えい又は盗用	同上	—	—	1年以下の懲役or 30万以下の罰金	
7	委員会から命令を受けた者が、委員会の命令に違反	2年以下の懲役or 50万以下の罰金	—	6月以下の懲役or 30万以下の罰金	1年以下の懲役or 50万以下の罰金	
8	委員会による検査等に際し、虚偽の報告、虚偽の資料提出をする、検査拒否等	1年以下の懲役or 50万以下の罰金	—	30万以下の罰金	30万以下の罰金	
9	偽りその他不正の手段により個人番号カードを取得	6月以下の懲役or 50万以下の罰金	—	—	30万以下の罰金	

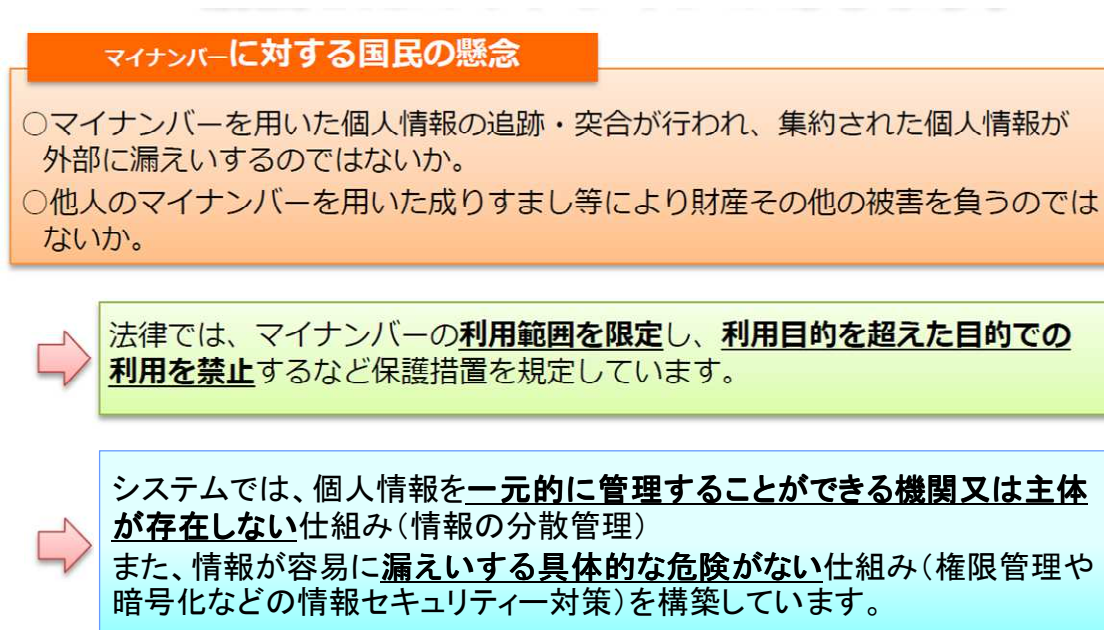
(出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より)

3. 国民の懸念と注意点

3.1 国民の懸念に対する対応

マイナンバー制度の実施に伴い、国民の間には、「マイナンバーを用いた個人情報の追跡・突合が行われ、集約された個人情報が外部に漏えいするのではないか」、「他人のマイナンバーを用いた成りすまし等により財産その他の被害を負うのではないか」というような懸念があり、これを払拭するため、法律（制度）とシステムの両面より対応している。

法律（制度）では、マイナンバーの利用範囲を限定し、利用目的を超えた目的での利用を禁止するなど保護措置を規定している。一方、システムでは、情報の分散管理することで、個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体が存在しない構造を採用し、権限管理や暗号化などの情報セキュリティ対策を行うことで、情報が容易に漏えいする具体的な危険がないような仕組みとしている。（図3－1）



（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」を参考に作成）

図3－1 国民の懸念に対する対応（1）

具体的に国民の懸念に対する、制度面およびシステム面における保護措置を図3-2に示す。

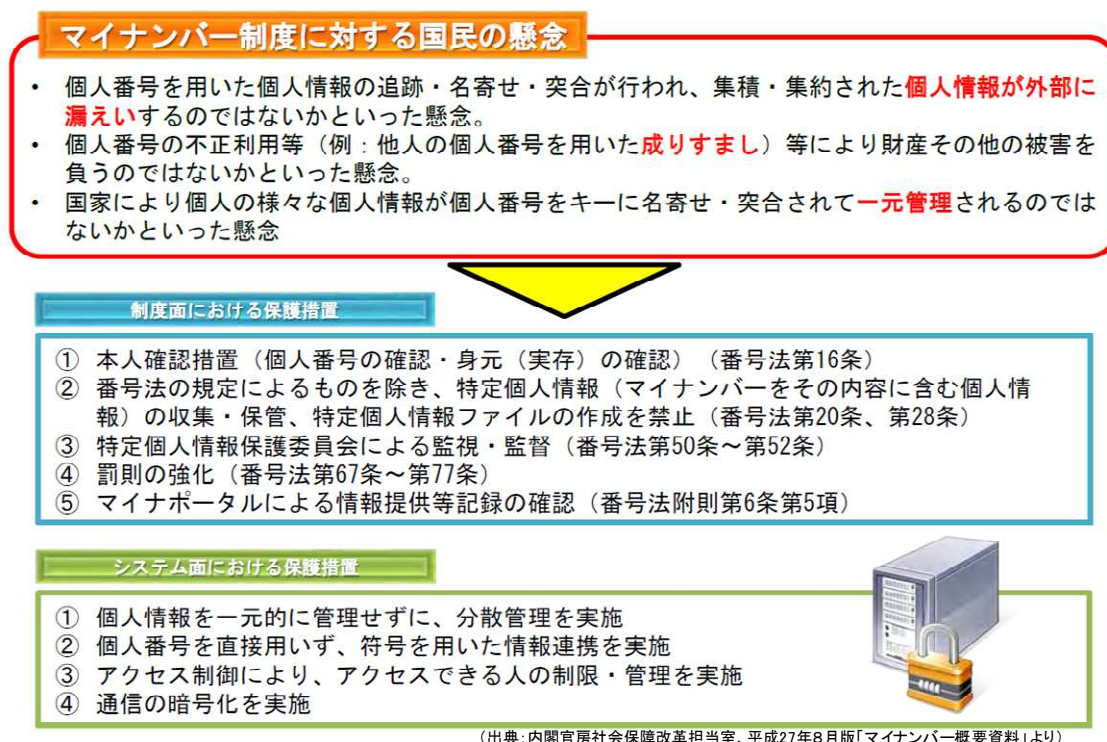


図3-2 国民の懸念に対する対応（2）

社会保障・税番号大綱[5]においては、国民の懸念として以下のようなものが挙げられている。

① 個人情報の追跡・突合に対する懸念

「番号」を用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、集積・集約された個人情報が外部に漏えいするのではないかといった懸念や、集積・集約された個人情報によって、本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりするのではないかといった懸念。

② 財産的被害への懸念

番号制度の当面の利用範囲が社会保障及び税分野とされていることから、「番号」や個人情報の不正利用等により財産的被害を負うのではないかといった懸念が生じるのではないかと指摘されている。

③ 国家管理への懸念

国家により個人の様々な個人情報が「番号」をキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかといった懸念。

これらの懸念に対して、制度面における保護措置として、番号法で以下の対応がされている。

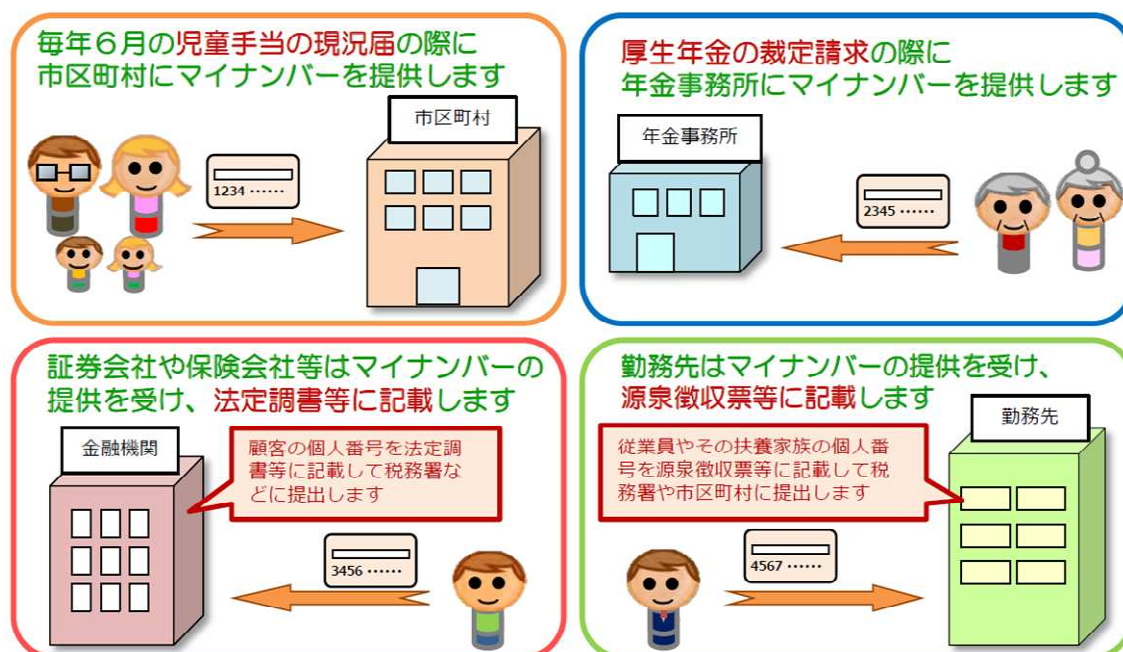
- ① 本人確認措置（個人番号の確認・身元（実存）の確認）（番号法第 16 条）
- ② 番号法の規定によるものを除き、特定個人情報（マイナンバーをその内容に含む個人情報）の収集・保管、特定個人情報ファイルの作成を禁止（番号法第 20 条、第 28 条）
- ③ 特定個人情報保護委員会による監視・監督（番号法第 50 条～第 52 条）
- ④ 罰則の強化（番号法第 67 条～第 77 条）
- ⑤ マイナポータルによる情報提供等記録の確認（番号法附則第 6 条第 5 項）

また、システム面における保護措置として以下のような仕組みを備えている。

- ① 個人情報を一元的に管理せずに、分散管理を実施
- ② 個人番号を直接用いず、符号を用いた情報連携を実施
- ③ アクセス制御により、アクセスできる人の制限・管理を実施
- ④ 通信の暗号化を実施

3.2 マイナンバーの利用例

マイナンバー制度では、国民は番号法で定められた目的に応じて、様々な場面で、行政機関や民間企業等へのマイナンバーの告知が必要となる。現在計画されているマイナンバーの利用例を図3-3に示す。



(出典: 内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より)

図3-3 マイナンバーの利用例

福祉分野においては、毎年6月の児童手当の現況届の際に、市区町村にマイナンバーを提供しなければならない。

年金分野においては、厚生年金の裁定請求の際に、年金事務所にマイナンバーを提供することとなる。

税分野においては、法定調書等の作成のため、証券会社や保険会社等にマイナンバーを提供し、証券会社や保険会社等は、顧客のマイナンバーを法定調書等に記載して税務署などに提出することとなる。また、被雇用者は勤務先に自身や扶養家族のマイナンバーを提供し、勤務先は従業員やその扶養家族のマイナンバーを源泉徴収票等に記載して税務署や市区町村に提出しなければならない。

3.3 民間事業者におけるマイナンバーの取扱い

民間事業者では、提供を受けたマイナンバー（個人番号）を番号法で定められた目的の必要書類等に記載し、行政機関に提出しなければならない。図3-4に、民間事業者におけるマイナンバーの取扱いのイメージを示す。

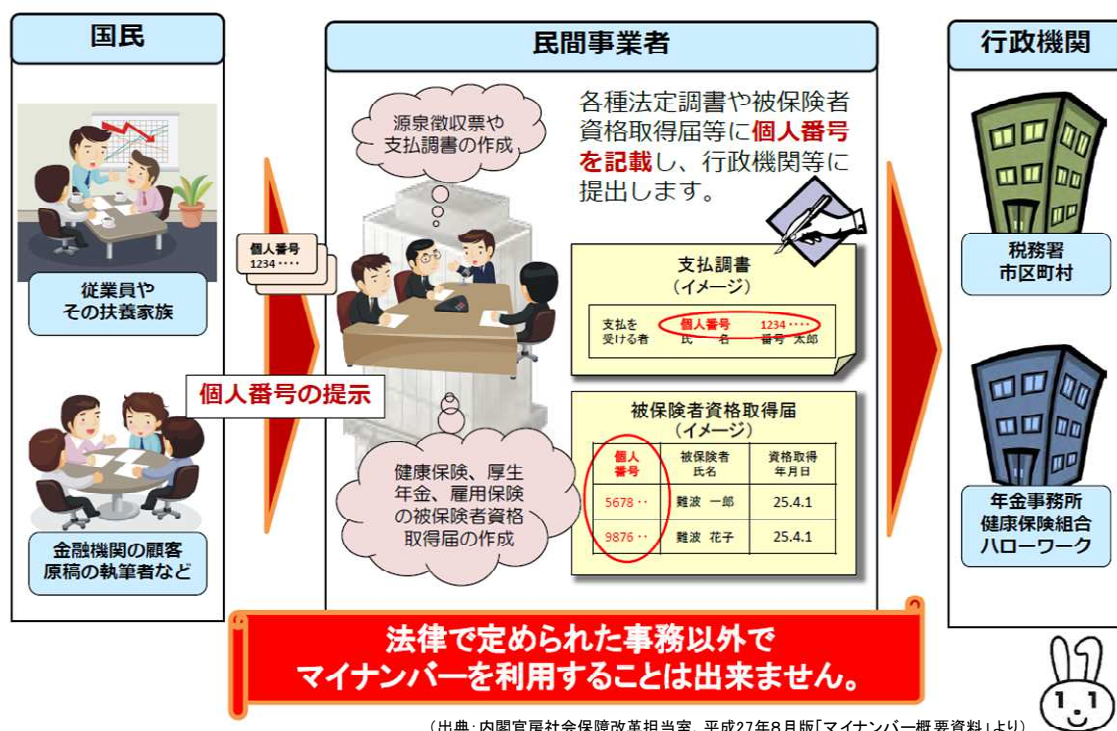


図3-4 民間事業者におけるマイナンバーの取扱い

民間事業者では、従業員から従業員やその扶養家族のマイナンバーや、原稿の執筆などの個人への支払いがある場合は執筆者のマイナンバーや、金融機関の場合は顧客からのマイナンバーの提供を受ける。提供されたマイナンバーは、源泉徴収票や支払調書の作成や、健康保険、厚生年金、雇用保険の被保険者資格取得届などの作成のために、各種法定調書や被保険者資格取得届等に記載し、税務署や年金事務所などの行政機関に提出する。

この際、法律で定められた事務以外でマイナンバーを利用することは出来なく、目的外のマイナンバーの使用は法律で罰せられることとなる。また、マイナンバーの管理やその方法についても規定されている。

3.4 マイナンバー制度のメリットとデメリット

マイナンバー制度は、住民や行政機関側にどのようなメリットがもたらされるのか、以下に整理する。

まず、住民側についてのメリットとしては、以下のような点が挙げられる。

(住民についてのメリット)

- ・重複した手続きや申請のための添付書類の削減により、各種行政手続きが簡素化され、住民の利便性が向上する。
- ・自分が受けられる援助や補助（社会保障制度）が判るようになる。
- ・自分で、政府機関の持つ個人情報を確認し、内容の誤りや、個人情報の不正使用を指摘することが容易となる。

行政機関側のメリットとしては、以下のような点が挙げられる。

(政府・市町村・制度についてのメリット)

- ・社会保障や税の給付と負担の公正化が図られる。
- ・政府や自治体などの行政事務の効率化が図られる。
- ・不当な援助や重複した援助を無くし、真に手を差し伸べるべき者を見つけることができるようになる。
- ・ワンストップサービスや行政機関からのプッシュ型の行政サービスの実現など、国際的にトップクラスの電子政府が実現される基礎となる。

一方、これらのメリットとは反対に、以下に挙げるようなデメリットや今後に向けた課題（注意点）が存在する。

(デメリットや今後に向けた課題（注意点）)

- ・政府の IT 弱者対策が遅くなると、IT 格差による利便性の格差が広まる。
- ・現在以上に、住民に情報リテラシーが求められる。
- ・住民に、自分の情報は、自分で管理すると言う姿勢が求められる。
- ・住民は、マイナンバーや社会保障に対する知識を今以上に持つ必要がある。
- ・マイナンバーの利用に当たっては、法律による罰則が課せられることを注意しなければならない。
- ・現在のマイナンバーの目的外の利用の制限は、法律により制限された抑止効果によるところが多い。将来的に、マイナンバーの目的外の利用の制限が出来なくする仕組みが必要ではないか。

3.5 マイナンバー制度において、気を付けること

マイナンバー制度が施行され、住民が、最低限注意しておかなければならないことを以下に整理する。

自分のマイナンバーについては、以下のような取扱いの注意が必要となる。

(自分のマイナンバーについて)

- ・むやみに自分のマイナンバーを教えない。

マイナンバーは、基本 4 情報（住所、氏名、生年月日、性別）に代わる情報であるため、基本 4 情報同じように重要な個人情報である。マイナンバー制度の仕組みにおいては、マイナンバーだけで個人を特定してはならず、マイナンバーの提示には本人確認を必須としているため、マイナンバーの漏えいだけでは直接の被害はないとされている。しかし、制度を十分に理解していない人たちに対し、マイナンバーを利用した詐欺などに利用されることも考えられるため、注意が必要である。

- ・マイナンバーの提示が求められたら、利用用途、提示先を確認する。

番号法において、目的外の使用を禁止しているが、悪用される危険性を防ぐためにも、自ら、利用用途、提示先を確かめ、自分で情報を管理することを注意しなければならない。

- ・マイナンバーが法律で規定されている利用範囲以外に利用されないように注意する（個人番号カード裏面（マイナンバー）のコピーの注意など）。

個人番号カードは、身分証明として利用できるが、裏面にはマイナンバーが記載されていることにも注意しておく必要がある。

様々な場面で、身分証明として利用する場合、相手が表面のコピーを取ることは許されているが、マイナンバーの記載されている面（裏面）のコピーを取ったり、マイナンバーを書き写したりすることは、番号法によって禁止されている。個人番号カードをカードホルダーから取り出す場合は、このようなことがされないように注意する必要がある。（個人番号カードに付随して配布されるカードホルダーには、カードホルダーに入れておけば、裏面のマイナンバーが見えないようになっている。）

- ・個人番号カードは他人に貸さない。

個人番号カードは、身分証明のカードであり、他人に貸してはならない。個人番号カードに書かれている個人情報の漏えいや、個人番号カードの悪用に繋がる。

- ・機関に登録されている自分の情報が正しいか確認をする。
マイナポータルを用いて、行政機関が保持している自分の情報が正しいかを確認し、誤りがある場合は、情報の訂正を申請する必要がある。
- ・自分の情報が正当に使われているか定期的に監視する。
マイナポータルを用いて、自分の情報への不当なアクセスが行われていないか、適正に行われているかを定期的に認め、自分の情報を自ら管理しなければならない。
- ・制度を理解し、マイナンバーを語った詐欺に注意する。
新たな制度が開始されると、住民の制度に対する理解が浸透までの間、新卒の詐欺が多発する。早くマイナンバー制度を正しく理解し、マイナンバーを語った詐欺に注意する必要がある。

また、業務などで他人のマイナンバーを扱う場合には、以下の点に注意しなければならない。

(他人のマイナンバーを扱う時には)

- ・マイナンバーを入手する場合、本人確認を厳密に行う。
番号法では、マイナンバーだけで個人を特定してはならないとされている。他人のマイナンバーの提示を求める場合は、その目的と提出先を相手に知らせ、マイナンバーを受けた場合はそのマイナンバーが本人のものであることの本人確認を行わなければならない。
- ・入手したマイナンバーは、法律で規定されている利用以外に知らせない。
マイナンバーは、番号法で定められた範囲以外での利用が禁止されている。番号法では、マイナンバーは社会保障、税及び災害対策に関する事務に限定されている。このため、社会保障及び税に関する書類の作成事務を行う必要がある場合に限って、本人などに対してマイナンバーの提供を求めることができる。しかし、番号法で限定的に明記された場合を除き、提供の求め、提供、収集をしてはならない。番号法では、マイナンバーの利用用途が規定されており、目的外に使用した場合には、罰せられることを注意しなければならない。
- ・マイナンバーやそれに付随する情報が漏れないような管理・措置を取る。
マイナンバー及び特定個人情報の漏えい、滅失又は毀損の防止その他の適切な管理のために、必要かつ適切な安全管理措置を講じなければならない。また、法律で限定的に明記された場合を除き、特定個人情報を収集又は保管することはできない

ため、社会保障及び税に関する手続書類の作成事務を処理する必要がなくなった場合で、所管法令において定められている保存期間を経過した場合には、マイナンバーをできるだけ速やかに廃棄又は削除しなければならない。

- ・マイナンバーは、法律で規定されている利用範囲以外に使用しない。

マイナンバーは、国民全員に1人1つ、唯一無二性（一人に1つの番号を重複のないように）をもって付番された番号であるため、個人を特定する条件を満たした番号と言える。しかし、いくら便利な番号と言っても、マイナンバーを用いてコミュニティやサークルの名簿を作ったり、従業員番号や学生番号の代わりとして利用したりすることは、目的外の利用となり番号法に抵触することとなる。

3.6 マイナンバー制度が目指す社会

図3-5は、政府がマイナンバー制度を実施し、目指している将来像のイメージである。



(出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より)

図3-5 マイナンバー制度が目指す将来像

マイナンバーで行政間の連携を図り、所得や年金の受給状況などをきちんと把握し、本当に困っているに対して、必要な給付を、適切な支援にて、迅速に対応する社会の実現を目指している。また、行政間の連携にて、これまで必要だった住民票や課税証明書など、行政手続きの際に必要な添付書類が削減し、申請をより簡単にスムーズに行えるように目指している。

個人番号カードでは、現在利用されている様々なカードを統合するなどし、個人番号カードが、図書館カード、印鑑登録証や健康保険証のかわりに利用できるとしている。また、新たに住民票などの証明証がコンビニでも取得できる機能を標準搭載することで、住民票や証明証のコンビニで取得できる自治体が増加するとしている。

マイナポータルでは、パソコンやスマホからアクセスでき、各種機関から個人に合った情報が配信されることで、予防接種のお知らせや受給できる手当の情報など、自分に必要な情報を手軽に受け取れる。

将来的には、ワンストップサービスが充実し、例えば、引っ越し時に、電気、ガス、水道などの住所変更を一括で行うサービスも検討されている。

マイナンバー制度がもたらすメリットは大きい、しかし、今後に向けた課題（注意点）に挙げたように、マイナンバー制度を試行するために住民に求められる役割も変わってきている。住民に情報リテラシーが求められること、住民は「自分の情報は、自分で管理する」と言う姿勢を持つこと、マイナンバーや社会保障に対する知識を持つことなど、住民も情報社会で暮らすための能力を求められていることを注意しなければならない。

マイナンバー制度は、IT の利便性を生かした仕組み構築している一方、政府の IT 弱者対策が遅くなると、IT 格差による利便性の格差が広まり、それが行政サービスの格差になりうると言う懸念もある。将来に向けて、十分な IT 弱者対策を行っていく必要があると言える。

4. 社会情報基盤 VRICS

社会情報基盤 VRICS (Value and Right Circulation control System) とは、九州大学において開発した PID (Personal IDentify) を用いた社会情報基盤であり、電子化された価値と権利権限の流通を管理する仕組みである。九州大学では、従来の「既存の社会システムの部分的な電子化」というアプローチから「情報技術の利用を前提とした新しい社会システムの構築とそのための技術開発」という立場への転換[8]を行うべく、社会システムが将来の電子的な世界において弊害となるであろう問題点を探り出し、電子・情報技術の存在を前提とした社会システムの構築を検討した。

その結果、社会基盤の条件として、個人と社会の双方を守るためのしくみであること（個人の権利と社会の秩序）、しくみは単純で理解しやすいものであること（弱者にも不利にならないしかけ）、長期的に安定して運用が可能であること（柔軟性と拡張可能性）、攻撃や災害に対して強くかつ復旧が簡単に行えること（危機対応能力）、経済的に成り立つこと（経済性）を満たすこととし、利用者（ユーザ）にとってわかりやすい仕組み、サービス提供者からの一方的な認証ではなく利用者もサービス提供者を認証できる双方向認証のシステム、個人情報流出を防ぐプライバシーの保護、単一方式による複数のサービスの提供と個々のサービスの独立性の確保を実現する社会情報基盤の開発を行い、VRICS を開発した[9]。

4.1 社会情報基盤 VRICS の基本コンセプトと特長

VRICS の基本的なモデルは、利用者、発行者、サービス提供者からなる 3 つの主体と、PID という一種の個人 ID からなる。ここで、利用者はサービス提供者と取引を行う主体であり、発行者に属し、PID を発行される。発行者とは、一般社会において社会的に認知された集団（社会的集団）を代表するものである。利用者はこの集団の一員であり、発行者は利用者を保証する義務を負う。また、サービス提供者は、利用者にサービスを提供する主体と定義[8]した。この 3 者モデルを図 4-1 に示す

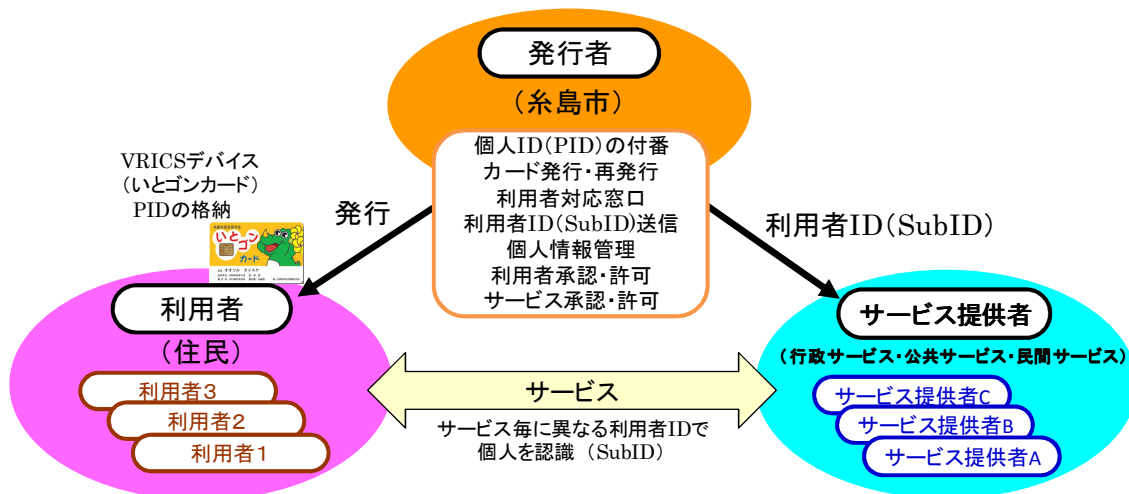


図 4－1 VRICS の基本コンセプト（3者モデル）

3者モデルでは、利用者は本人性を認証する個人情報を発行者に提供し、発行者よりVRICS デバイス（IC カードなどの安全なハードウェア）に格納した PID の発行を受けることとなる。一方、サービス提供者は、サービスの信頼性、安全性などを調査した後、発行者に登録される。発行者は、個人 ID（PID）の付番、カード発行・再発行、利用者対応窓口、利用者 ID（SubID）送信、個人情報管理、利用者承認・許可、およびサービス承認・許可などを担うこととなる。

ここで、PID は発行者がユーザに対して発行する長いビット列である。これは各ユーザに対して固有のものである。発行者はデータベースに、利用者は IC カードなどの安全なハードウェアに保管しておく。また PID の一部もしくは PID から生成されるビット列のことを SubID（PID Subsequence）と呼び[8]、サービスによって異なる。この SubID は、各々のサービスにおける個人認識 ID の役割を担う利用者 ID である。利用者 ID（SubID）を利用者とサービス提供者が互いに共有し、利用者 ID（SubID）を用いて互いに相手が正当事であるかを確認し合ったり、暗号通信などを行なったりすることで安全な電子サービスを実現できる。

VRICS の主な特長は、セクトラルモデル[10]を実現した ID 管理と、IC カードなどの認証デバイスを用いた個人認証にある。そして、具体的には以下のような特長を持った情報基盤である。

- ・ 1 枚のカードで、安全かつ低コストで複数のサービスが可能
- ・ サービス毎に独立したセキュリティと運用情報の分散による個人情報の保護
- ・ サービスの追加、変更が容易
- ・ 扶養、非扶養、委任行為に対応、柔軟な権利権限管理が可能
- ・ インフラ未整備や非常時に対応したオフラインサービスをサポート
- ・ 非常事においては、自治体・民間の全てのサービスが連携して支援できる

4.2 VRICS が創るサービスのイメージ

VRICS が創るサービスのイメージを、糸島市における「いとゴンカード」のサービスを例とし、図4-2に示す。PID は糸島市によって、住民基本台帳に基づいて住民に付番された唯一無二性を持つビット列であり、住民を認識する ID である。糸島市は、住民に対して、PID を直接取り出せない仕組みを持つ「いとゴンカード」(IC カード) を配布する。住民がサービスを利用する場合は、「いとゴンカード」内で、PID よりサービス毎に異なる利用者 ID である SubID (SubID-a、SubID-b、および SubID-c) を生成し、それぞれのサービス (児童見守り、高齢者見守り、交通弱者支援) においての利用者の本人性を証明することでサービスを受けられることとなる。

ここで、マイナンバー制度に対応して考えれば、2章の図2-2 (マイナンバー制度の概念) で説明した連携番号に当たるものが、VRICS における PID と類似の役割を担っており、VRICS における一つの SubID が、マイナンバーに対応していると考えられる。

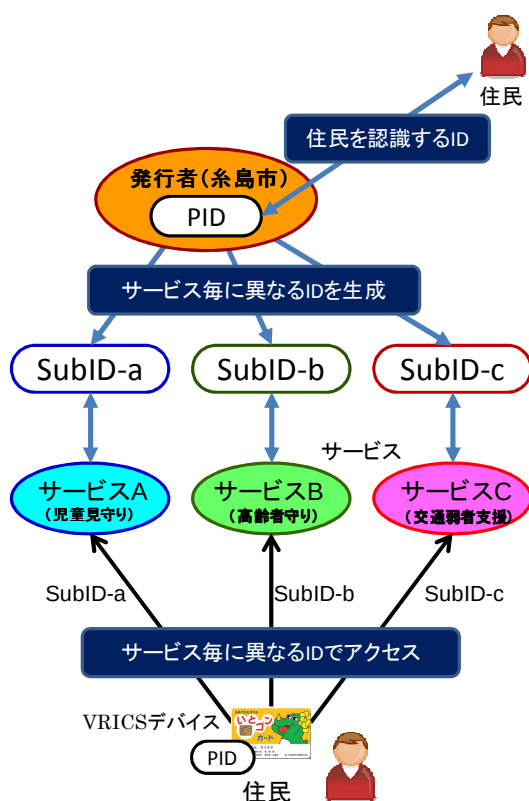


図4-2 VRICS のサービスイメージ

次に、VRICS で使用している ID について、その特長を整理してみると、住民を認識・特定するためのユニーク ID である PID は、決して外に出ない秘匿の ID である。また、

サービス毎に住民を認識するための ID である SubID は、目に触れない利用者 ID と言える。

VRICS デバイスについては、PID を外に取り出すことができないデバイスであり、デバイスの券面などに SubID は記載されておらず、利用者さえも、PID だけでなく利用者 ID である SubID を知らない状態でサービスを利用する仕組みである。

サービスにおいても、各サービスは、他のサービスの SubID を知ることは出来ず、サービス毎の個人利用情報はサービス毎に分散管理されている仕組みとなっている。

この様に各々のサービスが独立していることで、VRICS においては、自治体が行うサービスだけでなく、あらゆる有用な民間サービスの参加を容易にしている。

4.3 糸島市における VRICS のサービス例

糸島市は福岡市のベッドタウンであり、原子力施設から半径約 30km 圏内として設置される、いわゆる緊急時防護措置準備区域（以降 UPZ : Urgent Protective action planning Zone）[11]に約 15,000 人が居住する自治体でもある。有事において、糸島市が抱えるおよそ 10 万人の住民を如何に安全に避難させるかは、自治体の持つ最大の課題である。

糸島市は玄海原子力発電所の風下に位置し、玄海原子力発電所からの影響は、1 時間で市内全域に及ぶことも考えられ、UPZ 圏内の住民の円滑な広域避難体制の確立が不可欠である。糸島市では、有事のために自主避難訓練を実施しているが、過去の訓練では指定避難所での入所確認に時間が掛かりすぎているなどの原因により、混乱し、不明者を探しての二次災害にも繋がる危険性があることが指摘されていた。この問題を解決するため、糸島市と九州大学は、VRICS を用いて、住民に VRICS デバイス（「いとゴンカード」）を携帯することによる有事の避難支援システムを構築した[12]。

しかし、住民には非常時だけでなく、日常的に「いとゴンカード」を持ってもらわないと、不意に襲ってくる災害に対し意味を持たない。そのために、未就学児や児童を抱える若年層の世代が安心して移住できる街づくり、高齢者等を抱える世帯が安心して働ける街づくり、高齢者が安心して住める街づくりを目指し、子供や高齢者の見守り、公共施設利用、コミュニティバス利用者の安心や利便性の向上など糸島市が持つ地域課題の解決に取り組むことで、住民が常に「いとゴンカード」を携帯する環境を作った。

図4-3に、糸島市におけるVRICSを用いた街づくりの全体像を示す。

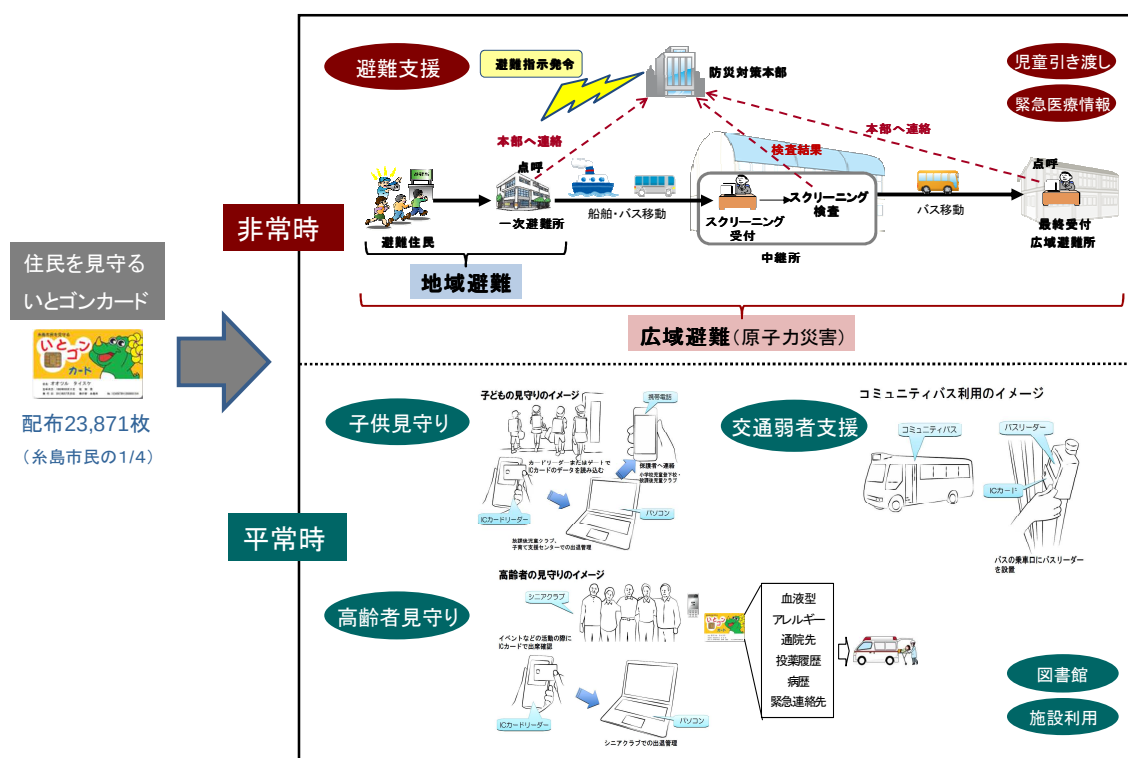


図4-3 糸島市におけるVRICSを用いた街づくりの全体

糸島市における「いとゴンカード」の有効枚数は、2015 年 5 月末現在で 23,871 枚であり、2015 年 4 月 1 日の糸島市の人口 99,877 人に対して、23.9%と糸島市民の約 1/4 が、「いとゴンカード」を保有している。

有事用としては、避難支援システムであり、災害など有事の際に用いる住民の避難を支援するサービスである。住民にとっては、避難の受付を迅速にし、書類への記入などの手間をかけず、混乱や不安なしに早く避難が出来ることと、住民の家族の避難状況や所在が確認できるメリットを持つ。また、自治体にとっては、住民を混乱なしに早く避難させることと、正確で詳細の避難状況が逐時に把握ができて的確な対策が立てられることのメリットがある。さらに、災害時に子供の避難を支援するため、小学校における児童に引き渡しのサービスがある。

平常時用としては、子供の見守り、高齢者見守り、交通弱者支援、および公共施設利用のサービスがある。子供の見守りとして、小学校での児童の登下校の見守りや、このシステムを利用した小学校での出席簿や健康観察簿、保護者用のマイページがある。高齢者見守りとしては、シニアクラブでの催しなどの出欠確認の利用、「いとゴンカード」に緊急連絡先や健康情報を書き込んでおくことにより、緊急時に救急隊員が対象となる住民の「いとゴンカード」に書き込まれた情報を読み出し、救急処置を施すサービスである。交通弱者支援のサービスは、交通手段が無くなった地域や、車を持たない高齢者などのために、「いとゴンカード」をバスカードとして利用することで、糸島市が走らせているコミュニティバスの現金管理費用の削減やチケット費用の削減を行いコミュニティバスの運営費削減を行うシステムである。

住民サービスを提供するシステム（情報基盤）は、有事と平常時においても常に稼働している状態を保ち、その状況において常に住民にサービスを提供できるものでなくてはならない。「いとゴンカード」はこれらの住民サービスを提供するために住民を認証するためのデバイスとしての位置づけである。

糸島市で利用されている「いとゴンカード」のサービスの様子を、図 4-4 に、非常時用サービスと平常時用サービスに分けて示す。

現在 VRICS を用いて供給されているサービスは、糸島市以外でも利用されており、図 4-5 に示すように、多岐にわたっている。



【非常時】

■安否確認



全行程の避難確認時間を
95分→41分に短縮
(福岡県原子力防災訓練の結果: 2013/11/30)

■スクリーニング検査支援



一人あたりの検査時間
8分30秒→3分に短縮
(福岡県原子力防災訓練の結果: 2015/1/24)

■災害時の児童引き渡し



相手の確認、完了メールの
送信、結果の記録により
確実に安心な児童引き渡し

■高齢者緊急医療情報



3,000人の高齢者が利用
読み取り機は、糸島市の
全救急車に搭載

■児童登下校見守り



糸島市の5校の小学校にて
毎日、約600名の児童が
登下校時に利用中

■交通弱者支援(バス乗車利用)



糸島市の全コミュニティバス
にて、ICバスカードとして利用

【平常時】



図4-4 糸島市における非常時用サービスと平常時用サービスの事例

- 1) 災害対応 : ・安否確認システム (糸島市・福岡市*)
 ・スクリーニング検査支援、避難バスロケーションシステム (糸島市)
 ・児童引き渡しシステム (糸島市)
- 2) 教育分野 : ・キャンパスの施設管理、図書館貸出、学生管理 (九州大学)
 ・図書館貸出 (九州大学・糸島市*)
 ・学生証/職員証・入退出管理 (九州大学・福岡女子大・北九高専)
 ・児童見守りシステム (糸島市)
- 3) 交通分野 : ・バスICカード乗車券システム (糸島市・民間バス会社)
- 4) 医療健康分野: ・緊急医療情報システム (糸島市)
 ・健康情報管理 (家電企業)
- 5) 施設管理分野: ・出退勤管理 (糸島市役所)
 ・施設入退出管理 (福岡県産業科学振興財団)
 ・マンション住人管理 (不動産企業)
- 6) 福祉分野 : ・子育て支援センター利用者管理 (糸島市*)
- 7) 経済分野 : ・電子マネー・ポイントシステム (九州大学生協、福岡市*)

(注: *は準備中)

図4-5 VRICS上で供給されているサービス

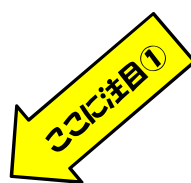
5. マイナンバー制度構成要素に対する VRICS から見た注目点

第2章で説明したマイナンバー制度の5つの構成要素に関して、VRICSと比較することで、社会情報基盤の観点より、将来に向け注目した点について検討する。

5.1 マイナンバーに対する注目点

図5-1は、図2-3の再掲載である。本稿では、このマイナンバーが人目にさらされている点に注目した。

住民票を有する全ての住民に1人1つの
マイナンバー(12桁)を付番



マイナンバーは社会保障・税・災害対策分野の中で法律で定められた行政手続きにしか使えません。



(出典: 内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より)

- ※: ・このほか、社会保障、地方税、災害対策に関する事務やこれらに類する事務で、地方公共団体が条例で定める事務にマイナンバーを利用することが可能。
・法人には、1法人1つの法人番号(13桁)が指定され、誰でもが自由に使用可能。

図5-1 マイナンバーに対する注目点

制度では、マイナンバーを番号法で定めた目的以外で、他人に知らせてはいけないとする一方、マイナンバーは個人番号カードの裏面に記載されており、身分証明書として提示する機会も多く、悪意を持たずともマイナンバーを盗み見る可能性は高い。また、各種書類に記載したマイナンバーを書類とともに人目にさらされることも考えられる。

このような事により、関係者以外でも、容易に他人のマイナンバーを見る機会が多いと言える。現状、マイナンバーの利用の制限は、法的な抑止効果のみとなり、制度を十分理

解していない人や、悪意を持ってマイナンバーを収集する人にとっては、十分な対策とはなり得ないとも考えられる。

政府は、個人番号カードの配布に際して、マイナンバーが直接見えなくしたカードホルダー等を用意し対策を検討しているが、更にマイナンバーを、簡単には人目に触れないようにする仕組みが必要と考える。また、書類へのマイナンバーの記載についても、書類の電子化など対応策も検討課題であろう。

VRICS では、4.2 節で説明したように、VRICS における一つの SubID が、マイナンバーに対応している。VRICS ではサービス毎に個人の利用番号が自動的に付番されることで、サービス毎の個人番号 (SubID) は、人目にさらされない仕組みとなっている。このため、利用者は、自分の個人番号を意識せず (知ることなし) にサービスを利用できる。

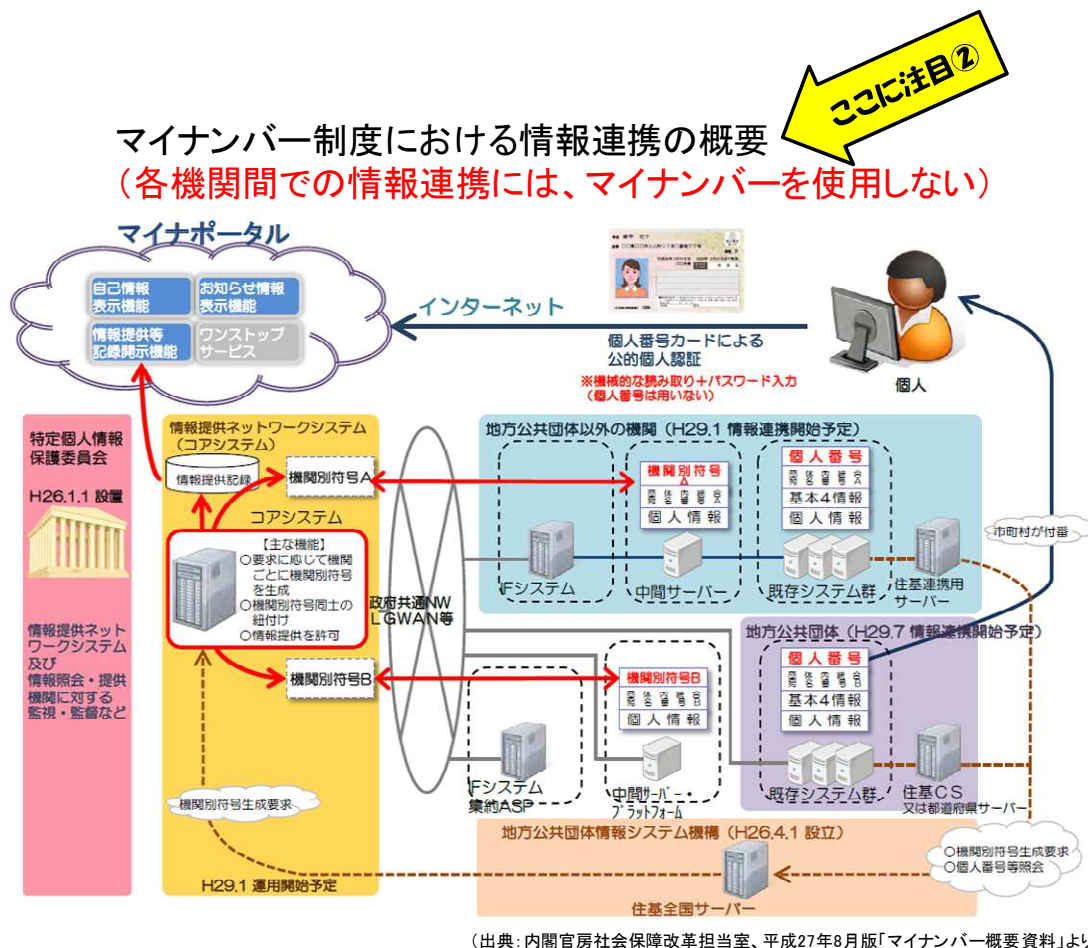
VRICSでは

- サービス毎に個人番号が自動的に付番されることで、サービス毎の個人番号 (SubID) は、人目にさらされない。
- 利用者は、個人番号を意識せず (知ることなし) にサービスを利用できる。 SCS

マイナンバー制度においては、多くの書類が介在することとなり、VRICS のように全てが電子化された場合とはいちがいに比較は出来ないにせよ、更なる電子化の仕組みを導入し、マイナンバーを人目にさらさないようにすることを検討していかなければならない。また、書類へのマイナンバーの直接の記入についても、新たな仕組みを検討しておく必要があると考える。

5.2 情報連携に対する注目点

図5-3は、図2-4の再掲載である。本稿では、情報提供ネットワークシステムは行政業務のみの情報基盤である点に注目した。



(出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より)

図5-3 情報連携に対する注目点

情報提供ネットワークシステムは行政業務のみの情報基盤であり、行政業務のみに利用が許されている。しかし、市町村の業務は、戸籍、年金、子育て支援、福祉などの行政業務以外に、ゴミ処理や公共施設の運営まで広範囲にわたる。更に間接的には、地域の自治会などが行う地域活動の支援も含むこともある。そして、災害時には、あらゆるサービスが連携して災害に対応する必要がある。特に、非常時には、行政業務以外に、様々な公共サービスや民間サービスなど、総合的に住民を支援する必要がある、これらが連携して災害に対応することが望ましい。

VRICS では、4.2 節で説明したように、VRICS 上での各サービスは互いに独立しており、各サービスは、他のサービスの SubID を知ることは出来ず、サービス毎の個人利用情

報はサービス毎に分散管理されている仕組みとなっている。このため、同一基盤上に公共サービスと民間サービスを実現できる。

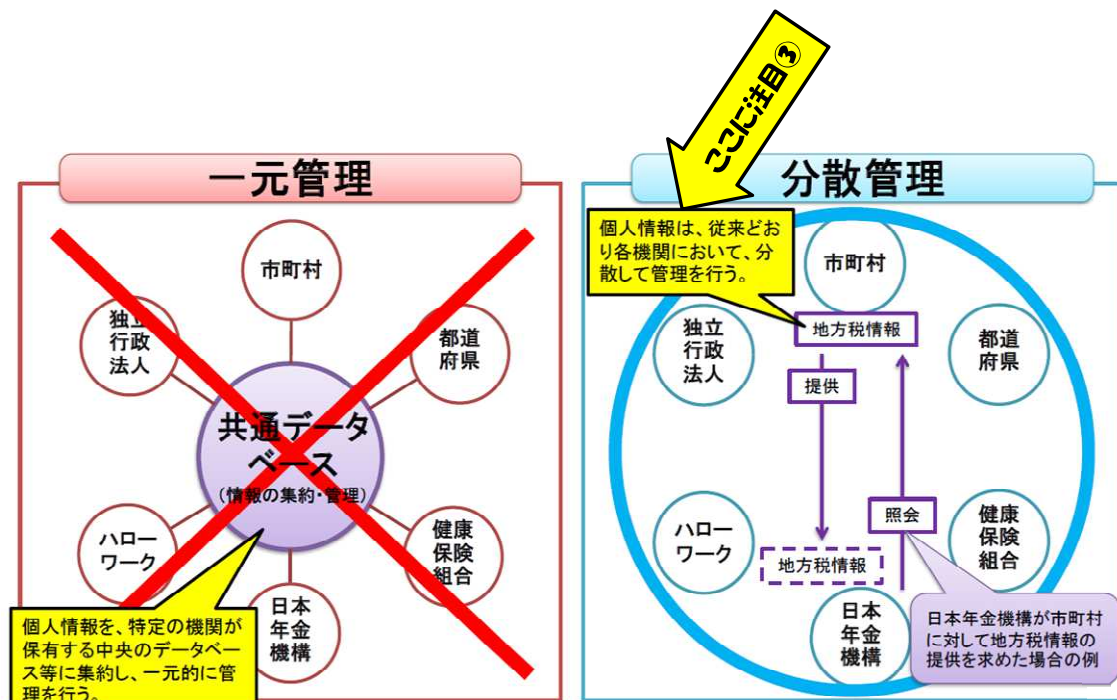
VRICSでは

- セキュリティレベルの異なるあらゆるサービスが同一基盤上に形成することが可能。また一方、サービス毎は、互いに独立しており、他のサービスの影響を受けることはない。
- 有事においては、基盤上のサービスが連携することが可能。

マイナンバー制度においても、情報提供ネットワークシステムは VRICS と同様のセク
トラルモデル構造を有しており、既に政府では検討されているが、情報提供ネットワーク
システムの民間サービスへの接続と、有事における情報連携について検討を加速すること
を期待する。

5.3 情報の分散管理に対する注目点

図5－4は、図2－5の再掲載である。個人情報とは従来どおり各機関において分散管理をしている点に注目した。



（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より）

図5－4 情報の分散管理に対する注目点

マイナンバー制度では、番号法で定められた目的以外での情報の連携は出来ない。各自治体（市町村）における、行政分野以外の住民サービスについては、個人番号カードの空き領域に、各々の住民サービス用として、それぞれのサービス毎の利用IDを書き込むことで、様々な自治体サービスに利用できることとなっている。これは、住民番号カードを鍵束として利用することであり、市町村が提供する各々の住民サービスや行政サービスとの間には、情報連携が無く、各々が孤立したシステムとなっている。このため、これらのサービスを含めた住所変更などのワンストップサービスの実現には課題が残る。

また、情報は従来どおり各機関において分散管理しているため、各機関で重複して登録されている情報もあり、住所変更などのワンストップサービスの仕組みは複雑なものと思われる。

VRICSでは、4.1節で説明したように、サービス毎は、互いに独立しているが、個人の基本情報は、VRIVSの管理主体である発行者（自治体）が管理しているため、住所変更などの基本情報の変更は、発行者（自治体）へ申請により、全てのサービスに反映される。

VRICSでは

- サービス毎は、互いに独立しているが、個人の基本情報は、VRIVSの管理主体である自治体が管理しているため、住所変更などの基本情報の変更は、自治体へ申請により、全てのサービスに反映される。

マイナンバー制度では、従来の行政の仕組みや各機関が保有する情報の蓄積など、制約条件が多くあるため、情報基盤を構築しながらサービスを広めた VRICS とは条件が異なり、ワンストップサービスの仕組みを構築するには様々な障害が予想される。

しかし、将来の行政システムを目指し、情報提供ネットワークシステムの機能が十分に利用できるように、情報提供ネットワークシステムを前提とした、ワンストップサービスなどに適した、各機関での情報の持ち方を検討することを提言する。

5.4 個人番号カードに対する注目点

個人番号カードの利用は、対面による本人確認以外は、公的個人認証を用いたオンラインを前提とした仕組みである。もし、災害対策に個人番号カードを利用することを考えるならば、災害の復旧時、復興時（文末の用語定義と説明を参照）だけではなく、災害発生時やその直後の警報時や緊急時（文末の用語定義と説明を参照）への対応も考慮し、オフラインでも利用できる仕組みを検討することを勧める。

特に、大規模災害時には、通信インフラの混雑や喪失も考えておかなければならず、オフラインでの利用が必要である。

VRICS では、発展途上国での実証実験の経験から、有事対応型情報基盤との位置づけで研究を重ねた結果、通信インフラが無い地域・状況や、通信状態の悪い地域・状況を考慮し、オンラインとオフラインの双方に対応したサービスを可能としている。さらに、電源が取れない状況も加味し、バッテリー駆動や自家発電装置などを考慮した設計となっている。このような経験に基づいて、現在糸島市においては、VRICS により、安否確認や緊急医療情報提供と言った非常時の具体的なサービスを提供している。

VRICSでは

- オンラインとオフラインの双方に対応しており、電源喪失や通信インフラの混雑や喪失も考慮した機能を持っている。
- 安否確認や緊急医療情報提供と言った非常時の具体的なサービスを提供している。

マイナンバー制度では、マイナンバーの利用目的の1つに、災害時の利用を挙げている。個人番号カードも復旧時・復興時だけでなく、あらゆる災害の段階で、様々な具体的な用途の検討を期待する。

5.5 マイナポータルへのログインに対する注目点

マイナポータルを利用することで、機関に登録されている自分の情報の確認と自分の情報の利用履歴を監視することができる。そして、このマイナポータルへのログインには、本人確認のため、本人の個人番号カードを用いることになっている。

しかし、判断能力が不十分とられている未成年者あるいは成年被後見人の個人情報の閲覧などにおけるマイナポータルへのログインには、保護者や後見人が行う必要がある。また、何らかの理由で、本人がマイナポータルへアクセスが出来ない場合も考えられる。

個人番号カードを使ったマイナポータルへのログインに、委任、代理、後見と言った仕組みがあることが望ましい。

VRICS においては、委任・代理・後見などに対応して、本人の認証デバイス（IC カード）から、指定した個人の権利を保護者や後見人の認証デバイスに移動させる機能を有している。

住民サービスにおいては、社会構造に合わせるべく、VRICS では「権利や権限は IC カードに搭載しているもの」と言う前提を無くした。人間の一生の社会生活は、「世に生を受けてから」「死ぬまで」を対象とする必要がある。「世に生を受けてから」とは、どの時点を示すのかは、様々な意見があると考えるが、最初のサービス対象となる親の妊娠からと考える。例えば、出産後には、予防注射や幼児検診などの様々なサービスを受ける権利が得られるが、この権利を申請し、施行するのは親権者の親権の下になる。また、歳をとって要介護などで本人が十分な判断ができない場合のように、事理を弁識する能力を欠く状況にある者については、後見人が本人に代わって、権利を行使することとなる。さらに、何かの都合により本人が権利を行使できない場合、委任や代理という手続きで、本人以外の者が権利を試行することとなる。

VRICS においては、電子的な権利証を用いて、その電子権利証と可変の ID の種にてサービス毎の SubID を生成して、サービスの提供管理を行うことで、より柔軟な権利権限管理ができる仕組みとなっている[9]。自治体における住民サービスでは、一旦バーチャル収納媒体に電子権利証と可変の ID の種を入れて後に、成人、後見、委任などの条件により、VRICS 媒体（IC カードなど）に移すことで、社会構造に合わせた機能を実現できる。

社会構造に対応させた場合の VRICS のイメージを、図 5 - 5 に示す。

人のライフサイクルと社会生活に対応したVRICS

- バーチャルデバイス(権利証バンク)にID・権利・権限を格納し、個人の選択によりVRICS媒体(ICカードなど)にID・権利・権限を移す機能。(保護者、後見人、委任などに対応)

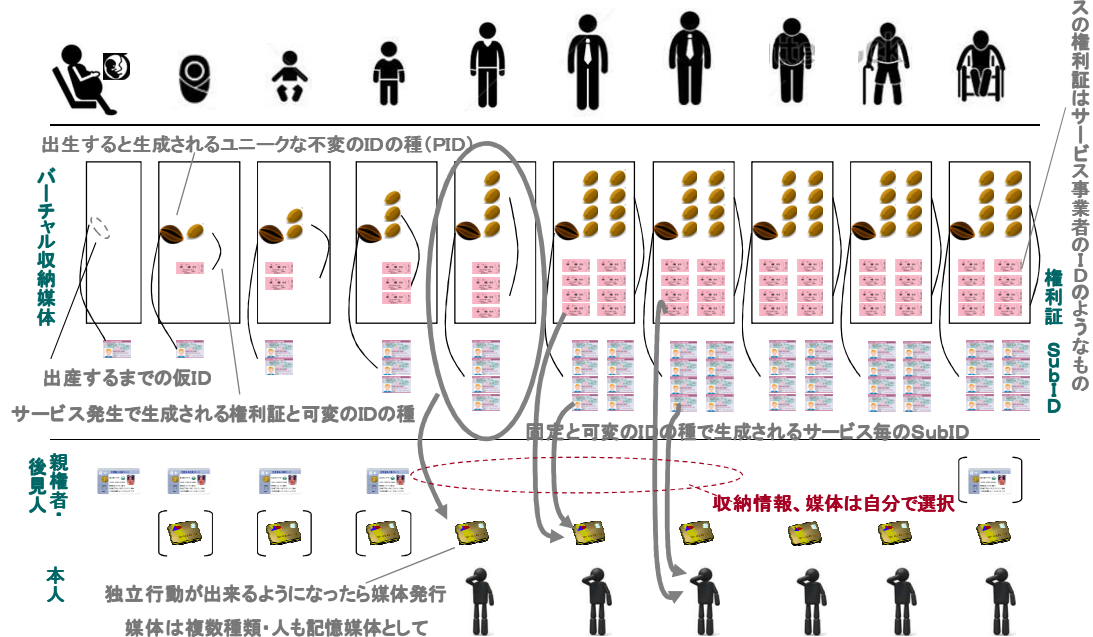


図5-5 社会構造に対応させた場合のVRICSのイメージ

VRICSでは

- 委任・代理・後見などに対応して、本人の認証デバイス(ICカード)から、指定した個人の権利を保護者や後見人の認証デバイスに移動させる機能を有している。

マイナポータルへのログインや個人番号カード(公的個人認証)を利用したサービスに、委任、代理、後見と言った仕組みを検討することで、マイナポータルや個人番号カードの利便性が向上するものと考えられる。

5.6 マイナポータルの利用に対する注目点

マイナポータルには、お知らせ情報表示、ワンストップサービス、電子私書箱、電子決済サービスの機能が用意される予定である。また、将来、マイナポータルの利用範囲を更に拡張したマイガバメントが計画されている。マイナポータルと個人番号カードの利用により、様々な行政サービスの電子化が益々進むことが予想される。このことで、住民の利便性が向上するだけではなく、新たなサービスも期待できる。

しかし、未だ通信環境やネット環境が不十分な地域も存在したり、PCやスマホなどの利用に慣れていない人や、身体的理由によりPCやスマホが使えない人も存在する。このようないわゆるIT弱者にとっては、ITを使った新たなサービスは使い辛いものであったり、利用できないサービスとなってしまう可能性がある。もし、IT弱者に対する対応が遅れることになると、IT格差による行政サービスの格差が拡大することを危惧する。

VRICSでは、屋内用のキオスク情報端末や、屋外用の見守り情報ポール、などの公共の場で誰でもが利用できる情報提供の端末の開発を進めている。また、IT弱者用インタフェースとして、ICカードに対応したTV用リモコンを開発し、家庭のTVを情報端末代わりに利用する方法や、簡易操作画面を用いたタブレット端末の利用などの開発を進めている。

VRICSでは

- 屋内用のキオスク情報端末や、屋外用の見守り情報ポール、などの公共の場における情報提供の端末の開発を進めている。
- IT弱者用インタフェースとして、ICカードに対応したTV用リモコンを開発、簡易操作画面の検討などを進めている。

IT格差による行政サービスの格差が生じないようにするために、高度通信インフラの普及や各種ヒューマンインタフェースの開発を推進し、IT弱者対策を進めていくことを期待する。

5.7 マイナンバーの利用に対する注目点

マイナンバーの利用範囲は、番号法により表5-1（表2-1の再掲載）に示された社会保障分野、税分野、災害対策分野の3つの分野となっている。

表5-1 マイナンバーの利用範囲

マイナンバーの利用範囲		
社会 保 障 分 野	年金分野	⇒ <u>年金の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。</u> ○国民年金法、厚生年金保険法による年金である給付の支給に関する事務 ○国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済法による年金である給付の支給に関する事務 ○確定給付企業年金法、確定拠出年金法による給付の支給に関する事務 ○独立行政法人農業者年金基金法による農業者年金事業の給付の支給に関する事務 等
	労働分野	⇒ <u>雇用保険等の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。ハローワーク等の事務等に利用。</u> ○雇用保険法による失業等給付の支給、雇用安定事業、能力開発事業の実施に関する事務 ○労働者災害補償保険法による保険給付の支給、社会復帰促進等事業の実施に関する事務 等
	福祉・医療・その他分野	⇒ <u>医療保険等の保険料徴収等の医療保険者における手続、福祉分野の給付、生活保護の実施等低所得者対策の事務等に利用。</u> ○児童扶養手当法による児童扶養手当の支給に関する事務 ○母子及び寡婦福祉法による資金の貸付け、母子家庭自立支援給付金の支給に関する事務 ○障害者総合支援法による自立支援給付の支給に関する事務 ○特別児童扶養手当法による特別児童扶養手当等の支給に関する事務 ○生活保護法による保護の決定、実施に関する事務 ○介護保険法による保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務 ○健康保険法、船員保険法、国民健康保険法、高齢者の医療の確保に関する法律による保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務 ○独立行政法人日本学生支援機構法による学資の貸与に関する事務 ○公営住宅法による公営住宅、改良住宅の管理に関する事務 等
	税分野	⇒ <u>国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に記載。当局の内部事務等に利用。</u>
災害対策分野		⇒ <u>被災者生活再建支援金の支給に関する事務等に利用。</u> ⇒ <u>被災者台帳の作成に関する事務に利用。</u>
⇒上記の他、社会保障、地方税、防災に関する事務その他これらに類する事務であって地方公共団体が条例で定める事務に利用。		

（出典：内閣官房社会保障改革担当室、平成27年8月版「マイナンバー概要資料」より）

災害時の用途として、被災者名簿の作成や支援金の支給である「復旧時」「復興時」の利用が挙げられている。しかし、マイナンバーや個人番号カードを利用することで、更に災害時の利用可能性が広がると考えられる。

VRICSにおいては、糸島市では、災害の「緊急時」・「復旧時」に対応した、避難支援システム（安否確認システム、避難車両位置確認システム、スクリーニング検査支援など）や被災者の緊急医療情報確認システムを提供している。また、災害発生時、学校に取り残された児童を対象に、認証デバイス（ICカード）を用いて、確実に保護者に児童を引き渡し、その内容をログに残し、保護者に引き渡し情報をメールする災害時児童引き渡しシステムを提供している。

VRICSでは

- 災害の「緊急時」・「復旧時」に対応した、避難支援システム（安否確認システム、避難車両位置確認システム、スクリーニング検査支援など）や被災者の緊急医療情報確認システムを提供している。
- 災害発生時、学校に残された児童を対象に、認証デバイス（ICカード）を用いて、確実に保護者に児童を引き渡し、その内容をログに残し、保護者に引き渡し情報をメールする児童引き渡しシステムを提供している。

災害の発生の様々な経過状態（「復旧時」、「復興時」だけでなく、「緊急時」や「復旧時」においても）、マイナンバーや個人番号カードを利用した被災者の支援サービスをさらに増やし、マイナンバーを災害に強い日本の実現に利用できないか検討してもらいたい。

5.8 注目点のまとめ

本章において、マイナンバー制度の仕組みを社会情報基盤の観点より、VRICS と比較しながら、将来に向けた検討課題を説明した。

これらの項目と並行し、マイナンバー制度をより良く利用するために、以下の点についても更に検討を進めることを期待する。

(1) 住民の情報リテラシーの向上対策

マイナンバー制度によって、住民はマイナポータルから多くの情報を得ることとなる。住民が、それらの情報を上手に利用できるように、さらに自分や他人のマイナンバーを含めた個人情報の取り扱い知識が得られるような学習の環境や機会を準備する必要がある。

(2) 個人番号カードと持ち主の本人確認

通常、対面の手続きでは、顔写真の確認などにより、提示された個人番号カードが本人のカードであることを確認している。しかし、ネット上においては、現在アクセスしている人物が、本人確認に使用された個人番号カードの持ち主であるという確認が十分とは言えない。パスワードなどに守られてはいるものの、パスワードを盗み取ることで、他人の個人番号カードを使ったなりすましアクセスの危険性は残っている。このようななりすましアクセスを防ぐために、ネット上の利用においても、個人番号カードの持ち主がアクセスしていることを確認する手段が必要と考える。

以上、本章で注目した点を、図5－6にまとめた。

1. マイナンバーを容易に見えないようにする仕組み
 2. 非常時に高い効果を発揮する情報基盤
 3. 行政業務以外の住民サービスでも情報連携
 4. 非常時を見据えたオフライン利用
 5. 委任・代理・後見の仕組み
 6. IT弱者に対する対策
 7. 大規模災害時の利用用途

(その他)

 - ・住民のITリテラシーの向上対策
 - ・個人番号カードと持ち主の本人確認方法

図5－6 注目点のまとめ

マイナンバー制度において、ワンストップサービスや行政機関からのプッシュ型の行政サービスの実現など、国際的にトップクラスの進んだ電子政府が実現できる基礎が出来たと考える。

マイナンバー制度を良い制度であると言えるようにするのは、今後の運用と利用によるところが大きい。マイナンバー制度にて構築した情報基盤の機能を十分に活用し、さらに本稿にて注目した点などを検討の参考として戴き、更に良い情報基盤に発展することを期待する。

2015 年 12 月

用語定義と説明[9]

(利用番号)

行政またはサービス分野ではサービスを効率よく供給・管理するために、異なる個人番号を用いており、この番号を利用番号と呼ぶ。利用番号は1つの行政またはサービス毎に独立した番号を個人に与えている。この結果、個人は複数の異なった利用番号を持つことになる。

(共通番号)

複数の異なる行政分野またはサービス分野で共通して用いる個人番号を共通番号と呼んでいる。この共通番号を使用している行政分野またはサービス分野においては、個人ひとりに対し、1つの番号（共通番号）が与えられる。複数の異なる行政分野またはサービス分野で1つの番号にて個人が特定されるため、共通番号を使用している機関では、情報の連携が可能となり、手続きの簡素化や連携した機関の複合した行政サービスを受けられることが可能となる。一方、簡単に情報の連携が可能となるため、一旦共通番号が漏えいすれば、共通番号を用いた名寄せや、それで得た個人情報の目的外使用などの危険性も高くなる。

(連携番号)

異なる行政分野またはサービス分野にまたがり、情報連携を可能とする番号を連携番号と呼んでいる。政府の「社会保障・税に関わる番号制度及び国民 ID 制度における情報連携基盤技術の骨格案」では連携番号を用いることで、今まで分離・独立していた複数の異なる行政分野またはサービス分野のヨコの繋がりを実現させている。

(「見える番号」)

政府の「社会保障・税に関わる番号制度及び国民 ID 制度における情報連携基盤技術の骨格案」には、「見える番号」という表現が出てくる。これは、個人情報の利用が、民－民－官に渡るものを「見える番号」と呼んでいる。即ち、制度上「個人」と「官」の間だけではなく、その間に「民」が関与し、その「番号」を持って個人を識別し、行政サービスが供給される番号を言う。「民」が番号を識別する必要があるため、番号が見える必要がある。例えば、健康保険番号のように、個人が医療機関に番号を提示し、医療行為を受け、その保険医療費を官が補助する。この一連の医療機関と官の事務処理は健康保険番号にて個人が特定されるため、「見える番号」でなくてはならない。納税番号も、個人－雇用者－税務署、が番号を認識する必要があるため、「見える番号」でなくてはならない。

(「警報時」、「緊急時」、「復旧時」、「復興時」)

災害を、発生からの経過状況に応じて、発生直前の「**警報時**」、発生直後の「**緊急時**」、住民の生活確保のための「**復旧時**」、災害前の状態を取り戻すための「**復興時**」の4段階に定義した。

参考文献

1. 政府・与党社会保障改革検討本部,「社会保障・税の番号制度についての基本方針」, 2011,1,31
2. 河本敏夫,「「国民 ID 制度」は 2013 年導入へ」, 日経 BP ガバメントテクノロジー2010 年秋号, No.022, pp.25-29, 2010,10,1
3. 法務省戸籍システム検討ワーキンググループ,「資料 2 マイナンバー制度の概要と調査事項等について」, 法務省第 2 回戸籍システム検討ワーキンググループ会議資料, 2015,7,14
4. 内閣官房社会保障改革担当室,「マイナンバー社会保障・税番号制度」, 平成 27 年 8 月版事業者向け資料, 2015,8,21
5. 政府・与党社会保障改革検討本部,「社会保障・税番号大綱」, 2011,6,30
6. 平成 20 年 3 月 6 日最高裁第 1 小法廷判決 (民集 62 巻 3 号 665 頁),「住基ネットとプライバシー判決」, 2008,3,6
7. Tom Austin,「PKI 公開鍵基盤」, 日経 BP 企画, 2001,8,7
8. 浜崎 陽一郎, 安浦 寛人,「PID を用いた安全な社会システムの構想」, 九州大学大学院システム情報科学紀要, Vol.7, No.2, pp.139-148, 2002 年 9 月
9. 中井俊文,「「国民 ID 制度」および「社会保障・税の番号制度」に向けた VRICS による自治体情報基盤の構築における一考察」, 九州大学 SLRC Discussion Paper, 2012,11,9
10. Secure Information Technology Center – Austria (A-SIT),「eID in Austria THE CITIZEN CARD」, Workshop on Data Protection Problem in E-Government Vienna, 2006,10,5
11. 原子力規制委員会,「原子力災害対策指針(平成 25 年 9 月 5 日改訂版)」, 2012,10,31
12. 中井俊文, 石田浩二, 安浦寛人,「ICT を用いた避難体制の構築の実証実験」, 情報処理学会デジタルプラクティス, Vol.2 No.2, pp169-178, 2015,4