

マイナンバー制度の本質と今後の展望

Essence of Individual Number System and Future Outlook

● 榎並利博

あらまし

40年以上前から年金記録の危うさが指摘されていたにも関わらず、日本で番号制度の導入が遅れた背景には、プライバシー侵害や仕事が奪われるといった国民のコンピュータ化に反対する感情論があった。2007年の年金記録問題を契機に社会保障・税番号制度(マイナンバー制度)が導入されたが、グリーンカード制度、住民基本台帳ネットワークと過去二度番号制度導入に失敗してきた経緯があり、感情論は払拭されていない。日本には、行政と民間で使用する漢字コードが異なっているため本人を特定できなかつたり、同姓同名による人違いが起きたりするという漢字氏名固有の事情が存在する。マイナンバーはこの問題を解決し、確実に本人を特定するために必要な制度である。特に現代は、情報が流出・拡散することを前提に考えなければならないデジタル化した都市型社会であり、このような社会では「なりすまし」を防ぐため、顔写真付きのマイナンバーカードで身元確認をしながらマイナンバーを利用することが必須である。今後、医療、税、戸籍、土地などにマイナンバーの利用が拡大していくと予想されるが、我々日本人に求められるのは、感情論から脱し、物事を合理的に考える論理的思考である。マイナンバー制度に関して、国民の間で積極的に議論することが日本の今後の発展につながっていくと確信している。

Abstract

In Japan, the susceptibility of pension records to loss of integrity has been pointed out for over 40 years but the introduction of an individual number system was delayed because of the general national sentiment against computerization for fear of violation of privacy and loss of jobs. In the wake of the pension records problem that came to light in 2007, the Social Security and Tax Number System (My Number System) was introduced. However, due to the past failure in introducing two number systems—the green card system and the Basic Residents' Registration Network—people's negative sentiment has not been eradicated yet. In Japan, there are issues peculiar to the use of kanji character for names such as an inability to identify individuals when different kanji character codes are used by the administration and the private sector, and mistaken identification caused by some people having the same family and personal names. My Number System is required in order to solve these problems and reliably identify individuals. In the modern age, in particular, our society is urbanized with digitization where information leakage and diffusion must be assumed. In such society, use of individual numbers while confirming people's identity with My Number Card with a photo is essential in order to prevent identify fraud. In the future, use of individual numbers is expected to spread to the medical field, family registers and land management and what is now required of us Japanese is a logical mindset for getting rid of the sentimental argument and thinking rationally. We believe that positive discussions between people on My Number System will lead to future development of the nation.

まえがき

日本の電子行政における長年の懸案であった番号制度が、2016年1月にようやく社会保障・税番号制度（マイナンバー制度）としてスタートした。2017年からは、所得税におけるマイナンバーを活用した名寄せ、住民税における税務署・民間企業と自治体との連携など、本格的な利用が始まる。

特に2017年秋から始まる情報連携⁽¹⁾は、マイナンバー制度の要である。これにより、分散して管理されている個人情報連携させることが可能となるため、国民にとっては行政手続きにおいて証明書などの添付書類が大幅に削減される。更に、政府が中心となって運営する情報提供等記録開示システム（マイナポータル）も稼働するため、例えば保育園の入所申請や予防接種のお知らせといった子育てワンストップサービスなどが実現すると期待されている。

既に諸外国では、番号制度を活用して様々な電子サービスが開発されているが、なぜ日本ではこれほどまでに番号制度の導入が遅れたのか。本稿ではその理由を探るとともに、マイナンバー成立の経緯を振り返ってみたい。そして、便利さばかりに焦点が当たるが、単なる便利さにとどまらないマイナンバー制度の本質とは何か、何のために必要なかを再度確認する。更に、マイナンバーは今後どのような方向に向かうのか、日本にとってどのような意味を持つのか、諸外国の状況にも触れながら将来を展望していく。

なぜ番号制度が遅れたのか

2000年にIT基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）が成立し、日本が国家戦略としてITの推進を宣言したことは画期的なことであった。これを具体化した2001年のe-Japan戦略では、5年後には国民の誰もがインターネットでワンストップサービスを享受できる社会がやってくるという理想が語られていた。しかし、その後十数年経った今でも実現されていない。

コンピュータで情報を処理するシステムを開発する場合、まずすべきはコード体系の統一とデータの標準化であることは言うまでもない。電子政府の大前提となる国民の統一番号がなければ、ワ

ンストップサービスなど絵に描いた餅になるのは当然の帰結である。しかし、なぜこれまで実現できなかったのだろうか。

コンピュータが行政分野に普及する1960年代になると、諸外国では番号制度を導入するようになる。国によってその目的は納税、社会保障、住民登録と様々であるが、各国ではその番号をやがてより広い分野に拡大していくことになる。

一方、日本でも諸外国と同様に番号制度の重要性を認識しており、1970年には統一行政コードに関する研究が開始された。しかし、この研究会は突然中止されてしまう。このとき行政管理庁の担当官であった稲葉氏⁽²⁾によれば、プライバシーの重要性を強調する学識経験者と、行政事務のコンピュータ化に反対する労働組合を中心とした世論の強い反対があったからだという。実は既に、年金記録の不正確さや氏名だけで本人を特定することの危険性も指摘されていた。プライバシー侵害や仕事が奪われるなどの感情論に振り回され、年金受給という国民の重大な権利が損なわれることになってしまったのである。

統一行政コードの研究以降、40年以上の歳月を経て日本の番号制度はマイナンバーへと結実するが、それまでに過去二度の挫折を経験している。最初は、非課税貯蓄（マル優）の仮名口座を防止するためのグリーンカード制度（少額貯蓄等利用者カード）の導入である。昭和55年度（1980年度）の税制改正に関する答申により、所得税の改正法が成立したものの、実施されることなく5年後に廃止となった。マル優逃れの資金が、金や海外債券への投資に流出し、金融業界や郵政族議員から反対運動が起きたからだと言われている。

法律を制定したにも関わらず、実施できず廃止になったことは、政治家や官僚に対して大きなショックを与えることになった。これ以降、政治家や官僚の間では番号制度についてはなるべく触れないようにする空気が醸成されていった。

マイナンバー成立の経緯

しかし、社会の情報化が進展するにつれ、個人を特定する統一コードが存在しないことは、行政事務上も問題を起こすことになる。今度は自治体の現場から、統一コードの必要性が訴えられた。

1990年代後半になると、ほぼ全ての自治体に住民基本台帳システムが導入され、自治体内部では住民登録番号で住民の情報を統一的に管理できていた。しかし、全国で統一的な番号制度がないため、転出・転入で同一人物の確認ができず、「税滞納で同姓同名の別人の口座を差し押さえ」という事件が起きてしまったのである。

このような背景から、国民一人ひとりに住民票コードを付番し、2003年に住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）が本格稼働した。日本で初めて番号制度が実現することになったのである。しかし、前回の失敗経験から、住民票コードの制度設計においては反対派に対して異常なまでに配慮してしまった。住民票コードは秘匿すべき番号であり、何度でも変更が可能で意味を持たない数字の羅列とされ、民間企業は一切利用が禁止された。すなわち、住民票コードは、社会の中で使い物にならない番号制度にされたのである。しかも、住基ネット違憲訴訟が数十件も提起され、住民票コードを利用しようという機運は一気に消失した。

このような状況で起きたのが、2007年の年金納付記録問題である。社会保険庁では、国民が納めた年金の記録を法的に住民票コードで管理できたにも関わらず、それを全く使っていなかったのである。この問題が契機となって番号制度を仕切り直し、民間も利用が可能で、社会保障と税の業務で共通した番号制度を創設することになった。これがマイナンバー制度である。住民票コードをそのまま使わなかった理由は、パブリックコメントで国民から「住民票コードはイメージが悪い」と指摘されたことによる。マイナンバーより少し前の住民基本台帳法改正によって、外国人に対しても住民基本台帳で管理されていたため、外国人も自動的にマイナンバーを付番できたのは幸運であった。

このように、日本では早くから年金記録の危うさが指摘され、番号制度の必要性が訴えられていたにも関わらず、合理的な思考ができず、プライバシー侵害やコンピュータ化による失業などの感情論に振り回されたため、諸外国に比べて大きく後れを取ったと言える。今後の利用拡大においても、感情論に振り回された議論は避けなくてはな

らない。

マイナンバーの本質とは

政府はマイナンバー制度を定着させるため、国民にマイナンバーの利便性を訴えかけている。とは言え、マイナンバーは社会保障税などに用途が限定されるため、安易に番号を使うわけにはいかない。そこで、民間を含めた幅広い利用が可能なマイナンバーカードを使って、国民にとって便利なサービスを実現しようと計画している。まず住民票や戸籍などのコンビニ交付を普及させ、マイナンバーカードでその利便さを国民に実感してもらう計画を立てている。更に、各企業が発行するポイントカードをマイナンバーカード1枚に集約するなど、より利便性を実感できるサービスを検討している。

しかし、マイナンバーの本質とは利便性ではない。マイナンバーの本質とは「確実に本人を特定できる」ことにある。しかし、確実に本人を特定できることがなぜ必要なのかということ、政府の資料では「公正・公平な社会の実現」などと説明しているが、国民にとっては抽象的で分かりづらいというのが本音だろう。その背景には、後述するように日本人の氏名は正確にマッチングできないという現実があり、日本固有の問題が横たわっている。

2007年の年金問題で発覚した5,000万件もの該当者不明のデータについて、マスコミは社会保険庁のずさんな事務処理が原因だとしたが、いくら正確な事務処理をしていたとしてもこの問題は必ず発生した。それは、日本人の氏名自体が原因となっているためである。

まず、名前のふりがなには法的な根拠がないため、その正しさを証明する書類が存在しない。そして、名前に使用している漢字は行政と民間で使っている漢字コードが異なっているため正しくマッチングできない。民間では、一般に用いられているJISコードを使っている。一方、行政では独自に制定した住基統一文字コード（住民票）や戸籍統一文字コード（戸籍）を使っている⁽³⁾。そして、日本の人口は1億人以上で同姓同名も多いため、人違いが起きてしまうのが現実である。実際に、同姓同名の別人と間違えられ、預金口座を差し押さえ

られるという公権力による財産権の侵害が年に何件も起きている。マスコミは個人情報の漏えいについては報道するが、このような権利侵害についてはほとんど取り上げない。

マイナンバーは「確実に本人を特定する」ことで、同姓同名の別人と区別し、年金や医療など生涯にわたって利用するデータに関して「自分の権利を守る」ためのものであることを、社会の中で周知していかなければならない。

「自分の権利を守る」マイナンバー

2016年1月からマイナンバー制度が開始され、自治体の窓口ではマイナンバーの提供を求めている。しかし、実態としてはまだ周知が徹底していないため、窓口で通知カードやマイナンバーカードを持参する住民は少ない。窓口ではしかたなく、職員がマイナンバーを調べて記載する措置を取っているという。制度開始から間もないため、やむを得ない面もあるが、住民が「職員が記載してくれるからマイナンバーカードなど必要ない」と勘違いしているのは問題である。

これまでは、「紙」を前提とした「ムラ」の社会であった。つまり、情報が流出したり拡散したりすることはなく、お互いに顔見知りの関係にある社会である。このような社会では、番号を提示した人がその人本人だと推定しても問題はない。米国の社会保障番号や韓国の住民登録番号などは、そのような前提で設計されている。

しかし、現在は「デジタル」を前提とした「都市型」の社会へと既に転換しており、皆が意識を変えていかななくてはならない。つまり、情報は流出・拡散するのが当たり前であり、お互いに見知らぬ者同士の関係で成り立つ社会であることを認識しなければならない。このような社会では、番号を提示した人がその人本人だと推定すると「なりすまし」が起きてしまう。したがって、顔写真付きの身分証明書で身元確認をしながら番号を扱う社会に進化しなくてはならない。

その意味で、マイナンバーは氏名や住所が変更になっても自分の情報であること、自分の権利であることを証明するための番号であり、自分がその本人であることを証明できるようマイナンバーカードには顔写真や暗証番号が設定されている。

職員が記載してくれるからといって役所任せにすることは、自分の権利を放棄することと同じなのである。マイナンバーとマイナンバーカードは、自分の権利を守るためのものである。

しかし、住民の中にはマイナンバーカードを紛失したら大変だから申請しない人も多い。顔写真のない紙の通知カードよりも、ICチップが内蔵され顔写真が記載されたマイナンバーカードのほうが安全性は数段高いが、セキュリティ技術の知識が浸透していないため誤解している人が多い。

マイナンバーカードのセキュリティ技術に関する知識を浸透させ、顔写真のないプラスチックカードの健康保険証など、安全性が低い身分証明書を早急にマイナンバーカードに切り替えていく必要があるだろう。

マイナンバーの将来展望

マイナンバーは重要な国家基盤であり、日本が抱える社会的課題を解決するためのツールとして積極的に活用すべきだろう。特に、国民医療費は40兆円を突破して増大傾向にあり、今後必要な人に適切な医療の効率的な提供が求められる。

医療分野には、早急にマイナンバーやマイナンバーカードを導入してEHR（電子カルテの共有化）を構築し、予防接種・健康診断記録などを結合したPHR（生涯電子カルテ）へと発展させる必要がある。これによって、二重検査・投薬を防ぐとともに、疾病予防の的確な指導を行い、正確な疫学データを蓄積していくべきである。医療等ID制度および医療保険のオンライン資格確認については既に動き出しており、2017年度からシステム開発に着手している。その後、2018年度に段階的運用を開始し、2020年から本格運用という計画で進んでいる。

税におけるマイナンバー利用は、使い方によっては国民や企業にとってもメリットがある。諸外国では、年末調整や確定申告に必要な情報が番号付きで税務当局へ送付され、番号で情報が集約される記入済み申告書制度が実施されている。これによって、自動的に保険料控除申告書や確定申告書が作成されるため、国民は内容の確認・修正や不足事項の追加だけで申告が済む。企業としても、毎年発生する年末調整という負担の大きい事務が

軽減される。

また、番号があれば給付付き税額控除の仕組みが実現できる。受益と負担が番号で連動するため、労働のインセンティブを与えたり、所得制限付きで子育てを支援したり、きめ細かい施策を展開できる。諸外国では、消費税の逆進性対策^(注)として利用される事例もあり、検討していく価値があるだろう。

更に、電子政府の原点に立ち戻ると、国家を構成する国民（戸籍）と国土（土地）が正確に管理されているかと言えば、心もとない状況にある。マイナンバーの戸籍業務への拡大については、既に政府で戸籍制度に関する研究会と戸籍システム検討ワーキンググループが開催され、2019年の通常国会に戸籍法の改正法案が提出される見込みとなっている⁽⁴⁾。一方土地については、不動産登記へのマイナンバー導入計画は今のところない。しかし、相続手続きがなされていない土地が数多くあり、震災の復興事業が進まないなど社会問題化している。そればかりか、公共工事や開発事業などが進まない、地籍調査ができない、空き家対策ができない、農地・林地の利用集積・集約化ができない、相続争いを複雑にしているなど、問題は広範囲に広がっている。不動産登記にも早急にマイナンバーを導入していくべきだろう。

む す び

諸外国を見ると、どこの病院に行っても医師が患者の電子カルテを参照しながら診断してくれるシステムが稼働していたり、薬やワクチンの副作用・因果関係を追跡するシステムが実用化していたりするなど、日本でも参考となる番号制度を活用した事例がたくさんある。これは、諸外国ではプライバシーが軽視されているからではなく、国民的議論をしながらコンセンサスを形成していったからにほかならない。オランダでは、かつて他国に侵略され番号を付けられたことから、番号制度に対するアレルギーが非常に強かったという。しかし、効率的な行政サービスを実現するため市

(注) 消費税は消費した分に課される税金のため、一般に公平な税であると言われている。しかし低所得者にとっては、最低限の生活に必要な消費にも税金がかかるため、かえって負担が大きくなるという問題があり、負担を軽減する措置が要求される。

民サービス番号を導入し、国民の間で議論をしながら徐々に拡大し、今では医療分野にも導入している。

我々日本人に求められるのは、マイナンバーが見えただけでプライバシー侵害だというような感情論から一歩離れ、周囲の空気を読んだりせず、合理的に物事を考える論理的思考である。防犯カメラに対する見方がかなり変化したように、安心・安全に生活できるという社会権を守るためには、自分だけは見られたくないという自由権の行使をある程度抑制すべきであることが理解されつつあるように思う。

自由の権利を得るためには義務も伴うという人権のあり方について、マイナンバー制度は考える良い機会を与えたと思う。マイナンバー制度の利用に関して積極的に議論することが、日本の今後の発展につながると確信している。

参考文献

- (1) 総務省：マイナンバーカード利活用推進ロードマップ等。平成29年3月。
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000139.html
- (2) 稲葉清毅：不思議な社会 おかしな行政。勉誠出版、2012年。
- (3) 榎並利博：電子行政における外字問題の解決に向けて—人間とコンピュータの関係から外字問題を考える—。FRI研究レポート、2013年2月。
- (4) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部：世界最先端IT 国家創造宣言の変更について。平成28年5月20日改定。
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20160520/siryou1.pdf>

著者紹介



榎並利博（えなみ としひろ）

（株）富士通総研
経済研究所
電子政府・電子自治体、地域活性化に関する研究に従事。