

平成 25 年 (2013 年) 7 月 12 日
真の「マイナンバー制度」を導入するために

一般社団法人情報システム学会 企画委員会
提言検討チーム

平成 24 年 (2012 年) 2 月 14 日に時の民主党政権が閣議決定し、国会に提出した「マイナンバー法案」は、一度はその国会で廃案になった。しかし今の自民政権が改めて同法案を平成 25 年 (2013 年) 3 月 1 日に閣議決定して国会に提出し、その法案が 5 月 9 日にまず衆議院本会議で可決され[NIK13b]、次いで 5 月 24 日に参議院本会議でも可決されて[NIK13c]、この国会で成立した。これによって、平成 28 年 (2016 年) 1 月から「マイナンバー制度」がスタートすることになっている。

この種類の取り組みは過去に何度も試みられ、最近の住基カード / 住基ネットを含めてこれまではことごとく失敗してきた。しかしマイナンバー制度が目指すところは重要であり、国民にとって真の「マイナンバー制度」の確立は歓迎するべき事柄ある。したがってこの後これについての問題全てを積極的に解決するという条件付きで、我々はこの制度の確立に賛成する。

以下でその賛成の理由、賛成するための条件などを記述し、それらを通して政府が過去の数多くの失敗から学んで「マイナンバー」の推進で的確に対応することを要請し、併せて「マイナンバー制度」のあるべき姿について考えたい。

我々が真の「マイナンバー制度の確立」に賛成する理由

平成 25 年 (2013 年) 4 月 10 日に世界経済フォーラムは、各国・地域の IT (情報技術) 分野の競争力を比較した「2013 年版世界 IT 報告」を発表した[NIK13a]。この報告は、総合順位の首位はフィンランド、2 位はシンガポールで、日本の総合順位は 144 カ国・地域中 21 位で、昨年の 18 位から 3 つ順位を下げた、と述べている。

しかしこれ以上に、この発表には我々が注目する内容があった。IT の活用度は、日本の企業部門が昨年の 3 位から 2 位に 1 つ順位を上げた一方で、政府部門は 21 位から 27 位に大幅に後退し、政府部門の IT 化の遅れの構造が一段と鮮明になった、ということである。27 位とは GDP 世界第 3 位の日本として、あってはならないレベルの低さであると我々は考える。

マイナンバーの採用だけで日本の政府部門の IT 化の遅れを取り戻せると、我々は考えてはいない。しかしマイナンバーは情報システムの上で国民一人ひとりを識別するためのキーになり得るものであり、年金記録問題を持ち出すまでもなくこのようなキーを持たない状態での確かな情報システムを活用することのむずかしさを我々は熟知している。このことから、これを機会に日本の政府の情報システムを、本来の目的を実現するためにしっかりと機能するものにするという条件の下で、まず我々はこの制度の確立に賛成する。

電子政府の推進に関わる情報システム構築の結果

日本の政府の情報システムには本来我々が期待するものとはほど遠いものが多いことに、

既に我々は気がついている。それについて一例を挙げて、ここでもっと明確な数字を示したい。

平成 12 年(2000 年)9 月に森内閣総理大臣は、第 150 回国会の所信表明演説で「e-Japan の構想」を発表し、「IT 国家戦略の取りまとめ」や「電子政府の早期実現」などを推進すると述べた。そして平成 13 年(2001 年)1 月に内閣に IT 戦略本部を設置し、「e-Japan 戦略」を策定、発表した。この e-Japan 戦略の中に、「電子政府の実現」が挙げられていた[WIK01]。

これを受けて政府は、約 13,000 種類の手続きをインターネットで申請できるように、「電子申請システム」を構築した。このうち、書類申請などの利用が年間で 10 万件を超えるような主要な手続き 166 種類について、ネットからの利用率を内閣官房が調査した。この結果、以下の事実が明らかになった[MAE11]。

- 60 種類が、ネットからの利用は 0
- 上記を含めて 134 種類が、ネットからの利用率は 1%未満
- インターネット申請が全体の半分超というものは、16 種類

民間企業で情報システムの開発を行う場合、まず業務改革を徹底して進め、改革される業務プロセスのどこに IT を活用すると効果があるのかを検討し、より少ない投資でより大きな効果を上げる「あるべき姿」を鮮明にした上で開発に着手している。しかし政府の「電子申請システム」の構築ではこのような検討はほとんど行われず、当時の入力帳票をそのまま入力画面化するだけで終わってしまっていた [MAE11]。

マイナンバーを国民一人ひとりの識別に使用する新しいキーとして位置づける情報システムの構築に当たっては、まずその情報システムで本来何を実現すべきなのか、そのために業務プロセスをどのようにするのが良いのかの検討から始めて、業務改革を徹底的に実行し、それに基づいて情報システムを構築するという手順を取って頂きたい。つまり「電子申請システム」など多くの情報システムでこれまで政府が犯した利用率が極めて低く多額の予算が無駄となる情報システム構築の過ちを繰り返さないよう、対応して頂きたい。当然、今回の情報システムでは、マイナンバーが国民一人ひとりを識別するキーとして重要な役割を果たすことになる。

これが、政府が過去の失敗から学んでほしい最初の点である。

「マイナンバー」は 4 度目の挑戦

この国民一人ひとりに固有の番号をつけようという試みは、今回のマイナンバーが初めてではない。これまで 3 回試みられてきて、それらはいずれもある意味で失敗している。その経緯を、ここで振り返ってみたい。

最初の試みは、昭和 45 年(1970 年)に遡る。この頃に行政にコンピュータが導入されて、政財界から「生産性向上」のため国民総背番号制を求める声が高まった。これを受けて行政管理庁(現総務省)は、昭和 45 年(1970 年)12 月に「事務処理用統一個人コード設定の推進」を発表した。しかしこの時は、「生産性向上は人減らしにつながる」という労働組合の立場からの反対の火の手が上がり、国民総背番号制は実現しなかった[OGA12]。

次の試みは、10 年後の昭和 55 年(1980 年)に行われる。当時は最高 300 万円までの少額貯蓄非課税制度(マル優)があり、国民の間で広く普及していた。この制度は、全て

の金融機関で一人1口座だけという原則でスタートした。しかし現実には金融機関を超えての預金者/有価証券の購入者の名寄せを行うことができず、そのためこの原則は無視されて、複数の口座で非課税の恩恵を受ける人が出ていた。これを防ぐために政府は国民総背番号に該当する「グリーンカード」と呼ぶ仕組みを導入し、原則通りの運用を実現しようとした。グリーンカードの法案は一度は国会で可決され、それ専用のコンピュータセンタの建設まで進んだ。しかし昭和60年(1985年)にグリーンカード廃止の法案が国会に提出され、それが可決されて2回目の試みも失敗に終わった[SIM12]。グリーンカードによって金融機関のビジネスの遂行に支障が出ると金融機関などが懸念したことが、この反対の理由だったと推察する。

3回目の試みが、住基カード/住基ネットである。住基カード/住基ネットは過去2回とは異なり、情報システムは完成し、カードは希望する人に発行され、情報システムとネットワークの運用が既になされている。この当初の目的に、国民の半数がカードを保有し、それを役所との間の手続きで使用するため役所などの省力化につながる、ということがあった。しかしカードの累積の発行枚数は実施から8年経過した時点でも全人口の5%にも達しておらず、実際のところこの仕組みは年金事務だけにしか使われていないという現実がある[OGA12]。

それでもこの情報システムの開発に364億6800万円が費やされ、年間の政府の維持運用コストは189億6800万円と計算されている[NIKBO2]。これ以外に、各地方公共団体が負担する運用費用がある[OGA12]。カード発行枚数が著しく少ないことから、この制度と情報システムは当初の目的を果たさなかったと言わざるを得ない。そしてさらにこのことから、コスト対効果の観点から見てもやはり失敗だった。また住基ネットそのものに最高裁判所は憲法違反と言っていないが、その延長線上にあるマイナンバーには憲法違反の可能性もある。これについては、後述する。

過去3回の失敗の原因は、それぞれに異なる。しかし共通していることは、全体のゴールを設定しないで目先の必要性和部分最適だけにとらわれて、拙速な予算確保と情報システムの構築に奔走した結果であることは明らかである。4回目のマイナンバーで失敗しないためには、過去の失敗の内容/原因をよく分析し、同じ轍を踏まないようにしなければならない。4回目のマイナンバーで失敗しないためには、過去の失敗の内容/原因をよく分析し、同じ轍を踏まないようにしなければならない。

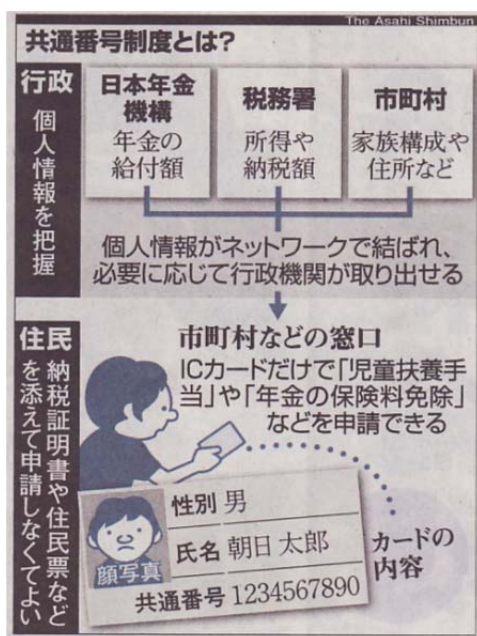
住基ネットと憲法問題

住基ネットの導入を目的とした「改正住基法案」は、平成11年(1999年)8月の第145国会の会期末に成立した。この国会では、自衛隊を国外で米軍の戦争行為に協力できるようにする法案、日の丸/君が代を法制化する法案、捜査機関に盗聴を許す法案など、多くの重要法案が慎重審議を求める世論に反して可決されている。この「改正住基法案」は、プライバシー保護が不十分であり、また国民総背番号制につながるという懸念が強いことから、十分な審議が求められていた。しかし自民党、自由党、公明党によって約2か月の会期延長の末、強行採決によって成立した。なお改正の施行にあたって個人情報保護の速やかな整備を当時の小淵首相が答弁し、同法の附則に明記されている[JUK99]。

そして平成15年(2003年)5月の個人情報保護法関連5法案の成立を経て、その年の

8月に住基ネットはやっと本格稼働を開始した。しかしやはり、強い反対が巻き起こった。最初は地方自治体が反発し、一部の自治体は住基ネットへの不参加を表明した。時の野党の民主党は、平成11年(1999年)12月から平成13年(2001年)12月にかけて、4回住基ネット廃止法案を国会に提出した。しかしこれらの法案は、いずれも否決された。

その後石川県や大阪府など各地で、住基ネットの仕組みは憲法13条(プライバシー権ないし自己情報コントロール権を認める)に違反するという訴訟が相次いだ。それについて最高裁判所は平成20年(2008年)3月に、住基ネットを合憲とする判決を出した。住基ネットで扱う本人確認情報(氏名、住所、生年月日、性別のいわゆる基本4情報)は「秘匿性の高い情報とはいえない」上、住民票コード(住基ネットのベースになっているコード)を利用したデータマッチングは行政個人情報保護法によって禁止されている」ことなどを、この判決の根拠として挙げている[SUP08]。



図表1 共通番号(マイナンバー)制度の仕組み([ASA13]より)

図表1は、マイナンバー法案が衆議院を通過したことを伝える朝日新聞の記事[ASA13]に掲載された図である。この図の上半分で、日本年金機構、税務署、市町村がそれぞれ保有するデータベースから個人情報が、住民本人であれば「マイ・ポータル」と呼ぶ仕組みを通して、名寄せして取り出されること、下半分では住民から市町村などへの申請にマイナンバーを利用すれば手続きが簡略化されることを示している。

ここで、政府はマイナンバーを「データマッチング」に使用させない仕組みとして、この3カ所からの情報を1つに結びつけるためにマイナンバーとは別のコードを準備している。しかしこの仕組みには脆弱な部分があって、「データマッチング」に使用できる可能性がまだ残っている。したがって、担当する行政機関職員の情報セキュリティ意識の堅持がプライバシー保護のためにも最後の砦として必要になる。仮に今後マイナンバーに関連して個人情報の流出事故が発生すると、マイナンバーの違憲性について訴えがなされ、憲法

違反と判断される可能性がないとは言えない。政府はマイナンバー制度を推進し、きちんとした成果を実現するためには、これらの問題にしっかりと対応する必要がある。

「マイナンバー制度」の詳細を明らかにすること

グリーンカードや住基ネットがこのように揉めた理由の1つは、時の政府がその内容を明確に国民に明らかにせずに進めたことにある。翻って今のマイナンバーにも、同じ懸念がある。

「マイナンバー制度」とは、個人と法人にそれぞれ識別番号（個人番号と法人番号）を付与し、個別にデータの管理を可能とする仕組みである。「マイナンバー」に関わる法案の第1条（目的）では、これによって以下の事項を実現するとしている[CAB12]。

- 個人番号及び法人番号を活用した効率的な情報の管理、利用及び迅速な情報の授受
- 手続の簡素化による国民の負担の軽減
- 現行個人情報保護法制の特例を定め、個人番号その他の特定個人情報の適正な取扱いの確保

この個人番号と法人番号を使用して「名寄せ」を行うことにより、具体的に何が実現できるのかが必ずしも明確になっていない。法人番号が何に、どう使われるのかも明らかではない。税負担の不平等の大元の原因とされている「十五三一（とうごうさんびん：勤労者／自営業者／農林水産業者／政治家それぞれの収入を税務当局が捕捉する割合）」が、マイナンバーによってどう変わるのかも分からない。費用と効果の状況も不明である。マイナンバーを付した IC カードがどこで何に使え、それで我々がどのような恩恵を受けることができるのかについてもよく分からない。

新聞に図表1で示すようなものが掲載され、雑誌やインターネットに紹介、解説の記事やページが用意されている（例えば[CAB12]、[NIKB12]）。しかし、その内容を国民が正しく理解しているとは言いがたい。

現在のマイナンバー法案では、税と社会保障の分野での一体的使用をまず実現し、民間での使用を含む将来のマイナンバーの使用方法は2018年（平成30年）以降に検討するとしている[NIK13c]。

我々がマイナンバーに期待するものは当然税と社会保障の一体化程度には止まらず、スウェーデンやエストニアなどの先進諸国で既に実現されているもの、あるいはそれを超えるものを期待している。換言すれば、以下の事項の実現を期待している。

- 国民の幸せ、社会の進歩、社会正義（公平・公正）の実現
- 税と教育・医療・社会福祉制度の抜本改革
- これらを通して、政府と社会全体の効率向上

繰り返しになるが、これまでの轍を踏まないよう、マイナンバーの内容を国民にしっかりと示し、十分な理解を得た上で進めることが不可欠である。特に平成30年以降に検討することになっている医療機関や民間での使用については、十分に国民のコンセンサスを取ることが重要である。

諸外国の例

マイナンバーは、世界で最初の試みという訳ではない。それどころか多くの諸外国は既にこのような仕組みを導入し、ある部分では成果を上げ、ある部分では問題が出て軌道修正を余儀なくされている。

この制度をうまく利用しているところに、スウェーデン、デンマーク、オーストリア、エストニア、スロベニアなどがある[MAE11]。

スウェーデンでは国民 ID を使用して、所得税の確定申告、失業保険・児童手当などの申請、年金情報の受信、パスポート・運転免許証申請時の個人認証、自動車の登録、建築許可申請、公立図書館の利用、出生届・婚姻届の提出、大学と大学院への入学手続き、住所変更手続き等を、ほとんど自宅からできる状態になっている[OKI12]。

さらにスウェーデンでは、この国民 ID をキーにして個人の収入や社会保険料関係の支払などを全部把握し、それらを基に年末に所得税納税のための計算を行って国民一人ひとりにその結果を示し、国民はそれをチェックしてサインをするだけで確定申告ができるようになっている[OKI12]。日本では、給与所得に対する源泉徴収制度が広く行き渡っているので確定申告を行わなければならない人はそれほど多くはない。しかし自分で面倒な確定申告の作業を行わなければならない人からすると、これは夢のような仕組みである。

エストニアでは国民 ID を使用して電子保健記録、電子画像、電子予約登録、電子処方箋の 4 つのサービスが動いており、それらを通して医療機関同士で病歴や通院歴、処方された薬の履歴などの情報共有ができていて、国民への医療に関わる非常にレベルの高いサービスを提供している。またエストニアでは国民 ID を活用して、国政選挙をインターネットを通してネット投票することができる[MAE11]。

スロベニアでは、今の日本同様いくつもの番号が乱立していた。しかし個人登録番号を核にして必要な番号を関連づけし、国民の利便性を向上させた[MAE11]。

一方で、なりすまし事件が多く発生している国がある。アメリカでは、社会保障番号 (Social Security Number : SSN) が実質的な国民 ID として使用されてきた。また韓国でも、住民登録番号を生活のあらゆる局面で利用してきた。しかしこの 2 つの国では番号を盗み出して他人をかたる、いわゆる「なりすまし」の事件が多発して問題になっている [SIM12]。特にアメリカでは、国民 ID としての社会保障番号の使用を止め、新しい制度を構築しようとする動きがある [SIM12]。

日本はこの制度の採用については後進国であるから、後発のメリットを生かして先進国の状況をよく調査し、良いところは積極的に取り込み、逆に問題は徹底して回避して、良い仕組みを作ることが必要である。特に北欧諸国の仕組みを導入するに当たっては、最終的に完成した仕組みそのものを導入するだけでなく、人類共通の最重要課題に正面から挑戦して良い仕組みを実現したプロセスをも学びたいものである。

情報システム化に当たって期待すること

これまでの政府の情報システムの開発では、多額の開発費を国民の税金や保険料などから支払ってきた。しかしその結果、年金記録管理システムのような 5000 万件という膨大な不明データを出したもの[WIK02]や、特許庁の運営基盤システムのように開発に失敗したものの[ISSJ13]、あるいは電子申請システムのように開発は終わったものの所期の機能を果たしていないもの[MAE11]などが少なくない。さらにこのようなことが長期間繰り返され

てきたことから、国民の多くは既に政府への信頼をなくしてしまっている。これは、憂うべき事態である。

マイナンバーの仕組みがうまく機能し、所期の目的を完遂するためには、国民が政府を十分に信頼することが何よりも重要であり、これなしにこの制度が成功することは難しい。政府はこのことで既に危機的な状態に陥っていることを強く認識し、国民の政府への信頼回復に努めなければならない。

日本の行政機関が縦割りであり、キャリアの公務員にとっては国益より自省庁の利益の方が優先する、とは従来から言われてきたことである。マイナンバーは個々の省庁などではなく政府全体の仕組みに関わるものであるから、マイナンバーに関わる情報システムはこの法案と同時に法案が国会を通過した「政府 CIO」を中心に開発が行われるものと推察する。

内閣総理大臣や内閣官房長官はこの政府 CIO が十分に力を発揮できる権限を付与して働きやすい環境を構築し、各省庁からの抵抗があってもこれらを排除し、全体最適を実現する良い情報システムを構築できるように十分に支援して頂きたい。これが国民の、政府への信頼回復につながる第一歩となる。

またこれまで政府の情報システム開発では、企業倫理に悖る複数の業者によっていくつも問題を起こしてきた。その典型的な事例が、前述の年金記録システムであり[WIK02]、特許庁の運営基盤システムである[ISSJ13]。政府 CIO はこれまで問題を起こしてきた企業倫理に悖る企業を除外し、しっかりと技術力と倫理観を持つ企業を開発に参画させる仕組みを構築し、その仕組みに則って業者を決めて、積極的に開発に取り組んで頂きたい。

国民はもっと関心を持つべきである

今回のマイナンバー制度が、4 度目の挑戦であることは先に述べた。真の「マイナンバー制度」が確立できない時には、国の予算を無駄にするばかりでなく、これからの社会制度や国/自治体の運営に齟齬をきたし、国民に多大の機会損失を与えることになる。結果が出てから行政や関係者に不平を言っても後の祭りであり、一度できた仕組みを手直しするには大きなエネルギーが必要で、無駄が多い。

民主主義の下では、民度の高さで行政や政治家の志の高さが決まると言われる。結局は、全てが国民の志の有りように跳ね返ることになる。外国の成功例を見習い、失敗例は他山の石として、マイナンバー制度のあり方を国民が真剣に議論し、さらにプロジェクトの動きにも高い関心を寄せて、推移を注意深く見守ることが重要である。この実現にはプロジェクト動向の情報公開が前提となる。今後、特に憲法違反問題を含めた個人情報保護の立場からのチェックは、重要である。一部の、声の大きな直接的な利害関係者の都合に振り回されないようにしなければならない。国民の側にも、自覚を求める。

参考文献とリンク先

[ASA13] 「共通番号制、成立見通し」、朝日新聞 2013 年(平成 25 年)5 月 10 日付け朝刊、朝日新聞東京本社。

この記事は、以下の URL からダウンロードできる。

<http://digital.asahi.com/articles/TKY201305090772.html>

- [CAB12] 内閣官房社会保障改革担当室、「『マイナンバー法案』の概要」.
この情報は、以下の URL からダウンロードできる。
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/hyoka/dai5/siryou1-1.pdf>
- [ISSJ13] 一般社団法人情報システム学会 企画委員会 提言検討チーム、「政府のソフトウェア調達の改善について」、情報システム学会、2013 年（平成 25 年）3 月 22 日.
この提言は、以下の URL からダウンロードできる。
http://www.issj.net/teigen/1303_software_choutatsu.pdf
- [JUK99] 平成一一年法律第百三十三号 住民基本台帳法の一部を改正する法律 附則第一条第二項.
この提言は、以下の URL からダウンロードできる。
<http://hourei.hounavi.jp/seitei/hou/H11/H11HO133.php>
- [MAE11] 前田陽二、松山博美著、「国民 ID 制度が日本を救う」、新潮新書 440、新潮社、2011 年 .
- [NIK13a] 「IT 競争力、日本は 21 位に後退 首位はフィンランド」、日本経済新聞 2013 年（平成 25 年）4 月 11 日付け夕刊、日本経済新聞東京本社 .
この記事は、以下の URL からダウンロードできる。
http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM11018_R10C13A4EB2000/
- [NIK13b] 「年金・税金、番号 1 つで マイナンバー今国会成立へ」、日本経済新聞 2013 年（平成 25 年）5 月 10 日付け朝刊、日本経済新聞東京本社 .
この記事は、以下の URL からダウンロードできる。
http://www.nikkei.com/paper/article/?ng=DGKDASFS0902S_Z00C13A5EA2000
- [NIK13c] 「マイナンバー法成立 年金・税、16 年から一元管理」、日本経済新聞 2013 年（平成 25 年）5 月 24 日付け夕刊、日本経済新聞東京本社 .
この記事は、以下の URL からダウンロードできる。
http://www.nikkei.com/paper/article/?b=20130524&ng=DGKDASFS2400E_U3A520C1MM0000
- [NIKB02] 「住基ネットの効果に疑問（上）」、IT レポート（動向 / 解説）、ITPro、2002 年 10 月 2 日 .
この記事は、以下の URL からダウンロードできる。
<http://itpro.nikkeibp.co.jp/members/NC/ITARTICLE/20020927/1/?ST=system>
- [NIKB12] 「政府が『マイナンバー』の民間開放に着手 ネットで本人確認や申請代行も可能に」、日経コンピュータ、2012 . 6 / 7、Report、日経 BP 社 .
- [NIKB13] 「マイナンバー法案、衆議院で議論されたこと」、ITPro、記者の目 .
この記事は、以下の URL からダウンロードできる。
<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/Watcher/20130514/476744/>
- [OGA12] 小笠原みどり、白石孝著、「共通番号制なんて要らない！ 監視社会への対応と個人情報保護のために」、航思社、2012 年 .
- [OKI12] 翁百合他著、「北欧モデル 何が政策イノベーションを生み出すのか」、日本経済新聞出版社、2012 年 .
- [SIM12] 清水勉、桐山桂一著、「『マイナンバー法』を問う あまりに危険な『IT 時代の

『国民総背番号制』、岩波ブックレット No.847、岩波書店、2012年。

[SUP08] 最高裁判所第一小法廷判決、平成 20 年 03 月 06 日。

この記事は、以下の URL からダウンロードできる。

<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20080306142412.pdf>

[WIK01] 「e-Japan」、ウィキペディア日本語版。(確認日:平成 25 年 5 月 13 日)

この内容は、以下の URL からダウンロードできる。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/E-Japan>

[WIK02] 「年金記録問題」、ウィキペディア日本語版。(確認日:平成 25 年 6 月 7 日)

この内容は、以下の URL からダウンロードできる。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%B9%B4%E9%87%91%E8%A8%98%E9%8C%B2%E5%95%8F%E9%A1%8C>

以上