

2024年7月3日

「マイナンバー制度の問題点と解決策」に関する提言の補足

【2024年7月補足版の要約】

一般社団法人 情報システム学会 マイナンバー制度研究会

< 提言補足版の背景 >

情報システム学会は 2023 年 10 月 10 日、「マイナンバー制度の問題点と解決策」に関する提言を発表した。情報システムの根幹に関わる制度設計に焦点を当て、マイナンバーカードに多くの機能を入れる問題点を指摘したうえで、「身元確認」「当人確認」「真正性確認＋属性情報確認」の 3 種類の「本人確認」機能を分離した制度に再設計すべき等の解決策を提示した。幸いにも多くの関心と賛同を得て、メディアの取材や関係者へのレクチャーの機会を今もいただいている。

また、提言に対する様々な意見を頂戴した。その中には、提言では考察を深める対象としていなかった、情報システムのプロジェクト管理と費用対効果、端末機器の操作性と安全性、利用者側の手間と負担といった面からの問題指摘も含まれていた。なかでもマイナ保険証の顔認証システムに関しては、医療と IT の双方の専門家から精度とセキュリティに対する強い懸念が提起されたことを報告しておきたい。

これらの問題を含めて提言で十分に論じきれなかった点は多く残されている。また、提言発表から 8 か月余り経過したものの、残念ながら、問題点が根本的に解決される方向へ進んでいない状況にある。そればかりか、マイナンバーカードの偽造やなりすまし行為といった本人確認に関連した犯罪が増加する兆しすら見えている。

このような背景から、このたび提言の補足版を発表するに至った。補足版（本文）では、昨年 10 月に発表した「提言要約版」を下敷きとして、そこに補足する形式で新たな考察とコメントを加えた。今回とくに考察の対象としたのは「日本社会における身元証明（身元確認）制度はいかにあるべきか」である。身元確認の現状に関する問題を分析したうえで、解決策となる制度設計の全体的な骨格を提案した。以下、補足内容の要約を簡単に記すので、詳細については補足版（本文）をお読みいただければ幸いである。

< 提言補足版の要約 >

■身元証明（身元確認）制度の必要性

日本で顔写真付きの公的な身元証明書として利用できるのは主にマイナンバーカードと自動車運転免許証である。いずれも保有率は 7 割強であり、全国民が所持する身元証明書は存在しないのが現状である。（保険証は国民皆保険制度のもと全国民が保有しているが、対面で顔写真と突き合せた身元確認を行うことができない。また、パスポートも 2020 年以降発行されたものは住所表記がなく、身元確認のために単独で使用できない場合が増えている）。

それでも今日まで社会秩序を維持できてきたものの、近年は単身世帯の増加、近所付き合いの希薄化、高齢化に伴う無職者の増加などで、家族や知人に簡単に自分の身元を証明してもらうことが難しくなりつつある。さらに、グローバル化やネットワーク化が進展し、対面だけで

なくインターネットを介した新たな方法での身元確認が行われる機会も増えている。

こうした日本社会の変容を背景として、全国民が所持する身元証明書の発行が不可欠になってきているのではないかと考えた。これが、本補足版で身元証明（身元確認）制度の確立を提案した理由である。ただし、厳密な身元確認を追求しようとするほど、3D写真や虹彩、指紋などの緻密な形質情報を身元証明書のICチップに格納する必要が生じてしまう。このような実装は、プライバシー保護や監視社会への懸念から国が行うべきではない。

身元確認の制度化は、利便性を追求するだけでなく、身元確認の信頼性とセキュリティやプライバシー保護のバランスを取りつつ、国民的合意を得ながら進めなければならない。そのためには、今年の提言で述べたとおり、1枚のマイナンバーカードに多くの機能を持たせる現行制度は根本から見直す必要がある。本人確認の3つの機能を分離したうえで、さらに身元確認機能においても保証レベルの異なる業務に対応させた使い分けができるような制度設計にすることが肝要である。

■身元確認の制度設計

身元証明書は、各国の事情に合わせてメインとサブの2種類を用意するのが望ましい。紛失・盗難で身元証明書を失った時の再発行業務ではあらためて身元確認を行わなければならないためである。国の歴史や特性を考慮したうえで、再発行を前提にして1種類だけではない身元証明書の制度設計を行う必要がある。

メインの身元証明書は、今年の提言どおり「新身元証明書」として、現行のマイナンバーカードを廃棄して新たに全国民に配布することを提案する。そして、「実印と印鑑証明書」と同様に、自宅で大切に保管しながら保証レベルの高い身元確認業務に限って使用するのが望ましい。また、提言でも指摘したように当人確認（認証）機能をこのカードに含めるべきではない。一方、今年の提言では「新規に発行する身元証明書カードと保険証の一体化は検討に値する」としていたが、今回あらためて検討を行った結果、保険証はサブの身元証明書「顔写真付き新保険証」として残すほうが合理的であるとの判断に至ったので、前言を撤回したい。

サブの身元証明書は、「新運転免許証」と「顔写真付き新保険証」の二つを用意することを提案する。いずれも常時携行を前提に紛失・盗難の可能性をあらかじめ視野に入れて設計するのが望ましい。

提案した身元証明書（メインとサブ）もICチップを搭載したカードとし、身元確認の現場では専用の読み取り機器を使用して、カードの偽造防止と券面管理番号のチェックを行うようにする。ICチップに暗証番号を設定し、身元情報、形質情報、電子証明書などを格納するのはプライバシー保護の観点から避けるべきである。ただし、身元確認の精度を高めるために、身元証明書に署名用電子証明書を格納し暗証番号を設定することは、今後の検討に値する。加えて、サブの方は、専用機器でICチップを読み取る保証レベルの高い業務だけでなく、読み取りチェックを行わない簡易な身元確認（たとえば図書館の貸し出しカード作成やスポーツクラブ

会員証作成など)でも使用可能とする。また、いずれのカードにも券面には名寄せ番号(特定個人情報でなくしたマイナンバー)を記載し、名寄せの正確性を担保しデジタル化の推進に役立てることを提案する。(下表参照)。

<表>身元証明書の種類と特徴(補足版本文12頁に掲載)

項目	身元証明書		
	メイン	サブ	
券面名称	新身元証明書	新運転免許証	顔写真付き新保険証
券面の記載内容	本文中の図1を参照	現在の運転免許証の記載内容に以下の項目を追加 ・名寄せ用番号(特定個人情報でなくしたマイナンバー) ※運転免許証番号が券面管理番号を兼ねる	現在の保険証の記載内容に以下の項目を追加 ・券面管理番号 ・顔写真 ・名寄せ用番号(特定個人情報でなくしたマイナンバー)
券面の所持方法	自宅で大切に保管して、必要な際に取り出して使用	常時携行	常時携行
使用できる身元確認業務	・要求保証レベルの高い業務は、官民を問わず全て対象とする。 ・サブの身元証明書再発行業務を含めて、対象とする全ての身元確認業務について、法制度で身元確認方法を定め、定めた業務以外での使用は禁止とする。 (例)携帯電話契約業務、金融機関口座開設業務、本人限定郵便引渡し業務、確定申告業務など	【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号を確認】 ・運転免許資格確認 ・職務質問 ・メイン、サブの身元証明書の再発行 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号の確認はなし】 ・要求保証レベルの低い業務 (例)図書館貸出カード発行、スポーツ施設会員証発行、ポイントカード発行など	【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号を確認】 ・健康保険資格確認 ・職務質問 ・メイン、サブの身元証明書の再発行 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号の確認はなし】 ・要求保証レベルの低い業務 (例)図書館貸出カード発行、スポーツ施設会員証発行、ポイントカード発行など
券面のICカード化	カード偽造防止と券面管理番号格納目的でICチップを使用する。 ICチップ内に身元情報は格納せず、暗証番号の設定はしない。(一部、今後の検討項目あり)	同左	同左
ICチップを使用した偽造と券面管理番号チェック専用機器利用	全業務で必須	要求保証レベルの低い業務を除いて、必須	同左
券面の偽造防止対策	最大限の対策を行う	同左	同左

以上が身元確認の制度設計全体の骨格となる内容である。制度の骨格を固めるうえでさらに今後の検討が必要な項目については本文の最後にまとめて記述した。また、具体的な保証レベルの高い身元確認業務については法令で定めることを提案している。そのためには、国が業務

の洗い出しを行い、利用者側の意見を十分踏まえ議論を深める必要がある。従来の身元確認の方法が場合によっては法令違反となってしまう可能性もあるためである。

なお、本補足版は身元確認に焦点を当てた考察であり、本人確認（認証）についてはほとんど触れていない。ただ、所有物認証による本人確認（認証）で使用するメディアは IC カードではなくスマートフォンで統一することを提案している。むしろ、本人確認（認証）においても認証の保証レベルに応じて ID/パスワード方式など他の認証方法を採用したり、高齢者向けにアナログ対応を残したりすることも検討すべきである。

最後に、補足版の提案がたたき台となって、日本で身元証明（身元確認）制度の確立に向けた議論が進むことを願っている。