



次世代へ誇れる番号制度システムの実現を ～ 国益 > 国民益 > 政治家益・省益・企業益 ～

2012年3月21日
公益社団法人 経済同友会

【 目 次 】

．本提言の位置づけと問題意識.....	1
（番号制度法案提出と背景）	
（制度導入の意義）	
．番号制度のシステム設計に関する考え方.....	3
1．政府の検討の主な問題点	
2．番号制度システムの全体設計	
．次世代へ誇れる番号制度システムを実現するための提言.....	7
1．＜フェーズ1＞官が利用するデータベース連携用の番号制度	
提言1：全体設計の必要性和基本方針	
提言2：簡素かつ効率的なデータベース	
提言3：医療分野への早期活用	
提言4：ICカード、マイ・ポータルの再考	
提言5：想定コストの早期開示と技術仕様の検討状況のオープン化	
提言6：第三者機関の権限と範囲	
提言7：CIOおよびプロジェクトチームの編成	
提言8：相応しいセキュリティレベル	
2．＜フェーズ2＞国民に広く利用される番号制度	
提言9：本人確認手段のガイドラインの確立	
提言10：官民データ連携基準の策定へ向けた官民議論	
．おわりに.....	12
補足：政府の検討状況に関する考察.....	13
2011年度 国家情報基盤改革委員会 名簿.....	17

・本提言の位置づけと問題意識

（番号制度法案提出と背景）

社会保障・税番号制度を具現化する「個人識別番号法案（マイナンバー法案）」¹が、今国会に提出された。行政サービスを実施するための基盤として、国民一人ひとりに対し国全体として統一番号を付番する番号制度に関しては、これまでも幾度となく導入が検討され、都度頓挫してきた経緯²がある。先進諸国では当然とされているインフラが国家管理への懸念、政府への不信、プライバシー侵害の可能性、不正行為のリスク等を超えてようやく導入されようとしている。

（制度導入の意義）

経済同友会では、従来より番号制度の早期導入を積極的に提言³してきている。内閣府が2011年11月に実施した世論調査⁴によれば、社会保障と税の番号制度の導入が「必要だと思う」とする者の割合が57.4%となるなど、かつての導入反対派が多数を占める状況からは変化が見られる。本制度は、国民の権利・義務、公平感、ナショナルセキュリティ、政府・行政の効率化・政府の競争力向上、の観点から不可欠の社会インフラである。この機会に、有効に機能する番号制度を確実に早期に導入することを支持する。

国民の権利・義務、公平感（将来負担の抑制・社会全体のコストの引下げ）

GDPの2倍規模の政府債務と、社会保障給付費の拡大による財政赤字の継続により、政府は消費税率5%引き上げを提案している。但し、増税が実現した場合でも、財政赤字は継続する見込みであり、更なる負担増議論が起こる可能性は高い。一方で、国民負担および給付に関する不公平感⁵は存在している。行政サービスを行うための統一的な番号の導入が実現していないため、現在は各行政主体が各々独自の利用番号を付番し、異なる行政サービス間の情報の連携は、紙や手や目での（マンパワーに依存した）突合せ等が行われている。更なる負担増を抑制するためには、効率的な行政を実現する制度と情報基盤を作り、縦割り行政排除や国・地方が連携した真に効果が確実視される政策を実現し、社会全体のムダや重複したコストの引き下げ、国民負担の納得感や公平感を改善させる必要がある。

¹ 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案（マイナンバー法案）。以下、特に断りの無い限り法案と表記。

² （1968年）事務処理用各省庁統一個人コード連絡研究会議による「国民総背番号制」断念、（1980年）納税者番号を割り振る「グリーンカード（少額貯蓄等利用者カード）」導入決定、1985年廃案、（1999年）住民基本台帳法改正による、住民基本台帳ネットワークシステムの設置及び「住民票コード」の導入、用途は非常に限定。

³ 直近では、「2020年の日本創生 若者が輝き、世界が期待する国へ」（2011.1.11）、「わが国の電子政府推進政策の検証と今後の取り組むべき課題」（2011.4.21）など。

⁴ 「社会保障・税の番号制度に関する世論調査」（内閣府大臣官房政府広報室、2012.1.30公表）。

⁵ 例えば所得税ではクロヨン（9・6・4）、トーゴサン（10・5・3）といった問題（サラリーマン、自営業者、農林水産業者などの所得捕捉率に対する比喩）がある。生活保護制度についても、資産調査（ミーンズテスト）を課してはいるが給付についての批判は絶えない。また、福祉関係の手当てでは所得水準に基づき給付額などが変化する制度だが、低所得者の所得捕捉が正確にできないという指摘がある。

ナショナルセキュリティ

安全保障を考える際に、「国外からの脅威ばかりではなく、国内からの脅威や、自然からの脅威までも考慮する」⁶という考え方がある。日本においても、テロ・カルト集団といったリスクは厳然と存在している。また、東日本大震災を契機に、今後も大震災やパンデミックが発生するリスクが指摘されている。国は本来、国民の生存権⁷・財産権⁸を守る義務を有しており、被害者や弱者や患者を正確に把握し、将来に渡りこれらの権利が適切に保護・回復される様にする必要がある。一方で、いわゆる消えた年金問題など、国が管理責任を履行していなかった事例がある。少なくとも、国民の権利・義務に係る情報は、国が国民・企業を一意に特定する手段を持つ必要がある。

なお、プライバシー侵害への懸念については、情報技術革新に加え、法や制度といった人間の知恵を複合的に活用して乗り越えるべき課題であり、政府は国民に対して、不信を払拭するためにもっとドラスティックな努力をするべきである。

政府・行政の効率化、政府の競争力向上

2000年以降に欧米や韓国の電子政府先進国との差が歴然とした電子政府の評価を踏まえ、高コスト構造とならぬよう、政策目的に合致する前提で最小コスト・最短期間で将来性あるシステム構築を行うべきである。特許庁の情報システムは2006年～2011年の開発期間を予定し55億の予算を投じたが、先般、開発遅延・リリース延期について検証委員会⁹が検討し、中断を決定した。また、国税庁のKSK（国税総合管理システム）は、1989年に計画がスタートしたが、最終稼働は2001年となるなど12年の超長期の時間を要し¹⁰、当初予算を大幅に超える経費が投入された。これらは税金だけではなく、時間をも失わせた事例である。

現時点において日本の電子政府化は諸外国比相当程度遅れている。特に国際競争上ライバルの韓国との差は深刻である。今般の番号制度の導入は、国家の情報基盤の刷新と並列的に実行されるものであり、政府・行政の効率化はもとより、日本の競争力向上に資する制度としなければならない。

本提言では、番号制度を確実に導入・構築するために、国民の義務と関わる情報を政策の実効性向上と行政コスト（社会コスト）引き下げのために主に官が利用する段階を<フェーズ1>、民間利用を含めて国民に広く利用される段階を<フェーズ2>に分け、取り組むべき課題などについて提言する。

競争力があり、将来性のある国家基盤を構築し、次世代へ引き継ぐことは、我々現役世代の責任である。過去の失敗を再び繰り返してはならない。

⁶ 「安全保障学入門」防衛大学校安全保障学研究会・編 1998 亜紀書房。

⁷ 憲法 25 条 1 項：すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。2 項：国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

⁸ 憲法 29 条：財産権は、これを侵してはならない。

⁹ 特許庁情報システムに関する技術検証委員会。

¹⁰ この間にワープロの時代から PC、インターネット技術が普及する時代へと移行し、当初想定技術は陳腐化してしまった。

番号制度のシステム設計に関する考え方

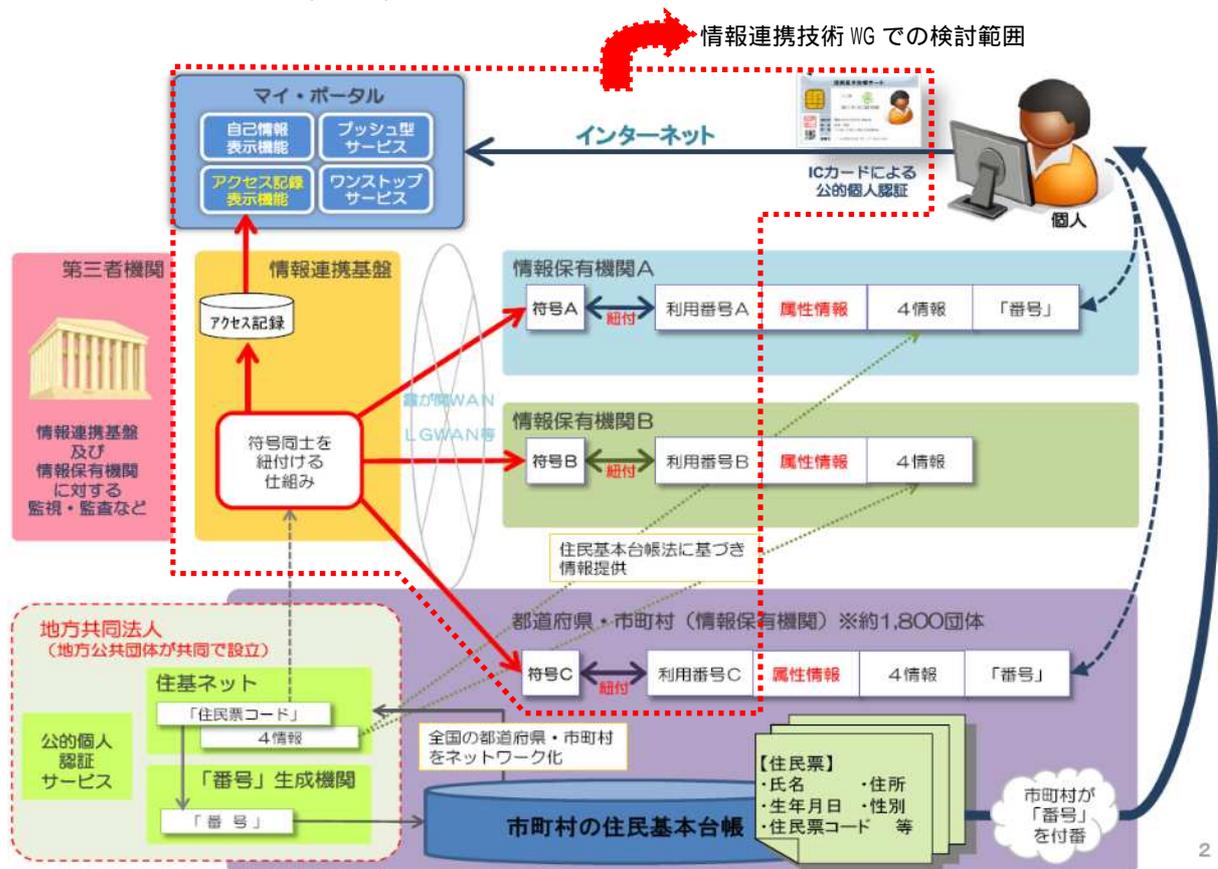
1. 政府の検討の主な問題点

(全体設計の視点の欠如)

社会保障・税番号制度については、社会保障改革担当室とIT担当室の下に共同事務局を置き、個人情報保護WG及び情報連携基盤技術WGを設置し検討が進められてきた。システム設計については、主に情報連携基盤技術WGがその役割を担っていたが、実際に情報を持つ機関(各地方公共団体や国税庁、日本年金機構など。以下、情報保有機関と表記)が保有する番号が付された情報をどの様に連携(以下、情報連携と表記)するかという部分的検討に留まり(図1)“全体設計”の検討が欠落している。

本制度を使われない・動かないシステムとしないためには、全体設計と工程表、利用分野の優先順位、将来性・拡張性に富んだ設計構造および投資対効果、実行計画等の根拠の明確化と徹底した開示が必要¹¹である。

(図1) 政府が検討している情報連携のイメージ



地方公共団体における番号制度の活用に関する研究会(第1回資料)より引用の上、事務局加工

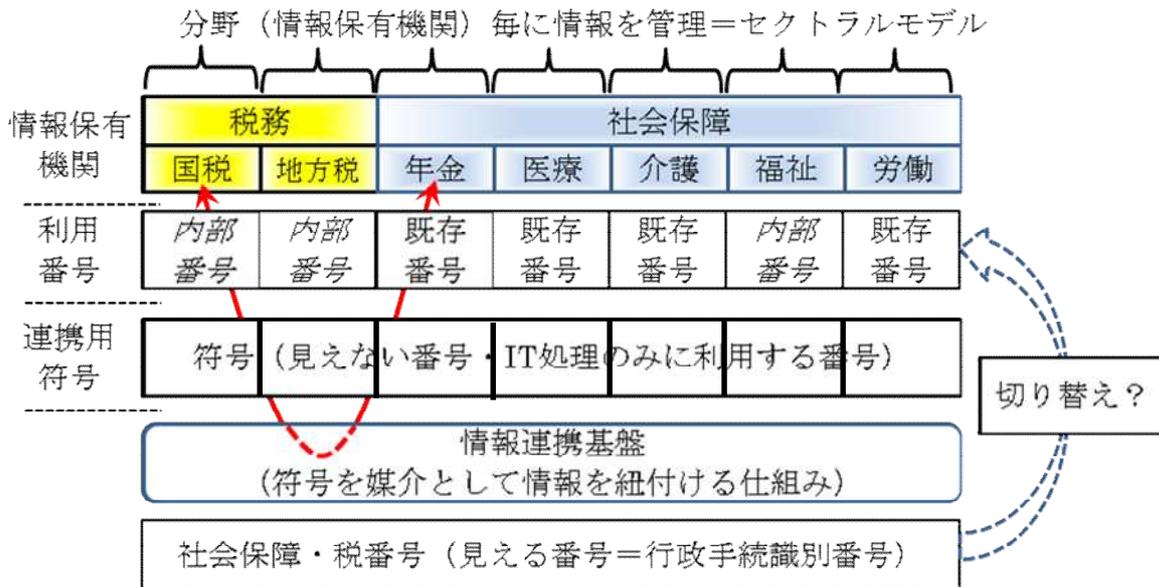
¹¹ これまでの政府の検討状況については後段、補足：政府の検討状況に関する考察参照。

(最高裁判決「一元管理の回避」への対応)

住民基本台帳ネットワークシステムに係る訴訟に関する最高裁判所合憲判決¹²に対応し、国家による一元管理を回避するために、個人情報情報は情報保有機関毎に分散管理し、それぞれの情報に「見えない番号 (IT 処理のみに利用する番号)」（以下、符号¹³と表記）を付し、情報連携基盤 () を別途設置する「セクトラルモデル + 情報連携基盤」の採用を予定している。一方で、人が目で見て識別可能な「見える番号 (行政手続識別番号) 」¹⁴を発番することも想定されており、当該番号を税・社会保障分野 (税務 (国税・地方税) + 年金、医療、介護保険、福祉、労働保険の 6 分野) へ利用するとされている (図 2)。

6 分野全てにおいて行政手続識別番号を利用するかは判然としないものの、仮に利用するのであれば、情報連携基盤や符号の存在理由が不明確となる。外交安全保障上重要な関係にある米国・韓国は一元管理であり、日本では一元管理が違憲の疑いがあるという理由で分散管理というのは残念でならない。「法施行後 5 年を目途に、利用範囲の拡大を含めた所要の見直しを行う」としているため、存在を否定しないが、最高裁判決 (一元管理の回避) の技術的解釈の明確化が必要である。

(図 2) セクトラルモデル + 情報連携基盤のイメージ



事務局作成

情報連携基盤は、情報保有機関毎に管理する特定の個人に関する情報を、符号を媒介として紐付けする仕組み。上記の図 2 は、国税庁の情報と日本年金機構の情報を連携させるイメージ。なお、法案では、「情報提供ネットワークシステム」と表現されている。

¹² 当該判決文上において、「行政事務において取り扱われる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は存在しないこと」が合憲理由の一つとなっている【最高裁判所第一小法廷 (2008.3.6 判決) 事件番号 : 平成 19(才) 403】

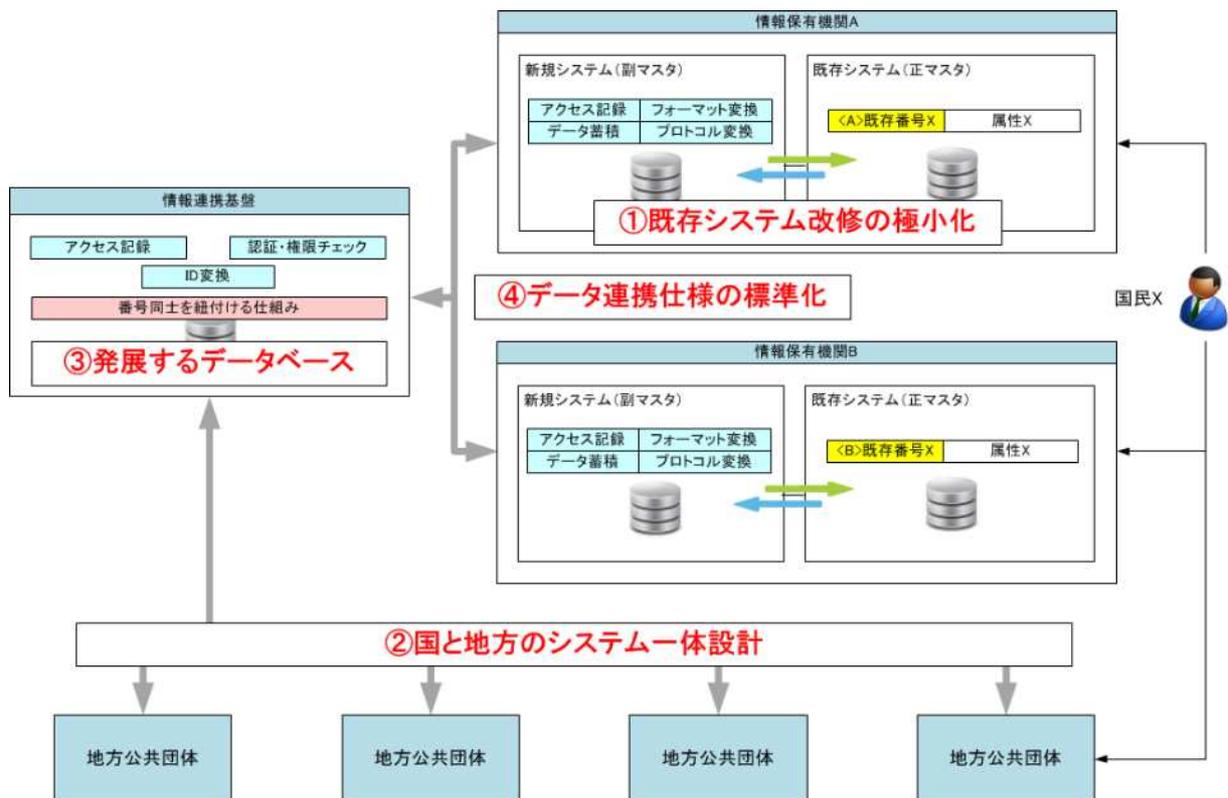
¹³ 社会保障・税番号制度の法律事項に関する概要 (案) などにおいて、「符号」と表現されている。

¹⁴ 社会保障・税番号制度の法律事項に関する概要 (案) において、「個人番号」と表現されているもの。

2. 番号制度システムの全体設計

今般の番号制度の導入は、国のみならず、約1,800にのぼる地方公共団体の既存業務・システムの大規模な改修を必要とするものである。国民を含め様々なステークホルダーが関与する国家情報基盤の改革とともに実現されるものであり、それぞれが権利のみを主張すれば、複雑で高コストで機能しないインフラとなる懸念がある。「国と地方公共団体を含めた全体視点での設計」および「世界最先端の電子政府/行政システムの実現」という観点から、番号制度の実現すべきポイントを以下に纏める(図3)。

(図3) 全体設計の例



< 既存システム改修の極小化 >

既存の行政システムの中には独自技術や独自製品でブラックボックス化された古い構造のものも多く、既存システムの修正が多くなると、結果として高コストで硬直的な仕組みになる懸念がある。従って、高コスト構造の既存システムへの改修は極小化すべきであり、必要となる機能・データは新たなシステムへ切り出すべきである。

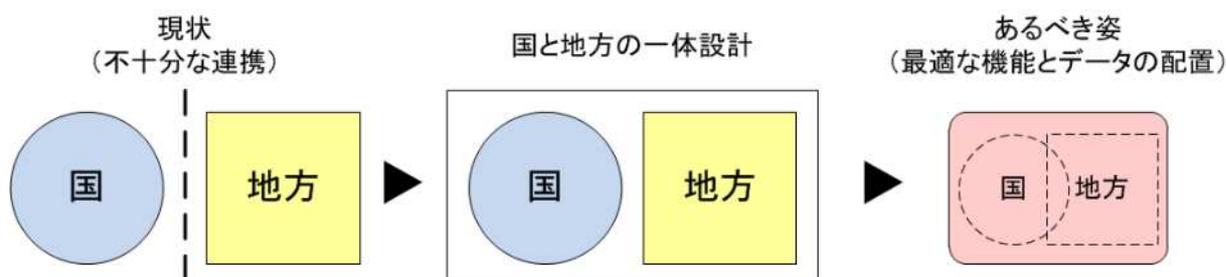
また、新たなシステムの構築にあたっては、技術進化のメリットを最大限享受すべく、オープンスタンダード¹⁵な技術要素を全面的に採用するとともに、将来的には既存システム機能を順次取り込むことが可能となるような将来を見据えた設計とすべきである。もちろんセキュリティには別途十分な配慮は必要である。

¹⁵ 特定企業の独自規格ではなく、標準化機関が定めた規格や業界のデファクト・スタンダード。

< 国と地方のシステム一体設計 >

国民にとって真に利便性の高い行政サービスを実現するためには、国と地方公共団体のシステムを含めた最適な機能とデータの配置が不可欠であり、処理方式や優先度の整合性を取りつつ一体設計を推進すべきである。

地方公共団体のシステムについては、総務省主催の研究会等¹⁶が進められている他、「自治体クラウド推進本部」が設立されるなど、共同化や標準化の流れが加速しつつあるが、本制度の推進事務局（内閣官房）との連携は不十分である。よって、今後は国と地方の一体設計を実施し、適正な役割分担、重複機能・ムダな機能を排除すべきである。



< 発展するデータベース >

いわゆる消えた年金問題を端緒とした基礎年金番号の洗い替え作業が依然として解決していないことから、既存番号の紐付けについては膨大な時間と費用がかかることが予想されるため、現実的には「発展するデータベース」として、システム及び制度の運用方法を検討する必要がある。また、初期突合¹⁷をどの様に行うのかについて早急に決定すべきである。

< データ連携仕様の標準化 >

各省庁や地方公共団体間での効率的な情報交換を促進するための技術仕様の検討が必要である。米国では、NIEM¹⁸と呼ばれる情報交換の標準仕様を策定し、様々な分野を横断した情報交換の標準化を進めている。セキュリティ面での連携仕様、ならびにスピードとコストの両面における効率化を実現するための技術仕様についての検討を推進すべきである。

¹⁶ 地方公共団体における番号制度の活用に関する研究会等。また、本提言では、財団法人全国地域情報化推進協会（APPLIC）が標準仕様を策定した地域情報プラットフォームに係る推進事業情報等も同列に考えている。

¹⁷ 各地方公共団体や国税庁、日本年金機構などの情報保有機関が保有する情報には既に個別の利用番号が付されているが、当該既情報と現在検討されている番号との突合を制度導入時に行う必要がある。

¹⁸ National Information Exchange Model。

．次世代へ誇れる番号制度システムを実現するための提言

1．＜フェーズ1＞ 官が利用するデータベース連携用の番号制度

提言1：全体設計の必要性と基本方針

（ 国益 ＞ 国民益 ＞ 政治家益・省益・企業益 ）

（全体設計の必要性）

番号制度の実現は IT に依拠するところが大きく、国（中央省庁）のみならず、約 1,800 の地方公共団体の既存業務の見直し・システムの大規模な改修が同時に必要となる。本制度は国民を含め様々なステークホルダーが関与する国家情報基盤の改革でもあるため、複雑なゆえに使いづらくレスポンスタイムがかかり高コストで機能しないインフラとならぬよう留意しなければならない。

したがって、全体設計と工程表、個別政策の優先順位、政策目的に適した手法および投資対効果、実行計画等を再考し、国民に広く開示すべきである。

（全体設計の基本方針）

- ・最高裁判決（一元管理の回避）の技術的解釈
- ・最適な機能とデータの配置
- ・バッチレス・リアルタイムなアーキテクチャー
- ・オープンスタンダード技術の採用
- ・情報の機密分類に応じたセキュリティレベル
- ・初期突合プロセスの定義と効率かつスピーディーな実行
- ・本人確認手段の多様性と明確化

なお、初期突合の本人確認は、基礎年金番号の整備にかかる教訓を生かしたものとすべきであり、郵送¹⁹のみに頼るのではなく、e-mail などの IT の活用といった効率的手法の検討が必要である。

また、初期突合には、膨大な時間と費用がかかることが予想されるため、現実的には「発展するデータベース」として、システム及び制度の運用方法を検討する必要がある。連絡手段としての e-mail アドレス、現金給付用の金融機関口座情報について、国民の属性情報として登録することを検討し、「発展するデータベース」構築に寄与させるべきである。

提言2：簡素かつ効率的なデータベース

給付付き税額控除など現実的にはマンパワー不足・データ連携不足等がボトルネックとなりうる事態や、不正受給や脱税などの権利の乱用・制度の悪用をする者が得をする

¹⁹ 公的年金の加入記録確認はねんきん特別便という郵送手段によって行われた。

という状況を解消するために、国民一人ひとりに対し国全体として統一の番号を導入し、データベース連携に活用することが必要である。

国民の義務²⁰と密接に絡む分野である所得再分配に係る金銭情報は、法に基づき計算された結果でしかなく、過度に高いセキュリティレベルを必要としない。よって、簡素かつ効率的なデータベース連携・名寄せが容易な制度を実現すべきである。国民・住民に対する個別施策を行う上で、対処すべき課題の具体的抽出と範囲の明確化を行い、それらを法定した上で、データベース連携を積極的に活用すべきである。

これらの具体的項目の抽出及び IT 活用により、どう効率的に処理するかについて、行政機関担当者は、データベース連携システムの利用当事者として主体的に制度構築に参加すべきである。

提言 3：医療分野への早期活用

医療情報については機微性の高い個人情報として、法施行後 1 年後に特別法案の提出が予定されているが、社会全体のコストを引き上げる上では本来不可欠の情報である。エビデンスに基づいた適切な給付を選択できなければ、過度な負担増か真に必要な人への給付すら抑制する社会を受け入れざるを得なくなる。プライバシー保護は必要ではあるが、エビデンスベースの医療政策²¹への活用を阻害すべきではない。必要に応じ米国 HIPAA 法²²類似の法律を整備するなどし、積極的な活用の道を拓くべきである。

提言 4：IC カード、マイ・ポータルの再考

本人認証手段として IC カード²³を採用することが検討されてきたが、特定の技術に依存せず、携帯電話（普及率は 90% 超過）、スマートフォン、既存カード²⁴など多様なデバイス・手段を複合的に有効活用すべきである。1 種類に限定すれば複製リスクは高まる。また、IC カードに限定すれば専用の読み取りリーダーが必要となり、国民負担は増加する。IC カードを前提とした住基カードの普及率は極めて低位に留まっている²⁵。なお、行政サービスを効率的に行うためのデータベース連携というフェーズにおいては、IC カード自体は必ずしも必要ではなく、企業経由の納税のための番号のみが国民に伝達されればよい。よって、IC カードは希望者のみが利用すれば良く、国民全員に配布する必要は全くない。

国民による監視手段として検討されてきたマイ・ポータルの設置については、想定さ

²⁰ 納税の義務（憲法 30 条：国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ）の他、国民皆年金・国民皆保険制度下において保険料納付義務を負う。

²¹ 例えば、ある時点における特定疾病の分布の把握や、異時点間における疾病の相関関係の把握等を行った上での医療サービス供給体制構築や診療報酬設定などを行う政策。

²² Health Insurance Portability and Accountability Act。

²³ 法案では、単に個人番号カードとされており、IC 化することは法定されない予定。

²⁴ 運転免許証、健康保険証、その他証明書など。

²⁵ 堀部政男一橋大学名誉教授（個人情報保護 WG 座長）によれば「導入から 10 年近く経つが、全国で 4%、東京都で 6% 程度」の普及率との由。（第 3 回委員会講演より）

れるトラフィックが不明なため、利用実態に応じた機能・設置対象・投資規模について再考すべきである。インターネットを経由してアクセスすることを前提としているが、高齢者の存在²⁶や不正アクセス防止のための費用負担も踏まえれば、監視手段としては、第三者機関への調査依頼を可能とする対応の方が現実的と考えられる。国民が広く利用する段階において、電子申請や行政機関等からの通知機能を実装することが想定されているが、現実的利用シーン、投資対効果を踏まえた判断が必要である。基本的には希望した国民のみの機能とすべきであり、優先順位は低い。

提言5：想定コストの早期開示と技術仕様の検討状況のオープン化

制度導入コストについては依然として詳細な開示がなされていない状態が継続している。既存システムの改修コストが大きくなることが予想されるが、開発・導入・運用コストそれぞれについて、初期突合に係る費用を含めて、設計のアーキテクチャーと併せた形での詳細な算出根拠の開示が必要である。

投資決定にあたっては世界各国とのベンチマーク比較・開示が必要である。コスト・開発期間については民間のIT投資実績・諸外国の導入事例などとの比較、機能については韓国等の電子政府先進国との比較など、国民の納得が得られるものとすべきである。

過去の政府のIT投資の失敗として、ベンダーロックイン²⁷、つぎはぎシステム²⁸などが指摘されている。技術仕様の検討状況の積極的なオープン化を図り、第三者による監視の下で制度設計を行うべきである。

制度の安定的な運用が行われるまでは、参議院・決算委員会による国会法に基づく検査の要請を活用し、会計検査院による毎期の検査の実施も検討されるべきである。

提言6：第三者機関²⁹の権限と範囲

第三者機関が独立性の高い行政組織法の第三条機関となる方向で決着したことは評価するが、所掌事務対象が番号個人情報分野に限定される予定である。対象範囲について、技術監視や消費者庁にある個人情報保護専門調査会の機能まで取り入れることを検討すべきである。また、機関の人員として、IT技術専門家（民間・学界）、弁護士、会計士、その他の専門家を独立採用すべきである。

加えて、国際的動向（OECD プライバシーガイドライン改正など）に対し、日本の国益に沿った形で意見を述べる機関とすることも検討されるべきであり、より独立性を高め

²⁶ 総務省「平成22年通信利用動向調査」によれば、高齢者層のインターネット利用率は上昇傾向にあるものの、65~69歳：57.0%、70~79歳：39.2%、80歳以上：20.3%に留まる。

²⁷ ある特定ベンダーの独自技術に依存したシステムなどを導入したことにより、保守・後継システム等も当該ベンダーに依存せざるを得なくなり、結果としてコスト高、技術進化のメリット喪失といった問題が発生する。

²⁸ いわゆるバブル期の温泉旅館の増築の様に既存システムを温存したまま、新システムを追加するケースや、複数ベンダーに部分的にバラバラに発注されることにより、全体として効率的なシステムとならないといった問題が発生する。

²⁹ 法案では、個人情報情報保護委員会という名称とすること、委員の選定は国会同意を経て2013年に行われることが予定されている。

るために、国会の下に設置³⁰することも一案と考えられる。

提言7：CIOおよびプロジェクトチームの編成

番号制度導入にあたり、強力な推進体制が必要である。現在、政府は公募で決定したCIO補佐官を設置しているが、全体設計についての責任や権限に関する体制が必ずしも明確ではない。

したがって、セキュリティレベルや地公体システムの刷新を含む全体設計についての判断を行う等の最終権限と責任を有する、総理直轄のCIOを設置するとともに、CIOを長とする最強のプロジェクトチームを編成すべきである。CIOにはIT技術への知見と国益への見識³¹を備えた人材を登用し、プロジェクトの終了まで一貫した政策責任体制とするために、政権交代や内閣改造に左右されないようにする必要がある³²。チームの編成は政府内外から優秀な人材を集め、IT技術専門家（民間・学界）、弁護士、その他の専門家が参画できるようにする。プロジェクトチームは実施するチームと設計開発をチェックするチームの2チーム編成とすべきである。官僚については2年程度の定期人事異動ではなく、政策遂行に応じた形で柔軟な人事を行う必要がある。さらに、現在内閣官房にある検討会や総務省主催の研究会等³³は、CIOをトップとした「最強プロジェクトチーム」の下に、集約・統合する。

なお、このチームは入札プロセスの透明化と結果責任を両方負うべきである。

提言8：相応しいセキュリティレベル

本制度の趣旨は行政事務の効率化であり、行政の持つ国民の情報を適切に連携することである。よって、（国民の情報に関する）データベース連携が容易に実現できる仕組みとすべきであるが、官への不信から、データベース連携を容易には出来ないシステムを作ろうとしている印象が強い。これまでも行政担当者が情報を流出させる事案があったのは事実だが、どの国においても情報セキュリティ技術に100%はない。不安だという声に押され、過大なコストをかけ続けることは現実的ではない。情報を機密分類定義した上で相応しいセキュリティ対応を取るべきである。今般は、独立性の高い監視機関としての第三者機関が設置され、法制度による罰則も強化されている。制度・体制を複合的に機能させるべきである。

また、行政機関担当者のアクセスに対する認証が必要であるが、端末での認証機能しか持たない行政機関の存在も懸念される。調査・洗い出しの上、個人単位での認証制度

³⁰ 立法府の下に設置された福島第一原子力発電所事故調査委員会を参考にしている。

³¹ アカウンタビリティ確保の観点から、政府等の大規模なIT投資の受注実績のあるベンダー出身者は避けるべきである。

³² 政治情勢に左右されるべきではないという趣旨であり、執行状況に基づき変更させる手立ては必要である。

³³ 地方公共団体における番号制度の活用に関する研究会等。また、財団法人全国地域情報化推進協会（APPLIC）が標準仕様を策定した地域情報プラットフォームに係る推進事業情報等も同様に統合すべきである。

を早期に確立し、監督可能な体制の構築をすべきである。併せて、各行政における情報保有機関は担当者への倫理を含む情報セキュリティ教育を徹底する体制作りとともに、責任の所在を明確化したセキュリティポリシーの策定・公開を行う必要がある。

なお、個人情報保護法施行後に発生した、過剰反応＝オーバーコンプライアンスは主務大臣制を採用したことによるバラバラに設定されたガイドラインの存在が弊害として指摘されることから、これらの解決を図ることが必要である。

2. <フェーズ2> 国民に広く利用される番号制度

提言9：本人確認手段のガイドラインの確立

現在日本では本人確認手段のガイドラインは確立されていない。オフライン（窓口）の確認手法などは各主体でのこれまでの取り組みなどがある程度蓄積されているとはいえ、依然として成りすまし事案も発生³⁴している。また、オンライン認証を含めて一体的な検討が行われているとはいいい難い状況にある。よって、オフライン（窓口）、オンラインそれぞれについての本人確認の手法について、ガイドライン等の整備が必要である。

オフライン（窓口）での認証の際には、身分証明書が必要となるが、写真や自署といった（生体と結びついた）情報が必要となる他、複合的な手段³⁵が考えられる。また、オンラインでの認証技術は急速に変化・進化しているため、技術の固定化を避けるべきである。認証に係るガイドラインは時々の情勢に応じて対応を検討すべきであり、法律自体にも定期的な見直し義務を盛り込むことが必要である。

提言10：官民データ連携基準の策定へ向けた官民議論

将来的には、国民が直接的にメリットを享受できるIT政策（含：電子政府）としての民間を含めたデータベース連携システムが必要である。まずは、個人情報やプライバシー等の問題が存在しない法人番号の官民利用を積極的に進めるべきである。

個人番号については、利用範囲の拡大とともにプライバシー侵害のリスクも上昇することから、官民での利用にまで広げる際には、他国で発生した成りすまし被害等が起きないように、セキュリティに十分配慮した制度設計・本人確認手段の確立が必要である。国民の監視機能の強化などと併せての実行も重要である。そのためにも、民間との連携を含めた利用方法や利用場面の検討、データ連携することができる組織を認定する基準作りのための民間を含めた議論の場の設定をすべきである。

³⁴ 例えば銀行の窓口における預金債権者の本人確認については一定の判例が蓄積されている。一方で、住基カードの発行においては成りすましなども発生しており、現状後追いついて対応を行っている状況といえる。

³⁵ 運転免許証と健康保険証など複数の証書を組み合わせる、或いは生体認証など。セキュリティレベルに応じた対応が必要である。

．おわりに

2011年3月11日の東日本大震災における情報通信分野の混乱の後、当委員会を企画した。当初の委員会活動のテーマは以下の通りであった。

東北地方へ世界最先端の情報基盤を導入し、いずれは日本全体へ展開可能にし、できれば最強のIT武装をした地域として復興できる可能性を追求したい。

また、いつ来るとも限らず、でも必ず来ると言われる関東直下型大地震の有事に備え、情報通信技術と人の知見の融合を研究したい。

個人がリアルタイムで情報交換する時代に供給サイドの企業は未だ旧式コンピュータでファイル単位で情報を扱いバッチ処理主体の仕組みの中にいる。世界のベストプラクティスを研究し、経済界の意識と行動改革につなげたい。

以上3つのテーマで使命感に燃え、意欲的に推進しようと考えたが、しかし一年間の委員会活動には時間制約があり、結果的には喫緊の課題である「社会保障と税の一体改革」とそれを実現する国家情報基盤のあり方にテーマを絞った。

一年間の活動を通じて今あるものは「大いなる疑問」である。

友好国である 米国と韓国は外交安全保障においても重要なパートナーであるが、同時に両国は電子政府として世界トップクラス（国連電子政府ランキング 2010年では韓国1位、米国2位）である。

両国は国が必要とする国民情報を一元管理している。我々は、将来の日本を支える重要な情報基盤であるにもかかわらず、住基ネット訴訟の最高裁判決の一部に抵触する懸念から、分散管理を選択している。政府への不信からか個人情報保護の名の元に結果的には必要以上に複雑な方式で実現することになっており、これまでヒヤリングした関係者のいずれもが投資対効果はもちろんのこと、これまで歩んできた道とこれから歩む道に自信や誇りを持って説明していただいた方は皆無であった。

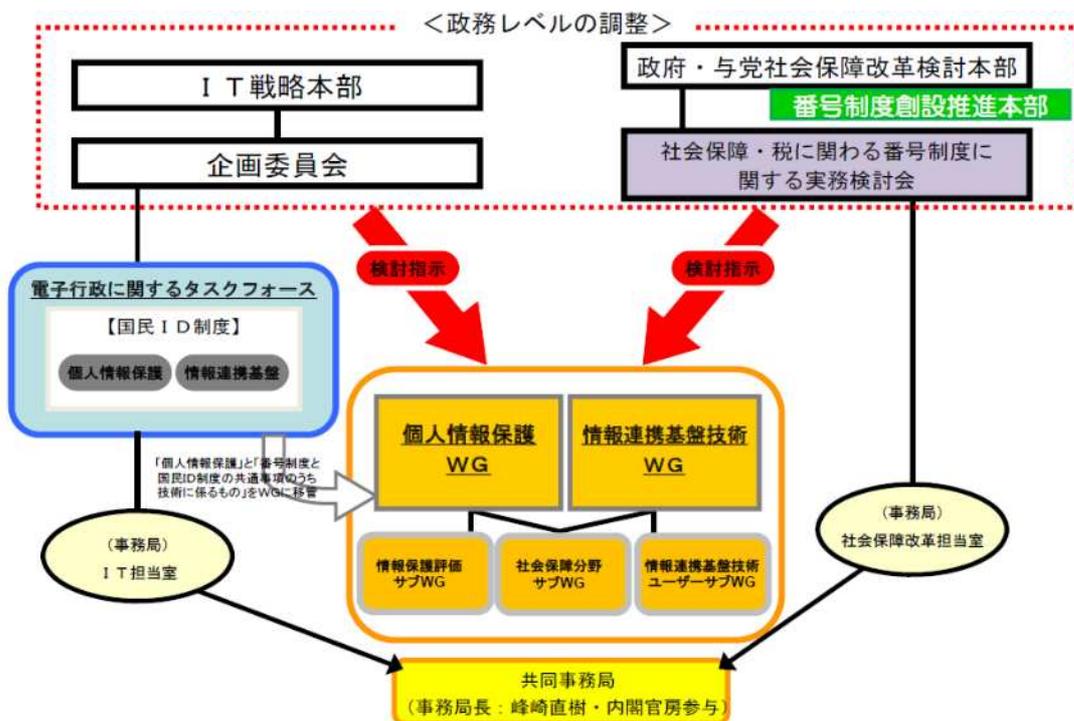
先進国最後としてシステム導入できる後発のメリットを必ずしも活かしきれていない現状に日本の今日が象徴的に表れているのではないかと。願わくば、当システムの設計・開発に携わる政府関係者や民間企業の経営トップとエンジニア等すべての方々には自己利益より自分たちの子供たちや孫たちへの奉仕を優先し「一元管理」の解釈を技術的にクリアにし、創意工夫と叡智で将来性のある国家情報基盤を構築してくれることを望んでやまない。

補 足

(政府の検討状況に関する考察)

今般、政府が法案を提出した社会保障・税番号制度については、社会保障改革担当室と IT 担当室の下に共同事務局を置き、個人情報保護 WG 及び情報連携基盤技術 WG を設置し検討が進められてきた (図 1)。

(図 1) 政府の検討体制

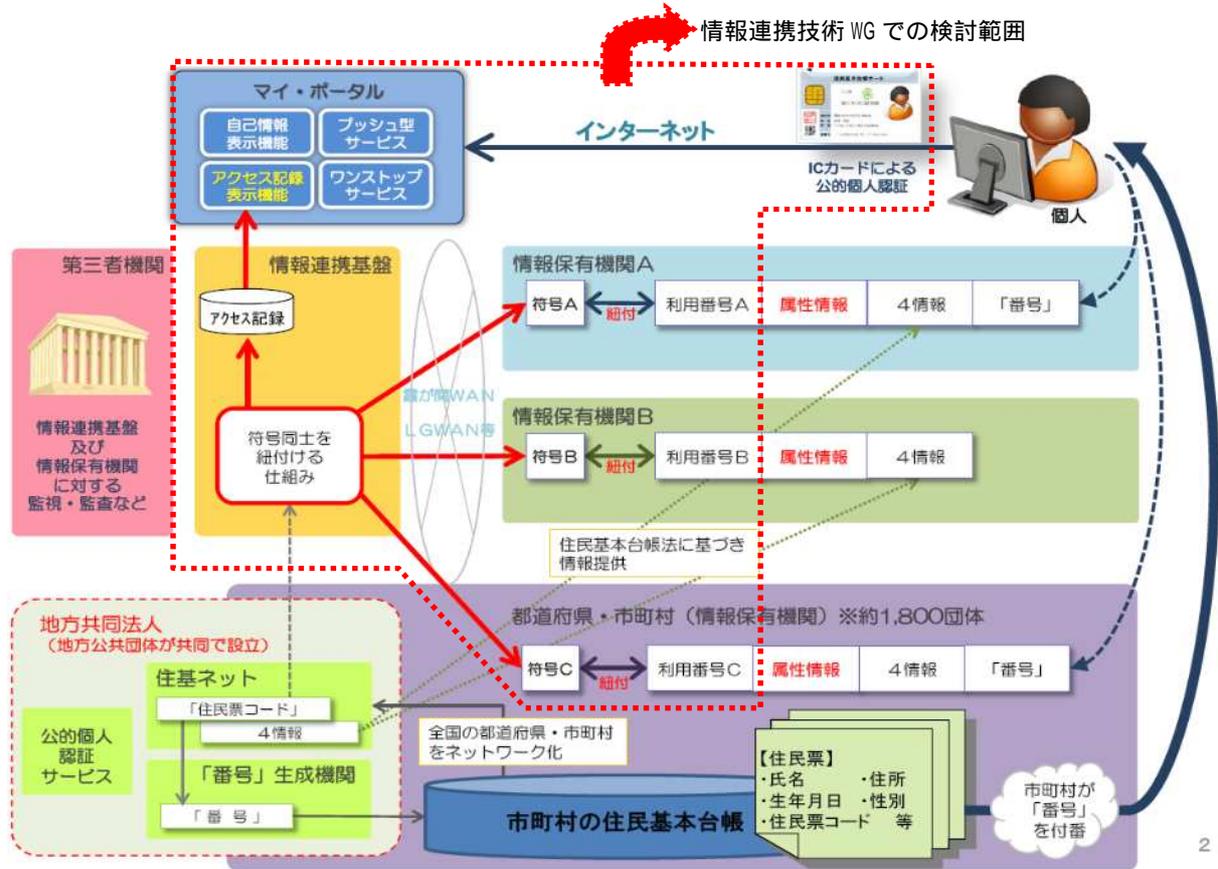


社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会 (第 1 2 回資料) より引用

特に IT による実現という観点からは、情報連携基盤技術 WG がその役割を担っていたが、名称の通り、実際に情報を持つ機関 (各地方公共団体や国税庁、日本年金機構などの情報保有機関) が保有する番号が付された情報をどの様に連携 (情報連携) するかという、番号制度全体から見れば一部分について特に検討した、という状態に留まっている (図 2)。

今般の番号制度の導入は、国のみならず、約 1,800 にのぼる地方公共団体の既存業務・システムの大規模な改修を必要とするものであるが、全体をどの様に設計するのかなどの議論がなされているとは言い難く、その責任者は誰なのかが判然としない。また、各情報保有機関が持つ情報は概ね既に個別の利用番号が付されているが、当該既情報と現在検討している番号との突合せ (初期突合) をどの様に行うのか、という議論もなされているとは言い難い。いわゆる消えた年金問題を端緒とした基礎年金番号の洗い替え作業が依然として解決していないことを勘案するに、相当程度の時間と費用がかかることが予想される。

(図 2) 政府が検討している情報連携のイメージ



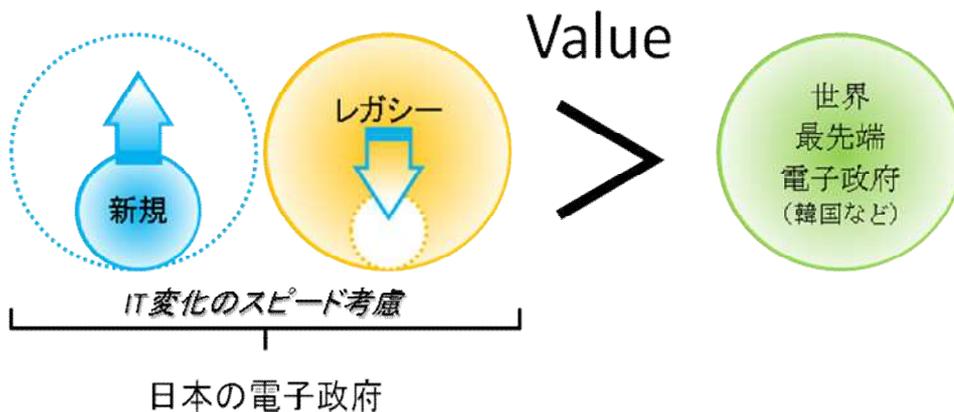
地方公共団体における番号制度の活用に関する研究会（第1回資料）より引用の上、事務局加工

本制度の設計思想に大きく影響を及ぼしているものの一つとして、住民基本台帳ネットワークシステムに係る訴訟に関する最高裁判所判決³⁶(最高裁判決(一元管理の回避))がある。当該判決文上において、「行政事務において取り扱われる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は存在しないこと」が合憲理由の一つとなっているために、個人情報は分散して管理(情報保有機関毎に管理)し、それぞれの情報に「見えない番号(ITでの処理のためのみに利用する番号)」「符号」を付し、情報連携のための機能(以下、情報連携基盤と表記)を別途設置する方式(セクショナルモデル+情報連携基盤)を採用することとしている。しかしながら、一方で、人が目で見て識別可能な「見える番号」(行政手続識別番号)を発番することも想定されており、当該番号を税・社会保障分野(税務(国税・地方税)+年金、医療、介護保険、福祉、労働保険の6分野(図3))へ利用するとしている。6分野全てで行政手続識別番号を利用するかは判然としていないが、仮にそうするのであれば、情報連携基盤や符号の存在理由が不明確となる。

³⁶ 最高裁判所第一小法廷(2008.3.6判決) 事件番号:平成19(才)403。

繰り返しとなるが、現時点において日本の電子政府化は諸外国比相当程度遅れている。一般の番号制度の導入は、国家の情報基盤の刷新と並列的に実行されるべきものである(図5)。既存システムにはレガシーと呼ばれるものが依然残っている。これらの情報はバッチ処理³⁷が行われており、インターネットでの閲覧等リアルタイム処理が要求される技術との相性は悪く、効率も低い。いかにレガシーを圧縮し、オープンスタンダード技術へと切り替えていくのか、技術進化のメリットを享受できる仕組みとするのかという思想が必要となる。

(図5) 目指すべき電子政府の姿



³⁷ 一定期間もしくは一定量データを集め、まとめて一括処理を行う処理方式。入力とデータの洗い替えはリアルタイムには行われない。

2011年度 国家情報基盤改革委員会 名簿

(敬称略 2012年3月21日時点)

委員長

金丸 恭文 (フューチャーアーキテクト 取締役会長兼社長)

副委員長

児玉 正之 (あいおいニッセイ同和損害保険 取締役副会長)

野村 雅行 (日本情報通信 取締役社長)

森 浩生 (森ビル 取締役専務執行役員)

安延 申 (SGシステム 取締役社長)

横尾 敬介 (みずほ証券 取締役会長)

吉田 仁志 (SAS Institute Japan 取締役社長)

委員

秋山 雅弘 (アルモニコス 代表取締役)

飯塚 洋一 (バリューコマース 取締役社長最高経営責任者)

石井 義興 (ビーエスピー 特別顧問)

稲川 広幸 (JALUX 特別顧問)

今井 久 (野村総合研究所 取締役副会長)

岩崎 俊博 (野村アセットマネジメント CEO兼執行役会長)

上村 多恵子 (京南倉庫 取締役社長)

宇佐美 耕次 (セールスフォース・ドットコム 専務執行役員)

宇治 則孝 (日本電信電話 取締役副社長)

遠藤 隆雄 (日本オラクル 取締役代表執行役社長 最高経営責任者)

奥井 規晶 (インターフュージョンコンサルティング 取締役会長)

小野寺 正 (KDDI 取締役会長)

加藤 治彦 (証券保管振替機構 取締役社長)

金澤 薫 (日本電信電話 取締役副社長)

黒川 茂 (日本ユニシス 取締役社長)

高乗 正行 (チップワンストップ 取締役社長)

河野 栄子 (DIC 社外取締役)

佐川 八重子 (桜ゴルフ 代表取締役)

柴田 啓 (ベンチャーリパブリック 取締役社長)

島田博文	(コムシスホールディングス 相談役)
杉本迪雄	(NTTコムウェア 取締役社長)
鈴木正俊	(エヌ・ティ・ティ・ドコモ 取締役副社長)
高木邦格	(国際医療福祉大学 理事長)
高島征二	(協和エクシオ 取締役会長)
高橋栄一	(ファイザー 執行役員)
田中芳夫	(産業技術総合研究所 参与)
團宏明	(情報通信総合研究所 理事長)
長江洋一	(六興電気 取締役兼代表執行役社長)
中嶋洋平	(日油 相談役)
中野敏光	(WDBホールディングス 取締役社長)
中原隆志	(キャセイ・トライテック 代表取締役)
中村薫	(日本電子計算機 取締役社長)
西山茂樹	(スカパーJSATホールディングス 取締役会長)
芳賀日登美	(ストラテジック コミュニケーション RI 取締役社長)
畑川高志	(アメリカン・アプリーザル・ジャパン シニア・アドバイザー)
平田正之	(情報通信総合研究所 取締役社長)
福川伸次	(機械産業記念事業財団 会長)
程近智	(アクセンチュア 取締役社長)
松林知史	(ナショナル・コンピュータ・システムズ・ジャパン 代表取締役 経営最高責任者)
村上輝康	(野村総合研究所 シニア・フェロー)
森川徹治	(ディーバ 取締役社長)
安永雄彦	(島本パートナーズ 取締役社長)
山下徹	(NTTデータ 取締役社長)
由利孝	(テクマトリックス 取締役社長)
和才博美	(NTTコミュニケーションズ 取締役相談役)
渡辺博文	(モジュレ 取締役)

以上53名

事務局

菅原晶子	(経済同友会 政策調査第1部 部長)
片野邦彦	(経済同友会 政策調査第1部 マネジャー)