



2018 年度 デジタル政府・行革 PT 提言

マイナンバー制度に関する提言

—マイナンバー制度をわが国のデジタル化の基盤として

今こそ抜本改革せよ—

2018 年 8 月

公益社団法人 経済同友会

目 次

はじめに—— 本提言の位置付けと経済同友会の基本的な考え方	1
提言	3
I. 個人番号の取扱いコストを下げ、利活用の発想が膨らむ番号へ転換せよ	3
提言 1 : 「特定個人情報」に係る規定の撤廃	3
提言 2 : 個人番号の利用目的に係る規定の見直し	5
II. 情報連携を推進し、行政の効率化を達成せよ	6
提言 3 : マイナンバー制度の推進体制の刷新	6
提言 4 : 中央政府による地方公共団体の業務プロセスおよびシステムの標準化の徹底	7
III. 公的個人認証の利活用拡大のための新たな取組みを実施せよ	9
提言 5 : 健康保険証とのワンカード化の早期完了	9
提言 6 : マイナンバーカードとスマートフォンの利活用の両立	10
IV. マイナンバー制度の目標・評価を明確化せよ	12
提言 7 : マイナンバー制度の目標設定、評価方法の構築	12
おわりに—— 世界最先端のデジタル・ガバメントの構築に向けて	13
補論 : マイナンバー制度の概要等	14
(1) マイナンバー制度の概要と現状	14
(2) 経済同友会のこれまでの提言等	17
2018 年度 デジタル政府・行革 P T 名簿	18

はじめに—— 本提言の位置付けと経済同友会の基本的な考え方

マイナンバー制度は、「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社会基盤¹」として導入された。マイナンバー制度は、今後のわが国のデジタル化社会において重要なインフラである。しかしながら、平成 29 年に開始された情報連携は、対象となる業務が限定されており、マイナンバーカードの普及率は 10.7%と低く、マイナンバー制度が目標とする「行政の効率化」、「国民の利便性の向上」および「公平・公正な社会の実現」は、国民が実感できる水準には至っていない。地方公共団体を中心として、システム面の対応が遅延しており、情報連携による添付資料の省略に限られることで効率化は停滞しており、むしろ個人番号の取扱いに関する安全管理措置等による追加的な作業も発生している。

政府は、「デジタル・ガバメント実行計画」（平成 30 年 1 月 16 日 e ガバメント閣僚会議決定）において、マイナンバー制度をデジタル基盤として位置づけ、①デジタルファースト、②ワンスオンリー、③コネクテッド・ワンストップの 3 原則を掲げて、政府のデジタル化を推進する方針を示している。しかしながら、同計画において、デジタル化による行政サービスの利便性向上に関して、「各種申請手続のユーザビリティの向上やビジネス環境の改善等、利用者への具体的な価値の提供という点において、必ずしも十分な効果を挙げてきたとは言い難い」と政府が自ら評価しているとおおり、これまでの政府のデジタル・ガバメントに関連する取組みは、十分な成果を挙げているとは言い難い。

現状のマイナンバー制度が、本来同制度が有するポテンシャルを十分に果たすべく、「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」（以下、「マイナンバー法」と言う。）の改正等を行い、制度の刷新を進める必要がある。

マイナンバー法附則第 6 条第 1 項では、政府は、法律施行後 3 年を目途として、法律の施行状況等を勘案し、個人番号の利用や情報提供ネットワークシステムを利用した特定個人情報提供の範囲の拡大等について検討を加え、所要の措置を講ずるもの、としている。

経済同友会では、マイナンバー法の規定について検討を加え、所要の措置を講ずるとするこの機をとらえ、マイナンバー制度の刷新に向けて、改めて提言を行う²こととし、政府に同制度の抜本的な見直しを求めるとともに、そのための具体的な方策について提言する。

経済同友会では、マイナンバー制度が、デジタル化社会の到来に向けて必要不可欠な社会インフラであるとの認識の下、これまで提言を重ねてきた。これまでの提言等に共通す

¹ 内閣府ウェブサイト (<http://www.cao.go.jp/bangouseido/>)

² 『長期的な視点に立ち、「マイナンバー制度」の定着に注力する』（2016 年 2 月公表）等、マイナンバー制度の改善についてかねて提言を行ってきた。

る考え方としては、個人番号の利用範囲の拡大、取扱い規制の見直し、国・地方を通じた行政における業務標準化を含めた BPR (Business Process Re-engineering) の徹底等がある。

デジタル政府・行革 PT においても、こうした基本的な考え方を踏襲しつつ、現在のマイナンバー制度のわが国における定着状況や、マイナンバー制度導入期と比較してより急速に進むデジタル技術の進歩等を踏まえ、マイナンバー制度における、より本質的・根本的な課題について着目して検討を進めてきた。検討に当たっては、個人番号等に対する保護措置や安全管理措置の厳格性と、国民の利便性向上や行政の効率化を如何に両立させるのか、との視点を重視した。また、自らの個人情報について高い意識を持ち、自らの意思で自らその利活用の範囲を判断できる個人を、これからのデジタル化社会における望ましい人材像として想定した。

経済同友会では、現状に対する丁寧な分析・評価を行った上で、より本質的・根本的な課題について整理し、その解決策を検討する必要があると考える。

提言

I. 個人番号の取扱いコストを下げ、利活用の発想が膨らむ番号へ転換せよ

提言1：「特定個人情報」に係る規定の撤廃

- 「特定個人情報」を定義するマイナンバー法第2条第8項を撤廃し、個人番号をその内容に含む個人情報については、一般の個人情報の規制と同様のものとすべきである。

【現状認識・評価等】

現在、特定個人情報は、マイナンバー法第2条第8項において、「個人番号をその内容に含む個人情報」とされている³。個人情報のうち、個人番号をその内容に含むものについては、通常の個人情報と比して、マイナンバー法により厳格な保護措置が設けられているとともに⁴、追加的な安全管理措置が講じられている。これは、個人番号を基に悪質な名寄せが行われることが懸念されるためとされる⁵。また、個人番号の取扱い等に係る罰則規定は、個人情報保護法等同種法律よりも厳しい罰則を定めている⁶。

【提言】

「特定個人情報」を定義するマイナンバー法第2条第8項を撤廃し、個人番号をその内容に含む個人情報については、一般の個人情報の規制と同様のものとすべきである。

現在の仕組みでは、個人情報は各行政機関等で分散管理され、情報提供ネットワークシステムにおいて、個人番号そのものではなく、機関別符号を用いた情報の照会・提供が行われる。この仕組みにおいて、個人番号が漏れいすることにより、それに紐づいて多くの個人情報が漏れるリスクは極めて低く、悪質な名寄せが行われる事態は考えにくい。したがって、個人番号を一

³ マイナンバー法第2条第8項では、「この法律において「特定個人情報」とは、個人番号（個人番号に対応し、当該個人番号に代わって用いられる番号、記号その他の符号であって、住民票コード以外のものを含む。第7条第1項及び第2項、第8条並びに第48条並びに附則第3条第1項から第3項まで及び第5項を除き、以下同じ。）をその内容に含む個人情報をいう。」と規定されている。

⁴ 保護措置については、利用目的、第三者への提供に関する制限等について、特定個人情報と個人情報には差異が存在する。

⁵ 水町雅子（2017）「逐条解説 マイナンバー法」

⁶ マイナンバー法では、「一般法よりも一段高い保護措置を規定するため」（水町雅子（2017）「逐条解説 マイナンバー法」）、罰則が強化されている。例えば、不正な利益を図る目的での個人番号の提供・盗用についての罰則を定めているマイナンバー法第49条における法定刑は「3年以下の懲役若しくは150万円以下の罰金」（併科されることもあり）とされており、個人情報保護法第83条や行政機関個人情報保護法第54条における法定刑の「1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」より厳しい罰則となっている。

般の個人情報以上に厳格に取り扱う必要性はない。

また、一般の個人情報については、2015年に改正個人情報保護法が成立したことにより、特定個人情報の枠組みを定めたマイナンバー法第2条第8項が規定された当時よりも、規制の対象となる事業者の範囲が拡大された⁷。さらに、個人情報保護委員会が、民間事業者に対する一元的な監督体制を担うようになり、個人情報保護に関する体制面での整備も進んだ。このように、わが国における個人情報保護に関する体制や環境は、従来と比べて大きく改善している。

これらの理由により、個人番号をその内容に含む個人情報である特定個人情報については、一般の個人情報と同じ保護措置および安全管理措置とすべきであり、特定個人情報に関する特別な規制を設けることは不要である。

民間企業においては、特定個人情報の取扱コストが増大している。特定個人情報の安全管理措置⁸には、取扱規程等に基づく運用状況を確認するため、システムログ又は利用実績を記録すること等同法固有の観点から講じることとされている措置があり、その差異等に対応するための追加的なコストが生じている。多くの民間企業では特定個人情報に係る業務を外部に委託しており、そのコストは膨大であり、1社で数千万円単位の委託費がかかっている場合もある。こうしたコストは、結果としてそうした企業の顧客である国民負担や株主負担につながっており、解消する必要がある。

なお、個人番号をその内容に含む個人情報を「特定個人情報」として特別な規制を設けることは、むしろマイナンバー制度に対する国民の懸念等に影響を与え、不安感を増長させる面を持つとも考えられる⁹。諸外国においては、個人番号はいわゆる「デジタル・ネーム」として公知のものとされる場合もあり¹⁰、今後のデジタル化の進展を見据え、我が国の個人番号についても、同様の位置づけも視野に入れた方向で、秘匿性について再考すべきである。

⁷ 改正個人情報保護法では、それまで規制の対象外であった、取り扱う個人情報の数が5,000以下である事業者についても規制の対象となった。

⁸ 「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（事業者編）」において安全管理措置が例示されている。

⁹ 特定個人情報に該当する現在の個人番号の位置づけを前提とすると、マイナンバーカードの裏面に個人番号が記載されていることは、マイナンバーカードの携行や利用を躊躇させる側面があるとの観点から検証する必要がある。仮に公的個人認証の手段として、マイナンバーカードの普及に力点を置くのであれば、個人番号について記載事項から除くよう、マイナンバー法第2条第7項を修正することも考えられる。

¹⁰ エストニアにおいて国民IDは、氏名と同様に秘匿性を有するものではなく、公知のものとされている。

提言 2：個人番号の利用目的に係る規定の見直し

- 自らの個人番号の利用について、国民が自らの意思で個別に判断し、マイナンバー法第9条等において規定されている事務以外でも利用できるようにすべきである。

【現状認識・評価等】

現在、個人番号については、マイナンバー法第9条等において規定されている事務においてのみ利用することができるとされており¹¹、中央省庁、地方公共団体、独立行政法人等といった「官」が、社会保障・税・災害対策分野においてのみ利用可能である¹²。国としては、個人番号自体の純粋な民間企業における利用は想定しておらず、個人番号を利用する余地がある、公共の利益に資する業務を民間企業側から提案すべきとのスタンスである。また、本人の同意があったとしても、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、特定個人情報である個人番号を取り扱ってはならないこととされている¹³。

【提言】

自らの個人番号の利用について、国民が自らの意思で個別に判断した上で、マイナンバー法第9条等において規定されている事務以外でも広く利用できるようにすべきである。

民間企業も含めた国民全体のインフラとしてマイナンバー制度を位置づけるべきであることから、個人番号は、行政に限定することなく、民間も利用できることが望ましく、行政目的に個人番号の利用範囲を限定している現在のマイナンバー法第9条の規定を変更し、個人番号の利活用に向けた民間の自由な発想を促進すべきである。例えば、保険会社等民間企業のサービスを用いる際に、自らの個人番号の利用を可能と民間企業側に申し出れば、民間企業も当該個人の個人番号を利用可能とするような仕組みも考えられる。このように、国民が自らの意思で、自らの情報をコントロールするという考え方は、EUで導入されたGDPR（General Data Protection Regulation：一般データ保護規則）における考え方とも合致するものであり、今後のデジタル化されたグローバル社会において、必要な考え方・手続である。将来的には、

¹¹ マイナンバー法の別表第一等において、個人番号の利用が認められる場面を列挙しており、このような形態はポジティブリスト方式、あるいはホワイトリスト方式と呼ばれる。

¹² 国では、戸籍事務、旅券事務、在外邦人の情報管理業務、証券分野等についても個人番号の利用を検討中としている（内閣官房 番号制度推進室、内閣府 大臣官房 番号制度担当室「マイナンバー社会保障・税番号制度概要資料」（平成29年12月））。

¹³ マイナンバー法第30条第3項、個人情報保護法第16条第1項、第2項

個人番号をキーとした官民での情報連携の仕組みも考えられる。

Ⅱ. 情報連携を推進し、行政の効率化を達成せよ

提言 3：マイナンバー制度の推進体制の刷新

- 国全体のマイナンバー制度、中央政府の IT システム構築の推進体制を、各府省の BPR の実施や IT システムに関する改善勧告、改善実務を行えるよう統合・改組し、組織の機能を再構築すべきである。

【現状認識・評価等】

マイナンバー制度の導入に当たっては、行政機関ごとに取り組みの状況や進捗に濃淡が生じた。例えば、情報連携の開始時点において 1,872 の情報連携対象手続のうち、実際には 853 件の手続のみが対象となった。また、日本年金機構との情報連携の開始については目途が立っていない。結果として、マイナンバー制度全体においても、計画の進捗に遅れが見られる。

また、その情報連携に向けた作業においては様々な不備が発生し、国全体の大規模 IT システム導入に関する不備・不足が顕在化している¹⁴。会計検査院の検査報告では、情報連携に関連するシステムの整備に当たって業務実施手順の検討等が十分ではなかった点等が指摘されている。マイナンバー制度のような大規模な IT システムの導入に当たって、発注者側に十分な体制、高度なノウハウが必要とされるが、我が国の担当部局においては、そうした体制、ノウハウが依然不十分であることがこうした不備・不足の一因である。

【提言】

中央政府の IT システムの構築、国全体のマイナンバー制度の推進体制を刷新すべきである。既存の関連する組織を統合するとともに、各府省における業務に対して調査・分析し、改善方策を提示する機能を合わせた上で、総理大臣のリーダーシップを発揮しうる位置づけに改組すべきである。具体的には、内閣官房番号制度推進室と内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室等を統合する形で新たな組織を組成すべきである。民間企業では、BPR を実施した上で、IT システムを構築するのが当然の考え方である。中央省庁においても同様に、各府省の業務に対して BPR を実施した上で、IT システムに関する改善勧告や実務を行えるようにすべきであり、そのための機能を再構築すべ

¹⁴ 会計検査院では、「国の行政機関等における社会保障・税番号制度の導入に係る情報システムの整備等の状況について」（平成 29 年 7 月 26 日）等、マイナンバー制度に関する検査報告を公表し、不備・不足について指摘を行っている。

きである。また、そうした実務に見合う予算を与えるべきである。

その際には、民間の専門家の官への登用もよりドラスティックに取り組むことが必須である。現在、民間の専門家の採用に関する制度としては、「一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律」（「任期付職員法」）により、コンピュータシステムに関する専門的な知識経験を有するシステムエンジニアを採用する仕組みはあるものの、民間における採用市場と見合う報酬水準が担保されていないことから、任期付職員法上において担保すべきである。

諸外国を見ると、デジタル社会の進展に伴い、国の IT システム導入等に対応した、IT 戦略推進に係る新たな体制の構築が散見される。イギリスの Government Digital Service（以下、「GDS」と言う）、アメリカの US Digital Service や 18F は、リーダーシップが担保される仕組みや民間出身者を中心としたチーム組成、独自予算による活動の実施等の観点で参考となる¹⁵。例えば、組織規模については、US Digital Service や 18F は合わせて 500 名程度の職員規模を有している。また、US Digital Service では、ほとんどの技術者を公務員最高グレードの給与（年収 12 万ドルから 16 万ドル）で採用している¹⁶。

提言 4：中央政府による地方公共団体の業務プロセスおよびシステムの標準化の徹底

- ▶ 中央政府は、地方公共団体の IT システムの集約的な開発体制を構築し、IT システムのクラウド化等を通じた標準化を徹底すべきである。

【現状認識・評価等】

地方公共団体においても情報連携に課題が見られる。情報連携の主体として大きなウェイトを占める地方公共団体において、住民基本台帳等のフォーマットが統一されていないため、完全にオンライン化されず、一部で手入力が残されていること等が情報連携に当たっての課題として存在する。

連携可能な 1,872 の事務のうち、現在 873 の事務が対象となっているが、依然として連携を進めるべき事務は存在する。実際の情報連携でやり取りが実施された件数については、想定を大きく下回っており、地方公共団体における実務上のメリットはほとんど表れていないとの見方もある。結果として、

¹⁵ イギリス GDS やアメリカの US Digital Service については、未来投資会議（第 14 回）「世界最先端のデジタル・ガバメントの実現に向けて」金丸恭文議員・竹中平蔵議員資料（2018 年 3 月 30 日）に詳しい。

¹⁶ 経済産業省「平成 28 年度電子経済産業省構築事業（「デジタルガバメントに関する諸外国における先進実態調査」）」（2017 年 3 月 31 日）

情報連携の実施による行政の効率化は不十分な水準に留まっている。

さらに、地方公共団体を中心として連携の各主体におけるシステム部門の体制・能力が不十分であり、ITベンダーへの過度な依存が見られる。また、情報連携のシステムのコスト、特に運用コストが割高な状況が散見される。

自治体クラウドの導入に当たっては、これまで、政府CIOと総務省は連携し、地方公共団体の長を直接訪問するなどして、クラウド導入を働きかけてきたが、地方公共団体の自主性に委ねているのが現状である。

【提言】

中央政府は、地方公共団体のITシステムの集約的な開発体制を構築し、ITシステムのクラウド化等を通じた標準化を進めるべきである¹⁷。その際には、中央政府が、地方公共団体における業務プロセスの標準を整理した上で、ITシステムの標準化を、中央政府が主導する形で実施すべきである¹⁸。現状の自治体クラウド導入のように、地方公共団体の自主性に委ねるだけでなく、開発等について中央政府が直接的に関与すべきである。具体的には、既存の自治体クラウドにおけるグッド・プラクティスを抽出・整理し、効率的なパッケージソフトの導入モデルを提示すべきである。

¹⁷ 住民一人当たりの情報システム経費について、自治体クラウド導入団体と未導入団体を比較すると、全人口規模区分において、自治体クラウド導入団体の経費が低い結果となっている。なお、自治体クラウドとは、総務省の定義によると「基幹系システム等のクラウド化を実施し、かつ、複数の地方公共団体の基幹系システム等の共同利用を行っているもの」である。（総務省「市区町村における情報システム経費の調査結果について」（2018年3月30日））

¹⁸ 総務省「地方公共団体におけるクラウド導入に係るロードマップ」（第28回電子行政分科会資料（平成29年11月16日））では、2020年度を目途に全国に自治体クラウドを導入する予定としている。

Ⅲ. 公的個人認証の利活用拡大のための新たな取組みを実施せよ

マイナンバーカードの交付枚数は、約 1,300 万枚と国民全体の 10%程度にとどまっている。現状、国民においてマイナンバーカードを取得するインセンティブに乏しい中、今後も交付枚数が大幅に増加することは現実的ではない。こうした状況を踏まえ、下記に提言 5 および 6 を挙げる。提言 5 は、現在のようにマイナンバーカードの取得推進の方向性を前提とした提言であり、提言 6 は、マイナンバーカード以外の公的個人認証の手段を拡大することを提案するものである。

提言 5 : 健康保険証とのワンカード化の早期完了

- 健康保険証とマイナンバーカードのワンカード化を早期に実施・完了すべきである。

【現状認識・評価等】

厚生労働省では被保険者番号の個人単位化、オンライン資格確認の仕組みを整備中であり、マイナンバーカードの電子証明書を用いた、オンライン資格確認を 2020 年度から本格運用開始予定である。しかしながら、プラスチックカード形式の新健康保険証の新規発行は、健康保険組合全体で約 40 億円の負担となる見込みである¹⁹。同負担を削減するために、マイナンバーカードへ切り替えることは合理的な判断と考えられる。

【提言】

健康保険証とマイナンバーカードのワンカード化を早期に実施・完了すべきである。

健康保険証に関しては、被保険者番号の個人単位化による新健康保険証の交付のタイミングと合わせた形で、マイナンバーカードの発行を加速化すべきである。関係省庁と健康保険組合等が連携し、その具体的手法を開発すべきである。例えば、健康保険組合は、組織規模も大小さまざまであり、統一的な対応方針等の策定が困難と見られることから、関係府省等で一定の対応方針を示す必要がある。その際には、マイナンバーカードによるオンライン資格確認を原則とする方針を明示し、新健康保険証の交付は最小限にとどめるべきである。仮に、オンライン化されていない医療機関の存在がそのボトルネックであるのであれば、インターネットへの接続やカードリーダーの導入のための助成も実施し、オンライン資格確認のための環境を整備すべきである。

¹⁹ 第 108 回社会保障審議会医療保険部会議事録（2017 年 11 月 8 日）

提言6：マイナンバーカードとスマートフォンの利活用の両立

- 電子証明書のスマートフォン搭載を推進し、マイナンバーカードとスマートフォンのいずれでも公的個人認証の利用ができるようにすべきである。

【現状認識・評価等】

① マイナンバーカードの普及状況

マイナンバーカードの交付枚数は約 1,300 万枚と国民全体の 10%程度にとどまっている。国民の側から、マイナンバーカードを取得するインセンティブに乏しく、今後電子証明書の有効期限が切れることで、実質的な所有者数、携帯者数が減少する可能性が高い²⁰。身分証明書としての利用に際しては、引き続き運転免許証の利用が一般的であり、マイナンバーカードが提示される機会は限定的である。

② マイナンバーカードのカード形式に関する諸外国の状況等

諸外国に目を向けると、イギリスではスマートフォン等の技術革新を背景にプラスチックカードの配布を見送った。依然としてカード配布に軸足が置かれていることについては、デジタル化の世界的潮流から遅れていると言える。わが国でも、携帯電話を利用した公的個人認証サービスの活用方法については、総務省の「個人番号カード・公的個人認証サービス等の利活用推進の在り方に関する懇談会」の「スマートフォンへの利用者証明機能ダウンロード検討 SWG（サブワーキンググループ）」において、複数の方式が検討され、その結果が示される予定である。

【提言】

急激な技術革新と、現在のスマートフォンの普及状況を踏まえ、電子証明書のスマートフォン搭載を推進し、マイナンバーカードとスマートフォンのいずれにおいても公的個人認証を用いられるようにすべきである²¹。具体的には、電子証明書搭載スマートフォンの拡充のためのインセンティブの付与等を実施すべきである。

²⁰ マイナンバーカードの電子証明書の有効期限は、発行から 5 回目の誕生日である。なお、マイナンバーカードの有効期限は、20 歳以上の場合、発行から 10 回目の誕生日、20 歳未満の場合は、同じく 5 回目の誕生日である。

²¹ 他方で、スマートフォンを所有しない国民も一定残ることも考えられることから、マイナンバーカードという選択肢を一定の期間残すことは必要と考えられる。

また、「スマートフォンへの利用者証明機能ダウンロード検討 SWG（サブワーキンググループ）」における検討の際には、わが国において高いシェアを占める 안드로이드や iOS の OS への搭載を可能とすることが必須であるとの認識に立ち、技術的なハードルを乗り越えるべく方式の決定を行うべきである。現在、同 SWG においては、スマートフォンへの電子証明書等格納方法について、平成 28 年度に実証が行われたモバイル回線等を使ったオンライン発行ではなく、窓口発行方式について調査研究および検証を実施する方向で検討が進んでいるが、国民の利便性や地方公共団体の負担等を踏まえ、オンライン発行を原則とすべきである。

《参考》マイナポータル状況と解決の方向性

マイナポータルについては、マイナンバーカード等公的個人認証の手段の普及がその利用の条件であることから、その利活用等について提言を行うのは時期尚早とも考えられるものの、以下に課題と解決の方向性を述べる。

マイナポータルの利用者は、アカウント数は極めて限られており、国民における認知・利用に広がりは見られない。現状、マイナポータルを利用するためには、マイナンバーカードとカードリーダーが必要であり、国民にとって利用のためのハードルは高いと考えられる。また、情報連携の対象業務が限定されており、実際に連携されている情報が少ない現状において、当初想定されたマイナポータルによる情報の閲覧等のメリットは十分に発現されていない。こうした状況を踏まえると、マイナンバーカード及びカードリーダーが必要なマイナポータルのあり方を抜本的に見直すべきである。具体的には、そもそもマイナポータルの要否について再考した上で、仮に必要な仕組みであるとすれば、マイナンバーカード及びカードリーダーを不要とするマイナポータルも設計すべきである。

IV. マイナンバー制度の目標・評価を明確化せよ

提言7： マイナンバー制度の目標設定、評価方法の構築

- マイナンバー制度における明示的な目標を設定し、評価・検証の仕組みを構築すべきである。

【現状認識・評価等】

現在、マイナンバー制度による行政の効率化や国民の利便性向上についての評価指標が明示されておらず、その達成状況について、エビデンスに基づき評価することができない。当初、マイナンバー制度導入による行政の効率化等に関しては、試算が存在したものの、その試算に照らした評価がなされていない。例えば、2014年6月の「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）第64回」の資料には、期待される税増収として約2,500億円、期待される事務効率化として約9,000人分と明示されていたが、そうした数字の達成状況についてこれまでのところ公式に検証・公表されていない。また、マイナンバー制度に関して、2017年に設定されたKPIを見てみると、「子育てワンストップの取扱機関数（地方公共団体等）」や「コンビニ交付サービス導入市区町村の人口」といったKPIが設定されているが、それらはアウトプット指標であり、アウトカム指標とはなっていない。

さらに、マイナンバー制度の中心的な機能である情報連携システムにより、情報連携が実施された件数については、想定された数百分の1程度との見方もあるが、このような評価指標、KPIとなりうる数字について公表されていない。

既に国民が負担して投資した新しいインフラである以上、投資負担に応じた便益を国民は享受する権利があり、そのための情報開示は必須であるが、十分に対応されていない。

【提言】

マイナンバー制度における明示的な目標を設定し、評価・検証の仕組みを構築すべきである。特に、目的として「国民の利便性の向上」、「行政の効率化」および「公平・公正な社会の実現」を掲げている以上、それぞれに対応した目標設定が求められる。その際には、基本的に、アウトプット指標だけでは不十分であることから、アウトカム指標の設定を徹底すべきである。例えば、国民の利便性向上の観点からは、マイナンバー制度を利用したことによる満足度等を指標として設定し、その増減を評価の対象とすべきである。なお、現状は、アウトカム指標はもちろん、アウトプット指標についても十

分に開示されていないことから、「情報連携の実施件数」、「マイナポータルのアカウント数」といった基本的な情報については開示すべきである。

評価・検証の仕組みが構築されるまでの間の暫定的な措置として、まず、会計検査院がマイナンバー制度の諸取組みの進捗状況について検査を実施すべきである。また、総務省でも、行政評価局調査のテーマとしてマイナンバー制度を取り扱い、現状を明らかにする必要がある。

また、国民にとって明示的でわかりやすい KPI、国の担当者にとって明確な目標となる KPI の設定が必要である。例えば、「住民票発行枚数ゼロ」、「プリンタ設置数ゼロ」、既に取組みが始まっている子育てワンストップ等を発展した「特定ユースケースの完全自動化」等の KPI を設定すべきである。

おわりに—— 世界最先端のデジタル・ガバメントの構築に向けて

「公平・公正な社会の実現」、「行政の効率化」および「国民の利便性の向上」の達成に向けて、政府にはマイナンバー制度の刷新を求める。本提言の冒頭で述べたとおり、政府の「デジタル・ガバメント実行計画」では、デジタル化による行政サービスの利便性向上に関して、「各種申請手続のユーザビリティの向上やビジネス環境の改善等、利用者への具体的な価値の提供という点において、必ずしも十分な効果を挙げてきたとは言い難い」と自ら評価している²²。この真摯な現状認識こそ、出発点とすべきである。

マイナンバー制度は、今後のわが国のデジタル化社会において重要なインフラでありながら、国民の認知・理解において依然として課題がある。政府と国民の間におけるコミュニケーションを、質・量の両面から向上させるための施策を改めて考えていかなければならない。既にマイナンバー制度に関してはネガティブなイメージが定着しているとも考えられることから、リブランディング（ブランドの再構築）も実施すべきである。

本稿では、マイナンバー制度に限定した提言を提示したが、デジタル政府・行革 PT では、マイナンバー制度に関する検討の中で明らかとなった、国および地方公共団体におけるデジタル化への対応、IT プロジェクトをはじめとする省庁横断的、国・地方横断的プロジェクトにおけるマネジメント等について検討を深めていく。デジタルを検討の切り口として、政府のあり方、今後の行政改革の具体的手法等について取りまとめていく予定である。

以上

²² 「デジタル・ガバメント実行計画」（平成 30 年 1 月 16 日 e ガバメント閣僚会議決定）

補論：マイナンバー制度の概要等

以下では、マイナンバー制度の概要と制度構築の進捗状況等について整理する。

(1) マイナンバー制度の概要と現状

① マイナンバー制度の目的・位置づけ

マイナンバー制度の目的は、「行政の効率化」、「国民の利便性の向上」および「公平・公正な社会の実現」となっている。複数の機関に存在する特定の個人の情報が同一人の情報であることを確認するための基盤（インフラ）である。

② マイナンバー制度の構成要素と現状

マイナンバー制度の構成要素について、政府は、1) マイナンバー（個人番号、以下「個人番号」と言う）、2) マイナンバーカード（個人番号カード、以下「マイナンバーカード」と言う）、3) マイナポータルの大きく3つの要素に分けている²³。

(ア) 個人番号

個人番号は、日本国内の全住民が有する12桁の番号であり、社会保障・税・災害対策分野の事務（個人番号利用事務）に限定して利用される。マイナンバー法第9条において規定されている具体的な事務には下記の事務等がある。

- 税分野
 - 国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に関する事務等
- 社会保障分野
 - 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等年金の資格取得・確認
 - 給付を受ける際や、雇用保険等の資格取得・確認、給付等に関する事務等

2017年11月13日からは、マイナンバー法に基づき、専用のネットワークシステム（情報提供ネットワーク）を用いて、異なる行政機関の間で個人番

²³ 個人番号とマイナンバーカードは、個人番号が「マイナンバー」と呼称されることも多いことから、混同される場合が多いが、上記のとおり、その機能・役割が異なることから、峻別して考える必要がある。

号をもとに特定された個人情報を取り取りする「情報連携」が開始された²⁴。情報連携の運用状況であるが、年金関係手続が情報連携の対象から外れるなど、その対象手続は限定され、開始時点において 1,872 の情報連携対象手続のうち、実際には 853 件の手続のみが対象となった²⁵。また、実際に情報連携が行われている手続および特定個人情報の件数は、当初想定を下回る水準で推移している。

(イ) マイナンバーカード

マイナンバーカードは、個人の申請により交付される顔写真入りカードであり、個人番号の確認と身元（実存）の確認を同時に行うことが可能である。マイナンバーカードには、電子的に個人を認証する機能（IC チップ）が搭載されており、さまざまな用途に利用することが可能である。

マイナンバーカードの交付状況（2018 年（平成 30 年）3 月 1 日現在）は、全国で約 1,367 万枚と、人口に対する交付枚数率は 10.7%に留まっている。これは、2016 年（平成 28 年）3 月末に 1,000 万枚、2019 年（平成 31 年）3 月末に 8,700 万枚としていた当初予定を大きく下回っている²⁶。

図表 1 マイナンバーカードの交付状況

	人口 (平成 29.1.1 時点)	交付枚数 (平成 30.3.1 時点)	人口に対する交付枚 数率
全国	127,907,086	13,672,762	10.7%

(資料) 総務省「マイナンバーカードの市区町村別交付枚数等について」(平成 30 年 3 月 1 日現在)

マイナンバーカードの普及が想定を下回って推移していることにより、マイナンバーカードを主要な手段とする公的個人認証サービスの利活用も停滞している。2016 年（平成 28 年）1 月より、民間事業者において公的個人認証サービスを利活用できることとなった。民間事業者による電子証明書、公的個人認証サービスを利用したサービスとしては、新規証券口座の開設や住宅ローン契約手続、不動産取引等が既に開始されているが、現在のところサービス内容は限定的である。

²⁴ 「情報連携」とは、各種手続の際に住民が行政機関等に提出する書類（住民票の写し、課税証明書等）を省略可能とする等のため、マイナンバー法に基づき、異なる行政機関等の間で個人情報のやり取りを行うものである。

²⁵ 内閣官房番号制度推進室、内閣府大臣官房番号制度担当室「本格運用開始時点において情報連携可能な事務手続の一覧及び省略可能な書類」(平成 29 年 11 月 13 日時点)。なお、2018 年 7 月にデータ標準レイアウトの改版や共済（短期）の連携が実施され、情報連携を行う手続（本格運用）は 873 となった。

²⁶ IT 総合戦略本部マイナンバー等分科会（2015 年 5 月 20 日）福田峰之内閣府大臣補佐官提出資料

他方で、マイナンバーカードを利用して、住民票の写し・印鑑登録証明書をコンビニエンスストアで取得できるコンビニ交付については、一定の拡がりが見られ、サービス提供市区町村の数は 527 市区町村（2018 年（平成 30 年）6 月 1 日現在）となっている。

(ウ) マイナポータル

マイナポータルは、個人番号に関係する行政機関間での自分の情報のやり取りや情報の確認ができる個人用のサイトであり、自宅のパソコンから各種お知らせの受信、官民の各種手続等のサービスも提供することを意図している。

マイナポータルは、2017 年 7 月から試行運用が開始され、11 月から本格運用が開始された。しかしながら、そのアカウント数は、極めて限定的と見られる²⁷。

③ マイナンバー制度に係る訴訟の状況

現在、マイナンバー制度に係る訴訟（マイナンバー訴訟）が、係争中であり、今後判決が示される²⁸。なお、マイナンバー制度は、住民基本台帳ネットワーク最高裁合憲判決の趣旨（最判平成 20 年 3 月 6 日）に沿って構築されている。これらの趣旨に合致すべく、マイナンバー制度における制度上の保護措置、システム上の安全措置が講じられている²⁹。

²⁷ マイナポータルのアカウント数について国では開示していない。

²⁸ マイナンバー制度の施行により、憲法 13 条で保障されたプライバシー権（自己情報コントロール権）が侵害されると主張して、国に対し、（1）プライバシー権に基づく妨害排除及び妨害予防請求として、原告らの個人番号の収集・保存・利用及び提供の禁止並びに削除を求めるとともに、（2）国家賠償法に基づき損害賠償（1 人当たり 11 万円）を求めている。これに対し、国は、マイナンバー制度に基づく個人番号の収集等は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものとは認められず、憲法 13 条により保障された個人の自由を侵害するものではなく、また、原告らに係る個人番号の収集等は、番号利用法（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）の規定に基づいて適法に行われるものであるから、いずれの請求にも理由がないと主張している。（法務省ウェブサイト）

²⁹ 同趣旨は、何人も個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有すること、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、管理・利用等が法令等の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものであること、システム上、情報が容易に漏えいする具体的な危険がないこと、目的外利用又は秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること、第三者機関等の設置により、個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていること等である（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 26 年 2 月））。

(2) 経済同友会のこれまでの提言等

『2018年度(第33回)夏季セミナー 軽井沢アピール 2018』では、「マイナンバーの飛躍的な普及には、国民が制度の信頼性、利便性を実感できることが最も重要である。マイナンバー制度は、各行政機関で分散管理され、機関別符号を用いて情報の照会・提供が行われることにより漏洩リスクが極めて低い。これを踏まえ、企業等が公的個人認証を一層活用し、多様なサービスを提供可能にするために、個人番号をその内容に含む個人情報を特定個人情報とするマイナンバー法第2条第8項を撤廃すべきである。」とした。『2017年度(第32回)夏季セミナー 軽井沢アピール 2017』(2017年7月公表)では、「多くの問題点が指摘されているマイナンバー制度は、本来、税・社会保障の重要なインフラであるとともに、民間も含めて様々な活用が期待されるものである。したがって、制度やシステム上の問題点を早急に是正し、税に限らず、年金・医療・介護、さらには民間など広範な活用を可能とすべきである。」と指摘した。また、経済3団体共同提言として規制改革推進会議に提出した『規制改革・行政手続の簡素化・IT化の一体的推進について』(2017年3月)では、「行政事務に係る既存の制度・業務フロー・慣行等を抜本的に見直し、国・地方を通じた業務標準化を含めたBPRを徹底した上で、「デジタルファースト」「ワンストップ」「ワンズオンリー」「書式・様式の統一」を原則とし、真に実効ある効率的な電子政府を構築すべきである。その際、マイナンバーの利用範囲の拡大や情報連携基盤の対象範囲の拡大、取扱規制の見直し等をすべきである。」とした。同じく経済3団体の共同提言である『デジタル・ガバメントの実現に向けた緊急提言』(2018年6月)では、行政機関の生産性向上・働き方改革や財政健全化を進めるうえで、「デジタル・ガバメント」は不可欠の基盤であるとした上で、次期国会に向けて政府が準備を進める「デジタルファースト法案」が鍵を握っているとし、「すべての行政手続のデジタル化および行政機関間の情報連携等を通じた添付書類の撤廃」、「行政手続における出頭・対面の原則廃止」、「国・地方を通じた業務改革・業務標準化とデジタル化の徹底」等の事項について法案に盛り込むことを要望した。

さらに、各種提言においてもマイナンバー制度に対して指摘している。『長期的な視点に立ち、「マイナンバー制度」の定着に注力する』(2016年2月公表)では、「通知カード配布を早期に完了すること」、「必要なリスクマネジメント体制を合理的に構築すること」、「マイナンバー制度の利用者価値を提示し、正しい理解を求めること」、「個人として知るべき情報を峻別すること」等を提言した。『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月公表)では、10の提言を示し、「全体設計の必要性と基本方針」、「簡素かつ効率的なデータベース」、「医療分野への早期活用」、「ICカード、マイ・ポータルの再考」等を挙げた。

2018年8月現在

2018年度 デジタル政府・行革PT 名簿

(敬称略)

委員長

玉塚元一 (デジタルハーツホールディングス 取締役社長 CEO)

副委員長

梶川融 (太陽有限責任監査法人 代表社員 会長)

加茂正治 (マッキンゼー・アンド・カンパニー・インコーポレイテッド・ジャパン パートナー)

川本明 (アスパラントグループ シニアパートナー)

橋本孝之 (日本アイ・ビー・エム 名誉相談役)

委員

青木寧 (花王 常務執行役員)

赤池敦史 (シーヴィーシー・アジア・パシフィック・ジャパン 取締役社長
パートナー)

稲葉茂 (東京海上日動火災保険 常務取締役)

大久保昇 (内田洋行 取締役社長)

岡田晃 (ANA総合研究所 取締役社長)

尾崎哲 (野村ホールディングス 執行役副会長)

佐藤雅敏 (三井不動産 取締役常務執行役員)

根岸秋男 (明治安田生命保険 取締役 代表執行役社長)

牧浦真司 (ヤマトホールディングス 常務執行役員)

森本雄司 (ルミネ 取締役社長)

以上15名

事務局

宇佐見卓也 (経済同友会 政策調査部 部長)

三浦雅央 (経済同友会 政策調査部 マネジャー)