

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

要約版

< 提言の背景 >

2013年5月、国会において、「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（通称：マイナンバー法）」が成立し、2016年1月からマイナンバー制度の運用が開始された。2023年6月の国会では、マイナンバーカードと健康保険証（以下、保険証）との一体化と保険証廃止の法律も成立した。

マイナンバー法の目的は、「公平・公正な社会の実現、行政の効率化、国民の利便性の向上」の3つであり、その実現の必要性は疑う余地のないところである。そのためにはデジタル化の推進は必須であり、今までも多くの情報システムが設計・開発されてきた。そして、政府はデジタル化推進の要として、マイナンバーカードの普及に力を注ぎ、2023年9月24日時点で申請件数率が78.2%まで向上した。しかし、カードの普及と呼応するように、マイナンバー制度に関する問題が数多く噴出し、多くの国民が不安を持つ状況となってしまうている。

そこで問題点を、名寄せの間違いやコンビニでの証明書誤発行といった導入初期に発生した問題と、マイナンバー制度設計の根本問題、の2つに大別して整理するとともに、その解決策を考察し提言としてまとめた。この要約版では、それぞれの問題及び解決策を以下に簡単に記すので、詳細についてはぜひ提言本文をお読みいただきたい。

< 導入初期の問題と解決策に関する提言 >

■名寄せの事前準備と突合作業

誤った名寄せ問題は、名寄せ基準が曖昧であったことに加えて、急いで名寄せ作業を行ったことが原因となっている。解決策としては、まずは名寄せ基準を名寄せ作業開始前に明確にしたうえで、時間をかけてコンピュータと人間の目視の両方で突合作業を進めることが重要である。

問題の本質は、漢字コード（文字コードと漢字の字形）がベンダーによっても実装時期によっても異なっている点にある。その解決のためには、フリガナ（全角カタカナ）を振ることを検討すべきである。

政府は、名寄せ作業が事前準備にも突合作業にも時間を要することを認識し、決して急がせるようなことをしてはならない。

■自治体とデジタル庁のITガバナンス

コンビニでの証明書誤発行の原因は単純な排他制御プログラムのミスである。修復はすでに完了したと考えられる。

ただ、この問題はITベンダーに責任があるだけでなく、自治体とデジタル庁がユーザーとしてITガバナンスの力を発揮していない点にもある。人材の確保や育成、組織体制の見直しを通じてITガバナンス力の向上を図ることが求められる。

< 制度設計の根本問題と解決策に関する提言 >

■用語の統一

「本人確認」には「身元確認」「当人確認」「真正性確認＋属性情報確認」の 3 種類が含まれる。マイナンバー制度の検討においては、「本人確認」と「ID」の 2 つの用語の定義が曖昧なまま議論が進められた経緯がある。それが制度への理解の妨げになっているだけでなく、制度設計の問題にもつながった。まずは、用語の統一、明確化が必要である。

■「本人確認」機能を分離した制度設計

政府は、上記の 3 つの本人確認機能のすべてを 1 枚のマイナンバーカードに実装したうえ、さらに保険証や運転免許証の一体化まで進める方針である。マイナンバーカードは耐タンパー性の高度なセキュリティをもつカードであり、マイナンバー（12 桁の番号）は特定個人情報として秘匿扱いすることが求められている。一方で、身元証明書として常時携帯したり、保険証のように場合によっては高齢者施設など他人に預かってもらったりする用途にも使われる設計になっている。これでは国民がカードの取り扱いに戸惑うだけでなく、セキュリティ上も重大な問題が生じる懸念がある。

解決策としては、3 つの本人確認機能を分離したうえで、ユーザーや運用面まで考慮に入れた制度を再設計すべきである。具体的には以下の 3 つの制度を提案する。

① 税・社会保障の一体改革のための制度

公平な社会を実現するための制度で、この実現のために税・社会保障の一体改革における真正性確認と属性情報確認で使用する「名寄せ用番号」が必要となる。現在のマイナンバーは特定個人情報として秘匿扱いにされているが、名寄せ用番号はオープンにして作業の正確性確保と効率化を図るべきである。

名寄せ用番号を現在のマイナンバーとする場合は、特定個人情報としないこと、完全な名寄せは不可能であることを周知すること、が求められる。

② 身元証明制度

日本では運転免許証やパスポートを保持しない国民の身元証明の手段がない状態にある。そこで、形質情報（通常は顔写真）が貼付されたカードを新規に発行して身元を証明する制度を構築することを提案する。この身元証明書カードの発行と引き換えに現在のマイナンバーカードは廃棄するのが望ましい。

③ 当人確認制度

サイバー空間へアクセスするための当人確認の仕組みを構築すべきである。当人確認用カードの発行も考えられるが、必ずしもその必要はなく、ログイン名とパスワード、スマホ認証といった他の手段も広く利用可能にすべきである。

■保険証・運転免許証の一体化

保険証を身元証明書カードと一体化することは検討対象となりうる。その場合、身元証明書カードに暗証番号を設定すべきではないが、医療機関での保険証悪用防止に限定して暗証番号を設定することは検討に値する。

マイナンバーカードの再発行には緊急時で最短5日かかるとされているが、運転免許証は即日発行されている。また、大型自動車免許取得などによる書き換えや交通違反の減点管理など運用も複雑である。そのため運転免許証の一体化を進めるべきではない。

<まとめ>

1. 名寄せに関しては、名寄せ基準を作業開始前に明確にしたうえで、名寄せをする全てのデータソースの氏名と住所にフリガナ（全角カタカナ）を振り、時間をかけてコンピュータと人間の目視の両方で突合作業を進めるべきである。
2. 現在のマイナンバーを名寄せ用番号として今後も使うのであれば、特定個人情報としないことが重要である。
3. 「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である。
4. 身元証明の制度を構築するために、全国民に新規に身元証明書カードを発行・配布し、現在のマイナンバーカードは廃棄すべきである。
5. サイバー空間へアクセスするための当人確認手段は、カードに拘らず、他の手段も利用可能にして再設計すべきである。
6. 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。
7. 新規に発行する身元証明書カードと運転免許証を一体化すべきではない。

以上