

マイナンバー制度の改善 のために必要なことは何か

弁護士 水町 雅子

※本資料は平成30年3月6日作成のものであり、今後改定がありうる

マイナンバー制度の課題 (国民目線)

2

国民から見て、マイナンバー制度にどのような問題があると考えられ、
そしてそれらに対してどのような改善が可能か

課題1：メリットがわからない

3

課題

結局、何のためのマイナンバーだったのか

個人： 会社に提出して以来、使っていない

会社： 従業員等から集めたが、税務署提出以外ほぼ使っていない

改善方法

マイナンバーの効果をわかりやすく

行政効率化や国民利便性向上が目的といわれても、わからない
効果をはっきりわかりやすく広報すべき

- **不正の是正** （脱税の防止・是正、社会保障不正受給の防止・是正）
- **行政のミス防止** （同姓同名の混同、改姓、住所変更時の誤認識防止）
「氏名・住所・性別・生年月日」から「マイナンバー」で人違い等のミス防止
- **迅速な対応** （書類仕事からITで迅速化・効率化）
- **便利に** （おうちやコンビニで行政手続、おすすめ行政サービスの案内）
- **住民一人ひとりに寄り添ったより柔軟な政策検討** （高齢社会での社会保障財源、総合合算制度、給付付き税額控除、プッシュ型サービス等）

マイナンバー制度の実績も公開する

- 国税庁・ハローワーク・日本年金機構等での業務効率化・不正是正の様子
- 先進自治体での実績
- マイナポータルで便利になることの案内
- 各行政機関にマイナンバー制度の目標（どのような効率化を図るか、どのような国民利便性向上を図るか）を具体的に立てさせ、**定期的にチェック・公開**

課題2: 便利になっていない

4

課題

マイナンバーが始まって、国民・住民は特に便利になっていない

改善方法

キラーコンテンツがない

□ マイナポータルコンテンツ充実

- IT操作に慣れている現役世代向けからまずは始める？
- 「この人に自分のマイナンバーを伝えて」「この人に私の新住所・改姓を伝えて」機能をマイナポータル上に設けては？
 - ← 支払調書のためのマイナンバー提出すべてがマイナポータルから完了できる。
 - ← 受け取った企業は本人確認不要（マイナポータル側で本人確認が担保されている）。
マイナポータルのAPI連携などを使えば、支払調書作成システムなどにデータで受領可。
 - ← マイナンバーカードの券面入力補助APでもできるが、マイナポータルの方が、企業側のシステム開発コストが低く、国民にとってもシステム・デザインが統一されて使いやすいか。

□ マイナンバーカードのメリット充実

- マイナンバーカードがあれば、住民票不要・パスポート更新不要ぐらいのインパクトを
- 預貯金付番でいえば、カードがあれば、口座開設手続の短縮化、待ち時間の緩和、相続手続の利便など

課題3:カードと制度の関係がわからない

5

課題

マイナンバー＝カードという誤解

普及率1割で、マイナンバー制度は失敗という誤解も

改善方法

カードがなくてもできること、カードがないとできないことを分けて説明する

- マイナンバー＝国版お客様番号
マイナンバーカード＝国版お客様カード
- お客様カードがなくてもお客様番号があれば、お客様情報の確認等ができる（効率化・ミス防止）
お客様カードがあるとさらに便利に

マイナンバーカードは、「マイナンバー」とは全く関係のない場面でも使えることも説明

- 主な用途①自分のマイナンバーを証明する手段、②運転免許証のような身分証明書、③電子的な本人確認
- マイキープラットフォームは、マイナンバーとは違う場面でも便利さ・迅速な対応を可能に

用途	マイナンバーを使うか	利用例	メリット
①自分のマイナンバーを証明する手段	○	会社等にマイナンバーを届け出の際に、マイナンバーが正しい番号であることを証明する	脱税等の不正防止、なりすましの防止
②運転免許証のような身分証明書	×	銀行の口座開設、自治体窓口での手続	無料で取得できる写真付の公的身分証明書、なりすましの防止
③電子的な本人確認	×	チケット購入、ネットオークション、オンラインバンキング、オンライントレード、ネットでの行政手続	なりすましの防止（ユーザIDとパスワードによるログインや会員カードからバーコードを読み取るよりもなりすましリスクが低い）、電子的処理が可能

マイナンバー制度の課題 (企業目線)

6

企業から見て、マイナンバー制度にどのような問題があると考えられ、
そしてそれらに対してどのような改善が可能か

課題4：企業にメリットがない

7

課題	マイナンバーの収集・保管だけさせられて、企業には特にメリットがない
改善方法	<p>マイナンバー導入による企業へのメリットを出していく</p> <ul style="list-style-type: none">・ 煩雑な行政手続の簡易・迅速化（eLTAXなど）・ 一方的な取扱義務ではなく、企業がマイナンバーの保護を行うことを大前提に利活用できるように・ 企業のニーズがもしあれば、金融機関における名寄せや企業における従業員名寄せに利用できるようにしてもよいのでは（特定個人情報の提供制限を厳格に維持すれば悪用のリスクも抑えられるのでは？ただ、従業員管理をグループ会社に一括委託している企業もある。グループ会社への提供は番号法19条2号で解釈できる？） <p>マイナンバーの保護措置の緩和・軽減も検討要</p> <ul style="list-style-type: none">・ マイナンバー＝危険というわけではない・ 本人確認が過負荷 →企業（官以外の関係事務実施者）での本人確認はもっと簡素化してよいのでは・ 企業は記録の残る書留等でマイナンバーを授受 ⇔ 自治体から特別徴収義務者への通知は「普通郵便」可 企業にだけお金のかかる方法？個人情報保護委員会ガイドラインと総務省の齟齬？ マイナンバー収集負荷軽減のためなら、制度導入直後に特別徴収義務者へ通知すべきだったか

課題4：企業にメリットがない

8

課題解決のための番号法改正案

- 第9条第3項と第4項の間に以下の「新第4項」を追加
(利用範囲)

第九条

前項の規定により個人番号を利用することができることとされている者は、その従業者(所得税法第二百二十五条第一項第一号、第二号及び第四号から第六号までに掲げる者にあつては、顧客を含む。)の管理、教育訓練、福利厚生その他の主務省令で定める事務を行うために必要な限度で個人番号を利用することができる。当該事務の全部又は一部の委託を受けた者も、同様とする。

- 第16条を以下のように改正
(本人確認の措置)

第十六条

個人番号利用事務実施者は、...本人であることを確認するための措置として政令で定める措置をとらなければならない。

※または「個人番号利用事務等実施者(個人情報取扱事業者を除く。)」とする

課題4：企業にメリットがない

9

本人確認義務を緩和してもよいと考える理由

- 元々は、なりすまし防止のために導入された義務
 - ←米SSN、韓国などでのなりすまし事例を踏まえて。当時の国会審議参照。
- なりすましが主に問題になるのは、不正受給(還付金・年金・その他社会保障等)、情報の盗み見(特定個人情報の開示請求)であり、官(個人番号利用事務実施者)が対応すべき問題ではないか
- 脱税・雇用保険・年金等の正確性の問題は残る
 - 例) 違うマイナンバーの所得としてごまかす所得隠し、別人に年金保険料の納付記録がついてしまうなど
 - 企業側で本人確認をしないと官側(個人番号利用事務実施者)の業務が著しく不効率になるかどうかの検証が必要。例えば、マイナンバー導入以前、国税庁では法定調書に記載された「住所・氏名」をKSK番号に変換して管理していたはず。それとの比較。又は、企業に本人確認義務をかけずに、国税庁側でJ-LISから取得した情報と一括比較することで対応すると、どれぐらいのマイナンバー違い率が想定されて、どれぐらい国税事務に不効率をもたらすかなどの検討をしてはどうか。雇用保険・年金等においても同様。

マイナンバー制度の課題 (行政目線)

10

行政から見て、マイナンバー制度にどのような問題があると考えられ、
そしてそれらに対してどのような改善が可能か

課題5：行政が効率化しない（自治体業務）

11

課題

自治体がマイナンバーによって、かえって業務量増になる傾向も
マイナンバーを導入する意義の広報不足・情報提供不足・検討不足

改善方法

これまでの業務フローにマイナンバーを付け足しても、かえって作業量が増えるおそれ

- マイナンバーによる効果の高い「重点業務」を厳選して、「こうやれば行政効率化する！自治体の作業量が減る！」というわかりやすいマニュアルを国が整備したらよいのではないか
（例）同姓同名者に誤処分してしまった業務での活用
（例）宛名番号をマイナンバーで代替することの効果
（例）庁内連携の容易化（システム内での保護措置も具体例を挙げながらの解説が必要）
- 今だと、マイナンバーの効果をあまり意識せず、とりあえず多数の業務にマイナンバーを導入するも、活用できていない
（例）申請書にマイナンバー欄を設けるも、業務上、マイナンバーを何も使わない
（例）別表第一事務にもマイナンバーを使いたくない、本人確認や保護措置が大変だから
（例）子育てワンストップで受け取った電子申請を、わざわざ紙に印刷してから、職員・委託先がデータ入力
⇒例えば、民間のクレジットカード申込は、お客さんにタブレットで必要事項を打ち込ませている。これによって企業がデータ入力する手間を削減。企業の従業者・委託先はお客さんのタブレット入力のサポート・補助するのみ。
- 既存業務フローを分析して、非効率な点をマイナンバーで効率化するような視点に転換する
- 現状の業務フローで作業量が過負荷になっている点、過誤のおそれがある点を洗い出して、マイナンバーで効率化するという視点から再構成
- 本人確認が負荷との声も聞くので、住基からの確認を原則形態とするか、それ以外に負荷軽減の方法がないか、検討要

課題6：行政が効率化しない（情報連携）

12

課題

情報連携が効率化しない

例

書面を確認するよりも情報連携する方が面倒

- 例) 地方税関係情報において、事務手続に必要な項目が取得できない
- 例) 同じ世帯の人を調べるのに、住民票の写しであれば一目瞭然
⇒この制度を使用すると、住基で同じ住所の人を調べ、その全員の符合を取得して全員の住民票情報を照会し、世帯番号が同一の者を紐付け、また場合によっては続柄コードを確認しなければならない。夜間バッチでファイルの処理をする都道府県であれば最低2日かかるとの自治体職員の談（符号取得に1日、情報照会に1日）。
⇒さらに、住民票関係情報を自治体職員が確認するためには、複数システム（情報提供NWSと住基ネット）の操作が必要で、煩雑。
←情報提供NWSで連携できるのは世帯コードと続柄だけ、基本4情報などを確認するためには住基ネットが必要
←情報提供NWS、マイナポータルに基本4情報を流さないために、業務効率の著しい低下。しかも、情報提供NWSに基本4情報を流さないことは、最高裁住基ネット合憲判決が求めている要件ではない。
- 例) 一つの書面で複数手続ができていたのに、システムによる情報連携をしようとする、手間が増える
←本人が所得額証明書を持参した場合には、その証明書でもって、国民健康保険料、年金保険料、児童手当等複数の手続ができた。システムで情報連携しようとする、国民健康保険、年金、児童手当といった手続の数だけ、情報連携処理を行わなければならないので、書面を確認するよりも手間が増える
←手続ごとに情報照会し直すのではなく、UIを工夫して、複数手続を一括選択して一回で情報連携処理が行えるよう改善したらどうか
- 例) 退職に伴い国民健康保険に加入する際、書面なら書いてあることも、情報連携ではわからない場合も
←書面には、従前加入していた医療保険者の名称（〇〇健保など）や、資格喪失年月日が記載されていたが、書面をやめてシステムによる情報連携で対応しようとする、本人が医療保険者の名称や資格喪失年月日を覚えていないと、結局、情報連携できず、書面による添付書類を用意してもらわなければ、処理できない

課題6：行政が効率化しない（情報連携）

13

課題

情報連携が効率化しない

情報提供NWSが使いにくい、紙の処理を代替できない

改善方法

操作を簡易・迅速に

- 操作メニューのUI（ユーザ・インターフェイス）改善
- 情報照会に当たって必要な項目・検索キーの軽減
- 情報提供NWS、マイナポータルに基本4情報を流さないことによるデメリットの解消
←普通の職員が普通に操作できるレベルのUIにするべき

実態にそぐわない

- 情報連携する範囲を明確化する趣旨から法律や主務省令を作っているが、実態が法に合っていない面も
- 法別表第二がある意味盛りすぎ。別表第二主務省令が複雑なわりに不足がある
- 別表第二主務省令をもっと簡素化する
- マイナンバーによる情報連携効果の高い「重点業務」を厳選して、まずはそこから本格運用すべきだった。
- 実態を徹底的に調査して、「こうやれば行政効率化する！自治体の作業量が減る！」という情報連携を、重点業務において実現すべき。実態調査が不足する中で、幅広にやりすぎた。保険者の副本登録のタイムラグもそう。
- 法令改正の反映とデータ標準レイアウト改版のずれもそう←現実的に運用し続けるのは無理がある気もする。
- 法別表第二は、マイナンバーを介して授受できる情報をすべて法令で明らかにするという趣旨。その趣旨は正しく理想的。ただ、実際問題、法別表第二と別表第二主務省令を見ても、内容がわかる人は、行政・自治体職員であつてもほぼ皆無。理念と実態の乖離か。

課題6：行政が効率化しない（情報連携）

14

課題解決のための番号法改正案

- 第19条第7号を以下のように改正し、第8号・別表第二を削除、別表第二主務省令を廃止
- ※このように改正しても、別表第一の範囲内での提供なので、範囲規制ができる。下記の場合には、具体的にどのような提供を行ったかを定期的に公表する義務を別途課してもよいのでは。

（利用範囲）

第十九条

七 個人番号利用事務実施者（個人情報保護委員会規則で定める者を除く。）が個人番号利用事務を処理するために必要な限度で、第二十七条に規定する特定個人情報保護評価の実施その他の特定個人情報の漏えいその他の事態の発生を防止するために必要なものとして個人情報保護委員会規則に定める措置を講じている他の個人番号利用事務実施者に対し特定個人情報の提供を求めた場合において、当該他の個人番号利用事務実施者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該特定個人情報を提供するとき。

課題7：法律・条例が複雑すぎる

15

課題

法律・条例が複雑すぎる

法律が複雑・難解でわかりづらい、条例改正が難しい、改正後条例の解釈も難しい

改善方法

法律が難解すぎた

マイナンバー法は4法令の特別法のため、複雑・難解になりすぎた
(個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法、個人情報保護条例)

法律で書ける部分は極力法律で書き、条例は余力のある自治体のみとすべきではないか

- 2,000自治体で同様の条例を策定する非効率性・労力不足
- 実際問題として、完璧な庁内連携条例を策定するには、非凡な能力が必要
- 全国でほぼ共通的に発生する事項は条例事項ではなく法律事項にする
- 庁内連携等を法律事項化しないと、別表第二主務省令改正の都度、論理的には全団体に条例改正の検討が必要になり、非効率
- 条例改正義務を課す番号法32条よりも、条例改正事項を法律事項化する方が、全団体に同様の条例改正作業が発生せず、効率的
- 地方の創意工夫による点のみ、条例事項化すべき

課題7：法律・条例が複雑すぎる

16

課題解決のための改正案

- 民間事業者のみならず、行政機関、独立行政法人等、自治体にも共通して適用される「統一個人情報保護法案(仮称)」を作成予定
- 「ITをめぐる法律問題について考えるブログ」(<http://d.hatena.ne.jp/cyberlawissues/>)等で公開予定

課題8：資料が複雑すぎる

17

課題

国から提供される資料が膨大・縦割り・複雑すぎてわかりづらい

どの資料を見ればよいのか、A資料とB資料の関係性等がわかりづらい、資料の量が多すぎる

改善方法

例えば、安全管理措置については以下の資料を見る必要がある

個人情報保護委員会のマイナンバーガイドライン

個人情報保護委員会の個人情報保護ガイドライン又は地方公共団体の条例に基づくガイドライン

総務省 情報提供ネットワークシステム接続運用規程

医療保険者等向け中間サーバー等との接続運用に係る運用管理規程

各団体で作成している特定個人情報保護評価書

各団体で作成している取扱規程

あるべき資料の姿

- ・ やるべきこと・重要事項が記載された一覧性のある資料がまず必要
- ・ 各ガイドライン等の重複記載をやめる。差異を明らかにする。適用範囲をわかりやすくする。

行政機関の縦割りが原因

- ・ 縦割りを変えることはできないにしても、あまりにも種類が多すぎる。
- ・ また、行政機関のマイナンバー制度へのやる気によって、同じ個人番号利用事務でも、情報提供のタイミング、資料の量、施策の量・質などに差がありすぎる。

課題9:コストがかかる

18

課題

システム開発・運用・保守やそれ以外の委託のためにコストがかなりかかる

改善方法

不要なシステムをやめる、番号法上の機関概念を廃止し自治体は団体単位で考える

- 例えば1つの自治体でも、複数の中間サーバーを用意しなければならない。首長部局用と教育委員会用。今後、マイナンバーの利用範囲を拡大したら、さらに選挙管理委員会やその他の機関用に必要になる可能性
- マイナンバー法では、自治体は自治体単位ではなく、自治体の機関単位で設計されているため、法令解釈も複雑に。さらに、中間サーバーも機関単位で分けると、コスト増

但し、やみくもに費用を削ればいいというものではない

- 昨今、ITシステムに対する国の方針は、費用削減の方向性が強いように感じられる。
- しかし、費用を削れば機能は低下する。やみくもに買ったたけばいいというものではない。何が高コストにつながるのか、どうすれば全体削減が図れるかを、地道に丁寧に丹念に検討すべき。不要なコストはかけてはならないが、必要なコストをかけずにセキュリティの低いシステムや使えないシステムを作ってしまったら、かえってコストが高くてついでしまう。
- そのためにはICT理解が不可欠。しかし国にICT人材が不足している。ICTベンダーと張り合えるぐらいのICT人材が発注側である国にも必要。CIO補佐官のみでは対応しきれないのではないか。
- さらにいえば、法改正があるたび、2,000自治体でシステム改修をするのは、割高すぎる。かといって自治体クラウドもそこまで進まない。何か打開策はないか。

課題10: 特定個人情報保護評価が難解すぎる

19

課題

特定個人情報保護評価が難解すぎて、読んでも意味がわからない

おそらく、作成者である行政機関、自治体等も意味が分かっていない場合も多い

改善方法

評価書様式を簡素化・わかりやすくする

- 記載事項名が専門的すぎるので、評価書様式を見れば、何が記載されているかがわかるように、わかりやすい言葉に改める

わかりやすい評価書に誘導する

- 図を中心にする
- わかりやすい評価書を作成した行政機関、自治体等を表彰等する

良い取組みを普及させる

- 基礎項目評価書は、個人情報取扱事務簿よりもわかりやすいので、これを活用する方向にもっていく
- 計画管理書もわかりやすいので、これを活用する
- 自治体によっては、法律・規則で求められる以上の措置を行っている（重点項目評価書を第三者点検したり、1,000人未満の事務に対しても基礎項目評価書を実施するなど）
- これらの取組みも広く取り上げ、表彰等してはどうか

課題解決のための改正案

- わかりやすい「個人情報リスク評価」を公表予定
- 「ITをめぐる法律問題について考えるブログ」(<http://d.hatena.ne.jp/cyberlawissues/>)等で公開予定

目指すべき方向性

20

- マイナンバーは、電子行政・国民利便性向上のための重要インフラ
- 現状では、マイナンバー制度や法が難解なためか、制度に対する正確な理解を得られていない(行政関係者ですらそう)
- 正しく効果を発揮できる制度となるよう、
 - 効果をわかりやすく広報し続ける
(国民向けにも、企業向けにも、自治体・行政に対しても)
 - マイナンバーが、国民にとって便利・公正になる仕組みであり、企業にとっても負担だけではなくメリットがあり、自治体・行政にとってもメリットがある、win-win-winの制度を目指す
 - そのためには、
 - ①現状の課題を正しく見詰め、
 - ②重点業務で正しく効果を発揮させ成果を出す、
 - ③過負荷な保護措置を緩和・軽減する、
 - ④逆に問題事案があればそれに対する保護措置を強化する。

スケジュール

21

平成25年

- 番号法成立、一部施行

平成26年

- (特定)個人情報保護委員会設立

平成27年

- マイナンバー付番開始
- 通知カード郵送開始
- 改正個人情報保護法・番号法成立

平成28年

- マイナンバー利用開始
- 個人番号カード交付開始

平成29年

- 改正個人情報保護法施行
- 情報提供ネットワークシステム稼働
- マイナポータル稼働

平成30年

- 預貯金付番開始
- 番号法見直し予定
- 医療保険のオンライン資格確認

本資料作成に当たっては、多くの皆様方(自治体、民間企業等)から貴重なご意見をいただきありがとうございます。このように知見に優れた皆様方とお知り合いになれば、ご協力を賜れることは、私にとって本当にありがたく、大変うれしく思っております。心より感謝申し上げます。

私は、マイナンバー法の立法担当官として、より良いマイナンバー制度を目指して、約3年半(平成23年2月～平成26年6月)の間、毎日、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法、個人情報保護条例の条文を読んで検討し、マイナンバー法の条文を作成して解釈する生活を送りました。その後も、弁護士として、自治体、民間企業、行政機関のマイナンバー対応をご支援したり、在野法曹精神でより良いマイナンバー制度のための改善を考えています。

マイナンバーによって、より良い社会が実現できるように、人々の暮らしが便利に安全になるように、微力ながら、これからも生涯をかけて、マイナンバー制度の改善のために私にできることをやっていきたいと思っています。