

2019年7月3日
No.2019-17

デジタル社会基盤としての マイナンバー制度のフル活用に向けて： まずはマイナンバーカード普及を

調査部 上席主任研究員 岩崎薫里

《要 点》

- ◆ マイナンバー制度は、社会全体のデジタル化を推進するための基盤である。行政や民間企業が業務を効率化したり、個人が時間や場所に制約されずに行政・民間サービスを受けたりするのに、マイナンバー制度は重要な役割を果たす。さらに、マイナンバー制度によって行政、民間企業ともオンラインで手続きが完結できることを活用して、これまでにない新たな価値を創造する機会につなげることができる。
- ◆ マイナンバー制度の構成要素の1つ、マイナンバーカードの交付枚数はこれまでのところ低調にとどまっている。それに伴い、マイナンバーカードを用いてアクセスするマイナポータルの利用も必然的に低調である。また、それもあって行政および民間企業はマイナンバーカードやマイナポータルを活用したサービスの提供に意欲的とはいえない。それらの結果、マイナンバー制度がフルに活用されず、この面から社会全体のデジタル化が遅れることになる。
- ◆ マイナンバーカードの普及が遅れているのは、これまでのところ取得のメリットが少ないことに加えて、マイナンバー制度に対する国民のマイナス・イメージが強いためである。その背景には、①制度への理解不足、②政府への不信任感、③政府による不安の助長、などの点が指摘できる。
- ◆ マイナンバーカードを普及させるためには、以下の4点が重要になる。
 - 第1に、制度への理解向上に向けた取り組みである。国民の政府に対する不信任感が根強いもとは、その役割は政府のみならず民間も担う必要がある。
 - 第2に、マイナンバーの漏えい対策として、マイナンバーを持ち歩かなくても済むスキームの導入である。マイナンバーが記載されていないマイナンバーカードを子カードとして別途導入する、マイナンバーカード機能を有するアプリをスマートフォンに搭載する、などを検討すべきである。
 - 第3に、各種カード・書類のマイナンバーカードへの一元化の一層の推進である。それによってマイナンバーカード取得のメリットを高める。併せて、マイナンバーカードに搭載した各種カード・書類をマイナポータルで確認できるようにするとともに、マイナンバーカードの紛失・盗難時には、1回の操作だけで搭載したすべてのカード・書類の発行体に連絡が行く機能をつけることを提案したい。
 - 第4に、マイナンバーカード・マイナポータルの活用にスタートアップのイノベーション創出力を借りることである。自治体がスタートアップと協働し、小さな実験を繰り返すのも有効であろう。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・上席主任研究員・岩崎薫里宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-5180

Mail: iwasaki.kaori@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

マイナンバー制度は、わが国がデジタル社会を実現するための基盤であり、わが国の将来にとってきわめて重要性が高い。政府のデジタル・ガバメント閣僚会議は2019年6月、「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用に関する方針」を決定した。その大きな目玉が、マイナンバーカードを健康保険証として利用可能にすること¹で、国民によるマイナンバーカードの取得を促進しようというものである。マイナンバーカードを利用できるシーンがこれまでのところ限られてきただけに、多くの人が日常的に利用する健康保険証を兼ねることができれば、取得に向けた呼び水になることが期待されている。

もっとも、国民の間でマイナンバー制度に対するマイナス・イメージが形成されている状況下、マイナンバーカードの普及を図るためには、取得のメリットを一段と増やしていく必要があるのではないかと。それにはどのような方法があるのか。また、マイナンバー制度に対するマイナス・イメージを払拭する取り組みも同時に求められるのではなかろうか。そもそも、なぜマイナス・イメージが形成されたのか。

本稿はこのような問題意識のもと、マイナンバー制度について、とくに課題の多いマイナンバーカードを中心に論じることとする。まず、マイナンバー制度について概観したうえで、マイナンバー制度に対するマイナス・イメージが形成された背景と、それを払拭し、マイナンバーカードが広く国民の手に渡り、活発に利用されるための方策を検討する。

※本稿の執筆に当たり、日本電気株式会社 デジタル・ガバメント推進本部長 小松正人氏、同シニアマネージャー 山口桂子氏、同マネージャー 古屋晶子氏から多くの貴重な示唆・助言を頂戴しました。厚くお礼申し上げます。

2. マイナンバー制度の概要と現状

(1) デジタル社会の基盤としてのマイナンバー制度

マイナンバー制度は、全国民それぞれに対して固有の識別番号（マイナンバー）を付番することをコアに据えた制度である。それを社会保障、税、災害時対応に利用することで、「行政の効率化」、「公平・公正な社会の実現」、「国民の利便性の向上」を目指している。

同制度はまた、行政を含め社会全体のデジタル化を推進するための基盤としても期待されている。わが国が人口減少や厳しい財政状況のもとでも持続的な経済成長と一定水準の公共サービスを維持するためには、官民ともに生産性を向上させることが不可欠であり、そのための有力な手段が、あらゆる分野でデジタル化を進めデジタル社会を実現することである。デジタル化、すなわち、さまざまな情報をデジタル変換し、データとしてネットワークを介して瞬時に伝達すること、はコスト削減にとどまらず、データの利活用を通じて新たな価値を創出する機会をもたらす、ひいては生産性向上につながるためである。とりわけ、AI（人工知能）の進化とともにデータの利活用の可能性は大幅に広がっている。

デジタル化のなかでも、個人にかかわる領域で重要な役割を果たし得るのがマイナンバー制度である。行政であれば、全国民に番号が付番されることで個人の特特定が容易になり、行政機関ごとに

¹ 正確には、保険医療機関や薬局でマイナンバーカード内のICチップを読み取って、オンラインにより被保険者資格の有効性を確認できる仕組みとすること。

独自に収集した個人データの相互活用が進み、業務が効率化する。民間企業であれば、マイナンバー制度の公的個人認証サービスを用いて、オンラインで容易に個人を識別でき、本人に対面したり書類の提出を求めたりすることなくやりとりが完結し、やはり業務効率の向上につながる。また、個人にとっても、公的個人認証により確かに自分本人であること、自分が作成した書類であること、などがオンライン上で証明できるため、時間や場所に制約されずに自身に最適な行政・民間サービスを受けたり、各種申請を行ったりすることが可能となり、利便性が増す。

さらに、行政、民間企業とも、オンラインで手続きが完結可能であることを活用して、これまでにない新たな価値を創造する機会につなげることができる。マイナンバー制度がデジタル社会の基盤であるといわれるのも、こうした点を踏まえてのことである。

(2) マイナンバー制度の概要

マイナンバー制度は、①マイナンバー、②マイナンバーカード、③マイナポータル、の3つの構成要素からなる。この3つの概要についてここで簡単に整理する。

- ① マイナンバー（個人番号）：全国民それぞれに対して付番された固有の12桁の識別番号であり、行政機関の情報連携をやすくすることを主な目的に導入された。マイナンバー法²で定められた社会保障、税、災害対策分野の事務にのみ利用できるなど厳格なルールが定められている。2015年に全国民に一斉に付番済みである。一般国民の目に触れる機会が少ないため、「マイナンバーは使われていない」との印象が持たれがちであるものの、行政機関はすでにマイナンバーを利用しているのが実情である。
- ② マイナンバーカード（個人番号カード）：ICチップ付きのプラスチックカードで、2016年1月に交付が開始された。マイナンバーカードの取得は義務化されておらず、本人が申請してはじめて交付される。カードの表面には基本4情報（名前、性別、生年月日、住所）が記載されているほか、顔写真が表示され、身分証明書として利用できる。裏面にはマイナンバーが記載されている。ICチップ内には電子証明書が搭載されており、それを利用することで公的個人認証が可能になる。ICチップ内の空き領域は民間事業者にも開放されている。なお、ICチップ内には所得・税関連などプライバシー性の高い個人情報には保存されていない³。しばしば誤解されるが、公的個人認証およびICチップの空き容量の活用を行う際にマイナンバーは利用しない。
- ③ マイナポータル：自分に関する行政サービスを確認したり利用したりするための、政府が運営するオンライン上の個人用サイトである。行政サービスの検索、オンライン申請、公金決済などができるほか、行政機関同士が自分の個人情報をやりとりした場合、その記録が表示され、自分で確認できる。民間企業からのお知らせなども受け取ることが可能である。マイナポータルにアクセスするためには、パソコンにリーダーライターを取り付け、マイナンバーカードを挿入し暗証番号を入力する。スマートフォンの一部の機種にはマイナンバーカードのICチップの読み取り機

² 正式名は、「行政手続き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」。

³ ICチップ内には、住民票コード、基本4情報（名前、性別、生年月日、住所）、顔写真の画像、マイナンバー、署名用電子証明書、利用者証明用電子証明書が搭載されている。ICチップの空き領域には行政機関のほか民間事業者がカードアプリを搭載できる。

能があり、それによってスマートフォンでも同様にマイナポータルを利用することが可能である。いずれにしても、マイナポータルにアクセスするにはマイナンバーカードが必須となる。

(3) 低調なマイナンバーカードの交付

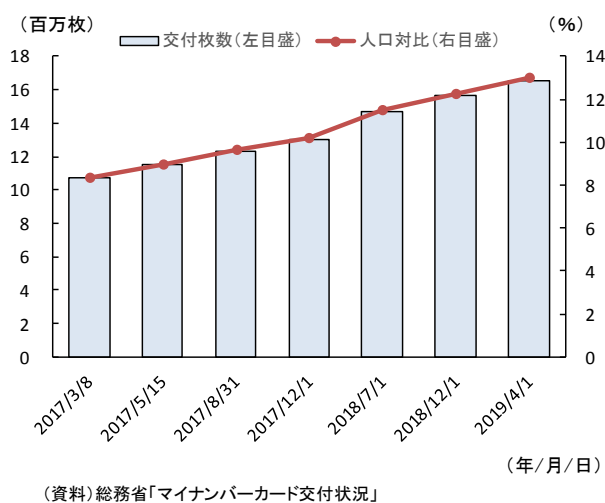
マイナンバー自体はすでに行政によって利用されているが、マイナンバーカードは、政府の当初予想を大幅に下回る交付枚数にとどまっている。内閣府による「マイナンバー制度利活用推進ロードマップ (ver.2)」(2016年5月公表)⁴では、2017年3月末に3,000万枚(人口対比23%)、2018年3月末に8,000万枚(同63%)、2019年3月末に8,700万枚(同68%)の交付が目標として掲げられた。ところが、実際には2019年4月時点の交付枚数は1,656万枚(同13%)と、2017年3月の目標すら下回っている(図表1)。

マイナンバーカードの交付が低調であると、それを利用した行政サービスの利用が低調であるばかりか、マイナンバーカードを用いなければアクセスできないマイナポータルの利用も必然的に低調とならざるを得ない。パソコンでのマイナポータルへのアクセスにはリーダーライターをわざわざ用意する必要があることも、マイナポータルの低調な利用を助長している。一方、民間事業者もマイナンバーカードやマイナポータルがさほど使われていないのなら、それらを活用したサービスの提供意欲は容易には高まらない。それらの結果、デジタル社会の基盤であるはずのマイナンバー制度がフル活用されず、この面から社会全体のデジタル化が遅れることになる。

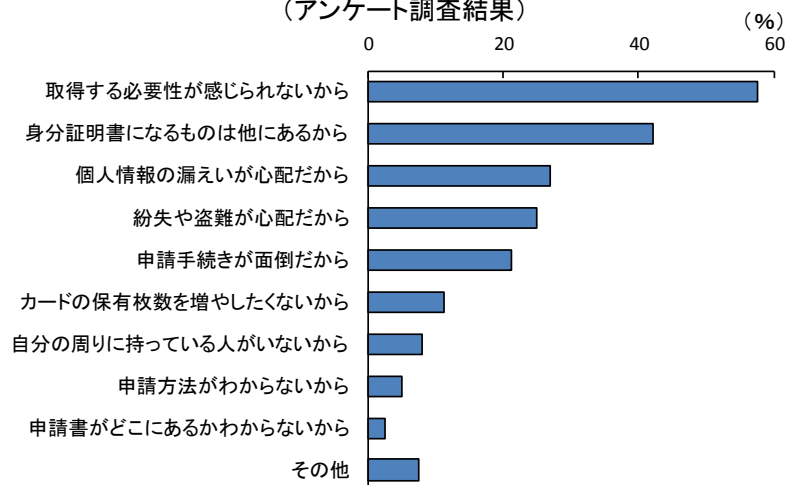
なぜマイナンバーカードの交付が低調であるのか。内閣府が実施したアンケート調査⁵の結果によると、マイナンバーカードを取得しない理由として最も多かった回答が「取得する必要性を感じられないから」で57.6%、二番目が「身分証明書になるものは他にあるから」で42.2%であった(図表2)。

マイナンバーカードが利用可

(図表1)マイナンバーカードの交付状況



(図表2)マイナンバーカードを取得しない理由
(アンケート調査結果)



(資料)内閣府政府広報室『マイナンバー制度に関する世論調査』の概要(2018年11月)
(注)「マイナンバーカードを取得していないし、今後も取得する予定はない」との回答者への質問。複数回答。

⁴ 自由民主党政務調査会 IT 戦略特命委員会マイナンバー利活用推進小委員会用資料、2016年5月24日。

⁵ 内閣府政府広報室『マイナンバー制度に関する世論調査』の概要(2018年11月)。

能なシーンは今後、拡大する方向にあるが、これまでのところはコンビニエンスストアでの住民票の写しや戸籍証明書の取得など限られている。これらのニーズは日常的に生じるものではないため、マイナンバーカード取得のインセンティブとして必ずしも高くない。運転免許証が身分証明書として有効とされ、かつその保有率が75%⁶のわが国では、別途マイナンバーカードを身分証明書として必要とするケースはさほど多くはない。

その一方で、国民の間ではマイナンバー制度に対するマイナス・イメージが形成されている。前述のアンケート調査結果でも、取得しない理由として「個人情報の漏えいが心配だから」(26.9%)、「紛失や盗難が心配だから」(24.9%)との回答が上位を占めた。一部マスメディアによる「マイナンバーカードで筒抜けになる個人情報」⁷、「マイナンバーは今後、市民社会の監視ツールとして機能する可能性がある」⁸といった報道や、ときにみられるマイナンバーとマイナンバーカードを混同した報道⁹も、マイナス・イメージに拍車をかけている。

取得・利用のメリットが少なく、マイナス・イメージも強いのであれば、義務化されてもいないマイナンバーカードを取得するのは賢明ではないとの判断に行きつくのは当然ともいえる。

国民がマイナンバー制度にマイナス・イメージを抱いている要因としては、①制度への理解不足があるうえ、そもそも②政府への不信感が強く、さらに③政府が結果として国民の不安・警戒を助長している側面も無視できない。次章ではこの3点についてより詳しくみていく。

3. マイナンバー制度へのマイナス・イメージ

(1) 制度への理解不足

マイナンバー制度では、プライバシー保護・情報セキュリティ確保策が何重にも張り巡らされている。これは、前述の国民感情への配慮に加えて、住基ネット最高裁判決で示された厳格な要件を取り入れる必要があったこと¹⁰、国民ID制度の導入が遅かっただけに、諸外国の制度の長所と短所の研究成果を活かす後発者利益を享受できたこと、などによる。

無論、それでもマイナンバーの漏えいやマイナンバーカードの紛失・盗難の可能性はあり、その場合には相応の被害が予想される。しかし、一部で喧伝されている、「銀行口座から勝手に預金引き出される」、「知らない間に住民票の異動や婚姻届が提出されている」、「病歴が洩れる」といった

⁶ 内閣府「平成30年交通安全白書」2018年。2017年12月末の値。

⁷ 「交付率わずか12%、マイナンバーカードで筒抜けになる個人情報」女性自身、2019年4月5日 (<https://jisin.jp/domestic/1725616/>) のなかで、「今後、保険証とカードが一体化し、カードの普及が進めば、対象範囲が拡大し、個人の医療情報が番号とひもづけられ、政府や自治体などに管理される可能性もある。」「さらに危惧されるのが、その情報の漏えいだ。(中略)他人に知られたくない個人情報が、ネット上で流出してしまう可能性があるのだ。」「マイナンバーカードを作ってもリスクが増えるばかり。」と述べられている。

⁸ 週刊女性PRIME編集部「結局不要？残念すぎるマイナンバーのその後」東洋経済オンライン、2017年4月22日 (<https://toyokeizai.net/articles/-/168628>) のなかで、「何かの病気になった人が、マイナンバーで過去に自治体で健康診断の未受診がわかると、『自己責任だ』として公的給付が制約される可能性もありうるのだ。」「医療に加え、マイナンバーは来年から任意ではあるが、金融機関の預金口座にも適用される。政府は、これで、税務調査の厳格化や社会保障の不正受給の防止などを目指すとしている。」(韓国の例を挙げ)「朴槿恵前大統領を糾弾する集会所近くの携帯電話基地周辺に警察が捜査本部を置き、基地を經由する携帯電話の電波から、その電話番号と持ち主、さらに個人番号を把握していたという。まさに監視社会だ。」「ひとつだけ言えるのは、市民が声をあげなければマイナンバーは今後、市民社会の監視ツールとして機能する可能性があることだ。」と述べられている。

⁹ 例えば、マイナンバーを使って図書館で本を借りたり住宅ローンの契約を締結したりすることができるとの報道があるが、実際にはマイナンバーカードを使う。また、その際にマイナンバーカードの公的個人認証機能やICチップの空き領域を使用するが、それらにマイナンバーは関係しない。

¹⁰ 2008年に最高裁が、住基ネットは憲法13条が保証するプライバシー権を侵害するとの主張を退ける合憲判決を下したが、その根拠として挙げた事項を、マイナンバー制度の制度設計に取り入れる必要があった。

深刻な事態が生じるためには、何段階もの対策を潜り抜けながら不正行為を繰り返す必要がある。それにもかかわらず、国民の間でマイナンバー制度に対する不安感・警戒感が根強いのは、制度が複雑で一般国民には理解しづらく、安全対策の説明を受けても国民の間で腑に落ちないため、という側面があることを否定できない。

マイナンバー制度を巡る理解不足に起因する不安・警戒のなかでもしばしば聞かれるのは以下の3つである。

① 「マイナンバーで自分の個人情報が政府に一元管理される。」

実際には、たとえ個人情報がマイナンバーに紐付けされても、すべての個人情報が共通のデータベースに集約され一元管理されるのではなく、これまでと同様に分散管理方式のもとで各行政機関の中で保有・管理される。各行政機関は必要ときに他機関に照会して必要な個人情報を提供してもらう仕組みとなっている。また、前述の通り、行政機関が自分の個人情報を別の行政機関に提供すると、その記録がマイナポータルに表示されるため自分で確認でき、不審に思った場合には第三者機関（個人情報保護委員会）に通報できる。

② 「マイナンバーが漏えいすると、不正アクセスにより自分の個人情報がすべて流出する。」

マイナンバーは確実に個人を特定できることから、悪用された場合のリスクが大きいのは事実である。もっとも、マイナンバーを取得しただけで直ちに不正利用はできない。マイナンバーは単なる数字の羅列であり、ただで個人情報を何ら得ることはできない。不正取得者が行政機関などでマイナンバーを告げても個人情報を引き出すことはできない。また、マイナポータルにアクセスするためにはマイナンバーカードとパスワードが必要であり、マイナンバーだけを知っていても仕方がない。個人情報を不正に取得したければ行政機関のサーバーをハッキングする必要があり、しかも前述の分散管理のもと、個人情報をすべてを取得するには複数の行政機関のサーバーをハッキングしなければならない。

③ 「マイナンバーカードの紛失・盗難により、自分の個人情報が不正にアクセスされる。」

その場合、たしかに自分の基本4情報やマイナンバーは知られてしまう。ただし、マイナンバーが流出しても、②で述べた通り、それだけで不正利用はできない。また、プライバシー性の高い個人情報はICチップにも搭載されていない。一方、他人が身分証明書として使いなりすましをしようにも、券面に顔写真の掲載があるため不正利用が防止できる。マイナポータルで行政機関が保有する個人情報にアクセスするにはパスワードを知っていなければならない。逆にいえば、マイナンバーカードとパスワードの両方が流出した場合は、相応のリスクにさらされかねない。そうした場合の対策として、既存のキャッシュカードやクレジットカードと同様に、24時間365日営業するコールセンターに連絡し、マイナンバーカードの機能を停止できる仕組みが用意されている。

(2) 政府への不信感

わが国では、従来から個人に番号が付番されることへの不安・警戒が強かった¹¹。住民基本台帳ネ

¹¹ 具体的には、個人情報が統合され一元管理される、個人情報が本人の不利益になるような使われ方をされる、国家による個人の監視強化につながる、統合された個人情報が外部に漏えいし悪用される、などプライバシーの侵害

ットワーク（住基ネット、2003年全面稼働）が導入され全国民に住民票コードが付番された際にもさまざまな反対運動が生じ、関連訴訟は49件に上った¹²。

今回のマイナンバー制度でも、憲法第13条で保証されたプライバシー権を侵害するとして国に対する訴訟が生じている。

そうした不安・警戒の根底には、国民の政府に対する不信感がある。中央調査社による調査（2017年実施）¹³で、国会議員と官僚への信頼度を1（ほとんど信頼できない）から5（大変信頼できる）までの5段階評価で尋ねたところ、「1」と「2」と回答した割合の合計は国会議員で42.4%、官僚で37.7%に上り、大企業

の18.3%や銀行の10.4%を大幅に上回った（図表3）。この背景には、古くは第二次世界大戦中の大本営発表、近年では「消えた年金記録問題」や福島第一原発事故での政府の対応、つい最近でも厚生労働省による統計データの改ざんなど、政府への信頼の失墜を招く事例が長期にわたり続いていたことが影響していると推測される。

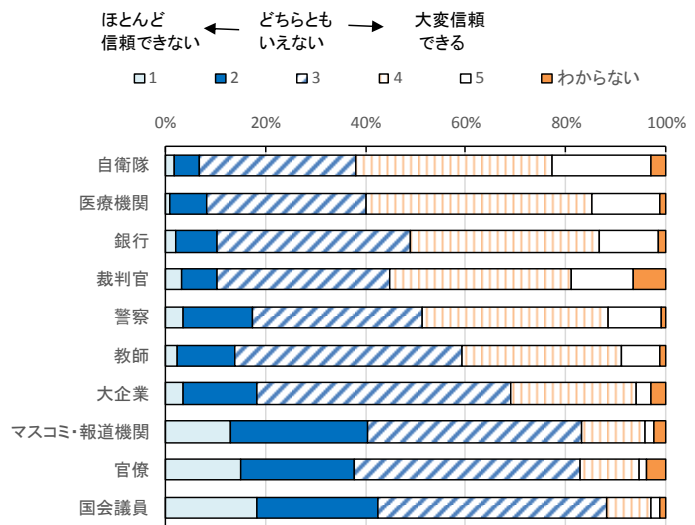
こうした事情から、国民の間ではマイナンバー制度に対しても、自分のマイナンバーや個人情報が意図しない使われ方をされたり漏えいしたりして、経済的損失やプライバシーの侵害が生じることへの懸念が根強い。マイナンバーを通知するに際して誤配達や遅配が生じたり、マイナンバー詐欺が発生したりしたことなども、制度に対するマイナス・イメージに拍車をかける結果となった。

(3) 政府による不安の助長

国民がマイナンバー制度にマイナス・イメージを抱いているのは、政府の方策の結果という側面もあると推測される。

マイナンバーカードに対する政府のメッセージがその典型例である。マイナンバーカードには身分証明書の機能があり、また、将来的にはキャッシュカード、クレジットカード、ポイントカードなどの機能も搭載されることが展望されている。それであれば当然、携行が前提となる。しかしその一方で、マイナンバーカードの裏面にはマイナンバーが記載されている。そして、政府はさまざまな場で、マイナンバーを他人に知らせてはならない、身分証明書として利用する場合でも裏面をコピーさせてはならない、と訴えてきた。さらに、マイナンバーカードの交付時に、マイナンバーを隠すためのビニールケースまで配っている。それらによって国民の間には、マイナンバーは流出すると甚大な被害を招くものであるとの意識が植え付けられた。無論、そうした意識を持つこと自体は

(図表3)各主体に対する信頼感
(アンケート調査結果)



(資料)一般社団法人中央調査社「議員、官僚、大企業、警察等の信頼度調査」
(調査結果の概要)、2018年3月
(注)「ほとんど信頼できない」の評点「1」から「大変信頼できる」の評点「5」の5段階で評価してもらった。

や情報セキュリティへの不安・警戒である。

¹² 榎並利博 (2011a)、p.38。

¹³ 一般社団法人中央調査社「議員、官僚、大企業、警察等の信頼感調査 (調査結果の概要)」2018年3月

重要であるものの、過剰反応を招来したことは否定できない。そして、マイナンバーカードを紛失するのはもとより、裏面のマイナンバーを他人に絶対に見られてはならないとの判断から、マイナンバーカードを持ち歩かず自宅に保管しておく、あるいはそもそもカード自体を取得しない、という行動を惹起していると推測される。

4. マイナンバーカードの普及に向けた課題

(1) 制度への理解向上に向けた取り組み

国民のマイナンバー制度へのマイナス・イメージは、制度への理解不足に伴う部分もある点を踏まえると、制度の理解を深めるための取り組みが不可欠である。しかも、制度が複雑でわかりにくいいため、平易な言葉で繰り返し説明していくことが求められる。国民の政府に対する不信感が根強いもとは、その役割は政府のみならず民間も担っていく必要がある。

わが国がデジタル社会に移行することで、行政だけでなく民間企業も大きな恩恵を受ける。そうであれば、企業も政府にマイナンバー制度の普及促進を要望するだけでなく、自らも国民の理解向上に向けた活動を行うべきである。その最も効果的な方法は、企業がマイナンバーカードの公的個人認証や IC チップの空き領域を活用したサービスを提供することである。その際に、何に気を付ければよいか、何をしても大丈夫か、といった点を丁寧に説明する。それによって、国民にマイナンバーカードを利用する機会を提供しその利便性を実感してもらうとともに、実際にサービスを利用することを通じてマイナンバー制度への理解が進み、漠然とした不安・警戒が解消されることが期待できる。

(2) マイナンバー漏えい対策

繰り返し述べてきた通り、マイナンバーは個人を特定するものであり、漏えいしても直ちに被害が生じるわけではないものの、取り扱いには一定の注意が必要である。その一方で、マイナンバーカードを携行することでさまざまな利便性を享受できる。それであれば、マイナンバーカードにマイナンバーが記載されているのは不適切ではなからうか。いくらマイナンバーがみえないようにカバーを取り付けても、カバーは簡単に取り外すことができるわけであり、国民の不安を払拭するどころか、不安を助長しかねない。そこで、マイナンバーそのものを持ち歩かなくても済むスキームを導入してはどうか。

例えば、現行のマイナンバーカードを親カードとして、希望者に別途、子カードを発行する。子カードにはマイナンバーは記載しない。カードの仕様は同じでマイナンバーの印字がないだけであるため、追加コストは限定的にとどまると推測される。そして、普段、携行するのは子カードとする一方、親カードは自宅に保管しておき、行政機関での手続きなどで必要な時のみ持ち出す。それによって、子カードを携行することへの心理的な負担はキャッシュカード並み、つまり、むやみに他人に見せたり渡したりはせず、普通に注意していればよいというレベルとなることが期待される。

スマートフォンがマイナンバーカード代わりになる案も検討に値する。現在は、スマートフォンにマイナンバーカードの IC チップを読み取らせる形で、スマートフォンからマイナポータルにアクセスできるようになっている。そこから一歩進めて、スマートフォンにアプリをダウンロードし、スマートフォンにマイナンバーカードの IC チップと同等の機能を持たせる。それによって、物理的なマイナンバーカードなし、あるいはリーダライタなしでマイナポータルを利用できるようになる。

る。そればかりか、公的個人認証をスマートフォンで行うことで利便性が増すとともに、それを活用してさまざまなサービスを創出する機会が広がる。なお、スマートフォン内のマイナンバーカード機能にログインするためには、二段階認証¹⁴を導入するなどの厳格なセキュリティ対策が必要であることはいうまでもない。

(3) 各種カード・書類のマイナンバーカードへの一元化の一層の促進

デジタル・ガバメント閣僚会議が決定したマイナンバーカードの普及促進策では、マイナンバーカードを取得することで得られるメリットを増やすスキームが中心に据えられている。マイナンバーカードを健康保険証として利用することに加えて、消費税率引き上げ（2019年10月）に伴う消費活性化策として予定されている自治体ポイントの交付時にマイナンバーカードを活用することなどが織り込まれた。また、マイナンバーカードをお薬手帳、ハローワークカード、運転経歴証明書、障害者手帳など、各種カード・書類と一体化することも検討課題として挙げられている。

前述の通り、国民がマイナンバーカードを取得しない最大の理由が、取得する必要性やメリットが感じられないのであるのなら、さまざまなカード・書類のマイナンバーカードへの一元化を進めることで、取得する必要性・メリットを高めることは有効な対応策といえる。

マイナンバーカードに各種国家資格を紐付けるという案があるが、これを積極的に推進してはどうか。また、運転免許証をマイナンバーカードで代用できるようにすることも検討すべきである。運転免許証は保有者が多いことに加えて有効期限があり、身分証明のためだけに保有している人も少なくないことから、更新時にマイナンバーカードへの切り替えを提案しやすい。マイナンバーカードに切り替えた場合に更新手数料を無料にするなど、切り替えのインセンティブを用意することも望ましい。

また、カード一元化のメリットをさらに高めるために、マイナンバーカードに搭載したカード・書類をマイナポータルで確認できるようにしてはどうか。それによって、どのカード・書類を搭載したかを忘れても支障がないであろう。それに加えて、例えばキャッシュカードであれば入出金の記録、クレジットカードであれば利用記録をマイナポータルで確認できる、もしくはそのサイトとリンクする機能を持たせるのも、利便性の向上に資する。

一方、カードの一元化が進むと、紛失・盗難時のリスクへの懸念も同時に高まることが予想される。この問題を解消するために、マイナンバーカードの紛失・盗難の際に、1回の操作だけで搭載したすべてのカード・書類の発行体に連絡が行く機能をつけることを提案したい。それによって、各種カードをバラバラに携行するよりもむしろ安全性が増すことになる。例えば財布を紛失しても、従来であればそのなかにあったクレジットカード、キャッシュカード、保険証などの発行体にそれぞれ個別に連絡しなければならなかったのが、その必要がなくなり、そればかりか連絡漏れの可能性もなくなる。

(4) スタートアップの活用

自治体、民間企業は、ともにマイナンバーカードおよびマイナポータルの活用これまでどころ必ずしも積極的ではない。マイナンバーカードの取得率の低さがその大きな要因であるが¹⁵、それ

¹⁴ ログインに際してパスワードだけでなく、生体認証やSMSを利用した認証を必要とする認証方式。

¹⁵ 自治体に関してはそのほかに、自治体が独自に行政サービスでのカード活用を行うと、その後、国が同様の行政

に加えて、マイナンバーカード・マイナポータルの有効な活用方法を思いついていないという事情もあると推測される。そこで、スタートアップ（ベンチャー企業）のイノベーション創出力を活用してはどうか。

現在、わが国はスタートアップの立ち上げブームの最中にある。スタートアップはデジタル技術を駆使しながら、既存企業が手掛けていない革新的な製品・サービスやビジネスモデルに挑戦し、イノベーションを創出することを目指している。課題解決型が多く、宇宙ゴミから農業従事者の高齢化や地方の過疎まで、さまざまな分野の課題に挑んでいる。マイナンバーカード・マイナポータルという、デジタルでのやりとりを促進する新しいツールの活用方法を見出すのに、柔軟かつ機動的に試行錯誤を繰り返すスタートアップの手法は役立つ。

スタートアップがマイナンバーカード・マイナポータルの活用に取り出すのを促進する方法としては、国・自治体や民間企業によるピッチイベント¹⁶やハッカソン・アイデアソン¹⁷の開催が考えられる。それによってスタートアップがマイナンバー制度に関心を抱き、活用方法を競うことが期待できる。

一方、自治体が自分の地域の抱える課題を、マイナンバーカード・マイナポータルを活用しながら解決できるように、スタートアップと協働するのも有効である。自治体とスタートアップの協働はすでに一部の自治体で見られる。例えば神戸市には、スタートアップと市職員が一緒になって社会や地域の課題に対する最適な解決方法を見出し、サービスの構築・実証を目指すプログラム「Urban Innovation KOBE」がある。事前に課題を提示し、全国から応募してきたスタートアップのなかから有望な案をもつところを選定し、約半年にわたり市の担当職員と共同開発・実証実験を行う、というものである。こうしたプログラムのマイナンバーカード・マイナポータル版を策定することで、自治体だけでは思いつけなかったような斬新な活用方法が出てくるかもしれない。また、どのような活用方法が有効であるか事前に予測するのが難しいもとの、スタートアップとの協働を通じて自治体が小さな実験を繰り返すことのできるメリットは大きい。

5. おわりに

わが国ではさまざまな分野において、本来はデジタルで処理可能なこともアナログで処理されてきた。それがユーザーにとってメリットがあるのであれば許容できるかもしれないが、実際にはユーザーにも不便・不利益などのデメリットを強いてきたことのほうが多い。また、デジタル化の遅れは、デジタルを活用した新しいサービスやビジネスの創出を阻害し、わが国の国際競争力が低下する一因となっている。社会全体のデジタル化を進めることは、社会・経済の効率を高めるとともに新産業の創出を促すという点で、人口減少と厳しい財政状況に直面するわが国にとって喫緊の課題であり、マイナンバー制度のフル活用はその重要な第一歩である。

マイナンバー制度は、個人番号の付番を嫌う国民感情への配慮に加えて、住基ネット最高裁判決で示された厳格な要件を充足する必要があるという事情もあり、複雑でわかりにくいものとなってしまった。また、同様にさまざまな制約から、マイナンバーカードの利便性向上に向けた取り組みは緩やかなペースにとどまっている。マイナンバーカードの取得率が政府の当初目標を大幅に下

サービスをマイナポータルで実装した場合に二重投資になりかねないとの懸念があるためともいわれている。

¹⁶ スタートアップが短時間で自社の製品・サービスを売り込むイベント。

¹⁷ エンジニアやクリエイターなどが集まり、一定期間内に開発やアイデアを競うイベント。ハッカソンが IT 技術を駆使して共同開発するのに対して、アイデアソンは新しいアイデアや解決策を出し合ってまとめていく。

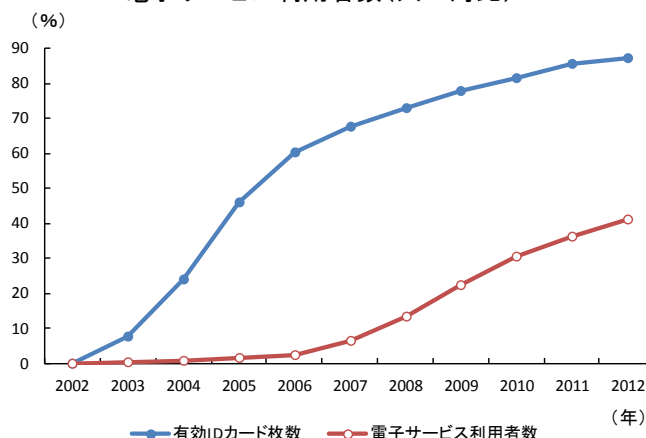
回るのは、そうした点が影響している。

もともと、何ごとであれ、新しい制度が定着するには相応の時間を要する。世界で最も電子政府の取り組みが進んでいるとして注目されているエストニアをみても、当初は計画通りに進まなかった面もある。同国は ID カードの取得を義務化したこともあり、2002 年の導入後、順調に取得者数を拡大した。ところが、ID カードを用いた電子サービスの利用は最初の数年間は低調であった。有効 ID カード枚数の対人口比率は、導入から 5 年後の 2007 年には 7 割近くに達したのに対して、電子サービス利用者数の同比率は 1 割を下回った（図表 4）。その要因として、国民の間でそれまで慣れ親しんできたやり

方を変えるのは容易でなかったことに加えて、電子サービスのソフトウェアの使い勝手が悪く、IT 専門家でもない普通の人には操作しづらかったことなどが指摘されている¹⁸。2007 年に実施されたアンケート調査で、ID カードを用いた電子サービスを利用しない理由として約半数が「使う必要がない」と回答した¹⁹。その後、電子サービスの利用が進んだのは、①民間企業などによるキャンペーンが奏功して国民の電子サービスへの理解が進んだ、②ソフトウェアの使い勝手が改善した、③金融機関が一定額以上の取引に電子サービスの利用を求めた、などの要因による²⁰。

エストニアの経験を踏まえると、エストニアの 100 倍近い人口を抱えるわが国でマイナンバー制度が定着するには、乗り越えなければならないハードルがはるかに多い。国民がマイナンバー制度を正しく理解し、その利便性を実感するにつれて過剰な不安・警戒が解消されていくと見込まれるなか、そうした段階に達するまで、政府のみならず民間も忍耐強く取り組んでいくことが重要であろう。

(図表 4)エストニアの有効 ID カード枚数と電子サービス利用者数(人口対比)



(資料) Palginomm, Mai-Liis, "Diffusion of the Estonian ID-Card and its Electronic Usage: Explaining the Success Story", Tallin University of Technology, Faculty of Social Sciences Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, 2016

<参考文献>

- ・ 宇賀克也 (2016) 『番号法の逐条解説 第2版』有斐閣
- ・ 榎並利博 (2011a) 「住基ネットはなぜ『悪者』になったのか (共通番号[国民 ID]を失敗させないために)」富士通総研経済研究所『研究レポート』No.368、March 2011
- ・ ー (2011b) 「共通番号制度導入の背景と現状、および今後の展望」医療関連サービス振興会 月例セミナー (186 回) (議事録)
- ・ ー (2019) 「マイナンバーの検証と今後の展開に関する研究」富士通総研経済研究所『研究レポート』No.465、Jan. 2019

¹⁸ Palginomm (2016), p.43

¹⁹ Palginomm (2016), p.44

²⁰ Palginomm (2016), p.45

- ・ 経済同友会 (2018) 「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
- ・ 日本経済団体連合会 (2018) 「国民本位のマイナンバー制度への変革を求める」 2018年2月20日
- ・ 松井修視 (2016) 「マイナンバー制度のしくみと問題点、拡大する利用の範囲」 関西大学『関西大学人権問題研究室紀要』、71:1-25、2016年3月31日
- ・ 水町雅子 (2016) 『やさしいマイナンバー法入門』 商事法務
- ・ 一 (2017) 「マイナンバー制度の改善のために必要なことは何か」 宮内・水町 IT 法律事務所、2017年11月15日 (http://www.miyauchi-law.com/f/171115mynumber_kadai.pdf)
- ・ 森信茂樹 (2018) 「なぜマイナンバーカードは普及しないのか」 資本市場研究会『月刊資本市場』 2018年8月 (No.396)
- ・ Palginomm, Mai-Liis (2016) “Diffusion of the Estonian ID-card and its Electronic Usage: Explaining the Success Story”, Tallinn University of Technology, Faculty of Social Sciences Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance

以 上