

《新型コロナシリーズ No.25》

2020年5月28日
No.2020-009

新型コロナ対策で露呈した マイナンバー制度の課題

調査部 上席主任研究員 岩崎薫里

《要 点》

- ◆ 10万円の特別定額給付金のオンライン申請を巡る混乱は、申請システムに問題があったこと、自治体業務の実態を政府が把握していなかったこと、そして何よりも、マイナンバー制度が社会に浸透しないなかで、これを使うと生じかねない事態を政府が想像できなかったこと、が招いたものである。
- ◆ マイナンバー制度には、国民生活を支える社会基盤としての側面のほか、行政のデジタル化を推進する基盤としての側面がある。マイナンバー制度によって、オンライン上での個人識別、本人認証、電子署名を安全に行いながら行政機関と国民をつなぐことが可能なためである。ところが、マイナンバー制度はいまだ社会に浸透しておらず、国民生活を支える社会基盤としての役割も、行政のデジタル化の推進基盤としての役割も十分果たしているとは言い難い。それどころか、10万円の特別定額給付金のオンライン申請を契機に、①国民の多くがマイナンバーカードを持っていない、②持っても使っていない、③使うとシステムが対応できない、という事実が浮き彫りとなった。
- ◆ マイナンバー制度が社会に浸透していかないのは、ユーザーである国民の立場に立った制度設計になっていないためである。制度が複雑で一般国民にはわかりにくいうえ、マイナンバーカードとマイナポータルサイトのデザインや使い勝手の面で問題がある。また、マイナンバーカードの取得は任意でありながら、取得の明確なメリットが用意されてこなかった。
- ◆ わが国における新型コロナ対策の遅れと不首尾を目の当たりにして、行政のデジタル化の必要性が一層強く叫ばれるもと、その推進基盤であるマイナンバー制度の改革は必須である。マイナンバー制度の抜本的な見直しに向けた長期的な取り組みを行いつつ、短期的には、現行制度の枠内でどう改善できるかを考える必要がある。まずは多くの国民がマイナンバーカードを取得し、日常的に利用するための仕組みづくりを優先するべきであろう。

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

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

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

新型コロナ対策として全国民を対象に 10 万円の特別定額給付金事業¹が実施されたが、そのオンライン申請を巡り大きな混乱が生じた。それは、国民に行政のデジタル化の遅れを強く認識させるとともに、マイナンバー制度に対する失望を引き起こすこととなった。本来であれば、マイナンバーカードを用いたオンライン申請は、低調であったマイナンバーカードへの国民の関心を高め、取得率の向上につながる格好の機会となるはずであった。ところが、実際にはトラブルが続出し、オンライン申請のほうが郵送申請よりも給付が逆に遅れる事態すら生じ、その結果、国民の間でマイナンバー制度は「使えない」との認識が広がった。

そこで本稿では、マイナンバー制度の重要性と、今回の混乱で浮き彫りになった課題を整理したうえで、マイナンバー制度が本来の役割を果たすために何が必要かを検討する。

2. マイナンバー制度の2つの側面

マイナンバー制度、正式には「社会保障・税番号制度」は、全国民それぞれに対して固有の識別番号を付番することをコアに据えた制度であり、主に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。これらを社会保障、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。

マイナンバー制度には2つの側面がある。

1つ目は、国民生活を支える社会基盤としての側面である。全国民に番号が付番されることで個人の特定が容易になり、行政機関ごとに独自に収集した個人データの相互活用が進む。それによって行政は業務を効率化できるとともに、税・社会保障における負担と給付の両面で不正を防止できる。個人も、行政機関で手続きを行う際、別の行政機関が発行した書類を添付書類として用意する必要がなくなるなど、利便性が向上する。

2つ目は、行政のデジタル化を推進する基盤としての側面である。マイナンバー制度では当初、1つ目の側面のみが念頭に置かれていたが、行政のデジタル化の必要性が高まるもとの、この側面も意識されるようになった。

マイナンバー制度はなぜ行政のデジタル化の推進基盤なのか。この点について、マイナンバー制度の3つの構成要素ごとにみていく。

第1のマイナンバーは、オンライン上での個人の識別（identification）を確実かつ迅速に行うことを可能にする。

第2のマイナンバーカードにはICチップが内蔵されており、そのなかに公的個人認証サービス²による2つの電子証明書³が搭載されている。それらを使うことで、オンライン上でその個人が確か

¹ 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（2020年4月20日閣議決定）の一環。

² 総務省は公的個人認証サービスを次のように説明している。「オンラインで（＝インターネットを通じて）申請や届け出といった行政手続きなどやインターネットサイトにログインを行う際に、他人による『なりすまし』やデータの改ざんを防ぐために用いられる本人確認の手段。」（総務省ウェブサイト「公的個人認証サービスによる電子証明書」、https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kojinninshou-01.html）

³ 具体的には、電子文書を送信する際に使用する「署名用電子証明書」、および本人であることを証明する手段として使用する「利用者証明用電子証明書」の2つ。「署名用電子証明書」は、作成・送信した電子文書が、たしかに自分本人が作成した真正なものであり、かつ自分本人が送信したものであることを証明する。「利用者証明用電子証明

に本人であることの認証（authentication）、およびその個人が作成した電子文書が本物であり、偽造・改ざんされていないとする電子署名を行うことができる。

第3のマイナポータルは、政府が運営するオンライン上の個人用サイトであり、それを使えば個人はオンライン上で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ことができる。

マイナンバー制度が行政のデジタル化の推進基盤であるのは、このようにオンライン上で個人識別、本人認証、電子署名を安全に行いながら行政機関と国民をつなぐことを可能にするためである。マイナンバー制度と同程度の安全性を確保しながらこれらを行う仕組みは現状ではほかに存在しない。

個人がオンライン上で取引を行う際には、IDとパスワード（暗証番号）を入力するという認証方法がすでに普及している。それとマイナンバー制度、ここではマイナンバーカード、を利用した認証とどう違うのか。マイナンバーカードは、行政サービスのように高い安全性が求められる領域でのオンライン認証に耐え得る厳格な仕組みになっている。まず、マイナンバーカードは、偽名やなりすましによる取得が難しい。これは、①住民票に記載がある人にものみ交付される、②交付されるのは1人につき1枚のみ、③自治体窓口でのカード交付時に厳格な本人確認が行われる、などによる。そして、マイナポータルなどオンラインでの利用時の認証には、マイナンバーカードのICチップに搭載された電子証明書を用いる⁴。この方法だと、マイナンバーカードが手元にあり、かつ暗証番号を知っていなければならないため、単にIDとパスワードを入力するよりもなりすましのリスクが小さい。

3. 特別定額給付金のオンライン申請を巡る混乱

マイナンバー関連4法の成立（2013年）から7年、マイナンバーカードの交付開始（2016年）から4年がすでに経過している。初期のシステム開発だけで2,000億円を上回る費用が投じられた^{5 6}。ところが、マイナンバー制度はいまだ社会に浸透しておらず、国民生活を支える社会基盤としての役割も、行政のデジタル化の推進基盤としての役割も十分果たしているとは言い難い。それどころか、10万円の特別定額給付金のオンライン申請を契機に、①国民の多くがマイナンバーカードを持っていない、②持っても使っていない、③使うとシステムが対応できない、という事実が浮き彫りとなった。

第1のマイナンバーカードの取得状況について、交付枚数は2,033万枚と、人口対比16%にすぎない（2020年4月1日時点、図表1）。このため、給付金のオンライン申請にマイナンバーカードが必要だと判明すると、多くの人々が取得手続きや問い合わせのために自治体窓口へ押し寄せ、混雑を招来する一因となった。なお、そうした人が受け取りまで概ね1カ月を要すると告げられると、

書」は、マイナポータルなどのインターネットのサイトにログインした者が自分本人であることを証明する。

⁴ 具体的には、パソコンに装着したリーダーライターでマイナンバーカードのICチップ内の情報を読み取らせたり、スマートフォン（ただし、特定機種のみ）でアクセスする場合は、スマートフォンでマイナンバーカードのICチップ内の情報を読み取らせる。

⁵ マイナンバー制度関連の2016年度までの情報システム投資額。（各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定「平成28年度政府情報システム投資計画」2016年10月31日、p.8）

⁶ これ以外にも、地方自治体のITシステム開発の補助、番号通知カードの発送、マイナンバーカードの発行、マイナンバーカードの利活用促進、システムの維持・管理などに、これまで約5,000億円が投じられたといわれている。

クレジットカードやキャッシュカードの即時発行が日常化するなかでの対応の遅さを痛感することとなった。

第2のマイナンバーカードの利用状況について、マイナンバーカードを取得した16%の人の多くは、使い道がほとんどないまま自宅のタンスの中などにしまい込んでいた。これは、マイナンバーカードを使った公共サービスの提供が不十分だったことに起因する。こうした状況下、オンライン申請のためにマイナポータルにアクセスして手続きを行った際、

暗証番号を失念する、5回連続で間違っ て入力してロックがかかるなどの事態が生じ、自治体窓口での暗証番号の再設定が必要になり、やはり窓口の混雑を招いた。

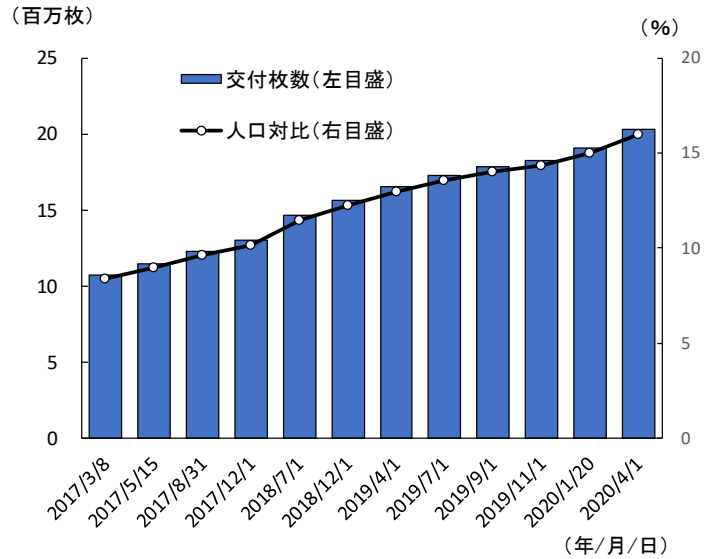
第3のシステム対応について、オンライン申請の開始時に申請が集中した、暗証番号の再設定のために自治体の端末から地方公共団体情報システム機構(J-LIS)の管理システムへのアクセスが集中した、などによってシステム障害が多発した。これまで低調な利用にとどまったシステムが急に使われたためである。一方、自治体の多くはオンライン申請情報を受理してもそのままオンライン上で処理できず、別途システム対応を行わない限り手作業に頼らざるを得なかった⁷。このため、申請内容の誤りへの対応⁸と相まって、郵送による申請に比べて処理時間の短縮につながらなかった。処理負担の重さに耐えきれずオンライン申請を停止した自治体も相次いだ。

このように、特別定額給付金のオンライン申請を巡る混乱は、いくら突貫工事をつくったとはいえ、オンライン申請システムに問題があったこと、自治体業務の実態を政府が把握していなかったこと、そして何よりも、マイナンバー制度が社会に浸透しないなかでこれを使うと生じかねない事態を政府が想像できなかったこと、が招いたものである。

4. マイナンバー制度における国民目線の欠如

マイナンバー制度が社会に浸透していかないのは、ユーザーである国民の立場に立った制度設計になっていないためである。まず、制度が複雑で一般国民にはわかりにくい。「マイナンバーカードを使う」と「マイナンバーを使う」は必ずしもイコールではない⁹といくら説明されても、多くの国民は容易に腑に落ちないであろう。

(図表1)マイナンバーカードの交付状況



(資料)総務省「マイナンバーカード交付状況」

⁷ オンライン申請を行うマイナポータルは国のシステムであり、各自治体が独自に開発したシステムとは連動しないことなどによる。

⁸ オンライン申請内容の誤りが多発した。例えば、世帯主以外による申請、世帯構成員の名前の誤入力、世帯構成員以外の名前の入力などが生じた。明らかな誤入力であってもエラー表示が出ないことも、申請内容の誤りを助長した。なお、何度でも申請可能なため重複申請が多発し、それも自治体側の処理を手間取らせる一因となった。

⁹ 例えば、マイナンバーカードのICチップに搭載された電子証明書を利用する際は、マイナンバーは使用しない。

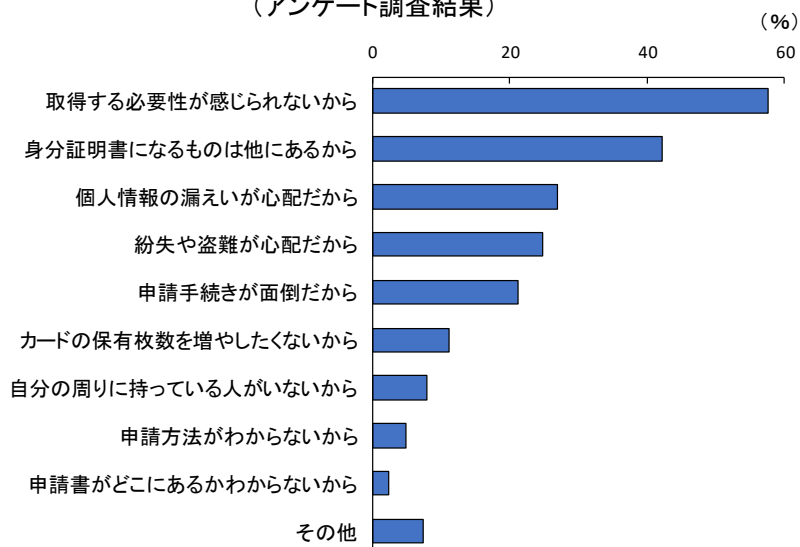
また、マイナンバーカードを身分証明書として利用できる¹⁰としながら、裏面には他人に見せてはならないと念押しされたマイナンバーが印字されているのは、明らかに UI/UX¹¹に欠けたカード・デザインである。マイナポータル¹²のサイトも UI/UXの面で問題があり、年齢、障害の有無、IT スキルの程度にかかわらず誰もが容易に利用できるべきではないとする行政サービスの鉄則に反する。

さらに、マイナンバーカードの交付を開始した当初は、国民に取得してもらうための努力が不十分だったと言わざるを得ない。取得は任意でありながら取得の明確なメリットが用意されていないため、国民の間でわざわざ取得しようという意欲は低調なまま現在に至っている。内閣府が実施したアンケート調査¹²の結果でも、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」(57.6%)であった(図表2)。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要なため、マイナンバーカードの取得率が低いとマイナポータルの利用率も必然的に低くなる。

そのマイナポータルについても、提供されている行政サービスはこれまでのところ子育て関連以外はほとんどなく、利用も低調である。マイナンバー制度に深く関与する総務省の政務三役ですら、マイナンバーカードは持ってもマイナポータルは使ったことがないと発言している(2019年2月時点)¹³。行政機関のなかでも個人と接点が多いのは国よりも地方自治体であるが、マイナンバーカードの取得率が低いことから、わざわざコストを投じてマイナポータルで行政サービスを提供しようという意欲に乏しいのが実情である。マイナポータルに未接続の市区町村は806と全体(1,741)の半分近くに上る(2020年5月1日時点)^{14 15}。

マイナンバー制度がこのような問題を抱えるのは、1つには制度の成立の経緯と関係が深い。マイ

(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。

¹⁰ 身分証明書としてマイナンバーカードを利用する場合は、顔写真、氏名、住所、生年月日が表示された表面のみを確認する。

¹¹ UI (User Interface) とは製品・サービスとユーザーとの接点、UX (User Experience) とは製品・サービスを通じて得られる体験。

¹² 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。

¹³ 国会で、石田総務大臣、鈴木総務副大臣、佐藤総務副大臣、大西総務大臣政務官、國重総務大臣政務官が、マイナポータルを利用したことがなく、古賀総務大臣政務官は「なかなか利用しきれていない」と答弁している。(衆議院「第198回国会 総務委員会 第3号(平成31年2月19日)」、2019年2月19日、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009419820190219003.htm)

¹⁴ 総務省自治行政局特別定額給付金室、内閣府大臣官房番号制度担当室「マイナポータルを通じた特別定額給付金のオンライン申請受付開始について」2020年5月1日。

¹⁵ なお、今回の特別定額給付金のオンライン申請は、マイナポータル未接続団体でも利用可能となっている。

ナンバー制度のような統一的な国民識別番号の導入には、プライバシーの侵害、政府による監視・管理の強化、個人情報漏洩などへの国民の根強い懸念がある。そのハードルを乗り越えて制度を成立に漕ぎつけるために、政府は適用範囲を厳しく制限するとともに、厳格な管理体制を敷いた¹⁶。その結果、マイナンバー制度にかかわる法律や条例が複雑で難解になるとともに、マイナンバー制度やマイナンバーカードが使いにくいものとなってしまった。もともとその一方で、例えばマイナポータルサイトの UI/UX の悪さは、制度面の制約とはほとんど関係ない。現行制度のもとでも改善可能な面が少なからずあるにもかかわらず、それを怠ってきたことを否定できない。

5. マイナンバー制度の改善に向けて

行政のデジタル化の必要性が国民のコンセンサスとなりつつある。諸外国に比べたわが国の新型コロナ対策の遅さや不首尾が露呈し、その原因の1つとして行政のデジタル化の遅れが認識された。新型コロナ禍の長期化を覚悟しなければならないなかで、行政サービスの提供を非接触・非対面で受けたいとの国民のニーズも強まっている。行政のデジタル化を進めるためにはマイナンバー制度が不可欠であることは先述した通りである。ところが、そのマイナンバー制度は、新型コロナ対策ではほとんど役に立たず、むしろ問題の山積が明らかになった。

マイナンバー制度の改革は必須であるが、具体的にどうすればよいか。適用範囲の狭さや厳格な管理体制はマイナンバー制度から利便性と柔軟性を奪っている。しかし、そうしたつくりとなっているのは、前述の国民の懸念に応えるためであり、その意味で国民の意思の表れである。現行制度の抜本的な改革は、国民と対話しながら時間をかけて取り組んでいくべきものであり、新型コロナ禍を口実に拙速に変えようとするのは適切ではない。

長期的な取り組みと併せて短期的に考えるべきは、現行制度の枠内でどう改善できるかであろう。まずは国民がマイナンバーカードを取得し、日常的に利用するための仕組みづくりが優先事項となる。

この点に関して、2020年9月から2021年3月末まで、マイナンバーカードを使った「マイナポイント事業」¹⁷が実施される予定である。また、2021年3月からはマイナンバーカードが健康保険証として利用可能になる。この2つの施策によって、2023年3月末にはほとんどの国民がマイナン

¹⁶ 具体的には、1999年に住基ネットが導入されると、これが憲法13条で保証されたプライバシー権を侵害しているとして、全国各地で訴訟が提起された。2008年に最高裁は住基ネットが合憲であるとの判決を下したが、その根拠として挙げられた事項を、マイナンバー制度の構築に際して取り入れる必要があった。一方、マイナンバー制度自体に対しても、プライバシーや情報漏洩への懸念の声が上がったことから、住基ネット訴訟の二の舞を回避したいとの思いもあり、プライバシー保護策や情報漏洩防止策が幾重にも講じられた。

なお、住基ネットが合憲であるとの根拠として挙げられた事項は以下の6点である。

- ① 何人も個人に関する情報をみだりに第三者に開示または公表されない自由を有すること。
- ② 個人情報を一元的に管理することができる機関または主体が存在しないこと。
- ③ 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。
- ④ システム上、情報が容易に漏洩する具体的な危険がないこと。
- ⑤ 目的外利用または秘密の漏洩等は、懲戒処分または刑罰をもって禁止されていること。
- ⑥ 第三者機関等の設置により、個人情報の適切な取り扱いを担保するための制度的措置を講じていること。

(政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税番号大綱」2011年6月30日)

¹⁷ キャッシュレスで2万円のチャージまたは買い物をする、25%相当のポイントが付与されるという内容(1人当たり5,000円が上限)。まず、マイナンバーカードを取得したうえで、マイナンバーカードとパソコンまたはスマートフォンを使って「マイキーID」(マイナポイント事業を利用するためのID)を設定する。次に、利用したいキャッシュレス決済サービスを選択し、そのキャッシュレス決済でチャージしたり買い物をしたりするとマイナポイントが付与される。

バーカードを保有することを政府は目標に掲げている¹⁸。多くの人が日常的に使う健康保険証としてマイナンバーカードを利用できるようになることは、政府目標の達成可能性はさておき、取得のインセンティブを高める効果があろう。ほかには、やはり多くの人が日常利用する運転免許証との一元化も検討する必要がある。

マイナンバーカードの取得・利用の促進策としてはそれに加えて、マイナポータルの有効活用を真剣に考えるべきである。マイナポータルで提供される行政サービスはこれまでのところ限られている。これを活用するとさまざまな可能性が広がる。繰り返しになるが、マイナポータルは行政機関と個人をつなぐバーチャルな窓口であり、行政手続きをワンストップで行うのを可能にするほか、行政機関から個人に合致した情報を送るなど、さまざまな機能が想定されている。とりわけ、特定の行政サービスを受けることのできる住民を自治体が抽出し、その情報をマイナポータル上で住民に知らせるプッシュ型情報提供のポテンシャルは高い。それにより、わが国の行政サービスにおける申請主義、つまり、自主的に申請してはじめて行政サービスを受けられることの弊害を克服し、真に必要とする人に行政サービスを漏れなく提供する第一歩となり得る。新型コロナ禍の影響で困窮する人がますます増えると予想されるなか、彼らを救済するためにはこうしたプッシュ型の情報提供は従来以上に重要になってくる。マイナポータルの魅力を高めることができれば、マイナポータルへのアクセスに必要なマイナンバーカードの取得意欲も高まることが期待できる。

マイナンバーカードの取得・利用促進策には残念ながら特効薬は存在せず、さまざまな取り組みを地道に行っていくほかない。すべてにおいて貫かれるべきは、ユーザーである国民目線の徹底である。そうしてはじめて国民はマイナンバーカードを取得し利用できるようになり、マイナンバー制度が国民生活を支える社会基盤、そして行政のデジタル化の推進基盤となる道筋も見えてくるであろう。

以 上

【参考文献】

- ・ 東修平（四条畷市長）「なぜ 10 万円給付に時間がかかるのか」（note）2020 年 5 月 17 日（<https://note.com/politic/n/n445ebc670a87>、2020 年 5 月 20 日アクセス）
- ・ 岩崎薫里「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」日本総合研究所『ビューポイント』2019 年 7 月 3 日
- ・ 野村敦子「デジタル時代の社会基盤『デジタル ID』」日本総合研究所『JRI レビュー』Vol.7, No.79、2020 年 4 月 24 日
- ・ 「新型コロナ禍が促す公的セクターのデジタル革新」日本総合研究所『リサーチフォーカス』2020 年 5 月 20 日
- ・ 水町雅子「マイナンバー制度の改善のために何が必要か」（http://www.miyauchi-law.com/f/171115mynumber_kadai.pdf、2020 年 5 月 22 日アクセス）

¹⁸ デジタル・ガバメント関係会議（第 5 回）「資料 1：マイナンバーカード交付枚数（想定）・マイナンバーカードの健康保険証としての医療機関等の利用環境整備に係る全体スケジュール」2019 年 9 月 3 日。