

No. 1042 (2019. 2.28)

マイナンバーカードに関する動向

はじめに

- I マイナンバー制度の概要
- II マイナンバーカードの概要
- III マイナンバーカードの普及促進に向けた施策
- IV 諸外国における番号制度及び国民 ID カードの利用

おわりに

キーワード：番号法、マイナンバー、電子政府、電子自治体

- マイナンバーカードは、マイナンバーの提示及び本人確認等で利用されるほか、同カードに格納された IC チップを利用した様々な利用方法が検討されている。一方で、情報管理上の問題や、普及率の低さといった問題も指摘されている。
- マイナンバーカードの普及を促進する施策として、各種証明書のコンビニ交付サービス、自治体ポイント制度の導入等の地方公共団体の施策や、スマートフォンによるマイナンバーカードの代用、消費税増税に合わせた経済対策としての自治体ポイントの付加等の立法措置及び予算措置による国の施策が挙げられる。
- 諸外国における番号制度及び国民 ID カードの利用の在り方は、国ごとに異なる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 おおご あきふみ 大湖 彬史

はじめに

マイナンバー制度は、平成 25 年に成立した「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」（平成 25 年法律第 27 号。以下「マイナンバー法」という。）に基づく制度で、同法は平成 26 年 1 月から段階的に施行されている。

同法に基づき住民票を有する全ての人に割り当てられる番号（以下「マイナンバー」という。）¹が記載されたマイナンバーカードは、マイナンバーの提示及び本人確認等で利用されるほか、マイナンバーカードに搭載された IC チップの様々な利用方法が検討されている。一方で、マイナンバーカードの情報管理の観点から課題が指摘されているほか、マイナンバーカード交付率が 1 割台にとどまる問題もあり、普及促進に向けた諸施策が講じられている。

本稿では、我が国のマイナンバー制度及びマイナンバーカードについて概観した上で、その課題について検討する。参考として、諸外国における国民 ID カードに関する事例についても紹介する。

I マイナンバー制度の概要

マイナンバー制度は、マイナンバー及び法人番号²を基に運用される制度であって、情報連携³等による行政の効率化、添付書類の削減等による国民の利便性の向上及び公平・公正な社会の実現のための社会基盤である。マイナンバーは、平成 28 年 1 月から行政機関での利用が開始されている（マイナンバー法附則第 1 条第 4 号）。

マイナンバー法は、マイナンバーの利用を原則として社会保障、税、災害対策の 3 分野に限定し、マイナンバーを利用できる場合をポジティブリスト（原則として禁止する状態で、例外的に許されるものだけを列挙した一覧表）方式で定めている⁴。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 31 年 2 月 15 日である。

¹ マイナンバーは、マイナンバー法第 7 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき、住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号）第 7 条第 13 号に規定する住民票コードを変換して得られる（宇賀克也『番号法の逐条解説 第 2 版』有斐閣、2016、pp.10-11）。

² 法人番号とは、マイナンバー法第 39 条第 1 項又は第 2 項の規定により、特定の法人その他の団体を識別するための番号として指定されるものをいう（マイナンバー法第 2 条第 15 項）。法人番号の指定は国税庁長官が行う（マイナンバー法第 39 条第 1 項）が、その理由として、社会保障と税の一体改革のための番号制度の対象となる法人を最もよく把握しているのは国税庁と考えられること、法人番号はとりわけ税分野で利用されることなどが挙げられている（同上、p.224）。

³ 専用のネットワークシステムを使って、異なる行政機関の間で保有しているマイナンバーに紐づく個人情報をやりとりすること（「用語集（マイナンバー制度について）」内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bangouseido/suido/yougo.html>>）。ただし、情報連携の際には、マイナンバー自体を使用せず、マイナンバーを基に生成した機関別の符号を利用して行う。

⁴ 宇賀 前掲注(1)、p.54。なお、マイナンバーは、上記の 3 分野のほか、社会保障、地方税又は防災に関する事務その他これらに類する事務であって地方公共団体が条例で定める事務に利用することができる（マイナンバー法第 9 条第 2 項）。

II マイナンバーカードの概要

1 機能

マイナンバーカードには、基本4情報⁵、マイナンバー⁶その他政令で定める事項⁷が記載され、本人の写が表示されている（マイナンバー法第2条第7項）。また、裏面には、ICチップが搭載されている。

ICチップには、4つのAP（アプリケーション）が記録されており、空き領域もある。4つのAPとは、①住民票コードが記録された住基AP、②基本4情報及びマイナンバーがテキストデータで保存された券面事項入力補助AP、③基本4情報、顔写真及びマイナンバーの画像データが記録された券面AP、④電子証明書の情報を記録している公的個人認証（JPKI）APである⁸。

①及び②のAPは、主に地方公共団体の事務補助に利用され、③のAPは券面偽変造の有無を確認する際に利用される⁹。④の電子証明書は、主に公的個人認証¹⁰において利用される。電子証明書は、利用者が送信したものであることを証明する「署名用電子証明書」と、ログインしている者が本人であることを証明する「利用者証明用電子証明書」の2種類が存在する¹¹。空き領域には、APを追加することにより、利用者に様々なサービスを提供することができる。

2 現状

「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施行令」（平成26年政令第155号。以下「マイナンバー法施行令」という。）第13条に規定するマイナンバーカード交付申請書が、自己のマイナンバーを確認するための通知カードと共に平成27年10月より発送されており¹²、平成28年1月からマイナンバーカードの交付が開始された。マイナンバーカードの交付率は、平成30年12月1日時点で12.2%である¹³。

⁵ 氏名・住所・生年月日・性別を指す（「用語集（マイナンバー制度について）」前掲注(3)）。

⁶ マイナンバーカードにはマイナンバーをQRコードで表示したのもも表示されている。

⁷ ①個人番号カードの有効期間が満了する日、及び②本人に係る住民票に住民基本台帳法施行令（昭和42年政令第292号）第30条の26第1項に規定する通称が記載されているときは当該通称である（「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施行令」（平成26年政令第155号）第1条）。

⁸ 「マイナンバーカード」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/03.html>

⁹ 同上；西村幸浩ほか「マイナンバーカードの技術仕様と利活用方式」『Fujitsu』68(4), 2017.7, p.61.

¹⁰ 個人認証とは、PKIと呼ばれる公開鍵認証システムを通じて、信頼のおける第三者機関（認証局）が本人であることの証明を与えるものである（手塚悟「マイナンバー制度で広がる公的個人認証サービス—我が国における電子署名と電子認証—」『住民行政の窓』456号, 2018.6, pp.21-27）。公的個人認証においては、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）に署名用認証局及び利用者証明用認証局が設置されている（「公的個人認証サービス署名用認証局 運用規程 第1.1版」2016.4.1, p.5. J-LISウェブサイト <https://www.jpki.go.jp/ca/pdf/sign_cps.pdf>; 「公的個人認証サービス 利用者証明用認証局 運用規程 第1.1版」2016.4.1, p.5. 同 <https://www.jpki.go.jp/ca/pdf/auth_cps.pdf>）。

¹¹ 総務省自治行政局住民制度課「マイナンバーカードに格納される公的個人認証サービスについて」『公的個人認証制度について』（日本経済再生本部法人設立手続オンライン・ワンストップ化検討会（第2回）配布資料2-1）2017.10.13, p.7. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/hojinsetsuritsu/dai2/siryousu2-1.pdf>>

¹² 「（マイナンバー）みんなに番号、生活どう変わる」『朝日新聞』2015.10.5. この点について、209の市町村が、郵便局から配達できずに返戻された通知カード等について、総務省が定めた事務処理要領に規定されている住民票記載事項の確認や調査が行われていなかったことが指摘された（会計検査院「3(2) 通知カード及び個人番号カードの交付事業等の状況」『地方公共団体における社会保障・税番号制度の導入に係る補助事業の実施状況等について—会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書—』2017, pp.37-39）ほか、配達中の通知カードの紛失も問題視された（「番号記載の住民票 11自治体で誤交付 マイナンバー開始1カ月」『朝日新聞』2015.11.6等）。

¹³ 「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12月1日現在）」総務省ウェブサイト <[htt](http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/03.html)

交付率の増加を妨げる要因として、行政機関等が発行する様々な証明書類が紙媒体のままであり、マイナンバーカード等を利用した電子申請が利用しづらいこと、マイナンバーカードを利用して電子申請を行う際にはパソコンにカードリーダーを取り付ける等の利用準備が負担であることが挙げられている¹⁴。

3 予算

平成 26 年度当初予算から平成 30 年度当初予算までの総務省所管の予算において、マイナンバーカードに関して総計 1562.4 億円が計上された（巻末表参照）。

このほか、平成 31 年度の政府予算案において、2020 年度から実施される予定であるマイナンバーカードを通じて利用する自治体ポイント（Ⅲ 2（3）参照）を無償で付与するためのシステムの改修等の準備経費として、約 119.3 億円が計上されている¹⁵。

4 マイナンバーカードの管理に関する課題

個人情報、顔写真及びマイナンバーが記載された交付前のマイナンバーカードを行政機関が紛失する事件があり、情報漏えい及び悪用の危険性が指摘された¹⁶。また、マイナンバーカードの IC チップに搭載されている電子証明書の機能のうち、利用者証明用電子証明書について、発行元の市町村コード等の項目がカードリーダーで読み取れるため、居住地が漏えいするリスクがあること¹⁷が指摘されている。

Ⅲ マイナンバーカードの普及促進に向けた施策

1 民間におけるマイナンバーカードの利用拡大

マイナンバーカードの IC チップに搭載された公的個人認証機能及び IC チップに存在する空き領域を活用して、マイナンバーカードの民間利用の拡大が想定されている。公的個人認証 AP や空き領域に追加する AP は、マイナンバーを記録している AP と異なるものであり、マイナンバーは使用しないため、民間事業者を含め様々なサービスに活用できるとされている¹⁸。

この点に関連して、日本経済団体連合会（経団連）が平成 30 年 2 月に行ったマイナンバーに関する提言では、マイナンバーカードに運転免許証や健康保険証等を一元化すること（ワンカード化）、マイナンバーカードを選挙、投票、大規模イベントにおける本人確認手段として利用することが提言されている¹⁹。

[p://www.soumu.go.jp/main_content/000588084.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000588084.pdf)

¹⁴ 「低空飛行の電子行政 紙の呪縛、未だ解けず」『日経コンピュータ』964 号, 2018.5.10, pp.40-41.

¹⁵ 「平成 31 年度総務・地方財政、財務関係予算のポイント」2018.12, p.14. <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/09.pdf>

¹⁶ 大豆生田崇志「（動かないコンピュータ）横浜市鶴見区 盗まれたマイナンバーカードと交付機」『日経コンピュータ』968 号, 2018.7.5, pp.106-108. 具体例として、窓口の端末でマイナンバーカードの検品をしていた職員が、離席している間に同端末及びカード 78 枚を盗難された件が挙げられている。

¹⁷ 「カード普及率は 9.6% 仕様上の「欠陥」も」『日経コンピュータ』954 号, 2017.12.21, pp.46-47.

¹⁸ 手塚悟「マイナンバー制度は国民が育てるもの 産業界にも活用してもらいたい」『日経コンピュータ』961 号, 2018.3.29, pp.29-30.

¹⁹ 日本経済団体連合会「国民本位のマイナンバー制度への変革を求める」2018.2.20, pp.8-9. <http://www.keidanren.or.jp/policy/2018/009_honbun.pdf> この他、情報連携の範囲の拡大等マイナンバーに関する提言も行われている。

2 地方公共団体による普及促進策

マイナンバーカードの取得促進施策の一環として、地方自治体がマイナンバーカードを活用することが重要であるとされている²⁰。具体的には、以下の取組が挙げられる。

(1) コンビニ交付サービス

コンビニ交付サービスとは、マイナンバーカード又は住民基本台帳カードを利用して、市区町村が発行する証明書（住民票の写し、印鑑登録証明書等）を全国のコンビニエンスストア等のキオスク端末から取得できるサービスである。

入手できる証明書は住民票の写し、住民票記載事項証明書、印鑑登録証明書、各種税証明書、戸籍証明書及び戸籍の附票の写しである²¹。戸籍証明書及び戸籍の附票の写しについては、住所地と本籍地が異なる住民への証明書も交付可能である²²が、その場合には、本籍地の市区町村へ利用登録申請を行う必要がある²³。なお、入手できる証明書は各市区町村により異なる²⁴。

コンビニ交付サービスの対象人口は、平成31年1月16日現在、564の自治体の約9213万人とされている²⁵。一方で、自治体がコンビニ交付サービスを利用するには、地方公共団体情報システム機構²⁶への負担金、コンビニ事業者等への委託手数料、システムの保守点検に係る維持管理費等を支払う必要があり、規模の小さい自治体ほど負担になっていることが指摘されている²⁷。

(2) 「マイキープラットフォーム」への参加

マイキープラットフォームとは、マイナンバーカードの利用者証明用電子証明書を活用して各人が作成する8桁の「マイキーID」と各人が登録する様々な利用者番号を管理して、マイナンバーカード1枚で様々なサービスが利用できるシステムである²⁸。マイキーIDは、利用者が任意に作成するIDであり、マイナンバーとは異なる番号である²⁹。

マイキープラットフォームの主な機能として、①民間企業が発行するカードのポイントから変換した自治体ポイント（(3)参照）を管理する機能、②地域の活動に参加することで得られる行政ポイントとしての自治体ポイントを管理する機能、③図書館の利用者カード等の番号を

²⁰ 向井治紀「マイナンバー制度の今後の展望」『自治日報』3931・3932号、2018.1.5・12、p.4.

²¹ 「コンビニ交付とは」コンビニエンスストア等における証明書等の自動交付ウェブサイト <<https://www.lg-waps.go.jp/01-00.html>>

²² 地方公共団体情報システム機構「コンビニエンスストア等における証明書等の自動交付（コンビニ交付）導入検討の手引き 第2.4版」2017.12、p.1. <https://www.j-lis.go.jp/data/open/cnt/3/141/1/dounyuukentou_2.4.pdf>

²³ 「本籍地の戸籍証明書取得方法」コンビニエンスストア等における証明書等の自動交付ウェブサイト <<https://www.lg-waps.go.jp/01-06.html>>

²⁴ 「利用できる市区町村」同上 <<https://www.lg-waps.go.jp/01-04.html>>

²⁵ 「市区町村の参加状況」地方公共団体情報システム機構ウェブサイト <https://www.j-lis.go.jp/data/open/cnt/3/140/1/conveni_koufu20190116.pdf>

²⁶ 地方公共団体情報システム機構法（平成25年法律第29号）に基づき、資本金が地方公共団体からの出資のみで構成される法人である。住民基本台帳法、「電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律」（平成14年法律第153号）及びマイナンバー法の規定による事務並びにその他の地方公共団体の情報システムに関する事務を地方公共団体に代わって行うとともに、地方公共団体に対してその情報システムに関する支援を行い、もって地方公共団体の行政事務の合理化及び住民の福祉の増進に寄与することを目的としている。

²⁷ 「コンビニ交付 かかる経費」『読売新聞』（埼玉版）2016.5.10.

²⁸ 猿渡知之「自治体ポイントで地域の消費拡大の取組を推進」『地方財務』763号、2018.1、p.92.

²⁹ 総務省「マイキープラットフォーム利用者マイページに関するFAQ」2018.1. <https://id.mykey.soumu.go.jp/mkpf/FAQ_mkpf_mypage.pdf> なお、マイキーIDの番号は、利用者証明用電子証明書発行番号に対応して作成される。

マイキープラットフォームに登録することでマイナンバーカードを当該利用者カード等に代替して利用できるようにする機能が、挙げられる³⁰。

問題点として、マイキープラットフォームを通じたサービスを利用する場合、マイナンバーカードを使用する頻度が増加するため、カードに記載された情報が漏えいする危険性が増すことが指摘されている³¹。

マイキープラットフォームを利用した事業を活用している地方公共団体等は平成 30 年 10 月 31 日現在 94 団体、サービス利用者数は同日現在 12,224 名である³²。

(3) 自治体ポイント制度の利用

自治体ポイントとは、手持ちのクレジットカード利用等で貯めたポイントを振り替えて得られるポイント及び自治体のボランティア活動等に参加すること等を通じて得られるポイントである。自治体ポイントは、各地方公共団体が決めた範囲で利用することができる。具体例として、商店での購入等における利用や美術館、博物館等の入館料としての利用が挙げられる³³。

自治体ポイントを利用するためには、地方公共団体側が「マイキープラットフォーム」及び「自治体ポイント管理クラウド」に登録することと住民側がマイキープラットフォームに参加するためのマイキーIDを設定することが必要である³⁴。

主な課題として、①利用できるようになるまでの手続きが煩雑であること³⁵、②自治体ポイント制度を導入している地方公共団体が少なく、効果が不透明であること³⁶、③購入履歴等の個人情報把握される可能性があること³⁷、等が指摘されている。

なお、政府は、平成 30 年 12 月 18 日に経済成長戦略本部に示した消費税増税に合わせた経済対策の概要³⁸の中で、マイナンバーカード保有者に対する自治体ポイントの無償付与について、平成 31 年度³⁹にシステム改修などの準備を進め、平成 32 年度から実施するとしている⁴⁰。

この点について、自治体ポイントの無償付与という施策は、マイナンバーカードの普及率が 1 割前半にとどまっていることからして、増税に伴うショックを緩和するという目的に照らして必ずしも費用対効果が高いわけではないとした上で、それにもかかわらず同施策が増税対

³⁰ 猿渡 前掲注(28), pp.93-95.

³¹ 第 193 回国会衆議院総務委員会第 14 号 平成 29 年 4 月 18 日 pp.18-19. 一方で、政府は、カードに偽造や不正利用を防止する加工を行っていることや、マイナンバーカードを紛失した場合には常時対応しているコールセンターに連絡することでカードの全ての機能を停止できること、を対策として挙げている(同)。

³² 総務省地域力創造グループ地域情報政策室「自治体ポイントの活用可能性と運用上の課題に関する検討会(中間報告)参考資料」2018.9, pp.8-9. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000581088.pdf>

³³ 猿渡 前掲注(28), pp.96-102.

³⁴ 同上, p.92.

³⁵ 「ローソンでの買い物ポイント 「自治体ポイント」と交換 OK」『北海道新聞』2018.11.7.

³⁶ 「政府の増税対策 9 項目 5%ポイント還元・商品券・車減税」『信濃毎日新聞』2018.11.27.

³⁷ 「景気失速回避 政策フル動員」『河北新報』2018.11.27.

³⁸ これに先立ち、平成 30 年 11 月 20 日に自由民主党経済成長戦略本部が安倍晋三内閣総理大臣に対し行った消費増税に伴う需要抑制への対策に関する提言において、マイナンバーカード保有者に自治体ポイントを無償で付与することが示されている(自由民主党政務調査会経済成長戦略本部「消費税率引上げに伴う対策について」2018.11.20. 自由民主党ウェブサイト <https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/138529_2.pdf?_ga=2.212425622.341738181.1543559907-1515498150.1532516367>)。

³⁹ 平成 31 年 5 月に改元が予定されているが、現時点では新元号が不明であることから、本稿では、同日以降についても、平成の元号を使用している。

⁴⁰ 「ポイント加算 20 年度から マイナンバーカードを活用」『日本経済新聞』2018.12.19.

策として選好されるのは、マイナンバーカードの普及という別の政策目的が紛れ込んでいるためである、との指摘が存在する⁴¹。

3 マイナポータルの利用拡大

マイナポータルとは、マイナンバーカードを利用してパソコンや携帯端末から自分のマイナンバーに関する情報にアクセスし、又は各種申請を行うことができるサービスである⁴²。ログインの際にマイナンバーカードに搭載された利用者証明用電子証明書を使用する。平成29年11月から本格運用が開始された。同サービスを利用すれば地方公共団体に対する様々な申請手続のオンライン化が容易になるとされている⁴³。また、自身のマイナンバーの使用履歴を確認できることから、国家によるマイナンバーの使用方法を監視する手段としても利用できることが指摘されている⁴⁴。

一方で、紙媒体による添付書類が必要な申請手続があり、紙媒体による手続と電子的な手続が混在していることによる煩雑さが普及の障害になることが指摘されている⁴⁵。

4 その他政府により検討されている施策

「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」において、マイナンバーカードの普及促進策が掲げられている⁴⁶。このうち、政府は、マイナンバーカードに搭載された利用者証明用電子証明書のスマートフォンへの複製⁴⁷、海外転出後におけるマイナンバーカードの公的個人認証サービスの継続利用⁴⁸などに関して改正法案の提出を検討するとしている。このほか、平成31年11月を目途にマイナンバーカード等への旧氏併記を実施するとしており、実施に向けて住民基本台帳法施行令等の改正及びシステム改修等を行うとしている⁴⁹。

5 納税におけるマイナンバーカードの利用

現在、e-Tax⁵⁰により申告手続等を行う場合は、マイナンバーカードの電子証明書を e-Tax に登録する必要があるが⁵¹、平成31年1月から、マイナンバーカード及びICカードリーダーを未取得の者についても、本人確認に基づき税務署長が通知した e-Tax 用の ID・パスワードによ

⁴¹ 中里透「(経済教室) 過度な対策、反動減を増幅、ポイント制・商品券、精査を」『日本経済新聞』2018.12.19。

⁴² 「マイナポータルの概要と今後の展望(1)」『月刊 J-LIS』567号, 2018.6, pp.73-77; 向井 前掲注(20)

⁴³ 福田毅「マイナポータルについて」『住民行政の窓』450号, 2018.1, pp.10-23。

⁴⁴ 上原哲太郎「(論点スペシャル) マイナンバー実用段階に 課題は」『読売新聞』2017.7.19。

⁴⁵ 「低空飛行の電子行政 紙の呪縛、未だ解けず」前掲注(14)

⁴⁶ 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(平成30年6月15日閣議決定) pp.71-75. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20180615/siryou1.pdf>>

⁴⁷ インターネットでの商品の購入や銀行取引などが、より安全で簡便になるとされている(「マイナンバー 電子証明書 スマホに ネット取引 利便性向上」『読売新聞』2018.7.30)。なお、現在、利用者証明用電子証明書は、「電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律」(平成14年法律第153号)第25条に基づき、二重発行が禁止されている。

⁴⁸ マイナンバー法第17条第6項及びマイナンバー法施行令第14条第1号に基づき、マイナンバーカードの交付を受けている者が国外に転出をしたとき、マイナンバーカードはその効力を失う。

⁴⁹ 平成28年度第二次補正予算及び平成29年度第一次補正予算において、システム改修等のために関連予算が計上された(巻末表参照)。

⁵⁰ 国税に関する各種の手続について、インターネット等を利用して電子的に手続が行えるシステム。

⁵¹ 「マイナンバーカードを取得された方へのお知らせ」e-Tax ウェブサイト <http://www.e-tax.nta.go.jp/topics/topics_280104_mynumbercard.htm>

る電子申告が可能となる⁵²。ただし、マイナンバーカード及び IC カードリーダーが普及するまでの暫定的な対応であり、導入後おおむね 3 年を目途に見直しを行うとしている⁵³。

マイナンバーカードを利用しない方式を設けた理由として、マイナンバーカード及び IC カードリーダーの普及が滞り、e-Tax の個人利用率が伸び悩んでいることが挙げられている⁵⁴。

IV 諸外国における番号制度及び国民 ID カードの利用

国家による番号制度は国ごとに違いが存在し⁵⁵、物理的又は電子的な身分証明書として利用されているいわゆる国民 ID カード⁵⁶についても、利用の有無やその利用方法は国ごとに違いが存在する⁵⁷。

1 エストニア

(1) 番号管理の方法について

住民登録法⁵⁸第 21 条第 1 項第 6 号に基づき、エストニア国民は住民登録簿に個人データとして個人識別番号が記入される。住民登録法の目的は、住民登録に関する個人のデータを、中央政府及び地方政府が機能を発揮するための単一のデータベースに集約することにある（住民登録法第 2 条）。

住民登録データベース等の行政機関の各システム間のデータ交換及び国民からのシステムへのアクセスは、X-road と呼ばれる各行政機関のデータベースを接続するデータ交換基盤⁵⁹を中心に行われている。X-road 上でのデータ交換については、その証拠価値と完全性を担保するため、全ての情報発信に電子的な署名が施され、着信は記録されている⁶⁰。ID 保有者はエストニ

⁵² 「e-Tax 利用の簡便化の概要について」 同上 <<http://www.e-tax.nta.go.jp/kanbenka/index.htm>>

⁵³ 「【平成 31 年 1 月開始】 e-Tax 利用の簡便化に向けて準備を進めています」 同上 <http://www.e-tax.nta.go.jp/topics/topics_290510_kanbenka.htm>

⁵⁴ 「番号カードなし自宅で電子納税」 『神奈川新聞』 2018.8.9. 国税庁の政策に係る実績評価事前分析表において、平成 28 年度における「公的個人認証の普及割合等に左右される国税申告 2 手続 [所得税申告及び個人の消費税申告]」（〔 〕内は筆者補記）における e-Tax 利用率の目標値は 58%であったが、実測値は 54%となっている（財務省「平成 30 事務年度国税庁実績評価の事前分析表（抄）」 2018.8, p.4. <https://www.mof.go.jp/about_mof/policy_evaluation/nta/fy2018/analysis/30bunnsekikaitei.pdf>）。

⁵⁵ 番号管理の方法により、業務分野ごとに異なる番号を付番するセパレートモデル、各業務分野で同一番号を付番するフラットモデル、業務分野ごとに異なる番号を付与するが、番号同士の連携が可能であるセクトラルモデルの 3 つに分類する分類法がある（榎並利博『共通番号（国民 ID）のすべて』東洋経済新報社, 2010, p.112; 国際社会経済研究所「国家情報システム（国民 ID）に関する調査研究報告書—英国、フランス、イタリア等における番号制度の現状—」 2011.3, pp.20-21. <https://www.i-ise.com/jp/report/pdf/rep_it_201010.pdf> 等）。日本のマイナンバー制度は、セクトラルモデルに近い方法を採用しているとされている（第 189 回国会参議院内閣委員会会議録第 21 号 平成 27 年 8 月 27 日 p.13）。

⁵⁶ 小泉雄介「（ICT 世界の潮流 PART5 8）諸外国における国民 ID カードと eID （上） 2つの利用方法」 『日刊工業新聞』 2017.6.9.

⁵⁷ 本人確認等の物理的な身分証明書としての機能は各国で利用方法に大きな違いはないとされる一方で、電子的な身分証明書としての利用方法は各国に特色があるとされている（小泉雄介「諸外国における国民 ID カードと eID の動向」（経団連行政改革推進委員会企画部会情報通信委員会企画部会合同会合報告資料） 2017.12.21, pp.8-9. 国際社会経済研究所ウェブサイト <https://www.i-ise.com/jp/information/report/2017/171221_koizumi.pdf>）。

⁵⁸ Rahvastikuregistri seadus（Population Register Act. 2000 年 5 月 31 日成立）

⁵⁹ 林祐司「エストニア電子政府の取り組みについて」 翁百合ほか編著『ブロックチェーンの未来』日本経済新聞出版社, 2017, pp.248-249.

⁶⁰ 本田正美「政府における電子化とプラットフォームとしての政府の実現可能性」 『情報処理学会研究報告』 130(7), 2014.12, p.3.

アの政府ポータルサイト「EESTI.ee」⁶¹にログインすることによって、どの機関が自分の情報にアクセスしているかについても確認ができる⁶²。

(2) ID カードの役割

身分証明書法⁶³第 5 条第 1 項に基づき、15 歳以上の全ての国民に ID カードの所持が義務付けられている。ID カードには個人識別番号が記載されている（同法第 2 条）。この ID カードにより行政に関わる全ての情報はデジタルで管理され、結婚、離婚、不動産売買以外の行政手続は全てオンラインで行うことができるとされている⁶⁴。ID カードは、パソコンに簡単に接続できるカードリーダーと共に利用することで、電子行政サービスが簡便に利用できるようになっている⁶⁵。ID カードを紛失した場合においても、データベース間の情報交換の暗号化、情報が改ざんされていないことを証明する電子署名の付与等によって、PIN コード（暗証番号）が知られない限り情報漏えいの心配はないとされている⁶⁶。

このほか、携帯電話の SIM カードに電子署名用証明書と電子認証用証明書⁶⁷の 2 種類を格納して、カードリーダーなしで個人認証を行うモバイル ID というサービスを利用することができる⁶⁸。

一方で、2014 年 8 月に、チェコの研究者のグループが、同年 10 月に新しく ID カードに導入される予定であったオランダ Gemalto 社の IC チップに脆弱性があることを指摘した。この脆弱性により、実際の ID カード及び関連する PIN コードを持たずに個人識別とデジタル署名を使用できる可能性があることが指摘されている⁶⁹。

2 アメリカ

(1) 番号管理の方法について

社会保障番号（Social Security Number: SSN）が共通番号として使用されている。SSN は、合衆国法典第 42 編第 7 章第 405 条(c)(2)(B)に基づき、連邦の資金からその一部又は全部が拠出されるあらゆる計画の受益者又は申請者及び永住権又は労働許可を得ている者等に対し、社会保障局（Social Security Administration: SSA）長官が付与する。全ての合衆国市民に SSN を取得する権利が与えられているが⁷⁰、SSN の発行及び登録は、申請により行われる⁷¹。

⁶¹ “Portaali sisenemine.” EESTI.ee website <<https://www.eesti.ee/portaal/portaal.sisene?level=30&loc=%2Fest%2Fminusjad>>

⁶² 一般社団法人コンピュータソフトウェア協会「エストニア視察ツアー報告書」2014.12, p.3. <http://www.csaj.jp/publish/h26/141214_estonia.pdf>

⁶³ Isikut tõendavate dokumentide seadus (Identity Documents Act. 1999 年 2 月 15 日成立)

⁶⁴ 林 前掲注(59), p.245.

⁶⁵ 砂田薫「エストニアの民主主義と電子政府」『行政&情報システム』49(6), 2013.12, p.18.

⁶⁶ ラウル・アリキビ「電子政府化へ個人番号公開を」『毎日新聞』2016.2.29.

⁶⁷ 一般的に、電子署名と電子認証はそれぞれ「紙文書への署名」と「紙媒体での本人確認」を電子化した仕組みであるとされている（手塚悟・向賢一ほか著『マイナンバーで広がる電子署名・認証サービス』日経 BP 社, 2015, p.26）。

⁶⁸ ラウル・アリキヴィ, 前田陽二『未来型国家エストニアの挑戦 新版』インプレス R&D, 2017, p.64.

⁶⁹ Kalev Aasmae, “Estonia’s ID card crisis: How e-state’s poster child got into and out of trouble,” 2017.11.13. ZD Net website <<https://www.zdnet.com/article/estonias-id-card-scrisis-how-e-states-poster-child-got-into-and-out-of-trouble/>> なお、同記事が執筆された時点で電子上の身分盗難は起こっていないとされている。

⁷⁰ *Iyengar v. Barnhart*, 233 F. Supp. 2d 5 (D.C. 2002)

⁷¹ 川崎徳高「各国の番号制度について アメリカ合衆国の社会保障番号制度とその公的・私的利用の状況」『住民行政の窓』374 号, 2012.4, p.33.

大統領令 9397 号⁷²は、連邦の行政機関が個人識別番号を必要とするときは SSN を用いることとしているため、SSN の利用範囲は拡大してきた。一方で、各行政機関は、SSN を識別番号としつつも、それぞれが独自に個人情報に蓄積している。SSA に全ての個人情報が集約されているわけではなく、法律の規定に基づいて SSA から他の行政機関に SSN の開示が行われている⁷³。

なお、大統領令 9397 号第 1 項は、連邦の行政機関が個人識別番号を必要とする際の SSN の使用を義務としていたが、2008 年の大統領令 13478 号第 2 条(a)(i)により、使用は義務ではなくなっている⁷⁴。この背景として、SSN の窃盗によるなりすまし被害の多発が挙げられる⁷⁵。公的医療保険制度であるメディケアを運営する CMS (Centers for Medicare & Medicaid Services) は、2018 年 4 月に独自の個人識別番号が記載されたカードの発行を開始している⁷⁶。

(2) ID カードの役割

SSN が発行されると、SS カード (Social Security card) が送付される。SS カードには氏名、SSN 及び発行年月日が記載されている。SS カードは紙製で、写真や生年月日の記載はなく、携帯しないことが前提とされ、身分証明書としての機能は果たさない⁷⁷。

3 ドイツ

(1) 番号管理の方法について

2003 年に成立した第 2 次税制改正法⁷⁸第 8 条により租税通則法⁷⁹が改正され、納税義務者に対する納税者番号が出生時又は外国からの転入時に付与されることになった⁸⁰。具体的には、租税通則法第 139b 条に基づき、まず制度導入時に、住民登録官庁⁸¹が住民の氏名、性別、宛先等のデータを連邦財務庁 (Bundesamt für Finanzen) に伝達し、その後は、出生等による住民登録があったときに住民登録官庁が伝達を行う。納税者番号は、2008 年までに付番作業及び住民への通知作業が完了し、2009 年から税務での利用が開始された⁸²。こうした点について、住民

⁷² Executive Order 9397 of November 22, 1943: “Numbering System For Federal Accounts Relating to Individual Persons,” 8 FR 16095.

⁷³ 川崎 前掲注(71)

⁷⁴ Executive Order 13478 of November 18, 2008: “Amendments to Executive Order 9397 Relating to Federal Agency Use of Social Security Numbers,” 73 FR 70239.

⁷⁵ 石井夏生利「(特集 マイナンバー制度の展望) 諸外国における国民 ID 制度と情報セキュリティ」『都市問題』105(11), 2014.11, pp.101-110. こうしたなりすまし被害が発生する原因の一つとして、SSN が、当該 SSN を知っていることをもって本人であることを確認する個人認証情報として利用されている実態があることが指摘されている (川崎 前掲注(71), p.39)。

⁷⁶ Centers for Medicare & Medicaid Services, “Transition to New Medicare Numbers and Cards,” 2018.12, p.1. <<https://www.cms.gov/Outreach-and-Education/Medicare-Learning-Network-MLN/MLNProducts/Downloads/MedicareCard-Fact-Sheet-TextOnly-909365.pdf>>

⁷⁷ 川崎 前掲注(71), p.28.

⁷⁸ Zweites Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2003 - StÄndG 2003) vom 15. Dezember 2003 (BGBl. I S.2645)

⁷⁹ Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61)

⁸⁰ 納税義務者とは、個別租税法律による納税義務を負い得る全ての者であつて (租税通則法第 139a 条第 2 項)、具体的な納税義務の発生は要件ではないとされていることから、出生又は外国からの転入時から納税義務者となる (吉村典久「ドイツにおける納税者番号制度」『日税研論集』67 号, 2016.1, p.165)。

⁸¹ 州法によって指定された住民登録を行う機関である (登録法 (Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084)) 第 1 条)。

⁸² 吉村 前掲注(80), pp.163-164.

登録と税務における共通番号が導入されているとの見方もある⁸³。

なお、(2)で述べる身分証明書には一連番号 (Seriennummer) が記載されており (個人認証及び電子証明に関する法律⁸⁴第 5 条第 1 項第 11 号)、姓名、性別等の情報と共に住民登録官庁に登録されている (登録法⁸⁵第 3 条第 1 項第 17 号) が、租税通則法第 139b 条に規定する住民登録官庁から連邦中央税務庁に提供される情報に当該番号は含まれていない。

(2) ID カードの役割

個人認証及び電子証明に関する法律第 1 条によれば、16 歳以上のドイツ人は身分証明書 (Personalausweis) を所持する義務を負う。身分証明書は連邦共和国の財産であるが (同法第 4 条第 2 項)、発行については州が指定する当局が責任を負う (同法第 7 条第 1 項)。

身分証明書は、電子的蓄積処理媒体 (IC チップ) からのデータ提供により電子的な身分証明に利用できる (同法第 18 条第 2 項) ほか、電子署名にも利用できる (同法第 22 条)。電子的に (IC チップに) 記録される情報は、氏名、生年月日、出生地及び写真等である⁸⁶。電子的な身分証明は、行政手続や商取引等において本人確認のために使用される⁸⁷。電子的に記録された情報は、サービスごとにサービス提供者の求めに応じて必要な情報のみが提供される⁸⁸。

4 オーストリア

(1) 番号管理の方法について

電子政府法⁸⁹によれば、住民一人一人に付番される CRR 番号 (登録法⁹⁰第 16 条第 1 項) を第 1 階層、CRR 番号から暗号化して生成され、電子的に個人を識別するための基盤となる番号であるソース PIN (電子政府法第 6 条第 2 項) を第 2 階層、ソース PIN を基に分野別に生成される分野別番号 (ssPIN; 同法第 9 条第 1 項) を第 3 階層とする。ssPIN は行政分野ごとにそれぞれ生成され、行政機関同士のデータ交換はデータ保護委員会⁹¹を通じて行われる⁹²。

この方式は番号が漏えいした際の被害が限定的である一方で⁹³、各層の番号は暗号処理等を経て結びつけられるため、複雑な連携処理であり、処理の負荷は非常に高いとされている⁹⁴。

⁸³ 榎並 前掲注(55), pp.113-114.

⁸⁴ Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346)

⁸⁵ 前掲注(81)

⁸⁶ “Details.” Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat website <https://www.personalausweisportal.de/DE/Home/home_node.html>

⁸⁷ 米丸恒治「ドイツにおける eID カード (電子身分証) の概要と特徴」『行政&情報システム』46(1), 2010.2, pp.33-34.

⁸⁸ Bundesministerium des Innern, “Der Personalausweis mit Online-Ausweisfunktion,” 2017.5, p.7. <https://www.personalausweisportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/Flyer-und-Broschueren/eID_Broschuere.pdf?__blob=publicationFile&v=3>

⁸⁹ Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen (E-Government-Gesetz – E-GovG), BGBl. I Nr. 10/2004

⁹⁰ Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen (Meldegesetz 1991 – MeldeG), BGBl. Nr. 9/1992

⁹¹ 欧州一般データ保護規則 (General Data Protection Regulation: GDPR) 第 51 条に基づきデータ保護に関して監督を行う政府機関として設置されている (オーストリアデータ保護法 (Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten, BGBl. I Nr. 165/1999) 第 18 条第 1 項)。データ保護委員会の長は大統領により任命される (同法第 20 条第 1 項)。

⁹² 榎並 前掲注(55), pp.121-122.

⁹³ 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター「諸外国における国民 ID 制度の現状等に関する調査研究報告書」2012.4, p.53. <http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h24_04_houkoku.pdf>

⁹⁴ 田中直毅「共通番号制度導入の基本的な考え方～国民本位の行政への転換～」(第 4 回社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会配布資料 2) 2010.4.7, p.24. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20100407_syakaihoshou4_haihu_2.pdf>

(2) ID カードの役割

市民カード (Bürgerkarte) は、ソース PIN を搭載し、電子署名・認証機能を持たせた (署名用証明書を格納した) 電子行政サービス用の IC カード等の総称であるとされている。社会保険カード、銀行カード、学生証、携帯電話等から選択可能で、行政サービスをオンラインで利用する際に使用される⁹⁵。なお、市民カードに関する規定が電子政府法に存在していたが、2017年の同法改正⁹⁶により、市民カードは新たに電子的身分証明 (Elektronischen Identitätsnachweis) と定義された。

民間のリサーチ会社が 2018 年に公表したドイツ、オーストリア及びスイスの電子政府に関する調査報告書⁹⁷によれば、オーストリアの市民権を持つ者のうち約 37%の者が電子署名機能を有した携帯電話又は市民カード機能を有効にしたカードを所有しているとされている⁹⁸。

5 イギリス

イギリスは行政分野ごとに異なる番号を利用している⁹⁹。なお、国民 ID 登録簿の構築と ID カードの発行を規定した ID カード法¹⁰⁰が 2006 年 3 月に成立したが、2010 年に廃止されている。理由として、ID カードや行政機関共通の ID 登録簿の費用対効果が低いこと、プライバシーや市民的自由を侵害するおそれがあることなどが指摘されている¹⁰¹。

一方で、政府は GOV.UK (verify)と呼ばれる個人認証のプラットフォームを 2011 年より創設しており、市民が行政サービスを利用する際には、政府が承認した ID 認証企業を使用して利用者自身が迅速、安全に個人認証を行うことができるとされている¹⁰²。2019 年 1 月現在、納税申告書の提出や所得税の確認等の 19 のサービスにおいて、GOV.UK (verify)が利用できる¹⁰³。

おわりに

マイナンバーカードの IC チップに搭載された公的個人認証機能及び IC チップに存在する空き領域は、幅広い利用が可能とされている。一方で、マイナンバーカードの交付率は 1 割前半にとどまっており、行政機関によるマイナンバーカードの利用に影響を与えている場合も存在する。ID カードの利用は法制度や電子政府化の状況等によるところが大きく、諸外国における国民 ID カードの利用の有無や、その利用方法が多様であることからしても、電子政府化の方向性や我が国の実情等を考慮してマイナンバーカードに求める機能について議論を続けることが重要である。

⁹⁵ 榎並 前掲注(55), pp.122-126.

⁹⁶ Änderung des E-Government-Gesetzes, BGBl. I Nr. 121/2017

⁹⁷ Initiative D21・Fortiss, “eGovernment MONITOR 2018,” 2018.11. eGovernment MONITORS website <https://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/user_upload/studien/PDFs/191029_eGovMon2018_Final_WEB.pdf>

⁹⁸ 当該調査は、世帯における 18 歳以上のインターネット利用者のうち、オーストリアの市民権を持つ者 942 名にウェブサイトでアンケートを行う形式で実施された (*ibid*, pp.7, 28)。実施期間は、2018 年第 29 週から第 32 週までである (*idem*, p.7)。

⁹⁹ 国際社会経済研究所 前掲注(55), p.25.

¹⁰⁰ Identity Cards Act 2006 (c.15)

¹⁰¹ 国際社会経済研究所 前掲注(55), p.25.

¹⁰² 吉田晴乃「デジタル政府 英国の事例」(第 3 回高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部データ活用基盤・課題解決分科会規制制度改革ワーキングチーム 参考資料) 2017.1.26. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/detakatsuyokiban/kiseiseidokaikaku_dai3/sankou1.pdf>

¹⁰³ “Dashboard GOV.UK Verify.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/performance/govuk-verify>>

巻末表 総務省所管のマイナンバーカードに関する予算

(単位:億円)

	予算額	内訳
26年度当初	3.7	個人番号カードの発行等に向けた準備 (2.2) 個人番号カードの普及・利活用の推進 (1.0) 公的個人認証サービス利活用の推進 (0.5)
26年度補正	0.2	個人番号カードの発行等に向けた準備 (0.2)
27年度当初	494.4	個人番号カードの発行等の実施 (488.5) 個人番号カードの普及・利活用の推進 (0.4) 公的個人認証サービス利活用の推進 (5.5)
27年度補正	278.6	マイナンバーカードの製造・発行等 (278.6)
28年度当初	155.6	マイナンバーカードの発行等に関する経費 (138.9) 通知カード及びマイナンバーカードの有効性情報提供事業に要する経費 (12.2) マイナンバー制度の導入及び利活用等に要する経費 (4.5)
28年度 第二次補正	151.8	マイナンバーカード交付の安定化 (31.1) 地域経済応援ポイント導入による好循環拡大プロジェクト (19.5) 公的個人認証サービス利活用推進事業 (マイナポータルと連携した子育て支援ワンストップサービスの実現) (7.4) 女性活躍推進等に対応したマイナンバーカード等の記載事項の充実等 (93.8)
29年度当初	154.5	マイナンバーカードの円滑な発行等の支援 (142.8) マイナンバー制度の導入及び利活用等の促進 (2.8) 地域経済応援ポイント導入による好循環拡大プロジェクトの展開 (0.3) マイナンバーカード等への旧姓併記等の促進 (0.2) マイナンバーカードを活用した電子調達の効率化 (8.4)
29年度補正	105.0	公的個人認証サービス利活用推進事業 (5.0) 女性活躍推進等に対応したマイナンバーカード等の記載事項の充実等 (100.0)
30年度当初	218.6	マイナンバーカードの円滑な発行等 (198.1) マイナンバーカード・公的個人認証サービス等の利活用推進 (4.6) マイナンバーカードを活用した住民総活躍・地域の消費拡大サイクル構築プロジェクトの全国展開 (4.7) マイナンバーカードを活用した電子調達の効率化 (11.2)
総計	1562.4	

(注) 平成30年度の補正予算については該当なし。

(出典) 平成26年度から平成30年度までの総務省「総務省所管予算の概要」；同「総務省所管補正予算の概要」を基に筆者作成。