

No. 1196 (2022. 6.13)

行政機関における情報連携をめぐる議論

はじめに

I 我が国の行政機関における情報連携

- 1 住民基本台帳制度における本人確認情報の提供
- 2 マイナンバー制度における情報連携

II 諸外国の行政機関における情報連携

- 1 エストニア
- 2 韓国
- 3 アメリカ
- 4 ドイツ

おわりに

キーワード：住民基本台帳制度、マイナンバー、電子政府

- 政府は、令和3年12月の「デジタル社会の実現に向けた重点計画」において、行政機関間の情報連携を円滑かつ安全に行う基盤を構築する必要があるとし、また、マイナンバー制度における情報連携の拡大についても検討するとしている。
- 我が国では、住民基本台帳ネットワークシステムを通じた本人確認情報の行政機関等への提供やマイナンバー制度における行政機関間の情報連携が行われている。特に後者については、マイナンバーの利用範囲拡大が検討されており、自治体や経済界等から様々な提案がなされている一方、課題も指摘されている。
- 諸外国においても行政機関間の情報連携が行われており、新たな制度構築の動きも見られる。参考として、エストニア、韓国、アメリカ、ドイツの例を紹介する。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 はらだ みつたか
原田 光隆

はじめに

我が国では、新型コロナウイルス感染症の感染防止策や経済対策において、デジタル化をめぐる課題が明らかになった。これを受け、令和3年9月にデジタル庁が設置され、同年12月には、デジタル社会形成基本法（令和3年法律第35号）第37条第1項等に基づき、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（以下「重点計画」という。）¹が閣議決定された。

重点計画の内容は多岐にわたるが、行政サービスのデジタル化に係る検討事項の一つとして、行政機関間の情報連携を円滑かつ安全に行う基盤を構築する必要があるとしている。具体的には、ワンスオンリー（一度提出した情報は、二度提出することを不要とする。）を実現するため、データの照会・提供だけでなく、プッシュ型通知・更新を行うことができ、庁内連携・団体間連携・民間との対外接続に一貫した設計で対応できる情報連携基盤（公共サービスメッシュ（仮称））の設計についての検討が挙げられている²。また、マイナンバー制度における情報連携の拡大として、「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」（平成25年法律第27号。以下「マイナンバー法」という。）の規定の在り方と併せて、マイナンバーの利活用の推進に向けた制度面の見直しを実施するとしており、国民の理解が得られたものについて、令和5年に同法改正を含む法案提出を目指すとしている³。

本稿では、行政サービスのデジタル化を進めるに当たり、ワンスオンリーの実現のカギとなる、行政機関間における専用ネットワークシステムを利用した個人情報の照会・提供（以下「情報連携」という。）に焦点を当てて、我が国の現状や近年の議論、海外の様々な仕組みや動向などについて紹介する。

I 我が国の行政機関における情報連携

我が国の行政機関間の情報連携において重要な役割を担っている制度として、住民基本台帳制度における国の行政機関等への本人確認情報の提供及びマイナンバー制度における情報連携がある。以下これらの制度について現状や近年の議論について紹介する。

1 住民基本台帳制度における本人確認情報の提供

(1) 制度概要

住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）に基づき、住民の利便性の向上と国及び地方公共団体の行政の合理化に資するため、居住関係を公証する住民基本台帳をネットワーク化し、全国共通の本人確認ができるシステムとして、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）が構築されている⁴。また、同法の規定に基づき、

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4年5月25日である。

¹ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和3年12月24日閣議決定）デジタル庁ウェブサイト <https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/digital/20211224_policies_priority_package.pdf>

² 同上、pp.41-42.

³ 同上、p.44.

⁴ 「「住基ネット」って何？」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daiyo/juuki01.html>

住基ネットを運用する地方公共団体情報システム機構等は、国の行政機関や地方公共団体等の求めに応じて、本人確認情報（基本 4 情報（氏名、生年月日、性別、住所）、マイナンバー⁵、住民票コード⁶とこれらの変更情報）のうち所定の情報を提供している。ただし、個人情報保護の観点から、本人確認情報の提供を受けることができる機関や利用可能な事務は、住基法に明示的に定められている（第 30 条の 9～第 30 条の 15）。

なお、住基ネット導入時、その違憲性等を争う訴訟が提起されたが、平成 20 年 3 月 6 日の最高裁判決⁷において、住基ネットにより行政機関が住民の本人確認情報を収集、管理又は利用する行為は、当該住民がこれに同意していないとしても、憲法第 13 条の保障する個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を侵害するものではないとされた。

(2) 住民基本台帳ネットワークシステムによる本人確認情報提供の運用状況、効果等

国の行政機関等（日本年金機構、国税庁など）への本人確認情報の提供件数は、住基ネットの平成 14 年 8 月の第 1 次稼働以降一貫して増加し、令和 2 年度の提供件数は約 15 億件となっている⁸。

住基ネットによる本人確認情報の提供により、行政手続における住民票の写しの提出（全国で年間約 1300 万件程度）、年金受給権者の年金の現況届の提出（全国で年間約 4000 万人分程度）が不要となるなどの効果が指摘されている⁹。

総務省は、住基ネットの運用に当たって、市区町村、都道府県、地方公共団体情報システム機構がシステムを維持・管理するに当たり、年間約 130 億円のコストがかかっているとされている¹⁰。その一方、住基ネットの活用により、事務・手続の効率化や郵送切手代等の削減による直接的な効果として年間約 160 億円、年金の現況届の記入・投函の省略による住民の機会費用等間接的な効果として年間約 350 億円、全体として約 510 億円の効果が見込まれるとされる¹¹。

(3) 近年の住民基本台帳制度をめぐる議論

昨今のデジタル技術の進展を踏まえ、デジタル時代の住民基本台帳制度の在り方を検討するため、総務省に設置された「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会」（有識者及び実務者により構成）が令和 3 年 12 月に報告書¹²を取りまとめている。同報告書は、

⁵ 住民票コードを変換して得られる番号であり、住民票を有する全ての者に付番する悉皆性と唯一無二性を有する（マイナンバー法第 7 条及び第 8 条並びに「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 8 条）。社会保障、税、災害対策の分野で効率的に情報を管理し、複数の機関が保有する個人の情報が同一人の情報であることを確認するために活用される（「マイナンバー制度」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html>）。

⁶ 他の者の住民票コードとは重複しない唯一無二のものであり（住基法第 30 条の 2）、住基ネット上において各住民に係る本人確認情報等を区別するための符号として用いられる（市町村自治研究会編著『住民基本台帳法逐条解説全訂』日本加除出版，2014，p.388.）。

⁷ 平成 20 年 3 月 6 日最高裁判所第一小法廷判決 最高裁判所民事判例集第 62 巻 3 号 665 頁

⁸ 総務省自治行政局「住民基本台帳ネットワークシステム」（第 1 回デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会 資料 4）2021.6.1, pp.5-10. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000753607.pdf>

⁹ 同上，pp.1-2. なお、数値は令和元年度である。

¹⁰ 「住基ネットにはお金がかかっているの？」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daityo/juuki06.html>

¹¹ 「住民基本台帳ネットワークシステムの費用対効果」同上 <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daityo/pdf/06_kouka.pdf>

¹² デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会「デジタル時代における住民基本台帳制度のあ

今後の住基ネットの在り方として、①ネットワーク構成、②情報提供機能の強化、③住基ネット提供・連携する情報、④本人確認情報の提供記録等のオンライン確認の仕組み¹³の4つについて整理している。

②の情報提供機能の強化に関しては、同検討会において、住基ネットの利用機関からの照会に対して情報提供を行うこれまでの方式に加え、住基ネット利用機関の求めるタイミングや頻度で地方公共団体情報システム機構が情報提供を行う仕組みが検討された。これについて、報告書では、住基ネット利用機関のニーズや費用対効果の観点から引き続き検討の必要があるとされた¹⁴。さらに、報告書では、法令上の手当を前提として、住基ネット利用機関の必要に応じて、緊急時に必要な本人確認情報を迅速かつ適切に提供できるよう、必要な機能（例えば、特定の基準日における全住民の本人確認情報を抽出して提供する機能や特定の地域や年齢区分等の本人確認情報を抽出して提供する機能など）を実装することが求められるとした¹⁵。

2 マイナンバー制度における情報連携

(1) 制度概要

マイナンバー制度は、複数の機関に存在する特定の個人の情報が同一人の情報であるということを確認するための基盤であり、社会保障・税制度の効率性・透明性を高め、国民にとって利便性の高い公平・公正な社会を実現するための基盤（インフラ）である¹⁶。

マイナンバー法において、行政運営の効率化、行政分野におけるより公正な給付と負担の確保、手続等の簡素化による国民の負担軽減、本人確認の簡素な手段その他の利便性向上を図ることのほか、個人情報保護の強化（現行の個人情報保護法制の特例を定めること）を目的（第1条）として¹⁷、マイナンバーに関する事項（生成・付番、利用範囲等）、特定個人情報¹⁸の提供（行政機関間の情報連携を含む。）や保護等に関する事項、罰則など¹⁹を定めている。

同法に基づき、正確かつ迅速な情報連携を行うため、また、不正な情報連携を防止するために²⁰、行政機関等の情報システムを専用ネットワークで相互接続した情報提供ネットワークシステムが設置されており（第21条第1項）、行政機関等は、当該情報提供ネットワークシステムを通じて特定個人情報を保有する機関に照会し、その提供を受ける仕組みを構築している（第19条第8号及び第9号）。

り方に関する検討会 報告書」2021.12.28. 同上 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000785599.pdf>

¹³ マイナンバー制度において、情報提供ネットワークシステムを通じたやりとりの記録を国民一人一人がインターネット上で自らいつでも確認できる仕組みがあるが（後述）、住基ネットについても同様に個人がオンラインで自ら簡便に確認できる仕組みを構築することが考えられるとした。

¹⁴ デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会 前掲注(12), pp.14-15.

¹⁵ 同上

¹⁶ 内閣官房番号制度推進室・内閣府大臣官房番号制度担当室「マイナンバー 社会保障・税番号制度 概要資料」2020.5, pp.3-4. 内閣府ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）で保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11778291/www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/seidogaiyou_01.pdf>

¹⁷ マイナンバー法の目的に係る解説として、宇賀克也『行政手続三法の解説—行政手続法、デジタル手続法、マイナンバー法— 第3次改訂版』学陽書房, 2022, pp.263-265.

¹⁸ マイナンバー（マイナンバーに対応し、当該マイナンバーに代わって用いられる番号、記号その他の符号であって、住民票コード以外のものを含む。）をその内容に含む個人情報である（マイナンバー法第2条第8項）。

¹⁹ このほかに、マイナンバーカードや法人番号に関する規定を設けている。

²⁰ 内閣府大臣官房番号制度担当室「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 逐条解説」p.51. 内閣府ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）で保存されたページ）<<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11778291/www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/chikujou.pdf>>

なお、マイナンバー制度と住基ネットは相互に連携しており、住基ネットは、厳格な個人情報保護措置が講じられた全国共通の本人確認の仕組みをいかし、住民票コードからのマイナンバー生成を行うなど、マイナンバー制度の基盤となっている²¹。また、マイナンバー制度の制度構築に当たっては、前述の住基ネットに係る最高裁判決の趣旨を踏まえた検討が行われた²²。

(2) 個人情報保護のための措置

マイナンバー制度に対して、マイナンバーを用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、集積・集約された個人情報が外部に漏えいするのではないかと、マイナンバーの不正利用等により財産その他の被害を負うのではないかと、国家により個人の様々な個人情報がマイナンバーをキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかとといった国民の懸念があることを踏まえ、制度とシステムの両面から個人情報保護のための措置が講じられている（表）²³。

表 マイナンバー制度における個人情報保護のための措置

制度面	<ul style="list-style-type: none"> ① 本人確認措置（マイナンバーの確認・身元（実存）の確認） ② マイナンバー法の規定によるものを除き、特定個人情報の収集・保管、特定個人情報ファイルの作成を禁止 ③ 個人情報保護委員会による監視・監督 ④ 特定個人情報保護評価 ⑤ 罰則の強化 ⑥ マイナポータルによる情報提供等記録の確認
システム面	<ul style="list-style-type: none"> ① 個人情報を一元的に管理せずに、分散管理を実施 ② マイナンバーを直接用いず、符号を用いた情報連携を実施 ③ アクセス制御により、アクセスできる人の制限・管理を実施 ④ 通信の暗号化を実施

（出典）「マイナンバー制度における安心・安全の確保」デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fb0b3edb-47c6-4eed-abe6-f161194a703f/20211116_policies_posts_mynumber_security_01.pdf>

制度面の措置として、例えば、情報提供ネットワークシステムによる情報連携は、マイナンバー法別表第二において、情報の提供を求めることができる機関、求めに応じて情報の提供をすることができる機関、利用事務、提供される情報が具体的に法定されている²⁴。また、不正な

²¹ デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会 前掲注(12), p.8; 今岡直子「個人番号による情報連携とセキュリティーマイナンバー制度の今後の展開について」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』873号, 2015.8.18, p.12. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9482618_po_0873.pdf?contentNo=1>

²² 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税番号大綱—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築—」2011.6.30, pp.17-18. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000141660.pdf> 大綱では、同判決の趣旨を踏まえ、番号制度は以下の要件を備える必要があるとされた。①何人も個人に関する情報をみだりに第三者に開示又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又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、情報が容易に漏えいする具体的な危険がないこと、⑤目的外利用又は秘密の漏えい等は、懲戒処分又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扱いを担保するための制度的措置を講じていること

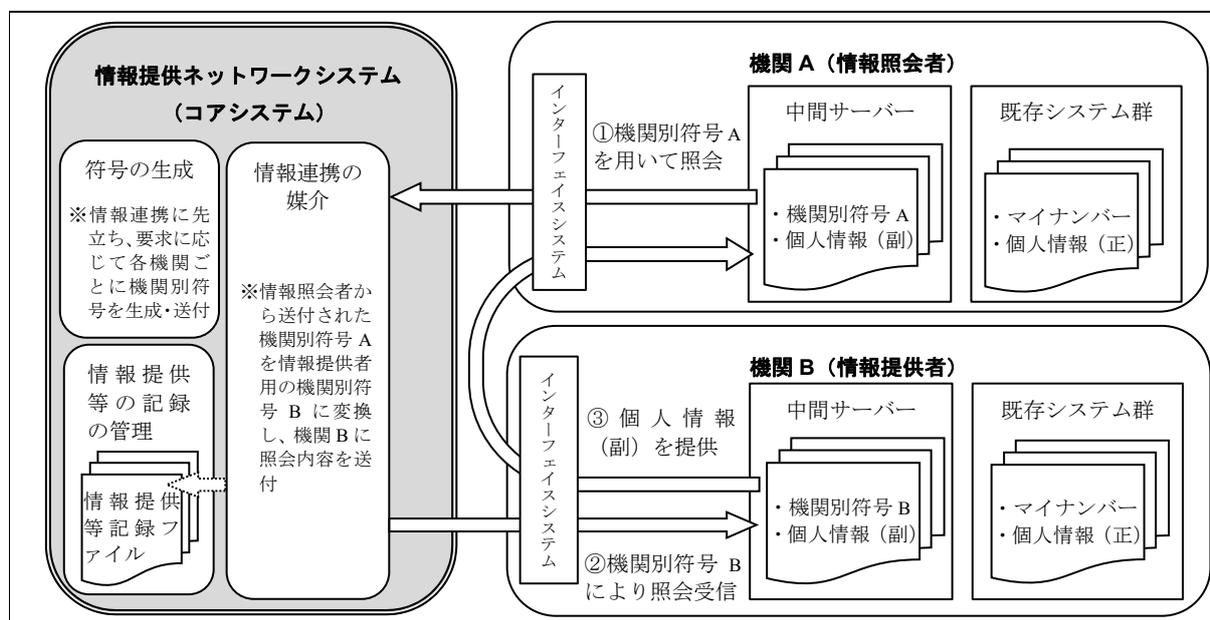
²³ 「マイナンバー制度における安心・安全の確保」デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fb0b3edb-47c6-4eed-abe6-f161194a703f/20211116_policies_posts_mynumber_security_01.pdf>

²⁴ なお、各地方公共団体においてマイナンバー法第9条第2項の規定に基づく条例でマイナンバーを独自利用する事務（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）を定めた場合にも、一定の要件で情報提供ネットワークシステムを使用した情報連携が可能となっている（第19条第9号）。

情報連携の抑止又は早期発見のため、情報提供ネットワークシステムに情報連携の記録（情報照会者及び情報提供者の名称、情報連携の日時、やり取りされた情報の項目など）が7年間保存され、国民は、マイナポータルを通じて、自身の情報に係る記録を確認することができる²⁵。

システム面の措置として、個人情報を特定の機関が保有する中央のデータベース等に集約して一元的に管理を行うのではなく、各機関において、分散して管理を行う方法が採られている²⁶。情報連携を行う機関には、既存システムと情報提供ネットワークシステムとの間に中間サーバーが設置され、既存システムに保存されている個人情報（正本）のコピーが中間サーバーに保存されている。情報照会者は、情報提供ネットワークシステムを通じて情報提供者の中間サーバーにある副本データに照会して、情報提供を受ける仕組みとなっている（図）²⁷。また、情報連携の際は、マイナンバーを直接用いることなく、機関ごとに異なる機関別符号（情報提供用個人識別符号）²⁸を用いて行われる²⁹。

図 情報提供ネットワークシステムによる情報連携のイメージ



(出典)「特定個人情報保護評価書（全項目評価書）」2020.2, pp.7-8. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000670476.pdf>; 内閣官房番号制度推進室・総務省大臣官房個人番号企画室「マイナンバー制度による情報連携」2020.5, p.9. 同 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000691748.pdf> 等を基に筆者作成。

²⁵ 宇賀 前掲注(17), pp294-295.

²⁶ 「マイナンバー制度における個人情報の管理（分散管理）」デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fb0b3edb-47c6-4eed-abeb-f161194a703f/20211116_policies_posts_mynumber_security_05.pdf>

²⁷ 会計検査院「会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書「政府情報システムに関する会計検査の結果について」」2021.5, pp.44-45. <https://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/30526_02_zenbun.pdf>

²⁸ マイナンバーに代わって用いられる特定の個人を識別する符号（住民票コードを変換して得られるもの）であり（マイナンバー法第21条の2及びマイナンバー法施行令第27条第5項）、マイナンバーと同等の法的規制が及ぶ（マイナンバー法第2条第8項参照）。

²⁹ 情報提供ネットワークシステムによる情報連携は、マイナンバーが付与された個人情報を照会・回答する仕組みとなっているが、戸籍関係に係る情報について、マイナンバーを利用せず、機関別符号のみを利用した情報連携も予定されている（令和元年のマイナンバー法等の改正。令和5年度末以降の運用開始想定）。

(3) マイナンバー制度による情報連携の運用状況、効果等

(i) マイナンバー制度による情報連携の運用状況

マイナンバー制度による情報連携は、平成 29 年 11 月から本格運用を開始しているが、令和 3 年 10 月 8 日現在で 2,304 の事務手続が当該情報連携の対象となっている³⁰。また、令和 2 年度の情報提供ネットワークシステムを用いた情報提供件数は、1 億 4011 万件³¹となっている。

(ii) マイナンバー制度の効果等

マイナンバー制度における情報連携の効果として、各地方公共団体において業務の効率化が現れてきているとの指摘が見られる³²。例えば、課税証明書などの発行件数が約 16%減少した例（人口約 40 万人の市）や、情報連携によるオンラインでの事務処理となり、転入者に関する介護保険負担割合証の発行に要する期間が約 1 か月から数日に短縮した例（人口約 30 万人の市）などが報告されている。一方で、マイナンバー制度に関する国費支出の累計は、マイナンバー法成立後 9 年間で約 8800 億円になっているとされる³³。

なお、平成 30 年 5 月の経済財政諮問会議の専門調査会である経済・財政一体改革推進委員会のワーキンググループにおいて、内閣官房から、情報連携・マイナンバーカード・マイナポータルの徹底活用を前提に「目標となる姿」を想定して、マイナンバー制度の効果試算³⁴が示されている³⁵。しかし、この試算については、実際の効果は判然とせず、各地方公共団体では別の負担が生じた例もあるとする指摘が見られる³⁶。

(iii) 行政事業レビューにおける所管官庁の評価

「番号制度の実施に必要なシステム整備等事業」（情報提供ネットワークシステムの円滑かつ安定的な運用、調査研究の実施などによる当該システムの効率的な運用に係る所要の検討など）に対して、行政事業レビュー³⁷が実施されている。

³⁰ デジタル庁デジタル社会共通機能グループ基準・標準担当「情報連携可能な事務手続の一覧及び省略可能な書類（年金関係手続）（R3.10.8 時点）」及び同「情報連携可能な事務手続の一覧及び省略可能な書類（年金関係以外の手続）（R3.10.8 時点）」（デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fb0b3cedb-47c6-4ced-abe6-f161194a703f/20211008_policies_posts_mynumber_10.pdf>）を集計したものであり、このほかにも試行運用を行っている事務手続がある。

³¹ 「令和 3 年度行政事業レビューシート（総務省）」（事業番号 2021-総務-20-0041）総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000789117.pdf>

³² 寺田雅一「マイナンバー制度における情報連携の現状について」『住民行政の窓』479 号、2020.3、pp.6-8。

³³ 第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 13 号 令和 3 年 3 月 31 日 p.22。

³⁴ 平成 28 年度において利用可能な最新の数値を用いて、年間の効果を例示・推計したものである。これによると、その時点で推計できた定量的な効果を単純合計すれば、国民・事業者においては年間 2629 億円程度、行政機関等においては年間 1798 億円程度となるとした（内訳の例として、課税証明書や住民票の写し等の各種証明書の発行（年間約 9300 万枚）や文書照会・回答（年間約 1 億件）事務が削減される（事務効率化 565 億円）など）。

³⁵ 内閣官房番号制度推進室・内閣官房 IT 総合戦略室「マイナンバー制度の活用による効果の取りまとめ概要」（第 13 回国と地方のシステムワーキング・グループ 資料 7-1）2018.5.10. 内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/180510/pdf/shiryoku7-1.pdf>>; 同「マイナンバー制度活用における効果（目標となる姿）」（第 13 回国と地方のシステムワーキング・グループ 資料 7-2）2018.5.10. 同 <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/180510/pdf/shiryoku7-2.pdf>>; 同「マイナンバー制度活用における効果」（第 13 回国と地方のシステムワーキング・グループ 資料 7-3）2018.5.10. 同 <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/180510/pdf/shiryoku7-3.pdf>>

³⁶ 「費用対効果が悪すぎるマイナンバー制度事業…国は検証不十分」『東京新聞』（電子版）2022.2.13。

³⁷ 行政事業レビューとは、約 5,000 の全ての国の事業について、PDCA サイクルが機能するよう、各府省が点検・見直しを行うものである。「行政事業レビュー」内閣官房行政改革推進本部ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go>

「令和3年度行政事業レビューシート（総務省）」³⁸によると、当該事業の効率性に関して、「単位当たりコスト³⁹等の水準は妥当か」という項目に対して、総務省の事業所管部局は、十分できていると評価している⁴⁰。また、当該事業の有効性に関して、成果実績（令和2年度の情報提供件数1.4億件）は成果目標（情報提供件数を令和7年度までに年間2億件以上とすること）に見合ったものとなっているかという項目に対しても同様の評価としている⁴¹。

（iv）会計検査院による会計検査の結果

令和元年6月、会計検査院が、マイナンバー制度関連システムを含む政府情報システムの整備、運用、利用等の状況に関する会計検査を実施し⁴²、その結果を令和3年5月に報告した⁴³。

報告書は、マイナンバー制度関連システムについて、情報連携の実施状況として、マイナンバー登録状況、情報連携の実績、情報連携による添付書類の省略の実現状況などについてまとめている。これによると、情報連携の前提として、照会先となる既存システムにおいて個人情報にマイナンバーを登録する必要があるが、調査対象のうちハローワークシステムにおいて、個人情報の保有件数に比べてマイナンバーの登録件数が少ないことが判明した。そのため、雇用保険情報を情報連携で取得することが難しく、例えば、日本年金機構の年金請求手続において、申請者に対して添付書類の省略が実現できていない状況となっていた⁴⁴。

また、情報連携の年間想定件数と実績件数についても、情報連携の年間想定件数（約6億4683万件。平成26年3月に作成された情報提供ネットワークシステム等の設計・開発等業務仕様書による。）に対する平成30年の実績件数の割合は0.9%（約596万件）、令和元年は5.5%（約3603万件）となっていた⁴⁵。

こうした状況に対し、会計検査院は、マイナンバー制度関連システムにおけるマイナンバーの登録を各府省等において進めるとともに、所管する事務手続における情報連携を各府省等において一層推進することなどを所見として挙げている⁴⁶。

（4）近年のマイナンバー制度における情報連携をめぐる議論

現在、政府では、マイナンバーの利用範囲について、従来の社会保障、税、災害対策以外の

[jp/review/review.html](http://www.cao.go.jp/yosan/pdf/r3/2021_naikakukanbou_20001000.pdf)>

³⁸ 「令和3年度行政事業レビューシート（総務省）」前掲注(31) なお、内閣官房においても「情報提供ネットワークシステムの整備及び運用（情報通信技術調達等適正・効率化推進費）」について行政事業レビュー（令和3年度）を実施しており、事業所管部局の点検等の結果は総務省と同様の内容となっている。「令和3年度行政事業レビューシート（内閣官房）」（事業番号2021-官房-20-010）内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/yosan/pdf/r3/2021_naikakukanbou_20001000.pdf>

³⁹ 単位当たりのコストは、「情報提供ネットワークシステムの整備、機器の借り上げ、保守・運用に要する経費」を「情報連携が可能な接続機関数」で除して算出している。令和2年度の単位当たりのコストは、「5,893（百万円）」を「5,375（機関数）」で除して算出し、1.1百万円となっている。

⁴⁰ 評価の理由として、情報提供ネットワークを用いた情報連携により、各接続機関において業務の効率化が図られるとし、また、今後、接続機関や情報連携対象事務が拡大することで一層の業務効率化が期待されるとしている。

⁴¹ 評価の理由として、情報提供ネットワークシステムを安定的に運用できているとしている。

⁴² 当該会計検査は、国会法（昭和22年法律第79号）第105条の規定に基づく参議院からの要請（令和元年6月）を受けて行われたものである。

⁴³ 会計検査院 前掲注(27)

⁴⁴ 同上, pp.46-48.

⁴⁵ 同上

⁴⁶ 同上, pp.125-126.

分野に拡げることも想定し、検討されている⁴⁷。

(i) マイナンバー法におけるマイナンバーの利用範囲について

マイナンバー法は、マイナンバーそのものの利用範囲について、現状では社会保障、税、災害対策の分野としているが、同法第3条（基本理念）は、マイナンバーの利用に関する施策は、他の行政分野及び行政分野以外の国民の利便性の向上に資する分野における利用の可能性を考慮して行われなければならないとしている（第2項）⁴⁸。

(ii) マイナンバーの利用範囲が社会保障、税、災害対策となった検討経緯

マイナンバー制度創設時の議論⁴⁹を見ると、平成21年12月の「平成22年度税制改正大綱」で「社会保障・税共通の番号制度導入」が掲げられ⁵⁰、政府において現在のマイナンバーにつながる番号制度に係る具体的な検討が始まった。政府の「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」による平成22年12月の中間整理⁵¹では、番号制度の利用範囲、すなわち情報連携の範囲が主要論点として挙げられた。諸外国の例を参考に、A案（ドイツ型。税務分野のみ）、B-1案（アメリカ型。税務分野＋社会保障分野（現金給付のみ））、B-2案（アメリカ型。税務分野＋社会保障分野（現金給付＋現物サービス））、C案（スウェーデン型。幅広い行政分野で利用）が選択肢として示されたが、目指すべき方向性として、「幅広い行政分野」（C案）での利用を視野に入れつつ、まずは「税務分野＋社会保障分野」（B案）から開始する方向で検討を進めるとされた⁵²。

その後の「政府・与党社会保障改革検討本部」による平成23年の「社会保障・税番号大綱」においても、「まずは国民の生活に直結する社会保障及び税の分野において広く「番号」を活用する」とされた。さらに「番号制度の情報連携基盤がそのまま国民ID制度の情報連携基盤となり、将来的に幅広い行政分野や、国民が自らの意思で同意した場合に限定して民間のサービス等に活用する場面においても情報連携が可能となるようセキュリティに配慮しつつシステム設計を行うものとする」とされた⁵³。

⁴⁷ デジタル庁「マイナンバー法に関する検討事項」（第1回マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ 資料2）2021.10.22。<https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/b0f2020b-5c55-477a-8dfb-63916fa9a282/20211022_meeting_my_number_wg_03.pdf>; 「マイナンバー活用 3分野以外に拡大 政府方針」『朝日新聞』2021.12.25; 「デジタル社会へ地ならし マイナンバー活用など重点計画」『日本経済新聞』2021.12.25。

⁴⁸ 内閣府大臣官房番号制度担当室 前掲注(20), pp.8-9; 宇賀克也『番号法の逐条解説 第2版』有斐閣, 2016, pp.34-35。

⁴⁹ マイナンバー制度導入に係る経緯等の詳細は、原井直子「社会保障・税に関わる番号制度の概要」『レファレンス』735号, 2012.4, pp.17-38。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3488875_po_073502.pdf?contentNo=1>

⁵⁰ 「平成22年度税制改正大綱—納税者主権の確立へ向けて—」2009.12.22, pp.11-12。首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1222zeiseitaikou.pdf>>

⁵¹ 「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会 中間整理」2010.12, pp.6-9。内閣府ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）で保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11778291/www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/chukan_honbun.pdf>

⁵² 同上, p.16。具体的な説明として、「「より公平・公正な社会」「社会保障がきめ細やかで的確に行われる社会」、「行政に過誤や無駄の無い社会」、更には「国民にとって利便性の高い社会」、そのような社会を目指すことに鑑みるならば、A案では不足であり、少なくともB案まで拡げる必要がある。更に言えば、目指すべきはC案であるが、まずは、必要最小限の範囲で始め、その検証もしつつ、国民の皆様の意見を伺った上で、幅広い範囲への拡大をすべきと考えられる。」としている。

⁵³ 政府・与党社会保障改革検討本部 前掲注(22), pp.20-21。

(iii) 利用範囲の拡大をめぐる論点

マイナンバーの利用範囲については、一般的に、マイナンバーの利用範囲が広いほど、多くの情報連携ができる結果、より広く問題を解決できることから、国民が享受するメリット（利便性）も多くなる。他方で、多くの情報連携ができる分、行政や一部の民間機関によるプライバシー情報の濫用・漏えいが起きる可能性やその場合の被害の度合いが高まるため、その分プライバシーの保護の必要性も相対的に高まると指摘されている⁵⁴。

マイナンバーの利用範囲拡大について、政府のワーキンググループの会合におけるデジタル庁の会議資料⁵⁵では、国家戦略特区制度における地方公共団体からのマイナンバー利用等の提案項目などが紹介されている。例えば、マイナンバー利用の交通分野への拡大に関する提案（石川県加賀市）や、本人のオプトイン（明示的かつ事前の承諾）に基づくマイナンバーの提供・利用を官民間問わず可能とし、幅広い行政分野（例えば、健康医療関連など）での利活用をスーパーシティで先取りする提案（福島県会津若松市）がある⁵⁶。また、経済界からも、マイナンバー制度を徹底的に活用するため、一般の個人情報と同等の位置付け⁵⁷とすべきといった意見⁵⁸が見られる。

一方で、マイナンバーの利用範囲の拡大の在り方として、マイナンバー制度の本来の目的（行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保、国民の利便性向上）に沿った検討が求められるとし、特に給付付き税額控除制度について、是非も含めてより具体的に検討する必要があるとする指摘⁵⁹がある。また、政府による情報管理やデータ利用に対する国民の信頼は高いとは言えないことから、政府の透明性を高める取組も進めた上でないと利用範囲の拡大というのは受け入れられないのではないかと指摘が見られる⁶⁰。

II 諸外国の行政機関における情報連携

1 エストニア

電子政府の先進国として知られるエストニアでは、「公共情報法」⁶¹及びこれに基づく規則⁶²

⁵⁴ 「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会 中間整理」前掲注(51), p.6; デメリットにつき、宮下紘『プライバシーという権利—個人情報とはなぜ守られるべきか—』岩波書店, 2021, pp.187-188.

⁵⁵ デジタル庁「マイナンバー制度の利活用について」（第3回マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ 資料2）2022.3.17. <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/168c651a-a326-4f2d-8a8f-1fe58d205425/20220317_meeting_mynumber_outline_02.pdf>

⁵⁶ 同上, pp.4-5, 7.

⁵⁷ 例えば、一般の個人情報については、本人同意を根拠とする第三者提供が認められている一方、特定個人情報（マイナンバー法第2条第8項）については、マイナンバー法第19条各号が特に認める場合を除き、本人の同意があっても第三者提供が禁止されている。

⁵⁸ 日本経済団体連合会「Society 5.0の扉を開く—デジタル臨時行政調査会に対する提言—」2022.4.12. <https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/032_honbun.html#n78> 類似の例として、新経済連盟「個人情報保護法制に関する要望」2020.2.12, p.12. <https://jane.or.jp/app/wp-content/uploads/2020/02/JANE_Public_comment20200212PIPL_3.pdf>

⁵⁹ 瀧口樹良『迷走する番号制度—自治体の現場から見た課題—』時事通信出版局, 2017, pp.114-115. これによると、給付付き税額控除制度とは、限界税率の高い高所得者の減税効果がより大きくなる所得控除から、低所得者に対してより手厚い税額控除に、さらには控除される税額が納付すべき税額を上回る者、あるいは税を納付していない課税最低限以下の所得の者に対して現金を給付する仕組みである。

⁶⁰ 「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ（第3回）議事録」2022.3.17, pp.7-8. デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/168c651a-a326-4f2d-8a8f-1fe58d205425/20220317_meeting_mynumber_minutes_05.pdf>

⁶¹ Avaliku teabe seadus (Public Information Act) 第43条の9(5)

⁶² Infosüsteemide andmevahetuskiht (Information systems data exchange layer)

に基づき、データ交換基盤（X-Road（2018年にX-teeに改称））を通じて、行政機関間の情報連携が行われている。X-Roadは、分散型のアーキテクチャ（データは各情報システムで管理）を採用しており、各省庁が持つ情報システムをインターネット上で安全に相互参照するためのデータ交換基盤である。公的機関だけでなく民間企業もセキュリティサーバーを介してX-Roadに接続されており、データ交換に当たっては、データは暗号化され、デジタル署名が付される⁶³。また、X-Roadを通じた情報連携は全て記録されており⁶⁴、国民は自己情報の連携履歴を確認することが可能となっている⁶⁵。

X-Roadは、2022年5月現在、164の公的機関に加え、688の民間企業等が利用している。また、1,525の情報システムが接続され、X-Roadを通じて利用可能なサービス数は3,155となっている⁶⁶。また、2001年の運用開始から19年間で約60億件の利用があり⁶⁷、2021年の1年間は約28億件となっている⁶⁸。

2 韓国

韓国では、「電子政府法」⁶⁹において、行政機関等（国の機関や地方公共団体、学校等の公共機関）は、その収集・保有する行政情報について、これを必要とする他の行政機関等と共同で利用しなければならないことなどが規定され、行政情報の共同利用に関する枠組みが定められている（第4章）。具体的には、行政情報を必要とする機関は、行政情報共同利用センターを通じて、情報保有機関に照会し、オンライン上で当該情報・データを参照・確認できる仕組みとなっており、国・地方公共団体などの行政機関のみならず、電力などの公共事業体、銀行、通信会社、教育機関なども利用可能とされている⁷⁰。現在、住民登録、納税証明、社会保険料納付証明、健康診断結果、法人登記など163種類の行政情報が共同利用の対象とされているが⁷¹、個人情報を含む行政情報の共同利用に当たっては、同法で定める場合（法令に基づく不利益処分に係る業務や犯罪捜査など）を除き、本人の事前同意が必要となる（第42条）。また、国民は、自身に関する行政情報の共同利用センターを通じた共同利用の記録について、閲覧を申請することができる（第43条）。

⁶³ “Introduction of X-tee.” Information System Authority website <<https://www.ria.ee/en/state-information-system/x-tee/introduction-x-tee.html>>; 日立コンサルティング「「平成30年度経済産業省デジタルプラットフォーム構築事業（官民におけるデータ交換基盤の構築に向けた調査等事業）」報告書」2019.3, p.62. 経済産業省ウェブサイト <https://www.meti.go.jp/medi_lib/report/H30FY/000281.pdf>

⁶⁴ “Introduction of X-tee,” *ibid.*; 日立コンサルティング 同上, pp.28, 62.

⁶⁵ 「電子先端国 透明性に腐心」『読売新聞』2021.5.4; リチャード・デイヴィス（依田光江訳）『エクストリーム・エコノミー—大変革の時代に生きる経済、死ぬ経済—』ハーバード・コリンズ・ジャパン, 2020, pp.360-361. (原書名: Richard Davies, *Extreme Economies: Survival, Failure, Future: Lessons from the World's Limits*, London: Bantam Press, 2019.)

⁶⁶ “X-tee factsheet.” Information System Authority website <<https://www.x-tee.ee/factsheets/EE/#eng>>

⁶⁷ Information System Authority, “The 2020 yearbook of the Information System Authority,” 2021, p.15. <https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/ria_aastaraamat_2020_48lk_eng.pdf>

⁶⁸ “X-tee factsheet,” *op.cit.*(66)

⁶⁹ 전자정부법 (법률 제 17799 호. Electronic Government Act)

⁷⁰ 野村敦子「韓国のデジタル・ガバメント—行政改革と一体となった中央集権・組織横断型の取り組み—」『Research Focus』2020.12.22, pp.10-12. 日本総合研究所ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/12305.pdf>>; 「韓国」株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所『令和元年度経済産業省デジタルプラットフォーム構築事業（デジタルガバメントに関する諸外国における先進事例の実例調査）報告書』2020.3, p.25. 経済産業省ウェブサイト <https://www.meti.go.jp/medi_lib/report/2019FY/000247.pdf>

⁷¹ 「행정정보공동이용 대상 정보」(行政情報共同利用対象情報) 행정정보공동이용시스템 웹사이트 <<https://www.share.go.kr/fa/fa010/newFa/infoPlace/nonTakeDocumentAbc.jsp>>

3 アメリカ

アメリカでは、連邦政府の各省庁間や州政府間でプライバシー法等の順守を条件として各行政機関間で合意書 (Agreement) や覚書 (Memorandum) を交わすなどにより個人データの共有が行われているとされる⁷²。ただし、連邦給付事業⁷³に基づく給付などに係る申請者や受給者等の適格性の確認、同事業における不適切な給付の回収等を目的として、個人情報内容を内容とする複数の記録システムをマッチングする場合、「コンピュータマッチング及びプライバシー保護法」(Computer Matching and Privacy Protection Act of 1988) において、その方法等が定められている⁷⁴。同法において、情報提供機関と受領機関との間で合意書 (Computer Matching Agreement) を締結・公開することとされ、当該合意書には、法的根拠、正当化の理由、期待される効果、対象となる記録システムやデータ項目、技術的・物理的なセキュリティ対策の手順、個人への告知の手順などを含めることとされている⁷⁵。コンピュータマッチングの結果に基づいた不利益処分 (給付停止等) は、情報の検証 (不利益処分の根拠となる個人に関する特定の個人情報の調査・確認) などにより情報の正確性を確保し、また、当該対象者に調査結果やそれを争う機会に関して告知し、所定の期間が経過するまでは行ってはならないとされている⁷⁶。

4 ドイツ

ドイツでは、2021年4月、「登録現代化法」⁷⁷により「公共行政におけるID番号の導入及び使用のための法律」(ID番号法)⁷⁸が制定された⁷⁹。

ID番号法は、これまで税務の範囲で利用されていた納税者番号を51の登録簿 (データベース)⁸⁰において識別番号として利用すること等を定めたものである。行政手続上のデータの本人への明確な割当て、データの質の向上、公的機関保有データの再提出の削減を目的としている (第1条)。同法において、当該登録簿を管理する機関は、登録簿の基本データ等 (氏名、住所、生年月日等) を最新の状態に保つことが義務化され (第2条)、当該目的のために、登録現代化官庁 (Registermodernisierungsbehörde)⁸¹を通じて識別番号を含むこれらの基本データ等を取得し、処理することができることとなった (第6条第1項)。また、今後、行政サービスの申

⁷² 行政機関間の情報連携の実態や事例などを紹介したものとして、「米国」株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所 前掲注(70), pp.22-26.

⁷³ 連邦政府による資金提供、管理の下で、個人に対して、支払い、補助、融資、融資保証の形で現金等を提供する事業 (5 USC § 552a(a)(12))。

⁷⁴ 石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題—プライバシー権の歴史と国際的視点—』勁草書房, 2008, pp.426, 434-435; Natalie R. Ortiz, “Federal Data Integration and Individual Rights: The Computer Matching and Privacy Protection Act,” *In Focus* 12053, 2022.2.23. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12053>>

⁷⁵ 5 U.S.C. § 552a(o)

⁷⁶ 5 U.S.C. § 552a(p)

⁷⁷ 「公共行政におけるID番号の導入及び使用並びに他の法律の改正のための法律」 (Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz - RegMoG) vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591))

⁷⁸ Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz - IDNrG) vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591) <<https://www.gesetze-im-internet.de/idnrg/>>

⁷⁹ 泉眞樹子「【ドイツ】オンラインアクセス法の実施—連邦住民登録法第2次改正法及び登録現代化法 (ID番号法の制定)—」『外国の立法』No.288-1, 2021.7, pp.18-19. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11693549_po_02880108.pdf?contentNo=1>

⁸⁰ 例えば、住民登録簿、外国人中央登録簿、社会法典に基づく年金保険機関の被保険者口座、連邦雇用庁によって管理されている個人データベースなど、中央車両登録簿、中央運転免許証登録簿、パスポート登録簿、連邦・州・地方自治体の職員に関する個人データベースなど。

⁸¹ 登録現代化官庁の業務は、連邦行政庁 (Bundesverwaltungsamt) が行う (ID番号法第3条)。

請手続の際に、国民に証明書類の提出を求めることなく、公的機関が本人の同意を得て各登録簿から必要なデータの提供を受けることができる仕組みを構築し、ワンスオンリーの実現を図ることとしている⁸²。2025年までに、優先度の高い18の登録簿における識別番号の付番等、公的機関間のデータ交換に係る技術的なアーキテクチャの構築及び法的根拠の明確化（更なる立法措置を含む。）などを実現する計画となっている⁸³。なお、各データベースは分散管理され、新たな中央データベースとして集約されることはないとされており⁸⁴、本人が、自身のデータについてどの機関がどのデータをどのような目的で処理したかをインターネットで確認できる仕組み（データ保護コックピット）も導入される⁸⁵。

納税者番号の他の行政分野での利用については、ID番号法の制定過程においてプライバシー保護の観点から懸念が指摘されていた⁸⁶。例えば、統一かつ行政機関横断的な個人識別子の作成は、データ交換のためのインフラとも関連して包括的な個人のプロフィールの作成を引き起こす危険性があるといった指摘⁸⁷が見られた。他方で、プロフィール作成の可能性があることが問題であり、プロフィールの作成を効果的に防止できるのであれば、個人識別番号の導入は可能であるといった指摘⁸⁸も見られた。

おわりに

現在、行政機関間の情報連携基盤やマイナンバー制度の見直しについては、デジタル庁が中心となって「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」⁸⁹などで議論されている。行政機関間の情報連携の将来像、マイナンバーを利用した情報連携の範囲拡大の是非など、政府における議論の行方が注目される。また、今後、デジタル社会に即したデータの利活用と個人情報保護をどのように両立していくのか、広く国民的な議論が求められよう。

⁸² „FAQs zum Registermodernisierungsgesetz.“ Bundesministerium des Innern und für Heimat website <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/moderne-verwaltung/registermodernisierung/registermodernisierung-faq-liste.html>>; IT-Planungsrat „Projekt „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“: Bericht zum Umsetzungsstand,“ März 2022, S.5-11. *ibid.* <<https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/beschluss-2022-06-bericht-umsetzungsstand.pdf>>

⁸³ IT-Planungsrat, *ibid.*, S.17-19, 32.

⁸⁴ „FAQs zum Registermodernisierungsgesetz,“ *op.cit.*(82)

⁸⁵ 泉 前掲注 (79)

⁸⁶ Rachut/Hacker, jurisPR-ITR 11/2021 Anm. 2; “Bundestag beschließt einheitliche Bürger-Identifikationsnummer,“ 2021.1.29. Spiegel website <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/steuer-id-bundestag-beschliesst-einheitliche-buerger-identifikationsnummer-a-2714becc-46cc-46c8-8f0d-27a964796fa8>>

⁸⁷ „Pressemitteilung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 25. Februar 2021,“ 2021.2.25. Datenschutzkonferenz website <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/pm/20210225_pm_registermod.pdf>

⁸⁸ Nationaler Normenkontrollrat, „Faktencheck Registermodernisierungsgesetz,“ 2021.1.26. <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/822082/1846068/3c320a3b752f2edf5f8117026af82bcc/210128-faktencheck-registermodernisierung-d ata.pdf>>; „FAQs zum Registermodernisierungsgesetz,“ *op.cit.*(82)

⁸⁹ 「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループの開催について」（令和3年10月21日デジタル大臣決定）デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/658916e5-76ce-4d02-9377-1273577ffc88/20211021_meeting_my_number_wg_01.pdf>