

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	デジタル時代のマイナンバーカードの役割と諸外国の動向 ーオンラインの行政サービスにおける本人確認を中心ー
他言語論題 Title in other language	The Digital Age and National Identity Cards in Japan and other Countries: Verifying Identity for Online Government Services
著者 / 所属 Author(s)	原田 光隆 (HARADA Mitsutaka) / 国立国会図書館調査及び 立法考査局 行政法務課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	876
刊行日 Issue Date	2023-12-20
ページ Pages	57-79
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	マイナンバーカードの制度・機能、導入・普及促進等の取組 経緯、近年の課題、論点を紹介するとともに、諸外国の行政 手続等におけるオンラインの本人確認の仕組みについて概 観する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

デジタル時代のマイナンバーカードの役割と諸外国の動向 —オンラインの行政サービスにおける本人確認を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 原田 光隆

目 次

はじめに

I デジタル時代におけるマイナンバーカードの役割とは何か

- 1 マイナンバーカードに関する制度とその機能
- 2 マイナンバーカードの導入、普及促進・利活用拡大の取組経緯
- 3 マイナンバーカードをめぐる主な課題、論点

II 諸外国の行政手続等におけるオンラインの本人確認はどのような仕組みか

- 1 物理的な国民 ID カードの eID 機能について
- 2 スマートフォン等からの利用を前提とした eID の仕組みについて
- 3 EU における「EU デジタル ID ウォレット」導入に向けた動き

おわりに

キーワード：電子政府、マイナンバー制度、マイナンバーカード、デジタル ID、公的個人認
証サービス、国民 ID カード

要 旨

- ① 政府は、マイナンバーカードを対面・非対面を問わず確実・安全な本人確認・本人認証ができる「デジタル社会のパスポート」と位置付け、その普及を促進し、利活用の拡大を図ってきた。令和5年10月末の人口に対する保有枚数率は72.7%に達している。
- ② マイナンバーカードには、ICチップに搭載される電子証明書を用いてオンラインで本人確認を行うことができる機能（公的個人認証サービス）が備わっている。電子証明書は厳格な本人確認を経て発行され、またカードのICチップには不正な読み取り等を防止する技術が施されていることから、政府は、様々な本人確認手法の中で最も安全性の高い手法の一つとして評価している。マイナンバーカードによるオンラインでの本人確認機能は、マイナポータルへのログインや行政機関等への電子申請などの利用のほか、民間サービスでの利活用も想定されている。
- ③ 平成28年1月にマイナンバーカードの発行が開始されてから現在まで、カードの普及促進のために様々な施策が実施され、またカードの利便性向上が図られてきたところである。
- ④ 一方で、マイナンバーカードに対しては様々な課題、論点が指摘されている。例えば、マイナンバーとマイナンバーカードの関係の分かりにくさ、個人情報の取扱いといったマイナンバー制度上の課題、論点のほか、マイナンバーカードの普及策・利便性向上策の在り方、公的個人認証サービスに関して民間利用の普及や物理的なカードの要否などが挙げられる。
- ⑤ 諸外国の行政手続等におけるオンラインの本人確認（eID）の仕組みについては、我が国のマイナンバーカードのようにeID機能を有する国民IDカードを発行している国（エストニア、ドイツなど）がある一方、国民IDカードを発行しているものの、これを用いなくともスマートフォン等のアプリからの利用できるeIDを構築し、普及している国（シンガポール、スウェーデンなど）もある。また、そもそも国民IDカードを導入していない国（デンマーク、オーストラリア、英国など）においてもeIDの仕組みを構築している。EUでは、「EUデジタルIDウォレット」（スマートフォン等のアプリで利用を想定）の構築に向けた動きも見られる。

はじめに

政府は、マイナンバーカード（法令上の正式名称は「個人番号カード」）を対面・非対面を問わず確実・安全な本人確認・本人認証ができる「デジタル社会のパスポート」⁽¹⁾と位置付け、その普及を促進し、利活用の拡大を図ってきた。マイナンバーカードは平成28年1月から交付が開始され、現在（令和5年10月末時点）までの累計交付枚数は約9671万枚となり、人口に対する保有枚数率は72.7%に達している⁽²⁾。今後も政府がマイナンバーカードの利便性向上に取り組むことが見込まれる一方、マイナンバーカード、マイナンバーに関わる様々なトラブルが表面化し、大きな社会問題となっている。また、令和8年中を視野に次期マイナンバーカードの導入を目指し⁽³⁾、政府において次期マイナンバーカード導入に係る検討も開始された⁽⁴⁾。

本稿では、マイナンバーカードに係る基本的な仕組みやこれまでの政府の取組、近年の主な課題や論点を紹介することを通じて、デジタル社会におけるマイナンバーカードの役割を確認するとともに、諸外国における国民IDカード（国の機関が国民に発行する統一的なIDカード（身分証））とオンラインで行政サービスを利用する際の本人確認の仕組み等を紹介する。

I デジタル時代におけるマイナンバーカードの役割とは何か

1 マイナンバーカードに関する制度とその機能

(1) マイナンバーカードの法的根拠と基本的な機能

マイナンバーカードの発行、交付などの基本事項は、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。）において定められている（第3章）。マイナンバー（個人番号）制度は、デジタル社会の基盤として、国民の利便性向上と行政の効率化を併せて進め、より公平・公正な社会を実現するためのインフラである⁽⁵⁾。同法では、マイナンバー制度の基本理念の一つとして、マイナンバーカードについて、行政事務の処理における本人確認の簡易な手段としての利用の促進を図るとともに、カード記録事項が不正な手段により収集されることがないように配慮しつつ、行政事務以外の事務の処理における活用が図られるようにする旨が規定されている（第3条第3項）⁽⁶⁾。

このほか、マイナンバーカードには、ICチップに搭載される電子証明書を用いてオンラインで本人確認を行うことができる機能が備わっている。これはマイナンバー制度とは別の制度であり、当該電子証明書の発行等については、電子署名等に係る地方公共団体情報システム機

* 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5（2023）年11月17日である。

(1) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和5年6月9日閣議決定）p.48。デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/b24ac613/20230609_policies_priority_outline_05.pdf>

(2) 「マイナンバーカードの交付・保有枚数等について（令和5年10月末時点）」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000910411.pdf>

(3) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」前掲注(1), p.5。

(4) 令和5年9月、デジタル庁に次期マイナンバーカードの検討を行うため、有識者、地方公共団体、関係省庁等で構成される検討会（「次期個人番号カードタスクフォース」）が設置された。

(5) 「マイナンバー制度とは」デジタル庁ウェブサイト <<https://www.digital.go.jp/policies/mynumber/explanation/>>

(6) 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」pp.10, 40-41。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>>

構の認証業務に関する法律（平成 14 年法律第 153 号。以下「公的個人認証法」という。）において定められている。

マイナンバーカードの申請・交付や基本的な用途は、表 1 のとおりである。

表 1 マイナンバーカードの概要

申請、交付 (注1)	・住民の申請に基づき、地方公共団体情報システム機構が作成し、市区町村長が交付（マイナンバー法第 16 条の 2 及び第 17 条）	
券面記載事項 (注2)	①氏名、②住所、③生年月日、④性別、⑤マイナンバー、⑥顔写真、⑦カードの有効期間満了日、⑧旧氏（住民票に旧氏が記載されているとき）、⑨通称（住民票に外国人住民の通称が記載されているとき）（マイナンバー法第 2 条第 7 項等）	
主な用途	<p>○券面記載事項を利用した用途</p> <ul style="list-style-type: none"> ・身分証明書としての利用（マイナンバー法第 16 条等） ・マイナンバーの提供時のマイナンバーの証明（同条） <p>○カードの IC チップ内のアプリケーションを利用した電子的な用途</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公的個人認証サービスアプリケーションを用いた、行政手続、電子契約等、インターネットサイトへのログインなどにおける本人確認（公的個人認証法第 3 条及び第 22 条） ・IC チップの空き領域に独自アプリケーションを格納することで、市町村、都道府県が条例に基づき行う独自サービス（印鑑登録証や図書館利用カード等）に利用。民間事業者での社員証等として利用（マイナンバー法第 18 条） ・券面事項の入力作業を省略する等のための利用（券面事項入力補助アプリケーション）、券面が真正であることの確認のための利用（券面事項確認アプリケーション）など 	
○マイナンバーカードとマイナンバーの主な違い【参考】		
	マイナンバーカード	マイナンバー
利用範囲	対面やオンラインでの本人確認等で官民・分野問わず利用可能（ただし、マイナンバー部分の利用は限定）	行政機関内における個人の識別等で利用され、その利用主体や利用範囲はマイナンバー法で限定（マイナンバー法第 9 条等）
対象者	任意（マイナンバー法第 17 条第 1 項）	住民票を有する者全て（マイナンバー法第 7 条）
有効期間	あり（マイナンバー法第 17 条第 6 項）	なし

(注 1) 令和 5 年のマイナンバー法改正により、国外転出者に対する在外公館等を経由した交付（公布の日（令和 5 年 6 月 9 日）から 1 年 3 月以内に施行予定）、速やかな交付を必要とする者に対する地方公共団体情報システム機構の直接送付（公布の日（同）から 1 年 6 月以内に施行予定）が可能となった。

(注 2) 令和元年のマイナンバー法改正により、住所について、国外転出者にあつては国外転出者である旨及び転出の予定年月日が記載されることとなった（公布の日（令和元年 5 月 31 日）から 5 年以内に施行予定）。また令和 5 年のマイナンバー法改正により、氏名の振り仮名が記載事項に追加され（外国人住民を除く。）（公布の日（令和 5 年 6 月 9 日）から 3 年以内に施行予定）、顔写真について所定の年齢に満たない場合は表示しないものとされた（公布の日（同）から 1 年 6 月以内に施行予定）。

(出典)「マイナンバーカード」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/03.html>; その他法令を基に筆者作成。

(2) マイナンバーカードのオンラインによる本人確認機能

(i) 公的個人認証サービスとは

我が国では、インターネット等によるオンライン手続において、①なりすまし、改ざん等の危険性を防ぐための確かな本人確認手段といえる電子署名及び②利用者本人であることの確かな証明手段といえる電子利用者証明を、地理的条件等による利用格差が生じないように住民基本台帳に記録されている全国の国民に対して提供するサービス⁽⁷⁾を構築している。公的個人認証

(7) 「公的個人認証サービス事務処理要領（平成 16 年 1 月 5 日総行自第 1 号）」市町村自治研究会監修『住民基本台帳六法 通知・実例編 令和 5 年版』日本加除出版, 2022, p.1504.

サービスと呼ばれる制度である。同サービスは、民間での利用も可能となっており（令和5年6月1日時点で447社）、銀行・証券口座開設やローン契約等の場面で利用されている⁽⁸⁾。

マイナンバーカードに搭載される利用者証明用電子証明書と署名用電子証明書（表2）は公的個人認証サービスの利用に当たって必要となるものである。これら電子証明書は、任意の申請に基づき、市区町村長による厳格な本人確認を経て、地方公共団体情報システム機構（以下「J-LIS」という。）によって発行されている（公的個人認証法第3条及び第22条）。

公的個人認証サービスは、「公開鍵暗号方式」と呼ばれる暗号技術を使用することで、通信の安全性を確保している。具体的には、利用者は秘密鍵⁽⁹⁾（マイナンバーカードのICチップに記録され、外に出ることがない。）を使用して情報を暗号化し、電子証明書（公開鍵を含む。）とともに申請先等の行政機関や民間事業者に送信する。受信した行政機関等は、利用者の公開鍵を使用した暗号文の復号・元の情報との照合、J-LISを通じた電子証明書の有効性確認を行うことで、利用者の本人確認や文書の真正性の確認を行う仕組みとなっている⁽¹⁰⁾。

表2 マイナンバーカードに搭載される利用者証明用電子証明書と署名用電子証明書

	利用者証明用電子証明書	署名用電子証明書
用途	・インターネット上の情報サイトを閲覧する際に利用者本人であることを証明 ※従来の手続に当てはめると、運転免許証などの身分証明書に相当	・インターネット上で電子文書を送信する際に電子文書が改ざんされていないかどうかを証明 ※従来の書面による手続に当てはめると、印鑑登録証明書に相当
利用例 ^(注)	・マイナポータルへのログイン ・住民票等のコンビニ交付	・e-Taxを通じた確定申告など重要な行政手続 ・電子契約
電子証明書記録事項	・利用者証明用電子証明書の発行番号、発行年月日、有効期間満了日 ・利用者証明利用者検証符号（公開鍵）等 ※基本4情報及びマイナンバーの記録はなし	・署名用電子証明書の発行番号、発行年月日、有効期間満了日 ・署名利用者検証符号（公開鍵） ・基本4情報（氏名、生年月日、性別、住所） ※マイナンバーの記録はなし
失効等	・15歳未満の者への発行可能 ・基本4情報の変更があっても失効しない。 ・有効期間満了日は、基本的に発行日後5回目の誕生日	・15歳未満の者への発行は原則不可 ・基本4情報に変更があった場合は失効 ・有効期間満了日は、基本的に発行日後5回目の誕生日

（注）公的個人認証サービス以外の本人確認方法等も認められている場合がある。

（出典）「用語の解説」公的個人認証サービスポータルサイト <<https://www.jpki.go.jp/faq/word.html>>; 「マイナポータル」 <<https://myna.go.jp/html/index.html>>; 「公的個人認証サービスの概要」『J-LIS』626号, 2023.5, pp.42-46を基に筆者作成。

（ii）スマートフォン用の電子証明書について

公的個人認証サービスは、マイナンバーカードのICチップに電子証明書を搭載する仕組みが基本となっているが、令和5年5月からは、前述のマイナンバーカード用の電子証明書の発行を受けた者（すなわちマイナンバーカード所持者に限られる。）は、スマートフォン用の利用者証明用電子証明書及び署名用電子証明書の発行を受け、当該スマートフォンに搭載するこ

(8) 「公的個人認証サービス（JPKI）」デジタル庁ウェブサイト <<https://www.digital.go.jp/policies/mynumber/private-business/jpki-introduction>>

(9) 一方の鍵（秘密鍵）で暗号化した情報は、その対となる鍵（公開鍵）でないと復号できないという性質を持つ。

(10) 「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」デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/1f2fb150-febe-4bee-b691-f02f68c4e8d4/7c53ec45/2023_0310_private-businessjpki-introduction_outline_01.pdf>

とが可能となっている（公的個人認証法第16条の2及び第35条の2）。

これにより、マイナポータルへのログインや行政手続などの際に、マイナンバーカードを手元に用意してカードリーダー等で読み取ることなく、当該スマートフォンから手続等を行うことが可能となる。他方で、電子証明書を搭載できないスマートフォンの機種があるほか⁽¹¹⁾、スマートフォンの売却・修理の際には利用者が電子証明書を失効又は一時利用停止する必要がある⁽¹²⁾といった側面がある。

（iii）行政手続におけるオンラインによる本人確認の在り方について

そもそもオンラインで行政手続を行うに当たって、ID・暗証番号による認証といった本人確認手法もある中、申請者の本人確認はどの程度の強度が求められるのであろうか。

一般に、本人確認には、利用者の実在性を確認する「身元確認」⁽¹³⁾と登録されている利用者自身が実際に利用しているかを確認する「当人認証」⁽¹⁴⁾（当人確認）があり、通常両方の組合せを通じて本人確認が行われる。

国の行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法を示した政府のガイドライン（平成31年）⁽¹⁵⁾では、各行政機関がオンラインによる本人確認の手法を決定するに当たって、対象となるオンライン手続で想定される脅威とその影響度⁽¹⁶⁾を導出し、その結果を踏まえ、身元確認と当人認証のそれぞれに認証強度として求められるレベル（どの程度厳格に行う必要があるか）を判定し、各レベルに準拠するよう対策を講じることとされている。

同ガイドラインでは、耐タンパ性（内部の情報に対する不正な読み出し、改ざんなどの攻撃が困難であるという性質）を有するマイナンバーカードと暗証番号による当人認証は、他の多要素認証⁽¹⁷⁾（ID・暗証番号＋ワンタイムパスワード生成アプリ、ID・暗証番号＋生体認証など）や単要素認証（ID・暗証番号のみ、生体認証のみなど）による当人認証と比べ、最も高い保証レベルの手法例（表3）として位置付けられている⁽¹⁸⁾。

(11) 「スマホ用電子証明書に対応しているスマートフォンを教えてください。」マイナポータル <https://faq.myna.go.jp/faq/show/7261?site_domain=default> 令和5年10月時点ではAndroidの端末のみとなっている。

(12) 「スマホ用電子証明書を登録しているスマートフォンの利用をやめるときの手続」デジタル庁ウェブサイト <<https://www.digital.go.jp/policies/mynumber/smartphone-certification/attention>>

(13) 影島広泰編著『法律家・法務担当者のためのIT技術用語辞典 第2版』商事法務，2021，pp.160-161。典型例として、登録する氏名、住所等が正しいことを公的身分証明書等により証明・確認することをいう。

(14) 同上，p.161。典型例として、ID及び暗証番号などで確認することをいう。

(15) 「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」（平成31年2月25日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/e2a06143-ed29-4f1d-9c31-0f06fca67afc/f1be078e/20220422_resources_standard_guidelines_guideline_07.pdf>

(16) 同上，pp.8-9，20-31。これによると、以下の各リスクについて影響度（高位、中位、低位）を判断し、身元確認や当人認証に必要な保証レベルを判定することとしている。

- ①オンライン手続サービスの利用において国民等の利用者に不便、苦痛を与える、又はオンライン手続サービスを所管する機関等が信頼を失う。
- ②国民等の利用者に金銭的被害を与える、機関等に賠償責任が生じるなど、財務上の影響を与える。
- ③機関等の活動計画や公共の利益に対して影響を与える。
- ④国民等の利用者の個人情報等の機微な情報が漏えいする。
- ⑤国民等の利用者の身の安全に影響を与える。
- ⑥法律に違反する。

(17) 多要素認証とは、知っているもの（知識）、持っているもの（所持）、指紋などの身体に係る属性（生体）のうち、異なる要素を組み合わせることで認証する方式である。影島編著 前掲注(13)，p.160。

(18) 「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」前掲注(15)，p.18。

表3 オンラインにおける本人確認の手法例（平成31年の政府ガイドライン）

身元確認保証 レベル	本人認証保証 レベル	オンラインによる手法例
レベル3 対面での身元確認	レベル3 耐タンパ性が確保されたハードウェアトークン ^(注1)	・マイナンバーカード（署名用電子証明書）による身元確認でアカウント作成、アカウント作成後は同カード（利用者証明用電子証明書）による本人認証 ・申請データに対するマイナンバーカード（署名用電子証明書）による電子署名の付与 ※耐タンパ性ハードウェアトークン例：マイナンバーカード+PIN ^(注2)
レベル2 遠隔又は対面での身元確認	レベル2 複数の認証要素	・マイナンバーカード（署名用電子証明書）等による身元確認でアカウント作成、アカウント作成後は同カード（利用者証明用電子証明書）若しくはこれによることができない場合、その他の多要素認証による本人認証 ※多要素認証の例：ID・暗証番号+二経路認証アプリ、ID・暗証番号+ワンタイムパスワード生成アプリ、ID・暗証番号+生体認証
レベル1 身元確認のない自己表明	レベル1 単一又は複数の認証要素	・身元確認を行わずにオンラインでアカウント作成、アカウント作成後は単要素認証で本人認証 ※単要素認証の例：ID・パスワードのみ、認証デバイスのみ、生体認証のみ

* 身元確認保証レベルと本人認証保証レベルの組合せは、それぞれの保証レベルが異なる場合がある。
(注1) ガイドラインにおける「トークン」とは、申請者・届出者等（認証要求者）が所持し管理する何かであり、認証情報等の認証に用いる情報を格納又は出力するハードウェアやソフトウェア（ICカード、ワンタイムパスワード生成機器等）、あるいは知識等の認証情報そのもの（パスワード等）等がある。
(注2) ガイドラインにおける「PIN」（Personal Identification Number）とは、本人確認のために用いる本人のみが知り得る番号等のことである。
(出典) 「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」（平成31年2月25日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）pp.10-11を基に筆者作成。

なお、同ガイドライン策定時から国内外の状況が変化したこと等⁽¹⁹⁾に鑑み、現在、デジタル庁において、同ガイドラインの改定に向けた検討が進められているが、①マイナンバーカードによる本人確認の保証レベルはどう位置付けられるべきか、②マイナンバーカードを身元確認や本人認証において「原則として採用すべき手法」のような位置付けとすべきか、それとも手法例の一つにとどめるべきかなどが論点となっている⁽²⁰⁾。

(3) マイナポータルについて

マイナンバーカードの公的個人認証サービス機能を利用した主な行政サービスの一つとして、マイナポータル上の情報提供や各種行政手続等がある（マイナポータルへのログインや主要な機能の利用にはマイナンバーカードやスマートフォンに格納した電子証明書を用いることが前提となっている。）。マイナポータルにおけるサービスの充実、政府によるマイナンバーカードの利便性向上のための取組としても位置付けられている⁽²¹⁾。

マイナポータルは、マイナンバー制度に基づく行政機関等における情報連携⁽²²⁾の記録に対

(19) 同ガイドライン作成に当たって参考とした米国国立標準技術研究所（NIST）のガイドライン（NIST Special Publication 800-63-3）の改定の動き、一般社団法人OpenIDファウンデーション・ジャパンによる民間事業者向けのデジタル本人確認ガイドラインの公開（令和5年3月）、マイナンバーカードの普及と利活用の推進等を指す。

(20) トラストタスクフォース「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」改定に向けた中間とりまとめ」2023.6, pp.30-31. デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/e2a06143-ed29-4f1d-9c31-0f06fca67afc/de38e250/20230629_resources_standard_guidelines_outline_01.pdf>

(21) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」前掲注(1), p.48.

(22) マイナンバー法に基づき、行政機関等が他の行政機関等の求めに応じて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提供する仕組みである。詳細については、原田光隆「行政機関における情報連携をめぐる議論」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1196号, 2022.6.13. <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/12297726&bundleNo=1&contentNo=1>>

する簡易な開示請求を可能とすること等を目的として、マイナンバー法制定附則第6条第3項に基づき設置された政府が運営するウェブサイトである⁽²³⁾。また、同条において、マイナポータルは、国民の利便性向上を図る観点から、情報連携記録以外の自己情報の簡易な開示請求機能、行政機関からのプッシュ型の情報提供⁽²⁴⁾や行政手続のワンストップサービスの提供などを検討するとされていたところであり、現在、マイナポータルで提供されているサービスは表4のとおりである。

表4 マイナポータルで提供されているサービス

主なサービス	サービス内容
行政機関の手続の検索・申請	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村への子育て、介護等の手続（「ぴったりサービス」） ・引越しの手続（転出届の届出、転入届提出の来庁予定の申請） ・パスポートの取得、更新、紛失等の手続 ・法人設立の手続（「法人設立ワンストップサービス」） ・国民年金の保険料の免除・猶予、国民年金への切替え等の手続
自己情報の表示（「わたしの情報」）	<ul style="list-style-type: none"> ・行政機関等が保有する特定個人情報^(注)などの確認 →健康・医療（予防接種、検診、健康保険証情報等）、税・所得・口座（所得・個人住民税情報等）、年金（給付情報等）、子ども・子育て（支給情報等）、世帯情報、福祉・介護（資格、支給情報等）、雇用保険・労災（資格、給付情報等）
情報提供等記録表示（「やりとり履歴」）	<ul style="list-style-type: none"> ・自身の特定個人情報に係る行政機関間の情報連携の記録の閲覧 →情報照会者及び情報提供者の名称、情報連携の日時、やり取りされた特定個人情報の項目、情報照会を行った事務の担当部署など
行政機関からのお知らせ	市区町村などからのお知らせ等の確認
外部サイトとの連携	国税電子申告・納税システム（e-Tax）や「ねんきんネット」（日本年金機構）などにスムーズにログイン

(注)「特定個人情報」とは、マイナンバーやマイナンバーに対応する符号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）。

(出典)「マイナポータル」<<https://myna.go.jp/html/index.html>> を基に筆者作成。

2 マイナンバーカードの導入、普及促進・利活用拡大の取組経緯

(1) マイナンバー制度の導入検討時における議論

1ではマイナンバーカードの法的根拠や基本的機能について紹介してきたが、そもそもマイナンバー制度の導入を検討、議論していた際、政府は、マイナンバー制度の中でマイナンバーカードをどのように位置付けていたのか⁽²⁵⁾。

政府・与党社会保障改革検討本部が平成23年6月に決定した「社会保障・税番号大綱」⁽²⁶⁾では、①自己の「番号」に係る個人情報についてのアクセス記録の確認等を行うことができるマイ・ポータル（現「マイナポータル」）へのログインのため、②法令に基づき「番号」を取り扱い得る事業者等が本人確認をした上で「番号」を確認できるようにするため、ICカード（後

²³ 宇賀克也『マイナンバー法の逐条解説』有斐閣，2022，pp.356-358.

²⁴ 我が国は申請して初めて行政サービスを受けられる申請主義を採っており、申請権があること自体を認識していなければ、申請は行われず、結果として、社会保障給付や税の還付等を受けられないという問題があるが、マイナポータルを通じたプッシュ型情報提供が行われれば、こうした問題を解決する道が開かれると指摘されている（同上，pp.358-359.）。

²⁵ マイナンバー制度全般に係る検討経緯等については、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.17-38参照。

²⁶ 「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—」（平成23年6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）p.45. 内閣官房ウェブサイト（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/10341577/www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/pdf/110630/honbun.pdf>>

のマイナンバーカード)を交付できるようにすることとされた。ICカードには、住民基本台帳カード⁽²⁷⁾のこれまでの国及び地方公共団体における普及拡大の取組の経過等を踏まえて、可能な限り、住民基本台帳カード、住基ネットや公的個人認証サービス等を活用しつつ、住民基本台帳カードが有する機能等に加え、幾つかの改良⁽²⁸⁾を加えるとともに「利用者の利便性の向上を図るため、ICカードの普及を前提としつつ、将来的には多様な本人確認等の手段を利用できるように検討する。」とされた。なお、同大綱では、番号制度の「利用場面の一例」として、「保険証機能を券面に「番号」を記載した1枚のICカードに一元化し、ICカードの提示により、年金手帳、医療保険証、介護保険証等を提示したものとみなすこととすることで、利用者の利便性の向上を図ることができる⁽²⁹⁾」ことも挙げている。

その後、平成25年のマイナンバー法等の成立により、住民基本台帳カード制度は廃止され、マイナンバーカードが導入されることとなった。このような経緯から、マイナンバーカードは、住民基本台帳カードの後継として同カードが有する機能を持たせるとともに、より幅広い活用も想定した制度設計となっている。

(2) マイナンバーカードの普及促進及び利活用拡大

マイナンバーカードの用途については、マイナンバー法にICチップの空き領域の利用に係る規定(第18条)はあるものの、同法や公的個人認証法に個別具体的な用途について定める特段の規定が設けられているわけではない。マイナンバーカードの具体的な利用方法やその拡充については、これまでのところ、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(令和5年6月9日閣議決定。以下「デジタル重点計画」という。)などの閣議決定等⁽³⁰⁾において方向性や今後の取組等が示されるとともに、個別の法令等を整備するなどにより実施されている。

(i) マイナンバーカードの普及促進と利便性向上の取組の経緯

これまでの政府や地方公共団体によるマイナンバーカードの普及促進や利便性向上のための取組の経緯を概観すると、以下のとおりである(表5も参照)。

⁽²⁷⁾ 住民基本台帳カードは、住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)に基づき、住民の申請(任意)により交付されるICカードであり、①氏名、住所、生年月日、性別、顔写真記載のものと、②氏名のみ記載のもの2種類発行されていた。同カードのICチップを活用して、電子証明書を格納することでe-Taxなど電子申請(ただし行政利用のみ)や市町村による独自のサービス(印鑑登録証、図書館カードなど多目的カード化)に利用することができた。平成15年4月から平成27年12月末まで発行され、平成27年12月末時点での有効交付枚数は約717万枚(普及率5.6%)であった。普及が進まなかった要因として、用途が限られていたことが指摘されている。「みんなが持てる証明書 住民基本台帳カード」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichigyousei/c-gyousei/daityo/pdf/juuki07_03.pdf>;「住民基本台帳カードの交付状況」同 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000200394.pdf>;第198回国会参議院内閣委員会会議録第18号 令和元年5月23日 p.26.

⁽²⁸⁾ ①マイ・ポータルへのログインのため、署名サービスのみに限られていた公的個人認証サービスに認証用途を付加、②電子証明書の有効期間を5年に延長し、公的個人認証の利便性を向上、③民間事業者の窓口等で電子的に本人確認を行うため署名検証者を民間事業者に拡大、④「番号」の告知の際、「番号」の真正性を担保するため、ICカードの券面に「番号」を記載し、ICチップに「番号」を記録。「社会保障・税番号大綱」前掲注⁽²⁶⁾, p.45.

⁽²⁹⁾ 同上, p.12.

⁽³⁰⁾ ほかに最近のものとして「経済財政運営と改革の基本方針2023—加速する新しい資本主義—未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現—」(令和5年6月16日閣議決定)内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf>;「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(令和4年12月23日閣議決定)内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/20221223_honbun.pdf>

(a) 平成 25 年から令和元年まで

マイナンバー法成立（平成 25 年）以降の主な動きとして、平成 26 年 6 月の「世界最先端 IT 国家創造宣言」⁽³¹⁾において、「個人番号カードについては、その IC チップの空き領域や公的個人認証サービス等を活用し、健康保険証や国家公務員身分証明書など、公的サービスや国家資格等の資格の証明等に係るカード類の一体化／一元化、個人番号カードで利用できるコンビニエンスストアでの住民票の写し等の交付等のサービスの拡大、放送・通信分野等における個人番号カードの民間利活用場面の拡大、実社会における対面及びオンライン上の非対面での本人確認手段としての利活用場面の拡大や、取得に係る負担の軽減等により、広く普及を図る。」とされ、マイナンバーカードの交付開始に向けた準備とともに、普及促進や利活用拡大等に係る多方面にわたる施策が検討された。

表 5 マイナンバーカード関連の主な取組経緯等

H25 年	5 月：マイナンバー法公布
H28 年	1 月：マイナンバーカード交付開始・マイナンバー利用開始
H29 年	7 月：子育てワンストップサービス（電子申請）順次開始 ※ 11 月：マイナポータル本格運用開始 ※
R 元年	1 月：介護ワンストップサービス順次開始 ※ 5 月：デジタル手続法によるマイナンバー法等改正 11 月：マイナンバーカードへの旧氏併記開始
R2 年	1 月：法人設立ワンストップサービス ※ 9 月：マイナポイント事業第 1 弾開始
R3 年	5 月：デジタル改革関連法によるマイナンバー法等改正 9 月：デジタル庁設置 10 月：マイナンバーカードの健康保険証利用の開始、特定健診情報等の閲覧機能 ※
R4 年	1 月：マイナポイント事業第 2 弾開始 5 月：国民年金手続の申請機能 ※
R5 年	2 月：引越手続オンラインサービス開始 ※ 3 月：パスポートの更新等申請機能 ※ 3 月末：マイナンバーカードをほぼ全国民に普及させる目標期限（同月末時点で申請枚数約 9614 万枚） 5 月：スマホ用電子証明書搭載サービス開始 6 月：マイナンバー法等改正
今後の想定	R6 年秋：健康保険証廃止 R6 年度末：運転免許証との一体化 R6 年度中：マイナンバーカードの海外継続利用実現 R6 年度：ハローワークなど就労分野でマイナンバーカード利用に原則移行 R7 年度：国家資格の情報を閲覧開始 ※ R8 年中視野：次期マイナンバーカード導入

(注) ※はマイナポータルの機能拡充等に係る取組である。
(出典) 原田光隆「マイナンバー制度に関する最近の取組」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1143 号, 2021.3.26, p.10; 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(令和 5 年 6 月 9 日閣議決定); 各種報道を基に筆者作成。

利活用拡大の具体的な動きとして、平成 28 年 4 月から国家公務員等の職員証としての利用が始まった⁽³²⁾。また、同年 12 月、総務省は、住民票等のコンビニ交付サービスについて、未参加自治体の導入促進等を行うとした⁽³³⁾。

平成 28 年 12 月、官民データ活用推進基本法(平成 28 年法律第 103 号)が制定され、基本的な施策の一つとして、国は、マイナンバーカードの普及及び活用を促進するため、その普及及び活用に関する計画の策定その他の必要な措置を講ずるものとさ

平成 28 年 12 月、官民データ活用推進基本法(平成 28 年法律第 103 号)が制定され、基本的な施策の一つとして、国は、マイナンバーカードの普及及び活用を促進するため、その普及及び活用に関する計画の策定その他の必要な措置を講ずるものとさ

(31) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「世界最先端 IT 国家創造宣言」(平成 25 年 6 月 14 日決定・平成 26 年 6 月 24 日改定) p.21. 首相官邸ウェブサイト (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.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12187388/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20140624/siryu2.pdf>>

(32) 「マイナンバーカード利活用推進ロードマップ」2017.3, p.2. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000472673.pdf>

(33) 平成 28 年 12 月に取りまとめた、ワンストップ・カードプロジェクト検討チーム「ワンストップ・カードプロジェクト アクションプログラム」2016.12, p.16. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000455778.pdf> において、未導入団体の参加を促進し、令和元年度末時点での実施自治体の人口合計について 1 億人超を目指すとした。なお、令和 5 年 10 月 15 日時点で約 1 億 1677 万人となっている (「市区町村の参加状況 令和 5 年 10 月 15 日現在」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/file/conveni_koufu20231015.pdf>)。

れた（第13条）⁽³⁴⁾。

平成29年9月には、地方公共団体発行の各種カードなどをマイナンバーカードに一元化することを目的とした「マイキープラットフォーム」⁽³⁵⁾の運用を開始した⁽³⁶⁾。また、同年11月にはマイナポータルが本格稼働し、マイナポータル上で各自自治体による子育てに係る手続の検索・申請ができるワンストップサービス（ぴったりサービス）などが順次開始している。

令和元年5月のデジタル手続法⁽³⁷⁾により改正された、情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（平成14年法律第151号）において、行政機関等へのオンラインによる申請等を可能とするため、書面等による申請等で署名等を要するものについては署名等の代替措置としてマイナンバーカードの利用が例示されるとともに（第6条第4項）、申請等の際に必要なとされる添付書面等についても、マイナンバーカードの利用等により添付書面等の省略を可能とする規定が設けられた（第11条）。これらはマイナンバーカードの電子証明書や券面情報等の諸機能の活用を想定したものである⁽³⁸⁾。また、デジタル手続法により、①国外転出者によるマイナンバーカード・公的個人認証サービスの利用、②利用者証明用電子証明書について暗証番号入力を要しない利用方法の導入等の改正が行われた。

(b) 令和2年から同5年まで

新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、令和2年7月の「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、感染拡大へのデジタル対応に見られた課題の一つにマイナンバーカードの普及等が指摘され、喫緊に取り組むべき事項として、マイナンバーカード・マイナンバーを基盤としたデジタル社会の構築（マイナンバーカードの利便性の抜本的向上、マイナンバーカードの取得促進）が挙げられた⁽³⁹⁾。

同年12月の「デジタル・ガバメント実行計画」などでは、令和4年度までにほぼ全ての国民がマイナンバーカードを取得することを目指すとする目標が示されるとともに、カードの普及促進や利便性向上に係る各種取組が掲げられた⁽⁴⁰⁾。

⁽³⁴⁾ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」前掲注(1)は、官民データ推進基本法第13条に基づき策定される官民データ活用推進基本計画としての性格も有している。

⁽³⁵⁾ マイナンバーカードの利用者証明用電子証明書の発行番号に対応して利用者（マイナンバーカード所持者）が「マイキーID」を任意で作成し、当該マイキーIDと各種図書館等の公共施設の利用カードや商店街のポイントカード等の様々なカードの利用番号を紐付けることにより、マイナンバーカード1枚で多数の利用カードを必要とする各種サービスを利用可能とするシステムである（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」2019.12, p.1. <https://id.mykey.soumu.go.jp/mkpf/FAQ_mkpf_mypage.pdf>）。

⁽³⁶⁾ 「報道資料 マイキープラットフォームの運用開始等」2017.9.21. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000508643.pdf>

⁽³⁷⁾ 情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律（令和元年法律第16号）

⁽³⁸⁾ 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室デジタル・ガバメント担当編著『逐条解説デジタル手続法』ぎょうせい、2020, pp.96-97, 143-153.

⁽³⁹⁾ 「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」（令和2年7月17日閣議決定）pp.5-6, 9. 首相官邸ウェブサイト（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.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12019971/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20200717/siryou1.pdf>>

⁽⁴⁰⁾ 「別添1 マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて（国・地方デジタル化指針）」『デジタル・ガバメント実行計画』（令和2年12月25日閣議決定）p.19. 首相官邸ウェブサイト（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.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12187388/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryou4.pdf>>; 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和3年6月18日閣議決定）p.10. 同 <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12187388/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20210618/siryou1.pdf>> 解説として、松田健司「マイナンバーカードの普及促進について」『住民行政の窓』512号、2022.9, pp.4-6.

普及促進策については、特に、令和2年9月から令和3年12月末までの間、マイナンバーカードの普及やキャッシュレス決済の拡大を図りつつ、東京オリンピック・パラリンピック競技大会後の個人消費を下支えすることを目的として⁽⁴¹⁾、マイナンバーカード取得者に最大5,000円相当のポイントを付与するマイナポイント事業第1弾⁽⁴²⁾が実施された。その後、令和4年1月から令和5年9月末までの間、マイナンバーカード普及促進、消費喚起や生活の質の向上を目的として⁽⁴³⁾、最大2万円相当のポイント⁽⁴⁴⁾を付与するマイナポイント事業第2弾が実施された。なお、総務大臣は、令和4年度までに、ほぼ全国民にマイナンバーカードを普及させるとする目標の水準まで到達した旨の認識を示している⁽⁴⁵⁾。

また、利便性向上に資する取組として、前述の「デジタル・ガバメント実行計画」（令和2年）において、「2022年度（令和4年度）末を目指して、原則、全地方公共団体で、特に国民の利便性向上に資する手続について、マイナポータルからマイナンバーカードを用いてオンライン手続を可能にする」⁽⁴⁶⁾ことが示された。その対象となる手続として、総務省の「自治体DX推進計画」において、子育て（15手続）、介護（11手続）、被災者支援（1手続）、自動車保有（4手続）の計31手続を対象に、原則マイナポータルを活用したオンライン化が示された⁽⁴⁷⁾。なお、これら手続について、令和5年3月末時点でマイナポータルからマイナンバーカードを用いたオンライン手続が可能な市区町村の割合は3年前（令和2年3月末）と比べて増加している（例えば、住民に身近な手続では「児童手当等の受給資格及び児童手当の額についての認定請求」（46.0%⁽⁴⁸⁾→87.5%⁽⁴⁹⁾）、「児童手当等の現況届」（38.8%→85.3%）、「保育施設等の利用申込」（31.3%→81.5%））。

令和3年5月、デジタル改革関連法として、①住所地市区町村指定の郵便局における電子証

(41) 「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（令和元年12月5日閣議決定）pp.33-34。内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2019/20191205_taisaku.pdf>; 第201回国会参議院総務委員会会議録第16号 令和2年6月2日 p.8。

(42) マイナンバーカードを通じてマイナポイントの申込み後、選択した決済サービスでチャージ・利用をすると、利用金額の25%分のポイント（5,000円分が上限）が付与される仕組みである。「マイナポイント事業」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/denshijiti/myna-point/index.html>>

(43) 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和3年11月19日閣議決定）p.32。内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2021/20211119_taisaku.pdf>; 第207回国会衆議院会議録第2号 令和3年12月8日 p.8。

(44) ①マイナンバーカードを通じてマイナポイントの申込み後、選択した決済サービスでチャージ・利用をすると、利用金額の25%分のポイント（5,000円分が上限。マイナポイント第1弾で既にポイントが付与された者は対象外）、②マイナンバーカードの健康保険証としての利用申込みをして、マイナポイントの申込みをすることで7,500円相当のポイント、③公金受取口座の登録をして、マイナポイントの申込みをすることで7,500円相当のポイントが付与される仕組みである。「マイナポイント第2弾事業」マイナポイント事務局ウェブサイト <<https://mynumbercard.point.soumu.go.jp/sitemap/>>

(45) 「松本総務大臣閣議後記者会見の概要」2023.4.4。総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02001226.html>

(46) 『デジタル・ガバメント実行計画』前掲注(40), p.93。

(47) 総務省「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」2020.12.25, pp.23-26。 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000770538.pdf>

(48) 「地方公共団体のデジタル化の取組に関する情報」2020.6.30。政府CIOポータル <https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/municipalities_opendata_20200630.xlsx> において、手続可能とされている市区町村の数を集計し、全市区町村に占める割合を算出したものである。以下同様。

(49) 「地方公共団体のデジタル化の取組に関する情報 令和4年度末時点」デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fl530a8-428b-4cb1-918b-fbc91c2e9493/e5c77b0e/20230707_policies_administrative_procedures_online_outline_01.pdf> において、手続可能とされている市区町村の数を集計し、全市区町村に占める割合を算出したものである。マイナポータルからの手続はできない場合でも、汎用的電子申請システムによりオンライン手続が可能となっている場合があるとされる。以下同様。

明書の発行・更新等、②公的個人認証サービスにおける基本4情報の本人同意に基づく提供、③電子証明書のスマートフォンへの搭載、④マイナンバーカード所持者の転出届に関する情報を転入地に事前通知する制度等を内容とするマイナンバー法、公的個人認証法等の改正が行われた⁽⁵⁰⁾。マイナンバーカードの発行・運営体制の抜本的強化として、J-LIS に対する国によるガバナンス強化（地方共同法人から国と地方公共団体が共同で管理する法人に改組）等を内容とする地方公共団体情報システム機構法（平成25年法律第29号）の改正も行われた。

令和5年6月、①在外公館における国外転出者に対するマイナンバーカード交付、電子証明書発行等、②市区町村指定の郵便局におけるマイナンバーカードの交付申請の受付等、③暗証番号の入力等を伴う電子利用者証明を行わずに利用者の確認をする方法の規定整備（例：図書館等での活用）、④マイナンバーカードと健康保険証の一体化（乳児に交付するマイナンバーカードの顔写真の不要化、健康保険証廃止・資格確認書の交付等）、⑤マイナンバーカードの記載事項等に「氏名の振り仮名」追加等を内容とするマイナンバー法、公的個人認証法等の改正が行われた⁽⁵¹⁾。

（ii）今後の取組

令和5年6月のデジタル重点計画では、「マイナンバーカードの普及及び利用の推進」が掲げられており、①マイナンバーカードと健康保険証との一体化に向けた取組（カードの申請・交付環境の整備など）、②運転免許証、在留カード、診察券や医療費助成券などとマイナンバーカードとの一体化に向けた取組、③「オンライン市役所サービス」の推進（自治体のオンライン申請等プッシュ通知の抜本的拡大など）、④マイナンバーカードの「市民カード化」推進（図書館等の市民サービスにおける利用の全国展開等）、⑤様々な民間ビジネスにおける利用推進、⑥スマートフォンへの搭載等マイナンバーカードの利便性向上（スマートフォン用電子証明書サービスの対応サービスの拡大など）等が挙げられている⁽⁵²⁾。

一方で、令和5年3月以降、マイナンバー、マイナンバーカードに関わるトラブル（健康保険証の誤登録、障害者手帳情報の誤登録、公金受取口座に別人の口座情報を誤登録など⁽⁵³⁾）が相次いで表面化したことを受け、政府は、6月にマイナンバー情報総点検本部（本部長：デジタル大臣）を設け、マイナポータルで閲覧可能な情報を有する全ての制度を対象にマイナンバーが各事務で正しく本人の情報に紐付けられているかについて総点検を実施するとともに、再発防止対策の実施及び国民の信頼回復に向けた対応を急ぎ講ずることとしている⁽⁵⁴⁾。

50) デジタル改革関連法の一つである、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（令和3年法律第37号）によるもの。

51) 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等の一部を改正する法律（令和5年法律第48号）によるもの。同法の解説として、白井智彦「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等の一部を改正する法律について」『地方自治』911号、2023.10、pp.49-86。

52) 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」前掲注(1)、pp.48-55。

53) 「マイナンバーカード等に係る各種事案に対する個人情報保護委員会の対応状況」（第249回個人情報保護委員会資料2）2023.7.19。<https://www.ppc.go.jp/files/pdf/230719_shiryuu-2.pdf>; 「(参考) その他の紐付け誤りの事案」（第2回マイナンバー情報総点検本部資料4）2023.8.8。デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ccc4719c-d557-4d61-873f-4c9627342e5d/eb5af099/20230808_meeting_councilsmynumber_all_check_outline_04.pdf>

54) 「マイナンバー制度及びマイナンバーカードに関する政策パッケージ」(第2回マイナンバー情報総点検本部資料1) 2023.8.8, p.1。デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ccc4719c-d557-4d61-873f-4c9627342e5d/18a35873/20230808_meeting_councilsmynumber_all_check_outline_01.pdf>

3 マイナンバーカードをめぐる主な課題、論点

令和5年9月にデジタル庁に設置された次期マイナンバーカードタスクフォースにおいて、次期マイナンバーカード導入に係る検討が行われており、カードの券面記載事項、カード等に用いる技術、発行体制などの論点のほかに、将来的な物理カードの必要性も長期的な論点として挙げている⁽⁵⁵⁾。

マイナンバーカードについては、様々な課題や論点が指摘されているが、以下では、近年の主なものを紹介する。

(1) マイナンバー制度における課題、論点等

(i) マイナンバーとマイナンバーカードの関係の分かりにくさ

マイナンバーとマイナンバーカードの関係について、マイナンバーカードは広く本人の確認・認証に利用することが期待されているが、カードに記載されているマイナンバーについてはマイナンバー法で利用が制限されていること、さらにマイナンバーカード自体も性格の異なる複数の機能（①マイナンバーの提示、②カード提示による身分証明、③ICチップによる電子的な本人確認。前掲表1参照）を提供しようとしていることから、分かりにくい制度となっていることは否めないとの指摘が見られる⁽⁵⁶⁾。

(ii) 個人情報の取扱い

令和5年春以降表面化したマイナンバー、マイナンバーカードに関連した個人情報の取扱いをめぐるトラブルについては、マイナンバーカードを用いた手続に絡むトラブルやマイナンバーを特定する手順に不備が生じたものだったため、マイナンバー制度への不信感を高めることとなったが、マイナンバー制度の本質的な欠陥に起因するものではないとの見方（各事案の根本原因を客観的に見極め、効果的な対策を冷静に議論し、制度運用の在り方を根本から見直すことで国民の信頼回復を図るべきとする。）⁽⁵⁷⁾がある。もっとも、これまで政府において安心・安全に関する議論が不足していたとし、政府の情報管理に対する信頼の回復が求められているとの指摘がある⁽⁵⁸⁾。マイナンバー制度における個人情報の取扱いに関して、個人情報保護委員会の役割の重要性や個人情報利用の透明性向上などが指摘されている⁽⁵⁹⁾。

(iii) マイナンバーカードの券面に記載されている情報

マイナンバーカードには券面にマイナンバーが記載されているため使いにくいという課題が

⁽⁵⁵⁾ 「次期個人番号カードタスクフォースについて」（第1回次期個人番号カードタスクフォース 資料3）2023.9.17, pp.4-5. デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8f5526a5-1a75-40e9-859b-281defa27d6c/379c1f70/20230912_meeting_mynumber-card-renewal_outline_03.pdf>

⁽⁵⁶⁾ 小向太郎『情報法入門—デジタル・ネットワークの法律— 第6版』NTT出版, 2022, pp.69, 228-229. ほかにマイナンバーとマイナンバーカードが混同されている現状を踏まえ、別の名称の法律を制定するなどして、制度を分離した方がいいのではないかと議論も見られる（「マイナンバーカード取得の「実質義務化」はありか？法学者がマイナンバー制度を議論」『日経クロステック』2022.12.8.）。ほかに、情報システム学会マイナンバー制度研究会「「マイナンバー制度の問題点と解決策」に関する提言」2023.10.10, pp.11-12. <https://www.issj.net/teigen/2310_number_full.pdf> 等。

⁽⁵⁷⁾ 石井夏生利「（経済教室）混乱続くマイナンバー（下）推進策の意図丁寧に説明を」『日本経済新聞』2023.8.22.

⁽⁵⁸⁾ 庄司昌彦「マイナンバーカードトラブルなぜ続くのか “安全装置” 整備を」2023.7.15. 共同通信社ウェブサイト <https://www.kyodo.co.jp/pol-news/2023-07-15_3786884/>

⁽⁵⁹⁾ 同上; 宮下紘「マイナンバー制度の哲学—過ちを繰り返さないために—」『世界』973号, 2023.9, pp.149-156.

指摘されている⁽⁶⁰⁾。また、本人確認情報や顔写真、マイナンバーが記載されており、不正利用の危険性が大きいことから、これら全てがセットで券面に表示される必要はないとし、特に本人確認の際に相手方に性別を知られることは、戸籍上の性と実際の性自認とが異なる方々にとって深刻な精神的苦痛を与える重大な人格権侵害となるといった指摘もある⁽⁶¹⁾。

(iv) マイナンバーカードの任意取得、事実上の取得義務化など

マイナンバーカードの取得は、マイナンバー法上は任意の申請⁽⁶²⁾によるものとされているが、マイナンバーカードはデジタル社会のパスポートとして、その所持を義務化すべきとする経済団体の提言⁽⁶³⁾や、政府が行う情報管理に対する国民の不信感を払拭することを条件としてマイナンバーカード取得を義務化することを議論してもよいのではないかとの指摘も見られる⁽⁶⁴⁾。

なお、令和4年10月、デジタル大臣が令和6年秋に現在の健康保険証を廃止し、マイナンバーカードに原則一本化する旨の表明⁽⁶⁵⁾をしたことを契機として、任意のマイナンバーカード取得が事実上の義務化となるのではないかといった議論が見られた⁽⁶⁶⁾。この点、政府はあくまでもマイナンバーカードの取得は任意であるとの見解⁽⁶⁷⁾を示している。

(2) マイナンバーカードの普及策や利便性をめぐる課題、論点

(i) マイナンバーカードの普及策の在り方

今後のマイナンバーカードの普及策の在り方について、マイナンバーカードに対して保守的、懐疑的な姿勢をとる傾向がある人々に対してはリスクや不安に着目した説明や施策を充実させる方が効果的であり、また、普及率の高低に影響を与えている地域特有の課題などに対処する必要もあるとの指摘がある⁽⁶⁸⁾。

(60) 石井 前掲注57; 小向 前掲注56, p.70.

(61) 日本弁護士連合会「個人番号カード(マイナンバーカード)普及策の抜本的な見直しを求める意見書」2021.5.7, p.2. <<https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/210507.pdf>>

(62) 申請制である理由について、カードの取得には、顔写真等による厳格な本人確認のために市区町村の事務所に出席することが不可欠と考えられ、カードの取得を強制することは、市区町村の事務所への出席を強制することになり、カードの取得を希望しない者や必要としない者に出席を強制してまで取得を義務付けることは適切でないと考えられたためとされている(宇賀 前掲注23, p.108.)。マイナンバー法は、個人がマイナンバーカードを所持することによる利便性と危険性(盗み見、紛失、盗難等や不正利用)を利益衡量して取得するか否かを決めるという申請主義(任意取得の原則)を採用したとも指摘されている(日本弁護士連合会 同上, pp.2-3.)。

(63) 日本IT団体連盟「2021年度(令和3年度)政策要望 デジタル庁創設に望む」2021.1.7, p.5. <https://itrenmei.jp/files/files20210107_seisaku_zenbun.pdf>

(64) 庄司昌彦「マイナンバーカード普及を考える」『行政&情報システム』598号, 2022.8, p.76.

(65) 「河野大臣記者会見(令和4年10月13日)」デジタル庁ウェブサイト <<https://www.digital.go.jp/news/minister-221013-01/>> もっとも、これに先立ち、「経済財政運営と改革の基本方針2022—新しい資本主義へ—課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現—(令和4年6月7日閣議決定) p.32. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf> において、「2024年度中を目途に保険者による保険証発行の選択制の導入を目指し、さらにオンライン資格確認の導入状況等を踏まえ、保険証の原則廃止を目指す」としていた。

(66) 「マイナ保険証 実質義務化 河野氏、普及へ躍起」『朝日新聞』2022.10.14; 「医療DXの基盤に マイナ保険証24年秋移行 誘導から「義務」に転換 カード取得 情報漏れ不安 払拭急務」『日本経済新聞』2022.10.14. なお、政府の動きに対しては、マイナンバーカードの普及を加速させるためにも事実上の取得義務化もやむを得ないとする見方(「(社説) もっと使えるマイナンバーカードに」『日本経済新聞』2022.10.16.) もあった一方、強引な押しつけはカードへの拒否感と政府への不信を強めるなどの批判(「(社説) マイナ保険証あまりに拙速、乱暴だ」『朝日新聞』2022.10.15.) も見られた。

(67) 第210回国会参議院予算委員会会議録第2号 令和4年10月20日 pp.19, 37; 「マイナカード「任意」強調政府」『朝日新聞』2022.11.3.

(68) 庄司昌彦「(経済教室) マイナンバーカード普及するか(下) データ管理への信頼が必須」『日本経済新聞』2023.1.31.

また、これまでの政府の普及策に対しては、令和5年春以降表面化したマイナンバー、マイナンバーカードに関わる様々なトラブルについて、その直接的な原因は人為的なミス等とされているものの、その背景には様々な要因が指摘されており⁽⁶⁹⁾、その一つに2(2)(i)で紹介したような国による普及促進策によって自治体職員等に過度な負担が生じたとの指摘がある⁽⁷⁰⁾。他方で、令和4年度末までのほぼ全国民への普及を目標とした政治的な意思決定により自治体などの現場に本気度が生まれ、マイナンバーカードの普及が進んだとする見方もある⁽⁷¹⁾。

(ii) マイナンバーカードの利便性向上など

マイナンバーカードにメリットを感じるかどうかについては「あまりメリットを感じない」が34%、「全くメリットを感じない」が17%で計50%となったとする世論調査(令和5年7月)もあり⁽⁷²⁾、マイナンバーカードに対する国民の満足度の向上等は今後の課題といえる。この点、デジタル庁は、マイナンバーカードのサービスを「使える人」と「使えるシーン」を増やし、また使いやすさの向上を図ることで、マイナンバーカードによるサービスの利用を増やすことで社会的インパクトの最大化を目指すことを志向している⁽⁷³⁾。もっとも、マイナンバーカードをどこまで利活用すべきなのかについては議論の対象となる可能性がある⁽⁷⁴⁾。

また、いわゆる情報弱者(デジタルデバインド)への対応も課題の一つである。マイナンバーカードの利便性向上によって多くの人とその利便性を享受する一方で、パソコンやスマートフォンを持っていない人や使い方が分からない人が取り残されるおそれがあり、そうした課題にも対応する必要性が指摘されている⁽⁷⁵⁾。

(iii) マイナポータル認知度向上等

マイナポータルに関しては、マイナンバーカードの利便性向上等の観点からマイナポータル上のサービスは順次拡充されている。しかし、マイナポータル上で可能なサービスが国民に十分に認知されておらず、マイナポータル自体も十分に理解されていないとの指摘がある⁽⁷⁶⁾。

また、マイナポータルの位置付けが重要になっている一方、その設置根拠がマイナンバー法の附則のみであることについてはこれを疑問視する声がある⁽⁷⁷⁾。

(69) 誤登録の事案は、住所表記の揺れ、類似した書体の漢字による誤認識、情報システムにおける外字の取扱いに起因した構造的な問題もあるとの指摘もある(佐藤一郎「(経済教室) 混乱続くマイナンバー(上) 施策評価 技術的・客観的に」『日本経済新聞』2023.8.21.)。

(70) 「金井利之・東大教授 マイナ総点検 国が原因の人災 誰に漏洩か不明 カオスな状態」『朝日新聞』2023.7.28; 「デジタル庁、「哲学」の理解不足 中央大・宮下紘教授に聞く」『朝日新聞』2023.6.9; 「マイナカード 根幹に問題」『毎日新聞』2023.6.3.

(71) 「マイナ改善 取り組み継続を 庄司昌彦氏」『読売新聞』2023.8.9.

(72) 「毎日新聞世論調査 内閣支持率、続落 28% マイナ問題響く」『毎日新聞』2023.7.24.

(73) デジタル庁「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8回)」2023.3.29, pp.3-11. <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f0513b8b-e8a5-4b3e-a85e-93d6dd51ab69/5e000778/20230329_meeting_mynumber_outline_01.pdf>

(74) 「マイナンバーカード、リスクと利便性のバランスは 導入6年」『朝日新聞デジタル』2022.2.6.

(75) 岩崎薫里「配慮よりサポート充実で、高齢者でも使いこなせる」『日経ヴェリタス』2023.1.8. マイナンバーカードの利活用を含めた行政サービスなどにおけるデジタルデバインドとその対応については、原田光隆「デジタルデバインドの現状とその是正に向けた取組—行政サービスとの関連を中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『格差、分配、経済成長—総合調査報告書—(調査資料2022-3)』2023, pp.173-193. <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/12708703&bundleNo=1&contentNo=1>>

(76) 岩崎薫里「マイナポータルの潜在力 自分専用の行政窓口が実現」『日経ヴェリタス』2022.12.25.

(77) 「「マイナポータル」法的根拠付則のみ 専門家「位置づけ議論を」」『朝日新聞』2022.12.10; 稲葉一将「健康保

(3) マイナンバーカードの電子証明書をめぐる課題、論点

(i) 公的個人認証サービスの利用促進

公的個人認証サービスは、マイナンバーカード交付時等に公的機関による厳格な本人確認を経ており、またカードには改ざん防止等の保護措置がなされていることから、オンラインでの手続において対面での身分証の提示と同等の安全性を有するとされている⁽⁷⁸⁾。そのため、マイナンバーカードの普及により公的個人認証サービスが広がり、(民間のサービスを含めて)オンラインでの手続が可能となることで、社会のデジタル化に寄与することが期待されている⁽⁷⁹⁾。この点、民間サービスにおいて公的個人認証サービスの利用が進むかが今後の課題とされる⁽⁸⁰⁾。

(ii) 公的個人認証サービスにおけるマイナンバーカードの必要性

我が国では、公的個人認証サービスを利用するにはマイナンバーカードの取得が前提となっている。この点について、ICチップ等による電子的な本人確認手段は今後重要性を増していくことは間違いがないが、マイナンバーカードと一体である必要性は乏しい⁽⁸¹⁾、そもそもカードという物理的な媒体が必要かにつき疑問視する指摘も見られる⁽⁸²⁾。諸外国におけるオンラインでの本人確認等のための仕組みを見ると、必ずしも国民IDカードの取得は前提条件とされていないことから、我が国においてもマイナンバーカードとオンライン等での「電子的な身分証明書」であるデジタルIDのあるべき姿(マイナンバーカードを介さないスマートフォンへの認証用電子証明書の発行など)について再考する余地があるとの指摘もある⁽⁸³⁾。

もっとも、スマートフォンは、マイナンバーカードと同等レベルに安全だといえる状態ではなく、どこまでの機能をスマートフォンで行えるようにするかはセキュリティレベルと照らしながら議論する必要があるとの指摘も見られる⁽⁸⁴⁾。

(iii) 電子証明書の発行番号の取扱い

マイナンバーカードの電子証明書には発行番号が含まれているが(前掲表2参照)、発行番号は個人を特定することができる性質を有し、民間事業者による利用も可能となっている。公的個人認証法に利用制限の規定⁽⁸⁵⁾等があるものの、マイナンバー法によるマイナンバーほど

「検証とマイナンバーカードの一体化—その方向性の考察—」稲葉一将ほか『医療DXが社会保障を変える—マイナンバー制度を基盤とする情報連携と人権—』自治体研究社、2023、pp.6-9。

(78) 上原哲太郎「(経済教室) マイナンバーカード普及するか(上) 個人認証、デジタル化に弾み」『日本経済新聞』2023.1.30。

(79) 同上

(80) 「普及すれども踊らずカード民間利用の壁」『日経コンピュータ』1096号、2023.6.8、pp.26-28。

(81) 小向 前掲注56、pp.68-70; 坂本団「マイナンバーカードと個人情報」『現代消費者法』55号、2022.6、p.51。

(82) 青野慶久「スマホ前提に一回リセットを」『朝日新聞』2022.11.15; 「第7回デジタル社会構想会議 議事録」2023.4.25、pp.5-6。デジタル庁ウェブサイト <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8fd34169-213a-4206-b464-d4778b842bf6/69431fda/20230425_meeting_conception_minutes_05.pdf>

(83) 小泉雄介「海外における国民IDの先進事例と日本への示唆」2022.11.8、p.2。国際社会経済研究所ウェブサイト <<https://www.i-ise.com/jp/information/report/2022/202211.pdf>>; 「世界の「マイナンバー」の現状は? カードは本当に必要か」『朝日新聞デジタル』2023.6.16。

(84) 大山永昭「本人識別の一番大事な情報を安全に守るマイナンバーカードの仕組みと運用」『J-LIS』622号、2023.1、pp.7-8。関連して、個人認証IDをどのような形式、媒体で構築すべきかについては様々な議論が考えられるところ、マイナンバーカードの公的個人認証サービスにおける身元確認、本人認証は国際標準からみても最も高い保証レベルであることを指摘したものとして、笹野健「諸外国の個人認証ID事情」『地方公務員月報』710号、2022.9、pp.22-23。

(85) 公的個人認証法において、J-LISや電子証明書検証者等の関係者以外の者が、業として、提供用の発行番号のデータベースを構築することが禁止され(第63条)、違反した場合の罰則規定も設けられている(第75条)。

の利用規制はないため、プライバシー保護の観点から、発行番号に対する規制が十分であるか否かが論点となっている⁽⁸⁶⁾。

II 諸外国の行政手続等におけるオンラインの本人確認はどのような仕組みか

諸外国では、行政手続等におけるオンラインによる本人確認（Electronic identification: eID。広く「デジタル ID」と呼ぶ場合もある。）の仕組みをどのように構築しているのか。以下では、諸外国における eID について、特に各国の国民 ID カードとの関係に焦点を当てて、主な国の動向等を概観する⁽⁸⁷⁾。

1 物理的な国民 ID カードの eID 機能について

我が国のマイナンバーカードのように eID 機能を有する国民 ID カード（IC カード）を発行している国の例として、エストニア、ドイツ、イタリア⁽⁸⁸⁾などが挙げられる。IC カードをベースとした仕組みは、日に数回の電子署名や安全な認証を必要とする専門家（医療関係者、弁護士、公務員など）には効果的なソリューションとされる一方、eID を頻繁に利用しない者向けのオンラインサービス等で IC カードをベースとした仕組みを用意することに対しては、スマートフォン等をベースとした仕組みなどと比べてコストがかかるという課題が指摘されている⁽⁸⁹⁾。

(1) エストニア

エストニアでは、身分証明書法⁽⁹⁰⁾において、15 歳以上の国民に「国民 ID カード」（isikutunnistus）の所持が義務付けられている。同カードには、IC チップに電子証明書（本人認証用と電子署名用）が格納されており、これによりほぼ全ての行政手続についてオンラインで申請等を行うことが可能となっている⁽⁹¹⁾。同国では、携帯電話の SIM カードに電子証明書を格納する「Mobile-ID」（普及率約 19%）やスマートフォンのアプリである「Smart-ID」（普及率約 51%）の仕組みも構築されており、オンラインの行政手続等の際の本人確認に利用することが可能である（もっとも利用可能な行政サービスの範囲は、国民 ID カードのものとは比べてそれぞれ狭くなっている。）⁽⁹²⁾。

⁽⁸⁶⁾ 「緩い利用制限「もう一つの番号」」『朝日新聞』2023.5.2; 神里達博「マイナンバーカードの認証用番号 規制なき民間利用 いいのか」『朝日新聞』2022.11.25; 坂本団「保険証廃止＝マイナンバーカード義務化の問題点」『世界』965号, 2023.1, p.22.

⁽⁸⁷⁾ 主な国における個人番号制度と ID カードについては、大湖彬史「マイナンバーカードに関する動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1042号, 2019.2.28 等参照。

⁽⁸⁸⁾ イタリアでは、eID 機能がある国民 ID カードとして「電子身分証明カード」（carta di identità elettronica）があり、オンラインの行政サービスにおいて利用できる。また、パソコン、スマートフォン等からの利用を前提とした eID として、イタリアデジタル庁の認定を受けた ID プロバイダー（民間）から発行されるデジタル ID 「SPID」も構築されている。“Fact Sheet,” 2021.9.14. Ministero dell’Interno website <https://www.cartaidentita.interno.gov.it/downloads/2021/09/Kit_stampa_factsheet_cie_2021.pdf>; “What is SPID.” Public Digital Identity System website <<https://www.spid.gov.it/en/what-is-spid/>>

⁽⁸⁹⁾ “DI in selected countries,” OECD, *Digital Government in Chile: Digital Identity*, 2019.10.1.

⁽⁹⁰⁾ 身分証明書法（Isikut tõendavate dokumentide seadus（Vastu võetud 15.02.1999））第 5 条

⁽⁹¹⁾ e-Governance Academy 編著『e-エストニア—デジタル・ガバナンスの最前線—』日経 BP, 2018.9, pp.60-65; 総務省情報流通行政局デジタル企業行動室「エストニアの電子証明書等について」2021.1.29. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000731090.pdf>

⁽⁹²⁾ 総務省情報流通行政局デジタル企業行動室 同上, p.8; “e-identity.” E-estonia website <<https://e-estonia.com/wp-content/uploads/e-identity-faq-aug2022-1.pdf>>

(2) ドイツ

ドイツでは、身分証及び電子的本人証明に関する法律⁽⁹³⁾において、16歳以上の国民に身分証明書の所持が義務付けられており（第1条）、基本的に「身分証」（Personalausweis）が発行されている（第9条）。ICカードである当該身分証には電子身分証明書機能を付与することができ、一定の行政手続、銀行口座の開設等の手続をオンライン上で行うことが可能となる⁽⁹⁴⁾。しかし、民間団体等によるアンケート調査（2023年5月実施）によると、電子身分証明書機能の利用率は約14%にとどまり、認知度向上等の課題も指摘されている⁽⁹⁵⁾。

2021年9月に、モバイルデバイスによる電子的な本人確認を可能とする法律（スマートeID法）⁽⁹⁶⁾が施行され、スマートフォンに電子身分証明書を格納することができる法的根拠が整備された。このサービスが開始されれば、オンラインでの本人確認等の際にその都度「身分証」をカードリーダーにかざす必要がなくなるとされている⁽⁹⁷⁾。

2 スマートフォン等からの利用を前提としたeIDの仕組みについて

国民IDカードを発行している国であっても、これに依拠せず、スマートフォン等を用いた利用を前提としたeIDの仕組みが普及している国（スウェーデンやシンガポール）もある。また、そもそも国民IDカードを導入していない国（デンマーク、オーストラリア、英国など）もあり、こうした国々でもeIDの仕組みが構築されている。

なお、諸外国では徐々にICカードベースからモバイルベースへの移行が進んでいるとする分析等も見られる⁽⁹⁸⁾。

(1) スウェーデン

スウェーデンでは、オンラインの行政サービスなどで利用できるeIDは複数存在するが⁽⁹⁹⁾、中でも民間によって構築・運営されている「BankID」が広く普及しており（18～65歳のスウェーデン国民の99.2%（2022年）保有）、官民のサービスで利用可能となっている⁽¹⁰⁰⁾。「BankID」

⁽⁹³⁾ Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346). 古賀豪・調査及び立法考査局ドイツ法研究会訳「身分証明書及び電子的本人証明に関する法律」『外国の立法』No.261, 2014.9, pp.47-63. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8747938_po_02610004.pdf?contentNo=1> 同法の解説とともにマイナンバーカード等との比較をしたものとして、實原隆志「ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）」『福岡大学法學論叢』242号, 2022.6, pp.19-23参照。同資料は、日本のマイナンバーカードに対する法的規律はドイツの同法における法的規律と比べて緩いものとなっていると指摘している。

⁽⁹⁴⁾ Bundesministerium des Innern und für Heimat, „Ihr Personalausweis – sicher, einfach, digital,“ 2023.2. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/Broschuere_ihr_Personalausweis.pdf>; „Anwendungen.“ Personalausweisportal website <<https://www.personalausweisportal.de/SiteGlobals/Forms/Webs/PA/suche/anwendungensuche-formular.html#facets-14626018>>

⁽⁹⁵⁾ „eGovernment MONITOR 2023,“ Oktober 2023, S.23. Initiative D21 website <https://initiated21.de/uploads/03_Studien-Publikationen/eGovernment-MONITOR/2023/egovernment_monitor_23.pdf#page=23>

⁽⁹⁶⁾ Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2281).

⁽⁹⁷⁾ „Online-Ausweis kann bald im Smartphone gespeichert werden: Smart-eID-Gesetz am 1. September in Kraft getreten,“ 2021.9.2. Bundesministerium des Innern und für Heimat website <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/09/smart-eid-gesetz-in-kraft.html>>; Nicola Hauptmann, „2023 – das Jahr, als die Smart-eID kam?“ 2023.10.23. eGovernment website <<https://www.egovernment.de/2023-das-jahr-als-die-smart-eid-kam-a-c12a55f26c1f28c90ecc781ec436224d>>

⁽⁹⁸⁾ OECD, *G20 Collection of Digital Identity Practices: Report for the G20 Digital Economy Task Force*, 2021.8.5, pp.29-30; 野村敦子「デジタル時代の社会基盤「デジタルID」」『JRI レビュー』81号, 2020.8.25, p.36. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/11717.pdf>>

⁽⁹⁹⁾ “Obtain an e-identification.” E-legitimation website <<https://www.elegitimation.se/en/obtaining-e-identification>>

⁽¹⁰⁰⁾ 野村 前掲注⁽⁹⁸⁾, pp.13-19; “BankID i siffror.” BankID website <<https://www.bankid.com/om-oss/statistik>>

には、ファイル上の BankID（パソコン等）、カード上の BankID（所定の IC カード）、「Mobile BankID」（スマートフォン等用アプリ）があるが、大多数の者が「Mobile BankID」を選択しているとされる⁽¹⁰¹⁾。なお、同国では、複数の国民 ID カードがあるが、税務庁が発行する「ID カード」（Identitetskort）⁽¹⁰²⁾には、eID の一つである「AB Svenska Pass」を搭載することができ、同庁のオンラインサービスで利用できる⁽¹⁰³⁾。

(2) シンガポール

シンガポールでは、政府によって構築、運営されている eID として「Singpass」が浸透しており（利用者は 450 万人以上）⁽¹⁰⁴⁾、官民のオンラインサービスで利用できる⁽¹⁰⁵⁾。「Singpass」は、スマートフォン用のアプリ等から利用することができ、同アプリにはデジタル身分証明書⁽¹⁰⁶⁾や電子署名などの機能も備わっている⁽¹⁰⁷⁾。なお、シンガポールでは、15 歳以上の全国民に「NRIC カード」（National Registration Identification Card）が交付されているが、同国の「Singpass」を含むデジタル ID 施策は、物理的な ID（NRIC カード）からの分離を図っていると指摘されている⁽¹⁰⁸⁾。

(3) デンマーク

デンマークでは、行政機関からの通知は原則としてデジタルポスト（電子私書箱）を通じて行われる。また主要な行政手続についても原則オンラインで行うことを国民に義務付けるなど行政のデジタル化が進んでおり、国民がオンラインの行政手続を行う際に利用する eID として「MitID」が政府と民間の連携によって構築されている⁽¹⁰⁹⁾。公共サービスのみならず民間サービスでも利用することができ、広く普及している（利用者は約 520 万人）⁽¹¹⁰⁾。デンマークでは、国民 ID カードは導入されておらず⁽¹¹¹⁾、「MitID」は、スマートフォン等用のアプリなどを通じ

(101) “About BankID.” BankID website <<https://support.bankid.com/en/about-bankid>>

(102) ほかに、スウェーデン警察が発行する「国民 ID カード」（Nationellt Identitetskort）もあるが（取得は任意）、現時点で eID 機能は提供されていないとされている。European Commission, “Digital Public Administration factsheet 2023; Sweden,” 2023, p.27. <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2023_Sweden_vFinal%20%281%29.pdf>

(103) “E-legitimation på id-kortet.” Skatteverket website <https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/idkort/elegitimation_paidkortet.4.3810a01c150939e893f8169.html>

(104) “Factsheet – Singpass (Singapore’s National Digital Identity),” [2022.2], p.1. Government Technology Agency website <[https://www.tech.gov.sg/files/products-and-services/Factsheet%20-%20Singpass%20\(National%20Digital%20Identity\).pdf](https://www.tech.gov.sg/files/products-and-services/Factsheet%20-%20Singpass%20(National%20Digital%20Identity).pdf)>; 櫻井泰典「シンガポールにおける公共サービスのデジタル・トランスフォーメーションの現状」『地方自治』906号, 2023.9, pp.43-56; 野村 前掲注(98), pp.19-22.

(105) 例えば、納税の申告などの機微情報を扱う行政手続においては、2 要素認証（アプリを通じた政府サイトへのログインに加え、顔・指紋認証等による方法など）によって本人確認が行われる。“FREQUENTLY ASKED QUESTIONS.” Government of Singapore website <<https://www.singpass.gov.sg/main/html/faq.html>>

(106) 行政機関のカウンター等で画面を提示することで本人確認を行うなどができる機能である（物理的な身分証の提示が法律で義務付けられている場面を除く。）。

(107) “Factsheet – Singpass (Singapore’s National Digital Identity),” *op.cit.*(104), pp.1-3.

(108) 野村 前掲注(98), p.21.

(109) “eID in Denmark.” Agency for Digital Government website <<https://en.digst.dk/systems/mitid/eid-in-denmark/>>; “MitID – a unique public-private partnership.” *ibid.* <<https://en.digst.dk/systems/mitid/mitid-a-unique-public-private-partnership/>>; 野村敦子「デンマークのデジタル・ガバメント—「一貫性」と「透明性」、「利用者中心」の視点が特長—」『日本総研 Research Focus』No.2020-026, 2020.11.2, pp.1, 3-6. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/12196.pdf>>

(110) “MitID.” Agency for Digital Government website <<https://en.digst.dk/systems/mitid/>>; “MitID statistics.” MitID.dk website <<https://www.mitid.dk/en-gb/about-mitid/mitid-statistics/>>

(111) 野村 前掲注(100), p.5.

て本人確認を行う仕組みとなっている⁽¹¹²⁾。なお、「MitID」は、パスポート（チップからのデータの読み取り等）を用いて自宅等からオンラインで取得できるほか、市民サービスセンターに本人確認書類を持参することで取得することもできる⁽¹¹³⁾。

(4) オーストラリア

オーストラリアでは、過去に共通番号制度及び国民 ID カードの導入に係る議論があったものの実現していないとされる⁽¹¹⁴⁾。

現在、連邦の行政サービス等におけるオンラインでの本人確認の仕組み（Australian Government Digital ID System: AGDIS）が連邦政府によって構築され、この仕組みを利用したスマートフォン等用のアプリとして「myGovID」が提供されている⁽¹¹⁵⁾。「myGovID」は3段階の強度が設定されており、取得した ID の強度に応じた行政サービスを利用することができる⁽¹¹⁶⁾。2023年6月時点で1120万人以上の利用者がおり、連邦や州・準州の132のサービスで利用可能となっている⁽¹¹⁷⁾。

今後、連邦政府は、新たな立法措置を通じて、デジタル ID に係るプライバシー保護、消費者保護の強化を図りつつ、連邦政府が構築している AGDIS を段階的に拡張させることを検討している⁽¹¹⁸⁾。具体的には、「myGovID」で利用できる州・準州の行政サービスを増やすこと（第1フェーズ）、州・準州発行のデジタル ID で連邦の行政サービスを利用できるようにすること（第2フェーズ）、「myGovID」や州・準州発行のデジタル ID で民間のサービスを利用できるようにすること（第3フェーズ）、連邦政府の承認を受けた民間団体発行のデジタル ID で連邦の行政サービス（一部）を利用できるようにすること（第4フェーズ）である⁽¹¹⁹⁾。

(5) 英国

2001年9月11日に起こった米国の同時多発テロを契機として、2006年3月に ID カード法⁽¹²⁰⁾が成立した。同法は、①英国に在住する16歳以上の者の生体認証情報を含む個人情報のデー

(112) その他の方法として、小型電子デバイス上に表示されるワンタイムコードの入力や視覚障害者のため音声コードリーダーからのワンタイムコードの入力等の仕組みが用意されている。“How you use MitID.” MitID.dk website <<https://www.mitid.dk/en-gb/get-started-with-mitid/mitid-authenticators/>>

(113) “Get started with MitID.” MitID.dk website <<https://www.mitid.dk/en-gb/get-started-with-mitid/>>

(114) 行政情報システム研究所「令和2年度行政におけるデジタル・トランスフォーメーションの推進に関する調査研究 各国調査レポート」2021.3.31, p.24. <<https://www.iais.or.jp/wp-content/uploads/2021/06/Dx2020Report.pdf>>

(115) “About Digital ID.” Australia’s Digital ID System website <<https://www.digitalidentity.gov.au/about-digital-id/>>; “myGovID Terms of use – User.” myGovID website <<https://www.mygovid.gov.au/mygovid-terms-of-use-user>>

(116) 「基礎」(Basic)、「標準」(Standard)、「高度」(Strong)の3段階となっており、全ての myGovID 対象サービスが利用可能となる「高度」は、2種類の本人確認書類（①パスポート及び②運転免許証、出生証明書、市民権証明書、メディケアカードのいずれか）の情報と政府の既存記録との照合、顔写真を用いた顔認証を行うことで取得することができる。「高度」で可能となるサービスとして、① Centrelink サービス（社会保障関係の給付申請等ができるサービス）、②納税ファイル番号（TFN）の申請などがある。“How to set up.” myGovID website <<https://www.mygovid.gov.au/set-up/>>; “Where to use it.” *ibid.* <<https://www.mygovid.gov.au/where-to-use/>>

(117) Digital Transformation Agency, *Digital Transformation Agency: Annual Report 2022-23*, 6 October 2023, p.18. <https://www.dta.gov.au/sites/default/files/2023-10/Annual%20Report%202022-2023%20-%20final%20accessible_0.pdf>

(118) Department of Finance, *Your Guide to the Digital ID Legislation and Digital ID Rules*, 18 September 2023, pp.7-8. Australia’s Digital ID System website <https://www.digitalidentity.gov.au/sites/default/files/2023-09/Your%20guide%20to%20the%20Digital%20ID%20legislation%20and%20Digital%20ID%20Rules_1.pdf>

(119) *ibid.*, pp.22-26.

(120) Identity Cards Act 2006 c.15 (U.K.). 同法の解説や邦訳として、石井夏生利『個人情報保護法の現在と未来—世界

データベース「英国 ID 登録簿」(National Identity Register)を作成し、これに基づいて ID カードを発行するものである⁽¹²¹⁾。

2009年11月に一部の地域で任意のカード発行が開始されたものの、2010年5月の政権交代に伴い、同年12月にIDカード法は廃止された⁽¹²²⁾。同法に対しては、①制度導入の目的の一つである犯罪等の防止効果に対する疑問、②IDカードは既存の不平等を拡大させるおそれ、③制度の構築・運用に係る費用が高いこと、④個人に関する膨大な情報が保持され、政府内の多くの機関と共有されるのではないかとといった懸念などが指摘されていた⁽¹²³⁾。

英国では、IDカード法廃止後、その代替策として、2016年からオンラインの行政手続の際に本人確認ができる仕組みである「GOV.UK Verify」を導入したが⁽¹²⁴⁾、2023年4月にサービスを終了している。「GOV.UK Verify」に対しては、対象となる行政サービス数やユーザ数が低迷したこと、本人確認の成功率が低かったことなどの課題が指摘されていた⁽¹²⁵⁾。これに代わる仕組みとして、政府は、一つのユーザ名と暗証番号等を使用して複数の行政サービスにアクセスできる「GOV.UK One Login」を構築している。現時点では利用できる行政サービスは一部(運転免許の申請や所定の助成金の申請など)にとどまっているが、今後、その対象を拡大していくとしている⁽¹²⁶⁾。なお、政府は、物理的なIDカードの導入やデジタルIDの取得義務化は検討していないとしている⁽¹²⁷⁾。

3 EUにおける「EU デジタル ID ウォレット」導入に向けた動き

EUにおける近年の動きとして、欧州委員会は、2021年3月に策定した「2030年デジタルコンパス」(2030 Digital Compass)において、2030年までに少なくとも80%のEU市民がデジタルIDの仕組みを利用できるようにすることを目標に掲げ⁽¹²⁸⁾、2021年6月には、EU デジタ

的潮流と日本の将来像―』勁草書房、2014、pp.328-398; 岡久慶「英国 2006 年 ID カード法」『外国の立法』No.230, 2006.11, pp.28-71. <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepDownload?itemId=info:ndljp/pid/1000339&bundleNo=1&contentNo=1>> 等がある。

(121) 政府は、ID カード制度の導入理由として、①不法就労や移民への不当な扱いへの対策、②組織犯罪やテロ活動に関与する者による偽造・複数の ID 利用の防止、③個人情報盗難防止、④国民の信頼の向上・セキュリティの強化、⑤権利を有する者のみが無料の公共サービスを利用できるようにすること、⑥公共サービスへのより簡便かつ利便性の高いアクセスを可能にすることを挙げていた。Philip Ward, “The Identity Cards Bill,” *House of Commons Research Paper*, 05/43, 13 June 2005, pp.36-43. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP05-43/RP05-43.pdf>>

(122) Identity Documents Act 2010 c.40 (U.K.).

(123) Mary Santo, “Identity Cards in the UK,” *House of Lords Library Note*, LLN2016/002, 8 January 2016, pp.3-4, 13-15. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0002/LLN-2016-0002.pdf>>; 石井 前掲注(120), pp.357-366; 岡久 前掲注(120), pp.28-31.

(124) 政府の認定を受けた複数の民間事業者から希望する利用者が ID の発行を受け、オンラインの行政サービスで利用できる仕組みであった。詳細は、野村 前掲注(98), pp.22-24.

(125) National Audit office, *Investigation into Verify*, 5 March 2019. <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/Investigation-into-verify.pdf>>

(126) “Using your GOV.UK One Login.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/using-your-gov-uk-one-login/print#:~:text=Using%20your%20GOV.UK%20One%20Login>>

(127) “Consultation outcome: Government response to the consultation on draft legislation to support identity verification,” Updated 26 June 2023. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/consultations/draft-legislation-to-help-more-people-prove-their-identity-online/outcome/government-response-to-the-consultation-on-draft-legislation-to-support-identity-verification>>

(128) European Commission, “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade,” COM (2021)118 final, 2021.3.9, pp.10-12. EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF>

ル ID の枠組みを確立するための eIDAS 規則⁽¹²⁹⁾の改正案を発表している⁽¹³⁰⁾。これは、オンラインとオフラインの双方で、公共及び民間サービスでの本人確認や特定の個人情報の確認に利用できる「EU デジタル ID ウォレット」(スマートフォン等のアプリで利用)を発行することを加盟国に義務付けるものである⁽¹³¹⁾。また、「EU デジタル ID ウォレット」は、①希望する全ての EU 市民、居住者、EU 内の企業が利用できるものであること、② EU 全域の公共及び民間のデジタルサービスにアクセスする目的で本人確認などの手段として広く利用できるものであること、③自己情報の第三者との共有範囲の選択や共有に係る追跡のための完全なコントロールを利用者に提供するものであることを重要な原則としている⁽¹³²⁾。

おわりに

マイナンバーカードに対しては様々な課題、論点が指摘されている。現在、政府において次期マイナンバーカードやオンラインでの本人確認の在り方が議論されているところであるが、それは今後のマイナンバーカードによる本人確認の仕組みをどのように位置付けていくのかにも関わってくる可能性がある。我が国のデジタル社会の在り方にも影響を与え得るものであり、今後の議論の行方が注目される。また、諸外国では、国民 ID カードの機能やオンラインでの本人確認の方法等の在り方について各国の状況は様々であるものの、多くの国でスマートフォン等への対応などの取組も見られることから、諸外国の動向も参考にしていく必要がある。

(はらだ みつたか)

⁽¹²⁹⁾ REGULATION (EU) No 910/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, OJ L 257, 2014.8.28, pp.73-114. eIDAS 規則は、域内市場における電子的な取引に関する電子的な本人識別 (identification) と信頼役務 (電子署名、電子印、電子タイムスタンプ等) についての法的枠組みである (米丸恒治「eIDAS 規則」『専修ロージャーナル』14号, 2018.12, p.29.)。

⁽¹³⁰⁾ “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity,” COM (2021)281 final, 2021.6.3. EUR-Lex <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281>> 規則案等の解説として、野村敦子「データ駆動型社会を支えるトラストサービス」『JRI レビュー』97号, 2022.3.25, pp.67-70. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrreview/pdf/13254.pdf>>; 小泉雄介「欧州デジタル ID 規則案の概要」2021.11.株式会社国際社会経済研究所ウェブサイト <<https://www.i-ise.com/jp/information/report/2021/202111.pdf>>; 「欧州委、幅広い公共・民間サービスで利用可能なデジタル ID 規則案を発表」『ビジネス短信』2021.6.7. JETRO ウェブサイト <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/06/c45637fb6ef5214d.html>>

⁽¹³¹⁾ “Digital Identity for all Europeans: A personal digital wallet for EU citizens and residents.” European Commission website <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_en> 具体的な利用例として、出生証明書、診断書の請求や住所変更の届出などの公共サービス、銀行口座開設、納税申告書の提出、自宅又は他の加盟国からの大学出願、ヨーロッパのどこでも使用できる処方箋の保管、年齢の証明、デジタル運転免許証を使用したレンタカーの利用、ホテルのチェックインを挙げている。

⁽¹³²⁾ *ibid.*