

日本のマイナンバー制度の課題と エストニア・EUから学ぶ 今後の電子政府のあり方

2015年8月22日

電子政府コンサルタント 牟田学

本日のお話しの結論

1. マイナンバーへの期待

すみません。。ほとんど期待していません。。
納税者番号としては良いかも・・・

2. マイナンバーへの要望

たくさんあり過ぎて・・・時間が足りません。。

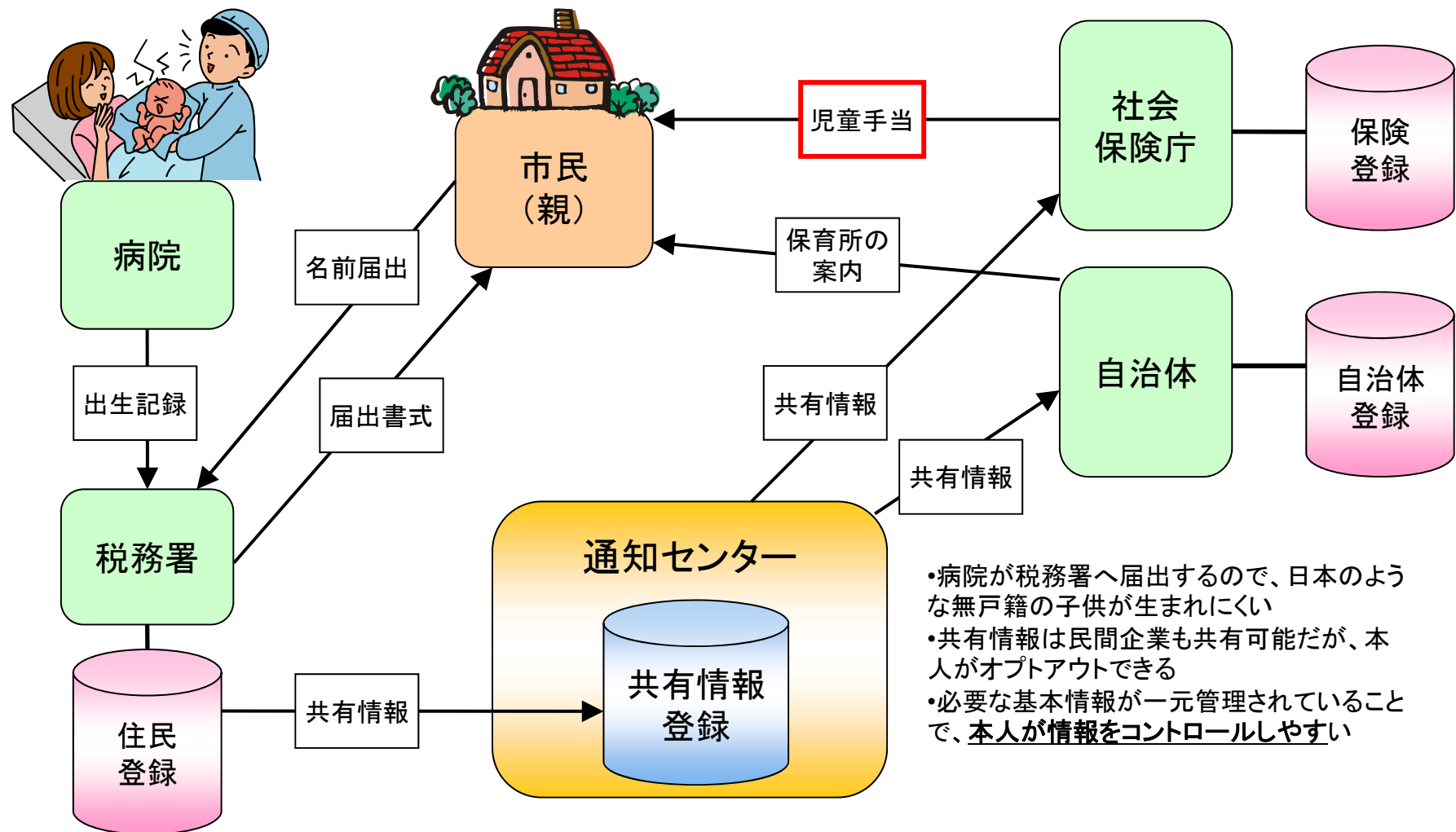
3. 今後の課題や留意点

かなり抜本的な行政改革が必要です！
でも、超絶大変です。

日本版デジタル社会へのステップ

1. 社会保障・税制度の選択肢を決める
2. デジタル標準対応の法制度改革を行う
3. データベースと情報システムのガバナンスを確立する
4. マイナンバー制度をあるべき姿へ見直す
5. 期限を決めて、デジタル原則の社会へ移行していく

スウェーデンの児童手当自動給付サービス



出典: 日本総研「スウェーデンの実例に学ぶ利便性の高い番号利用を」を参考に作成

番号制度が目指すもの(1)

1. 権利義務の主体である個人や法人の正確な識別・特定・追跡
2. 権利義務の客体である物の正確な識別・特定・追跡
3. 組織や分野を超えた識別・特定・追跡＝共通番号
4. 時間を越えた長期に渡る識別・特定・追跡
5. データの正確性・信頼性・流通性の確保
6. データに依拠した事務処理手続の自動化

デジタル社会への対応

上記を実現できる、番号制度と同等以上の優れた手段があれば良いが、そうした国は聞いたことが無い。共通番号を採用しない国(イギリス、フランス、ドイツなど)は組織や分野を超えた情報連携に苦勞しており、社会保障と税の紐付けを認める等の運用でカバーしている。

番号制度が目指すもの(2)

1. 誰が（主体の識別番号）
2. 誰に（主体の識別番号）
3. 何を（客体の識別番号）
不動産、自動車、行政手続（サービス、給付等）
4. どこで（場所の識別番号）
5. いつ（タイムスタンプ）
6. どうやって（オンライン、オフライン）

プッシュ型サービスに必要なデータ整備

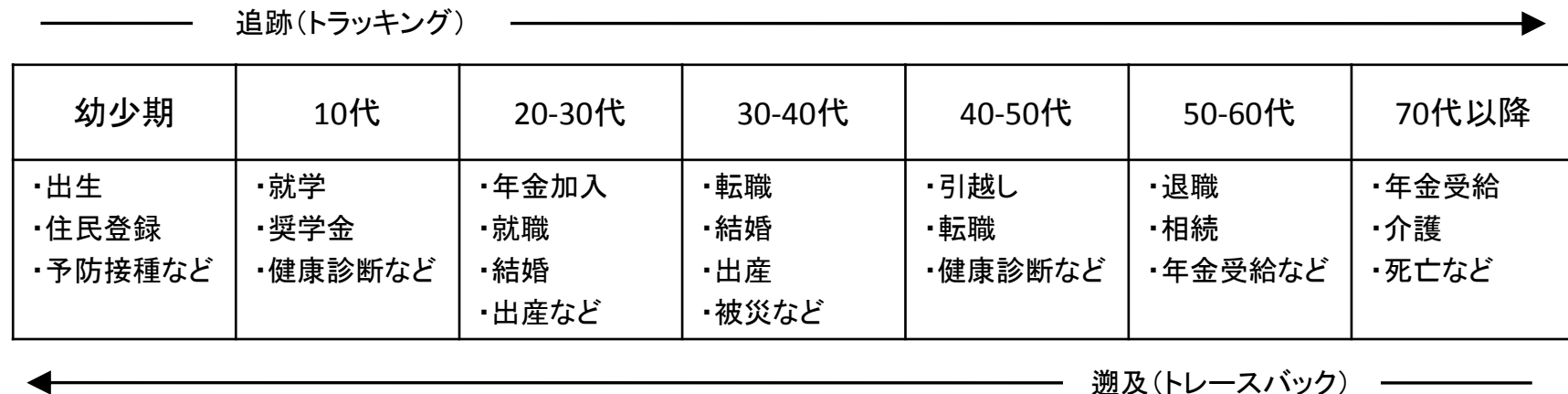
Netflix視聴の75%を支えるオススメ機能の秘密

<http://kazuyonakatani.com/netflix/>

- そのままの出発点として、全ての作品をタイプ分けするために作品のメタデータ作成を実施
 - メタデータ=その動画ファイルがどのような種類のものを示すデータ
 - 5万作品全てについて詳細なメタデータの項目を設定
 - 監督・出演者・制作者・制作国・制作年・受賞歴
 - 主人公の社会的受容性・筋書きがハッピーエンドかどうか・ストーリー展開、職業・舞台となる場所
 - ロマンレベル(5段階評価)など、全てをグレード付け
 - メタデータをもとに、作品の種類を76,897通りに分類
 - 5000万人のNetflixユーザーの視聴行動に照らし合わせて、最適なカテゴリーを紐づけ
-
- 行政サービスにもID番号つけて、Netflixのようなメタデータ作成が必須だができていない
 - 東日本大震災後の被災者支援策は、国や地方でバラバラに実施
 - これらを横断的に検索して、自分にあった支援策を見つけることができなかった
 - 「マイナポータルでプッシュ型サービスを提供する」なら、メタデータ作成と行政サービスのID管理が必要
 - 関連する取り組みとして、「アスコエ」のユニバーサルメニューがある
 - 全国809自治体の行政情報をDB化 <http://smartbusiness.jp/news/3563>

番号制度の追跡機能(トレーサビリティ)

- 番号制度の「追跡」とは、個人の行為などが追跡可能な状態にあること。
- 食品や医薬品の流通では、「トレーサビリティ」と呼ばれ、安全・安心の強化に役立っている。
- トレーサビリティが機能するためには、上流から下流へ追跡できること(トラッキング、トレースフォワード)と、下流から上流へ遡及できること(トレースバック)の二つが必要。
- いつ、どこで、誰が、誰に、何を、どうする・どうした、といった行程全体に関するデータを収集・管理し、必要に応じて迅速かつ効率的に追跡・遡及できることで、トレーサビリティが確立する。
- 例えば、個人が死亡して家族が相続手続きを行う場合、相続人を特定するために死亡者について出生までを遡及(トレースバック)する。
- 震災直後に避難所生活をしていた被災者が、現在どのような生活状態にあり、どのような支援が必要かを確認するためには、被災者の追跡(トラッキング)が必要になる。



※迅速かつ効率的に追跡・遡及できるためには、個人の識別番号に紐付けされたデータが半自動的に蓄積され、適切なアクセス権限に基づいて検索・参照できる仕組みが必要になる。本人の権利保護や自己コントロール強化にも有効。

日本のマイナンバー制度

1. 個人や法人の正確な識別・特定はある程度進むが、追跡機能が弱い。公務員個人の識別・特定・追跡も課題。
2. 物の正確な識別・特定・追跡ができない
3. 組織や分野を超えた追跡は難しい（横断的な検索・照会機能が無く、どこに情報があるのかわからない）
4. 長期に渡る識別・特定・追跡は今後の運用次第
5. 本人の届出や申告に依拠した、バラバラなデータ管理は変わらない（成りすましによる転出届、出生届しないための無戸籍児童など）
6. データに依拠した事務処理手続の自動化は期待できない

マイナンバー制度で嬉しいのは財務省だけ？
社会保障分野（厚労省）は、やる気が見られない？

このままではデジタル社会に対応できない

デジタル社会に向けた抜本的な法制度改革

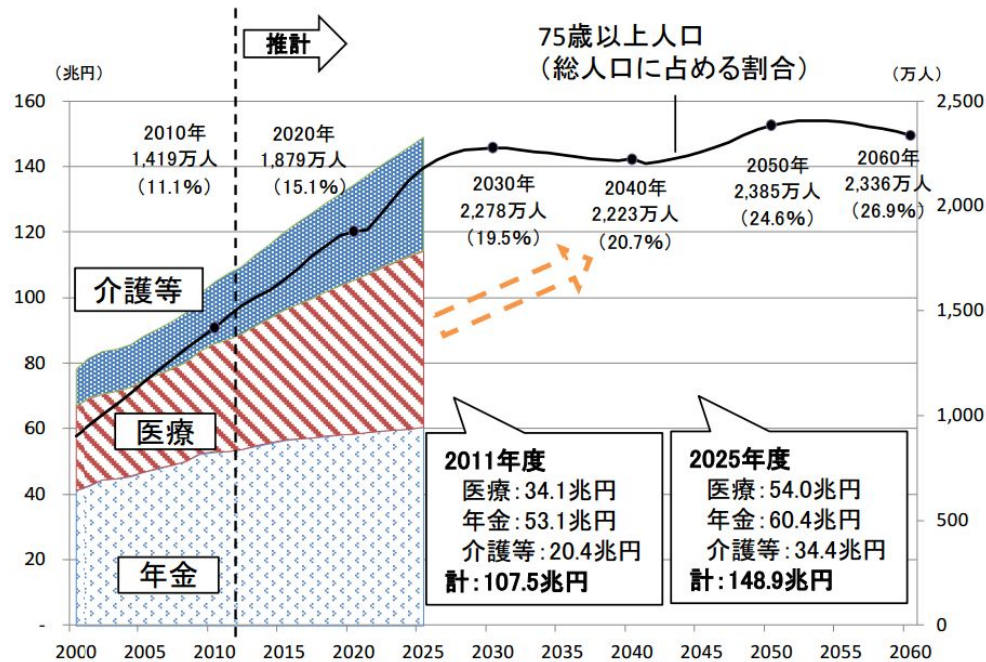
進捗	階層	改革の方向性	法律・制度
△	利用・推進	デジタルの義務化も視野に入れたデジタル社会への移行	IT基本法、政府CIO等
△	サービス アプリケーション	デジタル処理を原則とした業務改革とサービス提供、民間サービスとの連携、モバイル・クラウドへの対応	行政手続オンライン化法等
○	プラットフォーム	官民で使えるデジタル社会の共通基盤の整備（民間の基盤活用を含む）	電子署名・認証、公的個人認証、マイナンバー（情報提供ネットワーク）等
×	データ	デジタルデータの流通・利用を前提とした、信頼できるデータ管理・公開・保護の仕組み	戸籍、住民基本台帳、不動産・商業登記、自動車登録、情報公開、著作権、個人情報保護等

- 日本は、データ階層の法制度改革が困難・不十分なことが、デジタル社会への移行を妨げている
- エストニアの電子政府の本質は、デジタル社会に対応した「データマネジメント」と「データガバナンス」を法制度として確立したところにある
例：Public Information Act（エストニアの公共情報法、旧データベース法、情報システムとデータベースのガバナンスについて規定）

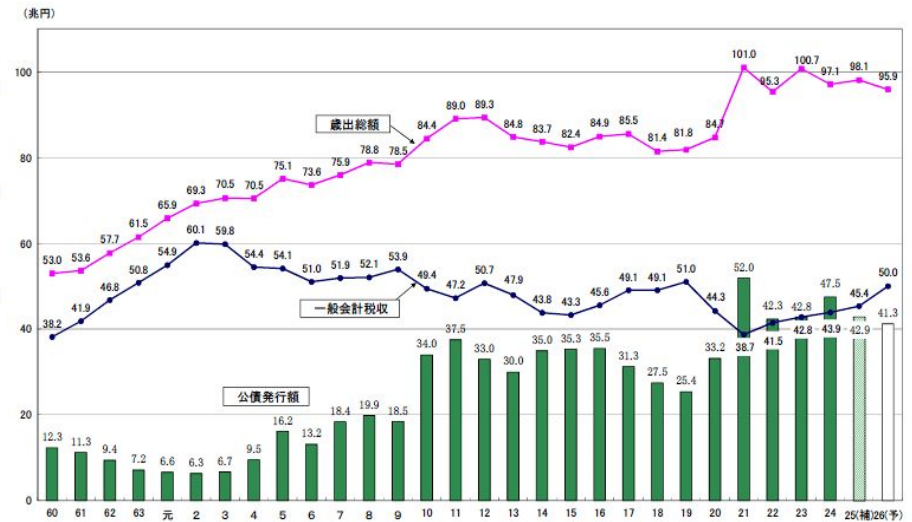
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/522122014002/consolide>

社会保障・税制度の選択肢(1)

社会保障給付費の部門別推移



一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



出典: 第3回「選択する未来」委員会 資料1: 目指すべき日本の未来の姿について(内閣府)

出典: 財務省ウェブサイト わが国税制・財政の現状全般

「社会保障給付の削減」と「増税」の両方を実行しない限り
現在の社会保障制度を維持できないことは明らか

社会保障・税制度の選択肢(2)

現在の日本の社会保障制度を「低負担中福祉」とした場合・・・

	現状	選択肢1	選択肢2	選択肢3
税・保険料等	低負担	高負担	中・高負担	低負担
社会保障	中福祉	中・高福祉	中・低福祉	低福祉
資源配分	高齢者重視	こども・若者重視	現状維持	最低限の配分のみ
個人情報の共有・利用、個人等の識別・特定・追跡	マイナンバー導入で改善を期待	強化・拡大	現状維持	「追跡されない」権利を重視
行政サービス (医療・介護等を含む)	窓口・紙中心 一部オンライン	セルフサービス オンライン義務化 自動処理	現状維持	質・量の低下

- ・ 一般的には、北欧諸国やオランダ・フランスなどは「高負担高福祉」、米国は「低負担低福祉」とされる。
- ・ すでに少子高齢化が進んだ日本に残されたのは、「高負担で中福祉を維持する」か「中・低負担で低福祉を受け入れる」かであり、北欧のような「高負担高福祉」の選択は難しい。
- ・ 中福祉を維持したければ、「個人情報の共有」や「確実・迅速な特定・追跡」を国民が受入れなければいけない

**社会保障・税制度の選択肢を曖昧にした「個人情報・プライバシー保護の議論」は、
国家運営・戦略的には意味が無い**

社会保障・税制度の選択肢(3)

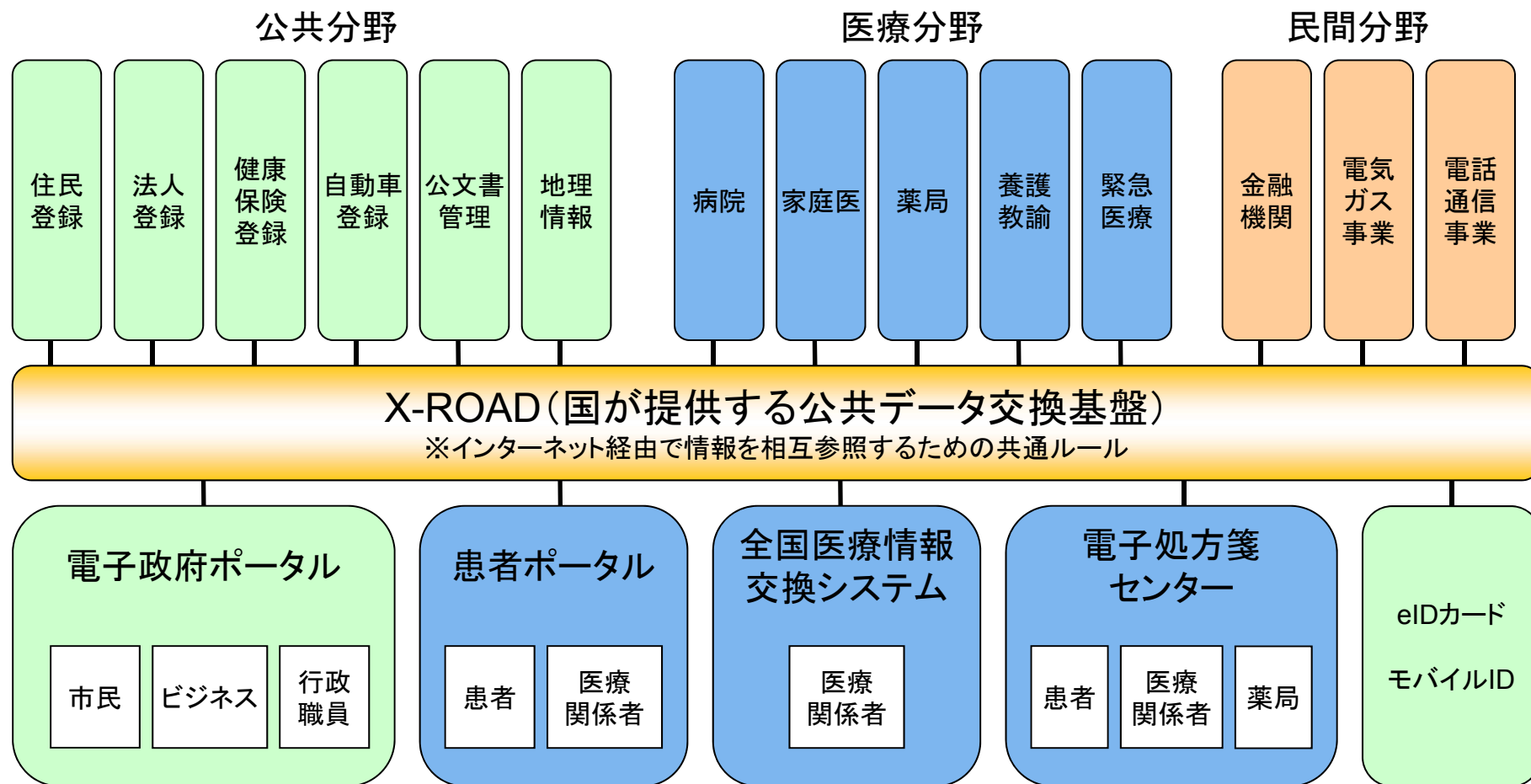
現実的かつ戦略的な選択肢として、オススメしたいのは・・・

	現状	おすすめ選択	具体例	参考国
税・保険料等	低負担	高負担 ※中福祉を維持するため	消費税は最低20%以上 低税率フラット税制の導入 資産(ストック)課税強化	北欧諸国、ロシア、シンガポール、エストニア
社会保障	中福祉	中福祉 ※高齢化により、国民が低福祉に耐えられないので	給付付き税額控除の導入 民間保険の活用	英国、オランダ、スイス
資源配分	高齢者重視	こども・若者重視 ※高齢者給付の抑制を伴う	幼児教育からの無償化	北欧諸国
個人情報の共有・利用、個人等の識別・特定・追跡	マイナンバー導入で改善を期待	強化・拡大 ※セルフサービスや自動処理を進めるため	マイナンバー紐付け情報の拡大、分野・目的別データの集約化	エストニア、北欧諸国
行政サービス (医療・介護等を含む)	窓口・紙中心 一部オンライン	セルフサービス オンライン義務化 自動処理	記入済み税申告 児童手当等の自動給付 電子処方箋	北欧諸国、デンマーク、エストニア

- できるだけシンプルで、制度や業務を減らしていく方向性が望ましい
- できるだけ制度や業務を減らしてから、効率化や電子化を進めるべき
- 高負担と同時に、若者や富裕層が逃げ出さない措置を取ることが大切
- 個人情報やプライバシー保護の議論は、社会保障・税制度の選択肢を決めてから
- 中福祉を求めるなら、個人情報の共有・利用、個人等の識別・特定・追跡が強化・拡大され、公共サービスがデジタル化された社会を前提にした、個人情報・プライバシー保護制度を確立すべき
- 実現したい社会保障制度やデジタル社会への移行を阻害する個人情報・プライバシー保護制度を作ってはいけない

エストニアの公共・医療情報連携基盤

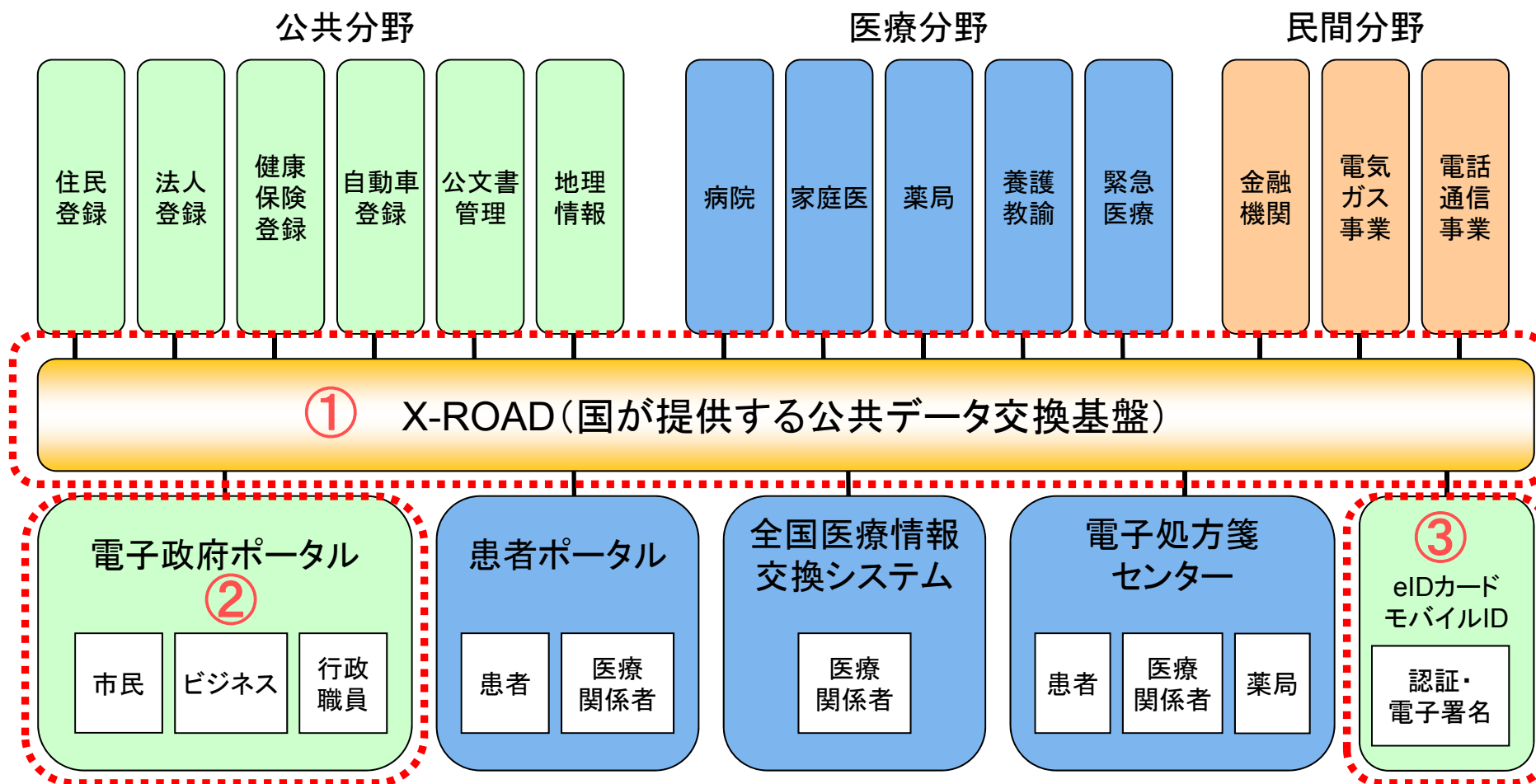
出典: エストニア政府資料を参考に作成
<http://www.x-road.eu/>



- 関係者が参照すべきマスターデータを、整理・統合した上で、分散管理している
- データは個人番号に紐づけられており、データの参照先に迷うこともない
- セキュリティ・監査基準の確立、IDカードによるアクセス制御、本人や第三者機関の監視
- 2014年時点で、170以上のデータベースが繋がり、2000以上のサービスを提供、900を超える組織が利用
- 構築費用は約200万米ドル。日本で、同じ仕組みを作ったら、2-3億円ぐらい？

エストニアの電子政府を支える3つの基盤

出典: エストニア政府資料を参考に作成
<http://www.x-road.eu/>



- インターネットの利用を前提として、①X-ROAD、②電子政府ポータル、③eIDカードのインフラを整備
- X-ROADは、安全な環境で、デジタルデータが円滑に流通し利用されることを支援する
- 日本の情報提供ネットワークシステムと異なり、情報を「提供」しない。データベースで情報を「参照」する。
- 電子政府ポータルは、行政職員を含む利用者が情報やサービスへアクセスする窓口となる
- eIDカードは、利用者が安全な環境で情報やサービスへアクセスする手段であり、不正を防止する

エストニアと日本、電子政府サービスの比較

	エストニア	日本(現在)	日本(マイナンバー導入後)
会社設立	最短で18分を記録(登記完了)	最低でも1-3日はかかる (登記完了は1-2週間)	変わらない
税申告	記入済み申告により 確定申告書の作成は不要 税還付が翌日には入金	各種資料を基に自分で申告書を作成 電子申告でも税還付は2-3週間後	申告書作成の一部を支援 添付書類の一部省略 マイナポータルから自分で情報収集
オンライン通知	公的メールアドレス 国民IDカードの電子証明書に、公的な電子 メールアドレスが含まれている	なし	マイナポータルを利用
電子処方箋	原則として、紙の処方箋は発行しない 電子処方センターにアクセスして確認	なし	導入を検討 (2015-2016年に法令改正?)
健康保険証	国民IDカードに健康保険証の機能あり	住基カードに対応機能なし	個人番号カードに健康保険証の機能 をつける予定あり(2017年7月以降)
医療情報連携	専門病院とかかりつけ医間などで 医療情報を共有している	地域の医療情報ネットワーク等で 限定的に情報連携している	予防接種記録を自治体間で連携?
パスポート	国民IDカードにEU内パスポート機能あり	住基カードに対応機能なし	予定なし
電子マネー	eチケットとして公共交通機関で利用できる	住基カードに対応機能なし	個人番号カードにキャッシュカードやク レジット機能をつける?
インターネット バンキング	国民IDカードがネットバンキングで使える モバイルIDの利用が多い	公的個人認証は 民間サービスに使えない	公的個人認証の民間利用を解放 (総務大臣の認定)
電子投票	インターネットで国会議員や大統領の選挙 投票ができる	できない	できない
電子閣議	オンラインで閣議を開催できる デジタル署名で議案に投票	できない	できない

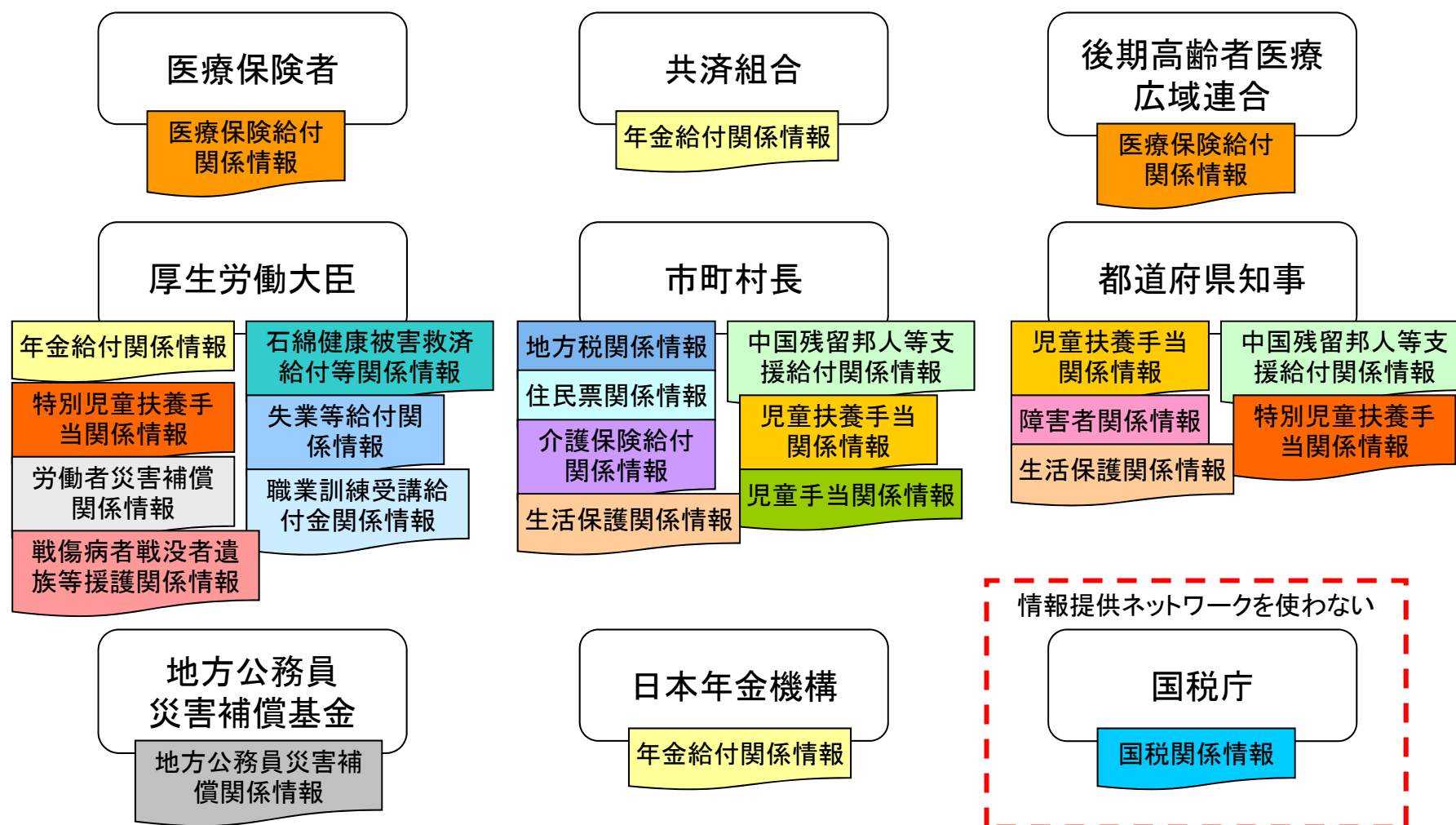
参考: 住基カードの普及策はエストニアの国民IDカードに学べ(日経BP)などを基に作成
<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20070423/269245/>

www.manaboo.com

16

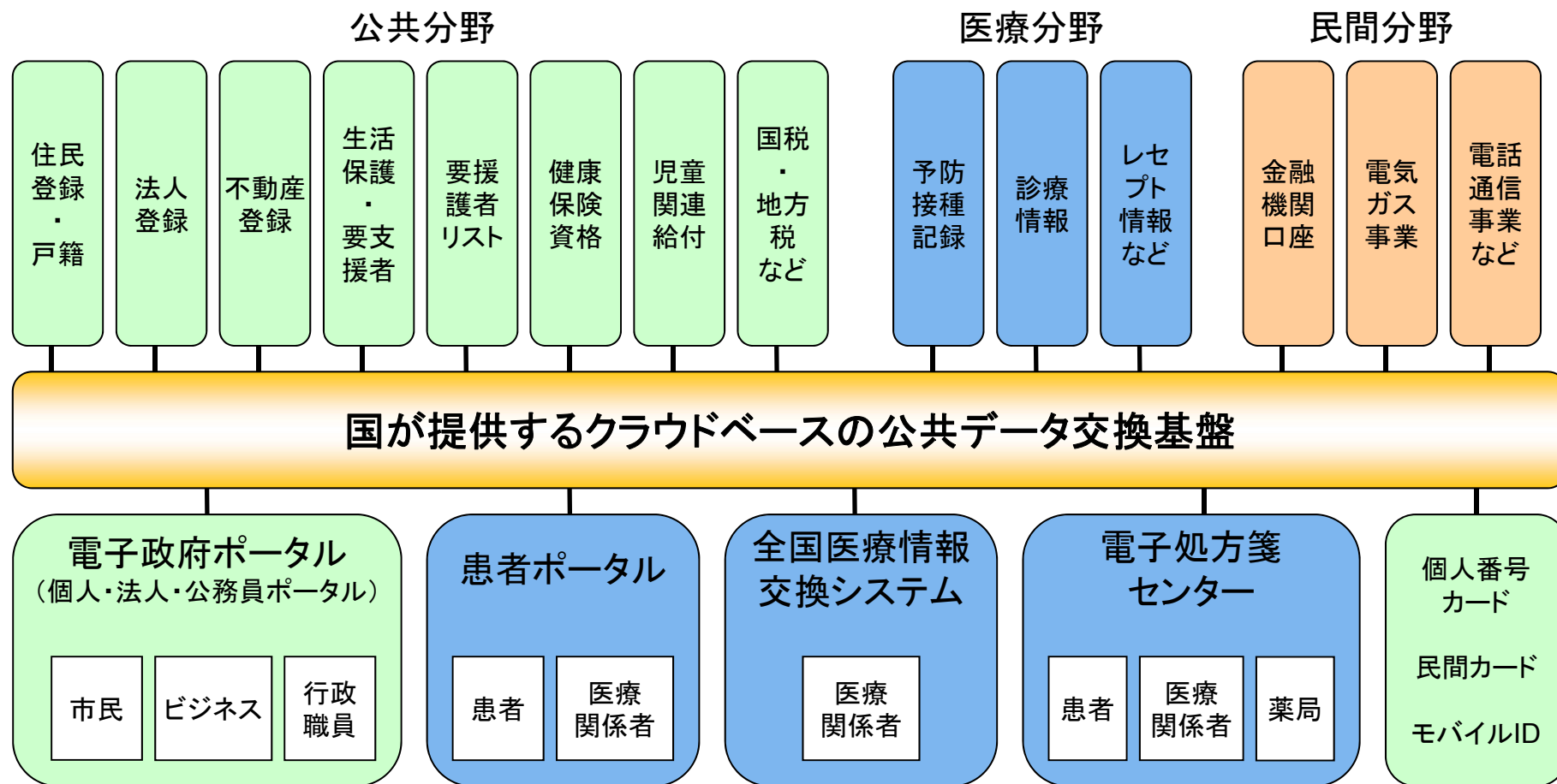
日本での早期導入に
強く期待するサービス

別表二に見る特定個人情報例



- 同じ分野のデータが全国各地の自治体や行政機関に散在している = バラバラな分散管理
- 整理・統合されているのは「国税データ」ぐらい = マイナンバーの効果を期待しやすい

日本版の公共・医療情報連携基盤と作るとしたら・・・



- ・関係者が参照すべきマスターデータを、分野ごとに整理・統合して、分散管理する
- ・各自治体のデータは、分野ごとに集約・一元化して、国が管理する
 - 国が管理することで、データの責任者・適用法・照会先が明確になり、条例バラバラ問題も発生しない
 - ビッグデータ分析により、制度の改善、社会保障給付や徴税における不正や異常も検知しやすくなる
- ・データを正確に識別・追跡できるよう、データはマイナンバーに直接または間接的に紐づけておく
- ・戸籍は廃止して住民基本台帳と統合し、個人単位の登録制度へ移行するのが望ましい