

やさしい解説：マイナンバー制度のあるべき姿とは

2024年7月3日 情報システム学会マイナンバー制度研究会

1. 現行のマイナンバー制度とその問題点

マイナンバー制度は、「公平・公正な社会の実現、行政の効率化、国民の利便性の向上」の3つを目的として、2013年5月31日に法律が公布され、2016年1月に運用が開始されました。情報システム学会はこの目的に賛同しマイナンバーを活用したデジタル化を推進すべきという立場です。実際、海外のデジタル先進国を見ると、それぞれ国情が異なっているものの、個人番号制度の導入により税と社会保障の公平性、行政コストの大幅な削減、国民の利便性向上で成果を上げています。

日本は個人番号制度の導入が遅かったこともあり、先進諸国と比べると取り組みがかなり遅れていますが、できないはずはありません。しかし、運用開始から8年以上経た現在でも達成した成果は不明確な状態が続いています。

問題の根本は、目的に到達するためのグランドデザインすなわち全体像を描いた制度設計がないまま、マイナンバーカードの普及に力点を置いてデジタル化を推進してきた点にあります。政府はマイナンバーカードを「デジタル社会のパスポート」と呼んで、次から次へと機能を追加しています。一方、デジタル先進国で日本のような多機能ICカードを発行している国は見当たりません。むしろICカードを使わないでデジタル化を推進し成果を上げた国の方が多いくらいです。

このような日本の問題はすでに10年以上前から専門家が指摘していました。しかし、残念ながら運用が開始されてからも見直されることはなく今日に到っています。私たちは、このまま進めば目的に到達できないまま時間とお金を無駄にするばかりだと考え、2023年10月に「マイナンバー制度の問題点と解決策」と題した提言で、望ましい制度設計の全体的な骨格を提案したのです。

前述したように、最大の問題点はマイナンバーカードにたくさんの機能を入れて運用するという制度設計にあります。そこで、現行のマイナンバーカードがどのような設計になっているかをはじめに簡単に説明しましょう。

まず国民の側から見ると、マイナンバーカードは身元確認を行う証明書すなわち「身元証明書」として使うことができます（「身分証明書」と呼ばれることも多いですが、本稿では「身元証明書」という言葉を使います）。身元確認とは、信頼できる身元証明書に添付された顔写真と、目の前の人の顔を比較チェックして本人であると確認することが基本となっています（近年はオンラインによる身元確認も増えてきましたが）。それによって本人の実在が確認できるので実在性確認とも呼ばれています。現在、日本で身元証明書として利用で

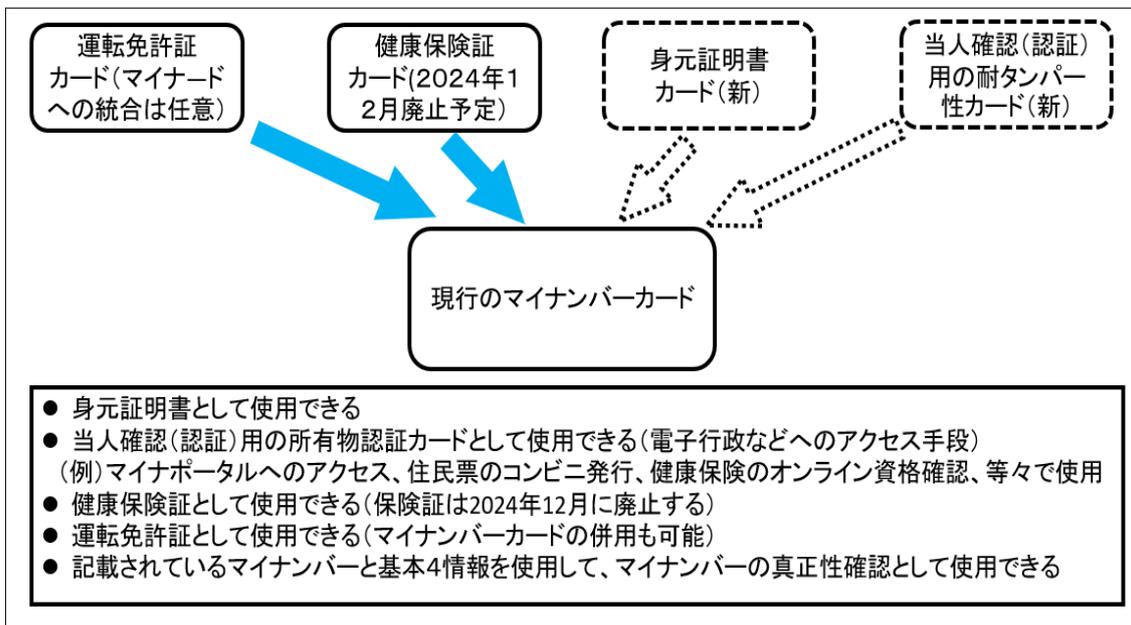
きるのは主にマイナンバーカードと運転免許証の二つです。

また、マイナンバーカードは「本人確認（認証）」にも使えます。これは、マイナポータルをはじめとする電子行政サイト等へアクセスする際に、パソコンやスマートフォンでマイナンバーカードのICチップに格納された情報を読み取って、暗証番号を入力することによりログインした人が間違いなく本人であることを確認する仕組みです。

さらに、健康保険証（以下、保険証）として使うことができます。政府は2024年12月2日からは現行の保険証を廃止すると発表し、マイナンバーカードに保険証の資格情報を紐づけた「マイナ保険証」を利用するよう呼びかけています。また、2024年度末には運転免許証の代わりとしても使えるようにすると発表しています（図表1参照）。こちらは現行の運転免許証が廃止になるわけではないので、紐づけは任意となります。その他にも、医療・介護をはじめとする税・社会保障に関係する国家資格の情報を紐づけることもできます。

利用者・国民の側からは直接見えませんが、マイナンバーカードは、税と社会保障のために振られた番号（マイナンバー）が間違いなく本人のものであることを確認する「真正性確認」およびその番号を元に関連づけられた属性（個人情報）を取得して確認する「属性情報確認」にも使われます。一般的に「本人確認」とよく言われますが、厳密に言えば、「身元確認」と「本人確認（認証）」と「真正性確認+属性情報確認」の3種類を合わせた総称です。本人確認に関連する制度設計を行う際には、「本人確認」という曖昧な言葉を使用することが原因となって、制度の目的が不明確になり目的が定まらないシステム設計と開発が行われてしまい、結果として無用で使い勝手の悪いシステムが開発されたり、セキュリティ上の問題を誘引したりすることにつながるため注意が必要です。

【図表1】 現行のマイナンバー制度



3種類の本人確認業務を実施する際に、マイナンバーカード取得時に設定した4つの暗証番号を使用します。4つの暗証番号が何のために使われているかを次に示します。

- ① 署名用電子証明書（暗証番号は英数字6文字以上）：身元確認の際に使用
- ② 利用者証明用電子証明書（同4桁数字）：本人確認（認証）の際に使用
- ③ 住民基本台帳用（同4桁数字）：真正性確認に関連する補助的な業務で使用
- ④ 券面事項入力補助用（同4桁数字）：属性情報確認に関連する補助的な業務で使用

②③④はいずれも4桁の数字なので、この3つは全て同じ番号で設定した人が多いのではないのでしょうか。現行のマイナンバーカードは、カードの券面に記載されている情報と、上記の暗証番号を使用して読み出したカードのICチップ内に保存されている情報を使用することにより、3種類の本人確認業務で使うことができます。さらに、保険証や運転免許証としても、国家資格証としても使える設計になっています。

また、現在の運転免許証には、運転免許証の券面情報を確認するための暗証番号と、本籍と顔写真を確認するための暗証番号の2つが設定されています。

マイナンバーカードと運転免許証の暗証番号のチェックは、どちらも公的個人認証(JPKI)の仕組みを使用して行っています。つまり、現在のマイナンバー制度下では、運転免許証を保有する人は本人確認のために目的別に計6つの暗証番号を使い分けることが求められる設計になっているのです。果たして、これは現実的と言えるのでしょうか。今のマイナンバー制度は制度全体を俯瞰した運用設計ができていないと言わざるをえません。

マイナンバーカードは、「耐タンパー性」と呼ばれている、ICチップ情報の不正読取りや改ざんを防止する高度なセキュリティを備えています。加えて、券面に表記されている12桁数字の番号（マイナンバー）は特定個人情報として秘匿扱えることが求められています。だから偽造やなりすまし、個人情報の流出の心配がなく安全だとされています。これは本当にそうでしょうか。確かにカード技術や法律面からはそのような安全対策が一応講じられているように見えますが、マイナンバーカードを実社会でいかに使い運用するかという視点が欠けていて、それがセキュリティ上の問題にも結びついているのです。

日本では実社会の本人確認で印鑑を使用してきた歴史があります。たとえば、不動産を購入するときは「実印と印鑑登録証明書」、開設した金融機関の口座を利用するときは「銀行印」、そして持ち歩いて気軽に本人であることを証明するときは「認印」と使い分けてきました。「マイナンバーカード+暗証番号」の使い方は、実社会において考えてみると、使い分けている印鑑を全て「実印+印鑑登録証明書」に統一する、そして「実印+印鑑登録証明書」を常に携帯しなさいと言うことに相当します。「暗証番号があるから大丈夫」と政府は説明していますが、本当にそうでしょうか？マイナンバーカードは、身元証明書、保険証、運転免許証として常に持ち歩いたり、高齢者施設の利用者のように保険証を他者に預けた

りするケースでも使われるようになります。高齢者施設で預けたマイナンバーカードを保険証として使用するためには、施設職員に暗証番号を教える必要があります。

これではマイナンバーカードを自宅で大切に保管すべきなのか、あるいは常時持ち歩くのがよいのか、判断に迷ってしまうのも無理はありません。とりわけ、これまで保険証を預かってきた高齢者施設ではマイナ保険証の取り扱いに悩むことになるでしょう。家族もマイナ保険証を高齢者施設に預けてよいのか、不安になります。安全性や信頼性は、耐タンパー性というテクノロジー系だけでなく、運用という人間系と組み合わせあって初めて確保されるものです。運用まで視野に入れて制度を設計しなければなりません。

脱線しますが、情報システム学会は「情報システム」を「機械（テクノロジー）系」と「人間系（個人・組織・社会）」から構成されるものとし、両者の調和が重要であると考えています。そのため、テクノロジー系を指す「情報処理システム」や「IT システム」という言葉とは区別して、「情報システム」という言葉を使っています。その観点からすると、現行のマイナンバーシステムは、人間系の運用方法の考慮が欠如しており、良い情報システムとは言えないのです。

話を戻しますと、マイナンバーを秘匿扱いにすべきかどうかも見直す必要があります。たとえマイナンバーが他人に知られたとしても、その番号だけでマイナポータル等の個人情報にはアクセスできません。にもかかわらず、現在は特定個人情報に指定されているため、自治体や健康保険組合において、既存の制度別のユニークキーとマイナンバーを紐づけることが難しくなっていて、これが紐づけ誤りの一因になっていると考えられます。

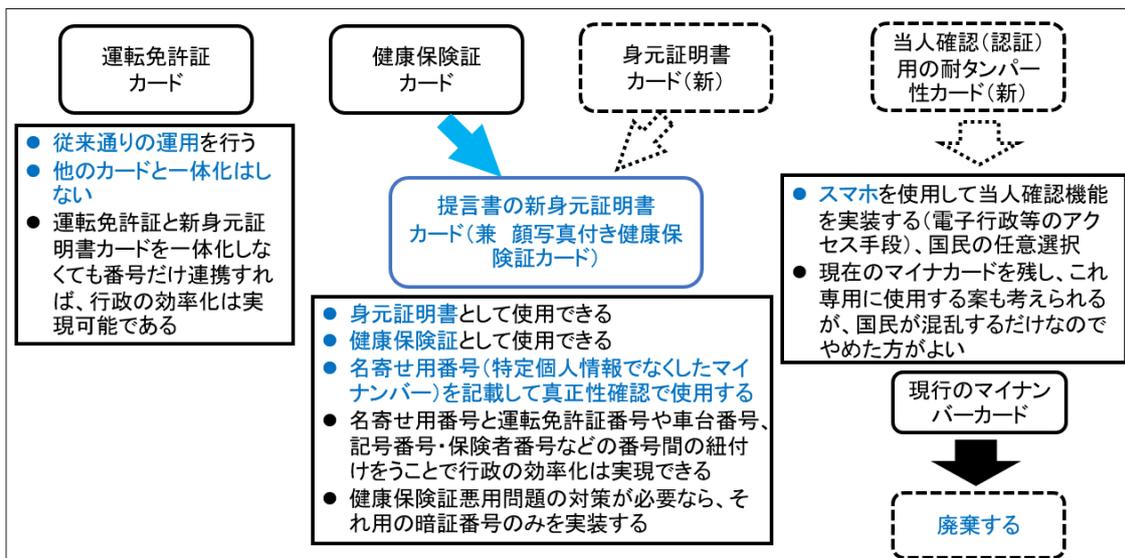
2. 2023年10月提言：マイナンバー制度の問題点の解決策

上記の問題を解決するために、2023年10月の提言では図表2に示す制度設計の全体像を示しました。ここでは、3つの本人確認機能を分離して、身元確認用に新たに「身元証明書カード」を発行すること、本人確認（認証）はスマートフォンを使用すること、そしてマイナンバーを特定個人情報から外しオープンな名寄せ番号とすること、を提案しています。

なお、「名寄せ」とは、複数のデータベースに記録されている個人情報を紐づけてひとつの情報として取り扱うことを指します。たとえば、自治体で障害者の情報を管理するキーは、自治体が障害者管理システムにおいて当該住民に振った識別番号です。また、特定医療費（指定難病）助成制度では、自治体が当該住民に振った特定医療費助成制度用受給者番号がキーになります。これらを名寄せするには、障害者管理システムにおける識別番号や特定医療費助成制度用受給者番号をそれぞれマイナンバーと紐づける必要があります。しかし、マイナンバーが特定個人情報になっていると、その取扱いに制約があるため、人間による目視チェックが甘くなりやすくなります。

そして、運転免許証は従来通りの運用を行い身元証明書カードと一体化しないのがよいと考えました。一方、保険証と身元証明書カードの一体化は検討に値すると付記しました。

【図表2】 提言書のマイナンバー制度修正案（2023年10月公表）



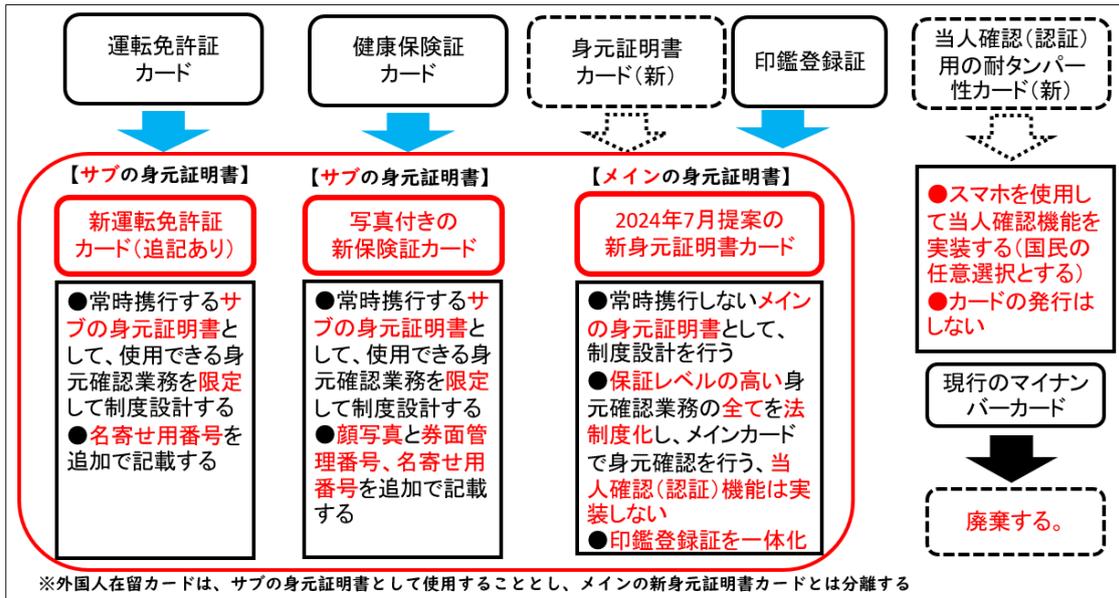
3. 2024年7月の提言補足版：身元証明（身元確認）制度の新提案

昨年の提言発表後も医療機関や薬局の窓口ではマイナ保険証をめぐる混乱が続きました。また、2024年5月には、会計検査院が「マイナンバー制度における地方公共団体による情報照会の実施状況について」を発表し、行政における情報連携があまり進んでいない実態を公表しました。一方、社会的には偽造したマイナンバーカードで本人が知らぬ間に携帯電話の機種変更が行われるという事件が発生し、大きな注目を集めました。

2023年10月の提言では深掘りできなかった点は多々あります。その中で、私たちはあらためて「身元確認」に焦点を絞って考察を深め、2024年7月に「提言補足版」を発表することにしました。単身世帯の増加、高齢化に伴う無職者の増加、グローバル化やネットワーク化など日本社会の変容を踏まえて、利便性と信頼性を兼ね備えたマイナンバー制度の構築のためには、「身元証明（身元確認）制度」を確立すべきであると考えたからです。

まず、身元証明書のあるべき姿について考えました。そして、身元証明書は国の歴史や事情に合わせてメインとサブの2種類を用意するのが望ましいと結論づけました。というのは、1種類だけでは紛失・盗難時の身元証明書再発行の際に必要な信頼性の高い身元確認の手段がなくなってしまうからです。サブの身元証明書がない場合、再発行手続きの際の身元確認として平面的な写真だけでは不十分であり、マイナンバーカードにもっと高精細な3D（3次元）顔写真や、虹彩、指紋といった情報を格納して政府が管理すべきだという話につながりかねません。プライバシー保護や監視社会への懸念を回避する観点から、政府がそのような情報を管理することは避けるべきです。私たちが考えた身元証明（身元確認）制度の全体的な骨格は図表3のとおりです。

【図表3】 補足版で示した見直し後の「新たな3つの身元証明書」の提言（2024年7月）



常時持ち歩く身元証明書は、従来の運転免許証と保険証をデジタル社会に対応してアップグレードしたものにすればよいと考えました。それを、ここでは「新運転免許証カード」と「顔写真付きの新保険証カード」と呼んでいます。そして、この2つはサブの身元証明書と位置づけました。従来通り、運転免許証や保険証として使うことができますし、どちらもカードの券面にある顔写真と目の前の本人とを比べて身元確認を行うことができます。もっと厳密な身元確認を行うためには、専用の読取り機器を使ってカードのICチップ情報を活用することもできます。事務処理を効率化するために券面には名寄せ番号(特定個人情報ではないマイナンバー)を記載することを提案しました。

メインの身元証明書は、2023年10月に提言したとおり、身元証明のためのカードを新規に発行し全国民に交付するのがよいと考えました。ただ、当時は保険証機能を入れることは検討に値するとしていましたが、今回あらためて検討した結果、保険証はサブの身元証明書として残し常時携帯して使用したほうがよいとの結論に達しました。その代わりに、メインのカードには印鑑登録証(印鑑登録カード)に代わる機能を入れ、普段は自宅で大切に保管して必要に応じて使用することを提案しています。

一般的に、メインの身元証明書と言うと、常時持ち歩くことをイメージされる方が多いかもしれませんが、それはアップデートされた運転免許証と保険証でよいと覚えていただければよいでしょう。印鑑登録証(印鑑登録カード)としても使えるメインは自宅で保管して紛失・盗難に遭う確率をできるだけ下げることが重要です。日本では、印鑑登録証(印鑑登録カード)は自宅で保管し、運転免許証と保険証は持ち歩いて使用してきた経緯があります。上記の新たな身元証明(確認)制度は、こうした慣習を大きく変えることなく新しい3種の身元証明書カードを取り扱うことができるのが大きな特徴となっています。

メインの身元証明書の券面記載内容は図表4のとおりです。前回の提言で提案した券面内容と異なっている点はサブの身元証明書となる保険証の情報を削除したことです。基礎年金番号は残しました。これは、2022年4月から年金手帳が廃止となったので、自分の基礎年金番号を確認できるようにしておいたほうがよいと考えたためです。

【図表4】補足版の「新身元証明書カード（メイン）」の記載内容（2024年7月）

- 「身元証明書カード」の券面管理番号
- 名寄せ用番号（特定個人情報ではなくしたマイナンバー）
- 基礎年金番号
- 氏名（フリガナ有り）
- 住所
- 生年月日
- 性別（※身元証明書から削除することは検討に値する）
- 顔写真
- カードの有効期限
- その他（臓器提供意思表示など、今後の検討項目）

一方、サイバー空間にアクセスする本人確認（認証）機能は身元証明書には含めないという点は前回の提言と変わっていません。これはICカードではなくスマートフォンに実装するのがよいと考えています。スマートフォンへの実装は国民の任意選択とします。もちろん、本人確認（認証）においても保証レベルにあわせて、ID・パスワード方式をはじめとする他の方法を採用したり、高齢者向けにアナログ対応を残したりする必要はあります。

4. 3つの身元証明書とその特徴

身元証明書のメインとサブの3つはいずれもICチップを搭載したカードです。どのカードにも券面には名寄せ番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）と券面管理番号を記載します。名寄せ番号があることで間違いなく自分の情報が紐づけされるため、デジタル化の推進に貢献します。券面管理番号は、現行の保険証にはありませんが、運転免許証やパスポートには記載されています。いずれも、再発行のたびに番号が変わるため、偽造やなりすましの犯罪防止に役立ちます。

この3つのカードはいずれも、身元確認の現場でICチップ情報を専用の読み取り機器を使って、カードの偽造や券面管理番号をチェックすることができます。繰り返しになりますが、ICチップ内には現行のマイナンバーカードのように本人確認（認証）の仕組みは入れ

るべきではありません。また、プライバシー保護の観点から、IC チップに身元確認情報、形質情報（顔写真、虹彩、指紋等）、電子証明書なども基本的には格納すべきではないと提案しています。ただし、身元確認の精度を高めるために、署名用電子証明書（一部の身元確認情報を含む）をIC チップに格納し暗証番号を設定することと、平面的な顔写真に限定した形質情報を保存することは今後の検討に値すると考えています。

では、3種類の身元証明書カードをどのように使い分けたらよいのでしょうか。図表5にそれぞれの用途や特徴を記しました。メインとサブの取り扱い方法や券面記載内容、IC チップ搭載についてはすでに述べたとおりです。

【図表5】 補足版提言の「新たに必要な3つの身元証明書」とその特徴（2024年7月）

項目	身元証明書		
	メイン	サブ	
券面名称	新身元証明書	新運転免許証	顔写真付き新保険証
券面の記載内容	券面管理番号、名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）、基礎年金番号、氏名（フリガナ有り）、住所、生年月日、顔社員、カード有効期限、その他	現在の運転免許証の記載内容に以下の項目を追加 ・名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー） ※運転免許証番号が券面管理番号を兼ねる	現在の保険証の記載内容に以下の項目を追加 ・券面管理番号 ・顔写真 ・名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）
券面の所持方法	自宅で大切に保管して、必要な際に取り出して使用	常時携帯	常時携帯
使用できる身元確認業務	<ul style="list-style-type: none"> ・要求保証レベルの高い業務は、官民を問わず全て対象とする。 ・サブの身元証明書再発行業務を含めて、対象とする全ての身元確認業務について、法制度で身元確認方法を定め、定めた業務以外での使用は禁止とする。 （例）携帯電話契約業務、金融機関口座開設業務、本人限定郵便引渡し業務、確定申告業務など 	<ul style="list-style-type: none"> 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号を確認】 ・運転免許資格確認 ・職務質問 ・メイン、サブの身元証明書の再発行 	<ul style="list-style-type: none"> 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号を確認】 ・健康保険資格確認 ・職務質問 ・メイン、サブの身元証明書の再発行
券面のICカード化	カード偽造防止と券面管理番号格納目的でICチップを使用する。ICチップ内に身元情報は格納せず、暗証番号の設定はしない。（一部、今後の検討項目あり）	同左	同左
ICチップを使用した偽造と券面管理番号チェック専用機器利用	全業務で必須	要求保証レベルの低い業務を除いて、必須	同左
券面の偽造防止対策	最大限の対策を行う	同左	同左

3つの身元証明書の用途については、身元保証レベルが高い業務を法令で定めることを提案しています。たとえば、携帯電話の契約や金融機関の口座開設などは、偽造やなりすましを防止する必要がある身元保証レベルが高い業務と位置付けられます。こうした業務については官民間問わず法令で定めて厳格なルール化をする必要があります。ただし、政府は身

元確認の現場や利用者の意見を十分聞いた上で法令化を進めなければなりません。というのは、これまでの身元確認の方法が継続できなくなる可能性もあるためです。

「提言補足版」では、身元証明（身元確認）の制度設計の全体的な骨格を提示しました。骨格を固めるうえでまだ検討すべき点は残されています。今後の検討事項については「提言補足版」の最後にまとめて記述しましたのでぜひご覧ください。この「提言補足版」が契機となって、日本における身元証明（身元確認）制度の確立に向けた議論が進むことを私たちは願っています。