

番号制度(マイナンバー)の思い出

森 信 茂 樹

1. 始まる番号制度

本年10月から、住民登録された住所地に、家族全員の番号通知カードと番号カード申込み書が入った簡易書留が届く。2016年1月から社会保障・税番号(マイナンバー)制度が始まるのである。この番号を、家族全員にきちんと伝えておかないと、子どもさんがアルバイトすることもできなくなる。というのは、私が考える番号制度第1号の適用者は、1月1日に年賀状のアルバイトをして報酬を受け取る人たちではないかと思うからである。彼らに報酬を支払う日本郵政は、報酬からの源泉徴収を行うとともに、税務署に支払調書を送付する必要がある、そこには報酬を受け取るアルバイトのマイナンバーを記載することが義務付けられる。

筆者は、大蔵省(現財務省)時代に、納税者番号の担当課長(主税局調査課長)だったことがあり、その縁で今日までマイナンバー制度に関心を持って見てきた。当時は、グリーンカードの失敗もあり、番号制度についてはお勉強だけ、という空気が、省内にも与党にも蔓延していた。そこから20年近くがたち、いよいよ来年から番号制度が始まることになった。直前になって年金に関する情報漏えいの問題が生じたが、番号の導入反対までには至らなかった。こうしてみると、「よくぞここまで来た」というのが正直な実感である。

ここまで比較的順調にきた理由は、自民党から民主党への政権交代と、それとも関連するが、「消えた年金」問題の2つであろう。「消えた年金」問題が政権交代の大きな原動力となったこと、新たに政権に就いた民主党は、もともとマニフェストで番号制度の導入をうたっていたこと、この2つが重なって実現したといってもよい。背景には、番号を使って透明で公正な世の中を作ろうという、時代の新たな流れもあった。

筆者は、その民主党時代に、当時の内閣官房(税・社会保障改革室)から頼まれて、番号制度導入の重要性を日本全国でPRするキャラバン隊にも参加した。4、5か所の県庁取在地を回ったのだが、プライバシーの話題が多く、税とか社会保障にどのような影響を与えるのかといった質問はほとんど出なかった記憶がある。皮肉なことに社会保障・税番号法は、民主党政権下で大綱が作られ国民への根回しが行われたにもかかわらず、再度政権交代した後の自公政権の下で国会を通過・成立した。この辺りは大変複雑な経路・政治的駆け引きをたどった番号制度である。

2. 欧州で見た番号制度

さて筆者は、11年にオランダ、スウェーデン、ドイツ、オーストリアの4カ国を訪れて、番号がどのように活用されているか、目の当たりに見る機会を得た。その概要を説明したい。

まずは最も番号を活用している国、スウェーデンである。古くから教会で番号の登録が行われてきたという歴史があるが、1947年にそれを住民登録番号（PIN）として利用し始めた。現在は国税庁が付番機関となっているが、番号をもとに行政機関間で広く住民登録情報が共有され、民間利用も含めて活用されている。私が訪れたスウェーデンの官庁では、職員が全員首に番号の入ったカードをぶら下げている。番号は、最初が1（男）か2（女）ではじまり、そのあと生年月日となる。219500105とあれば、女性で1950年1月5日生まれということがわかる。そのあとはランダムな番号が付くのだが、生年月日は個人情報ではないという位置づけである。

驚かされるのは、行政が保有している住民の所得情報などを、有料ではあるが民間にも提供しているということであった。特定の地域にすむ住民の住所氏名はもちろん、所得情報の提供も可能である。ある企業が、特定地域の住民にマーケティングしたいという場合、有料で特定地域の住民の住所・氏名・所得情報まで提供しているのである。

プライバシーに関する国民の意識は、日本とは全く異なるものである。これは、長い間戦争をせず（第1次大戦、第2次大戦は中立国）、国家と個人との関係が信頼で結びついているスウェーデンならではの話である。

プライバシー保護対策はどうなっているのか。官民を対象とした個人データ保護法が整備され、個人情報の違法な利用は規制されているが、前述のとおり、法を遵守する限り、民間企業を含めて番号を含む個人情報の利用に制限はない。行政機関や民間企業における法の遵守状況や番号の情報管理・提供の適切性については、データ検査院と呼ばれる第三者機関がチェックしているのである。

この対極に位置するのがドイツである。ド

イツは第2次大戦中、ユダヤ人の体に番号を焼き付けて管理したという歴史がある。このため、国民の番号に対する不信感は極めて根強いものがある。従って、今日に至るまで、複数の行政分野で利用できる統一番号は導入されていない。税務目的に限定された、納税者ID番号が導入されているだけである。この番号は、州政府が持つ住民登録簿をベースに連邦中央税務庁が発行している。

スウェーデンとドイツの中間に位置するのがオランダである。使われている番号は市民サービス番号（Citizen Service Number, CSN）と呼ばれ、スウェーデンと同様、住民登録制度のための番号である。

2007年に、それまでの社会保障・税番号（SoFi Number）を置き換える形で導入されたもので、今ではほとんどの行政分野に利用範囲が拡大している。とりわけ、オランダは国、州、地方自治体からなる分権的統一国家制度を採用しており、それぞれ高いレベルの自治権を持っている。これを、全国どの州や地方自治体の窓口に行っても同じ行政手続きができるよう、ワンストップでの行政サービスの提供を可能とすることが目的とされた。いまでは、運転免許証や健康保険証に番号が記載されている。また、番号を民間企業がどのように活用するのかという点については、個別に法律を制定し国会で審議したうえで利用を認めている。

このように、オランダでは、市民サービス番号の利用範囲の拡大に多大な時間をかけてきた。市民サービス番号の元となる番号は1986年の税務当局の内部で使われていた納税者番号で、それを20年近くかけて全行政分野で使う共通番号に進化させたのである。

オランダは、海拔ゼロメートル地帯の国土に防波堤を築き、干拓地（ポルダー）としてきた歴史がある。この経験が、オランダ国民

に、合意形成を重視する文化を生じさせた。この合意形成は、ポルダーモデルと称されている。国民の十分な合意形成を得つつ番号の活用範囲を拡大していったオランダからわが国が学ぶ点は多いのではなかろうか。

このように、番号の活用法は、欧州諸国でもその歴史や経緯により大きく異なっている。来年から始まる番号制度だが、わが国はわが国の歴史や社会の実情に合った方法で導入し、国民的な議論を行いながら少しずつ範囲を広げていく、そういった運営をしていくことが重要ではなかろうか。

3. マイナンバーカードの重要性

スウェーデンやオランダなどの実情を見ると、番号制度の普及には、番号カード（マイナンバーカード）の取得が大前提となっている。つまり、欧州諸国では、大部分の国民が、番号を記載したカードを入手しているということである。

このことはわが国で、番号制度のメリットや活用を考えていく場合、カードの入手がカギを握るということである。間もなく配達される「通知カード」に同封されている交付申請書に、写真を添付して申し込み、本人確認の上、市区町村の窓口で受け取ることができる。カードには、顔写真が掲載されているので、銀行などの本人確認手段として活用できる。また、医療などの保険証の機能も兼ねることになる。

さらに、カードには、公的個人認証機能のついたICチップが搭載されているので、それを活用することで、「民」との連携ができ、さまざまな便益が受けられることになる。

17年からは、個人ごとのサイトである「マイナポータル」も開始される。カードを読み

こませ、ID・パスワードを入れれば、「マイナポータル」が立ち上がる。そこには、「電子私書箱機能」がついており、民間企業から、電子証明書で本人確認されたさまざまな情報を受け取ることができる。これを活用して、生命保険料控除や住宅取得控除などの証明書が入手できるので、e-Taxと連動させて税務申告の簡素化が可能となる。また、「マイナポータル」の機能を使って、自らの保険診療の支払い額が分かるので、それを医療費控除に活用することもできる。

さらには、クレジットカードなど民間の決済サービスと連動する「電子決済機能」や、死亡時や引越し時の官民のさまざまな手続きを簡素に行う「ワンストップ機能」なども想定されている。またICチップには空き容量があり、地方自治体はそれを活用して、印鑑登録証や図書館カードなどの機能を付加することができる。

このように、民間の知恵や工夫次第で、番号カード・マイナポータルを活用した新規の事業が可能となるのである。そしてそのことが国民にとって番号制度の大きなメリットになっていく。

現在のところ、このようなメリットを政府はほとんど広報していない。従って、国民から見れば、番号制度のメリットが見えないということになり、わざわざ手間暇かけて番号カードを入手しようとは考えない。そうなれば、莫大な手間とコストをかけて導入する番号制度は国民的損失につながりかねない。

政府は、番号制度全体のピクチャーを示し、そのためには番号カードを入手する必要があることをしっかり広報する義務があるのではなかろうか。