

デジタル政府のカギ握るマイナンバー 国とつながる安心感醸成できるか

本年9月にデジタル庁が創設されるなど、デジタルガバメントの構築は菅義偉政権の二丁目一番地の政策となっている。その基盤となるマイナンバー制度だが、新型コロナウイルス禍では十分に機能が発揮できず、その反省に立って抜本的な改革に向けての議論が行われてきた。昨年末には、マイナンバー制度の今後の進め方を記した「報告書」と「工程表」が公表、閣議決定された。筆者は「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」（以下、マイナンバーWG）のメンバーとして報告書や工程表の策定に関わったので、改めてマイナンバー制度の議論の現状と今後の課題を探ってみたい。

1、菅政権の「二丁目一番地」

コロナ禍で国民全員に配る特別定額給付金が支給されたが、その支給に大変な手間がかかり、支給も数カ月遅れるなど大きな社会問題となった。円滑に支給されなかった原因はさまざま。本人の受取口座の確認に手間取ったこと（住民基本台帳は漢字、口座はカタカナ）や、マイナ

ンバーカードを使った電子申請は機能したのだが、申請データを住民基本台帳のデータと照合するシステムが機能しなかったことなどが挙げられている。また、給付金の事務がマイナンバー法に記載されたマイナンバー利用事務に該当しなかったため、そもそもマイナンバーは活用できなかったことも原因と言えよう。その反省から内閣官房に菅官房長

官（当時）を事実上のヘッドとするマイナンバーWGが立ち上がった。毎月1回の議論には菅官房長官も参加し、それぞれの専門分野で議論が繰り広げられた。マイナンバー制度はデジタルガバメントの基礎となるインフラなので、ここがしっかり構築されないと、デジタルガバメントは絵に描いた餅になるというのが共通の認識であった。

東京財団政策研究所研究主幹
森信茂樹
もりのぶしげき 京大法卒。73
年大蔵省（現財務省）入省、主税
局総務課長、財務省財務総合政
策研究所長などを経て18年から
現職。著作に「税で日本はよみが
える」（日本経済新聞出版社）、
「デジタル経済と税」（同）、「日本
の税制 何が問題か」（岩波書
店）など。

2、3つのインフラ

マイナンバー制度は2016年に導入されたが、国民のプライバシーの懸念への対応を優先した設計になり、活用範囲が税と社会保障、災害の3分野に限定された。またシステムも、使い勝手よりセキュリティを重視し、政府が一元管理する方式ではなく、それぞれの所管官庁がデータを保有し、必要に応じて呼び出して突合する分散管理になった。その結果、税務情報と社会保障情報、さらには同じ社会保障でも年金、生活保護、児童手当などの異なる部署間での情報連携は進まず、国民に利便性の高いサービスの設計や提供をすることが遅れることとなった。こ

の反省が、後述するデジタル庁の創設につながっていく。

デジタル化の前提となるマイナンバー制度は、「マイナンバー」「マイナポータル」「マイナカード」という三つのインフラから成る。マイナンバーは、税と社会保障、災害分野に限定され、公平・公正な課税や効果的・効率的な社会保障のために活用される。利用範囲については、パスポートや戸籍などへの拡大が検討されているが、それには法律を改正する必要がある。マイナンバーの本質は、番号により国民一人一人を正確に識別するツールということになる。

次にマイナンバーカードは、オンラインにおける本人確認の手段という機能を持つ。カードに搭載されたICチップにより、公的個人認証用の符号を用いたさまざまな電子的な活用が可能となる「デジタル社会の基盤となる社会インフラ」である。

国民には、マイナンバーカードを使うことはマイナンバーを使うことという誤解がある。確かにカードには番号が記載されているのでそのような誤解を受けやすいが、番号そのものを使うわけではない。従って、

マイナンバーのように3分野に限定された活用という制限を受けず、民間の知恵と工夫によりその活用範囲を広げることができる。

最後に、最も活用が期待されるのが、国民一人一人に設けられ政府が運営するウェブサイト「マイナポータル」である。マイナンバーカードをリーダーに読み込ませて、パスワードを入力して開くことができる。

自らの特定個人情報確認や、子育てサービスの検索、オンライン申請の機能などを持つ。e-Tax、「ねんきんネット」などにつながることもできる。また、民間送達サービス機能を通じて民間ウェブサイトとAPI（アプリケーション・プログラムインターフェース）連携

をすることで、さまざまな情報の取得や提出がオンラインで容易かつ確実にできるようになる。「民間」「国民」「政府」の三者が効率よくつながるサービスが可能となるのである。

3、申告の利便性向上

マイナポータルは他の先進国にも見られないわが国独自のインフラである。前述のように、デジタル社会において民間、国民、政府をつなげ

る「情報ハブ」として、さまざまな活用が考えられ、これを進めていくことが国民に政府との「つながっている感」を醸成させる。これから述べるデジタル時代のセーフティネットの構築においても重要な役割を果たすインフラだ。

既に始まっている活用法は、年末調整や確定申告における自動入力である。20年10月以降、年末調整や確定申告手続きに必要な添付書類のデータを一括取得し、e-Taxにつながるサービスが始まっている。

会社の行う年末調整について、生命保険料控除に必要なデータを個人（従業員）がマイナポータル経由で入手し、会社に提出する仕組みは今回から始まった。

個人の確定申告についても、ポータルを通じて申告に必要な所得控除関連の資料を簡単に入手し、その情報データを直接e-Taxにつなげることができる。生命保険料控除は今回から

で、今後、損害保険料控除、住宅ローン残高証明書などが予定されている。また、社会保険料控除証明書、

〈図表〉番号制度(マイナンバー制度)による3つの新たな社会インフラ

番号(マイナンバー・法人番号) 名寄せ・突合による 情報の正確で迅速な確認	<ul style="list-style-type: none"> 行政における個人番号を利用した業務・システム見直し 行政が保有する法人に係る公開情報への法人番号の付与の徹底 法人番号を利用した法人ポータルの構築
マイナンバーカード 誰もが取得できる 実社会・オンラインの 本人確認手段	<ul style="list-style-type: none"> 暮らしに係る公的サービスに係るカード類(健康保険証、印鑑登録カード等)や、証明書類(国家資格等の資格の証明書、国家公務員身分証明書等)等の、個人番号カードへの一元化/一体化 コンビニ交付等、個人番号カードを利用した利便性の高いサービスの拡大 官民のさまざまな本人確認を要する手続きでの利用に向けた調整・周知 オンライン本人確認手段である公的個人認証サービスの行政・民間利用の拡大等
マイナポータル 暮らしに係る利便性の高い官民 オンラインサービスの提供	<ul style="list-style-type: none"> 利用者に係る特定個人情報や医療・介護・健康等に係る自己情報の閲覧 利用者の利益になる情報を提供するプッシュ型サービス 引越しや死亡等のライフイベントに係るワンストップサービス サービスに必要な情報をデータで入手・利用できる仕組み シームレスなサービス利用に向けた本人確認に係る官民連携基盤

(注)以下の5分野へマイナンバー利用範囲の拡大等を検討。①戸籍事務②旅券事務③預貯金付番④医療・介護・健康情報の管理・連携⑤自動車登録事務
(出所)マイナンバー等分科会中間とりまとめ(2014年5月20日)を筆者が加工

小規模企業共済等掛金控除証明書（個人型確定拠出年金（iDeCo）等）、寄付金控除証明書、給与所得の源泉徴収票なども順次始まる。

医療費控除のデータ連携は17年度確定申告から始まっているが、21年9月診察分の医療費からは、領収書に代えて本人負担額を証明できる医療費通知証明データのマイナポータル連携が実現する予定だ。

このような仕組みは、欧州諸国で広く導入されている「記入済み申告制度」をモデルとしたものだ。欧州諸国では、税務当局が、給与収入や年金金額、源泉徴収額などをあらかじめ申告書に記入して納税者に送付し、納税者はその内容を確認、必要に応じて修正して税務申告が終了するという便利な制度が導入されている。わが国ではこれを、e-Taxでの申告の際マイナポータル経由で受け取れるようにして可能にした。「日本型記入済み申告制度」と言えよう。

4、セーフティーネットの構築

デジタル経済の発達に伴い、プラットフォームを通じて単発の契約により労務を提供するギグワーカーが増え、「ギグエコノミー」が形成さ

れた。また、安倍内閣の「働き方改革」により副業・兼業が推奨され、本業以外に所得を得る機会も増えた。所得より自由時間を優先する若者の増加、さらには、コロナ禍でフリーランスが増加し、ギグエコノミーは今後も拡大していく。

この新たな状況に、既存の税制や社会保障制度はミスマッチを起しており、税負担の公平性の問題や、社会保障からこぼれ落ちる人を生じさせている。これに対して欧米では、番号を活用して税と社会保障を一体的に捉え、中低所得者に限定して給付を行うという制度（給付付き税額控除）が導入され、コロナ対策としても活用されている。

わが国には、欧米のような番号を活用して所得情報を給付につなげ、勤労インセンティブ（動機付け）を高めるような制度、仕組みが構築されていない。従って、そのような仕組みを構築することが必要となる。

マイナンバーの報告書ではこの点について、「デジタルセーフティーネット」というコンセプトを使い、マイナポータルを通じて個人の所得と社会保障の情報を連携させ、デジタル時代にふさわしいセーフティー

ネットの構築に向けて検討するとしている。マイナポータルをハブとして、正確な税務情報（所得情報）に基づいた適切な社会保障を、ギグエコノミーにふさわしいセーフティーネットとして構築するということがある。

そのためには、ギグワーカーの正確な所得情報を入力する必要がある。彼らの仕事を仲介するプラットフォームからマイナポータルに情報連携させれば効率的な対応が可能になる。飲食宅配代行サービスの「ウーバーイーツ」を例にとれば、配達員は自らの収入情報を、マイナポータル経由でウーバーイーツ（プラットフォーム）から入手できる仕組みの構築である。配達員はその情報をe-Taxにつなげて簡単に納税申告を行うことができ、また、自らの収入・所得の証明にもなる。

コロナ対策では、足元の所得（収入や支出）を把握する必要がある。英国などが導入しているリアルタイム申告制度、つまり給与所得者なら毎月、個人事業者なら4半期ごとに収入・所得が税務当局に報告されるシステムづくりも必要だ。

収束の見えないコロナ対策として、

「ベーシックインカム」（最低限所得保障制度）のように一定の給付を恒久化させるべきだという論者があるが、困窮していない高所得者にも一律支給する制度は財源の無駄遣いだ。また、給付して事後的に申告で取り戻すという考え方も、納税者の8割強が10%以下の適用税率となつていくわが国の所得税体系の下では空想的だ。

マイナンバーカードやマイナポータルの活用は、マイナンバーそのものを使うわけではないので、プライバシーの直接的な規制はかからず、民間の知恵や工夫が生かせる分野だ。新規事業や雇用の創出など、経済の新たなフロンティアを広げていくことが可能になる。

5、最大の課題は預貯金口座付番

もう一つ重要な課題は、預貯金口座へのマイナンバーの付番だ。この問題は、マイナンバーの導入目的である、公平な課税と効果的・効率的な社会保障給付、さらには、負担能力に応じた社会保障負担の構築を実施していく上での、基礎となるものである。

コロナ特別定額給付金の受け取り

遅延の主要原因の一つは、給付金の受取口座との連携に時間がかかったことで、これへの対応として、さまざまな社会保障給付の迅速な受け取りのために、公金受取口座の国への登録制度を創設する必要がある。

一方、マイナンバーWGでは、もつと広範に預貯金口座へ付番することが必要ではないかという議論が行われ、預金者の同意を前提に、預金保険機構を活用して、広く既存の口座にも付番していくことが明記された。公金受取口座の登録を先行させつつ、預貯金口座全般への付番も一体的に進めていくということである。

諸外国では国民に口座付番を義務付けている（預貯金者に告知義務を課す）のだが、わが国では国民世論を勘案して、国民の「同意」を前提にする。具体的には、金融機関の窓口で付番についての「同意」が求められることになる（マイナンバーによる同意も可能になる）のだが、その際預貯金者に対して、口座付番のメリットや必要性、さらには付番への懸念に対する説明をきちんと行う必要がある。

国民には、口座付番により国民の

資産が国にガラス張りになるという懸念がある。それに対し、口座に付番したからといって国が国民の口座を勝手に見られるわけではないことをきちんと説明する必要がある。国民の預金を照会できるのは、税務調査や生活保護の資力調査など、法律に基づき、その範囲でのみ可能である。この現状は、付番により何ら変わるものではない。窓口ではそのような説明をして国民の誤解を解く必要がある。

他方、金融機関にとつても紙で行われている口座照会が効率的になったり、預金者の基本4情報の更新が可能になり、住所変更などのコスト軽減につながったりする。

諸外国並みに全口座に付番することが望ましいので、付番が進まなければ、米国などで行われている源泉徴収税率を高くするという措置（裏打ち源泉徴収制度）などの検討の余地がある。

預貯金口座への付番問題は、今通常国会に政府提出法案として上程される予定だが、順調に国会審議が進むことを期待したい。

筆者が口座付番を重要だと考える理由はもう一つある。それは、わが

国に必要な政策である社会保障の効率化につながるからだ。「医療保険、介護保険ともに、マイナンバーを活用すること等により、金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担を求めらる仕組みについて：検討する」ことは既に閣議決定されているが、進捗はしていない。口座付番が進めば、社会保障給付や負担を、フローの所得だけでなくストックの預貯金を勘案する制度に改めることができ、社会保障の効率化につながっていく。

6、デジタル庁の創設

9月1日をめどにデジタル庁が設立される予定だ。デジタル社会の形成に関する司令塔として、強力な総合調整機能（勧告権等）を有する組織とし、基本方針の企画立案や、国、地方公共団体等の情報システムの統括・監理、重要なシステムの整備を通じて行政サービスを抜本的に向上させる、とされている。

筆者は、行政のデジタル化はあくまで「基盤の整備」であって、真に必要なことは、形成されたデジタル基盤を活用して「国民目線に立ったどのような行政、政策を行うか」という点だと考える。

例えば、コロナ禍で今後必要となるさまざまな給付制度について、デジタル庁が制度設計段階から関与することが必要だ。マイナンバー制度を活用して給付の必要な者を見つけ出し、迅速な給付につながる制度の設計はデジタル庁しかできない。このような活用範囲を広げる政策を所管官庁に促すことも「勧告権等」に含まれるべきだと考える。

もう一つWGに参加した経験から言えることがある。議論を通じて感じたことは、「技術屋」（システム専門家）と「政策屋」（法律専門家）の連携が重要だということだ。技術屋と政策屋が一体となつて、国民目線でデジタル社会の形成がなぜ必要なのかということ、分かりやすく説明することが重要だ。また、厚生労働省の医系技官のような妙な縄張り意識を排除した官庁にしていく必要がある。

デジタル庁は、行政のデジタル化は「手段」であり、重要なことは国民目線の「政策」だという原点を忘れてはならない。

7、公平で効率的な社会の建設

消費税率が10%に引き上げられた

現在、税制の公平性は、ますます重要な課題になっている。無駄のない効果的な社会保障制度は、適正な所得の把握を前提として形成される。

そのために最も有効なツールが、マイナンバーである。加えて、デジタルガバメント構築のためには、マイナンバーカードやマイナポータルを活用して、さまざまな住民サービスにつなげていく必要がある。マイナンバーが税や社会保障の公平性を高めるためのインフラであるのに対し、カードとポータルは新たなデジタル社会の基盤となるものだ。これらの社会インフラは、利便性の高い国や自治体のサービスを提供するだけでなく、新たな民間ビジネス機会をも生じさせる。

マイナンバー制度は、人口減少と高齢化が急速に進むわが国が、今後とも経済社会の活力を維持していくための「重要な社会基盤（インフラ）」で、これをどう使いこなすかが、わが国の未来を左右すると言っても過言ではない。

参考…森信茂樹編著「未来を拓くマイナンバー」（中央経済社、2015）