

マイナンバーカードを活用した行政サービスの可能性



和歌山県和歌山市 井口 亮一

はじめに

平成 25 年 5 月 24 日、国民全てに深くかかわりのある新しい法律が誕生した。「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)」、いわゆるマイナンバー法(以下、「番号法」という)である。これにより、国民 1 人 1 人に個人番号(以下、「マイナンバー」という)が付番され、平成 28 年 1 月以降、国や自治体等は、保有している個人情報にマイナンバーを紐づけて管理することが義務付けられた。

予定通り制度はスタートしたが、システム障害によるマイナンバーカード発行の遅れや制度の周知不足等もあり、制度に対する住民の不信感は強く、現状ではマイナスイメージが先行しているように感じる。しかしながら、マイナンバー制度の成立意義は非常に大きく、今後の行政サービス、さらには民間サービスをも大きく変える可能性があると言われている。マイナンバー制度の仕組みを活用することで住民にどのようなサービスを提供することが可能になるのか、先進的な取組事例も踏まえながら、和歌山市におけるマイナンバー制度利活用の方向性について考察したい。

1. マイナンバー制度について

(1) 制度の概要

マイナンバーは、その性質上、非常に重要な個人情報と位置付けられており、番号法によって利用者や利用範囲が厳しく制限されている。マイナンバーの利用は、法律で定められた社会保障・税・災害対策分野の行政手続のみに限定され、本人の同意があったとしても目的外での利用は認められない。また、家族が代理人としてマイナンバーを利用する際にも委任状の提示が義務付けられるなど、運用においても厳しいルールが課せられている。

制度導入の効果として、一般的には「行政事務の効率化」「国民の利便性向上」「公平・公正な社会の実現」の 3 つが強調されている。これまで行政機関ごとに異なるルールで管理されていた個人情報が、マイナンバーをキーに機関を超えて情報を結びつけることが可能になるため、事務がより正確に効率的に行われるものと期待されている。

しかし、マイナンバー制度の目的は、単に個人を識別し、行政事務の効率化を目指すことに留まるものではない。マイナンバー制度は、日本社会における ICT(情報通信技術)利活用のための基盤、いわゆるインフラとして整備された点に特徴がある。制度導入によって整備される 3 つのインフラの概要を以下に示す。

① 情報提供ネットワークシステム

マイナンバーをキーに、専用のネットワーク回線(政府共通ネットワーク、LGWAN 等)を用いて、行政機関間での個人情報の連携を可能とするシステム。平成 29 年 7 月に稼働予定。

②マイナンバーカード

マイナンバーを証明するカードで、公的個人認証サービスを利用する際の電子証明書やカードアプリケーションを格納するための IC チップを搭載。

③マイナポータル

自宅のパソコンやスマートフォン等から、行政機関が保有する自分自身の個人情報の確認や行政からの通知の受取等を行うための個人向けポータルサイト。ログインには、マイナンバーカードの電子証明書を利用。平成 29 年 7 月に本格稼働予定。

これらを複合的に活用することで、従来では実現できなかった新しい行政サービスを提供することが可能になるものと期待されている。

(2) マイナンバー制度利活用の背景

ICT の利活用を通じた安全・安心・快適な国民生活の実現を目指し、内閣官房 IT 総合戦略室は、平成 25 年 6 月「世界最先端 IT 国家創造宣言」を策定した。その後、平成 28 年 5 月 20 日の改定において、マイナンバー制度の活用方針が盛り込まれることとなった。

『世界最先端 IT 国家創造宣言（平成 28 年 5 月 20 日）』より引用

マイナンバー制度を活用した国民生活の利便性の向上

- ・ マイナンバーカードの公的個人認証機能を活用し、官民で連携した仕組みを設け、民間事業者の送達サービスを活用した官民の証明書類の受け取りや子育て支援・引越・死亡等に係るワンストップサービスや、テレビ・スマートフォン・コンビニ端末等を活用した電子的な行政手続等への多様なアクセスを、平成 29 年 7 月のマイナポータルの本格稼働に合わせて順次実現。
- ・ マイナンバーカードの利便性向上策等について、公的個人認証機能のうち利用者証明用電子証明書の海外転出後の継続利用や旧姓併記等の券面記載事項の充実、マイナンバーカードのマイキー部分（公的個人認証機能等）を活用した公共施設や自治体ポイントなどの自治体サービスのクラウド使用による効果的・効率的利用促進や当該ポイントの商店街等での利用推進等、その可否も含めて検討を進め、可能なものから順次実現。

さらには、内閣官房日本経済再生本部『日本再興戦略 2016』においても、「マイナンバーカードやマイナポータルの利活用」「子育て関連手続きのオンライン化」「災害発生時における避難状況把握」など、マイナンバー制度を基盤とした行政サービスについて検討を進めるとの方針が明記されるなど、まさに国が掲げる IT 戦略の柱の一つとして、マイナンバー制度は位置づけられている。

このような国の方針を受け、自治体も積極的にマイナンバーカードやマイナポータルを活用し、住民生活の利便性向上に資するサービスを提供するよう国から求められている。しかしながら、マイナンバー制度は新しい制度ということもあり、先進的な取組事例は非

常に少なく、各自治体はどのようなサービスを提供し得るか、どのようなサービスが住民生活の向上に貢献できるのか手探りの状況である。マイナンバー利活用の可能性を考察するにあたり、まずは制度の仕組みについて整理することとしたい。

（３）利活用に向けた制度構成要素の整理

マイナンバー制度には、番号法でマイナンバーの利用が義務付けられた事務以外に、自治体の創意工夫によって独自のサービスを提供することが可能となる仕組みが用意されている。この点について利活用への適性を判断するため、マイナンバー制度を構成する４つの要素に分け、特徴を整理する。

①マイナンバー

- ・ 社会保障・税・災害対策分野において法律で規定された事務と地方公共団体が条例で定める事務（以下、「マイナンバー利用事務」という）で利用。
- ・ 利用者は行政機関のみ。
- ・ 利用者や利用範囲について法令上の制約が多く、自治体の裁量余地は少ない。
- ・ 住民のメリットは、行政手続時の提出書類（課税証明書・住民票等）の省略等に留まる。

②電子証明書（公的個人認証サービス）

- ・ マイナンバーカードの IC チップに搭載。
- ・ 電子文書の作成・送信において、文書が本人作成の真正なもので改ざんされていないことを証明する「署名用電子証明書」と、インターネットサイト等にログインした者が利用者本人であることを証明する「利用者証明用電子証明書」がある。
- ・ 行政機関のほか、総務大臣の認定を受けた民間事業者が利用可能。
- ・ マイナンバー利用事務に限定されることなく利用可能。
- ・ 主な活用事例は、コンビニ設置端末による住民票や印鑑登録証明書等の取得サービス等。

③カードアプリ

- ・ マイナンバーカードの IC チップの空き領域に、各団体においてカードアプリケーションを登録することが可能。自治体の場合は、条例制定が必要。
- ・ 行政機関のほか、総務大臣の認定を受けた民間事業者が利用可能。
- ・ マイナンバー利用事務に限定されることなく利用可能。
- ・ 図書館カード、商店街ポイントカード、職員証等の各団体発行カードの機能を統合することで、団体にとっては既存カード発行費用の削減、利用者にとってはワンカード化による省スペース等のメリットがある。

④マイナポータル

- ・ 行政から住民へのおしらせ発信（プッシュ型サービス）が可能。
- ・ 行政手続の電子申請が可能。

- ・行政機関のほか総務大臣の認定を受けた民間事業者の利用も想定。
- ・原則、マイナンバー利用事務で利用可能。
- ・利用（ログイン）の際、マイナンバーカードの電子証明書が必要。

利活用に向けたマイナンバー制度構成要素の比較

	① マイナンバー	マイナンバーカード		④ マイナポータル
		② 電子証明書 (公的個人認証)	③ カードアプリ	
サービス 提供主体	行政機関	行政機関 民間事業者	行政機関 民間事業者	行政機関 民間事業者（一部機能）
特徴	・法令上の制約大（利用範囲は限定的）	・マイナンバー利用事務以外でも利用可能 ・高度なセキュリティ	・マイナンバー利用事務以外でも利用可能	・原則、マイナンバー利用事務で利用 ・ログインの際、マイナンバーカードが必要
住民メリット	・添付書類の省略	・住民票のコンビニ交付 ・電子申請 ・各種 ICT サービス	・各種カードのワンカード化	・電子申請 ・プッシュ型サービス（おしらせ機能）
利活用の適性	×	◎	◎	○

上記のとおり、自治体の独自サービスとしてマイナンバー制度の利活用を考える場合、必ずしもマイナンバーそのものを利用する必要はないことが分かる。利活用のポイントはマイナンバーカードであり、電子証明書の利用や民間事業者との連携等により相乗的な効果を創出できるものとする。特に、電子証明書（公的個人認証サービス）は、インターネット上において利用者を安全かつ確実に特定することができる点で、非常に重要な意味を持つ。マイナンバー利用事務に限定されないため応用範囲も広く、独自サービスを提供する上で最も重要なポイントであると考えている。

（４）懸念事項

マイナンバーカードは、全世帯に送達された通知カードと異なり、申請によって希望者のみに交付されるカードである。総務省の発表によると平成 28 年 11 月 30 日時点のマイナンバーカード申請枚数は約 1,293 万枚に留まっており、日本の総人口における取得率は約 10.2%と低迷している。マイナポータルの本格運用開始前であることや、住民票の写し等のコンビニ交付も多くの自治体が準備中という状況では、マイナンバーカードの利用機会は少なく、取得に消極的になるのはある意味当然ともいえる。しかし、マイナンバーカードの普及が進まなければ、独自サービスの効果は限定的なものとなり、住民全体のサービス向上にはつながらない。行政機関は、住民がマイナンバーカードの取得にメリットを感じるような魅力的な施策とその周知を徹底的に行う必要がある。

なお、国は将来的にはほぼ全ての国民がマイナンバーカードを保有することを目標としているが、住民基本台帳カードの普及率が約 5.5%に留まったことから、マイナンバーカードの普及について依然として懐疑的な意見も多い。また、マイナンバーカードの紛失・盗難による個人情報漏えいへの不安から、マイナンバーカードを携帯することに抵抗のある住民も相当数いるとみられる。これらの点については別途議論が必要であるが、紙面の関係上、本レポートでの取り扱いは割愛したい。ただし、住民不安を払拭するためにも、機能を限定した「子カード」の発行等について国は早急に検討を進めることが必要と考える。

(5) 今後の動向

マイナンバーは、現在、社会保障・税・災害対策の分野でのみ利用が認められているが、国は利用範囲の拡大について検討を進めており、今後は戸籍・パスポート・自動車登録などでの利用が見込まれている。

また、マイナンバーカードの利活用を積極的に推し進めるため、平成 27 年 9 月 29 日、総務省に「個人番号カード・公的個人認証サービス等の利活用推進の在り方に関する懇談会」が設置され、有識者らによる検討が行われてきた。この中で、マイナンバーカード利活用の当面の目標として 3 つの柱が示された。

①行政手続等での利用拡大

- ・子育て支援（保育所利用申請のワンストップ化・オンライン化）
- ・母子健康情報サービス（予防接種のお知らせ等母子健康情報を対象者に配信）
- ・コンビニ交付サービスの基盤の活用（住民票の写しや印鑑登録証明書等以外への拡充）

②商店街等の地域需要増大・地域活性化

- ・マイキープラットフォーム構想¹による地域活性化（自治体ポイントの利用促進）

③民間サービスにおける利活用拡大

- ・インターネット銀行・証券へのログイン、オンライン取引
- ・コンサート等のチケットレスサービス
- ・生命保険会社における顧客の生存確認
- ・クレジット決済

上記以外にも、「健康保険証」と一体化させ、病院窓口での資格確認や支払いがマイナンバーカード 1 枚で対応できるよう検討が進められるなど、マイナンバーカードを取り巻く状況は常に変化し進歩している。これらの機能は、早いもので平成 29 年度から順次実用化され、場合によってはマイナンバーカードの普及が一気に加速する可能性がある。国の動向を注視し、積極的に情報収集しつつ柔軟に対応することが各自治体に求められている。

2. 先進事例

マイナンバーカードを団体独自のサービスに活用している事例は全国的にまだ少数だが、

¹マイナンバーカードに搭載されている IC チップを活用し、全国にある公共施設や商店街等に係る各種サービスを紐づけるための共通基盤を構築する構想。

実証実験を含め先進的な取組事例を紹介する。特に、鳥取県南部町の事例は、先駆的地域づくり現地調査において直接ヒアリングを行ったものである。

(1) 児童及び高齢者の見守りサービス（鳥取県南部町）

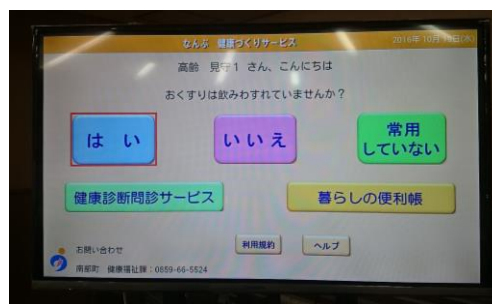
鳥取県南部町は、平成26年、総務省のICT街づくり推進事業を活用し、ケーブルテレビ事業者「株式会社中海テレビ放送」とともにマイナンバー制度を見据えた2つの実証実験を行った。

1つ目は、児童を対象とした見守りサービスである。本取り組みでは、模擬カードを持った児童が、学校・図書館・公民館等に設置されたタブレット（カードリーダー）にカードをかざすと、予め登録しておいた保護者等のメールアドレスに、その都度、所在地と時間が自動配信されるものである。下校後の子どもの居場所を把握することができ、保護者は安心感を得ることができたという。この仕組みは災害時の安否確認にも応用可能で、避難場所にカード読取用のタブレット等を設置しておけば、家族等に自分の居場所を知らせることが可能となる。

2つ目は、高齢者を対象とした見守りサービスである。ケーブルテレビを使った実証実験で、高齢者が模擬カードを使ってログインした後、テレビのリモコンでその日の健康状態を選択し入力すると、その内容が予め登録しておいた家族等にメールで自動配信される。入力内容は行政機関にも共有され、入力が数日間確認できない場合や健康状態の悪い日が続いた場合等は、

保健師が家庭訪問し状況を確認する。他にも服薬管理、健康診断の履歴確認、お知らせ配信など様々な機能があり、本人・家族・行政が健康情報を共有する場として活用可能である。利用者の評価は高く、有償でのサービス利用についても6割以上が肯定的であった。

一方、課題としては、事業化にあたっての料金設定や、利用者が入力作業を継続するモチベーションを保つための仕掛け作りなどが挙げられた。



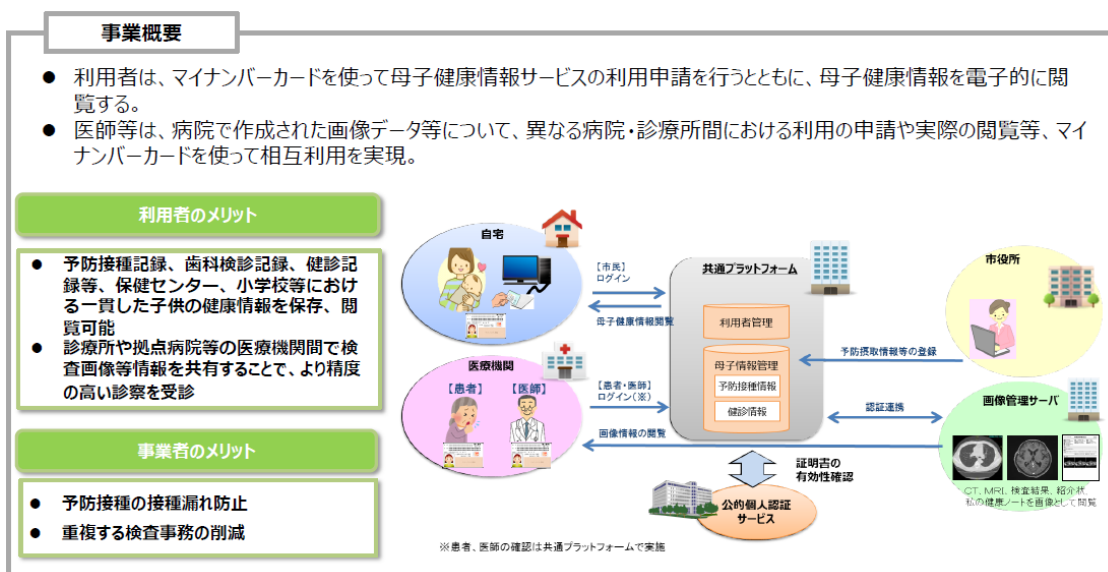
高齢者見守りサービス入力画面

(2) 母子健康情報サービス（前橋市）

群馬県前橋市は、平成28年6月から、市や学校等の各機関が保有する母子健康情報を集約したポータルサイトの運用を開始した。

本取り組みは、総務省から公的個人認証サービス利用認可を受けた「一般社団法人 ICTまちづくり共通プラットフォーム推進機構」との共同事業で、予防接種記録や健康診査、歯科検診、子どもの成長記録などの情報を共通プラットフォームに集約し、保護者や家族がマイナンバーカードの電子証明書を使ってポータルサイトにログインし閲覧するサービスである。また、予防接種の接種時期が近づく自治体から個別にお知らせを配信するなど、プッシュ型サービスの提供も行っている。母子健康手帳を持ち出す煩わしさもなく、スマートフォンから手軽に子どもの記録が確認できると、利用者に好評とのことである。

将来的には、医療機関との連携をはかり、医療関連情報についてもプラットフォーム上で共有することを目標にしている。



前橋市の母子健康情報サービス（出典 総務省『個人番号カード・公的個人認証サービス等の利活用推進の在り方に関する懇談会（第3回）』）

子育て関連情報の集約という点では、これまでも自治体がポータルサイトを構築した例はあった。しかし、前橋市の事業のポイントは、マイナンバーカードの電子証明書を用いて、利用者本人の確認を厳格化した点にある。つまり、従来のようなIDとパスワードによるログイン方法では、なりすましが比較的容易にできてしまうため、安全性への懸念から取り扱う情報を安全なものに限定する必要があった。一方、マイナンバーカードの電子証明書によって利用者本人であることを確かかつ安全に証明できるのであれば、医療情報のような機微な個人情報についても連携できる可能性が高まり、今後のサービス拡充に向け展望が大きく広がる。母子健康情報サービスは、全国的にも関心が高く、複数の自治体で同様のサービスが広がりつつある点にも注目したい。

（3）医療履歴クラウド管理サービス（京都市他）

京都では、医療履歴をインターネット上で管理するサービスを導入した事例がある。この事業は、「NPO法人 日本サステイナブル・コミュニティ・センター」が実施したもので、平成26年度の総務省地域情報化大賞を受賞している。

この医療履歴管理サービスは「ポケットカルテ」と称するもので、利用者がインターネット上で、①医療健康情報の管理②医療費の管理③病院や薬の検索等を行うことができる。例えば、①医療健康情報の管理では、特定健診結果や医療機関の受診履歴、投薬履歴等を登録することができ、利用者自身の健康管理に役立てられる。また、②医療費の管理機能は、確定申告での医療費控除明細書の作成に対応している。なお、通常は医療機関が発行する診療明細書等をもとに利用者自身が各情報を登録する必要があるが、同NPO法人が提

供する地域共通診察券に加盟している医療機関で受診した場合、診療明細書や領収書にQRコードが付され、それを読み込むことで入力作業を簡略化できるよう工夫されている。

将来的には、ポケットカルテに登録された患者情報を医療機関が取得できるようにすることで、複数の医療機関を受診した際に起こりうる投薬や検査の重複を防止したり、効果的な健康サポートを行ったりできるほか、救急車による緊急搬送の際に病歴や服薬履歴等を確認できるなど、活躍の場は更に広がるものと期待されている。

3. 和歌山市への提言

(1) 和歌山市の概要

和歌山市は、和歌山県の北端に位置する人口約36万人（平成28年）の中核市で、大阪府の中心部まで電車で約1時間、関西国際空港まで約40分の距離にある。かつては徳川御三家紀州藩の城下町として栄え、戦後は重化学工業などを中心に発展してきたが、産業構造の変化への対応の遅れなどから、昭和60年の人口約40万人をピークに人口は減少し続け、産業の衰退、駅前や中心市街地の空洞化、少子高齢化の進展（高齢化率28%（平成27年）、中核市平均25%）など、多くの課題を抱えた状況にある。

また、自動車への依存度が極めて高いことから、公共交通の衰退が著しく、今後、運転が困難となる高齢者等の生活への影響が懸念される。



出典 和歌山市観光協会 HP

(2) 市民アンケート調査

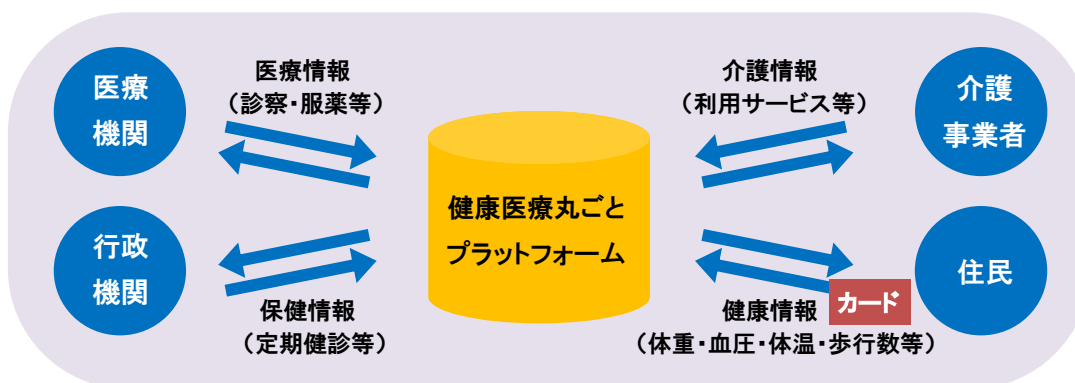
平成28年11月に和歌山市が実施したマイナンバー制度に関する市民アンケート調査（回答者356人）では、全体的な傾向として、マイナンバー制度への理解が進んでいないこと、個人情報漏えいへの懸念が未だ根強いことが明らかになった。一方で、マイナンバー制度が将来もたらずサービスに一定の期待感を示す回答も見られた。

また、マイナンバー制度を活用した独自サービスに期待するテーマとしては、「医療分野（56.2%）」や「健康分野（48.9%）」のポイントが高く、商店街ポイント等の「地域活性化分野（23.0%）」はポイントが低い結果となった。さらに、マイナンバーカードに付帯するサービスとして「健康保険証」の機能を求める意見が多い（47.5%）など、総じてマイナンバーカードは医療健康分野と相性がよい傾向が伺えた。

(3) マイナンバーカード利活用の提案

調査結果でみられたように「医療」「健康」分野に市民が高い関心を寄せる一方、少子高齢化の進展によって社会保障費は増加の一途を辿っている。貴重な予算を無駄なく有効活用するためにも、健康増進と社会保障費の抑制を同時に目指すとともに福祉サービスの質向上も視野に入れた方策として、「医療」「健康」等の情報を関係者が安全かつ効率的に共

有するための仕組み「健康医療丸ごとプラットフォーム」の構築を提案したい。



健康医療連携によるサービスイメージ

このサービスは、「医療機関が保有する医療情報」「行政機関が保有する定期健診等の保健情報」「介護事業者が保有する介護サービス利用情報」「住民が日常的に自身の体重・体温・血圧・歩行数等を登録する健康情報」等を共通プラットフォーム上で共有し、厳格なアクセス管理のもと、各権限に応じた範囲で効率よく個人情報を活用することを可能とするものである。例えば、現在も介護保険制度の在宅生活支援において、介護と医療の連携により高齢者等を包括的にサポートする地域包括ケアシステムの構築が進められているが、現場では医療・介護の連携不足が課題となっていることも多い。こうした事業者間の連携を円滑にするためにも、医療・健康・介護・福祉等の情報を共有するための基盤整備は非常に重要と考える。

なお、本提案のポイントとして、従来型の事業者による連携だけでなく、住民も連携対象として取り込む点にある。利用者自身が入力した健康情報を活用することにより、関係機関は利用者の健康状態の変化を捉えたよりきめ細やかなサポートが可能になる。マイナンバーカードの公的個人認証サービスを用いることで、高度なセキュリティが確保され、安全に機密性の高い個人情報を取り扱うことが可能になるのである。また、昨今の健康ブームに象徴されるように、住民の健康に対する関心は非常に高い。こうした住民の関心をより一層惹きつけ、健康維持に取り組んでもらうための一助として、共通プラットフォーム等を利用した健康情報の可視化は大きな意味があると思う。

さらに、利用者に対するサービス利用の動機付けとして、健康ポイント制度をあわせて導入することも提案したい。プラットフォームへの健康情報の入力、健康関連イベントへの参加、公共交通による外出時（高齢者限定）などにポイントが加算される仕組みを設けることで、利用者が楽しみながら健康づくりに取り組むことが可能になると思う。この点に関しては、国が掲げるマイキープラットフォーム構想で導入予定の地域経済応援ポイント（通称「自治体ポイント」）とも関連しており、健康ポイントを自治体ポイントとして付与することでさらにマイナンバーカードの活用が図られるものと考えている。

そして、将来的には、全ての医療・健康情報を集約・蓄積し、住民にとっては自らの健康データベースとして、行政や事業者にとっては効果的かつきめ細やかなサービスを提供

するための情報資産として活用できればよい。もちろん、連携対象となる情報が広範囲になるほど、関係者との調整や機微情報の取り扱い、閲覧範囲の設定などクリアすべき課題は多くなるが、まずは共有可能な情報から連携し段階的に範囲を広げていけばよいのではないだろうか。とりわけ医療情報は、その性質上、より慎重な取り扱いが求められるが、必ずしも全ての医療情報を一律に連携対象とする必要はない。十分な議論を重ねつつ利用者や関係者の理解・協力を得ながら連携対象を広げることが大切である。法的な整理が必要な部分もあるため実現に向けたハードルは高いが、関係者が目的を共有し、一つずつ丁寧に課題を解決していくことで、いつか道が開けるものと信じている。

おわりに

マイナンバー制度は大きな可能性を秘めた制度であるが、今のところ行政も住民もそれを十分理解できていないように感じる。そもそも、マイナンバー制度の基本ルールでさえ、国全体で共有されているとは言い難い。まずは行政職員が制度を正しく理解し、根気よく丁寧に住民に説明していくことが必要である。制度への理解が深まり、住民がマイナンバーカードを利用したサービスの利便性を実感できるようになったとき、はじめて本当の意味でのマイナンバー制度がスタートしたと言えるのではないだろうか。

私は今後の行政運営においては、組織を超えた情報共有と、情報を有効活用するための体制整備が重要だと考えている。これを実現するための前提となるのが高度なセキュリティ環境であり、マイナンバー制度がもたらすインフラはこれを支える基盤となる。ICTの進歩とともに、行政サービスの可能性は格段に広がっている。行政の独りよがりにならないよう住民や関係者を巻き込んだ議論を行いつつ、新技術がもたらす変革を積極的に取り入れて行政サービスの質を高められるよう取り組んでいきたい。

【参考文献・ホームページ】

- ・上村一樹、駒村康平、久野譜也（2015）「健康ポイント制度のコンジョイント分析」
- ・総務省<http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/index.html>2016年12月16日アクセス
- ・地方公共団体情報システム機構（2016）『月刊J-LIS』2016年4月号
- ・内閣官房社会保障改革担当室<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/>>2016年12月16日アクセス
- ・内閣官房情報通信技術総合戦略室（2016）『世界最先端IT国家創造宣言』
- ・内閣官房日本経済再生本部（2016）『日本再興戦略2016』
- ・和歌山市（2015）『和歌山市まち・ひと・しごと創生総合戦略』
- ・和歌山市（2016）『インターネットモニター マイナンバー制度について』
- ・和歌山市（2016）『第5次和歌山市長期総合計画』
- ・『月刊自治体ソリューション』2016年8月号 ぎょうせい（2016）
- ・『月刊自治体ソリューション』2016年11月号 ぎょうせい（2016）