

日本の情報化社会を支える納税者番号制度の必要性

税理士 永田 理絵

はしがき

1. 新制度の仕組み

- (1) ID と DBについて
- (2) ID と DB(Data Base)の管理手法について
- (3) オーストリア方式の応用

2. 新制度のメリット・デメリット

- (1) メリット
- (2) デメリット
- (3) 税と社会保障の連携とプライバシー

3. プライバシーとセキュリティ

～住民基本台帳ネットワークシステム、個人情報保護法との関係を含む

- (1) 日本における ID の現状
- (2) 日本における電子署名保有人口が増えない理由
- (3) 住民基本台帳ネットワークについて
- (4) LGWAN(Local Government Wide Area Network)について
- (5) 個人情報保護のための機関設立

4. 関連する税制度～電子申告、金融資産所得の総合課税、給付付税額控除

- (1) 電子申告の現状
- (2) 税制と現状の乖離
- (3) 分離課税方式がなくなる
- (4) 納付付税額控除の実現

5. 今後の課題とスケジュール～納税者権利憲章、歳入庁の設置等を含む

～ 電子政府のシステムデザインを変革

あとがき

はしがき

個人情報の保護とは他人に覗き見されない権利・ほっておかれる権利であるという認識が從来から根付いてきた。しかし情報化が進展するにつれ、個人情報の保護は自らの情報をコントロールする又はコントロールが難しくとも個人情報が保護されることへの期待権、意思決定を個人が主体的に行うことのでき

る権利という側面をもっていることを私たちは意識改革をしなければならない。そのためにはバラバラに点在している個人情報を連携する納税者番号制度の導入が社会基盤として整備されていることが前提となる。情報連携と ID 構築を確かなビジョンでつなぐとき私たちは国家という枠を超えた、国際経済の共同体である個人としての経済的利益を享受できる。

私たちがそのスタートラインへ立つために乗り越えるべきハードルとなる、①社会基盤としての ID 構築、②オンラインでの本人認証手段を確立することを中心まとめる。その過程で個人情報を保護するためには高い可視性（追跡可能性）のもとに法律・技術の両面から制度設計を行うことの必要性に触れていきたい。

2. 新制度の仕組み

(1)ID と DB について

① ID とは

私たちが日常生活を送る上でたくさんの ID と暮らしていることを気づいているだろうか。通勤で使う Suica、車を運転するときの運転免許証、病院へ行くときには健康保険証、銀行でお金を出金するときはキャッシュカード、買い物で使うクレジットカード、会社のゲートをくぐるときに提示する職員証や特定の職業を証明するもの、マイレージ等のポイントカード等、例をあげればきりがないが、これらは全て ID なのである。

私たちは日常生活の中でこんなにもたくさんの ID を無意識のうちに使いこなしている。これが 1 つの ID で全てを網羅できたら、どんなに便利だろうか。

（定義）

ID とは「私は〇〇です」を証明するものである。ID=アイデンティティ(Identity)のことと、ジーニアス（大修館書店発行）には ID(Identity)の意味として①本人であること・同一物であること、②一体性・同一性、③個性、独自性、等と記している。

人は誰しも他の誰とも異なる特性をもっており、その特性を情報化によって本人認証に利用し、人、もの、カネ（電子マネー）等の物までをも識別できるようにしたのが ID である。

（特性）

ID は人・ものを特定するものであるため、解釈への曖昧性があつてはならない。そのため固有・普遍的な情報の集積が実在し客観的な評価が必要となる。

ID が公的な身分証明として利用されるものとして国内外を問わず主となるものに①住民基本台帳カード②パスポート③運転免許証④健康保険証がある。これらが身分証明証として通用するのは、発行する証明書の認知度・発行機関への信頼度・写真があるので本人と見て確認できる、という点が共通の特徴といえよう。しかし現状において、これらは 1 つ 1 つがその人を証明することはできても、独立した証明手段であって、横断的な機能を相互利用できるものではなかった。そのため、私たちは必要な利用シーンごとに ID を使い分けている。

しかし近年では分野ごとに異なる情報を横断的に連携して行政コストの軽減だけでなく利用する国民にとってリスクを考慮しながら利便性を高めるための取組が行われ、情報化先進国では 1 つの ID で日常生活の必要なシーンをすごすことができるようになっている。これらの諸国では ID の付与方法、システム構築等が各国で異なるものの、1 つの ID で運転免許証、健康保険証、パスポート、学生証等としての機能を国民が保有できるよう取組をしている。

2010 年に入り、EU は A Roadmap for a pan-European eIDM Framework by 2010 を発表している。これによれば 2006 年より段階的に EU 域内の ID を相互活用できるような取組が行われてきている。EU は通貨の統合以降、各国の法律・税制等を尊重しながらも経済発展の過程で情報の利活用を行うため ID の情報保護・セキュリティのレベルを標準化してきたと考えられる。これは法人・個人の経済活動に対する脱税を見逃さず徴税を公平に行い相互監視を行うことができるとともに、EU 圏内のパスポートとして各国が発行する ID カードを相互認証できるようにすることで経済活動の円滑化を図るものとなる。

日本の現状は運転免許証、健康保険証、パスポートそして住民基本台帳カードを身分証明として利用できるがバラバラに管理されている。私たちが 1 つの ID で日常生活に必要なシーンを送ることができれば、とても快適な暮らしになるであろう。

【日本】

住民基本台帳コードは 11 桁の番号。リアルとネットを通して身分証明証として利用できる。番号に規則性は見られない。利用範囲は公的部門だが提供されるサービス数の少なさのみならず、情報の一元化を嫌う国民性から住民基本台帳カードの普及率は非常に低い。最も公的な身分証明証として利用されているのは運転免許証だが全ての国民が保有しているわけではなく、運転免許証を保有しない人は健康保険証を利用する頻度が多いものの顔写真がないため決して本人証明力が高いわけではない。

(海外での ID)

【アメリカ】

SSN(Social Security Number : 社会保障番号)が市民、永住者、合衆国法典の社会保障法 205 条 C2 に記載された外国人就労者に対して連邦政府社会保障局により個人に対してそれぞれ 9 桁の番号を発行する。用途は税・社会保障・年金等となる。

【韓国】

住民登録番号は生年月日 6 桁 + 性別 1 桁 + 地域番号 4 桁 + 登録順序 1 桁 + 検証番号 1 桁で構成されており、これは法律で定められている付与方法となってい。利用範囲は公的・民間に限らず幅広く利用されている。

【イタリア】

個人はアルファベット 3 桁（苗字）+アルファベット 3 桁（名前）+生年 2 桁 + 誕生日月を現すアルファベット 1 桁 + 誕生日 2 桁 + 出生地番号 4 桁 + 行政チェック番号のアルファベット 1 桁で構成されている。用途は納税番号の利用範囲を税と社会保障に限定しているものであり、住民登録との関連はない。

【イギリス】

NI（国民保険番号）は 1948 年に国民保険の徴収・給付の記録を行うために導入されたが、1988 年の Income and Corporation Tax Act 1988 により所得税の徴収へも活用されている。番号の構成はアルファベット 2 桁 + 数字 6 桁 + アルファベット 1 桁だが無作為のもので個人情報に関するものは含まれていない。

【シンガポール】

出生時に NRIC (National Registration Identification Card) の 9 桁の番号が割り振られ、15 歳以上の国民と永住者に ID カードとして発行される。外国人居住者には 9 桁の FIN 番号(Foreign Identification Number)が付与される。用途は行政・民間を問わず広範囲に利用されている。

【スウェーデン】

個人番号は生年月日を含む 10 桁で構成されており生涯不変である。1947 年より導入され、1967 年に現在のように生年月日、誕生番号（奇数：男性、偶数：女性）、チェック番号 1 桁で構成されるように改正された。ID の利用範囲は日常生活に必要なもの全てを含む。税と社会保障については国税庁が両方の徴収を担う。

【オーストリア】

CCR（日本の住民基本台帳番号に相当する生涯不变の ID）は氏名、旧名、性別、生年月日、出身地、国籍、現住所、旧住所等を登録し、数字のみで構成される。番号は公開されているが利用範囲や取扱規則を住民登録法やデータ保護法にて厳格に規定されている。

【エストニア】

ID は 11 桁で性別 1 桁 + 生年月日 6 桁 + 数値 4 桁から構成されている。利用範囲は行政全般である。

【デンマーク】

誕生日を含めた 10 桁で構成され約 40 年前から導入されている。利用範囲は行政全般である。

各国に共通するのは ID に個人を直接的に特定する固定的な ID 情報（氏名、性別、誕生日、出身地等）が入っている点である。日本の場合、統合された ID はない。住民基本台帳カードの発行割合が約 3 割程度である現状から、およそ ID として活用できているとは言えない。だが、住民基本台帳コードを ID として活用する場合、住民基本台帳コードはランダム数値による 11 桁で構成されているため、各國のように ID 番号に個人を特定する情報が入ることはない。そのため ID カードに番号を記載されてもただちに個人を特定・類推されるようなりスクはないと考えられる。そういう意味では非常に珍しい ID 番号となるのは間違いない。

②Data Base (DB)とは

(定義)

Data Base とは情報の集積を効果的に活用するために整備されたものである。欧州ではもともと地域・教区ごとに残されてきた氏名、誕生日、親族、婚姻、旧姓、性別等の「記録」が第一次世界大戦の開戦以降、食料配給や恩給支給での重複等を避けるために、これらの記録を電子化・活用をしていこうと行政が法整備を行い、点在する地域ごとの個人に関する「記録」の情報を国又は州単位で統合したのが今日につながる DB 構築へのきっかけと考えられる。それまで単なる紙の記録でしかなかった情報が価値を生む情報となり、情報を一定の規則に基づいて整理集積して DB となって、本人認証だけでなく行政コスト削減にも活用され始めた瞬間といえよう。

日本では戸籍簿があり自治体ごとに情報管理され住民基本台帳ネットワークに接続されているため全国区での本人認証が実現しているが、これも時代をさかのばれば「記録」を興したものである。

つまり ID は DB から生まれたと考えられる。

(情報は DB となり新たな価値を生む)

量が膨大になるにつれて一定の規則性のある識別番号が必要となった。それが ID である。ID を識別番号として DB の情報に符号することで検索が容易に行えるようになり、DB の扱える情報量の拡大につながった。

このように DB とは特定のテーマに絞ってデータ収集・管理したものを容易に検索・抽出できるように構築されたものである。DB が活用されるシーンには検索エンジン、住所録、電子カルテ等がある。

だが、行政での情報化を進める過程で、取り扱う内容ごとに DB が分割されていることは非常に不経済な現象であることに気づいた国々がある。例えば、エストニア、オーストリア、デンマーク、フィンランド、シンガポール等である。こうした国々は 1990 年代で既にこうした現象を克服している。その手法が ID 連携システムである。

一方、日本では税、社会保障、医療、自動車免許等それぞれが自らの管轄下による情報を集積・運営・管理している。そのためプログラムが異なることによる情報の相互変換不可だけでなく、システムの維持コスト負担が財政状況の厳しい小規模自治体に大きくのしかかっていることが個人情報の利活用実現への足かせとなっている。日本でも ID 連携システムを導入すれば各種 DB を 1 つに統合しなくても活用できる環境は整っており、財政状況の厳しい自治体に DB を任せることで逆に管理セキュリティレベルが低下して個人情報漏えいになるリスクがあることを考慮すれば、国単位で統合することが安全と考える。

今日ではデータを高速・安全に利活用できるためのデータ格納方法やプログラムの研究がすすめられており、DB の前提条件として、データの格納方法を知らない・格納方法に変更が生じた場合にもプログラムを行う側に支障がないように保障できることが求められている。

(DB 情報を ID で活用する海外事例)

オーストリアでは 2004 年 5 月から Electronic delivery (電子配信サービス) が開始され、利用者は自分のメールアドレスを登録しておくことでサービスを享受できるとともに行政のコスト軽減となっている。流れは①行政からメールがサーバーに届く②利用者はメールが届いたことを知らされる③利用者は市民カードに格納されている電子署名を付して返信する④送信完了通知と内容を確

認できるメールを利用者が受信、となる。

エストニアの ID カードには 2 種類の PIN と公的電子メールアドレスが付与される。PIN の 1 つは本人認証用、2 つめは電子署名用である。電子メールアドレスは名前、苗字_××××@eetsi.ee (××××はランダム数値) となっている。これは個人が実際所有するメールアドレスへ転送するための中継アドレスであり、最大 5 つまで転送先を設定でき、何回でも変更可能である。DB については、独立して間もない頃に筈状態で出来上がった異なるアルゴリズムの情報を相互連携するために X-road (クロスロード：交差点) という共通プラットホームをつくることで実現している。

(今後の DB 活用ビジョン)

ID は DB があってこそ、その価値を普遍的なものとできる。同時に DB は ID なくして簡便・効率的な活用を望めない。2 つは 1 つでセットなのである。この関係を理解できれば、例として国内外で次のような利用が可能となると考えられる。

- ・電子申告・電子納税
- ・社会保障手続を含むその他行政手続の申請
- ・訴訟のため法廷にネットで出廷できる。証拠資料提出がネットで可能。
- ・金融機関へ口座開設等の経済取引が可能となる
- ・電子カルテの利用により医療行為を迅速に行うことができる（特に遠隔医療や救命救急に効果をもたらすと考えられる）

つまり、DB の活用は国内居住の国民に対してのものでありながら、ID の活用は国内にとどまらず国際レベルで標準化されることを視野に入れたものであることが今後求められると考える。

(2)ID と DB の管理手法について

【本人認証における ID と DB(Data Base)の管理手法について】

海外諸国の状況を図式したように ID と DB の関連性をどのように位置付けるかは非常に重要な問題である。ID 管理モデルを考えずに DB 管理システムを構築することは最悪である。

① 導入目的から見る ID モデル

住民登録ベース（デンマーク、スウェーデン、韓国、フランス等）、社会保障ベース（アメリカ、カナダ）、限定型：税務ベース（オーストラリア）、身分

保障ベース（エストニア、シンガポール）、どれにも属さない（行政領域ごとに異なる個別の ID を使用しており、多数の ID が並列する分散型）日本、ドイツ、オーストリアとなる。

【住民登録ベース】

全ての住民を対象とするのが特徴で、スウェーデンのように長期滞在の外国人を含む国もある。この手法は住民登録関連作業だけでなく税務や社会保障等の公共サービスに広く利用される ID モデルである。

【社会保障ベース】

社会保障番号(Social Insurance Number)を使用し、社会保障の加入者管理を目的とする ID モデルである。アメリカ・カナダでは年金や医療等の社会保険料徴収や管理・給付のため当初導入したが、近年では税務等でも活用される等利用の幅が広がっている。

【限定型：税務ベース】

オーストラリアのように税務を主体とし、それに関連する業務に对象を絞つて利用する ID モデルである。

【身分保障ベース】

身分証明書に由来するコードを ID に取り入れたモデルである。そのため住民登録をベースにし、税や社会保障だけでなく広く公共サービスに利用されているため両国とも IT 先進国として評価の高い国であるが、住民登録ベースの諸国と異なる点はその力点が出入国管理・国家安全保障にあることである。そのため自国民だけでなく外国人滞在者も含む。

エストニアの国民 ID がテロの予防・不法滞在者取締りを含めた効果的な公共サービスを実現することを目的とするのは、国民 ID を身分証明書法(Identity Documents Act, RT1 1999, 2,36581999)に基づいていること、シンガポールが NRIC(National Registration Identification Card Number)番号を導入していることから伺える。

ID は国の文化・歴史の中から国民感情をふまえた経緯がある。中でも日本のように戸籍のある国とアメリカ等のようないい国とでは ID 発祥の背景が異なるため考え方もある。そのため戸籍に着目すれば地域性の特質が出るが、そもそも地域性にとらわれないアメリカ等の社会保障番号は ID としてその性質を異とする。

②発行方法から見た ID モデル

デンマーク、エストニア、アメリカ、フィンランド、韓国等のようなフラットモデルとオーストリアのセクトラルモデルとドイツのセパレートモデルがある。それぞれのモデル図を海外諸国の例として別添する。

【フラットモデル】

1つの ID を各種 DB にも使用するため利便性が高いが個人情報の不正使用や情報漏洩があった時に分野間の DB 連携が容易となるリスクがあるため、ID が漏えいした場合には新たに ID を発行しなければならない。フラットモデルの中でもエストニア、アメリカ、韓国のように国民 ID を各 DB へそのまま利用している国もあればデンマークやフィンランドのように ID をハッシュ化した値を各 DB へ利用している国もある。

【セパレートモデル】

分野間で全く無関係な ID を使用するため、データ同志のマッチングリスクが低く国民総背番号制への批判を受けにくいが、情報の共有化という視点からすれば効率化・利便性が損なわれてしまうことに加え、複数の ID カードを所有することとなり将来的にカードの統合が難しくなる可能性が非常に高いところに懸念が生じる。

【セクトラルモデル】

両者の特徴を生かした複合型といえよう。1つの ID が複数の分野に保有されている情報の相互利用を容易に実現するとともに情報漏洩のときに紐付けがしにくいため個人情報保護を可能とし、国民総背番号制への批判が生じにくいモデルだからである。

3つのモデルのうち 1 番多いのはフラットモデルタイプというのが現状である。確かにフラットモデルはシステム開発という観点からすれば簡便であるし、対外的な説明も比較的容易に行える。散逸しているデータを新しいシステムへ吸収し、その上で全ての DB に 1 つの国民 ID を付して関連付けた後、外部からのアクセス制限を設定することで情報開示を制限すればよいという考え方にはシステムの効率性をあげられる。ただし、個人情報保護という視点から鑑みると国民総背番号制という国民感情に沿うものとはなっていないと思われる。

一方、オーストリアは事例こそ少ないものの他に類を見ない非常に興味深い

システムであり、有効な手法と考える。電子国家法において諸規定が定められている。オーストリアの場合にはデータ保護委員会が情報の照会のつど必ず仲介し、アクセスログ（記録）を永久保存するために個人情報が厳格に行われているという安心感を与えている。その一方で分野間の情報共有化での効率性・利便性を損なっていない。オーストリアの管理手法は分野を横断した統一的 ID による管理を行うのか、分野ごとに無関係な ID を割り当てるのかという考え方へ影響を与えるものである。日本で導入するときのイメージを図 4 と図 5 にあらわした。

オーストリアのセクトラル方式の特徴は Souce PIN (Souce Personal Identity Number:CCR 同様、生涯不変) に各分野ごとの DB に対する付番を加えて PIN を派生させることにある。そのため国民 ID は公開情報であっても Souce PIN と派生生成した PIN は非公開情報で派生生成された PIN から Souce PIN を割り出すことはできないようになっている。オーストリアが Souce PIN を暗号化する中央住民登録番号とは日本の住民基本台帳コードと等しいことが興味深い。オーストリアの場合には Souce PIN を格納する IC カードを既に所有しているカード（社会保険カードや学生証等）の中から選択させていることが多いため、国民が統一した ID を付番されているのではなくて、元となる PIN に住民基本台帳情報と電子署名の機能を持たせることでログインするときに暗証番号を入れれば本人認証が行えるようになっており、媒体を問わない手法なのである。

今の日本の現状はドイツのセパレートモデルに類似する。ドイツがセパレートモデルを維持するには理由がある。1983 年 12 月 15 日にドイツ連邦憲法裁判所にて、国勢調査が統計目的以外に利用されることを自己決定権を侵害するため、1 つの ID で個人情報の収集・管理をすることは、ドイツ基本法で規定される人格の尊厳に照らして違憲とする、という判決が下された。そのためドイツでは 1 つの ID で情報連携システムを導入できない状況が決定付けられている。だが日本と異なる点は、社会保険分野で徴収を行う場合に保険者が異なると一元化（相互利用）し、徴収した保険料を保険者ごとに振り分けることをしている。日本では全く行われていない。

(3) オーストリア方式の応用

2010 年 3 月に中日新聞にて政府が検討中の方法が掲載された。それはオーストリア方式と容易に分かるものだった。

日本にセクトラル方式を導入する場合には、この分野別付番に図のような現

行の識別番号を採用し PIN を派生させることで連携できると考える。将来的には税と社会保障だけでなく自動車免許証、遠隔医療を支えるための医療機関に関する治療記録や薬の処方記録等の DB とも連携していくことで過疎化や高齢化地域の公的サービスを向上させることができると期待している。EU 域内での限定版パスポート機能を付しているエストニア、オーストリア、ドイツやフィンランド等の国もある。EU 域内では通勤等で国境越えが日常茶飯事のため各国が協調した結果、ID カードにパスポート機能をつけたわけだが、従来のパスポートと ID カードを使い分けなければならない不便さは残る。だが、1 つの国民 ID へ各情報を連携させることにより従来紙面で発行したものや複数のカードに付随する事務コストは確実に軽減されることは共通しており、各国は個人情報保護と情報連携・共有化を実践している。

日本が電子国家として稼動するには税と社会保障のみに限定したスタイルをとるのか、税と社会保障を内包した広い領域を ID で連携するスタイルを目指すのか、がまず最初の議論となろう。私見を述べるとすれば、後者のスタイルを目指すのがアジアのハブであり国際的な情報化社会を牽引する電子国家を描いてきた日本の選ぶ道と思われる。

だが第一段階として税と社会保障の連携を手始めとし、軌道に乗ったところで他の関連情報 DB を連携させていくというスケジュールになるであろう。

そこでまず、オーストリア方式を導入した歳入庁設置にむけたモデル図を描いた。徴税と給付は本人を特定できてこそ効果を発揮する。図を参照されたい。歳入庁が税と社会保障（社会保険と労働保険）を管理するモデルを描いてみた。電子国家としてみたとき各省庁が保有する個人情報は分断されているが、国民 ID で派生生成した PIN とデータ保護庁の照会で連携しバーチャルでは横並びとして個人情報を構成できるというわけである。

歳入庁としてみたとき、税と社会保険と労働保険に少なくとも 3 つの分野に分かれたセクターごとに情報を管理・保護することで権限は制限される。だが税には国税と地方税情報システムの共通化、社会保険は保険者ごとに異なる情報システムの共通化、労働保険は労災と雇用保険で取り扱いが異なる部分についての共有管理が求められる。

① 税の場合

税の場合には既に国税と地方税のシステム共通化が進められている。現状で国税は国税庁による E-tax システム、地方税は全国の市町村が共同で運営して

いる Eltax システムがある。それぞれが独立しているため利用者は国税と地方税それぞれの利用者識別番号を取得し、活用をしている。そのため利用者は識別番号さえ把握できれば従来申告書に記載されていた所管ごとの納税者番号を気にする必要がなくなった。これは情報の共有化であり行政における情報の重複を防ぐものとなっている。利用者の立場からすれば、申告情報の異同をすることなく複数提出を可能としている。両者の共通メリットとしては申告書のプリントアウトをする必要がなくなったことで紙面や携わる人件費、郵送代のコストダウンができる。そのため、行政は電子化によって手作業から開放された人員をデジタルデバイド（情報格差）の対応をするためにサポートとして派遣することができる。

情報の流れとしては、国税の場合には電子申告をすると国税庁が管理しているセンターへ全国から送信され、翌日になってから所管の税務署へ配信される仕組みとなっている。そのため 1 日のタイムラグ（時間差）が発生する。

地方税の場合には Eltax システムを利用して申告するとその時点で提出先として登録済みの自治体へデータが送信される。国税のようなタイムラグは発生しない。しかも全国の自治体が申告書・申請届を共通フォーマットとしているため利用者は事前に申告書を取り寄せることをしなくてよいばかりか、1 つのデータを作成してからコピーをして必要部分を訂正することもできるため利便性が向上している。だが、各自治体は Eltax の利用者識別番号と従来からの各自治体が管理してきた納税者番号を使い分けている。将来的には国税の利用者識別番号と地方税の利用者識別番号は使用することなく、国民 ID によるログインからこれらの情報を連携できる仕組みとして構築していくことになる。

② 社会保障の場合

社会保障には政府所管の健康保険と市町村所管の国民健康保険、健康保険に付随するそれぞれの介護保険、国民年金に厚生年金、共済年金（公務員、教職員等）、基金他様々な保険者が存在するため、情報連携のシステムは調整・統合には慎重を期すことになろう。これらを横並びに連携する共通番号こそが年金基礎番号である。そのため社会保障として照会を受けるとき、これら全てを抽出できるための仕組みが必要であり、同時に納付してきた社会保険料も把握できことが求められる。社会保険共通のプラットホームはこうした従来分断されていた情報を連携させるための共通地盤とする。

また異なる保険者の徴収を一元化していくことは、労働保険料の徴収一元化と平行して取り組むことが求められる。

私たちが日常使用する健康保険証や年金手帳等に関する情報は新システムに吸収させ、現行のシステム（旧システム）は使用しないこととなる。同時に書面で残っているものについての移行手続きも行わなければならない。そして、私たちが使用するのは ID カード 1 枚であり、現在手元にある健康保険証等のカード等は無効とする。そうしなければ利用する私たちや窓口で代行申請をする公務員等システムに携わる人たちに混乱を招くこととなるためである。

私たちはオンラインと従来どおりの窓口での申請手段を保有し、オンライン申請では自己の電子書名を添付、窓口申請では ID カードの提示と窓口担当の公務員の電子署名添付という手段となる。データ保護庁が個人情報へのアクセスログを永久保存し、私たちは自ら記録照会を行って苦情があればデータ保護庁へ申請できる。データ保護庁は調査結果を申請した本人に連絡する。データ保護庁は私たちにとって個人情報の利用が適正に行われているかどうかチェックを行う機関であるため独立した第三者機関である必要がある。そして公務員が業務に必要である情報へのアクセスのみに制限する制度もあわせて導入することが政府への信頼性確保の担保になると考える。

ID 管理のモデルを考えるとき、個人情報保護を前提にして情報連携・流通を効果的にできることだけでなく、その国の文化や国民感情に添えるものでなければならない。国民 ID を住民基本台帳コードではなく社会保障番号とする場合は、新たに番号を設定するためのコスト負担があること、将来的に 1 つの ID で利用できるようにするためのモデル構築を考えるには既にあるインフラをいかに効果的に利用できるかが税負担少であることを忘れてはならない。

日本が ID に住民基本台帳コードを選択することにより、導入する目的を住民登録ベースとし、発行方法はセクトラル方式であることが日本の文化、国民感情に添えるものであると理解いただけよう。国民の利便性と行政コストの軽減・効率化を求めながら個人情報保護を実行するために統一した番号を各 DB に符して保存するのではなく、かつ個人情報保護を担保するための独立した第三者機関の設立をすることが今後の日本には必要である。残念ながら現段階では第三者機関設立の構想は上がっていないようである。

3 新制度のメリット・デメリット

政府が構想をしている歳入庁ビジョンは税と社会保障の DB 情報を共有し、

行政機関同士が重複して保有することを防止する目的をもつ。その意味では非常に重要な政策である。これなくしては、情報化社会で日本は社会基盤を整備できていないことにつながり、国際的な評価を下すことになる。結果として日本は再び経済成長できるチャンスを自らの手で潰すことになる。同時に税の機能の1つである所得再分配機能を再考するチャンスさえ失うことになる。

だが現段階の政策は、行政側から見た私たち国民の個人情報を管理しやすいように整備しているだけとしか映らない。なぜなら、政策の視点が情報へアクセスする利用者の主体が私たち国民又は企業等となっていないからである。

この政策で決定的に欠けている点は、私たちが「私」を証明するための手段（＝電子署名）を保有していない状況にあることを克服するための対策がないことである。

本政策に欠けている電子署名については次の説で述べることとする。また、歳入庁構想の中に内包されてしまるべき点でありながら取り上げられていない側面を医療と情報ツールの側面から紹介したい。

（オーストリア方式について）

（1）メリット

オーストリアのセクトラル方式のメリットは国民総背番号制への批判が生じにくいだけでなく、各機関が保有する個別の個人情報を分野間で交換することが比較的容易に可能である点である。またIDは生涯不変の番号1つのみあればよい。

日本は社会保険分野だけで約90近い固有の番号を関係機関が保有している。税関係も国、県、市町村それぞれに散逸している。膨大な数の番号を個人情報保護の確保・情報漏洩リスクを最小限に押さえて横断的に連携でき、しかも変更・追加等の必要がない。日本がこれらの散逸した情報を効果的に1つのID連携し基盤整備できる可能性がここにある。

（2）デメリット

上記のセクトラル方式の部分でシステムの概要を紹介したように、分野別番号を割り振ることで各機関の情報を横断的に連携させるのがプライバシーの流出防止（芋づる式に連携されない）につながるのが最大の特徴でありメリットである。だが、そのためには各機関の保有する個人情報にIDから派生させた分野別IDを付番しなければならない作業に手間がかかる。

下記に歳入庁構想と平行して議論すべき側面を取り上げる。

(実現可能な事例)

① 医療について

日本は超高齢化社会であり、人口が都市部に集中して久しい。しかし昨今では地理的要因を超えて医療への信頼が崩れつつあり問題視されている。IDとDB(本人認証となる情報・医療機関での検査記録情報・投薬された薬の履歴等の電子処方箋)の連携が整備されることによって主要な実現可能なサービスは下記となる。

- ・遠隔医療
- ・救急医療

まず遠隔医療は過疎地域又は離島、高齢者や糖尿病等の慢性的な患者が自宅でオンライン医療サービスを享受できるようになる。例えば、①テレビをモニターにして医師の助言を受ける、②血糖値をモニターでチェックできる、③通院に費やす時間的・経済的・体力的な軽減等を実現できる。

次に救急医療は事故や急病等の場合、本人の意識がないため最初の処置を生死を分けかねない。又、家事・交通事故・土砂崩れの事故等には消防署との連携が必須となる。救命救急においては医療機関と消防での医療情報を相互利用できるシステム構築が求められる。

これらのサービスを支えるのは患者の記録を管理する共通システムとなる。基本となる柱は患者情報、薬の情報、インフラ整備である。患者情報は診断された病名、アレルギー、投薬歴を管理する。薬の情報はかかりつけ医師と医療機関と薬局を連携させる横断的なDBであり患者自身もアクセスできる薬の処方歴である。このように医療情報は取扱に機微で扱う側の倫理が問われる。そして医療は海外諸国でも同様に重要な位置を占めている。医療とプライバシーの関係について各国の取組をいくつか紹介する。

【アメリカ】

1996年に連邦法として HIPAA(Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996)が採択された。患者の医療情報は医療提供者が患者の許可なしで医療以外の目的で第三者に提供・共有できないよう要件を定めているが作成当初と時代が変わったこともあり批判を浴びていた。オバマ政権となり HITECH(Health Information Technology for Economic and Clinical Health Act)が 2009年に発表された。これは HIPAA で果たせなかつたプライバシー保護を強化している。

- ① 故意に HIPAA 違反をしたときは 1 件 5 万ドル、年間 150 万ドル罰金
- ② HIPAA 運用対象者の範囲を医療機関、薬局関係者だけでなく HIPAA にサービスを提供する業者（弁護士、会計士、税理士、請求書発行代行業者等）に広げ、プライバシーとセキュリティの要件にこれらの関係者が遵守できない場合には民事と刑事で処罰される。
- ③ 医療情報漏洩通知：個人を特定できる医療情報が漏洩した場合、HIPAA 等は影響を受ける患者やメディア等に通知を義務付けている。
- ④ 医療目的・日常的な医療ケアに関する情報へのアクセス以外について、医療記録の開示に化するログ（監査記録）を行う。

【デンマーク】

離島の多いデンマークでは電子カルテの導入は必須であった。そのため患者の診療記録に関する情報を集中管理した DB がある。この DB には医療関係者と患者本人がアクセスできる。医療関係者が患者の記録にアクセスしたときは、患者にメールで通知される。診療の予約もできる。医師は患者の記録を確認することで検査の重複防止、薬の副作用の防止等に対処できる。

患者ごとの記録は医師にとって参考情報ともなっている。そのため自分の担当患者によりよい治療ができるか、DB にアクセスし様々な患者に施された各種の治療による情報を比較検討して治療に役立てている。

【フランス】

1996 年にヴィタルカード (IC チップ付き保険証) が配布された。このカードはフランスに滞在する全ての人が取得できる。目的は患者にとって最も適切な処置が可能となるための DB 構築である。そのため医療機関での診断情報や治療内容、検査結果等が記録されている。これらの情報は救急医療においても適切処置がなされるために利用される。医療関係者は患者の同意を得て自分の身分証明カードと患者のヴィタルカードを使って DB にアクセスできる。患者はヴィタルカードを提供しなければ自分の医療情報を開示されることはない。又、雇用関係に問題が生じないよう産業医にはアクセス権が与えられていない。

【ドイツ】

1995 年に IC チップ搭載の医療証を導入し、これは 2002 年に電子医療証として配布され始めた。当初の目的は処方箋の電子化と患者の同意を前提として治療記録・投薬記録を DB にすることであった。救急医療にも活用されている。電子医療証には患者の基本的な情報と救急用データ（アレルギー等）、処方箋データ等の記録ができるようになっている。DB には検査時の画像データ等の容量

が大きいもの等が保存されている。DBへのアクセスは医療従事者と患者本人の電子医療証が揃わなければできない。患者は自らの情報をカードの提供なくして開示されない。DBへのアクセス記録は直近履歴50件が残される。

これらの取組に共通していることは①DBへのアクセスには医療従事者と患者に限ること、②国単位でDBを管理していること、③医療機関と薬局の役割（専門医と地域医療）が整備されており、情報を共有化することで救命救急にも活用できること等があげられる。

日本の医療を情報化で高度なものにするためには次の課題を克服しなければならないと思われる。

- ① 電子カルテと薬の処方等に関するDBを構築
- ② DBは国単位で構築し、地域医療に活用できるよう横断的なシステムにすること
- ③ DBアクセスは医療従事者と患者の両方の身分証明が原則揃わないと開示できないようにする
- ④ 救命救急にDBを活用できるよう消防との連携を考慮すること
- ⑤ 情報をリアルタイムに更新し共有するためのシステム構築を都道府県単位でやっていてはいけない（地方に行くほど医療機関が限定されるために情報の活用をすることなく特定医療機関へ搬送される。そのため情報を最新状態に維持するという意識が薄くなり勝ちという悪循環を招く。）
- ⑥ 医療機関や医師不足により広域での救命救急体制の整備が求められていることから、情報のリアルタイム更新は全国単位であることが必要

② 電子私書箱の活用

総務省が「電子私書箱（仮称）構想に関連する海外事例」を発表している。これによると国民に公的情報限定又は公的情報・民間情報両方をe-mailで配信するサービス提供されていることが分かる。配信範囲が国によって異なるのはIDを公的部門限定利用としているかどうか、が背景にある。

この資料によると公的情報・民間情報の両方を提供している国はアメリカとカナダになるが、両国ともフラットモデルタイプである。フラットモデルタイプで公的・民間で多岐にIDを利用している国に韓国がある。韓国ではネットにID（住民登録番号）が流出し問題視されたことがある。そのため、民間ではi-PIN

をネット上の ID として区分し、公的では G-PIN を使用する等の対応をしなければならなくなつた。ID を全てに利用できることは便利である反面リスクも当然高い。そのため多くの国は公的部門に限る又はオーストリアのように ID の利用用途を法律で限定する等をしている。そのため DB の利用のところで触れているように、電子私書箱の配信可能範囲もおのずと ID の利用範囲に平行していく。

日本では住民基本台帳コードを ID とする場合、既に法律にて利用用途を公的部門に限定している。民間への提供には民間だけの ID を派生させて区別することが求められよう。韓国のように、区分する前に民間部門へ開放してしまうと、プライバシー保護への対策が遅れることになることは容易に想定できる。韓国の状況については 2010 年 3 月に視察をした報告書を別途まとめてあるので、詳細はそちらを参照されたい。

(3) 税と社会保障の連携とプライバシー

両者を連携させるということは、年金をはじめとする社会保険給付で課税対象となっているものにつき給付時に行われた税金の徴収を日本年金機構（前の社会保険庁）から本人へ支給額と源泉所得税と手取額を記載の上で通知すると同時に国税庁の DB に反映させるものとなる。

そのため、主に税と社会保険は主に確定申告（年金収入、社会保険料控除の額の確認等）で連携・活用される。税と労働保険では例えば、昨今のように経済不況で助成金を受給している場合に個人・法人で所得税法と法人税法の取り扱いを遵守しているか等に活用できる。社会保険と労働保険では年金受給者が失業保険を受給する場合の調整だけでなく若年層の失業保険や育児給付の申請で社会保険の免除・軽減申請をセットで対応できる地盤作りになる。情報漏えいに配慮しながら連携を行うことは現状における不便さを解消し、本人認証を行えることで各種手続きの円滑化を可能とする。

現状では国税庁、社会保険庁、労働基準監督庁の 3 つに所管が分かれているため手続きが煩雑である。

例をあげると、失業すれば離職票を職安で入手し、政府所管の健康保険から脱退するのであれば健康保険証を返還し市町村が保険者となる国民健康保険への手続か従来の保険を 2 年限定で加入する任意継続を選択する等にせまられ、国民年金についても被保険者の種別に応じて手続きを遅滞なくしなければならない。こうした手続きが分かるのは仕事に携わったことのある人くらいであろう。多くの場合は知らずに過ぎてしまうことである。これは失業・退職だけでなく、採用する場合でも同様で、事業主が社会保険・労働保険の加入届を別々

に記載の上提出をしなくとも手続きを完結できる利便性がある。また、採用にあたって助成金申請に該当する場合に必要資料を添付するわけだが、採用者の国民 ID により本人認証を行えるため申請内容の適否を判断できることになる。

このように、オンライン又は窓口（社会保険事務所・自治体・職安・労働基準監督署）が異なっても歳入庁の共通プラットホームにログインすることで必要な手続きを行えるようになることができる。

だが各機関の情報を横断的に連携させただけでは私たち利用者にとっては意味がない。なぜなら、ID を保有していてもネットで「私」を証明する手段を確保したことにつながらないからである。その手段が電子署名である。電子署名は私たちが日常使用している印鑑と同じと位置付けられる。ID と電子署名が認証という作業を行うことにより、ネットで「私」を証明することになる。

(認証の定義)

認証とは、今、自分の目の前にいる人が本当に身分証明証通りに本人なのか、を立証する手段である。対象が人であれば本人認証、メッセージが改ざんされていないことを証明するのであればメッセージ認証、いつ・誰がどれを作成したのか証明するなら時刻認証（タイムスタンプ）等がある。

(認証プロセス)

- ① 本人存在の確認
- ② 身分証明証の発行
- ③ ID 発行と DB への登録
- ④ 本人認証
- ⑤ 本人認証の確認結果の表明・確認等
- ⑥ 本人認証ができたことによるサービス提供

(説明)

- ①とは：日本の場合、戸籍が根源的な本人存在の証明書になる。海外では出生証明書が代替する場合が多い。非常に貴重なものであり、これがなければ存在自体を失うことになる。
- ②とは：国際的な身分証明証はパスポートになる。一般的には運転免許証や健康保険証の利用が多い。身分証明になるには所有する本人と証明書の関連づけができていることが必要となる。例えば、本人に関する情報として氏名、生年月日、住所、国籍、性別、顔写真、有効期限等が記載されている。身分

証明書発行が評価される判断基準になる情報として機関の名称が記載されている。身分証明書は発行するために戸籍謄本や住民票、運転免許証など申請書以外に本人であることを明確に証明するものを一緒に提出している。

③とは：身分証明書それ自体が DB に登録された情報であり、顔写真と対面での確認が認証手段となっている。そのためネットになると、とたんに認証が難しくなる。そのため、多くのシステムでは DB に登録された情報とシステムごとに発行している ID を関連づけることで本人認証をしている。

④とは：利用者本人と ID の証明作業になる。ATM でキャッシュカードと暗証番号が一致すれば本人による取引行為だと機械が推定する（本人認証）行為が該当する。ネットでも ID と暗証番号が合致すれば本人であるとシステムが推定してサービスを提供するものである。

⑤とは：利用者が意識することなく行われる場合が多い。対面の場合で例をあげる。買い物のときにクレジットカードを提示すると、店員がカードの署名と支払時の署名が合致しているかを確認するが、「確かにご本人様ですね」等といちいち声に出すことはないであろう。しかし本人確認が行われた結果、決済が行われる行為は認証結果の表明と確認の行為になる。

⑥とは：本人認証ができたことによるサービスの提供のことである。例えば上記の例であれば、決済が行われたことによる商品の引渡し行為が該当する。

(電子署名の定義)

電子署名はデジタル署名とも呼ばれ、ネットにおける本人認証を自分と相手の両方を行うものである。平たくいえば、印鑑登録と役所をネット上に設立してリアル社会での認証をネットでも実現する行為である。

(暗号の歴史)

1970 年代前は共通鍵方式が主流だった。この暗号手法は送信者と受信者が同じ暗号鍵を保有していなければならない。暗号のアルゴリズム（言語）と鍵を秘密にすることで相互に暗号化と解読を行うものだった。

1973 年に NBS(National Bureau of Standards)が商用暗号の標準化をするために暗号アルゴリズムの公募をしたときに候補となったのは 1974 年 IBM が開発した Lucifer である。その後、これを発展させて DES (Data Encryption Standard) が 1977 年に発表された。1981 年、ANSI は DES を DES(Data Encryption Algorithm)として標準化した。しかし国防の安全保障を考えたアメリカは暗号のアルゴリズムに輸出規制をかけた。

その頃日本電信電話公社（現在の NTT）は 1974 年に IBM が発表した SNA(System Network Architecture)に影響を受けていた。1985 年に電気通信事業の自由化が迫っていることもあり暗号技術が通信に欠かせないものだと認識をしていたのである。こうした背景から発表されたのが FEAL(Fast Encipherment Algorithm)である。このアルゴリズムに対する評価は分かれた。NTT は威信をかけて暗号強度を高めた FEAL-32 で解読を公募したが破られた報告がなかった。そのため今日のファックスや電話回線暗号装置、ネットワークのファイアウォール等にこの技術は利用されている。だが共通鍵の概念をくつがえすものにはならなかった。

従来の共通鍵概念をくつがえしたのは 1976 年にスタンフォード大学の研究者が発表した DH 法だった。共通鍵暗号方式では相互に鍵を保有することが前提であるため、鍵をいかに安全な方法で渡すかが課題だった。同時に鍵の管理は重要な課題でもあった。

だが DH 法は秘密にしなければならないと考えていた鍵を公開する、という離散対数を用いた考え方に基づくものだった。そういう意味で画期的だった。これが現在の公開鍵暗号方式の基となっている。

しかし DH 法は鍵の交換方法の手順を確立したものの実用化に至る技術にはならなかった。これを発展させた暗号が 1977 年にマサチューセッツ工科大学で発表された RSA 暗号方式である。

RSA 方式のプロセスは今日の公開鍵暗号方式の基礎となった。

- ① 暗号を送ってもらう受信者が RSA で鍵を 2 つ作成
- ② 1 つは自分が保有。これを暗号の解読に使用する秘密鍵とする。もう 1 つは暗号を送ってもらう人に送る暗号化用の鍵（公開鍵）とする。
- ③ 相手に公開鍵を送る（又は公開）して自分宛の文書を暗号化してもらうようにする。→ 公開鍵で作成した暗号は公開鍵で解読できない
- ④ 受信者は自分が最初に作成・保有している秘密鍵で解読する

ここまで見ると RSA は便利な暗号技術だが演算処理に時間がかかる点に問題があった。また 2000 年に RSA の特許が切れたため関連製品が登場した。

日本では公開鍵暗号方式による手法をベリサインの SSL 方式や日本認証サービス等の民間会社をはじめ、広く利用している。暗号技術は国防のためだけの

ものではなく、通信技術の進化に伴い私たちの日常生活に浸透したものとなっている。この技術があるからこそネットでクレジット決済ができる等のサービスが実現し、私たちはその恩恵を受けている。

つまり、暗号技術はデータの秘匿・解読だけでなくネットでの本人認証作業に欠かせないものとなっていると考えられる。

(電子署名技術のレベルと方式)

1999年に発表されたEU電子署名指令が技術の国際標準を提示している。そのため高度なセキュリティが要求され、電子署名を国民に発行する手数料等が高コストとなった。EUをはじめ2000年前後に各国で電子署名法が施行されたものの国内での利用者は増加しなかったことが共通課題となった。

電子署名は暗号技術の発展を経て、情報化社会で私たちが国際的に本人認証をネットで行うときに必須となるアイテムとなった。電子署名には2つのタイプがある。1つは署名を用途とする電子署名、もう1つは認証用途の電子署名である。署名用途の電子署名とは、成りすましの防止、改ざんの防止、否認の防止（自分が電子署名をつけて送信した文書について後から否定できないことを指す）という3つの機能を有する。認証用途の電子署名とは、個人を特定・識別して本人であることを証明するための手段であるから、成りすましの防止しか機能を有しない。厳格に本人認証を行おうとするなら署名用途の電子署名と認証用途の電子署名を分けて個人が保有・用途に応じた使用をしなければならない。なぜなら、署名用途の電子署名を認証用途の電子署名として使用できてしまうと、悪意ある人物から送信された文書に誤って署名添付をして送信したときに否認できないリスクが生じてしまうからである。

日本の場合は住民基本台帳カードを取得することが本人認証カードとなる。住民基本台帳カードに格納されている電子署名は認証用途の電子署名のみである。署名用途はない。

海外へ目を向けると日本のように認証用途の電子署名のみ発行しているのはベルギー、オーストリア、スロベニア等がある。署名用途と認証用途の両方を格納しているのはオーストリア、デンマーク、カナダ、フランス等がある。国によって対応が異なっているのが現状である。

いずれにしても、私たちは必須アイテムなくして国際人として経済活動を行うことはできない。

そして、ID と DB が基盤であるならばプライバシーとセキュリティはその上に必ずセットで補完されるものとなる。

4 プライバシーとセキュリティ

日本は電子国家としての評価が低い。世界経済フォーラムの IT ランキング調査レポート (World Economic Forum,WEF) によると日本は 19 位である。評価方法となる Networked Readiness Index(=IT 活用の準備状況を総合的に示す指標)は Enviromen(=環境),Readiness(=準備),Usage(=利用)の 3 つの指標から構成されている。日本の場合、ブロードバンドの利用コストや高度性は優れているが政府における IT 利用が進んでいないことが評価のマイナス要因となっている。「政府—企業・個人」のやりとりが効率化されていないのである。現状の負となっている部分は、個人情報保護を前提とした社会基盤である ID 構築と電子署名取得システムが整備されることにより、クリアできる。日本が IT ランキング上位に入るにはそう遠くない。

(1) 日本における ID の現状

日本では図 1 のように個人情報の横の連携が一枚岩のようにとれておらずバラバラに点在している。私たちは実に多くの番号を割り振られているかが分かる。しかし行政が管理を重複して行うことは事務管理コストが倍増していることであり、租税行政における税負担や年金等の給付の適正性を鑑みれば体質のスリム化が求められる。

また、図 2 のように日本の場合には住民基本台帳ネットワークに各機関が接続して連携をしていく場合、住民基本台帳コードをそれぞれが保有する仕組みとなっている。そのため、どこかで情報が漏えいした場合には個人に関する紐付けがしやすいリスクを抱えている。加えて、各省庁がそれぞれ個人情報に関する窓口を設置しているものの省庁の枠を超えた総合窓口として対処できる独立した機関が設置されておらず、苦情に対する裁量権が与えられているわけでもない。そのため個人情報漏えいの場合に対応が遅れ、二次被害者が発生するリスクをはらんでいることを忘れてはならない。

また、住民基本台帳カードを国民 ID とする場合、外国人居住者に対して発行されていないため外国人登録証の番号を活用することになると思われる。

(2) 日本における電子署名保有人口が増えない理由

情報化社会で「私は誰なのか」を証明するための手段が電子署名である。電子認証が電子署名を添付した文書に対してそれが正しいものかどうかを認証局が判断するものであるのに対し、電子署名は私たち 1 人 1 人が自らを証明するものとして実社会での印鑑の代わりにオンラインで使用するものである。

では何故日本では電子署名保有者が増加しないのか。理由は 4 つある。①電子署名取得方法が面倒（平時の開庁時間のみ対応）、②電子署名の取得コストのみならずカードリーダー購入コスト負担もあること、③利用用途が少ないため、電子書名を取得していくなくても日常生活になんら支障がない、④電子署名を格納する基本台帳カードは 3 タイプあり全国統一タイプではない。全国の自治体はどのタイプにするかを自由に選択できるため、近隣市町村であっても転居のたびに住民基本台帳カードタイプが異なる可能性が高く、その都度カードの再取得だけでなくタイプ変更によってカードリーダーの再取得もしなければならない現状がある。しかも総務省は自治体の選択状況を把握できておらず対策を打ち出す様子もない、ということがあげられる。

そのため住民基本台帳カードを無料発行しても平成 20 年 3 月 31 日現在で発行総数が 234 万枚、住民基本台帳カードを発行している自治体が 1,811 あるうち無料発行の自治体数（過去に無料発行した自治体を含む）は 233 である。運転免許証を保有しない高齢者層が身分証明として実社会で使用をしているのが主な用途となっており、住民基本台帳カードがオンラインでの ID としての機能を有しているとはいえない。

加えて、日本では電子申請を行う先々で使用を認められる電子署名の種類が異なる。例えば税の場合は国税庁長官が認めたものとしサイトに発表されている。その他、民事訴訟法の一部改正に伴う裁判所へのオンライン手続きで使用できる電子署名は商業登記に基礎を置く電子認証登記所と Accredited Sign パブリックサービスを利用している日本認証サービス株式会社に限られている。建設業の法人・個人が入札参加資格申請をオンラインで行うときの電子署名等はそれぞれ申請受付先ごとに異なるものとなっている。

このように、利用者は申請先がどの電子署名なら受理してくれるかを調べ、共通しているものを選択しなければ、同じセキュリティレベルなのに用途に応じて複数の電子署名を取得しなければならない不便さを強いられている。民間会社の発行による署名はほとんど全て申請書に会社に関する登記簿謄本と印鑑証明書に代表者の住民票と印鑑証明書を添付して発行するものである。つまり、法務局と総務省の住民基本台帳ネットワークが融合するモデルを構築することで電子署名の取得は格段に簡便となり安全性も確保される。

日本は誰もが電子署名の取得を簡便・安全に取得できるための情報共有化シ

システムを構築することで電子署名の種類の細分化防止・法務省や総務省が投資した既存のシステムを広く活用できることに気がつかなければならぬ。

(電子署名の安全・簡便な発行について)

欧州諸国やアメリカ、シンガポール、韓国等は生涯普遍の ID を所有していたが共通課題として電子署名の普及に関する政策に苦しんできた。電子署名法は 2000 年前後に施行している国が多い中でアメリカは比較的早い段階で施行されているが、州単位で異なるところが他と異なる。諸国は EU データ保護指令の勧告を受け、自国で発行する ID へ付帯される電子書名に関して最高レベルのものを用意し普及を試みたが、電子署名の普及は進まず電子国家の成立事態まではならなかった。日本の場合にはサインではなく印鑑の文化が根付いており、なじみが少ない。この点についても日本は少数派であることを理解しなければならない。その上でどのような電子署名取得システムを構築すれば簡便・安全で受け入れられやすいかが重要となる。

デンマークでの政策が参考になるので紹介する。

電子署名普及が滞っているとき、その現状を最初に打破したのはデンマークで行われた OCES 方針による政策だった。この政策はオンラインでの電子署名を認印から実印まで用途に応じたセキュリティレベルのもので発行するという政策だった。電子署名の取得方法は申請用のサイトにアクセスし国民 ID 番号、氏名、住所を入力して申請を行う。すると入力内容が中央市民登録局へ送信され、ここで個人情報データベースと照合し本人確認が行われる。本人確認ができる認証局よりメールで電子署名をインストールするための URL アドレスが送信され、PIN コードは本人へ郵送で送られる。両方が揃って初めて電子署名を取得できる。ダウンロード取得型なので ID カードを認識するためのソフトやカードリーダの取得といったコスト負担等はない。

また、デンマークでは国内居住者全て ID が割りあてられ、中央住民登録局が ID を登録した DB を保有し、データ保護庁が個人情報を管理している。そのため、諸外国では申請をオンラインで行っても本人認証のため最低 1 回は窓口へ赴き本人確認が行われるが、デンマークでは ID に付帯する電子署名をオンライン完結で取得できるところに最大の特徴がある。

デンマークの手法を日本へ導入すると図 6 のようになる。図 6 は左側が個人で申請をする場合、右側が法人で申請を行う場合の流れを番号で記載している。電子署名の取得方法はダウンロード型を前提とし、カードリーダの取得を必要としないものとする。その過程で図 7 のように現在各地に点在している自治体ごとの DB を全国区で 1 つに統合することは、各自治体の維持負担を軽減するとともに電子書名の発行のときに照合する本人認証や年金等の給付における本

人認証に対し稼働率を上げ、情報保護をしやすいと考えられる。このような対策は ID 管理モデルが異なるもののデンマーク、エストニア、オーストリア等の諸国だけでなくセパレートモデルのドイツも既に 2008 年より行っている。

日本では公的機関への申請をするために使用できる電子署名の取得に対して申請自体オンラインができないばかりか、実印レベルのセキュリティをほどこした電子署名の 1 種類のみの発行となっている。そのため用途を制限することでセキュリティレベルを下げた（実社会での認印のようなもの）電子署名を発行していくことで利便性・リスク軽減等を図ることも一案と考える。

(3) 住民基本台帳ネットワークについて

住民基本台帳ネットワークシステムは全国共通仕様で本人確認作業を効果的に可能とする。住民基本台帳ネットワークシステムが保有する個人情報は氏名、性別、住所、生年月日、住民票コード及びこれらの変更情報に限定されている。これら 4 つの情報の確認ができれば全国の市町村を対象とする個人を特定できる。つまり、利用用途が本人確認のみに限定され、専用線で各自治体を連携しているためインフラとしては良いのだが、住民基本台帳コードを始めとする 4 情報を各自治体が異なるセキュリティレベルでそれぞれが保有しているところに脆弱性が伺える。そのため、各自治体の府内 LAN 等の内部から漏えいする可能性のほうが高いことが懸念されている。また、各自治体 DB だけでなく公的機関の一部の DB で住民基本台帳コードが保存されている。こうした状況は、情報漏えいが生じた場合のリスクが高い問題をはらんでいる。

住民基本台帳ネットワークシステムは住民基本台帳法によって定められた住民基本台帳制度の機能の一つである。国家（行政）が課税・給付の公平・適正を確保するため行政手続法の一般原則に従って私たちへのサービス向上・行政事務の効率化を実現することが電子国家の目的であると私たちには理解することが求められている。

一方、IC チップ搭載型カードには様々なアプリケーションの搭載が可能なシステムであることも意外と知れていない。例えば、住民基本台帳コード以外に納税情報、健康保険証、年金情報、運転免許証、パスポート、印鑑登録証明、医療情報等の搭載が可能である。可能だが使用していないのが現状である。うまく使えば日常生活に必要なツールを網羅できるといって過言ではない。だが、これらは IC チップ搭載型カードの中で別々のストックとして扱われ相互連携できていない。つまり見た目のカードは 1 枚だが実は情報がばらばらの複数カードをもっている状態といえよう。カード自体にアプリケーションを搭載するのではなく、私たちがサイトへログインすることでアプリケーションを利用で

きる方が利便性高と思われる。課題は 1 つの ID カードでいかに多くの情報を連携・管理でき、かつ保護されるか、なのである。

IC チップ搭載型に重要なデータをいくつも保有すれば、落としたらどうしよう等と不安にかられタンスや金庫に厳重保管となってしまい、日常生活に必要なシーンで利用される国民 ID としての役割を果たせなくなってしまう。それでは本来の目的を達成できない。

また、現況において住民基本台帳カード保有者は年金の現況届を葉書でやりとりしなくとも住民基本台帳ネットワークを通して社会保険庁と各自治体が情報交換を行うため、行政サイドで確認を取り引き続き受給できるようになっている。これは住民基本台帳カードが IC カードであるか否かを問わず可能な仕組みである。

そう考えれば実は IC チップ搭載型にしてカードに様々な情報を格納する必要はなく、顔写真付の証明書として利用できること (IC チップ搭載型でなく運転免許証に導入されている IC カード型) とオンラインで本人認証を可能とする電子署名の取得方法に新たな手法が必要と考える。

(4) LGWAN(Local Government Wide Area Network)

LGWAN(Local Government Wide Area Network)とは地方公共団体の組織内ネットワークである。LGWAN サービス提供設備、都道府県ネットワークオペレーションセンター、全国ネットワークオペレーションセンターから構成されており専用回線で接続されている。LGWAN は霞ヶ関 WAN とインターネットに全国ネットワークオペレーションセンターから接続している。主な利用目的は電子申請・届出、電子調達、電子入札等の行政事務の効率化・重複投資の防止にある。従来は各自治体ごとの庁内 LAN で完結していたが、LGWAN が各自治体ごとの庁内 LAN と接続することにより、霞ヶ関 WAN 経由で提供されるサービスを各自治体が IT 格差を受けなくてよくなる。各自治体が使用するアプリケーションは LGWAN-ASP (アプリケーションの共同利用) にすることにより、各自治体が独自にシステムを構築し維持管理をすることがなくなるため、共通仕様で経済的負担の少ない効果的な運用を実現する。クラウドの一形態である SaaS が ASP の進化系であることを考えれば、システムの全貌を把握しやすいと思われる。

(5) 個人情報保護のための機関設立

個人情報保護が効率化・利便性・厳格に行われることを私たちが実感できるものにするため、各国には独立した第三者機関があることに着目される。

日本では個人情報担当が分散しており統一体制が取れていないことに加えて情報の不正使用や漏洩があったときに横断的に管轄対応できる機関がないのが致命的である。官庁から独立した中間的性格の第三者機関の設立といつ誰が自分の情報を参照したのか確認できるような法整備が必要である。これは行政における個人情報の利用に対して個人情報保護を担保としたものであり、国民に安心感を与えるものとなる。各国の例を取り上げる。

【デンマーク】

データ保護庁は EU 個人保護法をはじめとする様々な法律で規定された個人情報が適正に管理運営されているかチェックを行う機関であり、私たちからの苦情を受けつけ法律に対するガイドライン作成等を行っている。そのため職員は法律の専門家と技術の専門家から構成される。主な業務は国民から送られる苦情処理の対応、新しい法律が施行されるにあたり公的・民間にて法律に抵触するものがあるかどうかのチェック・許認可を行う。苦情処理の申立方法は書面、電話、メール等の方法が選択できデータの不正行為がないかをチェックし、調査結果をネットで公開している。

【オーストリア】

データ保護委員会は連邦大統領の任命による独立機関で他の行政機関や議会等には属していない 6 名の委員で構成されている。州の代表 2 名、労働組合の代表 1 名、連邦政府の代表 1 名、経済団体の代表 1 名、裁判所の代表 1 名となっている。分野間の個人情報を電子的・安全に行うためにデータ保護法で定められたもの以外は提供しない。そのためオーストリアの図にあるように行政機関が国民のデータを交換する場合には必ず 2 つ以上の機関が関わり、第三者機関であるデータ保護委員会が仲介・監視することで行政機関による住民データの目的が入用をシステム的に牽制・予防している。だが、第三者機関は行政機関による不必要的情報収集を牽制するのであってデータ交換の可否自体を判断・許可することはしないため、必要なデータ交換を妨げることはない。そのため個人情報保護と行政事務の効率化を実現している。国民は行政機関の個人情報の取扱に対して疑問や不信がある場合にはデータ保護委員会に直接苦情や通報を申し立てることができる。

【ドイツ】

データ保護監察官が行政・民間での個人情報の取扱を監視する中立的な第三者機関として連邦及び 16 の州に設置されている。これはデータ保護法に基づいて設置され、それぞれ連邦議会・州議会の議長の下に所属するため議長が所長を任命する。データ保護監察官は行政機関・民間機関への監察だけでなく国民

からの苦情申立を受け付けている。苦情の申立方法は書面、電話、メール等であり、調査結果は国民へ回答され情報の不正使用が発覚したときは該当機関・企業に改善要請を出す。

【エストニア】

エストニアは規模が小さく天然資源もない国である。ITで国力を高めようとしたために筒のように様々なシステムがあちこちに点在してしまったため、統一する基盤が必要だと考え開発したのが X-road（クロスロード）である。そのため誰がどのデータを利用してよいのかをデータベース法(Databases Act)や公的な情報に関する法律(Public Information Act)で規定している。X-road はインターネットベースシステムのため PKI(データの暗号化・署名)と SSL(通信の暗号化)をしてデータの覗き見・改ざんの防止、成りすまし予防をしている。エストニアは通信回路ではなくデータ保護に重点を置いた政策をとったため、誰でも利用できるネットワークツールで X-road を構築した点が他の海外諸国で電子政府を安全なネットワークで構築したところと異なる。各行政機関は X-road に加入しなければならないと法律で定められていることで情報の連携・X-road の相互利用を実現している。

また、公務員のデータ不正使用を防止するため地位や職務内容、時間帯などによってアクセス権限が定められおり、通信ログは全て保存されている。

5 関連する税制度

(1) 電子申告の現状

国税庁のサイトに電子申告関連情報がアップされている。2003 年から 2008 年までの年計を見ると、年間利用件数 2003 年 3,061 件、2004 年 57,817 件、2005 年 127,028 件、2006 年 1,057,153 件、2007 年 5,770,576 件、2008 年 10,068,621 件と年々飛躍的に増加している。顕著な年が 2007 年である。この年から電子申告を行なうときに 1 回だけだが 5,000 円控除が適用されるようになり、これを受けて所得税の電子申告利用件数が急拡大したためである。

電子申告に関連する税額控除は 5,000 円控除だけである。納税者にとっては申告方法が紙面・電子のどちらでも大差はない。メリットは確定申告期以外は受付時間を設定されているものの、通常の役所窓口時間より長いことと郵送コストがかからないため、法人税（国と地方）の予定申告や消費税中間申告・印紙税等の簡便なものであれば利便性が高い。

だが、納税者が電子署名を保有しないまま、税理士のみの電子署名による代

理送信が続くことは税行政において健全な環境とは言えない。

なぜなら、立場を変えて税理士になると必ずしもメリットばかりではないからである。現在の環境は年々整備されており、電子申告利用開始届はオンライン発行され、当初は納税者の電子署名がなければできなかつた申告手続も税理士の電子署名のみで代理送信できる。

しかし税理士にとって納税者本人の同意を得た上での手続であることを紙面で残すことにより、証拠として保存することは大切である。納税者から勝手に提出された、と訴えられるようなトラブルを防止するためである。よって、電子申告利用開始届の代理送信から納税者本人（法人・個人）の同意を得て自署押印したものは必要となる。これは申告手続においても同様である。そうなると、納税者用の手許控えとなる申告書などについては従来通り紙面で用意をして納税者の自署押印と税理士の自署押印をすることとなり、結局従来通り紙面で手続していたことと変わらない部分がある上、かえって対策をしなければならないこととなっている。

もちろん、申告手続に関する郵送コストや手続に関する人件費や時間的コストを考えれば非常に便利であることも事実である。電子申告件数が多い税理士にとっては納税者の理解を得られて一定の手続がスムーズに対処できれば、効率的に業務をこなせるが、そこまでたどり着くのが至難の業である。

電子納税へ視点を変えると、納税者にとって経済的なコストが障壁となる。通常の場合、納税者がインターネットバンキングをメインバンクと契約しなければ電子納税できないが、毎月利用料を負担することとなる。これは金融機関ごとに料金は異なる。さらに、住民税を納めるときはメインバンクがどこの自治体と契約をしているかを調べなければ、いざ利用しようとしたときに納税できない、という事態が生じる。加えて、住民税納税手続には必ず1つの自治体ごとに同額の手数料を負担しなければならず、これはどこの金融機関でも同額である。小規模の中小企業や個人事業主になるほど、利用する傾向は少なくなることを容易に想定できる。

その対策として、課税庁より提供されたサービスがダイレクト納付である。これは2009年9月より開始したダイレクト納付システムについても電子納税を税理士が代行するものである。だが、電子納税が増えない理由に、利用する以上のメリットがない上に経済的な負担を強いられてしまうことや電子署名取得

がないために利用するスタートラインにさえ立てていない現実を解決しなければならない。

一方、税理士会からは電子申告の継続利用者に対し税理士の電子署名添付のみでも納税者が電子申告控除を受けられるような制度の新設を打ち出そうとしている。しかしこれも納税者自らが本人認証を行うためのものではなく、問題解決になっていない。

電子署名をいかに安全・簡便に取得できるシステムが整備されるかどうかが日本の情報化社会の根幹にあるということを私たちは理解する必要がある。

(2) 税制と現状の乖離

日税連が毎年発表している電子申告利用件数のうち税理士による代理送信件数を見ると例年約9割となっている。つまり、納税者本人に電子署名を取得させて、電子申告利用件数を増加させようと政策を執ったものの、現実的な問題をなんら解決にはならなかった。

この5,000円控除は2年という時限的な措置だったが延長されている。また、日本税理士会連合会からは現行の5,000円控除が電子申告利用件数を増加できないのであれば、新たな税額控除を新設しようという意見を出した。それは、納税者本人が電子署名を保有しなくとも税理士の電子署名添付による代理送信のみでも2回目以降の電子申告について継続利用という主旨の税額控除というものである。

だがこれは根本的な間違いを犯している。それは、情報化社会における基盤として本人認証手法を確立し整備しようとしている税と社会保障の納税者番号制度の主旨に反するものとなる。

加えて、日本税理士会連合会が意見する新設税額控除は納税者本人が自らの電子署名添付による電子申告の継続控除と代理送信のみの継続控除を同位置にしている。これは、情報化社会で求められる本人認証に対する尊厳を傷つけるものである。

また税理士の代理送信のみで電子申告ができるようになった背景にも検討事項がある。それは代理人は申告者が利用する電子署名の有効期限を確認する権

限を与えられていないことがある。つまり、代理人の電子署名が有効であっても申告者の電子署名が有効期限切れで無効であることに申告者の認識がなければ、代理人は申告者の電子署名の有効性を確認できずに申告をした結果、不受理となるリスクがあるということになる。これは申告者のサイン・印鑑無しで代理人のサイン・印鑑だけで提出していることになるからである。電子申告を健全な形にするには申告者が自らの電子署名を取得し活用できるためのシステム構築と代理人が申告者の有効期限を確認できる権限を有するとともに、両者の電子署名を 1 つのパソコンで申告書作成・添付・送信できるようなカードリーダーの必要ない電子署名であることがニーズに対応しやすいモデルと考えられる。

日本は電子国家としてのあり方を見失っているばかりか、私たちでさえもが方向性を見出せていない状態といえよう。このままでは日本は情報化というツールを活かせないままに廃れていくばかりである。

(3) 分離課税方式がなくなる

日本は EU に遅れて 2000 年に入り電子署名法、個人情報保護法、IT 基本法、電子メール規制法等を次々と施行させた。だが、日本は情報化と個人情報保護という考え方について意識変革できないまま現在に至っている。そのため情報化についてインフラ整備は進んでいるものの活用ができていない。私たちが情報化社会で経済的利益を享受するための社会基盤となる納税者番号制度を導入していないことに決定的な問題がある。

日本ではグリーンカードの事例のように個人情報の問題が壁となり正式に導入されたことはない。これは主に預貯金や株式取引について個々の納税者を特定し、非課税枠の管理が適正に行われているか、金融資産所得の総合課税（損益・利益通算や人的控除、累進税率の適用等）の実現を図るものであったが、ついに実施されることなく廃止された。そのため今日の税行政においても、納税者の特定と本人認証を行える手法が確立していないために所得税において源泉分離課税（申告不要）と総合課税が存在している。源泉分離課税は主に上場株式の譲渡益に対する課税に導入されているが、この手法は納税者の特定が不要のため、取引について収入金額（譲渡対価・利息）を把握できれば実施が可能となり、徴税を証券会社・金融機関が源泉徴収義務者（課税庁の代行）として行うものある。総合課税とは主に賃金等の給与所得があげられるが、これは納税者の本人確認ができることから実施されてきている。

税の申告において本人認証が求められる背景は、戦後の租税行政の歴史にある。申告は取引事実に課税要件規定を適用した上で納税額を算出するのだが、

主に農業所得では推計課税が用いられていた。推計課税は客観的な数値というよりは課税庁側の主観的な判断により税負担が決定されるため納税者にとって非常に不利な手法である。推計課税による納税者数を減少させ実額課税を普及させるためには、納税者による取引事実の記録、個別取引を特定できるように記帳する習慣を定着させることを目的とした歩みがある。

私たちが納税者という立場から考えたとき、納税者番号制度の導入がないために本人認証手段が確立できず、電子申告が利用されている今日でさえ私たちは1人の納税者として扱われていないことを理解しなければならない。電子申告は納税者番号制度を基礎として活用されることによって、納税者の本人確認を可能とする時代のもたらしたツールである。私たちは適正・公平な課税・納税が行われるために納税者の権利として社会基盤となるID構築と電子署名の取得手段確立を早急に検討することを求めていかなければならない。

(4) 給付付税額控除の実現

給付付税額控除とはどのようなものなのだろうか。平たく言えば、納める税額が控除金額よりも少ない場合はその差額金を「給付」として受け取る制度である。だが、この制度を実施するには障壁があった。それは、誰がどれだけ給付を受け取ることができるかを行政はどのようにして検証し金額を決定できるか、ということである。

給付付税額控除制度は1993年にアメリカ（クリントン政権）と1997年にイギリス（ブレア政権）で提唱された政策である。この制度の目的は経済成長の停滞・国家にかかる医療費等の福祉コスト対策・行政コストのスリム化を追求する中で打ち出された国民への貧困対策であった。代表的な例がEarned Income Tax Credit(EITC)といわれる勤労所得税額控除制度である。

給付付税額控除制度のメリットは、国民全体に広く所得再分配を実現できることである。そして実現するためのコスト負担を比較的少なくできると考えられる。実現するためには税と社会保障の番号を連携させる基盤が整備できていなければ難しい。そうでなければ不正受給を防止できないからである。

海外へ目を向けると、給付付税額控除を導入しているのはアメリカとイギリス以外にもある。簡単に整理すると下記のようになる。

- ① 勤労所得税額控除：アメリカ、イギリス、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス等が導入。勤労所得のある貧困世帯の国民を

対象とする。そのため貧困世帯の勤労を補完するものとなり、働く意欲の促進とともに所得再分配機能を果たす物となる。

② 児童税額控除：上記①とほぼ同じ諸国で導入。子育て世帯に対象を限定し、経済的な支援を行なう。

③ 消費税控除：カナダで導入。低所得者全般を対象として消費税の控除を行なう。

④ 社会保険料と相殺による控除：オランダで導入。税を還付や給付を行なうのではなく、社会保険料の負担と相殺する。

現段階で検討されている控除方法は①と②についてと思われる。

日本の所得税には昭和初期に税額控除方式が導入されていたものの、シャウプ勧告を受けて税額控除方式から所得控除方式へ移行した歴史がある。理由は税負担の公平性・中立性・簡便性の3原則を歪めるものになると考えられたためである。

そのため今日の所得税申告では計算された所得金額から基礎控除（本人の控除）、配偶者・扶養家族の控除、社会保険料控除、生命保険・損害保険控除、医療費控除等があり、これらは全て様々な証憑による証拠を積み重ねた上で納税額を決定する。

だが、所得税における所得控除（税負担の減殺）と税額控除（政策的な補助金的な正確をもつ控除）のあり方が経済情勢に応じて税負担の調整役を担わされることとなってしまった。その結果、個人所得に占める課税所得に歪みを生むこととなり所得再分配機能を果たせなくなってきたのである。従来の税制では今の日本を立ち直らせることは難しい。現在の所得控除計算方式から給付付税額控除方式へ移行をしなければならない時期を日本は迎えている。

日本には年末調整制度があるため、確定申告の要件に該当する納税者や自営業や年金受給者等でない勤務している会社員は確定申告をしないことが多い。そのため、国税庁に納税者として集積されている情報は全国民というわけではない。現状において国税庁と日本年金機構（社会保険庁）が情報連携できたと仮定しても、基礎情報となるDBが完全ではないのだから給付付税額控除方式を実現できない。そのためにも手始めに取り掛かるであろうことは年末調整制度の廃止であることを容易に想定できる。

年末調整制度を廃止すれば私たちは必ず確定申告をしなければならない。確定申告をしなければならない環境を整備すれば自ずと国税庁の保有するDBに納税者ごとの税情報が蓄積されていく。

国税庁は確定申告で記載された情報の検証（年金収入や社会保険料控除等）をすることができるとともに、日本年金機構（社会保険庁）は保険料徴収を国税徴収と一括で行うことを実現するために社会保険料徴収額を国税庁関係部署からアクセスできるよう情報提供をすればよい。

また、国税と社会保険だけが連携しているように見えるが、実は地方税にも関連する。上記に取り上げたように国税と地方税のシステムは共通化しつつある。当然確定申告で提出された情報は現行通り住民税の申告を同時にを行うものとなるため、地方税のシステムへ情報が通知されることに変わりはない。

加えて、この方法は従来にないチェック機能が働くことになると考える。つまり、国税・地方税・社会保険料のトライアングルが成立するということは、現行で地方自治体が保険者となる社会保険情報と今までうまく連携ができていなかった部分についても連携がとれることとなる。これは、社会保険の未加入者の探知・徴収漏れ、扶養家族要件に該当するか否か等の検査として機能することとなろう。

給付付税額控除は現行の所得控除計算方式よりも行政・納税者にとり適正な情報を収集するものになると期待している。

5 今後の課題～電子政府のシステムデザインを変革

日本の電子国家は機能していない状態といえよう。

私たちがオンラインで本人認証を行う電子署名として住民基本台帳コードを可能とするシステムが存在している。住民基本台帳コードは2002年に全国民に付番された。特徴は①住民基本台帳記載者のみへの付番（納税義務を負い行政サービスを受ける外国人は対象外であるため、情報の共有化という視点からすると障害になる）、②申し出によってコードを変更できるため生涯普遍ではない、③金融機関等への民間サービスへの利用ができない、ことにある。こうした問題点があるため、住民基本台帳コードが国民IDとしての機能を果たしているとは言い難い。

私たちは、はっきりとした目的意識をもってIDのあり方、各種DBの連携を行るべきであり、社会基盤となるIDの導入には次の3つの点を同時に検討するのが必要となる。

- ①ネットにおける本人認証基盤の整備 → 電子署名の発行を安全・簡便に行う環境 を整えること
- ②IDとDBの管理 → 社会的コスト低減の実現
- ③横断的に個人情報保護を行うために監督を行う中立的立場の独立した機関の設立 → 私たちが政府に対する個人情報の不正使用や情報漏洩等への監視を可能とするもの

日本は利便性を犠牲にしてリスクを回避する道を選ぶか、リスク軽減の対策を講じて利便性を得て社会的コスト負担軽減の道を選ぶか、分岐点に立っている。そのためにはIDモデルと法律の整備、遵守状況の監視等をどのようなモデルで導入するのか方向性を検討しなければならない。インフラが素晴らしいとも利用する私たちにとって電子署名とIDが日常生活で必要なものとして活用されなければ意味がないからである。2つがそろって初めて私たちは能動的に参加でき、電子国家は発展する。

電子政府は電子国家という概念とは異なる。

(電子政府の定義)

電子政府とは、情報化を通じて行政機関が利用者（国民・企業等）に

- ① 業務の効率化
 - ② コスト軽減
 - ③ 利用者（国民・企業等）のニーズに応えるため行政サービスの質向上
 - ④ 利用者（国民・企業等）の意見を政策決定等に反映させることによる行政への参加促進
- 等を与えると考えられる。

電子政府が公共サービスを提供するためのコアとなる組織を示すのであれば、電子国家は国が情報化により発展していくための戦略、インフラ整備等の方向性を内外に示す概念と捉えられる。

その上で、電子政府として日本に欠けているのは省庁の縦割りを共通様式にするシステムデザインである。

改善するには次の点をクリアしなければならない。

- ① 利用者（国民、企業等）のニーズに対応するサービスの提供

- ② 各省庁が縦割りをなくし横断的なサービス提供をするため情報の共有
- ③ プロ意識

①は行政視線からではない国民（利用者）のニーズに合わせたものを目指すべきと指摘する。ワンストップサービスのサイトを立ち上げる各国の事例はこうしたスタンスの現われである。各省庁が開設しているサイトを政府のサイト1つへ移行・統合をして各省庁ごとのサイトは閉鎖する。

②は共有可能なサービス・知識や技術を横断的に保有しあえれば効率化・コスト軽減につながる。歳入庁構想が最たる例である。

③は政府において情報化に精通した人材を多く育て、立案・政策を打ち出せるようにしていくこと。

（日本が電子国家としてめざすべきもの）

海外諸国の電子国家は①社会経済性と効率性、②利用者にとっての利便性を追求している。例年 WEF で上位に入るデンマーク等の北欧諸国、アメリカ、シンガポールや韓国では My page が作成されており、自分の ID でログインすればワンストップで行政サービスを享受できるよう、国民 1 人 1 人に個別化したサービスが提供されている。これらの諸外国では「政府—企業・個人」の双方がオンラインで確立している。こうしたシステムを可能にするためには情報の連携・共有化と国民 ID の整備・電子署名取得システムが必要となる。個人に関する様々なデータベースと個人情報保護を原則としながら関連付けをし、質の高いサービスを目に見える形で私たちに能動的に提供することが求められる。

日本にネットワークの基盤として国及び地方公共団体をつなぐ住民基本台帳ネットワークと地方公共団体相互連携を図ることを目的とする LGWAN(Local Government Wide Area Network)がある。個人情報保護を考慮しながら散逸する情報の連携をするには ID 構築をする上で両者をうまく利用することが求められる。

（電子国家の観点から見たわが国の現状とその問題点）

日本が電子国家の目的とするものは諸外国と変わらない。しかし決定的に異なるのは、諸外国が利用者の立場からシステムを構築している一方で、日本は「電子国家の総合窓口」があるものの、行政の視点からの手続き説明に傾向しているように思われることである。そのため IT 政策にとって「情報化はツールなのだ」という理解に欠けたため、諸外国のような利用者中心・目に見える効果・能動的なサービス提供に遅れを取ったのであろう。平たく言えば、各省庁が独自に管理運営を行なっているため、国家としての共通システムデザインが

とれていない。

そのため、電子国家を推進するための担当部門が各省庁に散逸し、利用者である国民にとって全体像が分かりにくい。原因は評価等を行う委員があっても実行権限がないため横断的に統合されていないことがある。組織体制が横断的に統合されないという現状は、重複投資の回避や予算の調整、システム標準を行う上で必要な情報化推進の適正化等をバラバラにしていることになる。これは中央の問題だけでなく地方との情報化にも格差が生じていることからも早急な検討が必要である。

電子申告の例では、国税の申告システムと地方税の申告システムは別個のシステムとして存在する。個別にシステムを構築することは全体の整合性を保つことが難しいばかりか維持等のコスト負担につながる。近年、税については NTT コミュニケーションが共通プラットホームをつくり融合をはかっている。早急にとりかからなければならない分野は社会保険である。

このままではITによる行政システムの再構築となる電子国家は実際の行政組織との整合性がとれず、目的であるはずの①社会経済性と効率性、②利用者にとっての利便性の追求から遠のくばかりとなる。

改めて電子国家構築の目的を再認識するとともに推進組織体制を整えることが必要である。

あとがき

日本への納税者番号制度導入に向けて本格的な議論が展開されている。情報化の発展によりそれぞれの国が自国文化に適合できるよう創意工夫している。日本が情報化で国際社会から大きく遅れた決定的な要因は、共通システムデザインを導入できない電子政府の構築手法と納税者番号制度（ID）の基盤整備ができていないことであろう。

もはや、日本にとって（=私たち国民にとって）納税者番号（ID）は必要か必要ないか、という段階の議論ではない。必要なのである。必要だからこそ、日本文化・国民性に叶うものでありながら、かつ、国際的に評価されるセキュリティと個人情報保護を含めた法制度に則ったIDでなければならぬ。

加えて、国民の視点に立った電子政府による行政サービス展開でなければならない。そうすることで、納税者番号（ID）は国を経済的に発展させる社会基盤となる。日本の納税者番号（ID）が海外諸国でもIDとして認証されることで、私たちがネットを通して行なう国内・国際取引が共通フォーマット（システムの標準化）として広がる。私たちはIDについて真剣に向き合う時を迎えている。この論文が日本へ示唆できることがあれば幸いである。

(参考文献)

- WEF report
<http://www.insead.edu/v1/gitr/wef/main/fullreport/index.html>
- 海外住民データベースの状況と地域情報化の進展 個別国際社会経済研究所
http://www.candc.or.jp/cyosa_kenkyu/pdf/2007/2007report_01.pdf
- 検討の背景 総務省総合通信基盤局 事業政策課 2009年5月12日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000022427.pdf
- LGWAN 総合行政ネットワーク
http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/cms/resources/content/4788/L-1_pamphlet200807.pdf
- LGWAN
<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/cms/resources/content/4769/20090401.pdf>
- 住民基本台帳カード発行状況
http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/081120_1.pdf
- オーストリアの電子政府法
http://www.epractice.eu/files/media/media_928.pdf
- オーストリア 個人情報の保護に関する連邦政府の条例
<https://www.dsk.gv.at/DocView.axd?CobId=30750>
- オーストリア市民カード
http://www.a-sit.at/pdfs/rp_eid_in_austria.pdf
https://online.tug-graz.ac.at/tug_online/voe_main2.getvolltext?pDocumentNr=43025
- オーストリア市民カードの機能
<http://www.austria.gv.at/site/6545/default.aspx>
- オーストリア eGovernment Factsheet · Austria · History
<http://www.epractice.eu/en/document/288168>
- オーストリア Year 1990 data matching program (Assistance and Tax) Act
http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/pa1988108.txt/cgi-bin/download.cgi/download/au/legis/cth/consol_act/pa1988108.txt
- オーストリアの人口統治
http://epress.anu.edu.au/hrj/2009_01/mobile_devices/ch04s03.html
- オーストリア 法律閲覧サイト
<http://www.ris.bka.gv.at/UI/Erv/LawList.aspx?TabbedMenuSelection=ErvTab>
- オーストリア データ保護機関のサイト
<https://www.dsk.gv.at/DesktopDefault.aspx?alias=dsken>
- 電子署名普及に関する活動報告 次世代電子商取引推進協議会 21年3月

- ・ 日本の IT 戦略 先進諸国との比較調査報告書 (株)三井総合研究所・リサーチネットワーク(株)、20 年 7 月 31 日
- ・ IDABC Proposal for a multi-level authentication mechanism and a mapping of existing authentication mechanisms
- ・ ドイツ統計登録簿型人口センサスの意義と課題 (その 1)
<https://qir.kyushu-u.ac.jp/dspace/bitstream/2324/15743/1/KJ00005471201.pdf>
- ・ ドイツ 連邦データ保護法
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/2/235.1.de.pdf>
- ・ ドイツ ID カード法
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/persauswg/gesamt.pdf>
- ・ Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 auf die mündliche Verhandlung vom 18. und 19. Oktober 1983 - 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 in den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden (国勢調査事件判決、ドイツ)
http://www.lfd.m-v.de/dschutz/ges_ver/guv/guv_a_20.html
- ・ シンガポールの情報化政策と行政 財団法人自治体国際化協会
http://www.clair.org.sg/j/report/rep_252.pdf
- ・ National Registration Act (シンガポール)
http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_getdata.pl?actno=1966-REVED-201&document=NATIONAL%20REGISTRATION%20ACT%0A&date=latest&method=whole
- ・ SORK プロジェクト
<http://www.eid-strk.eu/>
- ・ エストニア ID カードの利用状況
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kojin_ninsho/pdf/070201_si4.pdf
- ・ エストニア 身分保障法
<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4728ab1b2.pdf>
- ・ エストニア X-ROAD について
<http://www.riso.ee/en/files/Yearbook2008/html/Yearbook.html>
- ・ エストニアの情報政策に関する総合サイト
<http://www.riso.ee/en/files/Yearbook2008/html/Yearbook.html>
- ・ エストニアの電子署名法
<http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=694375>
- ・ エストニア国民 ID カード (Estonian National ID Card)
http://74.125.153.132/search?q=cache:GuR68ZvxCmQJ:www.vrk.fi/vrk/fineid/files.nsf/files/1869C8E99E9FBC6CC2257050002A7ECD/%24file/EstID_4april.ppt+IDENTITY+DOCUMENTS+ACT+ESTONIA&cd=6&hl=ja&ct=clnk&gl=jp
- ・ The Estonian ID Card and Digital Signature Concept

http://www.id.ee/public/The_Estonian_ID_Card_and_Digital_Signature_Concept.pdf

- スウェーデンの ID
<http://gist.github.com/raw/54514/30555aec5329a37cadd6ad3eabab9bd990077474/personannumer.rb>
- スウェーデン データ法
<http://www.notisum.se/Rnp/SLS/lag/19730289.htm>
- スウェーデン 個人情報保護法
<http://www.notisum.se/rnp/sls/LAG/19980204.htm>
- スウェーデン 住民登録簿法
<http://62.95.69.3/sfsdoc/01/010182.pdf>
- スウェーデン 秘密保持法
<http://www.notisum.se/rnp/SLS/LAG/19800100.HTM>
- フィンランド市民カード
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1990L0394:19970728:FI:PDF>
- フランスのプライバシー政策
<http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5B347%5D=x·347·559537>
- フランス 情報処理、データファイル及び個人の自由に関する法律 (Loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)
http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/textes/CNIL·78·17_de_finitive·annotee.pdf
- フランス 新個人情報保護法 (Loi n° 2004-801 du 6 août 2004)
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT0000000441676&dateTexte>
- EUにおけるID共有利用への取組に関する資料
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/824&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- イギリスにおけるアイデンティティ・カードを巡る議論と共通番号制度
http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/html/cr124/index.html
- History of ID Cards in the United Kingdom
<http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5B347%5D=x·347·61886>
- イギリス IDカード法
http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/pdf/ukpga_20060015_en.pdf
- E C L A W
<http://www.dsk.gv.at/site/6275/default.aspx>
- Identitying Risks
<http://www.law.ed.ac.uk/ahrc/SCRIPT-ed/vol2-1/idcards.asp>

- ・ デンマークの I D
<http://www.cpr.dk/cpr/site.aspx?p=198&areaid=27&ArticleTypeID=76&t=visartikel&Articleid=4327>
- ・ デンマーク住民登録システム
<http://www.cpr.dk/cpr/site.aspx?p=194&ArticleID=4326>
- ・ デンマーク 電子署名（個人）
<https://www.signatursekretariatet.dk/ca/Etsi%20OCES-CP%201.0%20person.pdf>
- ・ OCES 認証に関するサイト
<http://www.signatursekretariatet.dk/certifikatpolitikker.html>
- ・ デンマーク 電子署名の現状
http://www.open-standaarden.nl/fileadmin/os/presentaties/Kop08_pres_TriantafyllidisJacoby.pdf
- ・ 大韓民国の住民登録制度 関西大学論集
<http://sonoda.e-jurist.net/korea/ronbun/kimjongcheol.htm>
- ・ 韓国 住民登録法
<http://sonoda.e-jurist.net/korea/law/toroku.html>
- ・ 韓国の住民登録制度 財団法人 自治体国際化協会
http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/html/cr132/index.html
- ・ i-PIN service in Korea(KISA)
[http://www.asiaiccardforum.org/ENG/news/e-ID\(kyoto\)_docs/i-PIN%20service%20in%20Korea\(KISA\).pdf](http://www.asiaiccardforum.org/ENG/news/e-ID(kyoto)_docs/i-PIN%20service%20in%20Korea(KISA).pdf)
 - ・ Certification Practice statement
http://repository.eid.belgium.be/EN/downloads/Citizen/CPS_CitizenCA.pdf
 - ・ ベルギー I Dカード
<http://www.cosic.esat.kuleuven.be/publications/article-769.pdf>
 - ・ ベルギー I Dカード統計資料
https://securehomes.esat.kuleuven.be/~decockd/wiki/bin/view.cgi>Main\BelgianEidCardGraphsTOC#Estimated_number_of_Belgian_eID
- ・ European Parliament. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13December 1999 on a Community framework for electronic signatures, Januari 2000.
<http://gcis.nat.gov.tw/eclaw/english/PDF/DIRECTIVE199993ECOFTHEEUROPEANPARLIAMENTANDOFTHECOUNCILof13December1999onaCommunityframeworkfor.pdf>
- ・ 日本 電子署名法に関するサイト
<http://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/digitalsign.htm>

- ・ 総務省 住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会 報告書
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/daityo_eturan/pdf/j_daityo_eturan_gy6.pdf (第6回)
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/daityo_eturan/pdf/j_daityo_eturan_gy9.pdf (第9回)
- ・ 社会保障カードのあり方に関する検討会 これまでの議論の整理
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/10/s1028-1.html>
- ・ 電子署名及び認証業務に関する法律の施行状況に係る検討会報告書
<http://www.meti.go.jp/press/20080530009/20080530009-2.pdf>
- ・ Digital Signatures And Encryption in The European Union
http://www.tml.tkk.fi/Studies/Tik-110.300/1998/Essays/crypto_eu.html
- ・ UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment1996
http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/05-89450_Ebook.pdf
- ・ EU電子署名指令
<http://www.signatur.rtr.at/repository/legal-directive-20000119-en.pdf>
- ・ 生態認証事例
http://www.ipa.go.jp/security/fy19/reports/bio_sec/bio_case.pdf
- ・ Nationwide Privacy and Security Framework For Electronic Exchange of Individually Identifiable Health Information December 15, 2008
http://healthit.hhs.gov/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_10731_848088_0_0_18/NationwidePS_Framework-5.pdf
- ・ Health Information Technology
<http://www.hhs.gov/ocr/privacy/hipaa/understanding/special/healthit/>
- ・ イギリス Transformational Government Annual Report 2008
http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/transformational_gov/annual_report2008.aspx
- ・ イギリス 公共契約規則
<http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/20060005.htm>

・アメリカ

社会保障番号は 1936 年ニューディール政策の社会保障プログラムの一環として取り組まれた。当初の目的はアメリカ国内での身分証明ではなく各個人の収支を把握するためのものだったため、社会保障番号をもたない者は税額控除の対象とならなかったことから、親は出生証明書の登録と社会保障番号の適用は同時にに行うようになり、今日では同時に済まされている。

アメリカで身分証明書としての役割をもつようになったのは 1980 年代に入り、国民のほとんどが番号を取得し銀行口座の開設や就職等の利便性が高まったことから、古い SSN に記載されていた Not For Independent の文字はこの頃から消えた。社会保障番号を利用できない個人が税控除を受けたいときは内国歳入庁が発行する個人納税者識別番号(Individual Taxpayer Identification Number)が発行される。

・韓国

韓国は北朝鮮と対立していた 1960 年代にスパイを摘発するため満 17 歳以上の韓国人に身分証明を常時携帯させるよう、1968 年に住民登録番号制度を制定した。そのため住民登録番号は 1 人 1 つのため重複することはない。1970 年代から 1980 年代にかけて数次の改正が行われ、番号の利用範囲が民間へ拡大されるとともに住民登録証の所持義務が規定された。この頃から住民登録証は ID としての機能を有するようになったと考えられる。例えば、1975 年より ID 発行対象年齢が 17 歳となり番号に生年月日を含む 13 桁と定められている。そして 1988 年の改正では住民登録証に記載される情報を明確にできなければ処罰される条項が削除され、独裁国家から民主国家へシフトするに伴い監視から行政の効率化・国民の利便性へ移行したと考えられる。

・フランス

ドイツ占領下の 1940 年代に Identite de Francais のもとナチに対するレジスタンス用の台帳作成のため国民 1 人 1 人に番号を付与する構想がもちあがったのが最初とされている。終戦後に社会保障番号が導入されて医療や年金と番号を統一管理・使用するに至っているが、考え方はナチ占領下のものを踏襲していると思われる。フランスの ID には不幸な歴史がある。それは台帳番号からユダヤ人とイスラム系住民を判別できたことからアルジェリア戦争の徴兵時に別々のキャンプへ入れるため ID を利用したというエピソードがある。

・イタリア

1973 年に付加価値税がイタリアへ本格導入されるときに課税庁は職員を増や

さずに対処するため法人と個人の納税者番号を体系的な付番にし情報管理できるようにしたのが納税番号整備のきっかけとなった。当初は納税用に限定した ID だったが 1991 年以降に年金や医療をはじめとする社会保障番号にも利用されている。この番号は 1 人 1 つで転居しても変更はない。外国人にも付与される。法人は 11 桁の納税番号が付与されている。

・イギリス

第一次世界大戦中、徴兵の適格者を登録するために集中管理システムとして考案されたのが ID の始まりとされている。1939 年に国家登録法 (National Registration Act) が成立してから徴兵事務のため氏名、性別、生年月日、婚姻の有無、職業の登録を行うため国民に登録番号の記載された ID カードが配布された。これは食料等の配給の重複防止、死亡兵士関係者の確認・税務など幅広く利用されたが戦争の終結によって反対の声が大きくなり 1952 年に廃止されている。

その後もイギリスでは統一番号がなかった。そのため国民保険番号 (NI)、国民保険サービス番号 (NHS)、運転免許証、パスポート等が各個人に登録番号を付して利用されているが横断的な利用を目的とするものになっていない。当初、NI 番号は 1948 年に国民保険の徴収・給付の記録を行うために導入されたが、1988 年の Income and Corporation Tax Act 1988 により所得税の徴収へも活用されている。番号の構成はアルファベット 2 桁 + 数字 6 桁 + アルファベット 1 桁だが無作為のもので個人情報に関するものは含まれていない。2006 年に入り Identity Card Act 2006 が成立し国民 ID が導入されたが、この背景には 2005 年のロンドン同時多発テロや移民の増加等がある。イギリスは国家の安全保障・不法就労や不法移民取り締まりのための出入国管理等を効果的に行うことが必要とし ID 導入に踏み切ったと考えられる。これは既存の NI 番号とは性質を異にする。

・ドイツ

1986 年に制定された Gesetz über Personalausweis (身分証明書法) により ID 導入が始まった。身分証明書は住民登録を基盤として 16 歳以上の国民に対し発行され、各種手続きでの本人確認として使用するため日常的な携帯が義務付けられている。身分証明証は住民登録業務・パスポートの発行業務を所管する内務省の所管である。身分証明番号は発行機関、国籍、生年月日、有効期間等の情報を含めた番号が付与されているが、更新ごとに番号は変更する。

ドイツはナチの占領下にユダヤ人の管理・迫害の記憶と無関係とは言い難いことから、国民にすれば個人を ID で管理することへの抵抗があると思われる。

そのためドイツでは内務省の所管でありながら住民登録業務・パスポート発行業務・身分保障業務の3つそれぞれに権限が設定されており、情報が統合されることはない。また、住民登録DBのIDは身分証明証の番号と異なる。住民登録DBは当初、州ごとに管理運営されていたが2008年より中央の1つに統合された。

- ・シンガポール

イギリス統治下の1948年に国民登録制度に基づきIDが発行され始めた。IDの性質はイギリスのIDのように国家安全保障・入国管理を目的とするものであり、それが税や社会保障等へも活用されるようになった。シンガポールでは出生時にNRIC(National Registration Identification Card)の9桁の番号が割り振られ、15歳以上の国民と永住者にIDカードとして発行される。更新は15年ごとに行われるが番号は一生変更しない。各種手続きに利用され、情報の横断・連携をしている。カードには名前(英語・母国語表記の併記)、民族(チャイニーズ、マレーなど)、生年月日、性別、出生国、血液型、発行日、住所、国籍(永住者の場合)、指紋が表記される。外国人居住者には9桁のFIN番号(Foreign Identification Number)が付与され、NRIC同様のIDとして行政手続・銀行口座開設等の個人の経済取引など日常生活の必要なシーンで利用される。

- ・スウェーデン

IDをPersonnummerと呼び1947年に全国統一の番号として導入を図ったのが最初である。今のIDは1991年に発行された住民登録法(Folkbok·foringslagen)と住民登録簿法(Lagen om folkbokföringsregister)により規定されている。住民登録業務は国税庁の所管となる。スウェーデンで生まれた国民は医療機関から税務署へ送られる出生記録通知と両親が市へ提出する氏名の申請により自動的に住民登録とIDの付与が行われる。個人番号は生年月日を含む10桁で構成されており一生変わることはない。IDの利用範囲は日常生活に必要なもの全てを含む。税と社会保障については国税庁が両方の徴収を担う。国税庁のDB記録より社会保険のDBへ情報が伝送され年金等の給付が行われている。ちなみに、国税庁所管の住民登録業務はSPAR(Statens Personadressregister)と呼ばれ、独立機関と位置付けられている。SPARは個人情報保護法に遵守すれば公的・民間を問わず情報提供を行うことができるとされている。

- ・オーストリア

2001 年の住民登録法改正により、2,300 程の自治体で管理されていた住民登録データを内務省管轄下にて 2002 年 3 月に住民の中央登録簿 (CCR:Central Residents Register) を稼動させ、一元化した。CCR は氏名、旧名、性別、生年月日、出身地、国籍、現住所、旧住所等を登録し ID として活用している。CCR は日本の住民基本台帳番号に相当する生涯不変の ID で、中央住民登録番号 (ZMR-Zahl) と言われている。これは国内に住むオーストリア人のみが登録される。国外に居住するオーストリア人や外国人は申請して補足の DB (SR:Supplementary Register) に登録することで同様の ID を付与される。CCR は数字のみで構成され、番号は公開されているが利用範囲や取扱規則を住民登録法やデータ保護法にて厳格に規定しており CRR を中央登録簿以外の公的機関の DB でも保存を禁止している。

ID から生成される Souce PIN (Souce Personal Identity Number:CCR 同様、生涯不変) 他、ID に関連する技術・仕組・運営体制等は 2004 年 3 月に発行された電子政府法 (E-Government-Gesetz) で規定されており、ID の法的根拠となる。個人情報保護の観点から CCR と Souce PIN は各行政機関では利用されない。オーストリアが北欧諸国のように統一番号による全ての行政分野での共用をせずセクタル方式を採用した歴史的背景には、ナチスによるオーストリア併合などにより国民が国家から厳しい統制を受けた経緯があり、国民の情報を一元化管理することに抵抗があると思われる。

そのため税務・社会保障・医療等の分野別に異なる番号を付与するセクタルモデルの採用に至り、各行政機関は個別の分野別番号を利用している。この分野別番号は Souce PIN に分野コードを加えてハッシュ化したもので、生成した分野別番号から Souce PIN への逆算はできない。各行政機関が使用する分野別番号はその行政機関だけが保存・管理でき、他の行政機関による利用・保存・管理は個人情報保護の観点から禁止している。民間への利用については、民間企業が本人同意を得たうえで独自に民間分野別番号を生成・利用することは可能となっている。全ての情報を統合した ID ではなく住民コードによる派生 ID で連携していく手法は、情報保護に関するシステムとして高い評価を各方面から得ている。

また、2004 年 5 月からは Electronic delivery (電子配信サービス) が開始され、利用者は自分のメールアドレスを登録しておくことでサービスを享受できるとともに行政のコスト軽減となっている。流れは①行政からメールがサーバーに届く②利用者はメールが届いたことを知らされる③利用者は市民カードに格納されている電子署名を付して返信する④送信完了通知と内容を確認できるメールを利用者が受信、となる。

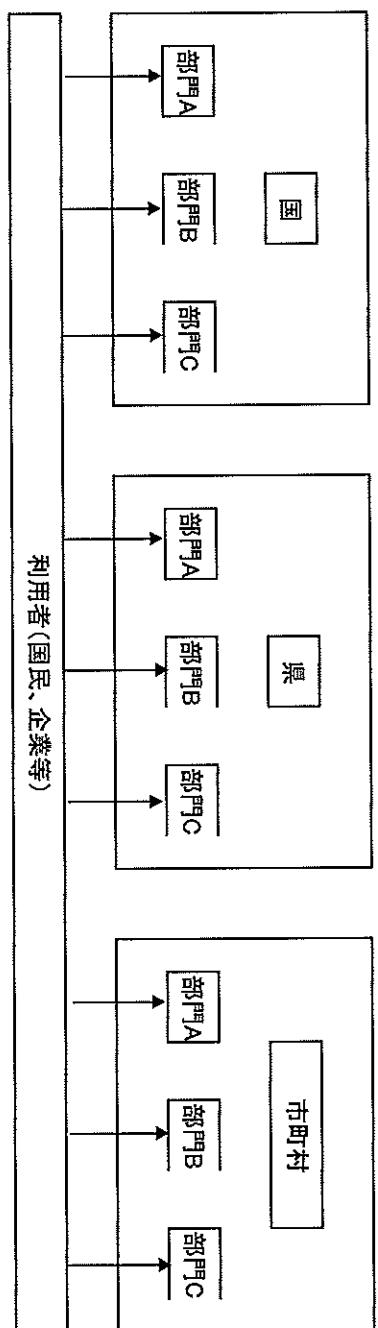
・エストニア

1991年に旧ソビエト連邦より独立し、国民は約135万人の小国でありながら2007年に世界ではじめて電子投票を行った国であり、IT先進国の1つとしての地位を確保しつつある。2000年3月にIDカード発行を政府が決定して以降今日までに約90%の国民が所有している。IDは11桁で性別1桁+生年月日6桁+数値4桁から構成されている。IDカードには2種類のPINと公的電子メールアドレスが付与される。PINの1つは本人認証用、2つめは電子署名用である。電子メールアドレスは名前. 苗字_××××@eetsi.ee(××××はランダム数値)となっている。これは個人が実際所有するメールアドレスへ転送するための中継アドレスであり、最大5つまで転送先を設定でき、何回でも変更可能である。DBについては、独立して間もない頃に箭状態で出来上がった異なるアルゴリズムの情報を相互連携するためにX-road(クロスロード：交差点)という共通プラットホームをつくることで実現している。IDの導入を独立とほぼ同時期に行ったことが情報化発展を促進したと考えられる。

・デンマーク

第一次世界大戦が終わるまで何世紀もの間、教区ごとに出産・結婚・死亡等の記録をしてきたが、近隣諸国では既に国家規模でのIDによる個人情報管理が行われ始めたこともあり、1924年に市民登録制度を整備し、地域レベルでのCRS(Civil Registration System)を設立した。1968年になり、これらを統合して今の中央市民登録局ができた。統合した目的は2つある。1つは変化し続ける個人情報を最新の状態で管理可能とすること、2つには行政全体で必要とする個人情報の有効活用のため、である。CRSに登録されている情報はID番号、氏名、住所、配偶者の有無、生年月日、国籍、親族、職業等である。IDはCRSに登録されてから発行され、誕生日を含めた10桁で構成されている。この制度はEUデータ保護指令を受けて2000年5月にThe Act on Processing of Personal Data(Act No.429 of 31 May 2000)として置換された。

(従来の行政サービス形態)



(電子政府の形態)

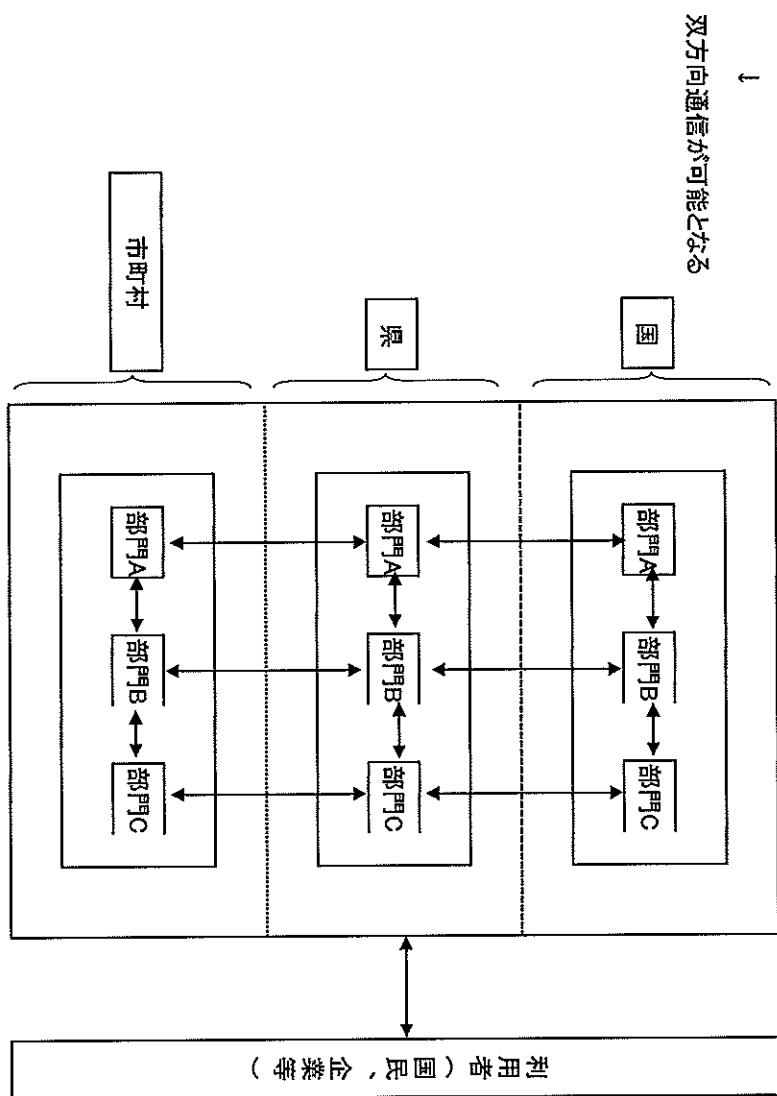
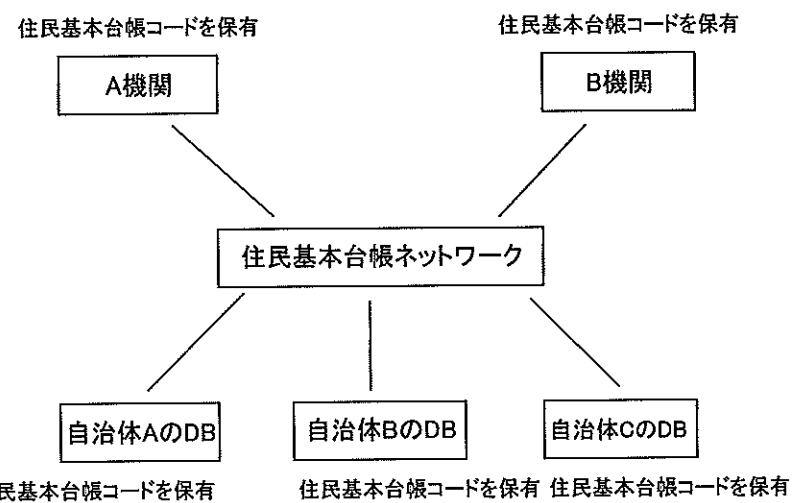


図1

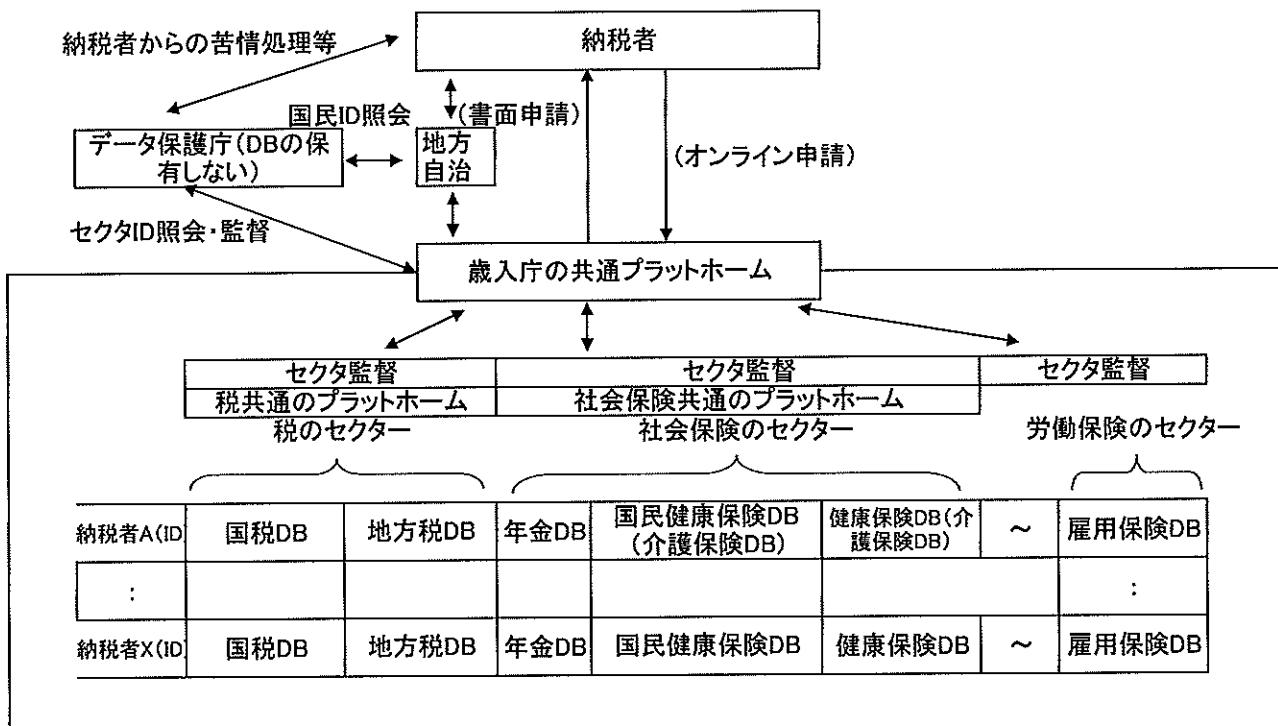
| | | | |
|---------|---|----------|------------------|
| 国税庁 | → | 国税納税DB | 国税納税者番号(KSKシステム) |
| 地方自治体 | | 地方税納税DB | 自治体ごとの地方税納税者番号 |
| 社会保険庁 | → | 年金DB | 基礎年金番号 |
| | → | 健康保険DB | 健康保険証番号 |
| 市町村 | → | 国民健康保険DB | 世帯主で管理 |
| 社会保険庁 | → | 介護保険DB | 介護保険番号 |
| 市町村 | → | 介護保険DB | (健康保険の種別で管理が異なる) |
| 労働基準監督署 | → | 雇用保険DB | 雇用保険証番号 |

※ 後期高齢者に該当し健康保険対象外となる納税者は県が保険者となる



※ 住民基本台帳コードをそれぞれが保有しているため番号が漏えいしたときは紐付けしやすい

図2



(課題) 社会保険関連は保険者によりDB管理・プログラムが異なるため統一・調節が広範囲で必要

↓

対策 ①

納税者ごとに情報を連携していくためには全てのDBを1つのIDで管理するのが簡便

(現行使用している各番号で運用しているシステム(旧システム)は将来的に新しい

システムに吸収していく方法。情報漏洩リスクを軽減するために各DBに対して外部から

アクセス権限を設定する方法も検討できる)

例) ID管理手法はエストニア等がある。国民背番号制であり情報漏洩があれば新たに国民IDを設定

対策 ②

社会保険共通のプラットホームをつくる(税の共通プラットホームは進んでいる)

現行の納税者番号による記録を残して活用(→旧システムによる記録保存によりデータ喪失リスク軽減)

社会保険に関する各自治体のDBは異なるプログラムによるものであるため将来的には全国共通使用的

プログラムによる新システムへ移行することが必要になってくる。そのときには旧システムの情報を吸収

できるようにする。同時に書面で残っているものについての移行手続きも平行

↓

地方税の電子申告システムのスタイルを応用する方法も可能と思われる

※ 納税者がオンライン申請・書面申請を自治体等の職員が処理するためログインするときには

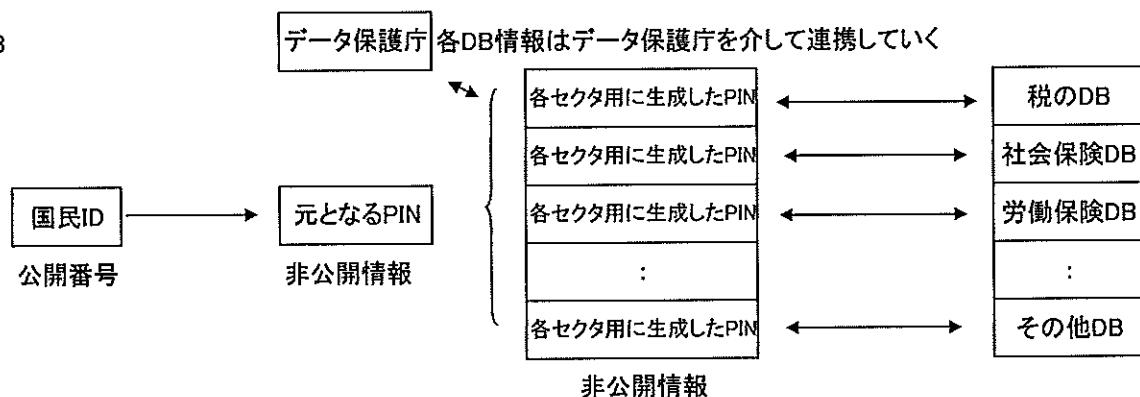
対象となる納税者に対するIDは国民IDでなければ混乱を招くこととなる

※ 現在使用している国税や地方税等のログイン時IDを利用しないようにする

※ 国民IDから元となるPINを作成し、そこから各DBに付すためのPINを生成する

各DBに付すためのPINを生成し各DBの既納税者番号との値をハッシュ関数でつくっていく

図3



※ その他DBとして考えられる代表的なものは自動車免許証、複数の医療機関に関する薬の処方記録や治療記録等

情報等が想定できる

※ EU諸国の中にはエストニアのように国民IDカードの提示でEU域内を移動できるようパスポートに利用できる国があ

日本の場合にはパスポートへの利用は難しいと思われる

図4

各セクターごとのDBのイメージ

オーストリアで採用しているセクタごとに新たに割り振る番号を既納税者番号として採用する案

※ 国税・地方税ともに桁数を定め管理されている現状がある

※ 社会保険に関しては国民年金の年金基礎番号を共有した管理がされている現状がある

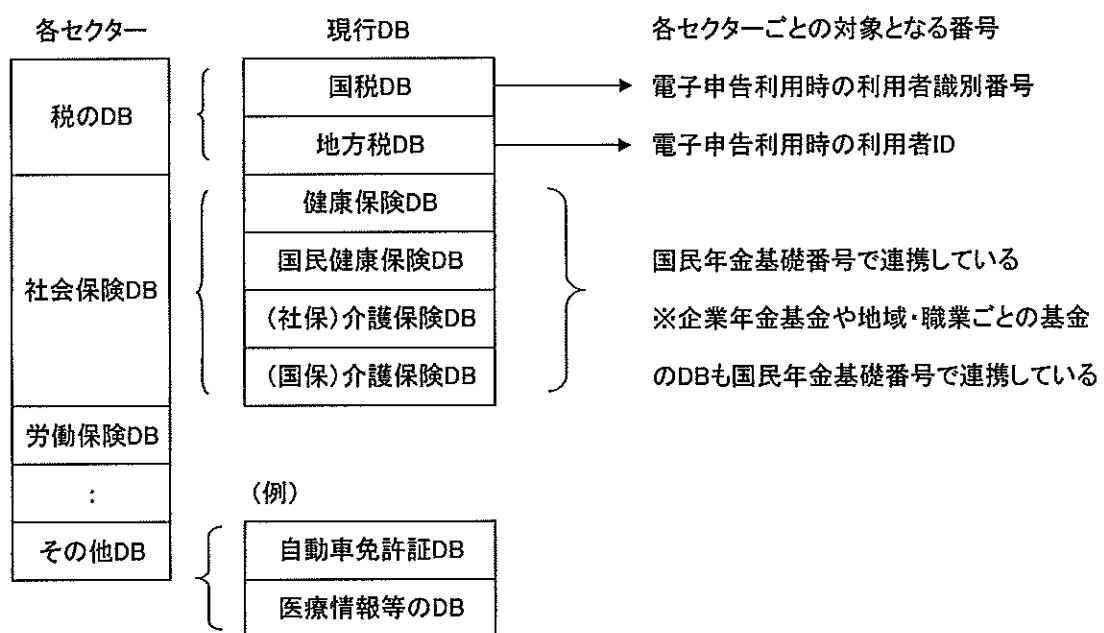
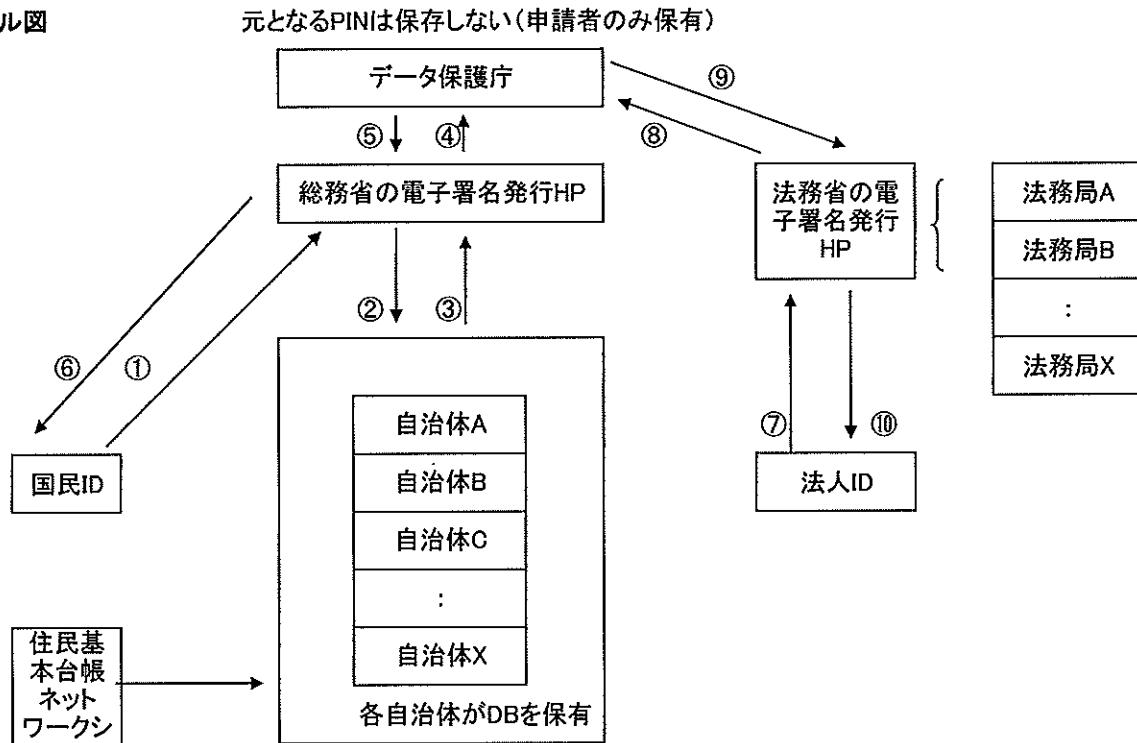


図5

電子署名申請・発行(現状をふまえて)

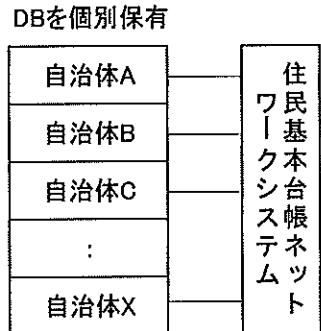
モデル図



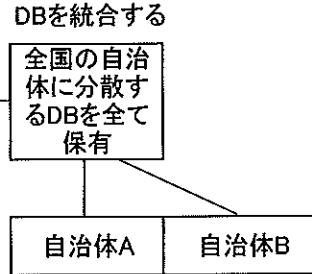
- ① 納税者(個人)が電子署名を発行申請
 - ② 各自治体が所有しているDBへ照会を行う
 - ③ 本人認証を各自治体が審査のうえ結果を報告
 - ④ 審査がOKならば電子署名発行とPIN番号の発行を依頼。審査駄目ならばその旨を納税者へ通知
 - ⑤ 電子署名発行を行いPIN番号とあわせて通知
 - ⑥ 電子署名取得のためのURLを申請時に記載したメールアドレスへ通知・PIN番号は本人受取郵便で通知
納税者は2つ入手できて初めて電子署名を取得できる
 - ⑦ 法人としての電子署名発行申請(法人の場合にはIDが登記されている法人番号に応用)
 - ⑧ 法務省の中で各法務局に点在しているDBを連携し照合を行う
審査がOKならば電子署名発行とPIN番号の発行を依頼。審査駄目ならばその旨を納税者へ通知
 - ⑨ 電子署名発行を行いPIN番号とあわせて通知
 - ⑩ 電子署名取得のためのURLを申請時に記載したメールアドレスへ通知・PIN番号は代表者受取郵便で通知
- ※ 各自治体や法務局が個別にDBを保有するのは納税者に対して情報が連携できないばかりか運用のための維持コストを負担しつづけることとなる。
→ 下記のように自治体に関してはDB統合が必要になろう(法務局DBは1つに移行されていくと聞いている)

図6

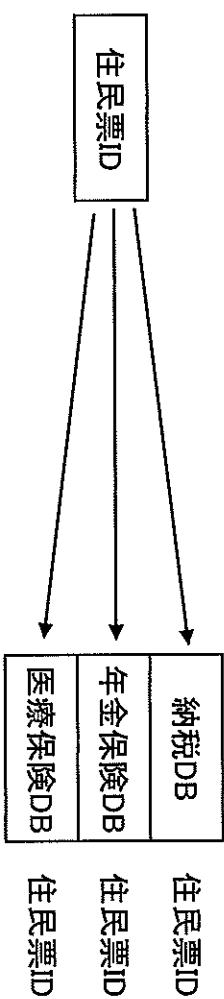
現在



理想図

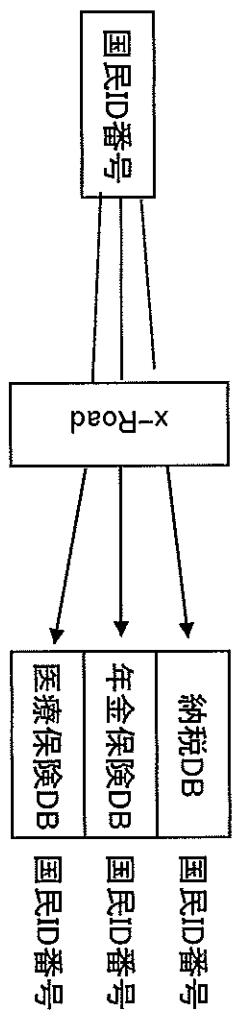


1 日本



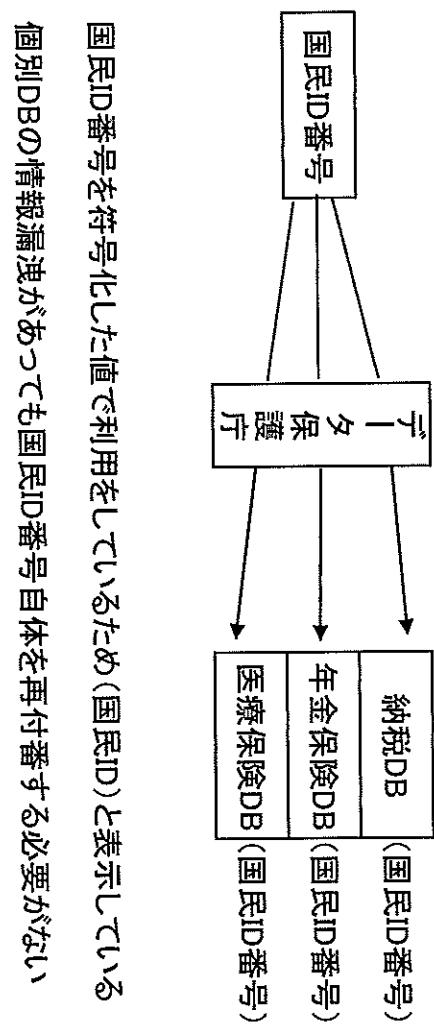
- 情報漏洩時のデータマッチングリスクが高い
- IDカード発行枚数 平成20年3月31日 234万枚
- 分野別DBの連携がない
- 自治体ごと点在しているID発行のDBを住民基本台帳ネットワークシステムがつないでいるため統括された機関ではない
- 住民基本台帳に記載されない外国人は対象外となるため住民の情報共有化の障害となっている
- 個人情報漏洩等の対応を横断的に行う独立した機関が存在しない
- 金融機関等への民間情報サービスに利用できないため国民IDとしての機能を果たしていない

2 エストニア



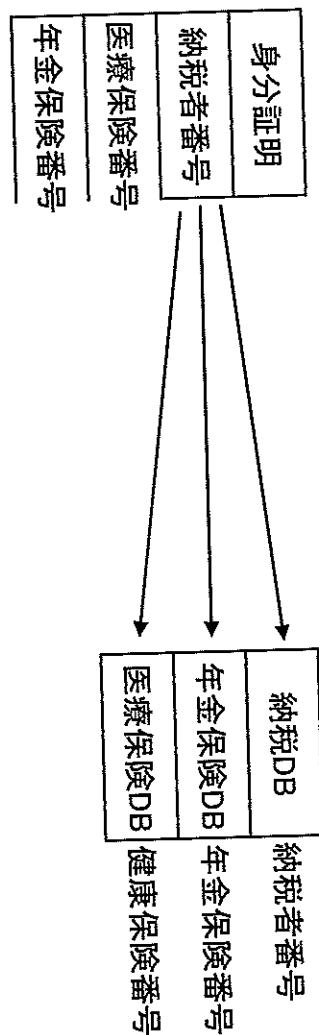
- ・情報漏洩のデータマッキングリスクが高い
- ・番号を共通にしているためカードの統合がしやすい
- ・1つのDBが情報漏洩をしたとき国民ID番号全てを取り替える必要がある

3 デンマーク



- ・ 国民ID番号を符号化した値で利用をしているため(国民ID)と表示している
- ・ 個別DBの情報漏洩があつても国民ID番号 자체を再付番する必要がない

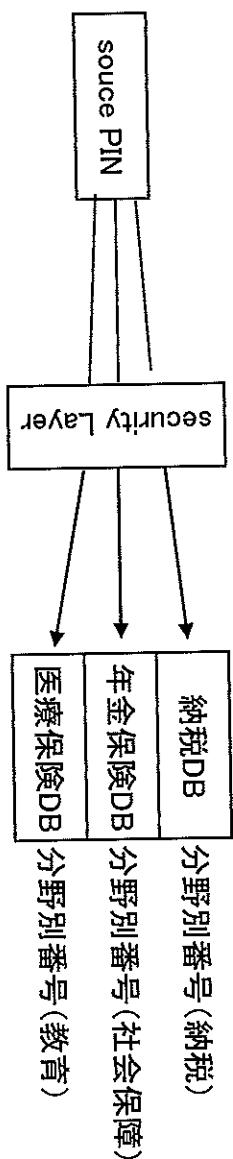
4 ドイツ



分野を横断した個人識別番号となっていない = 行政分野ごとに異なっている

- ・ 情報漏洩時のデータマッチングリスクが低い
- ・ 国民総背番号制への批判が生じにくく
- ・ 個人データを分野間で連携した利用が難しい
- ・ 個人の識別番号が複数あるためにカードの統合が難しい

5 オーストリア



- 情報漏洩時のデータマッチングリスクが低い
- 国民総背番号制への批判が生じにくい
- 分野別の個人データを相互に交換することが比較的容易である
- カードにある識別番号が1つ
- 各DBに分野別番号を付番する負担が大きい

※ source PIN … CCR番号(住民基本台帳コードみたいなもの)をもとに生成している番号。DBは中央登録簿にあり、PIN発行時に一時的にデータをデータ保護委員会へ提供されPIN番号を発行する。

※ securit Layer(データ保護委員会) … 連邦大統領の任命による独立機関で他の行政機関や議会等には属していない。6名の委員で構成されている。州の代表2名、労働組合の代表1名、連邦政府の代表1名、経済団体の代表1名、裁判所の代表1名となっている。