

社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会

中間整理

平成22年12月

I. 総論（導入の趣旨等）

1. 導入の趣旨	1
(1) 背景	1
(2) 制度導入の目的と期待される効果	1
2. 番号制度の導入に向けて	2
(1) 個人情報保護の必要性	2
(2) 諸外国と我が国での理念	3
(3) 番号制度の限界と可能性	3

II 各論（論点整理）

(1) 利用範囲	6
(2) 「番号」に何をを使うか	9
(3) 管理方式	11
(4) 付番機関	12
(5) 個人情報保護の徹底	13
(6) 地方公共団体等との連携	14
(7) 制度導入に係る費用・期間	15

III 今後の検討方針

(1) 目指す方向性	16
(2) スケジュール	17

I. 総論（導入の趣旨等）

1. 導入の趣旨

（1）背景

社会保障制度や税制に対する国民の信頼を得るには、負担や給付の公平性を実感してもらうことが重要である。その観点から、負担や給付の基準となる所得等の情報を的確に把握し、それに基づいた制度運営を行うことが求められている。まして、今我が国においては、少子高齢化により高齢者の増加と労働力人口の減少が続いており、また、格差拡大への不安が高まっているとの指摘もされている。このような時代背景にかんがみれば、従来以上に、社会保障と税を一体としてとらえ、正確な所得等の情報に基づいて適切に所得の再分配を実施し、もって国民が社会保障給付を適切に受ける権利を守る必要に迫られている。

また、日々進歩を続ける情報通信技術は、官民を問わずあらゆる分野に恩恵をもたらすものであり、国民の生活に関わる様々な制度の設計も、近年の情報化の進展を適切に踏まえたものとする必要がある。特に、国民に一定の負担を求める社会保障や税の分野においては、情報化の進展を踏まえて、制度・運営の効率性や透明性を高めることも、国民の信頼を高める上できわめて重要である。

しかしながら、現状においては、所得の把握や制度をまたがった事務を行う場合などにおいて、複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるということの確認（いわゆる“名寄せ”）を行うための基盤が存在しない。このため、ともすれば誤った情報が特定個人の情報として把握されてしまうおそれがあり、所得の把握等において、的確かつ効率的な制度運営を行う上での支障となっている。

具体的には、所得の申告漏れを防止するために税務署に提出される法定調書（取引情報）のうち、名寄せが困難なものについては活用に限界がある、より正確な所得・資産の把握に基づく柔軟できめ細やかな社会保障制度・税額控除制度の導入が難しい（所得比例年金や給付付き税額控除など）、長期間にわたって個人を特定する必要がある制度の適正な運営が難しい（年金記録の管理など）、医療保険などにおいて関係機関同士の連携が非効率（旧保険証利用者を原因とした過誤調整事務等）、養子縁組による氏名変更を濫用された場合に個人の特定が難しい、など様々な課題が生じている。

（2）制度導入の目的と期待される効果

「社会保障・税に関わる番号制度」（以下「番号制度」という。）は、こうした背景を踏まえ、上記のような様々な課題を、情報通信技術を活用することで（完全に解決できないまでも）少しでも緩和できないかという問題意識を発端としつつ、更には社会保障・税等の分野を一体的にとらえ、制度の効率性・透明性・公平性を高めようという観点から、それらのために必要な基盤として導入が検討されているものである。すなわち、番号制度の目的は、番号を用いて所得等の情報の把握とその社会保障や税への活用を効率的に行うとともに、IT化を通じ効率的かつ安全に情報連携を行える

仕組み¹を、国・地方で連携し協力しながら整備することにより、国民生活を支える社会的基盤を構築することである。

このような番号制度の活用により、所得情報の正確性を向上させることができ、それをベンチマークとして、社会保障制度や税制において、国民一人一人の所得・自己負担等の状況に応じたよりきめ細やかな制度設計が可能となり、これに伴うより適切な所得の再分配を行うことができるようになる。その結果、真に手を差し伸べるべき人に対しての社会保障の充実や、負担・分担の公正性、各種行政事務の効率化が実現できる。

また、IT化された情報連携システムの範囲を更に拡大した場合には、自らの利用する医療・介護等の社会保障サービスに関する情報の入手・活用が可能になるとともに、様々な手続の簡素化やオンライン閲覧など行政の電子化にも繋がるものであることから、国民の利便性の更なる向上も実現できる。²

従来、番号制度は、ともすれば高額所得者に対する税の捕捉といった観点から議論されることが多かったが、今回導入する番号制度は、主として給付のための番号として制度設計することとされている。そのため、低所得で資産も乏しい等、真に手を差し伸べるべき人への社会保障を充実させるなど、社会保障をよりきめ細やかに、かつ、的確に行うことが重要であり、そのためにも負担・受益の公平性・透明性を高めようとするものである。つまり、番号制度は、まずは、公平性・透明性を担保し、もって本当に困っている国民を支えていくための社会インフラであり、国民にとってそのようなメリットが感じられるものとして設計されなければならない。

この具体化に向けては、今後精緻な議論・検討を行っていくこととしているが、今般、その方向性についての中間的な報告を取りまとめ提示するものである。

2. 番号制度の導入に向けて

(1) 個人情報保護の必要性

このような意義を有する番号制度であるが、扱い得る情報や情報の流通量が増えれば、情報の漏洩・濫用の危険性も同時に高まることから、情報活用の在り方における不正は防がねばならない。もしこれを疎かにするならば、国民のプライバシーの侵害や、なりすましによる深刻な被害が発生する危険性がある。

もし、様々な個人情報が、本人の意思による取捨選択と無関係に名寄せされ、結合されると、本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成されることになるため、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも看過してはならない。

そのため、番号制度の導入に当たっては、国民が自己情報をコントロールできる仕

¹ 情報連携のためのルールや情報システム等。なお、このような仕組みについては、高度情報通信ネットワーク社会推進本部（以下「IT戦略本部」）において導入が検討されている「国民ID制度」（Ⅱ. (1)の留意点※を参照）と共通するもの。

² これら電子行政のメリットについては、国民ID制度（Ⅱ. (1)の留意点※を参照）にて詳細な検討がなされている。

組みとしつつ、情報漏えいなどをしっかりと防ぐ対策を講じるなど、個人情報の保護を徹底することが肝要である。番号制度は、こうした徹底を図る中で、最小の費用で確実かつ効率的な仕組みとして整備する必要がある。番号制度を導入するには、同時にこのような仕組み³を整備することが不可欠且つ肝要であることを認識し、整備に向けて真摯に取り組まなければならない。

(2) 諸外国と我が国での理念

このような番号制度は、諸外国の多くで導入されているものであり、その経緯や理由は様々である（例えば、古くから教会が住民管理をしていた歴史的経緯などから幅広い行政分野で単一の番号を利用しているスウェーデン、安全保障も視野に導入した韓国、戸籍や住民登録制度が無かったために社会保障番号を導入したアメリカ、近年納税者番号が導入されたものの他分野との情報連携に利用することには慎重なドイツなど）。

翻って、我が国では、未だ番号制度がない中で、なぜ番号を導入するのか。それは、「より公平・公正な社会」、「社会保障がきめ細やか且つ的確に行われる社会」、「行政に過誤や無駄の無い社会」、更には「国民にとって利便性の高い社会」、そのような社会を目指すということにある。換言すれば、番号制度の目的は、国民の権利を守ること、すなわち社会保障給付を適切に受ける権利、更には種々の行政サービスの提供を適切に受ける権利を守ることにある。

(3) 番号制度の限界と可能性

現在、社会保障や税を含む行政分野では、関係機関の間での連携をより強化することにより、制度及びその運営をより公平・公正で効率的なものに改善できる可能性がある。それらには、例えば、以下の〈表1〉のようなものも含まれている。

もちろん、番号制度を導入しただけで、これらが即座に実現出来るわけではなく、社会保障制度や税制などの諸制度の改革を併せて検討していくことが必要である。さらに、そのような制度改革と併せても、全てが完全に実現されるわけではない。例えば、全ての取引や所得を把握し不正申告や不正受給をゼロにすることなどは非現実的と考えられる。しかし、これら全てが完全には実現できないにしても、番号制度の導入と制度改革による一定の改善には大きな意義がある。

さらに、番号制度は、各分野に共通する社会基盤として、制度改革の選択肢を広げ、これまで構想できなかったような改革も、番号制度を前提とすれば実施できる可能性もあることも忘れてはならない。

³ 個人情報保護の仕組みは、国民ID制度（Ⅱ.(1)の留意点※を参照）と共通するものであり、同制度の検討においても仕組みの検討がなされている。

<表1>

○公平感のある制度への見直し

- ☆より正確な所得把握に基づく柔軟な社会保障制度の設計（所得比例年金等）
- ☆所得のみならず、資産についても正確に把握することによる、真に手を差し伸べるべき人のみを対象とした給付や税額控除
- ☆給付等の様々な情報について、本人からの求めを待たず行政から積極的に通知

○公正な行政運営等

- ☆社会保障サービスの利用状況等を活用することにより、死亡届が出されなかった疑いのあるお年寄りの把握（消えた高齢者問題への対応）
- ☆長期間にわたって個人を特定する必要がある制度のより適正な運営（年金記録の管理等）
- ☆養子縁組による氏名変更を利用した保険金詐欺、貸金の詐取（ネームロンダリング）の防止
- ☆法定調書（税務署に提出される取引情報）の名寄せの効率化による所得の申告漏れの把握
- ☆二重・架空の扶養控除申請の防止
- ☆市区町村が行う扶養控除や申告・調書等の名寄せがより効率化し、各種福祉施策や税務の基礎となる所得情報を正確に把握
- ☆保険請求上、一定期間に算定できる上限が設けられた診療について、複数の医療機関を受診した場合の請求の厳格化

○効率的で、利用者にとって利便性の高い行政運営

- ☆医療保険者変更後の旧保険証利用者を原因とした過誤調整事務の減少
- ☆医療保険者変更時等における健康保険証の発行事務の減少
- ☆医療・介護・年金など行政サービスごとに発行される複数の被保険者証等の一体化
- ☆二重診療・重複受診が行われた場合の⁴薬の飲み合わせの可否の確認
- ☆医学向上のための医療統計データの効率的な収集⁵
- ☆既往歴（予防接種など）を失念した場合や、事故等で意識を失った患者に緊急治療が必要な際に、既往歴等の参照
- ☆様々な行政手続において、様々な紙の証明書類⁶が手続の添付書類として義務付けられているが、そうしたものの簡素化
- ☆結婚・妊娠・出産・育児に関して多くの手続が存在するほか、引越しや退職等に伴う手続では、手続に必要な届出ごとに複数の行政機関や民間企業を訪問することとなっているが、そうしたもののワンストップ化⁷

本年夏に実施した「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会中間とりまとめ」

⁴ 医療機関等の中で患者を効率的に同定する基盤が無い場合、電子カルテの相互参照等がしにくく、地域医療連携の普及が妨げられている。その結果、国民が一貫した質の高い医療を受けにくく、また重複した受診・検査・処方が行われやすい状況にある。

⁵ 例えば、がん登録患者に関する医療機関等からの情報の照合がしにくく、地域がん登録の精度が低い。このため、がん診療の水準の向上が妨げられている。

⁶ 戸籍謄抄本、印鑑証明等。

⁷ 現在、引越しでは7機関以上を訪問、添付書類は13以上。退職では6機関以上を訪問、添付書類は15以上。

に対する意見募集においては、様々なご意見が寄せられたところであり、頂いたご意見の趣旨・内容を踏まえながら以下の分析をしているが、今後も更に様々な意見に耳を傾けながら、社会保障改革の全体像についての議論を踏まえ、番号制度の理念の実現に必要な且つ十分な制度とはどのようなものかという観点から、引き続き、制度のあり方を検討していく。

Ⅱ. 各論（論点整理）

（１）利用範囲

（説明）

ここでいう「利用範囲」とは、番号制度を活用して情報を連携させる範囲をいう。
（番号の「一元化」の範囲でないことに留意。（後述のⅡ.（３）管理方式を参照）^{8）}）

一般的に、番号の利用範囲が広いほど、多くの情報連携ができる結果、より広く問題を解決できることから、国民が享受するメリット（利便性）も多くなる。他方で、多くの情報連携ができる分、行政や一部の民間機関によるプライバシー情報の濫用・漏洩が起きる可能性やその場合の被害が高まるため、その分プライバシーの保護の必要性も相対的に高まるほか、幅広い分野のシステム開発・改修等が必要なことから導入コストが高まるなど、デメリットも多くなるという関係性にある。

このように、利用範囲の問題は、行政にどのような情報連携を認めてどのようなメリットを期待し、どのようなデメリットを甘受するかという問題であり、上述した理念とも関わる最重要論点であることから、筆頭の論点に挙げている。

※ なお、下記に具体的なメリット例を記載しているが、これらはあくまでも例示であり、諸制度の改革も併せて高い確率で実現しうる見込みの例に限定して記載している。しかし、番号制度より派生するメリットは必ずしもこれらに限られたものではなく、将来的には、諸制度の改革と併せて、様々な問題を解決する可能性があることは上述のとおりである。

（選択肢）

選択肢としては、以下が挙げられる。

※諸外国の例を見ると、それぞれ利用範囲については様々であり、一律に区分・整理しきれものではないが、本整理案においては、わかりやすい選択肢を示すため、便宜上、下記のように区分・整理することとした。

① A案（ドイツ型）…**税務分野のみ**

【メリット例】

- ・より適正な税負担が確保されるなど、現在よりも公平な負担を実感できる。
- ・給付付き税額控除^{9）}の検討を進める前提が整う。

② B-1案（アメリカ型）…**税務分野+社会保障分野（現金給付のみ）**

【メリット例】 A案のメリットに加え、

（現在よりも正確な所得情報に基づく適正な給付・負担の実現）

^{8）} 国民が利用する番号そのものは、必ずしも利用範囲において、分野を超えて統一された共通の番号でなければならないというものではない。

^{9）} 「給付付き税額控除」は税額控除を基本として、控除額が所得税額を上回る場合には、控除しきれない額を現金で給付するといった制度。給付とほぼ同じ効果を有する税額控除を基本とすることから、手当と同様に、相対的に低所得者に有利な制度。

- ・ 社会保障の不正受給をより防止でき、現在よりも公平な負担と給付を実感できる。
- ・ 所得比例年金・最低保障年金¹⁰の導入環境の整備に役立つ。

(社会保障分野におけるワンストップサービスなどの実現)

- ・ 保険者同士で給付に必要な情報をやりとりすることで、国民が行う手続を簡素化できる。例えば、国民が高額医療・高額介護合算制度を利用する際に、添付書類を省略でき、被用者用保険であっても医療保険者・介護保険者それぞれに対する申請が1箇所済むようになる。
- ・ 医療保険の資格喪失・取得の手続について、国民が保険者を異動する際に資格喪失を証する書面を提出する手間が省ける。
- ・ 給付の申請から受給までの期間が短縮されて、より迅速に給付を受けられる。

③B-2案 (アメリカ型) … 税務分野+社会保障分野 (現金給付+現物サービス)

【メリット例】 B-1案のメリットに加え、

(保険証機能の一枚化)

- ・ 年金手帳・医療保険証・介護保険証等を1枚化し、国民はそれを持つだけで、便利に各種サービスを受けられるようにする。

(地域医療連携の進展に伴う治療水準の向上 (希望者))

- ・ 患者が希望すれば、医療機関が電子カルテを相互に参照することで、アレルギー・既往歴・投薬歴等を確認でき、これにより、国民は、複数の医療機関で適切かつ質の高い治療を受けやすくなる。また、重複した受診・検査・処方減らすことができる。

(自己の健診情報等の情報の閲覧 (希望者))

- ・ セキュリティの十分な配慮のもと、国民は、本人の希望に基づき、オンラインで、自らの健診情報や医療費・介護費情報等をワンストップで閲覧できるようになる。

(医療・医学研究等の進歩に寄与)

- ・ 医学研究に使用する統計・データの範囲が拡大し、正確性が向上する。例えば、がんの罹患や転帰の状況、治療効果等の登録・把握 (地域がん登録) の精度が向上し、がん治療の水準向上に活用できる。これにより、国民はより質の高いがん治療を受けられるようになる。

④C案 (スウェーデン型) … 幅広い行政分野で利用

【メリット例】 B-2案に加え、

(行政手続のワンストップ化)

- ・ 結婚・妊娠・出産・引越・退職等のライフイベントに伴う申請手続を1カ所・1回で完結できる。

¹⁰ 全ての人々が「所得が同じなら、同じ保険料」を負担し、納めた保険料を基に受給額を計算する「所得比例年金」を創設する。消費税を財源とする「最低保障年金」を創設し、全ての人々が7万円以上の年金を受け取れるようにする。「所得比例年金」を一定額以上受給できる人には、「最低保障年金」を減額する。(民主党マニフェスト2009)

(保険証等の証明書と各種資格証明書との一枚化)

- ・国民は1枚のカードを持つだけで、便利に様々なサービスを受けられると共に、身分証明も行えるようになる。

(行政からの通知のオンライン化(希望者))

- ・行政からの通知がオンライン化されることにより、自宅にいなくとも通知を確認できる。

※ 各選択肢に共通のメリットとして、行政の効率化に伴う諸効果もある。すなわち、行政機関等において、本人の同定に要する手間や時間が減るため、一機関内部や国・地方などの関係機関間での連携がスムーズになる。その結果、社会保障給付間の併給調整事務や医療保険資格確認など、様々な事務が現在よりも効率的に行えるようになり、确实・迅速な処理が可能となる。その結果、例えば、以下のような効果が期待される。

○本人確認ミスに伴う事務処理誤り等が防止される

○窓口事務が効率化し、より丁寧な対応が可能になる、又はこれまで対応できていなかった事務にも手が回るようになる

○扱う書類等が減る結果、文書管理事務・費用が削減されるほか、紙の使用量が減って環境に資する

○より少ない手間で国民(住民)の経済状況等を適切に把握し、適正な給付につなげることができる

なお、利用範囲が広がれば広がるほど、効率化も進み、効果が大きくなることに留意されたい。

(考慮すべき要素)

考慮すべき要素は、上述のとおり、「国民のメリット(利便性)と情報管理のリスク・コスト」のバランスである。

メリット(利便性)については上述のとおりであるが、情報管理に関わる事項としては、以下とおり、各案において活用される情報が重要である。

- | | |
|------|--------------------------------|
| A案 | ・ ・ ・ 主に所得等の情報を活用 |
| B-1案 | ・ ・ ・ 更に、世帯状況等(給付・負担の要件)の情報も活用 |
| B-2案 | ・ ・ ・ 更に、健康状態に関する情報も活用 |
| C案 | ・ ・ ・ 更に、行政サービスに必要な多様な情報も活用 |

すなわち、A案からC案と利用範囲を拡げていくに連れ、扱う情報が増え、その分プライバシーの保護の必要性も相対的に高まるものである。従って、メリットのみならず、この点も十分に勘案の上で、利用範囲を検討しなければならない。

なお、コストについては後述(7)を参照されたい。

(留意すべき点)

利用範囲については、制度導入後において、国民の意見を伺った上で、段階的に広げていくことも考えられる。

ただし、そのような段階的な範囲拡大を行うことによって、最初からより広い範囲で導入した場合よりも、最終的により多くのコストがかかってしまうことがあり得る点も留意しておくべきである。

なお、いずれの選択肢を選択する場合であっても、別途、高度通信情報ネットワーク社会推進本部（以下「IT戦略本部」という。）において議論・検討されている「国民ID制度」との関係を整理し、十分に連携を図っていく必要がある。¹¹

※ 「国民ID制度」とは、個人情報保護を確保し府省・地方自治体間のデータ連携を可能とする電子行政の共通基盤として、IT戦略本部において導入が検討されているものである。その他行政分野等との情報連携については主にこの国民ID制度において検討がなされることになる。また、情報連携のための仕組みや個人情報保護の仕組み等は、番号制度と国民ID制度と共通する事項であるため、両制度の十分な連携を図り、二重投資を回避する必要がある。

(2)「番号」に何をを使うか

(説明)

「番号」とは、所得情報の把握とそれを社会保障等に活用するための番号であり、国民が行政機関等の窓口で提示する番号をさす。

この番号が備えるべき要件は、最低限、①全員¹²に悉皆的¹³に付番されていること¹⁴、②全員が唯一無二の番号を持っていること¹⁵、③「民—民—官」の関係で利用可能なこと¹⁶、④目で見て確認できる番号であること¹⁷、⑤最新の住所情報が関連付けられていること¹⁸の5つと考えられる。

※ なお、行政機関等の中で情報連携を行うために利用される、様々な番号を連携する機能を有する「情報連携ID」¹⁹は、ここでいう「番号」と同一である必要はない。

¹¹ 先般とりまとめられた「新たな情報通信技術戦略」（平成22年5月11日IT戦略本部決定）においても、国民ID制度については、「社会保障・税の共通番号の検討と整合性を図りつつ、・・・導入する」とされているところである。

¹² 負担・給付の対象となる外国人や法人も付番が必要である。

¹³ “一つ残らず全部”という意味。

¹⁴ 負担・給付の対象者全員に番号がないと、公平な負担や適切な給付がなしえないため

¹⁵ 情報の名寄せ・突合を効率的・正確に行うため

¹⁶ 例えば、A社からB個人に報酬が支払われた場合を想定すると、B個人が得た報酬を国・地方が把握するには、B個人の番号が記載された支払調書が、A社から国・地方に提出される必要がある。そのため、B個人は、自身の番号をA社に対して示さなければならない。この意味で、番号はB個人(民)→A社(民)→国・地方(官)と利用されるものである。

¹⁷ 上記脚注で記載のとおり、B個人から示された番号を、A社が確認する必要があるため。

¹⁸ 同姓同名同生年月日の人同士を区別するために必要であるほか、地方における社会保障給付や課税などを、どの地方公共団体が行うべきか定めるために必須。

¹⁹ 「情報連携ID」については、全員に唯一無二の番号が付番されていることが必要であるが、「民—民—官」で利用できることや目で見て確認できることは不要。別途IT戦略本部における国民ID制度の検討において「国民IDコード」として検討されている。

(選択肢)

選択肢としては、①基礎年金番号、②住民票コード、③新たな番号が挙げられる。²⁰

(考慮すべき要素)

考慮すべき要素は、全員に悉皆的に付番されていること等の要件の充足性、プライバシー保護の観点、要件を備えるための整備コスト等である。

上記要件との関係では、①は、国民全員に付番されておらず²¹、重複も存在し、また、プライバシー保護の観点から、年金情報が直接ヒモづいた番号を商取引相手などに見せるのは望ましくないという点が挙げられる。

②については、唯一全員に悉皆的に付番されている既存の番号であるが、①と同じく、プライバシー保護の観点から、住所・氏名・生年月日・性別の四情報が直接ヒモづいた番号の使用を懸念する見方がある。

③については、付番の仕方によっては付番のコストが懸念されるが、住民票コードと一対一対応した新たな付番をする（住基ネットを活用。下記（留意すべき点）参照）ならば、コストは抑えられる。

(留意すべき点)

なお、上記選択肢のいずれの「番号」を使うにしても、対象者全員が唯一無二の番号を持つためには、氏名・住所等を随時把握しておく必要がある。

この点、対象者の氏名・住所等を随時把握する方法としては、以下（イ）（ロ）の方法が考えられる。

（イ）出生・死亡の際や氏名・住所等を変更する際に、市区町村への届出とは別途、付番機関にも届け出ることを国民に義務付ける方法

（ロ）既存の情報システム（住基ネット）から、氏名・住所等の異動情報の提供
しかし、（イ）については、住民側・行政側双方に負担が生じるとともに、届出漏れ等によって、正確な異動情報の把握が困難となる可能性が高い。

このため、対象者の氏名・住所等の把握のためには、活用する範囲を明確にし、個人情報の保護を徹底した上で、既存の情報システム（住基ネット）を活用することが、費用を最小とし、確実かつ効率的な仕組みとする観点からも、適当であるとの考えがある。（逆に、住基ネットを活用しない場合には、別途住基ネットと同類の制度・システムを構築する必要性が生じ、更に相当程度のコストを要する可能性がある。）

²⁰ この選択肢は個人の番号についての候補であり、法人に係る番号については別途検討を要する。

²¹ 20歳未満の年金未加入者等には付番されていない。

(3) 管理方式

(説明)

ここでいう「管理」については、大きく「“番号”の管理」と、「“データベース”の管理」とに分けられる。

前者は、「分野を超えた情報を統一の番号でもって管理するか、分野ごとに異なる番号をもって管理するか」という問題であり、後者は、「分野を超えたデータを一カ所で集中して管理するか、分野ごとに別々の機関・データベースで管理するか」という問題である。

(選択肢)

どちらの問題にしても、選択肢としては、①一元管理方式、②分散管理方式が挙げられる。

(考慮すべき要素)

考慮すべき要素は、a)導入コスト、b)運用保全コスト（効率性）、c)システムエラー・過誤が生じる確率、d)プライバシー侵害のリスク等が考えられる。

なお、一般的に、各要素についての差異は以下のとおりである。

		一元管理方式	分散管理方式
“番号”の管理	a) 導入コスト	既存番号を新番号へ置換えるための費用がかかる	既存番号を利用するため、新番号への置換え費用が不要であるが、既存番号のヒモづけのための仕組みに費用がかかる
	b) 運用保全コスト	番号の付番・管理の運用が一元化されるため効率的	既存番号を利用するため、各機関において番号付番・管理が必要
“データベース”の管理	a) 導入コスト	新たな巨大データベースサーバーの構築とデータ移行の費用がかかる	情報連携のための仕組みとして、情報連携基盤の導入費用が必要になる
	b) 運用保全コスト	情報連携が容易であり、情報管理が一箇所のため運用保全コストに優れている	各機関でのデータベースの運用保全コストに加え、情報連携基盤の運用保全コストが必要になる
“番号”“データベース”共通	c) システムエラー・過誤のリスク	一概に、管理方式によってリスク発生の確率が変わるものではない。	
	d) プライバシー侵害のリスク	一般的に、分散管理方式よりプライバシー保護は劣る（強固なシステム・セキュリティが求められる）	各機関間の情報連携が複雑になる分、濫用を防ぎやすいほか、万が一の情報漏洩などの場合の被害も相対的には小さくなる

(留意すべき点)

「“データベース”の管理」について、一元管理方式をとる場合、その「データベース」を誰の責任と権限の下で運用するかについて検討を行うことが必要であり、他方、分散管理方式をとる場合には、各機関が保有するデータベースをどのように紐付けるか（連携させるか）について検討する必要がある。

また、諸外国の例では、多くの国が「番号については一元化、データベースについては分散化」を図っている。なお、オーストリアの電子政府においては、番号についても分散管理方式が採用されているものの、あくまでも電子政府の世界の話であり、電子ではなく紙媒体の世界で利用される納税者番号としては社会保障番号が利用されており、その意味では一元管理方式が採用されていることに留意すべきである。

ただし、諸外国の例は各国での経緯・事情に基くものに過ぎず、それらを参考にしつつも、新たに番号制度を導入する我が国においてはどのような管理方式が適切かを慎重に検討する必要がある。

(4) 付番機関

(説明)

利用する番号と関係して、その番号を付番・管理する機関（「付番機関」）を、どの省庁の所管とすべきかについても、実務的には重要な論点となる。

(選択肢)

選択肢としては、①歳入庁²²、②内閣府、③総務省、④国税庁、⑤厚生労働省、等が挙げられる。

(考慮すべき点)

所管を決めるに当たっては、a) 歳入庁構想との関係整理、b) 番号を何にするか、c) 利用範囲、等に照らして検討されるべきである。

(留意すべき点)

昨年12月に閣議決定した「平成22年税制改正大綱」においては、「付番・管理主体」としては、「歳入庁が適当である」とされたところであるが、歳入庁を創設するにしても一定の期間が必要であることなどの観点から、まずは既存の省庁の下におくべきとの考え方も十分にありえるため、他の選択肢も十分に検討した上で最終的に決定することが必要である。

※ 付番機関は、番号を付番・管理する機能以外に、情報連携機能を担うかという問題もある。番号制度は情報連携を図るための制度である以上、いずれにせよ、情報連携機能

²² 日本年金機構を廃止し、その機能を国税庁に統合、歳入庁を設置する方向で検討を進めます。（平成22年度税制改正大綱）

を担う機関が必要であり、情報の管理方式も勘案しながら、情報連携機関のあり方についても検討する必要がある。

(5) 個人情報保護の徹底

個人情報保護の必要性については、冒頭で述べたとおりであるが、具体的な方策は様々あり得、特に重要と思われる方策について、以下述べる。

(自己情報へのアクセス記録の確認)

番号制度を通じて国家が保有する情報は、すべて国民のために使われるべきであるという考えの下、「国家による国民の監視・監督」に対する懸念を払拭するためには、国民自らが、いつ、誰が、何の目的で自己の情報にアクセスをしたのかチェックできる環境を整備しておく必要がある。

具体的には、ＩＣカード等による本人確認の上、個人が所有するパソコン端末や携帯電話等においてチェックできるようにすることも考えられる。

ただし、国民自らが、行政が保有する自己の情報にアクセスできるようにすることにより生じる、パソコン等の盗難やウィルス感染などによる情報漏洩リスクや、自己情報コントロール権に関して既存の個人情報保護法制との関係に留意する必要がある。

(第三者機関の設置)

国家によるプライバシー情報の濫用から国民を守るためには、上記のような国民によるアクセス記録確認では足りず、それを補完するものとして、行政権力から一定程度独立した第三者的な立場によって常に監視する機関を置くことが必要である。

設置にあたっては、監視機能を実効あらしめるべく、どのように独立性を担保しどのような権限を持つべきかという観点から、責任主体、設置形態（単独省庁にするか三条委員会²³にするか等）、人事（人員構成）、調査権限、規模などの論点について、諸外国の事例も踏まえながら、十分に検討する必要がある。

(「偽造」「なりすまし」防止)

「偽造」「なりすまし」を防止するためには、個人情報保有する機関においてセキュリティ強化を図る必要があることはもちろん、さらに、確実な本人確認が行われる仕組みが必要である。

具体的には、既存の安定した仕組みとして住基カードのようなＩＣタグを組み込んだＩＣカードを活用することが考えられる。ＩＣカードの配布により、紙媒体で配布されている各種証明書類の頻繁な発行・送付を不要とし、コスト削減につなが

²³ 三条委員会とは、国家行政組織法第3条等に基づいて設置される行政委員会であり、公正中立性や専門性が必要な問題を扱うものとして内閣からある程度独立した地位が与えられる。例として国家公安委員会や公正取引委員会等がある。

る可能性もある。一方、ＩＣカードを国民全員に１枚ずつ配布するとすれば、相当程度の初期費用を要する可能性もあることから、費用対効果に留意して検討を行うことが必要である。配布を行う場合でも、子どもや高齢者も含めた国民全員を対象とするかといった点や、既存の公的ＩＣカードの活用について、検討が必要である。

こうした検討に当たっては、ＩＣカードを活用した実証実験をはじめ、社会保障分野における情報連携・個人情報保護に関する様々な取組や、本人確認・認証のあり方の議論も踏まえて検討を行うことが必要である。

(目的外利用の防止)

番号制度による情報活用において、個人情報勝手に目的外に利用されてはならないことは当然であり、目的外利用に対しては、厳密な禁止・罰則などの規制を強化することが必要である。

具体的には、利用目的を明示し、匿名化²⁴を行うことや、目的達成のために不必要な個人情報は収集しないようにするなど、具体的な法原則を明示することを改めて徹底するとともに、関係法令における罰則を強化することなどが考えられる。

一方で、番号自体やＩＣカードの利用制限のあり方については、過度な利用制限がもたらす弊害を考慮した上で、検討していくことが必要である。

(プライバシーに対する影響評価の実施等)

番号制度は、多くの個人情報を取り扱うことになるのであるから、そのシステム構築にあたっては、問題点を回避あるいは緩和するための変更を促すべく、プライバシーに対する影響評価の実施とその結果の公表を義務付けることが考えられる。このような仕組みについても、諸外国での例を参考に、検討を進める。

(6) 地方公共団体等との連携

介護・福祉をはじめとする国民生活に密接に関連する行政は、その多くが地方公共団体において実施されている。また、地方税の課税のため市区町村が扶養情報などを名寄せした所得情報が各種福祉施策の基盤ともなっている。このため、番号制度の活用による社会保障の充実や負担・分担の公正性、各種行政事務の効率化の実現には、国と地方公共団体が密接に連携を図ることが必要不可欠である。また、日本年金機構や医療保険者などの公的機関も深く関わっている。

従って、番号制度の導入にあたっては、国と地方公共団体・関係機関が相互に調整し、地方公共団体等の実情も踏まえながら、そのあり方について議論・検討を進めていくことが必要である。

²⁴ 利用目的に不必要な場合は、個人名等は削除した上で情報を扱うなど。

(7) 制度導入に係る費用・期間

「番号」を導入するための費用・期間については、一般的に、情報の活用範囲を広くするほど大きく・長くなると考えられる（範囲が広がれば、その分関係者が増え、強力な個人情報保護対策が必要になるといった理由等から）。

また、あわせて、個人情報保護の仕組みのあり方やクラウドの利用等で相応の増減があり得ること、費用を誰がどのように負担するかについて別途検討する必要があること等について、留意する必要がある。²⁵

費用については、一定の前提を置いた粗い試算²⁶を、6月にとりまとめた「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会 中間とりまとめ」に示したところであるが、制度設計の仕方によって、実際のシステム改修の程度やその費用が異なってくることに留意する必要がある。

期間については、最も利用範囲が狭いA案でも、システム改修、番号配付、周知・広報等に要する期間を考慮に入れると、システム稼動までに少なくとも3～4年程度はかかる見込みであり、費用と同様、制度設計の仕方によって異なってくることに留意する必要がある。

²⁵ 情報連携の仕組みや個人情報保護の仕組みなど国民ID制度と共通する事項については連携して効率的に進め、二重投資を回避する必要があることはⅡ.(1)の留意点※に記載のとおりである。

²⁶ 海外事例や個別分野における過去のシステム改修費用等を参考とし、それと同程度の開発・改修が必要となる等という仮定に基づいて試算したものも含まれている。また、運用経費（ランニングコスト）が別途必要となることに留意する必要がある。

Ⅲ. 今後の検討方針

(1) 目指す方向性

以上の分析を踏まえると、この時点では方向性を示すに至っていない論点もあるが、下記の論点については、以下の方向性を軸に検討を進めていくものとする。

<利用範囲>

総論で示したような理念、すなわち「より公平・公正な社会」「社会保障がきめ細やかで的確に行われる社会」、「行政に過誤や無駄の無い社会」、更には「国民にとって利便性の高い社会」、そのような社会を目指すことに鑑みるならば、A案では不足であり、少なくともB案まで広げる必要がある。更に言えば、目指すべきはC案であるが、まずは、必要最小限の範囲で始め、その検証もしつつ、国民の皆様の意見を伺った上で、幅広い範囲への拡大をすべきと考えられる。

従って、C案を視野に入れつつも、まずはB案から始めるという方向で検討を進める。

<「番号」に何をを使うか>

プライバシーの問題を回避しつつ、確実かつ効率的な仕組みを最小のコストで実現するという観点から、既存の情報システムである住基ネットを活用した（住民票コードと一対一対応した）新たな番号を使うことで検討を進める。

<管理方式>

“データベース”の管理方式については、既存のデータベースを活用できるように導入コストを抑えられること、プライバシー保護に優れていること、コスト抑制やプライバシー保護の要請を譲歩させるほどに効率性やシステムエラーの問題が大きいは想定されないこと、などの理由から、分散管理方式とすることを前提に検討を進める。

“番号”の管理方式については、分散管理方式では、①すべての分野でバラバラの番号となり、数が多すぎて不便・混乱を招く上、②社会保障と税の一体性が不明確となりがちなこと、一元管理方式では、③既存の番号をできる限り有効に活用して導入コストを抑えることが難しいことや、④プライバシー保護の要請が強い分野の番号を他分野と一元化するのは望ましくないこと、などに鑑みて、一元管理又は分散管理とすべき具体的分野について今後検討を進める。

<付番機関>

社会保障制度や税制の改革の方向性に照らして「歳入庁の創設」の検討を進めるとともに、「まずはどの既存省庁の下に設置すべきか」について、他の論点の方向性に鑑みつつ、検討を進める。

<個人情報保護の徹底>

個人情報保護の徹底に必須かつ最も重要と考えられる『自己情報へのアクセス記録の確認』及び『第三者機関の設置』、並びに、法の定めで確実に可能な『利用目的を明示し、極力匿名化を行うことや、目的達成のために不必要な個人情報は収集しないようにするなど、具体的な法原則を明示』及び『関係法令における罰則の強化』を最低でも導入する方向で検討を進める。

なお、その他の方策についても、実務的検討を進め、前向きに導入を検討する。

(2) スケジュール

上記(1)で示すに至らなかった他の論点を含め、今後も更に多くのご意見に耳を傾けながら、社会保障改革の全体像についての議論を踏まえて検討を進め、政府としての方針を示す社会保障・税番号大綱(仮称)を、来年の夏頃を目処に示し、秋以降なるべく早期の法案提出を目指すものとする。

以 上