

# 共通番号制度における個人情報の共同利用に関する国際比較

申 龍徹

## International comparison on joint use of personal information in the common number system

SHIN Yongcheol

### Abstract

This paper is an international comparison of the common use of personal information in the common number system South Korea, Singapore, and Australia. To compare the institutional mechanism of the common use of summary and personal information of the common number system in these three countries. In the following, an overview of the common number system, the characteristics of the type described. Finally, the analysis of the joint-use system of personal information in South Korea summarized its suggestion.

キーワード：共通番号制度、マイナンバー制度、共同利用

key words: Common number system, my-number system, commons use

### はじめに

本稿は、共通番号制度における個人情報の共同利用に関する国際比較であり、日本をはじめ韓国、シンガポール、オーストラリアの共通番号制度の概要及び個人情報の共同利用の制度的仕組みを素材に比較分析するものである<sup>1)</sup>。ここでいう「共通番号制度」(IC)とは、国民一人一人に対し個人番号(ID)などを用いて運用している制度的仕組みを指し、日本では「マイナンバーカード制度」として2013年に制度化され、カードの配布が進行中である<sup>2)</sup>。

本稿の関心は、世界の主要国における個人番号制度の運用において、「行政効率性の向上」(政府効率性の向上)と「個人情報の保護」(プライバシー保護)という一見矛盾するように見える2つの社会的価値を如何に確保できるかにある<sup>3)</sup>。

周知のように、1990年以降において世界的に流行したグッドガバメント(good government)やガバナンス(governance)、さらには「第3の道」(the third way)の流れに共通するものとして、公

共サービスの提供のあり方をめぐる福祉国家の見直しや福祉国家モデル探しが背景にある。その中でも20世紀を通じて主導的な役割を担ってきた政府(行政)部門における効率の再考は喫緊の課題であり、共通番号制度の導入は、効率を重んじる現代行政の中では避けられない課題と考えている。例えば、「繁文縟礼」(red tape)といわれる過度な文書主義がもたらす重複行政の是正という古典的な問題はもちろん、ペーパーレス化やワンストップ行政の実現、プッシュ型行政サービスの実現等々、行政効率や行政サービスの向上というメリットに対し、個人情報の保護というデメリットを天秤にかけるような二者択一的かつ消耗的な議論は、現代社会の情報化の進展を考慮しない紙媒体による行政時代の産物であると考えている。

1990年代以降の情報通信技術(ICT)の飛躍的な発展にともない、欧米諸国はもちろん東アジア諸国における電子政府への取組みは21世紀の政府のあり方を転換させる勢いで展開されており、電子政府の構築と実現により、①国民中心

のサービス (Citizen-Centered Service)、②統合されたマルチメディアサービス (Cohesive Multi-Channel Service)、③柔軟な政府間連携サービス (Fluid Cross-Government Service)、④積極的な意思疎通と教育 (Proactive Communications and Education) が可能となり、行政機関や公共機関が作成、流通、管理する行政情報の連携や協働によるストレスのないサービス提供が可能と予測している<sup>4)</sup>。

また、国連が提示した電子政府の発展5段階モデルによれば、電子政府の進化は、①webサイトの構築、②一方的な情報提供、③双方向的な情報提供、④電子金融取引、⑤シムレス (seamless) な情報統合の段階となっており、現在の電子政府の進歩は、最後の段階に向かっており、個人番号制度における情報共有や共通利用はその核心であるといえる<sup>5)</sup>。

もちろん、公的機関による個人情報収集、管理、また個人情報の流出によるプライバシーの侵害を強調する立場では、戦前の歴史的経験と国際比較における制度的デメリットからの不安を理由に個人情報の共通利用に反対する意見も根強いが、例えば、個人で利用するクレジットカード、通販用のサイトへの登録、買い物の際のメンバーカードなど、日常生活において普通に行われているのが個人情報の登録であり、政府 (国家) による一括管理に対する嫌悪な感情論だけで片づけられる性質の問題では決してない。

本稿では、携帯電話やタブレットなど、誰もが電子端末を活用している現代社会における共通番号制度の推進は、リスクの有無や高低に関係なく現代の政府活動には不可欠な要素であることを前提に、国際比較の中で、共通番号制度における個人情報の効率的かつ安全な運営のための中心的課題である共同利用の仕組みについて比較、分析を行い、その相違と特徴を明らかにしたい。

## 1. 個人番号制度の概要と類型

周知のように、2013年に制定された「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5月31日制定、

法律第37号)により個人番号制度である「マイナンバー」制度がスタートし、12桁の個人番号の付与作業が進められている<sup>6)</sup>。この「マイナンバー」は、住民票を有する全ての方に1人1つの番号を付して、社会保障、税、災害対策の分野で効率的に情報を管理し、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であることを確認するために活用されるものであり、個々人の識別が可能のため個人番号制度 (国民ID) ともいわれている<sup>7)</sup>。

共通番号制度としての個人番号の運用は、1947年にスウェーデンの個人番号制度がその嚆矢といわれ、アメリカの社会保障番号制度やドイツの納税者番号制度のほかに、韓国やシンガポールの住民登録制度などが導入されている。日本においては、1960年代後半の郵便番号制度をめぐってスウェーデンやイタリアの事例紹介があり、1978年には納税者番号をめぐる海外事例が紹介されている<sup>9)</sup>。

これらの個人番号制度は、各国の社会事情を反映しながら制度化されてきたが、内閣府によれば、その導入目的は、行政の効率化、国民利便性の向上、公平かつ公正な社会を実現する社会基盤などであり、期待される効果としてつぎの3つを挙げることができる。すなわち、①所得や他の行政サービスの受給状況を把握しやすくなるため、租税などの負担を不当に免れることや給付を不正に受けることを防止するとともに、行政サービスの細かな支援を行える (公平・公正な社会の実現)、②添付書類の削減など、行政手続の簡素化による国民負担の軽減、また、行政機関が持っている自分の情報の確認や行政機関から様々なサービスのお知らせを受け取ることができる (国民の利便性の向上)、③行政機関や地方公共団体などで、様々な情報の照合、転記、入力などに要している時間や労力が大幅に削減されとともに、複数の業務の間での連携が進み、作業の重複などの無駄が削減される (行政の効率化) ことなどがそのメリットとされている。

世界各国において導入されている個人番号制度は、概ね①フラットモデル、②セパレートモデル、

③セクトラルモデルの3つの類型に分類されるが、その基準としては、活用範囲、セキュリティの重層性を指摘することができる<sup>10)</sup>。

まず、①のフラットモデルは、個人番号を活用し、電子政府窓口などを運用するなど、多様な政策分野や国民サービス分野に応用しており、アメ

リカ・スウェーデン・韓国などが類型に属する。もっとも代表的なアメリカの「社会保障番号制度」の下では1つ番号を活用し、税金、年金、医療、自動車登録、運転免許、社会扶助全般、銀行やクレジットカードなどの民間サービスまで非常に幅広い分野で応用している。また、アジアで

(表1) 諸外国における番号制度

(2014年1月現在)

|                           |                      | 番号の種類                           | 適用業務                                      | 付番者(数) <sup>(注2)</sup>            | 人口 <sup>(注5)</sup><br>(2012年現在) | 付番維持<br>管理機関       | 現行の<br>付番根拠法                          | 税務目的<br>利用開始年 |
|---------------------------|----------------------|---------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------------------|---------------|
| 社会<br>保障<br>番号<br>を<br>活用 | イギリス                 | 国民保険番号<br>(9桁)                  | 税務(一部) <sup>(注1)</sup> 、社会<br>保険、年金等      | 非公表                               | 6,324万人                         | 雇用年金省<br>歳入関税庁     | 社会保障法                                 | 1961年         |
|                           | アメリカ                 | 社会保障番号<br>(9桁)                  | 税務、社会保険、年<br>金、選挙等                        | 約4億5,370万<br>人<br>(累計数)           | 3億1,391万人                       | 社会保障庁              | 社会保障法                                 | 1962年         |
|                           | カナダ                  | 社会保険番号<br>(9桁)                  | 税務、失業保険、年<br>金等                           | 約4,188万人<br>(累計数)                 | 3,488万人                         | 雇用・社会<br>開発省       | 雇用保険法                                 | 1967年         |
| 住民<br>登録<br>番号<br>を<br>活用 | スウェー<br>デン           | 住民登録番号<br>(10桁)                 | 税務、社会保険、住<br>民登録、選挙、兵<br>役、諸統計、教育等        | 全住民                               | 952万人                           | 国税庁                | 個人登録に関する<br>法律                        | 1967年         |
|                           | デンマーク                | 住民登録番号<br>(10桁)                 | 税務、年金、住民登<br>録、選挙、兵役、諸<br>統計、教育等          | 全住民                               | 559万人                           | 内務省<br>中央個人登<br>録局 | 個人登録に関する<br>法律                        | 1968年         |
|                           | 韓国                   | 住民登録番号<br>(13桁) <sup>(注3)</sup> | 税務、社会保険、年<br>金、住民登録、選<br>挙、兵役、諸統計、<br>教育等 | 全住民                               | 5,035万人                         | 行政安全部              | 住民登録法                                 | 1968年         |
|                           | フィンラン<br>ド           | 住民登録番号<br>(10桁)                 | 税務、社会保険、住<br>民登録等                         | 全住民                               | 540万人                           | 財務省<br>住民登録局       | 住民情報法                                 | 1960年代        |
|                           | ノルウェー                | 住民登録番号<br>(11桁)                 | 税務、社会保険、住<br>民登録、選挙、兵<br>役、諸統計、教育等        | 全住民                               | 499万人                           | 国税庁登録<br>局         | 人口登録制度に関<br>する法律                      | 1971年         |
|                           | シンガポ<br>ール           | 住民登録番号<br>(1文字+8桁)              | 税務、年金、住民登<br>録、選挙、兵役、車<br>両登録等            | 全住民                               | 531万人                           | 内務省<br>国家登録局       | 国家登録法                                 | 1995年         |
| オランダ                      | 市民サービス<br>番号<br>(9桁) | 税務、社会保険、年<br>金、住民登録等            | 全住民                                       | 1,673万人                           | 内務省                             | 市民サービス番号<br>法      | 2007年 <sup>(注6)</sup>                 |               |
| 税務<br>番号                  | イタリア                 | 納税者番号<br>(6文字+10<br>桁)          | 税務、住民登録、選<br>挙、兵役、許認可等                    | 約6,323万人                          | 6,085万人                         | 経済財政省              | 納税者登録及び納<br>税義務者の納税番<br>号に関する大統領<br>令 | 1977年         |
|                           | オーストラ<br>リア          | 納税者番号<br>(9桁)                   | 税務、所得保障等                                  | 約3,099万人<br>(累計数) <sup>(注4)</sup> | 2,268万人                         | 国税庁                | 1988年度税制改正<br>法                       | 1989年         |
|                           | ドイツ                  | 税務識別番号<br>(11桁)                 | 税務  | 約8,100万人                          | 8,193万人                         | 連邦中央税<br>務庁        | 租税通則法                                 | 2009年         |

(参考)フランスには、納税者番号制度はない。

(注1)イギリスでは、給与源泉徴収や個人非課税貯蓄など一部の税務で国民保険番号が利用されている。

(注2)付番者数は、アメリカは2012年、ドイツは2008年、他の国は2007年の値。

(注3)韓国では、個人情報保護法の改正により、2014年8月7日より、原則としてすべての公共機関及び民間事業者により法的根拠なく住民登録番号を収集する行為が禁止される。

(注4)オーストラリアでは、個人及び法人に同一体系の納税者番号が適用されている。

(注5)人口は“Monthly Bulletin of Statistics”(国際連合)による。

(注6)オランダでは、もともと1986年に税務番号が導入され、1988年以後は、税務・社会保障番号として、税務・社会保障目的で利用されていた(財務省所管)。

(出典)財務省HPより転載<sup>8)</sup>。

(表2) 共通番号制度の類型 (筆者作成)

| 区分 | フラットモデル                                       | セパレートモデル                                  | セクトラルモデル  |
|----|---|---|---|
| 特徴 | 各政策領域で同一番号使用<br>シンプルな仕組み、高い利便性<br>情報流出の影響が大きい | 各政策領域で異なった番号使用<br>情報流出リスクは少ない、<br>利便性に欠ける | 各政策領域で異なる番号使用(連<br>携可能)、情報流出リスクは少な<br>い、利便性は高いが仕組みが複雑 |
| 事例 | 米国、英国、韓国、シンガポール、<br>オランダ、エストニア、スウェ<br>ーデン     | 日本、ドイツ、フランス                               | オーストラリア、ベルギー  |

は1968年に住民登録番号制度を導入した韓国がもっとも速く、住民登録番号1つによるオールラウンドサービスを行っている。

このフラットモデルの場合、多様な分野への応用が可能である一方、番号の流出などによる成り済ましなどの弊害が多発するなどのデメリットがあり、制度活用による行政効率性のアップよりプライバシーなどの個人情報保護に敏感な国々ではこのフラットモデルに対する不信感も根強いといえる。

他方、②セパレートモデルは、上記のフラットモデルとは逆に、個人番号の利用範囲を限定的に捉えるモデルであり、医療固有の管理番号や年金固有の管理番号を用いる場合がこのモデルに属する。もっとも代表的なのがドイツの「納税者番号制度」であり、もっぱら税金分野の手続きとして、給与源泉徴収や年金源泉徴収などに限定されている。メリットとしてはプライバシーの保護や高いセキュリティであるが、他の社会保障分野や行政サービスの分野との連携が困難で、複合的なサービス体系の形成が不可欠であり、行政効率の面では負担増とあるが、ドイツ（ナチス）という戦前の経験から政府機関による個人情報の乱用を防ぐための工夫である。

③のセクトラルモデルは、個人番号をベースにセキュリティーコード（PIN）などによる認証を追加した方式であり、オーストラリアが代表的である。税金や年金、医療に加えて、26にも及ぶ分野の情報を管理しているが、電子申請する際には個人番号カード（市民カード）が使い、その際に個人番号の他に、PIN（ssPIN）と呼ばれる番号を用いてログインする仕組みである。複合的な認証によりセキュリティを強化しており、フラットモデルの発展系ともいえる。

欧米諸国をはじめ世界の個人番号制度は、1つの個人番号を複数のサービスに活用するフラットモデルが主流であり、複数の番号を連携するセクトラルモデル、特定サービスに限定するセパレートモデルは少数に限られているのが現状といえる。

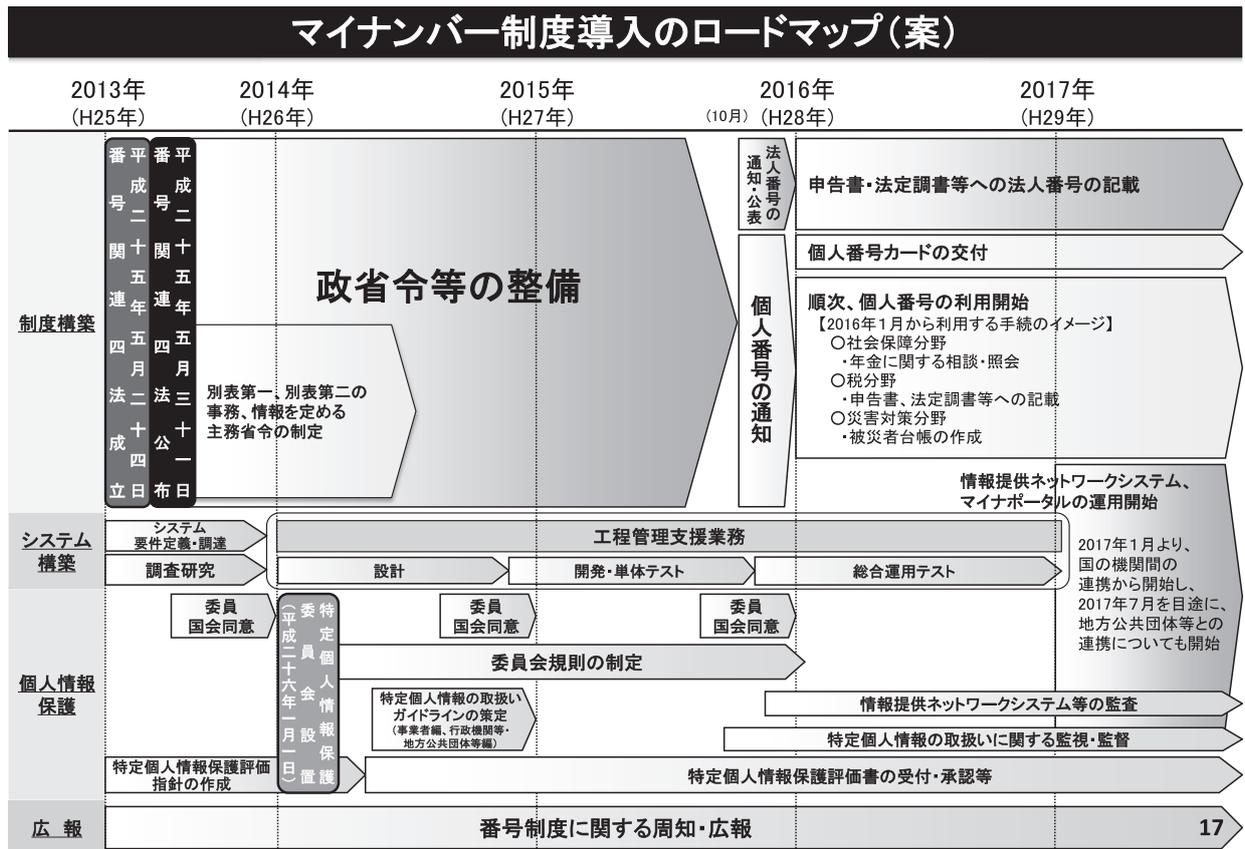
## 2. マイナンバー制度の導入

他方、日本においては、1872年の「戸籍法」（任申戸籍）の制定に伴う戸籍制度の整備の一環として住民管理のための番号制度が進められ、1951年の「住民登録法」及び1967年の「住民基本台帳法」の制定などと併せた個人番号制度が提案され、1961年には個別分野（年金番号、健康保険番号）における社会保障番号が導入された。また、1980年には「グリーンカード法案」（1985年に廃止）、1997年には基礎年金番号が導入、さらには2010年5月には新たな情報通信技術戦略が発表され、「2013年度までには国民ID制度の導入」が盛り込まれた。

1990年代末における個人番号制度の提案は、前述のセパレートモデルに類似し、税制部門での応用を目標としていたが、財政収支の悪化が表面化した2000年以降、財務省を中心に提案と廃案を繰り返し、2010年を境に使用目的を限定した制度としての導入を目指し、立法作業が進むことになった。

マイナンバー制度の基本法である「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5月31日制定、法律第37号）の第1条（目的）では、①行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号及び法人番号の有する特定の個人及び法人その他の団体を識別する機能を活用し、並びに当該機能によって異なる分野に属する情報を照合してこれらが同一の者に係るものであるかどうかを確認することができるものとして整備された情報システムを運用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにすること、②上記①により行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保を図ること、③上記①の者に対し申請、届出その他の手続を行い、又は①の者から便益の提供を受ける国民が、手続の簡素化による負担の軽減及び本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようにすることについて、必要な事項を定めるほか、④個人番号その他の特定個人情報の取扱

(図1) マイナンバー制度のロードマップ



(出典) 内閣府HPより転載<sup>11)</sup>。

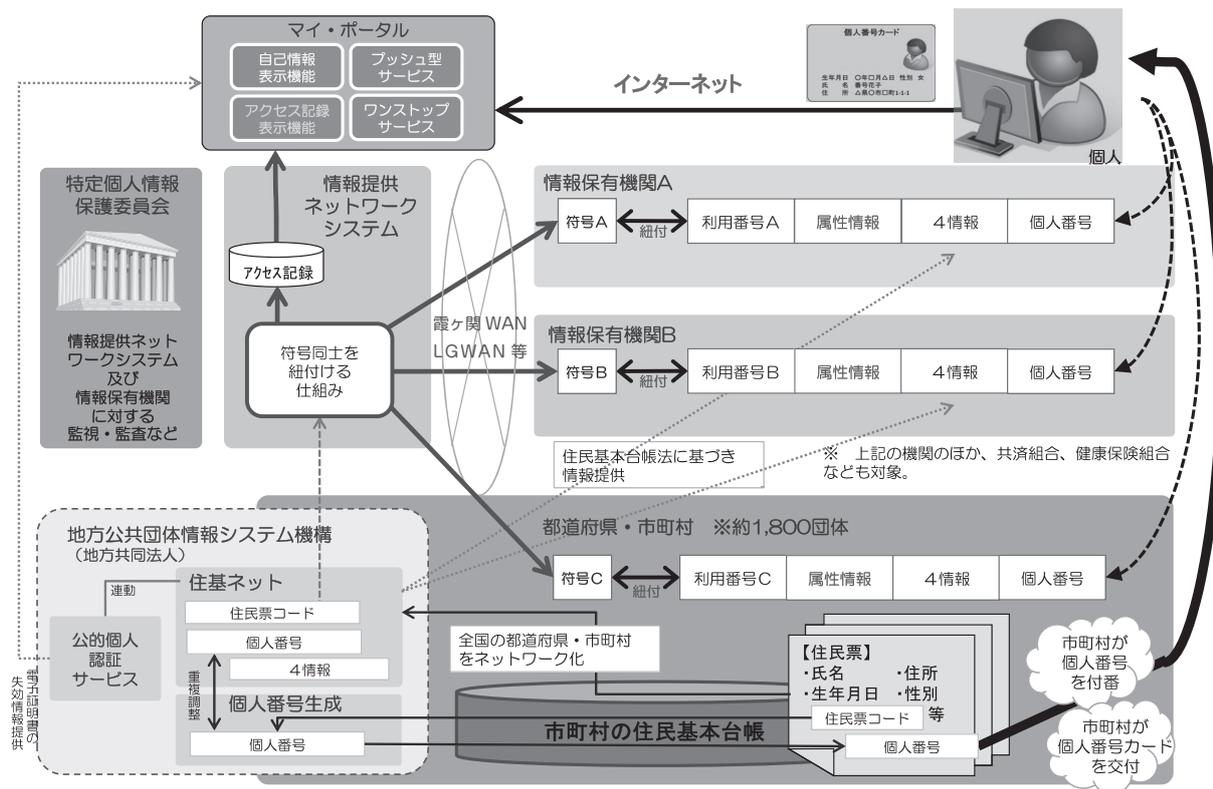
いが安全かつ適正に行われるよう行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法及び個人情報保護法の特例を定めること、という4つの目的が規定されている。すなわち、行政機関、地方公共団体のほか、特定法人などマイナンバー制度にかかわるアクターとそのアクター間の手続きについて定めている<sup>12)</sup>。

しかし、2013年の法律制定の当初は「税及び社会保障、防災」に限定されていた制定当時のマイナンバーの利用範囲は、その後の法改正<sup>13)</sup>により、金融分野、医療等分野等に拡充され、預貯金口座への付番、特定健診・保健指導に関する事務における利用、予防接種に関する事務における接種履歴の連携などほかに、①地方公共団体の要望を踏まえた利用範囲の拡充などを目指し、すでにマイナンバー利用事務とされている公営住宅（低所得者向け）の管理に加えて、特定優良賃貸住宅（中所得者向け）の管理において、マイナンバーの利用を可能とする、②地方公共団体が条例

により独自にマイナンバーを利用する場合においても、情報提供ネットワークシステムを利用した情報連携を可能とする、③地方公共団体の要望等を踏まえ、雇用、障害者福祉等の分野において利用事務、情報連携の追加を行うなどその範囲の大幅な拡大を目指しているが、その背景には、『世界最先端IT国家創造宣言』（平成26年6月24日閣議決定）等を踏まえ、さらなる効率化・利便性の向上が見込まれる分野についてマイナンバーの利用範囲の拡大や制度基盤の活用を図るとともに、マイナンバー制度の主たる担い手である地方公共団体の要望等を踏まえ、所要の整備を行うことが求められているからである。

また、経済産業省や総務省などの中央省庁をはじめ、各種研究機関において出された個人情報の活用に関する提言などでは、①IDそのものの適用範囲の拡大（例えば、戸籍・旅券・医療・車検など）、②マイナンバーカードの用途拡大（例えば、サブカードとして、身分証・保険証・免許証・

(図2) マイナンバー制度のイメージ



(出典) 内閣府HPより転載 (図1同様)。

キャッシュカードなど)、③ IDで連携される情報の民間活用などに拡大し、利便性の向上を図るべきとの意見のほか、法人番号との連携についても検討を進めている<sup>14)</sup>。中でも、厚生労働省においては医療分野におけるマイナンバー制度の活用を念頭にした報告書を発表し、医療分野への拡大も適用範囲であることを裏づけている<sup>15)</sup>。

### 3. 海外の導入事例

#### (1) シンガポール

シンガポールでは、イギリス統治下の1948年に、不法移民を排除し、自国民を特定する目的で国民IDが導入された。NIRC (National Registration Identification Card、国民登録番号証) にNIRC番号(国民登録番号)が記載されている。NIRC番号は9桁(2つアルファベットと7桁の数字)から構成されている。NIRC番号は15歳以上のシンガポール国籍を持つものに配布されており、出生時に出生証明書番号が付番され、15歳到達時にそれがNIRC番号となる仕組みになっ

ている。永住権取得者と就労許可を保有している外国人も保有することができるが、外国人の場合は本人の申請を以って付番される。パスポートの番号はNIRC番号がそのまま使用されている。

シンガポール政府は、全ての官公庁サイトで共通の個人認証番号である「Singpass」(Singapore Personal Access)を2003年より導入している。これによってそれまで提供サービスごとで異なっていた個人認証番号が統一されることとなった<sup>16)</sup>。

中でも、「eCitizen」は、市民が生まれてから死ぬまでの間に直面するおよそすべてのイベント(出生、教育、徴兵、家族・コミュニティ、雇用、健康・環境、住宅、輸送・旅行等)を想定し、必要となる行政サービスを提供しているため、NIRC番号は行政の公的な手続きすべてをカバーしているといえる。また、銀行口座の開設や不動産の売買等の個人の経済取引に至るまで、社会の幅広い分野で利用されている。

この「eCitizen」では、電子行政サービスが行

政機関別ではなく目的別に掲載されており、トップページでは電子行政サービスを家庭、住宅など「タウン」と呼ばれる分野に区分し、個人や企業が日常必要とするほぼ全ての行政情報やサービスについて、オンライン申請画面や申請様式のダウンロード画面、関連情報を掲載している。そのため、行政機関の担当業務が不明な利用者でも必要な情報やサービスを得ることができ、複数の行政機関が関係する分野におけるワンストップサービスの推進にもつながっている。

シンガポールでは、政府機関が有する個人情報に関しても、国民にとってより有益なサービスを提供するために、必要に応じて民間団体との情報共有を認めており、その代表的なものとして、「コムケアデータベース」(Com-Care Database)が挙げられる。このコムケアデータベースは、社会開発青年スポーツ省が設立し、様々な法定機関、各種社会福祉ボランティア団体などが有する社会福祉支援関係データベースの連携・共有により、支援を受けた人々の経歴情報を基に、必要とされるサービスプログラムの早期確定や重複サービスの防止など、支援を受ける人や支援する側の双方にとって有益なシステムとして機能している<sup>17)</sup>。

## (2) オーストラリア

オーストラリアでは、① Tax File Number (TFN) および ② Individual Healthcare Identifier (IHI) number が用いられている。まず、① Tax File Number は、オーストラリアにおける納税者番号であり、この納税者番号 (TFN) は 9桁の番号からなっている。1988年の税制改正法を根拠法として付番されており、1989年から導入された。付番維持管理はオーストラリア国税庁によって行われている。

オーストラリアでは、サラリーマンも含めて国民全員が確定申告を行う必要があり、国内で就職する場合には TFN を取得しなければならない。一度個人に付番されると生涯番号が変わることはなく、結婚によって番号が変更されることもない。TFN は税務についてのみ利用されており、他の社会保障分野で用いられることはない。オースト

ラリアでは統合的な国民 ID について議論されたこともあったが、プライバシー保護が優先され、TFN が用いられるようになった。

次に、医療分野では異なる番号制度が用いられている。オーストラリアでは、2010年6月末に医療分野限定の ID (Healthcare Identifiers) を発行するための法律 (Healthcare Identifiers Act, 2010) が可決し、7月1日から施行された。この番号を Individual Healthcare Identifier number (IHI number) と呼び、この IHI number は電子政府ポータルサービスである「eHealth」を推進することをその目的としている。通常は個々の医療機関が独自に患者のデータを保有しているが、これらの患者の既往歴データを取得することにより医療の安全性向上が期待される。ID は 16桁の番号からなっている。付番維持管理は公的医療保険を所管している Medicare Australia が行っているが、ID 管理のために保有している情報は氏名、生年月日、性別のみであり、プライバシー保護のために ID カードは発行されない。また、この法律では ID の利用目的の限定、不正利用時の罰則、利用履歴記録の義務を規定している。

オーストラリアにおける電子政府の統合サービスは、WOG (Whole of Government) をもとに、CG (Connected Government) を運用しており、「Any door is a right door」という表現では、政府の統合ホームページに接続すれば、各種のサービスを申請ないし相談できるというものである。主なサービスは、①情報分類 (旅行、事業、コミュニティ、家族、原住民、男性、女性、移民者、障害者、高齢者、学生、青少年、観光客)、②サービス分類 (個人、事業、非居住者に区分され、中でも国民の日常的な生活に密接な社会福祉分では「Centrelink」が、ビジネス関連分野では「business.gov.au」が設けられている。

オーストラリアにおける個人情報の共同利用は、主に保健、教育及び環境部門において行われてきたが、連邦政府と州政府系機関との間でデータを共有する情報ネットワークの構築により目覚ましい成果を上げている。特に、中央政府と州政府系機関、地方自治体との間で行っているセン

ターリンク利用者確認サービスにおいては、連邦政府の機関であるセンターリンクへの照合のために地方政府に対しアクセスを認めることにより、行政サービスの割引や給付金の受給資格などの確認ができるシステムである<sup>18)</sup>。

### (3) 韓国

韓国の住民登録番号 (Resident Registration Number) は、「家族関係の登録などに関する法律」(旧戸籍法) に基づき、出生または国籍の取得によって国民が住民登録を行う際に、国民に付与する固有番号をいう。住民登録番号の法的根拠は「住民登録法」であり、同法第7条 (住民登録番号票などの作成) 第3項によると、市長、郡守(郡の長)、区長 (基礎地方自治体の首長) は、住民に対して個人別に固有な住民登録番号を付与することと規定している。1962年に制定された「住民登録法」は、制定当時は住民登録番号や住民登録証など、制度上の核心的な内容が無いまま出発したが、その後時代の要求と環境の変化によって改正を繰り返しながら、現在に至っている<sup>19)</sup>。

現行の個人番号は、1968年に「住民登録番号」として導入され、1980～1990年代にかけては役所での各種手続き (民願サービスと呼ぶ) をはじめ、不動産や雇用などにおいて活用された。韓国では、出生とともに、生年月日、性別、出生地情報を盛り込んだ個人番号が付与され、行政、医療、教育、雇用、結婚などのすべての分野においてこの住民登録番号が活用され、本人確認はもちろん、携帯電話の契約、銀行口座の開設などすべての場面においてこの住民登録番号の提出が求められており、この住民登録番号なしで生活することはほぼ不可能である。

2000年代以降は、2001年制定の「電子政府法」に基づく電子政府政策の推進により、個人情報を様々な分野に応用するための政府統合電算センター (2007年) の設立、行政機関による個人情報の活用を円滑にするための運用指針 (「行政情報共通利用指針」、2007年) の制定など、ハードとソフトにおける整備を行うとともに、個人情報の保護に向けて「個人情報保護法」(2011年) を

制定している。韓国版マイナンバーである住民登録番号 (13桁) は、2016年1月末現在において、インターネット上の「電子政府ポータルサービス」を通じて、情報提供 5012種類、申請 3020種類、証明書発行など 1200種類の際に活用されており、24時間 365日、自宅でもオフィスでも各種の申請手続きや証明書の発行が可能となっている。

具体的にいえば、転入・転出届け出、住民票、印鑑証明、建築物管理台帳、自動車登録、各種税納付証明、事業者登録証明、所得証明、全国大学の卒業証明書、出入国証明書、外国人登録事実証明書、兵籍証明書、障害者証明書など、取引や就職などの日常生活において必要な約 3000種の届け出をインターネット上で行い、約 1200種類の証明書を自宅のプリンターで印刷が可能である。また、住民票や戸籍表などは英文での発行も可能であり、役所の窓口より手数料は安い。一言でいえば、この住民登録番号なしでは、日常的な生活に大変困るほど、この住民登録番号は一般化しているといえる。

## 4. 考察と個人情報の共同利用仕組みの示唆 (韓国の事例)

以上においては、共通番号制度を導入している国々の中、韓国、シンガポール、オーストラリアの制度と運用の一部を紹介した。共通番号制度のモデルのうち、日本のマイナンバー制度は社会保障と税、危機管理の3つの部門に限定されるセパレートモデルであり、オーストラリアのようにTFNやIHIという納税や医療分野に限定し、関連する政府サービスと連携するセクトラルモデルに類似しているが、他のサービスとの連携を想定していない相違を持っている。

しかし、前掲のマイナンバー制度のロードマップ (図1及び図2) において示されているように、今後においてマイナンバー番号を活用したポータルサービスの展開が予定されており、各省庁においてマイナンバーカードの活用に向けた研究や提案の中には、様々なサービスとの連携を想定していることを勧告すれば、後には韓国やシンガポールのようなフラットモデルになる可能性が高いと

いえる。

共通番号制度のモデル区分の際には、①国民全体を対象とするのか一部を対象にするのか、②その利用範囲を特定分野に限定するのか一般的なサービスに拡大するのか否か、③個人のプライバシーや情報セキュリティを緩和するのか強化するのかなどいくつかの論点が存在するが、共通番号を導入している韓国、シンガポール、オーストラリアの事例分析では、韓国、シンガポールは国民全体（外国人住民も含める）を対象に、様々なサービスとの連携を積極的に進めていることが分かった。

また、オーストラリアの事例においては、連邦政府と地方政府の間の情報共有が進んでおり、特定のサービス分野と関連のある分野への情報提供も活発に行われていることが分かった。地方分権の進展程度が異なることもその背景にはあるが、政府間関係において個人情報の共有には一定の理解が形成されていると考えられる。

その上、政府効率の強化や国民サービスの水準向上のための個人情報の活用や共同利用の促進は、プライバシーの保護や情報セキュリティの強化によって可能であり、セキュリティ上のせい弱性が指摘されているフラットモデルの韓国やシンガポールにおいては住民番号の漏えいなどの課題に対して2次的措置が追加されていることも分かった。

国民における個人番号制度のメリット及びデメリットについては、多くの文献において議論されていることから、ここでは省くことにするが、上記（表1）で示した共通番号制度の類型から分かるように、多様な分野に活用する共同利用の方式が優勢であり、今後の展望としては、多様な公共サービスへの応用を視野に入れた議論が必要と考えられる<sup>20)</sup>。

情報通信技術の飛躍的な進展を踏まえ、より利便性の高い個人情報活用の円滑化を進める上で、行政をはじめ公共機関が保有する情報の共有は欠かせない要素であるが、その仕組みとして、もっとも示唆に富んでいるのが韓国における行政情報共同利用の仕組みである。ここでの「行政情報の

共同利用」とは、「許認可などの各種民願の申請の際に添付しなければならない必要書類を提出しなくても、民願事務の担当者が行政情報共同利用システムを通じて該当する情報を確認、処理し、また、行政機関が所管する事務を処理する際に必要な行政情報を同システムにより提供を受け、確認するなどの支援のための電子政府サービス」として定義されている<sup>21)</sup>。

韓国においては2006年に「行政情報共同利用法」を制定し、日常生活においてもっとも頻繁に利用されている住民登録情報・土地情報・登記簿謄本・出入国などの70種の証明関係情報を共同利用の対象と指定し、その対象は毎年増加し、2015年末現在148種の証明関係書類が指定され、中央行政機関をはじめ626の官民団体が民願事務の処理や行政事務の際にリアルタイムで活用している。例えば、旅券発給の際に必要なであった申請書、住民登録謄抄本、兵役証明書、出入国証明書、家族関係登録などの7つの必要書類のうち、申請書を除く残りの6つの資料については、行政情報共同利用サービスを活用し、担当者がオンライン上で直接照会や確認を行うことができ、申請者の負担が軽減され、行政サービスの利便性が向上する効果をもたらしている。

また、行政情報の共同利用の増加は、ペーパーレス化による資源節約や悪名高い「繁文縟礼」(red-tape、必要書類の煩雑さと多様さをさす言葉)の克服などにも大きな効果を発揮している。

その上、『電子政府法』第37条（行政情報の共同利用に必要な施策の推進）に基づき、2005年に「行政情報共同利用センター」(PISC:Public Information Sharing Center)を設立し、従来の中央行政機関のほか、118の自治体、電力のような公共機関、銀行、教育機関などに対しても行政情報の相互利用を拡大している。この行政情報共同利用サービスは、①民願の事務処理に必要な書類などをオンラインからリアルタイムで照会、確認する「情報照会サービス」、②行政機関の間に行政情報のやり取りができる「情報流通サービス」、③民願を申請する人が「オンライン24」(電子政府ポータル)などのオンラインで処理する関連書

類を登録、保管、照会することができる「電子民願書類管理サービス」の3つに区分されている。行政情報共同利用の所管である行政自治部の統計資料において、行政情報の共通利用に必要種類の減縮効果の推移では、2015年末現在、1日平均で約92万4千件であり、年間では、約3億4千万件の減縮効果となっている。

2008年11月に行政安全部の例規（第240号）として制定された「行政情報共同利用指針」（以下、指針という）は、行政機関や公共機関において作成・取得し、維持・管理する行政情報を他の行政機関及び対象機関指定申請により許可された利用機関との間で共同利用するための必要事項を定めたものである。

この指針は、全44条及び別添により構成されたものであり、共同利用システムの構築（第2章）、共同利用の申請及び承認（第3章）、共同利用における権限関係（第4章）、行政情報の共同利用（第5章）、個人情報の保護と管理（第6章）などが主な内容であり、行政機関などから提供された情報の用途は、照会・突合・閲覧などに限定され、提供を受けた機関における蓄積や保存は禁止されており、目的外の利用は制限されている。

### おわりに

本稿は、共通番号制度における個人情報の共通利用の利用方法とその相違について考察した。上述のように、諸外国における共通番号制度は個人への特定の番号を付与する「個人ID」を軸としており、利用範囲の相違はあるものの、電子政府サービスや分野別ポータルサービスを活用した電子的な媒体（website）の上で公共サービスの提供に活用していることが分かった。

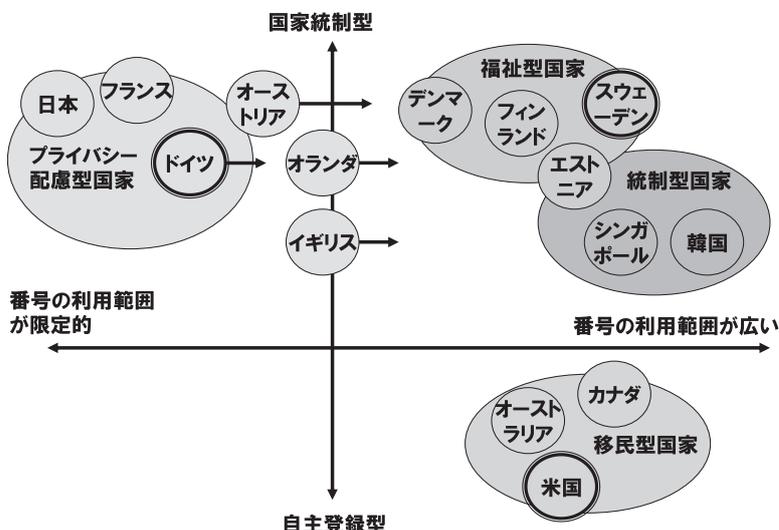
本稿の比較対象である韓国、シンガポール、オーストラリアの事例が示唆しているように、共通番号制度の制度化や運用形態はそれぞれの国が置かれている状況

に対応して構築され、運用、改善されており、政策分野ごとの制度化やサービス提供が行われているが、その過程において様々な制度的微調整が施されている。また、制度化において基本法の制定と推進体制の一本化による責任の明確化が図られており、行政が持つ個人情報の公共機関・教育機関、金融機関等との連携と合同利用に関するルールが定着している点も大きな示唆である。

日本におけるマイナンバー制度は、利用範囲を制限するセパレートモデルに類似しているが、既に指摘したように、各省においては所管政策分野への適用拡大を念頭に、戸籍制度（法務省）、医療分野等（厚生労働省）など様々な研究報告を公表しており、その利用範囲は段階的に拡大することが予想できる。

下記の図は、共通番号制度（個人ID）を導入している国々を統制主体と利用範囲の軸で示しているが、共通番号の制御主体は政府介入が主流であり、利用範囲を広く捉えているのが主流である。中でも日本やフランスのようにプライバシーを重視するにおいては利用範囲を限定する傾向が強いが、近年においてはドイツ・オーストリア・オランダ・イギリスがその利用を拡大する方向で移動しており、その多くは国民統制よりは福祉型へと変化していることがいえる<sup>22)</sup>。

共通番号制度の導入をめぐる価値観の対立は、制度を導入している諸外国においても同様であ



り、社会制度の設計や運用改善をめぐる価値論争はそれ自体を忌避すべきものではない。むしろ、不透明な制度化や独占的な制度運用などこそ望ましい社会において避けるべき課題である。

情報化時代の進化が顕著である現代社会において情報通信技術による生活革命は、限りある資源の効率的かつ有効な使用を可能とし、より豊かさを体感できる社会の構築に向けて必須不可欠な要素であり、固定観念や利益エゴに左右されるべきものではない。情報化がもたらす社会的メリットと個人情報としてのプライバシー保護のバランスは、価値観の天秤にかけられ、片一方の利益を最大化するゼロサムの関係ではなく、相互補完の関係であることを強調しておきたい。

## 注

- 1) 比較は、政治行政の仕組みや運用資料の確保という側面から、各政策領域で異なる番号使用する日本のマイナンバーカード方式（セパレートモデル）とは仕組みと運用方法において相違するシンガポール及び韓国の住民登録番号の活用する仕組み（フラットモデル）、オーストラリアの各政策領域で異なる番号使用を使用するものの連携可能な仕組み（セクトラルモデル）を取り上げている。なお、本稿の関心事項は制度導入のみならず、今後活用される「マイナポータル」を念頭に、政府サービスのみならず金融機関や教育機関等との連携により多様に活用されている韓国、シンガポールを対象に加えている。
- 2) 共通番号に関わる制度上の名称と仕組みは異なっているが、本稿では「共通番号制度」として統一記述する。共通番号制度の中には、住民登録番号を活用する場合と、社会保障番号や納税者番号を活用する方法などがあるが、本稿では前者を「個人番号制度」を指す。
- 3) この点に関しては、ジュリスト 1215号（2002）「特集電子化時代の情報と法」が詳細に分析している。中でも、個人情報保護については、棟居快行、「情報化社会と個人情報保護」自己情報コントロール権説の限界（同、p.37）を参照。
- 4) 行政自治部・韓国地域情報開発院（2008）、「2007 地方自治体電子政府推進評価」参照。
- 5) UN（2008）, E-Government Survey2008: From E-Government to Connected Governance 参照。
- 6) この法律は、第1条（目的）において、「行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号及び法人番号の有する特定の個人及び法人その他の

団体を識別する機能を活用し、並びに当該機能によって異なる分野に属する情報を照合してこれらが同一の者に係るものであるかどうかを確認することができるものとして整備された情報システムを運用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにするとともに、これにより、行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保を図り、かつ、これらの者に対し申請、届出その他の手続を行い、又はこれらの者から便益の提供を受ける国民が、手続の簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようにするために必要な事項を定めるほか、個人番号その他の特定個人情報の取扱いが安全かつ適正に行われるよう行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成十五年法律第五十八号）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成十五年法律第五十九号）及び個人情報の保護に関する法律（平成十五年法律第五十七号）の特例を定めること」、と定めている（線は筆者）。

- 7) 個人番号制度の名称がマイナンバーになった経緯については、井出一仁、「共通番号の名称が〈マイナンバー〉に決まった経緯は？」、『日経 BP ITPro』（オンライン版、2011年7月8日付参照（<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/Watcher/20110707/362146/?rt=nocnt>）、2011年7月8日付参照（2016年10月20日閲覧）。
- 8) 財務省、諸外国における税務面で利用されている番号制度の概要（[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/tins/n06.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/tins/n06.htm)）、2016年10月30日閲覧。
- 9) 「郵政調査時報」（通信協会編）1966、7(1)スウェーデン及び同7(4)イタリア、そのほかにデンマークやノルウェー（以上1968）の事例紹介がある。また、納税者番号と秘密保護については、金子宏、『自治研究』54(6)、1978を参照。
- 10) 近藤佳大、『情報管理』（2013年9月号）及び小泉雄介、「海外における国民IDの動向：日本での導入に向けた考察」、国際社会経済研究所発表資料、2010年12月参照。
- 11) 内閣府、マイナンバー、社会保障・税番号制度概要資料（平成28年8月版）、2016年10月30日閲覧、[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/download/summary\\_zentai.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/download/summary_zentai.pdf)、2016年10月30日閲覧。
- 12) 内閣府大臣官房番号制度担当室（2014）、「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」（逐条解説）、p.2。
- 13) 「個人情報の保護に関する法律及び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の一部を改正する法律による改正」（平成27年9月9日、法律第65号）。

- 14) 通産省 HP 資料、「マイナンバー制度の民間活用について」、2015 年 5 月参照。
- 15) 詳細な内容については、厚生労働省、「医療等分野における番号制度の活用等に関する研究会報告書」、2016 参照。
- 16) 自治体国際化協会 (2005)、『シンガポールの政策』、p.106 参照。
- 17) 自治体国際化協会 (2005)、p.114。
- 18) 自治体国際化協会 (2005)、p.154。
- 19) 自治体国際化協会 (2005)、p.134。
- 20) 中井利男 (2012)、吉井一洋・鳥毛拓馬 (2011) など参照。
- 21) 行政安全部 (2007) では、行政情報の共通利用について、単純な情報共有の次元を超えて、本質的には行政効率性の向上及び国民に対する行政サービスの利便性向上という目的を達成するための管理手段ないし管理過程（業務プロセス）として、より目的志向的な概念定義を行っている。特に、ITA (Information Technology Architecture) や EA (Enterprise Architecture) などの議論が背景にあるといえる。具体的な事例には、GIF (Government Interoperability Framework) や「e-GIF」(英国における電子政府政策の基本戦略) などが挙げられる。
- 22) 榎並利博 (2011)、「共通番号制度導入の背景と現状及び今後の展望」、富士通経済研究所月例セミナー資料 (第 168 回) より転載 ([https://ikss.net/about\\_ikss/pdf/186.pdf](https://ikss.net/about_ikss/pdf/186.pdf)、2016 年 10 月 30 日閲覧)。

## 参考文献

- 自治体国際化協会 (2005)、『各国の電子自治体の推進状況』(平成 17 年度海外比較調査)
- 森信茂樹・河本敏夫 (2012)、『マイナンバー：社会保障・税番号制度、課題と展望』、金融財政事情研究会資料
- 総務省 (2012)、『諸外国における国民 ID 制度の現状等に関する調査研究報告書』、国際大学、グローバル・コミュニケーション・センター
- 榎並利博 (2010)、『共通番号 (国民 ID) のすべて』、日本経済新報社
- 榎並利博 (2011)、「共通番号制度導入の背景と現状及び今後の展望」、富士通経済研究所月例セミナー資料 (第 168 回)
- 石井夏生利 (2014)、「諸外国における国民 ID 制度と情報セキュリティ (特集 マイナンバー制度の展望)」、『都市問題』105 (11)
- 近藤佳大 (2013)、「日本の番号制度 (マイナンバー制度) の概要と国際比較」、『情報管理』56 (6)
- 中井俊文 (2012)、「〈国民 ID 制度〉および〈社会保障・税の番号制度〉に向けた VRICS による自治体情報基盤の構築における一考察～〈国民 ID 制度〉および〈社会保障・税の番号制度〉の政府取り組み状況～」、九

州大学システム LSI 研究センター  
行政情報共有推進委員会 (2007)、『行政情報共有白書』  
情報通信政策研究院 (2007)、『公共情報資源管理の革新方  
案：情報共同利用を中心に』  
韓国情報化振興院 (2012)、『国家情報化白書』(統合版)  
韓国情報化振興院 (2007)、『海外における行政情報合同利  
用の法制度分析と示唆』  
Yoon, KwangSeok (2012)、「行政情報合同利用制度の改善  
方案に関する研究」、『情報化政策』19

(注) この研究は、(公財) 電気通信普及財団の研究助成 (H27) による成果である。