

## 国民IDの導入に向けた課題 ～海外事例に学ぶ～

2009年2月28日  
(株)NEC総研  
小泉 雄介

[y-koizumi@pd.jp.nec.com](mailto:y-koizumi@pd.jp.nec.com)

## アジェンダ

- ・「国民ID」をめぐる最近の動き
- ・社会保障カード(仮称)と電子私書箱(仮称)
- ・「国民ID」の必要性
- ・プライバシー不安(国民総背番号制)にいかに対処するか
- ・海外のID番号制度:オーストリア、エストニア、ドイツ
- ・国民ID導入に向けて:個人情報保護の観点から

## 「国民ID」をめぐる最近の動き

- 2008年11月18日 日本経団連の提言発表  
「実効的な電子行政の実現に向けた推進体制と法制度のあり方について」(共通コードの導入)
- 2008年12月30日(火) 日経新聞の経済教室  
秋草直之、須藤修 「国民本位の電子行政 共通コード導入検討急げ」
- 2009年1月22日 書籍発行  
国際社会経済研究所監修、原田、前川、遊間、小泉、吉田共著  
『国民ID 導入に向けた取り組み』(NTT出版)
- 2009年1月28日 社会生産性本部 情報化推進国民会議の提言発表  
「IT社会を支える認証基盤の確立を目指して」  
～国民の安心を担保する仕組みを構築し、「JAPAN-ID」の早期実現を～
- 2009年1月29日(木) 日経新聞の記事  
「納税者番号導入を検討 自民PT初会合 社会保障にも活用」
- 2009年2月1日(日) 日経新聞の社説  
「社会保障・納税者番号の実現へ踏み出せ」
- 2009年2月6日 日経BP ITproの記事  
「省庁CIOは形骸化している」「国民IDの議論を」野田IT担当大臣発言
- 2009年2月18日 日経BP ITproの記事  
国家IT戦略の専門調査会、「個人ID」や「データ連携」が論点に

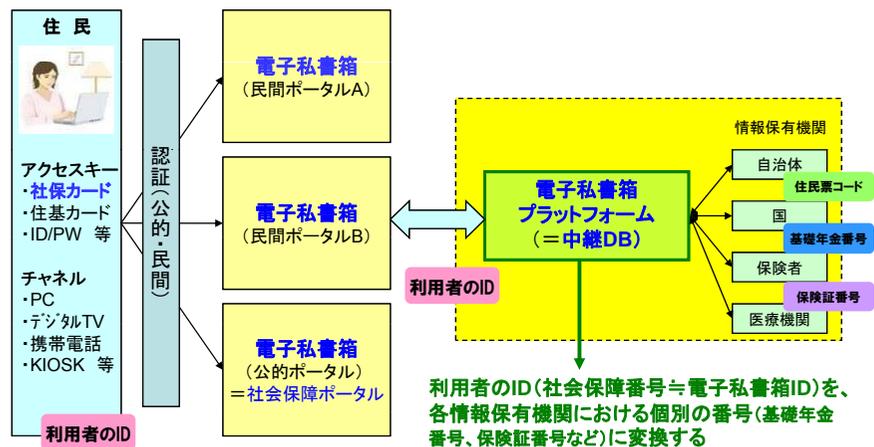
## 「国民ID」に関連した政府のIT施策

- ・ 社会保障カード(仮称) (2011年度実現予定)
- ・ 電子私書箱(仮称) (2011年度サービス開始予定)
- ・ 次世代電子行政サービス(eワンストップサービス)  
(2010年度実用化予定) 等



## 社会保障カードと電子私書箱の関係(仮説)

- 社会保障カードは、電子私書箱へのアクセスキー(の1つ)に
- 社会保障ポータルは、電子私書箱ポータルの1つに
- 社会保障カードの中継DBは、電子私書箱プラットフォームとほぼ同一の機能を有する



## なぜ国民IDが必要か？

- 国民ID
  - ここでは、全行政分野で共通のIDを使うという意味ではなく、
  - ID番号が全住民に一意に割り振られ、それが各行政分野で利用している個別の番号と一意に関連付け(紐付け)られているような番号体系のことを、「国民ID」と言います。



- なぜ必要か？
  - 住民の利便性のため
    - 住民が利用する(フロントエンドの)IDが分野別に異なっていると、電子行政サービスにシングルサインオンができない。行政分野ごとにIDを管理したり、別々のカードを所持する必要が生じる。
    - 各分野で利用している番号の連携がとれないと、分野をまたがって申請者を特定することができず、ワンストップサービスが図れない。住民自ら各機関に対して手続きを行う必要が生じる。
  - 行政事務の効率化のため
    - 行政機関間のバックオフィス連携を容易化し、各機関が住民の状況を正確に把握することで確実な給付等のサービスを実現できる。

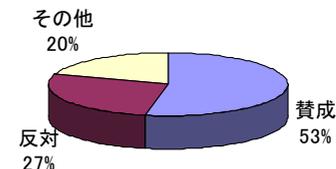
## 社会保障カードにおけるID

- 社会保障カードの検討においては、事務の効率化の観点から、「本人を特定するための識別子(本人識別子)」の導入についても合わせて検討がなされている。
- 「本人識別子」は、カード内に収録される番号であり、本人を一意的に識別し、各保険分野で保有している被保険者情報に関連付けるための番号である。この「本人識別子」がどのように形のものになるのか、厚生労働省の報告書では以下の5案が併記されており、2008年10月の「これまでの議論の整理」では、「差し当たり、『案1 制度共通の統一な番号』又は『案2 カードの識別子』を基本として更に検討を進める」とされている。
  - 案1: 各制度共通の統一な番号を利用
  - 案2: カードの識別子を利用
  - 案3: 各制度の現在の被保険者番号を利用
    - 案3-2: 各制度内で不変的な番号を創設し、利用
  - 案4: 基本4情報(氏名、生年月日、性別、住所)を利用
- 案1ひとつを取ってみても、「社会保障番号」なるものを新設するのか、現行の「基礎年金番号」を医療・介護分野にも拡大して適用するのか、それとも従来から住民票を持つ日本人全員に付番されている「住民票コード」を利用するのか、いくつかの選択肢が考えられるところである。

## 社会保障番号と「国民総背番号制」

- 「社会保障番号」に関する世論調査
  - 2007年6月に日本経済新聞が実施した世論調査では、53%が賛成票(反対は27%)
  - ただ、これは「宙に浮いた年金問題」による追い風を受けた形での調査結果
  - 改めて社会保障番号(国民ID)の導入を検討する段階となれば、かつての住基ネット(住民票コード)導入時の議論と同様の、「国民総背番号制」という議論が再熱することが容易に予想される

「社会保障番号の導入について」



## 住基ネットにおける「国民総背番号制」の批判

- 住基ネットや住民票コードに対する従来からの反対意見は、主に3つに分類できる。中心となる反対意見は、「国民総背番号制」である

反対意見の分類	主な意見
統一番号に反対する意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>個人が番号で管理されることへの嫌悪感</li> <li>個人情報住民票コードのもとで一元的に集約され、国家権力によって個人が管理・監視される、いわゆる「国民総背番号制度」への危機感(戦時中の思想統制の再現にならないか)</li> <li>米国の社会保障番号(SSN)のように、住民票コードが本来の目的を超えて、様々な場面で利用されることへの危惧</li> <li>個人情報が住民票コードをキーとして名寄せ・データマッチングされることで、個人のプライバシーが丸裸にされたり、実態から乖離したバーチャルな個人像が成立して一人歩きすることへの危惧</li> <li>統一番号の導入に、他国のような必然性や大義名分がない</li> <li>基本4情報で個人の特定ができるとすれば、住民票コードはそもそも必要ない</li> </ul>
法制面・制度面の不備を指摘する意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>自分の本人確認情報をいつ、どの行政機関が、何の目的で利用したかを確認する仕組みがなかった</li> <li>本人確認情報の提供や利用の停止請求ができない</li> <li>行政側で個人情報の利用目的の変更や目的外利用も「相当の理由」があれば可能</li> </ul>
行政機関への不信感に基づく意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>自分の個人情報が行政機関でどのように利用されているか分からない不安感</li> <li>セキュリティ対策面での不安感</li> <li>住民にとってのメリットがない、良いサービスがない</li> </ul>

## 「国民総背番号制」とは何か

### 「国民総背番号制」とは何か

- 全国民に強制的に通し番号を振ること自体に対する反対もあるが、
- 批判の本質的な部分は、

- ①行政機関によって付番された番号が、
- ②「各行政分野で共通で」利用されることによって、
- ③国民の情報が一元的に管理されてしまう恐れがあるということ

### 「国民総背番号制」反対論者の典型的意見

- 日本各地で提起されている住基ネット反対訴訟のうち、高裁判決で住民側が(一部)勝訴したものは僅か**2006年11月30日の大阪高裁判決のみ**。(→2008年3月6日の最高裁判決で住民側が逆転敗訴確定)
- その判決の中で、  
「住民の個人情報が**住民票コード**を付されて集積され、それが**データマッチング**や**名寄せ**され、住民のプライバシー情報が**本人の予期しない時に予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される**危険は、具体的なレベルにまで達している」
- このように、**一つの番号(この場合は住民票コード)が行政分野をまたいで共通的に使われ、行政機関によって名寄せ等がなされるリスクが高い**と考えられることこそが、「国民総背番号制」反対論者の主張する核心部分である。

→ そのようなことのない、番号の振り方、持ち方が重要。

## 海外のID番号制度: オーストリア・エストニア・ドイツ

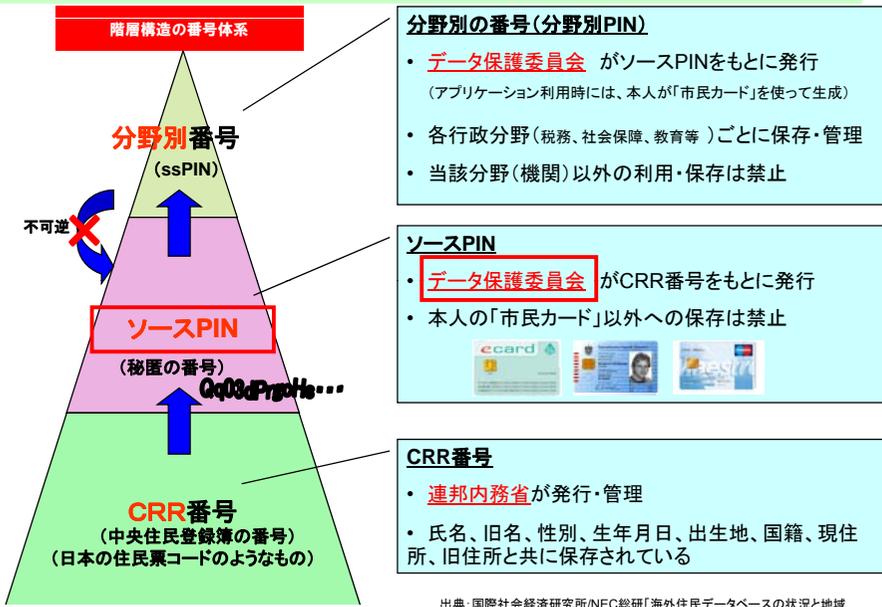
- オーストリア共和国
- 人口:約823万人
- 面積:約8.4万km<sup>2</sup>(北海道とほぼ同じ)
- 首都:ウィーン(160万人)
- 言語:ドイツ語
- 政治体制:9つの州からなる連邦共和制
- インターネット利用率:48.9%



分野別番号を基本とする電子ID制度(三層構造のID)によって、独特の個人情報保護のための仕組みを持つ。

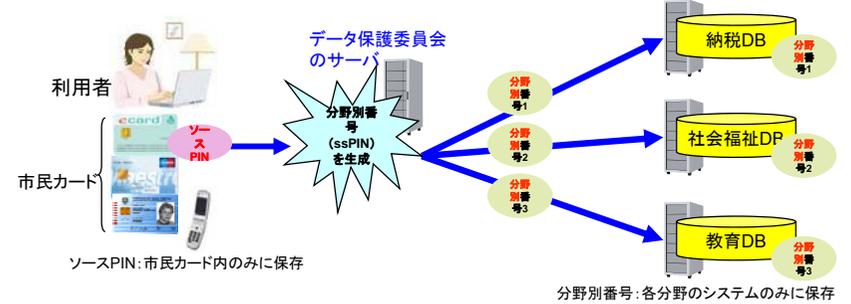
## オーストリア

# オーストリア:電子ID制度の概要



# オーストリア:市民カード

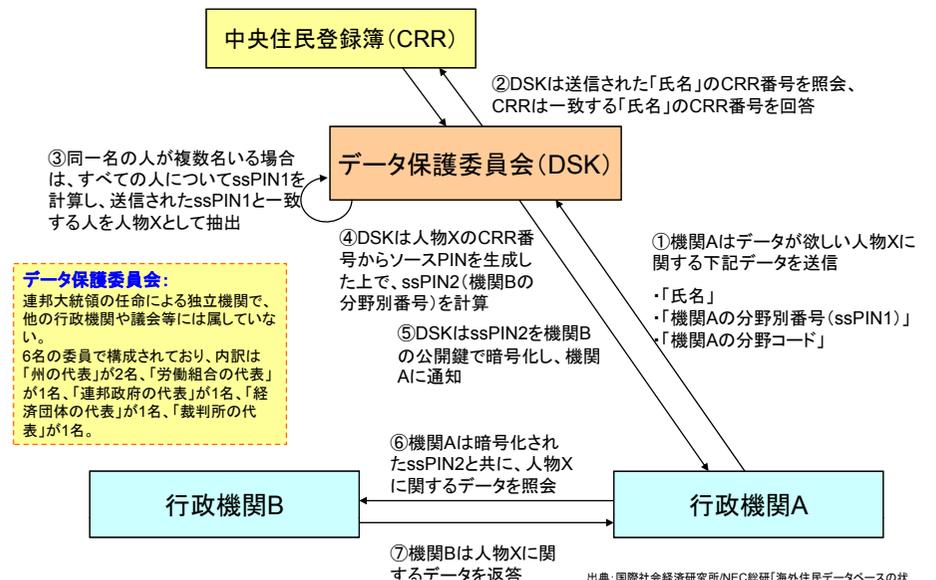
- 市民カードの概要
  - ソースPINを搭載し、電子署名・認証機能を持たせた電子行政サービス用のICカード等を「市民カード」という
  - 「市民カード」の種類は一つではない
    - 健康保険カード(eカード)、クレジットカード、学生証等のICチップカードなどが選択可能
    - 希望者のみに発行される電子IDカード(内務省が発行)も選択可能
  - ICカードリーダーが無くて、携帯電話から市民カード機能だけを利用することもできる
    - 携帯電話会社のA1-Signatureというサービスを利用する(2004年から開始)
  - ソースPINを分野別番号に変換することで、利用者を一意に識別することができる



# オーストリア:市民カードを利用したサービス事例

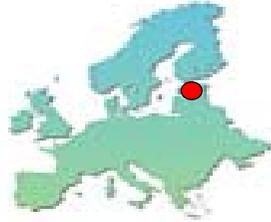
サービス名称	概要
Finanz Online	インターネット上の税申告・納税システムであり、電子申告や納税額の確認等を行うことができる。
住民登録確認	自分の住民登録データをオンラインで確認できる。
犯罪記録確認	就職時などに必要な、自分に関する無犯罪証明書をオンラインで発行申請し、手数料も支払うことができる。
help.gv.at	電子政府ポータルサイトであり、様々な行政手続きを行うことができる。
電子配達サービス	公文書を電子的に受け取ることができる。
社会保険システムでの利用	<ul style="list-style-type: none"> <li>自分の社会保険記録の詳細をオンラインで確認できる。</li> <li>年金の受給申請をオンラインでできる。</li> <li>自分の医療記録を閲覧できる(将来)。</li> <li>自分の医療記録に誰がアクセスしたか確認できる。また自分の医療記録にアクセスできる医療従事者を制限できる(将来)。</li> </ul>

# オーストリア:分野をまたがったデータ交換



## エストニア

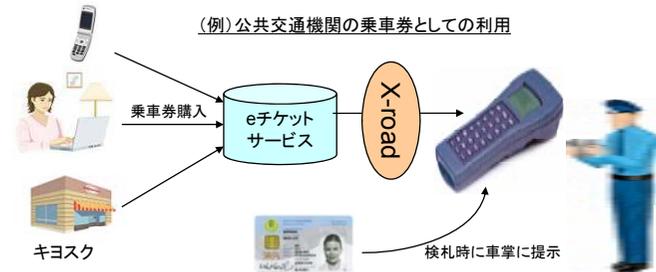
- ・ エストニア共和国
- ・ 人口:約135万人
- ・ 面積:約4.5万km<sup>2</sup> (日本の約9分の1)
- ・ 首都:タリン(40万人)
- ・ 言語:エストニア語
- ・ 政治体制:共和制
- ・ インターネット利用率:66%



IC化された国民IDカードが普及し、IDカードを利用した住民向けサービスが豊富である。

## エストニア:国民IDカードとサービス

- ・ 国民IDカードの普及
  - 普及率73%: 発行枚数約100万枚(人口135万人)
  - 15歳以上に所持義務
  - ICチップに署名用証明書と認証用証明書
- ・ 国民IDカード利用による住民向けサービス
  - 生活に根ざした様々な行政サービス、公共サービスで利用できる
    - ・ 運転免許証の代替、健康保険証の代替、EU域内でのパスポートの代替
    - ・ 公共交通機関の乗車券(1週間の定期など)、駐車料金支払い
    - ・ インターネット投票
    - ・ 市民ポータル(電子私書箱)へのログイン、電子申請
    - ・ インターネットバンキング 等
  - ただし、その電子的機能(認証機能や署名機能)を使っている利用者は未だ7%

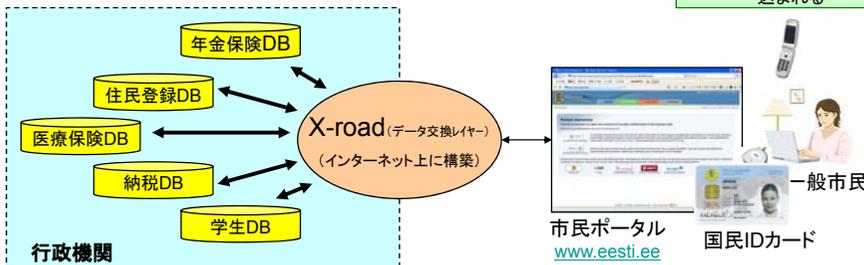


出典:国際社会経済研究所/NEC総研「海外住民データベースの状況と地域情報化の進展に関する調査研究報告書」(2008年3月) 22

## エストニア:市民ポータル

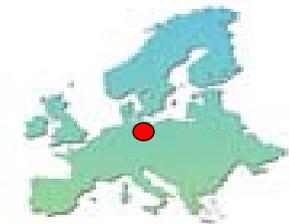
- ・ 市民ポータルの概要
  - 各種オンライン行政手続きの入口
  - 国民IDカードとパスワードでログインする(新しいPCにはカードリーダーが標準装備)
    - ・ 携帯電話の個人認証サービスMobile-IDも利用可能(～2007年5月)。SIMカードに証明書を格納
    - ・ 銀行のID/パスワードでアクセスすることも可能(但しすべてのサービスは利用できない)
  - 各行政機関が保有する自分の個人データを閲覧できる
    - ・ 年金情報、納税情報、医療保険情報、自動車登録、不動産、犯罪歴、銀行口座残高等
    - ・ 住所、電話番号等については、自分で修正できる
    - ・ 国からの通知、選挙の投票カード、地域情報等を受領できる
  - 自分の個人データをいつ誰が参照したか、そのアクセス記録を確認できる
    - ・ アクセス者のID番号が無期限に保存されている
    - ・ 不審なアクセス記録があった場合、当該機関に苦情申立てできる

**ワンストップサービスの例:**  
出産時、母親が何もしなくても病院が出生届をX-roadで行政へ送付、出産給付金や児童手当が銀行口座に振り込まれる



## ドイツ

- ・ ドイツ連邦共和国
- ・ 人口:約8,243万人
- ・ 面積:約35.7万km<sup>2</sup> (日本の約94%)
- ・ 首都:ベルリン(339万人)
- ・ 言語:ドイツ語
- ・ 政治体制:16の州からなる連邦共和制
- ・ インターネット利用率:45.4%



国の規模が日本とほぼ同じで、プライバシーに対する国民意識も類似している。

# ドイツ：行政分野別の識別番号

- ドイツでは、**行政分野ごとに異なる個人識別番号**を付番
  - 上述のエストニアや北欧、英米では、国民ID番号や社会保障番号といった統一的な個人識別番号が主流だが、ドイツやオーストリアではこのような統一的(分野横断的)な番号はない
  - 行政分野ごとに異なる個人識別番号**を付番しており、これらの番号間には何らの関連性もない(上述のオーストリアとも異なる)
  - ドイツでは、1970年代に、住民登録等の行政事務の効率化を目的に、個人識別番号の導入が提起されたが、**連邦憲法裁判所**が分野横断的な個人識別番号は**違憲**との見解を示す

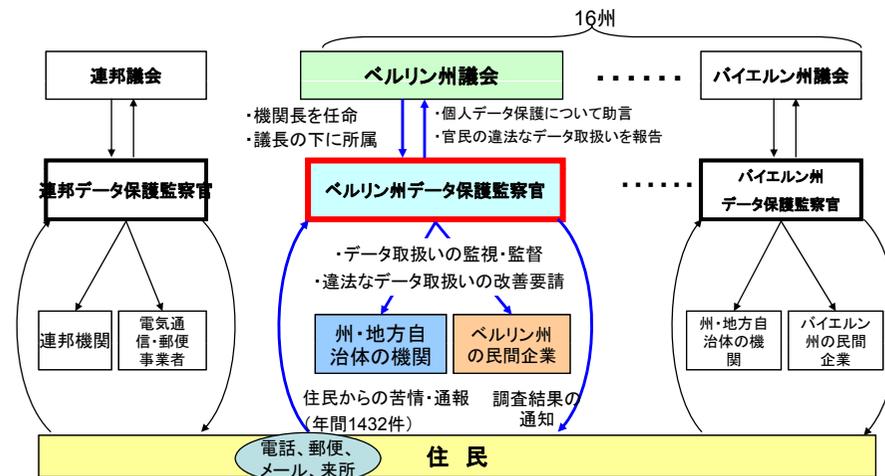
「行政機関は国民の生活を管理監視するようなデータの持ち方をしてはいけない」



出典：国際社会経済研究所/NEC総研「海外住民データベースの状況と地域情報化の進展に関する調査研究報告書」(2008年3月) 25

# ドイツ：データ保護監察官(ベルリン州の例)

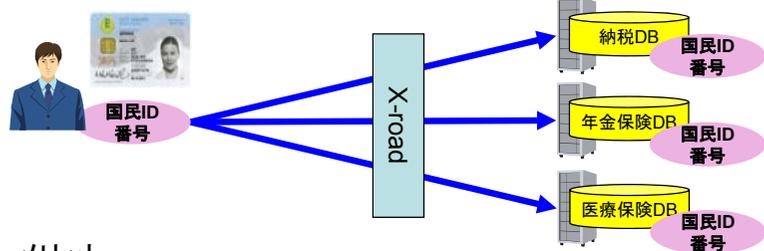
ドイツの「データ保護監察官」  
 ・行政・民間における個人データの取扱いを監視する中立的な第三者機関。連邦、16の各州に存在。  
 ・住民は、データ保護監察官を通じて、官民における疑義ある個人データ取扱いを調査できる。



出典：国際社会経済研究所/NEC総研「海外住民データベースの状況と地域情報化の進展に関する調査研究報告書」(2008年3月) 26

# 諸外国のID番号制度の比較①

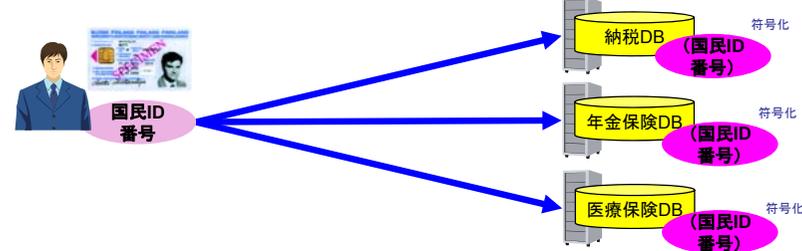
○エストニア(フラット方式)：国民IDを全ての分野で共通利用



- メリット
  - 各機関が保有する個人データを**分野間で連携して利用しやすい**(手続きの**ワンストップ化**をしやすい)
  - 番号を共通利用しているため、各種の**カードを統合しやすい**
- デメリット
  - 不正利用や漏洩時の**データマッチングのリスク**が相対的に高い
  - 1つのデータベースの情報が漏洩した場合、**国民ID番号をすべて取り替える必要が生じる**

# 諸外国のID番号制度の比較①'

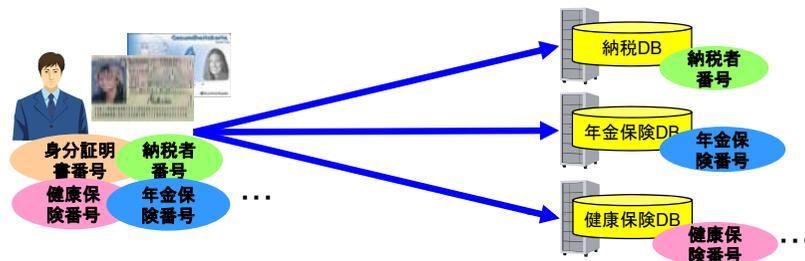
○フィンランド、デンマーク(フラット方式)：国民IDを符号化した値を共通利用



- これらの国々では、国民ID番号自体は各機関のアプリケーションで用いず、**国民ID番号を符号化した値**(復号化は中央住民登録簿のみが可能)を用いている。
  - 万が一、個別DBのデータが漏洩しても、国民ID番号自体を再付番する必要がない

## 諸外国のID番号制度の比較②

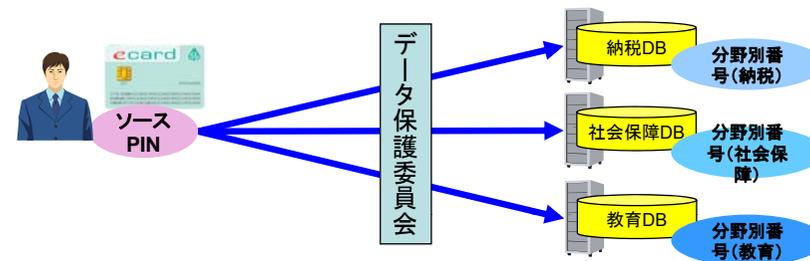
○ドイツ(セパレート方式): 分野ごとに別々の番号を利用



- メリット
  - 不正利用や漏洩時のデータマッチングのリスクが相対的に低い
  - 「国民総背番号制」の批判が生じにくい
- デメリット
  - 個人データを分野間で連携して利用しにくい(ワンストップが難しい)
  - 番号が沢山あるため、各種のカードを統合しにくい

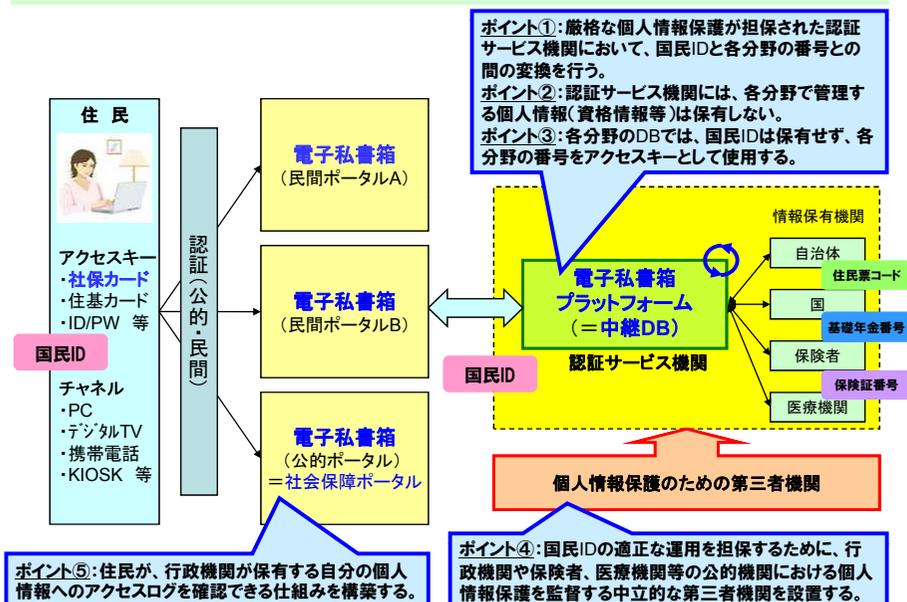
## 諸外国のID番号制度の比較③

○オーストリア(セクトラル方式): 国民IDから生成される分野別番号を各分野で利用

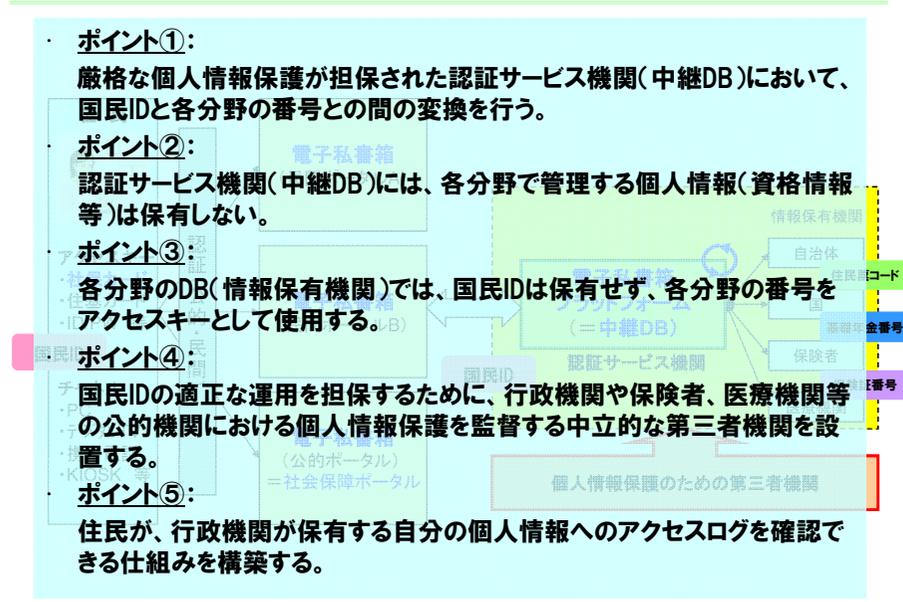


- メリット
  - 「国民総背番号制」の批判が生じにくい
  - 各機関が保有する個人データを分野間で交換することが比較的容易
  - カードに入れる識別番号は1つでよい(変更・追加等の必要がない)
- デメリット
  - 各分野のDBに新たな分野別番号を付番するのに手間がかかる

## 国民ID導入に向けて(個人情報保護の観点から)



## 国民ID導入に向けて(個人情報保護の観点から)



## より詳しくは・・・

- 『国民ID 導入に向けた取り組み』（NTT出版、2009年1月）



- 「海外住民データベースの状況と地域情報化の進展に関する調査研究報告書」（2008年3月）  
( [http://www.candc.or.jp/cyosa\\_kenkyu/2007/report\\_01.html](http://www.candc.or.jp/cyosa_kenkyu/2007/report_01.html) )

## 経 歴

- 1998年(株)NEC総研入社。
- 調査グループ情報社会研究チームにおいて、個人情報保護、違法有害情報規制、個人認証分野を中心に、情報技術が社会に与える影響についての調査研究に従事。
- 2008年7月より、日本電気(株)新IT戦略推進本部に出向。現在は、道州制、電子私書箱、食の安全等のテーマを担当。
- 2006年より、日本セキュリティマネジメント学会理事。
- 著書
  - 『国民ID 導入に向けた取り組み』（共著、NTT出版、2009年）
  - 『デジタル・ツナガリ』（共著、NTT出版、2004年）
  - 『ブロードバンド国家戦略』（共著、NTT出版、2003年）
  - 『経営戦略としての個人情報保護と対策』（共著、工業調査会、2002年）
  - 『デジタル・デバイド』（共著、NTT出版、2002年）
- 論文
  - 「オーストリアの電子IDカードと市民カード」（共著、『情報化研究』、情報産業振興議員連盟、2008年）
  - 「諸外国におけるインターネットカフェ関連法制に関する調査」（共著、『季刊 社会安全』NO.68、社会安全研究財団、2008年）
  - 「諸外国におけるホットラインの実態調査」（『季刊 社会安全』NO.65、社会安全研究財団、2007年） など