

マイナンバーカード利用加速の提案：一律適用より経済合理的な方策を

鬼木 甫（情報経済研究所）

2024年10月

目次

まえがき

1. マイナンバー導入の意義
2. マイナ保険証への移行問題
3. 民間カードとの比較
4. 提案Ⅰ：全利用者への「マイナンバー報告」送付
5. 提案Ⅱ：マイナンバーカード利用ポイントの発行

あとがき

まえがき

最近マイナンバー、とりわけ（医療）保険証のマイナンバーカード¹への移行（マイナ保険証）に関する議論が多い。政府・デジタル庁に加え、多数の識者がマイナンバーの有用性を強調して、早い時期の普及が望ましいとしている。筆者も同じ意見であり、日本社会・経済のさらなる発展のためには、マイナ保険証の導入に加え、マイナンバーカード利用の拡大が必要と考えている。しかしながらプライバシー保護等についての懸念に加え、マイナンバーにかかるエラーや事故のニュースが伝えられて、利用拡大や保険証移行に反対する意見も少なくない。

本稿では、まずマイナンバー導入の意義について説明し（1節）、最近のマイナ保険証への移行問題の経過を概観する（2節）。次いでマイナンバーカードと、すでに広く普及している民間カードとの相違点を考察する（3節）。

その上でまず利用者・国民に、（民間カードと同様に）それぞれのマイナンバーの背景、

¹ 「マイナンバー」、「マイナンバー制度」、「マイナンバーカード」などの用語は、本来区別して使用されるべきであり、そのことに関する言及も多い。しかしながら煩雑を避けるため本稿では、誤解のおそれがないかぎり、「マイナンバー」、「マイナンバー制度」、「マイナンバーカード」、あるいは単に「カード」などの呼称を厳密に区別しないで用いることがある。

すなわち個人データの実情を明示して同利用制度への信用を高めるため、「全利用者へのマイナンバー報告の送付」を提案する（4節）。

次いでマイナンバーカードに（民間カードに比較して不足している）利用メリットを政策的に付与するため、「マイナンバーポイントの新規発行」を提案し、その概要を説明する（5節）。

両提案の基本視点は、「マイナンバーのような新しい制度の普及のためには、利用者・国民への一律適用を避けながら、十分な情報を供給して不信・不安を取り除き、同時に利用者・国民の経済的誘因に沿った方策で円滑な進行を図る」ことである。

1. マイナンバー導入の意義

a. 利用者と政府・自治体等への効果

マイナンバーとそれを支えるシステムは、個人の同一性（ID）をデジタル手段によって表示し、保証する。この機能を活用し、利用者・国民は、政府・自治体や他の公的機関（以下「**行政機関等**²」）のサービスをオンラインで受取り、また各種の手続をオンラインで実行できる。またこのことにより、サービス自体の自動化・正確化も実現される。その結果、利用者と行政機関等の双方は、大きな**リターン（便益）**³受取る。

もとよりそのためには、行政機関等のサービス供給がデジタル化・オンライン化されていなければならない。この事業は、「行政のデジタル化（DX）」として現在実行途中にあり⁴、その進捗度は行政機関等によって異なる。マイナンバーは、行政 DX 実現の必須手段である。

手近な例としてマイナ保険証は、病院・クリニックや薬局（医療・投薬機関、以下「**医薬機関**」）が、デジタル化された医療保険サービスを活用して利用者（患者）の健康・医薬情報にアクセスし、適切・高度なサービスの提供を可能にする。他方従来の保険証のままでは、

² 本稿では、「**行政機関等**」の語をごく広い意味で使用する。政府の諸官庁、地方自治体とその支部・支所等に加え、各種のサービスを供給する準行政機関（医療保険関係では、病院・診療所、薬局、保険者など）を含む。実質的には、マイナンバーを利用して国民にサービスを供給する団体を指すことになる。

³ 本稿では、「**リターン（便益）**」の語を、「何らかの行為、政策、原因などによって個人、団体、社会全体などにもたらされる金銭的および非金銭的な報酬、便益、便利、効用など」を意味するものとして使用する。この場合、直接・間接のリターン、金銭的・実物的リターンをすべて包含する広い意味で使用する。狭い意味の場合は、たとえば「金銭的リターン」のように表記する。

⁴ たとえば、デジタル庁 [2024b]、総務省[2024a]。

医薬機関がサービス提供時に入手・保有する患者情報だけで対応しなければならず、サービスの質が不十分になってしまう。たとえば異なる医薬機関による同じ検査の実施、同じ薬の投薬など、患者と医薬機関の双方にとって無駄な、あるいは有害な医療行為が生じ得る。もし2024年初頭の能登地震時にマイナ保険証が広く普及していたならば、被災者全員についての避難先と、必要な医療や薬剤を容易に把握し、適切な（つまり一人一人に寄り添う）医療援助が迅速に実現されたであろう。

そしてもとよりマイナ保険証により、医薬機関や保険団体では事務を自動化・正確化して費用を節約し、保険の不正利用を防止するなどのリターンを受取る。

さらに長期的に考えれば、マイナ保険証によって医療保険を病気等の予防や健康管理にまで拡張する可能性がある。現在の保険証は、「その保有者が、保険証利用時点で罹っている病気等を治療する」目的だけに使われている。これに対しマイナ保険証は、「過去から現在に到る利用者の健康状態を把握し、現時点で必要な治療を実施し、さらに将来の病気を予防して良好な健康状態を維持する」ために使うことができる。このことは、まず利用者・国民各自にとって大きなリターンである。また（現在赤字状態にある）医療保険財政の改善にも貢献する⁵。

上記医療保険のケースは、数百種類に及ぶ行政機関等の活動の一例にすぎない。現代の社会構造が複雑化し、個人と行政機関等が多数の場面で関わるようになったことを考えれば、マイナンバー制度導入が利用者・国民と行政機関等にもたらすリターンの大きさが理解できる。

b. 日本社会全体への効果と導入時の抵抗

マイナンバーは、行政サービス供給のために政府・自治体と個人の間を電子的に結合する情報手段（コミュニケーション手段）である。より広い観点からすれば、マイナンバーの普及は、日本社会を構成する個人や組織の隅々まで情報ネットワークという「神経」を届かせることを意味する。それは通信手段において郵便と（固定）電話だけの世界に、携帯通信やインターネットをもたらしただことに比肩できる。

デジタル手段としてのマイナンバーは、従来において行政活動を支えた紙様式や電話な

⁵ ほとんどすべての病気について、それが進行・悪化した後の治療には、予防や初期治療が成功した場合の何倍もの費用がかかるからである。

どのアナログ手段を代替してその効率を高め、コスト（人件費など）を節約する。

またこれに加え、マイナンバー導入は、行政サービスの目的達成自体にも貢献する。その理由は第1に、マイナンバー利用により、それぞれの個人・家庭の必要度を考慮して（つまりきめ細かに）補助金交付などの行政サービスを実施できることにある。第2に、行政サービスを受ける個人・家庭が、サービス入手時に選択の自由を行使できることにある。従来において補助金は、手間・コスト面の理由で、補助対象である個人・家庭への直接交付でなく、サービス供給団体への交付が多かった。

たとえば保育において、現在は補助金の大部分が、保育対象である個人・家庭でなく、保育所に対して交付されている。その結果、保育サービスの内容・対価について政府・自治体が責任を持ち、保育士賃金の決定を含め、保育所に一律規制が課されている。保育所では保育内容を高めて児童を集めることよりも、規制を守って補助金を獲得することが重視されがちになる。

マイナンバー利用によって、政府・自治体の補助金が保育所でなく、保育を必要とする個人・家庭に直接交付されると、大きな変革が生ずる。保育を受ける個人・家庭は、それぞれの事情に応じた補助金を受取り、自身にとって最適な保育所を選ぶことができる。その結果、保育所の間で競争が生じ、望ましい保育が実現され、「保育への補助」という本来の行政目的が達成される⁶。

マイナンバーの導入は、保育だけでなく、福祉全般、医療、健康増進、普通教育、高等教育（大学での研究を除く）などの分野でも同様の成果をもたらし、社会全体の進歩に貢献する。

海外では欧米先進国だけでなく、韓国・インドを含む多数の国でマイナンバーに相当する国民番号が普及し、利用されているとのことであり、日本は周回遅れになっていると指摘されている⁷。

しかしながら一般に、「新しい手段・サービス」の効用は、それを実際に利用し、体験して初めて分かるという側面がある。またマイナンバー・同カードは、どちらかと言えば利用

⁶ このことは、市場で商品・サービスが自由に供給される結果、消費者の必要が満たされること（見える手の機能）に類似する。つまり現在の「保育への補助」は、社会主義的供給の性格を持っており、そこから非効率を生じている。マイナンバーは、保育サービス費用を公共的に負担する一方で、その供給を自由市場に任せることにより、望ましい保育の実現に役立つ。

⁷ たとえば野村総合研究所[2022]、NTT データ経営研究所 [2023]。

者・国民よりも行政機関等の便宜のために導入されたこともあり、導入への抵抗・反対が生じやすい⁸。

マイナンバー制度に対する主要な反対理由は、「それが政府による国民各個人の管理を従来よりも容易にすることから、個人のプライバシーを侵害し、さらに（大戦時の徴兵制度のように）個人の自由を奪う手段になり得る」ことであろう。そのような側面があることは否定できない。しかしながら専権国家である中国やロシアの現状、とりわけ香港の政治状態の推移を見れば、個人のプライバシーを侵害し、自由を奪うのは、それらの国を支配している専権政治であることが分かる。民主的な政治基盤が一旦失われれば、インターネット全体が政府の監視下に置かれ、政治的自由は維持できない。マイナンバーのような国民番号があろうと無かろうと、結果は同じである。つまりプライバシーを確保し、政治・生活の自由を守るためには、マイナンバーなど情報手段の有無は決定的な要因でなく、民主的政治体制の維持が必要である。

他方で、マイナンバーがデジタル社会の基盤であり、同カードの普及が日本社会全体の発展に貢献できることについては、多数の人が繰り返し説明している。近い将来に必要とされる人口・労働力減少への対策にもなる。

本稿ではマイナンバー制度の有用性は当然のこととして前提し、その早期普及の必要性について考察を加え、そのための提案を行う。

c. マイナンバー利用拡大の展望

日本におけるマイナンバー制度の特色は、それが多数の行政サービスへの適用を想定していることにある。その結果、マイナンバーカードも「多目的カード（総合カード）」になった。日本では他国に比べてカード導入が遅れたこともあり、マイナンバー制度が、既存の住基カードや海外の状況も考慮し、より基本的・多面的な機能の実現を目指して設計された結果と考えられる⁹。

⁸ 筆者個人の経験では、マイナンバーカードの利用は、税金の電子申告の簡便さ、諸手続のために役所に足を運ぶ手間と時間の節約だけでも、十分に「お釣りが来る」と思っている。

⁹ これに対し米国やカナダでは、早い時期から年金など福祉目的の番号（Social Security Number）が導入され、これが運転免許証など他の目的にも使用されるようになった。また韓国では、南北対立など有事に備える徴兵・徴用目的で国民番号が導入され、他の目的にも使用されるようになったとのことである（野村総合研究所[2022]）。そのため、日本で生じているような導入時の困難は起きていない。

多数の利用目的の中には法律上の手続や金銭移動が含まれており、カードの不正利用を避けるためにセキュリティの確保が必須である。そのため、マイナンバーカードにはパスワードが2個設定されるなど、ユーザにとって使用手続が複雑で、普及を遅らせている側面がある。

しかしながら他方で多目的カードは、一旦その利用が定着すれば、(単一あるいは少数目的のカードと比較して)より大きな効果を発揮する。利用者・国民は、1枚のカードだけで多数のオンライン行政サービスを受けることができ、複数カードを使い分ける面倒から解放される。また多数の行政機関等の事務費用を節減し、加えて行政サービス供給時に必要な相互連携が容易になる¹⁰。

マイナンバーが多数の行政機関等によって活用され、利用者・国民がそれをオンラインで享受するようになれば、日本社会・経済の「能力」は飛躍的に増大するだろう¹¹。

しかしながら多数のサービスについてマイナンバー利用を普及させることは、大型かつ複雑な目標である。実際には長い年月をかけ、段階的に普及を進めていく必要がある。現在のマイナ保険証導入の問題は、その入口にすぎない。またマイナンバー普及については、適用分野のそれぞれについて、また適用分野全体について、当面の課題に加え、長期的な課題が存在する。

本稿においては、マイナンバーの利用加速のために2個の提案を行うが、提案の基本方針は、「利用者・国民に対し、まずマイナンバー・同カードにかかる情報を周知させる。また一律強制方策を避け、経済合理性を持つ選択肢を提供して、利用者・国民による自発的なマイナンバー利用を促進する」ことである。

なお本稿の提案は、上記のようにマイナンバー全般の利用拡大とその加速を目的とし、マイナ保険証だけに限るものではない。しかしながら、最近の問題になっているマイナ保険証への移行から検討を開始しよう。

¹⁰ たとえば厚生労働省が、税務データから入手した所得関係の情報を使用して、低所得者向けの福祉政策を容易に実行できる。

¹¹ このことは、生物進化のプロセスにおいて、かつて粗雑な神経網しか持たない爬虫類の世代から、より精細な神経網を持つ哺乳類の世代に移行したことに比肩できる。

2. マイナ保険証への移行問題¹²

マイナンバー制度は2013年に法定され¹³、翌2016年には希望者に対するマイナンバーカードの交付が開始されている。以降、行政機関等によるマイナンバーの利用が拡大し、2020, 2022 両年の「カード取得者へのマイナポイント付与」制度によって、カード取得数が急速に増大した¹⁴。さらに2023年6月のマイナンバー法改正¹⁵によって、マイナンバーの適用業務が大幅に拡大され、また2024年5月の同法改正¹⁶によって、マイナンバーカードのスマートフォン搭載方針等が決定された。

マイナンバーカードの保険証としての運用（マイナ保険証）は2021年から開始されているが、2023年の上記マイナンバー法改正で、従来型保険証を廃止し、マイナ保険証に移行する方針が定められた。さらに2023年12月22日の閣議において、翌2024年12月2日を上記改正法の施行日、すなわちマイナ保険証への移行日とすることになった¹⁷。同日以降において従来型保険証の期限到来時にマイナ保険証を取得していない者（つまりマイナンバーカードを保有していないか、保有していても保険証未登録の者）には、（申請によらず、その全員に）資格確認書が交付される¹⁸。

これらの移行方策は、医薬業務のデジタル化を推進して、より高度の医療サービスを国民に供給し、同時に同業務の事務合理化とコスト節約を目的とする。しかしながらこのことが十分に理解されず、2023年春以降、多数のメディアや国民が反対意見を表明した。

さらにこれに加え、同じ時期からマイナンバーのシステムエラー（たとえばコンビニで他人の住民票が誤って印刷される）や、紐付けエラー（医薬機関で他人の診療記録が誤って

¹² 加藤 [2024]、原田 [2023]、森 [2023]は本節の内容を含み、マイナンバーについて広い観点からの詳しい解説を与えている。

¹³ デジタル庁 [2024c]、p1.

¹⁴ 同上、p.2.

¹⁵ 第211回 国会 [2023]。

¹⁶ 第213回 国会 [2024]。

¹⁷ 首相官邸 閣議 [2023]。厚生労働省 [2024] のうち、『第174回』令和6年1月19日「1. マイナ保険証の利用促進等について」,pp.3, 12-14. (www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37463.html, 2024/7/5 閲覧)。

¹⁸ 厚生労働省 [2024] のうち、『第166回社会保障審議会医療保険部会資料』2023年8月24日（令和5年8月24日）「2. マイナンバーカードと健康保険証の一体化について」,pp.3-6 (www.mhlw.go.jp/stf/newpage_34838.html, 2024/7/5 閲覧)。なお同日において有効な保険証は、期限到来時まで、あるいは同日から最大1年間使用可能である。また資格確認書は、保険者が発行し、有効期限は最大5年と定められている。

表示される)などの事故が伝えられ、メディアがこれを大きく取り上げた。その結果、マイナンバー制度に対する一般の信用が低下し、マイナ保険証への移行に対する疑問が噴出した。

政府は2023年夏からエラーの除去に努め、またデジタル庁に「マイナンバー情報総点検本部」を設置して、マイナンバーの登録内容や紐付けの総点検を実施した。2024年1月16日の報告によれば、「点検対象約8208万件から判明した紐付け誤り件数は8395件で、これは、点検対象の0.01%」であった¹⁹。また2024年に入り、政府(厚生労働省)は、医薬機関に各種の補助金を交付して、マイナ保険証の利用拡大を図っている²⁰。

2024年6月末の時点でマイナンバーカード保有枚数は9258万枚(全人口の73.8%)に達している。そのうち、マイナ保険証としての登録は7302万件で、これはカード保有枚数の78.9%、全人口の58.2%程度である²¹。

他方、上記政策にもかかわらず、マイナ保険証利用増加の速度は低いままにとどまっている。各種医療機関における受診時のマイナ保険証利用(オンライン資格確認)の比率は、2024年1月の4.60%から4ヶ月後の同5月に7.7%に増加しているにすぎない。これは月当たり0.78ポイントの増加で、これを7ヶ月後の同12月に延長しても、利用率は13.2%程度にとどまる²²。

次に2024年12月末に予定されている従来型保険証の廃止と、マイナ保険証への移行という現行方針について、その結果を予想してみよう。単純化のため、2024年12月時点で人口の6割がマイナ保険証を保有し(つまり2024年6月末の58.2%から微増し)、残りの40%は資格確認書を受取ることになったとしよう。

問題は同時点以降において、マイナ保険証利用を開始あるいは継続する利用者と、資格

¹⁹ デジタル庁[2024a]のうち「マイナンバー情報総点検の実施結果について：資料」pp.1-13 (https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ba532a32-e47a-45f4-a2e6-937d456c69f5/afa8828a/20240116_meeting_councilsmynumber_all_check_outline_01.pdf, 2024/7/5 閲覧)

²⁰ 厚生労働省「2024」のうち、『第179回』令和6年6月21日「1. マイナ保険証の利用促進策について」(www.mhlw.go.jp/stf/newpage_40903.html, 2024/7/5 閲覧)、pp.107-8、20-22。支援内容は、医薬機関によるマイナ保険証受付端末の購入代金補助、同オンライン受付実績への報奨金など。

²¹ デジタル庁[2024b]、項目1、2。

²² 厚生労働省「2024」のうち、『第180回』令和6年7月3日「2. マイナ保険証の利用促進等について：参考資料」(www.mhlw.go.jp/content/12401000/001270775.pdf, 2024/7/5 閲覧)、p.15。

証明書受領を選択する利用者がどの程度の人数になるかである。正確な予想はもとより困難だが、ここでは概略の見当を付けるため、仮設的数字で考える。まず資格確認書の期限は最大5年になっているが、その発行を担当する保険者は、利用者が選択した場合、実際に発行の5年後までの期限延長（更新）を認めるものと仮定する²³。

いまかりに、2024年12月までに実現した結果、すなわち全人口の6割がマイナ保険証利用、4割がマイナ保険証非利用（資格確認書利用）という割合が、2024年12月以降の各1年間においてもマイナ保険証非利用者に適用できるものとする。この場合、2024年から5年後の2029年12月には、全人口の約99%がマイナ保険証の利用者、残りの1%が同非利用者という結果になる²⁴。これはおおむね無視できる数値だろう。この数字が大きく外れていなければ、現在の政府方策によるマイナ保険証移行は、2024年末の移行開始から数年程度の年月をかけて大略完成する。

しかしながらこの場合、病院や診療所では、人手によるアナログ型受付業務が何年も残り、他方ではマイナ保険証受付による自動化が並行して存続することになる。また医師や薬剤師はデジタル病歴・投薬歴が利用できる患者と、利用できない患者を区別して対応しなければならない。その結果、自動化による人員・費用の節約も中途半端に終わり、医薬業界の進歩は遅れてしまう。またもしこの間に能登地震のような災害が発生すれば、政府は被災者のうちマイナ保険証利用者だけに敏速な医療サービスを提供するか、あるいは不公平を避けるために敏速援助を提供しないかの選択を迫られることになる。

さらにこれに加え、医薬分野以外でのマイナンバーカード利用も遅れるだろう。マイナ保険証は、マイナンバーカード利用の一部にすぎない。マイナンバーカード利用を一旦開始すれば同利用への抵抗が減少し、たとえば市役所の窓口に出向く代わりに自宅のコンピュータや手持ちの携帯端末で各種の手続を済ませることも多くなるだろう。他方でマイナ保険証の利用にさえも踏み切らない者が、他の場面で自発的にマイナンバーカードを利用

²³ 政府・厚生省は2023年夏以降、保険証切替えについて強制的実施を避け、当面においては利用者の自主的選択を重視する方針を採用している。これは、同切替えに対する反対意見の続出に加え、マイナンバーカード取扱い上の事故の影響を考慮した結果と推測できる。その結果、資格確認書を発行する保険者においてもこの方針を踏襲し、発行期限を最大5年まで認めるものと予想できる。ただしもとよりこれは「切換期限の先延ばし」であり、「5年後に残るマイナ保険証非利用者をどのように処置するか」の問題が未解決である。

²⁴ $(1-0.6)^{**5}$ (年) = 0.01024 = 約1%。

する可能性は低い。

この状態では、マイナンバー制度の導入による行政サービス等の自動化・正確化も中途半端な状態で何年間も推移することになり、日本国民・同政府全体に大きな損失を与えることになる。

何らかの方策によって、マイナ保険証を含むマイナンバーカード**利用普及を加速させる必要がある**。

3. 民間カードとの比較

a. 民間カードの日常利用と信用形成

マイナンバーカードについて利用加速手段のヒントを得るために、日常生活で広く利用されている民間のカードやシステムと比較してみよう²⁵。これら民間カードが安全かつ有用であることは広く受け入れられており、導入時を含めてマイナンバーカードのような問題は生じていない。民間カードとの相違点は何か（?）。

民間カードでも、使い始めには若干の不安、たとえば紛失や盗用の心配があっただろう。しかしながら毎日、毎週の利用からそれが役立つことを知り、また自身について事故はほとんど起きないことを経験した結果、カードに対する信用が形成された。

また民間カードでも機械の誤作動や、不正な計算結果などエラーが発生し、メディアによって伝えられることもある。最近数年間でも、われわれは銀行 ATM の停止を経験し、電子マネー口座からの不正引出や、クレジットカード利用者情報の流出もたびたび報告されている。しかしながら日常生活の中で形成された信用は少数の事故では揺るがず、多くの人が民間カードの利用を続けている。

そしてもとより民間カードは利用者にとって便利であり、手間や時間を省くというメリットをもたらす。もしカードを使わず従来方式に戻ると面倒を生ずる。現在の交通系カードの利用を中止し、切符を購入する古い方式に戻ると、時間と手間が増える。クレジットカードや携帯端末による電子マネー支払でも同じであり、毎回現金を用意しなければならない。このようにデジタル手段の有用性から、民間カードの利用が増大・継続してきたのである。

さらに民間カードでは多くの場合、利用者に「利用報告書」が定期送付されており、利用

²⁵ 銀行のキャッシュカード、クレジットカード、ショッピングカード、電子マネーカード、交通系カード（携帯端末経由を含む）など。

結果の確認がその信用を支えている。最近では、紙媒体に代えてオンライン報告も増加している。

もとより民間カードの発行者側でも、カード利用による人件費等の節約や、正確・敏速なサービス提供などの利点から、カード提供を継続し、内容を改良・進歩させている。

b. マイナンバーカードと民間カードとの比較

次にこれらの点についてマイナンバーカードと民間カードを比較してみよう。まずマイナンバーカードでは、利用者が受けるメリットが民間カードと大きく異なる。民間カードではメリットが毎日あるいは毎週のように生じる。これに対しマイナンバーカードの定期利用はほとんど無い。住民票の必要は何ヶ月・何年かに1回生じ、住所変更は平均して10年に1回程度である。保険証として使う場合でも、通常毎日ということではなく、何週間か何ヶ月かに1回であろう。納税すなわち所得税・地方税等の申告は、年1回だけである。

このように、かりに利用者にとってマイナンバーカードが便利であったとしても、その利用は時間的にも目的別にも分散している。したがって反復・集中利用による信用形成は期待できない。

またマイナンバーカード使用が分散しているため、繰り返しによる「慣れ形成」が遅れ、手探り使用が多くなる。保険証として提示する単純な場合でも、パスワード（暗証番号）を使う必要がある。納税申告のように複雑な場合には、繰り返しによる慣れはほとんど期待できず、毎年の使用が新規経験に近い状態になる。このようにマイナンバーカードではメリットが分散している上に使用時の不慣れという問題があり、民間カードのようなスムーズな普及は期待できない。

次にマイナンバーには、民間カードのような「利用報告」が無い。利用者はマイナンバーカードを受領した後、カード利用や行政目的でのマイナンバー使用についての報告を（政府・自治体から）受取っていない。カードやカード内の証明書期限が到達した時には、継続のための通知が送られるが、利用者は通常それ以外の連絡・報告を受取っていないのである。

ただし利用者は、自身でデジタル庁の Web サイト「[マイナポータル](#)²⁶」にアクセスし、

²⁶ マイナポータルは、マイナンバー制度の説明、利用者による登録・変更等の手続など、複数種類の機能を提供している。しかしながら本稿では「[マイナポータル](#)」の用語を、「[マイナポータル](#)諸機能のうち、利用者がログインして自身に関する情報を閲覧できる機能・内容」の意味で使用する。

マイナンバー関連事項や、マイナンバーに紐付けられた行政サービスの利用記録を閲覧できる。しかしながら多くの利用者にとってこの作業は簡単でなく、ある程度の IT リテラシーに加え、時間と忍耐力を必要とする。さらにマイナポータルを使い勝手やその内容と構造・表現についても改良の余地が大きい²⁷。

つまりマイナンバーカード利用者の大部分は、カードを受領した後に、自身の個人データの現状や処理の結果についての具体的な情報（「背景情報」）を持たず、いわば「ブラックボックス」状態に置かれている。その結果、事故やエラーのニュースに対して不安を増大させ、不満を抱くことになる。

これに対し民間カードの場合には、たとえばクレジットカードの事故ニュースが伝えられても、「利用報告書」から自身の商品購入の支払が正しく完結したこと、他者への不正支払などは生じていないことを知ることができるので、動揺しない。

以上まとめると、マイナンバーカードは民間カードと比較して以下のような相違点があり、利用拡大を妨げている。第 1 に、利用メリットが分散しており、「利用慣れ」も生じにくい（以下「問題点 A」）。第 2 に、利用者が自身のマイナンバーに関する背景情報を持っていない（以下「問題点 B」）。

4. 提案 I: 全利用者への「マイナンバー報告」送付

²⁷ 筆者は 2024 年 9 月にマイナポータルにアクセスし、自身の記録の閲覧を試みた。医療・投薬についての保険利用記録や、地方税の申告・納付記録を閲覧できる。（他にも閲覧できる内容は多い。）しかしながら全体としてマイナポータルの表示は、「最低限の要求は満たしているが、利用者にとって必ずしも便利なものではない。」以下は、当面におけるマイナポータル改良のための筆者意見である。

まずマイナポータルは多種類・大量のデータを提供する。したがってこれを適切に整理し、「容易な閲覧、やさしいオペレーションによって、利用者が必要な程度まで自身の情報を閲覧できる」ことが望ましい。内容を平面的に羅列するのではなく、十分な目次やリンク・索引を用意し、「複数の観点から整理」して表示することが望ましい。具体的には、概要から詳細へ、部分から全体へ、最近の情報から古い情報へ、短い情報から長い情報へ、という配列やリンク構成が必要である。

またマイナポータルの中では、利用者を「あなた」という代名詞で示しているが、紐付けエラー等による「他者情報の混入」が問題になっているのだから、必要な場所では利用者 ID を示す情報（氏名、年齢、住所など）を表示しておくべきである。一部では、利用者名さえも表示されず、「内容を一見するだけでは誰のデータかわからない」表示もある。

セキュリティ目的で利用者 ID の表示を避けているのかもしれないが、「マイナ保険証登録情報」のページでは個人名など ID 情報が表示されている。これらについて整理が必要であろう。

またマイナポータルでは、行政文書として正確性を旨とするか、平易な内容にして利用者の理解に重点を置くか、表示内容に応じて方針を定め、そのことを明示しておくべきであろう。

a. 「マイナンバー報告」の必要性

マイナンバーカードの利用加速の方策として、以下に説明する「マイナンバー報告（以下単に「報告」）」を利用者全員に、紙媒体で少なくとも1回、送付することを提案する。これは、上記「問題点 B」に対処するためである。

マイナンバー制度について利用者・国民はさまざまな意見を持っているだろうが、大多数は「政府説明の半ばは受け入れるが、事故やエラーのニュースを聞くと安全性やプライバシー保護について信用できない。またメリットは多くないのに、利用は面倒そうだ。」のような考えを持っているだろう。その原因の1つは、前節に述べたように、利用者にとってマイナンバーカード背景がブラックボックスになっていることにある。

この欠点を補うため、政府・自治体ができるべく早期に「マイナンバー報告」を利用者全員に送付することを提案したい。このことによりマイナンバー制度全体が国民の目から見て透明になり、そこに自身についての情報がどのように入っているか、また扱われているかが明らかになる。さらに副産物として、マイナンバー関連で万一エラーや誤りがあれば、自身のことだから容易に発見し、訂正要求ができる。2023 年後半に実施された「政府・自治体職員による総点検」のように、多大の労力を投入しながら 100%の正確度は期待できない作業も不必要になる。

「デジタル時代になったのだから、紙媒体送付のようなアナログ方式は使用せず、利用者が自身でマイナポータルにアクセスする方式に頼るべき」という意見があるかもしれない。しかしながら現在の日本社会はアナログからデジタルへの移行期にあり、ある程度のアナログ手段の利用は受け入れる必要がある。

実際マイナポータルだけに情報を表示して、その先は利用者が努力してマイナポータルにログインし、内容を自分で見ることを期待するのでは不十分である。日本国民の平均 ITリテラシーは向上しているが、利用者の大部分が自身の努力でマイナポータルにアクセスし、自身のマイナンバーの状態を確認するまでには至っていない。

この理由から、少なくとも1回の「マイナンバー報告」が必要で、その送付は政府から国民全員への信頼できる連絡手段である郵送に依るべきである。そのための費用は、マイナポータルへのアクセスだけに頼る場合の普及遅延から生ずる損失をはるかに下回るだろう。

b. 「マイナンバー報告」とマイナポータル

本稿で提案する「マイナンバー報告」は、現在のマイナポータルの一部を活用し、これに必要事項を加えて作成することが便利である。

両者の相違点は第1に、前者が紙媒体での郵送、後者がオンライン表示であること。

第2に、マイナポータルは、マイナンバー制度の基本サイトとして今後継続・改良されるべきものであるのに対し、「マイナンバー報告」は、アナログからデジタルへの過渡期におけるマイナンバーカード利用加速の手段であること。

c. マイナポータルの長期的目標

上記を念頭に置きながら、まず筆者が望ましいと考えるマイナポータルの長期目標（以下「目標」）をなるべく包括的に記述し、その中から「報告」に入れるべき内容を選択するという順で説明する。

目標全体は4個の項目に分けることができる。

第1項目（利用者情報）

第1の項目は、マイナンバーカード自体が保持している情報で、「利用者のマイナンバー²⁸」と「基本4情報」、すなわち氏名、生年月日、性別、および現住所である（以下、「マイナンバーカード内容」）。マイナポータルへのログインにはマイナンバーを使用し、「報告」は利用者現住所に送付されるから、情報が重複しているように見えるかもしれない。しかしながら、この項目によってマイナポータル内容、あるいは「報告」内容が本人のものであることが確認でき、何らかの原因でエラーが生じた場合に備えることができる。

第2項目（「紐付け」情報）

第2の項目は、マイナポータル中の利用者情報を行政機関等の各種サービスに「紐付け」ための情報である。利用者が行政サービスを請求すると、この「紐付け」によって目的とする行政機関等を決定し、そこに保持されている利用者データにアクセスする。

項目内容は、紐付け先の行政サービス名、同機関名、そこで使われている利用者の整理番号（マイナンバー）、氏名、年齢、現住所等である。

²⁸ セキュリティ上の理由がある場合は、実際の表示をマイナンバーの一部（たとえば下数桁）に留めるべきである。以下、マイナンバーの表示について同様である。

これらについても、利用者名など「基本4情報」と重複するように見えるが、紐付け自体の正当性チェックに必要である。紐付けにエラーが生じた場合、たとえば利用者自身と紐付け先の利用者が同姓同名で生年月日まで一致している場合でも、現住所等他の項目が異なるので、エラーを発見することができる。

医療保険の場合、本項目は利用者の医療保険証表紙あるいは保険証カード表面記載の内容と一致するだろう。紐付け先に登録された被保険者のマイナンバー、保険証番号、同氏名、現住所、生年月日、保険有効期間、一部負担金の割合等に加え、紐付け先の医療保険者名称、同記号・番号、所在地、利用者からの連絡手段（電話、メール、Web アドレスと）等になる。

所得税申告の場合には、同様に紐付け先に登録された納税者のマイナンバー、納税者番号、氏名、現住所等に加え、紐付け先の税務署名（同番号）、所在地、連絡手段等になるだろう。

第3項目（「紐付け」使用記録：その1）

第3の項目は、利用者による行政サービス利用時の「紐付け使用記録」である。その内容も、サービス種別によって異なる。

医療保険の場合には、医薬サービス利用ごとに、その年月日、医療機関あるいは調剤薬局の名称・識別番号、利用サービス名（受診、検査、手術あるいは処置、調剤など）、医療カルテ・処方箋へのリンク（利用者の同意ある場合）、利用金額合計、保険者負担分、利用者負担分などであろう²⁹。

個人所得税・地方税確定申告のように年1回の場合には、申告の概要、すなわち申告年月日、税務署名、申告内容のうち総収入、総所得、納税（あるいは返還）金額に加え、申告記録へのリンク程度になる。

公金受取口座利用の場合は、利用者と政府・自治体間の資金移動の記録である。内容は、資金移動の相手行政等機関名、同目的（たとえば租税の納付、補助金の交付）、同年月日、資金の支払あるいは受取り金額などである。

これらの項目を見ることにより利用者は、自身が受けた行政サービスの内容を知ることができる。すなわちこの項目は、民間カードでの利用報告と同じ役割を果たす。

²⁹ 保険利用記録のオンライン化は、（マイナ保険証移行以前に）一部実現されている。たとえば個人所得税のオンライン申告者は、マイナンバーを使用して医療費控除用データを申告に取り込むことができる。

第4項目（「紐付け」使用記録：その2）

第4の項目は、利用者以外の者による利用者マイナンバー「紐付け」の使用、すなわち他者による利用者データへのアクセス記録である。もとより有資格者である行政官等が、正当な理由に基づいて実行する。

項目内容としては、アクセス年月日、同理由、担当行政官の所属・氏名、同ID、アクセス先データ修正記録へのリンク、根拠法令等になる。典型的な例は、個人データでエラーが発見された場合の訂正、法律・制度の変更等によって生ずるデータ内容の変更であろう。また利用者による行政サービスの請求（パスポート発行申請、福祉サービスの利用申込、補助金等の申請など）の際に、その処理に当たる行政官が、申請者についてのデータを取得する場合が考えられる。

この項目は、利用者のプライバシー保護を主な目的とする。利用者は、マイナポータルで自身のプライバシーが不当に侵害されていないことをいつでも検証できる³⁰。

表1「マイナポータル作成目標と『マイナンバー報告』内容」に、上記4項目の説明がまとめられている。

<表1：別ファイル：table.pdf>

d. 「マイナンバー報告」内容と送付

上記4項目は、利用者・国民にかかるマイナンバー制度の背景情報を、なるべく詳細に、つまり包括的に記述したものである。これは、マイナポータル内容の長期作成目標の1例とすることができる。現時点で提供されているマイナポータル内容は、この目標から遠い状態にあるが、近未来での発展・充実を期待したい³¹。

もとより「マイナンバー報告」にこれらの情報すべてを掲載することは非現実的である。「報告」収載項目には、当面の目的である利用加速に役立つ情報、マイナンバー制度への信用維持に有用な項目のみを採用すべきである。また利用者にとって重要と考えられる行政

³⁰ マイナンバー制度に対する不信・反対の理由の1つは、利用者情報の漏洩や、不当閲覧によるプライバシー侵害である。この項目によって行政機関等による利用者情報へのアクセス記録が明示されるようになれば、不信・反対意見も解消されるだろう。

³¹ デジタル庁[2023b]。

サービスを優先する、最近の利用記録のみを優先する、などが考慮されるべきであろう。

「報告」作成のための項目選択について、筆者提案を表1中の太字で示した。

なお「報告」には、マイナンバー制度について、利用者・国民の理解に資する説明を加えることが望ましい。カード保有の情報が、どのような経路で使われる（あるいは使われない）か、図を加えて説明する。また定められた手続やそれを支える法律が、マイナンバー不正使用・プライバシー侵害・漏洩を防いでいることの説明も有用だろう。

さらに付加的事項として、何らかのエラーが発見された場合に利用者がどのような手段でこれを行政機関に通知すべきか、また第2回目以降の「マイナンバー報告」についての希望、たとえば郵送を省略してオンライン閲覧だけを希望するか、郵送を続ける場合にどの項目を収載し、どの項目を省略するか希望、などである。

第1回目の「報告」では比較的詳しい情報を搭載し、第2回目以降はこれを簡略化して、たとえば最近の利用記録や、変更記録などに限定することも適切であろう。

筆者は、現時点で少なくとも1回は、全利用者宛に「マイナンバー報告」を紙媒体で送付すべきと考える。

5. 提案II：マイナンバー利用ポイントの発行

a. 「マイナンバー利用ポイント」発行の意義

前節では、マイナンバーカード利用加速の手段として、「マイナンバー報告」を利用者全員に送ることを提案した。これは、3節末尾に述べた「問題点B」の対応策である。本節ではもう1つの「問題点A（マイナンバーカード利用のメリット不足、利用が面倒）」の対応策として、政府・行政機関等がマイナンバーカード利用ポイント（以下単に「マイナポイント」あるいは単に「ポイント」）を発行することを提案する³²。マイナンバーカードで行政サービスを利用した国民は、定められたルールにしたがって「ポイント」を受取り、これを「換金³³」できることになる。

³² 「マイナポイント」とは、本来はマイナンバーカードの「取得」に対して発行されたポイントの名称であり（デジタル庁[2024c],p1）、すでに同事業は終了している。ここで提案するポイントは、カード「利用」に対して発行されるものであるから、両者は同じでない。しかしながら混同のおそれがないかぎり、本稿では後者についても「マイナポイント」、あるいは単に「ポイント」と呼ぶことにする。

³³ 本稿でマイナポイントの「換金」とは、カード利用者・国民が、「入手したポイント分の金額を自身の公金受取口座に入金すること」を言う。

マイナンバーカードは民間カードと比較して、利用の直接的メリットが少なく、また利用が面倒で、慣れるまで時間がかかる。つまり円滑な利用状態に達するまでに、かなりの障害がある。マイナポイントは、利用者が日常生活で経験している「ポイント」という手段により、「マイナンバーカード利用によって経済的利益が得られる」状態を政策的に作り出し、利用時の障害克服を目指す。

他方でマイナポイント発行は、政府・行政機関等によるカード利用加速のための「直接的方策」に代わるものである。マイナ保険証のケースで見られたように、直接的方策は利用者による反対や消極的対応を招きやすい。これに対しマイナポイント発行は、カード利用について利用者の経済的誘因に訴えながら、その行動を自由な選択に任せるので抵抗が少ない³⁴。

また行政機関等にとってマイナンバー・同カード導入の目的は、行政デジタル化によるコスト節約である。したがって、その普及加速のために経済的手段を用いることは自然な選択である³⁵。さらにマイナポイント発行に関する行政機関等の行動規準として、「利用者・国民によるマイナンバーと同カードの利用を加速し、その結果行政機関等が受取る経済的リターンが、同発行のコストを上回る」ことを提案したい³⁶。

実際には、政府・地方自治体に加えて多数・多種類の行政機関等が存在し、固有の行政サービスを供給している。行政機関等の中には、本来マイナンバーによるサービス供給や、そのためのカード使用に適しないものもあるだろう。これらについてマイナポイント発行は無意味である。他方でマイナンバーカード利用によってコストを節減し、サービスの質を高めることができる行政機関等も多いはずであり、早い時期でのポイント発行が望まれる。

なおマイナポイントは、マイナンバーカード利用加速のための一時的手段であり、将来にわたって持続すべきものではない。それぞれの行政機関等は、自身の発行するマイナポイントが機能して行政サービスが大部分デジタル化・オンライン化された後に、あらかじめ定められた計画にしたがって発行を終了すべきである。

³⁴ イソップ物語の「旅人のオーバーを脱がせるには、北風よりも太陽が効果的」に類似する。

³⁵ さらに経済的手段による場合、「カード利用への強い反対から、最後まで従来型対応を求める利用者」に対し、そのために必要なコスト負担を求めるという対応が可能になる。

³⁶ 2020、2022 両年に実施された（マイナンバーカード取得に対する）ポイント発行は、巨額の発行コストを政府一般会計で負担した。しかしながら同カードの取得は（本稿提案の）マイナポイント入手のための必須要件であるから、もし本稿提案が 2020、2022 年以前に実施されていたならば、この巨額負担は不要であったことになる。

マイナポイント発行は、多数の行政機関等による長期かつ大規模な事業であり、その実施過程では多くの課題が生ずるだろう。しかしながら行政サービスの大部分がデジタル化・オンライン化されれば、行政機関等と利用者・国民の双方が大きなりターンを享受する。またその結果として日本社会・経済が合理化・効率化されることから、経済成長と豊かな生活の実現に貢献できる。

以下本節では、マイナポイント発行について提案を行うが、その詳細には立ち入らず、提案のスケッチ程度に留めることにする。前半では、長期的視点から、マイナポイント発行について行政機関等に共通する問題を考察する。次に後半において、近い将来のポイント発行が有利と考えられる少数の行政機関等について、発行にかかる課題を考える。

b. ポイント発行制度

まずマイナポイントの発行業務は、担当する行政サービスを熟知しているそれぞれの行政機関等に任せるべきである。そもそもマイナポイントを発行すべきか否か、発行する場合にはその開始時点、ポイント単価設定など運営方針、さらに発行目的達成後の終了時点、発行期間中の収入・支出の管理など、多数の業務処理が必要であり、これを一律に処理することは現実的でない。

現在普及が進められているマイナ保険証については、(2024年12月に実施予定の「マイナ保険証移行」の結果にかかわらず)早期のマイナポイント発行が効果的であろう。他方で事務作業のデジタル化(DX化)を推進中の行政機関等、とりわけ小規模自治体の役場などでは、同行政のデジタル化が実現した段階でポイント発行事業を開始すべきである³⁷。

利用者・国民は、それぞれが日常生活で「多数の行政機関等の一部を散発的に利用」している。そこから受取るポイントは、これを発行機関別でなく、一括して「換金」することが便利である³⁸。またポイントの受領手続も、異なる行政機関等の中で可能なかぎり共通化されていることが望まれる。

すなわち「マイナポイント発行」事業はそれぞれの行政機関等ごとの分権的運営を原則とするが、一部は集権的に(政府レベルで)運営すべきである。ただし分権的業務についても、

³⁷ 総務省[2024a]。

³⁸ 民間カード利用に伴うポイント発行の場合、店舗ごとのポイントよりも、「共通ポイント」が好まれることに類似する。

その形式など利用者の便宜のために統一すべき部分もある。

マイナポイント発行には、そのための法的枠組が必要である。その主な内容は、(1) 行政機関等に対するマイナポイント発行の授権、(2) 発行に際して行政機関等が準拠すべき業務規定、(3) 各行政機関等が発行したポイントを管理し、個々の利用者・国民からの「換金」要求に対応する（デジタル庁の）業務規定、であろう。

これらの枠組が準備された後に、それぞれの行政機関等は、自身の行政活動の特色とデジタル化の進行状況を考慮しながらマイナポイント発行に着手することになる。

c. ポイント発行財源

次に、ポイント発行には財源が必要だが、それには「カード利用によってそれぞれの行政機関等が入手するリターン（人件費節約など）」を充てることを提案する。つまりマイナポイント発行事業では、多数・多種類の行政機関等のそれぞれについて「長期的に採算が取れること（独立採算制）」を実施条件とすることになる³⁹。

実際にどのような形式・方法によってリターンを財源化するかは、それぞれの行政機関等によって相違するだろう。しかしながらこのリターン実現による独立採算制は、行政機関等事務のデジタル化、そのためのカード利用とその加速方策における基本条件である。リターンなしのデジタル化や自己目的としてのデジタル化は無意味・有害であり、当初から排除されるべきである。

ポイント発行の独立採算制により、財源問題を発行機関自身で解決し、政府一般会計への負担が無くなる。その結果、「税金を使ってカード利用者にポイントを与えることは不公平」などの批判を避けることができる。また同じ理由から、ポイントを発行する行政機関等とその管理にあたるデジタル庁は、利用者・国民のプライバシーを冒さない範囲でポイント事業に関する収支データを公開し、透明性を維持することが望まれる。

ポイント発行財源の例として、市役所窓口業務の省力化を考えよう。従来方式による窓口サービス（利用者の訪問、紙媒体への記入・提出、職員による応対や紙媒体記入内容の入力・処理など）が、マイナンバーカードでオンライン化・自動化される。その結果、受付・処理担当の人件費等を節約でき、この節約分をポイント発行財源に充てることができる。他方も

³⁹ 経済理論では、「通時的予算制約」と呼ばれる。

とより市役所の利用者が時間・手間を節約できるというリターンもある。

マイナ保険証利用の場合、医薬機関の受付業務等にかかる人件費節約はそれほど大きくないかもしれない。しかし同利用によって、利用者（患者）に対し、予防を含む適切・高度な医療サービスが供給される結果、国民の「平均健康度」が向上して保険者による医療保険支払が節約される。その金額の事前推定は困難だが、長期的には巨大な額に上ると考えられ、これをポイント財源に用いることができる。なおそれぞれの利用者が適切・高度な医療・予防の結果享受する「健康な生活の実現」は、マイナポイント入手とは別のリターンであることに注意したい。

d. ポイント単価の決定

各行政機関等は、一方でポイント発行によるカード利用加速がもたらすリターンを、他方ではポイント発行から生ずる財政負担を考慮しながら最適な方策を採用する。

カード利用による行政機関等へのリターン、利用者へのリターンは、行政サービスごとに異なるので、1回のカード利用に発行するポイント数（以下「ポイント単価」あるいは「単価」）も、行政機関等ごとに、またそのサービスごとに定めるのが適切である。

利用者は、入手したマイナポイントを、自身の公金受取口座を経由して換金するので、ポイントを発行した行政機関等は、発行額に等しい金額をデジタル庁に移管することになる。

行政機関等によるポイント単価の設定方策について考える。もとより目的は「長期的独立採算の制約下で、カード利用を最大限に加速する」ことである。実際にはポイント単価をどの水準に設定し、時間の経過と利用者のカード利用加速の程度に応じてこれをどのように調整・変更するかの問題である。

もとより単価を高く設定すれば、カード利用者数が増大し、行政機関等へのリターン（費用節減）も増大する。他方で利用者によるポイント換金に伴う支出も増大する。

カード利用者は、時間の経過に伴ってその利用に習熟し、手間・時間の節約を学ぶだろう。その後ポイント単価が減少するか、あるいはゼロになっても、自身の便宜のためにカード利用を続ける可能性が大きい。この場合はポイント方策の成功ケースである。他方、ポイント入手の機会があってもカード利用を開始しない、あるいは一旦開始してもポイント単価の減少・消滅によってカード利用を中止する場合は、失敗ケースになる。それぞれの行政機関等の目的は、大多数のサービス利用者についてポイント方策を成功させることである。

以下においては議論を単純化するため、ポイント方策実施後のある時点で、カードによる行政サービス利用が100%に達した場合を考える。このとき、行政機関等へのリターンはある水準に到達しており、以降においてそれが同一水準で半永久的に続く。したがって行政機関等ではそこからの収入を、ポイント発行で必要となった支出に充てることができる。

ポイント発行当初において、通常は単位期間あたりの利用者換金額は行政機関の収入額（リターン＝コスト節約額）を上回るだろうから、そのための資金手当が必要になる。しかしながら、上記のように収入は半永久的に続き、他方支出はポイント発行終了によってゼロになるから、この事業は長期的に必ず採算が取れる⁴⁰。

実際にどのようなポイント発行方策が望ましいかは、行政機関等ごと、地域ごとに異なるだろう。共通して言えることは、導入直後はポイント単価を高く設定してカード利用を加速させるが、カード利用の普及に応じて単価を引下げ、あるいは発行を停止することである⁴¹。

またポイント発行方式については、変更・終了などの可能性を含めてあらかじめ利用者に周知し、混乱や不満の発生を予防することが必要である。さらにこれに加えて「カード利用弱者（高齢者、障害者）」への援助など福祉目的の措置も考慮すべきである。

e. ポイント管理機構

行政機関等が発行したポイントの管理、とりわけその換金業務は、デジタル庁が一括して担当する。そのためにはまず、マイナポータルに、各行政機関等のポイント発行と、個々の利用者による換金を取扱う（データベース）項目を作成する⁴²。次に、各行政機関等からデジタル庁にポイント関連情報を送付するシステムが必要になる。

実際には自治体発行分について、マイナンバーカード「取得」時に構築された自治体・デジタル庁間の連携システムを拡張・活用できるだろう。自治体以外の行政機関等については、

⁴⁰ もとより、カード利用が100%に達しても不採算になる行政サービスは、デジタル化の対象外である。

⁴¹ 行政機関は単価設定について大きな自由度を持っており、カード利用加速のためにこれを駆使できる。たとえば、当初単価を中位水準に設定して、カード利用者の相当部分が利用を開始するように誘導する。この単価設定が十分に作用して飽和状態になり、カード利用者の増加がゼロに近づいた時点で、一旦ポイント発行を終了する。その後カード未利用者のみを対象としてより高水準の単価を設定し、一層の利用者増加を図る方策、すなわち「キャンペーン型ポイント発行」も考えられる。

⁴² このことの結果、表1には、「ポイント発行・受領・換金等データ」のための項目が付加されることになる。

すでに行政サービス利用時のデータが各行政機関等からデジタル庁に送付されているのだから、これに「発行ポイント」項目を付加すればよい。

ポイント発行に伴う行政機関等の収支は、初期において赤字が続くが、行政デジタル化の進展とカード利用からのリターンで早晩黒字に転化する。初期の赤字をカバーするため、ポイントを発行する行政機関等ごとに、「マイナポイント基金（以下単に「基金」）」を設置する。

それぞれの基金の収入は、マイナンバーカード利用の拡大によるリターン（人件費等節約分からの移管）であり、支出は利用者によるポイント換金に応ずるデジタル庁への送金である。資金不足の場合は、国債あるいは地方債（以下「マイナンバー債券」）を発行するが、そのための制度は法的枠組で用意する。

カード利用が進展して基金の収入が支出を超えるようになったときは、超過分を債券償還に充てる。また実際の償還時に原資が不足する場合は、新たに借換債券を発行する。ポイント発行が終了し、債券がすべて償還された時点でマイナポイント事業は終了し、基金は閉鎖になる⁴³。

f. 所得税オンライン申告へのポイント発行

これまで述べたように、マイナポイントの発行は多数の行政サービスについて考えることができるが、そのすべてを直ちに実施することは現実的でない。以下では、早急な発行が望まれる行政サービスについて考える。

現在（2024年）時点でマイナポイント事業の発行対象となる行政サービスとして、所得税等の申告、マイナ保険証の使用、公金受取口座の使用を挙げることができる。これらのサービスではオンライン行政の基盤がすでに成立しており、他の行政サービスに比べてマイナポイントの発行が容易である。市町村等（基礎自治体）役場の窓口業務は、上記に次ぐマイナポイント発行対象であろう。

所得税等の申告については、すでに eTax、eLTax などのオンライン申告システムが機能しており、従来方式の紙媒体（アナログ）申告に比べて税額控除も実施されている。しかしながら現在の控除率は極めて低く、納税者への（金銭）メリットはゼロに近い。他方で、納税

⁴³ マイナポイント事業の終了後、各行政機関等においては、デジタル化の成果として毎年度「収支黒字」が残ることになる。これをどのように活用するかは、政治的に決定されるべき事項である。

者にとってオンライン申告による手間の節約が大きく、納税オンライン化の推進要因になっている。他方、税務署側にとっては、オンライン申告の省力効果が極度に大きい。申告情報は、1件あたり数十～数百から数千個に及ぶ数字の羅列である。これを手書きされた紙媒体で扱う場合と、コンピュータによる自動処理による場合の効率は比較にならない。

たとえば、税務署における個人所得税申告の処理では、効率化のために前年分など近い過去におけるデータとの比較が多用されるだろう。これをコンピュータで実行すれば、一瞬のうちに前年分との間で顕著な変動を示す項目を表示し、そこに審査を集中できる。他方で、紙媒体を使って人間が実行する場合は、多数の数字入力など手作業が必要になり、1件あたり数分～数十分を要する仕事になってしまう。これまで税務署側では、この効果によるリターン（人件費等の節約）を、徴税審査の正確化などの目的に転用してきたことと推測できるが、その一部をオンライン納税加速のために使うべきである。

そのため、たとえば個人所得税のオンライン申告について、現在の1件あたり数十～数百円レベルの税額控除を、数千円以上のポイント発行で置き換えることが望まれる。またオンライン申告の習熟期間である当初の1～2年については、「eTax 利用開始ボーナスポイント」の発行が考えられる。この種の方策によって申告のオンライン化が加速されれば、申告者にとってはもちろん、税務署側にとっても急速な人件費節約というリターンが生じ、税務行政の進歩に貢献するであろう⁴⁴。

g. マイナ保険証利用へのポイント発行

次に早期の導入が考えられるのは、マイナ保険証利用へのポイント発行である。このことから直接にリターンを得るのは、医薬機関での受付を含む事務処理の省力化だが、費用節約額はあまり大きくないだろう。しかしながら、利用者（患者）が長期的に受ける健康面でのリターンは巨大であり、またそこから生ずる医療費・薬剤費など保険金支払額の節約も大きいだろう。したがってマイナ保険証利用へのポイント発行は、医療保険の運営主体である

⁴⁴ 本文で指摘したように、現在オンライン申告に与えられている税額控除は、同申告がもたらす税務行政コストの節約額と比較して極端に少ない。その理由として、実際の節約額に近い多額の控除が法制度として準備されていないために、同控除が不公平あるいは不法である旨の批判を避けていることが考えられる。そうであればこのことは、法制度を準備した上でのマイナポイント導入を間接的に支持していると考えることができる。医療保険におけるマイナ保険証利用に対する（金銭的）リターンが、現時点（2024年）でごく少額であることについても、同じ議論が成立する。

「保険者」による実施が適切と考える。

それぞれの保険者は「マイナポイント基金」を設立し、必要な場合は長期債券発行などの手段で資金を用意して、マイナ保険証利用に対しポイントを発行する。債券の償還は、マイナ保険証普及から長期的に生ずる保険金支払額の「節約分」を当てる。マイナ保険証利用ごとのポイント発行単価は、カード利用の加速が最大になるように保険者が設定する。この場合、ポイント単価は一律である必要はなく、保険者別、医薬機関別（病院、診療所、薬局など）、地域別に単価を設定できることが望ましい。

債券の償還は、同時点までにマイナ保険証利用者と非利用者との間で保険金支払がどの程度相違するか、（つまりマイナ保険証利用からの医療サービス向上による健康維持効果の金銭表示）についてのデータを推定し、これを集計して償還額とすることが考えられる。もし償還期限時の資金が不足する場合には、債券を借り換えることになる。

なお現在（2024年）、政府一般会計から医療機関に、マイナ保険証端末設置のための補助金が支給されている⁴⁵。この政策はある程度の効果をもたらすだろうが、マイナ保険証利用加速のための強力な措置とは言えない。自ら進んでマイナ保険証を利用する意思のない患者に対し、医療機関がその利用を勧める誘因が欠けているからである。

これに対し、利用者へのマイナポイント発行は、マイナ保険証利用加速の強力な手段になる。まずポイント入手目的で、多数の患者がマイナ保険証を利用するだろう。他方で医療機関は患者数の減少を避けるために、自ら進んで（たとえ補助金がなくとも）カード受付端末を用意するだろう。また患者にとって便利な端末を用意するよう努め、不具合などを起こす端末を避けるだろう。このことは端末メーカー間の競争を促し、より良い端末が安価に供給される効果を生ずる。

さらに進んで診療の受付だけでなく、患者がマイナンバーカードを活用して自身の健康状態を良好に保つための情報や手段を入手できる「スマート端末」が生まれるかもしれない。

このようにマイナポイントは、利用者とその関係者に望ましい行動変容を促してマイナ保険証利用加速に貢献する。これに対し、単なる命令や補助金などの直接的方策は、その場かぎりの効果しか生じないことに留意したい。

⁴⁵ 厚生労働省 [2024]、注 17 参照。

h. 公金受取口座利用へのポイント発行

次に公金受取口座の利用について考える。

行政機関等からの交付金や補助金などの受取には、公金受取口座の利用による費用節約効果が大きい。とりわけ政府から国民への一律交付金など、交付先の正確な確認が必要となる場合には、公金受取口座が登録されていることのリターンが大きい。口座不登録の場合、受取人確認に必要な人件費を考えれば、1件につき少なくとも1,000-3,000円相当分のポイント発行が考えられる。

コロナ流行時に実施された「一律交付金」の支払時には、公金受取口座が十分に普及していなかったため、自治体職員が手作業で受取先の確認作業を実施し、多大の労力を費やした（デジタル敗戦）。

また2024年度実施の「定額減税・調整給付」では、複数月にわたる減税方式を採用したため、民間企業等に多大の事務負担を強いることになった。社会的見地からすれば、これらはすべて資源の浪費であり、GDPを引下げるマイナス効果を生ずる。

i. 自治体サービスのカード利用へのポイント発行

全国には合計して数千の自治体があり、住民に多数種類の行政サービスを供給している。したがってマイナポイントの発行では、この「自治体の多様性、同サービス種別の多様性」を考慮する必要がある。

そのためにはまず、ポイント発行の基盤となる法的枠組や各種の基準を一律に定めず、自治体の規模・立地等の属性を考慮して定めるべきであろう。次に実際のポイント発行事業は、それぞれの自治体が自身のために最適と考える計画・方法で進めるべきである。ポイント発行の目的は、カード利用の加速から最大のリターンを入手することである。諸種の理由から、たとえば過疎地の小規模自治体で人口急減中の場合、ポイント発行を実施しない選択肢もあるだろう。

また他方では、自治体の種別・規模ごとに、ポイント発行システムのプロトタイプ（ひな型）を用意して構築コストを節約し、加えて自治体間で不必要なシステム方式の差異を避ける必要もある。たとえば住民が異なる自治体間で移住した場合、オンライン手続やポイント入手・換金手続に大きな変化を生じないで済む利点がある。また自治体ポイントを管理するデジタル庁にとっても、このことは有用である。

なお現在（2024年）時点で、自治体業務用システムのガバメントクラウドへの移行が進行中である⁴⁶。したがって自治体によるマイナポイント発行業務も、ガバメントクラウド内の自治体システムに組み込まれるだろう。自治体によるマイナポイント発行の開始は、そのガバメントクラウド移行に依存することになる。

自治体発行ポイントの換金は、デジタル庁の業務である。デジタル庁は、自治体からポイント発行報告を受け、これを利用者個人のマイナポータルに記録する⁴⁷。自治体では、発行ポイントの合計額に相当する予算をデジタル庁に移管し、利用者個人からの換金に備える。これらの仕事は、マイナ保険証利用やオンライン納税の結果をマイナポータルに記録・処理する仕事に類似する。

自治体行政サービスでのポイント発行においては、手数料（利用料など各種料金を含む）との関係が問題になるかもしれない。「ポイント発行と手数料支払は逆方向の金銭移動であり、その上、手数料支払には現金・証紙などの非効率なアナログ手段を使うことが多い。したがって手数料は廃止するか、あるいはポイント発行分との差額で処理すればよい。」とする考え方である。

この意見には一理あるが、筆者はこれに賛成しない。行政サービスでのマイナンバーカード利用に伴うポイント発行と、同サービスへの手数料支払を自治体内で処理することは、実質上異なる対象を混同し、かえって複雑度を増すからである。

自治体が特定の行政サービス（たとえば施設の使用、各種免許の交付）に手数料等を徴収するのは、そのコストを回収するためであり、民間でのサービス対価に類似する。したがって、行政サービスの対価は、マイナポイントの有無にかかわらず利用者から徴収すべきである。コストの回収を怠ると、将来に向けて赤字が累積する。もし行政デジタル化による効率化などでコストが無視できるほど少額になれば、その理由から手数料を廃止すればよい⁴⁸。

他方でマイナポイントは、マイナンバーカード利用加速のための手段であり、目的達成後

⁴⁶ 総務省[2024a]。

⁴⁷ 自治体による行政サービスごと、利用者個人ごとのポイント発行記録が多数に上る結果、この作業が極度に煩雑化・肥大化する場合は、毎月あるいは四半期ごとのポイント発行合計額のみを自治体からデジタル庁に報告することも考えられる。この場合、それぞれの自治体は、「自治体マイナポータル」を作成・公開し、利用者・住民が自身のサービス利用やポイント入手記録を閲覧できるよう準備する必要がある。

⁴⁸ 実際には、当初サービス対価として設定された手数料が、年月の経過・物価水準の上昇などによって名目化し、対価としての性格が失われている場合もあるだろう。その是正は手数料等自体の問題であり、マイナンバーやマイナポイントとは別に処理されるべきである。

は廃止されるべきものである。したがって自治体内では、両者を区別して取り扱うことが望ましい⁴⁹。

自治体におけるマイナンバーカードの利用とその加速のためのマイナポイント発行事業がそれぞれの自治体の方針にしたがって進められる場合、同事業の進行速度には自治体ごとに大きな差が生じるだろう。実際に全国人口の大部分について、自治体行政のデジタル化と同サービスへのマイナンバーカード利用が普及するまでには、かなりの年月が必要と予測される。人口が集積して規模の利益を享受できる自治体では早期の目的達成に到るだろうが、小規模自治体では目的達成までに長い期間を要するだろう。とりわけ人口急減中の自治体等では、目的達成どころか自治体行政の維持、そして自治体自体の維持さえも困難になる場合があるだろう。本稿の提案は、日本社会全体として平均的なマイナンバーカード利用の加速を目的としており、上記小規模自治体行政やその存続の問題は、本稿の提案とは別個に検討されるべき課題である。

あとがき

本稿ではマイナンバーカード利用加速のために2個の提案を行った。提案の第1は、利用者・国民すべてを対象とする「マイナンバー報告の送付」であり、マイナンバーに対する信用の確立を目的とする。第2は、「マイナンバーポイントの発行」で、マイナンバーカードの利用に経済的誘因を与え、その加速を目的とする。

マイナンバーはこれまで、主に政府機関等による行政活動の効率化のために導入されてきた。しかしながら、「国民全員に正確な識別手段（ID、マイナンバー）を付し、コンピュータなどのデジタル処理を可能にした」結果の適用範囲を、行政活動に限る理由はない。行政活動以外の民間活動一般でも広く活用する可能性がある。今後においては、社会の広い分野でのマイナンバー活用に期待したい。

たとえば、国民各自の「適材適所の実現」を考えることができる。われわれ社会の発展は、それぞれの個人の役割、典型的にはその職業が分化・多様化することによって実現されてき

⁴⁹ ただし手数料等の支払に公金受取口座を使用することはもとより差支えなく、デジタル化・省力化のため推奨されることである。その場合は、手数料等の支払とポイント換金額が、同口座の中で相殺処理されることになる。

た。何百年か時間を遡れば、人口の大多数は、農業（に加え、林業、漁業、手工業、商業、そして統治・行政）など少数の職業に従事しており、その中で個人がそれぞれの個性を発揮する機会は限られていた。つまり社会の構成員の大多数が、おおむね同じ環境で同じ仕事に従事していた。

他方、現在の社会で職業種別はおそらく数千個を上回り、これに加えてそれぞれの組織・グループ内外での仕事・職務の種別も大変な数に増大している。このような環境の中では、社会が必要とする人材の「適性・能力」と、それぞれの個人が持つ「適性・能力」のマッチングが重要であり、将来はさらにその重要度が増すことになる。この「人材の需要と供給のマッチング」に成功した社会は、政治・経済・文化・福祉等の各分野で成長を実現し、そこでの個人・家庭は豊かな生活を送ることができる。マイナンバーのような個人識別手段は、その実現のための重要な基盤になる。

マイナンバーは IT 技術をベースにする社会システムであり、広い意味で「文明の利器」の 1 つである。よく知られているように、文明の利器は上手に使えばわれわれに多大な便益をもたらすが、使い方を誤れば暴力や不当支配などの手段になり得る。われわれに求められていることは、マイナンバーという「文明の利器」を上手に使うことで国民全員の生活を豊かにすることであり、その誤用は慎重に避けなければならない。そのための必須要件の 1 つは、民主主義社会の維持である。

もとよりマイナンバーに誤用の可能性があるからといって、その利用を全面否定することは賢い方策でない。マイナンバーは、これまで数兆円の政府予算を投入して（つまり国民 1 人平均で数万円に上る負担の上に）建設された国民の財産である。その誤用を防ぎながらこれを広く利用して国民すべての生活を豊かにすることが望まれる。

参照資料

朝日新聞 [2023] 『マイナンバー制度 56%が信頼せず 朝日世論調査』

2023/12/18,(www.asahi.com/articles/ASRDK7WFNRDUGUZPS008.html?iref=pc_ss_date_article, 2024/7/5 閲覧)

加藤誉憲 [2024] 「マイナンバー制度の現状と課題～国民の利便性向上及び行政の効率化

の観点を中心に～」『経済のプリズム』235号、pp.25-47、参議院事務局 企画調整室
(調査情報担当室) 発行、2024/3/14

([www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r06pdf/
202423502.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r06pdf/202423502.pdf), 2024/10/31 閲覧)

厚生労働省 [2024] 『社会保障審議会 (医療保険部会)』第 166 回 (2023 年 8 月 24 日) 以
降の記録 (www.mhlw.go.jp/stf/newpage_28708.html, 2024/7/5 閲覧)

首相官邸 閣議 [2023] 『「政令 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
用等に関する法律等の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令 (決定) (厚
生労働省・デジタル庁・総務省)」』令和 5 年 12 月 22 日 (金) 定例閣議案件』
(www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2023/kakugi-2023122201.html, 2024/7/5 閲覧)

情報システム学会・マイナンバー制度研究会 [2024] 『「マイナンバー制度の問題点と解
決策」に関する提言の補足』2024/7, (www.issj.net/teigen/2024_myno_honbun.pdf,
2024/7/5 閲覧)

総務省[2024a] 『自治体デジタル・トランスフォーメーション (DX) 推進計画』等の改
定』地方自治体のデジタルトランスフォーメーション推進に係る検討会 (座長: 庄司昌彦
武蔵大学社会学部メディア社会学科教授)、令和 4 年 9 月 2 日
(www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei07_02000139.html, 2024/7/5 閲覧)

総務省[2024b] 『マイナンバーカード交付状況について』
(www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kofujokyo.html, 2024/7/5 閲覧)

第 211 回 国会 [2023] 『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
する法律等の一部を改正する法律
(令和 5 年 6 月 9 日法律第 48 号)』
(hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000161525&searchDiv=2¤t=1, 2024/7/5 閱
覧)

第 213 回 国会 [2024] 『情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向
上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るためのデジタル社会形成基本法等の一部を
改正する法律案 (令和 5 年 6 月 9 日、閣法 40 号)』
(www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/g21309040.htm,
2024/7/5 閲覧)、上記中、「第三条 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 (平成二十五年法律第二十七号) の一部を次のように改正す

る。」が該当部分。

デジタル庁 [2023a] 『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等の一部を改正する法律案』 (digital.go.jp/laws/8db62cdf-8375-4c4f-b807-8d98595b67e8, 2024/7/5 閲覧)

—— [2023b] 『デジタル社会の実現に向けた重点計画』 2023/6/9
(www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/b24ac613/20230609_policies_priority_outline_05.pdf, 2024/7/5 閲覧)

—— [2024a] 『マイナンバー情報総点検本部（第6回）：令和6年1月16日』
2024/1/16 (www.digital.go.jp/councils/mynumber-all-check/ba532a32-e47a-45f4-a2e6-937d456c69f5, 2024/7/5 閲覧)

—— [2024b] 『自治体 DX の取組に関するダッシュボード』
(www.digital.go.jp/resources/govdashboard/local-government-dx, 2024/7/5 閲覧)

—— [2024c] 『マイナンバー制度導入後のロードマップ 2024/1』
(www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/04f27e76-a9d0-4deb-90f2-99cb6a22e5b4/760f496b/20240119_policies_mynumber_roadmap_01.pdf, 2024/7/5 閲覧)

デジタル庁、総務省[2013] 『公的個人認証サービス利用のための民間事業者向けガイドライン -第1.4版- 平成27年9月 令和5年5月 改正』
(www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/1f2fb150-febe-4bee-b691-f02f68c4e8d4/52e7ccae/20240621_policies_mynumber_private-business_outline_01.pdf, 2024/7/5 閲覧)

野村総合研究所[2022] 『諸外国における国民 ID 制度に関する調査』 2022/3/31
(www.jsda.or.jp/about/hatten/mynumber/20220331IDreport.pdf, 2024/7/5 閲覧)

原田光隆 [2023] 「デジタル時代のマイナンバーカードの役割と諸外国の動向 -オンラインの行政サービスにおける本人確認を中心に-」 『レファレンス (The Reference)』 876, pp.57-79, 2023/12/20, 国立国会図書館 (発行)
(dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/13122991, 2024/8/2 閲覧)

毎日新聞[2024]『「マイナ保険証」政府のやり方に不満多数 毎日新聞世論調査
2024/8/2 』 (mainichi.jp/articles/20240801/k00/00m/010/151000c, 2024/8/2 閲覧)

森秀勲 [2023]「マイナンバー法等改正案の概要と主な国会論議 - 利用範囲の拡大、マイ
ナンバーカードと健康保険証の一体化-」 『立法と調査』 459, pp.56-71, 2023/8/2, 参
議院事務局企画調整室 (発行) (www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230802.html, 2024/7/5 閲覧)

NTT データ経営研究所 [2023]『Trusted Web に係る海外動向調査報告書』 2023/3/30,
(www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/trusted_web/2022seika/files/002_report_international_agenda.pdf, 2024/7/5 閲覧)