

2011年2月21日 全8頁

番号制度、2015年からの利用開始に向けて

資本市場調査部 制度調査課
鳥毛 拓馬

社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針の公表

[要約]

- 2011年1月31日、政府・与党社会保障改革検討本部は、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築—」（以下、基本方針）を公表した。
- 基本方針では、番号制度を、複数の機関に存在する個人や法人の情報を同一人の情報であるということの確認を行うための基盤及び国や地方公共団体等が国民一人ひとりの情報をよりの確に把握し、国民が国や地方公共団体等のサービスを利用するための必要不可欠な手段として位置付けている。
- 今後のスケジュールとしては、2011年3月から4月に社会保障・税番号要綱(仮称)が公表され、6月に社会保障・税番号大綱(仮称)が公表される見込みとなっている。

1. はじめに

- 2011年1月31日、政府・与党社会保障改革検討本部¹は、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築—」²(以下、基本方針)を公表した。
- 番号制度は、自民党政権下においては、「納税者番号制度」として検討されてきた。民主党政権に変わった2009年の12月に公表された2010年度税制改正大綱において、「社会保障・税共通の番号制度の導入を進める」と明記され、2010年2月に内閣官房に設置されている国家戦略室に社会保障と税の共通番号制度に関する検討会が設けられ、議論が進められてきた。2010年12月には「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」が開かれ、制度導入に向けた「中間整理」が行われた。
- 基本方針は、この「中間整理」を基に策定されたものである。
- 以下では、基本方針の内容を概説する。

¹ 社会保障改革の全体像については、政府・与党が一体となって、必要とされるサービスの水準・内容を含め、国民に分かり易い選択肢を提示するとともに、その財源の確保について一体的に議論する必要があるため、これを検討する場として設置されたもの。

² <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihoshyou/kentohonbu/pdf/110131/honbun.pdf>

2. 番号制度必要な仕組み

- 基本方針では、番号制度を、複数の機関に存在する個人や法人の情報を同一人の情報であるということの確認を行うための基盤及び国や地方公共団体等が国民一人ひとりの情報をよりの確に把握し、国民が国や地方公共団体等のサービスを利用するための必要不可欠な手段として位置付け、以下の3つの仕組みが必要としている。

① 付番

新たに国民一人ひとりに唯一無二の民一民一官で利用可能な見える番号(以下、番号)を最新の住所情報と関連づけて付番する仕組み

② 情報連携

複数の機関において、それぞれの機関ごとに番号やそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報を紐付けし、紐付けられた情報を相互に活用する仕組み

③ 本人確認

個人や法人が番号を利用する際、利用者が番号の持ち主本人であることを証明するための本人確認(公的認証)の仕組み

- 民一民一官で利用可能とは、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。

(1) 付番

I. 番号に何をを使うか

- 国民に付番する番号として、既に国民に付番されている住民票コードや基礎年金番号を利用するのかそれとも、新たに番号を作成し、付番するのかが議論されてきた。
- この問題に関して、基本方針では、個人については、**住民基本台帳ネットワークを活用した新たな番号**を作成する(番号の名称は国民の公募により決定する)一方で、法人については、**商業・法人登記の申請に係る会社法人等番号を活用した番号**にしている。
- 個人については、住民票コードそのものを使用するわけではなく、住民票コードと一対一対応した新たな付番をする。住民票コードは、全国民に付番されている点で基礎年金番号とは異なり、番号制度に利用される番号として候補に挙げられてきた。
- しかし、税務や社会保障の目的に利用する番号は、利用者にとって「目で見て確認できる番号」であることが必要である。ところが、住民票コードそのものは、住民基本台帳カードに直接表示されておらずICチップに記録されているため、「目で見て確認できる番号」ではない。このため、新たな「目で見て確認できる番号」を付番するということであろう。
- また、住民票コードと別の番号を用いることで、番号の不正利用により住民票コードと紐付けされたいわつる四情報(氏名、住所、生年月日、性別)やその他の情報が漏洩するのを防止するという意味もあるものと思われる。
- もっとも、新たな番号を付番することになれば、一定のコストがかかる。また、住民票コードと一対一

対応した新たな付番が行われた場合であっても、新たな番号から、住民票コードを辿ることにより、住民票コードや住民票コードと紐付けされている四情報やその他の情報が侵害される危険性も否定できない。

- このような危険性に対応する技術として、例えば、「トークナイゼーション」³という元の ID を数値的な関連性がない別の数列等に置き換える技術がある。このような技術の活用も検討する必要があるだろう。

II. 番号の付番対象

- 基本方針では、個人に関しては、住民票コードの付番履歴を有する日本国民及び中長期在留者、特別永住者等の外国人住民が付番対象になるとしている。法人については、商業・法人登記の申請に係る会社法人等番号を有する法人、法人税の納税義務を有する人格なき社団等が付番対象になるとしている。

III. 付番機関

- 個人への付番機関に関しては、将来的には歳入庁を創設し、歳入庁を付番機関とするための検討を進めるとするものの、当分の間は、総務省にするとしている。
- 歳入庁とは、2009年12月に閣議決定した2010年度税制改革大綱で、「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る」と明記されているものであるが、現在、具体的に検討されているものではない。
- 一方、法人への付番機関は、当分の間、国税庁としている。

(2) 情報連携

I. 情報管理

- 情報の管理、すなわち、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に関しては、各府省等のデータベースによる分散管理方式にするとしている。
- これは、既存のデータベースを活用できるために導入コストを抑えられること、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ため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とは想定されないこと、などの理由から、現時点で採られている考え方である。

II. 情報連携の範囲

- 当面の情報連携の範囲は、年金、医療、福祉、介護、労働保険の各社会保障分野、国税及び地方税の各税務分野としている。将来的には、幅広く行政分野などでの活用できることを想定したシステム設計を行うとしている。
- あわせて、番号と紐付けされた個人・法人の情報の最新化を図る仕組みについても検討するとしている。

³ 「情報セキュリティとプライバシー保護の観点からの ID に関する提言 (素案) JSSM 個人情報保護研究会 ID 検討会」 (ビジネスアシュアランス株式会社 山崎 文明) <http://www.horibemasao.org/6.1.yamazaki3.pdf>

Ⅲ. 本人確認

- 番号が悪用した不正アクセスを防止するためには、利用者が付番された本人であることを確認する仕組みが必要である。
- 基本方針では、番号を利用する際、利用者が番号の持ち主本人であることを証明するための本人確認を、既存の公的個人認証⁴及び住民基本台帳カードを改良、活用することにより行うとしている。民 - 官、民 - 民で求められる適切な認証の在り方については今後、検討を行うとしている。

3. 番号の利用分野

- 基本方針には、番号の利用分野として、年金、医療、福祉、介護、労働保険の各社会保障分野、国税及び地方税の各税務分野が挙げられている。
- 番号制度は、まず税務分野に利用できるものでなければならないが、国民が番号制度の導入を受け入れ易いように、国民にメリットとなる利用分野が強調されているようである。
- もっとも、基本方針には、民主党が社会保障分野の政策として提案し、注目を集めている給付付税額控除については触れられていない。給付付き税額控除とは、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制度である。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とされている。
- 基本方針で番号の利用分野として、以下の項目が挙げられている。

図表 1 番号の利用分野

税務分野	<ul style="list-style-type: none"> ○所得の過少申告等の防止 効率的な名寄せ・突合により、所得の過少申告や扶養控除のチェックの効率化。社会保障の不正受給や税の不正還付等の防止。 ○確定申告の際の自己情報の確認 e-Tax で確定申告を行う際、社会保険料控除の対象となる保険料や、医療費控除額の算出に必要な情報等をマイ・ポータル(仮称)で確認 ○事業者負担の軽減 国と地方にそれぞれ記載事項が共通するものを提出する義務のある一定額以上の給与、年金の支払調書について、電子的な提出先を一か所とする
社会保障分野	<ul style="list-style-type: none"> ○高額医療・高額介護合算制度の改善 自己負担の上限に達した場合、立て替え払いをすることなく、以後の医療・介護サービスを受給可能

⁴ インターネットを通じて安全・確実な行政手続き等を行うために、他人によるなりすまし申請や電子データが通信途中で改ざんされていないことを確認するための機能を全国どこに住んでいる人に対しても、安い費用で提供するもの。公的個人認証サービスを利用することによって、自宅や職場などのパソコンから様々な行政手続き等を行うことができる（例えば、国税電子申告・納税システム e-Tax（イータックス））。

	<p>○保険証機能の一元化</p> <p>券面に番号を記載した1枚のICカードの提示により、年金手帳、医療保険証、介護保険証を提示したものとみなす</p> <p>○自己診療情報の活用</p> <p>医療、介護サービスの現場において、本人が自分の診療情報等を容易に入手・活用できるようになり、地域医療連携、医療・介護連携の基盤整備が進展</p> <p>○給付可能サービスの行政からの通知</p> <p>障害のある方に対して、本人の同意に基づき利用可能な様々な施策の情報が提供される</p>
年金分野	<p>○年金制度の的確な運用</p> <p>基礎年金番号の二重付番や年金手帳の二重交付の防止</p> <p>○確定申告手続の簡略化</p> <p>確定申告の際に必要な公的年金等の源泉徴収票の添付が不要に</p> <p>○所得比例年金制度の創設</p> <p>税務の所得情報を活用した所得比例年金制度を創設するための基盤ができる</p>
医療分野	<p>○確定申告手続の簡略化</p> <p>確定申告の医療費控除に必要な領収書等の書面による添付ないし保存が不要に</p>

(出所) 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築—」を基に大和総研資本市場調査部制度調査課作成

○基本方針では、行政機関へ申請・申告等する場合に必要な行政機関が発行する添付書類を、以下のような申請・申告等において、省略することができ、負担が軽減できる(他の行政機関に出向く必要がなくなる)としている。

図表 2 添付書類を省略化できる申請・申告等

給付等の申請	児童扶養手当、母子家庭自立支援給付金、特別児童扶養手当、障害者福祉手当、特別障害者手当、労災保険の年金給付
自己負担割合・自己上限負担額の決定	高額療養費、入院時食事療養費、入院時生活療養費の自己負担限度額、高齢者に係る医療保険の自己負担割合、養護老人ホームに係る入所者負担・扶養者負担、障害者自立支援法に基づく障害者福祉サービス・補装具等の自己負担、保育所・児童入所施設等の徴収金
国税・地方税の申告等	住宅ローン控除、住宅取得資金の贈与を受けた場合の贈与税の特例、居住用資産を買換えた場合の課税の特例、相続時精算課税の選択に係る届出、事業用資産を買換えた場合の課税の特例

(出所) 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築—」を基に大和総研資本市場調査部制度調査課作成

4. マイ・ポータル(仮称)を設置

- 基本方針では、国民が自己情報へのアクセス記録を確認するとともに、行政機関等から年金支払情報、税情報、医療費情報などの情報提供によりサービスを受けられるようにするためインターネット上にマイ・ポータル(仮称)を設置するとしている。

5. 個人情報保護の方策

- 基本方針では、個人情報保護のための具体的方策として、以下の点につき 2011 年 5 月を目途に一定の結論を得るよう検討を進めるとしている。

①自己情報へのアクセス記録の確認を法的に担保する規定

②第三者機関の設置

基本方針では、第三者機関の設置に関して、その責任主体、設置形態（単独府省にするか三条委員会⁵にするか等）、人事（人員構成）、調査権限、規模等について検討することとしている。

③番号の目的外利用・提供の制限の明示

基本方針では、「番号」の利用目的及び「番号」の利用に伴う個人情報の利用目的を明らかにし、実効性のある目的外利用・提供の制限を明示する。併せて、公益に資する個人情報の二次利用の在り方について、個人情報保護法制と整合を図りつつ検討するとしている。

④関係法令の罰則の強化

⑤プライバシーに対する影響評価の実施等

- 特定の分野(例えば金融、医療等)については、法律上措置すべき個人情報保護方策の有無等につき、個人情報保護ワーキンググループにおける検討を踏まえ、当該制度を所管する主務官庁において 2011 年 5 月を目途に一定の結論を得るよう検討するとしている。

- 一方、基本方針には記述されていないものではあるが、番号制度の導入にあたっては、コストを負担することになる民間企業、特に証券会社、銀行などの金融機関が、番号を納税事務以外で活用することもある程度は認めるべきであろう。

- 例えば、取引開始時の本人確認やその後の住所変更の確認、金融商品取引法により求められる顧客情報の把握（金融商品の勧誘・販売時の投資経験、財産状況等の確認）、融資審査時等の所得、資産確認など、法令上求められる業務での利用などは、目的外利用として制限することなく認めてもいいと思われる。

⁵ 内閣府設置法第 64 条及び国家行政組織法第 3 条に規定されている委員会。それ自体として独自に国家意思の決定を行い、外部に表示する機関

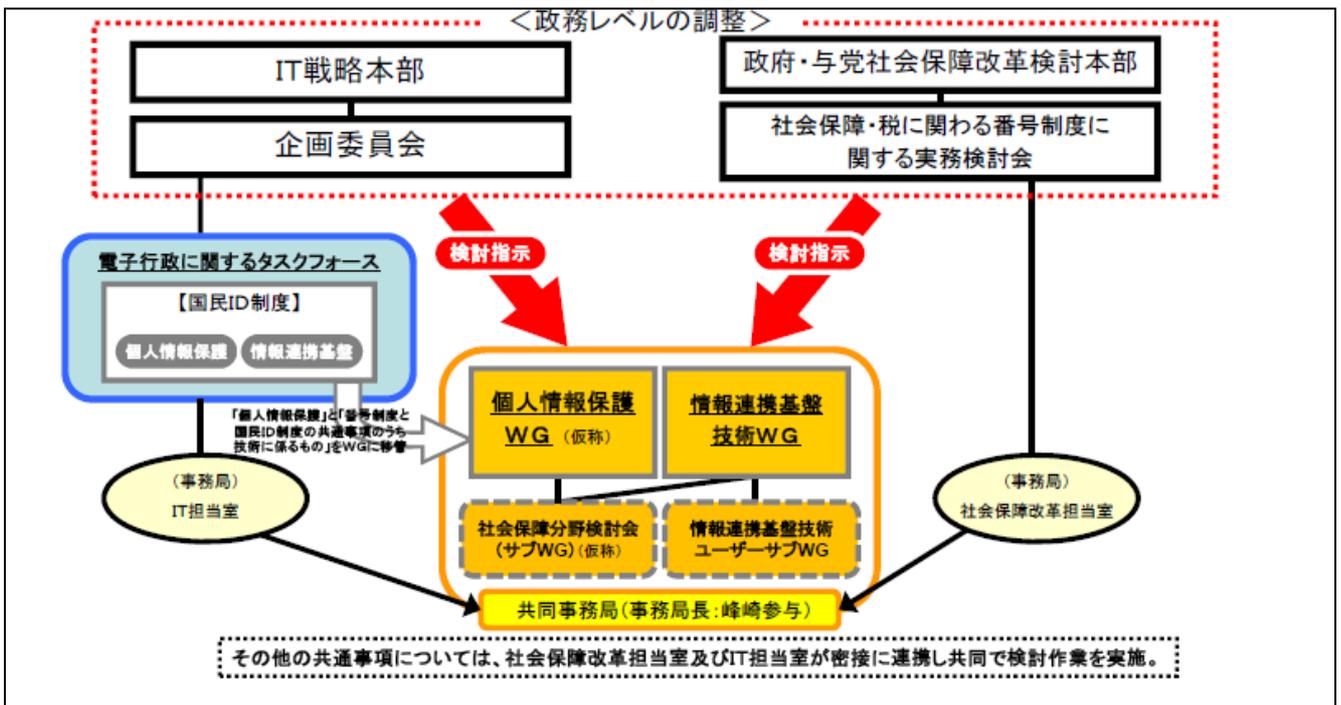
6. 今後の進め方

○基本方針では、今後の番号制度の検討に当たって以下のとおり進めるとしている。

- 内閣総理大臣の下に番号制度創設推進本部を設置し、国民の理解を得ながら導入を推進。全国 47 都道府県でシンポジウムを開催(2011(平成 23)年度～2012(平成 24)年度)。
- 地方公共団体等の実情を踏まえながら、番号制度の実現に向けて地方公共団体等と連携して議論・検討。
- 内閣官房で番号法(仮称)を整備するとともに、関係府省で関係法律の改正等を実施。
- 番号制度の導入に係る費用についてより精緻な試算を行うとともに番号制度導入の便益をわかりやすく国民に明示。

- 現在、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT 戦略本部)企画委員会の指示の下に設置されている個人情報保護ワーキンググループは、社会保障・税に関わる番号制度と国民 ID 制度における個人情報保護の仕組みに関する事項(技術に係る事項を除く)を検討している。
- 一方、社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会の指示の下に設置されている情報連携基盤技術ワーキンググループは、番号制度と国民 ID 制度で共通する事項のうち技術に係る事項について検討している。
- これらワーキンググループの下に、サブワーキンググループが設置され、このうち、情報連携技術ユーザーサブワーキンググループにおいては、証券、銀行、年金機構、税理士会、地方公共団体などのユーザーの代表による検討が行われている。

図表 3 番号制度及び国民 ID の検討体制



(出所) 情報連携基盤技術WG (第 1 回) 配布資料

7. 今後のスケジュール

○基本方針によると、今後のスケジュールは以下のとおりとされている。ただし、番号制度の導入時期は制度設計や法案の成立時期により今後変わり得るため、あくまでも目途として示されているものである。

図表 4 今後のスケジュール

2011(平成 23)年	3月～4月	社会保障・税番号要綱(仮称)の公表
	6月	社会保障・税番号大綱(仮称)の公表
	秋以降	可能な限り早期に番号法(仮称)案、関係法律の改正法案を提出
2014(平成 26)年	1月	第三者機関設置
	6月	全国民に番号配布(ICカードの国民への配布を検討)
2015(平成 27)年	1月	税務分野等のうち可能な範囲で利用開始
	以降	段階的に利用範囲を拡大

(出所) 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針―主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築―」を基に大和総研資本市場調査部制度調査課作成