



Feature

特集

インタビュー
Interview



番号制度と情報連携

東京大学大学院情報学環長 須藤 修 教授／
番号制度導入の経緯から将来的な可能性まで

東京大学大学院情報学環長
東京大学大学院学際情報学府長
須藤 修【すどう・おさむ】

東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。総務省情報通信審議会情報通信政策部会長(2011-)、総務省「自治体クラウド推進本部」有識者懇談会座長(2010-)、総務省「地方公共団体における番号制度の活用に関する研究会」委員長(2011-)、政府「次世代電子行政サービス基盤等検討プロジェクトチーム」座長(2007-2010)、政府「電子政府評価委員会」座長(2006-2010)などを歴任。

行政機能の向上、そして 真に公平・公正な社会の実現へ

電子政府・電子自治体研究の第一人者として活躍され、番号制度に関してもその構想段階から調査・研究・助言をされてきた須藤教授。個人番号の利用開始まで2年を切った今、改めて番号制度の効果や将来の可能性、そして自治体の役割等について俯瞰的に解説していただいた。

番号制度導入の経緯、 そして目的と効果

LASDEC これまで先生が関わってこられた社会保障・税番号制度が具体的にになる時期が迫り、自治体職員の皆さんも大きな関心を寄せていらっしゃいます。そこで、本日は番号制度の全体像をイメージできるお話をお聞きしたいと考え、インタビューの場を設けさせていただきました。まずは、番号制度の検討が開始された経緯についてお聞かせいただけますでしょうか。

須藤 平成18年度から21年度にかけて、私は政府のIT総合戦略本部における電子政府評価委員会の座長に任命され、電子政府・電子自治体を実現し行政

サービスのワンストップ化を成し遂げるためのロードマップを描きました。その後、22年に政府が番号制度の検討を開始したころ、当時は“共通番号”と呼ばれていたのですが、北川正恭先生（早稲田大学大学院教授）を代表に私が主査という立場で「わたしたち生活者のための共通番号推進協議会」を立ち上げました。

こうして議論を重ねていた中で23年3月11日の東日本大震災が発生し、防災面、特に被災者を救済するためにも番号を活用できないだろうかという意見が政府からも出ましたし、私たちの協議会でも考えました。そして、番号の活用方法を検討するために「須藤ユニット」として私の教え子やITコンサル、ベンダーなどの方々に集まっていただいてミーティ

ングを重ね、そこで打ち出した大綱案を協議会から政府に提言しました。

こういった経緯があり、政府は番号制度を税と社会保障の公正・公平なあり方を作るためのツールとして、同時に大災害が発生した際の災害復旧のために活用できる基盤として使うという大綱を発表しました。協議会としては、賛成しながらもそれ以上を求めまして、地方自治情報化の推進のためのツールとして活用し、最終的には電子政府・電子自治体を完成させるべきだという構想を打ち出しました。番号制度は税・社会保障・防災の分野でスタートしますが、将来的には行政分野全般へ広げるという議論、また官民で連携して活用するという議論について、「法施行後3年経過したらこの2件の検討を開始する」という内容が番号法の附則にはっきりと記載されています。つまり、政府は私たちの協議会の意見を評価し、電子政府・電子自治体を作るという方針を明確に示してくれたのです。ここまでが、番号制度に関する法案が成立するまでの経緯です。

LASDEC 番号制度を導入しないと日本はどうなるのでしょうか。逆に、導入すればどのような効果があるのでしょうか。

須藤 高齢社会化がこのまま進行すると、社会保障費が毎年1兆円ずつ上乗せされると予想されています。1兆円というのは、全国にある国立大学の、教職員の人件費などを含めた全事業費の合計とほぼ同額です。これが毎年積み上がっていくのですから非常に大きな金額ですね。さらに平成37年には団塊の世代が後期高齢者となりますので、現在の社会保障制度を続けていくと増額のペースは一層加速していくことが予測されます。このままでは予算に占める社会保障費の割合が大きくなりすぎて、政府も自治体も新規の政策が打てないという危機的状況になります。その前にこの番号制度を使用して支出等をすべてトレースし、どこをどう切り詰めるべきか、どのようにして税制と社会保障制度を改革すべきか、しっかりエビデンスをとった議論をしようとしてい

るのです。

また、災害について、東日本大震災のときに避難所を用意された各市の市長は皆さん「本人確認に手間取った」ということを仰っていました。本人確認の資料がないため申告に基づいて手続きを進めるしかなかったのですが、軽度認知症の方など「自分がだれであるか」を言えない場合もあります。行政としては、被災者に対してすぐに住居を用意して市民生活を送れるように手続きを進めてあげたいという思いがあるのに、東日本大震災ではそれがなかなかできなかったのですね。その点についても、番号を活用すれば行政の原課で持っているデータをすぐに集めることができ、しかも他の自治体との連携でよりスムーズに被災者を支援することが可能となります。

そして社会保障費負担と税についてですが、現在の社会保障費負担は主に収入をベースに計算されているため、例えば資産の大小に関わらず年金暮らしの方は一律で課税が優遇されています。しかし、「収入は年金だけとなったが、有価証券や預貯金など豊富な資産を持っている」という方はかなりいらっしゃるでしょう。将来的には現在の「収入ベースの負担」を見直し、真に優遇すべき人を見極められるようにすることが本当の意味での公正・公平な社会につながる、と政府税調と社会保障審議会で議論されています。

消費増税も財政再建に向けた一つの対応手段ですが、国の予算編成を抜本的に見直し、日本の長期展望を作るためにも番号制度は不可欠なのです。

LASDEC 住民側の利便性としてはいかがでしょうか。

須藤 これまでの説明だけだと、国民の意識としては「管理される」「負担を強いられる」という印象が強まると思いますが、「より良い行政サービスを実現するために自治体に番号制度を大いに活用していただきたい」というのが、我々の協議会の意見です。そのために電子政府・電子自治体を構築し、例えば子どもが生まれたときや引っ越しをするとき、

就職するときなどライフイベントに関連する行政手続きをワンストップでできる体制に向かっていくべきだと考えています。

また、番号制度により個人の情報を総合的に確認することが可能となるほか、政策的に重要なのはその個人の“世帯情報”を行政側で確認できることですよね。例えば児童手当を受けることができるのに申請していない世帯を調査することができます。さらにその世帯へ案内を送る仕組みとして、国民一人に一つ開設するウェブサイト「マイ・ポータル」の構想があります。番号法の附則に「情報提供等記録開示システム」としてマイ・ポータルの設置を記載していることから、こうしたプッシュ型のサービスをやろうという意気込みを政府が持っていることが分かります。これが実現すれば、行政事務の効率化、行政サービスの向上という効果は非常に大きいでしょう。

他国に見る、番号制度の先進事例

LASDEC 番号の利用について、参考となるような他国の先進事例をお教えてください。

須藤 国民に付番し、行政サービスのワンストップ化のために利用している国として、目標とすべきなのはデンマークですね。私も重視していますし、内閣官房社会保障改革担当室もデンマーク政府を視察



し、参考にしています。

デンマークでは1968年から全国民に番号を振っており、自治体ではその番号の下に名寄せができるようになっていました。そして、2008年ころからはICTを活用して政府機関内の省庁における番号のデータ連携を達成しています。そのころ、日本でも経団連が電子政府・電子自治体が必要という見解の下で調査団を編成し、私もその顧問として視察に参加したのですが、デンマークの担当者は「2012年までに全自治体とすべての行政機関のデータ連携を完了させる」と言っていました。そして、2013年の10月に再度デンマークを視察した際には「予定どおり全自治体と政府のデータ連携は完了し、州と正式な合意もできたので、政府・州・全自治体のデータが2013年ですべて連結できるようになる」とプレゼンをしてくれました。

LASDEC デンマークでの住民サービスには、どのような具体例がありますか？

須藤 デンマークでは番号に基づくデータ連携によって国民の世帯情報をつかんでおり、その状況を見た上で行政として家庭を補助するサービスがあった場合には、国民一人ひとりに開設されている「マイページ」というホームページにお知らせしています。先にお話した日本のマイ・ポータルはこれをモデルとしています。

日本では現在、何か行政サービスを受けるためには各種証明書を添付して申請する必要があります。デンマークではウェブを通じて申請し、行政側から求められる「各種個人情報データベースへのアクセス許可」に了承すれば事務手続きは完了し、スピーディーにサービスが開始されています。日本でも、目指すべきはそこだと考えています。

LASDEC サービスは充実しますが、デンマーク国民から「管理されている」というような不満は出ないのでしょうか。

須藤 行政機関は職権に基づきデータベースにアクセスして国民の個人情報をほとんど把握できること

になります。そのためデンマークでは、個人情報保護を重視する「データ保護庁」という機関を新たに設置しました。これは法務省管轄でありながら、決定権限は政府から独立した第三者機関という位置付けです。データ保護庁が「政府は情報を集めすぎている」「プライバシーを侵している」と判断すれば、行政にストップをかけるという権限を持っています。デンマークの財務省の方とお話した際には「我々は、行政サービスを充実させ国のイノベーション政策を打つためにデータを利用する方向にアクセルを踏む役であり、データ保護庁はそれにブレーキをかける役」と言っていました。そのせめぎ合いの中で政策が作られ実施されていく、健全な方法ですよ。

LASDEC デンマークでは民間企業との連携はあるのでしょうか。

須藤 学校や老人ホーム、病院など、行政と関係の深い機関とはすべて連携していますが、明らかな営利目的の企業とは連携していないようです。日本における番号法の「3年後に個人番号の利用拡大を検討する」という附則についても、その拡大の範囲はあくまで準公共的な民間機関を念頭に置いています。要するに水光熱ガス、金融、保険、介護事業者などを見据えているということです。これは私も、政府も以前からそういう認識でいました。

条例によって広がる 自治体サービスの可能性

LASDEC 自治体が独自に条例で定めることによる、住民の利便性向上のためのサービスにはどのようなものが考えられるのでしょうか。

須藤 まずは申請などの手続きに関することでしょう。インターネットを通じて各種申請の受付を可能にするためにマイ・ポータルを設置を進めていますし、また、番号によって庁内のデータ連携も必要になるため、総合窓口を導入する自治体も増えるでしょう。ウェブや総合窓口によるワンストップ

サービスが実現すれば、国民の利便性は大きく向上すると思います。

今回の番号法では、個人番号の利用範囲について「自治体は、税・社会保障・防災に“類する”事務においては、条例で定めることにより個人番号を利用することができる」という内容が書かれています。「税・社会保障・防災に“関する”事務」であればかなり限定的ですが、そうではなく“類する”という表現である以上、その利用範囲は自治体の裁量に強く依存するということを意味します。自治体としては「判断を求められても困る」と戸惑うところもあると思いますが、地域特性を考えた積極的なサービスを首長さんに期待したいと思います。

例えば、社会保障に“類する”ものとして介護事業者と行政の連携があり得ますね。現在では要介護者が介護サービスを受けたり介護施設を利用したりする申請の際に複数の事務書類が必要となりますが、個人番号を利用できるように条例で定めれば、書類を用意するという住民の負担は大きく減少しますし、行政も介護事業者も手続きの効率は向上します。団塊の世代がすべて後期高齢者になる平成37年ころには今以上の超高齢社会となるため、これから認知症なども急速に増加するでしょう。現在既に、全国の認知症患者数は軽度の方やいわゆる予備軍の方を含めると800万人以上になりますから、そのうち1000万人は軽く突破するでしょう。それを現在の手続きのまま対応するのは非常に大変ですので、介護福祉系事務の効率化は急ぎたいですよ。

番号制度に先立つ情報連携事例 地域医療福祉系ネットワーク

LASDEC 先生が関わっていらっしゃる実証事業などで、情報連携の活用事例がありましたら教えてください。

須藤 東京大学の高齢社会総合研究機構のプロジェクトの委員長として、厚生労働省の支援を受けて医療と地域介護のデータ連携を進めています。

個人の医療・介護情報について、これまで医療サイドは介護サービスの内容を、逆に介護サイドは医療内容に関するデータを持っていませんでした。そのため両者ともに現場で本人を見ながら対応してきたのですが、それでは治療計画を立てるにも支障が出る場合が多くあります。これを改善して地域包括ケアを実現するために、厚生労働省は全国に地域医療福祉系のネットワークを作ってきたのですが、その数が100以上にも上り、しかもそれぞれのネットワーク以外ではデータの互換性もない状況でした。

医療業界では国際標準化の動きなどにより、データの構造化(何に使うためのデータなのか明確で、データベース上で管理できる形式にすること)が進んでいます。しかし、介護系のシステムが各地でバラバラであるためにネットワークを越えた連携ができない状況であり、厚生労働省としてはそれを何とかするために東京大学に委託したという経緯です。100以上ある地域医療福祉系のネットワークについて、ベンダー各社が作成したものを壊せと言っているわけではなく、またどこかとどこかをつなげるだけでなく、すべてが連携できるようにデータを変換するシステムを作成しようというのが、現在進めている事業の内容です。

LASDEC 現場のシステムはそのまま使用して問題ないが、データの構造化だけはルールに基づいて統一しておこうというのが連携の際のポイントなのですね。

須藤 そのとおりです。

番号制度を活用するために 自治体職員が果たすべき役割とは

LASDEC 番号制度に向けて、自治体職員は具体的に何から始めるべきでしょうか。

須藤 現在は、各原課が基幹データベースに基づいてバラバラのシステムで業務に取り組んでいる自治体が多いと思いますが、そこに横串を通してデータ連携ができる体制を整備しなければなりません。そ

してそれは、経費を考えれば最終的には「ハードウェアを持たずにデータの処理サービスの料金を支払う形式」、つまりクラウドになるのだと思います。

番号制度により、個人情報自治体の枠を越えて確実にやり取りするためには、まずは自治体内部の連携を確実にできるようにしなければなりません。そのためにシステムを活用すべきですが、実際にはシステムの安定性やセキュリティが不安であるために紙ベースの内部処理から抜け出せないという自治体も多いでしょう。しかし今後は逆に、大量の情報を正確に高速で処理するために、システムを利用せざるを得なくなります。それはつまり、安定性やセキュリティについてベンダー任せとするのではなく、自治体がしっかり理解しなければならないときが来ているということです。

私は総務省の住民制度課が所管している「地方公共団体における番号制度の導入ガイドライン」を検討してきた委員会の座長をしていますが、そこで言っているのはまず、自治体内でPMO(プロジェクトマネジメントオフィス)を立ち上げ、全庁を挙げた体制作りをすることです。PMOにより法とICTに対する理解を深め、トラブルが発生した際に対処するのはどの課なのか、ベンダーなのか、国なのかといった責任の所在をはっきりさせる必要があります。規則や条例を整備するために議会に説明する役目もあるでしょう。システムの開発はもちろん民間企業の協力がなければできませんが、「ベンダーに丸投げしてしまって自治体は操作方法だけを覚えればいい」という時代ではないということです。

今後、政府からの通達も頻繁に届けられるでしょうし、自治体はそれに対応した条例整備も進めなければなりません。PMOのリードにより、“法”と“ICTへの理解”、そして“全庁的な番号制度の運営体制”を三位一体で考えていくことが大切です。

LASDEC システムの調達やデータのクレンジング作業(重複したり、使用されていない個人情報を整理する作業)など、新たに組み込まなければなら

ない具体的な自治体の対応内容についてはいかがでしょうか。

須藤 中間サーバーと統一宛名管理システムの整備が当面の課題ですが、そもそも LGWAN の帯域を十分に確保していない自治体や、庁内 LAN が業務システムによって分割されている自治体も多いと思います。先ほども言いましたが、ICT への理解を深めた上で、分割されていた業務を連結しても問題がないようにセキュリティを確保し、また責任の所在を明確にする必要があることは強く伝えたいですね。

次にデータベースに手を加え、データクレンジングを進めなければなりません。番号制度の運用が平成 27 年 1 月 1 日であり、その後 3 年で運用の見直しです。つまり、30 年ころから庁内のその他の業務へ個人番号の利用が拡大し、さらに介護事業者や決済系機関とのデータ連携も進むことになるでしょうから、遅くともそれまでにはデータクレンジングを完了しておきたいですね。

そして、個人情報に番号を振る際には XML 対応にし、タグをつけてメタデータとして検索できるようにしていただかなければなりません。ベンダーが独自のタグをつけている現在では、例えば自治体 A では“氏名”というタグで管理しているのに、B という自治体では“名前”というタグで管理しているという場合もあるでしょう。このメタデータが同じ意味であると翻訳する辞書も作らなければなりません。

デンマークでも、「データの構造化はもちろんやっている」と言っていました。

LASDEC 連携の可能性を広げるために、データを構造化して拡張性を確保しておくことが重要なですね。

須藤 自治体が番号制度に関するシステムを調達する際には、「拡張性を考慮した設計にすること」という内容が番号法の附則に書かれています。将来的な官民連携を視野に入れたシステムの導入を検討していただきたいですね。

番号制度の発展による オープンデータへの可能性

LASDEC 番号制度によりデータの標準化が進めば、オープンデータの動きも活発になっていくでしょう。

須藤 デンマークでは、「番号制度に基づいて名寄せしたデータをすべて匿名化し、“世界中のだれでも”データを参照できるようにする」と言っています。データを引き出す際に認証を必要とするとしても、「どんなに匿名化しようが情報をオープンにすぎた場合、一つのデータがどこのだれのことを言っているのか分かってしまうこともあるのではないか」と私も質問したのですが、本人たちは「そこはデータ保護庁とのやり取りになるだろう。イノベーションを起こすためにはできる限りオープンにしたい」と話していました。資源が多くない国ですから、データ分析を通じてイノベティブな事業を興したいという思いが強いのでしょうか。

逆に、フランス政府は各省庁バラバラのデータで、構造化せずにオープンデータを提供しています。話を聞くと「我々のデータは大したものだとは思っていない。オープンデータを奨励する呼び水の役割を果たし、企業が持っている顧客データを匿名化して提供し合うきっかけを作ればイノベーションも起こるだろう」という言い方でした。日本では、番号制度によって名寄せした情報を匿名化するにしても、オープンデータにするには反発が強いと思いますので、フランスに近い形になるのかもしれませんが。ひとまず、オープンデータ戦略は産業政策の色合いが強いので、現時点では番号制度とは分けて考えておいたほうがよいと思います。

番号制度に関連する 今後の見通しについて

LASDEC 今後の懸念材料の一つとしては、番号制度に対応するベンダー SE の人員不足が挙げられ

ますが…。

須藤 調達コストが上がる可能性はあります。平成26年、27年で基幹システムの改修を行う自治体は多いと思いますので、ベンダーの人手不足の例が目立ってくるでしょう。

LASDEC そうなると、町村など自治体規模の小さい団体は対応が困難になります。都道府県が統括するクラウドへ参加することなどを視野に入れるべきでしょうか。

須藤 国内の全市町村が独自で対応するのは難しいでしょうね。しかも個人情報ですから、ミスのないように扱わなければなりません。全庁的な組織としてPMOを立ち上げ、自団体のあり方をシミュレーションし、他の自治体と組むべきかどうか判断できるようにすることが第一歩です。そして検討の結果、共同化で進めようとする団体も多くなるでしょう。その観点から、総務省も内閣官房もクラウド化を推進しています。

今後、番号制度の導入に関して自治体ではPIA（個人情報保護評価）を実施する必要があります。「既存の個人情報保護委員会で対応しよう」という自治体もありますが、PIAはシステムに対する技術的な判断が必要になるので、法律関係専門のメンバーで構成されている個人情報保護委員会では対応できないでしょう。システムに強い人材を自治体内から用意できないのであれば、外部の技術者とアドバイザー契約を結ぶなどの対応が必要になります。これも、市町村が独自で行うことが大変であるなら、複数団体で共同で進めるべきだと思います。

LASDEC 将来の住民サービスに関して、マイ・ポータルにより家庭で申請や手続きができるようになったとしても、「パソコンなどの電子機器を使用するのが苦手」という方もいらっしゃると思います。そこはどのように考えていくべきでしょうか。

須藤 日本で内閣官房や総務省、私も言っているのは、将来的にはCATVや4Kなどの高解像度テレビをインターネットに接続し、スマートテレビ化して

家庭からの各種申請を可能にする、ということです。テレビに申請手続きの画面を映し、「個人情報を参照していいか」という行政からの問合せに対して、住民は手元のタブレット端末でOKを出せば手続きが完了するという方式を構想しています。大画面で解像度の高いテレビなら高齢者でも見やすいでしょうし、タッチパネルなら操作もシンプルにできるでしょう。

LASDEC 電子機器は苦手でもテレビのリモコン操作ならできるという方は多いですから、いつも使い慣れているテレビで申請ができるとなると、心理的なハードルも下がりそうですね。

須藤 私は次世代放送推進フォーラムという一般社団法人の理事長をしていますが、総務省も今話した方向で推進していくと聞いています。個人番号カードにはICチップが入っていますから、それをテレビに接続すれば個人認証もスムーズにできるでしょう。しかし、それでも認知症になれば本人が操作するのは難しいでしょうから、代理人が手続きを進められる環境も整備しなければなりませんね。

デンマークでは、マイページからの手続き方法が分からないという方には窓口で職員が操作方法を教え、「次は家でやってみてください」という対応をしています。そういったパソコンベースに代わるテレビを活用した申請方式が確立されれば、日本発の世界に誇る運用策という形になりますね。

2020年の東京オリンピックは4Kテレビ普及の一つの節目でしょう。スケジュールはまだ未定ですが、ケーブルテレビ事業者はもともとカードによる視聴の認証を行っていたこともあり、行政サービスへの電子申請について積極的なようですよ。

LASDEC 自治体職員による番号制度への業務対応作業は決して簡単ではありませんが、それを乗り越えた先には行政の効率化と住民の利便性が大幅に向上する未来が待っているのですね。本日は、お忙しい中貴重なお話を聞かせていただき、本当にありがとうございました。