

黒田 充

〔自治体情報政策研究所代表〕 くらだ・みづる

マイナンバーの利用拡大と「プロファイリング」の危険性

行政の「AI」化は
自治体を
どう変える

特集

■ マイナンバーの役割は個人情報「名寄せ」 ■

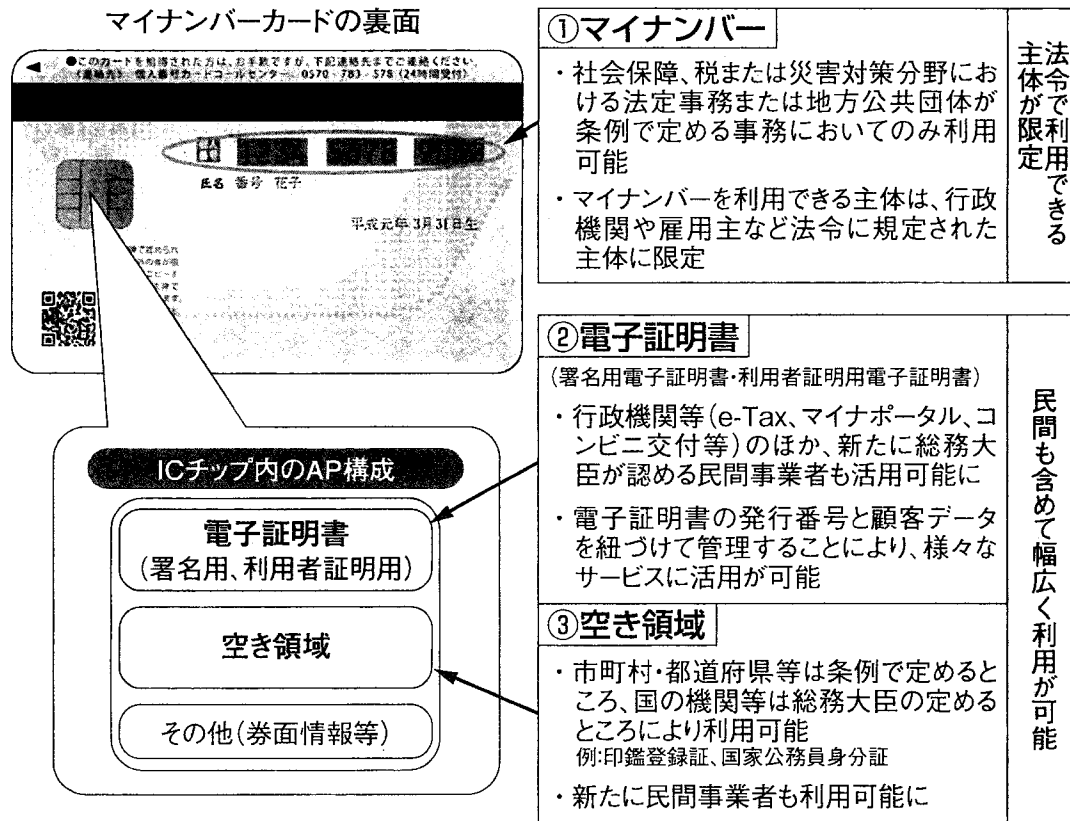
2019年11月現在1823万枚、交付率14・3%と、マイナンバーカード（以下、カード）の普及は進んでいない。しかし、カード普及を諦めたわけでも、マイナンバー制度が失敗したわけでもない。マイナンバーは行政機関等が保有する国民と在留外国人（以下、国民等）の個人情報を「名寄せ」するところに危険があり、16年1月の利用開始以降、その懸念はカード普及を通じ着実に拡大している。

一方、コンビニでの「住民票の写し」の交付などカードのサービスの多くは、カードのICチップに納められた

「公的個人認証」（JPKI）の電子証明書によって実現されている。こうしたサービスにはマイナンバー自体は使われておらず、少なくとも現時点では、利用してもマイナンバーに新たに個人情報「紐付け」^{ひもつけ}られることはない。なお「名寄せ」とは、複数のデータベースに記録されている同一人物のデータに共通の番号を付け、この番号を使ってこれらのデータベースからデータを集めることをいい、また番号を使って名寄せが出来る状態になっていることをその番号に「紐付けられている」という。

そもそもカードの役割は行政機関等に対し「私のマイナンバー」を証明することであって、コンビニ交付などのサービスは言わば「おまけ」のようなものである。仮にカー

参考図 マイナンバーカードと「電子証明書」



ドが全く普及しなかったとしても、行政機関等はマイナンバーを使って他の行政機関等が保有している個人情報を引きだし名寄せすることができるのである。

(資料) 総務省HP「民間事業者におけるマイナンバーカードの利活用」より作成。

プロファイリングとマイナンバー

対象とする人物に関する個人情報を名寄せすることで、コンピューター上に人物像を仮想的に作り出すことを「プロファイリング」といい、評価の基準などに沿って対象者の選別や等級化などが可能となる。

マイナンバー制度の出発点は小泉政権(2001～06年)において社会保障費の削減を目的として検討された社会保障番号である。「真」に支援が必要な人に対して公平な支援を行うことのできる制度を実現する、すなわち国民一人ひとりをプロファイリングすることで政府の定めた基準にしたがって支援が「必要な者」か否かを選別するために、個人情報を集めるのが目的であった。この構想に国税庁の長年の悲願であった納税者番号の機能がプラスされ、社会保障と税の共通番号として実現したのがマイナンバーである。

もともとプロファイリングはあくまでも集めることのできた情報をもとにした推定であり必ずしも正確ではない。マイナンバーによるプロファイリングをより正確なものにするには、マイナンバーに紐付けられる個人情報を増やす必要がある。既に年金や健康保険、所得税、雇用保険等に関する個人情報は紐付けられている。しかし、それだけではない。市町村が保有する個人情報は詳細かつ膨大である

が、これらのうち、住民票と関連付けられている個人情報（住民税、固定資産税、軽自動車税、福祉や生活保護、教育などに関わるもの）も全て紐付けられていると見て良いだろう。ただし、これら全てがマイナンバーを使って他の行政機関へ提供されているわけではない。例えば固定資産税情報の外部提供はまだである。

19年5月の「番号法」（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）等の改正により戸籍情報との紐付けは2023年頃までには始まる。預貯金口座との紐付けは18年から任意で始まったが、付番開始後3年を目途に見直しされる予定だ。

行政機関等への手続きの際に住民票の写しや課税証明など添付書類を省略できるケースが増えている。これはマイナンバーを使った情報連携システムによる名寄せが実現されているからだ。情報連携が始まった17年11月での省略可の手続きは853であったが、19年7月には1764（現行法上は2230が省略可）と大幅に増えている。13年5月の成立以来、番号法が三十数回にわたって改正されたためであるが、こうした法改正について報道されることは皆無であり、国会で十分な議論がなされた様子もない。ほとんどの国民が知らぬ間にマイナンバーによる名寄せは進んでいるのだ。

では今後はどうなるのか。「デジタル・ガバメント閣僚

会議」（内閣総理大臣を本部長とする高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部の下に14年6月設置）が19年6月に決定した「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用の促進に関する方針」では、「社会保障の公平性の実現や適正・公平な課税の観点等から、所得のみならず資産を適切に評価しつつ能力に応じた負担を求める公平な社会保障等を目指し、マイナンバーの利活用を進めている」としている。不動産等の資産については住民票情報を介して紐付け済みの市町村の固定資産課税台帳を活用する可能性が高いと考えられる。「社会保障の公平性の実現」という点でいえば、カルテやレセプト、健診結果などの医療情報との関係をどうするのかが焦点となってくる。

医療情報を生涯にわたって把握可能に

18年6月閣議決定の「未来投資戦略2018」は、世帯単位である健康保険の被保険者番号（既にマイナンバーと紐付けられている）を個人単位化したうえで、これを医療等分野における識別子^①とし、マイナンバー制度のインフラを活用することで、2020年度から「個人の健診・診療・投薬情報が医療機関等の中で共有できる全国的な保健医療情報ネットワーク」及び、「行政・保険者・研究者・民間等が、健康・医療・介護のビッグデータを個人のヒストリーとして連結・分析できる解析基盤」を本格稼働する

としている。

また、厚労省情報化担当参事官室が18年8月に示した「『医療等分野における識別子の仕組み』の概要」は「被保険者番号履歴を医療等分野における識別子の一つとして活用することが現実的」としている。被保険者番号を履歴管理すれば、転職・退職、転居等で番号が変わっても、個人の特定が可能となり、「個人のヒストリー」として医療等の情報を生涯に渡って把握することが可能となるのだ。

麻生太郎首相（当時）は08年11月の経済財政諮問会議で「たらたら飲んで、食べて、何もしない人の分の金（健康保険料の意—引用者）を何で私が払うのだ。だから、努力して健康を保った人には何かしてくれとか、そういうインセンティブがないといけない」と語っている。しかし、自明のことだが不健康や疾病は本人の努力だけの問題ではない。自立・自助、自己責任を強調し、公的責任の放棄を図る政府のもと、医療等分野における識別子とマイナンバーによって集められた個人情報を使って、一人ひとりがプロファイリングされ、「真に支援が必要な者」と「必要でない者」に選別される可能性がいよいよ強まっているのだ。

自治体のシステム共通化

総務省「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告」

（18年7月）は、人口縮減時代のパラダイムへの転換が必要として「自治体の経営資源が制約される中、法令に基づく公共サービスを的確に実施するため」には、AIなどの「破壊的技術（Disruptive Technologies）」を「積極的に活用して、自動化・省力化を図り、より少ない職員で効率的に事務を処理する体制の構築が欠かせない」としている。そのためには、行政内部において「共通の情報システムを活用して低廉化を図る必要」があるが、「マイナンバー制度による情報連携の開始後は、情報連携の対象となる情報については、全ての市区町村で同じレイアウト（データ標準レイアウト）を使用して副本データを作成して」おり、これは「システム共通化の基盤となり得る」などとしている。すなわちマイナンバーの仕組みを、全市町村のシステムを共通化・標準化し、自治体の独自性の放棄による地方自治の形骸化を促すためのインフラにも使おうというのである。

また、総務省・スマート自治体研究会が示した報告書（19年5月）は自治体でのAIの積極的活用を促すとともに、活用事例や実証実験を紹介している。それは例えば、特定健診受診対象者に過去の受診者のデータをもとにAIで最も効果的な勧奨通知を送る、認定調査や主治医意見書をもとにケアプランをAIに提案させる、兄弟姉妹の入園や利用調整基準等のルールを学習したAIに保育所の入所

(重要)

選考をさせるなどである。

AIをこうしたプロファイリングや選別に本格的に活用するには、膨大な量の履歴を含む一連の個人データを予め学習させる必要がある。どこからデータを取り寄せるのかを考えれば、様々な個人情報と結び付けられたマイナンバーを活用するのが最も「合理的」であろう。マイナンバーはAIによる「より少ない職員で効率的に事務を処理する体制の構築」、すなわち人減らし合理化にも使われるのだ。

電子証明書の発行番号は野放し状態

冒頭で述べたようにマイナンバーカードのサービスの多くを実現しているのは、JPKI（公的個人認証）の電子証明書なのだか、ここにも極めて重大な問題がある。

電子証明書には、カード所有者の住民票記載通りの氏名や住所、生年月日、性別と固有の発行番号が記録されている。コンビニ交付などで電子証明書を利用すると、サービス提供者に発行番号等が伝わり記録されるとともに、JPKIを管理する地方公共団体情報システム機構（J-LIS）、マイナンバーや住基ネットを管理している）が、その有効性について発行番号をもとに確認する。名前や住所等に変更があったり、更新されず有効期限（発行日から5回目の誕生日まで）が切れていたりした場合、J-LISはその電子証明書を無効と返答し、サービスの利用はできなくなる。

電子証明書が使われるのは公的分野だけではない。ネット上での銀行や証券の口座開設、ローン申し込みなどの際の本人確認など民間分野での利用も始まっている。発行番号とカードの所有者、すなわち国民等とは一対一の関係にあり、サービス提供者は発行番号を得ただけでサービス対象が誰なのかを特定でき、番号を使った名寄せやデータベース作成も可能である。さらにJ-LISは電子証明書の更新前後の番号を関連付ける履歴管理サービスも提供しており、発行番号とその履歴によって、カード取得者は生涯にわたって特定、追跡されることになる。

このようにプロファイリングにも利用可能な発行番号だが、この発行番号にはマイナンバーのような利用規制はなく野放し状態である。さらに驚くべきことだが、総務省はウェブサイトで民間企業に対して、「発行番号と顧客データを紐づけて管理することにより、様々なサービスに活用可能」とその利用を促しているのである。マイナンバーには厳しい利用規制を行う一方、発行番号へのバランスを欠いたあまりにも緩い措置は到底理解できるものではない。

マイナンバーカードが健康保険証に

19年5月の健康保険法等の改正により2021年3月からカードを健康保険証（以下、保険証）にすることが可能になったが、これもJPKIの電子証明書によって実現さ

れるものだ。目的はオンライン資格確認の実現であり、退職等により失効した保険証が利用されることで生じる過誤請求の防止などを図ろうというのである。

これは国民等にカードを持たせるうえで極めて有効な政策であり、デジタル・ガバメント閣僚会議は交付枚数を2021年3月末の時点で6〜7000万枚と見込み、23年3月末までに概ね全ての医療機関でのオンライン資格確認が可能となり、ほとんどの住民がカードを保有することになるとしている。

厚労省は21年3月以降も現在の保険証が使えるとしている。しかし、その一方でこれほど交付が進むとなぜ政府は考えるのか。それは「将来的に保険証の発行を不要としてマイナンバーカードのみの運用への移行を目指していく」（厚労省・オンライン資格確認等システムに関する運用等の整理案（概要）令和元年6月版）からである。保険証が廃止されれば、カードを取得しないという選択肢は我々には残らないことになる。

ところで保険証化の話は、カードの普及が予定通りに進まないからという理由で急に出てきたものではない。14年6月に閣議決定された「世界最先端IT国家創造宣言」は、カードについて「公的個人認証サービス等を活用し、健康保険証や国家公務員身分証明書など、公的サービスや国家資格等の資格の証明等に係るカード類の一体化／一元

化」を図るとしていた。さらに翌年6月閣議決定の「日本再興戦略2015」にも「2017年7月以降早期に医療保険のオンライン資格確認システムを整備し、医療機関の窓口において個人番号カードを健康保険証として活用することを可能とし」とある。保険証にする計画はマイナンバー制度スタート前からあったのだ。

保険証化により危惧される点はいくつもあるが、紙幅の関係からごく簡単に記すと、①持ち歩くことで紛失・盗難の危険性が増大する、②システム整備やセキュリティ確保など医療機関に過度な負担となる、③従来の保険証との混在により医療機関の窓口で混乱が生じる、④電子証明書の期限が切れている場合は保険証として使えない、⑤保険証の提示が必要な全ての場面（例えば介護施設等）でオンライン資格確認ができる保証がない、などがあげられる。

また、カードを保険証として使うには事前にパソコンやスマホで「オンライン資格確認のシステム」に自らアクセスし、電子証明書を使い初期登録する必要がある。操作は簡単ではなく、高齢者を中心に登録できない人がたくさん出てくるだろう。登録をしないまま医療機関に来た場合は、窓口で顔認証により登録することになるが、認識率100%は期待できない。医療機関職員と患者との間でトラブルが起きるのは間違いない。

一方、厚労省は、医療機関職員はカードに触らない、預

からないと現実無視の方針を示しており、窓口での混乱は収まりそうもない。

、そしてもう一点危惧されるのは、保険料滞納者との面談をすることなく、市役所の端末からオンラインでいつでもカードを短期被保険者証や資格証明書に一方的に変更することが可能になる点である。市町村の中には、これ幸いと資格証明書などを乱発するところも出てくるであろう。医療機関の窓口でカードを出しても全額自己負担と言われ、どうすれば良いのか分からず困り果てる人たちも出てくるのではないだろうか。詰まるところオンライン資格確認は診療抑制を促すことになる。

消費活性化と「マイナポイント」

総務省のウェブサイトにある「マイキープラットフォーム」にアクセスし、カードの電子証明書を使って「マイキーID」を取得すると自治体ポイントを利用できるようになる。マイキーIDは電子証明書を通じてマイナンバーとつながっており、一人で複数取得することはできない。

自治体ポイントはボランティア活動などを行うと自治体から交付され、貯まったポイントで地域の店舗などで買い物ができるとする地域活性化策の一つとして始まったものである。政府はこれを全国版である「マイナポイント」に拡張し、消費活性化策に使う準備を進めている。具体的に

は、マイキーID取得者が民間のキャッシュレス決済（電子マネーやQRコード決済）事業者からポイントを購入するとマイナポイントが「プレミアムポイント」として加算される（2万円の購入に対し5千円分のポイント）。これにはSuicaやWAON、楽天Edy、ドコモid、LINE Pay、PayPay、楽天ペイなどが参加する予定であり、政府は2020年度予算案に関連費として2500億円を計上している。

この政策をカード普及の遅れから出てきたものとする報道もあるが、それだけを目的とするには無理がある。なぜなら健康保険証化により2023年3月末までに「ほとんどの住民がカードを保有」する見込みであり、大規模な国費の投入はカード普及を図るためだけでは説明できない。

では目的は何か。19年6月に閣議決定された「骨太の方針2019」は「行政サービスと民間サービスの共同利用型キャッシュレス決済基盤の構築を目指すこととし、マイナンバーカードの本人確認機能を活用したクラウドサービスを発展的に活用する」としている。こうした官民の共同利用型キャッシュレス決済基盤の構築を目指す背景には、キャッシュレス化が海外に比べて遅れているとの危機感が政府にあるからだ。

18年4月、経産省は「キャッシュレス・ビジョン」を策定し、キャッシュレス化先進国のキャッシュレス決済比率

が4〜6割程度であるのに対し日本は15年時点で18・4%に留まっているとし、これを25年までに4割に引き上げることを目標に掲げた。また、ビジョンの「キャッシュレス推進活動の推進役となる機関の設立が必要」に基づき、同年7月には業界横断組織として一般社団法人「キャッシュレス推進協議会」を設立している。

政府の狙いは、マイナポイントを活用した国産の決済基盤を構築することで、キャッシュレス社会を実現するとともに、Google PayやApple Pay、Amazon Payなどの海外のキャッシュレス決済勢、とりわけ中国のアリペイに対抗しようというものである。アリペイは中国国内で使われているQRコード決済サービスの最大手で、日本への旅行者が買い物に利用することも増えている(ただし日本人は「まだ」使えない)。

「信用スコア」とプロファイリング

このアリペイを展開しているのはアリババ・グループだが、その傘下の金融関連企業が提供する信用スコアサービス「芝麻信用(セサミ・クレジット)」が、中国では広く普及している。芝麻信用は、年齢、学歴、職歴、資産状況、返済履歴、人脈、買い物履歴、趣味趣向などの個人情報をもとに350〜950点の範囲で信用スコアを算出し、本人などに提供している。高得点者は様々な優遇を受

けることができる(借家やホテル、レンタカー、シェア自転車などのデポジットが不要に、消費者金融での借金が容易に、一部の国のビザ申請がネット上で可能に等々)。

信用スコアが高いと就職や婚活でも有利になることもあり、多くの人達が点数アップに精を出しているという。しかし、肝心の信用スコアの計算の仕組みは全くのブラックボックスである。また民間だけでなく一部の地方自治体も交通マナーや市民道徳などを守らせる意味合いが強い独自の信用スコアの算出と活用を始めている。中央政府も2020年までに社会信用に関する基礎的法規や基準体系を整備し、信用情報リソースの共有を基礎とする社会全体の信用調査システムを構築するとする「社会信用体系建設企画綱要」を14年に策定している。

信用スコアの算出と活用は、プロファイリングによる人の選別、等級化であり、基本的人権を侵害する可能性が極めて高いものである。しかし、これは中国に限った話ではない。金融分野を中心に今や世界的な広がりを見せており、日本でも程度の差こそあるものの、いくつかの企業が信用スコアの提供を始めている。政府が構築を図る官民共同利用型のキャッシュレス決済基盤が、行動履歴や購買履歴などの個人情報収集する巨大なインフラとして成長し、スコアの算出へと進めば、深刻な権利侵害をもたらすことになる。決して見過ごすべきものではない。

プロファイリングされない権利

18年5月、EU（欧州連合）は全ての加盟国に個人情報保護を義務づける「一般データ保護規則（GDPR）」を施行した。規則には「プロファイリングを含む自動処理のみ基づく決定をされない権利を有する」とし、「プロファイリングに対して異議を唱える権利を持つ」と書かれている。特に人種的・民族的出自、政治的意見、宗教・思想上の信条、労働組合加入、遺伝子や生体情報、性生活・性的指向に関するデータに基づく処理は原則として禁止されている。

こうした権利を明記している背景には、ナチス・ドイツによる支配（障害者・児の安楽死、ホロコースト、戦時動員等）と東側諸国の監視社会という重い歴史がある。特に現代のドイツではプロファイリングにつながる共通番号制度だけでなく、個人情報を集める国勢調査さえ憲法違反とされている。

一方、日本では「リクナビ」（リクルートキャリア社による転職サイト）が就活生をプロファイリングし、内定辞退の可能性を数値化し販売、これを買った企業が採否判定に利用する事件が起きている。この一件を見ても明らかかなように、日本における個人情報保護の議論は、国民の意識も含め、EUに比べて格段に遅れており、プロファイリングをされない権利も個人情報保護法にはうたわれてはいない。

マイナンバーの出発点である社会保障番号の導入が検討

された際には、もらいすぎを防ぐとして個人レベルでの「負担と給付のバランス」を図ることや、社会保障給付に上限を設けることなどが狙上にあげられた。マイナンバーを活用したプロファイリングや選別はまだ行われてはいないが、制度化の目的から見て近い将来、始まる可能性は極めて高いだろう。マイナンバーの問題を「漏れたら怖いね」といった話で留めず、命にかかわる問題だと捉え、プロファイリングがどのような文脈で行われ、いかなる社会をもたらすのか、また地方自治体に求められる役割は何かについて、憲法改悪の動きが本格化するもと、基本的人権擁護の立場からの国民的な議論を大至急始めることが必要であろう。

（注）

- （1） 識別子とは複数の対象から特定の一つを識別、同定するのに用いられる文字列や数字からなる記号のこと。
- （2） マイナンバーカードの交付申請時に申請用紙にある不要欄をチェックしない限り、ICチップには公的個人認証の電子証明書が漏れなく記録される。
- （3） 電子証明書の期限が切れている場合は、顔認証を使っても初期登録はできない。市役所に向いて更新する必要がある。
- （4） 中国の信用スコアについては、西村友作『キャッシュレス国家「中国新経済」の光と影』（文春新書）、梶谷懐他『幸福な監視国家・中国』（NHK出版新書）、岩田昭男『キャッシュレス覇権戦争』（同）などを参照した。