

## 特別解説

改めて考える  
マイナンバーカードの意義

東京財団政策研究所研究主幹・中央大学法科大学院特任教授

森信 茂樹



法学博士。昭和48年京都大学法学部卒業。大蔵省(当時)入省。主税局総務課長、東京税関長、財務省財務総合政策研究所長等を経て、平成13年退官。この間、東京大学やプリンストン大学等で教鞭をとるほか、コロンビア・ロースクール客員研究員も務めた。平成19年より東京財団にて税と社会保障の一体改革について幅広く研究・提言を行っている。

## 1 | 始まるマイナポイント制度

オリンピック後の消費活性化策として、マイナンバーカードを取得しキャッシュレス決済で買い物した場合に、一定額のポイントが付与される「マイナポイント制度」が始まる。マイナンバーカードを取得する際に専用ID(マイキーID)を設定して、民間キャッシュレス決済を申し込めば、2万円の支払いに対して5,000円のポイントがもらえる。後述するが、この制度はマイナンバーを使うのではなく、マイナンバーカードについているICチップに搭載された機能を利用するものだ。

真の狙いはマイナンバーカードの取得促進にある。平成30年1月、「デジタル・ガバメント実行計画」が決定され、デジタル技術を活用した新たな行政サービス、政府情報システム予算・調達の一元化やクラウドなどの先端技術の活用に向けた検討が行われている。デジタル・ガバメントの普及には、電子的な本人確認が可能なICチップを搭載したマイナンバーカードの普及が大前提となる。これによりはじめて、「民間」「国民(一人ひとり)」「政府」がデジタルとしてつながり、様々な行政サービス・民間サービスが可能になるからだ。

一方、マイナンバー制度が導入されカードが交付されてから5年目になるが、発行枚数は1,850万枚、国民の2割にも満たない状況であ

る。これではデジタル・ガバメントはとうてい達成は難しいと言わざるをえない。

そこで景気対策をかねてのマイナポイントという話になる。現在現金給付で行われている社会保障のポイント化につながるという将来像も描かれているようだが、普及のためには、令和2年度から開始が予定されている健康保険証としての利用などカード利用のメリットを作り国民に訴えることがまっ当な政策と言うべきだろう。

この機会に、マイナンバー制度について、改めて意義、課題などを整理してみたい。

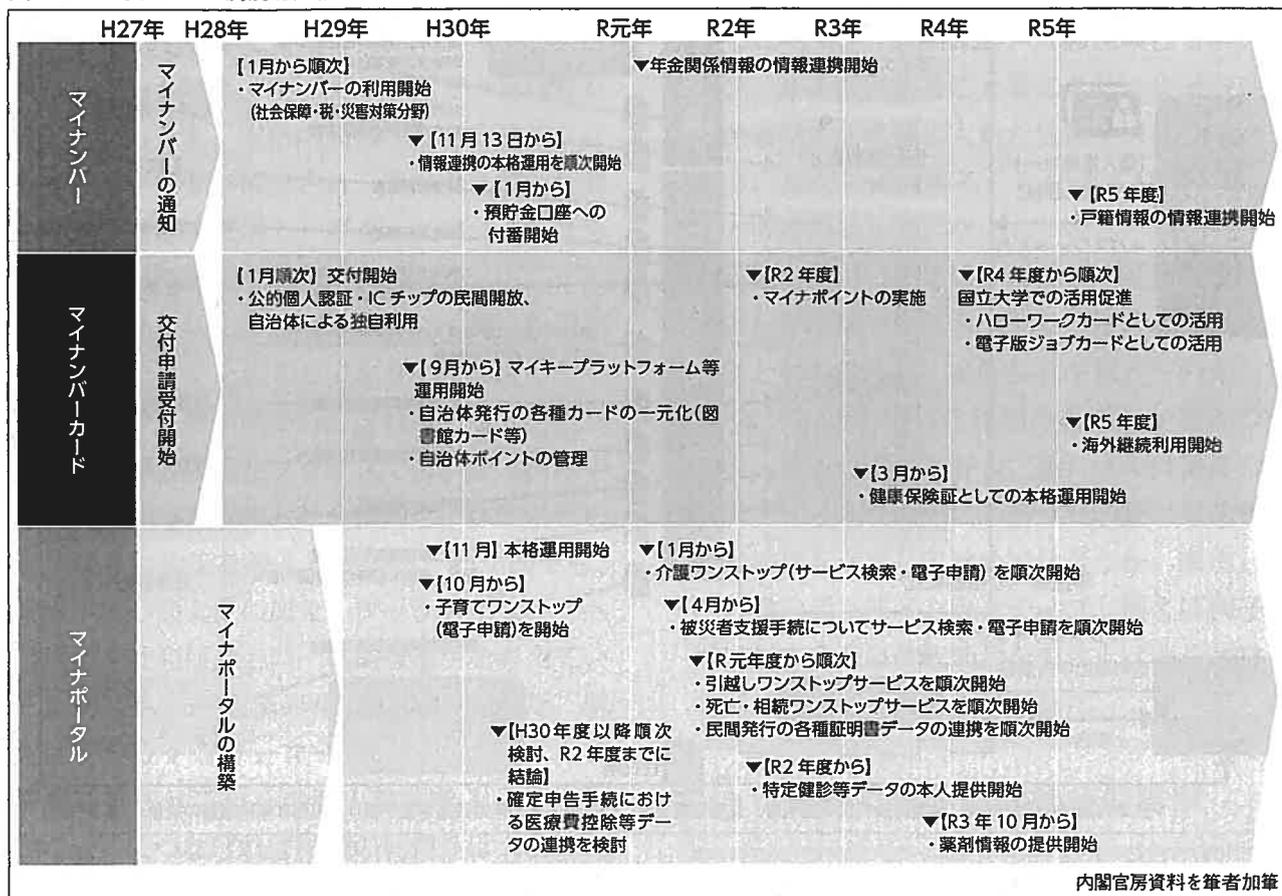
2 | マイナンバー制度の  
3つのインフラ

平成28年1月から始まった社会保障・税番号(マイナンバー)制度は、マイナンバー、マイナンバーカード、マイナポータルという新たな3つの社会インフラからなる。

マイナンバーは、税・社会保障番号といわれるように、その用途は税務と社会保障(さらには災害など)に限定され、公平・公正な課税や社会保障負担・給付の公平化・効率化に活用される。本質は、国民一人ひとりを識別するツールである。プライバシーなどの観点から利用範囲が法律で限定され、不正使用などには厳しい刑事罰も用意されている。利用範囲については、マイナンバー法施行後3年を目処に、パスポートや戸籍、医療などへの拡大が検討されること

図-1 マイナンバー制度導入後のロードマップ (案)

令和元年9月現在



になっており、戸籍では令和5年度の情報連携の開始が予定されている。いずれにしても法令で定められた分野でしか利用できない。

次にマイナンバーカードだが、これは、本人確認のための身分証明書に使えるだけでなく、カードに搭載されたICチップによって、公的個人認証用の符号を用いて様々な電子的な活用が可能となる。つまりオンラインにおける本人確認の手段で、「デジタル社会の基盤となる社会インフラ」である。マイナンバーを使うのでは、という誤解があるが、番号そのものを使うわけではないので、プライバシーの問題を克服することができ、民間の知恵によりその活用範囲を広げることができる。すでに、コンビニでの住民票などの交付に活用されているが、これから述べるマイナポータルを活用して、様々な民間のオンラインとの連携(トラストフレームワーク)をすることで、利用範囲が飛躍的に拡大する。

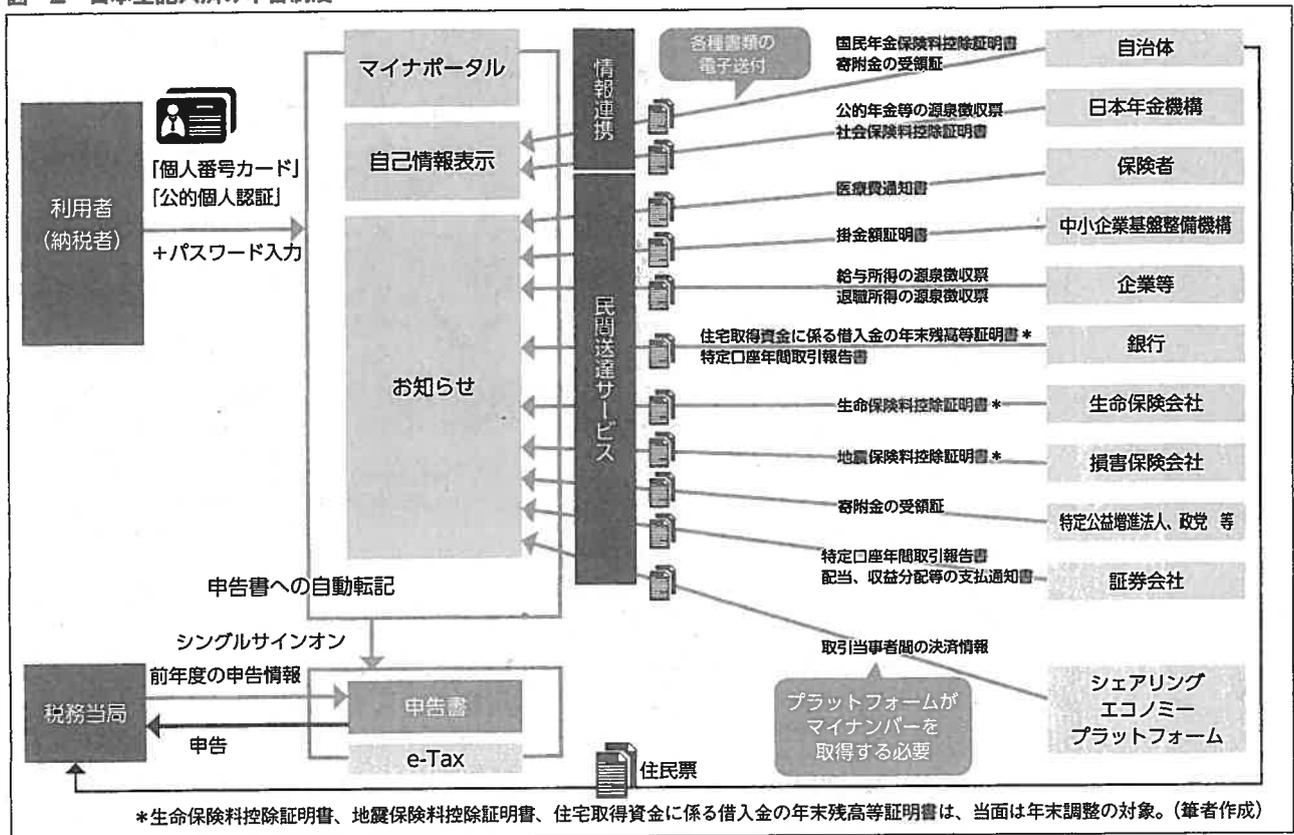
3番目のインフラは、平成29年11月から本格運用が始まっているマイナポータルである。

マイナポータルは、個人ごとに設けられており、マイナンバーカードをリーダーに読み込ませて、パスワードを入力して活用する。自らの特定個人情報の確認や、行政からの様々なお知らせを受け取ることができる。行政機関(「官」)のお知らせ機能だけでなく、民間送達サービス機能の搭載や電子決済機能等の提供も行われ、「民間」「国民」「政府」の三者が効率よくつながる様々なサービスが可能となる。今後の工夫次第ということだ。

これら3つのインフラを今後どのように活用していくかを見たのが、図-1の「マイナンバー制度導入後のロードマップ」で、内閣官房が作成のものを簡素化したものである。

ここで留意すべきことは、マイナンバー制度が導入された目的は、税制面における正確な所得の把握や適切な社会保障制度の提供である。しかし、制度自体は、あくまで名寄せ・本人確認などを効率的に行うツールであって、それを活用してどのような制度設計をするのかは、ま

図-2 日本型記入済み申告制度



た別の話である。このような区分を念頭に置きながら、基本的な活用法（ユースケース）について考えてみたい。

### 3 | 税・社会保障分野での活用

まずは、企業が行う従業員の社会保険・税に関する行政手続きのワンストップ化だ。フェーズ1として、マイナポータルを通じて複数手続きをワンストップで受け付ける仕組みの構築、フェーズ2としてクラウド連携が想定されている。

次に、確定申告・年末調整の簡素化だ。会社の行う年末調整については、保険料控除申告書などのデータを個人（従業員）がマイナポータルで入手し会社に提出する仕組みが令和2年から始まる。

個人の確定申告についても、納税者がポータルを通じて申告に必要な所得控除関連の資料を簡単に入手し、その情報データを直接e-Taxにつなげる仕組みが構築されている。代表例は医療費控除で、納税者がポータルを通じて保険者

から医療情報を取得し、e-Taxへアップロードする医療費控除のデータ連携が平成29年度確定申告から始まっている。

今後、生命保険料控除の証明書、住宅取得資金残高証明書、特定口座年間取引報告書など民間事業者とマイナポータルを連携させて、紙の提出が不要になる。令和2年分の確定申告からの対応を準備中である。

参考にすべき例として、記入済み申告制度がある（図-2）。この制度は、税務当局が、給与収入や年金金額、源泉徴収額などをあらかじめ申告書に記入して納税者に送付し、納税者はその内容を確認、必要に応じ修正して税務申告が終了するという制度で、欧州諸国で納税者サービスの一環として行われている。本来国税当局が行うべき行政サービスであるが、各種所得控除に必要な資料をマイナポータルで受け取れるようにして、e-Taxに連動させて申告できるようにすれば、日本型記入済み申告制度として、同様のことが可能となる。

この制度は、ギグ・エコノミーへの対応にも

つながる。デジタル経済の発達に伴い、プラットフォームを通じて単発の契約により労務を提供する機会が増え、ギグ・エコノミーと称される。わが国でも、安倍内閣の「働き方改革」により副業・兼業が推奨され、所得より自由時間を優先する若者も増え、ギグ・エコノミーは急速に拡大していく可能性がある。

この新たな状況に、既存の税制や社会保障制度はミスマッチを起こしており、税負担の公平性の問題や社会保障からこぼれ落ちる人を生じさせている。英国やフランスでは、記入済み申告制度を活用して税と社会保障を一体的にとらえ、様々な政策を導入している。わが国でも、税務申告の簡素化に加え、タックスギャップへの対応や社会保障との一体的な運用を考えていくためにも、記入済み申告制度は重要だ。例えばプラットフォームとマイナポータルを情報連携させて自らの収入情報を入手し申告(e-Tax)につなげれば納税の利便性は大きく向上する。ちなみに、内閣官房の資料には、マイナポータルの将来像として、マイナポータルを活用した民間クラウドとの連携が記載されており、契約しているクラウドサービス上の個人アカウントにある収入情報等を本人の意思で取っこれるようにすることが想定されている。

#### 4 | 最大の課題は預貯金口座付番

今後わが国に必要な政策としては、社会保障の肥大化を防ぎ効率化していくことがあげられる。その観点から問題になるのが、預貯金口座への付番である。平成30年1月にマイナンバーと銀行口座をひもづける改正が行われ、各金融機関は預金口座をもつ人にマイナンバーの届出を依頼しているが、「任意」であるため、ほとんど進んでいないのが現状である。口座付番が進めば、社会保障負担を、フローの所得だけでなくストックの預貯金・資産を勘案する制度に改めることもでき、社会保障の効率化につながる。平成27年6月に閣議決定された、「経済

財政運営と改革の基本方針2015」(骨太方針2015)では、「医療保険、介護保険ともにマイナンバーを活用すること等により、金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担を求める仕組みについて……検討する」と記述されているが、その後進捗はしていない。

証券口座については、ほふり(証券保管振替機構)が直接、住基ネットから顧客の個人番号をまとめて取得し、証券会社や株式等の発行者(企業)に提供できる仕組みの導入が進みつつある。銀行口座(預貯金口座)への付番については、ペイオフの際に名寄せが必要となる預金保険機構を活用して進めてはどうか。また、口座付番のディスインセンティブ、例えば利子所得に対する源泉徴収割合を引き上げることなどを具体的に考えることが有益だ。

#### 5 | 公平で効率的な社会の建設

消費税率が10%に引き上げられた現在、税制の公平性は、ますます重要な課題になっている。社会保障制度も、適正な所得把握を前提として形成される。そのために最も有効なツールはマイナンバー(番号)である。加えてデジタル社会のもとでは、マイナンバーやマイナポータルを活用して様々な住民サービスにつなげていくことも重要である。マイナンバーが税や社会保障の公平性を高めるためのインフラであるのに対し、マイナンバーカード・マイナポータルは新たなデジタル社会の基盤となるものだ。これらの社会インフラを活用し、利便性の高い国や自治体のサービスを提供するとともに、あらたな民間ビジネスの機会も生じる。マイナンバー制度を、真に官民共通の社会基盤にするために知恵を出し合うことが、わが国経済社会の活力の保持につながる。

【参考】森信茂樹編著『未来を拓くマイナンバー——制度を使いこなす事業アイデア』中央経済社、平成27年