

研究機構・研究と報告NO. 143

JichirorenInstituteofLocalGovernment 2023・6・1

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX:03-5940-6472<http://www.jilg.jp/>

〒112-0012東京都文京区大塚4-10-7自治労連会館3F

マイナンバーカードの「市民カード」化—その問題点—

稲葉一将（名古屋大学大学院法学研究科・教授）

一 本稿の趣旨

私は、「マイナンバーカード普及の新段階—取得『義務化』による公共サービスの変質—」住民と自治2023年6月号23頁において、「デジタル田園都市国家構想交付金制度要綱」に基づく国からの交付金を受けて、地方自治体が、個人番号カード（マイナンバーカード）を、「市民カード」（「町民カード」や「村民カード」も含まれます）としても利用する事業展開の動向について、ごく簡単に述べました。本稿は、いくつかの具体例に絞って、その特徴とともに、考えられる問題点を述べるものです。

二 「市民カード」化事業の具体例

1 全般的特徴

前述した拙文（25頁）において、マイナンバーカードの申請率7割以上（2023年1月末時点）が要件になっている交付金「マイナンバーカード利用横展開事例創出型」に採択された52件（4月現在、51件）を転載しました（出典は、「地方創生サイト」の「デジタル田園都市国家構想交付金」のページ）。そこでは書きませんでした。既に、マイナンバーカードの交付率が普通交付税の算定に反映されています（以下のリンクの「マイナンバーカード交付率の普通交付税算定への反映」の箇所。https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02001199.html）。本来、国は地方自治（地方財政）を保障すべきですが、マイナンバーカードの普及を実現するための手段へと財政が転化しているのです（なぜこうなるのかの背景については、岡田知弘ほか『デジタル化と地方自治—自治体DXと「新しい資本主義」の虚妄—』（自治体研究社、2023年）に収められた岡田氏のほか、中山徹、本多滝夫、平岡和久の各氏が執筆した論文を参照）。

その後もデジタル庁は、「マイキープラットフォームを活用した市民カード化構想の実現に係るモデル事業」10件の採択（2023年4月25日）や「マイナンバーカードの医療助成の受給者証としての利用拡大等の取組について自治体向け説明会」の実施（同年5月18日）のように、矢継ぎ早にマイナンバーカードの利用を地方自治体に促しています（同庁ホームペ

ージの「新着情報」の箇所を参照)。

しかし、そのマイナンバーカードは、「住民基本台帳に記録されている者の申請」(番号法16条の2第1項)に基づき、「市町村長」が交付します(同法17条1項)。また、「いつでも」住所地の「市町村長」に「返納」できます(同法施行令15条4項)。いずれにしても任意ですが、国からの交付金等の支出を期待する地方自治体(市町村)は、住民に対してマイナンバーカードの申請を促さなければなりません。総務省が公表している「マイナンバーカード交付状況について」(https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kofujokyo.html)によると、2023年4月末時点での「人口に対する交付枚数率」の上位は、人口が数百人から数千人規模の村町がほとんどです。市の場合は、交付枚数率が90%以上は、宮崎県都城市の95.0%(人口が162572人)と兵庫県養父市の94.3%(人口が22389人)だけです。両市は、前述した「マイナンバーカード利用横展開事例創出型」でも採択されていますので、その特徴を次に見てみましょう。

2 宮崎県都城市と兵庫県養父市の場合

①都城市

都城市のホームページを閲覧すると、「総合政策部」に「デジタル統括課」が置かれています(<https://www.city.miyakonojo.miyazaki.jp/soshiki/99/>)。この説明によると、同市では2021年度から「デジタル化をより強力にする全庁横断的な体制の構築」を目的にする「デジタル統括本部」が設置され、市長がCDO(最高デジタル責任者)に就任したとのことです。また、内閣府のデジタル専門人材派遣制度を活用して、株式会社NTTドコモと協定を結び、デジタル人材を非常勤で1年間受け入れたことも記されています。

現在は、企業からの提案を募集する「都城市デジタルトランスフォーメーションチャレンジプロジェクト」を行っていますが、「課題解決型」には「交付率9割超えのマイナンバーカードを基盤として、市民サービスの向上、行政の効率化、域内経済の活性化に資するサービスの実現」に関する提案が含まれています。

②養父市

養父市においても、「経営企画部」に「デジタルファースト課」が置かれています(<https://www.city.yabu.hyogo.jp/soshiki/kikakusomu/digitalsuishin/index.html>)。都城市と養父市は、「カードの普及フェーズから利活用フェーズに入っている」こと、「デジタル田園都市国家構想の実現のためにも、さらなるカード利活用が必要」であることから、「連携しながら、カード利活用の検討を行っていくことを合意」したとのことです。両市には、「オンライン申請」、「図書館カード」、「各種証明書のコンビニ交付サービス」等、共通点があることも記されています。

以上から確認できることは、都城市と養父市のどちらも、デジタル化が市長部局の方針になっていること、そしてこの方針に沿った課が置かれていることです。ここに企業からの提案募集も加わって、両市は、いよいよカードの「利活用」の段階に進む様子ですが、その場合において、慎重に検討しておくべき問題点はないのでしょうか。問題点を探るために、他の地方自治体の例も見てみましょう。

3 岡山県備前市の場合

中学生等の子どもの昼食費のポイント補助事業とマイナンバーカードの取得とを連結したことで全国的に知られるようになった岡山県備前市では、マイナンバーカードの取得を要件にする事業を拡大する複数の条例案が、2023年3月23日に可決・成立しました (<https://www.city.bizen.okayama.jp/soshiki/23/23011.html>)。しかし、マイナンバーカード取得を要件にすることに対する違法不当性の疑義が住民から強く主張された経緯もあって、条例施行日(同年4月1日)直後の5日になって、市長がマイナンバーカードの取得を要件にすることを見直す趣旨の記者会見を行いました(議会と住民の側から経緯を述べた文献として、中西裕康氏と松下香氏による「マイナンバーカード有無で保育・教育に差別施策」議会と自治体2023年5月号35頁以下も参照)。

ただし市営バス運賃の無料化に関しては、(根拠が附則に定められているので)条例を再度改正しなければならないからか、方針が変わりがないようです。つまり、「備前市営バス運行事業に関する条例の一部を改正する条例」は、2025年3月31日までの間において、「市営バスを利用する者」が「利用に際し当該利用者本人のマイナンバーカード」を「提示した場合」には、基本料金の「200円」が「無料」になると定めています(附則2項)。

マイナンバーカードの有無に関係なく市営バスの利用は可能ですが、費用の有無が異なるのです。住民が公共交通手段を用いるべき必要性和、マイナンバーカードの有無とは、(目的手段の)関係があれば別ですが、マイナンバーカードを取得(提示)しなければ無料にならないことの正当な理由の有無が問題点のまま残っています。

以上は一例にすぎませんが、地方自治体が任意取得のマイナンバーカードを「市民カード」にする場合には、地方自治体に新たな責任が生まれて、カード取得の有無で住民が不平等に扱われないように配慮しなければならなくなります。ここで不平等というのは、個々の住民の事情(金銭的負担能力など)と個々の行政サービスの素材的特質(給食などの教育やバスなどの交通)を考慮せずに、「市民カード」の有無という外形だけで住民が判断されるといった場合ですが、そうならないように、地方自治体の事務処理はむしろ複雑になるようにも思われます。

三 「市民カード」化の問題点

1 誤った情報連携と「利便性」の向上との矛盾

マイナンバーカードが「市民カード」にもなれば、教育、交通、医療福祉など様々な異なる行政サービスを利用するための共通の手段がマイナンバーカードになる(まさに「一体化」する)のですが、個人情報まで「一体化」しないようにするために管理が複雑になります。複雑になるので違法不当な個人情報の利用や提供が行われる事例も増えてくるでしょう。実際に、情報連携が誤って行われた事実は、以前からありました(稲葉一将・内田聖子『デジタル改革とマイナンバー制度—情報連携ネットワークにおける人権と自治の未来—』(自治体研究社、2022年)19頁。<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000062603.html>)。実損の有無など様々ですが、少なくとも個人情報が誤って利用または提供された場合の責任の所在と内容をあらかじめ定めておくべきです。たとえば、違法であれば賠償責任が発生しますし、違法と

までいえない場合でも補償を定めることは可能です。

2023年2月以降に、①オンライン資格確認の場合に個人番号（マイナンバー）が誤って登録され、他人の薬剤情報等の医療情報が閲覧可能になったほかにも（https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/049442db-8ca3-4019-928a-c8b76aaa75d5/07e1fec7/20230217_meeting_card-integration-mynumber-and-insurance_outline_02.pdf）、②コンビニエンスストアで住民票等の他人の証明書が交付された、③公金受取口座の登録において別人の口座が登録された、といった事実が広く報じられました（報道の一例として、東京新聞の5月16日付の記事を参照。<https://www.tokyo-np.co.jp/article/250157>）。

原因は様々ですが、以上の③の場合は、デジタル庁デジタル社会共通機能グループからの事務連絡（2023年5月23日）の形式で発出された「自治体手続支援において公金受取口座の登録を行う手順の徹底等について」では、公金受取口座登録の「手続支援」において、「マイナポータルサイトをログアウトせずに」別人の公金受取口座登録手続を開始してしまったために、「別人の口座」を登録するという「事案が複数発生」したと、その原因が述べられました。このような場合の責任の所在と内容を、あらかじめ定めておくべきです。

対面からオンラインに移行してマイナポータルから行政手続を行うことは、「利便性」の向上の一面があるとしても、情報連携を行う主体（機関）と連携される情報量も増えますから、誤った情報連携が行われてそのたびに停止する件数が増えるならば、むしろ「不便」です。

2 管理体制の強化か、それとも意思の尊重に向かうのか

以上の例ならば、公金受取口座の登録は、預貯金者本人の意思で申請するのです（公金受取口座登録法3条2項）。本人に対する地方自治体の職員による「手続支援」が必要になる場合は、本人が希望するものの情報通信技術に不慣れで支援が求められるといった場合に、本来ならば限られているはずですが、しかし、国はポイントまで付与して公金受取口座の登録申請を促してきました。本人の意思を尊重していたのか否か、無理に申請率等の数値だけが独り歩きしていなかったのか否か、ここで一度立ち止まって、国も地方自治体も素直に反省すべきときが来ていると思うのは私だけでしょうか。

それでは反省したとして、今後、どこを目指して進むべきでしょうか。マイナンバー制度を基盤にして情報連携つまり行政機関等の異なる主体（機関）が個人情報を受受する機会が増えれば、どうしても、誤った操作は形を変えつつ繰り返されるでしょう。それならば、個人情報の分散管理から一元管理に向かえば、管理体制が徹底されるようになると思いますか。またあるいは、マイナンバーカードの取得が任意のまま「義務化」するから複雑になるので、分かりやすく取得義務に方向転換しますか。しかし、これでは主権者である国民の行動が管理されるようになりますから、国民主権原理との基本的な矛盾が生まれてきます。この矛盾を解消するために国民主権原理も邪魔になってくるようでは、本末転倒です。

したがって、これとは別のもう一つの方向を目指すべきでしょう。それは国民主権原理に立脚する現在の憲法から出発して、立法（法律の制定）および法律の運用において、主権者の個々の意思が尊重されるための諸条件を（そもそも数が足りない公務員の全体の奉仕者性や専門性など、失われたものならば）回復するなどして揃えるというものです。この方向

においては、たとえば個人情報保護における同意が徹底されるべきであって、本人が異議を明示しなければ、個人情報の第三者提供に同意したものとみなすような同意原則の緩和立法は、望ましくありません。また健康保険証を廃止することで生命や健康といった国民の基本的な生活欲求を不安定な状態にしてまで、マイナンバーカードの取得に方向づけるような立法も、カード取得の任意性を歪めるものであって、望ましくありません（本題から外れるので詳論しませんが、黒田充『何が問題かマイナンバーカードで健康保険証廃止』（日本機関紙出版センター、2023年）、稲葉一将ほか『医療DXが社会保障を変える—マイナンバー制度を基盤とする情報連携と人権—』（自治体研究社、2023年）に収められた松山洋、神田敏史、寺尾正之の各氏の論文が多角的に論じています）。

地方自治体におけるマイナンバーカードの「市民カード」化事業についても、私たち主催者の行動を管理するのではなくて、意思を尊重できる「ヒューマンな地域社会」の「形成」を目指して、その必要性も含めて是非が検討されるべきです。