

市民学習会（マイナンバー制度を再考する）の次第

2024年2月3日

18:00 開会の挨拶

埼玉弁護士会 会長 尾崎 康

18:05 講演

實原隆志氏 南山大学大学院法務研究科教授

マイナンバー制度の狙いと規律

長久保宏美氏 東京新聞編集局デジタル編集部編集委員

マイナ保険証をめぐる問題点と今後予想されるトラブル

19:00 休憩

19:10 講演

稲葉一将氏 名古屋大学大学院法学研究科教授

健康保険証とマイナンバーカードの「一体化」—その構造と課題—

林敏夫氏 自治労連埼玉県本部

個人情報と公的機関により利活用されている現状について

19:45 休憩

20:00 パネルディスカッション

稲葉一将氏

實原隆志氏

長久保宏美氏

山崎利彦氏（埼玉県保険医協会理事長）

※五十音順

21:00 閉会の挨拶

埼玉県保険医協会 副理事長 渡部 義弘

2024年2月3日（土） 18：00～
（於：埼玉共済会館601・602号室）

市民学習会

「マイナンバー制度を再考する マイナンバーカードって安心なの？
なんで国は私たちにマイナンバーカードを持たせたがるの？」

（連続企画 第2回）

マイナンバー制度の狙いと規律

報告者： 實原 隆志（南山大学 法務研究科）



1

1

はじめに

2

- 日本の「マイナンバー制度」
「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」（以下、「マイナンバー法」）に基づく制度
- 個人番号制度とマイナンバーカードの制度からなるもの
- マイナンバーカード：個人番号制度とは距離のあるもの

本報告の関心：マイナンバーカードの関係する事柄

2

1

1. マイナンバー法におけるマイナンバーカード

(1) マイナンバー法による定義：同法2条7項

3

① カード記録事項を電磁的方法により記録

「カード記録事項」

- 1) カードに記載・掲載されている事項
 - 氏名、住所、生年月日、性別、**個人番号**その他政令で定める事項
 - 本人の写真
- 2) 電磁的方法によって記録される

3

1. マイナンバー法におけるマイナンバーカード

(1) マイナンバー法による定義：同法2条7項

4

② カード記録事項を閲覧し、又は改変する権限を有する者以外の者による閲覧又は改変を防止するために必要な措置が講じられたもの

- ・ カード記録事項の閲覧・改変
この法律又はこの法律に基づく命令で定めるところによるものに限定
- ・ 必要な措置：主務省令で定める

∴ マイナンバー法による定義

カードの表面に一定事項を**印字**し、ICチップに個人データを**デジタル**で記録し、カードの機能を維持するための技術的な必要な措置がとられているもの

4

1. マイナンバー法におけるマイナンバーカード

(2) カードの発行と利用目的

5

① 発行 : 16条の2第1項

機構は、政令で定めるところにより、住民基本台帳に記録されている者の申請に基づき、その者に係る個人番号カードを発行するものとする

② 利用目的 1 : 18条1文

個人番号カードは、第16条の規定による本人確認の措置において利用する
= 本人から個人情報の提供を受ける場合

5

1. マイナンバー法におけるマイナンバーカード

(2) カードの発行と利用目的

6

③ 利用目的 2 : 18条1文

18条2文・各号に掲げる者が、条例・政令で定めるところにより利用

- 個人番号カードのカード記録事項が記録された部分と区分された部分を利用
= マイナンバーが記録されていない部分（後述）
- 当該各号に定める事務を処理するために必要な事項を電磁的方法により記録して利用できる

∴ 本人の申請を待って発行されるものであって、使い道としてはマイナンバー取得時の本人確認と、**マイナンバーを含まないデジタル機能**
特に、従来の免許証にはなく、マイナンバーカードに特有の機能となるのは、デジタル機能を使っての個人情報のやり取りか

6

1. マイナンバー法におけるマイナンバーカード

(3) マイナンバーカードを使った個人情報の処理と、自己情報コントロール権

7

- マイナンバーカードを使ったオンライン手続では、マイナンバーが使われるわけではないが、多くの個人情報が扱われることには変わらない。
- 自己の情報がみだりに第三者に提供等されない自由は「自己情報コントロール権」とも呼ばれる。
- 公的機関が個人の情報を利用等する場合には、そうした権利の制約に当たる可能性があり、それが正当であるためには本人の同意か、法律上の規律が求められる

∴ マイナンバーカードの場合には「同意」は包括的なものとならざるをえない
→ マイナンバーカードを使った個人情報のやり取りと「自己情報コントロール権」の関係を考えると、そこにおける法律上の規律にかかる期待が大きくなる。

7

1. マイナンバー法におけるマイナンバーカード

(4) 小括： マイナンバー法におけるマイナンバーカード

8

- マイナンバー法による定義
カードの表面に一定事項を印字し、ICチップに個人データをデジタルで記録し、カードの機能を維持するための技術的な必要な措置がとられているもの
- 申請するかは本人の任意と考えられてきており、使い道としてはマイナンバー取得時の本人確認と、マイナンバーを含まないデジタル機能が挙げられている。
特に、従来の免許証にはなく、マイナンバーカードに特有の機能となるのは、デジタル機能を使っての個人情報のやり取りか

8

1. マイナンバー法におけるマイナンバーカード (4) 小括：マイナンバー法におけるマイナンバーカード

9

- マイナンバーカードの場合には「同意」は包括的なものとならざるをえない
マイナンバーカードを使った個人情報のやり取りと「自己情報コントロール権」の関係を考えると、そこにおける法律上の規律にかかる期待が大きくなる。

∴ マイナンバーカードの利用等の場面が法律でしっかりと規律されていることが求められる

9

2. マイナンバーカードの利用場面 (1) オンラインでの本人確認のための手段としてのカード：公的個人認証法

10

○ 公的個人認証

個人番号カードのチップに記録される「**署名用電子証明書**」に記録された事項を用いて行われる

○ 署名用電子証明書：同法3条1項

「作成・送信した電子文書が、**利用者が作成した真正なものである**、利用者が送信したものであること」を証明するもの

10

2. マイナンバーカードの利用場面

(1) オンラインでの本人確認のための手段としてのカード：公的個人認証法

11

○ 「署名用電子証明書」に記録されるデータ

- ・ 署名用電子証明書の発行の番号、発行年月日及び有効期間の満了する日
- ・ 署名利用者検証符号及び当該署名利用者検証符号に関する事項で主務省令で定めるもの
- ・ 氏名、出生の年月日、男女の別、住所：住民基本台帳法7条1号-3号、7号
- ・ その他主務省令で定める事項：公的個人認証法7条

∴ 法律で挙げられている限りにおいては、**個人番号は記録されない**

- ・ マイナンバーを使わずに個人情報オンライン上でやり取りされる
- ・ オンライン上で送信・提出された申請書が本人が作成した正式なものを確認する手段に：行政手続のオンライン化などでの活用が期待

11

2. マイナンバーカードの利用場面

(2) ポイント事業の手段としてのカード

12

○ マイナポイント：「自治体ポイント」の国版

「自治体ポイント」

- ・ 民間事業者の提供するポイントサービスを通じて得たポイントを、地域の商店の買い物等の場面で使うことを可能
- ・ 自治体ポイントを付与方法の一つ
クレジットカードのポイントや航空会社のマイレージなどを自治体ポイントに変換

○ 「ID連携」、「マイキーID」を活用

12

2. マイナンバーカードの利用場面 (2) ポイント事業の手段としてのカード

13

○ 個人情報の保護への配慮

- ・ キャッシュレス決済サービスで取り扱う個人情報やお買い物情報についても、国が管理、保持できない仕組み
- ・ 「マイナンバーカードやマイキープラットフォームには・・・**図書の貸出し履歴や物品の購入履歴等の情報は保有できない**」

- ∴ マイナンバーカードの関係領域を使って、民間事業者のポイントを変換して行われる事業
- ・ 「マイキーID」を基にしたID連携
 - ・ 「マイキーID」は公的個人認証サービスに対応して作成されるもの

13

2. マイナンバーカードの利用場面 (3) 保険証としてのカード：国民健康保険法ほか

14

○ これまでの保険診療の仕組み：電子資格確認等

① 「電子資格確認」：国民健康保険法36条3項

- ・ 保険医療を受けようとする人が、市町村又は組合に対して照会
個人番号カードに記録された、被保険者の資格に係る情報を照会
- ・ 市町村や組合から回答
- ・ 当該情報を当該保険医療機関等に提供
- ・ 当該保険医療機関等又は指定訪問看護事業者から被保険者であることの確認を受ける

14

2. マイナンバーカードの利用場面

(3) 保険証としてのカード：国民健康保険法ほか

15

② その他厚生労働省令で定める方法：国民健康保険法施行規則24条の5

法36条3項の被保険者であることの確認を受ける方法として厚生労働省令で定める方法は、次の各号に掲げる方法とする。

一 被保険者証を提出する方法

15

2. マイナンバーカードの利用場面

(3) 保険証としてのカード：国民健康保険法ほか

16

○ これまでの国民健康保険法9条2項

「被保険者証」の交付について規定

改正後の同法9条（未施行）

- ・ 「被保険者証」に関する規定を削除
- ・ 2項：被保険者が電子資格確認を受けることができない状況にあるとき当該状況にある被保険者の資格に係る情報として厚生労働省令で定める事項を記載した書面の交付を求める

∴ マイナンバーカードを使わずに被保険者であることの確認を受けるためには、改正法の施行後は従来の被保険者証とは異なる「書面」の交付を受ける必要がある

16

2. マイナンバーカードの利用場面

(4) 小括 : マイナンバーカードの利用場面

17

- 公的個人認証法の規定する限りでは、**マイナンバーを使わず**に個人情報がオンライン上でやり取りされる。
オンライン上で送信・提出された申請書が本人が作成した正式なものを確認する手段となり、**行政手続のオンライン化などでの活用が期待**される機能
- マイナポイント
 - ・ マイナンバーカードの関係領域を使って、民間事業者のポイントを変換して行われる事業 : 「マイキーID」を基にしたID連携
 - ・ 「マイキーID」 : 公的個人認証サービスに対応して作成されるものとの説明

17

2. マイナンバーカードの利用場面

(4) 小括 : マイナンバーカードの利用場面

18

- 国民健康保険法、など
マイナンバーカードを使わずに被保険者であることの確認を受けるためには、改正法の施行後は**従来の被保険者証とは異なる**「書面」の交付を受ける必要がある。

∴ マイナンバーカード

- ・ デジタル機能では、**マイナンバーを使わない**
- ・ マイナンバー法が直接規定している**以外**の場面での利用が主になっている
今後もそうした利用場面が増えていくことが見込まれる。

18

2. マイナンバーカードの利用場面 (4) 小括：マイナンバーカードの利用場面

19

Wie bekomme ich die elektronische Gesundheitskarte?

Die gesetzlichen Krankenkassen stellen die
Versichertenkarten automatisch aus. Falls Sie noch keine
neue kontaktlose Gesundheitskarte erhalten haben, können
Sie Karte und Patienten-PIN jetzt bei Ihrer Krankenkasse
beantragen.

出典：“Gematik”ホームページ



- ・ドイツの保険証：デジタル化。保険者から自動的に発行
政府発行の身分証、そのものを保険証として使うわけではない
↓
日本では**マイナンバーカードそのものを**、いろいろな場面で使って行こうという方針が明確

19

3. 問題点 (1) 政令・主務省令委任事項の多さ

20

○ マイナンバー法上の委任事項

- ・ 「空き領域」を利用するための要件やその主体についての定めは条例や政令に委任
- ・ 政令における規定もその利用が広範囲に及びうるものに

○ 公的個人認証法における委任事項

- ・ 署名用電子証明書に記録される事項
- ・ システム機構への届出の方式
- ・ 「認定」を受けるための基準

∴ マイナンバーカードについては、マイナンバー法でも公的個人認証法でも、行政に詳細の定めが多く委任されている。

20

3. 問題点

(2) ポイント事業の手段としてのカードの法律上の位置づけ

21

福岡高裁・名古屋高裁

○ マイキーIDに関する個人番号法上の法規制 : 存在しない

○ 違憲とはせず

- ・ マイキーIDは個人番号と同視すべき個人情報に当たるという前提には立っていない
- ・ マイキーIDの機能が濫用されるおそれも小さい
 - － カードの不正な扱いや濫用を防止する仕組みが設けられている
 - － 申請者の意思により変更や廃止が可能
 - － 他のサービスシステムに外部提供されるものではない種々の情報のひもづけに利用可能となっているわけではない

21

3. 問題点

(3) 保険証としてのマイナンバーカード : 取得の任意性

22

診察を受ける際に、マイナンバーカードの提示、「書面」の提示、自己負担、のいずれかが求められる

○ これまでの被保険者証に代えて「書面」を申請するだけなのであれば、無駄な作業。

○ 被保険者証に代わる書面も認めない場合

マイナンバーカードを取得するか、自己負担のどちらかを強いることに

22

3. 問題点

(3) 保険証としてのマイナンバーカード：取得の任意性

23

トップページ > よくあるご質問 > 交付申請について > 申請方法について > マイナンバーカードは必ず申請しなければいけませんか？

申請方法について

Q マイナンバーカードは必ず申請しなければいけませんか？

A 申請は義務ではありませんが、マイナンバーカードは、各種手続きにおけるマイナンバーの確認及び対面かつオンラインでの本人確認の手段として用いられるほか、健康保険証としての利用や、電子証明書を使用したコンビニ交付サービスを利用できるなど、国民生活の利便性の向上に資するものですので、できるだけ多くの皆様に申請いただきたいと考えています。

出典：地方公共団体情報システム機構「マイナンバーカード総合サイト」

∴ これまでの被保険者証を使えないようにし、自己負担での診療を避けるためにはマイナンバーカードを申請・取得せざるを得ない状況になっていくと、政府が「申請は義務ではない」としてきたこととの整合性が問われる

23

3. 問題点

(4) 小括：問題点

24

- マイナンバーカードについては、マイナンバー法でも公的個人認証法でも、**行政**に詳細の定めが多く委任されている
- マイキーIDの利用には**個人番号法による規律が効かない**との認識を示した判決も
- これまでの被保険者証を使えないようにし、自己負担での診療を避けるためにはマイナンバーカードを申請・取得せざるを得ない状況になっていくと、政府が「**申請は義務ではない**」としてきたこととの**整合性**が問われる。

∴ マイナンバーカード関係では、法律上の規律の弱さ、現行法やその趣旨との関連性が問題になる場面が多い。

24



4. まとめ・結論：マイナンバー制度の狙いと規律

マイナンバー法におけるマイナンバーカード

- ・ マイナンバーカードは必ずしもマイナンバーを使うものではない。
- ・ 多くの個人情報を扱うものであることには変わりがない。
- ・ マイナンバーカードを使った個人情報の処理は自己情報コントロール権に関するものに。
- ・ マイナンバーカードの利用等の場面が法律でしっかりと規律されていることが求められる。

マイナンバーカードの利用場面

- ・ 「マイナンバーカード」との名称になっている割には、マイナンバー法が直接規定している以外の場面で利用されている。
- ・ 今後もそうした利用場面を増やそうとの姿勢がみられる。



25

25



4. まとめ・結論：マイナンバー制度の狙いと規律

問題点

マイナンバーカード関係では、法律上の規律の弱さ、現行法やその趣旨との関連性が問題になる場面が多い。

- マイナンバーカードは、マイナンバーを使う狭い意味でのマイナンバー制度に含まれるものではないが、マイナンバーカードに関する法律上の規定は決して少なくなく、マイナンバー法以外にも様々な法律に関係規定がある。
- マイナンバーカードは多くの場面で多くの個人情報を扱うものであり、「自己情報コントロール権」にかかわるもの。マイナンバーカードについては、マイナンバー法そのもの以外の法律も含む、広い意味での「**マイナンバーカード法制**」を通じた規律がはたらくことが期待される。



26

26



4. まとめ・結論：マイナンバー制度の狙いと規律

- 行政手続のオンライン化をはじめとして、**マイナンバーカードの活用が期待される**ところもあるが、そのためにはマイナンバーカードを使ってよい場面と使ってはいけない場面が、「マイナンバーカード法制」を通じて、はっきりと区別できるのでなければならない。
- そうした規律が必ずしも有効に機能しているようには思われない。
 今後においてマイナンバーカードの活用が期待されるのであれば、マイナンバーカードが普及したのちに何がなされ、何がなされないのかが**法律上明確に**される必要があるとともに、行政府としても、そうした**法令の趣旨にのっとりた政策立案**をする姿勢が求められる。



<参考資料>

- 1 総務省「マイナンバー制度とマイナンバーカード」(https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/index.html)「公的個人認証サービスによる電子証明書（民間事業者向け）」（最終アクセス日：2022年3月15日）。。
- 2 総務省「報道資料 マイキープラットフォームの運用開始等」（2017年9月21日）、「自治体ポイントナビ」(<https://www.point-navi.soumu.go.jp/point-navi/summary/mykey>：2022年3月1日最終アクセス）。
- 3 マイキープラットフォーム及び自治体ポイント管理クラウド利用規約
- 4 <https://mynumbercard.point.soumu.go.jp/>「よくあるご質問」（最終アクセス日：2022年3月14日）。
- 5 総務省「マイキープラットフォーム構想の概要～地域活性化戦略（素案）～」（2016年3月24日）。
- 6 名古屋高判2021年10月27日（令和2年（ネ）第55号）。
- 7 福岡高判2021年9月29日（令和2年（ネ）第457号）。
- 8 拙稿「ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）法」福岡大学法学論叢67巻1号（2022年）1頁以下。
- 9 日刊ゲンダイ「【注目の人 直撃インタビュー】マイナひも付けミス『初歩的トラブル続出に驚いた』…情報法の専門家が突きつける数々の課題」（2023年8月18日）

ご清聴、ありがとうございました。

【マイナ保険証をめぐる問題点と今後予想されるトラブル】

東京新聞・編集委員 長久保宏美

① 保険証廃止は政治判断。専門家の審議を経ず廃止日決定

- ・ 2022年6月7日の閣議決定で保険証は選択制で希望すれば交付

② 厚労省は事前にトラブル予測

- ・ 自治体系と医療系の文字コードの違い

③ 全国保険医団体連合会の実態調査

- ・ 保険資格無効・顔認証エラー・負担割合間違い・10割請求

④ 次々繰り出す政府の弥縫策

- ・ 資格情報のお知らせ・被保険者資格申立書
- ・ 暗証番号不要（顔認証）マイナンバーカード導入

⑤ 障害者家族・高齢者施設の悲鳴

- ・ 後見人なし、家族なし、認知症のお年寄りも更新する？

⑥ 経団連の提言と日本の医療行政

- ・ 高齢者の負担増と拠出金削減

→ 「社会保険料負担が現役世代経済の足かせ」

⑦ 今後、予想されるトラブル

別添

イメージ

資格情報のお知らせ

(保険者名)
(保険者番号)

あなたの加入する健康保険の資格情報を下記のとおりお知らせします。

記号	000	番号	00000000(枝番)00
氏名	佐藤 太郎		
フリガナ	サトウ タロウ		
生年月日	平成〇年〇月〇日		
性別	男		
負担割合(※)	3割		
資格取得年月日	平成〇年〇月〇日		
交付年月日	令和〇年〇月〇日		
保険者名	〇〇		

注) この文書でのみ医療機関を受診することはできませんが、マイナ保険証と一体で携帯することにより、オンライン資格確認の義務化対象外の医療機関等の受診が可能です。

※負担割合は、被用者保険において別途、高齢受給者証で示す場合は省略可能。

※オンライン資格確認等システムへのデータ登録状況を記載することも検討。

患者の皆様へのお願い

被保険者資格申立書に関する説明書

本申立書は、有効な保険証が発行されているにもかかわらず、マイナンバーカードにより資格確認を行った場合に、以下のような理由でオンライン資格確認ができない患者さんに、本来の自己負担額での保険診療を行うためにご記載をお願いする文書になります。

本申立書をご記載いただくことにより、3割負担（未就学児は2割負担。70歳以上等の方は1～3割）により自己負担額を計算します。

※ 被保険者番号等の情報（保険証のコピーや写真を含む）がわかり次第、必ず受診された医療機関等にお伝えください。

【ご記載が必要になる場合（例）】

- 転職等により保険証が発行されているものの、データ登録中のためオンライン資格確認ができない場合
- 機器のトラブル等により、マイナンバーカードでオンライン資格確認ができない場合

別紙様式

被保険者資格申立書

有効な保険証の交付を受けており、医療保険等の被保険者資格について、下記の通り申し立てます。

※ 以下の各項目に可能な範囲で記入いただき、□には、あてはまる場合に「✓」を記入してください。なお、本申立書に記入いただいた情報は、医療機関等の診療報酬請求等に必要範囲でのみ使用し、診療報酬請求等の請求・支払等に保る必要な事務を終えた段階で、速やかに廃棄します。

1 保険証等に関する事項

保険証の有無	<input type="checkbox"/> 有効な保険証の交付を受けている
保険種別	<input type="checkbox"/> 社保 <input type="checkbox"/> 国保 <input type="checkbox"/> 後期 <input type="checkbox"/> その他 <input type="checkbox"/> わからない
保険者等名称	
事業所名 ^{※1}	
保険証の交付を受けた時期	<input type="checkbox"/> 1か月以内 <input type="checkbox"/> それより前 <input type="checkbox"/> わからない (わかる範囲でご記入ください。)
一部負担金の割合 ^{※2}	<input type="checkbox"/> 3割 <input type="checkbox"/> 2割 <input type="checkbox"/> 1割 <input type="checkbox"/> わからない

※1 保険種別で社保（保険者が健康保険組合、共済組合、全国健康保険協会の場合）、国保（保険者が国民健康保険組合の場合のみ）、その他（自衛官・公費単独医療の場合）、わからないの□に「✓」を記入された場合は、事業所名（お勤め先の会社名等）の記入をお願いします。

※2 70歳以上の方、または後期高齢者医療の被保険者の方は、一部負担金の割合についてもご記入ください。なお、ご記入いただいた一部負担金の割合が実際と異なっていた場合、後日、保険者から差額を請求等させていただく場合があります。

2 マイナンバーカードの券面事項等

氏名	(フリガナ)
生年月日	<input type="checkbox"/> 明治 <input type="checkbox"/> 大正 <input type="checkbox"/> 昭和 <input type="checkbox"/> 平成 <input type="checkbox"/> 令和 年 月 日
性別	<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女
住所	

※3 マイナンバーカードの券面に記載された住所以外の住所がある場合はこちらにご記入ください。

※4 マイナンバーカードの券面に記載された氏名、生年月日、性別、住所をそのまま記入いただくとともに、氏名のフリガナも併せてご記入ください。また、マイナンバーカードの券面に記載された住所以外の住所がある場合は、住所欄に併せてご記入ください。

年 月 日

署名 _____ (患者との関係^{※5}： _____)

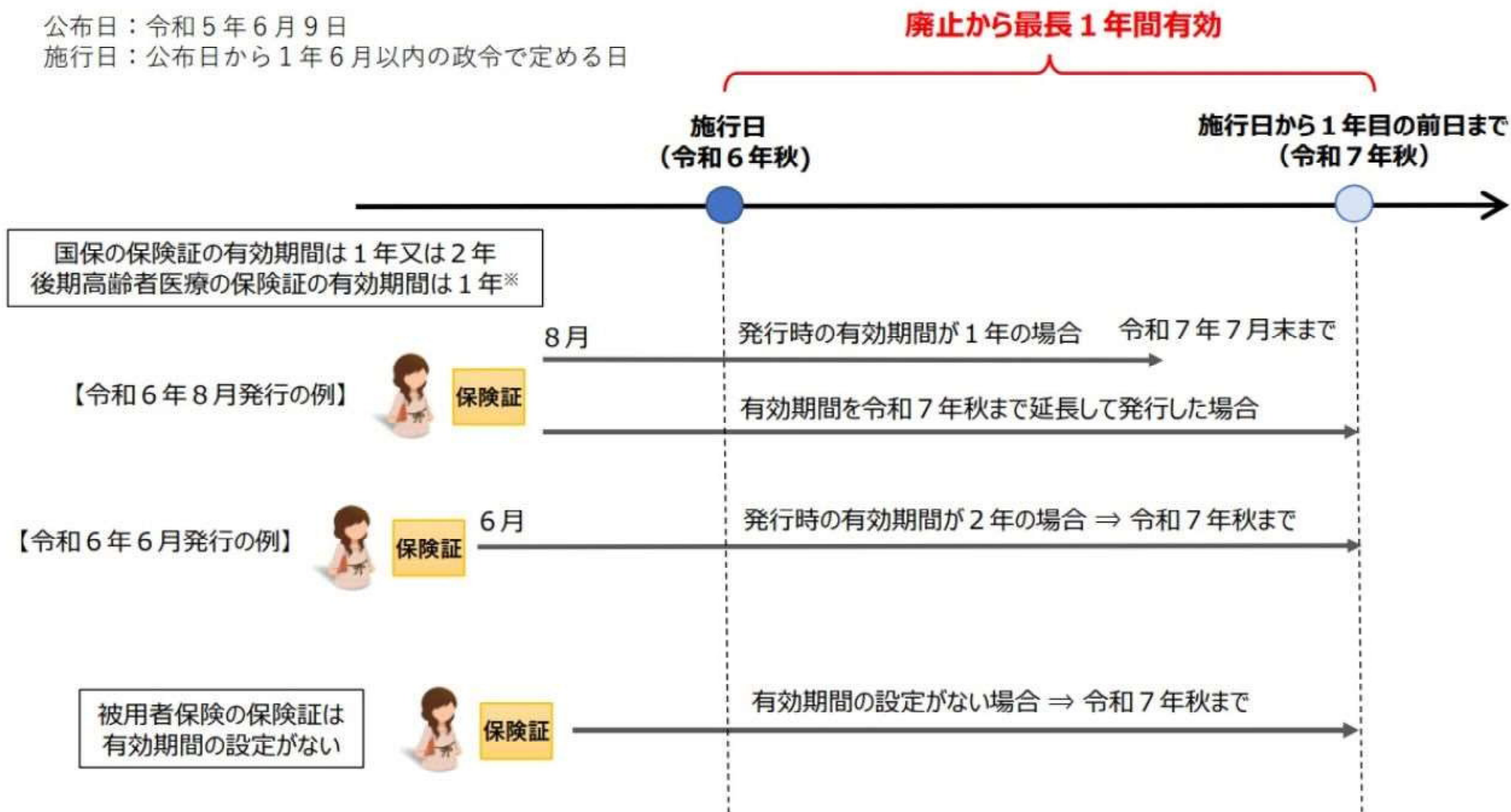
連絡先電話番号 _____

※5 (患者との関係)欄は、保護者の方等が署名された場合にご記入ください。

参考：発行済の健康保険証の取扱いについて マイナンバー法等の一部改正法

○ 発行済みの健康保険証については、健康保険証廃止後、1年間（有効期間が先に到来する場合は有効期間までの間）、有効とみなす経過措置を設けている。

公布日：令和5年6月9日
施行日：公布日から1年6月以内の政令で定める日



(注) 短期被保険者証、被保険者資格証明書も同様とする

※一部の後期高齢者医療広域連合では、2年

マイナンバーカードの「利活用」—その構造と問題点—

稲葉一将 (名古屋大学)

1 マイナンバー制度の概要とマイナンバーカードの機能

(1) デジタル改革の経緯とマイナンバー制度の位置

① 起点の2000年

・高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(2000年法律第144号)。高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部が内閣に置かれた。内閣総理大臣が長で、本部の所掌事務は「重点計画」の作成および実施。

② 画期の2013年

・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(番号法、2013年法律第27号)、地方公共団体情報システム機構法(2013年法律第29号)。

・閣議決定「世界最先端IT国家創造宣言」(同年6月14日)は、「世界最高水準のIT利活用社会を実現するに際して、『ヒト』、『モノ』、『カネ』と並んで『情報資源』は新たな経営資源となるものであり、『情報資源』の活用こそが経済成長をもたらす鍵となり、課題解決にもつながる。ビッグデータやオープンデータに期待されるように、分野・領域を超えた情報資源の収集・蓄積・融合・解析・活用により、新たな付加価値を創造するとともに、変革のスピードを向上させ、産業構造・社会生活において新たなイノベーションを可能とする社会の構築につなげる」と述べた。

・国民は、主権者＝主体から、「情報資源」＝客体へと転化。

③ 情報と組織(機関)の連携

・組織(機関)を連携して、分散管理されている情報を連携する。このための基盤がマイナンバー制度。

(2) マイナンバー制度におけるマイナンバーカードの機能

① マイナンバー「制度」の「構成要素」

・3つに分けてみたのが、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)10頁以下。

・マイナンバー(「個人番号」)、マイナンバーカード(「個人番号カード」)、マイナポータル(「情報提供等記録開示システム」)の3つ。

② マイナンバーカードの(多)機能

- ・本人確認のための一手段（番号法 16 条）。ただし多機能。

「マイナンバーカードの 3 つの利用箇所について」

https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/03.html

- ・ IC チップに 2 種類の電子証明書が搭載される。公的個人認証の手段になる。
- ・市町村は条例を定めて（番号法 18 条 1 号）、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）が提供するカード AP 搭載システムを導入することで、マイナンバーカードの空き領域を利用した事務を提供できる。群馬県前橋市の「マイタク」（前橋市個人番号カード利用条例（2017 年条例第 32 号）2 条）など。
- ・公的個人認証よりも簡易な「マイキーID」方式も、図書館利用において採用されている。岡田章宏「マイナンバーカードによる図書館利用」稲葉一将・岡田章宏・門脇美恵・神田敏史・長谷川薫・松山洋・森脇ひさき『マイナンバーカードの「利活用」と自治—主権者置き去りの「マイナ保険証」「市民カード」化—』（自治体研究社、2023 年）87 頁。

（3）マイナポータル「キー」

- ・「マイナンバーカードをキーにした、わたしの暮らしと行政との入口」閣議決定「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2022 年 6 月 7 日）92 頁。
- ・マイナポータルにログインするためには、マイナンバーカードと数字 4 桁の暗証番号（利用者証明用電子証明書パスワード）が求められる。だから「キー」＝マイナンバーカードの取得者数が多くなければならない。
- ・稲葉・内田前掲書 21 頁は、「マイナンバー制度」の「肝心なところ」が「マイナンバーカード」と「マイナポータル」との「結び目にある」と述べた。

2 マイナンバーカード「利活用」の構造（構成要素）

（1）地方自治体との関係での国の財政運営の変質

①閣議決定「デジタル田園都市国家構想基本方針」（2022 年 6 月 7 日）

- ・「総務省自治財政局交付税課」が「2023 年度から、マイナンバーカードの普及状況等も踏まえつつ、マイナンバーカードの交付率を普通交付税における地域のデジタル化に係る財政需要の算定に反映することについて検討する」（136 頁）。
- ・2022 年 12 月 21 日の「マイナンバーカード交付率の普通交付税算定への反映」における総務大臣の説明。「マイナンバーカードの交付率が高い、上位 3 分の 1 の市町村が達している交付率以上の市町村については、当該市町村のマイナンバーカードの交付率に応じた割増し率によって算定する」。

https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02001199.html

②内閣府地方創生推進室・デジタル庁「デジタル田園都市国家構想交付金（デジタル実装タイプ）の交付対象事業の決定について」（2023 年 3 月 10 日）

- ・マイナンバーカードの申請率 7 割以上が申請要件の「マイナンバーカード利

用横展開事例創出型」(別紙1の27頁、別紙3-3)。

https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/dejidenkoufukin_saitaku.pdf

(2) 国民に対してはマイナンバーカードの取得「義務化」

・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、発行そして交付される。

・申請するの可否は国民の任意。しかし「義務化」。健康保険証の廃止に加えてマイナンバーカードへの「一体化」の動き。閣議決定「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(2023年6月9日)。「マイナンバーカードの普及及び利用の推進」(48頁)。

https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/b24ac613/20230609_policies_priority_outline_05.pdf

(3) 構造的特徴

①国(内閣)と地方自治体との関係

・交付金を得るために、地方自治体が国の政策の実現に向かって競争している。

②国(内閣)と国民との関係

・マイナンバーカード取得「義務化」を迫られている。

③課題は何か

・共通するのは国会(国民主権原理)の形骸化。団体自治の弱体化(①)に住民自治で対抗できるの可否は、国民が取得「義務化」(②)に対して、地域(区域)で生活する住民として主体性を発揮できるの可否による。

3 マイナンバーカード「利活用」の問題点と課題

(1) 個人情報保護と平等原則

①個人に関する情報の保護

・一例として、内閣官房「医療DXの推進に関する工程表〔全体像〕」。

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/iryuu_dx_suishin/pdf/suisin_zentaizo.pdf

・「共有」が前提の「医療情報」は、医療のみならず母子保健等の住民の個人情報。個人情報の活用のされ方を正確に理解して、その活用に同意するの可否かの、その個々の住民の意思を尊重することが、個人情報保護の観点からは要請される。

②平等原則の実現

・地方自治法(1947年法律第67号)10条2項は、住民が地方自治体から「役務の提供」を「ひとしく受ける権利」を有すると定める。

・地方自治体のDXは、マイナンバーカードの「市民カード」化をともなう。カードの申請（取得）は任意だから、カードを取得していない住民であっても、地方自治体が「役務の提供」を「ひとしく受ける権利」を制限することは許されない。稲葉・岡田・門脇・神田・長谷川・松山・森脇前掲書131頁以下。

（２）医療関係者との協働

・人権主体であるのか、「情報資源」を「活用」される客体かの根本的な違い。
・医療も変えられようとしていることは、松山洋「マイナカード取得『義務化』の実験場とされている医療」同上13頁以下が詳しい。
・地域（区域）で生活する住民（市民性）と地域医療の関係者（市民性＋医療の専門性）との協働が課題。

（３）二元的代表制における地方議会の重要性

・個人情報の「活用」が国（国会による立法や内閣による閣議決定）によって推進されているのに対して、地方自治体が地域（区域）における住民の個人情報を「保護」するのでなければ、存在理由はないに等しい。
・地方自治体の行政をチェックして、住民の多様な意思を反映すべき地方議会の役割と権力（条例制定権）の適正な行使が、ますます重大になっている。
・地方自治体と企業との契約締結前における地方自治体の考慮事項の明確化や重要な事項についての議会議決、企業に対する個人に関する情報の保護に関する指導監督など。
・法律家もその役割を発揮すべきとき。

マイナ保険証への原則一本化方針を撤回し、現行保険証の発行
存続を求める意見書

2023年（令和5年）11月14日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

政府は、2024年秋までに現行の健康保険証を廃止し、マイナンバーカードに保険証機能を持たせたマイナ保険証へ原則一本化する方針である。

しかし、この方針は、そもそもマイナンバーカードの取得は任意であるという原則に反する上に、特に高齢者や障害者に対してマイナ保険証発行のための申請行為等を課して現行制度よりも保険医療を受ける権利の水準を低下させるなど、数々の弊害が発生するものである。

よって、当連合会は、政府に対し、以下のとおり要請する。

- 1 マイナ保険証への原則一本化方針を撤回し、現行の健康保険証の発行を存続すること。
- 2 マイナンバーカードの利活用については、カードを取得しない自由を保障するとともに、カードの取得を希望する者に対してプライバシーを最大限保障し、さらに、地方自治体等の意向を踏まえて現場に過度の負担をかけないようにすること。

第2 意見の理由

- 1 2023年6月の健康保険法一部改正法等の成立

2023年6月2日、2024年秋までに現行の紙（プラスチック）製の健康保険証を廃止し、原則としてマイナンバーカードに保険証機能を持たせたマイナ保険証に一本化し、例外的にマイナ保険証を取得できない理由がある者には、申請により「資格確認書」を発行する制度に移行する医療保険各法の改正法が成立した。

例えば、健康保険法においては、第51条の3を新設し、「被保険者又はその被扶養者が電子資格確認を受けることができない状況にあるときは、当該被保険者は・・・保険者に対し、当該状況にある被保険者若しくはその被扶養者の資格に係る情報として厚生労働省令で定める事項を記載した書面の交付・・・を求めることができる」と定め、「電子資格確認」（マイナ保険証によるオンライン資格確認）ができない状況にある者は「資格確認書」の発行を求めることができるとし

た。「資格確認書」の形式、内容等は未だ明らかではないが、おおよそ現行の健康保険証と同様のものとなることが想定されている。同法は同年6月9日公布され、施行期日は公布の日から1年6月以内の政令で定める日とされている。

2 マイナ保険証への一本化は「任意取得の原則」に反する

マイナ保険証への一本化を原則とするという方針は、「国民皆保険」制度の下、マイナンバーカードの取得を事実上強制するものであって、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（番号法）第17条第1項の申請主義（任意取得の原則）に反するものである（2022年9月27日「マイナ保険証」取得の事実上の強制に反対する会長声明」、2021年5月7日「個人番号カード（マイナンバーカード）普及策の抜本的な見直しを求める意見書」）。

すなわち、任意取得の原則は、第1に、マイナンバーカードの交付には厳格な本人確認が必要となるため、本人が、市区町村の窓口等に出向かざるを得ないところ、これを住民に強制することができないこと、第2に、カードを取得するかどうかは、本人がカード取得による利便性とプライバシー等に対する危険性とを利益衡量して決めることができるようにするために定められたものであるからである。

ところが、マイナ保険証へ一本化することは、以下のようにこの原則を定めた趣旨に著しく反する。

3 マイナ保険証の取得・管理が困難である人を置き去りにしている

(1) 申請手続をしないと取得できないマイナ保険証

現行の健康保険証は、特段の申請行為を行わなくても、保険者から自宅や職場に健康保険証が送られてくる。これに対して、マイナ保険証は、顔写真を付けてマイナンバーカードの交付申請を行った上、市役所等で厳格な本人確認を行い、パスワード等の登録を行わなければ交付を受けられず、保険証として利用できない。その上、マイナ保険証に利用する電子証明書を更新するために、最低5年に一度は更新申請手続が必要となる。

なお、マイナ保険証の代替手段である資格確認書についても、法律上は、その申請を行うことが必要である。

(2) 介護施設入居者等にとって対応困難なマイナ保険証

(1)で述べたように、マイナ保険証は申請行為やパスワードの管理が必要であるため、上記健康保険法等の一部改正法案の国会審議の過程で、介護施設入居者、独居の高齢者や障害者の方たちは、マイナ保険証の取得や管理、更新手続が困難となり、その結果、保険医療が受けられずに、場合によっては生命の危険にすら直面したり、カードとパスワードの管理が困難となるために個人情

報や財産に対する危険に直面したりする可能性が存することが実証的に明らかにされた。

すなわち、①上記の人たちは、マイナンバーカード（マイナ保険証）の取得申請自体が困難であることが多い。その上、②介護施設等では、83.6%の施設で利用者や入所者の保険証を管理しているところ、マイナ保険証に一本化されると、施設ではパスワードの管理まで行うことは、施設関係者に多大な負担となることから対応困難との回答が多数寄せられている（2023年3月下旬から同年4月にかけて、全国保険医団体連合会（保団連）が42都道府県の介護施設等を対象に行った調査結果）。

これに対し、政府は、暗証番号なしのマイナ保険証を作るなどという対策案を述べたりもしているが、それでは顔認証できない場合は医療機関が目視により本人確認をするなど特別の対応をせざるを得なくなるなどの問題があり、場当たり的な案であると言わなければならない。

(3) 紛失時の再発行に時間と手間がかかるマイナ保険証

認知症の患者などは保険証を紛失等することがよくあるが、マイナ保険証の場合は、上述したように写真を付して再発行申請手続が必要となる上、その再発行まで相当長期間、保険資格の証明手段を失うこととなる。さらに現行の保険証の場合と異なり、1,000円の再交付手数料の負担も生じる。

デジタル庁は、ウェブサイトで、この再発行期間について、「現在お受け取りいただくまでに1から2か月かかっている期間を・・・市町村の窓口で申請をすれば、長くても10日間程度でカードを取得することが出来るように検討を進めてまいりますので、しばらくお待ちください」と説明しているが、申請者はまず写真を準備して申請をしなければならず、また、10日というのも努力目標であって実現可能性は疑わしい。

(4) 保険資格証明手段、本人確認手段を喪失させるマイナ保険証

現行の保険証は、券面をコピーするなどして、簡単に被保険者番号等を確認し保存することができるが、マイナ保険証の場合は、券面に被保険者資格が表示されていないので、コピーをとることも困難である。

また、現在、顔写真のない本人確認書類としてもっとも一般的な現行の保険証がなくなれば、マイナ保険証を紛失した場合などの再交付手続の際、申請者が本人であることの証明手段にも事欠くことにもなりかねない。

(5) 政府の対応策の不合理性～資格確認書のプッシュ型配布

以上のような様々な問題が社会問題化したため、2023年8月4日、政府は、資格確認書を、マイナ保険証を取得していない全員に対して、申請なしの

プッシュ型で交付し、その有効期間も1年間から5年までの間で保険者が選択できるようにするとの方針を表明した。

しかし、この方針は「当分の間」のものに過ぎない上、保険者に、マイナ保険証の未取得者を確実に洗い出す負担をかけることになり、6で述べるように現場に過度の負担を押し付けるものである。上述の諸問題、及び、プッシュ型で交付するということが併せ考えるならば、現行の健康保険証の廃止をしない方が合理的である。また、その方が、保険医療を受ける権利を確実に保障するものとなる。

政府の方針は、あくまでもマイナ保険証一本化への移行実現自体を維持することを第一目的としているとしか考えられず、極めて不合理である。

4 マイナ保険証未取得者に医療費負担格差をつける不合理性

政府は、マイナ保険証取得を促すために、現行保険証を用いた受診の場合、マイナ保険証を用いた受診の場合に比べて、初診で12円、再診で6円、調剤薬局での利用で6月毎に6円（2023年4月より。窓口負担3割の場合）高い負担としている。5で述べるように、マイナ保険証を利用したほうが「より良い医療を受けられる」ことを理由とするならば、マイナ保険証利用の方が高くなるのが合理的であり、実際に2022年4月の時点ではマイナ保険証利用時の方を高くしたにもかかわらず、それではマイナ保険証の普及を阻害するという理由から、急遽方針を転換して、現行保険証の方を割高にしたものである。これは、同一の保険料を支払っているにもかかわらず、不合理な差別をするものであり、また3で述べたマイナ保険証の取得が困難な人たちが「資格確認書」で医療を受ける権利を低下させるものでもある。

5 政府のあげる目的・利点の不合理性

政府のあげるマイナ保険証の利便性は、以下のように不合理な点が存する。

(1) 重複投薬防止等の利点は現実と齟齬している

ア 厚生労働省などは、そのウェブサイトにおいて、マイナ保険証を用いたオンライン資格確認システムの導入により、なりすましの防止ができる、「患者の方の直近の資格情報等（加入している医療保険や自己負担限度額等）が確認できるようになり、期限切れの保険証による受診で発生する過誤請求や手入力による手間等による事務コストの削減できる」、「特定健診等の情報や診療／薬剤情報を閲覧できるようになり、より良い医療を受けられる環境」となるなどと利点を挙げる。

イ しかし、第一に、他人になりすまして健康保険証を使う「不正利用」について、厚労省は頻度・状況などについて公式の報告は示しておらず、また、

医療の現場からは「なりすまし」防止を求める声も出ていない。さらに、そもそも、マイナ保険証を利用した顔認証による資格確認は、プライバシー侵害の程度が高いものである（2021年9月16日「行政及び民間等で利用される顔認証システムに対する法的規制に関する意見書」）。

ウ 第二に、保険資格異動情報をシステムに反映するまでには一定のタイムラグは避けられないため、資格確認システムを用いても過誤請求がなくなるわけではない。むしろ、患者側からすれば、マイナ保険証によるオンライン資格確認システムに不具合が発生するなどして、10割請求がなされるなどのトラブルに巻き込まれる事例が発生している。

エ 第3に、薬剤情報を閲覧することにより重複投薬や避けるべき投薬の回避ができるという効果は限定的である。すなわち、資格確認システムを通じてもたらされる投薬情報は、レセプト情報を基にしているところ、レセプトは、医療機関において、月末締切り、翌月10日ころまでに請求を行うから、レセプト情報が反映されるまでに、実際の投薬から少なくとも10日から40日程度のタイムラグが生じる。したがって、例えば1週間前に投薬されて服用している薬の情報は反映されないことになり、それと重複したり、避けるべき投薬の防止はできないのである。

この目的を達成するためには、結局、投薬と同時に記録もされる紙のお薬手帳の方が、より確実である。

オ なお、マイナ保険証を用いなくても、オンライン資格確認システムを利用すれば、薬剤情報の閲覧等はできるものである。

(2) システム化に対応できない医師の廃業等をもたらす

政府は、即時に投薬情報を反映させるために、「電子処方箋」の普及も図ろうとしてもいる。

しかし、オンライン資格確認システムの義務化（2023年4月）に対してさえ、その経済的な負担や、同システムがインターネット回線に接続することに対するカルテ情報等の漏洩の危険防止といったセキュリティ面の負担に耐え切れないことなどから、廃業を決めたり、検討したりしている医師が相当数存在することが、保団連の調査などで明らかとなっており、それゆえ、同年2月には「オンライン資格確認義務不存確認等請求訴訟」も起こされている。このような実情に鑑みるならば、「電子処方箋」システムを全医療機関・薬局に普及させることは、オンライン資格確認システムを全医療機関で実現することより数倍困難であると考えられる。

さらに、廃業せざるを得ないと考えている医師の中には、地域医療で重要な

役割を担っている方も数多く存在するのであり、このような医師の廃業をもたらすような施策は、地域住民の医療へのアクセスを阻害するものでもある。

6 マイナ保険証はプライバシー保障との関係で問題がある

(1) 診療・薬剤情報、特定健診情報等との結合が当然の前提とされている

健康保険証機能をデジタル化するだけであれば、診療・薬剤情報、特定健診情報等とマイナ保険証とを結合させる必要はない。

ところが、現在、マイナ保険証とオンライン資格確認等システムの整備に伴い、自分の診療・投薬情報、特定健診情報等との結合が当然の前提とされており、これに同意しない手続が存在しない。しかし、医療機関では個別にこれらの情報を提供するかについて不同意が選択できるように、診療・薬剤情報、特定健診情報等との結合自体も拒む機会を与えるのが、センシティブ情報である医療情報の保護として相当である。

診療・薬剤情報、特定健診情報等との包括的連携を拒む手続が保障されていない現在のマイナ保険証のシステムはプライバシー保障に欠ける。

(2) オンライン資格確認時に説明なしの同意を求めるシステム

2023年4月から義務化されたオンライン資格確認システムでは、患者は、受診時に、マイナ保険証を用いてオンライン資格確認をする際、同時に、特定健診情報や過去の投薬情報等を医療機関に提供することについて「同意」を求められる。しかし、これは、医師から、その情報を提供する必要性等について何も説明を受けないうちに「同意」を求められるということであり、また、投薬情報等について、過去3年分の全ての投薬情報の提供について、一括して「同意」を求められるということである。例えば、腕の怪我の治療に際して、その治療とは関係のない1年前に性病にかかって服用した薬についての情報まで、一括して提供するよう求められるのであり、患者は提供範囲の選択ができないシステムとなっている。

これらは患者の、自己の医療情報にかかる「コントロール権」をないがしろにするシステムであるといわなければならない。

(3) マイナンバーカードの多目的利用とプライバシー保障

マイナンバーカードの多目的利用自体に関しても、国は、利便性を重視して、マイナポータルで閲覧できる情報をどんどん増加させている。しかし、閲覧できる情報が多くなるということは、マイナンバーカードとパスワードが第三者の手に渡れば、なりすましによりマイナポータルにアクセスされ、世帯情報、勤務先、所得に関する情報から、いつ、どこの医療機関にかかって、どのような薬を処方されたか、特定健診の結果（身長、体重、腹囲、血圧、尿検査・血

液検査結果等)、出産給付情報などに至るまで、極めて広範なプライバシーに関する情報を不正閲覧されてしまうなど様々な危険に直面させられる可能性が生じる。

7 現場に過度の負担を押し付けているマイナンバーカード

2023年6月の法律成立後も、マイナンバーと保険資格情報、介護情報、銀行口座情報などのひも付けが誤っており、マイナ保険証を利用したときに他人の情報が表示された、保険資格が表示されないため10割負担を求められた等の事案が次々と発覚している。そして、これらにより、マイナンバーおよびマイナンバーカードに対する国民からの信頼性が著しく揺らいでいる。

この事態に対し、政府は、ひも付けをする際に、自治体や保険組合等が、本人確認4情報すべてを確認せずにひも付けたことに原因があるとして、その責任を自治体等に押しつけた上、マイナポータルで確認できる29項目すべての総点検を指示した。

しかし、このような方針は、健康保険組合や地方自治体などの現場に負担を押し付けるだけのものである。

そもそも、この混乱の原因は、政府があまりにも短期間のうちにマイナンバーカードの普及を急がせすぎたゆえに、人手の足りない現場で、慎重な確認手続等を果たせなかったところに大きな要因が存したことは明らかである。今回の総点検についても、2023年7月25日、全国知事会が、地方自治体の過度な負担は避けるよう松本剛明総務相に要望を出してもいる。

8 結語

以上のことから、政府に対し、マイナ保険証への原則一本化方針を撤回し、現行の健康保険証の発行を存続させることを求める。

また、マイナンバーカードの利活用については、カードを取得しない自由を保障するとともに、カードの取得を希望する者に対してプライバシーを最大限保障すること、及び、住民と直に接する自治体などの現場の状況を踏まえ、その意向を十分に反映した上で、現場に過度の負担をかけない形で慎重に進めてゆくよう求める。

以 上