

マイナンバーカードの更なる普及 に向けて¹

大阪大学
赤井研究会
行政

平野翔 竹田朝香 森田一至
大村真帆 猿渡康人 北條侑佳 三林彪気

2022 年 11 月

¹ 本稿は、2022 年 12 月 10 日、11 日に開催される ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2022」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。また、本稿の執筆にあたり、小川顕正准教授(新潟大学)、足立泰美教授(甲南大学)に多大なるご助言を頂いた。ここに感謝の意を表する。

要約

昨今行政のデジタル化が進んでいるが、利便性が高く、公平・公正な行政サービスを実現するためには更なる行政のデジタル化が不可欠である。2021年9月にデジタル庁が創設されたように、政府も行政のデジタル化に意義を感じ、積極的に取り組んでいる。その中で、特に大きな役割を果たしているのがマイナンバー制度である。政府や自治体の政策や広報の成果で、近年マイナンバーカードの普及率が伸びつつあり、2022年9月末時点では全国で49.0%となっている。しかし、現状の政策では自治体間の普及率に差が生じており、市で見ると普及率最上位は宮崎県都城市の84.7%、最下位は沖縄県名護市の31.0%となっている。2022年10月、河野デジタル大臣は、2024年秋までにマイナンバーカードと健康保険証を一体化し従来の保険証を廃止するという方針を示したが、これに対する批判もあり、この方針の円滑な実現は難しいと考えられる。

現状、マイナンバーカードの普及阻害要因として、①普及体制が整っていない自治体があること、②セキュリティ面に不安を抱いている市民が多いこと、の2点が挙げられる。本稿では「マイナンバーカードに対する現状の政策では、各自治体のリソースの確保や市民の不安の払拭を十分に行えず、更なる普及が見込めないこと」を問題意識とし、「マイナンバーカードの更なる普及によって、誰もが手軽に便利で公平・公正な行政サービスを享受できる社会の実現」をビジョンとする。

先行研究として、小川ほか(2021)と藤原ほか(2009)を取り上げる。小川ほか(2021)では、自治体の13の交付促進政策やコンビニ交付サービスの導入によって、マイナンバーカードの普及が促進されるという仮説を立て分析を行い、これらの政策に一定の効果があつたことを明らかにした。藤原ほか(2009)では、ネットワークを基盤とする環境において安心感を抱く要因を、アンケート調査と探索的因子分析によって明らかにした。

以上の先行研究を踏まえ、本稿では自治体の普及体制構築に必要なリソース(分析I)と市民のセキュリティ不安(分析II)について定量分析を行う。分析Iでは各自治体のリソースを、①総務省出向職員の有無、②マイナンバー推進課設置有無、③マイナンバー等予算割合、の3つに設定し、それぞれが普及率に与える影響について重回帰分析を行う。分析IIでは、先行研究を参考にアンケート調査と探索的因子分析を行い、市民が行政サービスを受ける際にセキュリティ面で安心感を抱く要因を分析する。

分析Iより、総務省出向職員の有無が正に有意となった。これは、総務省出向職員がいることで、マイナンバーカード普及にまつわるノウハウが政府と自治体の間で共有される為であると考えられる。分析IIより、「行政からのサポート因子」が市民の安心感に最も影響を与えることが示された。その因子を構成する要素から、市民はマイナンバーカードに係る情報漏洩についての事前的及び事後的な対応を求めていることが明らかとなった。

定量分析の結果をさらに深く考察するため、定性分析を行った。主に、総務省や個人情報保護委員会、宮崎県都城市に対するヒアリング調査や、先行・類似事例を用いた。それによって、以下の3点が明らかとなった。①総務省出向職員は出向先で自治体の事業に対する助言や相談だけでなく、課題に応じた戦略策定と実施まで行っている。②マイナンバーカードに関する情報漏洩に対して、事前事後共に十分な対策が成されており、特に技術的安全性は非常に高いが、依然として人的ミスによる漏洩が目立っている。③現状のマイ

ナンバーカードのセキュリティに関する広報では、自ら情報を得ようとする市民には安全性に関する情報が伝わりづらい。

以上を踏まえ、以下の3つの政策提言を行う。

【政策提言Ⅰ：マイナンバー人材支援制度の設立】

【政策提言Ⅱ-i：マイナンバー管理・取扱マニュアルの作成】

【政策提言Ⅱ-ii：マイナンバー制度のセキュリティにまつわる広報】

提言Ⅰでは、内閣府の地方創生人材支援制度を参考に、普及に後れを取っている自治体に対して民間人材を派遣することを提言する。各自治体は普及促進にあたっての課題を総務省に報告し、総務省はその課題を解決するために必要な民間専門人材をコンサルティングファームや通信・広告会社等から選定・派遣する。

提言Ⅱ-iでは、マイナンバー制度に係る個人情報の管理・取扱を行う自治体に対して、その取扱マニュアルを作成し、それに基づいた管理・取扱を必須とする。同時に、マニュアルが遵守されているかを個人情報保護委員会を通して監査する。

提言Ⅱ-iiでは、マイナンバーカードのセキュリティ対策についての広報を、テレビCMや街頭広告、インターネット等受動的に触れられる媒体で実施する。

目次

要約.....	2
目次.....	4
はじめに.....	6
第1章 現状分析・問題意識	7
第1節 行政のデジタル化の現状.....	7
第1項 進む行政のデジタル化と促進政策.....	7
第2項 行政のデジタル化の意義.....	8
第3項 行政のデジタル化の課題.....	9
第4項 要としてのマイナンバー制度.....	9
第5項 マイナンバー制度について.....	10
第6項 マイナンバー制度のメリットとデメリット	11
第2節 マイナンバーカードの普及について.....	12
第1項 政府の方針と市民の反応.....	12
第2項 現状の普及率	12
第3項 普及に必要な要素とこれまでの普及促進政策	13
第4項 普及が進まない要因.....	15
第5項 普及阻害要因のまとめと本稿での視点	17
第3節 問題意識	17
第2章 先行研究及び本稿の位置づけ.....	18
第1節 先行研究	18
第2節 本稿の位置づけ	18
第3章 分析	19
第1節 分析の目的と流れ	19
第2節 分析Ⅰ：自治体分析.....	19
第1項 検証仮説	19
第2項 分析の枠組みとデータ.....	19
第3項 分析モデル	20
第4項 変数の選択	20
第5項 推定結果	22
第6項 結果の解釈	23
第3節 分析Ⅱ：市民のセキュリティ不安に関する探索的因子分析	23
第1項 分析の枠組みとデータ.....	23
第2項 アンケート調査	24
第3項 安心感の要因についての探索的因子分析	25
第4項 結果の解釈	30
第4節 定性分析	31
第1項 総務省出向職員	31
第2項 行政からのサポート因子.....	32
第3項 定性分析のまとめ.....	33
第4章 政策提言	34
第1節 政策提言の方向性	34
第2節 政策提言	34
第1項 政策提言Ⅰ：マイナンバー人材支援制度の設立	34
第2項 政策提言Ⅱ-i：マイナンバー管理・取扱マニュアルの作成.....	37
第3項 政策提言Ⅱ-ii：マイナンバー制度のセキュリティにまつわる広報.....	39

第4項 政策提言のまとめ.....	41
おわりに.....	42
付録.....	43
アンケート調査の設問内容.....	43
先行研究・参考文献	47

はじめに

現状、マイナンバーカードの普及率は高まりつつあるが、2022 年度末までにほぼ全国民にマイナンバーカードを行き渡らせるという政府目標には程遠い。2022 年 10 月、政府はマイナンバーカードと健康保険証を一体化し、2024 年秋に従来の健康保険証を廃止する方針を示した。しかし、これには批判も多く、政府の方針を円滑に実現することは難しいと推察される。そのため、更なる普及促進政策を行う必要があると考えた。本稿では政府の方針を鑑み、2024 年秋までにほぼ全国民にマイナンバーカードを行き渡らせることを目指し、更なる普及のための研究を行う。

第1章 現状分析・問題意識

第1節 行政のデジタル化の現状

第1項 進む行政のデジタル化と促進政策

2021年9月1日、デジタル庁が発足し、行政のデジタル化が政府の重点政策の1つであることが明確となった。デジタル庁は、「誰一人取り残されない、人に優しいデジタル化を」というミッションを掲げ、一人一人の多様な幸せを実現するデジタル社会を目指すとしている²。2022年6月7日には、「デジタル社会の実現に向けた重点計画³」が閣議決定された。この重点計画では、デジタル化により安全・安心を前提とした「人に優しいデジタル化」を目指しており、国民生活の利便性向上や官民の業務効率化、データの最大限の活用をその手段として挙げている。具体的には、マイナンバー(個人番号)制度や公金受取口座登録制度、各自治体の基幹業務システムの統一・標準化、市民目線に立ったサイバーセキュリティ確保等を行い、様々な手続のオンライン化に力を入れてきた。実際に、行政の手続におけるオンライン利用率⁴は、緩やかに上昇している(図1⁵)。自治体においても同様である。

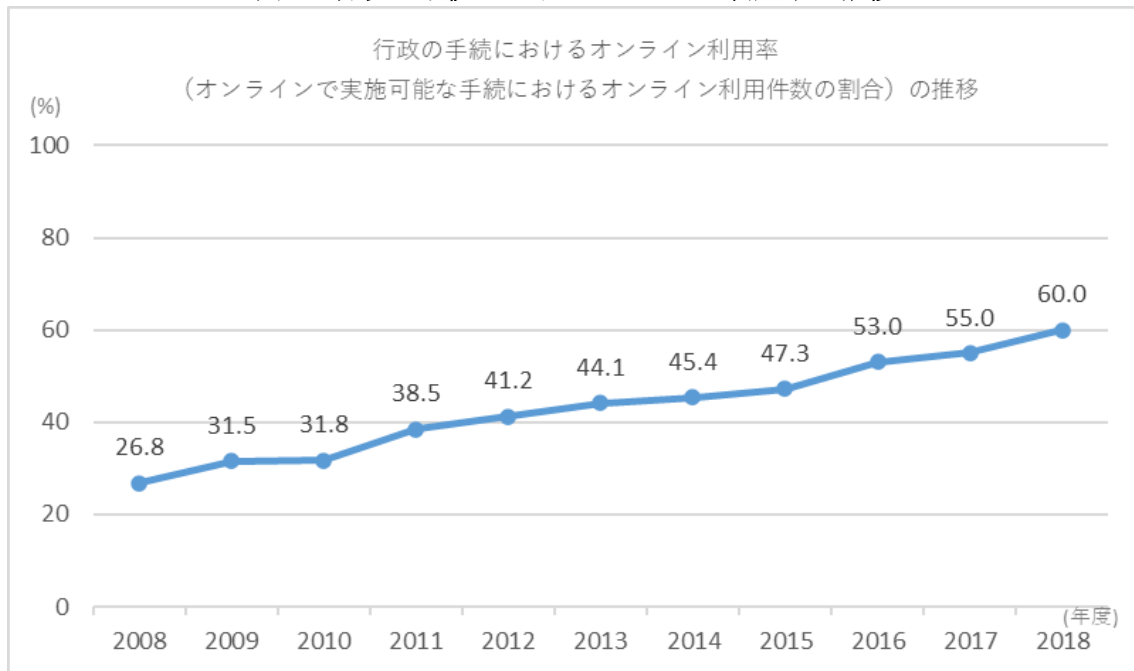
² デジタル社会の実現に向けた重点計画において、これからの日本が目指すデジタル社会の姿と、それを実現するために必要な考え方や取組のスローガンとして掲げられている文言である。

³ 「これからの日本が目指すデジタル社会の姿とそれを実現するために必要な考え方や取組について紹介」したものである。<https://www.digital.go.jp/policies/priority-policy-program/>

⁴ オンラインで実施可能な手続におけるオンライン利用件数の割合のこと。

⁵ 総務省(2021)「デジタル・ガバメントの推進等に関する調査研究」

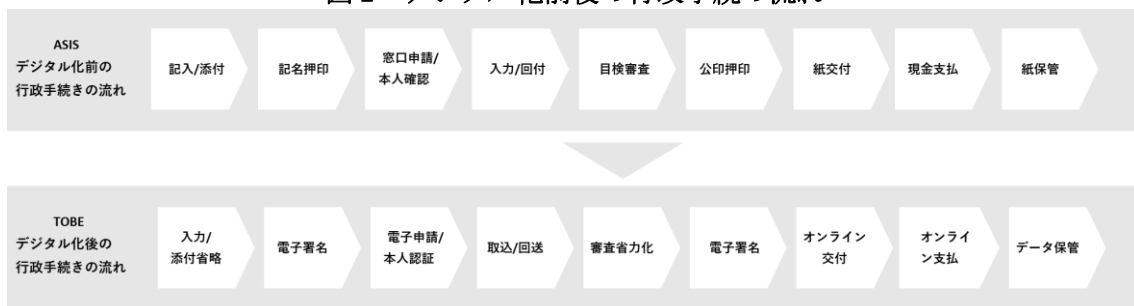
図1 行政の手續におけるオンライン利用率の推移



第2項 行政のデジタル化の意義

行政のデジタル化を実現することは、行政事務の効率化という行政側にとっての意義だけでなく、オンライン申請等行政サービスの利便性向上という市民側にとっての意義も大きい。具体的には、国民年金免除・猶予申請や妊娠・出産の届け出、引越しの際の住所変更手続等が挙げられる。図2はデジタル化による行政手続の流れの変化を表している。従来、役所に赴き紙媒体で行う必要のあった各種申請や手続の多くがオンライン上で可能となる。これらデジタル化による効果は、行政と事業者を合わせて金額ベースでは年間5017億円、時間ベースでは1億9728万時間と推計⁶されており、行政のデジタル化には行政・市民双方に大きな意義がある。

図2 デジタル化前後の行政手続の流れ



⁶ 内閣府規制改革推進会議行政手続部会 「行政手続コストの削減に向けて(見直し結果と今後の方針)のポイント」

第3項 行政のデジタル化の課題

上記の様に、行政のデジタル化は行政と市民の双方にとって重要であり、その実現のために政府は様々な施策を行っている。しかし、現状では課題も多く残されている。

(1) 行政機能が分権的である

総務省(2021)⁷によれば、行政保有データが部署毎、情報システム毎に収集・管理されていることが多く、「ワンスオンリーの原則⁸」の実現が阻害されている。特に自治体においては、総務省等の指針に基づいて改善が図られてきたが、自治体によって取り組み状況に差がある状態であった。基幹系システム⁹についても、各自治体において個別に機能のカスタマイズを行っており、クラウドによる共同利用が円滑に進まなくなる等の問題が起こっている。そのため、デジタル庁等が中心となって、ノウハウや情報の提供を行いながら、自治体の基幹システムの標準化・共通化等の整備に取り組む必要がある。

(2) デジタル化のためのノウハウや財源等的人的・金銭的リソースが不足している

行政デジタル化実際調査レポート(2021)¹⁰より、行政のデジタル化を進めるに当たって人材(ノウハウ)と予算(財源)が不足していることが伺える(図3)。前者については人口規模が小さい自治体ほど割合が大きくなっている。後者はほとんどの自治体に共通する傾向である。以上より、人的・金銭的リソース面に対して政府が支援を行っていく必要がある。

図3 行政のデジタル化の障壁

	全体 (n=542)	5万人未満 (n=349)	5万人以上 (n=148)	20万人以上 (n=45)
人材不足	32%	41%	20%	4%
予算化	31%	32%	30%	22%
後続事務の懸念	20%	16%	22%	47%
窓口担当課と情報 推進課の連携	15%	10%	26%	22%
既存システムの 制約	2%	1%	2%	4%

(Graffer「542自治体が回答。行政デジタル化の実態『行政デジタル化 実態調査レポート2021』」より筆者作成)

第4項 要としてのマイナンバー制度

上述の課題を解決し行政のデジタル化を進めていくために、政府はマイナンバー制度の利活用の促進に注力している。具体的には、2019年12月に施行された「デジタル手続法¹¹」

⁷ 総務省「総務省白書令和2021年版 これまでの電子政府・電子自治体推進における課題」

⁸ デジタル手続法2条にある3つの原則のうちの一つで、一度提出した情報を再度提出不要とする原則のこと。この原則は、国民や民間事業者が提供した情報(氏名や登記情報等)については、行政機関同士が連携し確認することによって、国民や民間事業者の負担を軽減するというもの。

⁹ 国民生活に直接関係する事務に係る情報システムであって、相互に連携が必要なシステムのこと。

¹⁰ <https://graffer.jp/govtech/articles/govtech-digitalization-report-2021>

¹¹ 正式には、「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化

において、行政手続のオンライン化が原則とされた。現在、本人確認をオンライン上で行うためには、マイナンバーカードが必要不可欠となっている。また、政府はマイナンバー制度を「行政を効率化し、国民の利便性を高め、公平・公正な社会を実現するデジタル社会における社会基盤」としている¹²ことから、デジタル社会実現のための要の政策と認識していることが伺える。そのため、本稿ではマイナンバー制度の利活用に必要なマイナンバーカードの普及に着目する。

第5項 マイナンバー制度について

(1) マイナンバー制度について

「マイナンバー制度¹³」(以下、同制度)とは、2013年に「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)」が成立し、2016年1月1日より社会保障・税番号制度として導入された制度である。同制度の中でマイナンバーは、社会保障・税・災害対策の分野で効率的に情報を管理し、複数の機関が保有する個人の情報が同一市民の情報であることを確認するために活用される¹²。同制度の目的として、①公平・公正な社会の実現、②行政の効率化、③国民の利便性の向上の3点がある。

①公平・公正な社会の実現

所得や他の行政サービスの需給状況を把握しやすくなるため、税負担を不当に免れることや給付を不正に受けることを防ぐと共に、本当に困っている人に細やかな支援が可能となる。

②行政の効率化

行政機関や自治体等で、様々な情報の照合、転記、入力等に要している時間や労力が大幅に削減される。複数の業務の間での連携が進み、作業が効率化される。

③国民の利便性の向上

添付書類の削減等行政手続が簡素化され、国民の負担が軽減される。行政機関が所持している国民自身の情報の確認や、行政機関からの様々なお知らせの受信ができる。

マイナンバー制度は上記3つを達成するためのものであるが、それは主に「マイナンバー(個人番号)」、「マイナンバーカード」、「マイナポータル」の3つから構成される。

(2) マイナンバー

マイナンバーとは、住民票を持つ日本国内の全住民に付番される12桁の番号である。マイナンバー制度における目的を達成するために様々な分野で利用され、主に行政事務の効率化や高度化に寄与している。

(3) マイナンバーカード

マイナンバーカードとは、住民からの申請により無料で交付される、氏名、住所、生年月日、性別等が記載された顔写真付きのプラスチック製のカードである。カードの表面は顔写真付きの本人確認書類として利用でき、内蔵されているICチップで、オンライン上で安全かつ確実に本人であることを証明できる。カード自体には上述の情報のみ含まれ、内蔵されているICチップを行政職員が読み取ることで、行政側に保存されている様々な情報に容易にアクセスできる。

(4) マイナポータル

を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律」

¹² 総務省 HP「マイナンバー制度の概要」https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html

¹³ 12に同じ

マイナポータルとは、様々な行政手続を行えるオンライン上の窓口である。各種行政サービスの申請や登録情報の確認ができる。本人確認が必要となる秘匿性の高い情報へアクセスする場合には、マイナンバーカードが必須である。

第6項 マイナンバー制度のメリットとデメリット

(1) メリット

行政側のメリットは2点ある。1点目は、行政事務の効率化である。これまで行政の業務は紙主体・手書きでの処理が多数を占め、業務の非効率性や行政手続の煩雑さが指摘されてきた。また、政府や自治体、その中の部署等が同一市民の情報を各々独自の形式で保有しており、その紐づけが成されていなかったという点でも非効率であった。この状況にマイナンバー制度を導入することで、行政はオンラインで個人情報の照会や市民への情報提供が可能になり、行政事務の効率化が図られる。2点目は、細かな情報共有・支援の確立である。マイナンバー制度の導入により、行政は個人の所得や各種手当の受給状況等を把握しやすくなるため、各人に対応した情報や支援をきめ細かく提供できるようになる。

市民側のメリットも2点ある。1点目は、各種行政手続のオンライン申請ができることである。マイナンバーカードを用いてオンライン上で本人確認ができ、これまで窓口での申請が必要だった税や年金受給申請に関する手続がオンライン上で申請可能となる。2点目は、マイナンバーカードに各種証明書を一体化できることである。現在は健康保険証及びお薬手帳、国家公務員等一部職種では職員証も一体化でき¹⁴、複数のカードを持ち運ぶ手間が省かれる。政府は今後、運転免許証との一体化も進める方針であり、マイナンバーカードの利活用場面の増加が予想される。

(2) デメリット

行政側のデメリットとして、導入や利活用に人的・金銭的成本がかかることが挙げられる。総務省へのヒアリング調査¹⁵によると、マイナンバー制度導入や利活用を行う自治体には強い負担がかかっている。また、自治体からは、分かりやすい申請システムの導入や、普及にかかる費用の更なる補助が求められている。

市民側のデメリットとしては主に3点ある。1点目は、盗難・紛失等による個人情報漏洩のリスクである。マイナンバーカード受取時に4桁の暗証番号を定めるが、それが知られてしまうと悪用されるリスクがある。2点目は、更新が必要なことである。マイナンバーカードの有効期限は、取得時に20歳以上であれば10回目の誕生日まで、20歳未満であれば5回目の誕生日までとなっており、それまでに更新する必要がある。3点目は、取得の際に役所への申請が必要なことである。各自治体から届いた交付申請書と顔写真を用意し申請を行い、実際に受け取るまでに1か月程度必要となる。

行政側のデメリットについては、政府が各自治体に対して積極的に支援することで解決可能である。市民側のデメリットについても、個別に設定したパスワードが漏洩しない限り内部の情報にアクセスされる心配はない¹⁶。また、更新が必要なことは免許証等と同様で、申請が必要な点についても一度申請し、交付されれば以降の手続が非常に円滑になる。

¹⁴ 総務省 2020「知っておきたいマイナンバーカードの基礎知識」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000691743.pdf

¹⁵ 2022年10月8日実施

¹⁶ マイナンバーカードのセキュリティについては定性分析で後述

(3) メリット・デメリットを踏まえた今後の方向性

以上より、今後の更なる普及のためには、政府から自治体への支援や市民の不安を解決する政策が必要である。よって以下では、マイナンバー制度についてメリット・デメリットを踏まえた上で考察し、更なるカードの普及促進のために政府が取るべき方向性について論じる。

第2節 マイナンバーカードの普及について

第1項 政府の方針と市民の反応

はじめに、現状の政府の動きとそれに対する市民の反応について述べる。2022 年 10 月 13 日に河野デジタル大臣が行った記者会見¹⁷において、政府は市民のマイナンバーカード取得を徹底したのち、マイナンバーカードと健康保険証を一体化し、2024 年秋に従来の健康保険証を廃止する方針を示した。この方針に対して一部市民から「個人情報の漏洩が心配」「実質的な義務化だ」等の批判が寄せられている。実際に、この一体化に反対する署名運動¹⁸も起きている。

上記の事実と、カードの取得は法律上任意であることから、政府が発表した方針である「2024 年秋までにマイナンバーカードをほぼ全国民に行き渡らせ、従来の健康保険証を廃止する」ことは難しいと考えられるため、政府は更なる普及促進政策を打つべきである。次項からはカードの普及における現状と阻害要因について考察する。

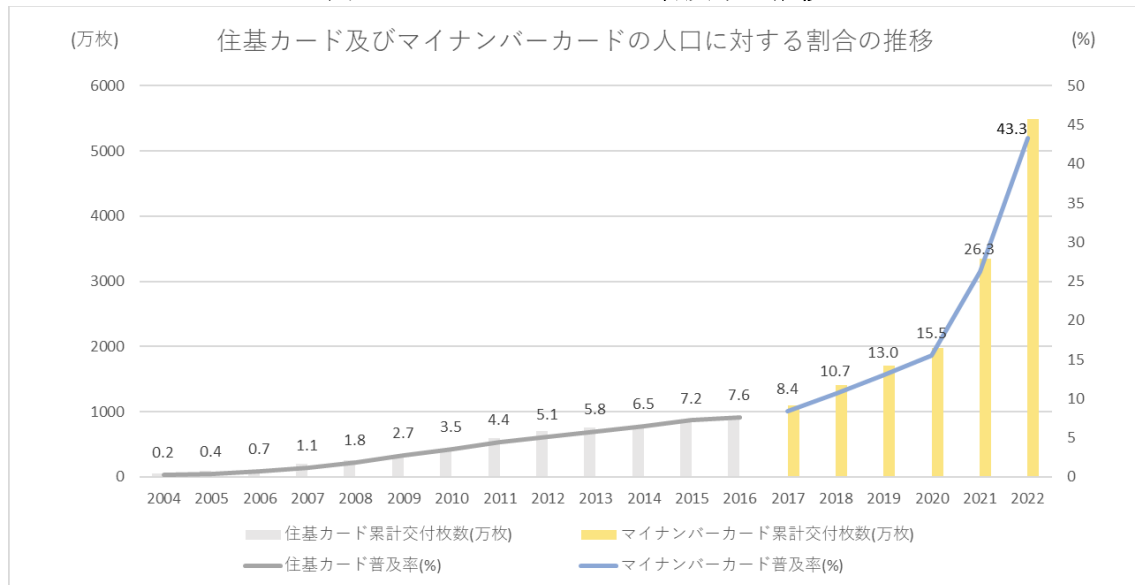
第2項 現状の普及率

総務省によると、マイナンバーカードの普及率は 2020 年以降急速に伸びており(図 4)、2022 年 9 月末時点では全国で 49.0%となっている。都道府県別や市町村別での普及率も高まっている一方、自治体別の普及率には差が生じている。表 1 は全国の市において、普及率上位 5 自治体と下位 5 自治体を示している。

¹⁷ 2022 年 10 月 13 日(木)10 時 10 分から 10 時 30 分まで、オンライン上

¹⁸ 【緊急署名】一体誰のため？ 保険証を廃止して、マイナンバーカードに一本化することに反対する緊急署名 #健康保険証の原則廃止に反対します #マイナンバーカードの義務化に反対します <https://onl.tw/nH4jk4e>

図4 マイナンバーカード普及率の推移



※各年3月末日時点の交付枚数(ただし2016年は2015年12月31日、2019年は2019年4月1日時点)
(総務省(2021)「デジタル・ガバメントの推進等に関する調査研究¹⁹⁾」より筆者作成)

表1 自治体別普及率

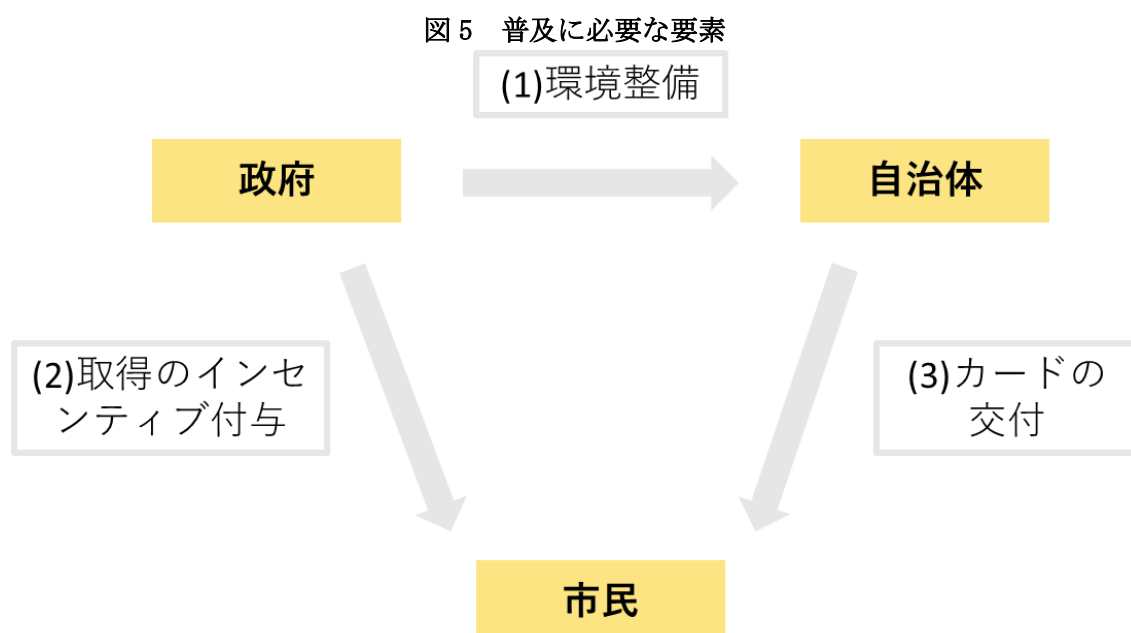
上位5自治体(市)	下位5自治体(市)
①宮崎県都城市(84.7%)	①沖縄県名護市(31.0%)
②兵庫県養父市(82.9%)	②高知県安芸市(31.4%)
③石川県加賀市(76.9%)	③宮城県登米市(32.0%)
④高知県宿毛市(74.8%)	④高知県香美市(32.9%)
⑤石川県珠洲市(68.0%)	⑤岩手県遠野市(34.4%)

(総務省「マイナンバーカードの市区町村別交付枚数等について 令和4年9月末現在」より筆者作成)

第3項 普及に必要な要素とこれまでの普及促進政策

ここでは、マイナンバーカードの普及に向け、近年の普及率の伸びと自治体ごとの差が生じている原因を見るために、政府や自治体がこれまで取り組んできた政策や取組について考察する。普及促進に向けた各主体の役割は図5にまとめる。

¹⁹⁾ 総務省(2021)「デジタル・ガバメントの推進等に関する調査研究」



(筆者作成)

政府から自治体に対しては、人的・金銭的リソースの提供をはじめとする(1)普及環境整備を、政府から市民に対しては(2)マイナポイント等の取得インセンティブの付与を、自治体から市民に対しては(3)マイナンバーカードの交付を行っている。

(1) 環境整備(政府)

政府から自治体に対する普及環境整備として、ノウハウの提供と金銭的補助の2点がある。前者については総務省職員の出向、重点的フォローアップ対象団体²⁰の選定及び伝達、交付促進マニュアルの策定等が挙げられる。総務省から自治体に出向した職員は多くのノウハウを有しており、出向先での業務に携わる²¹ほか、自治体の抱える課題に合わせて計画を画定し、実施している²²。後者については総務省が中心となり、「マイナンバーカード交付事業費補助金」や「デジタル基盤改革支援補助金」等の補助金を交付している。

(2) 取得のインセンティブ付与(政府)

政府から市民に対する政策としては、総務省(2017)²³より、主に以下の4つがある。

①マイナンバーカード・公的個人認証サービス等の利用範囲の拡大

マイナンバーカードは身分証として利用できるだけでなく、官民のサービスでも利用可能である。住民票の写し等のコンビニ交付や図書館利用といった行政サービスに限定されず、金融機関や各種チケットの本人確認等、民間企業の提供するサービスにも利用できるよう推進している。

②マイナポータルの利便性向上

マイナンバーカードによってオンライン上で本人確認が可能となり、マイナポータルで行政サービスをワンストップ²⁴で利用可能にする取組を推進している。

²⁰ その月の交付率及び先月からの伸び率が、団体規模別で当該団体が属する区分の平均を下回っている団体。毎月更新されるが、詳細な団体名は公表されていない。

²¹ 総務省へのヒアリング調査より(2022年10月7日実施)

²² 地方創生人材支援制度 派遣者活動報告書(令和4年春・夏帰任者)

²³ 総務省「マイナンバーカード利活用推進ロードマップ」

²⁴ 手続等が一カ所で完了させられるような状態のこと。

③アクセス手段の多様化

各種の官民サービスに対し、パソコンのカードリーダーに接続して利用する方法だけでなく、スマートフォンやテレビからもアクセスできるよう検討を進めている。

④マイナポイント付与

政府はマイナポイント事業を積極的に推進している。マイナポイント事業²⁵とは、カードを申請した人や健康保険証としての利用申し込みをした人、公金受取口座を登録した人に対してポイントを付与するキャンペーンである。2020 年 9 月から行われた「マイナポイント事業第 1 弾」は、2021 年 12 月に終了したが、更なる普及促進に向け、2022 年 1 月から 2022 年 12 月末まで「マイナポイント事業第 2 弾」が行われている。

(3) カードの交付(自治体)

カードの交付は各自治体が主体となっていて行っている。ショッピングモール等での出張申請所の設置や平日の延長開庁、土日開庁、高齢者等に向けた申請サポート、無料写真撮影等を行っている自治体も存在する。また、自治体の広報誌への掲載、駅や商業施設等での宣伝、パンフレットやポスターの作製等、カードの認知度や安全性を高める政策も行っている。

中でも先進自治体の取組として、カード導入当初から積極的な取組を行っている宮崎県都城市を挙げる。同市では、職員が申請手をサポートする窓口の設置やどこでも手続きができる専用車両の導入といった、市民目線に立った独自の取組を他の自治体に先駆けて行っている。

同市へのヒアリング調査²⁶では「都城フィロソフィ」による人財育成を行っており、一つの政策に対する熱意が強いことも明らかとなった。結果として、2022 年 9 月末時点で 84.7%という高い普及率を誇っている。その他普及率が高い自治体においても、カード取得者に対し、地域振興券等を給付する政策も行っている。

このように、政府、自治体共に様々な政策を行っており、カードの普及促進に努めている。しかし、自治体毎に政策への取組度合いに差があり、普及率にも差が生じている。

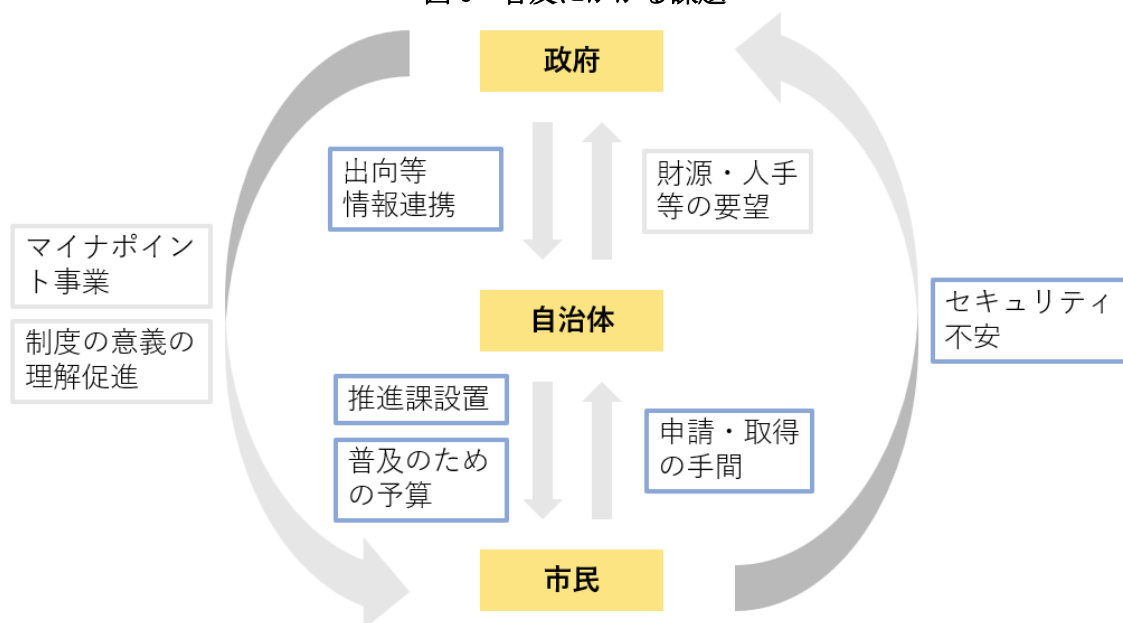
第 4 項 普及が進まない要因

前項で述べたように、マイナンバーカードの普及率は自治体によって差があり、全国的な普及率も 49.0%にとどまっているため、政府が目標とする「ほぼ全国民に行きわたらせる」には程遠い。よって、カードの普及阻害要因について検討する。

²⁵ 総務省マイナポイント事業 HP

²⁶ 2022 年 9 月 26 日実施

図 6 普及にかかる課題



(筆者作成)

(1) カードの必要性・利便性

代表的な普及阻害要因として挙げられるのが、市民がマイナンバーカードに対して必要性や利便性を感じないということである。マイナンバーカードに関する内閣府世論調査²⁷(2018 年)によれば、カードを取得しない理由として最も多かったのが「取得する必要性を感じられないから(57.6%)」、次点で「身分証明書になるものがほかにあるから(42.2%)」であった。この調査から、カードを取得していない人の多くは、その必要性や利便性を認識出来ていないことが伺える。

(2) 自治体のリソース不足

2 点目の普及阻害要因として、自治体のカード普及に係るリソース不足が挙げられる。上述の普及率が向上した自治体では、独自の政策を打つ等カード普及に積極的に取り組み、それに予算を充てている。一方で、普及率が低い自治体に関しては、普及促進政策を積極的に打たず、独自の政策も見受けられない。この現状を踏まえて、カードの更なる普及においては、自治体に以下の3つが欠かせないといえる。

①カード普及に対し、政府と自治体の積極的な連携があること

政府から自治体に対する勉強会、セミナー等による情報提供や総務省職員の出向が挙げられる。

②カード普及のための推進課等の特別な組織を有していること

特別な組織を有することで、人や情報を有効に活かすことができる。

③カード普及のための政策を打つ豊富な財源が存在すること

普及のための予算が大きいほど、より様々な政策を打つことができる。

本稿では、これら3つをまとめて、「自治体のリソース」と定義する。

(3) 市民のセキュリティに対する不安

(1)で述べた内閣府の調査によると、カードを取得しない理由として「必要性・利便性が

²⁷ 内閣府 2018 年度「マイナンバー制度に関する世論調査」<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/h30/h30-mainan.html>

感じられない」の次に多かったのが、「個人情報の漏洩が心配だから(26.9%)」、「紛失や盗難が心配だから(24.9%)」といった情報管理やそのセキュリティに対する不安である。総務省へのヒアリング調査²⁸においても、市民のセキュリティに対する漠然とした不安を払拭していくことが更なる普及に繋がることが明らかとなった。カードのセキュリティ対策について、政府は様々な施策や機能の追加を行っている。具体的には、紛失時における24時間365日体制での一時利用停止の受付、情報盗取に対する自動記録削除機能、暗証番号の設定等が挙げられる。

このように、マイナンバーカードのセキュリティ対策は、キャッシュカードやクレジットカードと遜色ないが、内閣府の世論調査からはセキュリティに対して不安を感じる声が多くみられる。そのため、市民がマイナンバーカードの安全性を認識し、安心を感じられるようにする必要がある。

第5項 普及阻害要因のまとめと本稿での視点

前項では、マイナンバーカードの普及阻害要因として3点に着目した。

- (1)カードの必要性・利便性を感じていない市民がいる。
- (2)自治体のリソースが不足しており、普及促進政策に積極的でない自治体が存在する。
- (3)カードに対してセキュリティ不安を抱えている市民が存在する。

以上3点のうち、(1)カードの必要性・利便性に関しては、政府・自治体の積極的な広報によって現時点で必要性や利便性を認識している人も一定数存在している上、今後実施予定の運転免許証との一体化といった政策²⁹の効果が十分に見込まれる。よって、本稿では普及阻害要因のうち(2)自治体のリソース不足、(3)市民のセキュリティに対する不安、の2点に着目する。(2)を行政側、(3)を市民側の課題とし、双方の見地から普及促進を検討する。

第3節 問題意識

利便性が高く、公平・公正な行政サービスを提供するためには、行政のデジタル化が不可欠である。行政のデジタル化を進めていく上で、マイナンバーカードは多くの役割を果たしていることから、その普及に着目した。しかし、普及促進政策を実施するためのリソースが不足している自治体が存在するという行政側の問題と、カードのセキュリティ面に関して不安を抱く市民が多いという市民側の問題がある。カードの更なる普及のために、行政はこれらの問題を解決する政策を行う必要があるが、現時点の普及率を鑑みると十分に行われているとは言い難い。

そのため、本稿では「マイナンバーカードに対する現状の政策では、各自治体のリソースの確保や市民の不安の払拭を十分に行えず、更なる普及が見込めないこと」を問題意識とする。また、「マイナンバーカードの更なる普及のためには、行政がどのような政策を打てばよいのかを明らかにする」ことを研究目的とする。

その上で、各自治体のリソースが普及率に与える影響及び市民が安心してカードを取得する際に重視する要因を分析・検証する。そして、「マイナンバーカードの更なる普及によって、誰もが手軽に便利で公平・公正な行政サービスを享受できる社会を実現すること」を本稿のビジョンとする。

²⁸ 2022年10月7日実施

²⁹ 総務省(2021年2月)「マイナンバー制度導入のロードマップ」

第2章 先行研究及び本稿の位置づけ

第1節 先行研究

マイナンバーカードについて定性的に分析した研究は多く存在するが、定量的に分析した研究は筆者の知る限り、小川ほか(2021)のみであった。また、マイナンバーカードのセキュリティへの安心感に関する研究は存在しない。そこで、情報セキュリティシステムとマイナンバーシステムの類似性から、藤原ほか(2009)における情報セキュリティへの安心感に関する研究をマイナンバーカードに応用する。よって、本稿では、小川ほか(2021)と藤原ほか(2009)の2つの論文を先行研究とする。

小川ほか(2021)では、はじめに「マイナンバーカードの取得促進について(府番第189号、総行住第228号)」³⁰にて推奨され、各自治体が行っている13の交付促進政策がマイナンバーカード普及率に与える影響について、2017年のクロスセクションデータを用いた回帰分析を行った。さらに、コンビニ交付サービスの導入がカード普及率に与える影響について、2017年から2019年までのパネルデータを用いた回帰分析を行った。結果、2つを除いた11の交付促進政策と、コンビニ交付サービスが正に有意となり、カードの普及に一定の効果があったと明らかとなった。

藤原ほか(2009)では、ネットワークを基盤とする環境において、市民が考えている情報セキュリティに関する安心感の要因を、アンケート調査を元にいくつかの因子に分類し、因子間の相関関係を調べるために探索的因子分析を行った。その結果、認知的トラスト因子、親切さ因子、理解因子、プリファレンス因子、親しみ因子の5つの因子を抽出し、これらが複合的に市民に安心感をもたらすことが明らかとなった。

第2節 本稿の位置づけ

小川ほか(2021)の限界として、各自治体の有する人的・金銭的リソースの違いを考慮していないことが挙げられる。小川ほか(2021)は、地域間でマイナンバーカードの普及率が異なる要因を明らかにするために、各自治体が行った交付促進政策の効果を分析している。しかし、交付促進政策の実施の有無は、自治体ごとのリソースの差から生まれるため、各自治体の有する人的・金銭的リソースの違いを考慮する必要がある。そこで、本稿では、現状分析で定義した、各自治体が交付促進政策を行うにあたって必要な3つのリソースに着目した分析を行う。また、直近2年で交付率が急激に上昇していることを踏まえ、最新のデータを用いた分析を行う。

また、本稿は藤原ほか(2009)によって明らかとなった情報セキュリティについての市民の安心感の要因を、マイナンバー制度に応用したものである。ただし、藤原ほか(2009)はマイナンバー制度導入前の研究であることからマイナンバー制度に直接利用することはできない。よって本稿では藤原ほか(2009)を参照して、マイナンバー制度における、情報セキュリティについての市民の安心感の要因を抽出し、どの要因が最も影響を与えているかを検証する分析を行う。以上が本稿の新規性である。

³⁰ 総務省(2017)「マイナンバーカードの取得促進について」

第3章 分析

第1節 分析の目的と流れ

本稿の問題意識と研究目的を鑑みて、先行研究を参考に2つの実証分析を行う。1つは、現状分析で定義した、交付促進政策を行うにあたって必要な3つのリソースが各自治体のマイナンバーカード普及率に与える影響についての分析である(分析Ⅰ)。もう1つは、マイナンバー制度において、市民が情報セキュリティの面から最も安心感を得られる要因についての分析である(分析Ⅱ)。

第2節 分析Ⅰ：自治体分析

第1項 検証仮説

現状分析で定義した自治体の3つのリソースを基に、以下の仮説を検証する。

・仮説A：総務省出向職員がいない自治体は、普及率が低い。

普及へのノウハウを持つ総務省出向職員がいなければ、人材面・情報面で政府との連携が十分に取れず、普及率は低いと考えられる。

・仮説B：マイナンバーカード普及のための特別な課を設置していない自治体は、普及率が低い。

普及に注力する特別な組織(課)がなければ、人・情報を有効に活かした普及を推し進めることができず、普及率は低いと考えられる。

・仮説C：マイナンバーカード普及のための予算が少ない自治体は、普及率が低い。

普及のための予算が少なければ、自治体として実施すべき政策ができず、普及率は低いと考えられる。

現状分析より、行政側の普及阻害要因として、自治体のリソース不足が挙げられる。そこでどのようなリソースを整えれば普及率が向上するかを本分析で明らかにする。

第2項 分析の枠組みとデータ

各自治体が主体となってマイナンバーカードを普及させるために必要なリソースとして、仮説Aに対しては、「総務省出向職員」、仮説Bに対しては、「デジタル化もしくはマイナンバーカード普及促進のための推進課」、仮説Cに対しては、「デジタル化の推進もしくはマイナンバーカード普及促進のための予算」に着目する。そして、これらが各自治体の普及率に与える影響を分析する。

まず「総務省出向職員」について、総務省へのヒアリング調査³¹より、総務省からの出向職員には、出向先の業務の遂行や各自治体の課題に応じた計画策定等、政府と自治体の連携を図る役割があると分かった。そこで、総務省の出向職員を政府と自治体の連携を図る指標とする。次に「推進課」について、普及促進には人や情報を有効に活かして普及に注力する組織が必要である。組織の中でも「課」を指標とした理由は、「課」という規模の大きい組織であれば、自治体ごとの違いを見ることができるためである。実際に、マイナンバー等推進課を設置している自治体は多くは存在しておらず、室や係より上部組織であるため、積極的に普及に取り組んでいることの表れだといえる。一方、「室」や「係」はほとんどの自治体に設置されており、自治体ごとの違いを反映させられないため指標として不十分である。以上の理由より、「推進課」を指標として選択する。最後に「予算」について自治体として実施すべき施策を行うには、自治体規模や普及率に応じた予算が必要である。

分析の対象となる自治体は全国の 792 市である。ただし、必要な変数が入手できなかった自治体は除外し、最終的なサンプル数は 637 となった。

第 3 項 分析モデル

分析手法は、クロスセクションデータを用いた重回帰分析である。分析モデルは以下の通りである。

・モデル式

$$\log Y_i = \alpha + \beta_1 D_{1i} + \beta_2 D_{2i} + \beta_3 X_{1i} + \beta_4 X_{2i} + \beta_5 X_{3i} + \beta_6 X_{4i} + \beta_7 X_{5i} + u_i$$

分析で用いる変数は、以下のように定義される。被説明変数は、各自治体 i で 1 年間に新たに交付されたマイナンバーカードの枚数を人口で除したものの対数を用いる。仮説に対応する説明変数は、総務省職員の出向有無を表す「総務省出向ダミー (D_{1i})」、マイナンバー等推進課の設置有無を表す「マイナンバー等推進課ダミー (D_{2i})」、マイナンバー等の予算割合を表す「マイナンバー予算割合 (X_{1i})」を採用する。コントロール変数は、先行研究に倣い、高齢者比率 (X_{2i})、共働き世帯比率 (X_{3i})、住民の所得状況 (X_{4i})、人口増減率 (X_{5i}) をとる。

第 4 項 変数の選択

被説明変数は、各自治体の普及率を表すものとして、新規交付枚数(人口比)の対数を用いる。説明変数は、マイナンバーカード普及促進に必要なリソースを示す変数を用い、その他の要因を考慮するためにいくつかの変数を用いる。詳細は以下の通りである。

【被説明変数】

・新規交付枚数(人口比)の対数

各自治体における 2021 年 7 月 1 日から 2022 年 6 月 30 日までの 1 年間での新規交付枚数を、自治体人口で除したものの対数である。対数を取った理由は、マイナンバーカードの普及率は逓減すると考えられることから、対数変換が考え方として適しているためである。

³¹ 2022 年 10 月 7 日実施

各自治体の交付枚数は 2020 年 4 月より毎月発表されているが、2021 年 7 月 1 日から 2022 年 6 月 30 日を選定した理由としては、マイナポイント事業第 2 弾の影響をできる限り排除するためである。マイナポイント事業第 2 弾のポイント付与開始が 2022 年 6 月 30 日であることを鑑み、上記の時期を選定した。

【説明変数(仮説に対応する変数)】

・総務省出向ダミー

総務省出向職員がいれば 1 を、いなければ 0 を取るダミー変数である。

・マイナンバー等推進課ダミー

デジタル化もしくはマイナンバーカード普及促進のための推進課が設置されていれば 1 を、設置されていなければ 0 を取るダミー変数である。

・マイナンバー等予算割合

デジタル化推進もしくはマイナンバーカード普及促進のための予算額を 2022 年度の市全体の当初予算額で除したものである。

【コントロール変数】

・住民の所得状況

課税対象所得を納税義務者数で除したものである。

・高齢者比率

65 歳以上人口を全人口で除したものである。

・共働き世帯比率

保育所等在所児数を 0～9 歳までの人口で除したものである。

・人口増減率

2021 年 1 月 1 日時点の人口と 2022 年 1 月 1 日時点での人口の差を取り、その値を 2021 年 1 月 1 日時点の人口で除したものである。

各変数の出所は表の通りである。

表 2 各変数の基本統計量

	観測数	平均	標準誤差	最小値	最大値
新規交付枚数(人口比)(枚)	637	0.10085	0.001109	0.00462	0.33509
総務省出向ダミー	637	0.07206	0.00919	0	1
マイナンバー等推進課ダミー	637	0.33880	0.01682	0	1
マイナンバー等予算割合(%)	637	0.20582	0.0394	0.00031	0.99257
高齢者比率	637	0.3214	0.00216	0.1644	0.5332
共働き世帯比率	637	0.3012	0.00386	0.03044	0.60684
住民の所得状況(百万円)	637	3.021	0.01649	2.235	6.677
人口増減率(%)	637	-0.8277	0.12965	-5.0471	2.0982

(筆者作成)

表3 データの出所

変数名	出典
新規交付枚数(人口比)	総務省「マイナンバーカード交付状況」、 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
総務省出向ダミー	2022年度総務省出向統括表
マイナンバー等推進課ダミー	各自治体HP
マイナンバー等予算割合	各自治体HP(2022年度予算書)
高齢者世帯比率	総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
共働き世帯比率	総務省「統計でみる市区町村のすがた」、 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
住民の所得状況	総務省「統計でみる市区町村のすがた」
人口増減率	総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

(筆者作成)

第5項 推定結果

結果は以下の通りである。

表4 分析結果

変数		係数	標準誤差
仮説に対応する変数	総務省出向ダミー	0.058***	0.022
	マイナンバー等推進課ダミー	0.019	0.016
	マイナンバー等予算割合	0.026	0.027
コントロール変数	高齢者比率	-1.000***	0.272
	共働き世帯比率	0.225**	0.107
	住民の所得状況	0.037*	0.023
	人口増減率	0.031	0.019
	定数項	-2.170***	0.135
観測数		637	
決定係数		0.149	
自由度調整済み決定係数		0.140	
***1%有意, **5%有意, *10%有意			

(筆者作成)

第 6 項 結果の解釈

(1) 仮説の検証

「総務省出向ダミー」が正に有意な結果となり、仮説 A「総務省出向職員がいない自治体は、普及率が低い。」が支持された。総務省出向職員がいると、新規交付枚数(人口比)が 5.8% 上がることが分かった。これは、総務省出向職員がいることでマイナンバーカード普及にまつわるノウハウが共有されるためだと考えられる。

「マイナンバー等推進課ダミー」において有意な結果が得られなかったのは、普及促進に組織の規模は関係しないためだと考えられる。本稿では考察しきれなかったが、室や係といった比較的規模の小さい組織でも普及促進に寄与する可能性がある。「マイナンバー等予算割合」において有意な結果が得られなかったのは、予算を必ずしも普及促進政策の実施に使っているわけではないためだと考えられる。実際にデータを入手する中で、交付に係る事務費やシステム導入に係る経費等のみ予算を充てている自治体が多くみられた。

(2) その他の変数

その他の変数については、「高齢者比率」が負に有意な結果となり、「共働き比率」と「住民の所得状況」が正に有意な結果となった。

第 3 節 分析Ⅱ：市民のセキュリティ不安に関する探索的因子分析

第 1 項 分析の枠組みとデータ

(1) 分析の枠組み

アンケート調査及び探索的因子分析を用いて、行政に個人情報を提供する際の市民の安心感に最も影響する因子及び因子間関係について分析する。藤原ほか(2009)では、情報サービスを提供する事業者に対する信頼を表す認知的トラスト因子、システムの使いやすさや事業者の対応の親切さを表す親切さ因子、ユーザのセキュリティ技術への理解度を表す理解因子、システムへの好みを表すプリファレンス因子、これまでの経験や全体的な印象からサービスにどれぐらい親しみを覚えるかを表す親しみ因子の 5 つを抽出し、これらが相関して市民の安心感に影響することを示した。本稿では、この抽出手法をマイナンバー制度に応用し、どの因子及び因子間関係が最も市民の安心感に影響を与えるかについて探索的因子分析を用いて検証する。また、その際に必要となる市民の意見に関するデータをアンケートにより調査する。

第2項 アンケート調査

(1) 概要

アンケート調査の概要について述べる。調査方法としてはGoogle フォームを利用し集計した。回答者は17-61歳の学生及び社会人243名である。内訳として、男性が52.7%、女性が47.3%であり、学生が81.9%、会社員が14.0%となっている³²。調査項目は2部構成とし、前半で安心感の要因に関わる23の質問、後半で回答者自身に関する5の質問を行った。これらの調査項目は藤原ほか(2009)の設問項目を参考にし、行政サービスを受ける際にセキュリティ面において重視する要素から設定している。詳しい調査項目は付録に記した。

(2) 調査結果

アンケート調査による測定項目の統計量は以下の通りである。安心感の要因についての回答(A01-A23)から、7段階評価での得点化により算出した測定項目の平均値、標準偏差、標準誤差を表5に示す。A06(平均値5.71、標準偏差1.53)及びA10(平均値5.65、標準偏差1.47)について、平均値と標準偏差の和が観測変数を取り得る最大値7を超える天井効果が見られたため、項目A06、A10を省いた21項目で分析を行うこととした。

³² 本調査ではアンケート回答者の属性が学生に偏っている。しかし、日景ほか(2007)では情報セキュリティに関する安心感の構造を明らかにする研究を、学生を対象としたアンケート調査に基づいた因子分析により実施している点や、学生は今後多くの行政サービスを享受する主体となる層である点から、学生を中心にアンケート調査を実施している本稿の研究上の意義は十分に保たれているといえる。

表 5 アンケート調査の基本統計量

番号	設問内容	平均値	標準偏差	標準誤差
A01	国や地方自治体に対する信用度	5.411523	1.391901	0.089282
A02	国や地方自治体の社会的信用	5.308642	1.411072	0.090511
A03	国や地方自治体の能力や実績	4.942387	1.52282	0.097679
A04	国や地方自治体が国民を裏切らないと思うか	5.259259	1.596311	0.102393
A05	国や地方自治体の寛容さ	4.54321	1.751382	0.11234
A06	国や地方自治体の情報漏洩への意識	5.711934	1.5264	0.097909
A07	個人情報保護のための技術への信用度	5.329218	1.555665	0.099786
A08	国や地方自治体の情報漏洩の際の補償の充実度	5.246914	1.670336	0.107141
A09	トラブルに対する国や地方自治体のサポート	5.226337	1.567426	0.10054
A10	情報セキュリティシステムの安全性	5.654321	1.470035	0.094293
A11	情報セキュリティシステムへの理解度	4.115226	1.718607	0.110238
A12	国の情報セキュリティシステムの適切さ	5.403292	1.414911	0.090758
A13	ネット上の個人情報管理のリスクや脅威への理解度	5.045267	1.527303	0.097967
A14	マイナンバーカードの広報における分かりやすさ	4.522634	1.716023	0.110072
A15	マイナンバーカードやその関連媒体のデザインの好み	2.814815	1.706413	0.109456
A16	マイナンバーカードやその関連媒体のデザインの分かりやすさ	3.888889	1.765135	0.113222
A17	マイナンバーカードの申請・利用方法の説明の適切さ	4.954733	1.554123	0.099687
A18	マイナンバーカードに関する質問への国や地方自治体の対応の親切さ	4.934156	1.672513	0.107281
A19	行政が発行する証明書の使いこなせ具合	4.897119	1.767975	0.113404
A20	マイナンバーカードの取得や利活用についての適切さ	5.045267	1.458095	0.093528
A21	マイナンバーカードの知人や世間からの評価	4.45679	1.661793	0.106594
A22	マイナンバーカードに対する感覚的な安全性への認識	4.539095	1.725332	0.110669
A23	マイナンバーカード全体への個人的な好み	3.995885	1.706812	0.109481

(筆者作成)

第 3 項 安心感の要因についての探索的因子分析

(1) 探索的因子分析

市民の安心感の要因を明らかにするために、21 項目に対して探索的因子分析を行った。藤原ほか(2009)によると探索的因子分析とは、観測変数から直接観測できない潜在変数を抽出する因子分析の手法である。Shapiro-Wilk 検定を用いて初期解の計算を行ったが、アンケート調査のサンプルサイズの小ささより正規性について有意な結果が出なかったため、本分析では最尤法でなく最小二乗法を用いた。因子の解釈のためには因子間の相関を仮定して Promax 回転を使用した。

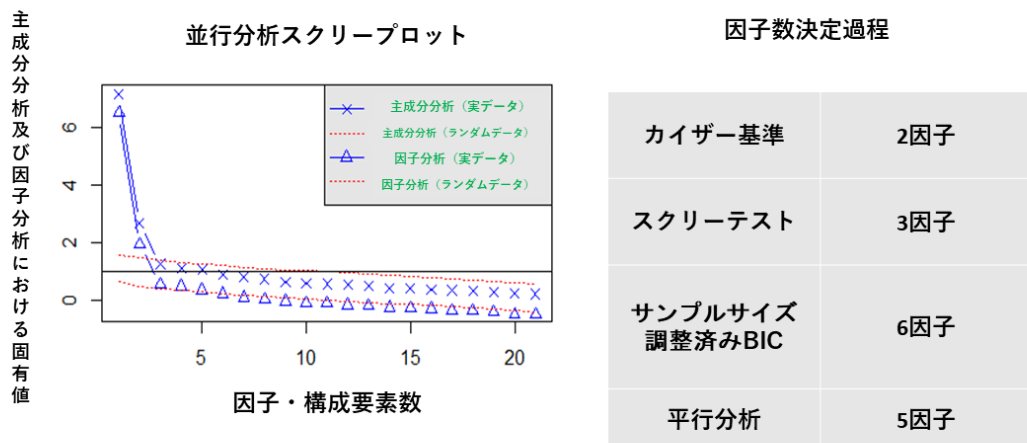
本稿では因子数の決定のために、固有値が 1 以上の因子に注目する Kaiser 基準、固有値及び寄与率の減衰状況から相対的に減少の大きい因子に注目する Scree test 及び累積寄与率、サンプルサイズ調整済み BIC、及びランダムに生成したデータの固有値よりも大きな固有値を持つ因子を選択する平行分析を考慮した。また、藤原ほか(2009)に則り Promax 回転より因子負荷量及び寄与率を測定し、アンケート調査の各設問項目を因子ごとに分類す

ると共に、最もデータセット全体に影響を与える因子を特定した。続いてデータセットの正当性を示す KMO^{33} 及び各因子の内的妥当性を示す Cronbach の α 係数³⁴を求め、分析の正当性を確認した。最後に因子間の相関関係を算出し、最も相関の強い因子間関係を求めた。

(2) 推定結果

因子数の決定においては、各指標の信頼性、先行研究及び解釈可能性から最終的に 5 因子解を採用した(図 7)。各指標において最も信頼性が高いものは平行分析である。また、5 因子及び 6 因子での累積寄与率はそれぞれ 0.52, 0.55 であり、差が小さいことが分かった。また、先行研究での因子数も同様に 5 つだったこと、観測変数の個数から 6 因子以上で因子数を決定した場合 1 つの因子に含まれる観測変数の数が少なくなりすぎてしまう点等を考慮した。

図 7 因子数の決定



(筆者作成)

³³ 中澤(2014)によると、 KMO の範囲は 0.0~1.0 で、0.5 以上が望ましいとされる。

³⁴ 高本・服部(2015)によると、Cronbach の α 係数の範囲は 0.0~1.0 で、0.80 以上の値を取ることが望ましく、最低でも 0.70 以上の値を取ることが求められる。

回転後の因子パターン行列を表 6 に示す。

表 6 因子数の決定

番号	設問内容	因子1（行政からのサポート因子）	因子2（市民の主観的親しみ因子）	因子3（行政の社会的信頼因子）	因子4（プリファレンス因子）	因子5（行政の親切さ因子）
A01	国や地方自治体に対する信用度	0.03	0.13	0.87	-0.03	-0.1
A02	国や地方自治体の社会的信用	-0.08	0.08	0.86	0.1	0.01
A04	国や地方自治体が国民を裏切らないと思うか	0.35	-0.23	0.35	0.03	0.12
A03	国や地方自治体の能力や実績	0.43	-0.16	0.28	0	0.09
A05	国や地方自治体の寛容さ	0.48	-0.21	0.03	0.2	0.2
A07	個人情報保護のための技術への信用度	0.67	0.19	0.05	-0.11	-0.09
A08	国や地方自治体の情報漏洩の際の補償の充実度	0.88	-0.01	-0.11	-0.12	0
A09	トラブルに対する国や地方自治体のサポート	0.74	0.1	-0.06	-0.09	0.04
A11	情報セキュリティシステムへの理解度	0.64	-0.03	-0.09	0.2	-0.13
A12	国の情報セキュリティシステムの適切さ	0.48	0.31	0.24	-0.19	-0.05
A13	ネット上の個人情報管理のリスクや脅威への理解度	0.4	0.2	0.05	0.09	-0.04
A15	マイナンバーカードやその関連媒体のデザインの好み	-0.01	0.03	0.04	0.85	-0.14
A16	マイナンバーカードやその関連媒体のデザインの分かりやすさ	0.04	0.13	-0.02	0.55	0.06
A23	マイナンバーカード全体への個人的な好み	-0.17	0.45	0.16	0.46	-0.09
A14	マイナンバーカードの広報における分かりやすさ	0.05	0.23	-0.05	0.32	0.34
A17	マイナンバーカードの申請・利用方法の説明の適切さ	-0.02	0.03	-0.04	-0.01	0.78
A18	マイナンバーカードに関する質問への国や地方自治体の対応の親切さ	-0.05	0.15	0	-0.14	0.92
A19	行政が発行する証明書の使いこなせ具合	0.19	0.47	-0.22	0.18	0
A20	マイナンバーカードの取得や利活用についての適切さ	0.18	0.56	0.01	-0.08	0.17
A21	マイナンバーカードの知人や世間からの評価	-0.1	0.5	0.03	0.11	0.13
A22	マイナンバーカードに対する感覚的な安全性への認識	-0.04	0.69	0.12	0.02	-0.01
寄与率		0.16	0.11	0.09	0.08	0.08
累積寄与率		0.16	0.27	0.36	0.44	0.52
Cronbachのa係数		0.840	0.744	0.776	0.739	0.813

（筆者作成）

ここから抽出された 5 因子について寄与率の大きい順に、因子 1「行政からのサポート因子」・因子 2「市民の主観的親しみ因子」・因子 3「行政の社会的信頼因子」・因子 4「プリファレンス因子」・因子 5「行政の親切さ因子」と名付けた。それぞれの因子の特徴は次の通りである。

・因子 1「行政からのサポート因子」

8 の設問項目（A03, A05～A13）から構成される。情報セキュリティシステムへの信頼性やその理解という事前的対応に関する設問と、トラブルが起きた際の行政からの補償やサポートという事後的対応に関する設問に分かれており、総合して行政から市民への何らかの

サポートの有無に関する因子であることから、行政からのサポート因子と命名した。

・因子2「市民の主観的親しみ因子」

4 の設問項目 (A19~A22) から構成される。マイナンバーカード及び制度への主観的な親しみに関する因子であることから、市民の主観的親しみ因子と命名した。

・因子3「行政の社会的信頼因子」

3 の設問項目 (A01, A02, A04) から構成される。マイナンバーカードの発行元である政府や自治体への社会的な信頼に関する因子であることから、行政の社会的信頼因子と命名した。行政からのサポート因子と高い相関を示す。

・因子4「プリファレンス因子」

3 の設問項目 (A15, A16, A23) から構成される。マイナンバーカードに関するサービスや広報のデザイン性及びマイナンバーカードそのものへの好みに関する因子であることから、プリファレンス因子と命名した。

・因子5「行政の親切さ因子」

3 の設問項目 (A14, A17, A18) から構成される。マイナンバーカードに関する政府や自治体の対応の親切さに関する因子であることから、行政の親切さ因子と命名した。行政からのサポート因子と高い相関を示す。

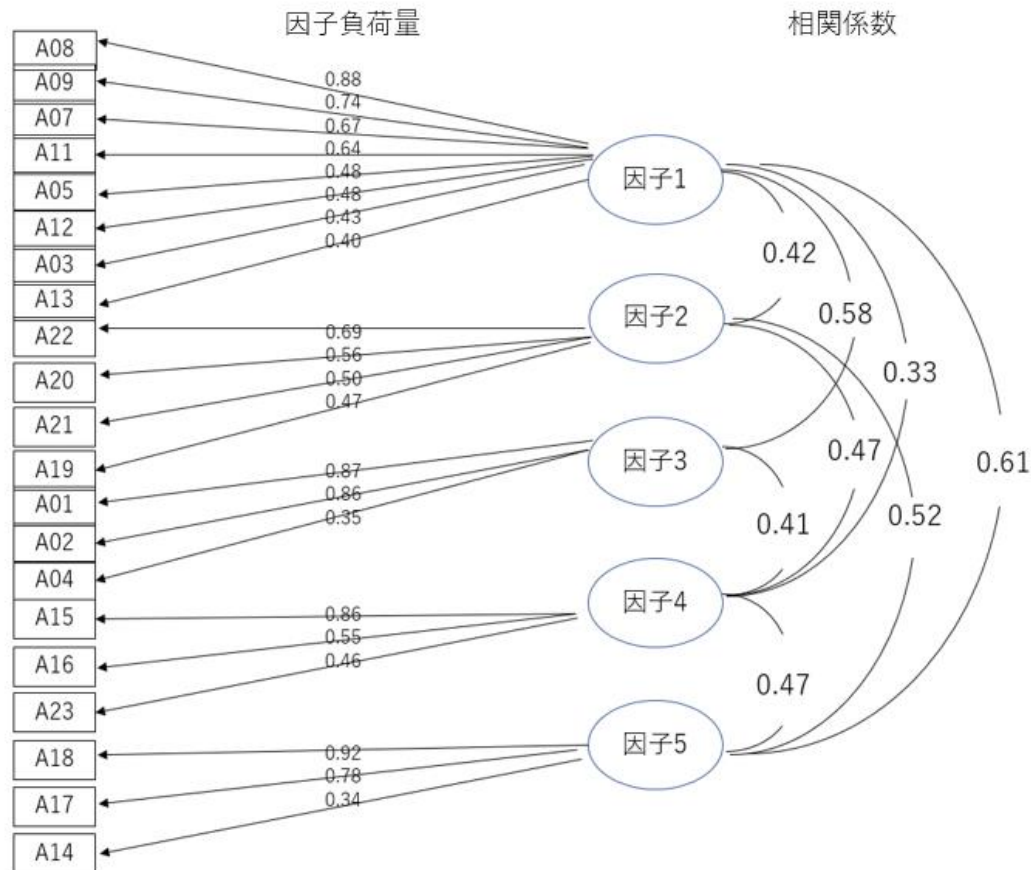
これらの5因子の寄与率は、上の順に 0.16, 0.11, 0.09, 0.08, 0.08 となり、寄与率が最も高いのは行政からのサポート因子であった。また、KMO の値はデータ全体で 0.87 であった。各因子の内的整合性を確認するため Cronbach の α 係数を算出したところ、それぞれ 0.840, 0.744, 0.776, 0.739, 0.813 だった。また、表 7 に因子相関行列を示す。行政からのサポート因子は行政の親切さ因子との相関が 0.61、行政の社会的信頼因子との相関が 0.58 となり、高い相関が示された。また、図 8 に因子負荷量と因子間の相関関係をまとめたものを示す。行政からのサポート因子について、設問項目の A08, A09, A07, A11 が 0.50 以上の因子負荷量を有しており、与える影響が相対的に高いといえる。

表 7 因子相関行列

	行政からの サポート因子	市民の主観的 親しみ因子	行政の社会的 信頼因子	行政の 親切さ因子	プリファレン ス因子
行政からの サポート因子	—	0.42	0.58	0.61	0.33
市民の主観的 親しみ因子		—	0.19	0.47	0.52
行政の社会的 信頼因子			—	0.41	0.03
行政の 親切さ因子				—	0.47
プリファレン ス因子					—

(筆者作成)

図 8 因子負荷量及び因子間の相関係数



(筆者作成)

第 4 項 結果の解釈

回転後パターン行列から、寄与率が 0.16 と最も高かった行政からのサポート因子が、全体のデータセットに最も寄与していることが明らかとなった。これにより、行政からのサポート因子が市民の安心感と最も相関しているといえる。また、KM0 の値及び Cronbach の α 係数より、いずれの質問項目及び因子においても高い信頼性が示されたため、データ全体の正当性が示された。また、因子相関行列より、行政からのサポート因子と行政の親切さ因子の相関が 0.61 と最も高く、次いで行政からのサポート因子と行政の社会的信頼因子の相関が 0.58 と高いことが明らかとなった。これにより、行政からのサポート因子の値が高まると連動して行政の親切さ因子や行政の社会的信頼因子の値も高まりやすいことが明らかとなり、行政からのサポート因子の値が改善されることは市民の安心感に波及的に効果を及ぼすといえる。また、図 8 より行政からのサポート因子について、設問項目の

A08, A09, A07, A11 が 0.50 以上の因子負荷量を有しており、与える影響が相対的に高いといえる。

第4節 定性分析

分析Ⅰより、総務省出向職員がいることでマイナンバーカードの普及率が上がることが示された。分析Ⅱより、「行政からのサポート因子」が、マイナンバーカードを取得しようとする市民に最も安心感を与える因子であることが示された。本節では、定量分析からの示唆を基に、どのようにして上記の2点がマイナンバーカードの更なる普及に影響を与えているのか、行政へのヒアリング調査や現行施策、類似事例より深く考察する。

第1項 総務省出向職員

分析Ⅰより、総務省出向職員がいることでマイナンバーカード普及にまつわるノウハウが共有されるため、普及率が上がることが示された。

総務省へのヒアリング調査³⁵より、総務省出向職員は出向先において各自治体の業務を行っていることが明らかとなった。加えて、出向した総務省職員が出向先で行っている業務について、具体的に類似制度からその内容や効果を検証する。総務省職員が実際に派遣されている制度である、地方創生人材支援制度³⁶派遣者活動報告書³⁷より、福島県古殿町と愛媛県西予市の事例を取り上げる。

(1) 福島県古殿町の事例

古殿町には2022年春～夏まで、2年間総務省職員が派遣された。報告書によると、出向した職員は町の担い手不足や魅力が伝わっていないという課題に対し企画の提案や現地の職員との相談・調整を行ったうえで、様々な事業に取り組んでいた。具体的にはコロナワクチンの迅速な集団接種のために予約方式を改善し、全国的に見ても早期に接種を完了させた。

(2) 愛媛県西予市の事例

西予市にも同様に、2022年春～夏まで総務省職員が派遣された。報告書によると、出向した職員は政策企画部長に就任し、主に①住民主体によるまちづくりの推進、②デジタル化の推進、③2018年7月豪雨災害からの復旧・復興等の役割を担った。特に②のデジタル化の推進については、直近の総務省での経験³⁸も踏まえた事業に対する助言等を実施した。報告書では、一般に派遣者に求められる役割としては新規事業の企画・立案等があると述べられている。

以上の類似事例より総務省から自治体に出向した職員は、各自治体で指示された業務を

³⁵ 2022年10月7日実施

³⁶ 地方創生に積極的に取り組む市町村に対し、意欲と能力のある国家公務員や大学研究者、民間人材を市町村長の補佐役として派遣する制度で、2015年に内閣府地方創生推進室によって創設された。

³⁷ 2022年春・夏に地方から帰任した各省庁職員の活動報告書

³⁸ 2018年4月から2020年6月まで、行政管理局行政情報システム企画課課長補佐として、行政のデジタル化に従事していた。

行うにとどまらず、既存の企画に対する相談・助言に加え、新規事業の企画・立案等の戦略面も担っていることが明らかとなった。

第2項 行政からのサポート因子

分析Ⅱより、「行政からのサポート因子」が行政サービスを受ける際の市民の安心感に最も影響を与えることが示された。「行政からのサポート因子」を構成する要素について、因子との相関関係が高い因子負荷量が 0.50 以上のものを取り上げた上でその共通項を探ると、マイナンバーカードに係る情報漏洩についての事前・事後の対応であることが分かる。そのため、現行のセキュリティに対する政策を事前・事後に分けて考察する。

(1) 事後対応

事後対応について、「行政からのサポート因子」と最も相関が高い要素は、「政府や自治体の情報漏洩の際の補償の充実度」であった。しかし、補償について先行研究著者の指摘³⁹では、補償政策が安心感につながるとは考えにくく、今後、政府が新たに行う政策においても補償が求められる世論が形成される可能性⁴⁰があり、現実的でないということが明らかとなった。また、既存の制度⁴¹を用いて個人情報漏洩について補償を受けることは可能であり、実際に京都府宇治市が個人情報漏洩に対して損害賠償請求を命じられた事例⁴²がある。

事後対応について次に相関が高かった要素は、「トラブルに対する政府や自治体のサポート」であった。この点についても、カードの利用停止についての 24 時間対応やトラブル時のサポートチャットボット等が現行施策として行われている。

(2) 事前対応

事前対応については、相関が高い要素として「個人情報保護のための技術への信用度」や「情報セキュリティシステムへの理解度」の 2 点あった。そのため、ここではマイナンバーカードの技術的な安全性について考察する。

総務省によると、マイナンバーカードの技術的な安全性は極めて高い⁴³。具体的には、①アプリケーションごとに異なる暗証番号が設定可能であること、②使用されている IC チップが耐ダンパー性⁴⁴を有すること、③セキュリティ機能評価の国際標準の認証を取得していること、④個人情報が一元管理ではなく、従来通り分散管理されたままであること、等が挙げられる。実際に河野デジタル大臣は、マイナンバーカードのセキュリティ面は

³⁹ 2022 年 10 月 24 日実施

⁴⁰ 今回、仮に補償政策を実施した場合、これ以降の政府のあらゆる政策に対して補償を求める世論が大きくなることが予想される。また、政策を行う行政側にとっても、補償制度さえ整わせれば、過度に大胆な政策も許されるだろうと考えてしまう危険性がある。このように補償政策には、市民・行政双方がモラルハザードを引き起こす可能性がある。

⁴¹ 個人情報保護法違反による損害賠償請求権等が挙げられる。

⁴² 宇治市住民基本台帳データ大量漏洩事件控訴審判決 <https://www.law.co.jp/cases/uji2.htm>

⁴³ 2020 年 4 月 8 日 総務省自治行政局住民制度課「マイナンバーカードの安全性」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000691744.pdf

⁴⁴ 偽造目的の不正行為に対する耐性。具体的には、光が当たるとメモリ内容が消去される、読み取った信号の統計的な解析を困難にする等の機能を持つ。

「誤解されている」と発言している⁴⁵。

総務省やデジタル庁はこのマイナンバーカードの技術的な安全性について公式ウェブサイト上で積極的に広報を行っている。しかし、それらの情報は市民が能動的にアクセスする必要があり、マイナポイント事業の広報のように、街頭広告やテレビCM等で自然と目にするのできる広報とは対照的である。総務省へのヒアリング調査⁴⁶においても、セキュリティに対する抽象的な不安の払拭は非常に難しいということが明らかとなった。以上より、現状の広報では、セキュリティ不安を漠然と感じているが、自ら能動的に調べることのない市民に対してマイナンバーカードの安全性を訴求することができていない。

次点として、マイナンバーカードの取扱に係る人的ミスによる情報漏洩について考察する。マイナンバーを含む特定個人情報の取扱について、個人情報保護委員会⁴⁷は各自治体への監査・監督活動や各自治体の個人情報漏洩リスクを分析・報告し、改善を促している。しかし、依然として人的ミスや業務委託時の個人情報漏洩事例が後を絶たない。2021年6月には愛知県瀬戸市で職員が税額データを誤って送信し、279人分のマイナンバーが漏洩する事故があった⁴⁸。2022年6月には兵庫県神戸市において、職員確認用の住民票を市民に誤って交付してしまい、第三者にマイナンバーや本籍地等の個人情報が漏洩する事故があった⁴⁹。これを受けて神戸市はマイナンバー等個人情報管理に係るマニュアルを独自に作成し、ダブルチェックを徹底する対策を行った。神戸市が独自で作成したように、マイナンバー等の個人情報を取扱う際の全国一律の具体的なマニュアルは存在せず、抽象的なガイドライン⁵⁰が存在するのみである。

第3項 定性分析のまとめ

定性分析の結果、以下の3点が明らかになった。1点目は、総務省出向職員は出向先で自治体の事業に対する助言や相談だけでなく、課題に応じた戦略策定と実施まで行っていることである。2点目は、マイナンバーカードにまつわる情報漏洩に対して、事前・事後共に十分な対策がなされており、特に技術的側面に関しては高い安全性を持つが、依然として人的ミスによる漏洩が目立っていることである。3点目は、マイナンバーカードのセキュリティ対策についての現状の広報では、能動的に情報を得ようとする市民にしか情報が伝わっていないということである。定量分析と以上の結果を踏まえて政策提言を行う。

⁴⁵ ABEMA TIMES 河野大臣 “マイナ保険証” 別制度は「まれな事情で」目指すのは「誰一人 “取り残されない” デジタル化」において、同趣旨の発言をしている。 <https://times.abema.tv/articles/-/10045315>

⁴⁶ 2022年10月7日実施

⁴⁷ 個人情報保護委員会とは、特定個人情報を含む個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護するため、個人情報の適正な取扱の確保を図ることを任務とする独立性の高い機関である。

⁴⁸ 2021年6月4日 毎日新聞「愛知・瀬戸市が税額データ誤発送 マイナンバー279人分漏えい」
<https://mainichi.jp/articles/20210604/k00/00m/040/296000c>

⁴⁹ 神戸市 2022年7月 確認用住民票の誤交付による個人情報の漏洩について
<https://www.city.kobe.lg.jp/i53821/297966045524.html>

⁵⁰ 法律とそれに基づいた権利・義務を抽象的に説明しているのみで、実際の業務で使用することは容易ではない。

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

分析Ⅰより、総務省出向職員の存在が普及率向上に影響を与えることが明らかとなった。しかし、総務省出向職員を増やすことは次節で述べた理由から現実的でない。そこで民間人材を活用することで、マイナンバーカード普及にまつわるノウハウを自治体に共有する提言を行う。

分析Ⅱより、マイナンバー制度について、情報セキュリティの観点から「行政からのサポート因子」が市民の安心感に最も影響を与えること、及び「行政からのサポート因子」の値が高まるのと連動して「行政の社会的信頼因子」や「行政の親しさ因子」の値も高まりやすいことが明らかになった。そこで、「行政からのサポート因子」を構成する、マイナンバーカードに係る情報漏洩についての事前・事後の対応に対してそれぞれ提言を行う。

これらを踏まえ、本稿では以下の3つの政策提言を行う。

【政策提言Ⅰ：マイナンバー人材支援制度の設立】

【政策提言Ⅱ-i：マイナンバー管理・取扱マニュアルの作成】

【政策提言Ⅱ-ii：マイナンバー制度のセキュリティにまつわる広報】

第2節 政策提言

第1項 政策提言Ⅰ：マイナンバー人材支援制度の設立

分析Ⅰより、総務省出向職員が普及率向上に影響を与えることが明らかとなった。定性分析では、総務省出向職員はマイナンバーカード普及にまつわるノウハウを自治体に共有する役割を担っていることが明らかとなった。普及にまつわるノウハウとは、各自治体の課題に合わせて普及促進計画を策定し、それらを実施するまでの包括的な方法や手順に関する知識を指す。そこで、このようなノウハウを有する人材を自治体に派遣することで、自治体のリソース不足という普及阻害要因を解決し、普及率を向上させることができると考えた。しかし、現在の総務省職員を出向させる、もしくは出向させるための新たな職員を雇うことは現実的でない⁵¹。定性分析より、このようなノウハウは民間人材でも代替可能であるため、民間人材を自治体に派遣する提言を行う。

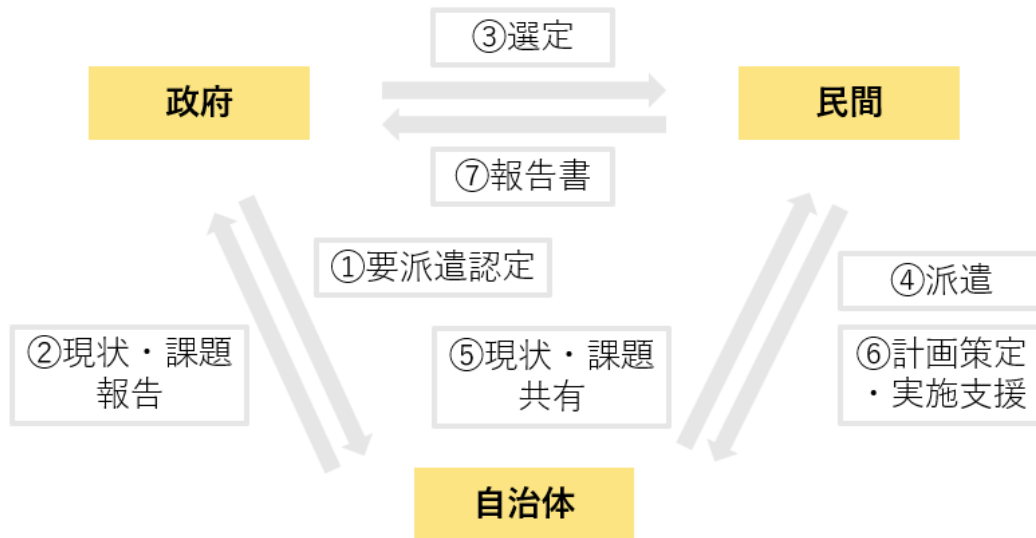
(1) 内容

現在内閣府が実施している地方創生人材支援制度を参考に、普及に後れを取っている自治体に対し民間人材を派遣する。本提言の流れは以下の図9の通りである。①派遣が必要な自治体を政府が認定する。②認定された自治体は普及促進にあたっての現状や課題を政府に報告し、政府はその課題を解決するために必要な専門性を持った民間人材を③選定・④派遣する。⑤自治体は民間人材に対して現状や課題を共有し、⑥民間人材は派遣先

⁵¹ 「一般職国家公務員在職状況統計表」より、常勤職員数は過去5年間で殆ど変化していない。
https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/shukei_gaiyou.pdf

の自治体において、自治体ごとの課題に合わせた普及促進計画の策定から実施までの包括的な支援を行う。⑦派遣終了後、民間人材は活動内容や成果を報告書として政府に提出する。

図9 提言Ⅰの流れ



(筆者作成)

まず、派遣する民間人材は、コンサルティング会社や通信会社、広告会社等に属する、普及促進計画の策定から実施までに必要な知識を持った専門人材とする。原則的には自治体ごとの最重要課題に合わせて1人を派遣するが、近隣自治体で同じ課題を持つ自治体についてはまとめて1人を派遣する。続いて派遣先の自治体は、現在総務省が指定している重点的フォローアップ対象団体⁵²とする。派遣期間は、2023年4月から2024年秋⁵³の1年半の期間のうち、原則半年間とする。派遣開始から半年後に解除条件を満たした場合はその時点で派遣終了となり、解除条件を満たさなかった場合は引き続き半年間派遣を継続する。解除条件は、「派遣開始時点での交付枚数からの伸び率が18.9%以上となること」と設定する(図10参照)。2022年7月末時点で重点的フォローアップ対象団体は約900団体が指定されているが、人材の確保の観点から、一度に全自治体に派遣するのではなく、2023年4月から2024年秋の1年半の期間で三度に分けて全自治体に派遣する想定である(図11参照)。分析Ⅰの結果より高齢者比率が負に有意に出ていることから、高齢者比率が高い自治体から優先的に派遣する。また、民間人材への報酬等の発生する費用は、原則自治体が全額負担するが、半年間で解除条件を満たした場合に限り、その間の費用を政府が全額負担する。発生する報酬は、1人につき半年間で上限280万円⁵⁴である。総額については人数

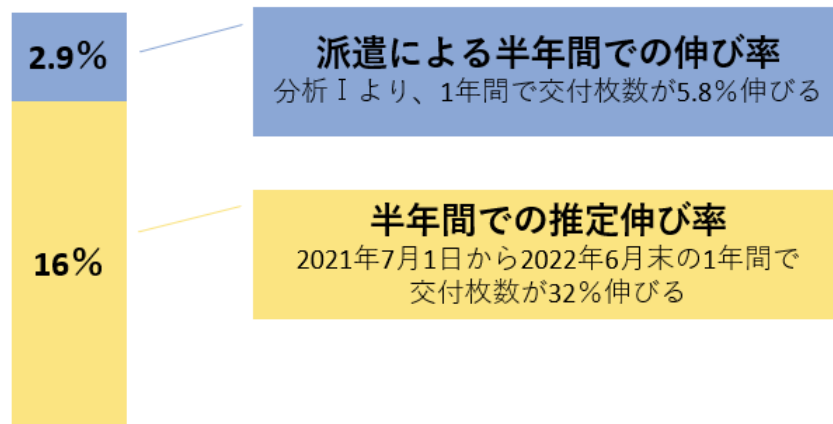
⁵² その月の交付率及び先月からの伸び率が、団体規模別で当該団体が属する区分の平均を下回っている団体。

⁵³ 政府は2022年度末にほぼ全国民にカードを行き渡らせ、2024年秋に従来の健康保険証を廃止するという方針を発表している。本稿では2024年秋までにほぼ全国民にカードを行き渡らせることを目指しているため、この期間を派遣期間と設定した。

⁵⁴ 総務省所管制度「地域おこし企業人」参照(企業人受入経費 上限額年間560万円/人)

と派遣期間に応じて変化するが、最大でも1年半の期間で25.2億円⁵⁵である。

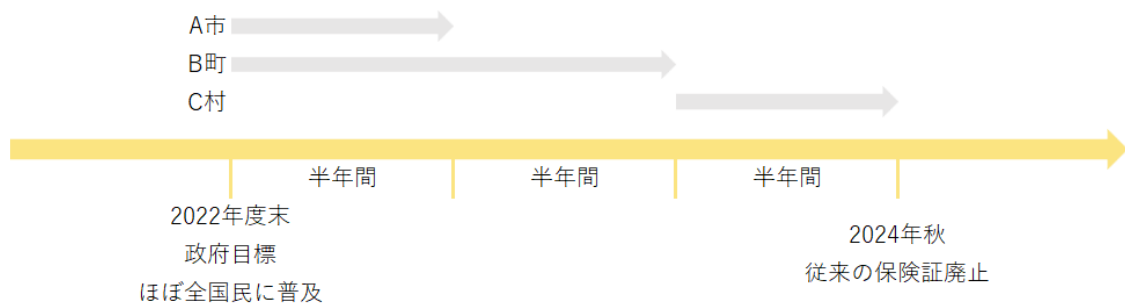
図10 派遣解除条件



解除条件：半年間での交付枚数の伸び率が18.9%以上となること

(筆者作成)

図11 派遣期間の詳細



(筆者作成)

(2) 提言対象

総務省

(3) 期待される効果

各自治体が普及にまつわるノウハウを得ることができるという効果が期待される。各自治体の課題に合わせた民間専門人材が派遣されることで、現場の生の声を取り入れながら普及促進計画が策定・実施できる。また、分析Iの結果より、普及促進計画を策定し、実施するまでの包括的な方法や手順に関する知識によって、新規交付枚数(人口比)が5.8%

⁵⁵ 民間人材1人当たり上限560万円×最大300人×最大1.5年=25.2億円

上がると示唆された。よって、本提言は普及率向上に寄与すると考えられる。

(4) 実現可能性

既に内閣府によって地方創生人材支援制度が実施されており、この先行事例から民間専門人材を自治体に派遣することは可能である。

また、金銭的負担に関して、本提言により生じる報酬等給与は、政府が全額負担した場合でも1年半の期間で最大で25.2億円⁵⁶を想定しているが、これはマイナンバー制度の活用による行政側の削減費用(1798億円/年)⁵⁷によって十分に賄えると考えられる。自治体が負担する場合についても、一人当たり半年で最大280万円のため、金銭的負担は重くないと考える⁵⁸。よって、本提言の実現可能性は高いと考えられる。

第2項 政策提言Ⅱ-i：マイナンバー管理・取扱マニュアルの作成

分析Ⅱより、「行政からのサポート因子」がマイナンバーカードを取得する際の市民の安心感に最も強い影響を与えることが明らかとなった。定性分析では、マイナンバー制度に係る情報漏洩問題に対して、事前対応が求められることが明らかとなった。そこで、マイナンバー制度における情報漏洩の可能性を更に減らすため、各自治体職員のマイナンバー制度に係る個人情報の管理・取扱に関するマニュアルを作成する提言を行う。

(1) 内容

マイナンバー制度に係る個人情報の管理・取扱を行う自治体に対して、総務省が取扱マニュアルを作成・配布し、それに基づいた各自治体の管理・取扱を必須のものとする。マニュアルについては総務省が2010年に作成した「個人情報の取扱に関するチェックシート⁵⁹」を参考に、マイナンバー制度に対応したものを作成する。同時に、このマニュアルが各自治体において適切に利用されているかを、個人情報保護委員会を通して監査する。マニュアルの一部を図12と図13に示す。特定個人情報の一般的な取扱だけでなく、業務委託の際の取扱についても定めている。

⁵⁶ 民間人材1人当たり上限560万円×最大300人×最大1.5年=25.2億円

⁵⁷ 2018年5月10日内閣府第13回会議資料7-3「マイナンバー制度活用における効果」より計算

⁵⁸ 「統計でみる市区町村のすがた」の最新のデータで財政力指数が最も小さい自治体である、鹿児島県三島村においても、令和3年度の予算額が19.56億円となっている。この点を考慮して、半年で280万円という負担は、自治体にとって重くないと考える。

⁵⁹ 総務省2010行政機関等における個人情報保護対策のチェックリスト(調査研究報告書)https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/checklist_h22_4.html

図 12 取扱マニュアル例 1 個人情報の取扱全般について

番号	チェック項目	回答		理由 (個人、組織いずれかで2,3の場合)
		A.個人	B.組織	
1-1	入力原票の記載事項が不明瞭な場合、確認を行っているか。	1.できている 2.一部できている 3.できていない 4.該当しない	1.所属する部署全体(課室)全体できている 2.所属する部署(課室)の一部できている 3.所属する部署(課室)ではできていない 4.該当しない	1.設備・施設など物理的な環境が整っていないから 2.取決め・指導がないから 3.多忙で対応しきれないから 4.つい忘れてしまうから 5.必要ないと思うから 6.その他 ()
1-2	特定個人情報のデータ入力後、入力原票の内容と入力内容が一致していることを確認しているか。	1.できている 2.一部できている 3.できていない 4.該当しない	1.所属する部署全体(課室)全体できている 2.所属する部署(課室)の一部できている 3.所属する部署(課室)ではできていない 4.該当しない	1.設備・施設など物理的な環境が整っていないから 2.取決め・指導がないから 3.多忙で対応しきれないから 4.つい忘れてしまうから 5.必要ないと思うから 6.その他 ()
1-3	一度入力されたデータを修正する際には、修正内容が正しいかを十分に確認しているか。	1.できている 2.一部できている 3.できていない 4.該当しない	1.所属する部署全体(課室)全体できている 2.所属する部署(課室)の一部できている 3.所属する部署(課室)ではできていない 4.該当しない	1.設備・施設など物理的な環境が整っていないから 2.取決め・指導がないから 3.多忙で対応しきれないから 4.つい忘れてしまうから 5.必要ないと思うから 6.その他 ()

(「個人情報の取扱に関するチェックシート」より筆者作成)

図 13 取扱マニュアル例 2 マイナンバーに係る業務委託について

番号	チェック項目	回答		理由 (個人、組織いずれかで2,3の場合)
		A.個人	B.組織	
1-1	マイナンバー等の特定個人情報に関する業務を委託する際に、委託先業者を適切に選定しているか。	1.できている 2.一部できている 3.できていない 4.該当しない	1.所属する部署全体(課室)全体できている 2.所属する部署(課室)の一部できている 3.所属する部署(課室)ではできていない 4.該当しない	1.設備・施設など物理的な環境が整っていないから 2.取決め・指導がないから 3.多忙で対応しきれないから 4.つい忘れてしまうから 5.必要ないと思うから 6.その他 ()
1-2	マイナンバー等の特定個人情報を委託先業者に送付する際に、誤った情報を送付してしまわないようダブルチェックを徹底しているか。	1.できている 2.一部できている 3.できていない 4.該当しない	1.所属する部署全体(課室)全体できている 2.所属する部署(課室)の一部できている 3.所属する部署(課室)ではできていない 4.該当しない	1.設備・施設など物理的な環境が整っていないから 2.取決め・指導がないから 3.多忙で対応しきれないから 4.つい忘れてしまうから 5.必要ないと思うから 6.その他 ()
1-3	委託先業者に対して、マイナンバー等の特定個人情報を取扱う際の適切な指導や注意を行っているか。	1.できている 2.一部できている 3.できていない 4.該当しない	1.所属する部署全体(課室)全体できている 2.所属する部署(課室)の一部できている 3.所属する部署(課室)ではできていない 4.該当しない	1.設備・施設など物理的な環境が整っていないから 2.取決め・指導がないから 3.多忙で対応しきれないから 4.つい忘れてしまうから 5.必要ないと思うから 6.その他 ()
1-4	委託先業者に対して、トラブルが発生した際の適切な対処方法を伝達・指示しているか。	1.できている 2.一部できている 3.できていない 4.該当しない	1.所属する部署全体(課室)全体できている 2.所属する部署(課室)の一部できている 3.所属する部署(課室)ではできていない 4.該当しない	1.設備・施設など物理的な環境が整っていないから 2.取決め・指導がないから 3.多忙で対応しきれないから 4.つい忘れてしまうから 5.必要ないと思うから 6.その他 ()

(筆者作成)

(2) 提言対象

総務省、内閣府(個人情報保護委員会)

(3) 期待される効果

期待される効果は次の通りである。まず、個人情報取扱に係る人的ミスが減少する。マニュアルを各自治体に作成・配布するのみならず、その適切な運用の監視まで行うことで、マニュアルに則った適切な業務の遂行が可能となる。その結果⁶⁰、人的ミスが減少すると考えられる。

それに伴って、市民のセキュリティ不安が解消される。これは人的ミスが減少することで、マイナンバーカードに係る情報漏洩についての事後的対応への不安が解消されるためである。分析Ⅱ及び定性分析より、事後的対応が市民のセキュリティ不安を解消することが明らかとなったため、本政策により市民のセキュリティ不安が解消されるといえる。よって、本提言は普及率向上に寄与すると考えられる。

(4) 実現可能性

マニュアルの作成については、総務省が作成した同様のものがあるため、これをマイナンバー制度に即して作り直すことは難しくない。また、個人情報保護委員会は特定個人情報の取扱に関する監視・監督活動を、2016 年より行っており、監査の内容もマニュアルに盛り込むべき内容と大きく異なっていないため、負担は膨大ではない。

金銭的負担に関しては、政策提言Ⅰで示したマイナンバー制度の活用によって削減できる費用で十分に賄える額である。よって、本提言の実現可能性は高いと考えられる。

第 3 項 政策提言Ⅱ-ii：マイナンバー制度のセキュリティにまつわる広報

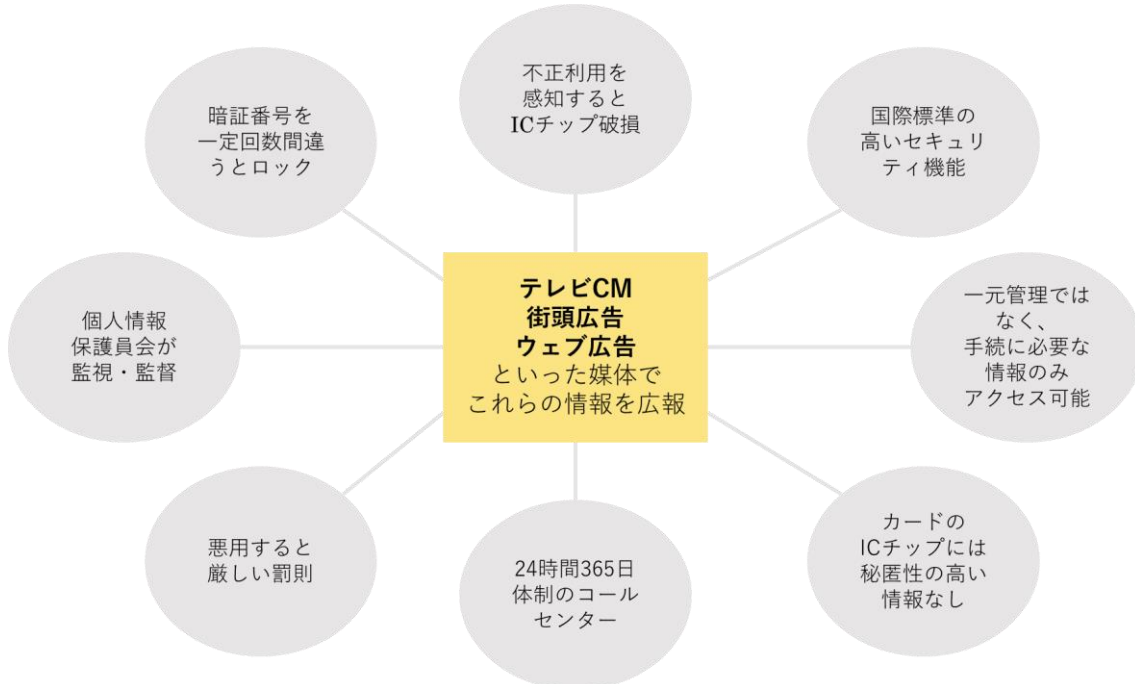
定性分析より、市民へのセキュリティ不安に対する広報は行われているが、能動的に情報にアクセスする必要がある、マイナンバーカードの安全性を全市民に知ってもらえていない現状があると分かった。そのため、マイナンバーカードのセキュリティ不安について、受動的に情報を取得できるような広報政策を提言する。

(1) 内容

マイナンバーカードのセキュリティの安全性にまつわる広報を、テレビ CM や街頭広告、ウェブ広告等で行う。期間は提言Ⅰと同じく 2023 年 4 月から 2024 年 9 月末までの 1 年半とする。広報する内容自体は、これまでに政府が作成したパンフレット等と同様である。具体的な内容については、図 14 を参照されたい。

⁶⁰ 佐谷(1999)により、人的ミスには幾つかの段階があるが、操作開始後の確認ミスに対するアプローチとして、マニュアルやチェックリストの作成は有効である。

図 14 セキュリティの安全性に関する情報



(筆者作成)

(2) 提言対象

総務省

(3) 期待される効果

市民がマイナンバーカードの安全性についての情報により容易に触れられるようになるという効果が期待される。内閣府(2014⁶¹)では、政府の重要政策に関して、テレビ CM 等を行うことでそれぞれの政策に対する市民の理解度が向上すると述べられている。分析Ⅱ及び定性分析よりマイナンバー制度のセキュリティへの理解度の向上が市民の安心感に影響を与えることが明らかとなったため、本政策により市民のセキュリティ不安が解消されるといえる。よって、本提言は普及率向上に寄与すると考えられる。

(4) 実現可能性

政府はマイナポイント事業においてテレビ CM や街頭広告を積極的に行っており、広報の内容を変更するのみであるから、負担は大きくない。

金銭的負担については、テレビ CM、街頭広告、ウェブ広告を用い、最大でも 480.6 億円⁶²かかることが想定されるが、提言Ⅰと同様にマイナンバー制度の活用による行政側の削

⁶¹ 「政府広報・広聴による政府施策の理解、協力の促進 平成 26 年度実施施策に係る政策評価書」

<https://www8.cao.go.jp/hyouka/h26hyouka/h26jigo/h26jigo-02.pdf>

⁶² 日本共産党の本村伸子衆議院議員が総務省から開示をうけた資料によると、テレビ CM やウェブ広告、新聞広告費等で 7 月下旬から 8 月末までの 1 か月間で 26.7 億円が支出された。しかし、脚注 63 の内閣府(2014)より、新聞広告による理解度は他の媒体での理解度を下回ることが分かったため、本提言では新聞広告を除外したテレビ CM、街頭広告、ウ

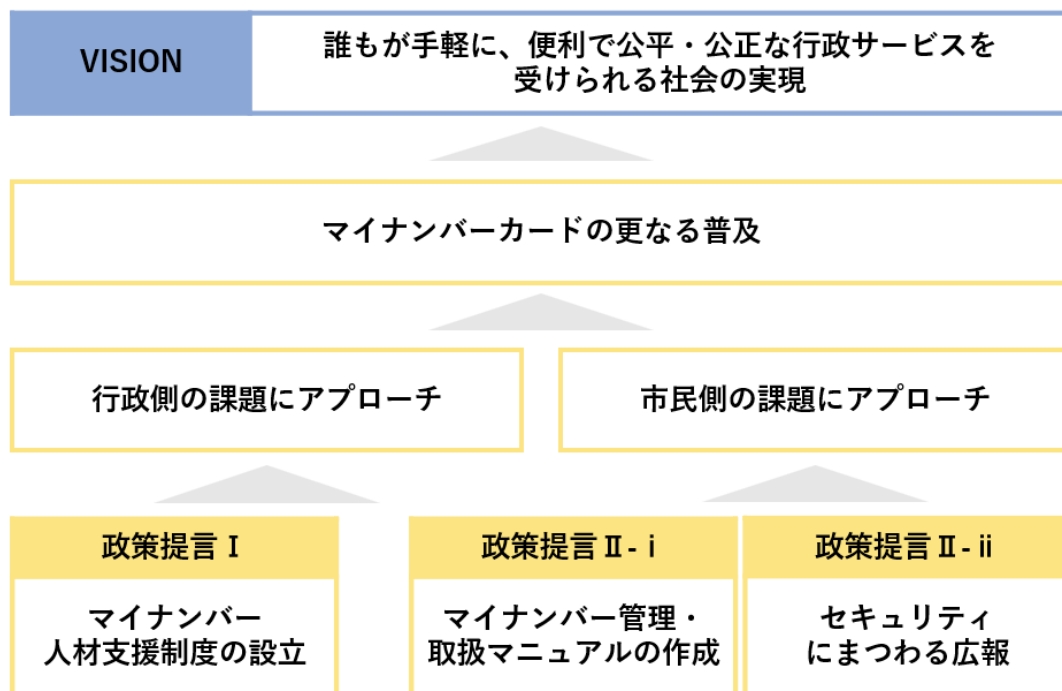
減費用(1798 億円/年)で十分に賄うことができる。よって、本提言の実現可能性は高いと考えられる。

第4項 政策提言のまとめ

提言Ⅰにより各自治体が普及にまつわるノウハウを得ることができ、自治体のリソース不足という課題が解決される。提言Ⅱ-iにより情報セキュリティに関する事前対応への懸念が改善され、提言Ⅱ-iiにより情報セキュリティシステムへの理解度が向上することで、市民のセキュリティ不安という課題が解決される。

以上3つの提言より、行政側、市民側それぞれの課題が解決される。結果、マイナンバーカードの更なる普及が実現し、本稿のビジョンである「誰もが手軽に、便利で公正・公平なサービスを受けられる社会の実現」が達成される(図15)。

図15 政策提言のまとめ



ウェブ広告による広報を行なうものとする。よって本提言に係る費用は、1年半の期間で最大でも26.7億円×18か月=480.6億円であると想定している。

おわりに

本稿の課題として以下の 2 点が挙げられる。1 点目は、分析Ⅰにおいてデータの取得が困難であったため、町村を対象にしていないことと、パネルデータを用いたより精度の高い分析ができていないことである。全国の約 1700 市町村を対象とし、年度ごとの出向職員、推進課設置の有無や予算割合を考慮した分析を行うことができれば、さらに考察が深まったであろう。2 点目は、分析Ⅱで用いたアンケートの回答者が学生に偏っていることである。本来はより幅広い年代・立場の意見を調査すべきであるが、費用面及び人員面の限界から、回答者の 8 割以上を学生が占めている。社会人や高齢者をはじめ多様な年代・立場の人々の意見を調査することで、データの幅が広がると共に、アンケート回答者の属性毎の傾向の違いまで考察が可能になる。よって、これら 2 点は今後の研究課題といえる。

本稿の執筆にあたり、総務省や内閣府、個人情報保護委員会、宮崎県都城市をはじめとした自治体の方々にデータ取得や聞き取り調査の面で多大なご協力を頂いた。ここに感謝の意を表する。

最後に、我々の研究が誰もが手軽に便利で公平・公正な行政サービスを受けられる社会の実現に寄与する事を願って、本稿の締めとする。

付録

アンケート調査の設問内容

アンケート調査の際の設問内容を付録として記す。アンケート調査は二部構成であり、設問項目は藤原ほか(2009)の設問項目を参考に、行政サービスを受ける際に、セキュリティ面から重視するものは何かという観点から設定したものである。

行政サービスを利用する際のセキュリティ不安 に関するアンケート調査

私たちはより効率的な行政サービスの実現を目指して研究を行なっています。その際に、行政は市民のセキュリティへの不安を解消する必要があり、市民が安心感を感じる要因を分析するために本アンケート調査を実施します。設問は 2 部構成となっており、前半では行政に安心して個人情報（生年月日、氏名、住所、性別、顔写真）を提供できるかどうかを判断する根拠について、後半ではあなたについてお尋ねします。それぞれの質問について、あなたが行政サービスを安心して利用できるか判断する際に重視する程度を、「全く重視しない(1点)」～「非常に重視する(7点)」の7段階から最も近いものを一つ選んでください。

設問事項 A:行政の効率化におけるセキュリティ不安について

ここでは行政に安心して個人情報（生年月日、氏名、住所、性別、顔写真）を提供できるかどうかを判断する根拠についてお尋ねします。それぞれの質問について、あなたが行政サービスを安心して利用できるか判断する際に重視する程度を、「全く重視しない(1点)」～「非常に重視する(7点)」の7段階から最も近いものを一つ選んでください。

質問 1：国や地方自治体に対する信用度。

質問 2：国や地方自治体の社会的な信用。

質問 3：国や地方自治体の能力や実績。

質問 4：国や地方自治体は国民を裏切ることがないと思えるかどうか。

質問 5：国や地方自治体が、あなたの手続き上のミスに対して寛大な対応をしてくれそうだと感じられるかどうか。

質問 6：国や地方自治体は個人情報の取り扱いを明記し、実際に情報漏洩が発生していないか、情報漏洩を起こしてしまったとしてもその後の個人情報管理対策等の対応が適切に実施されていると思えるかどうか。

質問 7：個人情報を保護するために使用されている通信の暗号化等の技術を、信頼できるかどうか。

質問 8：国や地方自治体による個人情報保護に関するトラブルがあった場合に、確実な補償があると思えるかどうか。

質問 9：行政手続きを行なう際に操作ミスやシステムトラブルがあった場合に、国や地方自治体が必要なサポートをしてくれると思えるかどうか。

質問 10：国の情報セキュリティシステムについて、安全性が確保されていると思えるかどうか。

質問 11：国の情報セキュリティシステムに使用されている技術がどのような仕組みか理解

できているかどうか。

質問 12：国の情報保護システムのセキュリティ対策は、適切に実施されているとおもえるかどうか。

質問 13：インターネット上での個人情報管理のリスクや脅威についてのあなた自身が理解できるかどうか。

質問 14：マイナンバーカードの申請画面や説明のパンフレット、インターネット広告、テレビ CM 等で、必要な情報が分かりやすく表示されているかどうか。

質問 15：マイナンバーカードの申請画面や説明のパンフレット、インターネット広告、テレビ CM 等のデザイン（色遣いなど）が自分の好みに当てはまるかどうか。

質問 16：マイナンバーカードの申請画面や説明のパンフレット、インターネット広告、テレビ CM 等のデザイン（色遣いなど）が分かりやすいかどうか。

質問 17：マイナンバーカードの申請方法や利用方法の説明が親切かどうか。

質問 18：マイナンバーカードの申請や利用方法等に関する質問に対して、国や自治体から適切な対応が受け取られると思えるかどうか。

質問 19：運転免許証や健康保険証等、行政が発行する証明書を自分が使いこなせるかどうか。

質問 20：19 のような類似のカード類を取得し、利用した経験から、マイナンバーカードの取得や利活用について問題がないとおもえるかどうか。

質問 21：マイナンバーカードを取得し、利用している家族、友人等からの口コミなどによる評価が良いかどうか。

質問 22：マイナンバーカードやそれを利用したシステムに対して、具体的な根拠を抜きにして、感覚的に安心な気がするかどうか。

質問 23：マイナンバーカードやそれを利用したシステムに対して、具体的な根拠を抜きにして、個人的に好きだと感じられるかどうか。

設問事項 B：あなたについての設問

職業を教えてください

1. 高校生
2. 大学生
3. 会社員
4. 自営業
5. その他

年齢を教えてください

（記述式）

性別を教えてください

1. 男性
2. 女性
3. その他

あなたのマイナンバーカード取得状況についてお尋ねします

1. 既に取得している
2. 今はまだ持っていないがこれから取得するつもり
3. 今は持っておらず今後も取得するつもりはない

今後マイナンバーカードで受けられる行政サービスを利用したいと思いますか？

1. はい
2. いいえ

先行研究・参考文献

主要参考文献

- ・小川顕正、赤井伸郎(2021)『マイナンバーカード普及率の要因分析』日本地方財政学会研究叢書 2021年28巻p.15-37
- ・藤原康宏、山口健太郎、村山優子(2009)『情報セキュリティの専門知識を持たない一般ユーザを対象とした安心感の要因に関する調査』情報処理学会論文誌 Vol. 50 No. 9 p2207-2217 (Sep. 2009)

引用文献

- ・宇治市住民基本台帳データ大量漏洩事件控訴審判決 大阪高等裁判所 平成13年(ネ)第1165号 損害賠償請求控訴事件 2022/11/04 最終閲覧
<<https://www.law.co.jp/cases/uji2.htm>>
- ・【緊急署名】一体誰のため？ 保険証を廃止して、マイナンバーカードに一本化することに反対する緊急署名 #健康保険証の原則廃止に反対します #マイナンバーカードの義務化に反対します 2022/11/04 最終閲覧
<<https://onl.tw/nH4jk4e>>
- ・神戸市「確認用住民票の誤交付による個人情報の漏洩について」2022/11/04 最終閲覧
<<https://www.city.kobe.lg.jp/i53821/297966045524.html>>
- ・佐谷(1999)「ヒューマンエラー防止へのアプローチ」2022/11/04 最終閲覧
<https://www.jstage.jst.go.jp/article/safety/38/6/38_380/_pdf/-char/ja>
- ・総務省 「デジタルで支える暮らしと経済」2022/11/04 最終閲覧
<<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r03/html/nd113210.html>>
- ・総務省 「総務省白書令和3年版 これまでの電子政府・電子自治体推進における課題」2022/11/04 最終閲覧
<<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r03/html/nd113220.html>>
- ・総務省 「マイナンバー制度とマイナンバーカード」2022/11/04 最終閲覧
<https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html>
- ・総務省 「知っておきたいマイナンバーカードの基礎知識」2022/11/04 最終閲覧
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000691743.pdf>
- ・総務省 「デジタル・ガバメントの推進等に関する調査研究(2021)」2022/11/04 最終閲覧
<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/r03_03_houkoku.pdf>
- ・総務省 「マイナンバーカードの市区町村別交付枚数等について 令和4年9月末現在」2022/11/04 最終閲覧

- <https://www.soumu.go.jp/main_content/000839926.pdf>
- ・総務省 「マイナンバーカード利活用推進ロードマップ」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.soumu.go.jp/main_content/000472673.pdf>
- ・総務省 「マイナポイント事業 HP」2022/11/04 最終閲覧
- <<https://mynumbercard.point.soumu.go.jp/>>
- ・総務省自治行政局住民制度課 「マイナンバーカードの安全性」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.soumu.go.jp/main_content/000691744.pdf>
- ・総務省「先輩からのメッセージ 総合職採用案内 2021」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.soumu.go.jp/main_content/000744099.pdf>
- ・総務省「地域活性化起業人の概要」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.soumu.go.jp/main_content/000810093.pdf>
- ・総務省 2010 「行政機関等における個人情報保護対策のチェックリスト(調査研究報告書)」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/checklist_h22_4.html>
- ・総務省報道資料「マイナンバーカード取得推進キャンペーン」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000151.html>
- ・大和総研 「行政のデジタル化による経済活性化と課題」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20201125_021922.pdf>
- ・高本・服部(2015)「国内の心理尺度作成論文における信頼性係数の利用動向」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.jstage.jst.go.jp/article/sjpr/58/2/58_220/_pdf>
- ・デジタル庁 「マイナンバー(個人番号)制度」2022/11/04 最終閲覧
- <<https://www.digital.go.jp/policies/mynumber/>>
- ・デジタル庁 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/f24385c3/20220607_policies_priority_outline_18.pdf>
- ・デジタル庁 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/d130556b/20220607_policies_priority_outline_05.pdf>
- ・内閣官房「一般職国家公務員在職状況統計表」2022/11/04 最終閲覧
- <https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/shukei_gaiyou.pdf>
- ・内閣府 「マイナンバー制度に関する世論調査より」2022/11/04 最終閲覧

- <<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/h30/h30-mainan.html>>
- ・内閣府規制改革推進会議行政手続部会 「行政手続コストの削減に向けて(見直し結果と今後の方針)のポイント」 2022/11/04 最終閲覧
<<https://www8.cao.go.jp/kiseikaikaku/suishin/publication/cost/180424gaiyou.pdf>>
 - ・内閣府 地方創生人材支援制度 派遣者活動報告書(令和4年春・夏帰任者)2022/11/04 最終閲覧
<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/jinzaishien/pdf/r04_katsudouhoukoku2.pdf>
 - ・内閣府 地方創生人材支援制度 HP 2022/11/04 最終閲覧
<<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/jinzai-shien/index.html>>
 - ・内閣府第13回会議資料7-3「マイナンバー制度活用における効果」 2022/11/04 最終閲覧
<<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/180510/pdf/shiryou7-3.pdf>>
 - ・内閣府「政府広報・広聴による政府施策の理解、協力の促進 平成26年度実施施策に係る政策評価書」2022/11/04 最終閲覧
<<https://www8.cao.go.jp/hyouka/h26hyouka/h26jigo/h26jigo-02.pdf>>
 - ・内閣官房番号制度推進室内閣官房 IT 総合戦略室「マイナンバー制度活用における効果」 2022/11/04
<<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/180510/pdf/shiryou7-3.pdf>>
 - ・中澤(2014)「Rで因子分析 入門編」2022/11/04 最終閲覧
<<https://minato.sip21c.org/factor-in-R-j.pdf>>
 - ・日景、ハウザー、村山(2007)「情報セキュリティ技術に対する安心感の構造に関する統計的検討」2022/11/04 最終閲覧
<https://ipsj.ixsq.nii.ac.jp/ej/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=9840&item_no=1&page_id=13&block_id=8>
 - ・富士通総研「行政手続のデジタル化に向けた検討のポイントに関する一考察」2022/11/04
<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/imagesgig5/opinion_2021063001.pdf>
 - ・毎日新聞 2021/6/4 「愛知・瀬戸市が税額データ誤発送 マイナンバー279人分漏えい」 2022/11/04 最終閲覧
<<https://mainichi.jp/articles/20210604/k00/00m/040/296000c>>
 - ・ABEMA TIMES 河野大臣 “マイナ保険証” 別制度は「まれな事情で」 目指すのは「誰一人“取り残されない” デジタル化」2022/11/04 最終閲覧
<<https://times.abema.tv/articles/-/10045315>>
 - ・Graffer 542 自治体が回答 行政デジタル化の実態「行政デジタル化 実態調査レポート2021」2022/11/04 最終閲覧

<<https://graffer.jp/govtech/articles/govtech-digitalization-report-2021>>

データ出典

- ・各自治体 HP (2022) 2022/11/04 最終閲覧
- ・各自治体 HP (2022 年度予算書) 2022/11/04 最終閲覧
- ・総務省 (2022) 「マイナンバーカード交付状況」 2022/11/04 最終閲覧

<https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kofujokyo.html>

- ・総務省 (2022) 「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」 2022/11/04 最終閲覧

<https://www.soumu.go.jp/main_content/000762462.xlsx>

- ・総務省 (2022) 「統計でみる市区町村のすがた」 2022/11/04 最終閲覧

<https://www.stat.go.jp/data/s-sugata/pdf/all_shi.pdf>

- ・総務省 「2022 年度出向統括表」 2022/11/04 最終閲覧

<https://www.soumu.go.jp/main_content/000079264.pdf>