

研 修 参 加 報 告

〈日本共産党 向田聡〉

□ 第 6 5 回市町村議会議員研修会

〈研修目的〉

1. 社会のデジタル化が進む中で、マイナンバーカードの実質義務化・利用促進が図られようとしている。今一度、そもそものマイナンバーカードの仕組みはどうなっているか、自治体・住民生活の場でどのように利用されているか、利用拡大によって住民の個人情報はどうに集積されるか、住民の権利という視点で何が問題になるのか、自治体とくに議会に求められている課題は何かについて改めて学ぶ。
2. マイナンバーカードと保険証の一体化が進む中で、国民の医療を受ける権利と個人情報を守るために、皆保険を下支えする国保の運営者・自治体の各保険者の求められることは何かを学ぶ。

〈研修概要〉

研修年月日	講 演 テ ー マ	講 師
2023年 11月7日（火）	1. マイナンバーカードの「市民カード」化—その構造と問題点—	稲 葉 一 将 氏 (名古屋大学教授)
11月9日（木）	2. マイナ保険証と「保険者の自治」	門 脇 恵 美 氏 (広島修道大学教授)
	3. 国民皆保険を支える保険者の立場からの「要望書」(事例報告)	神 田 敏 史 氏 (神奈川自治労連執行委員)

主催：自治体問題研究所

研修方法：Zoom 開催

〈研修概要報告〉

1. マイナンバーカードの「市民カード」化—その構造と問題点—

◆講 師 稲 葉 一 将 氏 (名古屋大学教授)

◆概 要

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国家介入によるデジタル社会の形成

②画期の 2013 年—閣議決定「世界最先端 IT 国家創造宣言（同年 6 月 14 日）— 国民は、主権者=主体から、「情報資源」=客体化

③情報と組織（機関）の連携—分散管理されている情報を連携—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」—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ー・本人確認のための一手段、ただし多機能　・3つの利用箇所（個人番号、ICチップ内の電子証明書と空き領域活用）

(3) マイナポータルの「キー」ー・マイナンバーカードとマイナポータルとの関係は密接　・マイナポータルにログインするには、マイナンバーカードと4桁の暗証番号が求められる　・「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　・「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の結び目にある

2. マイナンバーカードの「市民カード」化の構造と事例

(1) 「市民カード」化の構造

①構造的把握の意図ー地方自治体も、国の出先機関のように住民との関係で取得「義務化」を促す存在になっている

②国の財政運営ー・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かかる財政需要の算定に反映することを検討　・地方交付税の目的は、財政の均衡化を図り地方行政の計画的な運営を保障することで地方自治の本旨の実現と地方団体の「独立性」を強化することである　・マイナンバーカードの交付率が高い上位3分の1の市町村に対して交付率に応じた割増率によって算定　・デジタル田園都市国家構想交付金で利用促進拡大の取り組みを支援　・地方交付税と交付金との相対化　・地方自治体が国の政策の実現に向かって競争している　・団体自治が弱くなれば、住民自治の制度的実現も難しくなる

③マイナンバーカード取得「義務化」ー「住民基本台帳に記録されているものの申請」に基づき、発行公布される（番号法16条）　・申請するか否かは国民・住民の任意　・健康保険証廃止に加えマイナンバーカードへの「一本化」への動き

(2) 事例

①マイナンバーカード利用横展開事例創出型（デジタル田園都市国家構想交付金）

②石川県加賀市医療版情報銀行

③兵庫県姫路市マイナンバーカードの図書館カード利用

(3) 将来的に何が起きてくるかー「市民カード」というが、各自治体で異なるものではなく、マイナンバーカードへの「一本化」である　・カードが一つになれば、地方自治体の情報システムの標準化→事務処理の共通化→組織の統廃合→行政広域化というふうに展開するのでは

3. 住民の権利を保護・実現するための地方議会の役割

(1) 広義の個人情報保護ー・マイナンバーカードに「一本化」ということは、分散して管理されていた住民の個人情報が連携されることになる　・一例「医療DX」→保健、医療、介護の各案階において発生する情報に関し、その全体が最適化された基盤を構築し活用する→保健、医療、介護の関係者の業務やシステム、データ保存の外部化、共通化、標準化すること→社会や生活の形を変えていく　・保健、医療、介護の情報が医療機関、自治体、介護事業者、研究者等にシームレスに連携していくシステムに　・自分自身で一元的に把握すると共に、民間事業者との連携も図りつつ、「保健医療データの2次利用」も行う　・個人情報の主体である個々の住民が、個人情報の活用のされ方を正確に理解し、活用に同意するか否かの意思が尊重されるのが個人情報保護の観点からは要請されるが、理解することは多くの住

民にとっては容易ではない ・地方自治体（特に議会）としても、住民の個人情報保護を目的のためにこそ努力すべき ・匿名加工処理された場合でも、個人情報保護法に加え、「加工結果のチェック」などの「個人に関する情報」の保護や市長は条例で定めるべきという主張もある

- (2) 平等原則の実現一・住民は地方自治体から「役務の提供」を「等しく受ける権利」を有している（地方自治法 10 条 2 項） ・マイナンバーカードは任意だから、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「等しく受ける権利」を制限することは許されない ・マイナンバーカード（市民カード）を取得しただけで、住民の役務利用に要する保養の減免などの経済的利益を得る仕組みも、その理由の正当性が問われる（例、マイナンバーカードと交通系 IC カードを紐づけることで市民限定の割引が行われるなど） ・地方自治体の存在理由が問われる
- (3) 「非平時」という「暗い時代」に光を一デジタル化は、国家の（人権保障の）責任を軽減して、自己規律への責任転嫁を容易にする技術になりやすい ・マイナンバー制度を活用して看護職の人材活用システム構築（広域での医療人材の派遣等）など労働不足の業務について、管理強化の動き ・マイナンバー制度の目的の一つは、国民の利便性の向上だが、「国民の行動履歴の管理」が目的になると、カードの取得も任意から義務・所持義務に移行すると考えられる ・「非平時」に対応する法制度を地方自治法に定める議論も出てきている（資源としてどう管理するか、管理が目的となる）

2. マイナ保険証と「保険者の自治」

◆講 師 門 脇 恵 美 氏（広島修道大学教授）

◆概 要

1. はじめに

- ・日本の「マイナ保険証」の問題－保険給付提供者において反対が強く、被保険者においても利用は低迷
- ・保険者の立ち位置－保険者からの反対表明はあまり目立たないが一部国保保険者としての市町村（地方公共団体）からはある

2. 保険者の健康保険証廃止に対する懸念（国保組合の懸念）

- ・マイナンバーカードの取得は義務ではなくあくまで申請によるもの 日本の保険制度の特徴である「フリーアクセス」を阻害しかねない事態になるという懸念
- ・国保組合として大事にしてきた「帰属意識（仲間意識）」がなくなってしまう 「ジェネリック希望シール」など、現物の保険証があるからこそ出来ていたことが出来なくなり、受診行動に何らかの影響をもたらす恐れがある
- ・マイナンバーカードには保険者の情報が載っていない 組合員は自身が“〇〇組合の保険”に入っているという認識をなくしてしまう恐れがある 住所変更等があったとしても、組合に連絡や手続きをせずに放置されてしまうことが危惧される

3. 基礎自治体が保険者であることの評価・意義

- ・国保では地方公共団体が保険者であり、保険者機能も担う（領域的・機能的自治の重なり）
- ・地方議会からの意見書が上げられているが、もっぱら国保保険者として提出したものではなく、国保以外の被保険者も多く含む住民の福利のため（国保被保険者の利益や他の保険

被保険者一般の利益）であり、国民皆保険制度としての医療保険における「公益」として地方議会が着目したものである

- ・基礎自治体が保険者であることの積極的意義—保険当事者のみでなく、公益代表の意見も保険運営に反映されるという特殊性

4. ドイツにおける公的医療保険の自治

- ・保険者は当事者（雇用者と被保険者）参加に基づく自治として運営される（保険者自治）
- ・さらに高度な自治が形成されており、保険者と給付提供者、公益代表者も入って共同で診療報酬、保険診療の範囲が決められる（共同自治）
- ・「保険者自治」と「共同自治」により構成される公的医療保険における自治
- ・なぜ自治か—民主主義との共通性

5. 日本の公的保険者の種類と行政主体

- ・都道府県及び市町村（特別区含む）—国民健康保険
- ・各種の公共組合—国民健康保険組合、前健康保険組合協会、健康保険組合、各種国家・地方公務員共済組合
- ・いずれも行政主体性あり（強制加入、強制徴収、不服申し立て規程）—国保は地方公共団体が保険者であり、領域的自治と機能的自治が重なっているが、他の保険者は専ら機能的自治主体

6. 社会保障と市民参加はなぜ必要か

- ・貧困、生存不安からの解放は、個人のあらゆる自由権の効果的な行使にとって不可欠の前提条件
- ・通常、個人の自助努力では足りず、より大きなリスク共同体が必要—私保険、社会保険、国家による保障
- ・とりわけ生活上きわめて身近なリスクである疾病は、発症時期とその期間において予測が困難（⇔老齢）であり、かつそのリスクの発現や予防が個人の日々の生活と密接に関係する給付も現物給付であり、医療機関を介する
- ・市民と行政との「近さ」が特に必要

7. 医療保険における被保険者の行政過程への参加ルール

- ・①保険者の意思決定過程への参加 ②診療報酬等を定める法規命令の制定過程への参加 ③行政手続法（条例）の意見公募手続き（パブリックコメント）に基づく一般公衆としての意見提出
- ・日本の公的医療保険行政への被保険者個人の参加は、①のルールにより部分的に制度上保障されるにとどまり、②③のルールにおいても個人の参加の機会または参加者の結果の反映は保障されておらず、十分なものとはいえない

8. 市町村が保険者を担う意味（まとめ）

- ・領域的自治と機能的自治が重なるという特徴により、現在の保険当事者の利益代表にとどまらない公益を考慮することができている
- ・特に、今回のマイナ保険証問題により、皆保険制度を担保する「受け皿」としての国保の重要性が改めて注目され、その基盤となっている現行保険証の廃止をめぐり、保険者としての市町村の議会の活性化が見られた
- ・被保険者の個人としての機能自治への参加と、住民総体の代表としての議会を通じた政治的

参加の両輪が特徴であり、両方の活性化が必要

- ・国保における保険者の自治とは、そのように機能的自治と領域的自治（地方自治）のかさなりにより構成されており、そこに積極的意義がある

3. 国民皆保険を支える保険者の立場からの「要望書」（事例報告）マイナ保険証と「保険者の自治」

◆講師 神田 敏史氏（神奈川自治労連執行委員）

◆概要

1. オンライン資格確認制度について～マイナナンバーカードと保険証の一体化に向けたシステム開発～
 - ・オンライン資格制度の導入理由―資格喪失後受診に伴う事務コスト等の解消、高額療養費限度額適用認定証等の発行業務等の削減、特定健診結果や薬剤情報を紹介できる仕組みの整備、保健医療データの分析の向上（2017年度検討協議会設置、2018年度社会保障審議会で方向性が確認）
 - ・医療保険制度におけるオンライン資格確認システムの始動―
 - ・オンライン資格制度の導入準備
2. オンライン資格確認システムの稼働について
 - ・国保におけるオンライン請求システム
 - ・オンライン資格確認による特定健診等データの第三者閲覧
 - ・医療 DX の推進のためのオンライン資格確認の導入・普及に関する加算の特例措置（令和5年4月から12月の時限的導入）
3. オンライン資格確認実施に伴い明らかになった市町村側の課題
 - ・オンライン資格確認制度の運用課題―入力ミスが結構ある
4. マイナナンバーカードと保険証の一体化の実施
 - ・経済財政運営と改革の基本方針2022―社会保障分野における経済・財政一体改革強化・推進、2024年度をめどに保険証の原則廃止を目指す
 - ・マイナナンバー法等の一部改正（2023年6月9日公布、公布から1年6カ月以内の政令で定める日に施行）―資格確認書の提供（医療保険各法の改正）、短期被保険者証の仕組み廃止（国民健康保険法等の改正）
 - ・発行済み保険証の取り扱いについて
 - ・マイナナンバーカード保険証利用による保険証廃止の問題点
 - ・オンライン資格確認システムの課題解消のための省令改正（2023年6月1日）
 - ・オンライン資格確認ができない場合の対応について
5. マイナ保険証に関する総点検の実施
 - ・調査対象5,695件（正しい事務処理手順が踏まれておらず、システムで防止する仕組みがなかった事象4,017件、事務処理手順に関わらず、システムの仕様の問題により発生する事象1,678件）
6. 神奈川県における取組について
 - ・マイナナンバーカードと健康保険証の一体化に対する要望書
 - ・マイナナンバーカードと健康保険証の一体化に関する検討会報告（8月8日）
 - ・現在の健康保険証の発行期限についての厚生労働省 Q&A

〈考 察〉

- ・第1講義では、なぜここまでデジタル改革を進めていかなければならない必要性があったのかという点で、2013年が契機になっているという指摘があった。それは「世界最先端 IT 国家創造宣言」（6月14日閣議決定）で、「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』が新たな経営資源となるものであり、その活用こそが経済成長をもたらすカギとなり…」とあるように、ビッグデータやオープンデータを分野・領域を超えて利活用することで産業構造・社会生活に新たなイノベーションを起こさなければ経済発展はないという、これは明らかに経済界からの要請による面が強いということが伺える。国民からの発想ではなく、上からの（国家）からの押し付けによって、国民自身が『情報資源』化にされてしまうということを意味するのではないだろうか。国民（個人）に関わる情報が、人権の視点で守られるというのではなく、個人情報を経済成長のために差し出す仕組みづくりにマイナンバー制度（カード）が利用されようとしている点を十分理解して、今後の対応を考えていかなければならないと強く感じた。
- ・今は、マイナンバーカードには紐づけされているものが限られているが、マイナンバーカードは多機能に対応できるように IC チップには空き領域が設定されており、自治体が独自に機能（サービス）を入れることができるようになっている（例えば、図書館カード、公共交通カード etc）。そのことによって、市民カード化が進み、持っている人と持っていない人によって、サービスに差が生じ、自治体からの役務を等しく受ける権利が制限される危険性も指摘されている。また、カードへの一本化によって、地方自治体の情報システムも標準化され、事務処理の共通化、組織の統廃合、広域行政というふうに展開し、地方自治体というその地域に住む住民のための制度など、実現が不可能になってくるのではないか、地方自治の崩壊を意味するのではないかと、慎重に見極めていかなければならないと考える。海外では、個人情報保護の観点（人権の観点）から、一本化ではなく分散的な形にしたり、保護のために規制を強める動きが出ている。経済（界）優先ではない、本当の意味での住民に役立つデジタル社会への移行のために議員としてよく考えて行動しなければならないと強く思った。
- ・第2講義では、日本の医療保険制度とドイツの医療保険制度の比較を通して、日本の医療保険制度の欠けている点について、「保険者の自治」という観点からの話であったが、いろいろな面でかなりの違いがあり、十分理解することができなかったが、要するに、如何に保険者が被保険者・給付提供者等による自治的な決定（診療報酬や保険診療の範囲等の決定など）がなされているかで、ドイツでは民主主義の歴史的な積み重ねの中で、自治という観念が根付いていることによる違いであるのかと理解した。そういう意味では、まだまだ日本の保険者自治という捉え方が弱いのではないかと感じた。
- ・また、「自治」の捉え方として「機能的自治」と「領域的自治」の2側面からの捉え方がされており、地方公共団体は国保保険者であるという機能的自治を担っているが、他の保険者（協会けんぽ・共済組合等々）も自治体の住民であるという点では、領域的自治も担っているという指摘があり、そういう意味で、今回のマイナ保険証トラブルにおいて自治体の議会が中止・延期を求めて意見書を出しているのは、地方公共団体が、機能的自治と領域的自治

を兼ね備えているからだという指摘には納得がいった。

- ・事例報告では、マイナンバー保険証に移行することによってさまざまな問題が今浮き上がっていることが指摘された。それは、①取得選択が自由なマイナンバーカードを取得しないもの、事情があって取得できない高齢者や障がい者、乳幼児等を公的医療制度から排除されること、②「資格確認証明書」も申請を基本とし、漏れが生じる可能性があること、③「随時迅速に資格情報が反映される」オンライン資格確認システムが機能していない、被保険者資格の取得・喪失の情報が、事業主都合等で正確かつ迅速には行われない、国保では「保険証交付日」が「資格適用日」となり資格空白や重複が生じる、高齢受給者情報等（窓口負担割合や限度額認定証情報）が正しく反映されない、④中間サーバーデータが保健医療機関のレセプトコンピューターに正しく反映されない、⑤市町村実施の小児や母子、障がい者等への医療費助成事業等はオンライン資格確認では対応しておらず、別途受給者証の交付と保険証資格突合の手間が発生する、などである。政府は、今年(R6)の秋にはマイナ保険証に統一すると言っているが、果たしてこれらの課題が解決されるのか。解決されないまま進むのであれば、日本の優れた皆保険制度が根本から崩されることになるのではないかと危惧する。