

特別定額給付金—何が問題か、 今後どう改善すべきか

楠 正憲 | 内閣官房 政府 CIO 補佐官

全国の自治体で定額給付金の支給が滞っている。特別定額給付金の支給にあたって処理を計算機で自動化できず、人海戦術での対応になっており、数%の自治体がオンラインでの申請を締め切ったと報じられている。

なぜ自治体において特別定額給付金の処理で問題があると報じられているのか、それ以前になぜ日本全国で共通の業務システムをつくれなかったのか、なぜシステム化を図っている自治体においてさえ目視での確認が行われているのか、その背景について明らかにしたい。

筆者は2011年12月から内閣官房で番号制度推進管理補佐官を務め、自治体と政府機関を結ぶ情報提供ネットワークシステムや、特別定額給付金の電子申請に使われたマイナポータル・ぴったりサービスの構築、特別定額給付金に対応した改修に従事した。

きわめて短期間に行われた事前準備

全国民に10万円を支給する特別定額給付金は、4月20日に新型コロナウイルス感染症緊急経済対策として閣議決定された。4月初旬の段階では収入の急減した約1,000万世帯に対して30万円を支給する方針が報じられていた後、4月14日頃から方針転換が報じられた。リーマンショック後の定額給付金が2008年末には報道され、夏頃までの6カ

月間に支給が行われたのに対して、今回の特別定額給付金では、決定から給付までの期間が2カ月未満と大幅に短縮されている。

特別定額給付金の電子申請システムは、2017年夏から稼働していたマイナポータルのサービス検索・電子申請機能等（以下「ぴったりサービス」）を活用し、緊急経済対策が閣議決定された4月20日にベンダと契約して、国会で予算が成立した4月30日の翌日の、5月1日未明に特別定額給付金への対応にかかわる改修をリリースした。

給付金支給の決定から電子申請の開始までに2週間ほどの期間しかなかったため開発は最小限の項目に絞って行い、数日おきに改修リリースを行う方式をとった。申請を受け付けた後の事務処理を行う仕組みは電子申請システムとは別に、受け付けた申請データを元に一覧表と帳票を印刷するExcelマクロを5月1日から、被災者支援システムを元に構築した住民情報ファイルと申請受付データの突合ツールを5月18日から無償で提供した。各自治体が導入している住民システムのパッケージにおける給付金事務対応は、これらとは別に5月中旬以降にリリースしたベンダが多いようだ。

5月26日時点でオンラインでの申請受付を開始した自治体が1,705団体、郵送での受付を開始した団体が1,612団体、給付を実施した団体がオンライン申請方式では1,340団体、郵送では870団体と、いずれもオンラインからの申請が先行している。

特別定額給付金の申請で問題と報じられたこと

特別定額給付金の電子申請で、問題と報じられてきたことは何点かある。報じられてきた代表的な問題として、下記のようなものがある。

- 何度でも申請できてしまう
- 申請時の記入ミスが多く、内容の確認や修正のための連絡が煩雑
- 職員が申請内容と住民データを目視で照合する必要がある

これらの課題は特別定額給付金に特有の課題ではなく、e-Taxをはじめとしたほかの電子申請にも同様の課題がある。今回は、すべての自治体で新規の事務を急に組み立てる必要があり、システム化に時間をかけられなかったこと、申請件数が5,800万世帯、うち電子申請が約200万件と数が多かったこと、新型コロナウイルス感染対策で職員の勤務や窓口対応も制約があったこと、早期の給付を求める住民の声が大きかったことによって、従前からの電子申請における課題が顕在化したと考えられる。

システム上で何度でも申請できてしまう問題は、電子申請システム側で意図して排他処理を行わない仕様としていることに起因する。元々修正申告を行えるように複数回の申告を受け付けていたほか、福祉施設など世帯の人数が多く用意している10人分で収まらないケースなど、排他制御を行うことによって申請が難しくなってしまうケースが起り得ることに配慮して、意図的にそういう仕様とすべきと考えられた。また情報漏洩や集中管理を防ぐ観点から、申請にかかわる情報を蓄積し続けられないことが求められた。これは住基ネット最高裁判決において、住民情報を一元的に管理することができる機関または主体は存在しないことが、合憲判断の根拠となっていることに起因している。

申請時の記入ミスは、電子申請システムが住民情報を保持しておらず、住民情報にアクセスできない

ことによって生じている。紙での申請の場合はあらかじめ住民票情報が事前に印刷された状態で申請書が郵送されるが、電子申請ではシステムが住民情報を参照できず、住民票などの情報も申請者が自ら入力する必要がある。ありがちな誤りとしては世帯主以外からの申請や、振込先口座情報で銀行名の表記揺らぎなどがあったようだ。この口座情報の誤記は郵送の申請でも起り得る。

処理の自動化に立ちはだかった氏名・住所・口座情報の表記揺れ

今回の給付金では個人番号を使うことは認められていない。そのため場合によっては基本4情報（氏名・住所・生年月日・性別）による突合が必要となる。手作業が発生する問題の多くはそれに起因する。何割かの申請は本来であれば機械的に突合できたのだが、給付の実施が決まってから申請の受付までに十分な準備期間がなかったため、短期間でシステムを整備できず、人海戦術に頼らざるを得ない団体もあった。また機械的に申請内容と住民情報とを突合して一致を確認できないケースが少なからずある。具体的には氏名表記に含まれる異体字や自治体独自外字による表記の揺れ、住所表記の揺れなど、機械的な突合が難しいデータに関しては職員が目視で照合せざるを得ない。

申請者である世帯主と振込先名義人が一致しているかどうかの確認も、住民基本台帳には漢字氏名しかなく、他行宛振込時の振込先名義人はカナ氏名でしか確認できず、日本人の名前は漢字に対して任意の読み方が認められているため、機械的な突合が難しい。

仮に、予算措置と合わせて番号法が改正され、給付金事務でも個人番号（いわゆるマイナンバー）が使用できていたならば、住所・氏名の表記揺れに左右されずに住民情報と申請内容との突合を行うことができた。今回の給付金では予算措置のみで番号法

の別表が改正されなかったために、給付金の申請に個人番号を使うことは認められていなかった。

そうした制約を踏まえて、消し込みに用いる識別子としては、電子申請ではマイナンバーカードのICチップ上に含まれる公的個人認証の利用者証明用電子証明書シリアル番号、郵送申請では申請書に事前印刷された申請書番号を用いることを想定した。利用者証明用電子証明書は住民票のコンビニ交付などで使われ、団体によっては住民システム上で検索キーとして利用できるが、住民システム上で照会できない団体もあった。申請を受け付けて最初の数日はシリアル番号が正確に書き込まれない不具合があったことから、利用者証明用電子証明書シリアル番号の利用を想定していた団体においても、基本4情報（氏名・住所・生年月日・性別）で処理を開始したケースもあったようだ。

このように準備期間が短かく申請内容と住民情報との突合のシステム化が間に合わなかった団体が多かったこと、給付金事務に個人番号を使えず、データの突合に表記の揺らぎが大きい氏名・住所などを使わざるを得なかったこと、住民票と銀行口座とで漢字氏名・カナ氏名と項目が合わないことなどから、電子申請のデータを機械可読形式で受け取ることができても、簡単には住民データと突合できないケースが多かったと推察される。

給付金事務に必要な世帯情報は自治体が個別に管理

ぴったりサービスは住民情報にアクセスする機能を持たない。これは自治体の住民システムに蓄積された情報にアクセスする一般的な方法が提供されていないことに起因している。世帯を含む住民情報は1,741の自治体が運用する住民システムで管理されている。

うち氏名・住所・生年月日、性別の基本4情報は、地方共同法人情報システム機構（以下、J-LIS）が

運用する住基ネットでも管理され、番号法別表2で記載されている事務にかかわる情報は、総務省の運営する情報提供ネットワークシステムを經由して情報連携を行うことができる。

特別定額給付金の申請書の項目を埋めるには、世帯主と給付対象者の世帯構成、振込先銀行口座の入力が必要となるが、いずれの情報も国の機関と自治体を結ぶ住基ネットや情報提供ネットワークシステム経由では扱うことができない。1,741団体の住民システムで個別に管理されている住民情報が必要となる。各団体の住民システムでは、苗字や人名用漢字制定（1951年）よりも前の名前に使われている異体字に対応するために、各団体独自の外字が使われており、その数は百万文字を超える。

仮に事務に必要な情報をこれらのシステムで扱うことができたとしても、制度上の制限から活用することは難しかった。12桁の個人番号を使うには番号法別表1、情報提供ネットワークシステムを使った情報連携には番号表別表2に書き込む必要がある。ところが今回の特別定額給付金の給付は予算措置として行われたため関連法令の改正は行われていない。

そのため給付金事務において12桁の個人番号や、情報提供ネットワークシステムを用いることはできない。結果として特別定額給付金の事務ではマイナンバー制度の恩恵を受けることができず、以前からの名寄せにかかわる諸課題を抱えてしまった。

効率的な事務分散が仇となった源泉徴収・年末調整

米国などいくつかの国で給付を迅速に行えた背景として、国税の税還付として処理が行われたことがある。日本では所得税や社会保険料の処理について源泉徴収が行われ、還付についても企業の給与計算事務として分散処理されている。そのため国税庁が納税や税還付のために保有している住民の口座情報

は一部にとどまる。

年金受給者に対する給付を年金に対する上乘せとして給付していれば、事務量を削減できた可能性がある。とはいえ給付対象者によって給付の主体を変えることは、事務を複雑にしてしまう。年金システムの改修が必要となり、給付に要する事務量や期間も膨れ上がってしまう可能性があった。

給付の主体である市区町村は、住民税の還付や児童手当・児童扶養手当、生活保護などのために住民の金融機関口座を把握しているが、これらの情報をそのまま他の給付に用いる同意は取得していなかった。

問題解決にはなにが必要か

あらかじめ給付先の口座を市区町村が把握し、給付について住民の同意を取れていれば、迅速な給付を行うことができた。新型コロナ対策による自粛が長期化した場合、さらなる給付が必要となることも考えられるが、今回の給付のために取得した口座情報を、今後の給付にも活用できるように議員立法が準備されている。特別給付金の支給に時間を要した反省として、いちど取得した情報を他の給付でも活用するための制度整備が進むことが期待される。

マイナンバーと銀行口座との紐付けも検討されていると報じられている。銀行の口座と個人番号とを紐付けることは番号法で認められているが、個人番号と口座との紐付けは遅々として進んでいない。いくら銀行が口座名義人の個人番号を収集しても給付の効率化には繋がらない。なぜなら給付のためには金融機関が受給者の個人番号を知ることではなく、市区町村などの給付機関が振込先口座情報を知る必要があるからだ。住民情報と預貯金口座との紐付けは、給付だけでなく相続等の処理の効率化にも繋がることから、今後の政府・与党での検討が期待される。

申請主義からの脱却とデジタル・ファーストが改革の鍵

現行制度の下で申請処理を効率化する方法はなかったのだろうか。そもそも誤記などの問題が発生して、目視での照合が必要となる根本的な理由は、行政機関が保有している情報を住民本人に入力させていることにある。

住民による誤入力をなくす方法として、今回の郵送請求のようにあらかじめ事前記入する方法は、電子申請システムから住民情報にアクセスできる経路が存在しないため不可能だった。しかしながら、そもそも行政機関が保有する情報を住民本人に求めないこともできたのではないか。

2019年5月に成立したデジタル手続法では、行政機関間の情報連携等によって入手・参照できる情報にかかわる添付書類について、添付を不要とすることが規定されている。今回の給付金事務で住民票の添付は不要だが、そもそも市区町村が保有している申請者である世帯主や受給者の情報を住民本人に入力させていなければ、表記の揺らぎに悩まされることもなく、自動処理にかけることができた可能性がある。

給付金の申請処理にあたって最小限必要な情報は、申請者を特定するための識別子（利用者証明用電子証明書シリアル番号または申請書番号）と、給付を受ける意思の確認、振込先口座情報に絞られる。申請者の氏名住所や受給者の氏名を住民本人に入力させなければ、それらの情報を照合する事務も必要なくなる。しかしながら最小限の項目入力だけで申請を処理するためには、事務処理のシステム化が前提となる。

今回の特別定額給付金に限らず、公的機関の提供する電子申請の多くは、紙の申請書における項目を電子申請でも踏襲している。そして紙の申請書の様式は制度整備と合わせて策定されるのに対して、情報システムの画面設計は予算措置が行われ、システ

ム開発ベンダと契約し、設計が始まってからの段階となる場合が多い。

これまで電子申請の比率が高くなかったこと、市区町村ごとに事務フローもそれを処理するシステムも異なること、システム構築の前に様式が定まっていることから、電子申請であっても紙の申請書と同様の項目で、印刷すれば郵送申請と同様に処理できるように設計することが一般的だった。そのため行政機関が保有している情報であっても住民本人に記入させ、その内容に齟齬がないことを確認することが、事務処理においては重要な作業となり、氏名や住所の表記揺らぎを吸収するため、手作業での照合をなくすことが難しかった。

電子申請の比率が高まることを前提に自動処理で事務を効率化するためには、制度検討のタイミングから、あらかじめ自動処理に最適化されたかたちで業務を設計し、表記の揺らぎなどに左右されない様式的设计を行う必要がある。そのためには制度と業務とを一体で設計する必要があるが、国が制度を所

掌して、基礎自治体が個別に業務とシステムとを担う現在の役割分担のままでは、迅速かつ効率的な業務の構築は難しい。

新たな制度整備にあたって短期間で事務を効率的に処理するようにするためには、住民情報と預貯金口座との紐付け、氏名表記にかかわる自治体独自外字の撤廃、氏名の読み仮名データの整備など、自動処理を前提として、汎用的に用いることができる住民情報を体系的に整備していくことに加えて、検討段階からデジタル技術の活用と自動処理を前提に計画立案を行うなど、制度検討のプロセスや、国と自治体との役割分担の在り方から見直す必要があるのではないかと。

(2020年6月5日受付)

楠 正憲 (正会員) masanork@gmail.com

マイクロソフト、ヤフーなどを経て2017年からJapan Digital Design CTO。内閣官房 政府CIO 補佐官としてマイナンバー制度を支える情報システム等の構築に従事。

