

「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会 これまでの議論の整理」のあらまし

(本とりまとめの位置付け)

社会保障カード(仮称)の在り方については、現段階で「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会」として一定の結論を得たものではなく、本とりまとめは、いくつかの仮定を基にした議論を整理したものである。

第1章 はじめに

社会保障カード(仮称)の位置付け

- 社会保障カード(仮称)は、社会保障制度全体を通じた情報化の共通基盤として位置付けられるべきもの。
 - ・ 情報化が部分的である時点においては、費用対効果を得にくい側面があるとともに、全体最適の観点からは、分野ごとに情報化を進め、別々のICカード及び発行の仕組み等を作るのは非効率
- このような基盤が整備されることにより、情報の可視化、効率的できめ細かなサービス提供が一層進むことが見込まれる。
- 差し当たり、年金手帳・健康保険証・介護保険証としての役割を果たし、年金記録等の確認を可能にするものとして検討。
- 社会保障分野においてこのような基盤が整備され、社会的な合意が得られれば、より広い用途で利用できる可能性もある。

本とりまとめの趣旨

- 社会保障カード(仮称)の具体化に向けた議論を丁寧に積み重ねていくためには、
 - ・ 一定の仕組みのイメージを仮定し、その仕組みによって実現可能となること、その仕組みのコスト、想定されるリスクを具体的に示すことが不可欠であること
 - ・ その仕組みや仮定に至った検討内容を示すことで、別案の検討を進めることも可能となること
 - ・ 逆に何らかの仕組みを整理した上でなければ、実現可能なこと、コスト、リスクの整理は不可能であり、丁寧な議論ができないこと

から、これまで、社会保障カード(仮称)の仕組みの検討を先行させてきた。

- 仮置きではあるが、これまでの議論を整理した仕組みのイメージを示すことで、今後、国民的な議論が広がり、様々なご意見や、コストやリスクを抑えつつメリットを高めるアイデアを促すことが期待され、国民の皆様の理解を深めていくことに資するものと考えられる。

また、こうした仕組みのイメージを示すことは、社会保障カード(仮称)と並行して内閣官房等で検討が進められている電子政府への取組みなど関連する様々な施策を含めた全体最適を実現するための検討にも資する。

今後検討すべき課題

- 社会保障カード(仮称)の仕組みの実現のためには、それにより生じる不利益も含め、更に検討すべき課題も多い。具体的には、以下のものが挙げられる。
 - ・ 医療や介護の保険証として利用する場合と年金記録等の情報を閲覧するために利用する場合との違い
 - ・ 各制度・現場の状況を踏まえた対応
 - ・ 医療機関、保険者等の環境整備をどう進めるか
 - ・ 現行の保険証等からの切り換えに伴うリスクの分析
 - ・ ITの利用に不慣れな方等、様々な利用者への配慮
 - ・ 仕組みの実現と制度運用に当たっての法的手当を含む制度的対応の必要性
 - ・ 社会保障カード(仮称)の仕組みに要するコストの試算
 - ・ 受益と負担の関係も踏まえた費用負担の在り方

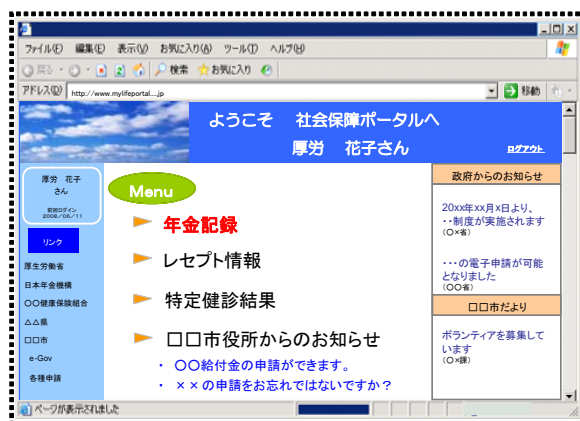
今後の予定

- 平成20年度内を目途に基本計画を策定。

第2章 今回仮定した仕組みを基にした社会保障カード(仮称)による効果

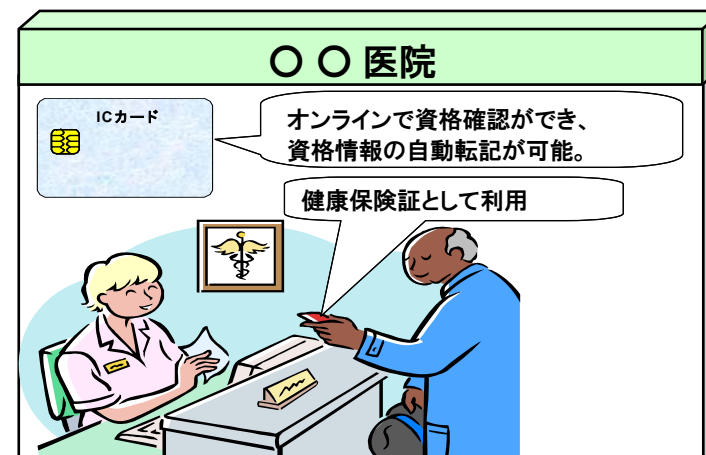
- 社会保障カード(仮称)は社会保障制度全体を通じた情報化の共通基盤となるもの。
- 社会保障カード(仮称)の導入により、情報の可視化や自己情報のコントロールが一層進むという「情報アクセスの基盤」としての役割を果たすことと、効率的できめ細かなサービスを可能とする「情報連携の基盤」としての役割を果たすことにより、様々な効果が期待される。

情報アクセスの基盤



例えば、社会保障ポータル(仮称)で年金記録や様々なお知らせ等が見られる

情報連携の基盤



例えば、医療機関において保険証として利用することができ、オンラインでの資格確認や資格情報の自動転記が可能となる。

※ 効果はいくつかの仮定に基づくもの

情報アクセスの基盤としての効果

(現状)

- 年金記録やレセプト情報等を取得するためには、多くの場合、各保険者に対し紙での申請が必要となるなど、自らの情報にアクセスしにくい。



(社会保障カード導入後)

- いつでも自宅等からオンラインで自らの情報を確認・入手できる。

- 手続漏れにより、保険料が納付されない、給付が受けられないといった事例が発生。



- 保険者等からのお知らせによる手続漏れの防止や社会保障に関する様々な情報提供がより簡便に実現可能。

- 年金記録の標準報酬の誤りや虚偽の届出について、すぐに確認する手段がない。

- 自らの年金記録等に対する不正アクセスによる盗み見などを監視する手段がない。



- 自らの情報の確認が可能となることで、正しい情報への修正や手続漏れ・虚偽報告の抑止が可能。

- 不正アクセスの監視が可能になり、盗み見などを抑止。

- 保険証等が偽造・悪用され、犯罪に巻き込まれるおそれがある。

- ICカード化により偽造・悪用を一定程度防止することが可能。

※ 効果はいくつかの仮定に基づくもの

情報連携の基盤としての効果

(現状)

- ・ 転居・転職等に伴い保険者が変わるたびに、被保険者は保険証等を返却する必要があり、保険者は新たに保険証等を発行・交付する必要がある。



(社会保障カード導入後)

- ・ 転居・転職等の際も、カードの返却は不要。
- ・ 保険証の発行事務等が不要となり、保険者の事務コストを削減。

- ・ 医療保険に未加入状態での受診やレセプトへの医療保険資格情報の転記ミスなどにより、医療費の過誤調整事務が発生。



- ・ オンラインでの資格確認や資格情報のレセプトへの自動転記が可能となることで過誤調整事務が軽減され、事務コストを削減。

- ・ 高額医療・高額介護合算療養費の給付等の複雑な手続について、利用者・保険者の負担が発生。
- ・ 手続漏れにより、保険料が納付されない、給付が受けられないといった事例が発生。



- ・ 事務が効率化され、手続のワンストップ化等が可能となり、利用者の利便性向上、保険者の事務コスト削減が可能。
- ・ 情報提供により手続漏れを防止するなど、よりきめ細かなサービスの提供が可能。

- ・ 給付における負担の軽減措置は、保険者や制度ごとで設定・適用されるのが原則。



- ・ 保険者・制度をまたがった場合でも自己負担額の調整を行うなど、よりきめ細かなサービスを提供できる可能性。

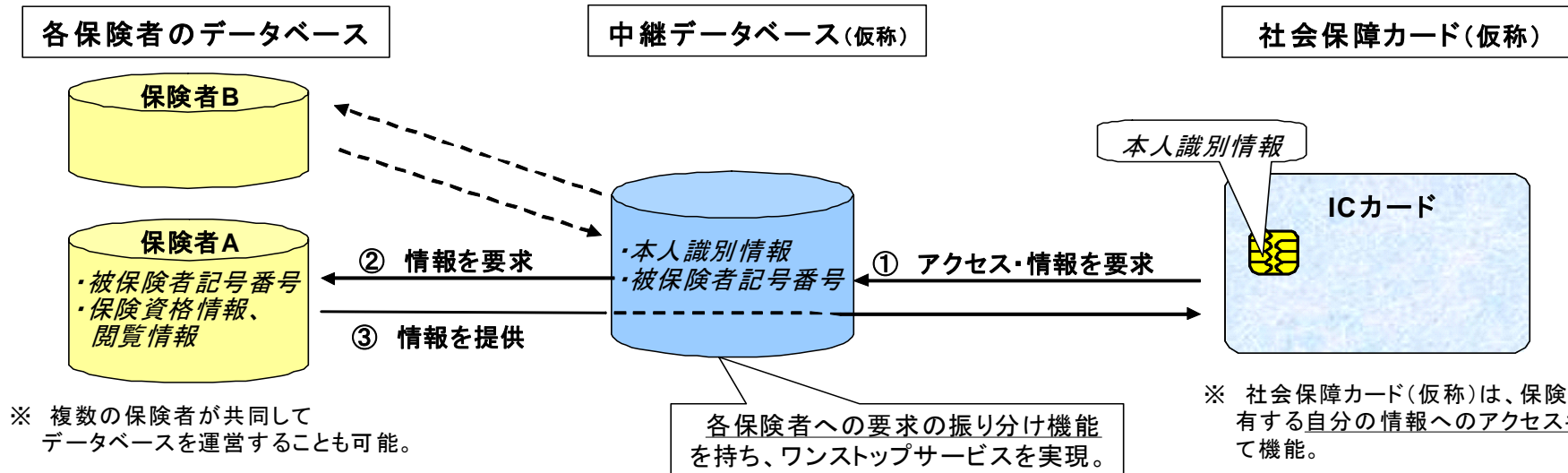
◇ 将来的には、本人の希望を前提とした上で、地域の医療機関間や医療機関と介護事業者等との情報連携に活用することも可能。

※ 効果はいくつかの仮定に基づくもの

第3章 今回仮定した仕組みのイメージ

中継DBを活用した社会保障カード(仮称)の仕組みのイメージ

※ イメージはいくつかの仮定に基づくもの



○ 「本人を特定する鍵となる情報」(本人識別情報)と中継データベース(中継DB) (仮称)の活用により、プライバシー侵害・情報の一元的管理に対する不安が極力解消される仕組み。

・ ICチップ内には、保険資格情報や閲覧情報を収録せず、本人識別情報(①公開鍵暗号の仕組み、②制度共通の統一的な番号、③カードの識別子のいずれかと仮定)のみを収録し、情報漏洩・偽造・不正利用を防止。

※ 医療、介護の現場で用いられる可視化された識別番号の必要性等についても検討。

・ 中継DBは、本人識別情報及びそれと紐づけられた被保険者記号番号といった必要最小限の情報を持ち、保険資格情報や閲覧情報は保有しない(これらの情報は各保険者のデータベースが保有。各保険者は本人識別情報を保有しない。)。

・ 情報へのアクセス記録を保存し、利用者が確認できる仕組みとすることなどにより、不正アクセスによる盗み見等の不正を抑制し、情報連携を制御。

○ 利便性が高く効率的であり、かつ、社会的合意を前提としたより広い範囲の用途に対応できる仕組み。

・ 中継DBに新たなサービスについてのリンクを持たせることで、ICチップ内の情報を更新することなく、用途拡大が可能。

本人を特定する鍵となる情報(本人識別情報)について

- 社会保障カード(仮称)の仕組みを実現するためには、制度内・制度間で利用者を特定するための情報(本人識別情報)が必要となる。
- 「社会保障カード(仮称)の基本的な構想に関する報告書」(※)で提示した5案(次ページ参照)を比較検討し、差し当たり、「制度共通の統一的な番号」または「カードの識別子」を基本として更に検討を進めることとした。
- また、安全性に優れた「公開鍵暗号の仕組み」を用いた認証については、認証しうることをもって識別に代えることも可能であることから、利用者を識別する方法として併せて検討することとした。

※ 2008年1月 社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会

(参考)「社会保障カード(仮称)の基本的な構想に関する報告書」で提示された
本人識別情報の5案とそのメリット・課題

	案1 制度共通の統一 的な番号を用いる案	案2 カードの識別子	案3 各制度の現在の 被保険者番号	案3-2 各制度内で 不変的な番号	案4 基本4情報
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ○住所・氏名の変更保険者の異動があった場合でも、個人を特定しやすく、また、ICチップの情報を書き換える必要がない。 ○番号を本人も識別できる形とした場合、オフライン時でもこの番号で資格確認等を行うことができるようにすることが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ○住所・氏名の変更、保険者の異動があった場合でも、個人を特定しやすく、また、ICチップの情報を書き換える必要がない。 ○個人ではなくカードに付いているものなので、案1に比べると個人情報に関する懸念は小さいのではないか。 ○識別子を本人も識別できる形とした場合、オフライン時でもこの識別子で資格確認等を行うことができるようにすることが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ○現行制度を変更するものではないので、いわゆる国民総背番号制や番号による個人情報のマッチングが行われるとの懸念は、案1と比べると小さいのではないかと。 	<ul style="list-style-type: none"> ○年金、医療、介護の各制度内だけで使われる番号なので、案1と比べると社会的受容性は高いのではないかと。 ○医療保険、介護保険においては、保険者を変わっても、この番号で個人を特定することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○「番号」を用いないことから、いわゆる国民総背番号制や番号による個人情報のマッチングが行われるとの懸念は、案1と比べると小さいのではないかと。
課題	<ul style="list-style-type: none"> ○いわゆる国民総背番号制や番号による個人情報のマッチングが行われるとの懸念が生じる。 ○新たな番号付番・管理の仕組みを構築する必要がある。 ○個人情報保護の観点からは、番号の目的外利用を禁止する等の措置が必要と考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○カードが変わる度に識別子も変わるので、資格情報に関連付けする機会が案1よりも多い。 ○カードの識別子の管理を統一に行う仕組みが必要。 ○個人情報保護の観点からは、識別子の目的外利用を禁止する等の措置が必要と考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○被保険者番号が変わる度に、カードのICチップ内情報の書き換えなどが必要。 ○将来、サービス追加時に新たな番号等をカードのICチップに書き込む必要が生じる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○全ての医療保険者や介護保険者のシステム改修が必要となる。 ○将来、サービス追加時に新たな番号等をカードのICチップに書き込む必要が生じる。 ○新たな番号については、個人情報保護の観点からは、番号の目的外利用を禁止する等の措置が必要と考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○4情報が一致する他人が存在する可能性がある。 ○外字の扱いが異なるシステム間で、同一人物でも一致しない場合がある。 ○住所異動、氏名変更の度に、カードのICチップの書き換えや資格情報の関係付けが必要。

○ なお、検討会においては、ICチップに収録する本人識別情報の議論に加え、

- ・ 医療・介護の現場では、転居など様々なライフイベントを通じても確実に継続的なサービスを安全・安心に提供することが期待されており、社会保障カード(仮称)の導入に当たっては、様々なライフイベントの影響を原則受けない、医療・介護の現場で用いるための本人の識別番号を導入すべきである
- ・ 社会保障カード(仮称)導入後も、医療・介護の現場では相当期間、従来からの紙処理とコンピュータ処理が混在することが予想されるため、そうした医療・介護の現場で用いられる識別番号は可視化して表示されるべきである

との意見があった。

したがって、医療・介護の現場における利便性を向上させつつ、混乱を招かないためには、医療・介護の現場で用いられる可視化された識別番号の必要性及びそれを制度を越えて運用しないことを担保する仕組みを検討する必要がある。

○ 一方、

- ・ 本人の識別のための番号がどのような目的で使われるのかが明確化されない状況で、3つの制度を一体的に扱う統一的な番号の導入を前提としたかのような議論がなされるべきではない
- ・ 3つの制度を一体的に扱う必要があるのか疑問である

との意見も寄せられたところであり、年金・医療・介護の3分野を社会保障カード(仮称)の対象とすることについては、年金制度における基礎年金番号のように、目的が明確で利用される範囲が限定された医療・介護の現場で用いられる可視化された識別番号の必要性等の議論も踏まえて、今後とも検討を進めていく必要がある。

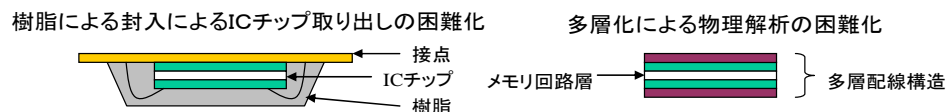
ICカード(ICチップ)について

- ICカードは、ICチップ内に情報を収録することで、視覚的に情報を隠すことができることに加え、不正な解析等に対する防御対策がなされた「耐タンパ性」を有するといった性質上、偽造や不正使用が難しく、安全性が高いことから一般的に利用されている。
- このことから、本人識別情報の格納媒体としてICカードを活用することが考えられる。

ICカードの安全性

○耐タンパ性(ICカードを不正に解析する脅威等からの防御対策)

ーチップを取り出した信号解析や顕微鏡解析による不正情報取得、消費電力や電圧および処理時間の変化からの情報や鍵の推定などの脅威等に対応した対策をしている。



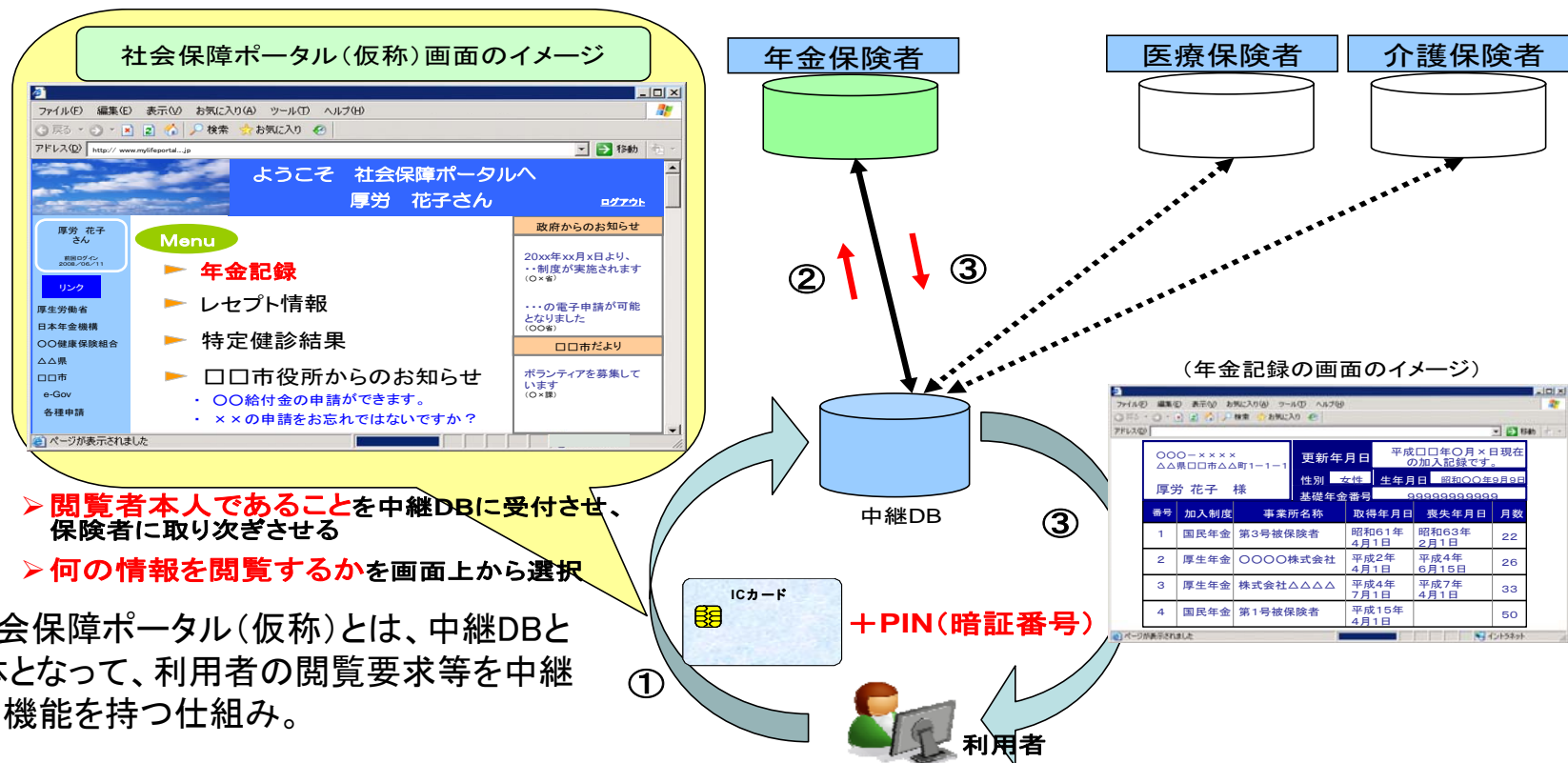
○鍵(暗号鍵あるいはパスワード)の設定による利用条件制限

- ー情報が記録されるメモリ上のデータファイルは、ファイルごとに鍵を設定して保護される
- ー正しい鍵が確認された時に、鍵に応じた読み書きの利用権が与えられる
- ーあらかじめ設定された回数の照合や認証に失敗すると、鍵の利用を自動的に停止することが可能

※磁気カードやICタグは、読取装置があれば、データが読める
磁気カードライターは比較的簡単に入手可能で、偽造も可能
※メモリカードは、自由に読書き可能

第4章 年金記録等の情報閲覧の方法

オンラインによる年金記録等の情報閲覧の仕組みのイメージ



- 閲覧者本人であることを中継DBに受付させ、保険者に引き継ぎさせる
- 何の情報を見るかを画面上から選択

※ 社会保障ポータル(仮称)とは、中継DBと一体となって、利用者の閲覧要求等を中継する機能を持つ仕組み。

- ① 利用者が、社会保障カード(仮称)とパソコン等の端末を使って、社会保障ポータル(仮称)(※)にアクセス。
- ② 利用者が、社会保障ポータル画面で閲覧したい情報を選択すると、中継DBが利用者が属する保険者のデータベースにアクセスし、開示を要求。
- ③ 保険者のデータベースは、中継DBからの要求が正当であることを確認して、利用者に情報を開示。

※ イメージはいくつかの仮定に基づくもの

情報閲覧に関するセキュリティ上の要件と対策

- 社会保障に関する情報はプライバシー性の高いものが多いことから、オンラインによる情報閲覧を可能とするためには、セキュリティ確保のための措置を講じるとともに、オンライン上で厳格な本人確認を行う(※)ことが必要不可欠。

※ 公的個人認証サービスの電子証明書を用いる方法等を検討。

- セキュリティ上の要件と対策は以下のとおり。

- ① 正しいカードが、正しい所有者によって利用されていることの確認

端末や中継DB等のシステムが、カードの正当性の確認を行う等の措置をとるとともに、本人確認の観点からは、カードの所有者に、暗証番号の入力等を求めることが望ましい。

- ② 改ざんなどがない状態で正しい情報が確認できること

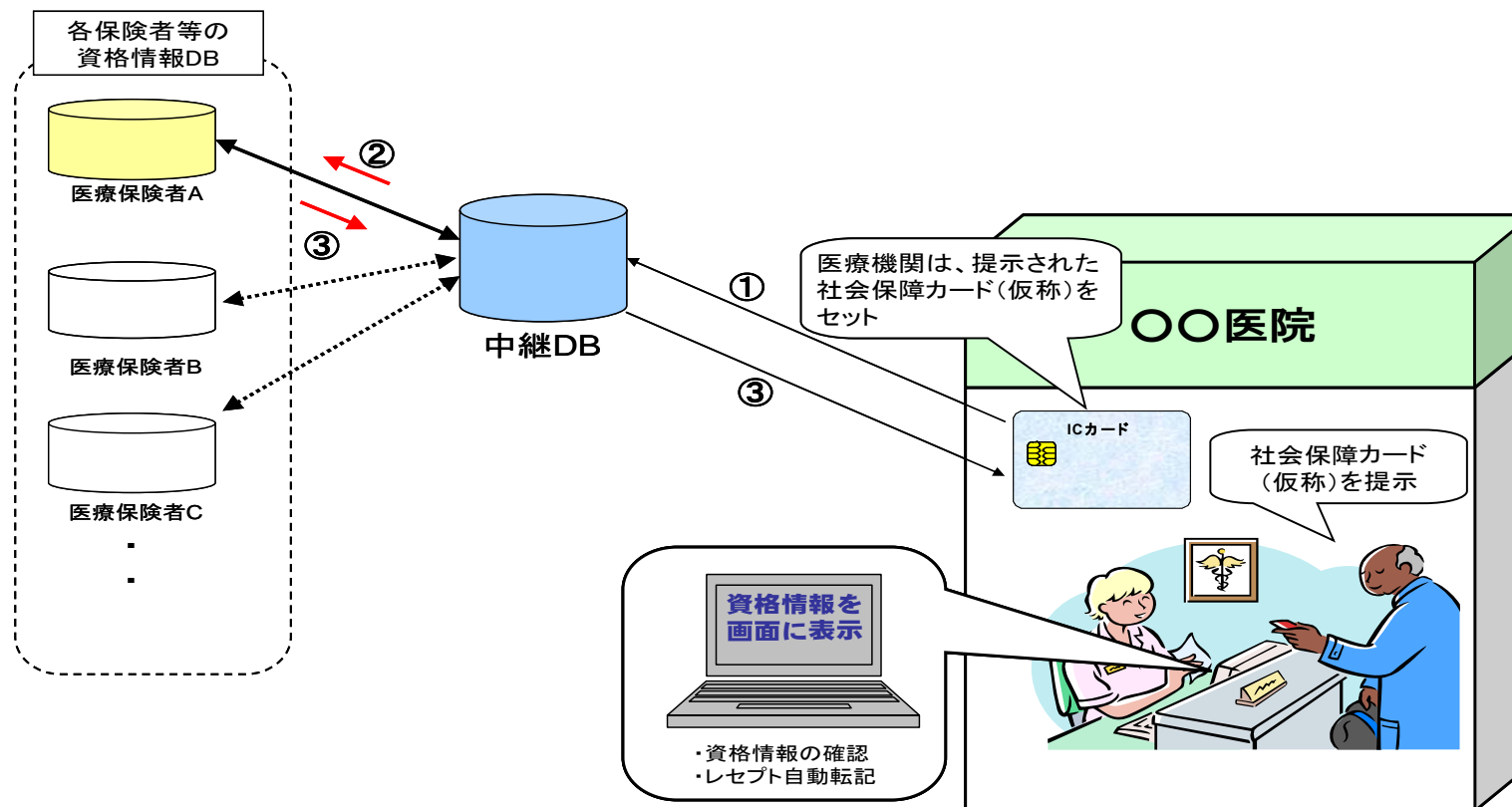
閲覧情報へのアクセス履歴を保存・確認することや、情報の登録・更新を行う者の正当性を確認する等の措置が必要。

- ③ 悪意のある者や不正な機器からの攻撃に耐えられること

カードが、端末や中継DB等のシステムの正当性を確認するとともに、情報の暗号化やウイルス対策等を行うことが必要。

第5章 医療保険事務等の効率化

オンラインによる医療保険資格の確認方法のイメージ



- ① 利用者のカードを医療機関等のパソコン等の端末にセットし、中継DBにアクセス。
- ② 中継DBが利用者の属する保険者のデータベースにアクセスし、当該利用者の資格情報を要求。
- ③ 保険者のデータベースは、中継DBからの要求が正当であることを確認して、医療機関等の端末に利用者の資格情報を送信。また、当該資格情報をレセプトへ自動転記。

※ イメージはいくつかの仮定に基づくもの

医療保険資格の確認に関するセキュリティ上の要件と対策

- 年金情報等を閲覧する場合と同様に、セキュリティの確保が必要。その基本的な要件と対策としては情報閲覧の場合と同じものが当てはまるが、「正しいカードが正しい所有者によって利用されていることの確認」のために、医療機関の窓口で、利用者に暗証番号の入力を求めることは、救急医療の場合等を考えると困難。
- 暗証番号の入力を求めないこととすると、医療機関職員のアクセス権限の確認やカード読み取り端末の認証等が必要であるとともに、医療機関において必要な情報以外の情報が見られないような仕組みとする必要がある。
- また、セキュリティに関する課題の他に、保険資格の取得届が提出されてから、その内容が保険者のデータベース等に入力されるまでの期間については、データベース上の資格と実際の資格とが一致しない場合が生じるなど、ICカードを導入したことにより新たに発生する運用面での課題や留意点もあることから、これらについて、今後更に検討。

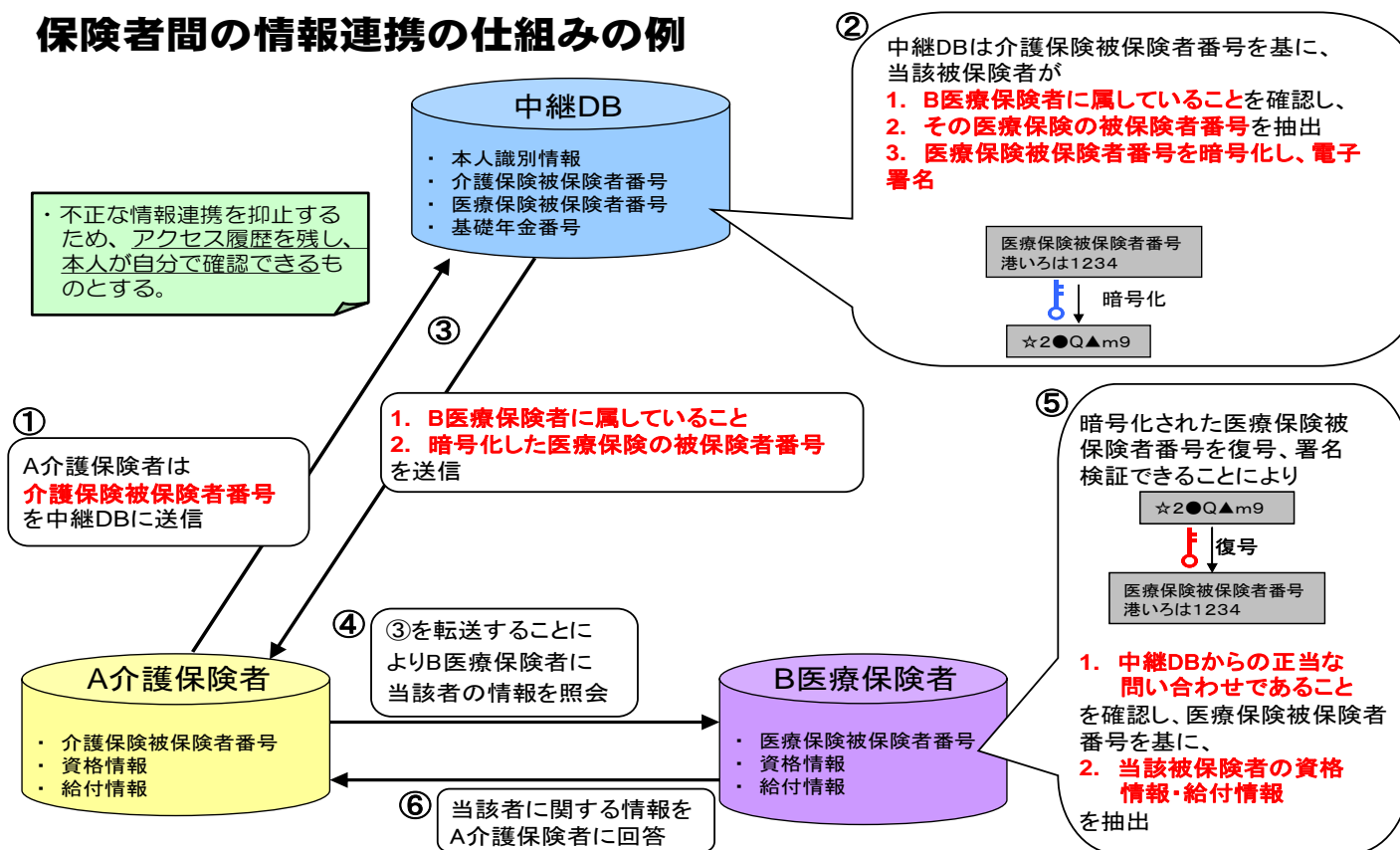
医療保険資格情報のレセプトへの自動転記について

- 具体的な仕組みについては、以下の要件を満たすものとすることが考えられる。
 - ・ 診療報酬請求に必要な最低限の情報を転記する。
 - ・ システムに大きな負荷がかからないように、「初診時」または「再診時において、前回診療時から情報に変更があった場合」にのみ、情報の取得を行うものとする。
(再診時には、中継DBを経由して保険者の資格情報データベースに問い合わせることにより、前回診療時からの情報の変更の有無を確認し、変更が無かった場合は、情報の取得は行わず、医療機関の端末画面上で保険資格確認のみを行う。)
- この仕組みが機能するためには、導入により医療機関の業務に混乱が生じないようにするとともに、自動転記される情報のフォーマット等に関するルール設定等を行うことが必要であり、また、保険者・医療機関等のシステム整備・改修やネットワーク構築等のために費用がかかるなどの課題が存在することから、これらの点について今後検討を行う。

保険者間の情報連携

- 高額医療・高額介護合算療養費の給付のように、制度や保険者をまたがった調整が必要な事務については、制度間・保険者間で加入者を特定することが難しいため手順が複雑になり、被保険者・保険者に負担が生じる。
- こうした課題を解決するため、中継DBを使った保険者間の情報連携の仕組みについて検討。(下図は、社会保障カード(仮称)導入後の高額医療・高額介護合算療養費の給付手続のイメージ。)

保険者間の情報連携の仕組みの例



※ イメージはいくつかの仮定に基づくもの

第6章 ICカードが使用できない場合の対応

○ ここまでは、すべての利用者がカードを保有し、かつ、医療機関等にもカードに対応した環境が整備されていることを前提としていたが、以下のようなカードが使用できない状況も想定される。

- ・ カード導入後現行の被保険者証等からの移行期間
- ・ 訪問看護や訪問診療等の場合
- ・ 停電、ネットワークのトラブル、カードの破損等の場合 等

○ このような状況において、少なくとも現行の被保険者証と同等の運用を可能とするためには、

- ・ 保険資格情報が記載された別紙を交付しておく
- ・ カード券面に本人を識別可能な情報を記載しておく

といった措置が必要となるが、これらの措置には、デメリット(別紙を交付することとすれば交付主体の事務が増える等)もあるため、制度的な対応、技術開発による代替手段の確立も含めて、対応策を今後更に検討する必要がある。

第7章 カードの発行・交付方法等

- 社会保障カード(仮称)の仕組みは、カードが確実に本人に交付されたという信頼が存在することが前提。
- 具体的な交付方法を検討するに当たっては、①交付対象者の利便性、②交付者の事務負担、③本人同定の技術的な実現可能性、などを踏まえる必要がある。
- 検討を進めるに当たっては、社会保障カード(仮称)が年金手帳、健康保険証、介護保険証といった複数の制度にまたがる機能を持つことから、社会保障制度の調整等の主体である厚生労働大臣を発行主体、国民にとってもっとも身近な行政主体であり、一般的に利便性が高いこと等を踏まえ、市町村を交付主体と仮定。
- カードの発行・交付方法等については、市町村等の関係者の意見を踏まえつつ、上記①～③の観点から、今後更に検討を行う。

第8章 関連する他の仕組み等の活用のための課題

- 費用対効果を高めるといった観点からは、社会保障カード(仮称)で必要とするICチップを含む媒体や認証基盤、医療機関等におけるネットワーク基盤等につき、関連する他の仕組み等を可能な限り活用することで、社会保障カード(仮称)のためだけに新たな投資を行うことを極力避けることが重要。
- 具体的には、以下に挙げる仕組み等の活用について、今後更に検討を行う。
 - 住民基本台帳カード(※)、金融機関により発行されたカード等の民間発行のICカード、携帯電話などのICチップを搭載した媒体
 - 公的個人認証などの認証基盤
 - レセプトオンラインネットワークなどのネットワーク基盤
 - 電子私書箱(仮称)や電子政府に関連する施策

※ 住民基本台帳カードについては、他のICチップを搭載した媒体と同様に本人識別番号を格納する器として活用。