

「社会保障カード（仮称）の基本的な構想に関する報告書」に関する意見書

2008年（平成20年）8月27日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

2008年（平成20年）1月25日，厚生労働省に設置された「社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会」（以下「検討会」という。）が，「社会保障カード（仮称）」（以下「社会保障カード」という。）の導入を目指して，「社会保障カード（仮称）の基本的な構想に関する報告書」を公表し，さらに，同年4月22日に開催された同検討会に，同検討会の作業班が，「社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会作業班における検討状況」なる中間報告を行った（以下これら2つの報告書を併せて「報告書」という。）

これらの報告書の内容及び検討の進め方には重大な問題があるので，以下，意見を述べる。

- 1 そもそも，少子高齢化社会や地方分権社会（地域社会の自己決定）を前提とした日本の福祉社会のあり方に関する政府の構想を示すことなく，その「手段」として位置づけられるはずの社会保障カードについて，その導入ありきの議論を行うべきではない。
- 2 したがって，社会保障カードに関する現在の検討の進め方は抜本的に見直すべきである。年金・医療・介護の各制度を直接担っている市町村，医療機関，介護事業者などの意見はもちろんのこと，年金・医療・介護の各サービスを受け，かつ最終的な費用負担者となる国民の意見をも，広く取り入れることから検討を始めるべきである。
- 3 以上を踏まえ，社会保障カードの加入者を特定するための鍵となる情報について，医療・年金・介護の各制度共通の統一的な番号を創設することや，カードの識別子を利用することには反対である。

第2 意見の理由

1 住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）の導入に関する経験と教訓

当連合会は，1999年（平成11年）8月に成立した改正住民基本台帳法案（いわゆる住基ネット法案）に反対し，2002年（平成14年）10月の

当連合会主催の人権擁護大会でも改めて反対を表明した。その理由は、主に、住基ネットが、住民票コードを利用した個人情報の統一的管理を可能とするコンピュータネットワークシステムに発展する危険性（いわゆる「国民総背番号制」の危険性）が存したからに他ならない。

また同時に、当連合会は、全国自治体アンケートを行い、住基ネットが、自治体の意向を踏まえておらず、重い経済的及び人的負担を強いている制度であることを明らかにしてきた。2002年（平成14年）8月5日以降の市町村における住基ネットの利用実態はきわめて低調であり、住民基本台帳カード（以下「住基カード」という。）の住民への全国発行率が未だに1.8%しかないことは、住民にとっての住基ネットの利便性がきわめて低いことを端的に示している。これらを踏まえるならば、住基ネットが全国の市町村にとって利益を遙かに上回る負担を強いていることはより一層明らかになっている。

これらの住基ネット導入の経験によって、市町村の意向や実情を踏まえずに「上から」全国統一的な制度を一方的に実施することの「失敗」と「無駄」が明らかとなったといわなければならない。

制度を実際に管理運用する現場の実情を踏まえないという政府の姿勢は、本年4月から始まった厚生労働省が管轄する後期高齢者医療制度においても同様である。制度の稼働開始後に厚生労働省が行った自治体調査が本年6月4日に公表されたが、それによれば、現実には低所得者ほど負担増になっている自治体が多いことが明らかになった。同省は「制度を実施する前に調査するべきだった」と述べているが、制度創設における当たり前の手順を踏まないことにより、「壮大な失敗」と「巨大な税金の無駄遣い」が発生したものとわざるを得ない。

政府・厚生労働省のこのような姿勢は、社会保障カード（仮称）の制度化についても共通しているといわなければならない。

2 「社会保障番号」制度および「社会保障カード」に関する当連合会の意見書

当連合会では、2007年（平成19年）6月14日の安倍首相（当時）の社会保障番号制度の実現を目指す発言や、厚生労働省が発足させた「社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会」（座長・大山永昭東京工業大学大学院教授）の動向などを踏まえて、同年10月23日、社会保障番号制度の創設に反対する意見書を公表した。同意見書は、国民全員及び在留外国人を対象として、民間利用を前提とした社会保障関係の統一番号制度を創設することは、住基ネットにおける住民票コード以上にプライバシー侵害の危険が存することなどを問題にしたものである。

その後、検討会の動向からすると、厚生労働省の方針が社会保障カードの導

入に主眼を置いていることが明らかになったことから、当連合会では、同年12月13日、社会保障カードは、年齢も精神能力も問わず一律全員に所持させるICカードであることから、住基カード以上に管理・利用上様々な深刻な問題を含んでいるとして、「社会保障カード(仮称)に関する意見書」を公表した。

3 社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会の報告書

検討会は、当初、昨年12月中に意見書を取りまとめることになっていたが、見解がまとまらず、ようやく本年1月25日になって、「社会保障カード(仮称)の基本的な構想に関する報告書」をまとめ、公表した。しかし、この報告書にしても、最終結論として内容が1本化されたものにはならなかった。

「報告書」では、基本的な考え方として、年金・医療・介護分野を対象に1枚のICカードを導入すること、カードの導入によって、利用者の利便性を向上させるだけではなく、保険者、医療機関や介護サービス事業者等のサービス提供者、行政機関の事務効率化にも資する仕組みとすること、個人情報が一元的に管理され、プライバシーが侵害されるのではないかという不安が極力解消されるような仕組みとすること、カードの導入に当たっては、レセプトオンライン請求、住基カード発行、公的個人認証サービス、電子私書箱等の既存の仕組みや関連する仕組みを最大限に活用し、導入費用及び運営費用に見合うだけの効果が生み出されるような仕組みとするなどとしている。

そして検討会の作業班(検討会委員は山本隆一東京大学大学院准教授のみ参加)では、より具体的に検討するという観点から、カードをどのように発行・交付するか、発行・交付されたカードをどのように利用するかを検討することになり、同作業班は、4月22日の検討会に中間報告を行った。

4 統一番号制度およびそれに類する制度に対する反対意見

「報告書」の内容については検討すべき様々な問題があるが、「6(3)加入者を特定するための鍵となる情報について」の項では、従来から当連合会が反対してきた「国民総背番号制」に関連して、年金、医療保険、介護保険の各被保険者が「同一人」であることを特定するための方法として、案1(各制度共通の統一的な番号)、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を創設する)、案4(基本4情報(氏名・生年月日・性別・住所))という提案がなされており、作業班は案1及び案2を前提とする作業を行っている。

ところで、案1は、名称をどのようなものにするにせよ、まさに当連合会が既に反対を表明した社会保障番号制度そのものである。年金、医療、介護以外に利用範囲が広がったときには、すべて同一番号で個人データが管理利用され

ることになる。

また、案2は、カードに埋め込まれたICチップを識別する記号等（識別子）によって、その所持者である特定の個人を識別するので、所持者の記憶などに頼る必要はなくなるものの、それ以外の点では社会保障番号制度と全く同じ問題を孕んでいる。

そして、案1及び案2のいずれによる場合も、住基カードと社会保障カードの一体化が検討され、「国民総背番号制」の危険性を内包しており、当連合会は、その制度化に反対である。

なお、最高裁第一小法廷2008年（平成20年）3月6日判決（以下「最高裁判決」という。）は、住基ネットを合憲とする判断を下しているが、同判決は、その原審口頭弁論終結時における訴訟当事者の主張立証に限定された管理利用状況を前提とした判断にすぎない。社会保障番号ないし社会保障カードにおける前述したようなプライバシー侵害の危険性は住基ネットないし住民票コードの比ではないから、上記最高裁判決から社会保障番号ないし社会保障カードを直ちに是認することはできず、改めてその合憲性が慎重に検討されなければならない。

5 日本における福祉社会の枠組み提示の必要性

福祉に関するニーズや対応可能性は、諸事情により地域差が出る、極めて人間的な作業である。現在、政府が行うべきは、なによりも、少子高齢化社会、経済低成長社会、地方分権社会を前提とした中長期を展望する福祉のあり方を示すことである。その中で社会保障カード（仮称）が意味のある手段として位置づけられるというのであればまだしも、現在の検討会の議論及び報告書の内容は、予め社会保障カードの導入ありきというものであり、何ら上記のような日本における福祉の在り方は検討されていない。そのような議論は本末転倒であり、行うべきものではない。

現在の厚生労働省の方針に従って議論を押し進め、社会保障カードを導入することは、全体構想のない、したがってその先の展望もない、国による政策の押し付けとならざるを得ない。その結果、自治体や利用者にとって利便性がほとんどないことが明白となった（住基カードの普及率が未だにわずか1.8%に留まっていることに端的に示されている）にもかかわらず、既に全国的なシステムとしてしまったために、撤退という軌道修正が極めて困難になっている住基ネットと同様の事態を招来することは必至である。

6 幅広い議論と検討の必要性

住基ネットは、「国民総背番号制」の危険性がある上に、システム全体につい

て責任を負う者がいない無責任な仕組みであることから、プライバシー侵害の危険性が内在している。さらに市町村にも住民にも利便性がほとんどないにもかかわらず、市町村は重い管理責任と恒常的な費用負担を強いられている（事故が起こればさらに膨大な出費が加わることになる）。前述のように、住基カードもほとんど普及していない。

住基ネットや住基カードがこのような経過を辿っている原因は明らかである。それは、住基ネットを市町村の自治事務とし、市町村の行政事務の利便性と住民の利便性があると説明していながら、実際には、市町村や国民から要望があって創ったものではない上、国民的議論もなければ、制度運用者である自治体の意見を積極的に取り入れることをしなかったからである。

このような経験を踏まえるならば、政府が日本における福祉社会の枠組みすら示していない中で、その手段であるはずの社会保障カードの導入について議論することは、全くの本末転倒であり、誤りであると言わなければならない。社会保障カードの議論を進める前に、まず、住基ネットや住基カードの教訓を生かすため、その立法過程や現状の問題点について多面的かつ十分な検証と議論を行うべきである。その上で、政府において、日本における福祉社会の枠組みとその手段たる制度を検討する場合には、それらの制度に利害関係を持つ者（国民、在留外国人、市町村、都道府県、健康保険組合、医療機関、介護事業者等々）の様々な意見を取り入れて、実態を踏まえた多面的かつ十分な議論と検討から始めるべきである。

以上