

# 個人番号カード（マイナンバーカード）普及策の抜本的な見直しを求める意見書

2021年（令和3年）5月7日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

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に基づいて発行されている個人番号カード（マイナンバーカード）について、現在の仕様の個人番号カードの危険性やその任意取得の原則に照らし、公務員の個人番号カード一斉取得推進の施策を速やかに中止するとともに、個人番号カードへの健康保険証機能の組み込みや個人番号カード活用者への利益誘導といった、個人番号カードの取得・利用促進に向けた諸施策を抜本的に見直すよう政府に求める。

## 第2 意見の理由

### 1 個人番号カード

#### (1) 個人番号カードとは

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（以下「番号法」という。）第2条第7項に定める個人番号カード（いわゆるマイナンバーカード）は、個人番号制度の実施に伴い、行政事務の処理において、当該事務の対象となる者を特定する手続を簡易化するために国が発行するICカードである（第3条第3項、同条第1項第1号参照）。その表面には、個人識別情報（顔写真、住民票上の氏名・住所・生年月日・性別等）が表示され、裏面に個人番号が記載されている。

#### (2) 個人番号カードの券面に顔写真や氏名等の個人識別情報を表示した理由

個人番号カードはICカードであることから、読み取り機によりICチップ内に記録された情報を確認することができ、本来であれば、券面上に上記(1)のような表示をする必要はない。例えば、ICカードである交通系カードの定期券や銀行のキャッシュカードなどの表面にもせいぜい氏名が表示されているのみで、顔写真や住所等の個人識別情報は表示されていない。

現に、個人番号カードの前身である住基カードでは、個人番号に相当する住民票コード（11桁の個人識別番号）は券面に表示されず、ICチップ中に記録されていた。また、券面上に氏名のみが表示され、顔写真及び氏名以外の個人識別情報が表示されない「非表記型」と、個人番号カードと同様、氏名のほか顔写真、住所、生年月日及び性別が表示された「表記型」の2つ

のタイプが作られていた（ただし、このタイプも、住民票コードは券面に表示されていない。）。これは、住民票コードの利用を読み取り機での照合ができる場での利用に限ったからであり、こうすることで住民票コードの不正利用を防ぐとともに、非表示型を任意に選択することで、顔写真や住所等の個人識別情報の不正利用をカード取得者の意思で防ぐことも可能であった。

そうであるにもかかわらず、個人番号カードの券面には、一律に顔写真や住所等の個人識別情報が表示された。これは、読み取り機がある場所に限らず、個人番号カードを公的身分証明書としてどこでも誰に対してでも使えるようにしたからである。また、カードの裏面に個人番号が表記されることにより、勤務先や取引先、税務署等への個人番号の提供時に、個人番号カードを示したり、写しを提供できたりするようにされた。

### (3) 個人番号カードの不正利用等の危険性

その反面、個人番号カードは、提示等の際や紛失拾得等に伴い個人番号や個人識別情報を他者に見られたり知られたりし、さらにはそれが不正利用される危険性が著しく大きい。

特に、個人番号カードの裏面に記載されている個人番号は、悉皆性、唯一無二性を持ち、原則生涯不変の個人識別情報である。確かに、行政事務上は、個人番号で管理されている個人情報の紐付けには極めて便利である。しかし、個人番号が不正利用されれば、個人データが名寄せされデータマッチング（プロファイリング）されてしまう危険がある。当連合会は、2013年5月24日付け「『共通番号』法案成立に対する会長声明」等で、かかる問題点について繰り返し指摘してきたが、番号法も、このような危険への警戒から、個人番号の秘匿性を強く求め（第12条、第20条等）、不正取得等に重い罰則を課し（第48条以下）、利用できる場合を厳しく限定している（第9条）。

それにもかかわらず、個人番号カードを携帯して利用できることとすることで、厳重に管理されるべき個人番号が第三者に知られる危険が大いに高まるのである。

また、個人番号カードで本人確認する場合でも、個人番号とそれ以外の個人識別情報の全てがセットで券面に表示される必要はない。特に、本人確認の際に相手方に性別を知られることは、戸籍上の性と実際の性自認とが異なる方々にとって深刻な精神的苦痛を与える重大な人格権侵害となる。

### (4) 番号法が申請主義（任意取得の原則）を採用した理由

以上のように、個人番号カードは、住基カード等と比べて、プライバシー保護の観点著しく後退していると言わざるを得ない。後述のような施策に

より、全国民がこのカードを日常的に携帯するようになり、また、提示の機会が増加すれば、盗み見や紛失、盗難などが急増し、カードに表記されている個人番号や個人識別情報を他者に知られることが日常化し、さらにはこれらが不正利用される危険性が高まる。このようなリスクがあることを考慮して、番号法第17条第1項は、個々人が個人番号カードを所持することによる利便性と危険性を利益衡量して取得するか否かを決めるという申請主義（任意取得の原則）を採用した。

(5) 個人番号カードの積極的普及には慎重であるべき

このような個人番号カードの実情からすれば、政府は、少なくとも現状の仕様のままの個人番号カードの積極的普及には慎重であるべきであって、事実上の強制や一体化する必要性の低い他制度機能の取り込み、制度目的と全く関係のない利益誘導などによって、全国民に個人番号カードを普及させることを目指すような施策を行うべきではない。当連合会は2015年10月1日付け「軽減税率制度において個人番号カードを利用することに反対する会長声明」でも、同様の指摘をしている。

2 政府の個人番号カード取得促進策

2016年1月に交付が開始された個人番号カードの普及率は、約3年半後の2019年7月1日現在、住民基本台帳人口比で13.5%であった。

これに対し、政府は個人番号カードの普及率を短期間のうちに著しく高める施策を打ち出した。

(1) デジタル・ガバメント閣僚会議

2019年6月4日、政府は、デジタル・ガバメント閣僚会議において、「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用の促進に関する方針」を決定し、その中で、例えば、①特に国家公務員及び地方公務員等に、2019年度内に同カードの一斉取得を推進する、②同カードに健康保険証としての機能を持たせる（2022年度中におおむね全ての医療機関での導入を目指す）、③個人番号カードを活用した者にポイントを付与する（2020年度）、④2022年度中にほとんどの住民が同カードを保有することを想定し、国として、市区町村の関係人員増員への対応等、必要な財政支援を行うなど、極めて具体的に個人番号カードの普及を図る施策を決定した。

(2) 「経済財政運営と改革の基本方針2019」

これを受けて、政府は、同月21日、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（いわゆる骨太の方針）において、「マイナンバーカードを活用した新たな国民生活・経済政策インフラの構築」を目指し、「安全・安心で利便性の高

いデジタル社会をできる限り早期に実現する観点から、2022年度中にほとんどの住民がマイナンバーカードを保有していることを想定し、国は市町村ごとのマイナンバーカードの交付円滑化計画の策定の推進と定期的なフォローアップを行うとともに必要な支援を行うなど、マイナンバーカードの普及を強力に推進する。」との方針を閣議決定した。

### (3) 個人番号カードの普及率の上昇

このような施策は、菅内閣においても引き継がれ、より一層の普及策が採られた結果、2021年4月1日現在の個人番号カードの普及率は28.3%にまで上昇している。

## 3 政府の各施策の問題点

### (1) 公務員のカード一斉取得推進施策（カード取得の事実上の強制）

総務省は、自治体や共済組合などへ通知を出し、職員らに取得を促すとともに、2019年6月末時点の一人一人の個人番号カード取得状況と、同年10月末時点の取得・申請状況を報告するよう通知した。総務省はこの通知の中で、被扶養者のカード取得をも促すとともに、自治体の新規採用職員についても採用時に取得済みとなるよう求めている。

内閣官房内閣参事官と国家公務員共済組合健康保険証の発行者を所管する財務省主計局給与共済課長名で各省庁宛てに出された同年7月30日付け依頼文では、各省庁などの部局長から全職員に対し、家族も含めてカード取得を勧めるよう依頼し、同年10月末時点の取得状況の調査と集計・報告、同年12月末と2020年3月末時点の集計・報告を求めている。同文書に添付された調査用紙には、個人名の記入欄、家族を含む取得の有無や交付申請の状況、申請しない場合は理由を記す欄があり、所属する部局長に提出することを求めている（2019年11月25日付け朝日新聞朝刊）。一部の公務員共済組合においては、事前に組合員の住所や氏名などを印字したカードの申請書を作成し、自治体が職場を通じて配布、提出させることも行っている。

地方公務員、国家公務員は、職務の遂行に当たり、上司の職務命令に従う義務を負う（地方公務員法第32条、国家公務員法第98条第1項）関係にあるから、上司が部下の個人番号カードの取得状況を調査すること自体が、同カードの取得を事実上強制することになりかねない。2019年11月25日付け朝日新聞記事によれば、各省庁などの部局長から全職員に対して、同カードを申請しない理由を頭名で所属部局長に回答することが求められており、個人番号カードを取得せざるを得ないよう仕向けている。これでは、本来任意であるべきカードの取得が事実上強制されていると言わざるを得な

い。

(2) 個人番号カードに健康保険証機能を付与する施策（一体化する必要性の低い他制度機能の組み込み）

この施策は、個人番号カードのICチップ内に搭載された公的個人認証機能を用いて、健康保険の被保険者資格をオンラインで確認できるようにするものである。この措置は国民の申請によるものとされている。しかし、政府は、2021年3月から試験運用を開始し、2023年3月末にはおおむね全ての医療機関等で導入することを目指して、2020年度において、「マイナンバーカードの保険証利用の環境整備」に768億円もの予算措置を行った。しかも、厚生労働省作成の「オンライン資格確認等システムに関する運用等の整理案（概要）（令和元年6月版）」では、「保険証へのQRコード記載における検討」は「将来的に保険証の発行を不要としてマイナンバーカードのみの運用に移行を目指していく中で、円滑な移行にマイナスの影響が生じる可能性がある。」と記載している。また、多額の予算を投じて、「おおむね全ての医療機関」に個人番号カードの読み取り装置配置を行おうとしていることから見て、政府は、将来的にはカード型健康保険証を廃止して個人番号カードに一本化することを目指していると考えられる。

個人番号カードと健康保険証を「一体化」する必要性が低い反面、国民皆保険制度を採用している我が国で、この施策が実行されるならば、実質的に全国民に個人番号カードの取得を強制するのと同じである。これは、番号法が採用している、各自が利便性とリスクを利益衡量して取得するか否かを決める任意取得原則の否定である。

(3) 個人番号カードを活用した者への高率ポイントの付与（制度目的と関係のない利益誘導）

これは、個人番号カードを取得してマイキーIDを設定した国民に対して、国が25%という高率のプレミアム（上限2万円に対して5000円のプレミアム）を付与し、前払金+プレミアムを店舗やオンラインでの支払いに充てられるようにする施策である（マイナポイントの付与）。政府は、2020年度予算において「マイナンバーカードを活用した消費活性化策」として2478億円を計上した。

この施策は、上記1(5)の会長声明で述べた軽減税率制度への個人番号カードの利用の場合と同様、行政事務の簡素化などの本来の目的とは無関係であり、ポイント取得だけを目的に個人番号カードを取得するのも構わないという交付枚数増加策と言わざるを得ない。このような施策は個人番号制度の

目的とは無関係であるのみならず、ポイント取得だけを目的としたカード取得者については、その後のカードの適正管理に関して関心が低い者も存すると思われることから、個人番号カードを紛失したり盗まれたりしても市区町村へ届出（番号法第17条第5項）をしない可能性が高く、個人番号及び個人識別情報の漏えい、不正利用の危険性も高まる。

現在のマイナポイントの付与のための個人番号カード申込み期限は本年4月末日をもって終了したが、同様の利益誘導策は、今後も更に策定・実施されることが予想される。

#### 4 結論

個人番号制度は、あらゆる個人情報の国家による一元管理を可能とする制度となり、監視社会化をもたらすおそれも指摘されている。その点を措くとしても、以上で述べたように、現在の仕様の個人番号カードには個人番号の厳重な取扱いやプライバシー保護等との関係で極めて深刻な問題があるから、その普及については慎重であるべきである。ましてや、政府が現在推進等している個人番号カードの普及策は、公務員に対する事実上の強制や一体化する必要性の低い他制度機能の組み込み、制度目的と関係のない利益誘導によって、全国民が現行の個人番号カードを使用せざるを得ない状況に追い込むものであり、任意取得の原則に反するものであるから、速やかに中止ないし抜本的な見直しを求むよう求める。

以上