

「社会保障・税番号大綱」に関する意見書

2011年(平成23年)7月29日

日本弁護士連合会

「社会保障・税番号大綱」について、問題とすべき点は多岐にわたるが、主な問題点に絞って、意見を述べる。

はじめに

全国民等に固有の番号を割り振る「共通番号」制度は、官民両分野に存在する膨大な個人情報をも極めて容易に名寄せしうる(連携させる)、情報を管理する者にとっては便利なツールだと言われている。一方で、情報を管理される国民等の側から見た場合、名寄せされる個人情報の範囲が広範になればなるほど、プライバシーに重大な脅威をもたらすツールとなることは疑いのない事実である。

当連合会は、このような問題意識から、2007年10月23日に『「社会保障番号」制度に関する意見書』を、同年12月13日に『「社会保障カード(仮称)」に関する意見書』を、2008年8月27日に『「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』を、2010年8月19日に『「税と社会保障制度共通の番号」制度創設に関する意見書』をそれぞれ公表した。また、2010年10月8日には、第53回人権擁護大会において、国民一人ひとりに業務分野を越えた共通番号を割り振るなど、個人の自己情報コントロール権を侵害するような「番号制」の導入を行わないこととする決議を採択した。

これらを踏まえて、以下、「社会保障・税番号大綱」(以下「大綱」という。)の問題点を指摘するが、その要旨は、次のとおりである。

問題点1

「共通番号」制の具体的な必要性や利用目的が、全く明らかとされていない。必要性や利用目的が具体的に明らかにされない限り、本制度によるプライバシー権などに対するリスク受忍の当否、費用対効果の妥当性等は検討できない。

問題点2

大綱は、個人情報の利活用の推進を優先し、プライバシー権(自己情報コントロール権)の核心的内容である、情報主体の「事前の同意」による情報コントロール権の保障をないがしろにしている。また、「共通番号」を民-民-官で広く利用することに伴うリスクを現実の問題として検討しておらず、示された対策も、極めて抽象的かつ不十分である。

問題点 3

大綱は、具体的な利用目的が定まっていないことなどもあり、概略の費用対効果の検討すら示していないため、検証できない。

以下、詳述する。

問題点 1 「共通番号」制の利用目的が全く明確となっていないこと（「共通番号」制の具体的な必要性が明らかでないこと）

1 政府は「共通番号」の導入目的を具体的に国民に明らかにすべきである

大綱では、「共通番号」制の導入によって、「複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤を提供することにより」、「① より公平・公正な社会」、「② 社会保障がきめ細やかかつ的確に行われる社会」、「③ 行政に過誤や無駄のない社会」、「④ 国民にとって利便性の高い社会」、「⑤ 国民の権利を守り、国民が自己情報をコントロールできる社会」を実現することを理念として掲げる（5～6頁）。そして、「共通番号」制があれば、「よりきめ細やかな社会保障給付」、「所得把握の精度の向上」や「医療・介護等のサービスの質の向上等」が実現するかのように主張する（6～12頁）。

しかし、大綱には、①社会保障分野や税務分野において、政府が、「共通番号」制を使って、国民のために、具体的にどのような施策を講じたいのかについて、何ら論及がない。大綱に掲げられた諸施策は、結局のところ、「共通番号」制によって政府が実現したいと考えるものではなく、「共通番号」制があれば実現できるといったものを、網羅的に並べているに過ぎないのであって、そもそも上記諸施策導入の必要性は議論されていない。また、上記の施策を国民が強く求めているといった立法事実も存在しない。

しかも、②「共通番号」制があれば、上記の施策が実現できるという、目的と手段（「共通番号」制）の関連性は、何ら明らかにされていない（むしろ、「共通番号」制とは無関係と思われるようなものも多い。）。したがって、政府において、当該施策を講じるために、そもそも情報連携が必要なのか、さらにはどの範囲の情報連携が必要なのか（例えば、なぜ、納税と社会保障分野全体の情報連携が必要なのか。）、情報連携のために「共通番号」が必要なのか、代替手段はないのかなどといった点を、具体的に明らかにすることが必要である。

「共通番号」は政策実現のための一ツール（一情報システム）に過ぎない。そして、そもそも情報システムについては、その利用目的が具体的に明らかにならない限り、その効率性（最適化）や、最善のプライバシー保障システムの

検討，費用対効果の検討などができない。将来の「拡張性」という要請も含めて，まずは，「共通番号」制の利用目的が具体的に明らかにされなければ，その当否について結論を出すことは不可能である。

繰り返し当連合会が主張しているように，「共通番号制を導入すれば何ができるのか」ではなく，「実現すべき政策をまず議論し，決定した上，そのために共通番号制を導入することは必須か」，「政府の本来の役割である充実した社会保障制度を実現することとの関係で，共通番号制が本当に必要となるのか」を検討するという形で，国民的な議論を促すべきである。

2 「共通番号」は情報化社会に必要不可欠なインフラとは言えない

大綱は，複数の機関に存在する個人情報如同一人の情報であることを確認する基盤（「共通番号」制）が，情報化された現代社会に必要不可欠なインフラであるかのように主張する。

しかし，このような結論付けがなされる根拠は全く示されていない。

(1) コンピューターネットワークの発達に伴い，現代社会では，金融機関の名寄せをはじめとして，基本4情報だけでも，相当程度，個人情報の同一性確認が可能となっている。こうした状況の中で，「共通番号」を利用した，より確実・容易な同一性確認手段を新たに導入することは，むしろプライバシーにとって危険である。

もともと，「共通番号」制は，プライバシー権保障との関係で，「国民総背番号制」として忌避されるべき存在であった（当連合会も，そのような意見である。）。これまで，政府にとって都合の良い「国民総背番号制」が導入されなかったのは，プライバシー権の保障と両立することが不可能であるとの認識が根底にあったからに他ならない。

「共通番号」制は，これまでの情報保有機関における情報管理のあり方を根本から覆す制度である。現在行われている情報連携では，どのような不都合があるのか，プライバシーへの重大なリスクを伴う「共通番号」制を導入するほどの不都合なのか，政府は国民に対し，今般「共通番号」制を導入しなければならない具体的かつ説得的な論拠を明らかにすることが必須である。

(2) 高度情報通信技術が進展する中で実現すべき社会とは「プライバシー権を保障するための基盤が整備された上で，便利さを追求できる社会」であるべきである。このような社会において必要不可欠なインフラは，情報保有機関に分散されている個人情報の同一性確認が，その目的を超えて「容易には」できないし，情報結合もされないというシステムになるはずである。

(3) また、仮に、政府が国民ID制度の創設を目標とし、国民一人ひとりを、他と完全に識別できるID（番号等）が必要であると考えているのであるとしても（そもそも、そうした目的があるのであれば、それを国民に明らかにすべきであるが）、この国民ID（番号）を、そのまま「共通番号」として、あらゆる個人情報（個人データ）に付するという事とは、全く異なる問題であることを認識すべきである。

例えば、全世界の電子政府のひとつのモデルとなっているオーストリアでは、国民IDが存在しているが、各分野のデータにその国民IDをそのまま付するなどということをしておらず、「分野別番号」で管理している（分野をまたがる情報連携は、国民IDとは別の、暗号処理された番号を用いて行っている。）。

3 情報連携のために、各情報保有機関が「共通番号」を保有することは不要なはずである

仮に、政府の考えるような広範な情報連携が必要とされたとしても、現在検討されている「情報連携基盤」のシステムは、「IDコード」を用いて他の情報保有機関の個人情報と連携させるシステムであるから、各情報保有機関が保有する情報に「共通番号」が付されていなくとも、情報連携は可能となるはずである。

「共通番号」を情報連携の手段として用いることを禁止する大綱の立場からすれば、各分野の個人情報にまで、「共通番号」を付する必要性は全く認められず、プライバシー保護の観点からは有害極まりない。

4 大災害時における「共通番号」の活用には重大な疑問がある

大綱では、「共通番号」制の早期導入が、東日本大震災の被害を受けた被災者の生活再建に資するものであるという。また、今後の大災害の備えにもなるという（8頁）。

しかし、具体的に大綱が指摘する災害時の「共通番号」の活用場面は、非現実的であり、かつ「共通番号」の必要性が疑わしいものばかりである。詳細は割愛するが、①医薬品配給の遅延等は輸送ルートの損壊等が主な原因であり、「共通番号」によって解決される問題ではないこと、②避難者リストの作成や預金払戻しなどに際し、基本4情報以上に、被災者が記憶しているとは限らない「共通番号」を要求する必要性はないこと、③レセプト情報は診療情報のごく一部に過ぎず、到底効果的な医療支援を可能とするに足る情報ではないこと、④生活再建支援金の支給遅延は、自治体による建物損壊状況の把握の遅延等に由来するものであり、「共通番号」で把握できるような情報ではないことを特に

指摘しておく。

大綱の論調に触れる限り、消えた年金問題をきっかけに、問題解決に何ら資することのない社会保障番号を導入しようとした旧政権と同じであるとしか感じられない。

5 「共通番号」と「住民票コード」との関係を明らかにすべきである

大綱は、「共通番号」を「住民票コード」から生成することを予定している。しかし、その結果、今後「住民票コード」がどのように扱われることになるのか全く論及していない。

現在認められている利用目的はそのまま維持する予定なのか、これまでに付番された利用事務の住民票コードは、「共通番号」に置き換えるのか、地方自治体の利用は従来どおり自由に認めるのかなどについて、明確に政府の考えを示すべきである。

問題点2 プライバシー権（自己情報コントロール権）のとらえ方が、単に利用状況を確認できれば足るといった程度に限定解釈されていること。また、プライバシー保護に関して検討されている諸対応策が、極めて抽象的かつ不十分であること。

1 個人情報の利用等の状況を確認する仕組みによってプライバシー権が保障されたことにはならない

情報主体が自己の私的事柄に関する情報の取扱いについて自ら決定する権利（自己情報コントロール権）の本質は、「自己の個人情報を知らないうちに、収集・保管・利用・提供（以下「収集・利用等」という。）されることを防止する、逆にいえば、自己情報の収集・利用等を、自らの同意によって決定（コントロール）できる」点にある。これに対し、大綱は、「共通番号」の利用や情報連携について、原則として本人同意を前提としない仕組みとする一方で、アクセス記録の確認を国民等が行いうることを強調しており、これによって自己情報コントロール権の保障が実現されると考えている（19～20頁等）。

(1) しかし、第1に、自己情報コントロール権の核心は、個人情報の収集・利用等に対する「事前の同意」によるコントロールである。この点に鑑みるならば、国民が事後的にアクセス記録を確認した時点では、個人情報は、自らの意思に基づかずに、当該機関や他の機関によって、提供時とは異なる目的で既に収集・利用等されてしまっているのもあって、権利が保障されているとは評価し得ない。

(2) 第2に、大綱では、「共通番号」制における収集・利用等ができる事務につ

いては、法律ないし法律に基づく政省令に明記する旨主張されている。しかし、現在、住基ネットの利用事務を規定する住民基本台帳法別表を見ても、その規定の抽象性故、自己の個人情報が一括どのような目的で収集・利用等されるのかを理解することは困難である。特に、この「共通番号」制では、民間分野を含めて広範な事務での利用が予定されているから、その困難性は更に高まる。したがって、「共通番号」制における利用事務を法律や政省令で規定することによって、「事前の同意」に代わると考えることは困難である。特に、「共通番号」制が扱う情報の質を考えれば（ここが住基ネット判決との大きな相違点である。）、たとえ法律に規定があろうと、自己情報コントロール権が実質的に保障されたとは到底評価し得ない。

- (3) 第3に、「共通番号」制における個人情報の利用・提供等のアクセス記録の確認は、コンピュータを操作して「マイ・ポータル」にアクセスして行うことが想定されている。しかし、世の中には、コンピュータを使えない（または使わない）国民が一定割合存在するのであり、このような人にとっては、何ら有益ではない。
- (4) 第4に、全ての個人情報の収集・利用等が、情報連携基盤を通じてやりとりされるわけではない。したがって、このような情報のやりとりは、「マイ・ポータル」を利用した事後的な確認の機会が存しない。
- (5) 第5に、情報連携基盤を通じた個人情報のやりとりであっても、行政機関個人情報保護法第14条などに規定される除外事由を踏まえた除外事由が設けられる（39頁）。したがって、このような除外事由に該当すれば、「マイ・ポータル」を利用したアクセス記録の確認ができない。
- (6) 第6に、犯則調査又は犯罪の捜査等一定の事由を目的として保有されている個人情報は、本人の確認のみならず、第三者機関においても、チェックができないこととされている（49頁）。したがって、この例外の設定の仕方によっては、第三者機関による事後的なチェックすら有名無実化するおそれがある。

以上のように、「マイ・ポータル」があつたとしても、目的外利用や不正アクセスの監視は限定的なものとならざるを得ない。しかも、不正利用等が確認できた場合に、本人の情報利用中止請求や、訂正請求に関わる迅速な手続が保障されていない点も、重大な問題である。

また、反対に、「マイ・ポータル」において、自己に関わる広範な情報の利用・提供等に関する記録が確認できるシステムにした場合、なりすまし等により不正にアクセスされるなどした場合には、自己に関する広範な、機微情報を

含む個人情報漏えいする結果にもなる。これは、かえって自己情報コントロール権に対するリスクとなるものである。

2 最高裁判決の引用が部分的かつ形式的である

大綱は、住基ネット最高裁判決を引用する（17～18頁）。しかし、その引用内容はまさしく我田引水である。

住基ネット最高裁判決は、結論を導くに当たり、住基ネットによって管理・利用等される情報（本人確認情報）の性質を検討している。そして、「個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報」ではなく、住基ネット導入以前から、市町村において管理・利用したり、法令に基づき必要に応じて他の行政機関等に提供されていた情報であると指摘した。これを前提に、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するもの」ではないとか、「プライバシーに関わる情報の取扱いについて自己決定する権利ないし利益が違法に侵害された」とはいえないとしているに過ぎないのである。

にもかかわらず、大綱では、情報連携を行おうとしている情報の性質を考慮しても、より高度の安全性が確保できれば当然に合憲となると考えているようである。これは大きな誤りである。例えば、要綱でも特別の配慮が必要だと指摘されている診療情報のような機微情報を考えた場合、どれだけ安全措置を講じようと、本人の関与なく第三者へ情報提供することが違憲とされる可能性は十分に残されている。

3 個人情報の不正利用・漏洩の危険を現実の問題として捉えるべきである

「共通番号」制による不正利用・漏洩について、大綱でも、「懸念」という用語が用いられているとおり（中間とりまとめよりも後退している。）、その危険を現実のものとして捉えているのか疑問がある。

そもそも、過去の情報漏洩の例を引くまでもなく、セキュリティに完璧はない。最近では、高度なセキュリティを有するはずの米ソニーがサイバー攻撃を受け、「氏名」「性別」「住所」などだけでなく「パスワード」や「オンラインID」といったオンライン上でのなりすましを可能にする情報が7700万件も流出したとの新聞報道がなされている。しかも、一部にはクレジットカード情報が含まれているという。大手ゲームソフト会社でも、同様の個人情報の大量流出事故が続発している。

「共通番号」制度が先行しているアメリカや韓国における共通番号制の弊害面（個人情報の統合やなりすまし被害など）について大綱においてようやく言及がなされたが（14～15頁）、弊害が生じた理由やその対応策・実効性などについて、政府はいかなる調査・検討を行っているのか定かではない。大綱で

は、具体的な調査・検討の形跡が見られないが、そのような段階で「共通番号」制を検討することは、将来的に重大な被害をもたらすおそれが極めて高い。

セキュリティレベルを高めれば、アメリカや韓国のような弊害は起きないといった考えは、誤りである。

4 「システム上の安全措置」として、「共通番号」を使った情報保有機関同士の直接の情報連携が不可能な仕組みを故意に欠落させている

大綱は、「共通番号」を用いない情報連携の仕組みを構築することで、国家管理や情報漏洩の懸念に対応できる「システム上の安全措置」が図られると主張する。

しかし、情報連携基盤技術WGで議論されているモデルでは、各情報保有機関が「共通番号」と結びつく形で個人情報保有することとなっている。よって、情報保有機関同士が、(情報連携基盤を通さずに)直接に「共通番号」を用いて情報のやりとりを行うことが極めて容易であり、まったく「システム上の安全措置」たり得ていない。

したがって、少なくとも、政府も参考にしたオーストリアの制度のように、情報保有機関同士で、直接に、情報主体の同一性確認が確実に行えないことを担保するために、各情報保有機関の個人情報に、「共通番号」を記録することは禁止する「システム上の安全措置」を講じるべきである。

5 罰則では不正利用・漏洩に対応できない

大綱は、民－民－官で広く「共通番号」が利用されることに伴い、個人情報の突合(データマッチング)の危険性や、「共通番号」に係る個人情報の漏えい等の危険性が飛躍的に増大するという批判に対して、「共通番号」に係る個人情報を閲覧したり記録したりすることを法律で制限し、その違反に対する罰則を強化することによって、対処できるものと考えているようである(16頁, 36～38頁)。

しかし、このような対応で「共通番号」に係る個人情報の保護を図ることはできない。

大綱では、「共通番号」は目に見える番号として民－民－官という流れの中で使用される仕組みになっている。また、マイ・ポータルへのログイン等に必要となるICカードの表面には「共通番号」が記載される。そのため、「共通番号」は他人の目に晒されるものとして世の中に存在することになる。そして、「共通番号」は、全ての国民等に、漏れなく・重複しない個人識別番号として割り振られるものであるから、民間事業者にとって、極めて確実な個人識別手段として決定的に有意義なものとなる。「共通番号」が存しない現在においてすら、銀行

預金口座から携帯電話の所有者を調査するなどという違法な個人情報調査広告が行われているように、民間分野での個人情報のマッチングは莫大な利益を生んでいるのであるから、「共通番号」の利用範囲が広がれば広がるほど、民間事業者にとって「共通番号」がますます魅力的な存在となり、民間分野においては、例えば法律で禁止されていたとしても、「共通番号」の下に個人情報データベースが作られる危険性が高まることは必至である。

したがって、このような利益を求めて、敢えて「違法」を行う者に対して、罰則でその取り締まりを図ることができないことは明らかである。闇市場で流通する「共通番号」にひも付けされた個人情報の売買の増大を取り締まることは極めて困難であると言わなければならない。

また、このような悪質な場合は別としても、情報保有機関による、法の制限に反する「共通番号」に係る個人情報の記録や漏洩などは、過失犯が多いと考えられる。特に、「共通番号」の利用事務が広範に認められることを合わせ考えるならば、故意の立証は困難になることが予想される。したがって、故意犯処罰を予定している大綱の罰則案ではこれに対応できない。逆に、過失犯まで含めて処罰を行おうとする場合には、犯罪成立の事案が無限定に広範化するおそれが高い。

以上のように、法律でその閲覧・記録等を制限し、罰則の強化によって、「共通番号」に係る個人情報の不正利用や漏えいに対応できるという考えは、現実的でないと言わざるを得ない。

6 本来的な意味での情報保護評価は不可能である

大綱は、情報保護評価（プライバシー影響評価・PIA）を行うことを謳っている（40～41頁）。

しかし、情報保護評価は、制度目的を達成するために、プライバシー侵害の程度が最小限の制度は何かを探るシステムである。「共通番号」制のように、制度目的が明らかとならない制度については、本来的な情報保護評価を行うのは不可能である。

また、各情報保有機関の保有する個人情報に「共通番号」が記録されるようなシステムが、そのまま認められてしまうようなPIAであるならば、存在価値はなく、評価手続をするだけ時間と費用の無駄であるといっても過言ではない。

7 第三者機関が本来的な役割を果たすとは考えられない

大綱は、個人情報の保護のために、第三者機関の設置を予定している。

しかし、要綱の段階で三条委員会とすることが明記されていたが、大綱では

明記されていない。これは独立性の強い第三者機関の成立を拒絶する意思の表れである。「共通番号」制により様々な個人情報を利用しやすくする制度の創設を志向しながら、その運用が適正に行われているかをチェックする第三者機関についてその独立性と強い権限を認めないという方向性は到底受け容れがたい。

また、第三者機関が設置されるのは、情報連携基盤の開発後であるという。しかも、権限内容を見る限り、共通番号を巡る個人情報の取扱いしか第三者機関の監視対象とはならないようであるし、違法取扱い等に対する救済権限も不十分である。

こうした事実を前提とすれば大綱の考え方は、「共通番号」制の導入を前提として、プライバシー侵害の危険に対する気休めの対応策を示しているに過ぎない。第三者機関は作ったが、実際には独立性が確保されず、また、約1億3000万人の「共通番号」制に関わるプライバシー等を保護するという、世界最大規模の対象を有する日本において、適切な権限を行使しうるだけの人的・物的資源、予算などが十分に投下されないといった組織になりかねない。

8 小括 大綱のプライバシー保護策は極めて不十分である

以上述べたとおり、大綱の掲げるプライバシー保護のための諸施策は、極めて不十分である。

以上を前提として考えた場合、プライバシーに配慮した制度設計という思想（プライバシーバイデザイン）からは、「共通番号」制というものは生まれてこない。プライバシー権の保障の実質化という観点からは、番号を使用するにしても、個人情報の収集・利用目的ごとに分類された「分野別番号」を維持し、「容易には」各分野の個人情報が連携されないようにするシステムを保障することが必要である。

問題点3 費用対効果の検討がほとんどなされていないこと

1 費用対効果を国民に明らかにすべきである

大綱では、具体的な費用対効果のシミュレーションが全く示されていない。これは、制度の構造が定まっておらず、誰がどのような負担を負うかということを確認できないという根本的な問題が未解決だからであるが、そうであるとしても、どのような制度にすれば誰がどれくらいの費用を負担することになり、誰にどのような効果があるかを、概略でも示すべきである。そうすることによってこそ、この制度に関わることになるそれぞれの立場から、制度に対する検討評価が行われることになるのである。

その際、まず、費用については、単にシステムの開発と整備のための費用だけでなく、「共通番号」制の弊害面に関する費用（国が訴えられる費用、各民間企業が訴えられる費用、個人がなりすまし被害の回復に要する社会的費用など。個人情報漏えいが発生した場合は、その情報統合の可能性から、多額の損害が見込まれる。）を考慮すべきである。

反面、効果については、国民の労力の削減、公務員の労力の削減など（例えば、30分かかっていた作業が10分でできるようになったから、20分に相当する人件費の削減ができた）といった計算上の効果を示すのではなく、国民が納得しうるだけの現実の費用（＝支出）削減効果を示すべきである。

また、上記の費用対効果の検証に当たっては、「共通番号」制度の創設ではなく、現行のシステム自体を変えることによって、プライバシー権保障や費用対効果の面で、より優れた効果が見込めないかといった検証も重要となる。

2 国民の被害回復の方策を明らかにすべきである

これと関連して、個人情報の漏洩・不適切利用があった場合、情報主体は重大な被害を受けることとなるにもかかわらず、大綱では、情報漏洩が（できるだけ）起きない（システムを構築する）ことを前提とするだけで、この点に対する何らの手当も行っていない。情報漏洩等を行った者が罰則の適用を受けても、何ら被害回復は図られないのである。

簡易迅速に被害回復を実現するための制度の創設など、個人の被害回復手段を制度として検討していないことは、プライバシー権保障への不十分さが現れているだけでなく、費用対効果の十分な検証にもつながらない。