

2011年（平成23年）2月1日

内閣官房社会保障改革担当室 御中

大阪弁護士会  
会長 金子武嗣

政府が検討している「社会保障・税に関わる番号制度」に関する意見

### 意見の趣旨

政府が検討している「社会保障・税に関わる番号制度」の導入には、反対である。

### 意見の理由

#### 第1 はじめに

内閣は、2009年（平成21年）12月22日、平成22年度税制改正大綱において、「社会保障制度と税制を一体化し、真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障を充実させるとともに、社会保障制度の効率化を進めるため、また、所得税の公正性を担保するため」、社会保障・税共通の番号制度の導入を閣議決定した。

更に、2010年（平成22年）12月3日、政府は、「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」を開き、「社会保障・税に関わる番号制度」（以下「税・社会保障共通番号制度」という。）の導入に向けての中間整理を行った。中間整理そのものは、多様な選択肢を含んでおり、税・社会保障共通番号制についての具体的な制度設計を国民に向けて提示したと言えるものではないが、税務分野及び社会分野の両分野にまたがる番号制度について、2011年（平成23年）秋以降の法案提出を目指すことがうたわれており、税・社会保障共通番号制度導入の動きが急速に具体化している状況にある。

この点、類似の先行する番号制度としては、既に導入された住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）における住民票コード、前自民党・公明党政権において導入が検討されていた社会保障番号制度がある。これに対し、日本弁護士連合会及び当会は、主にプライバシー保護の見地から、一貫して反対の意見を表明してきた。

今般、政府が導入を検討している税・社会保障共通番号制度は、日本弁護士連合会や当会が反対してきた住基ネット及び社会保障番号制度を遙かに超える規模で政府が制度横断的に個人情報を一元的・集中的に管理する制度であり、統一した番号制度のもとにマッチング（名寄せ・紐付け）される個人情報は、公的制度のみならず、私人間の取引に関する情報にまで及び、事実上、国民の私生活の全領域を包括するものである。当該制度は、それ自体、憲法13条に基づくとされる国民のプライバシー権を侵害し、監視国家の出現を準備するものに他ならず、その弊害は、日本弁護士連合会や当会が従前から反対してきた

住基ネット及び社会保障番号制度の比ではないことは明らかである。

一方、税・社会保障共通番号制度に関して政府の主張する導入理由は、税制度と社会保障制度全体において番号を共通化して個人情報をマッチング（名寄せ・紐付け）する根拠となるものではない。また、税・社会保障共通番号制度の導入及び運営にかかる費用は莫大なものとなることが予想されており、国家財政を圧迫する無駄な公共投資となりかねない。

以上のとおりであり、当会は、政府が検討している社会保障・税に関わる番号制度の導入には、反対である。

## 第2 税・社会保障共通番号制度の意義

既に述べたとおり、税・社会保障共通番号制度創設の動きが急速に具体化しているにもかかわらず、2010年（平成22年）12月3日に公表された中間整理（以下「中間整理」という。）においても、税・社会保障共通番号制度の意義は、明確にされていない。

しかしながら、納税者番号制度及び社会保障番号制度については、一般に、次のとおり、説明されている。

すなわち、納税者番号制度とは、納税者に悉皆的に番号を付与し、各種の取引に際して納税者が取引の相手方に番号を告知するとともに、納税申告書及び取引の相手方が税務当局に提出すべき法定資料に番号を記載した情報申告書を義務付けることによって、納税者に関する課税資料を番号をキーとしてマッチングして整理・管理する制度と説明され、また、社会保障番号制度は、年金・健康保険・介護保険・労働保険といった社会保障制度分野において、被保険者等（日本国籍を有する者及び日本に在留し外国人登録を行っている者）に各制度や保険者を通じた共通の一つの番号を付すことによって、各制度における情報を番号をキーとしてマッチング（名寄せ・紐付け）して被保険者等の資格や給付等を管理する制度と説明されている。

納税者番号制度及び社会保障番号制度に関する一般的な説明並びに従前の政府の議論を総合すると、税・社会保障共通番号制度とは、端的には、統一的な番号を国民に悉皆的に付番して、取引や各制度の利用時に当該番号を国民、企業及び関係機関に開示・使用することを義務付けることによって、税務や社会保障制度に関わる情報をマッチング（名寄せ・紐付け）し、これを統一的に管理することを可能にする制度である、ということができる。

## 第3 問題点

### 1 プライバシー権侵害等のおそれ

#### (1) 政府による個人情報の一元的・集中的管理の危険性

税・社会保障共通番号制度による個人情報の管理には、プライバシー権の侵害及び国家による国民管理の強化という点において、次に述べるとおり、重大な懸念が存在する。

ア 現代の情報処理技術は、高性能のコンピュータ及び高度のデータベース技術によって飛躍的な進歩を遂げ、商業分野において新たな価値を生み出す一方で、大量の個人情報を収集・分析して個人の私生活を丸裸にして「市民の人間的諸関係を包括的に解明すること」を文字通り可能にしている。

政府が膨大な個人情報の集積したデータベースに自由にアクセスし、これを無制限に利用することが可能となれば、政府によって個人の私生活が丸裸にされるおそれがあるうえ、法執行その他の場面において、政府による国民の私生活への積極的な介入及び管理が強化され、自由な市民社会への脅威となる。

高度情報化社会と呼ばれる現代社会においては、憲法13条に基づくとされるプライバシー権は、自己情報コントロール権として、第三者による個人情報の取扱いに対しても積極的な保障を与えるものと理解されるようになったが、その保障は、当然に政府における個人情報の管理体制にも及ぶ。また、国家による国民管理の強化ないし監視国家化を防ぎ、市民社会の自由を守るという見地からも、政府における個人情報の集中及び管理体制には、十分な警戒が必要である。

イ なかでも、制度の利用者に番号を付番して、その番号に各種情報をマッチング（名寄せ・紐付け）する番号制度は、番号さえわかれば、番号に対応する利用者にマッチング（名寄せ・紐付け）された情報を芋づる式に引き出すことができるため、制度運用者にとっては、便利な道具であるが、その反面、制度運用者による濫用等の危険性が高くなる。特に番号制度が国民全員ないし広範囲の国民に付番する制度である場合には、国民総背番号制度として、制度横断的に個人情報がマッチング（名寄せ・紐付け）され、国民の個人情報の一元的・集中的な管理のための道具として濫用される懸念がある。

この点、過去には、国民全員ないし広範囲の国民に付番する制度として、「各省庁統一個人コード」や「納税者番号」の導入がはかられたことがあったが、これら番号制度は、「国民総背番号制」であるとして導入が見送られた。

現在では、各制度に分散して個人情報を管理する体制が主流であり、制度横断的な個人情報の管理制度は、存在しない（なお、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」8条1項は、原則として、制度間にまたがる個人情報の流用を禁止している。）。また、通常、各制度の利用者の範囲は限られているので、住基ネットにおける住民票コードを除いて、国民全員に付番する番号制度も存在していない。逆に、住民票コードのように、国民全員に付番する番号制度は、制度横断的に濫用されるおそれが強いので、番号そのものの目的外利用が法律で制限されている（住民基本台帳法30条の42）。なお、基礎年金番号制度（日本国内に住所を有し20歳に達した者に対し付番する。）にも同様の規定がある（国民年金法108条の4）。

住基ネットを合憲とした最高裁第一小法廷2008年（平成20年）3月6日判決（以下「最高裁判決」という。）は、その判断の前提として、「現行法上、本人確認情報の提供が認められている行政事務において取り扱われる個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体は存在しないこと」を指摘しているが、最高裁判決もまた、各制度に分散して個人情報を管理している現在の体制を念頭にして、政府による個人情報の一元的・集中的管理を否定する立場を示している。

ウ しかしながら、政府による個人情報の一元的・集中的管理を防止するためには、単に法的に制限するだけでは不十分であり、個人情報のマッチング

(名寄せ・紐付け)を容易にする手段、とりわけ、国民全員ないし広範囲の国民に付番する番号制度を安易に導入しないなどの防止策が必要である。この点では、我が国の法制度は、未だに多くの欠陥を抱えていると言わざるを得ない。

既に導入された住基ネットの住民票コードは、全国民に付番する番号制度であるので、情報をマッチング(名寄せ・紐付け)する強力なキーとして制度横断的に利用されたならば、直ちに国民の個人情報の一元的・集中的な管理のための道具として転用することができる。その懸念は現在でもまったく払拭されていない。そのため、日本弁護士連合会は、住基ネットについて、国民総背番号制への道を開くものとして、その導入前から一貫して反対の意見を公にし、当会も2002年(平成14年)6月4日に「住民基本台帳ネットワークシステムの稼働の延期を求める意見」を表明して、制度そのものに反対してきた。

エ ところが、今般、政府が構想している税・社会保障共通番号制度は、納税分野・社会保障分野にまたがって、かつてない規模で制度横断的に個人情報をマッチング(名寄せ・紐付け)する制度である。

既に述べたとおり、税・社会保障共通番号制度は、社会保障番号制度の機能を有するが、社会保障分野だけでも、年金制度における基礎年金番号、健康保険制度における被保険者証記号番号、介護保険制度における被保険者証記号番号、生活保護制度におけるケース番号、児童手当制度における整理番号、雇用保険制度における雇用保険被保険者番号等50の制度において、90の番号が使用されている。社会保障番号制度は、基本的には、これらの制度に関する個人情報を制度横断的に、統一した番号制のもとでマッチング(名寄せ・紐付け)することを意味しており、そこには、国民の私生活に関わる膨大な情報が集約される。

更に、税・社会保障共通番号制度は、納税者番号制度の機能も有する。納税者番号制度においては、各種の取引に際して納税者が取引の相手方に番号を告知するとともに、納税申告書及び取引の相手方が税務当局に提出すべき法定資料に番号を記載した情報申告書を義務付けることによって、納税者に関する課税資料を番号をキーとしてマッチングして整理・管理することが想定されており、これは私人間の経済取引も含めて個人情報(及び企業情報)を統一した番号制のもとで管理することを意味している。

税・社会保障共通番号制度とは、端的には、両者の合体に他ならない。当該制度のもとにマッチング(名寄せ・紐付け)される情報の及ぶ範囲を考えると、事実上、国民生活の全領域を包括するものであり、政府は、国民の私生活の全領域にわたって、個人情報を1つの番号制度のもとに一元的・集中的に管理することが可能となる。

しかも、中間整理は、新しい番号制度の管理主体として、新設される歳入庁を想定している。歳入庁の具体的な詳細は不明であるが、その権能は、国税庁の延長線上にあると考えられる。すなわち、政府は、国税庁ないしその後継機関に対し、国民の所得等の情報の正確な把握のため、税・社会保障共通番号制度を使用して、国民の個人情報にアクセスする権限を与えることを考えている。これは国税庁による個人情報の一元的・集中的管理そのもので

あると言わざるを得ない。

また、税・社会保障共通番号としては、住基ネットを活用した（住民票コードと一対一対応した）新たな番号が有力視されているが、これは、新しい番号制度が住基ネットと連動し、新しい番号制度の管理主体（おそらく歳入庁）が膨大な個人情報データベースを利用すると同時に住基ネットを利用することを意味している。このような事態は、前記最高裁判決の想定外のものであり、新たな立法事実のもとでは、住基ネットも違憲となるおそれがある。

かかる番号制度の導入は、日本弁護士連合会及び当会が一貫して反対してきた住基ネットや社会保障番号制度ですら比較にならない規模での個人情報のマッチング（名寄せ・紐付け）を公然と実施するものであって、現在政府が検討している税・社会保障共通番号制度は、まさに日本弁護士連合会及び当会が憂慮していた国民総背番号制そのものであると言える。政府がかかる個人情報の管理体制を採用すること自体、国民のプライバシー権を侵害するものと言わざるを得ず、自由な市民社会を抑圧する監視国家の出現を準備するものであることは明らかである。

また、税・社会保障共通番号制度は、基本的には、民間にも納税者番号としてその番号の利用が開示されることを認めることになるので、当該番号を使用して民間での個人情報データベースを構築することも可能となり、個人情報（ないし企業情報）が濫用されるおそれがある。

以上の通りであり、政府が検討している税・社会保障共通番号制度の導入は、それ自体、国民のプライバシー権を侵害するうえ、政府による国民の私生活への介入を助長し、国家による国民管理を強化するおそれが強く、自由な市民社会への重大な脅威となることは明らかである。

オ これに対し、中間整理は、番号制度の導入に際して生じるプライバシー保護など国民の懸念に対し、国民自らが、いつ、誰が、何の目的で自己の情報にアクセスをしたのかチェックできる環境を整備することや、行政権力から一定程度独立した第三者的な立場によって常に行政を監視する第三者機関の設置を対応策として挙げている。

しかしながら、自己情報のアクセス記録を確認するような国民は、こうした問題に強く関心を持ち、情報リテラシーに通じた少数者に止まるうえ、そのような少数者も他の国民のアクセス記録にまで警戒の目を光らせることはできない。かかる環境の整備は、プライバシー保護のための実効的な対応策として現実性に欠けている。

また、確かに国民のプライバシー保護を拡充するため「第三者機関」を創設すること自体は、望ましいものである。しかしながら、そもそも、プライバシー保護など国民の懸念は、政府が国民の個人情報を一元的・集中的に管理することから直接生じているものである。「第三者機関」が創設されたとしても、国民の個人情報を一元的・集中的に管理することがプライバシー権と自由な市民社会への直接的な脅威となることには変わりないし、第三者機関であれば、この懸念を払拭できるという保障はどこにもない。

## （２）情報セキュリティ上のリスク

情報セキュリティは、プライバシー保護の十分条件ではないが、必要条件である。

政府が保有する個人情報のマッチング（名寄せ・紐付け）が広範囲になればなるほど、個人情報の漏洩及び不正アクセスその他の情報セキュリティ上のリスクが増大することは避けることができない。

税・社会保障共通番号制度は、まさに大量の個人情報が統一された番号のもとにマッチング（名寄せ・紐付け）される制度であり、当該制度のもとにマッチング（名寄せ・紐付け）される個人情報の集積量は、その他の制度の比ではなく、情報内容は、個人の私生活のほぼあらゆる方面に及ぶ。個人情報の漏洩が生じた場合、当該個人の私生活の一切合切が白日のもとに晒されるおそれがある。

また、税・社会保障共通番号が ID 番号として使用される場合には、他人の ID 番号とパスワード等を勝手に使い、あたかも正当な使用者のように「成りすまし」で不正にインターネットやコンピュータにアクセスして無権限で利用する「成りすまし（Impersonation）」の被害を避けることができない。税・社会保障共通番号にマッチング（名寄せ・紐付け）される個人情報は個人の私生活の全領域に及ぶため、「成りすまし」の加害者が被害者に対し悪意の攻撃を仕掛ける際には、被害者の私生活全域が対象となる。そのような事態が一度でも起きてしまうと、被害者の人生は、回復不能な損害を受けることになろう。

しかも、税・社会保障共通番号が納税者番号として取引先に開示される場合には、このような「成りすまし」のおそれは更に高まることが予想される。社会保障番号（SSN）を導入している米国や 10 桁の官民汎用の共通番号制を実施したスウェーデンなどの諸外国では、成りすまし犯罪の急増に手を焼いており、こうした諸外国の例に従えば、我が国でも新しい番号制度の導入によって、成りすまし犯罪が増加することは明白である。

既に述べたとおり、情報セキュリティは、プライバシー保護の十分条件ではないが、必要条件である。情報セキュリティが保障されたとしても、プライバシーが保護されるわけではないが、情報セキュリティのないところにプライバシーはありえない。

税・社会保障共通番号制度は、情報セキュリティの観点からもプライバシー保護上重大な懸念がある。

### （3）小括

以上のとおりであって、政府の検討している税・社会保障共通番号制度による個人情報の管理は、政府による国民の個人情報の一元的・集中的管理そのものであり、日本弁護士連合会及び当会が憂慮していた国民総背番号制そのものであると言える。政府がかかる個人情報の管理体制を採用すること自体、国民のプライバシー権を侵害するものと言わざるを得ず、自由な市民社会を抑圧する監視国家の出現を準備するものであることは明らかである。また、情報セキュリティ上のリスクも予想され、この点においても、プライバシー保護上重大な懸念がある。

## 2 税・社会保障共通番号制度の導入理由について

### （1）税制度と社会保障制度との一体的運用について

既に述べたとおり、税・社会保障共通番号制度には、プライバシー権の侵害及び国家による国民管理の強化という点において、重大な懸念が存在する一方、政府の主張する導入理由は、税制度と社会保障制度全体において番号を共

通化して個人情報データをマッチング（名寄せ・紐付け）する根拠となるものではない。

この点、中間整理は、導入の趣旨において、「社会保障と税を一体としてとらえ、正確な所得等の情報に基づいて適切に再分配を実施し、もって国民が社会保障給付を適切に受ける権利を守る必要に迫られている。」と述べている。

しかしながら、「国民が社会保障給付を適切に受ける権利を守る」とことと税・社会保障共通番号制の導入との間には、何ら論理的必然性がないことに注意すべきである。

すなわち、税制度と社会保障制度の一体的運用の具体的な政策として指摘されている給付付き税額控除制度も所得比例年金（所得に応じた年金給付）も、社会保障制度の一部に過ぎず、両制度の全個人情報を横断的にマッチング（名寄せ・紐付け）する必要のある制度ではない。給付付き税額控除制度や所得比例年金（所得に応じた年金給付）の運用において、個人の所得情報の把握が必要であるとしても、番号制度以外の方法による情報連携は可能であって、現在でも、社会政策の実施においては必要に応じて個人の所得情報の情報連携がなされている。あえて政府による個人情報の一元的・集中的管理につながる大がかりな共通番号制度を導入しなければならない理由はない。

なお、税・社会保障共通番号制度を導入すると、より正確な所得把握と税徴収が可能となるという点が指摘されているが、この利点は、納税者番号制度の利点であって、税と社会保障の両制度において番号を共通化する根拠にはならないことは言うまでもない。しかも、納税者番号制度に対し、正確な所得把握と税徴収の機能を過剰に期待することは誤りである。とりわけ、個人の事業所得、法人所得との関係では、その種類が多種多様である所得について、すべての取引に番号を告知し、課税資料を作成することは、事務負担及びコストの面からみて事実上不可能であって、これらの所得について納税者番号制度を機能させることは困難であると言われている（日本税理士会連合会税制審議会作成平成16年3月22日付「納税者番号制度のあり方と問題点について」参照）。

#### （2）その他の導入理由について

中間整理に述べられているその他の導入理由は、行政の効率性（正確性を含む。）の観点から、指摘されているものであるが、これらの導入理由は、そもそも共通番号制度以外の方法によっても対応可能であるうえ（「消えた高齢者問題」など）、一般的な国民の需要を反映しているものでなく（引越時等の手続のワンストップ化など）、国民の喫緊の必要性を満たすものでもない。既に述べたとおり、プライバシー保護上多くの懸念を抱え自由な市民社会にとって脅威となるような共通番号制度を導入するだけの根拠となるものではまったくない。

#### （3）小括

以上のとおりであって、税・社会保障共通番号制度に関して政府の主張する導入理由は、税制度と社会保障制度全体において番号を共通化して個人情報をマッチング（名寄せ・紐付け）する根拠となるものではなく、所得情報の連携などは番号制以外の方法での対応が可能なものである。

### 3 導入及び運用経費

税・社会保障共通番号制度の導入及び運営にかかる費用は莫大なものとなる

ことが予想される。国家戦略室「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」作成の平成22年6月29日付「中間取りまとめ」の試算では、最大で6100億円の導入経費が見込まれているが、これには運用経費は含まれておらず、運用経費については、政府から未だに公表されていない状況である。現在、住基ネットや電子申請システムなど、利用者の需要を考慮しない過剰なIT投資のあり方が問題となっている。既に述べたとおり、税・社会保障共通番号制度の導入は、プライバシー保護などの見地から、様々な問題を抱えているうえ、政府が主張する導入理由も不十分なものである。制度導入の具体的な利点について十分な確証もないままに安易に税・社会保障共通番号制度を導入すれば、国家財政を圧迫する無駄な公共投資となりかねない。

#### 第4 結論

政府の検討している税・社会保障共通番号制度による個人情報の管理は、政府による国民の個人情報の一元的・集中的管理そのものであって、政府がかかる個人情報の管理体制を採用すること自体、国民のプライバシー権を侵害するものであると言わざるを得ず、自由な市民社会を抑圧する監視国家の出現を準備するものである。また、情報セキュリティ上のリスクも予想され、この点においても、プライバシー保護上重大な懸念がある。

一方、税・社会保障共通番号制度に関して政府の主張している税・社会保障共通番号制度の導入理由は、税制度と社会保障制度全体において番号を共通化して個人情報をマッチング（名寄せ・紐付け）する根拠となるものではなく、所得情報の情報連携などは、番号制以外の方法での対応が可能である。

また、税・社会保障共通番号制度の導入及び運営にかかる費用は莫大なものとなることが予想されており、国家財政を圧迫する無駄な公共投資となりかねない。

以上のとおりであり、当会は、政府が検討している税・社会保障共通番号制度の導入に反対する。

以上