

2011年（平成23年）8月3日

内閣官房長官 枝野 幸男 殿

大阪弁護士会
会長 中本和洋

「社会保障・税番号大綱」に関する意見書

第1 意見の趣旨

「社会保障・税番号大綱」において示された税と社会保障に関わる共通番号制度の導入には、反対である。

第2 意見の理由

1 はじめに

- (1) 政府・与党社会保障改革検討本部は、従前検討されていた「社会保障・税に関わる番号制度」に関し、2011年（平成23年）6月30日、「社会保障・税番号大綱」（以下「大綱」という。）を決定し、国民及び法人を特定する番号を新たに付番して、これを年金、医療、介護保険、福祉、労働保険、税務等の税と社会保障に関わる各行政分野に共通して利用し（以下「共通番号」という。）、もって各行政分野間にまたがる個人及び法人に関する情報のコンピュータマッチング（「名寄せ」、「紐付け」、「情報連携」ともいう。以下、単に「マッチング」という。）を促進し、併せて本人確認を行う制度について、その概要を明らかにした。政府は、上記制度の導入を目指し、平成23年秋以降、可能な限り早期に上記内容を盛り込んだ番号法案を提出する予定である。
- (2) 上記制度（以下「共通番号制度」という。）は、政府が保有する個人及び法人等に関する情報（以下「個人情報等」という。）をマッチングして活用すること及び本人確認を目的として、すべての国民及び法人（以下「国民等」という。）に付された共通番号の利用を中核とした大規模な情報システム（以下「情報連携基盤」という。）の導入を前提としている。共通番号制度の主たる目的は、行政の効率にあるが、上記各行政分野の情報は、個人の私生活全般（税務分野においては私人間の取引も含まれる。また金融機関の預金口座等財産情報とのマッチングも検討対象である。）にわたるものであるだけに、かかる大規模システムの不具合、濫用によって、国民のプライバシー権が侵害される危険性が大きく、当該システムが国家による国民監視・統制の道具として利用される危険性も無視できない。
- (3) とりわけ、本会は、かかる共通番号の利用を中核とした制度ないしシステムの導入については、一貫して反対し、警鐘を鳴らしてきた。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」の導入に向けての中間整理を行っているが（以下「中間整理」という。）、本会は、これに対応して、2011年（平成23年）2月1日、「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」を政府に対し提出し（以下「意見書」という。）、その中で、国民等に付された共通番号の利用を中核とした情報システムは、かつて日本弁護士連合会や本会が反対してき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。）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に管理するシステムであると言わざるを得ないこと、かかる共通番号制度のもとにマッチングされる個人情報は、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ことを指摘し、かかる制度ないしシステム

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ないこと等を指摘した。

- (4) しかしながら、中間整理を踏まえて、共通番号制度は、本会の意見書が提示した問題点や疑問に十分に答えたものとなっておらず、次のとおり問題があるので反対である。

2 共通番号制度導入の必要性自体が希薄であること

大綱では、共通番号制度の必要性について十分な説明がなされていない。

共通番号制度を巡る議論は、自公政権時代の社会保障カード（仮称）導入論から始まっており、民主党政権下においても、2009年（平成21年）10月8日、鳩山前首相が「納税者番号制度」の創設に向けた検討を開始するよう指示したのを皮切りに、平成22年度税制改革大綱（2009年（平成21年）12月22日閣議決定）に、「社会保障・税共通の番号制度の導入」を進める方向性が示されている。

ところが、議論の期間が長期にわたるにもかかわらず、肝心の共通番号制度の必要性、導入の利点については、抽象的な説明はあっても、具体的な必要性・利点が国民になされてきたとは言い難い。

大綱においても、共通番号制度の効果として、「よりきめ細やかな社会保障給付の実現」、「所得把握の精度の向上等の実現に関するもの」、「災害時の活用に関するもの」等が列挙されているが、現行制度においても行われている個人情報等のマッチングに加えて、なぜあえて共通番号制度を導入した方がよいのか、共通番号制度によって実現するとされる制度やサービス（マイ・ポータル、ICカード）の必要性・需要、行政の効率向上などの政策効果について、内容が具体的に説明されているものはない。

本会は、意見書において、政府が主張する共通番号制度の必要性について問題点を指摘したが、大綱においては、その疑問に答えるどころか、更に内容が希薄となっており、「災害時の活用に関するもの」のように東日本大震災後に十分に内容を検討もせずにつけ加えたと思われるものもある。

以上のとおりであって、大綱では共通番号制度の必要性が十分に説明されていないと言わざるを得ない。

3 プライバシー権侵害のおそれ

共通番号制度においては、プライバシー権の十分な保障がなされていない。

(1) 個人情報等の一元的な集中ないし管理の危険性

意見書において指摘したとおり、従来の我が国における国民等に関する情報の管理は分散管理を特徴としており、そのマッチングを行う一元的な制度ないしシステムは存在していなかった。

この点、日本弁護士連合会は、2002年（平成14年）10月11日、「自己情報コントロール権を情報主権として確立するための宣言」（以下「宣言」という。）を公表し、住基ネットの導入に示されるような個人情報等の一元的な集中ないし管理への傾向に異議を唱え、個人情報の分散管理を意識的に進めることを提唱している。

また、最高裁第一小法廷2008年（平成20年）3月6日判決は、国民に悉皆的に付番した住民票コードを利用した住基ネットを合憲としつつ（以下「住基ネット最高裁判決」という。）、その判断の前提には、「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」という立法事実の認定があった。同判決は、個人情報の一元的な集中ないし管理が国民のプライバシー権（憲法13条）にとって危険なものであるという認識では、上記宣言と同じ問題意識を共有している。

ところが、中間整理及び大綱における共通番号制度は、従来の情報政策における分散管理を大きく転換して、国民一人一人又は各法人に悉皆的に付された共通番号を利用して国民等に関する情報のマッチングを積極的に行うことを目的としている。マッ

マッチングの対象として予定されている情報は、個人の私生活全般にわたり事実上国民の私生活の全領域を包括するものだけに、かかる制度の導入は、共通番号を主キーとした個人情報等の一元的集中ないし管理をもたらす、住基ネット最高裁判決の前提を覆すおそれがある。

しかしながら、政府は、中間整理においても、共通番号制度と住基ネット最高裁判決の上記判示との整合性を検討しておらず、住基ネット最高裁判決に対する態度を明確にしていなかった。

もっとも、本会の意見書による指摘の後、大綱等において、住基ネット最高裁判決との整合性が検討され、政府は共通番号制度の要件として、「個人情報を一元的に管理することのできる機関又は主体が存在しないこと」を挙げ、住基ネット最高裁判決の枠組みを守る姿勢を示すに至っている。

しかしながら、そのための制度設計としては、(a) マッチングの対象となる個人情報につき情報保有機関のデータベースによる分散管理とし、(b) 情報連携基盤においては、「民－民－官」で広く利用される「番号」をマッチングの手段として直接利用せず、当該個人を特定するための情報連携基盤等及び情報保有機関のみで用いる符号を用いることとし、(c) 更に当該符号を「番号」から推測できないような措置を講じる、としているに過ぎない。

上記制度設計に示されているように情報保有機関のデータベースが分散管理されていたとしても、それらのデータベースが情報連携基盤というシステムに繋がることによって、各情報保有機関は、従前に比べて遙かに容易に他の情報保有機関から情報を取得することが可能となることは明らかである。大綱に述べる上記制度設計は、マッチングの手順を多少煩雑にただけで行政がマッチングを濫用した場合にはなす術がなく、情報連携基盤を運営する主体か又は各情報保有機関が事実上「個人情報を一元的に管理することのできる機関又は主体」となることを防止することはできない。

特に、大綱は、行政によるマッチングを規制する番号法の制定をうたいながら、マッチングができる事務、情報、利用者を番号法の授権に基づき政省令で定めることができるとして委任立法を可能としている。これでは、政令・省令によって、省庁は、自由に利用範囲を広げることができるので、行政によるマッチングの濫用を防ぐことは不可能と言わざるを得ない。

加えて、大綱は、情報連携基盤の運営主体についても明らかにしていない。行政によるマッチングの濫用を防ぐためには、情報連携基盤の運営主体は、情報連携基盤の利用主体であってはならないことは言うまでもない。まして、住基ネットを所管する総務省やその外局が情報連携基盤の運営主体となることは絶対に許されないが、大綱は、その点についても態度を明確にしていない。

以上のとおりであって、大綱に示された共通番号制度は、行政によるマッチングの濫用に対して、まったく脆弱な制度であって、個人情報等の一元的な集中及び管理を防ぐことはできないと言わざるを得ない。

(2) 自己情報コントロール権の保障が不十分

近年、高度情報化社会の進展を背景として、プライバシー権の一内容として、個人に関する情報を当該個人がコントロールする権利（以下「自己情報コントロール権」という。）を認める見解が強まっている（前記宣言参照）。

マッチングに内在するプライバシー権侵害の危険性に鑑みれば、行政によるマッチングの濫用や情報漏洩を防ぐためにも、今後更に自己情報コントロール権としてのプライバシー権を明確に確立し、これを強化する必要がある。

大綱においても、自己情報コントロール権を意識した記載が随所に見られるが、大綱に示された番号法においては、自己情報コントロール権としてのプライバシー権を憲法上の権利として保障することを明記することとはされておらず、大綱は、この点について態度を明確にしていない。憲法上の保障内容が明確にされていない以上、前記（1）で述べた行政によるマッチングの濫用や情報漏洩に対し、国民はまったく無

防備であると言わざるを得ない。

大綱は、自己情報へのアクセス記録を確認ができることをもって自己情報コントロール権が保障されるかのように述べるが、自己情報へのアクセス記録の確認は、自己情報コントロール権の効果の一内容に過ぎず、自己情報コントロール権自体を認めずに単に自己情報へのアクセス記録の確認できるサービス（しかも、アクセスの範囲はかなり限定的である。）があるだけで、自己情報コントロール権が保障されたということではできない。

また、自己情報コントロール権においてより重要な権能は、情報の処理に関する情報主体の同意権である。そして、自己情報コントロール権を憲法上の権利として認めるのであれば、自己情報コントロール権に基づく同意権もまた憲法上の保障を受けると言わざるを得ない。

この点、共通番号制度において個人に関する情報の処理を当該個人の個別の同意もなく行うことに憲法上の疑義は生じないのか、大綱は何ら説明していない。とりわけ、当該個人は、共通番号の告知などが義務付けられており、強制的に共通番号制度の利用に参加させられ、いかなる場合でも離脱の自由（利用しない自由）は認められない。ここにおいて、共通番号は、単なる事務処理のための便宜的な番号ではなく、国民に新たな義務負担を強いるものであることは明らかである。かかる態様における情報処理を国家が当該個人の個別の同意もなく行うことは（しかも、大綱では、法律でなく、政省令で同意を不要にできる。）、自己情報コントロール権侵害とならないのか、極めて疑問である。

以上のとおりであり、大綱は、自己情報コントロール権の憲法上の権利性について明確な態度を示していないうえ、当該権利と共通番号制度との矛盾点についても十分な検討を行っておらず、共通番号制度においては、自己情報コントロール権が保障されているということではできない。

(3) 濫用防止等の監視・監督制度の脆弱さ

大綱に示された第三者機関では、行政によるマッチングを効果的に監視・監督することはできない。

大綱は、プライバシー権の保障のため、行政によるマッチングを監視・監督する第三者機関の設立を提言している。

かかる第三者機関は、領域横断的な対応が要求される情報政策において、行政に対する抑制（権力分立）及び政治的（党派的）コントロールの排除という点で独立行政委員会として設立する合理性を有しており、逆に独立行政委員会でなければ、行政によるマッチングを効果的に監視・監督することはできない。

しかしながら、第一に、大綱では、第三者機関の独立性と権限について十分な説明がない。公正取引委員会のような高度の独立性を有した、内閣府設置法第49条1項に基づく委員会あるいは庁又はいわゆる三条機関（国家行政組織法3条）でなければならず、いわゆる八条機関のような諮問的な審議会では設置の意味がないが、大綱では、その点についてまったく明記していない。

第二に、大綱では、第三者機関が扱うマッチングの範囲も番号法の適用されるマッチングに限られており、番号法の適用されるマッチングに例外がある以上、第三者機関が行政を監視・監督する機能は著しく制限される。そもそも、第三者機関は、情報連携基盤を用いるマッチングに限らず、個人情報の収集・利用・提供全般を監視するための機関であるべきであり（前記宣言参照）、情報連携基盤を用いないマッチングが存在するのであれば、かかるマッチングも監視・監督の対象とすべきである。第三者機関の監視・監督の範囲を制限すれば、かえって情報連携基盤を利用したマッチングについての監視・監督の効果も減殺される可能性がある。

第三に、大綱では、第三者機関の人員、予算について何ら説明がない。

以上のとおりであり、大綱に示された第三者機関では、行政によるマッチングを効果的に監視・監督することは期待できないと言わざるを得ない。

(4) 以上述べたとおり、共通番号制度は、国民等に関する情報の一元的な集中ないし管理の危険の排除にも、自己情報コントロール権の保障にも、効果的な第三者機関による監視・監督にも失敗していると言わざるを得ず、国民は、共通番号制度のどこにもプライバシー権の保障を見出せないと言わざるを得ない。

4 まとめ

以上のとおり、共通番号制度は、そもそも、その必要性に問題があるうえ、プライバシー権侵害のおそれも多く、国民に多額の経費負担を強いる可能性があるため、その導入には反対である。

以 上