

「番号制度」に対する意見書

平成30年(2018年)10月23日

原 田 富 弘

第1. 証人の経歴等	1
第2. 「番号制度」の仕組みと問題点.....	1
1. 個人番号等の付番のもたらす問題.....	2
(1) 個人番号の付番と利用の仕組み.....	2
(2) 住民票がない人等が行政サービスから排除される危険.....	2
(3) 制度の根幹を揺るがす重複付番の発生.....	3
(4) 「見える番号」であるマイナンバーの悪用の危険性.....	4
(5) 行政機関からの大量漏えいの可能性.....	5
(6) 団体監視に利用可能な法人番号の危険性.....	5
2. 情報連携の仕組みと問題点.....	6
(1) データマッチングのもたらす危険性.....	6
(2) 情報連携が備えるべき要件.....	7
(3) 番号法が想定している情報連携は、要件を満たしているか.....	8
(4) 情報提供ネットワークシステムの仕組みと問題点.....	9
ア システムの安全性を市民は検証できない.....	10
イ 「一元管理」と「分散管理」について.....	11
ウ 大量一括照会による情報収集も可能.....	12
(5) 会計検査院による情報提供ネットワークシステムの問題点の指摘.....	12
ア 特定個人情報保護評価が正しく行われていないこと.....	13
イ 評価の遅延を追認する個人情報保護委員会.....	13
ウ 副本データ更新のタイムラグで古い情報が提供の可能性がある.....	14
(6) 「国家による国民の監視」に活用される可能性.....	15
ア 全ての住民情報を集約する中間サーバー・プラットフォーム.....	17
イ 情報提供の方法についての問題点.....	17
ウ マイナポータルの仕組みを使った不正アクセスの可能性.....	18
エ 情報提供等記録による個人の動静の把握.....	19
(7) 自治体の条例利用事務の問題点.....	19
ア 利用事務が番号法の規定を超えて広がるおそれ.....	19
イ 条例制定の必要による負担の増大.....	20
ウ 条例独自利用事務による情報連携対象事務の拡大.....	20
エ 委員会規則による情報連携は予見不能な提供拡大の危険性.....	21
オ 条例事務の提供の「限定条例」が制定されていない.....	22

(8) 地方税関係情報の情報提供	2 2
3. 情報提供ネットワークシステム以外の情報連携	2 3
(1) 警察、公安機関への特定個人情報の提供と利用	2 3
(2) 自治体条例改正による警察等へのオンラインでの特定個人情報の提供	2 4
4. 本人確認にともなう問題	2 6
(1) 不必要な個人情報を常に提示するプライバシー侵害	2 6
(2) 成りすまし不正取得が可能な個人番号カードに本人確認を依存する危険	2 7
(3) QRコードからマイナンバーが読み取られるリスク	2 8
(4) 電子証明書のシリアル番号の個人識別コードとしての利用	2 8
第3. 日本年金機構のデータ入力再委託の問題点	2 9
1. 情報連携のむずかしさ	3 0
2. 委託による漏えいの危険	3 1
3. 年金機構がマイナンバーを扱う危険	3 1
第4. プライバシー侵害を生じさせる危険性	3 2
1. 個人情報保護委員会が実効ある調査や指導監督を行っていない	3 2
(1) 市民からの疑問に答えようとしない姿勢	3 2
(2) ヒアリングにより明らかになった個人情報保護委員会の対応	3 3
(3) 特定個人情報保護評価制度でリスクは防げるのか	3 3
2. マイナポータルのもたらすプライバシーや財産の侵害	3 4
(1) 情報格差対策としての任意代理人の危険性	3 4
(2) 不正閲覧で個人の情報がすべて漏洩	3 5
3. DV等被害者の住所等が加害者に伝わる危険性	3 5
(1) 番号通知による危険性	3 5
(2) 情報連携とマイナポータルの利用による危険性	3 6
(3) 被害者や自治体に提供の選択権を認めない「番号制度」の危険性	3 6
第5. 「番号制度」が権利行使を萎縮させること	3 7
第6. 「番号制度」の行政目的について	3 8
1. 欠落している「国民が自己情報をコントロールできる社会の実現」	3 8
2. 効率化、公平、利便性向上の現実	3 9
(1) 市民や自治体で個人番号カードの利用が広がっていない	3 9
(2) 利用者と自治体には、「本人確認」という新たな負担が生じている	3 9
(3) 情報連携による自治体現場の負担軽減は極めて限定的	4 0
(4) マイナンバーの利用・管理のための新たな負担	4 0
(5) 「公正な給付と負担」とは不正摘発・負担拡大・徴収強化か	4 1

※提出意見書と同内容ですが、レイアウトの編集や資料注記の付加により若干頁が異なります。

第1. 証人の経歴等

私は1976年に都内自治体の職員となり、2013年の退職後は非常勤職員として勤務しています。私が自治体職員となった時代は、1970年前後に政府が計画した「省庁統一個人コード」が「国民総背番号制度」として市民の反発をうけ中止になり、1967年の住民基本台帳法の施行により開始された市区町村の住民基本台帳の電算化に対して、国民総背番号制度につながるのではないかとして反対運動が広がっていました。各地の市区町村は住民の不安にこたえ「電算条例」「個人情報保護条例」を制定して市区町村のコンピュータシステムを外部システムと結合しないことを規定するなど、国民総背番号制度につなげないことを住民と約束して市区町村のコンピュータシステムづくりを進めてきました。

しかし1999年の住民基本台帳法改正により、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）が2002年8月5日からはじまりました。私はこの住基ネットは市区町村のコンピュータシステムを国民総背番号制度につなげないという住民との約束に反するものと考え、反対してきました。そして住基ネットを基礎として作られる「番号制度」に対してもその危険性を指摘し、「私を番号で呼ばないで」（社会評論社 2002年刊）、「マイナンバーは監視の番号」（緑風出版 2012年刊）、「共通番号の危険な使われ方」（現代人文社 2015年刊）を共著するとともに、共通番号制度に反対する市民・議員・研究者・弁護士・医師などさまざまな立場の人々が集まる開かれたネットワークとして結成された「共通番号・カードの廃止をめざす市民連絡会（共通番号いらぬネット）」に参加してきました。

私たち自治体職員は勤務の開始にあたり「主権が国民に存することを認める日本国憲法を尊重し、かつ擁護することを固く誓います」という宣誓を行っています。私は「番号制度」の仕組みが基本的人権の尊重に反し、幸福追求権を支えるプライバシーを侵害する構造的欠陥を持っていること等について、「番号制度」の運用の現実を検証し意見を述べます。

第2. 「番号制度」の仕組みと問題点

マイナンバー制度と呼ばれる「番号制度」は日本独特の共通番号制度であり、
①悉皆性・唯一無二性・視認性・最新の基本4情報との関連付けを特徴とする「個人番号」と、悉皆性・唯一無二性・視認性を有する「法人番号」の付番
②複数の機関間において、それぞれの機関で管理している同一人の情報を紐付けし相互に活用する仕組みとしての「情報連携」
③自分が自分であることを証明するとともに、自分の個人番号の真正性を証明するための「本人確認」と、そのための個人番号カードの交付
の三位一体の仕組みで構成されています。

そして「番号制度」の個人情報保護のための仕組みとして、「情報提供等記録開示システム」（マイナポータル）の設置、（特定）個人情報保護委員会の設置、特定個人情報保護評価の実施などを新たに行っています。

以下、この仕組みの構造的欠陥と考えるところを述べます。

1. 個人番号等の付番のもたらず問題

(1) 個人番号の付番と利用の仕組み

「個人番号」については、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」と記載）では錯綜した定義がされています。第二条5では「住民票コードを変換して得られる番号であって、当該住民票コードが記載された住民票に係る者を識別するために指定されるもの」と定義するとともに、第二条8では「個人番号（個人番号に対応し、当該個人番号に代わって用いられる番号、記号その他の符号であって、住民票コード以外のものを含む）」と定義しています。そのため「見える番号」と「見えない番号（符号）」とか、「狭義の個人番号」「広義の個人番号」などと区別して記述されることがあります。本意見書では、「個人番号に対応し当該個人番号に代わって用いられる番号・記号その他の符号」を除いた、「見える番号」として使用される個人番号については「マイナンバー」として記述します。

マイナンバーは、市区町村から住民登録者の住民票コードを通知された地方公共団体情報システム機構（J-LIS）が、住民票コードを変換して付番して市区町村に通知し、市区町村が住民に通知カードにより通知することになっています（番号法第7条）。

マイナンバーの利用事務は番号法第9条で、別表第一に記載する事務など5項目が規定され、これ以外の事務でマイナンバーの利用や提供を受けることは禁止されています。

個人番号利用事務等実施者は、個人番号利用事務等を処理するために必要があるときは、本人又は他の個人番号利用事務等実施者に対し個人番号の提供を求めることができるとされ（番号法第14条）、本人から提供を受ける際は本人確認の措置をとらなければならないと義務づけられています（番号法第16条）。

(2) 住民票がない人等が行政サービスから排除される危険

個人番号の付番の悉皆性は、「住民票を有する全員に付番」です。しかし自治体が行政サービスを提供している方の中には、無戸籍や2002年8月5日の住基ネット開始以前に居所を喪失して住民票を職権消除された等の理由で、住民票コードがない方がいます、また従来は外国人登録制度により行政サービスの提供を受けていながら、2012年7月に在留管理制度に切り替わり中長期滞在の外国人も住基ネットに登録されることになった際に、住基ネットに登録されなかった外国人も住民票コードはありません。

また住民票コードはあっても、2015年10月5日の「番号制度」施行日以前に住民票を消除されマイナンバーが付番されていない方や、居所がなく住民登録できずに通知カードや個人番号カードを受け取ることができない方もいます。

もし行政サービスを受ける際にマイナンバーの記入や個人番号カードの提示が義務づけられれば、これら住民票のない方等や、認知症や「障害」のために記入や個人番号カードの

取得・管理ができない方など「真に手を差し伸べるべき者」が、行政サービスから排除されることとなります。

そのため私たちはマイナンバーの記入を強制しないこと、記入がなくても不利益なく手続きを行うこと、個人番号カードの所持や提示を義務化しないことなどを求め、活動してきました。その結果、現在は告知義務のある金融関係のごく一部の手続きを除いて、どの手続きでもマイナンバー未記入でも不利益なく手続きを行うことが、各省庁から回答され通知されています。しかし今でも窓口で「記入は義務」と迫られたり、「今年は受け付けるが来年はどうなるかわからない」などと言われ、今後は福祉サービスが受けられなくなるのではないかと不安を抱く相談が後を絶ちません。また就労にあたりマイナンバーの記入と個人番号カードの提示を求められて採用されなかった方や、扶養控除や手当が受けられなくなった方など多くの窮状が寄せられています。

「社会保障・税番号大綱」では「番号制度」導入の理由として、「社会保障給付を適切に受ける権利、さらには種々の行政サービスの提供を適切に受ける権利を守ることにある。」

「真に手を差し伸べるべき者に対して、給付を充実させるなど、社会保障をよりきめ細やかに、かつ、的確に行うこと」を述べています（5頁）。しかし逆にマイナンバーの記入と個人番号カードの提示が徹底されれば、「真に手を差し伸べるべき者」を行政サービスから排除しかねない構造的欠陥があります。

(3) 制度の根幹を揺るがす重複付番の発生

マイナンバー付番の唯一無二性（1人1番号で重複の無いように付番）は、「番号制度」の根幹です。一人に複数のマイナンバーが付番されたり、複数人に同一のマイナンバーが付番されれば、同一人の情報であるという識別ができなくなります。

しかし2016年2月23日、香川県坂出市と長野県長野市の2人の男性に同一の個人番号が割り振られていたことが明らかになりました。報道によれば住民登録をせずに長野市に住んでいた男性が2010年に市役所で転入の手続きをした際、担当者が住基ネットで見つけた住民票コードを検索したところ氏名の読み方と生年月日が同一（氏名の漢字は1文字違い）だった坂出市の男性と誤認し、坂出市の男性の住民票コードを付番したとのこと。坂出市の男性が2016年2月上旬、年金事務所で情報を照会した際に住所が長野市になっていたことから発覚しました。

この問題を自治体の事務処理の人為的ミスとして片づけることはできません。「番号制度」の根幹が誤認という人為的ミスで損なわれることがあってはならないだけでなく、2010年に誤って住民票コードを付番して以降、たまたま2016年2月に発覚するまで住民票コードの重複付番が察知されておらず、同様の事例が発覚しないまま存在している可能性もあります。

私たち共通番号いらないネットでは2016年5月25日に付番を行うJ-LISに「マイナンバー関連システムについての質問書」を提出し、10月13日に回答を得ています。その中でこのマイナンバーが重複付番されたトラブルについて、以下の質問をし回答されています。

[2]2月に報じられたマイナンバーが重複付番されたトラブルについて

原因は2010年に長野県長野市に転入した際に誤って香川県坂出市の別人の住民票コードを付番した長野市の手続きミスとされているが、住基ネットの全国センターでもある貴機構にうかがいたい。

1) 2010年から5年間、重複した住民票コードが付番されていたと理解してよいか。

(回答)お見込みのとおりです。

2) 住基ネットに住民票コードの重複付番の有無を確認するシステムはないのか

(回答)転入転出の際には、住基ネットを介して転入地市区町村から転出地市区町村へ転入したことを通知する機能があります。この通知により、転出地市区町村において転出処理をしていない住民について、転入地において誤った転入処理を実施している場合には、覚知できます。

3) 同様の事例が発生する可能性はあるが、重複付番の有無は調査したか

(回答)今回の事例は長野県の事務処理誤りによって発生したものであり、適正に転入転出の手続きを行うことにより、今回のような事例は回避できるものと考えております。

この回答によれば、5年間重複は気付かれず、他に重複付番がないかの調査は行っていません。重複付番の防止は通常の転出入の際の転入通知に依存し、重複をチェックするシステムがありません。

住民票コードの重複は、住民票コードを基に作成される個人番号の重複につながり、別人の情報を誤認することが発生します。本人識別を趣旨とする「番号制度」では、絶対にあってはならない重複付番を100%防止する措置がとられていないことは、重大な構造的欠陥です。

(4)「見える番号」であるマイナンバーの悪用の危険性

個人を識別特定し原則生涯不変のマイナンバーが個人情報に付番されると、個人情報の名寄せが正確かつ容易になり、その結果個人の権利利益が侵害される場合があることは政府も認めるところです。個人情報ファイルにマイナンバーが付番されていると、従来氏名・年齢や電話番号などにより照合していたことに比べ、不正に入手した複数の個人情報ファイルをマイナンバーで正確かつ迅速にデータマッチングできるために、悪徳商法や特殊詐欺などの対象者をリサーチすることが容易になります。

政府は漏えいの危険性に対し「マイナンバーが漏えいして他人に知られたとしても、直ちに何らかの被害が生じるものではない」という説明を繰り返しています。しかし「直ちに」と注意深く形容していることが示すように、時間が経過し社会に漏えいした特定個人情報が蓄積されてくると、急激にそのデータマッチングによる悪用のリスクが高まります。

この危険性を防ぐため、住基ネットでは本人識別のコードである住民票コードは住民基本台帳カードには記載せず、利用を限定して民間利用を禁止するとともに、住民の申請によりいつでも理由を問わず変更可能（住民基本台帳法第30条4）としてきました。

しかし「番号制度」では、マイナンバーの変更は「漏えいして不正に用いられるおそれがあると認められるとき」にかぎられ（番号法第7条2）、「個人番号指定請求書」と理由を疎明する資料を提出し市区町村長が認める必要があります（番号法施行令第3条）。

さらに個人番号関係事務として民間事業者もマイナンバーを管理し、また記録保存は禁止されているもののマイナンバーが記載された個人番号カードを本人確認書類として民間でも利用可能とするなど、悪用される危険性が住民票コードに比べ著しく高まっており、そもそも漏えいし悪用されていることを住民が察知することも困難になっています。にも関わらず住民の側が漏えいや不正利用を立証しなければ、マイナンバーの変更ができないことは制度の欠陥です。

(5) 行政機関からの大量漏えいの可能性

漏えいは、住民税の特別徴収税額通知書の誤送付をはじめ行政でも発生しています。個人情報保護委員会の年次報告では、平成29年度は286機関374件の漏えい等事案が発生し、内行政機関等が4機関11件、地方公共団体が220機関、270件となっています。

これら事案の中でとくに静岡県湖西市が2017年2月16日に発表した、ふるさと納税の「寄附金税額控除に係る申告特例通知書」を該当市区町に送付する際に1992名分（174ヶ所）のマイナンバーを誤記載して通知した事案は、行政からの大量の漏えいの可能性を示しています。この原因は寄附者の個人情報を管理する表計算ソフトの誤操作により、寄附者住所・氏名等の情報欄とマイナンバー欄にズレが生じたため、寄附者のものとは異なるマイナンバーが通知書に印刷され送付されたためとされています。

この事例が示しているのは、業務上の必要によりマイナンバーで管理する個人情報ファイルが表計算ソフトなどで作られ、それが事務処理に使用されているとともに電子的もしくは紙により授受されているということです。行政間の特定個人情報の授受を行う情報提供ネットワークシステムの個人情報保護措置をいかに行ったとしても、個人番号利用事務実施機関への不正アクセスや書類の紛失、誤送付などにより大量の特定個人情報が漏えいする危険性は防げません。

マイナンバーの利用を民間に広げ、任意の変更を認めていない「番号制度」は、マイナンバーの不正利用等により財産その他の被害を負う危険性を防止できない構造的欠陥があります。

(6) 団体監視に利用可能な法人番号の危険性

法人番号は国税庁が指定し通知する13桁の番号で、1法人に1番号が付番され団体を識別特定するものになります。付番の対象は行政機関や法人登記した法人に限られず、それ以外の法人や人格のない社団等で税の法定調書の提出が必要な団体にも付番され、その他ボランティアで運営される団体でも原稿料や講演料など報酬等の支払調書の提出義務者となる場合など一定の要件に該当して国税庁長官に届け出たものにも付番されます。「人格のない社団等」とは、団体としての組織を備え、多数決の原則が行われ、構成員が変更しても団体

そのものは存続し、代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定している団体です。

マイナンバーと異なり変更はできず、官民間問わずに何にでも制限なく自由に利用できます。法人番号と商号・名称、所在地はホームページ等で公開されます（人格なき社団等は同意のある場合だけ公開）。産業経済省により法人インフォメーションのサイトが運用され、政府が保有する法人活動情報（補助金交付、委託契約、行政処分、許認可・届出、表彰、特許・意匠・商標等）について一括検索、閲覧、取得が可能になっています。

法人番号は、納税義務のあるあらゆる団体を識別管理できる「団体総背番号」です。政治団体や宗教団体などの活動を監視するために利用しても、違法ではありません。2013年の番号法制定の際の国会審議では、NPO、宗教法人、政治家の事務所などにも付番するかとの質問があり、すべて付番対象となると答弁されています。そのためなんらかの利用規制が必要ではないかと指摘されていましたが、規制はもうけられていません。結社の自由を損ない活動を萎縮させかねない危険性があります。

2. 情報連携の仕組みと問題点

(1) データマッチングのもたらす危険性

「番号制度」を作るにあたり政府がまとめた「社会保障・税番号大綱」は、「番号制度」により個人情報がデータマッチングされる危険性について、次のように述べています。

「仮に、様々な個人情報が、本人の意思による取捨選択と無関係に名寄せされ、結合されると、本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成されることになるため、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも看過してはならない。」（15頁）

そして「番号制度に対し、国民の間に生じるのではないかと考え得る懸念」を、3点に整理しています。

① 国家管理への懸念

国家により個人の様々な個人情報が「番号」をキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかと懸念

② 個人情報の追跡・突合に対する懸念

「番号」を用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、

○ 集積・集約された個人情報が外部に漏えいするのではないかと懸念

○ 集積・集約された個人情報によって、本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりするのではないかと懸念

③ 財産その他の被害への懸念

「番号」や個人情報の不正利用又は改ざん等により財産その他の被害を負うのではないかと懸念(15頁)

なお国は、マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件(平成27年(ワ)第34010号、平成28年(ワ)第9404号)における東京地裁での求釈明に対する回答(平成28年10月4日)において、これらの「懸念」は「番号制度において想定し得る客観的な危険性」とであると認めた上で、制度上・システム上の保護措置を講じているため具体的危険性ではない、と回答しています。

この番号制度に対する国民の懸念について、番号制度の個人情報保護を検討したワーキンググループでは以下の具体例を示しています(個人情報保護ワーキンググループ第2回(平成23年2月23日 資料1-①)。[資料1]ⁱ)

国(行政)に対する懸念としては、

- ・国家による国民の監視・監督については、「国民の勤務先や家族の状況、各種納税・社会保険料支払いに関する情報、社会保障給付に関する情報、各種経済取引活動・消費活動に関する情報、更に制度設計によっては消費の嗜好が国家により一元管理されるのではないか」の懸念(関連する事件として防衛庁の海幕三等海佐が個人の発意により、情報公開請求者についての個人情報を付加した開示請求者リストを作成した事案(2002年)を例示)
- ・不適正行為については、正当な理由がないにもかかわらず、保有する番号及び個人情報を第三者に提供、コンピュータウィルスやハッキングの被害による情報の漏えい、行政機関による個人情報の改ざん・虚偽の記録、職務の用以外の用に供する目的でファイル又はデータベースを作成などの懸念
- ・目的外利用については、本人が知らぬ間に目的外で利用(例として、社会保険庁職員が私用目的で年金加入者の年金納付記録を閲覧した事案(2004年))

また一般個人・企業に対する懸念としては

- ・不適正行為については、第三者の成りすましによる番号及び個人情報の不正取得、情報漏えい、個人情報の改ざん・虚偽の記録
- ・目的外利用については、本人が知らぬ間に目的外で利用した例として、金融機関が個人の信用情報を本人の同意を得ずに与信審査目的以外の目的で第三者に提供した事案(2005年)

(2) 情報連携が備えるべき要件

また住基ネット最高裁判決に照らして合憲であるために、「番号制度」の情報連携は以下の要件を備えなければならないと、政府は「社会保障・税番号大綱」で示してきました。

①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が存在しないこと。そのため、

(a) 情報連携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」を情報連携の手段として直接用いず、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番号を用いることとし、

(c) 更に当該番号を「番号」から推測できないような措置を講じる。

②管理・利用等が法令等の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものであること。そのため「番号」を用いることができる事務の種類、情報連携基盤を用いることができる事務の種類、提供される個人情報の種類及び提供元・提供先等を逐一法律又は法律の授權に基づく政省令に明示することで番号制度の利用範囲・目的を特定するとともに、情報連携基盤を通じた「番号」に係る個人情報へのアクセス記録について、マイ・ポータル上で確認できるようにする。

③システム上、情報が容易に漏えいする具体的な危険がないこと。そのため、情報連携の際の暗号化処理等、システム上のセキュリティ対策を十分に講じる。

なお「社会保障・税番号大綱」では、「番号制度においては、取り扱う個人情報が、住基ネットの本人確認情報よりも秘匿性の高い社会保障・税に関わる情報を中心としており、かつ、住基ネットが行わないこととしているデータマッチングを行うこととするものであることから、一層高度の安全性を確保することが求められる」（18頁）としています。

なお「番号制度」の検討過程では原口総務大臣（当時）によりオーストリアのモデルを参考に、社会保障給付や種々の行政サービスの提供を適切に受ける国民の権利を守るための番号であり、あるいは、個人情報を自らコントロールできる、重複なく、漏れなく、正確かつ安全に付番を行う番号とするための「原口5原則」が示されています（2010年2月23日総務省政務三役会）。[\[資料2\]](#)ⁱⁱ

(3) 番号法が想定している情報連携は、要件を満たしているか

「番号制度」では、番号法第19条で特定個人情報（個人番号をその内容に含む個人情報）の提供を原則として禁止するとともに、提供を認める例外を16項目列挙しています。

このうち、複数の機関間における情報連携が想定されるのは、以下の項目です。

第19条1 個人番号利用事務実施者が個人番号利用事務を処理するために必要な限度で本人若しくはその代理人又は個人番号関係事務実施者に対し特定個人情報を提供（例：市区町村から給与支払者に対する地方税の特別徴収税額通知）

第19条2 個人番号関係事務実施者が個人番号関係事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供（例：2015年の番号利用拡大法で新設された特定健診情報の保険者間の情報連携）

第19条7 番号法別表第二に記載の事務について、情報提供ネットワークシステムを使用した提

供

- 第19条8 地方自治体の条例による独自利用事務の、情報提供ネットワークシステムを使用した提供
- 第19条9 地方税法や国税に関する法律により、国税庁長官と都道府県知事・市町村長間で、国税又は地方税に関する特定個人情報を提供（国税連携・地方税連携）
- 第19条10 地方公共団体の機関が、条例で定めるところにより、当該地方公共団体の他の機関に、その事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供（例：市長部局と教育委員会の間）
- 第19条11 株式等振替制度を活用した個人番号の提供
- 第19条14 各議院若しくは各議院の委員会若しくは参議院の調査会が国会法等により行う審査若しくは調査、訴訟手続その他の裁判所における手続、裁判の執行、刑事事件の捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は会計検査院の検査、その他政令で定める公益上の必要があるときの提供
- 第19条16 その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定める提供

このうち「社会保障・税番号大綱」が示した情報連携の要件に沿っていると思われるのは、第19条7と8のみです。その他はすべてマイナンバーを手段として情報連携を行ない、マイナポータルでアクセス記録を確認することはできません。第19条9や第19条11以外は、安全確保措置の規定もありません。

国はこれらも個別法で安全性確保の措置がとられていると説明していますが、問われているのは従来からの個別事務のセキュリティ対策ではなく、あらたに「番号制度」により情報連携を行う際の個人情報保護措置です。

「番号制度」全体としてみた場合、情報連携は国が認識する最高裁判決の求める要件も満たしていません。

(4) 情報提供ネットワークシステムの仕組みと問題点

情報提供ネットワークシステムは、システム上の保護措置として

- a.個人情報の「一元管理」ではなく「分散管理」
 - b.番号法が規定しない情報連携のアクセス制御
 - c.マイナンバーを使用せず情報提供用個人識別符号による紐付け
 - d.通信の暗号化
- を行ない、また
- e.情報提供等記録として情報照会者及び情報提供者の名称、日時、特定個人情報の項目等を7年間保存し、情報連携用に保存する自己情報とともにマイナポータル（情報提供等記録開示システム）で本人に閲覧可能にする
- などの措置を講じているとされています。

この仕組みは、単一の識別子によるフラットな情報連携に比べ外部への漏えいに対する対

策としては評価できるものですが、しかしこれによりデータマッチングに対する「国民の懸念」、危険性が払拭されるものではありません。

ア システムの安全性を市民は検証できない

情報提供ネットワークシステムについて政府は、システム的设计に係わる資料は公開しておらず、概要図レベルの説明しか行っていません。住基ネットでは基本設計書については、一部非公開はあるものの公開されていました。説明を求めてもシステムに関する機微な情報として拒まれ、市民は政府の説明を信じるしかなく検証ができない状態です。しかし個人番号カードの交付にあたっては、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）のシステムトラブルが現に発生し、同じ事業者によってシステム構築がされている情報提供ネットワークシステムの信頼性も損なっています。

2016年1月からの個人番号カードの交付では、J-LISのシステムトラブルにより交付が大幅に遅延する事態となり、市区町村によっては申請して半年たっても受け取れないなど市民生活に大きな影響がありました。総務省は2016年5月31日に「マイナンバーカード交付促進マニュアル」を公表し、市区町村にマイナンバーカード交付計画の策定を要請する異常事態となり、カード交付の滞留が解消したのは11月でした。

この原因についてJ-LISは、2016年6月22日のJ-LIS第12回代表者会議で以下のように報告しています。【資料3】ⁱⁱⁱ

○不具合を作りこんだ原因【設計不備・過信】

- ・中継サーバを担当した事業者の事前の適合性評価が不足していたこと。

（中継サーバの機器構成は、住基ネットの市町村CSにおいて安定稼働実績（過信）があったことから、バージョン・設定相違等があったにもかかわらず、事前の適合性評価（相性問題の事前検証）が不足していた。）

- ・OS仕様の理解不足から、システムの処理中になんらかの異常が発生した場合の対応（例外処理）について、中継サーバを担当した事業者の検討が不足していたこと。

○事前に検知できなかった原因【適合性評価、単体テスト不足・過信】

- ・中継サーバを担当した事業者の事前の適合性評価、単体テストが不足していたこと。

また原因の特定に長時間を要した要因として、以下の整理をしています。

- ・ログを取得するよう改修する必要があったこと。

（安定稼働実績のある装置であったことから、検証に必要なログを取得する設定になっていなかった。）

- ・本番環境と異なる設定で試験した結果、再現環境で不具合が再現せず、原因特定に時間を要したこと。

- ・中継サーバを担当した事業者が原因究明への主導的な対応を行わなかったこと。

（調査全体を取りまとめる立場の5社コンソーシアムの代表事業者と中継サーバを担当した事業者間での連携が不足していた。）

いずれも過信から基本的な管理ができていなかったことを示しています。またこれとは別に、J-LISのカード管理システムの処理が頻繁に遅延することが市区町村窓口を悩ませていました。これについてJ-LISは、2016年4月27日の報道資料で、市区町村からJ-LISのカード管理システムに過度に通信が集中するとデータの処理が大幅に遅延し、市区町村からカード管理システムにつながりにくい状態が継続するトラブルも発生していること、その状況として2月下旬以降の市区町村における交付処理及び交付前設定の増加、3月中旬以降の転出転入・情報更新等に伴う事務が想定よりも過度に重なったことを説明していました。

共通番号いらないネットでは、2016年5月25日にJ-LISに提出した「マイナンバー関連システムについての質問書」で、「過度に通信が集中する」「事務が想定より過度に重なった」ことを原因としているが住民異動の多い3～4月の繁忙期に通信が集中することは当然想定され、またマイナンバーカードの交付は(2016年)3月末までに当初1000万枚を予定し、その後補正予算で計2500万枚交付する措置をしたことを考えれば、300万枚程度で「過度に集中」ということはありえず、想定範囲内にもかかわらず「過度に通信が集中」する事態になった原因の説明を求めました。

10月13日の回答では総点検中として回答は保留されましたが、2016年10月17日のJ-LIS第15回代表者会議で、以下のように報告しています。[資料4]iv

「カードシステムの性能に関する評価」

- ・3月上旬には不具合の回避策は実施済みであったが、年度末の転出入の繁忙期において、カードシステムの能力以上の利用があった結果、システム障害が継続したように見えた
- ・全体バランスを踏まえた性能検証、既存システムの活用による機能上の制約、既存サービスの利用状況、当初計画(1,000万枚/年)から大幅増(1,000万枚/3ヶ月)になった交付計画に対する考慮が不十分であった

この報告では、自治体の業務の実態の繁忙期をふまえずにシステムが作られていること、また総務省が個人番号カードの普及に焦り交付計画を大幅増させたことが背景にあることが示されています。

このカード交付システムを構築した富士通、NTTデータ、NTTコミュニケーションズ、NEC、日立製作所による5社コンソーシアムは、情報提供ネットワークシステムの開発業者でもあります。個人番号カード交付システムトラブルが現に発生していることを踏まえれば、情報が公開されず市民、自治体関係者、技術者がシステムを評価することができない状況では、市民が情報提供ネットワークシステムに不安を抱くのは当然です。

イ 「一元管理」と「分散管理」について

住基ネット最高裁判決は、「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

こと」を住基ネットの合憲性の一要件としていますが、この「一元的に管理」についての説明はしていません。

政府はこれを「一元管理」と「分散管理」として解釈し、個人番号をキーとして特定の機関に個人情報を集約して単一のデータベースを構築するものを「一元管理」とし、各機関がそれぞれ個人情報を保有して必要に応じて情報照会・提供を行うことを「分散管理」として、「番号制度」は一元管理ではないとしています。

しかしこれは政府の解釈です。住基ネットは指定情報処理機関に対して個々の行政機関が本人確認情報の問合せをし提供を受ける仕組みで、そのため最高裁は「一元的に管理することができる機関又は主体」はないと判断しました。これに対し「番号制度」では、総務省が管轄する情報提供ネットワークシステムが、行政機関等の中で相互に行われる照会と提供を「一元的に管理」しています。

したがって住基ネット最高裁判決から「番号制度」を合憲と判断することはできず、改めて「番号制度」の合憲性が検討されなければなりません。

ウ 大量一括照会による情報収集も可能

情報提供ネットワークシステムでは、一件ずつ照会先機関と利用事務を特定して照会をすることが原則となっています。しかしシステム上は、別表第二の範囲に該当すればすべての機関に対して一斉に網羅的に照会を行い情報収集することも可能です。

このことについて、第73回個人情報保護委員会（平成30年9月12日）に報告された「情報提供ネットワークシステムにおける情報連携の監視状況」では、被扶養者の実態調査のために一括照会機能を使用して複数の機関に対して大量の情報照会を実施した事例が判明しています。これに対して、同一内容のリストを用いて複数の周辺自治体に対し情報の有無を調査するための照会を行うことは、情報連携本来の利用方法ではないと所管省庁から指導したとされています。[\[資料5\]](#)^v

しかし情報連携の本来の趣旨に反するこのような網羅的な大量一括照会が可能であることは、システム上の欠陥というべきです。

(5) 会計検査院による情報提供ネットワークシステムの問題点の指摘

会計検査院は2017年7月18日の情報提供ネットワークシステム試行運用開始を前に、7月26日に会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告「国の行政機関等における社会保障・税番号制度の導入に係る情報システムの整備等の状況について」を公表しました。[\[資料6\]](#)^{vi}

情報提供ネットワークシステムに対し、

- ・システム整備は関係法令等の趣旨に沿って適切に行われているか
- ・各機関による情報の管理が効率化されるよう情報連携の仕組みは適切に整備されているか
- ・システム整備に当たり、特定個人情報保護評価は情報管理の適正を確保するよう適切に実施されているか

などを、合規性、経済性、効率性、有効性等の観点から検査し、さまざまな問題を報告しています。

この中で情報提供ネットワークシステムの構造的欠陥に関わる指摘がされています。

ア 特定個人情報保護評価が正しく行われていないこと

特定個人情報保護評価は、番号制度に対する懸念（国家による個人情報の一元管理、特定個人情報の不正追跡・突合、財産その他の被害等）を踏まえた制度上の保護措置の一つであり、事前対応による個人のプライバシー等の権利利益の侵害の未然防止及び国民・住民の信頼の確保を目的とすると説明されています。

個人情報保護委員会が決めた「特定個人情報保護評価指針」では、システム構築の「要件定義→基本設計→詳細設計→プログラミング→テスト→システム運用開始」というプロセスのなかで、評価の実施時期を「システムの要件定義の終了までに実施することを原則とするが、評価実施機関の判断で、プログラミング開始前の適切な時期に特定個人情報保護評価を実施することができる」としていました。

会計検査院はこの要件定義前に実施することの重要性について、「情報システムが備えるべき機能・性能を具体的に定めて明確化する極めて重要な工程であり、明確な要件定義を行えない場合、計画の遅延や情報システムの機能・性能が要求水準に満たないものとなる事態等が発生するおそれが高まる」と指摘しています。

しかし会計検査院の調査では、132機関171件の特定個人情報保護評価のうち116件は要件定義の終了までに実施されておらず、このうち要件定義の終了後から詳細設計の開始前までの実施が1件、詳細設計からプログラミング開始前までの実施が11件、プログラミング開始からテストの開始前までの実施が13件、テストの開始から構築完了までの実施が60件、構築完了後に実施されていたものは31件と報告されています。

これでは事前対応による個人のプライバシー等の権利利益の侵害の未然防止や国民・住民の信頼の確保という目的は達成されません。

イ 評価の遅延を追認する個人情報保護委員会

共通番号いらないネットでは、2018年8月29日に行われた参議院内閣委員会の田村委員の個人情報保護委員会に対するヒアリングにおいて、個人情報保護委員会の指針に沿って特定個人情報保護評価が実施されていない実態に対して、どのような指導監督を行ったのか聞きました。

委員会の回答は、実施時期の原則は要件定義終了までだが、評価実施機関の判断等によりプログラミングの開始前の適切な時期に実施することも認めてきたので、要件定義前に実施していないことに関しては制度上問題となることではない、というものでした。

しかし会計検査院の報告では、多くの機関がプログラミングの「開始後」に実施しており、指針が守られていないことは明らかです。にもかかわらず指導助言等や調査を行ったという

説明はありませんでした。

特定個人情報保護評価は、重要な個人情報保護措置です。「特定個人情報保護評価指針」では、評価書は公示して広く国民の意見を求め、得られた意見を十分考慮した上で評価書に必要な見直しを行うこととされています。また保護評価を実施していない事務は、番号法28条6項および21条2項2号により情報連携を行うことを禁止しています。

特定個人情報保護評価の結果を受けて、当初予定していた特定個人情報ファイルの取扱いやシステム設計を変更しなければならない場合も想定されるため、対応に要する時間を考慮して評価は十分な時間的余裕をもって実施する必要があります。

そのために「情報システムが備えるべき機能・性能を具体的に定めて明確化する極めて重要な工程」である要件定義前に実施することが必要です。システム設計が固まってから意見を言っても見直しは困難になり、保護評価制度の役割は果たせなくなります。

しかし個人情報保護委員会は、2018年5月21日に特定個人情報保護評価の規則や指針を改正し、特定個人情報保護評価の実施時期を「システムの要件定義の終了前」から「プログラミング開始前」に変更しました。

ヒアリングで変更した理由の説明を求めたところ委員会の回答は、保護評価はシステムの具体的な運用面を含めたリスク対策の評価を求めており、運用面はシステムの設計中においても関係機関との調整が必要となってくる事実があったので、要件定義終了までに実施することが困難となっていたため、というものです。つまり指針に従って実施されていなかったため、実態に指針を合わせたということです。

しかし会計検査院の報告では、評価の実施が遅延した理由は

- ・評価の準備や評価書の作成作業に時間を要した 43.9%
- ・厚労省の手引きで実施時期を誤って示していた 30.1%
- ・実施時期について理解が不足していた 9.4%
- ・要件定義後の工程で評価書の記載項目をより詳細に検討する必要がある 2.5%

となっています。

委員会の説明する理由で遅延したのは2.5%で、大部分は特定個人情報保護評価制度の理解不足が原因です。委員会は遅延した理由を調査し保護評価制度の周知と評価書作成への支援を行うべきだったにもかかわらず、指針が守られていない実態にあわせて改正しています。

個人情報保護措置の要というべき個人情報保護委員会が、その役割を果たしていないことは、制度的な欠陥です。

ウ 副本データ更新のタイムラグで古い情報が提供の可能性がある

会計検査院報告では、情報連携のために中間サーバーに記録される副本データの更新のタイムラグにより、正本よりも古い情報等が提供されることで情報照会機関の業務に支障が生ずるおそれを指摘しています。

副本データの更新は、正本を登録・更新した日の翌々開庁日の業務開始前までが原則になっていますが、事情がある場合は所管府省が副本データに反映させる期限を特定個人情報ご

とに個別に定めています。会計検査院報告の記載では、検査の対象とした170機関の190システムの登録期限には、正本の登録・更新の8日後までが1件あります。また正本を月末等の一定の日に確定させた上で、確定したデータベースを定期的に中間サーバー上の副本データに反映させることとしている特定個人情報があり、当該一定の日が月末であってその反映を同日に行うものが9件、翌月中旬に行うものが1件、一定の日が年1回であってその反映を毎年7月1日までにやるものが1件、未定が2件となっています。

これらタイムラグがあるため、その間に情報照会機関が照会すると中間サーバーから正本よりも古い情報等が提供されます。正本よりも古い情報等が提供される場合に情報照会機関及び情報提供機関がとるべき手続等が周知されているかを確認したところ、手続等が周知されておらず、情報照会機関の業務に支障が生ずるおそれがあるものが見受けられたとの報告です。

これは単に業務に支障が生じるだけでなく、「入手した特定個人情報が不正確であるリスク」「誤った情報を提供してしまうリスク」が現実になり、誤った事務処理による不利益をうける虞れがあります。

情報照会をした側が、提供された情報について理解していないと処理を誤る危険性については、以前から指摘されていました。

マイナンバー制度導入を一貫して担当している向井治紀内閣官房審議官も、「情報連携ではデータの提供者と照会者が違うので、データを提供する側の部局がデータの定義を細かく伝えるようにしないと、データをもらう方の部局には役立たない」と、データを利用する部局の業務内容や事務手順を提供元の部局があらかじめ理解できるよう、部局間の情報共有の仕組みを見直す必要があることを指摘したと報じられています（日経XTECH 2017.12.20 『「文句は大歓迎」、待たなしのマイナンバー制度改革』。[資料7]^{vii}

タイムラグなど照会側の意図と提供される情報とのズレは、情報連携で避けることができない構造的な問題です。

(6) 「国家による国民の監視」に活用される可能性

「番号制度」が参考としたオーストリアの機関別符号による情報連携の仕組みでは、行政による不正な名寄せ等を防止するために政府から独立した第三者機関であるデータ保護委員会が符号の生成や情報連携の仲介を行っているのに対して、日本の「番号制度」では、オーストリアの例のように国から独立した第三者機関に情報提供ネットワークシステムの管理をさせず、総務省が符号を生成し情報提供ネットワークシステムを管理していることから、構造上、行政による不正な名寄せ等の危険があり、構造上の問題が存するといえます。

情報提供ネットワークシステムができることによって、いままで行うことができなかった国家（行政）による個人情報の一元的管理がシステム上は可能になることについて、マイナンバー（個人番号）利用差止等請求事件の神奈川の原告らは準備書面で以下の指摘をしています。

準備書面3では、情報連携の対象となる住民情報を記録する中間サーバーが実質的に全国1ヶ所の中間サーバー・プラットフォームに集中化共同化されることにより、国からは符号により記録されている住民個人情報と識別し把握することが可能であることを指摘しています。

準備書面5では、情報提供ネットワークシステムが総務大臣の管轄下であり「符号」がどの個人に対応するかを把握可能でその気になれば個人情報にアクセスすることが可能であることなどを示して、「国家による監視の懸念（国家により個人の様々な個人情報がマイナンバーをキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかといった懸念）」が現実化することを指摘しています。

またこのことと関連して2017年12月21日提出の求釈明書の4（3）で、「番号制度」が参考としたオーストリアの機関別符号による情報連携の仕組みでは、行政による不正な名寄せ等を防止するために政府から独立した第三者機関であるデータ保護委員会が符号の生成や情報連携の仲介を行っているのに対して、日本の「番号制度」では、総務省が符号を生成し情報提供ネットワークシステムを管理していることを指摘し、オーストリアの例のように国から独立した第三者機関に情報提供ネットワークシステムの管理をさせなかった理由の説明を求めています。

これに対して国は、第1準備書面と第2準備書面で以下のように指摘を否定しています。中間サーバー・プラットフォームについては、

- ・アクセス権限と暗号化により、データを保有する地方公共団体しか当該データを取り扱えない
- ・インターネットから隔離し、行政専用の閉鎖的ネットワークを活用し、VPN装置を利用しており、「仮に一つの地方公共団体の自治体中間サーバーに不正アクセス等があったとしても、芋づる式に他の地方公共団体の自治体中間サーバーに保存された情報を引き出せるものではない(第1準備書面17頁)
- ・中間サーバーに登録されている住民情報には4情報やマイナンバーが保存されていないため、漏えいしてもそれが具体的に誰の情報であるのかを特定することは極めて困難
- ・同一建物に設置したサーバーではあるものの、地方公共団体ごとに論理的に区別されクラウド技術を活用することにより別々の建物に設置したことと変わらず、アクセス制御により総務大臣もJ-LISも不正アクセスはできない。

また情報提供ネットワークシステムについては、

- ・4情報を推知させない情報提供用個人識別符号を用いるため、設置・管理者が具体的に誰の情報であるかを識別し把握することは不可能。
- ・特定個人情報の提供時は、直接インターフェイスシステムを介して授受が行われ、コアシステムに情報が通過・蓄積されない仕組みとしている上、通信の暗号化により総務大臣でも通信回線内の情報を確認することはできない。

なお求釈明した、なぜ情報提供ネットワークシステムの管理を総務省が行い、オーストリアのように第三者機関としなかったのかについては、原告の具体的な権利利益の侵害との関

連性が不明として釈明していません。

ア 全ての住民情報を集約する中間サーバー・プラットフォーム

自治体の中間サーバーに記録されている住民情報は、「番号制度」開始前は自治体内でのみアクセス可能で、他の自治体や機関への提供は文書で照会をうけ回答する形で行われていました。「番号制度」により、中間サーバーに番号法別表第二で情報連携の対象となる住民情報が保管され、自治体内で個人を識別する「(団体内統合)宛名番号」と情報連携の際に個人を識別する「情報提供用個人識別符号」により管理され、情報提供ネットワークシステムを介した情報照会に対し原則として自動的に提供することになりました。

当初「中間サーバー」は各自治体機関毎に設置する予定でしたが、2014年1月16日の総務省通知により、J-LISが全国2ヶ所に設置し相互にバックアップする中間サーバー・プラットフォームに集中化共同化することが示され、すべての自治体が中間サーバーを集約しています。つまり中間サーバー・プラットフォームには、マイナンバーが付番されているすべての住民の情報が集中化されています。このことにより、個々の自治体で管理されていたことに比べて、大量の住民情報の漏えいや国家による不正アクセスの危険性が高まることは明らかです。行政専用の閉鎖的ネットワーク(LGWAM)や仮想専用回線(VPN)を使っても不正アクセスが可能であることは、国も「仮に一つの地方公共団体の自治体中間サーバーに不正アクセス等があったとしても」と認めています。

クラウド技術もアクセス制御もソフトウェア的に行うものであり、不正アクセスが絶対に不可能なシステムなどありません。外部から不正アクセスを受けた場合には、従来はなかった全住民の最新の住民情報が漏えいするという大きなリスクが発生することになります。

また国はクラウド技術を活用することで「別々の建物」で管理することと同じだとしていますが、J-LISの管理する中間サーバー・プラットフォームのみに集約される点で、一般に理解されるクラウド管理とは異なります。

外部から不正アクセスにより住民情報を入手しても、中間サーバーにはマイナンバーや住所・氏名等は記録されていないため、それだけでは個人を識別することは困難と思われませんが、他の漏えい情報と照合することで特定される危険性は否定できません。

一方、不正アクセスを国が行った場合は、「情報提供用個人識別符号」が付番されているため、符号を管理する総務省からは個人の識別が可能です。そして外部からの不正アクセスと違い、国の場合は他の個人情報との照合による個人の特定の可能性があります。

イ 情報提供の方法についての問題点

情報提供ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供は、直接インターフェイスシステムを介して授受が行われ、コアシステムに情報が通過せず蓄積されない仕組みとしていることにより、国家による監視の危険はないとしています。

この特定個人情報の提供方法として、情報連携基盤の構築を検討した「情報連携基盤技術

ワーキンググループ」の第5回（2011年6月7日）の資料3-1、3-3では、以下の2案が検討されています。

案1 情報連携基盤を介して送受信を行う方式（ゲートウェイ方式）

情報連携基盤にデータ送受信機能を実装し、情報連携に係る全てのデータ送受信を情報連携基盤を経由して行う方式。

案2 情報保有機関間で直接送受信を行う方式（アクセストークン方式）

情報連携に係るデータ送受信を情報連携基盤を介することなく、情報保有機関間で直接行う方式。

それぞれシステムへの負荷や構築費用等が検討された他、プライバシーへの影響については、いずれも問題点が指摘されています。

案1は、情報連携に係る証跡が集約するため可監査性に優れるが、情報連携に係る個人情報が一時的に情報連携基盤に留まるため、個人情報が集約しうるとの指摘。

案2は、情報連携に係る証跡が情報連携基盤と情報保有機関に分散するため可監査性に解決すべき問題があり、情報連携に係る行政機関の監視が不十分との指摘。

つまり採用された案2の方法は、情報提供ネットワークシステムのコアシステムに情報が蓄積しないというメリットがある一方で、実際にどのように情報連携がされたかをチェックしにくく（照会と異なる情報が提供されてもわからず）行政機関への監視が不十分になるデメリットがあります。

「国家による監視」の危険性からは一長一短です。情報提供ネットワークシステムの設計がわからないため、この危険性が解決されているのかは不明で、コアシステムを介しない仕組みであることで国家による監視の危険はないとは言えません。

ウ マイナポータル仕組みを使った不正アクセスの可能性

その他にも、国家による国民監視に利用する方法は考えられます。

マイナポータルは番号法上は附則第6条に規定される「情報提供等記録開示システム」として、自分の特定個人情報をいつ、誰が、何の事務で情報提供したのを確認するとともに、行政機関などが持っている自分の特定個人情報を確認する個人情報保護措置の一つとして設置されています。番号法の附則ではさらに行政から個人番号利用事務について情報提供したり、ワンストップサービスの利用などが想定されていました。その後、名称を「マイポータル」から「マイナポータル」に変更し、民間利用が拡大されようとしています。

2013年9月に市民団体（やぶれっ！住基ネット市民行動）が内閣官房社会保障改革担当室に対し、以下の質問をし回答を得ています。

（質問）

「マイポータルは個人のあらゆる特定個人情報を集約し閲覧できるようにする仕組みであり、こ

れ自体がデータマッチングの仕組みとなっている。この仕組みを使って行政機関や警察などが特定の個人の情報をすべて一覧することは、不正・違法ではあるが可能ではないか。」

(回答)

「マイポータルの自己情報表示機能は、法律又は条例の規定による個人情報の開示に関する機能(番号法附則第6条第6項第1号)であり、行政機関や警察が特定の個人の情報を閲覧することはできません。」

この回答では、法律又は条例の規定なしに行政機関や警察が特定の個人の情報を閲覧することはできない、という「制度上の保護措置」があるだけで、系統的に不可能であるとの説明はされていません。

米中央情報局(CIA)のスノーデン元職員によって米国家安全保障局(NSA)があらゆるコンピュータシステムに侵入して通信を傍受していたことが暴露されているように、国家による不正アクセスは法制度による安全措置では防止できません。

エ 情報提供等記録による個人の動静の把握

情報提供記録は特定個人について情報提供ネットワークシステムを利用した情報を集約するもので、それ自体がデータマッチングにより生み出される個人情報です。番号法では、情報照会者及び情報提供者の名称、提供の求めの日時・提供の日時、特定個人情報の項目等を、7年間保存することになっています。

情報提供記録を見ることで、情報提供ネットワークシステムの不正利用の有無を確認することができる一方で、特定個人がどのような行政手続きを行っているかがわかればその人のプロフィールを推測することが可能になります。

そのため番号法では、情報提供記録以外の特定個人情報については、激甚災害時等に金銭の支払いを行う場合と人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難である場合は目的外利用を例外的に認めているものの、情報提供記録については、一切の目的外利用を認めないなどいっそう厳しく規制しています。

この情報提供ネットワークシステムのコアシステムに保存される情報提供記録に不正アクセスすることで、国家は個人の動静を察知することが可能です。

(7) 自治体の条例利用事務の問題点

ア 利用事務が番号法の規定を超えて広がるおそれ

地方自治体は、税・社会保障・防災等に関する事務であれば、条例で定めることにより番号法の別表第一に定められた事務以外でも個人番号を個人情報の検索・管理に利用すること

ができます(番号法第9条2)。そのため番号法の別表をみただけでは、市民には利用事務がわかりません。

さらに条例によって、番号法の法定事務を超えて利用が広がります。住基ネットでも同様に、条例による独自利用が認められていました。その結果条例によって住民基本台帳法では利用しないとされていた税や奨学金などの徴収事務のための所在の追跡や、結核やがん患者の所在追跡などに利用が広がりました。

イ 条例制定の必要による負担の増大

この自治体の独自利用条例は、次の場合に制定が必要です。

- 1)番号法別表第一以外の事務で個人番号を利用する場合
- 2)同一機関内で特定個人情報の授受を行う場合（庁内連携）
- 3)同一地方公共団体内の他機関（市長部局と教育委員会等）への特定個人情報の提供
- 4)個人番号カードの利用

そのため従来から行ってきた自治体内での情報連携も、番号法の制定により個人番号の利用事務になると新たに条例が必要になり、事務の負担が増大し、庁内の情報共有が制約されることとなります。

しかもどのような場合に条例が必要かについては解釈が難しく、専門家でも意見が分かれています。授受される住民情報に個人番号が記載されていなくても、個人番号の利用事務になっている場合は渡した先で個人番号とともに利用されるため条例制定が必要とされています。逐一該当事務を規定する負担を避けるため、番号法別表第二の情報連携事務に該当する場合は包括的に自治体内での連携も認めるという「包括方式」が採用されることが多いものの、それ以外に連携が必要な事務の精査が必要となります。

とくに市区町村の場合、事務の基礎となる住民基本台帳に個人番号が記録されているため、市区町村の保有する住民情報はすべて個人番号に紐づいて管理されていると解釈することもでき、どこまで条例の必要があるかは最終的には裁判所で判断するしかないという見解もあります（「自治体職員のためのマイナンバー実務1・2・3」大山水帆24頁 ぎょうせい2018年4月）。番号法の制定にあたられた水町雅子弁護士も、住民基本台帳事務と他の事務との授受に庁内連携条例が必要かについて、政府見解では住民基本台帳事務は住民に関する基礎的事項としてさまざまな目的に利用することが住民基本台帳法で前提とされているために条例は不要とされているが、情報の授受を住民に明らかにするという趣旨からは条例を定めることが大変望ましいと指摘されています（「マイナンバー条例対応の実務」水町雅子編著80頁 学陽書房2017年3月）。

「番号制度」によって従来の事務を行うためにも必要になった条例制定は、自治体にとって大きな負担になっています。

ウ 条例独自利用事務による情報連携対象事務の拡大

この条例による独自利用事務についても、情報提供ネットワークシステムによる照会・提

供を可能にすることが検討されてきました。番号法別表第二に該当する事務では情報連携で添付書類を不要にしても、自治体独自に給付などを上乗せしたり対象者を拡大している場合、その部分について情報連携ができないと別途添付書類が必要になり、住民の負担軽減にならないという理由です。

番号法に条例事務の情報連携の規定がなかったため、番号法第19条15（現行法では第19条16）に規定する個人情報保護委員会規則により、「準7号規則」として情報連携を行うことが検討されてきました。

個人情報保護委員会は条例事務の情報連携を認める要件として、以下の3点を示しています。

- ①情報提供ネットワークシステムを使用した情報連携
- ②以下の3つの要件に合致している
 - ・趣旨又は目的が、法定事務の根拠となる法令の趣旨又は目的と同一
 - ・独自利用事務の内容が、法定事務の内容と類似
 - ・情報提供者及び提供を求める特定個人情報等が別表事務とほぼ同一
- ③情報照会者である地方公共団体が届出を行い、委員会が総務大臣に通知した後に、委員会において公表した独自利用事務であること

その後、2016年12月25日に個人情報保護委員会規則第五号として、提供できる事務は別表第二と趣旨または目的が同一で事務の内容が別表第二と類似していることと規定しています。

この類似する事務について、個人情報保護委員会は「情報連携の対象となる独自利用事務の事例」を示しています。しかし、例えば児童福祉法による小児慢性特定疾病医療費の支給に関する事務（番号法別表第二の九）に準じる事務として、子どもの医療費助成事務全般や小児慢性特定疾患児の日常生活用具の給付事務に情報連携が可能とされるなど、異質な事務にまで対象が拡大しています。

エ 委員会規則による情報連携は予見不能な提供拡大の危険性

当初この条例利用事務による情報連携は、個人情報保護委員会規則により可能とする方向で、2014年10月7日の第30回個人情報保護委員会などで検討されてきました。しかしその後、委員会規則によって情報連携を認めていくことは、独自利用事務は法律では必ずしも予見可能できない事務であるにもかかわらず規則で提供制限を解除することになり、番号法で提供事務を定めている趣旨に整合しないとの懸念が指摘され、番号法の改正が必要とされています。

2015年3月に提案された番号利用拡大法に向けた法律案の内閣法制局への説明資料によれば、委員会の判断で情報連携を認めると、情報提供ネットワークシステム以外の提供を認めおそれや提供される事務の予見が困難であるために、国民の予見を超えて提供が広がるおそれがあることが改正理由とされています。[\[資料8\]^{viii}](#)

このことは、個人情報保護委員会規則による情報提供を認めている番号法の危険性を示し

ています。

オ 条例事務の提供の「限定条例」が制定されていない

2015年9月に成立した番号利用拡大法では、第19条8として新たに条例利用事務の情報連携が規定され、第26条で条例事務の情報連携では、別表第二の提供事務の規定を準用するものの自治体が提供しないことを定める条例（限定条例）を定めた場合は提供しないことを認めています。これは第22条で情報提供ネットワークシステムにより情報の提供を求められた場合は提供が義務づけられているものの、条例事務では提供の可否は自治体が判断すべきだからです。

この「限定条例」については個人情報保護委員会規則により委員会に申し出ることが必要とされ、2016年12月25日に個人情報保護委員会規則第六号が定められています。しかし多くの自治体では「限定条例」について検討をしないまま、条例事務の情報連携をはじめています。

(8) 地方税関係情報の情報提供

国は、「番号制度」によって提供される個人情報、以前から提供されていたものと変わらない、と説明しています。しかし「番号制度」にともなって、従来は提供されなかった個人情報や本人同意を要した情報が同意によらずに提供されるようになっていきます。

地方税関係情報は、社会保障サービスの給付や費用負担等を判断する資料として、本人の同意または自治体の個人情報保護審議会などの判断により、限定的に提供されてきました。

番号法22条では、情報提供ネットワークシステムで提供が認められている事務では、情報の照会を受けた場合に個人情報を提供しなければならないと、情報の保有機関に提供を義務づけています。一方、地方税法22条では、地方税事務に関する情報について地方公務員法より重い守秘義務を課しています。これは円滑な課税を行ううえで必要な納税者の協力を得るためには、所得等の情報を他に漏らさないという信頼関係が必要だからです。税務情報は課税・徴税のために集められ管理されている情報であり、それを社会保障の費用徴収や給付の際に所得を判断する情報として利用するのは、本来は目的外利用です。この地方税法が求める守秘義務と、番号法による提供義務の関係をどう調整するかは、番号法ができた時から課題でした。

これについて国は、(a) 利用事務の根拠法律に行政に報告する義務が規定されている場合 (b) 申請に基づく事務で本人同意がある場合は、情報提供ネットワークシステムで提供しても地方税法上の守秘義務違反にはならないと整理し、法律上の提供義務が明記されていない場合は、従来どおり本人同意がないと自治体は提供できないとしてきましたが、この本人同意の取得については、法令で定めるとされながら規定されないままでした。[\[資料9\]ix](#)

情報連携の開始直前の2017年5月29日になってようやく、番号利用法の情報連携対象事務のうち地方税関係情報の提供に本人同意が必要な事務の告示が公布され、翌日施行されまし

た。

しかし2018年6月19日に成立した「第8次地方分権一括法」により、従来本人同意が必要とされていた入所措置等の費用徴収に関する事務処理において、本人同意なくマイナンバーを利用した地方税関係情報の情報連携を可能とする法改正がされました。本人同意なく行政機関が本人等の収入状況に関する報告を求めることを可能とするために、地方税法に抵触しないように新たに収入申告の義務と申告しない場合の罰則を規定しています。本人同意の手間を省くという行政の都合のために、福祉サービスの対象者に新たに義務と罰則が課せられるようになりました。[資料10]^x

この例は、行政サービスの対象者に新たに義務や罰則を課してでも、情報連携を拡大しようとする国の姿勢を表しており、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の実現を目指したはずの「番号制度」が、行政事務のための制度に変質しつつあることを示しています。

3. 情報提供ネットワークシステム以外の情報連携

(1) 警察、公安機関への特定個人情報の提供と利用

番号法19条14（旧19条12）では、刑事事件捜査や税の犯則調査その他政令で定める公益上の必要があるときに、特定個人情報の提供を認めています。番号法施行令の別表では、破壊活動防止法、国際捜査共助等に関する法律、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律、無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律など治安立法をふくめた26事務に提供を認めています。

これらの提供について、内閣府大臣官房番号制度担当室作成の番号法逐条解説ではその理由を「例えば、個人番号を漏えいした本法違反の刑事事件において、漏えいに係る特定個人情報を証拠として裁判所に提出する場合などである。このような場合にも調査等を制限することなく行うため、提供制限の例外とするものである。」と、証拠として提出された書類にマイナンバーが含まれている場合を想定したものと説明してきました。

しかし個人情報保護委員会の「金融業務における特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン」に関するQ&Aでは、

Q 16-4 税務調査において、個人番号を指定した調査要求があった場合、その個人番号に基づいて資料の検索を行うことはできますか。

A 16-4 税務当局が、番号法第19条第14号並びに番号法施行令第26条及び別表第8号の規定に従って、租税法令に基づき、納税者の個人番号を指定して資料の提出要求を行った場合、提出要求に対応する範囲で、個人番号に基づいて資料の検索を行うこと自体は法令に基づく適法な行為と解されます。（平成29年5月更新）

と説明しているように、単に証拠にマイナンバーが含まれている場合だけではなく、マイナンバーを指定して資料の提出要求を行うなど積極的にマイナンバーを使用することを認めています。

そして番号法9条5では、「第十九条第十二号から第十六号までのいずれかに該当して特定個人情報の提供を受けた者は、その提供を受けた目的を達成するために必要な限度で個人番号を利用することができる。」と、警察等が必要と判断すれば利用が可能で、番号法20条で特定個人情報の収集・保管が認められています。

警察等に提供された特定個人情報の扱いについて、福島みずほ参議院議員が質問主意書（第189回国会（常会）質問主意書 質問第136号）で、提供を求めた個別の刑事事件捜査に限定して利用されるのか、それともその他の刑事事件捜査等にも利用されるのか、「目的」と「限度」の判断基準を示されたいと求めたことに対して、国は「個別具体的な事案に即して判断されるべきものであり、あらかじめお尋ねの『判断基準』をお示しすることは困難」と回答し、他の刑事事件捜査等に利用するために記録保存される可能性を認めています。なおこれら利用に対しては、個人情報保護委員会の指導及び助言、勧告及び命令、報告及び立入検査の適用除外になっています。[資料11、12]^{xi}

警察等の中でマイナンバーによって、さまざまな情報がデータマッチングされていく可能性があります。「国家による監視」による萎縮効果をもっとも懸念される警察や公安機関での恣意的利用が可能で、その利用が規制されていないことは、「番号制度」に対するもっとも大きな不安です。

(2) 自治体条例改正による警察等へのオンラインでの特定個人情報の提供

番号法の個人情報保護の規定が、個人情報保護法や行政機関個人情報保護法などの読み替えによって規定されたことにもない、自治体が定めた個人情報保護条例をそれに準じて改正することが求められました。それに合わせて、個人情報保護条例の見直しが行われています。その際、番号法19条に該当する場合は外部提供や外部とのオンライン回線結合を認めるよう条例改正をしている例があります。

東京都情報公開・個人情報保護審議会は、「番号制度」導入に伴う東京都における特定個人情報保護のあり方についての答申（2015年3月）で、都条例におけるオンラインによる保有個人情報の提供を原則禁止とする規定を、必要な保護措置を講じることによってオンラインによる保有個人情報の提供が原則可能となるよう改正することを答申しました。

答申では番号法が東京都の個人情報保護制度に及ぼす影響について、「番号法は、個人及び法人等に悉皆性・唯一無二性・視認性を有する新たな個人番号及び法人番号を付番し、情報提供ネットワークシステムという新たな情報連携の仕組みを利用することによって、複数の機関間において同一者の情報を紐付けして相互に活用することで、行政運営の効率化と国民負担の軽減を図ることを主たる目的としており、都政の適正な運営と個人の権利利益の保護を目的とし、オンラインによる個人情報の外部提供を原則禁止とする東京都個人情報の保護に関する条例（平成2年東京都条例第113号。以下「都条例」という。）とは、明確な視

点の相違が認められる。」と、従来の「都政の適正な運営と都の個人の権利利益の保護」という目的と番号法の目的が明確に異なることを認めた上で、

「都条例におけるオンラインによる保有個人情報の提供を原則禁止とする規定については、必要な保護措置を講じることによって、オンラインによる保有個人情報の提供が原則可能となるよう改正すべきである。」と答申し、答申にそって都個人情報保護条例が改正されました。

この改正について答申は、以下のように説明しています（25頁）。

「○ 都条例第11条第2項は、事務の執行上必要かつ適切と認められ、個人情報について必要な保護措置が講じられている場合を除き、オンラインによる保有個人情報を外部に提供することを禁止している。

○ 一方で、番号法は、異なる機関の間における特定個人情報の情報連携は、国が新たに構築する「情報提供ネットワークシステム」を通じて行うことを原則としており、オンラインによる提供を原則禁止する都条例の前記規定とは相反する考え方となっている。

この点について、情報提供ネットワークシステムによる提供は、事務の執行上必要かつ適切と認められ、個人情報について必要な保護措置が講じられている場合に該当すると解すれば、都条例の規定には違反しないとすることが可能であるため、必ずしも当該都条例の規定を、番号法の考え方に合わせて改正しなければならないものではない。

○ しかし、近時の情報通信技術の急速な進展に鑑みれば、今後、オンラインによる保有個人情報の提供に対する要望が高まるとともに、技術面の向上によって、個人情報について「必要な保護措置」が十分に講じられていると解することができる事例が増加することも予想される。

そこで、都条例におけるオンライン提供に関する規定の考え方について、原則禁止から原則可能に変更するとともに、従来の例外事由である「個人情報について必要な保護措置が講じられている場合」について、これを適用要件にする形で改正すべきである。」

このような条例改正について、番号法の立案にあたった水町雅子弁護士や行政法の宇賀克也東大大学院教授、元内閣官房参事官補佐の梅田健史東京地検検事共著の「自治体職員のための番号法解説 [実務編]」（第一法規 2014年12月）では、「オンライン結合規制等、番号法に基づく適正な情報連携を禁止する旨を条例で定めている地方公共団体においては、番号法19条各号に列挙された場合であれば、特定個人情報のオンライン結合等を可能とするよう定めることが求められる」（139頁）と述べています。つまり番号法第19条14に規定された警察等への情報提供も、オンライン回線接合で可能とするよう求めています。

自治体行政の適正な運営と住民の個人情報など権利利益の保護のために住民とともに育ててきた個人情報保護の規定や自治体のコンピュータシステムが、「番号制度」に伴い警察等とのオンライン回線を可能にして監視国家に資するものに変質しようとしています。

「番号制度」は警察等に特定個人情報が提供され記録保存されマイナンバーにより正確に照合され効率的に管理されるという、国家により個人の様々な個人情報が「個人番号」をキ

一に名寄せ・突合されて一元管理される国民監視の社会に向けて進もうとしています。

4. 本人確認にともなう問題

「番号制度」では、アメリカ、韓国など共通番号制度を先行して実施している国で成りすまし被害が多発していることを受けて、個人番号利用事務や個人番号関係事務でマイナンバーの提供を受ける際には必ず「本人確認」を行うことを法定しています。

この「本人確認」は、従来から行われている各事務ごとの手続きの際の本人確認とは異なり、番号が真正なものであることの番号確認と、本人であることの身元（実存）確認の二つが要件とされ、その方法を政令で規定するとともに、政令によりがたい場合は各個人番号利用事務実施者で定めることにしています（以下、この「番号制度」固有の本人確認は「本人確認」と記載します）。

この「本人確認」のための手段として、個人番号カードが新たに交付されています。個人番号カードの券面表には4情報（氏名、住所、生年月日、性別）、顔写真、交付市町村名、有効期間、電子証明書の有効期限、臓器提供意思が記載され、券面裏には個人番号と氏名が記載されるとともに個人番号が読み取れるQRコードが付いています。なお氏名は、希望者には旧姓の併記を可能にする改修が行われています。

個人番号カードにはICチップが内蔵され、アプリケーション(AP)として

- ・4情報と顔写真の画像、個人番号の画像を記録する券面AP
- ・署名用と利用者証明用の電子証明書を記録するJPKI-AP
- ・個人番号や4情報をテキストデータとして利用する券面事項入力補助AP
- ・住民票コードを記録する住基AP

が内蔵されるほか、空き領域があり、自治体は条例で、国の機関等は総務大臣の定めるところにより利用が可能で、民間事業者も総務大臣の定めるところにより利用可能となっています。

署名用電子証明書は、公開鍵のほか4情報と発行番号（シリアル番号）も記録され、電子文書を送信する際などに本人であることの証明をするとともに、文書が改ざんされていないことを確認するものです。利用者証明用電子証明書には4情報は記録されず公開鍵と発行番号が記録され、ログインの際に利用者本人であることのみを証明する仕組みです。なお電子証明書は、住基カードでは希望者のみ申請により内蔵されましたが、個人番号カードでは通知カードで希望しないことを記載しないと内蔵されることになっています。個人番号カードの有効期間は10年（20歳未満は5年間、外国人は在留期間による）ですが、電子証明書の有効期間は5年です。

以下、この「本人確認」の仕組みと個人番号カードについての問題を述べます。

(1) 不必要な個人情報に常に提示するプライバシー侵害

行政手続きにおいては、その処理に必要な必要最小限の個人情報の提供が原則です。しか

し個人番号利用事務では本人確認書類の提出が必要になるため、住所・氏名・生年月日・性別の4情報をつねに提示することになります。また個人番号カードは広く本人確認の必要な窓口で身分証明書として利用することを認めているため、4情報も伝わります。

後述するDV等被害者などの場合、住所が伝わることにより危害を受けるおそれがあります。

また性同一障害者にとっては、戸籍上の性別を伝える精神的苦痛を強いられることとなります。そのため行政手続きで性別が不要である場合は申請書の性別欄を削除したり、精神保健手帳では性別記載を任意にしたり、国民健康保険証では性別記載を裏面にするなど可能なかぎり性別を伝えないようにする配慮が進んでいます。2015年5月の番号利用拡大法の衆議院審議においてはこれらを踏まえて、個人番号カードの性別の記載の必要性や記載への配慮が問題となり、性別やマイナンバーを隠すためのカードケースを配布することになりました。

しかしカードケースから出されれば性別がわかるだけでなく、通知カードを使って番号確認をする場合は通知カードの券面に性別が記載されており、不完全なプライバシー保護策になっています。

(2) 成りすまし不正取得が可能な個人番号カードに本人確認を依存する危険

2016年1月に個人番号カードの交付がはじまって以降、他人が個人番号カードを取得する事件が3件報じられています。

2016年8月に報じられた埼玉県熊谷市の例は、親族名義のカード申請書を不正入手し自分の顔写真を貼って申請して2016年4月22日にだまし取ったものです。親族と住所が同じで年齢も似ていたために同一人と信じて交付したとされています。

2016年9月に報じられた兵庫県芦屋市の例は、姉妹のカードを作成する際に職員が誤って妹の申請書に姉の個人番号を記載してしまい姉（31歳）のカードに妹（26歳）の顔写真を掲載して発行したことが原因です。

2017年11月に報じられた東京都江戸川区の例は、死亡した知人男性に成り済ましてマイナンバーカードの交付申請書を偽造して申請したもので、フィリピンに出国した男性が死亡後、男性になりすまして住民票の住所を自分の家に変更し自宅に届いた書類を使って自分の写真で申請しています。

10年間交付された住民基本台帳カードでも、様々な対策が講じられたにもかかわらず不正な成りすまし取得が続いています。番号法では新たに不正取得への罰則がもうけられましたが、それで不正取得が防止できないことを示しています。

(2018年)2月28日には横浜市で、交付前の個人番号カード78枚が盗まれる事件も起きています。この個人番号カードは住民基本台帳カードとは異なり、マイナンバー記入の際の本人確認書類として法的な根拠が与えられています。そのため個人番号カードを示されれば、たとえその他の資料から別人の可能性を疑ったとしても、本人として手続きをせざるをえないと思われれます。個人番号カードの成りすまし取得は起きないことを前提として「本人確認」の仕組みが作られていることは、制度の欠陥です。

(3) QRコードからマイナンバーが読み取られるリスク

個人番号カードに記載されているマイナンバーは、個人番号の利用事務等でなければ記録・利用することはできません。そのためマイナンバーはカードの裏面に記載しコピーは表面のみ認めるという「対策」がされていましたが、それだけでは不十分であることから、性別やマイナンバーの部分をマスキングするカードケースが配布されています。しかしマイナンバーを読み取ることができるQRコードの部分はマスキングされていないことが後に指摘され、2016年6月に総務省と個人情報保護委員会はQRコードのコピーやインターネット等への掲載に注意喚起をしています。

(4) 電子証明書のシリアル番号の個人識別コードとしての利用

個人番号カードに内蔵されているICチップには、希望しない意思表示をしなければ電子証明書が内蔵されています。この電子証明書には発行番号（シリアル番号）が付番されていますが、政府はこの発行番号と顧客データを紐づけて管理することにより、様々なサービスを展開しようとしています。この利用ではマイナンバーを使用しないため、法令で利用が限定されているマイナンバーとは違い、民間も含めて幅広く利用可能と説明しています。そのために、本来は単なる電子証明書の番号として5年間の更新の都度変更される利用者証明用電子証明書のシリアル番号を、変更履歴を管理することによって個人を識別するコードとして利用可能にしています。

この仕組みによって、たとえば総務省は「マイキープラットフォーム」という自治体のポイントサービスや図書館や公共交通などのカードの一本化を推進しようとしています。希望者がマイキーIDという個人識別コードを作成して利用を管理しますが、電子証明書と連携しており、さらに個人番号カードの空き領域にマイキーIDの登録も検討されています。

マイキープラットフォーム構想では、マイナンバーカードやマイキープラットフォームには、図書館の貸出し履歴や物品の購入履歴等の情報は保有できないようにすると説明されています。しかしこれら電子証明書のシリアル番号や個人番号カードの空き領域の利用については、マイナンバーが利用されていないということで、マイナンバーと同様に個人を識別特定する利用でありながら個人情報保護の規定が番号法にはありません。

住基ネットの違憲訴訟では、大阪高裁で以下のように住基カードの利用の危険を指摘し、違憲判決がされています。

「住民が住基カードを使ってそれらのサービスを受けた場合には、その記録が行政機関のコンピュータに残り、それらの記録を住民票コードで名寄せすることも可能である。……行政機関において、住民個々人の個人情報が住民票コードを付されて集積され、それがデータマッチングや名寄せされ、住民個々人の多くのプライバシー情報が、本人の予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される危険が相当あるものと認められる」(平成18年11月30

日大阪高裁判決(平成16(ネ)1089))。

これに対して住基ネットを合憲とした最高裁判決は、次のように判示して合憲と判断しています。

「(原審は)住民が住基カードを用いて行政サービスを受けた場合、行政機関のコンピュータに残った記録を住民票コードで名寄せすることが可能であることなどを根拠として、住基ネットにより、個々の住民の多くのプライバシー情報が住民票コードを付されてデータマッチングされ、本人の予期しないときに予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される具体的な危険が生じていると判示する。

・・・しかし・・・システム上、住基カード内に記録された住民票コード等の本人確認情報が行政サービスを提供した行政機関のコンピュータに残る仕組みになっているというような事情はうかがわれない。」(平成20年3月6日最高裁判決(平成19(オ)403))

この判決が示しているように、大阪高裁判決が指摘した個人番号カードの利用の記録が本人識別情報とともに行政等のデータベースに記録される場合は、憲法違反となる可能性があります。しかし番号法第1618条では個人番号カードのICチップの空き領域の利用について、条例や政令で定めるところにより利用可能で、この場合カード記録事項の漏えい、滅失又は毀損の防止その他のカード記録事項の安全管理を図ることを規定しているだけで、個人番号カードや電子証明書を使ったデータマッチングの禁止など個人情報保護の規定がありません。

第3. 日本年金機構のデータ入力再委託の問題点

日本年金機構は2018年3月20日、マイナンバーを記載して提出された扶養親族等申告書等の入力業務を委託したSAY企画が、年金機構との契約に反し無断で中国の会社に入力作業を再委託していたことを公表しました。委託業者の入力漏れ・入力誤りにより年金支給額が間違っていたことで発覚し、大きな社会的関心を集めました。国会審議等で年金機構のさまざまな委託管理が明らかになっています。

年金機構は再委託を調査した日本IBMの調査結果報告書をもとに、再委託先に提供された個人情報には氏名とフリガナだけでマイナンバーは提供されていないと説明しましたが、この報告書ではその根拠が示されていないとして国会で問題となり、改めて報告書を第三者機関で検証することになりました。年金機構は6月4日に、TIS株式会社による日本IBM報告書の検証結果とともに、年金機構が設置した調査委員会の報告書を公表しています。

このTIS株式会社の検証報告書は、氏名とフリガナのみであったとの結論は信頼性があると評価できると結論づけていますが、しかしそれは日本IBMが調査できた範囲では調査方法は妥当だったという評価です。検証報告書では、以下のように調査には限界があり、再委託先のデータそのものの確認はできなかったことを示しています。

「日本IBMの調査開始時点において、すでに再委託業務は終了しており、再委託期間に遡った調査に必要なログ取得などを十分に行うことができない状況であったと推察される。また、海外にある再委託先事業者に対する調査については、再委託先事業者は機構と直接の契約関係にはなっておらず、第三者としての協力依頼であり、情報の取扱いに係わる情報セキュリティ対策と関係作業の運用実態の調査範囲には、制約があったものと考えられる」(TIS検証報告書 3頁)

一方、この不正再委託を機に年金機構が委託状況を調査したところ、仙台広域事務センターが委託した恵和ビジネスでも国民年金保険料免除納付猶予申請書等の不正再委託が行われていたことが、4月6日公表されています。この再委託先に提供された情報の中には、マイナンバーも含まれていたことが福島みずほ参議院議員の質問主意書(第196回国会(常会)質問第191号)への回答で明らか^eにされました。[\[資料13、14\]^{xii}](#)

この不正再委託問題は、「番号制度」のもつ様々な危険性を浮き彫りにしています。以下、3点について述べます。

1. 情報連携のむずかしさ

この不正再委託の発覚により、2018年3月から予定されていた年金情報の情報連携は再び「延期」されました。3月22日に内閣府と総務省が自治体や関係機関に送った年金の情報連携の「抑止」の通知では、延期の理由として以下の3点あげており、単に不正再委託だけではない情報連携の課題があることが示されています。

(1) 機構の業務管理面の課題

機構の外部委託業者の業務が適切でなかった事案があったことを受け、機構において外部委託事業者に対する監督体制の在り方の見直しを図る必要がある。

(2) 機関間試験において把握された課題

機構等と地方自治体等との間での機関間試験において、一部の事務手続について、適切に情報照会できない不具合が起こることが判明している。

(3) 情報照会機関における事務運用に係る課題について 年金制度は複雑であり、かつ、年金額に関する情報については、情報連携で提供される情報項目が極めて多く、その解釈も難しいことによる地方公共団体等の情報照会機関における事務運用上の懸念がある。

福島みずほ参議院議員の質問主意書への回答で、政府はこの(2) 機関間試験において把握された課題とは、情報照会の対象となる年金関係情報の起点となる日についてシステム上の設定に誤りがあったため、2018年11月に修正を行うと回答しています。

また(3) 情報照会機関における事務運用に係る課題については、情報照会機関が行う年金関係情報連携の対象となる事務手続について、従来の年金支給額決定通知書等の書類を用い

る方法から、年金関係情報連携により提供される年金関係情報を利用する方法に変更しても、当該事務手続を円滑に運用することが可能であるかという懸念であることを説明しています。これに対しては、年金関係情報の確認に係る業務マニュアルを作成し、情報照会機関に対して提供すること等の必要な支援を行うとしています。

このことは、事務の効率化や正確性の向上を期待されている情報連携が、データの設定一つで大量の誤った情報を提供する危険を示しています。また業務マニュアルを参照しながらでなければ提供された情報を利用できないようでは、情報照会機関の事務はかえって非効率になるおそれがあります。

2. 委託による漏えいの危険

「番号制度」がはじまって以降、マイナンバーの提供や管理の負担の軽減のために、多くの事業者がマイナンバー管理を外部委託しています。今回の不正再委託問題により、これら外部委託の安全性が問われています。

年金機構の水島理事長は3月29日の参議院厚生労働委員会で質問に答え、「私は、外部委託に関しまして、やるべき外部委託とそうでない外部委託というのはあるというふうに思っております。特に、特定個人情報、マイナンバーでございますが、このように極めて重要な個人情報を取り扱う状況の中で、果たしてこのような業務が、マイナンバーを取り扱う業務について完全に外部委託をしてもいいかどうかについては慎重な検討を要するというふうに考えておまして……」と、渦中の責任者として説明しています。

いままでベネッセからの漏えい事件など再委託先からの漏えいが多く発生し、そのため年金機構をはじめ行政機関は個人情報を扱う業務の再委託を禁止してきました。しかし番号法では再委託を認め、委託者が再委託先以降に対しても委託先と同様に間接的に監督義務を負うことを定めています。

今回の不正再委託により、委託先の安全管理の状況が問われるとともに、漏えいの疑いが発生したときの個人情報保護委員会の被害防止に向けた対応が問われています。

3. 年金機構がマイナンバーを扱う危険

年金情報の情報連携の「延期」が主な原因となり、現在情報提供ネットワークシステムは本来利用を予定していた2296の手続きのうち半数近い1056の手続きが利用できない状態になっていることが示すように、「番号制度」において日本年金機構は大きな役割を果たしています。

この年金機構では、2015年6月に不正アクセスにより年金個人情報125万件が漏えいしたため、「番号制度」の利用開始が延期されてきました。利用は平成29年11月から可能になりましたが、情報連携は延期されています。前身の社会保険庁時代には、年金個人情報の不正閲覧や年金記録の漏れなども発生しています。

このような状態でありながら、年金機構は(2018年)3月5日から「これまで基礎年金番号を

記載して届け出ていただいていた届書にはマイナンバーを記載して届け出ていただく」と周知を始めました。しかし国民年金法や厚生年金法の施行規則では、届出に「個人番号又は基礎年金番号」のいずれかの記入を規定しているだけであり、「原則としてマイナンバーを記入いただく」という法的な根拠はありません。

福島みずほ参議院議員の質問主意書に対しても、施行規則では「個人番号又は基礎年金番号」となっていることを認めながら、「個人番号の利用を促す観点から、御指摘のような記載が機構のホームページになされているものと承知している」と答弁し、法的根拠もなしに年金機構が「原則としてマイナンバーの記入」を求めていることが明確になりました。

この対応からは、年金機構が不正アクセスによる漏えいや不正再委託の発生によるプライバシー侵害をどこまで受け止めているのか疑問であり、このような機関がマイナンバーを扱うこと自体、「番号制度」の危険性を示しています。

第4. プライバシー侵害を生じさせる危険性

政府は「番号制度」に対して、「国民の懸念」があることを認めています。そのためその危険性を現実化させないための個人情報保護の仕組みとして、

- ・ 第三者機関としての（特定）個人情報保護委員会
- ・ 情報提供等記録の確認のための「マイナポータル」（情報提供等記録開示システム）
- ・ 特定個人情報保護評価

などの制度を新たに設けています。

しかしこれら個人情報保護制度の実態が明らかになるにつれ、「番号制度」の危険性を防ぐことができないのではないかという疑問を抱いています。

以下、個人情報保護委員会への共通番号いらないネットによる質問と回答から見える制度の欠陥と、マイナポータルの危険性、政府が現実の危険性を認識しているDV等被害者に対する対策の3点から、現在の個人情報保護措置ではプライバシー侵害を防げないことを指摘します。

1. 個人情報保護委員会が実効ある調査や指導監督を行っていない

(1) 市民からの疑問に応えようとしない姿勢

昨年度の特別税額通知書の誤送付等による漏えいの発生や情報連携システムに対する会計検査院の指摘、3月の日本年金機構の不正再委託の発覚など、マイナンバー制度の問題が次々と明らかになるなかで、個人情報保護措置の要である個人情報保護委員会が機能していないのではないか、そうすると「番号制度」の「危険性」は現実化するのではないか、という疑問から、共通番号いらないネットでは今年(2018年)1月30日にこれらの疑問について、個人情報保護委員会に質問書を提出しました。

しかし4月4日、個人情報保護委員会から「個別の事案に関する質問なので回答しない」

と拒否されました。「番号制度」に対する苦情処理を職務とし市民に対する窓口と考えていた委員会の回答拒否には、たいへん驚かされました。抗議をし引き続き回答を求めましたが、回答はありませんでした。[資料15]^{xiii}

共通番号いらないネットは、個人情報保護委員会の委員長に質問をしました。委員会は有識者9名の委員と事務局で構成される機関で、委員が専門性の高い議論で判断することになっています。しかし私たちの質問は再三求めても委員に届けられることはなく、委員会で議論もされないまま事務局の判断で回答拒否されました。事務局が処理していくのでは、独立性の高い第三者委員会にしている意味がありません。

(2) ヒアリングにより明らかになった個人情報保護委員会の対応

その後(2018年)8月29日に、参議院内閣委員会の田村委員の仲介で、個人情報保護委員会へのヒアリングの機会を持つことができ、これらの問題と年金機構の不正再委託問題への対応について、説明を受けました。

しかし説明を求めた特別税額通知の誤送付の実態や、年金機構の不正再委託でマイナンバーも提供されていた事例の内容、委員会の行った調査や指導の内容など、具体的な事柄は、「個別の内容はお答えできない」との回答に終始しました。

また、住民税の特別徴収税額通知を送付した自治体や送付された事業者の安全管理措置、会計検査院に指摘を受けた情報連携の機関などについて、委員会として調査を行っていないことが明らかになりました。

さらに特別徴収税額通知へのマイナンバーの記載を市町村に迫り漏えいの原因を作った総務省に対しては、「制度官庁の制度設計に対する指導監督は想定していない」と回答されています。

不正再委託が発覚した年金機構については検査を実施したと回答されましたが、その具体的内容は公表されませんでした。

委員会による立入調査や指導監督など番号法の個人情報保護規定が機能していないのではないか、と思わざるをえない対応でした。

(3) 特定個人情報保護評価制度でリスクは防げるのか

「番号制度」とともに始まった個人情報保護措置である特定個人情報保護評価制度についても、特別徴収税額通知や情報連携、年金機構などいずれも、保護評価書に記載されたリスク対策が実行されていない実態が発覚したにもかかわらず調査・検証はされていません。

それどころか、特別徴収税額通知の誤送付等では「特定個人情報保護評価では人為的ミスは防げない」と回答されたり、年金機構の不正再委託では「提供された情報に個人番号が含まれていないから番号法の再委託には該当しない」と回答されるなど、特定保護評価制度の実効性への疑問が広がりました。

「特定個人情報保護評価書」は書類上の不備をチェックされているだけで、評価書に反し

た運用がされていても、運用を止めることができません。また個人情報保護委員会も年に27件程度の定期的な立入検査を行うことしかできず（「平成29年度年次報告」）、それで違反を把握することは困難です。**[資料16]**^{xiv} 個人情報保護委員会は、苦情あっせん相談窓口に寄せられた情報により必要な指導助言を行っているとは説明していますが、この窓口は、相手方への苦情の内容の伝達あっせん、他の相談窓口の紹介、監督部門への取次ぎなどを行うだけで、通報者にその後の処理の報告もされず、委員会がどのように責任をもって苦情を処理するのか、その処理基準や対応の仕方も明らかにされていません。

2. マイナポータルのもたらすプライバシーや財産の侵害

マイナポータルは、番号法上は「情報提供等記録開示システム」（マイ・ポータル）として、個人情報保護を主目的として設置されることになっていました。しかし現在政府は、「マイナポータルで提供する機能を、行政機関だけではなく企業や市民団体等の民間組織に対してもAPI群としてまとめて提供することで、自己情報や検索機能を活用した新たな行政サービス・民間サービスの開発を加速させる」（マイナンバー社会保障・税番号制度概要資料 平成30年8月版54頁）として、金融、通信、健康・医療・医薬など民間に利用拡大しようとしています。

しかしこのマイナポータルには、プライバシー侵害の危険性があります。

(1) 情報格差対策としての任意代理人の危険性

マイナポータルを利用できる人とできない人との間で、情報格差（デジタル・デバイド）が広がります。行政からのお知らせが、紙の通知からマイナポータルへの置き換えが進むと、パソコンに習熟していない人も利用せざるをえなくなり誤操作などもリスクも負います。政府はこの問題を、公共の場やコンビニなどに置かれる「キオスク端末」の利用で対処しようとしていますが、第三者によるのぞき見の危険も生まれます。

もう一つのデジタル・デバイド対策として、任意代理人による操作を認めています。しかし政府の担当者である向井治紀内閣官房社会保障改革担当室審議官も、代理人が操作する危険性をこう指摘していました。**[資料17]**^{xv}

「マイ・ポータルというのは極めて危険度が高いです。逆に言うと自分の情報を全部見ることができてしまうというのは極めて危険度が高いので、そういう意味では代理をする場合でも、やはり一定の非常に高いセキュリティー、あるいは厳格な要件を設けざるを得ないと思っています。例えば、高齢者の方でも成人後見人制度で成人後見になってしまいますと、自動的に法的代理が発生しますが、逆に言うとそういう場合に相続などの関係で、利益相反ということが起こることは十分あります。また、親が子どもの法定代理人になりますけれども、親子関係であっても、例えばドメスティックバイオレンスなどで子どもを連れて逃げている場合などは、逆に子どもの情報を得ることによって住所を引き出せることが考え

られます」(番号制度シンポジウム2011年11月25日鳥取会場議事録45頁)。

しかし要件を厳しくすればデジタル・デバイド対策にならないというジレンマがあります。

(2) 不正閲覧で個人の情報がすべて漏洩

マイナポータルはインターネット上の個人サイトで、個人番号カードに内蔵する電子証明書とパスワードにより本人確認してアクセスします。個人番号カードとパスワードが不正に入手されてしまえば、他人の個人情報を閲覧したり、他人に成りすまして手続きを行うことが可能です。番号法を審議した2013年の衆議院内閣委員会では、政府の担当者は「マイポータルはアクセスさえできてしまえば、ある一人の番号付きの情報が全て得られる」と答えています(3月27日、4月24日)。[\[資料18、19\]](#)^{xvi}

国会審議ではさらに具体的に詐欺の危険として、例えば老人宅に訪問して「法律が通ったから全員パソコンでいろいろやらなきゃいけないんですよ」とだまし、犯人がパソコンを持ってきて「かわって手続きをやってあげましょう」というようなことが起きないかとの質問に対し、「番号制度があるなしにかかわらず、そのような不正、詐欺事件というのは起こり得る」と答弁されています(4月3日)。[\[資料20\]](#)^{xvii} しかし振り込め詐欺被害等が増加している中で、マイナポータルは詐欺グループにとっても便利な道具になり被害を助長します。

3. DV等被害者の住所等が加害者に伝わる危険性

(1) 番号通知による危険性

近年DV(配偶者からの暴力)・ストーカー・虐待の被害は年々増加し、警察庁の統計では昨年度DV相談は72,455件、ストーカー相談は23,079件と過去最高を記録しています(平成30年3月15日「平成29年におけるストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等への対応状況について」)。虐待の報道を見ない日はなく、もはや希少なケースではありません。国は被害者の死傷というもっとも深刻な危険性があるこれらDV等被害では、「番号制度」により現実に危険性が生じる可能性を認めています。

個人番号の通知にあたっては、住民票の世帯単位に送付されるため、DV等被害者の通知カードが加害者の手元に渡ると、通知カードを取りに来いなどと言われ命にかかわる事態を招くおそれもあることが国会審議で指摘されました(2013年5月21日参議院内閣委員会)。[\[資料21\]](#)^{xviii} 政府はその危険性を認め、対処を関係自治体と検討したいと答弁しましたが、2015年10月5日の通知送付開始直前の8月7日になってやっと、住民登録地で通知カードを受け取れないDV等被害者への送付先登録を8月24日から9月25日までの1カ月間で行うことを周知しました。

しかし周知も受付も期間が短く、また送付先の住所を市区町村に届けることへの不安もあり、手続きできなかった被害者も少なくないと指摘されています。総務省も10月5日に、居

所情報の登録申請が間に合わなかった場合等の取扱いについて通知しています。

(2) 情報連携とマイナポータルの利用による危険性

情報連携とマイナポータルの利用開始によりDV等被害者の居所が加害者に伝わる危険性が増大します。政府は2017年7月18日の情報提供ネットワークシステム試行運用開始直前に、7月13日、7月14日と続けてDV・虐待等被害者に係る不開示コード等の設定について自治体に通知し、さらに運用開始後の8月9日、11月8日に設定にあたっての留意事項を通知しましたが、自治体の対応は後手に回らざるをえませんでした。[\[資料22\]](#)^{xix}

これら通知において政府は情報連携の危険性として、「避難先市町村から避難元市町村に居住する加害者に係る情報照会をした場合に、当該避難先市町村からの照会記録があることにより当該DV・虐待等被害者の避難先の都道府県又は市町村に係る情報が伝わるケース」「DV・虐待等被害者が加害者の所在地にマイナンバーカードを置いたまま避難した場合や、マイナポータルにおいて加害者を代理人設定している場合に、加害者がDV・虐待等被害者の自己情報を直接確認して避難先の都道府県又は市区町村に係る情報が伝わるケース」等を認めています。

これらマイナポータルによる開示から察知されるケースだけでなく、情報連携によって情報提供先から加害者に避難先の居所等が伝わる可能性もあります。総務省はこの情報提供先から伝わる危険性に対しては、情報連携のために住民情報を管理する自治体中間サーバーから自動的に情報を提供しないための「自動応答不可フラグ」の設定を、マイナポータルから伝わる危険性に対しては開示を行わない「不開示該当フラグ」の設定を、周知徹底するよう自治体に求めています。しかしこれは全ての情報連携事務所管課において対応の徹底が図られなければならない、設定対象者の情報共有の手段、ルート等についての検討が必要とされ、さらに自治体以外の情報提供先機関での対応も必要です。

DV等被害者については、住民票写しの交付や住民票の閲覧によって加害者に居所が知られることを防ぐ「支援措置」が申請により講じられていますが、住民登録の担当以外の部署から通知などにより居所が漏えいする事件が、本年も足立区、岐阜県土佐市、岐阜県関市、長崎県東彼杵（そのぎ）町、愛媛県松前町などで報じられています。また2月には2012年に神奈川県逗子市で、納税課から漏えいした住所先に押し掛けて発生したストーカー殺人に対し、市に110万円の支払いを命じる判決もありました。同じ自治体内でも他の所管から漏えいする事件が発生している現実をみれば、提供先の機関まで対策を徹底することは極めて困難です。

(3) 被害者や自治体に提供の選択権を認めない「番号制度」の危険性

DV等被害者への対応において、情報提供にあたって本人や自治体の選択権を認めない「番号制度」の欠陥が、さらに危険性を増大させています。情報照会元自治体に加害者が居住し情報提供により居所等が伝わる可能性を察知しても、自動応答による提供を停止して職

員が対応することになるだけで、あくまで提供を求められれば番号法22条の規定により提供せざるをえません。

DV等被害への影響を配慮せずに作られ事後的な対策に迫られている「番号制度」は、生命、身体及びプライバシーに関する権利への現実的な脅威となります。

第5. 「番号制度」が権利行使を萎縮させること

私は最初の職場である保健所から現在の福祉事務所まで常に住民と直接接する仕事をしてきた中で、自らの知らないところで行政が個人情報を利用することに対する住民の不安に触れてきました。

最初に勤めた保健所の窓口では、子の医療費助成で来所した母親が申請をためらっていたため事情をうかがったところ、病気の情報が小学校入学の際に伝わり就学の判定で望まない扱いをされるのではないかと心配しているとの話をされた経験があります。そのとき、申請の内容は医療費助成のために使われ、親の知らないところで他の目的に提供はされないのので安心して医療費助成を利用するよう勧め、申請を受けました。私はこの経験で、権利行使を保障するためには自己情報コントロールが必要であることに気づきました。

現在の職場である福祉事務所でも、生活保護を受けて立て直しをはかり再び就労をめざすことを提案しても、就労先に生活保護を受けていたという情報が伝わり不利にならないかと申請をためられることがあります。また手帳を取得し障害福祉サービスを利用することを提案すると、手帳を所持することが就労等で不利にならないかと心配される方がいます。実際に一般就労した職場で障害の手帳を所持していることを偶然知られて解雇された方から、手帳を返上できないかとの相談を受けたこともあります。

このように自分の知らないところで情報が共有化されることで不利な扱いを受ける可能性への不安のために、福祉サービスの利用を躊躇されることがあります。「社会保障・税番号大綱」(15頁)が指摘する「萎縮効果」は、表現の自由などの権利行使だけではなく、社会保障サービスを受ける権利も萎縮させる危険性があります。

「番号制度」により、これら住民の不安が現実のものになろうとしています。

今年7月には厚生労働省の「データヘルス時代の母子保健情報の利活用に関する検討会」が、乳幼児健診・妊婦健診で把握される情報のうち「最低限電子化すべき情報」について市町村が必ず電子化し、マイナンバーにより管理し他自治体や就学时健診など学校に引き継ぐとする中間報告をまとめています。この「最低限電子化すべき情報」は、番号法19条7の情報連携対象事務とする考えです。番号法22条では19条7の規定により情報提供の求めがあったときは「当該特定個人情報を提供しなければならない」と提供を義務づけ、本人の選択権をいっさい認めていません。もしこの「番号制度」があれば、あの時の母親は医療費助成という福祉サービスを受けることをあきらめたかもしれません。【資料23】^{xx}

また生活保護も障害者福祉もハローワークも「番号制度」の利用機関です。利用や提供が広がれば、これら行政サービスの利用を躊躇うことが心配されます。

個人情報の共有は支援の充実につながることもありますが、さまざまな差別がある現実の中では不利益につながることもあります。国は法律で利用を定め明らかにすることで、個人情報は保護されると考えているようです。しかし法律で認められていても、一人一人にとって提供してほしくない情報は異なります。個人情報の共有が幸福追求の権利を保障するためには、自己情報の使われ方が容易に理解でき、利用・提供についての本人の選択権があることが必要です。しかし「番号制度」は本人の選択権を認めず、あまりにも複雑な制度で使われ方は市民に理解不能です。職員にとっても、個人番号の提供の際は何に利用するかの説明が求められますが、「番号制度」での利用のされ方をすべて説明することは困難で過重な負担になります。

第6. 「番号制度」の行政目的について

1. 欠落している「国民が自己情報をコントロールできる社会の実現」

「番号制度」について国は、行政事務の効率化、公正な給付と負担、国民の利便性の向上を目的とするものと説明しています。しかし「番号制度」を何のためにつくるかについて「社会保障・税番号大綱」は、「主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築」を副題にかかげ、「番号制度」が実現すべき目的として以下の5点をあげていました。

- 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

これはその後も内閣官房・内閣府が作成してきたマイナンバー社会保障・税番号制度概要資料でも、マイナンバー制度の導入趣旨としてかかげられてきたことです。

日本において共通番号制度は「国民総背番号制度」として強い市民の反対を受け、提案されてから40年間実施することができませんでした。そのため与謝野社会保障・税一体改革担当大臣（当時）は、番号制度創設推進本部が主催し全都道府県で実施された番号制度シンポジウムの第1回東京会場（2011年5月29日）の冒頭で、長い間、幾つもの政権が別の名称で導入に向けての整備を試み実現できなかったが、民主党政権下で作業が進んできたことは夢のようであり革命的なことと挨拶していたほどです。

このような「番号制度」が成立に至ったのは、この5点に対する期待があったからだと思います。しかし実際に提案された番号法案で目的としてかかげられたのは、「効率的な情報の管理及び迅速な情報の授受」と「国民の利便性の向上」しかなく、「社会保障・税番号大綱」がかかげた①②⑤の目的は、なぜか法の目的とされていませんでした。

このことについては国会審議においても批判を受け、衆議院で第1条目的に「行政運営の

効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保を図り」を追加修正して成立したのが番号法です。

しかしなぜか「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」の実現という目的は、番号法の目的にも基本理念にも掲げられないままでした。その結果「番号制度」においては、個人番号の付番や特定個人情報の利用・提供のいずれにおいても、本人同意の規定はなく選択権が保障されていません。

現在「番号制度」が多くの批判を招いている根源には、この国民・住民に説明してきた「番号制度」の目的と、実際に番号法が掲げている目的との乖離があります。マイナンバー（個人番号）利用差止等請求訴訟において、この乖離を是正する司法判断が下されることを強く希望します。

2. 効率化、公平、利便性向上の現実

国は個人番号の利用と情報連携は、行政事務の効率化、公正な給付と負担、国民の利便性の向上に資すると主張しています。しかし自治体の現実からは、「番号制度」が果たしてこれらの目的を実現できるのか疑問を感じます。

(1) 市民や自治体で個人番号カードの利用が広がっていない

政府が再三自治体に普及を働きかけても個人番号カードの利用が広がらない現実が、多くの市民や自治体が「番号制度」による利便性向上や費用対効果に疑問を感じていることを示しています。

個人番号カード交付は、2017年3月までに3000万枚交付の予算措置をしながら、取得促進キャンペーンを行っても2018年7月1日時点の交付枚数は1467万枚（交付率11.5%）と低迷しています。しかも無理に取得を勧めた結果、申請者の1割程度は受け取りに来ず、自治体に滞留したカードの紛失事件も起きています。

証明書のコンビニ交付は、2018年度末見込みでも実施は約1700市区町村の1／3以下の545市町村で、利用が広がりません。費用対効果への疑問が原因です。

自治体ポイントサービスなどは、マイキープラットフォーム運用協議会が2017年8月に設立されましたが、2018年1月の参加は246自治体です。利用開始した自治体でも手続きが複雑でわかりにくい等の理由で、利用が広がりません。

マイナポータルを使った電子申請は、2018年6月25日時点の対象4事務の実施済市区町村は、児童手当51.1%、保育29.9%、ひとり親支援7.9%、母子保健32.9%にとどまります。対面での面接の必要や添付書類の提出の必要などが原因です。

(2) 利用者と自治体には、「本人確認」という新たな負担が生じている

個人番号による照合や情報連携のために、各種申請の際にマイナンバーの提供が必要とさ

れます。その際なりすましを防止するため、番号法16条で番号確認と身元（実存）確認が義務づけられています。番号確認について市町村は住民基本台帳やJ-LIS（地方公共団体情報システム機構）への照会が認められていますが、身元確認書類の提示は必須です。

そのため従来の必要書類とは別に、番号法の施行令や施行規則で定められた番号確認書類と身元確認書類が必要となり、従来の必要書類はそろっていても、身元確認書類等を持参していない場合は、改めて持参して来所を求めることとなります。また郵送申請の場合はそれらの書類の写しが添付されていなければ、返送や連絡により写しの追加送付を求めることとなります。これでは住民サービスが低下し事務負担が過重になるため、マイナンバーの記載がなくとも書類を受け付けざるをえません。身元確認書類の提供がない場合はマイナンバーを記載させることはできないため、マイナンバーが記載されている場合はマスキング処理が必要となります。

しかも何を身元確認書類とするかは、番号法の施行令や施行規則以外に番号利用機関毎に詳しく定められています。個人番号カードや運転免許証など顔写真付公的証明書がない場合、持参している複数の書類が定められた身元確認書類に該当するかの確認に悩まされます。これら確認を誤った場合は番号法16条違反となるため、窓口は事務負担だけでなく精神的負担も小さくありません。

(3) 情報連携による自治体現場の負担軽減は極めて限定的

住民にも行政にも負担の大きいマイナンバーの記入は、情報連携のために必要とされています。しかし市区町村の中では、従来から市区町村内で使用する独自の番号によって住民情報をデータベース化した上、個人情報保護審議会などの承認を得て、必要な情報共有(目的外利用やコンピュータのネットワーク化等)をすでにおこない、添付資料の省略など住民負担の軽減と自治体事務の効率化をはかっています。

情報提供ネットワークシステムの利用は市区町村を超えて他の自治体や機関との間で情報照会する場合に必要なもので、その必要が生じる手続きはごく一部であり、効率化は限定的です。

その情報提供ネットワークシステムは、2017年7月18日から試行運用し11月13日に本格運用開始しました。しかし番号法で情報連携事務とされている1872手続きのうち、11月13日に利用開始したのは853手続きにすぎず、今年7月の手直し後も2296手続きのうち半分の1240手続きしか利用できていません。

その大きな理由である年金情報の連携の延期では、延期の理由の一つとして年金制度は複雑であり、かつ、年金額に関する情報については情報連携で提供される情報項目が極めて多く、その解釈も難しいことによる地方公共団体等の情報照会機関における事務運用上の懸念があることがあげられています。これは情報連携の利用の難しさを示しています。

(4) マイナンバーの利用・管理のための新たな負担

マイナンバーが書類に記載されたりデータに記録されることによって、特定個人情報のガイドラインに従った安全管理措置の負担が増えます。

また今まで自治体内で行っていた情報の共有も、マイナンバーがつくと利用や提供の条例を制定したり特定個人情報保護評価を行ったりしなければならなくなり、新たな負担が増えかえって情報の共有を妨げます。

自治体現場の日常業務では、マイナンバーの利用は負担が増えるだけで、できるだけマイナンバーに触れないようにして影響を避けたいというのが本音です。

(5) 「公正な給付と負担」とは不正摘発・負担拡大・徴収強化か

「番号制度」の導入にあたっては、「きめ細やかな社会保障給付の実現」として、「真に手を差し伸べるべき者に対する社会保障の充実」や「総合合算制度」による自己負担の抑制などが強調され、期待されていました。

「社会保障・税番号大綱」(5頁)では特にこの点について、我が国の「番号制度」の理念として、次のように強調しています。

第7. 我が国の理念

我が国では、未だ番号制度がない中で、なぜ今回導入するのか。それは、国民の権利を守ること、すなわち社会保障給付を適切に受ける権利、さらには種々の行政サービスの提供を適切に受ける権利を守ることにある。

従来、番号制度は、ともすれば高額所得者に対する所得の捕捉といった観点から議論されることが多かったが、今回導入する番号制度は、主として給付のための「番号」として制度設計することとされている。

そのため、低所得で資産も乏しい等、真に手を差し伸べるべき者に対して、給付を充実させるなど、社会保障をよりきめ細やかに、かつ、的確に行うことが重要であり、そのためにも受益・負担の公平性・透明性を高めようとするものである。

つまり、番号制度は、まずは、公平性・透明性を担保し、もって本当に困っている国民を支えていくための社会インフラであり、国民にとって、そのようなメリットが感じられるものとして設計されなければならない。

しかし「番号制度」開始後はこれら充実や負担軽減は語られることがなくなり、マイナンバーの活用策としては生活保護の不正・不適正受給対策の徹底や、医療保険や介護保険での金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担や、年金保険料の徴収強化などばかりが打ち出されています。「番号制度」は、行政の都合のための制度と言われても仕方なく、「番号制度」の導入趣旨にすら反するものになっているといえます。

以上

提出した意見書の資料出典（甲第59号証の2）

- ⁱ [資料1]税・社会保障に係わる番号制度に対する国民の懸念（意見書7頁）
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/dai2/siryou1_2.pdf
- ⁱⁱ [資料2]総務省政務三役会議（意見書8頁）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000058301.pdf
- ⁱⁱⁱ [資料3]個人番号カード交付トラブルが起きた原因（意見書10頁）
<https://www.j-lis.go.jp/data/open/cnt/3/2412/1/160622daihyohsiryoy.pdf>
- ^{iv} [資料4]カード管理システムの総点検結果等について（意見書11頁）
<https://www.j-lis.go.jp/data/open/cnt/3/2412/1/161017daihyoshiryoy.pdf>
- ^v [資料5]情報提供ネットワークシステムにおける情報連携の監視状況について（意見書12頁）
https://www.ppc.go.jp/files/pdf/180912_shiryoy3.pdf
- ^{vi} [資料6]国の行政機関等における社会保障・税番号制度の導入に係る情報システムの整備等の状況の報告書（意見書12頁）
（要旨）http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/29/pdf/290726_youshi.pdf
報告 <http://report.jbaudit.go.jp/org/h28/ZUIJI10/2016-h28-Z10000-0.htm>
- ^{vii} [資料7]「文句は大歓迎」、待ったなしのマイナンバー制度の改革（意見書15頁）
<https://tech.nikkeibp.co.jp/it/atcl/column/17/121100574/121400003/>
- ^{viii} [資料8] 情報公開資料（意見書21頁）
- ^{ix} [資料9]地方税務システムの構築に係るガイドラインのポイント③（意見書23頁）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000246386.pdf
- ^x [資料10]第8次地方分権一括法改正 ⑧地方税関係情報の情報連携（意見書23）
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/08ikkatsu-gaiyou.pdf>
- ^{xi} [資料11、12]番号法、個人情報保護法に関する質問主意書、答弁書（意見書24頁）
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/meisai/m189136.htm>
- ^{xii} [資料13、14]日本年金機構の情報連携と業務委託等質問主意書、答弁書（意見書24頁）
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/196/meisai/m196191.htm>
- ^{xiii} [資料15]個人情報保護委員会への抗議声明（意見書32頁）
<http://www.bango-iranai.net/news/newsView.php?n=222>
- ^{xiv} [資料16]個人情報保護委員会平成29年度年次報告（意見書33頁）
https://www.ppc.go.jp/files/pdf/300612_annual_report_h29.pdf
- ^{xv} [資料17] 番号制度シンポジウムin鳥取議事録 平成23年11月25日（意見書34頁）
内閣官房のサイトに掲載されていましたが、リンク切れになっています
- ^{xvi} [資料18、19]衆議院内閣委員会会議録（意見書35頁）
3月27日 <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/183/0002/18303270002004.pdf>
4月24日 <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/183/0002/18304240002008.pdf>
- ^{xvii} [資料20]衆議院内閣委員会会議録 4月3日（意見書35頁）
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/183/0002/18304030002005.pdf>
- ^{xviii} [資料21]参議院内閣委員会会議録第七号（意見書35頁）
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/183/0058/18305210058007.pdf>
- ^{xix} [資料22]DV・虐待等被害社にかかる不開示コード等の設定（意見書35頁）
<http://yabure.kokuseki.info/cns/non-disclosure/>
- ^{xx} [資料23]データヘルス時代の母子保健情報の利活用に関する検討会中間報告書概要（意見書37頁）
<https://www.mhlw.go.jp/content/11925000/000335150.pdf>

※日本年金機構とその後発覚した税情報の無承諾の違法再委託問題の資料は、以下を参照
<http://yabure.kokuseki.info/cns/re-entrustment/>

※DV・虐待等被害者に係る政府の通知については、以下に収録。
<http://yabure.kokuseki.info/cns/non-disclosure/>