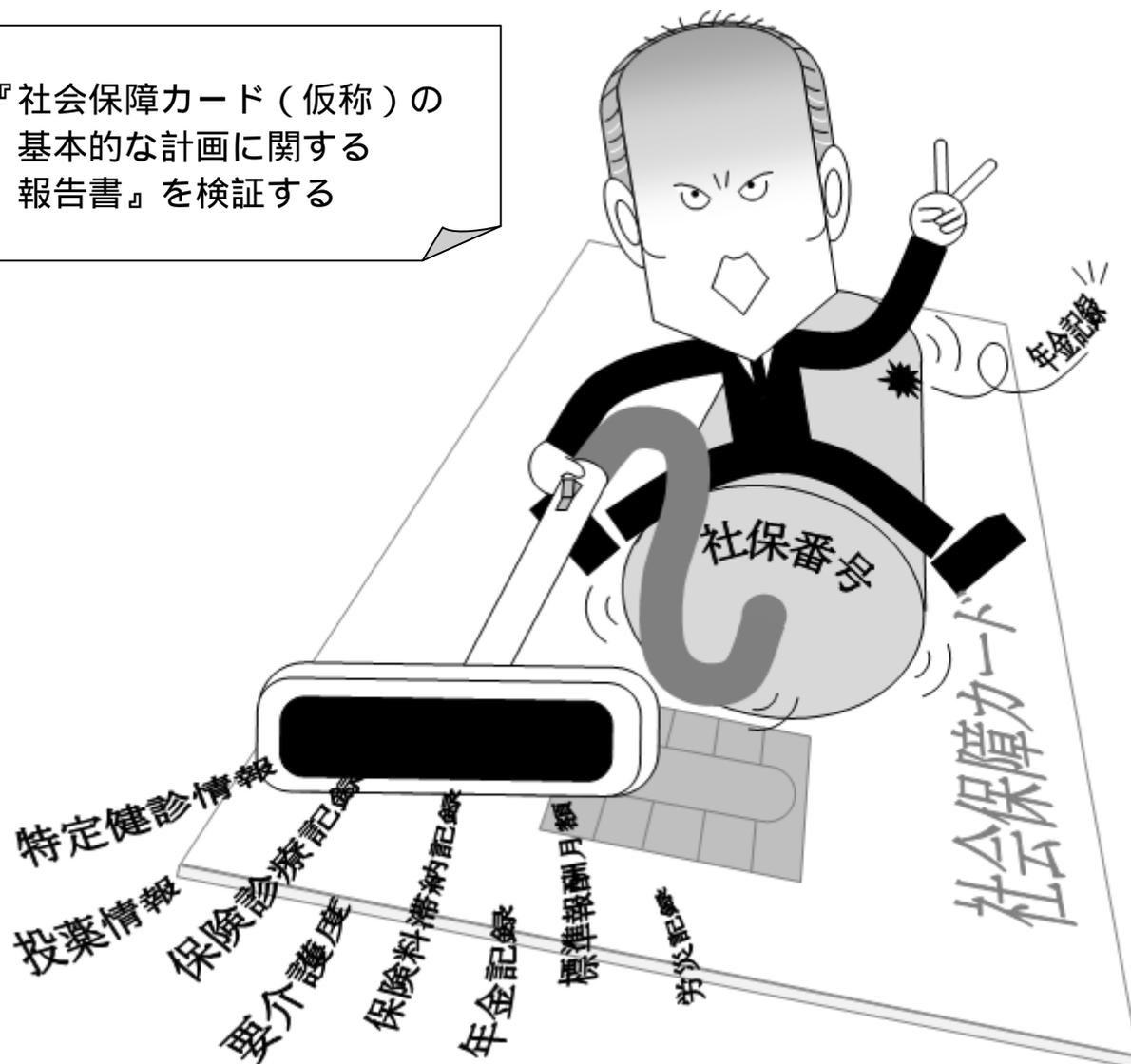


住基ネットのプライバシー保護の制限を外し

基本的人権と生活・命を危険にさらす

# 社会保障番号/カード構想とは？

『社会保障カード（仮称）の  
基本的な計画に関する  
報告書』を検証する



発行 やぶれっ！住基ネット市民行動  
<http://www5f.biglobe.ne.jp/~yabure/>  
2009年7月（Ver.1）

頒価 200円（送料込み） 上記のサイトからダウンロードもできます

<b>社会保障番号 / カード構想の変遷</b> .....	4
( 1 ) 社会保障番号 + 社会保障個人会計として検討開始.....	4
( 2 ) 年金問題と医療・年金・介護 3 証の 1 枚化 ( 2008 年 1 月 『基本的な構想報告書』) .....	4
( 3 ) 「社会保障制度全体を通じた情報化の共通基盤」( 2008 年 10 月 『議論の整理』) .....	5
( 4 ) 「次世代電子行政」の基盤システム構築 ( 2009 年 4 月 『基本的な計画報告書』) .....	5
<b>「社会保障番号」とは何か？</b> .....	6
「社会保障番号」の導入は消えていない.....	6
社会保障番号の内容 ( 『「社会保障番号」に関する実務的な議論の整理』 2006 年 9 月 ) .....	7
<b>本人を識別し特定する社会保障カード</b> .....	8
本人を識別し特定する「本人識別情報」と「認証」 .....	8
社会保障カードの発行と管理は.....	9
<b>データマッチングの要となる「中継データベース」</b> .....	10
中継データベース ( DB ) の仕組み.....	11
<b>検討経過と矛盾する「保健医療番号」の新設</b> .....	12
保健医療番号は、社会保障番号になりうる番号.....	12
<b>「電子私書箱」「次世代電子行政構想」との一体化</b> .....	13
<b>社会保障カードは役に立つのか？</b> .....	14
( 1 ) 年金記録もれ問題の解決に役立つか？ .....	14
( 2 ) 年金手帳・健康保険証・介護保険証が 1 枚になれば便利か？ .....	15
「なぜ 1 枚にするのか、検討していない」 .....	15
( 3 ) 情報閲覧・提供のニードはどれだけあるのか？ .....	16
特定健診情報の閲覧・提供と、病歴の追跡管理.....	16
( 4 ) 各機関の業務効率化、コスト削減になるのか .....	17
医療現場にメリットはあるか 未収金問題は解決しない.....	17
<b>社会保障番号 / カードの本当のねらいは？</b> .....	18
住民サービスのメリットに乏しくそっぽを向かれた住基ネット.....	18
住基ネットの制約をとりはらう社会保障番号 / カード構想.....	19
急速に進む国民 ID 化 = 国民総背番号制の動き .....	19
<b>社会保障番号 / カードのもたらす危険</b> .....	20
( 1 ) 裁判も違憲と判断した基本的人権を侵害する個人情報の共有化.....	20
( 2 ) データマッチングによる福祉・医療の切り捨て.....	21
年金保険料を納めないと国保証を取り上げられ、仕事ができなくなる！？ .....	21
( 3 ) 社会保障番号 / カードが拡大する偏見・差別による選別・排除.....	22
社会保障番号 / カードが取得できないとどうなるか.....	22
在日外国人への管理・監視・排除と一体となった社会保障番号 / カード .....	22
( 4 ) ふりかかる成りすまし被害と IC カードによる監視.....	23
IC カードによる追跡と監視 .....	23
( 5 ) 利用者と市町村にのしかかる新たな交付事務の負担.....	24
社会保障カードの交付主体とされる市町村の負担も大変.....	24

# はじめに

2009年4月30日、厚生労働省は『社会保障カード（仮称）の基本的な計画に関する報告書』を公表しました。今後、2009年度中に実証実験を行い2011年度中の実施をめざす、としています。本年度補正予算で、社会保障カードの実施に向けた環境整備に71億円が計上されています。

この『報告書』は、「社会保障カードの在り方に関する検討会」がまとめたものです。しかしこの報告書の位置付けとして、「社会保障カード（仮称）の在り方については、現段階で本検討会として一定の結論を得たものではない」と注記されているように、検討会としてもまとまっておらず、関係機関とも未調整で、今後の課題も列挙されているなど、まったく不十分なものです。

報告書に対する報道でも、国民への説明の不足や未調整なままでの拙速な実施への批判が報じられました。そもそも検討会のなかでも、依然として「どのようなメリットがあるのか」という疑問が出ています。健康・医療・福祉・雇用などもっともプライベートな個人情報を集約して提供するシステムをつくるというのに、報告書では個人情報保護のための措置も制度も書かれておらず、すべて今後の検討となっています。

社会保障番号／カード構想の検討は迷走を続けて内容が変化し、私たちは何を検討していいのか、わかりにくい状況です。この検討会報告では「社会保障番号」の利用に否定的ですが、最近政府は、「社会保障番号」の導入推進も表明しています。この矛盾した動きをどう理解したらいいのでしょうか。

2002年にスタートした住基ネットに対しては、多くの国民がプライバシー侵害の不安を感じ反対の声をあげた結果、7年たっても当初目標としていた利用は広がっていません。社会保障番号／カードは住基ネットとは異なり、データマッチングを目的としています。この構想は、失敗した住基ネット構想を再編成して新たな国民総背番号制と「国民登録証」（国民ID）をつくらうとするものではないでしょうか。

この冊子は、社会保障カードの実証実験開始に向けて、社会保障番号／カード構想の内容と問題点を検討する資料として作成しました。

まず『基本的な計画報告書』の経過とポイントを整理しました。

次に、社会保障カードのメリットとされているものが、検討の経過や『報告書』の内容からみても疑問であるという、構想の矛盾を指摘しました。

その上で、それにもかかわらず拙速に導入が強行されようとしているのは何故か、明らかにしました。

最後に、そのような社会保障番号／カード構想のもたらす危険に、いくつか触れました。

導入されると福祉や医療の姿が大きく変わります。プライバシーを侵害し、生活と命を損ない、税金の無駄遣いをもたらす危険な動きをくい止めましょう。

「社会保障カード（仮称）の基本的な計画に関する報告書」

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/04/s0430-4.html>

「社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会」資料は厚生労働省の下記サイトに  
審議会研究会等 > 政策統括官 > <http://www.mhlw.go.jp/shingi/other.html#hosyoucard>

## 社会保障番号／カード構想の変遷

社会保障番号／カードとは、一言でいえば社会保障（医療・健康、福祉、介護、雇用・・・）の対象となるすべての日本国民と在日外国人に背番号をつけ、ＩＣカードを持たせて、社会保障に関する個人情報を一括管理しようとする構想です。しかしその目的や内容が次々と変化しているにもかかわらず、社会保障カード導入という結論だけは変わらないために、わかりにくくなっています。

### （１）社会保障番号＋社会保障個人会計として検討開始

21世紀になってから、社会保障番号の検討がはじまりました。とくに2001年1月に発足し政府の行政改革の「司令塔」とされた経済財政諮問会議では、財界や大学教授の民間委員から導入に向けた資料が出され、それをうけて「骨太の方針2006（経済財政運営と構造改革に関する基本方針）」で『社会保障番号の導入など社会保障給付の重複調整という視点からの改革などについても検討を行う。また、社会保障個人会計（仮称）について、個々人に対する給付と負担についての情報提供を通じ、制度を国民にとって分かりやすいものとする観点から、検討を行う。』と明記されました（25頁）。なおこの「骨太の方針2006」を受けて、今では医療・福祉の荒廃の元凶視されている5年間毎年2200億円の社会保障費削減が方針化されています。

コスト意識を喚起して社会保障費・医療費を抑制するために、給付と負担を個人単位で集約する官民共通のデータマッチングのための社会保障番号を導入し、制度横断的な重複給付のチェックや、個人の健康情報等を生涯にわたり経時的に追跡・把握することが、そもそもの目的でした。

### （２）年金問題と医療・年金・介護3証の1枚化（2008年1月『基本的な構想報告書』）

この社会保障番号の検討は、「国民総背番号制」との懸念や導入コストなどにより停滞していましたが、2007年6月14日の参院厚生労働委員会で安倍元首相が社会保障番号の導入を「早急に検討していかなければならない課題」と表明してから、具体化にむけ動きだしました。

当時は年金記録もれ問題への世論の怒りが沸騰し、政府は窮地に立たされていました。この答弁の報道は、社会保障番号があたかも年金記録問題対策であるかのような印象を与えるものでした。そして2007年7月5日の政府・与党合意「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」の中で、次のように導入が方針とされました。

#### 「 新たな年金記録管理システムの構築

#### 2. 「社会保障カード」（仮称）の導入【平成23年度中を目途】

銀行通帳のような方式ではなく、個人情報を守る観点から記載内容が他人に見られないよう十分なセキュリティ確保を行った上で、1人1枚の「社会保障カード」（仮称）を導入する。

また、このカードは年金手帳だけでなく、健康保険証、更には介護保険証の役割を果たす。さらに、お年寄りなどご本人の希望があった場合には、写真を添付し身分証明書としてお使いいただけるものである。年金の記録については、窓口における年金記録の確認はもとより、自宅においても常時、安全かつ迅速に確認できるようになる。

また、このカードは、基礎年金番号の重複付番の防止にも役立つものである。」

この政府与党合意では「社会保障番号」ではなく「社会保障カード」となっています。「番号」

に対する反発を避けたためと思われ、以後「社会保障番号」は表面に出なくなりました。この合意が既定の方針となって、2007年9月「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会」が設置されました。この検討会は6回の検討会と4回の作業部会(関係団体ヒアリング)を経て、2008年1月25日『社会保障カード(仮称)の基本的な構想に関する報告書』を公表しました。

『基本的な構想に関する報告書のポイント』では社会保障カードについて、「年金手帳、健康保険証、介護保険証としての役割を果たし、年金の記録等を自宅においても常時、安全かつ迅速に確認できるものとしつつ、将来的な用途拡大にも対応可能なものとする」と説明しています。本人を特定する識別情報としてカードに収録する情報については、各制度共通の統一番号 カード識別子 各制度の被保険者番号 基本4情報の4案が示されました。

しかしヒアリングでは、医療や介護の現場から現実的なメリットや効率性に疑問が噴出するとともに、住基ネットの経験から国民の理解が得られないことへの不安が数多く出されたために、さらに検討を進める、とされました。

### (3)「社会保障制度全体を通じた情報化の共通基盤」(2008年10月『議論の整理』)

検討会では2008年3月作業班を設置し実務的技術的に仕組みの検討を進め、2008年10月28日『社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会 これまでの議論の整理』を公表しました。

『これまでの議論の整理』では、社会保障カードの目的として「将来を見据えた社会保障制度全体を通じた情報化の共通基盤として位置付けられるべきもの」とし、導入により「情報連携の基盤」と「情報アクセスの基盤」という役割をはたす、と説明しています。当初目的とされた「年金記録等の確認」や「保険証や年金手帳を1枚に」というのは「差し当たり」の検討課題とされ(4頁)、年金・医療・介護の3分野を対象とすることについては検討が必要となっています(9頁)。

仕組みとしても、本人識別情報として4案の他に「公開鍵暗号」により「認証」と「識別」を行い、「中継データベース」により情報連携を行う、という新しい提案をしています。

### (4)「次世代電子行政」の基盤システム構築(2009年4月『基本的な計画報告書』)

2009年4月30日公表された『社会保障カード(仮称)の基本的な計画に関する報告書』では、社会保障カードは社会保障にかぎらない「次世代電子行政」の基盤という位置づけに変わりました。『報告書のポイント』では、「政府が目指すべき将来像として、複数の機関にまたがる自分の情報等の入手や必要な手続の実施を、1カ所で完結できる便利なサービス(ワンストップサービス)の実現、その基盤として、プライバシー侵害等への不安を極力解消しつつ、関係機関の情報連携(バックオフィス連携)を行う仕組みの構築が重要。社会保障カードの検討においては、このような将来像を見据え、年金記録等の確認を可能としつつ、健康保険証等の役割を果たす仕組みを検討。」となっています。「3証1枚化」はそのための「差し当たり」の検討課題にすぎません(4頁)。

そして「中継データベース」も、「次世代電子行政サービス構想」による「行政情報共同利用支援センター」や、「電子私書箱構想」による「電子私書箱プラットフォーム」と一体のものとされています。もはや「社会保障」のためのカードではなく、電子政府推進のための本人確認カードと個人データ連携システムを社会保障分野から、というものに変質しています。

『基本的構想』から『基本的計画』へ目的は変貌しながら、導入方針だけは一貫しています。

# 「社会保障番号」とは何か？

## 「社会保障番号」の導入は消えていない

社会保障カードの『基本的な計画報告書』が4月に公表された際、マスコミは一斉に「社会保障番号を見送り」と報じました。しかし「社会保障番号」の導入が消えたわけではありません。

2008年11月の社会保障国民会議の『最終報告』では、『社会保障番号制の導入検討を、国民の合意を得ながら積極的に進めていくことが必要である。』(14頁)と、カードではなく番号の導入を提言しています。2008年12月に閣議決定された『持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」』の工程表では、「社会保障番号・カードの導入」とされています。さらに2009年6月15日安心社会実現会議は、『行政は、安心強化と信頼再構築のために、安心保障番号/カード(社会保障番号/カード)などのインフラ整備を急ぐべき』と報告しています。7月6日政府が決定した『i-Japan戦略2015』では、『社会保障番号・カード(仮称)について、政府・与党合意(2007年7月5日)に基づき、省庁横断的な検討や実証実験を踏まえ、早期の導入を目指す』となっています。納税者番号構想とあわせて「社会保障番号」の検討は続いています。

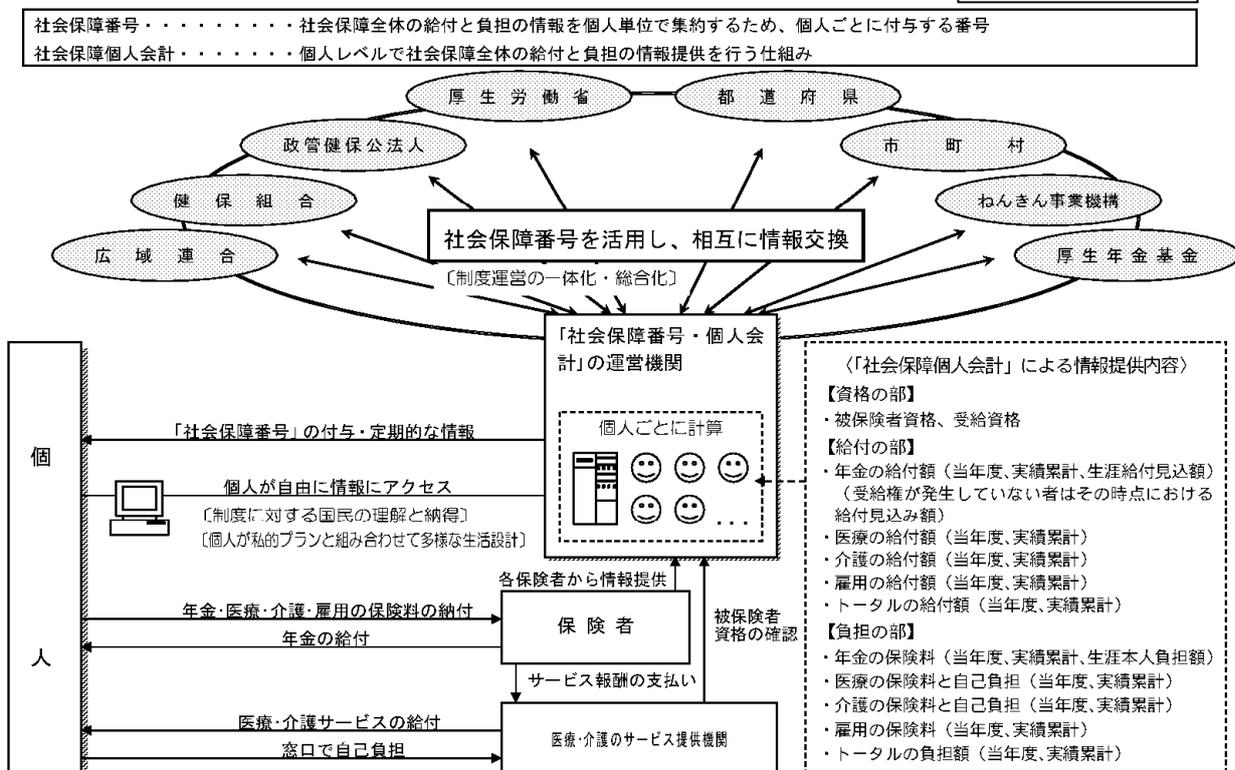
「社会保障カード」を表に出しているのは、「番号」を強調すると住基ネットのように反発されることを恐れていることや、住基ネットで国民一人一人に「住民票コード」の付番はできたものの住基カードはほとんど普及せず、「全国民にカードを持たせる」という野望を実現するメドがたたないことなどから、今回はまずカードを普及させよう、と考えているからではないでしょうか。

それとともに今回の社会保障カード構想では、とりあえず「番号」をつけなくてもカードと「中継データベース」によって、行政内部での個人情報のデータマッチングが可能になっています。

もともと「番号」は、データマッチングのためのものです。そして民間利用に拡大するときには、いつでも「中継データベース」に「社会保障番号」の追加は可能です。まずは「カード」を普及させ、時期をみて「番号」を整備する、という戦略だと見ておくべきです。

2006年5月31日  
経済財政諮問会議  
民間委員資料より

## 「社会保障番号・社会保障個人会計」のイメージ



## 社会保障番号の内容(『「社会保障番号」に関する実務的な議論の整理』2006年9月)

社会保障番号については、「骨太の方針2006」をうけて社会保障番号に関する関係省庁連絡会議が設置され、2006年9月22日に『「社会保障番号」に関する実務的な議論の整理』をまとめ、社会保障番号の付番の対象・方法と、付番・管理のための運営機関について、次のように整理しています( <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0922/item5.pdf> )。

まず「社会保障番号」を『社会保険の保険者や行政機関が被保険者等の資格管理、給付管理等の業務に利用するため、被保険者等に各制度や保険者を通じた共通の一つの番号を付す仕組み』としています。その前提として、4情報(氏名、性別、生年月日、住所)の的確な把握と更新の必要性、個人と社会保障番号の一致を確認する個人認証のためのカード等の必要性があげられています。により4情報の異動を管理する住基ネットとの連携が、によりカード等の交付と携帯が想定されています。

「番号の付番の対象者」は「社会保障給付を受け得る者全員」で、『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(不法滞在者等を除く)』が適当としています。そして付番は『本人の申請を待たず、運営機関が一人一人に割り当てる仕組みが適当』と、強制付番するとしています。その理由として『アメリカの社会保障番号のように、個人の申請に基づき付番する方法とした場合、例えば、「社会保障番号」を併給調整の事務に利用することによって本人からの申告が無くても給付が減額されるため、「社会保障番号」の申請にデメリットを感じ、取得申請を行わない者が少なからず生ずることも考えられる。』と述べているように、社会保障番号はけっして個人にとって歓迎されるものではなく、管理のために必要であることを認めています。

「付番の方法」としては、基礎年金番号の拡張、住民票コードの拡張、新たな番号の創設の3案をあげていますが、いずれも課題を指摘しています。なおいま各制度で個別に付番されている被保険者番号などは、各制度に必要な様々な情報が含まれているため社会保障番号を導入しても事務処理上で引き続き必要であり、社会保障番号と併用するとしています。

住基ネットからの「異動情報の提供」が、指定情報処理機関から行政機関等に対して一方通行でおこなわれるということになっているのに対して、社会保障番号では『保険者等が「社会保障番号」を用いて、給付の記録や資格の得喪等の情報交換を直接行うことができるようにする必要がある』と、行政機関同士の情報共有が前提とされています。

その「運営機関」も、住基ネットが「地方公共団体共同のシステム」とされているのに対して、社会保障番号の付番・管理は「全国で一つの機関」で行う必要があるとして、具体的には社会保険庁の機能拡張、指定情報処理機関(住基ネット全国センター)の機能拡張、新たな運営機関の設置、の3案をあげていますが、いずれも課題が指摘されています。

「社会保障番号のメリット」として、個人を生涯を通じて特定できること、制度や保険者をまたがる制度横断的な事務処理を迅速正確にできることをあげています。そしてさらに社会保障分野以外で、納税者番号や民間の一般利用として金融機関等での個人情報の名寄せ手段として広く利用することなどを考えています。

「導入費用」は、初期経費1240億円程度、経常経費775億円程度と試算され、この中には4情報の自動更新システム経費や人件費、各保険者や医療機関の機器代などは含まれていません。一方、導入による事務効率化で削減されるのは約2400万円と試算されています。

## 本人を識別し特定する社会保障カード

『基本的な計画報告書』は冒頭、「(社会保障カード構想は)媒体であるカードそのものだけを目的としているようにとられかねないが、カードをアクセスキーとして利用して、安全かつ確実にデータにアクセスできる仕組み全体を指すものであることに留意が必要である。」(2頁)と注意しています。単にカードを配るだけではなく、カードをつかって行政や民間の機関相互で情報を連携し、横断的に個人の状況を把握し個人情報共有する仕組みが「社会保障カード構想」です。

そのためには『制度内・制度間での利用者の特定すなわち識別が必要』です(8頁)。この仕組みは検討の過程で次々に変化していますが、『基本的な計画報告書』では「社会保障カード」というICカードと「中継データベース」を中心に構成されています。

### 本人を識別し特定する「本人識別情報」と「認証」

ICカードとは集積回路 integrated circuit を内蔵したカードで、スイカやパスモ、住基カード、そして最近では運転免許証やパスポートもICカードになっています。磁気カードなどとは違い、データの記録・保存だけでなくカードの中で情報の処理も行います。

社会保障カードは、このICチップの中に「本人を特定する鍵となる情報(本人識別情報)」を記録し、それを読取機で確認して、本人の情報が記録されている行政機関等のデータベースにアクセスする、という仕組みです。

この「本人識別情報」を何にするかが、大きな検討テーマでした。2008年1月の『基本的な構想報告書』では、次の4つ(5つ)の案をあげていました。

案1 各制度共通の統一的な番号を利用(=社会保障番号:引用者注)

案2 カードの識別子を利用

個人に番号を付与するのではなく、カードを識別する記号等によって、利用者を特定  
カードが変わるたびにカードの識別子も変わる

案3 各制度の現在の被保険者番号を利用

現在の各制度の被保険者番号等を直接関連付けた上で、各制度の番号を全てカードに収録

案3 2 各制度内で住所変更等で変化しない番号を設定し、それらを直接関連付けた上で、各制度  
の番号を全てカードに収録する。

案4 基本4情報(氏名、生年月日、性別、住所)をカードに収録し利用

なおどの案でもカードのICチップには、カードを特定する識別子を記録する必要がある

これらの案に対し2008年10月の『これまでの議論の整理』では、案3は「保険者が変わる都度、カードの書き換えの必要が生じる」、案3 2は「全ての医療保険者や介護保険者のシステム改修が必要となる」、案4は「同姓同名同住所の例、外字の用い方による不突合等が起こる可能性がある」の問題を指摘し、差し当たり、案1又は案2を基本として更に検討を進めるとしました。

しかし「本人識別情報」の本命は、これらの案とは別でした。『これまでの議論の整理』では、「識別」とは別にコンピュータネットワーク上で利用者の情報にアクセスするために行う「認証」には、「公開鍵暗号の仕組み」を用いる方が安全性において優位である、とした上で、『認証しうることをもって識別に代えることも可能である』ので、本人識別情報として「案1」「案2」に加え、「公開鍵暗号の仕組みを用いた認証を用いる方法」も併せて検討するとしました(9頁)。

そして今回の『基本的な計画報告書』では、案1（社会保障番号）や案2（カード識別子）では『専用端末を用いるなどの適切な保護を講じなければ、ICチップから送り出される情報を不正に読み出されるおそれを完全に否定できない』が、社会保障カードを健康保険証として利用する際にすべての医療機関等で専用端末を用いることは困難であるため、利用者の識別・認証のための方法としては、公開鍵暗号技術を用いた認証の方法を用いることを仮定し今後更に検討を進める、と結論づけています（9頁）。

「社会保障番号」を使わないのは「データマッチング」の危険を避けるためではなく、広く民間での利用を想定したセキュリティ上の理由からです。なおこの方法では、電子証明書を更新のたびに本人識別情報も変更されるため、一人の人に紐づけた履歴を管理することになります。

## 社会保障カードの発行と管理は

『社会保障カードの仕組みは、カードが確実に本人に交付されたという信頼が存在することが前提』（24頁）です。しかし住基カードなどで成りすまし取得が横行していることを考えれば、この「前提」を実現することは容易ではありません。しかも住基カードなど違い、社会保障カードは年金から医療、介護その他すべてに使うものであり、不正取得の被害ははるかに重大です。

『基本的な計画報告書』では、カードの交付方法を検討する条件として3点あげています。

- ・ 交付対象者の利便性（窓口に行く必要があるか、郵送できるか、など）
- ・ 交付者の事務負担（交付に必要な手続きや必要な時間、など）
- ・ 技術的な実現可能性（どの程度確実に本人を同定できるか、など）

しかしこれは『厳格な本人確認による信頼性確保と交付対象者の利便性等とは、一方を重視すれば一方は不十分になる関係にある』（24頁）と述べているように、両立困難な課題です。

**発行主体**は厚生労働大臣、**交付主体**は市町村としていますが、いずれの了解も得ていない「仮定」です。またカードの管理のための**発行データベース**には、次の情報を記録するとしています（『医療等の現場での利用を念頭に置いた社保カードの活用シナリオ』7頁）。

- 整理番号（内部でのレコード管理用番号）
- 本人識別情報（公開鍵暗号の仕組みを用いる方法）
- 保健医療番号（新設される保険者の異動があっても変更されない可視化された識別番号）
- 医療保険番号（保険者番号、被保険者記号番号）
- 介護保険番号（保険者番号、被保険者番号）
- 基礎年金番号
- 基本4情報（氏名、生年月日、性別、住所）

おそらくこの他に住民票コードや、将来は生体認証データが記録される可能性があります。

**交付方法**は、既存の被保険者証から社会保障カードに切り替える際には、利便性よりも本人同定の確実さのために『市町村から利用者にカードの交付案内を送付し、利用者に健康保険証等を市町村に提出してもらい、被保険者証記号番号等によって本人同定を行う』方法を考えています。

また出生時も、市町村に出生届と同時に被扶養者届を提出し、医療保険者が被扶養者認定をして市町村に伝達して発行することを予定しています。しかしいままでとは違うかなり複雑な流れになり、『報告書』でも事故や遅延の発生を心配しています（27頁）。

# データマッチングの要となる「中継データベース」

社会保障カードは『将来を見据え、社会保障制度全体を通じた情報化の共通基盤として位置づけ』られています。この社会保障カードが目指すのは、国民生活に密接に関連する各種事務手続等の多くを「統合的に」情報化する『分野・機関横断的な情報アクセス、情報連携を可能とするための基盤の構築』です。

社会保障分野を含む様々な分野において、国民の各サービスに関する個人情報が入り、市町村、健康保険組合等、多数のサービス提供主体ごとに管理されていることが多大な労力・コストを発生させていると、現状を否定的にとらえて（プライバシー保護よりコストを重視）

- ・ 複数の機関に分散している自らの情報の入手や必要な手続を一カ所で完結できるワンストップサービスを実現する
- ・ ワンストップサービスを可能とするとともに、必要なお知らせ等の情報を提供し、手続を省力化するため、各機関相互の情報連携（バックオフィス連携）を実現する
- ・ バックオフィス連携により、各機関の業務効率化、コストの削減を図る
- ・ 分野・機関横断的に状況を把握し、それに対応したきめ細かな施策を実施する
- ・ 行政サービスの透明化を図るとともに、個人情報等へのアクセスの監視を可能とする

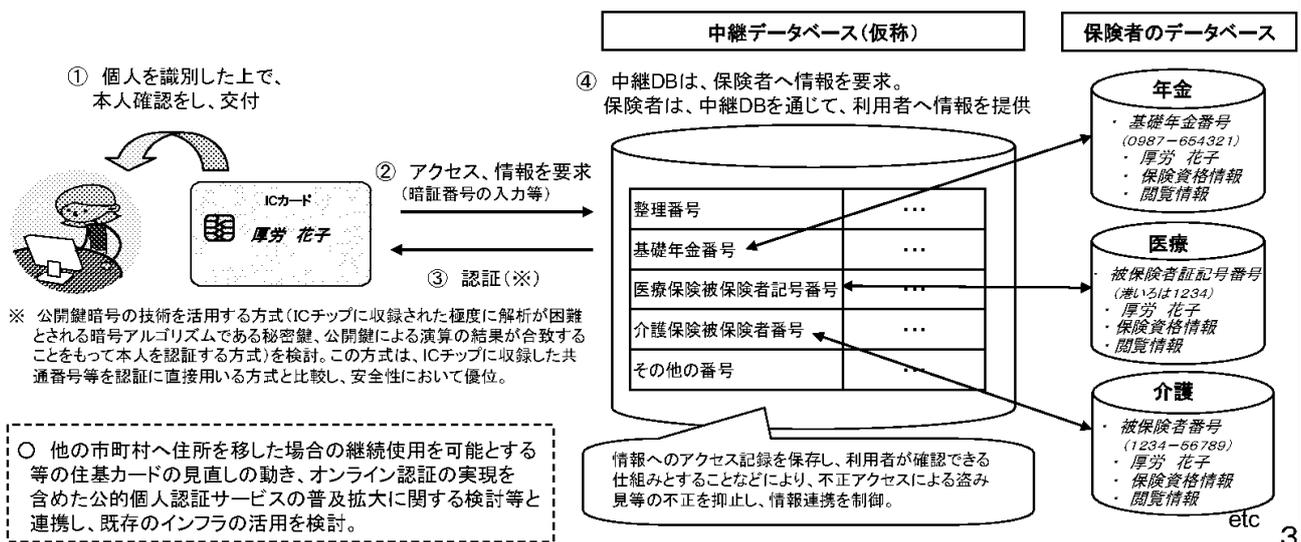
ことを目指しています（『基本的な計画報告書』1～4頁）。

そのために「制度をまたがって本人を特定する」道具が「社会保障カード」で、特定された個人の情報を分野・機関横断的に照合し結合する連携（データマッチング）の仕組みが「中継データベース（中継DB）」です。

『基本的な計画報告書』のポイントより

## 2. 仕組みのイメージについて（仮定）

- プライバシー侵害、情報の一元的管理に対する不安を極力解消しつつ、将来的な用途拡大に対応できる仕組みを目指す。
- 保険資格情報や閲覧情報は保険者のみが保有。中継データベース（仮称）は、被保険者記号番号といった必要最小限の情報を持つ（情報の集約を避け、情報連携を適切に制御できる仕組み）。
- 社会保障カード（仮称）のためだけの新たな投資を極力避けることが必要。特に、中継データベース（仮称）については、次世代電子行政サービス構想における「行政情報の共同利用支援センター（仮称）」等と重複した投資を避け、共通の基盤として構築することを目指すべき。



従来、このようなデータマッチングの方法は、年金・医療・介護など各機関・分野の管理する個人情報に共通の番号を付け、その番号をキーにして各個人情報を名寄せ（検索・照合・結合）することでした。「社会保障番号／カード」で当初考えられていたのも、この方法です。ところがこの方法は、「国民総背番号」や「住基ネット」を思い起こさせ国民の反発をかう心配が、検討会の中で関係団体や委員から指摘されました。『プライバシー侵害・情報の一元的管理に対する不安を極力解消』（9頁）するため、「社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会」の作業班を中心に「番号」をつけない方法が検討され、その結果でてきたのが「中継DB」です。

しかしその本当のねらいは、より柔軟に『将来的な用途拡大に対応』し、行政機関の中でのデータマッチングを効率的に行うことです。従来の方法では、各機関のデータベースに一人一人共通番号を付番する大がかりな作業をしなければ名寄せができませんでしたが、この中継DB方式では、そこに登録して「本人識別情報」とリンクすれば容易に名寄せが可能になります。

『中継DBを置く仕組みとすることは、カードを使って新たなサービスを利用できるようにする際に、中継DBに新たなサービスに関するデータベースへのリンクを持たせることでその機能を拡張することが可能であり、ICチップ内に新たなアプリケーションを書き込む必要はないことから、将来的なカードの用途拡大に対応しやすい仕組みとすることができる。』（12頁）

### 中継データベース（DB）の仕組み

中継DBは、「本人識別情報」と「各保険者の保有する資格情報」とを、個人ごとに「紐つけ」する対照表（リンク情報）を管理し、様々なデータベースに記録されている特定個人の情報の在り処を示し、各保険者の資格情報を結び付け、照合を中継する仕組みです。

- a . 社会保障カードの中には本人識別情報のみを記録し、保険資格情報や年金記録情報などは、原則として記録しない（セキュリティとともに、情報書き換えの負担を減らす）
- b . 保険資格情報や年金記録などは、今とかわらず、各保険者や機関が保有する。
- c . 各保険者や機関は「本人識別情報」や他の保有する被保険者証記号番号を保有しない
- d . 年金・医療・介護に関する情報を一括して保有する大規模なデータベースは設けない
- e . a～dを前提として、社会保障カードの『ICチップ内に収録された本人識別情報をキーにして、各保険者に分散して保存されている情報に確実にアクセスする仕組みとして、アクセスを中継するためのリンクのみを保持する機能』を持つのが中継DBです（9頁）。

その具体的な使い方として、『基本的な計画報告書』は以下をあげています。

- 医療機関等を利用したときに、医療機関等からの保険資格確認要求を各保険者に経由する個人が年金記録などを閲覧するとき、利用者の閲覧要求を中継する
- 保険者間や制度をまたがる保険者間の情報連携を円滑に行い、事務を効率化する
- 行政機関の間で保有する個人情報の連携（「行政情報の共同利用支援センター」と共用）
- 行政と民間の保有する個人情報を連携して提供（「電子私書箱プラットフォーム」と共用）

個人データ自体も確認要求を仲介して保険者間で直接やりとりをするだけでなく、中継DBを使って相互提供することも可能とされています（22頁）。中継DBにおけるアクセス記録を保存し、その記録を自分自身で確認できる仕組みをつくることで、不正利用を防止する、としています。これは逆に、中継DBにアクセス記録というプライバシー情報が蓄積されていくことも意味します。

この「中継DB」は、「背番号」を使わない究極の「国民総背番号体制」だといえるでしょう。

## 検討経過と矛盾する「保健医療番号」の新設

『基本的な計画報告書』では、『用途の拡大に伴いプライバシー侵害等のリスクが高まる可能性もあることから、これをできる限り回避しつつ、利用者の不安が極力解消される仕組みとして検討を行ってきた』(1頁)と述べています。そのために検討会では、番号を使わない「中継DB」の仕組みを考え、カードの券面には識別番号や資格情報などを記載しないとしてきました。

ところが『基本的な計画報告書』では、この検討の方向と矛盾する「保健医療番号(仮称)」が、とつぜん提案されています。

これはコンピュータネットワークに接続しなければ被保険者情報などがわからない社会保障カードでは医療や介護の現場は仕事にならない、という強い批判が寄せられたためです。訪問時や救急時、停電、回線トラブルなどICカードが使えない場合にどうするのが、ずっと課題となってきました。検討会ではこの現場からの疑問に対して、社会保障カードとは別に医療や介護の資格情報を記載した別紙を配布して携帯してもらうなどの対策を考えてきましたが、これではそもそも「3証を1枚にする」というメリット自体がなくなります。

そこで2009年2月の検討会で委員より『現実問題としてカードが医療・介護保険証として使用するためには、被保険者情報と結びつけられる番号等がカード上に明示されており、カードが使用できない場合でも医療・介護保険証としての必要な番号情報が医療・介護機関において取得でき、滞りなく医療・介護が提供できることが必要』との意見書が出されて、急遽、「保健医療番号(仮称)」の導入が追加されました。

### 保健医療番号は、社会保障番号になりうる番号

保健医療番号は『現行の被保険者証記号番号等のほか、保険者の異動があっても変更されない医療・介護の現場で用いられる可視化された識別番号』(19頁)です。『報告書』と同時に公表された『医療等の現場での利用を念頭に置いた社会保障カード(仮称)の活用シナリオ』では、停電時などは、この保健医療番号を使ってコールセンターに資格情報などを電話で問い合わせることなどを想定していますが、具体的な運用方法はつめられていません。(24~27頁)

『基本的な計画報告書』では、『各保険者が持つ被保険者証記号番号等を各制度共通の統一的な番号で置き換える』と『情報漏洩の際に、各保険者が保有する情報がマッチングされ、利用者のプライバシーが侵害されるリスクが高まる』(10頁)と指摘しながら、『保健医療番号(仮称)の、保険者を異動しても変更されないという性質は、制度・利用者本人の意図しないところで名寄せに使われるなどの懸念』があると認める番号の導入を提案せざるをえなくなっています。

「はじめに社会保障カードありき」で生じた問題を解決するために、さらに矛盾した対策が出てくる、という状態です。そもそも社会保障カードを導入すべきか、まずそこからの検討が必要です。

この保健医療番号は『現行の被保険者証記号番号等と異なり、保険者の異動があっても変更されない番号であるため、本人識別情報の一部とみなされ、情報の一元的管理・プライバシー侵害に対する不安が生じる』(『活用シナリオ』8頁)と述べられているように、利用法によっては「社会保障番号」そのものになります。そのため『基本的な計画報告書』では、券面あるいは別紙への印刷のみでカード内のICチップには記録しないことを仮定していますが、仮に記録しなくても名寄せ利用の危険が消えるわけではありません。

# 「電子私書箱」「次世代電子行政構想」との一体化

今回の『基本的な計画報告書』の特徴は、『社会保障カード（仮称）や次世代電子行政サービス、電子私書箱（仮称）については、密接に連携し、将来像を共有した上で検討を進め、国民の視点から見て一連のものとするを旨とする必要がある』（3頁）と、強調している点です。

**次世代電子行政サービス**とは、電子政府の低迷の原因を縦割り行政のために利用者にとっての利便性が低いと総括し、国・地方・民間を超えた情報の共有化（バックオフィス連携）によりワンストップでサービスを提供し、「国民本位の究極の電子社会の実現」を目標とするものです（『次世代電子行政サービスの実現に向けたグランドデザイン』2008年6月）。そのためにもまず「退職」と「引越」の際に1ヶ所で手続きが完結するシステムを作ろうとしています。

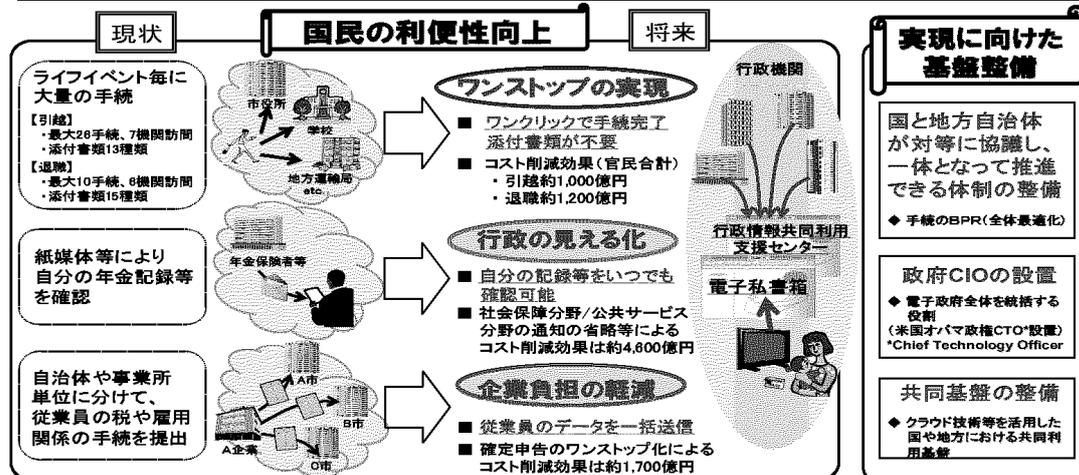
**電子私書箱**は、『各個別のサービス提供者（国、自治体、保険者、医療機関、その他）が有する自己の情報を国民一人ひとりが容易に入手・閲覧し、一元的に管理し、適切に活用できる仕組み』です（『電子私書箱による社会保障サービス等のIT化に関する検討会報告書』2008年3月）。

「電子私書箱」は公的部門や民間事業者が運営し、公的部門の保有する自己の情報のみならず、民間部門における情報も蓄積し入手・閲覧可能にするものです。まず「年金記録」と「特定健診・特定保険指導」での活用を検討していますが、単に行政から情報提供するだけでなく、年金ではファイナンシャル・プランナーに年金情報や口座情報を提供して資産活用に使ったり、特定健診ではフィットネスクラブに健診データ等を提供して運動や健康の指導を受けるなど、行政の保有する個人情報をも民間企業に開放して新たなビジネスの創出や通知コストの削減をねらっています。

個人情報の使われ方は一変します。利用は本人の希望によるとされていますが、これができれば郵送されている「年金定期便」などは電子情報での提供に置き換えられていくため利用せざるをえなくなり、利用できない人＝民間のビジネスの利益にならない人は、情報過疎におかれます。「情報提供に本人同意を不要とすることが可能か検討する」ともされています（同報告書16、31頁）。

## 国民本位の新しい電子政府・自治体の推進（国民電子私書箱構想）

**国民電子私書箱とは**  
希望すれば、国民（及び企業）の一人ひとりに対し、電子空間上でも安心して年金記録等の個人の情報を入手し、管理できる専用の口座（国民電子私書箱）を提供し、幅広い分野で便利なワンストップの行政サービスが受けられる、世界で最も先進的な「あなただけの電子政府」を実現



【『デジタル新時代に向けた新たな戦略～三か年緊急プラン～（抄）』平成21年4月9日 IT戦略本部決定】  
○国民電子私書箱（仮称）は、希望する個人又は企業に提供される高度なセキュリティ機能を持った電子空間上のアカウントであり、従来の「電子私書箱（仮称）構想」及び「社会保障カード（仮称）構想」を発展させ、社会保障分野のみならず、広い分野でのワンストップの行政サービスを提供するためのもの。  
○希望する個人・企業に高度な行政サービスを提供する「国民電子私書箱（仮称）」を、社会保障カード（仮称）の実証実験の成果も活用しつつ整備し、ワンストップサービスとプッシュ型サービス（行政の側から進んで住民にとって必要な情報をお届けするサービス）を実現する。

## 社会保障カードは役に立つのか？

『基本的な計画報告書』では、社会保障カードによる効果を5点に整理しています。

- 1) 自分の情報の入手や必要な手続等のワンストップ化に関係するもの  
年金記録、レセプト(医療費)情報、特定健診情報等を自宅等からオンラインで確認・入手
- 2) 必要なお知らせ等の情報の提供に関係するもの  
手続漏れの防止や、住んでいる自治体や年齢に応じた社会保障に関する様々な情報を提供
- 3) 各機関の業務効率化、コスト削減に関係するもの  
利用者や保険者も医療機関等の負担軽減(1人1枚のカード、医療費の過誤調整事務が軽減)
- 4) 分野を横断した状況の把握とそれに応じたきめ細かな施策に関係するもの  
制度や保険者等をまたがる手続の効率化
- 5) 行政サービスの透明化や個人情報等へのアクセスの監視に関係するもの  
記録の誤りチェック、アクセス記録の確認、輸送コスト軽減、偽造・悪用を一定程度防止

しかしどれも、私たちにとってどんな役に立つのか、わからないものばかりです。

### (1) 年金記録もれ問題の解決に役立つか？

社会保障カードは「年金記録もれ問題」対策を旗印に検討が始まりました。ところがこの『報告書』には、年金記録問題の解決に役立つことは書かれていません。看板倒れの報告書です。

年金記録もれ問題とは、年金保険料の納付情報が基礎年金番号に正しく統合されていない問題です。この問題解決と社会保障番号/カードが直接関係ないことは、当初から政府も認めていました。

2007年6月28日の参議院厚生労働委員会で、福島みずほ議員の質問に対して、政府参考人の厚生労働省薄井康紀政策統括官は、「社会保障番号の導入…それと過去の年金記録の問題、統合の問題等とは直接関係がないものでございます。…一人一番号の徹底によりまして、あるいはIT化と相まちまして個人が自らの情報を管理するということが可能になることによりまして、今回のような問題の再発の防止につながる」と答弁している。

『基本的な計画報告書』に年金記録問題に関連して書かれているのは、次の2つだけです。

就職や転職の際に正しい基礎年金番号が申告されない等の理由による基礎年金番号の重複付番の防止

自分の情報を管理し正しい情報への修正が可能になり、将来的な年金記録の誤り防止にも資する  
2008年1月の『基本的な構想報告書』では、「3証を1枚化すれば年金手帳の保管場所がわからなくなることが起こりにくくなる」というくだらない「対策」が書かれていましたが、今回はさすがに消えています。しかし仮に基礎年金番号の重複付番が防止できたとしても、そもそも基礎年金番号に統合されていない年金記録の問題は解決しません。

また、まるで年金記録もれ問題の責任は、自分の年金記録を確認していなかった国民にある、といわんばかりの責任転嫁です。これに関連して検討会では委員から『自分の年金記録が正しいかどうか、その検証責任、記録に関する責任というのは加入者が負っているのか、それとも社会保険庁が負っているのか』(2007年12月21日 第5回)との質問がされ、社会保障カードで閲覧確認が容易になるとされることで、一定期間内に誤りの指摘しないと修正してもらえなくなる危惧が指摘されています。そうすると年金記録問題の「再発防止」でなく「もみ消し」です。

## (2) 年金手帳・健康保険証・介護保険証が1枚になれば便利か？

2008年10月の『これまでの議論の整理』では、次のように今後の課題を指摘していました。

『一方、社会保障カード(仮称)の仕組みの実現のためには、それにより生じる不利益の部分も含め、更に検討すべき課題も多い。また、3制度を一体的に扱う必要があるのか疑問であるとの意見も寄せられている。例えば、今回仮定した仕組みのイメージについても、次章以降で述べる個々の課題の他、例えば次に挙げるような課題があることから、本検討会や作業班において、こうした課題を検証しながら検討を進めることが重要である。

- ・ 医療や介護の保険証として利用する場合と年金記録等の情報を閲覧するために利用する場合との違い
- ・ 各制度・現場の状況を踏まえた対応
- ・ 医療機関、保険者等の環境整備をどう進めるか
- ・ 現行の保険証等からの切り換えに伴うリスクの分析
- ・ ITの利用に不慣れな方等、様々な利用者への配慮
- ・ 仕組みの実現と制度運用に当たっての法的手当を含む制度的対応の必要性
- ・ 社会保障カード(仮称)の仕組みに要するコストの試算
- ・ 受益と負担の関係も踏まえた費用負担の在り方

本検討会としては、今後も、様々なご意見をいただき、それを踏まえつつ、更なる検討を継続し、年度内を目途に基本計画の策定を目指していくこととしたい。』(3頁)

しかし今回の『基本的な計画報告書』でも、これらの課題への対応はほとんど書かれていない検討状況です。それにも関わらず、2011年度導入の既定方針だけは不変です。

### 「なぜ1枚にするのか、検討していない」

特に「年金手帳・健康保険証・介護保険証が一枚のカードになり、保管・携帯に便利」ということは、当初から社会保障カードの目玉として宣伝されてきましたが、医療や介護の現場からは問題点やかえって不便になる現実が、関係団体のヒアリングでも指摘されてきました。

たとえば、「年金手帳や介護保険証は通常持ち歩かないのに対して健康保険証は持ち歩くことが多く、1枚になっていると紛失時に問題」「年金と医療・介護は別」「便利と裏腹に不便も」「介護認定変更時にケアマネージャーが預かったら通院に支障」「カードを預かる責任は重い」「落としたりなくしたときのリスクが大きい」「高齢者は暗証番号を忘れることが多いが、3証1枚では一つ忘れると3つの社会保障すべての機能が停止する」「介護保険手続きは子に任せても、年金は子に任せると使われる心配をする」「3証を1つにしたとき健康保険証発行の法的整備はどうなるのか」「国保で滞納者に短期保険証や資格証を発行しているのが3証共有になると支障」などなど。総じて、現状で問題ないのになぜ1枚にしなければいけないのか、という疑問が出されています。

これに対する厚生労働省の回答は、2007年7月5日の政府与党合意と同年7月26日にIT戦略本部が決定した「重点計画 2007」で『年金手帳や健康保険証、更には介護保険証としての役割を果たす社会保障カード(仮称)を平成23年度中を目途に導入することを目指し、システム基本構想等について検討を行い、平成19年内を目途に結論を得る』ことに決まっているから、という役人的な説明です。委員も『我々にとっては所与の話で、そこをなぜ三つを一緒にするかという議論は我々はほとんどしてこなかった』(2007年11月28日 第4回作業部会)と発言しています。

これでは私たちは、なぜ三つを一緒にしなければいけないのか、まったく理解できません。

### (3) 情報閲覧・提供のニードはどれだけあるのか？

社会保障カードのもう一つの目玉が、「自分の年金記録、レセプト（医療費）情報、特定健診情報等を自宅のパソコン等からいつでも安全かつ迅速に確認可能」ということでした。しかし逆に、今は保険証を見ればわかる情報が、コンピュータで照会しなければわからなくなります。厚生労働省自ら『パソコンが使えなくて自宅にパソコンがないというような人にとってどういうメリットがあるのか』説明が難しいと吐露しているように（第2回検討会）不便になるばかりです。

**年金情報**は、現在でもパソコンで提供されています。その利用件数は、『基本的な計画報告書』参考資料8によれば、社会保険庁のホームページからユーザIDとパスワードを取得して閲覧する方法が1,467,962件、ホームページで申し込んで郵送で結果を受ける方法が186,378件であるのに対して、社会保障カードと同様に公的個人認証を利用する方法はわずか961件です。

また関係団体ヒアリングでは国家公務員共済組合連合会から、社会保障カードが想定しているようなパソコンで年金手続きを行うシステムを作ったが、年金受給者が高齢のためか利用実績がごくわずかという状況が続いたために、現在は運用を中止している、との報告がされています。

郵送されている「年金特別便・定期便」でさえ内容が理解できず、結局は社会保険事務所の窓口で相談に行くのが実態ではないでしょうか。利用者の視点から考えず、コンピュータでやりとりすればいいという役人やコンピュータ技術者の発想では、無駄なシステムができるだけです。

**レセプト情報の閲覧**については、関係団体ヒアリングでは消費者団体側からは評価される一方で、保険者側からは現実には開示要求はほとんどなく（地方職員共済組合では年間8件）そのためこのような大がかりな仕組みを作る意味がないことが共通して指摘されています。また開示請求があっても医療機関の意見を受けて非開示になることもあり、リアルタイムな電子的な閲覧には問題があることも指摘されています。

### 特定健診情報の閲覧・提供と、病歴の追跡管理

俗に「メタボ健診」と言われる**特定健診**は、2008年4月から「高齢者の医療の確保に関する法律」により、悪名高い後期高齢者医療制度とともにスタートしました。40歳から74歳の全国民を対象に保険者が毎年健診を行うものですが、健診結果はすべて標準化された電子データで健康保健組合などの保険者に集められます。そしてレセプト情報も使いながら生活習慣病のリスク要因の数に応じて対象者を階層化し、「特定保健指導」を受けさせるものです。

その診断基準の医学的根拠に疑問も出されていますが、健康の自己責任論により医療費削減のために国家が個人のライフスタイルに介入して保健指導によって「行動変容」させていくという考え方は、基本的人権からも生存権からも憲法に抵触します。しかも特定健診の受診率や特定保健指導の実施率、そしてメタボ該当者・予備群とされた人の減少率によって、保険者が支払う後期高齢者医療支援金が加算・減額されるペナルティが課せられる仕組みのため、保険者はますます個人に「行動変容」を迫ってきます。「個人の生き方は自由だ」などと言っていないで。

現状では、転勤などで保険者が変わると個人の記号番号も変わり、また保険者は被扶養者の住所情報を把握できないなど追跡管理に困難がありますが、社会保障カードと「保健医療番号」によって、個人の健康・医療データの収集と蓄積による追跡管理は容易になります。さらに「電子私書箱」を使った情報閲覧を利用すると、生涯にわたるデータが蓄積され、民間の健康産業などからの「売り込み」も押し寄せ、行政と民間が一体で「行動変容」を迫ることになります。

#### (4) 各機関の業務効率化、コスト削減になるのか

社会保障カード構想による削減効果を、『基本的な計画報告書』はこう試算しています(42頁)。

医療保険資格のオンライン確認等の実現による効果

保険者で年間約160億円、医療機関等で年間約120億円

次世代電子行政サービスによる「引越」と「退職」のワンストップサービス実現により一年間に削減されると見込まれるコストは、官民合わせそれぞれ約1000億円、1200億円

電子私書箱(仮称)構想により既存の郵送による通知サービスの代替手段として削減されるコストは、年間約4600億円、うち社会保障分野では年間約600億円

しかし は社会保障カード構想とは別で、社会保障カードの効果として算定するのは粉飾です。しかも は、たとえば郵送されている年金定期便などの70%が電子化されるという非現実的な仮定による算定です。 も、一つの窓口に行くだけですべて完結する、というありえない想定です。

については、医師会の調査拒否によりアンケート調査の回収率が低く不完全なデータです。しかももっと簡易な、保険証への二次元バーコード添付などによるレセプトへの自動転記によって、その大部分の削減効果の実現できることを厚労省も認めています(第12回検討会)。

社会保障カードが検討される前、医療だけで使う「健康ITカード」が検討されていました。また資格情報の転記の手間を省く保険証への二次元バーコード(QRコード)記載が、実施直前までできていました。それが社会保障カード検討のスタートにより中止させられています。

社会保障カードによる効率化やコスト削減など、まったく明らかではありません。

#### 医療現場にメリットはあるか 未収金問題は解決しない

医療現場等が社会保障カードに反対しているのは、受診の際に券面に資格情報が記載されないために社会保障カードで照会する新たなコンピュータ・ネットワークシステムを作らねば業務ができず、医院や小規模の介護事業者も改修費用の負担を強いられるためです。保険組合なども、多大な改修費用が必要であり明確なメリットがないと保険財政が苦しい中で組合員に説明できない、と関係団体ヒアリングで疑問を表明しています。現在、医療費のレセプト請求をすべて電子化するオンライン化が2011年実施をめざして進められていますが、設備投資やシステム運用の負担で廃業に追い込まれると、開業医がオンライン請求の義務づけは違憲とする裁判を起こしています。

メリットとされていたのが、「未収金」対策です。未収金とは、保険診療の際の保険診療費や一部負担金、保険外診療の費用が、医療機関に支払われず経営を圧迫している問題です。その原因は様々ですが、退職・転職などで保険資格が異動したのに手続きをしないまま古い保険証を提示して診察を受けたために、医療機関が保険組合に請求しても支払いを受けられない、という原因に対して、社会保障カードがあれば保険資格を確認でき防止できる、と言われていました。

しかし関係団体ヒアリングではすべての医療側や保険者側から、「それはたいした問題ではない」と否定されています。この原因による未収金は、改めて正しい保険者に請求することで、若干遅れても解決しているからです。医療機関が困っている未収金の原因は、生活困窮により支払いができないとか、元々払う意思がない悪質滞納などで、それは社会保障カードでは解決しません。

しかも社会保障カードではデータの更新にタイムラグが不可避で、さらにそれが現状よりも大きく顕在化することを『報告書』も認めており(17頁) 未収金防止は期待できません。

## 社会保障番号／カードの本当のねらいは？

「役に立つのか」という疑問は、検討会の中でも繰り返し指摘されてきました。その結果、検討も当初のスケジュールより大幅に遅れています。ところが厚生労働省は、社会保障カードの導入計画を見直すこともせず、検討課題も未解決なままに当初の予定どおり2011年度中の導入を目指し2009年に実証実験をはじめようとしています。なぜこんなに拙速に、強引に進めようとしているのでしょうか。それは全国民に背番号を付けてICカードを持たせようとした住基ネットが失敗し、このままでは国策として進めてきた電子政府が行き詰まる事態になっているからです。

### 住民サービスのメリットに乏しくそっぽを向かれた住基ネット

1999年8月に住基法（住民基本台帳法）が改悪されて住基ネットが導入されてから10年になります。しかし目的とされた住民サービスの向上と行政の効率化は実現していません。

2002年8月の第1次稼働で11桁の背番号＝住民票コードが国民に通知され、本人確認情報（住所・氏名・性別・生年月日・住民票コード・異動情報の6情報）が、都道府県を經由して指定情報処理機関（地方自治情報センター住基ネット全国センター）に送信開始されました。全国センターから国等の機関に本人確認情報を提供することで、申請等の際に住民票写しの添付が省略できる、と宣伝され、法律（住基法別表）で利用が認められる事務が当初は93事務、2002年12月の法改正で264事務に拡大し、その後も増えています。しかし実際に国等の機関で利用されているのは38事務（2008年8月29日 地方自治情報センター公告）にすぎず、しかも利用件数の99％は年金関係事務に偏っており、利用は広がっていません。

2003年8月の第2次稼働では、サービス向上の目玉として「住民票写しの広域交付」と「転入転出手続の簡素化」がはじまりましたが、ほとんど利用されていません。たとえば大都市で利用が多いはずの横浜市（人口366万人）でも、平成15年から20年度までの合計で住民票広域交付が5337件、転入転出利用はわずか410件です（横浜市本人確認情報等保護審議会資料）。

また第2次稼働で希望者に住基カードの交付が始まりましたが、まったく普及していません。累計交付枚数は約291万枚（2008.12.31現在）で国民の約2％にすぎず、2003年度発行目標とされた300万枚にも及びません。2008～2010年度の3年間、無料交付するための特別交付税措置をしているにもかかわらずです。しかも多くは本来のICカードとしてではなく券面を本人確認書類として使う目的で取得されており、最近では総務省ももっぱら「高齢者への運転免許証代わりの身分証明書」として普及を図っています。しかし住基カードの偽造や成りすまし取得による不正利用が横行し、携帯電話会社の中には住基カードを本人確認書類として使えないところもあります。そのため2009年4月から新たにICチップ内に氏名・住所・性別・生年月日と顔写真を記録してパソコン等で本人確認の機械判定を可能にしたり、共通ロゴマークを券面に表示して偽造防止をはかるなどの対策を余儀なくされています。

住基カードの利用も低迷しています。市町村は条例をつくれば住基カードの独自利用ができることになっていて、地方自治情報センターはソフトを開発して提供するなど普及をはかっています。しかし独自利用をしているのは152市区町村（2008.8.31現在）で、全国市町村の1割以下です。利用事務も大部分が証明書の自動交付機に住基カードも使えるようにした、という程度です。

2004年1月から公的個人認証サービスが始まりました。市町村窓口で手続きをして「電子

証明書」の交付を受けることで、パソコンとインターネットを通じて行政機関に対する手続きができるようにするもので、行政電子化の基盤と宣伝されていました。住基ネットから4情報の提供を受けて都道府県が証明書発行と失効情報管理を行うとともに、電子証明書を記録するICカードは現在のところ住基カードだけを認めるなど、住基ネットと一体で作られたシステムです。

これも稼働5年目の2009年3月、有効期間3年の電子証明書の累計交付枚数が100万枚を突破したと、総務省が公表する程度の普及状態です。そのため公的個人認証を使った電子申請の利用率は低迷し、2006年9月には外務省の旅券発給管理システムが中止になり2008年12月には文部科学省と防衛省が電子申請システムを停止するなど、軒並み見直しを強いられています。住基ネット推進派からも、『電子政府化を促進する場合、大きなボトルネックになっているものが住基ネット』（『国民ID 導入に向けた取り組み』NTT出版2頁）と言われる状況です。

### 住基ネットの制約をとりはらう社会保障番号/カード構想

なぜこんなに住基ネットは普及しなかったのでしょうか。それは、住民のコードを踏まえないシステムで国民が利便性を感じなかったことと、国民総背番号制とプライバシー侵害への不安を解決できなかったからです。2002年に住基ネットがスタートした時、市町村の現場からは「これでは住民の理解が得られない」という指摘がされ実施延期が要望されていました。当時はどの世論調査でも国民の約7割が実施に反対し、住民票コードが通知された時には全国で抗議行動が起きました。それにもかかわらず強行した結果、住基ネットは行き詰まってしまいました。

ところが国や住基ネット推進派は、「住基ネットはプライバシーに配慮しすぎて使い勝手が悪くなったので普及しなかった」と見ているようです。住基ネットは「国民総背番号制だ」「住基カードは国民登録証だ」という批判をかわすために、いくつかの制限をしています。住民票コードは民間での利用を禁止し、業務として住民票コードを使ったデータベースを作ったり契約などで住民票コードの告知を求めると罰則もあります。行政機関の間で住民票コードを使ったデータマッチングは禁止されている、と国は説明しています（住基法に明文の規定はない）。住基ネットは国のシステムではなく自治体共同のシステムとされ（実際は総務省の天下りの地方自治情報センターが管理）、住基カードも国ではなくて自治体が交付し、希望者のみに配布となっています。

これに対して社会保障番号/カードは、この制限を取り払おうとしています。医療介護機関をはじめ広く民間で利用し、行政の保有する個人情報だけでなく民間とのデータマッチングを目的としています。カードは国の機関が発行管理し、保険証の代わりとして事実上所持が強制されます。

### 急速に進む国民ID化 = 国民総背番号制の動き

2009年に入り政府は急ピッチで国民ID（身分証明書）をつくる動きをはじめています。

2009年2月6日のIT戦略の今後の在り方に関する専門調査会で野田IT担当大臣は『（国民のID化）が全く棚ざらしでプライバシーのどうのこうのという話でずっと押し切られる中、正直これがないといろんなことが進みません』と挨拶。政府のIT戦略本部は4月9日「（行政間のデータ連携ができない）つながらない壁を突破するために必要不可欠となる個人・企業のIDの在り方について、・・・既存のID体系との関係を整理しつつ検討し、IT戦略本部において2009年度内に決定する。」（「デジタル新時代に向けた新たな戦略～三か年緊急プラン～」）と発表しています。社会保障番号/カードは、国民総背番号と身分登録証の第一候補です。

## 社会保障番号／カードのもたらす危険

社会保障番号／カードの姿は徐々に明らかになってきましたが、今後の実証実験や「国民ID化」検討の状況によって、さらに変化する可能性があります。そのもたらす危険はひき続き様々な面から検討が必要ですが、たとえば次のような危険性があります。

### (1) 裁判も違憲と判断した基本的人権を侵害する個人情報の共有化

住基ネットの差し止めを求めた裁判の中で、2006年11月30日大阪高裁と2005年5月30日金沢地裁が、全員参加を強制している住基ネットは違憲だと判決しました。いずれもプライバシー権を憲法13条による基本的人権と認め、自分に関する情報の流れを自らコントロールする権利もその一部と認め、住基ネットで提供される本人確認情報を法的保護の対象となるプライバシー情報と認めています。そして住基ネットにより『行政機関が収集・保存している膨大な個人情報をデータマッチングし、住民票コードをいわばマスターキーのように使って名寄せすることにより、個人情報を共同利用することを可能とするインフラが、住基ネットにより整備された』と認めました(2006年11月30日 大阪高裁判決 74頁)。

金沢地裁判決は、データマッチングによる基本的人権の侵害を明確に指摘しています。

『行政機関は、住民個々人について膨大な情報を持っているところ、これらは、住民個々人が、行政機関に届出、申請等をするに当たって、自ら開示した情報である。住民個々人は、その手続きに必要な限度で使用されるとの認識のもとにこれらの情報を開示したのである。ところが、これらの情報に住民票コードが付され、データマッチングがなされ、住民票コードをマスターキーとして名寄せがなされると、住民個々人の多面的な情報が瞬時に集められ、比喩的に言えば、住民個々人が行政機関の前で丸裸にされるが如き状態になる。これを国民総背番号制と呼ぶかどうかはともかくとして、そのような事態が生ずれば、あるいは、生じなくとも、住民においてそのような事態が生ずる具体的危険があると認識すれば、住民1人1人に萎縮効果が働き、個人の人格的自律が脅かされる結果となることは容易に推測できる。』(2005年5月30日金沢地裁)

住基ネットを合憲とした他の判決でも、これと同様の判断をしているものは少なくありません。金沢地裁判決を覆した名古屋高裁判決でも『国家機関等の公権力が上記のようにして個人の私的領域に属する情報を広く収集し、管理し、利用するような事態となった場合には、・・・その管理又は利用に関する法制度とこれに関連する同法制度の運用の実情のいかんによっては・・・憲法13条に違反する状態にあるものと評価されるに至ることもあり得ないことではない。』(36頁)としています。ただ合憲判決では、住基ネットの個人情報保護対策によりこのデータマッチングによるプライバシー侵害の危険性は現実化していない、としたのに対し、違憲判決では、住基ネット制度自体の不備により利用する住民の人格的自律を著しく脅かす危険があると判断しています。

最高裁は2008年3月6日、大阪高裁判決を覆し住基ネットを合憲と判決しましたが、その中でも『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』ということを経由理由の一つとしています。

社会保障番号／カードは広範なプライバシー情報のデータマッチングを目的とし、データそのものは分散管理されても、それを一元的に結合・管理するのが「中継DB」です。ところが『基本的な計画報告書』では個人情報保護の制度整備はすべて未定であり、実施は違憲状態です。

## (2) データマッチングによる福祉・医療の切り捨て

『基本的な計画報告書』は、社会保障カードができれば制度や保険者をまたがった本人特定により、高額療養費などの申請手続が簡単になり支給もれがなくなり、さらにきめ細かいサービスが提供できるようになると、あたかもサービスと利便性向上になるかのように描いています(6頁)。

しかし社会保障番号はもともとデータマッチングによって社会保障費を抑制・削減する目的で検討が始まりました。社会保障番号の『実務的な議論の整理』は、併給調整に利用して給付が減額されるなど不利益を感じて取得申請を行わない者が生ずることを心配して、強制付番を提案しました。

単に併給調整や重複給付を防止するだけでなく、給付水準の切り下げも意図しています。

社会保障国民会議は低所得者対策のために社会保障番号の導入を提言しました。しかしそれは現行の保険料や利用者負担の「低所得者特例」について『社会保障制度全体で考えた時に本当に公平な措置といえるのか』判断できないので、『個人レベルでの社会保障の給付と負担を明らかにすることが不可欠であり、ITの活用や社会保障番号制の導入検討を積極的に推進すべきである』(『中間報告』20頁。『最終報告』7頁では若干表現を緩和)と、見直しによる削減を匂わせています。

さらに社会保障番号導入を主張してきた日本経団連は、社会保障個人会計の目的として『財産相続時における、社会保障受給額(特に年金給付)のうち本人以外が負担した社会保険料相当分と相続財産との間で調整を行う仕組みも検討すべき』と提言し、死後に遺産・相続財産から保険料を回収することまで意図しています(『社会保障制度等の一体的改革に向けて』2004年9月21日)。

金次第で治療内容を差別するアメリカの医療の現実を描いた映画「シッコ」が話題になりましたが、社会保障カードがあれば、個人単位で医療・介護・福祉など社会保障費の支給総額の上限を設定して給付を抑制することも可能になります。

### 年金保険料を納めないと国保証を取り上げられ、仕事ができなくなる！？

住基ネットのメリットとして「国民年金の現況届が不要になった」と宣伝されています。これは住基ネットと社会保険庁とのデータマッチング・システムが整備されたことによるものです。しかしそのため20歳になった全住民の本人確認情報が一括して社会保険庁に提供され、基礎年金番号と照合する「住基情報ファイル」が作られ、住基ネットと基礎年金番号は一体化しました。全国の社保事務所等約1万台の端末機で住民票コードが閲覧可能になり、漏洩の危険が増大しました。

2007年6月に成立した国民年金法等一部改正法では、このデータマッチング・システムを使い、住基ネットから提供される本人確認情報と社会保険庁が保有する被保険者情報とを照合し、基礎年金番号の無い者を抽出して加入勧奨を行うことが予定されています。このような一括提供と抽出は「住民の居住関係の確認のための求めがあつたときに限り」本人確認情報を提供できる、という住基法第三十条の七の趣旨から逸脱した提供・利用ではないでしょうか。

この改正法では保険料未納者対策として、「国民年金保険料未納者に対し国保短期被保険者証を交付するための市町村との情報交換」や「年金保険料未納の保険医療機関・保険薬局・指定訪問看護事業者、介護保険事業者・介護保険施設及び社会保険労務士の指定等や更新を認めないための、健康保険法事務、社会保険労務士法、介護保険法事務との情報交換」も追加されました。年金保険料を納めないと、年金とは関係のない国民健康保険証が取り上げられ、社会保障関係の仕事ができなくなる危険があります。社会保障番号/カードがあれば、この情報交換はきわめて容易です。

### (3) 社会保障番号／カードが拡大する偏見・差別による選別・排除

社会保障番号／カードによるデータマッチングは、とりわけ社会的に弱く不利な立場の人にとって、大きな脅威となります。社会保障番号／カードにより、医療・健診・福祉を利用した情報が一覧できるようになるとともに、個人の生涯にわたる病歴も把握できるようになります。偏見が現実にあるなかで、これらセンシティブ情報の閲覧が可能になれば差別的扱いに利用されます。

会社の採用や保険の加入その他さまざまな契約の際に、病気や障害の情報が利用されると、採用や加入を拒まれる恐れがあります。検討会の関係団体ヒアリングでも、経営者側に対して委員から、保険に入るとかローンを組むとか転職の際などに社会保障カードを持ってこさせて、良い顧客か悪い顧客かを選ぶという経済的な価値が起らないか、との問いがされています。これに対し経団連は『大変に微妙なご質問です。ある企業にとって価値が生まれてくる、生まれてこないことについて、最終的には本人がどのように出すか、出さないかという価値判断だと思います。どのような情報に価値があるのかどうかは、御本人と企業との間で、合意の上で相対で決めていくしかない、私どもとしては思っております。』と説明しています(2007年11月27日 第3回作業部会)。

しかし雇用や契約など双方の力関係が違うときに、「本人の価値判断次第」とか「双方の合意で決めていく」では済みません。このような不利益を避けるために、医療や福祉の利用を避けることになれば、命と生活そのものを失うことにもなります。

#### 社会保障番号／カードが取得できないとどうなるか

社会保障番号／カードはすべての人が取得できるわけではありません。厚労省は、カードの配布対象は、現在健康保険証を持っている人を対象としてイメージしており、持っていない方をどうするかはカードのシステムでは負えない負担だ、と説明しています(第5回 2007年12月21日)。

住所のない人、住民登録している所から逃げざるをえない人・・・、現在は個別に福祉サービスを受けているこれらの人々が、社会保障番号／カードに医療・福祉の資格管理が一元化され、カードを持たなければ福祉・医療サービスを受けられない社会システムができると、サービスを受けるのがさらに困難になる恐れがあります。医療扶助が適用されて健康保険証を持っていない100万世帯を超える生活保護受給者がどう扱われるのかも、明らかにされていません。

#### 在日外国人への管理・監視・排除と一体となった社会保障番号／カード

2009年6月、入管法と住基法が改悪されて、在日外国人への新しい管理システムが作られました。「在留資格を持つ中長期在留者」にはICカードの在留カードを、「特別永住者」には特別永住者証明書を発行して、いずれも住民基本台帳に登録し、外国人登録証は廃止されます。

いままでは90日以上在留する外国人は非正規滞在でも外国人登録証をもち、不十分でも住民サービスを受けていましたが、今後は非正規滞在の外国人を自治体で把握できなくなり、住民サービスが受けられなくなることが心配されています(在留カードに異議あり！プロジェクトチームのサイト参照 <http://www.repacp.org/aacp/index.php>)

社会保障番号の付番対象は日本国籍者と「不法滞在者等を除く日本に在留する外国人登録者」とされ、新たな外国人管理システムの対象と一致しています。劣悪な職場・生活環境に置かれている非正規滞在者は社会保障カードを持たず、医療・福祉などからシステムの的に排除されます。

まさに「本当に困っている人」への福祉に逆行するのが社会保障番号／カードです。

#### (4) ふりかかる成りすまし被害とICカードによる監視

「自分は社会的に不利な立場の人間ではない」と思っている、社会保障番号/カードの脅威は人ごとではありません。

たとえばアメリカの社会保障番号(ソーシャル・セキュリティ・ナンバー S S N)はもともと社会保障のための番号でしたが、その後納税者番号に利用拡大され、さらに官民ふくめた共通識別番号として広く本人確認に使われるようになりました。その結果、他人のS S Nで偽のクレジット口座を作り詐取する、といった成りすまし被害が多発し年間1000万人に及んでいます。ある日突然被害がふりかかり、被害の回復には誤ったデータを一つ一つ修正する大変な労苦が強いられます。本人確認を共通番号に依存する社会の危険性です。(『社会保障番号(S S N)の危険性をアメリカに学ぶ(石村耕治)』 <http://www.pij-web.net/pdf/cnn/51.pdf> や、『サイバー税務研究No.9(2007年9月)アメリカにみる社会保障番号の危険性』 [http://www.pij-web.net/pdf/stj\\_jp/9.pdf](http://www.pij-web.net/pdf/stj_jp/9.pdf) に、S S Nによる成りすまし被害についての、アメリカ連邦議会公聴会での証言が詳しく報告されています)。

ところが社会保障番号を推進している現厚労大臣の舛添議員は、安倍元首相が社会保障番号導入方針を答弁した際の質問で、アメリカの社会保障番号について『私も若いとき欧米にいましたけれども、みんなソーシャル・セキュリティ・ナンバーというのを持っていて、何のプライバシーの問題もありゃしない』という恐るべき発言をしています(2007年6月14日 参院厚生労働委員会)。

#### ICカードによる追跡と監視

社会保障カードは、本人を識別し特定するためのものです。成りすましを防いで確実に本人確認しようとするほど、カードに個人情報が記録されていきます。住基カードは不正取得により携帯電話が詐取されて振り込め詐欺に悪用されたため、2009年4月から防止策としてカード内のICチップに顔写真の記録をはじめました。さらに厳密な本人確認が要求される社会保障番号/カードでは、今後、指紋・虹彩・顔のデジタルデータ化など、生体認証が利用される可能性もあります。

イギリスでは2006年に成立した「身分登録証明カード法」により、2008年から指紋その他生体認証情報の登録を義務づけたICカードの段階的实施がはじまりました。身分登録番号を付け50項目の個人情報を記録した国家身分登録台帳も作られ、犯罪捜査・出入国管理・安全保障などに使われます。(CNNニュース No.55 <http://www.pij-web.net/pdf/cnn/55.pdf> 参照)。

テロ対策や外国人の不法就労対策を理由にICカード利用が広がっています。日本の入管法改悪でも中長期在留者に「在留カード」の所持を義務づけ、住所などの変更情報を市町村から提供させます。さらに日本語学校や大学など教育機関から「氏名、生年月日、国籍、在留資格、在留カード番号、在籍事実、退学・除籍・所在不明事実」などを集約し、勤め先からも雇用状況報告をさせるなど、関係機関から入国管理局に個人情報を集中し監視するシステムが作られようとしています。

ICカードは、たんに個人情報を集約するだけではなく、個人の行動も監視します。ICカードを讀取機にかざすたびに、誰が、どこで、何に利用したかが記録されます。さらに非接触型ICカードでは、離れたところにある讀取機から出る電波を受けてデータを送信するため、讀取機の近くを通るだけでも、行動が把握されます。社会保障カードが常時必携となれば、個人がどこで何をしているか、リアルタイムで国家が把握する社会がやってきます。

## (5) 利用者とし町村にのしかかる新たな交付事務の負担

健康保険証の社会保障カードへの切り替えは、『医療等の現場での利用を念頭に置いた社会保障カードの活用シナリオ』では、市町村窓口がフル稼働しても5年かかると試算しています(28頁)。この切り替え時も、その後のカードの更新でも、利用者も市町村も大変な負担がかかります。この『シナリオ』では切り替えの2つの方法を検討していますが、いずれも容易ではありません。

何も情報が含まれていないカードに市町村窓口で、識別用の公開鍵証明書等をその場で発行し、中継DBへの関連付けを行い、引き続き保険者とのリンクを中継DB上で作成する場合、自治体窓口での業務はけっして軽くはない。予約制を取れば、ある程度の事前準備は可能であるが、住民側から予約をして交付を受けるという作業が広く支持される保証はない。

カードが事前に準備されており、あらかじめ市町村に届いたカードに対して住民に案内を出した上で、交付に来てもらうことができれば、案内のはがき等を持参するという確認手段が上乘せされるだけでなく、必要な書類を案内に明記することができ、また交付時の処理もある程度単純化される。

しかし、そのためには住民基本台帳情報等をベースにカードを準備する信頼性の高い機関が必要である。また交付自体が順調に進めば大きな問題とはならないが、何らかの理由で交付が遅れた場合には、交付時より前に公開鍵証明書などを作成するために、有効期限が短くなる。

社会保障カードには、公的個人認証による電子証明書(3年更新)の交付が必須です。しかしその交付には手間がかかります。e-Taxの関係で一時的に住基カード交付と公的個人認証サービスの申請が集中した際、市町村窓口は1日20件程度でもパンク状態でした。

### 公的個人認証サービスによる電子証明書の発行の流れ

1. 市区町村役所へ行く 2. 受付手続(申請書提出) 3. 本人確認(実在していること=住民基本台帳データと突合、本人であること) 4. 本人確認後、自分で鍵生成 5. 公開鍵提出 6. 証明書発行手続(都道府県知事が発行) 7. 証明書の交付(ICカードへの電子証明書の書き込み、利用者クライアントソフト配付)

## 社会保障カードの交付主体とされる市町村の負担も大変

検討会では大山座長も『1人あたり5分で本人確認を市町村の窓口で行うとすると、1時間にいろいろなのがあって10人として、1,500カ所で200日働いても、年に2,500万弱程度しか交付できません。ですから、本人確認をしてカードを交付するということは大変な作業量になります』(第7回検討会 2008年4月22日)と予測しています。さらに5年の間には転居など異動もあります。

市町村窓口で交付するために、被扶養者であることの情報を保険者と市町村で伝達する必要が生じます。さらに出生届はいずれの市町村に届け出ても良いため、出生届を提出した市町村と住民票のある市町村間での伝達も必要になります。交付にはこれらの時間も必要です。

通知配布も大変です。後期高齢者医療証では、75歳以上に限定され周知期間が2年間あっても交付が混乱しました。定額給付金の通知も1%は届きません。「厳格な本人確認による交付」を求められている社会保障カードの交付事務の負担は、大山座長の予測もはるかに上回るでしょう。

これだけの負担を負っても、市町村にメリットはありません。関係団体のヒアリングで全国市長会からは「1人の人が一つの番号しか持たず、しかもそれがユニークキーであるという仕組みにするということであれば、市町村はネットワークを作る際にあまり苦勞する必要がなくなる」と、社会保障番号のメリットは述べていますが、中継DB方式ではそのメリットもありません。

保険者が保険証を交付する負担が減る代わりに、もっと大きな負担を利用者と市町村が負います。

