

2011年（平成23年）4月13日

第二東京弁護士会

会長 澤 井 英 久

「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」
に対する意見書

第1 意見の趣旨

現在、政府が導入の検討を進めている「社会保障・税に関わる番号制度」は、広い範囲でプライバシー侵害を新たに引き起こす危険性を高める。したがって、少なくとも①共通番号制度によって対処しようとする課題について、よりプライバシー侵害性の低い他の解決手段が十分に議論されること、及び②事前にプライバシー保護のための第三者機関が稼働し、実効性あるプライバシー保護策の実施によりプライバシー侵害の危険性を最小化する社会基盤が形成されていることの確認が必要であり、これらの条件が整わない中での共通番号制度の導入には反対する。

第2 意見の理由

1 政府が検討している共通番号制度の特徴

2011年1月に政府が公表した「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」（以下「基本方針」という。）によれば、現在、政府が検討している共通番号制度（以下「共通番号制度」という。）は、個人や法人に重複することない「唯一無二」の番号を付し、この番号を所得情報把握等のため「民－民－官」で利用、すなわち、行政機関のみならず、民間取引においても提示・記載させるものである。

この制度の特徴は、番号が民間で広く流通することである。

個人に重複することなく付した番号（統一番号）としては、既に住民票コードが導入されているが、民間の機関が住民票コードの告知を要求することは法律で禁止されている。

これに対して、共通番号制度は、所得把握のために民間の取引（不動産の売買や賃貸、就職やアルバイト、金融機関の口座開設、病院・薬局や介護サービスの利用等）で自己の番号を相手方に提供することが中心的な用途となっており、自己の番号が広く流通することは避けられない。

2 新たなプライバシー侵害の危険

(1) 共通番号制度のプライバシー侵害性

共通番号制度は、個人情報をも効率よく収集・蓄積するための手段として導入されるのであるから、悪用された場合のプライバシー侵害の危険も大きくなる。

歴史的に見ても、番号制度による効率的な個人情報収集によるプライバシー侵害の危険性の認識は今に始まったものではない。政府は、1970年に行政事務処理用統一個人コードの検討を始めたが、「国民総背番号制」との強い批判にさらされて立ち消えとなった。また、1980年代には、グリーンカード制度（複数の口座の少額貯蓄を総合的に把握する制度）の実施が一旦決まったが、プライバシー侵害等の批判で実施前に廃止された。住民票コードについて、法律で民間での利用が規制された理由は、番号により特定の個人に関する情報が容易に集中できることになるため、プライバシー侵害の危険性が高まるからと説明されていた。

共通番号制度は、税と社会保障分野で共通の番号を利用することを予定しており、番号が行政のみならず民間でも広く流通する特徴を有しているから、住民票コードを用いている住民基本台帳ネットワーク以上に、プライバシー侵害の危険を高める。

(2) プロファイリング社会の脅威

ここで言うプライバシー侵害の危険とは、共通番号を付して収集・蓄積された秘匿性の高い情報（例えば、健康保険給付事務処理上作成される診療報酬明細に記載された薬名を通じて明らかになる病名等）が共通番号と共に漏洩することのみを指すものではない。高度情報化

社会の進展により、容易に収集・蓄積されるようになった個人の行動履歴（購買履歴、移動情報、ネット閲覧情報等）について、同じ番号で特定される人物に関する情報を結合し、本人の知らないところで、その人物の活動全般の把握・分析が行われたりすること（プロファイリング）もまた、プライバシーを侵害し、個人の自由な行動を萎縮させるものである。

基本方針では、共通番号の利用範囲についてB案（アメリカ型）を当面の目標とするとされている。アメリカでは、社会保障番号が税務の他、民間でも幅広く利用され、社会保障番号を手がかりに個人情報の大規模なデータベース化が進み、プロファイリング社会が進行している。たとえば、小売店の客が小売業者に伝える社会保障番号（又はそれに関連付けられた電話番号や住所等）を手がかりとして、その客の生活ぶり、収入、家族関係などのデータを集積・提供する事業者が存在している。現代社会においては、他者に自己の情報を全く開示せずに生活することは困難であるところ、開示した情報の一部を用いて、芋づる式に本人の意図しない情報が取得されてしまう恐れがある。

日本とアメリカでは個人情報保護の法律が異なるから、単純な比較はできない。しかし、アメリカの状況は、いかに法的規制をかけても、実際に番号制度により行政及び民間で個人情報のデータベース化が進めば、当該データベースに利用価値を見いだして、そこから派生又は流出した情報を集積してプロファイリングが行われることは避けられないことを示唆している。

さらに政府が2010年12月に公表した「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会中間整理」（以下「中間整理」という。）では、共通番号制度の「利用範囲については、制度導入後において、国民の意見を伺った上で、段階的に広げていくことも考えられる」とされており、共通番号の利用範囲について幅広い行政分野に活用するC案（スウェーデン型）への段階的移行が見込まれる。このように幅広い行政分野で共通番号が利用された場合には、広範な個人情報の結合を可能とするデータベースが構築されることとなり、プロファイルリングの脅威はより深刻なものになる。

近時における国内外の事例を挙げるまでもなく、情報の流出や目的外利用を完全に防止することは不可能である。そうであれば、高度情

報化社会においては、番号制度により個人情報の集積を容易にする仕組みが作られること自体が、プライバシー侵害の危険を創出又は増幅する原因として考慮されなければならない。

(3) 民主主義社会の基盤としてのプライバシー

ドイツ連邦憲法裁判所は、1983年の国勢調査判決において以下のとおり判示して民主主義社会の基盤としてのプライバシーの重要性を説いている。

「自分に関する情報が世間の一定領域の人々にどれだけ知られているかを十分な確実性をもって見通すことができない者、自分と通信する相手方の知識をある程度評価することができない者は、自己決定に基づいて計画し、決定する自由を本質的に制限されることがありうる。誰が、何を、いつ、どの機会に自分について知ったのかを市民が知ることができない社会及びそれを可能とする法秩序は、自己情報決定権とは両立しないであろう。人と違った行動様式がいつでも記録され、情報として永続的に蓄積され、利用され、伝達されることに不安を感じている者は、そのような行動によって目立つことを避けようとするであろう。例えば、集会とか市民運動への参加が当局によって記録され、それによる危険がありうることを知っている者は、おそらくその基本権、例えば集会の自由、表現の自由を行使しないであろう。そのことは、ただ単に個人の個々の人格の発展を損なうだけではなくて、公益も損なう。なぜならば、市民が自己の判断に基づいて行動し、他人と共同する能力に基礎づけられた自己決定は、自由で民主的な共同体の基本的な機能条件だからだ」
(訳は平松毅『個人情報保護－理論と運用』26頁から引用)

中間整理でも、個人情報保護の必要性について、「もし、様々な個人情報、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、個人の自由な意思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。」と指摘されている。

このような意味において、民主主義社会の基盤となるプライバシーが不当に侵害される危険がないよう、厳格に審議検討されなければならない。

3 解決すべき課題と適切な手段選択

では、かかる重大なプライバシー侵害の危険を冒してまで、共通番号制度を導入する場合のメリット（制度導入により解決されるべき課題）は何か。

基本方針では、共通番号制度について「複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤」（情報連携基盤）と説明されている。中間整理では、課題として「具体的には、所得の申告漏れを防止するために税務署に提出される法定調書（取引情報）のうち、名寄せが困難なものについては活用に限界がある、より正確な所得・資産の把握に基づく柔軟できめ細やかな社会保障制度・税額控除制度の導入が難しい（所得比例年金や給付付き税額控除など）、長期間にわたって個人を特定する必要がある制度の適正な運営が難しい（年金記録の管理など）、医療保険などにおいて関係機関同士の連携が非効率（旧保険証利用者を原因とした過誤調整事務等）、養子縁組による氏名変更を濫用された場合に個人の特定が難しい、など様々な課題が生じている。」と記載されている。

政府がその任務を遂行するに必要な情報を収集・利用することが重要であることは言うまでもない。しかし、現在も所得に応じた徴税（所得税、住民税等）及び様々な社会保障が行われており、そのための個人の所得情報把握が行われている。従来からこれらの徴税及び社会保障施策において、その正確性・効率を確保するため、対象者に分野毎の番号を付して管理をしている。

現状の分野毎の番号制度において、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認が困難でこれを解決したいというのであれば、その問題事例が発生する原因が公表され、当該課題に対する適切な改善方法が他にないか、広く真剣に議論されるべきである。

例えば、中間整理が問題例として掲げる養子縁組による氏名変更の濫用事例は、戸籍実務の適正な運用により濫用的な届出を抑止するこ

とを通じて解決すべきものと思われる。また、法定調書の名寄せについては、名寄せが困難な事例とはどのような場合があるのか明らかではない（典型的な法定調書である給与所得の源泉徴収票などは、名寄せに困難があるとは考えにくく、所得把握も正確にされていると考えられる。）。その他の事例も、番号を共通にせず、現存する分野毎におかれた番号を必要に応じて結びつける方法との比較検討についてすら、十分な説明が尽くされていない。

今回の共通番号制度導入は、このような議論を欠いたまま、プライバシー侵害の危険を増幅する共通番号制度を導入するという手段の部分が先行している。このような議論は、あたかも、雨漏りの原因を究明しないまま、その対処として家の建て替えを主張するようなものである。

基本方針では、2011年6月には共通番号の大綱を示し、秋以降早期の法案提出を目指すとしているが、このような短いスケジュールでは十分な検討が尽くされない恐れが強い。プライバシー侵害の危険性に鑑みてこのように十分な議論を経ない共通番号制度の導入には反対する。

4 プライバシー侵害の危険性を最小化する社会基盤の形成

基本方針では、個人情報保護の方策として、自己情報へのアクセス記録の確認、第三者機関の設置、目的外利用等の制限、プライバシーに対する影響評価の実施等の項目が盛り込まれている。制度設計の段階から、様々なプライバシー侵害の危険を低減する方策が検討されていること自体は、評価することができる。

しかし、プライバシー侵害の危険性を最小化する社会基盤が形成されていない現段階において、これらの方策が真に実効性あるものとなるとは考えにくい。

そもそも、1970年頃からこれまで40年近く市民に番号を付する制度が何度も浮上しながら実現せずに消えてきたのは、政府による個人情報の保護及び管理に対する市民の不信感がぬぐえなかったからである。

そうだとすれば、共通番号制度の導入以前に政府がなすべきことは、共通番号制度との抱き合わせではなく、独立に、自由な行動の萎縮を

防止するための基本理念を定め、プライバシー侵害の危険性を最小化する社会基盤を形成することにより、市民の信頼を得ることである。そのためには、一般の行政機関から独立したプライバシー保護のための第三者機関を設けるべきである。

例えば、アメリカでは、1970年から連邦取引委員会が消費者プライバシーの保護に取り組んでいる。昨年は、複数回の大きな公開討論会を主催した上で、12月には、プライバシー・バイ・デザイン（当該システムを構築する段階でプライバシーが保護される設計を予防的に講じておくこと）の理念や、自己の行動履歴情報の収集分析を拒絶することができる手段を本人に付与する仕組み（Do Not Track 制度）の採用などを提言する報告書を公表している。

日本政府は、プライバシー保護に関して、このような積極的な取り組みを行っていない。個人情報保護法導入後現在においても、必要な個人情報が提供・共有されないことにより地域の活動等へ支障が生じる、学校や地域コミュニティにおいて従来作成されていた緊急連絡網や名簿が作成されなくなり、住民の日常生活に不便が生じるといった状況（いわゆる「過剰反応」）や民間企業での個人情報保護策の不徹底があり、また道路周辺映像サービスなど技術の進展により日々新たに発生するプライバシー問題に迅速で適切な対応がなされているとは言えない。内閣府消費者委員会に個人情報保護専門調査会が設置され昨年ようやく議論が緒についたものの、未だ具体的な提言には至っていない。かかる状況下で、複数の新たなプライバシー保護策の運用を前提として共通番号制度を導入しても、十分な経験の蓄積も無い政府がただちに実効性あるプライバシー保護を徹底することは期待できない。プライバシー保護に関して市民の不信感がぬぐえないのも当然である。

日本政府は共通番号制導入とは切り離して、速やかに独立した第三者機関を設けるべきである。そして、先に紹介したアメリカの連邦取引委員会の施策のように、デジタル社会におけるプライバシー保護のための基本理念を定め、第三者機関において、これを具体化した政策（プライバシー影響評価等）の行政機関における実施を監視し、プライバシー保護状況について指導・助言・勧告・命令などの機能を担い、民間に対しても基本理念の普及とこれに沿った具体的な方

策の実施を促すことで、プライバシー侵害の危険性を最小化する社会基盤を積極的に形成すべきである。この第三者機関は国レベルだけでなく地方レベルでも設置される必要がある。また、これらの第三者機関は、その他に、行政及び民間とのプライバシーをめぐる紛争に対する簡易迅速な解決機関としての役割、及び個人に関する情報の流通と利用における実態とプライバシー保護の方法についての市民の啓発を推進する機能を有するべきである。

これらの第三者機関が十分に機能していることが確認されて初めて、プライバシー侵害の危険性を最小化する社会基盤が形成されたといえる。プライバシーは一旦侵害されたらその回復が困難であるから、十分な社会基盤が整備されない中での共通番号制度の導入には反対する。

以上