

# 共通番号及び国民 ID カード制度問題検討名古屋市委員会意見書

## 1 委員会の共通番号及び国民 ID カード制度に対する基本的な考え方

政府（国）は、現在、①社会保障・税の共通番号（共通番号）と②国民 ID〔カード〕制の二つの「ツール（仕組み）」を使った国民・住民情報の一元管理体制（国民・住民情報の中央集権体制）の構築を急いでいる。

これら二つのツールによって公的年金・医療・介護・雇用保険のような社会保障や納税など「国民・住民の幅広い個人情報（プライバシー）を政府が分散集約する形で一元管理する体制」ができあがると、国家は共通番号というマスターキー（汎用番号）を使い、官民の多様なデータベースに蓄積された国民・住民のプライバシー、その究極においては人格権を「串刺し」にして監視できる。いわゆる「国民総背番号制」が構築される。

このように国家が広範な個人情報を公有化し、行政情報として管理することになると、情報主体であるはずの国民・住民は、国ないし国が関与する機関（国等）から発行された共通番号付き国民 ID〔カード〕を提示して、役所に自分の情報を見せてもらう立場になる。しかし、国民・住民は、非常時でもないのに、移動の自由が制限され、国民 ID〔カード〕を常時携帯・提示しないと市民生活が難しくなる社会を望んでいない。

国民 ID〔カード〕制は、まさに、「国民登録証」制度を敷くものであり、国民・住民全員に身分証明書（公的な ID カード）、いわゆる「国内パスポート」の携帯を求める仕組みといえる

共通番号や国民 ID〔カード〕制導入について、政府や一部の識者などから、行政の効率性や利便性を基準に、一定のプライバシー保護措置を講じれば共通番号や国民 ID〔カード〕制などは許容されけるとする、いわゆる「情報セキュリティ論」が主張される。しかし、行政の効率性や利便性は、国民・住民の人権がしっかりと確保されることを前提に精査されなければならない。また、制度の骨組みだけが明らかな現時点において、この問題についてはなおさら、憲法論、人権論の視点から精査することが重要となる。さらに、海外の情勢分析も必要不可欠となる。

日本国憲法（以下「憲法」という。）は、第 13 条前段で「すべての国民は個人として尊重される」を規定し、「個人の尊重」の原則をうたっている。その後段では、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定する。このように憲法に規定する「個人の尊重」原則に基づく「幸福追求権」を具体的に

保障するために、個々人の人格的生存に不可欠とされる数多くの憲法に規定されていない新しい人権や自由が創り出されてきた。まさに「プライバシーの権利」は、憲法に規定されていない新しい人権の一つである。

プライバシーの権利は、従来から、学問上、「ひとりにしてもらふ権利」と定義されてきた。すなわち、行政や企業、他人が自分の私生活のなかに不当に介入や侵入を行わないように求める権利（自由権）と考えられてきた。しかし、高度情報化が進む今日の社会においては、自分の情報が本人の知らないところで、行政や企業、他人に渡ってしまい、平穏な生活がおびやかされる事態が増えてきている。そこで、プライバシーの権利を、私生活と結び付けて捉える伝統的な見解に対して、どのような情報が集められているか知り、自分の情報が不当に使われないように関与する「自己情報をコントロール（開示、訂正、削除を請求）できる権利（情報プライバシー権）」をも含んだものとして、プライバシーの権利を考えるようになった。この場合に、自己情報コントロール権は社会権的な請求権と捉えることになる（ただ、憲法第 13 条はこうした自己情報コントロール権を積極的に保障するものではないとする司法判断もある）。

加えて、広い意味でのプライバシーの権利には、個々人が有する「情報に関する自己決定権（自己情報決定権）」が含まれる。

「自己情報決定権」とは、ドイツの連邦憲法裁判所が創設した理論であって、個々人の人格的生存にかかわる重要な私的事項について、公権力の介入や干渉なしに各自が自律的に決定できる自由を指す。したがって、社会権的な請求権とされる「自己情報コントロール権」とは区別される。また、「自己情報決定権」とは、それが裁判上の請求を求めることができる自由権である。このことから、個々人は、憲法 13 条の幸福追求権に基づく自己情報決定権に依拠し、自己の私生活領域における意思決定をする必要性に応じて、公的機関などが有する自分に関する情報を保有するデータベースに対して開示、訂正、利用停止、削除、第三者への提供停止などの権利を引き出すことができる。このように、個々人が有する自己情報決定権は、私生活上の自由を含む防御権であり、個人情報扱う国家機関は個人情報の収集や結合はもとより、利用、提供などにおいても、個々人の自己情報決定権を侵害しないようにしなければならない。また、個々人の自己情報決定権の侵害があった場合には、自由権の侵害として裁判において救済を求めることができる。

ただ、憲法第 13 条〔個人の尊重〕や第 22 条〔転居移転の自由、移動の自由〕に明文で規定されているように、人権は、公共の福祉による制限に服する。しかし、学問上、公共の福祉による人権制限が、過剰に行われなくするために、公共の福祉のための人権制限措置も、一定の制限（過剰侵害の禁止や過少保護の禁止）に服するとされる。このため、公共の福祉による人権制限は、次のような

基準を充足してはじめて憲法に違反しないものとなる。すなわち、その制限措置は、①公共の福祉を実現するために必要な制限なのか、②制限の目的に適合しているのか、そして③その目的と均衡しているのか、である。

共通番号は、見える（可視）化し一般に公開される形で、マスターキーとして、公的年金・医療・介護・雇用保険のような社会保障や納税などを通じて官民にわたり幅広い目的に使われることが予定されていることから、国民・住民を監視するツールとして機能すると同時に、国民・住民を成りすまし犯罪者などの標的にすることにもつながる。また、国民 ID〔カード〕は、非常時でもないのに、これを常時携帯・提示しないと実質市民サービスが受けられない利便性に悪い社会につながり、また、社会生活を拘束し国民・住民の自由を著しく制限する監視ツールである。

憲法論・人権論に照らして精査すると、国がめざす共通番号や国民 ID〔カード〕制は、国民・住民のひとりにしてもらふ権利、情報に関する自己決定権（自己情報決定権）という憲法上の権利の恒常的な侵害につながるツールであり、公共の福祉を持ち出してもその侵害を容認するのが難しい仕組みである。言い換えると、共通番号制や国民 ID〔カード〕制は、自治体住民の自由権を恒常的に侵害するおそれが強く、憲法に抵触する可能性が極めて高いツールである。したがって、国は、共通番号や国民 ID〔カード〕制は導入すべきではない。

## 2 共通番号及び国民 ID カード制度についての具体的な検証

### （１）国民・住民の人格権や情報主体としての地位への重大かつ深刻な脅威

共通番号の創設によって、行政機関は共通番号を使ってデータベースを構築し広範な国民・住民情報を収集できる。加えて、共通番号が社会保障や納税などの分野で使われれば、民間機関も共通番号を使ってデータベースを構築することができる。

この結果、共通番号は官民にまたがり、かつ多分野で共用するマスターキーとなる。政府が、公権力行使の一環として共通番号をマスターキーとして使えば、様々な行政分野のデータベースや民間機関のデータベースに格納された広範な国民情報にアクセスできることになり、全国民・住民の個人情報、ひいては人格を各人の共通番号で「串刺し」して行政情報として分散集約管理することが可能になる。

他方、国民・住民は、行政が監理する自分の個人情報を、自分に発行された国民 ID〔カード〕を提示して見せてもらう立場に置かれることになる。カードを携

行しないと行政サービスや雇用、さらには課税が関係する多様な民間サービスなどを受けることが難しい、利便性の悪い仕組みを構築するものである。

また、国民 ID〔カード〕をお年寄りなどの所在確認に活用できる旨を示唆する向きもあるが、カードの利用、システム依存だけでは的確な所在確認をすることができないだけでなく、逆に成りすまし犯罪などを誘発する。

加えて、例えば、政府がその構想を練っているように、個々の国民・住民のセンシティブ（機微）な生涯医療情報（lifelong medical records）を共通番号、国民 ID〔カード〕で一元管理する場合、時効のような仕組みも適用にならないことから、付番された各人は非合法的、あるいは国外で医療行為を受けるか、死亡によるしか自己の医療情報についての公的管理から一生逃れることができないことになる。この場合、いわゆる「リセット（初期化）」のような措置を講じるなど、どのようにして自由権的な性格のひとりにしてもらふ権利、私生活上の自由、自己情報決定権を保障するかが問われてくる。単に公的管理に付された生涯医療情報を開示、訂正、削除できる権利をどのように保障すべきかだけでは済まされない。共通番号が国民・住民の人格権の公有化のツールと化するという重大かつ深刻な問題点が浮き彫りになる。この問題は、医療情報のみならず、犯歴ファイルを含む各種の公的国民履歴データベースの在り方にも共通する。

共通番号や国民 ID〔カード〕制の仕組みが、政府が言うように電子政府、行政の電子化推進が狙いであるとしても、すでに、住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）を基盤とした電子認証ツールを備えた住民基本台帳カード（住基カード）がある。新たに共通番号や国民 ID〔カード〕制を導入する必要性はない。明らかに産官共同の無駄な IT 関連大規模公共工事（公共事業）である。政府提案において、国民 ID〔カード〕制の導入後は既存の「公的 IC カードの整理・合理化に向けて検討を実施」するとしているのは、まさにその証と見ることができる。事業仕分けを重視する政府は、税金の無駄遣いにつながる人権侵害的な計画を進めることはやめるべきである。

電子行政サービスについては、それを利用したい国民・住民の選択にゆだねられる必要がある。なぜならば、お年寄りや身体の不自由な人など電子行政サービスや手続に参加することに困難がある人たちに配慮し、デジタルデバイド（IT 技術の恩恵を受けられる人とそうでない人との間に生まれる情報格差）問題に真摯に対応するのが国や自治体の最大の務めの一つと思われるからである。事実、電子政府推進先進国と言われるオーストリアなどでも、電子行政サービスや手続への参加を本人の自由な選択にゆだねている。住基カードが任意取得となっているのはこのためでもある。この点、政府は、国民 ID〔カード〕は、国等が、国民・住民全員に強制的に配布する（出生発行方式）を想定しているようにうかがえる。これは、現在の住基カードが任意取得になっているのを 180 度転換すること（強

制的な国民 ID〔カード〕所持制度の採用）につながる。しかし、こうした中央集権的な思考は、まさしく民主党政権が唱える地域主権確立の政策に抵触する。また、こうした政策転換について、自治体、国民・住民のコンセンサス（合意）が得られていないばかりか、多くの国民・住民はその事実すら知らない。国民・住民の人格権や情報主体としての地位への重大かつ深刻な脅威を与え、自治体の個人情報保護政策に多大な影響を及ぼす政策を、十分な説明責任を尽くさないまま実施につなげるやり方は、国民・住民の知る権利の面でも大きな問題である。

共通番号や国民 ID〔カード〕制は、国民・住民の人格権公有化を中央集権的に進める構想であり、民主党政権が唱える「国民が主役」や「地域主権」の政権公約にぶつかるばかりか、日本国憲法第 13 条〔個人の尊重〕や第 22 条〔転居移転の自由、移動の自由〕をはじめとした各種の自由権の侵害につながると見ざるを得ない。

また、こうした共通番号制や国民 ID〔カード〕制が、憲法適合性が厳しく問われている住基ネットを基に構築されるとすれば、住基ネット自体の憲法適合性を改めて精査する必要があるが出てくる。

以上のように、国民・住民全員に新たな共通番号を付し公的身分証明 ID を所持させる国民 ID〔カード〕制は、自治体も巻き込む新たな無駄な IT 関連大規模公共工事（公共事業）であるのみならず、実質的に、いわゆる「現代版電子通行手形・国民登録証」、「国内パスポート」の機能も発揮する監視ツールを作ることでもある。国民・住民は、官民に設置された各種のデータベースに各自に刻印された共通番号で人格権を串刺して管理され、国民 ID〔カード〕を常に携行・提示しないと市民生活が難しくなる利便性のない社会を望んでいない。名古屋市は、良識ある自治体として、このような監視ツール作りに手を貸すべきでない。

## （２）共通番号の可視化利用は成りすまし犯罪を誘発する

そもそも、国においては、共通番号制度創設の前提となる社会保障制度の在り方に関する本質的で全体的な議論がなされていないため、共通番号制度創設の目的やその合理性が不明確である。

共通番号を、個人用の納税者番号として使うとなると、所得（収入）が発生するあらゆる場面で提示が求められることになる。すなわち、共通番号は官民にまたがり、かつ他分野で共用する汎用（多目的利用）の番号となる。また、共通番号（＝納税者番号）は可視的な目に見える番号として一般に公開して使わざるを得なくなり、納税者番号付き情報が現実空間はもちろんのことネット空間（電脳空間）を含め、社会の隅々にまで「垂れ流し」となることは避けられない。共通番号を可視（見える）化し一般に公開し納税者番号などに汎用することは、成り

すまし犯罪の誘発に手を貸すに等しいことは自明のところである。

まさしく、共通番号を導入し、見える（可視）化し一般に公開して利用することは、個人情報や番号情報漏えいのリスクと隣り合わせの社会をつくることになる。

近年、住基ネットにおける住民票コードが格納された住基カードの成りすまし申請取得や濫用が散見される。しかし、住民票コードがなりすまし犯罪に使われた事例は報告されていない。これは、住基カードに格納された住民票コードが住民本人と行政庁以外の第三者が容易に知り得る目に見える番号の仕組みを採用していないからである。これに対して、共通番号は可視（見える）化し一般に公開して使うことを想定しており、確実に番号自体を使った成りすまし犯罪の多発につながる。

また、住民票コードは、一般に公開されていないだけでなく、可変式で本人の申請で何度でも変更を求めることができる。しかし、一般に公開して使う共通番号は住民票コードのように可変式なのかどうかは不透明である。可変式であれば国民・住民は成りすまし犯罪等への対応が容易になるが、共通番号の民間利用にはブレーキがかかる。政府は、意図的にこうした問題の触れることを回避しているらしいがある。

また、共通番号を個人用の納税者番号として使っても、その回避手段を有する一部の高額所得者や自営業者などの一部業種においては所得の正確な把握という目的の実現は事実上不可能である。

平成 22 年度税制改正大綱が指摘するように、「一般の消費者を顧客としている小売業等に係る売上（事業所得）やグローバル化が進展する中で海外資産や取引に関する情報の把握などには一定の限界があり、番号制度も万能薬ではない。」と、所得把握に限界があることを政府自身が認めている。厳格な番号管理が正常な商業取引に対する阻害要因となってしまうことなどが理由である。

それでも、なおかつ個人用の納税者番号が必要であるというなら、納税者本人と課税庁のみが知りうる番号（我が国の現行の納税者整理番号）を、納税地が変わっても原則変わらないようにすれば十分なわけである。あえて、一般に公開して使う汎用の共通番号を個人用の納税者番号に転用する危険な道を進むことはない。事実、イギリスやドイツなど多くの諸国で採用する個人用の納税者番号は、納税目的に限定して利用する「納税者整理番号」である。

### （３）給付付き税額控除導入に納税者番号が必ず必要は「口実」

与野党とも働いても貧しい人たち、いわゆるワーキングプア、を支援する仕組みとして給付付き税額控除制度導入に積極的である。

給付付き税額控除制度の導入には正確な所得把握が必要となる。しかし、先に見たように共通番号によって正確な所得把握を実現することは不可能であり、海外でも給付付き税額控除を採用していながら納税者番号制度を採用していない国もある。

したがって、後述するようなアメリカで採られているフラット・モデルの共通番号（＝納税者番号）がないと給付付き税額控除が導入できないかのような政府や財務省の言い方は導入誘導の口実にすぎない。

給付付き税額控除は、「還付付き税額控除」とも称されるように、還付申告（確定申告）を要する制度である。それにもかかわらず、これまで年末調整の適用もされなかったワーキングプア層の還付申告支援（確定申告インフラ・税務支援）制度の整備という重い課題についてはまったく議論もされていない。給付付き税額控除制度を実施しているアメリカなどでは、ワーキングプア層向けの税務支援の仕組みを充実させ、そのための膨大なコスト負担をしている。それにもかかわらず、制度の複雑さからくる過誤納付や目に余る不正還付が横行している。この種の還付申告総数の3割前後にまで達している。

こうした問題や費用便益比(B/C Analysis)、費用対効果を織り込んで考えると、給付付き税額控除の導入自体が、わが国の実情に適しているのかについて大きな疑問符がつく。政府の「納税と福祉を一体化し、納税者番号で所得把握を厳正にし、不正監視する政策」は、まさに机上の空論とも言える。

そもそも給付付き税額控除制度の創設は、貧困・低所得問題対策の一つの選択肢に過ぎない。貧困・低所得問題対策は本来、雇用の確保、正規・非正規雇用格差の解消、最低賃金の引き上げなど、働いた者に一定水準以上の所得が確保されているという所得保障政策が前提とされなければならない。年金・医療の各保険や公的扶助などの各制度をまたがる総合的な政策が必要である。一方で給付付き税額控除制度の財源の捻出や既存の各種控除との調整も重い政策課題であるが、極めて不透明である。

全体的な構想を定めないで個別の対策を決めるのは将来的に制度相互間の整合性を欠く。これからの日本の社会保障のあり方についての本質的で全体的な議論検討が十分に行われるべきで、それをせずに個別の対策の実現を急ぐのは拙速である。

仮に給付付き税額控除を入れても、所得のない人たち向けには最低生活給付（生活保護など）は必要である。結局、二重に行政サービスが必要になるわけで、効率的な行政につながるかどうかは大きな疑問である。

#### （４）共通番号制は、「外部不経済」で、税金の無駄遣いにつながるおそれ

政府にとり、共通番号（マスターキー）を一般に公開して使って広範な国民・住民情報＝プライバシーを分散集約管理することは一見効率的・合理的なように見える。しかし、「国民・住民サイド」では、他人のマスターキーを手に入れ、その人のプライバシーを濫用しようとする者や他人に成りすまして不法行為を働こうとする犯罪者による被害は避けられない。共通番号が盗用された結果、被害者は自己責任を問われ、その後始末に途方もない時間と費用の負担を強いられる。後に触れるように、事実、アメリカでは一般に公開して使われる共通番号（SSN＝社会保障番号）の盗用による成りすまし犯罪対策が追い付かない状態に陥っている。こうした他国の状況を対岸の火事とし、「国民・住民サイド」に発生する被害処理コストを内部化せず、共通番号制を効率的・合理的で優れたものとするのは、まさに「外部不経済」である。

また、共通番号はその制度創設、その後の維持管理に膨大な経費と手間がかかる。したがって、共通番号は、国民・住民の憲法上保障された自由権に対する大きな脅威となるだけでなく、国民・住民が国や自治体に納めた税金の無駄遣いの結果につながる IT 産業向けの新たな公共事業（公共工事）になることは必至である。憲法適合性について大きな疑問も提起されている既存の住基ネットに加え、新たに憲法適合性の疑わしい共通番号の仕組みを立ち上げ、国民・住民の自由権、とりわけ自己情報決定権、の侵害につながりかねない道を拓くべきではない。

共通番号では公的年金、医療、介護、雇用保険など社会保障にかかる負担と給付に関する情報を名寄せ、突合（照合、データマッチング）する仕組みが検討されているが、これはいわゆる給付を抑制するいわゆる「出玉調整」につながり、社会保障が社会的な助け合いの制度であるという趣旨に反する結果になりかねない。社会保障は個人単位で負担と給付のバランスを考えるべきものではなく、社会的な相互助け合いの制度である。共通番号制度の創設が社会保障制度の理念を崩すことにつながるおそれも強い。

## （５）住民（市民）情報保護の視点からの国税連携の問題分析

国は、各自治体への所得税確定申告書データ送信（いわゆる「国税連携」）については、総務省、国税庁、社団法人地方税電子化協議会（以下「地電協」という。）の３者を中心に検討を進めている。

地方税の電子化、納税者情報についての国税とのリンケージの問題を検証する場合、地電協の果たす役割、各自治体が関係 IT 産業などにどれだけ負担しているか、さらにはその負担に見合う便益を得ているのかが問われる。また、いかに住民（市民）納税者のプライバシー、自己情報決定権、自己情報コントロール権を保護するのも問われる。



ここでは、とりわけ、平成 18 年に法人化され、平成 21 年に総務省告示第 142 号で公的年金からの特別徴収に関するデータの経由機関として総務大臣から指定された「地電協」の在り方に傾注する形で問題点を検証する。

地電協は、一般に、地方税の電子申告・租税手続（eLTAX/エルタックス）を標準化して推進する自治体共同の組織として知られている。地電協は、その定款によると、次のような業務を行っている。すなわち、第 3 条〔目的〕は、「地方公共団体の相互協力を基本理念とし、地方税の電子化に係る事業を推進することにより、納税者の利便性向上、地方税務行政の高度化及び効率化に寄与すること」とある。第 4 条〔事業〕は、地方税の電子化に係るシステムの開発、運営、普及・発展、調査研究に関する事業、個人住民税の公的年金からの特別徴収に係る経由機関のシステムの開発、運営に関する事業等とある。第 5 条〔会員〕は、本会の目的に賛同して入会した都道府県、指定都市、市町村、特別区とある。第 11 条〔会費及び負担金〕は、会員は、会費及び負担金を納入しなければならないとある。そして、第 12 条〔経由機関システムの利用者の権利義務〕は、指定都市、市町村及び特別区の会員は、個人住民税の公的年金からの特別徴収に係る経由機関のシステムを利用する権利を有し、分担金を納入しなければならない、と定める。

地電協は各自治体からの要望でつくられたとされ、会員制の形となっはいるが、実質的に各自治体は強制加入と言ってよい。ちなみに、平成 23 年度に全会員自治体に割り当てられる推定負担総額は約 25 億 3 千万円に及ぶ。

地電協の実際の業務概要は、次のとおりである。①システムの開発、②国税の電子申告（e-Tax）および文書申告による情報が国税庁で電子化され、その情報を地方税ポータルセンター（以下「ポータルセンター」という。）経由で各市町村へ送付、③給与支払報告書や償却資産申告、法人設立届出等を電子化し、ポータルセンター経由で各自治体へ送付、④各自治体は公的年金にかかる住民税の税額を年金機構へ直接連絡するのではなく地方税ポータルセンター経由で年金機構へ連絡し、年金機構は特別徴収した住民税を各自治体へ送る。その通知はポータルセンターから各自治体へ連絡する。

こうした業務は、本来、各自治体が、国税庁から直接データを送付してもらえば済むはずである。したがって、問題は、どうして全自治体がデータの送付をポータルセンター経由にしなければならないのかである。「自治体ごとにシステムを開発するより割安になる」「全国ベースでの納税者情報のバックアップ（データの予備保存）も可能になる」等々の理由も分からないでもない。しかし、問題は、地域主権が叫ばれる時代に、国民・住民情報の中央集権政策を進め、納税者情報システム、納税者情報の流通にあたり地電協を経由させる必要があるのかどうかである。このこと自体が、個々の自治体が責任を持って住民納税者のプライバシー、自己情報決定権、自己情報コントロール権を保護しようとする場合に大きな

障害になる。

しかも、ポータルセンターは、全国 1,797 自治体（平成 22 年 4 月現在）のデータに参与する。一社団法人が、いかに国務大臣の指定を受けたにしろ、全国自治体納税者のデータに参与すること自体が、住民の自己情報決定権、自己情報コントロール権の侵害につながる可能性が高い。

平成 23 年 1 月からの地電協を通じた納税者情報のデータ化・電子送達における所得税・個人住民税の国税（e-Tax）・地方税（eLTAX）の連携を皮切りに、今後、連携が飛躍的に拡大した場合、国民・住民の納税者情報はどのように集約・管理され、個々人の自己情報決定権ないし自己情報コントロール権はどのようなかたちで保障されるのかは定かではない。また、この場合、国、自治体、地電協の責任分担はどのようなになるのかなどについても、政府は説明責任を尽くしていない。

いずれにしろ、このように、現実には、共通番号制を導入しなくとも、国から各自治体への納税者情報のデータ送信が可能なわけである。あえて、膨大なコスト負担のともない、かつ、プライバシー保護政策上も問題の多い共通番号制を導入する必要も使う必要もない。

仮に共通番号が導入され、こうした地方税務との国税連携に共通番号を汎用し、納税者情報の流通が効率化するとすると、逆に、納税者のプライバシー、自己情報決定権、自己情報コントロール権の保護面でさらに難しい問題に遭遇する。名古屋市をはじめとした個々の自治体は、住民納税者のプライバシー、自己情報決定権、自己情報コントロール権の保護に責任を持てなくなる可能性は極めて高い。

## （6）海外における情勢

政府は、新たな番号制度導入のモデルとして、①「セパレート・モデル」（分野別に異なる番号を限定利用する方式）、②「セクトラル・モデル」（秘匿の汎用番号から第三者機関を介在させて分野別限定番号を生成・付番し、各分野で利用する方式）及び③「フラット・モデル」（一般に公開〔可視化〕された形の共通番号を官民幅広い分野に利用する方式）をあげている。以下に、これらの方式や国民 ID カード制について、海外における情勢を分析してみる。

### （A）イギリスでは人権を蝕む国民 ID カード制を廃止

イギリスで 2010〔平成 22〕年 5 月に誕生した新（保守党・自由民主党）連立政権は、自民党の政権公約（マニフェスト）及び連立政権協定にしたがい、「国家が必要以上に国民の個人情報を収集しない方針」を打ち出した。そして、前労働党政権下で導入した個々人の生体認証情報を含む個人データをベースとした監視シ

システムである「国民 ID カード制」を、恒常的な人権侵害装置であるとして廃止を決定し、議会に国民 ID カード廃止法案 (Identity Documents Bill 2010/National ID Card Abolition Bill) を提出した。同法案は、①背番号 (NIRN/国民 ID 登録番号) 及び各人の生年月日・住所・性別・出生地・就労履歴などに加え、各人から強制徴収した生体認証情報 (指紋や目の虹彩) を管理する登録台帳 (データベース) の破棄、②背番号等を格納する IC 仕様の ID カード制の廃止、③第三者機関 (NISC/国民 ID 制コミッショナー) の廃止などを骨子とする。

この法案は、かつて我が国の民主党が政権に就く前に幾度か国会に提出した改正住民基本台帳法廃止法案 (いわゆる「住基ネット廃止法案」) に匹敵する。イギリス議会は同法案の下院での審議を終え、11 月 1 日現在議会上院において審議中で、同法案は近く議会を通過する。現在、国民 ID カード制は停止中であるが、法案成立後直ちにシステムが廃棄される。

ちなみに、イギリスは、議会主権の国であり、司法は違憲立法審査権を有しない。このため、国民 ID カード制の廃止は、政治主導 (廃止法案) より道はなかったといえる。

## (B) ドイツにおける共通番号禁止の実情

ドイツでは、行政分野共通の番号を採用せず、複数の分野別限定番号を採用し、国民の自己情報決定権の保護を優先している。すなわち、分野別に異なる番号を限定利用する「セパレート・モデル」を採る。この背景には、連邦憲法裁判所が下した、1983 年の国勢調査に汎用の共通番号を利用することは違憲となる可能性がある旨の示唆を含んだ判決 (BverfGE65, 1, Urteil v. 15. 12. 1983) 及びこの判決に基づいた汎用の共通番号の導入は連邦基本法 (連邦憲法) 上ゆるされないとする連邦議会の見解がある。また、旧東ドイツにおける過酷な経験がある。旧東ドイツでは、すべての国民に 12 桁の個人識別番号を付し中央民事登録台帳で管理し、さらには ID カード携行を義務付けていた。しかも、社会主義国家イデオロギーに基づく国民意思の統合をはかるねらいから、監視カメラその他の監視機器があらゆる場所に設置され、①すべての人は被疑者であり得る、②安全は法律に優先する、そして③重要でない情報はない、という原則に基づき個人情報収集された。しかし、東西ドイツの統合条約において、こうした国民監視システムの象徴とも見られていた旧東ドイツの制度は廃止された。

ドイツでは、連邦税務に使う「納税者番号 (identifikationsnummer)」を、2007 年 7 月から導入した。連邦財務省が各個人に付ける納税者番号は、11 桁の番号で、性格的には、限定番号である。したがって、その番号を使って、納税者から納税目的以外の情報を入手することやデータベースを構築することは禁止される。ち

なみに、納税者番号を、共通番号として他の行政機関や民間機関が汎用することは禁止され、日常の取引などには利用できない。他の行政機関や民間機関は、納税者のデータを整理する場合や課税庁に送達する場合に限り納税者番号を利用することが認められる。民間機関が、認められた目的以外に納税者番号を利用した場合には、1万ユーロ以下の過料に処される。

すでに触れたように、わが国では、憲法13条の幸福追求権を、「個人の尊重」と結び付けることにより、憲法の明文で規定していないプライバシー権や環境権のような新しい人権や自由を創りだしている。これに対して、ドイツでは、連邦憲法第2条1項に規定する「人格の自由な発展の権利」を、同第1条1項に規定する「人間の尊厳」と結び付けることで、一般人格権を引き出している。連邦憲法裁判所は、一般人格権（我が国の幸福追求権とパラレルに捉えられる）から、各個人には自己情報決定権（情報に関する自己決定権）などがあることを認めた。

連邦憲法裁判所が創設した自己情報決定権とは、データベースの開示、訂正などが裁判上の救済を求めることができる自由権として構成されている。なぜならば、その権利は、本人が知らないデータベースにより、本人に対する評価や決定が行われたときには、自己が、自己の意思又は良心に基づいて行動する自由、例えば、デモ参加、署名、講演出席などを自主的に決定する権利が妨げられると主張するからである。この理論では、他者が、本人が知らないうちに個人情報データベースに基づいて本人の社会的プロフィール（虚像）を形成し、それによって本人に関する種々の決定を行うことに対して、それを阻止する権利を本人に与える点では、自己情報コントロール権と共通するが、その理論的根拠は、同じではない。

この理論では、本人に関心を持つ官公庁や企業が自己に関してどういう情報を、どこから入手したのかを知らないと、すなわち、自己に関する社会的プロフィールがどういう情報に基づいて作成されているのかを知ることができないと、自己の良心に従った自己の意思決定が妨げられると主張する。そこで、自己決定に基づく行動が知らないうちにデータベースに記録され、それに基づく評価、決定が行われると、将来どういう災難、評価、不利益が降りかかるかを予測できないから、例えば、旧東ドイツがそうであったが、そういう社会では、自由権である情報に関する自己決定権が侵害されると主張する。

そこで、本人は、憲法13条の幸福追求権に基づいて、自己の私生活領域における意思決定をするための必要性に基づいて、官公庁などが有する自己に関するデータベースに対する開示、訂正、消去、利用停止、第三者提供の停止などの権利を引き出すのであるが、それは自己が自己決定をするという憲法で保障された権利を行使するためであるから、自由権であり、裁判上の救済を求めることができる権利、と主張するのである。

これに対して、開示、訂正など他者の作為を求める権利は、自由権ではないのではないかと反論があるかも知れない。しかし、他人が名誉を毀損する出版物を発行しようとする場合には、それを阻止するために、自由権である名誉権に基づいて発行の差止めが裁判所で認められる。すなわち、作為の内容が裁量の余地がないほど特定されている場合は、立法措置を必要としないから、自由権に基づいて一定の作為が認められるのである。

我が国住基ネット訴訟最高裁判所合憲判決（平成 20 年 3 月 6 日）では、住民票コードを使った、名寄せなど多面的な情報結合の危険性に対しては、データマッチングも個別に法定されるはずであり、法定外利用は罰則と服務規律で禁止されており、かつ、現行法制では一元管理機関は存在しないので、国民の私生活上の自由を侵害する危険性はない旨の判断をしている。これに対して、ドイツでは、データマッチングが法律で規制されているというだけでは合憲とされない。すなわち、データマッチングを認める法律では、個人の自己情報決定権を制限する措置を行政庁に委任している場合、あらかじめ制限の目的や理由などをその法律の中で明確にしておかなければならない。また、その制限は過剰ではなくその目的に比例したものでなければならぬ。これにより、国民・住民は、自己情報決定権に係る不利益について司法救済を受けることができることになるのであり、このような措置を講じていない法律は、違憲とされる。

個人情報処理の根拠法律の憲法適合性を事後的に確定させるのは裁判所（司法）である。しかし、個人情報処理に係る権利侵害は、一般に個々人の知らないところで進行することから司法統制が機能し難い。しかも、権利侵害（例えば、解雇、左遷、与信〔融資・口座開設等〕の拒否、高利率融資など）が明るみに出た時点では既成事実が積み重ねられ、対応が難しいことも少なくない。こうした事態に機動的に対応し、権利侵害の広がりを防ぐねらいから、ドイツをはじめとした諸外国では、官公庁から独立した第三者機関を設置している。とりわけ、EUにおいては、第三者機関による統制が実施されていないことは、違法行為の黙認と解されている。

ドイツでは、1977 年に、公的部門及び民間部門の双方を対象とする「連邦データ保護法」が制定された（その後、1990 年、2001 年に大幅な改正）。連邦の制度に加えて、各州においても個人情報保護法制が整備されているが、その仕組みや名称は州により異なる。ドイツのプライバシー保護制度では、政府第三者機関として独立の「データ保護監察官」が設置されている。末端の官公庁は、利益相反せず専門能力を有する適格者をデータ保護責任者として任免するように求められる。法律違反がある場合、この責任者が第一次責任を負う。この責任者は、違反を防ぐために一定の権限（例えば、センシティブな個人情報の利用に係る事前審査など）を有している。また、データ保護監察官が、これらデータ保護責任者

に助言を行うとともに、職権で各官公庁を巡回し、法律違反を摘発し、改善を指示することで、データ主体である国民を保護する任務にあたっている。

### (C) オーストリアの付番モデルの特質

オーストリアでは分野別番号制、いわゆる「セクトラル・モデル」を採用している。このモデルは、個人情報の横断的なリンケージに歯止めをかけることにより、個々人のトータルな個人情報を国家がマスターキー（共通番号）を使って直接掌握できないようにして、プライバシーを保護しようとするものである。

政府の「番号に関する原口5原則」（平成22年3月15日）では、データベース相互間の横断的なリンケージ（接合）にハードル（壁）を設けるねらいからセクトラル・モデルの採用を示唆する。しかし、オーストリアの例に見られるように、秘匿の番号（sourcePIN）から第三者機関（DSK＝データ保護委員会）を介在させて分野別限定番号（ssPINs）を生成・付番する仕組みや手続はかなり複雑である。また、このモデルを採用するオーストリアの人口は約809万人である。これに対して、我が国の人口は約1億2,760万人（約16倍）である。1億を超える人口を擁する我が国において、このモデルを採用するとしても、コスト負担への疑問のみならず、こうした複雑な仕組みや手続を使って番号制度を実効的に運用できるかどうかはすこぶる疑問である。実現性は極めて低いと見ざるを得ない。

仮に、我が国で、この「セクトラル・モデル」を採用するとしても、既に住基ネットをベースとした秘匿の住民票コードがあり、これを使えばよいわけで、新たに共通番号を導入する必要性はない。

### (D) スウェーデンは共通番号を汎用した完全なデータ監視社会

一方、「フラット・モデル」は、個人のプライバシー保護をあまり配慮することなしに同一の番号を一般に公開して多目的利用（汎用）するモデルである。しかし、このモデルでは、成りすまし犯罪やプライバシー漏えいなどへの対応が困難をきわめ、政府や企業側の利益に比べ、国民・住民の側のプライバシー保護コスト（不利益）が大きすぎる。

こうしたモデルを採用する国としては、スウェーデンやアメリカなどをあげることができる。

スウェーデンでは、1947年に全住民を対象に生年月日を活用し出生時に付番・交付する形で10桁の官民汎用の共通番号（personnummer）制を実施した。この番号は一般に公開（可視化）して官民のさまざまな目的に使われ、1967年にシステムが電子化され現在に至っている。また、共通番号を使った自動データ処理や個

個人情報の集積に対する国民の不安の高まりを受けて、1973 年には、世界に先駆けて「データ法」を制定した。この法律は、その後各国が制定していったプライバシー（個人情報）保護法のモデルとなった。また、1974 年には、「データ検査院（Datainspektionen）」を設けた。データ検査院は、データ法の下、センシティブ（機微）な個人情報を扱うデータベース設置・利用に関する許可制度の運営、データ照合プログラム（コンピュータ・マッチング・プログラム）の評価をはじめとしたプライバシー問題を専門に扱う特別のオンブズパースン（政府第三者機関）である。プライバシー侵害事案やその他苦情事案を処理・対応する組織とされているものの、人員等の限界もあり、この面での活動は極めて限定されている。いずれにしろ、データ検査院は、その後、フランスやカナダをはじめ多くの国で、プライバシー専門の政府第三者機関を設ける際のモデルとなった。

スウェーデンは、「高負担高福祉国家」としてはもちろんのこと、さまざまな意味で「プライバシー先進国」としてのイメージがある。ところが、こうしたイメージとは裏腹に、西欧や北米のプライバシー問題専門家からは、監視ツールである共通番号を汎用しデータ監視社会（dataveillance society）の構築を許してしまった国として厳しい評価にさらされている。スウェーデンの EU（欧州連合）加盟後、高負担や共通番号によるデータ監視を嫌って、他の EU 諸国へ転出する若者も少なくないと聞く。

スウェーデンでは、共通番号の付番・管理機関は課税庁（国税庁/Statteverket）である。共通番号は当初から一般に公開（可視化）した形でまったく制限なしに使われてきた。このため、共通番号は、税務を含むあらゆる行政機関、さらには学生登録や電話代の請求書、預金やクレジット口座の開設・管理、医療給付、運転免許から定期券購入の果てまで、幅広く多目的利用されている。また、警察、課税庁、国家統計局などはそれぞれ、あらゆる国民・住民の個人情報を各人の共通番号を収集、データベース化して管理している。各種民間機関も同様の状況にある。スウェーデンに居住する者は、共通番号なしには、日常生活が難しい。このため、1 年未満の短期滞在者や外交官などには暫定共通番号（samordningsnummer）が交付される。また、官官、官民・民官の間での国民・住民データの照合は、共通番号をマスターキーとして使って頻繁に実施されている。

このように、スウェーデンでは、第二次大戦後早くから、共通番号を使って国民・住民の個人情報を収集・管理し、徹底したデータ監視社会化が強力に推進された。1976 年には、この生涯不変の共通番号を使って、基本的な個人情報を集中管理する「全国住民登録台帳（データベース/folkbokforingsregister）」が創設された。全国住民登録台帳は、独自の社会主義路線に基づき、国家が全国民・住民の基本データを収集、管理、頒布するという趣旨で設けられた（スウェーデン人は、この全国住民登録台帳に加えて、スウェーデン国教会の脱国教会化にとまな

い 1991 年に国税庁に移管された伝統的な「個人籍簿〔出生・婚姻・死亡記録簿/folkbokforing〕」で、二元管理に付される)。

全国住民登録台帳には、居住外国人を含む全住民について、各人の氏名、共通番号・暫定共通番号、出生地（国内、海外）、国籍、婚姻関係、配偶者・子ども・後見人・養子、住所、登記している資産・行政区・自治体、移民・移住、海外の住所、死亡日・埋葬場所、婚姻届出日などが記載されている。近年、国民のプライバシー意識の高まり、とりわけ第三者通報（密告）制度への嫌悪感の高まりを受けて、かつて搭載していた本人の所得税賦課額や本人及び家族の所得額や課税対象資産などの項目は台帳に搭載されなくなった。しかし、共通番号を含む各人の基本情報は公の支配の下に置かれ、閲覧により被害を受けるおそれがある場合などを除き、原則として誰でも入手することができる。なお、2009 年 6 月からは、手数料を支払って国税庁に任意申請すれば、EU 域内を通行できる 5 年間有効の IC 仕様の公的 ID カード（ID-kort）の交付が受けられる。

スウェーデン国内には、共通番号制は、それをマスターキーに使用すれば、個人のプロファイリング（虚像化）が容易にでき、国家が個人の生活のいかなる場面にも入り込み追跡できる体制を敷く仕組みであり、人間の尊厳の保障や個人の幸福につながらないとの鋭い指摘がある。他方で、こうした批判に対しては、反論もある。マスターキーを使った国民データの電子集約管理は利便性も高く、時代の要請であり、かつての経験からドイツナチスのような人種偏見の強い国の侵略があった場合、一瞬にしてデータ消去・破壊ができることから、文書管理よりは、敵の手から国民を護るには効率的・合理的であるとの主張が一例である。

これまでも、スウェーデンにおいては、プライバシー保護の観点から共通番号の利用を制限しようという政治の動きはあった。1978 年に、国会の「データ法改正委員会（DALK）」がこの問題を検討した。また、1984 年には、当時の野党のリーダーが、自由な社会確立のために共通番号の利用制限を訴えた。さらに、1987 年に、政府は「データ保護と公開の原則に関する委員会」を設置し、共通番号の利用制限を検討させた。しかし、いずれの場合においても、共通番号の利用制限が必要との結論に至らなかった。この背景には、官民が保有する膨大な数のデータベースのアクセスナンバー（本人識別番号）として共通番号が使われている事情がある。今になってこうしたアクセスナンバーを変えたとした場合、膨大なコストがかかる。まさに、いったんフラット・モデルの可視的な共通番号を導入しそれを官民で汎用した暁には、さまざまなプライバシー問題が生じたとしても、後に規制を掛けることは至難の業であることを教えてくれる。

近年、スウェーデンは、成りすまし犯罪の急増に手を焼いている。総件数では少ないものの人口比発生率で見ると、アメリカに次ぐ「なりすまし犯罪者天国（haven for identity theft）」である。スウェーデンでは久しく、各人の生年月



日・性別をベースに生涯不変の共通番号を付番する仕組みを採用してきた。このため、マスターキーである共通番号は容易に組成でき、成りすまし犯罪を誘発する大きな原因となっていた。この点を重く見て、さらには将来の番号不足も見越して、政府の委員会は、2008年6月に、2010年以降から新生児、移民に対しては生年月日をベースとしない新たな付番方式を採用するように勧告している。

このように、スウェーデンが成りすまし犯罪比率の高い国家になってしまった原因は、共通番号を一般に公開（見える化）し官民で汎用したことにもある。スウェーデンは、国土面積はわが国の1.2倍であるが、人口は約930万人〔愛知県（約741万7千人）と岐阜県（約207万8千人）を合わせた程度〕である。これに対して、我が国の人口は約1億2,760万人である。現在我が政府が検討しているフラット・モデルの可視的な共通番号を導入し官民にわたる無制限な公開利用を許せば、成りすまし犯罪などが多発し、極めて深刻な社会問題となるのは必至である。

北米の識者の中には、スウェーデンでデータ監視社会化が進んだのは、社会の集団のニーズに対し個人の権利は従属的でよいとする国民性も一因との分析もある。しかし、最大の原因は、可視的な共通番号を導入した当初から官民にわたる無制限な利用を放置してしまったことにあるものと思われる。

また、スウェーデンが共通番号制導入によるデータ監視社会化に突き進んだのは、「高福祉高負担」政策も一因である。つまり、「福祉の不正受給、課税漏れは絶対に許さない」という考え方が、その背景にある。（スウェーデンの国民負担率は70.7%、うち租税負担率は51.5%である〔2005年〕。消費税率も標準税率が25%で、食料品にかかる軽減税率が12%である。一方、我が国の国民負担率は40.1%、うち租税負担率は25.1%である〔2008年度〕。）

スウェーデン政府の最大の課題のひとつは、当局が把握できない無届就労や租税回避・ほ脱などからくる「課税漏れ（tax gap）」対策である。課税漏れは、政府報告〔2008年〕によると、国内総生産（GDP）の10%程度に達する。これは、グローバル化が加速する中、一国が高負担政策や国民所得に対する番号管理を強めれば強めるほど、逆に、無届就労、地下経済、他のEU諸国などへの課税源の移転が深刻になることを物語っている。

#### **(E) アメリカにおける共通番号の運用と成りすまし犯罪の実情**

アメリカ（人口約3億914万人）も、可視（見える）化し一般に公開して使うフラット・モデルの共通番号（SSN/社会保障番号）を採用する。この国でも、社会保障番号（共通番号）を濫用した成りすまし犯罪対策に手をやいている。

アメリカにおいては、1936年に、社会保障行政に使うことをねらいに「社会保

障番号 (SSN=Social Security Numbers)」が導入された。社会保障番号は、各人からの任意申請に基づいて、連邦社会保障法 (Social Security Act) 第 205 条 C 項 2 号の規定にしたがって、社会保障局 (Social Security Administration) が発行する。社会保障番号は、当初から、利用が制限されなかった。また、その後、個人の「納税者番号 (TIN=Taxpayer Identification Number)」としても使われた。

このように、社会保障番号が、官民にわたり共通番号として幅広く使われることになった。現実空間での取引に加え、サイバースペース (電脳空間) での取引 (電子取引・ネット取引) にも汎用されていった。その副作用として、番号が売買、垂れ流しされ、不法行為に手を染める者の手に渡るなどして、アメリカ社会は、他人の社会保障番号を使った「成りすまし犯罪者天国」と化している。まさに、社会保障番号に係る国民の情報コントロール権は、風前の灯のようになっている。警察など犯罪取締当局も、殺人や強盗などの自然犯対策に追われ、時間や費用のかかる成りすまし犯の追及には及び腰である。自分の社会保障番号を不正使用された被害者は、孤立を強いられている。被害者の多くは、弁護士、私立探偵、その分野の市民団体 (NPO) などに有償で支援を求めているのが実情である。被害者が強いられるコスト負担は巨額に達する。

被害者の窮状が社会問題になり、他人の社会保障番号を使った「成りすまし犯罪」に対処するために、連邦や各州の議会、省庁が対策を練ってきているが、いまだ抜本策を見出すにはいたっていない。

ここ 10 数年間に連邦議会で実施された「社会保障番号 (SSN) を盗用した成りすまし犯罪」に関する公聴会などのうち主なものをあげると、次のとおりである。

- ・2000年5月9日及び11日に開催された第106回連邦議会下院歳入委員会社会保障小委員会、「社会保障番号の利用及び不正利用に関する公聴会 (Hearing on Use and Misuse of Social Security Numbers)」での成りすまし犯罪被害者、企業、行政機関、法執行機関、消費者団体、市民団体関係者などの証言

- ・2001年5月22日に開催された、第106回連邦議会下院歳入委員会・社会保障小委員会、「プライバシーの保護と社会保障番号の不正利用規制に関する公聴会

(Hearing on Protecting Privacy and Preventing Misuse of Social Security Numbers)」での成りすまし犯罪被害者、企業、行政機関、法執行機関、消費者団体、市民団体関係者などの証言

- ・2007年6月21日に開催された、第110回連邦議会下院歳入委員会・社会保障小委員会 (Subcommittee on Social Security) は、「成りすまし犯罪から社会保障番号にかかるプライバシー保護に関する公聴会 (Hearing on Protecting the Privacy of the Social Security From Identity Theft)」における成りすまし犯罪被害者、企業、行政機関、法執行機関、消費者団体、市民団体関係者などの各種証言

・2007年12月18日に開催された、第110回連邦議会下院司法委員会における犯罪・テロ行為及び国土安全保障小委員会 (Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security, Committee of the Judiciary, House of Representatives) での「2007年プライバシー及びネット犯罪取締法 (Privacy and Cybercrime Enforcement Act of 2007)」案審査の際の公聴会での成りすまし犯罪被害者、企業、行政機関、法執行機関、消費者団体、市民団体関係者などの各種証言

・2008年4月10日に開催された、第110回連邦議会上院財政委員会 (Committee on Finance, United States Senate) での公聴会「成りすまし犯罪：誰があなたの番号を手に入れたのか (Identity Theft: Who's Got Your Number)」における成りすまし犯罪被害者、法執行機関、消費者団体、市民団体関係者などの証言

こうした一連の連邦議会の動きに加え、大統領府、連邦政府検査院 (GAO=Government Accountability Office) [前連邦会計検査院 (GAO=General Accounting Office)]、連邦取引委員会 (FTC=Federal Trade Commission)、連邦及び諸州・地方団体の各種法執行機関、弁護士や私立探偵、消費者団体や成りすまし犯罪被害者救済市民団体が、共通番号 (SSN/社会保障番号) の盗用、成りすまし犯罪に精力的に対処してきている。しかし、抜本的な状況改善にいたっていない。

共通番号の利用制限が進まない背景には、官民が保有する膨大な数のデータベースのアクセスナンバー (本人識別番号) として共通番号が使われている事情がある。こうしたアメリカの事情は、成りすまし犯罪に対処しようということで、アクセスナンバーを変えることは、理論的には可能であるとしても、膨大なコストがかかり、現実的には不可能であることを教えてくれる。まさに、いったんフラット・モデルの一般に公開して使う共通番号を導入し、それを汎用した暁には、さまざまなプライバシー問題で社会に混乱が生じていても、その廃止はもとより規制を掛けることすら至難の業となる。結局、そのつけは国民に回されることになる。

このような海外の情勢や我が国の人口規模、行政の電子化を推進しつつ国民・住民が負担するプライバシー保護コストの極小化その他の課題を織り込んで考えると、我が国においてフラット・モデルは適当ではない。また、すでに述べたようにセクトラル・モデルも現実味がない。

## (7) 政府第三者機関の限界

我が国においては、プライバシー (個人情報) 保護措置、とりわけ EU 諸国のよ

うに政府第三者機関の設置などを講じれば共通番号も国民 ID [カード] 制も許されるという情報セキュリティ論が、共通番号制や国民 ID 制導入への呼び水となっているきらいがある。こうした主張は、問題の本質を矮小化し人格権や移動の自由などの人権を保障した憲法をないがしろにする要因ともなり得ることから、安易に組みすべきではない。このことは、住基ネット訴訟最高裁判所合憲判決（平成 20 年 3 月 6 日）において、住基法が、形だけで中身のない本人確認情報保護に関する都道府県審議会や指定情報処理機関（地方自治情報センター）の保護委員会の存在をもって監視機関（第三者機関）としていることから分かる。

また、自由権の種類によっては報道の自由、信仰の自由のように、いわゆる「民権規制」によるべきで、政府第三者機関になじまない事項もある。したがって、あらゆる個人情報保護の問題を全面的に政府第三者機関に委ねることはできない。

中央集権的な政府第三者機関を設置することは、民主党政権が唱える地方主権確立構想には似合わず、逆に各自治体に独立性の強い第三者機関を設置するのも、コストや人材確保の面での負担が重すぎ、現実味が薄い。

いずれにしろ、本人確認情報保護に関する都道府県審議会や指定情報処理機関（地方自治情報センター）の保護委員会に見られるように、これまで我が国で国家行政組織法第 8 条に基づいて設けられてきたさまざまな政府第三者委員会（いわゆる「8 条委員会」）が果たしてきた役割や独立性、その評価・実績、さらには近年の行政組織の肥大化に消極的な動きなどを織り込んで考えると、こうした機関を設置することで、国民・住民の人権に多大な影響を及ぼす共通番号制や国民 ID [カード] 制の導入に組みすることはできない。

また、仮に国家行政組織法 3 条に基づく、いわゆる「3 条委員会」ないし「独立行政委員会」タイプの政府第三者機関を設けることができたとしても、データの清廉性のチェックやデータ照合プログラム（コンピュータ・マッチング・プログラム）などの評価、ガイドラインの作成程度で精一杯であると想定される。我が国の人口規模などを勘案して考えると、個々の共通番号・国民 ID [カード] 濫用事案、プライバシー侵害事案やその他苦情事案を処理・対応する組織は相当大掛かりなものとならざるを得ない。また、情報主体（国民）本位の実効的な組織であるためには、人材や仕組みなどの面で行政府から完全な独立ができることが前提となるが、その展望は極めて不透明と言わざるを得ない。

この点、スウェーデンなどのような例を検証して見ても、プライバシー専門の政府第三者機関としてデータ検査院を設けてはいるが、フラット・モデルの一般に公開された共通番号（マスターキー）を使ったデータ監視社会化はますます深刻化する実情にある。また、データ検査院は、共通番号などを使った成りすまし犯罪に実働的に対処できる機関としても機能していない。これに対して、ドイツにおける第三者機関であるデータ保護監察官が一定の実績を上げている。この背

景には、ドイツが、スウェーデンなどとは異なり、フラット・モデルの一般に公開（可視化）された形の共通番号（マスターキー）を導入していないことが幸いしているものと思われる。言い換えると、ドイツが、分野別に異なる複数の番号を限定利用するセパレート・モデルを採用していることが、番号を使った成りすまし犯罪などの拡大に一定の歯止め効果を発揮しているものと思われる。

#### （８）共通番号導入を前提とした不適切な政府のアンケート調査

共通番号、さらには国民 ID〔カード〕制を検討するにあたっては、国民・住民の人権に及ぼす影響など含め、諸外国の情勢や我が国の現状などについての慎重な検討が必要であり、また、負の側面を含めあらゆる論点を国民・住民に明らかにしなければならない。しかし、政府は十分な説明責任を尽くしているとは言い難い。それにも拘らず、政府は、平成 22 年 7 月 16 日から 8 月 16 日まで、共通番号についての「アンケート調査」（意見公募）を実施した。

アンケート調査の基となった平成 22 年 6 月 29 日に公表された『中間取りまとめ』（国家戦略室社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会）では、共通番号が一般に公開して多目的利用されることで成りすまし犯罪社会化し苦悩しているアメリカなどの実情については触れていない。また共通番号の汎用が国民・住民の人権侵害につながる可能性、さらには、共通番号とそれを格納する国民 ID〔カード〕（国民登録証・現代版電子通行手形）制とどのようにリンケージ（接合）して行くのか、それによって、この国や自治体の形がどうなるのか、そのための国民・住民負担はどの程度に達するのかなどについても、国民・住民、自治体には具体的に説明責任を尽くしていない。

こうした状況の下、このアンケート調査における説明では、共通番号制は「社会インフラとして整備する必要がある」ことを強調するのみである。すなわち、導入を前提とした“誘導型”回答書式で実施され、政府の共通番号導入に賛成の人のみが、利用する範囲は、①「税のみ」②「税と社会保障」③「幅広い行政分野」などの中から選ぶ形である。また、使う番号は①「基礎年金番号」②「住民票コード」③「新たな番号」の 3 案から選ぶやり方である。しかし、そもそも新たな共通番号に反対な人たちの意見はもらえない、として排除する翼賛的な意見公募方式自体、社会調査方法としてまったく不適切である。極めて一方的な調査方法であり、その結果を含め真摯に受け入れることは難しい。

### 3 結論

本委員会は、名古屋市長から「国の進める社会保障・税の共通番号制度が市民生活に与える影響について」及び「市民の自由権の確保と地域主権について」の意見を求められている。

本委員会はこれまでの議論を踏まえ、結論として以下のとおり意見を述べるものである。

年金・介護・医療・納税等々と分野別に異なる番号を限定利用するセパレート・モデルは非効率との意見もある。しかし、より大事なことは、憲法上保障されている国民・住民の人格権を、効率性や利便性を第一とすることによる副作用から護ることにある。この人権保障のための一定の非効率こそが国民・住民の自由権を護る砦となる。しかも、すでに住基ネットがあり、各限定番号は実質的にリンケージ（接合）可能である。共通番号や国民 ID〔カード〕制が導入されるとすると、その基になる住基ネットの憲法適合性を再度問わざるを得なくなる。将来に「負の遺産」を残さないため、また、自治体が無駄な公共事業にくみさせ、データ監視国家、成りすまし犯罪者天国につながる（フラット・モデルの一般に公開して使う）共通番号制や国民 ID〔カード〕制を、国は導入すべきではない。

国が、住基ネットを基盤にした共通番号制や国民 ID〔カード〕制を、自治体の意思、民主党政権の地域主権確立の公約などに反して推進するのであれば、名古屋市は、その基となっている住基ネットへの参加や納税者情報に関する国税連携の在り方などをも視野に入れて、住民（市民）の自由権の保護に万全を尽くすべきである。

#### （１）制度が市民生活に与える影響について

共通番号制や国民 ID〔カード〕制は、市民が、市役所、学校、税務署、福祉事務所、児童相談所をはじめとした多様な公的機関に加え、病院、企業、金融機関、サラ金などの民間機関に、それぞれの目的に応じて提供する個人情報やアクセスなどに、国家が各個人の付けた汎用の背番号（マスターキー）を一般に公開（可視化・見える化）して使うように強制する仕組みである。まさしく番号や番号付個人情報が現実空間のみならずネット空間を飛びかい、成りすまし犯罪が多発する社会を創ることになる仕組みでもある。

この制度が実施されると、理論的には、雇用や給付、さまざまなサービス取引などを通して誰でも容易に他人の共通番号を手に入れることができる。そして、共通番号をマスターキーとするデータベースを設置し、かつ、多様なデータベースをマッチング（接合）することができるようになる。また、この制度を一たん

実施すると、共通番号をマスターキーとする各種データベースの設置やこれら多様なデータベースをマッチング（接合）に実効的な規制をかけることは不可能である。この結果、本人（情報主体）と関係する企業や官公庁などは、本人の知らないところで、マスターキーである共通番号を使い、学歴、生育歴、交通事故歴、補導歴、逮捕歴、治療歴、離婚歴、美容整形、サラ金利用歴などさまざまな個人情報収集して、その人物をプロフィール（虚像化）できる。ひいては、そのプロフィールに基づいて、その人を雇用・任用、解雇、懲戒、左遷、転勤などの処分あるいは決定をすることができる。

おそらく、制度の実施にともなっては、こうしたプロフィールに基づく処分ないし決定が行われた場合に、本人は、事後的にその理由となった個人情報を開示してもらえる仕組みができるであろう。（もともと、現行の個人情報保護法では努力義務とされているので、必ずしも開示する必要がない。）しかし、事後的に理由となった個人情報を本人に知らされても、それが事実であるとすれば、もはや受け容れるしかなくなる。

このように、共通番号や国民 ID〔カード〕制の導入を許せば、個々の市民の幅広い個人情報（プライバシー）を「串刺し」にしてプロフィール、データ監視でき、市民は一時の未熟な判断、若気の至りなどが本人の一生の運命を左右しかねないことにもなる。個人は、過ちを繰り返し、社会の中でもまれながら許容力のある人格に発達する。しかし、制度導入により、市民から豊かな人格を形成する機会を奪い、市民のデータ選別を許すことはまさしく、憲法上の権利である幸福追求権、そこから派生する自己情報決定権が保障されない形で市民生活を送らなければならない自治体につながる。

共通番号や国民 ID〔カード〕制は、市民のプロファイリングやデータ監視を際限なく広げる可能性が極めて高く、善い信用情報（いわゆる「ホワイト情報（clean records）」）をたくさん持つ市民も、そうでない市民も等しく個人として尊重され、幸せを求めチャレンジできるコミュニティ創りにはまったく似合わない。また、名古屋市は、市民ができるだけ少ない税負担で生活を楽しみ幸せにくらせる自由を確保する観点から、高負担・増税を厳正に実施することをねらいに共通番号や国民 ID〔カード〕制を使って国民・住民のデータ監視を強めようとする国の政策に安易に追従すべきではない。さらに、名古屋市は、この種のツールが導入され、公権力や私企業、さらには成りすまし犯罪者により、市民の人格権侵害問題が多発しても、我が国の現在の政治体制ではこれらのツールを廃止することは不可能に近い現実を重く受け止めるべきである（確かに、イギリスにおいては、国民 ID〔番号〕カード制が導入後の政権交代を機に市民の憲法的自由の侵害を理由に直ちに廃止に向かったが、我が国では困難であろう）。

このような分析や意見を真摯に受けとめ、名古屋市は、「市民の生活が第一」を

モットーに、憲法に保障された市民の幸福追求権を大事にする自治体として、共通番号や国民 ID〔カード〕制の導入に手を貸さないことで、市民・納税者のプライバシー、自己情報決定権、自己情報コントロール権の保護に徹するべきである。また、名古屋市は、共通番号や国民 ID〔カード〕制のような人権侵害的で、無駄な大規模 IT 投資・公共事業に税金を注ぐことがないように国に求めるべきである。

## （２）市民の自由権の確保と地域主権について

国は、共通番号のない現在でも、現行の地方税の電子化、納税者情報についての国税とのリンケージ（国税連携）の仕組み作りなどを通じて、中央集権化策を進めている。言い換えると、国は地域主権確立とは逆の方向へ走っている。このことを見ても、自治体は、いかに的確に市民・納税者のプライバシー、自己情報決定権、自己情報コントロール権を保護しようとしているのか問われている。

こうした状況の下で、さらに一般に公開して使われる共通番号や国民 ID〔カード〕制の導入が加われば、自治体が市民の自由権を保護することは一層難しくなる。とりわけ、自治体は、市民サービス・消費者サービスの一環として、成りすまし問題に多大な時間と費用を投じなければならなくなるのは必至である。

このような問題に自治体を巻き込む共通番号や国民 ID〔カード〕制を、国が一方的に法制化するとすれば、自治体は憲法上保障されたその自治権について重大な制約を受ける。ましてや、民主党政権は、地方分権を一步すすめて地域主権確立を政権公約としている。共通番号や国民 ID〔カード〕制という二つの監視ツールによって、市民の幅広い個人情報（プライバシー）、ひいては人格権を国が主導して官民で分散集約する形で一元管理する体制は、憲法適合性の面でも大きな問題があることはもとより、中央集権的であることから地域主権確立にもなじまない構想である。