

「社会保障・税番号」制度の導入

～懸念されるプライバシーの権利侵害

新潟大学大学院実務法学研究科・法学部 教授 鈴木 正朝

ポイント

- 「番号制度」は手段であり、その目的は「社会保障と税の一体改革」である。手段は目的に奉仕するものとして設計、運用されなければならない。
- マイナンバーは、①悉皆性と②唯一無二性という性質を有し、③利用範囲が分野横断的で、かつ④利用期間が長期に及ぶ。それ故に、利便性を有し生存権の確保に有用である反面、プライバシーの権利を侵害するリスクも有している。
- 番号法は、生存権を具体化する社会保障制度の維持と公正な税制の確立等行政の便益を最大化することに配慮し、その弊害を最小化するため、プライバシーの権利の保護という理念を明示的に採用し、第三者機関が実効的に機能し得る権限を与えるべきである。
- 番号法成立後、できるだけすみやかに現行個人情報保護法制は、プライバシーの権利の保護を理念としたものに改正し、番号法及び医療情報保護法と整合した法体系をめざすべきである。
- 第三者機関は番号情報に限定されず情報プライバシーの問題全般を主管するプライバシー・コミッショナーに発展していくべきであり、越境データに関する国際的ルール形成にも積極的に関与していくべきである。

1. 社会保障・税番号制度の背景と経緯

(1) 社会保障・税番号制度とは

社会保障・税番号制度は、国民¹と中長期在留者、特別永住者等の外国人²に悉皆的に唯一無二の「番号」(マイナンバー)を付番し、情報保有機関³間で情報連携する情報システムを前提とした行政(法)上の仕組みである。行政手続きにマイナンバーを利用することで、確実かつ迅速な本人識別を可能にし、所得等の情報を把握し、それらの情報を社会保障や税の分野で効果的に活用することで、「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」⁴の実現に寄与

¹ 住民基本台帳法7条13号の住民票コードが住民票に記載されている日本国籍を有する者

² 住民基本台帳法30条の45の表の上欄に掲げる外国人住民

³ 「番号」に係る個人情報を保有する行政機関、地方公共団体及び関係機関

⁴ 「社会保障・税番号大綱」5-6頁参照。なお、本制度については、森信茂樹・小林洋子『ど

することを目的としている。

なお、本制度では、上述したマイナンバーと共に「法人番号」も導入される。付番の対象となる法人等は、①国の機関及び地方公共団体、②登記所の登記簿に記録された法人等、③法令等の規定に基づき設置されている登記のない法人、④上述した①から③に掲げる法人等以外の法人(国税に関する法令の規定により法人とみなされる者を含む。)で、国税・地方税の申告・納税義務、源泉徴収義務若しくは特別徴収義務若しくは法定調書の提出義務を有し、又は法定調書の提出対象となる取引を行うものである。

登記のある法人等については法務省が付番し、会社法人等番号を有しない登記のない法人等に対しては国税庁が付番する。「法人番号」付番の所管は国税庁が予定されている。なお、法人等の支店や事業所は付番されない。国税の源泉徴収義務と地方税の特別徴収義務の両方を有する法人等の支店や事業所に対しては、国税当局内部で活用している番号を地方税当局と共有を図ることで対応する。(詳細については大綱を参照されたい。)

このように法人番号は主に税分野のユースケースを念頭において設計されており、病院等社会保障分野において適合的であるかどうかはさらに検討を要するところであろう。別途起草される「医療情報保護法(仮)」案に関連して議論されるものと思われる。

(2) 背景

いわゆる番号制度の議論は古くからなされていた。例えば、政府税制調査会における納税者番号制度の検討は、「昭和54年度の税制改正に関する答申」において「利子・配当所得の適正な把握のため納税者番号制度の導入を検討すべきである」との導入検討意見が盛り込まれたことにはじまる。⁵これは、昭和55年のグリーン・カード(少額貯蓄等利用者カード)制度⁶導入を盛り込んだ改正所得税法の成立につながるが、国内資金の海外流出を怖れる郵政及び金融業界等の反対から法の実施が延期され昭和60年に議員立法で廃止された。このことは政府関係者に番号制度導入の困難さを強く印象付けさせることとなり、以後長らく立法政策上いわばタブー視される時代が続くこととなった。

こうした状況を転させたのは、平成11年の住民基本台帳ネットワーク(住民票コード及び住民基本台帳カード)の導入を盛り込んだ改正住民基本台帳法の成立である。⁷これは個人情報保護法の制定等を条件に当時の与党三党(自民党・公明党・自由党)が合意に至ったことが転換点であった。しかし、住基ネット導入の前後は、社会に国民総背番号制

うなる?どうする!共通番号』(日本経済新聞出版社)及び金融税制・番号制度研究会『社会保障・税番号の導入と今後の課題』(東京財団)が参考になる。

⁵ 岩田陽子「納税者番号制度の導入と金融所得課税」(国立国会図書館ISSUE BRIEF No.475,2005)2頁参照。

⁶ グリーン・カード制度の問題点等は、金子宏「利子所得課税のあり方(上)ーグリーン・カードの問題を含めてー」ジュリストNo.757,15頁以下、及び「同(下)」ジュリストNo.759,87頁以下を参照。

⁷ ジュリストNo.1168「特集・改正住民基本台帳法と今後の展開」が参考となる。なお、個人情報保護法との関係では、同特集中に、堀部政男「住民基本台帳法の改正と個人情報保護」79頁以下がある。

批判が巻き起こり、多くの憲法訴訟が提起され、下級審の一部（大阪高裁⁸、金沢地裁⁹）では違憲判決も出され合憲判決との間で司法判断が分かれる事態となった。こうした中で注最高裁第一小法廷は、平成 20 年 3 月 6 日に合憲判決¹⁰を下し、住基ネット訴訟はここに実務上の決着を見る。

この最高裁合憲判決によって番号制度導入の法的な障害は一応取り除かれたということが出来る。本判決の理由中に示された判断基準¹¹は、番号法案の立法作業においてもクリアすべき必須の要件として機能している。

本最高裁合憲判決を境にして番号制度の反対運動は沈静化していったように思われる。主要新聞の社説の論調も番号制度導入に好意的なものが増えてきた。これは、少子高齢（高齢者の増加と労働力人口の減少）を背景とした構造的、恒常的税収不足による年金、医療、介護など社会保障制度崩壊への危機感がようやく社会に広がってきたことと無縁ではないだろう。¹²

また、番号制度に影響を与えた事件として年金問題¹³にもふれておく必要がある。年金制度は、基礎年金番号で管理されながらもデータの正確性を確保することができず大きな社会問題になった。国民は年金問題を通じて情報管理を徹底することの重要性を再認識させられたということが言えるのかもしれない。この事件は番号制度の限界というよりも歳入庁構想にみられるようにむしろガバナンスの問題として認識された。民間の情報化の進展に比して、未だ電子政府化が進まず非効率さと不透明性を抱える行政へのいらだちも番号制導入を容認する流れに影響しているという捉え方もできるであろう。いずれにしても国民やマスコミの番号制度に対するアレルギーは一頃に比べだいぶ収まってきたように見受けられる。番号制度導入に向けた環境は徐々に整っていった。

⁸ この判決（大阪高判平 18・11・30）は、「住民基本台帳ネットワークシステムの運用は、住民に保障されているプライバシー権を侵害するものであって、憲法 13 条に違反するとし、住民の大阪府下五市に対する住民票コードの削除請求が認められた事例」である（Westlaw Japan 「要旨」参照）。

⁹ 金沢地判平 17・5・30、判タ 1199 号 87 頁、判時 1934 号 3 頁参照。

¹⁰ 民集 62 卷 3 号 665 頁、判タ 1268 号 110 頁、判時 2004 号 17 頁参照。

¹¹ 「①何人も個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有すること、②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、③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、④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、⑤目的外利用又は秘密の漏えいなどは、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること、⑥第三者機関等の設置により、個人情報情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていること」（大綱 17 頁参照）

¹² 森信茂樹東京財団上席研究員（中央大学教授）を中心にとりまとめられた「税と社会保障の一体化の研究—給付付き税額控除制度の導入—」（2008 年 5 月）及び「納税者の立場からの納税者番号制度導入の提言」（2009 年 6 月）など東京財団における「税と社会保障の一体化研究」に関する政策提言は、政権交代後の政府・与党、及び経済団体、マスコミ等に一定の影響があったように思われる。

¹³ 西沢和彦『年金は誰のものか』（日本経済新聞出版社）参照。

（3）検討経緯

社会保障・税番号制度は、平成 21 年 12 月 21 日「平成 22 年度税制改正大綱」の閣議決定を契機として正式な議論がはじまった。翌 22 年 2 月 5 日に「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」が設置され、6 月 29 日には「中間とりまとめ」が公表されている。その後、10 月 28 日に「政府・与党社会保障改革検討本部」（政府・与党本部）、11 月 9 日に「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」（実務検討会）が設置され、12 月 3 日に実務検討会の「中間整理」がとりまとめられ、12 月 14 日に「社会保障の推進について」の閣議決定に至った。

平成 23 年 1 月 31 日に政府・与党本部は「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」を決定した。その後、3.11 の大震災で政治状況は一変する。原発事故対応と復興が最優先課題となり、官邸における社会保障と税の一体改革及び番号制度の検討は一時休止状態となるが、災害時におけるマイナンバーの活用可能性が新たな論点として加わり間もなく再開される。4 月 28 日、実務検討会は「社会保障・税番号要綱」をとりまとめ、政府・与党本部は 6 月 30 日に「社会保障・税番号大綱」を公表した。¹⁴なお、中間とりまとめと大綱についてはそれぞれパブリック・コメントの募集を行い、広く国民から意見を聴取している。現在、同大綱を踏まえて、内閣官房社会保障改革担当室を事務局として「番号法（仮）」案の起草がなされており、厚生労働省においては「医療情報保護法（仮）」案の検討がはじまるところである。

2. 社会保障と税の一体改革と番号法

社会保障と税の一体改革は、社会保障法と税法の視点からは、社会保障の税化ということもいえるだろう。社会保険制度は、少子高齢化を背景にした財源不足の中で、負担と受益の関係が希薄化し、制度の複雑さ故の不透明性の中で不公正な問題を残しながら再分配機能が強化されてきた。これは本来税制上の機能である。財源の枯渇が日々刻々と迫り、格差社会も深刻化している今日、税制を用いた社会保障制度の立て直しを検討することは急務である。例えば、給付付き税額控除もその文脈で議論されてきたところである。¹⁵憲法上も生存権の問題として検討を要するところである。

情報法上は、番号による行政庁等組織横断的な情報連携をいかに法的に規律していくか、それは、どのような理論的基礎をもって行うかについて検討することになる。人権保障、すなわちプライバシーの権利の観点から現行個人情報保護法制上の課題を検証していかなければならない。番号法及び医療情報保護法は、個人情報保護法の特別法として位置づけられる法律であるが、その法理論的整合に問題を有しており施行後の実務にも影響を残す

¹⁴ 「中間とりまとめ」、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」、「社会保障・税番号大綱」等関連資料については、内閣官房のウェブページ「社会保障・税に関わる番号制度」を参照されたい。<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/index.html>

¹⁵ 西沢和彦『税と社会保障の抜本改革』（日本経済新聞出版社）18-48 頁及び東京財団（前掲注 9）参照。

ものと思われる。むしろ土台となる一般法を見直していくべきである。行政組織法上は、番号法案に盛り込まれる予定のいわゆる 3 条委員会としての第三者機関の設置について、民主党から提案されている国税庁と旧社会保険庁の機能を統合した歳入庁構想について、また、付番及び住基ネット、情報連携基盤、マイポータルといった番号法上の主要機能に関する行政庁間の適正な権限分配のあり方についても検討が必要である。

3. 番号（識別子）の法規制の根拠と法規制すべき番号の性質¹⁶

（1）番号（識別子）の法規制の根拠

番号とは、それ自体は数字もしくはアルファベットなどの文字またはそれらの組み合わせ等による符丁や一種の記号である。そもそもなぜこうした「番号」を法的な規律の対象としなければならないのか。番号管理は、情報漏えいの危険性を増大させると言われる。またそれを国家権力が管理するところに濫用の不安があると言われるのであるが、それならば、なぜ車のナンバープレートは番号を周囲に表示しながら走行しても問題はないのであろうか。社会には、電話番号をはじめとして実に様々な番号があふれている。その全てを住民基本台帳法や番号法案のような法規制の下に置くべきだと主張する者はいないだろう。ここでは、法規制が必要な「番号」（識別子）とは何なのか、若干の検討を試みてみたいと思う。

確かに、番号制度はデータベース管理を伴って機能するものであり、そこには番号（識別子）をキーとして有意な情報が蓄積されるという意味で、情報漏えいの危険性の増大を指摘することはできる。しかし、そのことは、むしろデジタル化・ネットワーク化に主たる原因を求めべきであり、番号（識別子）の法規制の根拠をそれだけをもって説明することは困難であろう。番号（識別子）の法規制の主たる根拠は、やはり名寄せ機能に求めるべきである。

（2）法規制を要する番号（識別子）の性質及び条件とマイナンバー

法規制を要する番号（識別子）の性質及び条件は何か。それは番号が識別子として機能するための性質自体にあるということができる。それは、①悉皆性と②唯一無二性である。すなわち、番号が、識別子としての機能を有するためには、①その母集団を構成する全ての人に漏れなく付番され（悉皆性）、かつ、②その母集団の中において一意に特定される番号が付番されなければならない（唯一無二性）。一般に番号制度においては、その二つの性質を担保して付番がなされるよう一定の識別子を生成するルールが存在する。どの程度の悉皆性と唯一無二性を要求するかは、それぞれの制度の目的に依存する。それは、この二つの性質の厳密さを要求するほどに番号の生成・付番コストが上昇することとも関係している。

さらに、上記の性質に加えて、番号制度上、③番号の利用範囲が分野を横断するなど広

範に渡り、かつ④番号の利用期間が長期に及ぶほど、名寄せの機能が格段に高まっていくことになる。名寄せの利便性の向上と濫用リスクの増大は表裏の関係にある。

世の中にあふれている番号は実に多様である。amazon、Twitter、mixi など個別企業が管理する顧客 ID は、基本的にその 1 社内での管理下に止まるという意味で、利用範囲の空間は狭いということがいえる。複数の事業者が同じ番号（識別子）を用いるからこそ、その本人の購買履歴上の特徴が明らかになり、その人の思想信条など内心の傾向の一部をある程度、推知し得るようになるのである。1 社にとどまる限りにおいては、その弊害は比較的小規模なものに止まり名寄せのリスクは一定程度に収まる。

また、番号といっても、例えばセッション ID のように瞬間の利用に供するだけのものであれば、その本人の行動履歴を追うことはできず、利用期間が瞬間的、短期的であれば、その弊害は小さいということもわかっている。

要するに、立法政策において、規制の必要性を検討すべき番号（識別子）は、①悉皆性が高く、②唯一無二性が高い生成ルールが採用された番号であって、③利用範囲が広範で、かつ④利用期間が長期に及ぶものに限定されるべきである。¹⁷

まさにマイナンバーは、次のように名寄せリスクが高まる性質と条件を具備している。

①悉皆性

マイナンバーは、国民等日本国内で納税し社会保障による給付を受ける者全員に皆ごとく付番される。

②唯一無二性

マイナンバーは、上述した者ひとりにひとりにそれぞれ唯一無二の番号が付される。

③利用範囲の広範性（組織・分野横断性、空間軸的な評価）

マイナンバーは、医療・介護など制度横断的に自己負担上限額を定める場合のように国民一人ひとりの情報が分野を超えて「ヨコ」につながる。

④利用期間の長期性（時間軸的な評価）

マイナンバーは、年金のように国民一人ひとりの情報が生涯を通じて「タテ」につながる。

4. 名寄せリスク等とプライバシーの権利

（1）個人情報としての番号（識別子）

現行法上、こうした番号を直接の規制対象としているものに個人情報保護法制がある。行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 2 条 2 項は、個人情報の基本的定義を特定個人の識別情報とし、さらに同条同項のかっこ書きで「他の情報」と「照合」性がある特定個人が識別「可能な」情報に拡張し、識別子として機能する番号単体もその法的保護

¹⁶ 鈴木正朝「個人情報と番号（識別子）—法規制の対象とすべき番号とは何か—」税務事例（Vol.43 No.8）27-32 頁参照。

¹⁷ ③利用範囲の広範性（空間軸の評価）と④利用期間が長期性（時間軸の評価）は、高木浩光独立行政法人産業技術総合研究所 主任研究員がかねてから指摘していたものである。

の対象とすることを明文で定めている。それ自体は番号であり、情報として何らの有意的内容を有するものではないにも関わらず法的保護の対象としたのである。要するに、それは識別子を手がかりに名寄せすることができるからにほかならない。その濫用リスクを踏まえて規制対象情報としたのであろう。

しかし、番号（識別子）が誰にとっても特定個人の識別可能性を有するかというところではなく、当該情報を取り扱う者が照合すべきデータベースを有しているかどうかにか依存する。照合対象であるデータベースを有しない者にとっては、番号（識別子）も単なる番号にすぎない。

それでも、悉皆性と唯一無二性、番号の利用範囲の広範性、利用期間の長期性が担保されていれば、識別子をキーに多くの属性情報を集めて分析しその傾向を推し量ることができる。業務モデルと情報システムの如何によっては特定個人の識別可能性を有することなく、（すなわち、個人情報保護法制の規制を回避し）いわば寸止め状態で一定の便益を享受することも可能となる。そして、一定の条件が整えば、単なる番号が再度、特定個人の識別可能情報としての識別子となるのである。例えば、昨今の携帯電話の機体固有のID等を用いたターゲティング広告モデルの中にその実例を見ることができる。¹⁸

要するに、切り出された対象情報を静的に捉え、特定個人の識別可能情報か否かという形式的な評価を加える現行個人情報保護法制とその解釈のあり方には限界があるということである。したがって、番号法においては、どのような業務モデルのどのような情報システムの中で取り扱われる番号（識別子）であるか、文脈的に動的に捉え、それが国民や本人にどの程度のプライバシーインパクトを与えるかを実質的に評価する法制度に転換する必要がある。

準立法的権限と準司法的権限をもった公正取引委員会同様のいわゆる3条委員会として第三者機関を設置する必要性もそこにある。情報影響評価の権限は、単なる情報セキュリティレベルのチェックに止まるのではなく、プライバシー・インパクト・アセスメントとして、まさにプライバシーの権利の保護という見地から評価していくものでなければならない。

（2）情報プライバシー権

番号制度上のリスクは、一つに国家の名寄せ（国民監視）による「プライバシーの権利」への脅威にある。憲法13条の「個人の尊重」原理から導かれた「何人も個人に関する情報のみだりに第三者に開示又は公表されない自由」という国家からの防禦権としてのコンセ

¹⁸ ケータイID問題については、鈴木（前掲注13）及び高木浩光主任研究員の内閣府消費者委員会第5回個人情報保護専門調査会（2011年4月13日）「資料3 日本における個人情報とデータプライバシーの乖離」の資料と「消費者委員会個人情報保護専門調査会（第5回）議事録」（内閣府消費者委員会事務局）19～31頁の高木発言を参照されたい。
<http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/kojin/doc/005_110413_shiryoku3.pdf>、
<http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/kojin/005/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2011/05/18/005_110413_gijiroku.pdf>

プトを「情報プライバシー権」として、その派生的原理とともに、いかに番号法において具体化していくかを検討する必要がある。それは「個人の権利利益」の保護という茫漠とした概念ではなく、端的に「プライバシーの権利」または「情報プライバシー権」という用語を条文に採用することによって実現していくべきである。

番号の活用による便益（有用性）とプライバシー保護といった国家からの自由（防禦）の必要性とが単に比較衡量により、例えば、法定利用目的の制限の範囲が国会の立法裁量で拡大していくのではなく、プライバシーの権利から原理的な制約が導かれ、常に憲法適合性が問われるように設計されるべきである。一つには、「優越的な公益によって要求されないかぎりにおいて、いつ、いかなる範囲内で個人の生活状況を明らかにするか否かを自ら決定する権限」としての情報自己決定権¹⁹を採用することが考えられる。

すなわち、何人も国家から自己の私生活上の自由を保護するために、いつ、いかなる範囲で自己に関する情報を開示・提供等できるかを決定できる権利（情報プライバシー権＝情報自己決定権）を有するのであって、国家による番号管理及び本人同意を省略した情報連携は、公共の福祉に資する優越的な公益の存在を立証し得る範囲で法律を根拠に第三者機関のプライバシー影響評価等の適正な手続きの下で例外的に認められるものと理解すべきであろう。

（3）個人情報保護法制（一般法）と番号法（特別法）

現行個人情報保護法制は、「個人情報の保護に関する法律」、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」の3法に加え、地方自治体ごとに「個人情報保護条例」が存在する。その数は、平成23年4月1日現在47都道府県に加え、19指定都市、767市、23区、754町、184村の計1,794となる。要するにわが国の個人情報保護法制の下では、個人情報を取り扱う主体によって合計1797の法律または条例のいずれかが適用されることになる。それらを根拠法とした監督官庁は中央官庁と地方自治体をあわせた1800を超える数に及ぶ。

番号法は、個人情報保護法の特別法となることから、番号法の適用においては常に1797の法律または条例との適用関係と1800を超える他の行政機関等との権限関係の緊張を伴うことになる。例えば、第三者機関の情報影響評価の対象となる情報システムの範囲、監査の範囲において、番号情報の有無という判断指標で具体的に問題なく運用できるのか否か、またそれが可能であったとしてもそれは、監視体制として真に適切なものであるか、運用後も見直しの機会を担保して引き続き検討を続けなければならない。現行個人情報保護法制は機会を得ながら2度までも改正の答申を出すことなく問題を見逃してきたのである。その轍を踏まない仕組みが必要である。

¹⁹ 玉蟲由樹「ドイツにおける情報自己決定権について」上智法学論集42巻1号115頁以下参照。

5. 個人情報保護法と番号法の見直し

番号法成立後は、できるだけすみやかに現行個人情報保護法制をプライバシーの権利の保護を理念としたものに改正し、番号法及び医療情報保護法と整合した法体系をめざすべきである。特に、第三者機関は番号情報に限定されず情報プライバシーの問題全般を主管するプライバシー・コミッショナーに向けて段階的に権限を拡大していくべきである。最終的には、国民のプライバシーの保護を第一に、公的部門の組織間の情報流通を無駄に阻害するものを撤廃し電子政府化による効率性、透明性を確保することに努め、また民間部門のターゲティング広告などの新しい問題に取り組むとともに越境データに関する国際的ルール形成にも積極的に関与していく組織を目指すべきである。

出典

鈴木正朝「『社会保障・税番号』制度の導入～懸念されるプライバシーの権利侵害」月刊「税理」平成24年1月号(特集 日本税制の変革と将来展望～漂流する抜本改革の行方を追う) 25～33頁