

2006)” CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Library of Congress, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/66510.pdf>>

(いび みえこ・海外立法情報課)

【短信：イギリス】

2006年 ID カード法－国民情報の総合管理

岡久 慶

イギリス政府は2004年4月に英国ID制度 (National Identity Scheme) の立法化のために公開協議^(注1)を開始し、2006年3月30日に2006年IDカード法 (Identity Cards Act 2006 (c.15)) を成立させた。

同年4月1日には、内務省に属するエージェンシー^(注2)の1つである旅券局 (Passport Service) を再編し、ID旅券局 (Identity and Passport Service) を発足させた。このエージェンシーは、2008年から旅券発行に付随するIDカードの発行を担う。

IDカード制度の導入は、今後2段階に分けて行われる。第1の「自発的 (voluntary)」段階では、「指定書類 (designated documents)」の発行と更新に付随して行われる。当初は指定書類の候補として、旅券と運転免許証が考えられていたが、当面は旅券に限られることとなった。

2013年には別に法律を設け、第2の「義務づけ (compulsory)」段階として、IDカードの保有が義務づけられる予定である。公開協議の資料^(注1)を参照) は、その年までには、労働人口の80%が旅券と併給されたIDカードを保有しているものと想定している。

本稿では公開協議で明らかにされた法律の草案とその背景を解説した『外国の立法』第221号の^(注3)記事に引き続き、公開協議後のIDカード

制度を巡る動向、2006年IDカード法の主だった規定を紹介する。なお、2006年IDカード法の全文訳を次号 (第230号、2006.11刊行予定) に掲載する予定である。

I IDカード制度導入の目的

IDカード法案の骨子は、(1)イギリスに在住する16歳以上の者の生体認証 (biometric) 情報を含む個人情報のデータベース「英国ID登録簿」 (National Identity Register、以下 NIR とする。) を作成し、(2)これに基づいてIDカードを発行すること、(3)NIRへの登録とIDカードの保有を最終的に義務化することである。内務省は、IDカード制度導入の目的として次のものを挙げている。^(注4)

- ・不法就労及び移民制度悪用を取り締まること^(注5)。
- ・組織犯罪やテロリストによる虚偽または複数の身元情報の使用を防止すること。
- ・市民を身元情報の偽造及び窃盗から守ること。
- ・安全保障を強化し、市民の信頼を向上させること。
- ・無資格者 (特に不法移民) による無料の公共サービスや社会保障の利用を防止すること。
- ・公共サービスへのアクセスを簡便にすること。

「IDカード」という名称ばかりが目立つ

傾向があるが、この制度の重点は、個人による ID カードの所持ではなく、政府による全国民の個人情報データベース NIR の設置・管理にある。生体認証情報の読み取り機が普及すれば、個人情報確認のためカードを所持する必要すらなくなる。

ID カード制度を既に採用している国では、多くの場合、既存の身元情報の記録を利用して制度を運用している。そのため、既存のデータに存在する誤った情報が、そのまま反映されてしまうという問題点が指摘されている。イギリスの ID カード法案は、このような問題を避けるため、一からデータ収集を行うことで、完全に新規のデータベースを作り上げようとしている。^(注6)

政府は、制度導入から13年の内に、約6750万人が NIR に登録することを想定している。^(注7) この種の生体認証情報を含む詳細な個人情報データベースで、これに匹敵する規模のものは世界にも存在せず、イギリス政府が手がける最大の IT 事業であり、世界に先駆けた試みといえる。

イギリス政府は、ID カードの導入はアメリカ及び欧州連合（EU）における生体認証情報を登載した旅券導入の動きに対応した不可避の選択であるとも主張している。^(注8)

II 2004-2005年会期における動向

ID カード法案 (Identity Cards Bill) の規定は、2004年4月26日発表の協議書「ID カードの法制化」^(注9)の中で、草案のかたちで発表された。公開協議は、2004年7月20日まで行われた。

また内務特別委員会は、協議書の提案を検討して、同年7月30日に報告書を発表した。報告書は、基本的には英国 ID 制度導入に賛成しつつも、施行面における実効性と費用が不明瞭であること、特に NIR を運用するためのインフラともいべきカード読み取り機の導入台数、コスト等については、具体的な数字を出すべき

であるとして、いくつかの修正を勧告している。

この意見に対して政府は、ただちに、市場に影響を与える情報をこの時点で明かすのは妥当ではない、と反論している。^(注11)

委員会報告に対する正式な政府回答は、同年10月27日に公表されたが、政府はその回答において草案に何箇所かの修正を加えた。その主なものは次のとおりである。

- (1) 草案の段階では、旅券、運転免許証、外国人在留許可証（以下「指定書類」とする。）等にも ID カードの機能を付与することになっていたが、ID カードを1種類の専用カードに限ることとする。ただし、指定書類発行を申請する際は、ID カードの発行を申請するか、NIR の情報更新が義務づけられる。
- (2) 草案の段階では、カード発行の権限は、主務大臣及び関係当局（旅券局、車両運転免許管理庁、移民局等）に分けられていたが、前記(1)の修正に伴い、旅券局を一内部部局とする新しいエージェンシーが国内向けのカード発行を行い、外国人向けのカード発行は、従来どおり移民局で行うこととする（ただし、法案には、新しいエージェンシーに関する規定はない）。
- (3) ID カードの照合は、オンラインの照合サービスに限って行うこととする（法案には反映されていない）。

(1)の修正を取り入れた法案は、2004年11月29日下院に提出され、2005年2月10日同院を通過した。しかし、4月11日に総選挙のため議会が解散されたことにより、法案は、上院の第2読会より先に進むことなく廃案となった。

なお下院の審議では、保守党は明確な方針を打ち出さず、自由民主党は ID カードが有効でないとして法案に反対した。労働党からも第2読会及び第3読会で19人の議員が造反し、法案

に反対した。

Ⅲ 2005年総選挙とその後の動向

1 議会の審議

労働党は2005年総選挙のマニフェストにおいて、勝利すればIDカード法案を再提出する意思を明らかにしていた。保守党はマニフェストでこの問題に言及しなかったが、自由民主党は反対を掲げた。

この法案で特に問題となったのが、政府が「自発的」とした第1段階において、旅券等の発行に伴って個人情報が入るにNIRに登録されてしまう、あるいは公共サービスを受けるためにIDカードの提示が求められる等の規定により、多くの市民が、英国ID制度への参加を実質的に義務づけられてしまうという点だった。また、政府が「商業的に慎重な取扱いを要する情報である」との名目で、制度運用の必要経費を明確化しなかったことも大きな問題として取り上げられた。

総選挙に勝利した労働党は、2005年5月25日、公約どおり再びIDカード法案を下院に提出した。その内容は、2004年-2005年会期に提出された法案と大枠において変わらない（条数も同じ）ものであった。総選挙の結果、労働党と全野党との議席差は160から67に減少し、さらに保守党が法案に反対する旗幟を鮮明にしたことで、少数の造反議員によって法案が破棄される可能性も出てきた。しかし6月28日の第2読会における採決では、造反者の数は20人に留まり、法案は314対283、票差31で常任委員会付託審議されることが決定した。ただし法案の審議のため設置された常任委員会D（17人）の労働党議員10人の内、法案に何らかの疑義を表明している者が1名しかいないことから、保守党議員からは、恣意的な編成だとの非難があった。

2005年7月5日から21日にかけて、11回にもわたる委員会審議を終えた法案は、10月18日、下院における残りの過程を終了した。この日の審

議においても、労働党の造反議員によって旅券等指定書類発行の申請者にNIRへの登録を義務づける規定を削除しようとする修正案が出されたが、278対310で否決された。

IDカード法案は、翌10月19日に上院の第1読会を、10月31日に第2読会をそれぞれ通過し、11月15日、16日、23日、12月12日、14日、19日にかけて委員会の審議が続けられ、2006年1月16日、23日、2月3日において委員会報告に基づく審議が行われた。

上院においては、政府の意向に反して数多くの修正案が出されたが、「実質的な義務化」と「必要経費の不透明性」という先述した問題に対応して、以下の修正案が可決された。

- ・ 制度開始までの準備段階で、会計検査院（National Audit Office）に最初の10年の必要経費の見積りを提出させること（2006年1月16日可決）。
- ・ 旅券等の指定書類を発行する時に行われるNIRへの登録は、自発的なものとする（2006年1月23日可決）。

IDカード法案は、2006年2月16日に上院の第3読会を通過し、2月13日下院に回付された。下院は、これらの上院修正案をいずれも否決し、かわりにIDカード保有の義務化を委任立法の命令によって可能としていた規定を改め、新たな制定法を必要とする修正案を可決した。

しかし3月6日、上院は回付されてきた下院の修正案を否決し、NIRへの登録を自発的なものとする規定を再度可決した。

こうして、3月13日（下院）、15日（上院）、16日（下院）、20日（上院）、21日（下院）と法案は両院の間を往復し続けたが、3月29日、2010年までは指定書類の発行にあたって、NIRへの登録は義務づけるが、IDカードの併給申請は義務づけないとする妥協案を上院が受け入れ、

全審議が終了し、翌30日2006年 ID カード法が成立した。

法律制定後、クラーク内相（当時）^(注12)は、次期総選挙（遅くとも2010年6月3日）で労働党が勝利すれば、ID カード保有を義務化する制定法を提案する意思を明らかにしており、一方で野党第一党の保守党は、次期総選挙に勝利すればID カード制度を廃止する意思を表明している。

2 世論の動向

世論は2003年3月時点では61%が制度導入を支持していたが、カードの価格が20ポンドを超えたとしても制度を支持するとしている者は7%に過ぎず（「ID カード制度に関する議論」のコストの欄を参照）、制度の詳細を知れば知るほど支持率が下がる傾向があるという分析がなされている。^(注13)

また、市民的自由に対して敏感な人々の間では、この法律が管理社会を生み出す、との強い危機感が存在することがうかがわれる。原則的に英国 ID 制度を拒絶する者の数は300万人から400万人といわれており、反対運動はこれらを糾合して、積極的な市民的不服従行動をとるように呼びかけ、制度運用を妨げるための様々な抵抗案が提唱されている。これには、法律が施行される直前に旧式の旅券を入手すること、虹彩の読み取り時に目を斜視にすること、宗教上の理由として顔の読み取り時にブルカを被ること等が含まれる。

2006年2月にデイリー・テレグラフ紙の委託によりユーガブ（YouGov）社が行った世論調査^(注14)では、英国 ID 制度に対する支持は52%、不支持は37%という結果が出ており、給付金詐欺を防ぐこと（64%）、無料である国民保健サービス（National Health Service）の濫用を目的とした外国人旅行者の流入を防ぐこと（62%）、虚偽の庇護申請を防ぐこと（55%）に有効であろうと認める傾向がある。

その一方で、英国 ID 制度の導入と維持の必要経費が政府の見積りを超過する（74%）、制度導入に時間がかかり不便を招く（60%）、登録された個人情報が確実に漏れて悪用される（71%）等の懸念があることからみても、政府の制度運用の手腕を信用しない傾向は顕著である。

IV 2006年 ID カード法と英国 ID 制度の概要

2006年 ID カード法は、44か条と2つの附則からなる。ここでは、2006年法の概要を説明する。

登録

- ・ID カード制度の法律上の目的（statutory purpose）を定め、これにより英国 ID 登録簿（NIR）の使用目的を限定する。目的には、ある者のために身元証明の手段を提供することと、公益のため当該の者の身元を確認することが挙げられる。公益とは、国家安全保障、犯罪の取締り、移民管理、不法就労の禁止、公共サービス提供の円滑化等をいう。
- ・主務大臣に、英国 ID 登録簿（以下、NIR という。）を設置し、これを維持することを義務づける。NIR には、氏名、生年月日及び出生地、国籍、性別、移民法上の身分、住所、身元確認に利用できる身体的特徴（生体認証情報を含む）、身元確認目的で割り振られた番号及びそれに関連した書類（これに関しては、当該の者の人種、政治思想、宗教、健康状態、性的ライフスタイル、犯罪歴に関するものを含めてはならない）その他自発的に提供された情報を登録することができる。
- ・連合王国内に在住する16歳以上の者、連合王国に在住したことのあるその他の者、入国しようとしている者、その他主務大臣により委任立法でその資格があると定められ、かつ自

ら申請した者に限って、NIR に登録を行うことができる。

- ・主務大臣は、特定の書類（旅券、運転免許証、外国人在留許可証等）を指定し、これらの発行を申請するにあたって ID カード発行の申請も義務づけることができる。

2010年よりも前に旅券の発行を申請した場合、ID カードの発行の申請義務は課されないが、NIR への登録は免除されない。

NIR の正確性の維持

主務大臣及び指定書類の発行官庁（ID 旅券局が想定される）は、NIR に登録された情報の正確性を確認するため命令を発し、大臣、省庁その他公共機関に必要な情報を開示させることができる。

また ID カードの交付を受けた者は、NIR に登録された情報の正確性を維持するため、必要な情報を主務大臣に通知する義務を課せられる。

NIR の照会

以下の条件に従って、NIR に登録された情報を照会することができる。

- ・主務大臣に資格を与えられた者（民間のサービス業者が想定されている）は、本人の同意に基づいて、個人情報、在留資格、個人参照番号の照会に加え、写真、署名、ID カードの有効性、指紋等の生体認証情報及びセキュリティ情報の正誤確認をすることができる。
- ・主務大臣は規則を定めることにより、公共サービス機関は、サービス提供にあたって、受益者による ID カード若しくは NIR 登録情報の提示又はその双方を要求することができる。

- ・情報機関及び法執行機関（情報部 [MI5]、秘密諜報部 [MI6]、政府通信本部、重大組織犯罪対策機構）は、あらゆる職務遂行のため NIR 登録情報を照会することができる。

- ・警察、歳入・関税局及び連合王国の政府省庁、北アイルランド分権政府の省庁は、規定された職務遂行のために、NIR 登録情報を照会することができる。

犯罪規定

虚偽の ID 書類の所有、NIR の情報の不法な開示、虚偽の ID 情報の提供等の行為を犯罪とし、最高 2 年の拘禁刑と罰金を併科する。また NIR に登録された情報の不法な改竄は、最高10年の拘禁刑と罰金を併科される。

注

*インターネット情報はすべて2006年5月31日現在である。

- (1) public consultation. 新法制定等の主要な政策を導入するに当たって、協議書（consultation paper, consultation document, discussion document 等呼称は様々である）を紙版及び電子版で刊行し、これに対する公衆及び関係団体の意見を募るという、我が国のパブリック・コメントに類似した制度。

ID カード制度導入のための協議書は次のものである。

Home Office, *Legislation on Identity Cards: A Consultation*, CM 6178, Apr. 2004, 120p.

<<http://www.homeoffice.gov.uk/docs3/identitycardconsult.pdf>>

- (2) executive agency. イギリスの中央政府は、大きく政策策定にあたる省庁、政策実行に携わるエージェンシー、政府機関ではないが国の機能を執行する NDPB（Non Departmental Public Body）に三分される。国家公務員の3分の1が省庁に属し、残り3分の2がエージェンシーに所属する。

- (3) 岡久慶「国家 ID カード制度に向けた動き」『外国の立法』221号, 2004.7, pp.150-160. を参照。
<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/221/022107.pdf>>
- (4) ID 旅券局ウェブサイトの以下のページを参照。
<<http://www.identitycards.gov.uk/benefits-glance.asp>>
- (5) 内務省が2005年6月30日初めて発表した不法移民に関する公式の推計では、およそ43万人、イギリスの全人口約5900万人の0.7%という数字が挙げられている。
- (6) Philip Ward, *The Identity Cards Bill*, Research Paper 05/43, Jun. 13, 2005.
- (7) 次の資料を参照した。
Home Office, *Consultation Paper: Entitlement Cards and Identity Fraud*, CM 5557, Jul. 2002, 146p.
<http://www.homeoffice.gov.uk/docs/entitlement_cards.pdf>
- (8) アメリカでは2002年に成立した国境の安全強化及び査証申請改革法 (Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act) に基づく、e パスポート計画がこれに該当する。欧州連合では、2004年12月13日に採択された「欧州連合市民の旅券の安全保障機能及び生体認証の基準に関する理事会規則 (Council Regulation on standards for security features and biometrics in EU citizens' passports 2252/2004)」に基づき、旅券には顔写真と指紋の登載を義務づけることが決定している。イギリス政府は、2005年7月7日のロンドン同時多発テロ事件後、EU 域内の全 ID カードに指紋の登載も義務づけるように訴えている。
- (9) *Op.cit.*, (3).
- (10) Home Affairs Committee, *Identity cards*, HC 130 2003-04, Jul 2004.
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhaff/130/13002.htm>>
- (11) *The Government Reply to the Fourth Report From the Home Affairs Committee Session 2003-04 HC 130 Identity Cards*, CM6359, Oct. 2004.
- (12) チャールズ・クラーク内相は、デヴィッド・ブランケット氏の後を継いで、2004年12月15日内相に就任したが、ID カード法成立後まもない2006年5月4日の統一地方選挙後の内閣改造で解任された。その大きな理由は、1000人余りの外国人受刑囚が国外退去の審査にかけられることもなく釈放されていたという、内務省の不手際が発覚したためといわれている。
- (13) Privacy International, *A Nation Divided: Views of the British public on the Government's proposed National Identity Card* (UK public survey commissioned by Privacy International & conducted by YouGov), May, 2004.
<<http://www.privacyinternational.org/issues/idcard/uk/idpollanalysis.pdf>>
- (14) *YouGov / Daily Telegraph Survey Results*, Sample Size: 2019, Fieldwork: 21st - 22nd February 2006.
<http://www.yougov.com/archives/pdf/TEL060101004_3.pdf>
- (おかひさ けい・海外立法情報課)