

## 社会保障・税に関わる番号制度の概要

原 井 直 子

- ① 第180回国会開会中の平成24年2月に社会保障・税に関わる番号制度（以下「番号制度」という。）導入のための法案が提出された。
- ② 納税者番号については、グリーン・カード導入の失敗以降も、税務行政の機械化・効率化の観点から、議論が継続して行われてきた。
- ③ 社会保障分野では、基礎年金番号が導入された後、平成19年に年金記録問題が明らかになると、社会保障番号導入の動きが活発化していた。
- ④ 住民記録については、住民基本台帳ネットワークが平成14年8月に稼働した。これに対して個人情報保護を主な理由とする反対運動が起こった。住基ネットは憲法第13条違反であるという主張に基づく訴訟は最高裁で合憲とされ終了したが、同判決の趣旨はその後の番号制度設計に大きな影響を与えることになった。
- ⑤ 平成21年の政権交代後、政府は社会保障・税の一体改革の検討を立ち上げた。その中で総合合算制度、給付付き税額控除は、番号制度導入が前提とされた。
- ⑥ 平成21年以降、政府の番号制度の検討は順調に進行し、平成23年1月に「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」、同年6月に「社会保障・税番号大綱」が公表され、それらの結果が番号制度導入のための法案という形になった。
- ⑦ 番号制度における番号には個人番号と法人番号がある。個人に対しては住民票コードと一対一で対応する個人番号を市町村の求めに応じて地方公共団体情報システム機構が生成する。法人に対しては会社法人等番号を基礎として国税庁が法人番号を付番する。法に規定された事務の実施者は、情報提供ネットワークシステムを通じて相互に個人番号を含む個人情報を授受できる。本人確認は、対面の場合は個人番号カードによって、オンラインの場合は電子証明書によって行われる。
- ⑧ 個人情報保護については、個人番号の利用範囲を規定する、目的外利用や不正行為に対する罰則を強化する、第三者機関である個人番号情報保護委員会を内閣府外局として設置する、本人がアクセス記録を確認できる仕組みを構築する、などの対応策が法案に盛り込まれた。
- ⑨ 今後は、番号制度の最大の問題である個人情報保護に対する対策が実効あるものとなること、国民の理解が得られることが重要である。また、番号制度の対象となる分野は社会保障と税であるため、番号制度の意義を決める点で社会保障改革、税制改革の成行きが注目される。

# 社会保障・税に関わる番号制度の概要

総合調査室 原井 直子

## 目 次

はじめに

### I 平成 21 年の政権交代までの動き

- 1 納税者番号
- 2 社会保障番号
- 3 住基ネット
- 4 電子行政

### II 政権交代後の検討状況

- 1 社会保障・税の一体改革
- 2 番号制度の検討状況
- 3 その他の導入に向けた動き

### III 番号制度の概要

- 1 目的
- 2 個人番号の利用範囲
- 3 個人番号
- 4 個人情報保護
- 5 法人番号

### IV 番号制度の課題

- 1 社会保障・税の一体改革との関連
- 2 個人情報保護対策
- 3 国と地方公共団体との連携
- 4 費用対効果
- 5 国民 ID 制度との関係

おわりに

はじめに

第 180 回国会開会中の平成 24 年 2 月に「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」<sup>(1)</sup>(以下「法案」という。)、 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」<sup>(2)</sup>(以下「整備法案」という。) 及び「地方公共団体情報システム機構法案」<sup>(3)</sup>(以下「機構法案」という。) の 3 法案が提出された。

これらの法案は、社会保障・税に関わる番号制度(以下「番号制度」という。)の導入を目的としている。番号制度をめぐっては、長年にわたる経験や検討の経緯がある。納税者番号は少額貯蓄等利用者カード(以下「グリーン・カード」という。)の導入失敗を経ながら継続して議論が続けられてきたし、社会保障分野でも基礎年金番号の導入、年金記録問題の発生を経て社会保障番号の導入が検討されてきた。番号制度に深く関係する住民基本台帳ネットワーク(以下「住基ネット」という。)は平成 14 年 8 月に稼働した。また、これらに並行して、電子行政推進を目指す国民 ID 制度についての検討も行われている。

本稿では、これら関連する事項を整理しながら

ら概観し、番号制度の概要を紹介することを目的とする。

まず、I 章で平成 21 年の政権交代までの、納税者番号、社会保障番号、住基ネット、国民 ID 制度に係る動きを振り返った後、II 章で政権交代以降の検討状況をまとめる。次に、III 章で番号制度を法案の概要を中心に紹介し、最後に IV 章でその課題を整理する。

## I 平成 21 年の政権交代までの動き

### 1 納税者番号

政府税制調査会(以下「政府税調」という。)は「昭和 54 年度の税制改正に関する答申」で初めて納税者番号制度の導入を検討すべきであるとした<sup>(4)</sup>。当時、政府税調は、利子及び配当所得を含めた個人の所得をすべて合算して課税する総合課税を目指しており、納税者番号制度導入はそのための手段として検討されていた。翌年の答申で、政府税調はグリーン・カード制を提案したが、これは納税者番号導入の環境整備が十分でない<sup>(5)</sup>という理由で代案として提案された制度であった。

グリーン・カード制度は、少額貯蓄非課税制度<sup>(6)</sup>の限度額以上の貯蓄に効率的に課税することを目的とした制度である。同制度は、昭和 55

---

\* 本稿の内容及び注に挙げたインターネット情報は、平成 24 年 3 月 15 日現在のものである。

(1) 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」(第 180 回国会閣法第 32 号)

(2) 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」(第 180 回国会閣法第 33 号)

(3) 「地方公共団体情報システム機構法案」(第 180 回国会閣法第 35 号)

(4) 「昭和 53 (1978) 年、政府税制調査会一般消費税特別部会が、一般消費税導入の前提として、不公平税制の象徴とされていた利子・配当所得分離課税方式を廃止し、総合課税化した場合の所得把握手段として納税者番号制度を検討している。」(宇賀克也「導入論議が再燃した納税者番号制度の検討」『税理』46(7), 2003.5, p.3.) とあるように納税者番号制度の検討は昭和 53 年から行われていた。

(5) 「昭和 55 年度の税制改正に関する答申」では、納税者番号制度について、本人確認、名寄せに万全を期するには、最も有効な方策であるとしつつも、広く一般国民を対象とするものであるため、採用にあたっては十分時間をかけて国民の納得を得て行う必要があり、現時点においては、十分な環境整備が行われておらず、時期尚早であると結論づけている。

(6) いわゆる「マル優制度」。マル優制度は、一人につき元本 300 万円以下の預金利子、公社債、預け入れ限度額 300 万円の郵便貯金が非課税となる制度である。

年3月の所得税法の一部を改正する法律（昭和55年法律第8号）によって昭和59年1月からの導入が一旦は決まった。しかし、郵便貯金や金への資金シフト、海外への資金流出が起こったことで反対論が強くなり、昭和58年に法の実施は延期され、同法は、そのまま実施されることなく昭和60年3月に廃止された。<sup>(7)</sup>

グリーン・カード制度導入が失敗に終わった後、昭和63年に政府税調に「納税者番号等検討小委員会」が設置された。同小委員会は、同年12月と平成4年11月に報告書を公表している。いずれの報告書においても、結論は、「①全国一律に付番が行えるシステムが必要であること、②プライバシー保護についての国民の理解、③納税者番号導入に伴う国民が負う諸コスト等の論点につき、さらに検討が必要」<sup>(8)</sup>というものであった。

その後も継続して行われた検討において、納税者番号の目的の1つとされたのが税務行政の機械化・効率化である。コンピュータを利用して徴税コストを引き下げることができれば行政効率化が進展し、その成果は国民に還元されるという考えである。ただし、納税者番号は名寄せの精度を上げるという機能を持つが、それでも所得把握には限界がある。事業所得の完全な把握には事業者の売上げと仕入れのすべてを捕捉する必要があるが、そのために必要な膨大な

事務処理は事実上不可能であるし、また、事業者の経費の個人用と事業用の区分は不明確であるといった事情がある。このように、番号制度を導入しても完全な所得把握が可能となるわけではないことに注意が必要である。<sup>(9)</sup>

番号制度について、以前は重要な課題として扱われていた総合課税化は新たな状況の下でその目的から外れていく。新たな状況とは、金融所得課税一体化をめぐる動きである。政府税調金融小委員会は、平成16年6月の「金融所得課税の一体化についての基本的考え方」<sup>(10)</sup>で、金融所得課税一体化の意義を説明した上で、「損益通算の範囲の拡大は投資家の利便性を向上させる」とし、そのために納税者番号が必要とした。また、納税者番号に対する国民の理解が十分ではないことを踏まえて、選択制の制度とすることも検討課題として挙げた<sup>(11)</sup>。その後も、金融所得課税の一体化は徐々に進行し、納税者番号もそれを効率的に進展させる手段として検討されるようになっていった<sup>(12)</sup>。

そして、平成20年12月に与党の平成21年度税制改正大綱は、納税者番号の導入を準備することとした<sup>(13)</sup>。翌年の平成21年3月に成立した所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）附則第104条には「消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずる」ことが

(7) 昭和62年の税制改革で利子課税が見直され、マル優制度は高齢者、障害者、母子家庭を除いて原則廃止されたため、グリーン・カード制度は再度議論される必要がなくなった。

(8) 國枝繁樹「金融所得一体課税と納税者番号制度」『税務弘報』53(8), 2005.7, p.9.

(9) 森信茂樹『日本の税制—何が問題か』岩波書店, 2010, pp.143, 158-159.

(10) 税制調査会金融小委員会「金融所得課税の一体化についての基本的考え方」（平成16年6月15日）<<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/160615a.pdf>>

「貯蓄から投資へ」の政策的要請を受け、一般投資家が投資しやすい簡素で中立的な税制を構築する観点から、現行の分離課税制度を再構築する」という考え方が背景にある。

(11) 選択制の納税者番号制度とは、損益通算の適用を受けようとする者は番号を利用するというものである。選択制の納税者番号制度に触れた文献に次のものがある。宇賀 前掲注(4), pp.5-6; 國枝 前掲注(8), pp.13-14.

(12) 森信 前掲注(9), pp.126-134, 142-144; 岩田陽子「納税者番号制度の導入と金融所得課税」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』475号, 2005.3.18. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000712\\_po\\_0475.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000712_po_0475.pdf?contentNo=1)>

(13) 加藤慶一「平成21年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』631号, 2009.1.29. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_998428\\_po\\_0631.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998428_po_0631.pdf?contentNo=1)>



明記され、そのための方向性の1つとして「納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上及び課税の適正化を図ること」も盛り込まれた。

## 2 社会保障番号

我が国の公的年金制度は、昭和60年の制度改正によって、国民年金、厚生年金保険及び各共済組合の3つの制度に再編された<sup>(14)</sup>。改正前は、民間被用者、自営業者、公務員等の職域ごとに異なる年金制度が存在し、国民はそれらのいずれかに加入することになっていた。改正後の公的年金制度は、全国民共通に行う基礎的給付（基礎年金、いわゆる1階部分）の国民年金とそれに上乗せして報酬比例の年金を給付する厚生年金、共済年金（いわゆる2階部分）の2階建ての体系である<sup>(15)</sup>。

年金記録（被保険者、年金受給権者の記録）は各制度別に保険者が管理している。そのため、被保険者が転職等によって加入する年金制度を移動した場合、一人の被保険者が複数の年金番号を持つこともあり、また加入もれも起こりや

すかった。各年金制度を横断して年金記録の把握を可能とし、加入者サービスの向上を図ることを目的に、平成9年に基礎年金番号が導入された。基礎年金番号の導入によって、それ以前の年金記録の統合を図ったのである。<sup>(16)</sup>

その後、基礎年金番号による年金記録の統合作業は継続して行われていたが、並行してオンライン化作業も進行していた。そして、平成19年には「宙に浮いた年金」、「消えた年金」、「消された年金」が存在するという年金記録問題<sup>(17)</sup>が明らかになる。政府・与党は、同年7月に「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」<sup>(18)</sup>合意し、年金記録問題に対処することとした。

社会保障番号の構想は、この年金記録問題が発生する以前から存在していた。政府は、平成13年のいわゆる「骨太の方針」<sup>(19)</sup>において、「社会保障番号制導入」を初めて掲げている。また、同方針では、個人単位で社会保障の給付と負担についての情報を集積・一元化する仕組みである「社会保障個人会計」も提案している<sup>(20)</sup>。一方、これらの考え方に対して「損得論を助長

(14) 現在の公的年金制度は、国民年金、厚生年金保険、共済組合（国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、私立学校教職員共済制度）の、3種類5制度から成り立っている。

(15) 自営業者等（第1号被保険者）は、1階部分の定額保険料を負担し、民間のサラリーマン、公務員などの被用者（第2号被保険者）は1階部分、2階部分の保険料をあわせて徴収される。専業主婦等（第3号被保険者）に保険料負担はない。改正後の公的年金制度の体系については、中川秀空「基礎年金の財源と年金一元化問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』486号、2005.6.24。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000701\\_po\\_0486.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000701_po_0486.pdf?contentNo=1)>を参照。

(16) 国民年金又は厚生年金の被保険者及び受給権者は、年金手帳記載の記号（10桁の文字・数字）をそのまま基礎年金番号として使用し、共済組合の組合員及び年金受給権者には新たな基礎年金番号が付与された。厚生省年金局年金課編著『わかりやすい改正年金法』有斐閣、1995、pp.79-81；岩村正彦「基礎年金番号の意義と課題」『ジュリスト』1092、1996.6。

(17) 「宙に浮いた年金」は、持ち主不明で基礎年金番号に統合されていない年金記録のケースである。平成19年2月時点で、約5095万件発生していることが判明していた。また、同年6月には、その他にオンライン化されていない厚生年金の記録が最大で約1430万件あることが判明していた。「消えた年金」は社会保険庁には保険料を納付した記録がないのに、加入者本人の手元に領収書等が残っていて、納付の事実が判明したケース、「消された年金」は、偽装脱退などの手法により改ざんされたケースである。樋口修「年金記録問題の経緯と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』654号、2009.10.29。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000539\\_po\\_0654.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000539_po_0654.pdf?contentNo=1)>

(18) 「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」2007.7.5。<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/kanshi/pdf/070725\\_1-04.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/kanshi/pdf/070725_1-04.pdf)>

(19) 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成13年6月26日閣議決定）<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ka.html>>

し、社会保障制度が「リスクに対して社会で共同して備える」ものであることへの理解を損なうおそれ<sup>(21)</sup>がある、「本来は市場と異なる原理をもつ社会保障の領域に市場の原理を持ち込み、…特異な社会保障政策である」<sup>(22)</sup>といった主張もあった。その後、しばらくは具体的な検討は進まなかったが、平成18年の「骨太の方針2006」<sup>(23)</sup>に、再度、社会保障番号の導入と社会保障個人会計（仮称）について検討することが盛り込まれた。

そして、平成19年に年金記録問題が起こったことによって、検討は活発化する。政府・与党は、平成19年7月の合意文書<sup>(24)</sup>において「平成23年度中を目途」に「社会保障カード（仮称）」を導入するとし、その後も、同年9月に厚生労働省に「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、同検討会は平成20年1月に「社会保障カード（仮称）の基本的な構想に関する報告書」<sup>(25)</sup>を、平成21年4月に「社会保障カード（仮称）の基本的な計画に関する報告書」<sup>(26)</sup>をとりまとめた。

後者の報告書は、社会保障カードの効果として、①自己情報の容易な入手・活用、②利用者への情報提供、③利用者や保険者の負担軽減、

④制度や保険者等をまたがる手続の効率化、⑤自己情報の管理・安全確保を掲げた。これは具体的には、年金記録等のオンライン入手が可能となる、ワンストップで様々な社会保障にアクセスできる、利用者が保険給付・適用の手続を忘れていても保険者等から知らせる、1枚のカードで年金、医療、介護サービスの保険証等の役割を果たす、オンラインでの医療保険資格確認ができる、高額医療・高額介護合算制度のような制度をまたがる事務の効率化で手続がワンストップ化される、年金記録等を自己確認することで誤った情報を修正できる、アクセス記録の自己確認によって不正アクセス等を監視できる、などである。<sup>(27)</sup>

この後の政権交代によって、社会保障番号単独での検討は終了するが、その内容は番号制度に引き継がれることになる。

### 3 住基ネット

住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成11年法律第133号）によって住基ネットは、導入が決定され、平成14年8月に稼働した<sup>(28)</sup>。住基ネットは、住民票に記載される情報のうち、住民票コードと氏名・住所・性別・生年月日の

(20) 元々、社会保障番号と社会保障個人会計の考え方は経済界が唱えたものである。平成13年の第5回経済財政諮問会議に民間議員（奥田碩日本経営者団体連盟会長、本間正明大阪大学大学院教授）が提出した資料で「被保険者証の個人単位化・ID機能の付与」と「社会保障個人勘定の創設」を提案している。また、この資料では、「将来的には公共サービス一般、税を含む公的負担一般についての個人単位での情報集積の実現」という記述があり、すでに税を検討の対象に含めている。（「社会保障改革と経済財政に関する論点メモー奥田議員、本間議員提出資料」（平成13年第5回経済財政諮問会議配布資料3）（平成13年3月14日）〈<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/0314/agenda.html>〉）

(21) 「坂口臨時議員提出資料Ⅱ-3」（平成13年第9回経済財政諮問会議配布資料7）〈<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/0531/agenda.html>〉

(22) 横山寿一『社会保障の再構築ー市場化から共同化へ』新日本出版社、2009、p.44.

(23) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定）〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/060707honebuto.pdf>〉

(24) 前掲注(18)

(25) 社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会「社会保障カード（仮称）の基本的な構想に関する報告書」2008.1.25. 〈<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/01/s0125-5.html>〉

(26) 社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会「社会保障カード（仮称）の基本的な計画に関する報告書」2009.4.30. 〈<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/04/s0430-4.html>〉

(27) 同上、pp.5-7.

4種類の情報（以下「基本4情報」という。）及びそれらの変更情報を扱うネットワークシステムである。住民票コード<sup>(29)</sup>は、住民票と同様に市町村の居住者すべてを対象としており、近いうちに日本在住の外国人にも適用されることになっている<sup>(30)</sup>。なお、住民票コードは、申請により変更可能である。

住基ネット導入に際しては、市民による活発な導入阻止運動や反対運動が起こった<sup>(31)</sup>。また、当初は複数の地方公共団体が不参加の方針をとった<sup>(32)</sup>。（平成24年3月において住基ネットに参加していない地方公共団体は福島県矢祭町<sup>(33)</sup>のみとなっている<sup>(34)</sup>。）

住基ネットへの反対理由は、主として個人情報集約の危険、個人情報保護対策の不備、費用対効果への疑義などの個人情報保護に関するものである。

個人情報集約の危険については、各行政機関等が保有している個人情報は住民票コードを利用すれば容易に名寄せでき、何に使われるかわからないという不安が強かった。これは、国家による監視への警戒を惹起し、民主主義社会の脅威であるとする主張も多く見られた<sup>(35)</sup>。

個人情報保護対策の不備とは、法制度、技術・運用制度において個人情報保護対策が不十分であり、個人情報の漏えいや不正使用のリスクが高いというものであった<sup>(36)</sup>。法制度面での対策として、住民基本台帳法の一部を改正する法律附則第1条第2項で「この法律の施行にあたっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」と明記された。これに従って、個人情報保護に関する法整備は、平成15年5月の個人情報保護関連5法<sup>(37)</sup>成立によって対処されたも

(28) 住基ネットの第1次稼働（平成14年）で本人確認情報の一部として住民票コードの提供、第2次稼働（平成15年）で住民基本台帳カード（住基カード）の交付が始まった。

(29) 住民票コードは、11桁の数字で構成されている。

(30) 住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成21年法律第77号）によって適用範囲が日本在住の外国人（長中期在留者、特別永住者等）まで拡張されることになっている。施行は2012年7月頃の予定。総務省「外国人住民に係る住民基本台帳制度について」総務省HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/zairyu.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/zairyu.html)> 参照。

(31) 例えば「政府は四項目情報を超えてあらゆる情報の一元化にやがて踏み込むであろう。それは個人のプライバシーが他者に完全に識られ、必要に応じて利用される社会である。情報を握られた個人は脆弱になり、情報秘匿体制のない日本は、国際社会の情報戦で必ずや、敗者になり果てるということだ。」（櫻井よしこ「国民総背番号制を実現する住民基本台帳法を廃止せよ」『週刊ダイヤモンド』88(28), 2000.7.8, p.145.）といった意見があった。

(32) 住基ネットに対する地方公共団体の動向については、小笠原美喜「住基ネットの第2次稼働—論点整理と自治体の動向—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』432号, 2003.11.21.を参照。 <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000754\\_po\\_0432.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000754_po_0432.pdf?contentNo=1)>

(33) 「住基ネット不参加、矢祭町長に古張氏再選」『読売新聞』2011.4.25. <<http://www.yomiuri.co.jp/election/local/2011/news1/20110424-OYT1T00549.htm>> ; 「住民登録」（更新日2011年6月23日）福島県東白川郡矢祭町HP <<http://www.town.yamatsuri.fukushima.jp/view.rbz?of=1&ik=0&pnp=14&cd=141>>

(34) 国立市は平成24年2月1日に再接続した。（「住民基本台帳ネットワークシステムについて」国立市HP <<http://www.city.kunitachi.tokyo.jp/shomei/4765/index.html>> ; 「国立市が住基ネット接続再開」『朝日新聞』2012.2.2.）

(35) 櫻井 前掲注(31); 石村耕治「住基ネットとは何か—国民総背番号制と国民登録証制でプライバシーを公有化」（特集2 国民総背番号制＝監視国家 住基ネット批判）『法学セミナー』47(7), 2002.7.

(36) 中田宏「インタビュー「住基ネット」は個人情報保護法の成立が大前提—横浜市市長中田宏」（特別企画 住基ネットのセキュリティを検証する—問われる住基ネットのセキュリティ）『セキュリティ研究』5(11), 2002.11.

(37) 個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）、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（平成15年法律第59号）、情報公開・個人情報保護審査会設置法（平成15年法律第60号）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成15年法律第61号）。



の、その内容はなお不十分であるという意見がある<sup>(38)</sup>。技術・運用制度においては、専用回線の利用などの技術的措置が講じられても、外部からの侵入や内部からの漏えいが存在し得るという主張があった<sup>(39)</sup>。

費用対効果への疑義は、システム構築・運用に必要な費用に見合うだけのメリットがあるのかというものである<sup>(40)</sup>。住基ネットは、目的外利用や民間利用が禁止されているため、その利用範囲を容易に広げることができない。住民基本台帳カード（以下「住基カード」という。）の交付枚数もあまり伸びていないのが現状である<sup>(41)</sup>。

さらに、住基ネットは憲法第13条に基づいて保障される個人のプライバシーの権利侵害にあたるという主張に基づいて複数の訴訟が提起された。これらの訴訟は、最高裁判所第一小法廷平成20年3月6日判決<sup>(42)</sup>（以下「最高裁判決」という。）で、行政機関が住基ネットを管理、利用する行為は合憲とされて終了した<sup>(43)</sup>。政府は、同判決の趣旨を踏まえて番号制度が備える

べき要件をまとめた。それは、次の6点である。

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等は、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<sup>(44)</sup>。最高裁判決は、その後の番号制度の検討に大きな影響を与えたといえよう。

#### 4 電子行政

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT戦略本部」という）<sup>(45)</sup>は、我が国が世界最先端の情報通信技術環境を備えた国家となることを目指して、平成13年のe-Japan戦略から始まる中長期的な戦略と、それらの下に年

(38) 日本弁護士連合会「個人情報保護関連法案の成立に関する会長声明」2003.5.23. <[http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2003/2003\\_16.html](http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2003/2003_16.html)>

(39) 長野県は平成15年に住基ネットへの侵入実験を行った。インターネットからの侵入はできなかったが庁内システムからの操作が可能であるという結果が出たとされている。（「住基ネットに侵入実験—長野県 庁内システムからは個人情報の操作可能—インターネットからは入り込めず」『地方行政』9594, 2004.1；総務省自治行政局「速報 長野県が実施した「住基ネットに係る市町村ネットワークの脆弱性調査最終結果」について」『住民行政の窓』262, 2004.4.）

(40) 永久寿夫・小峯弘靖「住民基本台帳ネットワークの問題点—セキュリティ面でもコスト面でも万全とはいえない」『Voice』281, 2001.5.

(41) 全国の累計交付枚数は平成23年3月31日現在で約558万9千枚である。（「住民基本台帳カードの交付状況」<<http://juki-card.com/about/card-110331.pdf>>）

(42) 最高裁判所第一小法廷平成20年3月6日判決 <<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20080306142412.pdf>>

(43) 自己情報コントロール権は憲法第13条で保障されているという主張に対して、最高裁判決においてこの点について明確な判断は示されていないと解釈されている。自己情報コントロール権とは、「高度情報通信化社会の進展に伴って、1960年代後半以降」に現れた考え方で、「広範な分野に及ぶ個人情報が公権力等に収集・保管・管理され、その利用や伝播が可能になり、個人情報が不当に濫用されるおそれが大きくなったことと関連して…個人情報をいつ、どのように、どの程度まで伝達するかを自ら決定するという」権利である。（増森珠美「民事関係 平成20.3.6.1小判 住民基本台帳ネットワークシステムにより行政機関が住民の本人確認情報を収集、管理又は利用する行為と憲法13条」『法曹時報』62(11), 2010.11, p.3015.）自己情報コントロール権については、ほかにも多くの文献がある。三宅弘「個人情報の保護と個人の保護」『ジュリスト』1422, 2011.5. など。

(44) 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税番号大綱—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築—」2011.6.30, pp.17-18. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/pdf/110630/honbun.pdf>>

(45) 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年法律第144号）に基づいて平成13年1月に設置された。



単位の重点計画や政策パッケージなどを策定又は改訂してきた<sup>(46)</sup>。

それらの中で、例えば、「重点計画－2006」では、医療・介護・年金等の分野におけるICカードの導入について平成19年夏までに結論を得るとし、「重点計画－2007」では、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すこととしていた。IT戦略本部は、電子行政推進を目的として、各分野で検討されている制度を計画に取り入れてきた。目的は明確であったが具体的な進捗はあまりなかった。

一方、民間でも「一向に進まない電子行政に対する焦燥感」<sup>(47)</sup>から、日本経済団体連合会は、平成20年11月に「実効的な電子行政の実現に向けた推進体制と法制度のあり方について」を公表し、「個人・企業を一意に特定できる共通コードの導入」について触れている<sup>(48)</sup>。

## II 政権交代後の検討状況

平成21年の衆議院議員総選挙に際して、自

由民主党は「社会保障番号・カードの導入」を、民主党は「税・社会保障共通の番号の導入」をマニフェストに盛り込んで臨んだ<sup>(49)</sup>。そして、政権交代後、政府は、社会保障分野と税分野に共通の番号制度の検討を改めて立ち上げることになった<sup>(50)</sup>。以後の検討では、社会保障・税の一体改革の手段として導入するという新しい方向性<sup>(51)</sup>が打ち出されたのである。

### 1 社会保障・税の一体改革

政府は、社会保障・税の一体改革について検討するために、平成22年10月に「政府・与党社会保障改革検討本部」（本部長：内閣総理大臣。以下「検討本部」という。）を設置した。検討本部は、平成22年12月に「社会保障改革の推進について」<sup>(52)</sup>を決定し、平成23年6月に「社会保障・税一体改革成案」<sup>(53)</sup>を、平成24年1月に「社会保障・税一体改革素案」<sup>(54)</sup>を閣議報告した。同年2月には、ほぼ同内容の「社会保障・税一体改革大綱」<sup>(55)</sup>が閣議決定され、政府は、第180回国会に社会保障・税の一体改革に関する

(46) 各戦略は、首相官邸HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/enkaku.html>> に掲載されている。

(47) 榎並利博『共通番号（国民ID）のすべて』東洋経済新報社，2010，p.28.

(48) 日本経済団体連合会「実効的な電子行政の実現に向けた推進体制と法制度のあり方について」2008.11.18. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/082/honbun.html>>

「個人・企業を一意に特定できる共通コードの導入」のほかに、「個人情報管理・監督等を行う第三者機関の設置」も挙げている。

(49) 「民主党の政権政策 Manifesto2009」2009.7.27. <<http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2009>> ; 「自民党政策 BANK」 <[http://www.jimin.jp/policy/manifest/pdf/2009\\_bank.pdf](http://www.jimin.jp/policy/manifest/pdf/2009_bank.pdf)>

(50) 社会保障番号・カードの検討は、行政刷新会議による「事業仕分け」によって、一旦打ち切られることになった。（「行政刷新会議第2会場評価結果・議事概要 11月12日 社会保障カード（厚生労働省）」 <<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/2kekka.html>>）

(51) 税分野を社会保障番号の対象に含めるという発想は民間にはすでに存在した（前掲注(20)参照）。しかし、政府として、税分野と社会保障分野に共通の番号制度を導入するという方向性を打ち出したのは、民主党が最初となる。（森信茂樹・小林洋子『どうなる？ どうする！ 共通番号』日本経済新聞出版社，2011，pp.65-66.）なお、番号制度の具体的な検討では従来から引き継いだものが多い。（黒田充『Q&A 共通番号ここが問題—解体される社会保障 仕分けられる国民』自治体研究社，2011，pp.87-88.）

(52) 「社会保障改革の推進について」は、平成22年12月10日の検討本部決定後、同14日に閣議決定された。 <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/101214.pdf>>

(53) 「社会保障・税一体改革成案」は、平成23年6月30日に検討本部が決定し、同年7月1日に閣議報告した。 <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/pdf/230701houkoku.pdf>>

(54) 「社会保障・税一体改革素案」は、平成24年1月6日に検討本部が決定し、閣議報告した。 <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/pdf/240106houkoku.pdf>>

法案を提出する予定としている<sup>(56)</sup>。

「社会保障・税一体改革大綱」では、最初に、社会保障改革の必要性、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成が謳われており、その後の内容は、第1部の社会保障改革と第2部の税制抜本改革に大きく分かれている。

社会保障の具体的改革内容は、①子ども・子育て新システム、②医療・介護等（提供体制の効率化・重点化、機能強化）、③医療・介護等（医療・介護保険制度のセーフティネット機能の強化・給付の重点化、低所得者対策）、④年金、⑤就労促進、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現、⑥貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、⑦医療イノベーション、⑧障害者施策、⑨次世代を担う子ども・若者の育成、⑩地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計の総合的な整理の10項目にまとめられている。番号制度との関連で言えば、これらのうち、③医療・介護等の具体的項目の1つである「総合合算制度」<sup>(57)</sup>の創設が重要である。それは、総合合算制度の実現に番号制度の導入が前提とされているためである。

税制抜本改革の最大の柱は消費税率の引上げであり、平成26年4月に8%、平成27年10月に10%と段階的に引き上げることが明記され

た。消費税については引上げだけでなく、社会保障目的税化すること、給付付き税額控除<sup>(58)</sup>の導入に向け検討を進めることなども挙げられている。消費税以外の税については、所得税における高所得階層の負担強化、課税ベースや税率構造の見直しなどによる相続税の抜本改革などが掲げられた。これらの中で、その実現に番号制度の導入が必要であるとされたのが、給付付き税額控除である。

番号制度は、社会保障分野では「社会保障給付や負担の公正性、明確性を確保するためのインフラ」であり、税分野でも「公平・透明・納得」の三原則を基本とした「税制への取組みのために重要とされた。低所得者の負担軽減により所得再分配機能を強化するために、社会保障分野、税分野で掲げられた総合合算制度と給付付き税額控除の導入にとって番号制度が必要な前提として位置付けられているのである。

## 2 番号制度の検討状況

政府は、平成21年12月に「社会保障・税共通の番号制度導入」を盛り込んだ「平成22年度税制改正大綱」<sup>(59)</sup>を閣議決定すると、平成22年2月に内閣総理大臣を会長とする「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」<sup>(60)</sup>を立ち上げて、番号制度の検討を開始した。同

(55) 「社会保障・税一体改革大綱」は、平成24年2月17日に閣議決定された。 <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>>

(56) 「所得税法等の一部を改正する法律」附則第104条において「政府は、…平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。」とあり、平成23年度内に税制改革のための法案提出を行うことになっている。

(57) 総合合算制度とは、「制度単位ではなく家計全体をトータルに捉えて、医療・介護・保育等に関する自己負担の合計額に上限を設定する」制度である。（前掲注<sup>(55)</sup>, p.15.）

(58) 給付付き税額控除とは、社会保障給付と税額控除が一体化した仕組みであり、所得が低く控除しきれない課税最低限以下の場合には還付するという制度である。租税政策の観点から見ると、給付付き税額控除は、所得控除から税額控除へと転換することにより、課税ベースの拡大による水平的公平性の向上と、所得再分配機能の強化という意義があるとされている。給付付き税額控除については、鎌倉治子「諸外国の給付付き税額控除の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』678号、2010.4.22. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050381\\_po\\_0678.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050381_po_0678.pdf?contentNo=1)> も参照。

(59) 「平成22年度税制改正大綱～納税者主権の確立に向けて～」(平成21年12月22日閣議決定) p.11. <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1222zeiseitaikou.pdf>>

検討会は同年6月に「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会中間とりまとめ」(以下「中間とりまとめ」という。)<sup>(61)</sup>を公表した。

その後、平成22年10月に検討本部が立ち上がると、その下に社会保障・税一体改革担当大臣を座長とする「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」(以下「実務検討会」という。)が置かれて実務的な検討に携わることになった。実務検討会は、平成23年1月に「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。)<sup>(62)</sup>を、同年6月に「社会保障・税番号大綱」(以下「大綱」という。)<sup>(63)</sup>を策定した。

一方、政府は、国家の経済政策を定めた「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」<sup>(64)</sup>(平成22年6月)で国民ID制度の導入を掲げた。IT戦略本部は、同戦略と歩調をあわせた「新たな情報通信技術戦略」<sup>(65)</sup>を平成22年5月に策定し、さらに「新たな情報通信技術戦略工程

表」<sup>(66)</sup>を同年6月に決定し、平成23年8月に改訂した。「新たな情報通信技術戦略」は、3つの柱の1つに「国民本位の電子行政の実現」を掲げており、その具体的取組みとして平成24年までの国民ID制度の導入と国民による行政監視の仕組みの整備を挙げ、国民ID制度のサービス提供開始を平成26年度～32年度とした。IT戦略本部の下で、国民ID制度の検討を担当しているのは平成22年8月に設置された「電子行政に関するタスクフォース」である。

政府は、番号制度と国民ID制度に共通あるいは重複する部分があると認識しており<sup>(67)</sup>、「基本方針」によって共同検討の開始を決定した。実務検討会と電子行政に関するタスクフォースは、共同で2つのワーキンググループを設置し、番号制度と国民ID制度に共通する仕組みを構築することを目的に検討を進めている<sup>(68)</sup>。

「大綱」策定後、民主党との調整を経て<sup>(69)</sup>、

---

(60) 「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」国家戦略室HP <<http://www.npu.go.jp/policy/policy03/archive07.html>>

(61) 「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会中間とりまとめ」2010.6.29. <[http://www.npu.go.jp/policy/policy03/pdf/20100629/20100629\\_syakaihousyoku\\_6\\_haihu.pdf](http://www.npu.go.jp/policy/policy03/pdf/20100629/20100629_syakaihousyoku_6_haihu.pdf)>

個人に対する番号に、基礎年金番号、住民票コード、新たな番号のいずれを使用するか、データや番号管理に分散管理、一括管理のいずれを選択するか、などの選択肢や論点をまとめたもの。

(62) 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」2011.1.31. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihousyoku/kentohonbu/pdf/110131/honbun.pdf>> 「基本方針」は、実務検討会が案を作成し、検討本部が決定した。実務検討会は、「基本方針」の前に、「中間とりまとめ」を受けて一定の結論を出した「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」2010.12.3. <[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/chukan\\_honbun.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/chukan_honbun.pdf)> を公表している。

(63) 政府・与党社会保障改革検討本部 前掲注(44) 「大綱」は、実務検討会が案を作成し、検討本部が決定した。また、「大綱」は「社会保障・税一体改革成案」と同日に決定された。

(64) 「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」(平成22年6月18日閣議決定) <<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>>

(65) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「新たな情報通信技術戦略」2010.5.11. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/100511honbun.pdf>>

(66) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「新たな情報通信技術戦略 工程表」2010.6.22 決定, 2011.8.3 改訂. <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/110803\\_koutei.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/110803_koutei.pdf)>

(67) 例えば、「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」前掲注(64)には「社会保障や税の番号制度の検討と整合性を図りつつ、国民ID制度の導入を検討する」という記述がある。

(68) 2つのワーキンググループは「情報連携基盤技術ワーキンググループ」と「個人情報保護ワーキンググループ」である。相互に影響する事項については、検討状況に関する資料を提供しあうほかに、合同ワーキンググループやワーキンググループ合同座長・座長代理会合を開催している。



実務検討会は同年12月に「社会保障・税番号制度の法律事項に関する概要（案）」<sup>(70)</sup>と「社会保障・税番号制度の導入に向けたロードマップ（案）」<sup>(71)</sup>を提示した。そして、平成24年2月には法案、整備法案、機構法案が閣議決定され、国会に提出された<sup>(72)</sup>。

### 3 その他の導入に向けた動き

「基本方針」では番号制度の導入に向けた「今後の進め方」として、法制の整備、ワーキンググループの設置のほかに、①番号制度創設推進本部（以下「推進本部」という。）の設置、②地方公共団体等との連携、③番号制度の導入に係る費用と便益の提示を挙げている<sup>(73)</sup>。

#### (1) 推進本部

検討本部は、「基本方針」確定と同時の平成23年1月に、内閣総理大臣の下に推進本部を設けた。その目的は、番号制度の導入に向けて国民の理解を得ることである。推進本部は、その目的に向かって2つのことを実行している。

1つは、番号制度において個人に対して付番する番号（以下「個人番号」という。）の名称の公募である。同年2～3月に広く募集した結果、個人番号の名称は応募されたものの中から「マイナンバー」と決まったと6月に公表された。<sup>(74)</sup>

もう1つは、「番号制度に関する全国リレーシンポジウム」の開催である。平成23年度、平成24年度の2年間にわたって全国47都道府県におけるシンポジウムが開催される。内容は、番号制度に関する説明、パネリストによる討論、質疑応答からなるもので、平成23年5月29日の東京開催を皮切りに同年度内に全24回を予定し平成24年2月まで順調に進行している。残りの23回は、平成24年度に開催される予定である。なお、各シンポジウムの開催予定、開催報告、公開資料、議事録などは公開されている。<sup>(75)</sup>

#### (2) 地方公共団体等との連携

番号制度の導入に向けては、その実務の多くを実際に担うことになる地方公共団体と国の連携が重要である。平成22年12月から平成23年1月にかけて、地方3団体<sup>(76)</sup>への意見照会、同年4月の実務検討会における地方公共団体代表者との意見交換<sup>(77)</sup>などが行われた。国は、同年5月には「社会保障・税番号要綱等についての都道府県・指定都市担当課長説明会」<sup>(78)</sup>を開催し、その後6月以降に、都道府県・市区町村職員等説明会を行っている<sup>(79)</sup>。

同年8月には地方6団体<sup>(80)</sup>と国の間で行われる「国と地方の協議の場」に社会保障・税一

(69) (民主党) 社会保障と税の一体改革調査会「社会保障・税番号大綱に対する取りまとめ」(実務検討会第13回配布資料1) 2011.11.22. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/dai13/siryoul.pdf>>

(70) 「社会保障・税番号制度の法律事項に関する概要（案）」(実務検討会第14回配布資料2) 2011.12.16. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/dai14/siryous2.pdf>>

(71) 「社会保障・税番号制度の導入に向けたロードマップ（案）」(実務検討会第14回配布資料3) 2011.12.16. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/dai14/siryous3.pdf>>

(72) 前掲注(1)～(3)

(73) 政府・与党社会保障改革検討本部 前掲注(62), pp.15-16.

(74) 番号制度における個人に対する番号について、本稿では「マイナンバー」を使用せず、「個人番号」を使用する。

(75) 番号制度創設推進本部「「番号制度リレーシンポジウム」を開催しています」<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/symposium.html>>

(76) 地方3団体は、地方公共団体の首長の連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会の3団体

(77) 「第7回社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会議事要旨」2011.4.13. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/dai7/yousi.pdf>>

(78) 「社会保障・税番号要綱等についての都道府県・指定都市担当課長説明会」2011.5.23. 内閣官房 HP <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/setumei/gijisidai.html>>

体改革分科会が設けられることになり、同年11月から社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果や地方税制の論点について協議を行っている。

また、番号制度に関して、全国知事会が国に対して、同年6月に「社会保障・税番号大綱（案）に対する意見」<sup>(81)</sup>を、同年12月に「社会保障・税番号制度の導入に伴う地方共同法人に関する申し入れ」<sup>(82)</sup>を、平成24年1月に「社会保障・税番号制度の法律事項に関する概要」等に対する意見<sup>(83)</sup>を提出している。

### (3) 番号制度の導入に係る費用と便益

番号制度の導入に係る費用と便益については、「中間とりまとめ」で「一定の前提を置いた粗い試算」が示された<sup>(84)</sup>。その後、「基本方針」は「より精緻な試算を行うとともに、誰がどのように負担するかについても検討する。また、番号制度を導入した場合の便益について、国民にわかりやすく示すこととする」としている。

## Ⅲ 番号制度の概要

本章では、法案、整備法案、機構法案によって示された番号制度の概要を紹介する。（文中に示す法案名を省略した条項は法案の条項である。）

### 1 目的

法案の目的は、①行政機関等における個人番

号・法人番号の機能を活用した効率的な情報の管理・利用、他の行政機関等との間での迅速な情報の授受を可能とし、②国民が行政機関等へ申請・届出する際の手続を簡素化し、本人確認の簡易な手段を得られるようにするために必要な事項を定めることである。また、個人番号を含む個人情報（以下「特定個人情報」という。）の取扱いについて、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、個人情報の保護に関する法律の特例を定めている。（第1条）

番号制度における番号には、個人番号と法人番号がある。番号の利用の基本として挙げられているのが、次の4点である。①行政事務の処理において、個人又は法人その他の団体に関する情報の管理を一層効率化するとともに、当該事務の対象となる者を特定する簡易な手続を設けることによって、行政運営の効率化及び国民の利便性の向上に資すること、②情報提供ネットワークシステム（説明は後述）その他これに準ずる仕組みを利用して迅速かつ安全に情報の授受を行い、情報を共有することによって、社会保障制度、税制その他の行政分野における給付と負担の適切な関係を維持すること、③個人又は法人その他の団体から提供された情報については、これと同一の内容の情報の提出を求めを避け、国民の負担の軽減を図ること、④個人番号を用いて収集され、又は整理された個人情報が法令に定められた範囲を超えて利用

(79) 都道府県・市区町村職員等を対象に、協議会・研究会等主催、都道府県または指定都市主催、民間団体主催で説明会が開催されている。番号制度創設推進本部「みんなで考えたい社会保障・税に関わる番号制度」p.25. 参照。  
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/symposium/kagoshima/siryoku6.pdf>>

(80) 地方6団体は、地方3団体に地方議会の議長の連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の3団体を加えた6団体

(81) 全国知事会「社会保障・税番号大綱（案）に対する意見」2011.6.24. <<http://www.nga.gr.jp/news/h230624syahaizeiken.pdf>>

(82) 全国知事会「社会保障・税番号制度の導入に伴う地方共同法人に関する申し入れ」2011.12.2. <[http://www.nga.gr.jp/news/h231202bangou\\_mousiire.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/h231202bangou_mousiire.pdf)>

(83) 全国知事会「社会保障・税番号制度の法律事項に関する概要」等に対する意見」2012.1.12. <<http://www.nga.gr.jp/news/h240112zeibango.pdf>>

(84) 前掲注(61), p.6.

され、又は漏えいすることがないように、管理の適正を確保すること（第3条）。この4点は、番号制度を通じて達成すべきことがまとめられた重要なポイントとなっている。

## 2 個人番号の利用範囲

個人番号の利用範囲は、社会保障分野（年金分野、労働分野、福祉・医療・その他分野）、税分野及び防災分野である。利用できる事務に関する規定は3つに分かれている。①行政機関、年金保険者等（別表第1上欄で規定）が規定された行政事務（別表第1下欄で規定）を行う場合、②地方公共団体等が、条例で定めた福祉、保健・医療、社会保障、地方税、防災に関する事務を行う場合、③上記①②について他人の個人番号を記載した書面の提出などを行う必要のある者が個人番号を利用する場合である（第6条）。なお、3つの場合のうち、①②の事務を「個人番号利用事務」、③の事務を「個人番号関係事務」と呼び、双方をまとめて言う場合には「個人番号利用事務等」と呼ぶ（第2条第9項、第10項）。

特定個人情報を提供してよい場合についても規定がある。個人番号利用事務等実施者<sup>(85)</sup>が当該事務処理に必要な限度で特定個人情報を提供するとき、本人又は代理人が特定個人情報を提供するとき、国税・地方税に関する特定個人情報を国税庁と地方公共団体との間で授受するときなど<sup>(86)</sup>が規定されている（第17条）。また、情報提供ネットワークシステムによって特定個人情報を授受してよい場合は、「情報照会者」、「情報提供者」、「事務の種類」、「特定個人情報

の種類」の4点について規定されている（第17条第7項、別表第2）。

このように、個人番号を利用できる事務の範囲（第6条、別表第1）と特定個人情報を授受できる範囲（第17条、別表第2）の2つの規定によって番号制度における個人番号の利用範囲は規定されている。ここで、利用範囲の内容をもう少し具体的に見ておきたい。

社会保障分野の利用範囲の主な内容は次のとおりである。年金及び雇用保険については、保険者等が資格の取得及び喪失の確認、保険料の徴収、年金や一時金の給付の支給などの事務に利用できる。労働雇用分野では、ハローワークの事務での利用、雇用安定事業、能力開発事業、社会復帰促進事業等の業務に利用できる。医療分野では医療保険等の保険給付の支給、保険料の徴収事務などに利用できる。福祉分野では児童福祉・障害福祉サービス、生活保護の決定・実施等の事務などで利用できる。介護分野では、介護保険法による保険給付の支給、保険料の徴収事務などに利用できる。

医療分野について、法案では利用範囲を給付の支給に限定している。医療情報には機微性の高い個人情報が存在するため、法案とは別に特段の措置として平成25年に特別法案が提出される予定である<sup>(87)</sup>。個人番号についての個人情報保護は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の特例として対応することが法案で定められているが、医療情報についてはさらに特別な扱いがされることになる。<sup>(88)</sup>

税分野では、国民が税務当局に提出する確定

(85) 当該事務の全部又は一部の委託を受けた者を含む。

(86) その他にも、規定された場合において個人番号情報保護委員会に提供するときなどがあるが、詳細は省略する。

(87) 前掲注(71)

(88) 日本医師会「「社会保障・税一体改革素案」に対する日本医師会の見解（定例記者会見）」2012.2.1, p.43. <<http://dl.med.or.jp/dl-med/teireikaiken/20120201.pdf>>

「公平な負担と給付のために所得や保険料を捕捉するシステムは必要」だが、「社会保障の現物サービス給付には、プライバシーの問題、個人情報保護に関する法律や環境の整備、受診抑制等の管理医療に関する懸念など様々な問題点」があり、特に「医療等の分野の機微性の高い個人情報について環境整備等、特別の措置を検討する特別法案が提出されることになっているが、医療等に係る情報は専門的な知識による判断を必要とするものが多いことから、日本医師会としても積極的にその内容について関与していくことを求める」としている。



申告書、届出書、調書等に個人番号を記載することで、特定個人情報行政の内部事務に利用され、所得把握精度の向上と行政の効率化に資することとなる。

その他に防災分野では、被災者生活再建支援金の支給事務その他地方公共団体の条例で定める事務等で利用される。

これら各分野において個人番号が利用される時、番号の利用の基本(第3条)にあるように、行政事務の実施者が「同一の内容の情報の提出を求めることを避け」て「情報の管理を一層効率化」すれば、国民は「負担の軽減」を享受できると想定される。具体的には、各種の手帳等の一元化や各種の届出、申請手続の際の添付書類の軽減などである。

また、住基ネットの場合と異なる点として民間利用が挙げられる。無制限な民間利用は認められていないが、規定された範囲内の事務処理に必要な特定個人情報の利用は認められている。

### 3 個人番号

個人番号には、基礎年金番号、住民票コード、新たな番号、の3つの選択肢から、住民票コードに対応した新たな番号が選択された<sup>(89)</sup>。この番号は、「住民票コードを変換して得られるもの」であるが、「住民票コードを復元することのできる規則性を備えるものでないこと」と規定されている(第5条第2項)。

#### (1) 生成と通知

個人番号には、①悉皆性(全国民を対象とすること)、②唯一無二性(番号が他の人の番号と重複しないこと)、③「民-民-官」の関係で利用可能であり、目で見えて確認できること<sup>(90)</sup>が必要な要件とされていた。①については、住民票コードに対応する新たな番号を選択したことで、日本の国籍を有する者<sup>(91)</sup>及び中長期在留者、特別永住者等の外国人住民<sup>(92)</sup>が個人番号の対象となった。ただし、福島県矢祭町は住基ネットに接続していないという課題が残されている。②の要件は、「他のいずれの個人番号…とも異なること」と規定することで満たされた(第5条第2項)。③の要件は、個人番号関係事務として「民-民-官」で利用できる範囲が規定され(第6条第3項)、個人番号カードの記載事項を定めること(第56条)で満たされている。

実際に個人番号を生成するのは、地方公共団体情報システム機構(以下「機構」という。)である。機構は、機構法案によって平成25年4月に設置されることになっている地方共同法人である<sup>(93)</sup>。市町村長が住民票コードを機構に通知し、それに基づいて機構が個人番号を生成する。生成された個人番号は、機構から市町村長に通知され、市町村長から本人に通知されるという手順をとる。また、個人番号は住民票記載事項に追加される<sup>(94)</sup>。個人番号の生成は、他の個人番号と重複しないこと、住民票コードを変換して生成すること、住民票コードを復元できないことという条件が課されている。個人番号を変更できるのは、「個人番号が漏えいし

(89) この3つの選択肢は、「中間とりまとめ」(前掲注(61))で提示され、「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」(前掲注(62))で「住民票コードに対応した新たな番号」という結論が出されている。

(90) この3つの要件は、「大綱」で示されたものである。③については、「例えば、A社からB個人に給与が支払われた場合を想定すると、B個人が得た給与を国・地方が把握するには、B個人の番号が記載された支払調書が、A社から国・地方に提出される必要がある。そのため、B個人は、自身の番号をA社に対して示さなければならない。この意味で、番号はB個人(民)→A社(民)→国・地方(官)と利用されるものである。」と説明されている。(政府・与党社会保障改革検討本部 前掲注(44), p.13.)

(91) 住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)第7条第13号の規定による住民票コードが住民票に記載されている日本の国籍を有する者。

(92) 前掲注(30)参照。

て不正に用いられるおそれがあると認められるとき」である。(第4条、第5条)なお、個人番号の通知等の市町村長が処理する事務の区分は法定受託事務である(第58条)。

## (2) 情報提供ネットワークシステム

情報提供ネットワークシステムは、行政機関の長等<sup>(95)</sup>のコンピュータを接続したネットワークシステムで、総務省が設置・管理する(第19条)。同システムは、暗号その他の通信方法を用いて特定個人情報の提供を管理する(第2条第13項)。

情報提供ネットワークシステムによって特定個人情報の授受(以下「情報提供等事務」という。)を行った場合(不開示とした場合を含む)、総務省、情報照会者、情報提供者は、情報照会者及び情報提供者の名称、提供の求めのあった日時と提供日時、特定個人情報の項目、総務省令で定める事項等を、政令で定める期間保存しなければならない。保存先は、総務省の場合は情報提供ネットワークシステムであり、情報照会者、情報提供者の場合は、同システムに接続している自機関のコンピュータである(第21条)。この規定によって、特定個人情報へのアクセス記録が保存されることになる。

## (3) 本人確認

個人番号利用事務実施者が、法案で規定された利用範囲で本人に対面して個人番号の提供を求める際に、当該者が本人であることを確認する必要がある。このとき、個人番号カードの提示を受けることや政令で定める措置によって本人確認が行われる(第12条)。個人番号カードは、住民の申請によって市町村長が交付する。個人番号カードには、基本4情報、顔写真、政令で定める識別情報が記載される(第56条)。なお、これまで交付されてきた住基カードは、個人番号カードに切り替えられる<sup>(96)</sup>。

機構は、本人確認情報を保存し、法案の定める規定により個人番号を利用する機関から求められたときにはそれを提供しなければならない。ただし、今後は提供する本人確認情報に個人番号は含めるが住民票コードは提供しない。<sup>(97)</sup>

オンライン上での本人確認に必要な認証業務は、機構の業務である。現在、地方公共団体がやっている認証業務は機構が担うことになる<sup>(98)</sup>。認証業務には、従来も行われてきた電子署名を認証する業務(署名認証業務)に加えて電子利用者証明業務が新設される<sup>(99)</sup>。後者は、マイ・ポータル(説明は後述)利用等の際

<sup>(93)</sup> 地方共同法人は、特別法によって設立される地方公共団体のガバナンスが強化された法人である。機構は、地方3団体が選任する設立委員が総務大臣の認可を得て設立し、その出資者は地方公共団体に限られる。現在、住民基本台帳法第30条の12の規定によって指定情報処理機関として指定、登録を受けているのは財団法人地方自治情報センター(LASDEC)である。住基ネットはLASDECが運営しているが、機構法案が成立すれば、平成25年4月にLASDECは解散しその業務は機構に引き継がれる。また公的個人認証業務について、指定認証機関として財団法人自治体衛星通信機構が行っている事務も引き継ぐことになっている。機構の業務は、LASDECから引き継いだ住基ネット関連業務、公的個人認証業務、個人番号に関する業務、地方公共団体からの委託を受けたシステム関連業務などである。

<sup>(94)</sup> 個人番号の住民票記載事項への追加は、整備法案による改正後の住民基本台帳法第7条第8号の2による。

<sup>(95)</sup> 行政機関の長等とは、①行政機関の長、地方公共団体の機関、独立行政法人等、地方独立行政法人、②地方公共団体情報システム機構、③情報照会者、情報提供者(第17条第7号の規定による)である。

<sup>(96)</sup> 整備法案による住民基本台帳法の改正において、住基カードに関する規定は削除され、住基カードは新たに発行されなくなる。

<sup>(97)</sup> 本人確認情報については、整備法案による改正後の住民基本台帳法第30条の9～第30条の12で規定される。

<sup>(98)</sup> 認証業務についての規定は、整備法案による「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律」(平成14年法律第153号)の改正(改正後の名称は「電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律」)による。現在、実際には地方公共団体自身ではなく指定認証機関が認証業務を行っているが、指定認証機関は機構設置に伴い廃止される(前掲注<sup>(93)</sup>参照)。また、署名検証者の範囲は総務大臣が認める民間事業者まで範囲が拡大される。

に必要なオンライン上の本人確認の仕組みである。

## 4 個人情報保護

### (1) 特定個人情報ファイル

特定個人情報の収集・保管は規定された場合以外は原則禁止される（第18条）。個人番号利用事務等に必要な範囲を超えて特定個人情報ファイルを作成することも禁止されている（第16条）。特定個人情報の提供を行うのも、規定されている場合以外は禁止されている（第17条、別表第2）。なお、「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合において、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるとき」が特定個人情報の提供を行える場合に含まれている（第17条第12項）。

### (2) 個人番号情報保護委員会

個人情報保護対策について、長年の課題の1つである第三者機関の設置<sup>(100)</sup>が、法案に明記された。その独立性や権限など論点となってきた事項を中心に紹介する。

内閣府設置法（平成11年法律第89号）第49条第3項の規定に基づいて、内閣府の外局として、「個人番号情報保護委員会」（以下「委員会」という。）が設置される（第31条）。委員会は、内閣総理大臣の所轄に属し（第31条第2項）、委員長及び委員は独立してその職権を行う（第34条）。

委員会は、委員長及び委員6人（委員のうち3人は非常勤）で構成され、委員長及び委員は、

両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。委員会及び委員には、「個人情報の保護に関する学識経験者、情報処理技術に関する学識経験者、社会保障制度や税制に関する学識経験者、民間企業の実務経験を有する者、地方公共団体の全国的連合組織の推薦する者<sup>(101)</sup>が含まれる」（第35条）。その任期は5年で再任可能である（第36条）。委員会に事務局を置き、事務局には事務局長及び職員を置く（第41条）。

委員会の業務は、①個人番号利用事務等実施者に対しての特定個人情報の取扱いに関する指導及び助言、②特定個人情報取扱いの違反行為者に対しての是正勧告及び命令、③特定個人情報の取扱いに関する報告・資料の提出を求め、職員に立入検査を行わせること、④内閣総理大臣への意見具申、⑤毎年、内閣総理大臣を経由して国会への状況報告とその概要の公表を行うことである。（第45条～第50条）

これらの委員会に係る規定の施行は、平成25年1月～6月に予定されている。

### (3) 特定個人情報保護評価

法案は、番号制度の運用にあたって委員会が特定個人情報保護評価を行うことを規定している。情報保護評価とは、行政情報システムの構築・改修にあたり、個人情報保護に最適な方策を講ずるために実施する評価手法であり、諸外国で採用されているプライバシー影響評価に相当する<sup>(102)</sup>。

委員会は、特定個人情報ファイルを保有しようとする者に対する指針を作成し、公表する<sup>(103)</sup>

(99) 「署名認証」とは、電子署名が本人のものであることを証明するために必要な認証で、たとえば、電子的な印鑑証明ともいえる。「電子利用者証明」とは、ネットワークを通じてシステムを利用する場合に、利用できる本人であることを証明するための認証であり、システムへのログイン時に必要な本人確認の仕組みである。

(100) 個人情報保護関連5法の成立時に日本弁護士連合会が「第三者機関による適正なコントロールという制度は採用されなかった」としている（日本弁護士連合会 前掲注(38)）。他に、三宅 前掲注(43)など。

(101) 個人番号情報保護委員会委員に地方公共団体の全国的連合組織の推薦する者が含まれることになったのは、全国知事会が「社会保障・税番号大綱（案）に対する意見」において「第三者機関の委員については、地方公共団体の関係者が含まれるよう法律で担保すること」と主張したのに対応したものとみられる。（全国知事会 前掲注(81)）

(102) 「情報保護評価に関する論点」（第1回情報保護評価サブワーキンググループ配布資料3） <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/hyoka/dail/siryou3.pdf>>



(第14条)。行政機関の長等は、特定個人情報ファイルを新たに保有しようとするとき、及びそれに重要な変更を加えようとするときに、特定個人情報保護評価を行いその結果を評価書として公示し広く国民に意見を求める。評価書に記載すべき事項は、①特定個人情報ファイルを取り扱う事務に従事する者の数、②特定個人情報の量、③過去の個人情報ファイルの取扱い状況、④特定個人情報ファイルを取り扱う事務概要、⑤特定個人情報ファイルを取り扱うシステム及びコンピュータの方式、⑥特定個人情報を保護するための措置、⑦その他の委員会規則で定める事項である。行政機関の長等は、国民から得られた意見を基に評価書に必要な見直しを行った上で、特定個人情報ファイルの取扱いについて委員会の承認を受ける。委員会は、評価書に記載された内容が指針に適合している場合のみ承認する。行政機関の長等は承認を受けた後、評価書を公表する(第15条)。

#### (4) 罰則の強化

個人番号利用事務等実施者は「個人番号の漏えい、滅失又は毀損の防止その他の個人番号の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」という規定が設けられている(第9条)。総務省、情報照会者、情報提供者は、情報提供等事務を行う場合に、「その漏えいの防止その他の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」(第22条)し、情報提供等事務、情報提供ネットワークシステム運営事務の従事者<sup>(104)</sup>は「当該事務に関する秘密を漏らし、又は盗用してはならない」(第23条)と

規定されている。他にも、個人番号取扱事業者<sup>(105)</sup>に対して、個人番号の目的外利用の禁止、適切な管理、従業者の監督(第27条～第29条)などの規定があり<sup>(106)</sup>、委員会の委員長、委員及び事務局職員に対しても秘密保持義務が課せられている(第43条)。

これらの規定に違反した場合の罰則が規定されている。主な罰則を紹介する。

①個人番号利用事務等の従事者、②市町村における個人番号の指定・通知事務の従事者、③機構における個人番号の生成・通知事務の従事者、④機構における機構保存本人確認情報の提供事務の従事者に対する罰則には、次のものがある。正当な理由なく個人の秘密に属する事項が記録された特定個人情報ファイルを提供したときは、4年以下の懲役若しくは200万円以下の罰金が科される、又はこれを併科される(第62条)。個人番号を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用したときは、3年以下の懲役若しくは150万円以下の罰金が科される、又はこれを併科される(第63条)。

情報提供等事務又は情報提供ネットワークシステム運営事務の従事者が、業務に関して知りえた当該事務に関する秘密を漏らし、又は盗用したときは、3年以下の懲役若しくは150万円以下の罰金が科される、又はこれを併科される(第64条)。

詐欺・暴行・脅迫行為、又は、窃盗・施設侵入・不正アクセス行為等によって、個人番号を取得した者は、3年以下の懲役又は150万円の罰金が科される。刑法その他の罰則の適用も妨げない(第65条)。

<sup>(103)</sup> 公表後も少なくとも3年ごとに再検討し、必要があれば変更する。

<sup>(104)</sup> ここでは簡潔に「従事者」と表現したが、法案では「従事する者又は従事していた者」としており、過去の従事者も含んでいる。以下「従事者」とした箇所について同様である。

<sup>(105)</sup> ここでいう個人番号取扱事業者とは、個人番号利用事務等実施者のうち、国の機関、地方公共団体の機関、独立行政法人等及び地方独立行政法人以外のものことである。

<sup>(106)</sup> ただし、個人番号取扱事業者の特定個人情報保護に対する義務規定には例外がある。報道機関による報道目的、著述者による著述目的、学術研究機関又はそこに属する者の学術研究目的、宗教団体の宗教目的、政治団体の政治活動目的で取り扱う場合である。とはいえ、これらの場合も、特定個人情報の安全管理などは必要とされている。(第30条)

その他に、不正手段によって個人番号カードの交付を受けること、行政機関・機構等の職員による職務目的外の特定個人情報の収集、委員会の委員長、委員及び事務局職員による秘密保持義務違反、委員会の命令に対する違反や報告・資料提出要求に対する不提出・虚偽の報告、検査拒絶等、などについての罰則が定められている（第66条～第71条）。

#### (5) マイ・ポータル

マイ・ポータルとは、特定個人情報へのアクセス及びアクセス記録の確認を本人が行えるインターネット上の仕組みである。マイ・ポータルは、①自己の特定個人情報についてのアクセス記録の確認、②情報保有機関が保有する自己の特定個人情報の確認、③電子申請、④行政機関等からのお知らせの確認、の4つの機能を持つ想定である<sup>(107)</sup>。

法案には、情報提供等事務（不開示とした場合を含む）に際して、情報提供者、情報照会者、総務省はそれぞれに記録を保存しなければならないとの規定があることは既に述べたとおりである。こうして保存されたアクセス記録を、本人が確認できるのがマイ・ポータルである。

マイ・ポータルへのログイン時には、機構の行う利用者証明認証業務<sup>(108)</sup>によって発行される利用者証明用電子証明書を使用する<sup>(109)</sup>。利用者は、利用者証明用電子証明書の申請を市町村長に行い、市町村長から機構に通知がなされ、機構が証明書を発行し、市町村長から申請者に通知されることになる。この証明書は個人番号

カードに記録され、利用者は、マイ・ポータルへのログインに際して個人番号カードを使用する。

## 5 法人番号

法人番号の付番対象は、法人等（国の機関、地方公共団体、人格のない社団等であって、所得税法<sup>(110)</sup>、法人税法<sup>(111)</sup>、消費税法<sup>(112)</sup>の規定による届出書を提出することとされているもの）である。法人等以外の法人又は人格のない社団等で政令の定めるものも、法人番号の指定を受けることができる。国税庁は、付番対象の法人等に対して法人番号を付番し、①商号又は名称、②本店又は主たる事務所の所在地、③法人番号を公表する（人格のない社団等についてはあらかじめ、その代表者又は管理人の同意を得なければならない）。（第52条）

国税庁は、商業登記法（昭和38年法律第125号）第7条に規定する会社法人等番号を法務省から入手し、それに基づいて法人番号を付番する。（第54条）

行政機関の長等<sup>(113)</sup>は、他の行政機関の長等に対し、特定法人情報（法人番号によって検索できる法人番号保有者に関する情報）の提供を求めるときは、当該法人番号を通知する。また、行政機関の長等は、国税庁に対し、法人番号保有者についての情報提供を求めることができる。（第53条）

(107) 政府・与党社会保障改革検討本部 前掲注(44), p.44.

(108) 前掲注(99)参照。

(109) 利用者証明用電子証明書は、マイ・ポータルへのログインで必要であるほか、それ以外の行政機関サイトでのログイン時利用も可能な想定であり、民間での利用も制限されていない。

(110) 所得税法（昭和40年法律第33号）第230条（給与等の支払をする事務所の開設等の届出）

(111) 法人税法（昭和40年法律第34号）第148条（内国普通法人等の設立の届出）、第149条（外国普通法人となつた旨の届出）、第150条（公益法人等又は人格のない社団等の収益事業の開始等の届出）

(112) 消費税法（昭和63年法律第108号）第57条（小規模事業者の納税義務の免除が適用されなくなつた場合等の届出）

(113) ここの「行政機関の長等」は、行政機関の長、地方公共団体の機関又は独立行政法人等である。

## IV 番号制度の課題

### 1 社会保障・税の一体改革との関連

納税者番号は、基本的に、その能率的な名寄せを可能とする機能を活用し、よりの確な所得捕捉を通じて適正・公平な課税を実現することを目指す仕組みである。もっとも、完全な所得把握が可能となるわけではないことは既に述べたとおりである<sup>(114)</sup>。また、近年は、その導入について金融所得一体課税との関連で議論されることも多かった。

そこに、社会保障番号の考え方が合流した。「社会保障給付や負担の公正性、明確性を確保するためのインフラとして、社会保障・税番号制度の早期導入を図っていかなければならない」<sup>(115)</sup>というのが、社会保障改革における番号制度の位置付けである。社会保障・税の一体改革は、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指しており、その基本的な考え方は、給付と負担の公正性である。そして、番号制度を特に必要とするとしたのが総合合算制度と給付付き税額控除である。

しかし、総合合算制度と給付付き税額控除も番号制度を導入しただけで実現できるわけではない<sup>(116)</sup>。社会保障・税制度が現行のままでも、各種の手帳等の一元化、各種の届出、申請手続の際の添付書類の軽減、所得把握精度の向上、行政事務の効率化など、番号制度に一定のメリットは存在する。番号制度によって新たな政策の道が開けるとする主張<sup>(117)</sup>もあるが、そ

れも含めて番号制度がどう活用されるかは、社会保障改革、税制改革の設計次第である。したがって、社会保障・税の一体改革の議論、検討の結果がどうなるかは、番号制度に関連する重要なポイントである。

また、個人番号の付番の所管は総務省であり、法人番号の所管は国税庁である。これらは当面の選択として、既存省庁の中から選択された結果であった<sup>(118)</sup>。「社会保障・税一体改革大綱」では「歳入庁の創設による、税と社会保険料を徴収する体制の構築について直ちに本格的な作業に着手する」と明記されており、政府は「「歳入庁構想」について、4月をめどに中間報告を取りまとめることを決めた」との報道もある<sup>(119)</sup>。「歳入庁」創設は、実施されることになれば、その所管にも関わるなど番号制度に大きな影響があると見込まれる。現在は、まだ、具体的な検討が開始されたばかりの段階であり、今後、そのメリット、デメリットについて十分な議論が望まれる。

### 2 個人情報保護対策

番号制度の最大の問題は、個人情報保護に対するリスクである。住基ネットに対して起こった個人情報保護に関する懸念を中心とした反対論は、番号制度に対しても同様に存在する<sup>(120)</sup>。

実務検討会は、「大綱」において個人情報保護対策を、個人番号自体の保護、国民の懸念（①国家管理の懸念、②意図しない個人情報の名寄せ・突合・追跡の懸念、③財産その他の被害への懸念）<sup>(121)</sup>への対処、住基ネット最高裁判決から導かれる

<sup>(114)</sup> 「大綱」でも、「例えば、全ての取引や所得を把握し不正申告や不正受給をゼロにすることなどは非現実的であり、また、「番号」を利用して事業所得や海外資産・取引情報の把握には限界がある」としている。（政府・与党社会保障改革検討本部 前掲注(44), p.19.）

<sup>(115)</sup> 前掲注(55), p.2.

<sup>(116)</sup> 番号制度を導入しなくても、給付付き税額控除は実現可能とする主張もある。（黒田 前掲注(51), pp.116-119.）

<sup>(117)</sup> 森信茂樹・河本敏夫『マイナンバー—社会保障・税番号制度—課題と展望』金融財政事情研究会, 2012, pp.112-150.

<sup>(118)</sup> 「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」前掲注(62), p.12.

<sup>(119)</sup> 「一体改革 歳入庁構想 4月中間報告 国税庁統合 財務省は抵抗」『毎日新聞』2012.2.29.

<sup>(120)</sup> 石村耕治「憲法違反の共通番号の納番利用と国民ID制～人権を蝕む国民総背番号制、国民皆登録証携行制は要らない」『税制研究』59, 2011.3 ; 「情報の悪用横行危惧 共通番号制導入急ぐ政府消えぬ不安」『東京新聞』2012.3.7. など。



要件への対処の3つにまとめて示した<sup>(122)</sup>。

個人番号自体に保護が必要だとしたのは、個人番号のみで本人確認を行うと成りすまし等の不正利用が起きやすく社会問題化する可能性があるため、これに対して法案は本人確認を番号のみによらないと規定した。これに対して「禁止しても、それが便利だと思えば、実行してしまう人は無数にいる」<sup>(123)</sup>として危険性を訴える意見もある。

個人情報保護に対する懸念は、非常に広い範囲の国民が感じている<sup>(124)</sup>。対策として、利用範囲の規定と目的外利用の禁止、第三者機関である委員会の設置、特定個人情報保護評価の実施、罰則強化、アクセス記録を本人が確認できる仕組みであるマイ・ポータル<sup>(125)</sup>の導入などが設計された。

また、住基ネット最高裁判決の趣旨から番号制度が備えるべきとされた6つの要件（I-3参照）は、番号制度の設計において常に留意されてきた。例えば、特定個人情報ファイルは分散管理され、一箇所でも多様な個人情報を一元管理することはない。しかし、住基ネットにおける住民票コードは民間利用が制限されていたのに対して、番号制度における個人番号は制限範囲

内での民間利用が行われるなどの違いがある。この点についても不安の声は存在する<sup>(125)</sup>。

このように番号制度において個人情報保護対策は講じられているが、それでも個人情報保護に対する不安、懸念は依然として存在する。これらの対策が実効あるものとなるか、また、その対策を十分なものとして国民が理解し受け入れるかが今後の課題である。

なお、個人情報保護は番号制度に限定して対応すべき課題ではないという主張が存在する。具体的には、設立される委員会は番号制度に係る事項のみ所管する想定となっているが、もっと広い個人情報保護のための第三者機関となる必要があるという意見<sup>(126)</sup>、個人情報保護法に基づく第三者機関の設置が国際的にも必要であるという意見<sup>(127)</sup>などである。これらの考え方に従えば、番号制度に関する個人情報保護のみを対象とするのではなく、個人情報保護全体を対象として課題を取り扱う視点が必要になる。また、医療情報についてはさらに特別法の制定が予定されているが、個人情報保護全体の中でどのように位置づけられるかも注目される。

(121) 「中間とりまとめ」では、「国家管理」への懸念、「不正行為」のリスク、「目的外利用」のリスクの3種類のリスクを挙げて、その対応策を示していた（前掲注(61), p.4.）。意見募集結果等を参考に、「中間整理」では対応策を整理・追加して、①自己情報へのアクセス記録の確認、②第三者機関の設置、③「偽造」「なりすまし」防止、④目的外利用の防止、⑤プライバシーに対する影響評価の実施等、とまとめた（「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」前掲注(62), pp.13-14.）。

(122) 政府・与党社会保障改革検討本部 前掲注(44), pp.14-18.

(123) 清水勉「思想のない法制度 社会保障・税番号制—このまま法制化していいのか?」『月刊保団連』1082, 2012.2, p.28.

(124) 「社会保障と税の番号制度における個人情報に関することで、最も不安に思うことは何か聞いたところ、「国により個人情報が一元管理され、監視、監督されるおそれがあること」と答えた者の割合が13.0%、「個人情報が漏洩することによる、プライバシー侵害のおそれがあること」と答えた者の割合が40.5%、「「番号」や個人情報の不正利用により被害にあうおそれがあること」と答えた者の割合が32.2%となっている。なお、「特になし」と答えた者の割合が11.0%となっている。」（内閣府大臣官房政府広報室「社会保障・税の番号制度に関する世論調査」（世論調査報告書平成23年11月調査）<<http://www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-bangouseido/index.html>>）

(125) 清水 前掲注(123), pp.28-29.

(126) 例えば、日本弁護士連合会「Q&A 社会保障・税に関わる共通番号制度の問題点」2011.3, p.10. <<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/kyoutsuubangouqa.pdf>> に「プライバシー保護のための第三者機関の創設などは、共通番号制論議とは別個に早期に実現すべきです」とあるなど。

(127) 堀部政男編著『プライバシー・個人情報保護の新課題』商事法務, 2010.

### 3 国と地方公共団体との連携

個人番号として、住基ネットを活用した新たな番号（住民票コードと一対一に対応する番号）が選択された。番号制度は、住基ネットと密接な関係を持つ制度となる。また、個人番号の生成、認証業務、住基ネット運営などを担う機構は地方共同法人であり、地方公共団体も多くの個人番号利用事務等を実施することになる。

法案が成立しても、費用負担や実務の詳細に係る決定や調整など番号制度の導入までには多くの事項について処理が必要である。既に国と地方公共団体との間では協議が行われており、地方3団体からの申入れの提出や国の対応などが行われているが、今後、国と地方公共団体との連携はこれまで以上に重要となるだろう。

### 4 費用対効果

Ⅱ-3(3)で述べたように、番号制度の導入に係る費用についての粗い試算は「中間とりまとめ」で示されている<sup>(128)</sup>。また、「情報保有機関のシステム整備費 3200 億円、各個人情報を一元化する組織の設立 700 億円、IC カード導入 800 億円、…「マイ・ポータル」開設 300 億円…第三者機関の設置 10 億円、…システム運用に年 350 億円」といった報道も行われている<sup>(129)</sup>。

番号制度導入に係る費用がその効果に対して見合うものであるのかについては疑問とする主張がある<sup>(130)</sup>。また、地方公共団体からは住基ネット稼働時に見込んだ利用規模が過大であったのと同様な結果になるのではないかと懸念の声も上がっている<sup>(131)</sup>。

これらの懸念に対して、政府は、費用対効果を十分に踏まえたシステム設計・調達を行うこと、誰がどのように負担するかについても検討すること、番号制度を導入した場合の費用と便益について行政効率化による経費削減効果も含めて国民にわかりやすく示すことなどが望まれる。

### 5 国民 ID 制度との関係

Ⅱ-2で述べたように、番号制度の検討は、国民 ID 制度の検討と共同で実施されている。共同検討の範囲は、個人情報保護と情報提供ネットワークシステム（共同検討においては「情報連携基盤」と呼ばれている）であり、それらは両制度に共通なものとして取り組まれてきた。

現時点では、社会保障・税番号制度の利用範囲は、社会保障、税、防災の各分野に限定されている。国民 ID 制度が同じ情報提供ネットワークシステムを使用することは想定されているが、その他の点で番号制度と国民 ID 制度との関係は必ずしも明確ではない<sup>(132)</sup>。

したがって、番号制度と密接に関連する制度として、国民 ID 制度の検討・導入がどのように進行するかにも注目しておきたい。

おわりに

本稿では、番号制度の導入に関する法案が国会に提出されるまでの過去の経緯、現在の検討状況、法案の概要とその課題を紹介してきた。

番号制度の最大の問題は、個人情報保護であ

(128) 前掲注(61)

(129) 「共通番号費用 5000 億円」『産経新聞』2011.10.16；「巨額投資見合うのか 「所得の正確な把握困難」『東京新聞』2012.3.7.

(130) 同上；日本弁護士連合会「「社会保障・税共通番号制」法案の閣議決定及び国会提出に対する会長声明」2012.2.15. <[http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2012/120215\\_6.html](http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2012/120215_6.html)>

(131) 全国知事会 前掲注(81)；全国知事会 前掲注(83)

(132) 情報通信技術（IT）担当室「「情報連携基盤等を活用した新たな行政サービスの推進」～これまでの検討及び今後の検討の方向性について～」（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部第18回電子行政に関するタスクフォース資料1-2）2011.12.22, pp.6-7. <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/denshigyousei/dai18/siryoul\\_2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/denshigyousei/dai18/siryoul_2.pdf)>

る。法案提出後の各新聞の社説<sup>(133)</sup>でもそのメリットや必要性が報じられていることなどから、番号制度に対する一般の反応は、住基ネット稼働時に比較して変化してきているといえる。しかし、同時に、それらの社説で個人情報保護のリスクを並行して取り上げており、個人情報保護について国民の不安は依然として解消されていないことも窺える。法案が成立した場合には、個人情報保護対策が実効あるものとなるように制度設計、運用設計がなされること、

同時に国民の理解が広がるような十分な説明が行われることが望まれる。

また、番号制度によって具体的に達成できることは、社会保障及び税の制度がどのようなものになるかの検討結果に左右される。社会保障・税の一体改革についての議論は、それ自体が重要な政策課題であるが、番号制度の観点からも、今後の成行きが注目される。

(はらい なおこ)

---

<sup>(133)</sup> 「マイナンバー 課税適正化へ早期成立を」『産経新聞』2012.2.16；「共通番号制 もっと関心を持とう」『朝日新聞』2012.2.19；「共通番号制度 情報の扱いに懸念も」『東京新聞』2012.2.22；「役立つ番号制度」の原点を忘れていないか」『日本経済新聞』2012.2.26.