

# 自治体による「共通番号」の付番と利活用の可能性

本田正美<sup>†</sup>  
Masami HONDA<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 東京大学 大学院 学際情報学府 博士課程  
Doctoral Course, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

## 要旨

本研究では、日本政府が導入を進める「共通番号」に着目する。現在、日本政府は税と社会保障に関して共通の番号の導入を検討しており、本年4月に要綱、同6月には大綱が発表された。ここで検討される共通の番号は、個人情報保護に重点を置くあまり、税と社会保障の分野で使用が限定され、自治体側から見れば、その活用の場面が想定しにくいものである。しかし、自治体で提供される公共サービスは多岐にわたり、税と社会保障以外の分野、とりわけ民間分野との連携が図られる分野において共通番号を活用可能であれば、公共サービスの利便性の向上につながるものと考えられる。そこで、中央政府とは別に、自治体が独自に共通番号を付番し、自治体間の連携により、その番号を利活用する可能性について本研究では検討を加える。

## 1. 研究の背景と目的

2011年4月に、日本政府は、税と社会保障に関して共通の利用を想定する番号制度の導入を謳う要綱を発表した。そして、同年6月には法案化へ向けた大綱も発表された。

これらに至るまで、長年にわたり、行政事務において使用される番号制度の導入が日本でも議論されてきた。その議論の始まりのひとつとして、1980年代に導入されたグリーンカード制度があげられる。これは、非課税貯蓄の仮名口座利用を防止するために、口座利用者にカードを配布して管理を強化するというものであった。しかし、資金の海外流出などが懸念され、法案は可決されたものの、実施に移されることはなかった。

その後、1990年代に入ると、住民基本台帳ネットワークの構築と住民票コードの付番が検討され、プライバシーへの懸念などから反対論もあったものの、1998年には改正住民基本台帳法が成立し、国民一人一人にユニークな番号を付けるシステムが稼働することとなった。この住民票コードについては、個人情報保護の観点などから、利用範囲に制限が課されている。

そのような背景があった中で、2007年に起きた年金納付記録問題、いわゆる「消えた年金」の問題が社会的な関心事となり、それ以来、社会保障番号導入の必要性が政府で検討されるに至った。そして、2009年の総選挙では、民主党が税と社会

保障制度共通の番号制度の導入をマニフェストに明記し、政権を奪取した。その後の検討により、冒頭に掲げた要綱や大綱の発表に至るのである。

税と社会保障と言っても、それら全ての事務事業が行政内部で完結するわけではなく、例えば銀行など民間の主体も、それらの一連の事務事業の中には関与する。そもそも、税と社会保障における共通の番号制度の構築は、政府のIT戦略本部が出した「新たな情報通信技術戦略」などでも言及されるように、電子政府政策の一環としても位置付けられる取り組みである。

電子政府政策の目的の一つに、ICTを活用した業務の統合化があげられる<sup>1</sup>。この統合化において、各事務事業において共通に使用可能な番号は重要な位置を占める。出来るだけ多くの分野で共通して利用可能な番号を導入する必要があるのだ。しかし、2011年6月に発表された大綱で示された番号制度では、番号の利用範囲が限定された。大綱では、情報連携基盤を介した情報連携の実現も謳ってはいるが、税と社会保障の一部以外では、利用される可能性が低い番号制度が構築されようとしているのである。

本研究では、そのような状況は、とりわけ公共サービスの提供等を最も市民に近いところで行う自治体にとっては、必ずしも好ましいものではないとの問題意識に立脚する。国が構築しないのであれば、自治体にとって自ら使い勝手の良く、

市民の利益に資する番号制度を、自治体の手で構築し、自治体間の連携によって、それらを運用する可能性について検討する。

## 2. 政府による社会保障・税番号大綱

### 2.1 大綱の問題点

2011年6月に、政府は大綱を発表した。この大綱は、税と社会保障の分野での番号制度の導入を目指す内容となっているが、その中身を見ると、税と社会保障の分野に関しても、番号の活用範囲は限定されている。これでは、実務を担うことになる自治体にとっては、作業が煩雑になるだけで、必ずしも導入にメリットのあるものにはならない。そもそも、自治体側は、全国市長会などを通じて、市民にとって利益のある、自治体にとっても使い勝手の良い番号制度の導入を政府に対して求めていた<sup>2</sup>。にもかかわらず、個人情報保護を重視し、さらには、従来の官庁の縦割り構造を温存せんとするばかりに、結果として、自治体にとっては使い勝手の悪い制度が構築されようとしている。例えば、大綱では、年金・医療・介護保険・複市・労働保険・税務の各分野について、番号の利用が想定される手続等が列挙されるが、それぞれの分野について、大綱の列挙される以外の手続も存在している。どの業務について番号の利用が可能で、どれが不可能であるのか。その区別に割かれることになる手間は、多くの場合、実際の業務に当たる自治体が負うことになる。

大綱については、パブリックコメントを経るものの、基本的には、そのまま法案化される内容とされた<sup>3</sup>。ゆえに、大きな変更は考えにくく、結果として、自治体側の要望は聞き入れられず、中央政府の都合に沿った番号制度が構築されることになるものと考えられる。

政府にとっては、例えば、財務省から見れば、徴税事務において番号制度を活用することで、徴税力を強化出来ることになる。また、総務省から見れば、住民基本台帳ネットワークの活用を最小限に抑え、個人情報保護を図ることが出来る。厚生労働省から見れば、自らのシステムに他省庁が

接続する機会を最小限とすることで、新たなシステム改修や制度改変を最低限に抑えることが出来る。かように、現在の大綱に基づけば、番号制度を導入しつつ、各省庁にとっての部分最適を図ることが出来る。しかし、番号制度は、各省庁おける部分最適を追求するためのものではなく、全体最適を図り、税と社会保障の一体改革を実現し、さらには、他の行政分野における事務の合理化を実現し、ひいては、国民の利便性が向上し、国民の権利が守られるために構築されるものである。

### 2.2 番号制度において重要な仕組み

政府による大綱には、「番号制度に必要な3つの仕組み」として、付番・情報連携・本人確認があげられている（大綱、12-14頁）。

このうち、付番については、「「番号」の付番に係る制度の所管は、総務省とする」（大綱 26頁）とされ、具体的に番号を生成するのは、「住民基本台帳法に規定する指定情報処理機関を基礎とした地方共同法人（地方公共団体のガバナンスが強化された特別の法律に基づく法人）とする」（大綱 41頁）と謳われている。

情報連携については、新たな「情報連携基盤」を構築し、それを介した情報保有機関同士の連携を想定しているようである（大綱 42-43頁）。

本人確認については、ICカードを利用した方法が構想されている。具体的には、カードの券面に基本4情報及び顔写真が記載され、公的個人認証サービスを標準搭載し、「番号」をICチップに記録したICカードを交付することが予定されている。このカードは現行の住民基本台帳カードを改良したものが想定され、対面での本人確認やオンラインでの認証に活用することが考えられている（大綱 14頁）。

以上の各点については既存の制度を活用する側面もあり、中央政府でなくても、自治体独自に番号制度において求められる仕組みを準備することも可能であると考えられる。

## 3. 自治体による条例制定

### 3.1 条例制定への注目

地方分権一括法施行以来、全国の自治体で独自の政策を展開するために、条例の制定が進んでいる。様々な条例のなかで、本研究が注目するのは、2006年に栗山町議会が制定した議会基本条例である。この条例は、その条例名を見れば明らかなおお、本研究で後に議論するところの共通番号とはかけ離れたものである。それでも、この条例に着目するのは、この条例が憲法を根拠として制定されたという点にある。従来、地方自治、とりわけ地方議会に関する事柄については、地方自治法や公職選挙法が存在し、その枠内で、地方議会の取り組みなどがなされてきた。そして、それらの上位法とされる法律の存在ゆえに、地方議会の活動に一定の制限が加えられてきたのである。その制限から抜け出て、憲法を根拠に、地方議会に関する最高規範として制定されたのが栗山町の議会基本条例なのである。憲法を根拠に、地方議会の役割等を定めるといふ普遍性を備えた議会基本条例は、その普遍性ゆえに、全国各地の自治体で制定が広がっている<sup>4</sup>。

### 3.2 憲法を根拠とした条例制定

議会基本条例は、憲法を根拠とすることで、当該自治体における地方議会の最高規範に位置付けられた。地方自治法や公職選挙法自体の効力は失われていないものの、この条例の制定により、当該地方議会は、自らの活動について自らが条例を定めることで、自らを律することが出来るようになったのである。

地方分権一括法施行以来、国と自治体は法令解釈権において同等の立場に立つゆえに、この種の条例制定がなされた場合、それを国が違法だと判断しても、最終的には司法の場で、その当否を争うことになる。裏を返せば、自治体は、自らの判断で、従来の法律に違反しない範囲内で、憲法を根拠に条例を制定し、国の意向には必ずしも縛られない独自の政策を展開することも可能となっているのである。

### 4. 自治体による番号の付番と利活用

日本では、自治体がカバーする業務の範囲が広く、多くの事務作業やサービス提供を担うのは中央政府ではなく、自治体である。もし、自治体にとって、不都合な制度や非合理的な制度などが存在するとしたら、それを解消する手段は、自らの手で条例を定めて、新たなルール作りを行い、独自の政策を展開することが想定される。条例制定による新たな政策の展開が一定程度可能なことは、本稿の第3章で指摘したとおりである。

そもそも、各自治体において、既に多種多様な公共サービスが提供されており、その運用を通して、市民に関する各種情報が既に各部門において蓄積されている。現状では、国の縦割り構造の影響を受けて、自治体側も縦割り構造で、各種サービス提供等を行っているものと考えられる。そこで、その縦割り構造を克服するために、特定の自治体内だけで通用する共通番号制度を構築し、番号を活用して、情報連携を図ることにより、当該自治体内のみであっても、業務の効率化は可能であると考えられる。

国により今回導入が予定される番号制度は、大綱を見る限り、自治体が独自に番号制度を当該域内で構築・運用することは不可能のようにも見える。しかし、先に示したように、憲法を直接の根拠に自治体において政策条例を制定し、自ら独自の政策を展開することが可能である。

自治体が独自に番号制度を構築するとして、それが国の構築した番号制度と矛盾せずに接合可能であれば良いのである。従来、国が構築した制度について自治体はその運用を任せられてきたが、地方分権が進展した現在、必ずしも国に頼る必要もなければ、国の政策に拘泥される必要もない。番号を用いることで、業務の効率化等が実現出来るのであれば、国に先んじて自治体がそれを実現することも想定され得る。

議会基本条例の場合は、直接的には憲法における議会に関する規定や自治に関する規定を根拠とするものと考えられるが、共通番号導入のために付番や情報連携を認める条例は、端的に憲法 13

条の基本的人権の尊重に、その根拠を求めることが可能であろう。誰もが最低限の福祉を受けることが出来る社会が求められているのは言うまでもなく、そのような社会においては、共通番号の導入・活用が求められると理由付けすることが出来るのだ。今般の政府が導入しようとしているのは、番号制度と謳いながらも、それは税と社会保障の分野に利用が限定され、他の行政分野や民間での利用の拡大については、今後の検討課題とされている。そうであるならば、自治体が包括的な番号制度を先んじて構築し、自治体間での連携を進めてしまうことも構想され得るだろう。

番号制度構築においては、まず付番が必要となるが、番号制度の導入について批判的な立場から、人々に付番することが政府による管理を強化し、人権の侵害につながるとの指摘がなされると予想される。しかし、番号制度を活用することによって、より良い福祉の実現が可能となるのであり、そのような批判は足り得ない<sup>5</sup>。この点については、今回発表された大綱でも、「番号制度は、まずは、公平性・透明性を担保し、もって本当に困っている国民を支えていくための社会インフラであり、国民にとって、そのようなメリットが感じられるものとして設計されなければならない」（大綱4頁）と謳われている。とりわけ、社会の情報化が進むなかで、データの処理のための鍵となる番号制度の導入は、人権の侵害ではなく人権の保障につながっていくものなのである。

## 5. おわりに

本研究は、法案化の前段階である大綱を素材に、導入が検討されている共通番号の問題点と自治体による独自の付番の可能性を論じた。

少なくとも本稿執筆段階においては、国会は「ねじれ」状態にあり、野党の協力なしでは、法案は国会を通過しない。とりわけ大きなテーマである税と社会保障の一体改革については、与野党の激しい対立が予想される。よって、番号制度の導入については、その必要性が与野党間で共有されているものの<sup>6</sup>、税と社会保障の一体改革の一

環であるために、あるいは、与野党間でその当否について対立が起き、法案の成立もままならない可能性もある。本年6月に出された大綱が、法案化に至らずに店晒しにされないとも限らない。

以上のような混沌とした状況下で、いまだ法案化の前段階である大綱をもとに議論することには、あまり意味がないのかもしれない。今後その制度設計について変転が予想される中で本研究はなされたものであり、その内容には、一定の時間的な制約や限界が存在するものと考えられる。最終的に法案化され、制度が構築された段階で、再度、自治体における番号制度の使い勝手や独自の付番の可能性を論じる必要があると結論付けられる。

また、榎並(2010: 68-107)のように、共通番号については国が責任をもって運用すべきであるとの意見も存在し、そうであるならば、本研究が検討したような自治体による付番との整合性を如何に確保するのかが論点として浮上する。これらの論点について、詳細な検討を加えることが本研究に残された課題であろう。

## 註

<sup>1</sup> Kernaghan, Kenneth (2007) "Beyond Bubble Gum and Goodwill: Integrating Service Delivery", in *Digital State at the Leading Edge*, Borins Sandford, Kernaghan Kenneth, Brown David, Bontis Nick, 6 Perri, University of Toronto Press, pp. 102-136

<sup>2</sup> 全国市長会による大綱[案]への意見は、以下のURLから入手可能である。

<http://www.mayors.or.jp/topics/documents/230629taikouaniken.pdf>

<sup>3</sup> わたしたち生活者のための「共通番号」推進協議会シンポジウム「国と地方の協議の場～『共通番号』をテーマに」（2011年7月29日開催）における中村秀一内閣官房社会保障改革担当室長の発言による。

<sup>4</sup> 議会基本条例については、神原勝(2009)『[増補]自治・議会基本条例論』公人の友社を参照した。

<sup>5</sup> 榎並(2010)も同様の指摘を行っている。参照、榎並利博(2010)『共通番号のすべて』東洋経済新報社。

<sup>6</sup> 例えば、共通番号制度導入の推進を謳ったわたしたち生活者のための「共通番号」推進協議会発足シンポジウム(2010年12月5日開催)には、民主党・自民党・公明党・みんなの党の各政調会長などがパネリストとして参加し、番号制度の導入について賛意を表明していた。