

マイナンバー制度導入による行政活動の透明化

本田正美[†]
Masami HONDA[†]

[†] 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

日本では、税と社会保障の一体改革の一環として番号制度の導入が検討され、2012年8月末の段階で、導入のための法案は委員会審議を待つ状態であった(番号については、マイナンバーという愛称がつけられた)。番号制度が導入されると、監視社会の到来やプライバシーの侵害への危惧を根拠として反対論が提起される。市民の安心や安全を脅かされる制度であるという批判がなされるのである。しかし、その批判は現状を正確に把握したものではない。そもそも、現状では、行政の活動は見えにくい。実態として市民には見えないかたちで独自の番号を振って、市民の情報を管理していたとしても、それを市民の側で確認する手段は少ない。むしろ、そのような行政の活動を可視化し、その活動を統制する意味でも、番号制度の導入が必要とされるのである。番号制度の導入により、市民は、自らの情報の使用日時・使用目的・使用機関を明らかにすることが可能となるのである。本研究では、導入が検討されているマイナンバー制度について、その概要について確認する。続いて、マイナンバー制度がサービス提供に資するだけでなく、行政活動の可視化にも資するものであることを、マイナンバー導入に関する法案を整理することで示すこととする。

1. 研究の背景と目的

日本政府は、2011年4月に、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、2012年の通常国会には、「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」が提出された。この法律案が成立した際に導入される税と社会保障に関する番号の愛称も「マイナンバー」とされることが決まっている。

マイナンバーの導入に至るまで、日本でも長年にわたり、行政事務において使用される番号制度の導入が検討されてきた。その嚆矢は1980年代に、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グリーンカード制度である。

1990年代後半には、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、1998年には改正住民基本台帳法が成立した。これにより、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。

2007年には、いわゆる「消えた年金」の問題が社会的な関心事となった。年金に関する記録に混乱があり、年金を受け取れない高齢者などが続出

したのである。それ以降、社会保障に関する番号制度導入の必要性が政府で検討され、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。そして、その後の検討により、マイナンバーの導入に向けての法案提出となったのである。

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」等でも言及され、電子政府政策の一環として位置付けられてきた取り組みでもある。

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¹。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である。

マイナンバーのような番号制度が導入されようとする、監視社会の到来やプライバシーの侵害への危惧を根拠とした反対論が提起される。住民基本台帳ネットワークの構築の際にも同様の反対論が見られ、住基番号の利用範囲が限定されることとなった。

番号制度に対する反対論においては、政府の一元的な情報管理によって、市民生活の監視が強化

されるなどの主張が主になされる²。しかし、その批判は現状を正確に把握したものではない。そもそも現状では、行政の活動の透明性は高くない。それは、2007年の「消えた年金」を巡る騒動でも明らかになったところである³。

実態として市民には見えないかたちで独自の番号を振って、市民の情報を管理していたとしても、それを市民の側で確認する手段は少ない。政府が市民を監視していたとしても、それを確認する手立てを市民は持っていないのである。行政の活動を可視化し、その活動を統制する意味でも、番号制度の導入が必要とされるのである。番号制度の導入により、市民は、自らの情報の使用日時・使用目的・使用機関を明らかにすることが可能となる。

本研究では、マイナンバー導入に関する大綱や法案を参照し、番号制度の導入が行政活動の可視化にも資するものであることを確認する。

2. 社会保障・税番号大綱に見る番号制度の概要

2011年6月に、日本政府は社会保障・税番号大綱を発表した。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おり、番号制度導入に関わる考え方や番号の利用範囲が示されている。番号の利用範囲に関して、具体的に年金・医療・介護保険・福祉・労働保険・税務の各分野において利用の想定される手続等が列挙されている。

番号制度の根幹を成す仕組みについては、大綱において、「番号制度に必要な3つの仕組み」として、付番・情報連携・本人確認が掲げられている（大綱12-14頁）。

番号制度の根幹を成すのは、まずは付番である。番号制度と言う以上、番号を付ける行為の責任主体を明らかにする必要があるからだ。付番については、大綱で、「「番号」の付番に係る制度の所管は、総務省とする」（大綱26頁）とされており、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）とされている。なお、番号については、法人についても付与されることになっている。

大綱に示された番号制度は、社会保障と税における利用が想定され、他の既存の番号などとの連携も必要不可欠となる。そこで、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が想定されている（大綱42-43頁）。

三つ目の重要な要素が本人確認である。本人確認については、ICカードを利用した方法が想定されている。具体的には、カードの券面に個人の氏名、生年月日、男女の別、住所の基本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予定されている（大綱14頁）。

3. 法律案に見る番号制度の概要

2011年6月に発表された大綱に基づき、2012年の通常国会に、「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」が提出された⁴。

この法案は、消費税の増税との兼ね合いで、国会提出段階から、その取り扱いについて与野党間で争いがあった。結局、消費税の増税などから成る社会保障と税の一体改革に関する法案とは別に、内閣委員会に付託された。この法案は、2012年の通常国会で成立せず継続審議となったが、招集が予定される臨時国会で引き続き審議へ向けた調整が予定されている。

この法案は、衆議院のWebサイトにおいて公開されており、それを参照して、以下に、導入が検討される番号制度について概要を確認する。

法案の構成は、以下の通りである。

第一章 総則（第一条―第三条）

第二章 個人番号（第四条―第十三条）

第三章 特定個人情報の保護等

第一節 特定個人情報の保護（第十四条—第十八条）

第二節 情報提供ネットワークシステムによる特定個人情報の提供（第十九条—第二十三条）

第三節 行政機関個人情報保護法等の特例等（第二十四条—第三十条）

第四章 個人番号情報保護委員会

第一節 組織（第三十一条—第四十四条）

第二節 業務（第四十五条—第五十条）

第三節 雑則（第五十一条）

第五章 法人番号（第五十二条—第五十五条）

第六章 個人番号カード（第五十六条）

第七章 雑則（第五十七条—第六十一条）

第八章 罰則（第六十二条—第七十二条）

附則

第一章は、番号制度に関する総則が定められ、この法律で使用される用語の定義がなされている。続く第二章では、番号の付番に関して定められている。第三章では、この法律により導入される番号制度における個人情報の遣り取りや個人情報保護についての規定が並ぶ。第四章は、この番号制度が導入されるにあたって重要視された個人番号情報保護委員会に関する規定である。この独立性の高い委員会は個人番号情報が正しく使用されているか否かの監視を行う。第五章は、法人にも付される法人番号について規定し、第六章は、大綱でも示されていた IC カードに関する規定である。第七章は雑則であり、第八章は不正使用などに対して課される罰則についての条文が並ぶ。

以上の条文の構成から、どのように番号を付け、それがどのような範囲において使用され、使用の是非の監視をどの主体が行うのかが明らかにされていることが確認出来る。さらには、番号の不正使用を監視する組織として個人番号情報保護委員会が設置され、不正使用などあった場合には、罰則が科されることが明示されていることも確

認出来る。

4. 行政活動の透明化に資する番号制度

大綱では、「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。この文章は番号制度自体の公平性や透明性が強調されているものとして読み取れるが、この制度を以って、行政活動の公平性や透明性を担保することも可能である。

今般導入が予定されている番号制度の利用範囲は、具体的には、年金・医療・介護保険・福祉・労働保険・税務の各分野とされた。これらの分野に関わる行政手続は膨大な数に上る。そして、それらの手続に関与する主体の数も多い。番号制度が導入されると、一つ一つの手続に関する処理が番号を介して結び付けられる。この結合ゆえに、番号制度の導入への反対論においては、監視社会の到来が主張される。しかし、その結合ゆえに、どこで、どのような処理が何時なされたのか、事後に確認することが可能となるのである。

番号制度により、行政手続きの連動が実現すると、例えば以下のようなことが起きる。

まず、行政機関等がある行政手続きについて、個人の情報を使用等する場合、その履歴の保存が義務付けられる。様々な行政手続きにおいて、個人の情報が必要となることから、多くの処理について、その履歴が保存されることになる⁵。裏を返せば、行政機関等は、使用履歴を残さないと、個人の情報を参照することなどが困難となる。一方、市民は、個人番号カードを利用することによって、行政手続にアクセス出来るとともに、行政機関等の番号利用履歴を確認することも出来るのである。

例えば、年金に関する処理について、それらが番号を通じて紐付けられる。先の「消えた年金」問題の際のように、年金事務所に行って自分の年金の手続処理履歴について確認しようとしても、そ

れまでの全ての処理が確認出来ないという事態が回避され得ることになるのである。それは、まさに、市民による行政の監視を可能とするのである。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るのである。

合わせて、番号制度の導入により、市民個人が自身の情報について利用状況を確認することも技術的に可能となる。ここに、情報の自己コントロール権の確立という意味でのプライバシーの保護も実現するのである。これに対して、情報流出の危険を過大視して、プライバシーを保障するという観点から、行政における番号制度の導入自体に反対する日本弁護士連合会[編著](2012)のような立場もある⁶。しかし、そのような立場は、結果として、市民の目が届かないところで行政機関が何をしようが、それを監視する必要がないということを表明することにつながる。情報を隠すことに力を入れるのではなく、情報を如何に構造化し、それを確認可能なものにするのか。番号制度の導入というと、行政機関などにより市民の監視の強化が叫ばれるが、それは逆であって、市民が行政機関などの活動を監視するためにこそ、番号制度は必要とされるのである。

5. おわりにかえて

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⁷。世界的にも、番号制度の導入は電子政府政策の一環に位置付けられ、各種の取り組みがなされている。その必要性の主な根拠は、番号制度導入により、行政効率の向上や新たな公共サービス提供の実現が図れることである。あるいは、榎並(2010)で指摘されるように、新たな経済的効果も期待されている⁸。

本研究では、それらの根拠に依拠せず、行政の活動を透明化し、行政の活動を市民が監視する手段としての番号制度の必要性を指摘した。

従来の行政手続においては、窓口で必要書類を提出するか、実現している電子申請を利用することで、その結果を市民は受け取るだけであった。

行政内部での処理はブラックボックス化しており、必ずしも、その内容を市民が確認出来るものではなかったのである。そのような状況を変革し、市民が行政の活動を事後に確認し、監視する仕組みとして番号制度の導入が求められているのである。

マイナンバーについては、要綱から大綱、大綱から法案に至るまでに、その内容に修正や変更が加えられており、最終的にどのような制度になるのかは法案が成立しなければ確定出来ない。そこで、今後の研究課題としては、継続審議となった法案の行方を見守り、如何なる制度が構築されていくのか、その推移を追っていくことがあげられるだろう。

註

¹ 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

² 例えば、小笠原みどり・白石考(2012)『共通番号制なんていらん! —監視社会への対抗と個人情報保護のために』航思社、がある。

³ 番号制度導入に賛成の立場から、今般のマイナンバーの導入の背景と課題について論じたものとして、島田・榎並(2012)があり、それを参照した。参照、島田達巳・榎並利博(2012)「国民からみた共通番号制度の諸問題」、経営情報学会 2012 年春季全国研究発表大会要旨集、pp. 237-240。

⁴ 関連して、「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」も提出されている。

⁵ 例えば、「マイナンバー」法案第 21 条を参照。

⁶ 参照、日本弁護士連合会[編著](2012)『デジタル社会のプライバシー —共通番号制・ライフログ・電子マネー』航思社。

⁷ 共通番号制度の推進を謳った「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。法案の委員会付託後も何度か法案成立の機運が高まったが、結局、国政の混乱により、法案成立には至らなかった。

⁸ 参照、榎並利博(2010)『共通番号のすべて』東洋経済新報社。