

番号制度をめぐる国会審議に現れる情報技術の社会への浸透

本田正美¹
Masami HONDA¹

¹ 東京大学 大学院 情報学環 交流研究員
Interfaculty Initiative in Information Studies, The University of Tokyo

要旨

2013年の通常国会において、いわゆるマイナンバー法が成立した。この法で規定される番号制度は税と社会保障分野が対象とされる。過去に日本では、住民基本台帳ネットワーク(住基ネット)の導入に際して、プライバシーの侵害といった観点から危険性が指摘され、大きな反対運動が起きたことがある。その結果、住基ネットの利用範囲は限定され、今回のマイナンバー制度もその利用範囲が限定されたものとなっている。新たな番号制度の導入にあたって、住基ネット導入時の教訓もあつてか、反対する層への配慮もなされ、法案が実質的に衆議院の内閣委員会で審議入りしてからは、概ね順調に審議が重ねられ、与野党の対立も発生することなく、法案は成立に至っている。本研究では、住基ネットとマイナンバーをめぐる国会での審議内容を検証していく。この検証をとおして、二つの番号制度の間で情報技術が社会に浸透していった過程を描き出すことが本研究の目的である。番号制度を介して、社会が新たな技術をどのように受容し、構造化していくのかを明らかにするのである。この作業によって、今後も浸透が予想される各種の技術について、それを制度の中に如何に落し込んでいくのかという点に関して政策的な示唆を与えたい。

1. 研究の背景と目的

2013年の通常国会において、「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」(いわゆるマイナンバー法)が成立した。この法で規定される番号制度は主に税と社会保障分野が対象とされる。

このマイナンバー制度の導入に至るまでに、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。その主なものとして、1990年代後半に検討された住民基本台帳ネットワーク(住基ネット)の構築と住民票コードの付番がある。実際に、1999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。しかし、この住基ネットの導入に際しては、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、住基ネットの利用範囲が限定されることとなった。

2007年の「消えた年金」の問題や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た民主党の政権奪取、さらには消費税増税による給付付き控除の導入の検討などを背景として、税と社会保障における共通の番号制度の構築が具体的に構想されるに至り、2011年6月に、日本政府は社会保障・税番号大綱を発表した。そして、2012年の通常国会には、いわゆるマイナンバー法が提出された。その後、当時の政治状況により、その法案は審議されずに店晒し状態にされた

が、2012年12月の再度の政権交代後、自民党を中心とした政権の下でも、民主党政権時に構想されたマイナンバー制度に関する大枠が維持されたまま、法案の成立に至っている。

住基ネットの導入時には、大きな反対運動も起きたが、今般のマイナンバー制度については大きな反対運動は起きず、国会での審議も与野党で賛成が大勢を占める形で推移し、審議入り後はスムーズに法案成立へと至っている。

番号制度の導入という意味では同様の趣旨から成る住基ネットの導入とマイナンバー制度の導入について、国会での法案の審議過程を見ることで、二つの番号制度の間で情報技術が社会に浸透していった過程を描き出すことが本研究の目的である。

2. 住基ネットに関する審議

国会に提出された改正住民基本台帳法案は、1999年4月13日の本会議で野田毅自治大臣による趣旨説明の後、質疑が行われた。この質疑には、民主党から葉山峻、公明党から榎屋敬悟、社会民主党から知久馬二三子が立ち、住基ネットに対しての疑問を投げかけている¹。

葉山議員による批判点は、主に六つであり、①国民総背番号制度につながる可能性、②個人情報保護法制の不備、③利用範囲拡大の歯止め策が不明確、④膨大な経費、⑤カード発行に伴う問題点、そして、⑥情報の極めて高度な国家管理による地

方分権の推進への逆行である。続く榊屋議員も同様の観点から住民基本台帳ネットワークへの疑義を呈している。知久馬議員については、特にプライバシーの侵害の可能性という観点から政府の姿勢を問い質すものとなっている。とりわけ葉山議員により提起された疑問点については、この後の委員会の審議でも繰り返し取り上げられる。

具体的に委員会で法案が審議されたのは、1999年4月20日の地方行政委員会からである。この日には、自民党からは滝実と新藤義孝、自由党から鰐淵俊之、民主党から古賀一成、日本共産党から春名直章、公明党から榊屋敬悟、社会民主党からは知久馬二三子が質問に立っている。自民党と自由党は賛成の基調の質問を行い、対して他の政党については反対の基調の質問を行っている。滝議員からは、事務の合理化の観点からの賛成論と個人情報保護の手当てがなされていることの確認がなされている。そして、新藤議員からはICカードの導入による住基ネットの利用可能性の広がりについて指摘されている。加えて、鰐淵議員からコストに見合う効果が見込めることが確認されている。また、鰐淵議員は「コンピューターネットワークシステムがもう我々の日常生活と切っても切れない状況にあるということを我々はしっかり認識する必要があると思います。」と述べ、住基ネット導入を前提とするような質問を行っている。対して、古賀議員らは、本会議で葉山議員が提起した各論点を踏襲しながら、住基ネット導入への反対論を展開している。特に後に番号制度の利用範囲が拡大することやICカード発行による個人情報流出の可能性への疑念が強く表明されている。この段階では、新たに社会に浸透する情報技術に対して、その利点を重視する立場と拙速な受容への懸念を表明する立場のせめぎ合いを見て取れる。

同年4月27日にも議員による質疑が地方行政委員会で行われているが、ここでも住基法による番号制度が納税者番号として拡大利用される可能性への懸念が民主党の松崎公昭議員から表明されるなど、葉山議員があげた八つの批判点を踏襲した疑問が政府に対して投げかけられている。それに対して、野田大臣以下の答弁者は、利用範囲が法律に基づき限定されることやセキュリティ対策に万全を期す旨の答弁を行っている。ここでは、住基ネットが広く使用されることになり、それが個人情報の漏洩につながる可能性につ

て、野党側質問者から再三にわたり問い質されていることが注目される。

そして、同年5月6日午前中の審議には、大山永昭(東京工業大学教授)、峯田勝次(日本弁護士連合会元副会長)、朝倉敏夫(読売新聞社論説副委員長)、石村耕治(朝日大学教授)、午後の審議には、堀部政男(中央大学教授)、斎藤貴男(フリージャーナリスト)、砂尾治(兵庫県五色町長)、梶原拓(岐阜県知事)の各氏が参考人として呼ばれて意見聴取がなされた。

大山参考人は、導入が予定されるシステムの安全性を強調した。対して、峯田参考人はプライバシーの侵害の可能性から反対論を展開した。参考人と議員の質疑でも、システムの安全性とプライバシーの侵害を巡る遣り取りが交わされ、住基ネットに賛成する立場の議員は大沼参考人らに安全性を確認し、懐疑的な議員はプライバシー侵害を危惧する峯田参考人や海外での失敗事例を説明する石村参考人に問題点を指摘させるということがなされている。

また、砂尾参考人や梶原参考人は自治の現場に関わる立場から、住基ネット導入に賛意を示し、対して、斎藤参考人は国民総背番号制が国民の監視につながるとして反対論を繰り広げた。ICカードを導入して住民に発行している自治体から砂尾参考人が呼ばれ、特に問題が起きていない旨が表明されている。一方で、斎藤参考人からは番号の悪用など今後発生するかもしれない事態への危惧が表明されている。住基ネットワーク導入に賛同する立場の議員や参考人がこの段階で実現可能な事柄に信頼を置き、新たに導入が予定されるシステムにおいてもセキュリティが担保されることを評価する一方で、導入に反対あるいは慎重な立場からは、この段階で実現している事柄に懐疑の目を向け、政府側からの十分なセキュリティ対策を行うという答弁にも最後まで納得することはなかった。

参考人質疑に続いて同年5月11日・13日・18日にも地方行政委員会が開かれ、質疑が行われている。ここでも、情報漏洩やプライバシーの侵害の可能性などが指摘されているが、それに加えてシステム構築に関わる費用便益やシステムを利用する業務の範囲の選定利用、条文の詳細な解釈など、住基ネットのシステムそのものの問題点ではなく、導入に関わる手続等に重点が置かれた質疑もなされている。この間の委員会審議で、当初

は慎重な立場であった公明党の議員(とりわけ榊屋議員)が住基ネットの導入に理解を示す質問をするようになっていくことが着目される。というのも、この後に、公明党は個人情報保護を重視する修正案を自民党や自由党と共同提案するに至るのである。

自民党など三党による修正案が提出され、1999年6月8日に修正案の趣旨説明と質疑が地方行政委員会 でなされ、同年6月10日に当時の小淵首相も出席した委員会質疑も行われた。そして、6月11日に委員会 で可決され、続く6月15日に本会議でも可決され、参議院に送られている。

参議院の地方行政・警察委員会でも、衆議院の地方行政委員会における葉山議員の示した八つの観点からの批判的な質問が住基ネット導入に反対の立場の議員からなされた。参考人を招致した意見聴取も行われ、衆議院での委員会と同様に、システムの安全性とプライバシーの侵害を巡る遣り取りが交わされた。ただし、参議院では委員会での法案採決には至らず、参議院本会議での動議により、委員会中間報告の後、法案の採決となり、賛成多数で可決された。

この1999年の住基ネット導入を巡る審議では、国会に番号制度そのものへの疑念と同時に、情報システムに通じていない・利用したことがないゆえの漠然とした不安が議員から表明され、それが反対論や慎重論の根拠ともなっていた。それに対して、推進する側の与党議員や賛意を示す専門家は番号制度の利便性や安全性を強調した。1999年という段階は、委員会での審議でも何度も指摘されたように、情報技術が社会に浸透しつつある状況であり、賛否両派は馴染みないものを巡って議論を戦わせていたと言えるだろう。

3. マイナンバー制度に関する審議

2011年6月に発表された大綱に基づき、「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」(いわゆるマイナンバー法)が提出された²。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。しかし、民主党政権下で提出された法案は審議未了で廃案となった。そして、再度の政権交代により自民党と公明党による連立政権下で、改めて法

案が提出され、先に概観した住民基本台帳ネットワークの導入を巡る議論からは10年以上の歳月が経過した2013年に、国会の委員会 で新たな番号制度に関する実質的な審議がなされることになったのである。

2013年3月27日の内閣委員会 で、大臣による法案の趣旨説明の後、質疑が行われている。質疑では、最初に自民党の関芳弘が自身の金融機関での勤務経験をあげて、番号制度導入による事務の効率化というメリットを強調している。また、デメリットへの対策を政府側に対して質し、個人情報の分散管理や特定個人情報保護委員会による監視がなされることが確認されている。

続いて、自民党の高木宏壽や豊田真由子らが質問に立ち、番号制度の導入に賛意を示し、番号の利用範囲や個人情報保護の仕組みなどについて議論を行っている。その他にも、公明党の浜地雅一や高木美智代が質問に立っているが、先の自民党議員らによる質問と同様に番号制度導入による利便性やこれまで指摘されてきた個人情報保護の観点からの質問を行っている。

同年4月3日の内閣委員会では、民主党など野党の議員が質問に立ち、審議が行われた。ここでは、共産党の赤嶺政賢と生活の党の村上史好が情報漏洩の危険性などから、番号制度の導入に慎重な立場から質問を行った以外は、基本的に番号制度導入には賛成した上で、懸念事項に対してどのような対策を取るのかが確認されていることが分かる。とりわけ、日本維新の会から質問に立った松田学らは、国民が利便性を如何に実感できる仕組みにするかという観点から、法案について対策が不十分な点を問いただしている。この段階において、既に多くの国会議員(および政党)の中で、番号制度自体の必要性については共通認識が形成され、より効果的な制度構築を如何に図るのが重要視されていると言える。

続く4月5日の内閣委員会では、堀部政男(一橋大学名誉教授)、須藤修(東京大学大学院情報学環学環長)、清水勉(日本弁護士連合会情報問題対策委員会委員長)、清原慶子(三鷹市長)の各氏が参考人として呼ばれて意見聴取がなされた。この四人の参考人のうち、マイナンバー制度に否定的であるのは、清水参考人のみで、その清水参考人の意見も番号制度の利点は認めつつ、問題点があるので、慎重な検討が必要であるという基調である。マイナンバーに関しても、反対論の中心は監

視社会の到来と個人情報の保護であった³。しかし、この参考人を交えた質疑では、それらデメリットの面よりも、番号制度導入に伴うメリットに着目した取り合いが中心になされている。その大きな理由として、堀部参考人が強調するように、マイナンバー制度導入にあたっては第三者委員会が設置されるなど個人情報保護にも十分な手当てがなされていることがある。この手当てにより、反対論の主要な論拠の一方が根拠となり得なかったのである。

4月11日に委員会での審議がなされた後、自由民主党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党及びみんなの党の共同提案による修正案が提出された。そして、4月24日の委員会審議、そして、4月26日の内閣委員会では安倍内閣総理大臣を交えた質疑が行われた後に、法案が賛成多数で可決され、本会議へ送られている。この間、4月26日の審議で民主党の玉木雄一郎がまとめるように、導入に関わる費用対効果と国民にとっての利便性が主な論点となったのであり、番号制度そのものの技術的問題は副次的に扱われた。ここに、情報技術が社会に受容され、技術そのものへの懐疑が減っていたことが窺える。

4. 国会での審議に見る情報技術の受容

ここまで、住民基本台帳ネットワーク(住基ネット)と社会保障・税番号(マイナンバー)制度という二つの番号制度に関する国会の委員会での審議について概観してきた。

住基ネットの議論の際には、与野党を問わず、導入が予定されるシステムについて懐疑的な意見が相次いだ。マイナンバーの議論の際には、システムそのものへの懐疑よりは、そのシステムの利用方法やシステム導入の効果に着目した議論が展開されていたことが分かる。住基ネットの議論の際には、自身が情報技術には通じていないという前置きをした上で質問する議員も多かったが、マイナンバーの議論の際には、民主党の岸本周平のように議員になる前の官僚時代にシステム開発にも関与していた議員が質疑に立つなど、議員側のいわゆる情報リテラシーに格段の相違が見られる。情報技術が社会に受容された結果、そのような社会から国会に送り出されてきた議員も情報技術を理解し、その理解に基づき、漠然とした不安からではなく実務的な観点から、あるべきシステム導入について議論がなされるよう

になっていたとまとめられるだろう。

住基ネットの導入に際しては、大手マスコミを中心として反対キャンペーンも展開されたが、マイナンバーの導入にあたっては、そのような大規模なキャンペーンは展開されなかった。その証左か、国会の委員会の審議でも、住基ネットの際にはマスコミから参考人が呼ばれたが、マイナンバーの際にはマスコミからの参考人はいない。さらに、招致された参考人の構成を見ると、住基ネットの際には法学者やジャーナリストなどの反対論を展開する者も含まれていたが、マイナンバーの際には、番号制度に一貫して反対の立場であった弁護士会からの参考人のみが反対の立場であり、その他は導入に賛成の立場の専門家が招致されている。一部には反対論を展開する専門家も存在するものの、総体としては賛意を示す専門家も増えてきたことが窺える。

5. 今後への政策的含意

今後も浸透が予想される各種の技術について、それを行政の制度の中に如何に落とし込んでいくのか課題になるものと考えられる。本研究でも確認してきたように、社会に技術が浸透し、その社会から選出される議員の中でも技術への理解広がっていったら、その技術を制度に落とし込む際に、大きな反対は起こらず、むしろ、あるべきシステム構築に向けた議論がなされるようになる。新たな技術を行政の制度の中に落とし込む際に考えるべきは、技術がどの程度社会に浸透しているのか、その「間合い」を図ることである。その間合いを計り間違えば、漠然とした不安から、起こるかもしれない危機に目が向けられ、制度への技術の落とし込みは思うように進まなくなるものと考えられる。

註

¹ 以下、委員会の議事録は、下記のURLの国会会議録検索システムを利用して確認した。※最終アクセス2013年9月13日

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_logout.cgi?SESSION=26789

² 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」や「地方公共団体情報システム機構法案」なども提出されている。

³ 例えば、小笠原みどり・白石考『共通番号制なんていらん! 一監視社会への対抗と個人情報保護のために』(2012年、航思社)を参照。