

Citizens Network Against National ID Numbers (CNN)

CNNニュース



国民背番号問題検討市民ネットワーク(CNN) プライバシー・インターナショナル・ジャパン(PIJ)



ま全国各地の地方自治体で、役人の情報隠しが大きな問題となっている。

三重県の監査事務局は、その職員が阪神大震災当日に、通れないはずの被災地・神戸を通じて佐賀へ出張している事実を市民から指摘された。すると記者会見で「すべて単純な記載ミス」として、「六十三カ所を訂正する」ことを明らかにした。

改正案における最大の問題点は、行政側に、裁判所の文書提出命令に対する、「公務員の職務上の秘密」を理由にした文書提出拒否権条項を盛り込むかどうかである。このような規定があれば、役人はその裁量権をフルに使って、秘密の範囲を自由自在に解釈するであろう。これでは役人の情報隠しの権利を法律で認めることになってしまう。

情報公開と個人情報保護は市民の両輪

また食糧費などの公費乱用が問題となっていた秋田県では、約九〇万円の不正な旅費支出を隠すために、新聞社に二セの旅費関連文書を公開していた。そのうえ、同県の公文書公開審査会がおこなった「懇談会の接待相手と、場所を公開すべし」との答申に対して、佐々木知事は「相手(方の役所)との信頼関係を損なう」として、公開を堂々と拒否している。

日本経済新聞六月三日付朝刊によれば、政府与党は、法案からこの「文書提出拒否条項」を全文削除する方針とのことである。ただし、別に検討が進められている情報公開法の制定に合わせて、「民事訴訟法の文書公開条項を見直す」との付帯決議を行う方針も、盛り込まれている。

すなわち、情報公開法が「文書公開の範囲を役人まかせにした」政府案どおりに制定されてしまえば、民事訴訟法にも、情報公開法と同じレベルの「文書公開拒否条項」が制定されてしまうことになりかねない。

いま 情報に対する権利 をめぐる市民と行政の闘いは非常に重要な時を迎えつつある。われわれ PIJ は、このような情報公開を巡る状況にいかに対応すべきであろうか。

情報公開を求める動きは、情報を「開く」方向への動きであり、一方、個人情報保護を求める動きは、情報を「閉じる」方向への動きである。両者は一見相反する動きのように見えるかもしれない。

しかし前者は、行政が保有する情報に市民が自由にアクセスし、後者は行政による個人情報保有を制限し、結局、両者とも行政に対する市民のコントロール機能を実現していく、という共通の目的を有する運動である。

- 《主な記事》
- ・ 国民総背番号制・登録証制を認めるのか
 - ・ アメリカにおける電子署名法制化
 - ・ シリーズ・電子申告とは何か(米国編)
 - ・ 新しいEUデータ保護指令を読む(上)
 - ・ 実現できるか参議院オンプズマン

情報公開と個人情報保護は、市民の情報に対する権利を守る制度の両輪である。今後の PIJ は、情報公開を活動目的とする他の市民団体とも広く手を結び、活動を行っていききたい。

国民総背番号制・登録証制を認めるのか

「住民基本台帳番号コード制提言」の自治省研究会最終報告を機に

PIJ代表 石村耕治

自

自治省の研究会は、三月末に、住民基本台帳番号を基にした「国民総背番号制度」および「国民登録証（IDカード）携行制度」を導入すべきだとする最終報告を発表した。

自治省は、最終報告をもとに法案化を目ざすという。だが、こうした制度の導入は、一步誤ると、わが国を「データ監視社会」にしてしまつ。政党などの反応は鈍い。声高に反対せずに、官僚の独走を許してしまつてもよいのだろうか。

目次

はじめに 問題の所在

- 一 国民データ監視システムへの胎動
- (1) 着々とすすむ国民データ監視構想
- (2) 共通番号の役わり
- (3) 分散管理思考で一步前進
- (4) 共通番号の候補とは
- (a) 基礎年金番号
- (b) 住民基本台帳番号（出生番号）

- 二 自治省の 出生番号 構想批判
 - (1) 背番号コード、登録証の仕組み
 - (a) 背番号コード
 - (b) 国民登録証（IDカード）
 - (c) カード取得、任意 はウソ
 - (2) 骨抜きにされる地方自治
 - (a) 分権的 な管理のポーズ
 - (b) 地方条例からオンライン 禁止条項削除でよいのか
 - (3) 背番号コードの利用
 - (a) カードで便利 は疑わしい
 - (b) 納税者番号 としての利用とは
 - (c) 危険な背番号コードの汎用
 - 三 説得力を欠くデータ保護政策
 - (1) コンピュータ技術屋の空論
 - (2) 話にならないデータ保護法制
 - (3) データ照合禁止 のトリック
- むすびにかえて
各界は早急な取組みを
《参考文献》

はじめに 問題の所在

自治省は、住民基本台帳を基に全国民を対象に一人ひとりに強制的に背番号コード（住民基本台帳コード）をつけ、全国共通の国民登録証（住民基本台帳カード）を発行する構想を発表した。

構想は、本年（九六年）三月末に同省行政局長の私的研究会「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」（以下「自治省研究会」）がまとめた「最終報告」で、具体的に明らかにされた。

この構想については、地方自治体側から要請があったわけではない。また、国民の間に合意があるわけでもない。それにもかかわらず自治省は、来年度の通常国会に法案を提出し、二〇〇〇年からの実施を目指すという。

最終報告では、この構想は、行政の高度情報化・簡素効率化のための当然の要請のように説かれている。また、データの安全対策を講じるので問題はないとする。

しかし、最終報告に盛られた保護策の多くは現実と遊離し、有名無実化している。一步誤ると、わが国を「データ監視社会」にしかねない内容になっている。

また、自治省の構想は、住民情報の中央集中管理、汎用（多目的利用）のために、憲法が保障する「地方自治」をこれまで以上に形骸化させる。

しかしもつと問題なのは、私たちのプライバシー（個人情報）や日常的な移動の自由を、広く公権力の管理にゆだねることになることである。

このように、国民のプライバシーを集約化し公権力の管理のもとに置こうとする構想は、ひとり自治省だけでの動きではない。

たとえば、政府税制調査会による「納税者番号制度」の検討、国税庁固有のデータベースである「KSK（国税総合管理）システム」の導入は、こうした動きの一つといえる。

労働省は、すべてのサラリーマンを対象に、各人の一生涯の健康情報をデータベース化しようと計画している。このための「健康情報管理システム」を構築し、IC（集積回路）仕様の「サラリーマン・カード」の導入を計画しているのも、同じ類といえる。

厚生省社会保険庁が、複数ある既存の年金番号を統合し、近く発足する全国民共通の「基礎年金番号」を使って年金データベースを管理し、カードを発行しようというのも同様の動きの一つといえる。

国民総背番号制・登録証制を認めるのか

一方、このようにして縦割りの形で各機関のデータベースに入力された国民情報を、各人の背番号で管理し、相互利用をすすめようと、共通番号の導入が検討されている。このための関係省庁連絡会議が持たれている。

自治省が拙速に研究会の最終報告を出し、構想の実現に向けて走り出した裏には、自らの背番号コードを共通番号として採用させることにある。本音は、もう一方の有力候補である社会保険庁の基礎年金番号を出し抜いて、省庁間の権限争いで優位に立つことにあると見られる。まさに、国民は不在である。

わが国では、政府や政党、労働組合などには、社会の高度情報化と個人情報保護とを両立に導けるような確たるデータ政策は見あたらぬ。またプライバシー問題については、政策提言型の市民団体（NGO、NPO）の力もいまだ強くない。こうした無政策状態をよいくことに、行政・官僚によるデータ監視社会化構想は、行政の高度情報化、簡素効率化を旗印に着々とすすめられている。このまま既成事実がすすめば、わが国は確実に「データ収容所列島」と化していく。

行政・官僚が主導する一連の動き

国民総背番号制・登録証制を認めるのか

の中で、機関車的な役割を担っているのが自治省構想である。将来に禍根を残さないためにも、この構想を黙認することがあつてはならない。

行政・官僚によるデータ監視社会化構想の経緯と現状を紹介・分析しながら、高度情報化社会の中の「人間の尊厳」を守る途を考えてみたい。

一 国民データ監視システムへの胎動

現在、行政機関の間では、コンピュータを使い、国民一人ひとりの情報をトータルに収集、データベース化し管理しようという動きが急である。また、管理の効率化を狙いに、全国共通の背番号コードやコードを盛り込んだ登録カード導入構想の検討が盛んである。すでに指摘した自治省や社会保険庁などの構想がその典型といえる。

こうした行政の動きの背景には、全国民の個人情報（プライバシー）を行政・官僚が支配することを可能とする「包括的ナショナル・データベース」を構築しようという思惑がある。つまり、本来は個人の財産であるはずの個人情報、トータルに国家管理利用するねらいがある。

(1) 着々とすすむ

国民データ監視構想

各省庁は、個人情報のトータルな支配に向けて、それぞれが保有する情報のデータベース化をすすめている。こうした統一的な動きの契機になつていくのが、国の主要行政機関から成る「行政情報システム各省庁連絡会議」が一九八七年二月に出した、「国の行政機関におけるデータベース整備に関する基本方針」である。

この基本方針の中では、各省庁が保有する情報をデータベース化し、省庁間での相互利用を推進するように求めている。また、データベース化した情報を、民間機関などにも提供し社会的活用をはかる、とうたっている。

これにより、たとえば国税庁のデータベースであるKSK（国税総合管理）システムにある納税者情報は、年金とか福祉、警察、入国管理などの当局に提供し易くなる。また、それぞれの当局が持つ情報との相互交換、データ照合（マッチング）が容易になる。

さらに、こうした情報の相互交換、データ照合が容易になるように、行政情報システム各省庁連絡会議は、九一年一二月に「政府におけるOSI（開放型システム間相互接続）導入・利用に関する基準」を明らかにした。この中で、各省庁に対し、設

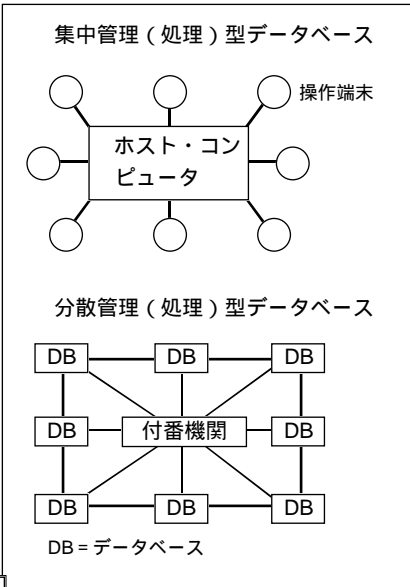
置するデータベースは開放型とし、他のデータベースと接続、データ交換が可能なものとするように求めた。国税庁のKSKシステムなどは、この基準に沿って設置されたOSI機能を持ったデータベースである。したがって、他のOSI機能を持った機関のデータベースと接続が可能である。

(2) 共通番号の役わり

各省庁のデータベースがOSI機能を持ち、データベース相互間での接続が可能であるとしよう。この場合、各省庁が設置するデータベースの管理に、独自の固有な識別番号コードを採用しているとすると、省庁間でのデータ相互交換、データ照合などが必ずしも容易ではない。もつと容易にするためには、多様な縦割行政番号を統一し共通番号とした方がよい、ということになる。

この統一化の課題に対処することを狙いに、八六年一月に設置されたのが、「税務等行政分野における共通番号制度に関する関係省庁連絡検討会議（以下「共通番号制度連絡検討会議」）である。十五省庁の代表者から成る共通番号制度連絡検討会議が考えている「共通番号」とは、すべての行政機関（さらには民間機関

〔図表1〕 管理（処理）方式別の類型



従来のナショナル・データベースの考え方は、中央に一箇所のホスト・コンピュータがあり、そこにあらゆる情報を集約する集中管理（処理）型のシステムが想定されていた（図表1）。

などが共通して利用する。マスターキーの役わりを果たす背番号コードの仕組みである。つまり、国民が最もアレルギーを示す国民総背番号制度である。

(3) 分散管理思考で一歩前進

国民の広範な情報を行政・官僚がトータルに支配することを狙いに、全国民を対象に一人ひとりに付けた生涯不変の背番号コードで、各人別の情報ファイルに個人情報振り分け、コンピュータ管理する大規模な仕組みが「ナショナル・データベース」である。

しかし、集中管理型システム思考のもとでは、税務、福祉、年金、犯罪、病歴など、あらゆる行政分野で集めた国民情報が一箇所に集約されることになる。人口が数万、数十万人といった地方自治体ならいざ知らず、人口が一億、二億人となると、巨大量の国民情報を一箇所に集約し管理することは、必ずしも得策とはいえない。

なぜならば、データの安全面での大きな問題がある。また、集中管理型システムは、わが国の縦割行政のもとでは、包括的な国民情報の管理・支配をめくり各省庁間で確執も予想されるからである。

こういつた問題、さらにはコンピュータの性能などもあり、集中管理型システム思考が全盛であった時代には、包括的なナショナル・データベースの構築を現実のものにするこ

とはできなかった。ところが、近年、コンピュータ・システムは、これまでの集中管理（処理）型から分散管理（処理）型へと考え方が大きく変化してきた。つまり、一箇所に巨大なデータベース（ホスト・コン

国民総背番号制・登録証制を認めるのか

ピューター）を構築し、そこへあらゆる情報を集約し管理するのではなく、各所に分散した形で複数のデータベースを設置し、相互に情報を融通し合う方式が広まってきた（図表1）。この方式によれば、分散管理の形ではあるが、包括的なナショナル・データベースの構築の途が開けてくる。

この場合、国民情報は各省庁にあるデータベースに分散管理されることになる。各所にある情報を効率的に相互利用、照合するためには、あらゆるデータベースに入力する情報を背番号コード、つまり共通番号を付けて処理し、管理すればよい。

共通番号制度連絡検討会議が考えている「共通番号」とは、まさしくこうした国民情報のトータルな管理に使われる多目的利用（汎用）を前提とした背番号コードである。

共通番号を媒介とした包括的なナショナル・データベースの構築は、行政・官僚に新たな国民支配の道具を与えることになりかねない。行政の高度情報化時代の当然の成り行き、といつて済まされる問題ではない。

(4) 共通番号の候補とは

それでは行政・官僚は、国民情報を支配するマスターキーとなる共通番号としてどつという番号を選択、利

用しようとしているのであろうか。運転免許証やパスポートなどをチェックしてみると分かるように、証票によっては現在でも「全国一連、一人一番号」の形で重複しないように番号が付けられている。

しかし、こうした番号は各々の行政事務に固有で利用目的が限定されたものである。

もちろん、このような限定番号であつても、多目的利用（汎用）に供すると、共通番号としても利用できる。ただ、実際に採用するとすると、普及率とか付番機関としての管理能力などを考慮しなければならぬ。おのずから候補となる番号も限られてくる。

共通番号制度連絡検討会議、さらには政府税制調査会の納税者番号等検討小委員会は、共通番号の候補をあげ、具体的な検討を続けてきている。候補としてあがっているのは、次の二つである。

(a) 基礎年金番号

候補の一つは公的年金番号である。わが国の公的年金制度は職域ごとに発展してきた。このため、国民年金、厚生年金保険および各種共済組合に分かれ、それぞれ別々の番号が使われてきた。

厚生省社会保険庁は、一九九四年から各種年金の番号を一本化し、共通化した「基礎年金番号」を使ったシステムの開発を行ってきた。この、一生涯を通し一人一番号を原則とするシステムの完成により、加入制度を異動しても番号は変わらなくなる。

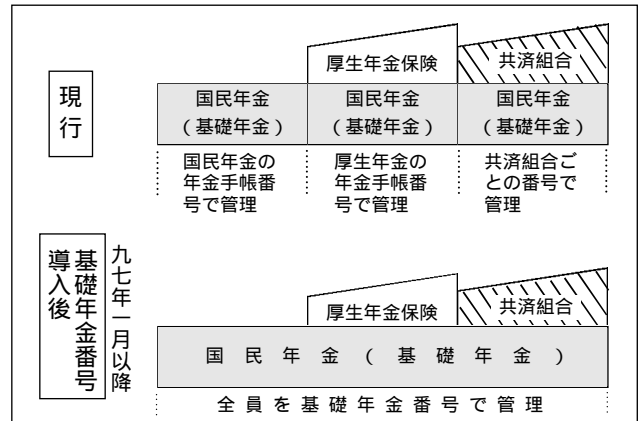
基礎年金番号システムは、九七年一月から本格的に移働する予定である。基礎年金番号管理ファイルに力する情報は、各人の 基礎年金番号、氏名、生年月日、性別、住所、

公的年金加入情報（配偶者の番号を含む）である。付番方法は、新規加入者は資格取得時、国民年金、厚生年金保険の現存被保険者は現在の年金番号、共済組合の現存加入者は新規に付番、することになっている（図表2）。

厚生省社会保険庁は、基礎年金番号システムの構築にあたり、法制化を避けて事務レベルで一元化を図ろうとしている。こうしたやり方で、番号化やプライバシー問題に対する批判をかわそうとしている。こうした形で作られた基礎年金番号が共通番号に使われることは、大きな問題である。

ちなみに、アメリカでは、「社会保障番号（SSN）」を、そしてカナダでは「社会保障番号（SIN）」を汎

〔図表2〕 各年金制度の加入者管理の仕組み



国民総背番号制・登録証制を認めるのか

用する形で、それぞれ共通番号として使っている。

このため、基礎年金番号を共通番号に汎用する「年金番号方式」は、「アメリカ・カナダ方式」とも呼ばれる。

(b) 住民基本台帳番号（出生番号）

もう一つの候補は住民基本台帳番号である。わが国では各市区町村が、住民基本台帳を置いている。この台帳は、住民の居住関係の公証、選挙登録、国民健康保険加入、義務教育など、多様な行政事務の基礎とするために設けられている。

現在ほとんどの市区町村で、住民

基本台帳はコンピュータ化されている。そこで、かねてから自治省は、全国民を対象に各人に重複しない形で背番号（住民基本台帳番号、コード）をふって、各自治体の垣根を越えた形で全国ネットで住民基本台帳を管理しようということで計画をすすめている。

この計画が実施に移されるとすれば、新たに創設される「住民基本台帳番号（コード）」を共通番号として使おうというわけである。

番号導入時の暫定措置や帰化等の場合を除けば、出生時に強制的に付番されることから「出生番号」と呼ばれる。また、スウェーデンなど北欧諸国で採用されていることから「北欧方式」とも呼ばれる。

二 自治省の 出生番号 構想批判

すでに指摘したように、行政・官僚が、縦割の壁を維持したまま広範な国民情報を包括的に支配・管理するためには、共通番号の存在が不可欠となる。この共通番号の候補の一つとなっているのが、自治省が検討している 出生番号 である。

自治省の 出生番号 構想は、九五年三月に同省行政局長の私的研究会「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」以下

「自治省研究会」がまとめた「中間報告」で初めてイメージが明らかにされた。

中間報告に示された構想は、「国民のプライバシーを総背番号制を使って国家管理する」といったイメージがすこぶる強かった。また唐突に発表されたこともあり、各界から反発を受けた。とりわけマスコミからは激しい批判を浴びた。

しかし、共通番号のもう一方の有力候補である厚生省社会保険庁の「基礎年金番号」の方は基本的整備が終わりつつあり、九七年一月から実施の勢いにある。旧内務省として国民監視の面では、伝統的実績のある自治省としては、負けてはいられない。昨今の重要な政治課題となっている 規制緩和 や 地方分権

といった、行政・官僚の権限をそぎ落とす逆風をはね返すためにも、同省の 出生番号 を是非とも共通番号として採用させたい。また、これが実現できれば省庁間の権限争いで優位に立つことができる。という読みもある。

こうした事情もあり、自治省はできるだけ早急に構想を実現するためにも、研究会最終報告を拙速にまとめる必要があった。

そこで自治省は、マスコミ対策を

主眼に、中間報告発表後に急ぎよ、代表的な報道機関の論説委員などを研究会メンバーに加えた。また研究会側も、中間報告の批判を受けた点に対するパッチワーク的な対応を行った。

こうしたいきさつを経てできなかった「最終報告」は、去る九六年三月に発表された。最終報告では、これまで「番号」としていたものを「コード」と言葉を置き換えたり、専門用語や英語を使うなどして、イメージ的には自治省構想のソフト化がはかられた。また、各種の「データ保護策」も盛り込まれた。

しかし、背番号コードと国民登録証の導入を柱とする自治省構想の根幹については基本的に変化はない。また、後に詳しく検討するように、最終報告に盛り込まれたデータ保護策も、最初に背番号ありきの報告基調の中で、「つけたり」程度のものに過ぎない。また、保護策の多くは現実から遊離し、有名無実化している。

こうした特徴を頭に置きながら、以下においては研究会最終報告に盛り込まれた自治省構想を批判的に点検してみる。

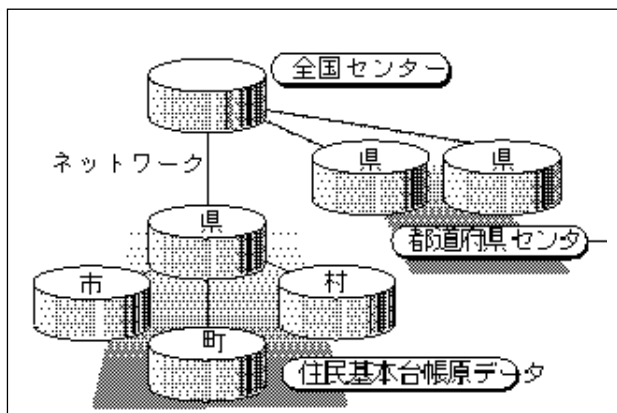
(1) 背番号コード、登録証の仕組み
自治省構想の根幹は、「背番号コード」と「国民登録証（全国共通ID

カード）」の導入にある。これにより、自治省主導でデータ監視システムを作り上げることにある。

ここで少し、自治省が考えている仕組みについて点検してみよう。

(a) 背番号コード

〔図表3〕 ネットワークのイメージ



最終報告によると、各人には、「生涯不変、一人一コード」を原則に、十桁の背番号コードがランダムに付けられることになっている。

したがって、出生時等に住所地の市区町村が付番するが、その後は住所を異動したり名字が変わっても番号コードは変わらず、生涯ついて回

ることになる。一方、国民の「背番号コード」と氏名、住所、性別、生年月日の基本四情報（以下「背番号コード情報」）は、各自治体の垣根を越えて全国ネットのコンピュータ・システムで管理するといふ。

このために、市区町村に加え、都道府県さらには全国単位（中央）センターを設けることになっている（図表3）。

最終報告では、センターのファイルに記録できるデータは、番号コードに加え、氏名、住所、性別および生年月日の基本四情報に限定されるべきである、としている。

ちなみに、自治省がモデルとしているのは、いわゆる「北欧方式」である。たとえば、スウェーデンの中央センター（SPAR）では、広範なデータが各人のファイルに記録されている（図表4）。

このスウェーデンの例は注目に値する。いったん自治省構想を許すと、センターにある各人のファイルへの入力情報は見るみる拡大していかないと制限らない。たとえ法令で入力情報を限定することとしても、法令の改正自体が官僚の意思でなんとでもなる現状では、歯止めにはならない。

将来は、本人および家族の血液型、

DNA型、資産額、職歴等々、入力情報は次第にエスカレートしていくかも知れない。

〔図表4〕 SPAR入力情報の内訳

- ・所得税の賦課額
- ・PIN（国民背番号）
- ・本人および家族の所得額
- ・氏名
- ・本人および家族の課税対象資産
- ・住所
- ・居住用として保有する不動産（1戸建て、集合住宅、農家、別荘、その他）
- ・管理教区
- ・不動産所在地の県の地域番号
- ・本籍地
- ・建物の類型（建物の種類、大きさ、建築年、1階建て・2階建て、地下室の有無、その他主たる定着物）
- ・出生地
- ・不動産の評価額
- ・国籍（スウェーデン人、その他）
- ・建物の種類、大きさ、建築年、1階建て・2階建て、地下室の有無、その他主たる定着物）
- ・婚姻関係（独身、既婚、離別、etc.）
- ・ダイレクト・メール送達の是非
- ・婚姻関係を最後に変更した日付
- ・このファイルを最後に変更した日付
- ・認知関係（たとえば、配偶者、子どもなど被扶養者のPIN）

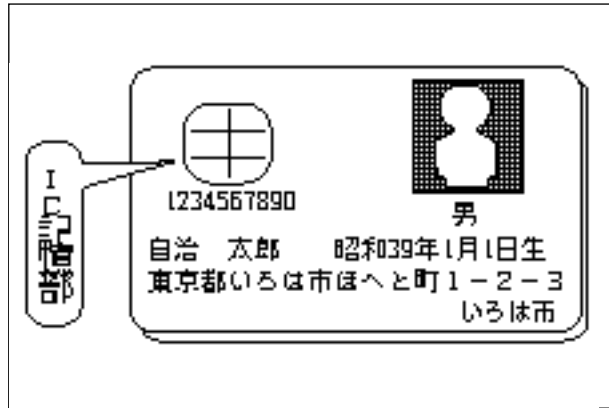
(b) 国民登録証（IDカード）

最終報告によると、各人には、申請に基づき 国民登録証 ともい

国民総背番号制・登録証制を認めるのか

る「全国共通ID（身元確認）カード」を発行することになっている。IDカードは顔写真入りとすることもある（図表5）。

〔図表5〕考えられるIDカードのイメージ



これは現行の外国人登録証制度を、私たち内国民にも拡大するに匹敵する大変な提案である。
カードは、最高八千文字を書き込める（書き換えも可能）性能を持ったIC（集積回路）仕様であるが、当初は各人の背番号コード情報だけを記憶させる予定という。
しかし、最終報告では、IC仕様カードの空いている記憶スペースを使って、各自治体が独自の行政サー

国民総背番号制・登録証制を認めるのか

ビスを行うための書き込みを可能としている。

したがって将来は、救命、病氣治療や犯罪捜査利用を目的に、本人および家族の血液型、DNA型を含む病歴、職歴、さらには資産額、犯罪歴などの書き込みまで広げていくことも、簡単な技術で可能となる。

自治省の考えるIDカードは多目的（汎用）に利用される。こうした書き込みを許せば、カード読取機を持つ機関や個人の側に、背番号コード情報以外の個人情報たれ流しになってしまう。

いずれにせよ自治省構想では、広範な個人情報、各単位センターのみならず、各人の手持ちのIDカードにもストックできる仕組みになっている。もちろん、こうした個人情報IDカードやセンターのデータベースでは管理しにくいことも考えられる。この場合には、背番号コードを使って他のデータベースに収集し、名寄せ管理することも選択できる。

(c) カード取得 任意 はウソ

最終報告では、IDカードは強制（義務）ではなく、「本人の希望」で発行するとしている。

しかし一方で、背番号コード、IDカードの利用目的の一つに、選挙

の際の本人確認、災害・緊急時の際の身元確認をあげている。

これはとりもなおさず、カードなどでは実際に選挙の投票ができるかおぼつかなくなることを意味する。災害・緊急時に使うとなると、出かけるときも寝ているときも、常にカードの携帯が必須となることを意味している。カードの発行は 任意 というのは理屈ではない。

将来的には、いわゆる「国民皆登録証携帯制度」にエスカレートしない保証はない。事実、当初カードの発行は任意とし、定着後に携行を義務化するやり方は、韓国などで経験済みのところだ。この点、行政・官僚が国民に対しカード携行義務付けに走らないように、スウェーデンなど、背番号制は導入していても耐久性のあるカードを発行していない国も多い。

「生涯使う背番号コード」というなら、本人が覚えてしまえばよい。また、運転免許証や健康保険証など、本人確認のための「IDカード」は他にもたくさんある。それにもかかわらず行政に、記憶容量の大きい、しかも汎用のIC仕様のカードの発行を許すことは、問題が多い。紛失や盗難などにより個人情報流出、濫用される危険性が高くなる。

また、カード読取機を携行した警察官が街中を闊歩し、カード不携帯者は身柄を拘束できるとする方向へエスカレートしないとも限らない。
現在、行政が発行済みのものも含めむしろ、法律による禁止を検討すべきである。

(2) 骨抜きにされる地方自治

憲法第八章は「地方自治」を制度的に保障する。最終報告では、自治省構想が地方分権に役立つと強調している。しかし、そもそも住民基本台帳事務は市区町村の「固有事務」となっているものである。それを自治省が音頭をとって束ねてしまうことが、本当に地方分権に役立つといえるのであろうか。

(a) 分権的な管理のポーズ

研究会中間報告では、背番号コード情報システムを「国のシステム」として構築するつもりなのかどうか、すこぶるあいまいであった。

自治省としては国のシステムとしたいところである。しかし、そうすることは、憲法に保障された「地方自治」とのからみで、強い批判を受ける可能性がある。

そこで研究会「最終報告」では、「地方自治体共同の分散・分権的なシステム」を装つたことにより、「こうした批判を

かわつてつとめた跡が見られる。

たとえば、背番号コード情報のバックアップ等をねらいに創設される全国単位センター（六ページの図表3参照）の性格付けが一例である。

当初、全国単位センター（中央センター）は、自治省所管とすることが想定されていたようである。しかし最終報告では、そうせずに、都道府県共同の設置という形を提案している。

また中間報告では、背番号コードの付番については、自治省が主導して全国一律に一齐に各人に付ける方法を想定していた。これに対し最終報告では、全国共通の重複しない十ケタの数字からなる背番号コードをあらかじめ用意しておき、各市区町村がその中からランダムに選んで各住民に付番する形をとることにしている。

こうした最終報告に盛り込まれた提案は、自治省構想のイメージのソフト化をねらいとしたポーズではない。自治省が後に退いた形でも、背番号コード情報システムやセンターを実質的にコントロールするには支障がないと読んだ上での提案といえる。

(b) 地方条例からオンライン

禁止条項削除でよいのか

現在、全国で千百余りの地方自治体が、住民のプライバシーを守るこ

とをねらいに個人情報保護条例を定めている。このうち八四〇余りの条例では、他の団体との情報のオンライン（接続）を禁止している。

ところが最終報告では、このオンライン禁止条項は、住民情報の中央集中管理、多目的利用（汎用）をねらいとした自治省構想のじやまにならざるを得ない。そして各自治体に対し、こうした条例を撤廃するように求めている。

そもそも各自治体は、それぞれの自治体事務に利用するということで住民の情報を収集している。一方、住民の側も、こうした前提を信頼した上で、自治体が住民情報を収集・利用することに同意している。したがって住民情報が、各々の自治体事務以外の目的に利用されたり、外部提供されたりすると、この信頼の原則はくずれてしまう。また、プライバシーを守れなくなる恐れがでてくる。

オンライン禁止条項は、まさにこうした問題が起きないように設けられているものである。

最終報告に盛り込まれたオンライン禁止条項削除要請に対しては、多くの自治体関係者が疑問を投げかけている。

また、こうした要請は、市区町村の自治権を骨抜きにすることにもつながる。明らかに、憲法に保障され

た「地方自治」に対する介入ととれる。オンライン条項を削除しなければ自治省構想が実現できないとすれば、構想自体きわめて違憲性が濃いといわねばならない。

(3) 背番号コードの利用

研究会最終報告では、国民に漏れなく背番号コードを付け、IDカードを持たせる構想が実現できると、行政だけでなく国民の側も「便利になる」という。しかし果たして本当にそうなのであろうか。

(a) カードで便利 は疑わしい

自治省構想では、現在、各市区町村に散らばっている住民記録を、全国で一元管理することになっている。これにより、住民記録の広域利用ができるようになることから、たとえば転入・転出の手続はいずれかを省略でき、全国どこの市区町村でも済ませるようになるという。

またIDカードには、住民票の写しに相当する基本情報が記憶されていることから、他の行政機関での本人確認が容易になるという。

最終報告によれば、運転免許証やパスポート、各種社会保障給付の申請手続きの際に住民票の写しの添付を省けるという。また、すでに指摘したように、選挙の際の本人確認、

災害・緊急時の際の身元確認が容易になるといえる。

しかし、よく考えてみよう。

背番号コードやIDカードがあれば私たち国民の側にも便利とはいっても、住民票の写しなど一生に何回必要なのであろうか。毎日スーパーへ買い物に行くのと同じように頻繁に「必要」になるとは思えない。

転出入の手続も、一度は役所の窓口に向かなければならないことに変わりはない。

また、現在は住民票を添付すれば、郵便で申請ができる行政（申請）手続も多い。しかし、自治省構想が実現すれば、これらの手続にもIDカードを持って本人が出向く必要があるだけでなく、背番号コードを使うため、背番号コードの漏洩に気を使うなければならなくなる。

こう見ると、最終報告のいうカード取得は任意 がウソであるばかりでなく、カードで便利 も疑わしいのではないか。

一方、こうしたネットワーク・システムの導入はもろろんのこと、維持・管理にも巨額のコスト（税金）が必要になる。自治省試算では、導入時に約六〇〇億円、維持・管理には、毎年約四〇〇億円がかかるという。

市町村、ひいてはそれを血税で支

国民総背番号制・登録証制を認めるのか

えることになる納税者の負担は重い。
このシステムは、税金を使ってその税金を払っている国民を徹底したデータ監視下に置こうと躍起になっている中央の官僚にとっては、確かに「便利」に違いない。

しかし国民にとっては、負担が多い割には必ずしも便利ではなく、むしろ弊害が多い。まさに 外部不経済な負の遺産 といえるのではないか。

(b) 納税者番号 としての利用とは
最終報告では、さらに、背番号コードを納税者番号などの広範な行政分野での共通番号としての利用の可能性をあげる。

すでに指摘したように、かねてから各行政機関は所管事務にかかわる国民情報のデータベース化をすすめている。また、各機関のデータベースに力された国民情報を各人の背番号で管理し、相互利用をすすめようと、共通番号の導入を検討している。

一方、国税庁のデータベースであるKSK(国税総合管理)システムは、整備はほぼ終わっている。政府税制調査会(以下「政府税調」)は、八八年三月以来、「納税者番号等検討小委員会(以下「納番小委員会」)を設け、新たにKSKシステムを採用する 納税者番号 を物色中である。

現在、課税庁は私たち納税者一人ひとりに「納税者整理番号」を付けて事務処理を行っている。KSKシステムに、納税者番号が必要というのなら、税務に限定して現在使われているこの納税者整理番号を整備して使えば十分なはずである。

ところが政府税調納番小委員会は、この納税者整理番号(限定番号)ではだめだという。

そして、自治省の背番号コード(共通番号)を、社会保険庁の基礎年金番号とともに、納税者番号の候補にあげている。つまり、国民総背番号を 納税者番号 に採用しようとしている。

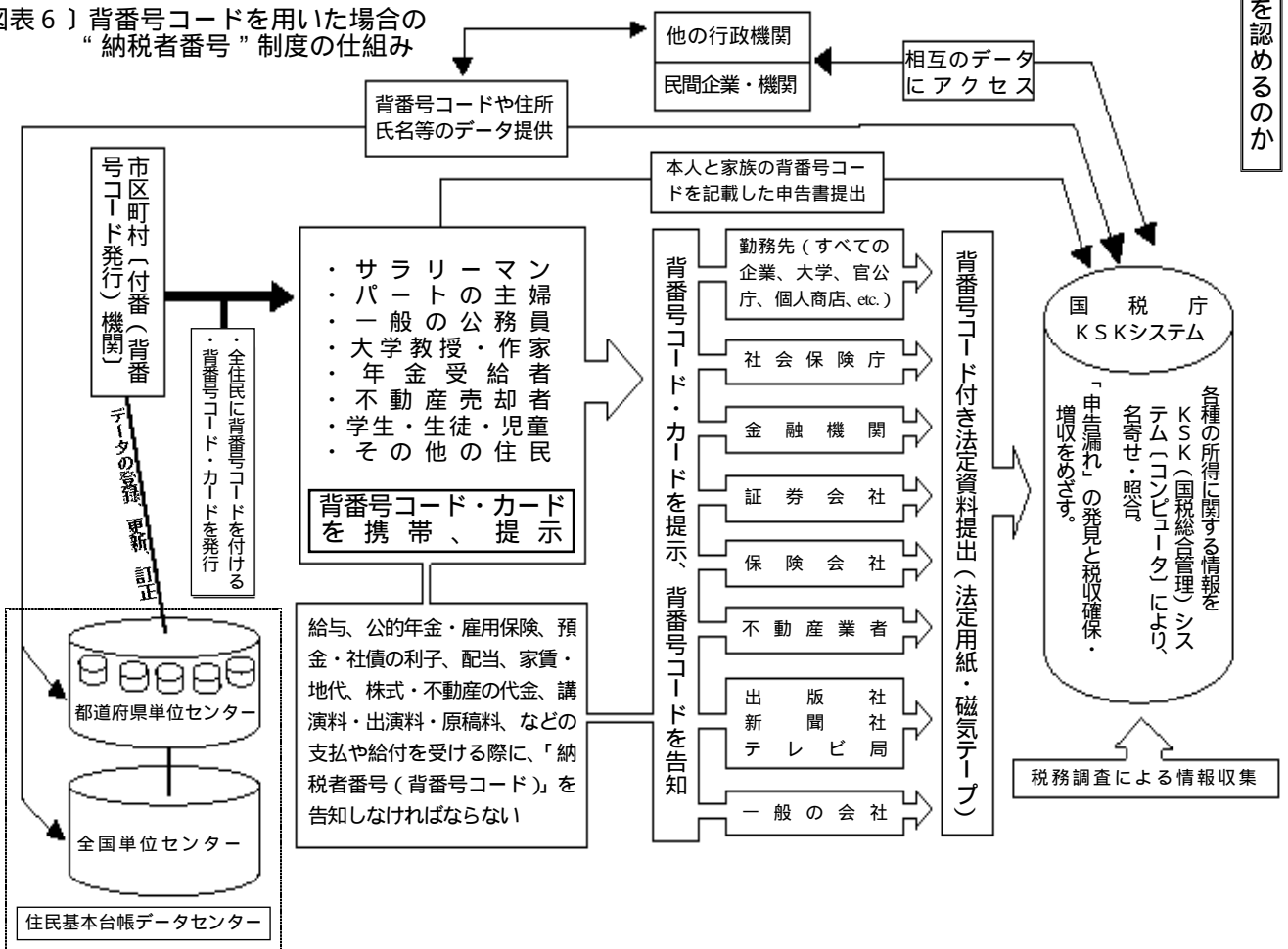
一方、自治省のねらいは、自らの背番号コードを共通番号、政府税調のいう 納税者番号 として採用させることにある。本音は、これによって省庁間の権限争いで優位に立つことにある。

政府税調が、自治省の背番号コードを 納税者番号 として採用するとする。その場合、サラリーマンなどの個人納税者に対する番号の利用は、次のように具体的にイメージできる(図表6)。

(c) 危険な背番号コードの汎用

「番号化社会」といわれる今日、私

〔図表6〕背番号コードを用いた場合の「納税者番号」制度の仕組み



たちの周りには番号が氾濫している。また、番号の利用から受ける利点も多い。しかし、こうした番号がすべて共通（一人一番号）となり、あらゆる個人情報ファイルの「マスターキー」と化したらどうであろうか。個人情報欲しい者は、なんと少しでもこのマスターキー（共通番号）を手に入れようとすることに違いない。

共通番号、つまり一つの行政番号の汎用（多目的利用）とは、まさにマスターキーに相当する仕組みである。これを認めることは危険である。行政番号にはむしろ、税務、年金など行政分野ごとに、自治体ごとに、固有の「限定番号」を使うべきである。複数の限定番号が並存するのは、行政側から見れば「効率的でない」かも知れない。

しかし、この非効率こそが、私たちのプライバシーを守り、わが国をデータ監視社会にしないために払うべき必要最小限の「コスト」と言える。

たとえばパスポート番号はパスポートの目的にしか使われないから、誰もむりやりにアクセスしようとしてない。つまり利用目的が限定されるからこそ外部者は不正に入手して利用しようというインセンティブが小さくなる。結果としてセキュリティ対策もできる。

自治省が想定する背番号コードは絶対に採用すべきではない。むしろ現在ある行政番号の汎用を防ぎ、所管事務の範囲を越えては利用できないように、「行政番号利用規制法（仮称）」を制定すべきである。

三 説得力を欠くデータ保護政策

研究会最終報告では、個人情報の不法利用などの懸念に関しては、各種のデータ保護策を講じるとしており大丈夫だという。しかし、盛り込まれた対策は現実と遊離し、有名無実化している。

(1) コンピュータ技術屋の空論

最終報告では、背番号コード情報が不法利用されないように「万全な技術的セキュリティ対策」を講じた、としきりに強調している。

たとえば、背番号コード情報に携わる資格職員を限定し守秘義務を課すとか、情報の転送には専用回線を使って、保護にあたるという。また民間機関は「原則として」背番号コード情報を利用禁止とするから、大丈夫だという。

確かに、こうした「対策」は、銀行のキャッシュカードの「暗証番号」や各種のパスワードのような「閉鎖的番号システム」の場合には意味が

ある。言い換えると、自治省構想の背番号コード情報が、現在の住民基本台帳事務のみで使われるといった、一つの閉鎖されたシステムの中でのみ利用される場合、こうした対策は意味を持つ。

ところが、背番号コード情報は、多目的利用（汎用）に供されることになっていく。

しかも、この背番号コード情報は、氏名と同じように、その番号の当事者（住民）が他の者に「開示」し、あるいは背番号カードを提示し相手方が読取るにより機能する。

すなわち、この背番号コード情報は、キャッシュカードの暗証番号などとは違い、機械的システムだけではなく、他人（人間）に直接知らせなければならぬ「番号」である。

たとえば納税者番号として利用するとすると、背番号コード情報は、国税庁などの行政機関に「開示」するだけでは済まない。

給与や配当・預金利子、家賃や講演料・原稿料、不動産や株式の売買代金、保険金の支払いを受ける際にも、背番号コード情報が必要になる。

したがって雇用主や税理士、金融機関、借借人や出版社、不動産業者や証券会社、保険会社など、広範な民間機関にも「開示」しなければな

らなくなる。この「開示」を拒否すれば、相手は支払を拒絶しても法律上は「合法」ということになってしまふ。かくして「開示」された背番号コード情報は、民間分野に幅広く流通してしまふ（前頁図表6参照）。

また、こうして民間分野に流れた情報が、名簿業者などに「再提供」されることも考えられる。

結局、守秘義務とか、専用回線とか最終報告に盛り込まれた「保護策」は、あくまでも「背番号コード情報」を所管する、自治体や各センター内部での「情報保護措置」に過ぎない。

これらの機関の「外部」で実際に使われる背番号コード情報の「セキュリティ」には、いっさい役に立たない。

最終報告のいう「保護策」とは、自治体や各センターのコンピュータ・システムだけを念頭に置いた、共通番号制度の使われる現実を知らない「技術屋の机上の空論」としか言いようがない。

これでは、国民のプライバシーは守れない。

(2) 話にならないデータ保護法制

多目的利用すれば、背番号コード情報は民間分野に流れ、濫用の危険も増す。

しかし現行の国の個人情報保護法

は、民間分野には適用がない。

また、すでに指摘したように、背番号コード情報システムは、国ではなく都道府県共同の設置となっている。このため、国の行政機関にしか適用のない同法の保護は及ばない。

最終報告では、住民からの「苦情」を受け付けるために、背番号コード情報システムを管理する各センターに苦情処理組織を設けるといふ。

しかし、自治省構想では、背番号コード情報は官民にわたり広く流通する結果となる。この苦情処理組織は、民間での流通に際して発生した住民からの「苦情」も、取り扱うのであるうか。

いずれにせよ、センターに付置される程度の弱い組織ではまったく話にならない。

縦割り行政を越えた個人情報保護にあたる強力な独立監視機関（オンブズマン）の設置が不可欠である。

欧州はもとより、カナダ、オーストラリアなど、この種の機関の設置は先進国では常識になりつつある。

プライバシー専門のオンブズマンがあれば、被害者は時間と費用のかかる正式の裁判によらなくともよい。苦情を申し立てて、かけ込み救済を受けることができる。

(3) データ照合禁止のトリック

たとえば雇用保険（失業保険）受給者のデータベースと所得税納税者のデータベースとをコンピュータを使って照合すれば、比較的容易に保険の「不正受給者」を発見できる。この場合、共通番号である各人の背番号コードを使って双方のデータベースが作られていれば、より効率的にデータ照合を実施できる。

このように、そもそも背番号コード（共通番号）導入のねらいの一つはデータ照合の効率化にある。もっとも、データが正確なまま照合が行われたりすると、人権上大きな問題となる。そこで各国では、データ照合規制法を定め、保護策を実施している。

ところが最終報告では、背番号コードを使ったデータベース間でのデータ照合を一律禁止としている。

これでは、たとえば前出の図表6から分かるように、背番号コードを納税者番号に使う意味がない。「共通番号」を提案しておきながら、データ照合の「一律禁止」といふのは若干、理解に苦しむところである。

多分、データ照合を禁止ではなく、規制とすれば、時間をかけた省庁間での綿密な「調整」が必要となる。しかし、これでは研究会が拙速に最終報告を出すことができない。そこ

で、とりあえず禁止を打ち出しておこうということである。いわば、しばらくの間、臭いものにはフタをしておこうということか。

背番号コード導入のためのトリックとすれば、狡猾な戦略に見える。

むすびにかえて

各界は早急な取組みを

自治省が考えている構想は、単に行政の高度情報化、簡素効率化の次元で検討しては、問題の本質を見誤ることになる。

かつてドイツでも、わが国と同様の制度導入が問題となった。論争は法廷に持ち込まれたが、裁判所は「個人を全人格的に管理することにながる住民基本台帳番号制度は人格権を侵害し憲法違反」とした。このため、連邦内務省は制度導入を撤回し、今日に至っている。

またオーストラリアでも、八五年に多目的利用を前提とした「オーストラリア・カード」と名付けられた国民総背番号・国民皆登録証携帯制度が提案された。しかし、この提案は、国民のプライバシー（人格権）を国が支配するデータ監視社会化の構想であるということ、国民の強い抵抗に会った。そして最終的には廃案となった。

わが国でも、七〇年代に「各省庁統一個人コード」と名付けられた国民総背番号制度が提案された。しかし、この構想は国民の強い反対に会い七五年に廃案となった。

自治省は来年度の通常国会に法案を提出し、二〇〇〇年から背番号コード、登録証制度の実施を目指すという。しかし、一官僚の私的研究会の報告だけに基づいて、政府提案という形でこうした構想の実現を許してしまつてよいのだろうか。

一行政機関の縄張りとなつて先を増やすのと引き換えに、国民のプライバシーを全面的に、行政・官僚に支配させてよいのだろうか。

日本が、国も自治体も個人を背番号コードで監視する、データ監視収容所列島になるのでは、あまりに未来が暗すぎる。

政党、市民団体、税理士会・弁護士会、司法書士会などの職業団体を含め、この問題に対する各界の対応はほとんどないに等しい。このままでは自治省構想が行政・官僚主導の政府提出法案として成立し、将来に負の遺産を残すことになりかねない。各界は、最重点の課題の一つとして早急な取組みを開始して欲しい。

《参考文献》

- ・石村耕治『納税者番号制とは何か』
(岩波ブックレット 331号)
- ・石村耕治『納税者番号制と
プライバシー』(中央経済社)
- ・石村耕治『オーストラリアの納税者番
号制とプライバシー』
(日本税務研究センター)
- ・石村耕治『国税庁・KSKシステムの
透明化の課題』
(プライバシー・インターナショナル
・ジャパン (PIJ))
- ・PIJ編
『CNN「国民背番号問題検討市民ネ
ットワーク」ニュース』第一号、第六号

《特別資料》
特別資料として、各行政機関が
国民の個人情報監視するシステ
ム構築に取り組んできた 歴史
を、年表風にまとめたものを、下
記に掲載した。国民総背番号制問
題の学習に際して、参考にしてい
ただきたい。

著者

国民データ監視システム構築の動き - 背番号制導入に向けた検討の経緯 -

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)

年 月	事 項
1968年(8月)	当時の佐藤内閣の閣議決定「政府における電子計算機利用の今後の方策」の中で、国民総背番号制導入の必要性を示唆。
1970年(3月)	この閣議決定を受けて、行政管理庁(当時)が、大蔵、郵政、自治、運輸、厚生、労働、法務の各省課長クラスを中心メンバーとした「各省庁統一個人コード連絡研究会議」を設置。「事務処理用各省庁統一個人コード」という名称で、背番号制、国民登録証(IDカード)制の1972年導入に向けた検討を開始。
1972年(9月)	各省庁統一個人コード連絡研究会議は統一個人コード(国民総背番号)制導入の青写真を作成。しかし、社会党などの反対が強く、実施を95年度まで延期することを決定。
1974年	厚生省社会保険庁が、国の年金保険(厚生年金保険、国民年金保険、船員保険)をまとめた「年金手帳」の配布を開始。しかし、番号の一本化、手帳への付番は、労組などからの反対が強く断念。
1975年	野党、市民団体、学者・文化人などが“プライバシー侵害”を理由に行政管理庁の統一個人コード制度に猛反対。制度実施は見送り、廃案。
1979年	政府税制調査会(政府税調)が、架空名義の預貯金をガラス張りにすることや脱税を防ぐことなどをねらいに、金融機関の利用者に番号をつけたカードを発行する「少額貯蓄等利用者カード」、通称“グリーン・カード”制を導入する構想を発表。
1980年(3月)	国民の金融資産の一部に番号制を適用することをねらいとしたグリーン・カード制度法が成立。
1981年(5月)	鈴木内閣当時、自党内に「グリーンカード対策議員連盟」が、制度見直しを掲げて発足。
1983年	与野党の大物議員がグリーン・カード制度に反対。3年間の制度実施延期法が成立。
1985年(3月)	グリーン・カード制度廃止法が成立、廃案。
1987年(12月)	各省庁間のコンピュータ・ネットワーク・システムの構築、データベースの標準化・共同利用を促進することをねらいに設けられた「行政情報システム各省庁連絡会議」は、「国の行政機関におけるデータベース整備に関する基本方針(データベース整備の基本方針)」を発表。
1988年	国税庁は、データベース整備の基本方針に沿い、トータルな税務情報のデータベース化をねらいに「KSK(国税総合管理)システム」の開発を開始。

国民データ監視システム構築の動き - 背番号制導入に向けた検討の経緯 - (前頁より続く)

年 月	事 項
1988年(12月)	政府税調納税者番号等検討小委員会(納番検討小委員会)が報告を公表。“納税者番号”の候補として出生番号(自治省提案の住民基本台帳コード)ないしは年金番号(社会保険庁の基礎年金番号)のいずれかの利用を示唆。
1989年(2月)	内閣内政審議室を本部として、13省庁の代表者からなる「税務等行政分野における共通番号制度に関する関係省庁連絡会議(共通番号制度連絡検討会議)」を設置。“共通番号”という名称で国民総背番号制導入の検討を開始。
1991年(10月)	政府税調納番検討小委員会が番号制の検討を再開。
1991年(12月)	行政情報システム各省庁連絡会議は「政府におけるOSI〔開放型システム間相互接続〕導入・利用に関する基準」を公表。国税庁のKSKシステムをはじめとした各省庁が設置するデータベースがOSI機能を標準装備するように提唱。これによって各省庁が保有するデータの共同利用を促進するように提唱。
1992年(10月)	政府税調納番検討小委員会が報告を公表。出生番号、年金番号の双方とも検討が進んでいないことなどを考慮し、結論を先送り。
1994年	厚生省社会保険庁が、国民年金、厚生年金保険、各種共済年金に分かれている番号を一本化し、共通化した“基礎年金番号”の創設作業を開始。
1994年(8月)	自治省が、同省行政局長の私的研究会「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会(自治省研究会)」を設け、「住民基本台帳コード」、「住民基本台帳カード」という名称で、国民総背番号制・国民登録証(IDカード)制導入の検討を開始。
1995年(1月)	国税庁が、KSKシステムの97年全国運用に向けた試行を開始。
1995年(3月)	自治省研究会が、国民総背番号制、国民登録証(全国共通IDカード)制導入のための検討経過をまとめた「中間報告」を公表。
1995年(9月)	警察庁が、「運転免許証のコンタクトレスIC〔集積回路〕カード化に関する調査研究委員会」を設け、運転免許証のICカード化の検討を開始。
1995年(10月)	共通番号制度連絡検討会議が幹事会を開催、各省庁担当者間で意見交換。その中で、社会保険庁は、基礎年金番号システムの稼働は97年1月から。基礎年金番号管理ファイルに入力する基本情報は、(a)基礎年金番号、(b)氏名、(c)生年月日、(d)性別、(e)住所、(f)公的年金加入情報(配偶者の番号を含む)。付番方式は、(a)新規加入者は資格取得時、(b)国民年金・厚生年金保険の現存被保険者は、現在の年金番号、(c)共済年金の現存加入者は新規に付番、と報告。
1996年(1月)	労働省は、すべてのサラリーマンを対象に各人の一生涯の健康情報を管理するデータベース「健康情報管理システム」およびICカード導入計画を公表。
1996年(3月)	自治省研究会が、国民総背番号制、国民登録証(全国共通IDカード)制導入に関する最終報告を公表。次期通常国会への法案の提出、2000年の制度実施をめざすと発表。

1996年5月現在

アメリカにおける 電子署名 法制化の動向

データ保護をねらいとした「公開キー暗号方式」の本人確認（個人認証）の仕組みとは

PIJ調査研究部情報通信委員会編

イテク時代の今日、新しいテクノロジーの出現は、社会に恩恵をもたらす一方で、新たな問題も生み出す。欧米では、インターネットなどコンピュータ・ネットワークを使った電子取引が盛んだ。しかし、その一方で、ハッカーなどによるデータベースへの不正なアクセスが急増している。

この原因の一つは、従来からある「一枚のカードと一種類のパスワード」によるアクセス管理（本人確認・個人認証）の方法にもある。アメリカでは、新たなアクセス管理の方法が脚光を浴びている。それは、「公開キー暗号方式」あるいは「RSA方式」というものだ。この方式は、これまでの方法とは違い、データ保護の機能を高めるために二種類のパスワードを使ってアクセス管理をしようというもの。簡単に説明すると、そのデータ

（パッケージ）を閉じるためのキー（暗号化するプログラム）と、パッケージを開けるためのキー（暗号を解除するプログラム）の、二種類のキーを使う仕組みだ。

具体的には、「公開されたキー（カギ）である暗号（パスワード）」と、個人個人が持つ「秘密のキーである暗号（パスワード）」とを使い、コンピュータ・ネットワーク上には秘密のキーである暗号を流さないことで、データの安全性を高める仕組みだ。この仕組みを使えば、ハッカーなどによるデータの盗み読み、データの改ざんなどを防ぐことができる。また、個人認証、つまり本当に本人であるかどうか、も的確に判断できる。このため「電子署名」としても使える。アメリカでは、目下、データ保護ないしはプライバシー保護を強化した上で、政府機関を電子化しよう

という動きが急だ。その一環として、電話回線など情報通信ネットワークを使ったさまざまな公的ファイルの流通システムに、「公開キー暗号方式」のアクセス管理の手法を採り入れようと検討がすすめられている。

一九九五年に、ユタ州は、全米に先がけて、「公開キー暗号方式」のアクセス管理の手法を導入することをねらいに法律を制定した。同法は、「デジタル（数表示式）署名法（Utah Digital Signature Act）」とこの名称からも分かるように、コンピュータでデータ処理された公的ファイルへの「電子署名」を、法的に認知することがねらいの法律である。今後、同州では、訴訟ファイル、電子納税申告ファイルと、順次、さまざまな公的ファイルの電子送達に電子署名を認めていくことになって

アメリカにおける電子署名法制化

いる。このユタ方式のアクセス管理の手法は全米の注目を集めている。

一方、わが国でも、国税庁は西暦二〇〇〇年をめどに「電子納税申告」制度を導入する方針を明らかにしている。データ保護のためにはむろんのこと、情報通信ネットワークを使って納税申告データを完全にペーパーレスの形で送信するためには、「署名（記名）押印」方法の電子化も必要不可欠だ。

この意味では、「公開キー暗号方式」の個人認証（電子署名・アクセス管理）の仕組みやアメリカでの法制化の動向を点検しておくことはきわめて重要だ。

コンピュータの ネットワーク化が落とす影

欧米では、インターネットなどコンピュータ・ネットワークを使った電子取引が盛んになってきた。電子取引が普及するにつれて、新たにさまざまな問題が生じてきている。

たとえば、アメリカでは、契約のときに入力したクレジットカード番号、共通番号（SSN）社会保障番号）などのパスワードが、ハッカーに盗み読みされる事件が増えている。ハッカーが本人を装って、盗み読みしたパスワードで、口座から預金を

アメリカにおける電子署名法制化

引き出すなどの被害が続出している。また、「良いクレジットカード歴（ホワイト情報）」を持つ人のパスワードを不正に手に入れ、「悪いクレジットカード歴（ブラック情報）」の人に売る、いわゆる「クレジット・ドクター」の被害者も増えている。他にも、さまざまな不正が発覚している。

こうした不正行為の増加こそ、まさにコンピュータのネットワーク化が落とす影の部分だ。

コンピュータ・ネットワークへの不正アクセスが増えるのは、従来からある「一枚のカードと一種類のパスワード」を基本としたアクセス管理（本人確認・個人認証）にも大きな問題がある。つまり、キャッシュカードとその暗証番号（パスワード）にたよる方法では、もはや十分なアクセス管理をすることが難しい時代に入っているということだ。

今日、コンピュータ・ネットワークの利用は、民間部門にとどまらない。行政機関や裁判所などの政府部門にも広がってきている。データ保護ないしはプライバシー保護のための確かなアクセス管理の方法が求められている。

公開キー暗号方式

生まれた背景

データを保護しようとする場合、データ自体を暗号化するのも一つの方法である。しかし、これまでは、必ずしも時間的にもコスト的にも見合わないことから、この方法は選ばれなかった。むしろ、データないしはデータベースに対するアクセスの段階での安全管理を強化する方法が一般的に選ばれている。

不正なアクセスからデータ保護をはかる「アクセス管理」の方法としては、従来から「一枚のカードと一種類のパスワード」の利用が、一般的だ。しかし、今日、この方法では、カード上に暗号化された暗証番号などが、カード読取機で容易に解析されてしまう。このため、一つのパスワードを長い間使い続けることは安全でない時代に入っている。

こうした時代的な要請に沿う形で、アメリカでは、新たなアクセス管理の方法として、「公開キー暗号方式」が脚光を浴びている。この方式の特徴は、データ自体の暗号化とアクセス管理の双方の段階で、データの保護をねらっている点だ。

また、いわば二種類のパスワードを使って管理しようというのも、この方式の特徴だ。つまり、「パブリック・キー（public key／公開キー）」と呼ばれる「誰でも知ることができる

公開されたキー（暗号・パスワード）」と、「プライベート・キー（private key／秘密キー）」と呼ばれる「本人しか知らない秘密のキー（暗号・パスワード）」を使って管理する。

この場合、「プライベート・キーである暗号は、コンピュータ・ネットワーク上に流さないことで安全性を高め、データを保護しようというものだ。

この方式のうち広く使われているのが「RSA方式」である。この名称は、開発者であるマサチューセッツ工科大学（MIT）の三人の研究者（Rivest, Shamir, Adleman）の頭文字をとって付けられた。

従来の仕組みと比べると

公開キー暗号方式の一番の特徴は、秘密にする情報（メッセージ）

を閉じるキー（暗号化するパスワード）と、開くキー（暗号を解くパスワード）とが違う点だ。つまり、暗号をかけるキーと暗号をはずすキーといった、二種類のパスワードを使っている点だ。これに対し、従来からある方法では、暗号をかけるキーと、暗号をはずすキーとが同じというのが特徴。つまり、一種類のパスワードだけを使っているわけだ。

たとえば、情報通信ネットワークを使った電子納税申告を想定してみよう。この場合、納税者は課税料のデータベースに直接アクセスして申告することになる。

従来の方法によると、メッセージ（申告情報）とともに「キー（納税者番号などのパスワード）」を送ることになる。しかし、この方法では、ネットワーク上にハッカーなどが侵入した場合、メッセージはむろんのこと、キーまでも盗み読みされる危険性は高い。キーとなるパスワードに納税者整理番号のような限定した分野に使われる番号ではなく共通番号を使うとなると、その危険性はなおさら増す。盗み読みされた共通番号は、どのように悪用されても納税者本人は手がつけられなくなる可能性が強い。

したがって、従来の方法による場合でも、データ保護のためには、少なくとも番号は、申告情報とともにメッセージの中に封じ込めた上で電送（通信）する必要がある。また課税料は、電子申告者番号のようない別のパスワードを各納税者に発行する必要がある。

公開キー暗号とは

どんな仕組みか

たしかに、データ保護のために電子申告者番号を使うのも一案である。

開けられる可能性は減るが、送信してきたのが納税者 本人かどうかまでは、確認できない。なぜなら、課税庁の「公開キー」は、以外の者でも容易に知ることができ、そのため、以外の者も、の名前を使って、あとに、「申告ファイル」を送信できてしまうからである。すなわち、「本人確認」までは、できないことになる。

しかし、この本人確認(個人認証)の問題は、公開キー暗号方式の使い方を換え、次のような手順を経ることで解決できる。

〔送信者側〕

納税者 は、パッケージ(申告データファイル)を、自分の秘密キーで閉じる(暗号化プログラムを使って、データを暗号化する)。

このまま送信すると、の公開キーで、このパッケージが途中で開けられてしまう可能性がある。

そこで、 は、そのパッケージを課税庁 の公開キーでもう一度閉じる。つまり、二重にカギをかけることになる。

次に は、パソコンと通信回線を使って、暗号化したパッケージ(申告ファイル)を、課税庁 に、送信する。

〔受信者側〕

アメリカにおける電子署名法制化

課税庁 は、送信されたパッケージ(申告ファイル)を、自分()の秘密キーで開ける。

そのパッケージの中からは、の秘密キーで閉じられた申告ファイルが出てくる。

(最後にこのパッケージを閉じたのは、 の公開キーであるから、対になっている の秘密キーでなければ開けられない。)

この段階では、申告ファイルの自身は読めないものの、差出人()の氏名は表示できるので、誰の公開キーを使えばよいかは判断できる。

(最初にこのパッケージを閉じたのは、 の秘密キーであるから、対になっている の公開キーでなければ開けられない。)

そこで、課税庁 は、納税者の公開キーを持ち出してきて、そのパッケージ(申告ファイル)を開き、その申告データを、の税務データベースに書き込み、以後の税務処理を開始する。

〔本人確認と申告書の受理〕

以上の手続(アクセス管理)を経て、第一に、課税庁 に送信された納税者のパッケージ(申告ファイル)はまちがいないく、本人のものであることが確認される。

なぜなら、 がパッケージを開けるに使ったのは、「 の公開キー」である。ということは、最初に のパッケージを閉じたのは、このキーと対になっている「 の秘密キー」以外のキーではないということになる。そして、「 の秘密キー」を持っている人物は、本人しかいないという事実がある。

したがって、このパッケージを送信してきたのは、「間違いなく、本人である」との、本人確認が完了する。その結果、そのパッケージにしまわれていた「申告ファイル」にもとづく所得申告も、適法に完了する。

このように、「公開キー暗号方式」は、本人確認(個人認証)の仕組みとしても使うことができる。

現在、アメリカなどで、一般に「電子署名(electronic signature)」といわれ実用化されているのは、この仕組みをさす。

したがって、この方式のもとでは、電子署名 (日本では 電子印鑑?) とは、その名称は 署名 (印鑑) であっても、実質は、デジタル(乱数表示)化された暗号をさす。

公開キー暗号は

どう管理されるのか

公開キー暗号方式を使えば、相互に相手を確認した上で、重要な情報の交換も安心してできる。キーとなる暗号も乱数でつくられるため、刻々と別の暗号に変えることができ、安全性も高い。

ただ、公開キー自体は、各々が自由につくったのでは混乱する。また、偽造も容易になる。したがって、公開キーを認証・登録する公的機関の創設が求められる。

電子署名の法制化は
なぜ必要か

公開キー暗号方式は、データの保護の面はもちろんのこと、アクセス管理(本人確認・個人認証)の面でもすぐれている。

しかし、この方式は、自署捺印(記名押印)など、従来から慣れ親しんできた個人認証制度と相入れない面も多々ある。

特に日本では、法改正なくしては、この方式の採用は難しい。そこで、世界に先がけて「電子署名」を法制化したアメリカ・ユタ州の実状をみておきたい。

ユタ州デジタル

署名法のあらまし

ユタ州は、従来から州政府機関の

電子化を積極的にすすめてきた。これまで、コンピュータとモデムを使い、各種の訴訟ファイルを、情報通信ネットワークを通じ、州裁判所に送達することを認めている。

しかし、署名 による認証がネットワークとなり、パフォーマクな電子送達はなかなか実現できなかった。

証拠資料となるデータはよいとしても、署名が必要な訴状などは、たとえコンピュータでデータ処理されていても、電子送達ができなかった。

こうした点を改善することをねらいに、ユタ州は、一九九五年に、「デジタル（数表示式）署名法（Digital Signature Act）」を制定した。

この法律の制定により、ユタ州においては、電子署名 の使用が法的に認知されることになった。

ユタ州のデジタル署名法は、全米で初めてデジタル署名を法的に認めたとともに意味がある。また、同時に、同法では、データの不正利用、偽造など安全面に配慮し、「公開キー暗号」の仕組みを採用した点が特色といえる。公開キー暗号方式を採用したことから、デジタル署名を行うおつという者は、二種類のキー暗号を持つことになる。

つまり、一つは、「プライベート・キー（private key／秘密キー）」であ

る。そしてもうひとつは「パブリック・キー（public key／公開キー）」である。

秘密キー は、各個人が他人（家族も含む）に知られないように保管することになる。通常のデータと違い、パソコンに内蔵（接続）されたハードディスクではなく、フロッピー・ディスクに記録し、保管する。

これは、コンピュータ・ネットワークを通じて、自分のコンピュータに侵入され、秘密キーを盗まれないよう、コンピュータの本体とは別の場所にしらう必要があるからである。

一方、公開キー は、所定の機関が設置するデータベースに保管する。この機関は、いわば銀行の暗証番号（パスワード）を管理するデータベースに類似するものとみてよい。

当面、ユタ州でのデジタル署名は、州裁判所に提出される訴訟ファイルに使われる。

このデジタル署名の認証は、前節（電子署名としても使える）で述べた手順により行われる。

まず、ファイル提出者である発信者が、自分の秘密キーでパッケージを閉じ、そのパッケージを州裁判所に送信（送達）する。一方、パッケージを受け取った州裁判所の書記官は、公的機関のデータベースに保管

されている、発信者の公開キーでパッケージを開けることにより、本人確認を行う形となっている。

なお、今後、ユタ州では、このデジタル署名を、順次、電子納税申告など行政分野にも利用を拡大していく計画である。

広がりを見せるユタ方式

ユタ方式の 電子署名 の法制化は全米の注目を集めている。

オレゴン、カリフォルニア、ワシントン、フロリダなど、多くの州で法制化に向けた検討が開始された。

一方、連邦レベルでも、ユタ方式の採用に向けた検討が盛んだ。連邦弁護士会は、訴訟ファイルの電子送達のパログラムに、ユタ方式の電子署名が使えるように、ガイドラインの制定に動いている。

また、連邦課税庁（IRS）も、ユタ方式の電子署名が広がれば、いずれは電子納税申告プログラムの採用を考えざるを得ないとみている。

アメリカの国益もからむ

公開キー暗号技術

公開暗号キー方式は、アメリカ国内はもちろんのこと、国際的にも注目を浴びている。わが国でも、電子納税申告を普及させることなどを考

えれば、民間部門のみならず政府部門への公開キー暗号テクノロジの導入を検討する必要がある。

しかし、ここで、アメリカの国益もからむ大きな問題が生じている。

すでに見たように、公開キー暗号方式の実体は、公開キーと秘密キーとを組み合わせ、一つの暗号とするコンピュータ・プログラムである。

この方式は、暗号化のテクノロジであると同時に、暗号解読のテクノロジでもある。もう少し簡単にいえば、「暗号のコード化と暗号コード破りのテクノロジ」といってよい。民間に役立つとともに、軍事的にも利用されているテクノロジである。

アメリカの国家安全保障局（NSA）は、この種のハイテクが世界中で使われることに強い懸念を示している。

事実、RSA方式の公開キー暗号についても、キーの長さが二五六ビット（三二バイト）を超えるものについては、海外への技術移転を禁止している。これは、解読が難しい長いキーが世界中に回ることを望んでいないためだ。

もちろん、この背景には、アメリカの安全保障の問題がある。つまり、暗号キーが長いと、国家安全保障局（NSA）が海外のデータ通信を傍受し、コンピュータで解読するのに時

間がかかり過ぎることに、強い懸念があるためだ。

アメリカの言い分もある。しかし、インターネットに見られるように、コンピュータ・ネットワークは日々刻々とグローバル化している。

それにつれて、いかに確なデータ保護をはかるかは、グローバルな課題となっている。

公開キー暗号テクノロジは、ハイテク時代のデータ保護になくはないものとして、国際的にも高い評価を受けている。このハイテク技術の国際移転、さらには、この技術を応用したアクセス管理の仕組みのグローバルな運用をどうすすめるかは、緊急な課題だ。

わが国でも、暗号化テクノロジをベースに、ICカードなどと組み合わせたコンピュータ・ネットワークやデータベースへのアクセス管理の研究がすすめられている。

ただ、RSA方式がアメリカ国内で普及し、データ暗号化規準（DES）を国際的に統一しようということになれば、アメリカの力は無視できない。わが国の技術者が、いかに優れたすぐれたアクセス管理のテクノロジを開発したとしても、RSA方式が世界標準となる可能性も、強い。

アメリカにおける電子署名法制化

いずれにしろ、この分野でも国際的リーダーシップを發揮できそうもないのがわが国の実情だ。とは言っても、アメリカの動向をじっと見守るだけでよいのかは、すこぶる疑問である。

ちなみに、『インターネット』（岩波新書上巻）の著者でもある村井純・慶応大学助教授に、わが国でのRSA方式の検討状況について、インターネット経由で質問してみた。

同助教授によると、現在、通産省が二つの委員会で検討を行っており、近く郵政省でも委員会を発足させる予定という。また、地方公共団体レベルでは、神戸市が検討を行っているという。わが国での「電子署名」の普及にあたっては、上記の委員会が、RSA方式の採用を、各機関に推奨するといった形ですすめられるのではないかとのこと。

一方、国際的な普及については、公開キー暗号テクノロジの移転に対する輸出規制問題がネックであり、現状では、メドがつかっていないとのことであった。

R

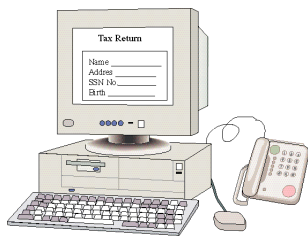
《追記》

パソコンで手書き署名

最近のパソコン雑誌の記事によれば、本人の手書きの署名を画像に変換してネットワーク上で個人認証に使う、文字どおり「電子署名」のソフトが、米国で登場したとのことである。

このソフトは、インターネットに接続されたパソコンで、デジタルという画像取込装置を使い、本人が手書きの署名をする。このソフトを起動するとその署名の画像データが暗号化され、本人認証を行うサイト（他のインターネット上のコンピュータ）に送信される。

ネットワーク上でのクレジット決済、保険申込、税の確定申告などへの応用が考えられているという。



ひとこと
NTTの電話番号表示サービス、あいまいさ残すスタートは危険

NTTは「発信電話番号表示サービス（コーラーID Caller ID）」の試験サービスを近く始める。このために、4月18日に郵政大臣に認可申請をした。このサービスが正式に開始されれば、電話をかけた人の電話番号は表示が原則となる。つまり、これまでの不表示の原則が表示を原則とするルールに大転換する。

コーラーIDは、迷惑電話の防止などとかく着信者側のメリットが強調されがち。だが、悩み相談、税務相談など、発信者側のプライバシー保護の問題も山積している。

NTTは、かける前に「イヤホン」表示するか、ブロックの申込みで不表示とすることも可能という。だが放つて置けば表示されてしまう。

NTTは、こうした大転換を事務レベルで処理しようとしている。法律上の根拠を明確にした上で導入しようとしていない。この点、アメリカでは、コーラーIDを「盗聴」の一種と見たうえで、国民の代表者で構成される議会（連邦・各州）が制定した法律（電気通信プライバシー法）に根拠を置いた上で導入している。

NTTの狙いは何か、発信者のプライバシーは大丈夫なのか。あいまいさを残すスタートは危険だ。次号で詳しく点検してみたい。

《シリーズ・電子申告とは何か》

各国の電子納税申告(1)

アメリカの実情をさぐる

朝日大学教授 石村 耕治

国税庁は、昨年(九五年度)一〇月五日に開かれた全国国税局長会議で、「電子申告(electronic filing)制度を導入する方針を明らかにし、検討を指示した。

《シリーズ・電子申告とは何か》では、「アメリカの実情」を第一回目として、順次各国の電子申告の実情を報告する。

電子申告とは

電子申告は、その究極においては、これまでの「文書申告(paper filing)」とは異なり、納税者などが各自のパーソナル・コンピュータの端末装置から、通信回線を使って課税庁のデータベースに直接アクセスし、納税申告や情報申告(法定資料の提出)を行うことを可能にする。したがって、納税者などは、申告のために課

税庁に向いたり、文書を郵送する必要はなくなる。

海外では、一九八〇年代後半からアメリカ、カナダ、イギリス、オーストラリアなどで、主に個人所得税を対象に電子申告が導入されている。また、アメリカのように、電子申告が連邦から州の段階へと拡大してきている国もある。

国税庁の方針では、まず法人税の申告について電子申告の導入をめざすという。また、導入の開始時期については、九八年三月までに決定するという。

わが国においても、行政の高度情報化、OA化が、これまでにないようなスピードですすんできている。また、こうした傾向は、国のレベルのみならず、地方行政のレベルにも広く及んできている。近い将来、地

方税への電子申告制度の導入も重要な検討課題になるものと思われる。

1 OCR対応型の申告は暫定的なもの

わが国では、八九年一二月から、国税の一部の税目に「光学文字読取装置(OCR=Optical Character Reader)」を活用した申告データの入力方式が採用されている。国税庁のデータベースである「KSK(国税総合管理)システム」の本格的な稼働に伴い、今後多くの申告書がOCR対応型に改められ、申告データの入力が自動化されるものと思われる。当局は、この点を取り上げ、KSKシステムは、あたかもOCRの導入が大きくならぬかあるかのように説明しているらしいがある。

しかし、OCR対応型の申告方式

は、あくまでも暫定的なもののみの方がよい。将来的には、確実にペーパーレスの「電子申告」が主流になり、申告書不要納税システム(Return-free Tax System)中心の時代に入るものと思われる。

これは、一つに、KSKシステムが、「開放型システム間相互接続(OSI=Open System Interconnection)」機能を有している点からも容易に想定できる。つまり、KSKは、国税庁以外の外部のデータベースやシステム、コンピュータ端末との接続を当然に予定したシステムであることから容易に分かる。

また、アメリカにおいて、当初、連邦の課税庁である内国歳入庁(IRS=Internal Revenue Service)が事務合理化をねらいに導入したOCR対応型の申告方式は、期待したほどの成果をあげることができなかった、という事実も参考になる。

OCR対応型の申告は、性格的には、あくまでも文書申告である。誤読や判断不能などの理由により、課税庁内部での処理が必ずしもスムーズに運ばないことは容易に想像できる。

2 アメリカでの

連邦税の電子申告の現状

アメリカにおける電子申告は、一

電子申告とは何か アメリカ編

電子申告とは何か アメリカ編

九八六年に、連邦個人所得税について試験的に導入されたのが始まりである。八六年当初、電子申告者総数は、二万五〇〇〇件程度であった。九〇年からは本格的に導入され、全国規模でIRS（内国歳入庁）への電子申告が可能となった。その後、電子申告は飛躍的に増加していき、九四年には一千五百万件近くにまで及んだ。（表）

表 連邦個人所得税の電子申告件数の推移

年	件数
1986	24,814
1987	77,614
1988	583,462
1989	1,160,516
1990	4,191,242
1991	7,575,000
1992	10,924,000
1993	12,423,000
1994	14,680,000

電子申告制度のメリット
従来からある文書申告の場合、IRSは提出された申告データの処理、コンピュータ入力作業が必要である。多大な労力を要するのみならず、入力ミスなどエラー率は、統計によると17%から19%にもものぼる。

これに対し、電子申告の場合、納税者や申告代行業者が直接IRSのデータベースにアクセスし、申告データの入力を行う。IRSの事務の合理化に資するのはもちろんのこと、

エラー率も〇・五%程度である。アメリカでは、連邦個人所得税のみならず州個人所得税でも、給与所得者などにも広く申告納税制度がとられている。また、わが国の年末調整に類する制度もない。確定申告により税金が還付になる納税者はきわめて多い。

この点に関し、電子申告の場合、申告後二週間程度で税金の還付を行うことができる。これに対し、文書申告の場合には四から六週間もかかる。ちなみに、電子申告利用者の平均の還付額は、九三年度で一、〇二五ドル、九四年度で一、〇八七ドルである。

IRSでは、西暦二〇〇〇年までに、従来からある文書申告に代えて、電子申告を連邦個人所得税についての標準申告方式とする目標をたてて計画をすすめている。

3 電子申告の仕組み

認可電子申告代行業者

アメリカにおいて、電子申告を望む納税者は、通例、代行業者として課税庁の認定を受けた「認可電子申告者（approved electronic filer）」に依頼するのが一般的である。連邦税についてみると、IRSは、認可電子申告者を、「電子申告準備者（electronic return preparer）」、「電子申

告発信者（electronic return originator）」などに分類した上で認定している。

個人、法人、パートナーシップのいずれの事業形態をとっていても認定業者になれる。また、納税申告準備者（income tax return preparer）、IRS登録税務代理士（enrolled agent）、公認会計士、弁護士などの、いわゆる「税務申告代理専門職」の場合も、依頼者の電子申告を行おうとするときには、改めて認可電子申告者とならなければならない。

「電子申告プログラム加入申請書（Application to Participate in the Electronic Filing Program）」（書式八六三三）を提出し、認定が受けられると、IRSから電子申告者番号（EFIN= Electronic Filer Identification Number）、電子送達者番号（ETIN= Electronic Transmitter Identification Number）の二つの認定証（IRS acceptance letter）が交付される。

この番号は、納税者の依頼に基づいて電子申告を行う認可電子申告者の身元確認に使われる。

電子申告の手順

一方、認可電子申告者に依頼して確定申告を望む納税者は、必要なデータを依頼した業者に提供する必要がある。この場合、当該データが原

始資料であるときには、電子申告発信者のみの認定を受けた業者は取り扱うことができない。

いずれにしても、認可電子申告者の本来の仕事は、納税者が提示した数字などの申告データを、課税庁が認定したソフトウェアを使い、自らのコンピュータ端末から通信回線で、課税庁のデータベースに直接入力することにある。

手順としては、申告データの入力完了すると、申告内容が正しいことを証明するために、納税者が自署した「電子申告に係る個人所得税申告の確認書（Declaration of Individual Income Tax Return Electronically）」（書式八四五三）を作成し、IRSに送ることになっている。

認定代行業者である認可電子申告者に依頼して電子申告を行う場合、電子送達料は二〇ドルから八〇ドル、平均で二二ドル程度である。もっとも、納税者が外向いてIRSで電子申告を行う場合には、無料でサービスが受けられる。

4 州レベルでの電子申告導入の現状

州が独自の課税権
アメリカ合衆国は、50の州、八万三、〇〇〇を超える地方団体（郡、

市町村、郡区、学区および特別行政区など）から成る連邦国家である。

アメリカには、わが国の地方税法に相当するような連邦が定めたモデル法典は存在しない。各州は、それぞれ独自の視点から税制をデザインできる固有の権利を有している。

このため、たとえば、ワシントン州のように州所得税を導入していない州もある。一方、州所得税を導入している州も、アラバマ州やユタ州などのように、連邦所得税の課税ベースに基づかずに税額計算を行う州もある。各種の人的控除、投資税額控除などの租税特別措置についても、州によりまちまちである。

また、ニューハンプシャー州のように、ほとんどの州が導入している単段階型の一般消費税（小売売上税など）を導入していない州もある。さらに、税務行政組織、州・地方団体の間での徴税協力体制や納税者権利救済制度などについても、各州は独自の視点からデザインしてきている。

連邦と州税務当局との協力

しかし一方で、連邦議会は、IRSと各州の税務当局が共同で、課税漏れの防止や徴税コストの削減などを含む税務行政の効率化に努めるように奨励してきている。州税務当局

に対する連邦納税者情報の提供の法制化、提供された情報の目的外利用の防止を含む納税者のプライバシー保護のための立法など、州の税務行政の効率化のためにこれまで連邦議会が果たした役割は決して小さくない。

また、連邦と各州の税務当局との間での協力も早くからすすめられている。こうした協力関係をさらに緊密にすることをねらいに、一九九一年には、連邦の首都ワシントンD.C.にあるIRS本庁に「連邦・州関係局（Office of FedState Relations）」が設けられた。この局の主な任務は、各種の「連邦・州共同プログラム（FedState Program）」を立案、実施することにある。

さまざまなプログラムのうち、「連邦・州合同電子申告プログラム（Federal-State Joint Electronic Filing Program）」も重要なものの一つである。このプログラムは、IRSと協力して各州が電子申告を推進していくという趣旨で計画された。このプログラムのもと、個人所得税について、連邦（IRS）に電子申告すれば、州の分についても申告が自動的に受理されることになる。

一九九一年に、パイロットプランとして、IRSとサウスカロライナ州との間で試験的に行われたのが始

まりである。その後、このプログラムへの参加州は次第に増え、九四年には23州、九五年には30州が参加している。

一方、州によっては、この合同電子申告プログラムには参加せずに、電子申告代行業者と組んで独自の電子申告制度を導入しているところもある。また、州全域にわたり導入しているところもあれば、パイロットプランとして州内の一部地域を対象に試験的に実施している州もある。大方は、対象を州個人所得税に絞っているが、その他の税目にも対象を広げている州もある。

電子申告を導入している州

九五年二月現在、何らかの形で電子申告制度を導入している州は36にのぼる。それらは、アーカンソー、カリフォルニア（独自）、コロラド、コネチカット、デリラウエア、ジョージア、アイダホ、イリノイ（合同、独自）、マサチューセッツ（独自）、ミシガン、ミネソタ（独自）、ミシシッピ、ミズーリー、モンタナ、ネブラスカ、ニュージャージー、ニューヨーク、ニューメキシコ、ニューヨーク、ノースカロライナ、ノースダコタ、オクラホマ、オレゴン、ペンシルバニア（パイロット）、ロードアイランド、サウ

スカロライナ、テキサス、ユタ、バージニア、ウエストバージニア、ウイスコンシンの各州である。

5 各州での電子申告制度の活用状況

一般に、州レベルでの電子申告制度導入の歴史は浅い。このため、制度を導入している州の数が、導入していない州の数を上回ってはいるものの、その定着度や評価などははっきりしない。これらの点を探るために、以下において、いくつかの州をとり上げ、電子申告制度、さらには電話申告制度について点検してみる。

コロラド州

コロラド州は、一九九四年に、連邦・州合同電子申告プログラムに参加する形で、州個人所得税について電子申告を導入した。同年の利用件数は、試行年ということもあり、二二〇〇件程度にとどまった。

コロラド州税務当局（Colorado Department of Revenue）によると、これらのうち、重大な問題があったのはたった二件であったという。したがって、全体的にみると、電子申告は、正確な申告に寄与し、データ処理や税還付の迅速化に貢献している、との肯定的な評価を行っている。

電子申告とは何か アメリカ編

電子申告とは何か アメリカ編

また、州税務当局は、州個人所得税の電子申告を促進することをねらいに、連邦（IRS）で電子申告者として認可された 税務申告代理専門職 を、州税上も自動認可する方針を打ち出している。さらに、こうした認可業者が、州税務当局が認定したソフトウェアを使い、連邦個人所得税と州個人所得税の電子申告を一括して所轄の連邦課税庁（IRS）に行うことを認めている。

この場合、IRSは、内部的には、一日以内に州税に係る電子申告データを、電子メールで州税務当局に転送する手続をとることになっている。また、州個人所得税の還付は、申告データの転送後一四日以内に行われることになっている。

カリフォルニア州

カリフォルニア州は、一九九五年に、州個人所得税について独自の電子申告プログラムを始めた。州税務当局（FTB= California Franchise Tax Board）によるこのプログラム開始一カ月後の九五年三月現在で、五〇〇〇件程度の申告が電子申告で行われているという。

また、電子申告の場合、税の還付は申告後七日以内に可能であるという。連邦（IRS）では、電子申告

が不正還付の温床 となりつつあることが大きな問題となっている。こうした点を含め、カリフォルニア州税務当局は、同州では電子申告を開始したばかりであり、いまだ的確な評価は下し得ないとしている。しかしながら、電子申告の場合、文書申告の場合に税務当局側に生じるような申告データ処理時の入力ミスの問題はほぼ解決できた、としている。

マサチューセッツ州

マサチューセッツ州は、一九九五年から、電子申告プログラムに加え、新たにプッシュホン（touch tone phone）を使った「電話申告」（Telephone）プログラムを導入した。

端的に言えば、電話申告とは、プッシュ回線を使って、納税者自身が、課税庁のデータベースに自らの申告データを直接入力し、確定申告を行う制度である。

電話申告は、電子申告の場合とは異なり、コンピュータ端末がなくともペーパーレス申告を可能とする。したがって、納税者は、コンピュータ端末を持つ申告代行業者の手を借りる必要がない。納税者は、たとえコンピュータの知識がなくとも、プッシュ回線を使って自分で手軽にペーパーレス申告できるのが特徴といえる。

電話申告制度とは

電話申告は、一般に、給与所得者など余り複雑な税務処理を必要としない納税者に適している。より複雑な処理を必要とする納税者は、むしろ電子申告向きであり、電話申告には適さない。

マサチューセッツ州の場合、次の条件に合う州個人所得税納税者に対し、電話申告を認める。

- ・ プッシュ回線契約者であること
- ・ 課税年度以降、申告時と同じ住所に住む州居住者であること
- ・ 給与およびチップに係る所得を得ている者
- ・ 各種の人的控除等を行った後の所得が八万ドル以下であること
- ・ 利子所得がある場合、州内の銀行から支払われているものに限り、行われていること

・ 予定納税の対象者でないこと

以上の条件に合う場合で電話申告を望む納税者は、あらかじめ州税務当局（Massachusetts Department of Revenue）の承認を受けなければならぬ。承認されると、納税者には、「電話申告書」や「申告の手引き」とともに、「電話申告者整理番号」が郵送される。

納税者は、申告の手引きに従って、電話申告書に数字等のデータを記入

する。次に、これらの申告データを、プッシュ回線を使って、順次、州税務当局のデータベースに直接入力していく。申告データの入力が完了すると、納税者には、当該年度の確定申告が行われたことを確認する番号が伝えられる。

以上が、電話申告のおおまかな手順である。

マサチューセッツ州での最初の年の電話申告プログラムは、申告期限である九五年四月一八日に終了した。新しいプログラムを開始した年ということもあり、州税務当局は、一万三、五〇〇ドル相当額の抽選景品付きで、電話申告のPRに努めた。また、事前に相当数の適格納税者を選抜し、電話申告の承認を与える方策も採られた。

州税務当局によると、今後五年かけて、給与所得者を中心に、複雑な税務処理を必要としない州個人所得税納税者は電話申告を原則とする、方向をめざすという。また、このプログラムの推進により、年一〇万ドル程度の徴税コストの削減が可能という。

6 わが国での課題と展望

アメリカにおける電子申告の展開について、電話申告の実情も含めて、限られた紙幅で点検してみた。わが

国において、国税、さらには地方税について電子申告制度の導入を検討する場合には、参考とすべき点も少なくない。しかし、その場合にあっては、日米双方における申告制度および徴収制度等の面での基本的違いにも十分な注意を払う必要がある。

日米双方の申告制度等の違い

たとえば、アメリカでは、個人所得税については、連邦はもちろんのこと州レベルでも、給与所得者を含む全納税者について、申告納税制度がとられている。わが国の年末調整に類する制度もない。

一方、わが国では、個人住民税には賦課課税制度が採用されており、しかも国税である所得税の確定申告提出者や給与所得者は原則として申告不要とされている。また、給与所得者の市町村民税は特別徴収によることが原則とされている。さらに、個人の道府県民税の賦課徴収は、原則として市町村に委託し、市町村民税の賦課徴収とあわせて行うことになっている。

以上のように、わが国では、納税者の大多数を占める給与所得者でできるだけ課税庁と関わりを持たせまいとする、特異な課税の仕組みが形造られている。

ところが、アメリカの状況から分かるように、電子申告（電話申告を含む。以下同じ）の最大のメリットは、給与所得者を始めとした余り複雑な税務処理を必要としない納税者に対し、税の還付を迅速に行うことにある。したがって、こうしたメリットは給与所得者にも完全な自主申告納税が保障された仕組みのもとで最大限に発揮できる。この点、個人所得税から電子申告を始めたアメリカとは異なり、国税庁が、まず法人税について電子申告の導入をめざすとしたのは、わが国の特異な給与所得者課税の仕組みにねざしているのみでよい。

電子申告の普及と不正申告の増加
近年、アメリカでは、電子申告制度が新たな問題に突き当たっている。不正還付の急激な増加である。

電子申告では、きわめて容易にデータの改ざんなどができることが一因である。また、電子申告が迅速な税の還付がセールス・ポイントになっている点も原因である。

つまり、電子申告の場合、課税庁は、PR どり、きわめて限られた期間内で税の還付を行わなければならない。このため、納税申告データと、源泉徴収義務者などから提

出された情報申告データを適切に処理した上で突き合わせ、照合するための時間的余裕がないことが原因である。

いかに納税申告の面で電子申告がすすんだとしても、情報申告の面で磁気テープやフロッピー、光磁気ディスクなどによる「磁気媒体申告(magnetic media filing)」がすまない限り、課税庁側でのデータ照合の迅速化は難しい。この点は、複雑な税務処理を必要とする法人税についての電子申告の導入にあたっては、より重要な課題となる。

一昨年、IRSは、電子申告を悪用した不正還付に対処するために、被扶養者の納税者番号(Social Security Number)のチェックの強化など一連の防止対策を実施した。ところが、このコンピュータ・チェック強化策のため、ささいなエラーではじかれる申告が続出してしまった。申告を受け付けているIRSのサービスセンターによつては、二〇%を超える電子申告が不受理(リジエクシオン)となり、新たな問題となっている。

こうした問題に嫌気をさした納税者や税務申告代理専門職の間では、九五年の申告では電子申告をやめ、文書申告に戻る動きも強まった。

納税者の視点で

電子申告を考えよう

アメリカの現状をみる限りでは、還付申告を行う納税者を除けば、電子申告は余りメリットはない。IRSには、電子申告を奨励するために源泉税率をアップし還付申告者を増やしてはどうか、といった不条理なプランまでであると聞く。いずれの国においても、新たな制度の導入にあたっては、とかく、行政の都合が優先し、納税者の視点が忘れられがちである。

わが国での電子申告の検討にあたっては、行政の都合だけを優先することのないように、納税者、国民に開かれた議論が展開されなければならない。とりわけ、納税者のプライバシーの保護など、新たに生じる問題に対し、包括的なセーフガードをどう設けるか、最優先の課題として取り組まなければならない。

(次号へ続く)

電子申告とは何か アメリカ編

新しいEUデータ保護指令を読む

《ヨーロッパの動向》

欧州連合

新しいEUデータ保護指令を読む [上]

PIJ 調査研究部 EU 法検討小委員会編

一九九五年二月二〇日、EU (European Union) つまり欧州連合は、プライバシー保護に関する新しい指令を採択した。この新指令のねらいや内容骨子などについて、必要な条項を訳出〔抄訳〕してわが法との比較においてコメントしてみる。

新指令は、正式には「個人データの処理およびその自由な移動に係る個人の保護に関する指令」(Directive on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data) という。一般には、「データ保護指令」(Data Protection Directive) と呼ばれている。

新指令は、一九九〇年七月にEC から加盟各国に草案として提示され、協議が続けられていたものを、最終的に採択したものである。

EUには、一九八〇年に採択され、

八五年に発効した「個人データの自動処理に関する個人の保護のための協定」がある。この協定に比べ、今回新たに採択されたデータ保護指令は、とくに高度の個人のプライバシーの保護をねらいとしている。この新指令は、EU加盟国間の個人のプライバシー保護の新しい基準となる。

EU加盟国は、原則として3年以内に、この新指令に適合するようにデータ保護を目的とした国内法を整備するよう求められている。

新指令の採択の背景には、ヨーロッパ市場の統合という現実がある。とりわけ、個人データの加盟各国間の自由な流通の確保、EU域内での情報通信ネットワークの整備などをすすめるにあたり、加盟国のプライバシー保護措置を均一化しておこうということにねらいがある。

新指令は、加盟各国間での調整と妥協の産物といえるものの、きわめ

て包括的な内容となっている。十五の加盟国に「個人データの処理」を規制する国内法の制定・改正を求めている。

今日の電子通信技術の発展は、まさに驚異的ともいえる。高度情報化社会は、私たちのくらしにプラスとなる面が多い。しかし、一方では、情報スーパーハイウェイ構想やマルチメディアの普及など、個人のプライバシーの保護の側面からはマイナスに作用しかねない現象も多い。とりわけ、こうした構想や先端技術が行政サービスとの結びつきを強めていく場合、従来から考えられてきたデータ保護法制とどのようにマッチさせていくのかは大きな課題となる。

国民総番号を使い、各種の行政機関や民間機関のデータベースをネットワーク化し、分散処理型の巨大なナショナル・データベースの構築も不可能でない時代に入ってきている。また、こうした包括的なデータベースとインターネットのような地球規模のコンピュータ・ネットワークとが結合されることでもなれば、一國規模でのプライバシー保護策などは、ほとんど意味をなさなくなる。

新指令は、こうした今後一層深刻になると思われる課題に対しては、

ひとくちメモ・EUの機構

マーストリヒト条約(欧州連合条約 Maastricht Treaty on European Union)は、一九九三年一月に発効した。これに伴い、フランス、ドイツ、ベルギー、イギリスをはじめとした欧州共同体(EEC = European Communities)加盟12ヶ国は、「欧州連合(EU = European Union)」を設立した。(なお、ECはいまだEUの中核的組織として存続している。)

現在、EU加盟国の数は、九五年一月からのオーストリア、スウェーデン、フィンランドを加え、十五ヶ国。

EUの機構は、閣僚理事会(European Council of Ministers)、欧州議会(European Parliament)、欧州委員会(European Commission)、欧州裁判所(European Court of Justice)の四者からなる。

この四者は、立法、行政、司法の三権を分かち合っている。

立法府にあたるのが、加盟国の閣僚によって構成される閣僚理事会と、五年ごとに加盟国住民の直接選挙で選ばれた議員で構成される欧州議会である。前者の閣僚理事会が実質的な立法権を握っている。後者の欧州議会は、予算案を含む閣僚理事会提案を修正する権限など、限られた立法権を持つに過ぎない。

行政府にあたるのが、欧州委員会である。また、司法府にあたるのが、欧州裁判所である。

必ずしも十分な対応策を示しているとはいえない。かなり、限定的な対応策を示しているに過ぎない。

新指令では、とくに適正な水準の保護を保障していない第三国へのEUからの個人データの移転を原則として禁止している(25条)。この点について、加盟各国と欧州委員会は、情報交換を行うとともに、データ移転の防止策を講ずることになっている。

また、加盟国の監視機関などで構成される個人データ保護のための作業部会が設置されることになっている(29条)。この作業部会では、第三国における国内でのデータ保護の水準などについても点検、答申を行うことになっている。したがって、新指令は、わが国などデータ保護法制の整備が遅れている諸国にとっても、その影響は決して少なくはない。

ヨーロッパ諸国と自由に個人データを交換できるようにするためには、わが国においてもデータ保護のための積極的な対応が必要といえる。個人データに対する法的保護措置の民間部門への拡大、手作業処理データへの法的保護措置や独立した監視機関(プライバシー監視オンブズマン)の新設など、現行の個人情報保護法の抜本的な見直しは急務といえる。新指令のうち、訳出(仮訳)が必

要と思われる重要な項目をあげると次のとおりである。

1	データ保護指令の適用対象
2	データの質に関する原則
3	データ処理の適法性の根拠に関する原則
4	センシティブデータの処理
5	犯歴等の処理
6	国民番号
7	個人データの処理と表現の自由
8	データの主体に対する通知
9	データ主体のアクセス権 (以上、本号に掲載)
10	適用除外および適用制限
11	データ主体の異議申立権
12	自動処理データでは処分を受けられない権利
13	データ処理に関する秘密保持および安全確保
14	監視機関に対する届出義務
15	届出の内容
16	事前検査
17	データ処理作業の公開
18	司法救済、責任および罰則
19	第三国への個人データの移転
20	行動綱領
21	監視機関
22	個人データの処理に関し個人を保護するための作業部会

1 データ保護指令の適用対象(第3条)

データ保護指令は、公的部門間および私的部門間双方におけるあらゆる個人データ処理に対し原則として適用される。

データ保護指令は、自動(コンピュータ)処理の場合にはもちろんのこと、手作業処理の場合にも適用される。ただし、手作業処理の場合に対する指令の適用は、準備などを考慮し、12年間の猶予が認められる。なお、データ保護監視機関への届出は、自動処理の場合に限り義務づけられる。

データ保護指令は、適用対象外となる「個人データ」を「純粋に個人の活動もしくは家庭生活」に係る情報に限定する。したがって、これら以外の「自然人もしくは自然人のもの」と識別できるあらゆる「情報」に対し、原則としてデータ保護指令は適用される。

なお、加盟国は、公益上の理由によりデータ保護指令の適用を留保できる。例としては、公安、防衛など国家の安全保障および刑事手続き上の特別の必要性がある場合があげられる。

《コメント》

データ保護指令はきわめて包括的である。公的部門はもちろんのこと、私的部門にも適用される。つまり、各加盟国に対しオムニバス方式の国内法(データ保護法、プライバシー保護法、個人情報保護法)を制定するように求めている。

現在でも、イギリス、フランス、ドイツなど、主要なEU加盟国の国内法は、オムニバス方式に従っており、公私双方の部門に適用される。

セグメント方式の法律、つまり公的部門のみ適用されるわが国の個人情報保護法とは対照的である。民間会社などが保有する個人データにも法の保護が及ぶのは、欧州では常識である。わが法もEU各国並みの保護を保障するための改正が必要である。

スウェーデンのように、EU加盟国であっても、いまだ自動処理データのみを国内法上の保護の対象としている例もある。この点、データ保護指令では、手作業処理データにも法の保護が及ぶように国内法の改正を行うように求めている。

さらに、法の適用除外についても、できるだけ狭く規定するように求めている。これは、とかく各加盟国の国内法が適用除外を広く規定する傾

新しいEUデータ保護指令を読む

新しいEUデータ保護指令を読む

向にあるためである。
 ちなみに、これらの点は、わが法
 においても問題となっているところ
 である。プライバシー保護の強化の
 観点から、法改正が急がれるところ
 である。

2 データの質に

関する原則（6条）

加盟国は、個人のデータ処理に関
 し、国内法に次の原則を盛り込まな
 ければならない。

- ・ 公正かつ法律に基づき処理す
 ること。
- ・ データの収集目的が特定、明
 確かつ合法的であり、これらの
 目的に合致しない形では処理で
 きないこと。
- ・ 歴史、統計もしくは学術的目
 的のためのデータ処理は、加盟
 国が適切な保護措置をとる限り、
 その目的に反しないものとする
 こと。
- ・ 個人データは、収集する目的
 に照らして十分、適切かつ過剰
 にわたるものでないこと。
- ・ 個人データは、正確であり、
 かつ、必要な場合には最新のも
 のに改めること。個人データが、
 その収集目的ないしは処理目的
 に照らして不正確または不完全

と思われる場合には、それを削
 除もしくは訂正するための必要
 な措置を保障すること。

- ・ 個人データは、収集目的に必要
 とされる期間より長く、データ主
 体を特定できる形で保有されない
 こと。加盟国は、歴史、統計もし
 くは学術利用のために、保有期間
 を超えて個人データを保有しよう
 とするときには適切な保護措置を
 講じるべきこと。

《コメント》

データ保護指令6条は、加盟国に
 各々の国内法で、「法律に基づく個人
 データ処理」の原則を明確にするよう
 に求めている。また、処理の対象とな
 る個人データが、正確かつ最新のもの
 であり、その範囲や期間が適切であり
 過剰にわたるものではないように、国
 内法で制限を明らかにするように求め
 ている。さらに、こうした制限を超え
 る場合には、データ主体に内容訂正権
 を保障するように求めている。

一方、データ保護指令6条は、学
 術目的での個人データの処理につい
 ては、例外的取扱いをするように求
 めている。しかし、警察当局や民間
 の営利企業などが、規制を回避する
 ことをねらいにこの「学術目的の例

外」を濫用する可能性も高い。この
 点について、指令では、「加盟国が適
 切な措置をとる限り」として歯止め
 策を示している。

近年、消費者信用情報機関など民
 間企業や行政機関が、必要以上に個
 人データを収集・保有していること
 が問題となっている。この点、指令
 6条は、個人データ処理の透明性を
 高めるとともに、収集目的に必要と
 なる期間を超えては、特定個人のデ
 ータの保有を禁じたわけである。

3 データ処理の適法性の根拠

に関する原則（7条）

加盟国は、国内法に、次の場合に
 限り個人データの処理ができる旨
 を規定しなければならない。

- ・ データ主体が明確に同意を与え
 ている場合、または、
- ・ データ主体が当事者となってい
 る契約の遂行もしくは契約を締結
 するにあたりデータ主体の求めに
 応じるためにデータ処理が必要で
 ある場合、
- ・ 管理者に課される法的義務を果
 たすためにデータ処理が必要であ
 る場合、
- ・ データ主体の重大な利益を保護
 するためにデータ処理が必要であ

る場合、または、
 ・ データの開示を求める管理者、
 第三者もしくは当事者が法律上の
 利益を実現するためにデータ処理
 が必要である場合

《コメント》

データ保護指令7条は、加盟国は
 各々の国内法で、一般原則として
 「法律に基づく個人データ処理」を明
 確にするように求めている。この原
 則のもと、行政機関や営利企業は、
 本人の同意がある場合を除き、個人
 データの処理については必ず法律上
 の根拠があることが求められる。

4 センシティブデータの

処理（8条）

加盟国は、人種、民族、政治的見
 解、宗教的もしくは思想的信条、労
 働組合員資格を明らかにする個人デ
 ータの処理を禁止しなければならない。
 健康もしくは性生活に関するデー
 タ処理についても同様に禁止しな
 ければならない。

ただし、次の場合には別である。
 ・ こうしたセンシティブデータの
 処理について、本人の明確な同意
 がある場合（もっとも、加盟国の
 国内法が本人の明確な同意があつ
 ても、こうしたデータの処理を認

めないと規定しているときを除く)
 ・国内法で適切な保護措置が講じられていない場合で、雇用関係法において管理者の義務や特別の権利を遂行するためにデータ処理が必要なき

・適切な保護措置を講じた上で、政治思想、宗教、労働組合上の目的を持った財団、社団もしくはその他非営利目的の団体の合法的活動を行う過程で遂行されるセンシティブデータの処理。ただし、この場合、当該処理は、その目的に関連し、その団体の構成員もしくはその団体と日常的な接触のあるものに関するものに限定していること、さらには、当該データはデータ主体の同意なしには第三者に開示されないこと、とされていないければならない。

・データ主体が明白に公にしたデータ、または軍の編成、軍事教練、防衛もしくは法的請求に必要なデータ、に関する処理。
 ・医療機関が行う投薬、治療などの目的で必要とされるセンシティブデータの処理。ただし、この場合、加盟国の国内法ないしは国内の資格団体が制定した規則のもとで職業上の守秘義務を負う者により処理されていないばならない。

・これらの適用除外に加え、加盟国は、重大な公益を護る必要がある場合、適切な保護措置を講じた上で、国内法もしくは監視機関の決定により独自に適用除外を設けることができる。

《コメント》

個人データの中でも、思想、信条、宗教など、特定のセンシティブ情報（「特定情報」）については、より強固な保護が必要なきとはいつまでもない。

データ保護指令8条は、加盟国に各々の国内法で、特定情報を保護するように求めている。現在、EU加盟国の中では、スウェーデンやフランスなどが特定情報を保護する規定を置いている。

ちなみに、わが国の個人情報保護法はこうした特定情報を保護するための規定を置いていない。

5 犯歴等の処理（8条5項）

犯罪、刑事有罪判決もしくは国家安全措置に関するデータの処理は、公共機関の監督のもと、あるいは国内法で適切かつ特別の措置が講じられている場合に限り、これを実施することができる。なお、刑事有罪判決に関する包括的な記録は、公共機関の監督のもとでのみ保管する

ことができる。
 また、加盟国は、行政上の制裁もしくは民事訴訟に関するデータは公共機関の監督のもとで処理するように義務づける規定を設けることができる。

《コメント》

特定のセンシティブ情報の中でも、犯歴のような個人データの処理・保有については、とくに厳格な規制・法の保護が必要である。データ保護指令8条5項は、加盟各国に対し国内法で強固な保護を与えるように求めている。

6 国民背番号（8条7項）

加盟国は、国民識別番号、その他の身元確認または一般的適用に関するデータ処理の要件を明確にしななければならぬ。

《コメント》

官民が多目的で共通して利用することを前提とした国民総背番号（共通番号）の是非については、EU加盟国の間でも議論の分かれるところである。

ドイツのように、その導入は憲法違反という国もある。一方、スウェーデンのように、完全なデータ監視

国家と化し、共通番号が生活のすみずみまで行き渡っている国もある。
 データ保護指令は、この点についての議論を回避している。そして、8条7項で、単に制度の利用にあたっては、その要件を明確にするように求めるにとどめている。

7 個人データの処理と表現の自由（9条）

加盟国はもっぱら報道、芸術もしくは文学上の表現のためにのみ行われる個人データの処理について、表現の自由とプライバシー権とのバランスをとるため必要な規定を設けなければならぬ。

《コメント》

低俗な、プライバシーや性表現などを売り物とした報道、芸術などについては、表現の自由との関連で解決の難しい問題も多い。データ保護指令9条は、加盟各国に、国内法でバランスをとるために必要な規定を置くように求めている。

8 データの主体に対する通知

本人からデータ収集を行っている場合（10条）

加盟国は、国内法で次の点について規定しなければならない。

新しいEUデータ保護指令を読む

新しいEUデータ保護指令を読む

・データ主体から本人に関するデータを収集する場合には、その機関の管理者もしくはその代理人の身元、データの処理目的などを本人に通知しなければならない。ただし、本人がこれらの事実を知っているときは、その限りではない。

・本人に通知されるべき情報には、当該データの受領者等は誰なのか、質問に答えることが義務づけられているのかあるいは任意なのか、また応答しないときにはどうなるのか、さらにはデータ主体に対し公正な処理が行われることを保障するために、データの収集の状況に応じ、必要なときには本人のデータにアクセスし、内容訂正を行う権利があることなども含む。

《コメント》

データ保護指令10条は、加盟国に、各々の国内法で、データを直接本人から収集する場合の一定事項の通知について規定するように求める。これは、いわゆる「インフォームド・コンセント」を制度化しようというものだ。

わが国の個人情報保護法には、この種の規定は盛りされていない。こうしたデータ収集の場合、「本人は当然に収集について承知している」(『総

務庁・逐条解説』七九頁参照) というのが立法担当者の考えだ。

つまり、「インフォームド・コンセント」など必要ない、というのがわが国での立法者の考えだ。

総務庁行政管理局監修『逐条解説・個人情報保護法(新訂版)』(第一法規)

本人以外からデータを入手している場合(11条)

データ主体以外から本人に関するデータを入手している場合に関し、加盟国は、国内法で、その機関の管理者もしくはその代理人に対し、個人データの記録時、または第三者への開示が予定されている場合には遅くとも最初に当該データが開示されるときまでに、本人に少なくとも次のような情報を通知するように規定しなければならない。ただし、本人がこれらの事実を知っているときには、その限りではない。

- ・ データ処理管理者もしくはその代理人の身元
- ・ データ処理の目的
- ・ データの分類、提供もしくはその処理が行われることを保障するために、データ収集の状況に応じ、

必要ときには本人のデータにアクセスし、内容を訂正する権利なお、以上のような情報の通知は、

データ入手の目的が、統計、歴史ないしは学術研究にあるとき、あるいはその通知が実行不可能もしくは不当に過大な負担をもたらすと思われるとき、または個人データの記録もしくは第三者への開示が法律に明記されることに従っているときには、必要とされない。

《コメント》

データ保護指令11条は、加盟国に、各々の国内法で、データを本人以外から収集する場合の一定事項の通知について規定するように求める。これは、前記10条の場合と同様の理由に基づく。

9 データ主体のアクセス権(12条)

加盟国は、国内法で、いずれのデータ主体に対しても機関のデータ処理管理者から、次のような情報を入手する権利を保障しなければならない。

- ・ データ主体に関するデータが処理されているかどうかの確認、処理の目的等に関する情報、当該データの分類、およびデータの提供先もしくはその分類。

・ 処理データおよびその入手源に関する情報を本人が容易に入手できる方法。

・ 本人のデータの自動処理に関する情報。
ちなみに、以上の情報は、極端な遅れないしは過大な負担なしに、相当期間内に制限をつけずに入手できるようにしなければならない。

・ この指令の規定に違反する処理、とりわけデータの不完全さもしくは不正確さを理由に、そのデータの修正、消去または利用停止が認められること。

・ 指令違反に基づきデータが修正、消去または利用が停止されたことを、当該データが提供されている第三者に通知すること。

ただし、この通知が不可能もしくは不当に過大な負担をもたらすと思われるときを除く。

《コメント》

データ保護指令12条は、加盟国に、各々の国内法で、「情報プライバシー権」すなわち「自己情報のコントロール権(自己情報の流れをコントロールする権利)」を広く認めるように求めたものである。したがって、データ主体は、自己情報の開示および訂正等を権利として請求できる。

欧州閣僚理事会

欧州議会

欧州裁判所

これに対し、わが国の個人情報保護法では、「処理情報の開示」(13条)は権利として請求できるものの、「処理情報の訂正等」(17条)は権利としては請求できない。単に、申し出ができるに止まる。

このような法構成となっている背景には、「自己情報コントロール権」は、わが国ではいまだ確立された法概念ではない、とする立法担当者の消極的な姿勢(『総務庁・逐条解説』一四七〜八頁参照)があるためだ。

つまり、わが国では、自己情報の開示、訂正等を権利として認めるかどうか、あるいは申し出をどう扱うかは、あくまでも 役人のお情け次第という構図になっているわけだ。まさに、真の データ主体保護法といえるのか疑問とされる一因だ。

(次号へ続く)

実現できるか、参議院オンブズマンの導入

PIJ オンブズマン部 オンブズマン制度研究会

薬害エイズ、住専、官官接待など、行政・役人の無責任や乱行は相変わらずだ。だが、こうした目に余る過誤行政を監視するために、国会にオンブズマンを設置しようという新たな動きが出てきている。

九五年秋、参議院に「行政機構・行政監察調査会」(会長井上孝・元建設事務次官)が設けられた。この調査会が、最近、調査を本格化させていることだ。

議会オンブズマンの設置といった政治が行政をコントロールできるシステムづくりには当然、役人の強い反抗が予想される。この調査会が、本当に中身のある提言、議員立法ができるかどうかは定かではない。今、その力量が問われている。

解散制度もなく、その力量も国民にははつきり見えてこないのが、今の参議院だ。存在自体が血税のムダ遣いと陰口をたたかれな

にも、今こそ参議院へのオンブズマンの設置に全力を投入すべきではないか。

オンブズマンとは何か

オンブズマンは、スウェーデンが発祥地である。市民からの苦情申立てないしは職権に基づいて、行政を監察する独立した機関だ。現在では、イギリスやオーストラリアなど多くの国々で取り入れられている。性差別に対する批判が高まるなか、今日では「オンブズパーソン」の語も使われている。

わが国では、かつて田中角栄内閣時代にロッキード・グラマン社汚職事件が問題になったときに、オンブズマン構想が浮上したことがあった。だが、結果的には実現にいたらなかった。

したがって今回、参議院に設けられた行政機構・行政監察調査会(以

下「参議院調査会」)のオンブズマン構想は初めてというわけではない。

現在、自治体レベルでは、わが国でもオンブズマンを設置するところが増えている。これら自治体の設置するオンブズマンは、大きく二つに分けることができる。

一つは、行政全般について監察する「一般オンブズマン」である。神奈川県、川崎市などが設置するものが典型だ。そしてもう一つは、特定の行政分野に限定して監察する「特殊オンブズマン」である。同じ神奈川県、川崎市市の情報公開オンブズマンなどが典型だ(詳しくはCNNニュースNo.5 Data01参照)。

また、オンブズマンは大きく行政府に置かれるタイプ(行政型)と立法府に置かれるタイプ(議会型)に分けられる。

現在ある総務庁の「行政相談・監察制度」は、行政型のオンブズマンとみられないこともない。この制度のもとでは、あらゆる行政分野について市民は苦情を申し立てられる。したがって、性格的には一般オンブズマンに属するといえる。

この行政相談・監察制度は、役所との「ちよつとしたもめ事」程度の解決には有用に違いない。だが、薬

害エイズとか、官官接待などについて苦情が申し立てられた場合はどうだろうか。実効的な解決が期待できるのだろうか。

こう見ると、行政型のオンブズマンには自ら限界があることが分かる。やはり苦情を実効的に処理するには、オンブズマンを議会直属の組織にする必要がある。行政から独立した組織にして初めて、役人に対する公正な監察が期待できる。

参議院調査会は顔ぶれに問題

参議院調査会が構想を練っているのは、まさに議会型のオンブズマンだ。すでに指摘したように、議会型オンブズマンの導入については、これまで散発的な動きよりなかった。従来から役人との協調関係のなかで政権を維持してきた自民党は、この種のオンブズマン構想にはまったく消極的であった。

だが流れは、表面的ではあるが変わりつつある。昨年の参議院議員選挙で自民党が「議会オンブズマン（行政監察官）制度の導入」を公約したためだ。

また、この点は橋本政権発足の際の連立与党の政策合意でも確認済みだ。いわく、「国会の国政調査、行政監視機能の拡充のため、付属機関な

ど組織・制度の改革案を早急にまとめる」と。

こうしたいきさつで設けられた参議院調査会は、これまで関係省庁からの説明、学者など参考人を招いての意見交換を終えている。だが、審議のペースはきわめてスローだ。

こうした背景には、調査会の会長や理事の多くが元役人という事情もあるようだ。国会といえども、役所OBも議員として闊歩しているのが現実。議員になった後も発想の転換ができずに、役所の方を向きながら発言する者も当然に多いわけだ。

調査会構想つぶしに走るか、総務庁

総務庁は、かねてから議会型か行政型かを問わず、オンブズマンの構想には消極的だ。

いわく、「我が国では、担当行政分野の施策の遂行、行政目的の達成について、各主任の大臣が責任を持ち分担管理する制度がとられている。このため、一部の外国に見られるように、独立の行政委員会等を設けることは必ずしも適当ではない」（総務庁行政管理局監修『逐条解説・個人情報保護法（新訂版）』（第一法規）二〇四頁）と。

こうした考えは、裏返せば、実効

性は疑わしい現在の「行政相談・監察制度」を正当化しているに外ならない。

また総務庁は、同庁長官の私的諮問機関として「行政苦情救済推進会議（座長茂申俊・元内閣法制局長官）を設けている。この機関を法制化し、

行政型オンブズマンに格上げしようとしている。これは、参議院調査会の議会型オンブズマン構想つぶしがねらいであることは明らかだ。

総務庁は、議会型オンブズマンが行政府に介入できる仕組みは、三権分立制を建前にする憲法の精神に反すると、吹聴している。だが、こうした総務庁の考えは問題だ。こうした考えをすすめていくと、しまいは行政訴訟を司法裁判所で行うのも三権分立制に反することにもなりかねない。

そもそも三権分立とは、国家権力を司法、立法、行政の三つに分け、チェック・アンド・バランスを保とうというものだ。行政の行き過ぎを議会に設置されたオンブズマンが客観的な立場からチェックすることは好ましいことだ。むしろデモクラシー精神の望むところと見なければならぬ。

いずれにしろ、役人や役人OBに

任せておくと、国民の方に顔の向いていない組織がいつの間にかつくりだしてしまう恐れがある。行政型オンブズマンなど、総務庁の組織と権限を肥大化するだけだ。こうした行政改革に逆行するような組織づくりを絶対に許してはならない。

私たち市民は、彼らの動きについて日頃の監察が必要だ。

参議院改革の目玉に

議会型オンブズマンの導入は、役人天国を解体するためには必要不可欠だ。同時に、現在国民にはあまりその力量が見えにくい参議院の改革をすすめるうえでも重要だ。

参議院オンブズマンの導入により、衆議院と同じ法案審議機能よりも、行政監察機能を参議院に幅広く持たせることができる。これにより、参議院の独自性も発揮できるようになる。

それでは、具体的にどういった構想が考えられるのであろうか。まず、独立して行政監察をすることをねらいとした一般オンブズマンを参議院に設置する。

一般オンブズマンには、プライバシー、情報公開、福祉、税務、警察など、これまでの縦割り行政とは異なる横断的な部門を置く。

一方、参議院の常任委員会につい

ても、これまでの省庁別を改めて、オンブズマンの部門別に合わせた横断的な組織とする。また、これらの委員会は、国政調査を迅速に実施できる態勢を整える。

オンブズマンは、プライバシーを侵害されたとか、税務調査でハラスメントに会ったといった、市民からのかけ込み救済の申立てがあった場合、調査を開始する。

調査の結果、申立ての事実があったと認められるときは、オンブズマンは関係機関や関係当事者などに是正勧告を行う。またオンブズマンが職権で調査を開始し、問題の事実があったと認められるときも同様とする。

悪質なケースや正勧告を行ったにもかかわらず満足な対応がとられない場合、オンブズマンは参議院に報告する。参議院は、そのケースを関係する委員会で審議・調査する。その際に必要に応じ、参考人や証人等の喚問を行って牽制すればよい。

こうすれば行政は、国民の方を向いて行われるようになるのではないかと。また参議院に対する国民の信頼も高まるに違いない。

成否のカギは議員の立法能力

参議院を国民に身近なものにするためのオンブズマンの設置は、役人、

スウェーデンの議会オンブズマン (Parliamentary Ombudman、JO) の解説書の表紙。中央のプレートはJOのシンボル。

表紙の写真



役人OBに任せておいては先が見えない。議員が一丸となって議員立法で早期実現をはかる必要がある。この面で実績がないわけではない。細川内閣当時、超党派の有志でオンブズマンを国会内に設ける法律要綱をまとめている。参議院については、存在自体が血税のムダ遣いと陰口をたたかれてもいる。今まさに政治的力がためられている。議員が一丸となって参議院オンブズマンの設置に全力を投入し、国民の期待にこたえて欲しい。

P

会費送金のお願い

前号(6号)に、新年度の会費送金のご案内と専用の郵便振替用紙を同封いたしております。

今後のPIJの活動拡大のためにも、早めにご送金をお願いいたします。

入会のご案内

あなたもCNNのネットワークに入会いただいた方には、このCNNニュース(季刊)をお送りします。

会費 正会員.....年間10,000円
賛助(購読)会員...年間 3,000円

入会資料は下記まで

/ 03-3985-4590

NetWorkのつぶやき

- ・自治省「研究会」の最終報告は、住民基本台帳番号制を、一見無害な事務処理システムであるかのように。
- ・PIJも国民もだまされない。役人の手口を見破る監視システムが必要。
- ・やはり、早く情報公開法を。(T

国民背番号制・登録証制のすべてがわかる
ブックレット作成中 - PIJ編 -



自治省が推進しようとしている住民基本台帳番号制度。そのすべてが誰にもわかるブックレットを作っています。多くの市民団体に使っていただきたいと思い、鋭意作成中です。

編集及び発行人

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)
東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171
Tel/Fax 03-3985-4590 編集・発行人 橋正美

Published by

Privacy International Japan (PIJ)
IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro
Toshima-ku, Tokyo, 171, Japan
President Koji ISHIMURA
Tel/Fax +81-3-3985-4590