

CNNニュース No.61

2010 / 4 / 28 発行

プライバシー
インターナショナル
ジャパン (PIJ)

国民背番号問題検討
市民ネットワーク
Citizens Network Against
National ID Numbers (CNN)



季刊発行
年4回刊

巻頭言

「国民総番号制実現政権」 とどう闘うか

— 民主政権のおぞましい「全国民の生涯病歴の背番号管理」構想

民主党が揺れている。「政治主導」をプロパガンダに、陳情窓口を幹事長室に一元化した「將軍さま」。この「將軍さま体制」に反旗を翻し、院内集会を開催し、「物申す」を繰り返したのが生方幸夫議員。彼を「肅清」したり、「復活」させたり迷走を続ける民主党執行部。

税金を払わない人に血税をばらまく。国の借金は膨らむ一方、国の金庫は空っぽだ。これでは、遅かれ、早かれ、「消費税増税論」が勢いづいてくるのが目に見えている。「將軍さま」のところの金庫には、キャッシュがいっぱい詰まっているというのに……。

庶民は皆怒っている。だが、おおかたの民主党議員は、高給取りの国会サラリーマン。また、將軍さまのとりまき連中も、「臭いものにはフタをする」だけ。生方議員の「常識人としての感覚」は通用しない。これが、いまの自由のない民主党政権の姿だ。

一方、税金を払う人に「背番号」をつけて監視しようという、愚策をすすめているのも民主党政権だ。「政治主導」の政権だから、役人がこの背番号構想を直接練っているわけではないと言うかも知れない。

だが、この構想の「政治主導」を演出し、影武者の役割を演じているのは、元役人の民主党議員だ。現在、原口総務大臣のもとで政務官をやっている小川純也議員は、そのひとりだ。総務省で住基ネットづくりにも携わっていた。また、「納番」導入の旗振り役をしている古川元久内閣府副大臣も財務省出身だ。

背番号万歳の民主党は、「納番」だ、「社保番号」だ、いや、双方をカバーする「共通番号」だ、とネーミングがころころ変わる。しかし、もうネーミングで煙幕を張るのも止めにしたらどうか、と思う。

要するに、この政権は、住基ネットをエスカレートさせ、「背番号と身分証明 (ID) カードを持たせて、国家が国民のあらゆるプライバシーを分散集約監視する」構想の実現を強力に推しすすめようとしていることがはっきりしている。一言でいえば、「国民総背番号制実現政権」だ。この政権のIT戦略本部が、今度は「全国民の生涯病歴 (lifelong medical records) の背番号管理」を打ち出してきた。

国民総背番号制に反対する団体も、ネーミングをめぐる空騒ぎはやめよう。正体不明の「国民総背番号制実現政権」とどう闘うかを議論しようではないか。

- ・巻頭言～「国民総番号制実現政権」とどう闘うか
- ・背番号 (社保番号) カードで診療履歴の全国DB化
- ・厚労省「医療DB懇談会」の動きを注視する
- ・札幌高裁提出石村意見書
- ・名古屋、「住基ネット離脱を！」市民集会

2010年4月28日
PIJ代表 石村 耕治

役人・ITハイエナ企業の言いなり、危ない「国民総背番号制実現政権」

民主党の 「あなたの“生涯病歴”を国が管理する」政策 鳩山政権、総背番号カードを使った全国民の診療履歴 のナショナルデータベース〔全国DB〕化を打ち出す

(CNNニュース編集部)

政府は、2010年3月19日、情報技術（IT）分野の基本計画を検討する「IT戦略本部」（本部長・鳩山首相）の会合を首相官邸で開いた。首相は、「省益を超えて、国民の利益に役立つ制度設計を発信したい」とあいさつ。政府が検討している税と社会保障の共通番号カード制度【国民総背番号カード制度＝背番号カード制＝社保番号カード制】導入を前提としたシステム整備や環境、介護分野におけるIT関連産業の育成を柱とした「新たな情報通信技術戦略」（「新IT成長

戦略」）の骨子を決めた¹。

¹ IT戦略本部は森政権時代の01年に設置され、有識者でつくる専門調査会が中心になって成長戦略を4回策定した。しかし、鳩山政権になってからは「省庁の縦割りの壁を超えられていない」（総務省政務三役）などの批判もあり、事実上、休眠状態になっていた。この会合を機に、今後、総務、経済産業など関係省庁の副大臣・政務官でつくる企画委員会が、省庁の枠を超えて議論し、5月をめどに具体策を盛り込んだ工程表を作ることも決めた。

(CNNニュース編集部)

鳩山政権が“あなたの生涯病歴の国家管理”を言い出した

鳩山政権でのIT戦略に関する会合は3月19日が初めて。役人がITハイエナ企業とグルになってまとめた戦略の“中身”の危険性を知るよしもない“殿”。この人の臨席のもと、会議は進行した。

今回の新IT成長戦略の“ポイント”は、背番号カードで“あなたの生涯病歴を国が管理する”政策だ。「医療分野でのIT化推進を打ち出し、新たにつくられる背番号で国民全員の過去の診療履歴をナショナルデータベース（DB）化し、全国どこの病院でも見られる仕組みを構築しよう」というもの。プライバシー保護の観点から一言でいえば、“私たち国民全員の病歴・医療情報を公有化・国家管理しよう”という稚拙で危険極まりない構想だ。

この骨子をもとに、4月中をめどに具体的なIT戦略を決める。5月に目標年次を示した工程表を策定する。6月をめどに策定する新成長戦略にも反映させる方針を確認した。平議員の意見にすら聞く耳を持たない政治手法をとる鳩山政権のこ

と、国民の広範な意見を聞く気など、さらさらなという態度だ。こんな政権を選んでしまった国民の責任は重い。

国民の診療プライバシーが餌食に

新IT成長戦略は、首相が施政方針演説でぶちあげた「いのちを守る」との方針に沿ったもので、医療分野でのIT化推進を打ち出したんだとか？ だが、“ちょっと待った！” だまされてはいけぬ。

新IT成長戦略のポイントは、“国民全員につけた背番号で、国民全員の過去の診療履歴をナショナルデータベース（DB）化し、全国どこの病院でも見られる仕組みの構築”だという。だが、まともな人権感覚を持った人なら、どれだけ危険な考え方はわかるはずだ。これが、「適切な医療を受けられるようにするシステムを整備する」といった感覚で語られる。何の議論もなく、すすんでいくことの鳩山政権の“恐ろしさ”である。これでは、ベルリンの壁が崩壊する以前の東欧諸国の政権とほとんど変わらない。

だれが見ても、この構想は、原案をまとめた役

人が、ITハイエナ企業とタックルを組んで、新たな「公共事業」を仕組んでいるだけの内容。国民は、むしろ民主党に対し、こうした危ない構想をあばき、国民のプライバシーを守ることを期待して政権交代の実現を望んだはずだ。ところが、この政権は国民の人権を踏みにじる勢力と組み、自らが人権を踏みにじる方向へすすんでいる。

住基ネットの導入に反対し、4度も住基ネット廃止法案を国会に提出した民主党って何？ゆるされる「変節」ではあるまい。

「国民が主役」はどこへいった？

「国民の皆さん、社会保障番号・納税者番号（背番号）を導入し、あなたの金融・納税情報や社会保障情報を国が徹底管理する」と言いだした鳩山政権。自分や幹事長のカネ問題の究明はそっちのけにしたままだから驚きだ。今度は「国民の

皆さん、あなたの生涯病歴（lifelong medical records）を国が管理する」と言いだした。ほとんど正気とは思えない。

党政策調査会（政調）を廃止し、平議員は政策にモノ言うことのできない全体主義体制の今の民主党。「統制」と「監視」だけの「閻將軍さま体制」。大半の国民は落胆している。この間隙をぬって、役人と組んだITハイエナ企業が、全国民の生涯病歴の番号管理システム導入という「新たなIT関連公共工事」で跋扈する。

もうこの政党・政権に何も期待してはいけな。理工系の首相だから、プライバシー保護とかの感覚がないのも仕方がない、では済まされない。

民主党の党是であるはずの「市民が主役」はどこへいったのか？「役人とITハイエナ企業が主役」そのものではないか。一日でも早く、この政権に降板を願おうではないか。

役人・製薬会社の言いなり、危ない「国民総背番号制実現政権」

厚労省「医療データベース懇談会」は、政府の「全国民の診療履歴DB化」政策の別動部隊か？

（CNNニュース編集部）

厚 生労働省〔厚労省〕には、「医薬品の安全対策等における医療関係データベースの活用方策に関する懇談会（「医療DB懇」）」（座長＝永井良三東大教授）が置かれている。

医療DB懇は、医薬品の安全対策の強化において、各種データベースについての活用基盤の整備、安全対策を役所主導で考えようというねらいの会合だ（開催要綱<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/02/dl/s0215-10a.pdf>参照）。

もう少しやさしくいえば、私たち国民の診療情報を収集し、全国データベース化して、製薬会社なども利用できるように検討しようという趣旨の勉強会だ。

2010年2月14日に、第4回の会合を開いた（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/12/txt/s1214-19.txt>）。2009年12月14日の第3回

（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/12/s1214-13.html>）の会合に次ぐもの。4回目の会合は、この課題についての最終提言の取りまとめに向けた議論をすることがねらい。

あなたの「生涯病歴」が狙われている

こうした会合では、事務局（役人）が、原案を作成するのが慣例だ。2月15日に事務局が出した原案では、現在の日本の医薬品安全対策の根拠データは、企業からの副作用の自発報告が中心であること。したがって、副作用情報収集の仕組みの構築などが欧米諸国に比べ不十分であり、改善の必要性を指摘した。改善のための一案として、2011年に運用開始が予定される電子レセプトのナショナルデータベース（全国DB）の確立を前提に、医療関係データベースから収集される診

療情報〔病歴〕を医薬品などに安全対策の向上のための研究に活用できるようにしよう。そのための社会的・技術的課題、個人情報（プライバシー）保護のあり方などを盛り込みたいたした。

また、事務局原案では、現在利用可能と考えられるデータとして、レセプトデータと、電子カルテシステムを含む医療情報システムから作成されるデータの2つをあげた。データベース化により可能となる安全対策の調査事例としては、ある副作用の発生割合を正確にリアルタイムにモニターし、他剤との比較等により発売後適切な時期に安全対策が実施できる ある副作用が本当に被疑薬による原因なのか、疾患による症状自体によるものなのか判別し、正確な情報による安全対策が可能になる 緊急安全性情報等の措置が副作用等の低減に効果があったのか、禁忌等の情報が守られているか、つづいて何をすべきかの評価が可能になる をあげた。

要は、国民の診療情報、副作用情報を、全国DB化し、製薬会社などが副作用のない医薬品の開発に活用できる仕組みをつくる、その前提としてレセプト・オンライン化は当然のこととされているわけである。

「全国民の診療履歴DB化・公有化」 政策との連鎖

報道によると、意見交換では、木下勝之構成員（日本医師会常任理事）が全医療機関を巻き込んだデータベースの構築は難しいとの認識を示した。もっとも「できる範囲からやっていくということなら、現実的には動き始めるかなという印象を持っている」とも述べたという。

また、永井座長も、「ナショナルと言った時にオールナショナルである必要はないと思う。50%が入れば素晴らしい規模になる」と述べたという。

2009年12月14日の医療DB懇第3回会合でも、永井座長は、「レセプトデータなどの診療情報データベースを医薬品の安全対策のために二次活用する上で、「行政上便利だからとか、研究者の業績が出るからといったスタンスでいくと、なかなか受け入れてもらえない」と指摘し、広く社会に受け入れられる文言を盛り込むべきだ」としている。座長の基本姿勢は、厚労省あるいは鳩山政権の「診療履歴全国DB化」政策を積極的に加担していこうというものではない

ようにもみえる。

たしかに、医療DB懇の目的は、表面的に見ると、薬害防止、新薬開発、医療事故防止、新しい治療法開発、新型感染症防止、病院評価など、プラスの面も指摘されよう。しかし、2010年3月19日に鳩山政権が打ち出した「医療分野でのIT化推進を打ち出し、新たにつくられる背番号で国民全員の過去の診療履歴をナショナルデータベース（全国DB）化し、全国どこの病院でも見られる仕組みを構築しよう」という新IT成長戦略につながるもの。つまり、背番号を使った「全国民の診療履歴DB化・公有化」政策の軌道上にあることは自明のところである。

とすれば、役人がいう原案の基調を鵜呑みにすることはできない。また、特定の企業が、利益のために、たとえ匿名処理されているにしろ、個々の患者のカルテ情報・診療情報を、本人の同意も得ずに、利活用できるとするのは問題であろう。医師の刑法上の守秘義務〔秘密漏示罪〕にも抵触する。

国民の生涯病歴の二次活用は必ずエスカレートする

厚労省役人主導の医療DB懇の動きは、2010年3月19日に鳩山政権が打ち出した背番号を使った国民全員分の「生涯病歴（lifelong medical records）」の国家管理・公有化する構想の軌道上にある。各人の背番号で患者や医師をデータ監視し医療給付を抑制し、さらには製薬会社や保険会社などに対する病歴情報の利益供与につなげるのがねらい。

製薬会社などへの国民の生涯病歴の提供は匿名化したうえでするから大丈夫？本当にそういえるのだろうか。

民間の保険会社などは、保険加入者の背番号付きの生涯病歴の任意開示を条件に求めてくる方向にエスカレートするのは必至だ。また、製薬会社などは、調剤薬局などに各人の背番号つきで蓄積される患者の病歴や投薬情報の開放を求めて、ロビーイング（政治的働きかけ）を強めてくるはずだ。

あなたが、電子マネーカードEdy〔エディ〕を使って、毎日、近くのコンビニ・チェーン店で買い物をしているとする。今日は、めんたいおにぎりと養毛整髪剤「猛毛」をEdyで購入したとす

る。1ヵ月くらいたったその日は週刊誌をその店で購入したとする。その折に、裏面に養毛整髪剤「猛毛」の10%割引券が印刷されたレシートをもらえるかもしれない。どうしてこんなマーケティングができるのだろうか？

Edyカード(おサイフケータイ)には、1枚(台)ごとに16ケタの固有の識別番号がついている。匿名で商品を購入できる？しかし、Edyで買い物をする限り、チェーン店側は、カードについての番号をマスターキーにして、ポイントの餌に食いついた消費者の購入情報を集約的に識別収集し、マーケティングに流用できる仕組みになっているからだ。

固有の識別番号のついた無記名の電子マネーカードですら、こうした利用状態である。各人の氏名や写真付きの国定番号カード(社保番号カード)が、民間の医療機関や調剤薬局などを通じて多目的利用(汎用)されたら、各人は、蓄積され

た自己情報が垂流し・マーケティングへの無断流用されても、それを止めることは至難である。

固有の識別番号カードを使って国民全員の“生涯履歴”を国家管理する構想は、その管理された情報を民間が第二次利活用できる仕組みの構築につながっている。いったんこれを認めれば、民間の雇用やマーケティングへの流用へと限りなくエスカレートしていくのは必至だ。そして、やがては、国民の徴兵・徴用への利活用も当然視される方向へすすむだろう。

鳩山政権の“かたちだけの政治主導”を影武者となって仕上げている役人やその背後でうごめくITハイエナ企業は一枚上手。医療DB懇を、適当に手なずけ、危ない「国民総背番号制実現政権」の軌道に乗せ、その先兵として利活用するなど“お茶の子さいさい”と考えているのではないだろうか。

北海道、住基ネット差し止め訴訟で 札幌高裁、請求棄却

(CNNニュース編集部)

2010年2月19日(金)、住基ネットの差し止めなどを求めた訴訟の控訴審判決があった。この訴訟は、「住基ネットはプライバシー権などを侵害し憲法違反」だとして、北海道内の15人の住民(矢口以文氏ほか)が原告となって、国・道・地方自治情報センターを相手に起こしたもの。

札幌高裁(末永進裁判長)は、住基ネットは合憲との判断を示した一審札幌地裁判決(2009年7月10日)を支持し、原告の控訴を棄却した。

裁判長の末永進氏は、判決理由で、「住基ネットの情報がみだりに開示・公表される具体的危険性はなく、プライバシー権の侵害にはならない」と判断。個人のさまざまな情報を住民票コードに合わせて集積する「データマッチング」の危険性については、「根拠のない不信感の表明にすぎない」として住民側の主張を退けた。

訴訟指揮ではさまざまな評判のある末永氏。3月の退官を前にして、もう少し内容のある裁断も期待された。だが、「住民側の主張には一切聞く耳を持たず」の最悪の内容。末永法廷は、“住民よ。司法は体制維持《ステータスクォー(status quo)》装置であることをわきまえよ”、といったことを高らかに言明したようなものだ。まさに、わが国の職業裁判官制度のあり方が問われている。

この不当判決に、原告、弁護士、住基ネット差し止め訴訟を支援する会・北海道なども、“司法は単なる国家権力の一部、司法の独立は幻想?”、の感をあらたにしたようだ。

住基ネット差し止めを求める訴訟は全国14地裁で起こされ、2件の原告勝訴判決《金沢地裁と大阪高裁》があった。だが、最高裁判決ではいずれも原告が敗訴。係争中の訴訟は、上告した北海道訴訟と熊本訴訟の2件だけとなる。

<資料>

≡ 住基ネット差止訴訟平20.02.19札幌高裁判決要旨 ≡

2010年2月19日(金) 住基ネットの差し止めなどを求めた訴訟の控訴審判決で、札幌高裁(末永進裁判長)は、住基ネットは合憲との判断を示した。一審の札幌地裁判決(2009年7月10日)を支持し、原告の控訴を棄却した。
札幌高裁判決の要旨を掲載しました。

(CNNニュース編集部)

【判決要旨】

事件名：平成20年(ネ)第286号 住民基本台帳ネットワーク差止請求訴訟事件
控訴人(原告)：矢口以文ほか14人
訴訟代理人：江本秀春、亀田成春、青野涉ほか
被控訴人(被告)：国、北海道、財団法人地方自治情報センターの3人
第1審判決：平成20年7月10日、札幌地方裁判所、請求棄却(原告全面敗訴)
当裁判所〔札幌高裁〕の判決：控訴棄却(第1審判決を支持)
判決を下した裁判所：札幌高等裁判所第2民事部(末永進裁判長)
事件概要 控訴人らの請求内容[2~3] * []内の数字は判決書の街頭頁を示す。

北海道内に居住する控訴人らは、平成11年の住基法改正により導入された住基ネットの運用によって、控訴人らの個人情報収集、管理、利用され、憲法13条の保障するプライバシー権(自己情報コントロール権)、氏名権、「公権力によって包括的に管理されない自由」及び地方自治権が侵害され、又は自己情報コントロール権が侵害される具体的な危険が存在すると主張して、これらの権利に基づき、被控訴人ら(国、北海道、地方自治情報センター)に対する差し止め()及び損害賠償()を求める訴えを、平成16年3月31日に提起した。

北海道が国の機関等に対し、控訴人らの本人確認情報(4情報〔氏名・生年月日・性別・住所〕、住民票コード、変更情報)を提供することの差し止め

北海道が自治情報センターに対し、控訴人らに関する本人確認情報処理事務を委任することの差し止め

北海道が地方自治情報センターに控訴人らの本人確認情報を通知することの差し止め

北海道が保存する本人確認情報の削除

地方自治情報センターが北海道から受任した控訴人らに関する本人確認情報処理事務を行

うことの差し止め

地方自治情報センターが保存する控訴人らの本人確認情報の削除

北海道及び地方自治情報センターの不法行為に基づく損害賠償(両名が連帯して控訴人一人当たり11万円及び遅延賠償金の支払)

国の不法行為に基づく損害賠償(控訴人一人当たり11万円及び遅延賠償金の支払)

当裁判所の判断の骨子[55~]

1 自己情報コントロール権の侵害に基づく差止請求 ~ について

住基ネットの運用によって、控訴人らの個人に関する情報がみだりに開示又は公表される危険性が認められないから、自己情報コントロール権の侵害に基づく差止請求は認められない。[結論は100~101]

(1)控訴人らは、自己情報コントロール権(自己の情報を、同意なく収集・保有・開示されず、これらを自分で決定することができる権利)を有すると主張するが、住民基本台帳は選挙人名簿等の基礎となるものであるから、住基法が定める住民票記載事項の情報を、同時に収集・保有され

ない自由は憲法上認められず、「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」（最高裁平成20年3月6日判決）だけが問題になる。[55～57]

(2) 住基ネットのセキュリティについて、第三者が不正にアクセスすることなどにより、本人確認情報がみだりに開示又は公表される具体的危険がなく、住基ネットの運用が控訴人らの権利を侵害することにはならない。[66～77、結論は77]

(3) 控訴人らは、住基ネットの運用によりデータマッチング（複数の個人情報データのコンピュータを通じて比較、検索及び結合すること）のおそれがあると主張するが、複数の個人情報データをコンピュータを通じて適法に入手すること自体が極めて困難であるから、データマッチングの抽象的危険すらなく、控訴人らの権利を侵害することにはならない。[78～86、結論は86]

(4) 住民票コードは全国民に対する付番ではなく、その利用範囲は法律や条例によって定められるものだから、目的が無限定ではない。なお、市町村内における住民票コードの利用については、控訴人らが市町村を被告としていないから、控訴人らの請求とは関係ない。[86～88]

(5) 本件の口頭審論終結（平成21年11月6日）までに、最高裁平成20年3月6日判決その他の判決がした判断を維持することができない程度の事情の変化は認められない。[88～100]

(6) 控訴人らは、住基ネットの費用対効果がマイナスであるなどと主張するが、住基ネットの運用が控訴人らの権利の侵害とならない以上、権利の制約の正当化根拠として住基ネットの有用性を論じる必要はない。[100]

2 自己情報コントロール権の侵害に基づく差止請求 ～ について

住基ネットの運用によって、控訴人らの個人に関する情報がみだりに開示又は公表される危険性が認められないから、自己情報コントロール権の侵害の危険に基づく予防的差止請求は認められない。[101]

3 氏名権に基づく差止請求 ～ について

控訴人らの主張する氏名権（氏名で呼称され、氏名により他と識別され、取り扱われる権利）は、憲法13条に基づく人格権の一つとは認められないから、これに基づく差止請求は認められな

い。なお、住民票コードは、情報を電子計算機及び電気通信回線を用いて効率的に送信させるために、技術上新たに設けられた符号にすぎず、氏名の代替とするものではない。[101～102]

4 公権力によって包括的に管理されない自由に基づく差止請求 ～ について

控訴人らの主張する「公権力によって包括的に管理されない自由」は、その内容が個人の主観によって様々であるから、憲法上の権利とは認められず、これに基づく差止請求は認められない。[102]

5 地方自治権の侵害に基づく差止請求 ～ について

住基ネットは、既存住基システムを基盤として、本人確認情報が市町村から、都道府県、地方情報自治センターを通じて国の機関等に提供される仕組みを整備して、市町村が住基法改正前から行っている行政事務を効率化するものであって、地方自治権の侵害にはならない。[102～103]

6 個人情報保護法27条に基づく差止請求（請求、）について

個人情報保護法27条は、個人情報取扱事業者が同条の請求を受けた場合の行為規範を定めたものであり、新たな民事上の請求権を創設するものではないから、地方自治情報センターに対する差止請求の根拠とはならない。[103]

7 損害賠償請求（請求、）について

権利侵害がない以上、認められない。[103]



札幌高等裁判所【札幌高等裁判所HPより】

<資料> 北海道住基ネット差止訴訟

≡ 札幌高裁提出石村意見書 ≡

2010年2月19日(金) 住基ネットの差し止めなどを求めた訴訟の控訴審判決で、札幌高裁(末永進裁判長)は、住基ネットは合憲との判断を示し、一審の札幌地裁判決(2009年7月10日)を支持し、原告の控訴を棄却しました。

控訴審での訴訟では、平成21年10月8日に、石村耕治PIJ代表が、札幌高裁へ「意見書」を提出したため、CNNニュース本号へ掲載しました。

(CNNニュース編集部)

意見書

平成21年10月8日

札幌高等裁判所御中

白鷗大学法学部教授
石村耕治

私は、この住民基本台帳ネットワーク差止等請求訴訟が日本国憲法(以下「憲法」という。)の下で基本的人権、とりわけプライバシーの権利を擁護するために、司法が果たすべき役割に期待し、意見を述べます。

憲法上、「プライバシーの権利」を保障した規定としては、憲法21条1項後段〔通信の秘密の保障〕、35条〔住居侵入・捜索・押収に対する保障〕、38条1項〔供述強要の禁止〕、19条〔思想、良心の告白の強要禁止〕があります。また、これらの規定にあてはまらないとしても、憲法13条にいう個人の尊厳ないし幸福追求権が一般的な典拠になると考えられます。

プライバシーの権利は、伝統的には、私生活と結びつけて、「ひとりにしておいてもらう権利」としてとらえられてきました。また、今日の高度情報化社会においては、「自己に関する情報をコントロールする権利」(以下「自己情報コントロール権」という。)を含めてとらえる考え方が有力になっています。こうした経緯から、自己情報コントロール権は、憲法上保障されているプライバシーの権利の重要な一内容になっていると解されます。

住民基本台帳法(以下「住基法」という。)の下で構築された住民基本台帳ネットワーク(以下「住基ネット」という。)で流通する本人確認情報〔4情報:氏名、生年月日、性別、住所〕、住

民票コード)およびその変更情報、とりわけ、日本国民一人を必ず特定できる唯一無二の住民票コードは、目的を特定しない国民背番号として、その利用件数を把握できないほど膨大な事務に利用が拡大してきています。言い換えると、付番された情報主体の関与し得ないところで、住民票コードを「検索キー」にした無数のデータベースに構築されてきています。こうした住民票コードを使ったデータベースに情報主体自らがほとんど関与し得ない状態になっている事実は、住基ネットが憲法の保障する各人の自己情報コントロール権を常時侵害するシステムであることを如実に示しています。

1 住基ネットと住民票コードの拡大利用と違憲性

住基ネットについては、住基法改正案の審議の時に、当時の野田自治大臣は、継続的におこなわれるような給付行政または資格付与にかかわる分野で国民に関係の深い行政事務に限定し、法律別表で列挙し、それ以外は利用しない旨を説明していました。また、民間において、特に、契約に際して住民票コードの告知を要求することや、住民票コードの記録されたデータベースを構成することを禁止し、これらに違反した場合に、都道府県知事が勧告、命令を行うことができるとし、命令違反について罰則を科すこととしている、と説明しました(平成11年8月5日、参議院行政・警察委員会における野田大臣の答弁)。

しかし、当該大臣の見解とは異なり、住基法その他の法令においては、本人確認情報、とりわけ住民票コードを検索キーにしたデータベースを構築すること自体は、行政機関においては全く禁止

されていませんし、後述するとおり、民間においても全面的に禁止されているわけではありません。このことから、国の各行政機関（各府省庁）のコンピュータシステムの規格を統一し、各行政機関が保有する個人情報を含む行政情報を格納したデータベースを分散管理するかたちで統合し、どこ端末からも当該情報を引き出せるようにするシステムを構築し、各データベースに住民票コードを記録し、かつ、各個人の住民票コードを検索キーとして使うことにより、異なる行政機関のデータベースから相互に各個人の情報を引き出せるようにするのも違法とはなりません。現実、政府は、こうした住民票コードをアクセスキーに、分散管理・集約型の国家データベースの構築に向けて走りだしています。

一方、自治体レベルにおいては、住民票コードは、住民基本台帳の記載事項になったことから、このコードを、各都道府県や各市区町村の行政事務の利用に供すること自体は、住基法その他の法令において禁止されていません。このことから、地方税の徴収事務、福祉事務、自治体立病院の診療事務、自治体立図書館の貸出管理事務など多様なデータベースに住民票コードが記録されています。

また、純粹に行政機関とはいえないような、各県にある市町村職員共済組合、さらには、日本私立学校振興・共済事業団の年金給付関係データベースなどにも住民票コードが記録されています。これは、民間機関が、住民票コードを用いてデータベースを構成することを、法律が、はっきりと禁止していないことが理由です。

住基法30条の4第3項は次のように書いてあります。

市町村長等以外の者は、何人も、業として、住民票コードの記録されたデータベース（第三者に係る住民票に記載された住民票コードを含む当該第三者に関する情報の集合物であつて、それらの情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したものをいう。以下この項において同じ。）であつて、当該住民票コードの記録されたデータベースに記録された情報が他に提供されることが予定されているものを構成してはならない。

すなわち、ここで禁止されているのは「業として」かつ「他に提供されることが予定されている」住民票コードの記録されたデータベースを構成してはならない、とされているだけです。言い

換えると、法律上、住民票コードの記録されたデータベースの構成自体は禁止されていないわけです。例えば、民間企業が、住民票コードを入手し、それを自社の内部でデータベースとして構築し、外部に提供しないで管理している限りでは、法的には問題がないわけです。

住民票コードの民間利用への途を大きく拓くことは、住基法30条の34には抵触せず、別表の改正だけで簡単にでき、また、自治体の条例でも可能になっているわけです。

これまでの住基ネット関連のいくつかの判決を見てみると、住民票コードの利用事務が「275事務」（東京地裁平成18年4月7日判決7頁。根拠は「弁論の全趣旨」）であるとか「293事務」（さいたま地裁平成19年2月16日判決5頁）。根拠は「争いのない事実」だそうです。）であるとか認定しています。さらに、「住基法利用事務の拡大のためには法改正が必要だから心配がない」ということを書いているものがあります（例えば、東京地裁平成18年7月26日判決・87頁）。しかし、これらの見解は正鵠を射ていません。

「住民票コードの記録された民間でのデータベースの構成を全面的に禁止」とせず、「外部に出さない以上、民間でも、データベース構築は可能」という制度になっていることに注目することは、唯一無二の住民票コードの国民背番号としての拡大利用と、それに伴う各人の自己情報コントロール権の弱体化、侵害を考えるうえできわめて重要です。

昨今、政府が構想を練っている「社会保障番号」の導入には、住民票コードを社会保障番号に転用する案も浮上しています（例えば、平成21年4月30日付厚労省の社会保障カード（仮称）検討会報告書<http://www-bm.mhlw.go.jp/shingi/2009/04/s0430-4.html>参照）。仮にこれが現実のものになるとすると、民間の医療機関などでも住民票コードの記録されたデータベースの構築ができるわけです。

また、政府税制調査会や財務省などが構想を練っている納税者番号制度の導入には、個人の納税者番号として住民票コードないし「社会保障番号」の転用案も浮上しています（例えば、税制調査会「平成21年度税制改正に関する答申」《平成20年11月》4頁<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/201128a.pdf>参照）。仮に、こうした構想が現実のものになるとすると、官民を問わず給

与の支払、不動産取引、預金口座の開設、送金、社債や株式の売買など多様な金融取引に際して、住民票コードないし社会保障番号を呈示・記載して取引することになります（詳しくは、拙著『納税者番号制とは何か』（岩波ブックレットNo. 331、1994年参照））。

具体的に言うと、例えば、給与や報酬、原稿料、利子などの支払の際に、源泉所得税・住民税の天引き徴収をする義務のある雇用主や事業者（源泉徴収義務者・特別徴収義務者）に対し、相手方から住民票コードないし社会保障番号の呈示・記載を求めるように義務づけることとなります。この場合、住民票コードないし社会保障番号は、個人の納税者番号として機能することになります。各人の金融プライバシーは、住民票コードないし社会保障番号を検索キー（マスターキー）として各所に所在する源泉徴収義務者・特別徴収義務者の無数のデータベース（DB）に分散集約管理されることとなります。

こうした情報は、本来、源泉徴収票支払調書に記載され課税庁に提出され、課税庁が、各納税者から提出された納税申告や情報申告などの情報と突合せすることがねらいです。しかし、さまざまな場所に構築された無数のデータベース（DB）に集積された住民票コードないし社会保障番号を含む個人情報について、情報主体はその流通先をコントロールすることは至難の技です。これらの情報が、目的外に使われたり、売買されたり、違法に垂れ流しになる可能性があることは容易に想定できます。

今日、民間企業から顧客情報が漏えいしている事件が多発していても、非力な個人が漏えいした自己情報を追行することはもはや不可能なのが現実です。これが、納税者番号の導入が現実のものになり、各種の取引に住民票コードないし社会保障番号の呈示が義務づけられるとなると、今度は、こうしたコードないし番号つきで垂れ流しになる可能性が格段に高まるわけです。住民票コードないし社会保障番号を含む自分の個人情報が犯罪に使われたとしても、一個人がその流出源や流出先を追跡するのは難しいでしょう。

まさに、アメリカにおいて、社会保障番号（SN=Social Security Number）を個人の納税者番号に転用した結果、漏えいしたあるいは違法に取得された社会保障番号を使った不正なカード作成・使用、不正な高額借入れ、電腦詐欺、社会保障の不正受給など、さまざまな「成りすまし（identity

theft）」犯罪に、取締当局も手がつけられない状態に陥っている理由です。アメリカでは、犯人探しに雇った私立探偵や弁護士に支払う費用がかさむ一方、多額の詐欺被害・損害額に泣き寝入りを強いられる市民も多いのが現実です（拙論「アメリカにみる社会保障番号の危険性」サイバー税務研究No.9 http://www.pij-web.net/pdf/stj_jp/9.pdf参照）。

例えば、私の場合、年間、かなりの数の講演を行い、原稿を執筆しています。報酬や料金などの支払先に自分の住民票コードないし社会保障番号の呈示が義務づけられ、それを各支払先に呈示した場合で、ある支払者が入手した私のコードないし番号を目的外使用、横流し、あるいは違法に売買し、それが成りすまし犯罪に使われたとしても、それを自分で追及するのは事実上不可能です。また、この種の成りすまし犯罪が多発した場合、取締当局に自己の事件についての追及をどの程度期待できるのかも定かではありません。

一方、課税庁その他の公的機関は、公権力の行使の一環としてこのマスターキー（住民票コードないし社会保障番号）を使えば、容易に個人納税者の金融情報を各所のデータベース（DB）から入手できることとなります。また、マスターキーでデータマッチング（データ照合）が容易にできるようになります。これは、行政機関や企業の側には「便利」であるとしても、情報主体の側から見ると、各人が持つ「自分の情報を自分でコントロールする権利」は常時侵害されることにつながります。とくに、我が国においてはデータ収集主体による記録データの清廉性を評価する法的手続もほとんど確立されていないこともあり、データベース（DB）に誤った情報が記録されたままデータマッチング（データ照合）が実施されてしまった場合、脱税など冤罪の危険性が増します。まさに、住民票コードを核とした住基ネットあるいは住基ネットをベースに構築が想定されている社会保障番号制度は、プライバシーを恒常的に侵害する装置になる危険性の高いものといえます。

いずれにせよ、いったん住民票コードないし社会保障番号を強制的に呈示させ、さらには情報収集主体に対しコードないし番号を検索キー（マスターキー）としたデータベース（DB）の設置を認めた場合、コードないし番号の目的外利用や不正使用が深刻化するのには確実で、後になってコードないし番号の利用規制をかけても、ほとんど実効的な歯止めをかけるのは難しいのは目に見えて

います。政府税制調査会や財務省が練っている納税者番号制導入案ではこうした危険性については意図的にほとんどふれていないわけです。

もう一つの例をあげたいと思います。「犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成19年3月31日法律第22号）（以下「犯罪収益移転防止法」という。）が、平成20年3月1日から施行されました。犯罪収益移転防止法によると、預貯金口座を開設するとき、200万円を超える宝石や貴金属を購入するとき（犯罪収益移転防止法施行令13条1項3号ロ）、土地やマンションを売買するとき、弁護士や税理士などの職業専門家に委任するときなどには、顧客等は、相手方の事業者（犯罪収益移転防止法2条に定める「特定事業者」を指す。以下、同じ。）に指定の本人確認証（運転免許証、健康保険証、住基カードなど〔犯罪収益移転防止法施行規則3条、4条〕）を提示しなければならないことになりました。一方、事業者は、その本人確認記録・取引記録等を7年間保存することが義務づけられました（犯罪収益移転防止法6条、7条）。違法資金洗浄（マネー・ローンダリング）やテロ資金供与防止が目的とはいうものの、この法律は、国民の金融プライバシーを幅広く国家管理（公有化）することを是認しかねない危険性をはらんでいます。また、アメリカなどで問題とされているように、疑わしい取引の届出等（犯罪収益移転防止法9条）の受忍義務は、弁護士が護るべき犯罪を問われた依頼人である顧客等の憲法38条に保障された自己負罪特権をないがしろにすることにつながりかねない危険性をはらんでいます（詳しくは、石村耕治・辻村祥造「税理士・弁護士などに犯罪の臭いのする金融取引を通報・報告させる義務を課す懸念される動き」サイバー税務研究No. 3 http://www.pij-web.net/pdf/stj_jp/3.pdf参照）。

いずれにしても、犯罪収益移転防止法に基づく本人確認のときには、現在は、呈示する証票は例えば健康保険証でも大丈夫です。しかし、住基カード、あるいは社会保障番号カードが導入されたと仮定しこの番号カード、の提示に限るとしたらどうでしょうか。そして、事業者には顧客等が提示した住民票コードないし社会保障番号を使って本人確認記録・取引記録データベース（DB）の構築を認めるとしたらどうでしょうか。（もちろん、現在でも、事業者は、顧客等が提示した情報をデータベース《DB》化し、管理することはとりわけ禁止されていません。外部に提供しない限

り住民票コードを使ってデータベース《DB》を構築することも可能と解されます。）

顧客等は、取引をするたびに自己の金融プライバシーを官民にわたるさまざまな機関のデータベース（DB）に、自己の住民票コードないし社会保障番号を検索キーに分散して集約管理されるのを強いられることとなります。こうなると、住民票コードないし汎用された社会保障番号は、“マスターキー”そのものです。このマスターキーを手に入れた者は、その個人のプライバシーを芋づる式にたどることができることにもなりかねません。仮に、民間機関のデータベース（DB）に集積管理された住民票コードないし社会保障番号が違法に流出し犯罪者の手に渡った場合には、「なりすまし犯罪」を誘発することが危惧されます。住民票コード、あるいは住基ネットをベースとした社会保障番号を、多目的利用（汎用）する仕組みをつくることが、いかに危険であるかがわかってと思います。

犯罪収益移転防止法の適用において、私たちの個人情報、さまざまな事業者がつくったデータベース（DB）のなかに、バラバラに管理されているように見えます。しかし、実際には、それらは分散して集約管理されているわけです。法令を改正し、顧客等には住民票コードないし社会保障番号の提示を求める一方、事業者にはそれを検索キーに使うことによって情報の収集・管理をするように受忍義務を課せば、潜在的にはいつでも効率的に集約管理でき、広範な国民の個人情報を容易に公的支配の下に置く可能性を秘めているわけです。

官民を問わず住民票コードないし社会保障番号を検索キーとした多様なデータベースが縦横無尽に構築された場合、自己情報の利用実態の把握、追跡は至難になり、憲法が保障する各人の自己情報コントロール権を確実に侵害することになります。

現段階にあっても、住基ネット、とりわけ住民票コードの拡大利用は、住基法改正の本来の立法意思を反映した運用とはいえ、むしろ本来の立法意思を著しくそれるものです。こうした運用の下にあって、住民票コードを付番された主体は、自己情報の利用実態の把握、追跡が不可能になっていることから見て、憲法が保障する各人の自己情報コントロール権を侵害することは明らかです。

2 危険な住基ネットの運用は違憲

加えて、住基ネットは、セキュリティが万全ではなく、住民票コードをはじめとした本人確認情報が漏えいする危険性が極めて高いシステムです。その危険性は、抽象的な域を出て、具体的な域に達しています。これを実証する次のような事件も発生しています。

平成19年5月に、愛媛県愛南町など4市1町から電算業務の再委託を受けた会社の従業員が住基ネット関連のデータを自宅に無断で持ち帰り自宅のパソコンに保存しました。ところが、自宅のパソコンがウイニー(Winny)の暴露ウイルスに感染していたため、住基コードを含む大量の本人確認情報が外部に流出しました。とりわけ、愛南町の場合、全住民のデータ5万4,850人分が流出しました。ウイニーというのは中継機能を有しており、いったん流出してしまった情報は、ウイニーのネットワークがなくなる限り永劫に垂れ流しになる仕組みになっています。つまり、流出した本人確認情報は、まったくコントロールが不可能になってしまっているわけです。

この事件に見られるように、住基ネットは、セキュリティが万全ではなく、その運用は、憲法が保障する各人の自己情報コントロール権を侵害していることは明らかです。日本国民一人を必ず特定できる唯一無二の住民票コードは、目的を特定しない国民背番号です。限定利用の番号コードとは異なり、漏えいした場合に、各住民票コード主体のプライバシーの権利に対する侵害も甚大です。住基ネットの現実の運用はもちろんのこと、住民票コードの付番自体がプライバシーの権利を侵害し、違憲であることは明らかです。

住基ネット、とりわけ住民票コードの利用が無制限に拡大している状況にあっては、住民票コードを含む本人確認情報が漏えいする危険性がますます高くなっていることを意味します。今後とも憲法が保障する本人確認情報主体各人の自己情報コントロール権を侵害する具体的なケースが発生する危険性もきわめて高いことは明らかです。

3 住基ネットの利用拡大とデータマッチングの違憲性

政府が住民票コードの記録された(あるいは住民票コードを検索キーとした)データベースの構築を無制限に拡大させているのは、住民票コード・住基ネットを利用することによって、国民の個人情報の検索・集積・名寄・照合・突合・結

合・利用(以下「データマッチング」という。)をきわめて合理的かつ効率的に実施できるからです。つまり、住基ネット、とりわけ官民の機関による唯一無二の背番号である住民票コード、を使った無数のデータベースの構築を放任しておけば、たとえそれら無数のデータベースが各所に分散するかたちになっていても、政府は、これらデータベースに格納された個人情報を集約し、一元管理、住基ネットの中で把握することが可能になるわけです。言い換えると、住民票コードを使ったデータマッチング(データ照合)により、これら無数のデータベースの格納された情報が誰の情報であるのか、確実に判別できるからです。

こうした住基ネットでの官民にわたる各種データベースに格納された個人情報の包括管理をすすめていけば、やがては国民の情報はすべて行政機関等に把握されることとなります。住基ネットにつながっている以上、行政機関等は、権限さえ付与されれば、究極的には、あらゆる個人情報(あらゆる国家資格の有無、国家試験受験の有無及び結果、あらゆる許認可の届出の履歴、海外渡航歴、転居歴、不動産所有歴、法人役員歴、学歴、病歴・診察歴・投薬歴、結婚・離婚・養子縁組等の履歴、家族構成、年金・児童扶養手当等の各種給付の受給状況、所得・納税の履歴、公共料金の支払・滞納の履歴、職歴、少年非行歴、犯罪歴、公立図書館で借りた本の履歴、公民館を利用した履歴、金融・証券口座取引、預貯金、クレジット歴等々)を、住民票コードを検索キーとして使って、閲覧することが可能となります。また、データマッチングは、その実施については、住民票コードを付番された本人に通知される制度にはなっておらず、本人は実施された事実すら把握できる状態にないわけです。住民票コードを付番された主体が自己情報をコントロールする権利は重大な侵害を受ける常態にあるわけです。

(1) データマッチングの問題点

データマッチング(データ照合)、特に、コンピュータを用いたデータマッチングは、次のような点で、個人のプライバシーに対する重大な脅威となります。住基ネットの違憲性を考えるにあたっては、こうした点を精査したうえで、判断する必要があります。

ア データマッチングは、ある特定目的のために情報主体から提供ないし収集された個人情報を他の目的に利用することにつながります。ま

た、一般に、本人の同意または許諾なしに情報移転が行われることとなります。すなわち、データマッチング目的での本人確認情報等の利用は、性格的には「目的外利用」にあたるにもかかわらず、これに本人のコントロール権が及ばないわけで、自己情報のコントロール権の侵害となります。また、データマッチングが具体的な法令上の根拠に基づかないで実施された場合、目的外利用を原則禁止した行政機関個人情報保護法8条、個人情報保護法16条や、各自治体の個人情報保護条例などの規定に抵触する可能性があります。しかし、これらの法令は「目的外利用の禁止」という規制の形式をとっており、「データマッチングの禁止」「データベース構築の禁止」といった規制の形式を採用していないうえ、特に、行政機関個人情報保護法においては、行政側の裁量による広範な例外規定が設けられています。その結果、憲法上の自己情報コントロール権を侵害しているおそれが強いにもかかわらず、形式的には、我が国の法令には違反しないという事態が生じうるので。

イ 住民票コードを各種データベースへの検索キーとして使うことは、確かにデータマッチングの効率化に資することになります。しかし、一方で、際限のないデータマッチングの拡大を招き、情報主体の自己情報のコントロール権を侵害することにもつながります。確固たる法的歯止め策もないと、公権力による個人情報の包括的管理、いわゆる「データ監視国家」の出現といった、国民の望まない方向へ社会を誘引することになります。

ウ 一般に、行政調査は、合理的必要性の範囲内で許容されます。ところが、行政機関が実施するデータマッチングでは、無作為抽出または実質的に合理的必要性を問わない恣意的調査を認めるに等しい効果を持ちます。また、データマッチングの結果、「当たり・調査の必要あり（hit）」と出た場合、該当情報主体を問題ある者と推定しかつ当該者に無条件に挙証責任を転嫁することにもなりかねないわけです。政府のデータマッチングの方針はまったく不透明であり、その運用のあり方によっては、憲法31条に規定する適正手続の保障に抵触することになります（31条の行政手続への適用については、最高裁平成4年7月1日大法廷判決・民集

46巻5号437頁参照）。また、行政手続法1条〔目的等〕の趣旨とも抵触します。

エ データマッチングは、本来的には、無作為抽出な手法で実施され、かつ、明確な必要性または特別の嫌疑に基づいて実施されているものとは言い難い手続です。見方をかえると、いわゆる「見込み調査」にあてはまるといえます。データマッチングは、無作為抽出または実質的に合理的理由もなしに、照合という手段を使い、本人の知らないところで秘密裏に、かつ、裁判所の令状なしに、個人情報を検索・押収するにも等しい実質を持つものです。このように、捜査の手段としてデータマッチングが利用され、データマッチングの結果次第では刑事制裁を問われかねない場合、その運用のあり方によっては、憲法31条に規定する適正手続の保障や憲法38条に規定する黙秘権の保障に抵触することも危惧されます。

オ 一般に、データマッチング・プログラムは、大量かつ一斉に実施されます。また、プログラムに誤りがある、あるいは収集・保有する情報の精度に問題があるにもかかわらずそれに気づかずに実施された場合に大きな権利侵害問題を引き起こしかねません。誤って「調査の必要あり」と抽出された者の感情、社会的地位ないし与信等に与える損害も甚大なものになるおそれがあります。第三者機関によるデータマッチング・プログラムに対するプライバシー影響評価、プログラムの存在や内容、基準等の公開などの手続の法制化、透明性の確保が重要です。こうした具体的な個人情報保護のための措置が講じられないままデータマッチングが実施されることは、自己情報コントロール権を侵害するものであると思われます。我が国では、上記のような保護措置は全く講じられておらず、データマッチングの透明性を確保し、第三者機関によって監視するといった制度は皆無です。個人情報保護法や行政手続法、各自治体の類似の条例、すなわち自己情報コントロール権を実定化した各種法令の「趣旨」「精神」には反するものと思われるが、後述する諸外国の制度のように、具体的・直接的なデータマッチング規制は全く存在しません。このような状況下で、住基ネットのような未曾有のシステムを運用することは、個人のプライバシーにとって極

めて深刻な危険を伴うものです。

カ データマッチングは、個人の人物像を鮮明にしていくことができます。つまり、複数の機関から得た個人情報を継続的に蓄積していくことにより、その個人の“全体像”を描写することが可能になります。したがって、データマッチングは、その利用の仕方によっては、政府に各個人の“人物ファイル”の保有を可能にします。また、人物ファイル構築目的でデータマッチングを使う場合で、情報の改訂・照合を統一基準に従い、完全かつ正確に行わなければ、その全体像がいびつなものになってしまいます。ひいては、より大きな人権問題を起す引き金になりかねません。本人確認情報を媒介とした人物ファイル構築目的でのデータマッチングは、これを法律で禁止する必要があります。

(2) データマッチング規制、適正手続保障の欠如

以上のように、データマッチングに関しては、さまざまな問題があります。現段階では、一般に、住基ネットを使ったデータマッチングは、現況届の廃止、すなわち、本人であるかどうか、生存しているかどうか程度の事項在住基ネットを使って確認をする仕組みと考えられています。平成16年10月の社会保険庁の住基ネットを活用した国民年金・厚生年金受給者の生存確認プログラムの実施などが典型例です。

しかし、今後は、生活保護法29条〔調査の囑託及び報告の請求〕、児童手当法28条〔資料の提供等〕のような法律に基づく官公署等からの協力要請に応じる場合の物理的基盤として、住基ネットを使ったデータマッチングが積極的に活用されてくるものと思われます。また、一定の勤労所得を得ていながら雇用保険給付を得ている者のあぶり出しのためのデータマッチング・プログラムの実施などにエスカレートしていくものと思われます。

データマッチング・プログラムの実施に関し、諸外国の例をみますと、一般に、実施機関は、データマッチング対象者の権利侵害を防ぐために、次のような規制が必要とされています。ア ある目的で収集された情報を他の目的で収集された情報とを比較することの危険性の認識、イ 収集した情報の内容と時間との差異からくる情報の不一致の可能性、および、ウ 明らかに不一致がある場合に、その者に対して不利益処分が行われるに

先立ち、十分な説明が受けられる機会が保障されること等です。

オーストラリア、アメリカ、カナダなどでは、早くから、データマッチングに対する規制をしています。

(3) アメリカ、オーストラリア、カナダのデータ照合透明化法制

アメリカ、オーストラリア、カナダなどでは、法律やガイドラインなどで、早くから、データマッチング(データ照合)規制を実施しています。

ちなみに、オーストラリアやカナダでは、「データマッチング(data-matching・データ照合)」という文言を使っています。これに対して、アメリカでは、「コンピュータマッチング(computer matching・コンピュータ照合)」という文言を使っています。

ア アメリカにおけるコンピュータマッチング規制

アメリカにおいて、連邦レベルでは、一般法であるプライバシー保護法の枠内に、特段の規定を設ける形で透明化策を実施しています。1988年に「コンピュータ照合・プライバシー保護法(Computer Matching and Privacy Protection Act)」を制定し、それを一般法である「連邦プライバシー法(Privacy Act of 1974)」に編入しました。

また、行政運営の総合調整任務をこなす大統領府にある行政管理予算局(OMB=Office of Management and Budget)が、連邦プライバシー法の運用監督にあたっています。

同行政管理予算局(OMB)は、各種「照合プログラム実施に関するガイドライン(Guidelines on the Conduct of Computer Matching Programs)」を公表しています(www.whitehouse.gov/omb/privacy/matching.html)。

アメリカは、後にふれるオーストラリアやカナダとは異なり、議会直属の独立したプライバシーコミッショナー(プライバシー特殊オンブズマン)のような制度を置いていません。したがって、アメリカのデータ照合プログラム透明化の仕組みは、わが国でのデータ照合の透明化策を分析あるいは検討する場合の良いサンプルになるといえます。

アメリカ連邦プライバシー法は、二つ以上の記録システムにある個人データを、コンピュータを使って比較するプログラム(照合プログラム)の

透明化についての規定を置いています（3条0項）。この規定によると、コンピュータ照合プログラムに参加するすべての行政機関は自らの組織内に、データ保護委員会を設けるように求めています。データ保護委員会は、各行政機関のなかで、照合プログラムに関する一切の監督・調整業務を行っています。その範囲は、プログラムの評価、費用対効果分析、年次報告書の作成・当該機関の長および行政管理予算局への提出、ならびにコンプライアンス状況の検査などにまで及びます。すなわち、データ照合を実施する行政機関（以下「実施機関」）は、さまざまな手続を踏むように義務付けられているわけです。

（a）コンピュータ照合プログラム実施における事前の手続

まず、照合プログラムの実施にあたり、実施機関は、事前に、次のような手続を取るよう求められます。

- ・実施機関は連邦官報に、次の項目を公示すること：参加機関の名称、照合の目的、照合プログラムに実施する法的根拠、利用に供する記録と個人の種別、実施期間、パブリックコメント及び質問の提出先
- ・提供機関と受領機関との間で、次の項目について書面による取決めをすること：照合の目的及び法的根拠、照合を正当とする理由および予想される成果、利用に供する記録と個人の種別、連邦からの給付・助成の受領等や連邦官職への応募に際し、提出された情報が照合プログラムの対象となる旨を、その申請時等に申請者に告知する手続、照合記録の保存および廃棄に手続、照合される記録とプログラム実施結果への安全確保措置、照合に使用された情報のコピーや再提供の禁止、提供された情報の管理・返却・廃棄手続、照合に使われる情報の清廉性の評価、取決めの遵守状況を政府検査院（GAO= Government Accountability Office、旧会計検査院・General Accounting Office）の長が監査できる旨など
- ・その取決めを連邦議会の委員会に報告し、国民の閲覧に供すること

（b）コンピュータ照合プログラム実施後の手続
照合結果に基づいて、その後の手続を進めるにあたり、照合プログラムに参加した連邦行政機関

（実施機関）は、情報主体である本人を保護するために、その本人の不利益処分の基礎として使われる情報について、独立して調査し、清廉性を確認するように求められます。したがって、この調査・確認なしには、当該本人に対し不利益処分をすることができないわけです。また、当該本人に対しては、調査結果を争う機会があることを告知しなければなりません。この告知をしないで不利益処分をすることはできません。ちなみに、調査結果に関する争いは、それぞれの申請にかかる不服申立手続によることができます。

一方、情報の提供機関は、データ照合の取決めが護られないと信じる理由があるときには、受領機関に対し照合プログラムのために、いかなる情報も提供してはなりません。また、照合プログラムに関する取決めの更新を行ってはならないことになっています。

（c）不正閲覧からの納税者保護法の制定

アメリカでは、連邦の税金および社会保険税の徴収を担当する内国歳入庁（IRS= Internal Revenue Service）において、職員による興味本位での不正閲覧（個人データののぞき見）が大きな問題になりました。

1997年に、連邦議会は、「不正閲覧からの納税者保護法（Taxpayer Browsing Protection Act）」を制定し、職員が興味本位で納税者データを拾い読みするのを禁止し、処罰の対象とすることで対処しました。その後、この法律は、連邦税法典である内国歳入法典（Internal Revenue Code）に編入されました。同法典によると、連邦職員（IRSと契約関係にある一定の者を含む。）または州職員は、法律で認められる場合を除き、連邦納税者の申告書または申告書情報に故意にアクセス（閲覧）することは違法とされます。違法な閲覧をした者は、5000ドル以下の罰金若しくは5年以下の懲役又は併科、プラス訴訟費用の負担を求められます。また、有罪の宣告を受けたときには、免職又は解雇されます（内国歳入法典7213条）。

イ カナダにおけるデータマッチング規制

カナダにおいては、連邦プライバシー法の運用監督にあっている連邦内閣予算局（TBC= Treasury Board of Canada）が、連邦行政機関におけるデータ照合規制政策を策定しています。

連邦内閣予算局（TBC）は、1983年連邦

プライバシー法（Privacy Act 1983）や2000年個人情報保護・電子資料法（PIPEDA = Personal Information Protection and Electronic Documents Act 2000・民間機関の個人情報と電子処理された資料に適用される連邦法）などに基づいて、連邦行政機関が実施するデータマッチングの適正化・透明化をねらいに、次のようなガイドラインを作成し、公表しています。

「プライバシー影響評価ガイドライン

（Privacy Impact Assessment Guidelines）」

（http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/pia-pefr/paipg-pefrld2-eng.asp） 「データ照合実施ガイドライン（Guidelines on Data Matching）」（http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/pia-pefr/paipg-pefrld2-eng.asp）

これらのガイドラインに基づいて、データマッチングを実施する行政機関（以下「実施機関・matching institution」という。）は、データ照合プログラムを実施する場合、（a）事前に自らがプライバシー影響評価（PIA = Privacy Impact Assessment）を行い、（b）プライバシー問題を専門に扱う連邦議会直属の特別オンブズマンである連邦プライバシーコミッショナー（Privacy Commissioner of Canada）に対して実施日から少なくとも60日前までに当該プログラムを届出しなければならないことになっています。（c）届出を受けた後、連邦プライバシーコミッショナーは、当該プログラムを精査します。さらに、（d）各実施機関は、プログラムを一般に公示した後でなければ、データ照合を実施することができないことになっています。

（a）プライバシー影響評価：「プロジェクトの精査」、「データ流通分析」、「プライバシー分析」、「プライバシー影響評価報告書の作成」の経路を経なければならないことになっています。さらに、「損益分析（データマッチングにかかる直接費用、データ処理費用、電子送達費用、旅費、研修費、コンサルタント費など）」を実施しなければならないことになっています。

（b）連邦プライバシーコミッショナーへの届出：連邦プライバシーコミッショナーは、届出のあったデータ照合プログラムが法令やガイドラインを遵守する内容のものがどうか精査します。問題があるときは、実施機関の長等に対して改善を勧告することができます。

（c）データ照合プログラムの公示：データ照合プログラムは、実施機関の長ないし連邦プライバシー法の定めにより権限を委任された者により承認される必要があります。また、実施機関は、当該データ照合プログラムを頻繁に改変する必要がある場合には、幹部職員からなる内部機関を立ち上げ、法令やガイドラインの遵守について審査を実施するように求められます。

（d）連邦プライバシー法は、行政機関が個人情報の利用や開示を行っている場合には、当該機関に対してその内容を開示するように求めています。この法の趣旨に沿い、連邦内閣予算局（TBC）のデータ照合ガイドラインでは、データ照合実施機関に対し、そのプログラムの概要を政府公報（Info Source）に公示するように求めています。

データ照合プログラム実施機関は、当該プログラムに使用された個人情報や当該プログラムの実施過程において新たにつくられた情報について、連邦プライバシー法に準拠して定められた基準に従い、安全に保存ないし破棄しなければならないことになっています。

ちなみに、データ照合プログラムの実施等にかかる苦情について、苦情を有する情報主体は、各実施機関に申し立てることもできますが、各実施機関から完全に独立した連邦プライバシーコミッショナーに申し立てることもできます。

ウ オーストラリアにおけるデータマッチング規制

オーストラリアは、個別法として、1990年に、連邦データ照合プログラム（給付及び租税法（Data-matching Program 《Assistance and Tax》 Act 1990（Cth））を制定し、その後、1991年、1994年に、「データ照合プログラム実施に関するガイドライン（Guideline for the conduct of the data-matching program 1991, 1994）」を公表しています。また、連邦のデータ照合プログラムについてはすべて、連邦プライバシーコミッショナーによる監査・評価などの対象となっており、「連邦行政におけるデータ照合実施に関するガイドライン（Guidelines for the Use of Data-matching in Commonwealth Administration）」を公表しています（<http://www.privacy.gov.au/law/other/dat-amatch>）。

プライバシーコミッショナーとは、行政府から

独立した連邦議会直属のオンブズマンです。プライバシー問題を専門に扱う特別オンブズマンです。

オーストラリアのデータマッチング規制法制は、大きく分けると、次のような目的を持っています（拙著『オーストラリアの納税者番号制とプライバシー』（財団法人 日本税務研究センター、平成4年）第5章参照。）。

- (a) 一つは、データマッチング実施機関が実施する各種データ照合プログラムに対して法的根拠を与えることにあります。また、実施機関を法定し、プライバシー影響評価に合格し、公表されたプログラムのみを実施できることにしたことです。これにより、データ照合プログラムの存在や内容、基準等を公開するとともに、プライバシー侵害的なプログラムにならないように、手続的に規制をしました。
- (b) 二つ目は、データ照合プログラムの対象となった情報主体に対して自己情報のコントロール権および適正手続を保障することです。具体的には、オンライン照合は禁止され、記録を残すように求められます。これは、情報主体から請求があった場合に答えられるようにするためです。また、データマッチングの結果に基づいて情報主体に対する必要な処分等を行う場合には、処分案の告知・反論の機会を保障しました。
- (c) 三つ目は、各種データ照合プログラムのプライバシー影響評価、監視、苦情処理などを議会連邦議会直属のプライバシーコミッショナーに委ねたことです。こうした権能を行使するために、プライバシーコミッショナー

は、自らに与えられた権限に基づき、データ照合プログラム（給付及び租税）ガイドラインを作成、公布しています。

以上の点に照らしてみると、我が国の場合、行政機関は、ほとんど適正な手続を保障するあるいはその仕組みを透明化するための具体的な法令上の措置を講じることもなく、データマッチング（データ照合）を実施し、その拡大をはかっていることは明らかです。

手続的な適正を確保しないかたちで、住基ネット、あるいは住民票コードを使った広範なプライバシーを公有化あるいは公権力が包括的に管理し、かつ、データマッチングできる社会は、国民を“監視”する社会に結びつくかも知れません。しかし、“安心・安全”の社会の実現に結びつくとは到底思えないわけです。

憲法にしっかりと軸足を置いて考えると、データマッチング（データ照合）が、何らの手続的適正も確保せず、住民票コードを付番された本人に対する具体的な告知もなされないまま、住民票コードを使って実施されている現状は、プライバシーの権利が持つ自由権的な面に対する重大な侵害を引き起こし、かつ、自己情報コントロール権を侵害する住基ネットの運用にあたり、明らかに違憲と解されます。

国民は、裁判所が、憲法を遵守する「法の支配」の単なる番人ではなく、「公正な守護者」として行動することを切に望んでいます。最後に、基本的人権、とりわけプライバシーの権利の侵害が争点である本件訴訟において、札幌高等裁判所は、「法の支配の公正な守護者」であると信じていることを述べて、私の意見といたします。

年末年始カンパへのお礼

PIJは、無党派の非営利組織として、市民の目線でプライバシーを守るための政策提言を中心とした活動を続けてきております。2009年～2010年の年末年始カンパのお願いに対しましては、会員の皆さまはもちろんのこと、会員外の皆さまからも多大なご支援・ご協力をいただきました。ご支援・ご協力をいただいた方々のお名前を掲げるのは、プライバシー保護の観点から差し控えていただきますが、本当にありがとうございました。CNNニュースの紙面を借りて、心からお礼申し上げます。

運営資金事情の厳しい折、皆さま方から寄せられた浄財は、PIJの政策提言活動に有効に活用させていただきます。

2010年4月1日 PIJ代表 石村 耕治 / PIJ事務局長 我妻 憲利

最近の住基ネット関連ニュース

名古屋で「住基ネット離脱を！
10・2・21 緊急市民集会」開催される

(CNNニュース編集部)

住基ネットに反対する市民の会・名古屋は、2010年2月21日(日)夕刻から、「住基ネット離脱を！ 緊急市民集会」を開催した。主催会場は、名古屋市内鶴舞にある愛知県勤労会館「つるまいプラザ：2階小ホール」。参加者は100名を超えた。この集会には、住基ネット差し止め訴訟を支援する会・北海道からの参加はじめてとして、住基ネット反対運動に取り組んでいる運動団体の会員や市民が全国各地から参加した。

2010年当初、2010年度の住基ネット関連維持費は「計上するつもりはない」と市長は明言した。しかし、市幹部などから、離脱は「違法状態」を招く、離脱しても業者との契約があるから維持費は大幅に減額されないなど、市長の方針に“異論”が続出。最終的に維持費は計上された。一步後退した感は否定できない。

選挙前は住基ネット見直しを掲げ、当選後は“変節”した上田埼玉県知事のケースを思い起こす。二の舞を踏むことにならないことを祈りたい。

10・2・21 緊急市民集会プログラム

講演：関口博さん(国立市長)

報告：吉村英二さん(反住基ネット連絡会)

質疑/討論

10・2・21 名古屋集会のねらい

この集会は、河村たかし名古屋市長が、2010年1月29日に、住基ネット離脱に触れたことが発端。市長の住基ネット離脱政策を支援することがねらい。

河村市長は「国民総背番号制」やプライバシー侵害を懸念して、一貫して住基ネットに反対しつづけてきている。衆院議員時代に鳩山首相、原口総務相たちとともに4回住基ネット廃止法案を提出した。

住基ネットについては、現在、東京都国立市、福島県矢祭町が離脱している。人口225万人の大都市である名古屋市が離脱すれば、その影響は多大である。

名古屋市は住基ネットへの接続を維持するのに年に1億3000万円もかけている。河村市長は市長就任以来、費用がかかる割には効果があまりにも少ない、と住基ネットに疑問を呈してきている。

上田埼玉県知事の二の舞を心配する？

河村市長と原口総務相との会合の意味

河村市長は1月19日に総務省を訪問し、原口総務相と会合を持った。この会合で、住基ネットの廃止を要望し、「名古屋市は住基ネット離脱の方針である」と伝えた。原口総務相は、住基ネットを見直す法案を来年の通常国会に提出を目指して検討する方針を示した。

住基ネットは自治事務である。あくまでも地方自治体の自主的な判断で行うものだ。政府は市長の判断を尊重すべきだ。

10・2・21市民集会は、河村市長の方針を支持し、応援する目的で開催された。市長は、政治的中立性を疑われることのマイナス効果を考えて、この集会には参加しなかった。その旨は、主催者である住基ネットに反対する市民の会・名古屋にも、事前に伝えられたもようだ。

重みのあった10・2・21名古屋集会

市民集会では関口博国立市長の講演ではじまった。関口市長は、住基ネットを切断した状態でも、差ほど自治体事務には影響がないこと。住基ネット賛成派市民からの訴訟が提起されていること。住基ネット賛成派市民が開く市民集会にも、誠実に参加していること等々。国立市の現況を紹介した。

続いて、反住基ネット連絡会の吉村英二氏の住基ネットおよび民主党の税と社会保障共通番号構想の問題点についての報告があった。

さらに、質疑応答、各地から参加した人たちからの発言があった。

10・2・21名古屋集会は、先頭にたってこの集会をすすめられた西英子氏らの尽力のためもの。住基ネットを基盤としたさまざまな国民監視カード・システム導入に精力を注いでいるのが

最近の鳩山政権。この政権は、国民のプライバシーを、中央の役人とITハイエナ企業と一緒に食いついてしまっている。「国民が主役」はどこへ行ったのか？この正体不明の政権に対し「異議申す！」市民が集まり、重みのある「怒りの集会」であった。

国民管理よりも真に「国民が主役」の政治を

名古屋市長 河村たかし

いまの民主党中心の政権は、やれ納税者番号だ、社会保障番号だ、共通番号だ、と国民を管理することにばかり、目がいつている感じがします。

納税者番号（納番）制度とは、個人納税者や法人納税者などに重複しないかたちで番号を付け、提出された課税資料をその番号を使って名寄せするための仕組みです。個人納税者の場合、給与の支払や各種の税の控除のほか、銀行や証券取引、不動産や高価品の売買などにも番号を利用することになるでしょう。

課税漏れを防ぎ、会社員や自営業者などの所得捕捉率（いわゆるクロヨン、トーゴーサン）を是正し、税収をあげることが役立つとされています。

理屈の上では、ラーメン1杯を売った現金取引にまで番号を使えば、売上や所得の正確な捕捉は可能といえます。ただ、事業者や行政の制度運用にかかる膨大なコスト負担を考えると、日常の現金取引への番号利用は現実的ではありません。

このように、納税者番号は「万能薬」で、導入すればあらゆる所得が正確に捕捉できるようになるというのは「錯覚」です。

現在、国の「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」において、住民基本台帳ネットワークをベースに、あらたに国民全員に共通番号をふることが検討されています。また、民主党は「地域主権」を一丁目一番地と言っています。しかし、共通番号を個人用の納税者番号に使うのは「呼び水」で、やがては国民総背番号制につながります。国（中央）が個人をトータルに管理・監視する「共通番号制」と、各地方が責任を持って国（中央）の不尽理な施策から住民を守る「地域主権」とは真逆の概念です。

番号でも汎用の共通番号ではなく、運転免許証番号のような目的を限定された番号には必ずしも

反対ではありません。しかし、住民票コード、共通番号のように、「おぎゃあ」と生まれた時から誰とも重複しない1個の背番号（マスターキー）を強制的に割り当て、あらゆる情報を一元的に管理するには絶対反対です。国家が各人のマスターキーで国民をトータルに統制・監視できることにもつながり、おぞましいわけです。

とんでもないデータ監視国家の道を歩ませてはいけなく強く思います。人間の尊厳にかかわる重大な問題をはらんでいるからです。

だいたい、背番号制度がそんなに素晴らしいというならば、まず国会議員や中央の役人が自分たちに背番号を付けて、所得や財産、政治資金などを管理し、あらゆる取引に背番号を利用して、その素晴らしさを実証してから国民に推奨すべきではないでしょうか。「政治とカネ」問題と国民への背番号導入論議がかみ合っていない。

それから、共通番号を納税者番号制度に使うことは、プライバシー（個人情報）保護の面でも大問題です。

年金情報のずさんな管理が適例です。国は個人情報のまともな管理ができていません。個人情報流出の危険性に対しては何の保障もないわけです。財産犯の場合における財産的被害は回復することが可能でしょう。しかし、背番号を導入して、個人情報が背番号付きでヤミ取引されたり、盗られてネット空間で流されてしまったら、追跡は困難です。財物を盗られたのとはわけが違うのです。

アメリカでは、社会保障番号（SSN）を共通番号として使い、個人の納税者番号に転用した結果、ネット空間に垂れ流しされたり、違法に取得されたSSNによる「成りすまし」犯罪が横行し、取締当局も手が付けられない状態になっていると聞きます。対岸の火事と言っていられないわけです。

納税者番号や社会保障番号などを導入して本当に所得把握にプラスになるのか、プライバシー保護は大丈夫なのか、そもそも背番号制度導入によって「この国のかたち」がどうなっていくのかなどを国民全体で徹底的に議論しなければいけないと思います。こうした重要な国民的政策課題について、幅広い国民の意見を聴かないで、一握りの役職に就いた議員やその議員連中を背後で操る役人が決めるのは、本物の政治主導のやり方ではあ

りません。

現在、私は自治体の市長として、本物の「市民が主役」の世の中をつくるための大改革に取り組んでおります。すすむ道は、決してたやすいものではありません。「名古屋発で地域主権の新たな流れをつくる」をモットーに、市民目線で一步、一步、すすんでいきます。

良識ある皆さま方の熱い応援を切にお願いいたします。
(2010年3月25日)

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ) の定時総会を開催します

日時：2010年5月22日(土) 午後3時 開催(受付は2時30分から)

場所：東京都豊島区立勤労福祉会館特別会議室 (03-8980-3131)

池袋駅南口下車徒歩7分

(JR山手線・埼京線、東武東上線、西武池袋線、地下鉄 有楽町線・丸の内線)

議題：事業報告、役員選任報告、新年度事業方針および事業計画

記念講演：

**「国民総番号制実現政権」
とどう闘うか**

～民主政権のおぞましい

「全国民の生涯病歴の背番号管理」構想

講師 石村耕治 (PIJ代表)

総会会場です



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 〒171-0021

Tel/Fax 03-3985-4590

編集・発行人 中村克己

Published by

Privacy International Japan (PIJ)

IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro

Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan

President Koji ISHIMURA

Tel/Fax +81-3-3985-4590

<http://www.pij-web.net>

2010.4.28発行 CNNニュースNo.61

入会のご案内

季刊・CNNニュースは、PIJの会員(年間費1万円)の方にだけお送りしています。入会はPIJの口座にお振込み下さい。

郵便振込口座番号

00140-4-169829

ピ・アイ・ジェ - (PIJ)

NetWorkのつばやき

・国民の病歴プライバシーにまで、国家管理の手を伸ばす全体主義の民主党政権。党代表と幹事長の金融プライバシーの国民監視の制度づくりはどうか? 「悪いことしても、政治力があれば、逃げられる?」こんな連中に、この国の政治を託した国民が泣いている。(N)