CNNニューズ No.85

2016 / 5 / 25 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）

Privacy International Japan
PIJ
Privacy NGO™

季刊発行
年４回刊

■巻頭言■

個人番号／マイナンバーを使った情報連携（データ照合）の実際

差別を助長し個人の尊厳を傷つける「特定個人情報保護評価」

個人番号／マイナンバー付き個人情報を、番号利用法／マイナンバー法では、「特定個人情報」と呼ぶ。政府は、個人番号制度は、「マイナンバーを活用して、他機関と情報連携を行い、定期報告の添付書類など皆さま方の負担が軽減され利便性が向上します。」とＰＲする。本当だろうか？

特定個人情報ファイルを保有する国の行政機関や地方自治体は、「特定個人情報保護評価書」を公表する必要がある。例えば、地方税（都道府県税）である自動車所得税・自動車税を課す事務において（番号利用法９条１項関係別表第一第１６号）、特定個人情報を利用する場合、手続的には、知事は、情報連携実施機関の長として、個人情報保護評価を実施したうえで、「特定個人情報保護評価書」を作成・公示し、住民からパブリックコメントを求め必要な見直しをしたうえで、当該評価書を公表することになる。（ただし、保護評価の種類によっては自治体の個人情報保護審議会による第三者点検または国の個人情報保護委員会の承認を得る必要がある（番号利用法２７条）。）

知事は、障害者が使う自動車で一定の要件を満たす場合、納税者の申請に基づき、自動車取得税、自動車税の減免をすることができる（地方税法１２８条、１６２条）。

平成２７年１２月１０日公表の東京都の自動車所得税・自動車税関係の「特定個人情報保護評価書」の「特定個人情報ファイルを取り扱う事務」では、この減免について、「事務の概要」で、次のように記載する。

●地方税の賦課事務（自動車所得税・自動車税）基礎項目評価書

- 身体障害者のために自動車を使用する場合等、一定の要件を満たす場合、納税義務者からの申請により、自動車取得税、自動車税の減免をする。
- 減免が決定された自動車の身体障害者情報は、住民基本台帳ネットワークシステムを利用し個人番号を取得する。（以下「障害者関係情報」という。）
- 減免の適用を受けた自動車について、減免を翌年度以降継続する場合には、適用を受けるに至った身体障害者の状況等に変更がないことを確認する。身体障害者の方の状況確認は、納税義務者からの申し出もしくは情報連携システム【編集部：J-LISの情報提供ネットワークシステム】から、身体障害者福祉法による身体障害者手帳、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律による精神障害者福祉手帳若しくは知的障害者福祉法にいう知的障害者に関する情報から取得する。
- 納税義務者情報、障害者関係情報には、特定個人情報（個人番号）が含まれ、特定個人情報ファイルとして扱う。

体が不自由な人などが移動に使う自動車の税金を減免してもらうには、徹底したデータ監視を受け入れるように求められる。まさに、これが、マイナンバー（私の背番号）の本質を端的に示すサンプルである。個人番号／マイナンバーを使った「情報連携（データ照合）」は行き過ぎると、差別を助長し個人の尊厳を傷つける。「特定個人情報保護評価書」のような紙切れは、データ監視社会をゆるす免罪符にはならない。

２０１６年5月１６日
PIJ代表 石 村 耕 治

◆主な記事◆

・巻頭言～マイナンバーを使った情報連携の実際
・急がれる個人番号のダダ漏れ防止対策
・電子政府構想の日豪比較
・機構（Ｊ－ＬＩＳ）、個人情報保護委員会とは？

急がれる個人事業者や家族の個人番号のダダ漏れ防止対策

― 諸外国では複数番号の導入・確定申告で対応 ―

石村耕治（PIJ代表・白鷗大学教授）

◆　問題の所在

２０１６年１月から、国民総背番号制度である個人番号（通称でマイナンバー／私の背番号）制が稼動した。いよいよ、旧民主党の古川元久議員らや大新聞が旗振りをし、国民に生涯不変の囚人番号を振りデータ監視する、おぞましい「監視国家構想」が産声を上げた。

政府は、民間企業に対し個人番号の安全管理対応をするようにはっぱをかけている。なぜならば、民間企業は、税務や社会保険事務に使うということで、役員や従業者等その扶養家族、取引者などに対して個人番号情報（特定個人情報）を提供するように求め、長期間保存することになるからだ。

このように、国内に４００万超ある民間企業（うち中小企業は９割超）が、軽く１億を超える個人番号や特定個人情報を取り扱うということで、民間企業には厳正な安全管理対応が求められているわけである。

ところが、この段階にいたっても、どんな安全管理対応をしたらよいのかわからない、といった会社経営者や自営業者が大半だ。これは、カネをかけて対応をしても、生業へのメリットがまったく見えてこないからである。

人生８０年の時代にあって、生涯不変で多目的利用の個人番号／マイナンバーは、パスワードを頻繁に変えてハッカーなどに対応する時代にはまったく合わない。民間企業にばら撒かれた国民の個人番号の拡散、悪用は時間の問題であろう。早急に、新たな番号（例えば事業者番号）を創設し、事業性所得（事業所得・不動産所得・公的年金等以外の雑所得など）を稼得する者の個人番号を護る必要がある。また、年末調整制度を見直し、勤め先に扶養家族の個人番号を出さず、直接、税務署や年金機構などに出す仕組みに改める必要がある。

いまのように、民間企業に本人や扶養家族の個人番号を脳天気に提出させる、あるいは不特定多数者の個人番号の提示を求める実務を続けるのは危険だ。法定利用期限が過ぎても「廃棄」されない膨大な数の個人番号が、年を重ねるに従い民間に「沈殿」して行く。これら沈殿した番号は、何かをきっかけにネット空間に入り込み、悪用のみならず、なりすまし犯罪者天国をつくり出すツールとなるはずだ。

以下に、番号制を導入する外国の例を参考に、わが国における個人番号／マイナンバーのダダ漏れ、悪用を防ぐための法制のあり方を検討してみる。

【内容目次】

◆　問題の所在
1　「事業性所得」稼得者が利用できる複数番号、代替的番号導入の必要性
2　アメリカは「雇用主番号（ＥＩＮ）」で対応
3　オーストラリアは「事業者番号（ＡＢＮ）」で対応
4　オーストラリアは「最高申告所得税率での課税選択で番号（ＴＦＮ）不提示を認めること」での番号悪用に対応
5　「扶養家族の番号」の民間企業への「蓄積」防止規制が急務
6　アメリカでは、扶養控除申告書に扶養家族の番号記載は不要
◆　むすびにかえて
～番号で「皆さま方の負担が軽減され利便性が向上」？よりも、将来の番号悪用が心配

© 2016 PIJ

1　「事業性所得」稼得者が利用できる複数番号、代替的番号導入の必要性

背番号制度の導入により、２０１６年１月から、個人が、事業性所得（事業所得・不動産所得・公的年金等以外の雑所得など）を受け取る際に、支払の相手方に自分の個人番号／マンナンバーを提示するように求めている。

だが、こうした番号利用実務は、生涯不変の個人番号が、法的利用期間が経過しても消去されず各所に違法に保管され、将来的な悪用につながる怖れも強い。複数番号を導入し、納税者が、不特定のものから事業性所得を受け取る際には、個人番号ではなく、代替的にその番号を提示できる仕組みを整える必要がある。

2　アメリカは「雇用主番号（ＥＩＮ）」で対応

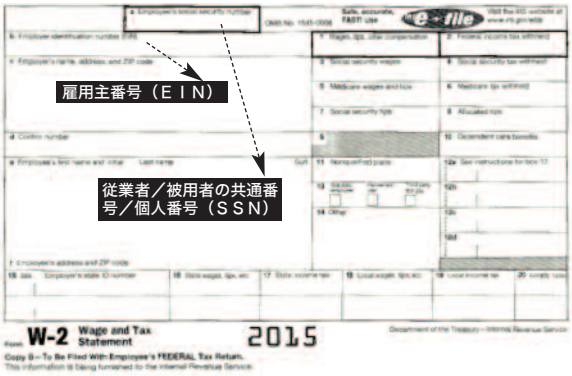
この点、アメリカでは、９ケタの「社会保障番号（ＳＳＮ＝Social security number／わが国の個人番号に相当））」に代えて、９ケタの「雇用主番号（ＥＩＮ＝Employer identification number）」交付（交付対象は法人+非法人）し、ＥＩＮで対応している。

- 連邦課税庁である内国歳入庁（ＩＲＳ）は、事業者の税務目的では、税務分野に専用／個別の番号である「雇用主番号（ＥＩＮ＝Employer identification number）」を使用。
- ＥＩＮは、「連邦納税ＩＤ番号（Federal tax identification number）」とも呼ばれる。
- ＥＩＮは、ＩＲＳが雇用者の申請に基づいて発行する９ケタ（××－×××××××）の番号。
- ＥＩＮは、原則として従業者／被用者を有する個人事業者、会社、組合など多様な事業体に対して交付。

個人事業主は、従業者に対して交付する「給与所得の源泉徴収票（Ｗ－２）」その他各種支払調書にはＥＩＮ（雇用主番号）を記載して、従業者へ交付する。したがって、個人事業主は、自己の個人番号（社会保障番号／ＳＳＮ）を記載することはない。これは、事業主の個人番号（ＳＳＮ）に対する安全／安心を保障することがねらいである。

わが国は、個人事業者の場合、支払調書に当該事業者の個人番号を書くような野蛮な実務をストップする必要がある。個人番号を保護するため

【図表１】アメリカ連邦所得税：２０１５年分給与所得の源泉徴収票



に、アメリカの例に倣い、共通番号（個人番号、法人番号）から組成した「雇用主番号」を組成して、記載するように法的手当をするのも一案である。

もっとも、「雇用主番号」の創設は、不動産や雑所得のような雇用を伴わない事業性の所得を稼得する個人の番号の自己コントロール権を保障するには十分とはいえない面もある。

アメリカは、わが国の消費税のような連邦レベルでの付加価値税を導入していない。このため、税額票方式の付加価値税（ＶＡＴ）ないし物品サービス税（ＧＳＴ）を導入している諸国にあるような「事業者番号」がない。

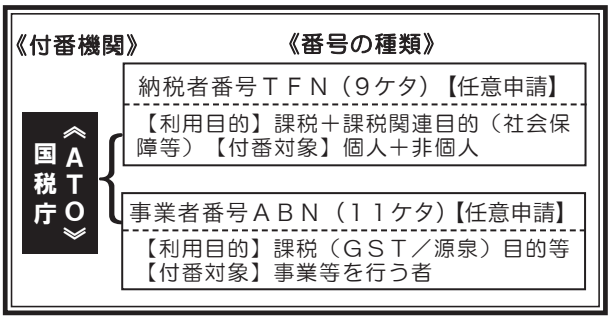
3　オーストラリアは「事業者番号（ＡＢＮ）」で対応

オーストラリアは、税務限定の番号である９ケタの「納税者番号（ＴＦＮ＝Tax file number）」制度を導入している。加えて、１１ケタの「事業者番号（ＡＢＮ＝Australian business number）」を導入。ＡＢＮを、事業性所得のある納税者を対象に、任意申請に基づいて交付している。

ＡＢＮは、税額票／タックスインボイス方式の付加価値税である物品サービス税（ＧＳＴ）に必要となる「事業者番号」としても利用されている。事業性所得（事業所得・不動産所得・雑所得など）の支払を受ける者は、支払者にＡＢＮを提示する仕組みになっている。ＴＦＮ、ＡＢＮ、いずれも任意取得が原則となっている。

ＡＢＮ導入の背景は、事業性所得の支払をする場合に、源泉所得税の徴収やＧＳＴ課税を確実にすることがある。また、支払者にＧＳＴ（１０％）の加算を義務づける趣旨もある。ただし、事業性所得稼得者は、ＧＳＴ免税点（課税売上がA$７

【図表２】オーストラリアの納税者番号（ＴＦＮ）と事業者番号（ＡＢＮ）



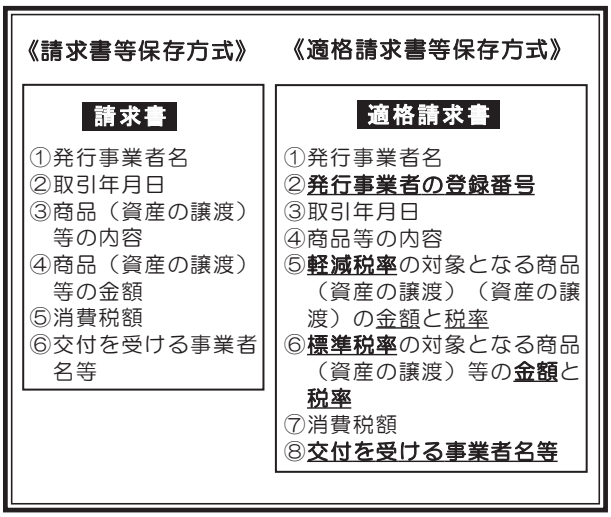
万５０００以下）の場合には、ＧＳＴの申告義務はない。

このように、オーストラリアでは、不特定多数者に対し直接ＴＦＮを提示する必要がないように配慮している。

これは、ＡＢＮの利用によりＴＦＮの不要な拡散、悪用を防ぎ、成りすまし犯罪などに備えるためである。

わが国では、消費税の仕入税額控除について、現行の帳簿方式（請求書等保存方式）から、税額票／タックスインボイス方式（適格請求書等保存方式）への移行が決まっている。採用される新方式では、「適格請求書発行事業者登録制度」が導入される。つまり、適格請求書を発行（交付）できる事業者は、税務署に申請して「事業者登録番号」を入手することになっている（申請受付は、２０１９（平成３１）年４月１日からになっている。この事業者登録番号制度を前倒し導入し、事業性所得の支払を受ける際に、個人番号に代えて提示する番号としてはどうか。

【図表３】請求書への記載項目の変更点を比べる

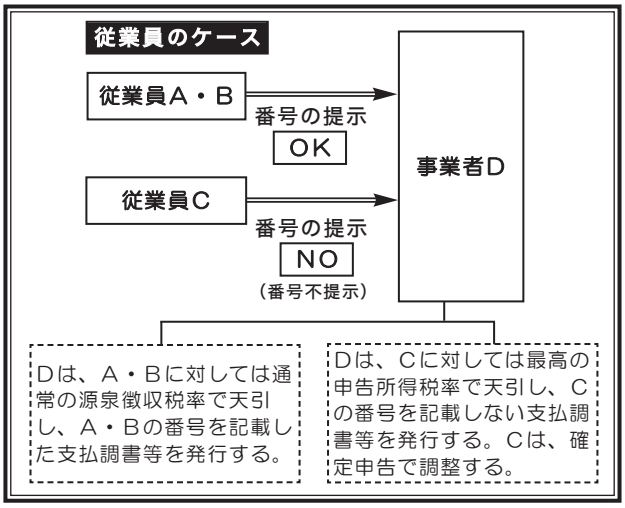


４　オーストラリアは「最高申告所得税率での課税選択で番号（ＴＦＮ）不提示を認めること」でも番号悪用に対応

オーストラリアは、居住者である被用者／受給者が自己の納税者番号（ＴＦＮ）の提供をしない場合、雇用主／支払者は、申告所得税の最高税率＋医療保障税／メディケア税（Medicare levy）〔２０１４－５年期は、４９％〕に相当する額の源泉徴収が必要である。（ただし、受給者は、確定申告時にＴＦＮを提示して還付可能である。）

わが国でも、オーストラリアの制度を参考に、不特定の企業やブラック企業に個人番号が「蓄積」されることのないようにするための対応が必要である。高率（例えば２０％）での源泉課税を受けることを条件に、受給者に、個人番号の提示を合法的に拒否できる制度の導入も一案である。

【図表４】支払を受ける者（特定個人情報主体）の自己コントロール権の保護案



５　アメリカでは、「扶養控除申告書」に家族の番号記載は不要

個人所得税の年末調整のないアメリカでは、全員確定申告が原則である。アメリカでは、雇用主に出す「扶養控除等申告書（ＦｏｒｍＷ－４）」には、本人の個人番号（ＳＳＮ／わが国のマイナンバーに相当）のみを記入して提出する。

つまり、わが国と異なり、扶養控除等申告書（ＦｏｒｍＷ－４）には、扶養家族の個人番号（ＳＳＮ）の記載は不要である。

扶養家族の個人番号（ＳＳＮ）は、所得税の確定申告の際に、税務署に出す「個人所得税確定申告書（Ｆｏｒｍ１０４０）」に記載する。

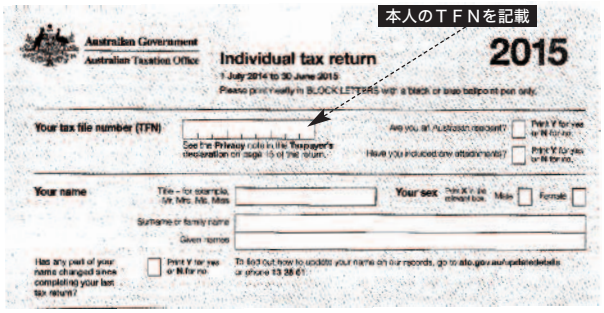
© 2016 PIJ

【図表５】アメリカの「扶養控除等申告書（Ｆｏｒｍ W-４）」（抜粋）への番号記載例

【図表６】アメリカ「連邦個人所得税申告書（Ｆｏｒｍ １０４０）」（抜粋）への番号記載例

ちなみに、オーストラリアでは、個人所得税申告書には、納税者本人以外の番号（ＴＦＮ）の記載は不要である（配偶者控除を受ける場合も含む。他の扶養家族の番号記載不要の理由は、税控除ではなく、手当（給付）措置を選択しているのも一因である）。

【図表７】オーストラリア「２０１５年個人所得税申告書」（抜粋）への番号記載例



オーストラリアの場合、今日、税法上の「控除」から「手当」、「給付」へ移行している。このことも、個人所得税申告書に扶養親族のタックス・ファイル・ナンバー（ＴＦＮ）を記載する必要がない理由である。

６　「扶養家族の番号」の民間企業への「蓄積」防止規制が急務

わが国においては、マル扶などの課税手続を通じて、民間企業に「扶養家族の個人番号」が不要に「蓄積」しないようにするために、早急に「年末調整」制度の見直しが必要である。

具体的な対応方法としては大きく、次の２つの選択が考えられるのではないか。

【図表８】被用者の扶養家族の個人番号の民間企業への不要な「蓄積」防止策が必要

①マル扶の提出や年末調整制度を廃止し、全員確定申告を原則にする対応策の実施
②年末調整制度を存続させることとし、雇い主に提出するマル扶等の法定調書には、扶養している家族の個人番号を記載しなくともよいとする対応策の実施（この場合、課税庁は、氏名・住所・生年月日・性別があれば、付番機関（J-ＬIS）から、直接該当者の個人番号を取得する。）

◆むすびにかえて
～番号で「皆さま方の負担が軽減され利便性が向上」？よりも、将来の番号悪用が心配

政府のうたい文句は、「**マイナンバーを活用して、他機関と情報連携を行い、定期報告の添付書類など皆さま方の負担が軽減され利便性が向上します。**」という。だが、こんなうたい文句を信じる国民や事業者は誰もいないはずだ。「労災保険」や「雇用保険」関係でも、事業者／雇用主の手許に、大量の従業者などの個人番号が「蓄積」になる仕組みは問題である。

【図表９】税務・労務・社会保険事務関連書類の主な法定保存期間

分野別書類の種類【番号記載施行日】	保存期間	起算日
税務【２０１６（平成２８）年１月１日以降提出分から】 ・源泉徴収票 ・給与所得者の扶養控除等（異動）申告書（マル扶） ・給与所得者の配偶者特別控除申告書（マル特 兼 マル保）	７年	属する年の翌年の１月１０日の翌日
労務【２０１６（平成２８）年１月１日以降提出分から】 ・雇用保険の被保険者関連書類（離職票、雇用保険被保険者資格取得確認通知書など）	４年	完結の日【退職日】
・労災保険関連書類	３年	完結の日
社会保険事務【２０１７（平成２９）年１月１日以降提出分から】 ・健康保険・厚生年金関連書類（資格取得確認通知、資格喪失確認など）	２年	完結の日【退職等の日】

加えて、「給与所得者の扶養控除等（異動）申告書」（マル扶）や「健康保険被保険者（異動）届出・国民年金第３号被保険者関係届」事務関係では、事業者／雇用主に提出される個人番号は、本人のみならず、扶養家族の分にまで及ぶ。

人生８０年の時代に、生涯同じ番号を汎用する、そして、税務や雇用などを通じて民間事業者のところに大量の番号情報が「蓄積」されることになる仕組みには、データセキュリティ上、大きな疑問符がつく。

もっと問題なのは、すべての事業者が従業者などから提出を受けた番号、特定個人情報を、法令に基づいて的確に「廃棄」ないし「削除」することなどほとんど想定できる状況にはないことである。

分野別の多様な番号を使って安全性を確保し、行政のデータ照合／情報連携には住基コードから組成された符号を使えば、成りすまし犯罪などにも強い番号制の仕組み（セクトラル方式）ができたはずだ。

セキュリテイ対策から、できるだけ頻繁にパスワードを変えるように求められる時代に、生涯不変、８０年もの間同じ番号を汎用させる政策は、愚策以外の何ものでもない。

政府が構想しているように、さらに、個人番号の民間の自由な利用を認めれば、アメリカのような「成りすまし犯罪者」が闊歩する社会になるのは必至である。

【新刊書紹介】

黒田充『マイナンバーはこんなに恐い！～国民総背番号制が招く〝超〟監視社会』

（日本機関誌出版センター、２０１６年２月）

黒田　充（くろだ　みつる）
定価 1400円＋税
A5判 172頁
ISBN：978-4-8890-0918-7

《内容骨子》

はじめに
第１章　マイナンバー制度とは
第２章　プライバシーの権利とマイナンバー
第３章　マイナンバーの目的と問題点
第４章　際限なき利用拡大
第５章　ではどうすれば？

《著者による内容紹介：まえがきより》

あなたの氏名よりも番号、あなた自身よりもコンピューターがあなたのことをよく知り、コンピューターに評価され分類され排除される社会。そんな〝超〟監視社会をマイナンバー制度は作ろうとしています。

マイナンバー制度への関心は、番号通知が行われ利用が始まる中で急速に高まっています。また、署名運動が取り組まれたり、違憲訴訟が提起されたりなど、ようやくマイナンバー制度反対・廃止運動も盛り上がってきました。拙い論考ですが本書が、マイナンバー制度の本質についてのより活発な議論や、廃止への運動の一助になれば幸いです。

斎藤貴男『マイナンバーが日本を壊す』

（集英社インターナショナル、２０１６年２月）

斎藤 貴男
（さいとう　たかお）
定価 1100円+税
四六判 192頁
ISBN：978-4-7976-7316-6

《内容骨子》

はじめに
序章　「舞番号」
第１章　蘇る「一億総背番号」
第２章　私たちを腐敗させるシステム
第３章　世界を変えたビッグデータ
第４章　超監視社会がやってくる
やや長いあとがき

《著者による内容紹介》

世界の潮流に逆行、崩壊必至の愚策。新たな犯罪の温床、利権まみれ、経済的大損失、プライバシー侵害……。目先の僅かな利益、利便性への代償は計り知れない。崩壊必至のマイナンバー制度の問題点を明らかにする。国民総背番号制という悪夢が現実のものとなった。

同様の制度を導入しているアメリカや韓国が、情報流出と不正使用に喘ぎ、アメリカはすでに番号分散化を検討している。日本はいったいどこへ向かっているのか。目先の僅かな利益、利便性への代償は計り知れない。崩壊必至のマイナンバー制度の問題点を明らかにする。

© 2016 PIJ

オーストラリアの背番号も番号カードも使わない電子政府

― 電子政府構想の日豪比較 ―

石村耕治（PIJ代表・白鷗大学教授）

◆はじめに

「番号利用法」は、その正式名称を「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」（平成２５年法律２７号）という。２０１６（平成２８）年1月に施行され、国民総背番号制度である個人番号（通称でマイナンバー／私の背番号）制が稼動した。

民主党（旧）の財務省出身の古川元久議員らや大新聞が旗振りをし、国民に生涯不変の番号を振り、データ監視する仕組み「情報提供ネットワークシステム」が産声を上げた。

政権交代後も、官僚群は同じ顔ぶれからなる。そうした政府のうたい文句は、「マイナンバーを活用して、他機関と情報連携を行い、定期報告の添付書類など皆さま方の負担が軽減され利便性が向上します。」である。

２０１７（平成２９）年1月からは、個人番号カードがあり、パスワードの設定ができれば、電子政府（ｅ－Ｇｏｖ）構想の基盤である「情報提供ネットワークシステム」のマイナポータル（ポータルサービス）にログイン（アクセス）して、各種電子申請ができるようになる方向とのことである。

わが国は、かつて「住民基本台帳ネットワークシステム」（住基ネット）を導入し、国民全員に「住民票コード」というネームングの背番号を付け、ＩＣ仕様の「住基カード」を持たせれば、電子政府（ｅ－Ｇｏｖ）を実現するとか大宣伝をした時代があった。しかし、結局、住基ネットは大失敗に終わった。これまで初期投資に３,０００億円、メルトダウンした住基ネットのその後の運営費だけで年１２０億円もの血税の支出が続く。

そして、今度は、「マイナンバー（私の背番号）」のネーミングで、個人番号と個人番号カードを使った「情報提供ネットワークシステム」という新たな電子政府構想である。

今、政府は、新たな電子政府（ｅ－Ｇｏｖ）構想実現のためには、〝個人番号／マイナンバーとＩＣ仕様の個人番号カードは必須アイテム〟とのふれこみで、その普及に懸命だ。だが、政府の本音は、個人番号カードを普及させ、「国民登録証カード」として全員に携行させたいからであろう。〝全員が国内パスポートを携行して出歩く時代〟が想定されている。

住基ネットでの大失敗を隠すかのように、その管理運営を行っていた「財団法人　地方自治情報センター」は、「地方公共団体システム機構（Ｊ－ＬＩＳ）」（以下「機構／Ｊ－ＬＩＳ」）に衣替えした。　機構／Ｊ－ＬＩＳは、わが国の電子政府構想の基盤となる「情報提供ネットワークシステム」を管理運営し、個人番号カードの発行主体である。ところが、現在、機構／Ｊ－ＬＩＳは、個人番号カードの発行でトラブル続きである。政府の外郭法人である機構／Ｊ－ＬＩＳに、新たな電子政府構想の核となる「情報提供ネットワークシステム」の適正な管理運営を期待できるのかどうかに、大きな疑問符がついている。

オーストラリアでも、わが国と似たような〝税と社会保障〟に限定して使う納税者番号（ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバー）を導入し、電子政府（myGov／マイガブ）制度を実施している。しかし、この国の電子政府（myGov／マイガブ）制度では、ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバー（番号）も、番号カードも使っていない。

このオーストラリアのサンプルを見る限りでは、個人番号カードなどなくとも電子政府構想は実現できることがわかる。逆に、個人番号／マイナンバーや基本情報が記載されたＩＣカードを配付したら、紛失や盗難で悪用されることなど別の懸念が出てくる。

番号制を導入する外国、とりわけオーストラリアの例、を参考に、わが国における電子政府構想の光と影、および個人番号／マイナンバーのダダ漏れ、悪用を防ぐためのプライバシー保護のあり方を検討してみる。

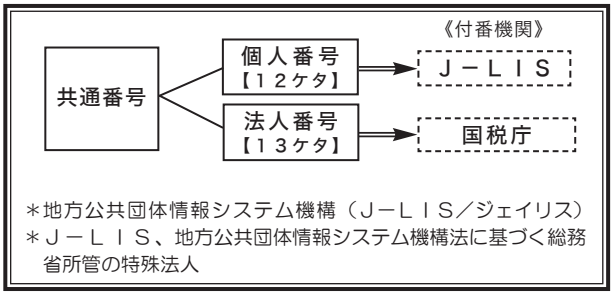
《内容骨子》

◎　はじめに～
第１部　わが国における番号制度の基本
　１　導入段階での個人番号の利用分野のあらまし
　２　日豪の番号制と保護監視機関の比較
第２部　２つの顔を持つ電子政府構想
　３　わが国での電子政府構想の流れ
　４　オーストラリアの電子政府構想との比較
　５　電子政府の「不正探知ツール」としての顔（機能）
　６　「行政の電子化／電子政府構築ツール」としての顔（機能）
◎　むすびにかえて～電子政府実現には危ない個人番号／マイナンバーやカードは不要

第１部　わが国における番号制度の基本

わが国の共通番号は、「個人番号」と「法人番号」からなる。「個人番号」を通称で〝マイナンバー〟と呼ぶ。また、個人番号／マイナンバー付き個人情報を「特定個人情報」とよぶ。共通番号の付番機関および基本的な仕組みは、次のとおりである。

【図表１】マイナンバー（共通番号）制における付番の仕組み



＊地方公共団体情報システム機構（Ｊ－ＬＩＳ／ジェイリス）
＊Ｊ－ＬＩＳ、地方公共団体情報システム機構法に基づく総務省所管の特殊法人

１　導入段階での個人番号の利用分野のあらまし

わが国の政府は、次の３つステージ（段階）にわたり、個人番号（マイナンバー）の利用分野を拡大する方針である。エスカレートさせる利用内容は、【図表２】のとおりである。

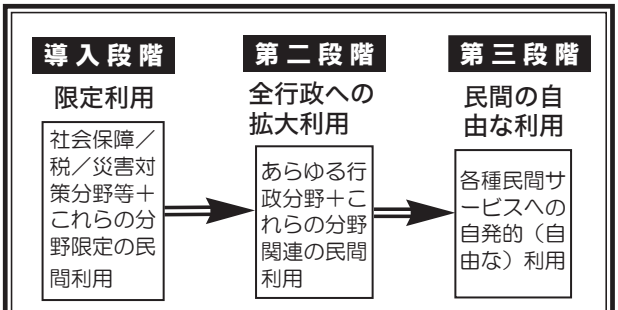
（１）**導入段階**での個人番号（マイナンバー）の利用範囲

わが国**導入段階**での個人番号（マイナンバー）の利用は、【図表３】のとおりである。

（２）「税と社会保障＋」以外への利用拡大プランの検討例

各省庁では、共通番号制の稼動前から、「税と社会保障＋」以外への利用拡大プランの検討を行っている。サンプルをあげると、次のとおりである。

【図表２】政府の個人番号（マイナンバー）の利用分野拡大方針



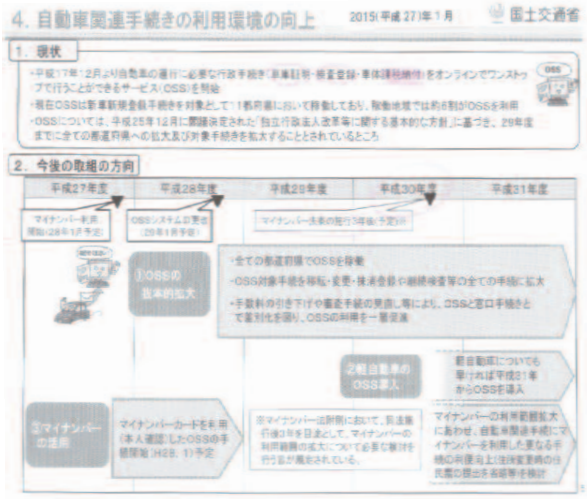
＊個人番号／マイナンバーの利用拡大は、２０１６（平成２７）年１月の法施行３年後に検討のはずであった。しかし、番号制施行前の２０１５（平成２６）年９月の法改正で早、付番の範囲拡大などを決めた。その一つは、預貯金口座に付番することである。２０１８（平成３０）年から当初は「任意」付番で、そして２０２１（平成３３）年以降は「強制」付番することになった。（当初任意は、金融機関の準備・対応が間に合わないことが背景にある。）

【図表３】導入段階での個人番号の利用分野のあらまし

社会保障分野	年金分野	年金の資格取得･確認、給付を受ける際に利用
	労働分野	雇用保険等の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。ハローワーク等の事務等に利用
	福祉・医療・その他の分野	医療保険等の保険料徴収等の医療保険者における手続き、福祉分野の給付、生活保護の実施等低所得者対策の事務等に利用
税分野		国民が国／地方の税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に記載。当局の内部事務等
災害防災分野		被災者生活再建支援金の支給に関する事務等に利用
その他自治体条例で定める事務（自治体独自事務）：例えば、①子どもの医療費助成関係事務、②ひとり親等の医療費助成関係事務、③高齢者の医療費助成関係事務、④就学援助関係事務（小・中学校向け）、⑤幼稚園就園奨励費関係事務に利用		

© 2016 PIJ

【図表４】国土交通省の番号の拡大利用プラン検討例



＊国土交通省　自動車関連情報の利活用に関する将来ビジョン検討会資料参照

２　日豪の番号制度と保護監視機関の比較

日本とオーストラリアの番号制度および番号付き個人情報を保護する監視機関を、簡潔に比較すると、次のとおりである。

【図表５】番号制と番号付き個人情報保護機関の日豪比較

日本

【番号名称】（ａ）個人番号〔通称：マイナンバー〕（強制取得）
（ｂ）法人番号（強制取得）
【付番機関】（ａ）個人番号：地方公共団体情報システム機構〔J-LIS〕
（ｂ）法人番号：国税庁
【付番対象】（ａ）個人番号：自然人
（ｂ）法人番号：法人、任意団体
【利用範囲】（ａ）個人番号：税と社会保障＋
（ｂ）法人番号：制限なし
【個人番号付き個人情報（特定個人情報）保護機関】個人情報保護委員会
【機関の性格】独立した行政委員会

オーストラリア

【番号名称】納税者番号（ＴＦＮ＝Tax File Number／タックス・ファイル・ナンバー）（任意取得）
【付番機関】国税庁（ＡＴＯ＝Australian Taxation Office）
【付番対象】納税者：つまり、個人（自然人）、法人、その他の団体・事業体
【利用範囲】法定の「税と社会保障」目的に利用を限定。法定外のＴＦＮの民間利用等は厳罰
【番号付き個人情報保護機関】事務局を持つ連邦情報コミッショナー（ＯＡＩＣ＝Office of Australian Information Commissioner）を設置。ＯＡＩＣは、情報（個人情報保護＋情報公開）業務を担当
【機関の性格】立法府（連邦議会）直属の独立した機関

第２部　２つの顔を持つ電子政府構想

電子政府（e-Gov, e-Government）構想とは、従来の縦割り行政を排し、ネット上で各種電子行政サービスを統合し「ワン・ストップ・サービス」を実現しようという構想である。電子政府構想には、一般に、次の２つの顔（機能）があると解されている。

①情報連携による〝税と社会保障〟にかかる「不正探知ツール」としての機能
②「行政の電子化／電子政府構築ツール」としての機能

本稿では、わが国とオーストラリアの電子政府構想を比べてみる。日豪両国を選んで比較した主な理由は、次のとおりである。

・**日豪双方とも、〝税と社会保障〟分野に限定した番号制度があること**：**【日本】**個人番号／マイナンバー**【オーストラリア】**納税者番号（ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバー）〔ただし、オーストラリアは番号カードはなし。〕

・**日豪双方とも情報連携（データ照合）基盤およびポータルサービスを組み込んだ電子政府構想があること**：**【日本】**情報提供ネットワークシステム、**【オーストラリア】**myGov／マイガブ

３　わが国での電子政府構想の流れ

わが国最初の電子政府構想である「住民基本台帳ネットワークシステム」（住基ネット）は大失敗に終わった。これまで初期投資に３,０００億円、メルトダウンした住基ネットのその後の運営費だけで毎年１２０億円もの血税の支出が続く。住基カードは有効期限の終了をもって、全廃される。この失敗の責任を誰もとらない。

そして、今度は、「マイナンバー（私の背番号）」のネーミングを使った電子政府構想「**情報提供ネットワークシステム**」である。

◎「**住民基本台帳ネットワークシステム**」（住基ネット）【住民票コード＋住基カード】
⇓
◎「**情報提供ネットワークシステム**」【個人番号／マイナンバー＋個人番号カード＋ポータルサービス／マイナポータル】

２０１６年１月１日から、個人番号／マイナンバー制度が稼動した。そして、２０１７（平成２９）年１月からは、個人番号カードがあり、パスワードの設定ができれば、「情報提供ネットワー

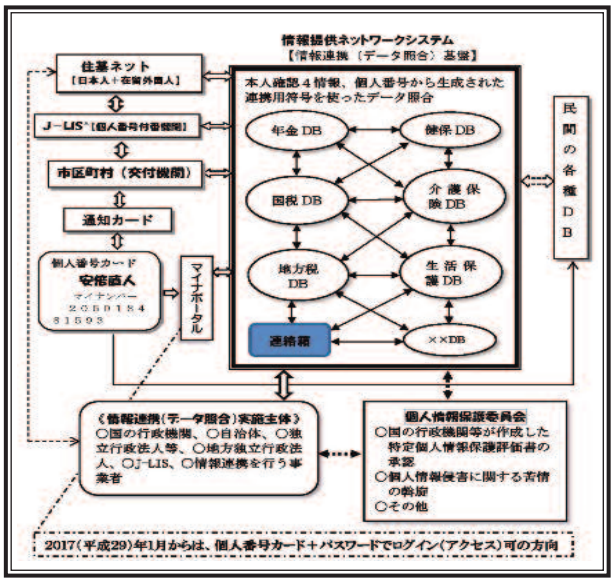
クシステム」のマイナポータル（ポータルサービス）にログイン（アクセス）して、各種電子申請が可能になる（？）とのことである。

だが、国民の感心は薄い。現実には、そのツールとなる「個人番号／マイナンバー」や「個人番号カード」だけが注目を浴びている。

いずれにしろ、わが国の番号利用法／マイナンバー法では、複数の行政機関が、国民の〝税と社会保障〟関連データを各人の個人番号／マイナンバーを使って紐付け、特定個人情報／マイナンバー付き個人情報を「連携」する電子政府の仕組みを、「情報提供ネットワークシステム」と呼んでいる（番号利用法２条１４項・２１条）*。

＊ちなみに、個人番号／マイナンバー制導入のための法整備段階では、「情報連携基盤」とか「中継データベース」とか呼ばれていた。しかし、番号利用法では、「情報提供ネットワークシステム」というネーミングになった（番号利用号１９条７号、法１９条・２１条関係別表）。

【図表６】個人番号を使った政府の「共通番号ポータルサイト」のイメージ



４　オーストラリアの電子政府構想との比較

オーストラリアは、〝税と社会保障〟に限定して利用する納税者番号（ＴＦＮ＝Tax File Number／タックス・ファイル・ナンバー）を導入している（詳しくは、ＣＮＮニューズ８３号）。ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーの付番対象は、個人＋非個人（法人その他）である。各人の任意申請に基づきＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーが交付される。

オーストラリアの電子政府構想は、「myGov（マイガブ）」（以下「myGov／マイガブ」）と呼ばれる。連邦の電子政府ポータルサイトmyGov／マイガブは、従来の縦割り行政を排し、ネット上で各種電子行政サービスを統合し「ワン・ストップ・サービス」を実現しようという構想である。

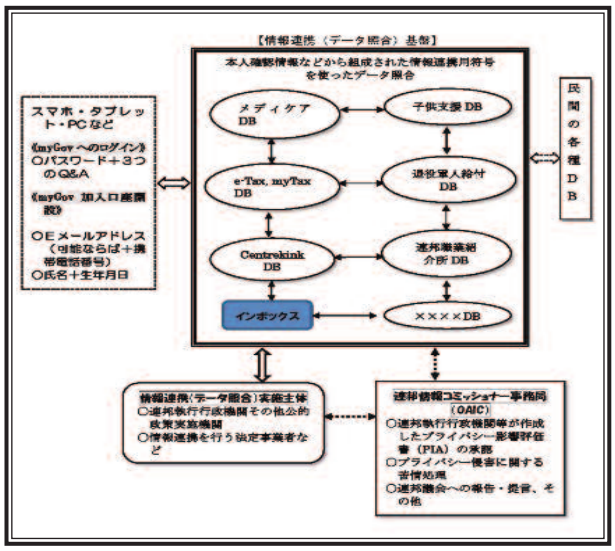
myGov／マイガブポータルサイトへのログインには、ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーやＩＣ仕様の番号カードを使わず、「パスワード＋３つのＱ＆Ａ」を使用することになっている*。わが国で、個人番号カード＋パスワードを使うことになっているのとは対照的である。

オーストラリアでは、国民各人が、myGov／マイガブへ加入し登録口座を持つかどうは任意である。また加入にあたっては、①Ｅメールアドレス（可能ならば＋携帯電話番号）、②氏名＋生年月日で登録することになっている。

myGov／マイガブは、連邦の人間サービス省（ＤＨＳ＝Department of Human Services）が所管。その基本的な仕組みは、ラフに描写すると、次のとおりである。

* オーストラリアのmyGov／マイガブは、番号カードを使わない電子政府制度である。この背景には、１９８５年の当時の労働党政権の「オーストラリアン・カード（Australian Card）」（国民総背番号カード）導入案が国民の反対にあって頓挫し、現行の限定番号であるＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーで着地した歴史的な経緯がある。

【図表７】オーストラリアの「myGov」ポータルサイトのイメージ



５　電子政府の「不正探知ツール」としての顔（機能）

まず、オーストライアの「マイガブ／myGov」

© 2016 PIJ

やわが国の「情報提供ネットワークシステム」における「情報連携」、その「不正探知ツール」としての機能（顔）について点検してみたい。

わが国では、住基ネットを使って電子政府を構築する構想があったが、頓挫した。そして、今度は、共通番号（マイナンバー／法人番号）を核とした電子政府構想である。双方の最も大きな違いは、次のとおりである。

【図表８】情報連携（データ照合）の可否

- 住基ネット〔住民票コード〕：番号コードないし番号コードから組成された符号（暗号）を使った「情報連携（データ照合）」を想定していない。
- 共通番号〔個人番号／法人番号〕：番号から組成された符号を使った「情報連携（データ照合）」の常態化が本来の目的。

（１）「情報連携」とは何か

「情報連携」とは何かと問われることがある。「情報連携」は、「データ照合（data-matching）」または「コンピュータ照合（computer-matching）」とも呼ばれる。

行政実務面から説明すると、例えば、生活保護、失業（雇用保険）給付、児童手当のような社会保障目的での行政給付申請があった場合や、奨学金返済猶予申請などがあった場合に、その給付ないし猶予決定に先立ち、税（所得）や資産などのデータとのリンケージ／突合が行うことが適例である。

（２）データ照合と受給者・納税者の権利利益保護の論点

「データ照合」、「情報連携」（以下「データ照合」という。）は、やり方次第では、各種行政サービスの受給者や納税者の権利利益を侵害する可能性が出てくる。論点を整理して一覧にすると、次のとおりである。

【図表９】データ照合と受給者・納税者の権利利益保護の論点整理

①データ照合は、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る。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になる。すなわち、データ照合目的での特定個人情報の利用は、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につながる。

②また、データ照合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る。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、とくに、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る。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、国の法令には違反しないという事態が生じ得る。

③個人番号を各種データベースへの検索キーとして使うことは、確かにデータ照合の効率化に資すことになる。しかし、一方で、際限のないデータ照合の拡大を招き、情報主体の自己情報コントロール権を常に侵害状態に置くことにもつながる。確固たる法的歯止め策がないと、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引っ張ることになる。

④一般に、行政調査は、合理的必要性の範囲内で許容されると解される。ところが、行政機関が実施するデータ照合では、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つ。また、データ照合の結果、〝当たり・調査の必要あり（ｈｉｔ）〟と出た場合、該当情報主体を被疑者と推定しかつその者に無条件に検証責任を転嫁することにもなりかねない。政府のデータ照合プログラムは、その運用のあり方次第では、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る。（憲法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〕の趣旨とも抵触する。

⑤データ照合は、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ある。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る。データ照合は、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、個人情報を捜索・押収するにも等しい実質を持ちます。このように、調査／捜査の手段としてデータ照合が利用され、データ照合の結果次第では行政処分ないし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のみならず、憲法３３条・３５条の令状主義、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る。

⑥一般に、データ照合プログラムは、大量かつ一斉に実施される。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のにもかかわらず、それに気づかずに実施された

場合には、データ主体の権利侵害問題を引き起こしかねない。とりわけ、誤って〝調査の必要あり〟と抽出された場合には、その者の感情、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る。独立した第三者機関（個人情報保護委員会）によるデータ照合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ある。

⑦データ照合は、個人の人物像を鮮明にして行くことも可能である。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る。したがって、データ照合は、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〟の保有を可能にする。また、人物ファイル構築目的でデータ照合を使う場合で、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う。ひいては、より深刻な人権侵害問題を起す引き金になりかねない。特定個人情報を媒介とした人物ファイル構築目的でデータ照合は、これを法律で禁止する必要がある。

（３）情報連携と税務行政の今後：データ照合結果にかかる適正手続保障の課題

例えば、現行法制を例にすると、今後は、生活保護法【２９条〔調査の嘱託及び報告の請求〕】、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などには、情報提供ネットワークシステム（情報連携基盤）を使ったデータ照合（情報連携）が積極的に活用されていくものと思われる。

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ような、〝税と社会保障給付の適正化〟目的でのデータ照合に、情報提供ネットワークシステムが積極的に活用されて行くものと思われる。

しかし、こうしたデータ照合プログラムの実施に関し、オーストラリアを含む諸外国の例を参考に考えてみると、一般に、実施機関は、データ照合対象者の権利利益の侵害を防ぐためには、次のような規制が必要とされている。

【図表１０】データ照合にかかる適正手続保障の課題

- 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比較することの危険性を認識し、データ照合プログラムに対して適切な規制を行うこと。
- データ照合プログラムの実施に際しては、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があることを十分に認識すること。
- 明らかにデータの不一致がある場合に限り、その者に対する調査（事実行為）や不利益処分が行われること。また、そうした調査や処分に先立ち、対象者が十分な説明を受けられ、かつ適切な手続を得る機会が保障されること。
- 既存の行政調査や処分手続と、データ照合の結果に基づく調査（事実行為）や処分手続の法体系をどのように整備するかが問われる。

（４）個人情報保護評価／プライバシー影響評価

わが国では、プライバシー保護の観点から、特定個人情報／マイナンバー付き個人情報を取り扱うまたはデータ照合を実施する機関（国の行政機関の長、自治体の長その他の機関、独立行政法人、その他の事業者）は、特定個人情報保護評価書の個人情報保護委員会の承認ないし第三者点検を経て公表する手続を踏むように求められる（番号利用法２７条以下）。

こうした手続に従い、例えば、個人番号／マイナンバーが付いた特定個人情報を頻繁に取り扱う国税庁は、長官名で、国税関係（賦課・徴収）事務などに関する「特定個人情報保護評価書」を公表している。

一方、オーストラリアでは、データ照合を実施する機関（ＡＴＯやセンターリンクのような連邦の執行行政機関その他の公的政策実施機関）は、個人情報を保護するために、次のようなスクリーニング・プロセスを経るように求められる。

実際、ＡＴＯやセンターリンク、ＤＨＳなどは、データ照合プログラムを実施するに先立っては、こうした手続（①～④）を踏んでいる。

【図表１１】オーストラリアデータ照合プログラム実施に伴うスクリーニング・プロセス

①「データ照合プログラム実施要綱（Data-matching Program Protocol）」を作成する。
②「プライバシー影響評価（ＰＩＡ＝Privacy Impact Assessment）」を実施する。
③連邦情報コミッショナー事務局（ＯＡＩＣ＝Office of Information Commissioner）の承認を得る。
④データ照合プログラムを公表する。

（５）わが国のプライバシー保護機関

以下に、わが国のプライバシー保護法の構造、その下で設立された「個人情報保護委員会（ＰＰＣ＝Personal Information Protection Commission）」の所在について点検する。

まず、わが国にプライバシー法は、三層構造（三本立て）になっている。

© 2016 PIJ

【図表１２】わが国の三層構造（三本立て）のプライバシー法制

類　型	適用分野
①「個人情報保護法」（個人情報の保護に関する法律）	民間分野
②「行政機関個人情報保護法」（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律）	国の公的分野
③「独立行政法人等個人情報保護法」（独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律）	民間分野

三層構造（三本立て）のもと、「個人情報保護委員会（ＰＰＣ）」は、前者つまり民間機関に適用ある①「個人情報保護法」のもとで設立されている（法５０条以下）。

２０１６年１月以前は、番号利用法／マイアンバー法に基づき、「特定個人情報保護委員会」の名称で、特定個人番号／マイナンバー付き個人情報保護に関する第三者機関であった。

それが、２０１５（平成２７）年９月の個人情報保護法や番号利用法の改正で、「個人情報保護委員会」と改称のうえ、①「個人情報保護法」のなかに盛られるにいたった。

わが国の個人情報保護法は、本来〝民間部門のプライバシー保護〟が目的。わが国の個人情報保護委員会は、民間部門のプライバシー保護を目的とした個人情報保護法に基づいて設置されている。ところが、個人番号／マイナンバーや特定個人情報／マイナンバー付き個人情報は、〝税と社会保障〟分野、つまり公的分野に広く使われ、流通、突合・連携することになるわけである。

三層構造（三本立て）のプライバシー法体系のもとでは、特定個人情報保護や特定個人情報の連携（データ照合）に実効的な規制をかけることには難しい問題がある。

【図表１３】わが国の個人情報保護委員会の所在（Ｈ２８.１.１以降）

◎旧番号利用法／マンナンバー法	◎新番号利用法（Ｈ２８.１.１以降）	◎新個人情報保護法（Ｈ２８.１.１以降）
第１章　総則	第１章　同左	第１章　総則
第２章　個人番号	第２章　同左	第２章　国及び地方公共団体の責務等
第３章　個人番号カード	第３章　同左	第３章　個人情報の保護に関する施策等
第４章　特定個人情報の提供	第４章　同左	第４章　個人情報取扱事業者の義務等
第５章　特定個人情報の保護	第５章　同左	第５章　個人情報保護委員会
第６章　特定個人情報保護委員会	第６章　特定個人情報の取扱いに関する監督等	第６章　雑則
第７章　法人番号	第７章　同左	第７章　罰則
第８章　雑則	第８章　同左	
第９章　罰則	第９章　同左	

（６）ＯＡＩＣ設立の経緯

オーストラリアの事務局を持つ連邦情報コミッショナー（ＯＡＩＣ）に関し、その設立の経緯を表にすると、次のとおりである。

【図表１４】豪州の連邦情報コミッショナー（ＯＡＩＣ）設立の経緯

１９８２年：【情報公開法（ＦＯＩ法）の制定】ＦＯＩ法（Freedom of Information Act 1982）が制定され、連邦議会に説明責任を負うかたちの連邦の「情報コミッショナー事務局（ＯＩＣ＝Office of the Information Commissioner）」が創設された。ＯＩＣは、ＦＯＩ法の運用、連邦行政機関に対する情報公開請求について公開拒否処分に対する不服申立事案や、請求人に対する情報公開担当官の不適切な対応などに対する苦情の申出を処理する。
１９８８年：【プライバシー法の制定】プライバシー法（Privacy Act 1988）が制定され、連邦議会に説明責任を負うかたちの連邦の「プライバシーコミッショナー事務局（Office of the Privacy Commissioner）」が創設された。連邦プライバシーコミッショナーは、独立して連邦プライバシー法運用に監督・申出のあった苦情処理を行う機関である。あらゆる連邦省庁から独立し、法律上の職務執行に関し、いかなる指揮・命令も受けない。
２０１０年：【２０１０年情報公開修正（改革）法、２０１０年連邦情報コミッショナー法の制定】１９８２年ＦＯＩ法を改正するため、２０１０年情報公開修正（改革）法（Freedom of Information Amendment （Reform）Act 2010）および２０１０年連邦情報コミッショナー法（Australian Information Commissioner Act 2010）が制定された。２０１０年法の制定により、「連邦情報コミッショナー事務局（ＯＡＩＣ＝Office of Australian Information Commissioner）が創設された。ＯＡＩＣの新設に伴い、旧情報公開コミッショナー事務局および旧プライバシーコミッショナー事務局は廃止、情報公開コミッショナー権限・業務やプライバシーコミッショナー権限・業務は、ＯＡＩＣに継受された。

わが国には独立した「情報公開委員会」のような組織はない。「個人情報保護委員会」だけである（個人情報保護法５９条以下）。したがって、日本の個人情報保護委員会を、オーストラリアの制度と比べる場合には、「連邦情報コミッショナー事務局（ＯＡＩＣ）」が対象になる。連邦情報コミッショナー事務局（ＯＡＩＣ）の「プライバ

シー保護」業務に傾斜するかたちで比較することになる。

（7）オーストラリアのデータ照合規制法制の特徴

連邦情報コミッショナー事務局（ＯＡＩＣ）が「データ照合」規制に関して有する権限を表にすると、次のとおりである。

【図表１５】オーストラリアのデータ照合規制法制の特徴

◎オーストラリアにおけるデータ照合規制

- 【①納税者番号（ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバー）を使ったデータ照合の場合】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））〔ＤＭＰ法〕を制定している。また、連邦情報コミッショナー（ＡＩＣ＝Australian Information Commissioner）は、ＤＭＰ法に基づき、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（Data-Matching Program （Assistance and Tax） Act 1990 Guidelines／Guideline for the conduct of the data-matching program 1991, 1994）」〔ＤＭＰガイドライン〕を公表している。
- 【②ＴＦＮ個人情報以外のデータ照合の場合】オーストラリアのＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーは、〝税と社会保障〟目的に利用が限定された番号である。したがって、連邦行政機関はＴＦＮ関係事務以外の目的で個人情報のリンケージ（突合）やデータ照合プログラムを実施する場合には、連邦情報コミッショナー（ＡＩＣ）が公表した「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 on Data-matching in Australian Government Administration）」（２０１４年６月）を尊重しなければならない。
- 【③国民健康法（National Health Act 1953）に基づくデータ照合の場合】国民健康法１３５条のＡのＡ第５項は連邦行政機関が医療給付プログラムと薬剤給付プログラムの個人情報を同じデータベース（ＤＢ）で保有することを原則として禁止している。この規定に基づき、連邦情報コミッショナー（ＡＩＣ）は、双方のＤＢでの個人情報の保有およびリンケージを規制する目的で、「医療給付と薬剤給付プログラムに関するプライバシーガイドライン（Privacy Guidelines for the Medicare Benefits and Pharmaceutical Benefits Programs）」（２００８年３月）を公表している。
- 連邦のデータ照合プログラムについては、①か、②か、③か、を問わずすべて、連邦情報コミッショナー（ＡＩＣ）による監査・評価などの対象となっている。
- 連邦情報コミッショナー（ＡＩＣ）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ある。プライバシー問題（＋情報公開請求関係問題）を専門に扱う特別オンブズマンである。議会（立法府）に説明責任を負い、日本の個人情報保護委員会のような独立した行政委員会（三条委員会）のように、「行政府」に属する機関とは違う。
- オーストラリアのデータ照合規制法制は、大きく分けると、次のような目的を持っている（拙著『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、１９９２年）第５章参照。）。
  （ａ） １つは、データ照合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る。また、実施機関を法定し、プライバシー影響評価（ＰＩＡ＝Privacy Impact Assessment）をクリアし、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、手続的な規制をした。
  （ｂ） ２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ある。具体的には、記録を残すように求められる。これは、情報主体から請求があった場合に応えられるようにするためである。また、データ照合の結果に基づいて情報主体に対する必要な処分や調査（事実行為）を行う場合には、事前手続、処分案等の告知・反論の機会を保障した。
  （ｃ） ３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〔調査〕（ＤＭＰ法１３条）、苦情処理（ＤＭＰ法１４条）などを議会連邦議会直属の連邦情報コミッショナー（ＡＩＣ）に委ねたことである。こうした権能を行使するために、連邦情報コミッショナー（ＡＩＣ）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）ガイドラインなどを作成、公布している。

（8）わが国における特定個人情報保護評価制度とは何か

個人番号／マイナンバーの導入に伴い、国家（国や自治体）等による多様な個人情報がルールもなく不当に追跡・突合され、個人のプライバシーが不当に侵害される懸念が高まっている。

番号利用法／マイナンバー法では、こうした懸念を払拭するために、検索性を有する特定個人情報ファイル（個人番号を含む個人情報ファイルまたは個人情報データベース等／個人情報保護法２条２項）を保有しようとする①「国の行政機関」や「地方公共団体等」に対して、「特定個人情報保護評価」（以下「保護評価」ともいう。）を義務づけている（２７条）。保護評価制度のあらましは、次のとおりである。

© 2016 PIJ

【図表１６】特定個人情報保護評価制度のあらまし

①「特定個人情報保護評価」（保護評価）義務づけの目的

・保護評価は、特定個人情報の漏えいその他の事態を発生させるリスクを分析し、そうしたリスクを軽減するために適切な措置を講じる宣言をすることが目的。

②保護評価の対象者（評価実施機関）（番号利用法１９条・２１条関係別表第二）

・保護評価の義務を負う者（評価実施機関）は、次のような特定個人情報ファイル事務を取り扱う者
　（ａ） 国の行政機関の長
　（ｂ） 独立行政法人等
　（ｃ） J-LIS
　（ｄ） 情報提供ネットワークを使用する事業者
　（ｅ） 地方公共団体に長その他の機関
　（ｆ） 地方独立行政法人
・原則として、法令上の事務ごとまたは番号利用法で規定する事務の区分ごとに評価する。
・ただし、該当事務でも、職員の福利厚生事務、紙のファイルだけを取り扱う事務等は、保護評価の対象外。

③評価の時期

・保護評価の目的の一つは、事前対応による特定個人情報漏えいの防止。このことから、保護評価は、プログラム実施前に行う必要がある。

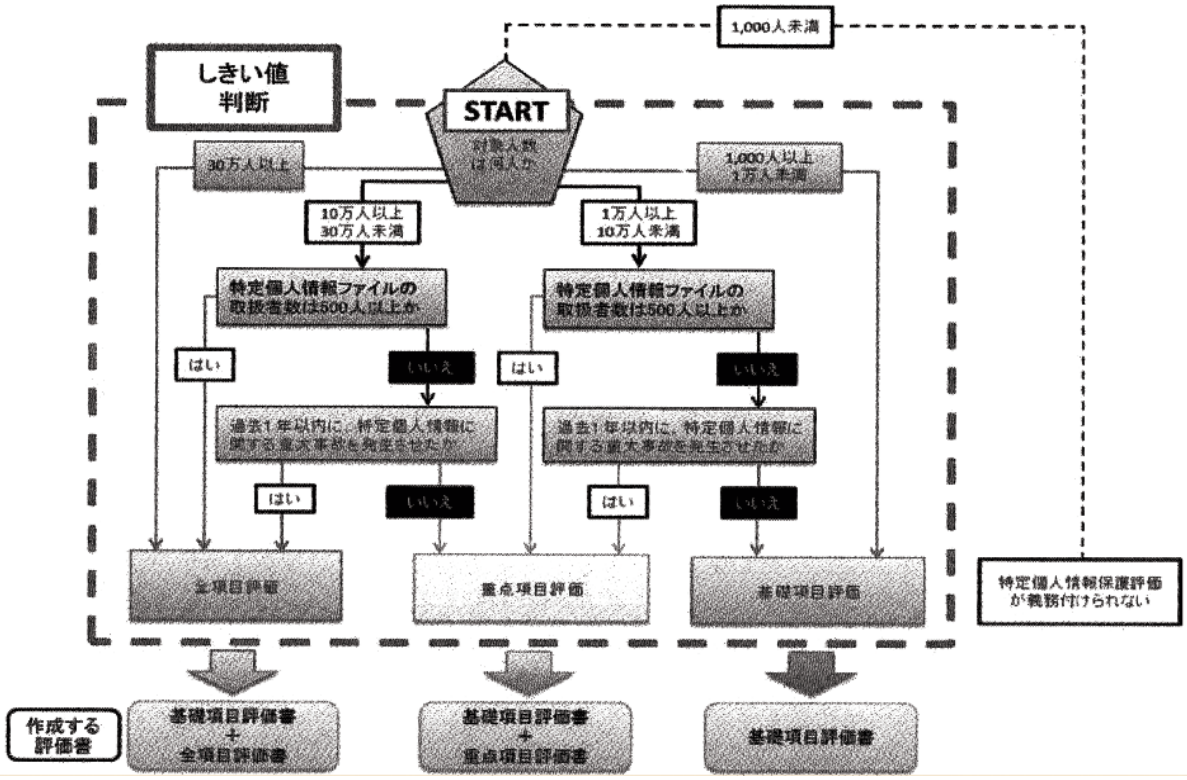
④評価内容（種類）

・保護評価には、（ａ）「基礎的な評価」、（ｂ）「要点項目評価」および（ｃ）「全項目評価」の３つがある。
・評価実施機関は、特定個人情報取扱事務ごとに、その事務において保有する特定個人情報ファイルに記録される対象人数、取扱者数、重大事故の発生の有無を基準に基づいて、いずれかの評価を行うかを決定する。この決定過程のことを「しきい値（threshold／限界点以内か超かの）判断」という。

⑤評価実施後に必要な手続

・評価書に重要な変更を加えるとき、重大な事故の発生等でしきい値判断の結果が変わるときなどには、評価の際実施が必要になる、
・また、少なくとも１年に１回は、評価書の記載内容の見直しを行うとともに、５年経過前に評価の再実施が必要になる。

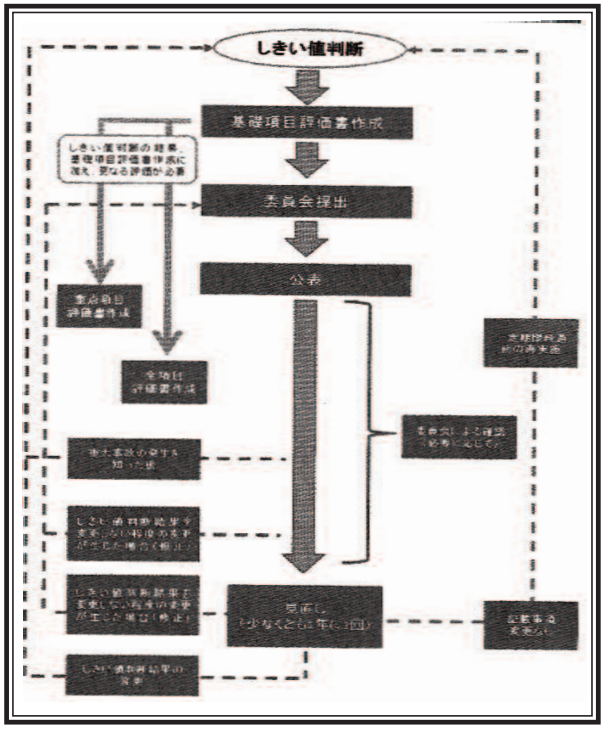
【表１７】「しきい値判断」とは



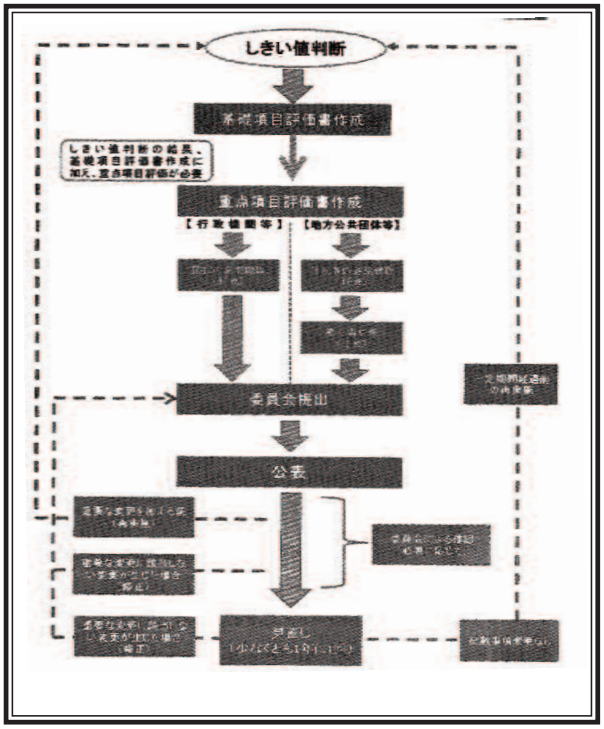
＊　出典：個人情報保護委員会「特定個人情報保護評価の概要」（２０１６年１月）参考

「しきい値」（threshold／限界点以内か超か）の判断結果に基づき、保護評価実施プロセスの流れ（フロー）は、①「基礎項目評価」、②「重点項目評価」および③「全項目評価」により、また、（ａ）「国の行政機関等」か、（ｂ）「地方公共団体等」かにより異なる。

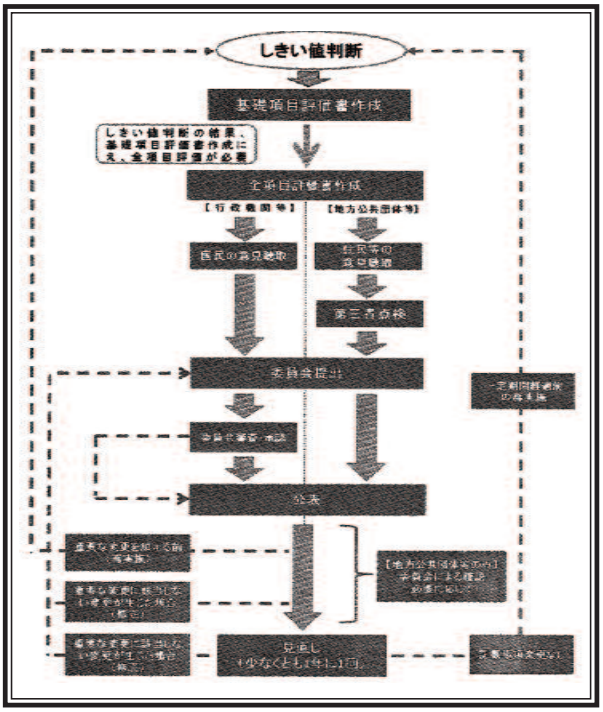
【図表１８】「基礎項目評価」実施の流れ



【図表１９】「重点項目評価」　実施の流れ



【図表２０】「全項目評価」実施の流れ



以上のように、特定個人情報の利用や個人番号／マイナンバーを使った「情報連携（データ照合）」の手続は一応整備されている。しかし、照合するサービス内容によっては、差別を助長し個人の尊厳を傷つける。「特定個人情報保護評価書」のような紙切れは、データ監視社会をゆるす免罪符にはならない。令状主義の形骸化などと同じ問題を含んでいる。

６　「行政の電子化／電子政府構築ツール」としての顔（機能）

次に、オーストラリアのマイガブ／myGov）やわが国の情報提供ネットワークシステムにおける「行政の電子化（電子政府構築）」ツール」としての機能（顔）について点検してみる。

わが国の共通番号（個人番号／マイナンバー、法人番号）を使った電子政府構想では、「個人番号カード」を使って「マイナポータル」から「情報提供ネットワークシステム」にログインし、電子納税申告など各種の執行行政機関その他の公的政策実施機関に対する電子申請などができる仕組みである。

また、将来的にはマイナポータルから自分の「電子連絡箱」（インボックス／ポータルサービス）に送付された納税通知や公的年金支払通知などを受け取れるようになる方向である。

これに対して、オーストラリアの電子政府（myGov／マイガブ）構想では、ネットを使ってオンラインで電子政府ポータルサイトmyGov／マイガブにログインするのに、個人番号や個人番号カードは一切使わない仕組みである。こんなものを配付したら、逆に盗まれ悪用されることなど、別の懸念が生じるからである。

また、各個人が、myGov／マイガブに加入するかどうかは、任意である。つまり、各人が自由に

© 2016 PIJ

【図表２１】電子政府ポータルサイトmyGov／マイガブのログイン画面

選択できる。myGov／マイガブに加入（口座開設）を望む場合には、登録には、①Ｅメールアドレス（可能ならば＋携帯電話番号）、②氏名＋生年月日を提示して申請する必要がある。

myGov／マイガブに加入（口座開設）が認められれば、連邦政府のmyGov／マイガブポータルサイトには、パソコン（ＰＣ）に加え、スマートフォーン（スマホ）、タブレット端末などからもログイン（アクセス）できる。

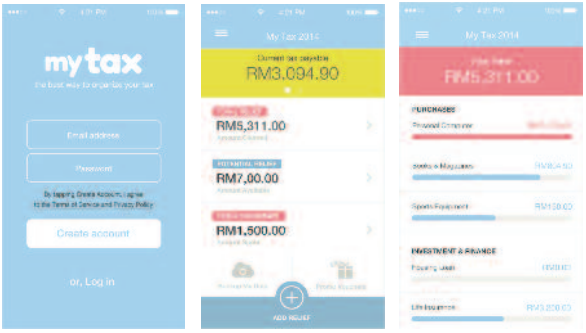
オーストリア国税庁／ＡＴＯは、myGov／マイガブポータルサイトの参加機関（Member services）の一つである。myGov／マイガブに加入した納税者が、スマホを使った電子納税申告の一種であるmyTax／マイタックスをするとする。この場合のプロセスは、次のとおりである。

【図表２２】myGov／マイガブへのログインおよび国税庁／ＡＴＯサイトへのログインのプロセス

①連邦政府のmyGov／マイガブポータルサイトへのログイン（アクセス）
・パスワード＋３つのＱ＆Ａを打ち込む
②ログイン後、例えば国税庁／ＡＴＯのサイトにログイン（アクセス）
・自分のＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーを打ち込む

また、例えば、社会保障サービス給付に関しセンターリンクにログインする場合には、各人に付与されているセンターリンク顧客登録番号（Centrelink Customer Registration number）を打ち込めばいいわけである。各機関はそれぞれ、データセキュリティを考え、機関固有の限定番号をクライアントに付与しており、それを使う。

【図表２３】スマホアプリを使ったmyTax



myGov加入者は、myGovにログイン（アクセス）し、各機関から自分の「インボックス」（ポータルサービス）に送付された通知等（税務に関していえば、査定通知、申告是認通知など）を受け取ることができる。

◎むすびにかえて
～電子政府実現には危ない個人番号／マイナンバーやカードは不要

わが国政府のうたい文句は、「**マイナンバーを活用して、他機関と情報連携を行い、定期報告の添付書類など皆さま方の負担が軽減され利便性が向上します。**」である。だが、このうたい文句には大きな疑問符がつく。

まず、わが国の電子政府ポータルサイト「情報提供ネットワークシステム」では、利用者は、ログイン（アクセス）に、「個人番号カード＋パスワード」を使うことになっている。このことは、裏返すと、任意取得の個人番号カードを持たない者は、電子申告をはじめとして各種電子申請ができない構図にある。

これに対して、オーストラリアの電子政府ポータルサイト「myGov／マイガブ」では、番号やカードを使わず、「パスワード＋３つのＱ＆Ａ」でログインできる。

わが国では、「共通番号（個人番号／マイナンバー・法人番号）個人番号カードを汎用しないと効率的な電子政府ができない。」というＩＴ利権にしかならないような貧しい発想が闊歩している。また、現実空間で「国税庁と社会保険庁とを合体し歳入庁をつくらないと効率的な電子政府ができない。」と主張する政党もある。

しかし、オーストラリアの電子政府ポータルサイトmyGov／マイガブをみる限りでは、こうした考えは時代遅れ、陳腐化しているのではないか。とりわけ、番号とＩＣカードがないと電子政府実

【図表２４】マイガブで、どのようなワン・ストップ・サービスが受けられるのか

現は不可能とする考えは、データセキュリティ上も危険このうえない。

オーストラリアの電子政府ポータルサイトmy Gov／マイガブに倣えば、各行政機関は、個別の限定番号を維持し、ポータルサイト内で氏名＋生年月日などから生成された符号で紐付けできるようにすることで、「All in One Place」あるいは「One stop shop」が可能であることがわかる。

オーストラリアのＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーは、〝税と社会保障〟に利用が限定された番号で、ある意味では、現時点での日本の個人番号／マイナンバーと利用範囲が類似する。しかし、電子政府ポータルサイトmyGov／マイガブへのログイン（アクセス）には、使わないデザインになっている。

ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーは、税や社会保障分野に限定して利用されているが、〝民間の自由な利用〟を罰則付きで厳禁している。このことが、オーストラリアにおいては、ＴＦＮ／タックス・ファイル・ナンバーを悪用したなりすまし犯罪などの多発を招いていない最大の理由である。（アメリカのように社会保障番号（ＳＳＮ＝Social Security Number）の自由な利用を認めた結果、なりすまし犯罪の多発に歯止めがかからない実情とは大きく異なる。）わが国政府が構想しているように、個人番号／マイナンバーの〝民間の自由な利用〟へとエスカレートさせれば、アメリカのような「成りすまし犯罪者」が闊歩する社会になるのは必至である。

わが国は、オーストラリアとは真逆で、個人番号／マイナンバーの限りないエスカレート利用を狙っている。また、個人番号カードを持たせ、それを国民登録証（National ID card）として活用する方向をめざしている。まさに「国民を電子データ監視のためのカード」であり、動機が不純である。人生８０年の時代、同じ番号を汎用する政策の危うさは、子どもにでもわかること。個人番号カードを持ち歩くことも、紛失・盗難にあう危険性が高く、データセキュリティ上も大問題である。

セキュリティ対策から、できるだけ頻繁にパスワードを変えるように求められる時代に、生涯不変、８０年もの間同じ番号を汎用させる政策は、愚策以外の何物でもない。

オーストラリアの電子政府ポータルサイトmy Gov／マイガブに倣えば、わが国での電子政府構想は、個人番号／マイナンバーも個人番号カードがなくとも実現できるはずである。今のわが国の電子政府構想では、ＩＴ産業の特需にはなるかも知れないが、新たな血税の浪費につながり、かつムダな永久公共事業以外の何ものでもない。

個人番号／マイナンバーも個人番号カードを使わない安全・安心・安価な電子政府のデザインに早急に変更すべきである。

【参考資料】

・Inspector-General of Taxation, Review into the Australian Taxation Office’s compliance approach to individual taxpayers: use of data matching （October 2013）
・Centrelink, Program Protocol: Data matching under the Data-matching Program （Assistance and Tax） Act 1990 （July 2008）
・DHS, Introduction of myGov Profile: Privacy Impact Assessment （May 2014）
・石村耕治『オーストラリアの納税者番号とプライバシー』（日本税務研究センター、１９９２年）
・石村耕治「オーストラリアの物品サービス税（GST）法制の分析」白鷗法学２２巻２号（２０１６年３月）
・国民税制研究所編「２０１５年***JTI***オーストラリア税務実務視察研修報告書」国民税制研究２号（２０１６年３月、国民税制研究所）http://jti-web.net/
・プライバシー・インターナショナル・ジャパン（**PIJ**）編　CNNニューズ各号　http://www.pij-web.net/

© 2016 PIJ

最近のマイナンバー（共通番号）関係新聞報道を読む

機構（Ｊ-ＬＩＳ）、そして個人情報保護委員会って何だ！

PIJ個人情報保護問題点検委員会

産経新聞２０１６年１月１日の１面の「マイナンバー」の記事は、最近のマイナンバー（個人番号）報道の圧巻だ。住基カード発行で消えた２０００億円超の巨額な血税、天下り組織である「地方公共団体情報システム機構（Ｊ－ＬＩＳ）」、住民票コード（１１ケタ）、マイナンバー（１２ケタ）と次々と産官学で創作される「ＩＴ利権」、それに群がる民間ＩＴコンソーシアム（ＮＴＴ、ＮＥＣ、富士通など）の利権の掴み取りの構図について詳細に分析、報道している。読んでない方は、近くの図書館へ行って読んでみたらいいのではないか。

「先を越された」東京新聞／中日新聞の記者も、この産経記事を〝べた誉め〟？良識派知識人の評価の高い報道姿勢を貫いている東京新聞／中日新聞も、同紙１月３０日の記事「機構（Ｊ－ＬＩＳ）、マイナンバー利権構造とは、永久公共事業」で応じたが、二番煎じの感が拭えず。東京新聞／中日新聞には、角度を変え、もっと時間をかけた、精緻な取材が求められている。

天下り組織の機構（Ｊ－ＬＩＳ）が、今年１月に入ってからずっとシステム障害を起こし、自治体での個人番号カードの交付がスムースに行っていない。３月初旬までで、障害により稼働が停止する事態がこれまでに７回公表されている。処理速度の慢性的な低下や、通信が切断されたことによる処理中のカードの破損といったこともあり、市区町村では個人番号カードの交付に著しい支障が生じているという。まさに「こんなもの要らない、個人番号カード」である。

機構（Ｊ－ＬＩＳ）の対応は、まさにパッチワーク的で、根本的な解決に向けた対策は未だ示されていない。だが、機構（Ｊ－ＬＩＳ）は、ホームページ（ＨＰ）で「ご報告」程度の掲載（２月２２日）をし、十分な説明責任を果たしていない。**PIJ**にコメントを求めてきた大阪のＴＶ局の記者によれば、これだけ大問題になっていても、機構Ｊ－ＬＩＳは電話取材にもまともに対応しないようだ。「マイナンバーカード発行を独占するが、省庁のように情報公開制度の対象になっていない。時代錯誤の秘密集団に近い。こんな連中が、国民の背番号ぶら下げさせて、国民情報を縦横無尽に取り扱うなどもってのほか」と激怒していた。指定都市市長会も、機構（Ｊ－ＬＩＳ）を所管する総務省に対して緊急要望を送付している。

もう一つの記事は、ＩＴ業界の特需につながるマイナンバー普及応援団の日経２０１６年１月２５日（月）朝刊「論点争点：メディアと人権・法」欄の「マイナンバー利用拡大／個人情報保護委が点検を」も、重い内容だ。税・社会保障・災害対策に絞り、慎重に定着させようとしたはずのマイナンバー制度が、国民的な議論がないまま際限のないエスカレート利用に動き出していることに警鐘を鳴らしている。この背景には、第三者機関であるはずの「個人情報保護委員会（ＰＰＣ）」が、全く機能していないことがあるのではないか？との指摘が、その骨子。

日経は、２００６年２月１２日（金）朝刊記事「マイナンバー序曲４」でも、再度、委員会（ＰＰＣ）の役割に疑問を呈している。ＰＰＣは、組織の独立性などの面では、公取委などと同じなわけだが、「非常勤を含め約７０人の陣容のＰＰＣ、番号制度監視を担う職員は兼担を含め１０人で、何をやっているのか」と問うている。

だが、これら朝日や日経の記事は「誤解」ではないか？国会が番号利用法を改正して個人番号の拡大をはかる、あるいは、自治体が条例を改正して独自事務への個人番号の拡大をはかることに対して、委員会（ＰＰＣ）はまったく異見をいう立場にないからだ。この種の独立行政委員会（ＰＰＣ）は、国の行政機関等から「特定個人情報情報保護評価書」が出てくると、形式チェックをしてゴム判を押して承認する権限しかないのである。諸外国の議会（立法府）直属のプライバシー保護機関（第三者委員会）とは異なり、立法府（議会）に「異議申す」ことは期待されていない機関なのだ。

それから、わが国の個人情報保護委員（ＰＰＣ）は、オムニバス（官民双方の問題を扱う）機関としてつくられていない。もっぱら民間機関の特定個人情報（マイナンバー付き個人情報）などの問題を扱

う機関として組織されている。このことから、捜査機関や課税庁などの公的機関は「公益上の必要性がある」ことを理由とすれば、国民の特定個人情報（マイナンバー付き個人情報）などに無制限にアクセスできる。ＰＰＣは、その必要性があったのかどうかを確かめることすらできない。そうした権限はなく、まったくアンタッチャブルな法制になっているからである。

立法は全て行政府のお役人任せの議員であふれる国会、府省のお役人が自分らに都合のいいように法制を小細工、デザインした結果であろう。しかし、こうした制度設計に大きな問題がある。各界から強い批判もある。毎日新聞２０１６年２月１日（月）朝刊「オピニオン・メディア：自分の個人情報の使われ方は？」では、ＰＰＣの「名ばかり第三者機関」の実情、こうした特定個人情報（マイナンバー付き個人情報）の例外的利用規定の濫用に歯止め策を講じる必要性を説いている。

そもそも「マイナンバー」というネーミングの国民総番号制は、民主党（当時）が政権を担当していたときに立ち上げた制度である。この連中が下野し、まったく沈黙している現状では、国のお役人はやりたい放題で、国民のプライバシー権、自己情報コントロール権はますます風前の灯火と化してきている。誰も、こんな負の遺産つくりの先兵役を演じた無責任な政党に投票しようとは思わないのではないか。人生８０年の時代に、子供のマイナンバーまで勤務先に出させるような危ない番号実務などに親はうんざりしている。ダダ漏れは必至だ。これに「物申す」しない野党などイラネ。

現状の法制を前提とする限りでは、個人情報保護委員（ＰＰＣ）は、あえて言えば、民間機関による国民の特定個人情報（マイナンバー付き個人情報）管理に目を光らせる役割にこそ僅かな存在意義があるはずだ。言い換えると、個人情報保護委員会（ＰＰＣ）のようなつくりの第三者機関は、国民からの「苦情の申出」を処理するのが、主要な役割の一つのはずだ。市民が「自分の勤務先の会社に自分と扶養家族の特定個人情報（マイナンバー付き個人情報）を提出したが、総務課の机の上の無造作に放置されている」等々の苦情の申出に警告を発したりするのが、重要な役割といえる。

ところが現実はどうか？ＰＰＣは、電話で相談に乗るとのことで「窓口」を設けている（電話０３－６４４１－３４５２）。しかし、苦情処理手続などはまったく不透明である。　電話で相談に乗るのはいいが、その処理手続が明確にされていないと、非害者とされた民間機関に「反論の機会」など適正手続が保障されないことになりかねない。諸外国の個人情報保護委員会の例などを参考にしてしっかりした苦情処理手続を明定し、速やかに公表すべきだ。また、委員会（ＰＰＣ）は、年次報告書を作成し、その活動内容を国会に提出するなどして、外部審査を受ける仕組みにしないといけない。

この委員会の活動の現状をみると、「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（事業者編）」の発行とか、内閣府や総務省、財務省などの配下で、マイナンバー推進翼賛機関のような活動しかしていない。まさに「名ばかり第三者機関」で、血税のムダ遣いそのものである。まさに「仏作って魂入れず」という表現がぴったりである。

ＰＰＣは、特定個人情報（個人番号付き個人情報）の保護すらまったくできていない。「特定個人情報保護委員会」から「個人情報保護委員会」へ名称変更したが、もう一度旧姓に戻したらどうか？

私たち市民や市民団体は、マイナンバー（私の背番号）も要らないが、「個人情報保護委員会」の活動を〝監視〟し、どしどしクレームをいう必要がある。まさに、今のような状況では「こんな第三者機関などイラネ」である。

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
2016.5.25 発行　**CNNニューズNo.85**

入会のご案内

季刊・**CNN**ニューズは、**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
ピー・アイ・ジェー（PIJ）

NetWorkのつぶやき

・マイナンバーでの庶民の収入と金融情報の国家監視がはじまった。国外財産調書制、出国時課税制、財産債務調書制と、国家が個人の国内外の財産やカネの流れを監視する仕組みつくりが続く。起業も振るわず、生活者だらけの国畜つくりの愚策では、キャピタルフライト（資産の海外逃避）はますます加速する！　(N)

© 2016 PIJ