CNN-1-7 No.86

2016 / 7 / 27 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■

個人番号カードを使った電子政府制度(マイナポータル)は、1億3千万の人口を抱える日本では必ず失敗する!!

マイナンバー制も大失敗した住基ネットの二の舞臭い

が国の電子政府制度(情報提供ネットワークシステム/マイナポータル)では、IC仕様の個人番号カード、さらにはICカードリーダーを持っていないと、ポータルサイトにログイン(アクセス)し、電子行政サービスを受けられない仕組みになっている。これに対して、例えばオーストラリアの電子政府制度(マイガブ/MyGov)では、ポータルサイトへのログインにIC仕様の番号カードは使っている。「パスワード+3つのQ&A」を使っている。

1月のマイナンバー制度稼動後、個人番号カード・システムの不具合が相次ぎ、カード交付も頓挫の連続である。システムを管理運営する特殊法人「地方公共団体情報システム機構(J-LIS/ジェーリス)への風当たりが強い。だが、問題の根源はジェーリスではなく、1億3千万人にも及ぶわが国の人口規模にあるのではないか。この国で、全員に個人番号カードを持たせようとする発想自体に〝落し穴〟があるのではないか?

マイナポータルで個人番号カードを利用するとしても、個人番号/マイナンバーそのものを利用するわけではない。むしろ、個人番号カードに登載された電子証明書(電子印鑑機能/公的個人認証)を使って、成りすましの防止、安全なログインがねらいだ。

ところが、政府は、個人番号カードを「国民登録証カード」「国内パスポート」を携行させようと画策している。これが裏目に出て、多くの人が、顔写真、入れ墨のような生涯不変の12ケタの個人番号/マイナンバーが片面に記載され、紛

◆主な記事 ◆

- 巻頭言~マイナポータルは必ず失敗する!
- 個人番号カード不要の最先端の電子政府のすすめ
- ・日豪の個人情報保護機関を比較する
- ・質問応答記録書と税務調査の可視化

失したら超危ない *電子印鑑、カードの取得に躊躇している。

加えて、政府ポータルサイト/マイナポータル内での情報連携(データ照合)に直接個人番号/マイナンバーは使わない。「符号」を使うことになっている。こうした符号は、「氏名・生年月日・性別」を使って組成することも可能である。つまり、個人番号/マイナンバーがないと組成できないわけではない。

個人番号カードとICカードリーダーがないとログインできないマイナポータルを、「日本仕様」と自画自賛するのは勝手である。ICカードリーダー機能を内蔵したPC、スマホ、タブレット端末の開発・販売を促すダメ押し提案もあり得る。だが、そんな製品はグローバルな市場では通用しない。

スマホやタブレット端末を頻繁に持ち歩く時代である。わが国の個人番号カードと I Cカードリーダーを必須とする電子政府構想/マイナポータルは、時代遅れの代物といえる。ガラパゴス化も時間の問題だ。

電子証明/電子印鑑は、ジェーリスから切り離し、各自治体、各種民間の認証機関が発行したものを活用し、かつ〝国家統一仕様〟〝カードで辺倒〟の考えを捨てる英断が必要だ。その上で、思い切って「個人番号カードの廃止」に舵を切り、個人番号カードなしで、政府ポータル/マイナポータルにすべきる仕組みにすべきると、マイナポータルは、3,000億メポータルに対うックホールに注ぎ込んだあげであの血税をブラックホールに注ぎ込んだあげであり、りずウンした、わが国最初の電子政府構想であるになるは必至である。

2016年7月27日 **PIJ**代表 石 村 耕 治

石村耕治PIJ代表に辻村PIJ副代表が聞く

スマホ、タブレット端末全盛時代の電子政府サービスへのログインに個人番号カードは時代遅れ

━ 電子政府制度を滞らせる個人番号カードは廃止しよう! ━

対 論

話し手 石村耕治 (PIJ代表) 聞き手 辻村祥造 (PIJ副代表)

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。

旧民主党(現民進党)所属で財務省出身の古 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」が産声を上げた。

この国では政権が交代しても、官僚群の顔ぶれは変わらない。こうした官僚たちが打ち上げたキャッチは、「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はずであった。ところが、今年1月の制度稼働後、個人番号カード・システムがトラブル続きで、マイナポータルにアクセスするに必要ない。このとばっちりを受けてマイナポータルの運用開始も2017 (平成29) 年7月に延期された。も同時に延期された。

政府は、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制度(e-Gov)が実現できる、と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120億円ものムダな血税の投入が続く。

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制度である。

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とい うことであろう。 "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、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、周知のように、機構/J-LISは、個人番号カードの発行である。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。だが、問題の根源はジェーリスではなく、1億3千万人にも及ぶわが国の人口規模にあるのではないか。この国で、全員に個人番号カードを持たせようとする発想自体に **落し穴、があるのではないか?

政府やマスメディアなどは、番号と番号カードを使った電子政府制度は、旧ソビエト連邦のバルト三国の一つであるエストニアでは、うまくいっているとPRする。だが、エストニアの人口は134万人程度である。こんな自治体国家のような小国のサンプルは、参考にならないのではないか?

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、政府ポータル

サイト(マイガブ)へのログイン(アクセス) に、TFN/タックス・ファイル・ナンバー も、番号カードも使っていない。

このオーストラリアの電子政府モデルを見る限りでは、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 I C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などを参考に、わが国における電子政府制度(情報提供ネットワークシステム/マイナポータル)の問題点、「個人番号カード」を使わない電子政府制度(政府ポータルサイト)のあり方について、石村耕治**PIJ**代表に、辻村祥造**PIJ**副代表が聞いた。

(CNNニューズ編集局)

【内容目次】

- ◆ *夢物語、のわが国の電子政府制度
- ◆番号カード、ICカードリーダー必須の電子 政府制度は時代遅れ
- ◆政府広報に異議あり
- ◆カード発行問題が解決しても電子政府制度は すすまない
- ◆このままでは住基ネットの二の舞に
- ◆番号やカード不要のオーストラリアモデルを 見習おう!
- ◆マイナポータルへのログインに個人番号カー ドを使う愚策
- ◆堅固なセキュリティ対策で滞る行政の効率化 や利便性
- ◆セキュリティ対策にはワンタイムパスワード の選択も一案
- ◆情報連携(データマッチング)、事故多発の懸念?
- ◆「マイナポータル」の「毎難ポータル」化の 予感
- ◆情報連携(データ照合)には、直接マイナン バーは使わない
- ◆ガラパゴス化必至のマイナポータル

◆ *夢物語、のわが国の電子政府制度

(辻村)電子政府(e-Gov, e-Goverment)制度とは、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す。つまり、共通番号(個人番号・法人番号)を利用した電子政府制度(情報提供ネットワークシステム/マイナポータル)を活用することで、ネット経由で各種の行政申請(申告)をしたり、さまざまな情報を受け取ったりすることができるようになるとの〝夢〟物語です。

(石村) もっとも、情報提供ネットワークシステム/マイナポータル、現時点では、①本人確認と②情報連携に加え、③「情報提供等記録開示機能」【複数の行政機関内で行われた自分の情報のやり取りのチェック】に限られていますが・・・。現実には、この程度の内容のメニューですら、開始時期が延期されましたが・・・。

(辻村) 現在、共通番号の付番作業は一段落、通 知カードの配付問題も一応沈静化しましたが、個 人番号カードの交付が目下の最大の問題になって いますが・・・。

◆番号カード、ICカードリーダー必須の電子政府制度は時代遅れ

(石村)個人番号カードは、任意取得が原則です。にもかかわらず、政府がカード交付に躍起になっている背景には、政府ポータルサイト/マイナポータルにログイン(アクセス)するのに、個人番号(マイナンバー)カードが必須のツール(道具)になっていることもあります。

(辻村) つまり、個人番号カードがないと、各人 は電子政府の利便性を実感できないからというこ とですか?

(石村) まあ、政府は、個人番号カードを「国民登録証カード」「国内パスポート」にし、携行させようと画策しています。これが裏目に出て、多くの人が、顔写真、入れ墨のような生涯不変の12ケタの個人番号/マイナンバーが片面に記載され、紛失したら超危ない、電子印鑑/電子証明、カードに嫌悪するのは当り前です。個人番号カードがないと、各人は電子政府サービスを利用できないデザインになっているのは事実ですが・・・。

(辻村) わが国の電子政府制度(情報提供ネットワークシステム/マイナポータル)では、IC仕様の個人番号カードだけが必須というだけではありませんね。

(石村) さらにICカードリーダーを持っていないと、政府ポータルサイトにログイン(アクセス)し、電子行政サービス(現時点では情報提供等記録開示機能に限ります。)を受けられない仕組みになっています。

(辻村) ということは、政府ポータルサイトの利用を希望する人は、個人番号カードを持っているだけでは、どうにもならないということですね。

(石村) 仰せのとおりです。利用希望者は、ネット環境が整っており、PC (パソコン) があり、さらに I Cカードリーダーが必要です。

◆政府広報に異議あり

(辻村)政府広報では、「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しています。個人番号カードがあれば、電子政府が実現するような響きです。こうしたPRは問題ですよね。

(石村) たんに「問題」というよりは、「問題山 積」の状態です。私ども市民団体は、共通番号 (個人番号・法人番号)の持つ負の面、つまり 「監視社会ツールとしての共通番号の存在」意義 に傾斜するかたちで運動を展開してきました。こ のため、もう一歩踏み込んで、共通番号や個人番号カードの「行政の電子化/電子政府構築ツール」としての機能、問題点について十分なPRをしてこなかったともいえます。

(辻村) そうですね。個人番号カードがあって

も、ネット環境が整い、PCのほかにICカードリーダーがないと、電子政府機能は利用できないことなど、知らない市民も多いですから・・・。
(石村) いずれにしろ、政府ポータルサイト/マイナポータルサイトを一般の市民が利用できるようになるには、相当の時間と教育が必要となります。人口の高齢化とともに、誰でも電子政府サービスが使いこなせるようになるには、いわゆる「ディジタルデバイド」【インターネットやPCなどの情報技術(IT=information Technology)を利用したり使いこなしたりできる人と、そうでない人の間に生じる、貧富や機会、社会的地位などの格差】の解消も大問題で、相当の支援が必要

◆カード発行問題が解決しても電子政府制度 はすすまない

(辻村)マスメディアは、個人番号カードの発行がスムースにいっていないから、電子政府制度や情報連携(データ照合)も延期になったと、しきりに叫んでします。システムを管理運営する特殊法人「地方公共団体情報システム機構(J-LIS/ジェーリス)が諸悪の根源のような論調ですが、どうなのでしょうか。

(石村) 今年(2016年)1月のマイナンバー制度稼動後、個人番号カード・システムの不具合が相次ぎ、カード交付もトラブル続きなのは事実です。

(辻村) 6月中旬時点でのカード交付枚数は、申請の半分程度・・・と報告されていますね。

(石村) しかし、問題の根源はジェーリスにあるのではなく、1億3千万人にも及ぶわが国の人口規模にあるのではないかと思います。この国で、全員に個人番号カードを持たせようとする発想自体に *落し穴〟があるのではないかと思います?

(辻村) そうですね。政府が構想している電子政府制度/政府ポータルサイトは、全国民にかかわるような巨大なシステムです。こうした巨大なシステムの管理運営を、役所からの天下りが司令塔を務める自治体共同の組織であるジェーリスに委

ねること自体が問題なのかも知れませんね。一言 でいうと〝荷が重すぎる〟ということでしょう。

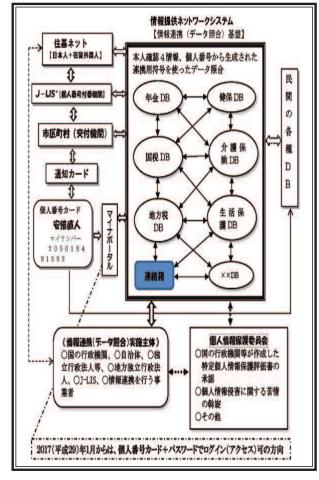
◆このままでは住基ネットの二の舞に

(石村) わが国最初の電子政府構想である住基ネット(住民票コード、住基カード)は、3,000億円もの血税をブラックホールに注ぎ込んだあげくメルトダウンしました。政府ポータルサイト/マイナポータルも、このまま当初の設計図どおりにすすめて行けば、住基ネットの二の舞になるは必至です。

(辻村)マスメディアのなかには、番号と番号カードを使った電子政府制度は、旧ソビエト連邦のバルト三国の一つであるエストニアでは、うまくいっているとPRしているところもあります。あんな小国にできるのに、IT大国の日本で、なぜこんなにトラブル続きなのかといったトーンですね。

(石村) エストニアの人口は134万人程度です。こんな自治体が国家に変身したような小国の

【図表1】**日本**の個人番号と番号カードを使った政府の 「共通番号ポータルサイト」のイメージ



サンプルは、1億3千万の人口を擁する日本には 参考にならないわけです。

(辻村) ともかく電子政府制度をつくるというならば、他国の制度もしっかり調べて、効率的、簡素、将来的な展望のある仕組みにする必要がありますね。

(石村) わが国の電子政府モデル(日本モデル)では、全員に個人番号カードを持たせようとするところに〝落し穴〟があるのではないかと思います。

(辻村) つまり、〝番号カードの発行〟という、制度導入の入口付近でこれだけトラぶっている日本モデルは、大幅に見直さないと、電子政府列車は、うまく軌道に乗せられないことははっきりしてきましたね。

(石村) 日本モデルでは、マイナポータルへのログインに利用できる端末は、パソコン(PC)だけです。PCには、ICカードリーダーを取り付けることが可能です。ところが、政府の計画では、将来的には、利用端末を、スマートフォーン(スマホ)、タブレット、ケーブルTV、コンビニ端末などの広げていく方向です。スマホやタブレットのように、端末機器によっては、ICカードリーダーを取り付けることができない、あるいは、装着すると機能不全を起こすものもあります。

(辻村) ということは、いずれは、個人番号カードを使わないでも、マイナポータルにログインできる仕組みが求められているということですね。

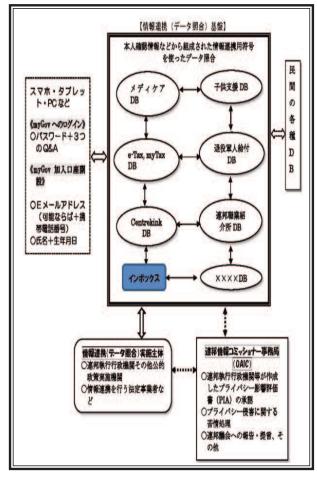
(石村)後で詳しくふれますが、まさにこの点が、オーストラリアにおいて、政府ポータルサイトへのログインに I Cカードを使っていない理由です。

(辻村) わが国の政府ポータルサイト/マイナポータルへのログインにICカードとICカードリーダーを必須とする電子政府モデルは、利便性も悪いですよね。

(石村)端末機器の多様化の波に乗れない日本の電子政府モデルは、いずれは破たんすると思います。利便性とデータセキュリティ対策との調和が重い課題です。個人番号カードの交付がうまくすすまないのなら、これを好機ととらえ、いっそのこと、個人番号 I Cカードを使わない新たな電子政府モデルの開発・導入に踏み切るべきでしょう。

(辻村) オーストラリアモデルを参考に、番号カード不要の電子政府モデルを示唆くださればと思います。

【図表2】オーストラリアの背番号と番号カードを使わない「myGov」ポータルサイトのイメージ



* 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す。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ります。

◆番号やカード不要のオーストラリアモデル を見習おう!

(石村) 分かりました。すでにふれたように、オーストラリアの電子政府制度(マイガブ/MyGov)では、ポータルサイトへのログインにIC仕様の番号カードは使っていません。「7ケタのパスワード+3つのQ&A」でログインできます。

(辻村) オーストラリアでは、スマホやタブレットなど多様な端末を使って政府ポータルサイト (マイガブ) にアクセスできるように番号 I Cカードや I Cカードリーダー不要の電子政府モデルを採用しているわけです。ですから、日本でも、オーストラリアモデルを参考にして、ポータルサ

【図表3】 I Cカードリー ダーのサンプル



イトへのログインに I C仕様の番号カードを 使うのをやめる。そし て、「7ケタのパスワ ード+3つのQ&A」 と使うようにすればい いようにも思います が?

(石村) 仰せのとおり

です。オーストラリアの人口は2,300万人です。この程度の人口でも、全員に政府ポータルサイトへのログインカードを発行するのは、大規模な公共事業になります。ところが、1億3,000万の人口を抱える日本では、生死や異動の数が膨大になります。それこそ、IC仕様の番号カード発行は、大規模な永久工事になります。

(辻村) この辺が、裏返すと 『I T利権』につながっているわけですね。ダムや原発の新設のような大型公共事業ができなくなった時代です。 3,000億円もの血税を浪費したあげく破たんした住基ネット、廃止される住基カードのように、 『ムダな I T事業で血税を浪費する』・・・。

(石村)ですから、この〝個人番号カード発行事業〟をやめるだけでも血税のムダ遣いを少なくすることができます。

(辻村) ディジタルデバイド問題もありますから、国民全員に個人番号カードを持たせたところで、すべての人がマイナポータルを利活用でできることにはならないわけです。

マイナポータルへは、〝実質、任意参加〟ということになりますし、石村代表の指摘は正しいと思います。

(石村) スマホやタブレット端末全盛の時代です。将来を見据えて、I Cカードリーダーのいる個人番号カードを使わないでも、マイナポータルにログインできる仕組みが求められているわけです。血税のムダ遣いも防げます。

◆マイナポータルへのログインに個人番号カードを使う愚策

(石村) 誤解を解くために言っておきますが、わが国の電子政府モデルにおいては、マイナポータルへのログインに個人番号カードを使うことになっています。しかし、これは、12ケタの個人番号/マイナンバーそのものを利用するわけではないのです。使うのは、個人番号カードのなかの I

【図表4】 個人番号カードのイメージ

《個人番号カード「表」》



表面記載事項

- 氏名 住所
- 性別 生年月日
- 有効期間
- 住所地市町村長

《個人番号カード[裏]》



裏面記載事項

IC

個人番号[12ケタ]

氏名

• 生年月日

Cチップの部分です。

(辻村) もう少し噛み砕いてお話ください。

(石村) つまり、個人番号カードのICチップに 登載された電子証明書(電子印鑑機能/公的個人 認証)を使って、成りすましの防止、安全なログ インがねらいです。

(辻村) オーストラリアモデルでは、政府ポータルサイト(マイガブ)へのログインには、「電子証明書(公的個人認証/PKI)」を使っておらず、代わりに「パスワード+3つのQ&A」を使っているということですね。

(石村) そうです。つまり、まず、政府ポータルサイト(マイガブ)のログインには、パスワード+3つのQ&Aを使います。ログインができ、さらに例えば納税申告をする場合には、課税庁(連邦国税庁/ATO)のサイトにアクセスします。そのうえで、納税者番号(TFN/タックスファイルナンバー)でログインし、申告作業をするわけです。したがって、わが国とは異なり、オーストラリアの場合、原則として、政府ポータルサイトへのログインに電子証明書/公的個人認証(PKI=Public Key Infrastracture)を使っていないわけです。

◆堅固なセキュリティ対策で滞る行政の効率 化や利便性

(辻村) わが国では、電子行政サービスの利用者は、個人番号カードのICチップに登載された電子証明書(電子印鑑機能/公的個人認証)を使って、電子政府ポータルにログインすることになる

わけです。これは、利便性よりも、安全・安心が 優先ということでしょうか?

(石村) そうでしょう。ただ、わが国では、税務 行政分野では、すでに電子申告(e-Tax、eL Tax)において電子証明書/公的個人認証(PK I)が格納されたICカードの利用で、 *PKI 利用の非効率性、は実証済みです。

(辻村)政府ポータルサイトへのログインに個人番号カードやICカードリーダーを使うのは、〝利便性〟の面では確かにマイナスですね。

(石村) 一方で、電子証明書/公的個人認証(PKI) が格納されたICカード利用は〝データセキュリティ確保〟、つまり〝安心・安全〟の面からはプラスです。

(辻村) 利便性をとるか、セキュリティをとるか の問題になってきますね。

(石村) ただ、わが国での電子申告の経験からして、パソコン (PC) をベースに番号カードや I Cカードリーダーを使う電子政府モデルでは、電子行政サービスの利用は広がらないのは目に見えています。スマホ、タブレット端末全盛の時代ですし・・・。

(辻村)個人、とくに一般のサラリーマン/給与所得者の場合、年一回の確定申告、還付申告のために、ICカードを取得し、ICカードリーダーまで備えて電子申告をするのは、苦痛ですよね。法人の場合、多くは税理士関与電子申告です。この場合は、税理士会などが発行しICカードに格納された税理士の電子証明書/電子印鑑だけ電子申告ができます。

(石村)以前は、税理士関与電子申告でも、税理士と納税者双方の電子証明書/電子印鑑が必要であったものを、簡素化した経緯があります。それで、税理士関与の電子申告も大きな伸びを記録しました。個人納税者についても、課税庁は、電子証明書/電子印鑑を使わない効率化した電子申告を導入しましたね。

(辻村) 平成10年度くらいからでしたか、税務

【図表5】 タッチパネル方式による自動申告書作成機



署がタッチパネル方式による自動申告書作成機を 設置し、銀行のATMのように、画面上の該当箇 所に触れていけば、簡単に申告書が作成できるよ うに対応しました。税務署の確定申告書等作成コ ーナーでは、画面案内に従って金額等を入力する ことにより、確定申告書等を作成することがで き、作成したデータはe-Taxで送信すること ができます。

(辻村) 税務行政分野での電子申告の経験からして、番号カードや I Cカードリーダーを使う電子政府モデルでは、電子行政サービスの利用は広がらないのは確かです。

(石村) この経験を織り込んで考えると、わが国でも、政府ポータルサイトへのログインには、電子証明書/公的個人認証(PKI)が格納されたICカードを使うのをやめて、オーストラリアモデルに倣って、「パスワード+3つのQ&A」を使うのも一案ですね。

(辻村) これによって、I Cカードリーダーも不要になり、P Cだけでなく、スマホやタブレットなど多様な端末を使って、政府ポータルサイト(マイガブ)にログインできるようにもなりますからね。

(石村) データセキュリティよりも、利便性を優先すべきかどうかです。オーストラリアの若い世代は、PCよりも、スマホ、タブレット端末に利便性を感じているようです。近年、新たに導入された電子申告の一種である「マイタックス(my

【図表6】オーストラリア連邦政府ポータルサイト (myGov)



Tax)」は、スマホ、タブレット端末を通じた 申告を可能としたものです。わが国とは異なり、 オーストラリアは、年末調整もないし、原則全員 確定申告をする国です。若い世代向けに「マイタ ックス(myTax)」を立ち上げ、できるだけ 簡素なスマホ、タブレット端末を通じた申告を可 能にした意味は大きいと思います。

(石村) データセキュリティよりも、利便性を優先すべきかどうかです。オーストラリアの若い世代は、PCよりも、スマホ、タブレット端末に利便性を感じているようです。近年、新たに導入された電子申告の一種である「マイタックス(my【図表7】 スマホでマイガブにログインできる!

myGov Shopfront iPads



Tax)」は、スマホ、タブレット端末を通じた 申告を可能としたものです。わが国とは異なり、 オーストラリアは、年末調整もないし、原則全員 確定申告をする国です。若い世代向けに「マイタ ックス(myTax)」を立ち上げ、できるだけ 簡素なスマホ、タブレット端末を通じた申告を可 能にした意味は大きいと思います。

◆セキュリティ対策にはワンタイムパスワードの選択も一案

(辻村) オーストラリアでは、所得税の電子申告を、スマホ、タブレット端末を使ってでき、しかも、PCではなく、スマホ、タブレット端末を使ったマイタックス(myTax)プログラムでは、政府ポータルサイトにログインでは、「パスワード+3つのQ&A」を使うわけですね。しかし、この程度のデータセキュリティでは、不安を感じる人もいると思います。この場合、電子証明書/公的個人認証(PKI)に代わるセキュリティ対

策は採られていないのでしょうか?

(石村) オーストラリアの場合、不安と思う人は、「パスワード+3つのQ&A」に代えて、「ワンタイムパスワード (one time password)」を使うことも可能です。オーストラリアでは、「単一回利用コード (single use code)」、「マイガブ・セキュリティ・コード (myGov security code)と呼んでいますが・・・。

(辻村) わが国では、ネットバンキングなどで幅広く使われているセキュリティ対策ですね。いわゆる *使い捨てパスワード。ですね。

(石村) そうです。「ワンタイムパスワード」、「単一回利用コード」とは、一定期間ごとに自動的の新しいパスワードに変更され、しかも、一度しか使うことができないパスワードです。一度使ったパスワードは、再度利用できないことからセキュリティが高いわけです。また、固定パスワードと比べると、ワンタイムパスワード、単一回利用コードは、一定期間ごとに自動的の新しいパスワードに変更されることから、悪用されるリスクが低いわけです。一般に、スマートフォーンアプリが選ばれます。

(辻村) オーストラリアでは、「ワンタイムパスワード」、「単一回利用コード」は、「パスワード+3つのQ&A」に代えて使うということですが、手続は簡素なのでしょうか?

(石村) ここでは、詳しい説明を省きますが、基本はネットバンキングの場合と同様です。国内用の携帯電話番号をもっているオーストラリア市民であれば、政府ポータルサイトであるマイガブ(myGov)への加入時、あるいはそれ以降に、マイガブ所管のサイトにアクセスし、電子申請をすれば、誰でも単一回利用コード(マイガブ・セキュリティ・コード/ワンタイムパスワード)を利用できます。

(辻村) オーストラリアの場合、政府ポータルサイトであるマイガブ(myGov)への加入は任意になっているようですから、通例、自分のマイガブアカウント(myGov account)開設時に、「パスワード+3つのQ&A」に代えて単一回利用コード(マイガブ・セキュリティ・コード)を使う旨を申請すれば、いいわけですね。

(石村) そういうことになります。

(辻村) 多くの人たちが利用しているのでしょうか?

(石村) どうでしょうか? 詳しい統計は持ち合わせておりません。これは完全に本人の選択です

し、〝利便性とセキュリティ〟のバランスをどう 考えるかの問題だと思います。課税庁(ATO) とかは、完全の本人に任せているようです。

(辻村) ということは、オーストラリアの場合は、電子政府、政府ポータルサイトのセキュリティ対策には、電子証明書/公的個人認証(PKI)をまったく使っていないのでしょうか?

(石村) オーストラリアでは、電子健保(e-Health)プログラムを扱う省庁、その政策実施機関(メディケア)などでは、医療機関との間での機微情報(センシティブ情報)のやりとりに、電子証明書/公的個人認証(PKI)を使っています。一方、課税庁(ATO)と納税者、税理士(tax agents)、税理士法人(Tax Agents 、税理士法人(Tax Agent s Pty Ltd)などとの間では、インターネット接続を提供する専用線接続などを使っているようです。利便性を優先するためのようです。(辻村) どんなにセキュリティを高くしても、す

(石村) 「ワンタイムパスワード (one time password)」とて、安心できません。加えて、マルメール、ランサムメール等々・・・。まさに、イタチごっこです。

ぐに破られる時代ですからね。

◆情報連携(データマッチング)、事故多発の懸念?

(辻村) 時間も限られていますので、次に「情報連携(データマッチング)」の問題に移りたいと思います。各国の電子政府構想では、政府ポータルサイトの構築がベースとなります。そのデザインやコンテンツは、国により異なります。わが国の情報提供ネットワークシステムとか、オーストラリアのマイガブ(myGov)は、一般に「情報連携(データ照合)基盤」と呼ばれます。この名称からも分かるように、コンピュータを使った個人情報を照合する機能を持ちます。「情報連携(データ照合/データマッチング)」について説明ください。

(石村)情報連携(データ照合)は、例①国の複数の行政機関内、例②複数の自治体間、例③国と自治体の機関間、さらには例④国や自治体と各種公的政策実施機関(例えば、日本年金機構、日本学生支援機構などとの間における個人情報のやり取りが検討されています。

(辻村) つまり、生活保護の申請をすると、③国 税情報と市町村の情報を照合して適格者かどうか をデータ審査ができるといった具合ですね。

(石村) そういった照合が可能になる方向です。また、高校生や大学生が日本学生支援機構の学資ローン(奨学金)の申請をするとします。この場合、本人のマインバー、保護者のマイナンバーの提示を求め本人確認をします。そして、仮に、本人の返済が滞ったとき、返済猶予を申請してきたときには、例③本人の国税情報(所得)などとデータ照合して、本当に返済能力がないのかなどをチェックすることができることになる方向です。

(辻村) つまり、情報提供ネットワークシステム とは、悪いことしていなければ怖くない *ソフト な監視社会、構築の基盤をつくるということです ね?

(石村) まあ、そんなところでしょうね。ともかく、情報提供ネットワークシステムとは、社会インフラとして「情報連携(データ照合)基盤」をつくるわけです。この基盤を使って、さまざまなことが検討されています。

(辻村)計画では、具体的に、どのような機能を 持たせようとしているのでしょうか?

(石村) 図示すると、次のとおりです。

(辻村) わが国の電子政府制度(政府ポータルサ

【図表8】マイナポータルに盛り込むことが計画されて いる主な機能

①情報提供等検索機能

【情報主体が、行政機関等の間で行われた自分の 情報のやり取りをチェックする機能】

②自己情報表示機能

【情報主体が、行政機関等が保有する自分の情報 を確認する機能】

③お知らせ表示機能

【税金の申告期限、予防注射、その他のお知らせ を受け取る機能。いわゆる「電子私書箱」機能】

④ワン・ストップ・サービス

【住所変更届出をすれば、すべての機関へ通知できる機能、国税・地方税・年金等の窓口の一元化機能など】

⑤その他

イト/マイナポータル)には、「情報連携(データ照合)基盤」をベースに、テンコ盛りのメニュー(機能)が盛られているわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。わが国の政府ポータルサイトであるマイナポータルには、さまざまな機能が登載される計画です。まあ、わが国の1億

3,000万人という人口規模を考えると、計画 どおりすすめられるのか、大きな疑問符がつきま す。

(辻村) こんなテンコ盛りのメニューでは、住基ネットと同じように〝破たん〟の臭いがプンプンしてきますね。

(石村) 同感です。まあ、失敗しても、「投資資金は *税金、」という感覚ではないかと思います。

◆「マイナポータル」の「毎難ポータル」化の予感

(辻村) 例えば、「情報連携(データ照合)基盤」を使って、④ワン・ストップ・サービスを実施するというのは、分からないでもありませんが、こんな巨大な仕組みを立ち上げても、トラブル続きになるのは目に見えていますね。「マイナポータル」の「毎難ポータル」化は、目に見えています。

(石村) JR東日本の湘南新宿ラインや東京上野ラインのように、長距離をつなげば乗客の利便性が高まる、そんな読みもあります。ところが、現実は、毎日のようにどこから事故が起き、ストップしています。トラブル続きです。

(辻村) あのラインは、決して利便性は向上した とはいえませんから。

(石村) 各自治体が行っている電子的な事務については、「情報連携(データ照合)基盤」を使わない方が、利便性がよいものが多いのではないかと思います。それに、前記はJRのケースではないですが、情報提供ネットワークシステム(情報連携(データ照合)基盤)につながない方が、利便性があがるケースが多いと思います。

(辻村) 「マイナポータル」の「毎難ポータル」 化の予感、〝当る〟のではないかと思います(笑 い)。

◆情報連携(データ照合)には、直接マイナ ンバーは使わない

(石村) いずれにしろ、政府ポータルサイト/マイナポータル内での情報連携(データ照合)に直接個人番号/マイナンバーは使いません。「符号」を使うことになっています。これは、住基ネット最高裁判決(平成20年3月6日判決・民集62巻3号665頁)が、『直接住民票コードを使って情報連携を行わない限り違憲とはならな

い。とした趣旨を織り込んだ結果です。

(辻村) 言い換えると、直接個人番号/マイナンバーを使って情報連携(データ照合)を行う設計では、「マイナンバーは憲法13条などとぶつかり違憲となる」可能性が高いということですね。

(石村) 仰せのとおりです。マイナンバー違憲判 決を避けるための制度設計、対応です。

(辻村) こうした「符号」は、個人番号/マイナンバーからしか組成できないのでしょうか?

(石村) いいえ。「氏名・生年月日・性別など」を使って組成することも可能です。つまり、個人番号/マイナンバーがないと組成できないわけではありません。

(辻村)となると、政府ポータルサイト/マイナポータル内での情報連携(データ照合)は、個人番号/マイナンバーがなくともできる。マイナバーは要らない。

(石村)ですから、政府ポータルサイト(マイナポータル)へのログインにも、個人番号は使わない~個人番号カードのIC部分に格納された電子証明/公的個人認証機能を使うだけな~わけです。

◆ガラパゴス化必至のマイナポータル

(辻村) まさに、オーストラリアの政府ポータルサイト(マイガブ/myGov)は、個人番号も個人番号ICカードも使わない簡素な制度設計になっていますね。

(石村) 再度言いますが、個人番号カードとICカードリーダーがないとログインできないマイナポータルを、『日本仕様 *と自画自賛するのは勝手です。それから、ICカードリーダー機能を内蔵したPC、スマホ、タブレット端末の販売のようなダメ押し提案もあり得るでしょう。しかし、そんな製品はグローバルな市場では通用しません。

(辻村) P C よりは、スマホやタブレット端末を 頻繁に持ち歩く時代ですからね。

(石村)ですから、わが国の個人番号カードと I Cカードリーダーを必須とする電子政府構想/マイナポータルは、時代遅れの代物といえます。

(辻村) ガラパゴス化も時間の問題でしょうか? (石村) 電子証明/電子印鑑は、ジェーリスから 切り離し、各自治体、各種民間の認証機関が発行 したものを活用し、かつ *国家統一仕様、 *カー ド一辺倒 *の考えを捨てる必要があります。その 上で、思い切って「個人番号カードの廃止」に舵を切り、個人番号カードなしで、政府ポータル/マイナポータルにログインできる仕組みにすべきです。

(辻村) データセキュリティを心配する声もある と思いますが?

(石村) すでにふれたように、オーストラリアの政府ポータルサイト(マイガブ/my Gav)では、「パスワード+3つのQ&A」を使っています。ただ、これでは不安と思う人には、「パスワード+3つのQ&A」に代えて、「ワンタイムパスワード(one time password)」、「単一回利用コード(single use code)」、を使うことも可能です。個人番号カードのIC部分に格納された電子証明/公的個人認証機能を使ってセキュリティを高める、そのためにICカードリーダーは必須のモデル・制度設計はいただけません。

(辻村) 私も、政府ポータルサイトを構想する場合には、時代を先読みしたモデル、簡素な制度設計が必要だと思います。

(石村) 仰せのとおりです。現在計画されている 各種機能がテンコ盛りのマイナポータルは、永久 工事、永久公共事業で、カード発行でもたつい て、今後、本格的に稼動させるには、ポータルサ イトの規模は巨大すぎます。頓挫する可能性が余 りにも高いといえます。

(辻村) 入口でつまずいているのが現実ですね。

(石村) 仰せのとおりです。3,000億円もの血税をブラックホールに注ぎ込んだあげくメルトダウンした、わが国最初の電子政府構想である住基ネット(住民票コード、住基カード)の二の舞になるは必至です。産官学で血税を浪費する構想を次々打ち出すものの、失敗しても誰も責任をとらない・・・今回のマイナポータルも視界不良ですね。

(辻村) まさに、増税しても *ザルに水、ですね。マイナポータルの「電子私書箱」機能、つまり、「お知らせ表示機能」【税金の申告期限、予防注射、その他のお知らせを受け取る機能】などについても、お伺いしたかったのですが、時間がなくなってしましました。石村代表、今回は、政府ポータルサイト/マイナポータルにかかわる基本的な問題について、他国との比較を含め、鋭い指摘をいただき、とても有益でした。ありがとうございました。

石村耕治PIJ代表に我妻PIJ事務局長が聞く

オーストラリア情報コミッショナー事務局(OAIC)の活動を知る

一わが国の"名ばかり個人情報保護委員会"を糾す一

対 論

話し手 石村耕治 (PIJ代表) 聞き手 我妻憲利 (PIJ事務局長)

民の拒否反応を逆なでするかたちで、 政府は、今年1月1日から、共通番号 (個人番号/法人番号)を使った国民 総背番号制の運用を開始した。個人番号/マイ ナンバー付き個人情報(特定個人情報)を保護 するとのことで、根拠法である番号利用法/マイナンバー法(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)に 基づいて、「特定個人情報保護委員会」が設置 された(旧番号利用法6章)。

その後、2015(平成27)年9月に、個人番号の利用拡大や特定個人情報保護委員会の改組(個人情報保護委員会の新設)などをねらいとした「個人情報保護法及び番号利用法改正法」が成立し、主要な改正は2016(平成28)年1月から施行された。この改正により、特定個人情報保護委員会は、個人情報保護委員会(PPC)に改組・改称され、番号利用法から分離され、個人情報保護法に準拠した機関となった(法50条以下)。

わが国では、個人情報保護委員会(PPC)のような第三者機関であるプライバシー保護委員会が置かれれば、国民のプライバシーは保護されるから国民背番号であるマイナンバーを導入しても大丈夫だとする立法府や行政府、研究者などの考えが幅をきかせている。しかし、例えばアメリカでは、こうした第三者機関は、血税のムダ遣いという考えが支配的だ。国民の権利利益の保護は司法(裁判所)に委ねるべきだとする声が支配的である。

案の定、わが国で誕生した個人情報保護委員会(PCC)は、国民から申出のあった「苦情の処理」は、つけたり、と化している。「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)に関するQ&A」とかを出すことなどが本務のようになってしまっている。

また、委員会(PCC)は、国の各種行政機関が個人番号(マイナンバー)付き個人情報(「特定情報」)を使った情報連携/情報ネットワークシステム(番号利用法19条7号、法19条、21条関係別表))に関する「特定個人情報保護評価書」(番号利用法27条)【オーストラリア法にいう「データ照合プログラム実施要綱(data-matching program protocol)」】に〝お墨付き〟を与える、ゴム判を押す業務が中核となっている感じだ。

このように、この *名ばかり個人情報保護委員会 (PPC) 、、その内実は、個人番号 (マイナンバー) 付き個人情報 (「特定情報」) や、それを使った情報連携の普及拡大などにお墨付きを与えることに専念し、行政機関や自治体の翼賛機関と化していることだ。今まさに、委員会 (PPC) の存在意義が問われている。

番号制を導入し、かつこの種の独立した委員 会制度を導入している諸国において、この種の 委員会は、個人情報保護に向けてどのような活 動をしているのであろうか。

わが国の個人情報保護委員会(PPC)に対しては、その存在意義のみならず、所掌事務や活動内容などに首をかしげざるを得ない。血税のムダ遣いとの批判も強い。そこで、今回、石村耕治**PIJ**代表に、我妻憲利**PIJ**事務局長がオーストラリアの連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)の制度や苦情処理活動の現状について聞いた。

(CNNニューズ編集局)

【内容目次】

- ◆わが国の番号制の所在
- ◆番号制を導入している国の個人情報保護機関
- ◆加・米・豪の個人情報保護機関はどうなって いるのか?
- ◆わが国の個人情報保護委員会(PPC)の使命とは
- ◆PPCの所在
- ◆PPCの業務の範囲
- ◆機構(J-LIS)と委員会(PPC)への 苦情申出の手続
- ◆「情報連携」とは何か
- ◆わが国における特定個人情報保護評価制度
- ◆オーストラリアの連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)
- ◆OAICの組織
- ◆OAICの業務と根拠法
- ◆OAICのプライバシー保護業務の具体的な 内容
- ◆苦情処理業務とは何か
- ◆OAICの苦情処理業務
- (1) OAICの苦情処理手続のあらまし
- (2) OAICの苦情処理手続における「調査」
- (3) OAICの苦情処理手続利用条件
- (4) OAICによる苦情処理内容の特徴

◆わが国の番号制の所在

(我妻)世界を見渡してみますと、分野別の番号制を導入する国、わが国のように分野別の番号制から共通番号制/国民総背番号制に転換した国など、さまざまです。まあ、番号制を導入していない国はないわけですが、いくつかのモデル(方式)にまとめることができると思います。

(石村) よほど原始的な生活をしている人たちがいる国は別として、各国は、何らかの番号制を導入しています。番号制モデル(方式)をアバウトに分類してみると、次のとおりです。

【図表1】番号制モデル(方式)の分類

- ①セパレート・モデル(方式)/分野別・個別番号制:分野別に異なる番号を限定利用する方式〔例、ドイツ、イギリス、フランス〕
- ②セクトラル・モデル(方式): 第三者機関を介在させて秘 匿の汎用番号で紐付けするかたちで分野別限定番号を生成・ 付番し、各分野で利用する方式〔例: オーストリア、エストニ ア〕。また、こうした方式を応用したモデル(variations)。
- ③フラット・モデル(方式)共通番号制:一般に公開(見える化)されたかたちで共通番号を官民幅広い分野へ汎用する方式〔例、アメリカ、スウェーデン、韓国、日本〕

(我妻) わが国で導入する共通番号制は、これらの種類のうち、どのモデルに入るのでしょうか? (石村) ③フラット・モデルの番号制です。すなわち、「一つの個人番号を共通番号として官民で多目的利用(汎用)するマスターキー」として使う方式です。

【図表2】分野別/個別番号と共通番号制の対比

①分野別/個別番

運転免許、パスポートといったように、分野別に個別の番号を使う仕組み(セパレート・モデル)。比較的安心・安全な仕組みの番号制。

③共通番号制

あらゆる分野に同じ番号を使う仕組み(フラット・モデル)。マスターキーをつくるような仕組み。一つの番号を一生涯多目的利用(汎用)する。頻繁にパスワードを変えて、ハッカーやなりすまし犯罪などに対応する時代にはマッチしない危ない・不安な仕組みの番号制。

(我妻) わが国の番号制は、現時点では、「税と社会保障+ α 」分野に限定して使われていますね。それでも③共通番号制といえるのでしょうか?

【図表3】導入段階での個人番号の利用分野のあらまし

社	年金分野	年金の資格取得·確認、給付を受ける際に利用
会保障	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
章 分 野	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

(石村) しかし、段階的に番号の利用範囲をエスカレートさせることが決まっています。最終的には、民間の自由(自発的)な利用も想定しています。共通番号制(フラットモデル)を目指しているといえます。

◆番号制を導入している国の個人情報保護機関

(我妻)世界各国が導入している番号制は、一様ではありませんが。番号制を導入すると同時に、独立した個人情報委員会制度を置いている国も少なくないと思います。こうした国々において、この種の委員会は、個人情報保護に向けて、どのような活動をしているのか、また、独立の程度はどうなのかなど、もっと知りたいと思います。

(石村) 個人情報保護機関は、共通番号制を導入している国はもちろんのこと、イギリスやドイツのように共通番号制を導入していない国でも設置しています。共通番号制を導入している国の個人情報保護機関については、拙著『納税者番号とは何か』(岩波ブックレットNO.331)の35頁以下に、現地視察報告をかねて紹介しています。

(我妻) この冊子は、私も何度か読みました。 1 9 9 4年に、岩波書店から出版されたものですが、名著ですね。石村代表が、スウェーデン、カナダ、オーストラリア等々と、足を使って丁寧に現地視察を重ねた結果を、今から 2 0年以上前に公表したものですから、たいしたものです。今でも古さを感じない内容ですね。まさに「古典」ですね。その後、雨後のタケノコのように続々と類書が出版されていますが・・・。

(石村) この拙著を出した当時は、インターネットは普及しておらず、足を使って世界を歩き回り 資料を集めざるを得ない時代でしたから・・・。

(我妻) 私も、大枚をはたいて、石村代表にお供 しましたが・・・(笑い)。

(石村) そうでしたね。各国を訪問して豊かな知識を持つ我妻事務局長はご承知だと思いますが。 当時、「背番号の利用とプライバシー保護」は、目に見える現実空間での課題が中心でした。ところが、今日、現実空間に加え、ネット空間【つまり、パソコン(PC)、スマートフォーン、タブレット端末などがインターネットで結ばれた空間】での取引がとめどもなく広がっています。これに伴い、番号とプライバシー問題もかなり複雑になってきています。

(我妻)確かに、ICT【情報通信技術】の進歩は急激ですね。これに伴って、年々、サーバー攻撃が激しさを増しています。

(石村)標的型メールを使った日本年金機構からの大量の番号付き個人情報の抜取事件は、ネット時代に象徴的なケースといえます。

(我妻) 最近もJTI(日本交通公社)への標的

型メール攻撃も大きく報道されました。抜き盗られた個人情報も800万人分近くと、膨大な量でした。こうしたサイバー犯罪の多発に伴って、ハッカー対策など新たなプライバシー保護問題が生じていますね。

(石村)ですから、さまざまな良書が出て当然だと思います。いずれにしる、我妻事務局長に「古典」といわれた拙著を最近あらためて読んでみました。役人は、この当時から虎視眈々と共通番号/国民総背番号制の導入の機会を窺っていたことがわかりますね。

(我妻) 消費税の導入とかと同じですよね。日本は、大半の政策の決定権は、議員(立法府)ではなく、役人(行政府)が握っている国ですからね。

(石村) まさに、共通番号/国民総背番号制の導入は、「政権が変わっても役人は変わらず」という *この国のかたち、を象徴する政策課題なわけだったのでしょうけど・・・。

◆加・米・豪の個人情報保護機関はどうなっているのか?

(我妻) ところで、今回は、「個人情報保護機関」についてお話いただきたいと思います。石村代表のご高著『納税者番号とは何か』にも簡潔に紹介されておりますが・・・。環太平洋に位置する主要国、カナダ、アメリカ合衆国、オーストラリア、とりわけ、オーストラリアに絞ってお話ください。

(石村) わかりました。これら3国における個人 情報保護機関モデルの骨子を表にすると、次のと おりです。

【図表5】加・米・豪の番号制と個人情報保護機関

カナダ

【番号名称】社会保険番号(SIN-social insurance number)(任意取得)

【付番機関】連邦サービス庁(Service Canada)

【付番対象】個人(自然人)

【利用範囲】公的分野での利用。民間の自由な利用の制限が政府の方針

【番号付き個人情報保護機関】連邦ならびに(州および 準州)に事務局を持つ「プライバシーコミッショナ ー」(またはプライバシー・インフォメーション・コ ミッショナー)を設置

【機関の性格】立法府(議会)直属の独立した機関

アメリカ

【番号名称】社会保障番号(SSN=social security number)(任意取得)

【付番機関】連邦社会保障省(Social Security Department)

【付番対象】個人(自然人)

【利用範囲】公的分野での利用+民間の自由な利用 【番号付き個人情報保護機関】保護機関は置いていない。この種の機関は、その実効性に疑問があり、かつ血税のムダ遣い、プライバシー保護、問題の解決は司法に委ねるという考え方が強い。ただ、民間部門での社会保障番号(SSN)付きの個人情報については、SSNを使ったなりすまし問題の深刻化に伴い「連邦取引委員会(FTC=Federal Trade Commission)」や「連邦司法省(Department of Justice)」が対応にあたっている。

【機関の性格】独立した連邦行政委員会

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

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

(石村) わが国の個人番号(マイナンバー)は、 現段階では、「税と社会保障+」に限定して利用 されることになっています。利用範囲からみると、 オーストラリアの「納税者番号(TFN/タック ス・ファイル・ナンバー)」に近いといえます。

(我妻) ということは、オーストラリアの「納税 者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)」と連邦情報コミッショナー(OAIC)の TFN/タックス・ファイル・ナンバーに関する 個人情報保護業務の範囲や苦情処理システムなど が、わが国には参考になるということですか。

(石村) そういうことになります。オーストラリアの納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)は、1990年に導入されましたが、主に「税分野」に限定して利用されています。必ずしも、社会保障分野には広く利用されていませ

ん。センターリンク【連邦の社会保障プログラム を運営する独立行政法人】などは、個別の番号を 使っています。

(我妻) つまり、納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)導入以来、利用を行政一般、民間の自由な利用にエスカレートしていないわけですね。

(石村) しておりません。税分野と社会保障分野 とかオーバーラップする場合とかに、

TFN/タックス・ファイル・ナンバーの利用が 認められている程度です。税と社会保障とのデー タ照合(情報連携)プログラムが適例です。

(我妻) まあ、わが国を含め、今日、各国では、 データ照合(情報連携)には、直接番号を使わず に、符号を使って突合する時代ですからね。

(石村) そうですね、現実空間において手作業で 突合を行う場合は別として、コンピュータを使っ たデータ照合では、符号を使っています。「符 号」は、個人番号以外からも組成できます。「生 年月日+氏名+性別」などからでも組成できま す。

(我妻) まあ、そういった意味では、今日、背番号、個人番号/マイナンバーは、現実空間での本人確認とかに重みがあるのかもしれませんね。

(石村)ところが、現実空間での本人確認についても、生体認証のようなバイオとITが合体したようなテクノロジーが開発されてきています。ですから、こうした時代にあっては、独立した第三者機関である個人情報保護委員会のような組織は、各種データ照合(情報連携)プログラムの適正化・透明化の事前チェック、さらには苦情処理などの役割が大きくなってきているといえます。その実効性はともかくとして・・・。

(我妻) それで、独立した第三者機関/個人情報保護委員会についてお話を伺いたいわけです。ただ、わが国の「個人情報保護委員会」(旧特定個人情報保護委員会)について、基礎知識のない人も多いと思います。ですから、オーストラリアとの法制度や運用状況を紹介する前に、わが国の第三者委員会といわれる個人情報保護委員会の性格や業務(所掌事務)内容などの紹介が必要だと思います。

◆わが国の個人情報保護委員会(PPC)の 使命とは

(石村)わが国の「個人情報保護委員会」(英語

名はPPC=Personal Information Protection Commission)です。)は、当初、番号利用法(マイナンバー法)のもとで「特定個人情報保護委員会」のネーミングで発足しました。その後、「個人情報保護法及び番号利用法改正法」の成立に伴い、2016(平成28)年1月1日から、「特定」の文字が削除され、現在の「個人情報保護委員会(PPC)」のネーミングになりました。

(我妻) それで、PPCのホームページ(HP)を見てみますと、PPCは、「個人情報(マイナンバー(個人番号)を含む。)の有用性に配慮しつつ、その適正な取扱いを確保するために設置された独立性の高い機関」だと説明されています。

(石村) PPCは、「個人情報(マイナンバー (個人番号)を含む。)の有用性」、「その適正 な取扱いを確保する」ことが目的だとはいうもの の、 *人権、とか、 *プライバシー権、を護る機 関だとは一言もいっていないわけですね。

(我妻) こうした表記を目にしますと、ガッカリするわけです。誰のための機関なのかと大きな疑問符がつくわけです。まさか、「我々PPCは独立性の高い機関なのだから、誰も活動内容にはクレームを付けるな!」というわけではとは思いますが?

(石村) どうでしょうか。

(我妻) いずれにしろ、国民背番号であるマイナバー (個人番号) の有用性、その適正な取扱いを確保する機関というのは、理念からして失格ですね。

(石村) 仰せのとおりです。まさに「こんな名ばかり独立機関はイラネ」ということになるわけです。

(我妻) そもそも「独立」というのも怪しいです ね。

(石村) こうした名ばかり機関を「役人にお任せで」つくらせて、危ないマイナバー/個人番号導入に賛成したあげく、「無言」を貫きとおす旧民主党の議員らの罪も重いですよね。立法府の構成メンバーの体をなしていないのではないかと思います。

(我妻) 危ない背番号(マイナンバー)導入の旗振り役を演じた財務省出身の旧民主党の古川元久衆議院議員らからすれば、「個人情報保護委員会」(旧個人情報保護委員会)を独立性の高い〝三条委員会〟(注)に仕上げたのだから上出来だ、といった感覚かも知れませんね。

【CNN編集局(注):「三条委員会」とは】

国家行政組織法3条に基づいて設置されることから"三条委員会"と呼ばれます。行政機関の1種ですが、省の指揮監督を受けずに独立して処分を行うことができる合議制の機関です。個人情報保護委員会の委員長や委員は、内閣総理大臣が任命します(個人情報保護法54条2項)。三条委員会は、法的には2つの種類があります。どちらの種類の委員会も三条委員会と呼ばれます。

①国家行政組織法3条を根拠に設置された機関:

(例)中央労働委員会・原子力規制委員会委員会、 ②内閣設置法49条を根拠に設置された機関:

(例) 個人情報保護委員会・公正取引委員会・国家 公安委員会

以上のように、厳密にいえば、個人情報保護委員会は、②内閣府設置法によって設置された内閣府の外局に置かれた三条委員会です(内閣設置法49条)

現在、国税不服審判所は、国税庁内に置かれた機関で、"課税処分の追認機関、"名ばかり納税者救済機関、などとやゆされ、その独立性に大きな疑問符がついています。日弁連は、国税不服審判所を内閣府へ移管し、国税庁から独立した機関とするように提言しています(日弁連「国税不服審判所及び税務訴訟の制度改革に関する提言」(平成24年12月21日)。

(我妻) PPCは、委員長と8人の委員で構成されています(個人情報保護法54条1項)。委員 長を含め常勤5人、事務局幹部は2人、非常勤職 員を含め現在総勢で70人程度の組織ですよね。

(石村) わが国の人口は、平成28年6月現在で、推定1億2,696万人です。個人番号/マイナンバーを税と社会保障事務に使うということで、企業を経由して課税庁や年金機構などに提出される件数はどれくらいの数になるのでしょうか?

(我妻) 一人、数カ所へ個人番号/マイナンバー を提出することになりますからね。

(石村) それに、法的性格としては、個人情報保護委員会は、公正取引委員会(公取委)と同じといえます。しかし、公取委は、行政的権限のほかに、再販商品の指定などの準立法的権限と審判などの準司法的権限を有していますからね。

(我妻) 個人情報保護委員会は、準司法的権限などはなく、まさに名ばかり機関で、実のある監視などできるわけがないでしょうね。

(石村) 人によっては、何ヵ所にも番号/マイナンバーを提示することになります。民間企業には、人口の何十倍もの個人番号/マイナンバーというか、膨大な件数の個人番号/マイナンバーが滞留することになると思います。

(我妻) これが、法定期間を過ぎてもちゃんと廃棄されないと、大量の個人番号/マイナンバー付き個人情報が民間機関に〝沈殿〟することになりますね。

(石村) PPCは、個人番号/マイナンバーの適

正な取扱いを確保することが使命だといいます。 各所の散らばったマイナンバーが適正に取り扱われているかなど、監視は絶対にムリです。人手などを考えてみても、物理的にも使命を果たすことは不可能な状態にあるように思います。

◆PPCの所在

(我妻) わが国のプライバシー保護法の構造、その下での「個人情報保護委員会 (PPC)」の所在について説明してください。

(石村) わが国のプライバシー法は、三層構造 (三本立て) になっています。

【図表6】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

(我妻) 三層構造 (三本立て) のもと、個人情報 保護委員会 (PPC) は、どの法律のもとに置か れているのですか?

(石村) この辺が問題なわけです。「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ます(法50条以下)。

(我妻) 個人番号(マイナンバー)付き個人情報 (特定個人情報) に関する第三者機関であった 「特定個人情報保護委員会」は、番号法に規定さ れていましたね。

(石村) それが、2015 (平成27) 年9月の 法制度改正で、「個人情報保護委員会」と改称の うえ、①「個人情報保護法」のなかに盛られまし た。

(我妻) この個人情報保護法は、本来 *民間部門 のプライバシー保護、が目的ですよね。

(石村) そうです。

(我妻) ということは、個人情報保護委員会は、 行政機関(独立行政法人等を含みます。以下同じ です。)が取り扱う特定個人情報にかかわる問題 や苦情などについては直接かかわれなくなったと いうことですか?

【図表7】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	◎新番号利用法	◎新個人情報保護法
一法	(H28.1.1以降)	(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
第3章 個人番号カード	第3章 同左	団体の責務等
第4章 特定個人情報の提供	第4章 同左	第3章 個人情報の保護
第5章 特定個人情報の保護	第5章 同左	に関する施策等
第6章 特定個人情報保護	第6章 特定個人情報の	第4章 個人情報取扱事
委員会	取扱いに関する監督等	業者の義務等
第7章 法人番号	第7章 同左	第5章 個人情報保護委
第8章 雑則	第8章 同左	員会
第9章 罰則	第9章 同左	第6章 雑則
		第7章 罰則

(石村) 悩ましいところです。国の行政機関や自治体の個人情報取扱いについては、原則として、個人情報保護委員会に対して、指導を求めることや苦情を申し出ることはできません。ただ、新個人情報保護法は、特定個人情報(マイナンバー付き個人情報)(番号利用法2条8項)の「監視または監督」、「苦情の申出についての必要なあっせん」に限り、委員会の業務であるとしていまっせん」に限り、委員会の業務であるとしています(52条1項二号)。しかし、国の行政機関や自治体の特定個人情報取扱いについての「監視または監督」、「苦情の申出についての必要なあっせん」まで引き継いだのかどうかは定かではありません。

(我妻) ということは、国の行政機関や自治体の特定個人情報の不適切な取扱いなどについては、 正式な裁判などによる以外はアンタッチャブルに なるということでしょうか。

(石村) 国の行政機関や自治体による個人情報の不適切な取扱いに関する苦情について、個々の行政機関等の長や自治体は、寄せられた苦情に対し「適切かつ迅速な処理」につとめなければならないこととされています(行政機関個人情報保護法48条、個人情報保護法5条)。

(我妻) まったくアンタッチャブルではないということですよね。しかし、何で、こんな国民の権利・利益に奉仕しない法制になっているのでしょうね?

(石村) プライバシー保護法は三本立て。タテ割り行政に慣れ親しんだ国の役人は、個人情報保護委員会のような第三者機関に独立した権限をふるうなどもってのほか、というところでしょうか

(笑い)。

(我妻) 解決策はあるのでしょうか?

(石村) 諸外国に倣って、プライバシー保護法制を一本化して、それを束ねる個人情報保護委員会にする方向を目指さないといけません。個人番号/マイナンバーのような官民で流通する危ない背番号の運用を始めるというのであれば、なおさらです。ただ、個人情報保護委員会設置の必要性、いいかえれば、(旧)特定個人情報保護委員会ではダメだったのは、直接にはEU(欧州連合)の個人データ保護指令の要請によるものと思われます。

(我妻) つまり、EUの個人データ保護指令28 条では、EU加盟国から十分な個人情報保護措置 が講じられていない第三国への個人情報の移転を 禁止していることへの対応ですね。

(石村) 仰せのとおりです。日本を含めEU加盟 国以外の第三国は、「適切な保護水準の国」とし て認定を受ける必要がありますから、当然、こう した動きを睨んで取られた立法措置でしょう。

(我妻) 例えば、日本の航空会社が、EUの民間会社からフライトの搭乗者名簿のような個人情報の移転をスムースに受けるためにも、名ばかり監視機関であっても、「個人情報保護委員会」というネーミングの第三者機関の立上げは必要だったわけですね。

(石村) そういうことです。

◆PPCの業務の範囲

(我妻) 旧特定個人情報保護委員会を改組し、個人情報保護委員会(PPC)を設立した真の狙いはよくわかりました。それではPPCの業務(所掌事務)の範囲はどうなのでしょうか?

(石村) 個人情報保護法と番号利用法を読みながら、PPCの業務範囲を簡潔な図表にしてみると、【図表8】のとおりです。

(石村)個人情報保護業務の面では、職権による 調査のほか、申出あった苦情を処理する業務にあ たるということでしょうけども・・・。

◆機構(J-LIS)と委員会(PPC)への苦情申出の手続

(我妻) 今年1月から動き始めた個人番号(マイナンバー)システムについては、このシステムを 運営する総務省の外郭法人である地方公共団体情

【図表8】個人情報保護委員会(PPC)の業務の範囲 (個人情報保護法52条)

〇特定個人情報の監視・監督に関すること

行政機関や事業者等、特定個人情報の取扱者に対して、必要な指導・助言や報告徴収・立入検査を行い、法令違反があった場合には勧告・命令等を行うこと。なお、個人情報保護法の改正法が施行されるまで、個人情報取扱事業者に対する監督の業務は従来どおり各省庁が担う。

〇苦情あっせん等に関すること

特定個人情報の取扱い等に関する苦情の申出についての必要なあっせんを行うため、苦情あっせん相談窓口を設置して相談を受け付けること。また、個人情報保護法の解釈や制度一般に関する疑問に答えるため、問合せ窓口を設置して質問を受け付けること。

〇特定個人情報保護評価に関すること

特定個人情報保護評価とは、個人番号を利用する行政機関等が、総合的なリスク対策を自ら評価し公表するもの。PPCは、その評価を行う際の内容や手続を定めた指針の作成等を行う。

〇個人情報の保護に関する基本方針の策定・推進(法 52条6号)

個人情報保護法に基づく「個人情報の保護に関する基本 方針」の策定等を行い、官民の個人情報の保護に関する 取組を推進すること。

〇国際協力

個人情報の保護に関する国際会議へ参加するほか、海外の関係機関と情報交換を行い、協力関係の構築に努める こと。

〇広報・啓発

個人情報の保護及び適正かつ効果的な活用について、パンフレット、ウェブサイト、説明会等を活用した広報・ 啓発活動を行うこと。

○その他

加えて、PPCの所掌事務の処理状況を示すための国会報告や必要な調査・研究等を行うこと。

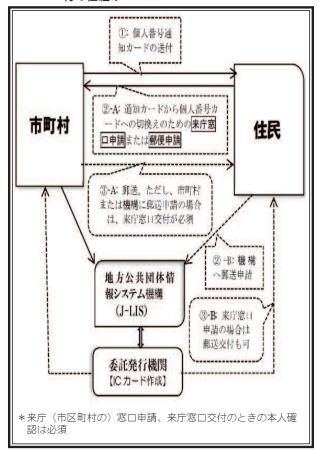
報システム機構(J-LIS/ジェーリス)での 不具合が続き、市区町村の窓口で個人番号カード が受け取れないケースが全国で相次いでいます。

(石村) まあ、機構 (J-LIS) の資質、責任 感が問われているのでしょうけど。

(我妻) この遅延するカード交付に対して、申請人である市民が苦情の申出をするとします。この場合、市区町村の窓口以外では、どこに行うことになるのですか?

(石村) 個人番号カードの発行主体は、機構(J-LIS)です。個人番号/マイナンバーにかかる事務は、市区町村の自治事務ではなく、法定受託事務です。機構(J-LIS)は、地方公共団体情報システム機構法(以下「機構法」といいま

【図表9】 I C仕様の個人番号カードへの切換え申請・交付の仕組み



す。)に基づいて総務大臣が設立認可した特殊法人です(機構法2条、機構法附則3条)。機構法のどこをみても機構(J-LIS)は、個人番号カード申請者からの苦情の申出を受けるとは書いていません。

(我妻)機構(J-LIS)は、総務省所管の外 郭法人ですから、総務大臣へ要望書などを出すこ とになるのですかね?

(石村) (政令) 指定都市市長会は、機構(J-LIS)を所管する総務大臣に対して、機構(J-LIS)をしっかり指導しろと要望書を出したようですけど。いずれにしろ、個人情報保護委員会(PPC)のHPでは、業務の一つとして、

「特定個人情報等の取扱いに関する苦情の申出についての必要なあっせんを行うため、苦情あっせん相談窓口を設置して相談を受け付けています。」 (傍点筆者。以下同じです。)とうたっています。

(我妻) 個人情報保護委員会に相談して、機構 (J-LIS) に対する苦情の申出についての必要なあっせんをお願いするのも一案ですね。

(石村) まあ、 *機構 (J-LIS) の個人番号

カードの遅延、が「特定個人情報の取扱い」の範囲に入るかどうかという法解釈の問題もありますが。

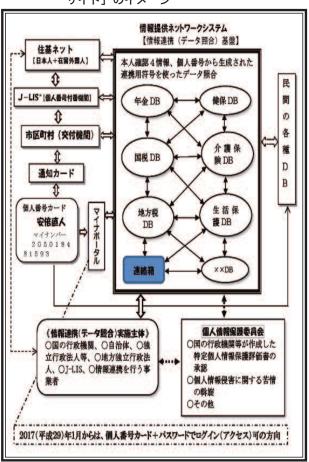
(我妻) ただ、委員会(PPC)のホームページ (HP) では、より広く「特定個人情報等」と書 いてありますね。

(石村) そうですか。いずれにしろ、個人情報保護委員会は、苦情の申出について必要な「あっせん」、つまり〝問題の解決を無料でお手伝いする〟ことを業務(所掌事務)の一つとしているのですから(個人情報保護法52条1項2号)、相談してみる必要がありますね。

(我妻) 委員会 (PPC) の人たちを遊ばせておかない、職務の重さを自覚させるためにも、「特定個人情報等」にかんするあらゆる問題について、パンクするほど委員会 (PPC) に対して苦情の申出をする必要がありますね。

(石村) それから、地方公共団体情報システム機構 (J-LIS) は、住民票コードや個人番号の付番や個人番号カードの発行に加え、「情報提供ネットワークシステム」の運用も行うことになっています(番号利用法2条14項)。

【図表10】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



(我妻) 情報提供ネットワークシステムの設置および管理は、総務大臣が行い、この場合に委員会(PPC) と協議する法制になっていますね(番号利用法21条1項)。

(石村) 法的にはそうですね。しかし、個人番号カードのケースと同様、情報提供ネットワークシステムの設置や管理業務は、実質的に機構(J-LIS)が担うことになります。

(我妻)機構(J-LIS)は、個人番号カードの発行業務でこのありさまです。巨大な情報提供ネットワークシステムの設置および適正な管理などは、難しいように感じます。

(石村)機構(J-LIS)は、日本年金機構(JPS)と似ていると思いますが、外郭団体特有の責任の所在の不透明さを感じますね。

◆「情報連携」とは何か

(我妻) 住基ネットと共通番号(マイナンバー) 制との大きな違いがありますよね。

(石村) あります。住基ネットでは住民票コードを使った「情報連携」を想定していません。これに対して、共通番号(個人番号/法人番号)では「情報連携」が重要な目的です。

(我妻) 私を含め、自治体はもちろんにこと市民 団体の人たちとかは一般に、こうした違いを余り よく理解できていないように思いますが?

(石村) 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「情報連携」する仕組みを、「情報提供ネットワークシステム」と呼んでいます(番号利用法2条14項・21条)。

ちなみに、背番号(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」とか呼ばれていました。番号利用法では、「情報提供ネットワークシステム」となったわけです(番号利用号19条7号、法19条・21条関係別表)。

(我妻) ところで、「情報連携」とは何ですか。

(石村) よい質問です。「データ照合(data-matching)」あるいは「コンピュータ照合(computer-matching)」といえば、わかりやすいのではないかと思います。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、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 合が行われるのが適例です。(注)。

【CNN編集局(注):フロント・エンド確認とデータ 照合】

コンピュータを使った「フロント・エンド確認 (computer-assisted front end verification)」 と「データ照合(data-matching)」とは類似する点 が多々あります。英米の情報法制では一般に、双方は概 念的には区別して取り扱われています。しかし、濫用規 制面では双方は同等に取り扱われるべきであるといわれ ます。

一般に、「フロント・エンド確認(手続)」とは、さまざまな社会保障給付の申請があった場合に、申請者の申請書への記載データの適否や資格の確認、記入漏れのチェックを、コンピュータを利用して行う手法をさします。フロント・エンド確認(手続)は、個別ベースで行われるのが特徴です。

これに対して「データ照合」(または「コンピュータ 照合(computer-matching)」は、バルク(大量か つ一斉)ベースで実施されるのが特徴です。生活保護、 失業給付、児童手当のような社会保障目的での行政給付 申請があった場合に、給付決定に先立ち、税(所得)や 資産などのデータとのリンケージ/突合が行われるのが 適例です。その本来の目的は、不正の発見や処罰より も、不正受給の予防・防止にあるとされます。

わが国の番号利用法が想定している「情報提供用個人 識別符号(暗号)」(番号利用法施行令20条)を使っ た情報提供ネットワークシステムによる情報連携(番号 利用法2条14項・21条)は、ここでいう「データ照 合」をさしているのか、「フロント・エンド確認」をさ しているのかは、現時点では定かではありません。

(我妻) わが国の番号利用法にいう「情報連携」は、「データ照合(data-matching)」というよりも、コンピュータを使った「フロント・エンド確認(computer-assisted front end verification)」にあたるような気もします。しかし、いずれにせよ、英米の情報法制では一般に、双方は概念的には区別して取り扱われているとしても、実施機関による濫用規制面では双方は同等に取り扱われるべきであるとされているわけですね。

(石村) カナダやオーストラリア、さらにはアメリカでは、「データ照合(コンピュータ照合)規制法」や法源性(法的拘束力)のあるデータ照合ガイドラインを公表して、データ照合実施機関に対する濫用規制、プライバシーの保護を求めています。カナダやオーストラリアでは、プライバシー保護を司る第三者機関が、この面での規制権限を有しています。

(我妻) カナダの連邦プライバシーコミッショナー、オーストラリアの連邦情報コミッショナー (OAIC) がデータ照合規制の業務を担当しているわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。この点については、

先ほど我妻さんがあげられた私が書いた古典 (?) 1994年発行の拙著『納税者番号とし

(?)、1994年発行の拙著『納税者番号とは何か』(岩波ブックレット)のなかで、データ照合規制も問題を、カナダ(45頁)、オーストラリア(49頁)と、取り上げています。

アメリカ、カナダ、オーストラリアなどでは、 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)」という言葉を使っています。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)という言葉を使っています。

【図表11】加・米・豪のデータ照合規制法制の特徴

◎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 あた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 夕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。
- ①「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)
- ②「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-pefrld2eng.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」の手続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 する内容のものかどうか精査します。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、データ照合プラ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。

◎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コンピュータ照合の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

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。
- ・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o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

2016.7.27 ——21

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、①プログラムの評価、②費用対効果分析、③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④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に求められます。

- ・実施機関は連邦官報に、次の項目を公示すること:①参加機関の名称、②照合の目的、③照合プログラムに実施する法的根拠、④利用に供する記録と個人の種別、⑤実施期間、⑥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:①照合の目的及び法的根拠、②照合を正当とする理由および予想される成果、③利用に供する記録と個人の種別、④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、提出も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、⑤照合記録の保存および廃棄に手続、⑥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、⑦照合に使用された情報の管理・返却・廃棄手続、⑨照合に使われる情報の清廉性の評価、⑩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)。

◎オーストラリアにおけるデータマッチング規制

- •【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]を制定しています。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]を公表しています。
- ・【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は、「税と社会保障」目的に利用が限定された番号です。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)を尊重するように求められます。
- ・【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ます。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)を公表しています。
- ・連邦のデータ照合プログラムについては、①、②、③ のいずれかを問わずすべて、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ます。(http://www.privacy.gov.au/law/other/datamatch)
- 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す。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(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』(財団法人 日本税務研究センター、1992年)第5章参照。)。
 - (a) 1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(PIA=Privacy Impact Assessment)を合格し、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) 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す。具体的には、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応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や調査(事実行為)を行う場合には、処分案等の告知・反論の機会を保障しました。

(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)に委ねたことです。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、公布しています。

(我妻) 石村代表は、早くから共通番号とデータ 照合手続の適正化問題に感心を持っておられたわ けですね。わが国におけるデータ照合手続の適正 化手続はどうなのでしょうか?

◆わが国における特定個人情報保護評価制度

(石村) 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ということで、わが国でも、「特定個人情報保護評価制度」が導入されています。

(我妻) 制度の概要をご説明ください。

(石村)特定個人情報保護評価制度の根拠法は、番号利用法/マイナンバー法にあります。番号利用法/マイナンバー法では、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」ともいいます。)を義務づけています(27条)。保護評価制度のあらましは、次のとおりです(詳しくは、「電子政府構想の日豪比較」CNNニューズ85号14頁以下参照)。

【図表12】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1 9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/限界点以内が超かの)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。

(我妻) わが国の場合、個人情報保護法と番号利 用法とかの盛られた内容は多彩ですが、国民の目 からみると、個人情報保護委員会 (PPC) は、 影が薄い感じがします。

(石村) こうした第三者機関をつくっても、まさに「仏作って魂入れず」は、わが国の役人の常と う手段ですから・・・。

◆オーストラリアの連邦情報コミッショナー 事務局(OAIC)

(我妻) 諸外国でも、こうしたプライバシー、個人情報の官民の取扱いについて独立した監視機関、保護機関を設けていると思います。わが国のPPC(個人情報保護委員会)の見直し、国民の権利利益に資する機関つくりを考える意味でも、番号制を導入している主要国のうち、オーストラリアのプライバシー保護機関の仕組みや活動内容

<u>2016.7.27</u> — *2*

を紹介ください。

(石村) わかりました。すでにふれたように、オーストラリアでは税と社会保障に限定利用した納税者番号(TFN=Tax File Number/タックス・ファイル・ナンバー)を導入する一方で、事務局を持つ連邦情報コミッショナー(OAIC=Office of Australian Information Commissioner)を置いて情報保護活動を行っています。

(我妻) OAICは、以前のわが国の特定個人情報保護委員会のように、納税者番号 (TFN/タックス・ファイル・ナンバー) 付き個人情報の保護だけを狙いとして設置されたプライバシー保護機関ではないのですね。

(石村) 仰せのとおりです。納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)付き個人情報の保護は、OAIC業務の一つに過ぎません。ちなみに、オーストラリアの納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバーは、「税務」を付番対象とした制度です。納税者からの任意申請に基づいてオーストラリア国税庁(ATO=Australian Taxation Office)がTFN/タックス・ファイル・ナンバーを交付しています。付番対象者は、個人のみならず、法人その他の団体です。利用目的を法定の「税と社会保障」に限定しています。したがって、社員証番号に使うとか法定外のTFNの民間利用等は厳罰に処されます(詳しくは、「オーストラリアの番号制度」CNNニューズ83号)。

(我妻) 以前オーストラリアを訪問した折、連邦には「情報コミッショナー(Information Commissioner)」と「プライバシーコミッショナー(Privacy Commissioner)」の2つの独立した監視機関、保護機関があったように記憶しておりますが?

(石村) 我妻事務局長とは、オーストラリアに2回(計3回のうち2回)ほど視察に行っておりますが。1回目(や2回目)に訪問した当時は、2つのコミッショナーが併存しておりました。しかし、2010年に、連邦情報コミッショナー法(Australian Information Commissioner Act 2010)【以下「AIC法」といいます。】が制定されました。このAIC法により、プライバシーコミッショナーは吸収され、「連邦インフォメーションコミッショナー」に一本化されました。

(我妻) ということは、現在は、連邦議会に説明 責任を負うかたちで、事務局を持つ連邦情報コミ ッショナー(OAIC)が、情報公開事案に加 え、納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ ナンバー) 付き個人情報を含む個人情報保護事案 を一括して業務として取り扱っているというわけ ですね。

(石村) そうです。

(我妻) オーストラリアでは「事務局を持つ連邦情報コミッショナー(OAIC=Office of Australian Information Commissioner)」といっておりますが、なぜ「連邦情報委員会(Australian Information Commission)」と呼ばないのですか?

(石村) よい質問です。イギリス、それにオーストラリア、カナダなどイギリス連邦加盟諸国(Commonwealth of Nations)では、一般に、「コミッショナー(Commissioner)」を議会や総督などを任命(指名)し、その者をヘッドに事務局(office)を構成する仕組みを採り入れています。独立性を確保することなどが狙いです。ただ、規模が大きくなると、イギリスの「チャリティ・コミッション(Charity Commission)」のように、組織体を核とした仕組みにする場合が多いと理解しています。

(我妻) そういうことですか。

(石村) 話を戻しますが、事務局を持つ連邦情報 コミッショナー (OAIC) に関し、その経緯を 表にすると、次のとおりです。

【図表13】豪州の連邦情報コミッショナー(OAI C)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2 O10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。

(石村) オーストラリアは、1988年に連邦プライバシー法(Privacy Act 1988)を初めて制定しました。当時は、連邦の公的部門にだけ適用される法律でした。その後、適用範囲は次第に拡大されていきました。1990年には信用情報機関(credit reporting bodies)に適用されました(現プライバシー法19条以下)。2000年には、民間部門一般に適用されました。しかし、プライバシー保護団体は、根拠が明確でない適用除外(exceptions)や適用免除(exemptions)条項が多く、さらに改正が必要だと指摘しています。

(我妻) さらに、2010年の制度改革により、 連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)は、 「情報公開」業務と「個人情報保護」業務の双方 を取り扱う機関となったわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。政府「情報」の公開と官民の個人「情報」の保護を担当する組織 「『情報』コミッショナー事務局」として一元化されました。

(我妻) いわゆる *合理化、したのでしょうね。 (石村) そうだと思います。わが国の場合は、 「情報公開委員会」のような組織はありません ね。「個人情報保護委員会」だけですね。

(我妻) ということは、わが国のPPC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)」が対象となるということですね。

(石村) そうですね。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ります。

(我妻) それから、連邦情報コミッショナー事務 局 (OAIC) は、どんな権限をもっているので しょうか?

(石村)表にすると、【図表14】のとおりです。

【図表14】OAICの権限

- ・調査の実施
- 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の処理
- ・情報公開担当官の不適切な対応などに対する苦情の 申出の処理
- ・官民機関のモニター
- ・官民の機関に対する勧告

◆OAICの組織

(我妻) 連邦情報コミッショナー事務局 (OAIC) の組織について、わかりやすく説明してください。

(石村) OAICは、2010年連邦情報コミッショナー法(AIC法)に基づいて、設立されています。本部(シドニー)に加え、2つの支部があります。その組織を図説すると、次のとおりです(AIC法5条以下)。

【図表15】OAICの組織図

連邦情報コミッショナー

(AIC=Australian Information Commissioner)

プライバシーコミッショ

(PC=Privacy Commissioner)

紛争処理部(Dispute Resolution Branch) 【担当副長官 (Assistant Commissioner)

・部長(Director): FOI事案担当(FOI Case Management) ・部長: ブライバシー事 案担当(Privacy Case Management)

• 部長:法務(Legal Service)

情報公開コミッショナー

(FIC=Freedom of Information Commissioner)

規制および戦略部

(Regulation and Strategy Branch) 【担当副長官】

- **部長**:規制および戦略 担当
- **部長**:規制および戦略 担当
- ・**部長**:健全状態および 検査担当
- ・部長:戦略的コミュニケーションおよびコーディネーション担当
- **部長**:管理者支援ツール担当

(石村) 連邦情報コミッショナー(AIC)、プライバシーコミッショナー(PC)、情報公開コミッショナー(FIC)は、いずれも、5年以内の任期で、連邦総督(Governor-General)により任命されます(AIC法14条)。

(我妻) 連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)は、①紛争処理部と②規制および戦略部の2つの部門からなるわけですね。

(石村) ①紛争処理部の業務は、情報公開紛争事

案やプライバシー保護事案の処理が中心になります。つまり、市民が、連邦機関に対して情報公開を請求したとします。そして、当該機関にその請求を拒否されたとします。この場合、請求人である市民が、その拒否処分に満足できなときには、連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)対して不服申立てができます。それから、情報公開を請求した連邦機関の職員の対応が悪かったりした場合に、請求人である市民はOAICに対して苦情の申出ができます。

(我妻) この場合、不服申立てや苦情申出があった場合には、FOI事案担当部(FOI Case Management)が処理にあたるわけですね。それでは、例えば、会社員のA氏が給与の源泉所得税の事務に必要だとのことで、勤務先であるB社に自分の納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)を提出したが、B社が自分のTFN付き個人情報の適切な管理をしていないと感じたとします。この場合は、どうなりますか?

(石村) A氏は、不法行為(tort)責任または契約(contract)責任を問うて、B社を裁判所に訴えることができます。しかし、もう一つの途、つまり連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)に苦情の申出をする途、を選択できます。

(我妻) OAICに苦情の申出があると、紛争処 理部のライバシー事案担当(Privacy Case Management)が処理手続をすすめることになるのですね。

(石村) そうです。

(我妻) OAICの紛争処理部(Dispute Resolution Branch)は、申出のあった場合、その事案の調査から手続を始めることになります。

◆OAICの業務と根拠法

(我妻) 少し話を戻しますが。〇AIC全体の業務から見た場合に、「プライバシー保護業務」はどのような所在になるのでしょうか?

(石村) OAIC全体の業務は大きく3つに分かれます。表にすると、【図表16】のとおりです (ICA法10条、11条、12条)。

(我妻) OAICには、連邦情報コミッショナー (AIC=Australian Information Commissioner) の他に、プライバシーコミッショナー (Privacy Commissioner) や情報コミッショナー (Information Commissioner) の3人のコミッショナーが置かれることになっていますね。しかし、【図表1

【図表16】 OAICの3大業務と根拠法

業務の類型【根拠法】	担当コミッショナー
・ プライバシー保護業務 (privacy function) 【1988年プライバシー法 その他の法律】	プライバシーコミッショナー 情報コミッショナー
・情報公開業務 (freedom of informa- tion function) 【1982年情報公開法 (FOI法)】	プライバシーコミッショナー 情報コミッショナー
・行政情報政策策定業務 (government information policy function) 【2010年連邦情報コミッショナー法】	情報コミッショナー

6】によりますと、各コミッショナーは、プライバシー保護業務でも、情報公開業務でもかなり自由に担当できるのですね。

(石村) そうですね。ただ、行政情報政策策定業務についてだけは、情報コミッショナーが担当することになっています。

◆OAICのプライバシー保護業務の具体的 な内容

(我妻) OAICは、1988年プライバシー法 その他の法律に基づいて、「プライバシー保護業 務」を行うことになるのですが、具体的な内容 は、どのようなものなのでしょうか?

(石村) オーストラリアのプライバシー法は、官 民双方の分野に適用になります。いわゆる「オムニバス方式」の法律です。行政機関のみならず、 民間企業の個人情報の取扱いにも規制権限を行使 できます(1988年プライバシー法パートIV)。

◆苦情処理業務とは何か

(我妻) OCICの主要な業務(所掌事務)としては、①苦情処理業務と②納税者番号(TFN)と使ったデータ照合(情報連携)プログラムの規制業務をあげることができますね。で、今回は、①苦情処理業務について紹介して欲しいと思います。

(石村)わかりました。

(我妻) 初歩的な質問かも知れませんが、「苦情の申出」と「不服申立て」とは、どう違うのでしょうか?

(石村) よい質問です。「苦情の申出(complai-

【図表17】 OAI Cのプライバシー保護業務の具体的 な内容

- ・プライバシー法違反の嫌疑がある行為や実務に対して、コミッショナーが調査を開始すること。
- ・事業者が、プライバシー法に従って個人情報を取り扱い、かつ維持しているかどうかに関するプライバシー遂行評価(privacy performance assessment)を実施すること。
- ・行政機関に対して予定されている活動または業務 に関するプライバシー影響評価を行い、かつOA I Cに提出するように命じること。
- ・一般から申出のあったプライバシー問題に関する 苦情の処理にあたること。
- ・プライバシー問題プライバシーに関する特定の苦情を取り扱う外部(OAIC以外)の紛争処理スキームの利用を承認すること。
- ・納税者番号(TFN)を使ったデータ照合(情報 連携)プログラムを所管すること。
- ・電子保健情報(eHealth)のデータ交換プログラムを所管すること。
- ・OAICの専用ラインを設け、個人・企業・行政からのプライバシー問題に関する問い合わせに応じること。

nt)」と「不服申立て(appeal, administrative appeal)」とは違います。苦情の申出手続では、「処分」があることを前提としません。また、申出をする「資格(適格)」は余り厳しく問われません。駈込み救済、迅速な救済が狙いだからです。

(我妻) 隣家の騒音がひどい場合に、市役所や警察などに苦情を申し出て、行政指導を仰ぐことなどは一例ですね。

(石村) そうです。これに対して、不服申立手続では、何らかの「処分」があることが前提となります。

(我妻) つまり、例えば、所轄の税務者からもっと税金を払えと言った内容の課税処分の通知をもらい、その処分に不服な場合に、その税務署へ処分見直しを求めて不服申立て(再調査の請求)をするとか、国税不服審判所へ処分の見直しを求めて審査請求をするとか、ですね。

(石村) そうです。わが国の個人情報保護委員会 (PPC) は、独立行政機関のような性格ですか ら、公正取引委員会のように、審判機能を持たせ ることも可能でしょう。

(我妻) しかし、現行法制では、苦情処理を行う 権限を与えるに留まっていますね。

(石村) そうですね。一方、オーストラリアのOAICは、独立行政委員会ではありません。議会(立法府)に属するオンブズパースン(オンブズマン)です。行政処分等への不服申立て(審査請

求)を専門に裁断する専門機関としては「行政不服審判所(AAT = Administrative Appeals Tribunal)」が設置されています。【詳しくは、「オーストラリア税制と税務手続の概要」国民税制研究2号14頁以下(2016年、国民税制研究所)参照 http://jti-web.net/archives/736】

(我妻) つまり、OAICは、もっぱらプライバシー問題に関し申出のあった苦情を処理する業務を行う機関なわけですね。

◆OAICの苦情処理業務

(石村) そうです。それでは、OAICの苦情処理業務の説明に入りたいと思います。1988年連邦プライバシー法のもと、裁判所を含む政府機関、年間売上300万ドル以上の事業者(非営利団体を含みます。)および医療サービス業を含む一定の事業者は、プライバシー法のもとで定められた連邦プライバシー原則(APPs = Australian Privacy Principles、以下「APP原則」といいます。)を遵守するように義務づけられています。

(我妻) A P P 原則は、企業会計原則のような性格の規範ですか?

(石村) APP原則は、企業会計原則などとは異なります。連邦プライバシー法本法および別表に定められていることから、法的拘束力(法源性)を有します。

(我妻) ということは、政府機関や民間会社などのAPP原則とぶつかる行為ないし業務により自分のプライバシーが侵害されてと思う個人は、OAICに苦情の申出をすることができるわけですね。

(石村) そうです。ただし、苦情の申出の内容 は、申出人自身の「個人情報 (personal information)」に関する苦情でなければなりません。

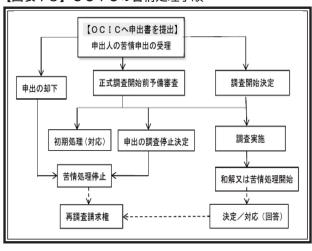
(我妻)政府機関や民間機関は、連邦プライバシー法のもとで定められた連邦プライバシー原則 (APP原則)を法的義務として遵守しなければならないにはわかりました。それで、ここでいう APP原則は、個人情報取扱い一般に対してはもちろんのこと、納税者番号(TFN)付き個人情報、わが国でいうマイナバー付きの「特定個人情報」、にも適用あるわけですね。

(石村) そうです。オーストラリアの場合、一般の個人情報と納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)付き個人情報とを、特に区別して取り扱っていません。

(我妻) 逆に、わが国のように、一般の個人情報 と特定個人情報(マイナンバー付き個人情報)と を区別して保護する仕組みの方が、特異なのです かね。

(石村) そうともいえますね。で、OCICの苦情処理の手順は、次のとおりです。

【図表18】OCICの苦情処理手順



(1) OAICの苦情処理手続のあらまし

(我妻)ある個人(A氏)が、連邦情報コミッショナー事務局(OCIC)に苦情の申出をするとします。この場合、申出人であるA氏は、どのようなルートを使って申出書を提出することができるのでしょうか?ちなみに、驚くことに、わが国の個人情報保護委員会(PPC)の苦情処理手続では、特定個人情報に傾斜するかたちで「電話によるマイナンバー苦情あっせん相談窓口」を設置して対応するだけです(http://www.ppc.go.jp/application/complaints/)。

(石村) わが国の個人情報保護委員会 (PPC) は実に粗雑なつくりですよね。とくに苦情処理手続は不透明、ひどすぎます。手続の体をなしていません (トホホ)。オーストラリアのOCICの場合には、苦情の申出には、いくつかのルートがあります。簡単にまとめてみると、次のとおりです。

【図表19】 OAICでの苦情申出書の提出ルート

- ・オンラインプライバシー苦情申出書(online Privacy Complaint form)
- ・郵便(郵便の安全性に不安がある場合には、書留 郵便を利用のこと。)
- ・ファックス
- ・電子メール

【図表20】OAICへの苦情申出書記載項目等

- ・苦情申出の対象とする政府機関または民間機関の 名称
- 申出人抱えるプライバシー問題の概要
- ・問題を解決するために当該機関がとるべき行為
- ・申出人が、事前に対象機関の行った苦情の申出の コピーを含む関連書類
- ・申出が信用情報報告機関に関するものである場合 には、申出人の信用記録
- *申出人がクループである場合には、その代表が申出をすることができます。「代表苦情申出(representative complaint)」と呼びます。この場合、代表は、苦情の申出にあたり構成員全員の同意を必要としません。

(我妻) 手数料は無料ですか。

(石村) 苦情の申出の費用はかかりません。ただし、苦情申出に弁護士のような代理人を依頼する場合には、申出人であるA氏が負担することになります。

(我妻) 苦情申出書には、どのようなことを記載 するのですか?

(石村) 苦情申出書記載する項目などは、次のと おりです。

【図表21】OAICへの苦情処理の対象外となっている事項ではないこと

- ・過去12ヵ月以内に発生したプライバシー侵害の 嫌疑がある行為または業務に関するものであること
- ・その苦情は、プライバシー法以外の法律で対処す べき事案であること。
- ・プライバシー法の適用が免除される300万ドル以下の売上の事業体およびプライバシー法の適用除外となる政府機関(テロ捜査機関など)にかかわるプライバシー侵害の嫌疑がある行為または業務ではないこと。
- その他

(我妻) 以上の形式要件が整えば、申出人の苦情 申出は受理されるのですか?

(石村) 他にも、次のような条件があります。

(我妻) OAICは、こうした条件がクリアできたとすれば、苦情申出人(A氏)の申出を受理することになるわけですね。

(石村) そうです。しかし、OAICは、苦情の 申出を受理しても、苦情の申出の対象とされた相 手方機関の権利利益も考量する必要があります。 受理しても、その申出を却下する、あるいは、正 式(本)調査(プライバシー法43条)に入らず に、予備調査(プライバシー法42条)を開始す ることもあります。いずれにしろ、調査の結果、 申出のあった事実が確認できない場合には苦情処理手続を停止する場合もあります。一方、調査に結果、申出のあったプライバシー侵害の事実(行為または業務)が確認されれば、和解、あるいは苦情処理の決定対応(回答)をします。申出人が和解に応じるあるいはOAICの決定対応に応じると一件落着となります。しかし、苦情申出人は、OAICの決定対応(回答)に不満な場合、あるいはOAICが苦情処理手続を停止しそれに不満が場合には、OAICに再調査を求めることができます。

ちなみに、申請人(A氏)は、どの段階においても、罰金なしに苦情の申出を撤回することができます。

(2) OAICの苦情処理手続における「調査」

(我妻) 連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)の苦情処理手続のフロー(流れ)はおおむね 理解できました。OAICの苦情処理手続における「調査(investigation)」(プライバシー法40条)とは、どういった内容なのでしょうか?

(石村) ひと口に「調査」といっても、「職権による調査 (investigation on the Commissioner's initiative) OAICに申出のあった「苦情の調査

(investigation of complaints) があります(プライバシー法36条以下)。仮に苦情の調査を開始すると決定したとします。その場合の「調査」の手順は、おおむね次のとおりです。

【図表22】OAICの「調査」実施の手順

- ①OAIC(以下「コミッショナー」といいます。)は、苦情申出人(A氏)の苦情申出書のコピーを調査対象機関(respondent)(以下「B機関」といいます。)に送付します。
- ②コミッショナーは、苦情申出書以外の書類のコピー も、B機関やその法的代理人に送付します。(ただ し、A氏は、B機関などへ送付して欲しくない文書 等がある場合に、その旨をコミッショナーに通知す れば、配慮することになっています。)
- ③コミッショナーは、通例、B機関などに文書を送付する形式で調査を実施します。
- ④コミッショナーは、できるだけ「和解(conciliation)」(プライバシー法40条のA)の形式で苦情処理をすすめる方針です。一般に「和解」の内容としては、次のような例をあげることができます。
 - (a) 信用情報記録の修正、
 - (b) お詫び、
 - (c) 調査対象機関の業務や手続の変更、
 - (d) 職員や従業者の研修、
 - (e) 金銭的または精神的損害への補償など

- ⑤コミッショナーは、和解手続においては、公平な第 三者として行動することになっています。このこと から、どちらかの当事者の擁護者として行動するこ とはありません。
- ⑤当事者が合意に達した場合、コミッショナーは、苦 情処理手続を終了させます。
- ⑥しかし、両当事者が合意に達しない場合、コミッショナーは決定をすることになります。コミッショナーは、B機関の対応(回答)が正当であると決定した場合、A氏がその対応(回答)に同意しないときでも、調査対象機関(B機関)がこの事案に十分な対応をしたという理由で、A氏の申出の調査を打ち切ることになっています。
- ⑦コミッショナーは、苦情申出事案が解決されていない、あるいは調査対象機関(B機関)が十分な対応(回答)をしていないと判断したとします。この場合、コミッショナーは、公式な裁定をしなければなりません。この裁定は、「決定(determination)」と呼ばれます。
- ⑧この決定で、コミッショナーは、調査対象機関(B機関)プライバシー法違反の行為や業務の是正そのた必要な措置を取るように命じることができます。また、コミッショナーは、調査対象機関(B機関)のプライバシー侵害行為や業務が重大な場合には、罰金を科すことができます。この場合の罰金とは、苦情申出人(A氏)に対する補償の支払ではありません。

(3) OAICの苦情処理手続利用条件

(我妻) ある個人(A氏)が、官あるいは民の機関(B機関)が、APP原則に反し、自己のプライバシーを侵害する行為または業務(act or practice)を行っている嫌疑があると考えたとします。この場合、A氏は、連邦情報コミッショナー事務局(OAIC)に直接〝駈込み気救済〟を求めることができるのでしょうか?

(石村)できません。この場合、A氏は、まず、被害者であるB機関に苦情の申出をする必要があります。苦情の申出を受けたB機関は、通常30日以内に対応するように求められます。

(我妻) A氏が、B機関の対応(回答)に満足しないときには、どうなりますか?

(石村) B機関が、民間機関か、政府機関(行政 機関等)かによって、手続は異なってきます。

(我妻) どういうことでしょうか?

(石村) B機関が民間機関であり、「OAIC認証外部紛争処理(recognised EDR=External Dispute Resolution)スキーム」(以下「EDR」といいます。)に加入している場合と、そうでない場合とでは、手続が異なります。B機関の苦情処理規程において、EDRが前置の(強制/任意選択でない)ときには、A氏は、そのEDRに苦情の申

出をします。

(我妻) A氏が、そのEDRの対応(回答)に満足しない場合、あるいはB機関の苦情処理規程においてEDRが任意選択でありEDRを選択しないときには、どうなりますか?

(石村) この場合、A氏は、OAIC (連邦情報コミッショナー事務局) に対して苦情の申出 (complaints) ができることになります (プライバシー法36条)。これは、加害者が国税庁 (ATO)のようにEDRスキームの適用がない政府機関で、そこでの苦情対応 (回答) に満足しない場合も同じです。

(4) OAICによる苦情処理内容の特徴

(我妻) オーストラリアでは、連邦情報コミッショナー事務局 (OAIC) による苦情処理手続に入る前に、まず、それぞれの機関固有の苦情処理手続を踏むように求めていることは理解できました。しかし、こうした各機関への苦情申出前置原則を採ることで生じる問題はないのでしょうか?

(石村) いわゆる「内部告発者保護法制(whistle blowers' protection legislation)」あるいは「公益通報者保護法制 (public interest disclosure legislation)があるかどうか、ということでしょうけども・・・。

(我妻) 前置原則は、OAICが苦情申出の洪水であふれるのを防止する効果はあると思います。しかし、会社(職場)での自分の分を含む納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)付き情報の取扱いがズサンであることを改めさせるためには、仮にその会社に固有の苦情処理制度があるとしても、現実には使えないですよね。

(石村) そうですね。直接OAICに苦情の申出をするのでないと、職の安全が確保できないですね。

(我妻) 不完全な仕組みになっていますよね。

(石村) ただ、オーストラリアには、連邦法である「会社法」(Corporations Act 2001)のなかに、民間部門の労働者の公益通報者を保護する制度があります。また、「公務法(Public Service Act 1999」)のなかに、連邦政府職員の公益通報を保護するがそれぞれ制定されています。それから、各州や準州の法律でも、政府職員の公益通報者保護のための規定が盛られています。確かに、その実効性については疑問も出ていますが・・・。

(我妻) まあ、こうした法律が、自己の職場の苦情処理手続を利用した結果不当解雇された事例にまで適用あるのでしょうか?

(石村) 即答できませんが、悩ましい問題ですね。

(我妻) ところで、納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)情報の漏えいとか、悪用とかで、OAICに対する苦情の申出の件数は多いのでしょうか?

(石村) オーストラリアの納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)は、1988年に、連邦プライバシー法と抱き合わせで導入されました。

(我妻) 導入当時から変わらず「税と社会保障」 分野限定の番号として継続していますよね。エス カレート利用はされていませんよね。

(石村) 利用範囲は拡大されていません。オーストラリアの納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)は、アメリカの社会保障番号(SSN/Social Security Number)とは異なり、民間機関の自由な利用は厳禁されています。こうしたこともあり、オーストラリアで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は、余り多く報告されていません。ですから、OAICの苦情処理手続では、いわゆる〝TFN付き個人情報〟の悪用問題を扱うことは少ないようです。

(我妻) むしろ、先に石村代表がふれたように、納税者番号(TFN/タックス・ファイル・ナンバー)を使った政府機関のデータ照合(情報連携)プログラムに関する苦情処理の件数の方が多いのでしょうか?例えば、誤ってデータで照合(情報連携)が行われ、〝ヒット〟、〝不正〟受給者と扱われたとか?

(石村) データ照合プログラム関係での苦情申出の件数も限られています。

(我妻) オーストラリアの連邦情報コミッショナー事務局 (OAIC) への苦情処理手続について、興味のあるお話、大変参考になりました。わが国の個人情報保護委員会の苦情処理手続の不透明さ、余りの粗末さも認識できました。まさに、 *仏作って魂いれず、の感を強くした次第です。もう少しお話をお伺いしたかったのですが、時間がなくなってしまいました。石村代表、今回は、独立性のある第三者機関のあり方について、他国との比較を含め、鋭い指摘をいただき、とても有益でした。ありがとうございました。

「質問応答記録書」と税務調査の可視化

── 「質問応答記録書」とは何か ──

石 村 耕 治 (白鷗大学教授)

質疑応答記録書制度のポイント

- ○平成25年6月に、国税当局(国税庁)は、 国税職員向けの内部通達(「質疑応答報告書 作成の手引について」)を出し、「質疑応答 記録書」制度を導入した。
- ○質疑応答記録書は、国税内部の通達された法 定外行政文書である。このことから、本来、 一般納税者や税理士などは目にすることので きない性格の行政文書である。しかし、関係 者の努力により、情報公開法に基づく開示請 求の結果、その制度の内容や様式などか明ら かにされている。
- ○質疑応答記録書制度は、国税職員(調査官) が、税務調査の際に、「必要がある」と判断 した場合には、調査した納税者等(被調査 者)に協力を求め「質問応答記録書」を作成 し、署名捺印をお願いできる仕組みである。
- ○調査官は、国税当局から、実施したすべての 税務調査について質問応答記録書を作成する ようには指示されていない。調査において聴 取した事項のうち重要なものについて、事実 関係の正確性を期すために、必要と判断した 場合に限り、その要旨を調査担当者と納税義 務者等の質問応答形式等で作成するように指 示されている。
- ○質疑応答記録書は、法定外の行政文書である ことから調査官からお願いがあった場合、納

- 税者(被調査者)は、記録書の作成に協力 し、その後の署名捺印に応じるか、断るか は、まったく「任意」である。
- ○質問応答記録書は、調査官が主導して *課税 処分のための客観的な証拠資料がない場合 に、証拠をつくりあげることにある。。言い 換えると、、調査した納税者が納得していな い国税当局(税務署)の主張(指摘事項)の 裏付けを取るための証拠資料の作成、がねらいである。
- ○質疑応答記録書は、「納税申告書」などとは 異なり、国税当局が、課税処分のためだけに 利用する行政文書ではない。調査後の不服申 立て(現処分庁への再調査の請求や国税不服 審判所への審査請求)、税務訴訟などの手続 においても証拠となる行政文書である。この ことから、納税者(被調査者) は、記録書 の作成に自発的に協力するか、断るか、さら には作成された書面への署名捺印に自発的に 応じるか、断るかは、慎重に判断する必要が ある。
- ○質疑応答記録書は、納税者(回答者)に交付することを目的に作成される行政文書ではないことから、回答した納税者に対し作成された記録書の写し(コピー)は交付されない。

(CNNニューズ編集局)

【内容目次】

- ●はじめに
- ◆情報公開法で密室税務行政の固い扉を開く
- ◆「質問応答記録書」とは何か?
- ◆記録書の作成協力はあくまでも「任意」
- ◆質問応答記録書の作成の流れ
- ◆質問応答記録書の危険な使われ方
- ◆作成協力、お断りの作法
- ◆納税者の署名捺印は *任意。
- ◆署名捺印、お断りの作法

- ◆コピー請求に応じない *非常識、が国税当局 の常識でよいのか
- ◆税務調査の可視化:米や豪に学ぶ
- ●むすびにかえて~どうする、わが国の旧態然 とした税務調査

●はじめに

平成25年から、税務署の調査官は、税務調査の際に、「必要がある」と判断した場合には、調

査した納税者(被調査者)に協力を求め「質問応答記録書」を作成し、署名捺印をお願いできるようになりました。「質問応答記録書」は、「質問てん末書」「確認書」「聴取書」「申述書」とも呼ばれます。しかし、実質は皆同じです。(以下、ここでは「質問応答記録書」という呼び名を使います。)

税務調査を受けた納税者が、国税職員(調査官)から質問応答記録書への協力(質問への回答)・署名捺印を求められるケースが増えてきました。これとともに、納税者や税理士などから、「質問応答記録書とは何か?」、さらには、こうした書面に納税者は「署名捺印をしなければならないか?」など、さまざまな質問が出ています。

しばしば、わが国の税務行政の不透明さが問われます。質問応答記録書制度は、そうした感じのものの一つといえます。事実、この制度は、広く納税者には公開されないかたちでつくられました。課税庁内部で制度化され、一般の納税者やその代理人である税理士などに十分に周知さえないまま、課税庁内部へ通達され、国税職員(調査官)だけがその具体的な内容を知っていたわけです。わが国の税務行政に「開かれた政府」の理念が浸透していない最たる例の一つといえます。

こうした国税当局による内部通達を用いた税務 行政は、憲法に定める租税法律主義の原則、「法 律による行政」のルールとぶつかるのではないで しょうか。

◆情報公開法で密室税務行政の固い扉を開く

幸いにも、わが国では情報公開法が制定されています。関係者の努力により、同法9条1項に基づき、国税庁課税総括課がその職員に対して発遣した情報「質問応答記録書作成について(課税情報総括課第3号)平成25年6月26日」(以下『質問応答記録書作成の手引』といいます。)が開示されました。開示された情報は、黒塗部分も少なくないものの、(一社)日税連税法データベース(通称「タインズ/TAINS」)にアクセスすれば入手できます。

ちなみに、この『質問応答記録書作成の手引』 の骨子は、【表1】のとおりです。

◆「質問応答記録書」とは何か?

質問応答記録書とは、税務調査における質疑応

【表1】国税庁の『質問応答記録書作成の手引』の骨子

- Oはしがき
- ○質問応答記録書の作成の基本的なフロー
- ○質問応答記録書記載に当たっての基本的な事項
- ○作例
- OFAQ

答の中で調査官がとくに重要と判断した事項について、調査官が納税者に質問し回答を得る(Q&A)形式(Q&A以外の形式でも可)で文書に記録し、回答者である納税者に署名押印を求めて作成する行政文書です。質問応答記録書制度は、国税当局の内部通達を典拠に実施されており、特定の法令を典拠に実施されているわけではありません。したがって、性格的には「法定外行政文書」です。

また、現場の調査官は、質問応答記録書を必ず 作成しなければならないというわけではありませ ん。その要否について、国税庁の『質問応答記録 書作成の手引』のFAQ問1(注)では、次のよ うに述べています。

問] 質問応答記録書は、どのような場合に作成するのか (注)

1 質問応答記録書等の作成の要否は、個々の事案における証拠の収集・保全の状況、非違の内容、調査過程における納税義務者等の説明や主張等を総合的に勘案して検討する必要がある。このため、証拠書類等の客観的な証拠により課税要件の充足性を確保できる事案については、原則として、質問応答報告書等の作成は要しないことに留意する。

このような国税職員(調査官)に対する指示内容からも分かるように、調査官は、実施したすべての税務調査について質問応答記録書を作成するようには求められていないわけです。言い換えると、例外的に必要と判断した場合に限り、作成するように求められるわけです。

◆記録書の作成協力はあくまでも「任意」

『質問応答記録書作成の手引』の別の箇所で、 質問応答記録書は、「調査において聴取した事項 のうち重要なものについて、事実関係の正確性を 期すために、その要旨を調査担当者と納税義務者 等の質問応答形式等で作成するものである。」と しています。

ただ、この手引が国税調査官向けに出されても のであることもあってか、作成の必要性、さらに

【表2】質問応答記録書のひな型*

	()枚のうち()枚目			
	質問応答記録書			
回答者	· 住 所 ΔΔ県ΔΔ市ΟΟ町Ο-O-O			
	氏 名			
	生年月日、年齢昭和△年△月△日生まれ、△歳			
	、平成〇年〇月〇日、△△県△△市〇〇町〇-〇-〇の□□株式会社において、 答者から、任意に次のとおり回答を得た。			
	質問応答の要旨			
問1	あなたの住所、氏名、生年月日、年齢及び職業を聞かせてください。			
答1	私は、△△△△、〇〇県〇〇市〇〇町〇一〇一〇、昭和〇年〇月〇日生まれ、			
	○歳、□□株式会社の取締役第一部長です。			
問2	あなたがロロ株式会社の取締役第一部長に就かれたのは、いつでしょうか。			
答2	5年前の平成〇年〇月から取締役第一部長として勤務しています。			
	省略			
問12	以上で質問を終わりますが、今まであなたが述べた中で、何か訂正することはありますか。			
答12	ありません。			
	(回答者) △△ △△ ⑩			
	以上のとおり、質問応答の要旨を記録して回答者に対し読み上げ、かつ、提示したと			
	ころ、回答者は誤りのないことを確認し、署名押印した上、各頁に確認印を押印した。			
	平成О年О月О日			
	(質問者)●●稅務署 財務事務官 税務 一郎 ⑩			
	(實問者)●●稅務署 財務事務官 国税 次郎 働			
1 1				
\sqcup				

③ (法人税調査(痛棒による外注費の繰上計上)の例)の引用〔抜粋〕

は「重要なもの」かどうか(重要性)の判断は、 一般的・客観的必要性ではなく、調査官の主観的 な判断にゆだねるような記述になっています。

この点に関して、課税処分のための税務調査法制における「調査の必要性」は、原則として *客観的必要性、を基準に判断することになっています。学問的にも「必要性の認定は、租税職員の自由な裁量に委ねられているわけではない。客観的な必要性の認められない場合に質問・検査を行うことは違法であり、それに対しては、答弁義務ないし受忍義務は生じない。」(金子宏『租税法〔第21版〕』(弘文堂、2016年)866頁参照)とされています。

質問応答記録書は、法定外行政文書です。納税者(被調査者)は、記録書作成にかかる質問調査に応じる義務(受忍義務)はないわけです。自発的に協力するか断るかは、まったくの「任意」です。このことから、調査官は、記録書にかかる質問調査への自発的協力をお願いする場合には、なおさら納税者(被調査者)に、「記録書作成の理由」、「利用目的」、「客観的な必要性」、「重要な指摘事項かどうか」などをていねいに説明したうえで、納税者からの疑問に的確に答える必要があります。

納税者も、調査官が示した記録書作成を必要とする理由や利用目的を精査し、写しの入手方法などについて調査官に積極的に問い糾し、税理士などから専門的な意見を聴いたうえで、十分に理解・納得したうえで協力するか、断るかを決める必要があります。

再度確認しますが、質問応答記録書作成のねらいは、調査官が主導して *課税処分のための客観的な証拠資料がない場合に、証拠をつくりあげることにある。わけです。もう少しはっきりいうと、 *調査した納税者が納得していない国税当局(税務署)の主張(指摘事項)の裏付けを取るための証拠資料の作成。がねらいです。

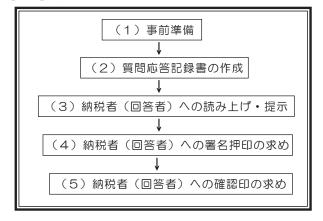
納税者は、このことを十分に理解せずに安易に 記録書の作成に協力してしまうと、それがもとで 思わぬ不利益を被ることも予想されます。

◆質問応答記録書の作成の流れ

国税庁の『質問応答記録書作成の手引』のよる と、「質問応答記録書」の作成の流れは、次のよ うになります。

2016.7.27 ——33

【表3】質問応答記録書の作成の流れ



国税当局(調査官)サイドから見た「質問応答 記録書」の作成プロセス、その概要は、次のとお りです。

【表4】国税当局(調査官)から見た「質問応答記録書」 の作成プロセス

- (1) **事前準備**:調査官は、必要と思う事項(指摘事項)に絞り、回答する納税者に対し質問する項目(①何を目的として、②誰に対して、③何を聞くのか)を整理し、④提示できる資料は何かなどの事前準備したうえで、本人が質問応答記録書作成への協力を断らない限り、質問をし、回答を得ることになります。
- (2) 質問応答記録書の作成: ①調査官は、納税者 (回答者) に対して、質問応答記録書作成の趣旨や作 成手順を説明し、本人の面前で作成します。ただし、 時間的余裕がない場合には、回答者の面前以外で文面 を作成するか、調査官が帰署して文面を作成すること もできます。この場合、質問応答記録書は、事実関係 が正しく記載されているのであれば、問答式であって も問答式以外であっても差し支えありません。なお、 一件の質問応答記録書における回答者は1人です。② 質問応答記録書作成は、できるだけ2人の調査官で実 施し、1人が「質問者」として質問調査を実施し、も う1人が「記録者」として、筆記またはパソコン入力 し、質問応答記録書の作成にあたります。③調査官 は、質問応答において、資料等を提示して質問をして いる場合には、その旨を記載し、その写しを質問応答 記録書に添付します。
- (3)回答者への読み上げ・提示:文面作成後、調査官は、納税者(回答者)に対して、本人が断らない限り、記載内容を読み上げ、内容に誤りがないか確認を求めます。記載内容の信ぴょう性を確保するために、必要に応じて、納税者(回答者)に書面を提示・閲覧をしてもらいます。
- (4)回答者への署名捺印の求め:調査官は、納税者(回答者)に対して、本人が断らない限り、書面の末尾に署名押印を求めることができます。断りがあった場合には空欄とし、本人が断りの理由を述べたときにはそれを附記します。ちなみに、関与税理士等の署名捺印は要りません。
- (5)回答者への確認印の求め:調査官は、納税者 (回答者)に対して、本人が断らない限り、書面の各 頁および添付資料等の右下隅に押印を求めることがで きます。

◆質問応答記録書の危険な使われ方

国税庁の『質問応答記録書作成の手引』では、 質問応答記録書の作成が必要な例として、外注費 に関して役務提供の事実がない旨の回答があった 事案や、役員給与について勤務実態がない旨の回 答があった事案などがあげています。 重加算税の 対象となる事案や行為計算の否認をターゲットに しているものと解されます。

質問応答記録書は、こうした事案が発覚したのにもかかわらず、客観的な証拠資料が十分にないといった場合に、調査官が納税者に質問をし、回答を得るなどの形で作成した内容を記し、その納税者から署名押印をもらって、これを証拠資料に課税することにあります。

質問応答記録書は、納税者の回答を証拠とする 書面ともとれます。しかし、見方を換えると、納 税者自身がつくる証拠であるともいえます。この 点をしっかり頭の中に叩き込んでおく必要があり ます。納税者は、記録書作成に協力するにして も、調査官の誘導質問などに安易に回答したり、 出来上がった書面の内容を精査せずに安易に署名 押印に応じることは危険です。

納税者によっては、調査官が作成する質問応答記録書の内容が事実であり、指摘事項にかかる質問応答記録書の作成に応じ、率直に修正申告した方が、調査をすみやかに終えることができ、得策と考えるかも知れません。しかし、作成された質問応答記録書に合意した後に、回答者である納税者が訂正・変更の申立てをしても、いったん完成した質問応答記録書の訂正、変更等はできないことになっていることに注意する必要があります。納税者からの訂正、変更等の主張については新たな質問応答記録書を作ることで対応すること質問応答記録書は、内容に誤りがあったとしても、訂正、変更等はできないということです。

『質問応答記録書作成の手引』の「○はしがき」によると、「質問応答記録書は、課税処分のみならず、これに関わる不服申立て等においても証拠資料として用いられる場合があることも踏まえ、第三者(審判官や裁判官)が読んでも分かるように、必要・十分な事項を簡潔明瞭に記載する必要がある。」と、国税職員である調査官に注意を喚起しています。

この文面からも読み取れるように、国税当局 (国税庁) は、質問応答記録書を、課税処分(更 正処分など)をすることだけをねらいに作成しているわけではないわけです。調査が終了した後の争訟手続、つまり課税処分に対する納税者からの再調査の請求(旧異議申立て)や国税審判所への審査請求、さらには税務訴訟があった場合に、自らの課税処分正当化の証拠として活用し、事を有利にすすめようとしているわけです。事実、国税当局は質問応答記録書の証拠能力を高めるために、質問内容や記載方法などにさまざまな工夫をこらしています。

調査をうけた納税者は、記録書作成に協力するかどうかを決めるにあたっては、国税当局による *質問応答記録書の危険な使われ方、に注意する 必要があります。

◆作成協力、お断りの作法

調査現場では、事実認定の必要がない、指摘事項が重要ではないと思わるのにもかかわらず、質問応答記録書をつくりたがる調査官も少なくないようです。作成協力をお願いされた納税者は、調査官に、指摘事項に関する質問応答記録書の作成が「必要な理由」、「重要な指摘事項かどうかの判断基準」などをしっかりと問う必要があります。

今一度言いますが、質問応答記録書は〝法定外 行政文書〟です。あくまで、納税者の理解と自発 的な協力を得て、調査官主導で作成するものであ り、被調査者である納税者が質問応答記録書作成 に協力するか、協力を断るかは「任意」です。

仮に調査を受けた納税者が、指摘事項に納得していないとします。それにもかかわらず質問応答記録書の作成に協力が求められるようであれば、次のように、調査官に応じることができない理由をはっきりと伝える必要があります。

私は、調査官が示した質問応答記録書の作成を「必要とする理由」に現時点では納得できません。それに、いまだ私の考えも十分に整理できていません。今この場で、書類の作成に応じるのは遠慮したいと思います。

私は、今回の指摘事項に現時点ではしっかりと納得ができていません。それに、いまだ私の主張・反論をする準備ができていません。今この場で、質問応答記録書の作成に応じるのは遠慮したいと思います。

◆納税者の署名捺印は *任意。

納税者は、仮に質問応答記録書の作成に応じた としても、調査官が作成した記録書に署名捺印を 求められた場合、それを断ることができます。

国税庁の『質問応答記録書作成の手引』のFAQでは、調査を受けた納税者(回答者)が署名押印を拒否した場合の対応について、国税職員向けに、次のように指示し(答)ています。

問15 回答者が署名押印を拒否した場合は、どのように すればよいのか

(注)

読み上げ・提示の後、回答者から回答内容に誤りがないことを確認した上で、その旨を証するため、末尾に「回答者」と表記した右横のスペースに回答者の署名押印を求めることとなるが、署名押印は回答者の任意で行うべきものであり、これを強要していると受け止められないよう留意する。

したがって、回答者が署名押印を拒否した場合には、署名押印欄を予定していた箇所を空欄のまま置いておき、奥書で、回答者が署名押印を拒否した旨(本人が拒否理由を述べる場合にはそれも附記する)を記載し、また、回答者が署名押印を拒否したものの、記載内容に誤りがないことを認めた場合にはその旨を記載する。

また、関与税理士や弁護士の署名・押印が必要かどうかについて、『質問応答記録書作成の手引』のFAQ問18では、次のように指示しています。

問18 税務代理権限のある税理士や弁護士が質問調査に 同席した場合、税理士や弁護士に署名捺印を求め る必要はあるか

(注)

調査に同席した税理士や弁護士に署名押印を求める必要はない。

つまり、課税庁は、調査する納税者に税理士や 弁護士がついていようといまいと、質問応答記録 書の当事者は、担当した調査官と納税者だけであ るとしているわけです。

◆署名捺印、お断りの作法

質問応答記録書ができあがれば、調査官は、その文面を「読み上げ・提示の後、回答者から回答 内容に誤りがないことを確認した上で、その旨を 証するため、末尾に「回答者」と表記した右横の スペースに回答者の署名押印を求める」ことになっています。しかし、こうした手法は、あまりに も原始的ではないでしょうか?

こうした時代に合わない原始的通知手法は、調査の事前通知(国税通則法74条の9第1項)を 口頭(電話等を含みます。)で行い、文書では行 わないこととしている手法と相通ずるところがあ ります。

いずれにしろ、こんな手法では、回答した納税 者は、質問応答記録書の内容をしっかり理解でき ないわけです。これは、回答した納税者が、調査 官から提示を受けた質問応答記録書を、その場で 読み返す場合も同じです。したがって、指摘事項 についての質問応答記録書の内容が十分に把握で きない、あるいはその内容が自己に不利な証拠に なるではないかと感じるときには、署名押印は断 った方がよいでしょう。

調査を受ける納税者からすると、調査官から署名捺印を求められた場合、実際、どのように断ったらよいのか、難しい判断が迫られるかも知れません。しかし、慌てず冷静に対応することが肝心です。例えば、次のように断わることでよいのではないかと思います。

この質問応答記録書は、任意の文書(法定外の行政文書)だと思います。署名押印しなければならないという義務(法的根拠)はないと思います。ですから、署名押印はしません。

任意文書であっても、調査官の求めに逆らうことに後ろめたさを感じる納税者、あるいはひ弱な税理士も少なからずいるのではないかと思います。しかし、先にあげた国税庁の『質問応答記録書作成の手引』のFAQ問18の(答)で、「署名押印は回答者の任意で行うべきものであり、これを強要していると受け止められないよう留意する。」と国税職員に指示しているので、問題はありません。

いずれにしろ、国税職員(調査官)の指摘事項について、十分に納得ができていない以上、安易に質問応答記録書の作成、署名・押印に応じるようなことがないように注意しなければなりません。

◆コピー請求に応じない *非常識、が国税当 局の常識でよいのか

このように、質問応答記録書は、回答に応じた 納税者の不利益につながる可能性を秘めた書面で す。にもかかわらず、すでにふれたように、指摘 事項について質問応答で文書化された内容が正しいかどうかの確認は、調査官による文面の「読み上げ・提示の後、回答者から回答内容に誤りがないことを確認した上で、その旨を証するため、末尾に「回答者」と表記した右横のスペースに回答者の署名押印を求める」という、原始的な手法で行われるわけです。回答に応じた納税者は、その写し(コピー)が欲しいわけです。

とりわけ、回答者である納税者にとっては、調査が終了した後の争訟手続、つまり課税処分に対する納税者からの再調査の請求(旧異議申立て)や国税審判所への審査請求、さらには税務訴訟を開始する際に、重要な証拠資料にもなるものです。にもかかわらず、国税当局は、署名押印の前か後かを問わず、納税者から質問応答記録書の写しを求められても、「写しを交付してはならない」と職員に指示しています。

この点について、『質問応答記録書作成の手引』のFAO問28では、次のように指示しています。

問28 回答者から質問応答記録書の写しの交付を求められた場合は、どのように対応すべきか

(注)

質問応答記録書は、調査担当者と納税義務者等の応答 内容を記録し、調査関係資料とするために調査担当者が 作成した行政文書であり、納税義務者等に交付すること を目的とした行政文書でないことから、調査時に写しを 交付しない。

また、作成途中の質問応答記録書(署名押印前のもの等)についても、写しを交付してはならない。

なお、個人情報保護法に基づき、納税義務者等自らが 「質問応答記録書」の開示請求を行った場合には、原則 として、開示されることになる。

回答者である納税者は、望めば、行政機関個人情報保護法を使って自分に関する質問応答記録書の開示を求めることができるわけです。であるとすれば、なおさら国税当局は、わざわざ回答者である納税者にこのような不親切(アンフレンドリー)なことをするように職員に指示を出すのか、ふつうの市民感覚からは解せないところです。これでは、不透明な税務行政を助長するだけではないかと思います。納税者サービスの基本できていないといえます。

こうした *非常識、が、わが国税当局では常識であるとしても、一般社会では通用しません。 グローバルに見ても、先進諸国では通用しない特異な対応の仕方ではないかと思います。

国税当局からすると、できあがった質問応答記

録書のコピー請求の応じる形では記録書のすべて の内容を開示しなければならないことになりま す。これに対して、行政機関個人情報保護法に基 づく回答者からの開示請求に応じる形の場合に は、質問応答記録書の内容のうち自分らに不都合 な箇所は黒塗りにできます。この点が、あえて国 税当局が不親切(アンフレンドリー)な対応を選 んでいる一つの理由でしょう。

◆税務調査の可視化:米や豪に学ぶ

質問応答記録書制度の趣旨は、国税当局からすれば、 *課税のための客観的な証拠資料が十分にない場合に、証拠をつくりあげることにある。わけです。税務調査手続、プロセスが適正で透明化されていないと、いわゆる *ねつ造。、納税者(被調査者)の自由な意思に反するかたちで質問応答記録書が作り上げられるおそれも出てきます。

わが国では、最近、刑事事件の取調手続の適正 化・透明化に向けて、一部ではあるが取調の録 音・録画制度の導入が決まりました。取調時の供 述調書のねつ造、えん罪などを防ぐことが主なね らいです。確かに「課税処分のための調査」は、 行政調査であり、刑事調査/査察とは異なりま す。しかし、アメリカ、オーストラリアなど多く の先進諸国では、「課税処分のための調査」(行 政調査)の録音を認めています。

例えば、アメリカの場合、連邦課税庁(IRS/内国歳入庁)が実施する「課税処分のための税務調査(tax audit)」は、実施手法の面からみると、大きく①「書簡調査(correspondence examination)」、②「署内調査(office audit)」および③「実地調査/臨場調査(field audit)」に分けることができます。連邦税法(内国歳入法典/IRC)は、②・③いずれの場合も、連邦調査官と納税者本人との面談(in-person interview)内容の収録(音声録音)を認めています(7521条a項)。

この税法上の規定を受けて、内国歳入庁(IRS)は、内国歳入マニュアル(IRM=Internal Revenue Manual)の中に「面談の音声収録の求め(Requests to Audio Record Interviews)」を定め、音声録音実務取扱いについて規定しています。

加えて、連邦課税庁(IRS/内国歳入庁)が 納税者向けに出している事務運営指針『納税者と してのあなたの権利(Your Rights as a Taxpay-

【表5】内国歳入法典/IRC7521条a項(面談の収録))

第1号〔納税者による収録〕

内国歳入庁の上級職員又は職員は、課税処分又は徴収に関し納税者本人との面談を行う場合で、当該納税者から事前の請求があるときは、当該納税者の負担及び装置を使って当該調査の音声録音をすることをその納税者に認めるものとする。

第2号(内国歳入庁の上級職員又は職員のよる収録)

内国歳入庁の上級職員又は職員は、前号に規定する 面談を収録することができる。(A)この場合におい て、当該上級職員または職員は、その面談に先立ち収 録する旨を納税者へ通知し、かつ、(B)納税者から 求めがあり、かつ、その納税者が収録の筆写又は写し の費用を負担する場合には、その納税者に当該収録の 筆写又は写しを提供するものとする。

【以下、邦訳省略)】

er)』では、次のように宣言しています。納税者である「あなたは、わたしたちIRSの調査官、不服申立て担当官または徴収担当者との話し合いについてはすべて、音声録音をするができます。ただし、わたしたちIRSへの録音の申し出は、面談(調査)の10日前までに文書で行ってください。」【石村耕治編『現代税法入門塾〔第8版〕』(2016年、清文社)82頁参照】。

また、オーストラリア国税庁(ATO)も、事務運営方針『納税者憲章:あなたが質問または調査対象とされた場合」(Taxpayers' Charter: If you're subject to enquiry or audit)』のなかで、音声録音を認めて、次のように宣言しています【詳しくは、国民税制研究第2号(2016年、国民税制研究所)33頁http://jti-web.net/archives/736参照】。

わが国税当局は、「質問応答記録書」のような

【表6】オーストラリア国税庁(ATO)の税務調査可 視化のための「録音」制度

- ■ATO(国税庁)は、納税者が、いかなる会話または面談をオーディオ録音すること、またはその記録を作成することを認めます。この場合、納税者は、オーディオ録音の副本(コピー)をATOに提供するように求められます。
- ■ATOは、面談内容を録音することが相当であると考え、かつ納税者が録音に同意する場合には、納税者に事前に通知したうえで録音をすることができます。この場合、ATOは、面談に終了後にその録音の副本を無料で納税者に提供することになっています。
- ■ATOは、納税者から請求があれば、会話または面談の文書化された記録の副本に署名のうえ納税者に提供します。ATOは、この記録に納税者の署名を求める場合、どのような理由でそれを求めるのかを説明します。

<u>2016.7.27</u> — *37*

制度の導入には熱心です。しかし、調査の録音、 第三者の立会いなど調査時手続や調査後手続の可 視化にはまったく後向きです。「課税処分のため の調査」において、調査を受ける納税者が、調査 の録音、第三者の立会いなどを主張すれば、調査 官は調査を打ち切り、推計課税で処分をしてくる といった状況にあります。

いずれにしろ、回答者である納税者への質問応答記録書のコピーの交付という、最も低いレベルの可視化も実施できないようでは、世界の笑いものにされかねません。

●むすびにかえて~どうする、わが国の旧態 然とした税務調査手続

税務手続の透明化・適正化が急がれている今日、不透明で、納税者の負担(自発的納税協力/タックス・コンプライアンス)を著しく重くする旧態然とした「質問応答記録書」制度のあり方が問われています。

質問応答記録書作成に協力するとしても、税の素人に近い納税者(回答者)は、圧倒的な権限と税に関する豊富な知識を有する複数の国税職員と対峙するのが難しいわけです。回答者となる納税者は何を質問されるのか分からず、瞬時に正確な回答をするのは至難なわけです。これは、税理士であっても同じです。

こうした環境で質問応答記録書作成するやり方では、常に、誘導、ねつ造の不安がついて回ることになりかねません。にもかかわらず、記録書のコピーは出せないというのです。こうした予測可能性・法的安定性を欠いた運用の仕方は、フェアプレーのルール(憲法に定める租税法律主義が求める手続的保障原則)に反するのではないでしょうか?納税者のみならず、税理士であっても、質問応答記録書作成への自発的協力、署名捺印に踏み込むことに躊躇するのは当り前です。

国税庁の『質問応答記録書作成の手引』のFAQ問1では、質問応答記録書は、「事実関係の正確性を期するため、その要旨を調査担当者と納税義務者等の質問応答形式等で作成する行政文書」であるとしています。 "正確性、を云々するのであれば、記録書のコピー交付のような初歩的事務から可視化を急ぐべきです。

税務調査や質問応答記録書作成への協力・署名などを回答した納税者に求める行政の行為は、 *処分』ではなく、 *事実行為』です。わが国で は、こうした事実行為を司法の場(裁判所)で争うのが難しく、仮に争えて勝っても、テマ・ヒマかけた割には実益が乏しいのが現実です。こうした点に配慮して、多くの国々では、さまざまな事実行為によって権利利益を侵害されたと思う納税者を救済するための独自の仕組みを導入しています。処分、を争う不服申立てとは別途に、不当な、事実行為、に対する苦情の申し出、申出のあった苦情の迅速な処理を行う仕組み(オンブズパースン)の設置です。

納税者が質問応答記録書作成において事実上協 力を強要された、あるいは意に反する内容の書面 が作成された場合など、調査官による不当な権限 行使があったと感じた事案に対する権利救済制度 の整備は急務です。納税者からの駆け込み救済 (苦情)の申出を迅速に処理できる仕組みを用意 する必要があります。わが国の納税者支援調整官 制度(財務省組織規則466条の2、国税庁長官 「納税者支援調整官の事務運営について」(事務 運営指針〔2001年6月29日〕)は、一種の 苦情処理制度のように見えます。しかし、まさに *名ばかりオンブズパースン。で、苦情処理組織 の体をなしていません(詳しくは、石村編『現代 税法入門塾〔第8版〕』(前掲)748頁以下参 照)。グローバルに通用する高い水準の納税者の 苦情処理制度の確立が求められています。

いずれにせよ、「質問応答記録書」制度のような、納税者(回答者)の納税協力負担や権利利益に大きな影響を及ぼす新たな仕組みを、一遍の内部通達で実施する国税当局の時代遅れの感覚は多いに問題とされなければなりません。国税当局は、こうした制度を、法令で実施すれば、当然、納税者の権利利益保護とのバランス問われることになることから、いわゆる。法定外手続、の範疇で、内部通達で実施したものと思われます。しかし、こうした手法は、「開かれた政府」の理念に完全に逆行しています。

納税者憲章の制定などを含め、先進国らしい租 税手続や納税者の権利救済制度の確立に向けた抜 本的な見直しが求められています。政治の出番で す。

税務の専門家集団である税理士会も、国税当局のお手伝いさんに徹し沈黙するのではなく、この種の課題に果敢に取り組んで欲しいところです。

PIJ定時総会のご報告

プライバシー・インターナショナル・ジャパン事務局

PIJの定時総会が、さる2016年5月28日(土)、東京・池袋の東京芸術劇場会議室において、第一部 定時総 会、第二部 講演のかたちで、以下のとおり開催されました。定時総会では、すべての案件が承認されました。

PIJ 第 2 1 回定時総会

2016年5月28日(土) 於東京芸術劇場

第一部 定時総会

- 一、開会宣言 司会者
- 一、議長選任
- 一、議事

第1号議案 2015年度活動 報告承認の件

第2号議案 2015年度収支 報告並びに財産目録承認の件

第3号議案 2016年度活動 計画承認の件

第4号議案 2016年度収支 予算案承認の件

一、報告

役員に関する報告

《代表》

石村耕治(白鴎大学教授)

《副代表》

辻村祥造 (税理士) 加藤政也 (司法書士)

《常任運営委員》

我妻憲利(税理士《事務局長》)

高橋正美 (税理士)

益子良一(税理士)

平野信吾 (税理士)

白石 孝(市民団体役員)

勝又和彦 (税理士)

中村克己(税理士《編集長》)

《相談役》

河村たかし(名古屋市長・元衆議 院議員)

一、閉会宣言 司会者

第二部 記念講演

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

講師石村耕治(PIJ代表·白鴎 大学教授)

CNNニューズ(季刊)を次のとおり発行した

i・2015年4月20日 第81号

・2015年11月10日 第83号

・2015年7月1日

第82号

・2016年1月25日

第84号

PIJ活動状況報告書(2015年4月~2016年3月) **PIJ**事務局作成

年 月 日	活動報告內容	場所・担当等
15.04.03	PIJ運営委員会	PIJ 事務局
15.04.30	講演:共通番号(神奈川保険医協会)	石村代表(横浜TSプラザビル)
15.05.08	共通番号いらないネット集会	石村代表 (衆院第二議員会館)
15.05.23	PIJ 年次総会	東京/豊島区勤労福祉会館
15.06.02	東京新聞「年金情報流出問題」取材	石村代表
15.06.02	赤旗「共通番号」取材	石村代表
15.06.04	関西テレビ「ゆうがたLIVEワンダー」取材	石村代表
15.06.04	東京新聞「共通番号」取材	石村代表(日比谷中日ビル)
15.06.04	報道ステーション「番号問題」出演	石村代表(T V朝日)
15.06.05	講演:共通番号(神奈川税経新人会)	石村代表 (横浜)

2016.7.27

PIJ活動状況報告書(2015年4月~2016年3月) **PIJ**事務局作成 【続き】

15.06.18	週刊文春「信用ゼロのマイナンバー制は即刻中止」取材	石村代表
15.06.22	週刊ダイヤモンド「共通番号」取材	石村代表
15.06.26	PIJ運営委員会	PIJ事務局
15.07.03	講演:JTI主催「共通番号」	石村代表 (東税豊島支部)
15.07.25	講演:「共通番号」	石村代表 (豊ヶ丘市民ホール)
15.08.06	講演:「共通番号と税理士業務」(河村たかし後援会)	石村代表(名古屋ガーデンパレス)
15.08.10	講演:「危ない共通番号」 (埼玉税経新人会)	石村代表(浦和パルコ)
15.08.29	講演:「マイナンバー説明会」(神奈川県保険医協会)	辻村副代表 (保険医協会事務局)
15.09.01	講演:「中小出版会社と共通番号」(日本出版協)	石村代表 (文京シビックセンター)
15.09.10	講演:「マイナンバー」(公正な税制を求める市民連絡会)	石村代表 (東京四谷主婦会館)
15.09.12	講演:「危ない共通番号」(不公平な税制をただす会)	石村代表 (東京土建会館)
15.09.14	講演:「企業に重荷の共通番号」(名古屋土地研)	石村代表(名古屋ルブラ王山)
15.09.17	講演:「マイナンバー説明会」(神奈川県保険医協会)	辻村副代表 (小田原商工会館)
15.10.09	羽鳥慎一モーニングショー「共通番号」出演	石村代表 (TV朝日)
15.10.14	羽鳥慎一モーニングショー「共通番号」出演	石村代表(TV朝日)
15.10.14	スーパーJチャンネル「共通番号」出演	石村代表(TV朝日)
15.10.16	講演:「共通番号と宗教法人」 (新宗連)	石村代表 (新宗連会館)
15.10.26	女性自身「共通番号」取材	石村代表
15.10.29	羽鳥慎一モーニングショー「共通番号」出演	石村代表(T V朝日)
15.10.30	PIJ運営委員会	PIJ 事務局
15.11.04	産經新聞「共通番号」取材	石村代表
15.11.04	報道ステーション「番号問題」出演	石村代表(T V朝日)
15.11.10	朝日新聞「共通番号」取材	石村代表
15.11.11	東京新聞「共通番号/監視カメラ」取材	石村代表
15.11.21	講演: 「共通番号と取扱規程」 (会計事務所主催)	石村代表 (栃木健康の森)
15.12.05	講演:「共通番号:取扱規程のつくり方」(専税協議会)	石村代表(東京/渋谷区商工会館)
15.12.10	羽鳥慎一モーニングショー「共通番号」出演	石村代表(T V朝日)
16.01.28	講義:「急がれる個人番号のダダ漏れ対策」(名古屋税研)	石村代表(アパホテル名古屋錦)
16.02.09	朝日新聞「豪州の税制・番号制」取材	石村代表
16.03.22	日刊ゲンダイ「共通番号」取材	辻村副代表
1603.25	講義:「急がれる個人事業者や家族のマイナンバー漏えい対策〜電子政府構想と個人情報保護の課題」〔東海税研〕	石村代表(岐阜)

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 2016.7.27 発行 CNNニューズNo.86

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

・個人番号カード発行でトラブルの連続、まさに「こんなもの要らネ」。時代がスマホ、タブレット端末などに大きくシフトしているのに、ICカードリーダーなしにはマイナポータルにログインもできないわが国の電子政府モデルは、はや時代遅れだ。今こそ、ムダな永久公共工事の個人番号カード発行をやめる好機だ。石村/辻村対論は、正鵠を射た内容だ。 (N)

び発行人

編

集

及