

2011年8月17日

税制改正PT 社会保障・税番号検討小委員会 次第

於 衆議院第2議員会館 第3会議室

1. 挨拶

2. 社会保障・税番号制度について有識者よりヒアリング

《出席者》

新潟大学大学院実務法学研究科 教授

鈴木 正朝 氏（情報法）

奈良先端科学技術大学院大学情報科学研究科 教授

山口 英 氏（インターネット工学）

3. その他

《今後の予定》

第3回 8月18日（木） 9:00～10:00

於：衆議院第2議員会館 地下1階 第2会議室

「社会保障・税番号制度について有識者よりヒアリング」

産業技術総合研究所情報セキュリティ研究センター

主任研究員 高木 浩光 氏（情報セキュリティ）

東京工業大学社会情報流通基盤研究センター

センター長 大山 永昭 氏（情報セキュリティ）

平成 23 年 8 月 17 日

民主党 税制改正PT 社会保障・税番号検討小委員会

ヒアリング資料

新潟大学法科大学院 教授 鈴木 正朝¹

一、意見の要旨

1. 社会保障・税番号に係る権限の適正な分配（一府省庁への権限集中の排除）
2. 独立かつ公正な「第三者機関」の創設（人事院型または3条委員会）
3. 実効性ある「第三者機関」の創設と運用
 - (1) 権限
 - ① 情報プライバシー影響評価（Privacy Impact Assessment）
 - ② 監査（立入調査、関連文書の閲覧、質問）
 - ③ 影響評価報告及び監査報告における意見
 - ④ 意見の効果（実効性の確保）
 - ⑤ 番号法における義務違反に対する行政調査と公表
 - (2) 人材確保と人材育成
 - (3) 個人情報保護法の主管（番号法の付帯決議）
4. 共通番号（フラット型）導入の禁止と社会保障・税分野（6分野）1番号制の回避（税・年金系と医療系の2番号以上）
5. プロジェクト・マネジメント機能の実効性確保と過剰投資（IT 利権化）の排除

¹ suzuki-masatomo@nifty.com

二、提言と理由

1. 社会保障・税番号に係る権限の適正な分配（一府省庁への権限集中の排除）

- ・内閣府 － マイポータル
- ・内閣官房 － 情報連携基盤
- ・第三者機関（新設）－ P I A、監査等、（番号法及びガイドライン）
- ・総務省 － 付番、（住民基本台帳ネットワーク）

2. 独立かつ公正な第三者機関の創設（人事院型または3条委員会）

- ・個人情報保護法及び番号法の主管

3. 実効性ある第三者機関の創設と運用

（1）第三者機関の権限

①情報プライバシー影響評価（Privacy Impact Assessment）

- ・評価基準の策定（告示）
- ・情報プライバシー権または個人の尊重の理念と機微情報の採用
- ・情報影響評価との相違点と限界

②監査（立入調査、関連文書の閲覧、質問）

- ・監査範囲を限定しない
- ・住民基本台帳ネットワークを対象とすること
- ・番号に係る個人情報の限界

③影響評価報告及び監査報告における意見

- ・安全管理措置、利用目的制限
- ・国民へのプライバシーインパクト
（番号利用のあり方、必要最小限の情報連携等）
- ・情報化（電子政府化）の推進（効率化）
- ・費用対効果

④意見の効果（実効性の確保）

- ・国会への報告
- ・両院の委員会との（事実上の）連携

⑤番号法における義務違反に対する行政調査と公表

- ・個人情報保護法と番号法の適用範囲の切り分けの問題

(2) 人材確保と人材育成

- ・ 5年以上継続して勤務する専門家（技術者、法律家）の確保
- ・ 適切な人事交流
- ・ 大規模なサイバーアタック等の対応

(3) 個人情報保護法の主管（番号法の付帯決議）

- ・ 番号に係る個人情報と個人情報の一体的監督の必要性
- ・ ストリートビューの対応等の課題（主務大臣制の限界）
- ・ 越境データ問題（EU指令対応）
- ・ インフォメーション・コミッショナーへ移行
- ・ クラウド・コンピューティング・ビジネスへの影響

4. 共通番号（フラット型）導入の禁止と社会保障・税分野（6分野）1番号制の回避（税・年金系と医療系の2番号以上とする）

- ・ 情報連携基盤の必要性の根拠の希薄化

5. プロジェクト・マネジメント機能の実効性確保と過剰投資（IT利権化）の排除

以 上

番号（識別子）と法規制の考え方

新潟大学法科大学院教授 鈴木 正朝

1. 個人情報保護法制の全体構造と適用法の決定

図1 個人情報保護法制の全体構造

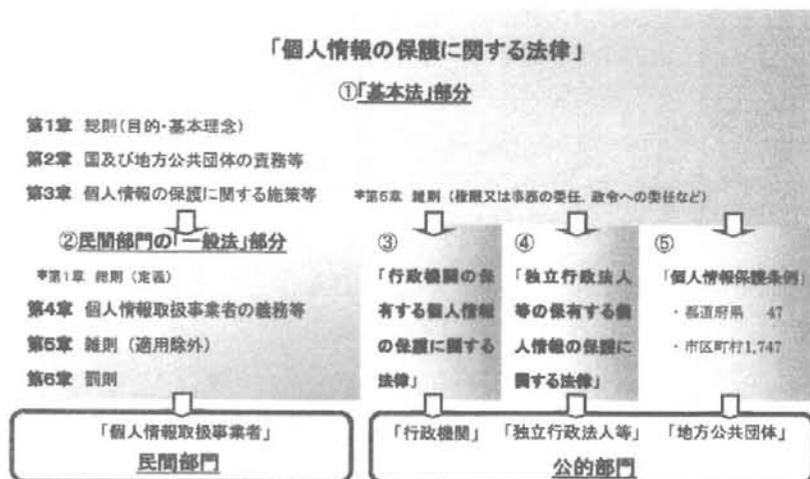


表1 教育関連分野と適用法（例）

主体	適用法	監督官庁
文部科学省	行政機関個人情報保護法	総務省
国立大学法人〇〇大学	独立行政法人等個人情報保護法	総務省
首都大学東京	東京都個人情報保護条例	東京都
私立〇〇大学	個人情報保護法	文部科学省
〇〇県立〇〇高等学校	〇〇県個人情報保護条例	〇〇県
私立〇〇学園〇〇中学校	個人情報保護法	文部科学省
〇〇市立〇〇小学校	〇〇市個人情報保護条例	〇〇市
〇〇進学塾	個人情報保護法	経済産業省

表2 医療関連分野と適用法（例）

主体	適用法	監督官庁等
厚生労働省	行政機関個人情報保護法	総務省
国立がん研究センター	独立行政法人等個人情報保護法	総務省
〇〇県立〇〇病院	〇〇県個人情報保護条例	〇〇県
〇〇市立〇〇病院	〇〇市個人情報保護条例	〇〇市
地方独立行政法人〇〇病院	〇〇市個人情報保護条例	〇〇市
地方独立行政法人△△病院	△△病院個人情報保護規則	(△△病院)
地方独立行政法人□□病院機構	なし	(□□病院機構)
医療福祉法人〇〇財団〇〇病院 [個人情報取扱事業者]	個人情報保護法	厚生労働省
〇〇内科医院（開業医） [個人情報取扱事業者]	個人情報保護法	厚生労働省

平成23年4月1日現在の全国市町村数は、指定都市19、市767、区23、町754、村184の計1,747となり、それに都道府県47を加えた合計は1,794となる。自治体クラウド（総務省）を構築するITベンダ（経産省）は、多様な条例をどのようにサービス仕様に反映させるべきか。

病院は官民に渡り広く分布している医療クラウド（厚生労働省）を構築するITベンダ（経産省）は、異なる法令をどのようにサービス仕様に反映すべきか。

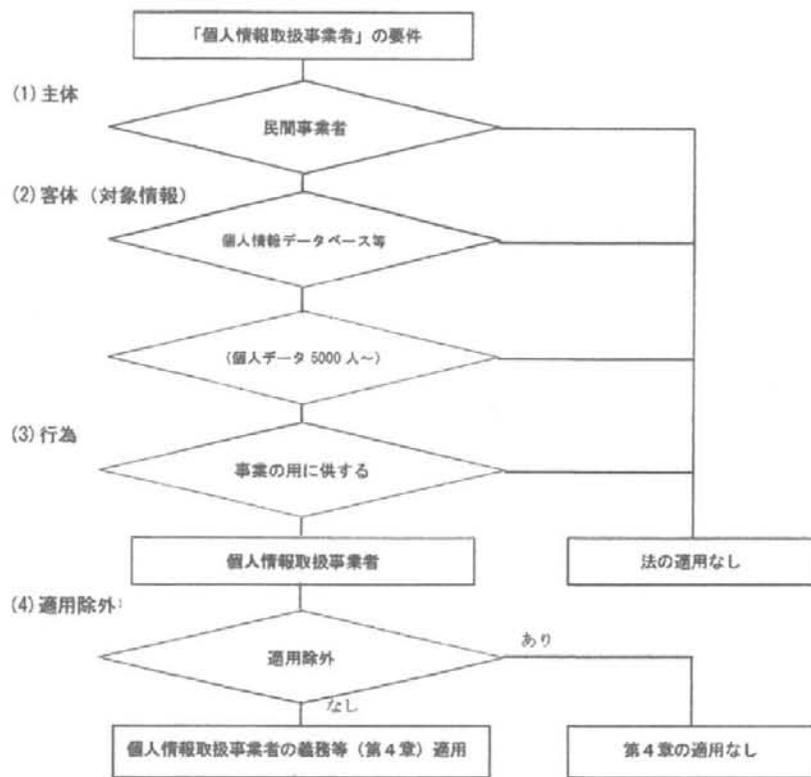
地方公共団体をまたいで構築される情報ネットワークの法的な規律は地方自治の本旨の問題なのか。

国際的な越境データ問題（EU指令対応）のほかに国内にも無駄な越境データ問題を抱えているが、これは、住民の権利利益を保護するために必要不可欠な規制のあり方なのか、単にビジネスの阻害要因となっているだけなのか。

経産省のクラウドビジネスの新興策にどのような影響を与えているか。

2. 「個人情報取扱事業者」の定義と立証問題

図2 個人情報取扱事業者の要件



1 報道機関の報道目的、著述者の著述目的、大学等学術研究機関団体及び研究者の学術研究目的、宗教団体の宗教活動目的、政治団体の政治活動目的については、「個人情報取扱事業者の義務等」(第4章)は適用しない(法50条)。したがって「罰則」(第6章)の適用もない。

図3 過去6ヶ月の個人データの保有数（A社とB社の場合）

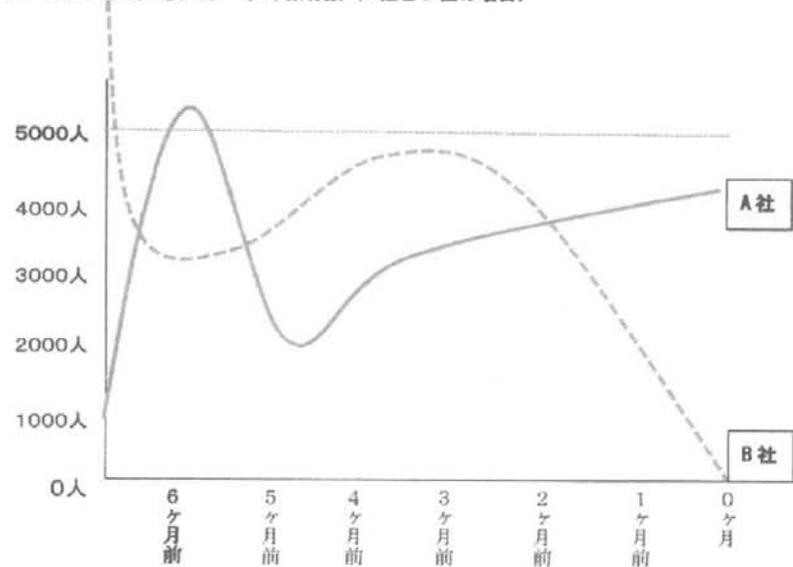
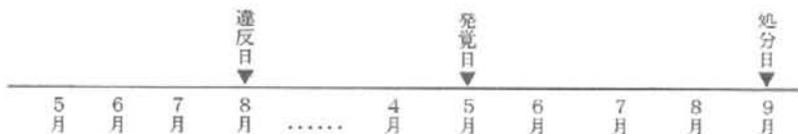


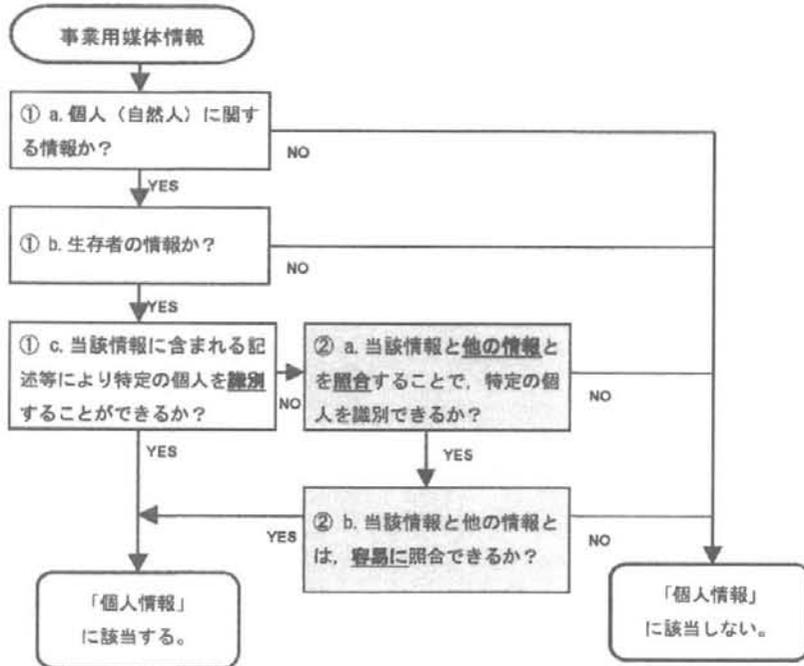
図4 6ヶ月の起算日はどれか



某社の個人情報を盗み出したクラッカーらしき人物（事業者）をほぼ特定できたが、主務大臣（経済産業大臣）は報告の徴収をすることは可能か？

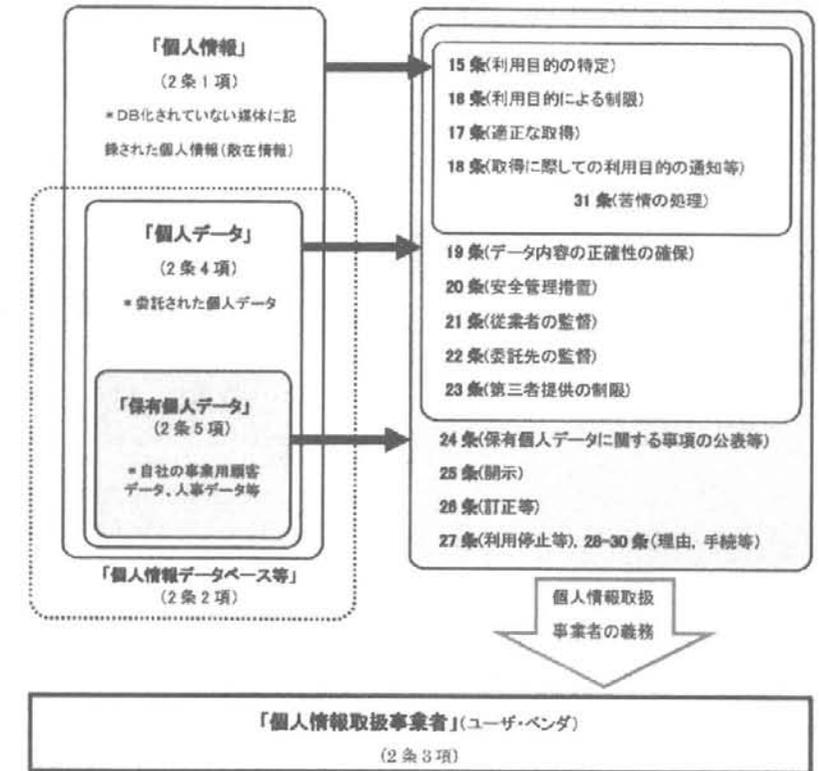
3. 「個人情報」の定義と解釈上の論点

図3 「個人情報」該当性判断



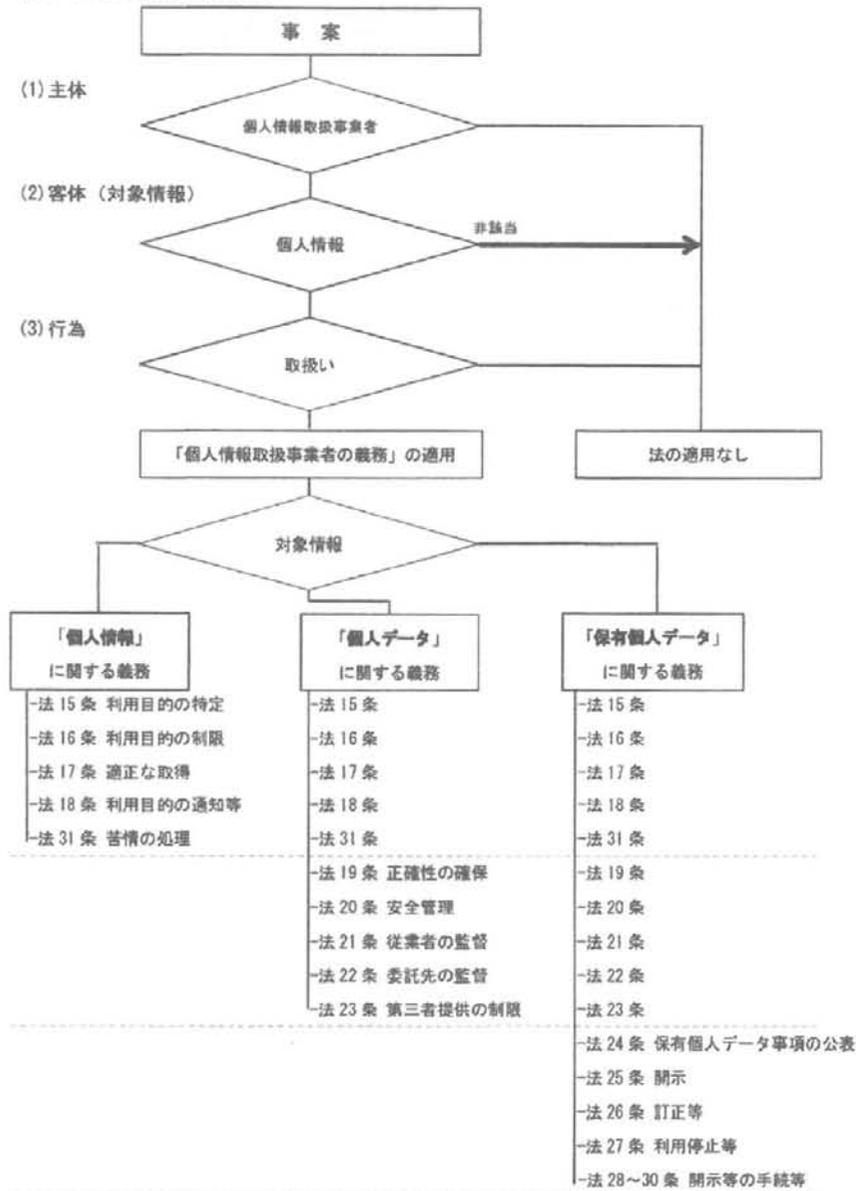
4. 個人情報の利活用と非「個人情報」化手法の問題点

図5 対象情報と個人情報取扱事業者の義務⁷



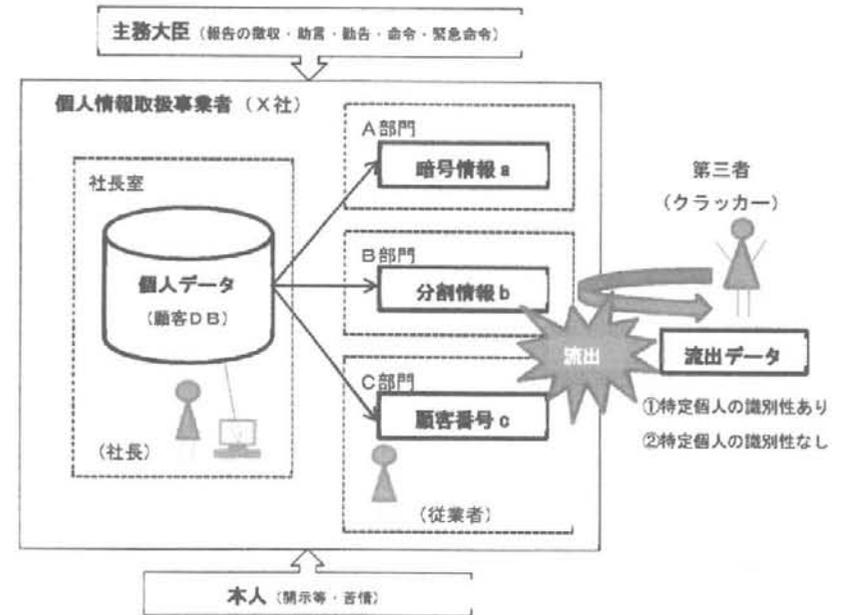
⁷ 岡村久道『個人情報保護法 新訂版』（商事法務）144頁の図を基に作成。

図6 個人情報保護法の適用



5. 「個人情報」の定義と安全管理義務（情報漏えい問題）

図7



誰を基準に判断するかという点から、考え方を分類すると次の説があり得る。

A説（規制事業者基準説）：主務大臣の規制対象となる、または本人の開示等の求めや苦情の申出先となる「個人情報取扱事業者」を主体として判断するという考え方

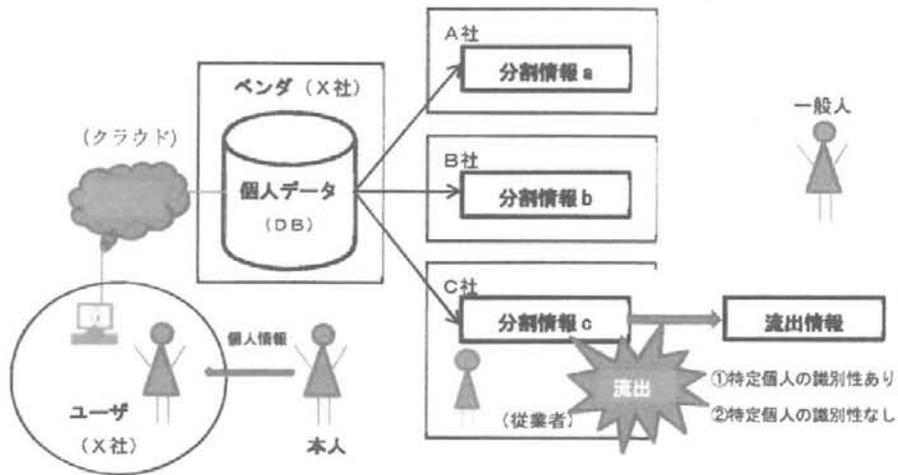
B説（従業者基準説）：規制される「個人情報取扱事業者」を判断の基準にしつつも、具体的に個人情報を取り扱っている者（自然人）を主体に判断するという考え方

C説（受領者基準説）：個人データの外部への移行を伴う場合、すなわち、委託及び第三者提供については受領者、漏えいについては取得者または取得可能な者（C1説）、本人（C2説）、または一般人（C3説）を主体として判断する。この場合の受領者及び取得者は、個人情報取扱事業者または事業者であることを要しないとするという考え方

D説（一般人基準説）：一般人を主体として客観的に判断するという考え方。

E説（総合判断説）：誰が判断するかという観点からだけでなく本人の権利利益の保護という観点を含め総合的に判断するという考え方。

図8 クラウドの事例



X社の安全管理義務違反を問い得るか？

C社の安全管理義務違反はどうか？

6. 「個人情報」の定義と第三者提供（携帯 ID 問題）

図9 番号（識別子）の提供

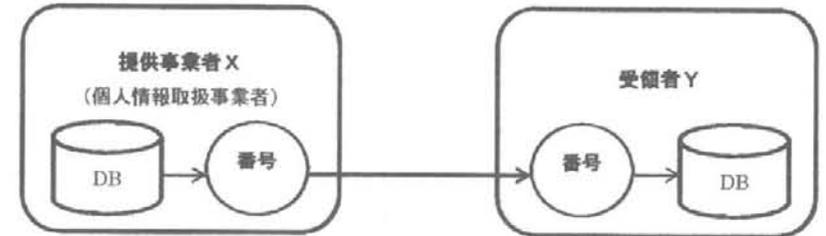
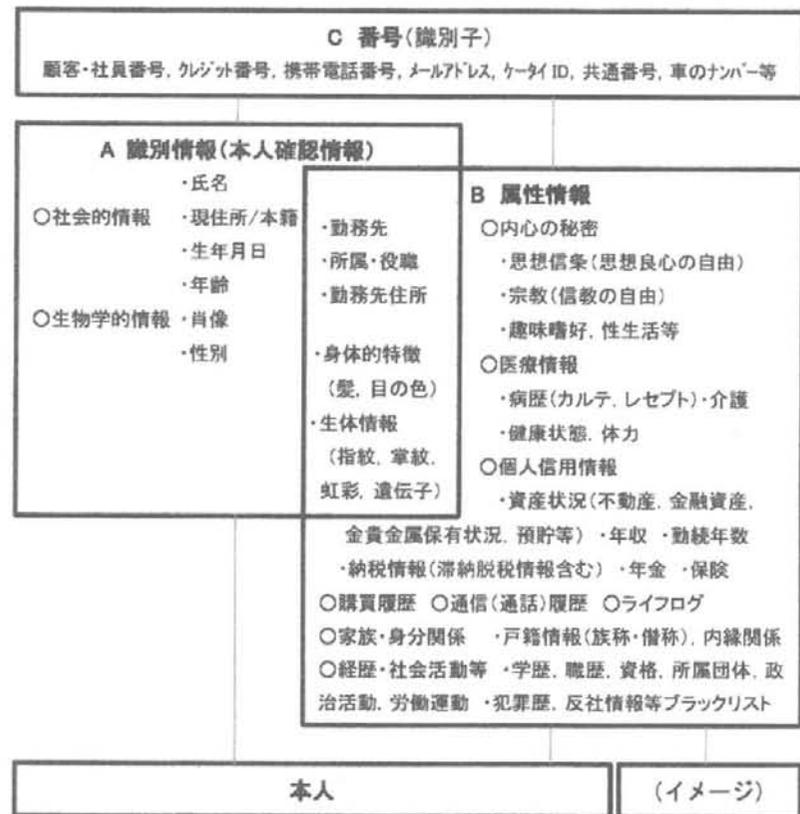


表3 番号の提供と個人情報保護法 23 条の適用の有無

提供事業者X	データの提供	受領者Y	法 23 条適用の有無
特定個人識別性あり ○	「個人データ」 の提供	特定個人識別性あり ○	あり
特定個人識別性なし ×	番号の提供	特定個人識別性なし ×	なし
特定個人識別性なし ×	番号の提供	特定個人識別性あり ○	なし
特定個人識別性あり ○	番号（識別子） の提供	特定個人識別性なし ×	あり（経産省） なし（総務省）

7. 「番号」とは何か

図10



(1) 特定個人の識別情報（事業者が取り扱っている情報から、特定の個人を識別できる場合）

- ① A（識別情報）
- ② A（識別情報）+ B（属性情報）
- ③ A（識別情報）+ C（「番号」等識別子）
- ④ A（識別情報）+ B（属性情報）+ C（「番号」等識別子）

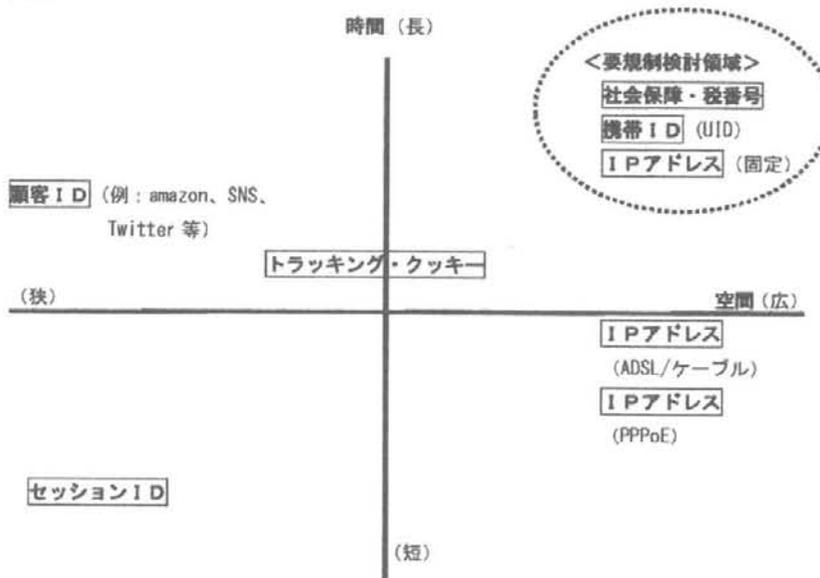
(2) 特定個人の識別「可能」情報（事業者が取り扱っている情報だけでは特定個人を識

別できないが、他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができる場合）

- ① C（「番号」等識別子）
- ② C（「番号」等識別子）+ B（属性情報）
- ③ B（属性情報）

8. 法的に規律すべき番号（識別子）の性質

図11



（高木 浩光 産業技術総合研究所 主任研究員の資料）

(1) 匿名性

国民全員に皆ごとごとく付番されること

(2) 唯一無二性

国民ひとりに唯一無二の番号が発行されること

(3) 長期利用性

「年金のように国民一人ひとりの情報が生涯を通じて「タテ」につながる」こと

(4) 利用範囲の広範性

「医療・介護など制度横断的に自己負担上限額を定める場合のように国民一人ひとりの情報が分野を超えて「ヨコ」につながる」こと

9. 「利用目的」の管理

図12 直接書面取得（法18条2項）とそれ以外の取得（法18条1項）

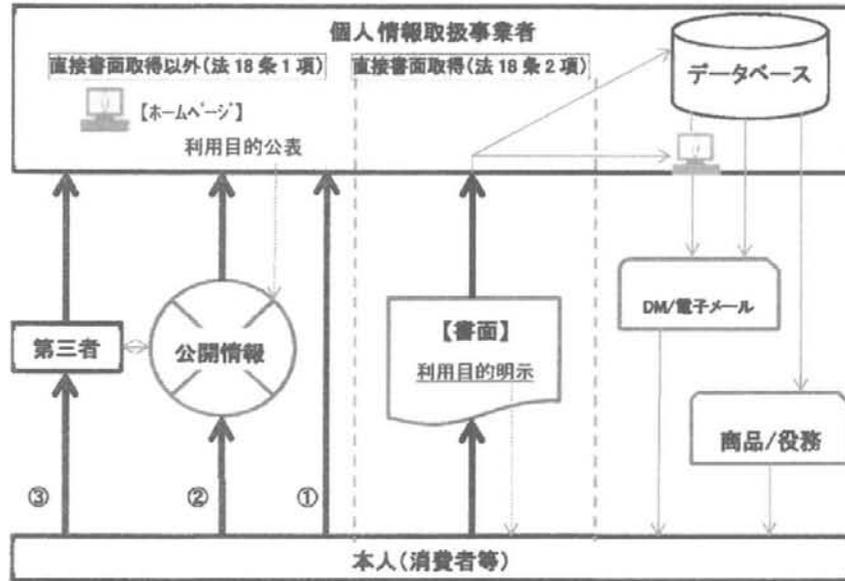
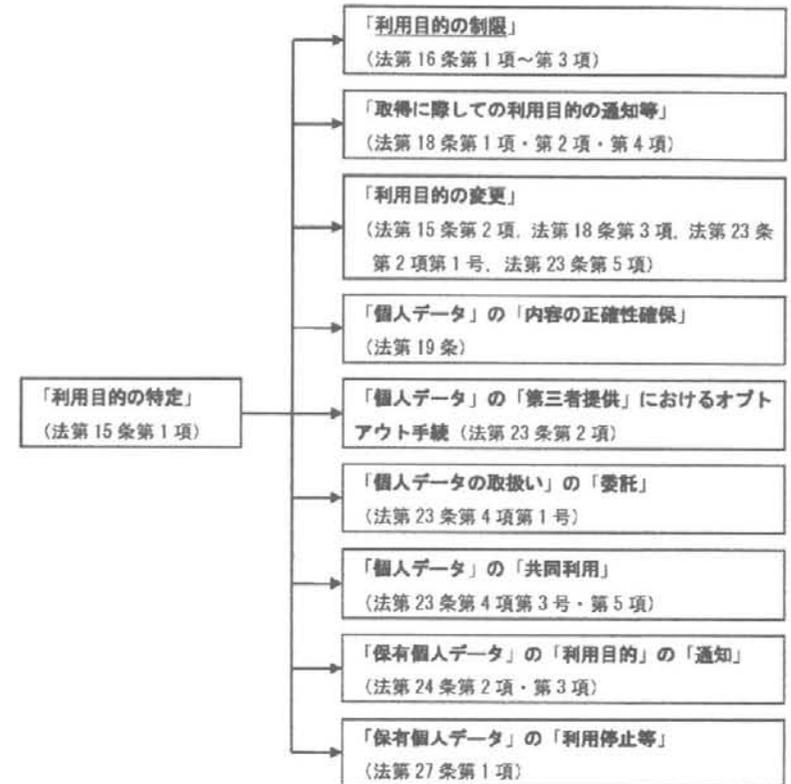


図13



10. 「開示等」の法的性質

表 4 「開示等の求めの法的性質と個人情報保護法の理念」

開示等(法 29 条)	請求対象	論点
1) 「利用目的の通知」の求め(法 24 条 2 項)	自己の「保有個人データ」の特定「利用目的」	利用目的通知請求訴訟の可否
2) 「開示」の求め(法 25 条 1 項)	自己の「保有個人データ」	開示請求訴訟の可否
3) 「訂正等」の求め(法 26 条 1 項)	自己の「保有個人データ」	訂正等(訂正・追加・削除)請求訴訟の可否
4) 「利用停止等」の求め(法 27 条 1 項)	自己の「保有個人データ」	利用停止等(利用停止・消去)請求訴訟の可否
5) 「第三者提供の停止」の求め(法 27 条 2 項)	自己の「保有個人データ」	第三者提供停止(差止)請求訴訟の可否

「個人情報の保護に関する法律」について以下の問に答えよ。

大手家電メーカー（個人情報取扱事業者）Y に対して、その顧客（本人）X は、3 年前に Y の経営するオンラインショップで購入した A V 機器について、(1)注文時に X に対して明示した利用目的の内容を通知すること、(2)当該オンラインショップ内で管理している X の保有個人データを開示すること、(3)Y 社のお客様相談窓口と X との応答履歴（音声ファイルを含めた過去 3 年分の保有個人データ）を開示することを求める申請書を Y 社所定の手続に従い郵送した。

当該申請書を Y 社が適正なものとして受理した直後、X は Y からの回答を待つことなく、上述と同じ内容の利用目的通知請求及び開示請求の訴訟を提起した。

X の Y に対する裁判上の利用目的通知請求、及び開示請求は認められるか。

参考文献

1. 裁判上の請求権を否定する立場

(論文)

夏井高人「個人情報保護法第 50 条（適用除外）に関する要件事実論的検討」判例タイムズ 1131 号（2003.12.1）64-8 頁

判例時報 1978 号「診療録開示等請求事件」（東京地判平 19.6.27）27-32 頁

鶴巻暁「個人情報保護法の具体的請求権を否定する初の司法判断の意義」ビジネス法務 2007 年 11 月号、46-52 頁

*東京地判平 19.6.27 の被告病院側の代理人の立場から論文を公表したもの。なお、筆者（鈴木）は、上記裁判において、裁判上の請求権否定説の立場から意見書を提出した。

(書籍)

・園部逸夫編集 藤原静雄＋個人情報保護法制研究会『個人情報保護法の解説《改訂版》』（ぎょうせい）*なお、否定説の立場ではないという評価もある。

・鈴木正朝「第 2 章 個人情報保護法とプライバシーの権利—「開示等の求め」の法的性質」堀部政男編著『プライバシー・個人情報保護の新課題』（商事法務）

・石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題』（勁草書房）

2. 裁判上の請求権を肯定する立場

(論文)

宇賀克也「最新判例批評 一 個人情報保護法二五条一項に基づく訴訟による個人情報の開示請求の可否（消極） 二 個人情報保護法二五条二項に違反した事業者が慰謝料の賠償責任を負わないとされた事例」判例時報 1990 号、164-170 頁

二 関展郎「個人情報保護法に基づく開示請求の権利性 裁判規範性を否定した東京地裁判決の批判的検討、自由と正義 vol.59 No.4、140-6 頁

(書籍)

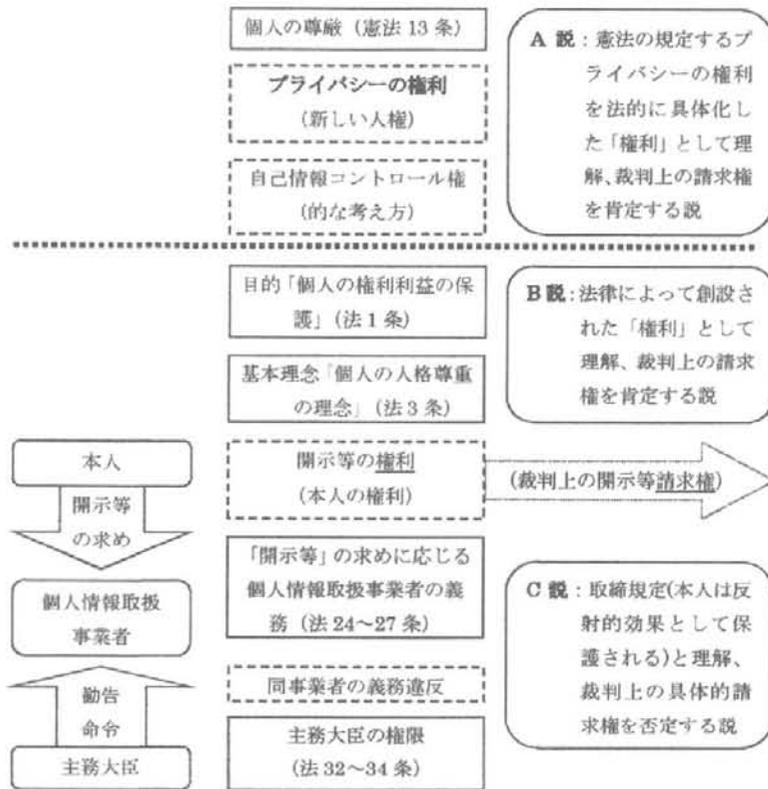
・宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 第 3 版』（有斐閣）

・岡村久道『個人情報保護法 新訂版』（商事法務）

・藤原静雄『逐条個人情報保護法』（弘文堂）

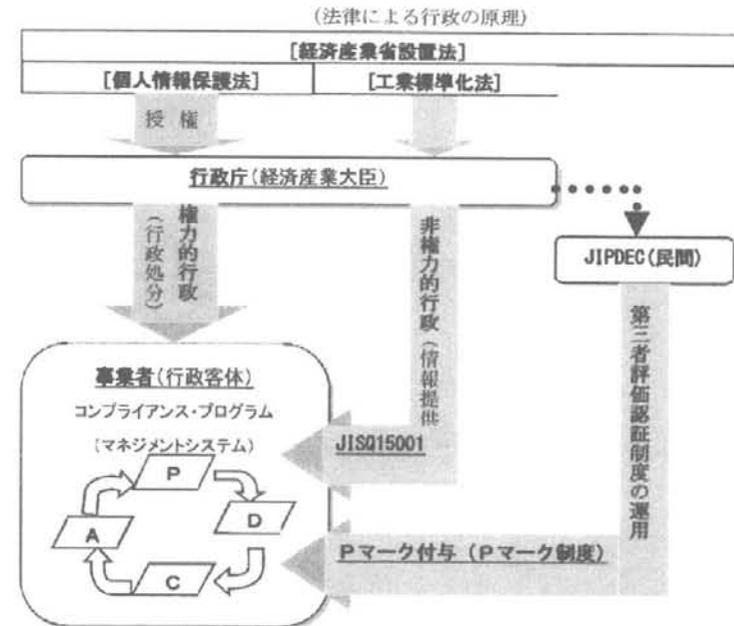
・三宅弘・小町谷育子『個人情報保護法 逐条解説と展望』（青林書院）

図 14



11. 個人情報保護法と JIS Q 15001

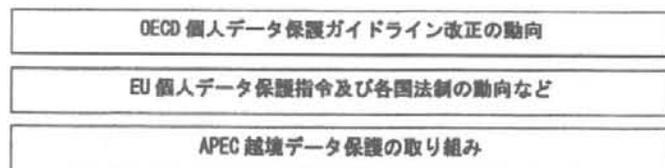
図 15 個人情報保護行政とその手法



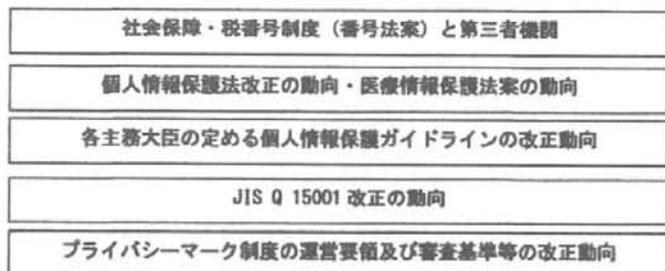
12. わが国の個人情報保護法制を取り巻く現状

図16

（国際的動向）



（国内的動向）



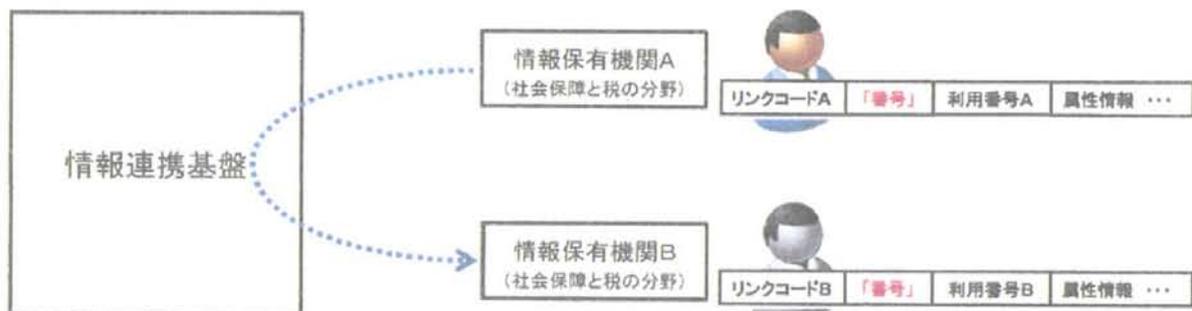
番号制度導入とセキュリティ管理

山口 英

奈良先端科学技術大学院大学
情報科学研究科

番号制度と情報連携

- 番号制度導入で具体的に起きること
 - 各機関ごとに分散して管理されている同一人の情報を紐付けし、参照可能にする
 - 行政機関での「名寄せ」を、「情報連携」機能を使って実現する
 - きめ細やかな制度設計や行政事務効率化を図る
 - 例えば、国民一人一人の所得等の状況に応じた制度



番号制度におけるセキュリティリスク

- 想定されるセキュリティリスク
 - データ漏洩
 - 情報保有機関が管理するデータベース(DB)
 - ネットワークで通信される電文
 - 本人確認情報の漏洩
 - 行政機関による名寄せ、目的外使用
 - 民間機関による名寄せ、目的外使用
 - 番号の不正利用、それに伴う経済的損失等
 - 行政職員による不正閲覧、データ改ざん、データ破壊
 - 国家による一元管理への不安
 - 情報連携機能の障害によるサービス全体への影響

セキュリティリスクへの対応(1)

- 番号制度におけるセキュリティリスクへの対応
 - 各情報保有機関における適正なセキュリティ管理の徹底
 - DBからの直接漏洩、本人確認情報の漏洩、行政職員による不正行為
 - しかし、リスクゼロにはできないので、救済制度を設ける
 - 既存の救済制度：行政機関における個人情報保護法による枠組み
 - 通信路における電文漏洩には暗号化
 - 民間機関の名寄せ、目的外利用には、法律で禁止(罰則付き)
 - それでも各国番号制度の状況を見ると、結果として名寄せは発生する
 - 現在の源泉徴収業務(法定業務)での利用を考えれば当然
 - 政治的判断が必須
 - 行政機関の名寄せ、目的外利用に対抗するには、法律で禁止(罰則付き)し、同時に透明性を持った運用により、国民による監視を実現する
 - 今回のWG検討対象そのもの
 - 国民にとっては、ここが番号制度における最大の関心事

セキュリティリスクへの対応(2)

- 透明性を持った運用による国民監視の実現
 - 各情報保有機関の運用状況について、適切なレポート機能を有する
 - 行政機関は、情報連携基盤を用いて、相互の情報の紐付けを行うこととしている。したがって、情報連携基盤を適切に設計する必要が有る
- 1. 目的外連携の禁止
 - 行政機関が実行できる情報連携を明確にし、可能な情報連携を法律で明記する。他は禁止する
- 2. 枠外連携の禁止
 - 情報連携基盤を経由しない、情報連携および個人情報移送を原則禁止する
- 3. 国民のための監視機能の提供
 - 行政機関による情報連携状況、個人情報の利用状況について、国民それぞれにリアルタイム監視の機能を提供する
 - ログ開示のリアルタイム性は必須。行政機関によるログの改ざん、隠蔽から国民を守るために、各国では必須条件
- 4. 監督機関である第三者機関の設置
 - 行政機関による個人情報の取扱を監督・監査する機関を設置
 - 番号制度から生じた不利益を救済する制度を提供
 - 透明性を持った運用の要
 - 既存行政機関から独立、かつ、強力な権限を有する組織として構成
 - 制度監視だけでなく、技術監視も行う必要が有る

現在の大綱の問題点

多くの疑問が氷解しない

- なぜ住民基本台帳からの付番を行うのか
 - 戸籍&外国人登録がマスターDBになるべきではないのか
- なぜ住基4情報との紐付けが常に必要となっているのか
 - 住基4情報を突合のキーとしている、住所は可変情報であり、属性情報として扱われるべき
- 番号制度全体の運用の透明性は誰がどのように保証するのか
 - 各情報保有機関の監査(システムを含む)はどうするのか
 - 既存の個人情報保護法との関係はどのように考えるのか
- 情報連携は、データコピーなのか、データ参照なのか。
 - コピーの場合は、情報の整合性確保が困難になる可能性が高いが、システム運用上の相互依存性は下げることができる
 - コピーでは、元々の情報アクセスポリシーが反映できないので、データ保護の観点からは問題が多い
- 情報連携基盤は、情報保有機関なのか?
 - 情報保有機関であった場合には、制度的な矛盾を抱える
 - 第三者委員会の直営であり、かつ、別枠で管理運用されるべき

...

多くの疑問が氷解しない

- 都合の悪そうなところは曖昧に書かれている
 - 主語が無い、責任構造が不明確な要素が沢山ある
- 番号制度を導入すると何がメリットであるのか
- 誰が全体を設計するのか
- 誰が、どの機能を、どのように実装するのか
- 運用の主体者は誰か
- 制度は何を保証するのか
- 民間利用はどうなっているのか
- 技術に対する過度な期待が書き手にあるのではないか
 - 制度を曖昧にしておいても、技術でなんとか切り抜けられるのではないかと
いう甘い幻想があるように思われる

対処方針(1)

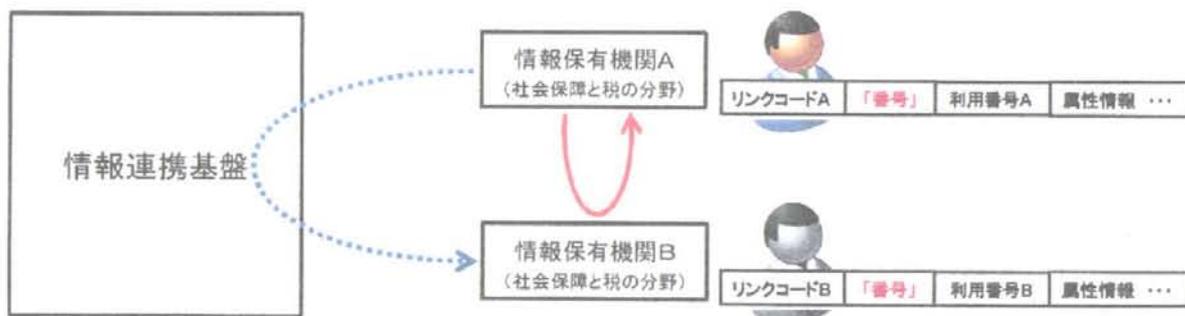
- 住基4情報の最新化と同期をするという前提から離れて、制度、システムを見直してみる
 - 各情報保有機関に対して、住所まで含めた住基4情報の正規化と最新化を要求するのは現実的ではない
 - 「番号」を創設しても、住基4情報との突合が常に必要になってしまう手続、システムをどのようにするかを考える必要が有る。
 - 「登録されている住所を提供するサービス」を新たに創設したら、システム全体はかなりスッキリする
 - 番号制度の設計について、その透明性を確保する
 - 番号を創設するに当たって、拙速な制度設計をやめる
 - 制度についても、何度も手直しができるように手続も改良する
 - システム設計では対応できないことが沢山あるので、制度設計側とシステム設計側が相互に協力して設計をすることが必須
 - プロセスについても広く公開して、国民の理解を高める
- 立法措置が必要ではないか

対処方針(2)

- まずは原則を確立
 - 第三者機関の権限を明確化
 - より広くデータ保護の観点から制度を作るべき。番号だけに閉じ込めない
 - 三条委員会でなければならない
 - 情報連携基盤については、第三者機関が構築・運用し、情報連携対象のデータを追跡を可能とすること。
 - 情報連携する際のデータだけではなく、連携する各情報保有機関のデータベースの運用業務まで監督すること。
 - 使用する技術の選択基準を明確化
 - 根拠なく無用に技術方式を定めず、制約要件に関する技術的解釈を明確化し、シンプルなシステム設計を行うこと。
 - 使用する技術選択についても、技術変化に追従しうる選択基準を設けること。
 - 例えば、何故「住基カード」、「住基ネット」、「霞ヶ関WAN」を使うのか。どれも10年前の設計と技術から構成。現在は優れたより良い技術が登場しているのに、それを排除する理由が不明
 - 国民に複数の技術選択オプションを提示すべき

考えるべき視点① 「性悪説」に基づく情報連携の方法を検討すべき

- 社会保障と税分野の情報保有機関(例えば、社保庁と国税庁)は、共通の「番号」を知る機関とされているため、情報連携基盤を介さない情報連携が可能である。
- **政府機関であっても意図的又は無意識に不正を働きうる**との前提に立ち、制度だけでなく、技術的対策を講じるべきである。



- ✓ 情報保有機関は、共通の「番号」により利用者を特定して(基盤を介すことなく)情報連携できてしまう。
- ✓ これでは情報連携基盤の存在意義がなくなるおそれもある。
- ✓ 基本方針では「総務省」は情報連携基盤の運営機関とされているが、情報保有機関であるため、すべての情報にアクセスできるおそれがある。

考えるべき視点②

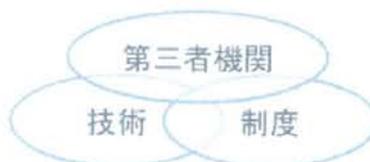
最高裁判決の解釈を明確化してシンプルな基盤にすべき

- 無用に複雑な基盤は、運用中の想定外事象によるエラーや基盤の利用回避といった不正により、構築運用経費の増加を招くおそれがある。
- **最高裁判決(一元管理の回避)に関する技術的解釈を明確化**し、制度と技術を合理的に組み合わせた**シンプルな設計**を行うべきである。



最高裁判決の技術的解釈を曖昧にしたまま、不必要な対策によって無用に複雑化させていないか？

- ✓ 多様なIDや番号の複雑な連鎖関係と分散管理
- ✓ 情報を処理する度に闇雲に消去
- ✓ マイポータルのための様々な独自仕様



技術と制度の運用監視を第三者機関が担うことにより、コスト最適化が可能に。

さらに考えるべきこと (1)

- システム構築コスト圧縮は、どのように実現するのか
 - 電子政府システムの構築・運用は、民間に比べると低機能、低能率、高運用コスト。つまりボロすぎ。
 - 「速い、安い、美味しい」というシステムをどう作るのか。
 - 例えば、ICカードを国民全員に分けるというのは、本当に正しいのか？
 - マイポータルでの認証機構だけなら、乱数表でも十分。オンラインバンキングを考えれば明らか。
- 番号制度はどのように社会に広げるのか
 - 番号制度は一気に出来るわけではない。ステップバイステップで、適用領域を拡大していくしかない。
 - このプロセスはどのように考えるのか
 - プロトタイプ & 適用領域限定？

さらに考えるべきこと (2)

- 総務省が監督省庁なのか
 - 付番機関、情報連携基盤、マイポータルの全てを、総務省が運用・監督すべきとの意見が、総務省から示されている(ようだ)
 - 番号制度全体の監督は、第三者機関が行うのが本筋
 - 番号制度システムの運用を特定省庁が独占すると、名寄せ行為を特定省庁だけで完了することができる
 - リスクが高すぎる
 - 付番機関、情報連携基盤は、第三者委員会が基本的に構築、運用、監督をすべき。
 - マイポータルについては、適切な情報セキュリティ等の要件を示して、それに合致する組織が構築すれば良い
 - 要件が明確にすることが重要

Summary

- 大綱では、誰が何の責任を持って行うかが分からない
- 戸籍&外国人登録制度との関係が不明確
- 各構成要素について監督構造が不定
- 民間利用の検討が不明確
- セキュリティリスクは現実的に存在
- 省庁結託による監視外の名寄せを阻止できない
- 第三者委員会の機能が限定的過ぎるのではないか
- 住基4情報を突合キーとしているので、住所情報の正規化と最新状態維持が常に必要となるが、実現は困難

平成24年8月

内閣官房社会保障改革担当室

番号の付番に係る制度の所管が総務省とされた理由

1. 市町村が付番事務を担うことについて

まず、付番事務は、市町村が担うこととされている。その理由は、次のとおりである。

1. 市町村は住民基本台帳により住民の基本4情報を正確に把握している

- 番号制度の導入に当たっては、個人を特定することが不可欠である。
- 市町村は、個人を特定して住民の基本4情報（氏名、生年月日、性別、住所）を正確に把握し、これを住民基本台帳に記載している。このため、番号制度の導入に当たり、市町村が付番事務を担うことが、最も現実的かつ効率的である。

2. 住民基本台帳ネットワークシステムが整備されている

- 市町村の住民基本台帳を基礎として、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）が整備されており、平成14年以降、全国の都道府県・市町村により安定的に運用されている。
- 住基ネットにおいては、住民の基本4情報と対応した住民票コードが重複なく付番されており、住民票コードを基礎として市町村が付番事務を行うことにより、新たなネットワークを構築する必要もなく、最小限の費用で付番事務を行うことができる。

3. 番号制度は、市町村において活用される

- 市町村は住民にとって最も身近な行政主体であり、社会保障・税分野においても、個々の住民への行政サービスの提供等に大きな役割を果たしている。
- 社会保障・税番号制度の導入に伴い、市町村は法令で定められた範囲において「番号」を利用できる主体となり、多くの住民が「番号」を提示して各種届出等を行うことができるようになる。

II. 「番号」の付番に係る制度の所管は総務省とされていることについて

上記Ⅰ. を踏まえ、「番号」の付番に係る制度の所管は、総務省とされている。その理由は、次のとおりである。

- 個人に関する「番号」の付番に係る制度は、上記Ⅰ. のとおり、市町村が作成する住民基本台帳を基礎とし、これをネットワーク化した住基ネットが整備されていることが前提であり、これと不即不離の関係にある。総務省は、これまで住民基本台帳と住基ネットを所管してきた。
- また、総務省は、総務省設置法により国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡調整に関する事務を所掌し、地方公共団体と緊密な連携を保っている。
- このため、総務省が付番に関する制度を所管することにつき、大綱において決定されたものと理解。
- なお、諸外国においても、オーストリア、ベルギー、デンマーク、韓国など、「番号」が住民登録に由来するものである場合は、内務省が番号管理機関となることが多い（別添資料参照）。

III. 番号生成機関を地方共同法人が担うことについて

番号生成機関は、地方共同法人が担うこととされている。その理由は、次のとおりである。

- 市町村が「番号」の付番事務を担うに当たっては、当該事務を共同で実施することにより、「番号」の重複付番を防止し、安定的かつ確実に実施できる体制を整える必要がある。
- このため、住民票コードと一対一で対応する「番号」を生成し、市町村に指定・通知する番号生成機関が必要となる。この番号生成機関は住基法に基づく指定情報処理機関と不即不離の関係にある。
- また、公的個人認証サービスについても、マイ・ポータルへのログインに必要不可欠なツールとして、認証用途の追加を行う必要があるなど、番号制度の運営に必要不可欠な基盤となる。
- ただ、住基法に基づく指定情報処理機関や公的個人認証サービス法に基づく指定認証機関は財団法人であり、ガバナンスの強化の必要性が指摘されていた。
- このため、住基ネットの業務、公的個人認証サービスの業務に加え、番号生成機関としての業務について、地方の代表等が参画する意思決定機関・審議機関のガバナンスの下で安定的かつ効率的に実施することとし、これらの業務を住基法に基づく指定情報処理機関を基礎とした地方共同法人において運営することとする。

諸外国における番号制度（概要）

国名	オーストリア	ベルギー	デンマーク	ドイツ	韓国	シンガポール
制度の名称	中央住民登録制度 (CRR) Central Register of Residence Number	国民登録番号 (RRN) National Registration Number	国民登録制度 (CPR) Civil Registration Number	納税者番号制度 (TIN) Tax Identification Number, Steueridentifikationsnum mer	住民登録番号	国民登録制度 (NRIC) National Registration Identity Card System
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・住民登録に由来 ・各行政機関で利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民登録に由来 ・eID カードに RRN 番号が記載され、多様な行政サービスに活用 ・民間分野による使用は許可されていない 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民登録に由来 ・行政・民間において幅広く利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・税務に関する利用目的において、税務・社会保険機関及び民間の金融機関が利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民登録に由来 ・幅広い行政分野で共通で使用され、民間分野でも広く利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民登録に由来 ・行政・民間において幅広く利用
導入時期	2002年	1983年	1968年	2003年	1962年	1966年
根拠	住民登録法 オーストリア電子政府法	自然人の国民登録に関する法律	国民登録法 国民登録システムに関するデンマーク法 個人データ処理に関する法律	税金に関する修正法	住民登録法	国民登録法
導入目的	<ul style="list-style-type: none"> ・電子行政の推進の基盤として位置付け 	<ul style="list-style-type: none"> ・国民の人口動態と統計情報の管理 ・行政機関と自治体間の情報連携 ・移民管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・民間及び行政機関を通じて使用できる一般的な個人認証へのニーズに対応 ・一元的な源泉課税を行う P. A. Y. E (pay-as-you-earn) 税システムを導入する上での前提 	<ul style="list-style-type: none"> ・税金に関連する電子通信やデータ処理を効率化し、納税申告や各種申請に係る時間を短縮 	<ul style="list-style-type: none"> ・韓国内に居住する個人の悉皆的識別及び身分の確認 ・行政機関等のサービス向上と生産性向上のための個人情報共有 	<ul style="list-style-type: none"> ・共産主義者・不法移民・テロリスト活動の監視などの国家安全保障を目的として導入 ・出入国者・不法就労者の管理

国名	オーストリア	ベルギー	デンマーク	ドイツ	韓国	シンガポール
付番対象	<ul style="list-style-type: none"> ・オーストリアにて出生の国民 (オーストリア国内の在留外国人ならびにオーストリアから一時的に海外に在留する国民に対しては SR 番号が付番され、CRR とは別の登録簿にて情報を管理) 	<ul style="list-style-type: none"> ・国民 (居住許可を持つ移民に対しては、国民識別番号として「RRNbis」と呼ばれる番号を付与) 	<ul style="list-style-type: none"> ・デンマークにおいて国民登録する者（既に国民登録されている母親のもとデンマークで生まれた者、デンマーク電子教会登録簿に出生または洗礼登録した者、3か月以上デンマークに合法的に居住する者） ・デンマーク労働市場補助年金基金に含まれる者 ・税務行政機関の指示によりデンマークでの税務処理のために CPR 番号が必要な者 	ドイツ連邦内の全居住者	<ul style="list-style-type: none"> ・韓国国民で国内に居住する者（住民登録番号を付与） ※17歳到達時に住民登録証発給の申請義務を負う ・韓国内に90日以上居住する外国人、在外国民及び在外同胞（外国人登録番号、国内居所申告番号を付与） 	<ul style="list-style-type: none"> ・シンガポール国民及び永住権所有者 ・就労許可を受けた在留外国人
番号管理機関	内務省 CRR 支援部 Federal Ministry for the Interior, Support Unit ZMR	内務省機関・人口等 Directorate General Instituos and Population, DGIP-Algemene Directie Instellingen en Bevolking, ADIB	内務省国民登録中央局 Ministry of Interior and Health, Central Office of Civil Registration	連邦財務省 Federal Ministry of Finance, BMF 連邦中央税務署 Federal Central Tax Office, BZSt	行政安全部/基礎自治体	入国管理・通関局 (ICA) Immigration & Checkpoints Authority
個人情報保護方策	データ保護に関する監督権限を有した独立機関として「データ保護委員会 (DSK)」を設置	ベルギー連邦議会の下に個人情報保護に関する独立機関として「プライバシー保護委員会」を設置	「個人データ処理に関する法律」の執行を監視し、情報管理に関する中央集権的な役割を担う公的機関として「データ保護庁」を設置	「連邦データ保護法」の執行を監視する「連邦データ保護・情報公開監察官」を設置（連邦のみならず16の州にもそれぞれ単独のデータ保護監察官が存在）	2011年に制定された個人情報保護法において、独立性を持った第三者機関として「個人情報保護委員会」の設置を明記	<ul style="list-style-type: none"> ・個人情報保護に関する独立的役割を有した第三者機関なし ・個人情報保護を包括的に規定する法令は存在しない（2012年上旬を目途にデータ保護法の法案化を発表）

注1) 「国民ID制度に関する諸外国の事例調査結果」(平成23年3月内閣官房情報通信技術(IT)担当室)を基に内閣官房社会保障改革担当室において作成。

注2) ドイツでは行政分野を横断する形で個人識別番号を持つことは違憲とされたため、行政分野毎に個人識別番号を採番している。自治体レベルの登録情報を連邦レベルへと集約したのち、全国民へ個別IDを付番したものとして、納税者番号制度(TIN)を記載。