



大阪+知的障害+地域+おもろい=創造

知の知の知の知

社会福祉法人大阪手をつなぐ育成会 社会政策研究所情報誌通算 2787 号 2015.12.23 発行

マイナンバー制度をきっかけに日本のプライバシーを考える——アメリカとヨーロッパとの比較 宮下紘 / 憲法・情報法 シノドスジャーナル 2015年12月22日
マイナンバーという手段

2016年1月から社会保障、税、災害対策の分野における行政手続にマイナンバーが用いられることになる。いわゆるマイナンバー制度は、かつての消えた年金問題や生活保護の不正受給といった問題を克服するために設計された。その目的は行政運営の効率化、公正な給付と負担、そして国民の各種申請の簡素化や利便性の向上にある。正確な税の徴収と行政サービスの給付によって、公平公正な社会の実現というマイナンバー制度の目的に異論はない。問題はこの目的を実現するための手段として、マイナンバーが適切に仕立て上げられているかである。

先日、靖国神社のトイレで爆発事件が起きた。しかし、このような事件を防止するために、すべての公衆トイレの便器の上に監視カメラをつけるべきだ、とはならないだろう。それは、たとえ公共の安全という正当な目的に必要であっても、便器を監視するという手段が国民のプライバシーの水準として受け入れられないからである。マイナンバーが便利だからといって、それをやみくもに拡充させていくべきだ、という話にはならない。プライバシー権との調和が常に必要である。

マイナンバー制度については、内閣府の世論調査（2015年7月実施）によれば、内容まで知っているという回答した者は43.5%にとどまる。そのため、マイナンバー制度の導入に伴う便乗詐欺の例も報告されており、制度の正確な理解が必要である。また、プライバシーに関する懸念は根強く、漏えいによりプライバシーが侵害されるおそれがある、または不正利用による被害にあうおそれがあると回答した者が少なくない。（図1）

しかし、制度の内容を正確に知らずに、ただ漠然とプライバシーの不安を感じる国民が多い状況では、マイナンバー制度の運用や普及も進まないだろう。マイナンバー制度の運用を直前に控え、漠然とした不安感を抱くのではなく、プライバシーの観点から何が問題であり、何が問題でないか、正確に理解する必要がある。

プライバシー権からの課題

（1）漏えいのリスク？

そこで、国民ID制度に関するアメリカとヨーロッパの動向を踏まえつつ、マイナンバー制度におけるプライバシー保護に関する問題について考えてみる。第1に、国民の多くが不安に感じているマイナンバーに関する情報漏えいの問題である。重要なことであるが、12桁のマイナンバーはそれ自体が漏えいしてもそこから本人の個人情報がかたに外に出ることはない。マイナンバーは行政手続に利用されるための鍵の一つであって、金庫そのものではない。一般の国民がマイナンバーそれ自体から個人情報を引き出すことはできない。

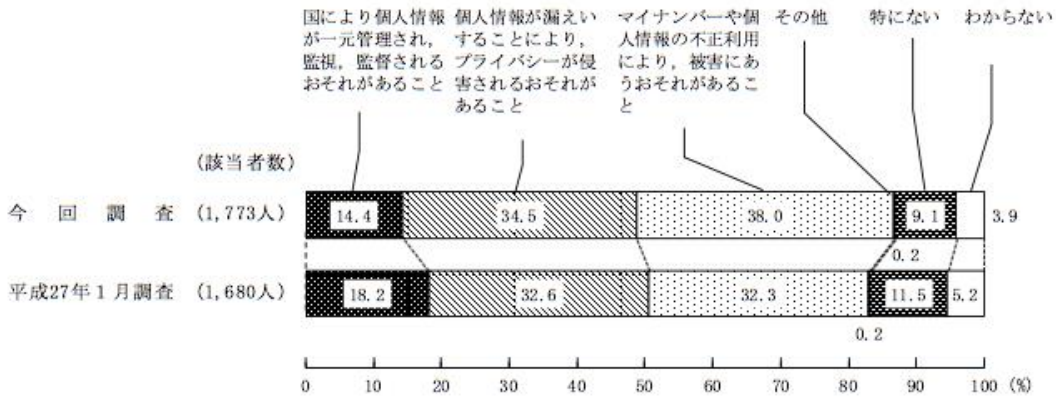
さらに、マイナンバー制度により新たに国民の膨大な量の個人情報が一つのデータベースに集約されるわけでもない。個人情報の管理は依然としてそれぞれの役所で行われる。行政手続の際に必要な情報だけをマイナンバーという鍵（各機関は別の符号）を用いて引

き出すという分散管理の仕組みが採られている。(図 2) マイナンバーが知られたからといって、国民の納税情報や年金記録などがすべて芋ずる式に流出することはない。

2 マイナンバー制度に対する懸念

問2 マイナンバー制度における個人情報の取扱いに関することで、あなたが最も不安に思うことは何ですか。この中から1つだけお答えください。

- 平成 27 年 1 月 平成 27 年 7 月
- ・国により個人情報が一元管理され、監視、監督されるおそれがあること 18.2% → 14.4% (減)
 - ・個人情報が漏えいすることにより、プライバシーが侵害されるおそれがあること 32.6% → 34.5%
 - ・マイナンバーや個人情報の不正利用により、被害にあうおそれがあること 32.3% → 38.0% (増)



[参考] 番号制度に対する懸念

	該当者数	おそれがあること (%)	おそれがあること (%)	おそれがあること (%)	その他 (%)	特になし (%)	わからない (%)
平成 23 年 11 月 調査	1,890 人	13.0	40.5	32.2	0.3	11.0	3.1

(注) 「社会保障と税の番号制度における個人情報に関することで、あなたが最も不安に思うことは何ですか。この中から1つだけお答えください。」と聞いている。

図 1 「マンナンバー制度に対する懸念」(「内閣府世論調査」2015 年 7 月実施より)

もともと、1 月以降役所の窓口で交付される「個人番号カード」には注意が必要である。個人番号カードは顔写真付きの身分証明書として利用でき、2017 年 1 月からは自宅のパソコンやスマートフォンで各種の行政手続申請が可能となる予定である。しかし、このカードを紛失すると個人情報の漏えいの危険やなりすましの申請が行われる危険が生じる。各

種申請などのログインには別途パスワードが必要とされるが、もしパスワードを生年月日などの推測されやすいものに設定していた場合、納税情報や年金記録などが流出したり、無断で行政手続が行われる危険がある。

個人情報の管理の方法について

- ✗ 番号制度が導入されることで、各行政機関等が保有している個人情報を**特定の機関に集約し**、その集約した個人情報を各行政機関が閲覧することができる『一元管理』の方法をとるものではない。
- 番号制度が導入されても、従来どおり個人情報は**各行政機関等が保有し**、他の機関の個人情報が必要となった場合には、番号法別表第二で定められるものに関し、情報提供ネットワークシステムを使用して、情報の照会・提供を行うことができる『分散管理』の方法をとるものである。

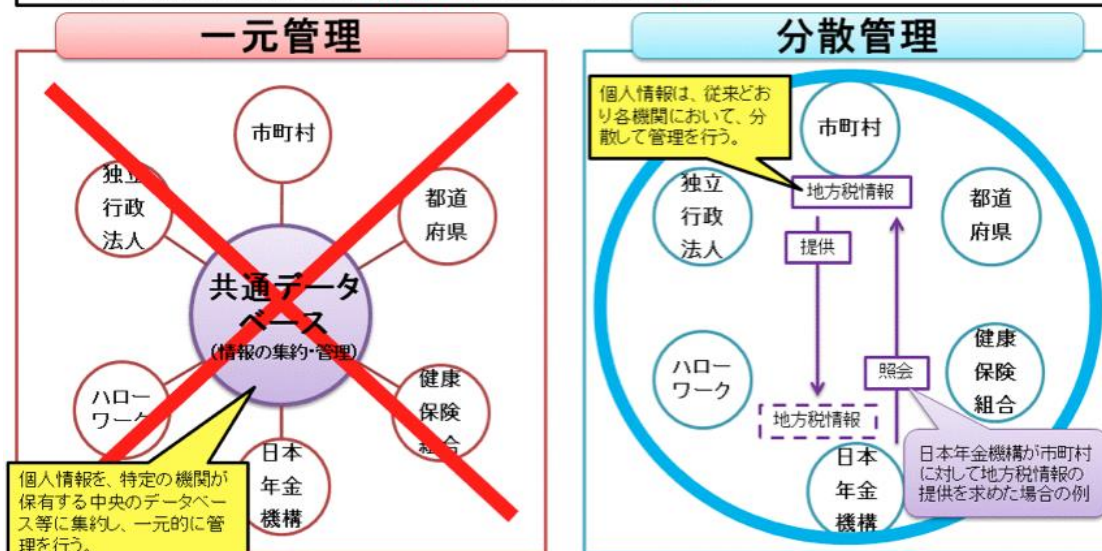


図2 「個人情報の管理の方法について」（内閣官房資料より）

政府は「個人番号カード」を国家公務員の身分証明書として携帯を奨励するなど検討しているが、紛失した際の個人情報の漏えいのリスクを軽視していると言わざるを得ない。ちなみに、万一個人番号カードを紛失してしまい悪用のおそれが生じれば、自治体で番号の変更を請求することができる。

（2）自治体で異なるサービス？

マイナンバー制度に伴うプライバシー問題として、第2に、自治体におけるマイナンバーの利用に関する問題である。たとえば、前橋市は個人番号カードを利用して、予防接種の記録などをスマートフォンやパソコンで閲覧できる母子健康情報サービスを開始する予定である。住基カードについても自治体によっては公共施設の予約等に用いられたこともある。しかし、近年、TSUTAYA 図書館と呼ばれる、Tポイントカードの利用を認める自治体図書館におけるプライバシーの在り方が問題視されるなど、自治体における個人情報保護の運用にもバラつきがある。

日本では個人情報保護の取り組みについては、自治体の方が先行してきたため、1800を超える自治体においてそれぞれバラバラの個人情報保護条例が存在する。しかし、マイナンバー制度の運用について自治体によってバラつきが生じるのは違和感を覚える。コンビニで住民票を発行できるという程度の差であれば問題はないが、健康情報や思想信条に関わる図書館の貸し出し履歴などのセンシティブ情報の取扱いに自治体ごとに差が生じるのはプライバシー保護の観点から見て疑問が残る。

このような自治体や行政機関等を監視するために設置された独立機関である個人情報保護委員会（12月まで特定個人情報保護委員会）の役割が重要となる。しかし、個人情報保護委員会の定員はわずか39名である。住基ネットの最高裁判決によれば、行政による個人情報の取扱いについて「システム技術上又は法制度上の不備」があれば、憲法違反と判断

する可能性もある。そのため、国の行政機関等のほかに 1800 の自治体をしっかりとチェックする体制強化が必要である。また、マイナンバー法には不正利用等の罰則のみが規定されており、漏えいや不正利用の被害が生じた場合の国民に対しての救済措置や損害補填について手当てされていない点も改善が必要であろう。

(3) 人間ではなくデータから分かる？

第 3 に、マイナンバーの最大の懸念事項が「プロファイリング」である。マイナンバー制度の設計が議論されはじめた 2009 年には「ビッグデータ」の脅威が認識されていなかった。しかし、その後「ビッグデータ」がもたらすプライバシーへのビッグリスクが明らかにされていった。たとえば、アメリカでは乳がんのリスクがあるというだけで、ある女優が予防手術を受けたことが報道された。アメリカには「データブローカー」という個人情報を売買するビジネスがある。(図 3)

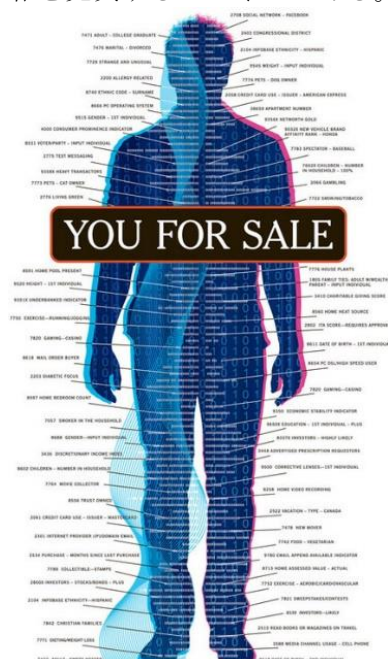


図 3 アメリカではデータブローカーを通じて自らが生み出す個人情報それ自体が売買の対象となっている(「Natasha Singer, A Data Broker Offers a Peek Behind the Curtain, New York Times, August 31, 2013」より)

医療情報や遺伝情報が売買されてしまえば、保険会社がリスクの高い個人に対して保険加入を拒んだり、差別的取扱いを行うことも可能である。ビッグデータの時代には、生身の人間ではなく、人の個人情報を集積し分析するだけで、特定の個人像を浮かび上がらせることが可能となった。

たとえばマイナンバーについても、納税情報と預金情報の二つが結びつくだけで、新たなことが分かる。つまり、年間に稼いだ額と預金の額が分かれば、その差額からその人の年間の消費額が分かる。個人情報を見るだけで、その人が節約家なのか浪費家なのか人物像が浮かび上がる。

むしろマイナンバー制度の下でも法律で列挙された目的以外に利用することを禁じてはいる。しかし、マイナンバーという鍵からはシステムにおいて物理的に連携することができることに変わりなく、住基ネットの運用でも自治体では職員の個人情報ののぞき見の例が報告されてきた。

今後、民間の利活用を視野に入れているのであれば、マイナンバーに紐づける対象情報は限定していく必要がある。特に、医療情報と税の情報などを結びつけられる必然性はなく、どうしても医療情報の管理が必要ということであれば、別の ID 番号を使い、マイナンバーとの連携を原則禁止すべきであろう。公平公正な社会の実現を目的として導入されたマイナンバーがプロファイリングを通じて差別と偏見の温床となる最悪のシナリオは避けるべきである。

アメリカとヨーロッパのプライバシー哲学

国民 ID 制度は諸外国においても見られるが、その対応はアメリカとヨーロッパにおいて対照的である。アメリカでは、制限政府の観点からそもそも国家が個人に番号を付与すること自体に抵抗する個人の「自由」の思想が根強い。アメリカの社会保障番号は世界恐慌からの復興として歴史の偶然で生まれたものである。政府の私生活の介入から個人の「自由」を保障するためにアメリカのプライバシー権は発展してきた。

これに対し、ヨーロッパでは、ナチスが IBM と手を組み「パンチカード」を用いてユダヤ人を見つけだし、大量殺戮した歴史がある。そのため、その歴史を体験していない一部の北欧諸国を除き、ヨーロッパでは国家が個人に番号をみだりに付与することは人間の「尊厳」の観点から非難され、分野が限定された国民 ID の運用にとどまっている。ドイツにおいて国勢調査が個人の情報決定権を奪うものとして憲法違反とされた判決は、個人情報を乱用したナチスの反省の上に立っている。また、イギリスでは 2006 年から開始された国民

IDカード制度が、人権侵害的かつコストに見合わない制度であることから、2010年の政権交代を機に廃止された経緯もある。

つまり、アメリカでは自由の恵沢の系譜に連なるプライバシー哲学に立ち、政府から個人の「自由」を護るためにプライバシー権が発展してきた。これに対し、ヨーロッパではかつての個人情報悪用した暗い過去の反省から人間の「尊厳」を保障するため、プライバシー権を確立してきた。このようなプライバシーの哲学の違いは現実のビジネスにおいて衝突を見せてきた。

EUでは個人情報保護の水準が十分とみなされない限り、EU域内から第三国への個人情報の移転を禁じている。グローバルビジネスにおいて、社員情報や顧客情報をEUから日本に移転することが制限されているのである。2015年10月6日、EU司法裁判所は、アメリカとの間で個人情報の移転を認めた協定を無効とする判決を下すなど、これまで以上に厳しい態度を示してきた。

これに対し、アメリカはTPP（環太平洋経済連携協定）を通じて、個人情報を自国に保全することを義務づける「データ・ローライゼーション」を禁止するという対抗策にでた。アメリカが抱えるICT産業の促進と個人情報を各人が自由に取引できる環境整備の現れである。プライバシーの哲学の違いは現実のビジネスにおいて緊張関係をもたらした。

(図4) 大西洋岸でのデジタル津波はいずれ太平洋岸にも到達することになるであろう。



図4 個人情報の利活用に積極的なアメリカと個人情報保護に厳格なEUの対比(「Le Monde, 4 juin 2013 p.19」より)

日本のプライバシー哲学を考える時が来た

マイナンバー制度の利便性の側面のみを強調し、クレジットカード機能の追加、カジノ入館規制、オリンピック会場入館規制などにも個人番号カードの利用が検討されてきた。しかし、正確な税の徴収と社会保障の給付という当初の公平公正な社会の実現とは直接関係しない項目にまでマイナンバー制度を拡大することには慎重でなければならない。

さらに、国の財政の立て直しのために、そして公平公正な社会の実現のためにマイナンバー制度を導入したというのであれば、投じた予算以上のメリットを国民に

提示することも必要である。マイナンバー制度は運用される前の段階でオリンピックスタジアム建設費並みの2000億円以上もの予算が投じられている。また、住基カードを引き合いにいせば、約666万枚(国民の約5.2%)しか交付されてこなかったし、住基ネットの費用便益は明らかにされていない。マイナンバーがもたらす国民へのメリットも冷静に考察する必要がある。

マイナンバー制度施行直前の2015年9月には任意ではあるものの預金口座、予防接種履歴、そしてメタボ検診情報にまで拡大する法改正が行われた。法律の附則には「特定個人情報の提供の範囲を拡大」や「民間における活用を視野に入れて」といった文言が入っており、今後の検討課題となっている。筆者は、今後も日本でプライバシー権の理念がないままの状態が続けば、マイナンバー制度が際限なく拡大し、いつか悪用され、医療情報や所得情報が売買されてしまうような日が来てしまうのではないかと、という危惧を抱いている。

守るべきプライバシーの権利がはっきりしないからこそ、このようなマイナンバーの利用拡大の政策が次々と出てきたのではないだろうか。仮に守るべきプライバシー権の範囲が確定されていれば、マイナンバーを利活用できる範囲もおのずと決まってくる。漠然としたプライバシーへの不安を国民の間からもなくすためにも、マイナンバー制度の運用を機に、日本におけるプライバシー権の哲学を考えていくべきではなかろうか。

プライバシーというものは事後的に回復できる権利ではない。プライバシーに楽観的な

人もいざ自分が個人情報により差別的取扱いを受けることとなれば、態度を改めるだろう。しかし、気づいた時にプライバシーが失われていてもそれを取り戻すことはできない。欧米の哲学を手掛かりとして、日本なりのプライバシーの哲学を求めつつ、今後のマイナンバー制度の運用を注視していきたい。



プライバシー権の復権（自由と尊厳の衝突）

著者／訳者：宮下 紘 出版社：中央大学出版部（2015-07-31）

定価：¥ 3,024 Amazon 価格：¥ 3,024 単行本（360 ページ）

ISBN-10：4805707313 ISBN-13：9784805707319

宮下紘（みやした・ひろし） 憲法・情報法

中央大学総合政策学部准教授。内閣府個人情報保護推進室、ハーバード大学ロースクール客員研究員等を経て、現職。著書に『プライバシー権の復権—自由と尊厳の衝突』（中央大学出版部・2015）、

『個人情報保護の施策』（朝陽会・2010）、『ネット社会と忘れられる権利』（共著）（現代人文社・2015）。

近時のマイナンバー等に関連する新聞コメントとして、「マイナンバー導入秒読み IT 国家への脱皮遠く」（日本経済新聞 2015 年 12 月 10 日）、「マイナンバー、すでに不審電話等 168 件」（産経新聞 2015 年 12 月 3 日）、「TSUTAYA 図書館：論議を呼ぶ選書や個人情報」（毎日新聞、2015 年 11 月 23 日）、「マイナンバーここに課題あり」（読売新聞 2015 年 10 月 22 日）などのほか、日本記者クラブ会見「大丈夫か、マイナンバー③」（2015 年 10 月 13 日）がある。



別の厚労省職員も現金 マイナンバー汚職、2人を懲戒免職

日本経済新聞 2015 年 12 月 22 日

税と社会保障の共通番号（マイナンバー）制度の関連事業を巡る汚職事件を巡り、厚生労働省は 22 日、収賄罪で起訴された同省情報政策担当参事官室室長補佐の中安一幸被告（46）を懲戒免職処分とした。同室長補佐だった別の男性職員（56）が贈賄側から現金 230 万円を受け取っていたことも明らかにし、同職員も懲戒免職処分とした。

厚労省によると、男性職員は情報政策担当参事官室の室長補佐だった 2014 年 6 月～15 年 4 月までに毎月約 20 万円、計 230 万円を帰省費用目的などで、贈賄側の情報関連会社（東京・千代田）から現金で受け取っていた。15 年 6 月に全額返却したとしている。13 年ごろからは計 20 万～30 万円分程度の飲食費用もつけ回していた。業者への便宜供与は否定しているという。

併せて同日付で、監督責任などを問い 2 人の当時の上司など 5 人を訓告（1 人）、戒告（2 人）、厳重注意（2 人）処分とした。

中安被告は 11 年 11 月、社会保障データを巡る厚労省の調査研究事業などについて、情報関連会社が受注できるよう有利な取り計らいをした謝礼などの趣旨と知りながら、同社の当時の社長から現金 100 万円を受け取ったとして起訴された。

星塚敬愛園に障害者施設、鹿屋のハンセン病療養所

読売新聞 2015 年 12 月 22 日

鹿児島県鹿屋市の国立ハンセン病療養所「星塚敬愛園」が、障害者支援施設を園内に誘致することを決めた。高齢化で入所者の減少が続く中、空き地を有効活用し、地域との共生を図るのが狙い。近く社会福祉法人と土地の貸借契約を結ぶ予定で、2017 年春の開設を目指す。敬愛園などによると、貸し出すのは職員宿舍跡地の 6400 平方メートル。計画では、公募に応じた同県肝付町の社会福祉法人「天上会」が、町内で運営し、20～70 歳代が生活する障害者支援施設「新樹学園」（入所定員 45 人）を移転させるという。

土地の貸付期間は16年4月から50年間、貸付料は年67万3000円の見通し。敬愛園の入所者はピーク時の1割の約160人で、平均年齢は85歳。09年4月に施行されたハンセン病問題解決促進法は、入所者の孤立化を防ぐことなどを目的に、療養所の地域開放を可能にした。熊本県合志市の「菊池恵楓園」では、保育施設が開設されている。

「通級指導」制度 高校にも導入の方針

NHK ニュース 2015年12月22日

障害などのために読み書きや対人関係が困難な小中学生を対象に、一部の授業をふだんとは別の教室で行う「通級指導」と呼ばれる支援の制度について、文部科学省は平成30年度をめどに高校にも導入する方針を固めました。

「通級指導」は小中学校では平成5年度から導入され、読み書きでつまづいたり対人関係が苦手だったりする子どもたちに、障害の状態に応じてふだんとは別の教室で一部の授業を受ける機会を設けていますが、高校では導入されておらず、就職や進学などを控え自立に向けた支援をどうするのか課題になっています。

これについて検討してきた文部科学省の有識者会議は22日の会合で、「どの高校でも障害に応じて必要な支援を行うべきだ」として、高校の教育課程でも「通級指導」を導入する方針を決めました。導入にあたって有識者会議は、専門性のある教員が対象の生徒がいる学校を巡回して指導を行うことや、中学校の段階で個別の支援計画の作成を進め、高校に入学が決まり次第、引き継ぎができる体制をつくるよう求めています。

会合では、委員から「今後は特別支援学級の導入を含め、高校の特別支援教育全体の在り方を検討していくべきだ」という意見も出されました。文部科学省は、平成30年度をめどに高校にも「通級指導」を導入したい考えで、有識者会議が今年度中に具体的な内容をまとめることにしています。

政府、通常国会に児童福祉法改正案を提出

日本経済新聞 2015年12月21日

政府は21日、「子どもの貧困対策会議」を持ち回りで開き、児童虐待防止策と経済的に厳しいひとり親家庭などの自立支援策を盛り込んだ「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」を決定した。来年1月4日召集の通常国会に、児童福祉法などの改正案と児童扶養手当法改正案の提出を目指す。妊娠から子育てまで相談に応じる「子育て世代包括支援センター」を2020年度末までに全国展開する。法改正で児童相談所の調査権限強化や、都道府県が臨検・捜索する際の手続きの簡素化も目指す。

厚生労働省によると、全国の児童相談所が2014年度に対応した児童虐待の件数は前年度比20.5%増の8万8931件（速報値）と過去最多だった。1990年度の集計開始以来、8万件を初めて突破するなど深刻な状況が続いている。

社説：軽減税率の教訓 痛税感の背後にある不満

西日本新聞 2015年12月22日

極端に言えばビールやたばこ、ガソリンは税金の固まりである。だが、消費税のように痛税感が語られない。商品の価格とは別に税金分が表示される「外税」方式になっているか否かが大きい。

酒税やたばこ税、揮発油税もきちんと表示すれば、消費者の行動も随分と変わるのではないか。税金の使い道に対する国民の視線は間違いなくもっと厳しくなる。

▼ばらまきが不可避なのは

「外税」方式を認めた段階で消費税に対する風当たりが強まることは予想できた。消費税率を上げるとなれば負担軽減を求める声が増すのも当然だろう。自民、公明両党の税制協議は二転三転の末、消費税率を10%に上げる際、8%に据え置く軽減税率の適用範囲を幅広く食料品とすることにした。

これで痛税感が多少緩和されるだろうが、消えることはない。

痛税感の背景には税の負担と使途に対する疑念、不満がある。

「税金も医療や年金の社会保険料もきちんと納めてきたのに、年金受給額はこれっぽっちか」。そんな思いの高齢者もいるだろう。

誤解もあるが、制度に問題もある。年金制度改革は2004年にさかのぼる。年金を受給する高齢者は増える一方、年金財政を支える現役世代は減っていく。制度維持のために現役世代の負担を増やすのも限界がある。高齢者への給付額を現役世代が負担できる範囲内に抑えるしかないとなった。

給付と負担を均衡させるために給付水準の段階的な引き下げも決まった。年金が減れば生活が苦しくなる高齢者が増える。「ばらまき」と批判を受けても、政府は低年金者対策をせざるを得ない。

政府は低所得の年金受給者ら1130万人に1人3万円を給付する。そのために本年度補正予算案に3624億円を計上した。

一時的な痛みを緩和策である。本来は年金制度の中で解決策を見いだすべきだろう。例えば高所得の受給者への課税を強化し、年金の給付水準の低下を防ぐ財源として、年金受給世代の中で格差是正を図るのも一つの方法だ。

税や社会保障の重要な機能に再分配がある。高所得層に重い負担を求め、それで低所得層を支援して格差を緩和し、社会を安定させる。だが、日本の税制などの再分配機能は極めて弱い。日米欧が加盟する経済協力開発機構（OECD）などの指摘がある。OECDは2年前の対日審査報告書で加盟国の中で日本だけが例外とした。

普通は税や給付などの格差是正措置で貧困率は下がるが、日本では改善されず、逆に勤労者世帯や子どものいる世帯で貧困率が高くなった。抜本的な見直しが要る。

年金、医療・介護など社会保障の中心は高齢者だった。消費税を財源とし、若者や子育て世代にも支援の手を広げようというのが社会保障と税の一体改革だった。

だが、消費税率を5%から8%、10%に上げてても子育て世代の支援に回る財源はほんの一部だ。本気で出生率を回復させ、人口減少に歯止めをかけようというなら、大胆に予算を投じる必要がある。

▼なぜ一体改革だったのか

その財源は消費税か法人税か所得税か。所得税増税では富裕層がタックスヘイブン（租税回避地）などを使った税逃れを強める可能性がある。法人税増税では企業も同様の行動をとるかもしれない。

簡単にはいかない。ただ、新たな負担を求める以上、使途を明確にして理解を得る必要がある。消費税増税で増える財源は全て社会保障に充てるとした一体改革の手法は、そのための意味があった。

問題は増税の痛みは感じるが、改革の恩恵は実感しにくいことだ。増収分は主に年金の国庫負担の引き上げ（2兆9千億円程度）や将来世代への負担つけ回しの軽減（7兆円程度）に充てる。新たな施策に向ける財源は限られる。

改革は不十分だったが、将来にわたる社会保障制度の安定化の一步と国民の理解を求めた。こうした一体改革の経過を抜きに軽減税率導入の是非だけを論じればどうだろうか。より広い適用を求める声が強まるのも当然といえる。

結局、軽減税率で8%に据え置くための減収分を埋める財源をどうするかは先送りしたままだ。

国民生活に深く関わる問題を論じるのにふさわしい場とやり方だったか。もっと開かれた場で国民に見える形で論じるべきだった。

