

調査・事例報告

マイナンバー制度の問題点について

眞次 宏典

On the problem of my number-card (the identification number system of Japan)

MATSUGU Hironori

要 旨

平成28年(2016年)1月よりマイナンバーの利用と交付が始まった。本報告書は、国民の間で関心の高いマイナンバー制度について、平成28年3月11日に松本市松原公民館で行った住民研修「マイナンバーの問題点」での講演をまとめたものである。ここではマイナンバー制度の導入の背景、制度の概略を説明した上で、プライバシーや個人情報保護、さらにはマイナンバーカードに関連する犯罪の可能性等を解説した。そして、それがプライバシーの概念を変容させる効果をもたらすことを指摘した。

キーワード

マイナンバー 個人情報 プライバシー 制度

目 次

- I. はじめに
- II. マイナンバー制度の背景
- III. マイナンバー制度への関心
- IV. マイナンバー制度の内容
- V. マイナンバー制度の問題点
- VI. おわりに
- 謝辞
- 注
- 文献

I. はじめに

マイナンバー制度は、「より公平な社会保障・税制の実現のため、また行政の効率化や国民の利便性向上を実現するための新たな社会基盤^{注1}」であるとされる。この制度は新しい社会のインフラストラクチャーとして導入されたことになるが、これについては国民の側での関心が高まっていることはたしかであった。このような制度の新設に当たっては、制度によって得られるメリットとデメリットを比較して評価することが必要であるが、本報告書では、マイナンバー制度について、背景、国民の関心、問題点について概説する。

II. マイナンバー制度の背景

平成27年（2015年）9月3日に個人情報保護法およびマイナンバー法の一部が改正された^{注2}。後者のマイナンバー法自体は平成25年5月24日に成立し、同月31日に公布されていたが、マイナンバー制度の本格始動に先駆けて準備を整えた法改正であった。

マイナンバー制度は、国民に個人番号を振り与え、氏名、住所、生年月日、個人番号（マイナンバー）、証明写真などを記したマイナンバーカードを公布するものである。これによって新しい社会基盤が創設されるとされるが、このような社会基盤としての制度創設の背景には、高度情報社会の発展とそれによる諸問題の発生、そして個人情報保護の必要性の高まりがある。いわゆるビッグデータ時代の到来によって、膨大な量の個人データの収集と活用が可能となり、その社会経済的価値が注目されることとなった。それは企業にとっては新たな経済的チャンスの発生であり、行政機関にとっては大きな利便性と効率性をもたらす可能性を有している。特に行政機関においては、後に見るように税負担や社会保障給付における公平性と公正性の確保のために有用な方策として個人情報活用が注目される。

このような企業や行政機関による個人情報利用の要請は、その反面において個人のプライバシー保護や個人情報保護への社会的ニーズを高めることとなった。企業や行政機関による個人情報の収集・編集・利用は、個人にとっては自己のプライバシー領域への脅威でもある。新しい制度によって、政府の意図する目的が達成されるか否か、またどの程度達成されるかというメリットの問題を見極めることは重要である。そして同時に、新しい制度に

よってどのようなデメリットがどの程度発生するかということを見極めることも重要である。

現代の情勢の中で、政府として新しい社会基盤としてマイナンバー制度の創設が求められたと言えるが、他方において国民はこの新制度にどのように対応していくべきかという課題を抱えることになったとも言える。

III. マイナンバー制度への関心

マイナンバー制度に対する国民の関心は高いと言える。ただし、その関心のあり方については、国民の側から積極的な関心があるとは言いがたい。メディアの報道を見ると、消極的あるいは否定的なものが目立つと言ってよいだろう。その一例として、佐賀新聞が取り上げたマイナンバー制度についての日本世論調査会による2015年12月5日、6日に実施した調査結果（全国250地点、3000人中1698人回答）の一部をとりあげてみる^{注3}。

この調査では、マイナンバー制度への不安についての問いには、「不安だ」が77.7%、「不安でない」20.6%、「分からない・無回答」1.7%となっている。また、「不安だ」と回答した人たちへの「最も不安なのは？」という問いに対する解答の上位3つは「個人情報漏洩」59.5%、「国による監視強化」18.8%、「情報の不正利用による被害」16.1%の順である。これに対してマイナンバー制度への期待についての質問には、「期待する」23.0%、「期待しない」74.0%。「分からない・無回答」3.0%となっている。そして、「期待する」と回答した人たちへの「最も期待するのは？」という問いに対しては、上から「行政のコスト削減」33.8%、「脱税の防止」30.4%、「行政手続が簡単になる」19.2%という順である。

この調査では、マイナンバーに対して「不安だ」は77.7%と大変高い値を示しているのに対して、「不安ではない」が20.6%にとどまっている。また、不安の内容の上位を占めるものとしては、「個人情報漏えい」についての不安が59.5%、「国による監視強化」への不安が18.8%、そして「情報の不正利用による被害」についての不安が16.1%となっている。

この調査から分かるのは、国民の関心についてみると、不安感を抱く国民が大変多いということである。個人情報漏えいへの不安が多いというのはプライバシーや個人情報保護という意識の高まりや個人情報漏えい事件の多さの反映であろう。ま

た、監視強化への不安が個人情報漏えいへの不安の3分の1に満たないというのは、戦後日本社会で叫ばれた監視社会化への警告の強さを思い起こすといささか意外ではあるが、少なくとも現在の日本社会では監視社会化への不安よりも個人情報漏えいへの不安の方が国民にとってよりリアルな危険性として認知されているとも言える。

その反面において、国民のマイナンバーへの期待感を見ると、「期待する」が23.0%、「期待しない」が74.0%となっている。その上位3つは、「行政のコスト削減」33.8%、「脱税の防止」30.4%、「行政手続きが簡単になる」19.2%となっている。これらは政府の広報を反映したものとなっており、その意味で政府の広報は成功していると言える。しかし、国民の中から内発的なニーズが生じていると見ることは難しいであろう。

このように見ると、マイナンバーについて期待しないという回答が4分の3弱、不安を持つという回答が4分の3強というのが、この調査の中に見つけられる国民の意見の傾向である。その意味で、今回のマイナンバー制度導入は国民のニーズを政府が拾い上げて実現したものというのではなく、政府側の政策目的を上から推し進めたものと言える。このような上からの政策形成と実施は、民主政治の観点から疑問符を付けられるが、政策の当否によっては一概に否定されるべきものではない。この立法と制度の目的が本当に国民社会の利益になるものであるならば、十分正当化可能なものである。問題は、この制度の目的が国民の利益になるものであるかということと、そのために必要な広報が実施され、それが国民の理解と同意につながっているかである。

内閣官房による広報資料を見れば、この制度の背景として政府が国民に対して理解を求めている背景、理由が明らかにされている。下記の図1は内閣官房資料のイメージ図である^{注4}。まず、「公平・公正な社会の実現」という分野においては、「負担を不当に免れることや給付を不正に受けることを防止するとともに、本当に困っている方にきめ細かな支援を行うこと」が可能となることが明記されている。これは税や社会保障の分野における不公平感や不正への国民の不満に訴えている。次の「行政の効率化」については、「行政機関や地方公共団体などで……時間や労力が大幅に削減」、「無駄が削減」とされている。確かに行政機関や地方公共団体等の事務一般における効率化は重要であ

る。しかし、国民の理解を求めるという点では、国民の直接的な関心やニーズは個々のケースにおいて求める手続に要する「国民の」時間や労力が削減されることであろう。その場合には、この広報はさほど訴えるものはないであろう。そして、「国民の利便性の向上」という分野においては、「添付書類の削減など、行政手続が簡素化され、国民の負担が軽減」されることや「行政機関がもっている自分の情報を確認」できることがうたわれており、これが具体的にどの程度国民にメリットをもたらすかが国民の理解を得るために重要なポイントとなるのではないだろうか。

IV. マイナンバー制度の内容

マイナンバー制度は、政府の説明によれば、その目的を「新たな社会基盤の創造」としている。それは「住民票を有するすべての方に1人1つの番号を付して、社会保障、税、災害対策の分野で効率的に情報を管理し、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であることを確認するために活用されるもの^{注5}」である。

この制度は「行政を効率化し、国民の利便性を高め、公平かつ公正な社会を実現する社会基盤^{注6}」という意味づけを与えられている。そして、この制度の効果としては以下の三点が挙げられている。

「1つめは、所得や他の行政サービスの受給状況を把握しやすくなるため、負担を不当に免れることや給付を不正に受けることを防止するとともに、本当に困っている方にきめ細かな支援を行えるようになります。（公平・公正な社会の実現）」

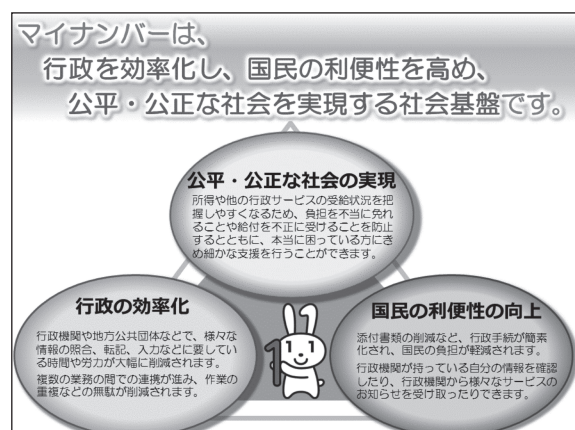


図1. 内閣官房広報資料「マイナちゃんのマイナンバー解説」
出所：<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/gaiyou.html>

2つめは、添付書類の削減など、行政手続が簡素化され、国民の負担が軽減されます。また、行政機関が持っている自分の情報を確認したり、行政機関から様々なサービスのお知らせを受け取ったりできるようになります。（国民の利便性の向上）

3つめは、行政機関や地方公共団体などで、様々な情報の照合、転記、入力などに要している時間や労力が大幅に削減されます。複数の業務の間での連携が進み、作業の重複などの無駄が削減されるようになります。（行政の効率化）^{注7]}

このような効果は、マイナンバーが以下の3つの分野において活用されることによって生じることが期待されている。まず社会保障の分野においては、年金の資格取得や確認・給付、雇用保険の資格取得や確認・給付、ハローワークの事務、医療保険の給付の請求、福祉分野の給付・生活保護などである。次に税の分野においては、税務当局に提出する申告書・届出書・調書などに記載、税務当局の内部事務などである。そして、災害対策の分野においては、被災者生活再建支援金の支給、被災者台帳の作成事務などである^{注8]}。これらの事項においてマイナンバー制度が活用されることによって、公平・公正な社会、国民の利便性の向上、行政の効率化が実現されるという。

このようにマイナンバー制度が活用される分野は、従来その公平性や公正性、利便性、行政の効率について疑問が付され、国民の不満も生じていたものである。その意味では、ここでマイナンバー制度の効果としてあげられている公平・公正な社会の実現、国民の利便性の向上、行政の効率化は、どれも必要性の高いものであり、所期の効果が挙げられるならば、この制度は妥当な政策として正当化できるものである。

また、マイナンバー制度は個人に対して番号を付与して管理することになる。その方法として一元管理方式とはらず、分散管理方式を採用している。右記の図2は内閣官房の広報資料である^{注9]}。

図2によれば、中央データベースによって一元管理することはせず、行政機関や地方公共団体などの各機関が分散管理することとなる。そこでは、都道府県、市町村、独立行政法人、ハローワーク、日本年金機構、健康保険組合などが必要となった場合に、情報提供ネットワークシステムを通じて、情報の提供・利用ができるものとされている。

また、マイナンバー制度は行政機関や地方公共団体などに限らず民間企業など民間事業者の取り扱いも行われる。図3も内閣官房の広報資料である^{注10]}。これによれば、一方で従業員や顧客としての国民、他方において各種行政機関の間に民間事業者が雇用者あるいは金融機関などとしてマイナンバー制度の取り扱いを行うこととなる。

このような管理システムによって運営されるマイナンバー制度は、個々の国民にとってはマイナンバーカードとして利用されることが想定されている。図4は総務省の公報資料である^{注11]}。

図4によれば、学生、主婦・保護者、従業員、高齢者・障害者など、外国人といったカテゴリーに分けられた個人が、それぞれのケースに応じて使用する場面が提示されている。このように利便性を強調されているが、それは同時に自己のマイナンバー管理を国民に強いるものでもある。

このような制度のあり方は固定的なものではなく、

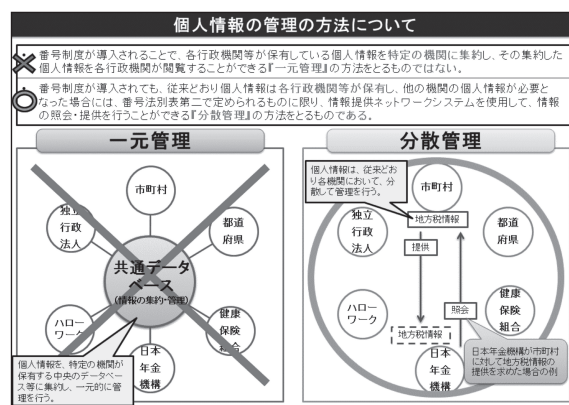


図2. 総務省「マイナンバー制度とマイナンバーカード」
出所: http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html

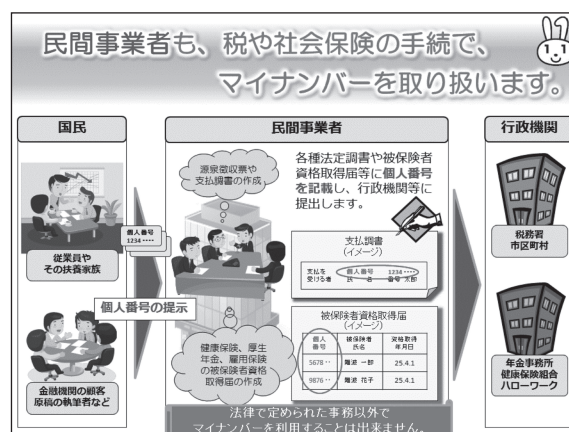


図3. 内閣官房広報資料「マイナちゃんのマイナンバー解説」
出所: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/gaiyou.html>

今後展開が予定されているが、各種の限定が付されている。

まず、プライバシー保護については、社会保障（年金、医療、労働、福祉）、税（申告書、届出書、内部事務）、災害（被災者生活再建支援金支給、被災者台帳作成）といった場面に限定されている。また、マイナンバーを利用する機関については、行政機関および企業、金融機関、医療施設等の情報連携とそれに対するプライバシーや個人情報保護のための限定が加えられている。マイナンバー制度で最も注目されるものの一つとして預貯金付番があるが、これは公平・公正な給付と負担のためとされている。これは金融機関破綻や激甚災害時の払い戻しを可能とするメリット、さらに国税・地方税の事務、社会保障給付の公正化というメリットがあげられているが、これらの場合に銀行等金融機関のマイナンバー利用による回答ができるものとされている。ただし、これについて、預貯金者が銀行等金融機関に自己のマイナンバーを通知する義務はないとされている^{注12}。

次に、医療分野における利用の拡充としては、機微性と有用性のバランスが強調されている。これは特定健康診査情報の管理等において、住居変更等による転出者の場合でも本人同意に基づいて情報連携が可能となっている。これは予防接種法に基づく予防接種履歴においても同じである。これら2つのケースにおいては、地方公共団体や健康保険組合の場合に可能とされているが、民間事業者間（医療機関や介護機関）の利用や情報連携はで

きないものとされている^{注13}。

さらに、マイナンバー制度においては、地方公共団体の要望を踏まえた利用者拡大等がなされている。これはまず、特定優良賃貸住宅に関する事務におけるマイナンバー利用についてのものである。法改正前の制度では、公営住宅（低所得者対象の住宅）の管理事務に限定されていたが、法改正後の制度では特定優良賃貸住宅の管理事務にもマイナンバー利用が可能となった。それに加えて地方公共団体における独自事務の情報連携が可能となっている。これは高等学校の就学支援金補助や課税証明添付不要化などが対象とされている。ただし、これについては各地方公共団体の条例制定が必要である^{注14}。

そして、このようなマイナンバー制度全体の組織と運営において個人情報保護の仕組みとして、特定個人情報保護委員会の改組も行われた。これは国に設けられ、監視・監督、広報・啓発、調査・研究および国際協力等を担当する委員会であるが、その所掌事務を個人情報保護全般に拡充して個人情報保護委員会として平成28年（2016年）1月に設置された^{注15}。

V. マイナンバー制度の問題点

これまで見てきたようにマイナンバー制度には多様なメリットがあり、懸念される個人情報保護のための対策も用意されている。しかし、先に見たように国民の間では不安感が大きい。このようなマイナンバー制度について考えられる問題点について検討する。

まず、これは現代社会、そして戦後日本において根強かった「監視社会化」への懸念である。戦後日本では「国民総背番号化」への懸念として根強いものであった。実際には、社会保険制度への加入、自動車運転免許の取得、パスポート取得、住基ネット等において実質的には国民への番号付与は行われてきたのであるが、今回さらに「国民総背番号化」が進められたことは確かである。また、政府としてはこの新しい社会基盤を固定的なものとして運用するのではなく、今後も見直しを続けるということである。これはこの制度の対象が将来的には拡大していくことを意味している。それだけ、今後も国民の個人情報やプライバシーがこの制度によって把握されていくことが予想される。

次に、情報漏洩への懸念である。これは平成27

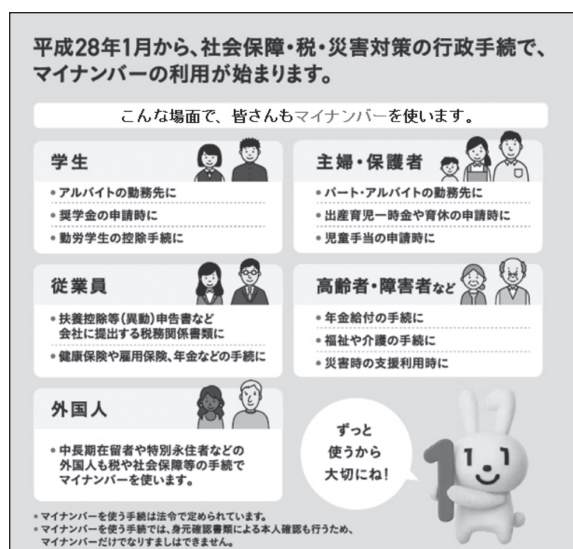


図4. 総務省「マイナンバー制度とマイナンバーカード」

出所：http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html

年（2015年）」の日本年金機構事件において、約125万件の年金情報が流出したことに象徴される。マイナンバー制度が一元的管理システムを採用しなかったことはこの情報漏洩に対するセキュリティを考慮した上でのことであろうが、情報セキュリティ対策に万全を期してもそれには限界があることは情報漏洩事件の発生が後を絶たないことから明らかである。

そして、個人情報流用への懸念である。これは平成25年（2013年）のJR東日本Suica事件に見られるように、個人情報が個人の同意なく目的外に流用される危険性である。これについては個人情報の非個人情報化（匿名加工情報化）に配慮がなされているが、今後の運用において個人情報流用のリスクが伴うことは否定できない。

さらに付け加えるならば、マイナンバー制度の導入が新たな犯罪の契機となるリスクも指摘されなければならない。国民にとって、それまで存在しなかった新しい仕組みは、社会の変化とそれに伴う不安定性を意味する。その場合に、国民が一定の不安感をもつことは必然でもある。個人情報がくくり付けられたマイナンバー制度を契機として、なりすまし被害や特殊詐欺被害などが発生するリスクも否定できないであろう。

以上のようにマイナンバー制度の問題点について検討してきたが、最後にプライバシーとの関連について検討することとしたい。プライバシーの概念については多くの研究があるのでここでは詳しく論じないが、プライバシーの概念は古典的な近代的プライバシーの概念である「一人で放っておいてもらう権利」（私生活の秘密の保護）から現代情報社会を背景にした現代的プライバシー概念である「自己情報コントロール権」（情報プライバシー）へと変容（発展、拡大）をしてきた。

前者の「一人で放っておいてもらう権利」としてのプライバシーは、今回の制度導入によって行政機関等によって個人情報として把握されることが進むので、さらに制約を被ることとなる。後者の自己情報コントロール権の意味のプライバシーは個人の自然権的権利というよりも、法令によって創設される個人情報保護制度などによってその具体的あり方が形成されるものと言える。この意味のプライバシーは行政機関等が把握している自己情報についての開示請求や訂正請求可能性が高まることにより、さらに変容し拡充されると言えるであろう。そのように見れば、今回のマイナンバー制度によって現代日

本のプライバシー概念とそれに包含される個人情報の領域はさらなる変容を被ると言えるであろう。また、今後の展開に注目するべきである。

Ⅵ. おわりに

今回のマイナンバー制度導入では公平・公正な社会の実現、行政の効率化、国民にとっての利便性の向上といった目的があるとされ、これが国民にとってなんらかの「よいもの」である部分は存在するのである。税や社会保障における公平性と公正性の確保、災害時における預貯金引き出しは大変必要性の高いものである。また、行政がより効率的にサービス提供可能となることはそれ自体が国民にとって利益と言える。さらに多様な行政サービスの場面において手続の簡素化が進むならばこれも喜ぶべきことである。しかし、それらの利益と引き換えに、行政機関等に自己のプライバシーや個人情報を引き渡すことになることには注意が必要である。

謝辞

なお、本報告について、松本市役所教育部松原地区公民館主事小泉大貴様、松原地区公民館職員の皆様、そして松原地区住民の皆様の協力いただきました。心より感謝申し上げます。

注

- 注1 岡本憲治「マイナンバー法改正の概要」『ジュリスト第1489号』（有斐閣、2016）、p.68.
- 注2 「個人情報の保護に関する法律及び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の一部を改正する法律」（平成27年法律第65号）
- 注3 なお、この調査は「層化2段無作為抽出法により、1億人余の有権者の縮図となるように全国250地点から20歳以上の男女3,000人を調査対象者に選び、昨年12月5、6の両日、調査員がそれぞれ直接面接して答えてもらった。転居、旅行などで会えなかった人を除き1,698人から回答を得た。回収率は56.6%で、回答者の内訳は男性49.6%、女性50.4%。東日本大震災の被災地のうち、3県について被害の大きかった一部地域を調査対象から除いた。記事では小数点1位を四捨五入した」ものである。（佐賀新聞2016年1月4日 <http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/265244>）
- 注4 同上
- 注5 内閣官房広報資料「マイナちゃんのマイナンバー解説」<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/gaiyou.html>
- 注6 同上
- 注7 同上
- 注8 同上
- 注9 同上
- 注10 同上
- 注11 総務省「マイナンバー制度とマイナンバーカード」http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html
- 注12 岡本前掲、pp.65-66.
- 注13 同、pp.66-67.
- 注14 同、p.67.
- 注15 同上。なお、個人情報保護委員会については、宍戸常寿「個人情報保護委員会」、前掲『ジュリスト』、pp.42-48.

文献

- 1) 岡本憲治「マイナンバー法改正の概要」『ジュリスト第1489号』（有斐閣、2016）
- 2) 佐賀新聞2016年1月4日 <http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/265244>
- 3) 内閣官房広報資料「マイナちゃんのマイナンバー解説」<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/gaiyou.html>
- 4) 総務省「マイナンバー制度とマイナンバーカード」http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html
- 5) 宍戸常寿「個人情報保護委員会」、前掲『ジュリスト1489号』