

【緊急声明】

私たちは 「社会保障・税番号大綱」に基づく番号の導入を 決して認めない！

2011年7月12日

反住基ネット連絡会
〒169-0051 新宿区西早稲田 1-9-19-207
日本消費者連盟気付
電話：090-2302-4908
e-mail：shiratlk@jcom.home.ne.jp

6月30日、政府・与党社会保障改革検討本部は「社会保障・税番号大綱」を決定し、同日番号制度創設推進本部は、社会保障・税に関わる番号制度における「番号」の名称を「マイナンバー」と決定した。

この番号制度は、まさに国民総背番号制そのものである。国民総背番号制に対しては、1970年代の「各省庁統一個人コード」、1980年代の「グリーンカード」計画があったがいずれも頓挫。そして2002年に稼働した住基ネットは10年たっても広がらず、推進派さえ「電子政府化促進の大きなボトルネック」と評する状態である。2007年から検討され始めた「社会保障番号・カード」は、現場からメリットに疑問が出された上に住基ネットの二の舞になるのではないかという不安が解消できずに挫折した。

私たちは住基ネットに反対してきた立場から、このような国民的市民的批判を招いてきた制度であり、なおかつ過去に4度住基ネット廃止法案を提出してきた民主党政権が、拙速かつ強引に導入を進めていることに、驚きと失望、怒りを表明するものである。

(1) 番号制度による基本的人権の侵害は深刻である

今回の番号制度は、住基ネットを使った新たな個人番号の「付番」、官民複数の機関で記録されている個人情報と共有し活用する「情報連携」、利用者が番号の持ち主本人であることを証明する「本人確認」のためのカードの所持、という3点をセットにしている。

この番号制度によって、国民（外国人住民を含む）一人ひとりの情報を生涯を通じて「タテ」につなげ、個人をどこまでも追跡可能にするとともに、その個人情報を官民含め、分野を超えて「ヨコ」につなげることで、あらゆる個人情報を一覽可能にすることがめざされている。さらに本人を確認する電子IDカードを所持・提示させることで、個人がどこで何をしたか、すべて把握し記録することが可能となり、国家の視線の前で個人は丸裸にされる。

大綱自ら、「仮に、様々な個人情報、本人の意思による取捨選択と無関係に名寄せされ、結合されると、本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成されることになるため、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも看過してはならない。」（15頁）と述べているように、番号制度のもたらす人権侵害は計り知れない。

しかも情報共有する対象は、福祉・年金・介護・医療・労働・税金というもともとプライバシーに関わるセンシティブ（機微）情報である。社会的に不利な立場におかれ、差別と排除の対象とされている人たちにとって、自らの情報がどこで誰に見られて不利な扱いをされるかわからないという、深刻な人権侵害の恐怖に晒されて生きることが強いられる。

（2）「個人情報保護の措置」では人権侵害は防げない

①「国民の懸念」への対策は不十分

大綱では、番号制度に対して国民が

- ・ 国家管理への懸念（国家により番号をキーに名寄せされ個人情報が一元管理）
- ・ 個人情報の追跡・突合に対する懸念（集積された情報の外部漏洩や差別的に扱われる）
- ・ 財産その他の被害への懸念（成りすましや不正利用、改ざんの被害）

という懸念を抱いていると認め、安心して利用できるよう十分な個人情報保護方策を講じるとしている。

しかし、その対策は法令上の規制（利用目的の制限・明示、告知要求制限、データベース作成禁止、守秘義務・第三者提供の制限、安全管理措置など）や自己情報へのアクセス記録確認、罰則強化など、いずれも住基ネット導入時のものと大差なく、住基ネットに対する「国民の懸念」は解消しなかった。ましてや今回の番号制度は、「住基ネットの本人確認情報（氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード等）よりも秘匿性の高い社会保障・税に関わる情報を中心としており、かつ、住基ネットが行わないこととしているデータマッチングを行うこととするものであることから、一層高度の安全性を確保することが求められる。」（18頁）のであり、対策は全く不十分である。

②「第三者機関」では、懸念は解消しない

住基ネットでは講じられなかった第三者機関の設置が今回は予定されている。しかし「社会保障・税番号要綱」では独立性ある「三条委員会」を想定していたにもかかわらず、大綱では位置づけが不明となった。目玉となる個人情報保護策があやふやなまま法案策定に向かうのは拙速という他ない。

また、第三者機関が調査できる対象から犯罪捜査などは除外されており、国家による監視に対する懸念を払拭するものにはなり得ない。

総務省は、住基ネットでは同調査委員会を「第三者機関だ」と主張してきたが、その実態は住基ネットを推進する以外の何ものでもなく、不安や懸念に応えられなかったことを総括すべきである。今回の第三者機関の業務も、要綱で「番号に係る個人情報の保護の普及啓発」となっていたものが、大綱では「番号法に関する普及啓発」となっており、番号制度をチェックするよりは、

追認、推進する機関になる可能性が大きい。

③「成りすまし」は防げず、さらに国家監視が強化される

大綱ではアメリカ、韓国などで成りすまし等の不正利用が社会問題していることを指摘、その対策として、番号のみでの本人確認を禁止し、電子IDカードでの確認を原則とした。さらに番号告知の忌避や虚偽の告知に対する罰則も予定さしている。しかしその結果、番号告知の際には電子IDカードの提示が必須となり、カードは常時携帯、提示が義務化され、不携帯が処罰の対象となっていく。これは、なりすましなどへの不安解消を口実に、国家による監視をより強めるものである。

カードの交付は「住民基本台帳カードの交付同様、ICカード交付時に厳格な本人確認を行い、不正取得の防止や偽変造の防止等のための適切な措置を講じる」（45 頁）とされているが、住基カードは2010年だけでも首都圏で数十件の不正取得事件が発生するなど、いまだに成りすまし取得による被害が続いており、不正は容易く防げない。今後は成りすまし防止を口実として、指紋その他の本人生体情報の記録化が危惧される。

④自己情報コントロール権を言いつつ「選択制」は認めていない

「国民の権利を守り、国民が自己情報をコントロールできる社会」の実現が強調されているが、自己情報コントロール権でもっとも重要な、付番と利用の「選択権」は保障されていない。そればかりか大綱では、原則として本人同意を前提としない仕組みにすることを明確にした（20 頁）。その理由として、

- a) 情報過疎の状態におかれ行政が把握しにくい真に手を差し伸べるべき者に適切な給付を行うことが困難となる。
- b) 意図的に不正申告を行い、又は不正受給を受けている者が番号制度に参加することも期待できず、制度導入の目的が図れない

の2点をあげている。

しかし、a) は理由にならない。番号制度は住基ネットを前提としているために、野宿者や配偶者などによる暴力から逃れるため、住民票を避難先に移せない人など、住民登録ができない「真に手を差し伸べるべき者」は、そもそも給付対象から漏れてしまう。現に定額給付金の際には、受け取れないことが問題になった。しかも本人の拒否権（オプト・アウト）という形での本人同意であればa) は問題にならない。したがって真の理由はb) であり、国家による国民監視の徹底こそが番号制度の目的であることを示している。

⑤最高裁判決を踏まえれば違憲の番号制度

大綱では、住基ネットを合憲とした最高裁判決の求める要件を踏まえた番号制度にする必要が謳われている。しかし判決は、民間利用を禁止し、データマッチングを行わないことを前提とした判決であり、官民含めたデータマッチングを目的とする番号制度は、前提が異なっている。

番号制度の導入により住基ネットは一挙に利用拡大するであろう。情報連携基盤と医療・介護などの民間機関を含めたすべての情報保有機関に、住基ネットから4情報が提供され、常に住基ネット情報と同期化するためにオンライン結合される。番号の生成機関は住基ネットの指定情報処理機関である地方自治情報センターを基礎とした法人が行い、住民票コードは「マイナンバー」と「国民ID」と一体化する。そして、住基カードの利用は、広く民間での本人確認に拡大され

る。つまり、最高裁判決が合憲判断をした住基ネットとはまったく別のものに変質し、合憲判断自体は見直されなければならない。

大綱では、「見える番号」（公開され窓口等で提示し、ICカードに記載される共通番号＝マイナンバー）と、「見えない番号」（情報連携に使用し、国民には知らせない国民IDコード＝符号）とを組み合わせた番号制度とし、「見える番号」を情報連携に使用しないことで、最高裁判決の「個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体が存在しない」という要件を充足した制度設計であるかのように説明している。

しかし「見える番号」と「見えない番号」とは、いずれも住民票コードから生成され、一体となって「国民総背番号」として機能するようになっている。さらにこの「情報連携基盤」は総務省が所管することになっており、情報連携基盤と情報保有機関を兼ねる一元管理可能な機関になっている。

いったん番号制度が導入されれば、法改正によってどのようにも利用可能となる。住基ネットにおいて、区市町村が住基情報を国民総背番号制につなげない歯止めとして制定してきた外部結合を制限する個人情報保護条例が、住基ネット稼働時に総務省の指導により条例改正を強いられ、結合されてきた歴史を、私たちは忘れていない。

この番号制度によって最高裁判決をクリアするというのは、国民を欺くトリックである。

『大綱』においては、〈見えない番号〉については何の注釈もなく「符号」と書かれているだけで、この仕組みは一読してもわからないようになっている。肝心のこのデータマッチングの仕組みについては、未だ「引き続き検討」とされてブラックボックスであり、国民から「見えない」システムになっている。このような『大綱』でパブリックコメントを求め法案を策定することは許されない。

（3）「失敗した住基ネット」の反省がない番号制度構想は、非現実的な政策である

大綱（18頁）では、「住基ネットが行わないこととしているデータマッチングを行うこととするものであることから、一層高度の安全性を確保することが求められる」とされている。確かに住基ネット自体には、データマッチングの機能はない。しかし住基ネットは、構想段階からすでにデータマッチングの基盤システムとして、政策的に位置づけられていた。先ごろまで「ユビキタス社会」などの名称で、まったく新たな政策の展開手段として、住基ネットを利用したデータマッチングの構想は繰り返し宣伝されてきたが、それらはなにひとつ実現していない。

政策目的としては何も実現しないまま、ずるずると運用が続いている「金食い虫のお荷物」というのが、市町村の住基ネット観であることはご承知の通りである。

番号制度とそのための情報連携基盤は、宣伝された「ユビキタス社会」などとは異なり、「現行制度の効率的な実施」を主に意識しているという意味では、「地に足のついた」構想といえるのかもしれない。しかしこの「現実性」は、「失敗した住基ネット」の継続的な運用を前提とすることで、完全に損なわれている。

私たちの調査によれば、住基ネットの年間運用経費として住民一人あたり2,239円、利用サービス1件あたり32,774円を負担している小規模自治体（人口約2900人）があった（2004年度～2008年度の年度平均値）。この数字は、どう考えても「非現実的」、というか「超現実的」とでも呼ぶべきものである。

また 30 万人規模の特例市の例では、一人あたり経費は 71 円、300 万人規模の政令市の場合は 22 円となっており、小規模自治体になるほど住基ネットの住民負担が、過大になっている。

10 年近く運用されながら、行政事務効率化も政策目的も実現されていない。住基ネットは明らかに失敗している。標準的人口規模の自治体から見れば、それは看過できない「お荷物」である。法制度による義務づけがあるので運用せざるを得ないが、この経費を市町村の独自判断で他の事業に転用できるなら、住基ネットは何年も前に止まっていたらう。

「典型的な無駄遣いのシステム」である住基ネットを、「情報連携基盤」は基礎システムとして要求しているが、そこには失敗への反省がまったくない。政府がそのような認識である以上、「情報連携基盤」構想が行政事務の効率化を叫んでも、机上の空論でしかない。結果として住基ネットの高コスト体質は、そのまま「番号制度の高コスト体質」として拡大されていく

社会保障・税改革とそのため番号制度を推進する前に、住基ネット失敗の原因を調査、分析し、責任を明らかにすることが政府には求められている。

(4) 何のための番号制度なのか

今回の番号制度は、これら基本的人権を侵害するリスクを侵してまで導入するメリットはない。

① 目的である政策が不確定なまま、手段である番号導入だけ先行

番号制度導入の目的として、消費税率アップにともなう逆進性を「給付付き税額控除」で補完するために、所得を把握する社会保障・税共通番号の必要が言われてきた。しかし、消費税率アップそのものの先行きが不透明であり、政府検討会では財務省や内閣府から「逆進性」そのものを否定したり、「給付付き税額控除」について不正受給などの問題点を指摘する報告書も出されている。

7 月 1 日に閣議報告された「社会保障・税一体改革成案」でも、「逆進性の問題については、消費税率（国・地方）が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお対策が必要となった場合には、制度の簡素化や効率性などの観点から、複数税率よりも給付などによる対応を優先することを基本に総合的に検討」とされ、「給付付き税額控除」実施の先行きは不透明である。また、「所得比例年金」「最低補償年金」創設も、国民的議論や環境整備が謳われるのみで、実現のメドはたっていない。にもかかわらず、手段である共通番号導入だけを先行させることは、本末転倒である。

所得の把握についても、大綱では「全ての取引や所得を把握し不正申告や不正受給をゼロにすることなどは非現実的であり、また、番号を利用しても事業所得や海外資産・取引情報の把握には限界があることについて、国民の理解を得ていく必要がある。」(19 頁) と番号制度の限界を認めている。それでも「番号制度の導入と制度改革による一定の改善には大きな意義がある」と述べているが、もはや何のための社会保障・税番号制度導入かわからないものになっている。

大綱では番号制度によって実現可能な事務を、自治体ヒアリングを参考にして列挙している。しかし列挙されている事務の実施にはさまざまな前提条件の整備が必要であり、整備自体が困難な課題もあり、番号制度だけで実現できるわけではない。中には社会保障カードの検討過程で、現場から利便性に疑問が出されていたものも含まれている。番号制度導入を前提として利用事務を聞くこと自体、はじめに番号導入ありきの転倒したやり方であり、番号制度導入自体が目的で

はないかと疑わせるものである。

②災害時に番号制度の利用は期待できない

4月28日の「社会保障・税番号要綱」で唐突に大震災時における番号の利用が導入理由に追加され、大綱で災害時に活用可能な取組があげられている。しかし、番号制度の検討過程で災害時の利用が最初から検討されていたわけではなく、大震災を番号制度導入の理由に付け加えたと思えない。

あげられている取組は、番号制度がなければできないことではない。もし番号が必須であれば、被災時に番号を記載した電子IDカードを所持していなければ、これらの支援が受けられなかったり、後回しにされてしまうことになりかねない。

そもそも電気も通信も途絶し、パソコンやカード読取機などが失われている中で、どうやって活用できるのか疑問である。それどころか、すべての情報連携を「情報連携基盤」に依存する脆弱なシステムであり、万一これが機能しない事態になれば、日常生活がすべて麻痺し甚大な被害が発生する。災害に強いのは、このようなネットワークシステムに依存した対策ではない。

住基カードの自治体独自利用において、地方自治情報センターが無償提供している災害利用システムが既に存在している。しかし、独自利用をしている自治体は1割程度しかなく、避難者確認システムや救急支援システムは15ある無償提供システムの中で最も使われていないのが実態だ。自治体は、災害時にこれらのシステムは使えないと判断しているわけだ。

(5) 社会保障の抑制・削減に使用が可能な番号制度

①番号制度の目的は、社会保障の対象者の監視

番号制度の目的として、真に手を差し伸べるべき者に対する社会保障の充実が宣伝されてきた。しかし、むしろ社会保障の抑制・削減に使われる危険性が大きい。

大綱では、「真に手を差し伸べるべき者に対するセーフティネットの提供が万全ではなく、不正行為の防止や監視が必ずしも行き届かない状況にある」と述べ、不正行為の防止や監視の強化のために番号制が必要だとしている。そして「真に」を強調し、「手を差し伸べるべき者」の対象を絞り込むことが意図されている。社会保障切り捨ての口実として、不正行為が利用されてきた歴史も忘れてはならない。

②「真に手を差し伸べるべき者」から保障を奪うことが可能に

きめ細かな給付を実現させるため、世帯単位に医療・介護・保育・障害に関する自己負担額に上限を設定する「総合合算制度」導入が可能になると提案している。しかし、以前から個人・世帯単位に社会保障の給付と負担の関係を見えるようにすることで、社会保障給付を抑制しようとする「社会保障個人会計」が検討されてきた。

番号制度は、特定の人や世帯を対象に、医療費や社会保障費をどれだけ使っているか、税金や保険料などをいくら払っているか、という給付と負担関係の可視化を可能にするという。その結果、重い疾病や障がい、要介護状態などによって多くの給付を受けている世帯・個人や、低所得によって少ない負担になっている世帯・個人など「真に手を差し伸べるべき者」に対して、利用を抑制する圧力がかかる可能性の方が大きい。

こういった不安や懸念に対し、番号制度創設推進本部が5月29日に開催した「番号制度シンポジウム in 東京」において、番号制度創設推進本部事務局長である峰崎直樹内閣官房参与は、「それは政治の問題であり、小さい政府に持って行って社会保障は自立自助でいったほうがいいのだというふうに思っている人たちが政治の実権を握った場合には、そちらに行くだろう。」と、政権が代われれば番号制度が福祉削減に利用される可能性を認めている。

さらにシンポジウム基調報告者は、ハンディキャップを持つ人が保険制度のヘビーユーザーになるのは社会の共助であり当たり前としつつも、「おっしゃるように、だれがこの保険制度の頻繁な利用者かというのは、当然それは出すことが目的です。例えば末期医療においてどれだけお金が使われたのか、それは定義の問題ですが、お金が使われた後、一人一人の生存日数を考えたときに、末期医療に使っている保険制度を通じての支出は、どういう意味があるのかという点については広く国民的に議論する以外にないところまで来ています。」と、可能性を肯定している。

政府が導入しようとしている番号制度は、単なる社会保障の抑制ではなく、特定の個人・世帯を狙い撃ちにした抑制を可能にする危険性をはらんでいる。

(6) 導入にかかる費用と便益が明らかにされていない

番号制度導入に巨額の費用がかかることは明らかである。しかし費用については、2010年6月の「中間取りまとめ」で粗い試算が公表されただけで、大綱に至るまで明らかにされていない。「中間取りまとめ」では4000億円から6100億円と試算されているが、その他各機関におけるシステム改修費用やシステム導入費用など多額の費用が必要となる。しかしそれに対する便益の試算はまったく明らかにされていない。

そして、費用を誰がどのように負担するかも示されていない。大綱では、「受益者負担の観点を踏まえつつ別途検討」とされており、医療・介護など各機関や自治体、さらに利用者に負担が転嫁されるおそれが強い。また、「個人情報保護の仕組みの在り方等で費用に増減があり得ることから、システム等の技術設計や調達に当たっては、費用対効果を十分に踏まえて検討を行う」と、財政事情によって個人情報保護が値切られることも予想される。

費用と便益や誰が費用負担するかを明らかにしないまま、番号法の国会提出はあり得ない。