

共通番号法成立に対する意見書

国税制研究所運営委員会

2013 年 7 月 1 日

● はじめに

国民総背番号制を導入する共通番号関連法案だけは 5 月 24 日に成立した。しかし、政府は、「共通番号は社会保障と税の一体改革に必須」とのふれこみであったはずである。一体「社会保障と税の一体改革」どこへ行ってしまったのであろうか。

政府は国民一人ひとりに生涯不変の背番号をふり、年金や健康保険などの社会保障給付と納税を 1 つの個人番号で管理する「共通番号制度」（マイナンバー〔私の背番号〕制）を 2016 年から導入する。これにより、共通番号を核とした ICT（情報通信技術）を駆使し電子政府基盤を構築するとともに行財政の効率化をすすめる、全国民の税と社会保障などに関するあらゆる情報を各人の背番号で一元的に分散管理できれば、税逃れを防ぎ、きめ細かな社会保障給付が可能になるという。しかし、共通番号を使い「国家による全国民のあらゆる個人情報の一元的分散管理」は、自由な社会、個人の人格権を保障する憲法に違反しないのか、大きな疑問符がつく。

インターネットワークと結びついた ICT（情報通信技術）全盛の今日、パスワードを頻繁に変えることで安全を確保するのが常識である。こうした時代の常識に反して、あらゆる事務やサービスに生涯にわたり見える同じパスワード（共通番号/個人番号/マイナンバー〔私の背番号〕）を使わせることは、ハッカー攻撃、成りすまし犯罪などがあつた場合の国民の被害を大きくする。生涯不変の見える共通番号（パスワード/マスターキー）の導入は、極めて危ない愚策である。明らかに時代遅れでもある。少し冷静になって考えてみたら誰にでもわかることである。

高度情報社会に今日、ICT（情報通信技術）を成長戦略に活用するのには反対は少ないであろう。だが、生涯不変の見える化した共通番号の導入はいただけない。罰則を厳しくしても、成りすまし雇用など共通番号を使った犯罪を防げ

なくなるからである。こんなムダな公共工事をしなくとも、今ある目に見える分野別の番号を効率化・整備して紐付けできる仕組みを構築することで十分である。安心、安全は、厳罰ではなく、システムの工夫で確保すべきである。危ない共通番号は要らない。

政産官学が結託し、政権の違いをこえ翼賛的にまとめあげられた共通番号制は、見える国民総背番号という今世紀最大の「負の遺産」をつくり、将来に禍根を残すことになるはずである。

◆翼賛的に成立した共通番号制の経緯

わが国では、政権交代があっても役人は変わらない。共通番号構想は、国の歴代の役人が久しく実現をねらってきた「国民総背番号制」である。

歴史的にみると、共通番号構想は、1968年に佐藤内閣が「各省庁統一個人コード連絡研究会議」を設置し、国民総背番号制の導入を目指したのがはじまりである。その後、2002年に国民の反対を押し切って当時の自民党政権は住民票コード導入を核とする住基ネット（住民基本台帳ネットワークシステム）を導入した。しかし、住民票コードは、「見える化」して使う背番号ではないことから、「国家による全国民のあらゆる個人情報の一元的分散管理」には不向きなものであった。

住基ネット導入には反対した民主党は、政権に就いた後おおきく変節した。国の役人やIT企業などと結託し、2011年に当時の政府・民主党政権は、「社会保障と税の一体改革」プランで、国民総背番号制の導入を打ち出した。6月30日に「社会保障・税番号大綱」を閣議決定した。翌2012〔平成24〕年2月14日に、「共通番号法案」（正式名称「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案」〔通称「マイナンバー（私の背番号）法」案〕および関連法案を国会に提出した。しかし、衆議院の解散に伴い廃案となった。

政権を奪取し与党に返り咲いた自民党は公明党とタッグを組み、2013年3月1日に再度、共通番号法案（民主党案をベースとした法案）を国会に提出した。その後同法案は衆議院内閣委員会で審議された。4月26日に採決が行われた。共産党や社民党などが反対するなか、与党や民主党など賛成多数により、修正のうえ可決され、その後本会議で可決、参院へ送られた。

今後の方針として、当初の予定より1年遅れるが、2015年中に全国民への共通番号である個人番号/マイナンバー（私の背番号）を割り当て、2016年1月には利用を開始する構えである。2015年中に住民票をもとにした個人番号を記した紙製の「通知カード」が各世帯に送られる。各人は通知カードと引き換えに、個人番号が記載され顔写真付きのICカードを受け取ることになる。

ちなみに、共通番号法では、個人用の共通番号を「個人番号」と称し（法2

条 5 項、7 条以下)、俗称では「マイナンバー [私の背番号]」である。一方、個人以外にも国税庁が番号を振ることになっている (法 58 条～61 条)。会社や学校法人や NPO など個人以外の共通番号を「法人番号」(法 2 条 15 項) と称している。共通番号の導入工程はおおよそ次のとおりである。

【図1】 共通番号/カード導入の工程のあらまし

・住基ネットの住民票コードから国民一人ひとりに個人番号をつける。
・2015 年中に市町村から各世帯あてに本人の個人番号を「通知カード」で送付する。その後、各人は通知カードと引き換えに市町村から顔写真付きの個人番号 IC カードの交付を受ける。
・2016 年 1 月から納税や年金の照合などから個人番号の利用を開始する。
・2017 年 1 月からは、国税庁や日本年金機構など国の機関が個人番号で個人情報の照合を開始する。また、同年 7 月からは地方自治体も地方税などの事務に個人番号の利用を開始する。
・個人番号を扱う行政機関をチェックする「特定個人情報保護委員会」を設置する。
・法施行以降 3 年後をめどに個人番号利用範囲の拡大を検討する。

もっとも、こうした工程がスムーズのすすむかどうかは確かではない。混乱と国民背番号である個人番号制への国民からの大きな反発も予想される。

◆番号制モデル(方式)の分類

わが国が導入する共通番号制は、フラット・モデルの番号制である。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」として使う方式である。グローバルに見ると、番号制は次の 3 つのモデル (方式) に分けることができる。

【図表2】 番号制モデル(方式)の分類

①	セパレート・モデル (方式)	分野別に異なる個別番号を限定利用する方式 [例、ドイツ、現在の日本]
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]。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)	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]

◆住基ネットと共通番号制の違い

すでに巨額の血税を注いで運用されている住基ネットがある。にもかかわらず、なぜさらに巨額の血税を注ぎ込んで共通番号制を導入しようとしているのか解せない人も多いであろう。住基ネットと共通番号制との違いを図示すると次のとおりである。

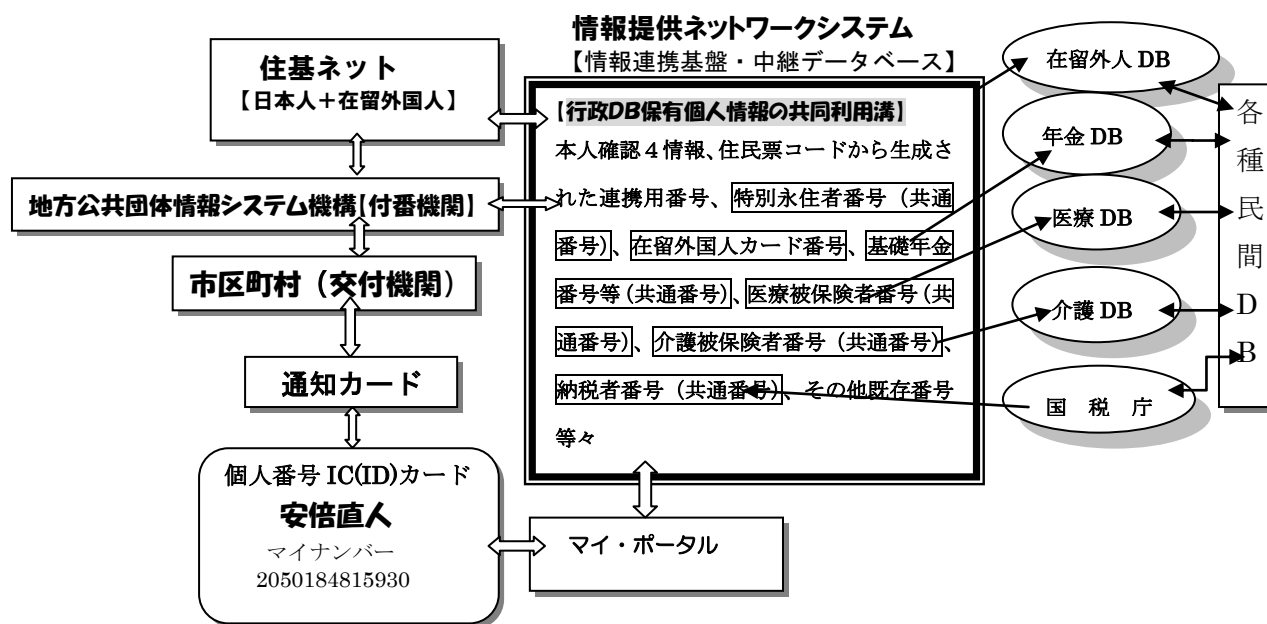
【図3】住基ネットと共通番号システムとの違い

【共通番号制の特徴】
(1) 3点セット。つまり ①見える化/オープン（公開）利用の個人番号、②個人番号 IC カード（法 56 条以下）、③情報連携/データ照合/情報提供ネットワークシステム基盤（法 19 条以下/法 1 条 13 号）が主なコンポーネント
(2) フラット・モデル。つまり一つの個人番号をマスターキーのように官民で多目的利用（汎用）する方式
(3) 法定受託事務（国の監督下で自治体が事務を代行）（法 58 条）
(4) 特定個人情報〔個人番号がふられた個人情報〕は、国家は、公益上に理由（任意の税務調査を含む）（法 17 条 11 号）に自由に利用できる。こうした利用については、「特定個人情報保護委員会」のチェックの対象外である。
【住基ネットの特徴】
(1) 2点セット。つまり①クローズド（非公開）利用の住民票コード、②住基 IC カードが主なコンポーネント
(2) 自治事務
(3) 住基ネット違憲訴訟で、最高裁は、住基ネットは、「情報連携」が実施されていないので合憲（憲法 13 条に違反しない）とした。

以上のように、現在ある住基ネットは、①住民票コードと②住基 IC カードの 2 点セットである。つまり、税と社会保障の効率化のための名寄せ/データ照合の仕組みを持っていなかった。そこで、今回の共通番号制では、①共通番号（個人番号/マイナンバー）と②個人番号 IC カードに加え、③「情報連携/データ照合/情報提供ネットワークシステム基盤」を設けことにしたわけである。

つまり、政府は、各人の個人番号と個人番号 IC カードの 2 つの監視ツールで国家が各人の個人情報をトータルに官民の多様なデータベースに分散するかたちで集中管理する。そして、これらの情報を照合、突合することで、税逃れを防ぎ、きめ細かな社会保障給付が可能になると PR しているわけである【図 3】。

【図4】 住基ネットをベースとしたマイナンバーとIC(ID)カード制のイメージ



共通番号システムは、住基ネットを基盤にしながらも、一般に公開して使わない住民票コードとは別途の、“官民にまたがり、かつ、多分野で共用（汎用）する” 一般に公開して使う「共通番号」（マスターキーとなる個人番号）の導入が大きなねらいである。いわゆる「見える国民総背番号制」を構築しようとするものである。

つまり、個人番号/マイナンバー（私の背番号）という新たなツールを使って串刺しのかたちで公的年金・病歴・介護・雇用保険のような社会保障や納税など多様な分野の国民・住民の幅広い個人情報（プライバシー）を、行政や民間の多様なデータベース（DB）に分散し集約一元管理するナショナルデータベース（National DB）を構築しようというわけである。個人情報のトータルな公有化構想ともいえる。

したがって、政府は、公権力行使の一環として各人の個人番号/マイナンバー（私の背番号）をマスターキーとして使えば、さまざまな行政分野のデータベース（DB）、さらには民間機関のDBに格納された広範な国民情報に芋づる式にアクセスできることになる。この点について、共通番号法では、政府機関は、国会証言等に関する審査や調査、「訴訟手続その他裁判所における手続、裁判の執行、刑事事件の捜査、租税に関する法律の規定の基づく犯則事件の調査若しくは租税に関する調査」、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」には、各人の個人番号/マイナンバー（私の背番号）付きの個人情報の提供を求めることができることになっている（法19条12号）。

◆情報連携/データ照合基盤とは

共通番号法では、複数の機関において、それぞれの機関が共通番号である個人番号/マイナンバー（現行の基礎年金番号、介護保険番号などは共通番号へ移行することが前提）やそれ以外の番号で管理している各種データベース（DB）にある各人の特定個人情報をネットワーク上でリンケージ（紐付け）し、情報を相互に活用する「情報連携//データ照合」基盤の仕組みを設けることになっている。これを共通番号法では、「情報提供ネットワークシステム」と呼んでいる（法2条10項、21条以下）。

すなわち、「情報連携/データ照合」基盤とは、各人の背番号/マイナンバーを使って各種行政データベース（DB）で管理する個人情報の「共同利用溝」あるいは「共同利用センター」のようなものである。

ちなみに、現在、国税と地方税の情報連携基盤としては、地方税の電子申告（eLTAX）などを運営している一般社団法人地方税電子化協議会がある。

政府の構想では、各行政機関などが各人の背番号/マイナンバーをマスターキーとして使って、データベース（DB）を構築し、広範な個人情報を串刺しのかたちで収集・保存することにある。各人の個人情報は情報連携に加わっている行政機関は相互にデータ照合、コンピュータマッチングすることになる。

さらに、個人番号/マイナンバーを納税や社会保障などの分野で使うとなると、私企業や病院など民間機関も、顧客の個人番号/マイナンバーをマスターキーとして使ってデータベース（DB）を構築し、広範な個人情報を串刺しのかたちで収集・保存することになる。共通番号法では、利用の範囲を法定はしている（9条関係別表第1）。しかし地方自治体は条例により利用範囲を定めることもできていることなどから、実質的にはその範囲はいくらでも広げられる。

データ照合の問題は、実はもっと奥深い。不確かなデータで照合が実施され、“ヒット”し、法令違反者とされた場合、個人の力でこれを覆すことは困難を極めることである。いわば、痴漢の冤罪を晴らすに等しい努力がいるということである。

こうした問題に対処するために、カナダやオーストラリアなどデータ照合規制法を定めている国も多い。こうした国では、行政機関に照合するデータの清廉性を厳しく問うと同時に、嫌疑者に対する苦情処理システムを設けている。

これは、共通番号のあるなしにかかわらず、データ照合プログラムを実施する場合の常識である。

◆マイ・ポータル（ポータルサイト）とは

共通番号構想とは、まさに「共通番号で我われ国家があなたの個人情報を公的に収集・管理するから信頼しろ。また、個人番号ICカードを提示すれば我われ国家が管理するあなたの情報は見せてやるから安心しろ」と説いているような仕組みである。こうした考え方を取り入れて構想されているのが「ポータルサイト」、共通番号大綱でいう「マイ・ポータル」である。共通番号法には「マイ・ポータル」についての条文はない。政府は、「マイ・ポータル」とは、各人が自分の個人番号/マイナンバーと暗証番号とを使って、①各機関に分散集約管理された自己情報にどこの機関がアクセスしたか（アクセス・ログ【記録】）のチェック、②電子申請、③行政機関から本人へのお知らせをする仕組みであるとPRしている。この仕組みは、「情報連携」（情報提供ネットワークシステム）に附置されることになっている。マイ・ポータルへのアクセス（ログイン）には、各人の個人番号ICカードが必要となる。個人番号ICカードの取得は強制とはなっていないものの、取得していない人は、事実上、マイ・ポータルへのアクセス権を保障されないことになる。とりわけ高齢者とかITに不慣れな人たちは、公共サービスに公平にアクセスできないことになりかねない。いわゆる「デジタルデバインド」【パソコンやインターネットなどの情報技術（IT）を使いこなせる人と使いこなせない人の間に生じる待遇や機会の格差・不平等】問題が深刻になるおそれが強い。

元財務省官僚から民主党の議員となり、この個人番号/マイナンバー（私の背番号）制導入の旗振りをした古川元久衆議院議員は、マイ・ポータルを、国民に開かれた電子政府・行政の電子化、ワン・ストップ・サービスの仕組みだという（日経新聞2010年5月20日朝刊参照）。

しかし、このように、国民の広範な個人情報を公有化・国家管理に移し“一種の行政情報”扱いし、自己情報のコントロール権を行使したい者は、公権力が指定した個人番号ICカードを所持せよとの考えは、憲法13条で保障されたプライバシー権の常識に対する挑戦ともとれる。

とりわけ、個人番号ICカードで自宅のパソコンなどから容易にマイ・ポータル（ポータルサイト）にアクセスできるとなると、成りすまし犯罪に直結するなど国民のプライバシー権保護の面で重い問題を提起している。政府は、この覗き窓から、「電子行政手続、電子申請などが容易にできるようになる」とPRしている。しかし、ハッカー対策や成りすまし問題の方が深刻になるのではないか。

◆情報連携基盤は「永久公共工事」か

政府は、情報連携基盤（情報提供ネットワークシステム）ができれば、電子

申告（pre-filling e-fax）とか電子政府が格段にすすむとのふれこみである。ポータルサイトから納税者は電子申告とか行政手続の電子化がいとも簡単にできるとか、夢みたいなことを言っている。

将来的には、ポータルサイトを使って、医療費の電子還付申告もできるようにしたいともいう。医療費の電子還付申告もできるようにすると、「医療費」の範囲には医師や歯科医師に払った診療費のみならず、ドラッグストアで買った医薬品なども入る。ということは、医療費の電子還付申告を完璧に自動化するには、ドラッグストアで医薬品を購入するときも個人番号/マイナンバー（私の背番号）を提示してその記録を保存してもらい政府の情報連携基盤とリンクさせ、各人がポータルサイト（覗き窓）で確認できるようにしておかなければならない。しかし、1億を超える人口の官民にわたる膨大な個人情報データを照合できる官製の情報提供ネットワークシステム/情報連携基盤など絵に描いた餅である。うまく運営できる可能性は少ない。

加えて、共通番号法では、情報提供ネットワークシステム/情報連携基盤について「ハコ」をイメージするだけである。加えて、ポータルサイトについては、まったく具体的な青写真は無い。いずれにせよ、こんな官民のあらゆるデータの照合をすることを想定している余りにも巨大な「情報提供ネットワークシステム/情報連携基盤」構想は、100兆円もの血税を注ぎ込んで、完成は100年、200年先ではないか。まさに、「永久公共工事」で、1882年に建築は始まったスペイン・バルセロナにあるアントニ・ガウディ作のサグラダ・ファミリア大聖堂並みということになる。

原発、新幹線などと並んで、IT企業は、共通番号制を「日本仕様の国民監視システム」と銘打って国政商品として輸出しようという魂胆かもしれない。しかし、ネットバンキング一つとっても、国際基準にあった民間ID/電子認証ツールを使ったシステムづくりをしないと売れる商品にはならない。民間の商取引まで政府発行の個人番号ICカードを使って、政府の巨大な「情報提供ネットワークシステム/情報連携基盤」に入れて管理するというのは、まさに机上の空論である。こんな日本仕様の「情報連携基盤」構想は、IT利権にはつながるかも知れないが、国際基準にも合わずガラパゴス化するのは目に見えている。

◆共通番号を「民一民一官」で使うことの意味

住基ネットで使われている住民票コードは、「行政」と「個人住民・国民」との間で、クローズド（非公開）で使われる番号である。これに対して、今度の共通番号は、「行政」、「個人住民・国民」、さらには「民間機関」で、オープン（見える化/公開）で使われる番号である。

「共通番号は、税と社会保障分野の行政事務に使うもので、当面は、民間は

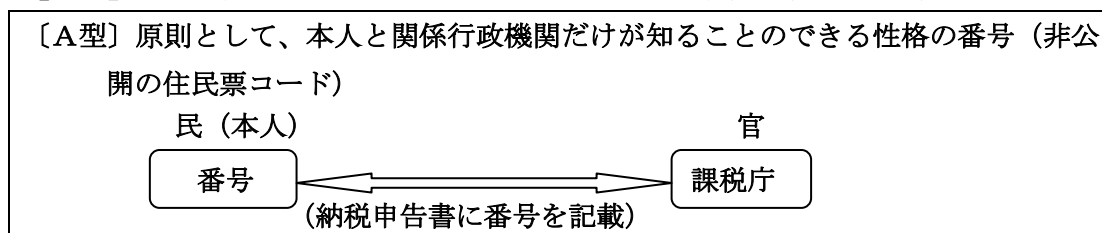
使わないことになっているから濫用の危険はない」という話を聞く。確かに共通番号法の正式名称は「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」となっている。「共通番号は行政が使う番号で民間は関係がないのでは」と取れるかもしれない。法律の名称からは、民間機関で使われないよう番号のように見える。だが、これは誤解、マインドコントロール以外の何ものでもない。わが国の共通番号である個人番号/マイナンバーは、「民間の自由な利用に供することにはなっていない」だけである。

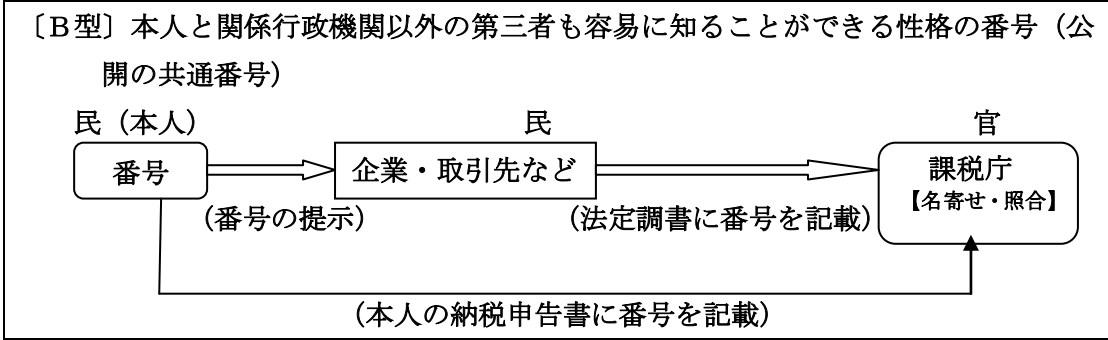
例えば、“医療”事務に共通番号を使うとする。この場合、医療機関は、「官」だけではなく「民」がある。したがって、共通番号は民間に流通することになる。また、“介護”事務に共通番号を使うとする。この場合、介護事業者は、「官」の機関だけではなく、NPO や株式会社形態のものもある。したがって、共通番号は民間にも流通することになる。つまり、民間の自由な利用、任意利用はできないけれども、法律の範囲内で民間機関も使えることになる。

これは、共通番号を“税務”事務に使う場合も同様である。民間企業に勤めているとする。この場合、雇用主は、給料を支払う場合には、源泉所得税を天引き徴収しなければならない。共通番号制が導入されると、従業員は雇用主に自分の個人番号/マイナンバー（私の背番号）を提示しなければ、給料をもらえなくなる。民間企業は、従業員や顧客などから提示されたかなりの数の他人の個人番号/マイナンバー（私の背番号）を取り扱うことになる。2012年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」別紙3に盛り込まれた「社会保障・税番号制度導入に伴う税制上の対応」では、多様な申告書・法定調書等への個人番号の記載を求めている。共通番号である個人番号をこれだけ広く使うとなると、実質的に、行政手続だけという縛りはないのと同然である。共通番号である個人番号を納税者番号として税務に「民—民—官」で使うとなると、次のようになる。

他人に「見えない番号」である（非公開の）住民票コード〔A型〕と、他人にも「見える番号」である（公開の）共通番号〔B型〕との違いをやさしく図示すると、次のとおりである。

【図5】番号を知ることのできる者の範囲からみた番号類型〔A型・B型〕





住民票コードと共通番号との大きな違いを再度確認しておく必要がある。共通番号は、誰にでも“見える番号”で、「市民（個人）と行政」、あるいは「市民と企業と行政」の間でオープンにして使われる番号である。こうした可視化した個人番号を導入すれば、犯罪者は番号自体を成りすましなどに使うことが可能になる。

◆共通番号の利用拡大に伴いエスカレートする成りすまし犯罪

導入段階では、共通番号は、社会保障&税分野+これらの分野限定の民間機関の利用に限定される。しかし、「共通番号は市民・消費者監視に便利」ということで、“番号なしでは日常生活ができない”くらいに民間でも自由に利用されるようになるのであろうか。共通番号法では、「基本理念」を示した3条と附則6条で、次のような規定をした。

【図6】 個人番号の利用拡大の法的構図

- ・「個人番号・・・の利用に関する施策の推進は・・・社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図るとともに、他の行政分野及び行政分野以外の国民の利便性の向上に資する分野における利用の可能性を考慮して行わなければならない。」（法3条3項）
- ・「・・・行政事務以外の事務の処理において個人番号カードの活用が図られるようにしなければならない。」（法3条3項）
- ・「・・・社会保障制度、税制、災害対策その他の行政分野において、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、・・・情報提供ネットワークシステム【編集部注・情報連携基盤、データ照合基盤の意味。以下同じ。】の利用促進を図るとともに、これらの者が行う特定個人情報以外の情報の授受に情報提供ネットワークシステムの用途を拡大する可能性を考慮して行わなければならない。」（法3条4項）

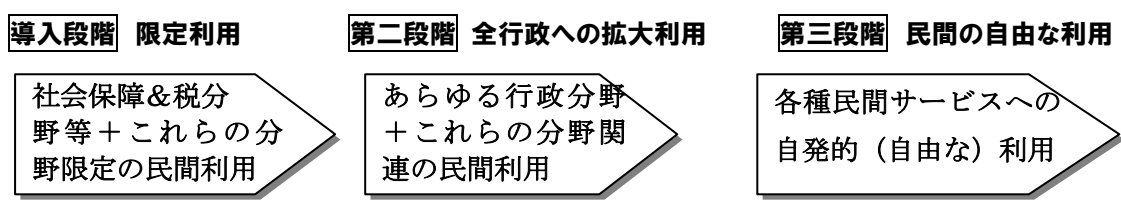
・「政府は、この法律の施行後 3 年を目途として・・・個人情報の利用及び情報提供ネットワークシステムを利用した特定個人情報の提供の範囲を拡大すること・・・法律の規定の検討に加え・・・所要の措置を講ずるものとする。」(法附則 6 条 1 項)

こうした規定ぶりからもあきらかなように、導入段階では、共通番号である個人番号/マイナンバーは、一応「社会保障・税・災害対策分野+これらの分野に関連・限定した民間利用」(93 項目)に限定される。しかし、将来的には、あらゆる行政分野へ使うという方向へエスカレートさせる方向である。国家が各人のあらゆる個人情報へアクセスできる仕組みづくりをすすめようというわけである。まさに、“人権などどうでもいい”の政権の背後にいる役人はやりたい放題である。

また、例えば生保協会が要望書「番号制度を通じた生命保険事業における ICT [情報通信技術] の利活用について」(2011 年 6 月 6 日 <http://www.shinnihon-ins.co.jp/news/gaiyo.php?id=7693>)を作成し、“共通番号である個人番号/マイナンバーを民間保険業務へも自由に使わせて欲しい”との意見を政府へ出している。ビジネス界としては、各種消費者情報を共通番号管理して、流通させ、「番号付き個人情報(「特定個人情報」)の商品化・市場化」したいということであろう。

ビジネス界が、政官学と護送船団を組んで「番号付き個人情報(特定個人情報)の商品化・市場化」をすすめるための共通番号のエスカレート利用は、段階的にわけてみると、次のような感じであろう。

【図7】ビジネス界と政府がコラボで共通番号のエスカレート利用のイメージ



共通番号の導入段階での利用は 93 項目、具体的には、税務署へ報告する給与や各種納税記録、健康保険診療記録、失業保険(雇用保険)記録、公営住宅記録、固定資産税関連記録、児童手当記録、日本学生支援機構の奨学生記録、母子健康手帳記録、公的年金記録など。第二段階では、公民館の利用、公立図書館の利用などにも拡大される。本の借出しには細心の注意を要する時代に入るかも知れない。

共通番号の第三段階の「民間の自由な利用」あるいは「自発的な利用」とは、JR や私鉄の定期券購入に際し、不正乗車牽制をねらいに共通番号の提示を求めるとも想定される。

もう少し具体的にイメージすると次のとおりである。共通番号を導入しても、導入段階では、消費者金融（貸金業者/貸手）は、貸付の条件として消費者（借手）の共通番号の提示を求めることができない。違法な目的外利用になるからである。ところが、第三段階、つまり共通番号の「民間の自由な利用」をゆるすとの、例えば貸金業者は借手に共通番号の提示を求めたうえで貸付をすることができるようになる。消費者金融業者や、消費者信用情報機関は、共通番号をマスターキーに消費者情報の蓄積・選別などが可能になる。多重債務者の監視、ネガティブ情報の商品化など、ビジネス界にはおいしい。

一方で、共通番号が犯罪ツールと化し成りすまし犯罪に悪用させたときには、手をつけられなくなるおそれが高い。貸金業者が潰れ、消費者の個人番号情報が垂流しになる、闇で売買される等々、何でもありであろう。

これは、定期券購入者の管理に共通番号が使われ、紛失した定期券が悪用された場合でブラックリストへ搭載されたときも同様であろう。“冤罪”を晴らすことは現実には困難になるのは目に見えている。

現在アメリカは、【図 6】の第三段階にある。民間の自由な利用に供されている共通番号（SSN）を悪用した成りすまし犯罪者が闊歩し、手をつけられなくなっている。

また、アメリカでは、共通番号（SSN）の「民間の自由な利用」をゆるしてきた結果、パソコンやスマホを使い、ネット空間へ氏名と生年月日、住所、性別など基本的な個人情報を入れると、その者の共通番号（SSN）や顔画像などが画面に表示されるようになり、国民のプライバシーが大きな脅威にさらされ、大きな問題になっている。

4 月の衆院の内閣委員会での共通番号関連法案審査において、アメリカの社会保障番号（SSN）の悪用による成りすまし被害が多発している問題がとりあげられた。政府は「わが国の共通番号制度では顔写真付きの個人番号カードによって本人確認を行うほか、民間企業などに個人番号の収集を禁じることで、アメリカのような被害の発生は防げる」旨の答弁している。しかし、すでに共通番号の民間利用への拡大を視野に入れており、これは詭弁である。また、税金の電子申告や電子申請などに共通番号を使うとなると、顔写真付きの個人番号カードによって本人確認など非現実的であることは誰にでもわかる。子どもだましのような次元の低い議論は止めた方がよい。

◆個人番号ICカードは「国内パスポート」

個人番号/マイナンバーの提示は、災害時を除き、本人が自分の番号を覚えていたとしても、個人番号 IC カードとかで確認しないとダメなことになっている。

理屈としては、写真入りの個人番号 IC カードを使わずに、自分の個人番号を記載した住民票の写しと顔写真入りの運転免許証などを提示して本人確認を受けることも可能だと思う。

しかし、これは現実的ではないだろう。一般的には、医療サービスを受けるときなどは、初診のときかどこかの段階で個人番号 IC カードを提示して本人確認しないといけないことになる。すべての医療機関が電子的に本人確認できる設備があれば別であるが、現状ではマニュアルで本人確認をする場面も想定される。となると、顔写真入りの個人番号 IC カードが必要になる。介護サービスについても同様である。

もちろん、自分の見える個人番号/マイナンバーが記された個人番号 IC カードをあちらこちらに提示してサービスを受ける仕組みは、成りすまし犯罪の大量発生につながるおそれがある。

しかし、国民総背番号制導入万歳の役人や議員、IT 企業、マスコミなどは、必要以上の共通番号制のマイナス・イメージを流布しない態度を貫いている。共通番号潰しにつながる言動をしないようにしており、始末が悪い。

個人番号 IC カードは、住基カードとは違い、実質的には、持つ、持たない自由はない。「外国人登録証カード」に並ぶ「内国人登録証カード」と考えてよい。つまり、個人番号 IC カードは、いわば「出生番号カード」の仕組みである。国は、その外郭団体を通じて、生れると同時に新生児に入れ墨のように共通番号を振り、各自治体が通知カードを送付し、各人は通知カードと引き換えに各自治体から個人番号 IC カードの交付を受けることになっている。

現在ある住基カードでは自治体が発行主体である。しかし、各地で抵抗する自治体が出現した。そこで、今度の役人が書きあげた共通番号法では、国（総務省）が所管する外郭団体（地方公共団体情報システム機構）が個人番号 IC カードの発行主体になった。つまり、各自治体は「交付」するだけの存在に“格下げ”された。“抵抗勢力の無力化”が実施されるわけである。

このように、住基カードとは異なり、個人番号 IC カードは自由申請ではなく、強制交付である。また、所定の場所（自治体の住民登録課など）へ出頭して、写真を撮るかたちになるであろう。各人の写真は画像（イメージ）処理されて中央センターに蓄積することになると思う。

また、IT 産業の利権を考え、数年に 1 度出頭して写真を更新することになる。写真付きでないバージョンの IC カードの発行も想定される。しかし、このバージョンでは、相手方に提示する自分の共通番号確認に、運転免許証と

かを他の身分証明書 (ID) と組み合わせで2枚のカードが必要になるのではないか。画像処理のねらいは、今の時点では定かではない。

しかし、公安目的に使うとすれば、全国ベースの監視カメラ網へ画像データを流し、顔パス (顔面認証)、所在確認に使うことも想定される。「逃がさない監視社会」「逃げ切れない監視社会」の構築につながる。つまり、個人番号 IC カードは、「国内パスポート (inner passport)」として機能することになる。

いずれは、個人番号 IC カードの携行なしには出歩けない社会の構築を目指すことになる。個人番号 IC カードは「現代版通行手形」と化すであろう。

警察官は、IC カードリーダーを持って街中を巡回することになるであろう。職務質問で個人番号 IC カードの提示を求め、所持していない場合には最寄りの交番、端末のあるパトカーへ同乗を求め、犯歴確認や本人確認をすることも想定される。

ちなみに、法律では、「公益上の必要性」があれば、当局は、「番号付き個人情報 (法的には「特定個人情報」) を入手できることになっており、歯止めはきかないものと思われる。

◆診療(医療・健康)事務に共通番号を使うことの意味は？

政府は、公的医療事務に共通番号である個人番号/マイナンバーを使うことを目指している。しかし、国民の医療情報の管理に共通番号を使うことには、医師会とかは必ずしも賛成ではない。その理由は、診療 (医療・健康) 情報とかは、究極のセンシティブ (機微) 情報であることにある。

政府は、こうした情報を製薬会社などへ提供すれば、新薬開発に利用できるといっている。それに、「平和的生存権など要らない」で、憲法改正、国防軍の創設を唱えている自民党からすれば、将来の徴兵制の導入、忌避防止へ診療情報の公益利用への途を拓くためにも、診療情報の共通番号を使った国家管理 (ナショナル・データベースの構築) は譲れないところかも知れない。

加えて、共通番号である各人の個人番号/マイナンバーで管理された医療情報は、重複診療や薬剤の投与を防止にも使われるかも知れない。自民党は、IPS 細胞ブームに便乗し「健康・医療戦略室」を立ち上げた。“生む権利”や“生れる権利”をはじめとした“人権”の視点が欠けてくると、「総合合算制度 (社会保障負担総額の世帯別把握口座の創設)」を超える、社会保障 DNA 情報を活用した強制産児制限、民族の浄化思考の法制化のようなソフトなかたちでのファシズム、恐ろしいデータ監視社会が待ち受けているのではないかと思う。

国民一人ひとりの一生涯の診療 (医療・健康) 情報を国家が管理することは別の意味でも問題である。こうしたデータには「時効」とかの法理は適用がないことである。言い換えると、国家に知られたくない病気についても一生涯つ

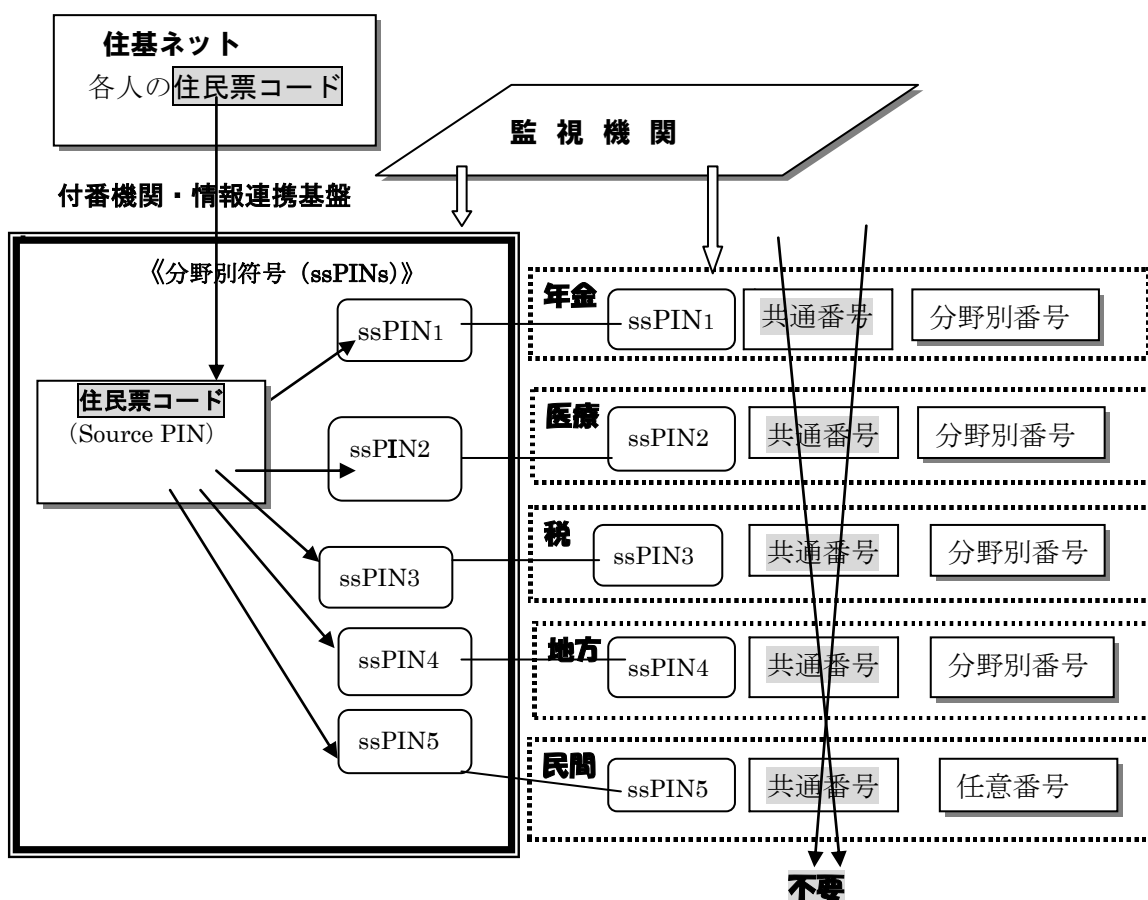
いてまわる。闇診療、海外での診療に走ることで、「ネガティブ情報」のデータ蓄積を避ける傾向が出てくることも考えられる。

いずれにしろ、あらゆる病歴、若気の過ち、微罪等々「いかなる前歴をも隠しては再チャレンジがゆるされない」データ監視社会へまっしぐらということであろう。まさに、そのためのツールが共通番号である。

◆共通番号は本当に必要なのか？

住基ネット違憲訴訟で、最高裁審判所は、住基ネットでは住民票コードで「データ照合」をしない仕組みになっているから合憲であると判断した。しかし、いま政府が欲しがっているのは、税情報と社会保障情報を照合するといったように、いろいろなデータベース (DB) に蓄積された個人情報をつなげることができる「データ照合基盤」「情報連携基盤」「中継データベース」(共通番号法では「情報提供ネットワークシステム」) であろう。

【図8】住民票コードとリンクした分野別番号制の仕組み



「情報提供ネットワークシステム」、つまり“個人番号付き個人情報（特定個人情報）の行政機関間の共同利用溝”は、住基ネット最高裁判決の従うと明らかに違憲と解される。したがって、常識的な憲法解釈によると、こうしたネットワーク上のシステム自体がゆるされないといえる。

こうした憲法解釈を超越する仕組みとして共通番号制があるのだとの見方もあろう。ただ、この場合でも、各行政分野のデータベースの照合、リンケージは、犯罪ツールを化すおそれの強い新たな共通番号を導入しなくとも現在ある住基コードを暗号化すれば容易に実現できる。すでに、年金番号とか、雇用保険番号とか現在使っている分野別に個別の番号を、住民票コード、住基ネットを紐付けに使うことで十分なわけである。納税者番号についても、現在課税庁が使っている納税者整理番号を所轄が変わっても番号は原則変わらないかたちにすればいい。

一方、行政は、住民票コードを紐付けに使って構築された「情報連携基盤」「中継データベース」を通じて、各種社会保障や税務のデータを照合（マッチング）、データ・リンケージを実施すればいい。危ない共通番号の導入し汎用する必要はまったくない。ムダな新たな公共事業の一環として IT 利権をはかるための産官学の集団行動以外の何物でもない。

◆アメリカでは共通番号から分野別（個別）番号へ転換の流れ

アメリカでは、個人の共通番号である社会保障番号（SSN=Social Security Number）の不正利用、悪用で、成りすまし犯罪がきわめて深刻な状況にある。社会保障番号（SSN）を、民間にも自由に使わせたのが、今のような「成りすまし犯罪者天国」になってしまった原因である。

アメリカ連邦司法省の統計によると、2006 年～2008 年ベースで、成りすまし犯罪の犠牲者が 1 千 170 万件（16 歳以上の全人口の約 5%）にのぼっている。また、同時期の成りすまし犯罪による損害額は、約 173 億ドル【1 ドル=100 円換算で、1 兆 7,300 億円（年 5,000 億円超）】にのぼっている。こうした成りすまし犯罪の最大の原因が、フラット・モデル【一つの番号をオープンにして多目的利用/汎用】する共通番号「社会保障番号（SSN）」にある。

個人番号/マイナンバー（私の背番号）も、利用目的は法令で制限するとはいうものの、見える化/公開し利用範囲を民間にも広げていけば、アメリカの現状と同じことになる危険性をはらんでいる。共通番号のような危険で時代遅れの汎用の番号制をわが国で導入してはいけないわけである。

アメリカ社会は、グローバルなインターネットワークと結びついた ICT 全盛の時代である。国防事務やそれに関連する民間の事務は、現実空間（real space）のみならず電脳空間（cyber space）にまで広がっている。

軍務や軍関連雇用、軍人恩給、傷病手当その他各種サービスの給付を受ける際に、見える共通番号を所轄機関や企業などに提示したとする。この場合、こうした機関や企業の個人情報データベースがイントラネット〔わが国のATMのような、インターネットとは結ばれておらず個人情報とその枠内の各機関や企業内部にだけ流通する〕かたちで構築されている場合には、共通番号を使っているとしても、まだ安全である。

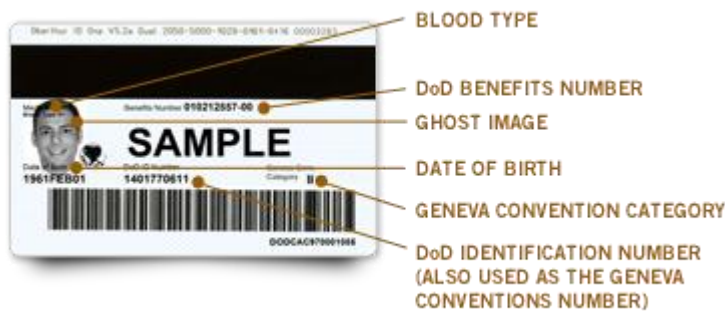
そうではなくて、こうした機関や企業の個人情報データベースがグローバルなインターネットワークと結びついている場合には、マスターキーのような共通番号を使うことは、データ・セキュリティ上極めて危険である。なぜならば、この番号が盗まれ悪用されると、このマスターキーで紐付けされたインターネットワークと結びついた他の機関や企業のデータベースに蓄積された個人情報へアクセスできる可能性が高まるからである。まさに、ネットワーク化されたさまざまなデータベースに蓄積された「共通番号付き個人情報」は、マスターキーを悪用したハッカー攻撃で盗み出される危険にさらされることになる。

時代は、国民に電子申請とか電子申告とかを政府が奨励するICT全盛の常態にある。したがって、「行政機関や民間機関にデータ・セキュリティ確保の観点から、構築するデータベースはイントラネット方式にせよ」と求めるわけにはいかないのである。

◎米国防総省は共通番号を止め独自の番号を採用

各機関のデータベースがインターネットワークと結びついていても、それぞれの分野に固有の番号でデータベースが構築され個人情報が管理されていれば、個人番号が悪用されても他の機関や企業のデータベースにアクセスができない。このことから、分野別番号であれば、身分証明などに現実空間で見える番号として使われても、被害を最小限に食い止めることができる。これが、国防総省（DOD=Department of Defense）が長い間、個人番号として共通番号である社会保障番号（SSN）の利用を止めて、2011年6月に、同省独自の新たな11ケタの「国防総省本人確認番号（DOD ID number）」番号（分野別・個別番号）の利用へ全面的に移行した理由である。

【図9】国防省共通アクセスカード（DOD CAC/ID card）サンプル



共通番号は、成りすまし犯罪者の凶器と化して、国防総省は対応に苦慮していた。例えば、兵士の認識証票（いわゆる俗にいう「ドッグタグ」）にまで共通番号（SSN）が使われていたことから、成りすまし犯罪や詐欺事件の引き金になっていた。

こうした見える共通番号は、国家安全保障面でも大きな影を落とすようになっていた。そこで、今回、同省は、思い切って同省が監理するデータベース（DB）や本人確認のための身分証明に共通番号（SSN）の利用を止めて、同省独自の見える個別（分野別）の番号に切換えそれを使うことにしたわけである。

◎米国税庁も分野別(個別)番号の採用、転換を拡大

2011年1月から、連邦課税庁（IRS=Internal Revenue Service/内国歳入庁）も、成りすまし不正申告の被害を受けた個人納税者向けに「身元保護個人納税者番号（IP PIN=Identity Protection Personal Identification Number）」の発行を開始した。この個別番号により成りすまし犯罪被害の広がりを防ぐのがねらいである。

また、2011年1月から、税務士（EA）や公認会計士（CPA）などを含む登録納税申告書作成者（RTRP=Registered Tax Return Preparers）は、他人の依頼を受けて作成した納税申告書または還付申告書に財務長官が発行した納税申告書作成者 ID 番号（PTIN=Preparer Tax Identification Number）を記載することが義務付けられている。

財務省/IRS は、成りすまし犯罪対策から税務に対し個人の共通番号である社会保障番号（SSN）の利用を段階的に止めてきている。こうした方針を踏まえ、納税申告書作成者 ID 番号（PTIN）には税務分野に固有の識別子（個別番号/PTIN）を導入した。したがって、2011年1月1日以降、登録納税申告書作成者（RTRP）は、共通番号/SSN の利用はできず、個別番号である PTIN が使われている。

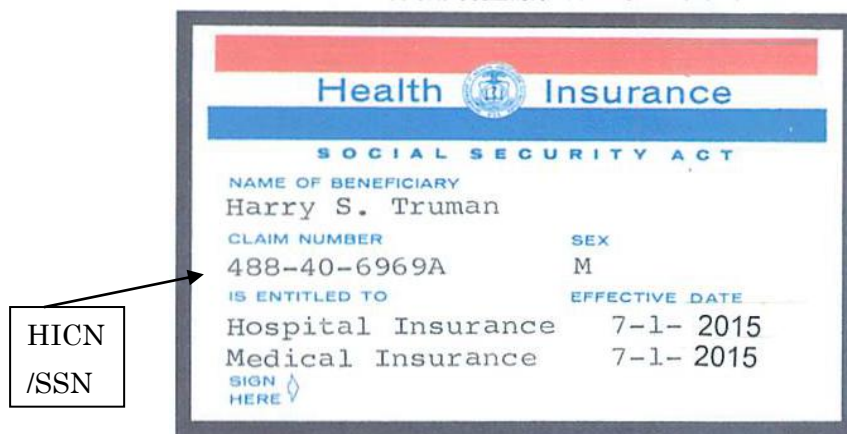
◎高齢者医療保険(メディケア)でも分野別番号へ転換の方向

さらに、アメリカでは、「メディケア (Medicare)」という名の高齢者向けの公的医療保険制度を維持している。メディケア (高齢者医療) カードには、健康保険請求番号 (HICN=Health Insurance Claim Number) が記載されている。HICN には、共通番号/社会保障番 (SSN) が転用されている。

この HICN/SSN が成りすまし犯罪のツールと化しているのである。多くの高齢者が多発する成りすまし犯罪に巻き込まれ、深刻な社会問題となっている。

連邦議会下院は、2012 年 8 月 1 日に、HICN/SSN を悪用した成りすまし犯罪に対処するねらいから、下院歳入委員会の社会保障小委員会 (Social Security Subcommittee) と保健小委員会 (Health Subcommittee) が共同で、「メディケア (高齢者医療) カードから共通番号 (SSN) を削除することに関する合同公聴会 (Joint Hearing on Removing Social Security Numbers from Beneficiaries' Medicare Cards)」を開催した。

【図 10】メディケア (高齢者医療) カード・サンプル



メディケアを所管する連邦社会保障庁 (SSA) の実務を担当するメディケア・メディケイド・サービスセンター (CMS) の証言者は、3つの選択肢 (改革案) を提示した。そして、新たな「メディケア受給者識別子 (MBI=Medicare Beneficiary Identifier)」、つまり独自の「分野別限定番号 (個別番号)」を導入し、共通番号/社会保障番号(SSN)からメディケア分野固有の MBI【個別番号】に転換する案が最適であるとの認識を示した。しかし、この変換には、民間の保健医療サービス提供者などのシステム変更、受給者への周知・教育・相談などを含めると、コスト (費用) が巨額 (CMS 見積は 8 千億ドル程度) にのぼることから、実施できないでいる旨の弁解をした。

これに対して、政府検査院 (GAO) 【わが国の会計検査院に相当】の証言者は、サービスセンター (CMS) の証言者と同様に、共通番号/社会保障番号(SSN)

の利用を止め、新たにこの分野に固有の限定番号を導入しそれを使うべきであると指摘した。むしろ、個人の共通番号である社会保障番号（SSN）の利用を止め新たな分野別番号へ変換しないでいること自体が大きな負担につながると指摘した。今後、メディケア（高齢者医療）カードには、分野別の個別番号への転換に向けて動き出すものと思われる。

◎他の機関での個別番号転換の動向

共通番号（SSN）から分野別の個別番号への移行は遅々としてすすんではない。これは、いったん共通番号採用するとデータベースがその番号をアクセスキーに構築されており、成りすまし犯罪の広がり食い止めるためには共通番号を止めて独自（分野別）の番号を採用するのが最善の策と分かっているながらも、膨大なコストがかかるからである。血税で対応できる国防総省などは別として、民間機関は抜本的な対応が難しい現実がある。

フロリダ大学は、大学管理のあらゆるデータベースへのアクセス番号に共通番号である SSN の利用を止めて、大学独自の個別番号に換えた。データ・セキュリティの確保、成りすまし被害の劇的な減少につなげることができたが、やはり膨大なコストがかかった。http://pij-web.net/pdf/stj_jp/9.pdf

◆共通番号は時代遅れ、犯罪ツールと化すのは必至

こうしたアメリカでの共通番号から分野別/個別の番号利用への転換の動きから学ばないといけな。生涯にわたり不変の目に見える共通番号（パスワード）を導入すると、それが犯罪ツール化しても、比較的に安全な分野別限定番号、個別番号に変換するのですら、至難であることを教えているからである。われわれ日本人は、対岸の火事と言って、高みの見物ではいられない。

共通番号の悪用で成りすまし犯罪の多発に対処するために分野別限定番号、個別番号に変換するとしても、官民にわたるシステム変換や利害関係者への周知・相談・教育などで膨大なコストや事務負担を強いられることが分かる。

アメリカの共通番号である社会保障番号（SSN）が導入されたのは、1936年である。パソコンとインターネットを使ったサイバー取引などまったくなかった時代です。現実空間の取引だけの時代である。

ところが、今日は、現実空間の取引に加え、パソコンとインターネットを使ったサイバー取引網が縦横に走り、グローバルな広がりを見せる ICT（情報通信技術）全盛の時代である。こうした時代にあっては、犯罪対策からパスワードはできるだけ頻繁に変えるように求められる。にもかかわらず、わが国政府の計画では、生涯不変の目に見える共通番号（パスワード）を官民にわたり幅

広く使おうというわけである。こうした構想は、もはや完全に時代遅れである。前世紀の発想であり、今、さらにはこれからの時代にはそぐわない。

それに、分野別の個別番号を使っていれば、仮にその番号を悪用されたとしても、そのパーツ（個別番号）だけを変えればよい。ところが、共通番号が悪用され変更した場合は、その共通番号をマスターキーにしているあらゆるデータベースのアクセスキーを変更する必要が出てくる。共通番号が官民に幅広く利用されている場合、コストやテマの面から、実際には、全面的な変更は不可能である。

まさに、アメリカの実情は、わが国の共通番号導入プランがアナクロニズムであることをまざまざと見せつけている。共通番号は、もはや絶対に導入してはいけないことを教えている。わが国は、世界の動きに完全に「逆行」している。なぜ、わが政府は、アメリカのような、こうした他国の実情を学ぼうとしないのであろうか。

政産官学がスクラムを組んで、IT利権がらみの公共工事をすすめる愚策は止まらないのである。共通番号の段階的な拡大利用【図 7】（段階Ⅰ～Ⅲ）で犯罪が多発しても、逆に共通番号を廃止、分野別番号に変換するのも、血税を注ぐ巨大な公共事業につながり IT 産業は潤う・・・といった程度の認識なのであろう。まさに、原発再稼働で事故が起きてもバックエンド（終息作業）も新たな公共事業で潤う、といった感覚なのかもしれない。しかし、これでは、いくら増税しても、まさに「ザルに水」である。共通番号は絶対に要らない。

◆パスワードを頻繁に変える時代的な要請を直視する

高度情報社会では、国家や企業は、広範な個人情報を持ってしまっており、国民は握っている情報を見せてもらう権利、誤っている場合には訂正してもらう権利しかないという考え方が支配的である。しかし、今こそ、古典的な意味でのプライバシー権、つまり「ひとりにして置かれる権利（The right to be let alone）を今一度見直す必要がある。「福祉国家がデータ監視国家」でいいはずはない。加えて、成りすまし犯罪ツール化することが目に見えているのにもかかわらず危機管理意識がまったく欠如しているといわざるをえない。

見える化した共通番号のようなマスターキーをつくってその悪用のないように厳罰を科す、第三者機関による規制強化で対応すると唱えるのは誤りである。これでは、多数の他人の共通番号を扱う企業や税務専門職の現場が、いつ犯罪者にされるか分からない。

各機関はそれぞれ、分野別の見える番号を使い、行政総体としては見えない住民票コードで情報リンクージュできる仕組みをつくること十分なわけである。また、この仕組みの方が、コスト的にも低廉で、しかもデータ・セキュリティ

やプライバシーの確保の面でも格段に優れている。

ハッカー対策から、電子取引では、頻繁にパスワードの変更が求められる。生涯不変のマスターキーのような共通番号は一度盗み出されれば、成りすまし犯罪には極めて脆弱である。共通番号を使うことを強いる政府の構想は、「初めから不能不全を起こしている」と断じるほかはない。

パスワードを頻繁に変える時代の要請を直視しない政治姿勢は、大きな不幸をうむことにつながる。安全神話が説かれていた原発は、いまや国民のマインドコントロールが解け、想定外ではすまされない実情にある。ましてや共通番号にいたっては、導入する前からその欠陥が明らかなのである。本来リコールすべき構想であるのに、これをすすめるのは愚策としかいいようがない。

ところが、国民総背番号制度の構築に向けて、国会の内閣委員会の背後で操っているのが内閣官房社会保障改革担当室である。ここが用意し公表している資料では、アメリカでの共通番号の濫用の実態、共通番号から分野別の番号への転換などを含め時代錯誤のマスターキーの危険性についてまったく触れていないのである。また、多くの不勉強な議員が相手なだけに、まともな答弁をしていないのである (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/>)。

この問題では、翼賛マスコミに変節した主要各紙は、常に「行政手続が便利、簡単になる」程度の紹介に徹し、問題の本質には触れないで無関心を装っている。財界の PR 紙とやゆされる日経新聞にいたっては、国民監視ツールの導入で「IT 利権」が高笑いの状況を「関連市場は 3 兆円」（5 月 10 日朝刊）といった大見出しで記事にする始末である。

この問題でまともな報道や論説をしているのは東京新聞（中日新聞）や毎日新聞（しかし社説とかはブレブレだが）と北海道新聞（4 月 28 日論説）などの地方紙、赤旗などである。

民主党を支えてきた連合とか大手の労組も、IT 業界の組合員の雇用を考えると「ムダこそ雇用につながる」で、背番号インフラ構築には積極推進の立場である。また、原発再開・輸出やムダなダム建設も熱烈歓迎かも知れない。人権団体がマスコミとか労組を鼓舞して、ムダ遣いの典型であるこの公共工事を止めさせるのは難しい。

人権団体が共通番号に正面から反対しているのは、日弁連くらいである。アメリカの自由人権協会（ACLU）は国民背番号問題では先覚的な反対運動をすすめてきている。しかし、わが国の自由人権協会（JCLU）はなぜかこの問題では口をつぐんでいる。時代的な役割を終えているのかも知れない。税理士会にいたっては、税務署のお手伝いさんを自認しているせいか、終始共通番号万歳で動いている。

●危ない共通番号の実施凍結、廃止すべきである

まったく解せないのは「社会保障と税の一体改革」はどこかに吹っ飛び、「国民総背番号制の導入」だけの道筋がついたことである。これでは、まさに、憲法のどこを改正したいのか明確にしないで、改憲手続（96条1項）だけを改正しようというのと同じである。

共通番号は、人権を蝕むだけでなく、ムダな公共工事の典型であり、しかも成りすましの犯罪ツールと化すのは必至である。パスワードを頻繁に変える時代に、生涯不変の一つの見える共通番号（パスワード/マスターキー）を導入し生まれてから死ぬまで同じ番号を官民にわたり幅広く使わせる政策は、まさしく今世紀最大の愚策である。

イギリスでは、2008年に当時の労働党政権が「国民IDカード制」を導入した。しかし、2010年の政権交代で現政権は「国家は必要以上の国民の個人情報収集しない。国民の人権を踏みにじる制度」として廃止法案を成立させた。

わが国でも、この時代錯誤の人権を蝕み、成りすまし犯罪ツールとなる共通番号や個人ICカードを廃止し、安全・安心な分野別番号の仕組み（現在の個別番号制）の維持に向けて幅広い国民運動を展開していかなければならない。