特集❷

社会保障・税番号制度の影響と課題

社会保障・税番号制度の地方自治体における準備と課題

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　住基ネットと個人番号
Ⅲ　住基ネット改修と裁判員候補者
Ⅳ　おわりに

京都大学人文科学研究所附属東アジア人文情報学研究センター准教授
安岡 孝一
Yasuoka,Koichi

Ⅰ　はじめに

マイナンバー始動に向け、日本中の自治体が、それぞれフル稼働で準備を進めている。情報提供ネットワークシステムとの接続に伴う準備ももちろんだが、自治体にはもう一つ大きな悩みがある。住民基本台帳ネットワークシステム(以下「住基ネット」という。)の改修だ。マイナンバーの始動と同時に、住基ネットにも個人番号が流れることになるため、それに伴う改修も並行しているのだ。

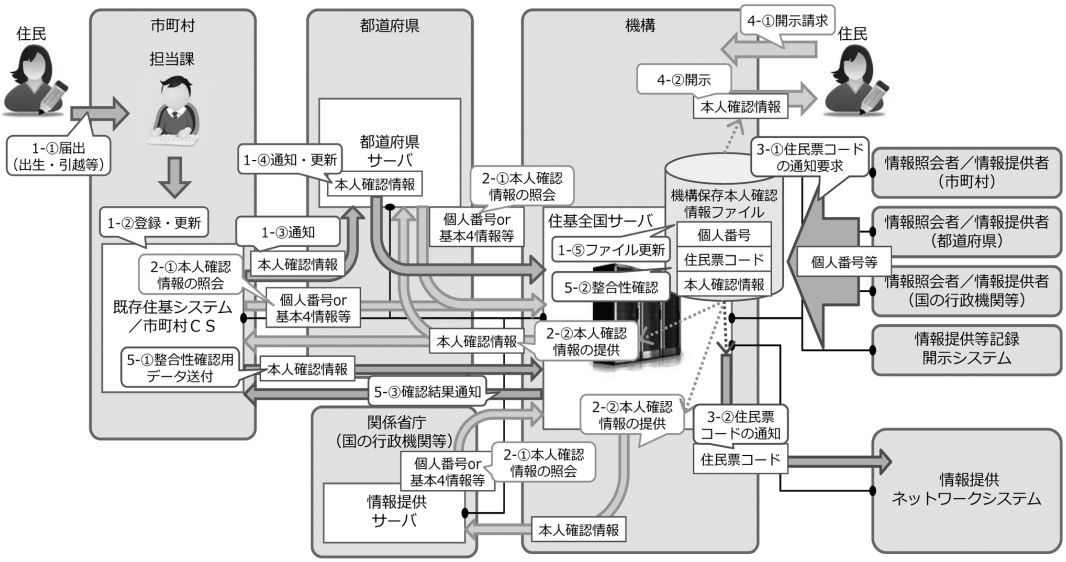
現在、住基ネットには、氏名、生年月日、性別、住所、住民票コードの5情報が流れている。2016年には、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(以下「番号法」という。)が施行されるが、同時に住民基本台帳法も改正され(以下、改正前を「現住基法」、改正後を「改正住基法」と呼ぶ。)、住基ネットに個人番号が流れるようになる。さらに、個人番号カードの交付開始と同時に、住民票コードの利用は原則禁止となり、住基ネットに流れる6情報中5情報しか使えない状態となる。その影響に関して、本稿では、自治体の現場側の視点から、見ていくことにしよう。

Ⅱ　住基ネットと個人番号

1　住民票コードの原則利用禁止

現住基法30条の43は、住民票コードの利用を、市町村長、市町村の執行機関、都道府県知事、都道府県の執行機関、さらには国の機関の大部分に許している。一方、改正住基法30条の38は、個人番号カード交付開始後、住民票コードの利用を、市町村長と都道府県知事と地方公共団体情報システム機構に限定し、他の執行機関や国の機関の利用を禁止する。住民票コードを、いわゆる「見えない番号」とすることで、マイナンバーのセキュリティを高める工夫

【図表1】住基ネット特定個人情報保護評価書（地方公共団体情報システム機構、2014年6月）より



だそうだ。

その代わり、改正住基法では、個人番号が住基ネットに流れる。現住基法で住民票コードを利用している機関のために、改正住基法では個人番号を利用できるようにしたわけである。番号法8条により、住民票コードと個人番号は一対一に対応することが保証されているので、技術的には大きな問題は起こらないように見える。その一方、住基ネットを特定個人情報が流れることになるわけであり、法律的問題を検討する必要が生じる。

2　機構保存本人確認情報

住基ネットを流れる特定個人情報のことを、改正住基法30条の9は「機構保存本人確認情報」と呼んでいる。

機構保存本人確認情報は、個人番号、氏名、生年月日、性別、住所の5情報からなる。技術的には、個人番号から他の4情報を検索することも可能だし、氏名と生年月日の組み合わせから他の3情報を検索することも可能である。氏名は、漢字表記とカナ表記があり、外国人の場合はさらにアルファベット表記、通称名の漢字表記、通称名のカナ表記が含まれうる。

機構保存本人確認情報は、もちろん特定個人情報の一種なのだが、番号法14条2項と19条4項で特別扱いされている。端的には、マイ・ポータルに記録が残らない。住基ネット上を流れる機構保存本人確認情報は、どこの機関が情報を取っていったのか、本人には確認のしようがないということである。本人が開示請求できるのは、あくまで機構保存本人確認情報そのものであって、情報提供ログ等は開示されない（【図表1】参照）。

3　個人識別符号と個人番号

マイナンバーの中心である情報提供ネットワークシステムにおいては、個人番号は用いず、代わりに個人識別符号が用いられる。個人識別符号は、住民票コードを変換して得られる長大な符号であり、異なる個人番号には異なる個人識別符号が割り当てられる。ただし、個人

識別符号が異なっているからと言って、対応する個人番号が異なっているとは限らないし、個人識別符号から個人番号を復号することもできない。こういうヤヤコシイ仕掛けにしておくことで、マイナンバーのセキュリティを高めている、というのが内閣官房の説明である。

一方、住基ネットには、個人番号がそのまま流れる。住基ネットでは、個人識別符号など用いない。通信には暗号化を施すが、もちろん復号可能な暗号化である。すなわち、途中の通信路を盗聴されたとしても個人番号が漏れることはないが、住基ネットの端末をたたけば個人番号を取得し放題、ということである。この点が、情報提供ネットワークシステムにおけるセキュリティの考え方と全く異なっており、注意が必要である。

4　住基ネット経由で個人番号を扱う機関

番号法9条2項によれば、個人番号の利用範囲は、福祉、保険、医療、社会保障、地方税、防災などの分野に制限されている。しかし、住基ネット経由で個人番号を扱う機関には、事実上この制限が適用されない。そのような機関と事務を、現住基法別表1〜4より一部抜粋し【図表2】に示す。これらの機関と事務は、現在は住民票コードを利用しているが、個人番号カード交付開始後は、代わりに個人番号を利用することになる。なお、番号法施行令11条は、これらの機関を全て個人番号利用事務実施者として規定しており、法律上の問題を何とか回避しているように見える。

他方、現住基法30条の6、30条の7第4項2号、30条の7第5項2号、30条の7第6項2号、30条の8第1項2号、30条の8第2項は、自治体条例に基づく住基ネット利用を認めている。これらの規定は、それぞれ改正住基法30条の14、30条の13第1項、30条の13第2項、30条の13第3項、30条の15第1項2号、30条の15第2項へと引き継がれるが、個人番号カード交付開始後、住基ネット利用は継続されるものの、住民票コードの利用は禁止される。代わりに個人番号を利用できるかどうかは、自治体条例をうまく改正できるかという問題に帰着されると思われるが、各自治体はそれぞれに複雑な問題を抱えており、そのような条例が書けるかどうか現状では未知数である。

Ⅲ　住基ネット改修と裁判員候補者

自治体における住基ネット改修は、コミュニケーションサーバー(自治体と住基ネットの橋渡しを行うサーバー。以下「CS」という。)のインターフェースに、個人番号の処理を追加すればよいはずである。ところが、とある自治体(仮にX町としておく。なお、実例そのままではなく、多少の単純化は施している。)のCSインターフェースには、自治体住民の本籍地情報を、住民票システムから引っ張り出す「口」が付けられていた。住基ネットには本籍は流れないので、この「口」は何か別の用途で付けられたものであり、住基ネット改修で塞いでしまうべきなのかが問題となった。

1　裁判員候補者予定者名簿調製プログラム

X町の選挙管理委員会では、毎年9月初旬に、裁判員候補者予定者を選定している。選定には、最高裁判所から貸与された名簿調製プログラムを用いる。この名簿調製プログラムは、X町の選挙人名簿から擬似乱数(メルセンヌ・ツイスタ)を用いて、指定した人数分の名簿をランダムに抽出するプログラムである。

名簿調製プログラムの入力(インプット)は、各選挙人ごとに一意な番号、氏名、住所、生年月日、本籍であり、一意な番号にX町は住民票コードを用いている。一方、X町の選挙管理委

【図表2】住基ネット経由で個人番号を扱う予定の機関と事務(抜粋)

機　　関	事　　務
金融庁又は財務省	公認会計士法による同法第34条の9の2若しくは第34条の10第2項の届出又は同法第34条の24若しくは第34条の28第1項の登録に関する事務であつて総務省令で定めるもの
総務省	電波法による同法第4条の免許、同法第8条第1項の予備免許、同法第24条の6第2項(同法第24条の13第2項において準用する場合を含む。)の届出、同法第27条の18第1項の登録、同法第37条の検定、同法第41条第1項の免許又は同法第48条の2第1項の船舶局無線従事者証明に関する事務であつて総務省令で定めるもの
消防法第13条の7第2項に規定する指定試験機関	消防法による危険物取扱者試験の実施に関する事務であつて総務省令で定めるもの
法務省	司法試験法による司法試験の実施に関する事務であつて総務省令で定めるもの
法務省	不動産登記法による不動産の表題登記、表題部所有者の氏名若しくは名称若しくは住所についての変更の登記若しくは更正の登記、表題部所有者についての更正の登記、所有権の保存若しくは移転の登記又は登記名義人の氏名若しくは名称若しくは住所についての変更の登記若しくは更正の登記に関する事務であつて総務省令で定めるもの
外務省	旅券法による同法第3条第1項の発給、同法第9条第1項の渡航先の追加、同法第12条第1項の査証欄の増補又は同法第17条第1項の届出に関する事務であつて総務省令で定めるもの
文部科学省	博物館法による同法第5条第1項第3号の認定に関する事務であつて総務省令で定めるもの
文化庁又はプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律第5条第1項に規定する指定登録機関	著作権法による同法第75条第1項又は第77条の登録に関する事務であつて総務省令で定めるもの
厚生労働省又は労働安全衛生法第75条の2第1項に規定する指定試験機関	労働安全衛生法による同法第75条第2項に規定する免許試験の実施に関する事務であつて総務省令で定めるもの
農林水産省	卸売市場法による同法第15条第1項の許可又は同法第21条第1項若しくは第2項の認可に関する事務であつて総務省令で定めるもの
経済産業省又は火薬類取締法第31条の3第1項に規定する指定試験機関	火薬類取締法による同法第31条第3項の試験の実施に関する事務であつて総務省令で定めるもの
国土交通省又は建設業法第27条の2第1項に規定する指定試験機関	建設業法による技術検定の実施に関する事務であつて総務省令で定めるもの
観光庁又は旅行業法第22条の2第2項に規定する旅行業協会	旅行業法による旅行業務取扱管理者試験の実施に関する事務であつて総務省令で定めるもの
建築士法第10条の4第1項に規定する中央指定登録機関	建築士法による同法第10条の4第1項に規定する一級建築士等登録事務に関する事務であつて総務省令で定めるもの
建築士法第10条の20第1項に規定する都道府県指定登録機関	建築士法による同法第10条の20第1項に規定する二級建築士等登録事務に関する事務であつて総務省令で定めるもの
国土交通省又は小型船舶検査機構	小型船舶の登録等に関する法律による同法第6条第1項の新規登録、同法第9条第1項の変更登録又は同法第10条第1項の移転登録に関する事務であつて総務省令で定めるもの
気象庁	気象業務法による同法第17条第1項の許可又は同法第24条の20の登録に関する事務であつて総務省令で定めるもの
国家公務員法第48条に規定する試験機関	国家公務員法による同法第42条の採用試験の実施に関する事務であつて総務省令で定めるもの
市町村の選挙管理委員会	同一都道府県の区域内の他の市町村の区域内に住所を移した選挙人に当該都道府県の議会の議員又は長の選挙の公職選挙法第48条の2及び第49条の規定による投票を行わせることに関する事務であつて総務省令で定めるもの

員会が管轄の地方裁判所に提出する名簿は、裁判員候補者予定者の氏名、住所、生年月日、本籍を、住基ネットの文字コードで表し、指定の暗号化を施したものである。提出する名簿に一意な番号は含まれないのに、なぜ名簿調製プログラムはそれを必要とするのか。

地裁の回答は、各選挙人の管理に一意な番号を用いており、連続して同じ人が当たらないようにしているので、名簿調製プログラムの動作上必須とのことだった。だとすると、実はランダム抽出ではない可能性があるのだが、さすがにリバース・エンジニアリングする勇気はなかったので、地裁の回答をとりあえず信じることにした。

2　裁判員候補者予定者名簿における本籍

X町のCSインターフェースに、本籍の「口」が付けられているのは、裁判員候補者予定者名簿調製プログラムに、住基ネットの文字コードで本籍を流し込む、という目的であることが明らかになった。X町の選挙管理委員会では、検察審査員候補者予定者の選定にも同じ名簿調製プログラムを用いており、やはり本籍を流し込む必要があるとのことだった。では、この本籍の「口」を塞いでしまったらどうなるのか。

現住基法15条あるいは別表2は、市町村の選挙管理委員会に、住基ネットの利用を認めている。したがって選挙管理委員会は、氏名、生年月日、性別、住所、住民票コードの少なくとも5情報については、利用が認められていると考えられる。ただし、本籍については、そもそも住基ネットには流れていない情報であり、CSインターフェースに垂れ流していいのか甚だ疑問がある。

裁判員の参加する刑事裁判に関する法律21条2項は、裁判員候補者予定者名簿に氏名、住所、生年月日を記載するよう規定しているが、本籍の記載は要求していない。検察審査会法10条2項も同様である。本籍を要求しているのは、X町を管轄する地裁の勝手な都合ではないのか。

この点に関する地裁の回答は、裁判員の参加する刑事裁判に関する規則10条と、検察審査会法施行令8条の3に、それぞれ本籍を回答するよう求める根拠があり、さらに現住基法12条の2を援用すれば、住民票記載事項の一つである本籍を選挙管理委員会が請求できるはずだ、とのことであった。筆者としては納得のいかない回答だったが、地裁としても、2007年4月に最高裁事務総局から通達が来ており、もし名簿に本籍をつけてくれないと、結局一人ずつ全員の本籍を照会する羽目になってしまうので、後生だから今の名簿のフォーマットを踏襲してほしい、とのことだった。

3　弥縫策の検討

X町の選挙管理委員会事務局としては、最高裁の名簿調製プログラムを今後も使い続けたいとのことであり、したがって、一意な番号、氏名、住所、生年月日、本籍を必要とする。ただし、一意な番号に、住民票コードは使えなくなる。個人番号カード交付開始とともに、改正住基法30条の38(現住基法30条の43)から「その他の市町村の執行機関」が除外されるため、選挙管理委員会は、住民票コードを扱えなくなるからだ。

名簿調製プログラムの一意な番号は、最大20桁である。ここに12桁の個人番号を使うべく検討したい、というのがX町の(非公式の)要請だった。そもそもマイナンバー改修で、CSに個人番号を追加する必要があるのだから、その個人番号を名簿調製プログラムにも使えれば、改修コストが小さくなるだろうということである。技術的には、確かにそのとおりである。しかしそうすると、X町の選挙管理委員会は、個人番号、氏名、住所、生年月日、本籍と

いう特定個人情報を扱うことになる。むしろ、法律的な問題を考える必要がありそうだ。

改正住基法別表2には、市町村の選挙管理委員会が含まれており、番号法施行令11条と番号法14条2項を経由することで、選挙管理委員会を個人番号利用事務実施者とみなしている。ただ、番号法19条4号の縛りがあるため、個人番号、氏名、生年月日、性別、住所は利用できても、本籍は利用できない。これでは不十分だ。

改正住基法12条の2を援用すれば、地裁の言うように、市町村の選挙管理委員会が、本籍情報を得ることができるかも知れない。ただし、同条は、個人番号や住民票コードの交付を許しておらず、氏名、生年月日、住所、本籍は得られるものの、個人番号は得られない。そのような形にすることで、同条が番号法の対象とならないように設計されているのである。個人番号を名簿調製プログラムに使うべく検討したい、という本事例に同条を援用するのは、番号法の潜脱にあたる可能性が高く、筆者としては採用できない。

一方、番号法19条12号は、「訴訟手続その他の裁判所における手続」における特定個人情報の提供を認めている。ただ、裁判員がこれに含まれる可能性はあっても、検察審査員が含まれるとは思えない。同号から番号法施行令26条を経由して番号法施行令別表の6号へと進むことにより、検察審査会法2条1項1号にはたどりつけるが、検察審査会法10条にはたどりつけない。番号法19条12号は、少なくともX町の事例には適用できない。

あれもダメ、これもダメ。かくなる上は、番号法最大の「穴」である自治体条例に頼るしかなさそうである。

4　自治体条例に基づく特定個人情報の利用

番号法19条9号は、自治体が条例を定めることにより、特定個人情報のやり取りを認めている。番号法別表1と別表2に規定された機関のみならず、自治体の執行機関が、自由に特定個人情報をやり取りできるように、条例を定めることができる。ただし、この条例によって可能となるのは、同一自治体の執行機関同士のやり取りに限定されており、自治体をまたいだ特定個人情報のやり取りは認められていない。

やり取りできる特定個人情報の内容には、特に制限はない。また、やり取りの方法に関しても制限はなく、情報提供ネットワークシステムや住基ネットを介さなくてもよい。ただし、完全に野放図というわけではない。自治体は、条例やその実施規則で、やり取りする特定個人情報とその方法について定め、特定個人情報保護評価を受けることが原則である。つまり、明文化された制限はないものの、特定個人情報保護委員会による評価が、実質的制限となっているわけだ。

X町の選挙管理委員会は、X町の執行機関なので、X町の条例によって、個人番号、氏名、住所、生年月日、本籍などの特定個人情報を扱えるようになる。ただそのためには、X町議会で条例を制定するだけでなく、特定個人情報保護委員会による評価が必要だということである。

Ⅳ　おわりに

本稿執筆時点では、X町は、番号法19条9号に基づく条例制定を、まだ決しかねている。前例がないからだ。一方で、なぜ市町村の選挙管理委員会が、裁判員や検察審査員の選定をするのか、という、より根源的な疑問も湧き上がっている。それは本来、選挙管理委員会の所掌事項なのか。そもそも地裁あるいは最高裁が、情報提供ネットワークシステム経由で選定すれば

いいのではないか、という疑問だが、これは本稿の射程からは外しておこう。

ちなみに筆者の立場は、あくまでマイナンバー推進派であり、本稿もその立場に沿って執筆した。したがって、別の立場なら、また別の解もありうる。X町の例であれば、住民票コードでも個人番号でもない第三の番号を使い、その第三の番号を住民票コードと一対一対応させておくことで、番号法を潜脱するという解である。実際、そのような解を採用している自治体もあるやに聞く。各自治体としては、必ずしもマイナンバーそのものを積極的に推進したいわけではなく、事務に便利でありさえすればそれでいいわけで、その結果「マイナンバー潜脱派」ともいうべき微妙な立場が現れてしまうわけだ。

しかも、2013年に開催された「番号法セミナー」において、政府担当者の一人が、第三の番号を使うならば「条例制定は必要ありません」(『自治体法務NAVI』2014年2月号31頁)と答えてしまったため、これが各自治体では拡大解釈されつつある。また、とあるITベンダーの主席研究員は、自治体におけるマイナンバー利用に際して、あえて「マイナンバーそのものを使うことはない」手法を喧伝しており(『地域開発』2013年12月号45頁)、いくつかの自治体が惑わされて追随しつつある。

しかし、番号法2条8項のカッコ書きは、このような「番号法を潜脱するという解」も特定個人情報にあたる、ということをはっきり明示している。「政府担当者の一人」は、もちろんその点にも言及していたし、「とあるITベンダーの主席研究員」だって知らないはずはない。各自治体はさっさと観念して「個人番号に対応し、当該個人番号に代わって用いられる番号、記号その他の符号」を既に使ってしまっている事務を洗い出し、それらの事務に対する自治体条例の要不要を検討するよう、マイナンバー推進派の筆者は、切に望む次第である。