

マイナンバー制度の「危険性」は、個人情報保護措置で防げるか

—個人情報保護委員会の役割を中心に—

[1]マイナンバー制度への「不安感」が問題か？

●不安は誤解という普及キャンペーン

◎2018年1月26日 自治体にマイナンバー制度の推進に関する総務大臣書簡

「さらに、マイナンバーやマイナンバーカードに対する誤解を払拭することも重要です。悪用に対しては、マイナンバー利用事務における本人確認や、マイナンバーカードの偽造防止措置、暗証番号等のなりすまし防止対策等が講じられており、安全に利用していただけるようになっています。」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000529038.pdf

◎2018年2月1日 内閣府サイト「マイナンバー制度における安全対策について」掲載

◎2018年2月3日より全国10地域で「不安を払拭する」内閣府啓発イベント

マイナンバーカードを含むマイナンバー制度について「他人にマイナンバーが知られたら悪用されてしまうのではないか」といった不安を払拭するため

◎2018年2月28日 内閣府サイト「地方公共団体の方へ」掲載

●自治体で利用が広がらないことへの危機感⇒3～4月の異動期に普及を図る

◎マイナンバーカード交付状況 2018.1.14現在 交付済13,282,689枚 交付率10.4%

申請しながら受取りに来ないカードが課題⇒2017/10/18総務省通知＝督促90日で廃棄可
紛失……2017/9横浜市神奈川区21枚、2018/02/28横浜市鶴見区78枚、

◎コンビニ交付…… 2017.12.1現在 462市町村

◎マイナポータル利用……電子申請対応市区町村数(H30.1.9時点) 414団体 対応率23.8%

◎ポイントサービス…マイキープラットフォーム運用協議会参加 246団体(H30.1.9現在)

[2]マイナンバー制度の危険性に対する政府の認識

●マイナンバー制度における安心・安全の確保 (<http://www.moj.go.jp/content/001238560.pdf>)

法制審戸籍法部会第1回会議(平成29年10月20日)参考資料3

●国民の「懸念」の具体例(第2回個人情報保護WG平成23年2月26日資料1-1)

http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/dai2/siryou1_1.pdf

●訴訟での説明(東京訴訟2016年10月4日求釈明への回答)

◎マイナンバー制度への「国民の懸念」は客観的な危険性

「番号制度における個人情報保護措置は、「もっぱら主観的な不安感の解消のみを目的」としたのではなく、何らの個人情報保護措置も講じなかった場合に個人情報の漏洩等の「客観的な危険性が生じ得る」ことを想定した上で、かかる危険の具体化を防ぐことを目的としたものである。」

◎何を「懸念」と認めているか

1. 個人番号を用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、集積・集約された個人情報が外部

に漏えいし得る危険性

2. 個人番号の不正利用（例：他人の個人番号を用いた成りすまし）等により財産その他の被害が発生し得る危険性
3. 国家により個人の様々な個人情報が個人番号をキーに名寄せ・突合されて一元管理され得る危険性
4. 集積・集約された個人情報によって本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われ得る危険性 等

◎保護措置を講じているので「上記の想定し得る各危険性は具体的危険性ではない」

(1)制度上の保護措置……

個人番号・特定個人情報の取扱いに対する厳格な規制、特定個人情報保護評価、第三者機関である委員会による監視・監督等、個人番号利用事務等実施者への安全管理措置の義務付け、個人番号利用事務等実施者への本人確認措置の義務付け、不正行為への罰則、情報提供等記録の保存及び開示

(2)システム上の保護措置…個人情報の分散管理、アクセス制御、符号による紐付け、通信の暗号化

●「萎縮効果」で民主主義の危機をも招く（社会保障・税番号大綱15頁）

「仮に、様々な個人情報が、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。」

[3] 個人情報保護委員会とは

●なぜ作られたか

◎住基ネット合憲判決（最高裁平成20年3月6日）の求める合憲性の要件

最高裁合憲判決を踏まえた制度設計＝第三者機関等の設置により、個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていることの必要

「……住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置することとして、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていることなどに照らせば、住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない。」(判決文)

◎第三者機関・三条委員会の必要性（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/dai2/siryou2.pdf>）

個人情報保護ワーキンググループ第2回(2011年2月23日)資料2

1 なぜ「第三者機関」による監視が必要なのか

- 番号制度を創設すると、個人の情報が国家の下に一元的に管理され、国家によって個人の信条、思想、趣味などまでが把握されたり、特定の個人が監視・監督されたりするのではないかという懸念が生じる。また、国家（特に行政）において、保有する個人情報を目的外で流用したり、漏洩させたりするおそれが強まる。
- これを防止するために、ある行政機関に他の行政機関に対する監視業務を行わせても、お手盛りになったり、他の行政機関から圧力がかけられたりする可能性がある。
- 一般の行政機関からは独立して活動できる第三者的立場の監視機関が必要となる。

2 なぜ「三条委員会」が必要なのか

- 国家行政組織法第3条……で行政機関として位置づけられるもののみが、独自に決定（処分）を下すことができる主体となりうる。
- 「八条委員会（審議会等）」は、……基本的に独自に行政処分を下すことはできず
- 第三者機関に、番号制度に係る各機関（行政・民間）を監視し、指導・助言・勧告・命令などの機能を果たすことを求めるのであれば、他の行政機関からの独立性を有し、独自の判断権限を有する三条委員会であることが必要となる。

3 なぜ委員会形式をとる必要があるのか

- 省と庁の長は、最終的には大臣・長官一人の判断が当該行政機関の判断となる。
- 準司法機関のように、権限の行使に当たって、有識者等による慎重な審議が必要とされる場合には、複数の人の合議により行政機関としての意思決定がなされる委員会形式をとることとなる。
- 第三者機関は、権限行使に当たって、専門性の高い議論と慎重な判断⇒委員会形式が必要

●組織

◎経緯

- ・2014(平成26)年1月1日……番号法により特定個人情報保護委員会設置
- ・2015年9月 個人情報保護法・番号法改正
個人情報取扱事業者に対する監督権限を各分野の主務大臣から委員会に一元化
- ・2016(平成28)年1月1日……特定個人情報保護委員会を改組し設置
特定個人情報について+個人情報全般について

◎委員（任期5年） 委員長1名・委員8名（合計9名）の合議制

個人情報保護委員会委員長 堀部 政男

個人情報保護委員会委員（常勤）

阿部 孝夫（元自治省、川崎市市長12年）、嶋田 実名子（消費生活アドバイザー、花王(株)）

熊澤 春陽（(株)日本経済社）、丹野 美絵子（国民生活センター）

個人情報保護委員会委員（非常勤）

手塚 悟（日立製作所、慶應義塾大学）、大滝 精一（東北大学経済学部教授）

加藤 久和（国立社会保障・人口問題研究所、明治大学）、宮井 真千子（パナソニック）

専門委員 大島 周平、麻田 尚人、成川 哲夫、新保 史生

事務局職員数：平成29年度 103人（平成28年度 78人）（採用案内より）

◎個人情報保護委員会の組織理念（平成29年5月12日）

その使命は、独立した専門的見地から、

個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、

個人の権利利益を保護するため、

個人情報（特定個人情報を含む。）の適正な取扱いの確保を図ること

[4]個人情報保護委員会への公開質問

趣旨＝具体的に事例が明らかになった機会をとらえて、個人情報保護措置の現実を検証

1月30日付－1月31日着（配達証明）－回答希望2月13日まで……連絡なし

- 2月14日問合せ「扱いを検討中、担当は総括係」←1週間程度で扱いの回答を求める
- 2月21日担当者不在 連絡求めるも連絡なし
- 2月28日担当者出張中「3月2日でないと戻らない」←戻ったら連絡を求めるがなし
- 3月6日問合せ「**係争中のため**扱いを検討中で今答えられない」←答えられる点だけでも回答を国に対する訴訟を考慮して回答しようとしている「第三者機関」の姿勢そのものが問題！

●質問1 特別徴収税額通知書の漏洩等問題についての対応

平成29年度上半期における個人情報保護委員会の活動実績で

- ・誤送付等を大規模な「漏えい事案等」と認めている
 - 「受け付けた**漏えい事案等**の報告のうち主なものは、特別徴収税額決定通知書の誤送付等（152件）によるものである。」
- ・民間事業者の安全管理措置に問題があることを認識している
 - 「相談の傾向としては、マイナンバーを提供した**事業者における安全管理措置に関する従業員からの不満**や、自治体からマイナンバーが記載された特別徴収税額の決定通知書（特別徴収義務者用）が届くようになったことに伴う**事業者からの安全管理措置に関する相談及び自治体からの送付方法に関する意見**といった内容が多かった（参考1）。」

- (1) (7) (8) 漏えいの実態（市町村名、事業所数・人数、個人番号変更の有無、公表、本人連絡）
 - ・自治体は本人への連絡や委員会への報告が必要
 - ・委員会へは、発生日、内容、人数、公表状況、本人への連絡などを報告する様式に
 - ・個人番号変更（番号法第7条2） 市町村長は……個人番号が漏えいして不正に用いられるおそれがあると認められるときは……その者の請求又は職権により、その者の従前の個人番号に代えて、……通知カードにより通知しなければならない。
- (2) 市町村、都道府県、総務省に対する委員会の対応（指導助言、報告検査、監視監督）
- (3) 委員の検討状況（議事録の記載）
- (4) (5) 特定個人情報保護評価によるチェックと委員会の承認が、保護措置として機能しているか
 - 番号法第28条3 委員会は、評価書の内容、第35条第1項の規定（報告及び立入検査）により得た情報その他の情報から判断して、当該評価書に記載された特定個人情報ファイルの取扱いが**指針に適合していると認められる場合でなければ、前項の承認をしてはならない。**
- (6) 総務省の求めた完全管理措置の履行状況に対する委員会の監視・監督

2 特別徴収税額通知書の送付にかかる留意点について（総務省平成29年3月2日通知）

(1) 送付について

個人番号利用事務実施者である**市区町村**は、番号法第12条に基づき、個人番号の漏えい、滅失又は毀損の防止その他個人番号の適切な管理のため、必要な措置を講じることとされています。

また、個人番号関係事務実施者である**特別徴収義務者**においても、同条に基づき、必要な措置をとる責務が課されていることから、従業員に個人番号を取り扱わせるに当たっては、安全管理措置が適切に講じられるよう、個人番号を取り扱う事務の範囲を明確にした上で、事務取扱部署や担当者をあらかじめ定めることとされています。（仮に、送付先(宛名)を「担当部署名や担当者名」でなく「○○会社」とされた場合、安全管理措置が適切に講じられていない部署で開封されてしまう恐れがあります。）

これらを踏まえ、番号法第27条第1項による**特定個人情報保護評価書等に基づき**、特別徴収税額

決定通知書(特別徴収義務者用)を適切に送付いただくとともに、個人番号の適切な管理を行う観点から、**特別徴収義務者において定める個人番号を取り扱うこととされた部署や担当者の正確な送付先(宛名)を把握**していただくようお願いします。

また、上記で把握した送付先(宛先)に確実に到達するよう、同通知書の送付にあたっては、差出し日、差出方法、郵送物の数量等を、各郵便局とできる限り早期に調整を行っていただくようお願いします。

(9) 民間事業者の安全管理措置の調査・把握の状況

(10) 特別徴収税額通知でのマイナンバー提供の合法性についての委員会の見解

番号法第19条（特定個人情報の提供の制限）

何人も、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならない。

- 一 個人番号利用事務実施者が**個人番号利用事務を処理するために必要な限度**で本人若しくはその代理人又は個人番号関係事務実施者に対し特定個人情報を提供するとき

●質問2 事業者の取得した個人番号の利用目的変更のQ & Aについて

「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（事業者編）」及び「(別冊) 金融業務における特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン」に関するQ & A

Q1-3-2 利用目的として「源泉徴収票作成事務」、「健康保険・厚生年金保険届出事務」と特定し、その利用目的を本人に通知等している場合、市区町村から送付されてくる従業員等に係る住民税の「特別徴収税額決定通知書(特別徴収義務者用)」に記載されている**個人番号**は、その利用目的の範囲内で利用することができますか。

A1-3-2 利用目的を特定し、本人に通知等しているのであれば、本人以外から提供を受けた個人番号についても、その利用目的の範囲内で利用することができます。

したがって、利用目的として「源泉徴収票作成事務」、「健康保険・厚生年金保険届出事務」と特定し、本人に通知等している場合、「特別徴収税額決定通知書(特別徴収義務者用)」に記載されている個人番号は、**その利用目的の範囲内で利用することができます**。(平成29年3月追加)

Q1-3-3 従業員等に係る住民税の「特別徴収税額決定通知書(特別徴収義務者用)」により個人番号の提供を受ける場合のように、本人以外から個人番号の提供を受けることが想定されますが、**個人番号の利用目的は、個人番号の提供元ごとに特定する必要がありますか**。

A1-3-3 利用目的の特定は、個人情報保護法第15条第1項に基づいて行うこととなり、**個人番号の提供元ごとに特定する必要はありません**。例えば、「源泉徴収票作成事務」、「健康保険・厚生年金保険届出事務」のように特定することで足りります。(平成29年3月追加)

Q1-4 本人から個人番号の提供を受けるに当たり、利用目的について本人の同意を得る必要がありますか。(※当初からある説明)

A1-4 個人番号の利用目的については、**本人の同意を得る必要はありません**。

Q1-5 個人番号の利用目的の通知等は、どのような方法で行うことが適切ですか。

A1-5 個人番号の利用目的の通知等の方法は、書類の提示のほか社内LANにおける通知が挙げられますが、個人情報保護法第18条及び個人情報保護法主務大臣のガイドライン等に従って、従来から行っている個人情報の取得の際と同様の方法で行うことが考えられます。(平成29年5月更新)

(1) Q & Aを追加変更した理由

(2) 総務省に追随して変更したのではないか (←一般の行政機関からの独立性を問う)

(3) 事業者が番号確認をしていないマイナンバーを利用してよいか

・民間事業者への本人確認・番号確認の広報(マイナンバー民間事業者の対応(平成27年1月版 内閣官房・内閣府 特定個人情報保護委員会 総務省・国税庁・厚生労働省))

第16条(本人確認の措置) 個人番号利用事務等実施者は、第十四条第一項の規定により本人から個人番号の提供を受けるときは、当該提供をする者から個人番号カード若しくは通知カード及び当該通知カードに記載された事項がその者に係るものであることを証するものとして主務省令で定める書類の提示を受けること又はこれらに代わるべきその者が本人であることを確認するための措置として政令で定める措置をとらなければならない。

参考2017年11月8日付「情報連携の本格運用開始に関するQ&A」についてのデジタルPMO

No575 質問受付：2017/11/16

問合せ：問9で、住基ネットを用いた番号確認を行った場合であっても、「申請者の身元確認は別途行う必要があります」が、他の問合せには「住民基本台帳等から個人番号を取得する際は、番号法16条の本人確認措置を行うことはありません」とある……

回答日：2017/11/28 回答機関：内閣官房番号制度推進室(総括班)

回答内容：問9は、本人から個人番号の提供を受けている場合の番号法16条の本人確認(番号確認及び身元確認)の方法について、番号確認のために住基ネットかが利用できるという趣旨の回答。この場合本人から個人番号の提供を受けているので本人確認措置も行う必要。本人確認措置が不要になるのは、本人から個人番号の提供を受けることなく住基ネット等から個人番号を取得した場合です。……

(4) 他の番号利用事務で得た特定個人情報を使いまわしてよいか

2017年11月8日付「情報連携の本格運用開始に関するQ&A」についてのデジタルPMO

No577 質問受付：2017/11/16

問合せ：申請書等に個人番号が記載されていない場合の取扱いについて3点質問

(2)他の番号利用事務で得た特定個人情報を他の事務で使いまわしても問題ないか

回答日：2017/12/28 回答機関：内閣官房番号制度推進室(総括班)

回答内容：情報提供ネットワークシステムを利用して最新の状態にある特定個人情報を取得すべきであること、情報提供等記録を保存すべきであることなどから、原則として、情報提供ネットワークシステムから取得する必要があります。……

(5) 預貯金口座についての利用目的変更の危険性=マイナンバーの任意提供原則の空洞化

Q16-5 **金融機関**が、利用目的を「金融商品取引に関する支払調書作成事務」と特定し、顧客から個人番号の提供を受けていた場合、「**預貯金口座への付番に関する事務**」のためにその個人番号を利用するには、どのような対応が必要ですか。

A16-5 個人番号の提供を受けた時点で利用目的として特定されていなかった「**預貯金口座への付番に関する事務**」のためにその個人番号を利用することは、特定した利用目的を超えて個人番号を利用することになりますので、当該事務のためにその個人番号を利用するには、利用目的を明示し、改めて個人番号の提供を受けるか、**利用目的を変更して、変更された利用目的を本人に通知し、又は公表**する必要があります。(平成29年7月追加)

参考 「預貯金へのマイナンバー付番Q&A」(梅屋真一郎 ビジネス教育出版社) 34～35頁より

Q 2-8 マイナンバーの届出を行わなくても預貯金口座に登録されることはありますか

- ・ マイナンバーを届け出なくても登録される可能性がある。
- ・ 投信口座でマイナンバーを取得済みのお客様については、預貯金口座にも取得済みのマイナンバーを登録する
- ・ 今後、お客様が行政機関に届け出た公金の振込口座情報とマイナンバーを紐付けて金融機関に提供される。「実施時期は未定ですが、今後税務署や市町村などの公金振込口座にマイナンバーが登録されると、いうことは、必然的に行政機関からその情報が金融機関に提供されることになると思われます。」
- ・ お客様から「届出をしていないのに付番されている」等の問合せに留意

(6) 自己情報コントロール権を侵害しないか

●質問3 情報提供ネットワークシステムの特定個人情報保護評価について

会計検査院「国の行政機関等における社会保障・税番号制度の導入に係る情報システムの整備等の状況について」報告(2017年7月26日)の指摘事項を受けて

◎検査対象機関・システム 170機関 190システム

内閣官房・(内閣府情報保護評価書受付システム、マイナポータル、情報提供NWS)

個人情報保護委員会(情報保護評価書受付システム)

総務省(中間サーバー・ソフトウェア、情報提供NWS)

国税庁(国税総合管理システム、国税電子申告・納税システム(e-Tax))

文部科学省(高等学校等就学支援金事務処理システム)

厚生労働省(医療保険者等向け中間サーバー等ソフトウェア、援護システム、労働基準行政システム、ハローワークシステム2件、社会保険オンラインシステム)

年金機構(社会保険オンラインシステム)

独立行政法人日本学生支援機構(情報連携用システム)

独立行政法人農業者年金基金(農業者年金記録管理システム)

全国健康保険協会(個人番号管理システム)

健保組合……日本電気健康保険組合、野村証券健康保険組合、等11組合

共済組合……衆議院、参議院、裁判所、会計検査院、内閣、総務省、法務省、刑務、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、厚生労働省第二、農林水産省、林野庁、経済産業省、国土交通省、防衛省、国家公務員共済組合連合会職員共済組合

国民健康保険組合……医師、歯科医師、薬剤師、税理士、建設、土建、美容、食品販売、弁護士、自転車販売、等90組合

後期高齢者医療広域連合(都道府県単位) 35

健康保険組合連合会(パッケージシステム)

社会保険診療報酬支払基金(医療保険者等向け中間サーバー)

KKR国家公務員共済組合連合会(公的年金業務システム)

公益社団法人国民健康保険中央会(後期高齢者医療電算処理システム、連合会システム、医療保険者等向け中間サーバー)

◎検査・指摘事項

(1) マイナンバー制度関連システムの整備の状況

- <事例1> 業務見直し段階での業務見直し範囲、業務実施手順及び具体的な要件の検討が十分でなかったことにより要件定義に不備があったため、改修や仕様を追加等する契約変更が必要になっていたもの（国家公務員共済組合 医療保険者等向け中間サーバー）
- <事例2> 業務見直し段階での業務実施手順の検討が十分でなかったことにより要件定義に不備があったため、改修を行うことが必要になっていたもの（厚労省ハローワークシステム）
- <事例3> 業務見直し段階での業務見直し範囲の検討及び関係者分析が十分でなかったことにより要件定義に不備があったため、情報システムの調達に手戻りが生ずるなどして、計画が遅延しているもの（文部科学省 高等学校等就学支援金事務処理システム）

(2) マイナンバー制度関連システムにおける情報連携等の状況

ア) 年金機構の遅れや「データ標準レイアウト」不備による情報連携システムの開始の延期

- <事例4> データ標準レイアウトのデータ項目が情報照会に使用するものとして正確に規定されていなかったことにより、情報連携の開始時期を延期しているもの（90国保組合）

イ) 特定個人情報のデータベースの中間サーバー上の副本データへの反映のタイムラグ

- <事例5> 正本よりも古い情報等が提供されることで、情報照会機関の業務に支障が生ずるおそれがあるもの

被用者保険加入者が退職した場合、退職前に加入していた医療保険者で被用者保険の資格喪失を行う必要→医療保険者は資格喪失日等の情報について、既存システムにデータベースの正本を登録・更新し、**登録期限(翌々開庁日の業務開始前)**までに中間サーバー上の副本データに反映→その後市町村の国民健康保険に加入する場合、市町村は医療保険者に対して情報提供NWSを通じて被用者保険の資格喪失日等の情報を照会。

⇒被用者保険の資格を喪失した者が、**資格喪失日又はその翌日**に国民健康保険の加入を行った場合は、市町村が情報提供NWSを通じて退職前に加入していた医療保険者に対し資格喪失日等の情報を照会しても、被用者保険の資格を有する者としての情報提供され資格喪失日等の情報が提供されないことから、市町村における被保険者証の発行等の業務に支障が生ずるおそれがある。しかし、この場合にとるべき手続等は、医療保険者に周知されていなかった。

ウ) 情報連携に係る情報の授受の方法(中間サーバーの使用の有無)

- <事例6> サーバー間連携の開発に必要な仕様が必要な時期までに所管府省から提供されなかったため、サーバー間連携を導入していなかったもの(中央建設国保及び東京土建国保)

エ) 内閣官房による関係機関間の情報共有環境整備の状況(デジタルPMO)

(3) マイナンバー制度関連システムの整備における特定個人情報保護評価の実施状況

遅延は後期高齢者医療広域連合すべて(総合テスト～構築完了の間)、国民健康保険組合の半分

◎質問事項

- (1) 会計検査院の指摘する実態に対する**個人情報保護機関**としての委員会の見解
- (2) 委員会の定めた規則・指針に沿って実施されていない機関に対する監督監視
- (3) 情報連携におけるタイムラグによる不正確・誤った・古い情報提供と特定個人情報保護評価
- (4) 特定個人情報保護評価指針等の再検討の内容