

戸籍事務にマイナンバー制度を導入することに関する意見書

2018年（平成30年）1月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

2017年10月20日、法制審議会戸籍法部会は、戸籍事務にマイナンバー制度を導入することを前提に検討を開始した。

確かに、「国民の利便性の向上及び行政運営の効率化の観点から」戸籍制度の合理化・効率化や電子化の検討は必要であるとしても、その実現のためには、共通番号である個人番号（通称「マイナンバー」）と戸籍情報を紐付けすることは必要だけでなく、プライバシー侵害の危険性が高くなる。また、費用対効果の観点からも問題がある。

よって、戸籍情報と個人番号は紐付けしないよう求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

(1) 共通番号制度はプライバシーを侵害する危険性がある

当連合会はかねてより、共通番号制はプライバシー権・自己情報コントロール権を侵害しかねないとして警鐘を鳴らしてきた。

すなわち、第53回人権擁護大会における「『高度情報通信ネットワーク社会』におけるプライバシー権保障システムの実現を求める決議」（2010年10月8日）では、当時政府が検討していた「税と社会保障制度共通の番号」について、「・・・この番号をマスターキーとして、各行政分野の情報だけでなく、民間分野において大量に蓄積利用されている個人情報までもが、国や民間企業によって、正確・容易に名寄せ・突合され得る状況となる。すなわち、・・・一般の国民及び在留外国人（特に給与所得者）については、勤務先・家族の状況、各種納税・社会保険料支払いに関する情報、医療・福祉に関する情報のほか、各種経済取引活動・消費生活に関する情報など、生活全般に関する機微な情報が、すべて正確・容易に名寄せ・突合されうるというプライバシー保障上の重大な脅威をもたらす」などとして、「国民一人ひとりに業務分野をこえた共通番号を割り振るなど、個人の自己情報コントロール権を侵害するような『番号制』の導入を行わないこと」を提言した。

その後も、「『社会保障・税番号大綱』に関する意見書」（2011年7月2

9日),「『社会保障・税共通番号制』法案の閣議決定及び国会提出に対する会長声明」(2012年2月15日),「『社会保障・税共通番号』法案の国会審議にあたっての日弁連コメント」(2012年8月8日),「『共通番号』法案再提出に関する会長声明」(2013年3月7日),「『共通番号』法案成立に関する会長声明」(2013年5月24日)を公表し,分野をこえた様々な個人情報をも一つの番号で管理することによるプライバシー権侵害の危険性を訴えてきた。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。)の成立後も,国民への制度の周知が不十分なままで番号法が施行されることにより,個人番号の漏えい等が生じる危険性があることなどを指摘した「マイナンバー法の施行に関する会長声明」(2015年9月9日)を公表した。

(2) 利用範囲の拡大はプライバシー侵害の危険性を増大させる

政府は,番号法の施行前から,個人番号や個人番号カードの利用範囲を拡大する方針を打ち出していた。しかし,個人番号で管理される個人情報の範囲が拡大すればするほど,プライバシーに対する脅威も拡大することになり,また,個人番号カードの利用範囲が拡大されることにより日常的に所持することが事実上強制されるようになれば,カードの紛失件数が急増し,不正利用等の危険性も増大するであろう。

そこで当連合会は,個人番号の利用範囲の拡大については,「預貯金口座をマイナンバーにより検索できる状態で管理することに反対する会長声明」(2015年3月10日)を,マイナンバーカードの利用範囲の拡大については,「軽減税率制度において個人番号カードを利用することに反対する会長声明」(2015年10月1日)をそれぞれ公表した。

しかし政府は,個人番号の利用範囲として,「戸籍事務,旅券事務,在外邦人の情報管理事務,証券分野等において公共性の高い業務への拡大について検討し法制上の措置」を講じることを,また,個人番号カードの利用範囲として,「国家公務員身分証一元化,地方公共団体・独法・国立大学法人・民間企業の社員証としての利用の検討も促す」,「各種免許等における公的資格確認機能を持たせることを検討」,「キャッシュカード・クレジットカードとしての利用の実現に向けて検討」,「健康保険証としての利用」を目指すことなどを公表している。

プライバシー侵害に対する慎重な検討をしないまま拙速にこのような利用範囲の拡大が行われれば,前記のとおり当連合会が指摘した「生活全般に関する機微な情報が,すべて正確・容易に名寄せ・突合されうるというプライ

プライバシー保障上の重大な脅威」がもたらされかねない。

(3) 最終取りまとめの公表

2014年10月に法務省の下に設置された戸籍制度に関する研究会（以下「戸籍制度研究会」という。）は、「戸籍事務の現状を把握した上で、戸籍事務をマイナンバーの利用範囲とすることについての検討のほか、戸籍に記載する文字の取扱い、戸籍訂正の在り方、戸籍謄本等の交付請求等、戸籍事務の業務改革」について、22回にわたり検討し、2017年8月1日、その最終取りまとめを行った。

最終取りまとめにおいては、戸籍制度に関する上記の様々な問題点について意見の取りまとめを行っているが、「戸籍事務をマイナンバーの利用範囲とすることについての検討」においては、個人番号（マイナンバー）と戸籍情報とを紐付けることそのものによるプライバシーに対する悪影響に関してほとんど何の検討もしていない。また、戸籍事務を個人番号の利用範囲とすることの必要性に関しては、そもそも他の手段では目的を実現できないという必要性が存するのか、また、制度創設・運用の費用と制度創設による事務効率化等の費用削減効果等の費用対効果の検討も不十分と言わざるを得ない。

そして、「最終取りまとめ」を受けて出された「諮問第百五号」も、「国民の利便性の向上及び行政運営の効率化の観点から、戸籍事務にマイナンバー制度を導入し、国民が行政機関等に対する申請、届出その他の手続を行う際に戸籍謄本等の添付省略が可能となるようにするとともに、電子情報処理組織を使用して行う戸籍事務を原則とするための規定及び戸籍の記載の正確性を担保するための規定の整備等、戸籍法制の見直しを行う必要があると考えられるので、その要綱を示されたい。」とするのみで、プライバシー保障に対する言及も、費用対効果に対する言及もないものとなっている。

上記諮問を前提に、2017年10月20日から、法制審議会戸籍法部会では検討を開始している。そこで以下、最終取りまとめのうち、プライバシーに関する部分と費用対効果に関する部分に限って意見を述べる。

2 プライバシーに対する影響を考慮すべきこと

(1) 最終取りまとめに至る経緯

戸籍事務を個人番号の利用範囲とすることについて、政府はこれまで以下の文書を策定・公表してきた。

すなわち、2014年には、『日本再興戦略』改訂2014（2014年6月24日閣議決定）を策定し、「金融、医療・介護・健康、戸籍、旅券、自動車登録などの公共性の高い分野を中心に、個人情報の保護に配慮しつつ、

マイナンバー利用の在り方やメリット・課題等について検討を進め」としている(62頁)。また、「世界最先端IT国家創造宣言工程表」(2013年6月14日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定)を2014年6月24日、2015年6月30日に改定し(なお、その後2016年5月20日にも改定されている。),同文書において、「マイナンバーの利活用推進」として、「戸籍事務での利活用については、戸籍事務を処理するためのシステムの在り方等と併せて検討するために立ち上げた有識者らによる研究会において、必要な論点の洗い出し、整理を行い、2019年通常国会を目途に必要な法制上の措置等を講ずるべく、2016年2月以降の法制審議会への諮問を目指し個別具体的な検討を進める」としている(105頁)。さらに、「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(2017年5月30日閣議決定)において、「戸籍事務へのマイナンバー制度の導入については、平成31年度までに必要な法整備等を実施」(40頁)とし、「経済財政運営と改革の基本方針2017年」(2017年6月9日閣議決定)においても、「戸籍事務などの公共性の高い分野におけるマイナンバーの利用範囲の拡大を進める」(40頁)とする。

文書のタイトルが示すとおり、これらの文書はいずれも「戦略」、「宣言工程表」、「基本計画」、「基本方針」といった基本的な将来の方向性の大枠を示すことに力点を置いた文書であり、具体的事項のメリット・デメリット等を検討していない。最初の二つの文書では、それぞれ、「個人情報の保護に配慮しつつ、マイナンバー利用の在り方やメリット・課題等について検討を進め」、「必要な論点の洗い出し、整理を行い」として、戸籍事務への個人番号制度の導入については「個人情報の保護に配慮」しつつ、課題や論点を洗い出すことが求められている。

(2) プライバシーに対する影響に関する検討の不十分性

以上の経緯に照らせば、「戸籍事務を処理するためのシステムの在り方等と併せて検討するために立ち上げた有識者らによる研究会」である戸籍制度研究会では、戸籍情報と個人番号を紐付けることそのものによるプライバシーに対する影響についても十分に検討することが不可欠だったのである。ところが、同研究会ではこの点の検討が不十分であった。

その結果、本最終取りまとめにおいても、わずかに、戸籍事務における情報の参照について、「プライバシー保護の観点から、現在戸籍と同様の範囲の情報のみとすることが相当と考えられる」(26頁)と言及しているほか、第6の1の「(4) 個人情報保護方針について」において、利用事務やシステム

が決まってから、その事務について「特定個人情報保護評価」（個人番号と紐付けられた個人情報（特定個人情報）に対する影響及び保護方針を評価する仕組み）を行うことに触れているのみである（21～22頁）。

(3) プライバシーに対する危険性を回避すべきこと

① 一般に、共通番号の一種である個人番号と紐付けられる個人情報の範囲が拡大すれば拡大するほどプライバシーが侵害される危険性も大きくなる。

すなわち、個人番号は悉皆性（住民票を有する全員に付番）、唯一無二性（一人1番号で重複のないように付番）を有し、原則として生涯不変であるから、これと紐付けられる個人情報の範囲が拡大すればするほど、個人番号を使うことにより、多様な個人情報が容易に名寄せ・突合（データマッチング）しやすくなる。

一旦個人番号と各種の個人情報とが紐付けられたデータベースが構築されたならば、たとえ現在の番号法においては別表事務に定められていないことから無制限な利用が制限されており、かつ、現在の情報提供ネットワークシステムにおいてはシステム的に一定の歯止めがかかっているとしても、将来、法律やシステムが変更されることによって、国家はこのデータベースをどのような目的にも無制約に利用することができるようになる。そうなれば、たとえ行政事務ごとに個人情報が分散管理されていたとしても、国家による個人情報の一元管理と言うべき事態が出現する。また、官民を問わず、個人番号に紐付けられて集積・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たりするおそれや、集積・集約された個人情報が外部に漏えいしたりするおそれもある。一般に共通番号制度にこのような危険性があることは、2011年6月30日付けで政府が公表した「社会保障・税番号大綱」でも指摘されている。なお、このような危険性は、現在の番号法の下においても、同法第19条第14号に定める「刑事事件の捜査」や「その他政令で定める公益上の必要があるとき」などには、（情報提供ネットワークシステムを使わない形での）特定個人情報の収集利用に明文上の制限が存しないことから懸念されるところである。

したがって、このような危険をできるだけ小さくするには、個人番号と紐付けされた個人情報データベースが肥大化し、取り返しのつかない事態にならないように、個人番号と紐付けられる個人情報の範囲はできる限り限定する必要がある。

② 戸籍情報は、親子等の身分関係や出自等を推定させる情報など、差別等

の原因ともなり得るセンシティブな情報を含むものであり、差別目的での「需要」も高く、いまだに多くの悪用事例が発生している。このような個人情報に個人番号が紐付けられることによるプライバシーへの危険性は高い。だからこそ、戸籍情報と個人番号との紐付けについては特に慎重な検討が必要であったにもかかわらず、戸籍制度研究会では、紐付け自体は前提とした上での安全確保措置について多少の検討がなされたにすぎないのである。

(4) 行政効率化はプライバシー保障の利益を上回るものでないこと

確かに児童扶養手当請求や年金分割請求など個人データを連携させる必要性のある事務が存することは事実であり、個人番号制度は、その必要性に応えるものとされる。個人番号と戸籍情報の紐付けも、このような個人データの連携、特に「続柄」情報の連携に活用しようとするものと考えられる。

しかし、第一に、後述の費用対効果の項でも述べるように、戸籍情報のデータ連携の必要性が特に高い事情はない。

第二に、仮に戸籍情報のデータ連携の必要性が一定程度認められるとしても、そのデータ連携のために個人番号と戸籍情報とを紐付ける必要はない。例えば、戸籍事務特有の個人識別番号（分野別番号）を用いても、その戸籍事務特有の分野別番号と他の事務分野の分野別番号が紐付けされていればデータ連携は可能であるからである。実際、オーストリアのように、そのような技術を実用化してIT先進国になっている国も存する。

分野別番号のシステムを採用すれば、仮に1つの事務分野で情報が漏えいしても、その分野別番号をキーとして他の事務分野の個人情報を名寄せすることはできないし、分野別番号をキーとして戸籍関係情報を照会することもできないため、プライバシー保護に資するのである。

(5) プライバシー・バイ・デザインが世界の趨勢になっていること

現在では、プライバシーの保護を図りつつ、データ連携等の利便性を追求する考え方・取組が、世界の趨勢となっている。

それが、データ保護・プライバシー・コミッショナー国際会議において、2010年10月に採択されたプライバシー・バイ・デザインに関する決議である（なお、2017年に、日本の個人情報保護委員会は同国際会議の正式メンバーとして参加を認められた。）。

プライバシー・バイ・デザイン（Privacy by Design : Design（設計）段階から取り入れるプライバシー）は、大規模にネットワーク化された情報システムにおいて、適切にプライバシー保護を実現していくための概念であり、i)

事後的ではなく事前的、救済策的ではなく予防的であること、ii) プライバシー保護は、何か特別な設定をしなくても、初期設定（デフォルト）で有効となっていること、iii) 利用者のプライバシーを最大限に尊重すること等を基本原則としている。この原則は、既にE U一般データ保護規則の中でも、例えば「データ保護・バイ・デザイン及びバイ・デフォルト」などの形で取り入れられている（同保護規則第25条）。また、iv) 事前的・予防的にプライバシーを保護していくという、プライバシー・バイ・デザインを実現していくためには、コンピュータ・システム（情報システム）を構築する前に、プライバシー影響評価（プライバシー分野における環境影響評価のようなもの）を行うことが必要である。プライバシー影響評価の目的は、それを実施することによって、よりプライバシーに悪影響のないシステムを事前に考えられることにあるからである。

税・社会保障等の分野で共通番号として利用され、それらの分野の個人情報とも紐付けされている個人番号とセンシティブ情報である戸籍情報とを紐付けること自体によるプライバシーへの影響も含めて事前に評価がなされていれば、個人番号と戸籍情報の紐付けを行うというプライバシーに悪影響の大きいシステムを前提とする「最終取りまとめ」にはならなかったはずである。

以上述べたように、i) 効率的な戸籍に関する情報システムを構築するにしても、戸籍情報と個人番号を紐付けることが唯一の手段ではない上、個人番号との紐付けを前提とすることは、プライバシー・バイ・デザインに示されるプライバシー保護の趣旨にそぐわず、ii) 最終取りまとめが指摘するように、個人番号を利用する事務やシステムが決まった後の段階でのみ「特定個人情報保護評価」を行うのでは、プライバシー影響評価の制度目的に反し、十全なプライバシー保護は図れない。

本最終取りまとめでは、以上のような検討はなされておらず、その結果、個人番号と戸籍情報の紐付けを前提とした問題点しか検討していない。これは、プライバシー保護の上で問題である。

3 費用対効果の観点からも問題があること

最終取りまとめは、費用対効果の検討も不十分である。

(1) 費用について

① 戸籍情報を個人番号と紐付け、各行政機関にネットワークを通じて提供する情報システムの構築は、既に存する戸籍副本データ管理システム（全国2箇所の戸籍副本データ管理センターに、戸籍の電算化がなされた市区

町村から総合行政ネットワーク（L G W A N）を使用して戸籍副本が送信され、管理されるシステム）を活用することが想定されている。しかし、同システムは個人番号の利用を前提として構築されたものではないから、根本的なところから構築し直す必要がある。したがって、システム構築自体に膨大な費用を要することが予想される。

- ② その上、システム構築に当たっては、以下に述べるような様々な費用が必要となる。

提供ネットワークシステムを利用した戸籍情報の提供については、「続柄」情報の連携のために、身分関係（夫婦関係、親子関係）について、その身分関係を表す文字情報（例えば「夫」とか「妻」など）ではなく、個人A（夫）と個人B（妻）のそれぞれにAとBが夫婦であることを示す、同一の夫婦関係記号を付することにより、「続柄」情報を提供しようとするシステム案が提示されるなどしている（戸籍システム検討ワーキンググループ最終取りまとめ12頁）。しかし、このような仕組みをとる場合は、一人一人の戸籍データに、夫婦関係記号や親子関係記号を付加していかなければならない。また、これらの記号は、家族が異なれば別の記号にしなければならない（例えば、A、Bの夫婦関係記号と、X、Yの夫婦関係記号とは異なる。）。さらに、A、B間の子供C、D、Eそれぞれの戸籍データに、同一の親子関係記号を付加していかなければならない。その上、例えば、Bの子Fがいて、Aと親子関係がない場合は、C、D、Eとは異なる親子関係符号をBとの間に設定して付加しなければならない。このように、「同一の身分関係記号」を付加していくには、膨大な費用がかかる。

また、そもそも電算化するに当たって、戸籍上の氏名に使用されている外字などの文字の取扱いについて、全国統一的に解決するだけでも、相当程度の費用がかかる上に、外字を戸籍上の氏名に利用している当事者全員の同意が取れる見込みも薄いことから、完全な「電算化」自体も事実上不可能であると思われる（戸籍制度に関する研究会最終取りまとめ10頁、23～25頁）。

(2) 効果について

最終取りまとめにおいて、全国の市区町村における戸籍謄本等の利用目的別の比率は、現地調査において1位が「相続関係手続」とされている（8頁）。弁護士の実務感覚としても、相続関係調査のために戸籍謄本の取り寄せを行うことが最も多く、被相続人の出生時の戸籍まで遡って調査をする必要があるため手間を要する業務である。しかし、番号法が施行された2015年10月以前

に死亡した者については、そもそも個人番号が付番されていない。また、電算化される前の紙戸籍については、システム上画像データで保存されているため、個人番号と紐付けすることは困難である（同17頁）。

よって、戸籍事務を個人番号の利用範囲にしたとしても相続手続の効率化は見込めない。このように利用目的として一番多い相続関係手続に利用できない戸籍情報と個人番号の紐付けは、そもそも何を目的としているのか根本的な疑問が生じる（なお、今後個人番号と紐付けされた戸籍情報が蓄積されてゆけば、将来的には相続手続にも利用できるとの考えもあり得るが、その全面的な利用のためには100年程度の期間を要する。その間に戸籍制度自体や戸籍情報システムも変更されるであろうから、効果は期待できない。）。

最終取りまとめでは、「戸籍事務においてマイナンバーを活用することなどについて一定のメリットがあると認められるとの意見が多かった」（16頁）、「電算化後の戸籍情報のみにマイナンバーを紐付けることとしても、戸籍謄本等の利用目的の上位に挙げられるもののうち、過去の戸籍が必要な相続手続を除いた年金・社会保険手続のうちの一定の範囲（児童扶養手当請求・老齢年金請求・年金分割請求）や一般旅券発給手続については、相当程度対応できると考えられる」（18頁）などとされている。

しかし、現在の戸籍だけで足りる手続のためであれば、上述の戸籍副本データ管理システムを活用するなどして、現在戸籍を閲覧できるシステムを構築すれば、個人番号と紐付けなくても、効率化（例えば、児童扶養手当請求の添付資料として戸籍を提出しなくてもよいようにすることなど）は可能と考えられる。また、戸籍事務内連携では個人番号を利用せず、戸籍事務内部で管理する分野別の番号を用いて事務を処理する方針であるとされている。したがって、個人番号と紐付けしないと「効率化」ができないという根拠は薄弱である。

(3) 以上のように、戸籍情報の電算化と個人番号との紐付けには、誤入力不可避免的膨大な手間と莫大な費用がかかることが明らかであるのに対し、それによる効率化等の効果は僅かである。このように費用対効果の観点からも問題があることを考えるならば、貴重な税金の投入先とすることには非常に問題がある。

4 結語

全国1896市区町村中、1892市区町村の戸籍が電算化されている中において、情報通信技術を用いてその合理化や効率化を図ることは当然検討すべき課題である。しかし、その対応策として戸籍情報と個人番号を紐付けるならば、プライバシーに対する取り返しのつかない悪影響を与えるおそれが大きく、それにもかかわらず膨大な費用をかけて戸籍制度にマイナンバー制度を導入する必要性

は認められない。

したがって、戸籍情報と個人番号を紐付けるべきではない。