マイナンバー法[1]

~今国会で成立した個人番号関連法~

吉井 一洋/鳥毛 拓馬/小黒 由貴子

要約

2013年5月に、番号法が可決・成立した(第 183 回通常国会)。個人番号を付けることで、税務当局における法定調書の名寄せが容易になり、所得の捕捉の精度の向上が期待される他、社会保障・税分野での申請手続き等の簡素化などが期待される。個人番号カード、マイ・ポータルの導入、公的個人認証サービスの見直しなど、周辺制度も整備される。

番号法で導入される情報提供ネットワークシステムは、行政機関間の結託を防止しつつ、あらかじめ許された範囲内で情報連携する仕組みとして制度設計されている。情報連携における情報提供は法的な義務であり、行政機関等においては、接続システムを用意するとともに、情報提供データの紐付けやそのデータ整備などの対応が発生することが見込まれる。番号制度を機に、窓口職員は新しいシステムの仕組みを用いて業務の流れを自ら組み立て、多彩なサービスを提供していくことが期待される。証券会社・金融機関等も個人番号の告知への対応が必要となる(経過措置あり)。

番号法は、個人情報保護の観点から見て相応の工夫がされているが、個人番号カードを本人確認に用いる際には、注意が必要な点がある。

目次

- 1章 番号法の概略(個人情報保護法の特別法)
- 2章 技術的な仕組み
- 3章 関係機関への影響と対応
- 4章 個人情報保護を考えるために

1章 番号法の概略(個人情報保 3. 個人番号を利用できる事務の範囲 護法の特別法)

1. はじめに

2013年5月24日に、社会保障・税番号制度 (以下、番号制度)を規定した「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)が、参議院本会議で 可決、成立した。社会保障・税番号(個人番号)は、 2015年後半から住民(6.で後述するように外 国人住民を含む)一人ひとりに通知され、2016 年から社会保障や税の分野などで利用が開始され る予定となっている。番号制度は、所得の正確な 捕捉により社会保障や税の公平性を向上させ、行 政運営の効率化、手続きの簡素化を図り、国民の 利便性を向上するとともに、不正受給等を防止す ることなどが目的とされている。

2. 番号法制定の経緯

番号制度は、主に民主党政権で検討された。民 主党政権下の2009年12月に公表された「平成 22年度税制改正大綱」では、番号制度の導入に ついて言及され、2011年6月には、政府・与党 社会保障改革検討本部で、「社会保障・税番号大綱」 が決定された。2012年2月に、民主党政権の下 でマイナンバー法案が閣議決定され、国会に提出 されていた。しかし、2012年11月の衆議院解 散により、マイナンバー法案が廃案となった。今 般成立した番号法は、2013年3月に現在の与党 が閣議決定し、国会に提出したものである。なお、 マイナンバーという略称は、現在、政府・与党で は積極的に使われていない¹。

従来、納税者番号制度といわれていたときには、 番号は、税務分野でのみ利用されることが検討さ れていた。しかし、番号法では行政機関などが税 務のみならず、年金、労働、福祉、医療などの社 会保障分野や災害対策などの行政事務に利用され ることになっている。また、地方公共団体などが 条例で定める社会保障、地方税、防災に関する事 務などにも利用されることになっている。

ここで、番号制度において行政機関、地方公共 団体などが行う事務を「個人番号利用事務」、金 融機関を含む民間企業などが行う事務を「個人番 号関係事務」といい、両者を合わせて「個人番号 利用事務等」という。

金融機関を含む民間企業には、後述する法定調 書へ番号を記入などの一定の事務を除いて、番号 を利用することは認められていない。制度導入当 初から、幅広い分野で番号制度の利用を認めると いうのではなく、限定的な範囲でのみ利用を認め るという意味で、まずは、スモールスタートとい うことがいわれる。

4. 番号制度の税務分野での利活用

番号制度が導入されると、税務当局が保有する 各種所得情報を、番号を用いて正確、効率的に名 寄せ・突合(マッチング)することにより、所得 の過少申告や税の不正還付等を効率的に防止・是 正できるとされる。

番号制度が税務面で有効に利用されるために は、番号を付与された納税者が、①各種の取引に 際して、給与・年金等の支払者や金融機関など取

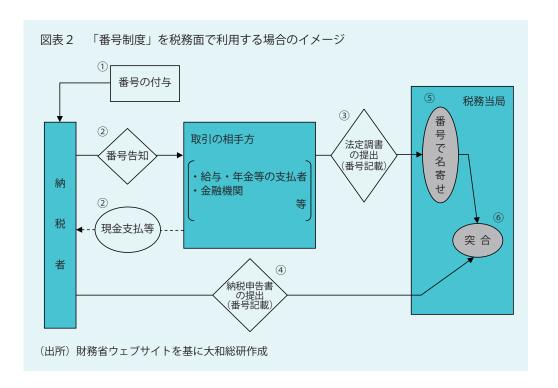
¹⁾ 甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成 25 年 3 月 1 日 http://www.cao.go.jp/minister/1212_a_amari/kaiken/2013/0301kaiken.html

図表1 個人番号の主な利用範囲

凶衣 I	凹八田万	り土 4 利用 車 囲
分野		利用範囲
税務		○国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に記載。 当局の内部事務等
	年金	⇒年金の資格取得·確認、給付を受ける際に利用。
		○国民年金法、厚生年金保険法による年金である給付の支給に関する事務
		○国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済法による年金 である給付の支給に関する事務
		○確定給付企業年金法、確定拠出年金法による給付の支給に関する事務
		○独立行政法人農業者年金基金法による農業者年金事業の給付の支給に関する事務 等
	労働	⇒雇用保険等の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。ハローワーク等の事務等に利用。
		○雇用保険法による失業等給付の支給、雇用安定事業、能力開発事業の実施に関する事務
		○労働者災害補償保険法による保険給付の支給、社会復帰促進等事業の実施に関する事務 等
社会 保障	福祉・医療・その他	⇒医療保険等の保険料徴収等の医療保険者における手続き、福祉分野の給付、生活保護の 実施等低所得者対策の事務等に利用。
分野		○児童扶養手当法による児童扶養手当の支給に関する事務
		○母子及び寡婦福祉法による資金の貸付け、母子家庭自立支援給付金の支給に関する事務
		○障害者総合支援法による自立支援給付の支給に関する事務
		○特別児童扶養手当法による特別児童扶養手当等の支給に関する事務
		○生活保護法による保護の決定、実施に関する事務
		○介護保険法による保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務
		○健康保険法、船員保険法、国民健康保険法、高齢者の医療の確保に関する法律による 保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務
		○独立行政法人日本学生支援機構法による学資の貸与に関する事務
		○公営住宅法による公営住宅、改良住宅の管理に関する事務 等
災害	対策	⇒被災者生活再建支援金の支給に関する事務等に利用。
地方公共団体が 条例で定める事務		○社会保障、地方税、防災に関する事務その他これらに類する事務

⁽注) 衆議院の審議では、個人番号を利用した給付付き税額控除(給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組み) の導入に関して法案の修正が行われ、給付付き税額控除の事務を実施するために、必要な体制の整備を検討 することが法律に明記された

(出所) 内閣官房「社会保障・税番号制度の概要」を基に大和総研作成



引の相手方に番号を「告知」し、②確定申告書および取引の相手方が税務当局に提出すべき支払調書などの法定調書に番号を「記載」すること―の2点が義務付けられなければならない。支払調書とは、基本的には金銭等の支払いを行う給与・年金等の支払者や金融機関などが取引の内容・支払金額等を記載して、税務当局に提出することが義務付けられている資料である。

これにより、税務当局が、納税者から提出される申告書の情報と、取引の相手方から提出される支払調書などの法定調書を、その番号をキーとして名寄せ・突合できるようになり、納税者の所得情報をより的確に把握することが可能となる。例えば、給与所得、原稿料や士業関連の収入、特定公社債等の利子、株式や投資信託の配当、譲渡益などの金融所得、さらには、海外への送受金、外国資産も名寄せ・突合が容易になる(図表3)。現在、名寄せ・突合は転居や結婚により変わる可能性がある住所や氏名により行われている。番号

制度の導入により、原則として生涯変わることの ない番号になることで、名寄せがより正確にかつ 効率的に行われるようになるといわれている。

ただし、番号制度が導入されたからといって、 必ずしも全ての所得が税務当局に正確に把握されるわけではない。例えば、原稿料や士業関連の収入について把握されるのは、あくまで収入であり費用等まで把握されるわけではない。

また、金融所得についてはおおむね把握されるものの、預貯金の利子は、そもそも源泉分離課税が行われているため、支払調書の提出対象とはされていない。このため、やはり税務当局に把握されるわけではない。国外に送受金する場合も、1回の送受金につき100万円以下であれば把握されず、国外財産についても金額が5,000万円以下の場合や、納税者本人が適切に申告していない場合は把握できない。

番号制度が導入されても給与所得者と個人事業 主(自営業者、農家など)との所得把握の不均衡

図表3 わが国における法定資料制度の概要(個人)

か提出不要。特 「源泉分離課税 、特定口座年
「源泉分離課税
. 特定口座在
· NCHIZT
島(1回の
又の対象として
者である個人
である個人の場
100万円超の
対価は資料情報
こめの法律に基
関に課されてお
を有する者(国

(出所) 財務省資料などを基に大和総研作成

を表す、いわゆる「クロヨン」(所得把握率が給与所得者9割、自営業者6割、農家が4割)が完全になくなるわけではないといわれている。例えば、事業所得が正確に把握されるためには、事業所得者の取引の相手方が、取引後にその支払額を記載した支払調書などの法定調書に事業所得者の個人番号を記載し、税務署に提出されなければならないが、このようなことを取引の相手方に求めるのは困難であろう。

さらに、事業所得者の経費について、私的消費 の課題は残っているといえる。

か事業経費かの区別は自己申告でしか判断できない。そのため、番号制度が導入されたとしても、 税務当局が事業所得を正確に把握することは困難 であるといわれている。

このように、番号制度が導入されることで、税 務当局は法定調書や申告書の情報の名寄せ・突合 をしやすくなり、納税者の所得情報をより的確に 把握できるようになるが、必ずしも全ての所得が 税務当局に正確に把握されるわけではなく、一定 の課題は残っているといえる。

5. 社会保障分野での利活用

番号制度の導入による社会保障分野で考えられるメリットとして、社会保障給付の各種申請・申告等に必要な行政機関が発行する添付書類(納税証明書等)の省略ができるということが挙げられる。例えば、住民税の賦課期日(1月1日)後に転居した場合(課税期日後)で転入先に児童手当の認定請求を行う場合、転出時の市役所等で所得証明書を取得し、転入先の市役所等に提出する必要があるが、番号制度の情報連携開始後は、児童手当の申請書に個人番号を記載すれば、転出元と転入先の市役所が、転出元の市役所の所得情報を、後述する情報提供ネットワークシステムを通じて情報照会することにより、申請者による所得証明書の提出が不要になるといったことが考えられ

クシステムとは、行政 機関等のコンピュータ を接続したネットワー クシステムであって、 暗号その他その内容を 容易に復元することが できない通信の方法を 用いて特定個人情報の 提供を管理するもので ある。番号法に規定さ れたシステムで、番号 法別表第二では、「情報 照会者」「情報提供者」 「事務の種類」「特定個 人情報の種類」が定め られている。

る。情報提供ネットワー

そのほか、下記の手

続きにおいて、それぞれの書類が省略されること が期待されている。

一方で、国税庁は、番号法別表第二の情報提供者、情報照会者としての記載がなく、情報提供ネットワークシステムを使用して、情報の照会・提供を行うことができる機関とはされていない。このため、市町村に源泉徴収票の提出が必要な手続きにおいて、番号制度が導入されても源泉徴収票の提出は省略されないこととなる(保育所の入所手続きなど。ただし手続変更で対応のもよう)。

また、法務省の戸籍関係情報については、番号 法別表第二の情報提供者、情報照会者、事務種類、 特定個人情報の種類の記載がないため、戸籍謄本・ 抄本の提出が必要となる手続きにおいて、申請者に よるその提出は省略されない(児童扶養手当の認 定請求手続き、一部の国民年金の請求手続きなど)。

図表4 社会保障分野でのメリット

制度	手続き	利便性				
国民健康保険	国民健康保険の資格取得の 届出	被用者保険等から脱退した場合の 「資格喪失証明書」の添付省略				
健康保険	傷病手当金と厚生年金等の 併給調整	年金額を証する書類の添付省略				
年金	老齢厚生年金の加給年金額の 加算に関する手続	「住民票」、「所得証明書」等の 添付省略				
雇用	職業訓練受講給付金関係業務 での所得情報等の確認	世帯情報、所得情報 (税、年金) の添付省略				
労災	労災年金と厚生年金等の 併給調整	年金額を証する書類の添付省略				
児童福祉	児童扶養手当の認定請求	転出入があった場合の 「所得証明書」の添付省略				
障害福祉	特別障害者手当の認定請求	転出入があった場合の 「所得証明書」の添付省略				
介護保険	転入者(第1号被保険者)の 介護保険料算定	連携基盤を通じた所得情報等の 照会				
生活保護	保護の決定実施に必要な調査	所得情報の照会 年金情報の照会 等				

(出所) 「番号法案に係る厚生労働省関係の業務について」(平成25年3月21日)厚生労働省 政策統括官付情報政策担当参事官室から大和総研作成

6. 個人番号

個人番号は、住民票コードが変換されて、12 桁の番号が紙の通知カードにより個人に郵送で市 町村長から通知されることになっている。通知 カードには、基本4情報(氏名、住所、生年月日、 性別)、個人番号が記載される予定であり、顔写 真は記載されない。このため、通知カードのみで は本人確認はできないので、本人確認の場面では、 併せて、主務省令で定める書類(運転免許証など) の提示が必要となる。

原則として生涯同じ番号が個人番号として使用 されることになっており、自由に変更することは 認められない。ただし、個人番号が漏えい、盗用 などにより不正に用いられるおそれがあると認め られる場合に限り、本人の申請または市町村長の 職権により変更することができる。

中長期在留者、特別永住者等の外国人住民にも 個人番号が通知されることになっている。

7. 個人番号カード

2016年以降に、市長村長は、住民の申請により、 通知カードと引き換えに個人番号が記載された顔 写真付きの個人番号カードを交付することになっ ている。個人番号カードには、表面に基本 4 情報 が記載され、カードの裏面に個人番号が記載され る予定である。個人番号カードには I C チップが 埋め込まれ、カードリーダーを通じて後述するマイ・ポータルで利用されることなどが想定されている。ただし、 I C チップには税や年金の情報などプライバシー性の高い個人情報は記録されず、 券面に記載されている情報や公的個人認証サービスの電子証明書等に限り記録されることになっている。

8. 個人番号の利用制限

番号法では、一定の場合を除き、他人に個人番号の提供を求めることは禁止されている。

個人番号利用事務等実施者は、当該事務等を処理するために必要があるときは、本人または他の個人番号利用事務等実施者に対し個人番号の提供を求めることができる。また、個人番号利用事務実施者(個人番号関係事務実施者は含まないので「等」はない)は、地方公共団体情報システム機構に対し機構保存本人確認情報(個人番号+基本4情報)の提供を求めることができる(金融機関などの個人番号関係事務実施者は不可)。

さらに、個人番号利用事務等実施者は、本人から個人番号の提供を受ける場合、個人番号カードまたは通知カード及び証明書類の提示を受ける等の本人確認が義務付けられる。

9. 個人情報の管理方法

番号制度導入後も、従来どおり個人情報は各行 政機関が保有する(分散管理)。このため、各行 政機関は、他の機関の個人情報が必要となった場 合、番号法で定められる事務に限り、情報の照会・ 提供を行うことができる。すなわち、各行政機関 が保有している個人情報を特定の機関に集約し、 その集約した個人情報を各行政機関が閲覧するこ とができる一元管理の方法がとられるわけではない。

10. 特定個人情報の提供

番号法では、法律の規定によるものを除き、特定個人情報(個人番号付きの個人情報)の収集・保管が禁止されている。

他方で、特定個人情報の提供も原則として禁止

されている。ただし、個人番号利用事務等実施者 が当該事務処理に必要な限度で特定個人情報を提 供すること、国税・地方税に関する特定個人情報 を国税庁と地方公共団体との間で授受することな どは例外的に認められる。なお、国税庁は、後述 するように情報提供ネットワークシステムにおけ る「情報提供者」「情報照会者」ではないが、特 定個人情報の授受を、地方公共団体とは行えるこ ととされている。

11. 情報提供ネットワークシステム

番号法では、情報提供者は、情報提供ネット ワークシステムを使用して、特定個人情報の提供 を求められた場合、情報照会者に対し、当該特定 個人情報を提供しなければならないこととされて いる。

情報提供ネットワークシステムにおいては、情報提供を行う際の連携キーとして個人番号は使用されず、見えない番号である「符号」が用いられ、個人情報の一元管理ができない仕組みが構築される。

なお、金融機関を含む民間事業者は、この情報 提供ネットワークシステムを使用することはでき ない。

12. 特定個人情報の保護

1)特定個人情報保護評価

番号法では、法律の規定によるものを除き、特 定個人情報ファイル (個人番号を含む個人情報 ファイル) の作成が禁止されている。

行政機関の長、地方公共団体の長等は、特定個人情報ファイルを保有しようとするときは、特定個人情報保護評価を実施することが義務付けられる。

特定個人情報保護評価とは、特定個人情報ファイルの保有・変更にあたり、プライバシーや特定個人情報へ及ぼす影響を事前に評価し、その保護のための措置を講じる仕組みをいう。

情報保護評価は、特定個人情報保護ファイルを 保有しようとする前に実施され、特定個人情報 ファイルの取り扱いを変更する場合は、再度評価 を実施することとされている。

2) 特定個人情報保護委員会

番号法においては、番号制度における個人情報 を保護するため、内閣総理大臣の下に、独立の第 三者機関である特定個人情報保護委員会(以下、 委員会)が設置される。

委員会の主な業務・権限等として、特定個人情報の取扱いの監視・監督(勧告・命令、立入検査など)、特定個人情報保護評価に関する指針の作成・公表、特定個人情報保護評価の評価書の承認などが含まれる。

委員会の委員長及び委員は、内閣総理大臣により、両議院の同意を得て任命され、独立して職権を行使するものとされている。委員会は委員長及び6名の委員にて構成され、任期は5年とされている。

3)罰則

罰則に関しては、個人情報保護法より重い罰則を設けるなど罰則の強化を行うことなどにより、個人情報の保護を強化している。罰則の主な内容は図表5のとおりである。同図表の罰則については、必要に応じて、国外犯処罰規定、両罰規定が設けられている。

図表 5 罰則		
	個人番号利用事務等に従事する者等が、正当な 理由なく、特定個人情報ファイルを提供。	4年以下の懲役若しくは200 万円以下の罰金又は併科
	個人番号利用事務等に従事する者等が、不正な 利益を図る目的で、個人番号を提供・盗用。	3年以下の懲役若しくは150 万円以下の罰金又は併科
	情報提供ネットワークシステムの事務に従事する 者等が、同事務に関する秘密の漏えい・盗用。	3年以下の懲役若しくは150 万円以下の罰金又は併科
	国の機関等の職員が、職務以外の用に供する 目的で、特定個人情報が記録された文書等を収集。	2年以下の懲役又は100万円 以下の罰金
個人番号等を不正に	人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫 する行為により、又は財物の窃取、施設への侵入、 不正アクセス行為等により、個人番号を取得。	3年以下の懲役又は150万円 以下の罰金
する罰則	偽りその他の不正の手段により通知カード又は 個人番号カードの交付を受ける行為。	6月以下の懲役又は50万円 以下の罰金
	委員会の委員等が、職務上知り得た秘密を漏えい 又は盗用。	2年以下の懲役又は100万円 以下の罰金
特定個人情報保護 委員会に関する罰則	委員会から命令を受けた者が、命令に違反。	2年以下の懲役又は50万円 以下の罰金
	委員会による検査の対象者が、不報告、資料の 不提出、虚偽の報告、虚偽の資料提出、質問へ の不答弁・虚偽の答弁、検査拒否・妨害・忌避。	1年以下の懲役又は50万円 以下の罰金

(出所) 「番号法案の概要と地方公共団体への影響について」 (内閣官房社会保障改革担当室参事官 篠原俊博) から大和総研作成

13. マイ・ポータル

マイ・ポータルとは、個人が自宅や役所・図書館など行政機関に設置されたパソコンから、自己の情報や各種行政サービスを閲覧でき、各種手続きも行うことができる個人用のホームページのようなものが想定されており、2017年1月以降の運用開始が予定されている。マイ・ポータルには、①情報提供記録表示機能(自分の特定個人情報をいつ、誰が、なぜ提供したのかを確認する機能)、②自己情報表示機能(行政機関などが持っている自分の特定個人情報について確認する機能。これにより、例えば、納税者が、社会保険料控除の対象となる保険料や税務署が把握している納税者の

所得の情報などをマイ・ポータルで確認できるようになり、より簡単に正確な確定申告ができるようになるともいわれる)、③プッシュ型サービス(一人ひとりに合った行政機関などからのお知らせを表示する機能)、④ワンストップサービス(行政機関などへの手続きを一度で済ませる機能)一一などを持たせることが想定されている。

14. 法人番号

法人番号に関しては、国税庁長官から、13 桁の法人番号が法人等に通知されることになっている。個人番号と異なり、法人番号は原則として公表され、また、民間での自由な利用も可能とされている。

15. 附帯決議

番号法の成立に当たっては、衆議院、参議院で それぞれ附帯決議が行われている。

衆議院の附帯決議では、政府は、社会保障・税番号制度システムの開発について、費用対効果を検証した上で予算案等を策定すること、今後の制度に関する見直し等の可能性を考慮して行うよう努めなければならないこと、その際、システム全体を統括する内閣情報通信政策監(政府CIO)を十分活用すること、などが盛り込まれた。

一方、参議院の附帯決議においては、①特定個人情報保護委員会がその権限と機能を十全に行使することができるよう、事務局機能の充実を含めた体制を確保すること、②情報提供等記録開示システムの設置及び運用に当たっては、安全性と信頼性確保のために万全の対策を講ずること、③利用範囲を民間利用に広げることを検討する際は、民間分野の公益性等を十分評価すること――などが盛り込まれた。

16. 今後のスケジュール

今後の番号制度の開始に向けたスケジュールは、図表6のとおりである。2016年1月から利用される分野は、前述の税務や年金、労働、福祉、医療などの社会保障分野、災害対策などの行政分野での一定の事務に限られることが想定されている。情報提供ネットワークシステムやマイ・ポータルの運用開始は、2017年となることが想定されている。

番号法施行²後1年を目途として、特定個人情報保護委員会の権限の拡大等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるとしている。また、民間利用を含む利用拡大については、法律施行後3年を目途に、その段階での法律の施行状況等をみながら、検討を加えた上で、必要があると認められた場合には、国民の理解を得ながら、所要の措置を講ずるとしている。

仮に、番号制度やその運用方法に関して、訴訟 が提起されたり、情報漏えい事件等があったりし

図表6 今後のスケジュール				
2013(平成25)年	番号法成立			
2015(平成27)年後半	番号通知			
	・個人番号カードの交付			
	・順次、個人番号の利用開始			
	【2016年1月から利用する手続のイメージ】			
2016(平成28)年	○社会保障分野(年金に関する相談・照会)			
	○税分野(申告書、法定調書等への記載)			
	○災害対策分野(要援護者リストへの個人番号記載)			
	※ただし、事前に条例の手当てが必要			
	情報提供ネットワークシステム、マイ・ポータルの運用開始			
2017(平成29)年	2017年1月より国の機関間の連携から開始。2017年7月を 目途に、地方公共団体との連携についても開始			
	日歴に、地方五共四体との建構に りいても開始			
(出所)内閣官房「社会保障・税番号制度の概要」を基に大和総研作成				

²⁾公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日から施行されることになっており、個人番号が通知される2015年秋頃が予定されている。

た場合には、民間利用を含む利用拡大の検討が遅れる可能性もあるだろう。

2章 技術的な仕組み 1. 個人番号と符号

番号制度の「番号」には、「民一民一官」でやりとりされる「個人番号」(見える番号)と、システムを通じた情報連携の際に利用される「符号」(住民には意識されない)の2つがある。

住民基本台帳における氏名等の表記方法は氏名 (漢字)であり、氏名(カナ)ではないが、氏名 の漢字が多様であることは情報システムを利用し た個人を特定する際の障害の一つであり、現在住 民の転出入等に伴う個人特定作業は、地方公共団 体職員にとって一定の負荷となっている。

個人番号は、制度導入時に住民(中長期在留者、 特別永住者などの外国人住民を含む)に対して悉 皆的に(もれなく)付番される。これは現行住民 に対する悉皆的な付番がなされている住民基本台 帳ネットワークシステム(住基ネット)の住民票 コードを基にして付番されるものである。

行政機関等はこの個人番号を利用して個人特定を行うことになり、これによって住民の住所変更(市町村をまたがった転出入等)に伴う個人特定作業の負荷が軽減することが見込まれる。一方で、個人番号が記載された申請・届出の受理等にあたって行政機関等は個人番号の真正性の確認が必要になる(番号法第16条〈本人確認の措置〉)。

この真正性の確認は番号法上の行政機関等の努力義務と考えられるが、具体的には、住民からの個人番号カードや番号通知(通知カード)の提示を受けて、各種申請・届出帳票に記載された個人番号

が正しいかを確認したり、必要に応じてシステム (既存システムや行政機関等に設置されている住基 ネットの端末など)で検索して個人番号が正しい かを確認したりすることになると想定される。

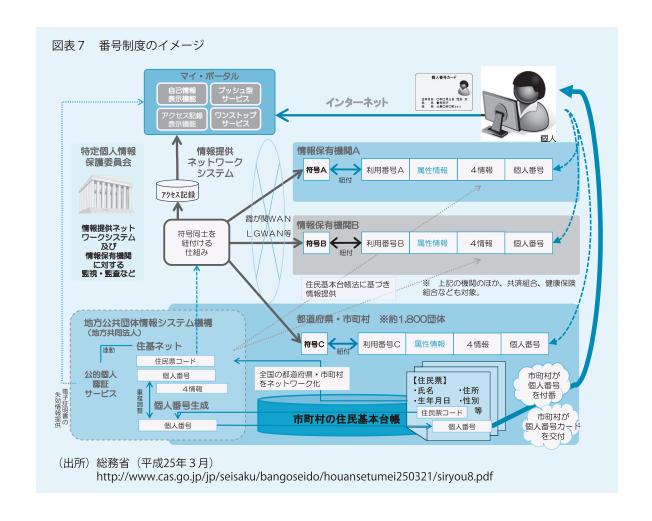
また、住民の「見える番号」である個人番号と は別に、機関間の情報連携において個人特定する 識別子として、「符号」がある。

「符号」は、いわゆる「リンクコード」のことであり、法定されるものではないが、「社会保障・税番号大綱」(平成23年6月30日)をはじめ、これまでの政府の技術的な検討において、個人を特定するための情報提供ネットワークシステム等及び情報提供者、情報照会者が設置する情報連携のためのシステム(中間サーバー)(後述)に限定して用いられるシステム的な番号又は文字列のことである。

なぜこのような「符号」があるかといえば、それは番号制度における機関間の情報連携の仕組みによる。

「符号」による情報連携は、個人番号の提供を原則禁止した上で(番号法第15条)、機関間が結託して個人番号を含む個人情報(特定個人情報)を利用することによらず、あらかじめ許された範囲内で個人の情報を、安全に連携する仕組みとして制度設計されたものである。

番号制度の海外事例で、オーストリアは行政の分野ごとに分散管理する「セクトラル・モデル」が採用されている。この方式では、基となる番号である「ソースPIN (SourcePIN)」と「セクター・コード」をアルゴリズム変換し、行政分野ごとにリンクコード (ssPIN: sector specific Personal Identification Number)を払い出し、このリンクコードによって情報連携を行う。日本の場合は実務的にはセクター (分野) よりさらに細かい機関



(情報照会者、情報提供者) ごとに「符号」を払い出すモデルとなっている。

わが国の番号制度には、公権力からの個人の自由が保護されなければならないとする憲法第 13条に抵触してはならないという制度要件がある。上記のようなモデルがとられているのは、住基ネット憲法訴訟³の判例を十分に踏まえて、番号制度の

情報連携に求められる必要な制度、機能、条件などの検討がなされたことによる4。

符号の元になる番号が「I Dコード」であり、 その元をたどれば住基ネットの住民票コードにな り、そして住民票コードの元をたどれば市町村の 住民基本台帳に登録されている基本4情報になる という関係性がある。

³⁾ 憲法第13条(個人の尊重)は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有するものと解される。この住基ネット憲法訴訟の最高裁判決では行政側が勝訴している(最判平成20年3月6日)。

⁴⁾ 社会保障・税番号大綱では、住基ネット最高裁判決(最判平成20年3月6日)の判決の趣旨を踏まえ、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こと等の要件を備える必要があるとされ、(a) 情報連携の対象となる個人情報につき情報保有機関のデータベースによる分散管理とし、(b) 情報連携基盤(情報提供ネットワークシステム)においては、「民一民一官」で広く利用される個人番号を情報連携の手段として直接用いず、当該個人を特定するための情報連携基盤等及び情報保有機関のみで用いる符号を用いることとし、(c) 更に当該符号を個人番号から推測できないような措置を講じるなどとされている。

住民基本台帳は、住民基本台帳法に基づく住民 による、本人又は世帯に係る出生、死亡、転出入 等、基本4情報の異動に関する届出、並びに市町 村の調査権限に基づく実態調査に基づいて、作成 し、保有し、管理するものである。

住民基本台帳の内容は、実態調査を含めて、市 町村職員によって正確性が確保されるものであ り、番号制度の個人番号や符号の元をたどれば市 町村の住民票の基本4情報であるということは、 番号制度とは住民基本台帳の正確性を信頼の連鎖 の起点に据えた制度と捉えることもできよう。

また、番号制度には、国家行政組織法第3条の 委員会に相当する特定個人情報保護委員会による 監視・監査や、住民がマイ・ポータルでアクセス 記録を表示させ、自己の情報提供についてどのよ うな機関間の情報提供・情報照会がなされたかを 確認できる仕組み(機関間の情報提供記録の開示) がある。

総じて、情報提供ネットワークシステムによる 機関間の結託を防止する仕組み、特定個人情報保 護委員会による監視・監査の仕組み(特定個人情 報保護評価〈PIA〉を含む)、マイ・ポータル による住民(本人)の確認の仕組みの3点が、番 号制度の重要な構成要素となっている。

ところで、国税庁は、番号法別表第二の情報提供者、情報照会者の記載がなく、情報提供ネットワークシステムを使用して、情報の照会・提供を行うことができる機関とはされていない。

国税庁と地方公共団体は、2011年から、国税電子申告・納税システム(e-Tax)と国税総合管理(KSK)システムの申告データを基に、一般社団法人地方税電子化協議会のエルタックス(eLTAX)を通じて地方公共団体へ電子的に申告書のデータの配信を可能とする国税連携システム

の運用が開始されている。

番号法第 19 条では特定個人情報の提供の制限の除外規定を第 1 項の各号で定めている。同項の第 8 号に国税庁と地方公共団体の国税又は地方税に関する特定個人情報を提供する場合があり、上記の国税庁と地方公共団体の情報連携がこれに該当すると考えられる。

2. I Cカードと公的個人認証サービス

個人番号カードは個人番号通知後、住民が申請 を市町村に行うことで交付される。

まず、個人番号通知(通知カードによる通知)のように1億2千万人の住民に対して交付されるものではない。また、顔写真の券面への記載が必須とされ、住民の本人確認を要件として交付されるものであると考えられ、住民は、一度は市町村の窓口に来て、本人確認した上で交付されることになると想定される。

住民は、個人番号カードを受け取るためには、なりすまし防止等のために市町村の窓口に行くなどの手間があり、またマイ・ポータルや e-Tax などのシステムでの利用にあたっては、カードリーダーの購入などの金銭的な負担がある。

e-Tax による電子申請の前提となる電子証明書等(住民基本台帳カード及び公的個人認証サービスに基づく電子証明書、ICカードリーダライタなど)の取得を税制面で支援するため、2007年分から2012年分所得税課税において、税額控除が設けられたことは記憶に新しい。個人番号カードやICカードリーダライタ等の取得のためにも同様の住民向けインセンティブを付与することが望ましいだろう。

個人番号カードの普及は、マイ・ポータルの提

供サービスの充実の程度や、運転免許証など他の 本人確認書類 (携帯される本人確認書類)と番号 通知 (通知カード)での個人番号確認がどの程度 普及するかなどによると考えられる。

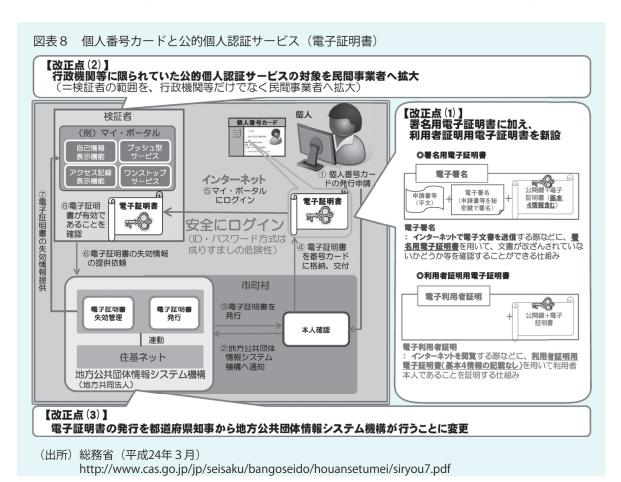
なお、住民基本台帳法上の住民基本台帳カード は個人番号カードの交付時に回収されることが想 定される。

公的個人認証サービスは、e-Tax による電子申請の前提となる電子証明書等として現行利用されている署名用電子証明書に加え、マイ・ポータルのログイン等で前提となる利用者証明用電子証明書が新たに追加される(公的個人認証法の一部改正)。

署名用電子証明書は電子印鑑証明書に相当するものであり、これが付された電子文書について

は真正な成立が推定されるものとして取り扱われ (推定効)、送信がなかったものとして否認されることはない。これに対し、利用者証明用電子証明書は、利用者本人であることの認証を用途とする電子証明書として位置付けられ、用途を異にする2つの電子証明書の署名検証を行う仕組みとなっている。これら2つの電子証明書が個人番号カードの記録領域に格納された状態で、同カードが交付される。

公的個人認証サービスは、①生体認証ほどではないが、偽変造防止措置が施されたICカードを物理的に要することで、ID・パスワード方式より認証のセキュリティ強度が高いこと、②地方公共団体情報システム機構の住基ネットと連動することで、住基ネットの基となる住民基本台帳の正



確性が反映されること、③②によって失効情報の 情報鮮度が高いことなどから、信頼度の高い認証 方式といわれることがある。

また、後述するマイ・ポータルで提供されることが想定されているサービスを実現するのであれば、マイ・ポータルも情報提供ネットワークシステムを通じた情報保有機関との情報連携が必要になることが見込まれる。その場合、マイ・ポータルのシステムの側にも符号取得が必要になると想定されるが、公的個人認証サービスの電子証明書の基本4情報をもとに符号取得すれば、マイ・ポータルのユーザである住民に個人番号を入力させることなく、符号取得できることが見込まれる。

3. 情報提供ネットワークシステムとマイ・ポータル

マイ・ポータルには、住民がマイ・ポータルでアクセス記録を表示させ、自己の情報について、どのような機関間の情報提供・情報照会がなされたかを確認できる仕組み(機関間の情報提供記録の開示)のほかに、政府の公表資料によれば、プッシュ型サービス(行政機関、地方公共団体等が発行する社会保障・税に関するお知らせ情報等を確認できる仕組み)、自己情報表示(情報提供者・情報照会者が管理する自己の個人情報を本人が確認できる仕組み)、ワンストップサービス(ライフ・イベントにおける電子申請の受付・配信などのサービスを提供する仕組み)などがある。

マイ・ポータルで提供される具体的なサービス の内容、対象分野、対象機関、機能ごとのサービ ス提供時期等については、現時点で明らかにされ ていないが、このようなマイ・ポータルが十分に 活用されるとき、行政機関のあるべき行政サービ スは従来と大きく異なったものとなろう。 マイ・ポータルは、インターネットで利用できるものの、ログイン認証に公的個人認証サービスの電子証明書が利用されるため、住民は個人番号カードとICカードリーダライタを用意する必要があることは前述のとおりである。

個人番号カードは前述のとおり、住民による申請が必要であり、個人番号カードとICカードリーダライタの普及がどの程度になるかによって、マイ・ポータルの社会的な影響も異なったものとなることから、ICカードの普及のためのマイ・ポータルの提供サービスの充実が政府の課題となろう。

マイ・ポータルは潜在的には大きな可能性を秘めた仕組みである。マイ・ポータルで提供されるサービスは、基本的にそれぞれ情報保有機関のマイ・ポータル連携の取組状況に依存すると仮定すると、導入当初から幅広くかつ奥行のあるサービスを提供されると考えるのは楽観的であろう。むしろ提供サービスを漸進的に充実させることができる拡張性の高い仕組みや、柔軟な運用が確保されるべきである。また、そのような運用は形骸化することが多い。例えば、内閣情報通信政策監(政府CIO)の責任の下、力強いリーダーシップによって持続的に発展させていくなどの特別なケアがなければ、従来の政府による電子申請の取り組みにとどまる懸念がある。

4. 情報提供ネットワークシステムと バックオフィス連携

番号制度で実現する機関間の情報連携は、情報提供ネットワークシステムを通じて行われる。同システムは、番号法で規定されたシステムで、内閣官房が設計開発し、総務省が運用することとされる。

政府の公表資料によれば、同システムはコアシ

ステムと、インターフェイスシステムに分かれ、 前者は情報提供者又は情報照会者からの求めに応 じて情報連携のための符号を生成する機能や、情 報提供の際に情報提供者と情報照会者を仲介して 符号を変換する機能を担う。後者は情報提供者及 び情報照会者側に配置され、情報提供者と情報照 会者間の情報提供を中継するとともに、情報提供 記録を保有・管理する機能を担うとされる。

番号制度の機関間の情報連携は、番号法別表第二にある「情報提供者」「情報照会者」の組み合わせにおいて、情報提供ネットワークシステムを通じて「特定個人情報」のやりとりを行う。

前述のとおり、番号法上、情報提供者は、情報 提供ネットワークシステムを使用して、情報照会 者から特定個人情報の提供を求められた場合、情 報照会者に対し、当該特定個人情報を提供しなけ ればならず、情報提供者の情報提供が法的な義務 とされている(番号法第 22 条)。

また、情報提供ネットワークシステムに接続されたシステムを前提としていることから、情報提供者、情報照会者となる機関は、接続システムを用意し、そのシステムを情報提供ネットワークシステムに接続する対応までが求められる。

番号法別表第二の機関の例を挙げると次のとおりである。国の機関や地方公共団体だけでなく医療保険者等の民間機関も含まれている。

(国等の機関)

- 市町村
- 都道府県
- 厚生労働省、文部科学省
- •全国健康保険協会、後期高齢者医療広域連合、

都道府県教育委員会、市町村教育委員会、(独) 農業者年金基金

- 日本年金機構
- ・(独)日本スポーツ振興センター、(独)医薬品 医療機器総合機構、(独)日本学生支援機構

(民間機関等)

- 医療保険者、社会福祉協議会、国民年金基金連合会等
- ・国民年金基金、厚生年金基金等(情報照会者) この情報提供ネットワークシステムに接続する システムとして、政府の公表資料で提示されてい るのが「中間サーバー」である。

政府の公表資料によれば、情報提供ネットワークシステムと既存システムは直接接続されておらず、中間サーバーが情報提供ネットワークシステム(インターフェイスシステム)と接続されるシステムとなっている。

中間サーバーには情報照会/提供支援機能(インターフェイスシステムから受領した情報を既存システムへ引継ぎ、また、既存システムで作成された情報照会者へ提供される情報をインターフェイスシステムへ引き渡す機能)や、符号管理機能(既存システムの利用番号と符号を紐付け、管理する機能)などが必要な機能として想定されている。

情報提供者は情報提供義務があることから、既存システムからデータを抽出し、符号と利用番号に個人情報を紐付けて、この中間サーバーに格納する対応が必要になる。情報提供者はこれに付随してデータの紐付け作業や、その前提となるデータクレンジング作業⁵等が発生することが想定される⁶。

⁵⁾ 既存システムが保有するデータの整備、同一人物をシステム上、別人として捉えていることの解消など。

⁶⁾機関間の情報連携で、情報提供を行う個人のデータがシステムで特定されるためには、データ重複が解消されている必要があり、機関間の情報連携を行うにあたって、情報提供者は一定程度データクレンジング作業が発生すると想定される。

番号法別表第二の特定個人情報の種類をみれば、地方公共団体が情報提供者となる対象がかなりの割合を占めており、地方公共団体で対応負荷が高まることが想定される。そのため、「社会保障・税番号制度の導入に向けたロードマップ(案)」における地方公共団体の情報連携開始時期は、国の機関の情報連携開始時期である2017年1月より半年遅い「2017年7月」が目途とされている。このような番号制度の情報連携が、行政機関間のバックオフィス連携を可能とし、住民の申請・届出における添付書類の削減、各種併給調整の実

これまでも、行政機関等の機関間の情報連携がなされていなかったわけではない。個別的な必要に応じて、法令に基づき、府省別あるいは分野別に情報連携が取り組まれていたが、番号制度の情報連携は、番号法別表第二のとおり、その対象機関、対象情報の範囲が相当広範であることが特徴となっている。

現、申請・届出内容の確認などを可能とする。

番号制度の情報連携は、広範な行政機関等の機 関間のバックオフィス連携を可能とする政府全体 最適化の取り組みである。前述のとおり、番号法別 表第二の特定個人情報の種類を見れば、地方公共団 体が情報提供者となる対象がかなりの割合を占め ているが、社会保障・税番号制度は、住民の窓口 を担っている市町村の情報を、あらかじめ許され た範囲内で他の機関に情報連携させる側面がある。

地方公共団体の職員数は、住民関連一般 2.2 万人、税務 6.9 万人、民生一般 3.6 万人、福祉事務所 4.9 万人、児童相談所等 0.7 万人、各種年金保険関係 0.6 万人、国保事業 1.8 万人、介護保険事

業 2.6 万人 (平成 23 年 4 月現在) などとされる⁷。 地方公共団体の窓口において日々膨大な住民情報 の処理がなされており、そのような地方公共団体 の住民情報を情報照会者が業務上必要な範囲で利 用することで、住民サービスが高められ、行政機 関の業務が効率化されることとなる。

これまで、社会保障・税分野については、国ではなく市町村が住民の窓口としての役割を引き受け、一定程度、省庁縦割りを解消して行政行為を行い、行政サービスを提供してきた。

市町村の住民の窓口としての役割は今後も変わるものではないが、番号制度によってその業務プロセスは大きく見直されることとなろう。例えば、これまでの照会作業とそれに伴う内部決裁処理や、申請・届出や添付書類に係るシステムへの入力作業、例外的に個人特定に時間を要する事案(レア・ケース)の確認作業などの負荷が軽減されることが見込まれる。

窓口職員は新しいシステムの仕組みを用いて 日々行う業務の流れを自ら組み立て、どのような 住民サービスを提供するかを主体的に検討するこ とになる。番号制度は、現場の窓口職員がオーナー シップをもったサービス提供への変化を促すと考 えられるのである。

このことは、番号制度の目的と深く関わるので、 もう少し説明したい。

番号制度の情報連携は、業務プロセスの観点からは、①機関内の情報連携による業務プロセスの見直し手段の追加及び②機関をまたがった情報連携による業務プロセスの見直しの手段の追加を意味する。番号制度の情報連携開始後、それぞれの

⁷⁾総務省「地方公共団体定員管理調査結果」(平成 24 年 3 月) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/pdf/h23chousa.pdf

機関はこれらの新しい手段を利用して自らが行う 業務プロセスを再定義し、地方公共団体のBPR (Business Process Reengineering) や、住民の利 便性の向上を図ることとなる。BPRとは、M・ ハマー、J・チャンピー『リエンジニアリング革 命』日本経済新聞社(原題:Reengineering the Corporation)で提示された経営学の概念であり、 価値を生み出すサービスやその品質、コスト等の 観点から、既存の業務プロセスの見直し、あるい は業務プロセスを再構築することとされる。

一般にBPRの特徴として、業務プロセス志向であること、権限の委譲等を含めて組織や職員の役割にとらわれないこと、職員が行う業務を定型的なものからより創造的なものにすることなどが挙げられる。

番号制度の情報照会者となる行政機関は、これまでの各分野ごとに申請・届出のあった帳票のデータをシステムに入力するといった業務から、機関内・外を問わず情報連携を行って効率的に業務を遂行したり、より直接的に窓口等で住民サービスに時間を割いたりするように変化する。職員は、機関内・外を問わず、主体的に情報連携を行い、幅広い視野で業務遂行し、より制度全体への理解を深め、より住民と向き合って主体的に行政サービスを行うようになることが期待される。

企業のBPRでも現場の業務プロセスの見直しがその対象とされる。番号制度導入により、機関間の情報連携に必要な社会的基盤は整備されるが、それを血が通ったものとするためには、現場の職員が、自らの業務プロセスをどのように組み立てるか、どのような行政サービスを住民に提供

するかといったことを、オーナーシップをもって 主体的に検討することを要する。

5. 法人番号の活用の可能性

法人番号は個人番号とは異なり、利用範囲の制限等がなく、民間でも自由に利用できることとされており、情報提供ネットワークシステムのような行政機関間の情報提供の仕組みは特に整備されない。

利用については、個人番号と同じく、2016年1月からが想定されている。

具体的には、2016年分の所得に係る個人住民税・事業税の申告書、給与支払報告書等から個人番号、法人番号を記載することや、2016年1月以後に開始する事業年度に係る法人住民税・事業税の申告書又は同日以後に提出される申請書・届出書等から法人番号を記載することが想定される。

また、国税庁ウェブサイト等で法人番号と法人の基本情報が掲載されることが想定され、申請・届出で記載された法人番号の真正性の確認などで、必要に応じて国税庁ウェブサイトにアクセスして確認することが想定される⁸。

政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」(平成23年1月31日)では、「商業・法人登記の申請にかかる会社法人等番号を活用した番号」とされており、その基本方針が変更されていなければ、商業・法人登記の粒度で付番され、より細かな事業所、事業場、営業所単位で付番されるものではないと想定されるが、これについては、国税庁による早期の情報開示が望まれる。

⁸⁾ 法人番号については、国税庁長官が、法務省の有する会社法人等番号を基礎として指定通知する。法人等の基本 3情報(商号・名称、本店又は主たる事務所の所在地、法人番号)については、原則として、検索・閲覧可能なサービスをホームページ等で提供するとしている(国税庁レポート 2013)。

3章 関係機関への影響と対応

1. 金融機関・源泉徴収義務者

今回の番号法では、民間企業の場合、個人番号は、あくまで番号法で認められた範囲、いわゆる、法定調書等への記入にしか用いることができない。すなわち、一般の企業の場合は、税務当局に提出する給与等の源泉徴収票への役職員の個人番号の記入、年末調整に伴い提出する扶養控除等申告書や配偶者特別控除等への役職員の配偶者や扶養親族の個人番号の記入という義務が発生する。

証券会社や金融機関の場合は、利子・配当の支払いや譲渡代金の支払い等、先物取引の差金決済等の際に顧客から個人番号の告知を受ける必要がある他、これらの支払調書⁹や特定口座の開設届出書や年間取引報告書に顧客の個人番号を記入しなければならない¹⁰。障害者である顧客が提出する非課税貯蓄申込書・非課税貯蓄申告書には顧客の個人番号の記入と告知を受ける必要がある。

2014年から開始するNISA(少額投資非課税制度)については、非課税口座を開設するためには、証券会社等の営業所に対し、氏名、住所等を記載した非課税口座開設届出書に、その年分の非課税適用確認書を添付して提出する必要がある。この非課税適用確認書は、居住者等からの申請に基づき税務署長が交付する書類で、NISAの勘定設定が認められた期間(4年ごと)中に1枚しか交付されない。これを証券会社等の営業所に提出することで、1人1口座のルールを守る仕組みとなっている。番号法の適用開始後(76ペー

ジ参照)は、この申請書を提出しようとする顧客は、氏名、生年月日、住所の他に個人番号を証券会社・金融機関に告知することになる。証券会社・金融機関は、告知と記載内容が異なる非課税適用確認書の交付申請書を受理することはできない。

法定調書に記入するために入手した個人番号は、番号法に基づいて厳格に管理する必要がある。個人番号を用いて役職員や顧客のデータベースを番号法の目的外で利用することはできない。ただし、役職員及び顧客の個人番号を、役職員や顧客の情報と別に管理する必要はなく、これらのデータベースに個人番号を含めて管理することは認められる。

番号法によって、企業が提出する源泉徴収票や、 証券会社や金融機関が提出する支払調書等の法定 調書の範囲は変わっていない。

ただし、2013年以降は、12月31日時点で5,000万円を超える国外財産を有する居住者は、国外財産調書の提出が義務付けられており、これにも個人番号を記載する必要がある。もっともこれは、証券会社や金融機関が提出するものではない。

2013年度税制改正により、2016年からは特定公社債・公募公社債投資信託(特定公社債等)の利子・分配金や譲渡代金について新たに支払調書が提出されることになった。これは特定公社債等と上場株式等の損益通算が可能となり、課税が一体化(税率は20%)されることに伴う措置である。

銀行預金の利子は、源泉分離課税であるため、

⁹⁾番号法に併せた国税通則法の改正により、番号法公布日(2013年5月31日)から起算して3年6月を超えない範囲内において政令で定める日以後最初の支払等の支払調書から、個人番号を記載することが義務付けられている。

¹⁰⁾ 特定口座年間取引報告書の記載内容は、租税特別措置法施行規則で規定されている。同規則の改正は示されていないが、支払調書に個人番号の記載が求められることからすれば、特定口座年間取引報告書にも個人番号の記載が求められることになろう。なお特定口座については、後述する経過措置が設けられている。

支払調書は提出されていない。ただし、今後、銀 行預金の利子が金融所得課税一体化の対象となっ た際には、支払調書が新たに提出されることにな るものと思われる。

上場会社の配当金について、発行会社(又は株式事務を代行する信託銀行)から配当が支払われる場合は、支払調書は発行会社(又は信託銀行)が提出する。その場合、顧客が口座を開設する証券会社が、その顧客の個人番号をどのようにして、支払調書に記入する発行会社(又は信託銀行)に伝達するかが問題となった。これについては、番号法での対応等により、証券会社が顧客の個人番号を証券保管振替機構に伝達し、必要に応じて証券保管振替機構が発行会社(又は信託銀行)に伝達することなどが、当該顧客の特定個人情報の安全確保のための措置を講じることで可能となった。

証券会社・金融機関は、番号法において個人番号を取得する義務はない(「できる」規定)。したがって、必ずしも全ての顧客から番号を取得することまでは求められていない。ただし、税法上、顧客への利子・配当・譲渡代金等の支払いの際に個人番号を含めた告知を顧客に求める必要がある他、支払調書に個人番号を記載する必要があるため、税法上、これらの対応が必要な取引を行った顧客の個人番号については、金融機関はそれを取得する(取得できないときは、場合によっては取引を断る、解消する、あるいは支払いをしないなどの対応の)必要が生じるのではないかと思われる。

個人番号の交付開始は 2015 年秋 ¹¹、利用開始 は 2016 年 1 月 1 日の予定である。

証券会社・金融機関の場合は、既存の顧客であっ

ても、個人番号の告知を求めることになる。顧客が利子、配当、株式の譲渡代金、先物の差金決算等の支払いを受けるに際しては、受領者の告知を行うことが義務付けられており、番号法公布日(2013年5月31日)から起算して3年6月を超えない範囲内において政令で定める日(第3号施行日、2016年1月1日の予定)以後に支払いが確定する利子・配当、第3号施行日以後行われる株式等の譲渡、第3号施行日以後に行われる差金決算等から、個人番号についても告知の対象となる。支払調書については第3号施行日以後の支払等から個人番号の記載が求められる。

なお所得税施行令336条等では、氏名および 住所を予め告知しておけば、支払いの都度告知を 受けなくてもいいという「みなし告知」の制度が 設けられている。当該規定の告知対象に「個人番 号」が入れば、既存顧客に「みなし告知」の規定 が適用できなくなり、支払いの都度、個人番号の 告知を求めることが必要になる。個人番号を告知 するため、顧客が証券会社や金融機関に、一時期 に殺到することが考えられるため、政省令で第3 号施行日から3年は個人番号を含まない当該施行 日前の告知に基づくみなし告知を認める取り扱い とし、関連する支払調書についても、調整を行う 予定である。

告知の際には、個人番号カードの提示、通知カードと併せて主務省令で定める顔写真入りの本人確認書類(運転免許証など)の提示(あるいは、住民票に個人番号が記載されることから、住民票の写しと併せて顔写真入りの本人確認書類(運転免許証など)を提示してもらう?)ことが必要となる。個人番号の告知を受けることができる

^{11) 2013}年5月31日(公布日)から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日。

のも、個人番号カードが使えるようになるのも、 2016年1月からである。

個人番号の告知は、特定口座やNISAの開設時についても必要となる。顧客から告知された番号が、特定口座開設届出書やNISA開設時に必要な非課税適用確認書の交付申請書に記載された番号と異なる場合、営業所長は、これらを受理できないこととされている。

前述したように個人番号を告知するため、顧客が証券会社や金融機関に一時期に殺到することが考えられる。それを緩和するため、既存の特定口座とNISAについては、法律で経過措置が設けられている。

具体的には、既存の特定口座に関しては、第3号施行日以後3年を経過した日以後最初に譲渡等や配当の受け入れをする日(個人番号を有しない場合は、個人番号が初めて通知された日、すなわち番号通知日の属する年の翌年の1月31日)までに個人番号カード等を提示して告知事項の確認を受ける必要がある。NISAについても同様の経過措置が設けられている。

金融機関の場合、預金口座は全国で8億あるともいわれている。ただし、預金の利子については、支払調書は提出されておらず、番号法施行後も個人番号を取得する必要性はない。今後、預金の利子が金融所得課税一体化の対象となることに伴い、対応が求められることになろう。また、証券・金融取引のうち、預金だけが番号法の適用を受けないということであれば、預金が資金の回避先として活用される可能性もある。犯罪による収益の移転防止に関する法律の改正法が2013年4月から施行され、取引時確認事項の追加等がなされてはいるものの、番号法の適用対象から除外されている現状は、望ましいものではないと思われる。

わが国で預金口座数が多いのは、例えば、学生 時代に開設した口座や住所移転の前に開設してい た口座を、活用することも整理することもなく、 そのまま放置している例が多いことにも一因があ ると思われる。旧民主党政権では、このような休 眠預金を取りまとめて、新産業創造や創業支援な どに活用する仕組み・制度案が検討され、2012 年9月には国家戦略室の委託を受け「休眠預金の 活用に係る仕組み・制度案の検討に係る調査」が 取りまとめられた。当時の政権の「成長ファイナ ンス推進会議」の第3回会議の配布資料(2012 年7月9日)では、「2013年度中にその活用策 の検討を含む必要な制度整備を終え、2014 年度 中に休眠預金の管理・活用に向けた体制を構築す る。」として 2015 年3月期決算のタイミングで 休眠預金の移管・管理を開始するといったことな どが検討されていた。その後、自民党・公明党政 権への移行に伴い、検討は立ち消えとなっている もようであるが、番号法への対応をよりスムーズ に行うためにも、休眠預金の整理・活用の検討を 再度開始することが望まれる。

個人番号の告知時と本人確認について、例えば 公的個人認証サービスで署名検証者の民間拡大が 検討されていることを踏まえ、公的個人認証サー ビスを用いて、来店することなく、インターネッ トを通じて個人番号の告知と本人確認を実施する ことが可能となれば、金融機関の顧客の手間や金 融機関の負荷が軽減されると想定される。しかし、 公的個人認証サービスの電子証明書には個人番号 は含まれておらず、また、政府の公表資料を見る 限り、個人番号カードの個人番号の記録を利用し、 来店することなくインターネットを通じて個人番 号の告知と本人確認を実施することなどは検討さ れていない。 個人番号の利用開始時には間に合わないとして も、預金の支払調書が提出され、個人番号が付番 されるようになるまでに、制度の見直しが図れな いか、検討を期待したいところである。

2. 税務当局

番号法の個人番号は、納税者番号としての役割 があることから、税務当局では、各種法定調書や 確定申告書等を個人番号に基づいて名寄せし、申 告漏れ等がないかを確認することになる。

番号制度導入によるメリットの例としてよく 挙げられていたのが、異なる地域に居住している 兄弟A、Bがいて、それぞれが親Cを扶養親族と して申告し、A、Bがそれぞれ所得控除である扶 養控除を二重に受けている場合に、親Cの番号を A、Bの扶養控除等申告書に記入させれば、親C 番号で名寄せすることにより、扶養控除が二重に 申請されていることが把握できるという例であ る。2013年6月から地方公共団体から国税庁へ のeLTAXを通じた扶養是正のための電子送信がな されてはいるが、このような名寄せのための運用、 又はシステムの構築は、一元管理できる国税庁に おいて行うことがより効果的であると思われる。

国税庁には、国税総合管理(KSK)システムが導入されている。これは「全国の国税局と税務署をネットワークで結び、申告・納税の事績や各種の情報を入力することにより、国税債権などを一元的に管理するとともに、これらを分析して税務調査や滞納整理に活用するなど、地域や税目を越えた情報の一元的な管理により、税務行政の根幹となる各種事務処理の高度化・効率化を図るために導入したコンピュータシステム」(国税庁レポート 2013)と解説されている。国税庁では、このKSKシステムの改修など、円滑な番号利用のため

の準備を進めているとのことである(同レポート)。

ちなみに、「国税庁レポート 2013」によれば、 国税庁では、番号制度の導入により、住民基本台 帳ネットワークシステムを活用した、確定申告手 続における住民票の添付省略、国と地方にそれぞ れ記載事項が共通であるものを提出する義務があ る一定額以上の給与、年金の支払調書について、 電子的な提出先を1か所とすることなどが考えら れるとしている。

前述のとおり、国税庁は、番号法別表第二の情報提供者、情報照会者の記載がなく、情報提供ネットワークを使用して、情報の照会・提供を行うことができる機関とはされていない。

他方で、地方公共団体は、番号法別表第二の情報提供者、情報照会者の記載があり、情報提供ネットワークを使用して、情報の照会・提供を行うことができる機関とされている。情報提供者として、他省庁からの照会に応じて地方税関係情報等を提供することがある一方で、医療保険給付関係情報(医療保険者)、障害者関係情報、生活保護関係情報、地方税関係情報又は住民票関係情報(以上は他の地方公共団体)、年金給付関係情報(厚生労働省・日本年金機構等)、失業等給付関係情報(厚生労働省・などの情報を、情報照会者として、番号法別表第二で規定される範囲内で地方税の事務のために、他機関に提供を求めることも認められている。

ちなみに、同一地方公共団体内であっても、個 人番号を用いて個人情報ファイルを検索できる業 務の範囲は、番号法別表第一により制限されている。

国税庁と地方公共団体は、税務においては、現 状でも情報連携が行われている。例えば、国税の 所得税の確定申告情報は、地方税である個人住民 税や国民健康保険料の徴収などでも活用されてい る。このような国税庁と地方公共団体の税務に関する情報のやりとりは、番号法 19条第 1 項の特定個人情報の提供の制限の対象から除外されており、情報提供ネットワークシステムを経由せずに行うことができる。現行の国税庁から地方公共団体へのデータの配信のみならず、地方公共団体から国税庁への情報提供も、今後一層拡充されるのであれば、相応の体制整備が必要となろう。番号法 19条第 1 項でも「当該特定個人情報の安全を確保するために必要な措置として政令で定める措置」を講じることが求められている。

もっとも、国税庁も地方公共団体も、行政機関として特定個人情報を取り扱うことになるため、 そもそも、特定個人情報保護評価を受ける必要が ある点は留意する必要がある。

国税庁と地方公共団体の間の情報連携により、例えば、固定資産税関連の情報が、効率的に共有されれば、不動産所得の捕捉に活用することができるのではないかとの指摘もある。これは将来の課題として挙げられよう。

なお、国税庁と地方公共団体との間の税務に関する特定個人情報のやりとりは、情報提供ネットワークシステムを経由しないため、納税者がマイ・ポータルを用いて情報のやりとりを確認することはできない。

ただし、マイ・ポータルについては、国税庁では、自己の過去の税務申告や納付履歴に関する情報など、確定申告を行う際に参考となる情報を掲載することを検討しているとのことである(国税庁レポート 2013)。

マイ・ポータルについては、インターネットを

用いた申告システムである e-Tax(国税)、eLTAX(地方税)と連携させることにより、申告の手間を削減することが考えられる。マイ・ポータルの自己情報表示機能を利用すれば、確定申告に必要な一部の添付書類を、納税者が、場合によってはマイ・ポータルを通じて省庁に発行を請求して、集めた上で申告書に添付することにより、申告事務の効率化が期待できる。

3. 政府機関、特に地方公共団体

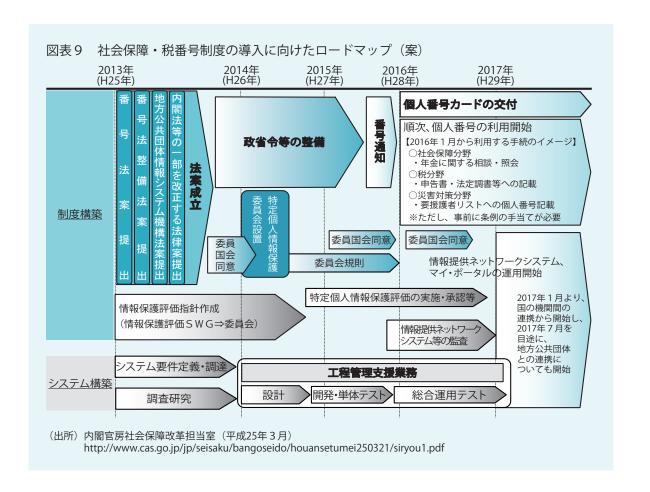
番号制度の対応は、基本的に「見える番号」である個人番号の利用対応(2016年1月対応)と、機関間の情報連携の対応(国の機関間の情報連携が2017年1月、地方公共団体の情報連携は2017年7月を目途)の2つに分けられる。

前者は、個人番号を既存システムで保有・管理 するための対応であり、後者は情報提供ネット ワークシステムと接続するシステム(中間サー バー等)を整備するとともに、既存システムの機 関間の情報連携を可能とするための改修である。

前述のとおり、改修が必要な既存システムが多岐にわたり、情報提供者として中間サーバーに格納が必要なデータの種類が多い地方公共団体の負荷が高くなることが懸念されるため、情報ごとの具体的な機関間の情報連携開始時期や、情報連携に係る経過措置の有無等については、早期に地方公共団体をはじめとする接続機関に対して示されるべきであろう。

なお、番号法では「再委託」¹²として、「個人番号利用事務又は個人番号関係事務(個人番号利用事務等)の全部又は一部の委託を受けた者は、

¹²⁾ 例えば、市町村の業務・システムの一部は、国民健康保険団体連合会や一部事務組合などへの事務委託がなされている。



当該個人番号利用事務等の委託をした者の許諾を 得た場合に限り、その全部又は一部の再委託を することができる。」とされている(番号法第10 条第1項)。現在、行政機関の情報システムの運 用等は、民間のITベンダが担っている機関があ るほか、介護保険や税などで一部の事務を含めて 一部事務組合や広域連合などへの委託がなされて いる。

委託がなされても、番号制度における形式上の個人番号利用事務の主体は変わらないものであり、このような委託又は再委託のスキームを活用した機関をまたがった共同による事務委託やシステムの共同利用等、地方公共団体における行政事務効率化の取り組みについては、引き続き推進されると考えられる。

4章 個人情報保護を考えるため に

内閣官房の「『マイナンバー』社会保障・税番号制度」サイトの「よくある質問(FAQ)コーナー」に、「個人情報保護に関する質問」というカテゴリーのQ&Aが掲載されていることからも分かるように、番号制度の個人情報保護に関する関心は高いといえよう。番号制度において、個人番号や個人番号カードの何が懸念されて、どういう考え方があるのかを整理する。

1. 個人番号の懸念

2011年2月、内閣官房は個人情報保護の論点 整理を行うために「社会保障・税に関わる番号制 度に関する実務検討会」などの下部組織として「個人情報保護ワーキンググループ」を設けた。2011年6月に公開された「個人情報保護ワーキンググループ報告書」では、個人番号の付与に関する国民の懸念として、「①国家管理への懸念」「②個人情報の追跡・突合に対する懸念」「③財産その他の被害への懸念」が挙げられている。②では個人情報の追跡・突合の結果として、集積・集約された個人情報の外部漏えいの他に、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のではないか、という懸念が示されている 13。

これらの懸念の発端となるのが「名寄せ」と「なりすまし」である。

2. 名寄せ

名寄せとは、複数の機関に登録されている同一人物・同一法人などのデータを統合することで、例えば金融機関では、複数の口座が同一人物のものであるかどうか見つけたり、同一人物の情報として把握したりすることを指す。一般的な名寄せでは、氏名だけでなく、生年月日や住所などを使って同一かどうかを判断する。

ただし、漢字・かな・カナ・英数字の混在(表記の不統一)、外字の不統一(管理機関によって外字の種類が違う)、同じ漢字でも読み方が複数ある、などの要因のため、人間の判断が必要となるケースが少なくない。これに対して、悉皆(漏れなく全部)、かつ唯一無二(他と重複しない)という特性を持つ個人番号を使えば、容易、かつ

正確に分野をまたがるデータの名寄せが可能になるのではないか、と懸念されているのである。

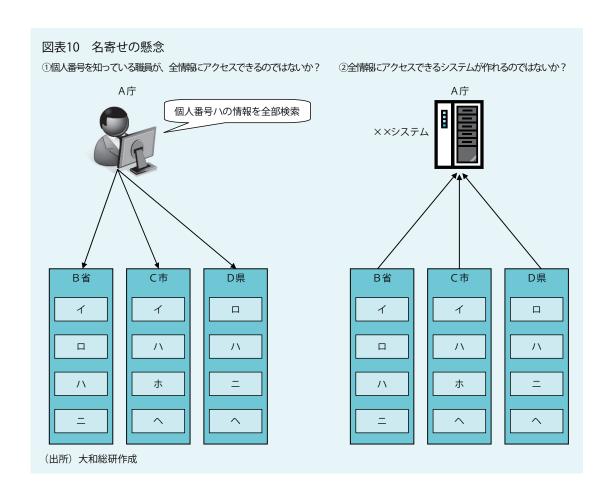
しかし、個人番号を使って名寄せを行うためには、図表 10 にあるように、①個人番号を知っていて、個人番号と個人番号に紐付けられた情報にアクセスできる権限がある、もしくは、②個人番号と個人番号に紐付けられた情報にアクセスできる権限がある——という条件が必要になる。①は特定の個人番号の情報を名寄せする場合、②は全データを突合する場合に相当する。

個人番号は、特定分野ではあるものの官-民の間で使われる「見える番号」であり、パスワードのような秘密管理をするものではない。第1章の3で解説したように、個人番号を使う業務は法律で限定されている。限定された業務以外で、個人番号の提供を求めたり、提供したりすることは法律で禁止されており、違反した時の罰則もある。利用シーンや提示対象が特定されるクレジットカード番号のような「見える番号」と考えると分かりやすいかもしれない。

第2章の解説にあるように、全ての個人番号と個人情報が一元管理されているシステムはなく、情報提供ネットワークシステムは、各機関固有の番号である符号を変換して情報照会者と情報提供者を仲介するにすぎない。

こうした仕組みにより、アクセス権限のある機関が、ある個人番号を知っていたとしても、個人番号に関連する全ての情報にアクセスできるわけではないこと(上記①への対応)、全データにアクセスできる仕組みではないこと(上記②への対

¹³⁾ 民間サービスでは、民間企業が管理する I D やブラウザの cookie などの情報によって、②の「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」という懸念が大きくなっている。しかし、現在の個人情報保護法(個人情報の保護に関する法律)ではカバーできないと危惧する識者もおり、プライバシー(自己情報の決定権)の観点からの議論が高まっている。



応)、が分かる。

また、各機関が不正に利用しないよう、特定個人情報保護委員会(第三者機関)と住民が監視できるような仕組みになっている。特定個人情報保護委員会は、内閣総理大臣の下に、いわゆる三条委員会として設置されるものであり、委員長及び委員は独立して職権を行使することとされ、一定の独立性が確保されている。

委員会の主な業務・権限等としては、特定個人情報の取扱いの監視・監督(番号法第38条第1号)、指導・助言(同第50条)、勧告・命令(同第51条)、報告・立入検査(同第52条)等があり、住民からの苦情等を契機とした調査等がなされる

ことが見込まれる。

以前、旧社会保険庁の職員が業務上の必要もなく有名人などの年金記録を「のぞき見」していたことが問題となった。しかし、前述のとおり、機関(情報提供者・情報照会者)については、住民がマイ・ポータルで自己情報へのアクセス記録の確認や自己情報表示が可能になる見込みであり、一定の牽制効果が期待できる。

また、行政機関の長、地方公共団体の長等(情報提供ネットワークシステムを利用する者)は、特定個人情報ファイルを保有しようとするときは、特定個人情報保護評価 ¹⁴ を実施することが義務付けられており(同第 27 条)、特定個人情

¹⁴⁾ Privacy Impact Assessment: P I A

報(個人番号を含む個人情報)を扱うシステムの 構築や改修にあたって、特定個人情報保護評価を 作成することになる。

また、作成された特定個人情報保護評価の公開 も検討されている。

国家管理を懸念する住民がまず注目するのは、 特定個人情報保護委員会の実態がどのようなもの になるかであろう。

3. なりすまし

「なりすまし」とは、Aさん以外の人がAさんと誤認されるように仕向けることである。行政、金融機関、ネットサービス企業など組織(のシステム)が保管しているAさんの資産(情報、金銭、評判など)を毀損・窃盗することを目的としている。

例えば、公証の対象となる本人確認書類(運転 免許証など)の記載情報や、住民票の写し等の記 載情報などの取得・更新、金融機関における金銭 の引き出し・振り込み、SNS内にある非公開の 写真の公開や虚偽の書き込みをすることでAさん の評判を落とす、といったことが考えられる。

通常、組織(システム)は、これらの資産にアクセスできる本人であるかどうかを確認するための本人確認の仕組みを持っている。ネットワーク上で行われる本人確認(正当性確認)は認証といい、本人しか持ちえないカードなどによる「所有物認証」、本人しか知りえない知識(パスワードなど)による「知識認証」、本人しか持ち得ない指紋などの生体的特徴を使う「生体認証(バイオメトリクス)」がある。知識認証と所有物認証のように、複数の認証を組み合わせることを多要素

認証といい ¹⁵、なりすましリスクが減るとされる。 以下に、従来の社会活動における本人確認の方 法を例示する。

1)対面での戸籍謄本などの取得や更新

運転免許証、住基カードなど信頼性の高い本人確認書類の写真と面前にいる申請者の顔を比較する。

一致すれば本人確認書類の本人であると判断 し、本人確認書類に記載されている氏名・生年月 日などを申請者の本人情報として扱う。

2) キャッシュカードによる引き出しや振り 込み

キャッシュカードという「所有物認証」ととも に、(口座)番号と入力された暗証番号による「知 識認証」を行う。

さらに、指紋や静脈などによる「生体認証」を 行う場合もある。

3) ネットバンキングにおける振り込み

ログイン時にログイン用 I D (もしくは店番号 と口座番号) とパスワードによる「知識認証」を 行う。

さらに振り込み時には、第二暗証カード(乱数 カード)やワンタイムパスワードを表示するトー クンを利用した「所有物認証」も行う。

4) SNS書き込み

ID(既存のメールアドレスの場合もある)と パスワードによる「知識認証」を行う。

最近は、例えば携帯端末のショートメッセージ にコード(数桁の数字)が送られ、それを入力す

¹⁵⁾ 二種類の認証を組み合わせる場合は、二要素認証という。

ることで多要素認証を行うことができるようにしたSNSもある。

運転免許証・住基カードやキャッシュカードといった物理的なカードの場合、紛失・盗難対策として失効処理や再発行処理の環境が整っている。運転免許証・パスポートなどの場合は、写真が券面だけでなくICチップの中にもあることで偽造リスクを減らしている。番号制度でも、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場合には、個人番号の変更が可能なことや、ICチップ内に写真情報を入れることから、従来のカードと同様の偽変造防止対策がとられるといえよう。

番号制度では、法律で定められた業務を遂行するために市町村窓口など対面で個人番号を提示する必要がある時に、個人番号のみで本人確認してはいけないと定められている。本人確認は、個人番号カードの提示や政令で定めた措置(おそらく運転免許証など)でとるとされており、1)と同

等の方法と考えられる。これは、個人番号カード を運転免許証のように使うということである。

3)のように重要なサービスをネットで行う場合、多要素認証をとっていることが多い。マイ・ポータルでは、第2章の2.にあるようにIDとパスワードに加えて公的個人認証も使うとされているので、多要素認証を行うことになる。

ただし、公的個人認証サービスの電子証明書を 記録した個人番号カードは、作成コストがかかり、 ICカードリーダライタの購入や個人番号カード を受け取るために市町村の窓口まで出向かなけれ ばならないという住民側の手間もかかる。個人情 報を保護すること、使いやすくすること、広く普 及させること、コスト効率を上げること、など複 数の目的を達成するための、バランスのとれた取 り組みが求められている。

直接なりすましとは関係しないが、経年変化への対応にも、従来の運転免許証などの物理的なカードと同様の措置がある。個人番号カードには



有効期限があるため、年齢の変化に対応できる。 住所変更など記載事項に変更があった時は、速や かに申請しなければならないことも法律で定めら れている。

なお、将来の話ではあるが、法律で定められた 業務以外で本人確認のために個人番号カードを使 うようになった時に注意したいことがある。例え ば、何らかの会員カードを作る時の氏名などの本 人確認のため、現在は運転免許証の提示を求める ことがある。もし、この業務が法律で定められた ものでなければ、個人番号カードの提示を求めて も裏面に記載されている ¹⁶ 個人番号の提示を求 めてはいけないことになる。個人番号カードの表 面は運転免許証のような本人確認可能な特性を持 ち、裏面に記載の個人番号はクレジットカード番 号のような管理が求められている、と考えると分 かりやすいかもしれない。

このため、法律で定められていない業務において、個人番号カードを本人確認に使う組織は個人番号の提示を求めてはいけないこと、個人は個人番号を提示しないこと(提示を求められても断ること)を、国が周知する必要があろう。

¹⁶⁾ 本稿執筆時点(2013年6月28日)では、「裏面に個人番号を記載する予定」となっている。

[著者]-----

吉井 一洋 (よしい かずひろ)



金融調査部 制度調査担当部長 担当は、会計制度、税制、会社法、 金融商品取引法、金融制度等

鳥毛 拓馬 (とりげ たくま)



金融調査部 研究員 担当は、税制、会計制度、 金融商品取引法

小黒 由貴子 (おぐろ ゆきこ)



環境調査部 主任研究員 担当は、グリーン IT、再生可能 エネルギー、環境情報開示