

社会保障・税に関わる番号制度及び国民ID制度における 個人情報保護方策の骨格案

第1 番号制度に対する国民の懸念と考えられる対応策

1 番号制度に対する国民の懸念

大きく分けて、以下の3つの懸念が考えられる。

- ① 国家による国民の監視・監督についての懸念
- ② プライバシーの侵害についての懸念
- ③ 財産的被害の発生についての懸念

2 ①の懸念(国家による国民の監視・監督についての懸念)と対応策

(1) 懸念の中身

国家により個人に関する様々な情報が番号をキーに名寄せ・突合されて一元管理され、特定の国民の選別などに利用されるのではないかなどという懸念。

(2) 懸念を払拭するための対応策

- 上記懸念については、いわゆるお手盛りの危険等により、政府を主体とする措置の実効性に限界があるものと考えられる。そこで、政府から独立した第三者機関を設置し、第三者機関が、番号制度の目的を離れたデータマッチング等を政府が行っていないかなどの観点から、政府を監視・監督する必要がある。
- 国家が個人に関する様々な情報を一元管理しないように、番号に係る個人情報について、保有機関ごとのデータベースによる分散管理方式とし、容易に名寄せ・突合できないシステムとするほか、権限のある者以外によるアクセスをシステムの的に不可能とするなどの措置を講じる。

また、番号制度の基盤となるシステムが上記の懸念に対応できる構造を備え、かつ、様々なリスクに対する防止策を講じているか否かについて、第三者機関が、その稼働前に監査を行うものとする。

3 ②の懸念(プライバシーの侵害についての懸念)と対応策

(1) 懸念の中身

番号をキーとしたデータマッチングにより秘匿性の高い個人情報(の集まり)が生成され、また、外部に漏えいするのではないかなどという懸念。

(2) 懸念を払拭するための対応の在り方

番号に係る個人情報の利用目的を限定し、システム上の措置又は法制度上の措置により情報セキュリティのレベルを確保する。

(3) 具体的な対応策

ア 必要な義務規定

利用目的の特定、目的外利用・提供の制限等、番号自体の収集制限、守秘義務、情報の閲覧制限、安全管理措置義務

イ 上記義務の担保措置

(7) 法制度上の措置

第三者機関による監視・監督、罰則の強化

(4) システム上の措置

番号に係る個人情報について、保有機関ごとのデータベースによる分散管理方式とし、情報漏えいリスクの低減を図るとともに、容易に名寄せ・突合できないシステムとするほか、権限のある者以外によるアクセスをシステムの的に不可能とするなどの措置を講じる。

ウ 事前・事後のチェックに関する手段

プライバシー影響評価(P I A)の実施、自己情報へのアクセス記録の確認等本人関与の強化

4 ③の懸念(財産的被害の発生についての懸念)と対応策

(1) 懸念の中身

番号制度の当面の利用範囲が社会保障及び税分野とされていることから、番号に係る個人情報の不適正な取扱いや不正利用によって財産的な被害を負うのではないかなどという懸念。

(2) 懸念を払拭するための対応の在り方

番号に係る個人情報の適正な取扱い(正確・最新・安全)を義務付け、不適正な取扱いや不正利用を防止する。

(3) 具体的な対応策

ア 必要な義務規定

他人の番号を利用するなどの不正アクセス・改ざん等の禁止、安全管理措置義務、(正確性確保義務)

イ 上記義務の担保措置

(7) 法制度上の措置

罰則の強化

(4) システム上の措置

権限のある者以外によるアクセスをシステムの的に不可能とするなどの措置を講じる。

ウ 事前・事後のチェックに関する手段

プライバシー影響評価(P I A)の実施、自己情報へのアクセス記録の確認等本人関与の強化

番号制度に係る個人情報保護方策を考える上では、①これが現行の個人情報保護法制の言わば特別法に位置付けられるものであることを前提としつつ、②社会保障及び税分野に限定されるものではあるものの、E Uデータ保護指令やいわゆるプライバシー・バイ・デザイン(注)等といった国際的な考え方にも配意した上、③住基ネット関連訴訟における最高裁の合憲判決(最判平成20年3月6日)で示された判断の枠組みに適合するものとするのみならず、番号と結び付けられる個人情報にはより秘匿性の高いものが含まれる可能性があることにかんがみ、更に高度の安全性を確保し得るものとする必要がある、といった点に留意する必要がある。

(注) 「プライバシー・バイ・デザイン」とは、個人情報を取り扱うシステムを構築するにあたって、最初からプライバシー保護策を講じておくこととするという概念をいう。

第2 第三者機関

1 業務範囲

(1) 監視の対象とする機関等

番号制度等の導入に伴う個人情報の漏えい・濫用等の危険性は、国の行政機関が保有する個人情報のみならず、地方公共団体又は民間が保有する個人情報についても想定されることから、国の行政機関(注)のほか、地方公共団体及び番号を取り扱う民間事業者も監視の対象とすることとしてはどうか。

(注) なお、独立行政法人等個人情報保護法2条1項に規定される独立行政法人等については、その性格上、国の行政機関に準じるものと考えられることから、国の行政機関には、基本的に独立行政法人等を含むものとする。

(2) 監視の対象とする分野

当面の情報連携の範囲は、社会保障及び税分野(注1)とされていることから、当初は、社会保障及び税分野の番号に係る個人情報(注2)(以下単に「番号に係る個人情報」という。)を監視の対象とし、将来的に対象の拡大を目指すこととしてはどうか。

(注1) ここでいう「社会保障及び税分野」とは、社会保障及び税分野で、実際に番号制度の利用範囲となるものを指し、その具体的範囲については、番号制度本体の検討に伴い、更に特定されるものと考えられる。以下同じ。

(注2) 番号については、各機関等において、少なくとも他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができる形態で保有されているものと考えられることから、それ自体が個人情報に該当すると解される。

2 機能・権限

第三者機関による監視、監督を実効性あるものにするため、最低限、次の(1)記載の機能・権限を有することとするほか、(2)記載の点について、更に検討を進めることとしてはどうか。

(1) 最低限必要な機能・権限

- 普及啓発を行う機能
- 監視対象機関等に対し、番号に係る個人情報の取扱いに関する事務の実施状況について、定期的若しくは随時に調査を実施し、又は資料の提出・説明・報告等を求める権限
- 監視対象機関等に対し、助言・指導・勧告を行う権限
- 民間事業者に対する命令権限
- 監視対象機関等による番号に係る個人情報の取扱いに関し、苦情処理・相談受付・調査を行う権限
- 番号制度の基盤となるシステムを、その稼働前に監査するとともに、情報連携基盤を常時監視する機能・権限
- 番号に係る個人情報ファイル簿(行政機関個人情報保護法11条)の内容を把握する機能
- 国際協調を行う機能

(2) 更に検討すべき機能・権限

- 監視対象機関等に対する立入検査権限を有することとするか。
- 国の行政機関又は地方公共団体に対し、命令に相当する権限を行使できるようするためには、どのような仕組みが考えられるか。
- 制裁金等の制裁措置を実施できることとするか。
- 救済申立ての手續に第三者機関が関わることとするか、関わることとする場合、どのように関わることとするか。
- 番号制度の在り方及び番号制度における個人情報保護方策の在り方に対して意見を述べる権限・機能を有することとするか。

3 法的形式と組織形態

- 政府からの独立性を確保した上、上記のように強力な機能・権限を有することとしつつ、組織としての判断の公正性、中立性をも担保するため、内閣府の外局として置かれる、いわゆる三条委員会(内閣府設置法49条1項)とすることとしてはどうか。
- 委員長及び委員を国会の同意を得て内閣総理大臣が任命することとしてはどうか。

- 委員長は、個人の重大な権利利益を害する事実があるため緊急に措置をとる必要があると認めるときは、事後に委員会の同意を得ること等を条件に、単独で権限を行使できることとしてはどうか。

委員長は、対外的にコミッショナーとして委員会を代表することとしてはどうか。

- 第三者機関は、毎年、活動状況を国会に報告することとしてはどうか。

第3 本人による自己情報へのアクセス及びアクセス記録の確認

1 本人による自己情報へのアクセスについて

現行の個人情報保護法制を前提としつつ、マイポータルを通じた番号に係る個人情報の開示、訂正及び利用停止の在り方についても検討する。

2 自己情報へのアクセス記録の確認について

(1) アクセス記録を確認できる対象範囲

情報連携の対象となる各府省、地方公共団体、関係機関(民間を含む。)が保有する番号に係る個人情報について、アクセス記録を確認できることとしてはどうか。

(2) 除外事由

行政機関個人情報保護法14条及び個人情報保護法25条に規定される除外事由を踏まえ、検討することとしてはどうか。

(3) 確認できる項目

少なくとも、自己情報の保有及びアクセスの有無、アクセスの日時、アクセスの主体並びにアクセスの対象となった情報を確認できることとしてはどうか。

(4) 確認方法

国の行政機関及び地方公共団体によるアクセスの記録については、マイポータルを通じた確認のほか、その他の確認の仕組みを設けるのかどうかを検討する。

また、民間事業者によるアクセスの記録についても、マイポータルを通じた確認のほか、その他の確認の仕組みを設けるのかどうかを検討する。

第4 目的外利用・提供の制限等

1 目的外利用・提供の制限

- 番号に係る個人情報の利用目的として、番号制度の利用場面を逐一法律又は政令(注)に書き込むことで利用目的を特定してはどうか。

その上で、目的外利用・提供については、現行の個人情報保護法における制限(個人情報保護法16条、行政機関個人情報保護法8条等)により対応することとしてはどうか。

地方公共団体に対し、行政機関個人情報保護法8条と同様の制限を設けるとともに、その職員等に対し、同法7条と同様の義務を課すこととしてはどうか。

個人情報保護法2条3項に規定する個人情報取扱事業者に該当しないものの、番号を取り扱う民間事業者に対しては、個人情報保護法16条と同様の制限を設けることとしてはどうか。

- 国の行政機関又は地方公共団体の職員等は、その職務の用以外の用に供する目的で、番号に係る個人情報を閲覧し、又はその全部又は一部を他の記録媒体に複製してはならないこととしてはどうか。
- 番号を取り扱う民間事業者の従業者は、業務に関して知り得た番号に係る個人情報を、みだりに他人に知らせ、若しくは不当な目的に利用し、又は正当な理由なくその全部又は一部を他の記録媒体に複製してはならないこととし、同事業者も、正当な理由なく保有する個人情報の全部又は一部を他の記録媒体に複製してはならないこととしてはどうか。
- 何人も正当な理由なく上記利用目的以外の用に供する目的で、番号の告知を求めてはならないこととしてはどうか。

(注) 基本的には法律に規定するが、技術的・細目的事項等については政令に委任することが考えられる。

【参考】EU個人データ保護指令(抜粋)

第II節 データ取扱いの正当性の基準

第7条 構成国は、次の条件を満たす場合にのみ、個人データが取り扱われる(注：利用、移転による開示等を含む)ように定めなければならない。

- (a) データ主体が明確に同意を与えた場合。又は、
- (b) データ主体が当事者となっている契約の履行のために取扱いが必要な場合、又はデータ主体の請求により、契約の締結前に、その段階を踏むために取扱いが必要な場合。又は、
- (c) 管理者が従うべき法的義務を遵守するために取扱いが必要な場合。又は、
- (d) データ主体の重大な利益を保護するために取扱いが必要な場合。又は、
- (e) 公共の利益のために、又は管理者若しくはデータの開示を受ける第三者に与えられた公的権限の行使のために行われる業務の遂行上取扱いが必要な場合。又は、
- (f) 管理者又はデータの開示を受ける第三者若しくは当事者の正当な利益のために取扱いが必要な場合。ただし、これらの利益より、第1条第1項の規定に基づいて保護が必要とされるデータ主体の基本的な権利及び自由に関する利益が優先する場合には、この限りではない。

2 再委託等に関する規制

- (1) 行政機関が保有する番号に係る個人情報の取扱いについて
- 国の行政機関又は地方公共団体が保有する番号に係る個人情報の取扱いの再委託、再々委託等について、同行政機関又は地方公共団体の許可を要することとするなど法律上の制限を明示することとしてはどうか。
 - 国の行政機関又は地方公共団体が保有する番号に係る個人情報の取扱いの再委託、再々委託等を受けた者に対し、行政機関個人情報保護法6条の安全確保措置義務を課すこととしてはどうか。
 - 上記再委託、再々委託等における受託業務の従事者等(労働者派遣法に規定する派遣労働者を含む。以下同じ。)に対し、国の行政機関の職員等と同様の義務(行政機関個人情報保護法7条の義務のほか、本骨格案において新たに規定しようとする、職務の用以外の用に供する目的での閲覧・複製の禁止も含む。)を課すこととしてはどうか。
- (2) 民間事業者が保有する番号に係る個人情報の取扱いについて
- 番号を取り扱う民間事業者が保有する番号に係る個人データの取扱いの全部又は一部の再委託、再々委託等について、同事業者の許可を要することとするなど法律上の制限を明示することとしてはどうか。
 - 番号を取り扱う民間事業者が保有する番号に係る個人データの取扱いの全部又は一部の再委託、再々委託等を受けた者に対し、個人情報保護法20条と同様の安全管理措置義務を課すこととしてはどうか。
 - 番号を取り扱う民間事業者が保有する番号に係る個人データの取扱いの全部又は一部の再委託、再々委託等を受けた者又はその委託業務の従事者等に対し、前記の民間事業者の従業者に対するのと同様の義務(漏示、不当利用・複製の禁止)を課すこととしてはどうか。

第5 罰則

1 罰則の新設について

現行の個人情報保護法制における罰則を踏まえつつ、個人情報の漏示や成りすましといった懸念に適切に対処するため、以下の行為を処罰する罰則を創設し、必要に応じて国外犯処罰規定を設ける方向で検討することとしてはどうか。

その際、これらの罰則の法定刑や、直罰規定とするか間接罰規定とするかなどの点を検討するとともに、他に必要な罰則はあるかなどの点についても更に検討を進める。

- (1) 国の行政機関、地方公共団体の職員等を主体とするもの
- 専らその職務の用以外の用に供する目的で、番号に係る個人情報が記録されたファイル又はデータベースを作成する行為
 - 地方公共団体の職員等が、番号に係る個人情報について、行政機関個人情報保護法53条、54条及び55条に規定される行為をすること
 - 国の行政機関又は地方公共団体が保有する番号に係る個人情報の取扱いの再委託、再々委託等における受託業務従事者等が、番号に係る個人情報について、行政機関個人情報保護法53条及び54条に規定される行為をすること
- (2) 国の行政機関、地方公共団体の職員等以外の者も主体となり得るもの
- ア 漏示等の不正利用行為
- 番号を取り扱う民間事業者若しくはその従業者又は同事業者が保有する個人データの取扱いの全部若しくは一部の委託(再委託、再々委託を含む。以下同じ。)を受けた者又はその委託業務の従事者等(以下「番号を取り扱う民間事業者等」という。)が、その業務に関して知り得た番号に係る個人情報を前記第4の1の規定に違反して、かつ自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用する行為
 - 番号を取り扱う民間事業者等が、業務上保有する番号に係る個人情報が記録されたファイル又はデータベースを前記第4の1の規定に違反して、かつ自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用する行為
- イ 成りすまし行為
- 他人の番号を利用し、開示決定に基づき、国の行政機関又は地方公共団体が保有する当該他人の個人情報の開示を受ける行為
 - 他人の番号を利用するなどの不正アクセス行為(不正アクセス禁止法3条に規定する不正アクセス行為をいう。)により、国の行政機関、地方公共団体又は民間事業者が保有する当該他人の個人情報を取得し、又はこれを毀損若しくは改ざんする行為
- ウ その他
- 何人であっても、国の行政機関、地方公共団体又は番号を取り扱う民間事業者が保有する番号に係る個人情報が記録されたファイル又はデータベースに虚偽の記録をする行為

2 法定刑の引き上げについて

個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法等に規定される罰則並びに公務員等の守秘義務違反に対する罰則を中心に、法定刑の引き上げが必要か否かを検討する。

また、少なくとも、第三者機関の委員長、委員及び職員については、通常の国家公務員の守秘義務違反より罰則を引き上げることとしてはどうか。

第6 プライバシーに対する影響評価(P I A)

1 骨格

(1) 各機関のシステムに対するP I A

○ 国の行政機関は、システムの導入又は改修にあたり、P I Aを実施し、その結果を第三者機関に報告すること（法律による義務付け）としてはどうか。

○ 第三者機関は、国の行政機関向けのガイドラインや地方公共団体又は民間事業者がP I Aを実施する場合のガイドラインを作成するとともに、P I Aの実施についての助言、指導等を行うことができることとしてはどうか。

(2) 情報連携基盤等の監視

前記のとおり、第三者機関は、番号制度の基盤となるシステムを、その稼働前に監査するとともに、情報連携基盤を常時監視することとしてはどうか。

2 その他検討が必要な事項

評価の具体的手法、結果の利用方法等について、更に検討を進める。

第7 特段の配慮が求められる分野における措置

個人情報のうち、特に、センシティブな情報を取り扱うと考えられる金融、医療等の各分野について、法律上、追加的に措置すべきかを検討する。

第8 死者の識別情報

国の行政機関、地方公共団体及び番号を取り扱う民間事業者が社会保障及び税分野の番号に係る死者の識別情報について、保存年限の規定等により保存している場合には、個人情報と同等の安全管理措置を講ずるものとする事としてはどうか。