

- 指定課題 1** 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。）の施行に伴う個人情報の保護、管理、利用及び活用のあり方に関する研究

## 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の施行に伴う個人情報の保護、管理、利用及び活用のあり方に関する研究

研究代表者 佐伯 彰洋（同志社大学法学部 教授）  
共同研究者 京都市職員法務研究会（青山竜治、五十嵐直樹、岡田博史、奥田里衣子、谷晃輔、津田龍平、土屋諭、年岡慶悟、仁保友佳梨、張田和宏、春名雅史、藤本清敏、和田太志）  
市担当部署 総合企画局情報化推進室番号制度企画担当

### 全体概要

#### 1 研究の背景及び目的

平成 27 年 10 月に国民の一人ひとりに個人番号が通知されることを皮切りに、マイナンバー制度が順次実施される。本研究は、同制度の本格実施に先立ち、根拠法である「番号法」と、同法に基づき京都市が創意工夫により制定する条例とをもって、個人番号をどのように利活用していくことができるかを探ろうとするものである。

#### 2 研究の内容（提言）

##### (1) 個人番号の利活用の方法

京都市職員の有志が、日々の業務や市に寄せられる意見等を踏まえ、次の3つのテーマについて考察した。

**テーマⅠ** 京都市民に対し、健康の増進・維持に関する事業に参加することへのインセンティブを与える仕組みを作るために、個人番号を利活用できないかを検討するもの

**テーマⅡ** 敬老乗車証制度を例に挙げ、番号法の運用と地方税情報の取扱いに関する汎用的な法的論点に触れるもの

**テーマⅢ** 京都市に対する申請行為を代理する者が本人の委任状を提出することを不要とする仕組みについて検討するとともに、マイナポータルや法改正への期待を示すもの

##### (2) 個人番号と個人情報の保護

「利活用」と「保護」とは、車の両輪の関係にある。上記(1)の検討を受け、京都市民の

個人情報保護のための施策についても、次のとおり提言する。

- ① 京都市が独自に条例を制定し、ある事務について個人番号を利用しようとする際は、まずその妥当性について審議会に諮問すること
- ② 国に置かれている特定個人情報保護委員会が現実的に機能しない可能性を見越して、京都市に独自の監督機関を置くこと
- ③ 不適正な事務を未然に防止するため、罰則の抑止力以外に、京都市の内部統制として、情報管理に関する監査を実施すること

## 第1 研究概要

### 1 研究の背景

- (1) いわゆるマイナンバー制度は、「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」(平成25年5月31日法律第27号。以下「番号法」という)に基づき、全ての国民に対して、12桁の唯一無二の番号を付し、国の行政機関や自治体が社会保障、税、災害対策の分野において保有する個人情報を個人番号と紐づけて管理することで行政の効率化を図り、また、個人番号を活用して同一の者に関する個人情報を他の機関との間で迅速かつ確実にやり取り(情報連携)することで、負担を不当に免れることや金銭やサービスの給付を不正に受けることを防止するとともに、本当に困っている人にきめ細かな支援を行うことで公平・公正な社会の実現を図り、さらに、社会保障・税に係る行政手続における添付書類の削減やマイナポータル<sup>1</sup>のお知らせサービス等による国民の利便性の向上を図ることを目的とした制度である。

平成27年10月から、住民票を有する国民一人ひとりに個人番号が通知され、平成28年1月から、社会保障、税、災害対策の行政手続のために個人番号が実際に利用されることとなっている。

しかし、制度の開始を目前に控えながら、国民の関心はいまだ高いとはいえないのが現状である<sup>2</sup>。

- (2) 個人番号を利用することができる範囲については、番号法に規定がある。別表第1に列挙された事務の処理に当たり利用できることとされているほか、第9条第2項において、「福祉、保健若しくは医療その他の社会保障、地方税又は防災に関する事務その他これらに類する事務であって条例で定めるもの」の処理に関して個人番号を利用することができることとされているが、逆にいえば、これを越えて利用することは許されていない。

しかし、第9条第2項に基づく「条例」を制定することによりどこまで利用の

<sup>1</sup> 番号法附則第6条第5項に基づいて整備される情報提供等記録開示システムの通称。

<sup>2</sup> 平成26年12月18日に筆者(佐伯)の地方自治法の講義を選択している学生にアンケートをとった。回答数は、144名で、個人番号制度について「おおむね理解している」と回答したのは16名(11%)、「あまり理解していなかった」69名(48%)、「知らなかった」59名(41%)ということであり、個人番号制度に関する認知度は、法律を学んでいる学生といえども、高いとはいえなかった。

範囲を広げられるかについては、必ずしも明らかでない。なぜなら、「福祉、保健若しくは医療その他の社会保障、地方税又は防災に関する事務」という表現は抽象的であり、その範囲は一義的に画定できるものではないし、さらに「その他これに類する事務」となれば、その外延がどこまでの広がりを持っているかの判断は、より困難なものとなるからである。

(3) このように、国は、番号法において自治体独自の利用の余地を認めているものの、規定の仕方に曖昧さを残したことから、全国の自治体においては個人番号の利用に当たってどのような場合に条例で定めることにより独自利用ができるのかについて手探りで模索し、周囲の様子をうかがっている状況にあるといえよう。

## 2 研究の目的

しかし、小さく生まれたマイナンバー制度を、大きく、かつ、健やかに育てていくためには、国民の側の意識を高めると同時に、各自治体が自ら積極的に創意工夫を出し合うことが必要である。

とりわけ、番号法第9条第2項に基づく条例について、どのような内容についてどう定めるのか、その際どのような課題があるか、また、当初施行される番号法の範囲内で定められない条例があるのであればどのような法改正がなされるべきか等について明らかにすることで、個人番号の活用の促進を図ることを目的とする。

## 3 分析方法

個人番号の自治体独自の利用に関して創意工夫を凝らすには、市民にどのようなニーズがあるのか、また、実際の行政実務において、番号法を利用することにより効率化等が図られる事務にはどういったものがあるのかを把握し、検討を行う必要がある。そこで、日々、現場において市民と接している京都市職員で構成される「京都市職員法務研究会」（以下「研究会」という）と共同研究を行うことにした。

京都市において、独自の条例を制定して、個人番号を具体的にどのように活用するかについて、研究会のメンバーが日々の業務や京都市に寄せられた意見・提言等を踏まえ、3つの研究テーマを選定した。

**テーマⅠ 利益還元の手法による健康増進事業への参加促進**

**テーマⅡ 敬老乗車証交付の際の所得情報の情報連携**

**テーマⅢ 代理権情報の登録**

これらのテーマについて、研究会のメンバーが、市役所の関係部署などからも聞き取り調査をするなどし、アイデアをまとめた。

研究会では、個人番号をどのように市民のために活用するか、という観点に重きを置きテーマを選んでいるので、アイデアが実現する可能性の程度については一様でない。しかし、実現可能性の高低にかかわらず、それぞれの研究テーマで得た知見は、今後、広く個人番号の活用を考えるうえでのヒントとなると感じているとこ

ろである。

次項では、研究会のメンバーがそれぞれのアイデアについて執筆している。具体的な内容については、次項に譲るが、これらを踏まえて、最後に、私から独自利用を進めるにあたっての個人情報の保護及び管理についての課題を明らかにし、若干の提言と総括をお示しすることとする。

## 第2 研究各論

### I 利益還元的手法による健康増進事業への参加促進

研究会メンバー 津田龍平

#### 1 実施しようとするアイデア

健康増進法に基づく健康増進事業や介護保険法に基づく地域支援事業など、健康の増進・維持に関する事業（以下「基礎事業」という）が種々実施されている。そこで、番号法に基づく個人番号を活用して、これらの基礎事業の参加実績に応じたインセンティブ（動機付け）を与えることにより、基礎事業への参加率を向上させ、市民の健康の増進・維持の向上を図るとともに、ひいては医療費の抑制につなげるといった事業を実現できないかを検討する。

具体的には、基礎事業に参加した回数や結果（基礎事業で測定する数値の改善など）に応じてポイントを付与し、ポイント数に応じて商品券やスポーツジムの利用クーポンなどの景品を市民に提供する事業（以下「本件事業」という）を行う場合に問題となる法的課題等について検討する。

なお、インセンティブの内容としては、ほかにも金銭の交付や保険料、使用料等の減免などが考えられる。どのようなインセンティブが最も有効であるかについては慎重な検討が必要であり、その優劣を論じることは本稿の対象外であるが、本稿での検討は、どのようなインセンティブを与える場合にも通じるものであると思われる。

#### 2 アイデアの背景

市民の健康の増進・維持は重要な課題であるうえ<sup>3</sup>、健康保険や介護保険など社会保障に係る財政の安定化も喫緊の課題である。市民の健康の増進・維持を目的とする基礎事業は種々行われているが、今後も高齢化が進むことが見込まれる中、さらなる基礎事業の参加率や市民の健康の増進・維持の向上は重要な課題である。基礎事業の参加率の向上のための施策は、広報・周知の強化や基礎事業の改善など種々考えられるが、市民にインセンティブを付与するという施策も考えられる。インセンティブの付与条件や程度についての慎重な検討は必要であるが、①基礎事業に参加する・参加して健康になった⇒②健康の増進・維持に関連した利益が還元される⇒③さらに基礎事業に参加する（市民が健康になる）、というサイクルが生まれるこ

<sup>3</sup> 第5期京都市民長寿すこやかプランの重点課題に「自主的な介護予防の取組の推進」を掲げ、取組の一つとして「二次予防事業対象者への介護予防サービス利用勧奨」を進めている。

とが望ましい。また、市民が健康になると、医療や介護を受ける必要も少なくなることから、健康保険財政や介護保険財政などの安定化も期待できる<sup>4, 5</sup>。

### 3 個人番号を活用することの意義

上記2で述べた①～③のサイクルを生むに当たり、種々行われている基礎事業の参加実績や参加結果の把握、さらにはメリットを受けるべき市民の特定を効率的かつ正確に行うことが求められる。そこで、基礎事業の参加実績や参加結果を個人番号に紐づけして利用することにより、手続上の市民の負担を極力小さくしたうえで、効率的かつ正確に本件事業を実施することができるのではないかと期待される。これまでも、様々な自治体においてインセンティブを利用した健康の増進・維持のための事業は行われているところである<sup>6</sup>。しかし、既存の自治体の取組は、例えば、紙のポイントカードにスタンプを押すというものであり、ポイントカードの紛失、スタンプの偽造などの問題が生じ得る。また、「事業に参加した」という外形事実以上に、事業に参加した者の健康の維持・改善の程度を継続的に評価することは困難である。

さらには、個人番号を活用することで、より当該市民の状況に即したポイントを付与することにより、効果の高い事業への誘導が可能になると考えられる。例えば、骨粗しょう症検査で指導が必要とされた市民に栄養指導教室を受けてもらう必要性が高いとした場合に、栄養指導教室を受けた場合の通常のポイントが1点であるとすれば、当該市民には3点を付与することにより栄養指導教室への参加を促すといった形で、効率的な事業参加の実現につなげることが考えられる。

なお、健康保険組合の中には、組合員が医療機関に受診した回数や提携しているスポーツクラブを利用した回数などのデータを基に各種給付を行っている例もみられる<sup>7</sup>。また、平成26年度から3年がかりで、筑波大学やみずほ銀行を中心に、複数の自治体も参加する産官学連携による健康づくりとインセンティブとを組み合わせた大規模な社会実験が行われているが、この社会実験においては、参加者の行動データを収集・分析・評価することにより、適切なインセンティブを付与しようとしている<sup>8</sup>。このような取組は本件事業とよく似た構造であるが、個人番号を活用す

<sup>4</sup> 健康寿命の増進・維持のためのインセンティブの導入は、国においてもその重要性が挙げられている。平成26年7月22日閣議決定の「健康・医療戦略」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/ketteisiryoudai2/siryoul.pdf> (17頁)

<sup>5</sup> 第2回健康・医療戦略参与会合(平成25年4月25日開催)松本参与提出資料

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousanyokaigou/dai2/sanyo05.pdf> (4頁)

<sup>6</sup> 東京都稲城市の介護ボランティア支援事業、静岡県三島市の健幸ポイント事業などの試みのほか、岡山市が平成24年度に「地域活性化総合特別区域」の認定を受け、介護保険事業にインセンティブを導入する試みを行っている。

<sup>7</sup> 健康保険組合によっては、保健事業参加状況、医療費支給状況、健診記録等を基に、保健事業の参加、一定期間の医療機関未使用、提携スポーツジムの利用等を評価して、組合員に種々のメリットを付与するという取組を行っている。千葉商科大学可児教授作成資料「職域・地域コミュニティにおけるインセンティブ・ヘルスケアポイントの事例(平成26年2月14日)」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000274816.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000274816.pdf)

<sup>8</sup> 久野譜也「健康づくり無関心層の行動変容をもたらす新しいアプローチ健康ポイント」(自治体

ることで一つの自治体でも同様の取組が実施可能になると考えられる。

## **4 実現方法**

### **(1) 必要な根拠規定の設置**

本件事業は、基礎事業への参加を促し、基礎事業の参加率を上げ、その結果、市民の健康が向上することを目的とする。そのため、番号法第9条第2項の「社会保障」に該当することから、同項に基づく条例を制定することにより、個人番号の利用が可能になる。

本件事業を個人番号利用事務として条例で規定するほかに、番号法や同法別表第1の主務省令で定める事務を定める命令において個人番号利用事務とされていない基礎事業については、条例において個人番号利用事務とする旨を規定する必要がある。ただし、本件事業を利用しない市民については、個人番号を利用する必要がないため、そうした市民が基礎事業に参加する際は、本件事業を理由とする個人番号の提供は不要とする。

### **(2) 事務分担・庁内連携の設定**

本件事業の実施は、同一の行政機関内での特定個人情報のやり取りを伴うものであり、いわゆる「庁内連携」に該当するが、この場合には連携する事務及び連携する特定個人情報を条例に規定する必要があると解されている<sup>9</sup>。本件事業における連携する事務は、基礎事業に係る事務となる。連携する特定個人情報は、基礎事業の参加状況や参加実績（どのような参加実績を連携させるかは基礎事業の内容による）である。

### **(3) ポイント換算基準の作成**

個人番号の利用については、上記(1)、(2)で述べたように、条例の規定を設けることで可能となるが、本件事業の実施には、基礎事業の参加実績や参加結果、そして、その組み合わせを評価し、ポイントに換算する際の基準を設ける必要がある。当然ながら、この基準は、医学的、統計的な正当性を備えたものである必要がある。また、市民が自らのポイント状況やどの事業に参加すればポイントが高くなるのか（低くなるのか）を把握できないとインセンティブの効果が乏しくなるため、基準を公表することが必須である。

## **5 利用者から見た具体的なイメージ**

- ① 本件事業を所管する部署（以下「所管部署」という）に本件事業の利用登録を行い、個人番号を提供する。登録方法は、将来的にはマイナポータルが利用可能

---

ソリューション 2014年12月号 22～24頁)

<sup>9</sup> 宇賀克也ほか『施行令完全対応 自治体職員のための番号法解説[実務編]』（第一法規、2014）165頁。

になれば市民の負担が小さくなるが、当面は窓口での書類の提出による。

- ② 基礎事業を受けるときに本事業の利用登録をしている旨を申し出る（基礎事業の申請書にチェック欄を設けるなど申請者の負担がない手法を用意する）。
- ③ 所定の時期（例えば毎月末など）又は本人の申請があった際に、所管部署が個人番号を基に基礎事業の実施部署に照会を掛け、利用者の情報を収集し、ポイントに換算する。一定のポイントに達すれば、景品をもらうか、そのままポイントを貯めておくかを選ぶ。本人の申請ではなく、所定の時期にポイントを換算し、景品の提供が可能になったら、本人にその旨を通知することも考えられる（いわゆるプッシュ型行政。ただ、郵送では手間がかかるので、マイナポータルを利用した通知が可能になると市民にとっても行政にとっても手間は小さくて済む）。

## 6 実現に当たっての法的対応等の検討

- (1) 個人番号の利用についての検討すべき点については、すでに一定程度まとめられているところである<sup>10</sup>。そして、総務省においても庁内連携を実施するうえで整理すべき課題として、①各地方公共団体のシステム構成の実態に即した類型化、②連携する情報の範囲、③個人番号や住基ネットの本人確認情報の取り扱い、という3点を挙げている<sup>11</sup>。本論文は庁内連携の法的問題の検討を目的とするものであることから、②の点を主に検討する。

「連携する情報の範囲」の問題は、庁内連携を条例で規定する必要があることから、庁内連携を条例で規定する際にどのような検討が必要か、という問題といえることができる。庁内連携を行う際に検討すべき点としては、(i) どのような情報を連携するかが明確になっているか、(ii) その情報を連携することによりどのようなメリットがあるのか、という2点が考えられる。

- (2) まず、(i) どのような情報を連携するかが明確になっているかという点である。番号法における庁内連携に係る規定は、番号法別表第2及び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別表第2の主務省令で定める事務及び情報を定める命令があるが、「〇〇の支給に関する情報」や「〇〇実施関係情報」という程度の規定となっている。番号法第9条第2項に基づき、自治体が独自に条例において個人番号利用事務や庁内連携について規定する場合も、番号法別表第2等と同程度の規定になると考えられる。そのため、条例の規定以上に連携する情報を個別具体的に特定し、公表することが重要である。

次に、(ii) その情報を連携することによりどのようなメリットがあるのか（いわゆる立法事実）について、十分な根拠を基にした検討が必要であり、連携させる

<sup>10</sup> 宮内宏「マイナンバー法の下での個人情報保護に係る課題」（法律のひろば 2013年9月号48頁）、坂本団「番号制度の法的問題点」（法とコンピュータ 2014年7月号59頁）などにおいて番号法に係る一般的な問題点の指摘や対策についてまとめられている。

<sup>11</sup> 「地方公共団体における個人番号を活用した情報連携のあり方」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000316880.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000316880.pdf)（7頁）

情報が目的達成に必要な情報であるか、を慎重に検討する必要がある。また、市民への十分な説明を行い、理解を得ることが不可欠である。本件事業においては、ポイントの対象とすることによるインセンティブの効果、庁内連携の対象である情報が特定されているか、余分な情報を連携させていないか、といった点を検討する必要がある。

- (3) 上記(2)で述べた2点を検討するに当たっては、個人情報保護に留意しなければならないのは当然のことであるが、ここでは、自治体が独自にセンシティブ情報を連携させる際に、どのような個人情報保護のための対応が必要であるか検討する。

番号法に規定する事務を実施するだけであれば、番号法が規定する対応を取れば足りるかもしれないが、本件事業では、事業の参加実績だけでなく、例えば「〇〇検診における指導対象となったかどうか」というようなセンシティブ情報も連携することを予定している。これは、番号法で予定されているより積極的な庁内連携であり（番号法別表第2では、本件事業のようなセンシティブ情報を基に新たな事業を展開するための連携、といったものは見受けられない）、番号法が想定している対応だけで十分とは言いきれない。番号法においては、国に個人情報保護委員会が設置され、地方自治体においても個人情報保護審議会や審査会が特定個人情報保護評価の第三者点検を行うことなどが予定されているが<sup>12</sup>、さらなる対応をすべきである。この点、例えば、ベルギーでは、議会の指名により設けられるプライバシー保護委員会が「アクセス制御ポリシー」を制定し、公開することで、情報を連携することの妥当性を評価する仕組みになっている<sup>13</sup>。このように、自治体が独自に第三者機関を設け、連携する機関、情報、連携するメリットや必要性等について客観的な評価を確保するという手法が考えられる。上記(1)で述べた、連携する情報の明確性と連携によるメリットの有無の確認においても、例えば、庁内連携することとする情報のうち、センシティブ情報に該当するものを連携するときは、連携する機関、情報、連携するメリットや必要性等について、第三者機関に諮問すること及び連携することとした情報を公開することを条例で義務付けるといった対応が考えられる。

- (4) 上記(3)で述べた検討を経て、本件事業のようにセンシティブ情報を庁内連携することとしたとしても、その後の事情の変化等により、連携すべき情報を変更する必要がある生じ得る。また、適切な運用を確保するための監督機能の確保も必要である（適切な運用がなされることは当然のことであるが、個人情報の保護及び市

---

<sup>12</sup> 特定個人情報保護評価指針第5 2(8)、特定個人情報保護評価について（詳細版）  
<http://www.ppc.go.jp/files/pdf/syousai.pdf>（14頁）

<sup>13</sup> 安達和夫「海外における国民番号の活用事例とその課題」（行政&情報システム 2011年4月号 27～28頁）。

民理解の向上のためにも、「意図しても不適切なことができない」体制の確保は重要である)。

この点、先に述べたベルギーのプライバシー保護委員会は、事前の評価に加えて運用後のアクセス記録を分析し、妥当な連携かどうかの評価を行うとともに、必要があれば行政機関に情報を提供させたり、立入り調査を行ったりすることにより、適切な運用の確保を図っている。また、デンマークにおいては、データ保護機関を設置し、連携する機関、情報及び目的の妥当性並びに公開性を評価して、見直しを行っている<sup>14</sup>。上記(3)で提案した自治体独自の第三者機関が、例えば1年に1回や2年に1回など定期的に、又は第三者機関が必要と認めた際に、庁内連携開始時と同様の評価を行うという対応も考えられる。

## II 敬老乗車証交付の際の所得情報の情報連携

研究会メンバー 五十嵐直樹、岡田博史

### 1 はじめに

#### (1) 研究の概要

敬老乗車証制度（以下「本制度」という）を例に挙げ、個人番号の利活用に当たって生じ得る法的論点を検討する。

#### (2) 本制度の概要<sup>15</sup>

京都市の区域内に住所を有する70歳以上の者を対象とし、所得額に応じた自己負担額を支払うことで、年度内に運賃を支払うことなく公共交通機関の一部を利用することができる証票を交付する制度<sup>16</sup>。高齢者の社会参加を支援し、もって高齢者福祉の増進に寄与することを目的としている（京都市敬老乗車証条例（以下「乗車証条例」という）第1条）。

### 2 背景

個人番号カードの導入に伴い、地域の実情やニーズを踏まえ、市民の利便性向上に資する活用法を模索する必要性がある。そこで、研究会では、研究テーマを定めるに当たって、市民から市に寄せられた問合せや意見をテーマごとに分析すると同時に、市民対応を行っている区役所職員に日々の対応を通じて感じていること等、率直に意見を述べてもらい、両者を突き合わせることで互いのニーズを探った。その結果、市民からは敬老乗車証に係る問合せが多数見受けられ、他方、職員からも

<sup>14</sup> 安達和夫「海外における国民番号の活用事例とその課題」（行政&情報システム 2011年4月号）29頁。

<sup>15</sup> 詳細については、京都市情報館（<http://www.city.kyoto.lg.jp/>）の「敬老乗車証制度の概要」を参照。

<sup>16</sup> なお、本制度は、平成25年度の京都市社会福祉審議会答申等を踏まえ、応益負担制と無償乗車制を組み合わせた仕組みへと見直される予定である。

個人番号カードと敬老乗車証の一体化という利用策を提案する声が多かった。また、本制度は、所得情報に基づき自己負担額を決定する仕組みとなっているため、番号制度における情報連携の在り方を考察する格好の素材である。

もともと、本制度を所管する保健福祉局長寿社会部長寿福祉課（以下「担当部署」という）によると、敬老乗車証と個人番号カードの一体化については、システム上の問題など専門的・技術的課題があるため、直ちに実現は困難であるとのことである。そこで、本稿では、敬老乗車証の交付に伴う所得情報の情報連携に係る法的問題点に焦点を当てて、検討した。

### 3 所得情報の情報連携

#### (1) 条例に基づく個人番号の利用及び情報連携について

現行の本制度では、交付申請者が申請を行う際に、所得情報の調査に係る同意書又は所得証明書等を添付することが必要とされている（乗車証条例第3条第1項、京都市敬老乗車証条例施行規則（以下「乗車証条例施行規則」という）第3条第2項）。そこで、番号法に基づき、同意書や所得証明書等の添付を交付申請者に求めることなく、所得情報の連携を図ることができないかを検討する。

本制度は、番号法別表第1に規定されている事務ではない。よって、個人番号を利用して情報連携を行うには、番号法第9条第2項に基づく独自利用事務に係る条例（以下「9条2項条例」という）を制定する必要がある。敬老乗車証の交付事務の担当部署は、市長部局に属している。他方、地方税事務に関して所得情報を保有する税務部門も市長部局内に属している。そうすると、敬老乗車証に係る独自利用事務（番号法第9条第2項）と地方税に係る事務（番号法別表第1第16項）との間で特定個人情報やり取りされることになる。これは、同一自治体の同一機関内での複数事務間の特定個人情報のやり取りといえ、「庁内連携」に該当する。「庁内連携」は、番号法上、特定個人情報の「提供」ではなく、「利用」に該当するとされている。なぜなら、番号法上「提供」とは、実施機関を超えた特定個人情報の流れを意味するからである<sup>17</sup>。

#### (2) 異なる自治体間での情報連携について

##### ア 現行の本制度の問題点

現行の本制度は、前年所得に応じた自己負担額を事前に支払うことで、利用毎に対象者が運賃を支払うことなく、公共交通機関の一部を利用することができる応能負担的な制度となっている。

しかしながら、他都市からの転入者については前年所得にかかわらず、一律の自己負担額<sup>18</sup>を求めているが、今回、番号法が制定されたことに伴い、個人番号

<sup>17</sup> 宇賀克也ほか「施行令完全対応 自治体職員のための番号法解説[制度編]」（第一法規、2014）130頁。

<sup>18</sup> 実務運用として3,000円の一律負担としている。この負担区分は、市町村民税が非課税となってい

を利用することにより、他都市からの転入者についても、より公平な自己負担額とするべく、所得額に応じた自己負担額を設定することができないか検討する。

#### イ 法改正

当初、自治体をまたがる情報連携について、国は「番号法第 19 条第 14 号に基づき、特定個人情報保護委員会規則で定める必要がある」旨を示したにすぎず<sup>19</sup>、自治体にとっては制度の運用について見通しが立たない状況であった。

しかしながら、今国会（第 189 回通常国会）にて、異なる自治体間での独自利用事務に係る情報連携を認める旨の番号法改正案が提出された。当該法案が可決・成立すれば、現在は許されていない異なる自治体間での情報連携が許されるようになる。そうすると、敬老乗車証の申請に当たり、他都市からの転入者については、転入元の自治体から所得情報を入手することが可能となり、前年所得に応じた負担金額を設定することができるようになる。番号法の本格施行を前に、積極的に番号制度を活用したいという自治体側の意向を汲み取った法改正といえ、評価すべきである。

### (3) 税法上の守秘義務との関係について

しかしながら、上記(1)及び(2)において番号法に基づく情報連携について検討したが、情報連携の対象となる所得情報等（以下「地方税関係情報」という）については、番号法上の規制とは別に、税法上の守秘義務との関係で問題がある（例えば、地方税法第 22 条参照）。この点、税務当局の見解によれば、9 条 2 項条例を制定した場合であっても、地方税法上の守秘義務の考え方自体は従前と変わらないとされる。具体的には、①「利用事務の根拠法律において、本人が行政機関に対して報告を行う義務が規定されており、本人にとってはその行政機関に情報が伝わることは秘密として保護される位置づけにないと解される場合」、又は②「利用事務が申請に基づく事務であり本人の同意により秘密性が解除される場合」でなければならない<sup>20</sup>。

すなわち、地方税関係情報の取得に当たって、上記①に該当する場合以外は本人の同意が必要となってしまう。しかし、手続の簡素化や行政の効率化を意図した番号法の趣旨・目的からすると、本人の同意によらずに地方税関係情報を活用できる方が望ましいと考えられる。

そこで本稿においては、番号制度のもとで、②の「本人の同意」によらずに、①に準拠しつつ地方税関係情報の情報連携を行うことができないか検討する。

---

る者と同等である（乗車証条例第 4 条、別表第 1 参照）。

<sup>19</sup> 内閣官房・地方公共団体向け F A Q 4 - 9

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/faq/chihou4.html#q4-9>

<sup>20</sup> 浅井啓文「特集 マイナンバー（番号）制度で変わる地方税務 Q&A」（税 2014 年 10 号）20～21 頁。なお番号法第 19 条第 14 号に基づき同条第 7 号に準ずるものとして定める特定個人情報の提供に関する規則（案）に関するパブリックコメントの中間報告においても同様の見解が示されている。

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=240000005&Mode=0>

ア ところで、「秘密」とは、一般に知られておらず、他人に知られないことについて客観的に相当の利益を有する事実とされる。そして、地方税法第 22 条の「秘密」とは、上記のものうち、地方税に関する調査事務に関して知り得たものをいうことから、一般的に所得額や税額等は、ここでいう「秘密」として保護されるとされている<sup>21</sup>。

この「秘密」に関して上記の税務当局の見解を分析すると、上記①で「秘密として保護される位置づけにないと解される場合」、上記②で「秘密性が解除される場合」とされていることから明らかなように、両者の場合の地方税関係情報は、もはや「秘密」に該当しないと捉えていると解される。よって、敬老乗車証の交付事務についても、その交付を受けようとする者（以下「申請者」という）の地方税関係情報が「秘密」に当たらないとすることができれば、情報連携を行うことができる。

イ 敬老乗車証は、申請者の所得に応じて負担金が定まる仕組みとなっている。そのため、担当部署が地方税関係情報を把握することができなければ、敬老乗車証の交付事務を適正に行うことができない。したがって、地方税関係情報は、担当部署との関係においては秘密であってはならず、むしろ申請者が担当部署に知らさなければならないものである。

そうしたことから、現行の制度では、前述のとおり、乗車証条例施行規則第 3 条第 2 項の規定により、申請を行う際に、所得情報の調査に係る同意書又は所得証明書等を添付することが必要とされている。当該規定を根拠に、地方税関係情報は、当該部署と申請者との間では「秘密」に当たらないと解することができる。もっとも、情報連携という手法を採用するのであれば、当該同意書又は所得証明書等の添付が必要でなくなるため、当該規定は不要となる。ところが、当該規定を削除すると、「秘密」に当たらないと解することができる根拠規定がなくなってしまう。そこで、当該規定に代わり、敬老乗車証の交付の申請の際、地方税関係情報を提供する旨を条例上の義務として根拠付ければ、地方税関係情報は、「秘密」に当たらないことになるといえる。

なお、当該規定は、乗車証条例第 3 条第 1 項に規定する「別に定めるところにより」を受けて（条例の委任により）定められているもので、申請者に対する義務付けの根拠は、元をただせば条例にあるといえる。よって、地方税関係情報を提供する義務についても条例の委任により規則に根拠規定を置くという方法も考えられる。しかし、番号法により情報連携を行うことができる根拠規定として置くことを想定する以上、地方税関係情報を提供する義務を課すること自体を内容とする規定は、申請者に課す重要な義務として位置付け、条例に置くべきである。

---

<sup>21</sup> 「地方税に関する事務に従事する職員の守秘義務について」（自治府第 159 号 昭和 49 年 11 月 19 日）参照。

備考 番号法第 19 条第 14 号に基づき同条第 7 号に準ずるものとして定める特定個人情報提供に関する規則（案）第 2 条は、地方税関係情報について本人の同意を要件としている。これは、番号法第 9 条第 2 項に基づく独自利用事務については、「利用事務の根拠法律において、本人が行政機関に対して報告を行う義務が規定されており、本人にとってはその行政機関に情報が伝わることは秘密として保護される位置付けにない」と解される場合」に該当しないためとされている（同（案）に関する意見募集の結果について（案）番号 1 「御意見等に対する考え方」の欄参照）。

しかし、条例も法律と同様、議会の議決を経て制定されるという点において民主的正当性が確保されることから、(3)アで検討したとおり、「秘密」に該当しないと捉えることができるのは、その根拠が法律ではなく条例にあってもよいと解するのが相当である。ところが、根拠法律がなければ本人の同意を要件とするという上記（案）は、この点に関する理解を欠いており、妥当ではない。よって、この（案）は妥当でない旨を国に対して強く主張すべきである。

そうした中、(2)イの法案中にも「特定個人情報保護委員会が定める」とされている部分があり、その内容がどうなるのかについて注視する必要がある。

仮に、上記規則（案）と同様の仕組みとなり、地方税関係情報については本人の同意を要件とすることになれば、特定個人情報の提供については、これに従わざるを得ない。しかし、「庁内連携」については、これに従う必要はなく、(3)で述べた見解に従い、本人の同意を不要とすることが可能である。

もっとも、(3)は、筆者独自の見解にとどまっている。よって、この見解に基づき、本制度について「庁内連携」を実施するのであれば、行財政局税務部の理解を得ることが必要である。また、他の自治体又は同一自治体内の他の行政機関から地方税関係情報の提供を受ける場合は本人の同意を要件とするのであれば、現行の乗車証条例施行規則の規定を残しておく必要がある。

### Ⅲ 代理権情報の登録

研究会メンバー 仁保友佳梨

#### 1 アイデア（概要）

現行制度では、行政機関に対する申請行為を代理人が行う場合、代理権を証する書類として委任状の提出を求めるのが一般的である。

番号法の施行後導入が予定されているマイナポータルは、情報提供記録表示機能、自己情報表示機能、プッシュ型サービスの提供機能、ワンストップサービスの提供機能の 4 つの機能を想定しているが、ワンストップサービスに見られるように、市民から行政機関に対する申請等を行える機能も備えていることから、これを拡張し、上記の委任状を求める制度に代えて、事前に代理権に関する情報を登録しておくことで、代理人による申請等の際の委任状の提出を不要とし、申請等がより便利で確実に行えるような制度設計ができないか検討する。

## 2 現状と課題

(1) 現行制度では、申請行為ごとに委任状の提出を求めている。委任状は、委任者の氏名、住所等の個人情報の記載と押印をしたうえで、委任する範囲と代理人の氏名、住所等を記載した文書であることが一般的であり、作成には一定の手間がかかる。

また委任者が受任者（代理人）に、紙の委任状を交付する必要があるため、この手間も要する。

行政機関としても、場合によっては手書きの委任状の記載内容を逐一確認する必要があり、紙の委任状を保管するコストも生じる。

(2) また、委任状はその記載内容と委任者の押印から委任者の委任意思を確認できる文書であるが、行政機関は委任状に記載されている筆跡が誰のものであるかを判定することは困難であり、印鑑も、登録されている印鑑ではなく、誰でも手に入れられる印鑑（いわゆる三文印）でも有効な場合が多いことから、委任状の偽造が容易に行える状況にある<sup>22</sup>。

## 3 具体的な仕組み

### (1) 制度設計

#### ア 行政機関の準備（システムの構築）

市民がマイナポータルを通じて情報を登録するためには、登録先となる、代理権情報だけを登録するサーバーを用意する必要がある。ここでは、代理申請を認めている事業を全て登録の対象とし、各事業を担当する所管課は、必要に応じて、自らの所管する事業の情報を個人番号で紐づけられるようにしておく。

また、代理権の確認は申請等の行為ごとに行うものであるから、あらかじめ委任の対象となる申請行為等を列挙しておき、委任する申請行為等を選択すれば代理権情報としての委任の範囲が登録できるようにしておく。委任者の手続の利便性向上と、行政機関の委任内容の確認事務の効率化のためである。

#### イ 委任者による代理権情報の登録

委任者は、マイナポータルを通じて代理人の情報及び代理権の内容（以下「代理権情報」という）を登録する。

#### ウ 申請等と代理権情報の確認

代理人は申請等の際に委任者の個人番号を提示する。行政機関は個人番号をキーに登録されている情報により代理権情報を確認し、申請等を受け付け、応

<sup>22</sup> 偽造した委任状により印鑑登録証明書を発行したことにつき市の過失が認定されなかった事例として、東京高判平成8年8月28日（判例タイムズ953号121頁）がある。また、委任状ではないが、本人を自称する第三者が本人名義を冒用して作成した申請書を收受し、印鑑登録証明書を発行した市の過失が認定された事例（千葉地判平成11年2月25日、判例集未掲載）もあるなど、委任状その他の行政機関に提出する書類が偽造された例は現に存在する。

答する。

エ マイナポータルは、自己情報がどのように使われているかを確認できる機能を有していることから、委任者は、登録した代理権情報に基づき、代理人が適切に申請等を行ったかを自ら確認できる。

## (2) メリット

マイナポータルから登録することで、委任者は紙の委任状を作成し、代理人に交付する手間や、代理人が委任状を持参する手間が省ける。また、印鑑と異なり、パスワード等の本人認証の仕組みを用いることにより、違法な代理を防止することができる。

## 4 法的検討

### (1) 制度設計

マイナポータルを通じて代理権情報の登録をすることを一つの事業（以下「代理権情報登録事業」という）として制度を構築するためには、このような事務が別表第1には記載されていないことから、番号法第9条第2項に基づく独自利用の個人番号利用事務として、条例を定める必要がある。

この条例では、市が所管する事業で、代理人による申請等を認めている制度全てを対象とする。これは、事業ごとに対象かどうかを確認する手間を生じさせないためである。また、複数の行為について同時に授権したい場合には、対象事業は多い方が好ましい。

全庁的な代理権のデータベースを作成することから、データベースを設置する根拠条例を制定する。

### (2) 法的課題1 個人番号の提供について

ア 番号法第19条柱書では原則として他者への個人番号等の提供を禁止し、例外として提供が許容される場合を限定列挙している。

今回の提案において、代理権情報として代理人の個人番号も登録するとすれば、登録及び申請等のためには、次の3つの個人番号の提供が必要である。

- ① 代理人が、代理人の個人番号を委任者に提供すること
- ② 委任者が代理人の個人番号を行政機関に提供すること（代理権情報の確認）
- ③ 代理人が本人の個人番号を行政機関に提供すること（申請等を行う際の委任状の提示に代わるもの）

このうち、③については番号法第19条第3号により、許容されているものであるから問題はない。一方①及び②については例外規定がないことから提供が許されないため、現行法下ではこのような制度設計は行えない。

イ そこで、現行法下でもこの制度を実現するために、代理権情報としては個人番号を登録せず、住所や氏名等従来からの委任状に記載するのと同内容の情報

を登録するという制度設計が考えられる。これにより、唯一無二の個人番号による突合と比較すると精度は落ちるものの、代理権制度の運用にあたっては支障がない程度の確認は可能であると考えられる。

ウ もっとも、代理人の個人番号を利用できればより確実に登録情報と申請等を行う者の情報を突合させることができ、番号法制度のメリットを享受することができる。

そもそも番号法第 19 条は、番号の提供について可能となる場合を限定列挙しているが、これは、個人番号が、悉皆性、唯一無二性、視認性を有し、「民一民一官」で流通するものであるため、より厳格に第三者提供を制限しなければ、不正なデータマッチングが行われる蓋然性が高いことを理由としている<sup>23</sup>。

そして、同条第 3 号で委任者が代理人に対して自己の個人番号を提供することを前提としていることを考慮すれば、委任者と代理人間の個人番号のやり取りにより不正なデータマッチングが行われる蓋然性は低いと考えていることがわかる。そうであるとすれば、現行法下で①及び②が認められていないのは、単に現行の代理権制度が代理人の個人番号を要さない制度であるからに過ぎないと考えられる。

以上から、現行法上は①及び②の提供は禁止されているが、これを認める法改正や、第 19 条第 14 号に基づく特定個人情報保護委員会規則で定めることで解決するものであり、そのような改正等は不合理ではないと考える。

### (3) 課題 2 番号法の利用範囲について

ア 代理行為はあくまで申請等の手段に過ぎないから、申請等を行う対象が個人番号利用事務であれば、代理申請のために特定個人情報を用いることも可能であると解する。もっとも、代理権情報の登録自体を一つの事業としてみた場合、番号法第 9 条第 2 項が、特定個人情報の利用につき、「福祉、保健若しくは医療その他の社会保障、地方税（中略）又は防災に関する事務その他これらに類する事務」に限定していることから、代理権情報の登録が上記 3 分野に直接該当しない以上、「その他これらに類する事務」に該当するかを検討する必要がある。

イ 番号法第 9 条第 2 項が利用範囲を制限しているのは、「無制限に個人番号の利用を認めることは、本法において事務の種類及び提供される個人情報の種類を法律上明記することにより個人番号の利用範囲を法律上明確にするとの趣旨<sup>24</sup>」に基づくものであるが、他方、上記 3 分野の外延は必ずしも明らかではなく、自治体が条例で定めているのであれば、「社会保障、地方税または防災に関する事務に分類しうるか多少の疑義があっても、類似の事務も含めて個人番号の利用を可能にし、自治体における行政運営の効率化と住民負担の軽減等を図ることは、本法 5 条の定める地方公共団体の責務規定の趣旨に合致すると考えられ

<sup>23</sup> 宇賀克也『番号法の逐条解説』（有斐閣、2013）87 頁。

<sup>24</sup> <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/pdf/chikujou.pdf>

る」<sup>25</sup>との解釈もあり、その事業の側面であっても上記3分野に含まれると解することができるのであれば、個人番号利用事務として条例に規定することも可能ではないかと考える。

ウ 代理権情報の登録事業は、委任者本人が単独で申請行為等を行えない場合や、委任者自らが行政機関に赴くことが困難な者を救済する機能を有しており、とりわけマイナポータルへの導入により、外出が困難な者であっても、自宅に居ながら代理権授与を行うことができるのであるから、福祉の意味を有すると解する。

このように解すれば、番号法第9条第2項の「その他これらに類する事務」としての実施が可能である。

#### (4) 課題3 代理権の確認手段について

ア 個人番号利用事務の代理に関する事項は、番号法第16条及び同法施行令第12条を受けて同法施行規則第6条第1項に定められている。これによると、代理権に関する証明は、原則として委任状等の紙の提出を求めており、これに代えて、マイナポータルで登録された情報によることを条例で制定することの可否が問題となる。

イ 現行法でもいわゆる電子委任状は許容されていることから、代理権情報につき、電磁的記録をもって確認することは許容されている。もっとも電子委任状が認められているのはオンライン申請に限られていると解される<sup>26</sup>から、オンライン申請以外の場合に電磁的記録により代理権情報を確認することは認められないと考える。

しかし、代理権情報の内容は紙であっても電磁的記録であっても相違なく、委任状の確認に代えて電磁的記録の確認により代理権情報を確認したとしても、法の趣旨に反するものではないと解する。

ただし、明文の規定に反する以上は、条例で委任状に代えて電磁的記録を用いることはできないことから、この制度を実現するためには、この点についても法改正を要する。

#### (5) 小括

自治体による独自利用、という視点でこれまでにない仕組みの創設を検討したが、上記のとおり、法律により制約されている部分が多く、この仕組みについて

<sup>25</sup> 宇賀・前掲注(23)53頁

<sup>26</sup> 番号法施行規則第6条第1項は代理人が委任されていることの確認につき「書類」の提示を受けるものとしているが、これに対し電子情報処理を使用する場合の委任関係の確認は同規則第10条第1号に「本人の代理人として個人番号の提供を行うことを証明する情報の送信を受けること」により行うとしている。同規則第6条1項で「情報の送信を受けること」による委任関係の確認が認められていない以上、電子的記録による代理権情報の確認が行えるのは、電子申請の場合のみに限られると解する。なお、内閣官房のホームページに公表されている「本人確認の措置②」からも上記内容が読み取れる。  
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/sekoukisoku/26-4hk.pdf>

は、現行法下では条例による実現は困難である。

全てを自治体の自由に委ねることは、自治体間で提供するサービスに差異が生じ、格差を生む可能性を孕むものであるが、自治体に独自利用を認める以上はその可能性は想定できるものであり、真に自由な発想に基づき自治体の事情に応じた利用を促進するためには、自治体の裁量の幅を広げる必要があると考える。

## **5 その他**

(1) 以上のとおり、この制度は現行法下では実現困難であるが、仮に法改正により実現が可能な状態になれば、以下のとおり、この制度を多方面に応用できる可能性がある。

例えば、成年被後見人については、代理権を有する者が裁判所からその証明を取得し、代理行為の都度これを提示することになるが、一度登録すれば、その後は代理権の証明を不要とする制度を設けることも考えられる。あるいは法務局との情報連携が可能であれば、成年被後見人として登録されている者の情報を自治体が共有し、自治体の代理権データベースに登録することにより、成年後見人が自ら登録することすら不要とすることも考えられる。

(2) また、法人は自然人と異なり、必ず自然人である代表者や代理人、使用者が申請等を行うことから、法人番号に自然人の個人番号を代理人や使用者として登録することも制度としては成り立ち得る。

## **第3 提言等—特定個人情報の保護に関する施策—**

以上のとおり、研究会の3つのアイデアについて、その可能性を検討した。

代理権の証明に番号制度を用いるといったこれまでにない新しい発想もあれば、健康増進事業のように既存の事業を番号法を使ってより発展させる試みもある。また、敬老乗車証制度のように既存の仕組みを番号法に置き換えた場合の法的問題点を丹念に検討されたものもある。これらはあくまで一例であり、今後、京都市においても様々な独自利用が検討されるであろうし、全国の自治体において活発な議論が期待されるところである。その際、個人番号の利用によって利便性を高めることばかりに目を向けるのではなく、個人情報の保護についても適切な措置を講じる必要がある。

このような観点から、以下に個人情報の保護を的確に図っていくための若干の提言を行いたい。

### **1 第三者機関のあり方**

#### **(1) 独自事務と諮問機関**

個人番号利用事務のうち、番号法別表第1に掲げる事務（法定事務）については、全国的に実施される事務で個人番号を利用することが適当と想定されるものが概ね網羅されているものと考えられる。

一方で、番号法第9条第2項の規定に基づき条例に定めることにより個人番号を利用することができる事務（独自事務）については、自治体独自の政策的な個人番号の利用が期待されているところであるが、特定個人情報の保護に関しても、自治体として積極的な取組みが必要ではないかと考える。

以下では、自治体における同一の執行機関内の情報連携に焦点を当てて検討する。特定個人情報を独自に利用しようとするとき、自治体においては、①自治体の事務のうち法定事務以外のものを新たに個人番号利用事務とする場合と②個人番号利用事務間において情報連携する（市長が実施するA事務のために市長が保有するB事務に関する特定個人情報を利用する）場合とが考えられる。これらの実施に際しては、番号法の趣旨・目的に照らして、取り扱う個人情報の性質、利用する目的、個人情報の保護等の観点から問題がないかについて慎重な検討が必要となる。

ところで、番号法における特定個人情報の利用に関する考え方については、京都市個人情報保護条例において、特定個人情報以外の個人情報（以下「一般個人情報」という）と同様、原則として目的外利用が禁止されており、例外的に目的外利用をすることができる場合は「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため緊急かつやむを得ないと認められる場合であって、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるとき」に限られている（第8条の2第1項及び第2項）。これは、番号法では上記②の情報連携を行うこととする場合には、A事務のためにB事務に関する特定個人情報を利用することもB事務の目的の範囲内での利用であると考え、条例により目的内化するものと解すること<sup>27</sup>に基づくものである。

一般個人情報にあっても<sup>28</sup>、条例に定める例外的な場合に限り、目的外利用を行うことができることとされている（第8条第1項）。具体的には、本人の同意があるとき（同項第2号）等のほか、「公益上特に必要があり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき」（同項第5号）には、あらかじめ京都市情報公開・個人情報保護審議会（以下「個人情報審議会」という）の意見を聴いた上で、一般個人情報の目的外利用ができることとなっている。すなわち、一般個人情報では、ある事務のために保有している情報を、別の事務のために利用することは目的外利用に当たり、原則として、個人情報審議会への諮問等の手続を取ることが求められるのである。

しかしながら、一般個人情報よりもさらに厳格に扱われるべき特定個人情報が、行政手続の効率化の名の下に、条例の定めのみによって、実質的な目的外利用が促進されていくことにならないよう、適切な判断がなされるような措置を講じることが求められよう。

<sup>27</sup> 宇賀克也ほか編『施行令完全対応 自治体職員のための番号法解説〔制度編〕』（第一法規、2014）135頁参照。

<sup>28</sup> 基本的には、国の行政機関個人情報保護法も同様である。

解決の一つの方策としては、上記②の情報連携を行う際についても、一般個人情報の目的外利用の場合に審議会に諮問することとされていることにならない、第三者機関の意見を聞く手続を置くということが考えられる。

この点、番号法では、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しなければならない、この際、個人情報の保護に関する専門家からの意見を聴くこととされている。しかし、これは「個人番号の取扱い」に関する事項、すなわち個人番号の利用における情報漏えい等の危険性について第三者の意見を聴くものであり、一般個人情報の目的外利用のような、公益上の必要性や本人の権利利益の保護の観点から、意見を聴くことを想定したものではない。

そうすると、番号法による特定個人情報保護評価の手続とは別に、自治体独自の特定個人情報の情報連携について、その妥当性を第三者機関に諮問して、意見を聴く手続が必要となる。

具体的には、特定個人情報の情報連携を行うに際しては、番号法第9条第2項に基づく条例を制定する前に、個人情報審議会に諮問し、意見を聴くという手続を定めることなどが考えられる。

先に、利益還元の手法による健康増進事業への参加促進の提言の中で、庁内連携に際して第三者機関に意見を聴くというアイデアが述べられている。そこでは、センシティブ情報における庁内連携に限定した提案となっているが、すべての情報連携を対象とせず、一定の場合に限り、個人情報審議会に諮問をすることとするというのも、一つの解決策ではないかと考える。

## (2) 監督機関

次に、特定個人情報の取扱いに関する監督機関のあり方について考えてみたい。

番号法の制定により、国に特定個人情報保護委員会が置かれることとなった。この委員会には、特定個人情報の適正な取扱いの確保のために必要があると認めるときは、法令の規定に違反する行為を行った者に対し、是正に係る勧告及び命令をする権限を有し（番号法第51条）、報告及び立入調査に係る権限も付与されている（同法第52条）。しかし、国の機関が、自治体における特定個人情報の取扱いの一挙手一投足を監視することは現実的には不可能と言わざるを得ない<sup>29</sup>。

そこで、自治体独自に特定個人情報の取扱いに関する監督機関を置くことが考えられる。この監督機関について、審議会のような附属機関（地方自治法第238条の4第3項）では、受動的なものにとどまる裁決権を付与することはできるが、能動的な行政活動権限まで付与することはできないと解されているため<sup>30</sup>、国の特

<sup>29</sup> 山本龍彦「番号制度の憲法問題——住基ネット判決から考える」（法学教室49号（2013））55頁参照。

<sup>30</sup> 附属機関に受動的なものにとどまる裁決権を付与することは認められるとしても、能動的な行政活動権限まで付与することはできない。稲葉馨「自治組織権と附属機関条例主義」塩野宏先生古希記念『行政法の発展と変革（下）』（有斐閣、2001）340頁参照。

定個人情報保護委員会のような勧告、命令等の権限を付与することはできない。仮にこうした権限を持たそうとすれば、執行機関とするしかないが、法律の定めが必要となる（同条第1項）ため、現在の法制度上、京都市独自の判断により、国の特定個人情報保護委員会に相当する機関を設置することはできないこととなる。

したがって、現在の法律の下で可能な対応としては、個人情報審議会に、特定個人情報の利用に関する監督権限として、意見を述べる機能を持たせることは考えられるが、これについては、既に京都市情報公開・個人情報保護審議会条例第1条第4号の規定により必要な権能が与えられており、個人情報審議会が積極的な役割を果たすことが期待されることである。

これにとどまらず、将来的には、自治体における特定個人情報保護委員会の設置ができるよう、地方自治法及び番号法を改正することも検討に値する。ただし、地域の実情や自治体ごとの判断を尊重し、法律による必置機関とするのではなく、条例に基づき設置することができる旨の規定を法律に定め、それぞれの自治体の判断により任意に設置することができることも考えられよう。

## 2 情報管理監査の実施

番号法では、特定個人情報保護委員会の設置に加えて、罰則により特定個人情報の適正な取扱いを担保することとしている。しかし、これらは、その抑止力に期待するところはあるとして、自治体における日常的な取組の中で、不適正な取扱いを未然に防止するための対策が積極的に講じられることが望ましい。

特定個人情報の取扱いに関する研修を実施すべきことについては当然のことであるが、内部統制による手法として情報管理に関する監査を実施することが考えられる。京都市では、既に環境マネジメントシステムの一環として、部署間で環境マネジメントの取組が適切に行われているかを相互にチェックする仕組みが導入されている<sup>31</sup>。こうした取組を参考に、特定個人情報の取扱いに関する監査として、特定個人情報保護委員会が策定した「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（行政機関等・地方公共団体等編）」に照らして、特定時個人情報を扱う部署相互間で事務の点検を実施することが考えられる。監査の結果は、個人情報審議会に報告し、不適正な取扱いが見られる場合には、実施機関に対して、個人情報審議会が適切な措置について助言することとすれば、より有効な取組になるといえよう。

## 第4 総括

番号制度は、国によって用意された仕組みであるが、条例によって自治体独自の個人番号の利用を認めており、自治体は、この仕組みを活かすことができる。言い換え

<sup>31</sup> 「KYOMSについて」(京都市情報館 <http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000148016.html>) 中「平成26年度内部環境監査(局等間監査)実施結果」及び「平成26年度外部有識者会議 配布資料 参考資料2」参照。

れば、番号法の成功の鍵は、自治体が握っているといっても過言ではない。番号法は、その目的として、「行政運営の効率化」と「行政分野におけるより公正な給付と負担の確保」とともに、「手続簡素化による負担の軽減」と「本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上」を挙げている（第1条）。本稿で示した三つのテーマは、行政の効率化はもちろんのこと、それ以上に、市民の利便性の向上に資することを目的としたものであり、番号法の目的に適うものといえる。また、これらのテーマは、いずれも、従来の画一型の行政からの脱却を図り、住民一人ひとりに目を向けた行政スタイルの転換を図ったものといえる。このように番号法は、上記のような行政スタイルの転換の契機になりうるものであり、今後、自治体による個人番号を利用した積極的な施策の展開が望まれる。同時に、番号法で扱う個人番号を含む特定個人情報や税、社会保障関係など秘匿性の高いものであることを考えれば、自治体の独自利用に際しては、自治体独自の個人情報保護の対策も必要といえよう。本稿は、その対策として、第三者機関（審議会）への諮問、新たな監督機関の設置、情報管理監査の実施を提言した。

以上の本研究の成果が、未来の京都を創造するための一助になれば、幸いである。