

行政サービス・ワンストップ化に不可欠な行政の共通番号に基づく“世帯単位”の情報の取扱いに対する市民の合意形成を可能とする個人情報保護対策に関する実証的研究

代表研究者	石井 夏生利	筑波大学 大学院 図書館情報メディア研究科 准教授
共同研究者	瀧口 樹良	札幌総合情報センター (株) 地域情報事業部 主任研究員
共同研究者	豊田 充	(株) 浜銀総合研究所 地域戦略研究部 副主任研究員

1 はじめに

2001年からの政府による「e-Japan 戦略」以降、政府及び全国の地方自治体における情報化が積極的に取り組まれてきたものの、情報化を通じた行政サービスのワンストップ化はいまだに実現していないのが実態である。こうした状況の中で、年金記録問題などを契機として導入議論が生まれた行政の共通番号制度の導入が注目されている。この行政の共通番号制度は、社会保険庁と国税庁を事実上統合した歳入庁構想の一環として、現在の民主党政権の政権公約（マニフェスト）において「所得の把握を確実にを行うために、税と社会保障制度の番号制度を導入する」ことが示されている(1)。しかし、セキュリティやプライバシーといった側面などから、様々な不安感や懸念が指摘されている。既に共通番号制度が導入されている欧米を中心とした諸外国では、こうした懸念の解決策として、共通番号の振り方や持ち方の工夫、データ管理の徹底などの技術的な対策、さらには中立的な第三者によるアクセスログ監視などが実施されており、日本においても、本人同意を原則とした同様の仕組みが求められている(2)。

ただし、諸外国における行政サービスにおける個人情報の利用と保護は、“個人単位”を前提として、本人同意の仕組みを原則とする「自己情報コントロール権」として、自己に関する情報を他人に伝える際の決定権を保障するものとなっている。一方、日本の行政サービスでは、特に福祉に関する給付行政サービスを中心として「世帯単位の原則」に基づいて構成されているため、行政サービスの提供に必要な個人情報の利用も、“世帯単位”で行われているのが実態である。つまり、福祉に関する給付行政サービスも含めて、共通番号制度を利用した行政サービスのワンストップ化を実現するためには、“世帯単位”による個人情報の利用が必要となる。

ところが、現在の日本における行政の共通番号の導入は、前述したとおり、“個人単位”を前提とした諸外国における対応策の検討に留まっており、日本独自の個人情報の利用範囲である“世帯単位”での個人情報の利用実態に即した個人情報保護の対応策の検討が、ほとんど行われていない。このため、諸外国と同様の個人情報保護の仕組みを導入したとしても、前述した日本の行政サービスにおける個人情報の取扱い範囲が異なるため、制度運用上、齟齬が生じる可能性がある。また、共通番号による個人情報の利用を“個人単位”から“世帯単位”にまで拡大することに対しては、さらに市民の懸念が増す可能性がある。

そこで、本研究では、地方自治体の行政サービスにおいて、個人情報が“世帯単位”で利用されている実態に着目し、その“世帯単位”の個人情報の利用に対する市民自身の認識や不安感などの懸念を生み出す要因を整理・分析することで、地方自治体による“世帯単位”での個人情報の利用に対する市民の合意形成に貢献する個人情報保護対策のあり方について考察する。

2 地方自治体の行政サービスで利用する個人情報の取扱いの実態と保護対策の現状

2-1 地方自治体の行政サービスで利用する個人情報の取扱いの実態

(1) 個人情報の利用範囲

地方自治体では、主に行政サービスを提供するために、強制力を有する行政調査や届出、および任意による市民からの申請など、様々な手続きや方法を通じて大量の個人情報を取得・保有し、利用している(図表1参照)。

図表 1 自治体が保有する具体的な個人情報

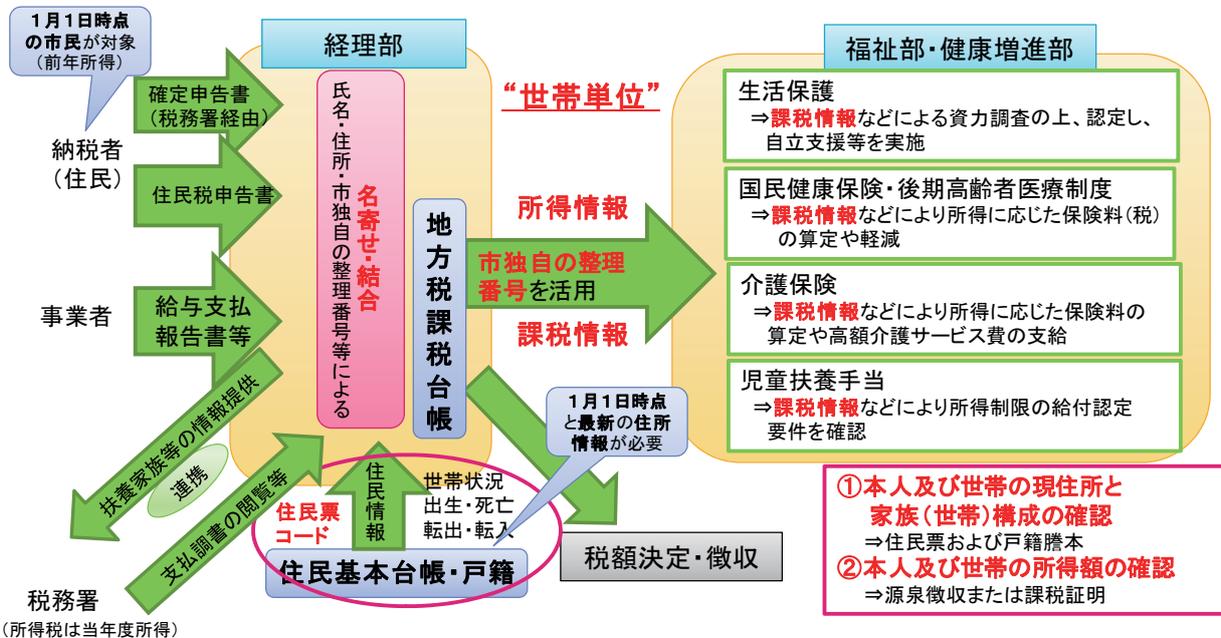
基本情報	住所、生年月日、性別、電話番号、メールアドレスなど
住基戸籍情報	本籍、国籍、未既婚、転入転居、被後見など
税務情報	職業、収入の種類、収入額、税額、滞納額など
資産情報	所有する資産、不動産評価額、車両ナンバー、相続、売買など
債権債務情報	家計、債権債務、取引金融機関、口座番号など
家族親族情報	家族構成、同別居、扶養関係、親族関係など
身体健康情報	血液型、健康状態、病歴、運動能力、医療記録、医療費記録など
福祉関係情報	公的扶助、就労、心身障害、DV など
人事情報	人事考課、学歴、資格免許、処分歴など
私生活情報	趣味・嗜好・特技、交際・交友関係、住宅事情など
その他	公的補助、社会的活動、児童生徒の在校・成績評価、思想・信条、犯歴など

(出 典 : 「 米 子 市 個 人 情 報 保 護 マ ニ ュ ー ア ル 」
(http://www.yonago-city.jp/section/soumu/j_koukai/index.html) から加筆修正)

こうして地方自治体が収集し保有している市民の個人情報は、自治体が行う社会保険、年金、医療助成、失業給付、老齢給付、公的扶助（生活保護）、児童手当、社会福祉などの行政サービスを提供するために、大いに利用されている。

例えば、政府の「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会（第5回）」で埼玉県川口市が提出した資料によると、川口市では、7けたの市独自の番号（3）をそれぞれ市民につけ、個人情報を名寄せにて突合し、「所得情報」などを把握・捕捉した上で、住民基本台帳などの「家族（世帯）構成情報」に基づく扶養控除などを考慮し、課税しているほか、住民基本台帳の住所などの「居住情報」に基づき、転出した市民などに対しても課税している。さらに、これからの「所得情報」や「課税情報」を福祉部・健康増進部に提供し、住民基本台帳の住所などの「居住情報」や「家族（世帯）構成情報」を踏まえて正確な保険料や税額を算定すると共に、適正な給付サービスを実施するために活用している（図表2参照）。

図表 2 川口市における税と社会保障の連携による個人情報利用の実態



(出 典 : 国 家 戦 略 室 「 社 会 保 障 ・ 税 に 関 わ る 番 号 制 度 に 関 す る 検 討 会 (第 5 回)
http://sv1.npu.go.jp/policy/policy03/archive07_05.html」 で提出された川口市の資料に筆者加筆修正)

このように、地方自治体の行政サービスにおいて、市民の個人情報、特に福祉に関する給付行政サービスにおいて、「居住情報」や「家族（世帯）構成情報」、「所得情報」や「課税情報」などの個人情報を「世帯単位の原則」に基づき利用しているのが実態である。

（２）“世帯単位”とは

世帯とは、一般的に「実際に同一の住居で起居し、生計を同じくする者の集団」を、法律上一つの単位として処理する場合に示す用語である。また、世帯と類似する用語として「家族」があるが、家族とは、「同居親族と合わせて他出家族員（大学入学でよそに下宿している子供など）といった構成からなる社会単位」を示す用語であるのに対し、世帯とは、「同居親族とあわせて同居非親族（使用人なども）といった構成からなる家計単位・消費単位」を示す用語である。

前述したとおり、特に福祉に関する給付行政サービスは、「世帯単位の原則」に基づいて構成されている。その理由としては、例えば公的扶助においては、1929年に立法化された救護法において扶養義務者が扶養できないことを救護要件として規定していたことから、現在の生活保護法においても、生活保護における相互扶助の単位として、この“世帯単位”の原則が維持されている。また、1938年に立法化された国民健康保険法では、世帯主を組合員とし、組合員とその世帯員をもって被保険者とし、世帯主に医療費の一部負担額又は保険料の納付義務を負わせており、これが現在にまで至っている。そのほか、高齢者や児童、身体および精神障害者、ひとり親家庭などの対象別社会福祉においても、それぞれの対象者の生活問題を、“個人単位”ではなく、「同一世帯には扶養の義務が生じる」との考え方にに基づき、給付行政サービスの要件や費用徴収において「生計を一にする者」の全体の経済力を勘案し、“世帯単位”の経済力で給付サービスの水準を判断する仕組みとなっている。

なお、地方自治法第2条8項に定められている「自治事務（地方自治体が法令の範囲で自主的に責任をもって処理する事務）」である住民基本台帳法の住民票における「居住と生計を共にする社会生活上の単位」とする世帯（4）と、福祉や社会保障分野において、「配偶者（事実婚を含む）及び子については被保険者により専ら生計を維持される（国民健康保険法）」との規定から、同一生計のみを要件とし、「居住」を要件としないとする世帯（5）とは、その範囲などが微妙に異なっている（図表3参照）。このため、行政サービスの分野により世帯の範囲が異なることで、自らの個人情報を地方自治体が利用していると市民が認識できていないケースが生じる可能性がある。

図表3 “世帯単位”の概念の類型

世帯の範囲	分野	備考
同一生計・同一居住	民法、住民基本台帳、国勢調査	<ul style="list-style-type: none"> 住民票の「世帯」は、「居住と生計を共にする」ことだが、国保（国民健康保険）の世帯単位は、住民票の世帯と連動するものの、健康保険（組合管掌健康保険・全国健康保険協会管掌健康保険）とは別の世帯単位となるため、被用者保険（サラリーマンの保険）の被扶養者を除いた国保世帯として住民票とは別世帯の構成となる。 後期高齢者医療制度や介護保険も、国民健康保険と同様に、住民票で「住所」、「世帯」を判断するのが原則となる（ただし、例外等あり）。
同一生計	社会保障、保険、福祉、税	<ul style="list-style-type: none"> 税の世帯とは、世帯主と扶養家族（居住は別でも、親族で生計を一にする、所得38万円以下の人）で構成され、住民票と同じ世帯である必要はない。また福祉制度における世帯も、この考え方に類似している。 健康保険（組合管掌健康保険・全国健康保険協会管掌健康保険）の世帯とは、被用者保険（サラリーマンの保険）と被扶養者（居住は別でも、被扶養者に生計依存）で構成され、国保（国民健康保険）とは別の世帯単位である。

（出典：東京都市町村戸籍住民基本台帳事務協議会住（編さん）[2008]『住民記録の実務 7訂版』日本加除出版、牧園清子[1999]『家族制度としての生活保護』法律文化社、太田哲二[2006]『家計を守る「世帯分離」活用術』、中央経済社などから筆者作成）

2-2 地方自治体の行政サービスで利用する個人情報保護対策の現状

(1) 地方自治体の個人情報保護対策の実態

1970年代、コンピュータ導入により地方自治体の業務のOA化が進展し、行政機関の個人情報処理能力が向上しその高度利用が可能になった半面、個人情報の目的外使用の危険性、個人情報の正確さを確保する必要性が高まった。こうした社会情勢の変化を背景として、地方自治体では、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に、収集・利用の制限、および本人関与など、市民の個人情報に関する“個人単位”での「自己コントロール権」を仕組みとして保障する規定が盛り込まれた「個人情報保護条例」の制定が進められるようになった(6)。

しかし、こうした地方自治体の個人情報保護条例も、行政サービスにおける“世帯単位”での個人情報の取扱いに対しては十分な規定を設けていないものがほとんどであり、世帯員の個人情報が必要な場合に、当該世帯員に対して同意を求める地方自治体と、申請者本人のみの同意で世帯員の同意を得たと解釈する自治体が存在するなど、本人同意の仕組みの運用実態が異なっている。例えば、「(介護給付費 訓練等給付費 特定障害者特別給付費 療養介護医療費) 支給申請書兼利用者負担額減額・免除等申請書」において、埼玉県富士見市では「世帯主の同意のみ」を求めるが、熊本県熊本市では「世帯全員の同意」を求めている(図表4参照)。

図表4 (介護給付費 訓練等給付費 特定障害者特別給付費 療養介護医療費) 支給申請書兼利用者負担額減額・免除等申請書の事例

富士見市の申請書		熊本市の申請書			
申請する減免の種類	<input type="checkbox"/> I 負担上限月額に関する認定 下記の区分の適用を申請します。 (あてはまるものに○をつける。いずれにも当てはまらない場合は空欄とすること。) 1. 生活保護受給世帯 2. 市町村民税非課税世帯に属する者であって、合計所得金額及び障害者基礎年金等の収入の合計額が80万円以下のもの 3. 市町村民税非課税世帯に属する者であって、2以外のもの	<input type="checkbox"/> 下記のいずれにもあてはまるため、住民票に記載された世帯ではなく、申請者のみ又は申請者及びその配偶者のみの世帯とすることを申請します。 1. 税制上、同一の世帯に属する親、兄弟、子供等が障害者を扶養控除の対象としていない。 2. 健康保険制度において、同一の世帯に属する親、兄弟、子供等の被扶養者となっていない。	世帯範囲の特例 1. 税制上、同一の世帯に属する親、兄弟、子供等が障害者を扶養控除の対象としていない。 2. 健康保険制度において、同一の世帯に属する親、兄弟、子供等の被扶養者となっていない。		
	<input type="checkbox"/> II 個別減免に関する認定 下記のいずれにもあてはまるため、個別減免を申請します。 1. グループホーム・ケアホーム入居者、施設入所者(注)(20歳以上) 2. 市町村民税非課税世帯の者			いずれも、事実関係を確認できる書類を添付して申請すること。 (注) 対象施設は、介護給付費の対象となる入所施設(障害者支援施設、特定旧法指定施設)	申請書提出者 <input type="checkbox"/> 申請者本人 <input type="checkbox"/> 申請者本人以外(下の欄に記入)
	<input type="checkbox"/> III 特定障害者特別給付費(補足給付)に関する認定(入所施設の食料軽減措置) 下記のいずれにもあてはまるため、特定障害者特別給付費を申請します。 (20歳以上の方) (20歳未満の方) 1. 施設入所者(注)であること(年令 才) 1. 施設入所者(注)であること(年令 才) 2. 市町村民税非課税世帯の者			申請書提出者 <input type="checkbox"/> 申請者本人 <input type="checkbox"/> 申請者本人以外(下の欄に記入)	フリガナ 申請者 氏名 との関係
	<input type="checkbox"/> IV 生活保護への移行予防措置(定率負担減免措置、補足給付の特例措置)に関する認定 生活保護への移行予防措置 <input type="checkbox"/> 定率負担減免措置 <input type="checkbox"/> 補足給付の特例措置)を申請します。 ※福祉事務所が発行する境界層対象者証明書が必要となります。			住所 〒 電話番号	同意の欄 上記利用者負担軽減対象確認申請の審査判定をする際、世帯全員の市県民税課税状況について税務関係当局に報告を求めると、及び私の収入、資産の状況(以下「収入の状況等」という。)を確認するために必要があるときは、熊本市が有する私の収入の状況等に関する情報を利用することに同意します。
いずれも、事実関係を確認できる書類を添付して申請すること。 (注) 対象施設は、介護給付費の対象となる入所施設(障害者支援施設、特定旧法指定施設)	申請書提出者 <input type="checkbox"/> 申請者本人 <input type="checkbox"/> 申請者本人以外(下の欄に記入)	氏名 _____ 氏名 _____ 氏名 _____ 氏名 _____ 氏名 _____ (※世帯全員の氏名を記入して下さい。) (注)	1 調査で得られた情報は、障害福祉サービスの利用者負担額及び減免対象の判定以外には使用しません。 2 収入の状況等に関する情報は、その内容を確認できるもの提出がなかった場合に限り利用されます。		
申請書提出者 <input type="checkbox"/> 申請者本人 <input type="checkbox"/> 申請者本人以外(下の欄に記入) 氏名 _____ 申請者との関係 _____ 住所 〒 _____ 電話番号 _____	この申請に係る支給決定に必要な場合は、私及び私と同一の世帯に属する者の課税の状況、生活保護の受給の状況等について、公簿等により調査することに同意します。	年 月 日 氏名 _____			

(出典：富士見市の申請書)

(出典：熊本市の申請書)

これまで地方自治体では、“世帯単位”での個人情報の利用に関して、一般的に民法上、「親族間の相互扶助・協力関係(民法第730条)」が義務付けられており、一定の法律行為については、口頭又は暗黙の承諾が本人から与えられているものと考えられる(推定される)ことから、本人に代わって申請が可能であり、推定的承諾が得られるものと法的に解釈されてきたケースが多い(7)。また、多くの地方自治体では、所得情報・福祉関係情報の目的外利用について、個人情報保護条例で規定された「個人情報保護審査会」において「資格要件審査に申請者本人の家族の情報を必要とする場合の当該家族の保有個人情報を含んだ個人情報に対して、目的外利用の本人への通知を省略すること」を可能とする旨の諮問を得た上で利用している(8)。

しかし近年は、宮城県仙台市の職員が、夫からDV(家庭内暴力)の被害に遭い別居中の女性の住所を誤って夫に伝えてしまう事件(9)が起きるなど、安易な“世帯単位”による個人情報の取扱いがトラブルに発展する事案も浮上してきている。

また、地方自治体において”世帯単位”の個人情報の取扱いが統一されていないという実態は、市民の個人情報が意図されない使われ方をされてしまうのではないかと市民の不安感や懸念につながりかねないことも踏まえる必要がある。

(2) 地方自治体の個人情報の取扱いに対する不安や懸念

地方自治体を含む行政に対しては、これまで幾度も市民から個人情報保護に対する不安感や懸念が表明されてきている。例えば、政府の「住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）」の導入時においては、①番号付与に対する嫌悪感、②情報漏えい等のセキュリティリスク、③番号の拡大利用による国家監視への危機感（国民総背番号制への懸念、番号の世帯単位への拡大に対する懸念）、④行政における不正利用防止策の不備、⑤個人情報を自己コントロールする仕組みが保証できるかどうかといった観点から、様々な不安感や懸念が指摘された。2011年2月1日現在、住基ネットに関連する訴訟は59件提起されている。このうち判決が確定した58件はすべて住基ネットを合憲と判断しているが、例えば福島県矢祭町では、総務大臣から福島県知事へ是正の要求の指示（2009年8月11日）があり、福島県知事から是正の要求（2009年8月12日）がされたにも関わらず、依然として住基ネットへの不参加を続けている（10）。また、現在、政府が導入を検討している行政の共通番号制度に対しては、愛知県名古屋市の「共通番号及び国民IDカード制度問題検討名古屋委員会」において、2010年12月3日に「個人情報保護に多大な影響を及ぼす可能性がある」とのとして、反対の意見書を河村名古屋市長に提出している（11）など、依然として行政が個人情報を取り扱うことに対する不安感や懸念は高いものといわざるを得ない。

本研究は、こうした市民感情としての不安感や懸念を解消することを目的としている。ただし、前述の①は感情論であること、②は技術対策の領域であること、④は技術対策と人的対策（モラル）の領域と判断されることから研究の対象から除外し、③と⑤に関する指摘を対象とする。

3 ネットアンケート調査による市民意識の把握

3-1 ネットアンケート調査の実施概要

以上のような問題意識と地方自治体における市民の個人情報の利用実態を踏まえ、行政における個人情報の活用に関する市民意識を把握するために、ネットアンケート調査を実施した（図表5参照）。

図表5 ネットアンケートの概要

項目	概要
目的	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政サービスにおける個人情報の活用と保護方策に対する考え方の把握 ● 行政サービスで活用する個人情報を保護するために必要な要件の把握 ● 行政サービスで活用する本人以外の家族の個人情報に関する取扱いに対する考え方（信頼感や家族意識との違いも含む）の把握
実施手法	<ul style="list-style-type: none"> ● インターネットアンケート調査（ネットアンケート調査会社経由で、対象者にメールで回答を依頼し、Webサイト経由で回答を回収）
調査対象	<ul style="list-style-type: none"> ● 1,200人 ● 国内に在住するインターネットを利用するユーザ（18歳以上の男女で、公務員を除く）の中から、ネット上で行政手続を行ったことがある（14.3%）、又は行う意思のあるユーザ（85.7%）に限定
実施期間	<ul style="list-style-type: none"> ● 2010年10月29日（金）～2010年10月31日（日）
信頼性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ● 所要時間が短い回答や、極端に同じ箇所にチェックしてある回答、また特定の規則性がみられる回答などは、有効回答とはみなさず除外。
主な調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ①回答者自身について ②家族意識について ③組織や団体に対する信頼感について ④個人情報の漏えいについて ⑤共通番号（国民ID）制度について ⑥行政の個人情報の活用によるメリットとリスクについて ⑦行政の個人情報の活用における同意について ⑧行政の個人情報の活用に対する不安について ⑨行政の個人情報の活用に対する保護対策について

ネットアンケート調査は、調査対象がインターネットユーザという偏りがあるものの、「行政のワンストップサービスを最も利用する機会のあるユーザ」が存在すると想定されるため、あえて調査対象をそうした意思のあるユーザにあえて限定した。

また、調査設計にあたり、これまで整理してきた地方自治体における個人情報の利用実態を踏まえ、行政による個人情報の利用範囲に対する意識や不安感などといった市民の認識が把握できるように設計した。さらに、個人情報の利用範囲を、①基本的事項、②家庭生活、③社会生活、④経済活動、⑤心身関係、⑥就学関係、⑦趣味・嗜好に大別することで、より具体的な行政における“世帯単位”での情報利用に対する市民の認識が把握できるように試みた。

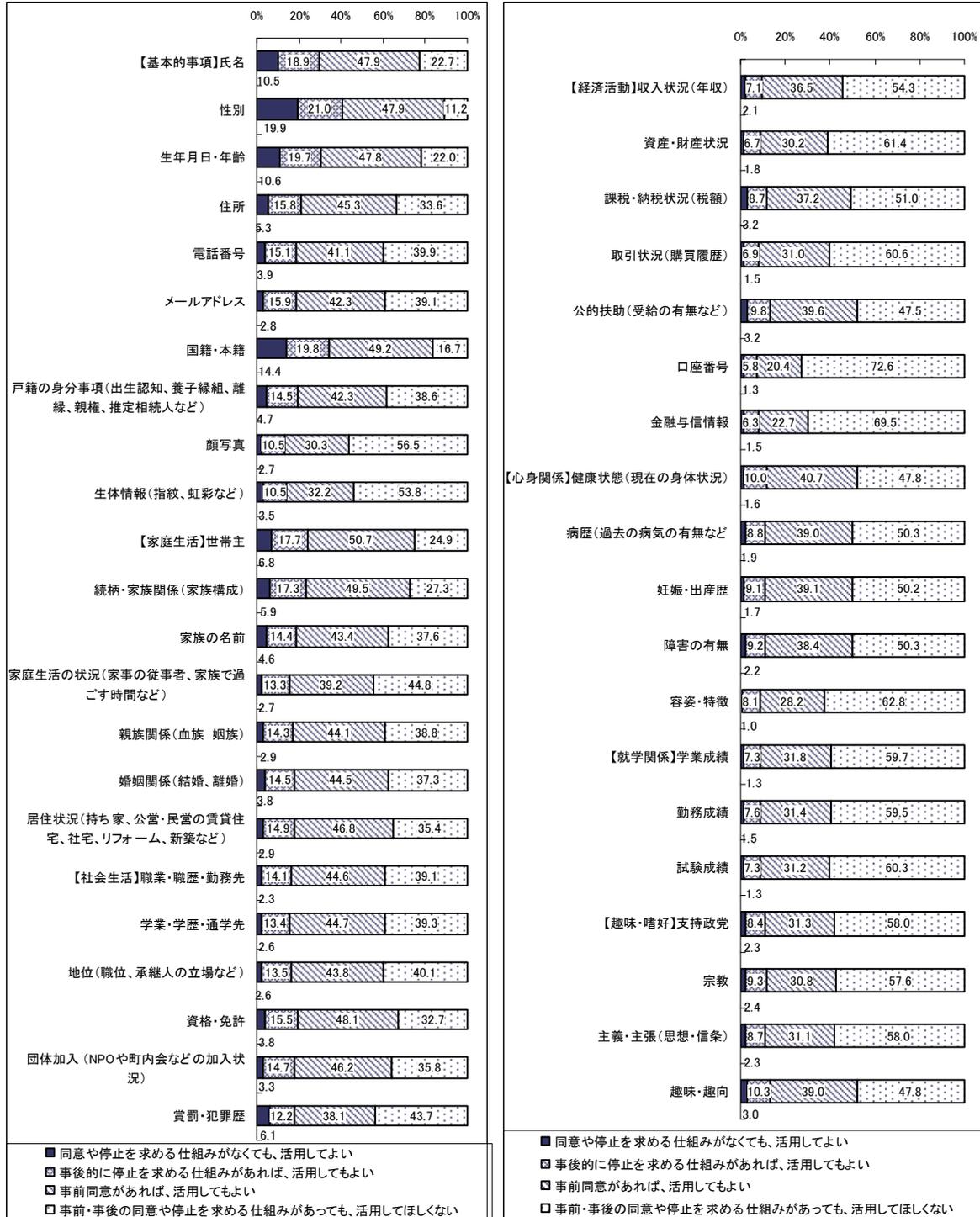
なお、前述したとおり、世帯と家族という用語は、類似語であるものの異なる部分もあるが、ネットアンケート調査では、市民が一般的にイメージしやすい家族という用語で統一して用いることにした。

3-2 行政の個人情報の活用に対する市民意識

(1) 行政の個人情報の活用に対する本人同意の有無

行政サービスにおいて、あなた（本人）の個人情報を活用する際に必要な同意の方法については、次のとおりである(図表6参照)。

図表6 活用されてもよい本人の個人情報（各項目に対して単一選択） (N=1,200)



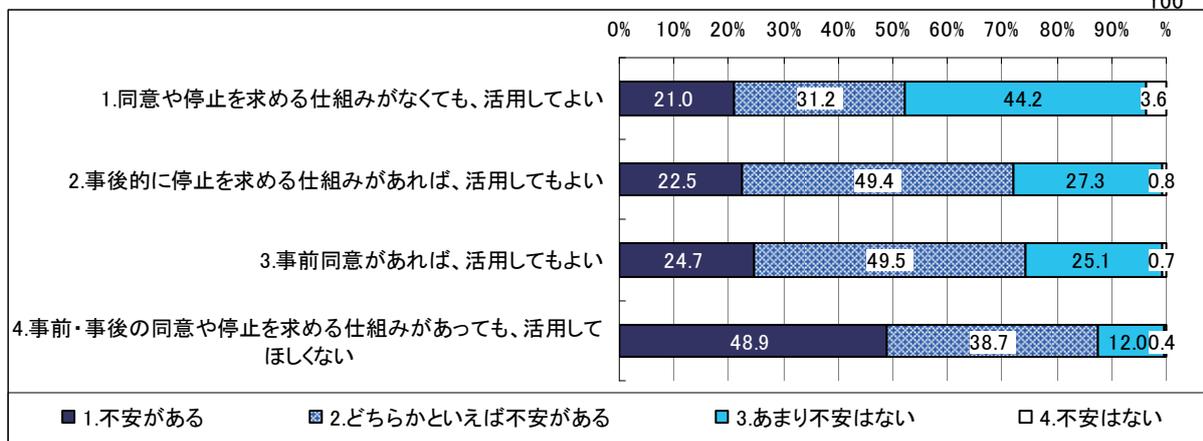
「事前・事後の同意や停止を求める仕組みがあっても、活用してほしくない」との回答は、個人情報の基本4情報である「氏名」で22.7%、「性別」で11.2%、「生年月日・年齢」で22.0%、「住所」で33.6%と2割前後である。一方、特に福祉系の行政サービスを行う際、給付判断を行うのに必要な所得に関する個人情報

報では、「収入状況（年収）」で54.3%、「資産・財産状況」で61.4%、「課税・納税状況（税額）」で51.0%であり、さらには「公的扶助（受給の有無など）」では47.5%と、4割から5割近くの割合で活用に対する抵抗感がある。こうした市民の抵抗感を軽減させなければ、期待される行政サービスの効率化や向上を図ることが困難であることを示している。

(2) 行政の個人情報の活用に対する不安意識

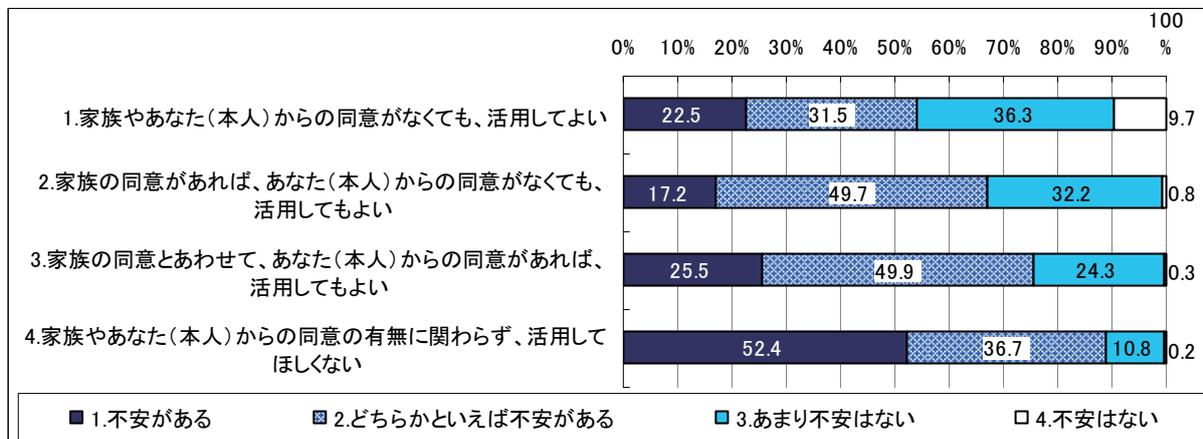
行政が個人情報を活用する際の本人からの同意取得方法と、行政が個人情報の活用に対する不安感との関係については、次のとおりである(図表7参照)。なお、ここでは図表6で列挙した「氏名」から「趣味」までの42種類の各々の個人情報ごとに尋ねた結果を積み上げた総合計で、「本人からの同意取得方法」の選択項目と、「行政が個人情報の活用に対する不安感」の選択項目とのクロス集計を行っている(12)。

図表7 行政の個人情報の活用における本人同意と不安感(各項目に対して単一選択) (N=1,200)



また、行政が個人情報を活用する際の家族からの同意取得方法と、行政が個人情報の活用に対する不安感との関係についても、次のような結果となった(図表8参照)。なお、ここでも図表6で列挙した「氏名」から「趣味」までの42種類の各々の個人情報ごとに尋ねた結果を積み上げた総合計で、「家族からの同意取得方法の選択項目(本人同意とは選択項目の内容が異なる)」と、「行政が個人情報の活用に対する不安感」の選択項目とのクロス集計を行っている。

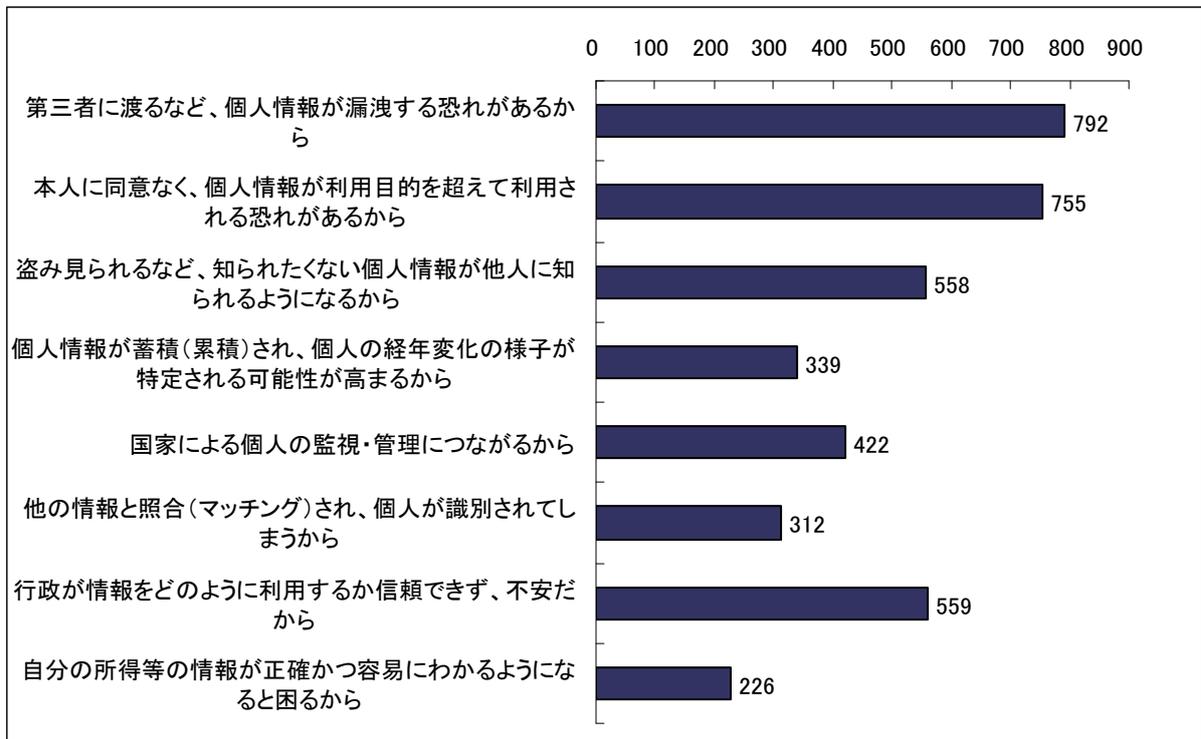
図表8 行政の個人情報の活用における家族同意と不安感(各項目に対して単一選択) (N=1,200)



本人同意において「事前・事後の同意や停止を求める仕組みがあっても、活用してほしくない」とされたうちの87.6%、家族同意において「家族やあなた(本人)からの同意の有無に関わらず、活用してほしくない」とされたうちの89.1%が、行政が個人情報を活用することに対して「不安がある」「どちらかといえば不安がある」と感じていることがわかる。行政に対する信頼感が、行政が個人情報を活用する際の本人及び家族からの同意の取得方法に大きく影響しているようである。

さらに、図表7や図表8で示した「不安がある」又は「どちらかといえば不安がある」の回答者（949人）に対して、「不安を感じる理由（複数選択）」を尋ねた結果は、次のとおりである（図表9参照）。

図表9 行政が個人情報を活用することに不安を感じる理由（複数選択）（N=949）

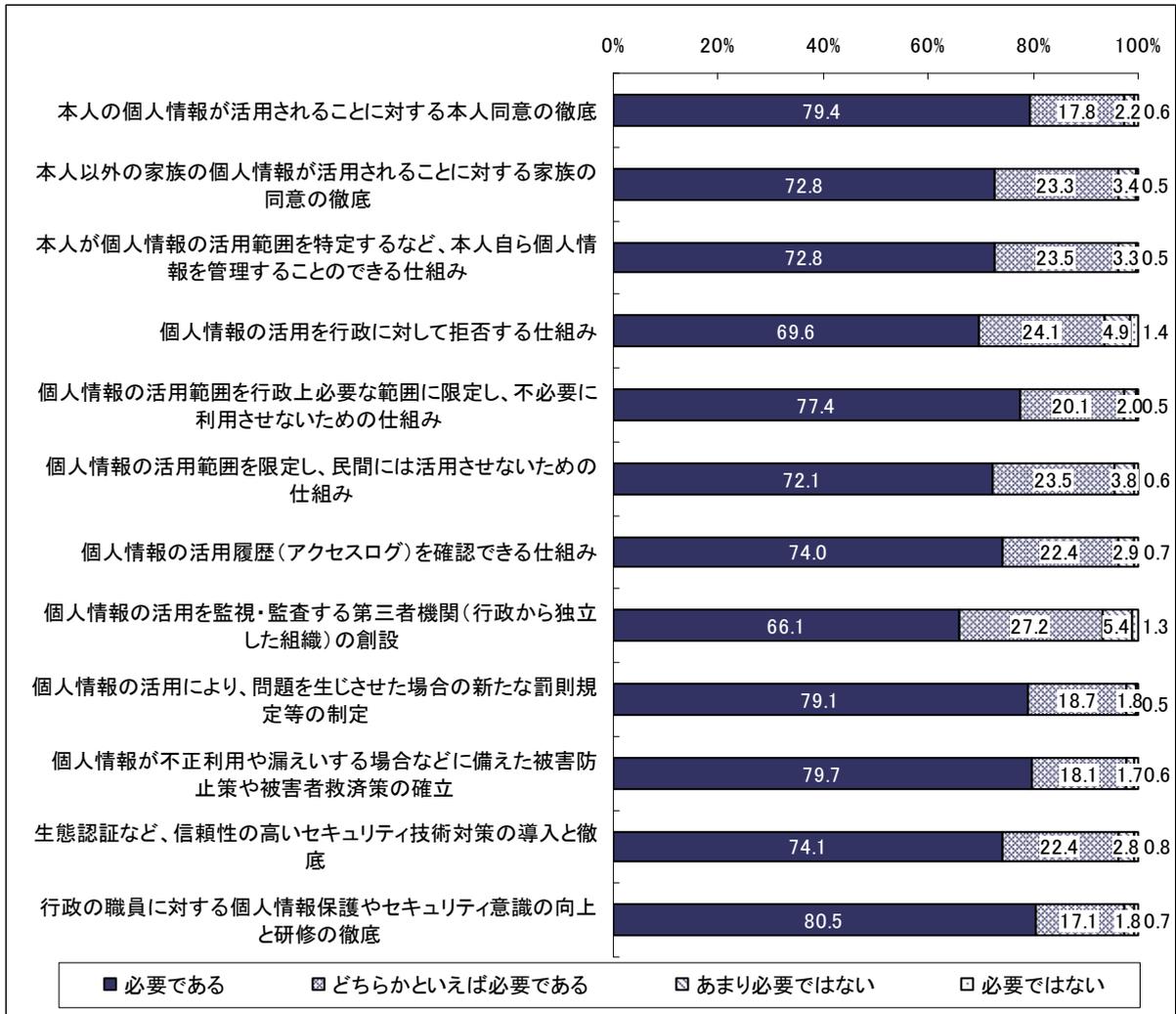


全体のうちで「第三者に渡るなど、個人情報が漏えいする恐れがあるから」が792人、「本人に同意なく、個人情報が利用目的を超えて利用される恐れがあるから」で755人、「行政が情報をどのように利用するか信頼できず、不安だから」が559人と高くなっている。つまり、行政が個人情報を活用することに対する不安感の背景には、「情報の漏えい」「個人情報の目的外利用」「利用目的が不明確な個人情報の活用」など、本人の知らないところで行政が個人情報を勝手に使うのではないかとの懸念が根底にあるものと考えられる。

(3) 行政の個人情報の活用に対する保護対策

行政が個人情報を活用する際に必要と考えられる保護対策について尋ねた結果は、次のとおりである(図表10参照)。

図表 10 行政の個人情報の保護方策 (各項目に対して単一選択) (N=1,200)



その結果、「行政の職員に対する個人情報保護やセキュリティ意識の向上と研修の徹底」で80.5%、「個人情報が不正利用や漏えいする場合などに備えた被害防止策や被害者救済策の確立」で79.7%、「本人の個人情報が活用されることに対する本人同意の徹底」で79.4%が「必要である」と回答している。

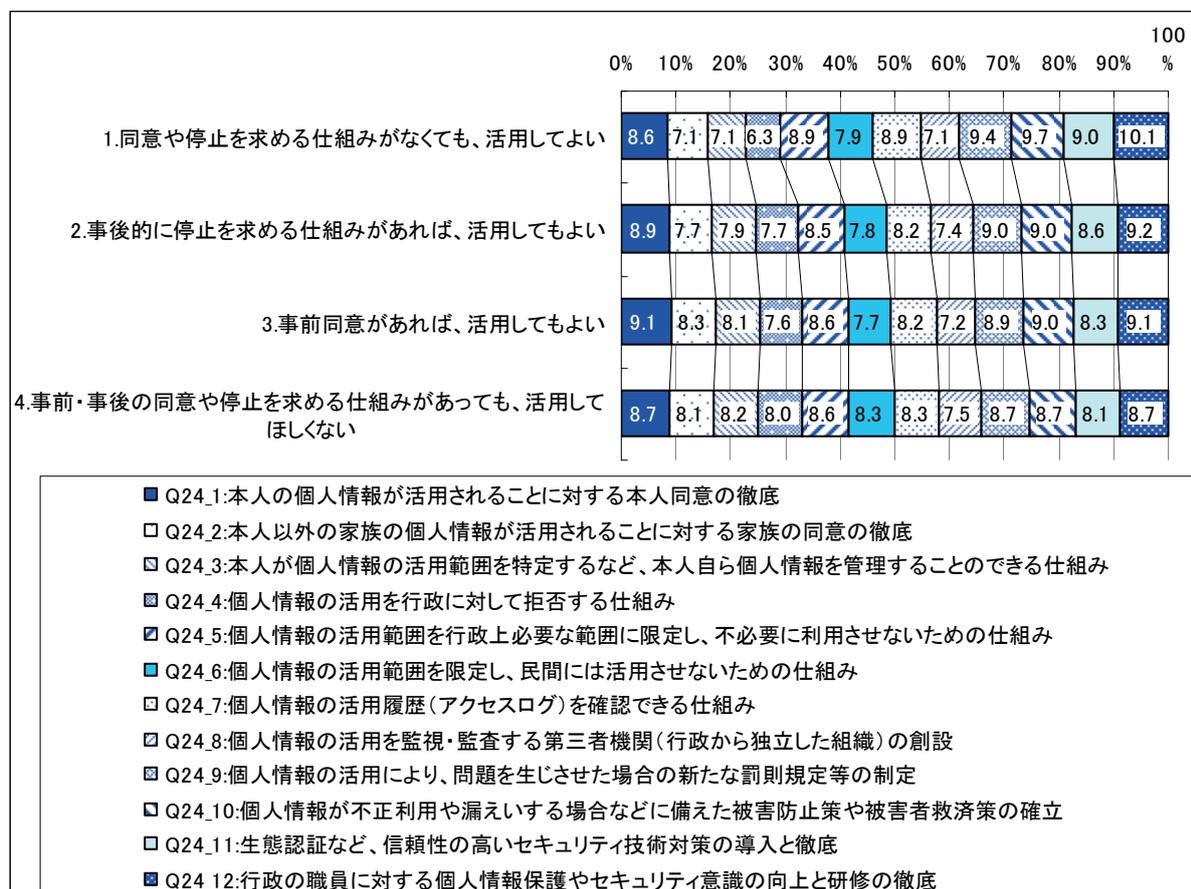
一方、「個人情報の活用を監視・監査する第三者機関(行政から独立した組織)の創設」を「必要である」とする回答は66.1%と低くなっており、「第三者機関の設置」よりも、まずは行政職員に対する研修や罰則、被害防止策や本人同意といった基本的な個人情報の取扱いの徹底と、個人情報の取扱いの可視化が求められている傾向にある。つまり、行政自身の責任において、行政に対する不信感の払拭を図るための透明化が図られる個人情報保護対策が求められていると考えられる(13)。

3-3 行政の個人情報の活用に対する分析

(1) 行政の個人情報の活用に対する本人同意の有無と保護対策

行政が個人情報を活用する際の本人同意方法に対して、求められる個人情報保護対策（「必要である」と回答したもの）の関係については、次のとおりである（図表 13 参照）。なお、ここでは図表 7 で用いた同じ方法でクロス集計を行っている。

図表 11 行政による個人情報の活用の本人同意方法において、求められる個人情報保護対策
（各項目に対して単一選択）（N=1,200）

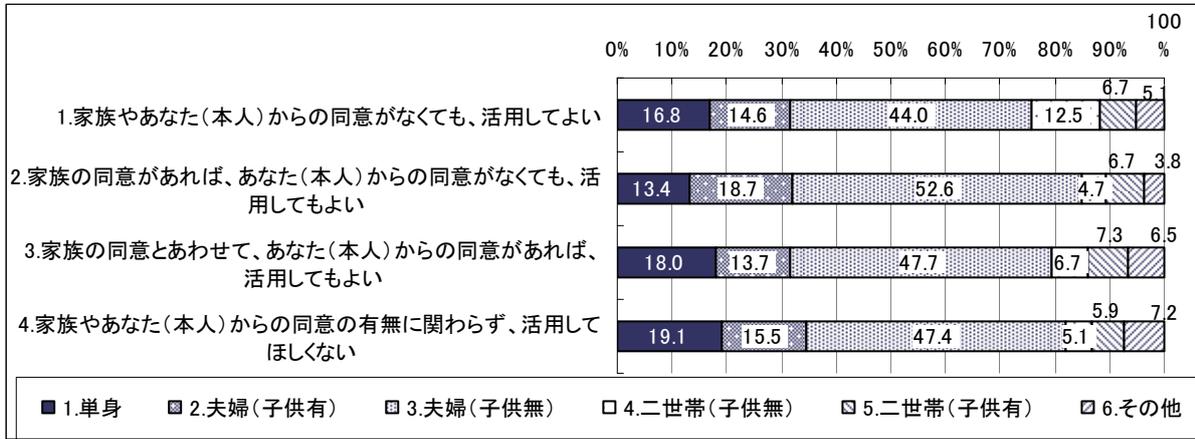


本人同意の方法として、「事前・事後の同意や停止を求める仕組みがあっても、活用してほしくない」とする回答においては、個人情報保護対策として他と比べて求められる割合が高いのは、「本人自ら個人情報を管理できる仕組み」「個人情報の活用範囲を限定し、民間には活用させないための仕組み」「第三者機関の創設」などであった。現在、行政に個人情報を活用して欲しくないと感じている市民の抵抗感を和らげるためには、行政の個人情報を取り扱う透明性を高め、本人自らが個人情報の取り扱われ方を認識するような施策を重点的に行うことが求められている。

(2) 行政の個人情報の活用に対する世帯同意や家族観

世代構成別に対して、行政が個人情報を活用する際の家族からの同意取得方法の関係については、次のとおりである(図表 12 参照)。なお、ここでは図表 8 で用いた同じ方法でクロス集計を行っている。

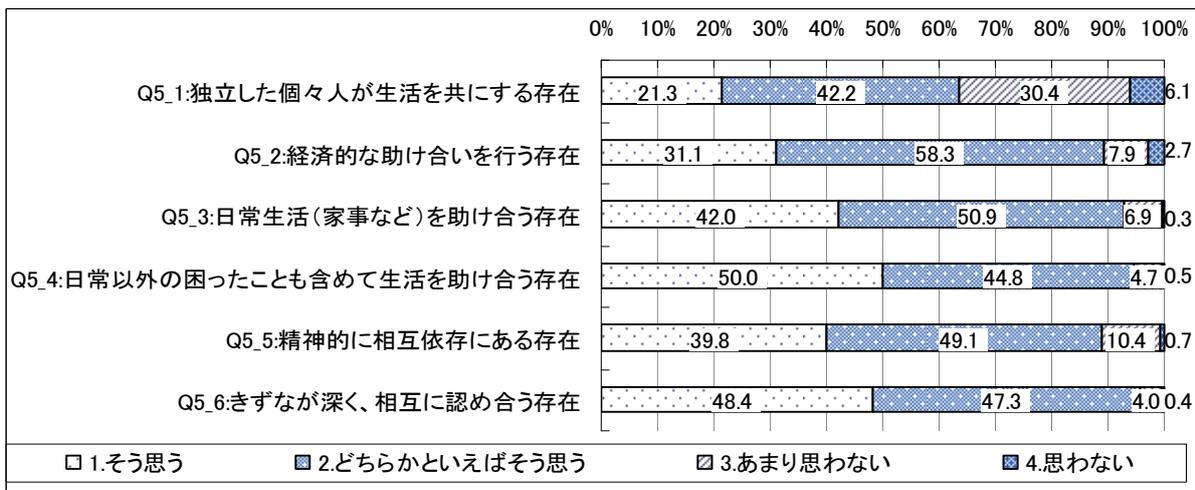
図表 12 世代構成別に対する行政の個人情報の活用における家族同意方法
(各項目に対して単一選択) (N=1, 200)



この中で、「家族の同意があれば、あなた(本人)からの同意がなくても、活用してよい」と回答した方の世代構成別内訳は「夫婦(子供無)」が最も高く、52.6%となっている。一方、「家族やあなた(本人)の同意の有無に関わらず、活用して欲しくない」とする回答では、他と比べて「単身」世帯の割合が高い傾向にある。

一方で、「2. 家族の同意があれば、あなた(本人)からの同意がなくても、活用してよい」と回答した市民の家族観をみると、「そう思う」の割合は、「独立した個々人が生活を共にする存在」で最も低く、次いで「経済的な助け合いを行う存在」、「精神的に相互依存にある存在」となり、「日常生活以外の困ったことも含めて生活を助け合う存在」が最も高い(図表 13 参照)。

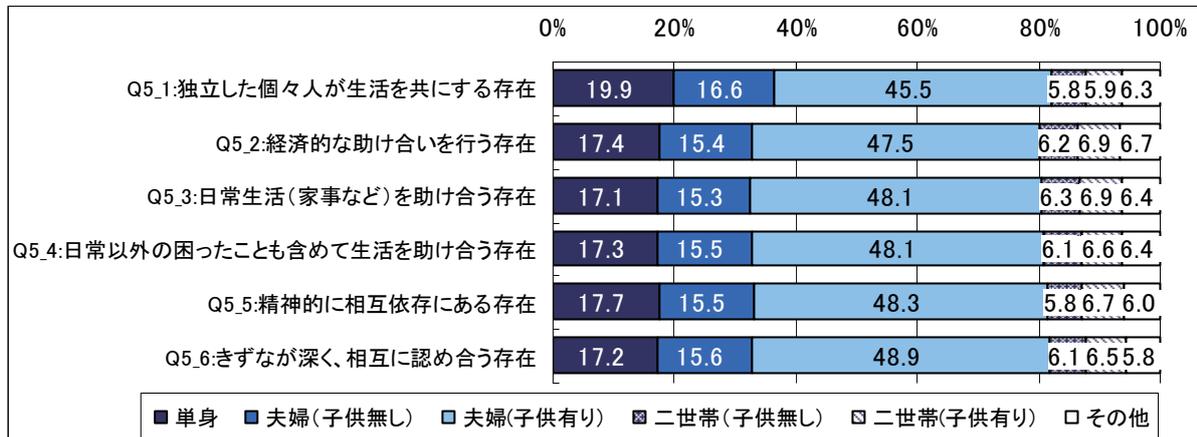
図表 13 「行政の個人情報の活用における家族同意」のうちで「2. 家族の同意があれば、あなた(本人)からの同意がなくても、活用してよい」とした回答者に対する「家族意識」の割合
(各項目に対して単一選択) (N=1, 200)



つまり、「家族同意のみで本人の個人情報を活用してよい」と考えている市民では、家族の結びつきを、日常生活の助け合い以上に強く感じている市民の割合が高いことが明らかとなった。

また、同様にそれぞれの家族観を「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答した人の世代構成別にみると、「独立した個々人が生活を共にする存在」では相対的に単身世帯の割合が高いほか、夫婦（子供有り）世帯は「独立した個々人が生活を共にする存在」における構成割合が最も低く、「きずなが深く、相互に認め合う存在」になるにつれて、高くなっていく傾向にある（図表 14 参照）。

図表 14 世代構成別に対する「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答する「家族意識」の割合
（各項目に対して単一選択）（N=1,200）



このことから、家族同意による個人情報活用の活用には消極的な家族観は、相対的にみて「単身世帯」に多いものと推測される。家族同意による行政サービスの効率化・サービス向上を進めるためには、こうした「独立した個々人が生活を共にする存在」と考える「単身世帯」に対して、行政の個人情報活用に対する理解を得られるような仕組みを考えることが求められる。

4 まとめと提言

(1) 行政における個人情報の利用に対する不安と対応策に対して

本研究では、地方自治体の行政サービスの個人情報として“世帯単位”で利用しているとの行政サービスの実態に着目し、行政の“世帯単位”の情報利用に対する市民自身の認識や不安感などの懸念を生み出す要因について検討してきた。その調査結果を踏まえると、地方自治体における市民の個人情報の利用方法（本人や家族の同意の有無）については、「事前・事後の同意や停止を求める仕組みがあっても、活用してほしくない」との意見が、個人情報の基本4情報（氏名 21.6%、性別 14.6%、生年月日・年齢 21.4%、住所 27.3%）などが2割前後であったのに対し、地方自治体において、特に福祉系の行政サービスにおいて給付判断を行うのに際に最も必要な収入状況（年収）、資産・財産状況、課税・納税状況（税額）といった「経済活動に関する個人情報」については5割を超えていることがわかった。行政サービスにおいて個人情報の活用を進めるためには、こうした市民意識に十分に配慮することが求められる。

このように市民が地方自治体における市民の個人情報の利用に対して「事前・事後の同意や停止を求める仕組みがあっても、活用して欲しくない」と回答する背景には、行政が個人情報を活用することに対する「不安感」が背景にあり、その不安感の原因としては、行政による「情報漏えい」や「目的外利用」、「利用目的が不明確な個人情報の活用」といった行政が勝手に個人情報を利用するのではないかと不信感が要因であることがわかった。したがって、行政が個人情報を利用する際には、このような要因を排除し、不安感を取り除くことが必要である。

具体的な対応策としては、「行政の職員に対する個人情報保護やセキュリティ意識の向上と研修の徹底」、「個人情報が不正利用や漏えいする場合などに備えた被害防止策や被害者救済策の確立」、「本人の個人情報が活用されることに対する本人同意の徹底」など、行政職員に対する研修や罰則、被害防止策や本人同意といった「個人情報の取扱いプロセスの可視化（透明化）」による基本的な個人情報の取扱いの徹底により、行政自身の責任において市民に対して個人情報がどのように取り扱われているかを説明（証明）し、市民の行政に対する不信感の払拭を図ることが必要であろう。

(2) “世帯単位”の個人情報の取扱いに対して

“世帯単位”の情報の利用に対して、家族の同意による個人情報の活用を許容する市民は、家族意識を「独立した個々人が生活を共にする存在」や「経済的な助け合いを行う存在」といった家族間の結びつきを弱くとらえる市民ほど、家族の同意に基づく個人情報の活用に対して消極的な傾向にあることが明らかとなった。また、こうした家族観は、「単身世帯」において相対的に多い傾向にあることもわかった。

現在、日本では、この「単身世帯」の割合が増加しており、今後もその傾向が続くことが予想されている(14)。この「単身世帯」において、家族間の結びつきを弱くとらえる家族観が相対的に高いことを鑑みると、今後は、従来の世帯主のみの同意だけでなく、世帯員全員の同意を前提とした地方自治体の個人情報の利用と保護対策のあり方が求められる。

(3) 今後の展望に向けて

今後は、地方自治体がバラバラな解釈で“世帯単位”の個人情報を取り扱っている現状において、例えば“世帯単位”で個人情報を利用する際に世帯員全員の同意を必要とした場合、どのような実務上の問題が生じるのか、またどのような対応策が求められるのかについて把握する必要がある。こうした地方自治体の“世帯単位”での個人情報の利用実態を踏まえ、今回のネットアンケート調査で明らかとなった個人情報の保護対策を行う際の課題を抽出することで、より地方自治体における個人情報の利用実態に即しつつ、市民の個人情報の保護が図られる具体的な対応策について探求していきたい。

【参考文献】

- 宇賀克也[2009]『個人情報保護の理論と実務』有斐閣
- 宇山勝儀[2006]『新しい社会福祉の法と行政 第4版』光生館
- 太田哲二[2006]『家計を守る「世帯分離」活用術』中央経済社
- 大村敦志[2010]『家族法 第3版(有斐閣法律学叢書)』有斐閣
- 木下敏之[2007]「IT・住基ネット(住民番号)を活用した地方行革の研究(案)」
(<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/kinoshita.it.pdf>)」東京財団
- 熊本市「支給申請書兼利用者負担額減額・免除等申請書」
(http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/web/upload/file/Bun_33316_2101sinnseisyo.pdf)」
- 河野正輝、阿部和光、増田雅暢、倉田聡(編集)[2008]『社会福祉法入門 第2版』有斐閣
- 国家戦略室「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会(第5回)」
http://sv1.npu.go.jp/policy/policy03/archive07_05.html
- 独立行政法人 情報処理推進機構(IPA)セキュリティセンター[2010年]「eIDに対するセキュリティとプライバシーに関する認知と受容の調査報告書」(<http://www.ipa.go.jp/security/economics/report/eid201008.html>)」
- 地方税事務研究会(編)[2008]『新版 事例解説 地方税とプライバシー』ぎょうせい
- 東京都市町村戸籍住民基本台帳事務協議会住(編さん)[2008]『住民記録の実務 7訂版』日本加除出版
- 東京都市町村戸籍住民基本台帳事務協議会住(編さん)[2008]『初任者のための住民基本台帳事務 6訂版』日本加除出版
- 内閣官房 社会保障改革担当室「社会保障・税に関わる番号制度」
(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/index.html>)」
- 名古屋市「共通番号及び国民IDカード制度問題検討名古屋市委員会意見書」
(<http://www.city.nagoya.jp/shiminkeizai/page/0000019547.html>)」
- 夏井高人、新保史生[2007]『個人情報保護条例と自治体の責務』ぎょうせい
- 日本弁護士連合会「「税と社会保障共通の番号」制度創設に関する意見書」
(<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/100819.html>)」
- 原田泉(編)[2009]『国民ID導入に向けた取り組み』NTT出版
- 平田厚[2005]『家族と扶養—社会福祉は家族をどうとらえるか』筒井書房
- 平松毅[2010]『個人情報保護—理論と運用』有信堂高文社
- 藤森克彦[2010]『单身急増社会の衝撃』日本経済新聞出版社
- 富士見市「支給申請書兼利用者負担額減額・免除等申請書」
(<http://www.city.fujimi.saitama.jp/25kenko/05syougaisya/jiritsu/files/kaigokyuuhusinseisyo.pdf>)」
- 牧園清子[1999]『家族制度としての生活保護』法律文化社
- 山口道宏[2010]『「申請主義」の壁!—年金・介護・生活保護をめぐる』現代書館
- 米子市「米子市個人情報保護マニュアル」(http://www.yonago-city.jp/section/soumu/j_koukai/index.html)」
- 横須賀市「所得情報・福祉関係情報の目的外利用について(類型諮問)[2005]『平成17年度(2005年度)第2回横須賀市個人情報保護運営審議会」
(http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0250/koukai/kozinsingikai/documents/3-1_16.pdf)」
- 「読売新聞」(<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110210-OYT1T00488.htm>)」2011年2月10日

- (1) 社会保障制度と税制を一体化することにより、より正確な所得情報を把握して適正な課税や給付につなげ、事務の効率化や国民負担の公平性の向上を図ることを目的に、社会保障と税に共通の番号を国民一人ひとりに割り振る制度として、2011年1月に政府・与党社会保障改革検討本部で決定した「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針(概要、本文)」に基づき、4月に「社会保障・税番号要綱(概要、本文)」を策定している(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/index.html>)。
- (2) 社会保障・税に関わる番号制度及び国民ID制度(以下「両制度」という。)における個人情報保護の仕組みに関する事項を検討するため個人情報保護ワーキンググループが設置され、社会保障・税番号制度における個人情報保護方策について大綱に盛り込むべき事項が検討されている(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/index.html>)。
- (3) どの地方自治体でも事務の効率化のために市民に番号をつけて管理しているが、今回ヒアリングを行った大阪府箕面市や石川県加賀市でも埼玉県川口市と同様に住民票コードをそのまま使わずに独自の番号を用い

ている。ただし、住民票コードと違う番号を使っている、住民票コードとは関連付けている。その理由として、現実的に事実上の住所(居所)と住民票の住所が異なっている場合が多く、「住登外」として管理しているケースに対応するためである。なお、住民票コードをそのまま使っている地方自治体も少数ではあるが、存在しているようである。詳細は、木下敏之「IT・住基ネット(住民番号)を活用した地方行革の研究(案)」(<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/kinoshita.it.pdf>)2007年3月、東京財団を参照のこと。

- (4) 住民票は、原則として個人を単位とする住民票を世帯ごとに編成される。また、住民票での「世帯」とは、「居住及び生計を共にする者の集まり、又は単独で生計を維持する者(昭和42. 10. 4 民事甲第2671号)」であり、つまり、「①一緒に住んでいること」、「②生計が一緒であること」が要件となるが、「生計」が別であれば居住が一緒であっても「別世帯」となる。このため、同居していても届け出れば、世帯を分離することが可能である(住民基本台帳法25条「世帯変更届」)。
- (5) 国保税(国保料)は、収入や人数等に応じて世帯ごとに計算し、世帯主がその世帯の保険税をまとめて納めることになる。したがって、世帯主が職場の健康保険に加入している場合でも、世帯に一人でも国民健康保険の加入者がいれば納付の義務者は住民票上の世帯主となる。このため、住民票上の世帯主であっても国保の加入者でない場合、納付義務がある世帯主を「擬制世帯主(国保の加入者でない世帯主)」から「新世帯主(国保加入者本人)」に変更することが届け出れば可能となる。つまり、職場の健康保険等に加入している市民は、住民票の上で同一世帯であっても、国保上では別世帯となる。
- (6) 地方自治体の個人情報保護の取り組みは、情報公開の条例化が先行され、個人情報保護条例ができるまでの間の暫定的措置として、情報公開条例に基づいて、自己の個人情報の本人開示請求権が行使された一方で、個人識別される個人情報は原則非公開とした。例えば、情報公開条例に基づく個人情報の本人開示の事例として、「教育情報」であれば子どもの内申書・指導要録、医療情報であれば、患者のカルテ、診療報酬明細書(レセプト)などがあげられる。
- (7) 例えば、課税証明の交付では、課税等の税務証明書の申請できるのは、原則として納税者本人である(本人限定)ことし、本人以外の第三者には、基本的に税務証明書の交付を求める請求権はなく、委任状(同意書)が必要とされる(地方税法上の守秘義務に基づく税情報の開示禁止原則)。ただし、未成年の子どもの親(親権者等民法上の法定代理人(民法第818条及び民法824条))や、夫婦(婚姻関係が別居等の破綻状態に陥っていない場合に限り、民法上の日常家事代理権(民法第761条)の延長上)、また生計を一にする親族・家族(民法上、親族間の相互扶助・協力関係(民法第730条)に基づく暗黙の推定的承諾)に対しては委任状(同意書)が不要とされている。なお、いずれも、個々の地方自治体で本人から直接事情を窓口で聞き、家族からの同意が得られるものと考えられるかどうかを判断することになるため、それぞれの地方自治体や担当者によって見解が異なるケースが生まれている。
- (8) 例えば、2005年度第2回横須賀市個人情報保護運営審議会(<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/koukai/kozinsingikai/giziroku7.html>)の「所得情報・福祉関係情報の目的外利用について(類型諮問)」において、「サービス等給付関係事務における資格要件審査」で、①所得情報や②福祉関係情報といった利用する保有個人情報(資格要件審査に申請者本人の家族の情報を必要とする場合の当該家族の保有個人情報を含む。)について、資格要件審査の担当者が受給等資格要件の審査に利用することを許可し、さらに本人への通知を省略することを認めている。
- (9) 2011年2月10日の読売新聞(<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110210-OYT1T00488.htm>)によると、仙台市の職員が、子ども手当を支給しようとした際、夫からDV(家庭内暴力)被害を受けている女性の避難先として用意した住所を誤って夫に教えていたことが事件として報道されている。
- (10) そもそもの住民基本台帳の業務は法定受託事務とは違い、国が地方自治体に対して強制できない市町村の自治事務であり、住基ネットも自治事務となる。したがって、自治事務に対して、原則として、「国の関与は是正の要求まで」であり、住基ネット参加の可否は地方自治体ごとの判断となる。
- (11) 「共通番号及び国民IDカード制度問題検討名古屋市委員会意見書」(<http://www.city.nagoya.jp/shiminkeizai/page/0000019547.html>)では、法に抵触する可能性の高い監視ツールであるとして、「国が、住基ネットを基盤にした共通番号制や国民ID[カード]制を、自治体の意思、民主党政権の地域主権確立の公約などに反して推進するのであれば、名古屋市は、その基となっている住基ネットへの参加や納税者情報に関する国税連携のあり方などをも視野に入れて、住民(市民)の自由権の保護に万全を尽くすべきである」と指摘している。また、日本弁護士連合会でも、2010年8月19日に、拙速に「番号制」の創設のみを進めるべきではないとの「「税と社会保障共通の番号」制度創設に関する意見書」(<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/100819.html>)」を提出している。

(12) 具体的な算出方法として、図表6で列举した「氏名」から「趣味・嗜好」までの42種類の個人情報ごとに積み上げて総合計について、「本人からの同意取得方法」の選択項目（「同意や停止を求める仕組みがなくても、活用してよい(合計 1,983 件)」、「事後的に停止を求める仕組みがあれば、活用してもよい(合計 6,077 件)」、「事前同意があれば、活用してもよい(合計 19,666 件)」、「事前・事後の同意や停止を求める仕組みがあっても、活用して欲しくない(合計 22,674 件)」)に対して、「行政が個人情報の活用に対する不安感(各項目に対して単一選択)」の選択項目（「不安がある(35.2%)」、「どちらかといえば不安がある(43.9%)」、「あまり不安はない(20.3%)」、「不安はない(0.7%)」)の割合とのクロス集計を行っている。

(13) このことは、2010年8月13日に公表されたIPA(独立行政法人情報処理推進機構)の「eIDに対するセキュリティとプライバシーに関する認知と受容の調査報告書(<http://www.ipa.go.jp/security/economics/report/eid201008.html>)」によると、日本人とEU市民との比較において、インターネットにおける個人情報保護では、日本人はプライバシー侵害を防ぐ責任は利用者本人よりもサービス事業者にあると思っている傾向が高く、これはEUと逆の結果であり、日本人はプライバシー侵害を自身で防ぐというよりも、日本人はプライバシーを守るために自分自身で保護するよりも他人任せの傾向にあることを明らかにしているが、こうした点とも通じる部分があるもといえるだろう。

(14) 我が国の単身世帯は、1985年に789万世帯から2005年に1446万世帯へと20年間で2倍近くに急増しており、さらに今後、全人口が減少しても単身世帯は増え続けることが予想されている。

〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月
石井夏生利 「共通番号制度とプライバシー・個人情報保護に関する法的課題」	『行政&情報システム』2011年4月号、社団法人行政情報システム研究所	2011年4月
瀧口樹良 「社会保障・税に関する番号制度(共通番号制度)の導入に対する自治体・住民の立場からの期待と懸念」	「情報通信政策研究会」報告資料	2011年3月
瀧口樹良 「行政による個人情報活用に対する住民の期待と懸念」【前編】【後編】	日経BPガバメントテクノロジー	2011年3月