

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（継続）

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未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、2012年2月14日、政府は「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案」（マイナンバー法案）を第180回通常国会に提出している。

この法案は、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、全国民（中長期滞在外国人や特別永住者も含む。）に対して、一人ひとりに割り振る番号（マイナンバー）を付与し、この番号を、税・社会保障・防災等で共通番号として利用する制度（通称：マイナンバー制度）を導入を目指すものである。第180回通常国会で法案が成立すれば、2015年からマイナンバー制度がスタートされる予定である(1)。しかし、この行政の共通番号制度に対しては、セキュリティやプライバシーといった側面などで、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ことを目的としている。

昨年度の研究では、地方自治体の個人情報の取り扱い実態として、それぞれの分野において、申請者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しており、それぞれの地方自治体や担当者の個々の判断で個人情報を“世帯単位”で取り扱われていることが明らかとなった。

さらに、こうした地方自治体の実態を踏まえ、実際にインターネットを利用している市民（行政に対してネット手続きの意向のあるネットユーザーに限定）に対して、ネットアンケート調査を実施した結果、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」と回答する結果が半数を占めていた。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には、このような要因を排除し、不安感を取り除くことが求められることも明らかとなった。

こうした結果を踏まえ、今年度の研究では、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実態をより詳細に明らかにするため、全国の地方自治体向けの郵送アンケート調査を実施し、昨年度に実施したネットアンケート調査で行った国内ネット利用市民の認識との比較分析を試みることで、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の導入に際して求められる、具体的な市民合意が可能な地方自治体の個人情報保護の対応策を検討する。

2 地方自治体の行政サービスにおける“世帯単位”の情報の取り扱い

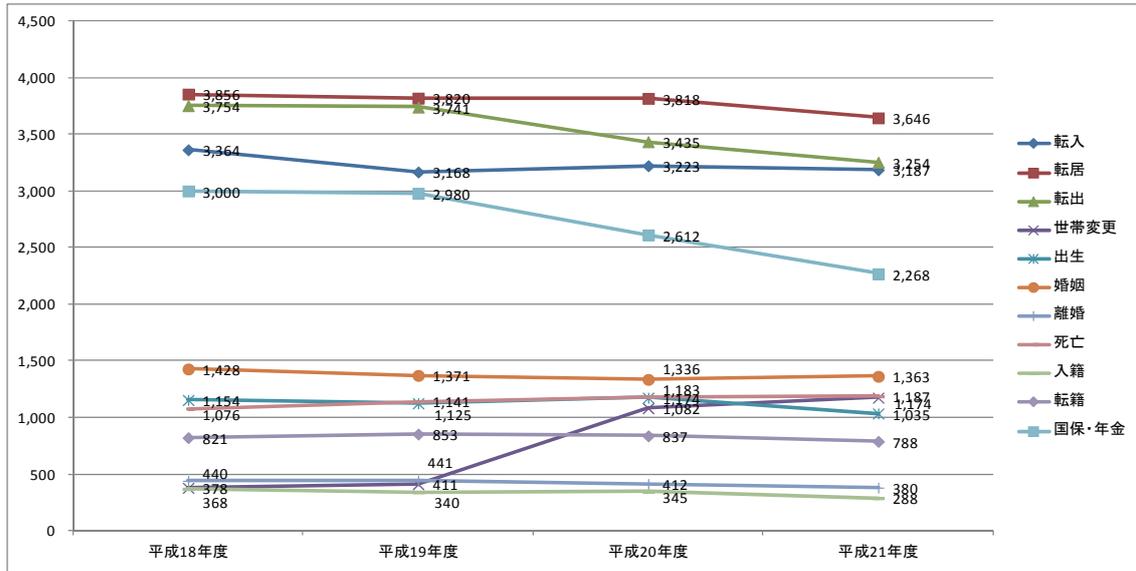
2-1 地方自治体における行政サービスの“世帯単位”における問題点

これまでわが国の社会保障や福祉などの給付行政サービスでは「世帯」を単位として仕組みが設定されていることや、個人と世帯の扱いが分野や制度により微妙に異なっていることは、昨年度の研究にて指摘したとおりである。例えば、税の分野では基本的に個人を課税の単位としているが、税額の算出にあたっての所得控除において、配偶者控除・扶養控除など家族といった世帯の要素を取り入れている。また社会保険の分野では、国民健康保険は加入・賦課は世帯単位としているが、給付サービスでは個人単位としている。一方で、減額措置においては世帯単位としている。さらに国民年金では個人単位としているものの、保険料の免除においては世帯の要素と取り入れている。また福祉の分野では、ほとんどが世帯単位としている。例えば、公的扶助では、生活保護法第10条にて「保護は、世帯を単位としてその要否および程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる」と規定しており、救貧、援助的色彩が濃い行政サービスほど世帯単位としている。この個人と世帯の扱いが一定していない理由について、名古屋文理大学の小林成隆氏と社団法人名古屋市シルバー人材センターの西川義氏は「社会保険(普遍主義)の中に援助施策(選別主義)を無理やり融け込ませているからであり、こうしたことが仕組みを一段と複雑にし、混乱を招く一因になっている」と指摘している(3)。

このように、わが国の給付行政サービスにおいて「世帯」を基本におく仕組みは、かつては日本の戦前まで続いた「家父長的家制度」の名残りもあって、当然のこととして受け入れられてきた。しかしながら、高度経済成長の過程で世帯が分解・縮小し、すでに家庭の機能が大きく変容してきている現実も踏まえる必要性に迫られている。例えば、1995年7月の社会保障制度審議会による95年勧告(隅谷三喜男会長)の「社会保障体制の再構築(勧告)～安心して暮らせる21世紀の社会を目指して～」では、個人と世帯について「現在の社会保障制度には、妻を夫の被扶養者と位置づけるような、従来の女性の役割を反映した仕組みが残されているが、このような仕組みについても真に男女平等の視点に立って見直していかねばならない。その意味で、社会保障制度を世帯単位中心から、できるものについては個人単位に切り替えることが望ましい」という提言が行われている(4)。また、世帯単位では世帯主の所得の種類によって、仮に同居者が低所得の場合であっても軽減対象から外れることが頻繁に起きること、つまり、世帯単位では単身者や所得が低位に把握される自営層に有利に働くので、そういったことから核家族化を助長させるとの批判もある。つまり、世帯単位の問題点は、世帯構成、職種、収入形態により、個人単位と比べて軽減判定に大きな偏り(格差)が生まれることになる。

しかしながら、わが国の現実には「社会実態として生計の単位が世帯単位であることを考慮すれば、世帯単位が適当である」との考え方が根強く残っており、個人単位に移行することはなさそうである。その結果、理想論として「社会実態として生計の単位が世帯単位」としながら、世帯イコール家族の問題として、生計維持関係が維持できない場合は同一居住、別生計の例外を認める「世帯分離」が行われている(5)。この「世帯分離」は、住民基本台帳法に基づき、市町に住民異動届を提出する必要があるものの、地方自治体側で、申請者が保険料の負担軽減を目的に分離しているかを判断するのは難しいのが実態である。例えば、北見市では、近年、他の届け出に比べて「世帯分離」の届け出件数は増加の一步であり、人口減少が進んでいるにも拘らず、世帯数は増加しているという不思議な現象を生んでいる(図表1)。特に、介護保険制度が開始されてから、全国的に世帯分離が進んで単独世帯が急増している。

図表 1 北見市の届出件数（本庁分のみ）



（出典：北見市資料）

このように、1つの制度において、ある時は個人、またある時は世帯という使い分けは「ご都合主義」と批判されている。また地方自治体の給付行政サービスの取り扱い単位が世帯単位であること、さらに行政サービスの分野により世帯の範囲が異なることで、自らの個人情報を利用している市民が認識できていないケースが生じる可能性がある。

2-2 地方自治体における行政サービスの”世帯単位”における個人情報の利用に対する問題点と対応策

昨年度の研究において、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ことを指摘した（6）。

しかしながら、こうした“世帯単位”での市民の個人情報の利用に関するトラブルや事件も起きている。例えば昨年度の研究では、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等を取り上げた（7）。こうしたトラブルや事件は後を絶たず起きており、姫路市や所沢市でも夫によるドメスティックバイオレンス（DV）被害を訴えていた女性の住民票を地方自治体職員のミスで夫に交付したため、慰謝料を支払っている。つまり、安易な“世帯単位”による市民の個人情報の取扱いが、様々なトラブルに発展する事案も浮上してきているのである（8）。

このため、こうしたトラブルを防ぐ試みとして、事前に登録をすることにより住民票の写しや戸籍謄本等を代理人や第三者に交付した場合に、その交付の事実を登録した本人に通知するという「本人通知制度」の導入が、一部の地方自治体で始まっている（9）。但し、不正取得など犯罪者への抑止効果が期待されているものの、制度の存在や重要性が認知されていないのも事実のようである。例えば、2009年6月から全国に先駆けて本人通知制度を導入した大阪府大阪狭山市では、登録者は157人で、登録率は0.27%程度に留まっており、必ずしも一般的とはいえない状況である（10）。

このように、地方自治体において”世帯単位”による市民の個人情報の取扱いが統一されていないという実態により、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が考えられる。このため、マイナンバー制度に代表される行政サービス・ワンストップ化に不可欠な行政の共通番号の導入に当たっては、こうした行政に対する市民の不安感や懸念を払拭し、信頼性を確保するための対策が求められている。

3 郵送アンケート調査による地方自治体の個人情報の取り扱い実態把握

3-1 郵送アンケート調査の実施概要

前述した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利用に関する実態把握するため、全国の地方自治体を対象にした郵送アンケート調査を実施した（図表2参照）。

図表2 全国の地方自治体を対象にした郵送アンケート調査の概要

項目	概要
目的	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の申請者本人及び”世帯”に関する個人情報の取り扱いの実態把握 ● 地方自治体の行政サービスで活用する個人情報を保護対策に対する考え方の把握 ● 市民の個人情報に対する番号管理の実態とマイナンバー制度に対する考え方の把握
実施手法	● 郵送アンケート調査
実施条件	● 市民の個人情報を取り扱っている自治体の業務の中から、特に医療費助成（代表的な業務として「ひとり親家庭等医療費助成」）を想定
調査対象	<ul style="list-style-type: none"> ● 全国の地方自治体（1,742の政令市、特別区、市町村）の児童福祉部門（医療費助成担当） ● 回収は800団体（回収率：45.9%）。
実施期間	● 2012年1月11日（金）～2012年1月27日（金）
主な調査項目	問1：申請者本人に関する個人情報の取り扱いについて 問2：世帯（家族）構成員に関する個人情報の取り扱いについて 問3：市民の個人情報の保護対策について 問4：市民の個人情報の取り扱いにおける番号について

なお、今回の調査に当たっては、より具体的な業務上の実態を把握するために、政府が法案の成立を目指しているマイナンバー制度の活用が最も期待されている市民の個人情報を取り扱っている自治体の業務の中から、特に医療費助成（その中でも、代表的な業務として「ひとり親家庭等医療費助成」）を想定してアンケートの回答を得るようにした（11）。なお、医療費助成を選定したのは、マイナンバー制度では、その主な利用範囲として社会保障、税、防災分野等を挙げていることから、地方自治体の事務として取り扱い件数が増加傾向にあり、かつ医療関係や所得要件などのセンシティブな個人情報を取り扱っている「医療費助成」に限定することにしたためである（12）。また、今回の郵送アンケート調査では、”世帯単位”での個人情報の扱いを上げるため、代表的な業務としては家庭の事情を把握する必要のある「ひとり親家庭」に関する「ひとり親家庭等医療費助成」に絞りこむこととした。

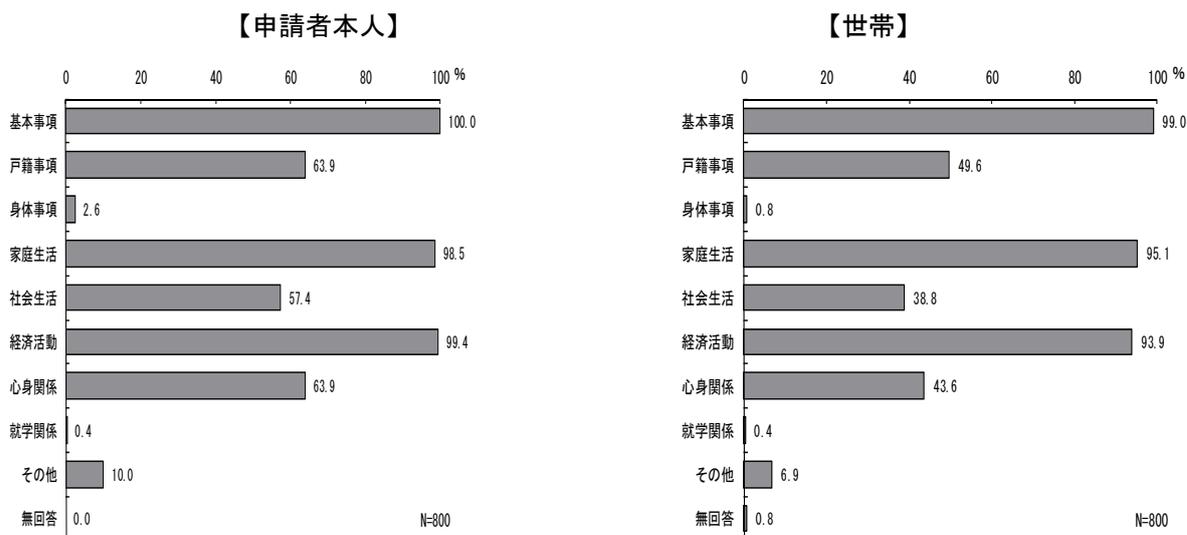
また、昨年度のネットアンケート調査の設計で、各地方自治体の個人情報保護条例に基づき、地方自治体が管理する「個人情報ファイル簿」の種別項目を参照し整理した市民の個人情報の利用範囲の大別分類（①基本的事項、②家庭生活、③社会生活、④経済活動、⑤心身関係、⑥就学関係、⑦趣味・嗜好）を準拠した形で、申請者本人と世帯の個人情報の取り扱い範囲が把握できるように設計を行った。

3-2 地方自治体の個人情報の取り扱い実態

（1）申請者本人と世帯の個人情報の取り扱い範囲

普段、地方自治体が、行政サービス（「医療費助成（その中でも、代表的な業務として「ひとり親家庭等医療費助成」）の申請手続き）の実施に当たって、申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の取り扱いに関して尋ねた結果は、次のとおりである（図表3参照）。

図表3 申請者本人及世帯（家族）の個人情報の取り扱い範囲（複数回答）

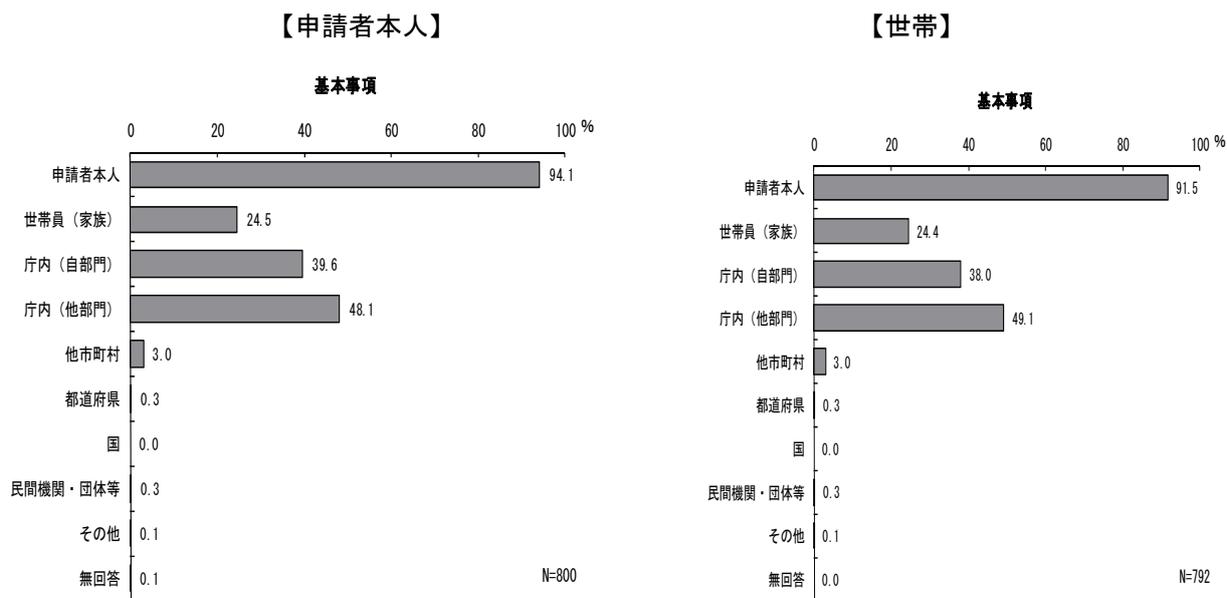


申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の取り扱いでは、住所、氏名、生年月日・年齢、住所等の「基本事項」で申請者本人が100%、世帯が99.0%、世帯主、家族構成、家族の名前等の世帯構に関する「家庭生活」で98.5%、世帯が95.1%、収入状況（年収）や課税・納税状況（課税額）等の所得に関する「経済活動」で申請者本人が99.4%、世帯が93.9%と、9割以上を占めていた。このため、以降の分析は、上記の3つの事項に絞って考察する。

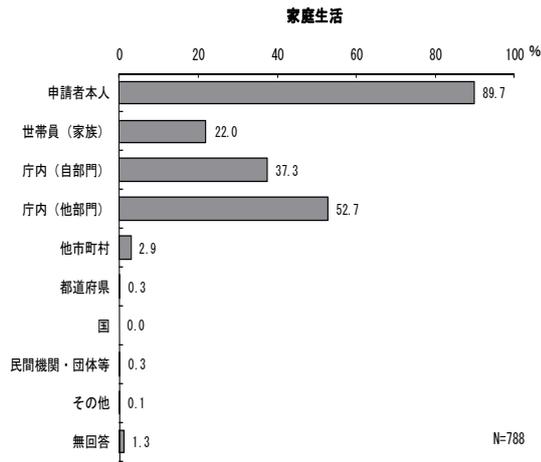
（2）申請者本人と世帯の個人情報の確認方法と取得同意の有無

図表3で回答した申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の確認方法に関して尋ねた結果は、次のとおりである（図表4参照）。

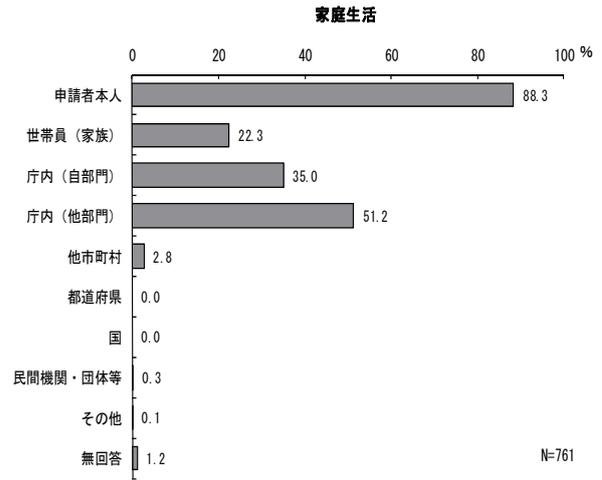
図表4 申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の確認方法（複数回答）



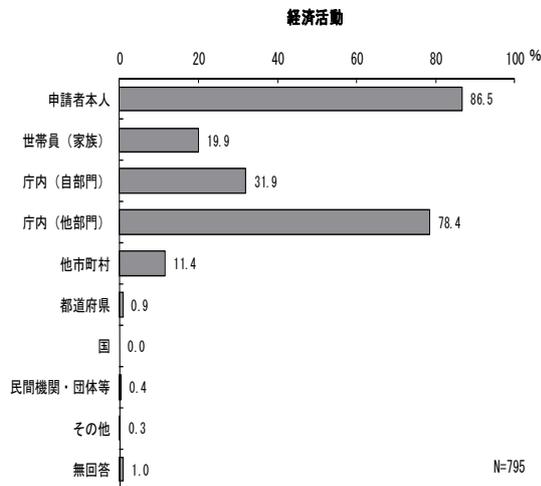
【申請者本人】



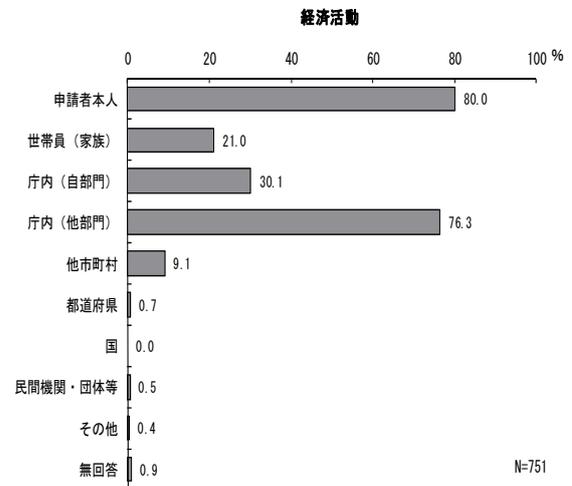
【世帯】



【申請者本人】



【世帯】

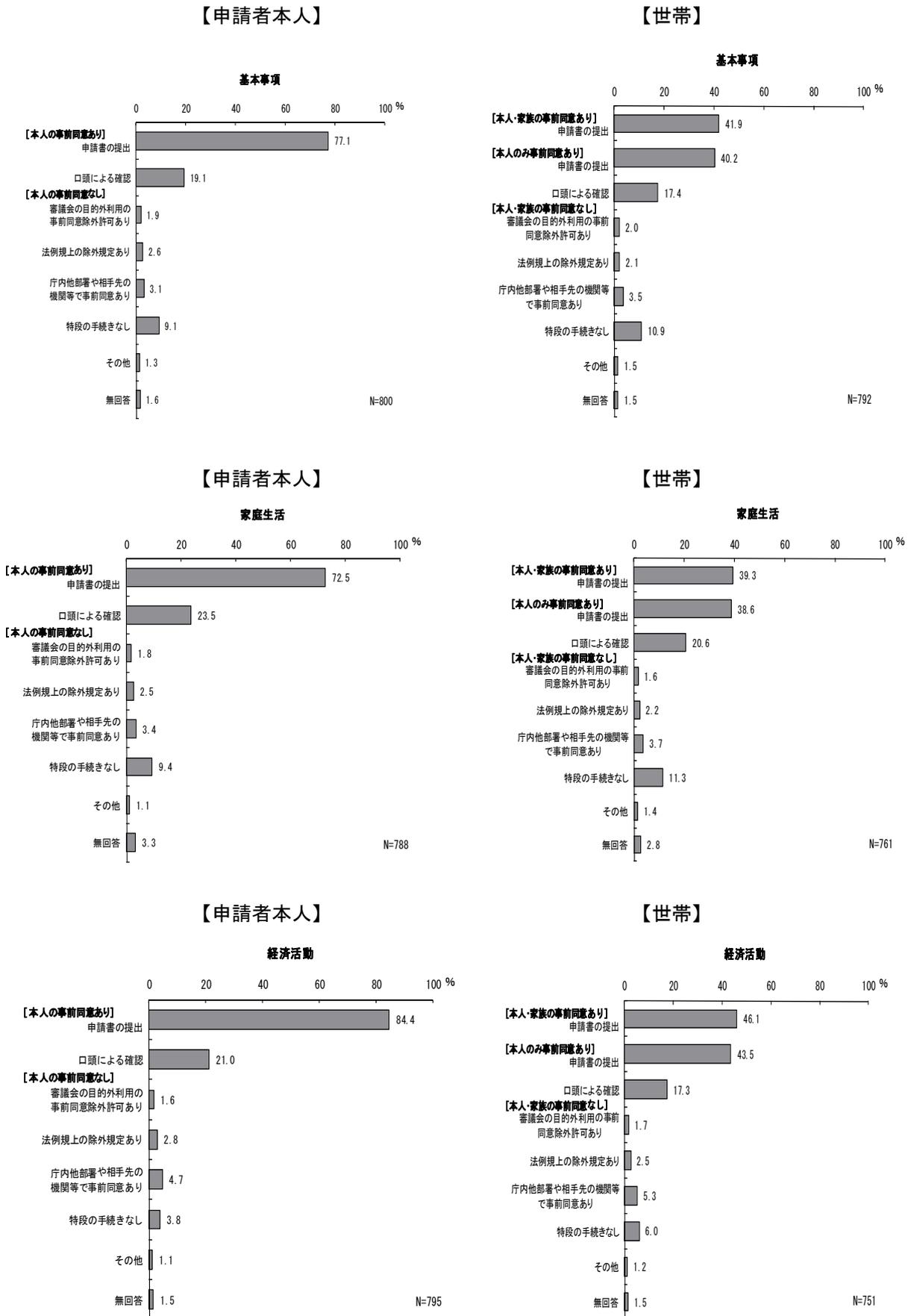


申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の確認方法では、「基本事項」において、申請者本人の場合は申請者本人が 94.1%、次で庁内（他部門）が 48.1%である。一方、世帯の場合は申請者本人が 91.5%、次で庁内（他部門）が 49.1%となっている。また、「家庭生活」において、申請者本人の場合は申請者本人が 89.7%、次で庁内（他部門）が 52.7%である。一方、世帯の場合は申請者本人が 88.3%、次で庁内（他部門）が 51.2%となっている。

それに対して、所得に関する「経済活動」では、申請者本人の場合は申請者本人が 86.5%に対して、庁内（他部門）が 78.4%と割合が高くなっている。この傾向は、世帯の場合でも申請者本人が 80.0%に対して、次で庁内（他部門）が 76.3%となっており、庁内において収入状況（年収）や課税・納税状況（課税額）等の所得に関する「経済活動」の個人情報を活用している様子が伺える。

さらに、図表 3 で回答した申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の確認にあたって、事前同意の有無に関して尋ねた結果は、次のとおりである（図表 5 参照）。

図表5 申請者本人と世帯（家族）の個人情報の取得同意の有無（複数回答）



申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の事前同意の有無に関しては、「基本事項」において、申請者本人の場合は本人の事前同意の申請書の提出が 77.1%、次で口頭による確認が 19.1%である。一方で、世帯の場合は本人・家族の事前同意の申請書の提出が 41.9%、次で本人の事前同意の申請書の提出が 40.2%となっている。なお、「家庭生活」においても、申請者本人の場合は本人の事前同意の申請書の提出が 72.5%、次で口頭による確認が 23.5%であり、世帯の場合は本人・家族の事前同意の申請書の提出が 39.3%、次で本人の事前同意の申請書の提出が 38.6%となっている。さらに、所得に関する「経済活動」では、申請者本人の場合は本人の事前同意の申請書の提出が 84.4%、次で口頭による確認が 21.0%であり、世帯の場合は本人・家族の事前同意の申請書の提出が 46.1%、次で本人の事前同意の申請書の提出が 43.5%となっている。

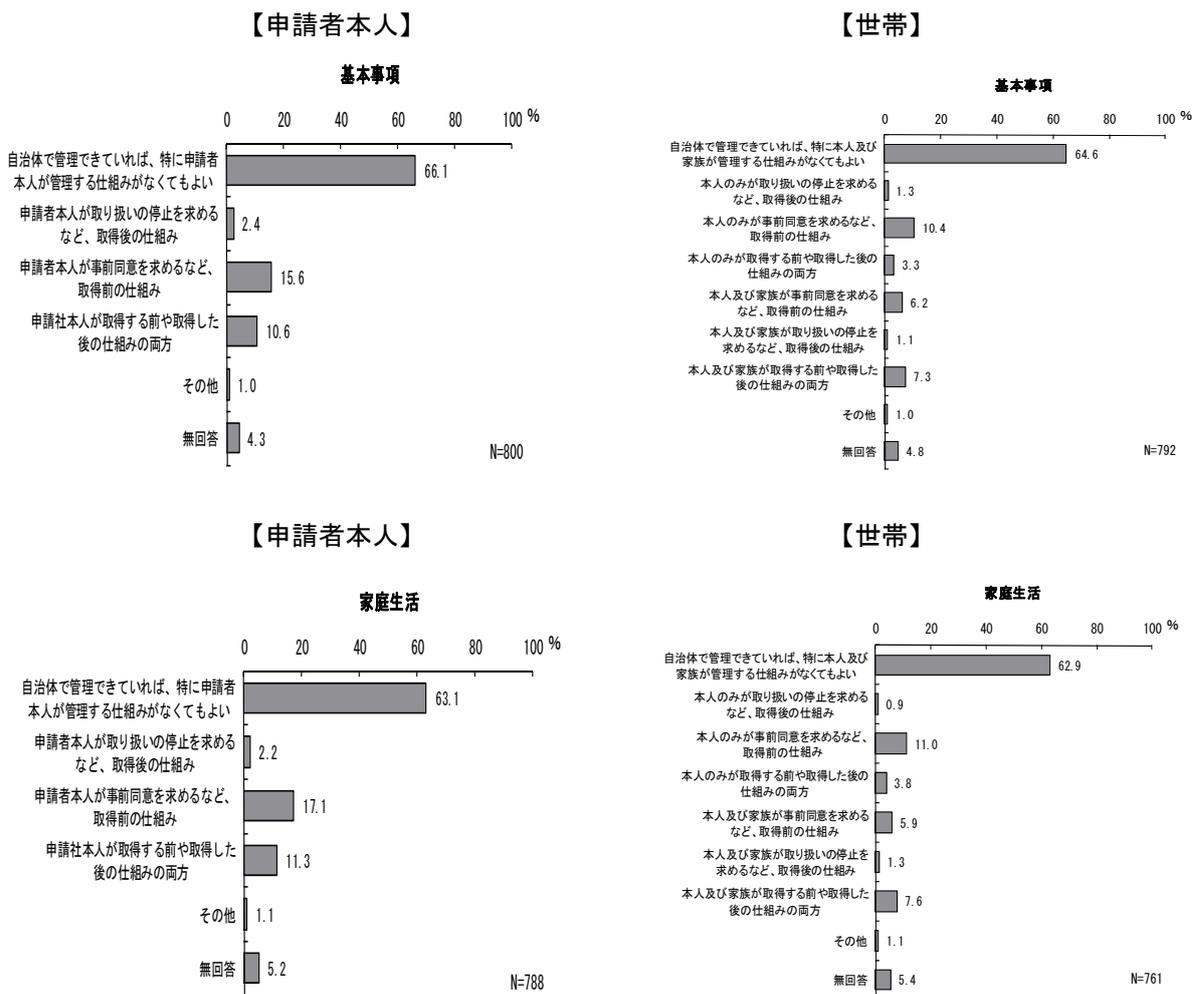
このことは、昨年度の研究において、世帯員の個人情報が必要な場合に、当該世帯員に対して同意を求めるところ自治体と、申請者本人のみの同意で世帯員の同意を得たと解釈する地方自治体が存在するなど、本人同意の仕組みの運用実態が異なっていることを指摘したが、今回のアンケート調査の結果からも、地方自治体の世帯情報の取り扱いに関して、家族まで同意を取る形と申請者本人のみの形に対応が大きく分かれている実態が明らかとなった。

また、「特段の手続きなし」と回答した地方自治体が、申請者本人の場合は 9.4%、世帯の場合は 10.9%と 1 割程度を占めており、市民の個人情報の取得に当たっての事前同意について、特段の手続きを行っていない地方自治体が存在していることも明らかとなった。

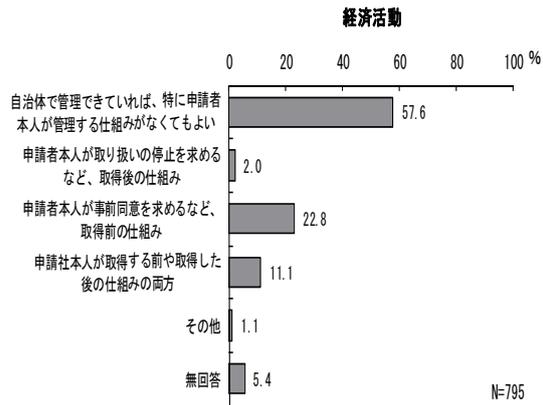
（3）申請者本人と世帯の個人情報の管理方法と共有範囲

図表 3 で回答した申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の管理方法に関して尋ねた結果は、次のとおりである（図表 6 参照）。

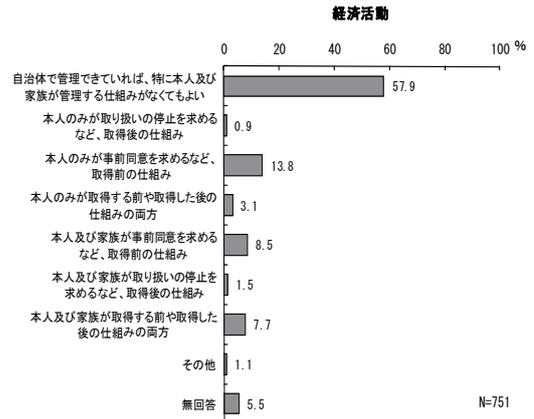
図表 6 申請者本人と世帯（家族）の個人情報の管理方法



【申請者本人】



【世帯】



申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の管理方法では、「基本事項」において、申請者本人の場合では、自治体で管理できていれば、特に本人が管理する仕組みがなくてもよいとの回答が 66.1%と半数以上を占めていた。次いで申請者本人が事前同意を求めるなど、取得前の仕組みが 15.6%に対して、申請者本人が取り扱いの停止を求めるなど、取得後の仕組みが 2.4%と 1 割も満たない結果であった。一方、世帯の場合も同様で、自治体で管理できていれば、特に本人及び家族が管理する仕組みがなくてもよいとの回答が 64.6%と半数以上を占めていた。

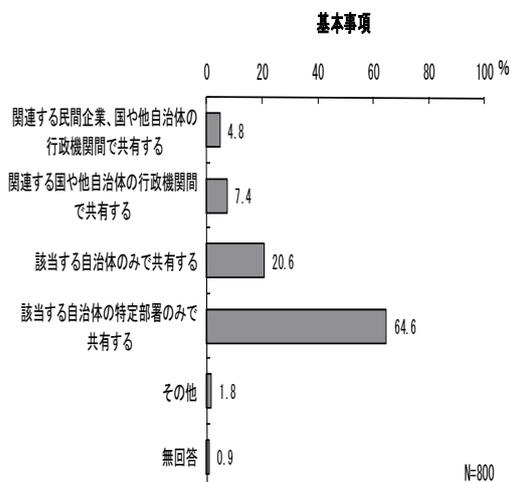
また、「家庭生活」においても、申請者本人の場合で、自治体で管理できていれば、特に本人が管理する仕組みがなくてもよいとの回答が 63.1%で、世帯の場合でも 62.9%であった。さらに、所得に関する「経済活動」においても、申請者本人の場合で、自治体で管理できていれば、特に本人が管理する仕組みがなくてもよいとの回答が 57.6%で、世帯の場合でも 57.9%であった。

つまり、半数以上の地方自治体において、申請者本人や家族に何らかの管理に対して事前・事後とも関与する仕組みよりも、現状においては地方自治体の責任において管理できていれば、特に問題ないとの判断している様子が伺える。

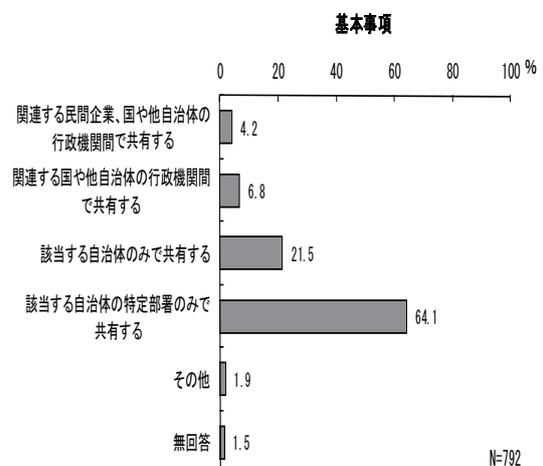
さらに、図表 3 で回答した申請者本人及び世帯（家族）の個人情報に対して、共有して取り扱う範囲について尋ねたところ、次のとおりである（図表 7 参照）。

図表 7 申請者本人と世帯（家族）の個人情報の共有範囲

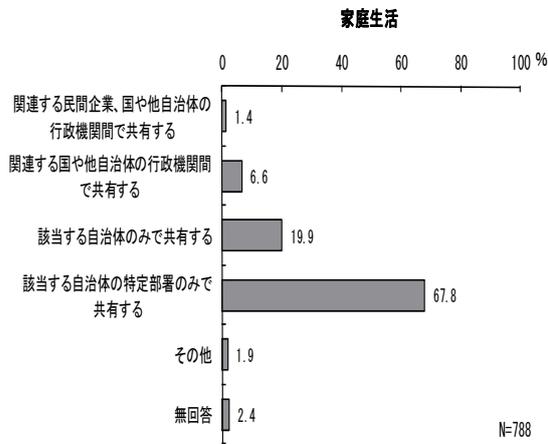
【申請者本人】



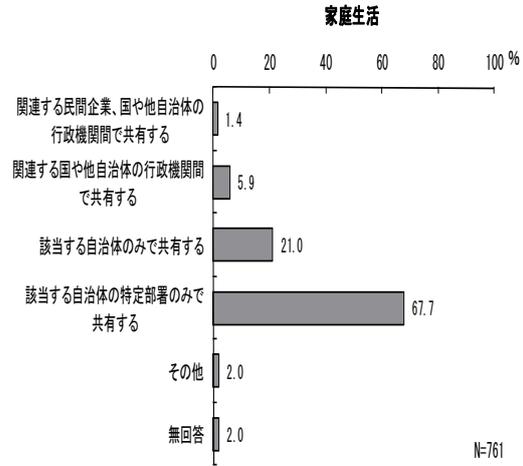
【世帯】



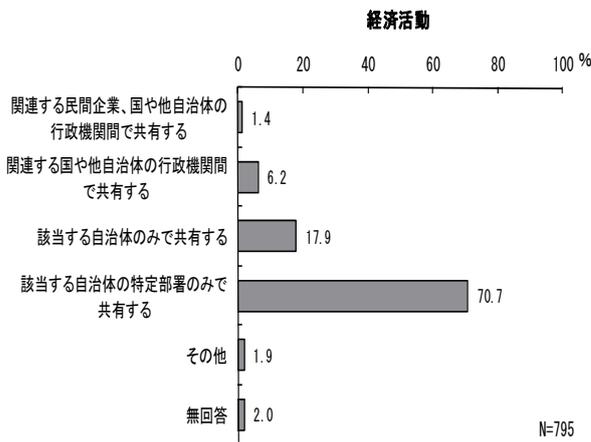
【申請者本人】



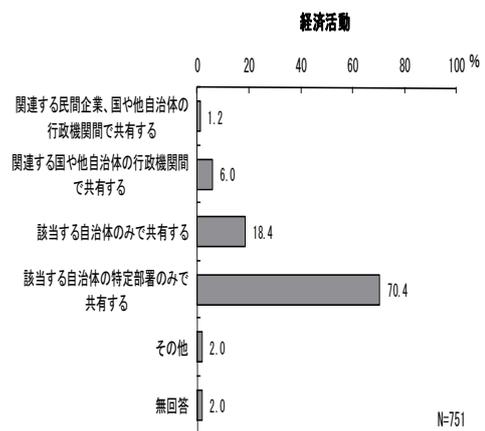
【世帯】



【申請者本人】



【世帯】



申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の共有範囲では、「基本事項」において、申請者本人の場合では、該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が 64.6% と半数以上を占め、次いで該当する自治体のみで共有するとの回答が 20.6% との回答であった。一方、世帯の場合も同様で、該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が 64.1% と半数以上を占め、次いで該当する自治体のみで共有するとの回答が 21.5% であった。

また、「家庭生活」においても、申請者本人の場合で、該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が 67.8% と半数以上を占め、次いで該当する自治体のみで共有するとの回答が 19.9% であり、世帯の場合でも該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が 67.7% と半数以上を占め、次いで該当する自治体のみで共有するとの回答が 21.0% であった。

さらに、所得に関する「経済活動」においても、申請者本人の場合で、該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が 70.7% と半数以上を占め、次いで該当する自治体のみで共有するとの回答が 17.9% であり、世帯の場合でも該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が 70.4% と半数以上を占め、次いで該当する自治体のみで共有するとの回答が 18.4% であった。

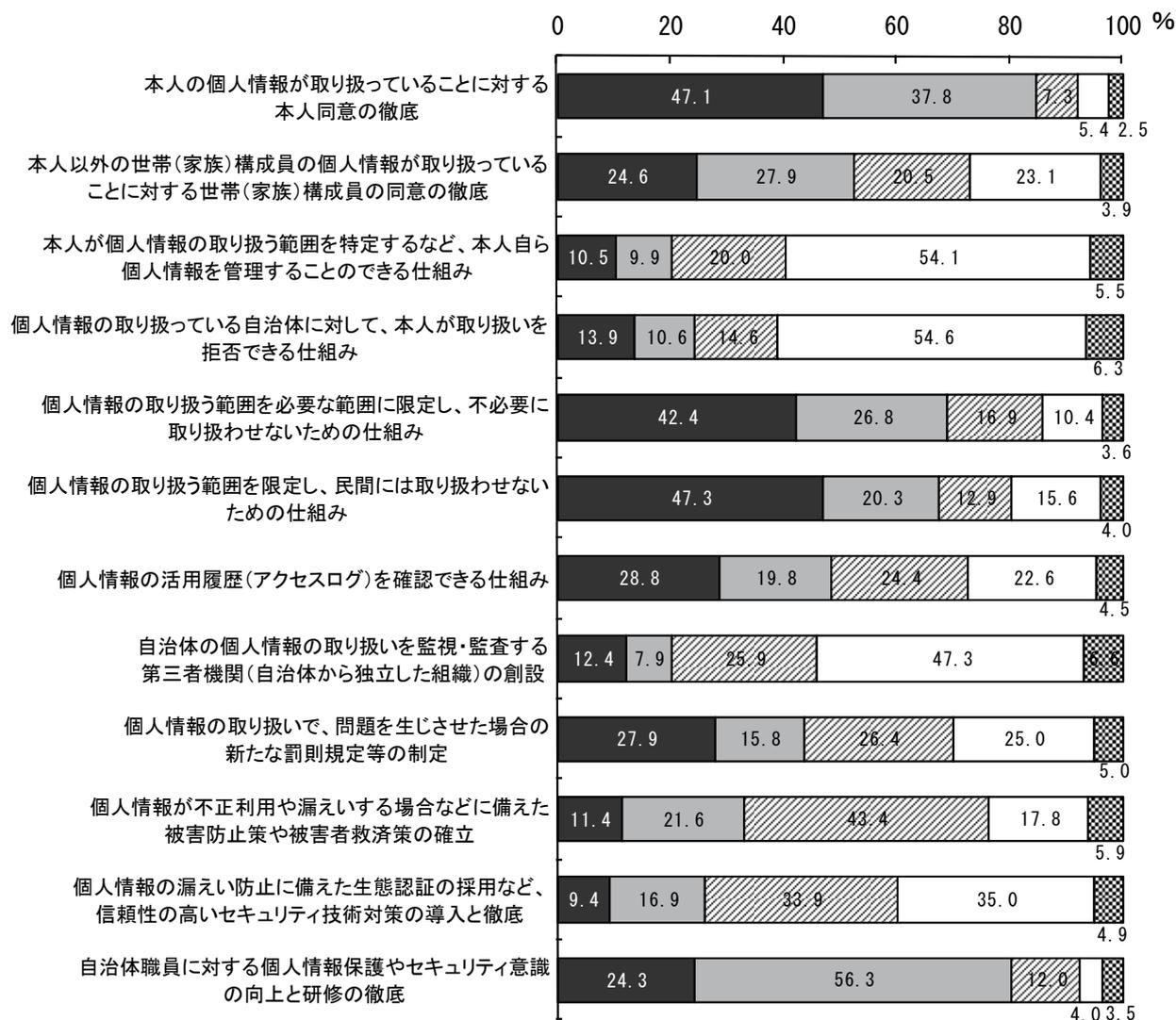
このことは、半数以上の地方自治体において、現状においては市民の個人情報は該当する自治体の特定部署のみで共有する形が良く、共有範囲を限定して利用するとの意見が半数を占めており、マイナンバー制度に代表される行政サービス・ワンストップ化に不可欠な行政の共通番号の導入で想定される市民の個人情報の共有化との考え方とは異なっている。

3-3 地方自治体の個人情報の取り扱いに対する対応策

「3-2 地方自治体の個人情報の取り扱い実態」で考察してきた結果から、地方自治体の世帯情報の取り扱いに関して、家族まで同意を取る形と申請者本人のみの形に対応が大きく分かれている実態や、半数以上の地方自治体において、申請者本人や家族に何らかの管理に対して事前・事後とも関与する仕組みよりも、地方自治体の責任において管理しきれていれば問題ないとの判断している様子が伺えた。さらには、現状において市民の個人情報は、該当する自治体の特定部署のみで共有すべきであるとの意見が半数を占められていた。

このため、地方自治体の責任を果たす意味でも、市民の個人情報の保護対策についての意向を把握することが不可欠となる。そこで、今回のアンケート調査では、市民の個人情報を取り扱う際の保護対策についても尋ねており、その結果が次のとおりである(図表8参照)。

図表8 個人情報の保護方策



N=800

- すでに十分に実施済みである
- すでに実施済みだが、今後、さらに強化が必要である
- ▨まだ実施できていないが、今後、実施が必要である
- 実施していないし、今後も実施する予定はない
- ▩無回答

この結果から、地方自治体において個人情報の保護対策が「すでに十分実施済みである」との回答が多かったのが、「個人情報の取り扱う範囲を限定し、民間には取り扱わせないための仕組み」が47.3%、「本人の個人情報が取り扱っていることに対する本人同意の徹底」が47.1%、「個人情報の取り扱う範囲を必要な範囲に限定し、不必要に取り扱わせないための仕組み」が42.4%であった。このことは、まず、図表7の「申請者本人と世帯（家族）の個人情報の共有範囲」で明らかとなった結果と同様に、限定的な範囲での個人情報の利用が行われているとの認識であることが伺える。一方で、図表6の「申請者本人と世帯（家族）の個人情報の管理方法」で明らかとなった半数以上の地方自治体において、申請者本人や家族に何らかの管理に対して事前・事後とも関与する仕組みよりも、地方自治体の責任において管理しきれていれば問題ないとの判断している様子とは異なるものの、申請者本人に対する事前同意が十分に行われているとの様子だといえよう。但し、昨年度に行ったネットアンケート調査の結果から「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」と回答しており、本人同意の必要性は、市民からは求められていることを理解すべきであろう。

また、「すでに実施済みだが、今後、さらに強化が必要である」との回答が多かったのが、「自治体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、56.5%であった。このことは、昨年度に行ったネットアンケート調査の結果からも期待されており、「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%が「必要である」と回答していた。今後も、意識の徹底が求められる。

さらに、「まだ実施できていないが、今後、実施が必要である」との回答が多かったのが、「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43.4%、「個人情報の漏えい防止に備えた生態認証の採用など、信頼性の高いセキュリティ技術対策の導入と徹底」で33.9%、「個人情報の取り扱いで、問題を生じさせた場合の新たな罰則規定等の制定」で26.4%、「個人情報の活用履歴（アクセスログ）を確認できる仕組み」で24.4%であった。このことも、昨年度に行ったネットアンケート調査の結果において、「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%が「必要である」との回答がしている。このことから、特に市民の意識も地方自治体の意向としても、個人情報に対する「被害防止策や被害者救済策」の確立が期待される場所である。

一方で、「実施していないし、今後も実施する予定はない」との回答が多かったのが、「個人情報の取り扱っている自治体に対して、本人が取り扱いを拒否できる仕組み」で54.6%、「本人が個人情報の取り扱う範囲を特定するなど、本人自ら個人情報を管理することのできる仕組み」で54.1%との回答であった。図表6の「申請者本人と世帯（家族）の個人情報の管理方法」で明らかとなった半数以上の地方自治体において、申請者本人や家族に何らかの管理に対して事前・事後とも関与する仕組みよりも、地方自治体の責任において管理できていれば問題ないとの判断している様子と重なる場所である。但し、一方で、昨年度に行ったネットアンケート調査の結果では、「本人が個人情報の活用範囲を特定するなど、本人自ら個人情報を管理することのできる仕組み」で72.8%が「必要である」と回答しており、市民意識と地方自治体との捉え方の差が明らかとなったといえるだろう。

このことは、市民意識としては、地方自治体の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合わせて、市民自らが個人情報の利用に関与する仕組みを求めているが、地方自治体の側では、そうした市民自身が事前・事後とも関与する仕組みには否定的である様子が明らかとなった。このことが、市民意識と地方自治体とのギャップを生み出しかねない可能性があるのではないだろうか。

4 まとめと提言

（1）地方自治体の“世帯単位”での個人情報の取り扱いに対して

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、地方自治体における“世帯単位”での個人情報の利用実態を踏まえ、行政サービスで活用する個人情報を保護対策に対する考え方について検討してきた。

昨年度の研究では、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地方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ことを指摘したが、今回の地方自治体に対する郵送アンケート調査の結果からも、地方自治体の世帯情報の取り扱いに関して、家族まで同意を取る形と申請者本人のみの形に対応が大きく分か

れている実態が明らかとなった。

このことから、改めて地方自治体における世帯情報の取り扱いがバラバラであるという実態を踏まえる必要がある。そのうえで、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地方自治体に対しては、一部の地方自治体で導入が図られている「本人通知制度」の採用などについても検討する必要があるだろう。但し、前述の通り「本人通知制度」の登録率自体は低いのも実態である。したがって、その採用に当たっては、例えば、国民年金、厚生年金の被保険者に対して、定期的に繰り返し年金加入記録や年金見込額などの情報を届る「ねんきん定期便」のような形で本人にお知らせの形で通知する等の仕組みの工夫も求められるだろう。

また、申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の事前同意の有無に関しては、「特段の手続きなし」と回答した地方自治体が、申請者本人の場合は9.4%、世帯の場合は10.9%と1割程度を占めていた。つまり、市民の個人情報の取得に当たっての事前同意について、特段の手続きを行っていない地方自治体が存在していることも明らかとなった。

このことは、昨年度の研究において、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の不信感が要因であることを指摘しており、特段の手続きを行っていない地方自治体においては、事前同意に関する何らかの手段のルール化を行う必要があるだろう。その上で、地方自治体が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、市民の不信感の払拭を図ることで、市民が安心して地方自治体に対して個人情報を委ねることができるようにすることが重要である。

（２）地方自治体の個人情報の管理と共有範囲に対して

今回の地方自治体に対する郵送アンケート調査の結果によると、申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の管理方法では、「基本事項」において、申請者本人の場合では、地方自治体で管理できていれば、特に本人が管理する仕組みがなくてもよいとの回答が66.1%と半数以上を占め、世帯の場合も同様で、自治体で管理できていれば、特に本人及び家族が管理する仕組みがなくてもよいとの回答が64.6%と半数以上を占めていた。つまり、半数以上の地方自治体において、申請者本人や家族に何らかの管理に対して事前・事後とも関与する仕組みよりも、現状では地方自治体の責任において管理していれば問題ないとの判断している様子が明らかとなった。このことは、同じ調査の「市民の個人情報を取り扱う際の保護対策」についても、「実施していないし、今後も実施する予定はない」との回答が多かったが、「個人情報の取り扱っている自治体に対して、本人が取り扱いを拒否できる仕組み」で54.2%、「本人が個人情報の取り扱う範囲を特定するなど、本人自ら個人情報を管理することのできる仕組み」で53.7%との回答からも伺える。

一方で、昨年度に行ったネットアンケート調査の結果では、「本人が個人情報の活用範囲を特定するなど、「本人自ら個人情報を管理することのできる仕組み」で72.8%が「必要である」と回答しており、市民意識と地方自治体との捉え方の差が明らかとなった。つまり、市民自らが個人情報の利用に関与する仕組みを求めているものの、地方自治体の側では、現状では、そうした市民自らが事前・事後とも関与する仕組みには否定的なのである。

このことが、市民と行政とのギャップを生み出しかねない可能性があるため、地方自治体において、市民意識としては、地方自治体の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合わせて、市民自らが個人情報の利用にアクセス仕組みを求めていることを理解することが必要である。

また、申請者本人及び世帯（家族）の個人情報の共有範囲では、「基本事項」において、申請者本人の場合では、該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が64.6%と半数以上を占め、世帯の場合も同様で、該当する自治体の特定部署のみで共有するとの回答が64.1%と半数以上を占めていた。このことは、地方自治体の現状において、マイナンバー制度に代表される行政サービス・ワンストップ化に不可欠な行政の共通番号の導入で想定される市民の個人情報の共有化との考え方とは異なっていることを認識しておく必要があるだろう。

（３）今後の展望に向けて

昨年度から継続された本研究では、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、市民意識と地方自治体の実態把握をアンケート調査の結果を踏まえ

て考察してきた。その結果から、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、本人が世帯(家族)によって個人情報が利用されていることを通知するなど、本人が地方自治体で、どのように個人情報が利用されているかを認識する手段を提供することが肝要ではないだろうか。

今後とも、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、より地方自治体における市民の個人情報の取り扱いや利用実態に即しつつ、市民の安心感を生み出す地方自治体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
- 加賀市のサイト「ひとり親家庭医療費助成とは(制度の説明)」
(http://www.city.kaga.ishikawa.jp/article/ar_detail.php?ev_init=1&arm_id=301-0061-6003)
- 「共同通信(<http://www.47news.jp/CN/201102/CN2011022101000898.html>)」2011年02月21日
- 「共同通信(<http://www.47news.jp/CN/200509/CN2005090201003154.html>)」2005年9月2日
- 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
- 小林成隆・西川 義「後期高齢者医療制度の混乱をめぐって ～個人と世帯の視点から検証～」『名古屋文理大学紀要 第9号 17-27』名古屋文理大学、2009年03月31日
(http://www.nagoya-bunri.ac.jp/information/memoir/2009/2009_03.pdf)
- 「社会保障体制の再構築(勧告)～安心して暮らせる21世紀の社会をめざして～」1995年7月4日、社会保障制度審議会勧告(通称:95年勧告、会長:隅谷三喜男)
(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/souron/21.pdf>)
- 「時事通信(http://www.jiji.com/jc/c?g=soc_30&k=2011021001071)」2011年2月11日
- 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「マイナンバー」社会保障・税番号制度のサイト
(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/index.html>)
- 内閣官房社会保障改訂担当室「マイナンバー法案についての地方公共団体向け説明会」資料、平成24年6月20日(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/mynumber/chihou/setumeisiryu.pdf>)
- 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
- 日本住民票振興会の「住民票ガイド」(<http://住民票.com/>)
- 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
- 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・生活保護をめぐって』現代書館

(1) このマイナンバー法案が成立すれば、2014年6月以降に国民に書面でマイナンバー(個人番号)が通知され、2015年1月以降には、個人番号カードの交付が開始され、税の申告や年金の照会が可能となる。一方、2016年1月以降に情報提供ネットワークシステムとマイ・ポータルが運用開始され、国民IDによる国の機関間でのデータ連携も開始される予定である。さらに2016年7月以降には、自治体とのデータ連携が開始されることになる。詳細は、内閣官房「マイナンバー」社会保障・税番号制度のサイト

(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/index.html>)を参照のこと。

(2) 社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会及びIT戦略本部企画委員会の下に「個人情報保護ワーキンググループ」と「情報連携基盤技術ワーキンググループ」を、個人情報保護ワーキンググループの下に「情報保護評価サブワーキンググループ」を設置し、個人情報保護及び情報連携に係

る論点整理を進めている。その中で、特定個人情報ファイルの作成の制限、特定個人情報保護評価等（第14条～第18条）、情報提供ネットワークシステムによる特定個人情報の提供（第19条～第23条）、個人情報保護法等の特例（第24条～第30条）、個人番号情報保護委員会の設置（第31条～第51条）、罰則（第62条～第72条）等のあり方を具体的に検討している

(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/index.html>)。

(3) 詳細は、小林成隆・西川 義「後期高齢者医療制度の混乱をめぐって ～個人と世帯の視点から検証～」『名古屋文理大学紀要 第9号 17-27』名古屋文理大学、2009年03月31日

(http://www.nagoya-bunri.ac.jp/information/memoir/2009/2009_03.pdf) を参照のこと。

(4) 詳細は、「社会保障体制の再構築(勧告)～安心して暮らせる21世紀の社会をめざして～」1995年7月4日、社会保障制度審議会勧告(通称:95年勧告、会長:隅谷三喜男)

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/souron/21.pdf>) を参照のこと。

(5) 「世帯分離」とは、世帯員が2人以上の場合で、住所変更を伴わずに世帯を分けることである。このことは、住民基本台帳法上、「世帯」とは、「居住と生計をともにする社会生活上の単位」とされており、同一の家屋に住んでいても、事実生計を別にしていれば分離することも可能であるとされている。但し、「生計が異なる」として世帯分離を申請した場合、市町村により事実確認の有無・方法、受理の取扱に差違を生じている。また、「世帯分離」による問題として、①介護保険施設や医療機関の利用者負担や保険料負担が下がると、高額介護サービス費や高額療養費等が支給され、給付費増となること等により、他の者が負担する保険料及び税負担が増える要因となっていることや、②地域社会の充実が求められている中、「世帯分離」は、核家族化を進めているとの批判もある。

(6) 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)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)。但し、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。

(7) 仙台市のDV被害で別居女性の住所を職員が誤って夫に伝えてしまった事件は、2011年2月11日の時事通信(http://www.jiji.com/jc/c?g=soc_30&k=2011021001071)の報道を参照のこと。

(8) 姫路市のDV被害者の妻の住民票を誤って交付し、DV夫が新居を訪問した事件は、2011年2月21日の共同通信(<http://www.47news.jp/CN/201102/CN2011022101000898.html>)、所沢市のDV夫に妻の住民票を誤って交付した事件は、2005年9月2日の共同通信

(<http://www.47news.jp/CN/200509/CN2005090201003154.html>)の報道を参照のこと。

(9) 「本人通知制度」とは、本籍地等を表示する戸籍謄(抄)本や、住所・氏名・生年月日・性別等を示す住民票などを本人の代理や第三者に交付したとき、事前に登録した人に対して、その事実を通知するものである。その効果として、交付された事実を本人に通知することにより、委任状の偽装などによる住民票等の不正取得の早期発見につながり、個人情報の不正利用防止や事実関係の究明が可能となることや、不正請求が発覚する可能性があるため、不正請求を抑止する効果が期待される。2009年6月に大阪狭山市が全国初で導入し、2011年10月1日現在、大阪府内25市町村で制度を実施している。詳細は、大阪府「本人通知制度」のサイト

(<http://www.pref.osaka.jp/shichoson/jukiseido/honnintuti.html>) を参照のこと。

(10) 詳細は、日本住民票振興会の「住民票ガイド」に掲載された「【ニュース】他人の住民票請求知らせる、「本人通知」で個人情報守る(<http://住民票.com/?p=843>)」を参照のこと。

(11) ひとり親家庭医療費助成制度とは、離婚や死亡などによってひとり親になった家庭の児童およびその児童を養育するひとり親の方に対して、医療費の助成をすることで、ひとり親家庭の方々の保健の向上と福祉の増進を図る制度である。制度自体は自治事務となっているため、各地方自治体によって助成の中身や要件が異なっており、親と子の医療費の自己負担額の一部を助成するケースが多いが、中には全額免除の地方自治体もある。また、所得制限がある場合が多く、児童扶養手当の一部支給と同じく、毎年、現況届が求められるようである。例えば、石川県加賀市の場合、医療費(健康保険適用後の自己負担額であり、入院時の食事療養費等の個人負担額は除く)の内、1,000円/月を引いた金額が助成の対象となる(加賀市のサイト「ひとり親家庭医療費助成とは(制度の説明)」

(http://www.city.kaga.ishikawa.jp/article/ar_detail.php?ev_init=1&arm_id=301-0061-6003)。

(12) マイナンバーの地方自治体の利用範囲は、内閣官房社会保障改訂担当室「マイナンバー法案についての地方公共団体向け説明会」資料、2012年6月20日を参照のこと。

(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/mynumber/chihou/setumeisiryou.pdf>) の「43. 地方公共団体でマイナンバーを取り扱う業務」を参照のこと。

〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月
石井夏生利 「社会保障・税番号大綱と情報連携——基本的発想のあり方について」	NBL 第 960 号	2011 年 9 月
瀧口樹良 「“住民目線” に立った総合窓口を支える情報システムの役割」	月刊 LASDEC 平成 23 年 11 月号	2011 年 11 月
石井 夏生利 「プライバシー・個人情報の「財産権論」——ライフログをめぐる問題状況を踏まえて」	情報通信政策レビュー第 4 号	2012 年 3 月