

# 番号法における刑罰のあり方



筑波大学大学院  
図書館情報メディア研究科  
准教授 石井夏生利

# 「番号」に係る個人情報

---

- 「番号」
- 情報連携基盤を通じた情報連携の対象となるものとして法定された社会保障及び税分野の個人情報
- (情報連携基盤を通じた情報連携の対象とはならないものの、)法令に基づき「番号」を取り扱い得る事務において「番号」と紐付いて扱われる社会保障及び税分野の個人情報

# 規制対象となる機関・事業者等

---

- 行政機関
  - 地方公共団体
  - 関係機関
  - 法令に基づき「番号」を取り扱い得る事業者
  - 業務により「番号」を知った事業者
  - 受託事業者
  - 職員・従業者
  - その他
- 「番号」を取り扱う事業者

# 大綱における禁止規定

- 閲覧禁止
- 複製禁止
- データベース等の作成禁止
- みだりに他人に知らせる行為の禁止
- 不当な目的による利用の禁止

- 本人確認等義務
- 告知義務
- 告知要求制限
- 虚偽告知禁止

社会保障・税務の個別法による罰則設定

## 罰則：行政機関の職員等を主体とするもの①

- 行政機関、地方公共団体若しくは関係機関の職員等又は受託業務の従事者等



- 正当な理由がないのに、「番号」の記録されているデータベースを提供した行為
- 正当な理由がないのに、その業務に関して知り得た「番号」に係る個人情報を提供し、又は盗用した行為。ただし、「番号」を「番号」に係る他の個人情報と併せずに提供する場合は除く。
- 職務に関して知り得た「番号」に係る個人情報の電子計算機処理等に関する秘密を漏らした行為

## 罰則：行政機関の職員等を主体とするもの②

---

□ 行政機関、地方公共団体若しくは関係機関の職員



□ その職権を濫用して、専らその職務の用以外の用に供する目的で、「番号」が記録されている文書、図画又は電磁的記録を収集した行為

## 罰則：行政機関の職員等以外も主体となり得るもの①

- 「番号」を取り扱う事業者若しくは従業者又は受託業務の従事者等



- 正当な理由がないのに、「番号」の記録されているデータベースを提供した行為
- 正当な理由がないのに、その業務に関して知り得た「番号」に係る個人情報を提供し、又は盗用した行為。ただし、「番号」を「番号」に係る他の個人情報と併せずに提供する場合は除く。

※人事管理等の例外あり。

## 罰則：行政機関の職員等以外も主体となり得るもの②

□ 主体の制限なし



- 詐欺等又は管理侵害行為により(不正アクセス行為その他保有者の管理を侵害する行為をいう。),「番号」に係る個人情報を取得した者
- 法令に基づき「番号」を取り扱い得る事業者が保有する「番号」に係る個人情報の記録されているデータベース等に虚偽の記録をした者

## 罰則：行政機関の職員等以外も主体となり得るもの③

□ 「番号」を取り扱う事業者又は関係機関



- 第三者機関への報告義務違反
- 第三者機関の命令違反

※その他、第三者機関の委員長等の守秘義務違反にも罰則規定あり。

# 今後の検討

---

- 国外犯処罰規定
- 両罰規定
- 具体的な内容や法定刑
- 他の罰則の必要性
- 個別法における処罰範囲の拡大・法定刑の加重の要否等

必要に応じて設ける。

制度全体の在り方を踏まえ、検討を進める。

## 論点：一般の事業者に対する直罰の是非①

- 「業務により「番号」を知った事業者」にまで直罰を科すことにより、本人確認のための利用が阻害されるのではないか？

↑ ICカードは

- その者に係る住民票に記載された氏名、住所、生年月日、性別及び「番号」その他政令で定める事項が記載され、
- 現行の住民基本台帳カードに記録されている事項に加え、「番号」及び公的個人認証サービスの電子証明書その他政令で定める事項が記録された半導体集積回路が組み込まれ、
- 現行の住民基本台帳カードの機能も有するカード

## 論点：一般の事業者に対する直罰の是非②

### □ 第4回個人情報保護ワーキンググループにおける賛成意見(多数)

□ 裁判所が違憲の瑕疵があると考えた時に、制度全体を違憲、無効にするか、あるいは危ないままでも通すかの選択肢しか存在しない。一部に違憲の瑕疵が生じると制度全体がストップしてしまうため、番号を知り得た事業者に関して、記録の保存・保管等を禁ずることについては、少なくとも直接罰をかけるべきである。センシティブな情報を扱う制度を新しく作る際には、税と社会保障という限られた目的で作られるという最初の出発点に戻り、慎重に制度を作っていくべきである。

□ センシティブなデータをセンシティブな分野で使うことを考慮すべきである。また、間接罰をかけるには非常に時間がかかることから、事前予防的な措置が必要である。

□ 直接罰として検討されている内容は、悪質性の高い行為であり、番号に関わる個人情報を扱う者には当然期待されてしかるべきである。

□ 間接罰は、個人情報保護法では1度も実際に使われたことがなく、不心得者がいた場合にうまく機能しない分野である。

□ 番号を使う事業者に対しては、あえて重い義務を課すことに覚悟が必要である。

## 論点：一般の事業者に対する直罰の是非③

### □ 第4回個人情報保護ワーキンググループにおける反対意見(少数)

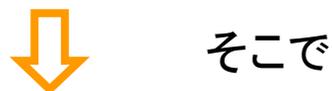
- 法令に基づき番号を使用する事業者以外を含め、裾野の広い事業者が本人確認に使うことを想定するのであれば、処罰範囲が広すぎる。重い責任を認識して使う場合は別として、広く無自覚に本人確認の手段になる場合に、直接罰がかかるのは問題である。
- 個人情報保護法では間接罰が設けられていたのに対して、番号法では、行政機関個人情報保護法よりも法定刑の重い形で、幅広い民間事業者に対して直接罰をかけることとなる。個人情報保護法の制定段階で起きた反応を考えると、いきなりの直接罰は少し重い。間接罰とするか、あるいは、直接罰とする場合でも構成要件の絞り込みや法定刑の軽減等の対応が必要である。
- 源泉徴収義務者である対象事業者について、取り扱う個人情報の数が5,000件を超えるか否かとは無関係に対象になり得ると、適用の幅が広い。
- 間接罰の実効性については、第三者機関の機能に期待できる。
- 本人確認に使いたい事業者がどのように利用するかは予測不可能な中で、広く直接罰を課すと、副作用も大きいのではないか。

## 禁止規定との関係①

- 告知要求制限:「何人も不当な目的で「番号」の告知を求めてはならない。」



- 券面に「番号」の記載されたICカードの提示を求めると、「番号」の告知を求めることになってしまう。



- 利用し得る本人確認書類の一つとしてICカードを挙示することは、「不当な目的」に該当しない。

## 禁止規定との関係②

- ❑ 事業者又はその従業者等が業務により「番号」(括弧内省略)を知った場合、当該「番号」を他人に知らせ、若しくは不当な目的に利用し、又は文書、図画若しくは電磁的記録に記録して保管してはならない。



- ❑ 本人確認のために提示を求めたICカードをコピーしてファイリングを行い、あるいは、顧客管理のためのデータベースに入力すると、禁止規定に該当してしまう。



- ❑ 「番号」は、ICカードの裏面に記載するなど、「番号」ができるだけ複写されない措置を検討する。

# 罰則との関係

- 「番号」の告知要求制限、及び、「番号」の記録・保管の禁止に対応する直接の罰則は存在しない。

↓ しかし、以下は直罰の対象

- 「番号」を取り扱う事業者若しくは従業者等が、正当な理由がないのに、「番号」の記録されているデータベースを提供した行為

- 「番号」を取り扱う事業者等が、正当な理由がないのに、その業務に関して知り得た「番号」に係る個人情報を提供し、又は盗用した行為

↓

禁止規定と相まって、萎縮効果が懸念されるのではないか。

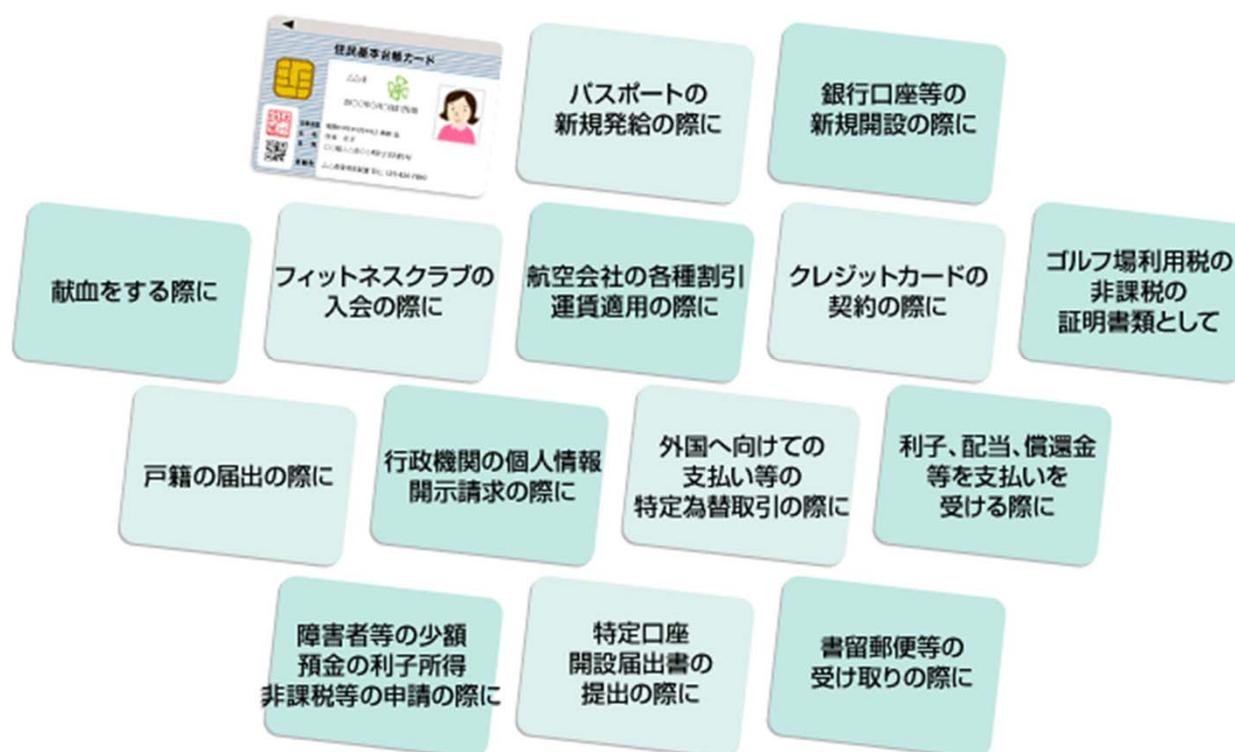
# 住基カードの改良版とすることについて

- 住基カードは、行政手続のインターネット申請、公的な身分証明、市区町村が行う独自のサービス利用、特例に基づく転入転出手続を行う際に利用される。



身分証明書としては

＜住民基本台帳カードの公的な証明書としての活用例＞



## 社会保障・税に関わる番号制度に関する議論を踏まえた住民基本台帳ネットワークシステム等のあり方について【中間論点整理】

---

- 2011年6月30日付
- 個人に付番する「番号」
- 情報連携
- ICカード
- 番号制度における公的個人認証サービスのあり方
- 国と地方の役割分担等
- 今後の課題

# 「番号」の特性(追加)

## 基本方針・要綱

- 新たに国民一人ひとりに付番される唯一無二の「民一民一官」で利用可能な見える番号



## 大綱

- 新たに「番号」を最新の基本4情報と関連づけて付番する仕組みをいう…したがって、番号制度においては、
  - ①国民一人ひとりに一つの番号が付与されていること(悉皆性)
  - ②全員が唯一無二の番号を持っていること(唯一無二性)
  - ③「民一民一官」の関係で利用可能なこと
  - ④目で見て確認できる番号であること
  - ⑤最新の基本4情報が関連付けられていることの5つの特性を併せ持つ番号を使用することとする。

## 4情報との突合(追加)

---

### 番号制度導入時

- 「番号」の告知を求めることのできる情報保有機関は、当該情報保有機関が保有する利用者に係る基本4情報を住基ネットの基本4情報と突合した上で、番号生成機関に対し、当該基本4情報に係る「番号」の提供を求めることができるものとする。



### 番号制度導入後

- 「番号」の告知を求めることのできる情報保有機関が、利用者から基本4情報及び「番号」の告知を受けた場合において、当該情報保有機関の保有する利用者に係る基本4情報及び「番号」と異なるとき又は当該情報保有機関が当該利用者の情報を有していないときは、当該情報保有機関は、番号生成機関に対し、当該利用者に係る基本4情報及び「番号」の提供を求め、これを確認することができるものとする。<sup>20</sup>

## 基本4情報の同期化(追加)

- 情報連携基盤とつなぐ情報保有機関は、番号制度導入時において、「符号」を自らが有する個人情報のデータベースと紐付けるため、自らが保有する基本4情報が住基ネットの基本4情報に突合するよう努めることとする。
- 住基ネットの基本4情報と突合した、情報連携基盤とつなぐ各情報保有機関が保有する基本4情報について、情報連携基盤とつなぐ各情報保有機関は、必要な頻度で住基ネットの基本4情報との同期化に努めることとする。

## 住民基本台帳ネットワークシステム専門調査会(追加)

- 住民基本台帳や住基ネットは、我が国におけるトラストアンカー(信用の基点)である。



構成員意見

4情報が「番号」と同等のマッチングキーとならないか。

## 4情報の規制について(追加)

---

### □ 「番号」に係る個人情報



- ただし、基本4情報その他これに類する、高度な秘匿性を有するとまで言えない情報のみの取扱い(その該当する行為が「番号」と紐付かない形で行われる場合に限る。)については、番号法の規制対象からは除き、一般の個人情報保護法制による規制の対象とすることとする。



- 4情報は、マッチングキーとなる可能性がある一方で、例外の対象

## 「番号」の券面記載(修正)

- ICカードは、住民票記載事項、「番号」、現行の住基カードに記録されている事項が記載され、「番号」及び電子証明書等が記録された半導体集積回路が組み込まれ、現行の住民基本台帳カードの機能も有する。
- 当該ICカードの交付を受ける住民がICカードに「番号」の記載を希望しない場合も考えられるため、その場合の対応について、引き続き検討する。
- 利用者の利便性の向上を図るため、ICカードの普及を前提としつつ、将来的には多様な本人確認等の手段を利用できるように検討する…(4)「番号」の告知の際、「番号」の真正性を担保するため、ICカードの券面に「番号」を記載し、ICチップに「番号」を記録する。



券面記載するのかもしれないのか。

# 番号法における個人情報保護制度の趣旨

- 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



罰則強化は、②と③に対する制度上の保護措置



③は番号の不正利用による二次的被害であるため

主な対象は②

何を禁止し、何を罰則の対象とすべきか。

## 論点：遵法意識の低い事業者について①(修正)

- 第4回ワーキンググループでの議論は、まじめな事業者を想定



- 遵法意識の低い事業者において、「番号」を本人や周囲の者から聞き出して別番号を生成し、「番号」そのものは利用せずにデータマッチングを行った場合は？



別番号の問題は、第6回ワーキンググループで議論

- 一般の事業者による「番号」の利用は、厳格に禁止すべき？



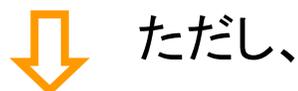
この論点は

## 論点：遵法意識の低い事業者について(追加)

□ 別番号が「番号」に該当するか否か。



□ 生成した符号が「番号」と一対一対応であれば該当する。



□ 行為主体において、生成された番号は「番号」を変換して生成されたもので、「番号」と一対一対応の関係にあることの認識が必要。

## 論点：遵法意識の低い事業者について②

□ マッチングした情報が、「番号」に係る個人情報に該当するか否か。



□ (情報連携基盤を通じた情報連携の対象とはならないものの、)法令に基づき「番号」を取り扱い得る事務において「番号」と紐付いて扱われる社会保障及び税分野の個人情報に該当するか否か。



□ 別番号生成により紐付きが失われれば「番号」に係る個人情報ではなく、番号法の対象外



□ 紐付きが残されていれば「番号」に係る個人情報に該当

# 遵法意識の低い事業者について③

## 禁止規定

- 業として「番号」の記録されているデータベース等の作成禁止
- 業務により知った「番号」を他人に知らせ、若しくは不当な目的に利用し、又は文書、図画若しくは電磁的記録に記録して保管する行為の禁止

## 罰則

- 「番号」を取り扱う事業者等が、「正当な理由」がないのに、「番号」の記録されたデータベースを提供する行為
- 「番号」を取り扱う事業者等が、「正当な理由」がないのに、「番号」に係る個人情報を提供又は盗用する行為
- 詐欺等行為又は管理侵害行為による「番号」に係る個人情報の取得

## なりすまし・利益相反について

---

- マイポータルを通じた「番号」に係る個人情報の開示請求等について、法定代理及び任意代理を認める。



- 詐欺等行為又は管理侵害行為による「番号」に係る個人情報の取得を罰すること十分か。

# 「番号」に係る個人情報の取得等について

- 正当な理由なき「番号」に係る個人情報の提供又は盗用
- 詐欺等又は管理侵害行為による「番号」に係る個人情報の取得



情報窃盗罪・漏えい罪を検討するに際しての論点

- 新規立法 or 刑法改正
- 保護法益
- 犯罪行為の主体
- 客観的要件(特に実行行為)
- 主観的要件
- 法定刑

●わが国・世界の喫緊の課題を紹介

## プライバシー・個人情報保護の新課題



堀部政男 編著  
A5判/335頁/4, 515円(税込)  
ISBN978-4-7857-1749-0 2010. 4刊

本書では、学界・実務界の第一人者らがプライバシー・個人情報保護を巡るわが国・世界の喫緊の最新動向等を紹介。新しい課題について問題提起や一定の方向性を示す。実務家にも役立つ研究書。

### 主要目次

第1章 プライバシー・個人情報保護の国際的整合性  
一橋大学名誉教授 堀部政男

第2章 個人情報保護法とプライバシーの権利  
- 「開示等の求め」の法的性質 -  
新潟大学大学院実務法学研究科教授 鈴木正朝

第3章 個人情報の窃取・漏えいと刑事罰  
筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授 石井夏生利

第4章 内部統制システムと情報セキュリティ  
国立情報学研究所客員教授・弁護士 岡村久道

第5章 従業者の監視とプライバシー保護  
関西大学社会安全学部准教授 高野一彦

第6章 監視・追跡技術の利用と公法的側面における課題  
慶応義塾大学総合政策学部准教授 新保史生

第7章 位置情報技術とプライバシー  
- GPSによる追跡がもたらす法的課題を中心として -  
東京大学大学院情報学環助教 松前恵環

第8章 Webサービスの高度化とプライバシー・個人情報保護  
情報通信総合研究所法制度研究グループ部長・主席研究員 小向太郎

第9章 生体情報の利用とプライバシー保護  
筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授 石井夏生利

## 罰則のあり方を考えるにあたっての課題(修正)

---

- 「番号」「IDコード」を用いて同一人確認をするのか、4情報を用いるのか。
- 「番号」の外延の明確化。
- 「番号」は券面に記載されるのか。番号法は、ICカードを広く利用させる趣旨か。
- 保護法益、禁止規定、罰則の関係整理
- 個人情報の追跡・突合を防ぐために必要十分な禁止規定・罰則といえるのか。システム全体を評価し、発生し得るリスクを評価した上での見直しが必要ではないか。
- 個人情報保護法制の改正論議の必要性