

本稿は、雑誌『経済』2020年3月号（新日本出版）に寄稿した論文を再編集したものです。

マイナンバーカード強制に 反対する自治体労働者

自治労連中央執行委員
佐賀 達也

はじめに～カード普及になりふり構わぬ政府

「マイナンバー制度」は、ひとたび国民一人ひとりのデータ集積のツールとして活用されれば、個人の思想信条や嗜好、資産や健康状態などの個人情報システム上で国に一元管理されることにつながり、その結果、自治体が国から国民を監視する業務を担わされることとなります。

わたしたち自治労連は、この制度が導入されようとしていた段階から、自治体労働者の役割が変えられてしまいかねない問題、すなわち憲法の理念である国民主権や基本的人権の尊重、平和のうちに生存する住民の権利を否定しかねない制度であるとして、その導入に反対の立場を明確にし、職場と地域から運動をすすめてきました。

2013年の「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、マイナンバー法）の成立、1月のマイナンバー制度運用開始以降も、自治労連内に「マイナンバー問題」対策プロジェクトチーム（以下、PT）を設置し、「給与所得等に関わる市町村民税・都道府県民税の決定・変更通知書」へのマイナン

バー印字の弊害や情報連携の本格運用の課題として、①DV被害者保護の視点の追求、②情報漏えいの懸念への対応、③戸籍事務の専門性の通告、④制度が住民から必要とされていない事実など、マイナンバーを窓口で取り扱う自治体労働者の立場で、制度そのものの問題点の指摘はもとより、住民の権利を守るため、内閣府・総務省に対する要請に取り組んできました。

一方、内閣府が18年に実施した意識調査でも、過半数の回答者が「これからも取得する意思がない」という国民意識を反映し、個人認証や情報集積のツールとなりうるマイナンバーカードの普及は、未だ14%の低水準に留まり、しかも高齢者に著しく偏重した状況に変化がみられません。

安倍政権はこのような状況の打開に向け、「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律」（19年5月24日成立。以下、デジタル手続法）及び「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律」

(5月15日成立。以下、健康保険法「改正」)の可決・成立を機にギアをあげ、行政手続きのデジタル化と個人情報の集積及びビッグデータ化を可能とするマイナンバーカードの普及になりふり構わぬ姿勢を見せ始めました。

このレポートでは、その一環として唐突に内閣府から示された地方公務員共済組合を通しての「地方公務員等に対するマイナンバーカードの一斉取得の推進」の不当性及びそれに対する自治労連の取り組みと、すでに「地方公共団体情報システム機構」

(以降、J-LIS)が発注し、随意契約でNTTコミュニケーションズ(株)と凸版印刷(株)が受注した5500万枚に及ぶマイナンバーカードの行方などについての分析など、報告することとします。

カード普及の状況－地方間、年齢層で偏り

総務省の資料によれば、19年11月1日現在のマイナンバーカードの交付率は全体が14.3%(交付枚数は1823万3942枚)、東京23区(特別区)では約20%、町村では11.5%に留まっています。都道府県別で比較しても、東京都の19.1%に対し、高知県では8.2%、福井県では9.7%に留まっており、あまつさえ低いとされるマイナンバーカード利活用の範囲が、さらに都会と地方の間で格差を広げている実態が浮かび上がります。

一方、宮崎県の交付率が19.5%と全国最高値となっていますが、これは総務省出身の現宮崎県知事が県下の自治体に「マイナンバーカード取得推進キャンペーン」を指示し、人口が集中する宮崎市や都城市、日

南市などを中心に引き上げを図り、全体の水準を引き上げた結果といえます。ちなみに都城市は総務省の「マイナンバー・マイナンバーカード広報大賞受賞団体」に選出されています。

もう一つ、普及率を分析する重要なポイントとして年齢別の普及率があります。50歳以上の取得率が全体の65%を占め、60歳以上でも50%に達するなど、高齢者に身分証明書代わりに交付をすすめてきた結果、マイナンバーカード取得階層が高齢者に偏重している実態が見て取れます。

2020年以降は、導入当初のカード交付者から、順次、本人確認用の電子証明書(カードに内蔵)の有効期限(発行から5回目の誕生日まで)を迎えることとなり、利便性にメリットを感じなかったカード交付者が更新を行わないケースが続出するであろうことや、先の内閣府アンケート結果でも、過半数を超える回答者が「これからも取得の必要性を感じない」と答えたことに、内閣府・総務省は危機感を持っているはずで

自治労連が問題を指摘、特別通知書への印字とりやめに

自治労連では、極めて高い個人情報を取扱う側となる自治体職員の立場から、問題の集約・情報共有を図るため、社会保障対策委員会にマイナンバーPTを設置し、内閣府・総務省との懇談等を進めてきました。17年12月13日の内閣官房・総務省との懇談では、その年の11月から始まった「情報連携」の本格運用と総務省が強引に推し進めた「マイナンバーを印字しての住民税の特別徴収税額決定通知書(以後、特別徴収通知書)の送付」の問題点を追及しまし

た。とりわけ、事業者にマイナンバーを通知するだけの理由で、特別徴収通知書へマイナンバーを印字して郵送することについては、情報漏えいの責任を自治体が負うことになりかねない点を強調し、「行政の信頼の失墜につながりかねない重大な問題であること」を指摘しました。総務省は自治労連との懇談の2日後、総務省市町村税課から「当面、特別徴収税額決定通知書にマイナンバーを記載しない」との旨の事務連絡を各自治体に通知し、事実上、特別徴収通知書へのマイナンバーの印字を断念させるという到達を導きました。

強権的に進められる「先行事例」

マイナンバー制度運用開始以降、先に紹介した宮崎県知事の取り組みと同様に、総務省にゆかりが深い知事・市区町村長のもとで、マイナンバーカードの取得率向上のために職員のカード取得の自由が奪われ、結果として取得を強要されるケースが散見されるようになってきます。

新潟県三条市では、総務省出身の現市長のもと、職員の出退庁管理の方式を、住基カードを利用して行ってきた従前の方式から、J-LIS が提供する「個人番号カードA P（アプリケーション）搭載システム」を使うマイナンバーカードでの出退庁管理に変更を行っています。市の資料によれば、19年11月現在の行政機関の利用職員数は950人、職員のほぼ100%がマイナンバーカードを取得しているとのことですが、職員の合意を得たうえで運用が実施されたかどうかは不明です。三条市は、16年のJ-LIS が主催するセミナーの報告でも「反対する職員やベンダーがいても、反対する住

民はいない!」、「住民の血税を考えればやらない理由はない!」など、根拠のない住民合意を前提とする強権的な施策の推進を発信し、J-LIS との関係の深さも垣間見せました。

愛知県豊橋市でも18年の2月、現市長が市議会でマイナンバーカードを使つての出退庁管理システムの導入を唐突に表明し、18年4月からマイナンバーカードを活用しての出退庁管理と従前のタイムカードを利用しての出退庁管理とを併用する形での運用がなされています。

豊橋市職労は、この問題を職員の権利に関わる重大な問題と捉え、直ちに「個人情報に詰まっているマイナンバーカード、落としたら危険だから持ちたくないと考えている職員の権利は尊重されるのか」、あるいは「事実上の強制となれば憲法19条『思想及び良心の自由は、これを侵してはならない』の規定に反するのではないか」と市側を追及し、カードを持ちたくない職員の権利を保障したうえでの運用とさせました。

豊橋市のシステム導入費用は2600万円（約半額は国庫補助）、現在本庁に勤務する6割超の職員がカードを取得していますが、判断することが難しい新規採用職員の権利保護など数多くの問題を抱えたままでの運用が続けられています。マイナンバーカードの取得が任意であることに間違いはなく、任意であるカードをすべての職員が必須となる出退庁管理に使うこと自体に整合性がありません。

官僚出身である首長や幹部職員が、出身省庁の施策を強権的に職員や住民に押し付け、やみくもに結果を求めたがる姿勢には違和感があり、地方自治や地方分権の趣旨

に反する行為と言わざるを得ません。

自治労連は「個人番号カードAP搭載システム」を使っての出退庁管理システムの導入にも、J-LISが発注した5500万枚のマイナンバーカードの在庫清算に協力するかのような「マイナンバーカードの取得推進」にも、行財政管理の観点からも問題があると表明しています。

閣僚会議の決定から瞬く間に出された通知

19年6月4日に開催された「デジタル・ガバメント閣僚会議」において、国家公務員や地方公務員等によるマイナンバーカードの率先した取得を促すとともに、各保険者による取得促進策の速やかな具体化を推進することを含む「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用の促進に関する方針(案)」が確認されました。そして、その翌日の6月5日には総務省自治行政局公務員部福利課から各都道府県人事担当課、各都道府県市町村課・区政課、各政令指定都市人事担当課、地方職員共済組合、東京都職員共済組合、全国市町村職員共済組合あてに、「デジタル・ガバメント閣僚会議決定を踏まえた地方公務員等のマイナンバーカードの一斉取得の推進について」が事務連絡として送られました。

自治労連では、この事務連絡を入手した瞬間から自治体職員(国民)の権利に関わる問題として着目し、早速6月15日に開催した「第21回自治労連社会保障集会」で報告、翌16日に同所で開催した自治労連「共済組合議員団研修会」で問題点を洗い出し、共済組合連合会などに対する申し入れの必要性などについて議論を深めました。

共済組合連合会に個人情報の「目的外使用」を質す

19年6月28日に総務省から、地方公共団体や共済組合に対する具体的な取り組み及びそれをすすめるにあたり留意が必要なポイントなどが丁寧に解説された「地方公務員等のマイナンバーカードの一斉取得の推進について(依頼)」が通知されました。

この内容は、①職員や被扶養者を対象にパソコン、スマートフォンを利用してオンライン申請でカードを取得するよう要請し、②共済組合に加入していない非常勤職員らにも協力を呼びかける、③さらに8~9月ごろから順次、共済組合を通じ、それぞれの氏名・住所等が印字された交付申請書を一斉に配布する、④必要事項を記入の上、被扶養者分と併せて所属部署に提出し、職場単位で取りまとめて郵送するよう求めるなどの点に加え、⑤19年6月、10月末、12月末、20年3月末時点の申請・取得状況を調査する、となっていました。

この通知に対し、自治労連は「カード取得に対する法的義務はなく個人の選択に任されるべきものであること。さらに共済組合連合会が『マイナンバーカード申請書』に各共済組合員の住所・氏名等の印字のために委託先である業者に個人情報データを渡す行為が目的外利用にあたること。そしてフォローアップと称し任意であるはずのカード取得の申請・取得状況を調査することが、内心の自由に踏み込む行為であり事実上の強制にあたる問題である」と位置づけ、「自治労連の各地方組織・単組に対し、カードの取得を強制しないこと」を求めて、加盟組合に対し緊急要請を自治体当局に行

うことを提起しました。

その提起に応え、7月10日には滋賀自治労連が知事宛要請書を县市町振興課に提出、7月17日には千葉県本部が县市町村共済組合事務局長に要請行動を実施するなど、全国に要請行動が広がりました。

7月18日には、自治労連と自治労連共済組合議員団が共同で全国市町村共済組合連合会（以下、連合会）に対する要請を行い、各市町村共済などにマイナンバーカードの一斉取得を「勧奨」している問題や、共済組合の所有する個人情報をもとにカード申請書の作成に流用している問題に対する認識を質しました。

この席で議員団会長が「国の方針が決定され、総務省の要請のもとに『マイナンバーカードの取得促進』がすすめられようとしている。一部の自治体では先行して取得が強制されている事態が起きている。全国の市町村共済や自治体で混乱が起これないよう、個人情報使用の問題や申請書の取り扱いについて確認をさせていただきたい」と連合会の姿勢を質しました。これに連合会は「マイナンバーカードへの印字業務を要請されているのは連合会ではなく、構成組合である市町村共済が依頼を受けている。連合会は各市町村共済から委任を受ける形で業者と一括して契約する立場になる。総務省の公表している個人情報の使用目的の中に『組合員証等の発行』が規定されているケースであれば、マイナンバーカードを組合員証や保険証として使うので目的の範囲内と考えられる。流用や目的外使用とは考えていない」と責任の所在を各市町村共済に転嫁しました。

フォローアップの調査は「内心の自由」の侵害

自治労連としての立場を記者会見などの機会を通して発信するとともに、報道機関などの取材にも積極的に応じつつ、7月23日には総務省に対して要請行動を行いました。要請内容は、「①法律上カード取得の義務付けはなく、カード取得の強制はできないこと、②強制でない以上、通知に従わない共済や自治体があっても不利益が及ぶものではないこと、③マイナンバーを取得しないことで職員への不利益が生じないこと（取得しない権利が保障されるべきこと）、④フォローアップとして行われようとしている取得状況調査が結果として『内心の自由』に踏み込む行為であり行うべきでないことなど」を指摘しました。

総務省からは、「①強制できるものでなく、あくまでもお願いであること、②③不利益を及ぼすことがないこと、④取得状況の把握は同意し回答する人を想定していること」など回答がありました。この要請の中で、あくまでも取得は任意であること、申請しないことでのデメリットが生じないこと、それぞれの判断が尊重されるべきことなどが確認され、自治労連からは、正確な情報を周知する手法を検討するよう申し伝えました。

総務省とのやり取りを踏まえ、7月30日には、この問題に係る自治労連書記長の談話「総務省による、事実上のマイナンバーカード取得強制に抗議する～公務員を政権の道具にすることは許されない」を公表しました。

「後出しじゃんけん」の規程改正

この事態にはメディアからマイナンバーカードの普及策の拙速さに対し警鐘を鳴らす報道が相次ぎました。19年8月20日付「東京新聞」は、自治労連への取材に基づきマイナンバーカードの一斉取得問題を報道。「朝日新聞」は9月10日付の社説で、マイナンバーカードを持つ人を対象とするキャッシュレス決済でのポイント還元策に対し、バラマキに近いカード普及策は再考すべきと指摘し、ポイントで国民の気を引こうとすることを論外と切り捨てました。

9月20日付「東京新聞」が「進む一体化公務員は半強制、需要ないのにあの手この手」と特集記事を組み、豊橋市職労への「マイナンバーカードを活用した出退庁管理システムの導入」についての取材に基づく内容や、マイナンバーカードを持ち歩く危険に対し判然としない総務省の姿勢などが報じられました。

その一方、国は9月6日と9月27日に相次いで、「国家公務員等共済組合法の施行規程」と「地方公務員等共済組合法の施行規程」を突然改正し、自治労連が指摘してきた目的外利用に係る部分を免罪するかのような規程に見事に書き換えました。

この規程の改正により、共済組合は「申請が円滑に行われるよう必要な支援を組合員に対し、及び直接に又は組合員を通じてその被扶養者に対し、行うことができる」ようになったわけです。あわせてこの解釈をもとに共済組合が送付するマイナンバーカード取得申請書に、あらかじめマイナンバーを印字できるようにもしてしまいました。

まさに、できなかったことをできるようにするためには、ルールを後から書き換え

ればそれで済むといわんばかり、後出しじゃんけんをしてでも押し通す、なりふり構わぬ政府の姿勢を垣間見ることとなりました。

再度の総務省に対する要請

突然のルール変更を受け、自治労連は19年10月15日に再度の総務省との要請に臨み、「①取得しない職員に不利益が及ぶことはないこと、②フォローアップ結果で自治体間を競わせるような真似はしないこと、③地方公務員とその家族に対し、あらかじめマイナンバーを印字しての申請書の送付は行わないこと」の再確認を求めました。

これらに対し、総務省からは「①全くそのとおり。義務でもないで不利益やペナルティが及ぶことはない。②政府文書でも取得状況のフォローアップが求められていることを踏まえてのもの、自治体に申請取得状況を競わせるものではない。③あらためてマイナンバーを印字して実施することは考えていない」と回答を受けました。自治労連は4回のフォローアップが職員に与える負荷や事実上の強要につながる点を指摘しつつ、多額の予算を投じてのポイント付与などに対する政府の姿勢に批判の声が上がっていることを申し伝え、要請を終えました。自治労連の地方と本部が一体となった持続的な取り組みにより、現時点（12月中旬）においても、マイナンバー一斉取得の推進に係る目立ったトラブルの報告は自治労連に寄せられていません。

国家公務員に対する取得強要が問題に

2019年10月末以降は、地方公務員に続いて国家公務員とその家族に対する一斉取

得の推進が実施され、地方公務員と比較し丁寧さを欠く手法での実施などもあってか、自治労連にも国家公務員の家族から、その手法の整合性を疑問視する問い合わせが寄せられるほどでした。

「朝日新聞」は11月25日付1面で、「(国家公務員)マイナンバーカード『取得強要だ』」と報じ、記事の中で国家公務員とその家族に対するカード取得状況調査を行うことについて、中野雅至神戸学院大学教授は「上司に個人がわかる形で提出させるのは実質的に職務行為でやりすぎ。持たない理由を書かせることは内心に踏み込む行為で信条の自由に触れるうえ、それを别人格の家族のことまで聞いている。政府への忠誠心を試す『踏み絵』といえる」と批判的に分析しました。この分析は、一貫して自治労連がこだわってきた部分と一致するもので、政府の強権的な姿勢に迎合せず、屈しないことが自治体労働者としての権利、そして家族の権利を守ることにつながることを表しています。

マイナンバーカードは何に使われるのか

政府が相当な執念を燃やしてマイナンバーカードの取得を推し進める理由が、公務員に対する取得強要だけにあるわけがありません。中長期的視野に立てば、「自治体戦略2040構想」がめざす「スマート自治体」への変質、あるいは「第32次地方制度調査会」で議論されている新たな行政単位「圏域」への移行など、地方自治体の仕組みや自治体職員の役割を変えるために必要な住民情報の一元化（国による住民情報の一元管理）があるのだと考えられます。

そして、その住民情報を「骨太方針2019」や「Society5.0」が示している経済政策に有用なビッグデータとして活用し、医療情報や健康情報の蓄積あるいは金融情報との連携など、マイナンバーカードが「社会保障分野の産業化」の核とし、商業利用への道筋を立てる役割を与えられていることも否定できません。

また、短期的にみれば、健康保険証利用を梃子に、協会けんぽ・国民健康保険加入者にもマイナンバーカード取得を強要し、普及促進するための布石であることは明らかです。その先は、絵空事でなく国民一人ひとりの嗜好や信条までデータ化し、映画の世界のようにプロファイリングが可能な社会を、今の政府は本気で目指しているのかも知れません。

いずれにせよ、個人情報商品を扱えば際限のない利益主義に行き着き、個人の人権やプライバシーが脆弱なものとなってしまうことは、就職情報サイト「リクナビ」による「プライバシーの不正利用事件」が如実に表しています。また、行政による情報管理についても、神奈川県庁の大量の個人情報を含む行政文書が保存されたHDDを下請業社の社員が定められたデータ消去を行わず、無断でネットオークションに出品していた事件が発覚しています（19年12月6日付「朝日新聞」報道）。これは端末のほとんどを安上がりのリースに頼り、その廃棄をも業者委託している実態を浮き彫りにし、情報管理に「絶対はない」ということが明確にしました。

自治労連は、今回の取り組みを持続的に進めることで、憲法に定められた国民の権利を保障する社会、すなわち住民が安心して

2020年4月24日

てくらし続けられる地域を守る運動につな
げていかなければならないと考えます。

職員の合意も、住民の合意もないままに
推し進められる「マイナンバーカードの一
斉取得」には応じず、憲法に定められた国
民の権利と地方自治を守る運動の一環とし
て位置づけ、運動をすすめていきます。