

巻頭言

## 年金制度改革で問われる 民主党の個人情報保護政策

—— 納番導入万歳で、自由のない“民主”では“自由民主”には勝てない！

**年**金制度改革論議が盛んだ。民主党は、同党が掲げる所得に応じて保険料を負担する仕組みを柱とする各年金の一元化案の中で、納税者番号（納番）の導入を提唱している。

民主党の年金改革PT座長で参議院議員の山本孝史氏という。「民主党は納税者番号制度の導入は提唱済み。国民全体が公平、公正に保険料や税金の負担をするには保険料と税に関するデータを共有できるように社会保険庁と国税庁と統合し歳入庁を作るべきだ。」

こうした論調は、「自分はもともと裸」とか考えている人たちにはすこぶる受けがいい。だが、よ～く考えてみよう。所得税の場合には、一定額以上の所得がある人が年1回の確定申告することで完結する。過去の納付実績も最長7年でチャラになる。これに対し、公的年金の場合には、過去の保険料の納付実績が給付に反映することになっている。このため、各国民のデータをその人が死ぬまで生涯追跡されることになる。

周知のように、国民全員を住民票コードで管理する地方共管の仕組みとしては、すでに住基ネットがある。住基ネットの導入時、民主党は党をあげて反対したはずだ。この住基ネットで生涯追跡される個人情報は、住所などに基本情報のみだ。

民主党の一元化案が日の目をみるとすれば、さ

らに、納番が加わる。所得に応じた負担と給付を行うためには、すべての人に付番し、納税者の情報管理と年金情報とを一元管理し、常時、役所（歳入庁）が所得状況をチェックできるシステムが必要としているからだ。言い換えると、民主党が唱える年金制度とは、所得や納税額などの経済活動に関する個人情報を、国家が生涯追跡できる仕組みの導入だ。スウェーデンもやっているというが、同国は世界に名だたるデータ監視国家だ。負の側面をちゃんと勉強した方がいい。

民主党政策集などを読むと、昨年までは「住基ネットや年金とは切り離れた形での納税者番号の導入」と言っていた。舌の根も乾かないうちに、年金と税金とがリンケージされた納番導入を主張しだす。無節操で実に情けない。

納番で自営業者の所得把握ができるというが、短絡的過ぎる。納番でも現金取引はつかめない。逆に、最近の相次ぐ個人情報の垂れ流しを見れば分かるように、民間取引にも幅広く使われる“納番”は、犯罪の“マスターキー”にもなりうる。

住民票コードに加え、納番の導入の提案。役所が個人情報を集積・管理できる仕組みを次々容認するのは、まさに木を見て森を見ない薄っぺらな考え方。国民の個人情報の公有化策・監視国家化への危機感が薄すぎる。

役所主導の納番導入万歳で、自由のない“民主”の主張。これでは“自由民主”の主張には勝てない。この国の形をよ～く考えて欲しい。年金一元化論で、将来の世代に“負の遺産”を残さないように、徹底した説明責任が求められる。

### 主な記事

- ・巻頭言～年金制度改革で問われる民主党の個人情報保護政策
- ・電子政府（e-Japan）構想と住基ネット・住基カード
- ・住基ネット・住基カード使わない電子申告・申請等の推進
- ・東京都杉並区、防犯カメラ条例施行規則を公布
- ・皆さまからのご意見（パブリックコメント）を求めます
- ・規制緩和に逆行する公益法人制度改革に異議あり〔前編〕
- ・第9回PIJ定期総会のご報告
- ・PIJ活動状況報告書

2004年6月25日

PIJ代表 石村 耕治

## 電子政府 (e-Japan) 構想に 住基ネット・住基カードが必要不可欠って 本当なのか？

——電子申告・申請は民間企業発行の個人認証・電子証明書で問題なし！  
住基ネット導入時に意図的に隠された個人認証問題を糾弾する

対論

河村たかし (衆議院議員・PIJ相談役)

石村耕治 (白鷗大学教授・PIJ代表)

**政**府の電子政府 (e-Japan) 構想にしたがい、行政機関におけるさまざまな電子申請・申告などが次々とスタートしている。今年 (2004年) 2月からは、名古屋など中部圏で、国税の電子納税申告が始まった。これら電子申請などをする際には電子証明書がいる。総務省は、個人用の電子証明書としては、個人認証機能がある住基カードが便利、との宣伝に懸命だ。にもかかわらず、住基カードの普及は、同省が当初にもくろんだほど伸びていない。

電子申請は住基カードがなくともできる。このことは、電子申告が始まった名古屋などで、面倒と思いつつも自分の所得を電子申告した税理士なら、体験から分るはずだ。民間の認証機関の一つである日税連 (日本税理士会連合会) が発行した電子証明書・個人認証機能があるICカードがあれば、住基カードがなくともよいからだ。

総務省は、“電子申請に、住基ネット・住基カードは必須のアイテム”と公言してきた。しかし、住基ネット・住基カードなしでも、民間の認証で電子申請はできることは明らかだ。税理士でない私たちふつうの市民も、民間企業 (認定認証機関・民間認証局) 発行の電子証明書を使えば、電子申告や電子申請はできる。自

治体が、住基ネットを基盤として発行した公的電子証明書はなくともよい。

総務省は、最近、“民間のものは手数料が数千円もする。自治体の方は500円で格安”と、言い出した。だが、これは、明らかに“民業圧迫”、血税のムダ遣いである。第一、住基ネット導入時に、総務省は、住基ネット・住基カードを公的個人認証に使う、とはまったく言っていなかったではないか。個人認証問題を意図的に隠していたとしかいいようがない。役人はしたたかである。大方のうぶな国会議員は、役人が操縦桿を握る飛行機のファーストクラスに座らされて、空騒ぎ。自分らで政策を操縦せずに、役所に丸投げにするからこうなる。

個人認証業務など、本来、民間に任せればいいサービスである。自治体がやるなど、まさに“役所社会主義”の時代錯誤の“大きな政府”のやり方。今からでも遅くない。民業圧迫・血税ムダ遣いになっている電子証明書の入った住基カードの発行を自治体に止めさせ、民間に任せるべきだ。住基ネット・住基カードの民営化に課題について、河村たかし衆議院議員と石村耕治PIJ代表に議論していただいた。

(CNNニュース編集部)

いつの間にか住基ネットが大化けした

(石村) 河村代議士にお聞きします。1999年の国民背番号である住民票コードの導入法案 (住民基本台帳法改正法案) 審議の当時、住基ネット・住基カードを公的個人認証に使うという認識

がありましたか。

(河村) 国民全員に背番号を付けると超便利といった総務省の役人の主張との戦いに明け暮れてましたですね。インタ-ネットを使った電子政府 (e-Japan) 構想の中で、電子申請とか電子申告の際の、電子的身分証明や電子印鑑 (電子認証)、電子印鑑証明書 (電子証明書) として住

基ネット・住基カードを使うといった議論はなかったですね。今思うと、まあ、総務省役人のワナに引っかかったともいえるのでしょうか。

(石村) 総務省は、“電子申請には公的個人認証が必要だ。住基ネット・住基カードは必須のアイテム、”と公言しています。しかし、住基ネット・住基カードなしの民間認証で電子申請はできることは明らかです。私たちふつうの市民は、民間企業(認定認証機関・民間認証局)発行の電子証明書を使えば、電子申告や電子申請ができる。自治体が発行した公的電子証明書はなくともよいのです。今回は、河村代議士と、こうした点について議論してみたい、と思います。

### 電子証明書とは何か

(河村) これまでの書面を使った「文書申請」「文書申告」では、申請書や申告書に認印を押せばいいわけですね。これに対して「電子申請」「電子申告」では、手続がどう違ってきますか。なかなかふつうの人には分りづらいですから。

(石村) まず、電子申請、電子申告では、電子署名(いわゆる電子押印)をするに必要な電子証明書(いわゆる電子印鑑証明書)が必要になります。もう少しやさしくいえば、電子証明書とは、電子印鑑と電子印鑑証明書とを一緒にしたものと考えていいと思います。電子政府(e - Japan)構想ではインタ - ネットを通じて電子申請や電子申告などの行政手続をすることになっています。したがって、本人が、自宅のパソコンから手続をする際には、それら手続を本人が行ったことを確認するために、電子証明書(少し難しく言うと「公開鍵方式のデジタル署名を使った認証システム」)が必要になるわけです。

(河村) 要するに、文書で行政上の申請をするときは、印鑑ないしは印鑑証明書が必要。これに対して、インタ - ネットを使って電子で行政申請をするときには電子証明書が必要。つまり、電子証明書とは、電子で手続をする際の、文書申請という印鑑ないしは印鑑証明書に相当するもの。こう理解していいんですね。

(石村) そうです。

(河村) それで、総務省は、“個人の電子申請には、住基ネット(公的個人認証サービス)を基盤として発行した電子証明書が必要だ。住基ネット・住基カードは必須のアイテムだ、”と言っているわけですね。

(石村) そうです。電子証明書は住基カードに入れて各自治体が発行することになっています。ですから、電子政府、さらには電子自治体を推進するためにも、住基カードを住民にとらせる!と、各自治体に号令をかけているわけです。もっとも、国民全員に住基カードを持たせて、「国民皆登録証携帯制度」にしたいという、役人の下心が見え隠れしているのですが。

(河村) 自治体が発行する電子証明書は、申請した住民に住基カードに格納して発行するわけですね。ということは、住基ネット不参加の自治体の住民、参加していても選択制をとる自治体で不参加を選んだ住民は、住基カードを入手できないし、電子証明書も入手できない。

(石村) そうです。住基ネットに参加する自治体は、住基ネットを基盤として電子証明書を発行できます。あくまでも住民の申請に基づいて、ICカードに入れた形(住基カード)で渡されます。ですから、住基ネットに参加している自治体に住んでいても、住基カードがイヤだという人も、公的な電子証明書は入手できません。

(河村) しかし、電子証明書は、自治体の他に、民間でも発行できるわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。各省の省令では、この場合の電子証明書は、つぎのいずれかでよいとされています

(a)	商業登記法のもとで登記官〔商業登記認証局〕が発行したもの(法人用の電子証明書)
(b)	住基ネットを基盤とした公的個人認証サービスを使い〔自治体の認証局~市区町村〕が発行したもの(個人用の電子証明書)
(c)	民間の指定認証機関〔民間認証局〕発行のもの(法人用の電子証明書および個人用の電子証明書)

### 住基カードはなくとも電子申告はできる

(河村) 今年から、私の選挙区のある名古屋国税局管内で電子納税申告が始まりましたね。

(石村) 名古屋の税理士に聞いた話では、管内で2月から3月の申告期に電子申告をしたのは0.1%の結果とか。トラブル続きで、税理士でも、役職にある手前、自分の申告書だけで電子申告にお付き合いした方がほとんどとか。

(河村) この電子申告では、個人納税者は住基

カードが必要と聞いていたのですが。実は、住基カードがなくとも電子申告はできるわけですね。

(石村) できます。例えば、個人が所得税の電子納税申告をするとします。この場合には、前記 (b) 住基カードに入った市区町村発行の電子証明書か、(c) 民間認証局の発行した電子証明書か、いずれかを電子的に添付すればいいわけです。

(河村) つまり、納税者が住民登録する市区町村が発行する住基カードには、電子証明書の機能があるので、これを使うのも一つの方法。けども、もう一つ、(c) 民間の認証局が発行した電子証明書ないしはそのデータの入った IC カードなども使えるわけだ。

(石村) そうです。ただ、住基ネットを基盤に市区町村から発行される電子証明書は、あくまでも、「個人」専用のもので、住基カード (各人の背番号である住民票コードに入った IC カード) を発行してもらってこの中に公的な電子証明書を入れる形です。こうした公的個人認証サービスは、住民基本台帳ネットワーク (住基ネット) を使って、市区町村が行うことになっています。このサービスは、住基ネットに接続していない自治体など一部を除き、すでに 2004 年 1 月 29 日から始まっています。

(河村) 一方、「法人」は、(a) 商業登記認証局発行の電子証明書か、(c) 民間の指定認証局発行の法人用の電子証明書か、いずれかを使えばいい。

(石村) そのとおりです。ただ、「法人」の場合も、その会計責任者が電子申告や申請にあたり、個人として電子押印 (認印) が必要などときには、住基カードに入った電子証明書を使うこともできます。後で触れますが、もちろん、このときにも、(c) 民間の指定認証局発行の個人用の電子証明書を使うこともできます。

(河村) いずれにしろ、個人の場合、住基ネットに基づいた電子証明書はイヤだとすると、民間の認証機関が発行した電子証明書を使えるわけですね。住基ネットに参加する自治体の住民でも、「住基カードはいやだ」という方もおりますから。こうした人たちも、民間の電子証明書を使えばいいわけですね。

(石村) そのとおりです。

(河村) 国の行政機関はいろいろあります。それぞれの省庁御用達の民間の指定認証機関 (民間認証局) は、異なるのですね。

(石村) 仰せのとおりです。例えば、国税庁関連で、(c) 国税庁長官が定める電子証明書を発行

できる民間の認証機関はつぎのとおりです。

- (イ) 日本税理士会連合会 ~ 税理士証明書発行サービスにかかる認証局が作成する電子証明書
- (ロ) 株式会社帝国データバンクの認証局が作成する電子証明書
- (ハ) 日本商工会議所の認証局作成する電子証明書
- (ニ) 株式会社マイクロ情報サービスの認証局が作成する電子証明書
- (ホ) 日本認証サービス株式会社の認証局が作成する電子証明書

(河村) 法務省とか他の省庁はどうですか。

(石村) 法務省の場合は、日本認証サービス株式会社が指定認証機関として認められています。

### 民間機関発行の電子証明書のメリット

(河村) こうした (c) 民間の認証局 (認証機関) が発行した電子証明書と、(a)・(b) 公的機関が発行した電子証明書のメリット、デメリットはどんなところにあるのですか。

(石村) 例えば (a) 「商業登記認証局」発行の電子証明書は 1 年間有効で 7,900 円、(b) 市区町村 [自治体認証局] の窓口で発行する電子証明書を格納できる住基カードは 500 円程度、電子証明書 (3 年間有効) も一通 500 円程度です。これに対して、企業にもよりますが、(c) 民間認証局発行の電子証明書は、業者にもよりますが、年 23,000 円程度かかります。費用の面では、(b) 自治体認証局の方が断然安いわけです。

(河村) 費用の面を除いて見ると、どうでしょうか。

(石村) 民間の電子証明書には、電子実印の機能以外、余計な情報は入っていません。これに対して、住基カードには、氏名・住所・生年月日・性別の 4 基本情報が入っています。例えば、法人税の電子申告では、経理責任者の電子署名も必要になります。プライバシーを護りたい場合には、4 基本情報の入っていない民間の電子証明書を使って電子署名をした方が賢明といえます。

(河村) ということは、住基ネットや住基カードには嫌悪感があるけれども、電子納税申告をしたいという個人は、多少費用がかさんでも、民間の電子証明書を使えばいいわけですね。

(石村) そのとおりです。国税の電子申告については、まったく問題がありません。すでに挙げた民間の電子証明書を発行できる会社にインタネットです。電子証明書データあるいはそ

のデータの入ったICカードを発行してもらい、税務署から郵送されたe - Taxソフトなどを自宅パソコンにインストールした上で、既定の手順で電子申告ができます。

ただ、電子証明書データがICカードに格納されている場合には、別途ICカードリ - ダライタ - を購入し、パソコンに据えつける必要があります。

### 住基ネットは不要

(石村) これまでも、納税申告には、認印だけで、印鑑証明書は必要ありませんでした。しかし、不動産登記など、印鑑証明書が必要な行政手続の場合には、住基カードに格納する形で公的な認証機関が発行した電子証明書が必要になるのではないかと、思います。

(河村) 民間の認証機関発行の電子証明書では、用途が限られるというわけですか。

(石村) その辺が、総務省の策略かと思います。したがって、住民登録をした市区町村の窓口で申込をし、電子証明書が記録された住基カードを取得しておけば、印鑑証明書の添付が必要となる各種の電子申請や電子申告などの手続もスムーズにできることになる。さらに、このカードを自宅のパソコンのカードリ - ダライタ - に差し込んで、本人であることを即座に証明できれば、税務署に電子申告開始届出書のオンライン申請をしたり、本人電子申告ができる夢の時代がくるというのが、政府ふれ込みの電子政府 (e - Japan) 構想なわけでしょう。

(河村) 諸外国の電子政府構想では、住基ネットなんかなくともちゃんと電子申告・申請などを進めているわけですよ。なんで、日本だけが役所の国民管理の仕組みである住基ネットを使おうとしているのか解せないですね。

(石村) そもそも、住基ネットは、民間のIT事業者が受注してつくっているんですから。役所の仕組みに、民間の技術が使われています。

(河村) 民間業者が電子証明書を発行できて当たり前ですよ。

(石村) 仰せのとおりで、電子政府構想は、民間認証局の発行する電子証明書の仕組みだけでも実現は可能です。ただ、国民管理の住基ネットを使うところが産官学をあげて作り上げた「日本独自の仕様」。携帯の「モ - ド」や、「シンカンセン (新幹線)」などのように、「住基ネット」は有力な「国際商品」になる。

(河村) 国民管理を兼ねた電子政府構想を、途上国などに輸出することになる。でも、これではいかんのではないですか。

(石村) わが国のIT業界は、個人情報の国家管理システムでも、何でも、売ればよい。「人権」よりも、「利益」第一。もう一方の中央の役人は、住基ネットを使った日本式「役所社会主義」のグローバルな開花を夢見ているのではないのでしょうか。

### 「住基ネット民営化」の視点

(河村) 話を戻しますが。実務では、不動産投機などに印鑑証明書を要求していますよね。ただ、衆院法制局の説明ですと、これは、別に明確な法的根拠があってやっているわけではないようですね。

(石村) 仰せのとおりです。印鑑証明書は、市区町村長が、自治体条例ないしは慣例に従って交付しています。ですから、電子署名 (電子印鑑) だけでも、印鑑証明書以上に本人証明を正確にできるというのであれば、電子署名だけで十分と見てよいわけです。

(河村) だとすれば、電子証明書は、民間発行のものが、自治体発行のものかは、さして問題でなくなりますよね。

(石村) そう思います。

(河村) まさに、民間が主役の時代に入っていますからね。民間を全面的に排除して、文書から電子に乗り換えることでは、国民のコンセンサスが得られないでしょう。

(石村) ただ、それでも、役所は、民間のものと公的なものとを差別的に扱い、わざと住基ネットを使った電子証明書でないとダメだという方向を打ち出してきても考えられないわけではありませんが。

(河村) そうさせないためには政治の力が必要になるかも知れませんが。残念ながら、こうした点について、政治はすべて役所に丸投げの常態です。私どもも反省する必要があるところです。

(石村) 電子化が予定されている膨大な数にのぼる行政手続うち、どの手続に民間の電子証明書が使えるのか、言い換えると公的電子証明書でなくともよいのか、今の時点では、省庁の方でははっきりしていない面もあるようです。

(河村) とにかく、民間の認証機関発行の電子証明書と公的電子証明書と同等の効力を認める政策

を続行できればいい。

### 脱住基ネット自治体での対応策

(石村) 私も、そう考えています。

(河村) これが可能になると、自治体の住基ネットへの参加・不参加の選択制もかなり維持できる可能性もありますか。

(石村) 例えば、国立市は住基ネットを切断しています。先般、上原公子国立市長と会った折にも、国や市議会からのプレッシャーはかなりのような口調でした。

(河村) 切断続行だけでも大変。これに“住基ネット民営化”の視点など打ち出したら、もっと大変ということでしょうけど。しかし、この辺が、本当は、住基ネット無用運動のポイントなのでしょうけども。

(石村) ただ闇雲に“住基反対”では、どうにもならないところまできています。しかし、確かに、これまで、いわゆる“住基ネットの民営化”といった視点が欠如していたような気がします。反省しています。

(河村) 反省しなければならないのは、私ども住基ネット構想を潰せなかった野党の方かもしれません。

(石村) とにかく、民間の認証機関発行の電子証明書と自治体発行の公的電子証明書とに完全に同等の効力を認められれば、オンライン申請などの面で、横浜市や東京都杉並区などの選択制を採らないしはそれを志向している自治体、さらには国立市など不参加の自治体にも朗報になるのではないかと思います。

(河村) 確か、石村代表と衆院の法制局も交えての検討の中では、“公的個人認証サービスを活用しないとできないオンライン申請・届出はない”、との調査結果でしたよね。

(石村) そうでしたね。ですから、問題は、認証コストの官民格差です。自治体の住基ネットを使った個人認証の料金(500円)は安すぎる。

(河村) 確かに、民業圧迫ともいえる価格差ですよ。何かいい対応策はないんですか。

(石村) 住民が民間認証機関から合理的な価格で電子証明書の発行が受けられるように財政的支援措置を講じるのも一案です。

(河村) それじゃ、例えば、入札で、特定の民間認証機関を選び、そこと提携し、住民に対し安い料金で電子証明書の発行を一括してやらせるので

はどうでしょうか。

(石村) いいと思います。「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」第9条では、「地方公共団体は、地方公共団体に係る申請、届出その他の手続における情報通信の技術の利用の促進を図るため、この法律の趣旨にのっとり、当該手続に係る情報システムの整備及び条例又は規則に基づく手続について必要な措置を講ずることその他の必要な施策の実施に努めなければならない。」と定めています。ですから、この規定を根拠に、自治体が、その住民が民間の認証機関を利用する際の財政支援措置を講じる条例をつくればいいと思います。

(河村) それから、長野県の場合には、中央センタから離脱して、県独自で公的個人認証サービスのインフラを整備する方向も示していますよね。しかし、むしろ民間認証局とタイアップするのも、安上がりにつきますから、いいかもしれませんね。

### 求められる、外国人を差別する

#### 電子申告・申請の仕組みの是正

(石村) 住基カードは、外国人には発行されません。

(河村) となると、外国人が電子申請をしたい場合には、どうするのですか。

(石村) 民間に認証機関が発行する電子証明書を使うよりありません。

(河村) 差別的ですね。

(石村) ですから、内国人・外国人を平等に取り扱うためにも、市区町村が民間の認証機関とタイアップして、電子証明書発行のインフラを整備する必要があろうかと思えます。

(河村) 杉並区とか、住基ネット不参加自治体は、こうした視点からも、民間の個人認証を活用できる仕組みを真剣に検討すべきですね。

(石村) 私どもPIJも、脱住基ネット自治体に働きかけを強めていきます。河村代議士も、杉並区とかをプッシュしてみてください。

(河村) 脱住基ネット運動は、多角的に進めていく必要があります。例えば、裁判闘争も一つ。また、いわゆる「住基ネット民営化構想」の“布教”活動も一つだと思います。

(石村) “住基ネットの軟着陸は許さない!”といった視点で、今後の活動を推進していきます。河村代議士、ご多用のところ、ありがとうございました。

# 住基ネット・住基カ - ド使わない 電子申告・申請等の推進策の提言

—— 民間の個人認証サ - ビスを使ってプライバシー - を守る

電子政府と住基ネット政策のあり方に関する研究会（電住研）

2004年3月

## 提言の紹介

「電子政府と住基ネット政策のあり方に関する研究会」（電住研）は、住基ネットを使った政府の電子政府構想を批判的に検討することをねらいに組織された学者・弁護士などからなる研究グループです。このたび、「住基ネット・住基カ - ドを使わない電子申告・申請等の推進策の提言」（2004年3月）をまとめましたので、紹介します。

政府の電子政府構想の進展とともに、住基ネットに不参加または選択制をとる自治体は、住基コ - ドや住基カ - ドは使いたくないが、電子申請・届出等を望む住民の便宜をはかる必要が出てきている。

また、住基ネットに参加する自治体であっても、住基カ - ドを用いた公的個人認証サ - ビスを利用したくない住民、さらには住基カ - ドの取得ができない外国人に対する対応も必要といえる。

私たち電住研が調査した限りでは、現在、行政への電子申請・届出等においては、住基ネットを媒介とした公的個人認証サ - ビスを利用し公的電子証明書を取らなくとも、民間の個人認証機関が発行する電子証明書があれば手続きができることになっている。

したがって、私たち電住研は、自治体に対し、次の点に留意し、その住民や居住外国人が、民間の個人認証サ - ビスを住民が利用できるように必要なインフラ整備を行うように提言する。

### 公的個人認証サービスとは何か

公的個人認証サ - ビスとは、住民が各種行政上のオンライン申請・オンライン届出を行う際の電子署名に不可欠な「電子証明書」を、都道府県が住基ネットを使って発行するサ - ビスをさす（電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律〔オンライン化関連3法の1つ・02年12月成立〕が根拠）。サ - ビスの受付窓口における本人確認、電子証明書の情報に異動等が生じた場合の失効情報の確認にも住基ネットが利用される。

したがって、住基ネット不参加自治体の住民、

参加しても選択制をとる自治体で不参加を選択した住民、さらに居住外国人は、この公的個人認証サ - ビスを利用できない。

### 電子証明書とは何か

電子証明書とは、書面上に記載する署名と同様の効果を持つオンライン上の署名について、それが本人の署名であることを確認するためのデータをさす（「認印」と考えればわかりやすい）。01年4月に施行された「電子署名および認証業務に関する法律」により制度化された。当初は、公的個人認証サ - ビスとは関係なく、民間の認証業者が「電子証明書」を発行し、市民はこれをオンラインショッピングなどで活用することが想定されていた。

公的個人認証サ - ビスにおいては、「認印」の効果をはるかに超えた「印鑑証明書」と同様の機能までも備えた「電子（印鑑）証明書」を住基カ - ドに格納して、オンライン申請、オンライン届出に活用する仕組みになっている。後の触れるように、プライバシー - 保護の観点から問題なしとはしない。

### 政府認証基盤とは何か

政府認証基盤（GPKI: Government Public Key Infrastructure）とは、国の行政機関がオンライン申請、オンライン届出を受け付けるために構築した、電子文書の名義人確認のためのシステムをさす。電子証明書を受け付ける側における、受付・回答の仕組みである。

GPKIは、各省庁が整備した「府省認証局」と総務省が整備した「ブリッジ認証局」からなる。各府省庁の府省認証局は、オンライン申請等の回答（行政処分）を行う際に、権限のある処分権者が処分を行ったことを証明する電子証明書（官職証明書）を発行する。ブリッジ認証局は、府省認証局を束ね、申請者との間を仲介する役割を果たしている（資料1）。

政府認証基盤において  
公的個人認証サービスは不可欠か

各府省庁においては、府省認証局を中心としたそれぞれ独自のオンライン申請等受付システムを構築している。特定のシステムにおいて、国民にいかなる種類の電子証明書を要求するかは、ブリッジ認証局と相互に認め合うことを最低条件としながらも、各府省庁が独自に決めている（資料2, 3）。都道府県が発行する公的個人認証サービスにおける電子証明書は受け付けるが、民間事業者が発行した電子証明書は受け付けず、としているシステムは今のところ1つもない（資料4）。法令上の根拠の例としては、資料5・「国土交通省の所管する法令に係る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施行規則」第3条3項各号、資料6・同3号に関する告示3条）。

結論としていえば、公的個人認証サービスを活用しなければ出来ないオンライン申請、オンライン届出は1つもない。

切実自治体は公的個人認証サービスを実施せずに、住民に全く不利益を及ぼさないのか

民間認証業者が発行する電子証明書では、「電子認印」的機能だけを持った証明書を発行できる（それ以上の機能を持つ電子証明書も発行できる）。これに対し、都道府県発行の電子証明書は、常に「電子印鑑証明書」の機能を持っていることになり、個人情報保護の観点からは、民間発行の証明書の方が安全ともいえる。

ただ、自治体の公的電子証明書は500円で発行してもらえる。これに対し、民間の電子証明書は発行手数料が9,000円程度（認証事業者により格差あり）もかかる。また、発行手続の違いから、民間の電子証明書の発行手続は煩雑であるとの指摘も危惧される（資料7）。

住基ネット不参加または選択制をとる  
自治体がとるべき対応策の提言

以上のような検討結果から、次のような問題への対応の必要性が浮かび上がってくる。

住基ネットに不参加または選択制をとる自治体の住民が、住基ネット参加自治体の住民に比べ、電子申請・届出等の面で、不利益を感じないようにするための手立てを講じる必要がある。

また、住基ネットに参加する自治体であっても、住基カードを用いた公的個人認証サービスを利用したくない住民、さらには住基カードの取得ができない外国人に対する対応が必要といえる。

とりわけ、住基ネットに不参加または選択制をとる自治体は、早急に民間の認証事業者とタイアップして、その住民が合理的な料金で個人認証サービスを利用できるようにする必要がある。

私たち電住研は、自治体に対し、  
次のような対応策を講じるように提言する

《提言》

- 1) 住民が民間認証事業者から廉価（2,000円程度）で電子証明書の発行を受けられるように財政的支援をする。
- 2) 特定の民間認証局と提携し、住民に対する廉価での電子証明書発行を一括して行わせる。
- 3) 条例制定の根拠は、以下の規定に求める。

「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」（書面を前提としている法令を一括してオンライン申請等に読み替える法律）の9条（資料8）

「地方公共団体は、地方公共団体に係る申請、届出その他の手続における情報通信の技術の利用の促進を図るため、この法律の趣旨にのっとり、当該手続に係る情報システムの整備及び条例又は規則に基づく手続について必要な措置を講ずることその他の必要な施策の実施に努めなければならない」

（文責 弁護士 古本晴英 / 石村耕治）



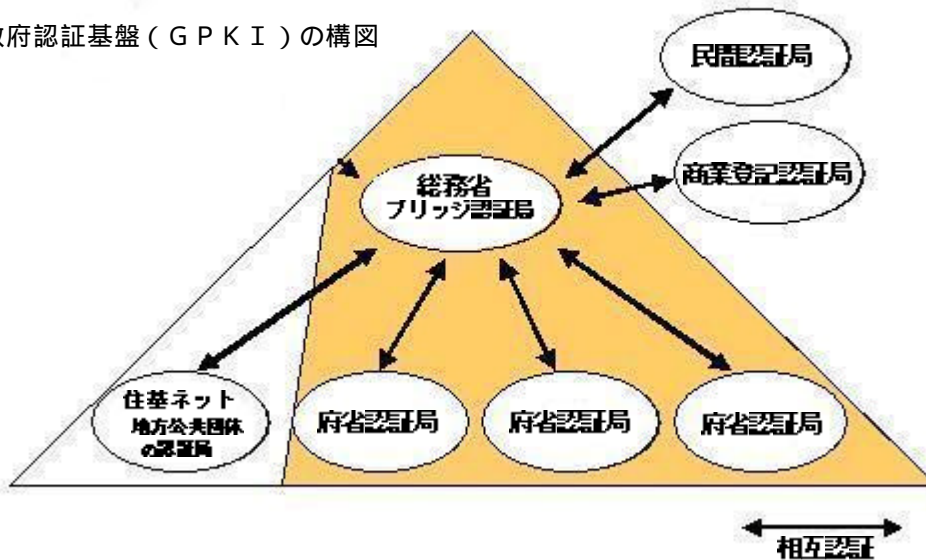
<参考資料>

- (資料1) 「政府認証基盤 ( G P K I ) について」 ( <http://www.gpki.go.jp/documents/gpki.html> )
- (資料2) 総務省からの回答「民間認証局の電子証明書が「総務省電子申請・届出システム」の電子証明書として利用可能になるために必要な手続」
- (資料3) 法務省からの回答「法務省オンライン申請システムで利用可能な民間認証局発行の電子証明書について」
- (資料4) 『電子申請に使える民間発行の電子証明書に関する情報』自治体情報政策研究所 ( <http://www.jj-souko.com/elocalgov/contents/c1> )

6 2 .html)

- (資料5) 「国土交通省の所管する法令に係る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施行規則」 ( <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi> )
- (資料6) 民間認証事業者「ミロク情報サービス」における電子証明書発行サービスの申込み手続き ( <http://ca.mjs.co.jp/flow/index.html> )
- (資料7) 「国土交通省の所管する法令に係る行政手続等における情報通信の技術の利用に関する告示」(法制局持参資料)
- (資料8) 「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」 ( <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi> )

政府認証基盤 ( G P K I ) の構図



〱 総務省がいう  
〱 住基カード発行枚数 84 万も怪しい。  
〱 実際はわずか 25 万枚弱程度か？

CNNニュース編集部

総務省は、2003年度の住基カード発行枚数を、住基ネットの第二次サービスがスタートした2003年8月時点で、約300万枚と見込んでいた。だが、特別地方交付税の交付額(カード発行1枚あたり1,000円と計算)を算定するために、同省が2003年10月に実施した全国自治体への調査から、発行枚数を約84万枚と推計。当初の見込みを大幅に下回ってしまった。しかし、その筋によると、本当の発行枚数は25万程度と見られている。2004年5月13日毎日新聞朝刊の記事「住基カード～総務省、発行数把握せず 交付税支出」

どんぶり勘定。」によると、「住基カードの正確な発行枚数を総務省が把握していないことが分かった」とした上で、「(住基)ネット構築に約400億円……年間維持費も約200億円という巨大プロジェクトだけに、カード普及率を確定させないままの運営に批判の声が高まりそうだ」と報じた。この報道の仕方は、国民があたかもカードの普及を願っているかの印象を与えかねず、問題なしとはしない。

こんな国民登録証のようなカードなど、大方の国民は携帯したいと望んでいないのだから。

ともかく、税金をじゃぶじゃぶ使った、産官学が一体となった新規のムダな公共事業の実態が透けて見えてくる。こうしたムダ遣いもさることながら、コードとカードを使った国民総管理のツールに正面から対峙しようとする野党もないこの国も未来は、本当に暗い。「住基カード、こんなものはいらぬ!!」

# 東京都杉並区

## 防犯カメラ条例施行規則を公布

— この分野で、全国で初めての条例は7月1日から施行

辻村祥造（PIJ副代表）

**監視**（防犯）カメラの設置は、公共の場所のみならず、民間施設にも広がりを見せている。こうした「監視カメラ社会化」現象は、わが国のみならず、テロに怯え犯罪増加に悩む欧米諸国でも加速している。

監視カメラ社会化は、犯罪の抑止、犯人の割出・検挙などに役立ち、止もう得ない現象だとする見方がある。しかし、明確なルールのないまま、監視カメラを一人歩きさせることでは、カメラの被写体となる個人の自由と尊厳にとり大きな脅威となる。

本人の同意もなく、自分のコントロールの及ばないところで監視（防犯）カメラの被写体とされ、無差別に記録されることは、まさに個人の肖像権の侵害に当たるとみてよい。監視（防犯）カメラの乱設、自由な利用を放置してはいけない。監視（防犯）カメラが要らない社会の構築が常に理想であることは言うに待たない。

しかし、一方で、犯罪が多発し、手口が巧妙になってきている。「監視カメラは絶対ダメ！」と叫び、「プライバシー原理主義」を主張するだけでは立ち行かなくなってきている。犯罪の防止とプライバシーの保護とを両立させることのできる現実的な対応策が求められている。

こうした対応策として、2003年の通常国会に民主党が提出したのが、「行政機関等による監視カメラの設置等の適正化に関する法律案」である。この法案では、「民間にことは民間で！」という「小

さな政府」の哲学に基づく法案である。したがって、規制の対象は、国の行政機関が設置・利用する監視カメラだけである。条例に任される自治体の設置・利用する監視カメラは当然としても、民間機関の設置・利用する監視カメラは外されている。

東京都杉並区は、犯罪の防止とプライバシーの保護とを両立させようとの趣旨で、今年3月、全国で初の防犯カメラ条例（正式には「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」）をつくった。施行規則も公布され、来る7月1日から施行される。この条例では、民主党案とは異なり、一定の民間機関の監視（防犯）カメラも規制の対象としている。基本原則・カメラ設置者の義務・区長の介入権などを盛り込んでおり、カメラ設置利用手続を適正化・透明化するのがねらい。この条例の制定により、例えば、市民は撮像された自分の画像を開示してもらうことができるようになる。

商店会や自治会などの組織、民間のホテルやマンションの建設主などに、防犯設備の一部として、監視（防犯）カメラの設置を義務づける条例を定める自治体が相次いでいる。しかし、これらの条例では、一般に、住民の自由とプライバシーを守り、監視（防犯）カメラの設置利用手続を適正化・透明化しようといった視点を欠いている。監視（防犯）カメラを、的確に「住民が監視」できるルール・法制づくりが急がれている。

（CNNニュース編集部）

### 杉並区防犯カメラ条例

東京都杉並区防犯カメラ条例案（正式には「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」案）は、昨年（2003年）12月1日に杉並区監視カメラ専門家会議が山田宏区長に提出した答申に基づいてまとめられ、首長提出条例の形で、同区議会に提出されたもの。同条例案は、去る（1994年）3月2日の同区議会総務税制委員会でも可決され、18日の本会議でも可決、成立し

た。その後、山田宏区長は、4月19日に規則を公布した。わが国で初の杉並区防犯カメラ条例は、7月1日から施行される。

### 杉並区監視カメラ専門家会議での検討

杉並区は、2002年7月31日に、監視カメラの利用設置基準について、有識者から意見を聞くための「杉並区監視カメラ専門家会議」（会長・三好達元最高裁長官）を設けた。委員は会長

のほかに、前田雅英都立大教授、三宅弘弁護士、石村耕治PIJ代表、の計4人。杉並区は、8～9月にかけて区民の意識調査と実態調査を実施した。その後、第2回会議（9月24日）、第3回会議（10月22日）、第4回会議（10月31日）を経て、12月1日に、山田宏区長に答申を行った。（会議録・資料・答申などについては、杉並区のHPにアクセスすればほぼ入手できる。）一連の専門家会議では、監視カメラのうち、いわゆる「防犯カメラ」に絞って規制を加えること、規制の範囲、規制方式（許可制か届出制か、国の法律や他の自治体との調整）、取扱者の義務など幅広く検討された。

2003年12月1日に、専門家会議は、答申「防犯カメラに関する設置及び利用基準について（防犯カメラ設置利用基準）」（第1～第8）山田区長に渡した。

目的～防犯カメラの有用性に配慮しつつ、杉並区民等の自由と権利利益の保護  
規制対象のカメラ～監視カメラのうち、防犯カメラに限定

基本原則～いわゆる「肖像権」の保護のために、杉並区内に設置されるすべての防犯カメラの設置者等に対し、適正かつ慎重な取扱に配慮する義務を課すこと  
規制方式

- (a) オムニバス方式を採用  
原則として官民双方に適用
- (b) 届出制を採用  
届出義務者の範囲：「設置主体」、「設置場所」、「利用形態」の3要件による。法定要件に当てはまる設置者もしくは利用者は、規則に定める事項を記した防犯カメラ設置利用基準を定め、区長に届出る
- ・「設置主体」～杉並区、公共機関(ただし国、東京都(捜査機関を含む)を除く)、商店会・町会等
- ・「設置場所」～「道路、公園その他の公共の場所」および「準公共の場所(規則に定める一定規模の店舗や駅など)」
- ・「利用形態」～不特定多数者を撮影し、かつ、その画像を録画する場合に限定  
防犯カメラ取扱者等の義務
- ・配慮義務
- ・「防犯カメラ設置中」や連絡先等の表示義務
- ・秘密の保持義務
- ・故なしの画像の非公開、目的外利用および第三者提供の禁止
- ・画像の保管(配慮義務)
- ・安全管理対策義務
- ・本人開示・適切かつ迅速な対応(配慮義務)
- ・区長の実行確保策
- ・取扱者等からの報告徴収
- ・取扱者等への是正・中止の指導または勧告
- ・事実の公表
- ・区民等からの区長に対する苦情等の申立て
- ・区長による年次報告書の公表

## 答申の解説

専門家会議のまとめた答申では、この基準第1で、その「目的」について、次のように定める。「防犯カメラの適正な配置及び利用に関し、基本原則及び施策の基本となる事項を定めることにより、防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の自由と権利利益を保護することを目的とする。」

この定めから分かるように、この基準は、いわゆる「監視カメラ性悪説」には組していない。防犯カメラの抑止効果、有用性を認めた上で、個人の自由と権利利益を保護することとのバランスを保つ考え方に立っている。

また、答申によると、この基準第3の「基本原則」について、次のように定めている。

「防犯カメラの設置者及び利用者は、区民等がその容ぼうや姿態をみだりに撮影されない自由を有することにかんがみ、防犯カメラの設置、利用および画像に関し、適正かつ慎重に取り扱うよう努めるものとする。」

この定めは、先にあげた最高裁の肖像権を認知した判決の文言をコデファイ(規定化)したものである。この努力義務(配慮義務)規定は、杉並区内にある国や東京都の防犯カメラの設置者や利用者も含めすべての設置者等に適用がある。

さらに、この基準では、オムニバス規制方式および届出制を採用したことも特徴である。届出義務の有無は、「設置主体」、「設置場所」および「利用形態」の3要件に基づいて判定する。結果として、杉並区の機関、商店会や町内会など、道路や公園などの「公共場所」、さらには一定規模以上の大型小売店舗や駅のコンコースなど民間機関が杉並区内の「準公共の場所」に設置する防犯カメラで、不特定多数者を撮像・記録するものが規制の対象とされた(詳しくは、後記の施行規則を参照)。

## 条例に対する評価と批判

杉並区監視カメラ条例に対しては、各界から評価と批判が出ている。評価する意見としては、ルールのある監視カメラの設置・利用につながるもの指摘である。一方、批判としては、こうした条例が、防犯カメラの設置・利用を広げる「呼び水」になるとの主張である。

また、マクロな批判としては、コンビニなど、1軒あたり売り場面積が規定の広さに達していな

い場合には、届出規制の対象とならない。コンビニに設置され、警察署に直結している防犯カメラが大きく問題視されている現状などを考えれば、もう一工夫があっただけではいかとの指摘である。まさに、今後の検討課題といえる。

ただ、的外れの批判もある。例えば、立入調査権がないとか、第三者的な苦情処理機関もない、との指摘である。こうした“大きな政府”、“役所依存症”の考えも、わからないでもない。しかし、この条例は、行政機関のみならず、民間機関が設置する一定の防犯カメラも規制の対象としている。こうした場合、本来、行政が権力を振るわなくとも、“国民規制”ができる形が望ましいはずだ。ガイドラインで対応できた方がベターではないか。役所に民間機関へ立入る権利を認めることには、慎重であるべきではないか。

一方、民間の監視カメラで権利侵害を受けた人は、行政ではなく、できるだけ司法に救済を求めるべきとの考えもある。また、規模の小さな自治体に、新規にさまざまな機関を設けるのはムダも多い。税金の効率的な使い方も含め、その辺のバランスも要る。ちなみに、杉並区の場合、情報公

開・個人情報保護審議会が、監視カメラの設置等の事務運営についても取り扱うこととされている。

私たちは、国の個人情報保護法の制定時に、個人情報の保護を役所（行政）に依存することの危険性を学んだ。当初の法案では、報道の自由などへの役所の介入が危惧された。民間の監視カメラの規制についても、同じ問題がある。できるだけ、ガイドラインなどによる“国民規制”の方がベターなのではないか。その意味では、ある程度ルーズな法律である方がよいのではないか。

### 施行規則の公布

届出制をベースとする杉並区監視カメラ条例案は、3月18日の区議会本会議において可決成立した（同条例はCNNニュース37号に掲載）。このわが国で初の杉並区防犯カメラ条例は、7月1日から施行されるが、それに先立ち、山田宏区長は、4月19日に「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例施行規則」（杉並区規則第42号）を公布した。同規則は次のとおりである。

#### 杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例施行規則（杉並区規則第42号）

杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例施行規則を公布する

平成16年4月19日 杉並区長 山田 宏

#### （趣旨）

第1条 この規則は、杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例（平成16年杉並区条例第17号。以下「条例」という。）の施行について、必要な事項を定めるものとする。

#### （用語）

第2条 この規則で使用用語は、条例で使用用語の例による。

#### （多数の者が来集する場所）

第3条 条例第4条前段の規則で定める多数の者が来集する場所は、次に掲げる場所とする。

一 鉄道の駅のコンコース（自由通路の部分に限る。）

二 1の建物（1の建物として大規模小売店舗立地法施行令《平成10年政令第327号》で定めるものを含む。）であって、その建物内の小売業（物品加工修理業を含む。以下同じ。）及び飲食店業を行うための店舗の用に供される床面積の合計が3千平方メートルを超える施設

三 興行場法（昭和23年法律137号）第1条第1項に規定する施設であって、入場者定員500人以上のもの

四 杉並区（以下「区」という。）が設置する施設（地方自治法《昭和23年法律第67号》第244条第1項に規定する公の施設として廃止した後、当該公の施設の設置の目的を達成するために行った事業と同種の事業の用に供するため、貸与する施設を含む。）

五 区が行う学童クラブ事業及びグループ保育事業の実施場所

六 請求者識別カードによる請求に基づく住民票の写し等及び印鑑登録証明書の交付に係る端末機の設置場所

七 杉並区区有通路条例（平成13年杉並区条例第55号）第2条に規定する区有通路

- 八 子どもの遊戯又は地域住民のレクリエーションの場のうち別に定める場所
- 九 河川
- 十 杉並区公共溝渠条例（昭和28年杉並区条例第13号）第2条に規定する公共溝渠

（防犯カメラ設置利用基準）

第4条 条例第4条前段の規定により届出義務者が防犯カメラの設置及び利用に関する基準に定めなければならない事項は、次に掲げるとおりとする。

- 一 防犯カメラの設置目的
- 二 防犯対象区域
- 三 防犯カメラの管理責任者その他の防犯カメラの管理に従事する者の指定
- 四 画像の保存方法及び保存期間
- 五 前号に掲げるもののほか、画像の安全管理措置
- 六 苦情処理の手續

（防犯カメラ設置利用基準届出等）

第5条 条例第4条前段の規定による届出は、当該届出に係る防犯カメラを設置しようとする日の10日前までに、防犯カメラ設置利用基準届（第1号様式）により行わなければならない。

2 条例第4条後段の規定による届出は、変更の日の10日前までに、防犯カメラ設置利用基準変更届（第2号様式）により行わなければならない。

（防犯カメラ廃止届）

第6条 届出義務者が防犯カメラについてその使用を廃止したときは、その者は、使用を廃止した日から10日以内に防犯カメラ廃止届（第3号様式）により区長に届け出なければならない。

（条例第4条第4号の規則で定めるもの）

第7条 条例第4条第4号の規則で定めるものは、次に掲げるものとする。

- 一 日本郵政公社及び独立行政法人都市再生機構
- 二 商店会
- 三 犯罪の防止に関する自主的な活動を行う区民の団体
- 四 鉄道事業法（昭和61年法律第92号）第7条第1項に規定する鉄道事業者
- 五 第3条第2号に規定する施設を設置している者及び当該施設において小売業及び飲食店業を行っている者又は当該施設を設置しようとする者及び当該設置しようとする施設において小売業及び飲食店業を行おうとする者
- 六 興行場法第2条の2に規定する営業者
- 七 区から事務又は事業の委託を受けた者及び指定管理者（地方自治法第244条の2第3項に規定する指定管理者をいう。）
- 八 第3条第4項括弧書に規定する施設において事業を営業者

（表示）

第8条 条例第5条第2項の規定による表示は、防犯対象区域ごとに、当該防犯対象区域の主要な出入口その他の必要な箇所に、同条の規定により表示すべき事項に係る文書を表示した書面その他の物を公衆に見やすいように掲げることにより行うものとする。

（条例第5条第2項の規則で定める事項）

第9条 条例第5条第2項の規則で定める事項とは、防犯カメラ管理責任者の住所及び連絡先とする。

（勧告）

第10条 条例第7条第2項の勧告は、勧告書（第4号様式）により行うものとする。

（公表）

第11条 条例第9条第1項又は第2項の規定による公表は、杉並区公報への掲載その他の方法により行うものとする。

2 条例第9条第2項の規則で定める事項とは、次に掲げる事項とする。

- 一 条例第7条第1項の規定による報告の徴収の状況
- 二 条例第7条第2項の規定による勧告の状況

(委任)

第12条 この規則の施行に関し必要な事項は、区長が別に定める。

附則

- 1 この規則は、平成16年7月1日から施行する。
- 2 条例附則第2項の規則で定める多数の者が集集する場所は、第3条各号に掲げる場所とする。
- 3 条例附則第2項の規定により定める防犯カメラの設置及び利用に関する基準並びにその届出については、第4条及び第5条第1項の規定を準用する。

第1号様式(第5条関係)

年 月 日

**防犯カメラ設置利用基準届**

杉並区長あて

住所  
氏名  
電話  
(法人の場合は、名称、事務所の所在地及び代表者の氏名)

下記のとおり防犯カメラの設置及び利用に関する基準を定めたので、杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例第4条により届け出ます。

記

- 1 防犯カメラの設置及び利用に関する基準  
別紙のとおり  
  
\*防災対象区域及び防犯カメラを設置している旨等を表示する箇所を記載した図面を添付すること
- 2 防犯カメラ管理責任者  
(1) 氏名  
(2) 住所  
(3) 連絡先
- 3 防犯カメラの設置  
(1) 設置年月日  
(2) 設置台数

第2号様式(第5条関係)

年 月 日

**防犯カメラ設置利用基準変更届**

杉並区長あて

住所  
氏名  
電話  
(法人の場合は、名称、事務所の所在地及び代表者の氏名)

下記のとおり、届出事項について変更したので、杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例第4条により届け出ます。

記

- 1 防犯対象区域の所在地
- 2 変更する事項  
(変更前)  
(変更後)
- 3 変更する年月日
- 4 変更する理由
- 5 添付する書類  
防犯カメラの設置及び利用に関する基準  
防犯対象区域及び防犯官らを設置している旨等を表示する箇所を記載した図面

第3号様式(第6条関係)

年 月 日

**防犯カメラ廃止届**

杉並区長あて

住所  
氏名  
電話  
(法人の場合は、名称、事務所の所在地及び代表者の氏名)

下記のとおり、防犯カメラの使用を廃止したので、杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例施行規則第6条により届け出ます。

記

- 1 防犯対象地域の所在地
- 2 廃止する年月日
- 3 廃止する理由
- 4 添付する書類  
防犯対象区域を記載した図面  
防犯対象区域及び防犯カメラを設置している旨等を表示する箇所を記載した図面

第4号様式(第10条関係)

第 号  
年 月 日

**勸告書**

杉並区長 印

杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例第7条2項の規定により、下記のとおり勸告します。

記

<b>勸告の理由</b>	
<b>勸告の内容</b>	

パブリックコメント募集

「PIJ会員等に関するプライバシーポリシー（案）」  
 「PIJ会員等に関するプライバシーガイドライン（案）」

草案に対し、ご意見をお寄せください。

このたび、プライバシー・インターナショナル・ジャパンは、会員等の個人情報を保護することをねらいに、「PIJ会員等に関するプライバシーポリシー（案）」および「PIJ会員等に関するプライバシーガイドライン（案）」をつくりました。これらに対して、皆さまからのご意見を求めます。

7月10日までに、PIJ事務局まで、Fax(03-3985-4590)で、お寄せください。

2004年6月1日 PIJ運営委員会

プライバシー・インターナショナル・ジャパン（PIJ）は、会員および会誌（CNNニュース）等の無償受領者等（以下「会員等」）の個人情報を収集、利用及び提供する等の事務（以下「個人情報取扱事務」）にあたり、以下のプライバシーポリシーに基づき個人情報の保護に努めます。

PIJガイドラインの制定および見直し

PIJは、PIJで個人情報取扱事務に従事するすべての者に対し、個人情報保護の重要性を認識させ、会員等の個人情報を適切に保護するために、PIJ会員等に関するプライバシーガイドライン（以下「PIJガイドライン」）を定めます。また、PIJガイドラインは、必要があると認められるときには、すみやかに見直し・改定に努めます。

PIJガイドラインの遵守および適切な対応

個人情報取扱事務に従事するすべての者は、PIJガイドラインを守って事務を遂行します。PIJは、適切な個人情報保護のための管理体制を確立し、個人情報を適切に収集、利用、提供するとともに、本人への個人情報の開示や訂正などについても適切な対応に努めます。

個人情報の正確性・安全性の確保  
 および不正行為への対応

PIJは、個人情報取扱事務にあたり、個人情報の利用目的および利用範囲を明確にし、かつ、個

人情報の正確性および安全性を確保に努めます。また、収集された個人情報が正確かつ最新の内容になるように努めるとともに、情報通信技術および管理組織体制の両面から合理的な安全対策を講じて、個人情報への不正アクセス、個人情報の紛失、破壊、改ざん、漏えいなど不正行為の防止に努めます。不正行為があったと認められる場合には、事実関係の判明に努め、必要に応じて事実の公表などに努めます。

個人情報保護に関する法令  
 その他の規範の遵守と管理責任の所在

PIJは、個人情報取扱事務にあたり、個人情報の保護に関する法令・条例ならびに行政機関などが定めた規範およびガイドラインなどを遵守します。また、個人情報取扱事務に関しては、PIJ運営委員会が、管理責任を負います。

2004年x月x日  
 PIJ運営委員会  
 代表 xxx

PIJ会員等に関する  
 プライバシーガイドライン（案）

<趣旨>

1. プライバシー・インターナショナル・ジャパン（PIJ）会員等に関するプライバシーガイドライン（以下「PIJガイドライン」）は、会員

等の個人情報の収集、利用及び提供するなどの事務（以下「個人情報取扱事務」）にあたり、個人情報を保護するために必要な事柄を定めるものです。

<個人情報の範囲>

2. **PIJ**ガイドラインにおいて、「個人情報」とは、個人に関する情報であって、特定の個人が識別されまたは識別されうるものをいいます。

<個人情報の収集・利用>

3. **PIJ**は、会員等の個人情報取扱事務にあたっては、個人情報を収集・利用する事務の目的や範囲を明確にします。また、**PIJ**は、会員等の個人情報を、会員同士の交流活動、連絡・調整・情報の伝達、会誌や物品等の送達その他**PIJ**活動目的を達成するに必要最小限の範囲内で、適法かつ公正な手段により収集・利用します。

4. 前記の活動目的達成のために取り扱う個人情報とは、氏名、生年月日、住所、電話番号、勤務先名、E-mailアドレス、会費の納付や会誌等の頒布、さらにはこれらに関連する情報を含むデータなどを指します。個人情報は、登録・追跡調査などの手段を使って原則として本人から収集するものとします。ただし、出版または報道などで公表されているときまたは本人以外の者から収集することに相当の理由があると認められるときは、それによる場合があります。

<個人情報の利用または提供の制限>

5. **PIJ**は、会員等の個人情報を、個人情報取扱事務以外の目的のために利用したりまたは外部に提供したりしません。ただし、次の場合には、その限りではありません。

- ・法令などの定めに基づくとき
- ・本人の同意があるとき
- ・出版、報道などにより公にされているとき
- ・個人の生命・身体また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とき
- ・公益上の必要性があるとき
- ・その他相当の理由があると認められるとき（例えば、会誌等の発送において、発送業者などへ氏名・住所など必要最小限の情報提供をするとき。個人を特定できない形で会員等の情報を調査情報として第三者へ提供するとき）

6. **PIJ**は、前記の例において会員等の個人情報を目的外利用または外部に提供するときには、会員個人の権利利益を不当に侵害することのないように努めます。

7. **PIJ**は、前記に例において、外部に会員等の個人情報を提供する場合、必要があると認めるときには、提供を受けるものに対し、その個人情報の利用目的もしくは利用方法その他必要な制限を付け、またはその適正な取扱について必要な措置を講じるように求めます。

<個人情報の本人への開示、

自己情報の訂正および削除>

8. **PIJ**は、保有する個人情報については、会員等本人からの申し出・照会がある場合、本人確認ができ次第すみやかに開示をします。ただし、やむを得ない理由によりすみやかな開示ができないときは、その限りではありません。また、その開示により、第三者の正当な権利利益を害するおそれがあると認められるときには、開示しないことがあります。

9. **PIJ**は、会員等に開示した個人情報について訂正ないしは削除の申し出があった場合には、その個人情報に事実の誤りがあると認めるときには、これに応じます。

<個人情報の正確性・安全性の確保

および不正行為への対応>

10. **PIJ**は、個人情報取扱事務にあたり、個人情報の正確性および安全性を確保に努めます。また、収集された個人情報が正確かつ最新の内容になるように努めるとともに、情報通信技術および管理組織体制の両面から合理的な安全対策を講じて、個人情報への不正アクセス、個人情報の紛失、破壊、改ざん、漏えいなど不正行為の防止に努めます。

11. **PIJ**は、不正行為があったと認められる場合には、事実関係の判明に努め、必要に応じてホームページ等を通じて事実の公表などに努めます。

<法令等の遵守および事務従事者の義務>

12. **PIJ**は、個人情報取扱事務にあたり、会員等のプライバシーを尊重し、個人情報の保護に関する法令・条例ならびに行政機関などが定めた規範およびガイドライン、**PIJ**が定めた会則



などを遵守します。

13. **PIJ**で個人情報取扱事務に従事するすべての者は、事務遂行にあたり知ることができた個人情報をみだりに他人に知らせたり、または不当な目的に使ってはならないこととします。その事務を退いた後も、同様とします。

<個人情報の管理および意見

・苦情の問い合わせ先>

14. 個人情報取扱事務に関しては、**PIJ**運営委員会（以下「運営委員会」）が管理責任を負います。運営委員会は、個人情報取扱事務に関する管理責任者を決め、配置をしています。
15. 会員等は、**PIJ**の個人情報取扱事務に関し意見や苦情がある場合には、運営委員会に対し、管理責任者を通じて、口頭または書面で申

し出すことができます。申し出があった場合、運営委員会は、同委員会が選任した**PIJ**運営委員が主宰する個人情報保護委員会を開催し、適切かつ速やかな処理に努めます。

16. **PIJ**の個人情報取扱事務についての各種の申し出先、意見や苦情の問い合わせ先は、次のとおりです。

**PIJ**運営委員会 管理責任者 XXXXX

電話 03 - 3985 - 4590

〒171 - 0021 東京都豊島区西池袋3 - 25 - 15 IBビル10F

<PIJガイドラインの施行日>

17. **PIJ**ガイドラインは、2004年×月×日から施行されています。

最新のプライバシーニュースを点検する

ひ弱なわが国のプライバシー保護環境の実態

総務省と社会保険庁、  
住基カードを使えば、年金加入歴を  
電子メールで回答だって？ 危ないぞ！

CNNニュース編集部

**社**会保険庁は、今年1月から、同庁のホームページ（HP）にアクセスし、自分の基礎年金番号などを打ち込んで申し込めば、年金受給額の試算を後日郵送してもらえるサービスを始めた。この申請は、55歳以上の加入者に限られる。

新たに、年金加入情報の開示に住基ネットを使おうという総務省の企てが出てきた。麻生総務大臣が5月7日の閣僚懇談会で吐露したところによると、総務省は、社会保険庁とタイアップして、加入者が電子メールで申し込めば、自分の年金加入歴や受け取れる額に関する情報をメールで取れるサービスを始めるという。今年度中の開始が目途とか。

このサービスで申請者は、インターネットを使い、自宅のパソコンから申し込むことになる。このため、住基カード（住基ネットを基盤とした公的個人認証システム）を使う方向で検討しているという。つまり、この電子申請の際の個人認証に住基カードを使わせようという魂胆だ。

ただ、このケースでは、基礎年金番号と住民票コード（背番号コード）がリンケージすることにもなり、総背番号化に一層拍車がかかり、問題が大きい。たとえこの仕組みが始まっても、私たちは住基カードを使ってこの申請をやってはダメだ。

麻生総務相は、さらに、加入者本人が、直接社会保険庁の年金データベースにアクセスして、加入歴などを調べられるシステムを検討してはどうかともいう。社会保険庁は、データセキュリティ上の理由から難しいという。当たり前である。電子申請の際に、受付システムの壁（ファイアウォール）がなくなり、直接に年金データベースにアクセスできるとなると、ハッカーの総攻撃的になってしまう。麻生総務相は、まさか自分の未納歴の書き換えも可能になる“便利な仕組み”を描いているわけではあるまい。総務相の考えとしては、余りにも幼稚すぎる。

市民団体は、政府の抜本的な制度改革案に反対しよう！

# 規制緩和に逆行する 公益法人制度改革に異議あり

— 市民活動を直撃する「営利法人並み課税」への転換

前 編

石村 耕 治（白鷗大学教授・PIJ代表）

## 《内容目次》

はじめに～抜本的な制度改革の経緯と問題の所在

内閣官房推進室での公益法人制度改革論議

「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」（H15.6.27閣議決定）

基本方針発表後の制度改革のロードマップ（工程表）

1. 公益法人制度改革に関する「関係府省連絡協議会」の発足
2. 「有識者会議」の発足と検討のロードマップ（工程表）

非営利法人税制見直し素案への疑問

1. 非営利法人の要件のあり方
2. 営利法人と同等の「原則課税」（“営利法人並み課税”）への転換への疑問
3. “営利法人並み課税”の現実

〔以下、次号に掲載〕

4. 問われる「非営利法人・原則課税」の理論的整合性
5. 「登録法人」制（「免税制」）とその判定基準への疑問
6. 「認定登録法人」審査制度への疑問
7. 問われる「登録法人」制度と「認定登録法人」制度との過重規制
8. 他の公益法人・NPO法人への「原則課税」適用の拡大問題
9. 「非対価性収益」概念導入への疑問

V 有識者会議報告書「議論の中間整理」の分析

1. 「議論の中間整理」の構成
2. 新しい非営利法人制度の基本イメージ
3. 想定される非営利社団法人制度の骨格
4. 公益性の判断の仕組み
5. 公益性を取り扱う仕組みについての今後の検討課題
6. 問題点の分析

むすびにかえて～問われる本末転倒な政府の制度改革の動き

## はじめに

## — 抜本的な制度改革の経緯と問題の所在

政府は、一昨年（2002年・平成14年）来、公益法人制度の抜本的な改革を進めてきた。当初から、内閣官房サイドから現行の公益法人、NPO法人・中間法人などを一本化し、新たに準則主義に基づく「非営利法人」制度の創設が提案された。また、課税制度については、財務官僚サイドから、これまでの公益法人等の非収益事業の「原則非課税」から「原則課税」～つまり「営利法人並み課税」に、従来からの課税政策を180度転換させる提案が強引に審議された。

ところが、公益法人等の非収益事業の「原則非課税」から「原則課税」への転換案に対し、NPO法人界、公益法人界が激しく反発した。「原則課税」への転換とは、実質的に“営利法人並み課税”を意味するからである。単なる増税と民間非営利セクターの役所支配を強めるだけのプランであるとして、抗議が殺到した。官僚の強引なやり方に、有識者懇談会や政府税調非営利法人課税作業部会（WG）の中からも造反者が出る始末であった。改革・見直し案の練り直しが必至の事態となったわけである。

こうした状況の下、紆余曲折を経て、昨年（2003年）6月27日に「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」（以下「基本方針」）が、閣議決定された。この基本方針では、当面の措置として、現行の公益法人（社団法人・財団法人）のみを対象とした準則主義の非営利制度を創設する方針が打ち出された。他方、「法人は、普遍的な国民の納税義務の下

で、一般的に納税義務が課されており、公益性を有するなど一定の場合に税制上の優遇措置が講じられている」とし、「原則課税」の方向性を示唆した。しかし、各界からの反発を恐れ、その旨を明記しなかった。つまり、この点については、「引き続き検討」ということで、うやむやにされた。「原則課税」プランは隠されしまったわけである。

その後、2003（平成15）年11月に、内閣官房は、「公益法人制度改革に関する有識者会議」を立ち上げた。有識者会議は、2004年3月末に報告書「議論の中間整理」を公表した。この報告書のトーンは、先に出された「基本方針」とほぼ同じ。逆に、随所で、「原則課税」にせざるをえないとの方針をにじませた内容。

政府は、有識者会議での今後のさらなる検討結果などを参考に2004（平成16）年末までに、論点整理を行い、政府税調非営利法人課税制度WGなどと連携し、最終の制度改革案をまとめるロードマップ（工程表）を発表している。

今回の公益法人制度改革や税制の見直しは、たんに公益法人（社団法人・財団法人）やNPO法人だけに影響を与えるだけではない。いったん「原則課税」、すなわち現行の“非課税制”から“免税制”への転換を認めれば、こうした課税取扱は必ずエスカレートする。やがては、社会福祉法人や宗教法人はもちろんのこと、税理士会、マンション管理組合法人、労働組合、学校法人など他の非営利法人にも幅広く大きな影響を及ぼすことは必至である。

### 内閣官房推進室での 公益法人制度改革論議

公益法人制度改革論議は、1996（平成8）年頃から始まったが、重要な政治課題として浮上してきたのは、2002（平成14）年に入ってからのことである。同年3月29日に閣議決定が行われ、「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組み」（[www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon.yorukumi/](http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon.yorukumi/)）が公表された。この決定を受けて、内閣官房行革事務局に行政委託型公益法人等改革推進室（「内閣官房推進室」）が設け

られた。内閣官房推進室は、同年4月に「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」、「公益法人制度の抜本的改革の視点と整理（「概要」）」などを公表した。

内閣官房推進室は、同年8月に改革すべき論点をまとめた「公益法人制度の抜本的改革に向けて（「論点整理」）」を公表した。そして、9月10日を期限に、パブリック・コメントを求めた。一方、内閣官房推進室は、1昨年11月以降、民間の有識者10人からなる「公益法人制度の抜本的改革に関する懇談会（「有識者懇談会」）」を開催し、公益法人制度改革の検討を進めた。当初は、昨年3月末の「公益法人制度当改革大綱」の

策定に向けて作業に入った。しかし、役所の一方的な改革論議に各界から異論が続出、結局、改革大綱をまとめるには至らなかった。

(図1) 有識者懇談会メンバー

- ・入山映 ( 笹川平和財団理事長 )
- ・太田達男 (〔財〕公益法人協会理事長)
- ・加藤秀樹 ( 構想日本代表 )
- ・神田秀樹 ( 東京大学教授 )
- ・関幸子 (〔株〕まちづくり三鷹・事業部)
- ・中里実 ( 東京大学教授 )
- ・中田博康 ( 一橋大学教授 )
- ・橋本博之 ( 立教大学教授 )
- ・水口弘一 ( 中小企業金融公庫総裁 )
- ・山岡義典 ( 法政大学教授 )

1 「概要」の骨子

2002年4月に内閣官房推進室がまとめた「概要」は、いわば今回の役所サイドが出した法人制度改革の指針でもある。内容的には、次のような点を骨子としている。

改革の目的～「小さな政府」に似合った積極的な民間非営利活動の必要性、「制度疲労」を起こしている公益法人制度の再生に向けた見直しの重要性

改革の方向・基本理念～法人設立要件・判断基準の明確化、法人運営等に関するガバナンスの確立と行政の関与制度の見直し  
 改革の方向・アプローチ～民法34条法人のゼロベース見直し、設立許可主義の是非、NPO法人や中間法人との対比検討・整理、諸外国の制度参照

改革の方向・検討の論点～法人設立、指導監督、ガバナンス・ディスクロージャー、税制、移行(転換)、行政委託型公益法人(全公益法人の28%程度を占める)

2 「論点整理」の骨子

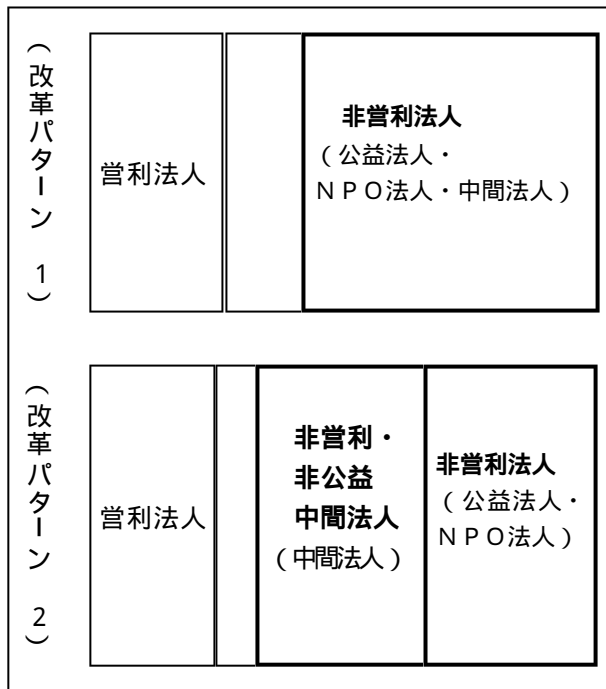
一方、同年8月に内閣官房推進室がまとめた「論点整理」では、「非営利法人制度のあるべき姿」として、次のような仕組みをイメージしている。

簡便な方法で法人設立ができる(簡便性)。公益性の判断がされる場合には、その基準は客観的に明確な形で示される(客観性)。民間の自主性を尊重し、法人設立や活動への行政の関与が

最小化される(自律性)。

なお、内閣官房推進室では、今回の改正では、公益法人(社団法人・財団法人)のみならず、NPO法人や中間法人も視野に入れて議論をしている。「論点整理」の中で、内閣官房推進室は、想定される法人制度として次の二つの改革パターンをあげている(〔図2参照〕)。

(図2) 公益法人制度改革後のイメージ



改革パターン1は、現行の公益法人、NPO法人、中間法人をひとまとめにし、法人登記のみで法人設立ができる「非営利法人」として一本化する案である。これに対し、改革パターン2は、非営利・非公益の中間法人と、非営利公益の公益法人・NPO法人とに分類し、後者を非営利公益法人とし認証制を採ろうという案である。

内閣官房推進室が設けた有識者懇談会では、大勢は改革パターン1を是としている。これに対し、メジャーな公益法人が加盟する(財)公益法人協会は、改革パターン2の方を押している。

もっとも、「論点整理」やその後の議論をまとめると、改革パターン1でも、「公益性(ないしは公共性)」と税制上「課税除外」および「控除・損金算入対象寄付金および非課税相続財産の受入資格付与」措置とのからみで、次の(a),(b),(c)のタイプに細分化される。

(a)	法人法上は公益性の判断は行わない(ただし、税制上「課税除外」措置等の関連で判断が必要な場合には、税法による)
-----	--------------------------------------------------------

(b)	公益の概念は取り入れ、特別法に公益要件を定め、税制上の「課税除外」措置を連動させる
(c)	公益性の判断を行政庁の認証で行い、税制上「課税除外」および「控除・損金算入対象寄付金および非課税相続財産の受入資格付与」措置を連動させる

当時、内閣官房推進室はタイプ(a)、(財)公益法人協会はタイプ(b)、(財)公益法人協会内に設けられている税制対策委員会などはタイプ(b)ないしはタイプ(c)がよい、という姿勢で、それぞれの評価は異なっていた。

**公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針 (H15.6.27閣議決定)**

政府は2003(平成15)年6月27日、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(以下「基本方針」)を閣議決定した。

基本方針は、新たに非営利法人制度を創設する、その具体的内容は今後検討、平成16年末までを目途に基本的枠組み具体化の上、税制上の措置を検討、17年度末までに法制上の措置を講ずることを目指す、というもの。

全文は次のとおり。

**公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針  
平成15年6月27日  
閣議決定**

**1 改革の目的と検討の方向等**

我が国においては、個人の価値観が多様化し、社会のニーズが多岐にわたってきている。しかし、画一的対応が重視される行政部門、収益を上げることが前提となる民間営利部門だけでは様々なニーズに十分に対応することがより困難な状況になっている。

これに対し、民間非営利部門はこのような制約が少なく、柔軟かつ機動的な活動を展開することが可能であるために、行政部門や民間営利部門では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを提供することができる。その結果として民間非営利活動は、社会に活力や安定をもたらすと考えられ、その促進は、21世紀の我が国の社会を活力に満ちた社会として維持していく上で極めて重要である。

また、民間非営利活動は、国民一人一人に職場や家庭とは異なる多様な活動の場を与えるため、個人の価値観が多様化した現代社会に対応するものであ

る。個人の様々な価値観を受け止め得る民間非営利活動を促進することによって、個人の活動の選択肢が広がり自己実現の機会が増進するものと考えられる。

したがって、民間非営利活動を我が国の社会経済システムの中に積極的に位置付け、その活動を促進するための方策を講ずる必要がある。

公益法人(民法第34条に基づく社団・財団をいう。以下同じ。)は、我が国の社会経済において重要な位置を占めているこのような民間の非営利活動を担う代表的主体として歴史的に一定の大きな役割を果たしてきている。

しかしながら、主務官庁の許可主義による我が国の公益法人制度は、明治29年の民法制定以来、100余年にわたり抜本的な見直しは行われておらず、特別法による法人制度を除き、近年に至るまで、一般的な非営利法人制度がなかったため、時代の変化に対応した国民による非営利活動の妨げになってきたとの指摘がある。

特に、公益法人は、公益性の判断基準が不明確であり、営利法人類似の法人や共益的な法人が主務大臣の許可によって多数設立され、税制上の優遇措置や行政の委託、補助金、天下りの受け皿等について様々な批判、指摘を受けるに至っている。

こうした諸問題に対処し、更に21世紀の社会経済の一翼を担う民間非営利活動の発展を促進することが喫緊の課題となっていることから、次の方針をもって公益法人制度の抜本的改革に取り組むこととする。

**2 新たな非営利法人**

(1)

**一般的な非営利法人制度の創設**

現行の公益法人制度は法人格の取得と公益性の判断や税制上の優遇措置が一体となっているため、様々な問題が生じている。

このため、法人格を一定の優遇措置と分離し、公益性の有無に関わらず新たに非営利法人制度を創設する。

この非営利法人制度は、民間の非営利活動を促進するため、準則主義(登記)により簡便に設立できるものとし、そのガバナンスについては、準則主義を採る現行の中間法人や営利法人を参考にしつつ、法制上の在り方を検討する。

なお、非営利法人制度の設計に当たっては、現行の公益法人制度の問題点を踏まえた検討を行い、現行の中間法人制度・NPO法人制度との法制上の関係を整理することとする。

(2)

非営利法人における公益性

公益性を有する場合の優遇措置の在り方については、特別法に基づく法人制度を含めた全体の体系の整合性に留意しながら引き続き検討する。その際、

- 公益性の客観的で明確な判断基準の法定化、独立した判断主体の在り方。
- ガバナンス、残余財産の在り方、情報開示、プライバシーの保護等を含め検討する。

3 新たな非営利法人に対する税制上の措置

法人は、普遍的な国民の納税義務の下で、一般的に納税義務が課せられており、公益性を有するなど一定の場合に税制上の優遇措置が講じられている。新たな非営利法人に対する税制上の取扱いについては、こうした考え方を踏まえつつ、非営利法人制度の更なる具体化にあわせて引き続き検討する。

4 移行等

現行の公益法人から制度改革後の非営利法人への移行については、公益法人が現に公益活動を営んでいることに配慮しつつ公平かつ合理的なシステムの下における円滑な移行措置の在り方について検討する。

また、財団については、今般の改革の趣旨を尊重しつつ、制度的課題も含め、その在り方を検討する。

5 今後のスケジュール等

有識者の協力を得つつ、関係府省との連携の下、内閣官房において上記の新たな非営利法人制度の検討を進め、平成16年末までを目途にさらに基本的枠組みを具体化した上で、所管省において税制上の措置に係る専門的検討を進めることとし、平成17年度末までに法制上の措置等を講ずることを目指す。

その間、新たな制度の検討状況を適時に公表する等、広く国民の理解を得つつ、円滑に改革を推進するよう努めるものとする。

基本方針発表後の

制度改革のロードマップ(工程表)

1 公益法人制度改革に関する

「関係府省連絡協議会」の発足

基本方針発表後、2003(平成15)年8月1日に、政府は、「公益法人制度の抜本的改革に関する関係府省連絡協議会(以下、関係府省連絡協議会)」を発足させた。

この協議会は、6月27日の公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針に基づき「改革の具体化に向けた検討を進めていくに当たり、関係府省の緊密な連携を図るため」設けられたものだそうである(8月1日関係省庁申合せ)。内閣官房(副長官補、内閣審議官2氏)、総務省(大臣官房長、自治税務局長)、法務省(民事局長)、財務省(主税局長)の4府省計7氏からなっており、この下に各府省の参事官、課長クラスからなる幹事が置かれている。

2 有識者会議の発足と

検討のロードマップ(工程表)

基本方針の基づき、役所が、具体的な検討をすすめていくにあたり参考とする意見を徴収するために、2003(平成15)年11月25日に、「公益法人制度改革に関する有識者会議」(以下「有識者会議」)が設けられた。

(1) 有識者会議メンバー

有識者会議の初会合が昨年11月28日、内閣府で開催。そこで、有識者会議の事務局である内閣官房行政改革推進事務局から会議の運営、検討の視点、スケジュール等について説明があった。

座長には福原義春・資生堂名誉会長、座長代理には能見善久・東京大学教授が就任。

(図3) 有識者懇談会メンバー

- ・福原義春〔座長〕(株)資生堂名誉会長、
- ・石川睦夫(財)住友財団専務理事・事務局長\*
- ・岩原紳作 東京大学教授(商法)
- ・宇賀克也 東京大学教授(行政法)
- ・勝又英子 (財)日本国際交流センター常務理事・事務局長\*
- ・加藤秀樹 構想日本代表
- ・金子宏 東京大学名誉教授(租税法)
- ・河野光雄 内外情報研究会会長・経済評論家
- ・関幸子 (財)まちづくり三鷹事業部プロジェクトグループマネジャー
- ・田中清 (社)日本経済団体連合会常務理事\*
- ・田中弥生 東京大学助教授(非営利組織論)
- ・東ヶ崎邦夫(社)日本アイソトープ協会総務部長\*
- ・中田裕康 一橋大学教授(民法)
- ・能見善久 東京大学教授(民法)

( \*印は、公益法人関係の有識者。(有識者懇談会で内閣官房推進室のデザインに抵抗した太田委員などを外し、新たな委員を加えて有識者会議として再スタート)

〔図4〕 有識者懇談会メンバー

<ul style="list-style-type: none"> <li>・岩原紳作 東京大学教授(商法)</li> <li>・植垣勝裕 法務省民事局参事官</li> <li>・金子宏 東京大学名誉教授(租税法)*</li> <li>・中田裕康 一橋大学教授(民法)*</li> <li>・能見善久 東京大学教授(民法)*</li> <li>・山田誠一 神戸大学教授(民法)</li> <li>・山野目章夫 早稲田大学教授(民法)</li> </ul> <p>*印は、有識者会議(親会議)兼任。</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(2) 会議運営・検討ロードマップ

また、事務局から明らかにされた今後の会議運営、スケジュールは次のとおり。

会議運営	<p>会議は原則非公開。会議終了後、座長が記者会見し、議事内容を説明 会議の議事概要及び議事録を作成し、公開。 会議資料は、原則として、会議終了後公開。</p>
スケジュール	<p>昨年12月8日に非営利法人WG第1回、昨年12月16日に有識者会議第2回を各開催。 以降、有識者会議、非営利法人WGを並行して、2004年3月10日まで、6回開催。 全体討議の後、来年3月末を目途に議論を整理。 その後、政府税調との連携を図りつつ、さらに検討。 来年秋頃、基本的枠組みの具体化に係る報告書とりまとめ。 来年内を目途に、政府としての基本的枠組みを具体化。</p>

非営利法人税制見直し素案への疑問

国の縦割り行政の壁もあり、内閣官房推進室(行革事務局)は、法人法制と税制は分離し、法人法制のみを検討するという姿勢をとっている。このため、税制については、政府税調が担当している。

〔図6〕 政府税調非営利法人課税WGメンバー

〔当初〕	〔新規〕
<ul style="list-style-type: none"> <li>・猪瀬直樹(作家)</li> <li>・奥野正寛(東京大学教授)</li> <li>・河野光雄(経済評論家)</li> <li>・竹内佐和子(東洋大学教授)</li> <li>・田近栄治(一橋大学教授)</li> <li>・土屋俊康(税理士)</li> <li>・中里実(東京大学教授)</li> <li>・堀田力(弁護士)</li> <li>・水野忠恒(一橋大学教授)</li> </ul> <p>〔座長〕</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・猪瀬直樹(作家)</li> <li>・奥野正寛(東京大学教授)</li> <li>・河野光雄(経済評論家)</li> <li>・竹内佐和子(東洋大学教授)</li> <li>・田近栄治(一橋大学教授)</li> <li>・土屋俊康(税理士)</li> <li>・出口正之(国立民族学博物館教授)</li> <li>・中里実(東京大学教授)</li> <li>・中田裕康(一橋大学教授)</li> <li>・水野忠恒(一橋大学教授)</li> </ul> <p>〔座長〕</p>

(財務省主導の課税強化案に抵抗した堀田委員などを外し、新たな委員を加えて再スタート)

政府税調作業部会での論議をまとめてみると、当時、改革後の公益法人(非営利法人)に対する「課税除外」措置は、次のようにイメージされていたものと思われる。

〔図7〕 公益法人に対する課税除外措置イメージ(新旧対照)

《現行制度》

公益法人	NPO法人など	中間法人
非収益事業 非課税	非収益事業 非課税	原則課税
収益事業(33業種)所得についてのみ課税		

《想定された課税制度見直し案》

非営利法人 (公益法人・NPO法人・中間法人・その他)
原則課税

課税庁以外の行政庁により一定の基準を満たすとされた、社会貢献性などを有する「登録法人(仮称)」の場合で、その対価性のない収益のみが課税除外

外部の者からみて、これまでの税制見直し論議において最も関心のあることは、作業部会が、公益法人・NPO法人・中間法人などを一本化した形で「非営利法人」制度ができることを前提にして、この新たな「非営利法人」に対しては、営利

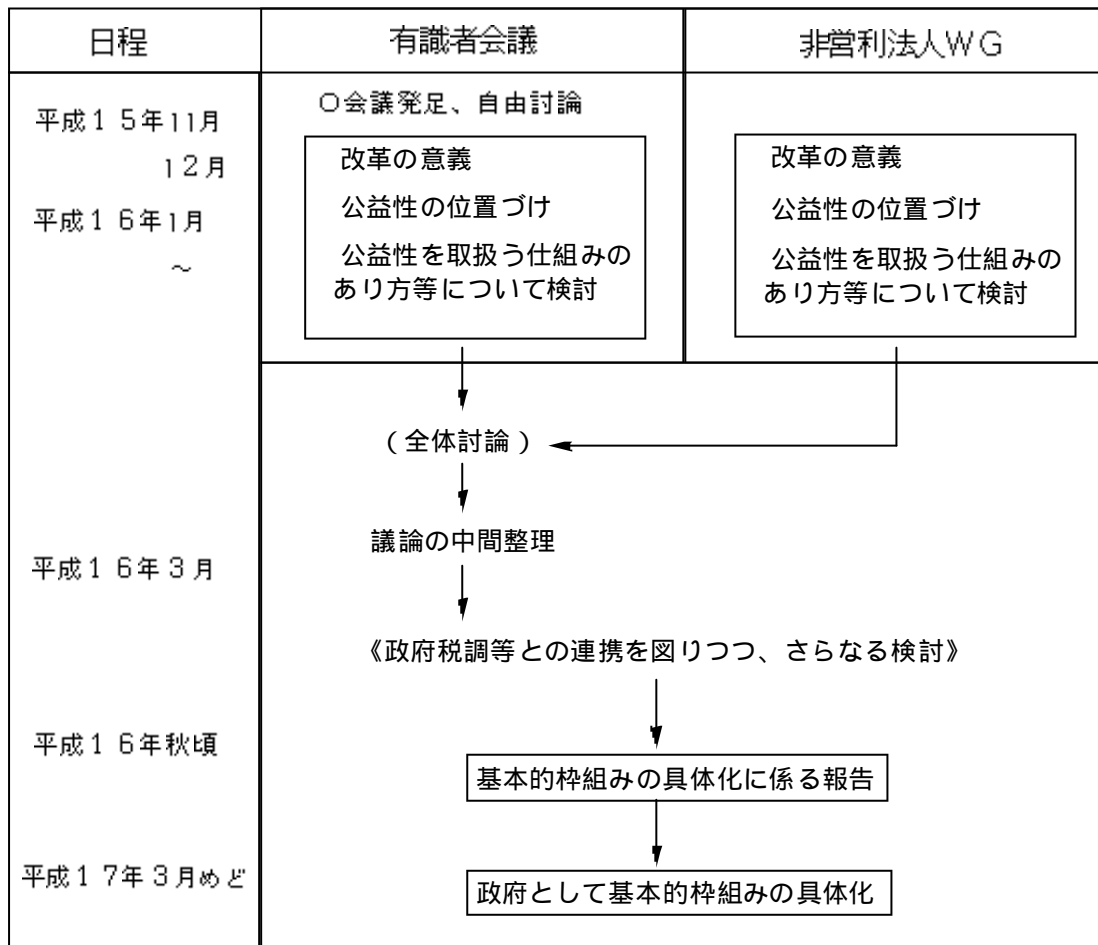
法人（普通法人）と同等に、すべての事業を「原則課税」にしようとの方向性を打ち出していることである。すなわち、これまで確立されてきた法人税上の非収益事業に関する「公益法人等・原則非課税」ルールを180度転換しようとしていることである。

そして、この提案では、例外的に課税除外とされるのは、（課税庁以外の）行政庁により一定の

基準を満たすとされ、登録を受けた法人（「登録法人《仮称》」～「社会貢献法人《?》」）の対価性のない収益（「非対価性収益」）のみにしよう、としている点である。

登録法人となるための判断基準としては、「非営利性」、「社会貢献性」、「内部留保の水準」および「適正な組織運営」の4つが想定されていたようである。

〔図5〕当面の検討ロードマップ



1. 非営利法人の要件のあり方

登記で法人格が得られる非営利法人制度が、現実のものとなるとする。この場合、「非営利」であることの要件がどうなるのが問題になる。ちなみに、現行のNPO法人については、特定非営利活動法（NPO法）で、次のような8つの要件を課している。

- 特定の非営利活動を行うことを主たる目的とすること
- 営利を目的としないこと
- 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと
- 役員（理事・監事）にうち報酬を受ける者

- の数が、役員総数の3分の1以下であること
- その活動が、宗教活動や政治活動を主たる目的とするものでないこと
- その活動が、特定の公職者（候補者を含む）または政党の推薦、支持、反対することを目的とするものでないこと
- 暴力団でないこと、暴力団やその構成員の統制下にある団体でないこと
- 10人社員有するものであること。

今後、こうした現行のNPOの課された要件を、非営利法人の「登記」の際の存続要件、あるいは「登録法人」申請の際の免税要件とするのかなども、検討課題となるものと思われる。仮に、



非営利法人に対し、登録法人となる際に、こうした要件をクリアするように求めるものとする。この場合には、寄付金などの「非対価性収益」が課税除外（免税）となるためには、非営利法人は、一切の選挙運動を行わないことが条件となる恐れがある。こうした存続要件あるいは免税要件を設けることは、将来的には宗教法人にも影響を及ぼさないではおかないものと思われる。

とくに、宗教法人に関していえば、課税除外とされた宗教施設、礼拝施設、境内地などで特定の候補者や政党などの推薦、支持、反対を行う活動は厳禁されることになる。また、境内地に特定の候補者の選挙事務所を構えることを許諾することなども禁止されることになる。

## 2. 営利法人と同等の「原則課税」

（「営利法人並み課税」）への転換への疑問

従来から、公益法人等は、非収益事業は「原則非課税」とされてきている（法人税法2、同別表）。例外的に、収益事業（33業種、法人税法施行令5）から生じた所得のみに法人税が課される（法人税法7）。このことから、公益法人等は、「非収益事業」（ただし、その事業が税務収益事業にあたるもの《法人税法基本通達15-1-1》を除く。以下同じ）が非課税とされている。

NPO法人やマンション管理組合法人などの非営利法人も、「非収益事業」は非課税とされてきている。すなわち、例えばNPO法人は、NPO法（特定非営利活動促進法）に基づき、法人税法の特例として「公益法人等」の課税取扱を受けている（法46）。また、マンション管理組合法人も、区分所有法のもとで、同等の課税取扱を受けている（法47）。

これに対して、非営利法人の一つである中間法人については、法人税法ないしは中間法人法では、こうした特段の定めをしていない。このため、営利法人（普通法人）と同様の課税が行われる。つまり、各事業年度に収益があれば、益金の額として扱われ、経費など損金の額を控除した残りの金額に対し法人税が課される。

作業部会は、公益法人やNPO法人などについても、非営利法人に一本化された後に、中間法人の課税取扱例に準じて、課税制度についても一本化しようとの素案を示している。

法人税法上、人格のない社団等（任意団体）は、非収益事業は非課税とされる（法人税法4

・但書）。こうした団体が、単に法人格を取得したことで非収益事業が課税対象になるのでは、合理的とはいえない。そこで、イコール・フットイング（機会均等化）の観点から、法人税法あるいは法人格を付与した準拠法でもって、公益法人等の非収益事業を、人格のない社団等の非収益事業の場合と同等に、非課税を継続しているわけである（法人税法7、NPO法46等）。

このように、公益法人等に対する非課税措置は、特典というよりも、イコール・フットイング（機会均等化）の観点から取られた当然の措置といえる。したがって、法人格の付与が、許可主義に拠っているのか、あるいは準則主義に拠っているのかは問題ではない。事実、主務官庁のない非営利法人であるマンション管理組合法人に対する課税取扱例はこうした趣旨を反映したものといえる。

このように見ると、むしろ、中間法人制度の創設にあたり、普通法人と同様の課税制度を導入したこと自体が問題であったといえる。本来、中間法人は、非収益事業は「原則非課税」とされるべきであったといえる。わが国の民法法人課税制度の伝統を真摯な議論に付すこともなく、ある意味では課税措置の軽率な転換であったともいえる。非営利活動を中核とする法人に対し清算時における残余資産の分配を認めることと、株式会社など営利法人の配当とは、本質的に次元の異なる問題である。中間法人も含めて非営利法人として一本化するというのであれば、むしろ、今回が、こうした中間法人の非営利活動収益を原則課税とする現行の取扱を、原則非課税に改める好機といえる。

## 3. 「営利法人並み課税」の現実

「非営利法人・原則課税」、すなわち「営利法人（普通法人）並み課税」への転換が、どのようなものであるのか、NPO関係者や公益法人関係者には、なかなか現実を理解してもらうのは難しい。会費や寄付金収入などが法人課税の対象となるのはもちろんのこと、その他個別の課税取扱においても問題がでてくる。そこで、少し具体例をあげて説明してみたい。

### （1）「原則課税」とした場合の

#### 法人課税のルール

・「益金」として課税対象となる本来の事業にかかる収入項目～

寄付金収入、会費収入、基本財産の果実など  
・一般寄付金の損金限度額を超える場合「損金不

算入」として課税となる支出項目～  
支援金、助成金、負担金など

## (2) 交際費

現行法人税法上、非課税となる非収益事業からいくら交際費を支出したとしても、原則として法人課税問題は生じない。ところが、「原則課税」つまり「営利法人並み課税」となると、現行の収益事業から支出する交際費と同様の課税取扱となる。つまり、定額の控除額を超える支出額は損金算入(費用処理)ができなくなる。

## (3) 役員報酬・退職金・役員賞与

現行法人税法上、非課税事業なし活動に従事する役員に、規程などに基づいていくら報酬や退職金、賞与を支給したとしても、原則として法人課税問題は生じない。ところが、「原則課税」つまり「営利法人並み課税」となると、過大部分の役員報酬は損金不算入、不相応に高額部分の役員退職金は全額不算入、役員賞与は損金不算入といった課税取扱になる。

(以下、CNNニュース39号に続く)

# 第9回PIJ定期総会のご報告

プライベート・インターナショナル・ジャパン事務局

PIJの第9回定時総会が、さる2004年5月15日(土)、東京・池袋の豊島勤労福祉会館において、第一部定時総会、第二部講演のかたちで、次のとおり開催されました。定時総会では、すべての案件が承認されました。

## PIJ 第9回定時総会

2004年5月15日(土)

於 豊島区立勤労福祉会館

### 第一部 定時総会

一、開会宣言 司会者

一、議長選任

一、議事

第1号議案 2003年度活動報告承認の件

第2号議案 2003年度収支報告並びに財産目録承認の件

第3号議案 2004年度活動計画承認の件

第4号議案 2004年度収支予算案承認の件

一、報告

同日行われた評議委員会で次のとおり役員が選任されたことが報告されました。(任期2年)

### 《代表》

石村耕治(白鷗大学教授)

### 《副代表》

辻村祥造(税理士)

加藤政也(司法書士)

### 《常任運営委員》

我妻憲利(税理士《事務局長》)

高橋正美(税理士《編集長》)

益子良一(税理士)

平野信吾(税理士)

白石 孝(自治体職員)

勝又和彦(税理士)

加藤 弘(税理士)

中村克己(会社員《副編集長》)

### 《相談役》

河村たかし(衆議院議員)

一、閉会宣言 司会者

### 第二部 記念講演

「住基ネットを使わない電子納税申告のすすめ」

講師 石村耕治(PIJ代表・白鷗大学教授)

PIJ活動状況報告書(2003年4月～2004年3月)

PIJ事務局作成

年月日	活動報告内容	場所・掲載紙(誌)等	参加担当
03.4.23	富士総研インタビュー ～米加の課税庁の税務情報管理	白鷗大学	石村代表
03.4.25	総務省・勉強会講義 ～米国の公益法人の営利転換法制	総務省審議官室	石村代表
03.5.2	新宗連・勉強会 ～公益法人制度改革と宗教法人への影響	東京・新宗連事務局	石村代表

## PIJ活動状況報告書（2003年4月～2004年3月）～続き～ PIJ事務局作成

年月日	活動報告内容	場所・掲載紙(誌)等	参加担当
03.5.8	朝日新聞インタビュー～公益法人制度改革	東京・朝日新聞談話室	石村代表
03.5.9	新宗連・勉強会 ～公益法人制度改革と宗教法人への影響	東京・新宗連事務局	石村代表
03.5.16	ビッグブラザージャパン選考委員会出席	東京・日弁連会館	石村代表
03.5.16	新宗連・勉強会 ～公益法人制度改革と宗教法人への影響	東京・新宗連事務局	石村代表
03.5.17	シンポ・公益とは何か(公益法人協会等の主催)	東京・芝グランドパーク	石村代表
03.5.19	朝日新聞インタビュー～公益法人制度改革	白鷗大学	石村代表
03.5.22	朝日新聞～公益法人改革・インタビュー記事掲載	朝日新聞朝刊	石村代表
03.5.22	講演～電子申告とは何か(神奈川税経新人会主催)	益子税理士事務所	石村代表
03.5.28	中村てつじ議員との議員立法打合せ～公益法人制度	東京・衆院議員会館	石村代表
03.6.14	日本公共政策学会ゲスト講演～問われる住基ネット	東京・法政大学	石村代表
03.6.27	河村たかし議員との議員立法打合せ～ 監視カメラ立法	東京・衆院議員会館	石村代表
03.7.3	セミナー・講演～公益法人制度改革(公法協主催)	神奈川・経団連ハウス	石村代表
03.7.4	河村たかし後援会講演 ～公益法人制度改革・電子申告	名古屋・逓信会館	石村代表
03.7.6	講演～住基ネット(全青税主催)	東京	石村代表
03.7.10	衆院・民主党監視カメラ立法WG会合出席・講演	東京・衆院議員会館	石村代表
03.7.11	講演～監視カメラ規制(日弁連人権擁護委員会)	東京・日弁連会館	石村代表
03.7.11	新宗連・勉強会 ～公益法人制度改革と宗教法人への影響	東京・新宗連事務局	石村代表
03.7.16	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員
03.7.31	東京杉並区・監視カメラ専門家会議開催	東京・杉並区	石村代表
03.8.2	全青税横浜大会(新横浜プリンスホテル)シンポ ～住基ネット	神奈川	石村代表 辻村副代表 河村相談役
03.9.13	埼玉県知事選候への脱住基ネット働きかけ打合せ	東京・衆院議員会館	石村代表
03.9.18	講演～法益法人制度改革(全教互主催)	東京・青山会館	石村代表
03.9.24	東京杉並区・監視カメラ専門家会議開催	東京・杉並区	石村代表
03.10.9	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員
03.10.22	東京杉並区・監視カメラ専門家会議開催	東京・杉並区	石村代表
03.10.29	講演～公益法人制度改革と宗教団体 (東京都宗教連盟)	東京・関口会館	石村代表
03.10.31	東京杉並区・監視カメラ専門家会議開催	東京・杉並区	石村代表

## PIJ活動状況報告書(2003年4月~2004年3月)~続き~ PIJ事務局作成

年月日	活動報告内容	場所・掲載紙(誌)等	参加担当
03.11.15	発表~公益法人制度改革と宗教団体(宗教法学会)	東京・駒沢大学	石村代表
03.12.20	講演~公益法人制度改革(明治大学公共経営学部)	東京・明治大学	石村代表
03.12.25	朝日新聞インタビュー~選択納税制	東京・メトロポリタンH	石村代表
04.1.20	朝日新聞インタビュー~治安とプライバシー保護	白鷗大学	石村代表
04.1.29	朝日新聞インタビュー~公益法人制度改革	東京・ホテルニュー大谷	石村代表
04.2.6	朝日新聞(福岡版) ~住基カード不正取得事件コメント	朝日新聞	石村代表
04.2.10	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員
04.2.11	電子政府と住基ネット政策のあり方に関する研究会 (電住研)の結成会議の開催	有楽町・三宅法律事務所	石村代表
04.2.12	TBS TVベストタイム(報道)~監視カメラ規制		石村代表
04.2.25	電子政府と住基ネット政策のあり方に関する研究会	有楽町・三宅法律事務所	石村代表
04.2.26	講演~監視カメラ規制 (福岡県弁護士会北九州支部)	北九州支部会議室	石村代表
04.2.27	九州住基ネット訴訟傍聴・支援集会出席	福岡・九弁会館	石村代表
04.3.1	講演~住民に個人情報保護の課題(四街道市)	千葉・四街道市役所	石村代表
04.3.8	衆院法制局と電子認証制度についての打合せ (電住研)	衆院・河村事務所	石村代表 河村相談役
04.3.11	講演~市民の目線で監視カメラ規制立法を考える (監視社会を拒否する会)	上智大学	石村代表
04.3.16	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員
04.3.23	衆院法制局と電子認証制度についての打合せ	衆院・河村事務所	石村代表 河村相談役
04.3.27	発表~公益法人制度改革と宗教法人への影響 (宗教法学会)	東京・日本教育会館	石村代表

編 集 及 び 発 行 人	<p>プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)</p> <p>東京都豊島区西池袋 3-25-15 IBビル10F 〒171-0021 Tel/Fax 03-3985-4590</p> <p>編集・発行人 高橋正美・中村克己</p> <p><i>Published by</i></p> <p>Privacy International Japan (PIJ)</p> <p>IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan</p> <p>President Koji ISHIMURA</p> <p>Tel/Fax +81-3-3985-4590</p> <p><a href="http://www.pij-web.net">http://www.pij-web.net</a></p> <p><b>2004.6.25 発行 CNNニュースNo.38</b></p>	<p><b>入会のご案内</b></p> <p>季刊・CNNニュースは、PIJの会員 (年間費1万円)の方にだけお送りして います。入会はPIJの口座にお振込み下 さい。</p> <p>郵便振込口座番号 00140-4-169829 ピ・アイ・ジェ・(PIJ)</p>
	<p style="text-align: center;"><b>NetWorkのつぶやき</b></p> <p>・ジャーナリストの斉藤貴勇さんが 『「非国民」のすすめ』(筑摩書房・1700 円+税)を出された。この国に蔓延する ミーイズムは、自立する人たちを「非国 民」とバッシングする。1人ひとりがロマ ンを持って、自己主張を強めなければこ の国は救われない。一読を奨めたい (N)</p>	