

住基台帳閲覧制度見直しで 問われる視点

— アクセス記録の本人通知、開示情報の目的外利用の厳禁を

総務省の住民基本台帳などの閲覧制度を見直す検討会（正式には「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会（座長・中大教授堀部政男さん）の会合が5月11日から開かれている。国民の間でのプライバシー保護意識の高まりを受けて、閲覧制度存続の是非、存続させるとした場合には閲覧目的などを制限するかどうかなど、選挙人名簿の閲覧制度のあり方も含め、住民基本台帳法の改正を視野に話し合い、今秋までに、結論を出す。

現行の住基台帳の閲覧制度は、利用目的が不当な恐れがある場合を除き、原則として、住所、氏名、生年月日、性別を「何人も閲覧を請求できる」ことになっている。誰でも見ることができるため、かねてからダイレクトメール（DM）業者や学習塾などが営利・勧誘目的で住基台帳を大量に閲覧するなど問題となっていた。また、申請目的を偽ったり、自治体サイドでの閲覧申請者自体の身元確認の甘さも批判されている。さらに、この2月、愛知県では少女に対する強制わいせつ容疑で逮捕された男が、この閲覧制度を悪用し、母子世帯を探していたことも判明した。

検討会の委員の中からは、「犯罪目的での閲覧の事例がある。原則非公開にして利用を限定するのが望ましい」（中田横浜市長や清原東京都三鷹市長ら）との意見が出ている。原則非公開とするのは当然として、もっと根本的な問題がある。それは、どのように情報主体である本人らの「自己情報のコントロール権」を制度的に保障するかである。

学術調査や世論調査、弁護士などの職業専門家の業務目的での閲覧などを例外的に認めるとしても、閲覧・取得した住基情報の目的外利用を罰則付きで厳禁する必要がある。また、本人の「インフォームド・コンセント（説明を受けた上での同意）」もなしに情報閲覧・提供が認められるのでは、個人情報保護法の趣旨にも反する。少なくとも、誰が閲覧請求したのか「アクセス・ログ（閲覧者記録）」を本人に速やかに通知することは必要である。この場合、通知費用を開示請求者に負担させるのでよいのではないか。こうすれば、例外的な閲覧から得られた住基情報が目的外に利用された場合のトレーサビリティ（追跡可能性）は格段に高まる。目的外利用の処罰、民事責任の追及もたやすくなる。

小手さきの見直しではなく、政府自らが定めた個人情報保護法の趣旨、すなわち「自己情報のコントロール権」の保障といった原点に立ち返った改正の視点が求められている。

主な記事

- ・巻頭言～住基台帳閲覧制度見直しで問われる視点
- ・性犯罪者情報の公開制度とプライバシー保護の接点
- ・アメリカで真正ID法成立
- ・公益法人法制と税制改悪構想に異議あり
- ・4月1日から税金裁判がどう変わったのか
- ・最新のプライバシーニュースを点検する

2005年10月1日

PIJ代表 石村 耕治

刑事政策の専門家・平山真理講師に米メーガン法について聞く

性犯罪者情報の公開制度と プライバシー保護の接点

— 和製メーガン法は不要、まずは更生プログラムの充実を

《話し手》 平山真理 (白鷗大学専任講師)

《聞き手》 石村耕治 (PIJ代表)

アメリカのメーガン法 (Megan's Law) は、性犯罪歴のある者の名前や住んでいる場所などを公開する制度である。住民は、近所に、過去に性犯罪を犯した者が住んでいるかどうかを知ることができる。この法律は、1994年に、7歳の女の子 (メーガン・カンカ Megan Kanka) が暴行された上殺された事件を契機としている。女兒の遺族らは、殺人ということよりも、暴行されたという点を重視し、子供たちを護るために、性犯罪歴のある者の氏名などを開示する制度づくりの運動を展開した。この運動は、全米で広く共感を得て、1996年、クリントン大統領の署名を得て、連邦法 (メーガン法) の成立に導いた。性犯罪歴のある者は、毎年住所などの情報を更新する手続きをしないと罰則がある。

一方、現在アメリカ50州とワシントンD・Cでは、州民は、子供との性行為で有罪判決を受け、その後社会復帰した人達の名前を10ドル払うと2人まで知ることができる。

最近、奈良で起きた少女誘拐殺人事件を契機として、わが国でも、和製のメーガン法を制定し、性犯罪者の情報を一般に公開してはどうか、という意見も強くなってきている。

性犯罪者であれ、非性犯罪者であれ、成人の犯罪は顔や名前を公表される。しかし、性犯罪者の場合には、電話一本で、あるいはインターネットでも、名前や住所などを得ることができるとなれば、社会復帰した元犯罪者の風評被害を増加させることになることが危惧される。社会防衛を優先し、性犯罪歴のある者は社会復帰後もプライバシー権は制限されることでよいのか、よく考えてみる必要はある。他にもっといい方法はないのであろうか。

この問題について研究されてきている、新進気鋭の白鷗大学法学部専任講師の平山真理先生 (刑事政策) に、プライバシー保護や適正な刑事政策の視点から、石村耕治PIJ代表が聞いた。

(CNNニュース編集部)

メーガン法とは何か

(石村) 平山真理先生は、白鷗大学に今春赴任される前、関西学院大学の大学院を出られてから、アメリカのミネソタ大学ロースクールで修士号 (LLM) を取られましたね。その後、カリフォルニア州立大のパークレイ校法社会研究所で研究をされておられましたね。やはり、メーガン法については、留学当時から関心を持たれていたのでしょうか。

(平山) 私がメーガン法に関心を持ったのは日本の大学院に在学していた頃です。メーガン法を批

判的に検討した修士論文を書きました。それ以前から犯罪被害者の権利について関心はありました。ただ、被害者保護の視点が声高に主張されがちで、時としてバランスを欠いているのではと、感じておりました。犯罪対策が必要以上に強調されていることを危惧しておりました。そうした適例としてメーガン法を研究することにしたわけです。

実は、修士論文を完成させてからは、メーガン法からは少し離れておりました。留学の主な目的が修復的司法の勉強にあったからです。最近まで、わが国ではメーガン法の是非についての議論はほとんどありませんでしたし。ところが、昨年の「奈良女児誘拐殺人事件」があってから、一気

に和製のメーガン法についての議論が高まって、正直いって驚いております。

修復的司法 (Restorative Justice) とは何か《編集部》

従来の刑事司法では、「犯罪」を国家に対する侵害であるとの前提にたち、加害者との関係をとらえてきました。こうした考え方によっては、被害者の地位は低く、被害者は刑事手続上の告訴権者あるいは証人としての地位しか与えられていませんでした。被害者は、自分に加えられた侵害がきちんと処理されることを望みます。しかし、従来の刑事司法では、被害者の正義への感情や侵害回復を求める感情がわきに置かれがちになります。そこで、修復的司法という考え方が登場したわけです。修復的司法とは、被害者などを刑事司法の関与者として取り込む手法をとります。被害者、加害者、その家族、地域の代表者などその犯罪に関係する人々を広く取り込んで、被害への対応に直接かかわれる機会を提供し、対話を通じて損害を回復していく手法のことです。

(石村) それでは、早速、「性犯罪者情報公開法」ともいえるメーガン法のお話に入りたいと思います。まず、メーガン法制定の経緯について、わかりやすく教えてください。

(平山) メーガン法は1994年7月にニュージャージー州で起こった、ある事件をきっかけに制定されました。この事件では、当時7歳のメーガン・カンカちゃんが誘拐され、性的暴行を受け、殺害されました。逮捕された犯人は彼女の斜め向かいに住んでいた男性で、過去に二回性犯罪で服役歴があったことが分かったわけです。「もし近所に危険な性犯罪者が住んでいると前もって知らされていたら、娘を近づけなかった。性犯罪者の情報を地域社会に知らせたい」という遺族の思いに、たった一週間で10万人分もの署名が集まりました。これを契機に、1994年10月、ニュージャージー州において全米で最初のメーガン法が成立しました。その後各州で同種の法律が成立することになります。

(石村) で、この法律の骨組は、どうなっているのでしょうか。

(平山) メーガン法は大きく二つの部分からなります。一つは、性犯罪者にその情報を法執行機関に登録させることを定めた部分です。そして、もう一つは、その者の個人情報に関係機関や地域社

会などに通知、公開する部分です。どの範囲に情報を知らせるかについては、州によって細かな点は異なります。一般に、多くの州では、性犯罪者を犯罪の手口や再犯可能性に応じて、その危険性を三つのレベルに分けています。レベルはもっとも危険性が低い性犯罪者です。その情報は法執行機関などで共有されます。場合によっては直接の被害者などにも提供されます。レベルと判断されると、その情報は子どもの安全に深く関係する機関、例えば学校や教会などの代表者に提供されます。最も危険、つまりレベルと判断されると、その性犯罪者が居住する地域の住民に公開されることとなります。

連邦版と諸州のメーガン法の関係は

(石村) これら諸州の制度に加え、連邦の制度もあるのですよね。

(平山) そうです。実はメーガン法成立以前から、これに似た連邦法がありました。この法律では、再犯可能性の高い性犯罪者が刑事施設から釈放される際にその情報を登録させることを定めています。そして、さらに、社会の安全のために必要であれば、この情報を公開することもできます。1994年に成立し、「ジェイコブ・ウェターリング 子どもに対する犯罪および性的暴力犯罪者の登録法 (Jacob Wetterling Crimes against Children and Sexually Violent Offender Act)」と呼ばれます。この法律では、以前、「情報を公開できる」と定めていました。しかし、メーガンちゃん事件をきっかけとして、1996年にこの文言を「情報を公開するものとする」と修正したことで、いわば「連邦版メーガン法」となったわけです。このように連邦法が修正されたことで、以後、各州でメーガン法が成立することになりました。

(石村) それで、州法と連邦法との関係はどうなっているのですか。

(平山) 連邦版メーガン法は、同様の州法を成立させていない州のバックアップとして、そして何より成立に向けた強制力として機能しました。例えば、ニューメキシコ州はメーガン法の制定に当初まったく消極的でした。しかし、連邦版メーガン法が制定されたときに、諸州に対し連邦政府は同様の法律を1997年9月までに制定を求めました。それまでに制定しない州に対しては、連邦政府から各州に対して犯罪対策のために支払われ

るバーン補助金を10%カットすることを定めたわけですが。アメリカのほとんどの州が犯罪対策に日々悩まされているわけですから、このことは大きな強制力となったといえます。最後まで性犯罪者情報の通知システムを採用していなかったニューメキシコ州が1997年7月1日以降この制度を開始しました。

(石村)同州の参加で、州レベルでは、足並みを揃えることになったわけですね。

(平山)そうです。現在は、全50州+ワシントンD・Cが何らかの情報通知、公開システムを持つことになりました。

性犯罪前歴者にプライバシーはないのか

(石村)メーガン法に関しては、性犯罪歴主体(性犯罪者)のプライバシー、とりわけ「一人にして置かれる権利」をどう考えるかが、もう一方の問題です。こうしたプライバシーの観点からみた場合、メーガン法の課題は、どういったところにあるのでしょうか。

(平山)地域住民に情報を知らされてしまえば、性犯罪者のプライバシーは大きく侵害されること懸念されます。とくに、州によっては性犯罪者であることを表示するサインを車や住居前に掲示することを義務付けているところもあります。しかし、プライバシーが争点となった裁判においては、「社会を危険な性犯罪者から守る」という利益と「性犯罪前歴者のプライバシー」が天秤にかけられました。その上で、社会の安全のためには性犯罪前歴者のプライバシーは制限されても仕方がない、と判断されています。しかし、後でお話しますが、このメーガン法の現実的機能には懐疑的にならざるを得ない点が多くあります。

(石村)近年、犯罪者を保護し過ぎるのではないかと、との世論が強くなってきています。しかし、一方で、性犯罪者は、社会復帰後もプライバシーはない、あるいは最大限まで制限されるというのでよいのか、疑問が残ります。この点については、どのように考えたらよいのでしょうか。

(平山)わが国でもとくに1990年代後半以降、被害者問題への国民的関心が高まり、さまざまな形で被害者支援が進められました。2000年、2001年には被害者保護のための法律が多く制定されました。被害者は事件の当事者であるにも拘らず、裁判では一証拠としての地位しか与

えられてこなかったためです。被害者はまさに「忘れられた存在」にされてきたわけです。昨今進められている被害者保護政策の多くは私も歓迎しております。被害者援助の流れがもっと進むべきだと考えています。ただ、被害者保護政策を進める上で、視点が「直接の被害者」から「潜在的被害者」に転換されてしまうと、過剰な犯罪対策が進められる危険性が出てきます。メーガン法がまさにその例です。このような流れの中では、実は実際の

被害者、つまり現に性犯罪の被害を受けて苦しんでいる人々への支援が後回しにされてしまう危険性があります。

(石村)それから、性犯罪歴のある者だけでなく、その親族などのプライバシーを考える必要があります。この場合には、どういった点に注目すればよいのでしょうか。

(平山)ある研究によると、メーガン法が施行されてから、未成年の性犯罪者の家族からの警察への通報率が減少した、と報告されています。性犯罪者が未成年者の場合はとくに、その少年自身の家族から警察に通報されることが比較的多いのです。ところが、メーガン法が施行されたことで加害者の家族も、自分たちへの影響を懸念し、警察に通報しなくなってしまったのです。このことは性犯罪の一層の潜在化につながってしまうのではないのでしょうか。

和製のメーガン法は慎重に

(石村)最近、奈良で起きた少女誘拐殺人事件を契機として、わが国でも、和製のメーガン法を制定し、性犯罪者の情報を一般に公開してはどうか、という意見も強くなってきています。平山先生は、どう考えますか。

(平山)奈良の事件がきっかけとなって、200

加州の「登録性犯罪者データベース」



5年6月より性犯罪前歴者が居住する地域の所管の警察署の幹部以上の署員が「再犯防止担当官」として所在確認をする制度がスタートしましたね。

(石村) どういった運用になるのですか。

(平山) 警察の所在確認は本人や近隣住民などとの接触を厳禁するかたちで進める、と説明しています。しかし、近隣の人たちは敏感に察知するでしょうね。もう一步すすめて、性犯罪前歴者の情報を一般に公開すべきだという声もあがっています。私は、これには強い懸念を憶えます。

(石村) こうした法制は、先ほども指摘しましたように、性犯罪者の親族までも白い目で見がちなのが国の風土には合わないとの指摘もありますね。

(平山) 確かにそうだと思います。アメリカでは、一般に、コミュニティの人たちが自分たちの地域社会を守るために何をすべきか、という意識が強いのです。しかも、そのための議論をオープンに行います。もちろんアメリカでも性犯罪者への嫌がらせが数多く起きています。同時に、性犯罪者の人々の「自分らも地域で静かに暮らしたい」などの意見にも耳を傾けます。つまり、比較的オープンに「では、どうすればいいか」が議論される、という印象を受けています。

(石村) 私たち日本人も、大都会は別ですが、地域社会を大事にしているのでは。

(平山) そうですが、日本ではどちらかというと「ひそひそ」と情報や噂が広まります。また、性犯罪者の人が意見をいおうとしても、「犯罪者は口を開くことなど許されない」というような風潮が強いのではないのでしょうか。

(石村) 確かに、比べたら、そう見えますね。

求められる正しいデータや分析

(石村) 和風のメーガン法は可能なのでしょうか。言い換えますと、性犯罪の増加という立法事実をもって、この種の法律づくりはできるのでしょうか。

(平山) 奈良の事件が起こり、国民の関心が高まりました。ここに到って始めて、実は性犯罪者の再犯率について詳細なデータが不足していることが明るみに出たのです。しかし、実は性犯罪は、薬物犯罪や窃盗などと比べても再犯率は低いのです。そのことも十分に理解されていません。

(石村) それは、私も、はじめて聞きました。

(平山) ですから、今後はまず、性犯罪者の再犯

について、長期的に見た、より詳しいデータを集める必要があります。また、再犯を犯さない性犯罪者について、「なぜ彼らは性犯罪を再び犯さないのか」について解明することも重要です。その理由は、社会の中でのカウンセリングの充実にあるのかもしれませんが。あるいは、就職や結婚などによる人と人との絆かもしれません。これらのことをよく調べて、対応をしていくことが、性犯罪者の再犯防止に大きく寄与するのではないのでしょうか。

(石村) 大事なポイントですね。

(平山) それから、一般に「性犯罪への嫌悪感」はとりわけ強いわけですね。こうした感情は、メーガン法のような法律を批判的に見る目を曇らせませす。わが国でも性犯罪者の再犯率についての詳しいデータがないのです。にもかかわらず、所在確認の制度が動き出したのはすでに触れたとおりです。性犯罪への対応は往々にして「即効薬」が求められてしまいます。それが本当に効くのか、副作用(弊害)はあるのかについては十分に議論を尽くす時間が確保されていません。

(石村) “即効”だけで考えるのは、大きな問題ですね。こうした問題は将来を見据えて考えていく必要があります。それで、この種の制度をつくって、性犯罪は減少に転じるのでしょうか。逆に、減少しない場合には、性犯罪歴のある者のプライバシーを犠牲にするだけで、より悪い結果を招くことにはなりませんか。

(平山) 仮に性犯罪者の情報を地域に公開するとします。そうすると、公開された地域は彼らにとって住みにくい場所以外の何物でもなくなるでしょう。多くの性犯罪者は自分の顔や情報を知られていない地域に移り住むのではないのでしょうか。ですから、別の地域に行って再び性犯罪を犯す者も出てくるかもしれません。これでは、より治安の悪い地域、コミュニティの結束の弱い地域に性犯罪者を押し付けているだけです。根本的解決にはつながりません。

貧弱な更生プログラム、今後は改善か？

(石村) 確かに、前歴者のプライバシーの公開は、この国の風土にはなじまない。むしろ、再犯を防ぐためには、教育、罰則強化、量刑の調整で望む方がよいという意見が強いですね。

(平山) とくに刑務所などでの性犯罪者への矯正

教育に期待したいと思います。これまでは、刑務所における性犯罪者への更生プログラムはあくまでも任意参加でした。奈良の事件の犯人も、過去に性犯罪で服役した際にも、この更生プログラムに参加していませんでした。

(石村) かなり、貧弱な更生環境だったわけですね。

(平山) そうです。ただ、約100年続いた「監獄法」に代わり、2005年5月に「刑事施設受刑者処遇法」が成立しました。今後は、性犯罪者の更生プログラムへの参加が義務化されることとなります。

(石村) で、プログラムの内容は？

(平山) どのようなプログラムが有効かについては、2005年4月に法務省が「性犯罪者処遇プログラム研究会」を立ち上げました。今後、諸外国での実践例を参考に研究が進められると思います。

(石村) どういった方向に進むと見られますか。

(平山) 性犯罪者にはまず被害者の痛みや苦しみを分からせることが非常に重要です。そのために、性犯罪者が被害者に手紙を書き、その手紙を被害者の立場になって読み返事を書く、それにまた自分で返事を書くなどの「ロール・レタリング」などが効果的だともいわれています。これは、わが国の少年院でもすでに採用されています。

(石村) よく聞きます。その他には。

(平山) また、とくに北米では「認知行動療法」が再犯率を減少させるために効果的であると最近注目されています。ここでは、性犯罪者たちの「妄想」と「現実世界」の間にある歪みを修正することに重点が置かれるわけです。

(石村) こうした更生プログラムが、うまく機能するかどうかは、ある程度、時間が要りますよね。それから、私は、プログラムのデザイン・運用・評価などを、役人、あるいは役人主導の審議会などに丸投げするのではいけないと思います。現場の人たちに、幅広い層の市民やNPOなどを加えた、開かれた第三者機関、フォーラムが是非とも要ると考えております。

社会的弱者一般の保護が課題

(石村) メーガン法が必要だと主張する人たちは、よく、子供には性犯罪者から自分自身を守る抵抗力がないと主張しています。で、この点に対処するねらいで刑法に設けられているのが性的交

渉同意年齢です。わが国では刑法176条の規定により13歳未満ですよ。しかし、アメリカの多くの州ではこれが16歳から18歳未満と高いわけです。同様に、わが国の児童福祉法34条は「18歳未満の児童に性的な行為をさせてはならない」という年齢の定めです。アメリカ法に合わせて和製メーガン法をつくる場合、法適用対象年齢の調整が要るような気がします。

(平山) そうですね。恐らくは日本で導入するとした場合、暴力によらない強制わいせつが成り立つ年齢を13歳未満に統一することで対応することになると思います。

(石村) ただ、ここでよく考えないといけないことは、抵抗する能力のない高齢者や障害者などに対して性的暴力を振るった犯罪者との対比です。どう平等性を確保するかなども課題ですよ。

それから、性犯罪者は社会的に危険人物であるとのレッテルを貼る政策を選択するとします。この場合には、子供に対してであれ、高齢者や障害者などに対してであれ、社会的弱者一般に対して性的暴力を加えたときには、レッテルを貼る方が平等であるとの見方もありますが、どうでしょうか。

(平山) 私自身はすでに触れたように、性犯罪者にレッテルを過剰に貼ることがその再犯防止の観点からも効果的でない、という考えです。メーガン法がなぜ子どもを狙った性犯罪をその対象としているかですが。その理由は、子どもが性犯罪被害によって傷つけられてしまう度合いがより大きいことがあげられます。また、その後の二次被害、三次被害などの影響をより受けやすいことなどがあげられるのでしょうか。

(石村) “子どもを守りたい、”という、親を含めた市民の率直な感情がこもっているのかも。

(平山) 確かに「いたいけな子どもを狙った」性犯罪者というのは、より国民の厳罰感情を喚起しやすいのでしょうか。メーガン法をはじめ、先に紹介したジェイコブ法、また英国版メーガン法の必要性が議論された時、そこでは「サラ法」という言葉が使われましたが。これらはすべて被害児童の名前をとったものです。これは一定の効果があったといえます。一方、ご指摘のとおり、高齢者や障害者も性犯罪者のターゲットになりやすい人たちです。このような「自力で助けを求めにくい人たち」から、どのようにそのSOSを迅速に察知するかが問われています。また、いかにSOSを発しなくともよいような体制を作っていくかも

重い課題です。

「プライバシーの公開」以外の 有効な手立ては

(石村) 私どもPIJは、プライバシーを守るアドボカシー(政策提言をする)NGOです。例えば脅迫や拷問をした拳銃の果て人体をばらばらにした殺人犯であっても、メーガン法のもとではプライバシーは公開されないわけです。やはり、性犯罪を、殺人や強盗と同じような重大犯罪であると一般市民が考えるならば、プライバシーの公開の方法ではなく、むしろ量刑を重くするのが本筋ではないか、と考えてもいるのですが。

(平山) メーガン法などの法律制定の裏には国民の性犯罪への嫌悪感が大きく作用していると思います。犯罪者同士の中でも、子どもや高齢者を狙った性犯罪者は最もさげすまれるともいわれます。このような背景が「性犯罪者は何をされても当然だ」という意識につながるのでしょうか。重罰化や刑の長期化も一つの選択肢かもしれません。

しかし、それでも彼らは、いずれは社会に出てくるわけです。いつかは、私たちの隣人となるかもしれないわけです。やはり、刑事施設で被害者の視点を取り入れるなどした更生プログラムを充実させることが重要なのではないのでしょうか。

(石村) 確かに、メーガン法の仕組みだけでは、子供に対する性犯罪者の再発抑止力にはならないとの意見は理解できます。もし子供に対する性犯罪の再犯率が成人に対するそれよりも高いのであれば、むしろその原因を探る必要があるのではないかと思います。

(平山) すでに触れましたように、メーガン法では、性犯罪者が他の地域に移動して再犯を犯す、という危険性に応えられていません。性犯罪者は個人情報公開されることで、地域からは白い目で見られ、就職のチャンスも狭められるでしょう。また、友人や家族からのサポートも期待できなくなるでしょう。

(石村) 自然にそうなるでしょうね。

(平山) こうした「社会からの孤立」が、性犯罪者を再犯に向かわせてしまうことにもっと注目すべきです。保護観察官や保護司がボランティア団体と協力しながら、性犯罪前歴者が社会で受け入れられやすくなるようにする。就職などさまざまなサポートを行うべきです。社会の受け皿をどう提供するかは、再犯防止のためにも非常に重要だと思います。

(石村) 理想的ですが、難題でもありますね。

問われる薬物去勢

(石村) アメリカではメーガン法にクリントン大統領が署名してから、未成年者への性犯罪者にはホルモン注射で去勢することが合法化されました。この点については、どう考えたらよいのでしょうか。

(平山) 薬物去勢には「ディ・プロベラ」という薬がよく使われるようです。これは性犯罪者の性的衝動には機能するものの、攻撃性には十分な効果がない、と指摘されています。性犯罪者の中には、「女性を降伏させ制覇したい」という理由から犯行に及ぶ者も多いといわれています。彼らには薬物去勢は十分に機能しないのです。これもまた、性犯罪対策には十分にその効果が考慮されないうちに応急処置的の対応がとられてしまう一例ではないのでしょうか。

(石村) 一方で、同性愛が違法の州や去勢を希望する同性愛者は、一番先にホルモン注射による去勢の餌食にされる、という現実もあります。ホルモン注射での去勢を、性犯罪者広く認めることは、同性愛者などへの拡大の呼び水になる危険をはらんでいるような気がします。薬物去勢については、ブッシュ政権の同性愛者への姿勢も織り込んで考える必要があります。

将来に「負の遺産」を残しては ならない

(石村) いずれにしろ、私も、基本的には平山先生と同じ考えです。和製のメーガン法づくりは、プライバシーの観点から慎重であるべきだと考えております。性犯歴を持つ者のプライバシーを公開する制度では、根本的な解決につながらないと見ております。こんな狭い国土です。こうした仕組みを使って、偏見を持って前歴者を追い詰め過ぎる恐れもあります。また、エスカレートし、別の使われ方も危惧されます。将来に、「負の遺産」を残してはなりません。

今回は、平山先生から、刑事政策の専門家としてのさまざまな重要なヒントを与えてもらえました。今後のPIJの政策提言に有用な示唆が得られました。お忙しいところ、お話をいただきありがとうございました。平山先生の今後のご活躍を期待しております。

石村PIJ代表に聞く

アメリカで真正ID法 (Real ID Act) 成立

— 運転免許証を使った国民登録証の“裏口導入”の動き

《話し手》 石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

《聞き手》 中村 克己 (CNNニューズ副編集長)

9・11同時多発テロ勃発以降、アメリカでは、国土安全保障省を中心に、テロ対策を強化してきている。2005年5月11日に、連邦議会は、「連邦移民・帰化法を修正するためのテロリストの入国防止を目的とする連邦法への修正法」を通過させた。

この法律は複数の目的を持つ。しかし、その主なねらいは合衆国の難民法を濫用したテロリストの入国防止や、州政府発行の身元確認につながる証明カードなどの“精度向上”などにある。実際には3章からなる法律。

そのうち、第2章「運転免許証その他個人の身元証明カードの安全対策」では、テロリズムを防ぐために、現在、各州まちまちの運転免許証その他の身分証明書を標準化し、安全対策を施すために、連邦が一定の対策を命じることを認めるものである。したがって、「真正ID法」は同法第2章の通称。

真正ID法によると、連邦は、各州に対し、自己の州居住者に発行する運転免許証その他IDカードに、デジタル化した指紋や顔面認識など生体認証を織り込むように求めることも可能になる。連邦の政策次第では、全国共通の「国民皆登録証携帯制度」、「ナショナルID制

度」が現実のものになる恐れもある。

アメリカは、これまで伝統的に、国民皆登録証携帯制度の導入には消極的であった。人権大国の体面があったことも一因である。しかし、9・11同時多発テロの勃発以降、国土の安全保障対策に極めて神経質になってきている。矢継ぎばやに、さまざまなテロ対策を講じてきている。真正ID法案に対して連邦下院の140名もの賛同者が集まったことなどを見ても、「テロの脅威」が「人権の伝統」に勝るとみる空気が蔓延している状況を見て取れる。

一方で、各州の知事は、連邦主導で州の運転免許証などが国民登録証に化けて行くようなことには、消極的。7月中旬に開催された全国州知事会でも、「ナショナルID制度」へのエスカレータを危惧する声ばかりが響いた。

今号では、石村耕治PIJ代表に、これまでのアメリカの国民背番号制や国民登録証制の導入案の流れを含め、先ごろ成立したアメリカの真正ID法の動向について、中村克己CNNニューズ副編集長が聞いた。

(CNNニューズ編集部)

アメリカに運転免許証の役割

(中村) まず、この5月にアメリカ連邦議会で成立しました「真正ID法」について伺いたいと思います。この真正ID法は、こういった狙いの法律なのでしょうか。

(石村) 端的に言えば、州が発行する運転免許証

やノン・ドライバー・ライセンス (non-driver license) の仕様を統一し、標準的な身分証明証 (IDカード) として使おうということにあるといえます。

(中村) アメリカの場合、運転免許証は、各州ベースで発行されているのですね。

(石村) 仰せのとおりです。ですから、各州は、これまで、独自の基準にしたがって運転免許証を

発行してきました。ですから、仕様は州によって違います。

諸州の運転免許証サンプル

ミズーリー州の例



アイダホ州の例



ワイオミング州の例



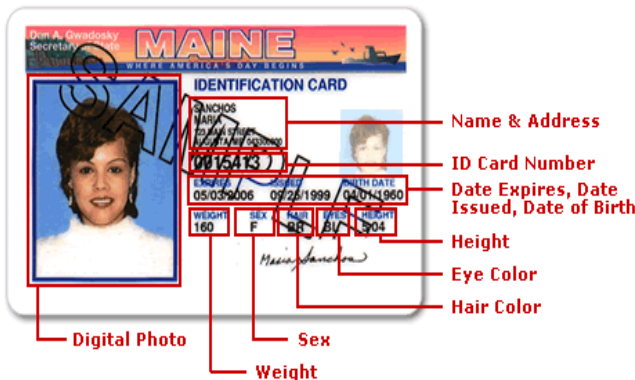
(中村)それを連邦主導で、共通仕様のものにしてしようというわけですね。

(石村)そうです。アメリカでは、普通、ショッピングをするときには、パーソナル・チェック(小切手)が使われます。もちろん、値の張る物を買うときには、クレジット・カードを使いますが。わが国のように、日常、現金が大手を振って歩くという状況にはありません。

(中村)で、何で、運転免許証が問題になるのですか？

(石村)小切手で支払いをする場合には、本人確認をするために2種類以上のIDカードを提示するように求められます。通例、一枚は、学生証・社員証とか、そしてもう一枚は運転免許証を使います。ですから、運転免許証は、身分証明証として幅広く使われています。

州の身分証明証サンプル



(中村)先ほど、石村代表が言っていた「ノン・ドライバー・ライセンス」(non-driver license)とは、何ですか。

(石村)18歳以下の子どもや高齢者で、運転免許証を持っていない州居住者を対象に、州が発行している身分証明カードです。一般に、州の運転免許証を発行する部局が、申請に基づいて発行し

ています。

(中村)わが国では、「ゼロ免許」と呼ばれているものですね。

(石村)そうです。2001年の9・11同時多発テロ以降、特に、アメリカ国内であっても空路を使う場合に、搭乗の際の本人確認が厳しくなりました。このため、「公的身分証明カード」として、このノン・ドライバー・ライセンスが広く使われるようになってきています。

真正ID法のねらい

(中村)それで、真正ID法は、各州が発行する運転免許証や身分証明書の仕様を統一して、偽造とかしにくくしようということが目的なのですか？

(石村)それもあります。しかし、本当のねらいは、連邦議会下院司法委員会の委員長の「真正ID法は、誰がクルマを運転でき、他方で誰が運転できないのかといった州の政策に介入するものではありません。むしろ、連邦公務員が、ある人の本人確認をしたい場合、それに使える運転免許証の条件に関するものです。」(2005年1月26日の発言)という言葉に表れています。

(中村)真正ID法第202条では、「連邦機関は、州が発行する運転免許証又は身元証明カードについては、当該証票が特定のデータの入力、通常の機械で判読できる技術、及び一定の偽造対策機能を有するなど、連邦国土安全保障省長官が定めた最低安全要件に適合していない限り、これを受け入れることを禁止すること。」と定められています。この条文ですね〔翻訳条文は14頁参照〕。

(石村)そうです、ですから、各州は、独自の基準で運転免許証を発行することはできる。州権がありますからね。けれども、連邦の連邦国土安全保障省長官が定めた最低安全要件に適合していない限り、これを、連邦機関では、本人確認には使えないというわけです。

(中村)ということは、連邦機関で、何らかの申請手続きをする場合、州が発行したIDカードが連邦の国土安全保障省長官が定めた最低安全要件に適合していない限り、連邦機関の窓口では、身分証明書として受け付けない、というわけですか。

(石村)仰せのとおりです。例えば、連邦移民帰化局の職員は、主要な駅や空港で不法滞在者に目を光らせています。不審者だと思つと「Show me your ID please」と声をかけ

できます。この場合、職務質問を受けた人物が、最低安全基準（要件）を満たす形で州が発行した運転免許証などを提示できれば、「Thanks」で一件落着ということになります。

（中村）ということは、この場合、最低安全基準（要件）を満たしていない州発行の運転免許証を見せてもダメということですね。

（石村）ダメというより、先ほどの法202条によると、職質をした職員がそれを真正なIDとして受け入れてはならない、としているわけです。

「最低安全要件」の中身

（中村）それで、長官が定める「最低安全要件」とは、どういった内容なのですか。

（石村）具体的には、同省の役人がつくる規則（regulation）によることになります。例えば、規則で、IC仕様のカードにしるとか、あるいは、指紋とか、目の虹彩などの「生体情報」を画像処理してICカードに入れるとか・・・が、想定されます。

（中村）こうしたコンテンツをICカードに入れるとなると、かなり、テロ対策の意味合いを持っているような気もしますが？

（石村）そうですね。アメリカは移民の国です。世界中から難民や亡命者などを含め、移民が入ってきます。こうした移民にテロリストが紛れ込んでいることが危惧されるわけです。

（中村）9・11同時多発テロのときの犯人は、アメリカ国内で飛行の訓練を受けたりしていましたね。

（石村）そうでしたね。移民の他に、学生や訓練生とかの資格でも、世界中からたくさんの人たちがアメリカ国内に入ってきます。アメリカは、クルマ社会ですから、運転免許がないと生活ができません。こうした人たちも、比較的長期間滞在する場合には、国際免許では難しいわけです。やはり、ローカルな運転免許が必要になります。

（中村）石村代表も、アメリカにいたときは、ローカルの運転免許を取得したのですか。

（石村）そうです。連邦の首都、ワシントンD・Cにいたときに、D・Cの運転免許をとりました。その後、イリノイ大学のロースクールに入り、イリノイ州に移りました。しかし、イリノイでは、そのまま、ワシントンD・Cの運転免許証で運転していました。

（中村）大丈夫だったのですか。

（石村）法的には、6ヶ月以上滞在する場合、他の州の運転免許証で運転してはいけないみたいでしたけど。アメリカのロースクールは24時間戦わないと追いついて行けない仕組み。新たな免許取得に行く時間がありませんでした。まあ、州立大学でしたが、学生は、いろいろな州から来ています。アウト・オブ・ステイト（州外）の運転免許でも、キャンパス・ポリス（州警察）はうるさくありませんでした。今は、厳しいのかも知れませんが。

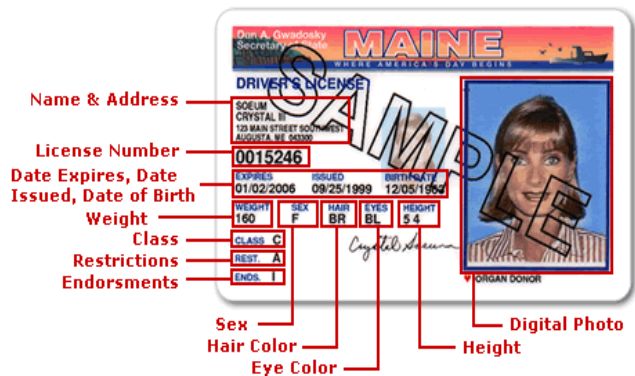
（中村）その当時の運転免許証はどういった仕様でしたか。

（石村）住所と写真、SSN（社会保障番号）、運転免許証番号、顔写真などでした。プラスチックカバーのカードでした。今も、ほとんどの州での仕様は、当時とは変わらないと思います。ただ、現在は、SSNをカードの表面に表記していないようです。これは成りすまし問題に対応するためです。

（中村）現在、わが国で使っているのと同じタイプのものですね。

（石村）そうです。

州の運転免許証サンプル



（中村）今度の真正ID法によりますと、まず、現行の運転免許証を、クレジット・カードと同じ、ICカードにする。その上で、ICチップ部分に、生体情報も盛り込む・・・。こんな方向なのでしょうか。

（石村）まあ、そんなところかと思えます。ただ、真正ID法自体には、何も書かれていませんが。

（中村）ということは、詳細は今後、規則で定められるわけですね。

（石村）そうです。

全米運転者登録簿とは

(中村) それから、「全米運転者登録簿 (NDR = National Driver Register)」という、全米規模での運転免許情報のデータベースがありますよね。このデータベースは、どういったものなのでしょう。

(石村) 現在、運転免許保有者情報は、基本的には、運転免許証を発行しているそれぞれの州単位で保管されています。これを、全米規模で検索できるようにしようということで造られた諸州共管のデータベースです。NDRは、連邦の首都、ワシントンD・Cにあります。

(中村) つまり、このデータベースには、州発行の運転免許証を通じて入手された免許保有者全員の社会保障番号をはじめとした基本個人情報が入力されているわけですね。

(石村) そうです。ただ、このシステムは、俗に「問題運転者あぶり出しシステム (PDPS = Problem Driver Pointer System)」と呼ばれています。この呼び名からも分かるように、このデータベースには、交通違反に関する情報が幅広く入力されています。全米50州とワシントンD・Cが参加しています。

(中村) ということは、NDRにアクセスすれば、自州の州民が他州で起こした交通事故、免許情報などを入手できるわけですね。

(石村) そうです。ただ、NDRにアクセスできる資格のある人は限定されています。本人、州及び連邦の運転免許担当職員、ある者を運転手として雇用する者ないし雇用主になる者とする者、航空会社 (応募パイロットのチェック目的)、連邦鉄道局及び鉄道技術者の雇用主、連邦航空局 (パイロットの病歴チェック目的)、

連邦沿岸警備隊 (船員チェック目的)、全米運輸安全委員会及び連邦ハイウェイ局 (事故調査目的) です。

全米運転者登録簿 (NDR) と真正ID法との接点

(中村) 真正ID法で、運転免許証をICカード化して、指紋とか目の虹彩といった生体情報を入力するように州に義務付けたとします。この場合、諸州共管で運営されている全米運転者登録簿 (NDR) でも、こうした情報を保有することに

なるのではないのでしょうか。

(石村) 連邦の真正ID法の規則で、標準仕様として、各州は、運転免許証に「生体情報」を入れなさいと定められれば、そうなるでしょう。

(中村) ということは、連邦国土安全保障省の役人の考え次第ということですね。

(石村) そうです。

(中村) 見方にもよりますが、このNDRが、わが国の「住基ネット」と同じ機能を持つ可能性があるのではないのでしょうか？

(石村) 「住基ネットは全国民対象」、一方の「NDRは免許保有者対象」。双方には根本的な違いがあります。

(中村) 確かに現在はそうです。しかし、アメリカの場合、ほとんど州民は運転免許証を持っています。子どもやお年寄りで運転免許証を持っていない人にも「ゼロ免許」、「ノン・ドライバー・ライセンス」という形で公的IDカードを発行する仕組みもありますよね。となると、NDRを活用して、社会保障番号 (SSN) をマスターキーにして、国民皆IDカード携帯制度へエスカレートさせることもできますよね。

国民皆登録証携帯制度の「裏口導入」の危惧

(石村) 仰せのとおりです。確かに、NDR (全米運転者登録簿) が、わが国でいう住基ネットの中央センター (指定情報処理機関) の役割を果たす可能性はあります。ただ、アメリカは政治主導の国です。わが国とは異なり、連邦の役人が、こそこそ動き回ることはないと思います。

(中村) 私には、NDRを基に、真正ID法を追い風に、「国民総背番号制」、「ナショナルID制」導入にエスカレートしていく可能性はかなり高いように思えますが。

(石村) そういう意見もあります。事実、アメリカの人権団体は、真正ID法は、運転免許を使って、国民皆登録証携帯制を「裏口導入」するのが狙いだ、と警戒を強めています。

(中村) 理屈としては、住民登録簿や住基ネットでなくとも、運転免許登録簿、運転免許データベースを使えば、「国民総背番号制度」ないしは「国民皆登録証携帯制度」をつくることはできますからね。

(石村) 実際、わが国でも、運転免許データベースをそうした方向で活用しようという企画は、幾つもの出てきていますから。一理はあると思います。

(中村) アメリカには、住民基本台帳制度や、戸籍制度などはないわけでしょうから。運転免許データベースの活用しか選択の余地はないのではと思われま。

(石村) 確かに、「家族」を登録の単位としたわが国の戸籍制度のような仕組みはありません。しかし、各州には個人を単位とした「出生・婚姻・死亡登録簿」のようなデータベースはあります。このデータベースも、重婚を防ぐためとかをねらいに、社会保障番号(SSN)をマスターキーとして、全米規模での接続ができるようになってきています。

(中村) つまり、アメリカの場合は、「戸籍」はないが、「個人籍」があるということですね。

(石村) まあ、そういうことになります。

アメリカの国民背番号制の動き

(中村) 一般に、アメリカの社会保障番号(SSN)は、「事実上の国民背番号」だといわれていますが。ここで、アメリカの背番号制の動きについて、お話いただければ、と思います。

(石村) 分かりました。アメリカにおいても、久しく、「国民総背番号制」、「ナショナルID制」の導入は、国家の安全保障上の究極の選択といわれてきました。しかし、人権大国を自認するアメリカでは、プライバシーを始めとしたさまざまな人権保障の観点から、わが国の住基ネットのような仕組みの導入はいまだ国民的なコンセンサスが得られていません。

(中村) 社会保障番号(SSN)が導入されたのが1936年。この時点では、SSNは、いわゆる「国民背番号」ではなかったわけですね。

(石村) 導入当時、SSNは、あくまでも、社会保障制度の運用目的のみに使用するという趣旨でした。確かに、SSNの利用はその後、徐々に拡大していきました。しかし、1971年に、連邦社会保障省の作業部会は、SSNを拡大しIDカードに使う政府の提案を拒否しました。また、1973年にも、連邦保健・教育・福祉省長官の「個人データの自動化システムに関する諮問委員会」も、国民IDカード導入は不適切とする報告をしました。それから、1976年に、「虚偽の身元提示に関する検討委員会」も、国民IDカード導入案を認めませんでした。

(中村) その後も、国民IDカード導入案は、出たは消えていったのですか。

(石村) そうですね。1977年に、カーター政権のときにも、国民IDカード導入案が出てきました。しかし、その後立ち消えになりました。1981年のレーガン政権でも出ました。しかし、国民IDカード導入案は「絶対不必要」の結論でした。それから、1993年のクリントン政権のときにも、「健康安全カード(Health Security Card)」のネーミングで登場しました。

(中村) この提案も消えたわけですか？

(石村) そうです。「プライバシーへの脅威になる」という理由で、廃案になりました。

(中村) こうした流れが変わったのは、いつ頃からなのですか。

(石村) やはり、2001年の9・11同時多発テロが勃発したところからです。この悲劇の直後、カルフォルニア州にあるIT企業の社主、ラリー・エリソンという人物が、国民IDカード導入論を唱え、そのための技術の無償提供を申し出ました。彼の提案は、居住者全員の親指の指紋と顔写真を画像処理し、ICチップに組み込んだICカードを携帯させる提案でした。

(中村) まさに、危機をバネに、国民が乗り気でない制度の導入を一気に図ろうという魂胆だったわけですね。

(石村) そうです。このICカード携帯案は世論を喚起し、さまざまな議論がされました。提案者がIT企業、その言葉とは裏腹に、導入に伴う「棚ボタ利益」が狙いであることは自明のところでした。連邦議会でも、この問題についての公聴会が開かれました。しかし、議会での大方の意見は、「人権上問題のある提案である」といった結論でした。

9・11事件を契機に、国土安全保障省(Department of Homeland Security)が創られました。しかし、この時に、この省の権限が強大になり過ぎないように、国民IDカード制度を創設する権限は持たない旨、付帯的に確認がなされました。

(中村) ということは、現在でも、連邦レベルでは、国民IDカード制を導入することはできないという、国民的なコンセンサスがあるということですね。

(石村) 仰せのとおりです。ですから、諸州の運転免許証の仕組みを使って、それを実現させようという策略が浮上してきたわけですね。

(中村) 今回の真正ID法がまさにそれですか。

(石村) そうです。全米運転者登録簿(NDR)に束ねる一方で、連邦が指定した基準に合わない

運転免許証などは、連邦機関での申請・手続きの際に本人確認には使えませんよ、といった形で。こうしたやり方に対しては、「国民IDカード制の“裏口導入”をはかるもの以外の何もものでもない」、と批判が吹き出てきています。

州は免許証の共通化に消極的

(中村) 真正ID法の影響を受ける当事者である州側の方の動きは、どうなのでしょう。

(石村) 去る7月18日に開催された全米州知事会に、ゲストとして連邦国土安全保障省マイケル・チャートフ長官が出席しました。同長官は、真正ID法への理解を求めるために、諸州の知事と懇談をしました。その中で、「真正ID法は、テロ対策はもちろんのこと、成りすまし(identity theft)対策にも効果絶大である」とのPRをしました。しかし、各州の知事からは、必ずしも好意的な反応が得られませんでした。

(中村) それは、どうしてなのでしょう。

(石村) 先ほども言いましたが、連邦国土安全保障省は、同省の創設時に、テロ対策を口実に同省が主導して国民IDカード導入を図ってはならない、と議会から釘をさされています。

(中村) にもかかわらず、“裏口導入”をはかるべく、州を手先に使っているとの根強い不信感があるわけですね。

(石村) そうです。それに、州知事サイドには、これを無理に進めると、知事選挙に影響するという思惑があります。それから、連邦議会は諸州に対して1億ドルの支援を用意しているが、州によっては、一州で1億ドルを超える費用がかかるとの指摘もありました。

(中村) 実際には、どの程度の負担が見込まれているのでしょうか。

(石村) 全米知事会の試算では、これから5年間だけで、少なくとも7億5千万ドルはかかると見積もられています。

(中村) 国土安全保障省のマイケル・チャートフ長官は、どういった反応だったのですか。

(石村) 長官は、記者会見で、「諸州と協力して、解決策を探りたい」との趣旨の発言に終始しました。

(中村) 州側としては、今後、どのような対策をとるのでしょうか。

(石村) 州選出の連邦議員などを通じて、こうした法律を廃止する方向で連邦議会に働きかけを行

うという知事も居りました。それから、こうした事務は、連邦が担うべきで、州民の反発が必至の政策を押し付けられるのはご免だ、という州知事。運転免許証の発行事務の部署にテロ対策を持ち込むのは御門違いだ、という知事。積極論者はまったくいない、というのが実情でした。

(中村) 多難な感じですね。

(石村) ニューヨーク・タイムズも、同じような論調です。「州の実情を無視したやり方ではうまく進まないであろう」と言っています(The New York Times 2005年7月19日)。

人権団体の動き

(中村) 真正ID法に対する人権団体の動きは、どうなのでしょう。

(石村) 去る7月27日に、連邦首都のワシントンD・Cで、「運転免許証共通化対策会議(NDSL S M = National Driver's License Strategy Meeting)」が開催されました。この対策会議は、移民、プライバシー、人権など各分野のNGOが一同に会して、真正ID法に関する連携した運動を進める組織です。アメリカ自由人権協会(UC LA)、全米移民法センター(National immigration Law Center)、電子プライバシー情報センター(E P I C)など幾つかの人権団体が参加しています。今回の会合では、真正ID法の成立に伴う運転免許証の全米共通化、IC化、国民登録証化、などの問題について、今後の対策・運動についての話し合いが行われました。

(中村) 真正ID法は、つい最近、議会を通過した法律です。今まさに議論が始まったばかりのところでしょうか。とくに、テロ対策を強調して、連邦議会ではるくに議論もしないで通過してしまった法律のようです。今後、さまざまな問題が噴出してくるのではないのでしょうか。

(石村) そうですね。真正ID法については、今後、諸州や人権団体の動きが注目されることです。逐次、CNNニュースで紹介していきたいと考えております。

(中村) 読者もそう願っていると思います。石村代表、今回は、ホットなアメリカ連邦真正ID法の紹介、この法律の趣旨解説、さらにはアメリカにおける国民皆登録証携帯制度をめぐる動向などを知る上で、大変、参考になりました。ご多用のところ、本当にありがとうございました。

《資料》アメリカ真正 I D 法 (Real ID Act)

連邦移民・帰化法を修正するためのテロリストの入国の防止を
目的とする連邦法への修正法要綱・第 2 章 〔仮訳〕

法第 2 章〔第 202 条～第 208 条〕

真正 I D 法「運転免許証その他個人の身元証明カードの安全対策」要綱

《邦訳・仮約》PIJ 比較法令検討委員会

第 2 章 運転免許証その他個人の身元証明カードの安全対策

第 202 条

・連邦機関は、州が発行する運転免許証又は身元証明カードについては、当該証票が特定のデータの入力、通常の機械で判読できる技術、及び一定の偽造対策機能を有するなど、連邦国土安全保障省長官が定めた最低安全要件に適合していない限り、これを受け入れることを禁止すること。

・当該証明書に対し、次のような最低発行基準を設けること。

- (1) 情報を呈示して証明を受けること、
- (2) 申請者が合衆国に合法的に滞在していることの証明、及び、
- (3) 暫定的に滞在する者に対しては、その者の滞在が認められた期間（又は、滞在期間が不定のときには一年間）に限り有効で暫定的な運転免許証若しくは身分証明カードを発行すること

第 203 条

・第 2 章（以下「本章」）の下での基金若しくはその他財政支援を受領する要件として、諸州に対して、運転免許データの州際相互利用協約（運転免許協定）に参加するように求めること。

第 204 条

・虚偽の身元確認、証票提示行為若しくは本人確認手段に用いられる本物又は偽造の認証機能を闇で取引するのを禁止するために連邦刑法を改正すること。

・国土安全保障省長官が、空港において不正な運転免許証の利用で処罰された者に関する情報データベースを検索するために必要な範囲内で、航空保安域に立入るのを認めること。

第 205 条

・国土安全保障省長官に対し、州が本章の定められた最低基準を満たせるように支援するための資金の提供をする権限を付与すること。

第 206 条

・国土安全保障省長官に対し、本章の下で、規則を定め、基準を定め、かつ資金を供与するためのすべての権限を付与すること。運輸長官に対し、当該基準を満たす旨の証明をするためのすべての権限を与えること。

・国土安全保障省長官に対し、州が本章にいう証票に関する最低要件及び発行基準に適合するのに必要な場合で、妥当な理由があると認められるときには、期間の延長を認める権限を付与すること。

第 207 条

・情報機関改革及びテロ活動防止法（IRTPA = Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004）の重複する証票に関する規定を廃止すること。

第 208 条

・本章は、全米運転者登録簿（National Driver Register）の確立に関する現行法の下での運輸長官及び諸州の権限並びに責任にはいかなる影響をも及ぼすものではない旨解釈されなければならない。

必要なのは「小さな政府」を支える「大きなNPO・NGO」を育てる法制と税制

公益法人法制と税制改悪構想に異議あり

一 政府税調の公益法人増税案批判

石村 耕 治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

郵 政民営化の空騒ぎを尻目に、役所による公益法人制度の見直しが着々と進められてきている。

昨年〔2004年〕11月19日、有識者会議（「公益法人制度改革に関する有識者会議」）は、公益法人改革に関する『有識者会議報告書』をまとめた。その中で、現行の社団法人・財団法人（公益法人）+中間法人を廃止して、新たに登記だけで設立できる「原則課税の非営利法人制度」の創設を提案した。

この報告書を受けて、政府は、昨年末に、公益法人と中間法人をまとめて、新たに「非営利法人制度（仮称）」を設けることを閣議決定した。この決定を受けて、政府税制調査会非営利法人課税ワーキンググループ（WG）は、今年〔2005年〕4月15日から、月2回のペースで会議を開き、公益法人制度改革の一環として税制のあり方を検討してきた。そして、中間報告として、2005年6月17日に、『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的な考え方』（以下『基本的な考え方』）と題する報告書を公表した。

『基本的な考え方』は、税調総会が決定した報告書としては公表されていない。この背景には、政府税調を背後で操る財務省が、有識者会議を操る内閣官房がデザインした非営利法人制度への不満があるようである。また、当時のこの報告書に続いて、6月21日に発表されるサ

ラリードワーカーへの徹底した増税案である『個人所得課税に関する論点整理』の公表を控え、混乱を回避したいとの思惑もあったようである。

この政府税調の『基本的な考え方』は、徹底増税構想であるだけでなく、有識者会議がデザインした二階建ての非営利法人制度を三階建てに造り返る提案も含んでいる。したがって、内閣官房が、財務省から投げ返されたボールをどう取り扱うかが今後の焦点。

ただ、財務省がつくった『基本的な考え方』では、「官製経済」から出でて「市場経済」で活動できる非営利公益法人の「活動原資」の確保ができる税制が求められるのに、そうした提言は一切盛られていない。したがって、わが国での民間非営利公益部門の自立した活動の促進は望めないのは明らか。にもかかわらず、公益法人界は、「役所への抵抗は得策ではない」との態度。ちまたでは、公益法人協会とか役所の御用聞き集団と化している団体は、民間非営利公益部門の役所依存を進め、ますます、この国を悪くしているとの厳しい批判も。

今号では、石村耕治PIJ代表に、政府税調の増税案である『基本的な考え方』の分析を含め、「公益法人法制と税制改悪構想」について、執筆していただいた。

（CNNニュース編集部）

はじめに

～問われる役所依存の制度改革

昨年〔2004年〕11月19日、有識者会議（「公益法人制度改革に関する有識者会議」）

は、公益法人改革に関する『有識者会議報告書』をまとめた。この報告書を受けて、政府は、昨年〔2004年〕末、閣議決定で、現在ある公益法人（社団法人・財団法人）と中間法人とをまとめて、新たに「非営利法人（仮称）」を立ち上げることを閣議決定した。

この決定を受けて、政府税調は、今年〔2005年〕4月半ばから会議を開いてきた。そして、2ヶ月後の6月17日に、『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的な考え方』（以下『基本的な考え方』）と題する中間報告書をまとめた。

この『基本的な考え方』を読めば分かるように、徹底した増税構想である。そればかりではなく、さらに有識者会議がデザインした二階建ての非営利法人制度を三階建てに造り返る提案も含んでいる。政府税調を背後で操る財務省が、有識者会議を操る内閣官房がデザインした非営利法人制度への不満があるからであろう。

今回の制度見直しで、“まな板の鯉”となっている公益法人を束ねるのが財団法人公益法人協会だ。しかし、この団体は、役所に白旗をあげ、まったくの役所の御用聞き集団と化している。今や、役所主導の民間非営利公益セクターの役所依存を進める単なる手先に成り下がっている。ただのサラリーマン出身の主体性のないリーダーの資質が厳しく問われている。

一方で、NPO（特定非営利活動）法人や宗教法人などは、一連の見直し論議では、まったく蚊帳の外に置かれている。これら特別法に基づく法人は、今回の改革のターゲットから外れているというのが理由だ。だが、これらの法人にとり、今回の制度見直しの影響は計り知れないほど大きい。

国の役人は実に狡猾だ。民間非営利公益セクターを分断する作戦。つづいて御用セクター化に向けた長期戦に備えての“橋頭堡”の確保作戦等々。私たちの血税からサラリーをもらって考えた“制度改悪案”を次々と仕掛けてくる。

わが国での民間非営利公益セクターのあり方の多大な影響を及ぼすのが今回の見直し論議である。だが、現段階では、それを「役所のコップの中」での論議に矮小化し、今後は、財務省から投げ返されたボールを、内閣官房がどう取り扱おうかが今後の焦点といったのがシナリオ。政治は、“郵政民営化で空騒ぎ”。“小さな政府をつくるには大きなNPO・NGOを育てることなくしては実現不可能”といった認識は薄い。

こうした現状を踏まえつつ、もう一度、原点に立ち返って、公益法人制度改革について点検してみる。

法人制度とは何か

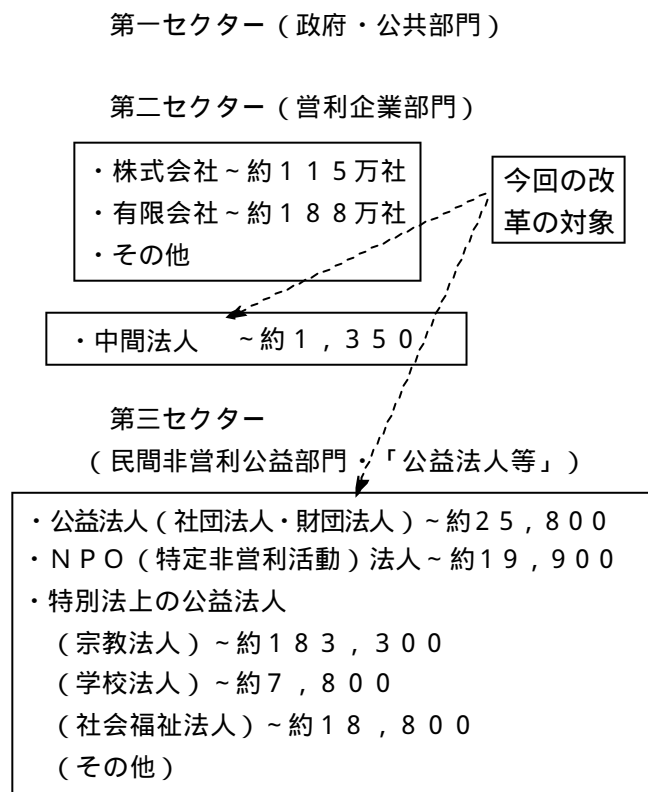
一般に、法人は、大きく二つに分けることがで

きる。一つは、もっぱら利益を追求する営利活動を行う株式会社や有限会社など「営利法人」。そしてもう一つは、もっぱら非営利公益活動をする「非営利（公益）法人」である。

わが国では、非営利公益活動をする団体が法人になれるようにするというので、民法（明治29〔1896〕年）に基づいて「公益法人」制度ができた。「公益法人」には、「財団法人」と「社団法人」がある。その後、公益法人は、それぞれの専門分野にわかれて行き、私立学校法の基づく「学校法人」、社会福祉法に基づく「社会福祉法人」、宗教法人法に基づく「宗教法人」など、特別法上のさまざまな法人ができた。最近では、中間法人法に基づく「中間法人」や特定非営利活動促進法に基づく「特定非営利活動（NPO）法人」などが新設された。

わが国の社会組織全体からみた場合、各種の非営利公益法人などは、次のような位置にある。

〔図表1〕社会組織全体からみた場合の営利法人・非営利公益法人の所在



公益法人制度改革の動向

1 今なぜ公益法人制度改革なのか

図表1からもわかるように、現在の非営利公益法人制度は、非常に複雑になっている。社会の多様化に応えるためには、仕方がないのかも知れな

い。しかし、社団法人・財団法人（公益法人）は、その制度が作られてから100年以上も経過し、さまざまな問題が噴出してきた。そこで、

政府は、2002〔平成14〕年に、次のような理由をあげて、古くなってしまった公益法人制度改革に着手した。

〔図表2〕公益法人制度改革を必要とする理由

改革の理由	(1) 行政改革の必要性 公益法人への天下り問題、補助金削減
	(2) 不祥事への対応 KSD事件、ガバナンス（法人の管理運営の適正化）・アカウントビリティ（説明責任）・ディスクロージャー（情報開示）の確保
	(3) 市民社会からの要請 「小さな政府に対応した大きなNPOセクターの構築」、そのための法制の整備

図表2からもわかるように、今回の制度改革は、公益法人が役所の天下り先になったり、政官癒着の温床になるなど、マスコミをにぎわしたさまざまな事件や悪習にメスを入れることが直接の理由であったといえる。また、これまで、「公益性」を保つための公益法人の管理運営の基準は、法令ではなく、役所がつくった指導監督基準などによっていた。いわば、役所の手のひらの中で踊らされていたわけである。この背景には、役所の許可がなければ、公益法人を設立できないという仕組みがある。こうした点について、基準を法律で定めるとか、役所の許可なしに登録すれば法人を設立できるようにするなど、いろいろな手を打とうというわけである。

2 だれが制度改革の担い手なのか

今回の改革では、公益法人と役所との歪んだ関係を改めようということが最大の課題である。ところが、当事者である役所が前面に出て、見直しをすすめてきているわけである。本来であれば、政治ないしは民間が主導するのが筋といえる。これでは、客観性を疑われても仕方がないことから、厳しい批判のあるところである。

公益法人制度については、大きく(1)法人法制度、と(2)税制、の二つの面から見直しをすることができる。わが国では、制度見直しをする場合には、役所の審議会が、素案をまとめるのが常である。今回の公益法人制度改革においても、縦割行政のもと、次〔図表3〕の3つのグループにわかれて検討を続けてきている。

〔図表3〕公益法人制度改革の推進役

(1) 法人制度 主導する役所～内閣官房（行革推進事務局）
非営利法人制度に関する有識者会議（「有識者会議」） 非営利法人ワーキング・グループ（WG）
(2) 税制 主導する役所～財務省
政府税調・非営利法人課税ワーキング・グループ（WG）

3 制度改革検討の工程表と現在までの進行状況

役所とその配下にある審議会が、公益法人法制と税制に関する見直しをすすめてきているが、現在までの工程表（ロードマップ）は、おおよそ次のとおりである。《次頁に掲載〔図表4〕》

4 有識者会議報告書の骨子

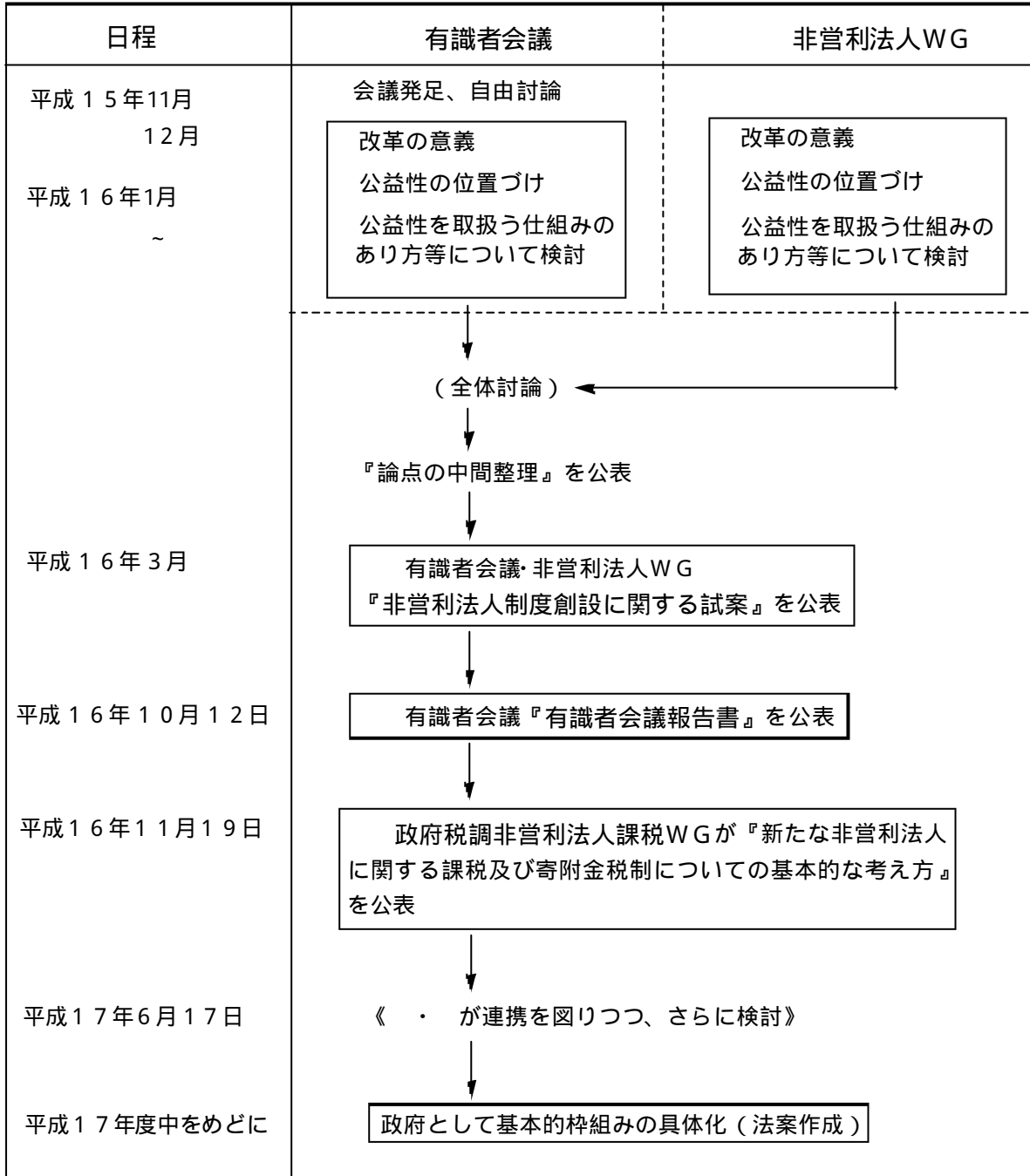
この工程表にあるように、昨年〔2004年〕11月19日、有識者会議（「公益法人制度改革に関する有識者会議」）は、公益法人改革に関する『有識者会議報告書』をまとめた。その中で、現行の社団法人・財団法人+中間法人を廃止して、新たに登記だけで設立できる「原則課税の非営利法人制度」の創設を提案した。その骨子は次〔図表5〕のとおり。

〔図表5〕有識者会議報告書の骨子

主務官庁の許可で設立される「原則非課税」の公益法人（社団法人・財団法人）を廃止する。
現在ある登記だけ（準則主義）で設立できる「原則課税」の中間法人を廃止する。

とを統合し、新たに登記だけ（準則主義）で設立できる「非営利法人」を創設する。既存の公益法人や中間法人は、新非営利法人に移行させる。
新非営利法人は、「原則課税」とする方向ですすめる。
第三者委員会が、これら非営利法人の中から「公益性」のある法人を選び、その本来の事業（とりわけ非対価性収入）を「免税」にする方向ですすめる。
「原則非課税」のNPO法人は、現行のまま存続する。

〔図表4〕制度改革検討の工程表（ロードマップ）



5 有識者会議報告書の解説

以上のように、有識者会議が提案した新たな非営利法人は「原則課税」、つまり、「営利法人並み課税」の取扱いとなり、原則として収益事業と非

収益事業の区別がなくなる方向である。そして、一定の審査に合格し「公益性あり」と判断された法人（「登録非営利法人」〔仮称〕）に限り、その「非対価性収入」だけを「免税」にする方向で

す。つまり、これまでと違い、会費収入や寄付金収入などは、原則として法人税の課税対象となる。

ですから、例えばエイズ撲滅キャンペーン、防犯活動のように、不特定多数の人たちを対象とした活動にかかる収支のように、明確に対価性のないものだけを「免税」とする方向である。なお、現在株式会社などに適用されている「役員の報

酬・賞与・退職給与」、「交際費」などの課税取扱ルールは一律に適用されます。非対価性収入が「免税」になるには、審査を受け、次の基準に合格を要する。

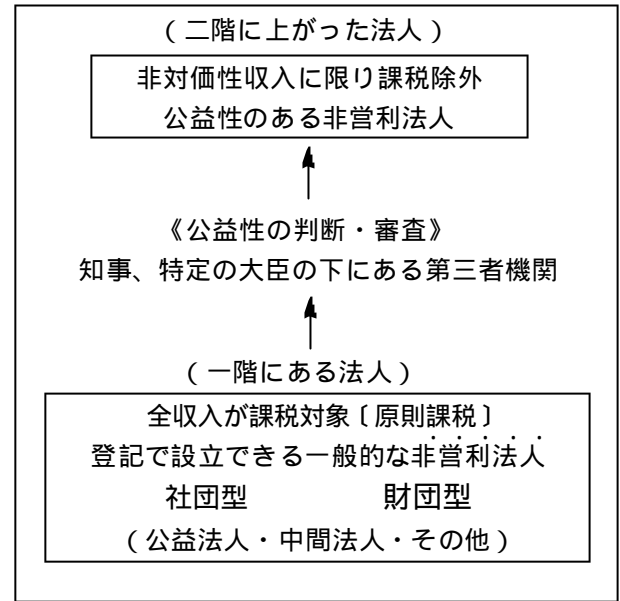
『有識者会議報告書』にそって、課税制度見直し案をイメージすると次のとおり。

〔図表6〕公益法人に対する課税除外措置

現行制度		
公益法人	NPO法人など	中間法人
非収益事 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		

本来の事業=非収益事業とは、宗教法人の場合には、宗教活動+公益事業、公益法人(社団法人・財団法人)などの場合には、公益事業を指す

〔図表7〕有識者会議が想定する非営利法人制度見直し案～二階建ての仕組み



〔図表8〕想定される二階に上がった法人「登録非営利法人(仮称)」への課税除外の要件

第三者委員会により、法人の設立時およびその後定期的に、以下の基準を満たすと判断された「登録非営利法人(仮称)」の場合で、その対価性のない収益〔非対価性収益〕のみが課税除外

「公益性」判断4基準
(1) 「非営利性」～積極的に不特定多数の利益を図る。非分配、残余財産の帰属など
(2) 「社会貢献性」～ 本来の公益事業の比重が50%以上、収益事業の適正性など
(3) 「内部規律」～ 理事・評議員の構成、役員報酬等、残余財産の帰属 内部留保の水準、管理費等の水準など
(4) 「適正な運営確保」～ 適正な管理運営(ガバナンス)、情報開示(ディスクロージャー)など

図表8にあげた「公益性」の判断4基準を満たしているかどうかの審査は特定の閣僚の下に置かれる第三者委員会が行うこととされている。この委員会は、有識者らによる合議制機関で、証券取引等監視委員会など同様の組織が想定されている。その機能としては、(1)～(4)の「公益性」の判断に加え、事後チェック、立入検査・調査、不服審査などを想定している。非営利法人の活動に、役所が常時介入できる仕組みがつけられることになるわけである。

政府はこの『有識者会議報告書』を基に、政府税調による支援税制について検討結果を加えた上で、公益法人改革案をつくり、行革大綱に盛り込

んで閣議決定。役所立法(閣法)として、非営利法人関連法案(民法改正案+非営利法人法案)を2006年の通常国会に提出する構えである。

6 「原則課税」エスカレートの懸念

「原則課税」の非営利法人制度をいったん認めれば、こうした課税政策は、学校法人、社会福祉法人、宗教法人、NPO法人など他のさまざまな特別法上の法人にも適用がエスカレートして行く懸念がある。

7 “営利法人並み課税”の現実

「原則課税の非営利法人」、すなわち“営利

法人（普通法人）並み課税¹¹への転換が、どのようなイメージであるのか、NPO関係者には、なかなか実際の影響を理解してもらうのは難しい。おおよその、課税取扱イメージは、図表10のとおりである。

〔図表9〕「原則課税」エスカレートのイメージ

学校法人	社会福祉法人	宗教法人	NPO法人
二階建ての「非営利法人」 (公益法人・中間法人・その他を統合)			
原則課税(非対価性収益に限り課税除外)			

〔図表10〕二階建ての非営利法人制度と法人所得課税への影響イメージ

<p>・一階建の非営利法人の場合：「原則課税」で、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が法人税の課税対象。現在収益事業所得とされるものみならず、会費収入や寄付金収入など、これまで非収益事業とされてきたものも含め、余剰・繰越額は、原則として法人税の課税対象。</p>
<p>・二階に上がった非営利法人の場合：非営利法人のうち、前記「公益性判断4基準」〔図表8〕に基づく審査に合格でき、二階に上がって「登録非営利法人」(仮称)になれば、その対価性のない収益(「非対価性収益」)に限り課税除外とする方向性。この「非対価性収益」かどうかで課否を判断する基準は、現在、消費税における課否判断基準として採用されているものに等しい。したがって、いわば、非営利法人の「非営利対価性収益」に対して、消費税の考え方に類似した課税方式を応用する形になる。一方、「対価性収益」には、営利法人に適用されてきた各種の課税取扱ルールを、ストレートに適用。</p>
<p>・現行の課税取扱上は非課税とされる取引でも課税となる事例が多数出現。 (a) 例えば、会費とセミナー提供がパックとなっている場合などは課税になる可能性が大。また、実費弁償的な公益的サービス提供なども広く課税になる可能性が大。 (b) 給与、交際費などに充当される費用相当分は、対価性収益に該当するのかどうかは不透明。 (c) このように、何が課税除外の「対価性のない収益」、つまり「非対価性収益」にあたるのかは、現時点では不透明。このような不確定概念の適用は、憲法が保障する租税法律主義、そこから派生する課税要件等明確主義の要請にも抵触し問題。</p>
<p>・二階から一階へ転落した非営利法人の場合：“和風”の「公益的資産の継承的処分」を実施する。すなわち、非課税などさまざまな税制上の支援措置を通じて蓄積された“資産”に対して追徴課税をする。</p>

8 問われる「非営利法人・原則課税」の理論的整合性

政府税調・財務省にとり、「非営利法人・原則課税」の実現は至上命題だ。これは、「原則課税」とは、端的に言えば、営利法人(普通法人)と同様の課税(いわゆる“普通法人並み課税¹²”)が行われることを意味するからである。つまり、これまで以上の税収増が期待できるからだ。

わが国では、一般に、任意非営利団体は、法人法に従い、主務官庁の許可ないしは認証を受けるか、登記して法人格を取得する。法人になった場合、現行の法人税法などの定めにおいては、「公益法人等」として本来の事業(非収益事業)は、ほぼ自動的に課税除外となる仕組みになっている。こうした課税除外方式は、一般に「非課税制」と呼ばれる。

これに対し、任意非営利団体が法人になっても、本来の事業は自動的に課税除外としない税法

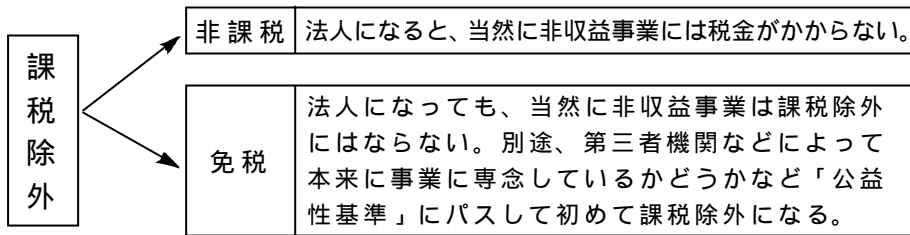
を定めている国もある。この場合、課税除外となるためには、法人法の定めとは別途に、税法で本来の事業に専念しているかどうかなどについて新たに審査を受けるように求めている。こうした課税除外方式は、一般に「免税制」と呼ばれる。例えば、アメリカでは課税庁がこうした審査にあっている。また、イギリスでは第三者機関(チャリティ・コミッション)が審査にあっている。

ただ、免税制を採る諸国では、任意団体(人格のない社団等)は非収益事業を含めて「課税」とされている背景がある。つまり、任意団体の非収益事業に課税が行われないようにするためにも、任意団体を含めて免税制を敷いている事情がある。

ところが、わが国の場合、現行法制では、任意団体の非収益事業は「非課税」である。任意団体が法人になった瞬間に非収益事業が「課税」というのでは合点が行かない。そこで、非営利公益法人の非収益事業を継続的に課税除外とするために「非課税」としている事情がある。

このように見ると、今回の「非営利法人・原則課税」の提案は、立法政策論的にも税法理論的にも整合性を欠いているといわざるを得ない。「公益のために活動する法人に税負担を強化するのは本末転倒」と考える一般国民の感覚からも離れてしまっている。また、こうした課税政策の転換は課税実務にも大きな混乱をもたらす。

〔図表 1 1〕課税除外：非課税と免税の違い



政府税調が公表した増税のための『基本的な考え方』

すでに触れたように、2005年6月17日に、政府税制調査会非営利法人課税ワーキンググループ(WG)は、『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的な考え方』(以下『基本的な考え方』)と題する中間報告書を公表した。

昨年〔2004年〕11月19日の有識者会議(「公益法人制度改革に関する有識者会議」)がまとめた『有識者会議報告書』を受けて、政府は、昨年〔2004年〕末、閣議決定で、「非営利法人(仮称)」を立ち上げることを閣議決定した。

この決定を受けて、政府税調は、今年〔2005年〕4月半ばから会議を開いてきた。そして、2ヶ月後の6月17日に公表したのが、この『基本的な考え方』と題する中間報告書である。

この『基本的な考え方』を読めば分かるように、「非営利法人・原則課税」といった既定方針どおり、徹底した増税構想である。そればかりではなく、さらに有識者会議がデザインした二階建ての非営利法人制度を三階建てに造り返る提案も含んでいる。政府税調を背後で操る財務省が、有識者会議を操る内閣官房がデザインした非営利法人制度への不満があるからであろう。

また、この『基本的な考え方』には、「官製経済」から出でて「市場経済」で活動できる非営利公益法人の「活動原資」の確保ができる税制が求められるのに、そうした提言は一切盛られていない。したがって、わが国における民間非営利公益

セクターの自立した活動の促進は望めないのは明らかである。

以下においては、この『基本的な考え方』を、批判的に点検してみる。

1 問われる政府税調の構想と有識者会議の構想との不一致

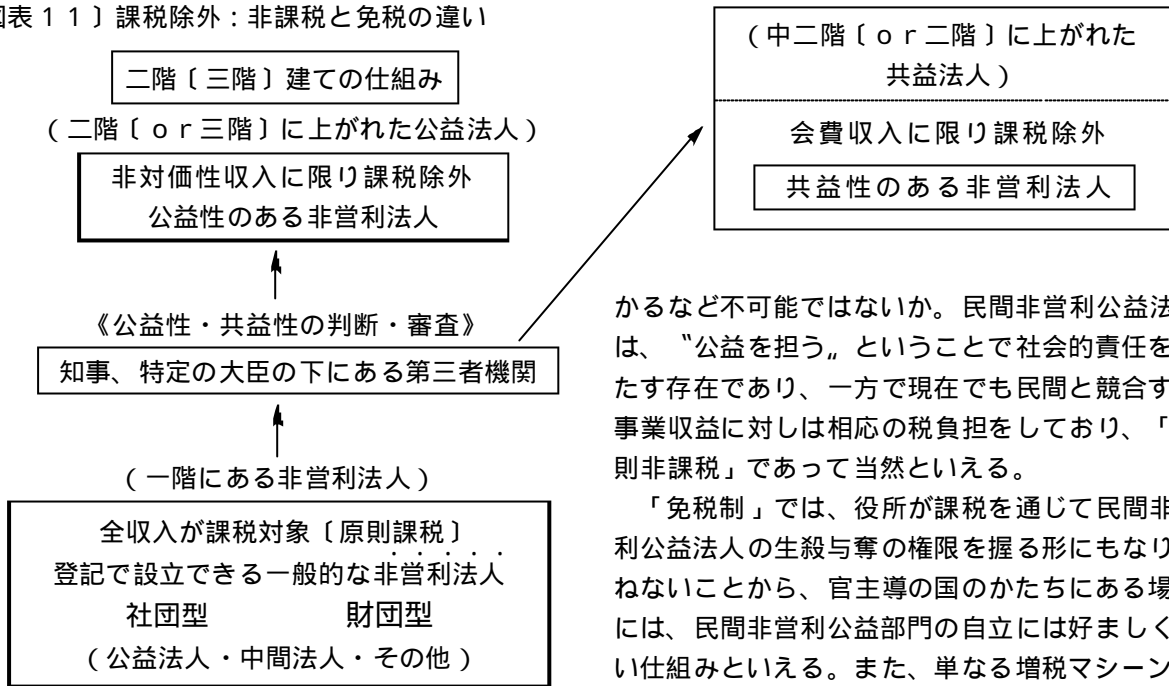
すでに指摘したように、新たな非営利法人制度のデザインをした有識者会議では、「非営利法人」と「公益性のある非営利法人」の“二階建ての法人制度”を提言している。

これに対して、政府税調WG報告書では、「非営利法人」、「公益性のある非営利法人(共益法人)」、「公益性のある非営利法人(公益法人)」の“三階建ての法人制度”あるいは“中二階のある法人制度”を提言している。(政府税調は、共益法人と公益法人は、並列的に存在する形になるから、二階建ての仕組みであると説明する。しかし、この説明は疑問である。)

ちなみに、課税の範囲については、一階の非営利法人の場合は、すべての所得が課税となる。そして、第三者機関の審査にパスし、中二階に上がった共益法人の場合は、会費だけが課税除外(免税)になり、二階に上がった公益法人の場合は、(a)非収益事業収入の免税、プラス(b)その収入のうち寄付金については寄付者が控除・損金算入できるとの構図にある。その他の税制上の支援措置については具体的な提言がなく、現時点では不明。

政府税調を操る財務省は、三階建(あるいは中二階のある二階建)の構想というボールを投げ返した。今後、このボールを、有識者会議を操る内閣官房事務局がどう取り扱うかは定かではない。ただ、この財務省のボールは、明らかに、有識者会議が示し閣議決定したものと異なる仕組みを再提案するものである。政治決定を反故にすることにもつながり、政府税調・財務省の越権である。

〔図表 1 1〕課税除外：非課税と免税の違い



かるなど不可能ではないか。民間非営利公益法人は、「公益を担う」ということで社会的責任を果たす存在であり、一方で現在でも民間と競合する事業収益に対しは相応の税負担をしており、「原則非課税」であって当然といえる。

「免税制」では、役所が課税を通じて民間非営利公益法人の生殺与奪の権限を握る形にもなりかねないことから、官主導の国のかたちにある場合には、民間非営利公益部門の自立には好ましくない仕組みといえる。また、単なる増税マシンとして機能するのは自明のところである。

2 「原則課税」への転換は究極の増税策

現行制度の下では、公益法人はすべて「原則非課税」である。ところが、『基本的な考え方』の構想の下では、現行の仕組みを180度転換させ「原則課税」に変えることになっている。現行制度下では、中間法人を除き、公益法人は法人になると同時に非収益事業は当然に課税除外になることから、今回の構想は究極の増税策といえる。「民が公益を担う」役割を拡大しようというはずなのに、なぜ「免税制」、「原則課税」に転換、課税強化策が出てくるのか、まったく不可解である。

一般に、法人になると、収益事業を除いて、自動的に非収益事業にかかる収入が課税対象となる仕組みを「非課税制」という。これに対して、第三者機関ないしは課税庁などによる特別の審査を経て合格すれば、一定の事業収入が課税対象から除かれる仕組みを「免税制」という。この点についてはすでに触れたところである。わが国の非営利公益法人課税においては、伝統的に「非課税制」をとってきた。しかし、今回の『基本的な考え方』では、新たにつくられる非営利法人制度は、「免税制」に180度転換する方向性を打ち出している。

「原則課税」とは、株式会社などと同等の「営利法人並み課税」あるいは「普通法人並み課税」を意味するわけで、一階、二階、三階の法人には、原則として会社などと同じ課税原則が適用される。これで、民間非営利公益法人の活性化をは

3 問われる準則主義の「呪縛」

『基本的な考え方』では、「準則主義」、「原則課税」への転換を当然視しているようである。しかし、法政策論上、法人の設立基準（準則主義か、許可主義・認証主義か）の選択と、課税除外方式（非課税か、免税か）の選択とは、本来、次元の異なる問題である。したがって、準則主義を採用する場合には、免税制でなければならないというような決まった組合せなどない。こうした考えは、「呪縛」に過ぎない。現実の法制も、図表13（次頁）のようにさまざまな組合せになっている。

政府税調の『基本的な考え方』では、NPO法人や学校法人、宗教法人など特別法上の各種法人、さらには任意団体なども、「原則課税」に転換し、課税制度の整合性を保つべきではないかと示唆している。政府税調、その背後にいる財務省は、今回、「原則課税」ルールの橋頭堡を築いて、他の法人にもこのルールを広げて行こうという魂胆であろう。しかし、このような魅力のない課税強化スキームでは、他の法人などに同調を求めるのは無理である。

4 政府税調・財務省の考え方では、寄付文化は育たない

『基本的な考え方』では、結局、二階（あるいは中二階）に上がった共益法人でも、現行の課税上の措置すら保障されない。三階の公益法人になれてはじめて、非収益事業が免税となると同時

〔図表13〕本来の事業に対する課税取扱と非営利公益性の判断方法の選択組合せ

法人設立基準	非営利公益性の判断	本来の事業～課税、課税除外 (非課税制・免税制)
(1) 準則主義	(a) 法人の準拠法に要件を細かく織り込み、特別の機関による判断は実施しない	非課税制(例えば、法人である労働組合、マンション管理組合法人)
	(b) 特別な判断は実施しない	原則課税(例えば、中間法人)
	(c) 特別な判断は実施しない	原則課税で免税制 (例えば、アメリカの非営利公益法人)
	(d) 判断は第三者機関で実施	非課税制 (例えば、フランスの公益団体) 原則課税で免税制 (例えば、イギリスのチャリティ)
(2) 許可主義・ 認証主義等	(a) 判断は主務官庁が実施	非課税制 (例えば、公益法人、NPO法人、宗教法人)
	(b) 主務官庁に加え、課税庁も実施	原則課税で免税制 (例えば、シャープ勧告)

に、現行の特定公益増進(特増)法人並みの地位になる。有識者会議の構想では、要件をクリアできた非営利法人はすべて公益法人になれるものと期待されていたはずである。

ところが、政府税調から、中二階のような共益法人の仕組みが提案されたことから、寄付金控除・損金算入の対象となる寄付金の受け入れもできる公益法人になれるものの数は相当絞られることになる。

政府税調は寄付文化を育てる構想を打ち出した、と言っている。だが、まさに“画に描いた餅”である。真の“寄付大国”アメリカでは、国家予算の1割を超える額の寄付があり、「公的資金の配分方法の民営化」が進んでいる。問題は、寄附金控除がしっかりしないと、統計には正確な寄付金額が反映しないことである。以下の「寄付文化」の日米比較は、このことを端的に表している。

〔図表14〕“寄付文化”の日米比較(2002年)

	日本	アメリカ
個人	2,189億円	22兆9,900億円
法人	5,092億円	1兆5,200億円
合計	7,281億円	24兆5,100億円

〔出典〕内閣府経済社会総合研究所(\$ 1 = 125円 で換算)

現在、公益法人全体の収入19兆円のうち6割以上が収益事業収入である。一方、寄付金収入は全収入のわずか1.3%である。政府税調および

その背後にいる財務省は「寄付税制を広げる」と、言葉だけは踊っている。

だが、非営利法人に転換して、三階に上げられる公益法人数は最大で1万程度(現在特増法人は約900)あったとしよう。しかし、財務省は、どのみち寄付が増えるなどとはみていないものと思われる。むしろ、収益事業課税が強化できれば、確実に税収増につながれると踏んでいるのではないか。

ここには、残念ながら、「寄付文化を育てる税制をつくる」といった“哲学”などあるようには思えない。それこそ、“よろいの下から増税がちらついている”だけのように見える。

また、『基本的な考え方』では、定期審査を実施し、三階あるいは二階から一階に転落した法人には、普通法人に置き換えて、その地位にあった期間について追徴課税を実施するという。だが、これでは、役所が法人の活動資金にかかる生殺与奪の権限を握ることもなりかねない。役所依存、課税庁に生かされる民間非営利公益セクターにもなりかねない。

5 「簡素な課税」の理念からの乖離

現在、公益法人は限定列举された33業種が課税対象である。しかし、『基本的な考え方』では、「対価を得る事業にはすべて包括的に課税する方式」に改めるのも一案としている。いわゆる、「対価性収益課税方式」への転換である。現行の「限定列举方式」からこの方式への転換で、税収増を目指そうという下心は見え見えだ。

確かに、対価性収益課税方式は、“消費課税”では一般的である。だが、このような不確かな課税方式で“所得課税”を用いるとすると、課税現場での混乱は必至である。また、こうした課税方式への転換は、通達課税の氾濫を招きかねない。「納税者にフレンドリー」な課税につながるとは到底考えられない。「簡素な課税」の理念にもそぐわない。

6 改革のキーワードは「コーポレートファイナンス」

今回、公益法人制度改革を必要とした理由は、先に図表2で触れたように、陳腐化した非営利公益法人制度を再構築することだ。補助金を削減し、天下りの温床を潰し、官から「自立」し、真に“公益を担える”ように、法人法制や税制を改変することだ。この場合に最も大事なものは、「コーポレートファイナンス（活動原資の調達）」の課題である。

非営利公益法人は、その活動原資を、会費、収益事業からの繰り入れ、寄付金、金融収益などから調達している。官が主導する「官製経済」の下では、役所依存型の法人の経営においては「補助金」がかなり大きな役割を果たしてきた。しかし、補助金は、天下りの温床をつくり、わが国の非営利公益セクターを役所依存型のものにしたマイナス面も大きい。小さな政府のあり方が活発に議論されてきている昨今、不要な補助金の削減は重要な政策課題となっている。

このように、時代の変化に沿い、非営利公益法人は、自立に向けた「コーポレートファイナンス」の多様化が迫られている。非営利公益法人は、営利法人とは異なり、その活動原資を「エクイティファイナンス（株式発行による資金調達）」に求める仕組みにはなっていない。しかし、一方で、市場化の波が高まるなか、従来のような会費や補助金一辺倒では「官製経済」の中でも生きてはいけない。

まず、寄付金収入の拡大をはかる必要がある。次に、「市場経済」に打って出て、収益事業の活性化、金融資産の効率的な運用などを通じて、できるだけ多様なソースから活動原資を確保する必要がある。

ところが、政府税調の『基本的な考え方』では、「原則課税」への転換に加え、収益事業に対する課税強化や軽減税率の廃止など課税強化策だけを強調している。また、「コーポレートファイナンス」の多様化に重要な意味を持つ、みなし寄付金制度や金融収益への課税のあり方などについては、まったく意味不明な報告となっている。

まさに、今、求められているのは、課税強化策ではない。わが国の非営利公益法人が、「官製経済」から飛び立ち、「市場経済」の中で開花し、自立して活動できる「コーポレートファイナンス」の多様化を支援する税制である。

今回の政府税調の『基本的な考え方』では、こ

うした視点がまったく欠如している。落第点のレポートである。“公益を担う原資をいかに確保できるようにするか、”といった視点に立ち、根本からレポートを書き直す必要がある。

国税の支援措置がこういったお寒い状況である。一方で、『基本的な考え方』では、地方税上の支援措置については、ほとんど青写真が明らかにされていない。財団法人などの場合、「原則課税」で、“所得課税”のみならず、固定資産税など“資産課税”、面でどうなるのかなど、不安要因も多い。また、“所得課税”の面でも、地方税上の個人寄付の仕組みもまったく手付かずになっている。これらの点でも、抜本的にレポートの書き直しが求められる。

むすびにかえて ～法人の本務は「公益を担うこと」

政府税調や税調を背後で操る財務省は、「非営利法人・原則課税」への転換で“増税”に躍起だ。しかし、こうした課税政策の転換では、わが国の民間非営利公益セクターが大きく開花、飛躍できる可能性はない。むしろ、『基本的な考え方』に示された構図は、百害あって一利なし。これまで以上に非営利公益法人の役所社会主義への依存を強めるばかりである。

“改革”のターゲット、当事者である民間非営利公益セクター、とりわけ公益法人界はリーダー不在である。しかも、官の圧力にひ弱である。「官益法人」の体質を露にし、“役所ににらまれては、”と、まともに反論することすら躊躇している。

政治も、“公益法人制度改革は役所に丸投げ”のような常態。重い役所依存症に病んでいる。だからといって、審議会（政府税調や有識者会議）とそれらを操る役所（財務省や内閣官房）だけで、この国の民間非営利公益セクターの将来を決められていいわけではない。

そもそも非営利公益法人は、「民間非営利組織が公益を担う」ことが本来の役割である。すなわち、“税金を担う”のではなく、“公益を担う”ことが本務である。この点こそが、営利法人との根本的な違いである。公益法人制度改革は、こうした原点を見据えた上で、役所の独断ではなく、広範な国民の参加を得て進めなければならない。まさに、官主導の制度改革手法の“民営化”が求められている。

石村PIJ代表に聞く

4月1日から税金裁判がどう変わったのか

— すべての税金裁判は東京地裁でも起こせるようになったが

(CNNニュース編集部)

Q 昨年(2004年)6月に、行政事件訴訟法が改正され、2005年4月1日から施行されましたが、税金関係の訴訟(裁判)に対する影響について教えてください。

A わかりました。納税者が自分の税金を申告したとします。この場合、税務署が、申告した税金が少なすぎると税務署が思ったときには、税務調査をし、その税務署が適正と考える税額を払うように求めてきます。こうした課税庁の行為は更正処分といわれます。納税者は、その更正処分に不服な場合には、その税務署にクレーム(異議)を申立ることができます。その異議が却下されたときには、国税不服審判所という機関に見直し(審査請求)を求めることができます。さらに、この機関による判断(裁決)に不満足なときには、さらに、裁判所に見直し(司法審査)を求めることができます。こうした訴訟(裁判)は、「課税処分取消訴訟」と呼ばれます。税金関係の裁判は、大部分、この種の訴訟です。

ちなみに、裁判所に判断を求めるときには、必ず異議申立と審査請求(双方をいっしょにして「不服申立」といいます)のステップを踏まなければならないことになっています。

それから、不服申立+裁判所での審査の双方を含めて言うときには「争訟(そうしょう)」といいます。一方、裁判所での審査だけのときは「訴訟(そしょう)」といいます。

では、今回の改正について、ご質問ください。

・ポイント1

《裁判を起こせる期間を6ヵ月に延長》

Q 今回の改正は、課税処分取消訴訟に最も影響が大きいようですね。まず、裁判を起こせる期間が延長されたと聞きましたが?

A 法律改正前、課税処分取消訴訟は、国税不服審判所での判断(裁決)があったことを知った日から3ヵ月以内までに裁判所に起こさなければならないとされていました。これが、6ヵ月に延長

されました。これにより、裁判を起こす前に十分な準備をする時間を確保することができるようになりました。これまでは、訴状では必要最低限の事を主張し、訴状を提出した後で訴訟戦略などを考えることが多々ありました。これからは、少し余裕を持って裁判を準備できるようになったといえます。

・ポイント2《どこの税務署で下された処分であっても、東京地裁で裁判をすることができるようになった》

Q これまでの課税処分取消訴訟では、納税者が原告()なる場合、被告(Y)はその処分をした課税庁(原処分庁)とされていました。これが、今回の改正で、被告(Y)は「国」になったとのことですが。これにより、納税者()は、税金の裁判を「東京地方裁判所」で起こせるようになったとのことですが。これは、具体的には、どういうことになりますか。

A 例えば、これまでは、納税者が、浦和税務署長がした更正処分の取消を求める裁判は、この処分をした行政庁である浦和税務署長を被告として、裁判を起こす場所はさいたま地裁に決まっていた。これが、今回の改正によって、「被告」は、その処分をした行政庁の所属する「国」となることになりました(法11条1項)。これにより、この種の税金紛争をめぐる裁判は、すべて東京地裁で起こすことも可能になりました。

Q どうしてそうなるのでしょうか?法律(行政事件訴訟法)を読んでみても、東京地裁で税金裁判を起こせるとの定めは見当たらないのですが。

A そうですね。法律では、「取消訴訟は、被告の普通裁判籍の所在地を管轄する裁判所・・・の管轄に属する」(行政事件訴訟法12条1項)と定めていますね。で、「国」の普通裁判籍は、国を代表する官庁の所在地によって決まることになっています(行政事件訴訟法7条、民事訴訟法4条1項)。また、「国」を当事者とする裁判

については、法務大臣が国を代表することになっています。こうした構図から、法務大臣の所在地を管轄する東京地裁でも、国税の課税処分の取消を求める裁判を起こせることになるわけです。

Q 今回の改正により、税金関係の裁判を東京地裁に集中することになるのではないのでしょうか。

A 税金裁判が東京地裁に一極集中することになる可能性はあります。この背景には、現在、東京地裁には、税金裁判をはじめとした行政訴訟を専門に裁く部が3部あります。税金の裁判は、かなり専門的であり、各地の裁判官には、税金裁判を起こされると重荷になっていることは自明のところ です。

ちょうど、関与件数の少ない、しかも帳簿付け（記帳代行）が業務の大半を占める税理士が、たまに頼まれる相続税など判断業務に振り回されるのと同じです。そこで、特殊専門的な作業を求められ裁判官の悩みの種である税金裁判を東京地裁にできるだけ集中させることによって、人的資源の囲い込み、効率性を高めようとするねらいもあると思います。

Q アメリカには、税金裁判専門の連邦租税裁判所（タックス・コート）がありますね。わが国も、こうした特別裁判所をつくる方向にあるのでしょうか？

A 確かに、アメリカの場合、連邦には税金紛争を専門に扱う司法裁判所としてのタックス・コートがあります。しかし、今回の改正は、こうした税金紛争処理専門の特別裁判所を設置しようという趣旨のものではありません。税金紛争を、あらたに、納税者の選択で、東京地裁という普通裁判所の行政裁判を専門に扱う部門に持って行って解決をはかる途をつくったという程度です。もちろん、将来的には、税金紛争処理専門の特別裁判所の設置も一案かも知れません。

新司法試験では、租税法も選択科目として試験科目になりました。将来、税法に強い法曹（法律家）がたくさん出てくるようになれば、家庭裁判所の例に倣って、租税裁判所のような特別裁判所を設置しようという動きも出てくるかも知れません。

ちなみに、国税不服審判所制度を設ける際に、税金紛争処理機関は、現在のような国税庁の内部機関としてではなく、アメリカ型の司法裁判所であるタックス・コートを設けるべきとの提案もありました。当時の大蔵省は、こうした提案には消

極的でしたので、実現しませんでした。

Q 東京地裁でも税金裁判を起こせるということは、納税者やその代理人である税理士、弁護士などにとってプラスになるのでしょうか？

A 難しい質問です。東京地裁の判断が、“課税庁寄り”に傾けば、納税者救済機関としての役割の期待が薄れていきます。現在も、裁判官が国税庁とかで研修を受けているような現実もあると聞きます。裁判官が“司法権の優位”、あるいは“独立した判断”ができるかどうかもキー・ポイントであるといえます。東京地裁は、いわゆる“エリート・コース”、といわれます。東京地裁の裁判官が、革新的な判決を下すことで“昇進”の途を閉ざしたくないという意識が働くとなると、税金裁判の一極集中化は、納税者側にマイナスに働く可能性もあります。

Q しかし、税金裁判を担当できる弁護士が、東京に集中していることからすれば、弁護士を依頼する納税者にとってはプラスになる面も大きいのではないですか？

A そうですね。地方に住んでいる弁護士の場合、税金専門で食べていくのは至難の業ですから、地方にはこの分野で経験を積んだ弁護士は余りおりません。地方で税金裁判を起こそうとなると、どうしても東京の弁護士を頼まないといけません。となると、日当や旅費などだけでも、バカになりません。これからは、全国どこで紛争となった税金裁判でも東京地裁に起こせるとなると、訴訟コストの面でプラスになることが期待できるのは確かだと思います。

・ポイント3《納税者を所轄する高裁の所在する地裁への提訴もOK》

Q 国を被告とする取消訴訟で、原告（ ）である納税者を所轄する高裁の所在する地裁に提訴することもできるようになったとのことですが？

A おおせのとおりです。ですから、例えば、原告である納税者の住所（個人）ないし主たる事務所（法人）が盛岡市であるとします。この場合、同市は、仙台高裁の所轄内ですので、仙台地裁に課税処分を取消す裁判を起こすことができることになりました（行政事件訴訟法12条4項）。もちろん、この場合、従来どおり盛岡地裁に提訴することもできます（行政事件訴訟法12条1項）。

Q 特許権や商標権をはじめとした知的財産権（知財）の裁判においては、地裁や高裁に専門部を設けて対応しているようですが？

A おおせのとおりです。知財関係の裁判は、地裁レベルでは、地域を大きく二つに分けて、東京地裁（東日本地域）と大阪地裁（西日本地域）に、知財に強い裁判官を増員するとともに、技術専門家がサポートする形で、態勢が整備されてきています。また、高裁レベルでも、東京高裁に知財大合議法廷が設けられ、知財担当裁判官の増員と弁理士の裁判所調査官としての登用が実現しています。

Q ということは、税金専門の裁判所で法廷が開かれるのは、時代の流れということでしょうか？

A 確かに、そう言った理解があつていいと思います。税理士などの職業専門家でも、改廃の激しいあらゆる税金を一人でカバーするのは難しい時代に入っています。同じことは、裁判官にもいえるわけです。これからは、医療過誤専門とか、交通事故専門とか、普通裁判所の中に、管轄を超えて専門部を設ける試みが増えてくる可能性があります。

ただ、注意しなければならないのは、そうした専門部が、役所や企業の僕（しもべ）のような判決しか下さなくなった場合に、国民が権利救済の手段を失う危険があることです。やはり、国民に、裁き場や人を選択できる余地がある形の方が「司法の独立」を確保する意味では大事なことといえます。

最新のPIJ活動報告

朝日新聞2005年7月1日朝刊 オピニオン・ニュースプロジェクト
【三者三論・住基ネットを考える】で、
石村耕治PIJ代表が、明快に廃止論を展開

NHK・BSディベート 2005年7月31日 BS1
【本格稼働から2年“住基ネット”はどうあるべきか】
第一部 PM22:10~23:00・第二部 PM23:10~24:00
PIJは、企画段階から協力したが、最終的に出演辞退を決定

朝日新聞の企画（1ページ全面）では、石村耕治PIJ代表（廃止論）、中田宏横浜市長（選択導入論）、青柳武彦国際大学教授（必要不可欠論）が、それぞれ、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）についての見解を表明。石村代表は、「プライバシーを守れない」のタイトルで持論を展開。その中で、金沢地裁の判決を評価した上で、住基ネットのプライバシー侵害的な性格、住基カードの生体認証型、国民登録証携帯制度へのエスカレートの危惧などを指摘。廃止がベストとの持論を鮮明に展開している。各地で住基ネットを違憲とする裁判が進行しており、これらの裁判には強い味方となる見解である。興味のある方は、バックナンバーを検索のうえ、是非とも一読を！

NHK BS1の住基ネット関係ディベートには、石村代表が、企画当初から番組づくりに協力。しかし、7月20日に、同24日収録の最終企画書をもった段階で、協力を再検討。ストーリーが「住基ネットの廃止には一切ふれずに、その存続を前提につくられている」ことが判明したため。最終的に、PIJは、この企画への参加の辞退を決定した。政策提言NGOとして、PIJが、住基ネット存続論に組するのは意に沿わずというのが理由。ちまたには、スタータス・クォー（status quo）を優先するNHKが、こうした問題を取り上げること自体に無理がある、との声も！ NHKには、これからも、よりよい番組づくりの努力を続けて欲しいと願っている。

《 PIJ事務局長 我妻憲利 》

No. 1

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

ICパスポート導入のための法改正とプライバシー — アメリカでは入国カードにRFID (無線ICタグ)の装着も

(CNNニュース編集部)

バイオメトリクス技術(生体認証技術・バイオテク)を採用し、IC(集積回路)チップ付き新型旅券(ICパスポート、eパスポート)が来年3月から導入される。このための改正旅券法(正式には「旅券法及び組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律の一部を改正する法律」)が、6月3日午前の参院本会議で、全会一致で可決され、成立した。

ICパスポートでは、国籍、氏名、生年月日、通し番号など、従来からある記載事項に加え、所持者本人の顔面(人相)認識などの生体情報を画像処理し、ICチップに記録する仕組みになっている点が特徴。ちなみに、今回は、顔面(人相)のみが画像処理の対象。

パスポートのIC化の背景

今回のICパスポートの導入は、テロ対策の一環として、旅券の偽造を防止するのが大きな狙い。しかし、この法律を必要とした背景には、来る10月26日から、アメリカは、ビザなし入国をしたい者には顔面認識画像などを記録したICパスポートの携帯を義務付けたこと。それから、国連の国際民間航空機関(ICAO=International Civil Aviation Organization)が、バイオテクを採用し、顔面認識などの生体情報を記録したICパスポートを、国際基準として採用したことがあげられる

法案審議をした参院外交防衛委員会は本会議での決議に先立つ6月2日、政府に対し、10月26日からIC旅券導入を日本などに義務付ける方針の米国に、延長を働きかけること、米側が応じない場合、政令で手数料を減額し、「手数料の二重払い」を防ぐこと、の二つを求める付帯決議を採択した。

パスポートのIC化促進措置

この減額措置は、来る10月26日からICパスポートが発行される来年3月までに、パスポートを取得・更新し、その後1年以内にICパスポートに切り替える人が対象。ICパスポート発行手数料は、10年有効で1万6000円、5年有効で1万1000円となる予定。政府は政令で、10年有効の現行のパスポートから10年有効のICパスポートに切り替える場合、9000円の減額、5年有効の現行パスポートから5年有効のICパスポートに切り替える場合、4000円の減額措置を行う方針。

なお、2006年10月25日までに発行された機械読み取り式パスポートは、ICが搭載されていなくても顔写真がデジタル印刷であればビザが免除される。わが国の機械読み取り式パスポートの顔写真は全てデジタル印刷となっている。このことから、2006年10月26日以降もそのパスポートの有効期間中はビザなしでアメリカに渡航可能。

ICパスポートを使った出入国審査

ちなみに、ICパスポートが採用されると、旅行者が審査官にパスポートを差し出した後、カメラに自分の顔を向け、撮影された顔と情報が自動的に照合され、本人と認識されれば、出入国審査は終了する。これまでよりも、簡便で、正確に審査ができるといえる。

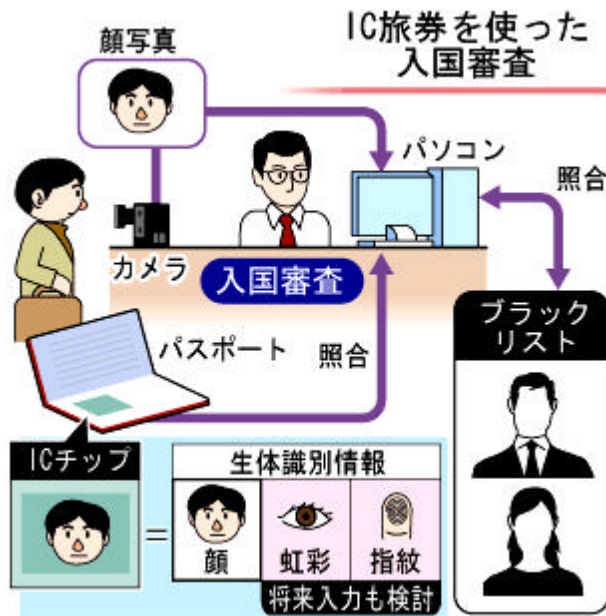
個人情報の国際的たれ流し

ICパスポートの導入は、グローバルな動きに呼応するものである。ただ、プライバシー保護の視点からはさまざまな問題を抱えている。とくに、バイオメトリクス(生体認証技術)を採用し、所持者本人の顔面などの生体情報を画像処理し、パスポートに内蔵されたICチップに記録す

る仕組みになっている点が大きな問題。

例えば、アメリカでは、ICパスポートに入力された情報は、アメリカ入国時に、連邦国土安全保障省（DHS = Department of Homeland Security）と国務省（Department of State）共管のUS - VISIT（= US Visitor and Immigrant Status Indicator Technology アメリカ渡航者及び移民状況特定技術）プログラムなどの監視システムやデータベースに蓄積される。つまりテロ対策が狙いだ。

これは、わが国民の生体情報であっても、いったん外国政府の手中に落ちたものには、わが政府の管理権限が及ばないことを意味する。また、旅行者の場合、個人の生体情報の第三者提供などの際に、本人の同意など情報主体の自己コントロール権をどう確保するかも多難。



アメリカ入国自粛も一案

もっとも、今後、アメリカにICパスポートを持って入国するにしても、DHS（連邦国土安全保障省）主導で、現在、US - VISITプログラムの下で、入国に際して実施されている両人指し指の指紋と顔面写真の画像の採取は継続される。これも、プライバシー保護の立場からは大きな問題である。

確かに、わが国でのICパスポート導入は、アメリカやICAなど国外からの「外圧」による要因が大きい。とはいっても、自国民のプライバシーの権利をないがしろにする政策であることは間違いない。

「こんなものいらない、ICパスポート！」あるいは、「他国に自分の生体情報を提供したくない」と思う人は、どういう対策をとればよいのであろうか？ 現実には、アメリカなどへの渡航を自粛するしか打つ手がないのが実情だ。

米DHS、RFIDで入国者を徹底監視

去る（2005年）7月5日に、アメリカDHS（国土安全保障省）は、告示を出した。この中で、US - VISITプログラムに、新たにRFID（無線ICタグ）を応用した「出入国者自動識別管理システム」（AIDMS = Automated Identification Management System）を導入する旨が明らかにされた。具体的には、入国に際し、パスポートに留めた入国カード（書式I - 94, I - 94 Wなど）にRFID（無線ICタグ）を装着し、国内のどこの空港や港湾施設のゲートでも、追尾監視ができるようにしようというもの。

無線ICタグ（RFID）とは、すでにCNNニュース（42号）で紹介したように、物や人の流れをつかむために使われるごま粒大（0.4ミリ角～1ミリ角）の電子機器。専用の読取書き込み装置（リーダーライター）を使って、ICタグに入っている情報をチェックしたり、新たな情報を入力することも可能だ。ICチップには、無線用アンテナもついており、電波でやり取りができる。数メートル離れていても情報の読取が可能。

DHSが入国カードに装着を予定しているのはパッシブ型タグ。つまり、電池を内蔵せず、リーダーライターのアンテナから出力する電波や磁界を受けて交流することで、ICチップに情報を入力（エンコード）、また情報を返送する仕組みで動作するタイプのタグ。

問われるRFID仕様の入国カード

この入国カードへのRFID（無線IC）タグ埋め込みプランには、内外のプライバシー保護団体からの反対も強い。そこで、DHSは、プライバシー保護対策の一環として、ICタグ自体には、識別番号以外の情報は入力しない方針。つまり、個人情報データベース（AIDMS）本体に格納し、タグとのデータ交信は識別番号でやりとりをする仕組みを採用。これにより、RFIDを埋め込んだ入国カードを盗まれたり、紛失した

場合でも、個人情報の漏えいを最小限にできるという。

しかし、RFID（無線IC）タグに内蔵された情報は、入国管理ゲートのみならず、リーダーライターがあれば誰でも読み取れる。これは、識別番号に暗号をかけたとしても差ほど変わらない。このため、RFID（無線IC）タグを埋め込んだ入国カードを留めたパスポートの保有者は、自分の存在を放送しているに等しいことになる。テロのターゲットとされた人にとっては、テロから逃れてアメリカに入国したことにより、逆に国内に潜むテロリストのターゲットとされる恐れもあり、危険だとの指摘もある。また、リーダーライターを使ったスキミングも危惧される。

入国カードへのRFID（無線IC）タグの埋め込み問題は、“外国人”を対象としていることもあり、市民の反応は鈍い。しかし、電子プライバシー情報センター（EPIC）など、アメリカの主要なプライバシー保護団体は、US-VISITプログラムへのRFID（無線IC）タグの応用計画を撤回ないしは延期するように求めている。

国務省のICパスポートへのRFID装着計画

一方、アメリカ国務省は、連邦が合衆国市民へ発行するICパスポートに対するRFID（無線IC）タグ装着計画を進めている。つまり、通常のICではなく、RFID（無線IC）タグを内蔵したパスポートの採用である。しかし、この計画は、スキミングの危険など入国カードへのRFID（無線IC）タグの装着のケースと同様の問題をはらんでいる。

国務省は、「薄い金属のケースに収納したり、パスポートカバーに金属繊維織り込むなど、何らかの方法でパスポートをシールドするため、パスポートを閉じている間はICチップからの情報もれは防止できる」と反論している。これに対し、IT技術専門家からは、パスポートはさまざまな所で開いて見せるように求められるもの。ICパスポートをシールドしたところで、場所を選べば傍受できてしまうと反論も。

プライバシー保護法の観点からの問題もある。RFID（無線IC）タグを使えば、「自動的に、パッシブに、しかも遠隔操作で」情報を読み取ることができる。しかし、このことは、情報

主体本人の同意がなくとも、情報入手できることを意味する。プライバシー保護法の基本原則である、個人情報の収集・保有・利用にあたっては「インフォームド・コンセント」（よく説明した上で本人の同意）を得るというルールに反する。

国務省は、合衆国市民に発行するパスポートにもRFID（無線IC）タグの埋め込み計画をあきらめてはいない。しかし、大量のパブリックコメントによる厳しい批判を浴びて、国務省は、当初の計画の見直しに入った。

わが国では外国人登録カードも

わが国でも、自民党が「外国人登録カード」のIC化を打ち出している。IC住基カードへの生体情報の入力、携帯の義務化など、「国内版パスポート」への動きを強めてくることが危惧される。この場合、ICカードへのRFID（無線IC）タグの埋め込みプランも浮上することが予想される。

かつての指紋押捺拒否運動や訴訟は時代の遺物と割り切ってよいのであろうか。外国人の生体情報、とりわけ指紋の収集・管理をめぐる、1995年の指紋押捺拒否訴訟の最高裁判決がある。原告敗訴となったものの、判決では「指紋は利用次第でプライバシー侵害になる」「みだりに指紋押捺を強制されない自由を持ち、在留外国人にもおよぶ」と指摘。これを受けて、指紋押捺制度は1999年に全廃された。

“人権”とは何か、を真剣に考えるためにも、再度、あの時代の運動や判決の意義を、日本国籍を持つ者と持たない者がいっしょになって点検する必要がある。なぜならば、住基カードへの生体認証情報の入力、RFID（無線IC）タグの埋め込みも、徐々に現実味を帯びてきているからである。

先端技術（ハイテク）の進化は留まるところを知らない。こうしたハイテクを活用して、着々と進められる“究極のプライバシーとも言われる生体情報の公有化”プラン、“RFID（無線IC）タグを使った電子監視収容所列島化”等々。プライバシー保護をめぐる課題は重い。プライバシー保護運動、プライバシー保護の政策提言を進めるNPO・NGOも、“理論のハイテク武装”を急がなければならない。

No. 2

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、市区町村に原付バイク所有者情報の提供奨励

— 暮らしの安全か、プライバシー保護か

(CNNニュース編集部)

総務省は、市区町村の税務当局が管理する原付バイクの所有者情報を警察の要請に応じて積極的に提供していく方針を決めた。治安対策が主なねらい。ただし、プライバシー保護の問題もあることから事例ごとに判断するのが原則。

これまででも市区町村の税務課（軽自動車担当）窓口は、捜査当局から照会があった場合に、所有者情報を提供すべきかどうか悩まされてきた。地方税法上の守秘義務違反（地方税法22条等）が懸念されるからである。また、総務省もこれまで、具体的な法の根拠なしに他の行政機関からの照会に応じることは守秘義務に違反するとしてきた。

しかし、この度、総務省は、これまでの解釈を見直した。とりわけ、刑事訴訟法197条2項に基づく照会に応じた原付バイクの所有者情報の提供は、守秘義務に違反しないことを全国の市区町村に通知した。

政府の法解釈が変わった

現在、市区町村は、原付バイクに関する軽自動車税の課税事務のほか、ナンバープレート（標識）の交付事務も扱っており、所有者に関する一定の情報を登録・保有している。捜査当局から市区町村税務課に対し原付バイクの所有者情報の照会があるのは、このためである。

これまででも多くの市区町村では、犯罪に関与したと疑われる車両について警察からの照会には応じてきた。しかし、守秘義務や個人情報保護の問題を懸念して、提供に応じない場合も少なくなかった。

近年、原付バイクを使ったひったくり事件が各地で多発している。政府の犯罪対策閣僚会議は、2000年末に、暮らしに身近な犯罪を抑止する対策の一つとして、原付バイクの所有者情報の有効活用をする仕組みの検討を続けてきた。

こうしたなか、政府は、昨年、刑事訴訟法197条2項（捜査については、公務所又は公私の団体に紹介して必要な事項の報告を求めることができる）の規定に基づく個人情報の照会に関して「相手方に報告すべき義務を課す」との解釈を示

した。つまり、照会があれば、それに応じる義務があるとした。結果的に、これで、守秘義務とぶつかる懸念が払拭された。

そこで、総務省も、照会があった場合、緊急性など個別に判断することを原則としつつも、市区町村に対し原付バイクの所有者情報の積極的な提供を奨励することにした。

なぜ市区町村は情報提供が可能なのか

ところで、軽自動車税がかかるのは、「原動機付自転車」、「軽自動車」、「小型特殊自動車」と「二輪の小型自動車」の4種である（地方税法442条の2）。

これらのうち、「原動機付自転車」と「小型特殊自動車」のナンバープレートについては、課税の便宜上、市区町村の税条例で取り付けるように求めて、税務窓口で交付している。その主役は、50ccの原動機付自転車、いわゆる原付バイクである。

これは、「軽自動車」や「二輪の小型自動車（125cc超のバイク）」のナンバープレートについては、自動車車両法に基づいて、陸運事務局や軽自動車検査協会が交付しているからである。

このようなわけで、原付バイクについては、市区町村が交付するナンバープレートから、これが取り去られているときには車体番号から、所有者の割り出しも可能。ひたたくりによく使われる原付バイクについては、市区町村の税務担当課が協力すれば、所有者の割り出し可能となるわけだ。

所有者情報は誰のものか

ところで、市区町村の税務当局が管理する原付バイクの所有者情報の内訳は、所有者の氏名、住所、所有の事実、その標識番号（プレートナンバー）、車体番号である。これらは、すべて個人情報あるいは個人が所有する財産に関する情報にあたる。したがって、これが、本人の同意なしに、知らないところで、照会に応じて開示されることには問題なしとはしない。

一方、これらの個人情報あるいは個人財産情報を管理・保有するのが市区町村の税務課である。職員は、自らが負う税法上の守秘義務と公益上の必要性とのバランスをどうとるか、難しい問題に遭遇する状況が見て取れる。

守秘義務とくらしの安全

当局からの刑事訴訟法197条2項に基づく個人情報の照会の場合はまだよい。これが、例えば放置バイクの撤去のために、町内会からの照会があった場合は、どうであろうか。市区町村の税務当局からすれば、法律の明確な根拠がないという理由で、照会に応じないと拒否する方がたやすい。

だが、住民のアメニティのあるくらしや安全を守るのが、市区町村の重要な役目の一つである。とすれば、こうした杓子定規の対応で乗り切れる

のかは、極めて疑問である。なぜならば、普通乗用車については、道路運送車両法22条に基づいて、所有者の個人情報や個人財産情報は、簡便な手続きで開示を求めることができるからである。

同条は、「何人も、国土交通大臣に対し、登録事項その他の自動車登録ファイルに記録されている事項を証明した書面（以下『登録事項等証明書』という。）の交付を請求することができる。」と定めているからである。

とはいっても、市区町村にとり、住民のプライバシーを守ることも、「アメニティあるくらしや安全の確保」も最重要課題の一つである。公益上の理由を根拠に、無条件に原付バイク所有者情報の照会に応じていくことは、やはり問題である。許容される条件を限った形で、市区町村の税条例に道路運送車両法22条に相当する定めを置くのも一案である。

資料紹介

戸田典子
「ドイツの住民登録法大綱法
～電子政府と個人情報」
外国の立法〔国立国会図書館調査及び立法考査局 編集・発行〕224号（2005年5月）

今回紹介する資料は、戸田典子著「ドイツの住民登録法大綱法～電子政府と個人情報」。ドイツ住民登録法の沿革や2002年改正法の紹介を中心に、挫折した国民背番号制を始めとして、ドイツの住民管理制度や番号制度について現状分析したレアもの。

この中で、特記すべきは、個人の「納税者番号（Identifikationsnummer）」導入のための2003年12月の国税通則法の改正（139a～139d条の追加）の紹介。ドイツの付番は出生番号方式。

つまり、州の住民登録庁への出生による住民登録があったときに、連邦財務庁に、氏名・生年月日・性別・住所などの情報を通知し、連邦財務庁が付番する方式。2007年に実施の予定。ただ、この納税者番号は、かつて連邦憲法裁判所が禁止した国民背番号である「個人識別番号（Personenkennzeichen）」と同類ではないかとの懸念も。納税目的にしか使わないとの当初の約束もいずれは反故にされるのでは、との予言も。評者も同感。

また、住民登録簿と戸籍簿の統合、「中央登録簿」へのエスカレートが危惧されている現状の紹介も。この中で、納税者番号を使った連邦財務省のデータベースの方が、「中央登録簿」にエスカレートする確立が高いとの見方も紹介。この資料は、ドイツの現状を知る上で有益である。是非とも一読を。

評者 《 PIJ副代表 辻村祥造 》

編集及び発行人

プライバシー・インターナショナル・ジャパン（PIJ）
東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171-0021
Tel/Fax 03-3985-4590

編集・発行人 中村克己・高橋正美

Published by

Privacy International Japan（PIJ）
IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro
Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan

President Koji ISHIMURA

Tel/Fax +81-3-3985-4590

http://www.pij-web.net

2005.10.1発行 CNNニュースNo.43

入会のご案内

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。

郵便振込口座番号

00140-4-169829

ピ・アイ・ジェ - (PIJ)

NetWorkのつづやき

・民主党の政権公約は、国民・厚生・共済年金一元化。それで、最低保障年金財源に3%の消費税アップに、全国民共通の所得比例年金部分で、正確な所得把握のために納税者番号制を導入とか。「増税」と「番号管理」で、最悪のシナリオに！！

(N)