

現実をふまえた 個人情報保護の議論を

多賀谷一照 氏 千葉大学副学長・法経学部教授

プライバシー保護や報道の自由といった観点から、個人情報保護法案や住民基本台帳ネットワークに対する反対意見がある。高度情報化社会における権利保護のシステムはいかにあるべきか、千葉大学副学長・多賀谷一照氏は現実をふまえた検討の必要性を説く。

「個人情報」と「個人データ」

個人情報保護法案についての所感からうかがいたいと思います。

多賀谷 まず肯定的に評価する部分ですが、よく工夫されていると感じたのは、この法律ができることによって、個人情報を取り扱っている既存の業者が直ちに立ち行かなくなることを避ける手当てがなされていることです。典型的にはオプトアウト(本人の求めによる提供停止)の仕組みです。本人の同意なくして氏

名や住居など個人情報を取得している住宅地図業者やデータベース事業者にはあらかじめ保有する情報の種類等をオープンにさせる。個々人には、自分の情報を扱ってほしくなければ、停止させることができる権利を与える。その措置を講ずることで個人情報取扱事業者を存続できるようにしたことは、現状をふまえた工夫と言えると思います。

また、この法案の精緻さを示すものとして「個人情報」と「個人データ」の慎重な区別があります。個人に属する情報のうち、手書きのものを含めた個人情報一般を「個人情報」という用語、それが電子化され、個人情報データベース等を構成するものについては「個人データ」という用語をもって注意深く区別されています。

しかし私としては、本来この法案では、電子化された「個人データ」についてのみ、その特殊性をとらえて規律すべきであり、手書きを含めた「個人情報」一般についても規律が必要なら、別立てで

仕組みを設けた方がよかったですのではないかと思います。

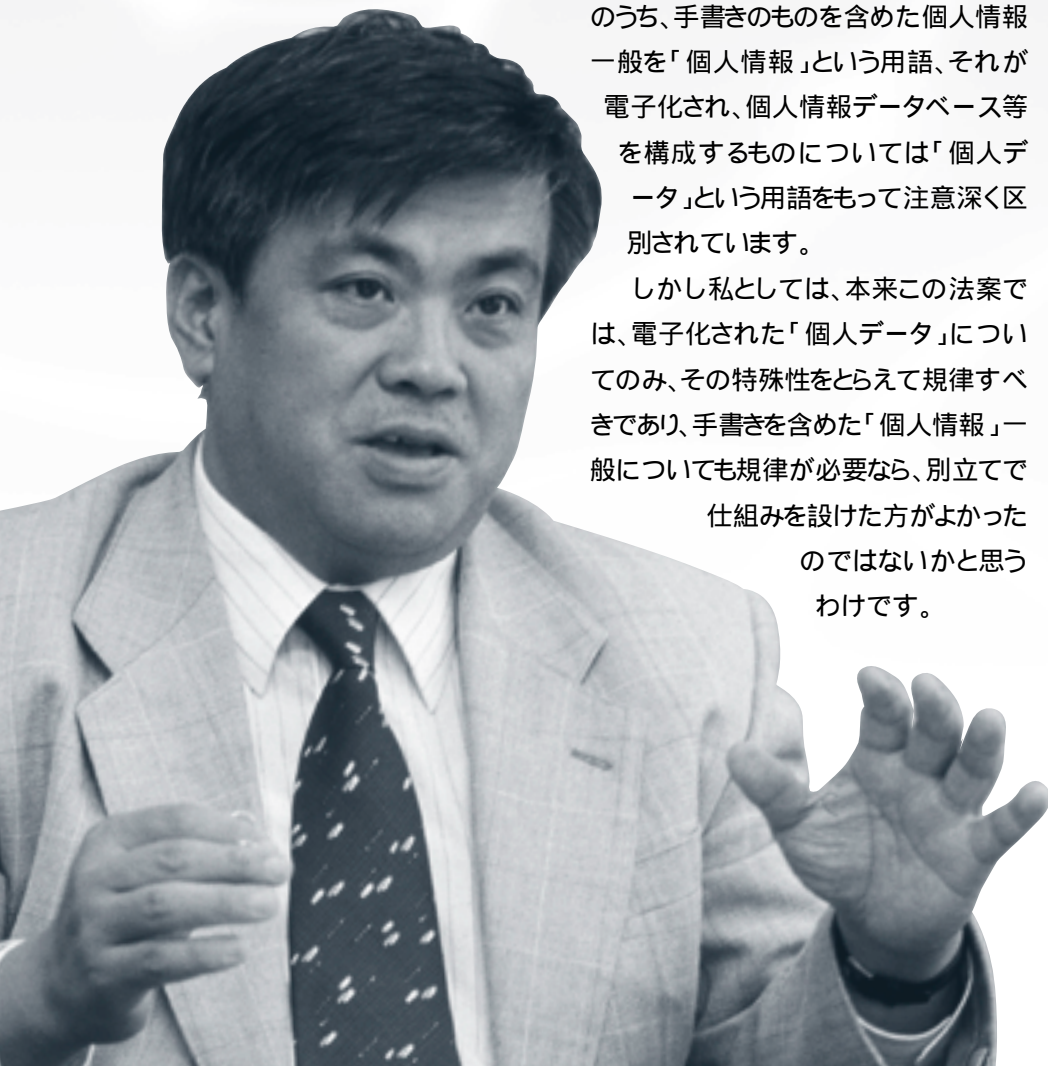
今回、メディアはこの法案にいっせいに反対を表明しましたが、反対意見のほとんどは電子化された個人データではなく、一般の「個人情報」にかかるものでした。例えば「適法かつ適正な方法で入手」という基本原則がメディアに適用されることによって、報道の自由が侵害される恐れがあるという反対がありましたが、匿名による内部告発など、その恐れがある取材活動の多くは手書きの「個人情報」を対象とするものです。

OECDやヨーロッパ諸国は、脱法的な行為を防ぐため、手書きの個人情報についてもある程度規定しているのは事実ですが、率直に言って、今回の法案は、いわば手書きの情報に規制をかぶせ過ぎている印象を受けます。要は、この個人情報保護法で保護すべき法益は何かということです。個人の情報が電子化されることによって、大量に収集され、処理され、流されることから生じる危険性に対処するものであるとするなら、明確にそこに特化して、規律を設ける。つまり純粹に営利的で個人データ(個人情報ではなく)を取り扱っている民間事業者を規律の対象にするべきではなかったかと思います。

メディアの規律の必要性

別立ての仕組みでメディアを規制する必要はあるとお考えですか？

多賀谷 この法案では、メディアは完全



に適用除外にして、人権保護という別の観点から別立ての仕組みを設けるべきだと思います。メディアの活動は、営利を目的として個人情報を取り扱う私企業の活動とはまったく性格が異なるわけです。メディアの場合、取材活動を通じて個人情報を取得して、それが公表に値すると判断すれば、場合によっては本人の同意なくして公にします。情報をオープンにされる取材対象者にとっては、時には制裁的な効果があるわけで、この点、公権力に近い。いわば第二の検察庁のごとき機能を有しているわけです。

ジャーナリストとしての倫理に則して活動することを義務づけているはずで

多賀谷 しかし実態として、特にテレビなどは、視聴率に動かされているところがあるわけです。密告があった場合、それが真実であるかどうか一応調べるが、たとえ疑いがあっても、特ダネと判断すればオープンにする可能性がある。メディアは表現の自由という特権を持っている反面、個人のプライバシーを守る義務がありますが、現にその義務を守っていないと非難されることがある。現行の日本の法体系にはありませんが、メディアは個人情報を慎重に取り扱い、個人を根拠なく誹謗中傷することがないよう、公権力に準じて規律すべきではないか。

具体的な方法としては、行政機関による検閲では、表現の自由を封殺することになりますから、第三者的な機関、市民の代表のオンブズマン的機関がメディアの個人情報の取り扱いをチェックすべきです。

報道の適法性については司法というチェック機能が存在しますが、

多賀谷 司法では時間がかかります。公序良俗に反する表現、ヤラセによる報道といった場合にはペナルティがかけられるわけですが、そのような完全なる事後規制だけでなく、苦情処理機関など、もう少し積極的に個人の情報を保護する仕組みを考えるべきです。放送局にお

ける番組審議会も、その中立性には問題があります。

また、これは日本の特徴ですが、主務官庁というかたちで縦割りのな仕組みを設けていることが、この法案のもう一つの問題点だと思います。これまでのガイドラインも同様でしたが、それぞれの業界、電力事業者なら経済産業省、電気通信事業者なら総務省というかたちで、それぞれの業法における主務官庁が、当該事業に関する個人情報の主務官庁になっています。特にこれまで主務官庁がなかった新聞社や弁護士会という立場からすれば、この法案は新たな規制強化というかたちで受け止められるものだったのでしょうか。私は、新聞社が個人情報をデータベースとして保有しているのであれば、そういう分野についても規律する必要性は認めますが、それは既存の縦割りの発想で行うのではなく、独立的、第三者的機関によって規律するという欧米諸国型の仕組みを取り入れた方がすっきりしたのではないかと。少なくとも内閣府に独立的な組織を設けるような仕組みを考えるべきではなかったかと思っています。

個人情報の財産権的側面

民間部門における必要性についてうかがいたいと思います。

多賀谷 情報の流れがボーダーレスになる時、日本だけが規制が緩く、刑事罰もかかっていないと、OECD理事会勧告やEU指令によって国際的な情報の流通から締め出されかねない。そのために民間部門を規律しなければならないということは多くの方が指摘される通りですが、その他、国内的な事情もあります。従来、民間部門のプライバシー保護は各省庁が所管する分野ごとガイドラインを定めて対処してきました。大手企業には効果も望めますが、アウトロー的分野については、強制力のないガイドラインでは到底効果は期待できません。現に個人情

報が闇で流通している事実があり、その状況に対処するためにも、個人情報保護法の立法は不可避と言えます。

先日、新宿区役所が住民票の申請者に対して運転免許証などで本人性を確認する決定をしましたが、それが全国の自治体で初のケースということでした。

多賀谷 業者が住民票から冠婚葬祭に関する住民の個人情報を入手する。あるいは住宅展示場の駐車場にある自動車のナンバーを控えて、陸運局で持ち主を調べ、後日偶然を装って住宅のセールスをする。そのような実態があるわけです。

民間を規律するとき個人情報の保護と利用のバランスをどう考えるべきでしょうか。

多賀谷 個人情報の概念の中には、人格権的な側面とともに、財産権的な側面があり、その二つを区別して議論すべきだと思います。

著作権には、著作者人格権と財産権としての著作権があります。例えば東山魁夷の作品を画商がコレクターに販売する時、財産として取り引きされており、東山魁夷本人も自分の作品の譲渡を阻止できません。しかし、その絵画を何人も勝手に改ざんしてはいけないう意味においては、人格権の権利が存在するわけです。つまり、譲渡可能性は認められるが、完全に権利が放棄されるのではなく、一定の人格権の権利は存在する。

個人情報も、知的所有権など他の無体財産権と同じように、もう一步の論理構成が必要ではないでしょうか。高度情報化社会において、個人情報が財として流通することは止めようがない。であれば、個人情報が財産として取引されている事実は認めつつ、なおかつ守らな

ネット社会の発展は
個人情報の味方が敵か

ればならない人格権的権利が存在する。それをふまえて議論すべきではないかということです。

今の議論にはそのような視点が欠けているということですね。

多賀谷 プライバシーは完全に本人に属すべき権利で、資本主義経済には組み込めないものであるかのように理解されているのではないのでしょうか。市民は自分の情報が実際取引されていることを薄々知りつつも、そうあってはならないと、正面からその事実を認めない。そして個人情報に絶対的に守られなければならないと主張する。そういう事実を無視した観念的な議論からは建て前論しか出てきません。

個人情報保護法案が成立した後、分野によって個別の立法が必要と思われませんが、その際もそういう視点が必要ということになりますね。

多賀谷 医療情報、電気通信、信用情報など、それぞれ重要ですが、最もやっかいなのが医療情報でしょう。問題は患

者の情報は誰のものかということです。患者の体温や血圧といった客観的な情報は患者本人のものとしても、診断は医師による評価情報です。それをどう扱うか。著作権で言うところの著作隣接権のような権利を医師に認め、医師の利益を法的に保護することによって、医療情報をオープンなものにしていくことを考えるべきでしょう。

電気通信については、やはり通信の秘密が最大の課題です。あらゆる情報がネットワークに載り、あらゆるサービス・商取引がネットワーク上で実施される時、プロバイダの守秘義務の問題は社会全体の問題になります。さらに情報は国境を超えます。通信の秘密、通信の自由をとるのか、国際的犯罪、テロリズムのチェックを優先するのか。私も戦前の治安維持法の世界に戻りたくはありませんが、情報セキュリティについて、耳を貸さず、目をふさいでいられる時代ではありません。表現の自由を守れと言っているだけでは、安全な社会を期待できる時代では

なくなりつつあるということです。

住基ネットの必然性

公的部門にとっての個人情報・個人データの価値、あるいはその利用方法や保護の在り方についてどのようにお考えですか？

多賀谷 住民基本台帳ネットワーク(以下、住基ネット)や2001年に施行された「電子署名及び認証業務に関する法律」¹(以下、電子署名法)が出てきた背景として、行政機関の対市民の業務が紙ベースで行われることがもはや時代錯誤になったことがあります。

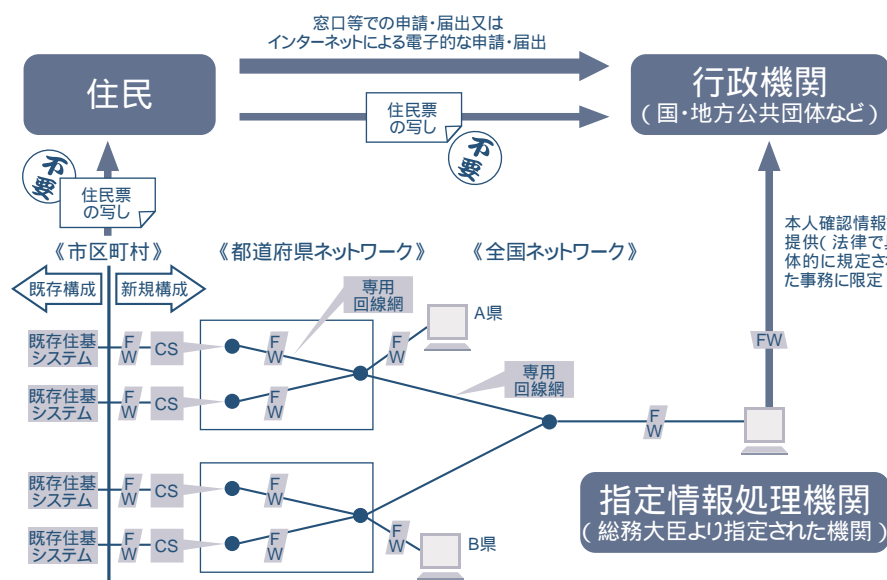
個人認証に関して例を挙げれば、印鑑による本人性の証明があります。これまでは登録したものと相違ないか、視認によって印影を確認していましたが、技術の進展によって、印影から印鑑を再現できる機械が登場しています。今、銀行の預金通帳から照合印がなくなりつつあるのは、通帳が第三者に渡って再現印鑑により預金が引き出されるのを防ぐ目的があるわけで、実印による個人の権利保護が限界にきていることを如実に示すものです。電子的なネットワーク社会になる時、紙ベースの仕組みを維持しようとしても、もはやセキュリティの面で立ち行かないのです。民間部門はどんどん電子化していくのに、公的部門の行政だけが電子化せず、従来の仕組みを守るというのでは理屈に合いません。

今回、電子署名法によって、印鑑証明に代えて公開鍵暗号²方式による本人性の確認が可能になります。そのシステムを住基ネットと連動させるわけです。

セキュリティやプライバシーの観点から住基ネットに反対する意見があります。

多賀谷 住基ネットの4情報(氏名、生年

図 住民基本台帳ネットワークシステム



CS(コミュニケーションサーバ):各市区町村に既に設置されている住民基本台帳事務のためのコンピュータ(既存住基システム)と住民基本台帳ネットワークシステムとの橋渡しをするために新たに設置するコンピュータ
FW(ファイアウォール):不正侵入を防止する装置

出典:総務省ホームページ(<http://www.soumu.go.jp/>)

1 電子署名及び認証業務に関する法律:電磁的記録の情報に本人による一定の電子署名が行われている時は、真正に成立したものと推定する規定で、対象を私文書に限定している。平成12年5月31日公布。平成13年4月1日施行。
2 公開鍵暗号:電子署名を行う際の技術。本人のみが知る「秘密鍵」と世の中に広く公開する「公開鍵」の2種類の電子データが使われ、電子データに対して電子

署名する際には本人の秘密鍵が利用され、その電子署名が正しいことを検証する際には公開鍵が使われる。

3 行政オンライン法案:行政手続における情報通信の技術が利用に関する法案、同法施行に伴う関連整備法律案、電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律案を指す。

月日、性別、住所)は本人確認のため使われ、国の他の機関は参照情報として使います。関係法案の行政オンライン法案³が成立すれば、参照情報は200以上追加になります。行政機関にとってはサービスの効率がよくなります。私人の側にとっては、何らかの目的で二つの名前で登録したり、別人に成りすますことが難しくなります。国民総背番号制的に個人情報すべてがさらけ出される懸念からの反対があるようですが、住基ネットはあくまで本人性を確認するシステムで、情報は単に行って帰るだけで、すべての情報を集める仕組みではありません。全情報を一カ所に集めれば、まさに国民総背番号制ですが、それはできないシステムになると私は理解しています。その仕組みはかなり厳重で、外に漏れないようになっています。住基ネットと指定情報機関との間で流通するのは4情報とコード番号、変更情報だけ。住基台帳には17項目ありますが、そのデータはそれぞれの各市町村のコンピュータの中にあり、そこから指定情報処理機関に送る情報を入れるパソコンの間に少なくとも二つのファイアウォールが設けられます(左頁・図参照)。

アメリカの社会保障番号は当初、社会保障の目的だけに使われることになってきたにもかかわらず、なし崩し的に民間の金融機関等が身元確認等に利用するようになってきました。

多賀谷 情報が行政内部にとどまらず、民間に利用されるという懸念があれば、まず個人情報保護法案の成立により、民間事業者による個人データの恣意的な利用に歯止めをかけるべきです。電子署名法を通じて民間の業者が本人性をチェックする時、住基情報を間接的に受けられますが、それは本人性の確認のみで、直ちに住基コードが外部に漏れ

るわけではありません。やがて登場する電子パスポートも、そこから個人情報・本人のコードが民間企業に流れない、民間の側で国民総背番号制的な利用をできないようにするシステムがとられるはずですが、また、個人データでビジネスをしている民間事業者は、情報を相互に教え合って、総背番号的なデータベースをつくってしまうと、ビジネスにならないので、個人データの分散的管理は続くことになると推測します。無論ハッカーによる侵入というような技術的なリスクは残りますが、それはセキュリティを高めていく技術的な対処をするしかありません。

住基ネットの危険性が完全に払拭されないから、旧来の仕組みのままがいいというのは現実をふまえない後ろ向きの議論です。本当にネットワーク化さえしなければ、住民情報が役所から漏れないのかということです。現実として多くの自治体では大型コンピュータは自治体職員が処理しているのではなく、民間のベンダーなどから派遣される技術者に任されています。あるいは自治体が住民に配布する印刷物も、データごと民間業者に渡し、印刷させ、発送させています。その際、情報が漏洩しないようにチェックするといっても必ずから限界があります。ときに報道されるように、行政機関が保有する個人情報は現実に流出しています。情報を電子的に処理し、電子的にやり取りすることは避けられないのが時代の流れですから、その事実を正面から認め、どう規律するか考えるべきです。

行政の電子化を進める上で、日本にIT関連の技術者が圧倒的に不足しているという指摘があります。

多賀谷 将来、市町村が情報システムを使う場合、すべての市町村が技術者を入れることになると膨大な人件費がかかりますから、現実として無理でしょう。

今、総務省はAPS⁴によってオンラインで市町村をサポートするシステムを考えています。やがて情報システムで個人情報が適正に利用されているかというチェックもオンラインで行われるようになっていくでしょう。現在の行政上の区分け、市町村や都道府県は地理的範囲によって区分されているわけですが、情報というのは行政区分どころか、国境さえ軽々と超えるわけで、情報システムに対応する仕組みは既存の地域による分権システムとは違うかたちをとらざるを得ないはずです。

それはどうかたちをとるとお考えですか？

多賀谷 その問題について考察した当初は、インターネット型、つまり市町村が存続して、都道府県が不要になるのかとも考えていたのですが、今回の認証システムのように求められる技術レベルが高くなれば、市町村では対応できません。都道府県中心、あるいはより集権的なシステムに近づくのかもしれませんが、いずれにせよ、ITによる行政情報の変容は行政組織の在り方そのものを大きく変化させていくことは間違いありません。

千葉大学副学長・法経学部教授

多賀谷 一照(たがやかずてる)

1971年東京大学法学部卒業。1978年同大学院を経て、千葉大学人文学部専任講師。1981年同大学法経学部助教授、1990年同大学同学部教授。2000年より同大学副学長。著書に『行政とマルチメディアの法理論』(行政法研究双書 10 / 弘文堂・1995)、『マルチメディアと情報通信法制』(共著 / 第一法規・1998)、『行政情報化の理論』(行政管理研究センター・2000)、『新たな時代における電波の有効利用の実現に向けて』(編集 / 電気通信振興会・2002)、『電子政府・電子自治体』(編集 / 第一法規・2002)など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

4 APS[Application Provider Service]: 個々の自治体がそれぞれアプリケーションソフトを、そのコンピュータに用意して組み込むのではなく、ASPがアプリケーションソフトを用意し、利用の必要な自治体に対し、利用の都度オンラインで機能を提供する方式を指す。