

共通番号制導入に伴う プライバシーの権利保障のあり方

慶應義塾大学 総合政策学部
准教授 新保 史生



番号制度について考えるにあたって

戸籍制度

住民登録制度

社会保障番号

納税者番号

国民 I D

共通番号制における個人情報・プライバシー保護施策として現在示されている点

- 1. 自己情報へのアクセス記録の確認
 - 国民が自己情報へのアクセス記録を確認できる制度を法的に担保する規定の在り方を検討する。
- 2. 第三者機関
 - 番号制度に係る個人情報保護法制の円滑な執行と適切な運用を担保するために設置される第三者機関の在り方について、具体的検討を行う。
 - 設置に当たっては、監視機能を実効あらしめるべく、どのように独立性を担保しどのような権限を持つべきかという観点から、責任主体、設置形態(単独府省にするか三条委員会にするか等)、人事(人員構成)、調査権限、規模等の論点について、諸外国の事例も踏まえながら、十分に検討する。
- 3. 目的外利用・提供の制限等
 - 「番号」の利用目的及び「番号」の利用に伴う個人情報の利用目的を明らかにし、実効性のある目的外利用・提供の制限を明示する。併せて、公益に資する個人情報の二次利用の在り方について、個人情報保護法制と整合を図りつつ検討する。
- 4. 罰則
 - 個人情報の利用形態が変わり、流通量が増えるにつれて、情報の漏えい・濫用の危険性も高まることから、不正な情報活用を防止するため、関係法令の罰則の強化を検討する。
- 5. プライバシーに対する影響評価
 - 番号制度を利活用する各システムの構築に当たり、問題点を回避又は緩和するための変更を促すことを目的として、プライバシーに対する影響評価の実施とその結果の公表を行う仕組みについて検討する。
- 6. その他
 - 「番号」の導入に伴う個人情報保護の方策については、政府のみならず、「番号」を取り扱う事業者に関しても、そのあり方を検討する。その際、特定の分野(例えば金融、医療等)については、法律上、追加的に措置すべき個人情報保護の方策があるかどうかにつき、後述VI.4の「個人情報保護ワーキング・グループ」における検討を踏まえ、当該分野における各制度を所管する主務官庁において、今年5月を目途に一定の結論を得られるよう検討する。

「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」政府・与党社会保障改革検討本部(平成23年1月31日)

共通番号制導入に伴う個人情報保護制度のあり方

- 論点
 - 現行の個人情報保護制度は、個人のプライバシーの権利の保障をその理論的基礎としているか？
 - プライバシーの権利の保障を基礎に、個人情報の保護を目的として成り立っている制度と、そもそも、個人の「プライバシー」を保護することを目的とした制度は趣旨が異なるか？
 - プライバシーの権利の保護法益と、個人情報保護制度の目的(保護法益)の関係は？
- 今後の法制度のあり方を検討する際のポイントは？
 - 保護法益の拡大？
 - 対象情報(保護対象となる個人情報)の限定？
 - 法を根拠にした請求権の明確化
 - 共通番号制導入に伴う個人の権利利益の侵害・人権侵害の予防

プライバシーの権利と個人情報保護制度の関係

- 1) プライバシーの権利と個人情報・プライバシー保護法制
 - プライバシーの権利の保障を基軸とするプライバシー保護法制？
 - プライバシーの権利の保護対象となる情報の保護を目的とするプライバシー保護法制？
 - プライバシーの権利の保障を前提とするプライバシーに該当する個人情報の保護法制？
 - プライバシー保護の要素を具備した個人情報保護法制？
 - プライバシー保護とは無関係の個人情報保護法制？
- 2) 保護法益に関する検討事項
 - ①保護対象となる情報
 - ②個人の権利利益の保護and/or基本的人権としての保障
 - ③保護対象の情報とは、「他人に知られることを欲しない情報」？
- 3) プライバシー保護の視点・観点からの法制度
 - ①対象情報の限定：保護対象情報の狭小化・限定への懸念
 - ②保護法益の拡大(拡散)
 - ③個人の権利行使の根拠の明確化
 - ④主観的要素の問題
- 4) 個人情報保護の視点・観点からの法制度
 - ①対象情報の非限定：保護対象情報の広汎性・漠然性に伴う弊害
 - ②保護法益の抽象性・曖昧さ
 - ③個人の権利行使の根拠の不明確さ
 - ④客観的・記述的概念に基づく定型的対応の問題
- 5) 番号法と個人情報保護法の関係
 - 一般法としての「個人情報保護法」
 - 特別法としての「番号法」

プライバシーの権利の権利性

「『宴のあと』事件」判決 (東京地判昭和39年9月28日判時385号12頁)

プライバシーの権利

私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利

プライバシー侵害による不法行為の成立要件

- ①公開された内容が私生活の事実またはそれらしく受けとられるおそれのある事柄であること
- ②一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められること
- ③一般の人々に未だ知られない事柄であること

「宴のあと」事件以前にプライバシーの権利について言及した判例

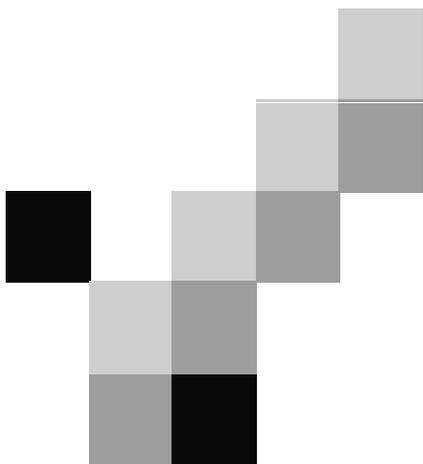
「大阪証券労組保安阻止デモ事件」 (大阪高判昭和39年5月30日判時381号17頁)

国民の私生活の自由が国家権力に対して保障されていることを知ることができる。ここから**プライバシーの権利**を導き出すことができるであろうが、もとより無制限なものではない。
人はその承諾がないのに自己の写真を撮影されたり世間に公表されない権利(肖像権)を持つとすれば、それは**プライバシーの権利**の一つとして構成することができる。

その他、モデル小説とプライバシーが問題となった事例

「『名もなき道を』事件」判決 (東京地判平成7年5月19日判時1550号49頁)

「『石に泳ぐ魚』事件」判決 (東京地判平成11年6月22日判例時報1691号91頁)



我が国における プライバシーの権利概念をめぐる諸説

自己情報コントロール権（佐藤説）

- 「自己についての情報をコントロールする権利」
 - このように解すれば、プライバシーの権利はかなり積極的な意味合いをもってくる
 - プライバシーの権利
 - 単に他人が自己について情報をもたないという状態ではない。
 - 他人が自己についてのどの情報をもちどの情報をもちえないかをコントロールすることができるという面に存する。
 - 『人格権』に相当するものと見て差しつかえないように思われる。
 - プライバシーの権利
 - 人間が人間たるための基本的な事柄にかかわるもの
 - 人間が人間たるための基本的な事柄＝「人間の尊厳」「個人の尊厳」
 - プライバシーの権利によって保護しようとするもの
 - 「人間の尊厳」「個人の尊厳」である
- 佐藤幸治「プライバシーの権利(その公法的側面)の憲法論的考察」法学論叢86巻5号(1970)12頁。
- 「個人が道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲を選択できる権利」
 - 公権力が、その人の道徳的自律の存在にかかわる情報(仮にこれを「プライバシー固有情報」と呼ぶ)を取得し、あるいは利用ないし対外的に開示することが原則的に禁止される。

佐藤幸治『憲法[第三版]』青林書院(1995)453-454頁。

プライバシー固有情報

思想・信条, 精神・身体に関する
基本情報
重大な社会的差別の原因となる
情報

プライバシー外延情報

道徳的自律性に直接かかわらない
外的事項に関する個別的情報

©2011 SHIMPO Fumio

■ プライバシー

- 「多元的な社会関係形成の自由の一側面」として把握してゆく場合には、「単に個人データ開示の自由の問題にとらえることは許されない」
- 「シンボリックな相互作用」の社会学的な条件を探ることが、プライバシー概念の機能を知ることに必要

■ 人間の社会関係における振るまいは、「人間は様々な社会関係において様々な役割期待を担いつつ、逆に主体的にシンボルを解釈し操作することによって、自己の『役割イメージ』を形成し、それを相手方に演じて見せる」ものであるとする。そのときに、相手方に「伝えるのはイメージであって、生の情報そのものではない」ことから導かれる命題をもとに、以下の定義が可能としている。

- 定義1: 「多様な社会関係の各コンテキストごとに成立している役割イメージを、別個のコンテキストに持ち込まれないという役割遂行者の利益をプライバシーと呼ぶ」(「観衆の分離」権)。
- 定義2: 「人間が多様な社会関係に応じて、多様な自己イメージを使い分ける自由をプライバシーと呼ぶ」(自己イメージのコントロール権)。
- 定義3: 「人がシンボリックな相互作用を通じて任意に社会関係を形成する自由がプライバシーである」(社会関係形成の自由)
- 定義4: 「人間が自由に形成しうるとことの社会関係の多様性に応じて、多様な自己イメージを使い分ける自由をプライバシーと呼ぶ」(自由な社会関係を前提として、自己イメージのコントロール権)。

■ 複合的権利としてのプライバシー権

- プライヴァシー権は、プライバシー状態を公権力によって侵害されないとの要求・主張を当然に含むのであるから、自由権的性格をもつ
- 公権力は、最大の個人情報システムの保有者＝責任政治の観点からして、個人情報の取扱いについて法的に最も規制されてよい保有者
- プライヴァシー利益の本質は、対私人であろうと、対公権力であろうと、同一
- 同利益を権利に高めるさいには = 侵害主体の違い、侵害方法の微妙さの違いに対応したものとなる
- プライバシー権は、憲法上は、自由権的性格と同時に、請求権的性格をも有する複合的権利となる

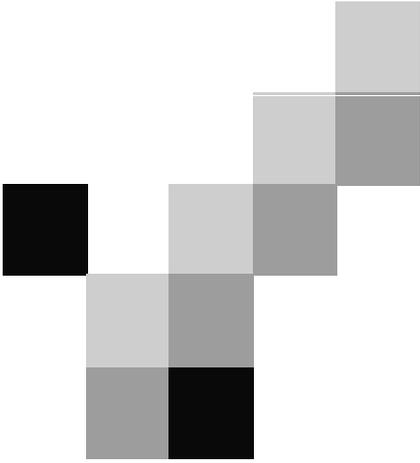
■ 構造的権利としてのプライバシー権

- ①道具(手段)的価値
- ②尊厳保障価値
- ③参加価値
- その他、組織上の価値

阪本昌成「プライバシー権—憲法の基本問題」
法学教室41号(1984)7-10頁。

- 情報化社会においては、自らに関する情報のコントロールが及ばない領域が日々拡大し続けており、個人情報情報を常にコントロールするのは不可能に近い
- そもそも自らに関する情報を、「デジタル化」されない権利として、「情報化社会において『ひとりで居させてもらう』権利」を再認識する必要に迫られている

- 新たなプライバシーの権利の定義のみに従うのではなく、伝統的な定義をも併存させ、これに基づいて、そもそも個人情報をデジタル化させないで放置してもらうことを求める権利、言い換えると、現代的な意味での個人の静穏を維持する権利の存在を肯定すべきである



憲法上の根拠



憲法上の根拠

■ 日本国憲法上の根拠

□(a)憲法13条説

- (a1) 憲法13条前段説(個人の尊厳)
- (a2) 憲法13条後段説(幸福追求権:人格的利益説、一般的自由説)

□(b)憲法33条(逮捕の要件)及び35条説(住居の不可侵)

■ 比較憲法的視点からの考察(合衆国憲法上の根拠)

□ (a)憲法上の単一条項に根拠を見出す説

- ①修正1条説(表現の自由/結社の自由)、②修正3条説(平時の宿営禁止)、③修正4条説(不合理な捜索・押収禁止)、④修正5条説(自己負罪拒否)、⑤修正9条説(人権の享有)、⑥修正14条説(デュー・プロセス)、⑦幸福追求権説(バージニア権利宣言)

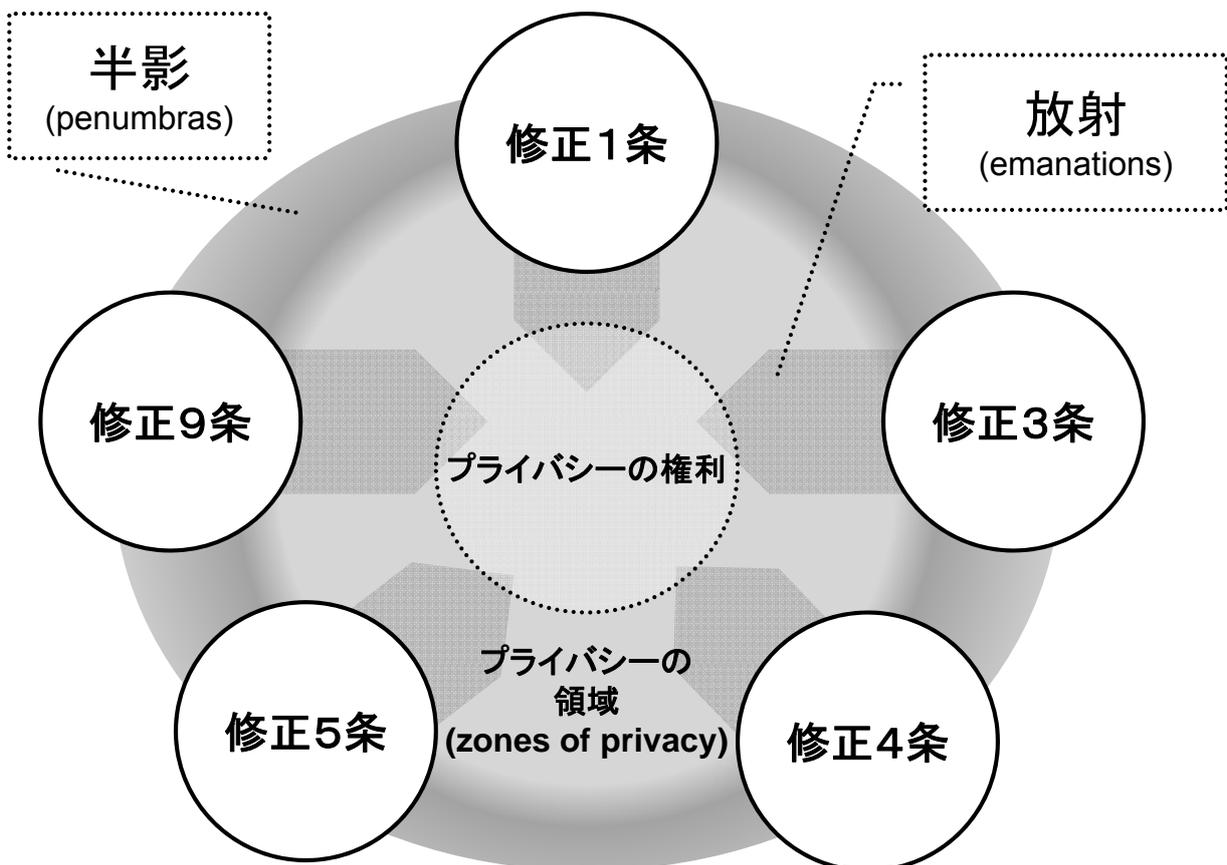
□ (b)憲法上の複数条項に根拠を見出す説

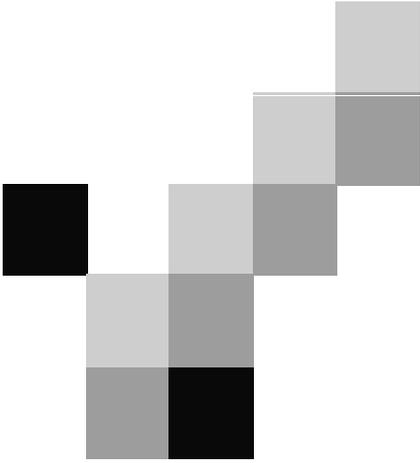
- ①修正4条及び修正5条説、②半影論説(penumbras)(修正1条・修正3条・修正4条・修正5条・修正9条)

□ (c)憲法典以外に根拠を見出す説

- ①自然法説、②コモン・ロー説、③人間の尊厳説

半影論 (グリズウォルド対コネチカット事件(1965))





個人情報保護と プライバシーの権利の保障



プライバシーの権利の保護法益（私論）

① 私的な領域の保護

他人から隔絶された状態の保障
「聖域(Sanctuary)の保障」
「静穏(Repose)の保障」
本人が望まない侵入を受けない保障

② 個人情報の保護

個人情報の適正な取扱い
匿名性・秘匿性(Secrecy)の保護
他人に知られたくない個人情報の保護

③ 個人の自律の保護

個人の自律の保障
「人格」や「親密性(intimacy)」の保護

プライバシーの権利

新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』成文堂(1999)107頁

個人情報

公知

氏名 性別
住所 生年月日

法令等に基づいて公開される場合がある

領域

公の場

非公知

資格 職業
所得 健康状態
学歴 趣味

社会生活上必要に応じて取得される場合がある

位置情報

機微

思想信条 宗教
性癖 労組等加入事実

本人同意に基づかなければ原則として取り扱ってはならない

私生活

個人の自律

プライバシー

新保史生「プライバシーの権利」山本順一編『憲法入門』勉誠出版(2003)50頁。
©2011 SHIMPO Fumio

記述的概念としての「個人情報」

個人情報保護法に基づいて、その保護と適正な取扱いが義務付けられる「個人情報」

個人情報保護法に基づく開示等の求めの権利性???

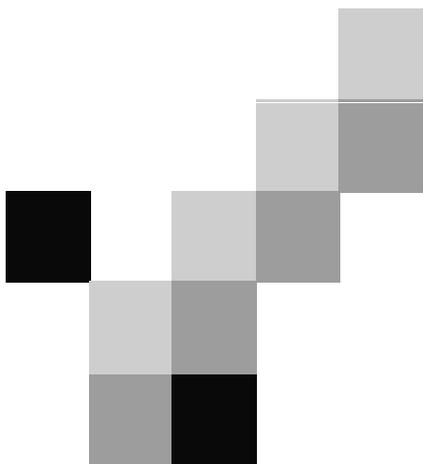
実体的利益としての「プライバシー」

憲法上の権利として発展してきた「プライバシーの権利」の保護法益としての「(他人に知られたくない)個人情報」

自己情報コントロール権としての請求権的構成

①開示等の請求権行使のための法制度の整備

②請求権的構成からみた場合の「プライバシーの権利」の保護法益と「個人情報保護法」の開示等の対象範囲の違い



プライバシー影響評価（PIA）



プライバシー・インパクト・アセスメントとは

- 影響評価（アセスメント）
 - 環境保全の分野で発展してきた考え方
 - 我が国においても、環境アセスメント制度として実現しているところ

- 個人の「プライバシー」も、「環境」も、一度失われると取り返しがつかない
 - 事前に、その影響を評価することが重要

■ PIA(プライバシー影響評価)とは

- 行政情報システムにおける個人情報の適正な取扱いを確保し、個人のプライバシーを保護するために最適な方策を講ずるために実施する評価手法のこと
- 我が国においては、法的な裏付けの下でPIAが実施されたことはない
- 諸外国においては新たな行政システムの構築にあたって、事前に実施することを義務づける国がある

■ PIAの実施が求められる背景

- 行政事務や行政サービスなど行政の電子化 + 個人情報を電子的に取得し処理をする新たな情報システムの構築
- 個人情報を扱うシステムの構築等を行う場合に、事前に個人の権利利益の侵害を防ぐための対策が必要との考え
- 行政機関等における個人情報の取り扱いについては監督機関が存在しない
- PIAを実施することで、新たな情報システムの導入によって個人のプライバシーが脅威にさらされることがないようにすることが可能
- しかし、PIAの実施にあたっての課題が多く、PIAを実施するための制度も整備されていない

©2010 SHIMPO Fumio

■ PIAを実施する意義

- 個人のプライバシーへの影響を最低限にするために取り得る「方策(制度面での対応)」を検討すること
 - 制度的な対応については、不適合の原因を明らかにして体制を整備するなどの対応を行うことが可能
- プライバシー・個人情報保護のために実施可能な「対策(技術的な対応)」を検討すること
 - 技術的な対応については、「プライバシー保護技術(PET:Privacy Enhancing Technology)」を利用した情報セキュリティ対策の必要性の有無を検討する基礎になる

- PIAを実施する組織が存在しないこと(プライバシーコミッショナーなど)
- PIAの実施手法が確立されていない段階で実施した場合、その目的を十分に達成できずに単に本来必要とされている行政情報システムを稼働する際の制約となるおそれ
- PIAが、本来のプライバシー保護とは関係なく形式的に実施され形骸化してしまうおそれ

- 行政情報システムにおける個人情報の取扱い
 - 実施対象となる組織は、第一義的には行政機関
 - ここにいう行政機関とは、国家行政組織法上の行政機関にとどまらず、行政の事務を担当する機関すべてをいい、地方公共団体の実施機関も含めて考える必要があり、また、独立行政法人等もその範囲に含まれるものと解すべき
- PIAは、本来は行政機関等を対象に実施されるものである
 - 大規模なデータベースを保有している事業者や金融・医療・情報通信といったセンシティブ性が高い情報を取り扱っている民間事業者も対象にすべきとの考えもあり得る

(1) プライバシー・フレームワーク

(2) プライバシー・アセスメント

(3) プライバシー・アーキテクチャ

(1) プライバシー・フレームワーク

- 法制度への対応
 - 個人情報保護法制をはじめとして、個人のプライバシー保護や個人情報保護に必要な制度上の問題への対応事項
 - 個人情報保護制度への対応だけでなく、プライバシーの権利の保障への対応についても検討が必要
- 具体例
 - 出入国管理を目的とした個人識別情報としての指紋を採取するシステムの稼働
 - プライバシーの権利の保障とは、日本国憲法第13条が保障する幸福追求権を根拠に、憲法上保障される権利として保障されるものと解されている。
 - 個人の私生活上の自由の一つとして、何人もみだりに指紋の押捺を強制されない自由を有する
 - 国家機関が正当な理由もなく指紋の採取を強制的に行うことは、憲法13条の趣旨に反して許されない
 - この自由の保障は外国人にも等しく及ぶものと解されている

しかし

- この自由も、公共の福祉のために必要がある場合には、相当の制限を受ける
- 個人識別情報の採取の必要性が公共の福祉に反しないこと、その方法が、精神的、肉体的に一般的に許容される限度を超えない相当なものであることが必要

よって

- 正当な理由に基づき、公共の福祉に反しなければ、一定の範囲において国家機関が個人のプライバシーに属する個人識別情報を採取することは許容される



(2) プライバシー・アセスメント

- 情報システムの構築にあたって想定されるリスクを分析し、情報の適正な取り扱いに必要な事項について検討を行うこと
- マネジメントシステムを活用した取り組み同様と同様



(3) プライバシー・アーキテクチャ

- PIAを実施することによって明らかになった問題に対して、是正措置や予防措置を講ずるにあたって、情報セキュリティ対策など具体的に講ずべき対策を検討すること
- PIAによって得られた結果は、PET(Privacy Enhancing Technology)の利用を行う際の基準として活用可能
- 情報セキュリティ対策の実施基準としても活用可能

独立性の確保に係る13の要件(NSWUグリーンリーフ教授による分類)

■ 必須要件

- 1) 法律に基づく設置
- 2) 法執行権限(行政機関又はその他の政治的要素から独立した権限行使が可能であること)
- 3) 常設機関
- 4) 廃止理由の明確化(職務遂行不能、義務の懈怠、重大な違法行為)
- 5) 職務遂行に伴う訴訟に対する免責

■ その他の要件

- 6) 行政機関ではなく議会による任命
- 7) 行政機関から独立した財政基盤
- 8) 取扱事案に対する権限及び義務に関する議会及び一般への報告
- 9) 利益相反を防止するための共同任命
- 10) 利益相反を回避するためのコミッショナーの他の職務との兼任禁止

■ その他の検討事項

- 11) 単独のコミッショナー又は複数メンバーによるコミッションによる権限行使
- 12) 他の機関(情報公開やオンブズマン等)との統合
- 13) 人権保障のための法執行権限を有する機関としての位置づけ

Privacy in the Asia-Pacific: 2010 Update: A comprehensive survey of privacy and data protection in the region<<http://www.cle.unsw.edu.au/seminars/docs/2010/Privacy.pdf>>2010/3/2.

1st Asian Privacy Laws Symposium<<http://austlii.edu.au/~graham/AsianPrivacy0310/Participants.pdf>>2010/3&4/March.

独立性の確保と国際基準

■ OECDプライバシーガイドライン

- 第4部(国内履行)においては、国内においてガイドラインを履行する際の機関やその独立性に関する定めはない

■ EU個人データ保護指令

- EU指令28条が監督機関の設置を加盟国に求めている

■ 欧州評議会個人情報保護条約

- データ保護機関に関する定めがない

■ APECプライバシーフレームワーク

- CBPRにより独立のデータ保護機関の設置が求められている(APECプライバシーフレームワーク自体にはデータ保護機関及びその独立性についての定めはない)

■ データ保護機関としての認定基準(Accreditation Features of Data Protection Authorities Adopted on September 25, 2001 during the 23 Rd International Conference of Data Protection Commissioners held in Paris, 24-26 September, 2001)

- 法的基礎(Legal basis)
- 自主性及び独立性(Autonomy and independence)
- 国際基準との整合性(Consistency with international instruments)
- 適正な機能(Appropriate functions)

第三者機関設置にあたっての検討事項

Privacy in the Asia-Pacific: 2010 Update: A comprehensive survey of privacy and data protection in the region<<http://www.cle.unsw.edu.au/seminars/docs/2010/Privacy.pdf>>2010/3/2.

1st Asian Privacy Laws Symposium<<http://austlii.edu.au/~graham/AsianPrivacy0310/Participants.pdf>>2010/3&4/March.

OECD

プライバシー・ガイドラインの改正
越境協力勧告 / セキュリティ勧告等

〔勧告の履行/個別検討課題への対応
各種協議への能動的・積極的な関与〕

コミッショナー会議

〔現在、オブザーバ参加〕

GPEN (Global Privacy
Enforcement Network)

日本

プライバシー・フレームワーク
越境プライバシー・ルール(CBPR)
パスファインダー・プロジェクト

〔越境執行協力の体制の構築が課題〕

EU

個人データ保護指令
電子通信プライバシー指令
データ保全指令

個人データ保護指令による
第三国への個人データの移転制限

〔十分なレベルの保護基準への
適合判断を受けることが課題〕

APEC

APPA (Asia Pacific Privacy Authorities)