

番号制度とプライバシーの権利

平成23年

新潟大学法科大学院 教授 鈴木 正朝

共通番号制導入の目的

【現状】 少子高齢化による人口減少社会

(+ 大震災 + 原発事故)

財政破綻(国に金がない！)

行政の非効率性(電子政府化の遅れ)

→年金、医療等の制度崩壊か不利益変更を甘受するか
の夢のない選択(高負担中福祉、中負担低福祉)

【目的】 社会保障と税の一体化を図り、よりムダのない効率的
行政を実現し、社会のセーフティネットを再構築すると
ともにそれを継続的に維持していくこと。

【手段】 「番号」制度の創設

【条件】①国民のプライバシーを侵害しないよう機能的な仕組み
を提示すること(実効性ある「第三者機関」の設置)

②制度設計とその後の運用にあまり金をかけないこと

③本規制によって経済活動を萎縮させないこと

「個人情報保護法制」をとりまく状況

(国際的動向)

インターネット/クラウド・コンピューティング

①OECDプライバシーガイドライン改正の動向(原則の曖昧さ)

②EU個人データ保護指令及び各国法制の動向とデータ越境問題

③APEC越境データ保護及びアジア各国の取り組み

(国内的動向)

社会保障と税の一体化政策

④「番号」制度の導入・第三者機関創設(番号法)、医療情報保護法

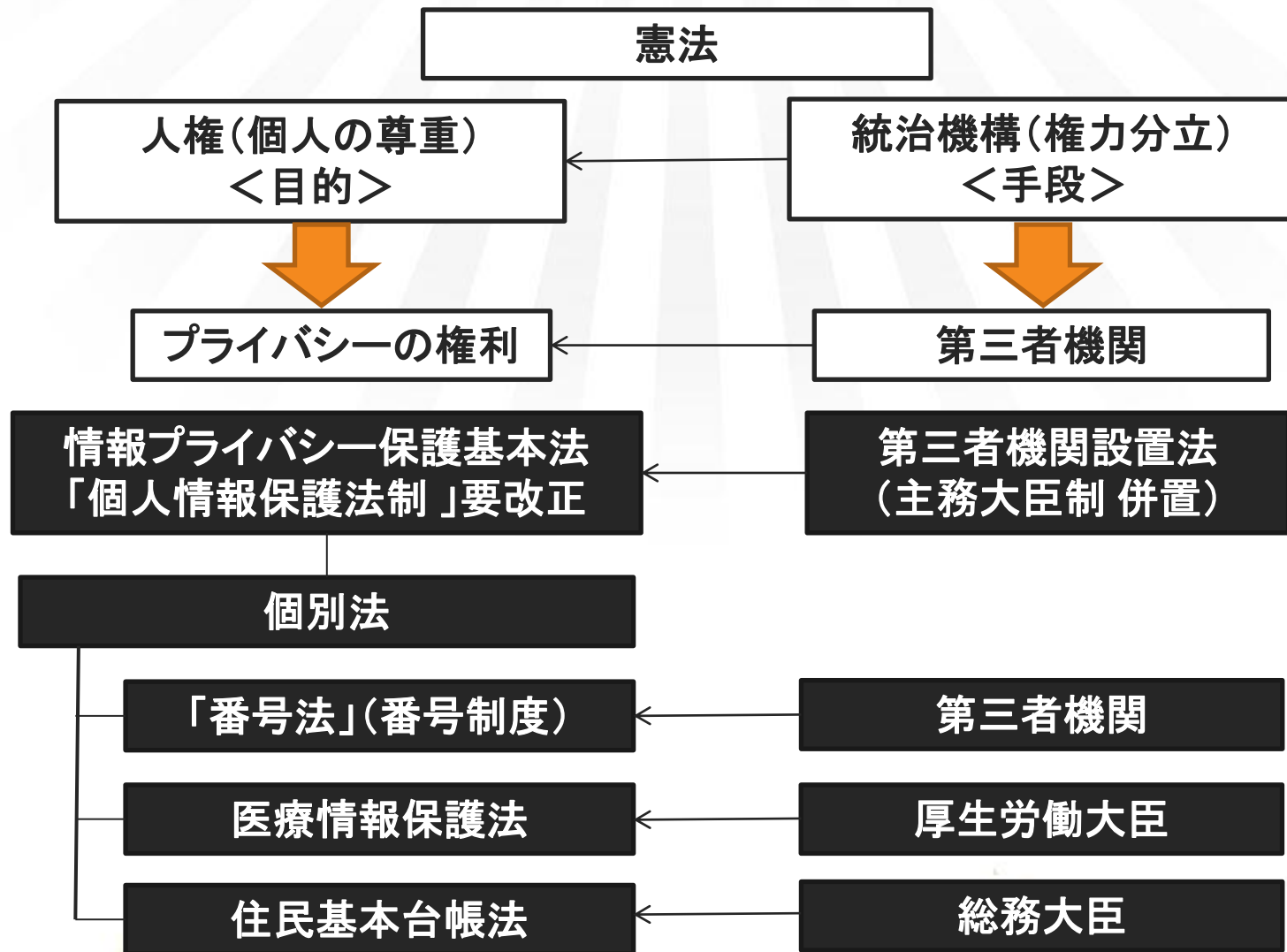
⑤消費者委員会を中心とした個人情報保護法改正の動向(消極的)

⑥各主務大臣の定める個人情報保護ガイドラインの改正動向(弥縫策)

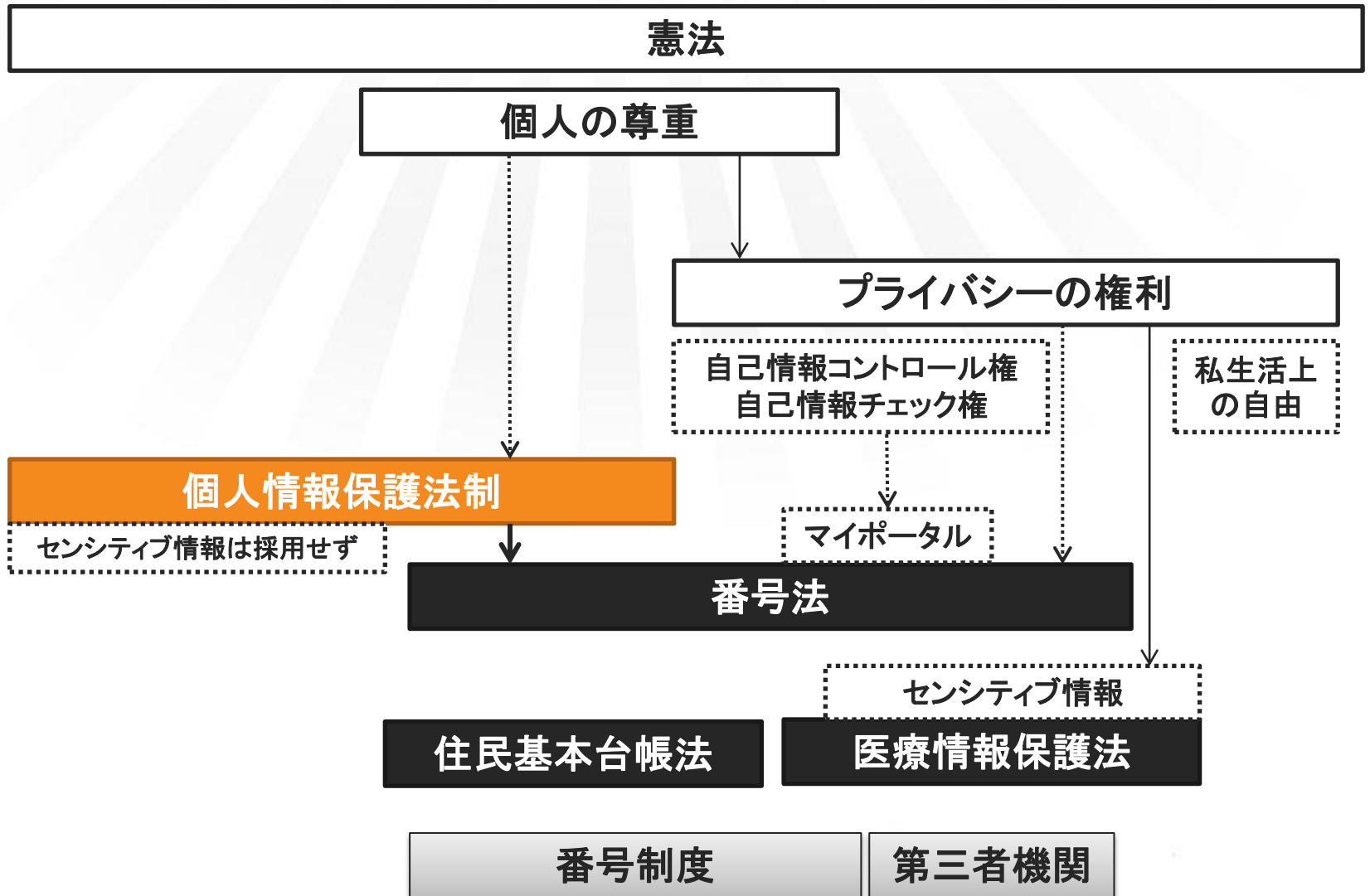
⑦JIS Q 15001改正の動向(法との不整合)

⑧プライバシーマーク制度(素人運営・取消基準と手続は特に拙劣、入札問題)

憲法の具体化法としての番号法と第三者機関



番号法の位置づけ



*「個人情報」と「プライバシー権に係る情報」の関係

公開・非公開の別、センシティブ性・プライバシー性の有無、情報の価値の程度を問わない。

特定個人を識別できない情報であってもプライバシーの権利を侵害し得ることに留意すべき。

個人情報

・特定個人の識別情報(番号等識別子単体の情報も該当する)

個人情報の多くはプライバシー性を有する。



個人情報保護法に限らず民法(契約・不法行為)等関係法令を確認し遵守する必要あり。

プライバシーの権利 に属する情報

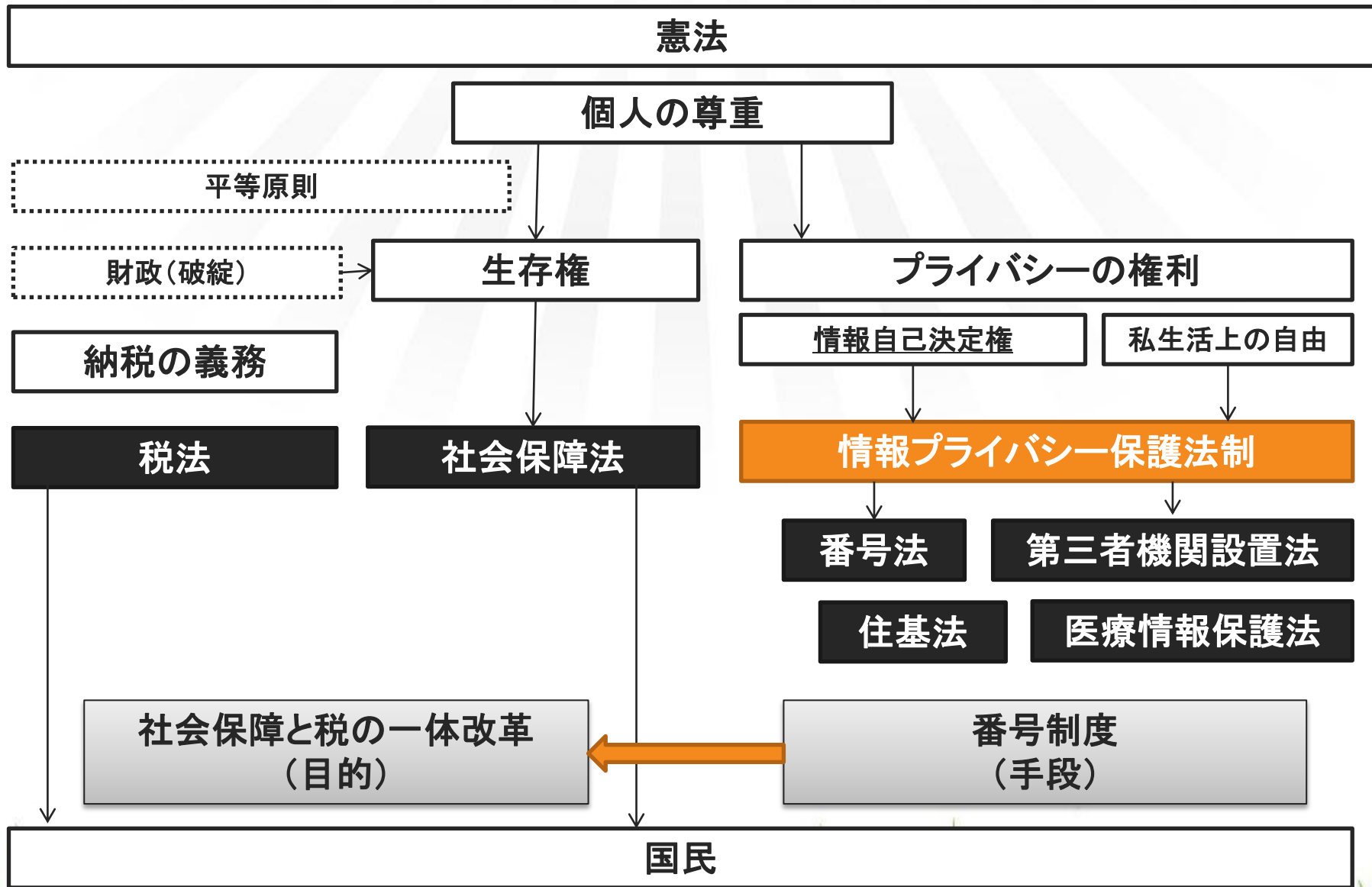
下級審判例:①私生活上の事実情報、②非公知情報、③一般人なら公開を望まない情報

→最高裁判例:個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由

行政規制(行政庁)

民事規整(裁判所)

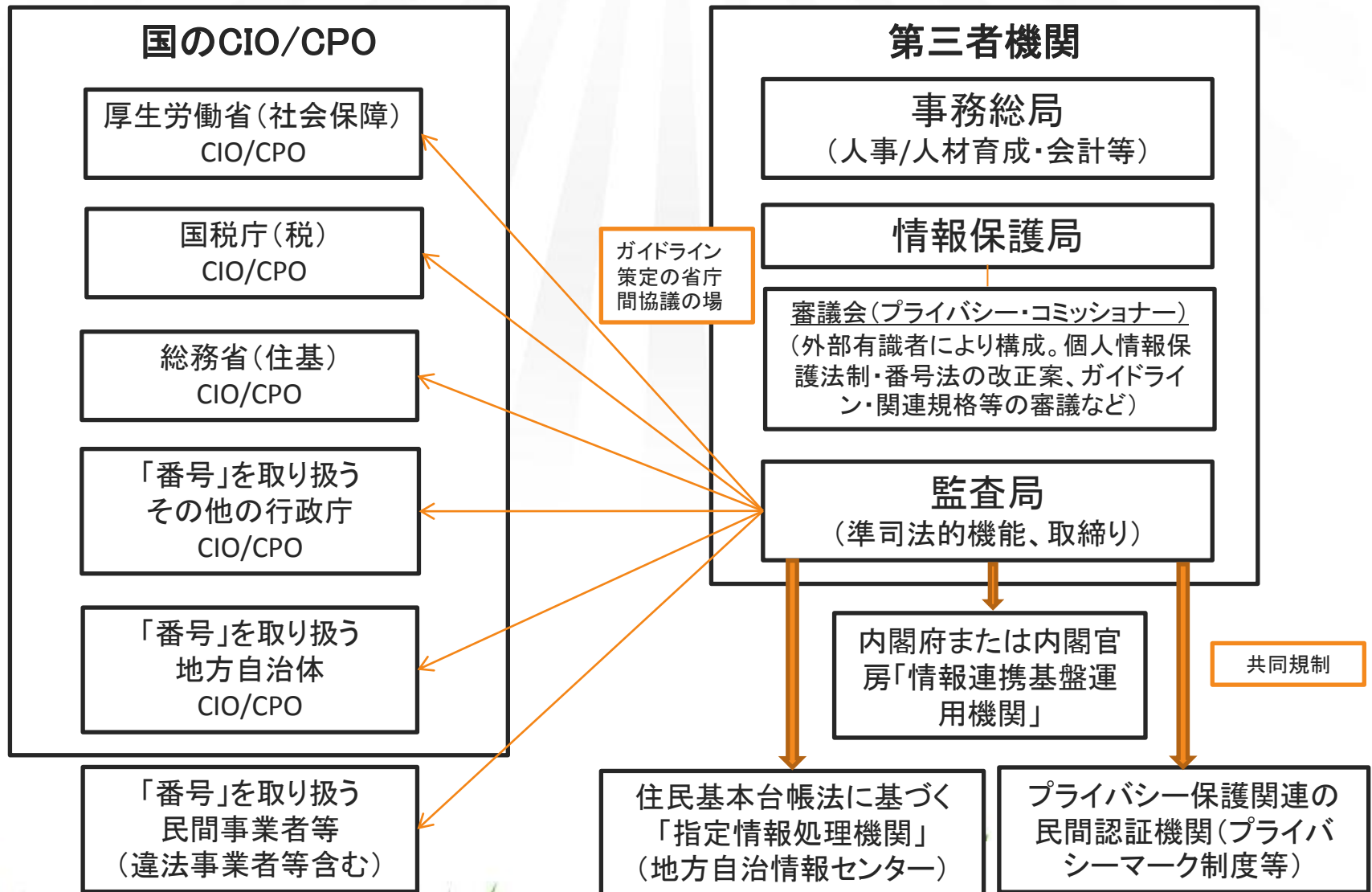
検討すべき射程 – 視野狭窄な批判と部分最適、合成の誤謬からの脱却



なぜ「プライバシー権」(憲法13条)か？

- 国家権力による「共通番号」の濫用リスクを防ぐためには**憲法上の制約**(規律)が必要であり、その点の確認規定を設けるべきである。
- 番号制における利用目的は法律によって定められるが(法定利用目的)、それは国会の立法裁量に委ねることを意味する。
- 利用目的は段階的にその範囲を拡大していく傾向にあるが(例:オランダ等)、それは無限定なものであってはならず**憲法を根拠とする歯止め(制限)**が必要である。
→「番号法」に「利用目的拡大の制限」を「**プライバシー権**」の**派生的原理として明文化すべき**である。(当該条文が憲法の理念(プライバシー権)に基づくことを宣言することで、国会が自らの立法活動に一定の制約を課し、憲法的習律形成の端緒とするところに意義がある。)

「番号」制度に係る組織構成(私案)



番号法・第三者機関はどうあるべきか？

番号法

1. 「個人の尊重」の理念とセンシティブ情報の導入(実質的にデータ・プライバシーの思想を軸とする。EUとの整合も考慮する。)

憲法13条の個人の尊重の原理を基礎とすることを確認し、かつ、センシティブ情報(情報の重要度・価値)に着目した規律を導入し、学説・判例においてプライバシーの権利(データ・プライバシー)の内実(理論的基礎)が形成される条文的根拠を与える。また以下のいくつかの原則をデータ・プライバシーの派生的原理として構成する。

2. データベースシステム独立の原則・省庁を横断するオンライン結合禁止の原則
(分野別DB＝個別番号の「分野」の意味の明確化)

(1)個別番号の照合・照会は法律の根拠を要する。
(2)照合・照会は、第三者機関の判断(処分)を要する。
(3)第三者機関は上記照合・照会の判断に際して、行政庁間のデータ管理の責任(分界点)と権限の範囲の明確化、利用目的管理機能と安全管理措置の状況を確認する。
(4)上記の確認事項を担保するための措置(照合のログ、照会の記録の保存義務等)を課し、第三者機関の監査の対象とする。

3. ネガティブ情報の消去

(1)指定されるネガティブ情報は保有期間を定め、消去されなければならない。
(2)第三者機関は消去されていることを確認しなければならない。

番号法・第三者機関はどうあるべきか？

番号法

4. プライバシー権への影響調査実施

(1)内閣(法制局)及び大臣は国民の個人の尊重の理念(プライバシーの権利)に係る情報の収集・管理を伴う法令を起草または審査する場合は、第三者機関に相当の期間を定めて「意見」を求めなければならない。

(2)両院は、法案審議に際して、第三者機関に「調査報告」を求めることができる。

(3)法令に基づき情報システムを構築する場合は、その基本仕様の策定に際し第三者機関の「意見」を得なければならない。

5. プライバシー保護実態調査の実施

(1)第三者機関は、安全管理・利用目的管理の運用実態が国民の個人の尊重の理念(プライバシーの権利)に対する脅威の観点から(行政、自治体、民間の)「調査」を行うことができる。情報システムの立入調査及び関連資料の提出命令、閲覧権、質問権などの調査権と大臣及び自治体の長の(一部及び全部の)拒否権を定める。大臣及び自治体の長の拒否に際しては「理由の付記」を義務付け、その内容は「公表」する。また、調査結果は年に1度「国会へ報告」する。

(2)「改善勧告」に止まり処分権を有しない。行政庁及び自治体は勧告内容を踏まえ自ら是正し、民間企業に対してはそれぞれの主務大臣が業法または個人情報保護法に基づき処分等を行うこととする。

(3)勧告内容及びその後の行政庁等の対応状況は「公表」する。

番号法・第三者機関はどうあるべきか？

番号法

6. 事前相談

(PIA及び事前相談は従前の対象情報の性質による単純な規制から脱しシステム等全体の総合評価を行う。)

主に民間事業者のビジネスモデル及び情報システムにおけるプライバシー・情報セキュリティのあり方について事前相談に応じ、助言を与えることでビジネスの過度な萎縮(過剰反応等)、組織内部の意思決定の遅れを回避するよう行政的支援を行う。また消費者保護的見地から、その後の確認の権限を留保することができるよう設計する。

7. プライバシー等に関する第三者評価認証の実施、及び民間認証の監督

(1)関連規格の原案とりまとめと第三者評価認証を実施する。
(2)民間認証制度の濫立と無定見な運用による弊害を除去し、法規制との整合を図り、また諸外国の同一制度間の相互承認の調整のため民間認証機関の監督を行う。

8. 個人情報保護法及び番号法の主管

(個人情報・プライバシー保護行政の要とする)

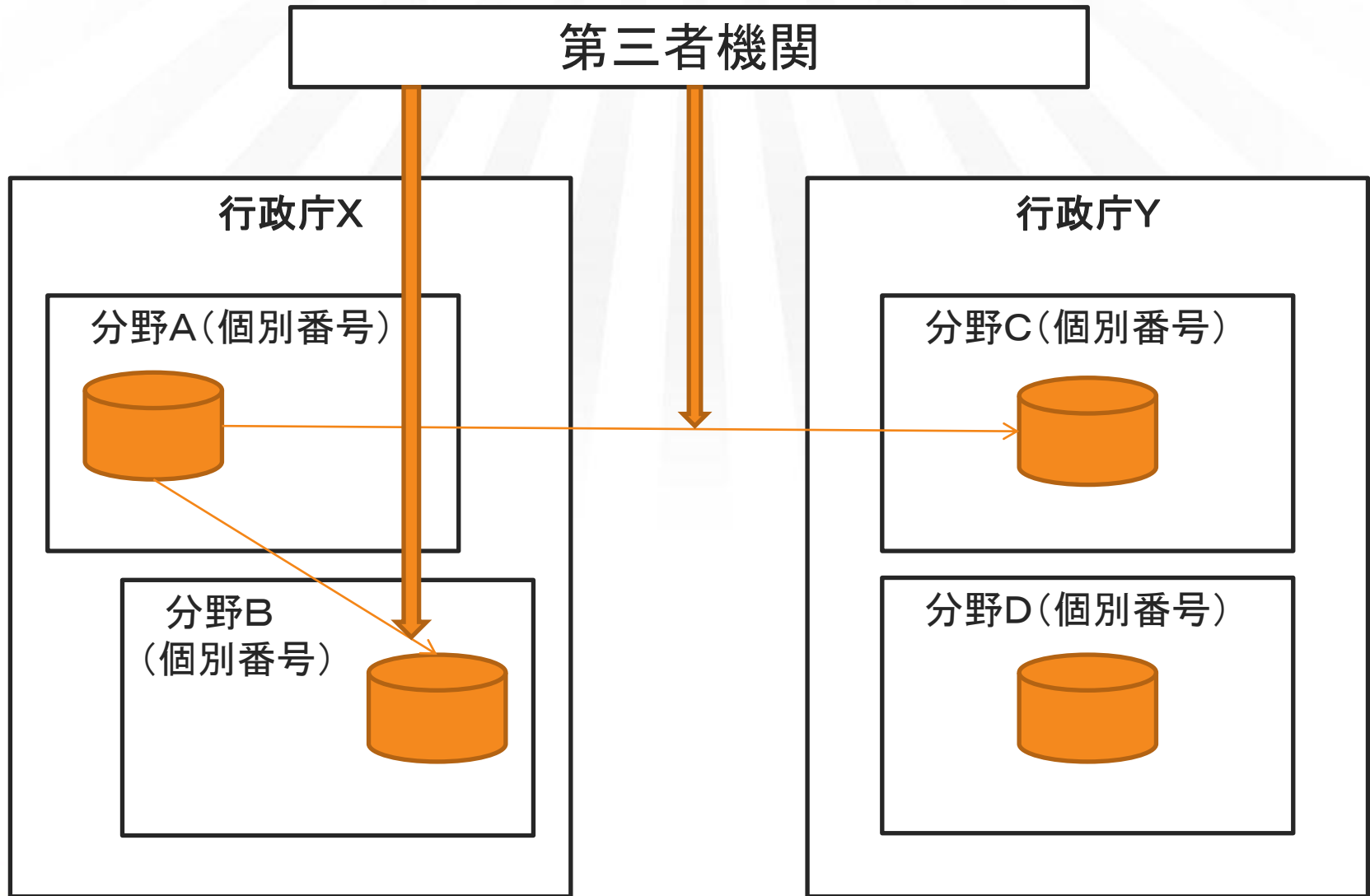
(1)個人情報保護法の主管を第三者機関に移し、番号法との整合をとった運用(改正)を行う。(コミッショナーとして越境データ問題に関する交渉を行う前提となる。)
(2)関係主務大臣と協議しながらガイドラインを策定する。
(3)各省庁のCIO及びNISCとの定期協議を行う。

* 独立採用

(附帯決議)

IT及びプライバシー問題の専門スキルが組織的・継続的に維持(養成)できるよう人事面での特段の配慮を要する。

「分野」概念の採用と個別番号制



「分野」概念の採用について

(1)「分野」とは

- 「分野」は、行政庁の権限の範囲内において指定されること。
- 「分野」は、根拠法と個別ユースケース(国民の行政サービスの享受)の視点を基礎に一体として行うべき行政の範囲によって指定されること。(根拠法のあり方は今後検討の余地あり)
- 「分野」は、各行政庁が恣意的に設定するのではなく、第三者機関の審査と承認を得て指定されること。
- 行政庁は、「指定分野」ごとに、最適な行政マネジメントシステム(最適な情報システム)の構築により行政効率の最大化と行政サービスの質の向上に取り組むこと(費用対効果)。
(同一「分野」内において、二重の情報化投資が行われないよう対応し、それも監視すること。情報の安全、目的内利用、開示請求権への対応等の義務が遵守されるよう組織と権限のあり方を見直すこと。)

「分野」概念の採用について

○各行政庁は、「指定分野」において、国民のプライバシーの保護を基礎に上記の点を踏まえて、付番のあり方を見直し、必要に応じて整理統合すること。（同一「分野」においては、可視的番号と不可視的番号が混在しないことが望ましい。）

(2) 2つの審査基準

○「指定分野」内での番号及びシステムの統合は、第三者機関の審査と承認を要するものとし、第三者機関の審査基準を行政の効率性に重点を置き統合を推進する。

○「分野」横断的な統合及びデータ照合は原則禁止とし、例外的に照合等を認める時は、法律の根拠と第三者機関の審査と承認を要するものとし、そこでの審査基準はプライバシー保護に重点を置くより厳格なものとする。

→「分野」内統合及び照合の場合と「分野」横断的統合及び照合の場合で異なる審査基準とする（二重の審査基準の採用）

「分野」概念の採用について

- (参考) オーストリア「電子政府セクター範囲設定規制」
(eGovernment Sectors Delimitation Regulation)におけるセクター
- 1) 雇用・労働 (Arbeit)
 - 2) 公式統計 (Amtliche Statistik)
 - 3) 教育・研究 (Bildung & Forschung)
 - 4) 建築・住宅 (Bauen & Wohnen)
 - 5) EU・外務 (EU & Auswärtige)
 - 6) 輸出入 (Ein- & Ausfuhr)
 - 7) 保健・医療 (Gesundheit)
 - 8) 結社・団体 (Gesellschaft & Soziales)
 - 9) 賠償 (Restitution)
 - 10) 法務・人権 (Justiz/Zivilrechtswesen)
 - 11) 宗教 (Kultus)
 - 12) 芸術・文化 (Kunst & Kultur)
 - 13) 農林 (Land- & Forstwirtschaft)
 - 14) 国防 (Landeseverteidigung)
 - 15) 放送・通信 (Rundfunk & Telekomm.)
 - 16) 税金・寄付 (Steuern & Abgaben)
 - 17) 体育・休養 (Sport & Freizeit)
 - 18) 公安・秩序 (Sicherheit & Ordnung)
 - 19) 団体登録 (Versmsregister)
 - 20) 前科登録 (Strafregister)
 - 21) 社会保障 (Sozialversicherung)
 - 22) 環境 (Umwelt)
 - 23) 交通 (Verkehr & Technik).....

情報連携基盤の要求事項

「情報連携基盤技術の骨格案」における「基本的な考え方」では、住基ネットに係る最高裁合憲判決で示された判断枠組みは、

「個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体が存在しないこと、何人も個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有することなど」

とされているところ、

これに適合しつつ目的を達成するためには、以下の4点を要件とするべきである。

情報連携基盤の要求事項

- ①情報保有機関は他の情報有機関と個人識別IDを共用しないように技術的に設計する。
→これにより、情報保有機関は他の情報保有機関と通謀、結託しても個人情報を一元的に管理できない。
- ②各情報保有機関の個人識別用IDを互いに紐付ける機能を担う機関(情報連携基盤の運営機関)は、情報保有機関の保有する個人情報を取得できないように技術的に設計する。
→これにより、情報連携基盤の運営機関は、情報保有機関と通謀、結託しない限り、個人情報を一元的に管理できない。
- ③情報連携基盤の運営機関が情報保有機関と通謀、結託することがないよう、制度面で保障をする。
→これにより、情報連携基盤の運営機関は、個人情報を一元的に管理することがない。

情報連携基盤の要求事項

- ④情報保有機関は、情報連携基盤によるIDの紐付け機能(法に基づいて個別に第三者機関によって許可・不許可が判断される)を介して、他の情報保有機関が持つ個人情報と結合することができるように技術的に設計する。
→これにより、最高裁の示した判例準則に適合しつつ目的とする機能を実現できる。