



マイナンバーとプライバシー

- 番号制導入に伴う個人の権利保障のあり方 -

慶應義塾大学 総合政策学部

新保 史生

我が国の国債及び借入金現在高（平成23年12月末現在）

区 分		金 額	前 期 末 (平成23年9月末) に対する増減(△)	前年度末に対 する増減(△)
内 国 債		7,821,753	83,296	236,062
普 通 国 債 (うち 復 興 債)	長期国債(10年以上)	4,265,363	73,475	221,684
	中期国債(2年から5年)	1,954,109	△ 1,896	27,794
	短期国債(1年以下)	404,122	△ 13,379	10,999
	財政投融资特別会計国債	1,110,559	△ 20,059	△ 71,359
	長期国債(10年以上)	928,322	△ 27,266	△ 79,565
	中期国債(2年から5年)	182,237	7,207	8,207
交 付 国 債		2,823	△ 158	△ 850
出 資・抛 出 国 債		19,672	960	3,442
株式会社日本政策投資銀行危機対応業務国債		13,438	△ 62	△ 62
原子力損害賠償支援機構国債		44,413	44,413	44,413
日本高速道路保有・債務返済機構債券承継国債		7,254	-	-
借 入 金		526,743	9,459	△ 23,315
	長期(1年超)	185,980	△ 2,504	△ 10,936
	短期(1年以下)	340,763	11,962	△ 12,379
政 府 短 期 証 券		1,237,899	△ 50,549	130,042
合 計		9,586,385	42,205	342,789

国の借金は
958兆円

国民1人当たり
約759万円

財務省「国債及び借入金並びに政府保証債務現在高(平成23年12月末現在)」
(平成24年2月10日)<<http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/gbb/2312.html>>.

マイナンバー導入の背景

社会的背景

- 少子高齢化（高齢者の増加と将来的な労働力人口の減少）
- 格差拡大への不安（世代間の格差の拡大、地方の格差）

社会的要求

- 公平な社会保障給付の実現
- 公平確実な徴税（税金の徴収）
- 正確な所得等の情報に基づく適切な所得再分配の実施

番号を用いなければならない理由

- なぜ個人の氏名ではなく「個人番号」なのか
 - 年金記録問題の発生原因（漢字カナ自動変換システムによる記録の誤り）
 - 漢字氏名は読み方や文字の種類によって本人を特定できない場合がある
 - 戸籍統一文字が約5万字、住民基本台帳ネットワーク統一文字コードは約2万字であり、両者の文字コードに互換性はなく使用文字も統一されていない
- 複数機関に存在し蓄積されている情報の同一性を確認する基盤が存在しない
- 行政手続で提出する書類の重複防止の必要性
- 手続や行政サービスを知らないことによる受給機会の逸失を防ぐ必要性
- 不正行為の防止や監視や人的ミスの防止のため

戸籍制度

住民登録制度（住民票コード）

「住民基本台帳（住民票）」

年金制度（基礎年金番号）

「国民年金、厚生年金保険、共済組合」

健康保険制度（国民健康保険）

「保険者番号・記号・番号」

公的身分証

「旅券番号、運転免許証番号、船員手帳番号」

「各種公的資格・免許等番号」

目的

- 国民の利便性の向上及び行政運営の効率化を図り、国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与すること。

個人番号の基本理念

- ① 個人の権利利益が保護されるものであること
- ② 社会保障制度及び税制における給付と負担の適切な関係が維持されるものであること
- ③ 行政における申請、届出その他の手続等の合理化が図られること
- ④ 自己に関する個人情報情報の簡易な確認の方法が得られる等国民生活の充実に資するべきものであること

(1) 「番号」の保護等の必要性

- 「番号」の有する悉皆性(しっかいせい)、唯一無二性という性格
- 成りすまし等の不正利用がなされるおそれ
- 第三者による番号の不正利用は、諸外国においても「ID盗用(Identity Theft)」の問題として議論

(2) 個人情報の保護の必要性

- ① 国家管理(一元管理)への懸念
 - 国家により個人の様々な個人情報が「番号」をキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかといった懸念
- ② 個人情報の追跡・突合に対する懸念
 - 集積・集約された個人情報が外部に漏えいするのではないかといった懸念
 - 集積・集約された個人情報によって、本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりするのではないかといった懸念
- ③ 不正利用による財産その他の被害発生への懸念
 - 「番号」や個人情報の不正利用又は改ざん等により財産その他の被害を負うのではないかといった懸念

(3) 住民基本台帳ネットワークシステム最高裁判決

- 国民に割り当てられる一意の番号である11桁の住民票コードを軸に、本人確認情報として四情報(氏名・住所・性別・生年月日)をネットワークを介して利用することについて、個人のプライバシーの権利侵害にあたると主張して訴訟が提起された
- 大阪、千葉、愛知、及び石川の各県の住民によって提訴され、大阪高裁及び金沢地裁の判決では住基ネットが違憲であるとの判断が示された
- **最高裁判決(平成20年3月6日)により、住基ネットは合憲であるとの判断が確定**
- 「行政機関が住基ネットにより住民である被上告人らの本人確認情報を管理、利用等する行為は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものということとはできず、当該個人がこれに同意していないとしても、憲法13条により保障された上記の自由を侵害するものではないと解するのが相当である」

(4) マイナンバーは「共通番号」か？

- 共通番号とは、国民一人一人に番号を割り当てることにより、行政サービスや民間事業者が当該番号を用いて本人を確認することができる共通の番号のことをいう
- マイナンバーは、「社会保障・税」分野における利用を前提としており、官民における共通の普遍的個人番号としての利用は現段階ではできない

安心できる番号制構築のために具備すべき要件

① 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

- 「番号」に係る個人情報の内容をみだりに他人に知らせてはならない
- 正当な理由のない提供行為等を処罰

② 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

- (a) 情報連携の対象となる個人情報を情報保有機関のデータベースにより分散管理
- (b) 「民一民一官」で広く利用される「番号」を情報連携の手段として直接用いず、当該個人を特定するための情報連携基盤等及び情報保有機関のみで用いる符号を用いる
- (c) 当該符号を「番号」から推測できない措置を講じる

③ 管理・利用等が法令等の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものであること

- 「番号」を用いることができる事務の種類、情報連携基盤を用いることができる事務の種類、提供される個人情報の種類及び提供元・提供先等を明示することで番号制度の利用範囲・目的を特定
- 情報連携基盤を通じた「番号」に係る個人情報へのアクセス記録を、マイ・ポータルで確認できる

安心できる番号制構築のために具備すべき要件

④ システム上、情報が容易に漏えいする具体的な危険がないこと

- ・ 情報連携の際の暗号化処理等、システム上のセキュリティ対策を十分に講じる

⑤ 目的外利用又は秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止

- ・ 行政機関の職員等による不正利用、不正収集等を処罰する罰則
- ・ 行政機関個人情報保護法より法定刑を引き上げ
- ・ 民間事業者及びその従業者等による不正利用や、不正アクセス等による不正取得に対処する直罰規定
- ・ 守秘義務違反につき、必要な規定を整備
- ・ 既存の守秘義務違反の罪より罰則を引き上げ

⑥ 第三者機関等の設置(個人番号情報保護委員会)

- ・ 個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置
- ・ 「情報保護評価指針」の策定

個人番号情報保護委員会

三条機関（内閣府設置法第49条第3項の規定に基づく機関）

番号個人情報の取扱いに
関する監視又は監督

特定個人情報保護評価
に関すること

- (1) 問題の発見調査に関する権限機能
- (2) 発見調査した問題を解消する権限機能
- (3) 情報連携基盤等の監査・情報保護評価に関する権限機能
- (4) その他（非常時対応、重要事項に関する意見表明等）

番号個人情報の保護につ
いての広報及び啓発

その他
法律により番号情報保護
委員会に属せられた事務

三条機関（委員会等）

三条機関(委員会等)とは:

国家行政組織法第三条に基づいて設置される国の行政機関のこと

名 称	設置根拠・設置法
会計検査院	憲法第90条、会計検査院法
人事院	国家公務員法第3条
公正取引委員会	内閣府設置法第49条、独占禁止法第27条
国家公安委員会	内閣府設置法第49条、警察法第4条
公害等調整委員会	国家行政組織法第3条第2項、公害等調整委員会設置法
公安審査委員会	国家行政組織法第3条第2項、公安審査委員会設置法
中央労働委員会	国家行政組織法第3条第2項、労働組合法第19条の2
運輸安全委員会	国家行政組織法第3条第2項、運輸安全委員会設置法

特定個人情報保護評価とは

特定個人情報保護評価とは

- 特定個人情報の漏えいその他の事態の発生の危険性及び影響に関する評価
- 「プライバシー影響評価」と呼ばれるもの
 - 正式名称: プライバシー・インパクト・アセスメント(PIA)
 - 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

影響評価(アセスメント)とは

- 環境保全の分野で発展してきた考え方
- 環境影響評価法に基づく環境アセスメント制度として実施されている

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

影響評価を実施する目的

- プライバシーへの影響を最低限にするための「方策(制度面での対応)」の検討
- 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)」の検討
- 情報システムの事後的な大幅仕様変更を防ぐことで不要な財政支出を防止

情報保護評価の実施の仕組み

 情報保護評価 の必要性を 判断する (しきい値評価)	区分	情報保護 評価 	国民の 意見 	第三者機関 の審査 	公開 
	対象外	×	×	×	○
	必要性が 高くないもの	△ ※重点項目評価を 実施	△ ※各機関の裁量により 意見聴取	△ ※重点項目評価を サンプリングチェック	○ ※しきい値評価、 重点項目評価を公開
	必要性が 高いもの	○ ※全項目評価を実施	○	○ ※全件	○ ※しきい値評価、 全項目評価を公開

「京都府学連事件」判決（最大判昭和44年12月24日判時577号18頁）

個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態（以下「容ぼう等」という。）を撮影されない自由を有するものというべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として、少なくとも、警察官が正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法第13条の趣旨に反し、許されない

「『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

「自己についての情報をコントロールする権利」

■ プライバシーの権利の権利性

- 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もちどの情報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

■ プライバシーの権利の保護法益

- 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

- 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

①私的な領域の保護

他人から隔絶された状態の保障
私生活への干渉を受けない保障

②個人情報の保護

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

③個人の自律の保護

個人の自律の保障
自己決定
「人格」や「親密性」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

個人情報保護制度との関係（日本国の個人情報保護制度の全体像）

基本方針

基本方針（閣議決定された個人情報保護に関する基本方針）

個人情報保護法

基本法及び民間部門を対象とした法令（個人情報の保護に関する法律及び政令等）

行政機関等個人情報保護法

行政機関及び独立行政法人等の公的部門を対象とした法令（行政機関等個人情報保護法及び政令等）

既存の各法令

個別法令における個人情報保護を目的とした規定に基づく個人情報の保護（派遣業法、職安法等の既存法令）

個人情報の漏えいや不正利用等の行為に対する法的責任を追及する上で用いられる法令（不正競争防止法等）

法令の定める職業上の秘密保持義務規定（公務員法、各種の士業法等）

個人情報保護条例

地方自治体の個人情報保護条例

ガイドライン

個人情報保護法第8条に基づく各府省ガイドライン

その他の法令に基づく規格やガイドライン（工業標準化法、プロバイダ責任制限法、電子署名法等に基づくガイドライン）

行政機関が行政機関等を対象に策定したガイドライン（安全管理や情報通信技術の利用）

民間団体が民間部門を対象に策定したガイドライン（業界ガイドライン等）

個人情報保護法に基づく主務大臣の所掌範囲（行政機関等は対象外：監督機関なし）

金融庁 金融 安全管理 実務指針	経済産業省 信用情報	事業一般	個人遺伝情報	ヒトゲノム・遺伝子解析研究	文部科学省 教育
国土交通省 国土交通 <u>不動産流通業</u>	船員の雇用管理	医療情報処理 雇用管理一般 健康情報	遺伝子治療臨床研究	電気通信 放送	郵便事業 信書便事業
法務省 <u>債権回収</u> 法務	医療・介護 医療情報システム安全管理	厚生労働省 労働者派遣 職業紹介 福祉 企業年金	ヒト幹細胞臨床研究 疫学研究 臨床研究	総務省 地方公務員 共済組合	
外務省 外務	国家公安委員会 警察	労働組合	健保組合 国民健康保険組合	農林水産省 農林水産	
		防衛省 防衛	財務省 財務		

* 斜体は通達／下線は通知

個人情報保護制度における法の適用関係と地方公共団体の位置づけ

民間部門

公的部門

地方公共団体には
個人情報保護関連五法の
義務規定は適用されない

個人情報保護法

行政機関
個人情報保護法

独立行政法人等
個人情報保護法

地方公共団体の条例

情報公開・個人情報保護審査会設置法

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(整備法)

基本法部分

基本理念
国及び地方公共団体の責務等
個人情報の保護に関する施策等

個人情報の保護に関する基本方針

GPEN (Global Privacy
Enforcement Network)

OECD

プライバシー・ガイドライン

越境協力勧告 / セキュリティ勧告等

OECD加盟国間で国境を越えて個人
情報保護への取り組みを行うネッ
トワークへの参加が課題

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)

個人情報の漏えいなどが国境を越
えて発生した場合などに、越境執行
協力の体制の構築が課題

APEC

プライバシーコミッショナー会議
(世界の個人情報保護機関の集まり)

- 現在、オブザーバ参加(部外者扱い)
- 国際的に認められる「**独立個人情報保護機関**」の設置が必要
- マイナンバー法に基づく「個人番号
情報保護委員会」では不十分

EU

個人データ保護指令

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

EUから日本へ個人データの移転
を支障なく行うために、EUが定め
る「十分なレベルの保護基準」を
クリアすることが課題

EU個人データ保護規則改正案では、独立個人情報保護機関の設置は必須要件となっている