



JCLU

社団法人自由人権協会

社団法人自由人権協会

〒105-0002 東京都港区愛宕1-6-7 愛宕山弁護士ビル306号室

TEL:03-3437-5466 FAX:03-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

JAPAN CIVIL LIBERTIES UNION

306, Atagoyama Bengoshi BLDG. 1-6-7, Atago Minato-ku, Tokyo 105-0002, Japan

TEL:+81-3-3437-5466 FAX:+81-3-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

2010年6月14日

内閣総理大臣 菅 直 人 殿
総務大臣 原 口 一 博 殿
財務大臣 野 田 佳 彦 殿
厚生労働大臣 長 妻 昭 殿
内閣官房長官 仙 谷 由 人 殿
国家戦略・消費者担当大臣
荒 井 聰 殿
行政刷新担当大臣 蓮 舫 殿

「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」御中

社団法人自由人権協会
代表理事 羽 柴 駿
同 紙 谷 雅 子
同 田 中 宏
同 喜 田 村 洋 一
同 三 宅 弘

**個人情報を保護するとともに
社会のパノプティコン化を防止するための意見書**

第1 意見の趣旨

政府において、国民IDや税と社会保障の共通番号制が検討されているところ、

- 1 そもそも、国民IDや税と社会保障の共通番号制をもって、どのような社会を目指すのかを、市民共通の考え方として明らかにすべきである。

2 仮に本格的に国民 I D や税と社会保障の共通番号制の導入が検討されるのであれば、

(1) 国の情報独占を防止し市民への情報流通を確保するために、個人情報については、どの行政機関がどのような目的で利用しているかを明示するとともに、最新の技術により情報漏えい防止に万全を期し、行政及び民間の両部門における情報の名寄せを防止する諸制度を構築するとともに、

(2) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）、公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（行政機関個人情報保護法）及び個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）の趣旨を踏まえて、行政及び民間部門における適切な個人情報の取り扱いを統括的に監督する第三者機関を内閣府に設置すること

を求める。

第2 意見の理由

1 パノプティコン化する社会到来の危険

(1) パノプティコン化する日本の情報流通の現状

パノプティコンとは独房が円形に配置され中心に監視所が設けられた刑務所の形式である（末尾の図面参照）。ここでは、市民間では個人情報の流通が抑制され、中央の政府だけが市民の個人情報を取得・利用して監視するという状況の比喻として用いる。

日本では、国（行政）が大規模に国民と在留外国人（市民）の個人情報を取得・利用できる状況が実現しつつある。すなわち、住民基本台帳ネットワークの稼働により、市民の個人情報をデータベース化する基礎が整った。加えて、納税者番号制度の早期導入が検討されており、個人の収入支出といった情報も詳細に把握されようとしている。また、監視カメラは街中に増加しつつあり、これと顔貌認識システムを組合わせて、特定人の行動を追跡することが技術的に可能となりつつある。自動車での行動については、すでに自動車ナンバー自動読み取り装置（Nシステ

ム)が主要な道路に設置されており、特に犯罪の嫌疑のない車両についても警察において自動的に記録されている。アメリカで行われているようにクレジットカード利用履歴やウェブサイトの閲覧情報など民間が保有する大量の情報を犯罪捜査やテロ防止といった名目で政府が取得することも容易である。

他方で、日本の個人情報保護法は、全ての個人情報につき原則として流通を抑制する方向で規定されている。これにより、個人情報保有者(多くは行政や大企業)が、個人情報保護を理由に簡単に情報提供を拒むことができ、情報を求める者(多くは一般市民及び報道・研究関係者)は、合理的な理由があっても多大な労力を払って積極的に動かないと、有益な個人情報の取得ができない状況になっている。これにより、民間では、個人情報の流通が過度に抑制された状態である。

かかる状況に加えて、個人情報保護法の制定後いわゆる過剰反応として過度に個人情報を秘匿する対応も見られる。JR西日本の福知山線の事故に際してJR西日本が死傷者の搬送先などの情報提供を拒んだり、クラスの緊急連絡網が作成されなくなったりした例である。個人情報保護法も情報流通を前提としており、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」を目的として掲げ、また、報道目的利用等について適用除外規定を有している。それでも過剰反応は、有用な情報の流通を妨げて、収まる気配を見せない。

このような状況を総合的に見ると、日本において、個人情報は国(行政)が一方向的に収集・利用し、民間ではこれが過度に制限されている状況、いわゆるパノプティコン社会に近づきつつあると言わざるをえない。

(2) パノプティコン社会の危険

国家による個人情報取得については、市民が、自己に関する情報がどこで把握され、どう使用されているかに不安を抱く社会では、市民は自己の行動を自主規制することにより、民主主義を機能不全に陥らせる危険がある。また、個人情報保護法の本来の目的は、個々人が交際する相手方に応じて、それぞれの人々に与える自己に関する個人情報を取捨選択することによって、全ての人々とよい人間関係を形成し、全ての人々

と連帯することができるようにすることにあり、本人が明白に拒否していないにもかかわらず、本人との接触を妨げることは、個人情報保護法の目的ではない（平松毅・元関西学院大学教授）。流通すべき個人情報が流通しない社会は、良好な人間関係の形成が阻害され、表現活動等の妨げとなる。このようにパノプティコン社会は、情報の自由な流通を基盤とする真の民主主義社会とは相容れない。

2 パノプティコン社会への対応策

(1) 情報公開制度の充実

国から市民に対する一方的な監視状態を排除し社会のパノプティコン化を防止するために、市民が国から必要な情報を取得することは極めて重要であり、情報公開法及び公文書管理法はこれに資するものとして重視されるべきである。

しかし、行政文書の公開を原則として掲げる情報公開法も、その運用状況においては外務省をはじめとして国による恣意的な不開示が少なくなく、一般市民はこれに対して十分な反論をすることができないままあきらめるといった状況が見られる。不服審査のため情報公開・個人情報保護審査会はあるものの、個別の案件を離れて、一般的な情報公開制度の運用に関する監督まではなされていない。適切な情報公開制度の運用のためには、全省庁を統括して一般的な情報公開制度の運用を監督・指導する第三者機関が必要である。

また、公文書管理法は制定されたばかりであるが、その運用にあたっては、同じく省庁横断的な第三者機関による監督が不可欠である。

(2) 個人情報保護制度の改善

国による個人情報の取得・利用について、現在これを統括的に監督・制限する機関は存在しない。内閣府の消費者委員会の下に、個人情報保護専門調査会の設置が予定されているが、これも、所管は個人情報保護法にとどまっているうえ、政権交代後9ヵ月に至るも、未だに調査会委員の人選にも至っていない。しかし、適切な監督機関が存在しなければ、行政と民間部門を貫いて、保護されるべき個人情報の取得・利用を検査・防止できない。実際に、2002年に防衛庁（当時）が情報公開請求を

した者の個人情報リスト化して保有していた事件が発覚しており、行政機関における、その具体的危険性は実証されている。

また、民間部門においては、個人情報保護法において分野に応じた主務大臣が監督する建前になっているが、対応はばらばらであり、積極的に監督している様子は見られない。グーグル社のストリートビューに対し、国民生活審議会個人情報保護部会がその是非を検討するにあたり全く機能しなかったのも、その一例である。個人情報の過度の流通抑制を防止するためには、個人情報保護法を改正し、自由な情報の流通を前提とする法の目的を明確化した上で、必要な個人情報が流通するように柔軟な解釈（利益衡量）を可能とする規定を設けるべきである。そして、この場合に個人情報の解釈指針を明示し紛争を予防するために、単に消費者委員会の下位機関にとどまらず、独立した第三者機関としての監督機関を設置すべきである。

(3) 情報流通全体の監督機関の創設

情報は社会の血液であると言われる。情報の流通は民主主義社会の基盤である。しかし、パノプティコン社会は、市民への情報流通を阻害して国の情報独占を許してしまう。実現しつつあるパノプティコン社会を防止するためには、社会における情報流通全体を視野に入れる必要があるから、情報公開制度及び個人情報保護制度（行政・民間を含む）を踏まえて総合的に情報流通制度の設計をしなければならない。したがって、上記の監督機関は、それぞれが別個独立の機関ではなく、双方の制度を統括し、国による情報の独占を防止し市民への情報流通を確保するための監督機関とならなければならない。

日々の運用を監督し、改善する第三者がいなければ、自然に国は情報を独占する方向（パノプティコン）に向かってしまう。

(4) 行政及び民間部門における情報の名寄せを防止する諸制度の構築

現在、国民IDや税と社会保障の共通番号制の導入が検討されているが、パノプティコン社会を防止するために、個人情報については、どの行政機関がどのような目的で利用しているかを明示するとともに、最新の技術により情報漏洩防止に万全を期し、行政及び民間部門における情

報の名寄せを防止する諸制度を構築する必要がある。

具体的には、以下のとおりであるが、これらの諸制度は相互にその弱点を補強し合うものであるから、一体のものとして導入されるべきである。

ア 目的を異にするデータベース毎に個別に付番しこれを暗号化処理された非公開番号で紐付けする方式（セクトラルモデル）の採用。

納税番号として住民コードのような国民統一番号（フラットモデル）を採用すべきではない。納税番号は、当該番号を取引時に取引相手に伝えることで、収入支出を把握することを目的としている。したがって、第三者にも開示されることが前提となっている。このような仕組みにおいて市民1人につき1つの固有の番号を付番する共通番号制度を採用した場合は、当該番号の告知が本人確認の道具として広く利用されることが予想される。この場合、当該番号を知っていれば本人であると誤認されやすくなり、アメリカのようななりすまし犯罪の危険を高める。

また、行政、民間を問わず、共通番号をキーに大規模に個人情報を集積することが極めて容易になり、これによるデータマッチングやプロファイリングの危険を飛躍的に高め、市民は監視されているような不安を感じる。「アメリカでは、社会保障番号が税務をはじめ広く利用され、『事実上の国民背番号制』になっているといわれるが、それに伴う様々な問題（例、少数意見抑圧のための情報の政治利用）が指摘されている。」（佐藤幸治・京都大学名誉教授）。

これに対して、付番をデータベース毎にした場合（セパレートモデル）、上記のような問題は減少する。セパレートモデルにおいては、必要に応じてデータベース間で情報のやりとりを行う場合、各データベースにおける個人の同一性確認を行う方法が困難という問題があるが、オーストリア方式などを参考にして各データベース上の番号を暗号化された非公開番号で紐付けするといった処理すること（セクトラルモデル）を採用し、効率性・正確性を維持することは技術的に可能である。

効率や便利さのためにプライバシーを犠牲にしてもよいという発想は止め、新たなシステムを構築する場合には、設計段階から十分なプライバシー保護の仕組みを組み込むようにするべきである。この点、カナダ等で提唱されているところの、設計段階から十分なプライバシー保護システムを組み込むようにする「P r i v a c y b y d e s i g n」の考え方が参考とされるべきである。

イ プライバシー影響評価制度の導入と実施

この「P r i v a c y b y d e s i g n」の発想を実施するための方法として、プライバシー影響評価がある。これは新たに個人情報を集積・利用するシステムを構築する場合に、そのプライバシーへのリスクを分析し、そのリスクを可能な限り小さくすることを目的とした手続であり、アメリカやカナダの政府で実施されている。

納税番号及び社会保障番号のデータベースは、秘匿性の高い情報を集積することが予想されるから、データ処理の各過程におけるプライバシーリスクを分析し、これを最小限にするためのプライバシー影響評価制度の実施は不可欠である。

ウ 同一性確認履歴を本人がチェックする仕組みの導入

セパレートモデルを採用し、個別のデータベース間で同一性確認が行われる場合、その運用（いつ、誰が、何の目的で当該データベースにアクセスしたか）を自ら監視監督できる仕組みを組み込むべきである（犯罪捜査や税務調査など密行性が必要な場合は例外を設けるが、この場合にも裁判所や独立の第三者機関によるコントロールなどが検討されるべきである）。

かかる仕組みを導入してはじめて自らの情報のコントロールが可能となり、高度情報社会においてプライバシーを確保することができるのである。

エ 情報流通全体の監督機関の創設

上記の諸制度を採用する場合、その運用を監視監督し、改善する第三者機関は不可欠であり、これは既にのべた情報流通全体の監督を行う第三者機関が担当するのが適切である。

3 まとめ

以上のとおり、(1)そもそも、国民IDや税と社会保障の共通番号制をもって、どのような社会を目指すのか、政府は、市民共通の考え方として明らかにすべきであるが、(2)仮に、本格的に国民IDや税と社会保障の共通番号制の導入が検討されるのであれば、その導入にあたっては、社会のパーソナル化を防止するため、個人情報については、どの行政機関がどのような目的で利用しているかを明示するとともに、最新の技術により情報漏洩防止に万全を期し、行政及び民間部門における情報の名寄せを防止する諸制度を構築する必要がある。これらの諸制度は国の情報独占を防止し、市民への情報流通の確保と個人情報の保護を使命として、行政及び民間部門を統括的に監視する第三者機関により、その運用面の監視監督を受け、常に改善されるようにしなければならない。

以上

添付資料：パノプティコン図

