

Citizens Network Against National ID Numbers (CNN)

CNNニュース



国民背番号問題検討市民ネットワーク(CNN) プライバシー・インターナショナル・ジャパン(PIJ)

社

会保険庁は、基礎年金番号制を昨年の十一月から実施した。また税務行政の分野でも、国税庁がKSK(国税総合管理)システムの試験的運用を続けている。

これら以外にも、さまざまな行政機関が、私たちの個人情報を収集・管理し、電子ファイル化している。ところで、これらの個人情報ファイルは、いったいどのような法的根拠によって設置され、運用されているのだろうか。

現行の「個人情報保護法」は、ほんらい、行政機関による個人情報の利用を規制する目的で制定された法律である。しかし、同法は、行政機関による「個人情報ファイル」の保有を、事実上、規制していない。

同法は、単に行政機関にたいし、保有しようとするファイルについて、事前に一定事項を、総務庁長官に通知することを義務づけているにすぎない。

つまり言い換えれば、現在「個人情報ファイル」を保有すること自体は、行政運営上の手法の問題であり、行政効率の問題として、行政機関のほぼ自由な裁量にまか

個人情報ファイルの保有に法的規制を

れているというのが現状である。

私たち市民は、このような状況は放置されるべきでないと考える。

私たち市民が、行政機関にたいし、「個人情報をファイル化し、保有・利用」することについて承認を与えるのは、市民のための行政をおこなうのに必要な限度においてである。

私たち市民は、行政機関における個人情報ファイル利用(設置・運用、情報収集など)



のすべての基準を、役人の判断に一任しているわけではない。

その意味から、いま、この「個人情報保護法」を、議員立法で改正しようとする動きがあることに注目したい。

新進党の若手国会議員を中心として結成された「議員立法研究会」が、議員立法を目指す改正案の内容は、行政機関が保有する「個人情報ファイル」を、法律の根拠に基づかなければ保有できないものとする。

- ・監視カメラと市民のプライバシー
- ・監視カメラ規制条例案(P-IJ試案)
- ・NTTの番号通知サービスの法的規制

その保有目的についても法律で特定させる。また、法律で規制すべき「個人情報ファイル」の種類は、そのファイルが管理の対象とする人数、そして内容等、「個人情報ファイル」の重要性を勘案し、別表形式で指定する方式を予定しているという。

この「個人情報保護法」改正の動きは、いままでも、事実上規制の無かった行政機関による「個人情報ファイル」の保有について、法律の許可という明確な枠をはめようとする点で、十分に評価されるべきものと考ええる。

この「改正案」に対しては、「指定すべき個人情報ファイルを誰が決める」のか、「ファイルの名称および保有目的だけを法律で規定し、許可しても実質的な意味はないのではないか」という批判も予想される。

しかし、役人が勝手に、個人情報管理システムを拡大・推進し、行政機関に膨大な個人情報が蓄積されていくなかで、これらの「個人情報ファイル」に、まったく法律の規制がおよばないという状況を、まず緊急に改めることから手を付けるべきではないかと考える。

PIJ常任運営委員 辻村祥造

《シリーズ》「市民が主役」社会でのプライバシー問題とは何か

監視カメラと市民のプライバシー

どう 監視 する、監視カメラ

P-J監視カメラ対策立法プロジェクトチーム

金

融機関からコンビニ、高速道路から駅構内、いたるところに監視カメラが設置され、私たち市民に目を光らせている。

監視カメラ社会 の様相を呈してきている。

ルールなしの監視カメラ設置を放置すれば、際限なく市民の日常生活を包圍してくる。しまいには市民の家庭生活の中にまで入り込んでくるかもしれない。

電子工学テクノロジーの発達はめざましい。こうしたテクノロジーに支えられた監視カメラが市民生活の中で一人歩きするようになれば、カメラの被写体となる個人の自由と尊厳に大きな脅威となる。

最高裁は「何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由を有する」(一九六九

〔昭和四十四〕年十二月二十四日判決〕と宣言している。

本人の承諾(同意)なしに写真を撮られる権利、あるいは撮られた写真を公表されない権利は、「肖像権」と呼ばれる。この権利は、「プライバシー」など 個人の尊厳 を護る憲法十三条で保障されている。

肖像権は、もともとはプライバシー権とは別に発展してきたものだ。しかし、プライバシー権を「自己に関する情報をコントロールする権利」ととらえる今日にあっては、肖像権は、プライバシー権の一つと考えられている。

監視カメラを使って私たちの映像を無差別に記録することは、まさに個人の肖像権、すなわちプライバシー権の侵害にあたる。にもかかわらず、いまのところまったくルールが

ない。監視カメラの設置利用を、私たち市民が 監視 できる法的システムの確立は急務である。議員立法を目ざそうではないか。

危険な 監視カメラ設置者の一人歩き 状態

今日、いたるところでビデオ監視カメラが常時目を光らせている。銀行や郵便局のキャッシュ・コーナーや高速道路の出入口、コンビニやデイスカウト・ショップなど、ありとあらゆるところで、監視カメラのレンズと目が合つ。

「悪いことをするなよ」といつているのか、「おまえを悪いやつから護つてやるからな」といつているのか、感じ方はさまざまであろう。いずれにしても、ねらいは、強盗や万引き、交通違反や不正乗車など、犯罪行為



の防止にある、とされる。

また監視カメラの利用は、事務所や工場の作業能率の向上、サービスの質の改善、欠席者へのビデオ補講、患者への看護サービスの効率化など、多角的な広がりを見せている。

監視カメラは、確かに便利である。その効用も大きい。英語でソフトにモニター・カメラ とでもいえば、イメージも悪くない。

しかし、この電子工学テクノロジーに支えられた監視カメラ装置は、一歩使い方を誤ると、負の効用が現れてくる。利用の 名目 と実質 が異なると、個人の尊厳 を踏み越えることになる。また、場合によっては 不当労働行為 などの原因になりかねない。

現在、監視カメラの設置については、ほとんど規制がない。設置者の自由な判断に任されている。また、設置した監視カメラから得られた映像記録についても、それがどう利用されているのか、私たち一般の市民にはまったく分からない。

したがって、多くの場合、私たちは、レンズの前に身をさらすことに、映像を記録されることになる。そればかりか、勝手に撮られた映像記録が、本来の目的以外に利用されたとしても、まったくコントロールでき

監視カメラと市民のプライバシー

ない立場に置かれている。私たち市民は、監視カメラ設置者の 映像奴隷のような立場に置かれてしまっている。

電子工学テクノロジーの今後の発展は、ますます監視カメラ装置を精巧なものにするに違いない。今以上に市民の 映像奴隷化 を許さないためにも、監視カメラの設置利用を、もはや野放しにはおけない。市民の 個人の尊厳 を護り、監視カメラの設置利用手続きの適正化・透明化をはかるための法律ないしは条例の制定を急ぐ必要がある。

監視カメラの機能

監視カメラ装置利用のねらいは、大きく二つに分けることができよう。つまり、一つは、 被写体となるものの動きを注視、その映像（及び音声）をカメラ設置者に伝達、記録を可能とすること（「伝達・記録機能」）。そしてもう一つは、 被写体となるものの動きを抑止すること（「抑止機能」）。

たとえば、繁華街に監視カメラを設置したとしよう。カメラ設置者は、モニター画面に暴力行為が映し出された場合、現場に必要な要員を派遣し、抑止することが可能になる。また映像をビデオ録画保存できて

いれば、たとえ関係した者が逃げ去っていたとしても、該当者の割り出しなどの証拠に利用できる。「伝達・記録機能」とは、まさに、こうした例をさす。

また、たとえば、監視カメラが設置されていれば、監視されている側からすれば、一般に不正や怠慢な行動はとりにくい。「抑止機能」とは、こうした例をさす。

スピード違反対策として、道路の各所に設置されている監視カメラなどを考えれば、こうした機能は一目瞭然だ。

監視カメラの負の機能

今日、多くのラブホテルでは各客室にまで監視カメラを設置し、泊まり逃げや備品の盗難などの犯罪防止のためのモニターを行っているという。しかも、ホテルによっては、ビデオ録画された客室の利用状況を、有価物（商品）として再販売用に提供しているという。ある週刊誌の記事だ。

「生徒監視カメラ一〇六台、学校側、いじめ防げる、生徒の側、全く自由ない」
これは、静岡県のある私立高校での状況を書いた朝日新聞（一九九一年二月十一日）記事のみだした。

こうした例は、氷山の一角に過ぎない。

ラブホテルは利用しなければいい。だが、学校の方はたやすく転校もできない。ここに監視カメラの微妙で重大な 負の機能 がある。

監視カメラのこうした利用の仕方 を放置すれば、カメラの被写体となる個人の自由と尊厳にとり大きな脅威となるのは明らかだ。

肖像権とは何か

写真週刊誌が多くなり、最近、「肖像権の侵害だ」などといった騒ぎをよく耳にする。いったい「肖像権」とは、どんな権利なのであろうか。

「肖像権」とは、端的にいうと、本人の承諾ないしは同意（インフォームド・コンセント）なしに写真やビデオなどを撮られない権利、あるいは、撮られた写真やビデオなどをインフォームド・コンセントなしに公表されない権利をいう。

監視カメラを使って理由もなく人の映像を無差別に記録することは、そもそも個人の肖像権の侵害にあたる。したがって、法的には許されない、というのが原則だ。

この点、最高裁判所は、「何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由を有す

る」（一九六九（昭和四十四）年十二月二十四日判決・判例時報五七七号一八頁）と判決している。

つまり、「肖像権」は、判例法により権利として確立している。最高裁は肖像権を、プライバシーなど 個人の尊厳（すべての国民は、個人として尊重される。） をうたった憲法十三條の枠内で保障される権利とみている。

そもそも肖像権は、プライバシー権とは別に発展してきたものだ。しかし、プライバシー権を「自己に関する情報をコントロールする権利」ととらえる今日にあつては、肖像権は、プライバシー権の一つと考えられるようになっていく。

裁判所が適法とする撮影とは

一九六九（昭和四十四）年の肖像権を認知した最高裁判決では、本人の承諾（インフォームド・コンセント）に基づく撮影が原則であった。ただ、この判決は、そもそも、違法デモ行進をインフォームド・コンセントなしで警察官が写真撮影した事件について争われたものだ。

この判決では、次のいずれかの要件に合う場合には、ひとの映像を記録することは適法であるとする。

本人の承諾ないしは同意（イン

フォームド・コンセント)のある場合、
又は、
本人の承諾ないしは同意がない
場合でも、

法律上の根拠があるとき、
裁判所の令状があるとき、
若しくは、

現行犯ないしは準現行犯のとき
で、証拠保全(撮影)の必要性及
び緊急性があり、一般に許容され
る撮影方法によつてゐること。

運転速度違反監視カメラ

運転速度違反対策をねらいに、警
察は道路の各所に監視カメラを設置
している。この装置は、車のスピー
ド測定と運転者の容ぼう撮影とを自
動的に行う。あらかじめ設定された
基準以上のスピードが計測された場
合、装置が作動する。

東京高等裁判所一九九三(平成五)
年九月二十四日判決(判例時報一五〇
〇号一九二頁)では、タクシー運転手
がこの装置による計測値に基づき、
スピード(道路交通法)違反の罪を問
われた。

このケースでは、警察官が毎週フィ
ルムを取り替え、点検を行つていた。
フィルムには、現行犯の違反行為を記
録し、その公訴手続のための証拠を保
全することがねらいであった。

一般に、この種の装置を使つて映
像を記録することは、前記最高裁判
所によると、の要件を満たしてい
る場合、適法といえる。

事実、このケースで問題とされた

場合には問題となる。少なくとも法
律上の根拠が必要だ。

また、法律上の根拠があつたとし
ても、記録された多数個人の写真等
については、その取扱い次第では、
問題となる。とりわけ長

期にわたり大量に記録す
る場合、当然その記録の
取扱いについては、目的
外利用・外部提供の規制
を含め、プライバシー保
護上、大きな問題となる。
法的規制が必要だ。

ちなみに、現行の個人
情報保護法は、肖像権の
ようなプライバシーの利
益は、保護の対象外とし
ている(総務庁行政管理
局監修『新訂版・逐条解説
個人情報保護法』四二頁参
照)。

路上を監視するカメラ群

街頭監視カメラ

各所で警察や町内会、
商店会などによる街頭監
視カメラの設置が問題と
なつてゐる。

大阪地方裁判所一九九四(平成六)
年四月二十七日判決(判例時報一五一
五号一六頁)では、街頭監視カメラ
の設置利用が問題となつた。

争点となつたのは、大阪市の通称
「あいりん地区」(釜ヶ崎)に防犯用
に設置された監視カメラだ。判決時
には十五台設置されていた。

これらのカメラは、高感度で、旋
回機能により三六〇度撮影可能、六
倍及び一〇倍のズーム機能を有する。
また、カメラはリモートコントロー
ルができ、警察は署内のモニター画
面に映像を映し出して利用していた。

このケースでは、監視カメラの撤
去が求められた。また、監視カメ
ラ設置・利用の法的根拠、肖像権
の侵害、プライバシーの侵害、
「市民的及び政治的権利に関する国際
規約」十七条一項違反、が争点とさ
れた。

各争点について、裁判所は、次の
ような判断を下した。
法的根拠について

このケースでの監視カメラの設置
利用は、警察法及び警職法が予定し
てゐるところである。

特別の根拠規定は必ずしも必要と
しない。とはいつても、大量に設置
することも容易であり、その濫用の
危険性は高い。したがつて、その利
用には格別の配慮が必要である。

警察が設置利用する監視カメラが、
警察権の行使の限界内と認められる

監視カメラと市民のプライバシー

ためには、一定の基準をクリアする必要がある。それらは、その設置利用について、目的が正当であること、客観的・具体的な必要性があること、設置状況が妥当であること、効果が あること、利用方法が相当なことなどである。

これらの基準によると、労働運動などの拠点としている会館入口近くに設置されている一台の監視カメラは妥当とはいえない。したがって、この一台については撤去を命じる。

肖像権の侵害について

肖像権を認知した一九六九（昭和四十四）年最高裁判決にいうように、「何人も、その承諾なしにその容ぼう・姿態を写真撮影・ビデオ録画されない自由を有する」。また、犯罪予防の目的で、無限定に録画を許したのでは、記録されない自由（肖像権）を認めた趣旨に反することになる。

したがって、「特段の事情のない限り、犯罪予防目的での録画は許されない」。ただ、このケースでは、録画したという証拠はない。

プライバシーの侵害について

個人の尊厳 をうたった憲法十三条の趣旨から、プライバシーは最大限に保護されなければならない。ただ、公権力の行使など他の法益との

監視カメラと市民のプライバシー

バランスも考えなければならぬ。一台の監視カメラの撤去を命じ、他については存置を認めたのも、このためである。

ただ一般論としていえば、カメラで「監視されること」によって、なんらかのプライバシーの利益が侵害されることもあるとしても、その程度は極めて低いといふべきである」。

国際規約違反について

国連の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（「国連規約」）十七条は、「何人も、その私生活、家族、住居若しくは通信に対して恣意的に若しくは不法に干渉され又は名誉及び信用を不法に攻撃されることはない。すべての者は、の干渉又は攻撃に対する法律の保護を受ける権利を有する」と規定する。

被告警察側は、この規定が国内的に効力はないとする。しかし、「規約の内容を実現する国内法の制定を待つまでもなく、個人が直接に規約自体によって権利を与えられるものと解すべきである。」

ただ、このケースでは、監視カメラの設置利用が、警察法や警職法など法律の根拠によっている。また、問題のカメラについては撤去を命じている。したがって、国連規約違反

はない。

事後救済の仕組みだけでは限界

運動速度違反監視カメラ、街頭監視カメラ、これら裁判になったケースは、いずれも 行政対市民 との関係で争われたものだ。裁判所の判断については、さまざまな見方があるものと思われる。「やはり、裁判所も国家機関の一部、司法救済のやり方では限界」。「いや野放し状態に、一応ルールを敷き、健闘している」等々。

いずれにしろ、監視カメラ設置者の一人歩き に歯止めをかけることは重要な課題だ。だが、問題が起きてから裁判所に駆け込む（事後救済一辺倒）という、従来からある仕組みでは、もう限界であることが分かる。裁判所に駆け込めるお金やヒマ、勇気のあるひとは、まだいい。ほとんどのひとは、泣き寝入りするしかあるまい。

しかし、放って置くと、監視カメラは、道路やキャッシュ・コーナーなど不特定多数者を対象とした場所だけでなく、職場や学校、病院など特定の者がいるだけの施設にも、無遠慮にどんどん入ってくるに違いない。

このままでは、私たち市民は、主役どころか 脇役、いや監視カ

メラに押しつぶされてしまうかもしれない。

行政対市民 に加え企業や学校・病院をはじめとした、組織対個人 の観点からも、監視カメラ対策を包括的に検討することは急務だ。

この場合、裁判によらない（非訟的な）紛争解決の仕組みの導入を含む、事前規制の強化を柱とした法律制度の確立が重要になってくる。

設置利用手続の適正化・透明化

市民が主役、というのがたやすしい。また、ただひたすらに 監視カメラ、反対！ のお題目、いやシユプレヒコールをがなりたてるだけでは、なんの解決にもならない。市民の多くも、政党や市民団体などのへたな論評にあきあきしているはずだ。監視カメラ全廃論者にも一理はある。しかし、監視カメラの効用も否定できないのは事実である。エレベーター内に設置された監視カメラにより、強制ワイセツの加害者が逮捕されたことなどは好例だ。

したがって、問題は、監視カメラの設置利用にあたり、事前の手続の適正化・透明化をいかに確立するかにあるといえる。

街頭監視カメラが問題となった前述のケースでは、警察署内では独自

の「監視カメラの管理利用規程」を定めていたようである。しかし、外部へは公表されていなかった。このため、被写体とされた一般市民は、その規程の中身が適正・妥当なものなのか、判断できる立場になかった。また、警察が、その規程を守っていたかどうかも知ることができなかった。

したがって、この場合、都道府県（このケースでは府）の条例ないしは公安委員会規則に定めていれば、状況は少し違ったはずだ。議会、市民によるチェックはもう少し容易になり、透明性を確保できるのではないか。

また、この街頭監視カメラが問題となったケースでは、カメラはリモコン操作ができる。そして、警察署内でモニターし、映像を容易に記録できる状態にあった。しかし裁判所は、録画したという証拠がないという。このため、肖像権の侵害の有無について判断を避けている。

まさに 密室行政 の弊害が顕著に表れている。情報公開、報告制度の不備なども重なって、市民のみならず、裁判所までもが適切な判断を下せない状況に置かれている。

この点、フランスでは、監視カメラの設置利用を、独立した政府の監視機関（情報処理・自由に関する国家委員会）にチェックさせている。

つまり、政府のプライバシー・オンブズマンが、監視カメラを監視している。

また、イギリスのように、監視カメラの設置利用プログラムに市民を参加させて、チェックさせている国もある。こちらは、市民オンブズマンによる監視カメラの監視を行っているわけだ（詳しくは、CNNニュースNo.6、11頁参照）。

なぜ市民の参加が必要なのか

監視カメラの監視方法としては、フランス型、イギリス型、どちらにも参考になる点が多々ある。

厚生省の役人と社会福祉法人とのゆ着が大問題となった。その後、問題となった自治体側は、行政監督を強化する、との方針を打ち出した。（「県、福祉施設監査指導室を設け、監視体制を強化」日本経済新聞九七年一月二十三日（埼玉版）朝刊参照）

しかし、よく考えてみよう。自治体のカラ出張問題をみて分かるように、チェックを担当している監査委員までもがカラ出張しているのが現実。役人や役人のOB、役人に手引きされた市民が、行政機関や行政補完型の団体などを、公正にチェックすることなど、どだい無理な話なのではないか。

私たち日本人は 役人天国 に慣れ切っている。だから、ことが起きると、すぐに行政監督の強化策しか頭に浮かばない。この点は、市民が主役 と言っている政治家連中も余り変わりがない。市民が市民を信用していない とすれば、成熟した市民社会が存在していないということかもしれないが。

いずれにしろ、行政のチェックは主役である市民が行う という、当たり前の発想が必要だ。したがって、たとえば行政補完団体の最たるものの一つといえる社会福祉法人のチェックは、市民が行うべきだ。

具体的には、法人の役員から現業部門にまで、市民ボランティアの活用を義務づけ、チェックさせればよい。とりわけ密室性の高い警察のような組織のチェックには、市民ボランティアの方がよい。ちなみに、ニューヨーク市警察のポリス・オンブズマンは一般市民から選ばれている。

このようにみると、警察を始めとした行政機関による監視カメラ設置利用プログラムについては、条令や法律に基づくことはもちろんのこと、市民ボランティアの参加を義務づけるべきだ。

この場合、オンブズマン役ともなる市民ボランティアは公募、抽選に

よる選出により、知事が委嘱する形で可能ではないか。いずれにしろ、行政による監視カメラ設置利用プログラムについては、市民が主役でなければ、本当の意味での透明性の確保は難しい。したがって、ここでは イギリス型 が妥当といえる。

一方、民間機関による監視カメラ設置利用プログラムの問題については、どうであろうか。この場合、プライバシー影響評価などをねらいに、プログラムの自治体（ないしは国の行政機関）への届出制の採用なども一案だ。したがって、ここでは フランス型 が妥当といえる。もちろん、この場合であっても、プログラムへの第三者ないしは利害関係者など市民の参加は必要不可欠だ。

いずれにしろ、基本として 行政のチェックは市民主体 で行い、民間機関のチェックは市民・行政・議会が三位一体 で行う、という構図を確立していくことが大切だ。

むすびにかえて

議員立法による

条例の制定を急ぐ

監視カメラを設置し、ひとの映像等の記録を行うためには、その設置や利用等について被写体となる者に周知し、同意（承諾）を得ることが

基本的なルールだ。

これは、映像等の記録を行う者が、警察などの公的機関である場合だけではない。多数の顧客が入りする金融機関や、特定の者が学ぶ学校、さらには特定の者が働く職場などの民間機関の場合も同様だ。

したがって、インフォームド・コンセントを核とした法的規制を考える場合、公的機関のみならず、民間機関の監視カメラについても問題にしなければならぬ。

それでは、官・民が広く設置・利用している監視カメラを、私たち市民が主体となって監視できる法的規制の仕組みは、どのようにしたら確立できるのだろうか。

この場合、「国の法律」によるのも一案である。ただ、国のレベルでは、たて割り行政や三権分立などの役人の権益を優先する原理がばっこし、市民の権益を守る法律をつくるのは難しい。このため、骨抜き立法よりできないのが実情だ。

したがって、国の法律によるよりは、むしろ「自治体条例」によった方が、より完成度の高い立法が可能ともいえる。私たちの日常生活に身近な監視カメラの問題を市民の手で対処する意味でも、自治体条例によった方がよい。

監視カメラと市民のプライバシー

自治体 議員立法 を目指してはどうか。

自治体条例によるとすれば、どのような内容にすればよいのであろうか。これまでの検討を踏まえていえば、次のような立法骨子とするのも一案である。

公的部門と民間部門の双方を規制対象（オムニバス方式）とすること。

監視カメラの設置・利用にあたり、その目的は厳格に特定されること。したがって、映像記録の目的外利用・外部提供は原則禁止すること。

個人の映像の記録を伴う監視カメラの設置・利用に係る届出制度を採用すること。

監視カメラの設置者に、周知義務を課すこと。

映像の記録は、本人の同意を原則とすること。

映像記録保有者に対し、各種の安全確保措置を講ずるよう義務づけること。

特殊オンブズマン（監視カメラオンブズマン）制度を導入すること。その構成員については、市民を主体にすること。

自己の映像記録については、開示を保障すること。

苦情処理制度を導入すること。

肖像権（プライバシー）影響評価を定期的実施すること（定期評価に合格したカメラには適マークをつけることも一案）。

以上のような内容を骨子とした条例制定は急務である。

こうした市民本位の条例の制定には、各自治体（都道府県）の議員の立法能力が問われる。自治省主導あるいは自治体事務局主導の条例制定に慣れ切ってしまった自治体議員にとっては、かなりの難題と映るかもしれない。

しかし、自治体議員立法のあり方を今一度点検するいいチャンスではないか。「監視カメラ規制条例」の制定にチャレンジし、立法能力を高めるべきだ。これを機に、自治体の立法府の一員である議員は、自らの存在意義を、市民・有権者に誇示してみたらどうか。

q

会員のみなさまへ PIJ総会が開催されます

自治省は、住民基本台帳番号構想の法案化作業を進めています。

この重大な局面をむかえたいま、プライバシー・インターナショナル・ジャパン（PIJ）のこれまでの活動を総括し、あなな発展をめざすために、総会を開催します。

日時：97年4月26日（土） 午後1時開会（時間厳守でお願いします）

会場：東京 お茶の水スクエアC館 03(3294)7645

JR中央線 お茶の水駅下車 徒歩7分（会場案内図は最終ページをご覧ください）

議題：活動報告、収支報告、活動方針案予算案、その他

PIJ 試案（第一次） 監視カメラ規制条例案

一九九七年三月二十日発表

PIJ 監視カメラ対策立法プロジェクトチーム

PIJ 試案発表にあたって

監視カメラは警察を始めとした行政機関や職場や学校などを含め民間機関でも広く利用されてきている。

しかし、こうした監視カメラが市民生活の中で一人歩きするようになれば、カメラの被写体となる個人の自由と尊厳に大きな脅威となる。監視カメラを、私たち市民が監視できる法的システムを整備することは急務である。

この場合、自治体条例でシステム作りをするのも一案である。この種の条例を、たとえば仮称で「監視カメラの設置及び利用等に係る個人の映像等の記録の保護に関する条例」、通称で「監視カメラ規制条例」としておこう。

この種のモデル条例をつくる場合、国と自治体との間での権限分配、官民をカバーするオムニバス方式の法

制の採用、規制システムへの市民の恒常的な参加を制度化するための巧妙な立法技術の必要性など、ハードルは高い。

なかなか市民本位の立法はつくりにくいのも現実である。また、「監視カメラ」をどう定義すべきかななどの問題も残っている。

こうした現実や問題があることを理解した上で、一応PIJ 試案（第一次）の作成にこぎつけられたので、公表することにした。監視カメラの設置・利用に係る個人の映像記録の保護について検討する際の一助として欲しい。

ちなみに、本試案の立法骨子は、次のとおりである。
公的部門と民間部門の双方を規制対象（オムニバス方式）とすること。

監視カメラの設置・利用にあたり、その目的は厳格に特定される

こと。したがって、映像記録の目的外利用・外部提供は原則禁止すること。

個人の映像の記録を伴う監視カメラの設置・利用に係る届出制度を採用すること。

監視カメラの設置者に、周知義務を課すこと。

映像の記録は、本人の同意を原則とすること。

映像記録保有者に対し、各種の安全確保措置を講ずるよう義務づけること。

特殊オンブズマン（監視カメラオンブズマン）制度を導入すること。その構成員については、市民を主体にすること。

自己の映像記録については、開示を保障すること。

苦情処理制度を導入すること。

* *

このPIJ 試案について、各自治体（都道府県）の議員は、早急に検討を開始して欲しい。そして、このPIJ 試案の内容が広く大方の理解を得て、できるだけ速やかに条例として実現されるように期待したい。

監視カメラの設置及び利用

用等に係る個人の映像等の記録の保護に関する条例（仮称）試案

（監視カメラ規制条例

PIJ 試案（第一次））

PIJ 監視カメラ対策

立法プロジェクトチーム

プロジェクト・チーフ

PIJ 代表 石村耕治

第一章 総 則

第一条（目的）この条例は、監視カメラの設置及び利用等を規制するとともに、その設置者に届出を義務づけることにより、個人の権利利益を保護することを目的とする。

第二条（定義）この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 監視カメラ （略）

二 監視カメラの設置者

監視カメラを設置する法人その他の団体（国及び地方公共団体を含む。）及び自己が営む事業において監視カメラを設置する個

監視カメラ規制条例案

PIJ 試案

人をいう。

三 監視カメラの利用等 (略)

四 個人の映像等の記録

設置及び利用された監視カメラにより被写体としてとらえられた個人の映像等で、後に利用することができ、当該個人を識別できるもの(当該記録のみでは識別できないが、音声などの他の記録と容易に照合でき、それにより当該個人を識別できるものを含む。)をいう。

五 (略)

第二章 個人の映像等の記録

第三条(記録の制限) 個人の映像等を記録する場合には、その目的を特定しなければならない。

2 記録の範囲は、前項にいう特定された目的を達成するために必要な限度を超えないものでなければならない。

3 いかなる個人の映像も、適法かつ公正な手段により、かつ、適当な場合には、映像主体に周知し又は同意を得た上で記録されなければならない。

第四条(記録の安全確保) 個人の映像等を記録するに当たっては、当該記録が特定された目的を達成す

るに必要な範囲内で行われ、かつ、当該記録の改ざん、漏えい、紛失の防止、目的達成後の処分(廃棄)その他適切な管理のために必要な措置(以下「安全確保の措置」という。)を講ずるよう努めなければならない。

2 行政機関及び特殊法人が前項の安全確保の措置を講ずる場合には、一般公募の形で選出した複数住民の意見を聞き、当該意見を尊重するよう努めなければならない。

3 第一項の安全確保の措置を実施するため、及び第十六条第一項の申立に応じるために、管理責任者を置き、個人の権利利益の保護に努めなければならない。

第三章 届出等

第五条(記録の届出、勧告及び変更命令)

個人の映像等を記録しようとする者は、あらかじめ、知事に対し、次の各号に掲げる事項を届け出なければならない。届け出た事項を変更しようとするときは、変更する事項についても、同様とする。

個人(組織)の氏名(名称、代表者名)、管理責任者名、その所在地

個人の映像等を記録するための

装置の設置箇所、個数及び機種

記録目的、記録範囲及び記録方法

記録の保有期間及び廃棄方法

記録を、法律や条例に従い、外部又は目的外に経常的に提供する場合には、その提供先

記録の安全確保措置の概要

知事は、前項の届出を受理した場合において、届け出られた事項について、個人の権利利益の保護の観点から改善の必要があると認めるときには、同項の届出が受理された日から二十一日以内に限り、その届出をした者に対し、理由を明示した上で、必要な勧告をすることができ

知事は、第一項の届出を受理した場合において、届け出られた事項について、個人の権利利益の保護の目的に適合しないと認めるときは、前項の期間内に限り、その届出をした者に対し、理由を明示した上で、その変更又は廃止を求めることができる。

第一項の届出をした者は、第二項の期間を経過した後でなければ、当該届出に係る事項の実施に着手してはならない。ただし、当該届出の内容が相当であると認める旨の知事の通知を受けた後においては、この限りではない。

第六章 監視カメラ評価委員会

第八条(設置) 第六条第一項の規定に基づき知事の諮問に応じ又は第十八条第一項の規定に基づく苦情

第六条(「評価委員会への諮問」) 知事は、前条第二項の規定による勧告をし、又は同条第三項による措置を命じようとするときは、監視カメラ評価委員会の意見を聞かなければならない。

2 知事は、前項の規定により、監視カメラ評価委員会の意見を聞くときには、必要に応じ、利害関係人や住民の意見を聞かなければならない。

第七条(記録開始後の検査) 届出が受理され、個人の映像等の記録を開始した者について、その開始後六月を経過した日から二月間に、規則で定めるところにより、知事の行う個人の権利利益に対する影響検査を受けなければならない。

2 知事は、この条例の実施のために必要があると認めるときには、記録している場所に立ち入り、検査を行い、又は管理責任者など関係者に質問し若しくは磁気テープなどの記録の提出を求めることができる。

第四章 監視カメラ評価委員会

第八条(設置) 第六条第一項の規定

に基づき知事の諮問に応じ又は第十八条第一項の規定に基づく苦情

第六条(「評価委員会への諮問」) 知事は、前条第二項の規定による勧告をし、又は同条第三項による措置を命じようとするときは、監視カメラ評価委員会の意見を聞かなければならない。

2 知事は、前項の規定により、監視カメラ評価委員会の意見を聞くときには、必要に応じ、利害関係人や住民の意見を聞かなければならない。

第七条(記録開始後の検査) 届出が受理され、個人の映像等の記録を開始した者について、その開始後六月を経過した日から二月間に、規則で定めるところにより、知事の行う個人の権利利益に対する影響検査を受けなければならない。

2 知事は、この条例の実施のために必要があると認めるときには、記録している場所に立ち入り、検査を行い、又は管理責任者など関係者に質問し若しくは磁気テープなどの記録の提出を求めることができる。

第四章 監視カメラ評価委員会

第八条(設置) 第六条第一項の規定

に基づき知事の諮問に応じ又は第十八条第一項の規定に基づく苦情

に依り、調査し、審議するため、
県監視カメラ評価委員会（以下「評価委員会」という。）を置く。

第九条（組織）評価委員会は、次の各号に掲げる者につき、知事が任命又は委嘱する委員十人以上をもちて組織する。

- 住民から一般公募・抽選された者 五人
- 学識経験を有する者 三人
- 県の職員 二人

2 前項第一号から第二号までの委員の任期は二年とする。補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 評価委員会に委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

4 評価委員会は、知事が召集する。

5 評価委員会は、委員の半数以上が出席しなければ、会議を開くことができない。

6 評価委員会は、出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

第十条（記録の提出及び説明の要請）
評価委員会は、知事の諮問又は苦情に応じるため必要があると認めるときには、個人の映像等の記録を保有する者に対し、当該記録の提出及び説明を行うよう協力を

求めることができる。

第十一条（意見の陳述）評価委員会は、この条例の目的を達するために必要があると認めるときは、知事に対し意見を述べることができる。

第五章 記録の公示

第十二条（記録の公示）知事は、第五條第一項の規定による届出を受けた記録を保有する者について、少なくとも毎年一回広報で掲示するものとする。

第六章 記録の利用及び提供の制限

第十三条（記録の利用及び提供の制限）

個人の映像等の記録は、法律や条例の規定により利用又は提供しなればならないときを除き、特定された目的以外の目的のために利用し、又は提供してはならない。ただし、本人の同意がある場合又は当該記録を本人に提供する場合は除く。

第十四条（本人への通知）本人の同意を得ずに、前条に基づく記録の提供を行った場合には、相当期間内に、その旨を当該個人に通知しなければならない。

第十五条（受領者に対する措置請求）

第十三条に基づく記録の提供を行った場合には、受領者に対し、当該記録の利用目的若しくは使用方法に制限その他必要な制限を付し、又は安全確保の措置を講ずることを求めるものとする。

第七章 記録の開示

第十六条（記録の開示）何人も、自己の映像等の記録について、書面によりその開示（存否を含む）を請求することができる。

第十七条（記録の不開示）開示請求に係る自己の映像等の記録を開示することにより、次の各号のいずれかに該当することになると認められる場合には、当該記録の全部又は一部について開示しないことができる。

1 犯罪の捜査、租税犯則事件の調査又は公訴の提起若しくは維持に関する事務の適正な遂行に支障を及ぼすこと。

2 個人の生命、身体、財産その他の利益を害すること。

不開示の決定をしたときは、書面にその旨及び理由を記載し、開示請求者に対し通知しなければならない。

第八章 苦情処理

第十八条（苦情処理）自己の映像等の記録の利用、提供又は開示等の申出に係る苦情その他当該記録の取扱いについて苦情がある場合には、監視カメラ評価委員会に対し、その処理を申し立てることができる。

2 前項の申立があつた場合、監視カメラ評価委員会は、その適切かつ迅速な処理に努めるものとする。

第九章 雑則

第十九条（罰則）（略）

附則

第一条（施行期日）この条例は、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

第二条（経過措置）（略）

わけだ。試行開始前後にNTTが、試行対象地域を中心にテレビや新聞などの広告媒体を使って集中的に、このサービスについてPRを行ったのも、このためだ。

しかし、一般企業が一国の電話政策を変えられるとすれば、大問題ではないか。この国は、企業主権の国なのであろうか。政治不在、国民不在 そのもの、といえる。

なぜ発信者保護なのか

NTTは、番号通知サービスについて、一般の電話加入者向けには迷惑電話対策が主なねらいであるかのようなキャンペーンを展開してきている。

この点に関連していえば、NTTは一九九四年八月から、別途の「迷惑電話おことわりサービス」を始めている。この有料（毎月六百元から七百元程度）サービスを利用している場合、電話を切った後に「一四四二」をダイヤルすると、直接にかかってきた通話の電話番号が交換機に登録される。

そして同じ電話番号から再び電話がかかってきたときには、その相手（発信者）にネットワークの側で「この電話はお受けできません」といったアナウンスで応答することになっ

ている。ちなみに、このサービスの利用者は、九六年八月末現在で七万六千件程度。全加入電話に占める利用割合はきわめて低い。

こうした迷惑電話対策サービスの利用状況からみて、番号通知サービスの迷惑電話対策 目的での利用は、全体からみればきわめて少ないものと推測される。欧米の実例からみわかるように、番号通知サービスの利用の大半は、企業加入者による商業利用（事業用利用） になるものと思われる。

事実、NTTも、このサービスの幅広い事業用利用をターゲットに置いているようだ。

NTTが企業加入者向けに「電話とコンピュータが創る新しいビジネスチャンス 発信電話番号通知サービス」と題したCD ROMを製作し、大量に無料配布したのも、その一つの証拠。

企業は、番号通知サービスをコンピュータに接続し、商業利用すれば、消費者から電話を受けると同時に、その消費者の氏名や住所のみならず信用歴や収入、家族構成など、多様な個人情報（顧客情報）をディスプレイ（画面）に瞬時に表示できる。また企業は、電話番号をキーに消費者の商品やサービス購入データな

どを蓄積し、データベース化するこ
とができる（図）。

さらには企業は、それをほかの商業目的に活用したり、外部に提供す

ることも可能になる。

このように、番号通知サービスの無制限な商業利用が許されることになれば、このサービスは消費者である一般の電話加入者のプライバシーに脅威になっ
てしまつ。

「これまで電話をかける発信者だけが保護されてきた。この点、番号表示サービスは、発信者と着信者とが対等になる制度だ」といった説明も聞かれる。こうした考えは、このサービスの利用の大半が消費者である一般加入者である場合には成り立つかも知れない。

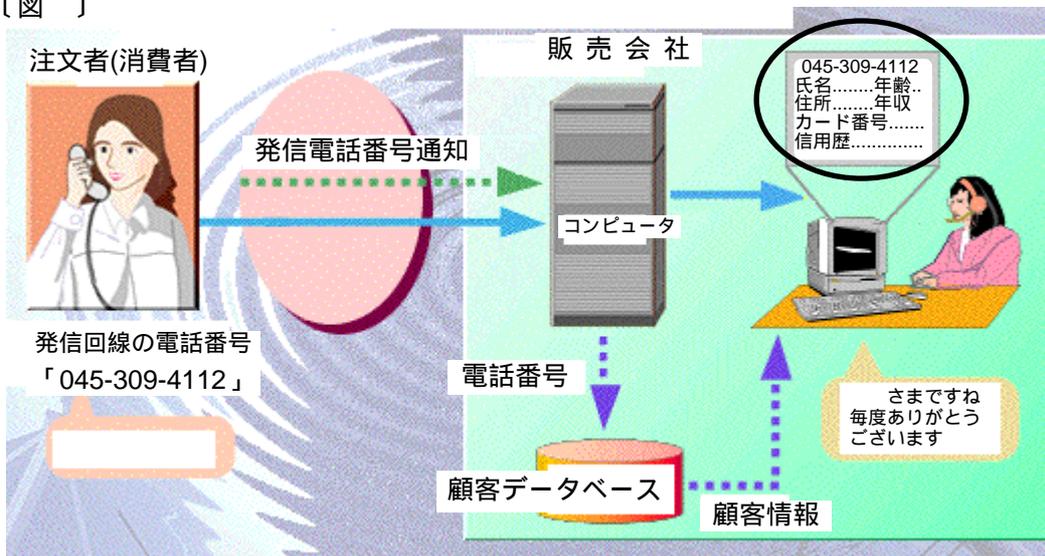
しかし、利用が圧倒的に企業加入者となる場合には、対等になるどころか、着信者保護イコール企業保護 になつてしまつ。

近視眼的な考えに惑わされてはならない。

番号通知サービスが
落とす影

番号通知サービスを受けている相手（着信者）に

〔図〕



NTTの番号通知サービスの法的規制に向けて

〔図〕

| 発信通話種別 | | 通信機器への表示内容例 |
|------------------|--------|--------------------|
| 「表示」の通話 | 一般電話発信 | - |
| | 公衆電話発信 | 公衆電話 ・ トクメイ |
| 「非表示」の通話（一般・公衆共） | | 匿名（着信）・ トクメイ(ファクシ) |
| 「表示不可能」な通話 | | 表示圏外 ・ トクメイ |

「表示」の通話
「非表示」の通話（一般・公衆共）
「表示不可能」な通話

この場合、公衆電話を使えば、「非通知」にできる。また、自宅の電話を使うときでも、かけるたびに最初に「一八四（いやよ）」をダイヤルした上で電話する（「通話毎非通知」か、あらかじめNTTに申し込めばすべて自動的に非通知（回線毎非通知）にできる。これにより、着信者には「トクメイ」と表示される（図）。しかし、このような特別の処置をしないと、着信者には発信者の番号が自動的に通知され、記録もされる。

こうしたNTTのサービス導入方法は、「このサービスの嫌いなひと、これまでどおり匿名で電話をかけたひとは、申し出ること。放っておけば、あなたの番号は相手方に通知されますよ」といったネガティブ・オプションの形になっているが、問題ではないか。また、電話を受ける側は、「トクメイ」希望通話に対し「番号を通知した上でおかけ直し下さい」と、番号通知をお願い（番号通知要請）をアウンスし、対抗措置をとることもできる。このため、発信者は匿名に固執すると、電話がつかまらないことも出てくる。

マルチ商法、多重債務者救済をうたった詐欺的融資商法、あるいは靈感商法と……、ちまたには危険なワナが幾重にも仕掛けられている。これら悪徳商法に手を染めている企業ないしは団体が、その触手としてフリーダイヤルを書いた広告を打ち、番号通知サービスを「獲物」を捕らえるワナに悪用することが懸念される。まさに、アメリカなどで問題となっている点だ。

商品情報、サービス情報を得るために電話しただけで、悪徳業者の餌食にされる恐れがある。業者は、消費者がかけた電話番号から、番号通知と接続したコンピュータ、顧客データベースから、氏名や住所、性別、年齢、職業のみならず、信用歴やカード番号、家族構成や収入などの個人情報を知り出すことも可能になる。

こうした個人情報に悪用されれば、消費者は、電話や訪問による強引な商品やサービスの勧誘に合うことが懸念される。また、「電話による悩みごと相談」を看板に、番号通知サービス、さらには番号通知要請機能を活用し、破壊的なカルト宗教が信者の勧誘や献金の勧誘に走るかも知れない。

迷惑電話撃退に役立つはずの番号通知サービスが、逆に迷惑電話や悪徳商法の助長につながるサービスになるのではないか。

アメリカ、イギリスなど、諸外国でも番号通知サービスが導入されるようになってきている。アメリカは、このサービスを開始。経験も豊富だ。また、このサービスの「負の機能」も

「悪いことをしていないければ番号通知を恐れることはない」といった近視眼的な声が強まってくると、当然「通知」通話を選択せざるを得なくなってくる。

こうした傾向とともに、家主や不動産あつせん業者が、コーラーIDサ

NTTの番号通知サービスの法的規制に向けて

顕著になってきている。

アメリカでは、番号通知（コーラーID）サービスは、「迷惑電話おこわりサービス」とは異なり、着信者による自力救済を促す危険性を指摘する意見がある。事実、コーラーIDサービスを利用する着信者自身で迷惑電話をかけた相手を探し出し糾弾し、問題となつたケースも少なくない。

ービスでかかってくる電話の地域番号をチェックし、入居希望者の選別を行い、問題となるケースが出てくる。仕事への応募者の選考についても、同様の問題が出ている。このようなコーラーIDの使い方は、人種問題に敏感なアメリカでは社会問題にもなっている。

番号通知サービスの持つ 負の機能 については、多様な検討が必要なることを示している。

発信者個人情報保護の視点

一般に、電話に関する「通信の秘密」には、通話内容に加え、通話当事者（発信者、着信者）の電話番号、氏名、住所、通話年月日・時間、通話回数など、通話関連構成要素 も含まれる、とされている（たとえば、電気通信法制研究会編『逐条解説電気通信事業法』（一九八七年、第一法規）二二二頁参照）。

また、これらすべての事項が、保護の対象となる「個人情報」にあたりとされている。これは、電話が伝統的に 匿名が原則 で利用されてきたことからすれば、当然のことだ。わが国には、現在、「個人情報保護法」（正式には「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」（一九八八年法律六五号））

がある。この法律は、不十分ながら国民のプライバシー（個人情報）を保障している。

ところが、この法律は、その正式名称からもわかるように、適用対象を原則として国の行政機関に限っている。このため、一般の企業など民間機関には適用がない。

NTTが開始した番号通知サービスは、その利用が圧倒的に企業加入者になるものと予想される。企業はこのサービスをコンピュータに接続し商業利用すれば、発信者である消費者の本人確認はもろろんのこと、容易に営業用の個人データベースを作成できる。そして、それをほかの商業目的に使ったり、外部へ提供することも可能になる。

現行の個人情報保護法が、これら民間企業に適用がない状況で、番号通知サービスが無制約のまま広範に事業用に利用されるとすれば、大問題である。電話番号をキーとした消費者個人情報（顧客情報）のたれ流しが加速される懸念がある。

プライバシー法の分野では、インフォームド・コンセント（説明に基づく本人の同意・承諾）なしに、個人情報の第二次利用・目的外利用（外部提供を含む）をしてはならない、というのが基本的なルールである。

こうした本人の同意・承諾を前提とするルールは、情報の主（情報主体）が、自らの個人情報を自己コントロールする権利 を持つべきだとする考え方からきている。

伝統的に、プライバシー権とは「ひとりにしておかれる権利」といわれてきた。しかし、高度情報化社会の今日では、さまざまな機関が自分の情報を握っている。情報主体である本人は中々ひとりにしてもらえない。そこで、他のものが自分の情報を握っている場合、本人に自分の情報をコントロールできる権利を認めることでプライバシー権を保護する方法がとられるようになった。

具体的には、他のものが握っている自分の情報を開示してもらおう権利、内容に誤りがあれば訂正してもらおう権利、集められた自分の情報が同意なしに当初の目的以外に利用されない権利など。こうした権利は、伝統的な意味でのプライバシー権と区別して、「情報プライバシー権」と呼ばれる。

NTTの番号通知サービスの事業利用に伴う消費者個人情報（顧客情報）のたれ流しを防ぐためには、発信者である消費者の「情報プライバシー権」の保護を中核とした法律の制定が必要不可欠だ。

郵政省の動き

郵政省に対するNTTの番号通知サービス申請は、昨年（九六年）四月十八日に出された。申請直後から、消費者団体や市民団体、マスコミ、学者などから、このサービスの拙速な開始を疑問視する声が相次いだ。

これは、現行の不十分なプライバシー保護法制のもとで番号通知サービスが開始されれば、詐欺商法に悪用されたり、消費者個人情報たれ流しになることが危惧されたためだ。

郵政大臣は、NTTの申請を受け、同年四月二十六日に電気通信審議会（電気通信事業部会（園山重道部会長）に諮問を行った。その際に、国民生活と密接に係る事項であるとして、公聴会の開催を求めた。

同部会は、六月十七日に公聴会を開催した。ここでも、石村耕治PIJ代表を含むNTTのサービス開始に慎重な公述人から、商業利用に伴う消費者個人情報や消費行動などが筒抜けになりかねないとする強い懸念が相次いで示された。

七月二十六日、電気通信審議会は、郵政大臣に対しNTTのサービス申請の認可を適当とする答申を行った。ただ、その際に、この「サービス」により通知された電話番号が不当に

NTTの番号通知サービスの法的規制に向けて

利用されることを防止するために、本サービスの開始以前に郵政省が『ガイドライン』を制定すること」が要望事項の一つに盛り込まれた。

PIJ代表の投稿

電気通信審議会に前後して、PIJには各界からさまざまな要望が寄せられた。

要望の一つは、新聞への投稿により世論を喚起して欲しいというもの。この要望に応える形で、PIJ代表は朝日新聞九六年七月十一日朝刊「論壇」に「電話番号表示サービスは慎重に」と題する投稿を行った。

この投稿に対し、NTTの法人営業本部大賀公子部長から反論書（朝日新聞・論壇での石村耕治先生のご意見について）を渡したい旨の連絡があった。（しかし、なぜ法人営業本部が反論を担当するのだろうか？）

河村たかし衆議院議員事務所において、反論書の受け渡しが行われた。その際に、郵政省の職員、河村議員を含め、NTT側とPIJ代表が意見交換を行った。

また、論壇投稿に関し、守住有信参議院議員（郵政事務次官）より、PIJ代表に、きわめて荒っぽい抗議の電話があった。同議員によると、「わが国は同質社会で、プライバシー

シーなどをうんぬんする余地はない。自分は七十歳だ。おまえのような若輩者に何がわかる。番号通知サービスの導入で、誘拐など犯罪を根絶やしにできる……」とのこと。

ガイドラインの制定

郵政省は、ガイドラインの制定を求める電気通信審議会の要望を受け、「電話番号情報に関する研究会」（電気通信局長の私的研究会）を立ち上げた。同研究会は、検討を重ね、十月十一日に「発信者情報通知サービスの利用における発信者個人情報保護に関するガイドライン案」（以下「ガイドライン」）を、「解説」つきで公表した。その概要は次のとおり。

(1) ガイドラインの名称

NTTが開始したのは、「発信電話番号通知サービス」のほずである。

しかし、ガイドラインの名称は「発進電話情報通知サービス」となっている。これは、「解説」によると、将来的には通知の内容が拡大していくことを見込んでいたためだ。つまり、「電話番号」の通知だけでは発信者を把握しにくい。そこで、「電話番号+氏名」、「電話番号+氏名+住所……」と、徐々に通知の内容をエスカレートさせていくことを、あらか

じめガイドラインを織り込んでおこうという趣旨だ。

(2) ガイドラインの目的

番号（情報）通知サービスは、放っておけば、これを事業目的で利用する者（「事業サービス利用者」）による濫用が心配される。そこで、あらかじめ事業用サービス利用者を対象にガイドラインをつくり、消費者である発信者の個人情報およびこれに結合して蓄積される個人情報保護しようというものだ。つまり、ガイドラインは事業用サービス利用者のみを対象としたもの。

これは、一般加入者による迷惑電話対策向けのサービス利用は、利用者全体からすると、ついたり程度とみられること。大半は事業用のサービス利用となり、発信者イコール消費者の視点から保護措置を講じなければ、個人情報保護がなされる可能性がきわめて強いこと、を認めたものと解してよい。

(3) 事業用サービス利用者の責務

ガイドラインは、会社や商店など事業用サービス利用者のさまざまな責務について規定する。その骨子は次のとおり。

1 発信者個人情報の記録の制限等

発信者個人情報の記録目的を明確にし、記録はその目的の範囲内としなければならない。情報主体に対し、記録する旨およびその目的を告知しなければならない。

コンピュータに連動させ自動処理の形で記録する場合には、その旨をわかり易い方法で周知しなければならぬ。

2 発信者個人情報の利用制限
記録した発信者個人情報（「記録情報」）は、記録目的の範囲を超えて利用してはならない。

3 記録情報の提供の制限
記録情報は外部に提供してはならない。ただし、発信者本人の同意または法令に基づき提供は除く。

4 不当な差別的取扱いの制限
非通知の選択などを理由に、発信者を差別的に取り扱ってはならない。

5 記録情報の適正管理
記録情報の正確性を保つよう努めなければならない。記録情報への不正アクセス・改ざんなどの防止のため、安全保護措置を講じなければならない。記録情報の処理を外部委託する場合、秘密の保持など安全面に十分配慮しなければならない。

6 記録情報の開示

および訂正・削除

発信者本人からの記録情報の開示請求に応じなければならぬ。記録情報に誤りがあり、本人から訂正・削除請求がある場合、これに応じなければならない。記録情報の誤りが判明した場合、訂正・削除を行うことなしに、その情報を利用してはならない。

PIJ、議員立法に動く

事業用サービス利用者を対象としたガイドライン案を、郵政省は急ぎで制定した。このことは、裏返せば、NTTが始めた番号通知サービスの商業利用には、すでにあげたような消費者のプライバシーにかかわる問題が山積している事実を浮彫りにしている。

だが、NTTの番号通知サービスについての各種PRの中では、これらの問題についてほとんど触れていない。むしろ、意図的に触れないようにしているかに見える。そして、迷惑電話の排除に効果があるといった、着信者側のメリットをしきりと強調している。NTTの電気通信事業者としてのサービス内容の周知(PR)のやり方は、大いに批判されなければならない。

また、ガイドラインについても、

内容的に再検討すべき点が多い。このこともさることながら、もつと問題なのは、ガイドラインでは、その性質上、ほとんど強制力がないことである。あくまでも企業倫理に頼るしかない。このため、ガイドラインなど眼中にない事業者には、牽制効果すら期待できない。

PIJは、立法府(国会) 抜き、業(NTT)と官(郵政省)主導の番号通知サービス導入のやり方を批判してきた。また、NTTや役人に協力し、バランス感覚のみで行動する 識者 に対しては、ガイドラインでは発信者個人情報のたれ流しは防げない旨を説いてきた。いずれにしろ、電話政策(通話ルールの百八十度)転換 を伴う新サービスの導入については、国会で慎重な審議を尽くすべきだ。

PIJは、国会審議では、番号通知の是非、是とする場合には事業用サービス利用に伴う発信者(消費者)個人情報の保護を法律で行うように求めてきた。つまり、ガイドラインではなく、強制力のある法律による保護が必要不可欠だ、と説いてきた。また、この場合、 サービス提供者であるNTT(電気通信事業者)にも、事業用サービス利用者に対してもと同様に、発信者の個人情報の保

護にあたることを義務づけるべきだ、と説いてきた(詳しくはCNNニュース、七号、八号参照)。

以上の方針に沿い、PIJは、国会内での精力的なロビイング(政治的な働きかけ)を行った。幸いにも野党新進党の「議員立法研究会」を主宰する河村たかし衆議院議員が議員立法に賛同。その後、同党内での一連の手續を経て、番号通知サービス試行開始日の一月二十八日に作成した法案を発表、今国会への提出を決めた。(朝日新聞、産経新聞、読売新聞、七月二十九日朝刊参照)。今後、民主、太陽など他の野党にも働きかけを行い、共同提案としたい、との意向を明らかにしている。

河村法案の特色

河村たかし議員を提案者とする法案(「河村法案」)は、二つの法律案からなる。一つは、「発信者情報通知役務の利用における発信者の個人情報の保護に関する法律案」(発信者個人情報保護法案)。そしてもう一つは、「電気通信事業法の一部を改正する法律案」(電気通信事業法改正案)である。

- (1) 発信者個人情報保護法案の骨子
- この法律は、番号通知サービスを

事業者が利用して集めた発信者である消費者等の個人情報、およびこれに結合して蓄積される個人情報の保護をねらいとしたものである。

郵政省のガイドラインでは、規制の対象を、会社や商店など事業用サービス利用者に絞っている。これに対し、この法律では、電気通信事業者(NTT)にも広げている(一条)が特徴だ。

事業用サービス利用者の責務については、郵政省ガイドラインと軌を一にする規定が多い。「発信者個人情報の記録の制限」(三条)、「発信者個人情報の記録の通知等」(四条)、「発信者個人情報の記録を行う電話番号の周知」(五条)、「発信者個人情報の周知」(六条)、「利用及び提供の制限」(七条)、「記録情報の適正管理」(九条)、「記録情報の開示」(一〇条)、「記録情報の訂正等」(十一条)がそつである。

また、記録情報の目的に沿い保存期間を定め、期間経過後は速やかに削除に努めるように求める(八条三項)など、独自の規定もめだつ。

一方、サービス提供者である電気通信事業者(NTT)に対しては、次のような責務を課している(十二条)。

NTTの番号通知サービスの法的規制に向けて

NTTの番号通知サービスの法的規制に向けて

サービス提供にあたり、その趣旨および内容の周知をはかること、苦情を適切かつ迅速に処理するに必要となる態勢の整備等に努めること、発信者個人情報情報の不正な取扱いを防止した事業用サービス利用者に対し、サービス提供を制限するなどによって、適正利用に配慮すること。

さらに、この法律の附則三条「検討」では、政府に対し、この法律の施行後三年をめどに、苦情処理期間や罰則の必要性を含む、個人情報保護制度全般についての検討、必要な措置を講じるように求めている。

(2) 電気通信事業法改正案

現行の電気通信事業法（一九八四年法律八六号）は、「通信の秘密」を侵してはならないと規定する（四条一項）。すでに指摘したように、一般に、この「通信の秘密」には、通話内容に加え、通話当事者の電話番号、氏名、住所、通話時間など、通話関連要素も含まれると解されている。しかし近年、一部に、「通話の秘密」を「通話内容」に限定して保護しようという考えが見られる。郵政官僚の中にも、こうした考えに同調する者もいる（たとえば阪本泰男「発信電話番号通知サービスと行政課題」ジュリスト一〇〇号十三頁参照）。

こうした考えが拡張されていけば、しまいにNTTの電話加入者の個人情報である電話番号や氏名・住所などの通話関連要素は、法の保護の外にはじき出されかねない。なぜならば、現行の電気通信事業法には、電話利用者の個人情報を保護する明文規定がないからである。したがって、明文の規定を置いて、電気通信事業者から電気通信サービスの提供を受ける利用者の個人情報を保護する必要がある。

こうした趣旨に基づき、電気通信事業法改正案では、新たに次のような規定を加えることにしている。

1 利用者の

個人情報保護（七条之二）

電気通信事業者は、保有する利用者の氏名、電話番号、住所その他の個人情報に必要に必要措置を講じなければならない。保有する個人情報に目的外利用、外部提供してはならない。ただし、本人の同意または法令に基づく提供は除く。

2 契約約款の認可条件の追加

(三十一条の二第二項三号の二)

番号（情報）通知サービスの提供を内容とする契約約款の認可にあたっては、個人情報の保護につ

いて適切に配慮されていることを条件とする。

今後の運動

NTTが番号通知サービスの試験地域約四千万回線の利用者に郵便で確認したところ、試行開始間近の今年一月二十日現在で、「回線毎非通知」つまり全番号非通知を希望したのは、十七・五%（約十七万九千二百回線）にも及んだ（NTTトピックス九七年一月二十三日号参照）。

電話利用者間で、発信者の番号などは本人が言わない限り匿名が原則のコンセンサスがいかに強いかが、を伺い知ることができる数字だ。

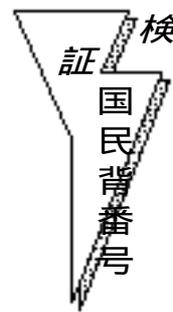
いま、わが国では、高度情報化とかいった仮面に隠れて、個人情報非常に安易に扱われている。つい最近も、消費者金融業者が加盟する全国信用情報センター連合会から消費者金融を装って入会した複数の悪徳業者によって、八十五万件分以上の個人の信用情報が盗用される事件が起きた（朝日新聞九六年八月十一日朝刊参照）。

こうした風土にあつて、番号通知サービスは、ほとんど強制力のないガイドラインのもとでは、無制約に商業利用される可能性も高い。消費者のプライバシーを大切に

であるためにも、このサービスの法律による規制は必要不可欠だ。まさに、河村法案の実現は、最初の一步といえる。この程度の法案すら成立が望めないとすれば、PIJを始めとした市民団体や消費者団体は、サービスの本格提供を前に、大々的に「回線毎非通知」の選択をすすめる運動を始めざるを得ない。

市民が主役 とか、国民が主人公 とか、言うのはたやすい。本来、この言葉のめざすところは、市民を単なる政策遂行対象者とみるのではなく、政策決定参加者とみることにある。PIJのような市民団体（NGO、NPO）が提言した政策を議員立法に結びつける努力もしない政党や政治家は、市民が主役などをうんぬんする資格はない。いずれにしろ、番号通知サービスの商業利用に伴う負の効果は、わりわり出てくる。わずかな試行期間内にわかるはずがない。発信者個人情報の保護のための法律の制定は、まさにこるばぬ先づつえだ。

K



[Data-0019]

データ監視社会はNO!

市民の集い

プライバシー・アクションおよびコンピュータ合理化研究会の主催による「データ監視社会はNO!市民の集い」が、二月十四日夜、東京・「カンダ・パル」にて開催された。

この集会の基本テーマは、自治省が導入を図る「共通番号制度」に対して、その問題点を解説し、国民背番号制への大きな一歩であることを市民に訴えることにある。それと同時にいまわが国が進みつつある、監視社会化の現状を多面的にとらえて、各分野からの報告がなされた。各報告内容は以下のとおり。

(敬称略)

- ・自治省が進める「共通番号制」とは
 プライバシー・アクション共同代表
 白石 孝
- ・包括的プライバシー保護
 制度の確立を
 PIJ代表 石村耕治
- ・住基ネットと戸籍・外国人登録の関係

戸籍評論家 佐藤文明

・NTTの発信者電話番号表示システム

PIJ常任運営委員 辻村祥造

・議員立法による発信者電話番号

表示システム規制法案の提案

衆議員議員 河村たかし

・車の移動を監視する

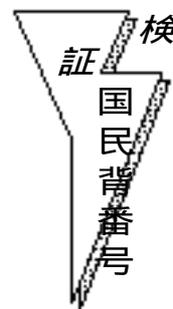
Nシステムの問題

交通評論家 浜嶋 望

当日は、外国人の参加もみられ、九十余名の参加者があった。

また、この集会でのテーマを、四月二十六日のPIJの総会に引き継いで、発展させていくことが主催者から述べられた。

自治省構想の危険を訴える石村代表



[Data-0020]

PIJのホームページに寄せられた自治省の住民基本台帳番号構想への意見から

……役所の体質がこのままならば、カードが神様のようになってしまつて想像される問題が起こりかねませんね。
 (M・H)

読んでいて、なんだか少しこわくなりました。国民の一人一人が、監視されるなんて考えられない。
 いやだなあー。
 (Y・I)

「冷たい鼻のらくだ」という話。遊牧民が幕営していると、らくだの中に「鼻が冷たいから、鼻先だけテントの中に入れてくれ」。主人は鼻先だけなら、と入れてやりませす。するとらくだは「前足も寒いので、もう少し中に入れてくれ」といいます。
 そして最後にはテントの中には主人の居場所がなくなる、というお話。
 なにやら国民共通番号には、そのようなたうさん臭さを感じます。初めは、氏名、住所…だけ、といいなが

PIJのホームページのアドレス

<http://www.nsknet.or.jp/~himina/zen/pij/sikisima.html>



ら次々に秘匿すべき情報までも飲み込んでいきそうな危険性は感じます。消費税も最初は三%といいながら、四月からは五%だし……
 自治省のお役人も、ハッキングの危険性という問題はそれなりの専門家部会が解決してくれるとタカを括つておるのでしよう。でもこの「専門家」というのがあてにならないのは、「エイズ問題」の安部英で証明済み。
 つまりは在野のわれわれが、監視の目を光らせるしかないのでしょうね。ほんとに行政事務の合理化に役立つものなら反対はしませんか……
 どうですか?
 (H・O)

議員立法研究会主催

「国民背番号制」勉強会

開催される

報告 P-IJ 常任運営委員 辻村祥造

去

る一月七日、新進党政策審議会会議室において、議員立法研究会の主催する「国民背番号制」の勉強会が、P-IJ石村代表（朝日大学教授）を講師に招いて開催された。

議員本人の出席は約十五名、秘書を含めると三十五名近くの参加者があり、この問題に対する関心の深さがうかがわれた。

石村代表より、行政機関におけるOSI (=Open System Interconnection) と共通番号の役割、納税者番号と共通番号の相違、そして住基カードの役割とそれがIDカードへ変貌する危険性などについて報告がおこなわれた。

その後質疑にうつり、出席議員からは次のような意見が出された。

「悪いことさえしなければ、番号で

管理されることを、それほど恐れることは無いのではないか」

「高齢化社会、行政の効率化など国民にとってベネフィットがあるか、否かという視点で判断すべきではないか」。

これに対し石村代表は「悪事を働かなければ、個人情報がマル裸でも良いということにはならない」。

また「行政が効率性一辺倒でよいのか」、「また効率性とは誰にとつての効率性なのかを考えるべき」と回答した。

さらに、「たとえば納税者番号に活用すれば、フェアな課税ができるのではないか？」という意見が出された。これにたいし、石村代表は「不公平税制が是正されないままの現状にあり、税負担の面でフェアを求めるなら、執行段階ではなく、立法段階で求めるべきだ」と述べた。

一方二十年近くアメリカに在住したという議員からは、「わが国では、官僚が国民を統率するような考え方が強いので、この制度はまだ早いのではないか。日本では、何が悪用かの判断もつかずに、悪用することが多いのではないかと」という意見も出された。

総じて、海外の事情に詳しい議員も多かったが、わが国の個人情報保護の現状を的確にとらえたうえで、法規制がどうあるべきかという問題については、これからも関係する議員とともに一層、研究を進める必要を感じた。

講演する石村代表

PIJ ブックレット・シリーズ No.1

出版案内

『西暦2000年、あなたをコードとカードが監視する』

住民基本台帳コード 住民基本台帳カード

- 自治省が検討している国民総背番号制度、国民皆登録証制度とは何か? -

頒価 1部300円 (送料200円) [100部以上のご注文の場合、送料は無料]

自治省の「住民基本台帳コードとカード」導入のための法案が成立したら、本当に国民総背番号制、行政・役人そして企業などが国民をデータ監視する社会が実現してしまいます。

今回のブックレットは、自治省構想の危険性をわかりやすく解説しています。

是非、ご利用ください。

ご注文はTel/Fax 03-3985-4590

緊急市民シンポジウム

徹底討論 国民総背番号制

～ねらわれる市民のプライバシー～

主催 PIJ プライバシー・インターナショナル・ジャパン

いま、自治省は、国民ひとりひとりに番号を付けICカードを発行する、
「住民基本台帳番号制度」の法案化をめざしています。
この自治省の“妄挙”が実現してしまったら、
あなたもわたしも、
番号を刺青された囚人のように、
監視され、管理されることになります。
この制度さえあれば、役人・行政機関は、すべての個人情報に自由に集め、
国民を徹底して管理できることになってしまいます。
私たちは、こんなデータ監視社会、市民のプライバシーの社会を望みません。
自治省の、この危険な構想をつぶすために、
学者、国会議員、マスコミ関係者などが、徹底的に討論します。
是非、あなたも参加してください。

日時：1997年 4月26日(土)

午後2時開会(受付開始1時40分)

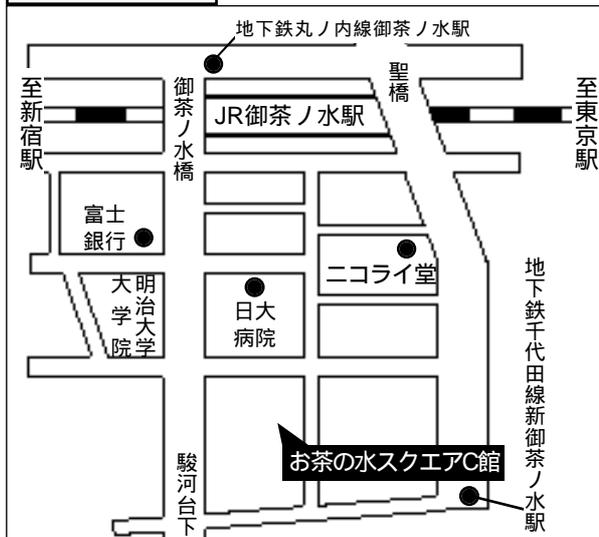
会場：東京 お茶の水スクエアC館
03(3294)7645

JR中央線：御茶ノ水駅
地下鉄丸ノ内線：御茶ノ水駅
地下鉄千代田線：新御茶ノ水駅
上記各駅より徒歩5～7分

参加費：1,000円

PIJ 会員の方は、当日、シンポジウム前に

会場案内図



編集及び発行人

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)
東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171
Tel/Fax 03-3985-4590 編集・発行人 橋正美

Published by

Privacy International Japan (PIJ)
IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro
Toshima-ku, Tokyo, 171, Japan
President Koji ISHIMURA
Tel/Fax +81-3-3985-4590

入会のご案内

入会いただいた方には、このCNNニュース(季刊)をお送りします。
会費 正会員.....年間10,000円
賛助(購読)会員...年間3,000円

NetWorkのつばやき

- ・基礎年金番号、電話番号表示.....
- ・自治省の住民基本台帳番号だけでもたくさんなのに、どうして役人や企業は、次々と個人のプライバシーを危ない目にあわせるのだろう。
- ・日本は自由社会のはずなのに..... (T)