

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)

**わ**がPIJも、待ち望まれていたホームページを開設した。H・Pアドレスは<http://www.pij-web.net/>である。従来は、機関紙CNNニュースのみを会員に向けて発行してきたが、これからは会員以外にも広く、私たちの考え方を伝えることができる。

特に、マスコミ関係、国会議員、学者、法律家などに、「国民のプライバシーが尊重され、市民・納税者が主役のアメニティある社会を構築する」という、PIJの主張を、ホームページからより広く発信したいと考えている。

しかし、全世界にホームページが氾濫する時代である。読まれるためにはどう工夫するか、これが大問題である。多くの人たちに読んでもらえなければ、PIJの主張もまた広まることがない。

第一に、ページのコンテンツを充実させることである。PIJの、「電子情報化社会における国民のプライバシーを守り、わが国が監視社会化することを防止する」という基本的なテーマを中心に据えて、会員にとどまらず、広く意見、論文などを寄せただき、それを掲出して、H・Pを充実させる必要があると考える。さらに、多くのプライバシー保護団体とのリン

クをはり、それぞれの提携関係を強化していきたい。そして、プライバシーの問題であれば、まずPIJのH・Pを訪れてみる、という状況を実現したい。

つきに、ページの利用のしやすさである。現在は、CNNニュースが創刊号から二十三号まで掲載されているが、一度に全部を見ることは無理である。各号の目次を詳細に載せて、索引を一般の閲覧者にとって利用しやすいものにする必要がある。これは、意見書

## PIJは、21世紀を

個人情報保護の時代にするため、  
がんばります



論文などについても同様で、その利用のしやすさが、H・Pの再訪者を多くする重要なファクターであると考えている。

さて、PIJのホームページにはもうひとつのセクションを設けている。日本コンピュータ税務研究機構(略称コンピュータックス・ジャパン・ComTJ)という団体のページである。この団体は、PIJと関連する組織であるが、その活動目的は、税務行政におけるコンピュータ化・電子化そして情報化に関する問題を調査研究し、政

策提言することにある。PIJの会員には、税理士が多いことから、税務行政に関する部分をこの団体の活動目的とした。

このセクションにおいては、わが国、そして諸外国におけるホットな税務情報を発信してゆく。昨年(二〇〇〇年)九月二日から九日まで、コンピュータックス・ジャパンの主催で、オーストラリアの税務行政、税務援助、税理士制度につき、視察を行った。そこで得られた、「オーストラリア国税庁のサービス・スタンダード」及び「オーストラリア税理士業務規定法」など、最新の情報を、このセクションに掲出している。

ComTJは、IT時代における電腦出版(cyber publishing)を目指しており、従来の、出版会社と紙を媒介とした出版システムから脱却して、「国民・納税者が主役」という視点から、情報を直接、国民に発信・提供することを予定している。また、この団体の財政基盤を確立するために、このページは有料化したいと考えている。

ぜひ、PIJ及びComTJの主旨にご賛同をいただき、多くの方が私どもの会員となっただけならば、幸いである。

PIJ副代表 辻村祥造

### 主な記事

- ・ 個人情報保護基本法制大綱を点検する
- ・ 論点整理 個人情報保護基本法制大綱
- ・ オーストラリア国税庁のプライバシー宣言
- ・ 政府IT戦略会議の危険な統一行政ICカード構想

# PIJのホームページをご紹介します (アドレスは<http://www.pij-web.net>)



**Privacy International Japan**  
 プライバシー インターナショナル ジャパン  
 ~PIJは情報プライバシーの保護と  
 政策提言による市民的貢献を目指す  
 PrivacyNGOです~

**English**

● ● ● **MENU** ● ● ●



## 団体概要

[団体概要]  
[PIJの概要をご紹介します。](#)

## 代表あいさつ

[代表あいさつ]  
[PIJ代表 石村耕治の挨拶。](#)

## 役員紹介

[役員紹介]  
[PIJの役員をご紹介します。](#)

## CNNニュース

[CNNニュース]  
[PDFによるCNNの最新情報です。](#)

## MAIL

[MAIL]  
[ご質問、ご意見その他ありましたらお寄せください。](#)

## 日本コンピュータ 税務研究機構 (Com TJ)

[日本コンピュータ税務研究機構]  
[税務のコンピュータ化・電子化に関する調査研究、政策提言](#)

## TOPICS

[TOPICS]  
[PIJに関する最新情報です。](#)

このホームページに掲載している記事、写真、動画等あらゆる素材の無断複写、転載を禁じます。

Copyright 2000 Privacy International Japan  
 Updated Aug,01 2000  
 Designed by [Aaron-Japan Co.,Ltd](#)

PIJのホームページをご紹介します

《対談》 個人情報保護基本法制大綱を点検する

はつきりしてきた本音は、  
“E.U.データ保護指令対策”

大綱は住基法施行のためのインフラではなかった

石村耕治 (PIJ代表)  
辻村祥造 (PIJ副代表)

自

自公政権下での、コード (国民背番号) とカード (国民登録証) で国民を監視することをねらいとした住民基本台帳法改正法 (改正住基法) の強行採決は、いまだ記憶に新しい。その際に、「免罪符」として提案されたのが、「包括的な個人情報保護法」制定の提案。

この提案に沿って、コードとカードを使った国民監視装置の提案者も入った法制検討グループが、国民の個人情報保護することと、粛々と審議を続けてきた。

綱) なるものをまとめ、去る二〇〇〇年十月十一日に公表した。この「大綱」をもとに、来る通常国会で「個人情報保護基本法」の成立を目指すとのことだ。その後は、民間の保護法制の整備を検討することだ。その一方で、現在ある国の行政機関に適用ある個人情報保護法の整備は先送りされた。コードとカードの濫用統制には、国の個人情報保護法の整備が先のはずだが、どうなってしまったのか。

やはり、一連の作業は、ちまたで言われているように、本音は、形だけのE.U.のデータ保護指令への対応であることがはつきりしてきたようだ。コードとカードへの対応はまやかしのような。このように、法制整備作業そのものの「動機が不純」なことはさておいても、この大綱に対しては、各から懸念が示され、ほとんどコンセンサスが得られない状況だ。不協和音が日増しに高くなる原因はどんなところにあるのであろうか。石村代表と辻村副代表に、徹底討論をしていただいた。(CNNニュース編集部)

大綱を読む

「辻村」わが国では個人情報の垂れ流し事件が相次いでいます。プライ

バシーが大切にされたアメニティあるIT (情報技術) 社会とは程遠いのが現実です。個人情報の電子化、ネット流通が飛躍的に進むなか、個人情報保護基本法制の整備は社会の強い要請といえます。しかし、今回の個人情報保護基本法制大綱 (大綱) の評判は余りかんばしいとはいえないようです。問題点について点検していただきたいと思えます。

石村代表、まず、今回の大綱について分かり易く説明してください。「石村」はい。それでは、初めに、詳しい説明を始める前に、大綱の骨子をあげておきたいと思えます。

個人情報保護基本法制大綱の骨子

- 1 「目的」 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すること
- 2 「基本原則」 個人情報は、利用目的を明確にし、適法かつ適正に取得し、内容の正確性を確保し、適切な安全管理措置を講じ、かつ透明性を確保することにより、適正に取り扱うように努めること
- 3 「個人情報取扱事業者 (仮称) の義務等」 個人情報取扱事業者 (事業者) は、個人情報の利用目的を明確にし適正な取得をすること、適正な管理を行うこと、第三者への

データ提供は原則禁止とすること、

利用目的等を公表すること。正当な求めがあれば本人に開示、訂正、利用停止の措置を取れること。

苦情処理体制の整備等を行い、苦情処理等のための団体を設け、主務大臣の認定を受けること（認定業者団体の設置）もできること。

4 「政府の措置・施策」 国の行政機関への措置、独立行政法人等への措置、特別嚴重な別途措置、基本方針の策定等、主務大臣は、事業者又は認定業者団体から(a)報告を求める、又は(b)助言若しくは改善の指示を出し、改善の指示に従わなるときには(c)改善・中止命令が行えること

5 「地方公共団体の措置」 自治体の対応措置、個人情報保護のための支援・苦情処理対策、国・自治体の協力

6 「罰則」 改善・中止命令に対する違反に対し罰則を設けること

7 「その他」 報道分野等には、3 「事業者としての義務規定」は適用除外とする。しかし、1 「目的」や2 「基本原則」は適用し、自主規制に努めるものとする。宗教、学術、政治などの分野についても、今後の検討課題とすること。法制の運営等へ有識者等の意見を反映させる仕

組みを整備すること

相変わらずの役人立法でいいのか

「石村」 今回の法制整備のねらいは国民背番号制（コードとカード）の導入が契機です。ですから、本来、行政すなわち役所が管理する国民情報の利用に歯止めをかけることがねらいであったはず。ところが、目指す法律の性格は、徐々に変容していったように思います。

「辻村」どのように変容していったのでしょうか。

「石村」役所（行政）が、いかに民間が収集・保有する個人情報規制していくか、といったところに視点が移っていったように思います。

「辻村」ただ、役人立法を目指す以上、「個人情報保護検討部会（検討部会）（座長・堀部政男中大教授）」や「個人情報保護法制化専門委員会（専門委員会）（委員長・園部逸夫元最高裁判事）」の委員は、与党や役人の言いなりなことは、始めから分かっていたのではないですか。

パブリック・コメントとか言っていて、民間から意見を求めるとのポーズを採りながら、茶番ですよ。PJも意見を出しましたが、初めから役人の描いた筋書きができてい

て、民間からの意見を真摯に聞く耳などないように感じます。

わが国の役人はNGOなど、「反政府組織」程度にしか思っていない訳です。「非政府組織」の存在意義など認めたくない訳です。

「石村」まさに言われるとおりです。堀部さんとか委員会の委員をしている東大の小早川さんとかは、一方で「背番号万歳!」、他方で「プライバシーの保護を!」という支離滅裂な連中ですから。

昔、軍部の考えを聞き、役人が立案する、それに学者が手を貸す、あるいは見て見ぬふりをする。主役であるはずの国民は全く不在。そして、戦争に負けた。当時戦争犯罪に手を染めた役人たちの中から、首相になり、最高裁長官にもなった。今も、ベーシックな構図は同じなのではないでしょうか。だから、今の子供たちや若者に道徳観がないなどと責められないわけです。

「辻村」こうした学者・文化人などは、役人の掌中で踊らされているのが分かっているのでしょうか。いわゆる「有識者」が、この国を悪くしているような気がします。

「石村」わが国の役所社会主義体制下では、役所の持つ個人情報ないしは民間情報の国民管理・民主的管理な

ど、まともにはできるわけがない訳です。逆に、「役所が主役」の仕組みをつくり、役所が民間情報を管理する。そんな発想しかできない訳です。

旧ソ連のゴルバチョフ元大統領が、「世界で唯一成功した社会主義国家は日本である」といったとか、まことしやかに言われています。まさに、そのとおりではないかと思えます。

ともかく、「市民が主役」と唱えている政党までもが、この分野での議員立法については、まったく何も提案しないわけです。すべて役人に丸投げしてしまっているのが現実です。

「辻村」情けないかな、党首に生活者の視点がないから、プライバシーなどどうでもいいと言いたげな様子です。憲法を改正し、戦争ごっこの提案にばかりに熱をあげているわけです。

また、肝心の市民の大多数が、「お役人様には勝てまい。お役人様のおぼし召しのままに」といった具合です。自分たちのプライバシーは自分たちで護る、といった気概に欠けています。

「石村」こうした状況ですから、意外と、これら「有識者」も、役人に対するロビイストとして、役人のつくった素案を何とか少しでも良い方向へもって行かなければといったあ

### 個人情報保護基本法制大綱を点検する

「石村」 「使命？」を持ってやっているのかも知れません（笑い）。

「辻村」 そうであればいいのですが、私も市民にはそう見えないので困ります。

「本音はEUデータ保護指令対策」

「石村」 しかし、ともかく、もともと動機が不純な点をもつと問題にする必要があります。

「辻村」 具体的に説明してください。

「石村」 政府は、コードとカードで住民監視をねらいとした改正住基法の強行導入が、今回の法制整備の動機だといっています。しかし、これはまやかしだといえます。なぜならば、大綱を参考に基本法をつくり、その後は民間部門の保護環境整備をやる、といっています。

ところが一方で、現在ある、国の行政機関に適用ある個人情報保護法の改正・整備は先送りするとしています。

「辻村」 その理由はどういったところにあるのでしょうか。

「石村」 よく考えたら分かるでしょう。コードとカードで起きる個人情報の濫用がないように法制整備を行うというのなら、なによりも現行の個人情報保護法の見直しを率先してやるべきです。コードとカードは

行政機関（公的分野）だけしか使えないことになっている訳ですから。

それを、民間部門対策だけを優先してやるというのは、何か、からくりがありませんね。

「辻村」 そういわれると、そのとおりですね。それでは、なぜ、政府は民間部門の個人情報保護対策を急いでいるのですか。

「石村」 そうですね。それでは、一つの図表をあげて、簡単に説明して見ましょう。

「辻村」 ちょっと待ってください。この図表のタイトルは、「EUのデータ保護指令に対する先進各国の対応」となっています。どういうことなのでしょうが。

「石村」 やはり、そ

〔図表〕EUデータ保護指令に対する先進各国の対応

EUデータ保護指令 (95年8月採択、98年10月24日発効)		指令25条は、EU加盟各国に対して、EUと同等水準のプライバシー保護措置を講じていない第三国へはEU域内からの個人情報の持ち出しを禁止するように求めた。				
対応内容 国・地域	対応の方式	公的(行政)分野の対応	民間分野の対応			具体的対応
EU域内諸国	オムニバス方式	包括法の制定			各国がEU指令に準拠した国内法を制定	
アメリカ	セクトラル方式	で一般法（現行のプライバシー法）	個別法の制定	ガイドライン	レーティングフィルタリングその他	当初、アメリカ政府はEU指令に猛反発。しかし、その後、方針転換し、99年3月15日に、EU指令を前提に商務省が策定した、「企業・団体に対する「国際プライバシー安全基準(International Safe Harbor Privacy Principles)」を公表。米政府は、この安全基準を基にEU当局と最終交渉を実施。  2000年7月26日に、EUの欧州委員会は、この基準を評価、2000年度中にEU域内のアメリカ企業が、EU市民の個人情報を域外に送信することを解禁すると発表。
日本	基本法（個人情報保護基本法）の制定	現行の個人情報保護法の整備？	個別法の制定	ガイドライン	レーティングその他	別稿の記事参照
オーストラリア	？					
カナダ	？					
その他の諸国	？					

うという質問が出来ますか。

〔辻村〕確か、今回のプライバシー保護法の整備は、九九年六月の自公による国民背番号（住基コード）導入のための改正住基法の強行採決を契機としていたように記憶しているのですが。

〔石村〕表面的には、そういった理由が挙げられていました。しかし、これは、役人が苦肉の策として見つけたアイディアに自公が乗ったままでのことでしょう。

〔辻村〕どういうことでしょうか。

〔石村〕EUは、九五年八月に「個人データの処理およびその自由な移動に係る個人の保護に関する指令（以下「EUデータ保護指令」）」を採択しました。（EUデータ保護指令については、PIJの「CNNニュース」七号および八号で詳しく解説していますので、参照してください。）

〔辻村〕確か、EUデータ保護指令では、二十五条で、EU加盟諸国に対して、EUと同じ水準のプライバシー保護法を制定していない第三国へのEU域内からの個人情報を持ち出しを禁止するように求めていますね。

〔石村〕そうです。このデータ保護指令は、九八年十月二十四日に発効しています。

〔辻村〕と言うことは、わが国も、早急にEUと同水準の個人情報保護法を制定しないと、わが国のEU進出企業がEUからは顧客データを持ち出せないなど、EU進出口系企業がビジネスをすることができなくなってしまう怖れがあったわけですね。

〔石村〕そのとおりです。EUは、民間分野をも含めた形でデータ保護法を制定しています。ところが、わが国の場合、国レベルの個人情報保護法はあるものの、これは行政機関にだけ適用があります。つまり、民間機関には適用のない法律なわけです。民間機関での個人情報の利用規制はすこぶるあいまいな状態にあるわけです。

〔辻村〕ということとは、わが国のプライバシー保護法制は、EUと同水準にあるとはいえませぬね。だから、早急に民間分野をも含めた包括的な法制を整備する必要があったわけですね。

〔石村〕そのとおりです。当初、アメリカは、このEUの指令に対して、「自由な経済活動を阻害する」として猛反対していました。アメリカが法制の整備に積極的でないこともあってか、わが国も、余りこの問題を深刻に考えていなかったようです。ところが、アメリカは、その後

歩み寄りの姿勢を見せました。そして、九九年三月十五日には、EUの指令を前提とした企業・団体に対する「国際プライバシー安全基準（International Safe Harbor Privacy Principles）」をつくりました。

EUの欧州委員会は、この安全基準を評価しました。そして、昨年（二〇〇〇年）七月二十六日に、EU域内のアメリカ企業が、EU市民の個人情報を域外に送信することを同年十一月までに解禁すると発表しています。

〔辻村〕自公の住基法改正の強行採決が九九年六月でしたね。アメリカのEU指令への対応が九九年三月ということをお察しますと、住基法改正は、いわば「飛んで火に入る夏の虫」ということになりませぬね。

〔石村〕そうとも言えます。ともかく、住基法改正があるうとなかろうと、EU対策として、民間部門に対する個人情報保護法制の整備は急いでやる必要があったわけです。住基法改正がやま場であった当時、公明党が「背番号導入論議は、包括的な個人情報保護法制の整備が条件」などと言っていました。それが、「背番号導入への賛成は、包括的な個人情報保護法制の整備が条件」と変容して行きました。

〔辻村〕今考えると、すべて仕組みでいたようにも見えますね。

〔石村〕背後に、狡猾な役人がいたかも知れませぬね。いずれにしろ、公明党が賛成しなければ、背番号は導入されなかったわけですから。公明党がわが国における「背番号制度創設の父」であることについては、歴史的に語り継がなければならぬと思います。

〔辻村〕人間をコードとカードで管理する。これが「人間社会主義」とか？という考えの本質がもしもありませんか？

〔石村〕ちなみに、昨年（二〇〇〇年）十二月七日に、大阪弁護士会主催でシンポジウム「個人情報保護基本法を考える」が持たれ、私もパネリストの一人として参加しました。そのなかで、パネリストの三宅弘弁護士（日弁連情報問題対策委員会事務局長）が注目する発言をされていました。

〔辻村〕どういったことを言われたのでしょうか？

〔石村〕「公明党は、改正住基法に賛成する条件として、包括的な個人情報保護法の制定が条件と仰っていたわけです。今回、公的部門に適用ある国の個人情報保護法の改定が先送りされたのだから、いまだ背番号導入の条件が整っていないわけ

## 個人情報保護基本法制大綱を点検する

す。二〇〇三年からの背番号実施はできないはずで、この政党に実施に反対してもらわなければなりません。さもなければ、政治責任を明らかにしてもらい必要があります。』と言った主旨の発言をされています。そのとおりだと思います。

〔辻村〕私も同感です。そもそも、背番号コードは、公的部門にしか使えないものとしてデザインされたわけですから、率先して、公的部門の法制整備をやらなければならぬ訳です。ところが、この点は先送りし、民間部門の法制整備を急いでいる訳です。どうなってしまうのでしょうか。

〔石村〕ですから、まさに現在わが国で拙速に行われている個人情報保護法制の整備は、EUのデータ保護指令が直接の契機なわけです。決して住基法成立の際の公約を守ろう、というわけではありません。

まさか、現時点で、背番号コードの民間利用への拡大をも視野に入れて、民間セクターに関する個人情報保護法制の整備を急いでいるとは思いたくないのですが…

〔辻村〕確かに私もPIJも、これまで、背番号コード導入対策として包括的な個人情報保護法をつくるという、“迷信”を信じようとし

ていました。しかし、今のお話で、背番号コード導入対策はこまかしく、本音はEUデータ保護指令対策であることがはつきりしてきたわけですね。

〔石村〕まさに、おっしゃるとおりです。わたしは、当初から、その“迷信”は信じていませんでしたが、ですから、むしろ、馬脚をあらわしたな、と思っています。

## プライバシー保護の

## グローバル・スタンダードとは何か

〔辻村〕先ほど、アメリカは、企業・団体に対する「国際プライバシー安全基準」をつくって、EUデータ保護指令が求める水準をクリアしたとのことでした。この安全基準は、法律なのでしょうが。

〔石村〕初めに、ここで少し用語について解説しておきたいと思えます。一般に、北米では「プライバシー保護」、ヨーロッパでは「データ保護」、日本では「個人情報保護」、それぞれ用語の使い方が違います。しかし、意味内容はだいたい同じと見てください。

ただ、ご存知だと思いますが、保護の仕組みは、大きく「アメリカ方式」と「ヨーロッパ方式」とに分け

て考えることができます。

〔辻村〕双方には、大きな違いがありますね。アメリカ方式は、「セクター方式」と呼ばれていますね。一方、ヨーロッパ方式は「オムニバス方式」と呼ばれていますね。

〔石村〕そのとおりです。セクター方式では、公的部門、つまり行政分野については、一般法で対応するのに対して、民間部門については、個別法、ガイドライン、レーティングなどで対応しようという考え方です。一方、オムニバス方式では、公的部門と民間部門とをカバーする包括法で対応しようと言っ考え方です。

〔辻村〕EUのデータ保護指令では、第三国がEU市民の個人情報を域外に持ち出す場合、その第三国がEUと同水準のプライバシー保護措置が採られていることを求めていますね。これは、当該第三国に、必ずしもオムニバス方式の保護法制を定めるように求めているわけではないのですね。

〔石村〕絶対的なものとして求めていますね。どのような保護措置で対応するかは、いわゆる「公共政策の選択」の問題です。つまり、その国にとって、最適の政策を選択し、EUと同程度の「適正」水準のプラ

イバシー保護を講じていければ良いわけです。

〔辻村〕ということは、必ずしも法規制である必要はなく、ガイドライン（各業界の自主規制）、レーティング（マル適マーク）などで個人情報の保護を図っても良いということですね。

〔石村〕そのとおりです。わが国は、官民双方に共通するプライバシー保護スタンダードを定めた基本法をつくる。その上で、官つまり公的部門については一般法で規制する。

一方、民間部門については、重要分野は個別法、その他は自主規制、マル適マークなどで対応しようということになったわけですね。例えばオーストラリアも、同じ選択をしようとしているようです。

〔辻村〕堀部さんあたりは「日本方式」だなどと自慢げに言っているようです。しかし、プライバシー保護に関して、他国でも既に同じような政策選択をしているのですね。

〔石村〕まあ、日本の学者のいうオリジナリティなど、あまり信じない方が良いでしょう。所詮、外国のコピーである場合が多いですから。

〔辻村〕プライバシー保護についてのベストな公共政策の選択とは、ど

ういったものを言うのでしょうか。  
 「石村」難しい質問です。社会民主主義の伝統の濃いヨーロッパ諸国では、どちらかというと、プライバシー保護に役所の役割を期待しようという傾向が強いように思います。住基法改正正当時に、プライバシーに関して、ある自民党の議員の言っていたことが記憶にあります。

「辻村」どついったことを言ったのでしょうか。

「石村」端的に言えば、「個人情報」は民間に管理を任せようとするから問題が起きる。役所がすべて管理して、役所の許可の下に民間が使えるようにすれば問題が起きないのだ。」ということでした。(傍点編集部)

まあ、自民党は、自由競争のルールを基礎とした政党であるなどと考える方が間違っているわけです。むしろ「役所が主人公」で当たり前の「役所社会主義」を信奉する政党と言った方が正しいでしょう。ですから、この議員の言ったことは、大まじめで矛盾がないわけです。

「辻村」このこと思い出したことがあります。スウェーデンに行つてストックホルム大学やデータ検査院(DIB)などを訪ねました。石村代表も参加されていたと思います。

そのときに、「社会保障などの濫用がないように、国家が国民の広範なプライバシーを管理する」のが最適な公共政策の選択だ、と言うのが現地の人たちの大方の意見でした。

「石村」あの国は、社民主義の伝統の下にあります。私有財産制は認められるけども、「自由」よりも「平等」を確保する観点から、できるだけ多くのものを役所が管理する仕組みを優先させてきたわけです。国民番号を使つて、国民全員について、所得額から住宅の大きさまで細かく情報を集め、プライバシーの公有化を進め、高福祉社会の基盤としてきたてきたのも、そうした政策の一環です。

先にあげた自民党の議員がいった仕組みは、まさにスウェーデンのものと同じです。ご自身は自分の持つ「内なる役所社会主義」について自覚症状はないのかもしれませんが。

「辻村」そういわれてみると、私自身にも「内なる役所社会主義」があるような気がします。何かと役所に期待するところが少なくないような気がしますから。

「石村」私も、同じような教育を受けてきました。常に「内なる社会主義」の葛藤との戦いにあるのが、本当のところでは。しかし、「個人情報

報」とか、「プライバシー」というものは、本来、各個人の尊厳に係わる財産であるわけです。この辺をすべて役人社会主義に委ねてしまつてよいものなのか、真剣に考えてみる必要があるわけです。

アメリカの「国際プライバシー

安全基準」を読む

「辻村」アメリカは、役人社会主義とは一線を画している国ではないかと思えます。先ほど触れられたように、アメリカはEUデータ保護指令対策として「国際プライバシー安全基準」をつくり、対応したとのことでした。これは、どついった基準なのですか？

「石村」そうですね。この基準については、まだ十分な説明をしていなかったですね。

「辻村」多分、わが国の企業を含めて、このアメリカの基準に対しては関心があると思います。分かり易くご説明くださればと思います。

「石村」すでに触れたように、EUとアメリカとは、プライバシー保護のアプローチが異なるわけです。一方は、オムニバス方式ですし、もう一方はセクトル方式です。双方を融合させ、EUの求めるプライバシー

保護基準をクリアしようというところで、アメリカ商務省(Department of Commerce)が策定したのが、「国際プライバシー安全基準(International Safe Harbor Privacy Principles)」である訳です。

「辻村」この安全基準の法的性格は、どついったものなのですか。

「石村」safe harborとは、文字通りにとると、「安全な非難港」ということとなります。この基準に従つてプライバシー対策を講じていれば、EUに進出しているアメリカ企業は、プライバシー問題では「安全な避難港」にいることとなります。したがって、EU諸国でプライバシー法違反を問われることはない、と言つた一種の保障を与えられることとなります。

この安全基準は、法律とか、条約ではありません。一種の行動基準(Code of Conduct)のような性格のものとならざるを得ないでしょう。ガイドラインといつてもよいと思えます。ですから、EUとアメリカ商務省との間で合意された安全基準プログラムに参加するかどうかは、各企業は自由に決められることになっていきます。

「辻村」ということになりまして、この安全基準を執行する仕組みはど

のようになっているのでしょうか。

〔石村〕その前に、この安全基準の目的について、説明しておきます。

この安全基準は、EUに進出しているアメリカ企業が、EUのデータ保護指令違反、つまり、この指令に沿って定められたEU各国のプライバシー法違反を問われ、訴追されることのないようにしようというのが主なねらいです。

〔辻村〕この安全基準により、アメリカ企業は、具体的には、どのような恩恵を受けることになるのですか。

〔石村〕まず、EU加盟の十五カ国は、欧州委員会がこの国際プライバシー安全基準を承認したことにより、アメリカがデータ保護指令の求める「適正」なプライバシー保護措置を講じている国として取り扱うように義務づけられることになりました。

この結果、安全基準を遵守するアメリカ企業は、プライバシー保護水準が「適正」な企業とみなされ、従来どおりEUからのデータ送信が認められます。

次に、アメリカ企業は、EUからのデータ送信について、加盟国政府からの事前承認がいらなくなります。つまり、自動承認あるいはそうした手続が不要となる訳です。

さらに、EU市民からのアメリ

### 個人情報保護基本法制大綱を点検する

カ企業に対する苦情は、原則として合衆国において事情聴取が行われることとなります。

〔辻村〕分かりました。次に、安全基準プログラムの執行手続についてお話をください。

〔石村〕インフォースメント（執行）の仕組みについては、後ほど説明します。ともかく、七つの安全基準をクリアできるものであればよく、定型はありません。

言い換えると、アメリカの民間企業は、自己責任の形で、この国際プライバシー安全基準プログラムをクリアすることになります。したがって、基準達成のための手段はさまざま考えられます。

たとえば、業界団体が基準を達成するためのプランを策定し、各企業がそれに参加する形が考えられます。しかし、企業が、安全基準プランに参加するかどうかは、全く自由です。自分自身で安全基準を達成するための社内規程を作り対応することも可能です。あるいは、安全基準プランに参加せずに、EU各国政府のプライバシー保護機関と協議した上で独自に自主規制の形で取り組むこともできます。

いずれにせよ、企業は、この安全基準プログラムに参加を望み、基準

を達成でき、それを遵守できると考えられる場合には、アメリカ商務省あてに、その旨を文書で公約するよう求められます。

また、参加各企業は、毎年、自らが安全基準プログラムを遵守しているかどうかを自己点検し、アメリカ（連邦）商務省に対しその結果を文書で自主申告するように求められます。

一方、連邦商務省は、安全基準を達成したとして自主申告した企業リストと各企業から提出された公約文書を保存し、公開に供します。

〔辻村〕公開の方法はどうなっているのですか。

〔石村〕アメリカ商務省は、二〇〇〇年十一月から、安全基準をクリアしたとして自主申告してきた企業リストを同省のホームページ（[www.export.gov/safeharbor](http://www.export.gov/safeharbor)）に掲載することになっています。

ですから、EUの企業には自分が取引しているアメリカ企業が安全基準を達成しているのかどうか、知りたいと思えば一目瞭然になるわけです。

〔辻村〕アメリカは、徹底して「役人レス」の仕組みで対応しようとしているように見受けられますね。「小さな政府」論が通ったということでしょうか。

〔石村〕まあ、賦課課税の歴史の長

いEU諸国と申告納税の歴史の長いアメリカとの違いのような関係が想定されますね。税目にもよりますが、「最後は申告納税がグローバル・スタンダードになる」みたいな感じを受けます。

ともかく、アメリカ商務省は、EUのデータ保護指令に対応するのは、この安全基準プログラムの達成を企業に自主申告させるやり方が、一番簡素で力ネモかからないし、中小企業にも負担のかからない方法だと自負しています。

ヨーロッパのプライバシーNGOなどは、アメリカの安全基準プログラムは実効性が怪しいとして、EUのプライバシー・スタンダードを満たしていないと批判しています。しかし、欧州委員会は、この安全基準を承認しました。この問題で、これ以上アメリカと事を構えるのは得策ではないと判断したようです。

米国の七つの安全基準とは

〔辻村〕執行の仕組みについてはわかりました。それでは、次に連邦商務省の策定した「国際プライバシー安全基準」について、少し詳しくお話をください。

〔石村〕民間企業や団体（以下「団体」）が負う安全基準は七つのルー

ルからなっています。それらは、通知、選択の機会、第三者への提供、開示、安全対策、データの廉潔性および執行です。

「辻村」順次、説明してください。「石村」承知しました。それでは安全基準を素直に訳出して見ましょう。

「通知 (Notice)」 団体は、個人から情報を収集しかつそれを利用しようとする場合には、当該個人にその目的を通知しなければならない。

団体は、個人が質問したいときや苦情の申立てをしたときにどのようにしたらそれができるのか、当該個人の情報をどのような第三者に対して開示するのか、さらには個人情報報の利用および開示を制限するため当該団体が用意する方法および手段についての情報を当該個人に提供しなければならない。

「選択の機会 (Choice)」 団体は、個人情報報が、第三者に開示されてよいのかどうか、又は本来の収集目的もしくはその後当該個人が同意した目的とは一致しない目的に利用する場合には、当該個人に選択の機会を与えなければならない。

センシティブ (特定) 情報については、その情報が第三者に開示される場合、本来の目的以外の目的に利用される場合、あるいは当該個人が

追認した目的以外の目的に利用される場合には、本人に対し確認による明示的な選択の機会が保障されねばならない。

「第三者への提供 (Onward Transfer, Transfers to Third Parties)」 団体は、第三者に対して情報を提供する場合には、通知と選択の機会の基準を適用しなければならない。

団体は、代理人として行動している第三者に対して情報を提供することを望む場合には、当該第三者がこの安全基準を受け入れているか、EUI 指令に従っているか、又はその他適正な措置を講じているかを確認しなければならない。あるいは、これに代えて、団体は、第三者と文書による協定を結んで、当該第三者に対し安全基準と同等以上のプライバシー保護措置を講じるように求めることもできる。

「開示 (access)」 個人は、団体が保有し、かつ、正確な場合には訂正、修正あるいは削除できる個人情報について、その開示を請求できるものとする。

ただし、開示を認める負担や費用が個人のプライバシーに対する危険とはかけ離れている場合ないしは当該個人以外の者の権利を侵害するこ

とになる場合には、その限りではない。

「安全対策 (Security)」 団体は、個人情報を、紛失、誤用、濫用、改ざんおよび破壊から保護するために、相当な注意を払わなければならない。

「データの廉潔性 (Data Integrity)」 個人情報は、それが利用される目的に関連していなければならない。団体は、そのデータが意図された利用にとり信頼性があり、正確、完全かつ最新のものであることを確認するための必要な措置を講じなければならない。

「執行 (Enforcement)」 安全基準を遵守させるために、つぎのとが求められる。

- 保護法あるいは民間部門に適用する基準に従い、個人が苦情を申し立てることができ、紛争が調査された上で解決され、さらには損害賠償を求められることのできる独立審査機関が用意されていなければならない。
  - 会社が安全基準をどの程度遵守しているかを立証する手続がとられていること。そして、(c)安全基準を遵守しないことが原因で生じた問題を救済することを義務付けること。
- 罰則は、団体が安全基準の遵守を

促すに十分な程度に厳しいものでなければならない。団体は、「アメリカ商務省に」年次の自主申告書を提出しなかった場合は、安全基準プログラムの参加者リストには掲載されず、安全基準から得られる恩恵はもはや享受し得ないものとする。

アメリカ商務省は、安全基準の意味をはつきりさせかつ補強することをねらいに、ガイドラインとして、随時「重点項目問答集」FAQs (=Frequently asked question and answers) を発行するものとする。以上です。

「辻村」ありがとうございます。EUに進出しているアメリカ企業は、この七つの安全基準を充足した形で、社内規程をつくるなりして、個人情報の取扱をすれば、安心してEU域外に個人情報を送信することができることになる訳ですね。

安全基準執行 (インフォースメント) の仕組み

「辻村」次に、この安全基準プログラム執行 (インフォースメント) の仕組みについてお話をください。

「石村」原則として、安全基準プログラムの執行は、アメリカ国内法に従って合衆国内で、民間部門が主体とな

### 個人情報保護基本法制大綱を点検する

って行われることになっていきます。

つまり、インフォースメントは、原則として民間の自主規制により、連邦および州の関連法律の支援を受ける形で行われます。したがって、第一に 民間部門のインフォースメントが主体となります。政府のインフォースメントは、あくまでも後方支援の形で、例外的になります。

「辻村」それでは、民間のインフォースメントの仕組みからお話ください。

「石村」民間部門のインフォースメント (Private Sector Enforcement) の仕組みは、まさに役所社会主義にならないようにするために工夫された仕組みともいえます。

安全基準上の要件の一つとして、団体 (企業) は、個人からの苦情や紛争を調査し解決する紛争処理機関を設置し、かつ安全基準の遵守を立証する手続を確立するように求められています。また、団体は、安全基準を遵守しないことが原因で発生した問題の救済を行うように求められています。

紛争処理機関が適用できる制裁については、その団体の基準違反を抑制できるように十分なだけ厳しいものであるように求められます。例えば、程度にもよりますが、基準違反の事実の公表

### 個人情報保護基本法制大綱を点検する

やデータの削除などを求めることが考えられます。また、安全基準プログラムへの参加資格の停止や差止め命令なども想定されています。

安全基準のコンプライアンスは、「紛争処理」、「適格証明」および「救済」の三つからなっています。

例えば、団体は民間機関のマル適マーク (レーティング) の仕組みを採用することができず。この場合、マークは「紛争処理」や「救済」には使えません。しかし、団体が安全基準を遵守していることを年次申告する「適格証明」には、マル適マークは適しません。

団体は、「紛争処理」や「救済」については、政府の監督機関あるいは EU にあるデータ保護機関と協力することによって、その適格性を確認することも可能です。

「民間部門のインフォースメント」の仕組みはこんなところですよ。

「辻村」ありがとうございます。それでは、次に、「政府のインフォースメント (Government Enforcement)」の仕組みについてお話をください。

「石村」安全基準プログラムについての「政府のインフォースメント」については、産業部門により異なり

### 個人情報保護基本法制大綱を点検する

ます。例えば、航空機および航空搭乗券の発券代理店業などについては、連邦取引委員会 (FTC = Federal Trade Commission) や連邦運輸省 (Department of Transportation) が直接規制を行うことになっています。

電気通信や金融なども、個別法で対応、政府規制をすることになっています。連邦取引委員会によると、これら企業は、国際プライバシー安全基準に違反した場合には、処罰の対象とされることとなります。

一般に FTC は、安全基準を遵守しない企業を取り締る権限を有しています。また、FTC は、違法状態を改善する行政命令を発することができるとともに、違反に対し一日一万二千ドルの過料を科す権限をもっています。

また、団体が安全基準を継続して遵守しない場合には、安全基準プログラムに参加する適格性を失い、安全基準上の恩恵は受けられなくなります。その場合、連邦商務省は、当該団体を安全基準プログラム適格企業リストから除外する対応をとることになります。

以上です。

「辻村」ありがとうございます。EU のデータ保護指令へのアメリカの

対応の概要がよく理解できました。

求められる役所社会主義

から脱却した公共政策の選択

「辻村」アメリカの EU データ保護指令への対応は、民間機関のことは民間機関の手で自主規制すべきだ、という論理が徹底しているようです。基本的には、わが国の大綱もアメリカ型を目指しているように見えるのですが。

「石村」どうでしょうか。アメリカは、国内法制で対応を行っているというよりも、むしろ、国内法制問題から切り離して、安全基準の策定という政策を選択し、独自の観点から EU 対策をしていると見てよいのではないのでしょうか。

「辻村」わが国では、こうした主張はないのでしょうか。

「石村」先ほど少し触れましたが、二〇〇〇年十二月七日の大阪弁護士会でのシンポの際に大阪弁護士会所属の弁護士が、若干、アメリカ型の EU 対策切り離し論を主張していたように記憶しております。一考に価値があると思います。

いまだ多くの論点が煮詰まっていないのに、個人情報保護基本法の拙速な法律化は有害です。もし、EU

対策のため、早急に何らかの具体的な対応が必要と言うのならば、わが国でも、アメリカのようなEU対策切り離し論も一案でしょう。

ただ、わが国では、NGOなどを徹底的に排除して、役所が一方的に政策決定をしています。この点、ヨーロッパでは、政府の政策決定にNGOを積極的に参加させています。

アメリカも、安全基準を欧州委員会で承認してもらうにあたっては、欧米のプライバシーNGOの説得を徹底的に行っています。政府系学者などの使い方は知っていても、こうした国際ロビイングの手法を使い切れない日本の役人には、アメリカ型の対応は無理だと思えます。

#### メディアに対する適用除外

「辻村」わが国の各新聞や新聞協会など、マスコミ・サイドには、こういったEU対策切り離し論はないのでしょうか。

「石村」そういった主張ではないようです。第一、今回の個人情報保護基本法作りが、EUのデータ保護指令対策が本場のねらいであるなどと夢にも思っていないようです。いまだ改正住基法対応の問題と違って、いような節がありますから。

いずれにしても、マスコミは、基本法の制定を前提として、「表現の自由」に係わるから大綱に定められた「義務規定」はもちろんのこと、「基本原則」をも適用除外にして欲しいとの論調ですね。

「辻村」確かに、メディアが、政治家や宗教家など権力を持つ者の不正を暴こうとする場合の影響を考えると、慎重な対応が求められているといえます。

「石村」そこは、自主規制をして、報道における個人情報の濫用のないように気をつけて行く、とは言ってはいるのですが。しかし、自民党筋からは、「メディアに関して政府の関与を認めない（法律の適用除外にする）のはいかなるものか」との意見が出ている、との報道がなされています。つまり、「個人情報の保護」を大義名分に、報道の自由にタガをはめたい、との意気込みがあり、ありの状況なわけです。マスコミの不正追求などを苦々しく思っている政治家も少なくないわけですから。

したがって、この点は、慎重に考える必要があるかと思えます。

もちろん、政治家など公職にある者は、プライバシーを主張するのなら、初めからその職に就くべきではないと考えるのが筋ですが。

「辻村」ところで、アメリカでは、「マスコミへの適用除外」の問題について、どういった議論が展開されているのでしょうか。

「石村」先ほど触れた「国際プライバシー安全基準」との関連で、どういった対応がとられているかについてお話ししましょう。

アメリカでは、この問題は、一般には「ジャーナリストへの適用除外（Journalistic Exception）」といわれています。

アメリカ連邦憲法は、修正第一条で報道の自由（free press）を保障しています。この自由に報道する権利は、ときとして、プライバシー保護法益とぶつかり合います。当然、双方の保護法益は比較考量が求められます。

個人情報、出版、放映、若しくはその他の公的なやり取りの形式においてジャーナリスト用の資料として収集される場合には、それが利用に供されるかどうか拘らず、安全基準施行前に以前にメディアの記録から頒布され公開された資料と同様に、当該資料は安全基準の要件は適用されない、とされています。

もっとも、アメリカには、報道機関を規制するかたちでプライバシー保護を図ろうとする法律はありません。

一方、EUのデータ保護指令では、第九条「個人データの処理と表現の自由」において、「加盟国はもっぱら報道、芸術もしくは文学上の表現のためにのみ行われる個人データの処理について、表現の自由とプライバシー権とのバランスをとるに必要な規定を設けなければならない。」と定めています。したがって、報道の自由を絶対視する考え方はとっていない訳です。

「辻村」そうですね。ただ、どの国でも、マスコミの中には、低俗なものも少なくありません。さまざまな市民のプライバシーを侵害してきた経緯もあるのに、身勝手だとの批判もあるようです。

「石村」いわれるとおり、理想と現実とは大違いです。しかし、役人社会主義が闊歩するわが国で、この面で行政依存体質を強めることは、将来に禍根を残すことになることになりはしないかと大いに危惧されるわけですね。青少年の健全育成のために、マスコミの行政規制は当然だとする与党政治家が大手を振って歩くことにもなります。

「辻村」要するに、本当に「国民のための政府」になっていければいいのですが、「役人のため政府」の現状では、個人情報の利用について「政

#### 個人情報保護基本法大綱を点検する

## 個人情報保護基本法制大綱を点検する

府規制」に委ねることは、怖いものがあるといったところでしょうか。

ただ、こう考えてしまいますと、行政型の苦情処理組織（オンブズパーソン）などは、無用の存在ということになりはしないかと思えます。

「石村」行政型のオンブズパーソンであつても、例えば民間機関による個人情報（DM（ダイレクト・メール）への濫用のような場合には、苦情処理に有用な仕組みといえるのではないのでしょうか。

ですから、「報道・出版」、さらには「学術・研究」や「宗教」など、憲法上の自由が関連する一定の分野については、特別の配慮を行い、「法律の適用除外」にすべきだ、との主張が強いわけでは、大綱では、報道についてのみ、しかも法律の「義務規定」の適用除外にとどまっています。法律の「基本原則」は、適用になる構図になっています。

「辻村」つまり、これら特定の分野については、法律を適用しないことにし、それぞれの業界がガイドラインをつくり、自主的に対応しようと言うわけですね。

「石村」そういうことになると思います。法律は「アンタッチャブル」にして欲しいというわけですね。

立法府にオンブズパーソン

を置くのも一案

「石村」それから、もちろん、行政による個人情報の濫用を同じ行政が苦情処理にあたる仕組みだと、実効性が薄いのではないかと批判があります。ですから、苦情処理機関は、カナダやオーストラリアなどのように、行政から独立した議会（国会）直属の機関（プライバシーコミッショナー）とすべきだとの意見も強いわけですね。こうした機関が、官、民を問わず、すべての個人情報に関する苦情を取り扱うわけです。PIJは、そういった主張をしています。

辻村副代表もご一緒されましたけど、私も、カナダ、オーストラリア、スウェーデンなど世界中のプライバシーオンブズパーソンを訪ねて、コミッショナーや事務局スタッフと話しています。ですから、こうした機関の役割についてはよく分かります。しかし、こうした機関を見たこともない人たちにその役割を理解しろと言っても無理があることは承知しています。これは、「机上の学問」だけをやっている「有識者」にもいえます。

「辻村」言っている意味はよく分か

ります。役人に丸投げで、しかも立法府の連中は「立法府直属の個人情報保護委員会（プライバシーコミッショナー）」の必要性など頭にないし、説いても大方は意味がよく分からないでしょうね。

「石村」「わが国は議院内閣制を採用しており、各大臣が所掌事務に責任を持つ仕組みにあるので、立法府直属のオンブズパーソンの創設はわが法制にはなじまない」というのが役所の理屈です。しかし、こうしたオンブズパーソンの仕組みを持っているカナダもオーストラリアも議員内閣制を採用しています。ですから、このような立法府直属のオンブズパーソンに否定的な役所の理屈は通用しないような気がします。

「辻村」理論的には分かります。しかし、元役人がたくさん国会議員になって国会を跋扈している現状で、わが国ではどうなのでしょうかね。

マスコミばかりか宗教も適用除外？

「辻村」先ほど、石村代表は、法律の適用除外分野として「宗教」をあげました。具体的には、どういった形を想定しておられるのでしょうか。

「石村」宗教団体は、「宗教活動」に加え、「公益事業」や「収益事業」をやっているとところも少なく少

なくありません。しかし、「宗教活動」は、どう見ても「営利事業」とは異なります。ですから、法律の適用除外とすべきでしょう。行政規制の対象外にすべきです。

「辻村」宗教団体によっては、病人や悩みのある人たちのデータを収集するなど、個人情報収集し、会員・信者の拡大に使っているところもあると聞きます。こうした場合には、自分の個人情報濫用された場合に、行政に苦情を申立て、駆け込み救済ができるようにした方がよいような気がします。

「石村」この点については、先にあげたマスコミのケースでも同じ意見があると思います。しかし、戦時中の宗教弾圧などのことを考えれば、慎重な対応が求められて当然だと思います。やはり、宗教界が、ガイドラインをつくり自主的に対応すべきだと思えます。

「辻村」宗教界が自主的にガイドラインをつくるなど、私には余り期待が持てません。大掛かりに政教分離をいがるにしている宗教団体もあるわけですね。こうした人たちに、憲法上の自由について語る資格があるのか疑問といえます。石村代表の考えは甘すぎるような気がします。もちろん、個人情報の保護を名目に、信教の自由に

対して常時行政が介入できる仕組みを維持するようなことは、憲法違反だとは思いますが。

〔石村〕仰せのとおり、常時行政が介入できる仕組みを用意して、萎縮効果 をねらう、というのが役人の常套手段です。ですから、こうした役人が仕掛けたかすみ網にメディアや宗教などが引っかからないように、法律の適用除外にしようというわけです。

〔辻村〕適用除外は本当に限られた範囲である必要がありますね。

〔石村〕もちろんです。宗教団体は「宗教活動」の他に、幼稚園の経営などの「公益事業」、さらには物品の販売などの「収益事業」もやっていきます。

とくに「収益事業」については、消費者情報の保護の観点から見る限りでは、一般企業の営利事業と区別して取り扱う根拠が薄いといえます。宗教界は、宗教団体の行う「収益事業」に係わる個人情報保護については、法律の適用を前提として、宗教上の特性などを勘案した上で、ガイドラインでの対応が求められて当然といえます。

〔辻村〕この場合、「宗教活動」に関するガイドラインと「収益事業」に関するガイドラインとは別立てと

なりますか。

〔石村〕二本立てがよいのか、「公益事業」に関するガイドラインとの二本立てがよいのかは、宗教界で判断すべきでしょう。ただ、「宗教活動」については、所轄庁の認可を受けた団体がガイドラインをつくり、その認可団体が苦情処理をする形は好まれないのではないかと気がします。

ですから、一応、例えば日宗連（日本宗教連盟）、新宗連（新日本宗教団体連合会）のような団体が、モデル・ガイドライン（模範自主規制）案をつくってはどうか、と思います。各宗教団体は、そのモデルを自由に採択し、各宗教の特性を尊重した上で、自分のところのガイドラインを発効させ、檀信徒・会員の個人情報取扱い方針を明らかにする。こんな手順でいいのではないかと、と思います。

〔辻村〕「宗教活動」を法律の適用除外とした上でですね。

〔石村〕そうですね。ただ、このままだと、包括的な個人情報保護法の制定を条件に背番号コードを容認した政党の支持基盤の宗教団体が、結果として役人管理のもとに置かれることになるかもしれないんです。皮肉なものです。

税理士も規制対象になる？

〔辻村〕石村代表は、先ほど「所轄庁の認可を受けた団体がガイドラインをつくる」とか言われましたね。大綱に盛り込まれた「個人情報取扱事業者（仮称）」のことを指しているものと思われませんが、もう少し詳しくお話ください。

〔石村〕要綱では、民間事業者のうち、コンピュータを用いて検索することができるよう体系化された個人情報データベースを事業用に使用している一定の事業者を、「個人情報取扱事業者」と呼んでいます。

〔辻村〕ということは、税理士のようにパソコンに依頼人の個人情報を集積している事業者も、「個人情報取扱事業者」にあたることになりませんか。

〔石村〕そうですね。ただ、「一定の事業者」ということですので、もっぱら小規模の個人情報データベースのみを取り扱う事業者などは除かれるものと思われます。税理士事務所でも、規模の大きいところでは、規制対象となるものと思われます。

一方、税理士会は、所轄庁の認可を受けて、ガイドライン作成団体になる必要があるように思います。

〔辻村〕社会的に問題視されている

名簿業者などは、ここでいう「個人情報取扱事業者」に該当するのだからではないわけですね。しかし、税理士や弁護士などが「個人情報取扱事業者」に該当し、規制対象になるとすると、何かちぐはぐな感じもします。

〔石村〕ともかく、背番号コードと国民登録証カード導入が個人情報保護法制整備の契機だといわれていますが、そんなことは真つ赤なうそのような気がします。

〔辻村〕本日は個人情報保護基本法大綱について、比較法的な視点も含めてお話いただき、ありがとうございます。この法律の制定について、ベストな公共政策の選択は何か、新たな視点が見えてきたような気がします。

**論点整理**

**個人情報保護基本法制大綱**

**求められる「市民が主役」の視点、**

**実効性ある「権利」保護措置**

PIJ代表 石村耕治（朝日大学法学部教授）

はじめに

高度情報化時代の今日、私たち国民は、自分の個人情報（プライバシー）がどう使われているのか、心配が絶えない状況に置かれているといつてよいと思います。

こうした状況に対応するために、政府の情報通信技術（IT）戦略本部内に設けられた個人情報保護法制化専門委員会（以下「委員会」）は、去る二〇〇〇年十月十一日に、森首相に「個人情報保護基本法制に関する大綱」（以下「大綱」）を提出しました。今後、この大綱をもとに法制化作業を行い、二〇〇一年の通常国会で「個人情報保護基本法」（以下「基本法」）の成立を期すこ

となっています。

以下、基本法制定の青写真ともいえる大綱について、その経緯、問題点などを含め、「市民が主役」の視点にたつて点検してみたいと思います。

《内容目次》

- 一 個人情報保護基本法制大綱の骨子
- 二 わが国でのプライバシー保護をめぐる公共政策の選択
- 三 大綱に盛り込まれた立法政策の解説
  - 1 基本的な仕組みを理解する
  - 2 民間の個人情報取扱事業者とは
  - 3 民間部門での個人情報をめぐる争いの解決方法
  - 4 大綱に対する報道機関（マスコミ）の危惧

5 宗教界の大綱への対応

四 求められる「市民が主役」の視点からの公共政策の選択

- 1 どう違う、オムニバス方式とセクタラル方式
- 2 問われる苦情処理の仕組みのあり方
- 3 「個人情報を自己コントロールすること」の「権利」の確立を
- 4 どうする、電脳空間（サイバースペース）での個人情報の保護

一 個人情報保護基本法制大綱の骨子  
まず、委員会から発表された大綱の骨子は、簡略にまとめてみると、次のとおりです。

1 「目的」

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すること

2 「基本原則」

個人情報とは、利用目的を明確にし、適法かつ適正に取得し、内容の正確性を確保し、適切な安全措置を講じ、かつ 透明性を確保することにより、適正に取り扱うように努めること

3 「個人情報取扱事業者（仮称）の義務等」

個人情報取扱事業者（事業者）は、個人情報の 利用目的を明確にし適正な取得をすること、適正な管理を行うこと、第三者へのデータ提供は原則禁止とすること、利用目的等を公表すること。正当な求めがあれば本人に 開示、訂正、利用停止の措置を取ること。

苦情処理体制の整備等を行い、苦情処理等のための団体を設け主務大臣の認定を受けること（認定業界団体の設置）もできること

4 「政府の措置・施策」

国の行政機関への措置、独立行政法人等への措置、特別嚴重な別途措置、基本方針の策定等、主務大臣は、事業者又は認定団体から(a)報告を求める、又は(b)助言若しくは改善の指示を出し、改善の指示

に従わないときには⑥改善・中止命令が行えること

#### 5 「地方公共団体の措置」

自治体の対応措置、個人情報保護のための支援・苦情処理対策、国・自治体の協力

#### 6 「罰則」

改善・中止命令に対する違反に対し罰則を設けること

#### 7 「その他」

報道分野等には、3 「個人情報取扱事業者の義務等」の規定は適用除外とする。しかし、1 「目的」や2 「基本原則」は適用し、自主規制に努めるものとする。宗教、学術、政治などの分野についても、今後の検討課題とすること。法制の運営等へ有識者等の意見を反映させる仕組みを整備すること

#### 二わが国でのプライバシー

##### 保護をめぐる公共政策の選択

わが国における民間機関も含めた包括的な個人情報保護体制の整備の必要性については、EUのデータ保護指令が九八年十月に発効してから、にわかに活発になりました。九八年十一月に決定された政府の「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」では、個人情報の保護に関し、

民間による自主規制の仕組みを推進していくとともに、法律による規制も視野に入れた全般的な検討を行う方針が明らかにされました。

政府がこうした方針を決めた背景には、EUのデータ保護指令（25条）が、EU加盟国に対し、EUと同水準のプライバシー保護措置を講じていない第三国へのEU域内からの個人情報の持ち出しを禁止するよう求めたことがあります。つまり、日本のプライバシー保護水準がEUよりも低いと、日系企業がEUでビジネスができなくなる怖れがあったわけです。

九九年六月十五日に、わが国に国民背番号制を導入するための改正住民基本法（住民基本台帳法改正法）を審議する委員会が、当時与党（自民党・自民・自由・公明）による強行採決が行われました。その時期に、公明党が「背番号導入への賛成は、包括的な個人情報保護法の整備が条件」とかいました。また、国民背番号制導入案可決後、小淵首相が同じように保護法制を整備する旨を表明しました。

このため、現在議論されている個人情報保護法の整備は、あたかも国民背番号制の導入を契機としているように吹聴されています。しか

し、本当のところは、EUのデータ保護指令上の要求を直接の契機としているわけでは

なく、当初EUに猛反発していたアメリカが、方針を転換しました。そして、九九年三月十五日に、EU指令を前提とした企業・団体に對する「国際プライバシー安全基準（International Safe Harbor Privacy Principles）」を策定・公表しました。（ちなみに、二〇〇〇年七月二十六日に、EUの欧州委員会は、この安全基準を評価し、二〇〇〇年度中にEU域内のアメリカ企業がEU市民の個人情報を域外に送信することを解禁すると発表しています。）

九九年六月当時、政府は「背番号問題のあるなしかかわらず、早急に保護法の整備をやらざるを得ない状況に置かれていたわけですから、すべて仕組まれていた」ともいえます。忘れないでおいて欲しい点です。（二十一ページの年表もご覧ください）

ところで、今回公表された大綱を検討した委員会は、二〇〇〇年一月二十七日に設けられました。この委員会の設置に先立つ九九年の十一月十九日に、政府の個人情報保護検討部会（検討部会）は、「我が国における個人情報保護システムの在り方（中間報告）」を公表しました。こ

の検討部会は、わが国にどのような個人情報保護制度を構築するかについての政策的な選択を審議するために設けられた政府の審議会です。

公表された中間報告では、わが国においては、次のような形で個人情報を保護する仕組みを構築することが明らかにされました。

公民双方の部門に適用ある基本法を定める。

公的（行政）部門については、「一般法」で対応する。

民間部門については、保護の必要性の高い分野では、それぞれ「個別法」を作って対応する。それ以外の分野では、ガイドラインなど「自主規制」で対応する。

この政策方針を、もう少し分かり易く示すと、次ページの図のとおりです。

ちなみに、二〇〇〇年十月十一日に公表された大綱は、公民双方の部門に適用ある基本法制定のための青写真を示したものです。

三大綱に盛り込まれた立法政策の解説

1 基本的な仕組みを理解する

大綱によると、基本法の下では、個人情報を取り扱う機関は、大きく公的部門にある多様な行政機関と

〔図表〕政府の個人情報保護検討部会(検討部会)中間報告の個人情報を保護する仕組み

対応分野	対応の方式	具体的対象分野
全体的な対応	基本法(個人情報保護基本法)の制定	
公的(行政)分野	一般法で対応	現行の国の個人情報保護法の改訂・整備、自治体条例の制定促進・現行条例の整備
民間分野	個別法の制定	例えば、消費者信用情報、電子商取引、医療、電気通信など
	ガイドライン(自主規制)	報道、宗教、学術、政治などの分野を含む、個別法等での規制の対象とならない民間分野
	レーティングその他(マル適マークなど)	例えば、電話番号表示を活用した企業の消費者情報など

民間部門にあるさまざまな民間機関とに分けて規制が行われます。こうした機関が取り扱う個人情報には、本来、私たち国民一人ひとりに固有のものであるはずですが、こうした機関は、私たちが知るところ

論点整理 個人情報保護基本法制大綱

で、あるいは知らないところで、大量の個人情報を収集・保有し、さまざまな業務に活用しています。

こうした機関がどのような個人情報を収集・保有しているのか、また保有する情報を本人が見せてもらう権利(開示請求権)、さらには、その情報に誤りがあればそれを訂正してもらう権利など、本人に「個人情報の自己コントロール権」を認めることは、先進諸国では常識となつていくわけです。

このように、公民にわたる各種機関における個人情報の取扱方法や本人の自己コントロール権などに関する基本的なルールを定めることをねらいたとした国の法律が、個人情報保護基本法(「基本法」)です。また、すでに少し触れたように、この基本法づくりの素案を示したものが、今回出された大綱です。

2 民間の個人情報取扱事業者とは

大綱によると、基本法の下では、一定の民間事業者等で個人情報データベース等をつくり事業用に使っているもの

(以下「個人情報取扱事業者」)は、一定の法的義務が課されることになつていきます。

具体的には、個人情報の「適正な取得、管理」、「利用目的や第三者提供の制限」、「本人開示・訂正・利用停止等」、「苦情処理」などの義務です。

なお、個人情報取扱事業者は、業界ガイドラインの策定や苦情処理等に対処するため、主務大臣の認定を受けた団体(「認定業界団体」)をつくりこれを行うことができることとされています。

3 民間部門での個人情報をめぐる争いの解決方式

自分の個人情報が企業に濫用されているのではないか思うことがしばしばあります。この場合、裁判で争うのも一案です。しかし、司法的に解決するには、カネとヒマがかかります。泣き寝入りさせざるを得なくなることも多いわけです。

こうした場合に、駆け込み救済が求められる仕組みがあれば、そこに苦情を言うて助けてもらえることから、とても便利です。

大綱では、第一次的には、こうした苦情処理は、各個人情報取扱事業者あるいは各業界が「認定業界団体」を立

ち上げ、そこで行うことを想定しています。したがって、消費者と企業の間での個人情報の取扱をめぐる争いは、原則として当事者間で解決をはかるべきである、というのが大綱の基本的な考え方です。

当事者間での自主的な解決ができないため、第三者的な介入が求められる場合が考えられます。この場合には、「3(個人情報取扱事業者の義務等)」を遂行させるという理由で、行政(主務大臣)が介入できる仕組みになつていきます。

主務大臣の介入は、問題となった個人情報取扱事業者又はその事業者が属する認定業界団体に対する、報告を求める、又は 助言若しくは改善の指示を出す。さらに、改善の指示に従わない場合には、改善又は中止命令を出す。この命令に従わないときには、罰則を課す、ことになつていきます。

4 大綱に対する報道機関(マスコミ)の危惧

先にあげた大綱骨子からわかるように、大綱の7「その他」において、報道分野等に対しては特別の措置が採られることになつていきます。

つまり、3「個人情報取扱事業者の義務等」の規定の適用はないこと

(適用除外) になっていきます。そして、業界の自主規制に任せられることになっていきます。しかし、大綱の1「目的」や2「基本原則」は適用されることになっていきます。

マスコミ側は、2「基本原則」の適用があると、メディアが政治家など権力者の不正を暴こうとする場合に多大な影響が出る怖れがあり、したがって、2「基本原則」も適用除外にすべきだとの論陣を張っています。

一方、自民党筋などからは、「メディアに関して、3「個人情報取扱事業者の義務等」の規定を適用除外とし、結果として4「政府の措置・施策」の、主務大臣の関与を一切排除してしまうのはいかがなものか」との意見がでていきます。こうした声ができる背景には、「個人情報の保護」を大義名分に、報道の自由にタガをはめたい、との意気込みがあることは否定できません。

マスコミの中には、低俗なものも少なくありません。さんざん市民のプライバシーを侵害してきた経緯もあるのに、身勝手ではないかとの声もあります。2「基本原則」までも適用除外にして、果たしてメディア自身で自主規制して報道される側のプライバシーを自力で尊重しているのか、との声もあります。マスコミ

ミが、いたずらに市民の役所依存体質を助長することのないように、いかに自力で報道に関する適切なプライバシー環境作りができるかが問われています。

#### 5 宗教界の大綱への対応

大綱の7の 7では、宗教などの分野については、今後の検討課題とすることが謳われています。

現行の大綱の定めによると、まず、宗教団体(宗教法人)は、極めて小規模なものを除き、原則として、基本法の適用ある個人情報取扱事業者にあたることとなります。もともと、もっぱら「宗教活動」用に使われる個人情報「事業」用のそれにあたるといえるのかなど、今後、基本法の法案づくりにあたっては、十分に議論を尽くすべき点も少なくないのが現実です。

宗教団体は、信徒・会員等の信教の自由やセンシティブ(特定)情報と深く関わっています。したがって、今後、「宗教活動」については、報道分野などと同等に取り扱うにしても、基本法の下、信徒・会員等の求めがあった場合に、本人に対してどのように個人情報を開示したり、内容訂正等に応じるべきかなどについては、独自の視点から自主的

な取組みが求められます。

一方で、宗教団体は、幼稚園の経営などの「公益事業」や物品の販売のような「収益事業」に関する個人情報に係わる場合も少なくありません。「収益事業」などについては、大綱の2「基本原則」や3「個人情報取扱事業者の義務等」の適用がある例が多くなるものと思われる。

基本法の制定にともなう具体的な対応を、個々の宗教団体が行うのは必ずしも容易ではないのが現実です。日宗連や新宗連のような団体がモデル・ガイドラインをつくり、各宗教団体がその特性に応じ、独自の視点からガイドラインを策定するの一案といえます。

また、これら日宗連や新宗連などの団体は、望めば、個人情報取扱事業者の上部団体として認定業者団体となり、「収益事業」等に関する消費者情報の保護をねらいとしたガイドラインの策定や苦情処理、さらには広報・啓発活動などを行うこともできます。

ちなみに、文化庁宗務課は、宗教団体に対する基本法の適用やそれに関連する問題の検討を開始している」と聞きます。

四 求められる「市民が主役」の視

点からの公共政策の選択

1 どう違う、オムニバス方式とセクトラル方式

ここで少し用語について解説しておきたいと思えます。一般に、北米では「プライバシー保護」、ヨーロッパでは「データ保護」、日本では「個人情報保護」、それぞれ用語の使い方が違います。しかし、意味内容はだいたい同じと見てください。

ただ、保護の仕組みは、大きく、「アメリカ方式」と「ヨーロッパ方式」とに分けて考えることができます。双方には、大きな違いがあります。アメリカ方式は、「セクトラル方式」あるいは「セグメント方式」と呼ばれています。一方、ヨーロッパ方式は「オムニバス方式」と呼ばれています。

セクトラル方式では、公的部門、つまり行政分野については、一般法で対応するのに対して、民間部門については、個別法、ガイドライン、レーティングなどで対応しようという考え方です。一方、オムニバス方式では、公的部門と民間部門とをカバーする包括法で対応しようという考え方です。

EUのデータ保護指令(25条)で

## 論点整理 個人情報保護基本法制大綱

は、第三国がEU市民の個人情報を域外に持ち出す場合、その第三国がEUと同水準のプライバシー保護措置が採られていることを求めています。これは、当該第三国が、オムニバス方式の保護法制を定めていることを求めているわけではないのです。

どのような保護措置で対応するかは、いわゆる「公共政策の選択」の問題です。つまり、その国にとって、最適な政策を選択し、EUと同程度のプライバシー保護水準を確保すれば良いわけです。ということとは、必ずしもすべてが法規制である必要はなく、ガイドライン（各業界の自主規制）、レーティング（マル適マーク）などの方法で個人情報の保護を図っても良いということなのです。

わが国は、公民双方に共通するプライバシー保護スタンダードを定めた基本法をつくる。その上で、公つまり行政部門については一般法で規制する。一方、民間部門については、重要分野は個別法、その他は自主規制、マル適マークなどで対応しようということになったわけです。例えばオーストラリアも、同じ選択をしようとしているようです。

その国にとって、何がプライバシー保護についてのベストな公共政策

の選択なのかが問われています。社会民主主義の伝統の濃いヨーロッパ諸国では、どちらかというと、プライバシー保護に役所（行政）の役割を期待しようという傾向が強いように思います。

住基法改正時に、プライバシー保護に関して、ある自民党の議員の言っていたことが記憶にあります。それは、端的に言えば、「個人情報は民間に管理を任せようとするから問題が起きる。役所がすべて管理して、役所の許可の下に民間が使えるようにすれば問題が起きないのだ。」ということでした。

自民党は、自由競争のルールを基礎とした政党であるなどは考える方が間違っているのかも知れません。むしろ「役所社会主義」を信奉する政党と言った方が正しいでしょう。ですから、この議員の言ったことには、矛盾がないともいえます。

いずれにしても、既存の考えにとらわれない、自由な発想が求められています。「市民が主役」となるプライバシー保護システムを構築するには、大胆に役所（行政）の介入を排除した仕組みも視野に入れて検討する必要があります。

## 2 問われる

## 苦情処理の仕組みのあり方

現在、公的部門には、国の個人情報保護法が適用されています。この法律の中で最も問題とされている点の一つは、苦情処理の仕組みについてです。つまり、苦情処理は問題となった保有機関の長が行うこととされている点です。言い換えると、行政が起こした問題を同じ行政が処理にあたることとされており、実効性が疑われているわけです。

大綱においても、基本法の苦情処理の仕組みは、公民双方にわたり行政が最終的に介入して解決にあたる仕組みを想定しています。実効性とともに、苦情処理を広く行政に依存する仕組みでよいのか再考する必要がありますように思います。

むしろ、苦情処理については、公民双方にわたり、行政から独立した議会（国会）直属の機関（プライバシーコミッション）をつくり、そこに当たらせる、というのも一案です。カナダやオーストラリアなどは、こうした仕組みを維持しています。つまり、行政から独立した議会直属のプライバシー問題専門のオンブズパーソン（特殊オンブズパーソン）を創設し、そこで苦情処理に当たらせているわけです。

総務省の役人などは、「わが国は議員内閣制を採り、各大臣が所掌事務に責任を持つ仕組みにあるので、立法府直属のオンブズパーソンの創設はわが法制にはなじまない」といった理屈を並べてています。しかし、こうした仕組みを持つカナダやオーストラリアなども議員内閣制を採っています。ですから、役人の消極論は通用しないような気もします。わが国でも、立法府（参議院）直属の「個人情報保護委員会（仮称）」のような仕組みの創設を考えてみるのも一案です。

私たちは、これまで「何でも役所（行政）にお任せ」の、いわば「役所社会主義」に慣れ親しんできました。個人情報の保護についても同じような傾向が見られます。しかし、いまだ私たちの政府は「役人のための政府」から「国民のための政府」に変革できていないのが実情です。

こうした状況のもとで、「個人情報の保護」に関する公共政策の選択にあたり、必要以上に役所（行政）に期待することに危険はないのでしょうか。すでに触れたように、個人情報の保護を旗印にマスコミ規制に走ろうとする政府の動きや与党政治家の姿などを考え併せると、大いに再考の余地がありそうです。

この点に関連し、新たな課題が生じています。それは、人権救済制度を検討している法務省の人権擁護推進委員会（会長・塩野宏東大名誉教授）が、去る二〇〇〇年十一月二十八日に、政府から独立した強制捜査権を持つ新たな人権救済委員会の創設を提言する中間報告をまとめ公表したことです。

この報告によると、この委員会は「差別」、「虐待」、「公権力による人権侵害」、「メディアによる人権侵害」を取扱うことにしたいとのこと。つまり、は、人種、信条、性別などによる差別。は、子供や高齢者、障害者への暴力、虐待など。は、捜査手続きや拘禁・収容施設内での虐待や差別。は、過剰な取材、犯罪被害者の家族のプライバシー侵害、インターネットを使ったサイバー空間での人格権の侵害行為などを取扱うことになります。

また、委員会による救済措置としては、相談・調停・仲裁などの非訟的な解決、勧告・公表などの制裁措置、資料提供などによる訴訟支援、命令・裁定による強制が考えられています。

さらに、この報告では、公正・中立を確保するために、各地の法務

局の改組・整備、委員会の意思決定の独立、国会の同意による委員の選任、年次報告書の作成などを行うことが考えられています。

この提言は一見すると、「ニュージラントやイギリス（Parliamentary Commissioner, Ombudsman）、オーストラリア（Commonwealth Ombudsman）などにある議会直属型の苦情処理委員会（コミッション）制度（一般オンブズパーソン）を想定しているようにも見えます。

しかし、議会（国会）直属ではなく、行政（役所）の枠内での仕組みの構築を考えています。言い換えると、行政型の一般オンブズパーソンとみえるものであり、議会直属のオンブズパーソンではないわけです。

この提案は、大胆に「役所社会主義」から脱却し、自立した市民を育成していくという潮流に逆行するものであり、余り感心しません。やはり、こうした機関の創設については、役所やその手の内にある審議会に委ねるのではなく、国会主導で検討して欲しいと思います。もちろん、国会や国会議員に余り期待できないということから、役所やその手中にある審議会が水先案内人になってしまふこともあるとは思いますが。

ただ、こうした仕組みを行政部門

につくることは、それがいかに独立したものであったとしても、今以上に国民の役所依存体質を助長することが危惧されます。行政型の一般オンブズパーソンの創設問題については、もつと慎重にする必要があるうかと思えます。（なお、法務省の審議会は見解を公募中です。宛先は、<http://www.moj.go.jp>です。）

この問題もさることながら、話を戻して、今問題にしている大綱に関していえば、個人情報の侵害にかかる救済については、どのようにしたら役所から自立し、私たち「市民が主役」の形でのプライバシーを守るための「苦情処理」の仕組みをつくれるのが常に問われる必要があります。

このためには、大綱に盛り込まれた事務大臣の介入権の行使という形での「苦情処理」の仕組みが最適な公共政策の選択であるのか、さらに市民主導で徹底した議論を尽くす必要があります。

### 3 「個人情報」を自己コントロールすることの「権利」の確立を

大綱には、「権利」という文言がほとんど見当たらないことに気づかれています。言い換えると、個人情報保護基本法の立法にあたっては、

「個人情報の自己コントロール」について、全般にわたり、いかに請求できる「権利」として構成・確立させていくかが最大の課題といえます。基本法は「権利」を「反古」にする法律であってはなりません。

### 4 どうする、電腦空間（サイバー空間）での個人情報保護

この大綱をまとめ上げた委員会は、政府のIT（情報通信戦略）本部に設けられました。それにもかかわらず、コンピュータとインターネットで結ばれた電腦空間（サイバー空間）における個人情報保護についてはまったく触れていません。

基本法をつくるというのに、大綱では、わが政府が目指しているIT化社会におけるサイバー空間での人格権保護の課題については一言もふれていないわけです。基本法の立法にあたっては、この面での検討は必要不可欠といえます。

〔年表〕個人情報保護基本法制をめぐる動き（2000年11月1日現在）

作成 PIJ法対策委員会

年月日	検討の経緯(概要)	EU・米国の動き
1994・08・02	内閣に高度情報通信社会推進本部設置(本部長は総理大臣)	
1995・8		EUデータ保護指令採択
1998・03・10	住民基本台帳法改正法(住基法改正法)案を提出	
1998・10・24		EUデータ保護指令発効
1998・11・09	「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」決定 《個人情報の保護に関し、民間による自主規制の仕組みを推進していくとともに、法律による規制も視野に入れた検討を行って方針を決定》	
1999・03・15		アメリカ商務省、国際プライバシー安全基準を策定・公表
1999・04・16	前記基本方針のアクションプランを決定 《個人情報保護のあり方を検討するために、99年度中の検討部会設置の決定》	
1999・06・04	当時与党(自自公=自民・自由・公明)が、住基法改正で3年以内の包括的な個人情報保護法制定で合意	
1999・06・15	自自公による住基法改正法の委員会強行採決、衆議院で可決	
1999・06・28	小淵首相が包括的な個人情報保護法制定を表明	
1999・07・14	政府が、高度情報通信社会推進本部の下に「個人情報保護検討部会(検討部会)」を設置し、検討を開始 《民間部門をも含めた個人情報保護法制の整備についての検討開始》	
1999・08・12	住基法改正法が参議院で可決、成立	
1999・11・19	検討部会「我が国における個人情報保護システムの在り方について(中間報告)」を公表	
2000・01・05	内閣官房内閣内政審議室に「個人情報保護担当室」を設置	
2000・01・27	高度情報通信社会推進本部の下に「個人情報保護法制化専門委員会(専門委員会)」を設置し、検討を開始	
2000・06・02	専門委員会が「中間整理」を公表	
2000・06・09	検討部会開催、「中間整理」を検討	
2000・07・26		EUの欧州委員会、米国の安全基準を評価し、2000年度中にEU域内のアメリカ企業がEU市民の個人情報を域外に送信することを解禁すると発表
2000・9	専門委員会が個人情報保護基本法制大綱(大綱)の「素案」を公表	
2000・10・10	検討部会で大綱案を検討。専門委員会で大綱を正式決定	
2000・10・11	専門委員会委員長が大綱(個人情報保護基本法制に関する大綱)を森首相に提出	
2000・11		アメリカ商務省は安全基準をクリアしたとして自主申告してきた企業リストを同省のホームページに掲載

論点整理  
個人情報保護基本法制大綱

# 多

様な納税者情報がインターネットとコンピュータを使った「電脳空間（サイバースペース）」を通してやり取りされる、IT化時代に入ってきた。オーストラリア国税庁（ATO）は、IT化時代対応型の「プライバシー宣言」を公表し、納税者のプライバシー保護方針を明らかにしました。

わが国政府はIT化社会の構築を最大の政策課題の一つに上げています。わが国でもインターネットを使った電子申告などが本格的に始まるうとしています。国税庁は、早急にIT化時代対応型の「プライバシー宣言」を公表し、率先して納税者のプライバシーを護る姿勢を明らかにすべきです。

また、税務行政のIT化促進が、今以上に課税庁を「ビッグ・ブラザー」にしたり、「密室行政」を助長することが危惧されます。課税庁の情報公開や租税手続の透明化を急がなければなりません。

ATOの「プライバシー宣言」は、わが国におけるIT化時代に対応した納税者のプライバシー保護の問題を考える上で、貴重な資料といえます。翻訳紹介し、今後のわが国での納税者プライバシーの保護政策に資することに期待したいと思えます。

もしくは意見から誰であるかを明らかにできるまたは合理的に確定できる個人に関する情報をさします。

ホームページへのアクセス情報

ATOのネット上のサイト（ホームページ）は、連邦および民間

## IT化時代に対応した オーストラリア国税庁（ATO） の「プライバシー宣言」

(Privacy Statement)

二〇〇〇年十二月

PIJプライバシー保護制度検討委員会

ATOプライバシー宣言

オーストラリア国税庁（ATO = Australian Taxation Office）が収集した個人情報、部外秘とされ、かつ、一九八八年連邦プライバシー法および税法により保護されます。

個人情報とは、提供された情報

のホストコンピュータを使って開設されています。

あなたがATOのホームページを開くと、その記録が残ります。記録される情報は、次のとおりですが、それらは統計目的およびホームページの改善のために使われず、これらの情報は、あなたの

IT化対応のオーストラリア国税庁「プライバシー宣言」

- 閲覧ソフト（ブラウザ）を通して私どもに提供されます。
- ・ 利用者のサーバーのアドレス
  - ・ 利用者の操作システム（例えば、ウィンドウズ、マック等）
  - ・ 利用者のドメインネーム文字列の最重要表示（例えば、com.gov.au.uk等）
  - ・ ホームページを開いた日時
  - ・ アクセスしたページおよびダウンロードした資料
  - ・ 以前に開いたホームページ
  - ・ 利用している閲覧ソフトの種類
- 私どもは利用者あるいは利用者の閲覧行動を調べたりすることはありませぬ。ただ、あり得ない出来事に対する調査の場合は別です。この場合には、捜査機関は、インターネット・サービス・プロバイダーの記録を調べるための捜索令状で調査することができません。
- 個人情報の収集
- あなたが私どもATOにEメールを送った場合には、

- ・私どもはあなたのEメール・アドレスを記録します。
- ・私どもはあなたが提供したEメール・アドレスのみを使います。
- ・私どもは、あなたのEメール・アドレスを私どものアドレス帳に記録することはありません。
- ・私どもは、あなたのEメール・アドレスを他の目的に使うことはありません。

- 私どもA T Oはその他、例えばオンライン書式の利用を通じて入手する個人情報、法律に従い、公正な手段でのみ収集します。
- ・法律に従った目的にのみ利用します。
- ・あなたの承諾が得られた場合にのみ収集します。
- ・収集目的ははっきりと明示します。

#### ○ クッキー (Cookie)

クッキーとは、ホームページから、記録を保存するために個人のコンピュータのハードディスクに対して送り込むことのできる小さな

#### IT化対応のオーストラリア国税庁「プライバシー宣言」

な情報ファイルです。

クッキーは、インターネット上に置かれたホームページに対するあなたの照会があったことについて、より簡単にその記録を残すために使われています。その記録は、インターネットの利用を終えた後も、あなたのコンピュータに永続します。

私どものホームページに置かれた「A T Oアシスト」では、クッキーを、あなたが私どものホームページを開いている間の操作記録を保持するという極めて限定した目的にのみ使っています。私どもの法律データベースは別として、クッキーは、インターネットの利用を終えた後には、あなたのコンピュータに残ることはありません。

法律データベースの場合には、クッキーはあなたのハードディスクに残存し、あなたが次回この法律データベースを利用するときに活用されます。この場合には、クッキーは詳しいリサーチ歴や閲覧した資料を記録し、後にあなたが法律データベースを再び開いたときにあなたの操作をより容易にします。A T Oはこの情報について

は記録していません。

ほとんどの場合、インターネット閲覧ソフトは、出荷のときにクッキーを受け付けるようにセットされています。あなたが、クッキーを受け付けたくないというのであれば、あなたの閲覧ソフトを調整し、クッキーを受け付けない、あるいはクッキーが使われていないときにはその旨をあなたに警告する、形にすることができま

#### 情報の安全策

税法は、A T O（または他の行政機関）の職員が、その職務執行にあたる場合または税法が認める特別の場合を除いて、いかなる者の税務情報に対してもアクセスしたり、記録したりあるいは開示したりすることを禁止する旨の秘密保持条項を載せています。これらの条項に違反する場合には厳しい罰則が科されることになっています。

あなたの個人情報、法律で許される場合を除き、開示されることはありません。私どもは、安全性の高い環境および信頼できるシ

ステムを維持しています。

しかし、あなたは、インターネットを使った情報の伝達には本来的な危険性があることに注意すべきです。（傍点編集部）

A T Oは、インターネットを使いたくないという方々に対し、別の情報の入手方法および提供方法を用意しています。A T Oの安全対策ガイドラインでは、状況により、特定の情報については電子的な方法を使わずに送るよう求めています。

#### さらに情報が欲しい場合

あなたは、プライバシー上の問題があると思う場合には、最寄のA T O局とコンタクトし、助言を求めてください。

また、あなたは、さらに連邦プライバシーコミッションから、そのホームページあるいは直接にコンタクトして、情報を入手することができます。

# ストップ、 政府IT戦略会議の 危険な統一行政ICカード構想

PIJ統一行政ICカード問題対策委員会

## 昨

年(二〇〇〇年)十月十六日に、政府のIT戦略会議(議長・出井ソニー会長)は、とんでもない計画を発表した。

国や地方の行政機関のサービスを受けるのに使う全国統一仕様の行政ICカード(「統一行政ICカード」)の配布プランである。健康保険証から住民基本台帳まで、さまざまな個人情報をも「全国民一人一枚」のカードに収めるというもの。この汎用の統一ICカードは官民共通利用も想定されている。二〇〇三年度中に、自治体単位で順次導入していく予定という。具体的なスケジュールは関係省庁連絡会議などで煮詰めていくとのことだ。

とだ。

ICカードで市民は丸裸

お使いにもカードが要る

ついに「役所社会主義」の主役たちは、仮面を脱いで、牙をむき出しにしてきたようだ。

自公政権下でのコード(国民背番号)とカード(国民登録証)で国民を監視することをねらいつた改正住基法の強行採決はいまだ記憶に新しい。

あるとき、カードは任意配布とする約束であったはずだが、あれは、その場しのぎの「うそも方便」であったのだろうか。相変わらず、「役所社会主義」を地でいくだけ、役人

任せの政党政治、全く国民不在の政策決定のやり方だ。

IT革命時代の電子政府には顔写真入りの「汎用(多目的利用)の行政ICカード」が必須アイテム、行政の効率化に役立つとか。この役所のうまい口上を信じてはならない。実は、この汎用の行政ICカードこそが、いずれは「プライバシー・ゼロ社会」、「プライバシー社会主義」をつくる怖れの強いアイテムなのだ。

よく考えてみよう。ICカードには新聞一面分(八千文字)ほどの情報が入る。ICカード入力情報は、特別な読取機がないと読めない。自分が内容を容易に見読できない顔写真入りのICカードを

持たされる国民って、どのような存在なのであろうか。

読取特権をもつ役所だけが、カードに詰まった新聞一面ほどの他人の個人情報を見読できる。あなたの人格は、役所に完全に見透かされてしまう。ところが、カードを持たされている本人には自分が見えない。本人は役所にトータルに管理されるだけの存在だ。

しかも、顔写真入りのICカードを携帯して歩かなければ、読取機を持った警察官に任意同行を求められる社会にエスカレートすることだって容易に想像できる。このカードは、実質的に「国内版パスポート」(国民登録証カード)となるわけだ。カードなしではお使いにもいけなくなる社会が現実のものになってしまふ。

どうするカード関連の  
プライバシー保護政策

カードに詰められる個人情報、プライバシーそのものだ。本来、各「個人の財産」である。役所だつて、みだりに土足で入ってきてはならない性質のものだ。いかに「行政の効率」を錦の御旗に

政府IT戦略会議の危険な統一行政ICカード構想

## 政府IT戦略会議の危険な統一行政ICカード構想

したとしても、許されない。ほとんどの国民は、「プライバシー公文化」論を引っさげた「役所社会主義」あるいは「プライバシー社会主義」などは望んでいない。

もちろん、高度情報化社会の二十世紀、「プライバシー原理主義」では進めないことも承知のところだ。とすれば、ICカードにかかる基本政策はもちろんのこと、法制化のための「ICカード・プライバシー保護スタンダード」を、まず明らかにすべきである。

次のようなスタンダードが想定される。

カード化社会における人格権保障の基本政策の宣言

汎用（多目的利用）の行政ICカード発行の禁止

「カード保有・提示は任意」

の原則の確立

本人の同意を基本とするカードへの情報入力原則の確立

カードの国民登録証化（携帯の義務化）の禁止を含む、カードを持つ、持たないで、移動の自由や職業選択の自由、選挙権や行政サービスなどの面での不利益を蒙らない権利の保障。差別を受けたときの

## 救済措置の確立

宗教や信条、指紋やDNA情報を始めとしたセンシティブ情報の入力禁止。犯罪歴、HIV感染の有無や人工妊娠中絶歴など自己に著しく不利益な情報の入力拒否権の保障、差止め請求権の保障  
カード入力個人情報の本人開示請求権や内容訂正権を始めとした自己コントロール権の保障

カード利用目的及び入力情報の法律による限定。カード情報の目的外利用の禁止。

目的外利用、誤った情報入力などによる被害があつた場合の、責任の所在ルール、苦情処理機関をはじめとした被害者救済措置の確立。

行政ICカードの商業利用の原則禁止

ICカードを使った電子政府の必要性を論じるのはよい。しかし、最低限でもこの程度のプライバシー保護スタンダードを提示するのは常識であろう。だが、政府からは、ICカード化社会における国民の権利を護るための基本政

策が全く示されていない。現在検討中の「個人情報保護基本法」でも、この問題は、エアポケットのように、まったく検討されていない。

にもかかわらず、現実には、自治レベルでのICカードの導入は、大きな摩擦もなく拡大の途をたどっている。これは、住民のプライバシー意識の低さも幸いしているのかも知れない。

しかし、ICカード化社会のプライバシー・インフラが全く検討されないまま進んでいるのは、いかにも異常だ。このままでは、将来、国民は、大きなツケを払わせられる怖れがある。

例えば、「ICカードで自動徴兵検査」されることにもなりかねない。子供を持つ親や若い人たちも、もつとこの問題に関心をもつて欲しい。「統一行政ICカードの有事利用」で一番苦しむのは、「私たち国民である。国民の命を護るためには、たとえカードを容認するにしても、好戦的な人間や役人が利用しにくい行政カードをつくるのが求められる。」

国民が国家犯罪に加担しない自由を確保できる手段を、どう制度

的に確保するかも、公共政策の決定にあたっては重要である。誰しも、国民サイドからのセキュリティ対策の課題には無関心でいられないはずだ。

スウェーデンを訪れて聞いた興味深い話がある。かつてスウェーデンは、ノルウェー占領に向かうナチの軍隊に国を縦断された。この国では、社会主義政策のもと、背番号を使って広範な個人情報に公有化している。同国では、ナチ時代の体験を基に、他国に占領や侵略された場合に、どのように背番号管理されている国民情報を瞬時に破壊するかが検討されているとのことであつた。800万人の国民のプライバシーを敵の手に渡さないようにするためである。

国民サイドに立つてセキュリティ対策を考えるとすれば、これは当然のことであろう。

翻つて、国防服の好きなわが国政党的リーダーにも考えて欲しい。IT戦略本部が考えているトータルな「個人情報の公有化」構想では統一仕様の行政ICカードを使う、としている。しかし、よくよく考えてみると、一億二千万人以上のプライバシーを統一仕様

のカードで管理する構想は、極めて重大な問題だ。セキュリティの面からしても、余りにも危険ではないか。すぐれて国防上の課題でもあり、即刻やめさせなければならぬ。

政党、無策で、役人は高笑い

いずれにせよ、IT戦略会議が、ICカードにかかる人格権の保護に関する基本政策をどうするつもりなのかは不透明である。あるいは、わざと無策の状態にしているのかも知れない。

野放し状態のままでの大容量の行政ICカードの導入で、一体誰が利便を受けるといえるであろうか。

私たちのプライバシーを食い物にしようということに結託した連中、つまり国民情報を管理したい役人とカード・ビジネスで棚ぼた利益をねらうIT関連企業の連中だけが高笑いしているように見える。

ICカード利用

についての基本政策の確立が先

IT戦略会議には「民間有識者会合」として「情報セキュリティ

部会」が設けられている。だが、この部会は、いかに外部からアクセスをコントロールするかといった程度のことしか考えていないようだ。

しかし、いま問われているのは、役所の末端にいる者がICカード情報を盗み読みして外部に持ち出せないようにするか、ハッカー対策をどうするべきかとかいった、ミクロの課題ではない。

こういつたミクロの次元での確実なセキュリティは、汎用(多目的利用)の行政ICカード、つまり「全国民一人一カード」の仕組みを導入しないことで保障される。

真に問われているのはマクロの課題である。つまり、まず、自治体別、行政別のを含め、ICカードの導入について、その利用の透明化やプライバシー保護策などについて、さまざまな角度から徹底的な国民的な議論を行い、コンセンサスが得られるのかどうかである。

さらに、政治の場でも十分に揉んだ上で、IT革命のもとでの電子政府におけるICカード利用についての基本政策をしっかりと固めることができるのかである。

政府IT戦略会議の危険な統一行政ICカード構想

つまり、IT中心の社会の構築が、絶対にICカードを「国内版パスポート」のように携帯を強制することに繋がったりしてはならないし、国民情報のトータルな国家監視を容易にするのに貢献してはならない。あくまでも主役である私たち国民のアメニティを促進するためにあるのでなければならぬ。こうした「哲学」を基礎に、国民的なコンセンサスを得た上で、ICカードの利用、個人情報保護などに関するマクロの政策を策定することが求められているのである。

IT戦略会議に設けられた「民間有識者会合」などは、単なる役人の隠れ蓑だ。マクロの政策については、役所お抱えのこうしたイエスマン会議での、お茶を濁す程度の談合で決められるものではない。すぐれて国民的なコンセンサスの要る重大な政策課題である。

しかし、残念ながら、政治は、マクロの面での対応には全く「無策」なのが現状だ。

市民の力で

統一行政ICカード

構想を撃退しよう

いまだ政治は、「市民が主役」とか「国民が主人公」という政党も含め、ICカード社会化における国民のプライバシーを護るためのマクロの基本政策を示していない。また、将来的な展望も持ち合わせていないようだ。まったくの役人任せ、といってよい。

政治や国民不在の状況のもと、このままでは、役人は、統一行政ICカードと十二桁の国民背番号コードを使い、今後、堂々と「データ監視収容所列島化」策を押し進めてくるに違いない。

IT戦略会議の打ち出した「全国民一人一カード」方式の統一行政ICカード構想は極めて危険である。

新世紀に「負の遺産」をつくらないためにも、この構想を即刻廃止に追い込まなければならぬ。

きちんとプライバシーが尊重され、アメニティある二十一世紀をつくるためには、新世紀の初仕事として、IT戦略会議の構想の危険性を広く訴え、抜本的に軌道修正させる運動を急がなければならない。

# 改正住民基本台帳法成立後の経過(2)

——住民基本台帳ネットワークシステム構築作業の現状

PIJ運営委員 白石 孝

## 住

民基本台帳ネットワークシステムは、二〇〇二(平成十四)年八月施行へ向け、役人により着々と準備が進められている。このペースは、中央省庁の機構改革とかで、自治省が総務省内の自治行政局などに変わった今も変わらない。

現在、総務省内の自治行政局および指定情報処理機関である(財)地方自治情報センター、ネットワークシステム推進協議会、そして各自治体で作業が進行しているが、ポイントは、「住民基本台帳法に係る政省令」の策定、経費の見積もりと負担のありかた、自治体でのシステム化作業である。

最近の状況について報告する。

### 住基法関連政省令の策定作業

改正住民基本台帳法の政省令については、旧自治省が昨年(二〇〇〇年)九月二十七日に、第四回住民基本台帳ネットワークシステム全国説明会で案を提示し、各自治体からの意見を求めたが、さらに同年十一月三十日、「第二次案」を提示、十二月十五日までに再度意見を求めている。

その詳細について説明するにはかなりの紙面を割かなければならないので、自治労東京都本部が昨年十二月(第二次案提示前)に発表した見解を紹介することで替えたい。

『(住基法)政省令案は、法改正の過程における国会答弁や基本設計書、旧自治省資料などのすりあわせが行われたとは言い難い。「法令に違反した政省令」は違法ではない

かと考えるのが普通である。

その問題点を概括すれば次の二点である。

1. 基本設計書と政省令案の内容に相当な食い違いがあること。
2. 法案審議での国会答弁や旧自治省の様々な資料と政省令案には、やはり相当な食い違いがあること。

したがって、政省令案にかぎっても個々の条文に多くの問題点があることのほか、全体的にみても次のような問題点が存在する。

1. 代理人の取り扱いについて整理することが必要であること。
2. 住民票コードについて、すべての住民がこれを記憶していることを前提とした事務取扱いは、窓口事務に多大な支障を及ぼすものであること。

また、申請書等に住民票コード

の記載を求める事例は、必要最小限にとどめるものであること。

3. 住民基本台帳カードの基本性格は、政省令で明確にしておく必要があると考えられるが、今回の政省令案では不十分であること。

今後、都道府県や市町村からの要望・意見に基づき第二次政省令案が作成されるものと思われる。また、既存の政省令についても当然改正される項目がある。これら第二次案や既存政省令の改正案は、閣議決定に入る前に、都道府県、市区町村の実務担当者の意見を聞く場を持つこと、さらに住民の権利・義務に大きくかわる規定も含まれることから、公聴会の開催やパブリックコメント手続きを実施することなどが必要である。

(自治労)都本部としては、東京都がこれまでより一層、市区町村の実務担当者の意見を踏まえて、旧自治省との協議に臨むよう求めるものである。

ネットワーク化に

いくらかかるのか?

次に導入および運営経費だが、旧自治省は、二〇〇〇年十一月十六日に「住民基本台帳ネットワークシステムの整備及び管理に係る地方財政

措置について」を発表している。ここでは「平成十二年度において地方財政措置を講じることを予定しておりますので、お知らせします。」と述べ、

ネットワークシステムの整備及び管理に要する経費、既存住民基本台帳システム改修費について措置するとし、「指定情報処理機関に対する交付金」もそこに盛り込まれている。

ところで、経費についての見積もりはどうか。例えば(財)地方自治情報センターが二〇〇〇年十一月に「ネットワークシステムに係る既存住基システム改修費積算資料」を発表したが、そこでは人口一万人未満、三万人未満、五十万人以上といった人口規模別積算が示されている。

しかし、各自治体は困惑の度を深めている。東京二十三各区の平成十三年度予算見積もりという調査資料を見ても、各区ごとに導入総経費の見積もりが大きくなばらつきがある。大田区などはカード購入費用も含めているが四億円、他にも八区が一億円以上。ところが三千万円しか見込んでいない区もあり、未定とする区も三分の一程度ある。

つまり、旧自治省や地方自治情報

センターが示している見積もりが本当に正確なのか、今のところ確かめようがないことだ。当の旧自治省も、改正法提出以前から「導入経費四〇〇億円、経常経費二〇〇億円」と発表し、その数字が独り歩きしていたが、一九九九年十二月試算で、「導入六百二十三億円、経常二百十八億円」と示し、一転、二〇〇〇年九月に「導入三百二十億円、経常百七十八億円」と修正した。これを見てもいかに数字が「いい加減」なものかを物語っている。

旧自治省は「経費を削減した努力の成果」で減額と説明しているが、節約で半減するのであれば、最初からそうすればよかったのではないか。

先に自治体の困惑と書いたが、各自治体や議会から旧自治大臣あての要望書が多数出されている。これは単に「補助金頼み」というのではなく、「そもそも自治体や住民にとってメリットの感じられないシステムであり、本人確認情報の提供を受ける国等にしかメリットがないのに、何で自治体が経費を負担しなければならぬのか」という本音の表れなのである。

旧自治省は交付税の不交付団体からの不満対策として「交付税不交付

団体問題について特別交付税として措置」するようだ。しかし、ネットシステムの持つ矛盾そのものが解決されない限り、自治体からの不満は続くだろう。

システムについてだが、詳細設計が出来上がり、各自治体にCDROMで配布されたが、膨大な量の詳細設計を分析している自治体はほとんどないようだ。というより自治体の職員は見ることにせず、それぞれの委託メーカーの担当者が処理する例が大半である。元々ネットワークシステムは「国の事業」なのに、無理矢理「地方分権」という美名の下、自治体システムにしたことそのものが無理だったのだ。

いよいよネットワークシステムの準備作業が各自治体で始まる。この状況でNOを言い、それを具体化させるのは困難だが、問題点は解消されるどころか、ますます拡大されるだろう。二〇〇一年三月に開催される各自治体の議会で平成十三年度予算が審議されるが、自治体議員の皆さんはぜひ取り上げてほしい。

住基本台帳ネットワークシステム構築作業の現状

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 〒171-0021  
Tel/Fax 03-3985-4590 編集・発行人 高橋正美

Published by

Privacy International Japan (PIJ)  
IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro  
Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan  
President Koji ISHIMURA  
Tel/Fax +81-3-3985-4590

<http://www.pij-web.net>

2001.01.20 発行 CNNニュース No.24

**入会のご案内**

入会いただいた方には、季刊CNNニュースをお送りします(年4回刊)。  
年会費 正会員10,000円、賛助3,000円  
(ともに年間購読料3,000円含む)

**NetWorkのつばやき**

- ・21世紀は日本の時代と言った学者がいたが、事實は、21世紀に日本は終焉になりそう。
- ・20世紀とともに官僚社会主義国家・日本にわれを告げなければ、本当にそうなりかねない (T)

編集及び発行人