

2014年（平成26年）3月14日

我が国におけるプライバシーの保護と個人情報の活用再考

一般社団法人情報システム学会
提言検討チーム

提言主旨

我々は日本でマイナンバー制度がスタートするにあたり、個人情報の一層の保護を求める提言を発表した。この前の提言を補足する形で、新たにプライバシーの保護と個人情報の活用について再度考えてみたい。

ここで述べたいことは、プライバシーの保護を進めながら個人情報をいかに活用するかを真剣に取り組む必要があること、個人情報は全てを一律に取り扱うのではなく、あるものは十分に保護し、その反面有効に活用して効果があるものは積極的に活用する必要があるということである。

また欧州議会は、プライバシーと個人情報の保護について新しいルールを決めた。日本もそのルールに早急に対応する必要がある。

これらは全て社会の効率の向上と、公正公平を一層推進するために必要な処置であることを明記しておきたい。

韓国はその個人情報保護法を改正し、2014年（平成26年）8月から改正された法律の施行を開始して、政府公共機関や一般企業が住民登録番号（日本のマイナンバーに相当するもの）の収集と利用を禁止する予定である[NIK13]。これまでに収集した住民登録番号も、2016年（平成28年）8月までに破棄しなければならないとしている[NIK13]。

韓国は同じ言語を使用し、同じ民族から構成される隣国と50年以上にわたって戦争状態を続けている。そのため国民を隣国などからの侵入者と区別し、しっかりと保護するために早い段階から住民登録番号制度を導入し、国民に住民登録番号が表示されているIDカードの保有を義務づけてきた。さらに政府公共機関だけでなく民間にもこの番号を解放し、この番号の使用がしっかりと社会に定着してそれなりの効果を上げていたと推測する。しかし一方で、住民登録番号を利用して他人になりすまし、偽のクレジットカードの発行を受けて使用を繰り返すなどの問題が多発し、我々は前回の提言で、日本がマイナンバー制度でその轍を踏まないようにすることを求めた[ISSJ13]。

今回の韓国の決定を受けても、我々は主張も結論も変えるつもりはない。むしろ改めて、日本における個人情報とプライバシーの保護についての今の状態を考察し、個人情報の有効利用と合わせてプライバシー保護の一層の充実をこの提言で求めたい。

前回の提言での我々の主張

我々が前回の提言で主張したことは、個人を識別するための唯一のキーとしてマイナンバーを位置づけて、それを核にして政府が使用する情報システムのレベルを高め、このナ

ナンバーの使用を今政府が主張している税と社会保障の範囲に限定せず、民間を含めてさらに幅広く利用を促進して社会全体を効率化し、公平公正の一層の推進を図るべきとするものだった[ISSJ13]。それを実現するために現在、個人を識別するのに使用している既存のナンバー、例えば納税者番号、パスポート番号、運転免許証の番号などは、このマイナンバーを中心に再構成される必要がある。

これを進めるに当たって、スウェーデンなどの北欧諸国で実現している制度から取り込めるものは取り込み、一方でアメリカや韓国で起きているなりすましなどを徹底的に避ける方策を採用して、後発のメリットを生かして良い仕組みを構築することを求めた[ISSJ13]。その意味で今回の韓国の決定は、我々の想定の内だったと言える。

しかし一方で我々が目指すべきとしたスウェーデンのシステムでも、個人識別番号の入力ミスなどのため深刻な問題が起きているとの報告がある[JFBA03]。セキュリティは破られ、システムにはバグがあり、運用ではいろいろなミスが発生する点である。我々は、それを熟知している。

それでも我々は行政と社会全体の効率化のために、マイナンバー制度の導入が必要との立場を変えない。繰り返しになるが、情報システムの構築に当たってはプライバシー・バイ・デザイン（情報システムの設計時からプライバシー保護の仕組みを積極的に取り込むこと）から始め、レビューとテストを徹底して情報システムの品質を高め、運用でも細心の注意を払って、日本のマイナンバー制度を「世界で一番安全なもの」として実現しなければならない。

日本の個人情報保護の仕組み

1995年（平成7年）に欧州議会と理事会は「EUデータ保護指令」を採択し、1998年（平成10年）からその運用を始めた。このデータ保護指令で欧州議会などが求めたことは、EU加盟国など30ヶ国に対して同指令を基に国内法を定めることと、EU域外の国に対してもデータ移転に当たって「十分なレベル」の個人データ保護を要請するものだった。つまりこのレベルが不十分と見なされた国へは、EU域内からの個人データの移動ができないことになった[JEITA12]。

この指令のベースは、1980年（昭和55年）の経済協力開発機構（OECD）の「プライバシー保護と個人データの国際流通についての8原則」に遡る。この8原則を受けて日本は、昭和63年（1988年）に「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」を制定した。しかしこの法律の対象は政府や地方公共団体が取り扱うコンピュータ処理の対象になっている個人情報だけであり、民間が対象に入っていないことに加えて、紙ベースの個人情報も対象外という不十分なものだった。

平成7年（1995年）のEUデータ保護指令採択時の日本の状況は、このようなものだった。平成10年（1998年）のEU指令発効以降EU諸国からの個人データの移動が行えないことになると知って、関係者はパニックになったと推察する。このEU指令の発効と、平成15年（2003年）からスタートすることになる住基ネットワークに合わせて、この年（平成15年（2003年））に個人情報保護法が制定された。

しかしこの法律はEU指令と比較して、十分なものではなかった。そのためそれ以前に制定されていた「個人情報保護のためのガイドライン（JIS Q 15001）」を2006年に改訂し、

このガイドラインをより EU 指令に近いものに変更した。それでもこのガイドラインも、まだ EU 指令からはほど遠いものと受け取られている。そのため日本は欧州委員会から、プライバシー保護について高いレベルにあることを認定する「充分性認定」をまだ受けることができていない[JEITA12]。

この EU 指令の改定が、2012 年（平成 24 年）1 月 25 日に欧州委員会から公表された。新しいものは「指令」より一段レベルの高い「規則」となり、これは 2014 年（平成 26 年）から施行される予定である。1995 年の「指令」と 2012 年の「規則」の主な違いは、以下のような点にある[JEITA12]。

- 「自己情報コントロール権」の強化など、個人情報保護の権利の強化
- EU 域内でのデータ保護ルールの一元化（各加盟国に直接的に適用される）
- グローバル環境でのデータ保護ルールの詳細化

日本企業でも EU 域内に拠点をもち活動している企業は、EU 規則の適用を受ける。EU 域内で活動していない日本企業でも、EU 域内に居住する個人についての個人データの移動がある場合には EU 規則が適用される。

この EU 規則は、まだ今の段階では EU 諸国内でのローカルルールでしかない。しかし 1995 年の時と同様米国は、EU 諸国と同じ対応をとる可能性が高い。その場合にこのローカルルールは、国際的なルールとなる。

プライバシーの保護と個人情報の活用で、日本はこの国際的なルールに基づいて対応することが求められる。政府は前回の轍を踏むことなく、この新しい EU 規則に対して適切に、早急に対応することを我々は求める。

政府等が保有する個人情報の有効な利用を

民間企業が収集した個人情報は、収集時に本人の同意を得てその企業がビジネスに適切に利用している。一方の政府等では、どうだろうか。

政府等は法律の定めにしたがって、半ば自動的に個人情報が集まってくる仕組みになっている。これが、民間との大きな違いの一つである。個人情報は単純にその利用を避けるのが本来のあり方ではなく、安全性を確保する適切な仕組みの下で有効に利用することが求められる。これは重要なことで、疎かにしてはならない。それではその政府等が収集した個人情報は、今適切に利用されているのだろうか。

マイナンバー制度で利用される個人情報は、この政府等が収集する個人情報である。我々はこの適切な利用を通して、社会全体の効率向上と公正公平の一層の推進を求めている。しかし今のままでは、この効率向上と公正公平の推進は難しい。これについて、以下でさらに掘り下げて考えてみたい。

例えば、本人の同意の下で独居老人の地域全体での見守りにこの個人情報を活用する、などというのがそのきっかけになるかもしれない。

プライバシーとは何か

個人情報とプライバシーは、同じではない。プライバシーの方が広い概念で、個人情報はその一部に位置づけされるもの、つまりプライバシーを構成するものの一部がデータの形に変換されたものが個人情報である。このデータには、コンピュータで処理されるもの

のほかに、紙の上に記載されるものも含む。

日本の法律の名前は「個人情報保護法」だが、EUの規則の名前は「個人データ保護規則」である。「個人情報」と「個人データ」は、同じではない。繰り返しになるが「個人データ」はプライバシーをベースにしたものであり、「個人情報」はそのごく一部である。

プライバシーとは当初、「そっとしておいて貰う権利」だった。これは、1890年（明治23年）のS.D.ウォーレンとL.D.ブランドイスのHarvard Law Reviewの論文から始まった「古典的プライバシー権」に基づく。日本でプライバシーと言えば、昭和38年（1963年）9月に判決が出た「宴のあと」裁判を思い起こす。これは裁判の原告有田八郎氏の個人生活を描いたものとして作者の三島由紀夫氏と本の発行者新潮社が訴えられ、結果としてプライバシー権が認められたものであるが、この時のプライバシーはこの古典的プライバシーだった[ISSJ14]。

これに対して1970年代後半から、コンピュータの急速な発展に伴って「自分の情報をコントロールする権利」としての「現代的プライバシー権」が芽生えた。具体的に現代的プライバシー権とは、「自分の情報がどこにあるかを知り、必要があれば開示させ、修正できる権利」である[ISSJ14]。

日本では、民間の事業者を対象にした「個人情報保護法」でも、政府等を対象にした「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」でも、個人情報になったものは本人が開示させ、訂正できる権利を認めている。しかしこの2つの法律の基本の姿勢は、個人情報を取り扱う団体とその団体で個人情報に関わる責任者の義務を定めることを通して「個人の権利利益を保護する」ことであって、前記の狭い範囲での個人情報の開示・修正の権利以外の権利については一切記述がない。またこの2つの法律には、「プライバシー」という言葉も使われていない。この「プライバシー」という言葉を法律でしっかりと定義することが、日本ではまず必要である。

現代的プライバシー権のベースは、国民の基本的人権を定めた日本国憲法第13条にあるとされている。しかし今や日本では、凄まじいプライバシーの侵害が横行している。既に我々がよく知っていることを含むが、その内容の一部を以下に紹介する。

日本のプライバシー侵害の現状

平成24年（2012年）春から秋にかけて、遠隔操作ウィルス事件がテレビのニュース番組や新聞紙上などを賑わした。最終的にこの事件は、神奈川県江ノ島の監視カメラが撮影していた男性を犯人として平成25年（2013年）2月10日に逮捕して決着を見た[WIKI02]。これ以外にも、最近は監視カメラが撮影した映像によって解決した事件が多い。

監視カメラはこのような犯罪防止のためなどとして、すでに我々の生活圏にたいへん多く設置されている。スーパーやコンビニの店内、銀行のATM機の周辺、オフィスやマンションなどの出入り口と廊下などから始まり、最近は駅や空港、街角にも数多く設置されている。設置者は金融機関や流通業者から始まり、一般の企業、マンションなどの管理組合、鉄道などの交通機関、商店街から最近は警察や警察と共同した自治体など、多岐にわたっている。

一つ一つのカメラの映像は単にそのあたりにいた人を撮影したもので、さほど大きな意味を持たないかもしれない。しかし何か事件が起きた時にその近辺の複数の監視カメラの

映像を集めて分析し、最終的に逃走経路などを含めて犯人が特定されるのを見ていると、この映像の組み合わせはたいへん深刻なプライバシーの侵害を引き起こしていると言わざるを得ない。日本では最近特別秘密保護法の取り扱いについて、強行採決への抗議も含めてデモがあった。それ以前には、原発反対でデモがあった。そのようなデモの参加者の顔写真は、たいへん貴重な情報源になることがある。

日本でこの種の情報によって国民の基本的人権が侵害されていたのは、太平洋戦争前の治安維持法全盛の頃のことだったかもしれない。しかし今でも、中東地域だけでなく日本の近辺の国でも、政府が国民の基本的人権を無視して問題を起こしている国がある。米国でも平成 25 年（2013 年）に、政府が外国の要人を含む多くの人の個人情報を無断で収集していたとして大きな問題になった。この問題は最終的に、「政府は信用できるのか」というところに行き着く。その意味では今の日本は、恵まれた状況にあるのかもしれない。しかし日本で、今のような状態がずっと続くという保証はどこにもない。

この監視カメラによる撮影とその画像／映像の利用は、何の法律に基づいて実施されているのだろうか。犯罪防止、及び犯罪解決のためなどという名目の下、法律の裏付けがないまま現在実施されているように思える。犯罪の予防と摘発は重要な事項だが、この監視カメラによる撮影とその画像／映像の利用について、プライバシーの保護の観点から何らかの法律による厳格な規制が必要と考える[JFBA12]。

同様のシステムに、自動車ナンバー自動読みとり装置（N システム）がある。高速道路などの料金支払い時などで、自動車のナンバーに加えて運転席と助手席にいる人の顔を撮影できるもので、警察が設置し運営している[WIKI01]。これは街の監視カメラほどはマスコミに登場していないが、事件に自動車に関係している時には、その活躍の様子をやはりテレビのニュースなどで見ることがある。GPS 付きの携帯電話のアプリなどと合わせて、プライバシーの一部を構成する位置情報／移動情報に関わるものとしてやはり重要である[JFBA12]。

一方民間の話になるが、インターネットの通販を利用している人には、利用している業者から過去の購入履歴に基づく類似商品の広告が届くことがある。このような広告を「行動ターゲティング広告」と呼ぶ。業者の立場からすればピンポイントで確度の高い広告を見てほしい人に直接届けることができ、しかも広告を送るまでの手間や費用もクッキーを活用して購買情報などのライフログを収集し、データベースを構築して整理するだけであるからさほど大きくはない。広告を受ける側も、かえってそのような広告を喜ぶ向きがあるかもしれない。

しかし購入した本のリストなどは機微な情報の一つである思想・信条に関わるものであり、ライフログの収集・蓄積はより慎重な取り扱いが求められるものでなければならない[JFBA12]。新しい EU 規則では、この行動ターゲティング広告の停止を求める権利が新たに付け加えられている[JEITA12]。

監視カメラや N システムによる情報の収集・蓄積も、ライフログの収集・蓄積も、これについての状況がもっと公開され、必要ならその取得と利用にもっと法律の規制が入る仕組みが必要である。また新しい EU 規則の話だが、ここには「忘れて貰う権利」が盛り込まれている。必要なら監視カメラの画像もライフログも、本人からどんな情報があるのかを明らかにすることを要求し、さらにそれらの消去を要求することができるようになって

いる[JEITA12]。これらを総合したものが、「現代的プライバシー権」での「自分の情報をコントロールする権利」である。

EUでは、ここまで徹底して個人のプライバシーの保護を実現しようとしている。それに引き換え今の日本では、監視カメラの撮影もクッキーを利用したライフログの収集も、インターネット上などでの一片の通知だけでできることになっている。これは日本として、プライバシーに関わる権利についての定義が確立していないことに原因がある。

日本でもっとプライバシーについての議論を・・・

我々は前回の提言で、スウェーデンやエストニアなどのこの領域での先進国で既に実現している制度で取り入れられるものを、日本でも取り入れることを提案した[ISSJ13]。しかしこれを実現しようとする、収入や医療情報など今の日本の感覚では機微情報となっているものを含めて、多くの個人情報を社会のある部分で共用しなければならない。個人情報やプライバシーに属するものには氏名や性別、生年月日、住所などの基本情報から始まって、顔写真や映像、位置情報／移動情報、読書履歴、収入や医療情報などがそれに続き、たいへん奥が深い。深いところに位置するものを機微な情報と呼ぶかどうかはともかく、これらの個人情報すべてを一律に扱う訳にはいかない。保護すべきものはしっかりと保護し、一方で活用すべきものは積極的に活用することが求められる。

しかし今の日本の個人情報保護法には、「機微情報」という言葉がない。すべての個人情報が平面的に、一律に扱われている。ここから、様々な誤解や思い違いが発生している。小学校のクラスの緊急連絡網の作成のために父兄の氏名・電話番号等の提供を求めたところ、個人情報の保護を口実に拒否するなどという行き過ぎが発生するのは、その思い違いの最たるものである。

前回の提言で述べたスウェーデンなどの仕組みを日本でも実現しようとするれば、前述の通り収入や医療情報を含む個人情報を有効に利用しなければならない。これは重要なことで、忘れてはならない。一方で個人情報とプライバシーは、明確に保護されなければならない。これもまた、重要なことである。

これらのことから結局、個人情報毎にその扱い方が異なってくるはずである。そしてこの議論の過程で、例えば監視カメラの画像／映像についての犯罪捜査とプライバシー保護の兼ね合いなど、今問題になっているものを解決するのが良い。法律の規制がなく、また国民の目の届かないところで、いくら社会のために必要という名目があっても、行政の一部の担当者の判断で個人情報の過剰な収集と利用やプライバシーの侵害になるようなことを進めるべきではない。

どの情報をどのように使用して社会の効率化を実現し、一方でどのように取り扱って保護するかは、社会全体で議論して決めなければならない。例えば一つの例だが、スウェーデンでは人種・民族、政治信条、宗教、思想、労働組合の構成員であるか否か、医療、性生活などは取り扱いに慎重を必要とする機微な情報として、原則コンピュータ処理をしてはならないと決められている[JRI11]。これからの時代にコンピュータ処理の対象にしないことが妥当かどうかは別にして、このようにある種の情報の扱い方を変えることは参考になる。

日本でもマイナンバー法施行と並行して、プライバシーに関わる権利の法制化を進める

べきである。ICT の進歩によって、このような情報の収集や蓄積、利用は今後一層進むだろう。将来に備えて、今のうちに必要な手を打っておかなければならない。EU 規則の実施とマイナンバー制度の導入を契機に、政府を含めて国民はもう一度根底から本気で、個人情報の活用による社会全体の効率化と、その実現のためにプライバシーと個人情報の保護について考える必要がある。

参考文献とリンク先

[ISSJ13] 提言検討チーム、「真の『マイナンバー制度』を導入するために」、平成 25 年 7 月 12 日、一般社団法人情報システム学会 規格委員会。

この文献は、以下の URL からダウンロードできる。

http://www.issj.net/teigen/1307_mynumber.pdf

[ISSJ14] 情報システム学会、「人間中心の情報システム学体系 第 15 章 情報システムにおける倫理、法とセキュリティ」、未完、情報システム学会。

[JEITA12] 一般社団法人電子情報技術産業協会情報政策委員会、「EU データ保護指令改定に関する調査分析報告書」、2012 年 3 月。

この文献は、以下の URL からダウンロードできる。

http://home.jeita.or.jp/page_file/20120427161714_ljwGedIUnB.pdf

[JFBA03] 日本弁護士連合会編、「プライバシーがなくなる日 住基ネットと個人情報保護」、明石書店、2003 年。

[JFBA12] 日本弁護士連合会編著、「デジタル社会のプライバシー」、航思社、2012 年。

[JRI11] 「個人番号制度導入への道筋 ースウェーデンの実例に学ぶ利便性の高い番号利用をー」、Business \$ Review、2011.9、日本総合研究所。

この文献は、以下の URL からダウンロードできる。

<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/ber/pdf/5637.pdf>

[NIK13] 「韓国が個人情報保護法を改正へ 企業 CEO も懲戒勧告の対象に」、レポート、アジア最前線、日経コンピュータ 2013 年 9 月 5 日号、日経 BP 社。

[WIKI01] 「自動車ナンバー自動読みとり装置」、Wikipedia 日本語版、（確認日:平成 25 年 9 月 29 日）。

この文献は、以下の URL からダウンロードできる。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%87%AA%E5%8B%95%E8%BB%8A%E3%83%8A%E3%83%B3%E3%83%90%E3%83%BC%E8%87%AA%E5%8B%95%E8%AA%AD%E5%8F%96%E8%A3%85%E7%BD%AE>

[WIKI02] 「遠隔操作ウィルス事件」、Wikipedia 日本語版、（確認日:平成 25 年 10 月 2 日）。

この文献は、以下の URL からダウンロードできる。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%91%E3%82%BD%E3%82%B3%E3%83%B3%E9%81%A0%E9%9A%94%E6%93%8D%E4%BD%9C%E4%BA%8B%E4%BB%B6>

以上