

マイナンバー法の保護法益

筑波大学 図書館情報メディア系
准教授 石井 夏生利

1

問題意識

- マイナンバー法における「守るべき権利利益」は何か。
- 守るべき権利利益を考察することによって、特定個人情報
の保護等に関する規定の課題を検討。

「権利利益」
は無色透明

※保護法益について

- 「法によって保護される社会生活上の利益」
- 刑事実体法分野で主に議論
- 処罰限定機能 ← 刑事立法の急激な増加
- 行政刑法との関係

2

共通番号制導入に伴うプライバシーの権利保障のあり方

- 現行の個人情報保護制度は、個人のプライバシーの権利の保障をその理論的基礎としているか？
- プライバシーの権利の保障を基礎に、個人情報の保護を目的として成り立っている制度と、そもそも、個人の「プライバシー」を保護することを目的とした制度は趣旨が異なるか？
- プライバシーの権利の保護法益と、個人情報保護制度の目的(保護法益)の関係は？



新保史生「共通番号制導入に伴うプライバシーの権利保障のあり方」(<http://www.horibemasao.org/Dr.Sinpo.Ver2.pdf>)平成23年3月26日付堀部政男情報法研究会第4回シンポジウム資料参照。

3

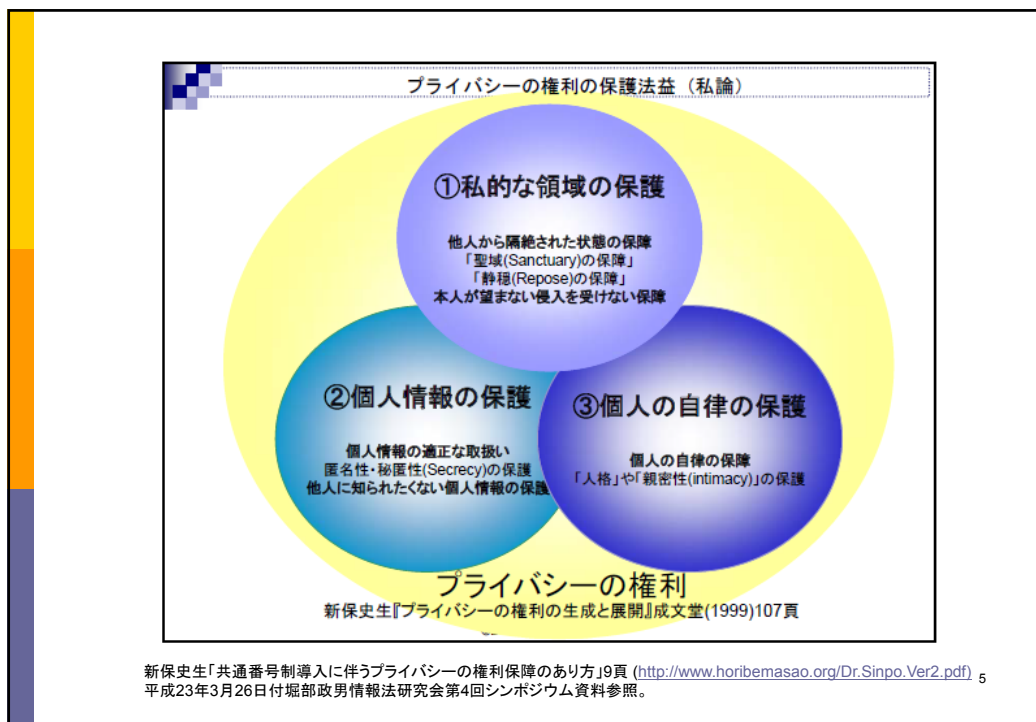
個人番号及び法人番号の利用の基本(法案第3条第四号)

- 個人番号及び法人番号の利用は、この法律の定めるところにより、次に掲げる事項を旨として行うものとする。
四 個人番号を用いて収集され、又は整理された個人情報が法令に定められた範囲を超えて利用され、又は漏えいすることがないように、その管理の適正を確保すること。



法令に定められた利用範囲 } 管理の適正を確保
漏えい防止

4



個人の権利利益とマイナンバー法案

- 第1条「この法律は、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号及び法人番号の有する特定の個人及び法人その他の団体を識別する機能を活用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにするとともに、これらの者に対し申請、届出その他の手続を行う国民が、手続の簡素化による負担の軽減及び本人確認の簡易な手段を得られるようにするために必要な事項を定めるほか、**個人番号その他の特定個人情報の取扱いが適正に行われるよう**行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成十五年法律第五十八号)、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律(平成十五年法律第五十九号)及び個人情報の保護に関する法律(平成十五年法律第五十七号)の**特例を定めることを目的とする。**」

6

個人情報保護法の保護法益

□ 第1条「個人の権利利益の保護」



□ 人格的な権利利益と財産的な権利利益の双方を含む。



□ 第3条「個人情報とは、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。」

個人情報の保護に関する基本方針 ↓

□ 「法第3条は、個人情報個人個人の人格と密接な関連を有するものであり、個人が「個人として尊重される」ことを定めた憲法第13条の下、慎重に取り扱われるべきことを示す」ものである。

EUのプライバシー権、個人データ保護に関する権利

1995年EUデータ保護指令・改正提案の背景にある考え方

- 「全ての者は、自らに関する個人データを保護する権利を有する。」(欧州連合の機能に関する条約(Treaty on the Functioning of the European Union)第16条1項、欧州連合基本権憲章(Charter of Fundamental Rights of the European Union)第8条1項)
- 「全ての者は、その私的な家庭生活、住居、及び通信を尊重してもらう権利を有する。」(ヨーロッパ人権条約 (Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)第8条第1項)

オンライン環境への信頼に配慮

- 欧州委員会は、第三国を評価する際に、当該第三国における国際的な人権規範及び基準等を考慮に入れる(前文第81項)。⁸

「個人の権利利益」とプライバシー権(積極説)

- 「個人情報保護法の中心は人格権であり、特にその中心はプライバシーの権利である。」三宅弘・小町谷育子『個人情報保護法 逐条分析と展望』(青林書院、2003年)108頁。
- 「本法は、第三者提供に際しての本人同意原則(23条)、利用目的の通知の求め(24条2項)、開示の求め(25条)、訂正等の求め(26条)、利用停止等の求め(27条)等、自己情報に対するコントロールの仕組みを導入している。なお、地方公共団体においては、自己情報コントロール権を積極的に評価する立場から、目的規定に「自己の個人情報を管理する権利」を明記する例がある(国立市個人情報保護条例1条、八幡市個人情報保護条例1条)。また、「自己の個人情報を管理する権利」を明記する例(草加市個人情報保護条例1条)、「自己情報に関する権利」を明記する例(春日市個人情報保護条例1条)もある。」宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』(有斐閣、第3版、2009年)29頁。
- 「この法律は、プライバシーという文言を法文に入れ、さらにそのために自己情報コントロール権の定義規定を置くというような試みをせず、開示請求権、訂正請求権などの権利を実質的に認めるという行き方をしている。したがって、各種の請求権を認めることで、この法律は自己情報コントロール権を肯定していると解釈することは可能であると思われる。」藤原静雄『逐条個人情報保護法』(弘文堂、2003年)23頁。

「個人の権利利益とプライバシー権」(消極説)

- 「プライバシーは「個人の権利利益」の主要なものであるが、それに限らない。」「自己情報コントロール権」の内容、法律上の効果等が明確でないため、これをそのまま条文に規定することは、一義的で安定した制度を整備する観点から適当でないと考えられる。」園部逸夫編『個人情報保護法の解説』(ぎょうせい、改訂版、2005年)43～44頁。
- 「本法は基本的に本人に対し権利を付与しようとする性格のものではなく・・・原則的に行政による監督に委ねようとする法律である。」岡村久道『個人情報保護法』(商事法務、新訂版、2009年)53頁。
- 「個人情報保護法は、あくまでも主務大臣による行政的規制を通じて、本人関与の機会を創出したものであって、本人に対して民事救済のための請求権を与えることを直接の趣旨としたものではない。少なくとも自己情報コントロール権を立法的に認めたものではない。」鈴木正朝『個人情報保護法とコンプライアンス・プログラム』(商事法務、2004年)233頁。

10

マイナンバーとプライバシー・個人情報保護

□ 国家管理への懸念

国家により個人の様々な個人情報が「番号」をキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかと懸念

□ 個人情報の追跡・突合に対する懸念

「番号」を用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、

○集積・集約された個人情報が外部に漏えいするのではないかと懸念

○集積・集約された個人情報によって、本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりするのではないかと懸念

□ 財産その他の被害への懸念

「番号」や個人情報の不正利用又改ざん等により財産その他の被害を負うのではないかと懸念

11

社会保障・税番号大綱(<http://www.cas.go.jp/seisaku/bangoseido/pdf/110630/honbun.pdf>)15～16頁。

アメリカの消費者プライバシー権利章典

□ 2012年2月23日付署名

- 「ネットワーク社会における消費者データプライバシー：グローバル化したデジタル経済において、プライバシーを保護しイノベーションを促進するための枠組み」



4つの要素：消費者プライバシー権利章典、執行可能な実務規範 (Codes of Conduct)の策定、効果的な執行、国際的相互運用性



- 個人のコントロール
- 透明性
- 状況の尊重
- 安全性
- アクセス
- 制限的収集
- 説明責任

個人データの
営利的利用
に適用

12

懸念と保護法益

国家管理	<ul style="list-style-type: none"> ・現代的プライバシー権が論じられるようになった契機 ・デジタル化されない権利(夏井高人『ネットワーク社会の文化と法』(日本評論社、1997年))
個人情報の追跡・突合と外部漏えい	<ul style="list-style-type: none"> ・日本人が最も気にするプライバシー・個人情報の侵害 ・セキュリティ侵害、個人データ侵害の通知制度(アメリカ各州の州法、EUデータ保護規則提案第31条-第32条)
個人情報の追跡・突合と人格形成	<ul style="list-style-type: none"> ・現代的プライバシー権提唱期の議論 ・個人情報の「集積」へのクローズアップ ・忘れてもらう権利(EUデータ保護規則提案第17条) ・自動処理データに基づく評価の対象とならない権利(EUデータ保護規則提案第20条)
財産その他の被害	<ul style="list-style-type: none"> ・プライバシー・個人情報保護の対象ではない。 ・二次的被害をもたらす可能性 ・金融・信用情報は、特に適正な取扱いを要する(附帯決議)。

マイナンバー法案と漏えい

- 第3条四号 利用の基本
- 第4条2項 個人番号通知の際の措置
- 第9条 個人番号利用事務等実施者の責務
- 第14条 個人番号情報保護委員会による指針
- 第22条 情報提供等事務における秘密の管理
- 第28条 個人番号取扱事業者が保有する特定個人情報の保護
- 第3条二号、第8条、第28条、第29条、第30条2項は、安全ないしは安全管理に関する規定。

14

マイナンバー法案と新制度①

□ デジタル化されない権利



□ マイナンバー法の目的に沿わないため、デジタル化するとともに、情報提供ネットワークシステムを通じた情報提供を行う。

- セキュリティ侵害・個人データ侵害の通知制度
- 忘れてもらう権利(削除権+拡散防止権)
- 自動処理データに基づく評価対象にならない権利



※PIAは導入

□ 法案の中には盛り込まれていない。

15

マイナンバー法案と新制度②

懸念の種類	制度上の保護措置	システム上の安全措置
①国家管理への懸念	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第三者機関による監視 ・ 自己情報へのアクセス記録の確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個人情報の分散管理 ・ 「番号」を直接用いない情報連携
②個人情報の追跡・突合に対する懸念	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法令上の規制等措置¹² ・ 第三者機関による監視 ・ 罰則強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「番号」を直接用いない情報連携 ・ アクセス制御 ・ 個人情報及び通信の暗号化
③財産その他の被害への懸念	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法令上の規制等措置 ・ 罰則強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ アクセス制御 ・ 公的個人認証等

社会保障・税番号大綱(<http://www.cas.go.jp/seisaku/bangoseido/pdf/110630/honbun.pdf>)14頁。

16

マイナンバーの利用範囲(第6条)

- 年金分野
:年金の資格取得・確認、給付を受ける際の利用。
- 労働分野
:雇用保険等の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。ハローワーク等の事務等に利用。
- 福祉・医療・その他
:医療保険等の保険料の徴収等、福祉分野の給付、生活保護の実施等低所得者対策の事務等に利用。
- 税
:国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に記載。当局の内部事務等に利用。
- 防災
:被災者生活再建支援金の支給に関する事務その他地方公共団体の条例で定める事務等に利用。

17

マイナンバー法案の義務①: 第2章 個人番号

条文	名宛人	義務内容
第8条	個人番号利用事務等の委託者	委託先に対する監督義務
第9条	個人番号利用事務実施者 個人番号関係事務実施者	安全管理措置
第12条	個人番号利用事務実施者 個人番号関係事務実施者	本人から個人番号の提供を受ける際の本人確認義務
第13条	制限なし	第17条各号(特定個人情報提供制限の例外)の定める場合を除き、個人番号の提供要求禁止

18

マイナンバー法案の義務②

第3章 特定個人情報の保護等 第1節 特定個人情報の保護

条文	名宛人	義務内容
第14条	個人番号情報保護委員会	指針の公表
第15条	行政機関の長等	特定個人情報保護評価
第16条	個人番号利用事務実施者 個人番号関係事務実施者 個人番号利用事務等に 従事する者	個人番号利用事務等 を処理するために必要 な範囲を超えた特定 個人情報ファイルの作 成禁止(第17条十～ 十三号の場合を除く)。
第17条	制限なし	特定個人情報の提供 禁止(一号～十三号 の場合を除く)。
第18条	制限なし	他人の個人番号を含 む特定個人情報の収 集又は保管の禁止 (第17条一号～一三 号の場合を除く)。

第17条の例外①

一号	個人番号利用事務実施者が、当該事務を処理するために必要な限度で、本人若しくは代理人又は個人番号関係事務実施者に対し、特定個人情報を提供するとき。
二号	個人番号関係事務実施者が、当該事務を処理するために必要な限度で、特定個人情報を提供するとき。
三号	本人又は代理人が、個人番号利用事務等実施者に対し、本人の個人番号を含む特定個人情報を提供するとき。
四号	地方公共団体情報システム機構が、住民基本台帳法に基づき、個人番号利用事務実施者に対し、機構保存本人確認情報を提供するとき。
五号	特定個人情報の取扱いの委託又は合併その他の事業承継に伴い特定個人情報を提供するとき。

20

第17条の例外②

六号	住民基本台帳法に基づき特定個人情報を提供するとき。
七号	情報照会者が、情報提供者に対し、法の掲げる事務を処理するために必要な特定個人情報の提供を求めた場合に、情報提供者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該情報を提供するとき。
八号	国税庁、都道府県、市町村が国税又は地方税に関する特定個人情報を提供しあう場合に、当該特定個人情報の安全を確保するための必要な措置を講じている場合。
九号	地方公共団体の機関が、条例で定めるところにより、当該地方公共団体の他の機関に、その事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供するとき。
十号	特定個人情報を個人番号情報保護委員会に提供するとき。 ²¹

第17条の例外③

十一号	国会法、議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律に基づく審査若しくは調査、訴訟手続その他の裁判所における手続、裁判の執行、刑事事件の捜査、犯則事件の調査若しくは租税に関する調査又は会計検査院の検査が行われるとき、その他政令で定める公益上の必要があるとき。
十二号	人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合において、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるとき。
一三号	その他これらに準ずるものとして個人番号情報保護委員会規則で定めるとき。

例外の種類

- 個人番号利用事務を実施するために必要な場合
- 個人番号関係事務を実施するために必要な場合
- 本人又は代理人による提供
- 住民基本台帳法に基づく場合
- 情報提供ネットワークシステムを介した照会と提供
- 租税関係情報の提供であって、安全管理措置を講じている場合
- 条例に基づく場合
- 個人番号情報保護委員会への提供
- 調査、捜査、検査等に関わる法令に基づく場合、公益上の必要性がある場合
- 個人番号情報保護委員会規則に定めがある場合
- 個人情報保護法の定めを踏襲したもの(合併その他の事業承継、人の生命、身体又は財産保護)

23

マイナンバー法案の義務②

第3章 特定個人情報の保護等 第2節 情報提供ネットワークシステムによる...

条文	名宛人	義務内容
第22条	総務大臣、情報照会者、 情報提供者	情報提供等事務に関する秘密についての安全保護措置
第23条	情報提供等事務、情報提供ネットワークシステムの運営に関する事務従事者	業務に関して知り得た当該事務に関する秘密保持義務

24

マイナンバー法案の義務②

第3章 特定個人情報の保護等 第3節 行政機関個人情報保護法の特例等

第24条～ 第25条	特定個人情報の取扱いに関する一般法の規定は、一部の適用を除外し、一部を読み換えた上で適用(開示・訂正・利用停止等を含む)。	
第26条	地方公共団体	特定個人情報の適正な取扱い、開示、訂正、利用停止等を実施するための必要な措置。
第27条	個人番号取扱事業者	個人番号利用事務等を処理するために必要な範囲を超えた特定個人情報の取扱制限(例外あり)。
第28条	個人番号取扱事業者	安全管理措置
第29条	個人番号取扱事業者	従業者に対する監督

25

マイナンバー法案における新制度

- 利用目的が法定
 - 特定個人情報ファイルの作成禁止
 - 法律の定める場合以外の提供禁止
 - 特定個人情報の収集禁止
 - 番号の提供要求禁止
- } など

+

- 個人番号情報保護委員会による監督
- 直罰規定の導入

+

- マイポータル

26

個人情報保護法制に「プライバシー権」が入らなかった理由

- 個人情報保護法制はプライバシー全般を法律上の具体的権利として設定しようとする趣旨ではない。
- プライバシーの中には実社会における「のぞき見」など個人情報の電子計算機処理とは無関係なものもあり、それは民法上の不法行為など別の法制度の問題である。
- プライバシーの対象は多様かつ相対的で統一的な定義付けが困難・・・単独の法律での保護は理論上も実際上も不可能・・・結局は個別具体的な権利利益・規制により内容が定まる。
- 個人情報の取扱いに伴う権利利益保護には抽象的・一般的な権利の設定は不要である。
総務庁行政管理局『逐条解説 個人情報保護法』(第一法規、1991年)42頁。



- 特定分野の情報に限定し、特定の侵害の側面に焦点を当てた場合は？

プライバシー権との関係

- マイナンバー法案は、プライバシー権のうち、特定の情報について、②(個人情報)と③(個人の自律)を保護するものといえる。
- マイナンバー法案の守るべき権利利益は、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者を名宛人としており、憲法第13条後段の幸福追求権に基づく権利であると考えられる。
- ただし、プライバシー権には様々な側面があり、マイナンバー法案は、その一部を保護するものである。
- また、マイナンバー法案の定めには、PIAを除き、欧州のデータ保護規則提案で導入された新制度は含まれておらず、他方、直罰導入による萎縮効果が懸念されるところ。
- プライバシー権の②と③を必要十分な形で保護しているといえるのか、改めて検証が必要。

28