

堀部政男情報法研究会  
マイナンバー法時代におけるプライバシー・個人情報保護  
第6回 シンポジウム  
平成24年3月11日

## 個人の尊厳とプライバシー影響評価

慶應義塾大学 総合政策学部  
新保 史生

### マイナンバー導入の背景

#### 社会的背景

- 少子高齢化(高齢者の増加と将来的な労働力人口の減少)
- 格差拡大への不安(世代間の格差の拡大、地方の格差)

#### 社会的要求

- 公平な社会保障給付の実現
- 公平確実な徴税(税金の徴収)
- 正確な所得等の情報に基づく適切な所得再分配の実施

#### 番号を用いなければならない理由

- なぜ個人の氏名ではなく「個人番号」なのか
  - 年金記録問題の発生原因(漢字カナ自動変換システムによる記録の誤り)
  - 漢字氏名は読み方や文字の種類によって本人を特定できない場合がある
  - 戸籍統一文字が約5万字、住民基本台帳ネットワーク統一文字コードは約2万字であり、両者の文字コードに互換性はなく使用文字も統一されていない
- 複数機関に存在し蓄積されている情報の同一性を確認する基盤が存在しない
- 行政手続で提出する書類の重複防止の必要性
- 手続や行政サービスを知らないことによる受給機会の逸失を防ぐ必要性
- 不正行為の防止や監視や人的ミスの防止のため

## 戸籍制度

## 住民登録制度（住民票コード）

「住民基本台帳（住民票）」

## 年金制度（基礎年金番号）

「国民年金、厚生年金保険、共済組合」

## 健康保険制度（国民健康保険）

「保険者番号・記号・番号」

## 公的身分証

「旅券番号、運転免許証番号、船員手帳番号」

「各種公的資格・免許等番号」

©2012 SHIMPO Fumio

「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」

（通称：「マイナンバー法案」）

### 目的

- 国民の利便性の向上及び行政運営の効率化を図り、国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与すること。

### 個人番号の基本理念

- ① 個人の権利利益が保護されるものであること
- ② 社会保障制度及び税制における給付と負担の適切な関係が維持されるものであること
- ③ 行政における申請、届出その他の手続等の合理化が図られること
- ④ 自己に関する個人情報の簡易な確認の方法が得られる等国民生活の充実に資するべきものであること

©2012 SHIMPO Fumio

## 番号制導入にあたっての懸念

### (1) 「番号」の保護等の必要性

- 「番号」の有する悉皆性(しっかいせい)、唯一無二性という性格
- 成りすまし等の不正利用がなされるおそれ
  - 第三者による番号の不正利用は、諸外国においても「ID盗用(Identity Theft)」の問題として議論

### (2) 個人情報の保護の必要性

- ① 国家管理(一元管理)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いった懸念
- ② 個人情報の追跡・突合に対する懸念
  - 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いった懸念
  - 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いった懸念
- ③ 不正利用による財産その他の被害発生への懸念
  - 「番号」や個人情報の不正利用又は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いった懸念

©2012 SHIMPO Fumio

社会保障・税番号大綱(2011年6月30日)に基づき作成

## 番号制導入にあたっての懸念

### (3) 住民基本台帳ネットワークシステム最高裁判決

- 国民に割り当てられる一意の番号である11桁の住民票コードを軸に、本人確認情報として四情報(氏名・住所・性別・生年月日)をネットワークを介して利用することについて、個人のプライバシーの権利侵害にあると主張して訴訟が提起された
- 大阪、千葉、愛知、及び石川の各県の住民によって提訴され、大阪高裁及び金沢地裁の判決では住基ネットが違憲であるとの判断が示された
- 最高裁判決(平成20年3月6日)により、住基ネットは合憲であるとの判断が確定
  - 「行政機関が住基ネットにより住民である被上告人らの本人確認情報を管理、利用等する行為は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものということとはできず、当該個人がこれに同意していないとしても、憲法13条により保障された上記の自由を侵害するものではないと解するのが相当である」

### (4) マイナンバーは「共通番号」か？

- 共通番号とは、国民一人一人に番号を割り当てることにより、行政サービスや民間事業者が当該番号を用いて本人を確認することができる共通の番号のことをいう
- マイナンバーは、「社会保障・税」分野における利用を前提としており、官民における共通の普遍的個人番号としての利用は現段階ではできない

## 安心できる番号制構築のために具備すべき要件

### ① 何人も個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有すること

- 「番号」に係る個人情報の内容をみだりに他人に知らせてはならない
- 正当な理由のない提供行為等を処罰

### ② 個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体が存在しないこと

- (a) 情報連携の対象となる個人情報を情報保有機関のデータベースにより分散管理
- (b) 「民－民－官」で広く利用される「番号」を情報連携の手段として直接用いず、当該個人を特定するための情報連携基盤等及び情報保有機関のみで用いる符号を用いる
- (c) 当該符号を「番号」から推測できない措置を講じる

### ③ 管理・利用等が法令等の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものであること

- 「番号」を用いることができる事務の種類、情報連携基盤を用いることができる事務の種類、提供される個人情報の種類及び提供元・提供先等を明示することで番号制度の利用範囲・目的を特定
- 情報連携基盤を通じた「番号」に係る個人情報へのアクセス記録を、マイ・ポータルで確認できる

©2012 SHIMPO Fumio

社会保障・税番号大綱(2011年6月30日)に基づき作成

## 安心できる番号制構築のために具備すべき要件

### ④ システム上、情報が容易に漏えいする具体的な危険がないこと

- 情報連携の際の暗号化処理等、システム上のセキュリティ対策を十分に講じる

### ⑤ 目的外利用又は秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止

- 行政機関の職員等による不正利用、不正収集等を処罰する罰則
- 行政機関個人情報保護法より法定刑を引き上げ
- 民間事業者及びその従業者等による不正利用や、不正アクセス等による不正取得に対処する直罰規定
- 守秘義務違反につき、必要な規定を整備
- 既存の守秘義務違反の罪より罰則を引き上げ

### ⑥ 第三者機関等の設置(個人番号情報保護委員会)

- 個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置
- 「情報保護評価指針」の策定

©2012 SHIMPO Fumio

社会保障・税番号大綱(2011年6月30日)に基づき作成

## 個人番号情報保護委員会の権限機能等

個人番号情報保護委員会

三条機関(内閣府設置法第49条第3項の規定に基づく機関)

番号個人情報の取扱いに関する監視又は監督

特定個人情報保護評価に関すること

- (1) 問題の発見調査に関する権限機能
- (2) 発見調査した問題を解消する権限機能
- (3) 情報連携基盤等の監査・情報保護評価に関する権限機能
- (4) その他(非常時対応、重要事項に関する意見表明等)

番号個人情報の保護についての広報及び啓発

その他  
法律により番号情報保護委員会に属せられた事務

©2012 SHIMPO Fumio

## 三条機関(委員会等)

三条機関(委員会等)とは:  
国家行政組織法第三条に基づいて設置される国の行政機関のこと

名称	設置根拠・設置法
会計検査院	憲法第90条、会計検査院法
人事院	国家公務員法第3条
公正取引委員会	内閣府設置法第49条、独占禁止法第27条
国家公安委員会	内閣府設置法第49条、警察法第4条
公害等調整委員会	国家行政組織法第3条第2項、公害等調整委員会設置法
公安審査委員会	国家行政組織法第3条第2項、公安審査委員会設置法
中央労働委員会	国家行政組織法第3条第2項、労働組合法第19条の2
運輸安全委員会	国家行政組織法第3条第2項、運輸安全委員会設置法

©2012 SHIMPO Fumio

## 特定個人情報保護評価とは

### 特定個人情報保護評価とは

- 特定個人情報の漏えいその他の事態の発生の危険性及び影響に関する評価
- 「プライバシー影響評価」と呼ばれるもの
  - 正式名称: プライバシー・インパクト・アセスメント(PIA)
  - 行政情報システムにおける個人情報の適正な取扱いを確保し、個人のプライバシーを保護するために最適な方策を講ずるために実施する評価手法のこと

### 影響評価(アセスメント)とは

- 環境保全の分野で発展してきた考え方
- 環境影響評価法に基づく環境アセスメント制度として実施されている

### 個人の「プライバシー」も「環境」も、一度失われると取り返しがつかない

- 事前に、その影響を評価することが重要

### 影響評価を実施する目的

- プライバシーへの影響を最低限にするための「方策(制度面での対応)」の検討
- プライバシー・個人情報保護のために実施可能な「対策(技術的な対応)」の検討
- 情報システムの事後的な大幅仕様変更を防ぐことで不用な財政支出を防止

©2012 SHIMPO Fumio

## プライバシーの権利保障との関係

プライバシーの権利と個人情報保護の狭間

人権保障とマッチング規制

人権の享有主体と番号  
• (国民: 自然人・物故者, 外国人, 法人, 天皇・皇族)

番号制度・付番と人格的自律権

©2012 SHIMPO Fumio

## プライバシーの権利の権利性

「京都府学連事件」判決（最大判昭和44年12月24日判時577号18頁）

個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態（以下「容ぼう等」という。）を撮影されない自由を有するものというべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として、少なくとも、警察官が正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法第13条の趣旨に反し、許されない

「『宴のあと』事件」判決（東京地判昭和39年9月28日判時385号12頁）

### プライバシーの権利

私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利

### プライバシー侵害による不法行為の成立要件

- ① 公開された内容が私生活の事実またはそれらしく受けとられるおそれのある事柄であること
- ② 一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められること
- ③ 一般の人々に未だ知られない事柄であること

©2012 SHIMPO Fumio

## プライバシーの権利とは（通説：佐藤説）

### 「自己についての情報をコントロールする権利」

- プライバシーの権利の権利性
  - 単に他人が自己について情報をもたないという状態ではない
  - 他人が自己についてのどの情報をもちどの情報をもちえないかをコントロールすることができるという面に存する
  - 「人格権」に相当するもの
- プライバシーの権利の保護法益
  - 人間が人間たるための基本的な事柄にかかわるもの
  - 人間が人間たるための基本的な事柄＝「人間の尊厳」「個人の尊厳」
  - プライバシーの権利によって保護しようとするもの
    - 「人間の尊厳」「個人の尊厳」である

佐藤幸治「プライバシーの権利(その公法的側面)の憲法論的考察」法学論叢86巻5号(1970)12頁。

- 「個人が**道徳的自律**の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲を選択できる権利」
- **公権力が、その人の道徳的自律の存在にかかわる情報**(仮にこれを「**プライバシー固有情報**」と呼ぶ)を取得し、あるいは利用ないし対外的に開示することが原則的に禁止される。

佐藤幸治『憲法〔第三版〕』青林書院(1995)453-454頁。

©2012 SHIMPO Fumio

### プライバシー固有情報

思想・信条, 精神・身体に関する  
基本情報  
重大な社会的差別の原因となる  
情報

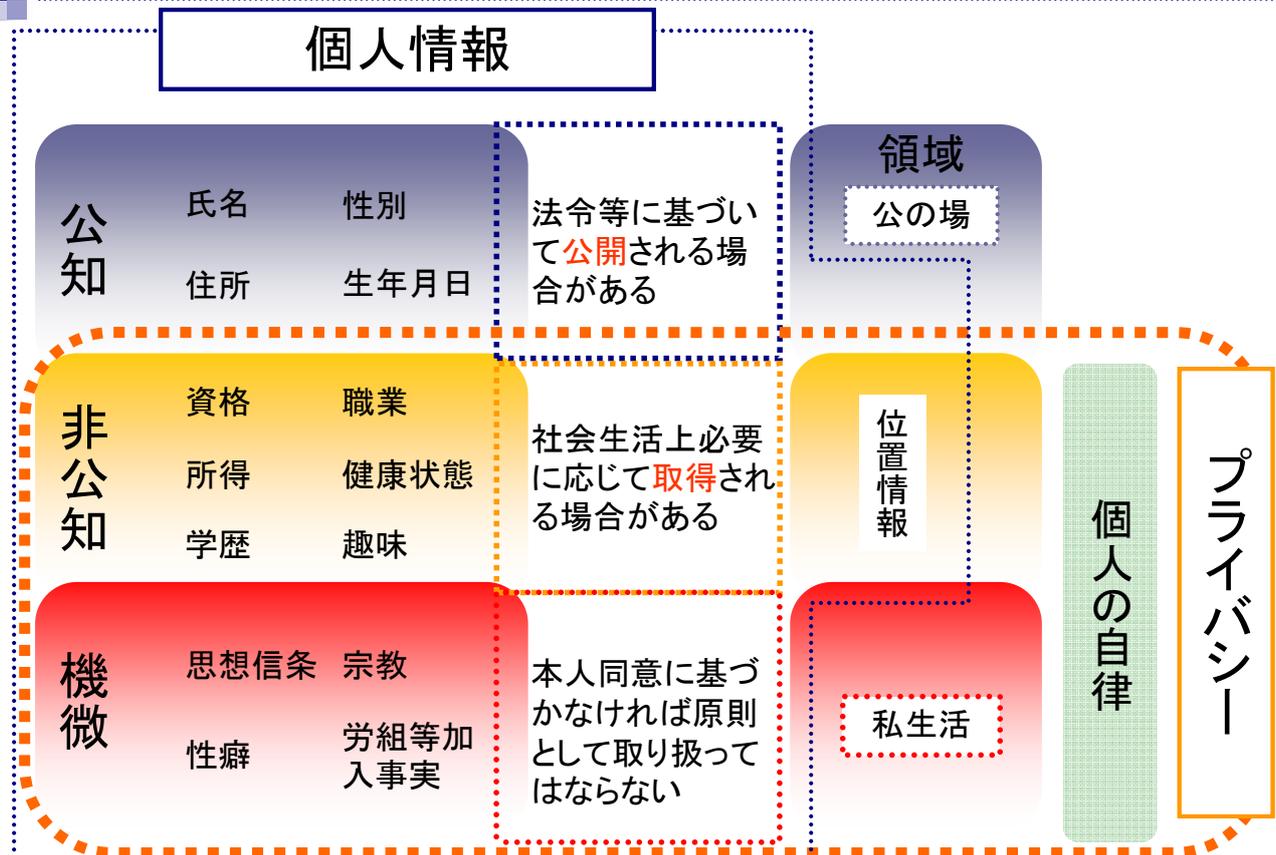
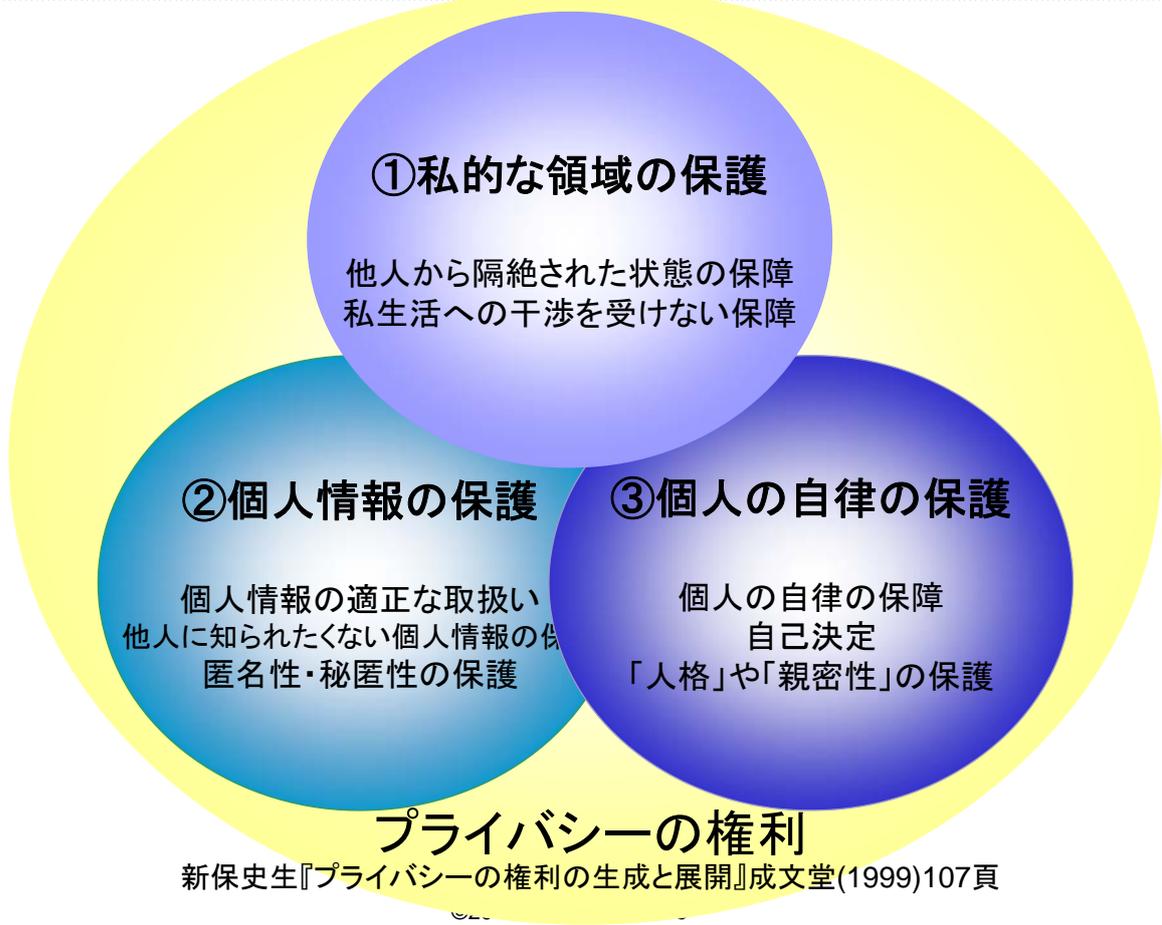
### プライバシー外延情報

道徳的自律性に直接かかわらない  
外的事項に関する個別的情報

佐藤幸治『憲法〔第三版〕』青林書院(1995)453-454頁の記述に基づき作成  
©2012 SHIMPO Fumio

- 情報化社会においては、自らに関する情報のコントロールが及ばない領域が日々拡大し続けており、個人情報情報を常にコントロールするのは不可能に近い
- そもそも自らに関する情報を、「デジタル化」されない権利として、「情報化社会において『ひとりで居させてもらう』権利」を再認識する必要に迫られている
- 新たなプライバシーの権利の定義のみに従うのではなく、伝統的な定義をも併存させ、これに基づいて、そもそも個人情報をデジタル化させないで放置してもらうことを求める権利、言い換えると、現代的な意味での個人の静穏を維持する権利の存在を肯定すべきである

夏井高人『ネットワーク社会の文化と法』日本評論社(1997)191頁



個人情報保護制度との関係（日本国の個人情報保護制度の全体像）

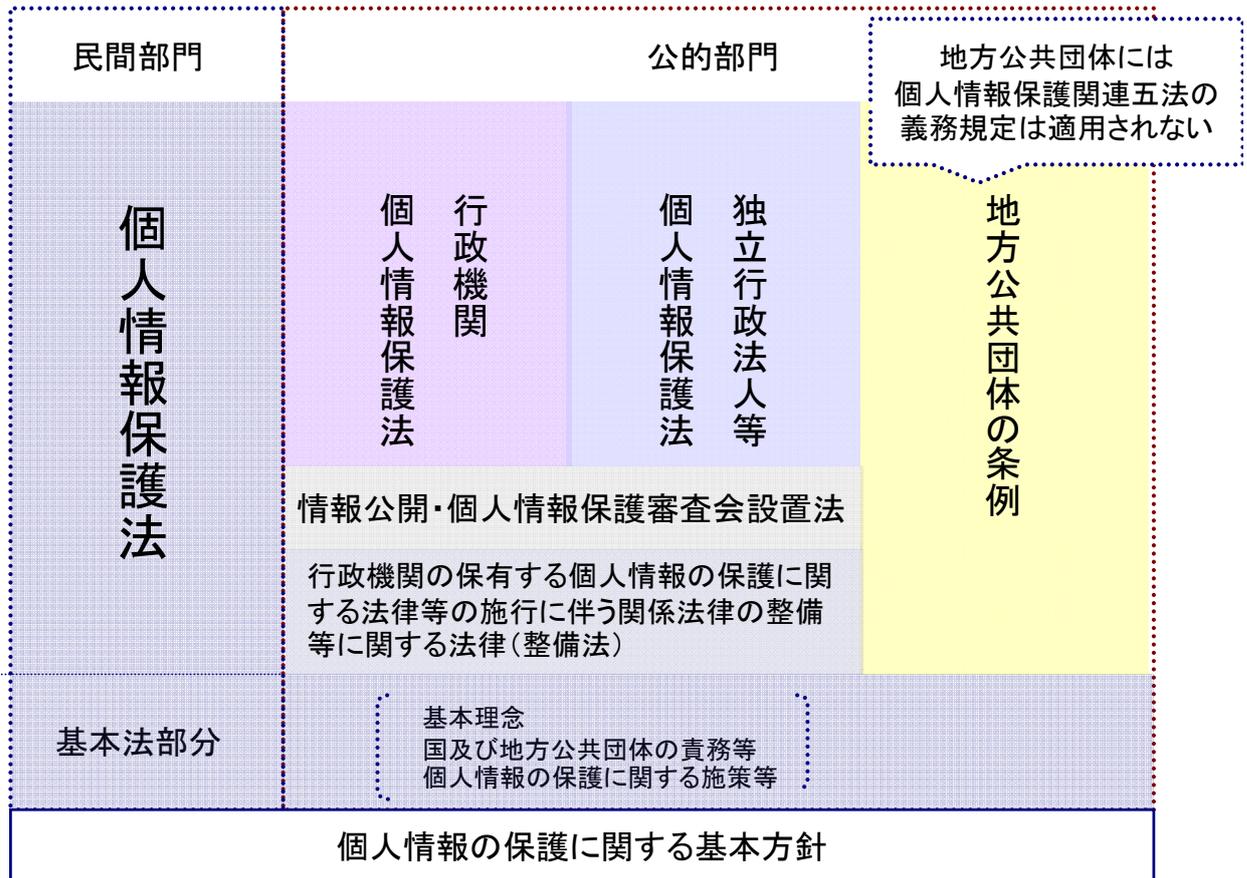
基本方針	基本方針(閣議決定された個人情報保護に関する基本方針)
個人情報保護法	基本法及び民間部門を対象とした法令(個人情報の保護に関する法律及び政令等)
行政機関等個人情報保護法	行政機関及び独立行政法人等の公的部門を対象とした法令(行政機関等個人情報保護法及び政令等)
既存の各法令	個別法令における個人情報保護を目的とした規定に基づく個人情報の保護(派遣業法, 職安法等の既存法令) 個人情報の漏えいや不正利用等の行為に対する法的責任を追及する上で用いられる法令(不正競争防止法等) 法令の定める職業上の秘密保持義務規定(公務員法, 各種の士業法等)
個人情報保護条例	地方自治体の個人情報保護条例
ガイドライン	個人情報保護法第8条に基づく各府省ガイドライン その他の法令に基づく規格やガイドライン(工業標準化法, プロバイダ責任制限法, 電子署名法等に基づくガイドライン) 行政機関が行政機関等を対象に策定したガイドライン(安全管理や情報通信技術の利用) 民間団体が民間部門を対象に策定したガイドライン(業界ガイドライン等)

個人情報保護法に基づく主務大臣の所掌範囲（行政機関等は対象外：監督機関なし）

金融庁 金融 安全管理 実務指針	経済産業省 信用情報	事業一般	個人 遺伝情報	ヒトゲノム・遺伝子解析研究	文部科学省 教育
国土交通省 国土交通 不動産流通業	船員の雇用管理	医療情報処理 雇用管理一般 健康情報	遺伝子治療臨床研究	ヒト幹細胞臨床研究	電気通信 放送 郵便事業 信書便事業
債権回収	医療・介護 医療情報システム安全管理	厚生労働省 労働者派遣 職業紹介 福祉 企業年金	疫学研究 臨床研究	健保組合 国民健康保険組合	総務省 地方公務員 共済組合
法務省 法務	警察共済組合	労働組合			
外務省 外務	国家公安委員会 警察	防衛省 防衛	財務省 財務	農林水産省 農林水産	

\* 斜体は通達／下線は通知

## 個人情報保護制度における法の適用関係と地方公共団体の位置づけ



©2012 SHIMPO Fumio

## 情報保護評価検討スケジュール（案）

### ■ 検討状況

- 平成 23 年8月8日（月）： 第1回情報保護評価 SWG 開催
- 平成 23 年9月7日（水）： 第2回情報保護評価 SWG 開催
- 平成 23 年9月30日（金）： 第3回情報保護評価 SWG 開催
- 平成 23 年12月22日（木）： 第4回情報保護評価 SWG 開催
- 平成 24 年3月13日（火）： 第5 回情報保護評価 SWG開催予定

### ■ 今後の予定(一部抜粋)

- 平成24年3月頃：
  - 「特定個人情報保護評価指針」(行政機関・独立行政法人等・機構・情報提供ネットワークシステムを使用する事業者向け)素案の中間整理
- 平成25年3月頃：
  - 「特定個人情報保護評価指針」素案(情報保護評価SWG案)のとりまとめ
- 平成25年6月まで：
  - 個人番号情報保護委員会設立

©2012 SHIMPO Fumio

# 情報保護評価の実施の仕組み

		情報保護 評価	国民の 意見	第三者機関 の審査	公開
 情報保護評価 の必要性を 判断する (しきい値評価)	区分				
	対象外	✗	✗	✗	○
	必要性が 高くないもの	△ ※重点項目評価を 実施	△ ※各機関の裁量により 意見聴取	△ ※重点項目評価を サンプリングチェック	○ ※しきい値評価、 重点項目評価を公開
	必要性が 高いもの	○ ※全項目評価を実施	○	○ ※全件	○ ※しきい値評価、 全項目評価を公開

内閣官房 社会保障改革担当室 作成資料

## 特定個人情報保護評価指針素案（中間整理）

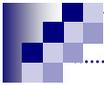
本指針素案は、マイナンバー法第14条第1項に基づき、個人情報保護委員会が策定する指針のうち、特定個人情報保護評価に関する部分の素案

### ■ 第1 情報保護評価とは

- 1 情報保護評価導入の趣旨
- 2 情報保護評価とは
  - (1) 情報保護評価
  - (2) Privacy Impact Assessment
  - (3) 本指針

### ■ 第2 情報保護評価の評価軸

- 1 情報保護評価の評価対象・保護対象
  - (1) プライバシー保護
  - (2) その他権利利益に対する保護
- 2 (参考) 個人情報保護法令遵守とプライバシー保護との差異
- 3 情報保護評価の目的



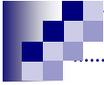
## ■ 第3 情報保護評価の義務付け対象者

- 1 情報保護評価の義務付け対象者
- 2 対象者別ガイドライン

## ■ 第4 情報保護評価の対象

- 1 総論
- 2 対象となるファイル
  - (1)システム用ファイル
  - (2)手作業用ファイル
  - (3)制度・施策
- 3 例外となるファイル
- 4 対象となる変更
- 5 情報保護評価の任意実施
- 6 評価書の単位

©2012 SHIMPO Fumio



## ■ 第5 情報保護評価の実施の仕組み

- 1 実施時期
  - (1)総論
  - (2)システム用ファイルに係る実施時期
  - (3)手作業用ファイルに係る実施時期
- 2 情報保護評価の実施の仕組み
  - (1)総論
  - (2)①しきい値評価
  - (3)②重点項目評価
  - (4)③全項目評価
  - (5)しきい値評価書、重点項目評価書及び全項目評価書の公表
  - (6)特定個人情報ファイル保有時点における情報保護評価書の確認
- 3 情報保護評価に係る違反に対する措置
  - (1)情報保護評価の未完了に対する措置
  - (2)情報保護評価書の記載に反する取扱い(虚偽記載等)に対する措置

©2012 SHIMPO Fumio

## ■ 第6 関連制度との関係性

- 1 関連制度
- 2 ①行政機関個人情報保護法に基づく個人情報ファイル簿等
- 3 ②プライバシーマーク
- 4 ③政府統一基準群、④ISMS適合性評価制度及び⑤ITセキュリティ評価及び認証制度(JISEC)

©2012 SHIMPO Fumio

### 多国間における個人情報保護の取組みと我が国の位置づけ

**GPEN** (Global Privacy Enforcement Network)

**OECD**

プライバシー・ガイドライン

越境協力勧告 / セキュリティ勧告等

OECD加盟国間で国境を越えて個人情報保護への取り組みを行うネットワークへの参加が課題

**日本**

プライバシー・フレームワーク  
越境プライバシー・ルール(CBPR)

個人情報の漏えいなどが国境を越えて発生した場合などに、越境執行協力の体制の構築が課題

**APEC**

**プライバシー・コミッショナー会議**

(世界の個人情報保護機関の集まり)

- 現在、オブザーバ参加(部外者扱い)
- 国際的に認められる「**独立個人情報保護機関**」の設置が必要
- マイナンバー法に基づく「個人情報番号情報保護委員会」では不十分

**EU**

**個人データ保護指令**

個人データ保護指令による  
第三国への個人データの移転制限

EUから日本へ個人データの移転を支障なく行うために、EUが定める「十分なレベルの保護基準」をクリアすることが課題

EU個人データ保護規則改正案では、独立個人情報保護機関の設置は必須要件となっている

©2012 SHIMPO Fumio