



岐阜大学機関リポジトリ

Gifu University Institutional Repository

ニュージーランドの「キウィカード計画」の挫折と
住基ネットの違憲性をめぐる論点について

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2021-10-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 近藤, 真 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12099/4571

ニュージーランドの「キウィカード計画」の挫折と 住基ネットの違憲性をめぐる論点について

近藤 真

(2005年1月11日受理)

On the Fail of the KIWI (National Identity) CARD project in New Zealand and the Point in dispute of Unconstitutionality of the Japanese National Identity Card system

Makoto KONDO

はじめに

本稿は裁判所に提出された意見書(近藤真「住基ネット差し止め訴訟裁判・名古屋地裁に提出した近藤真意見書(全文)住基ネットの違憲性について」住基ネット差し止め訴訟を進める会・東海、2004年9月)を基に、積極的プライバシー権(自己情報コントロール権)の概念について再検討し、加筆してまとめたものである。

私は、近藤真(こんどうまこと)52歳である。岐阜大学地域科学部の憲法学の教員である。1953年名古屋で生まれ、東海高校を卒業し、立命館大学法学部卒業後、名古屋大学大学院法学研究科博士課程憲法学専攻に進み、ドクターコース修了後、名古屋大学助手になり、1985年岐阜大学に転任し、現在に至るが、今年2004年度4月より同地域科学部教授である。昨年2003年度は、住民基本台帳ネットワークシステムの問題について一年私のゼミナールで学生たちと一緒に研究した。そして学生の一人 K 君はこのテーマで卒業論文「住民基本台帳ネットワークとその問題点」を書いた。さらに、その学生を中心に、わがゼミナールは、2003年11月1日の岐阜大学祭で「ダンスミュージカル 踊る犬捜査線」という学生の創作舞台を、住基ネット問題のテーマで上演した。たくさんの観客が殺到して会場からあふれてしまうほどだった。夏休みを踊りや舞台の稽古に明け暮れて準備した甲斐あって、まずまずの成功を収めた。それらの成果にたって裁判所に提出するための住基ネットの違憲性に関する私の意見書を提出することにした。名古屋住基ネット裁判に携わっている地域の住民・弁護団のために何か一助にでもなればと思つてのことである。ドイツとニュージーランド憲法の研究が私の専門である。本意見書では主としてドイツの憲法裁判所の違憲判決の紹介が中心であるが、ニュージーランドの住基ネット問題「キウィカード計画」がなぜつぶれたかについても若干報告したい。

1. 住基ネットの違憲性

問題の所在

住基ネットとは、国民総背番号制に道を開くものであると言われる。ご存知のとおり、皆さんの家庭に配布された 11 桁の住民票コードが一人一人の背番号であり、その問題点は、いわば、全国民が一列に並ばされて番号で点呼されうるとい状態の中に潜んでいる。それは、管理社会の究極の姿を暗示している。だが、それがなぜ憲法問題なのであろうか。

1.住基ネットとは何か

住基ネットとは、「住民基本台帳ネットワークシステム」のことである。それは全国民の一人一人に背番号を与え、11 桁の「住民票コード」を基に住民票をデータベース化する。そこには各個人の「氏名」「性別」「生年月日」「住所」という「4 基本情報」が記録されている。また住所変更などの「付随情報」も含まれる。すなわち全国民の住民票を統一番号のもとにデータベース化するのである。それを扱うのは、政府指定情報処理機関としての「財団法人地方自治情報センター」である。

このデータベースが蓄積しているものが、だだの 4 基本情報だけならそこには住民票がデータベースに載るだけで特に憲法問題が生ずるだろうか。それこそ住民票が全国どこからでも取れるのだから便利なことではないだろうか。実際、そう思う市民も多いことであろう。もちろん住民基本台帳がデータベース化されたのはいいが、管理がまずくて漏洩事件がたびたびあることはご存知だろう。何万人ものデータが流出する事件もある。データベース化の一般的な技術的危険である。しかし、これを問題だとして取り上げたとしても、それは技術的な問題であって、では流出しなければ良いのかという問題に遭遇する。それどころか問題が技術的に解決すれば大いに推進することになってしまいかねない。車が交通事故にあう危険があるからといって車を利用しなくなる人は殆どいない。便利さの前に技術的困難はただの克服の対象でしかないであろう。では何が問題なのであろうか。

2.プライバシーの権利の侵害か

住基ネットの問題は一般には「名寄せ」だとされている。ある特定の個人が、住民票コードをマスターキーとしてあらゆる政府省庁の個人情報データベースと自らの住民票コードがリンクされ、病院の患者の治療情報や学校の成績情報や警察の犯罪歴情報と結合されて引き出されると、国民のプライバシーが丸裸になってしまう。したがってプライバシーの侵害が問題なのであると。

もし、プライバシーの侵害で問題であるとすれば、多くの住基ネット訴訟で住民は勝てるかもしれない。プライバシーに関する訴訟では被害者側が多くの場合勝っているからである。最近でも早稲田大学事件で最高裁判所は 2003 年 9 月 12 日学生たちの訴えを認めて学生たちのプライバシーに軍配を挙げた。これは中国の江沢民国家主席が早稲田大学の隈田講堂で講演したとき警備のためと称して参加者の名簿を警察に引き渡してしまい、センシティブ情報、知られたくない情報を国に提供し、そのことによって早稲田大学は学生・参加者のプライバシーを侵害したというものであった。

いうまでもなくプライバシー侵害の最たるものは情報流出であるから、四基本情報の流出だけでもある地域の住民基本台帳情報が丸ごと流出することが予測されるので、漏洩防止が技術的に困難な現段階ではプライバシー侵害の未然の予防措置として住基ネットの稼働を禁止すべきであろう。国家や大企業に適用される違法行為の予防という現代の原則からすれば、政府の行為は、全国民の情報という宝物を白昼堂々とダイレクトメール等に利用しようとする大企

業や情報を盗んで売却しようとするハッカーの前に野晒しにする行為であって、いわば未必の故意の犯罪を構成するというべきであろう。それゆえ、悪意の政府を掣肘できるかどうかはひとえに裁判官の良心にかかっているといわねばならない。裁判官は、もし最高裁判所事務総局から圧力を受けなければ、そして良心のある裁判官であれば、かならず、プライバシー侵害の蓋然性によって住基ネットの稼動処分を憲法 13 条の人格権に基づき違法として無効の取り消しを行うであろう。

しかし、住基ネットはリンク(名寄せ)しなければセンシティブ情報の集積から成り立つプライバシーの本質的な侵害は起こらないので、住基ネットそれ自体を問題にして住民がセンシティブ情報のプライバシー侵害で裁判に勝つことは困難であろう。

何が必要かといえばプライバシーの権利を自己情報コントロール権とすることが必要である。つまり国が有する自分に関するすべての情報を知る権利があり、かつ管理統制する権利が個人にあるという権利である。この権利はプライバシー権の現代的意味であるが、日本の判例では、まだ確立していない。

3. ドイツの国民総背番号制違憲判決

国際的には国民総背番号制は、すでに韓国、シンガポール、北欧諸国と実施されており、社会保障番号を利用して国民総背番号制を事実上実施している国は米国、カナダである。

しかし、1974年にフランス、1986年にオーストラリア、1991年にニュージーランド、1997年にフィリピンでも国民総背番号制が導入されようとしたが、国民の反対運動でその動きは挫折に追い込まれた。さらにドイツでは決定的なことに1983年12月15日に連邦憲法裁判所により、国民総背番号制に違憲判決が下され、今日に至るまで国民総背番号制は導入されていないし、今後も実施できないであろう。

ドイツの判決の要点は、「自己情報の自己決定権」を憲法上の権利として確認した点にある。

ドイツの憲法は1949年のボン基本法と呼ばれるが、憲法裁判所は、ボン基本法1条1項の人間の尊厳、2条1項の一般的人格権(人格発展の権利)により、自己情報のコントロール権がドイツ国民に保障されていると解釈したのである。そして、「すべての記録簿やデータに通用する統一的な個人標識の導入は個々の市民をその全人格において記録化し、カタログ化することへの決定的な一歩であり、特定の個人や団体に関するリンク(名寄せ)も許されない」と判示した。

なぜ、個人の記録化、カタログ化が許されないかという点、名寄せにより、個人データが、政府の他のデータ集積と結合されると、一方的に市民の個人像が作られ、本人はコントロールができなくなり、諸個人は、「当局が関心を持つという心理的圧迫により、各人の行動が影響される」状況に追い込まれる。この萎縮効果がボン基本法の「自由で民主的な基本秩序(FdGO)」の本質的構成要素である「個人の価値と尊厳」を犯すのだというのである。

ドイツでは、その後、1984年11月から予定されていた全国民のためのプラスチック身分証(名前、国籍、出身地、生年月日、写真の入ったIDカード)の発行は無期延期された。

これが、コンピューターネットワークにより政府の治安情報のデータベースと連結されるはずであったが、それができなくなったのである。(鈴木庸夫、藤原静雄「西ドイツ連邦憲法裁判所国勢調査判決(上)(下)」ジュリスト817、818号、1984年。平松毅「自己情報決定権と国勢調査-国政調査法一部違憲判決」ドイツ憲法判例集、信山社、42頁以下。同「個人情報の電算処理に伴うプライバシー保護」ジュリスト854号、1986年、51頁以下。)

小括

ボン基本法の1条、2条は、日本国憲法13条(個人の尊重、生命、自由、幸福追求の権利)とほぼ

同じものである。したがって理論的にはドイツ憲法裁判所と同じ結論を引き出しうる。最も重要な問題点は、個人情報を集積する国家の前に諸個人が萎縮しその人間としての誇りと尊厳を失うことであって、住基ネット問題とは優れて個人の尊厳の問題なのである。

II. ドイツの連邦憲法裁判所の違憲判決

1. 事実

BRD(ドイツ連邦共和国)政府は、1983年4月13日連邦憲法裁判所の仮命令により、西ドイツ国勢調査を延期させられた。それは、すでに1億マルクをつかって政府により準備されていたものである。西ドイツ国勢調査は連邦統計法、1983年国勢調査法、連邦データ保護法によって実施が予定されていたものである。西ドイツでは、1984年11月にはプラスチック身分証の交付が予定されていたが、それには「名前、国籍、出身地、生年月日、写真」が印されることになっていた。プラスチック身分証は、コンピューターネットワークによる治安情報の蓄積のために利用される予定であった。つまり、国勢調査の個人データが治安情報と連結される予定だったのである。国勢調査法や連邦統計法はそのように定めていた。仮命令を引き出した憲法裁判は、平和運動団体の憲法訴願によるものであった。彼らは、連邦政府が中距離核ミサイル配備基地を明示しなかったことへの返答として「われわれも平和のために黙秘する」と声明して国勢調査ボイコット運動をはじめたのである。1983年12月15日連邦憲法裁判所第一法廷判決本案判決において主文の結論としては、国勢調査自体は合憲だが、一部違憲の判決を得た。(連邦憲法裁判所判例集第65巻1頁以下。BVerfGE 65, 1.Urteil v. 15.12.1983)

2. 争点

①原告によれば、ボン基本法1条1項、2条1項の一般的人格権に基づき、国勢調査には実効的匿名性が求められる。コンピューター社会では、国勢調査により市民は「ガラス張り」にされる。国勢調査法9条は違憲である。国勢調査法9条1項の住民登録届出記録簿と国勢調査結果との照合は「統計と行政の分離の原則」を侵す。国勢調査法9条2項の国勢調査結果の關係省庁への伝達規定は、「明確性の原則」に違反する。

②1983年4月13日の連邦憲法裁判所判決は、国勢調査法はボン基本法に照らし合憲である。しかし、憲法原則に従う配慮が必要であり、国勢調査法9条1項、3項は違憲無効である、と判示した。

3. 判旨

①情報の自己決定権(Informationelle Selbstbestimmung)の承認

- (1) 基本法秩序(FdGO)の中心は、自由社会の構成員として自由な自己決定を行う個人の価値と尊厳にある(ボン基本法1条1項、2条1項の一般的人格権)。
- (2) 人格権は自己決定権の思想により、個人の生活状況がいついかなる範囲で開示されるかを原則として自らが決定するという権利を含む。しかし、自動化されたデータ処理により個人データは技術上無制限に蓄積でき、いつでも瞬時に引き出せる。さらに複合的な情報システムの下では他のデータ集積と結合されると一方的に市民の個人像を作り上げる。しかし、当事者はこの個人像の正確性についても利用についてもコントロールできない。それにより当局が関心を持つという心理的圧迫により、各人の行動が影響される。それゆえ人格の自由な発展の権利は現代では個人データの無制限な調査、

集積、使用、提供から個人を保護することを求める。この基本権は個人データの開示、使用に対し自己決定権を保障する。

- (3) 情報の自己決定権にも重大な公共の利益の制約がある。制限のためにはボン基本法2条1項に基づく法律の根拠が必要である。法治国家の明確性の原理に従う。比例原則にも従う。侵害に対する異議申立権も必要である。
- (4) 国勢調査においては、申告内容以上にその利用可能性が問題である。それ自体としては重要でないデータが新たな価値を持つ。それゆえ、もはや「重要でない」データなど存在しない。プライバシーか否かではなく、何のためにどのように利用できるかが問題なのである。
- (5) 行政執行のためにデータが使用される場合、調査は無制限に行われてはならない。しかし、統計目的、学問目的の国勢調査は処理要件において各人の記録化、カタログ化を防止すること、調査員に対する統制、補助的な記載事項、氏名、住所番号、調査者リストなど非匿名化されやすい事項の消去規定が必要である。守秘規定も必要である。非匿名化への予防措置と早期の匿名化が求められる。統計自体の信頼のためにもそのような条件が満たされていれば憲法上問題は無い。
- (6) 全ての記録簿やデータに通用する統一的な個人標識の導入は個々の市民をその全人格において記録化し、カタログ化することへの決定的な一歩であり、特定の個人や団体に関するリンクも許されない。(名寄せの禁止)
- (7) 要請されることは、①市民が調査票を密封して調査員に手渡す権利とその説明義務、②非匿名化事項の分離消去、③データ保護官の監督、④利害ある調査員の排除、⑤近隣居住の調査員の排除、⑥法律上の制限の遵守、である。
- (8) 国勢調査法9条の違憲性
 - ① 9条1項の住民登録届出記録簿と国勢調査結果との照合は違憲である。統計目的でもなく、目的拘束もされていない行政執行に利用されうるからである。「統計と行政の分離の原則」を侵す。
 - ② 9条2項の関係省庁への伝達規定は、違憲である。統計目的から逸脱する可能性があり、不明確であるから「明確性の原則」に違反する。

4. 論評

ハンス・シュナイダーは、この判決に対する評釈において、「①情報の自己決定権の内容があいまいである。②無償、郵送料なしの回答は、行政が国庫支出しないということであって、無料で返送できる権利の保障ではない。(連邦統計法10条3項) ③住民登録届出記録簿との照合・訂正は目的として明確である。氏名を伏して行うのだから、データの個別化は不可能ではないか。④判決はもっと専門家の言うことを聞くべきであった。⑤私企業におけるデータ収集と商業利用については問題ないのであろうか。」と批判的に解説している。

しかし、その後1984年から予定されていたIDカードの発行は無期延期された。また1984年データ保護監察官は銀行との協定を結んだ。本人から要請があれば第三者に提供した情報を通知するというものである。(鈴木庸夫、藤原静雄「西ドイツ連邦憲法裁判所国勢調査判決(上)(下)」ジュリスト817、818号、1984年。平松毅「自己情報決定権と国勢調査-国政調査法一部違憲判決」ドイツの憲法判例、信山社、1996年、42頁以下。同「個人情報の電算処理に伴うプライバシー保護」ジュリスト854号、1986年、51頁以下。同「住民基本台帳ネットワークシステムの成立」法と政治51巻1号2000年4月。藤原静雄「西ドイツ国勢調査判決における『自己決定権』」一橋論叢94巻、5号、1988年、728頁。BVerfGE 65, 1.Urteil v.

15.12.1983.)

Ⅲ. ニュージーランドの「キウィカード計画」の挫折について

1991年ニュージーランドの保守である国民党は、「コミュニティ・サービス・カード」の導入を行った。このカードは、将来アメリカの社会保障番号に相当するものになると考えられ、弁護士らによる厳しい批判にさらされた。というのは、このカードは、低所得者層に無償の医療を提供するために導入する(小松隆二『世界の社会福祉⑩オーストラリア、ニュージーランド』旬報社、2000年、285頁)というのがうたい文句であったが、実際には効率的で適正な医療を実現するために福祉手当の制限および不正受給者の摘発排除が問題であった(Elizabeth LONGWORTH & Tim McBRIDE, *The Privacy Act A Guide*, GP Publication, 1994, p.28)し、アメリカの社会保障番号と同じで全国民をいつか統制する「国民身分証(ナショナル・アイデンティティ・カード)」に転換するに違いないものであって、管理社会の到来を予測させる「キウィカード計画」であると論じられたからである。1993年に成立したプライバシー法は、まず当初の国民党提出の法案段階では、個人識別のための統一的な番号標識の利用の条件が定められようとしていたので、弁護士たちはコミュニティサービスカードの国民身分証化がこの法案成立で現実化すると懸念し批判した。その結果、プライバシー法案は修正されて、個人標識利用の条件は削除され、代わりに個人標識の利用の原則的な禁止が法律に定められた。このことによって逆に国民身分証の実施は禁止されることになったと理解されている(Ibid., *The Privacy Act*, p.154)。キウィカード計画は挫折したのである。実際1991年に導入されたコミュニティサービスカードのその後の展開を見てみると、1995年現在で、カードを受け取った人数は124万人強であるがニュージーランド人口の3分の1に相当する。その内、約34万人弱が年金生活者の60%にあたる。(西村万理子「医療制度と医療保障」『先進諸国の社会保障②ニュージーランド、オーストラリア』小松隆二他編、東京大学出版会、1999年、106頁)この数字が示しているものは、コミュニティサービスカードのキウィカード化、または国民身分証化の失敗である。そして個人のプライバシーが守られるにはニュージーランド人が人間の尊厳と個人の自律を確保し続けなければならないとされるのである。

Ⅳ. 1999年の日本における住基ネット法(住民基本台帳法改正)の成立

1. 衆院本会議 4月13日(国会議事録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>)

1999年4月13日、国会衆院本会議で住民基本台帳法改正案の趣旨説明が国務大臣野田毅により行われた。それは、住基ネットの利便性と合理性および本人確認情報の提供と保護に関する措置の必要というものであった。

それに対し野党民主党の葉山俊議員の質問が早速行われた。「共通番号制の導入は国民総背番号制に直結する危険なものではないか。」野田大臣は答えた。「住基ネットは、地方分権の制度で、国の一元的な管理の下におく制度ではない。」葉山議員はつぎに聞く。「外部委託によるデータ漏洩の危険は如何」小淵首相答えて曰く。「十分に措置する。」野田大臣も言う。「重い罰則により秘密は保持される。」葉山議員はさらに聞く。「民間利用に罰則がない。」小淵首相曰く。「民間利用の禁止は明確と考える。」葉山議員は続けて聞く。「住基カードは保有を義務付けられないか。」小淵首相曰く。「カードの所持携帯が義務付けられることはない。」葉山議員はまた聞く。「データマッチングが予定されているから年運営経費200億円と、莫大な予算がいるのではないか。」野田大臣曰く。「しかし、試算したところ逆に合理化により270億円の節約になるはずである。」公明党梶屋敬悟議員は質問する。「データマッチングの危険はない

か。」小淵首相曰く。「本人確認に6情報を利用するのみである。」社民党知久馬二三子議員は質問する。「個別番号制をとるのか、総合番号制をとるのか。」小淵首相は曰く。「住民票コードで個人情報を一元的に収集管理することはできないことになっている。」

2.衆院本会議 6月15日

1999年6月15日の衆院本会議は、坂井隆憲地方行政委員長の住基ネットに関する委員会報告について審議した。これに対し、民主党の古賀一成議員は、質問した。「個人情報が民間の公益法人にゆだねられて良いのか。」

また共産党の春名直章議員は質問した。「第一に、個人情報の不正利用の中止請求権が規定されていない。目的外利用の罰則も明示されない。第二に、ドイツではこのような制度は、人格権侵害で違憲だとする憲法裁判所の判決が出ている。納税者番号制度や国民総背番号制につながる共通番号制度の国民の合意なき導入は憲法に抵触しないのか。」両者の質問に政府の答弁はなかった模様である。

V.判例の検討

1.「宴のあと」事件 1964年9月28日東京地裁判決(判例時報385号12頁以下。)

①原告有田八郎は、被告三島由紀夫の同名小説が原告の私生活を暴露したとして東京地裁に提訴し、プライバシー権(私生活をみだりに公開されない権利)の侵害がわが国の裁判史上初めて争われた。②判決は、慰謝料の請求を認め、プライバシー侵害による不法行為の成立要件として「①公開された内容が私生活上の事実またはそれらしく受け取られる恐れのある事柄であり、一般人の感受性を基準として公開を欲しない事柄であり、一般人の未知の事柄であること、②被害者が公開により不快、不安の念を覚えること」をあげた。③私権としての消極的プライバシーの権利(ほっておいてもらう権利)が民法の人格権的請求権として初めて地方裁判所で承認された。なおこの事件は二審で和解が成立して終結した。

2.京都府学連事件 1969年12月24日最高裁大法廷判決(判例時報577号18頁以下。)

①デモ行進をしている学生を写真撮影した警察官に抗議して暴行した被告人が公務執行妨害、傷害罪で起訴されたが、一、二審とも敗訴した被告人は上告し、令状なき写真撮影を肖像権侵害だとして争った。

②最高裁判決は、原審が「肖像権は認めても現行犯処分に準じて捜査のための写真撮影は適法だ」と判決したのは、違憲の解釈であると判じた。強制捜査による写真撮影は、憲法13条の肖像権(承諾なしに自己の写真を撮影されない権利)の侵害であり、憲法35条の令状主義に反するというのである。しかし、最高裁は、証拠保全に緊急の必要があれば令状なしでも写真撮影はできる。その際、被写体の近くにいたため個人の容貌が撮影されても止むを得ないとして、上告を棄却し、被告人の有罪が確定した。

③最高裁において国家権力に対する自由としての消極的プライバシー権の一種である公権としての肖像権が憲法上の権利として憲法13条から引き出されたことに歴史的意義がある。

3.早稲田大学事件 2003年9月12日最高裁小法廷判決(判例時報1837号3頁以下。)

①早大は江沢民中国国家主席講演会の参加者名簿を警備のため警察に要請されて提供した。聴

講した原告学生はプライバシー権の侵害だとして損害賠償を求め、被告早大を訴える二つの裁判、2002年の「平成14年1656号事件」および「同年548号事件」の両裁判が起こされたが、まず、前者の裁判1656号事件では、一審、二審で原告の学生は敗訴し、上告した学生は最高裁で逆転勝訴した。

同じ講演会出席者名簿提出事件について、後者の裁判548号事件では、一審敗訴のあと、二審で学生が逆転勝訴しており、早大が上告していたが、最高裁は、前者1656号事件の判決理由を引用して、上告棄却し、学生勝訴が確定した。

②両最高裁判決は、聴講した参加者に参加者名簿の警察への提供への同意は容易に取れたはずであり、承諾なしに名簿を警察に提供したことはプライバシー権の侵害である、とした。前者の1656号事件最高裁判決は、二審判決を破棄し、学生への損害賠償を認めさせるべく二審に差し戻した。

後者の548号事件最高裁判決は、二審判決を維持し、上告を棄却した。

③この両判決では、私権としての消極的プライバシー権が最高裁において認められた。二審においてはOECDのプライバシー原則を確認することによって自己情報コントロール権を認容する方向で論理を一步進めているが、二審でも最高裁でも積極的プライバシー権つまり自己情報コントロール権は明確に確認されず、最低限確認されたものは従来の消極的プライバシー権であった。

4.判例における理論的問題としての消極的プライバシー権と積極的プライバシー権の相違

筆者が問題にしている積極的プライバシー権について司法が住基ネット訴訟において本格的に検討するためにここでその概念を消極的プライバシー権との比較において検討しておきたい。

消極的プライバシー権と積極的プライバシー権の意味の原理的で本質的な相違は、以下の点にある。

①個人情報の処分権

消極的プライバシー権の場合は、それぞれが保有する他人の情報の処分権を行使するには、個人のプライバシーを侵害しないように個人の同意をとってから処分せよという義務を保有者が義務付けられるが、それにしても他人のプライバシーを侵害しない限りは他人の情報といえども自己の財産であって、占有権、用益権、処分権の自由を、個人は持つのである。したがって、ある団体の会員名簿の売買もプライバシー侵害の違法を構成しない限りは、禁止されない。プライバシー侵害を構成するこの財産の処分に対し原則として事後的に司法的救済の道が開かれている。財産権の主体である個人に対する事前の差止は例外である。

しかし、積極的プライバシー権(自己情報コントロール権)の場合は、個人の同意があろうが無かるうが、自己の保有する他人のプライバシー情報は本質的に他人に帰属するものであって保有している自己に保有権も用益権も処分権も無いのである。したがって他人の情報はその他人の委任によって管理するのであるから、代理契約の下におかれることになり、他人の同意と監視・コントロールの下でのみ、保有し、収集し、管理し、訂正し、利用し、提供するように義務付けられ、したがって、たとえば上記の会員名簿の売買は、プライバシー侵害が無くても、全員の同意(個人情報の本来の帰属者の意思)が無ければ禁止されるということになるであろう。

まして統一番号によって集積された個人情報の処分自体が違法なので統一番号によって集積された個人情報の処分に対する事前の差止が原則として可能である。その場合、統一番号の保有・利用に対する諸個人の同意と監視の権利とセットになるのは必然である。

②権利の名宛人

消極的プライバシー権と積極的プライバシー権のこの違いは何に由来するか。それはこの権

利の名宛人の違いに由来する。名宛人つまり誰に対抗するための権利かという問題である。消極的プライバシー権の名宛人は主として同時に権利主体でもあるような立場に互換性のある自然人であるが、積極的プライバシー権の名宛人は主として国や大企業といった法的または事実的権力を有する法人である。

③個人情報の内容

京都府学連事件の最高裁は、個人の政治的デモ行進活動の写真的記録によるセンシティブ情報プライバシーに対する個人を狙い撃ちにした直接的な侵害としての肖像権の侵害を禁止したものであるから、国家による侵害でも消極的プライバシー権の侵害ならば裁判所が対処できることになった。しかし、積極的プライバシーの権利は、プライバシー情報の中でもセンシティブ情報ではなくて個人を識別できる一般情報に対する自己情報コントロール権なのである。しかし、一般情報も集積され、統一番号の下に名寄せされ、各部門の情報と照合されれば、センシティブ情報も一般情報も含めて全ての個人情報が一つの番号の下に統合され、完全な個人像を形成することになる。それが萎縮効果を引き起こし、結果として個人の尊厳を侵すのである。その様な統一番号による個人情報集積を監視し、尊厳権侵犯を阻止するための権利が積極的プライバシー権なのである。

④歴史的段階

従来の消極的プライバシー権に対する新たな積極的プライバシー権(自己情報コントロール権)の登場は、コンピューター機械の発達による歴史的段階という時代の産物であり、ファシズムを経験した国際社会の個人の尊厳と自由の価値への国際人権規約など国際法的保障の時代の産物でもある。

⑤予防原則

プライバシーを侵害する個人に対しては刑事的民事的に法的制裁の方法があれば、十分に法的には対処できるが、国または大企業といった公権力または社会的権力など警察権または経済権によって人間を強制的に動かすことのできる強い権限を持った巨大な組織が、保有する個人情報に巨大コンピューターによって集積し、選別された特定国民をブラックリストによって名寄せし、あるいは全国民を味方と敵に選別し、ブラックリストを作るために名寄せし、特定個人に不利益を与える目的で恣意的に利用すれば、プライバシーの侵害は計り知れないだけでなく、その個人に与える萎縮効果によって誇りある人間としての個人の尊厳を木っ端微塵に打ち砕いてしまうのであるから、したがって環境権において事前差止の予防原則が甚大で致命的な汚染力を有する国や大企業に主として適用されることになるのと同じように、相手が大きすぎて泣き寝入りするしかない、甚大で致命的なプライバシー侵害をもたらす国や大企業を名宛人とする統一個人識別標識を与えない事前差止の予防原則としての積極的プライバシー権も必要になるのである。かかる積極的プライバシー権の概念においては、国や大企業が保有する個人情報を恣意的に利用できないように個人情報の処分権を否定し、法律によって国や大企業には個人情報の適正な保管・利用を義務づけ、国民には監督権を付与することが必要なのであり、さもなければ、もはや個人の尊厳を国や大企業などから守る手段はなく、個人は奴隷のように権力に従わせられることになる。これが、憲法がその前文において除去すると宣言した「圧迫と隷従」であることは明白である。

4.小括

代表的なプライバシー判例より明らかになることは、消極的プライバシー権は、国家に対しても、私人に対しても、最高裁判例上、認められているが、自己情報コントロール権としての積極的プライバシー権は、まだ最高裁においてそれを認めるリーディングケースは表れていないということである。住基ネット裁判が、積極的プライバシー権を判決で認めるならば、画期

的歴史的判決として、宴のあと事件の石田裁判長のように、後世にその名を残す裁判となることであろう。

(榎原猛編『プライバシー権の総合的研究』法律文化社、1991年。アメリカ自由人権協会(青木宏治他監訳)『プライバシーの権利—情報化社会と個人情報保護』教育資料出版、1994年。)

VI.学説

1.自己情報コントロール権としての積極的プライバシー権

以上のように積極的プライバシー権は、判例では、環境権と同様に、まだ未確立であるが、憲法学説においてプライバシー権を自己情報コントロール権として理解する傾向はすでに学会通説なのであって、もう30年も前から定着している。日本では、宮沢俊義も1971年版のコメンタールですでに1964年のバンス・パッカートの『裸の社会』を紹介しつつ、通信の秘密を侵す機械の発達がプライバシーの侵害を深刻にしつつあることについて言及している。しかし、自己情報コントロール権について初めて明確に主張したのは、1970年、佐藤幸治であった。佐藤は、アメリカでは、1967年にグロスによって広義のプライバシー権として自己情報のコントロールが打ち出され、1968年にはフリードによって自己情報コントロール権の概念が提起されたことを紹介していた。(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—比較法的検討(1)」法学論叢86巻5号、1970年、12頁、同「現代社会とプライバシー」伊藤正巳編『現代損害賠償法講座Ⅱ』1972年、61頁以下。)しかし、勿論、佐藤幸治自らによって当時から権利概念の不明確性は指摘されていた。(佐藤幸治「権利としてのプライバシー」ジュリスト742号『情報公開・プライバシー』1981年6月5日号、162頁。芦部信喜『演習憲法』有斐閣、1982年、52頁。)しかし、環境権と同様この自己情報コントロール権は現代のプライバシー権理解としてすでに不動のものであり、コンピューター社会の個人の尊厳を保護するために不可欠の指導理念であるということを確認するならば、概念定義の問題は、要するに、一般的な権利概念ではあいまいだから採用しなくてよいという問題ではなくて、むしろ個々の事件や裁判の現場において裁判所が権利概念を具体化するように義務付けられている現代必須の憲法上の権利だということなのである。

2.日本政府機関の自己情報コントロール権理解

1975年4月9日に日本の行政管理庁において行政監理委員会により報告された「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告」(座長林修三元内閣法制局長官)において住基ネット問題の本質がすでに語られているし、のちの1988年の電算処理個人情報保護法に示されたようなコンピューター時代のプライバシー権の保護の問題はプライバシーの新たな概念として自己情報コントロール権の問題として設定されているといえよう。(法律のひろば1975年7月号の林修三、菊池徳弥、西村正紀の諸論文参照)

3.住基ネットの違憲論

問題は住基ネットの合憲性に関する学説の判断である。しかし、住基ネットについてはすでに多くの論者により、その違憲性の主張がなされているが、憲法学者の代表格の一人である松井茂記は、「このような構想に対しては『国民総背番号制』だとして反対する声が強い。個々のみれば正当な目的で収集・取得され保有・利用されている個人情報も、統合された場合に

は、目的外の利用や外部への流出の危険性などはより高くなる。このような番号制を導入することそれ自体が、プライバシーの権利の侵害になるとは言いがたいが、導入に際しては、とりわけ収集目的を達成した場合の個人情報の破棄・削除、収集目的以外の利用の禁止に加え、より一層のアクセスの制限やデータ保護が図られることが必要とされよう。」(松井茂記『日本国憲法』1999年、有斐閣、501頁)。要するにブラックリストを作るために名寄せしなければ問題は起こらないが、名寄せを禁止せず、またその罰則を定めず、不正利用中止、訂正請求権も定めず、目的外利用を禁止しない住基ネットはその危険性に対する歯止めのなさのゆえに一般市民に抑圧的な萎縮効果を及ぼすために個人の尊厳を犯し違憲だということになるのである。(右崎正博独協大学教授は2005年12月24日の金沢地裁での証人尋問で答えているが、提供や利用の中止請求を認めない制度に問題があることを裁判所への意見書で述べている。13条とプライバシー権の学説の内容と分布に関してはこの意見書に詳しい。さしあたり、右崎正博「憲法13条と自己情報コントロール権について」訴訟を支援する会ニュースNo.20、住基ネット差し止め訴訟を支援する会、2005年1月11日号、2頁および付録資料「右崎氏『意見書』」を参照していただきたい。)

むすび

日弁連は、次のような措置を要求している。①防衛庁で作成され大問題になった情報公開請求者リストのようなブラックリストを準備するが如き不正な名寄せの禁止。②名寄せを実現するための複数機関のデータ結合によるデータマッチングの禁止。③罰則の強化。これらの措置を実現して住基ネットの法律の建前どおりの安全な内容に変えさせることが国民に求められている。(平松毅「住民基本台帳ネットワークシステム批判」法学セミナー588号、2003年12月号、37頁。日本弁護士連合会編『プライバシーがなくなる日』明石書店、2003年) 裁判所にも自由と民主主義のために自己情報コントロール権という積極的プライバシー権を認める歴史的判決を下すことが求められているといえよう。

註 鑑定としてかかれたため註は本文に挿入した。

参考文献(引用しなかったが参考にした文献)

- 斉藤貴男『プライバシー・クライシス』文春新書、1999年。
田島泰彦『住基ネットと監視社会』日本評論社、2003年。
櫻井よしこ『住基ネットとは何か?』明石書店、2002年。
小倉利丸『監視社会とプライバシー』インパクト出版会、2001年。
台宏士『危ない住基ネット』緑風出版、2002年。
やぶれ! 住民基本台帳ネットワーク市民行動『私を番号で呼ばないで』社会評論者、2002年。
薄井逸走、浅野宗玄『Q&A 住基ネットとプライバシー問題』中央経済社、2003年。
法学セミナー588号、2003年12月号、住基ネット特集論文。
法学セミナー571号、2002年7月号、住基ネット批判特集論文。
法律時報2000年9月号、個人情報保護法制化の動向と課題特集論文。
ジュリスト1092号、1996年6月15日号、住民記録システムネットワークへの課題特集論文。

(こんどうまこと・憲法学・8 Jan 2005 脱稿)

住所氏名 502-0858 岐阜市下土居 648-5 近藤真
TEL/FAX: 058-231-5631