

三宅 弘

みやけ・ひろし

弁護士。

1953年福井県生まれ。

東京大学法学部卒。

筑波大学修士課程経営・

政策科学研究科修了。

2005年第二東京弁護士会副会長。

06年日本弁護士連合会常務理事。

現在、内閣府・国民生活審議会委員。

共著に『情報公開法解説』（三省堂）など。

# 報道の自由を認める法改正が なぜできなかったか

## 1 旧法案の廃案を経た 法制定の経過

個人情報保護法の現状と将来の法改正を考えるために、最初に、この法律がどのような過程を経て成立したのか、その経過をたどることとする。

2000年1月、政府の高度情報通信社会推進本部（本部長・小渕恵三首相、後のIT戦略本部）のもとに、個人情報保護法制化専門委員会（以下、「専門委員会」）が設けられ、同年10月には、「個人情報保護基本法制に関する大綱」（以

下、「大綱」）が策定された。

この大綱を受けて、01年3月、「個人情報保護に関する法律案」（以下、「旧法案」）が国会に提案されたが、基本原則（旧法案3条ないし8条。具体的には、①利用目的による制限、②適正な方法による取得、③内容の正確性の確保、④安全保護措置の実施、⑤透明性の確保<sup>1</sup>当該個人情報適切に関与しうる状態の確保<sup>2</sup>の5原則）が、表現の自由、報道・取材の自由を侵害するという強い批判を受けた。

このため、旧法案はいったん02年12月に廃案となり、旧法案3条ないし8条を

削除のうえ、新たに基本理念（3条）を明記し、適用除外（50条）を拡大した新しい法案（本案）が03年3月に国会に提出され、両議院で可決、同年5月、個人情報保護に関する基本法制（以下、「本法」）が制度化された。同年12月には、「個人情報保護に関する法律施行令」（政令507号。以下、「施行令」）も定められた。

筆者は、廃案になる経過にも、本法の解釈適用に影響を及ぼす立法事実があると考え、拙稿「個人情報保護法旧法案の修正提案と弁護士」<sup>3</sup>では、旧法案廃案から本法提案までの修正の経緯を明らかに

することを踏まえて、本法の解釈運用のあり方を論じた。

## 「過剰反応」発生で 変更された基本方針

その後、政府は、本法7条1項に基づき、国民生活審議会の意見を聴いて、「個人情報保護に関する基本方針」（04年4月、以下、「基本方針」）を策定した。その内容は次のように規定されている。

「基本方針は、個人情報の保護に万全を期すため、個人情報の保護に関する施策の推進の基本的な方向及び国が講ずべき措置を定めるとともに、地方公共団体、個人情報取扱事業者等が講ずべき措置の方向性を示すものであり、政府として、官民の幅広い主体が、この基本方針に則して、個人情報の保護のための具体的な実践に取り組むことを要請するものである」（基本方針頭書）

しかし、本法の施行に伴い、いわゆる「過剰反応」と呼ばれる現象が発生した。このため、政府は施行後3年を経て、本法7条1項に基づき、国民生活審議会の意見を聴いて、08年4月25日付で基本方針の一部変更（以下、「変更後の基本方針」）

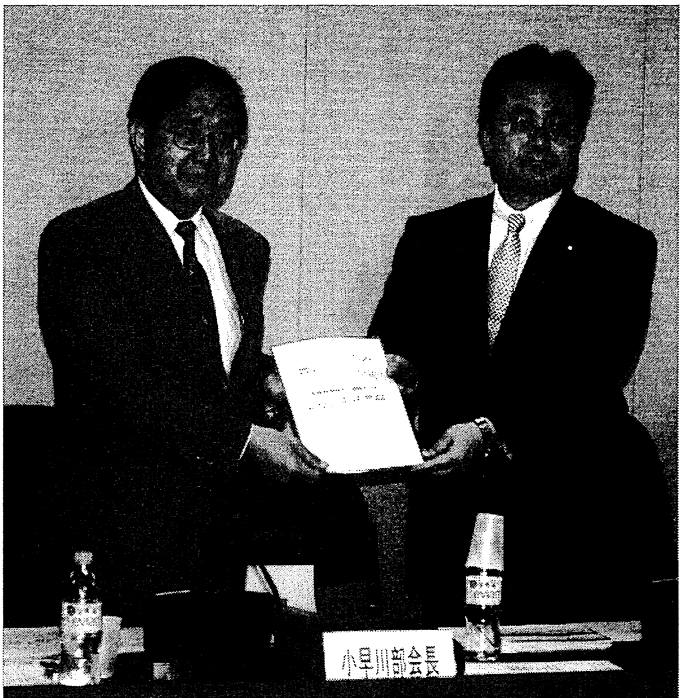
を行った（写真）。筆者は03年から同審議会の委員の一人として、審議に加わっている。

変更後の基本方針によれば、「過剰反応」については、次のように説明されている。

「昨今、プライバシー意識の高まりや個人情報を取り扱う上での戸惑い等の様々な要因から、社会的な必要性がある

にもかかわらず、法の定め以上に個人情報の提供を控えたり、運用上作成可能な名簿の作成を取り止めたりするなど、いわゆる『過剰反応』が生じている」（変更後の基本方針1の(2)の②）

この基本方針にも述べられている通り、国民生活審議会では、「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（07年6月29日）において、法の具体的な内容の



「個人情報の保護に関する基本方針」の変更案を内閣府に提出する国民生活審議会個人情報部会の小早川光郎部会長（左）＝08年4月22日、中野見撮影

広報・啓発など、いわゆる「過剰反応」対策に万全を期すことを求めており、政府も、個人情報保護関係省庁連絡会議を開催し、「個人情報保護施策の今後の推進について」（同日決定）で対策を決定し、実施していた。

しかし、日本新聞協会や日本民間放送連盟（民放連）から、「過剰反応」による取材の制約を指摘する意見が公表されるなど、依然として、本法の問題点が指摘される傾向にある。

本稿では、変更後の基本方針における主な変更点及び施行令の改正を、取材や報道の自由との関係において指摘する。さらに、社会保障カード（仮称）の制度化と、筆者も関与している日本弁護士連合会の意見についてもふれながら、法改正の方向性について論じることとする。

## 2 基本方針の変更点と 取材・報道の自由

変更後の基本方針では、「いわゆる『過剰反応』を踏まえた取組」を独立した項目とした上で、その具体的な対策については、次のように規定している。

「いわゆる『過剰反応』が生じる背景

には、個人情報によって識別される特定の個人が自らの個人情報の取扱いに不安を感じていることも一因としてあると考えられることから、法の適切な運用等により、個人情報の適切な取扱いを図っていく必要がある」（変更後の基本方針1の(2)の②）

「いわゆる『過剰反応』を踏まえた取組の一環として、『個人情報保護施策の今後の推進について』に基づく広報・啓発等を一層積極的に行うものとする」（同2の(4)）

「いわゆる『過剰反応』が一部に見られることを踏まえ、地方公共団体においても、法の趣旨にのっとり、条例の適切な解釈・運用を行うことが求められる」（同3の(1)）

このように変更後の基本方針では、「過剰反応」に対する対策を講じることとしているが、いずれも運用によって対応できるものと考えられている。

また、基本方針は、その策定当初より、「個人情報の保護のあり方と報道の自由をはじめとする憲法上の諸要請との調和に関する様々な国民的な議論を経て、誰もが安心して高度情報通信社会の便益を享受するための制度的基盤として、官民

を通じた個人情報保護の基本理念等を定めた基本法に相当する部分と民間事業者の遵守すべき義務等を定めた一般法に相当する部分から構成される法」（基本方針1の(1)、変更後も同じ）が制定されることを論じてはいるが、「過剰反応」問題に伴い、報道機関の取材の自由が過度に制約されているという現状認識には立っていない。この点で、新聞協会や民放連と認識に差があると言えよう。

## 法改正が必要だという 積極的な姿勢がなかった

これは国民生活審議会における基本方針の変更に関する審議にあたり、新聞協会や民放連に所属する各紙・各局が「過剰反応」問題を本法の改正に結びつけようとする積極的な報道をしていないことや、報道機関に属する審議会委員から「過剰反応」問題を本法改正に結びつけることについては、強く強調されてはこなかったことにも起因すると思われる。

ただし、今回の基本方針の変更では、「国の行政機関における個人情報の提供については、行政機関個人情報保護法上、必要性が認められる場合は、個人情報の

公表等は可能となっており、情報提供の意義を踏まえた上で、同法の適切な運用を図るものとする」(変更後の基本方針2の(1))という規定が新たに盛り込まれているところから、結果として、取材・報道の自由に対しても一定の配慮をしているという解釈がなされている。

### 「過剰反応」対策はあるが、報道の制約への対策はない

このほか、変更後の基本方針では、以下のような具体的な対応も求められている。

「個人情報取扱事業者からの個人情報漏えい等事案の状況等について内閣府に報告する」こと(変更後の基本方針2の(2)の⑤)

「悪質な事業者の監督のため、個人情報取扱事業者に対する報告の徴収等の主務大臣の権限等について、これを適切に行使するなど、法等の厳密な適用を図るものとする」こと(同2の(3)の①)

「漏えい、滅失又はき損等をした場合に本人が被る権利利益の侵害の大きさを考慮し、事業の性質及び個人データの取扱状況等に起因するリスクに応じ、必要

令)も一部改正された。この改正を取材・報道の自由との関連で見よう。

施行令二条は、個人情報取扱事業者から除外される者として、従前は、次のように規定されていた(傍線の部分は改正部分)。

「法第二三条第三項第五号の政令で定める者は、その事業の用に供する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数(当該個人情報データベース等の全部又は一部が他人の作成に係る個人情報データベース等で個人情報として氏名又は住所若しくは居所(地図上又は電子計算機の映像面上において住所又は居所の所在の場所を示す表示を含む。)若しくは電話番号のみが含まれる場合であって、これを編集し、又は加工することなくその事業の用に供するときは、当該個人情報データベース等の全部又は一部を構成する個人情報によって識別される特定の個人数を除く。)の合計が過去六月以内のいずれの日においても五千を超えない者とする。」

この部分は、基本方針の変更と共に、08年5月に、次のように改正されている。

「法第二三条第三項第五号の政令で定め

かつ適切な措置を講ずること」(同6の(1)の⑤)

「活動が十分に行われていない団体においては、積極的に苦情処理や情報提供等に取り組んでいくこと」(同6の(2)の④)

また、変更後の基本方針6の(1)の②では、設置が立案されている消費者庁に対し、個人情報保護法の所管を移すことを予定しつつ、「消費者等の権利利益の一層の保護」を図るために、次のような点を考慮した記述を、プライバシーポリシーなど事業者が個人情報保護を推進する上での方針に盛り込むよう具体的に求めている。

「保有個人データについて本人から求めがあった場合には、ダイレクトメールの発信停止など、自主的に利用停止等に応ずること」、「委託の有無、委託する事務の内容を明らかにする等、委託処理の透明化を進めること」、「事業者がその事業内容を勘案して顧客の種類ごとに利用目的を限定して示したり、事業者が本人の選択による利用目的の限定に自主的に取り組んだりするなど、本人にとって利用目的がより明確になるようにすること」、「個人情報の取得元又はその取得方法(取得源の種類等)を、可能な限り具

る者は、その事業の用に供する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数(当該個人情報データベース等の全部又は一部が他人の作成に係る個人情報データベース等であって、次の各号のいずれかに該当するものを編集し、又は加工することなくその事業の用に供するときは、当該個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人数を除く。)の合計が過去六月以内のいずれの日においても五千を超えない者とする。

一 個人情報として次に掲げるもののみが含まれるもの

イ 氏名

ロ 住所又は居所(地図上又は電子計算機の映像面上において住所又は居所の所在の場所を示す表示を含む。)

ハ 電話番号

二 不特定かつ多数の者に販売することを目指すとして発行され、かつ、不特定かつ多数の者により随時に購入することができるもの又はできたもの

一 号は、旧二条の傍線部分を独立の号

体的に明記すること」。

また、個人情報保護のための独立した第三者機関による監督・監査が行われるべきであるとの提言には正面から答えていないが、「事業者の自律的な取組を尊重する我が国の法制度との整合性に留意しつつ、(中略) 国際的な協調の観点から、我が国として必要な対応を検討していくものとする」としている(同2の(5))。

これまで見てきたように、今回の変更では、個人情報保護法の施行によって、「過剰反応」の問題が生じていることは指摘されているが、それ以外には不都合が生じているとは解されず、変更点としては、以上のような具体的措置をとるにとどまっている。従って、報道機関の取材にあたり、個人名の情報提供が制約され、取材・報道に制約があることについては、基本方針の変更においても、特に対策が講じられているわけではないという結果に終わっている。

### 3 施行令の改正と取材・報道の自由

今回の基本方針の変更とあわせて、個人情報の保護に関する法律施行令(施行

としたものであって、本法制定時の国会審議の際における、N T Tの電話帳とカーナビゲーションの所持者を、個人情報取扱事業者から除外するための規定である。

二号が、今回の主要な改正である。一号はN T Tの電話帳とカーナビゲーションの所持者の除外にとどまるが、二号は、それ以外の、市販された名簿の所持者が、この名簿を編集または加工することなく事業の用に供するだけであれば、個人情報によって識別される特定の個人の数には加算されないということ、それゆえ、市販された名簿に5000人を超える個人名が記録されていても、個人情報取扱事業者に該当することはないことが明文化されたのである。

変更後の基本方針では、安全管理措置の程度として、「個人データを記録した媒体の性質に応じた安全管理措置を講ずることが重要である。例えば、不特定多数者が書店で随時に購入可能な名簿で、事業者において全く加工をしていないものについては、個人の権利利益を侵害するおそれは低いと考えられることから、それを処分するために文書断続機等による処理を行わずに廃棄し、又は廃品回収に

出したとしても、事業者の安全管理措置の義務違反にはならないものとして取り扱うことができるものとする」(基本方針6の(1)の⑤)とされたが、この基本方針は、個人情報取扱事業者(過去六月以内のいずれかの日において五千を超える個人情報データベース等を事業の用に供している者)法2条3項)であることを前提として、その者が市販の名簿を取り扱う場合には、特に裁断や溶解をする必要はないとすることを説いている。さらに、施行令二条は、五千を超える個人名が記録された市販の名簿を所持しているだけでは、個人情報取扱事業者には該当しないことを明らかにしたのである。

報道機関の取材に対し、従前は、五千を超える個人名が記録された市販の名簿の所持者は、自ら個人情報取扱事業者であると称して、個人情報の保護のために当該取材には応じられないとして、個人名を明らかにしないことの口実とすることができたが、施行令二条の改正により、そのような言い訳はできないこととなる。取材・報道との関係において、施行令二条の改正は、このような意味を持っているのである。

しかし、こうした施行令二条の改正によ

なかつたと言わざるをえない。冒頭に引用した旧法案の基本原則(旧法案3条ないし8条。①利用目的による制限、②適正な方法による取得、③内容の正確性の確保、④安全保護措置の実施、⑤透明性の確保)が、表現の自由、報道・取材の自由を侵害するという強い批判を受けたのは、表現の自由とプライバシー保護の調整が十分でなかつたことに加え、旧法案の大綱の解説に書かれている「個々の基本原則は、公益上必要な活動や正当な事業活動等を制限するものではない。(中略)この趣旨は、報道分野における取材活動に伴う個人情報の取扱い等に関しても同様である」という点だが、旧法案の基本原則の条文中、配慮されなかつたことに根本的な問題があつたからである。このような問題状況にあつて、筆者は、前記拙稿で明らかにしたように、旧法案3条に新たに2項を加えることを、旧法案の修正提案とした。

この提案は、現在の本法3条を前提としても、取材・報道の自由を保障し、「過剰反応」による匿名の情報提供を防止するためには必要なものと考えられる。すなわち、次のように、現在の本法3条に2項を新設することを提案しておきたい。

る取材・報道への影響も、あくまで副次的なものにとどまり、取材・報道の自由の保障を意図してなされたものではない。個人情報取扱事業者が、報道機関、著述業者、学術研究団体、宗教団体、及び政治団体に対し、正当な目的で個人情報を提供する行為に対しては、主務大臣は、表現の自由、信教の自由及び政治活動の自由を保障する趣旨に照らし、その権限を行使しないものとするとして、これらの自由権の保障がなされている(本法35条2項)。

しかし、取材・報道に対し、個人情報

の下の下に、個人名が公表されず、匿名扱いになることが多いのはなぜなのか。

#### 4 知る権利への過度の制約を防止する修正提案

拙稿「個人情報保護法旧法案の修正提案と弁護士」においても論じているが、個人情報保護法の制定にあつては、民主政治の存立基盤にもかかわる知る権利は、知られたい権利よりも少し重いという観点が必要である。また、人は知ることによって豊かになるのであり、その

「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。

2 前項の個人情報の取扱いについては、表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由その他の基本的人権を妨げることがないよう、公益上又は正当な事業活動上の必要性にも配慮するものとする。」(傍線部分が修正提案)

また、同様の趣旨から、本法16条(利用目的による制限)3項と同23条(第三者提供の制限)1項の規定にも、比較衡量規定を設けるべきであろう。

「第16条 3 前1項の規定は、次に掲げる場合については、適用しない。  
(一)四 省略  
五 個人情報取扱事業者が個人情報を取り扱うにあたり、表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由を妨げることがないよう、公益上又は正当な事業活動上の必要性があると認めるとき。」

「第23条 (1)項一(四)省略  
五 個人情報取扱事業者が個人情報を

れが行きすぎる場合に、知られたい権利も尊重されるという関係にある。

いわゆる法廷メモ事件で、最高裁判所は、「各人が自由にさまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成、発展させ、社会生活の中にこれを反映させていく上において欠くことのできないものであり、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも必要であらう」として、「このような情報等に接し、これを摂取する自由」(知る権利)は、憲法21条1項の表現の自由の保障の規定の趣旨、目的から「派生原理として当然に導かれる」(最高裁判所大法廷判決1989年3月8日)と判示している。

この「知る権利」の観点から、個人情報保護法の旧法案は、何人にも個人情報保護のための基本原則を課することは、知る権利を過度に制約するおそれがあるとして、表現の自由とプライバシー保護の調整が、より慎重になされるべきであった。

しかし、個人情報保護法制化専門委員会の審議では、この点の検討が十分では

取り扱うにあたり、表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由を妨げることがないよう、公益上又は正当な事業活動上の必要性があると認めるとき。」(傍線部分が修正提案)

#### 5 社会保障カードの制度化と日弁連の意見

内閣府、国民生活審議会を通じての基本方針の変更や施行令の改正とは別に、政府においては、社会保障カード(仮称)の導入を検討し、個人情報・プライバシー保護の分野において、新しい問題が提起されている。いわゆる年金記録漏れ問題の発覚の際、時の安倍首相の指示により、制度化が検討されるに至った課題である。

すなわち、08年1月25日、厚生労働省に設置された「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会」(以下、「検討会」)が、「社会保障カード(仮称)」(以下、「社会保障カード」)の導入を目指して、「社会保障カード(仮称)」の基本的な構想に関する報告書」を公表し、さらに、同年4月22日に開催された同検討会

に、検討会の作業班が、「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会作業班における検討状況」という中間報告を行った(以下、これら2つの報告書を併せて「報告書」)。

これに対し、日本弁護士連合会では、筆者が委員長を務める情報問題対策委員会を中心として、これらの報告書の内容及び検討の進め方には重大な問題があると考え、意見を述べている。以下に、清水勉・情報問題対策委員会副委員長を中心とし、筆者も関与して取りまとめた日弁連意見を紹介する。

①そもそも、少子高齢化社会や地方分権社会(地域社会の自己決定)を前提とした日本の福祉社会のあり方に関する政府の構想を示すことなく、その「手段」として位置づけられるはずの社会保障カードについて、その導入あ

りきの議論を行うべきではない。  
②したがって、社会保障カードに関する現在の検討の進め方は抜本的に見直すべきである。年金・医療・介護の各制度を直接担っている市町村、医療機関、介護事業者などの意見はもちろんのこと、年金・医療・介護の各サービスを受け、かつ最終的な費用負担者

の社会保障番号制度の実現を目指す発言に始まり、厚生労働省によって「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会」(座長・大山永昭東京工業大学大学院教授)が設けられた。その動向などを踏まえて、同年10月23日、日弁連は、社会保障番号制度の創設に反対する意見書を公表した。同意見書は、国民全員及び在留外国人を対象として、民間利用を前提とした社会保障関係の統一番号制度を創設することは、住基ネットにおける住民票コード以上にプライバシー侵害の危険が存することなどを問題にしたものである。

その後、検討会の動向からすると、厚生労働省の方針が社会保障カードの導入に主眼を置いていることが明らかになった。このため、日弁連では、同年12月13日、社会保障カードは年齢も精神能力も問わず一律全員に所持させるICカードであることから、住基カード以上に管理・利用上様々な深刻な問題を含んでいるとして、前記の「社会保障カード(仮称)に関する意見書」を公表した。

厚生省の検討会は、当初、昨年12月中旬に報告書を取りまとめることになっていたが、見解がまとまらず、ようやく今年

となる国民の意見をも、広く取り入れることから検討を始めるべきである。  
③以上の①、②を踏まえて、社会保障カードの加入者を特定するための鍵となる情報について、医療・年金・介護の各制度共通の統一の番号を創設することや、カードの識別子を利用することには反対である。

以下では、日弁連の意見書に従って、この①ないし③の意見を述べる理由を明らかにする。

### 住基カード以上に深刻な問題がある

日弁連がこの意見を述べるにあたっては、住民基本台帳ネットワーク(住基ネット)の導入に関する経験と教訓を踏まえている。

日弁連は、1999年8月に成立した改正住民基本台帳法案(いわゆる住基ネット法案)に反対し、2002年10月の日弁連主催の人権擁護大会でも改めて反対を表明した。その理由は、主に、住基ネットが、住民票コードを利用した個人情報管理の統一の管理を可能とするコンピュータネットワークシステムに発展す

1月25日になって、報告書をまとめて公表した。しかし、この報告書にしても、最終結論として内容が一本化されたものにはならなかった。

報告書では、基本的な考え方として、  
①年金・医療・介護分野を対象に1枚のICカードを導入すること、②カードの導入によって、利用者の利便性を向上させるだけではなく、保険者、医療機関や介護サービス事業者等のサービス提供者、行政機関の事務効率化にも資する仕組みとすること、③個人情報が一元的に管理され、プライバシーが侵害されるのではないかという不安が極力解消されるような仕組みとすること、④カードの導入に当たっては、レセプトオンライン請求、住基カード発行、公的個人認証サービス、電子私書箱等の既存の仕組みや関連する仕組みを最大限に活用し、導入費用及び運営費用に見合うだけの効果が生み出されるような仕組みとするなどとしている。

そして検討会の作業班(検討会委員は山本隆一東京大学大学院准教授のみ参加)では、より具体的に検討するという観点から、①カードをどのように発行・交付するか、②発行・交付されたカード

る危険性(いわゆる「国民総背番号制」の危険性)が存したからに他ならない。

同時に、日弁連は、全国自治体アンケートを行い、住基ネットが、自治体の意向を踏まえておらず、重い経済的、人的負担を強いている制度であることを明らかにしてきた。02年8月5日以降の市町村における住基ネットの利用実態がきわめて低調であり、住民基本台帳カード(以下、「住基カード」)の発行率が未だに1.8%程度しかないことに端的に現れている。住民にとっての利便性がきわめて低いことなどを踏まえるならば、住基ネットが全国の市町村にとって利益を遥かに上回る負担を強いていることはより一層明らかになっている。

住基ネット導入の経験を踏まえるならば、市町村の意向や実情を踏まえずに「上から」全国統一的な制度を一方的に実施することの「失敗」と「無駄」は明らかとなったといわなければならない。  
政府・厚生労働省のこのような姿勢は、社会保障カードの制度化についても共通していると考えられるものである。

前記のとおり、「社会保障番号」制度または「社会保障カード」導入のための検討は、07年6月14日の安倍首相(当時)

をどのように利用するか、を検討することになり、同作業班は、4月22日の検討会に中間報告(「社会保障カード(仮称)の在り方に関する検討会作業班における検討状況」)を行った。

### 国民総背番号制とプライバシー侵害の危険性

こうした報告書の内容については検討すべき様々な問題があるが、同報告書中の6の(3)の「加入者を特定するための鍵となる情報について」の項では、従来から日弁連が反対してきた「国民総背番号制」に関連して、年金、医療保険、介護保険の各被保険者が「同一人」であることを特定するための方法として、

案1 各制度共通の統一の番号を利用

案2 カードの識別子を利用

案3 各制度の現在の被保険者番号を利用

案3-2 各制度内で不変的な番号を創設し、利用

案4 基本4情報(氏名・生年月日・性別・住所)を利用

という提案がなされており、作業班は

案1および案2を前提とする作業を行っている。

ところで、案1は、名称をどのようなものにするにせよ、まさに日弁連が既に反対を表明した社会保障番号制度そのものである。年金、医療、介護以外に利用範囲が広がったときには、すべて同一番号で個人データが管理利用されることになる。

また、案2は、カードに埋め込まれたICチップを識別する記号等(識別子)によって、その所持者である特定の個人を識別するので、所持者の記憶などに頼る必要はなくなるものの、それ以外の点では社会保障番号制度と全く同じ問題を孕んでいる。

したがって、案1及び案2のいずれによる社会保障カードも、従前から日弁連がプライバシー保護の観点からその危険性を警告してきた「国民総背番号制」の危険を内包しており、日弁連は、その制度化に反対であることを明らかにした。

なお、最高裁判決(2008年3月6日)は、住基ネットを合憲とする判断を下しているが、同判決は、その原審口頭弁論終結時における訴訟当事者の主張立証に限定された管理利用状況を前提とした判

断にすぎない。日弁連は、社会保障番号や社会保障カードにおける前述したようなプライバシー侵害の危険性は住基ネットや住民票コードの比ではないことから、上記最高裁判決によって社会保障番号や社会保障カードを直ちに是認することはできず、改めてその合憲性が慎重に検討されなければならないと考えている。

### 福祉社会枠組み提示を 欠いたままの構想

このように日弁連が社会保障カードなどに反対するのは、そもそも政府において、日本型福祉社会の枠組み提示の必要性があるにもかかわらず、それが提示されないことに起因するものと考えられる。福祉に関するニーズや対応可能性は、諸事情により地域差が出る、極めて人間的な作業である。現在、政府が行うべきは、なによりもまず、少子高齢化社会、経済低成長社会、地方分権社会を前提とした中長期を展望する福祉のあり方を示すことである。

その中で社会保障カードが意味のある手段として位置づけられるというのであれば、現行の検討会の議論及び

た多面的かつ十分な議論と検討から始めるべきである。

そして、個人情報やプライバシーの保護のためには、独立した第三者機関として、個人情報保護委員会を設け、いわゆる「過剰反応」問題への対応や住基ネットや住基カードの運用状況とプライバシー保護のための対策等を、総合的・恒常的に審議検討し、建議することが必要不可欠の前提となろう。

## 6 情報公開と個人情報保護の 新たな組織が必要だ

冒頭で述べたとおり、個人情報保護法の成立にあたり、旧法案の制定過程から抱えていた本法の根本的な問題点が、いわゆる「過剰反応」問題を引き起こしていることを指摘した。政府はこれを基本方針の変更と施行令の改正によって乗り切ろうとしているが、それだけでは取材・報道の自由の保障については不十分であることを明らかにし、私案としての本法の修正提案も明示した。

さらに、前述のように、独立した第三者機関として、個人情報保護委員会を設け、それでもなお発生する「過剰反応」

報告書の内容は、あらかじめ社会保障カードの導入ありきというものであり、日本型福祉の在り方は何ら検討されていない。そのような議論は本末転倒であり、行うべきではない。

現在の厚生労働省の方針に従って議論を押し進め、社会保障カードを導入することは、全体構想のない、したがってその先の展望もない、国による政策の押し付けとならざるを得ない。その結果、自治体や利用者にとって利便性がほとんどないことが明白となったにもかかわらず、既に全国的なシステムとしてしまったために、撤退という軌道修正が極めて困難になっている住基ネットと同様の事態を招来することは必至である。

住基ネットは、「国民総背番号制」の危険性がある上に、システム全体について責任を負う者がいない無責任な仕組みであることから、プライバシー侵害の危険性が内在している。さらに市町村にも住民にも利便性がほとんどないにもかかわらず、市町村は重い管理責任と恒常的な費用負担(事故が起こればさらに膨大な出費が必要になる)を強いられている。前述のように、住基カードもほとんど普及していない。

問題等に対し、総合的・恒常的に審議検討し、建議することが必要であろう。

おりしも、消費者庁の新設が立案され、また行政不服審査法の改正に伴う関係法律の整備として、情報公開・個人情報保護審査会が廃止されて行政不服審査会の一部会にすることが提案されている。

こうした状況において、筆者は、個人情報・プライバシー保護のみならず、行政情報の公開についても総合的・恒常的に審議検討する情報公開・個人情報保護審議会、または情報公開・個人情報保護審議官(オンブズパーソン)を新設し、同審議会または審議官が個人情報の公開と個人情報保護のあり方についても継続的に建議することが望ましいと考える。ただし、この点については、本稿の主題の範囲を超えるので、別稿に譲りたい。

注 1 「獨協ロー・ジャーナル」創刊号(2006年) 24ページ

2 朝日新聞2008年5月11日付朝刊

3 前掲注1論文29ページ

4 三宅「公文書管理法の制定と情報公開法の改正を求める——市民の立場から」(「都市研究」2008年10月号所収予定)