

「行政の情報化」と権利保障の課題

塚田 哲之

目 次

- はじめに
- 一 政府情報へのアクセス権とデジタル・ディバイドの解消
- 二 プライヴァシー保護と個人情報保護法制の課題
- むすびにかえて

はじめに

本稿は、日本を含む東アジア諸国においても「行政の情報化」が急速に進行する中、そこにおける権利保障に関わる論点を、憲法学の観点から提示することを目的とする。以下、「知る権利」または政府情報へのアクセスに関する権利およびプライバシー保護の2点に関わって若干の指摘を行う。

一 政府情報へのアクセス権とデジタル・ディバイドの解消

当然のことながら、いかに「行政の情報化」が進められようとも、国民の側がそれを利用できなければ何の意味もない。これは、従来の議論の枠組でいえば、「知る権利」、より内容を限定すれば政府の保有する情報へのアクセス権保障の可能性ということになるが、現時点では、いわゆるデジタル・ディバイド、情報格差をいかに克服するかが課題である。周知の通り、これは単に「行政の情報化」との関わりでのみ指摘されているわけではなく、インターネットの急速な普及など社会全体の「IT化」に伴って認識されるようになったが¹、こと「行政の情報化」との関わりでは、現実社会の様々な要因によって、コンピュータ利用、インターネット接続が困難または不可能な社会層が存在するという格差が存在しており、そうした状況をいかに解消し、すべての国民が「行政の情報化」によって実現するとされるメリットを享受できるようにするのか、したがって政府情報へのアクセス権をいかに実質的かつ平等に保障しうるのかという問題として現れる

ことになる。

この点について、本シンポジウムでも、中国について周報告では地域的な格差の問題が指摘され、また、韓国について咸報告では統計資料も用いつつ所得による格差、地域的な格差、教育水準による格差の存在が指摘された。同様の指摘は、日本においてもすでになされている。たとえば、『平成12年版通信白書』の特集「ITがひらく21世紀」は「デジタル・ディバイド」の項目を置いているが、そこでは日本においては都市部の住民ほど、世帯主年齢が若いほど、世帯年収が多いほどインターネット普及率が高いという地域、年齢、所得による格差の存在が指摘されている²。さらに、『平成13年版情報通信白書』では、上記格差に加え職業などの個人属性別の格差も指摘されている³。

問題は、このように各国の背景・内実の差異こそあれ厳然として存在する格差に対して、いかに法学的にアプローチするかにあるが、この点についてシンポジウムにおける咸報告では極めて興味深い指摘がなされた。すなわち、かかる格差を解消することを内実とした社会権的基本権の一つである「情報格差解消（または緩和）請求権」を考えるのではないかという指摘である⁴。これは、浜田純一による「ユニバーサル・サービス」概念と「生存配慮」「社会権的な平等の原理」との結びつきの指摘⁵など、従来日本においても散発的には指摘されてきた論点に関わり、今後の検討課題になりうると思われるが、ここではかかる「新しい権利」の保障を考える上で留意すべきと思われる点を指摘することにしたい。

さて、すでに日本においても、2000年成立の高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）8条において格差の是正が積極的に図られなければならないとされており、それを受け、いわゆる情報リテラシー、教育の機会を与える施策が実施されている。たとえば、パソコンの基本操作、文書の作成、インターネットの利用、電子メールの送受信を習得するための「IT基礎技能講習」は、約550万人の受講者を予定して実施されているし、消費者、中小企業など、より対象を特定した講習も約50万人規模で実施されている⁶。

一つの問題は、そこで実施される教育の水準・内容に関わる。というのは、そうした利用能力を獲得するための教育においては、その時々標準的な技術水準または市場で支配的なコンピュータおよび基本ソフト（OS）の利用が前提とならざるをえない。したがって、端的にいえば、現在日本で行われているIT講習会では、Windowsの動くコンピュータ（PC）を用いて、Outlook Express、Internet Explorer、Wordなどの使用法を学ぶこととなる。ただし、こうした分野での技術革新のスピードがドッグイヤーといういい方もなされるほど極めて速いことを想起すれば、そのようなある時点の標準に基づいて教育内容を設定するとしても、それが1年先にどれほど役に立つのか

ということ、すなわち陳腐化の可能性を想定しておかなければならない⁷。したがって、格差の解消のためには、単にある1回において教育の機会を提供するというだけにとどまらず、その後も継続的に教育の機会を保障し、その水準についても技術の進歩に対応しつつ更新されなければ、コンピュータおよびインターネットを利用する能力が国民の間に十分に普及することにはならないと思われる。

さらにこの点に関わっては、そもそも、デジタル・ディバイドの解消を権利として保障するための施策自体が現実の経済市場における事実上の支配力を前提とせざるをえず、すなわち権利保障という公共的目的の実現が市場における私的権力の活動に依存せざるをえないことの矛盾も指摘せざるをえない⁸、そうであるだけにより一層、かかる施策の内容決定、実施体制についても民主的基盤の確立が求められるように思われる。

そうだとすると、格差の解消を求めることを権利として保障すべきだという指摘それ自体は傾聴に値するものの、その権利が現実成立する社会的、経済的条件をふまえるならば、少なくとも現時点においては、権利の確実な保障にとっては不安定要素を抱えこまざるをえないように思われる。したがって、先に指摘した事柄に対応できる具体的な権利の内実をいかなるものとして構想しうるかが、今後の重要な検討課題になるであろう。

二 プライヴァシー保護と個人情報保護法制の課題

もう一点は、プライバシーの保護に関する問題である。本シンポジウムでの各国からの報告でも明らかなように「行政の情報化」として語られるものの中には種々雑多なものが含まれているが、たとえば政府が法律、命令などの法令情報、判例情報を電子媒体化し、インターネットなどを通じて公開するというものとしてこれが語られる段階においては、プライバシー保護はさしたる問題にならない。しかし、さらに進んでいわゆる「電子政府」の構築、すなわち申請・届出等手続のオンライン化、行政内部でのペーパーレス化などが霞ヶ関WANや総合行政ネットワークシステムの構築といった基盤整備と並行して進行することになると⁹、当然、行政が保有する個人情報大量にネットワーク上を行き交うことになる。また、すでに1999年の住民基本台帳法改正¹⁰（2002年8月17日までに施行）では、国の機関、都道府県、市町村相互間において、住民票記載事項（氏名、生年月日、性別、住所変更、住民票コード。30条の5第1項および7条）をネットワーク上で提供・利用することが想定されている（例えば、30条の5第2項、30条の7第3

項ないし第7項)。そうすると、かかる「行政の情報化」「電子政府」といういわば新たな「行政のかたち」の構築に際しては、個人情報を取扱う場面においていかに実効的なプライバシー保護の仕組みを組み込むかが重要な課題とならざるをえない。さらに、現在の日本の憲法学において、プライバシー概念について単に私生活上の秘密の保護という水準にはとどまらず、自己に関する情報を自ら積極的にコントロールすることが可能だとする、自己情報コントロール権とも呼ぶ理解が有力になっていることからすると¹¹、自己情報コントロールのより具体的な現れとしての本人同意の確保、開示請求権、訂正請求権などの保障が課題となるはずである。

さて、行政が保有する個人情報の保護について、国レベルではすでに1988年制定の「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」が存在しているが¹²、しばしば指摘されるように、プライバシー保護の観点からすると本法の定める仕組みはきわめて不十分である。いくつか例示すれば、表題が示すように保護の対象となる個人情報はコンピュータ処理に係るものに限定されていること(1条および2条参照)、個人情報ファイル保有に際しての目的の特定が不十分であること(4条)、ファイルの目的外使用に対する制限が緩やかであること(9条)、そもそも個人情報の取得・収集に対する制限が規定されておらず、本人の同意も要求されていないこと(なお、9条2項により本人の同意にもとづくファイルの目的外使用が認められている)に加え、本人からの開示請求についても例外事由が規定されており(13条1項、14条1項)、訂正請求については「遅滞なく調査を行う」ことのみが定められていること(17条)などである。こうした不十分さに加え、1999年の情報公開法の制定に際し個人情報保護とは制度の趣旨が異なるとされ、個人情報の本人開示が否定されたこと¹³、前述の住民基本台帳法改正にあたってプライバシー保護の必要性が主張され、附則1条2項において「政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」¹⁴とされたことから、個人情報保護法制の整備が強く求められる状況にあった。

こうした中、2001年3月27日に「個人情報の保護に関する法律案」が閣議決定され、国会に提出された¹⁵。本法案は本稿執筆時現在継続審議扱いとなっているが、その内容は、前述のプライバシーに関する理解からするといくつかの重大な問題点を含んでいるように思われる。

一つの問題点は、本法案の適用対象に関わる。本法案は、一方ですべての個人情報を取り扱う者に対して適用されるべき基本原則を定め(3条ないし8条)、その上で民間の個人情報取扱事業者(定義は2条3項)に対する義務規定を非常に詳細に定めている(20条ないし41条)。その反面、国および地方公共団体については、個人情報の適正な取扱いを確保するための施策を策定するものとし(9条および10条)、国の行政機関が保有する個人情報の保護については法制上の措置

を講ずるものとされるにとどまり(11条。地方公共団体につき16条参照。なお、法制化の時期については附則7条において本法施行後1年を目途とするとされている)行政が保有する個人情報の保護のための具体的定めは置かれていない¹⁶。したがって、前述のような情報公開法制定、住民基本台帳法改正時の経緯からすれば、本法案は本来対応すべき課題を先送りする格好になっている。問題はなぜこうした内容になったのかであるが、これについては現在のIT戦略の中で個人情報保護がいかなる文脈に位置づけられているかをみる必要がある。IT基本法22条は高度情報通信ネットワークの安全性確保との関連で個人情報保護に触れているが、現段階での法案の位置づけを明確に示しているのは、IT基本法に基づいて設置された高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)が今年1月22日に策定した「e-Japan戦略」である¹⁷。そこでは、超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、電子商取引と新たな環境整備、電子政府の実現、人材育成の強化の四つの重点政策分野が挙げられているが、個人情報保護法制については、電子政府の実現の項ではなく、「消費者の信頼の確立」のためとして電子商取引の基盤整備の中に位置づけられている¹⁸。こうした位置づけからすると、法案が詳細に民間個人情報取扱事業者に関する定めをおいているのはむしろ当然であって、それこそが法案の眼目ということになるであろう。もちろん、かかる法整備の必要性自体は法案の内容に対する評価は別にして否定できないが、この点に重点が置かれた結果、法案は「e-Japan戦略」も一方で掲げる「電子政府」実現との関わりでも必要となるはずの個人情報保護の課題に應えるものではないといわざるをえない。

さて、より法案の内容に即しては、法案が保護の対象としている個人情報の定義に関わる問題がある。法案2条1項は、個人情報を「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等による特定の個人を識別することができるもの(他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む)」と定義しており、情報公開の例にならっていえばいわゆる個人識別型ということになる。しかしながら、プライバシーに関する憲法学上の議論では、単に特定の個人を識別することのできる情報というにとどまらず、広く個人に関する情報の中でも、いわゆるセンシティブ情報と呼ばれる、個人の人格そのものに直接関連し、したがって保護の必要性が極めて高い情報とそこまで強度の保護の必要性を認めない情報との区別も提唱されている¹⁹。かかる理解に対しては、立法技術上の困難が指摘されてもいるが²⁰、法案1条で「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」が目的とされていることを併せ考えれば、法案が個人情報を個人識別型として定義していることが、憲法学上のプライバシーに関する議論と齟齬を来す可能性があると同時に、解釈論としては、法案でいう個人情報に含まれる各種情報について実質的にプライ

ヴァシー保護の趣旨を読み込んだ上で具体的に法的保護のあり方を検討するという対応もありえよう²¹。

さらにこのこととも関係するが、法案は、基本原則の一に個人情報の利用目的の明確化および利用目的による取扱いの制限(4条)を掲げている(個人情報取扱事業者についてはさらに20条および21条に定めがある)。したがって、この制限自体はすべての個人情報を取り扱うものに関わるわけであるが、とりわけ行政が保有している個人情報については、単に目的との関係で個人情報の利用が制限されるということにとどまらず、個人情報の収集、取得自体にも正当な行政目的との関係での制限が考えられるし、前述のセンシティブな情報については行政による取得、収集が否定されるという可能性もありえよう²²。しかし、法案は 前述の位置づけからすれば当然ではあるものの そうした定めを一切置いておらず、そもそも行政が個人情報を取り扱う場合の考え方と民間が扱う場合の考え方を区別せず、むしろ両者を同一の原則に服せしめており、その点でも課題は山積している²³。

また、自己情報コントロール権としてのプライバシーを具体化したものといえる情報開示請求権、訂正請求権は、基本原則において「透明性の確保」との見出しのもと、「個人情報の取扱いにあたっては、本人が適切に関与しうよう配慮されなければならない」(8条)と規定されるにとどまり、権利としての位置づけが明確ではない。この点については、個人情報取扱事業者について詳細な定めを置いている(30条ないし35条参照)ことからすると、対公権力の関係でプライバシー権を具体化することのないまま、いわば「私人間効力」を強度に承認しているかの印象すらある²⁴。

もちろん今後の国会審議において、以上簡単に指摘した本法案の問題点に修正が加えられる可能性はあるものの、少なくとも現段階における本法案は、「e-Japan戦略」などの日本の国家戦略における「行政の情報化」および個人情報保護の位置づけを反映していると同時に、すでに住民基本台帳法改正時にも指摘されていたように、必要な個人情報保護の仕組みを欠いたまま「行政の情報化」が推進され、その中で生ずる権利侵害を放置するという危険性ははらんでいる²⁵。

むすびにかえて

「行政の情報化」と一括して呼ばれる現象を検討するにも、当然のことながら、対象とされる行政領域において保障されるべき実体的権利の性質に応じたきめ細かい検討が必要とされよう。

本稿は、かかる具体的検討の中に組み込んで考察すべき憲法上の権利に関わる若干の問題を指摘したにすぎない。

註

¹ さしあたり、木村忠正『デジタルデバイドとは何か』(岩波書店、2001年)参照。とりわけ、「デジタルデバイドに政治的問題として取り組まざるを得ないことそれ自体、デジタル経済発展の果実が社会にきわめて不均衡に分配されること自体、アメリカ社会の特性によるものだ」との指摘は重要であろう。同上44頁。

² 郵政省編『平成12年版通信白書』(ぎょうせい、2000年)89頁。

³ 総務省編『平成13年版情報通信白書』(ぎょうせい、2001年)100-107頁。

⁴ 咸仁善「韓国における行政の情報化の現状と問題点」注(21)。

⁵ 浜田純一「『ユニバーサル・サービス』と情報に対する権利」ジュリスト1057号(1994年)所収、13頁。さらに、立山紘毅「現代的言論状況の一断面」石村善治先生古稀記念論集『法と情報』(信山社、1997年)所収、257-258頁参照。

⁶ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan重点計画」(2001年3月29日)3.(3)2.ア)参照(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/3siryu43.html>)。

⁷ 黒田充「IT革命・電子自治体構想と情報民主主義」0A情報化政策討論集会実行委員会/自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』(自治体研究社、2001年)所収、26頁参照。

⁸ この点で、コミュニケーション圏域と生産圏域との相互作用を語る花田達朗「情報化時代における公共空間の可能性」『岩波講座現代の法10情報と法』(岩波書店、1997年)所収、38-43頁の議論は示唆的である。また、本稿では検討できないが、後述のプライバシー保護とも関連して、個人認証システムを含めたネットワークのセキュリティ対策についても本文での指摘が妥当と思われる。この点に関し、立山紘毅「高度情報化社会における『自由』と『秩序』」憲法問題9(三省堂、1998年)所収、29-30頁参照。

⁹ 「e-Japan重点計画」前掲注(6)、5.参照

(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/3siryu45.html>)。

¹⁰ 本改正について検討したものとして、「特集・改正住民基本台帳法と今後の展開」ジュリスト1168号(1999年)所収がある。とくに憲法上のプライバシーの権利との関係で本改正を検討し、憲法違反の可能性を指摘する松井茂記「住民基本台帳法の改正とその問題点」を参照。

¹¹ 芦部信喜『憲法学II 人権総論』(有斐閣、1994年)368頁以下、樋口陽一ほか『注解法律学全集1憲法I』(青林書院、1994年)281頁以下(佐藤幸治執筆)、長谷部恭男『憲法 第2版』(新世社、2001年)155頁以下、松井茂記『日本国憲法』(有斐閣、1999年)496頁以下など。

¹² 本稿では地方自治体における個人情報条例の内容について触れることはできない。なお、自治省のまとめによると、2000年4月1日現在、全体の52.7%にあたる1748の地方公共団体において個人情報に関する条例が制定されている(<http://www.mha.go.jp/news/000717.html>)。

¹³ 行政改革委員会・行政情報公開部会「情報公開法要綱案の考え方」(法律時報69巻1号[1997年]所収による)8(1)。

¹⁴ なお、この附則1条2項は衆議院地方行政委員会において追加されたものであり、同時にプライバシー保護のための措置を求める附帯決議がなされている(1999年6月11日、国会会議録検索システム(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)による。)

¹⁵ 法案化以前の段階での検討として、「特集 個人情報保護法制化の動向と課題」法律時報72巻10

号(2000年)所収、「特集 個人情報保護法制化に向けて」ジュリスト1190号(2000年)所収、法案提出後のものとして「特集 個人情報保護法制の課題」法学教室250号(2001年)所収がある。

¹⁶ 現在の動きにつき、後注(25)参照。

¹⁷ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan戦略」(2001年1月22日)(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/index.html>)。

¹⁸ 同上11.2.(3)エ。

¹⁹ 樋口ほか・前掲注(11)、284頁以下(佐藤執筆)など。なお、長谷部恭男『憲法学のフロンティア』(岩波書店、1999年)118頁以下は、憲法上の自己情報コントロール権には、個人の私的領域に属する情報のコントロールを保障するプライバシー権とそれ以外の領域に属する個人情報のコントロールをも保障する権利との両者を含むとする。

²⁰ 「〔座談会〕個人情報保護基本法制大綱をめぐる」ジュリスト1190号(2000年)所収、16頁(小早川光郎発言)など。

²¹ 芦部・前掲注(11)、386頁参照。また、情報公開法における不開示情報たる個人情報(5条1号)についての指摘であるが、松井茂記『情報公開法』(有斐閣、2001年)186-187頁をも参照。

²² 松井茂記「個人情報保護基本法とプライバシーの権利」ジュリスト1190号(2000年)所収、45頁。

²³ 田島泰彦「個人情報保護制度をどう構想するか」法律時報72巻10号(2000年)所収、7頁、松井・前掲注(22)、49-50頁。

²⁴ さらに、今後行政と民間との間での個人情報のやりとりが進められることになれば(本文で引いた法案1条の目的規定参照)本法案の定める民間個人情報取扱事業者に対する強度の規制は、国による情報統制としての機能を果たす可能性すらある。なお、多賀谷一照『行政情報化の理論』(行政管理研究センター、2000年)97-98頁は、住民基本台帳法99年改正に基づく住民基本台帳ネットワークを民間に利用させないのは強度すぎる規制であるとする。

²⁵ なお、シンポジウム終了後の7月27日総務省に置かれた行政機関等個人情報保護法制研究会による「中間整理」が公表されている(http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/010727_1.htm)。そこでは、マニュアル情報も対象とし(第13(2))医療・教育情報も開示請求の対象にする(第31(1)ア。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13条1項ただし書参照。)などの進展は見られるものの、個人情報取得段階における利用目的の本人通知規定(第22)や第三者への提供に対し本人の求めによる提供停止手続(法案28条2項)を不要とする(第23)など、本文で指摘した点に関わる問題は依然残されている。

Summary

Electronic Government and Human Rights

Noriyuki Tsukada

Introduction

In East Asian countries, including Japan, “Digit-Government” is rapidly developing. The purpose of this paper is to point out the issues to be considered from the viewpoint of the constitution, namely the “right of access”, which refers to the right of access to government information and the protection of privacy.

1 Access to Governmental Information and Solution of the Digital Divide

How can we use legal theory to consider the digital divide that obviously exists in all countries, though there may be differences in its content and background? In-Seon Ham pointed out that “the right to bridging the digital divide” should be considered a social right, in terms of basic human rights. That could be an issue for discussion, as it is concerned with a rarely discussed issue in Japan, namely the connection between the concepts of “universal services” and “the principle of equal social rights”.

However, policies attempting to bridge the digital divide as a right, inevitably presuppose the ruling power of the economic market. That is, the realization of public benefits or the protection of rights is forced to depend on private interests. Therefore, all of the democratic bases for the determination of policy content and the operating system should be established.

2 Protection of Privacy and Problems of the Legal System

The term “Digit-Government” has a variety of meanings. I will discuss neither the protection of privacy nor the use of the term regarding how the government electronically processes legal information like statutes and orders and precedent information and releases them through the Internet. However, when procedures of applications or reports go on-line and the amount of paperwork is reduced in parallel with the construction of the so-called “e-Government” or “Kasumigaseki WAN synthetic administrative network system”, naturally the same amount of private information belonging to the administration will be transmitted on the network.

In the era of “e-Government”, a system for protecting private information should be devised. However, to what extent the Private Information Protection Law now under consideration meets this challenge should be questioned. The current draft of the law reflects “Digit-Government” and the protection of private information positioned in Japan’s national

strategy, such as the “e-Japan Strategy”. Simultaneously, “Digit-Government” bears the risk that it will be promoted, whilst lacking the indispensable protection of private information and neglecting the violation of rights. This reflects the same issue that was pointed out when the Inhabitants Registration Law was revised.