

## 討論 1

# 個人情報保護法と住基ネット：

## 法案と政策が抱える真の問題点は何か

討論者 東京都杉並区長

慶應義塾大学非常勤講師

経済産業省商務情報政策局情報政策課長補佐

経済産業研究所上席研究員

司会 ウッドランド株式会社代表取締役

山田 宏

東 浩紀

江崎禎英

池田信夫

安延 申

司会 池田さんのプレゼンテーションから討論に移る前に、基礎知識として今の法案の構造と論争の推移を簡単に解説して、後で江崎さんに補足して貰いたいと思います。私の理解では、元々個人情報保護法案は、二段階の構造になっていました。第一段は国民一般が広く守る義務、つまり「個人情報保護の原則」です。これは、ある意味では法律にするまでもない常識的な話で、例えば個人情報を取得するのは適切な方法でやり、本人の関与が必要ですよといった類の規定です。どこかの家に忍び込んで、その台帳を繰って個人情報をとってきたりしてはいけない、盗撮で写真を撮ったり、池田さんの手帳をこっそり盗んで個人情報を集めるというのはいけませんといった規定。これは、別に罰則はないですが、精神として広く一般に守られるべきであるということです。

第二段が、「業種別にかかる義務とそれに反した場合の措置」です。これは、各主務大臣が業種に応じたガイドラインをつくってこれを守らせると、これを守らない場合には場合によっては罰則もありますという部分です。

それで問題が出てきたのが、皆さんご存じのメディア規制問題です。実は、元々の法案でも、報道機関、および教育機関、それから宗教機関、政治団体は、この第二段階の規制、つまり、この義務規定の対象からは除外されていたわけですが、今回報道されているところによれば、更にメディアを基本原則からも除外すると、そうでないと完全な表現の自由、報道の自由は確保されないと言うことのように。今のところは、基本原則からは除外をしない、そのかわり基本原則自体を減らしてしまうという方向で作業されているようですが。それから二つ目は報道機関のみならず著述業をその適用除外の対象に加えるということです。要するに表現の自由への配慮を強めようということです。もっとも雑誌はどうなんだといった議論は残っているようですが。池田さんは、このメディア問題は、むしろ法律を巡る議論を歪めたという考え方です。インターネット時代に従来型のメディアのみを「表現の自由、報道の自由」と言って守っても意味がないということを主張されています。

ここで議論に入る前に、この法律を考える上で、重要なので良く理解して頂きたい点の一つがあります。それは、この法律は「個人情報そのもの」を保護する法律ではないということです。と言うのは、例えば、私がどこかで池田さんの個人生活上

の秘密を手に入れて、それを友達に言いふらしても、これを法律的に罰するのは非常に難しいという行き過ぎであろうと、したがって、法律では、個人情報の大量性に注目して、これが集まったデータベースを使う事業者を規制するという体系になっています。

次に池田さんが取り上げられた論点ですが、第一は、この「大量の個人情報をもつデータベース規制」というところに関連します。今までのようなアナログの世界であれば、例えば住民基本台帳一つとってもこんな分厚い書類の束だったわけで、データベースなどというのは、そう簡単に作れないし、存在しなかった。ところがコンピュータが進歩し、インターネットのようなものが現れると、たとえば検索エンジン、掲示板、各種のサーバ類、こういったところに様々な情報がどんどん自動的に蓄積されていきます。卑近な例で言えば、個人の方が作成している年賀状用の住所録だって数千人のデータが入っているケースもあるかもしれない。そうすると、法律の規定の仕方、運用如何では、こうしたものを扱う事業者や個人がすべて法規制の対象になり得るということです。

例えばここにおられる中で Google の検索を使われる方は多いと思いますが、あれは何で検索が早いかというと、何度も何度も検索を重ねているうちに、このサイトはここにありますよ、あそこにありますよというデータが Google のサーバの中に自動的に蓄積されていく。するとその中にこの法律で定める個人情報に該当するようなもの 5000 件や 1 万件くらいはすぐに貯まってしまう。こういった場合をどうするんだということは、必ずしも十分に議論されていないわけです。これが池田さんが提起されている第一の点で、池田さんはこちらの方がメディア問題よりも遙かに重要だと考えておられるということですよ。

池田さんの第二の論点として、最近主張され始めた「自己情報コントロール権」をどう考えるかというのがあります。先に述べたように、今の法案はデータベースを規制する法律であって、個人情報自体を守る法律ではない。しかし、これでは弱いから、個人が、個人情報取扱事業者が持つデータについて修正したり削除したりする権利を認めるべきだという議論です。ですが、デジタル、インターネット時代になると個人情報は、あちこちに自動的に蓄積されていく。これに対する情報のコントロール権をすべて認めたりしたら、事実上インターネットは機能麻痺に陥り、崩壊してしまうのではないかと。メディアも自分たちだけが例外になれば良いと言うのではなく、新しいインターネットというメディアの発展やその上での表現の自由などにもっと熟考して報道してはどうかというのが池田さんの第二の論点です。

以上を前提に、順番に皆さんにコメントをいただきたいと思います。まず山田杉並区長にコメントをいただきたいのですが、山田区長はもともと、住基ネットについて積極的に議論を提起してこられました、今、杉並区は、住基ネットに接続をされていないわけですが、これは、現在の住基ネットの体系では個人情報の保護が十分になされない可能性があるということを仰ってこられました。したがって山田区長には、もともと何が不安で、どういうところが改善されるべきだと思っておられたのか、そういう目から見たときに今度の改正案がどう評価されるのかというあた

りをお話しいただければと思います。

山田 杉並区が住基ネットに不参加ということは、形式的には改正住基法の附則第1条2項<sup>1</sup>に基づいて不参加ということです。第1条2項というのは、国会審議でこの法律の原案が修正された唯一の箇所、住基ネットを稼働させるなら、個人情報についての安全性を高めるべき措置を取れということが書いてあります。これがなければこの法律は成立しなかったんです。ですからこの条文はきわめて立法府の意思としては重要です。その結果個人情報保護法と行政機関の保有する個人情報保護法という2法案が提出される経緯になったわけですけど、結局、前通常国会ではこれが成立しませんでした。杉並区としては、法の趣旨を考えれば、当然附則1条2項に基づいて参加しないと大前提が満足されない、区民の意見を聞いても大変不安であると。それならば住基ネットへの参加を個人情報保護に関する十分な法体系ができるまでは待とうということになったわけです。

私は、そもそもこの住基ネットのサービス自体を否定しているものではありません。しかし、正直に言えば、あまりにもくだらないと思っています。こういったことをやるのに、こんなにお金をかける必要がどこにあるのかさっぱり私は理解できないし、たぶん全国三千二百幾つもの自治体の担当者は皆そう思っているはずですよ。

1年間に国民1人当たりがとる住民票は0.7枚とされています。じゃ、杉並区民が稚内ですととるかということ、ほとんどあり得ない。そんなに急に必要になるのかということも少ない。しかも杉並区は日曜もとれる、今度は駅にも機械の設置をする、日曜もとれる。こんな状況になっていながら、何でもどこでもとれるサービスなんかつくる必要があるんだろう。しかもこんなにお金をかけて。でも、まあ、総務省がそこまでやりたいんだとしたら、どうぞやってくださいと。ところが、今度は全員に番号をつけると言う。でも、そうなるとその番号によって人々の個人情報が国に全部管理されてしまうんじゃないかという不安を持つ人たちが出てきます。別に自分は杉並だけで住民票を取るから、番号もいないという人たちですね。そういう人にはそういう選択肢も与えるべきだと思います。サービスが原点であるならば、当然サービスを受ける人の意思に任せるのが本来だと私は思います。

だけどサービスじゃない、別のものに使うんだと、これが国の政策であるということであれば、これは別ですよ。しかし、そんな説明はされていないし、その政策が何なのかというのも見えてこない。そこを皆心配しているわけです。国民の情報管理のためじゃないというのだけれど、サービスにしては、あまりにお粗末だし、こんなに金をかける必然性も理解できない。他の意図があるんじゃないかと思う方が自然だと思いますね。技術面が向上して、集められた情報が一定の期間を経れば、自動的に消えていくというような仕組みがコンピュータ社会ででき上がれば、それは住基ネットでも何でも全然オーケーだと思いますけれども、現状ではそういう解決策もないです。

こういう中で行政が住基ネットを強行するというのはいかがなものでしょうか。効果が何百億円になるんだという説明もされますが、その積算根拠は示されたこと

がないし、その何百億円にのぼる合理化の結果として公務員をどれくらい削るかという計画も提出されたことがないですしね。

司会     ありがとうございます。住基ネットの意図まではさすがにしゃべれないかもしれませんが、次は江崎さんです。江崎さんは内閣府で、先国会で成立しなかった個人情報保護法の原案の作成に参加されました。今までの池田さんなり私の説明に間違いがあれば、その辺も補足しながら法案について説明頂きたいと思うのですが。

江崎     まず、私は、一応個人情報保護法案の提案部局からは離れましたが、起草のチームに加わったということで、きちんと説明責任を果たさなければ行けないと思って参りました。ただ、私は行政機関の個人情報保護法の立案には携わっていないので、そこについての責任ある説明は不十分かもしれないと言う点はお断りしておきたいと思います。

まず、池田さんから激しい問題提起がありましたが、起草した者たちとしての思いがどこにあったかというところから確認をしたいと思います。以前、ある団体のミーティングに呼ばれた際のタイトルに、「どうなる私の個人情報保護」というタイトルの上に「どうなる私のプライバシー」という振り仮名が付けてありました。でも、実は、この瞬間に論旨がすり替わっています。「個人情報保護」と「プライバシー保護」というのはもちろんイコールではありません。これが別物であるということをお互いに認識することが必要だと思います。実は、私は「個人情報の保護」などという言葉が法案のタイトルにつけることも、個人的には反対でした。先ほどの池田さんの話ではありませんけど、情報ってそもそも誰のものかという原点があるわけです。「情報」は、外部に出ない限り存在しないのと一緒ですから、情報とは呼べません。外に出てはじめて「情報」です。しかも、情報は共有が可能ですから、いったん外に出た情報を誰のものかと特定するのは不可能です。そういう中で、情報そのものを法律的に保護するというのは、実は非常に難しい問題です。ですから、昭和 63 年にできております、通称、行政機関の個人情報保護法の中にも「個人情報の保護」という言葉はありません。タイトルでそう言われているだけですし、また、我々が案をつくりました個人情報保護法案の原案でも、法律の理念を謳うような部分は別にして、権利義務関係を規定するような部分、法執行に関わるような部分には、「個人情報の保護」という言葉は使わないということで徹底しています。こうした法案の根底にある考え方、何故「情報そのものを保護する」という体系になっていないかということをお互いに、まず理解していただくことが、ここから先の議論に非常に重要だと思います。

さて、それでは、そもそも何のために個人情報を保護しろというニーズが出てくるのでしょうか。いろんなダイレクトメールが来て煩わしい？でもそれなら、ダイレクトメールを捨てればいいだけのことですから、法律を作って、罰則を創設するほどのことではない。個人情報が漏れて人が死んだという話も聞きません。ただ、よく引かれる例で、理解できるのは、例えば、ちょっと気持ち悪いダイレクトメー

ルが来る。引っ越しをすれば、あたかも見ていたかのように、ふとんを乾燥させませんかとか、子供が生まれれば、まだ男か女が誰にも言っていないうちから、今度はひな人形どうですかとか、五月人形どうですかみたいなのが来る。子供が進学前になると「私立難関校を目指されるあなたのために」といった感じで、志望高とか成績を知らなければ出せないようなダイレクトメールが来る。これは嫌だなというのがあります。でも、ただ、気持ち悪いということで人を逮捕するなんていう法律はできません。そういった人の主観に依った形で法律をつくるということは、それこそ恐怖政治になる可能性すらあります。

そうすると、立法の前提としては、この情報社会の中で少なくともプレーヤーとして最低限どんなルールを守ってもらうことが必要なのか、個人が嫌だなとか、プライバシーを侵害されたと思われるような行為が、より少なくなるための法律のフレームワークはどうあるべきかというのが出発点ということになります。

そうしますと、立法技術論的に言えば、二つのアプローチがあります。一つは、被害が生じたら、これに対して損害賠償を求められるという形の法律をつくることです。ただ、その場合、立証責任は被害者に発生します。法律の専門家でもない個人がこうした形で被害救済を求める難しさは、ほかの法律の例でも色々指摘されているところですし、しかもこうした形での救済ならば、名誉棄損とか不法行為でといった形で、刑法にも民法でも、すでに救済規定があります。そうすると、この発想での新法は必ずしも必要ないことになります。

それでは、第二のアプローチはどこを切り口にすべきなのか。今日の皆さんの漠然とした不安は、インターネットやコンピュータという極めて高機能なツールが登場したことによって、いくらでも情報が貯められていき、マッチングできて、第三者に送ることができる。それが何となく怖い。だからその不安を軽減して欲しい、或いは、甚だしく悪質な場合には、そうした行為をした者が、適正に罰せられる仕組みを作って、私達に安心感を与えて欲しいという気持ち、この気持ちに答える仕組みをどう作るかということです。こうした不安をゼロにはできないと思います。でも、個人に関する情報を大量に持っていて、かつ、他とつながりやすい環境になっている人はちゃんと自己管理をしてくださいという仕組みを作る、そうすれば安心感は増すはずだということが基本で、これがこの法律の基本を貫く考え方です。

したがって、繰り返しになりますが、個人情報は何れのものかということについては、法律では結論を出していません。このように言うと、ある程度勉強された方からは、「そんなことを言ってもヨーロッパの法律は自己情報コントロール権とか言われているじゃないか。」という議論があると思います。しかし、私もドイツ、フランス、イギリスを回って調査してきましたが、実際に自己情報コントロール権があるかと聞いたら、3カ国ともみんなそろって馬鹿げていると、そんなことできるわけがないだろうというのが回答でした。

ただし、ヨーロッパの法律はそうとれるようなことが書いてあるのは事実です。それは何かというと、やっぱり法律が古いというか歴史が長いんですね。欧州の法律では、個人情報は、本人から取る、しかも、ある程度強制力を持って取るような

場合、つまり行政が取得するような場合を想定して、公権力の濫用を防ぐべきだという観点が入っていると思います。逆に言えば、法律の骨格が出来たときには、インターネットや検索エンジンなんていうものは、想定すらされていない。実際、ヨーロッパの法律では原則、情報収集に当たって事前に同意をとれということになっており、同意をとらないと40万円の罰金、更に、企業はその個人情報を含むリストを官公庁に登録しないと400万円の罰金ということになっていますが、私はイギリスとベルギーに2年間住んでいましたが、一度たりとも同意をとられたことはありません。イギリスでは法律に基づいてリストに登録している企業が24万社ありますけれども、実際には該当する企業は200万社以上あると言われていています。それでは、9割以上の企業は違法行為をしているのか？ この辺は法律に対する考え方の差もあると思いますので、明確には言えませんが、ヨーロッパの場合はほとんど違法ではあるけれど、まあ20年以上の歴史もあるし、特に問題を起こしている企業でもない。仮に未登録企業が問題を起こすなど、何かあったときには法律が使えば良いというような感じで運用も含めてうまくやっているということではないかと思います。

一方アメリカはどうかというと、この間ちょっとシンポジウムに出てきましたけれども、金融機関とか、行政とか、あとは子供から情報をとるところだけはしっかり押さえましょうということになっています。しかし、実際には、一般企業も含めて、ありとあらゆるところから情報が流れだし、流れ込むという状況ですから、その中で、いわゆるポジティブリスト方式で、こことここだけ守ってくださいと言うことが、果たして実効的かと言うと、アメリカ政府自身が無理だと認めています。ただ、ただヨーロッパのような本音と建て前の使い分けができないアメリカでは、ヨーロッパのような法律は絶対につくれない。作った途端に現状は殆ど違法ですから、弁護士だけがハッピーになってしまいます。

最後に一つ大事なことを申し上げます。個人情報の保護を本当にしたいと思ったら、自分が気をつけないと無理です。インターネット上に写真をアップするような人について個人情報を守ってくれと言われても、今の技術進歩の状況を考えれば、「そんなことは無理です」としか言いようがありません。大事なことは、そこで権利だ、権利だと騒ぐことよりも、いま国民にとって何が一番不安で、かつ何をしてくれることが今の利便性を失わないで、かつ不安をミニマイズできるかということでしょう。この法律は、そういう体系で書かれているということで、絶対的な情報の保護を提供しているなどと考えられると、それは違いますとしか言いようがありません。個人情報を保護するのは、あくまで自分自身ですから。

司会 東さんにいく前に一つ質問があります。今回の法案修正を巡って、「基本原則を減らす」という修正案があるとされているわけですが、もともと旧法案の基本原則の条文というのは、欧州の法律との相互性を維持するために入れたのではないのですか。アメリカはこの点を巡って大議論したわけですよ。だから、基本原則を削ってしまうと、ヨーロッパから、あなた方の国は十分な個人情報保護がされてい

ないから、日本企業がヨーロッパで活動するときに個人情報を集めることは認めませんと言い出すようなことはないのでしょうか。

江崎 結論において、そこはわかりません。ただ、過去のヨーロッパとの交渉過程では、基本原則があるかどうかというよりも、最終的に違法状態と思われるような状態を誰が責任をもって正してくれるんですかという罰則の方に関心が高かったようです。したがって、ここは私も最終的な仕上がりの方案を見てみなければわかりませんが、原則がないから直ちにだめかということ、そこまでは言い切れません。もちろん、ヨーロッパ側は法案が弱体化したとは思いますが、ほかの部分が十分機能している、特に第5章、具体的なルールのところの効力が十分あると思われれば、大丈夫かなとも思います。決定的なことは言えませんが。

司会 ありがとうございます。今の江崎さんの話は非常におもしろいというか、示唆に富んでいるように思います。ヨーロッパは、法律はすごく厳格に縛っているのだけれども、実態では、企業は結構自由にやっている、その辺の使い分けを法執行のレベルでうまくやっているんじゃないかという話でした。

次のスピーカーである東さんは、中央公論に「情報自由論」ということ連載をされており、その中で、「セキュリティ」、「プライバシー」ということをキーワードにして管理型、情報管理社会といったものの潜在的な可能性が高まっているのではないかという指摘をされています。確かに、日本の国民性というか、日本という国を考えたときに、こういう法律を必要以上に真面目に施行してしまう可能性がある。ヨーロッパみたいな器用な使い分けはできないのではないかという危惧があります。東さんが「情報自由論」などで感じておられる漠とした危機感というのか、不安感というのか知りませんが、そのようなものと、この法律に示されているような立法化の流れというのをどうとらえておられるかというあたりをちょっとお話ししていただけるといいかなと思うんですが。

東 私は専門が法学でも政治学でもないのですが、あくまでも部外者からのコメントということになりますが、私が「情報自由論」の中で展開しているのは、結局、社会の秩序形成の仕方そのものが大きく変わりつつあるのではないかということです。基本的に近代社会というのは「discipline」（規律・訓練）という、一人ひとりの人間に価値観を植え込むことで全体の秩序形成を維持するという形で成立していたのですが、情報ネットワークというインフラが整い、また、国民国家という体制自体も限界を迎えつつあるというような価値観の多様化の時代になって、一人ひとりの心の中に踏み込むのはよそうと。そのかわり外枠というか、一人ひとりがもっている外部の個人情報を管理することで、結果的に一人ひとりの個人の行動も管理するという形での秩序形成というものを強めていこうという流れが出てきた。こういった流れがあるからこそ、情報ということ 키워ドとして幾つもの法制を整備しようと言う動きが出てきているのだらうと思います。

ただ、私自身も、まだ結論的に言える状態ではないのですが、こうした流れの中で非常に大きな問題になってくるのは、「個人情報」という言葉で私たちがイメージできるものがすごい勢いで変わりつつあるということなんですね。

今日、池田先生は仰いしゃいませんでしたが、「プライバシー」という概念は、20世紀になって初めて出てきた概念でして、1人にしておいてもらう権利というのが最初の「プライバシー」という言葉の定義だったんですね。しかし、19世紀においてはだれでも簡単に1人になれたので、特にこれを権利として守る必要はなかった。それがイエロージャーナリズムだとか、広告、映画、つまりだれかのスナップショットが偶然撮られてしまって、それが広告に転用されるというような事件が相次ぐ中で、「プライバシー」という概念が1910年代から30年代のアメリカで整備されていったという背景があります。つまり技術と消費社会というものが「プライバシー」という概念の基本にあるわけですね。さらに60年代になって、自己情報コントロール権という概念が出てきたのですが、その背景にはメインフレームのコンピュータ、そして福祉国家化が進行することによる行政保有情報の肥大化という実態があったわけです。

つまり「プライバシー」という概念は常に技術とのバランスの中で規定されているものなんです。そして、そのように考えると、この90年代はまた非常に大きな変化があった時代で、その変化は二つに要約されると思います。

一つは、先ほどから何回も話題に上っているインターネットです。つまり各人が個人で勝手に自分のプライバシーをさらして、しかもそれがすごい勢いで増殖して、あちこちにコピーされて、アーカイブ化されている。現在、インターネットはわずか7年か8年ぐらいの歴史しかもっていませんが、今から30年後、例えば私の「東浩紀」という名前を検索したら、30年前のだれかのホームページが出てくると、しかもそれがキャッシュで読めるといった事態を想像すると、これはもうぞっとしてしまうというのが一つ大きな変化です。

もう一つは、この個人情報保護法ということでは話題になっていることとはちょっと違うのですが、私が遠からず必ず問題になるであろうと思っていることに映像の問題があります。街頭のいわゆる防犯カメラ、銀行のATMやコンビニの店内、今やあらゆるところにカメラがあります。いま個人情報ということで住所や氏名などの文字情報が問題になっていますが、そういう顔とか姿形というのは、まさにこれこそ固有な個人情報だと思うんですね。住所は自分だけのものではない、でも自分の顔はさすがに自分だけのものであろうという発想は、自然なものです。今は、画像検索の技術がまだ稚拙なのでそれほど問題になっていないのですが、状況としては、膨大な量の映像があちらこちらに蓄積されている。これが将来全て検索できるような状況になったら、一体何が起こるだろうと言うことです。更に進んで、SF的な話をすると、先日私が読んだ小説に、保険会社と料金算定を巡ってもめていた男が、交渉の場で落とした髪の毛をDNA鑑定されてしまい、それを元に病気の経歴と将来にかかり易い病気の確率とかが全て解析されて保険料の算定がされてしまったというようなエピソードが書いてありました。実際に、

今でも犯罪捜査には犯罪者が落とした髪の毛の解析情報などを個人情報として使っているわけですが、例えばこういうこと、つまり髪の毛までも個人情報であり、これを拾って使うことを個人情報の使用として考えていったときに、一体、個人情報というのは誰のもので、その使用と管理を適切にするとと言っても、何をどこまでコントロールして良いものやら想像もつかないわけです。

回り道をしましたが、結局、個人情報保護の問題を考える際に大事なのは、今、人々が何に不安をもっているのかということについて考えるべきではないかということです。今回、偶然、住基ネットや個人情報保護法案というものが一つの焦点になり、国家もしくは行政が情報を一極集中させ、そして悪用するということが大きな焦点になりましたが、実際に情報の国家管理なんて本当に皆心配しているんでしょうか？

むしろ、私達が JR の Suica を使う、高速道路で ETC を使う、携帯電話を使う、インターネットでアクセスをする、すべてあちらこちらに私の行動に関する情報がばらまかれているんだけど、その情報がどういうふうに使われていて、どこでどういう処理をされているかという漠然たる不安を誰もぬぐってくれない。そこが皆の不安の源泉だと思うんですね。この不安をどう解消するのかということに対する回答がされてないことが最大の問題ではないでしょうか。そこが解消されないと、いくら法律が出来ても、さらに「何とかしろ」という声は消えないのではないかと。ただ、そういった声が「管理」の方向を強めるように作用するのも好ましくはないと思います。ずいぶん漠然としたコメントで恐縮ですが。

司会        それではちょっとお三方のコメントを聞いて、とりあえず池田さんにどう思われたかをコメントをしていただきたいのですが。

池田        山田さんの話は原則には全くおっしゃるとおりだと思います。住基ネットに関しては、もう地方分権とか地方自治という今の流れにさからうというか、それを台なしにしてしまうようなシステムであると。ただ、私が山田さんに異論があるのは、それならばやはりその「根本」を問題にすべきであって、11ケタの番号がついているかどうかというのは、どうでも良いことだと思います。今の技術をもってすれば、11ケタの番号などなくたって、簡単に全国民の住民基本台帳データなどは管理できますし、名寄せも出来てしまいます。それこそ Google を用いれば、世界中の 30 億ページの中から名前だけで個人情報を集めてくることのできるわけです。番号も何もあったものじゃない。その意味で山田さんのおっしゃることは、論旨は全くそのとおりだと思いますが、戦い方が間違っていると思うんです。日本全国に住民基本台帳のデータベースが分散して存在する中で、中央に馬鹿でかいデータセンターを作って、全体をコントロールするというようなアーキテクチャーの方が最大の問題だと思います。

山田        私が問題視しているのは、別に番号は何けたでも良いのですが、名前と、本人

とその番号が完全に1対1の関係で、しかも、そこから抜けられないという仕組みが問題だということです。確かに杉並区役所の中でも住民に番号はついていて、年金手帳にも番号はついていて、学校でいえば生徒証には番号がついて、会社でも番号がついていて、そうやってその世界の中ではその番号で個人を認証しているわけですね。

ただ、住基ネットは、全ての住民をカバーします。そこに共通の番号が振られるということは、この番号 個人 個人に関する様々な情報という連鎖が万人に当てはめられるということです。しかも、そこには全員入れとか、一回入ったらもう抜けられないぞとか言われる。でも、高速道路はETCしか入れないとか、電車はSuicaでしか乗れないとか、それはおかしいのではないですかということです。本当は、出入り自由で、ちょっとコストはかかっても、紙でサービスを受けたい人には受けさせてあげる。11ケタの番号もつけない。そうでない人は番号も持ち、住基ネットを使えるというのが良いのではないのでしょうか。もっとネットワークが進歩して、安全になって使いやすくなれば、それは「全員入れ」でも良いのかもしれませんが、まだそこまでは技術的に来ていないと思います。その段階で「全員抜けてはいかん」と強制されるのでは、ヤクザ映画の世界と同じです。

江崎 私は、住基ネットの話は門外漢なので、行政官の個人的な意見として申し上げますが、住民が選べるということは、確かに一つ非常に重要なポイントだと思います。しかし、区長さんの立場で難しいのは、その住民の選択を実現するために、どの程度までコストを使って良いかという問題もあると思うんです。

確かに、総務省の報告書など読むと、「すごい効果がある」とは書いてありますが、そのために400億円ですか、そんなに使うことが適切かどうかは分かりません。ただ、他方で、紙希望の人もいる、ネット希望の人もいる、そういう色々な人がいた時に、一人ひとりのニーズに合わせて全部システムをつくると、おそらくもっとお金がかかってしまう。全ての人の希望を聞いていたら、それこそ、コストは無敵大になってしまいます。そのバランスをどう取るかというのは区長などやっておられると、それこそ永遠の課題ではないかと思うのですが。

山田 例えば、車の社会でも最初は車道をつくり、そのうち車が増えて危険だと歩道もつくったわけですね。最近では、自転車道までつくっているわけで、車が便利なんだからもう車道しかいらんんだということではないと思います。車の社会は反対だと言っているわけではありません。車も必要だけど、歩く人や自転車に乗る人のことを考えると、ある程度コストもかけなければならないということです。翻って、住基ネットに関して言えば、ネットが良いとか、紙がよいとか、これ全てに対応すると、たしかに相当なコストがかかります。ただ、じゃあ、そんなことを言うヤツは、わがまま者で他の住民にコストをかけるヤツだから、許さないと、とにかく、オレの言っていることは正しいのだから、それに全員従えと

いうのでは独裁です。私などの場合は、この二つの選択の間で、どう決定をするかというのが最大の仕事な訳で、そういう目で見ると住基ネットの話は、まだ強制するところまで成熟してないのではないかということです。もちろん、コストがかかる場合に、例えば住基ネットを通じて住民票を取る人は 10 円、窓口で紙で申請する人は 300 円というのは問題ないと思います。

司会 多少、補足しますと、いま実際に住基ネットにつないでいないところ、あるいは選択制をとっているところというのは杉並区、中野区、横浜市、あとその他ごく少数です。しかし、嫌々つないだ、国が言うので仕方なくつないだということも、おそらく、ものすごくあると思います。本音でどうですかと聞けば、本当につなぎたい自治体は半分もないと思います。もっと言いますと、つながなければ、おたくの都道府県、ないしは市町村が住基ネットや地方行政ネットワークで負担しているお金はいりませんよと言うと、90%が脱退してしまうかもしれない。本当に利便性が見えており、セキュリティについてもわかりやすい説明がなされれば、放っておいても多くの自治体が接続を希望するはずですから、そういう意味では山田区長が仰るように、全員加入を強制するのは時期尚早という意見も出てくるだろうなと思います。

池田 おそらくこの辺の話が住基ネット問題の核心だと思います。もっと個人に選択の自由を与えるべきだという基本的なコンセプトについてはまったく賛成です。私自身は、本来は、政府の情報も含めてこれからの世の中はすべてインターネットにのせることが望ましいと思います。多少のプライバシーのリスクはあっても、私はそちらを選びます。ただ、高くて良いから紙の世界を選ぶという人がいても良い。それは、インターネットを基本としたネットワークであれば比較的安価に実現できると思いますが、専用線と中央センターから成り立つ今の住基ネットの構造では、無茶苦茶コストがかかる。それが、私が住基ネットのアーキテクトがおかしいと言っている点なんです。データを守るために一番いいのは 1カ所にたくさんのデータを置かないことなんですよね。当たり前ですが、杉並区のデータは杉並区にしかないんだから、そこに置いておけばいいんです。それをわざわざ 10 ギガバイト程度の情報なのに江東区に集中させて、リスクを高めて、それを全部防御しようと思うからに集めるから 400 億円もかかっちゃうんですよ。そんなばかげたシステムはやめたらどうですかということです。

個人情報保護について言えば、江崎さんと東さんのお話に共通に言えることは、今、自分に関する情報がものすごく拡がって蓄積されているらしいのだけれど、何に使われているかわからないという不安が社会的に広がっていることだと思います。しかもそれを自分はコントロールできない。私の名前を Google で検索すると 2000 件ありますけど、2000 件のうち私がつくったサイトなんて一つか二つしかありません。私が出してない情報が 99.9% なんです。悪口も山ほどあります。できるものなら修正させたい。でも、そこで私が自己情報コントロー

ル権を主張するというのは、他人の表現の自由に介入しなきゃいけないということなんです。自己情報コントロール権というのはナンセンスだというのはそういう意味なんです。他人の情報をコントロールするジェネリックの権利を認めてはならないというのが民主主義の原則ですし、インターネット上でも表現の自由は認められるべきであると。

私は、結論を先に言えば、この問題は、ログを保存し、請求があれば、これを開示するという法律だけをつくって、あとは良くできた紛争解決手段を用意してやればよい。よけいな規制は全部やめるべきだというのが私の意見です。

山田 確かに、私もこういう商売をしていると、あちこちで写真を撮られる。それを止めることはできないのですが、それが、承諾もなくどんどんネット上にアップされるというのは、気持ちの良いくないことは事実ですね。

東 私も著述業の人間ですけれども、やっぱりインターネットで厄介なのは、プライベートの会話というのが非常にあちこちに「発言」として出されているんですね。私の場合は特に匿名掲示板などにいくつかスレッドが立って、そこでは私の発言が曲解されて出て、しかもそれが私のコメントということになってしまう。もちろん私なんかマイナーな著述業で、もっと社会的地位のある方は皆さんこれは非常に厄介なことになったと感じられていると思うのですが、おそらくこれを制限することはできないだろうと思うんです。

私がいま何となく漠然と考えているのは、個人情報というものに幾つものレイヤーをつくらないといけないのかなということです。

例えば新宿の歌舞伎町でアダルトビデオを買う。この場合、自分という存在を表現するために堂々と歌舞伎町を歩きたい、ここに私がいるということ表現し続けたいと思っているわけではないと思うんです。つまり匿名になる。何者でもない、何万人のうちの一として歩いて買い物をするということを人間は必要としている、つまり、プライバシーを保持したい状態ですね。他方、例えば私や池田さんのように著述業として人間をやっている以上、これはむしろ積極的に自分の名前前で仕事をしている。こうなってくると「東浩紀」や「池田信夫」という名前が Google で 5000 あろうが、1万あろうが、これはもう管理できないということで放置せざるをえないし、むしろ放置すべきである。

そのときおそらく重要になってくるのは、自分に関する情報をすべて一緒にコントロールする権利ではなくて、ある局面においては匿名になる、つまりその歌舞伎町にある1人の男が歩いていたところまでいいと、けれどもそれが、私、東浩紀という人間だというふうに特定されるのは困るところで例えば境界を引くというようなことは不可能だろうか。これは技術的にどういうふうの実装できるのかわかりませんが、例えばある程度時間がたったら顔のところだけモザイクを自動的にかけるようなプログラムだとか、そういうものができれば、ある程度解決するのかもしれない。だからプライバシーの問題と

いうよりも、むしろ匿名性という方が大事なのかなというふうに私は最近ちょっと考えているんです。

安延 山田さん、東さんの論点は、なかなか悩ましいなと思います。と言いますのは、大体、世の中の人、そういう、本人が匿名になりたいような部分こそ知りたいし、流したいというふうに欲望をもっている。本人が発信したいと思っているような情報はほとんど興味をもってくれなくて、匿名にしたいところこそ流したいという、この矛盾したところにどう対応するかというのは技術の問題だけではないような気がします。

江崎 そうですね。確かに、このセッションもすでにそのカメラを通じてネット中継されているわけですね。山田区長のお顔も東さんのお顔も……。ということで、後でまた検索をされちゃうわけですね。そういう社会においては非常に難しい問題が次々に出てくると思います。いま東さんがおっしゃったような、顔についての問題というのはすでにアメリカではできています。街角を歩いていて犯罪者を特定する数値というか、顔の輪郭と、眉毛の形が合っていれば自動的に警察に通報がいくようになっているはずですね。

法律をつくる者の立場からすると、技術との関係をどうするのかというのは、常に難しい問題です。基本的には、できるだけルールというのは技術フリーにする。要するに技術が進展しているんなことができるようになって法律の原則は変わらないというふうにはえがかなきゃいけないというふうに思っていますが、このITの世界のように、次々と根元的な技術革新が起こる場合は難しいですね。

ただ、大事なことは、将来的に技術が発展しているんなことができるようになったとしても、我々人間社会に生きる者、それからその中でいるんな事業活動を行う企業は何を注意しなきゃいけないかという基本的なところは変わらないんじゃないかと、その「変わらないところ」を守っておけば立法論としては間違いなのではないかというふうに思っています。

司会 池田さんのあと二つの論点について、多少整理してみます。一つは、個人情報、規制じゃなくて、よくできた被害救済メカニズムを用意すれば良いのではないかと池田さんの意見です。江崎さんは、すでに民法でも刑法でも救済の仕組みは用意されているが、これでは十分ワークしていないから今回の立法に至ったということでしたが、池田さんは、それは、被害救済メカニズム自体が悪いからワークしないのであって、現状が不備なら、例えば裁判外救済手続きのようなものを作った方がよい。今のような規制体系よりはこちらの方が望ましいという意見です。この点は、今日議論しても結論はでにくいと思いますが、少なくとも論点は非常にクリアになったと思います。

もう一つは、現在の個人情報保護法の規制体系、仮にこれを是とするとしても、この法律がそれを行うための事業者を規制するという体系になっている。つ

まり、言ってみれば、縦割り規制体系が導入されているわけですが、池田さんは、特にメディアとの関係でそれが変な結果を招いていると仰っています。要するに業種の例外規定を設ける、報道の自由、表現の自由を確保するためにマスコミは例外にしろと言う話が出てきているわけです。しかも罰則からの例外だけでは足りないので、原則からも除外しろという話が出てきている。

池田 新聞協会は、その基本原則から除外しろという意見書をほぼ2年前に出しているわけですね。私はこの間、あるところに書きましたけど、基本原則には反対していません、というか賛成です。これは理念やモラルのようなものですから。理念やモラルに例外を設けると言うのはおかしいでしょう。ところが、こうした例外闘争のとばっちりで、肝心の新しいメディア＝インターネットの世界が非常にゆがんだ規制下におかれようとしていることに、なかなか誰も注意を払わない。私は、その意味で既存メディアの罪は大きいと思っています。

例えばアマゾン・ドット・コムとか、ヤフーとか、これはどうするんですか。そこには何の回答もない。つまり自分たちの業界というのをベースに考えて、表現の自由というのは報道機関のものだという固定観念が全然抜けていないわけですよ。

江崎 法律論から幾つかコメントをさせていただきますと、業規制の問題ですが、よくポジティブリストで、医療とか金融とか機微にわたる情報について規制したらよいじゃないかとか、医療機関や銀行、クレジット会社といった機微にわたる情報を扱う業種だけを規制したらよいじゃないかという話がされます。これも検討しなかったわけではありません。しかし、例えば、ある人が借金をしました。その際に金融機関には、その人の職業、年収、家族構成、保有しているマンションの場所と広さなど色んな情報が集まります。確かにこれは機微な情報のような気がします。でも、その人の勤務先の会社は、職業や地位、年収の情報を当然持っているし、家族構成は役所でも学校でも分かる。保有不動産の情報は、売買を仲介した不動産屋は知っている。そうすると一体、どこまでが「守るべき情報なのか？」また、同じ情報でも金融機関が出したら懲役だけど、不動産屋なら無罪だということの良いのか？結局、考えていくときりがない訳ですね。

ですから、業規制をしたかったのではなくて、結局、大量に取り扱う人は注意しろというふうには法律は書けなかったということなんです。他人の個人情報を持っていること自体が違法だということは世界中どこに行ってもないわけですから、結局、皆が「あなたはちゃんとしてほしかったよね」と思っている人はだれかということ、おそらくそれで商売をし、ビジネスをし、ほかの人にも影響を与えるような人たちにまず率先して守っていただくということではないということです。

他方、変な話ですが、実は私達はメディアに関しては、多分、世界一配慮した条文を書いたつもりだったんですけど、議論を聞いていると、何となく、おいお

いどこへ行くんだという感じは否定できないですけどね。

司会 議論は白熱して、なかなか終わりそうにないのですが、ちょっと、東さんに一度総括していただけないかと思うのですが。

東 今日はあまりに議論が白熱していたので、なかなか口を挟む機会がなかったんですが、「個人情報」とか「プライバシー」という言葉の定義をちょっと変えなければいけないかもしれない、政策論的なところよりももう少し下の段階から話を積み上げていく必要があるのではないかと考えています。

新聞協会云々のいくつか白熱した議論がありましたが、あれも結局「メディア」という言葉の定義になってくると思うんです。「メディア」や「マスコミ」と言った場合に、例えば今日はほとんどインターネットの話で、「インターネット」という非常に漠然とした普通名詞で呼ばれていましたが、日本のインターネットとアメリカのインターネットというのはちょっと様子が違って、日本のインターネットの特徴というのは日記サイトというのが異様に発達を遂げているという特徴があるんですね。日記サイトの中で大きなものと1日20万、30万という人が見ているというサイトもあるんです。これは、普通に考えたら立派なマスコミだけれども、基本的には単なる日記サイト、つまり個人が勝手に好きなことを書いているわけですね。そういうところで、誰かがやり玉に上げられたり何かするとこれは大変なことになるわけですが、どこにも不満の持っていきようがないわけです。何の法規制もないし、匿名でやっていることもありますから、例えばそこで名誉棄損があってもなかなか訴えることも難しいという問題もあるだろう。こういうものは規制していくべきなのか、していくべきじゃないのか。

今日議論を聞いていて、こういう言い方をするとあまりに総括的なコメントになってしまうんですが、言葉の定義がかなり古びてきてしまっているのではないかなという考えを抱きました。

江崎 すみません、総括コメントにもう一度コメントで申し訳ないのですが、重要な点なので繰り返して申し上げますが、個人情報はどこに流れ出ようと、情報自体に着目して、「これは違法になる情報だ」とか「これは大丈夫」ということではないんです。かつて、エステサロンからお客の個人データが流れ出て問題になりましたが、これは「管理が不十分だった」からいけないのであって、流れ出た情報そのものを持っていたからと言って、おまえ、それって違法に出たやつだからとったらアウトだぞということにはならないんです。

これが麻薬取り締まりなどだと、麻薬そのものが違法ですから、誰が持っていようと所持していれば直ちに逮捕ですよ。その差はよく理解してもらえないといけない。逆に、情報そのものの特性に着目して適法、違法を決めるのであれば、マスメディアであろうとなんだらうと、麻薬と同じですから、持っていれば即違法と言うことにしないとおかしいわけです。

司会　結局、なかなかうまく締まらない訳ですが、この話は、私は、実は締まることではないと思っています。技術は今後、どんどん変わるでしょうし、そうなれば、また今のルールもどんどん見直す必要が出てくるでしょうから。ただ、ここに行政の方がいっぱいおられます。私も元行政官として申しますと、行政官は、「前例踏襲」を、まず仕事の基本として叩き込まれるわけですが、ことこの分野に関しては、一度決めたルールを変えるのは恥でも何でもないということです。むしろ、今、ルール策定側がもっとも肝に銘じなければいけないことは、この分野では、今日のルールが未来永劫だと思った途端にとんでもない悪法になる可能性もあるし、とんでもない恣意的な使い方をされる可能性もあるということです。おそらく今日の議論から出てきた最大のポイントはそこではないか。住基ネット法もそうですし、個人情報保護法もそうだということだろうと思います。

---