

住基ネットとプライバシー
－マイナンバーにむけて－

佐藤 匡

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要）第12巻 第1号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol.12 / No.1

平成 27 年 8 月 21 日 発行 August 21, 2015

住基ネットとプライバシー

- マイナンバーにむけて -

佐藤 匡*

Resident-Registry Network System and Privacy
- For My Number -

SATOU Masashi*

キーワード：住基ネット，プライバシー，マイナンバー

Key Words: Resident-Registry Network System, Privacy, My Number

はじめに

私たちを私たちと確認するものに戸籍と住民票がある。戸籍は戸籍法〔昭和 22 年 12 月 22 日法律第 224 号〕に、住民票は住民基本台帳法〔昭和 42 年法律第 81 号〕にその法的根拠をおいている。

両者の違いは、その証明方法にある。戸籍は個人特定の拠り所を「血」においている。つまり、その人が誰と誰の子であるのかという点を重視する¹。一方、住民票は個人特定の拠り所を「地」においている。つまり、その人がどこに住む誰なのかという点を重視する²。以上のことから、私たち日本人は、戸籍により血統の面から、住民票により住所の面から、個人として特定されるのである。

私たちは、上記の 2 つの個人特定方法以外にも、納税³と年金⁴においても特定される。ただし、納税については、納税していないとその情報は存在しないし、年金についても年金加入年齢にならなければ情報が存在しないので、全国民に共通の個人特定方法とはなっていない。ゆえに、住民票と戸籍の 2 つが全国民を対象とした個人特定方法となるのである。

このうち、住民基本台帳記載の情報と納税の情報及び年金の情報を結びつけるものが平成 27 (2015) 年 10 月より個人番号や法人番号が通知され、平成 28 (2016) 年 1 月より利用が実施されるマイナンバー制度である。

マイナンバー制度は、行政を効率化し、国民の利便性を高め、公平で公正な社会を実現するための社会的制度であるといわれる。制度自体にもいくつか問題を孕んでいるが、運用面でも大きな問題がある。我が国は、それを数年前に経験している。それは、住民基本台帳ネットワークシステム（以下、住基ネット）の運用である。住基ネットの運用によって、ネットワーク上での個人情報の管理の難しさ等が露呈したことは記憶に新しいところである。

本稿では、マイナンバー制度自体には立ち入らず、その前段階であった住基ネットの運用面での問題と、何を争点に裁判上で争われたのかということを中心に、もって来たるマイナンバー制度実施時にまた同様の問題が起こった時の指針を示すものである。本稿では、あくまでも住基ネットにおける問題点に限定し、マイナンバー制度での問題点については、また別の機会に触れたいと思う。

*鳥取大学地域学部地域政策学科

第一章 個人情報とプライバシー

1 個人情報とプライバシーの違い

最近、プライバシーや個人情報保護という言葉が1人歩きしている。原因は、プライバシーや個人情報が何かということをも正確に理解していないためである。特に、プライバシー＝個人情報と誤解している場合が多い。ゆえに、個人情報の漏洩が即プライバシー侵害となるような印象を与えている。その結果、何をどこまで保護すればいいのかということが判然としないため、過保護状態が引き起こされている。たとえば、学校や自治会で災害時のための緊急連絡網が作成できなかったり、医療機関で入院患者の氏名を伏せたり、災害被災者の情報を医療機関等に問い合わせても教えてもらえなかったり、これらはすべて個人情報の過度な保護から生じている身近な事例である。

世の中で個人情報保護の概念が混乱している1つの原因は、「個人情報保護」と「プライバシー権保護」が混同されて、あたかも同じものであるかのごとき誤解がまかり通っていることである⁵。

「個人情報保護」と「プライバシー権保護」、両者の違いは、その性質にある。個人情報とは、個人を特定できるありとあらゆる情報をいう。ここで重要になるのは、個人を特定、識別すること、つまり、特定性や識別性といったものが重要になる。一方、プライバシーというものは、知られたいくはないこと、知られては困る情報をいう。ここで重要になるのは、公にされないこと、秘密にすること、つまり、秘匿性や非公知性といったものが重要になる。このことは、たとえ個人を特定、識別するための情報であっても、その情報が、秘匿性、非公知性を有している場合は、プライバシーの問題になるし、一見、秘匿性のあるような情報であっても、それが公知の事実である場合には、プライバシーの問題とはならないことを意味する。

多くの場合、氏名や住所は公知の事実であるので、プライバシーとはならないが、それで個人を特定することができるので個人情報となる。ゆえに、氏名と住所のみが記載されたデータが漏洩した場合、それは情報セキュリティ上の個人情報保護の問題であって、そのことが即プライバシー侵害にあたることはない。ただし、まったく個人を特定できない秘匿性を有する情報と、その情報の持ち主を特定できるような非公知性を有する情報が結びついた場合には、そのような個人を特定できる非公知性を有する情報の漏洩が即プライバシー侵害になり得る場合もある。つまり、住所や氏名などはプライバシー情報の部品にはなり得るが、それ自体ではプライバシー情報を構成しない⁶。ゆえに、住所や氏名などの情報はそれだけではプライバシー情報が秘匿性を帯びた情報と結びつけられて暴露された場合には、その結びつけるという行為自体がプライバシー侵害となるのである⁷。

以上のように、プライバシーとは、個人情報の中で、秘匿性の高いものをいい、両者の関係は、個人情報がプライバシーを内包しているのである。つまり、個人情報は階層構造を構成しており、その中で最も秘匿性を有するものがプライバシー情報となるのである。

2 OECD 8原則におけるプライバシー・ガイドライン

このような個人情報保護のあり方については、経済協力開発機構⁸ (OECD) が、1980年9月23日、OECDプライバシー・ガイドラインと一般には呼ばれる、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」(Recommendation of the Council concerning Guideline the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Date.) を採択し、示している。

現在、日本をはじめ世界の多くの国々が個人情報保護法制を有しているが、その基礎となるのがこのガイドラインで示されている8つの原則(OECD 8原則)である。このOECD 8原則は、情報化社会の進展により、個人情報は国内だけでなくとどまらず海外にも流通し、プライバシー保護、個

個人情報保護について各国間での統一基準が必要となったために採択されたものである。しかし、この原則は個人の権利を示したものではなく、情報の管理者に適正な管理を義務づけるものである。それでは、ここで8つの原則をそれぞれ確認してみよう。

(1) 目的明確化の原則

目的明確化の原則 (Purpose Specification Principle) とは、個人データの収集目的は、収集時点よりも遅くない時点において明確にされる必要があり、それ以後のデータの利用は、当該収集目的の達成または当該集目的に矛盾しない範囲内において目的の変更ごとに明確化された他の目的の達成に限定されなければならないという原則のことをいう⁹。

(2) 利用制限の原則

利用制限の原則 (Use Limitation Principle) とは、個人データは、目的明確化の原則により明確化された目的以外のために開示、利用、その他の使用に供されてはならないという原則のことをいう¹⁰。

(3) 収集制限の原則

収集制限の原則 (Collection Limitation Principle) とは、個人データの収集には制限が課されるべきであり、あらゆる個人データは、適法かつ公正な手段によって、かつ、適当な場合においては、データ主体に知らせ、またはその同意を得て収集されるべきであるという原則のことをいう¹¹。

(4) データ内容の原則

データ内容の原則 (Data Quality Principle) とは、個人データは、その利用目的に適合したものであるべきであり、かつ、利用目的に必要な範囲において、正確、完全で最新な状態に保たなければならないという原則のことをいう¹²。

(5) 安全保護の原則

安全保護の原則 (Security Safeguards Principle) とは、個人データは、紛失、不正アクセス、破壊、使用、改ざん、漏えい等の危険に対し、合理的なセキュリティの措置によって保護されなければならないという原則のことをいう¹³。

(6) 公開の原則

公開の原則 (Openness Principle) とは、個人データに関する開発、運用および方針については、一般的な公開政策がとられなければならないという原則のことをいう¹⁴。

(7) 個人参加の原則

個人参加の原則 (Individual Participation Principle) とは、個人は、データ管理者が自己に関するデータを保有しているか否かにつき、データ管理者からまたはその他の方法で確認を得ること、自己に関するデータを合理的期間内に、有料であるとしても過度にならない費用で、合理的な方法で、かつ、自分にとって容易に理解しうる方法で知らされること、そして以上の請求が拒否されたときは理由を提示され、拒否処分を争うことができること、自己に関するデータに対して不服申し立てをし、不服が認められた場合には、当該データを消去、訂正、補完、補正させることについて権利を有するという原則のことをいう¹⁵。

(8) 責任の原則

責任の原則 (Accountability Principle) とは、データ管理者は、以上の諸原則を実施するための措置を遵守することに責任を有するという原則のことをいう¹⁶。

第二章 プライバシー権の歴史的発展経緯

プライバシー権は、現代的人権であるといえる。日本国憲法上、プライバシー権についての明文の規定は存在していない。つまり、このプライバシー権は、近代以来問題とはなっていない人権であり、日本国憲法の制定当時には、個人にとって不可欠の権利の1つであるとはみなされていなかったのである。しかし、現在では、その権利としての重要性から、新しい人権の1つとして、日本国憲法第13条によって保障されると解されており、高度に発達した文明社会におけるきわめて成熟した高級な人格権の1つとして認知されている¹⁷。

1 1人にしておいてもらう権利

(1) "The Right to Privacy"¹⁸

プライバシー権という概念の誕生¹⁹は、1890年12月15日に発表された、ウォーレン(Samuel D. Warren)とブランドイス(Louis D. Brandeis)の論文「プライバシーの権利」(The Right to Privacy)において、プライバシー権を「1人にしておいてもらう権利」(right to be let alone)²⁰と、定義されたときに遡る。

① 論文が執筆された背景

元来、法律家として活動をしていたウォーレンは、父の事業であった製糸業を相続し、成功を収め、地元の名士として有名になっていたが、私生活を報道されることに悩まされていた²¹。ちょうどこの頃のアメリカでは、イエロー・ジャーナリズム(yellow journalism)と呼ばれる、他人の私生活を暴き、それを大々的に報道する新聞等が台頭してきた時期でもあった²²。

この論文が発表されるまでには、プライバシー権という概念自体がなかった。それまでのアメリカでは、私生活を暴露された結果として社会的評価が低下した場合、つまり名誉毀損に当たる場合に、そのことに対する損害を賠償させることができたただけであった。名誉というものが、土地や家屋、各種動産と同様に、その所有物と想定され、名誉毀損はその資産価値を下げる行為とみなされていたのである²³。ここでの名誉は、現在、認識されている人格権としてではなく、財産権として認識されていた。ゆえに、問題は、ウォーレンは私生活を暴露されているだけであって、その結果として社会的価値が下がり損害が発生しているわけではなく、この私生活の暴露に対する損害額を財産的に見積もることもできず、なすすべがなかった。そこで、ウォーレンは、このような報道に対抗するために、かつての同僚であるブランドイスに相談し、それを契機に、この「プライバシーの権利」という論文が執筆されたのであった。

② 論文の意義

このように、ウォーレンとブランドイスが執筆したこの「プライバシーの権利」という論文は、財産権として認められていたプライバシーの一部である名誉を人格権としてのプライバシー権としてはじめて転換したところに意義がある。つまり、彼らは、プライバシー権を単なる財産あるいは情報の問題ではなく、個人が独自のライフスタイルを形成する上で不可欠な権利と見ていたのである²⁴。しかし、この論文はプライバシー権という新しい概念を主張しているが、決してプライバシー権が他の人格権や公共の利益にまで優先するような優先順位の高い人格権であるなどと主張しているわけではなかった²⁵。

(2) 『宴のあと』事件²⁶

日本におけるプライバシー論議は、英米法の代表的研究者によって、1930年代か半ばから

始められてはいたが²⁷、日本においてプライバシー権が本格的に取り扱われたのは、ウォーレンとブランドイスの論文に遅れること74年後の1964（昭和39）年のことであった。

① 『宴のあと』事件の概要

被告である平岡公威（ペンネーム、三島由紀夫、以下、三島とする）は、1960（昭和35）年、小説『宴のあと』を雑誌『中央公論』に連載していた。その小説の登場人物である野口雄賢と福沢かづの両名が、当事件の原告であり実在の人物である有田八郎とその前妻である畔上輝井（1959年離婚、小説発表時は有田の妻）の両名をモデルとしていることが明らかであった。具体的には、野口と有田並びに福沢と畔上の経歴が酷似していること、野口、有田がともに東京都知事選に立候補して落選していたこと、落選後に有田と畔上が、野口と福沢がともに離婚をしていることなどが挙げられた。さらに、この2人の出会い、恋愛、夫婦生活、夫婦喧嘩、そして離婚へと至る私生活が詳細に描かれていた。

この小説は1959（昭和34）年4月23日投開票の東京都知事選をモデルとしており、発表時期が同都知事選から1年も満たないことから、大いに社会的関心を集めていた。有田は当初、雑誌「中央公論」連載中より小説『宴のあと』に対して不快感を覚えてはいたが、すでに連載中でもあったために特に問題とはしなかった。しかし、その後、『宴のあと』が単行本化されるに至り、有田は、中央公論社に出版中止を申し入れた。ここで、中央公論社は出版中止の申し入れを受けたが、三島との話し合いには失敗した。三島は、同じく被告である新潮社へ『宴のあと』単行本出版の話をもちかけ、同社は出版の決定をした。有田は、この事実を知り、新潮社に対しても出版中止を申し入れたが、同社はこの申し入れを聞き入れず、むしろ積極的に小説『宴のあと』がモデル小説であるとの文句を用い宣伝をし、単行本として『宴のあと』を出版した。

これに対して、損害賠償請求ができないものかと有田は、友人である戒能通孝に相談した。この相談に対して、戒能は、新しい型の人権侵害としてプライバシー権侵害を正面から提出して、プライバシー権擁護の判例を獲得すべきとの助言をした²⁸。有田は、被告である著者三島並びに発行者佐藤亮一及び発行人新潮社を相手取り、謝罪広告と金100万円の損害賠償を請求し訴えを提起した。

② 『宴のあと』事件における原告及び被告の主張

原告側の主張は、自由および幸福追求の権利の1つとして、すべて国民は「1人である権利」を持っているというものであり、その権利が侵害されたというものであった。この「1人である権利」とは、私生活そのものが、その意に反して不当に公表されたり、のぞき見されたりすることから保護される権利のことをいう。

一方、被告側の主張は、芸術的表現の自由が保障されているといったものであった。というのも、小説『宴のあと』の著者である被告は、原告の私生活を四六時中監視していたわけでも記録していたわけでもなく、あくまでも小説は著者の想像の産物であり、原告の私生活そのものの公表ではないからである。つまり、小説『宴のあとは』は被告の想像に基づく芸術的表現であり、その表現は日本国憲法第21条第1項に規定されている表現の自由によって保障されているというものであった。

また、仮にプライバシー権の侵害があったとしても、社会一般の人が読み、聞き、知るといふ言論および表現の自由の価値がプライバシー権に優先することを認めなければならないとした。

③ 『宴のあと』事件の判決要旨

東京地裁は、1964（昭和39）年9月28日、被告に対し、原告に対する連帯して80万円の慰謝料の支払いを命じた。また、謝罪広告についてはその請求を棄却した。

有田がプライバシーの侵害として示した描写については、いずれも現実の私生活を写したのではなく、三島のフィクションであり、その限りでは小説『宴のあと』が原告の私生活を暴露、公開したとはいえない。しかし、一般読者にとっては、どの叙述がフィクションで、どの叙述が事実であるかは必ずしも明らかではなく、フィクションでも、事実であると誤認される危険性は常に存在している。特に、モデル小説では、事実とフィクションとの峻別することは期待できず、小説の中で展開されている主人公の私生活における様々の出来事の叙述の全部もしくは一部が、実際に起こった事実ではないかと推測する読者によって、原告は好奇心の対象となっている。このことにより、原告が心の平穏を乱され、精神的な苦痛を感じたとしても、無理からぬものがあるといわなければならない。モデル小説においては、主人公の私生活描写が、モデルの私生活を敷き写しにした場合ばかりでなく、それが作家のフィクションであっても、事実であると多くの読者に想像させた場合は、小説に叙述されたところが真実に合致していると否とに関わらず、プライバシーの問題を生じるものであるとした。つまり、『宴のあと』はモデル小説であり、有田のプライバシー権を侵害したものと認められたのである。

近代法の根本理念である個人の尊厳という思想は、相互の人格が尊重され、不当な干渉から自我が保護されることによってはじめて確実なものとなる。そのためには、正当な理由がなく他人の私事を公開することが許されてはならない。この私事をみだりに公開されないという保障は、個人の尊厳を保ち、幸福の追求を保障するうえにおいて必要不可欠なものである。その尊重はもはや単に倫理的に要請されるにとどまらず、不法な侵害に対しては法的救済が与えられるまでに高められた人格的な利益であると考えるのが正当であり、それは人格権に包摂されるが、これを1つの権利と呼ぶことを妨げるものではないと解するのが相当である。プライバシー権は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として理解されるから、その侵害に対しては侵害行為の差し止めや精神的苦痛に因る損害賠償請求権が認められるべきものである。つまり、この判決では、プライバシー権を人格権の1つであると位置づけ、「私生活をみだりに公開されないという保障ないし権利」と定義づけ、その侵害に対しては保障されるものとしたのである。

また、判決においては、プライバシーの侵害に対して法的救済が与えられる要件として、①公開された内容が、私生活上の事実または私生活上の事実らしく受け取られるおそれのあることがらであること、②公開された内容が、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がらであること、③公開された内容が、一般の人々に未だ知られていないことがらであること、④公開された内容が、このような公開によって当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたこと、以上の4つの要件を挙げた。これらの要件は、現在に至るまで40年以上もの間、ほとんど訂正されずに踏襲されてきている²⁹。

被告側は、この判決を不満として控訴したが、原告が翌年亡くなったため、1966（昭和41）年11月28日に東京高裁にて原告の遺族との間で和解が成立し、この事件は終息した。

このように初期のプライバシー権は、人格権と位置づけられ、侵害行為の差し止めや損害

賠償請求を可能とする権利であるとした。ウォーレンとブランドイス対イエロー・ジャーナリズムの場合も、有田対三島の場合も私人対私人の争いであったが、その後、私人対公権力という図式の中でもプライバシー権は取り扱われるようになり、人格権として発達していった。

ここで重要なことは、他者が放っておいてくれさえすれば、1人でいさせてくれさえすれば、個人の私生活の平穏は守られるという点である。後述する自己情報コントロール権と比較すると、この1人にしておいてもらう権利は、権利者にとって消極的なプライバシー権であるといえるであろう。

2 自己情報コントロール権

(1) "Privacy and Freedom"³⁰

1967年にアラン・F・ウェスティン(Alan F. Westin)が発表した著書『プライバシーと自由』(Privacy and Freedom)において、ウェスティンは、プライバシー権とは、「個人、グループまたは組織が、自己に関する情報を、いつ、どのように、また、どの程度他人に伝えるかを自ら決定できる権利」であると定義した。

(2) "The Assault on Privacy"³¹

1971年にアーサー・R・ミラー(Arthur R. Miller)が発表した著書『プライバシーへの攻撃』(The Assault on Privacy)においてミラーは、プライバシー権の基本的特質は、「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の能力、つまり社会関係や個人の自由を維持するのに不可欠な力」であると定義した。この定義から、現代的プライバシー権は、自己情報コントロール権と理解されるようになった³²。

(3) 日本における自己情報コントロール権

プライバシー権は、憲法第13条が保障する幸福追求権を根拠とする、人間が自立的存在であり続けるために不可欠な権利・利益として理解されている³³。プライバシー権は、当初、『宴のあと』事件における「私生活をみだりに公開されないという保障ないし権利」として考えられてきた。しかし、情報化社会が高度化した現在では、プライバシーの権利はこれまでのような理解だけでは収まらず、より積極的に「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」ないし「自己に関する情報をコントロールする権利」ととらえ直すようになってきている³⁴。このようなプライバシーの権利は、もともと多様な内容を含むものなので、プライバシーの権利とはなにかについて判例や学説が完全に一致しているわけではない³⁵。しかし、プライバシーの権利が、個人の人格形成・実現にとって不可欠なものであり、自立と自己決定を可能にし、確保するための基盤をなすものであることに異論はないとされている³⁶。

日本における提唱者の1人である佐藤幸治教授は、自己情報コントロール権を次のように説明している。まず、個人情報とは、個人の道徳的自律の存在にかかわる情報(プライバシー固有情報)と、個人の道徳的自律の存在に直接かかわらない外的事項に関する個別的信息(プライバシー外延情報)とに区別される。プライバシー外延情報については、正当な目的・方法により情報を取得・利用する限りにおいては、違法なプライバシー侵害は生じない。しかし、プライバシー外延情報であっても、そうした情報が悪用または集積されるならば、個人の自律的生存に影響を及ぼすことになる。このため、自己に関する情報の収集・管理・利用・開示・提供のすべてについて、原則として本人の意思に反してはならない³⁷。

自己情報コントロール権は、権利者にとって積極的なプライバシー権であるといえるであろう

う。

第三章 住基ネットとプライバシー権

1 住基ネット

(1) 住基ネットの概要

住民基本台帳ネットワークシステムは、1999（平成11）年の住民基本台帳法の改正によって導入されることとなった。2002（平成14）年8月5日、各市区町村の住民に住民票コード通知が開始され、住基ネットが稼働を開始した。翌2003（平成15）年8月25日に、住民基本台帳カード（以下、住基カードと略す）の発行を開始したことにより本格的に稼働している。また、その翌2004（平成16）年1月29日、この住基カードに電子証明を付帯することにより、公的個人認証が可能となった。住基ネットでは、住民票記載事項のうち本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード、およびそれらの情報の変更履歴）を一元的に管理³⁸している。

① 住民基本台帳

住民基本台帳には、住民票記載事項³⁹が記録されている（第5条）。この住民票記載事項を備える住民基本台帳は、本人確認の大前提となる⁴⁰。

② 住民票コード

住民票コードとは、各市区町村が住民1人1人に割り振った⁴¹11桁のコード番号⁴²のことをいう。住民票コードをはじめとする住基ネットの管理は各市区町村が管理するが、地方自治情報センターという全国規模の組織が調整することにより、日本国内に同じコード番号を有する者は存在しない。

③ 住基ネットの仕組み

住基ネットは市区町村が管理しているが、このシステムは、1市区町村内だけに留まらず、全国の各市区町村、都道府県、地方自治情報センター間で専用回線を通して構築される情報ネットワークシステムとなっており、この中で、住民票コード、氏名、生年月日、性別、住所、等の情報が提供される。

④ 住基カード⁴³

住基ネット自体は2002（平成14）年8月5日から稼働しているが、本格稼働は翌2003（平成15）年の8月25日から開始した。これはこのネットワークが住基カードの利用を前提としていることを示している。しかし、2003（平成15）年8月25日の発行開始以来現在に至るまでその所持を義務づけられていない。ゆえに、住基カードを持っている者と持っていない者が住民の中に存在していることになる。この住基カードには有効期限⁴⁴があり、1度市区町村で作成すれば一生利用できるものではない。

(2) 各自治体の対応

住基ネットの管理は各市区町村に委ねられているため、住基ネットに加入するかどうかは各市区町村の判断に委ねられている。ゆえに、住基ネットよりの離脱ということも可能となる。住基ネットは2002（平成14）年8月5日に稼働を開始したが、この日に全国的に一斉稼働ということにはならなかった。以下のように反対する自治体が存在し、その自治体が不参加のままその稼働を開始（福島県矢祭町、東京都杉並区、東京都国分寺市、神奈川県横浜市、三重県二見町、三重県小俣町、山形県山形市）し、また途中で離脱した自治体（東京都中野

区，東京都国立市）が存在していたことが住基ネットの大きな特徴となっている。全国全自治体が参加しない限り，本来の役割を果たせていないといえるであろう。

① 福島県矢祭町

2002（平成14）年7月22日，住基ネットの仮運用が開始された同日，根本良一町長（当時）は住基ネットからの離脱を表明した。この矢祭町は，2015（平成27）年6月現在，唯一の住基ネット不参加自治体となっている。

② 東京都杉並区

改正住民基本台帳法は個人情報保護に対する法整備が前提とされているのに現状では不十分であると山田宏区長（当時）は2002（平成14）年8月1日に住基ネット離脱を表明した。杉並区は2009（平成21）年1月5日から住基ネットに全面参加している。

③ 東京都国分寺市

2002（平成14）年7月25日，星野信夫市長（当時）は「国は法律違反と言うだろうが，法律違反をしているのは，個人情報保護のための所要の措置を講じていない国の方だ」として，事実上の住基ネット離脱宣言をした。また8月2日には，国分寺市議会全員協議会で住基ネットへの不参加を正式に表明した。国分寺市は2003（平成15）年8月18日に住基ネットに接続した。

④ 神奈川県横浜市

中田宏市長（当時）は，2002（平成14）年8月2日，「住基ネットに参加を希望しない市民には，参加を強制しない」という市民選択制の導入を表明した。この市民選択制は後に横浜方式と呼ばれるが，「住基ネットの安全性が総合的に確認できるまで，緊急避難的に行うもの」とされた。横浜市は，住基ネットの総合的な安全性が確認できたとして，2006（平成18）年9月以降は，全住民を対象に住基ネットへの全面参加をしている。

⑤ 三重県二見町

2002（平成14）年7月31日，辻三千宣町長は，「住基ネットの構築の前提になるはずの個人情報保護法世体が先送りされており，セキュリティに不安がある」として住基ネットの接続延期を三重県に報告した。2002（平成14）年8月9日，全国に1日遅れて住基ネットに接続した。

⑥ 三重県小俣町

2002（平成14）年7月31日，奥野英介町長は，「31日の町議会で住民の個人情報保護に不安があるとの意見が相次ぎ，国への広義の意味で5日の接続を見送ることにした」として住基ネットの接続延期を三重県に報告した。2002（平成14）年8月9日，全国に1日遅れて住基ネットに接続した。

⑦ 山形県山形市

2002（平成14）年8月5日，吉村和夫市長（当時）は，「ささやかな抵抗」として接続開始を1時間遅らせた。

⑧ 東京都中野区

2002（平成14）年9月11日午後6時，中野区は住基ネットとの切断を実施した。田中大輔区長（当時）は，住基ネット切断の理由として，「個人情報保護に関する基本法がいまだに制定されていないこと」等を挙げた。その後，中野区では，個人情報保護条例成立等により，住基ネットへの再接続に必要な一定の条件が整ったと判断し，2003（平成15）年8月13日

に再接続することを決定し、住基ネットの運用を再開した。

⑨ 東京都国立市

2002 (平成 14) 年 12 月 26 日、上原公子市長 (当時) は、「市民の情報保護に責任を持っていない」として、住基ネットから離脱した。しかし、2011 年 2 月 4 日、東京地裁は、住基ネットに接続しないのは違法だとして、接続していれば必要のない経費約 40 万円を市長個人に請求するという判決を出した。つまり、国立市の住基ネットへの不接続の状態は違法状態であると司法判断が下されたのである。このことを受けて国立市では 2012 (平成 24) 年 2 月 1 日から住基ネットに再び参加するとの旨を発表した。

(3) 住基ネットの問題点

参加を見合わせた理由、離脱した理由を集約すると、住民の個人情報の保護に不安があるからということに集約できる。

その証拠に、個人情報保護法 (正式名称: 個人情報の保護に関する法律 [平成 15 年法律第 57 号]) をはじめとする個人情報保護法制が整った後は、そのことを理由として住基ネットへの参加、復帰を決定した自治体も多い。これらの自治体は、個人情報の保護とは個人のプライバシーの問題であるとし、個人情報を保護することによって個人のプライバシーの権利を保障しようということであった。

2 住基ネット訴訟

住基ネットについては、2004 (平成 16) 年から、プライバシー権侵害を争点に訴訟が起こっている。

訴訟における主な争点は、住基ネットがプライバシー権を侵害しているかどうかということである。この場合の原告が主張しているプライバシー権は、1 人にしておいてもらう権利ではなく、自己情報コントロール権を意味する。

自己情報コントロール権を認めるかどうかについては、住基ネット関連全体の判決の傾向は否定的である⁴⁵。また、自己情報コントロール権を認めたとしても限定的にとらえているので、判例上確立していないと見るべきである⁴⁶。

(1) 地裁判決

① 大阪地裁判決⁴⁷

大阪地裁は、原告らの請求を棄却した。

判決理由は、住基ネットが個人のプライバシーに係る法的利益に対する侵害を容易に引き起こすような危険なシステムとは認められないというものであった。

原告は大阪高等裁判所に控訴した。

② 金沢地裁判決⁴⁸

金沢地裁は、原告らの住基ネットにおけるシステム運用の差止については認容したが、損害賠償請求については棄却した。

判決理由では、まず、プライバシーの権利が「個人の尊重」を実現するための要となる権利の 1 つであり、人格権の一内容として憲法第 13 条によって保障されるとした。

そのプライバシーの権利は、近年、IT 技術の急速な発達により、コンピュータによる膨大な量の情報の収集、蓄積、編集、伝達が可能となった社会状況から鑑みると、私生活の平穏や人格的自律を守るためには、単なる私事の後悔や私生活への侵入を拒絶する権利としては充分ではなく、自己情報コントロール権を認める必要があるとした。

自己のプライバシー権を放棄せずに、住基ネットからの離脱を求める原告らに適用する限りは、改正住民基本台帳法において住基ネットに関する各条文は憲法第13条に反するとして、違憲の判決を下したのであった。

被告は、名古屋地裁金沢支部に控訴した。

③ 名古屋地裁判決⁴⁹

名古屋地裁は、原告らの請求を棄却した。

判決理由では、原告らが主張するような自己情報をコントロールする権利がプライバシー権として認められるかは別としても、自己情報コントロール権については踏み込んだ判断をしなかった。

また、本人確認情報や氏名の読み方等について、みだりに収集、開示されたくないと考えるのは自然なことであり、そのことへの期待は保護されることであるから、これをみだりに収集、開示されない限度での法的保護は認められるとした。

④ 福岡地裁判決⁵⁰

福岡地裁は、原告らの請求を棄却した。

判決理由では、原告らの主張する自己情報コントロール権については、その内容及び外延が必ずしも明確ではないとし、差止請求を認めるのにふさわしい人格権かどうかについては、疑問があり、差止請求を認められない可能性が高いとした。

(2) 高裁判決

① 大阪高裁判決⁵¹

この裁判は、大阪地裁2004（平成16）年2月27日判決を受けての控訴審である。

大阪高裁は、原判決の一部を取消し、控訴人らの請求を一部認容した。

判決理由では、自己情報コントロール権は、憲法上保障されているプライバシー権の重要な一内容になっており、住基ネットの運用に同意しない控訴人らに対して、住基ネットを運用することは、控訴人らの人格的自律を著しく脅かすものであり、住基ネットの行政目的の正当性やその必要性が認められるとしても、控訴人らのプライバシー権を著しく侵害するものとした。その結果、被控訴人が管理する住民基本台帳ネットワークシステムから、控訴人らの住民票コードの削除請求を認容した。

被控訴人らは、これを不服として最高裁に上告した。

② 名古屋高裁金沢支部判決⁵²

この裁判は、金沢地裁2005（平成17）年5月30日判決を受けての控訴審である。

名古屋高裁金沢支部は、控訴人敗訴部分を取り消して、原審における原告の請求を棄却した。

判決理由では、国家機関等の公権力による個人の私生活上の情報の収集、公開及び私生活に対する干渉からの自由は、憲法第13条が保障している幸福追求権の一内容としてプライバシー権は全国民に保障されているものであるべきとした。また、このプライバシー権は被控訴人らが主張している自己情報コントロール権であると肯定した。

しかし、原審とは異なり、住基ネットは違憲ではなく合憲であるとした。

(3) 最高裁判決⁵³

この裁判は、大阪高裁2006（平成18）年11月30日判決を受けての上告審である。

最高裁判所は、原判決中の上告人敗訴部分を破棄し、被上告人らの控訴をいずれも破棄

した。

判決理由では、「憲法13条は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、個人の私生活上の自由の1つとして、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ものと解される」とした。

住基ネットがプライバシー権を侵害するか否かについては、「住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別及び住所から成る4情報に、住民票コード及び変更情報を加えたものにすぎない。このうち4情報は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報であり、変更情報も、転入、転出等の異動事由、異動年月日及び異動前の本人確認情報にとどまるもので、これらはいずれも、個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報とはいえない」とし、「住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等は、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているものということができる」から、「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ではできず、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」とした。

また、「住基ネットにより被上告人らの本人確認情報が管理、利用等されることによって、自己のプライバシーに關わる情報の取扱いについて自己決定する権利ないし利益が違法に侵害されたとする被上告人らの主張にも理由がないものというべきである」とした。

3 東日本大震災と住基ネット

2011(平成23)年3月11日、日本を未曾有の大災害が襲った。東日本大震災⁵⁴である。2015(平成27)年5月8日現在、警察庁は、その死者15,891人、行方不明者2,579人、負傷者6,152人と発表している⁵⁵。この東日本大震災における被災者の安否確認、被災地域から避難所への転出転入等の事務で活躍したのが住基ネットであった。

東日本大震災から2日後の2011(平成23)年3月13日、総務省自治行政局住民制度課長が1通の通知⁵⁶を出している。この通知では、住基ネットを、住民の安否確認等のためと、被災地域から転入した転出証明書を添付できない住民に係る転入届のための本人確認情報として利用することを助言している⁵⁷。

(1) 住民の安否状況の確認等ができない場合

この通知では、東日本大震災のために、被災地域の役所等において、住民基本台帳が消失してしまったことにより、市区町村長が当該地域の住民の安否確認等ができない場合には、都道府県知事が、当該地域住民の安否確認等や災害救助法〔昭和22年法律第18号〕に基づく救助など当該地域の被災者に対して緊急に行うべき事務を実施することを想定している。

この際、通知では、住民基本台帳法第30条の8第1項第2号の規定に基づく条例⁵⁸においてこれらの事務を定めることにより、同事務において住基ネットの本人確認情報を適切に活用することを助言している。

市区町村の庁舎が震災により壊滅した場合、当然、その庁舎内に保存されている住民基本台帳並びにそのデータは滅失する。住民基本台帳は住民の重要な本人確認情報を蓄積しているものであるため、これが滅失することは、被災者の本人確認情報がとれないということ

意味する。本人確認が取れないということは、その人がどこの誰かであるという証明がとれないので、正確な安否情報がとれなくなる。そして、正確な安否情報がとれないということは、被災住民の支援活動に重大な障害となる。このように、市区町村の住民基本台帳が滅失すると負の連鎖が生じる。

しかし、住基ネットは、住民基本台帳のデータをネットワーク上に保管する。このことは、ある市区町村の住民基本台帳が滅失しても、その情報はネットワーク上にあることから、都道府県や他の市区町村でその情報を確認することができるのである。つまり、先述したような負の連鎖は生じないこととなる。

(2) 住民が転出証明書を提出できない場合

通常、ある市区町村から、他の市区町村に対して、転出及び転入する場合は、転出する市区町村で転出証明書を発行してもらって、その転出証明書を転入する市区町村に提出することによって転入の手続きをする。

しかし、東日本大震災により市区町村の庁舎が壊滅してしまった場合、この転出証明書が発行できなくなる。この場合、転出証明を提出できないからといって転入手続きができないことは問題となる。なぜなら、被災地から避難場所へ移動する場合も、被災地から転出、避難場所への転入となるため、この転入手続きができないと、避難ができないということになるからである。

このような被災地域から転入した転出証明書を提出できない住民に係る転入届の取り扱いについて、通知では、住民基本台帳法第22条第1項及び住民基本台帳施行令〔昭和42年政令第292号〕第22条の規定に基づき、住民基本台帳法第22条第1項第1号から第6号までに掲げる事項（氏名・住所・転入をした年月日・従前の住所・世帯主についてはその旨、世帯主でない者については世帯主の氏名及び世帯主との続柄・転入前の住民票コード）と、そのほかに、届出をする者の出生の年月日、男女の別及び戸籍の表示を転入地の市区町村に届出させることにより、転入届を受理することとされている。この場合、通知では、住民基本台帳に関する事務の処理について、住民に係る住民票コードや前住所の確認を行う際、住民基本台帳法第30条の7第4項第3号、同条第6項第3項、第30条の10第1項第4号及び同項第6号の規定により、住基ネットの本人確認情報を適切に活用することとされている。

また、この際に、転出証明書により、転入届に記載された事項の確認ができないため、戸籍と照合し、他市区町村に本籍を有するものについては、当該本籍地市区町村に戸籍の記載事項についての照会等の方法をとることにより、その事実を確認した上で住民票の記載を行うことが適当であるとされている。この場合、本籍地市区町村も被災地であり、戸籍の記載事項についての照会を行うことが困難である者については、必要に応じて住基ネットの本人確認をした上で、当該届出に基づき住民票の記載をすることとし、戸籍の照会が可能となった時点で、できる限り速やかに、本人の氏名、出生の年月日、戸籍の表示等の確認を行うことが適当であるとされている。

このように、被災市区町村で転出証明書が発行されなくても住基ネットを適正に活用することによって、被災住民は避難所がある市区町村へ転出及び転入することが可能となったのである。

これまでみてきたように、住基ネットは、災害時の安否確認及び被災市区町村から避難場所のある市区町村への転出及び転入の手続きにおいて不可欠の本人確認情報を提供する。

このことは、ある意味、住基ネットという道具が大災害時にその災害被災者の生命の問題に直結しているといえるであろう。つまり、住基ネット上の個人情報とは、単なる情報ではなく、生命に関わる情報なのである。

第四章 プライバシーの再検討

住基ネットの問題、プライバシー権の問題を今後どのように解決すべきであろうか。

1 住基ネットの問題

稼働当初は、個人情報保護法制もまだ十分に整備されておらず、プライバシー権を保障するのに明らかに不十分であったため、不参加自治体や離脱自治体が発生するという問題があった。この問題は、そもそも、住基ネットの稼働と個人情報保護法制の整備は連動してしかるべきであったのに、住基ネットが先行して稼働してしまったところにあった。

現在は、個人情報保護法等の成立により、個人情報保護法制の整備が概ね整っているため、この点についてはほぼ解決したといえるであろう。

しかし、この問題は住基ネット固有の問題ではない。住民基本台帳としての問題である。つまり、住民基本台帳という個人情報の集合体に内在している問題⁵⁹であり、それをネットワークした住基ネットに突然現れた問題ではないのである。

また、住基ネットのシステムにプライバシー権侵害の可能性はあるかどうかについては、大阪地裁2004(平成16)年2月27日判決が、住基ネットが個人のプライバシーに係る法的利益に対する侵害を容易に引き起こすような危険なシステムとは認められないとの判断を下していることから、住基ネットは、システムとしてのプライバシー権侵害の可能性はないと判断してよいであろう。

2 プライバシー権の問題

住基ネット訴訟において、多くの原告が、プライバシー権を自己情報コントロール権として、その保障を求めて争った。

もし、自己情報コントロール権を認めると、自治体内に住基ネットを利用できる住民とできない住民が生じることとなる。その場合、住基ネット上にも住民票記載情報がある住民とその市区町村のみに住民票記載情報がある住民とが存在することになる。このこととは、大災害時に本人確認のとれる者ととれない者が生じることとなる。住基ネット上の情報は、災害時にはいのちに関わる重要な情報となる。確かに、住基ネット上の情報流出の可能性がゼロではないことは疑いようのない事実である。しかし、プライバシー権は確かに重要な基本権ではあるが、生命に優先されるものではない。むしろ、いのちを守るために、保険として、プライバシー侵害の危険の一部を負担していると考えべきであろう。

アメリカにおいて自己情報コントロール権が提唱され始めたのは1960年代後半から1970年代前半である。この時期は、現在のようなネット社会⁶⁰は想定されておらず、大規模なコンピュータに数多くのデータが集積されるコンピュータ社会までしか想定されていなかった。このような大規模なコンピュータで数多くのデータを集積できる者は限られており、その者に対して自己の情報をコントロールすることは可能であったであろう。しかし、現在はネット社会である。自己の情報がどこに誰によって管理されているかをすべて追跡し、確認することは困難である。また、そのように追跡、確認をした上で自己の情報をコントロールすることを課すことは返って大きな負担となる。ゆえに、この自己情報コントロール権は現代的プライバシー権といわれるが、すでに時代にそぐわないものとなったといえるだろう。また、この自己情報コントロール権という考え方自体、判例や

学説が完全に一致しているわけではない曖昧模煇な権利なのである。ゆえに、プライバシー権については、自己情報コントロール権とはとらえずに、そもそもの発端であった、1人にしておいてもらう権利と捉えるのが妥当であろう。

個人情報の保護との関係については、住基ネットを管理する各市区町村、各都道府県、国に対し、それを保護することを徹底して義務づけるべきである。つまり、個人情報に関しては、個人の権利としてとらえるべきではなく、その個人情報を管理する側に保護義務があると解することが適当であろう。また、住基ネット上の情報である基本4情報プラス住民票コードだけの情報は、秘匿性が高いとはいえず、それだけで即プライバシーの侵害とはならない⁶¹と最高裁は判示している。つまり、住基ネット上の情報は、あくまでも個人情報であり、秘匿性のあるプライバシー情報ではない。ゆえに、住基ネットの問題はプライバシーの問題ではなく、個人情報の保有者が適切にデータの管理ができるかという問題であり、それは個人情報保護法制の整備によって解決したといえるであろう。

おわりに

冒頭で述べたように、政府は現在、税と社会保障の一体改革の中で、マイナンバー制度を導入する準備を進めている。現行の住基ネットとマイナンバー制度との違いは、データマッチングが可能かどうかという点である。現行の住民基本台帳法では、住基ネット上の情報については、目的外利用が禁止されているため、税の情報や社会保障の情報などの名寄せはできないことになっている。しかし、マイナンバー制度は、そういうわけにはいかない。当然のことながら、税の情報、社会保障の情報とのデータマッチングは行われる。そうすると、どこまでデータマッチングが可能かということが問題となる。

データマッチングの境界線については、このような国や自治体が保有する情報のみが対象であるという考え方もあるし、広く民間でも利用すべきだとの考え方もある。また、民間には開放するけれども金融機関に限るといった考え方もある。

データマッチングが広く成される場合、東日本大震災のような大災害時にはより広く役立つものになると予想される。しかし、データマッチングがされるということは、その情報は住基ネットにおける基本4情報プラス住民票コードのようなものだけではなく、プライバシーに関わるような情報も含まれることとなる。そのときに再度、住基ネットとプライバシー、マイナンバー制度とプライバシーといった問題が浮上することとなるであろう。

昨今、プライバシーや個人情報という言葉が1人歩きをしている。プライバシーの保護や個人情報の保護が重要であることには間違いはない。しかし、その保護が過保護になっていることにより、学校や地域の緊急連絡網が作れない等の様々な弊害が起こっていることは先述した通りである。プライバシーとは何か、個人情報とは何かということが正確に理解されていないことによってこの過保護状態は作り出されている。まるで、家電を購入するときに、使う予定がない機能でも、とにかく全部の機能がついたものを購入するように、何でもかんでもフル装備の保護を求めて、プライバシー保護、個人情報保護の名の下にこの過保護状態を作り出している。

究極のプライバシー保護は、一切他人との関わりを絶つことである。自分の情報を一切明かさなない、自分の居所を一切明かさなない、自分が何者であるかを一切明かさなない。こうすることによって自己のプライバシーや個人情報は完璧に保護される。しかし、人は1人では生きていけない。ゆえに、自分の情報、自分の居所、自分が何者であるのか等がある程度提供しておく必要がある。とも

に生きていくためには互いの自己に関わる情報を出し合っておく必要がある。それは災害に備えてあらかじめ金銭を出し合っておく保険のようなものかもしれない。しかし、お互いを知っておくということは、それ以上の価値がある。

ただただ、プライバシーの保護、個人情報の保護と謳うことは簡単である。しかし、そのことは安易な過保護を招きかねない。

現代は情報化社会といわれるが、情報化社会だからこそ、情報は生命の問題に直結する。また、地域社会はその構成員の情報をある程度ストックすることによって成り立つ面が大いにある。特に福祉や生命に関わる分野ではその面が顕著に現れる。ゆえに、地域住民の情報をどの範囲まで保持できるかといった情報の範囲の限界を明確に定める必要があるだろう。そのために、ここで再度、プライバシーとは何か、個人情報とは何か、それらを保護するとは何か、どの程度まで保護すべきであろうかなど検討し直す必要があるであろう。

【注】

- 1 戸籍法第6条前段には、「戸籍は、市町村の区域内に本籍を定める一の夫婦及びこれと氏を同じくする子ごとに、これを編製する。」とあり、また、同法第13条第4号には、「実父母の氏名及び実父母との続柄」を、同法同条第5号には、「養子であるときは、養親の氏名及び養親との続柄」を、記載することを義務付けていることから明らかである。
- 2 住民基本台帳第1条は、「市町村（特別区を含む。以下同じ。）において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もつて住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資すること」を目的としているとしている。このことから住所を中心としていることが明らかである。
- 3 日本には納税者番号制度は存在していないが、税務署単位の整理番号が存在している。ゆえに、現在の税番号は、全国共通の制度にすらなっていない。
- 4 基礎年金番号による管理がこれにあたる。これまで、国民年金、厚生年金保険、共済組合の制度では、加入者の年金番号が独自に付けられていたが、平成9年1月から、すべての年金制度に共通した10桁の基礎年金番号制度に移行した。これによって、転職や退職などで加入する制度が変わったり、また、年金を受けたりするようになっても年金番号に変更がないため、年金関係の手続きがより確実なものとなった。しかしながら、旧制度からの移行におけるマッチングの問題によって「消えた年金」問題等が生じている。
- 5 動物の伝染性疾病による被害の発生、拡大の防止を目的としている点から、家畜伝染病予防法〔昭和25年法律第166号〕と共通の性質をもつ法律であるといえる（青木人志『日本の動物法』〔2009年、東京大学出版会〕106頁参照）。
- 6 動物の伝染性疾病による被害の発生、拡大の防止を目的としている点から、家畜伝染病予防法〔昭和25年法律第166号〕と共通の性質をもつ法律であるといえる（青木人志『日本の動物法』〔2009年、東京大学出版会〕106頁参照）。
- 7 動物の伝染性疾病による被害の発生、拡大の防止を目的としている点から、家畜伝染病予防法〔昭和25年法律第166号〕と共通の性質をもつ法律であるといえる（青木人志『日本の動物法』〔2009年、東京大学出版会〕106頁参照）。
- 8 経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development）のこと。本部はフランスのパリ。経済開発、開発途上国援助、自由かつ多角的な貿易の拡大、の3つを目的としている（外務省パンフレット、外務省経済開発機構室編『経済協力開発機構と日本』（2008、外務省）3頁参照）。
- 9 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説《第3版》』（2009年、有斐閣）5頁参照。
- 10 宇賀注11前掲書5頁参照。
- 11 宇賀注11前掲書5頁参照。
- 12 宇賀注11前掲書5頁参照。
- 13 宇賀注11前掲書5頁参照。
- 14 宇賀注11前掲書6頁参照。
- 15 宇賀注11前掲書6頁参照。
- 16 宇賀注11前掲書6頁参照。
- 17 青柳武彦『情報化時代のプライバシー研究－「個の尊厳」と「公共性」の調和に向けて』（2008年、NTT出版）7頁参照。
- 18 Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, The Right to Privacy, 4 Harvard Law Review 193 (1890).
- 19 本稿では、プライバシー権という概念がはじめて認知されたのを論文「プライバシーの権利」の発表時としているが、「隣人の窓の向かい側に壁を作るなら、その壁が窓より高くとも低くとも四キュービット以内に立ててはならない」とするユダヤ教の口伝律が、プライバシーの保護を目的とした最も初期の規範であるとする説がある（新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』（2000年、成文堂）7頁参照）。
- 20 この“right to be let alone”は、トマス・M・クーリー（Thomas M. Cooley）裁判官が、「不法行為または契約とは無関係に生じる権利侵害に関する論文」（A Treatise on the Law of Torts or the Wrong which Arise Independent of Contract）第2版の中で用いた表現を使ったものである（石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題－プライバシー権の歴史と国際的視点』（2008年、勁草書房）25頁参照）。なお、「放っておいてもらう権利」と訳されることも多い。
- 21 具体的には、地元の新報に、夫人の主催した社交パーティの出席者のことや、娘の結婚パーティの様子などが事細かに報じられた（仲正昌樹『「プライバシー」の哲学』（2007年、ソフトバンク新書）参照）。
- 22 イエロー・ジャーナリズムによる個人の私生活の暴露問題が社会問題化していることは19世紀から現在に

- 至るまで解決されていない（青柳注 19 前掲書 13 頁参照）。
- 23 仲正注 23 前掲書 78 頁参照。
- 24 仲正注 23 前掲書 80 頁参照。
- 25 青柳注 19 前掲書 18 頁参照。
- 26 東京地判昭和 39 年 9 月 28 日下民集 15 卷 9 号 2317 頁参照。
- 27 石井注 22 前掲書 207 頁参照。後述する戒能通孝博士等の研究が挙げられる。なお、1935（昭和 10）年に末延三次博士が論文「英米法に於ける秘密の保護—いはゆる Right to Privacy について（一）」財団法人法学協会『法学協会雑誌《第 53 卷第 11 号》』（1935 年、有斐閣）及び「英米法に於ける秘密の保護—いはゆる Right to Privacy について（二）」財団法人法学協会『法学協会雑誌《第 53 卷第 12 号》』（1935 年、有斐閣）を発表したが、この論文が日本にプライバシー権を学問的に紹介した最初のものであるとされる（青柳注 19 前掲書 28 ページ参照）。
- 28 戒能通孝『肖像権と警察権』『法学セミナー《169 号》』（1970 年、日本評論社）4 頁参照。
- 29 青柳注 19 前掲書 30 頁参照。
- 30 Alan F. Westin, *Privacy and Freedom*, 1967, The Bodley Head Ltd.
- 31 Arthur R. Miller, *The Assault on Privacy*, 1971, Signet.
- 32 石井注 22 前掲書 287 頁参照。
- 33 右崎正博「住基ネットとプライバシー」田島泰彦＝斎藤貴男＝山本博編著『住基ネットと監視社会』（2003 年、日本評論社）61 頁参照。
- 34 右崎注 35 前掲 62 頁参照。
- 35 右崎注 35 前掲 62 頁参照。
- 36 右崎注 35 前掲 62 頁参照。
- 37 佐藤幸治『憲法《第 3 版》』（1995 年、青林書院）454-455 頁参照。
- 38 右崎注 35 前掲 60 頁参照。
- 39 住民票記載事項の内容は、氏名、出生の年月日、男女の別、住所及び一の市町村の区域内において新たに住所を変更した者については、その住所を定めた年月日、住民票コード、等の本人確認情報が含まれる。この他に、世帯主に関してはその旨、世帯主でない者については世帯主の氏名および世帯主との続柄、戸籍の表示、住民となった年月日、新たに市町村の区域内に住所を定めた者については、その住所を定めた旨の届出の年月日及び従前の住所、が含まれ、ここまでが住民票の写しに記載されている内容となる。しかし、この他に、選挙人名簿に記載されている者はその旨、国民健康保険の被保険者である者については、その資格に関する事項について政令で定めるもの、介護保険の被保険者である者については、その資格に関する事項について政令で定めるもの、国民年金の被保険者である者については、その資格に関する事項について政令で定めるもの、児童手当の支給を受けている者については、その受給資格に関する事項について政令で定めるもの、等も住民票記載事項に含まれる（第 7 条）が、これらは居住関係の証明に必要な情報ではないので、住民票の写しでは省略されていることがほとんどである。
- 40 通常、本人確認書類として運転免許証やパスポート等を提示するが、これらは住民基本台帳に記載されている内容を前提として交付される。
- 41 住民票に記載されている住民票コードの記載の変更を請求することができる（第 30 条の 3 第 1 項）。しかし、好きな番号を選択できるわけではなく、改めて無作為に番号が割り振られることになる。
- 42 この番号は唯一の番号となるため、この番号で個人を特定することが可能となる。
- 43 住基カードには外見上、写真つきのものと写真なしのもの 2 種類がある。写真なしのカードには、氏名、有効期限、交付市区町村名が記載されるが、写真ありのカードには、氏名、有効期限、交付市区町村名の他に住所と生年月日が記載され写真が表示される。ゆえに、写真つきのものは提示することによって本人確認書類として使用できるが、写真なしのものはこのような利用方法はできない。また、カードの中身も、電子証明があるものと電子証明がないもの 2 つに分けられる。電子証明があるものはカードリーダーを通して個人認証のように利用できるが電子証明のないものは個人認証には使えない。つまり、住基カードには、写真付きの電子証明ありのもの、写真付きの電子証明なしのもの、写真なしの電子証明ありのもの、写真なしの電子証明なしのもの、の 4 種類存在していることとなる。
- 44 住基カード自体の有効期限は 10 年、電子証明の有効期限は 3 年である。
- 45 石井注 27 前掲書 248 頁参照。
- 46 石井注 27 前掲書 248 頁参照。
- 47 大阪地判平成 16 年 2 月 27 日判時第 1857 号 92 頁参照。
- 48 金沢地判平成 17 年 5 月 30 日判タ第 1199 号 87 頁参照。
- 49 名古屋地判平成 17 年 5 月 31 日判タ第 1194 号 108 頁参照。

- 50 福岡地判平成 17 年 10 月 14 日判時第 1916 号 91 頁参照。
- 51 大阪高判平成 18 年 11 月 30 日判時第 1962 号 11 頁参照。
- 52 名古屋高判金沢支部平成 18 年 12 月 11 日判時第 1962 号 40 頁参照。
- 53 最判平成 20 年 3 月 6 日民集 62 卷 3 号 665 頁参照。
- 54 「東日本大震災」はメディア等で統一的使用される呼称であり、正式には気象庁が命名した「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震」が使用される。本稿では、メディア等で統一的使用されている「東日本大震災」という呼称を使用する。
- 55 警察庁緊急対策警備本部発表広報資料「平成 23（2011）年東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」（2015 年 5 月 8 日発表）参照。
- 56 「東北地方太平洋沖地震等に関する住民基本台帳事務の取扱について（通知）」〔平成 23 年 3 月 13 日総行住第 35 号総務省自治行政局住民制度課長から各都道府県市区町村担当部長（市区町村担当課扱い）あて通知〕『住民行政の窓《平成 23 年 4 月号・通巻 361 号》』（2011 年，日本加除出版）52 頁所載を参照。
- 57 本通知は，地方自治法（昭和 22 年法律第 67 条）第 245 条の 4 第 1 項に基づく技術的助言となる（前掲平成 23 年 3 月 13 日通知参照）。
- 58 条例で定める事務についての規定例については，「住民基本台帳ネットワークシステムの本人確認情報の利用に関する条例について」〔平成 23 年 3 月 13 日総務省自治行政局住民制度課から各都道府県市区町村担当課あて事務連絡〕『住民行政の窓《平成 23 年 4 月号・通巻 361 号》』（2011 年，日本加除出版）54 頁所載を参照。この事務連絡では，岩手県の岩手県住民基本台帳法施行条例を参考条例として挙げている。
- 59 そもそも，個人情報保護法制が全く整備されておらず，住基ネットも稼働していなかった頃，住民のプライバシーは保護されていたのであろうか。以前は，どこの役所でも住民基本台帳の閲覧ができた。各業者はこの閲覧時間に対象となる家庭の情報を書き写してダイレクトメールなどを送付した。つまり，住基ネットに流れている情報以上のものを公的に流布していたのであった。むしろ，現在はこの閲覧制度もなく，住民基本台帳内の情報が厳しく管理されていることにより，個人情報やプライバシーの保護が図られているといえるであろう。
- 60 ネット社会とは，インターネットを利用することによって広がる世界のことを指す。そして，そこでは，便利なサービスが存在し，世界中の人々とのコミュニケーションが可能となる。このようなネット社会が急速に進展したのは，1995 年にマイクロソフト社が Windows95 を発売したことにより，多くの人々がインターネットに触れることが可能となった時期からであるといわれる。
- 61 ただし，ストーカーの被害者やドメスティック・バイオレンス（DV）の被害者については，住基ネット上の基本 4 情報は，秘匿性の高い重要なプライバシーに関わる情報となるので，厳重に管理する必要性が生じる。

（2015 年 6 月 5 日受付，2015 年 6 月 11 日受理）

