

日本の市民運動から見た

# 個人情報流通拡大の 問題点と課題

2005.5.18

世界情報社会サミットNGO会議  
(東京ユビキタス会議サイドイベント/NGO会合)

お茶の水女子大学理学部3号館

Ver. 1.1(2005.8.8)

JCA-NET

Nishimura, Tohru (西邑 亨)

1

「ユビキタス・ネットワーク」の問題点という場合、多くの方は民間などによる個人情報の流通・利用にともなう社会的問題が想起するでしょう。しかし日本の市民運動は、民間に対するよりもかなり大きな問題意識を、「国を中心とする行政のネットワーク・システム」の運用とそれにとともなう人権問題発生の可能性に向けています。

そして、日本政府が構想する「ユビキタス社会」では、行政と民間企業そして NPO によるネットワーク上でのサービスは、高度に連携・統合されることになるでしょう。

ここでは、なぜ日本の市民たちが「行政ネットワーク」に強い問題意識を持つのか、そこにはどのような問題があるのかについて、市民運動の視点から整理し、日本政府が「輸出」しようとしている「ユビキタス」に対する市民社会からの対応の必要性について検討してみたいと思います。

# 市民社会の強い関心と抵抗

## — 個人情報保護法と住基ネット

### ■ 個人情報保護法全面施行

- 2005年4月1日

### ■ 住基ネット稼働

#### 住民票コード(国民ID番号)制度実施

- 2002年8月5日: 行政訴訟・コード通知の返還

### ■ 住基カード(国民IDカード)配布開始(任意)

- 2003年8月25日: ほとんど普及していない

2

2004年の1年間を通じて、企業の個人情報漏洩事件があいついで報道される中で、「個人情報保護」は市民からの強い関心の対象となりました。同時に企業などの現場では、「個人情報保護法」施行に向けた、さまざまな対策が実施されてきたことも、強い関心を引き起こす大きな原動力になっています。

全体的に見ると、日本の市民は、民間での個人情報利用サービスにはある程度受容的ですが、行政機関による個人情報の取り扱いには強い抵抗感を持ち、否定的に対応していると言える状況だと思えます。

個人情報保護法は「OECD 8 原則」を基礎として、個人情報取り扱い事業者自身が適切な情報資産の漏洩防止などの自己防衛対策を行うことによって、個人情報を利用した犯罪の発生を未然に防止しようとするものです。しかし多くの企業は、この法律を「法的な規準」として受け止めているため、「個人情報保護対策」は形式的であり実効性がないとも言われます。

ご承知のように日本では、個人情報保護法全面施行以前の2002年から2003年にかけて、個人情報の取り扱いについては、「国による収集・利用」の問題としてきわめて高い注目を集めました。つまり「住基ネット」の稼働と「住民票コード」(国民ID番号)の採用、そして「住基カード」(スマートカードを利用した国民IDカード)発行の問題です。

まず国民ID番号(住民票コード)についてですが、全国民に郵送された「住民票コード通知」に対して、全国で意識的な受け取り拒否が行われ、現在でも社会的な定着にはほど遠い状態です。横浜市が採用した「市民選択制」では、「住基ネットへの本人確認情報非通知」を選択した横浜市民が84万人いました。横浜市全人口の24%を占めます。

全国の多数の市町村で、行政不服審査法にもとづく不服審査申し立てや、市町村条例に基づく個人情報の外部提供中止請求などが、住基ネットの稼働や国民ID制度の実施に対抗する意思表示として行われました。また、住基ネットの稼働差し止めなどを求める行政訴訟も多数にのぼります。たとえば全国で統一弁護士を組織している「住基ネット差し止め訴訟」は、15の地方裁判所(支所)で現在審理が続けられています。

2003年8月には、「住基カード」の発行(任意)が開始されました。しかし発行開始から1年を経た2004年8月の総務省調査では、発行枚数約34万枚、人口比で0.28%という結果です。発行された住基カードの多くは、職業を持たない高齢者の身分証明書として利用されているそうです。

# 行政機関間の個人データ流通 の急激な拡大

## ex. 「住基ネット」を利用した国の機関による 本人確認情報の収集・利用

- 2002年以前 : (住基ネット未稼働)
- ~2003年7月(10か月) : 15,255,479 件
- ~2004年7月(12か月) : 28,940,835 件

3

日本政府および都道府県や市町村などの自治体は、2002年の「住基ネット」稼働によって初めて、オンラインでの大量の個人情報流通を経験することになりました。

ここに紹介した数字は、主要には公的年金関係の事務に使われたものです。住基ネットは国の264事務に利用されることが、住民基本台帳法に付属するホワイトリストによって規定されていますが、現実には、国の事務処理システムの対応がかなり遅れているため、きわめて限られた事務で利用されているにすぎません。従って、今後の数年間に、この数字はさらに飛躍的に拡大するでしょう。

すでに述べたように、こうした行政ネットワーク上での個人情報の大量流通は、「国民」から支持を受けていません。日本政府は、この「国民の不支持」を、「セキュリティ強化」と「個人情報保護」を中心とする技術的制度的対策などによって解消できると考えています。しかし、市民の不信はこのような小手先の対策によって解決されるようなものではないでしょう。

現在日本の市民は、特に行政システムおける個人情報流通の、こうした急激で圧倒的な拡大がネガティブな社会的影響を「創発」すること—特に行政機関の内部で深刻な問題を引き起こすことに対して、強く警戒しています。しかしこのような問題に対する国や自治体からの適切な説明や対策はありません。

# 生活に「接続」する 行政ネットワーク

- ❑ 地域住民の「生活」はユビキタス・ネットワークに「接続」することになる
- ❑ 基礎自治体(市町村)の「地域公共ネットワーク」が、「ユビキタス・ネットワーク」だと位置づけられている(総務省)
- ❑ 日本の行政ネットワークが持つ論理構造の特性
  - 国を頂点とする、3階層の中央集中型ネットワーク
  - 階層ごとに垂直分散処理を行い、国への情報集中を効率化している

4

日本政府の「e-Japan 戦略」がこの数年間行ってきたことのひとつは、情報通信インフラの整備拡充、特にブロードバンドによるインターネット接続をあらゆる地域で確保しようとした、インフラ重視の事業でした。しかし、民間事業者の商業ベースでの事業展開だけではなかなかブロードバンド化が進まない地域があると言われてい

ます。このため総務省は、市町村の地域行政ネットワークである「地域公共ネットワーク」の拡充事業の中で、必要な場合は民間(一般家庭を含む)にもこの「地域公共ネットワーク」を通じてブロードバンドの利用を開放するとしています。現実には、西日本のある地方都市の例をあげると、市内のすべての家庭に市が資金を負担して光ファイバーを敷設するという構想が、現に進められています。市が負担する資金のほとんどは、国からの補助金や貸与によってまかなわれるものです。

ところが、総務省の文書によれば、この市町村単位の行政ネットワークー「地域公共ネットワーク」は、「ユビキタス・ネットワーク」の一部を構成すると位置づけられています。民間のサービスと行政のサービスは、ネットワーク上で区別されなくなっていくでしょう。

この市町村ー基礎自治体が運営する「地域公共ネットワーク」は、広域自治体である都道府県が運営する「情報ハイウェイ」に接続され、さらに全国規模のバックボーン回線を通じて国の機関のシステムに接続されます。国の機関のシステムは、この3階層の「垂直」分散処理を行うネットワークを通じて、一般家庭の日常生活の情報を、効率よく収集することになるでしょう。少なくとも、総務省が提唱している「ユビキタス・ネットワーク」は、そのようなことができるネットワーク構造を持つこととなります。

# 市民の「生活」における監視への 行政機関の強い関与

- 地域の相互監視強化を呼びかける警察署の広報(東京・新宿)



Photo by Kotani, H. 2005.4

5

photo : by ©Kotani, Hiroyuki 2005.4

この写真は、昨日までの東京ユビキタス会議の会場から見るとJR新宿駅を挟んだ東側にあたる地域で、警察が掲示した広報用の横断幕です。この地域は集中的な街頭監視カメラが設置されたことで知られるようになった「新宿歌舞伎町」を含んでいます。

横断幕には日本語のほか中国語・朝鮮語および英語で、警察との連携強化と地域住民相互の「監視」(watch)が呼びかけられています。英語での呼びかけは、Neighbourhood Watch & Police Emergency Call 110 for cleanup of Shinjuku. となっています。

新宿歌舞伎町に限らず、日本の地域社会では、警察の手で密度の高いオフラインの情報収集が精力的に行われていますが、最近では警察が運営する全国規模のセンサーシステム(監視カメラなど)や全国ネットワーク上での、デジタル化された個人情報的大量収集がこれを支える構造になってきているようです。

たとえば、各地の商店街などに設置が進んでいる街頭監視カメラは、国の資金援助が行われるようになってきており、そこで得られた情報は警察などに提供される傾向が強められています。この傾向は今後、民間の警備会社などを媒介として、集合住宅の「防犯カメラ」にも拡大されていくと予想できます。

これは、日本における高度情報化社会の現状を示す断面のひとつです。



# 行政機関の関与に対する 企業の自己規制と「期待」

- ❑ IT関連企業への公共資金投入が急速に増大する中で、民間技術者が行政システムの技術的問題点(セキュリティ対策など)を指摘しない傾向が、顕著に強まっている
- ❑ 複数の企業・企業グループやNPOが個人情報を利用するための実証実験の中で、行政機関に対して個人情報を運用するサーバーを管理運用するよう求めたり、実際に行政機関が管理する例が現れている

6

日本における情報化社会の形成と高度化は、伝統的に日本政府の政策が大きな牽引力となっています。この伝統的政策の中で日本政府は、大手エレクトロニクスに強く依存し、新興のベンチャー系 IT 企業が行政分野での事業に参加することはほとんどなかったと言う状況が続いていました。

ところが特にここ数年、今まで公共分野からは排除されていたベンチャー系 IT 企業が行政機関と取引をする場面が非常に増えてきています。これは、2000 年前後から大量の「e-Japan 戦略」関連予算がエレクトロニクス産業に投入されているためです。必然的にベンチャー系 IT 企業が公共事業に参入することになりました。

ところが、このような国による IT 産業の囲い込みの結果、IT 企業・技術者は行政システムの技術的な問題点を公開の場で指摘しないという傾向を強めています。たとえば「住基ネット」に関連する情報セキュリティ対策が持つ問題点について、公開の場で実名で指摘している技術者はわずかな数でしかありません。

個人情報を複数の企業や NPO などで共同利用する民間サービスや行政サービスのシステム開発実験に対して、特に経済産業省が集中的な資金提供を継続的に行っています。

これらの実験の中で、個人情報運用サーバー(データベースサーバー)の管理・運用を行政機関に担当してほしいとする要望が、たとえば、最近行われた民間での「プロファイル・ポータル」に関連する(「ぴあ」を中心と下企業グループの)実証実験で出されていました。このシステムは、行政サービスとは直接関係のないシステムです。

また、高齢者介護サービスのためのシステム(IT 装備都市研究事業)の実証実験では、初期に開発されたものでは NPO が個人情報運用サーバーの管理を担当しながら、後継システムでは行政機関(市町村の広域連合)がこれを担当した例があります。

これらの事例は、今後ユビキタスネットワークの構築が進められていくとき、そこでは、個人情報の管理が「行政」レベルに過度に集中されるであろうことを示すものだと思います。個人情報をより安全に管理運用するためには、本人にできるだけ近い場所で分散管理した方がよいという指摘があります。しかし現実には、こうした指摘に逆行したシステム概念が定着する傾向を示しています。そしてその集中管理は、「個人情報の管理運用者」としては国民から信頼されていない行政機関が行うことになろうとしているわけです。

# 日本の市民運動の課題

- 行政機関(国)による  
恣意的な個人情報収集・利用の  
明示的禁止
  - システムへの人権や社会的公正の原理の導入・実装
- 個人情報の取り扱いに関する  
自治体との信頼関係の(再)形成
  - 行政不信→住民による自治体の(再)構築

7

現在、国や自治体における個人情報の収集・利用範囲については、法律や条令などの制度の中で「ホワイトリスト」方式で整備される傾向がようやく現れてきています。しかし基本的には、「行政事務の上で必要であれば、法律・条例で規定することによって何にでも使える」と言われています。

そこには、「行政の必要」という抽象的な規準以外、市民的権利の確保や公正な社会システムの構築といった、より大きな視野における明確な原理・規範が存在していません。このことは、高度情報化時代のなかで、行政機関による個人情報の収集・管理・利用についての社会的合意が形成されていないことを示しています。

こうした日本の状況の中で、日本の市民運動、特に地域の市民グループは、「行政に対する不信感」を越えて、高度情報化社会に適合した自治体(市町村)のあり方を構想し、地域住民の視点から「自治体の再構築」をしたいと考え始めています。

とはいえ、このような動きはようやくいくつかの地域で課題意識として形成され始めた段階です。だからこの課題が実現されるとしても、それにはかなり長い時間がかかるでしょう。

# ユビキタス社会の「影の部分」 に対する対応

## ■ 国の対応(総務省「u-Japan政策」2004.12)

- 100の課題の列挙
- 21の「緊急課題」+14の「近い将来の課題」
- ここには「ユビキタス社会」をどのような国際社会として形成するのかという「社会的視点」が欠落しているため、「対症療法」に終始しているように見える

## ■ 市民の対応

- 日本の市民社会は、高度情報化社会(ユビキタス社会)の「あるべきイメージ」を具体的に構想できていない

8

近年になって、確かに、高度情報化社会の「影」について語られることが多くなってきています。日本政府(総務省)の「u-Japan 政策」報告書でも、多くのページがこの「影の部分」に対する検討と対応の提案に割かれています。

しかしそこで提案されているものは、やみくもな「ユビキタス社会」の早期実現のための、対症療法あるいは小手先の対策のように見えます。

それに対して日本の市民社会の側に、独自の、高度情報化社会の「あるべき姿」が構想され、その中で「影」の問題の何らかの解決が目指されているかと言えば、残念ながらそうした構想も提案も形成されてはいません。

Glocom の鈴木謙介さんは

「必要とされているのは、現前する問題の技術的な解決方法を考えることだけでなく、その解決方法が目指す社会像についての検討であり、そのために、いま一度立ち止まることなのではないか。」(Glocom 第1回「情報社会と倫理」研究会に提出された論文「情報社会の倫理と民主主義の精神」)

として、「モラトリアム」を提案していました。日本の市民がこのような「モラトリアム」を獲得することはおそらく困難でしょう。走りながら考えることが求められているわけですが、しかし、目の前の問題に対応する「小手先の対策」だけでは、私たちの求める課題を明らかにすることはできないし、現在危惧されている問題の本当の解決にもつながりません。



## 「ユビキタスの輸出」に対応する 市民の国際的な連携を

9

日本政府が「輸出」しようとしている「ユビキタス」は、たとえば、国際的に注目され地域によってはすでに定着している「プライバシー影響アセスメント」(Privacy Impact Assessment : PIA)や「プライバシー強化技術」(Privacy Enhancing Technology : PET)について、まったく考慮していません\*。それは、今まで見てきたように、個人情報の収集・運用に対する行政機関の強い関与を前提とする実用化技術であり、情報通信技術の社会的適用の形態としては偏ったものになるでしょう。

そして、こうしたシステムや技術は、日本政府の主導によって、主にアジア地域などをターゲットとして「輸出」されようとしているように見えます。

日本の市民運動はさまざまな点で力不足です。こうした偏った技術によって「ユビキタス・ネットワーク」が国際社会において形成されようとしていることに、私たちは強い危惧を感じていますが、それに対して現在私たちにできることは、多くはありません。

昨年秋、「監視社会」(“Surveillance Society”)の著者であるカナダ・クイーンズ大学のDavid Lyonさんをまねいて東京で開かれたシンポジウムで、彼は「個人情報を配慮(care)する広範な文化の育成」ということばを使っていました。また、「個人情報の政治」ということばで、多様な価値観・文化・政治的経済的利害の深刻な違いを越えようとする「対話」の重要性を指摘していました。

グローバル化されつつあるネットワーク上で、そのような文化と政治を日本の市民運動が育成していくために、私たちは国際的な市民の連携を必要としています。

\*注:「ユビキタス」の提唱者である東京大学の坂村健さんは、「ユビキタス」における社会インフラとして、個人情報保護などの社会的問題の洗い出しと対策の確立を強調しています。従って、彼の発言や行動は、日本政府の活動とはさまざまな点で異質である部分を含んでいると考えられます。