

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月31日現在

機関番号：32612

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21730103

研究課題名（和文）行政情報システムへのプライバシー影響評価の適用に関する比較法的研究

研究課題名（英文）The Privacy Impact Assessment for the Public Sector's Information Processing System: A Comparative Law Perspective

研究代表者

新保 史生（SHIMPO FUMIO）

慶應義塾大学・総合政策学部・准教授

研究者番号：20361355

研究成果の概要（和文）：

行政機関が個人情報を取り扱う情報システムを構築する際に、プライバシーの権利侵害を予防するため事前に影響評価を実施する手法（プライバシー影響評価：PIA）に関する研究を、諸外国におけるPIAの先行事例の調査など比較法的観点から調査研究を中心に行った。本研究の成果は、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案（マイナンバー法）」において、プライバシー影響評価の実施について「特定個人情報保護評価」として明記され、現実の制度として導入すべく検討がなされるに至っている。

研究成果の概要（英文）：

This research project has studied the 'Privacy Impact Assessment for the public sector's information processing system'. The Privacy Impact Assessment is a method for evaluating privacy impacts before building or revising the information system by administrative organs, thus preventing the infringement of the right to privacy. This study has mainly focused on the comparative law perspective.

The future implementation of the Privacy Impact Assessment has been approved by the Japanese government, as the 'Specific Personal Information Impact Assessment Tool' related to 'The Bill on the Utilisation of Number to Identify a Specific Person in Administrative Procedures'. The government's recommendation for the implementation of this assessment tool has been supported by this research.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	2,000,000	600,000	2,600,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学、新領域法学

キーワード：情報法

1. 研究開始当初の背景

(1) プライバシー影響評価 (Privacy Impact Assessment: (以下「PIA」という。))とは、

行政機関が個人に関する情報の取扱いを伴う情報システムを構築するにあたって、当該システムにおける個人情報の取扱いが個人

のプライバシーに与える影響をあらかじめ評価するための手法をいう。

P I Aの実施が必要な理由は、環境アセスメントの実施と類似するものである。環境アセスメントは、大規模開発事業等が環境に与える影響を、事業の実施に先立って環境保護の観点から必要な調査を行うことによって評価する手法である。P I Aも環境同様に失われると回復が困難な個人のプライバシーへの影響を事前に評価しようというものである。事前にその侵害の可能性や程度を評価することによって、行政情報システムの運用に伴う個人の権利利益侵害を最低限にとどめることがP I A実施の目的である。

(2) P I Aは、米国において最初に導入され、現在では米国の「2002年電子政府法」によりすべての連邦政府機関がP I Aの実施を義務づけられるに至っている。また、米国以外の国においてもP I Aを実施する国も増えている。その背景には、国の安全保障や公共の安全確保を目的として、特定人物の監視や追跡が可能な行政情報システムの構築・運用に伴いその重要性が高まっている。

(3) 我が国においては、本研究開始当初の段階で、既に、「外国人個人識別情報システム(BICS)」及び「IC旅券システム」が稼働していた。前者のBICSは、我が国に入国する外国人について、上陸審査時に顔貌の撮影及び指紋の採取を行うことを目的とするシステムである。後者のIC旅券は、ICAOが定めた指針に基づき国際的にIC旅券を導入することが各国の取り組みとして求められたことから、我が国においても顔情報及び券面記載事項をICチップに格納したIC旅券が発行されている。

これらの行政情報システムは、氏名や年齢、性別など個人を識別可能な情報を取り扱うのみならず、個人の顔貌及び指紋という生体情報を取得するものであることから、特定の機微な個人情報も取り扱いの対象となる点が従来のものとは異なる。そのため、機微性が高い情報を処理するため、本来であれば個人のプライバシーへの影響度を事前に確認する影響評価を実施することが必要な事例であったといえる。

このような背景から、研究当初の段階では、国際的には既にP I Aの実施実績がある一方で、我が国においては、その必要性の認識すらも低く、本研究が研究対象とするP I Aの実施は、いわば机上の空論でしかない状況であった。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、個人のプライバシーの権利に影響を及ぼす可能性がある行政情報システムの構築・導入にあたって、個人の権利利益保護や基本的人権尊重の観点から、憲法が定

める基本的人権を保障した行政情報システムの構築にあたって必要な事前評価手法の構築を目指すことを目的とした研究である。

(2) 国の安全保障や公共の安全確保、犯罪捜査や犯罪予防においては、効果的な個人情報の取扱いを実現できる情報システムの利用が不可欠なものと考えられている。さらに、そのような手段導入にあたっての正当化の根拠として、テロ対策など社会的に導入を求める理由が存在し、その利用によって現実の脅威の予防と解決がなされることへの社会的期待が増していることが、詳細な個人情報の取得を伴い、場合によっては個人のプライバシーへの侵襲度が高い行政情報システムの構築が行われる結果となっている。

そのような行政情報システムの導入にあたってP I A実施の必要性については認識されつつも、本研究実施当初の段階においてP I Aが実施されていない背景には、法的側面を中心にした研究にとどまり、新たな情報技術にも着目し当該技術によってもたらされる可能性がある問題が十分に明らかになっていないことが大きく影響していると考えられるため、本研究では当該システムの導入に係る問題を法的・技術的側面から包括的に把握し研究する。

(3) 本研究の最終年度には、社会保障と税の一体改革において、個人番号の導入も含む社会保障・税番号大綱の策定へ向けた検討が開始された。当該改革の達成のためには、公平な負担と確実な給付が前提であることから、個人を番号で特定することは有効であり、それを実現する番号として、社会保障・税に関わる番号制度の導入が検討されることとなった。

番号制導入に伴う人権保障の仕組みは、現行の法制度では十分ではない側面がある。例えば、国の行政機関等を対象にした現在の個人情報保護法ですら、国を監督する仕組みは用意されていない。そこで、本研究の最終年度には、個人番号の導入へ向けて実施が不可欠なP I Aについて実証的な研究を行うこととした。当該情報システムを導入することで生じる可能性がある個人のプライバシー侵害の可能性や影響を、諸外国において実施されているP I Aに関する制度を比較法的観点から調査研究を行うことにより、我が国においてP I Aを実施する際の実施可能性及びその必要性を探求し、実現に向けて必要な指針等の策定へ向けた検討を行う。

3. 研究の方法

(1) はじめに、既に導入され運用されている以下の二つの我が国の行政情報システムにおける個人情報の取扱いを参考に、出入国管理における個人情報の取扱いを素材にプライバシー影響評価を実施するために必要な

諸課題の検討を行う。

①「旅券法及び組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律の一部を改正する法律」により発給されている、旅券にIC（集積回路）チップを搭載し、国籍、氏名、生年月日等の旅券面の身分事項の他、所持人の顔画像を記録した「IC旅券」

②「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」により、平成19年11月20日から入国申請時に指紋及び顔写真を採取している「外国人個人識別情報システム（Biometrics

Immigration Identification & Clearance System (BICS)）」

(2) IC旅券やBICSにおいて取得する顔情報や指紋以外の生体情報（以下「セカンドバイオメトリクス」という。）の利用も含めた法的課題の抽出を目指す。

個人のプライバシーに該当する詳細な個人情報 の取扱いを伴う行政情報システムの構築は、公的身分証明のICカード化や出入国管理における個人識別情報の採取など、既に上記のシステムが稼働している。しかし、現時点において、我が国が導入しているIC旅券に格納されている生体情報は「顔情報」のみである。ICAO（国際民間航空機関）は、2003年5月に記録媒体として非接触型ICチップを選択し、ICチップに記録する必須の生体情報として顔画像を採用するとともに、各国の判断で指紋、虹彩を追加的に採用することを認めている。これを受けてセカンド・バイオメトリクスを導入することも予想されることから、その観点からの研究も行う。

(3) 具体的な研究方法は以下の通りである。

① P I Aに係る法制度の調査

P I A関連文献の収集分析を中心とした文献調査を行うとともに、各国のP I A関連組織から法制度に関する情報を収集する。

② 各国のP I Aに係るガイドラインの調査

諸外国のP I A関連ガイドラインの現状及びその内容について調査を行う。

③ P I A実施に伴う諸問題の調査・分析

P I Aガイドラインを策定している各国のプライバシーコミッショナーをはじめとして、P I A実施機関の担当者へのヒアリング調査を行うことで実状を調査する。

既に導入されているこれらの行政情報システムの運用に伴う諸問題を調査研究することはもとより、今後、導入が検討されている行政情報システムのうち、個人のプライバシー保護の観点から影響度が高いと料されるものについては、その導入・検討段階から調査を行い、当該情報システムを導入することで生じる可能性がある個人のプライバシー侵害の可能性や影響を諸外国において実施されているP I Aと同様の手法を用い

ることでその影響度を評価する。

④ セカンド・バイオメトリクスの利用に伴う課題の検討については、空港保安システムにおけるボディ・スキャナーの導入をはじめとしてする近時の新たな行政情報システムの実装に伴う諸問題について検証を行う。

4. 研究成果

(1) プライバシー影響評価（P I A）に基礎研究

① プライバシー影響評価（P I A）に係る法制度の調査及び各国のP I Aに係るガイドラインの調査を実施した。

法制度については、P I Aの実施の前提となる個人情報・プライバシー保護制度について比較法的視点から各国の制度について調査を行った。P I Aガイドラインについては、オーストラリア及びカナダのP I Aガイドライン、アメリカのP I A公式ガイドライン及びU S - V I S I Tプログラム・プライバシー・ポリシーについて、各条文の詳細な内容も含めて調査分析を行った。

② P I A実施に伴う諸問題の調査・分析

P I Aの実施機関としての第三者機関の役割を中心に、今後、我が国においてP I Aを実施するにあたっての課題を抽出した。その成果として、P I Aの実施目的及びその意義、実施対象、実施が求められる背景について整理し、公的部門を対象にした我が国の個人情報保護法とP I A、P I Aの実施とマネジメントシステム活用の可能性について考察し、P I Aの実施へ向けた具体的方策について調査分析を行った。

③ セカンド・バイオメトリクスの利用に伴う課題の検討については、実際に導入された出入国管理システムにおける利用に焦点をあて、空港保安システムにおけるボディ・スキャナーの導入をはじめとしてする近時の新たな行政情報システムの実装に伴う諸問題について検討を行った。出入国管理システムにおけるバイオメトリクスの利用に伴う問題については、既に前年度の研究において検証を行っていたことから、今後予定されるセカンド・バイオメトリクスの利用に伴う課題をあわせて検討し、当該システムにおける生体情報の取扱いの流れを想定し、セカンド・バイオメトリクスの利用に伴う課題を明らかにすることを目的とした研究を行った。

(2) 社会保障と税番号導入に向けたP I Aの必要性に関する研究

① P I Aの実施に向けて、諸外国のP I A関連制度の比較法的考察を通じて、(a)実施に必要な制度、(b)P I Aの実施組織（第三者機関）、(c)実施体制、(d)実施対象、(e)実施方法及び手続き、(f)実施手順について諸外国の先行例も精査しつつ、わが国における現実の実施に向けて解決しなければならない

い検討課題について研究した。

② 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」(通称:「マイナンバー法案」)が、平成23年2月14日に閣議決定された。本法案では、PIAの実施が「特定個人情報保護評価」として明記されている。PIAの実施は我が国においては初めての試みである。本研究の成果は当該評価制度の仕組みを検討するにあたって貢献し、本研究の目的である「行政情報システムへのプライバシー影響評価の適用」が、現実の制度として導入へ向けて検討がなされる結果となった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計11件)

【1】新保史生「社会保障・税に関わる番号制度の導入とプライバシー」Nextcom 第8号(2011)(pp.4-13) (査読なし)

【2】新保史生「個人情報・プライバシー保護をめぐる近時の国際的な動向について」消費者法ニュース10月号巻89号(2011)(pp.1-2) (査読なし)

【3】新保史生「ネットワーク社会における青少年保護をめぐる政策と制度の現状」法とコンピュータ, No.29 巻(2011)(pp.61-74) (査読あり)

【4】新保史生「ネットワーク社会における個人の行動履歴 - 利便性の享受と弊害-」都市問題, 102 巻 08 号(2011)(pp.2-10) (査読なし)

【5】Fumio Shimpo, Graham Gleenleaf, Japan's Privacy Complaints Reveal Little, Privacy Laws & Business - Data Protection & Privacy Information Worldwide, Vol. Issue109(2011)(P.25). (査読なし)

【6】新保史生「ライフログの定義と法的責任 個人の行動履歴を営利目的で利用することの妥当性」情報管理 Vol. 53No. 6(2010) (pp.295-310) (査読なし)

【7】新保史生「ネット検索サービスとプライバシー ~道路周辺映像提供サービスを中心に~」法とコンピュータ No.28(2010)(PP.71-78) (査読あり)

【8】Fumio Shimpo, The Definition of the Term

'Life-Logs' and Related Legal Accountability Issues concerning Their Use, 2010 Uehiro/Carnegie/Oxford Conference : Information Ethics: Future of Humanities: Oxford University, St Cross College(2010) (査読なし)

【9】Fumio Shimpo, Amendment of the Japanese Guideline Targeting Economic and Industrial Sectors Pertaining to the Act on Protection of Personal Information, Privacy Laws & Business - Data Protection & Privacy Information Worldwide, Issue 102, 2009.Nov (P.20). (査読なし)

【10】堀部政男、藤原静雄、新保史生、他5名「諸外国等における個人情報保護制度の実態調査に関する検討委員会・報告書」(内閣府)2009年3月(PP190-222)

【11】新保史生「テロ対策と人権保障」憲法研究第40巻(2009)(PP.1-32) (査読あり)

[学会発表] (計16件)

【1】新保史生「EU個人データ保護規則 vs. いわゆるビッグ・データ」法とコンピュータ学会第10回小グループ研究会: 弁護士会館(2012)

【2】新保史生「クリシェとしてのビッグ・データ」情報処理学会第55回電子化知的財産・社会基盤研究会 (EIP): 追手門学院(2012)

【3】新保史生「全国民への共通番号の付番と人権保障」憲法学会第106回研究集会: 近大姫路大学(2011)

【4】Fumio Shimpo, The Current Status regarding the Protection of Children Online in Japan - The Legal Framework and its Contribution towards Adopting the OECD Recommendation -, APT: Asia-Pacific Telecommunity Cyber Security Forum (2011)

【5】新保史生「クラウド・コンピューティングの活用と法的課題 - 越境データ流通と諸外国の法制度 -」情報セキュリティワークショップ in 越後湯沢2011: 越後

湯沢(2011)

【6】 Fumio Shimpo, Current Data Protection Developments and Recent, Relevant Topics in Japan, 7th Korea Communications Conference, Korea Communications Commission (2011)

【7】 新保史生 「共通番号制度導入に伴うプライバシーの権利保障のあり方」情報ネットワーク法学会／堀部政男情報法研究会第4回シンポジウム：一橋記念講堂(2011)

【8】 新保史生 「OECD プライバシーガイドラインの改正動向と最新情報」情報ネットワーク法学会／堀部政男情報法研究会第1回シンポジウム：一橋記念講堂(2010)

【9】 Fumio Shimpo, The Definition of the Term 'Life-Logs' and Related Legal Accountability Issues concerning Their Use, 2010 Uehiro/Carnegie/Oxford Conference : Information Ethics: Future of Humanities: Oxford University, St Cross College(2010)

【10】 新保史生 「ネットワーク社会における青少年保護」第35回法とコンピュータ学会総会・研究会：明治大学(2010)

【11】 新保史生 「学術研究における個人情報の取扱いにあたっての留意点」戦略的創造研究推進事業 CREST 研究領域「先進的統合センシング技術」研究課題「安心・安全のための移動体センシング技術」最終報告会:東京大学工学部2号館(2009)

【12】 新保史生 「ライフログの構築とプライバシーー忘れたい過去の記録の取扱いと法ー」 「ライフログが拓く新たな世界」電子情報通信学会 ライフインテリジェンスとオフィス情報システム研究会 (LOIS) 早稲田大学理工学部55号館N棟(2009)

【13】 新保史生 「プライバシーの権利の再構成」情報ネットワーク法学会特別研究会：一橋記念講堂(2009)

【14】 新保史生 「ネット検索サービスとプラ

イバシー・個人情報保護」法とコンピュータ学会第34回研究会：大妻女子大学(2009)

【15】 Fumio Shimpo, Privacy in the Asia-Pacific: 2010 Update - A comprehensive survey of privacy and data protection in the region -, The Centre for Continuing Legal Education, University of New South Wales:University of New South Wales(2009)

【16】 Fumio Shimpo, Meaning and interpretation of privacy principles - Access and correction principles -, 1st Asian Privacy Laws Symposium, Cyberspace Law & Policy Centre(2009)

〔図書〕(計4件)

【1】 岡村久道編著、新保史生 「諸外国の機関とEUの動向」『クラウドコンピューティングと法律ー理論と実務』民事法研究会(2012)全453頁(pp.399-426)

【2】 新保史生 『情報管理と法 - 情報の利用と保護のバランス -』勉誠出版(2010)全187頁

【3】 堀部政男、新保史生、他6名「監視・追跡技術の利用と公法的側面における課題」『プライバシー・個人情報保護の新課題』商事法務(2010)全335頁(pp.193-234)

【4】 瀬戸洋一、新保史生、他3名『プライバシー影響評価(PIA)と個人情報保護』中央経済社(2010)全278頁(pp.31-82)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

新保 史生 (SHIMPO FUMIO)

慶應義塾大学・総合政策学部・准教授

研究者番号：20361355

(2) 研究分担者

該当なし

(3) 連携研究者

該当なし