

国家による情報行為と法関係に関する考察（一）

—— 佐々木惣一「存在権」論を中心に ——

広 田 恭 子

第1章 国家による情報行為の拡大

1 はじめに

- (1)問題の所在
- (2)課題の設定
- (3)本稿の構成とその内容
- 2 国家による情報行為の拡大事例
- (1)戸籍制度
- (2)住民基本台帳制度
- (3)個人番号制度
- 3 情報行為の特徴
- (1)「情報」の定義（個別法等を参考に）
- (2)「情報」の特質（学説を参考に）
- (3)情報行為の特徴（以上、本号）

第2章 情報自己決定権

1 基本権総論

- (1)三段階審査の概要
- (2)人格の自由な発展の権利
- 2 情報自己決定権に関する判例
- (1)国勢調査判決
- (2)自動車ナンバー記録Ⅱ決定
- 3 連邦憲法裁判所による判例法理
- (1)情報の分離原則
- (2)日本法の考察への視点

第3章「存在権」論に関する考察

1 情報行為に必要な三つの視点

- (1)処分性概念とその意義
- (2)侵害行為性
- (3)両立かつ対抗関係
- 2 存在権の発見
- (1)臣民の地位と国民の地位
- (2)存在権の発見
- 3 「存在権」論に関する考察
- (1)「存在権」論に関する学説の見解
- (2)自由権及び国務要求権に関する理解
- (3)「存在権」論に関する考察
- 4 「存在権」論の意義

第4章 国家による情報行為と法関係に関する考察

1 国家による情報行為と存在権に関する考察

- (1)考察の枠組み
- (2)戸籍制度と存在権
- (3)住民基本台帳制度と存在権
- (4)個人番号制度と存在権
- 2 国家による情報行為と法関係に関する考察
- (1)問題意識とその解答
- (2)国家による情報行為と法関係に関する考察
- 3 おわりに

第1章 国家による情報行為の拡大

1 はじめに

(1) 問題の所在

はじめに、本稿¹⁾が考察の対象とする行政法学上の現状の課題について、以下に述べる。

1) 本稿は、2023年度大阪経済大学大学院経済学研究科に提出した博士（経済学）論文（https://www.i-repository.net/il/meta_pub/G0000031Repository_99000010）をベースに、論文提出後に行われた政府の重点計画や法改正の内容を反映させて書かれている。また、本稿は、博士論文の内容のうち、筆者が特に取り上げたいと考える論点に焦点を合わせるため、博士論文に大幅な加除、書き換えを行なって再度構成したものである。

デジタル社会形成に向けて、国家（本稿における「国家」とは立法権、行政権、司法権を含む総体を指す。）は、国民の情報をデジタル化し、様々な分野で利活用することを推進している。国家が国民の情報を収集、利用、管理等を行う行為（以下「情報行為」という。）は、古くは戸籍制度に始まっており、近年特段に行われるようになったわけではない。

むしろ特質すべき点は、いわゆる「マイナンバー法」²⁾（以下「番号法」という。）の成立によって、個人を特定するために従来用いられてきた「氏名」、「住所」、「生年月日」等に代わる強力な識別機能をもつ個人番号³⁾を活用することにより個人を特定する精度を飛躍的に向上させたことである。そして、社会保障制度、税制及び災害対策の三分野で利用されてきた個人情報が、その他の行政分野において利活用が推進され、行政分野以外においても利用の可能性を考慮した施策の推進を行うこととされ（番号法3条2項）、あらゆる分野において個人番号の利活用の範囲が急速に拡大しようとしていることである。

国民に番号を付番して個人情報を利用する行為に対しては、これまで紛争が生じて来た。平成20年3月6日最高裁判決⁴⁾（以下「住基ネット訴訟最高裁判決」という。）、令和5年3月9日最高裁判決⁵⁾（以下「マイナンバー訴訟最高裁判決」という。）がそれである。しかし、裁判所は、国家が国民の情報を利用する行為の違法性について、形式的な審査に拘泥しているのが現状である。裁判所は、こうした国家による情報の取扱行為が、「国民の自由や財産を直接侵害する行為」（以下「侵害行為」という。）ではなく、事実行為ないし非侵害行為と捉えている。

しかし、マイナンバー訴訟で原告が主張していたものは、総じて、番号法に基づく個人情報の取扱いは、住基ネットより遥かに広い範囲の個人情報の利用が対象とされ、秘匿性の高い情報が含まれる。こうした情報を本人の同意なく収集、利用等を行うことは、憲法13条が保障する原告らのプライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害するというものである。これに対して、最高裁は、憲法13条によって保護されるのは、「私生活上の自由」であるとし、その一つとして「個人の情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」（以下「開示又は公表されない自由」という。）と述べており、原告らの主張とは大きな隔たりがある。

もっとも、高度な情報技術によって予期せぬ危険が生じうる時代において、個人が、自己情報の開示や利用範囲を自らの意思に基づかず、国家機関が法によって決定していくことにつき、不安や懸念を抱いたとしても不思議ではない。しかし、日本の裁判所はこうした問題については、極めて鈍感のように見える。わが国の現状の行政法学は、国家の情報

2) 正式には、「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」（平成二十五年法律第二十七号）という。

3) いわゆる「マイナンバー」のことである。条文上は「個人番号」と規定されている（番号法2条5項）。

4) 最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁。

5) 最判令和5年3月9日民集77巻3号627頁。

行為によって個人にもたらされうる萎縮効果の問題や権利侵害が観念されないような微妙な問題を適切に捉えることができていない。

行政権は、すべての国家作用のうち、立法作用及び司法作用を除いたすべてが対象となり、その活動範囲が非常に広範囲である。しかし、すべての行政活動にその根拠となる法律（以下「行政作用法」という。）が求められるわけではない⁶⁾。行政機関は、国民の自由や財産を侵害する行政活動については、行政作用法を必要とするという原則（以下「侵害留保説」という。）に従って活動している。したがって、国家の情報行為が、侵害行為と評価されるものであれば、その行為を行うには行政作用法が必要とされ、正当な法目的に拘束されるのが原則である。けれども、令和5年改正番号法や令和3年改正個人情報保護法の施行に見られるように、侵害行為ではない行政活動が多く行われるようになった状況の下では、侵害留保説は、法律の留保原則（行政が活動を行うに当たり一定の範囲の活動をするには、行政作用法を必要とする原則）が妥当する範囲が狭く、国民の保護の観点からは十分とはいえない⁷⁾。

行政法学上、「情報行為」という概念は存在しない。けれども、国家が行う活動には、情報を取扱う行為に関するものは多く存在する。例えば、行政機関が行う情報活動の代表的なものとして行政調査がある。しかし、本稿が課題として設定する対象は、国家作用ないし行政作用が一定の対象者に向けられた行為ではないものを対象とする。すなわち、その作用が国民全員に向けられた行為であり、その行為が国家によって行われる情報行為であるものを考察の対象と設定する。なぜなら、このような国家による情報行為の行為形式に関しては、未だ行政法学上の概念が確立しておらず、そのために考察が取り残されている分野であると考えからである。

（2）課題の設定

こうした状況を踏まえ、本稿の問題意識と課題を端的に述べれば次のとおりである。第一は、国家による情報行為が拡大するなか、その行為によって国民に何かしらの制限を生じさせたとしても侵害留保説では国民の何を制限したのかということを説明することが困難であり、そのために国民の権利保護が十分ではないことである。第二は、しかし、侵害留保説を維持しながら、国家による情報行為の概念を確立し、国家の情報行為が国民の権利を制限しうる行為に当たるのか否かを考察したうえで、その行為によってもたらされる一定の作用を国民に対する侵害行為として構成することである。

6) 東京地判平成26年1月15日判決では、警察法2条1項を根拠に警察が強制力を伴わない任意手段によって情報収集活動を行うことは許容されるから、法律の留保原則違反には当たらないと述べている（LEX/DB 文献番号25517582）。

7) この点、ドイツでは重要な事柄は法律事項として留保する（重要事項留保説）、あるいは本質的な事柄は法律事項として留保する（本質性理論）が判例、通説であり、重要な事柄、あるいは本質的な事柄については法律事項として議会による民主主義的統制が図られている。

(3) 本稿の構成とその内容

本稿の構成とその内容は次のとおりである。国家による情報行為の特徴を掴み、行政法学上、一般的に説明可能にするための概念を確立し、国家による情報行為によって国民にもたらされる一定の作用が、国民の権利を侵害しうるかを考察する。そこで、ひとまず暫定的に、行政法学上の行為形式が定まっているものを除き、国家が行う情報に係る行為を括り出し、「国家による情報行為」と名づけることにし、その意味を、「国家が一定の行政目的の実現のために行う情報の意味の形成に向けられた情報処理行為及びその過程を指し、国民に対し、直接的、間接的に一定の作用をもたらす概念」と定義する。

本稿は、次に説明する四つの柱で構成している。第1章では、国家の情報行為の拡大事例として、三つの法制度（「戸籍制度」、「住民基本台帳制度」及び「個人番号制度」⁸⁾）を取り上げ、それぞれの法制度が、暫定的に定義した情報行為概念で説明することができるかを確認する。また、「情報」は、その潜在的に有する特質によって、副次的問題をもたらすという特徴がある。それを明らかにするため、用語法として「情報」及び「データ」の定義を確認した後、情報の特質を考察する。そして、情報の特質を踏まえて、あらためて「情報行為」を説明する。

第2章では、国家の情報行為によってもたらされる「一定の作用」が、「国民の権利」とどのような関係にあるのかを検討するための準備作業として、ドイツ連邦憲法裁判所の判例法理を参照する。特に、情報自己決定権（*Recht auf informationelle Selbstbestimmung*）に関連する判例を参照することによって、第4章で検討する国家の情報行為と国民の権利との関係を考察するための視点を得ることが狙いである。

第3章では、近年ほとんど取り上げられることのなかった佐々木惣一の「存在権」論を考察する。佐々木説は、独自の解釈で憲法13条から新しいカテゴリとして国民の「存在権」（以下「存在権」という。）を見出した学説である。佐々木説を取り上げたのは、第3章以下で述べるように、国家による情報行為に対抗しうる権利としては、「存在権」が適格的であると考えからである。本章では、まず国家の情報行為に必要な視点を三つ述べる。次に、佐々木が存在権を発見した過程を辿り、そこで得られる理解から、「存在権」論に関する学説の批判に対して本稿の見解を示す。続いて、国家の情報行為に必要な三つの視点から、存在権がそれらの要件を充たすのかを確認する。そして、本章最後に「存在権」論の考察を行う

第4章では、第1章で取り上げた国家の情報行為の各制度と存在権の関係を考察する。そして、最後に、国家の情報行為と佐々木説に基づく国民の国家に対する法関係を考察し、本稿が掲げた問題意識に対する一定の解答を得て、考察のまとめを行う。

なお、本稿は、国家の情報行為のうち、特に、情報の収集段階に主眼をおいて考察する。情報行為は、行為及びその過程をも含む概念であるが、その過程で生じうる諸課題は、個人情報保護法などの個別法の問題点を考察することで豊富な知見が多く公表されている。

8) いわゆる「マイナンバー制度」のことである。

したがって、そこで課題となるべき問題点については、本稿では扱わないことにした。

2 国家による情報行為の拡大事例

（１）戸籍制度

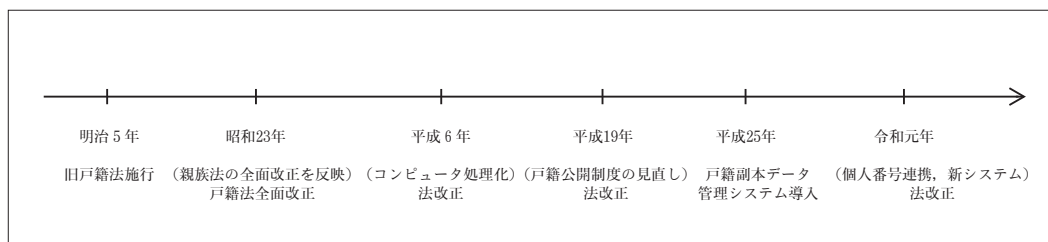
国家による情報行為の第一の事例は、戸籍制度である。戸籍制度の歴史は古く、明治5年に創設された。戸籍制度は、歴史的に見て、わが国の家族のあり方に係る複雑な問題を抱える制度でもある。しかし本稿は、国家による情報行為の該当性を判断するための最小限の制度の理解に努め、近時改正された改正戸籍法の動向を参照した後、国家による情報行為の該当性を確認する。

①戸籍制度の特徴

戸籍制度は、わが国の家族のあり方に大きな影響を与えてきた制度である。戸籍法の公開原則は、幾分制限されるようになったとはいえ⁹⁾、河上正二によれば「戦後の度重なる戸籍制度の改定にもかかわらず、戸籍は、かつての『家』制度の残滓を引きずっており、個人のプライバシーや人格権に触れるような差別を生み出す危険性を孕んでいる」¹⁰⁾制度であるといわれる。

1) 戸籍制度の来歴

戸籍制度は、明治5年に施行された。昭和22年の民法の全面改正を受けて、昭和23年に戸主とその家族ごとに作成されていた戸籍制度の抜本の見直しが行われ、戸籍は、夫婦とその未婚の子の単位の編製に変更される。平成6年には、電子化への対応としてコンピュータ処理が開始され、平成19年には戸籍の公開原則の見直しが行われる。また、平成25年には、東日本大震災の被災を契機として法務省において戸籍副本データ管理システムが導入された¹¹⁾。そして、令和元年には、個人番号との連携対応や既存の戸籍副本データ



【図1】¹²⁾

9) 平成19年改正法の成立により、他人の戸籍謄本等の請求が制限されるように変更された。法務省「戸籍法の一部を改正する法律の概要」令和元年5月24日成立（<https://www.moj.go.jp/content/001295590.pdf>）参照。

10) 河上正二『戸籍法改正の中間試案』と命名権」法律時報94巻9号（日本評論社、2022年8月）3頁。

11) 法務省・前掲注(9)参照。

管理システムを新システムに発展させるための法改正が行われている（図1）。

2) 戸籍制度の特徴

戸籍法は目的規定がなく、戸籍の定義規定も置かれていない特殊な法律である。法務省の説明によれば、「戸籍法（昭和二十二年法律第二百二十四号）は、『国民各人の身分関係を公証する公正証書』である戸籍に関する制度について定める法律である」¹³⁾と述べているから、戸籍とは、「国民各人の身分関係を公証する公正証書」ということになるであろう。

戸籍制度の神髄は、以下の点にある。すなわち「戸籍が同時に、国民登録であり、親族登録であり、住民登録であることである」¹⁴⁾。もちろん、戸籍制度と住民登録制度は別制度であるとはいえ、「住民登録と戸籍は相互に連結されているため、戸籍によって住民登録をたどることができ、その逆も可能であるという制度の下では、そのかぎりでは依然として住民登録機能をもつ」¹⁵⁾という特徴をもった制度である。また、親族登録としての機能は、「戦後の改革により夫婦とその子どもの戸籍となったものの、戸籍相互の連結機能により、(…)きわめて広範囲な親族相互の関係をたどることができる」¹⁶⁾。そして、「日本人はつねに唯一の戸籍に現存する者として記載され、その戸籍を通じてその者の親族関係も現住所も把握される」¹⁷⁾。

こうした国民登録、親族登録及び住民登録を把握する機能をもつ戸籍制度は、「身分関係の立証などにあまりにも便利なものである反面、国民はたえずその存在を意識しそれに縛られその重圧を感じ、国籍差別」¹⁸⁾などの様々な差別の原因を生じさせる制度上の難題を抱えている。

3) 戸籍制度のもつ機能（個人データの収集・提供機能）

戸籍制度特有の機能の一つは、個人に関する情報を個人単位ではなく、「氏」単位によって把握する点にある。戸籍の構成単位は、「旧法下、戸主が集約的に『家』の構成員のデータを申告することにより、『家』に行政府に対するデータ申告の義務があったことと、また各『家』のデータは常に公開され、『家』の間で相互に閲覧・利用されていたことに注目すれば、戸籍法上の『家』は、国家または行政の機能的末端単位としての役割を果たしていた」¹⁹⁾と考えられる。

令和五年法律第五十八号による戸籍法²⁰⁾（以下「改正戸籍法」という。）においても一

12) 法務省・前掲注(9) 1頁をもとに作成・加筆した。

13) 法務省・前掲注(9) 1頁。

14) 水野紀子「戸籍制度」ジュリスト1000号（有斐閣，1992年）163頁。

15) 水野・前掲注(14)163頁。

16) 水野・前掲注(14)163頁。

17) 水野・前掲注(14)163頁。

18) 水野・前掲注(14)163頁。

19) 和田幹彦『家制度の廃止—占領期の憲法・民法・戸籍法改正過程』（信山社，2010年）422頁。

人一戸籍の身分登録の単位にはなっていない。その意味で基本的に「氏」が国家や行政の末端単位として機能する点を残存させており、旧法下の機能を継承していることに変わりないといえる。

4) 戸籍と住民票の相違点

次に、戸籍と住民票の相違点を表1で確認しておこう。登録地について戸籍と住所地は一致している必然性はなく、相違していても問題はない。

代表者は、戸籍では筆頭者と呼ばれ、住民票では世帯主と呼ばれる。戸籍の筆頭者とは、戸籍に最初に記載がされている人を指す。戸籍は夫婦とその未婚の子で構成され、婚姻時に称することとした氏（夫又は妻の氏）によって筆頭者が決められる。他方で住民票の世帯とは、同じ住所で家計を一緒にしている世帯を指す。住所が異なる場合は家族であっても別世帯となる。また、住所が同じであっても家計を分けている場合は、別世帯とすることができる²¹⁾。登録の基礎は、戸籍は出生から死亡までの様々な身分関係に生じた法律上の原因（婚姻、離婚、子の出生、除籍等）が記録されるのに対して、住民票の記載事項は、住基ネットで送信される本人確認情報（後述）のほか、世帯主である旨、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、戸籍の表示、住民となった年月日等が記載される（住民基本台帳法7条）。

【表1】²²⁾

	戸籍	住民票
登録地	本籍地	住所地
代表	筆頭者	世帯主
登録の基礎	身分関係	居住関係
登録の単位	家族	世帯
準拠法（根拠法）	戸籍法	住民基本台帳法

②改正戸籍法の要点

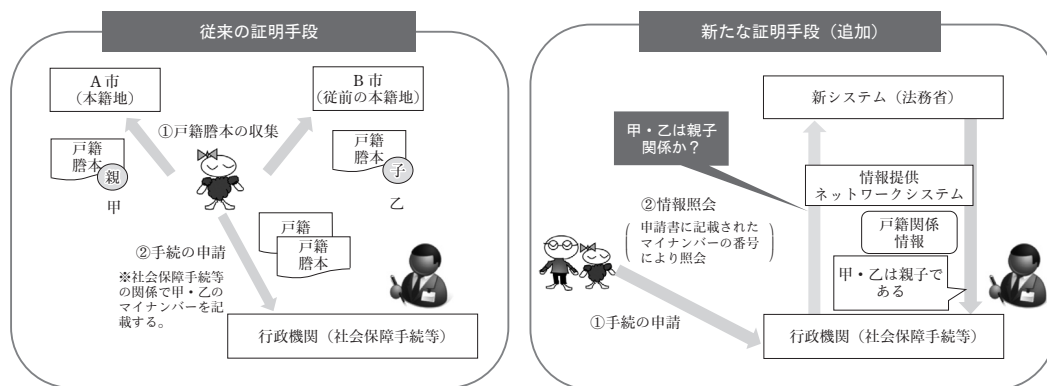
さて、改正戸籍法の要点を確認しておこう。主なポイントは、個人番号との連携、添付の省略化、電子戸籍証明書の発行などである。第一は、個人番号の連携によって戸籍謄抄本の添付を省略するための改正である（改正戸籍法121条の3）。これは、従来の戸籍謄抄本による戸籍情報の証明手段（図2左）に加え、新たな手段として追加される。追加され

20) 令和五年法律第五十八号による改正戸籍法（一部未施行）。

21) 前橋市市民部市民課住民係「『同一世帯』と『別世帯』の違いは何ですか」を参考に記述した（<https://www.city.maebashi.gunma.jp/soshiki/shimin/shimin/shitsumon/1/1/8/22122.html#:~:text=同じ住所に住んで,に届出が必要です%E3%80%82>）2024年12月確認。

22) 佐藤文明『知っていますか？戸籍と差別一問一答』（解放出版社、2010年）9頁より引用、一部加筆した。

た方式は、個人番号制度の情報提供ネットワークシステムを経由して戸籍関係の情報を確認する方式である（図2右）。



【図2】²³⁾

新しく追加される証明方式は、親と子のそれぞれの本籍地に戸籍謄本を収集することを要せず、行政機関一箇所の窓口で申請をすればよく、申請者の負担が軽減されることが期待できる。第二は、戸籍の届出における戸籍謄妙本の添付省略のための改正である（改正戸籍法118条、120条の4～120条の8）。これは、本籍地以外の市区町村において、法務省の新システムを利用し、本籍地以外の市区町村データを参照することにより戸籍の届出における戸籍謄妙本の添付を不要にするための改正である。従来、婚姻届や養子縁組などの戸籍の届出が必要とされていたものは、改正法により戸籍謄妙本の提出は不要となる。法務省内の新システムを活用した戸籍事務内部の情報利用であるため、個人番号の利用の予定はない。第三は、本籍地以外での戸籍謄妙本の発行のための改正である（改正戸籍法120条の2）。これは、本籍地の市区町村以外の市区町村窓口で戸籍謄妙本の請求を可能にするための改正である。

そして、発展編として、本人や父母等の戸籍について、戸籍電子証明書又は除籍電子証明書の発行を可能とするための改正である（改正戸籍法120条の3）（図3）。検討中の案とされているが、手続の概略は次のとおりである。申請人は、本籍地の指定市町村長に対し、オンラインで戸籍電子証明書又は除籍電子証明書の発行を請求する。請求を求められた指定市町村長は、法務省に対し、当該申請人の符号を送信する。符号を受信した法務省は、新システムにおいて申請人に対応する戸籍電子証明書提供用識別符号を指定市町村長に送信する。当該符号を受信した指定市町村長は、申請人に対し、当該符号を送信する。当該符号を取得した申請人は、行政機関に対し、オンライン申請の際、取得した当該符号を提出する。当該符号の提出を受けた行政機関は、システム端末に当該提出された符号を入力し、戸籍関係情報（親子関係の存否その他の身分関係の存否を識別する情報）に係る

23) 法務省・前掲注(9)をもとに作成・加筆した。

戸籍電子証明書を取得する（改正戸籍法120条の3）。なお、オンライン手続の提供にあたっては、マイナポータル²⁴⁾の活用も視野に検討されている²⁵⁾。

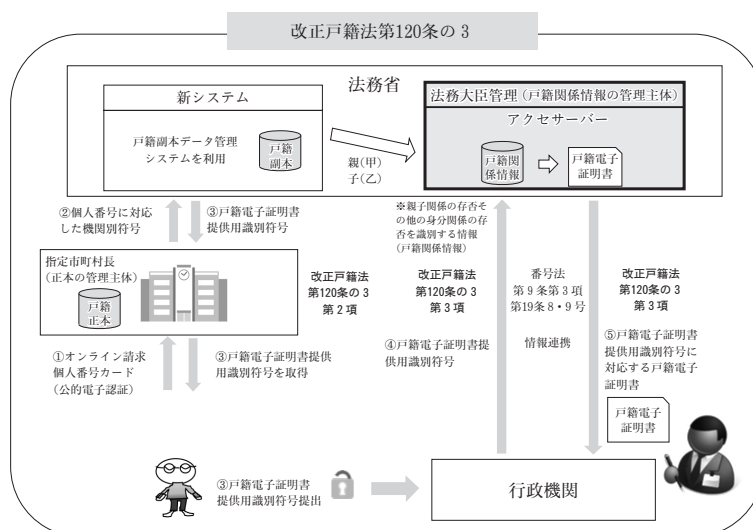
【図 3】²⁶⁾

図3では、本籍地の市町村で戸籍（正本）が管理されるのに、なぜこのような複雑なデータ処理が行われるのかと思われるかもしれない。その主な理由は、法務大臣が、戸籍関連情報の基礎となる戸籍副本データ管理システムの運用主体となっていることに加え、戸籍事務は、地方自治法（以下「自治法」という。）2条9項1号に定められる第一号法定受託事務（戸籍法1条2項）であり、法務大臣が適当と考えられたこと、及び番号法上「特定個人情報には、氏名、生年月日、性別及び住所（基本四情報）のような特定の個人を識別できる情報を含めない運用がされており、戸籍謄本等や除籍謄本等を情報連携の対象とすることは、プライバシー侵害のおそれがある¹²⁷⁾と考えられたからである。

なお、改正戸籍法による新制度の運用は、交付の日から起算して5年を超えない範囲内において政令で定める日に施行が予定されているが、令和6年9月現在一部未施行となっている²⁸⁾

24) 個人番号制度の行政手続のオンライン窓口のこと。詳しくはデジタル庁公式サイトを参照願いたい (https://www.digital.go.jp/policies/mvna_portal/)。

25) 法務省・前掲注(9)3頁。

26) 法務省・前掲注(9)3頁、及び宇賀克也『マイナンバー法の逐条解説』(有斐閣、2022年6月)57頁以下を参考に作成した。ただし、法務省・前掲注(9)3頁の「パスワード」と表現されているところは、条文上「戸籍電子証明書提供用識別符号又は除籍電子証明書提供用識別符号」と規定されているため、図3及び本文は条文に合わせている。

27) 宇賀・前掲注(26)61頁。

28) 法務省「戸籍法が改正されてできるようになること」(令和元年法律第十七号 5月24日成立)
(<https://www.moj.go.jp/content/001295591.pdf>)。

③国家の情報行為の該当性（戸籍制度の場合）

以上までが戸籍制度の特徴及び近時の改正法の概要である。それを踏まえて、戸籍制度に係る行為が、国家による情報行為の定義によって説明可能かどうか、あるいは、その定義に当てはまるかを確認することにしたい。ここでは、戸籍制度に係る婚姻届（戸籍法74条）を例に確認する。

戸籍制度に係る行為を国家による情報行為の定義（国家が一定の行政目的の実現のために行う情報の意味の形成に向けられた情報処理行為及びその過程を指し、国民に対し、直接的、間接的に一定の作用をもたらす概念）に当てはめると、次のようになるであろう。

戸籍事務に係る行為は、国家が、国民全員を対象に「氏」単位で国民登録、親族登録及び住民登録を把握し、国民の身分関係の変動を記録し、及び公証（行政行為）のために行われる一連の行為である。婚姻届に係る戸籍の公証行為は、国家が、戸籍制度によって国民各人の身分関係を公証する目的で、戸籍を編製するという情報の意味の形成に向けられた情報処理行為であり、当事者に対し、婚姻届の受理によって法律上の婚姻関係（民法739条）を生じさせる作用をもたらす行為である。したがって、国家による情報行為の定義で説明可能である。

（2）住民基本台帳制度

第二の事例は、住民基本台帳システム（以下「住基ネット」という。）である。もともと住民基本台帳は、市町村内で紙台帳として編製されていたが、平成11年にオンライン化を図るため住基ネットが制度化された。その後、今日まで比較的安定的に運用されてきたが、令和3年には住基ネットの新たなあり方の検討会が立ち上げられているため、そこでの議論を参照し、国家の情報技術システムとしての住基ネットの今後の位置づけを探るとともに、国家による情報行為の該当性を確認する。

①住基ネットの制度化とその役割

住民基本台帳は、全国の市町村ごとに住民票をまとめたものとして作成されている。住基ネットは、住民基本台帳を電子化し、電子計算機をネットワーク化したシステムのことである。住基ネットは、住民サービスの向上と行政事務の効率化を図るため、居住関係を公証する住民基本台帳を国・地方の機関でネットワーク接続し、全国規模で本人確認を可能にするシステムとして、平成11年8月、住民基本台帳法の一部を改正する法律（以下「住基法」という。）の成立により導入された。

導入当初は、個人情報保護の観点から、一部の住民らが違憲訴訟を提起したが、最終的には住基ネット訴訟最高裁判決において合憲判決が出されている。

住基ネットで扱われる情報は、氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード、個人番号、及びこれらの変更情報を加えた七情報（以下「本人確認情報」という。）で構成される。本人確認情報の提供で行われている主な事務は、選挙、国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険、国民年金、児童手当、住民税、学齢簿、印鑑登録証明、予防接種、生活保護等

がある²⁹⁾。本人確認情報は、行政機関に対し、住基ネット経由で直接送信される。これにより、住民は、パスポート受給申請や免許申請等のための住民票の写し、年金受給権者の住所変更・死亡届、年金受給権者の現況届等の提出を省略することができる。

加えて、近年の法改正により取扱事務が追加された。主なものは、医師や看護師等の免許、保育士等の登録等の国家資格関係事務、新型コロナウイルス感染症に係る予防接種の実施、公的給付の支給を実施するための基礎とする情報の管理、マイナンバーによる預貯金口座の管理等である³⁰⁾。

また、住基ネットは、平成25年に成立した個人番号制度の導入に伴い、個人番号制度の情報連携に用いる機関別符号の生成や個人番号の生成の基礎を提供する役割、個人番号カードの交付や電子証明書を発行する等の役割を担っている³¹⁾。その意味では、住基ネットは、本人確認情報の提供を行う機能と、個人番号制度を支える機能を併せもつシステムへと変更されている。

②デジタル時代における住民基本台帳制度の新たなあり方の検討

1) オンプレミスからの移行プロセス

令和元年に成立した「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上ならびに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律」（以下「デジタル手続法」という。）及び令和3年に成立したデジタル社会形成基本法、デジタル庁設置法及び地方公共団体情報システム機構等のデジタル関連法の成立を受け、令和3年12月28日まで住基ネットの新たな役割のあり方の検討会が設置されていた³²⁾。令和3年12月28日にまとめられた報告書（総務省・後掲注(36)）には、住基ネットの今後のあり方の指針が示されているが全部を取り上げることはできないため、以下では、これまでの運用に変化が生じるとされるいくつかを取り上げる。

まず、システム的な観点からの変更点である。住基ネットは、国、都道府県及び市町村間をインターネットに接続不能な閉域的なネットワークを構築しているが、それを全国の自治体が保有するデータ形式の標準化を行ったうえで、クラウド方式へと変更する案が検討されている。もっとも、住基ネット訴訟最高裁判決の趣旨を踏まえ、「個人情報を一元的に管理する主体はいないという仕組みを維持するとともに、名寄せ（データマッチン

29) 総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会（第1回）【住民基本台帳制度 資料2】」令和3年6月1日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000753605.pdf）3頁参照。

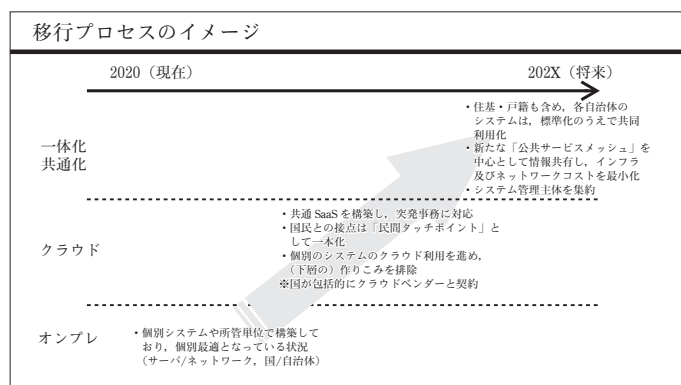
30) 総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会（第1回）【住民基本台帳ネットワークシステム 資料4】」令和3年6月1日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000753607.pdf）11頁参照。

31) 総務省・前掲注(30)16～17頁参照。

32) 検討会の名称は、「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会」である。総務省に設置されていた（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_juki/index.html）。

グ)が行われないことを担保していくことが重要ではないか³³⁾との意見も出されている。

しかし、以下に見るように、検討会では、デジタル化のグランドデザインへの移行プロセスが示されており、図4を見ると2020年時点ではオンプレミス (on-premises) とあり、国、自治体がそれぞれ管理主体となってシステムの運用が行われていることがわかる。次に、第二段階に移行すると運用形態がクラウドへ変更される。この段階では、個別システムのクラウド利用が進められ、例えば、各自治体の独自システムの開発 (下層の作りこみ) を排除する方針が確認できる。また、第三段階に移行すると、住基や戸籍を含む各自治体のシステムの標準化が図られ、国、自治体が共同利用する形態に変更される。第三段階になると、住基ネットの位置づけは、国の共通化された一つのアプリケーションシステムとして位置づけられる。



【図4】³⁴⁾

2) 扱われる情報の変化と変わる住基ネット

次に、扱われる情報に関する点を確認する。住基ネットは、前述の七情報に加え、新たに世帯情報を追加し、情報連携を行う案が検討されている。

現行法上、住基ネットが扱える情報は本人確認情報に限定されており、世帯情報を確認する必要がある場合には、住基ネットと個人番号制度の両システムで確認作業を行わなくてはならない。検討会では実務運用上、その運用が煩雑であるとの認識から出されている提案である³⁵⁾。

33) 「一元的管理主体の不存在」については、住基ネット訴訟最高裁判決・前掲注(4)が、住基ネットを合憲とした一つの理由として述べていることから、個人番号制度の創設時にも意識された経緯がある。総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会（第2回）議事概要」令和3年9月2日

(https://www.soumu.go.jp/main_content/000770696.pdf) 3頁。

34) 総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会 有識者部会（資料1-1）」令和3年7月19日「国・地方の情報システムのトータルデザインの方向性（楠構成員 提出資料）」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000760674.pdf) 4頁をもとに作成。

住基ネットは本人確認情報以外を扱わず、閉域的なネットワークであるとして、住基ネット訴訟最高裁判決で合憲とされており、それとの整合性について検討会でも議論がなされているが、「世帯情報」の秘匿性については「世帯情報は、個人の内面に关わるものではないが、秘匿性が低いとまでは言えないのではないか。住基ネットで取り扱う情報に世帯情報を追加することは、住基ネットを本人確認のための閉域的な仕組みとしてこれまで説明してきていることと、首尾一貫して説明できるのか」³⁶⁾との意見がある。

その一方で、「住民票の世帯情報のほかにも、戸籍に基づく法的身分関係や税法上の扶養関係などがあり、こうした『関係情報』を統合的に扱える、より汎用的な仕組みも必要ではないか」³⁷⁾との意見もあり、住基ネット訴訟最高裁判決を経てこれまで限定的に運用されてきた住基ネットは、導入から25年余を経過し、デジタル社会形成に向けて装いを新たにした活動の場が模索されている。

③国家の情報行為の該当性（住基ネットの場合）

以上までが住民基本台帳制度及び住基ネットの特徴並びに近時の改正法の概要である。それを踏まえて、住民基本台帳制度及び住基ネットの運用に係る行為が、国家による情報行為の定義によって説明可能かどうか、あるいは、その定義に当てはまるかを確認することにしたい。ここでは、国民健康保険料の決定³⁸⁾（世帯全員の所得）³⁹⁾を例に確認する。

住民基本台帳制度及び住基ネットを国家による情報行為の定義（国家が一定の行政目的の実現のために行う情報の意味の形成に向けられた情報処理行為及びその過程を指し、国民に対し、直接的、間接的に一定の作用をもたらす概念）に当てはめると、次のようになるであろう。

住民基本台帳の調製は、国家が、国民全員を対象に住民の居住関係を公証し、住民に関する記録の適正な管理を図るために行われる行為である。住基ネットによる本人確認情報の運用行為は、国家が、国民の居住関係を公証するためにネットワークを通じて本人確認情報を運用する情報処理行為である。国民健康保険料に係る住基ネットの運用行為は、国家が、住民の居住関係を公証し、住基ネットを通じて世帯主と同一の住所の者の本人確認

35) 総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会報告書」令和3年12月28日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000785599.pdf）15頁参照。

36) 総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会 有識者部会 議事概要」令和3年7月19日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000764849.pdf）4頁。

37) 総務省・前掲注(36) 4頁。

38) 国民健康保険料は住民票の世帯ごとに計算される。東京都江戸区役所公式サイト「国民健康保険料の計算方法」

（https://www.city.edogawa.tokyo.jp/e053/kurashi/iriyohoken/kokuho/hokenryou/keisan/hokenryou_kimarikata.html#:~:text=住民票の世帯ごと,に納めることはできません%E3%80%82）参照。

39) 総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会実務者部会（資料2）」令和3年6月30日「住基ネットと世帯情報等の関係について」（https://www.soumu.go.jp/main_content/000757997.pdf）4頁参照。

情報を提供することにより、住民の健康保険料の納付額を算出するという情報の意味の形成に向けられた情報処理行為であり、住民に対し、間接的に国民健康保険料の納付額決定の作用をもたらす行為である。したがって、国家による情報行為の定義で説明可能である。

(3) 個人番号制度

第三の事例は、個人番号制度である。個人番号制度は、個人に付番された番号の利用が最大の目的である制度である。令和6年11月末時点の人口に対する個人番号カードの保有枚数率は全国で約76%に達し⁴⁰⁾、国民に定着してきている。

令和3年に内閣の下にデジタル庁が発足してからは、所管がデジタル庁へと移管されている。内閣総理大臣を長及び主任の大臣とするデジタル庁は、政府の強力な体制で各種の会議等が立ち上げられ、個人番号制度のワーキンググループ（以下「番号WG」という。）⁴¹⁾でも様々な議論が展開されている。そこで、国家の情報行為としての個人番号制度の今後のあり方を確認するとともに、国家による情報行為の該当性を確認する。

①個人番号制度の成立

個人番号制度の根拠法は番号法である。同制度は、平成25年3月1日閣議決定を経て第183回通常国会に提出され、同年5月24日に参議院本会議で可決成立し、導入された。

②機能及び特徴

個人番号制度は、「三つの仕組み」から構成される。具体的には、①付番、②情報連携、③本人確認である。①は住民登録されている住民に他の個人と重複しない一意の番号を付番する仕組みである。②はいわゆる「名寄せ」を行うシステムのことである。行政機関を跨る情報の授受を可能にするためのシステム基盤として情報提供ネットワークシステムが設置されている。個人番号制度では、行政機関ごとに保有する個人情報に個人番号を紐付けし、各行政機関や地方公共団体で相互に利用できるようにするために構築された。

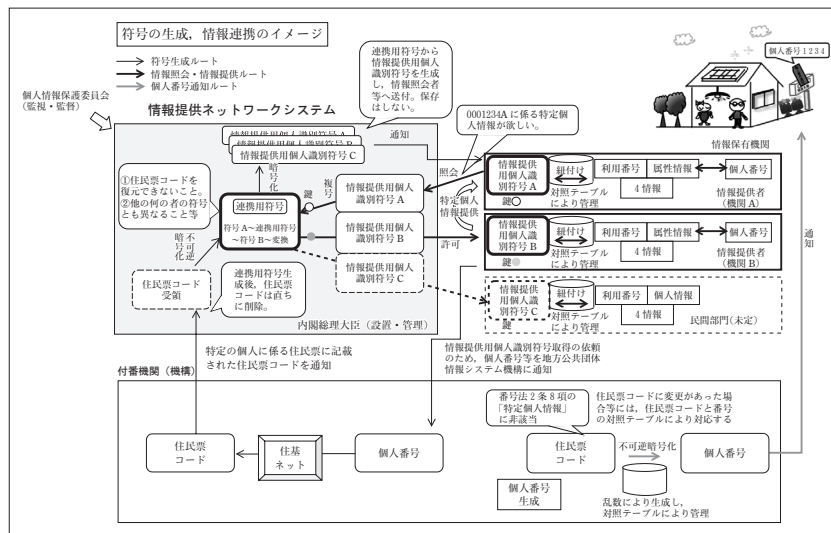
情報提供ネットワークシステムを利用して、異なる行政機関が保有する特定の個人情報を連携させることを「情報連携」と呼んでいる。個人番号の利用については、番号法9条で利用範囲の分野が規定されている。また、同法19条に該当するもの以外は、原則として特定個人情報（個人番号を含む個人情報のこと）の提供を制限している。③は本人確認として個人番号カードの身分証明としての利用のほか、ICカード機能を使った公的電子認証の機能がある。しかし、同制度の最大の特徴は、個人番号を用いないで符号を利用して行われる個人情報の情報連携の仕組みであろう。

40) 総務省「マイナンバーカードの交付状況について（令和6年度）」

(https://www.soumu.go.jp/main_content/000965788.pdf) 2024年12月確認。

41) 正式名称は、デジタル庁「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」である。

(<https://www.digital.go.jp/councils/mynumber-digital-basis-wg>)。

【図5】⁴²⁾

そこで、図5に基づき情報連携の流れを説明する。情報照会者（機関番号Aと仮定）及び情報提供者（機関番号Bと仮定）は、それぞれの機関が保有する特定個人情報に係る個人番号（1234と仮定）に対し、内閣総理大臣から情報提供用個人識別符号A及びBをそれぞれ取得し（番号法21条の2第1項）、A機関及びB機関における利用番号等と基本四情報及び属性情報がそれぞれ紐付けられる。情報照会者（A機関）は、政令で定めるところにより、情報照会者の使用に係る電子計算機から情報提供ネットワークシステムを利用して内閣総理大臣の使用に係る電子計算機に、当該特定個人情報に係る本人に係る情報提供用個人識別符号A、当該特定個人情報の項目及び当該特定個人情報を保有する情報提供者の名称その他デジタル庁令で定める事項を送信する（同法19条8号、番号法施行令（以下「令」という。）20条1項）。

情報提供ネットワークシステムは、暗号化された情報提供用個人識別符号Aから連携用符号に復号し、個人を特定する。そして、連携用符号から当該情報提供者における情報提供用個人識別符号Bに変換する。次に、内閣総理大臣は、当該情報提供者（B機関）に対し、当該情報提供用個人識別符号B、当該特定個人情報の項目及び当該提供の求めをした情報提供者に対して特定個人情報の提供の求めがあった旨を通知しなければならない（同法21条2項及び令26条1項）。

当該情報提供者（B機関）は、内閣総理大臣からの通知を受けたときは、該当する特定個人情報を抽出し、当該情報提供者の使用に係る電子計算機から情報提供ネットワークシステムを使用して情報照会者（A機関）の使用に係る電子計算機に当該特定個人情報その他デジタル庁令で定める事項を送信する（同法22条1項、令29条）。

42) 筆者作成。

以上が情報連携の仕組みの概要である。情報提供ネットワークシステムは、情報照会者と情報提供者の符号を変換させて情報連携を許可し、システム内に特定個人情報が記録されない仕組みを採用している。この仕組みにより、仮に漏えいが発生しても個人番号は使用されていないため、安全措置の観点からは優れた機能を有しているといえる。

③番号WGの議論内容

さて、デジタル庁所管の下、デジタル社会形成に向けた様々な会議が立ち上がっている。本稿では、令和3年12月及び令和4年6月の内閣の閣議決定で示された重点計画のうち、個人番号の利用に関する議論について重要と思われる点に絞り、番号WGで議論されている内容を確認する。

1) 令和3年12月及び令和4年6月の閣議決定の基本方針

まず、閣議決定で示された基本方針を確認する。令和3年12月の閣議決定⁴³⁾では、「品質・コスト・スピードを兼ね備えた行政サービスに向けて、アーキテクチャ設計の在り方を根本から見直す」⁴⁴⁾という基本方針が示されている。それを実現するためのキーワードは、①スマートフォンを用いて60秒で手続が完結できるようにする、②7日間で行政サービスの立ち上げを可能にする、③民間並みのコストにすることである。これらの①②③を実現するための当面の実装目標を令和7年にすると明記された。

続いて令和4年6月の閣議決定⁴⁵⁾では、本人を介した官民の情報活用を促進することが掲げられている。具体的には、「多様な行政機関や民間事業者が保有する個人情報を、本人が起点となって自らの情報をデジタルで活用する仕組みを検討することで、従来の行政機関間の情報連携に加えて、手続ごとの添付書類の取得、書面申請等の手間を抜本的に解消し、スマートフォンのみでオンラインで簡単かつ迅速に手続を完了できるようにする」⁴⁶⁾というのがその内容である。この「本人が起点となって自らの情報をデジタルで活用する仕組み」とは、「本人を介した官民の情報活用」を行うことである。この内容については後述する(図7)。

2) 個人番号制度の今後のあり方の議論(公共サービスメッシュ)

次に、個人番号制度の今後のあり方について確認する。まずは、デジタル庁が掲げている重点計画(概要)⁴⁷⁾からの内容である。図6で示されているのは、国民に対する行政

43) 首相官邸「デジタル社会の実現に向けた重点計画」令和3年12月24日閣議決定

(https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/digital/20211224_policies_priority_package.pdf)。

44) 首相官邸・前掲注(43)41頁。

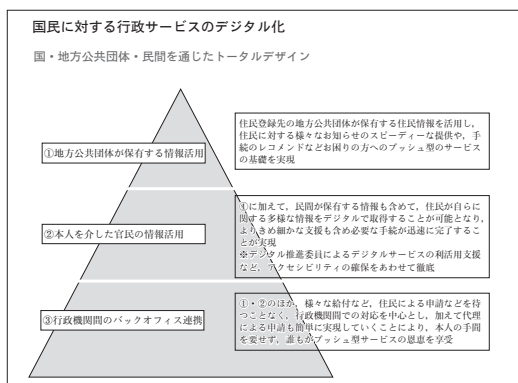
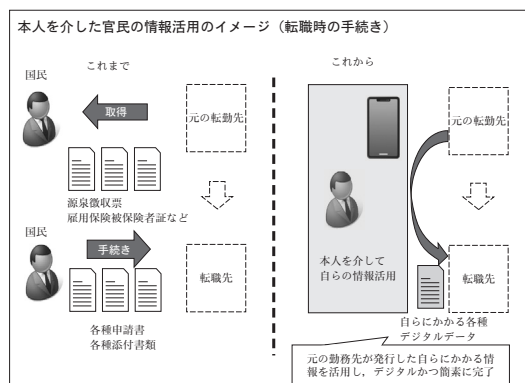
45) 首相官邸「デジタル社会の実現に向けた重点計画」令和4年6月7日閣議決定

(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/fedb5d96/20220607_policies_priority_outline_15.pdf)。

46) 首相官邸・前掲注(45)57頁。

サービスのデジタル化の基本枠組みである。まず③は、本人に対し、これまで分散されていた情報を識別子によって行政機関同士がバックオフィスで情報連携を図り、本人にプッシュ型で情報提供する機能である。②は、令和4年6月閣議決定の重点計画に挙げられていた「本人を介した官民の情報活用」を提供する機能である。この機能の基本的な考え方は、例えば、これまでは転職先で雇用保険等の多数の手続をするために同じような情報を何度も記入し、紙で提出するという手続上の煩雑さを無くすことが狙いである。これからは、行政機関や民間が保有する自己に関する情報を、本人がデジタルデータとして取得し、当該データを提出先機関にオンラインで情報提供して手続を完結できるようにする（図7）。

続いて、①は、住民の居住地にある地方公共団体が保有する本人に関する情報（氏名、住所、住基ネットの世帯の基礎情報、国民健康保険の資格等）を行政側からお知らせ等を提供する機能である。これらの機能を実現する目的は、令和4年閣議決定の基本指針の一つである「スマホ60秒で完結」するための基本的考え方として検討されているものである⁴⁸⁾。

【図6】⁴⁹⁾【図7】⁵⁰⁾

47) デジタル庁「デジタル社会の実現に向けた重点計画（概要）」

(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/40b7eb9b/20220607_policies_priority_outline_03.pdf)。

48) デジタル庁「利用者目線の行政サービス実現に向けたトータルデザインとマイナンバー法の検討について（第4回資料1）」令和4年5月13日

(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/67c1bfe0-5b2d-4c28-a7a1-5d864f72d1f1/06deb398/20220513_meeting_mynumber_outline_01.pdf) 4頁。

49) デジタル庁・前掲注(47)16頁より引用。

50) デジタル庁・前掲注(48)14頁をもとに作成した。

④番号法の改正内容

1) 近年の改正とその内容⁵⁴⁾

次に、近年の改正とその主な内容を確認する。まずは令和元年法律第十六号による改正である。本改正では、個人番号カードの海外での利用を可能にすることや、全国民に配布していた通知カードの再発行を廃止するための改正が行われている（通知カード自体は現在も使用可能）。

次の改正は、令和元年法律第十七号による改正である。本改正では、主に改正戸籍法による戸籍関係情報と個人番号の情報連携を可能にするための改正が行われている。改正の内容については、戸籍制度（改正戸籍法120条の3）のところですでに述べた。

そして、令和三年法律第三十七号による改正である。本改正では、個人情報保護法の改正に伴って、行政機関個人情報保護法、独立行政機関等個人情報保護法が廃止され、個人情報保護法に一本化が図られている。また、国家資格に関する事務等における個人番号の利用及び情報連携を可能とし、転職時に本人の同意があった場合に使用者間での本人に係る特定個人情報の提供を認める等の改正が行われている。

2) 令和5年改正の重要な変更点

次は、令和五年法律第四十八号による改正のうち、重要な変更点を確認しておこう。改正前の議論では、資料⁵⁵⁾によるとコロナ禍で次の二点について課題が明らかになったと説明されている。すなわち、法律に規定のない事務は、番号法に法定することができなかったこと、新たに情報連携を可能にするためには、その都度、法改正が必要であったことである。そこで、それらの課題を解決するために「マイナンバーを利用できる事務を定めている法別表第一は、法律に根拠のある事務及びその主体を列挙する現行の形式を維持しつつ、①別表第一に規定されている事務に準ずる事務であれば、法律に規定のない事務についてもマイナンバーの利用を可能とし、②情報連携できる事務を定めている法別表第二を下位法令に規定することで、迅速な情報連携を実現する」⁵⁶⁾ことを目的に改正されたものである。今回の改正で重要なところは、基本理念として、三分野（社会保障制度、税制及び災害対策分野その他の行政分野）に加え、行政分野以外の国民の利便性向上に資する分野においても個人番号の利用推進を図ることが明確に規定された点（番号法3条2項）、個人番号の利用範囲を定める9条に新たに「主務省令」で定める事務（準法定事務）というカテゴリが追加された点である。すなわち、個別の法律の規定に基づく事務を除き、法別表下欄に規定されている事務に「準ずる事務（準法定事務）」であれば、法改正を経ずとも主務省令で定めることにより、「新規で必要とされる機関間の情報連携のより速やか

54) 宇賀・前掲注(26) 5～6 頁参照。

55) デジタル庁「マイナンバー法の改正事項」（第7回）令和4年11月29日

(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/3c34892b-6704-4c74-b1c7-d461c4bccff/bdba23d0/20221129_meeting_mynumber_outline_01.pdf)。

56) デジタル庁・前掲注(55)11頁。

な開始が可能に」なることを意味している⁵⁷⁾。これらは、もともと議論のあった地方公共団体等が行う独自施策のためのニーズや事務の即時性を重視した要望に応えるためのものである。

もっとも、後者の改正点は利用「場面の詳細の決定を立法府による決定（法律）から行政府による決定（行政立法）に移行させるものであり」、この改正により、行政府の判断で情報連携を行う事務を決定することができるようになった⁵⁸⁾。

この点について、改正前の議論では、個人番号の利用範囲が別表で法定されていることは、法律の留保の原則から見て、重要であると評価するものの、番号の利用を進めていくときに、あまりにも厳密に必ず国会が法定していなければいけないということは、一面において過剰であり、他面において過小の部分があるという意見がある⁵⁹⁾。そこで、両者のバランスに関する考え方として提案されているのが、重要事項留保説の考え方である。「社会にとって重要な事項、とりわけ国民の人権に関わることについては、それが侵害であるかどうかにかかわらず、その実現や手続などについて決めるべき必要な重要なことを国会で決定することが、むしろ大事であるという考え方が今は多数説⁶⁰⁾として、重要事項留保説の観点から具体的な規律ルールのあり方を考えていくことが重要であるとの認識が示されていたが、国民の様々な情報を利活用するための正当性を、実質的に立法権から行政権へ委ねる道を拓くこととなり、法律の留保原則からは大きく後退した改正となっている。

⑤国家による情報行為の該当性（個人番号制度の場合）

以上までが個人番号制度の特徴及び近時の改正法の内容並びにシステムの今後のあり方等に関する議論の概要である。それを踏まえて、個人番号制度に係る行為が、国家による情報行為の定義によって説明可能かどうか、あるいは、その定義に当てはまるかを確認することにしたい。ここでは、個人番号制度に係る運用行為として奨学金事務を例に取り上げるが、まず確認の前提として、奨学金の申請者は、申請をする際、日本学生支援機構に

57) デジタル庁「概要—マイナンバー法等の一部改正法案の概要」

(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8db62cdf-8375-4c4fb807-8d98595b67e8/5a0f065d/20230307_laws_law_outline_01.pdf) 1頁参照。

58) これについて、野口貴公美「マイナンバー法とその改正—Society 5.0時代の行政法の可能性について」ジュリスト1589号（有斐閣、2023年）25頁は、この部分の改正について「大きな改正」であるとして、『（決定）の正統性の差分』を補完するための、何らかの法制上の手立てが必要になるのではないかとの見識を示し、その案として、「意見公募手続」や、「（独自の適用前審査の導入等の）事後手続の強化」、「技術を活用した（法適合性チェック等の）仕組みの工夫」、「個人情報保護委員会の役割の強化」を挙げている。

59) デジタル庁「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ（第6回）議事録」（令和4年5月13日）〔穴戸構成員発言〕をもとに内容を再構成した。

(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5560e028-18ee-4857-bd9a-3ebdaf539faa/650a0f1b/20221109_meeting_mynumber_minutes_01.pdf) 5頁。

60) デジタル庁・前掲注(59) 5頁〔穴戸構成員発言〕をもとに内容を再構成した。

対し、申込者本人及び生計維持者の個人番号を提出する必要がある。そして、個人番号の提出に伴い、所得証明書、課税証明書、生活保護受給証明書、雇用保険受給証明書、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当の提出が不要になっている⁶¹⁾。

個人番号制度を国家による情報行為の定義（国家が一定の行政目的の実現のために行う情報の意味の形成に向けられた情報処理行為及びその過程を指し、国民に対し、直接的、間接的に一定の作用をもたらす概念）に当てはめると、次のようになるであろう。

個人番号制度の運用に係る行為は、国家が、国民全員を対象に一意の番号を付番し、情報技術システムを運用して個人番号を利用し、行政手続において特定の個人を識別するために行われる一連の情報処理行為である。個人番号制度の運用に係る行為は、国家が、行政手続において特定の個人を識別することを目的に情報技術システムを運用して個人番号を利用し、奨学金申請者本人及び生計を同じくする者の特定を行い、その特定された者に対応する符号によって、それらの者の所得情報や課税情報等の情報を送信することを許可し、当該申請者に対し、奨学金貸与の可否を決定するという意味の形成に向けられた情報処理行為であり、当該申請者に対し、間接的に奨学金貸与の可否を決定する作用をもたらす行為である。したがって、国家による情報行為の定義で説明可能である。

3 情報行為の特徴

（１）「情報」の定義（個別法等を参考に）

先に挙げた三つの制度が、情報行為の定義によって説明可能であることは確認できた。ただ、情報行為には、「情報」が有する特質によって副次的問題がもたらされうるという特徴がある。それを明らかにするため、以下では、用語法としての「情報」及び「データ」の定義を参照した後、情報の特質を確認する。そして、情報が潜在的に有する特質を踏まえて、あらためて情報行為を説明することにする。

①JIS X0001 の定義

一般的な情報の意味は、JIS 規格で規定されているものである。すなわち、情報とは、「事実、事象、事物、過程、着想などの対象物に関して知り得たことであって、概念を含み、一定の文脈中で特定の意味をもつもの」⁶²⁾とされる。他方、データとは、「情報の表現であって、伝達、解釈又は処理に適するように形式化され、再度情報として解釈できるもの」⁶³⁾であり、「データに対する処理は、人間が行ってもよいし、自動的手段で行ってもよい」⁶⁴⁾と説明されている。

61) 日本学生支援機構の公式サイトを参考に記述した

(<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/moshikomi/yoyaku/mynumber/index.html>) 2024年12月確認。

62) 日本産業規格簡易閲覧「情報処理用語—基本用語」(<https://kikakurui.com/x0/X0001-1994-01.html>) 2 頁（2024年 9 月確認）。

63) 日本産業規格簡易閲覧・前掲注(62) 2 頁。

64) 日本産業規格簡易閲覧・前掲注(62) 2 頁。

この定義のポイントは、情報が、一定の文脈中に特定の意味をもつという性質があることであり、データは、解釈又は処理に適するように形式化され、再度情報として解釈されるための客観的な意味をもつということである。すなわち、データは、それ自体情報の表現物であるが、再度情報として解釈され有意味を形成するための基礎に適するように形式化されたものである。また、情報は、それ自体から解釈され有意味を形成する場合と、データの解釈、伝達又は処理が行われた結果を解釈することによって有意味を形成する場合とが考えられる。

②個人情報保護法上の定義

次に、法上の定義を確認することにしよう。まず個人情報保護法の定義を参照する。情報とデータに関する定義規定は、それぞれ2条及び16条に置かれている。

1)「個人情報」の定義

「この法律において『個人情報』とは、生存する個人に関する情報であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう（2条1項）。

一 当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録（電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式をいう。次項第二号において同じ。）で作られる記録をいう。以下同じ。）に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項（個人識別符号を除く。）をいう。以下同じ。）により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。）（2条1項1号）。

二 個人識別符号が含まれるもの（2条1項2号）」。

2)「個人情報データベース等」の定義

「この章及び第八章において『個人情報データベース等』とは、個人情報を含む情報の集合物であって、次に掲げるもの（利用方法からみて個人の権利利益を害するおそれが少ないものとして政令で定めるものを除く。）をいう（16条1項）。

一 特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの（16条1項1号）。

二 前号に掲げるもののほか、特定の個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成したものとして政令で定めるもの」（16条1項2号）。

3)「個人データ」の定義

「この章において『個人データ』とは、個人情報データベース等を構成する個人情報という」（16条3項）。

同法の「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるもの（2条1項1号）、又は個人識別符号が含まれるもの（2条1項2号）に該当するものを指す。2号の個人識別符号とは、「特定の個人の身体の一部の特徴を電子計算機の用に供するために変換した文字、番号、記号その他の符号であって、当該特定の個人を識別することができるもの」（2条2項1号）、又は「個人に提供される役務の利用若しくは個人に販売される商品の購入に関し割り当てられ、又は個人に発行されるカードその他の書類に記載され、若しくは電磁的方式により記録された文字、番号、記号その他の符号であって、その利用者若しくは購入者又は発行を受ける者ごとに異なるものとなるように割り当てられ、又は記載され、若しくは記録されることにより、特定の利用者若しくは購入者又は発行を受ける者を識別することができるもの」（2条2項2号）である。つまり、個人情報とは、生存する個人を識別することができる情報、又は符号等により、個人を識別することができるものを指している。

次に、「個人データ」の定義を見ると、個人情報データベース等を構成する個人情報とされている。そこで、個人情報データベース等の定義を見ると、個人情報を含む情報の集合物であり、かつ電子計算機で検索することができるように体系的に構成したもの（例：データベース等）（16条1項1号）、又は容易に検索することができるように体系的に構成したもの（例：インデックスを付した紙ファイル等）（16条1項2号）であり、かつ、個人の権利利益を害するおそれが少ないものとして政令で定めるもの以外のものである。

このように、同法には、「個人情報」の定義規定は置かれているものの、「情報」に関する定義規定は置かれていない。同じく「個人データ」の定義規定は置かれているものの、「データ」に関する定義規定は置かれていないのである。したがって、「情報」ないし「データ」の用語がもつ意味内容は、同法に基づいて確定することはできない。

③GDPR⁶⁵⁾の定義

では、わが国の個人情報保護法に影響を与えている「一般データ保護規則」（以下「GDPR」という。）には、どのように定められているだろうか。GDPRでは、4条に定義規定が置かれている⁶⁶⁾。1項は「個人に関連するデータ」（„personenbezogene Daten“）、2項は「処理」（„Verarbeitung“）に関する定義である。

個人情報保護委員会の公式サイトから仮訳が閲覧可能であるが、英語版から訳された仮訳であると思われ、一部にドイツ語版の単語とニュアンスが異なる部分を感じられるため、

65) General Data Protection Regulation（一般データ保護規則）。EU域内の個人データ保護を規定する法。EUデータ保護指令がEU加盟国による法制化を要するのに対し、GDPRはEU加盟国に対し、同一に直接効力をもつ。個人情報保護委員会公式サイト（<https://www.ppc.go.jp/enforcement/info-provision/EU/>）参照。

66) 仮訳が個人情報保護委員会公式サイトから閲覧できる（<https://www.ppc.go.jp/files/pdf/gdpr-provisions-ja.pdf>）。原文のテキストは、EUR-Lex サイトからダウンロード可能（<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>）。

以下に私訳を示す。

1) 「個人に関連するデータ」の定義

「1. „personenbezogene Daten“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann;」

『「個人に関連するデータ」』とは、識別された又は識別可能な自然人（以下「データ主体」をいう。）に関するあらゆる情報をいう。識別可能な自然人とは、特に氏名、識別番号、位置データ、オンライン識別子のような識別子、又は当該自然人の身体的、生理的、遺伝的、精神的、経済的、文化的あるいは社会的アイデンティティに固有な一つ若しくは複数の要素を参照することによって直接的又は間接的に識別されうる自然人をいう」（4条1項）。

2) 「処理」の定義

「2. „Verarbeitung“ jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung;」

『「処理」』とは、自動的手段であるか否かにかかわらず、収集、記録、構造化、分類、保存、適合あるいは変更、検索、抽出、利用、送信による開示、配布又はその他の形式によって利用可能にすること、トラッキングあるいは結合、制限、削除又は破壊のような個人に関連するデータとの関係において行われるあらゆる処理又は一連の処理をいう」（4条2項）。

この「Verarbeitung」の語が「取扱い」と訳されることがある。例えば、個人情報保護委員会による仮訳では取扱いと訳されている。ドイツ語版の *Verarbeitung* を英語版では *processing* が用いられており、そのために個人情報保護委員会の仮訳が「取扱い」と訳されている可能性が考えられる⁶⁷⁾。

しかし、それでは、元来データ保護法が意味するところの「処理」の用語によって伝達

されるべき意味が希薄になると思われる。データ処理という場合の「処理」は「取扱い」とは意味するところがやや異なり、データ処理とは、目的にそって収集された情報を処理に適合するように形式化し、データを形成する一連の又は部分的な作業を意味すると考えられる。例えば、英語語義語源辞典によれば、process の語源はラテン語の *prōcēdere* (→*proceed*) の過去分詞の *processus* が古フランス語を経て中英語に入ったものであり、*proceeding* は、個々の出来事、特定の状況下で事柄が進行すること、又はその個々の行為、処置を示すと同時に一定の目的をめざした連続した出来事、行為及び作業も指すとの記載があり⁶⁷⁾、この説明がデータ処理という場合の「処理」の意味を適切に表現していると思われる。

この点、わが国の個人情報保護法が、個人情報や個人データ等の取扱いに関する規律を定めているのに対し、GDPR は、欧州域内の個人データの処理に関するルールを定める規則であることに留意する必要がある。

GDPR では、個人関連データの定義、及びデータに関する処理の定義が置かれていることは確認できた。しかし、「情報」に関する定義規定は置かれていない。したがって、「情報」の用語がもつ意味内容は、同法に基づいても確定することはできない。

（２）情報行為の特質（学説を参考に）

①「情報」とデータの区別

情報やデータの定義については、JIS X0001 を参照することによって一定の内容を確認することができた。しかし、個別法には定義規定はなく、それらの法律上の定義を確定することはできなかった。そこで、情報の有する特質から情報の意味内容を捉えることとし、次に学説を参照して情報の特質を考察することにする。ここでは、ドイツの学説で有力な見解を参照する。

Marion Albers は、情報とデータの問題を区別することなく論じることは間違っていると指摘する近時のドイツの有力説である。

Albers によれば、情報は、常に社会的文脈のなかで解釈されて意味内容をもつという。すなわち、データは対象化された形で社会的次元からは無関係に認識されるものである。そして、データは、受領者によって受領され、解釈を通じて意味内容をもち、知識として獲得される。このように社会的文脈のなかで利用されることを通じて情報としての性質が獲得されるのだという。すなわち、情報に関する議論を「社会的文脈に依存しない個人の処分権を出発点とするこのようなアプローチは、基本的に間違っている」⁶⁹⁾と指摘している。

67) 石井夏生利『EU データ保護法』も *processing* を「取扱い」と訳す。ただ、この訳について「この文言は『処理』と訳されることも多い」と訳語の選択について議論があることを補足している。石井夏生利『EU データ保護法』（勁草書房、2020年）33頁参照。

68) 小島義郎・岸曉・増田秀夫・高野嘉明 編『英語語義語源辞典』（三省堂、2020年）903頁参照。

69) Marion Albers, *Informationelle Selbstbestimmung*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 138.

Albers は、情報とデータのもつ意味を理論的に区別して次のように説明する。「データは、データ記憶媒体に記録される限り、客観的な符号と表すことができる。それらは(データ、情報、知識、決定)、常に選択的であり個々のデータとしての意味はごくわずかなが、構造的次元での知識レベルの保存や処理過程、時間的次元でのデータ処理関連の枠内に存在する。データ、保存形式又は処理プロセスは、様々なメディア、技術、ネットワークによって形成される(…)。一方で、情報は、二つの部分的構造をもつ意味の要素を指す。すなわち、情報は、外部から観察され、メッセージの内容やデータを結びつける側面がある。他方で情報は、観察された現象、メッセージの内容あるいはデータの意味内容の理解を通じた解釈によって完成される。つまり、情報は、解釈機能の助けを借りて、観察の内容、メッセージの内容、あるいはデータの内容として形成される意味の要素を表しているのである。また、情報は、根本的に文脈に依存する。情報は、そのときどきの知識や解釈の文脈、又はそれぞれのシチュエーション上の解釈条件に依拠して行われる解釈機能を前提とすることによって、その枠組みで形成されうる構造やプロセスを全体として示しているのである」⁷⁰⁾。

そして、「メッセージやデータが獲得する情報の内容は、本質的な性質として分類されるものではなく、符号に付随されるものではなく、符号単独での考察で決定されるものでもない。情報の意味内容は、常に社会的文脈のなかでの解釈を通じてはじめて生み出されるのである。そのため情報の意味内容は、データから情報になるという関係から発展させるべきである。データの概念は、符号の次元、情報の概念は社会的次元を扱うため、データと情報は厳密に区別されなければならない」⁷¹⁾として、データと情報を明確に区別することなく議論することを批判している。

Albers のこの見解を要約すると、データは、情報を創出するための基礎となり、知識を創出するための基礎となり、データ処理過程内に存在し、様々な媒体、ネットワーク及び技術によって形成される客観的な記号ないし符号である。他方で情報は、データの意味内容の理解を通じた解釈によって完成されることを前提とするため根本的に文脈に依存する。すなわち、情報は、データの意味内容を解釈する作業を通じてはじめて情報を獲得できる性質があり、この解釈作業は、文脈やシチュエーション上の解釈条件に依拠するという特質をもっているということになる。

②情報の特質

以上が情報に関する定義と近時の有力な解釈である。これを踏まえて、情報の特質を考察すると概ね次の特質を有すると考えられる。

情報は、「一方で、明確に特定できず、法的な形式に当てはめることが困難である(遍在性)」⁷²⁾といえる。情報は、与えられた条件に合致して抽出される客観的なデータとは異なる

70) Marion Albers, Informationelle Selbstbestimmung als vielschichtiges Bündel von Rechtsbindungen und Rechtspositionen, DuD 2017, S. 23 ff.

71) Albers, a. a. O. (Anm. 69), S. 89 f.

り、情報それ自体から意味内容が客観的に確定され難い特質をもつからである。すなわち、情報は、情報を収集しようとする者が、一定の収集目的を持って収集し、収集者の目的の文脈に沿って解釈されて情報としての有意味を形成するという特質をもつ（意味形成能力）。

また、情報は、他の情報と結合され、あるいは置き換えられることにより、収集時とは別の新たな意味を構成する発展能力があり（自己発展能力）、収集時とは異なる他の目的や場面で利用されうるという利用可能性を有する（利用可能性）。さらに情報の精度が高まることにより、一定の判断ないし決定を行う際の重要な基礎として有用性が高まるという特質をもつ（付加価値創出能力）。

他方で、精度の高い情報がいったん開示・公表されると、社会的信用の低下や個人に関するイメージ（像）が創り出されることがある。とりわけ、インターネットの拡散力は、時空を超えて拡散し、たとえ一時的にネット空間から消去されたとしても、人々の関心はたやすく消尽されず、情報は、他者によって再びネット上に掲載される形で自己分散を繰り返す（自己分散能力）。それゆえ、インターネット時代では主体による完全な情報のコントロールは困難であり、一度外部に開示・公表されると当該情報を完全に抹消することは容易ではない（不可逆性）。この特質は、ときに個人の行動や内面に消極的な作用として影響を与えることがある（萎縮効果ないし自己決定の抑制効果）。

（３）情報行為の特徴

以上まで確認した情報の定義や特質を前提にあらためて情報行為を説明すると次のようになるであろう。

国家による情報行為は、国家が一定の行政目的の実現のために行う情報の意味の形成に向けられた情報処理行為及びその過程を指し、国民に対し、直接的、間接的に一定の作用をもたらす概念であり、法形式に当てはめることが困難な行為である。

情報は、データとは区別される。データは、人間又は自動的手段による通信、解釈、又は処理に適した形式化された方法による事実、概念又はその指示を表現したものを指すのに対し、情報は、収集目的の文脈に沿って解釈され、情報としての意味を形成するという能力をもつ。また、既存の情報と結合され、あるいは置き換えられることにより、収集時とは別の新たな意味内容を形成する可能性を有し、こうした自己発展能力によって、他の目的や場面で利用されうるという潜在的能力（利用可能性）を有している。そのため、情報の収集が法的に行われる場面では、収集される者の同意に代わって、収集目的とその手段に比例した正当性が要求され、収集後においては、収集する側の目的の範囲内での利用等、必要最小性が要求され、これらの観点を法的に統制することが重要とされる行為と位置づけられる。

72) 山本隆司「行政訴訟法の課題—行政機関の情報処理行為を審査する訴訟に焦点を当てて」行政法研究第20号（信山社、2017年）82頁。

情報は、情報の付加価値創出能力によって、収集者に高い有用性を与え、さらなる情報収集の誘因につながるという特質をもつ。そして、情報行為によって、精度の高い情報が収集されることにより、一定の判断ないし決定に際し、正確な根拠を与え、効率性の向上や適正性の確保に資するという利点がある。

一方で、情報は、一度外部に開示・公表されると、完全に消去することや訂正することが困難な特質があり、特に精度の高い情報の伝播によって本人の意図しない個人に関する「強固な像『Bild; Gegenbild』が作り出される」⁷³⁾など、個人の行動の萎縮や自由な自己決定が抑制されるような消極的作用をもたらしうる特質がある。

以上のとおり、情報に係る行為には、情報の特質からもたらされる高い有用性がある一方で、情報の様々な潜在的能力によって副次的問題を内在させているという特質があり、それは、収集者が当初から意図しているかどうかにかかわらず、個人にもたらしうるものであり、利点と副次的問題が共に存在する二律背反性のある行為であると特徴づけることができる。

ここまでの第一章に設定した課題の考察である。考察の結果、国家が行う情報行為の拡大事例と考えられる三つの法制度に関して、国家による情報行為の定義によって説明可能であることを確認した。また、「情報」がもつ意味内容について、定義や解釈を参考に情報の特質を考察した。

このような考察から次の点を指摘することができる。すなわち、「情報」には高い有用性がある一方で、収集者が当初から意図しているかどうかにかかわらず情報の特質がもたらす副次的問題があるという点である。それは例えば、行動の萎縮や自由な意思に基づく自己決定の抑制等、個人の内面に影響を与えうる問題が内在しているのである。それゆえ、国家による情報行為は、利便性や効率化という利点だけではない一定の消極的作用をもたらす国家行為であるといえる。

以上のように、情報行為には、国民にもたらす一定の消極的作用がある。したがって、国民全員に向けて行われる国家の情報行為の利用拡大は、本来、慎重な考慮を要することを、この段階では強調しておきたい。

73) 山本・前掲注(72)82頁。