

Citizens Network Against National ID Numbers(CNN)

# CNNニュース



国民背番号問題検討市民ネットワーク(CNN)

プライバシー・インターナショナル・ジャパン(PIJ)

## 横

浜市民三百四十五万人のうち、八十四万人が、住基ネットへの参加を拒否した。この数字は、市民四人に一人にあたる。

一方、背番号コードとICカードを核とした住基ネットの飛躍的な拡大につながる行政手続オンライン化法案は、今月初旬に衆議院本会議を通過した。この法案は、住基ネットを利用して、行政機関への届出・申請をインターネットで行うことを可能にするもの。この法案が成立したことにより、国

や自治体の手続、その他独立行政法人の手続をも加え、計一

万六千件余りが、住基ネットに組み込まれる。これが、総務省の役人の考える

「電子政府」構想だという。

「住基ネットは、専用回線を使った住民票コードの限定利用の仕組み、個人情報

の漏えいや危険性などは大して心配ない」が、片山総務相の説明だった。だが、行政手続オンライン化法による電子政府構想は、インターネットを使った住民票コードの汎用・マスターキー化の仕組みである。片山総務相の説明は、まったくのウソとなる。

電子政府は時代の流れ、という意見もある。アメリカを始めとした多くの諸国でも、電子政府構想は進んでいる。だが、そ

こでは必ずしも背番号コードとICカードが必須のアイテムではない。そもそも、電子政府とは、政策決定プロセスに国民を参加させ、国民と政府が双方向で対話する仕組みづくりが狙いである。まさに、横浜市

の四人に一人が住基ネットに反対・不参加という意思を即座に国政に反映できる仕組みづくりこそが、電子政府の根幹。国民の意思を汲み取る気など毛頭ない総務省の役人が構築しようとしている仕組み

### ICカードの

### 官民共同利用プランには 不買運動で対抗しよう

サラリーマン化した野党議員のもと、

着々と進む電子監視政府構想

は、「電子政府」ではない。たんなる「電子監視政府構想」以外の何ものでもない。このままでは、誰もICカードなど持ちたがらないのは目に見えている。

総務省は、十月初めに、「住基カードの利

用条例のあり方」を自治体に通知し、商店街のポイントサービスなどを餌とした、ICカードの官民共同利用の方針を固めた。この方針に従い、札幌市のようなプライバシー感覚の鈍感な自治体が、ビックカメラやNITな

ど民間六社と組んでICカードの官民共同利用企画をはじめるといふ。狙いは、IC仕様の住基カードを普及させ、すべての国民にICカードを持たせる国民皆登録証携帯制度の早期実施にあることは明らかだ。プライバシーやデータセキュリティへの不安は増すばかりである。カードを取得しない運動に加え、こうした企画に参加する企業への不買運動を強力に進めて行かなければならない。

住民票コードや住基カードを核とした電子監視政府構想は、まさに新たな公共事業である。この構想にハイエナのように群がるIT関連企業と、コードとカードで国民のプライバシーを丸ごと役所管理にしたい総務省との利害は一致している。しかし、住基ネットに対する国民の真の意思は、横浜市民の声を聞けば自明のところだ。埼玉県志木市など、新たに選択制を模索する自治体も出てきている。

民主党を始め、サラリーマン化した議員集団は、どう応えるつもりなのであろうか。こうしたチャンスに果敢に挑戦しようとする野党に、国民は本当に失望している。

二〇〇二年十二月二十日

PIJ代表 石村耕治

#### 主な記事

- ・横浜市で住基ネットに八十四万人が不参加を選択
- ・納税者・税理士にやさしい電子申告とは(2)
- ・監視カメラと市民のプライバシー(2)
- ・アメリカとイギリスの規制状況

## 緊急報告

## 横浜市民八十四万人が

## 住基ネット不参加を選択

——住基ネット「横浜方式」の現場をレポートする

《報告》

PIJ副代表 辻村祥造

## 本

年（二〇〇二年）八月五日から政府・総務省が施行を強行した「住基ネット」に対し、横浜市民八十四万人が、No!を表明した。いわゆる「横浜方式」の実情、問題点、今後の課題などを、「横浜方式」の現場から、レポートする。

横浜市市中田市長が  
「横浜方式」を表明

横浜市の新市長として中田宏氏が着任したのは本年（二〇〇二年）四月八日。官僚出身（旧建設事務次官）の高秀秀信前市長に対し、新市長は三十七歳という若さで、衆議院議員からの転身である。中田新市長は、市長就任から間もない八月二日

の定例記者会見において、国が八月五日から運用を開始する「住基基本台帳ネットワークシステム（以下、住基ネット。）」に対し、市民に直接、参加・不参加の意志を問う「横浜方式」の採用を表明した。

そもそも改正住民基本台帳法附則第一条第二項は、「この法律の施行にあたって、政府は、個人情報保護に万全を期すため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」と規定している。この附則は一九九九年当時、小淵元首相（当時）がこの法案をむりやり通すため国会で行った答弁にしたがい盛り込まれたものである。しかし本年、住基ネット運用開始に備えるためと称して、政府が提出

した「個人情報保護法」は当初の横浜市の思惑と全く異なるものになっていた。

その内容は、第一に「民間が保有する個人情報に規制の網をかける」内容となっており、政府に個人情報保護を義務づける法案ではない。第二に個人情報保護の意味をすり替え、政治家スキャンダル報道に規制を加えるという、禁じ手を潜り込ませた内容であった。マスコミが「報道の自由を規制する」法案として反対し、大騒ぎが起きたことはまだ記憶に新しい。

このような状況のもと、中田市長は就任早々ひとつの賭に出た。前市長の時代には既定路線であった住基ネットへの参加路線を90度（180度ではなかった）転換し、「横浜市は、法を守るという立場から住基ネットに参加しますが、住基ネットの安全性が総合的に確認できるまでの間、自分の本人確認情報について、神奈川県へ「非通知」とするとの申し出を受け付けることとした。」（横浜市が配布したパンフレットより）という、「横浜方式」を打ち出したのである。

「横浜方式」とは

福島県矢祭町、東京都杉並区そして東京都国分寺市は住基ネットからの離

横浜市で住基ネットに八十四万人が不参加を選択

脱を選択した。横浜市はなぜ、自治体として住基ネットからの離脱を決定せず、市民に任せただのか、この点について少し分析をしてみたい。

そもそも中田市長誕生のいきさつは、民主党公認の市長候補（労働組合などの支持を中心基盤にしていた）に不満を持つ市民派の中心的メンバーが中田氏であったことに始まる。自分たちが担ぐべき市長候補がどうしても見あたらず、中田氏自らが選挙に出たところ、五兆円超える市財政赤字の累積、そして長期にわたる高秀市政に飽きていた横浜市民四十余万人の支持を得て当選した、という経緯がある。

また、中田市長は、衆議院議員であった当時から、この「改正住民基本台帳法」について批判的であった。しかし就任早々の市長にとつて、市議会で与党と呼べる勢力は存在せず、すべて野党に包囲されている状況であった。

「横浜方式」（市当局が名付けたのは不明である）が決定された理由は、与党不在という議会状況のためか、中田市長の市政に対するスタンスに起因するのか、いまひとつ明らかではない。

この方式の一番のポイントは、「横浜市は基本的に住基ネットに参

### 横浜市で住基ネットに八十四万人が不参加を選択

加している」と、というところにある。参加はしているが、「市民の個人情報を守るにふさわしい環境が整備されるまで」は、緊急避難措置として、自己の個人情報を住基ネットに流すか否かを市民自身の選択に委ねることとしたのである。

このような市長の選択に対して、責任逃れ、中途半端な措置という批判もある。

八月五日、当PIJの顧問である河村たかし衆議院議員（民主党）の仲介により、私も共同代表の一人を務める「住基ネットに「不参加」を！横浜市民の会（以下、「市民の会」）」のメンバー六人が、中田市長と非公式に懇談することができた。50代に入った私にとって、ノーネクタイの37歳の市長はとにかく若い、というのが第一印象である。

中田市長は懇談のなかで次のようなことを話してくれた。

「市民の選択に委ねるということを、無責任という人もあるがそのようなことは言わないでもらいたい。これは市民自身の問題だ、無関心では困る。市民の力がなければ私としても頑張りきれないし、国の圧力もあり、ギリギリのところをやっている。横浜市としては法を守るという立場である。しかし政府が法を守つ

ていないため、市民を守るのは市しかないという気持ちでやっている。」

たとえ悪法であつても法であり、自治体の長という立場からは法を守らざるをえない。この状況を打開する選択肢として、市民自身に住基ネットへの参加不参加を直接選ばせるという「横浜方式」が浮上してきたのかもしれない。しかしこの方式が、当初の意図にかかわらず、住基ネットに対する賛否を直接問う「住民投票」という色彩を帯びてきたことに注目しなければならない。

#### 「横浜方式」の手續に戸惑う市民

横浜市は当初、住基ネットの本人確認情報「非通知」の申し出方法を、申し出期間を九月二日から九月三〇日まで、また直接、区役所の窓口に出向いて申請する方法のみを認めると説明していた。

それに対して、「市民の会」は市側に次のような申し入れを行った。

本来、住基ネット参加希望者が参加を申し出るべきである。

いずれの意思表示にしても、郵送を可とするべきである。所定の窓口へ持参することは働いている人、病人、交通の便などの事情から無理なことが多いのではないか。

本人確認については、区から郵送する個人宛返信用紙に一連番号を付し区役所の控えと照合すればよい。

「選択制」については市の説明が広報九月号に載るので、申し出期間を延長すること。

その効果があつたのかどうかはわからないが、の申し出期間は十月十一日まで延長され、重要なポイントであったの郵送方式による申し出も採用された。この場合の本人確認方法は、運転免許証、健康保険証、住民票コード通知票など本人を確認できる書類のコピーを同封すること（区役所窓口での手續きの場合は提示）により行われることとなった。

ただし、の「参加希望者が手續きを取る方式」とすべき、という点については、横浜市は基本的に住基ネットに参加しているという建前から採用されなかった。

そして九月二日より、「住民基本台帳コード通知票」、「住民基本台帳ネットワークシステムについてのお知らせ」そして「本人各人情報非通知申出書」がセットにされて、全市民（世帯）への送付が開始された。

しかし他の自治体と同様に、「住民基本台帳コード通知票」は世帯単位で送られたため（市側は予算に制

約があると説明)、家族のコード番号は一目瞭然であることなど、「制度(法令)面から万全の対策を講じています。」という総務省の説明とは裏腹にあまりにもお寒い現状である。

また、「本人各人情報非通知申出書」も、個人単位ではなく、同一世帯員で非通知を希望する場合に連記する様式であったため、夫と妻で、また親と子で選択が反対になった場合にどのように記入すればよいのかと、混乱した市民も多かった。

しかし何よりも市民が戸惑ったのは、住基ネットの何たるかも理解できないうちに、本人確認情報の通知、非通知の選択を迫られたことである。横浜市は、広報でこの問題について十分な時間とスペースを割いて市民に知らせてこなかった。市民の中には新聞、テレビそして雑誌などの報道によって住基ネットの内容を知った人も多かったであろうし、また市の「住基ネット専用ダイヤル」に問い合わせた人も多かった(多い時は一日で千数百件の問い合わせがあった)。

しかしそれでも市からの通知にどうしてよいかわからず、戸惑いのままだに、通知書を手元に置き続けるしかなかった膨大な数の横浜市民がい

るはずである。住基ネットを国民の目から隠し続けた、「よらしむべし、知らしむべからず」という国および多くの地方自治体の姿勢は強く批判されるべきである。

#### 横浜市民の反応は

住基ネットの本人確認情報「非通知申出」の受付が九月二日より、市内18の区役所で開始された。当日は、未だ市役所から郵送された住基ネット関係書類が本人には到着しない状況にあったが、千二百二人もの市民が区役所の窓口を訪れて非通知の手続きをおこなった。

区役所へ手続に訪れた市民の「不参加」の理由は、住基ネットへの不安であり、安全性を心配して次のような声が聞かれた。

『住基ネットに載るのは今は氏名や生年月日などが、将来は増えていくのでは。国に監視されてしまうようでは受け入れがたい』。『自分の情報を数字で管理されるのはいや。万一、情報が漏れたときの責任も不明確だ』。『防衛庁の個人情報リスト作成問題など、最近の国の個人情報への扱いを見ていると不安になる。非通知を申し出る人はかなりいるのでは』(二〇〇二年九月二日朝日新聞夕刊)

そして「市民の会」は、この期間にあわせて毎週日曜日を中心に、横浜駅前、伊勢佐木町通りなど繁華街において住基ネット反対の宣伝活動を行った。

おそろおそろ、ピラ配りやハンドマイクでの演説を始めたが、市民の反応は思いのほか敏感であった。当初千枚用意したピラは一時間を過ぎるとなくなり、大急ぎで追加ピラを取り寄せることもあった。市民の関心も高く、また情報が不足していたためもあるが、ピラを受け取るために「私にも」と、自ら近づいてくる通行人も多かった。そして、この問題についてメンバーと話し込む人も多く見られた。

活動が始まってすぐに「今までと違う!」との実感と手応えをメンバー全員がはつきり感じ始めた。市民がこの住基ネットを自分自身の問題としてとらえたのである。この問題で家族会議を開いた家庭もあつたと聞く。夫と妻、そして親と子の間で、自分の個人情報をどうするか、話し合ったというのである。この問題に対するマスコミ報道が載るたびに、そういった人たちがどんどん増えていった。

#### 横浜市民の選択状況

そして申し出の受付は十月十一日をもって終了した。その結果は、「表1 住民基本台帳ネットワーク非通知申出者数について」をご覧いただきたい。

非通知申出者数は、横浜市民のおよそ四分の一にあたる八十三万九千五百三十九人に上った。この数字は、非通知の申出が一定の書類上の手続きを必要とすること、そしてどんな時にも存在する多くの無関心層を考慮に入れれば、膨大な人数であるといえるだろう。ちなみに中田市長が当選したときの得票数は四十四万七千九百九十八票である。

表向き、通知・非通知の選択は各個人の問題であり、数字の多寡は問題ではないと説明していた市当局であるが、実際はこれからの総務省との交渉をすすめるにあたって、非通知申出者の数がどれほどに上るかはもつとも重要なポイントであった。そして片山総務相も、横浜市の不参加者が八十四万人にのぼったことに関して「多いと思った」との認識を示して、「横浜方式」が「違法」であるとの見解を撤回するとともに、事務方に「個人データの受け取りを時間差をもって行えるように、検討始めてほしい」と指示を出すところまで後退したのである。

#### 横浜市で住基ネットに八十四万人が不参加を選択

表1 住民基本台帳ネットワーク非通知申出者数について

横浜市の発表資料による

平成14年9月2日～平成14年10月11日

区名	「非通知」の申し出の申請件数			「非通知」の申し出の申請件数			合計件数 (A)	住民基本台帳 (平成14年9月 30日現在:人) (B)	人口比 (%) (A÷B)
	窓口による 申し出件数	郵送による 申し出件数	合計件数	窓口による 申し出件数	郵送による 申し出件数	合計件数 (A)			
鶴見区	13,253	7,517	20,770	33,527	19,192	52,719	254,749	20.69	
神奈川区	11,462	8,515	19,977	28,014	20,343	48,357	211,321	22.88	
西区	5,361	2,809	8,170	12,686	5,818	18,504	78,765	23.49	
中区	7,267	4,432	11,699	16,132	10,332	26,464	120,602	21.94	
南区	11,179	6,691	17,870	27,068	15,586	42,654	193,657	22.03	
港南区	12,206	8,726	20,932	32,787	23,393	56,180	221,382	25.38	
保土ヶ谷区	11,838	7,256	19,094	30,459	18,544	49,003	202,830	24.16	
旭区	13,571	10,155	23,726	35,532	28,198	63,730	254,257	25.07	
磯子区	9,863	5,647	15,510	25,183	14,338	39,521	163,992	24.10	
金沢区	12,609	6,304	18,913	33,934	17,102	51,036	205,729	24.81	
港北区	15,063	13,745	28,808	38,355	32,718	71,073	295,961	24.01	
緑区	9,691	5,724	15,415	26,738	15,137	41,875	163,543	25.60	
青葉区	14,933	12,635	27,568	40,266	34,450	74,716	279,320	26.75	
都筑区	11,119	4,432	15,551	32,921	12,428	45,349	164,599	27.55	
戸塚区	13,178	8,744	21,922	35,918	23,519	59,437	254,734	23.33	
栄区	8,050	3,126	11,176	21,988	8,373	30,361	120,062	25.29	
泉区	9,287	4,414	13,701	26,281	12,689	38,970	149,354	26.09	
瀬谷区	7,538	3,268	10,806	20,739	8,851	29,590	123,007	24.06	
合計	197,468	124,140	321,608	518,528	321,011	839,539	3,457,864	24.28	

横浜市で住基ネットに八十四万人が不参加を選択

市長の責任逃れとの批判を受けた  
「横浜方式」であるが、結果として  
住基ネットに対する住民投票という  
役割を果たした。そして、もしこの  
住民投票を全国で行えばどうい  
果になるか、横浜における結果は、  
国に対しても大きなプレッシャーを  
与え続けることになるだろう。

中田市長のいう

『住基ネットの安全性』とは

横浜市は、基本的に国の住基ネット  
トワークに自動的に参加している。  
「横浜方式」は、『住基ネットの安  
全性が総合的に確認できるまでの  
間』は、自分の本人確認情報を知  
するか、非通知とするかの選択を  
認めるものである。そのことは市長  
が記者会見で述べた「緊急的避難措  
置」といった表現にもあらわれてい  
る。

しかし『住基ネットの安全性』と  
は具体的にどのような内容を指すの  
か。「個人情報保護法（現在審議が  
中断）」の成立がその条件である  
はとうてい認められない。では、ど  
のような個人情報保護のレベルに達  
すれば安全と判断できるのか、さら  
にはその安全性を判断するのが誰な  
のか、といった疑問が出てくる。

この点につき中田市長は市議会の

一般質問において、次のような答弁  
を行っている。

質問 住基ネットの個人情報保護  
について、総務省は「出来る限りの  
措置はすべて講じた」としている。  
これをふまえた上で「市にとって何  
が不備と考えるのか。」

市長 「所要の措置が講じられ  
ているとは全く思えない。」具体  
的には、国が責任を持つていな  
い、不正があっても自治体から  
調査請求ができない、アクセス  
ログ（ネットへの接続記録）の開  
示請求の仕組みがない、不正使  
用に対する罰則規定が整備されて  
いない、将来像が明示されてい  
ない。（二〇〇二年九月十九日朝日  
新聞）

中田市長の発言を見る限り、その  
ハードルは相当に高そうである。

片山総務相は、横浜市が指摘する  
現行制度の問題点について、「専門  
家を交えた運営委員会で十分に検討  
するなど誠意を持って対応する」と  
の見解を表明しているが住基ネット  
の根幹にかかわる問題だけに、そう  
簡単に事が進むとは考えられない。

よって当分の間は、住基ネットと  
いう網に、東京都の杉並区、国分寺  
市、中野区そして横浜市といった大  
きな穴があいたまま、運用が続けら

れていくと予想される。十一月に入  
つてから、埼玉県志木市は、住基ネ  
ットからの離脱も視野に入れて住基  
ネット検討調査会を発足させた。

むすびにかえて

PIJは「改正住民基本台帳法」  
が成立する以前（一九九五年）か  
ら、この問題について反対のために  
国会活動を行ってきた。

その当時から、石村代表をはじめ  
われわれPIJが主張してきた「住  
基コードは個人情報のマスターキ  
ー」、「データ監視社会の出現」、  
「国民皆登録証」そして「セパレー  
トされた番号制度」といったアイデ  
アは、現在、この問題を論じるマス  
コミや学識経験者の間で広く認識さ  
れている。そして個人情報の保護に  
対する市民の認識も、この法律が成  
立した一九九九年当時とは比べも  
ならないほど高まってきた。

個人情報の保護、すなわち自分の  
個人情報はどこでどう収集されど  
う使われているかを知り、誤った情報  
を訂正しさらには個人情報の濫用・  
垂れ流しを阻止する権利は、われわ  
れ市民の固有の権利である。

そして個人情報の保護法制は、わ  
れわれが市民生活そして市民活動  
を行う上で、必須のインフラである。

一方で、個人情報の管理を一方的  
に国に委ねることは、意識をもった  
市民として自殺にも等しい行為とい  
えるだろう。

「住基ネットに「不参加」を！横浜  
市民の会」のメンバーも、個人情報  
の一方的な国家管理がどのような問  
題をもたらすか、その危険性を察知  
し、横浜市の住基ネット政策に対  
し、「不参加」という一点に絞り込  
んで今回のような活動を行った。

来年の八月には「住民基本台帳カ  
ード」の交付も開始される。PIJ  
の先駆的な提言と活動はますます重  
要になってくるであろう。

横浜市で住基ネットに八十四万人が不参加を選択

《石村PIJ代表に聞く!》

# 納税者・税理士にやさしい電子申告とは(2)

電子政府構想にのつたインターネット申告は代理人申告にはなじまない  
税理士会は、全員確定申告・電子申告時代に対応する政策提言を  
インターネット利用の電子申告は納税者にやさしい制度なのか？

《話し手》

PIJ代表・白鷗大学教授

石村 耕治

《聞き手》

PIJ常任運営委員・税理士

平野 信吾

## 《目次》 太字が本号掲載分

はじめに

Ⅰ 電子申告インフラ整備の課題

わが国での電子申告検討の経緯

1 電子申告実験の概要

電子申告の普及と仲介者の課題

1 オーストラリアの実情

2 アメリカの実情

3 わが国での税理士業務と仲介者

電子申告の方法・手順の課題

1 各国の実情を探る

(1) オーストラリア

税理士関与電子申告

税理士無関与電子申告 (A)

本人電子申告

税理士無関与電子申告 (B)

税務援助電子申告

(2) アメリカ

2 わが国のプランを

他国の制度と比べて読む

(1) わが国のプランに欠ける

「納税者が主役」の視点

(2) 求められる全員確定申告を

前提とした電子申告インフラ

(3) 税務援助と電子申告の接点

1 納税者等の認証の課題

1 認証の意味

(1) 公的個人認証制度

(2) 税理士資格認証の系統

(3) 税理士関与電子申告と

認証の課題

2 認証制度についての

他国との比較

インターネット申告の課題を

グローバルに探る

1 オーストラリアでの

インターネット申告

(A)の現状

(1) ATOの「利用ガイド

ATOの

「Q&A」の紹介

2 アメリカの電子申告制度の概況

(1) 遅々として進まない

OMBの電子申告拡大プラン

(2) 電子申告の

利用が拡大しない原因

納税者サイドの事情

役所サイドの事情

3 わが国での

インターネット申告の課題

(1) インターネット申告は

マクロの目標

(2) 税理士の現状を見据え、

ダイアルアップ方式の推進を

(3) やさしい電子申告の

導入と規制緩和

むすびにかえて

税理士会は、しっかりした主張を

はじめに

電子申告インフラ整備の課題

一九八〇年代後半から、アメリカ合衆国(アメリカ)、カナダ、オーストラリアなどの先進各国では、税の「電子申告」(Electronic Filing: Electronic Logging)が広く普及してきています。国によっては、これまでの「文書申告」(Paper Filing)が減少してきたことから、「電子申告」を原則的な申告とする方向性を明らかにしている

ころもあります。

こうしたグローバルな動きに呼応する形で、わが国でも、一九九五年一月五日に開かれた全国国税局長会議で、初めて国税上の電子申告制度導入の方針がアナウンスされました。国税庁による国税の申告手続等に関する電子申告システムづくりは、この方針に沿って、電子政府づくりの一環として進められ、法人税は二〇〇三（平成十五）年十一月決算法人から、そして所得税は二〇〇三（平成十五）年分の確定申告から電子申告が本格実施されることになっていきます。

一方、地方税への電子申告制度の導入について、総務省は、このほど地方税の申告を納税者（住民）がインターネットを利用して行う電子申告システムの検討を開始することを決めました。国税庁の電子申告がスタートを予定している二〇〇四年度の同時運用開始を目標としており、国税・地方税が足並みを揃える形で整備が進められていくこととなります。

現在の電子申告導入論議では、とくに技術論が先行しがちです。また、政府や政府プロジェクト利権に群がるIT企業が中心になり、ICカードとインターネットを使った電子申告の仕組みが常識であるかの如く検討が進められています。

ICカードとインターネットをツールとしたわが国の電子政府（エレクトロガバ）

構想は、国民・納税者プライバシー保護の観点からも問題が多すぎます。11ヶ々の国民番号（住民票コード）を振る住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）をベースとした国民一人一枚の「統一ID用ICカード」のような国民登録証制度は、まさにプライバシー公有化構想そのものです。こうしたコードとカードを使って、「人格の国家管理」をすすめる仕組みに対しては、国民的なコンセンサスが得られてはいません。

さらに、現在検討されている電子申告制度プランは、代理申告の利便性につながる仕組みなのかなど、今後の税理士業務と密接に絡んでいきます。したがって、広く国民・納税者に開かれた電子申告システムの構築には、税理士業務との関連についても精査するよう求められています。

さらに、国税の電子申告システムと地方税の電子申告システムをどう整合性を持たせて構築していくのかも、重い課題です。この場合、納税者の利便性を考えると、国税と地方税を一括して電子申告ができる「合同電子申告システム」、「ワン・ストップ・ファイリング」の仕組みを、いかに構築していくかも大きな

課題です。

また、この場合、システム構築にあたっては、単に技術的な側面のみならず、自治体の税財制上の自治権を護り、住民に開かれた利便性の高い簡易な仕組みをどうデザインするかなども、公共政策の選択の課題として慎重に検討されなければなりません。

以上のような多岐にわたる課題を綿密に点検することは、「国民・納税者が主役」の電子申告システム作りには必要不可欠です。

（ここまで前号より抜粋）

前号では主に、電子申告の運用実績のある二つの国、すなわち、有償の税務サービスに対する強い政府規制をかけていない（税理士制度がない）アメリカ合衆国（以下、アメリカ）の仕組みと、有償独占の税理士制度のあるオーストラリアの仕組みを取り上げ、比較しながら、わが国での制度導入に向けての課題を点検しました。

本号では、前号に引き続き、石村耕治PIJ代表に、日本における「納税者・税理士にやさしい電子申告」はどう構築されるべきかについて、平野信吾PIJ常任運営委員がお話を伺います。

（PIJ事務局長 我妻恵利）

納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

電子申告の方法・手順の課題

（平野）IT革命が叫ばれるなか、電子申告はグローバル化してきています。しかし、各国が採用する電子申告の方法、手順などは、細部において異なっています。これは、税制や租税手続の違い、税務専門職の業務に対する政府規制の違いなどが原因です。

こうした各国の実情を織り込んだ上で、以下においては、わが国に最適な電子申告制度の導入をめざし、課題を電子申告の方法、手順などに絞って考えてみたいと思います。

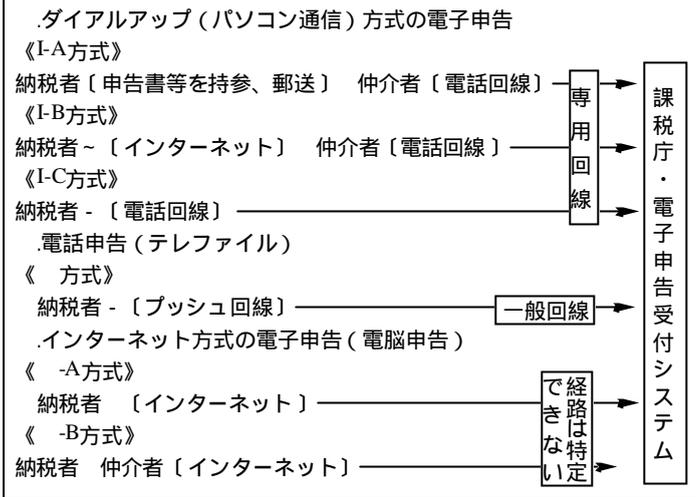
1 各国の実情を探る

（平野）電子申告の方法や手順などをめぐる課題について、わが国で検討する際の素材を得るために、オーストラリアとアメリカの実情について点検してみたいと思います。

(1) オーストラリア

（平野）石村代表、オーストラリアの仕組みについて説明してください。

〔図1〕電子申告の基本的な類型



（石村）分かりました。繰り返しになります。わが国では、「税務書類の作成」を税理士の独占業務としています。こうした政府規制を前提にすると、電子申告のあり方は、「税理士関与電子申告」と「税理士無関与申告」に分けて考えた方が分かり易いのではないかと思います。また、後者は、さらに「本人電子申告」と「税務援助電子申告」に分けて検討することもできます。（平野）そうですね。従来からの「ダイアルアップ方式の電子申告」と「イ

納税者・税理士にやさしい電子申告とは(2)

インターネットを使った「電腦申告」といった分け方は必ずしも最適とはいえないかも知れませんね。（図1参照）（石村）とりわけ、税理士制度のあるオーストラリアについては、こうした分け方に従った電子申告制度の点検が可能です。

税理士関与電子申告

（石村）現在、オーストラリアにおける税理士関与電子申告では、ダイアルアップ方式（「A方式」、

「B方式」）が採用されています。その特徴は、簡潔にまとめると、次のとおりです。

- (a) 納税者から依頼を受けた税理士は、申告データをパソコンに入力し、納税者に申告内容を確認・書面の「電子申告宣言書」に署名を受けてから、ATO（国税庁）に送信します。
- (b) 専用回線はセキュリティ確保のため、直接にはATOのメイン・フレームにはつながらない仕組みとなっています。
- (c) 電子申告宣言書は、税理士への電子申告の委任と、納税者への申告内容の確認に用いられ、税理士と納税者は、それを五年間保存しなければなりません。
- (d) 送信には、依頼人の納税者番

号・税理士の登録番号・許可番号の入力が必要になります。

(e) 納税者番号には、税務のみに限定した番号(TFN)を使用。納税者番号の付番維持管理機関はATOです。

ちなみに、一九九七年においては、電子申告利用者のうち、税理士関与申告の利用率は九五%です。したがって、残りの五%が本人電子申告利用者です。

税理士無関与電子申告(A) 本人電子申告

(平野) 次に、本人電子申告について説明してください。

(石村) オーストラリアの場合、本人電子申告の方法は、二通りあります。

一つは、従来からある、郵便局を利用する方法（「A方式」）です。つまり、納税者が税理士の関与を受けずに、本人電子申告を望む場合には、すでに触れたように、個人所得税についてのみ、タックスバット・エクスプレス(TaxExpress)を行うことができます。郵便局では申告内容のチェックや、税金に関する専門的なアドバイスを一切行いません。納税者から提出依頼のあった文書申告書に記載されている内容を、そのまま電子デー

タ化した上で、パソコン通信でATOに送信します。

その後、郵便局は、納税者自身の署名のある申告書原本と、証明書類等をATOに郵送します。ATOでは、郵便局からの申告書原本等の書類が到着するまで、処理を行いません。

(平野) もう一つは、インターネットを使った「電腦申告」(「B方式」)を選択する方法（「A方式」）です。

(石村) そうです。オーストラリアでは、二〇〇〇年から、個人所得税に限ってですが、納税者本人が、インターネットをATOとの接続手段として使った「電腦申告」(「B方式」)が正式に導入されました。

(平野) どのような人がインターネット申告をしているのですか。

(石村) 「B方式」の利用者は、コンピュータの操作にたけている納税者が多いようです。

(平野) 二〇〇〇年九月に、日本コンピュータ税務研究機構主催で、私や石村代表も参加し現地調査しましたね。その際に、「電腦申告」(「B方式」)を開発担当の話では、同年八月末までの電腦申告件数は約六万件、しかしATOの支援窓口(ヘルプデスク)には五万件もの問い合わせの電話があったとのことでした。

(石村) そうでしたね。年一回だけ申告するのに、電腦申告では、納税者は、かなりの緻密な操作を求められます。

まず、課税庁のサイト(ホームページ)から電子申告ソフトをダウンロードする。それを自分のパソコンのブラウザに組み込んで、ソフトを開いて、スクリーン上で自己申告データを打ち込む。それを暗号化して、インターネットでATOのゲートウェイ(案内)に接続し、送信し、受領の返信を待つことになる。

こんな操作が必要なわけです(平野) 電腦申告は、やさしい方式とはいえないわけですね。

(石村) そうですね。どちらかと言うと、電腦申告は、ペーパーレスという面(税務行政側)からは大きな意義があるわけですが、納税者側からみて、効率的かどうかはさすこぶる疑わしいわけです。問題なく電腦申告を操作し、使いこなせるのは、かなりコンピュータに精通した極一部の納税者に限られるでしょう。

(平野) 現地視察の折、実際の実験を見ましたが、なかなかの難物でしたね。

(石村) 私も、うまく操作できる人は限られる、といった印象を持ちました。

(平野) あの視察日程のなかで、クイーンズランド州ブリスベン市内にある郵政公社電子申告部を訪れ、担当責任者の話を聞く機会がありましたね。その責任者は、最近の動きについて、次のように言っていたのを覚えていますが。

「電腦申告の導入で、郵便局のタックスバック・エクस्प्रेस(TPE)の利用者は確かに減っている。しかし、いかにインターネットを使った電腦申告が普及してきたとしても、本人申告を望む納税者がすべて、自分で電腦申告ができる時代がくる可能性はありません。また、税務書類の作成を有償独占とする税理士制度を変えない限り、民間プロバイダーの参入は認められません。郵便局のTPEは、接続手段が今のダイヤルアップからインターネットに変わることはあっても、電子申告のための社会的なインフラとして存続させなければならぬと思います。」

(石村) インターネット申告が普及すれば、仲介者、つまり電子申告代行業者(プロバイダー)は要らない、とはならないということでしょう。

税理士無償と電子申告(B)

税務援助電子申告

(平野) すでに触れているように、オーストラリアは、有償独占の税理士制度のもと、無償の税務援助(「タックス」)を税理士は一切やらない仕組みになっていますね。

(石村) 無償の税務援助については、全面的に課税庁(ATO)が行っているからです。ATOは、民間ボランティアを募り、研修を行った上で、能力認定されたボランティアを使って税務援助プログラムを実施する態勢を敷いています。

(平野) これら税務援助センターでは、無償で電子申告ファイルの送達も行っていますね。ここでは、インターネットを使った電腦申告を採用しているのですか。つまり、税務援助センターが仲介者となって電腦申告(「タックス」) (B方式) を行っているのですか。

(石村) 原則として、税務援助センターでは、インターネット申告ではなく、専用回線を使ったダイヤルアップ方式の電子申告のようです。一部、電腦申告の試行を開始したセンターもあると聞いております。

(平野) ちなみに、オーストラリアは「税務書類の作成」などの業務は税理士の「有償」独占としているのですから、民間の税務援助ボランティアによる無償の電子申告代行業務

は、この法規制には触れないわけですね。

(石村) そのとおりです。

## (2) アメリカ

(平野) アメリカでは、「税務書類の作成」業務を税の専門職の独占業務としていないわけですね。ただ、他人の依頼を受けて有償で行う電子申告業務に従事する者に対しては、政府規制がある。事前に、課税庁(IRS)に申請して、電子申告代行業者「IRS認可電子申告者」になるための届出、認可を受けなければならないわけですね。この電子申告代行業者は、ダイヤルアップ方式で電子申告を代行しているわけですね。

(石村) 現在、電子申告代行業者、つまり「IRS認可電子申告者」が関与する電子申告では、ダイヤルアップ方式(「A方式」、《B方式》)を採用しています。その特徴は、簡潔にまとめて見ると、次のとおりです。

### 選択肢は二つ

納税者には、大きく二つの道があります。つまり、一つは、納税者が文書(紙)の申告書を自分で作成し、IRS認可電子申告者(仲介者)のところに持参あるいは郵送するやり方(「A方式」)です。

そして、もう一つは、市販の申告ソフトを購入するか、課税庁（IRS）のサイト（ホームページ）から電子申告ソフトをダウンロードします。そのソフトをブラウザに組み込んだ上で開いて、スクリーン上で自己の申告データを打ち込む。それをインターネットで仲介者に送信し、IRSの電子申告システム・サーバーに送達するように依頼する方法です。

#### 仲介者による送達

納税者から送達を依頼されたIRS認可電子申告者（仲介者）は、その納税者の申告ファイルをIRSの仕様に合う形にフォーマット化し、専用電話回線を使ってIRSの電子申告システム・サーバーに送達し、受領の返信を待つこととなります。

#### IRSのチェック

仲介者を通じて申告書ファイルの送達を受けたIRSは、形式的なチェックを行った上で、二仕事日以内に当該仲介者に申告書の受領又は拒否の通知を行います。

#### 添付書類の保存

納税者は、支払調書（Form W-2、Form W-2G）などをIRSに提出するように求められない。納税者はこれらの添付書類を保存しておくように求められます。

## 納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

### 確認書の送付

なお、納税者は、従来から、電子申告ファイルが受領された場合には、電子申告の委任と申告内容の確認をするため、納税者が自署した、要式文書である「電子申告に係る個人所得税申告の確認書（Form 8453-OL, U.S. Individual Income Tax Declaration for an e-file On-Line Return）」を作成し、IRSに別送することになっています。

（平野）この点に関して、二〇〇〇年度確定申告から、新たに簡易な電子署名の仕組みが採用されたと聞きました。

（石村）IRSは、「任意選択個人識別番号（Self-Select PIN=Personal Identification Number）」制度を採用しました。この「任意選択PIN」制度の登場により特別な場合を除き、従来からの様式（紙）の確認書（Form 8453-OL）の提出を不要とすることも可能となったわけです。

任意選択PINの仕組みでは、納税者は任意に五桁の番号（ただしすべてゼロ番は不可）を選択し、電子申告書にインプット（打ち込み）できます。したがって、課税庁（IRS）への登録も要らないし、事前にIRSから使用許諾を得る必要もないわけです。また、二〇〇〇年度用

からの市販の申告ソフトには、任意選択PINの仕組みが織り込まれています。任意選択PINの仕組みは、市販の申告ソフトはもろろんのこと、課税庁（IRS）のサイト（ホームページ）からダウンロードした電子申告ソフトにも、組み込まれています。

この仕組みは、納税者の生年月日、その者の前年度の申告書に当初記載された「調整総所得金額」及び「納付税額」を入力した上で、任意選択した五桁の暗証番号をサインすることで、手続を完了できる簡素なものです<sup>12</sup>。

（平野）それでは、申告代行業者が代理人申告する場合にはどうなるのですか。

（石村）申告代行業者は、納税者が任意に選択した五ケタの暗証番号を知らせてもらって、代理申告を行っています。アメリカの電子申告は、電話専用回線を使った仕組みなので、あたかも金融機関のATM（自動現金預入支払機）のように、五ケタの暗証番号で本人確認ができるわけです。

（平野）ということは、インターネットを使った電子申告のように、公開鍵（パブリック・キー）とか、電子委任状とかの煩雑な手続は、不要

なわけですね。

（石村）そのとおりです。まったく簡素で安全な仕組みです。

### 2 わが国のプランを

#### 他国の制度と比べて読む

（平野）電子申告の方法などを含め、国税庁研究会報告書に盛られた提言内容の問題点は、先発組の諸外国の例を参照しながら点検して見ると、分かり易いですね。

（石村）そのとおりです。繰り返しになりますが、アメリカにおいては、ダイアルアップ方式を標準の電子申告としており、電子申告代行業者（IRS認可電子申告者）を仲介させるシステムになっています。後に触れますが、新たに開発したインターネットを使った電脳申告（Cyberfile）は、うまくいかず頓挫しました。現在のところ、本格的な本人電子申告の方法は閉ざされている状態です。

（平野）この点、オーストラリアにおいては、個人所得税の本人電子申告については、インターネットを使った電脳申告（e-Tax）が用意されていますね。

（石村）しかし、オーストラリアでの電脳申告の普及はまだまだの状況です。また、コンピュータに不得手

な納税者、あるいはコンピュータが得意でも煩雑な操作を嫌って電腦申告を望まない納税者も当然います。こうした納税者で、税理士が関与しておらず、本人電子申告を望むときには、郵便局（タックスバック・エクスプレス）を使って本人電子申告する方法が用意されています。

（平野）それから、オーストラリアの場合、低所得者など、無償の税務援助対象者に対しては、税務援助センターにおいて、課税庁が認定した民間税務援助ボランティアによる無償の電子申告サービスが受けられるようになっていきますね。

（石村）すでに触れたように、課税庁（ATO）では、郵便局から電子申告データの送達を受けているにもかかわらず、郵送の申告書原本等の書類が到着するまで、具体的な手続を始めないことになっています。実質的には、文書申告をした場合と同じともいえます。

（平野）ただ、ATO側から見ると、申告データの入力には郵便局段階で終わっており、チェックのみで済みます。従来のような、文書申告書からのデータ入力などが不要になり、格段に業務は効率化しているといえます。

（石村）郵便局をプロバイダーとし

た本人電子申告により、ATO側には効率化・省力化のメリットがあります。同時に、納税者側には還付の迅速化のメリットがあります。

（平野）自分でインターネットを使って電腦申告ができる納税者は別として、プライバシー保護などの立場からは、本人電子申告ができる場所を、本当は、郵便局ではなく、税務署に限定した方がより安全・確実ですね。

（石村）しかし、税務署の数が限られています。本人申告を望む納税者の利便性を考慮して、公的機関の性格を持つ郵便局でも、電子申告ができるように制度が整備されているわけです。

（平野）わが国に電子申告制度を導入する場合、オーストラリアのように、税理士が関与しておらず、しかも電腦申告ができないあるいは望まない納税者向けに、本人電子申告の方法・申告場所を用意することは、納税者本位の税務行政を指向する立場からすれば、至極当然のことですね。

（石村）ですから、インターネットを使った電腦申告で一元化すれば、仲介者不要となると見るような国税庁研究会の見解、あるいは、後で触れますが、わが国の電子政府構想はインターネットが核であるから、電子申告はインターネット申告が当然

とする見解は、余りにも短絡的といえます。

#### (1) わが国のプランに欠ける「納税者が主役」の視点

（平野）二〇〇〇年七月に、政府税制調査会の中期答申「わが国税制の現状と課題」二十一世紀に向けた国民の参加と選択」が公表されました。その中で、給与所得者も確定申告できる制度の導入が検討課題としてあげられました。

こうした政策が現実のものになるとすれば、新世紀のわが国でも、大量の納税者が確定申告をする時代に入ります。こうした時代のニーズに対応できる納税環境の整備は待ったなしとなります。この場合、電子申告が確定申告の効率化に果たす役割は極めて大きいといえます。

（石村）言い換えると、これからつくる電子申告制度は、全員確定申告を前提とした時代にも耐え得る仕組みのものでなければならぬわけです。

（平野）とすれば、電子申告制度は、「課税庁・税理士が主役」ではなく、「納税者が主役」の仕組みとして構築されなければならないわけですね。

（石村）しかし、残念なことに、国税庁研究会報告書では、「納税者が

主役」の視点が欠けていると判断せざるを得ません。

#### (2) 求められる全員確定申告を前提とした電子申告インフラ

（平野）具体的にどんな点が問題なのでしょう。

（石村）そうですね。まず、税理士が関与しておらず、しかも電腦申告ができないあるいは望まない納税者向けに、本人電子申告の方法・申告場所、つまり「電子申告のための社会的なインフラ」を用意することを検討する必要があります。これは、課税庁が、真摯に国民・納税者本位の税務行政を指向する立場にあるとすれば、至極当然のことです。

（平野）ところが、まったくアンタツチャブルの状態でシステム作りが進められているわけですね。

（石村）そのとおりです。周知のように、電子申告には、電話回線を使ったダイヤルアップ方式とインターネットを使った方式とがあります。

国税庁研究会報告書は、インターネット方式に一本化されたシステム「電腦申告制度」構築に積極的な姿勢を見せています。

（平野）税理士法上の問題回避のためですね。

（石村）そのとおりです。つまり、ダ

### 納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

イアルアップ方式では、税理士が関与していない納税者向け電子申告業務に民間プロバイダー（送信仲介者）の参入が危惧されるのも一因のようです。

言い換えると、税理士法で「無償独占」とされている税理士の業務、とりわけ「税務書類の作成」業務への民間企業の新規参入・侵食を食い止める、さらにはそれに伴う難しい利害調整を要する税理士法改正につながるような事態を回避することがねらいのように見えます。

（平野）石村代表の指摘する点については、よく理解できます。全員確定申告を前提とした時代を考えた場合、税理士による代理人電脳申告、納税者自身による本人電脳申告だけで、システム全体がうまく稼動するようにには思えないのは、私も同感です。また、税理士が、自分が関与していない納税者のためにプロバイダー業務だけをやる、というのも現実的ではないですからね。

（石村）いずれにしても、報告書が言うように「電脳申告」を採用するにしろ、コンピュータ（ハード）を用意し、申告ソフトをダウンロードするなど面倒なことをしてまで電子納税申告をしたくない人も少なくないはず。本人確認（電子認証）など、さらに複雑な手続を考えると、

ネット通信に得意な納税者であつても躊躇するはず。年一回の確定申告の電子送達は、専門のプロバイダーがいれば、その人に任せたいと思うのではないでしょう。また、そもそもコンピュータなどにはまったく興味のない人も多いわけ。す。

（平野）こうした納税者も、身近なところで電子申告ができるようにシステムを作り上げる必要があるわけですね。

（石村）そうですね。こうした人たちは、従来どおり、文書（ペーパー）申告すればよいのでは、IT化社会の構築は、まさに「絵に描いた餅」と化すわけです。このままでは、血税の無駄遣いに終わることが危惧されます。この点について、国税庁といつしよになつて貝のように口を閉ざす税理士会の体質が問われています。もっとも、国税庁の役人は、政策決定権は自分らが独占するのは当たり前といった認識です。各界から選んだ御用委員で構成される研究会です。すでに国民・納税者の意見は聴取した、いまさら税理士会などの意見は要らない、といった認識でしょう。

税理士会の、役所には勝てない、盲従するだけ、といった態度も、「処世役所社会主義」のもとでの、「処世

術”なのかも知れませんが。要するに、護送船団方式から抜け出る勇氣がないことが問題だと思えます。

(3) 税務援助と電子申告の接点

（平野）ところで、わが国における民間の税務援助（無料相談）は、大きく 税理士会によるものと、臨時税理士（臨税）によるものに分けられます。ここでは、前者を、民間における「狭義の税務援助」と呼んでおきます。また、とは、一括して、民間における「広義の税務援助」と呼んでおきます。

（石村）わが国における税務援助制度の最大の問題点は、税理士業務が広く「無償独占」とされていることに起因しています。

つまり、税理士業務は無償であっても税理士以外の者（非税理士）は、これを行うことが禁止されていることによります。

（平野）税理士会が行う援助業務の範囲は、税務相談、記帳指導および税務書類の作成の指導などです（日税連会則旧六十三条、現六十七条一項）。

東京税理士会（東京会）を例にすると、同会は無償の税務相談が法制化される以前の一九七四（昭和四十四）年三月から実施しています。

一九九八年度の実績を見てみると、延べ八、四五五人の会員税理士が協力し、九二、七一八件の相談に応じています。税務援助実施規則にしたがい、税理士が関与していない白色の事業所得者（ただし、譲渡所得のある納税者を除く。）で、前年分専従者控除前の所得金額が三百万円以下の納税者を中心に、確定申告の無料相談を実施しています。

なお、税理士が行う税務援助で義務化されているのは、二月中旬から三月中旬の「所得税確定申告期における税務相談」に限られています。

（石村）それから、すでに触れたように、民間の税務援助のカテゴリーで捉えられるものとしては、いわゆる「臨税」制度がありますね。

（平野）そうですね。つまり、税理士法五十条は、「臨時の税務書類の作成等」という表題で、国税については国税局長、地方税については地方公共団体の長の許可に基づいて、確定申告の期間につき二ヶ月の範囲以内で、税理士以外の者が無報酬で申告書等の作成や、このための税金計算に關し相談に応じるための申請ができる」と定めています。

もっとも、許可が得られるものは、自治体の職員、民法法人（社団法人、財団法人）、農協、漁協、事

業協同組合ないしは商工会などの役員や職員に限られています（税理士法施行令十四条）。

（石村）電子申告制度のインフラ整備を考える場合には、どのように税務援助に係わる電子申告の仕組みを構築すべきかは重要な課題です。

つまり、電子申告受付システムの窓口を税務援助会場や現場に敷設し、その場でペーパーレス申告ができる態勢をいかに整備していくかも、必要不可欠な課題といえます。

（平野）そうですね。とりわけ、全員確定申告を前提とする時代を想定して制度構築を検討するときには、税務援助と電子申告は一本化して検討せざるを得ないと思います。税理士制度との整合性をも視野に入れた検討が求められますね。

（石村）でも、いまの税理士法は、“無償”で税務援助しようとするボランティアやNPOの存在を認めていません。この点、税理士制度のあるオーストラリアも含め、先進各国は、無償の税務援助活動をするNPOを認めています。この点も含め、税理士会では、しっかりした議論をしていないわけです。（表1参照）

納税者等の認証の課題

（平野）インターネットを使った電腦申告の場合、セキュリティ対策がネットワークになると思います。この点が、アメリカなどでインターネット申告が普及しなかつた大きな理由のようです。石村代表は、わが国がいきなり電腦申告一本で電子申告を始めるのは無茶だと感じられていると思います。しかし、ここで、インターネット申告におけるセキュリティ上の問題に触れてもらいたいと思います。

（石村）電子申告におけるセキュリティ上の課題は多岐にわたります。一般に、なりすましの防止などセキュリティの確保、納税者や税理士などの認証は、ダイアルアップ方式の電子申告に比べ、インターネットを使った電腦申告の方が格段に難しいわけです。

1 認証の意味

（石村）わが国では、「認証」という言葉を、本人確認、個人認証、及び許可を包括する意味で使用しています。ただ、もう少し正確に

納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

表1 主要各国の税務援助制度のあらまし

比較項目	日本	オーストラリア	アメリカ	カナダ	イギリス
実施機関 援助者 プログラム	税理士会・税理士 確定申告無料相談 (臨時税理士制度) 無償独占の税理士制度	国税庁(ATO) 民間ボランティア 税務援助(Tax Help)プログラム 有償独占の税理士制度	内国歳入庁(IRS) 民間ボランティア ボランティア所得税援助 (VITA) 高齢者向け税務相談(TCE)プログラム等	国税庁(RC) 民間ボランティアコミュニ ティ ボランティア所得税 (CVIT)プログラム	タックス・エイド(Tax AID)などのNPO ボランティア 高齢者税務援助 (THOP)プログラム
参加者数 相談件数	のべ6万5千人 約85万9千件 (平成11年度)	約2,300人 全国約1,000箇所 約6万件(2001年)	VITA~約4万人 〔全米7,700箇所〕 188万件('99年) TCE~約3万2千人 全米10,562箇所 160万件('99年)	参加者数不明 約200万件	賦課課税から申告納税への 制度転換に伴い、 2000年にパイロット計 画開始
援助者への 報酬	日当約17,000円	交通費など実費のみを支給	交通費など実費負担分は公益 寄付金控除の対象	なし	なし
対象者の 所得制限等	原則300万円	33,800豪ドル (約236万円)	VITA~低所得者、高齢 者、障害者、移民 TCE~60歳以上の高齢者	高齢者、低所得者、学 生、移民	高齢者
対象・対象 外の所得	事業所得、雑所得(年金所 得)、遺付申告など。ただし、 譲渡所得、複雑なものは 対象外	給与所得、年金所得が対 象。事業所得、譲渡所得は 対象外	給与所得、年金所得など。 プログラムによっては、事 業所得なども可	給与所得、年金所得など	年金所得
援助内容	税務相談・申告書の書き 方指導	書き方指導(税額計算せ ず)	税務相談・申告書の書き方 指導	税務相談・申告書の書き 方指導	税務相談・申告書の書き 方指導
援助会場への 来所	はがき通知 任意来所	完全予約制	予約制	予約制	予約制
責任の所在	不明 事実上は税務署	国税庁(ATO)	課税庁(IRS)	課税庁(RC)	NPO
保険	損害賠償保険なし	損害賠償責任 労災補償	損害賠償責任 労災補償	労災補償	不明

表2 国税庁が考える電子申告の送達方式

- ・ 予め納税者等の本人確認ができる仕組み（電子認証制度）を作る
- ・ 納税者等はパソコン等で申告データを作成し、課税庁の受付コンピュータに送信する。
  - ・ 送信方法の検討：
- ・ 納税者等が課税庁にダイヤルアップ（電話回線）で直接接続する方法
- ・ インターネットを介して接続する方法
  - ・ 電子データの作成方法の検討：
- ・ 課税庁が申告用ソフトを開発する方法
- ・ 既存の申告書作成ソフトを使い、課税庁が定めるデータ形式に変換する方法・市販の表計算ソフトを使い入力する方法
- ・ ブラウザ（閲覧ソフトウェア）上で入力する方法
- ・ その他
  - ・ セキュリティの検討：
  - ・ 外部に対するセキュリティ
  - ・ 内部に対するセキュリティ
- ・ 課税庁は、申告データの受信後、受理通知を返信する。また、申告データを所轄署等に転送
- ・ 申告データは国税庁で保存

言えば、それぞれの具体的な意味は異なり、次のとおりです。

本人確認（Identification）あるものが誰であるかと言う本人確認をすること。電子署名や記名捺印は、典型的な本人確認の手段です。一般に、電子署名は、パブリック・キー（公開鍵暗号）方式によっています。法的には、実印と同じ効力をもち、また印鑑証明に代わる機能をもつこととなります。

個人認証（authentication）そのもの

納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

が持っている資格や属性（所属）の確認。住民であることの認証は自治体、法人の認証は法務省、医師の認証は厚生労働省、税理士試験合格者の認証は財務省・国税庁、税理士会員資格の認証は税理士会（強制加入を継続する場合）。

許可（authorization）不作為を解除すること。つまり、公的に行為を行うことを認めることです。

(1) 公的個人認証制度

（平野）もう少し、詳しく説明してください。

（石村）すでに触れたように、わが国では、「認証」という言葉は、「本人確認」と「個人認証」とを包括する形で使われています。言い換えると、「個人認証」制度は、本人確認と認証との双方の意味をもつ仕組みとされています。（石村）わが国の電子政府（e-Government）構想は、その究極において、原則国民一人一枚の「統一ID用IC

カード」を用いた公的個人認証制度の導入をベースとしています。つまり、電子政府の基盤となるインターネットを使ったオンライン申請・届出等で、記名・捺印を要する行政手続は、すべて「統一ID用ICカード」を用いた公的個人認証制度を使うことが予定されているわけです。なお、公的個人認証サービスは二〇〇三年開始が予定されていますが、当面は、IC仕様の住基カードを使うことにしています。

（平野）住基ネットは、単に全国民の六基本情報を全国ネットの専用回線で結び、十省庁九十三事務にだけ使うから安全な仕組みという総務省の説明は、ウソになるわけですね。

（石村）そうです。役人のいうことを鵜呑みにする国民や政治家がバカなだけかも知れませんが、住基ネットには専用回線を使うのですが、その背後に控えている電子政府構想は、専用回線ではなく、インターネットを使うことにしています。

しかも、電子政府構想では、住民票コードを最初は一万六千以上、最終的には六万以上の事務に使うことになっています。国はこうした構想を練っただけです。しかし現場でコードやカードを発行するのは自治体、プライバシー問題が起きれば自

治体が責任を問われる仕組みです。（平野）自治体が、完璧なプライバシー保護法を作るよう国に求めるのは当り前の要求ですね。また、電子政府に必須のアイテムとされる住民票コード（国民背番号）入りの官製「統一ID用ICカード」は、国民全員に身分証明書を持たせる国民登録証発行制度につながることは目に見えていますね。

（石村）そのとおりです、これは、憲法に保障された移動の自由に対する挑戦であり、実際に実施となれば、国民からの強い抵抗が予想されます<sup>13</sup>。

また、国民背番号の入った住基カードも、今のところ、配布を受けるかどうかは住民の任意とされています。したがって、ICカードを使った個人認証制度が普及するかどうかは未知の状況にあるといえますが。（平野）話が飛びますが、「電子署名及び認証業務に関する法律（以下「電子署名法」）」は、二〇〇〇（平成十二）年五月に成立、二〇〇一年四月一日に施行されました。同法によると、「電子署名」とは、「電磁的記録に記録することのできる情報」について行われる措置のうち、次の要件にあてはまるものをさす（法二）と定めています。

電磁的な記録がその記録に電子署名したものにより作成された記録であることを示すためのものであること

電磁的な記録が改変されていないことを確認できるものであること

(平野) また、「電磁的記録」とは、電子的方式、電磁的方式その他ひとの知覚によつては認識することができない方式でつくられる記録であり、コンピュータによる情報処理の用に供されるものをいう、と定めています。すなわち、ICカードだけではなく、FD、メモリーステック、磁気テープなどに記録された電子情報をさす、としていますね。

(石村) ですから、電子署名法は、作成者の特定と改変が不可能という要件を満たしていれば、いかなる方法によつてもよいとしているわけです。したがつて、必ずしも暗号化技術を使った電子署名でなくともよいわけです。また、電子認証と作成者との関係を証明する機能についても、同法による認定業者である必要はないわけです。

国税の申告の場合、電子署名を利用することが、記名(署名)・捺印と同じ効果を持つことになるとしても、必ずしも暗号化技術を使ったデジタル署名(パブリック・キー方式の署名)である必要はないわけです。

(平野) とすると、住基コードをベースとした、原則国民一人一枚の「統一ID用ICカード」を用いた公的個人認証制度を無理やり使わせるのはどうしてなのですか。

(石村) ですから、住基コードをベースとした、原則国民一人一枚の「統一ID用ICカード」を用いた公的個人認証制度が、唯一の公共政策の選択技かのように装い、この制度だけを強く押し進める政府やIT業界の姿勢は強く批判されなければならぬわけです。私たち国民は、電子政府(「e-Gov」)構想の裏に隠された「IT利権」にもっと鋭いメスを入れなければならぬわけです。IT業界の金儲け構想なわけですから。

(平野) つまり、電子政府(「e-Gov」)構想は、ICカードで国民のプライバシーの公有化を狙う役所と、その役所に喰らいつきICカードやカード挿入式のパソコンなどの特需を狙うIT企業とが結託した、新たな公共事業そのものなわけですね。

(石村) そのとおりです。私たち国民は、これまで、中央の役人と民間のシンクタンク(調査研究機関)が立案した利権プロジェクトに企業がハイエナのように群がり、しまいには破綻・不良債権化した、数多くの「全国リソ

ート開発プロジェクト」を目の当たりにしてきました。今度は、国民に十ヶタの背番号を付け、番号入りの「統一ID用ICカード」の携行を強要する住基ネット、「e-Gov」プロジェクトの出現です。住基ネットをベースとした「e-Gov」計画は、コードとカードを使い国民の人格を丸ごと役所が管理できるプランです。同時に、IT企業にとつては、IT特需をもたらすおいしいプロジェクトでもあるわけです。

(2) 税理士資格認証の手續

(平野) インターネット申告の場合、税理士資格の認証手續はどうなるのか。

(石村) 現在のところ、公的個人認証制度を使った「本人確認」と税理士会による「個人認証(資格・属性の証明)」によることになるものと思われまふ。したがつて、電子申告用のパソコンには、公開鍵と資格・属性証明はリアルナンバーでつながった形でインプットされていなければなりません。

(3) 税理士関与電子申告と  
認証の課題

(平野) 電子申告書には納税者のデジタル署名(電子署名)が必要とな

るわけですか。

(石村) IDカードパブリック・キー(公開鍵暗号)方式のデジタル署名が、実印と同じ効力をもち、また印鑑証明に代わる機能をもつことになるとすれば、原則国民一人一枚の「統一ID用ICカード」は、当然、納税者本人が所持・保管すべきものになります。

一方、すでに触れたように、税理士は、税理士法三十三条により、作成した税務書類に本人及び代理人双方の署名押印が求められます。

(平野) こうした構図の下で、税理士が納税者に代わつて電子申告ファイルを作成し、課税庁の電子申告受付システムに送達するとします。

この場合、税理士は、作成した電子申告ファイルを、いったん納税者本人に渡し、本人からデジタル署名をもらった後に、返送してもらい、課税庁に送達することになります。それとも、税理士は、印鑑証明に代わる機能をもつ原則国民一人一枚の「統一ID用ICカード」を納税者から借り受け保管・利用することにするのですか。

(石村) この点、税理士の税務代理行為は、税理士である代理人が納税者に代わつて課税庁に意思表示したりする行為ですが、その法的効果は

納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

直接納税者に帰属します。また、税理士による税務書類の作成行為は、税理士の判断に基づいて書類を作成することです。こうした税理士の職務の性格からすれば、税理士が電子申告をする場合には、次のような形が想定されます。

まず、納税者はデジタル署名のされた電子委任状を作成し税理士に送付します。次に、税理士は、作成したその納税者名義の電子申告書ファイルに、自己のデジタル署名をし、電子委任状とともに課税庁の電子申告サーバーに送達します。

(平野) つまり、複数署名方式に従い、電子委任状と電子申告ファイルと同時に送達することになるわけですね。

(石村) そうなるでしょう。もっとも、こうした仕組みは、机上の論理としては、説明すればわかる納税者もいます。しかし、こうした煩雑な手続を要する方式が、にわかにならに普及するとは到底思えません。とくに、こうした一連の手続を、インターネットを使って行うとした場合、納税者・税理士双方には、さらにセキュリティ上の課題が重くのしかかっています。納税者に十分なIT技能がない場合、税理士が電子委任状を入手し、電子自署をした上

## 納税者・税理士にやさしい電子申告とは (2)

で、電子申告ファイルを送達することは極めて難しいと思います。

### 2 認証制度についての他国との比較

(石村) すでに触れたように、二〇〇〇年からオーストラリアがインターネットを使った電脳申告(e-file)を、税理士の関与していない個人所得税の申告に限定した形で本格的に導入しました。

しかし、オーストラリアの税理士関与申告の場合、さらにはアメリカなど多くの国々では、いまだ仲介者の要るダイヤルアップ方式の電子申告に拠っています。したがって、データの秘匿は、電子申告仲介者が、申告データの送信時にデータを暗号化することで対応しているわけです。

また、データの認証は、データの暗号化および専用回線によっています。さらに、本人の認証は、それぞれの宣誓書(又は確認書)への署名ないしはパスワード、電子申告書に入力された納税者番号および電子申告発信者の認可番号等で確認しています。宣誓書は、オーストラリアやカナダでは、納税者・電子申告仲介者が保存しています。

(平野) アメリカでは、確認書をI

RSに郵便で別送、あるいは新たに採用された簡易な電子署名の仕組み(五ケタの暗証番号)、「任意選択個人識別番号(Self-Select PIN=Personal Identification Number)」で本人確認ができれば、確認書も提出不要とされたわけですね。

(石村) これの方が、簡単で安全なためです。アメリカは、IT先進国といわれながらも、インターネットを使った電子申告には必ずしも積極的ではありません。これは、極めて嚴重なセキュリティ対策をとっている国防省のメイン・コンピュータへのハッカー侵入を完全に食い止めるれない実情・経験などを踏まえてのことといわれます。つまり、いまだハッカー対策等セキュリティ上の問題解決の目途が立っていないことも大きな理由の一つです。

(以下、次号で完結予定)

(注12) IRS, Handbook for Authorized IRS e-file Providers of Individual Income Tax Returns, 38.

(注13) 国のe-Japan計画や経済界は、行政ICカードを一枚に集約し、電子印鑑(個人認証)の役割を持たせるように求めています。周知のように改正住民基本台帳法(改正住基法)30条の44では、住民は、市町村長に対し、住民基本台帳カード(住基カード)の交付を求めることができ、市町村長は、その求めに応じて交付することになっています。また、市町村長は、住基カードを、条例の定めるところに従い、利用できることとしています。つまり、住基カードを持つか持たないかは住民個々の自由意思に任されており、入力する情報も自治体の独自の判断ですることになっています。ところが、国や経済界の要求どおりに進めば、住基カードに入力する情報は、実質的に国により一方的に決められることになり、住民は、日常生活を送るために否応なしに住基カードの交付を受けなければならなくなります。一方、市町村は、住基カードの下請機関になり下がってしまいます。このままでは、住基法改正時の国の説明や総務大臣の言い訳はウソとなります。そして、将来を見据えて展望すれば、住基カードは、全国民が常時携帯を強要されるIDカード(身分証明書・国民登録証)と化してしまうのは目に見えています。

## 《特別資料》

## 監視カメラと市民のプライバシー(2)

## 各国の監視カメラ規制立法の概要 その1

## PIJ監視カメラ対策立法プロジェクトチーム

危険な

監視カメラ設置者の一人歩き状態

金融機関からコンビニ、高速道路から駅構内、いたるところに監視カメラが設置され、私たち市民に目を光らせている。監視カメラ社会の様相を呈してきている。ルールなしの監視カメラ設置を放置すれば、際限なく市民の日常生活を包囲してくる。しまいには市民の家庭生活の中に入り込んでくるかもしれない。電子工学テクノロジーの発達はめざましい。こうしたテクノロジーに支えられた監視カメラが市民生活の中で一人歩きするようになれば、カメラの被写体となる個人の自由と尊厳に大きな脅威となる。

最高裁は「何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮

影されない自由を有する」(一九六九(昭和四十四)年十二月二十四日判決)と宣言している。

本人の承諾(同意)なしに写真を撮られない権利、あるいは撮られた写真を公表されない権利は、「肖像権」と呼ばれる。この権利は、プライバシーなど個人の尊厳を護る憲法十三条で保障されている。肖像権は、もともとはプライバシー権とは別に発展してきたものだ。

しかし、プライバシー権を「自己に関する情報をコントロールする権利」ととらえる今日にあっては、肖像権は、プライバシー権の一つと考えられている。監視カメラを使って私たちの映像を無差別に記録することは、まさに個人の肖像権、すなわちプライバシー権の侵害にあたる。にもかかわらず、いまのところまっ

たくルールがない。監視カメラの設置利用を、私たち市民が監視できる法的システムの確立は急務である。議員立法を目ざそうではないか。

## 監視カメラ

## 「監視」法制の必要性

最新の電子工学テクノロジーに支えられた監視カメラ装置は、一歩使い方を誤ると負の効用が現れてくる。利用の名目と実質が異なると、個人の尊厳を踏みにじることになる。また、場合によっては不当労働行為などの原因になりかねない。

現在、監視カメラの設置については、ほとんど規制がない。設置者の自由な判断に任されている。また、設置した監視カメラから得られた映像記録についても、それがどう利用

されているのか、私たち一般の市民にはまったく分からない。

したがって、多くの場合、私たちは、レンズの前に身をさらすことに、映像を記録されることになる。

そればかりか、勝手に撮られた映像記録が、本来の目的以外に利用されたとしても、まったくコントロールできない。私たち市民は、監視カメラ設置者の映像奴隷のような立場に置かれてしまっている。

電子工学テクノロジーの今後の発展は、ますます監視カメラ装置を精巧なものにするに違いない。今以上に市民の映像奴隷化を許さないためにも、監視カメラの設置利用を、もはや野放しにしてはおけない。市民の個人の尊厳を護り、監視カメラの設置利用手続きの適正化・透明化をはかるための法律ないしは条例の制定を急ぐ必要がある。(以上は九七・四・一〇発行CNNニュース一〇号より再録)

以上のように、今から五年前PIJは、全国の銀行・コンビニ、繁華街などに設置され、市民を監視する「監視カメラ」の実情と危険性について警告し、法的規制の必要性を訴えた(<http://www.pij-web.net>参照)。

しかし、その後も監視カメラは増え続け、一方で、監視カメラの氾

濫・行き過ぎた使用に対しても、何らの規制は行われないうままである。同号で発表した、『監視カメラの設置及び利用等に係る個人の映像等の記録の保護に関する条例（仮称）試案（監視カメラ規制条例PIJ試案「第一次」』についても、このような条例を制定した自治体の例を聞かない。

そこで今回、監視カメラの問題をさらに検討する資料として、アメリカ、イギリス、カナダおよびスイスで進む「監視カメラ規制法規」の制定状況を順次、紹介し、報告する。本号では、アメリカおよびイギリスの法規制の状況を報告する。

（PIJ監視カメラ対策立法プロジェクトチーム）

先進諸国での

監視カメラ規制

訳出

PIJ監視カメラ

対策立法プロジェクト・チーム

石村 耕治

（PIJ代表・白鷗大学教授）

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

アメリカの現状  
アメリカ、ワシントンD・C  
での監視カメラ規制

アメリカ大都市における専用回路（有線）監視テレビカメラ（Closed Circuit Television (=CCTV) cameras）、いわゆる監視カメラ（surveillance cameras）システムの設置・利用は、同時多発テロ発生以降、日増しに広がりを見せている。

連邦の首都、ワシントンD・Cでは、警視庁（MPD=Metropolitan Police Department）と連邦政府のテロ対策関係部署が合同で国家保安対策を実施するようになっていた。その一環として、その地域全体を監視できるような集中監視システム導入に動き出している。その一方で、ワシントンD・C警視庁は、監視カメラ（有線監視テレビ）の利用について、人権擁護の観点から、濫用をコントロールし、透明化するための規則をつくり、次のような一定の指針を公表している\*。

\*ワシントンD・Cは、テロ対策とのからみで、D・C警視庁ビデオ監視規制緊急法（Police Department Video Surveillance Regulations Emergency Act of 2002）D.C.

Act14302)を制定し、二〇〇二年三月二十五日に施行した。同法二条(a)およびワシントンD・C行政手続法（District of Columbia Administrative Procedure Act of 1968）第一部で与えられた権限に従い、D・C警視総監がD・C規則（DCMR=District of Columbia Municipal Regulations）第二十五章で、次のような監視カメラの設置・利用に関するガイドライン（指針）を作成、公表したものである。

ワシントンD・C規則（仮約）

第二十五章 警視庁による

有線監視テレビの利用

第二五〇条 目的

〔第一項〕警視庁（MPD=Metropolitan Police Department）は、専用回路（有線）監視テレビ（CCTV = closed circuit television）の庁内ネットワークを、高度の安全性がありかつ不正アクセスから防護された合同作戦指令部（SOCC = Synchronized Operations Command Complex）内で利用する。

〔第二項〕警視庁は、公共の場所において有線監視テレビカメラに適用されるいかなる連邦法およびワシントンD・C法をも遵守するものとする\*。

第二五〇一条 方針

〔第一項〕有線監視テレビを使って、ワシントンD・Cを守備する使命を果たすことが警視庁の方針である。

〔第二項〕有線監視テレビシステムは、市民を保護するために政府の権限を有効に利用し、かつ、公共の安全を推進するために利用される。

〔第三項〕警視庁の有線監視テレビシステムは、ワシントンD・Cでの犯罪の恐怖の除去および犯罪の防止に努めることをねらいとするものである。

〔第四項〕この技法は、相当なプライバシーの保護が求められている場合には、現行の警備技法に代えて利用または活用できないものとする。

〔第五項〕警視庁は、警視庁以外の公共機関および民間機関のビデオ記録にアクセスするための協定を締結する権限を有する。

〔第六項〕警視庁は、法令で認められている場合に限り、他の機関、他の管轄、または他の機関から有線監視テレビ記録を受け取ることができないものとする。

第七項 警視庁は、他の機関、他の管轄、または他の団体から有線監視テ

テレビ記録を受け取る場合には、この規則を遵守するものとする。

第二五〇二条 監視カメラ記録の複製録画の許可

〔第一項〕緊急の場合を除き、警視庁の職員は、有線監視テレビ記録を複製録画する場合には、事前に警視總監から文書で許可を得なければならぬ。

〔第二項〕合同作戦指令部（SOCC）内で実施される有線監視テレビ活動は、副總監以上の官職の者が監理・監督しなければならない。

〔第三項〕すべての記録された有線テレビ画像は、合同作戦指令部（SOCC）の責任において職員が安全に保存しなければならない。

〔第四項〕警視庁は、裁判所の正当な命令を得ることなしには、有線監視テレビに接続して音声録音をしてはならない。

第二五〇三条 取扱

〔第一項〕有線監視テレビシステム の操作担当者は、もっぱら単に被写体となる個人の、人種、性別、民族的背景、性的容姿、身体的な欠陥もしくはその他法律が禁じている類別に着眼して、焦点を当て

たりまたは観察してはならない。

〔第二項〕有線監視テレビシステムは、公的な視界に当たる場所および相当なプライバシー保護が求められる場所以外を監視するために利用されるものとする。

〔第三項〕有線監視テレビシステムは、合衆国憲法修正第一条上の権利（訳注：信教の自由、言論・報道・出版に自由、平穩に集会・請願する権利などを保障した条項）を行使するために配布または持ち歩かれるビラ、チラシなどに焦点を当ててはならない。

〔第四項〕いかなる者も、有線監視テレビシステムの不法利用または濫用を行った場合には、刑事訴追もしくは職務停止を含む懲戒処分、または双方の対象になるものとする。

〔第五項〕すべての有線監視テレビシステム操作担当者は、当該システムに関する規則を読みかつ理解し、また、当該システムの不法利用または濫用があった場合には刑事処分もしくは懲戒処分または双方の対象となる旨の確認書に署名をしなければならない。

第二五〇四条 手続的ガイドライン  
〔第一項〕有線監視テレビシステム

ム・プログラムは、犯罪を防止し、かつ保安及び公共の安全を増進することを目的としている。ビデオ映像は、犯罪の防止および監視、犯罪もしくは犯罪活動の証拠収集、ならびに交通管制をねらいに、積極的に監視される。

〔第二項〕有線監視テレビシステムに關しては、一部始終にわたって記録を残さないものとする。合同作戦指令部（SOCC）担当者は、SOCC日誌の運用概要の中に目撃した出来事への対処を含む、取扱情報を記載するものとする。

〔第三項〕カメラで記録されている場合には、当該記録は録画していなければならない。第四項詳しい調査が必要とされる理由がある場合には、いかなる地域に対しても取締官を派遣するものとする。

第二五〇五条 記録の保存

〔第一項〕ビデオ記録は、見出しをつけ、記憶格納し、かつ10業務日の間保存されなければならない。それ以降は、さらに記録を保存するかまたは破棄されなければならない。当該期間を超えて記録を保存する場合には、警視總監から文書で許可を得なければならない。

〔第二項〕記録保存の許可は、警視總監に対し文書で申請されなければならない。許可証に基づき、記録は、許可された保存目的に沿って保存することとする。これは、当該記録が、犯罪行為の証拠を含んでいたり、または警視庁に民事責任を負わせる機会を提供することになるかもしれないからである。これら二つの分野に該当する記録は、事案が最終決着するまで保存するものとする。

〔第三項〕記憶の保存の申請においては、その目的、記録の種類、および保存期間などが明示されていなければならない。

〔第四項〕合同作戦指令部は、各記録の概要、記録の開始と終わりの時期およびその理由を含むビデオの目録を常備するものとする。

第二五〇六条 メインテナンス

〔第一項〕警視庁は、自己の装置（カメラ、ケーブル、モニター、記録装置等）の安全管理、メインテナンス、サービスに責任を負うものとする。

第二五〇七条 市民への周知

〔第一項〕有線監視テレビシステム

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

が住宅地域および商業地域に設置される場合には、その旨を市民へ周知しなければならない。ただし緊急の場合および有線監視テレビシステムが裁判所の命令により設置されているときは、その限りではない。

〔第二項〕住宅地域および商業地域の場合、犯罪が繰り返し公共の空間で起きている状況にあり、カメラの利用がそうした犯罪の防止、減少につながると思われるときに限り、カメラを設置することができる。

〔第三項〕住宅地域または商業地域にカメラを設置する場合には、監視総監は、その旨を市民に周知するものとする。ただし、緊急の場合および有線監視テレビシステムが裁判所の命令により設置されているときは、その限りではない。

〔第四項〕市民は、設置案に関し、30日以内に監視総監に対してコメントを提出することができるものとする。市民は、何時でも、特定のカメラの設置または有線監視テレビシステム一般について、監視総監に対しコメントを提出することができる。

〔第五項〕監視総監は、カメラの設

置を進めるかどうかの決定に当たり、市民から提出されたコメントを検討するものとする。監視総監は、自己の決定を、理由を示して市民に周知するものとする。

〔第六項〕緊急の場合、監視総監は、当初から、協議または市民からコメントを求めることなく、住宅地域もしくは商業地域にカメラを設置する権限を有する。ただし、緊急事態の終結後またはできるだけ速やかに、監視総監は、市民へその旨を周知し、かつ、その場所にカメラを存続させるべきかどうかの決定に当たり、市民から提出されたコメントを検討するものとする。監視総監は、自己の決定を、理由を示して市民に周知するものとする。

〔第七項〕裁判所の命令に従い住宅地域または商業地域にカメラが設置されている場合には、いかなる周知も必要ない。

〔第八項〕警視庁は、有線監視テレビシステムの一般的な機能、その一般的な設置場所、庁内操作を通じての利用に関して市民への周知を行う。カメラの正確な設置場所については、監視総監がその開示によりカメラ

の安全および設置の効力を脅かすことはない判断される場合に、開示することができる。

〔第九項〕警視庁は、ワシントンD・Cにおいて有線監視テレビシステムが存在を周知する注意書を継続的に掲示する。有線監視テレビシステムが住宅地域または商業地域で利用される場合には、警視庁は、同様に、こうした地域にある有線監視テレビシステムの存在を周知する注意書を掲示する。ただし、裁判所の命令に基づく設置については、その限りではない。

〔第十項〕警視庁は、年二回の周期で市民集会を開催し、有線監視テレビシステムに関する最新の情報を市民に提供する。

〔第十一項〕警視庁は、有線監視テレビシステムおよびその取扱に関する情報を年次報告書に公表する。警視庁は、裁判所の命令に基づき設置されたカメラおよび犯罪捜査の一環として設置されたカメラに関する情報は公表しないものとする。

第二五〇八条 監察

〔第一項〕警視庁職業倫理局は、少なくとも四半期に一回、この規則が遵守されているかどうかを点検するた

めに、定期監察を実施する。  
〔第二項〕前項に従って実施された監察結果は、ワシントンD・Cの議会および首長に報告されるものとする。

第二五〇九条 定義

〔第一項〕本章において、次に掲げる用語および語句の意義は、それぞれに定めるところによる。  
「有線監視テレビ」

「Closed-Circuit Television」  
「合同作戦指令部（SOCC）」  
が電子的に受領できるライブ・ビデオ。リンクをさす。

「緊急の場合」  
「Exigent Circumstances」  
非常または緊急行動が求められる事態をさす。これには、謀報活動も含む。

「外部ビデオ記録」  
「External Video Feeds」  
「合同作戦指令部（SOCC）」  
以外のソース、捜査機関、運輸局、地下鉄（METRO）、ワシントンD・Cの公立学校からライブ・ベースでSOCCが得られるビデオ・リンクを指す。

「市民への周知（Public notice）」  
ワシントンD・Cの公報への

掲載、警視庁ホームページへの掲載、所轄のANCC委員長への文書通知および記者会見での配布など、しかし、これらに限定されない。

**イギリスの現状**  
イギリスでの監視カメラ規制

イギリスは、専用回路（有線）監視テレビカメラ（Closed Circuit Television (=CCTV) cameras）、いわゆる“監視カメラ（Surveillance cameras）”の設置・利用について、官民双方にわたり、規制をかけている国の一つである。イギリスの都市では至る所に監視カメラが設置され、極端に“監視カメラ社会”と化している。内務省・警察などの政府機関が、監視社会化構想を強力に推進してきたためである。こうした背景には、監視カメラに対する一般市民のプライバシー意識の薄さがあった。当初、イギリスでは、監視カメラ規制はまったくなかった。

しかし、その後の極度な監視カメラ社会化に、ルールづくりを求める声が強くなっていった。プライバシーNGOやプライバシー領域専門の特許オンブズマンであるデータ保護コミッションナー（旧保護登録官（Data Protection Registrar）などは、早くから異論を唱えていた。こうした声が、次第に大きな輪となり、ついには監視カメラシステムの必要性を認めながら、一定のルールをつくり、その設置・利用に規制をかける透明化策の実施につながった。

**監視カメラの功罪**

先に触れたように、かつて、イギリスでは、公共機関や民間機関が設置・利用する監視カメラ（有線監視テレビカメラ）システムについては、包括的な規制がなく、野放しの状態にあった。一九八四年に至って、監視カメラを含む、警察が利用する監視活動用装置一般について、内務省ガイドライン（Home Office Guidelines）がつけられ、わずかながら透明化策が実施された。

監視カメラは、むしろ、犯罪の抑止、個人の財産の保護などには必要不可欠、といった雰囲気支配的であった。事実、各所に設置された監視カメラの映像により、少年による

幼児誘拐・殺害事件の証拠が固められるなど、プラス・イメージが強調される状況が久しく続いていた。しかし、一方で、問題も多発していた。市が設置した監視カメラがとらえた、ナイフで手首を切り自殺を図ろうとした男性の録画を、市当局がBBC（イギリス放送協会）に流し、テレビ放映され、関係者のモラルが問われた。また、水着の販売店主が、万引を防ぐために試着室に設置した監視カメラが試着中の女性顧客の映像を録画していたことが、話題をさらった。

**イギリス議会が**

**監視カメラの法的規制に動く**

続出する監視カメラの不適切な利用は、当然、規制を求める声を強くする。徐々に、犯罪の抑止や財産の保護などの法益と、被写体とされる個人のプライバシーなどの法益とをどのようにバランスをとるべきなのか、政策上の重い課題となってきた。監視カメラの設置・利用を人権問題としてとらえようという機運も高まっていた。

イギリス議会も座視しているわけには行かなくなった。一九九七年から七八年にかけて、科学・技術特別委員会（Select Committee on Science

and Technology）では、各界から証言を求め、多角的な検討を行った。同委員会は、第五次報告書のなかで、その検討結果を「監視カメラと市民的自由」の表題で公表している。

この報告結果は、その後の監視カメラに関する公共政策の選択、法規制是認の方向性につながっていった。この問題に関する同委員会での証言などの検討結果が公表された。その概要は、次のとおりである。

**監視カメラと市民的自由**

**英国議会 科学・技術特別委員会**

**議会・科学・技術特別委員会の**

**監視カメラに対するスタンス**

1 科学・技術特別委員会では、監視カメラによる証言のなかでは、監視カメラによる公共空間（市民が自由に行き来できる場所）の監視は、個人のプライバシーや市民権を侵害するとの主張が多かった。しかし、本委員会は、ここに論点を絞らない。監視カメラ規制のためのデータ保護法の改正とヨーロッパ人権規約の適用は、本委員会での守備範囲を超えているからである。本委員会は、むしろ、市民は公共の場所への監視カメラの維持・設置の推進を容認している、と

**監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況**

## 監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

解している。監視カメラシステムは、犯罪の抑制および犯罪者の検挙・訴追に非常に役立つている。

2 コスト削減を考える場合、監視カメラシステムへのデジタル技術の採用も一案である。デジタル技術はデータ照合などを容易にすることから、本委員会は、一連の証言のなかで、プライバシーと市民的自由に高い関心が示されたことは当然と考えている。

## シテイセンターの監視

3 イギリスにおいて、監視カメラは幅広く利用されている。また、これには、膨大な公的資金が使われている。証言によると、イギリスでは、この種の監視装置に、年間、一億五千万〜三億ポンド〔訳注・一ポンド＝約二百円〕が費やされていると見られる。内務省は、公開入札にかかる五百五十の監視カメラシステムに助成金を支給しているが、一九九五年以来三年間で三千七百万ポンドを超える額に上っている。個別のケースをみて、例えばクレムスフォード・タウンセンターのシステムでは、導入コストが五十万ポンド、年間の運用コストが十六万ポンドに上っている。将来的には、さらにコスト高になるといえるのが一連の証言での大

方の見方である。

## 効果と関心

4 監視カメラは、市民に安全を保障している面は否定できない。市街での夜間の買物客や公共駐車場の利用者はより安心感を持てるし、最も基本的な自由、つまり「公共の場所で自由かつ安全に移動する権利」を享受している。また、監視カメラの設置は、ロンドン市のシステムのように、テロリスト対策の一部ともなっており、一方、爆破犯人や幼児誘拐犯などの逮捕にも役立つている。監視は、犯罪防止の重要な力ギとなり、証言にもあつたように、場所によっては犯罪減少につながっている。監視カメラシステムの多くは、落書き、散らかし、泥酔など日常の軽犯罪の防止にも役立つている。

5 監視カメラは、犯罪全体の減少につながっているのか、あるいは単に犯罪を監視地域以外に移動させているだけなのかは、定かではない。監視カメラによる監視効果は余りないとする分析結果も示されている。概して、コスト・効果分析は余りにも粗雑とみる証言が多い。

6 本委員会は、内務省に対し、監視カメラシステムにおける犯罪や不良行為の抑止効果の評価に関する私どもの疑問に答えるように求めた。本委員

会になされた報告によると、近年、システムに対する評価が急激に高まってきているとのことである。この点はそつ取るとしても、市民は、税金を投じただけの効果が得られたのか、その確証を求めている。

監視カメラシステムに対し、巨額の公共財を継続して投入するというのであれば、本委員会は、政府の委員会に対し、公的資金を投入する監視システムに関する費用対効果について、実のある、厳正かつ独立した検討を行うように勧告する。

7 市民の関心は、公序に対する犯罪に対処するための監視システムの利用と犯罪の減少にある。本委員会は、監視カメラの効果について、「どういった犯罪がどれだけ減つたのかについて十分な証拠がなしには信じられない」とする証言に同感である。こうした情報は、将来、監視システムに対し資金を投下するかどうかを決定する場合に重要である。

本委員会は、政府が我々の勧告について十分な検討をするに必要なデータを収集するには相当に時間が要る、と見ている。したがって、本委員会は、さらに、公共空間の監視により得られる有罪判決の増加率、ならびに犯罪、犯罪の恐怖および不良行為の減少率に関する広範な指数を

示した中間報告を十二カ月以内に用意するように勧告する。

8 本委員会は、コルチエスターで実施された世論調査で、回答者の52%が、同市のシテイセンターに設置されたシステムを安全と感じていた、との報告を得ている。逆に、不安であると答えた者はいなかった。しかし、スコットランド刑事学センターで行われた研究の結果には驚くものがある。この研究では、犯罪への恐怖よりも市民的自由の観点から、監視カメラの是非を問えば、監視カメラ自体への賛同率は、90%から50%まで劇的に減少することを示している。

一九九二年の内務省報告(「公共の場所での監視カメラ」犯罪防止班報告35)では、「監視カメラに対する市民の支持は、公共の場所に設置された監視カメラシステムの機能や能力についての限られた、そして一部不正確な知識によって得られている」と、結論づけている。また本委員会の証言でも、当局によってコントロールされているから安全とか、技術が向上しているから大丈夫とかを理由に、システムに信頼を置いている傾向が強い、との指摘がなされている。逆に、プライバシーや市民的自由に対する技術の影響が見落とされ

る傾向にある、との指摘がなされている。

#### 現時点での監視カメラ利用規制

9 公共空間に設置された監視カメラシステムの利用について、現時点では法律その他の規制は存在しない。ただ、警察の監視活動用装置一般については、内務省ガイドラインの適用を受ける。このガイドラインでは、監視カメラ装置の利用について、警察署長に対し、「プライバシーの不当な侵害をしない」ように求めるのみである。

権利侵害的な監視に対しては、より厳しい要件が必要である。しかし、ガイドラインは、個人に対し、いかなる権利行使をも認めていない。いかなる公共空間を監視するシステムに対しても、内務省から費用を受け取る前に取扱規程 (Code of Practice) に従うように求められるべきである。しかも、地域により手続が違うとしても、内務省は、「地方団体用監視カメラ取扱規程情報書式 (LGIU Code=Local Government Information Unit Code of Practice for CCTV)」に従うように指導すべきである。

この取扱規程は、法規範ではない。また、民間の監視システムには、極めてまれに適用あるのみである。本

委員会は、内務省に対し、民間が所有しかつ操作している監視カメラシステムに対するLGIU取扱規程の適用に関し、信頼できる情報がない旨を指摘している。一九八四年データ保護法は、個人の指示に従い自動的に作動し、個人データを処理するシステムのみ適用がある。しかし、今日、この要件は、無用の長物と化している。

#### 監視カメラ映像の規制

10 多くの証人が、監視システムから得られた映像が一般に開示される方法について関心を示している。ロンドン警視庁やマンチェスター広域警察のように、警察によっては、犯罪捜査に当たっている他の警察、関税・消費税庁を除けば、裁判所の命令がある場合は別として、監視カメラの映像は開示していないと述べている。

本委員会の知るところでは、警察によつては、異なる方針を採っており、テレビで放映されるテープから見られるところからすると、ロンドン警視庁などと比べると、映像の開示にはより積極的な姿勢をとっているように見える。当局が独自の監視システムを設置するのは、それぞれ異なるルールの下にあることも一因のようである。

LGIU取扱規程には一般原則的

な指針は存在しない。しかし、「記録された被写体は、当該規程に定められた目的のみ利用されなければならない。(中略)記録された被写体は、商業目的に売却もしくは利用したり、または娯楽に供されてはならない」と明確に規定している。

11 本委員会での審議中に、控訴裁判所での「ベック事件」審理が始まった。ベック氏は、自殺を図ろうとしていた折、ブレントウツド市の監視カメラシステムにとらえられた。彼は、自分の手首を切ろうとしてナイフを持って路上にいた。警察は、これに気づき、テープは、現場に急行した二人の警官を映し出していた。警官は、ナイフを持った男に近づき、取り押さえた。警察は、彼が精神的な病をわずらっていることに気づき、自殺の怖れがあるとの理由で、彼を病院に入院させた。

ブレントウツド市議会は、このビデオ映像をBBC (イギリス放送協会) に公開した。ベック氏は、この件について、高等裁判所に司法審査を求めた。裁判所は、法律違反はないと判示した。

また、本委員会は、メディアがさまざまなテレビ番組に使うために、警察当局から提供を受けたテープに対しては謝礼の支払いを受けること

もある、と聞いている。

警察による嫌疑者追及を支援するねらいから、メディアに対し、この種の被写体を公開することには、非常に合理的かつ効果的な理由も存在する。しかし、本委員会は、監視カメラシステムが本来的に娯楽にあたる番組に付随する形で利用されることにつながるるとすれば、たとえ教育的な価値があるとしても、市民の信頼をひどく傷つけることになるのではないかと危惧する。功罪を考えると、数多くの利害が衝突しかつセンシティブな問題がある。

本委員会は、政府に対し、公的に所有されている監視システムから得た映像の規制と開示に関する統一方針を確立するように勧告する。同様に、民間が所有するシステムに対しても同様の方針の適用を検討すべきである。

#### 監視の範囲

12 監視装置が幅広く利用されるに従い、その運営主体が公共機関か民間なのかを問わず、被写体とされる個人の同意を得るといふ面でさまざまな難しい問題が出てきている。

現行の方法では、自主規制スタイルのLGIU取扱規程が勧めるように、監視システムにより、市民が自分らの映像が記録されていること及びその運営主体について気づくよう

に明確な表示をすることとされている。こうした表示がされてはいるものの、大規模のシティセンターでは、広範な領域に数多くのカメラを設置している。

例えば、ウエストミンスター宮殿周辺では、あらゆる箇所にカメラが設置され、一つのシステム管制室からあらゆる方角の個人を識別できる。この場合、市民がこの通りにいても表示が読めるように、あらゆる箇所に表示するのは非現実的である。しかし、他の多くの地域はこじんまりしており、こうした表示をすることは可能である。

市民が自由に往来する空間

にある監視カメラの規制

13 市民にとり、公共の施設が民間の施設かを区別するのは、しばしば難しいことがある。本委員会は、こうした法的な区分の問題については検討していない。通りから商店街に歩いて行き、大店舗に入り、そこにあるブティックに行くとする。この場合、買物客は所有権が異なる多くの境界線をまたぐことになる。市民はさまざまな監視カメラシステムの違いを認識することはないので、民間の運営にかかる一つのシステムが市民の信頼を失うと、全体のシステムに対する信頼の喪失につ

## 監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

ながる。

14 本委員会は、公共空間の監視システムに対する規制のあり方を改善するためには、さまざまな有用な考えがあることを理解できた。

「正義と自由」のようなグループやその他の意識の高い個人からは、規制の強化を求められた。スコットランド法律協会のような団体からは、「監視カメラの設置および利用、その情報の開示には法的規制を加えるべきである」との主張があった。監視システム業界からも規制を強化すべきであるとの意向が示された。サイモンドグループは、「監視カメラの設置、利用およびそこから得られた情報へのアクセスを規律するために、厳格な法的規制を導入すべきである」と証言している。

本委員会は、とくに、警察署長団体からの「監視技術を規制し、かつ不法な情報開示に歯止めをかける立法は、警察業務に希望を与える」とした証言に注目している。本委員会は、犯罪や不良行為と戦うために監視カメラはより広く設置されるべきであるとすれば、その将来的な利用は、市民の信頼が得られるかどうかにかかっている、と確信する。

本委員会は、政府に対し、市民の自由な立入りが許される場所の監視

ができる、官民を問わずあらゆるシステムを強く規制するために、緊急な検討を行うように勧告する。継続して市民の支持が得られるように、本委員会は、法律もしくはその他強制力のある取扱規程の形で、映像、その保存および廃棄を含む監視システムの利用や管理の検査および監察する権限などを与える何らかの許可制度の導入を期待したい。

### 監視カメラ規制の実現

こうした議会における監視カメラについての検討は、その後の法規制につながっていった。もともと、実際に監視カメラ規制が行われたのは、二〇〇〇年三月一日に至ってからのことである。

直接の契機は、一九九八年にデータ保護法(Data Protection Act) 以下「法」が改正され、二〇〇〇年三月一日から有線監視テレビ規制の法的根拠ができたためである。

この背景には、EU(ヨーロッパ連合)のデータ保護指令の勧告をイギリス政府が受け入れたこと、ヨーロッパ人権規約を受け入れた人権法(Human Rights Act)が一九九八年に成立したことなどがある。

イギリスにおいては、二〇〇〇年

三月一日から、あらゆる機関は、監視カメラシステムを所有する場合には、データ統括者(Data Controller)を任命しなければならない。なお、データ統括者は、さらに、法令や規程の遵守を点検する管理者(Manager)を任命することができ、管理者は、データ統括者の指揮命令に従わないで映像の保存ないしは開示した場合には、刑事制裁の対象となる(法55条)。

また、データ統括者が、外部の警備保障会社のような第三者に監視カメラシステムの運営を依頼している場合には、当該警備保障会社の管理者は、データ処理者(Data Processor)とみなされる。つまり、データ統括者に代わってデータを処理する者とされる。

一方、市民、構成員(職員・社員など)、団体は、原則として、自らが映像に収まっていると思われるいかなる監視カメラのデータについても、それを所有している「ユーザー」に対し、開示するように求める権利を行使できることになった。この場合、請求者は特段の理由を告げる必要はないし、請求を受けた機関のデータ統括者も請求理由を問うことはできない。ただし、請求者以外のプライバシー(肖像権)が問題になり、その

部分の消去などが必要となる場合は、その限りではない。

監視カメラシステム  
届出制度の概要

こうした監視カメラシステムの透明化の推進に伴い、一九九八年データ保護法は、データ保護コミッショナー(Data Protection Commissioner)に対し、監視カメラシステムの設置・利用に関する公正な業務の確立を求めた。また、このために、ガイドラインをつくり、それを執行する権限を与えた。この権限に従い、データ保護コミッショナーは、二〇〇〇年六月に、「有線監視カメラ取扱規程(CCTV Code of Practice)」を公表した。この規程は、すべての監視テレビシステムのユーザーに対し、その管理とデータ利用について、最低限のスタンダードを遵守するように求めるものである。

プライバシー保護法制については、オムニバス方式、つまり官民双方を規制する方式を採用するのが、他のEU諸国と同様、イギリス法制の特色である。こうした法制の下、有線監視カメラ取扱規程は、原則として、官民双方の分野に適用される。したがって、この規程は、適用除外に当てはまらない限り、すべての監視テレビシステムに

適用される。

データ統括者登録簿への  
記載の届出手続

データ保護コミッショナー事務局は、「データ統括者登録簿(Public Register of data controllers)」を維持・管理している。規制の対象となる監視テレビシステムのユーザーは、様式を用いてデータ保護コミッショナーに登録簿への記載を求める届出が必要である。(従来は、データ保護登録官制度のもと、登録申請(Registration)が求められた。しかし、九八年のデータ保護法の改正によりデータ保護コミッショナー制度に衣替えしたことや、インターネットを利用して手続ができるようになったこともあり、現在は届出(notify, notification)を求める仕組みになった。)

届出により登録簿に記載される事項は、データ統括者の氏名・住所、データ統括者が処理する個人データの概要である。届出費用は35ポンド(付加価値税はなし)。有効な書式が受理された日に、データ統括者登録簿への記載届出があったものとみなされる。登録抹消などの処分や変更届出がない限り、原則として登録届出の日から三年間効力を有する。

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

届出は、インターネットで「届出ハンドブック〜届出書記載ガイド(Notification Handbook - A Complete Guide to Notification)」をダウンロードし、フォーマットに打ち込みをし、オンラインで手続を完了することができる。(ただし、費用は別途、振込等で支払う。)

一方、データ統括者登録簿の閲覧を希望するものは、データ保護コミッショナーのホームページにアクセスし、インターネットで検索することができ。データ保護コミッショナー事務局は、登録簿を週ごとに更新している。

届出の対象となる

監視カメラシステム

監視カメラシステムを有するものは、届出が必要となる。ただし、適用除外となる場合は、その限りではない。例えば、もっぱら個人の住宅のセキュリティを目的とし敷地内に設置される監視テレビシステムは、適用除外となる例の一つに当たる。

また、報道、学術、文芸目的での有線(専用回路)テレビシステムなども、その設置・利用が公共の領域に及ぶものであっても、適用除外とされる。例えば、野生動物の生態観察のために設置・利用される監視カメラ

ラが適例である。逆に、商店会などが私有地であるショッピングモールに設置した監視テレビシステムなどは、この規制を受ける。

一方、規制の対象となる監視カメラシステムは、その規模を問わない。カメラ一台とビデオ一台の装置であっても、規制を受ける。例えば、一般に、次のような場所に監視カメラシステムを設置する場合には、届出が必要となる。

ショッピングセンター、シティセンター、タウンセンター、学校や病院、クラブまたはクラブに代って警備企業が運営するフットボール場、ガソリンスタンド、レンタル店内、レンタル店外、従業員の安全確保が求められる民間施設、空港や港湾施設、公共交通機関の施設

なお、届出が必要なのに、それをしないで監視カメラシステムを使ってデータ処理をした場合は、データ保護法のもとで処罰の対象となる。その後のシステムの変更についての届出を怠った場合も、処罰の対象となる。

映像の開示請求

いかなるものも、自己が監視カメラシステムの被写体となっているとされ、記録されていると思う場合には、そのシステムのデータ統括者に対し

て、開示を求めることができる。開示請求者は、自己が被写体となった日時、場所など詳細を文書に記載し、10ポンド（付加価値税はなし）を添えて、その請求をしなければならぬ。請求は、記録日以降いつでもできる。なお、データ統括者は、データ保護コミッションが定める基準に従って、データの記録、保存、および廃棄をすることにしている。

データ統括者は、開示請求があつてから、40日以内にその請求に応じなければならぬ。開示は、収録されたデータの閲覧、ビデオコピーなしはハードコピーで行うものとされている。また、開示にあたり、データ統括者は、請求者以外の被写体が本人の同意なしに開示されないように、モザイク処理など必要な措置を講じなければならない。

ちなみに、データ統括者が開示請求に応じない場合には、処罰の対象となる。

データ保護基本原則

一九九八年データ保護法は、監視カメラシステムの統括者など個人データ（個人情報）のユーザーが守るべき「データ保護八基本原則」を明らかにしている（法<sup>2</sup>条別表<sup>1</sup>）。

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

それぞれの原則の概要は、次のとおりである。

原則第1 個人データは、公正かつ合法的に取得されかつ処理されるものとする。

原則第2 個人データは、一つ以上の特定かつ合法的な目的で取得されかつ目的外処理は許されないものとする。

原則第3 いかなる目的で処理される個人データも、その目的との関連において、適切かつ受当であり、また、過大であつてはならない。

原則第4 個人データは、正確、かつ必要な場合には最新に保たれなければならない。

原則第5 個人データは、その目的に必要なとする期間を超えて保有されてはならない。

原則第6 個人データは、法の下で、データ主体の権利を認められた上で処理するものとする。

原則第7 データの不正もしくは不法な処理、不注意による紛失またはデータの破損を防ぐために、十分な技術と組織的な対策を講じるものとする。

原則第8 個人データは、EU等の個人情報保護措置を講じていない諸国に移転してはならない。

なお、監視カメラシステムに関わる個人データの処理に当たり、データ統括者などは、原則8を除き、これらの基本原則に常に注意を払うように求められる。また、管理者については、原則第7に特に注意を払う必要がある。これらの基本原則を遵守しない場合には、データ保護コミッションは是正通告(enforcement notices)など必要な手続をとることになる。ちなみに、監視カメラシステムには、それが届出規制の適用除外にあたるとしても、データ保護基本原則の適用はある。

有線監視カメラ取扱規程  
すでに触れたように、二〇〇〇年七月に、データ保護コミッションは、有線監視カメラ取扱規程(CCTV Code of Practice)を公表した。わが国での監視カメラ規制のあり方を検討する際にも参考にできると思われるので、以下に、取扱規程を仮約(抄訳)する。

有線監視カメラ取扱規程  
(CCTV Code of Practice)  
データ保護コミッション  
二〇〇〇年七月

イギリスは、初めて、専用回路(有線)監視カメラシステムの利用と管理に係る法律を制定した。

二〇〇二年三月一日に有線監視カメラ取扱規程を含むデータ保護法が施行されるまで、公共領域における監視カメラシステムを法的に規制する法律上の根拠がなかった。

いかなる新法においてもそうであるように、データ保護法の解釈にあたってはさまざまな疑問が出てくるものと思われる。データ保護法は、技術の発展と解釈を取り入れながら、常時、改正されていくであろう。

以下の情報は、監視カメラに関し、データ保護法の概要および一般的なガイドを提供しようというものである。したがって、監視カメラのユーザーやデータ統括者は、もっぱらこの概要を遵守すれば十分というものではなく、データ保護法を熟知する必要がある。詳しくは、www.dataprotection.gov.ukで、検索できる。

(注)「ガイドランスおよび他の基本原則」、「取扱規程、データ保護コミッションの回答および他の報告書」ならびに「監視カメラ取扱規程」の順に従うこと。

取扱規程は、公正な取扱のためのガイドランスを提供することを目的にするとともに、規模ないしは目的にかかわらず、原則として、すべての

監視カメラシステムに適用される。ただし、次のような場合は適用除外とされる。

- (1) 捜査権限法に関する規則の規定の適用がある、標的に対する強制監視活動
- (2) 雇用契約の遵守状況をモニターするために、雇用主が被用者に対し利用する監視技術（この分野には、被用者の個人データの利用に関する取扱規程が適用される。）
- (3) 住宅の警備目的で個人が住宅に設置する安全警備装置（カメラを含む）
- (4) 報道目的で放映メディアが利用するカメラおよびそれに類似する装置、ならびに学術もしくは文芸目的で利用するカメラおよびそれに類似する装置

したがって、商店、事務所、事業所、工場、学校、作業所、タウンセンター、通行車両、公共施設、ショッピングセンター、運動競技場、娯楽施設など、ほとんどの監視カメラユーザーは法律の適用を受ける。

取扱規程は次の二部からなる。

第一部 一九九八年データ保護法の要件に従うとすれば、護らなければならぬ基準の解説

第二部 一九九八年データ保護法の解釈および、第一部と相互比較において、同法の他の部分がどの

ように適用になるのかについて明確にするための解説

データ保護基本原則

データ保護法は、監視カメラシステムを設置・利用する場合に遵守しなければならないデータ保護八基本原則をあげている。

原則第1 個人データは、公正かつ合法的に取得されかつ処理されるものとする。したがって、例えば、不法行為の防止または察知のためにも、被写体となる人の同意が必要とされる。

原則第2 個人データは、一つ以上の特定かつ合法的な目的で取得されかつ目的外処理は許されないものとする。したがって、例えば、犯罪の防止または察知のために収集された事件のビデオは、娯楽目的のために第三者に開示されてはならない。

原則第3 いかなる目的で処理される個人データも、その目的との関連において、適切かつ妥当であり、また、過大であってはならない。したがって、例えば、駐車場の車両を記録するために設置されたカメラ

は、私人の住居をはつきりと監視できるものであってはならない。

原則第4 個人データは、正確、

かつ必要な場合には最新に保たなければならない。したがって、例えば、データ（ビデオテープなど）とともに、それが記録・保存された日時や地域の索引を付し、適切に保存されるものとする。また、真実の映像が記録されるように、収録には良質のテープを使用し、かつ利用する前にそれを「清浄（消去）」するものとする。さらに、装置の適切な維持・管理も重要である。

原則第5 個人データは、その目的に必要とする期間を超えて保有されてはならない。したがって、例えば、事件の記録映像は、その事件に関するあらゆる問題を解決するに必要な期間に限り保存できるものとする。原則として、記録された画像は、31日間を超えて保存する必要はないものとする。

原則第6 個人データは、法の下で、データ主体の権利を認められた上で処理するものとする。したがって、例えば、被写体となった人

（データ主体）についての個人データにあたる情報が保存されている場合には、そのデータ主体が、適切な方法で、そのコピーの提供を受ける権利。データ主体が、損害もしくは苦痛の原因になると思われるデータ処理の停止を求めるとする権利（一九九八年データ保護法2条）など。

原則第7 データの不正もしくは不法な処理、不注意による紛失またはデータの破損を防ぐために、十分な技術と組織的な対策を講じるものとする。したがって、例えば、監視カメラの管制地域への立入りの規制、ビデオ取扱の詳細について記録した記録簿の具備、収録データの適切な保管・管理などは重要である。

原則第8 個人データは、EUと同等の個人情報保護措置を講じていない諸国に移転してはならない。

データ保護コミッションは、データ保護基本原則違反があると考えられる場合に、是正通告(enforcement notices)を発する権限を有している（法40条）。是正通告には、データ保護コミッションがデータ保護法

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

の要件を満たすために必要と考える  
 は正措置が盛られている。データ保  
 護コミッションは、是正の権限行  
 使にあたり、監視カメラおよびそれ  
 に類似する監視装置のユーザーが法  
 律上の義務を遂行しているかどうか  
 を判定する場合には、この取扱規程  
 の遵守状況を考慮する。

監視カメラユーザーの責任

1 初期評価手続

監視カメラおよびそれに類似する  
 監視装置の設置ならびに利用を開始  
 するにあたり、ユーザーは、その装  
 置の利用目的を明確にし、そのスキ  
 ーム(計画)の責任者を決め、かつ、  
 法律に従い必要とされる表示を  
 用意する必要がある。

また、この初期評価手続において  
 は、システムの利用目的を含むデータ  
 保護コミッションに登録を求め届  
 出についても確認すべきである。

2 カメラの設置場所

データ保護法に準拠した上で映像  
 がとらえられるように、装置の設置  
 場所は、次のような点に留意して、  
 注意深く選定される必要がある。

装置は、射程と考えている領域内の  
 みをモニターするように設置されるも  
 のとする(原則第1および第3)。

監視範囲の関係から、家庭内の領  
 域もしくはその他監視スキームが射  
 程として予定していない領域が射程  
 に入ってしまう場合には、ユーザー  
 は、当該領域の所有者または占有者  
 と協議するものとする(原則第1お  
 よび第3)。

操作者は、監視スキームの目的に  
 留意しなければならない(原則第2  
 および第7)。

操作者は、装置はその設置目的を  
 達成するためにのみ利用できること  
 に留意しなければならない(原則第  
 1および第2)。

調整機能(パノラマ、傾斜、ズー  
 ム)を持つカメラである場合には、  
 操作者による調整は監視スキームが  
 射程と予定している限定された領域  
 の観察に限られるべきである(原則  
 第1および第3)。

カメラが前記の調整機能を制御で  
 きないものである場合、操作者は、  
 射程外の領域のプライバシー保護を  
 はかるための研修を受けるものとす  
 る(原則第1および第3)。

監視装置がある旨の表示は、射程と  
 する領域に入る一般市民に分かるよう  
 に行うものとする(原則第1)。

表示は適切な大きさであるべきで  
 ある。例えば、建物の入口の場合に

は、そこに入る人の目線の場所にA  
 4版で表示するものとする。一方、  
 駐車場のフェンスの場合には、その  
 視界に応じて、A3版以上で表示す  
 るものとする。  
 表示には、次の情報を含むものと  
 する。

・監視スキームの責任者

もしくは機関の身元

・監視スキームの目的

・監視スキームに関する

・連絡先の詳細(電話番号を含む)

例外的に、覆面監視のような、表  
 示が不適切であると考えられる場合  
 には、監視スキームのユーザーは、  
 次のような目的があることを確認す  
 るものとする。

- ・特定の犯罪行為が存在すること
- ・犯罪行為の証拠収集のために監  
 視する必要があること

表示を行った場合には、うまく  
 証拠収集ができるかどうかの影  
 響評価を行ったこと

・覆面のモニター活動が必要な期  
 間を超えて実施されることとな  
 るように、どれ位の期間実施さ  
 れるべきか評価を行ったこと

前記の条件の下で収集された情報  
 は、犯罪活動の防止もしくは察知ま  
 たは犯罪者の逮捕および訴追の目的

でのみ利用され、かつ民事訴訟また  
 は懲戒事案のために利用してはなら  
 ないものとする。

3 映像の質

いかなる監視スキームにおいて  
 も、映像の質は、予定された目的を  
 達成するためにも、できるだけ鮮明  
 である必要がある。これは、スキ  
 ームの目的をはっきりと確認するた  
 めにも重要である。

データ保護法の下では、とくに、  
 次のような点検がなされているかを  
 確認すべきである。

装置の設置にあたり、それが正常  
 に作動しているかどうかの点検をす  
 ること

映像の記録にテープが使用される  
 場合、当該テープが良質であること  
 (原則第3および第4)

映像が、以前に記録された映像に  
 重なって収録されないように、それ  
 を収録する媒体(テープもしくはデ  
 ジタル容器)を、その利用に先立  
 って「清浄(消去)」すること(原  
 則第3および第4)

映像の収録にあたり、テープが古い  
 もしくは磨耗しているなど、その媒体  
 が記録映像の質の悪化を招くときに  
 は、利用しないこと(原則第3)

監視システムが、日時などを記録できる特性を有しているときには、それらは正確であり、かつこの点を確認する手続をとること（原則第3および第4）

カメラは、その目的と関連ある映像をとらえるように設置すること。したがって、例えば、カメラが単に交通の流れを監視する目的で設置されている場合には、運転者の詳細をとらえられるとすれば不適切である（原則第3および第4）

自動顔面確認システムを使ってカメラがとらえた映像と映像データベースとの照合が行われている場合には、双方の映像は、正確な照合ができるだけ鮮明であること（原則第3および第4）

前記のような自動顔面確認システムを使っている場合には、その照合が、次に取るべき行動を決定ができる人間の操作者によっても再度実施されるように、その手続が定められていること（原則第1および第7）（ここでは、自動照合決定が問題）

映像の質に影響を及ぼすカメラの設置場所のような、物理的な状況に対する配慮を行うこと。例えば、灯りが不十分な地域では、特別の電燈その他の照明が求められる。

常時記録が必要なのか、または、監視システム設置の目的が、勤務時間外のように、一定の時間だけ作動させることにあるのか、検討を行うこと（原則第3および第4）

カメラを破壊行為から護るために、できる限りの対策を講じること（原則第7）  
メンテナンステータス記録簿を具備すること（原則第3、第4、第5および第7）  
つぎのような事項について、カメラが損傷した場合の手続を定めること（原則第3および第4）

- ・ 補修責任者の特定
- ・ カメラの補修期間の特定
- ・ メンテナンステータス作業での映像の質の点検

4 映像の処理

映像は、その監視スキームの目的と関係がない場合には、必要以上に長期にわたり保存されてはならない。映像の保存にあたっては、その廉潔性を維持することが重要である。

データ保護法では、とくに、次のような配慮を求めている。

映像は、必要以上の長期にわたり保存されてはならない。例えば、通常の店舗の環境においては、証拠目的で長期保存が求められる場合を除

き、31日間保存するものとする。ただし、自動支払機（ATM）を保護するための映像の場合には、現金引出しに関する顧客との紛争を解決するねらいから、三カ月間の保存が必要である（原則第5）。

保存期間が過ぎた場合には、映像は破棄または消去するものとする（原則第5）。

映像は、証拠目的で保存される場合には、安全な場所に保存されかつアクセスが制限されるべきである（原則第5および第7）。

映像が法手続に利用する目的で媒体（例えばテープ）に記録されている場合には、その廃棄にあたり、操作者は次の点について、記録を残すものとする（原則第3および第7）。

- ・ 映像廃棄した日時
- ・ 除去の理由
- ・ 犯罪事件番号
- ・ 廃棄の場所（例えば、収集した警察官および警察署）
- ・ 収集者の署名

モニター画面に映し出された映像が、個人のプライバシーの保護が必要な領域からのものである場合には、それを観察できる権限を有する者以外は見るべきでないものとする（原則第7）。

記録映像に対するアクセスは、既定の方針に従って第三者からのアクセス請求を審査する権限を有する者のみができるものとする（原則第7）。

記録映像の観察は、関係者の所在場所以外の、指定された場所で行うものとする（原則第7）。

映像にアクセスする者は、その映像へのアクセスにあたり、護るべき手続に注意するものとする（原則第7）。

すべての操作者は、この取扱規程の下での自己の責任に関連し、次の事項について研修を受けるものとする（原則第7）。

- ・ ユーザーのアクセス方針及び手続
- ・ ユーザーの開示手続
- ・ 記録映像に対する個人の権利

5 第三者に対する映像の公開及び映像へのアクセス

監視カメラ映像の公開およびそれへのアクセスにあたり、個人のプライバシー権が保護されかつ証拠能力に傷がつかないように、厳正かつ注意深く管理することは重要である。

すべてのユーザーは、この取扱規程に定められた次のような制限に注意しなければならない。

記録映像へのアクセスは、その監視スキームの「目的」を達成するために

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

アクセスする必要があるスタッフに限  
定されるものとする(原則第7)。

映像が保存されている媒体(テープ  
等)へのアクセスについては、すべて  
記録を残すものとする(原則第7)

第三者に対する記録映像の公開  
は、そのスキームの「目的」に従  
い、限定かつ既定の条件に従っての  
み行われるものとする(原則第2お  
よび第7)。

すべてのアクセスもしくは公開請  
求については、記録を残すものとす  
る。アクセスもしくは公開を拒否す  
る場合には、理由が付記されるもの  
とする(公開が犯罪捜査に偏見を与  
える等)。アクセスを認める場合に  
は、次の事項の記録を残すものとす  
る(原則第7)。

- ・ アクセスの日時
- ・ アクセスが許可されたものの身元
- ・ アクセスが許可された理由
- ・ アクセスの範囲

記録映像は、原則として、幅広い  
利用に供されてはならない。例えば、  
メディアもしくはインターネットで自  
由なアクセスを認めてはならない(原  
則第2、第7および第8)。

映像をより広い利用に供しようと  
いう場合には、その決定は、管理者も  
しくは指定職スタッフによって行われ

るものとし、かつ、その理由の記録を  
残すものとする(原則第2)。

映像をメディアに公開する決定を  
した場合(ただし前記のケースを除  
く)には、個人の映像は、それから  
本人確認ができないようにほかす  
か、その他の細工を施すものとする  
(原則第1、第2および第7)。

前記の場合において、細工が必要  
であり、かつそれが第三者である専  
門職によって行われるときには、次  
のような配慮をするものとする(原  
則第7)。

- ・ データ統括者と編集会社の間  
に契約関係を持つこと
- ・ 編集会社は、映像の安全に関す  
る十分な保障をすること
- ・ その保障は、統括者を満足させ  
るものであること
- ・ 編集会社は、その映像をデータ統  
括者の指示に従ってのみ利用す  
る旨を契約書で明確にすること
- ・ 契約書では、安全保障を明示す  
ること

6 データ主体によるアクセス  
一九九八年データ保護法7条は、デ  
ータ主体のアクセス権について定めて  
おり、その概要は次のとおりである。  
監視装置を操作するすべてのスタ

ップは、記録映像に対するデータ主  
体によるアクセス請求に応じるよう  
に努めなければならない。

データ主体は、アクセス請求をす  
る場合には、次の内容の標準本人ア  
クセス請求書式を使用するものとする。

- ・ 請求する映像の所在確認に必要  
な情報(日時など)の記載
- ・ データ主体の本人確認に必要な  
情報(写真、服装の詳細など)  
の記載
- ・ 賦課される費用(最高で10ポ  
ンド)の記載
- ・ データ主体が単に記録映像を閲  
覧することで十分な場合には、  
その旨
- ・ 請求には速やかに対処し、いか  
なる場合にも、前記の費用の範  
囲内でしかも情報の受領まで40  
日を超えないこと旨の記載
- ・ 一九九八年データ保護法で認め  
られている権利の告知

個人は、開示方針の写しとともに  
に、映像の種類、映像の記録および保  
存方法を記した小冊子の配布を受け  
るものとする。同時に、前記のアクセ  
ス請求書式の配布も受けるものとする。  
アクセス請求は、管理者もしくは  
求められた映像のある場所の責任を  
負う指定職スタッフが処理にあたる

ものとする。

その個人に対し、第三者の映像の  
公開が認められるべきであるかどう  
か、そして、認められるとしたときに  
は、当該映像について守秘義務を負う  
のかどうかについては、管理者もしく  
は指定職スタッフが決定するものとす  
る(原則第1および第6)。

第三者の映像は公開されるべきで  
はないとしたときには、管理者もしく  
は指定職スタッフは、映像にある当該  
第三者をばかすかまたはそれに細工を  
施すものとする(原則第6)。

管理者もしくは指定職スタッフ  
は、個人のアクセス請求を認めない  
と決定した場合には、次の記録を残  
すものとする。

- ・ 請求者の身元
- ・ 請求の日付
- ・ 請求された映像の提供を拒否し  
た理由
- ・ この決定をした者の氏名および  
署名

すべてのスタッフは、取扱規程の  
下で認められる個人の権利に留意す  
るものとする(原則第7)。

7 その他の権利  
その他の権利については、データ  
保護法10条、12条および13条に規定

されている。

監視装置を操作するすべてのスタッフは、次のことのために、個人の請求に応じるように努めなければならない。

- ・その個人に相当かつ不当な損害を与える可能性のある処理の防止
- ・その個人に関する自動照合決定の防止

すべてのスタッフは、請求に回答する責任を負う管理または指定職スタッフを気づかうものとする。

個人の請求があった場合には、相当かつ不当な損害を与える可能性のある処理を防止するために、管理者もしくは指定職スタッフが、その請求に応じるかどうかを意思表示するものとする。

管理者もしくは指定職スタッフは、請求を受理してから21日以内に、その決定を記し文書で応えるものとする。

その請求を受け入れない場合には、理由を付記するものとする。

請求および回答のコピーは保存するものとする。

個人について自動決定がなされた(例えば、顔面認識システムによる)場合には、その個人に通知されるものとする。

その通知から21日以内に、その個人が、書面で、その決定の再確認を求めた場合には、管理者もしくは指定職スタッフはその自動決定を再検討するものとする。

自動決定の再検討を求めた請求を受理した場合、管理者もしくは指定職スタッフは、21日以内に、その請求に応じる旨を記して回答するものとする。そして、次の事項の記録を残すものとする。

- ・当初の決定
- ・その個人からの請求の詳細
- ・請求に対する応答

8 取扱規程の遵守状況のモニター

監視システムを知らせる表示に記された連絡先は、業務時間内において一般市民に開かれるものとする。当該連絡先のスタッフは、その監視システムに関する方針および手続に留意するものとする。

問い合わせに対しては、求めに応じて、次のものを提供するものとする。

- ・個人で本人アクセス請求をする場合にはパンフレット
- ・データ保護法取扱規程のコピー
- ・求めがあった場合に、本人アクセス書式

・監視システムの利用または法律違反について関心がある場合には、苦情申立手続

苦情申立手続は、簡潔な文体とするものとする。

受理した苦情もしくは問い合わせの数と内容の記録は、実施した対応策の概要とともに、保存するものとする。

前記の情報を点検し、その監視システムに対する市民の反応および意見を評価するため、定期的に報告書を作成するものとする。

管理者もしくは指定職スタッフは取扱規程を遵守するために、苦情申立手続に定期的に検討を加えるものとする(原則第7)。

前記の報告書は法的義務の遵守状況をモニターするために、データ統括者に提出されるものとする。

監視システムの効果分析および監視スキームの目的評価のために、年次の内部評価を実施するものとする。

《次号においてカナダおよびスイスの法規制状況を報告し、完結する予定》

監視カメラと市民のプライバシー(2) 各国の規制状況

編集及び発行人

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)  
東京都豊島区西池袋 3-25-15 IBビル10F 〒171-0021  
Tel/Fax 03-3985-4590 編集・発行人 高橋正美

Published by

Privacy International Japan (PIJ)  
IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro  
Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan  
President Koji ISHIMURA  
Tel/Fax +81-3-3985-4590

<http://www.pij-web.net>

2002.12.20発行 CNNニュースNo.32

入会のご案内

入会いただいた方には、季刊CNNニュースをお送りします(年4回刊)。  
年会費 正会員10,000円、賛助3,000円  
(ともに年間購読料3,000円含む)

NetWorkのつばやき

- ・マスコミは"拉致"問題ばかり。
- ・21世紀初頭の今、小泉・竹中財政のままでは、今後50年(100年?)日本の経済は復活できないだろうに。
- ・役人の顔ばかり見る大臣はいらない。

(T)