

2013年7月15日

連続セミナー みんなでつくるネットワーク時代の図書館の自由
第1回 第1部

図書館は「利用者の秘密」を どう扱ってきたか

JLA図書館の自由委員会 副委員長
山家 篤夫

利用者のプライバシー保護 緊張感が低下していないか？

○刑事訴訟法197条2項に基づく照会に対し、貸出記録などの読書事実を提供すべきではないことを、図書館界は1970年代から学習し、共有してきた(はずだ)。

*刑訴法197条2項:捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる

○「図書館の自由に関する全国公立図書館アンケート調査」

1995年調査 対象:全公立図書館 回収:973館 回収率:50.9%

Q. ある利用者について、警察から貴館へ口頭で照会があった際、貴館ではどのように対応しましたか？

A. 回答した:32館・10.5% 断った:219館・71.8% その他:54館・17.7%

*「照会を受けたことがある」館は、305館

*文書での照会を受けた91館で「回答した」は12館・13.2%。「断った」は63館・69.2%

2012年調査 対象:公立図書館の中央館 回収:945館 回収率:70.3%

A. 貸出記録を提供した:55館・47.8%

貸出記録以外の図書館利用記録を提供した:70館・60.9%

*「照会を受けたことがある」館は、ともに115館。

警察照会、1割が協力

京都新聞
'96.11.14(木)

利用者情報 プライバシー無視

政務局から「廃棄や貸し出し、利用の制限を求められた」ケースは、百二十七館が経験。「直ちに要求に応じた」館が四七％に上り、「図書館の立場を説明し、要求には応じなかった」は三二％にすぎなかった。

職員の人事に配慮を

山家篤夫・日本図書館協会理事の話 全国の図書館職員の中で司書資格を持っているのは半数程度で、図書館の自由に無理難な職員も少なくない。しかも普通の事務職扱いなので、一般の事務部門との間で、かなり頻繁に人事異動がある。プライバシーや資料収集にかかわる問題があっても経験は蓄積されにくく、図書館の自由に対する理解も深まりにくい。行政機関の要請に安易に応じて、図書館の最低限の使命である保存さえ放棄する館があるの

も、短期間で異動させられてしまったため市民よりも行政の側を向いていることのが表れ。図書館の専門性に配慮した人事政策を望みたい。

警察が全国の公立図書館 会などを求めてきたケースに任意で利用者カードの照 に対し、約一〇％の館が直

ちに調査して回答していたことが十三日、全国の図書館や司書らで組織する日本図書館協会(東京都世田谷区)の調べで分かった。図書館をだれがどう利用したかは「利用者のプライバシー」として、公開しないのが原則。

調査は昨年夏、全国の公立図書館約千九百館にアンケートして九百七十三館(五二％)が回答、このほどもとまった。

それによると、利用者に関して警察から口頭で照会があった三百五十四館のうち、三十二館九％が「直ちに調査し回答した」と回答。「断った」館は六二％だった。「教育委員会などの判断に従った」「利用者に連絡し意思を聞いた」など、自主的な判断をしなかった館も二九％。

特定の蔵書について、自治体など行政機関から廃棄などの要求があった場合も、半数近くが応じており「資料収集と提供の自由」の原則も守られていなかった。

特定の蔵書について、自治体など行政機関から廃棄などの要求があった場合も、半数近くが応じており「資料収集と提供の自由」の原則も守られていなかった。

調査は昨年夏、全国の公立図書館約千九百館にアンケートして九百七十三館(五二％)が回答、このほどもとまった。

特定の蔵書について、自治体など行政機関から廃棄などの要求があった場合も、半数近くが応じており「資料収集と提供の自由」の原則も守られていなかった。

殆んどの地方紙が批判的に報道

1995年4月 国会図書館は
照会への回答を拒否・押収される

←朝日新聞 4 / 19 (タ)

国会図書館でサリン書閲覧調査

資料53万人分押収

オウム真理教のサリン製

造疑惑を調べている捜査当

局が六月、サリン関係図書

の閲覧者を調査するため、

国立国会図書館(東京都千

代田区)から、約五十三万

人分の利用申込書などを押

収していたことが十九日、

分かった。利用者の閲覧内

容が分かる図書館の個人デ

ータが、これほど大量に押

収されたのは異例という。

関係者によると、押収さ

れた資料は、入館時に住所

や氏名、年齢などを記入す

る「利用申込書」と、図書

の閲覧時に書く「資料請求

票」、コピーを依頼すると

きの「複写申込書」の三種

類。昨年一月から今年二月

までの十四カ月分だったと

いう。

同館のまとめでは、この

間の利用者は約五十三万人

で、図書や雑誌の資料請求

は約百四十二万冊、複写は

約二十六万件だった。

押収された三資料を照合

すると、いつ、だれが、ど

の本を閲覧し、どこを複写

したかを特定できる。

このため、同館職員組合

(金箱秀俊委員長)は、

「利用者の秘密を守るとい

ふ、図書館の自由を守れな

くなふ恐れがある」と図書

館側に事実経過の説明を求

めている。

同図書館の緒方信一郎館

長は「利用者がどの本を閲

覧したのかは個人のプライ

バシーに属するが、図書館

協会の決議でも、捜査令状

をもっての犯罪捜査は例外

とされている」として、

「今回、捜査を受けたかど

うかについてはノーコメン

トだが、一般論として、こ

の例外規定にあたり、利用

者のプライバシーの侵害に

はあたらなないと考えてい

る」と語っている。

捜査当局は「正当な手続

を経たものだが、本件捜

査目的以外に利用すること

はあり得ない。捜査後は早

急に返却するようしている。

反省(山家個人のです)

- 刑訴法197-2照会への対応は1973年・都立図書館事件を機に図書館界の大きな関心に. 様々な場で学習を積み重ねた.
 - 『図書館は利用者の秘密を守る 図書館と自由9集』(JLA. 1988)
- 1995年NDL事件後、照会に加え令状捜査への対応も学習した.
 - 自由委員会・裁判所の令状に基づく図書館利用記録の押収―「地下鉄サリン事件」捜査に関する事例(図書館雑誌(89)10[1995])
 - 後藤昭・セミナー記録:図書館利用者の秘密と犯罪捜査(現代の図書館(34)1[1996])
- その後、図書館の自由に関する主な関心は、個人のプライバシー侵害資料への対応に移っていった.

なぜ，こうなったかを考えると・・・

理由1. 職員体制の劣化⇒対応の知識・経験が継承されない

【市区町村立図書館の専任職員・司書の状況】

	図書館数 a	専任職員数 b	同・1館当り b/a	司書数 c	同・1館当り c/a
1995年	2,203館	12,946人	5.9人	6,480人	2.9人
2011年	3,128館	10,070人	3.2人	5,084人	1.6人
増減率	+42%	-22%	-45%	-22%	-45%

*数値は『日本の図書館 2010』より. 以下同じ.

【2012年調査の回答館945館の司書数別の図書館数】

司書数	0人	1人	2人	3～5人	6～10人	11人以上
図書館数	244	204	150	173	101	73

なぜ, こうなったかを考えると…

理由2. 個人情報保護法制(2005年4月完全施行)の問題①

法制は, 第三者への個人情報の開示は本人の承諾を要するとするが, すべての法・条例は「法令に基づく場合」はその例外としている.

総務省はその「法令」に刑訴法197-2を例示している.

○行政機関個人情報保護法

第八条 行政機関の長は、**法令に基づく場合を除き**、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

○国(総務省)の説明

この「法令」には、刑訴法第197条2項と第507条, 民事訴訟法第186条, 第223条第1項及び第226条, 弁護士法第23条の2等があたる.

但し、「本項は…**利用目的以外の利用・提供をなし得るとするものであり,本項により利用・提供が義務付けられるものではない**。実際に利用・提供することの適否については,それぞれの法令の趣旨に沿って適切に判断される必要がある.

(『行政機関等個人情報保護法の解説』総務省行政管理局監修,ぎょうせい,2005.1,38p

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/question05.html#5-7

なぜ、こうなったかを考えると…

理由3. 個人情報保護法制(2005年4月完全施行)の問題②

個人情報保護法制(基本法, 行政機関, 独法)にはプライバシー権の文言はない—総務省の説明

「「プライバシー権」について、判例から一義的な法概念を見出すことは困難である。…近年では「プライバシー権」として主張される内容は極めて多様かつ多義的なものとなっている（例えば、勝手に写真を撮られて雑誌に掲載されない、覗き見されない等。論者によっては、墮胎といった私事についての「自己決定権」や、地下鉄内の商業宣伝放送といった聞きたくない音を聞かされない自由もプライバシー権として議論されている）。「自己情報コントロール権」…についても、論者によって様々な考え方が見られる。」

「本法は「プライバシー権」や「自己情報コントロール権」という文言を用いず、あくまで個人情報の取扱いに伴い生ずるおそれのある個人の人格的、財産的な権利利益に対する侵害を未然に防止することを目的として、個人情報の取扱いに関する規律と本人関与の仕組みを具体的に規定するものである。」

（『行政機関等個人情報保護法の解説』総務省行政管理局監修, ぎょうせい, 2002, 9-10p）

なぜ、こうなったかを考えると…

理由4. 個人情報保護法制(2005年4月完全施行)の問題③

個人情報保護法制(基本法, 行政機関, 独法)にはセンシティブ情報の規定もない—総務省の説明

何が「センシティブ情報」であるかを、あらかじめ典型的に定義することは困難です。

例えば、公職選挙法に基づく候補者の立候補の届出に際して本籍地を記入することは、立候補資格の確認のために必要ですが、就職活動の際に戸籍謄(抄)本を提出させることは、就職差別につながるおそれがあるなど、何がセンシティブ情報であるかは、その利用目的・方法で大きく異なります。

また、仮に、思想・信条といった情報を行政機関が収集することを禁止したら、例えば、読書感想文や作文を募集することも不可能になってしまうおそれがあるなど、非現実的な側面もあります。

さらに行政機関は、いわゆるセンシティブ情報と呼ばれる情報であっても、犯罪の捜査等の公共の利益のため、収集せざるを得ない場合もあります。

このように考えると、重要なのは、思想・信条といった個人情報の類型を問わず、あらゆる個人情報について、行政機関による利用目的の達成に必要な個人情報の保有や、利用目的以外の利用・提供を厳しく制限することであることが分かります。

(総務省HP http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/question05.html)

* OECD理事会勧告(1980.9)解説メモランダム: 専門家グループは、差別の危険性というような各種のセンシティブ性の基準について議論してきたが、センシティブと万人に認められるようなデータを定義づけることは不可能であることがわかった。
(前出『行政機関等個人情報保護法の解説』)

なぜ、こうなったかを考えると…

センシティブ情報とは

基本データ（レベル1）

個人属性情報（住所、氏名、年齢、電話など連絡先）
家族、配偶者情報、就学、就業先

センシティブ情報（レベル2）

個人信用情報（金融・資産）
趣味、嗜好、身体特性、交友関係
学歴、結婚暦、性格判断、心理テスト

ハイリーセンシティブ情報（レベル3）

個人医療情報（カルテ、看護、検査記録、レセプト）
人種及び民族 門地及び本籍地（所在都道府県に関する
情報を除く）信教、政治的見解、労働組合への加盟
保健医療及び性生活

* これらが個人特定情報とむすびついて「個人情報」になる。
センシティブ性（＝保護の必要性）はレベルに応じて高まる。

なぜ、こうなったかを考えると…

プライバシーの文言，センシティブ情報の規定を排した影響

- 法制は個人を特定する情報（個人情報）とその集積（個人情報ファイル・5千件以上を半年以上保有されるもの）の取扱い方法を提示するのみ。自治体の図書館の貸出記録は半年以上保有されないから個人情報ファイルとして登録されない。⇒**プライバシー概念の拡散**
山口真也氏の問題提起「個人情報保護制度における「貸出記録」の解釈—神奈川県立高等学校図書館を事例として—」「個人情報保護条例における「貸出業務」の位置付け」。ともに沖縄国際大学機関リポジトリに掲載）
- 個人情報の流出が発生すると…流出の原因、損害の有無・内容、流出後の内容を問わず…社会通念上受忍すべき範囲・程度を問わず、損害賠償が認められるおそれが極めて高い。現在の裁判例は、企業の個人情報の管理、保護の体制そのものを著しく脅かすものになっている = **プライバシー概念の混乱**
(柘田純『現代社会におけるプライバシーの判例と法理』青林書院。2009。406p)
- （個人情報の保護を）憲法上のプライバシーの権利との関係を論じることを回避するための方便として機能している面がないかどうかという点が気になる
= **人権に対する政府、企業の利益の優先**
(鈴木正朝・特定の機微な個人情報（センシティブデータ）にみる個人情報保護法とJIS Q 15001の相違点と個人情報保護法改正への提言「日本データ通信」№172 [2010] 11p)

では、どうしたらいいか

法制にプライバシーの文言，センシティブ情報の規定をもちこむ 手がかり①

○個人情報保護条例には，センシティブ情報の規定がある

* 大阪府個人情報保護条例 第7条（収集の制限）

5 実施機関は、次に掲げる個人情報を収集してはならない。ただし、法令若しくは条例の規定に基づくとき、犯罪の予防等を目的とするとき又は審議会の意見を聴いた上で、個人情報取扱事務の目的を達成するために当該個人情報が必要であり、かつ、欠くことができないと実施機関が認めるときは、この限りでない。

- 一 思想、信仰、信条その他の心身に関する基本的な個人情報
- 二 社会的差別の原因となるおそれのある個人情報

* 大阪市個人情報保護条例 第6条（収集の制限）

2 実施機関は、思想、信条及び宗教に関する個人情報並びに人種、民族、犯罪歴その他社会的差別の原因となるおそれがあると認められる事項に関する個人情報を収集してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 法令又は条例（以下「法令等」という。）に定めがあるとき
- (2) 事務の目的を達成するために必要不可欠であると認められるとき

* センシティブ規定のない条例は未見。総務省の前記説明は法制全体に及んでいない。

法制にプライバシーの文言，センシティブ情報の規定を盛りこむ 手がかかり②

「JIS Q 15001:個人情報保護マネジメントシステム—要求事項2006」にはセンシティブ情報の規定がある

【規格概要】 個人情報を事業の用に供している，あらゆる種類，規模の事業者に適用できる個人情報保護マネジメントシステムに関する要求事項について規定。工業標準化法に基づき，日本工業標準調査会の審議を経て，経済産業大臣が改正した日本工業規格である。

全文：http://www.webstore.jsa.or.jp/webstore/JIS/html/jp/expl/jis_q_15001_000_000_2006_expl_j_ed10_ch.pdf

【主務大臣】経済産業 【制定】1999-03-20 【改正】2006-05-20

【3.4.2.3 特定の機微な個人情報の取得、利用及び提供の制限】

事業者は、次に示す内容を含む個人情報の取得、利用又は提供は、行ってはならないことが示され、要求されている。ただし、これらの取得、利用又は提供について、明示的な本人の同意がある場合…は、この限りでない。

- a) 思想、信条又は宗教に関する事項
- b) 人種、民族、門地、本籍地、身体・精神障害、犯罪歴その他社会的差別の原因となる事項
- c) 勤労者の団結権、団体交渉その他団体行動の行為に関する事項
- d) 集団示威行為への参加、請願権の行使その他の政治的権利の行使に関する事項
- e) 保健医療又は性生活に関する事項

(次に続く)

【3.4.2.6 利用に関する措置】（山家注：本人同意のない目的外開示を厳しく限定し、事例をあげて説明している）

(1) 事業者は、特定した利用目的の達成に必要な範囲内で個人情報を利用しなければならないことが要求されている。

(2) 特定した利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を利用する場合は、あらかじめ…内容の事項を本人に通知し、本人の同意を得なければならないことが要求されている。ただし、次に示すいずれかに該当する場合は、この限りではない。

a) 法令に基づく場合

* 例えば、刑事訴訟法第218条の令状による捜査に基づき、個人情報を取扱う場合。少年法第6条の5の令状による触法少年の調査の場合。所得税法第234条の所得税に係る税務職員の質問調査権の行使の場合。地方税法第72条の7の事業税に係る徴税吏員の質問調査権行使の場合などをいう。（以下略）

（山家注：取得にのみ特に厳格な取扱いを求める条例と違い、利用—提供などプロセス全般に特に厳格な取扱いを求める。

* は日本企画協会の説明。

例示されている法令はいずれも違反にたいする処罰規定を持つ法令です。

（次に続く）

b) 人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき

* ①人の生命又は財産といった具体的な権利利益が侵害されるおそれがあり、②これを保護するために個人情報が必要であり、③かつ、本人の同意を得ることが困難である場合（他の方法によって、当該権利利益の保護が十分可能である場合を除く。）をいう。例えば、急病その他の事態時に本人の血液型や家族の連絡先等を医師や看護師等に提供する場合。製品事故が生じたため、または製品事故は生じていないが人の生命若しくは身体に危害を及ぼす窮迫した危険が存在するため、製造事業者等が消費生活用製品をリコールする場合で、販売事業者、修理事業者又は設置工事業者等に対して、当該製品の購入者等の情報を提供する場合などをいう。

c) 公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき

* 例えば、伝染病の発生時に保菌者と接触した可能性のある個人情報を利用する場合、不登校生徒の問題行動について、児童相談所・学校・医療行為等の関係機関が連携して対応するために、当該関係機関等の中で当該児童生徒の情報を交換する場合などをいう。

d) 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることによって当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき

* 例えば、事業者が税務署の職員等の任意捜査に対し、個人情報を提出する場合などをいう。国の機関等による任意の求めに応じるかどうかについては、当事者の恣意的な判断ではなく、条理又は社会通念による客観的判断のもとで、限定的に解釈する必要がある。

海外と日本の個人情報保護法制の二重構造

【センシティブ情報の規定なし】

1980年 OECD「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」制定

* 加盟国への拘束性なし



1988年 「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」成立



2003年 個人情報保護関連五法が成立

2005年4月1日 五法が全面施行

2013年現在, 政府各省庁が所管分野の個人情報保護ガイドラインを作成・公表. 中にはセンシティブ情報の規定をもつものもある.

【センシティブ情報の規定あり】

1995年 欧州評議会(EU)「個人データ処理に係る個人情報の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令」(EU個人データ保護指令)制定

1998年 EU個人データ保護指令発効.

* 加盟30カ国への国内法整備の拘束性あり.

EU域外の国に対してもデータ移転に当たって「十分なレベル」の個人データ保護を要請するもの.



1998年 (財)日本情報処理開発協会(JIPDEC)「プライバシーマーク制度」創設

1999年 通産省「JIS Q 15001 : 1999」公示

JIPTECがPMの審査基準にJIS Q 15001を採用

2006年 通産省「JIS Q 15001 : 1999」公示



2012年 EU「個人データ保護規則」案公表.

2013年中の成立を目指す.

個人情報保護と利用に関する自主ルール

平成16年12月 全国銀行協会

5. 機微（センシティブ）情報の取扱い

銀行は、政治的見解、信教（宗教、思想および信条をいう。）、労働組合への加盟、人種および民族、門地および本籍地、保健医療および性生活、並びに犯罪歴に関する情報（以下「機微（センシティブ）情報」という。）については、次に掲げる場合を除くほか、取得・利用・第三者提供をしてはならない。

6. 目的外利用の禁止

銀行は、Ⅱ. 1. により特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならない。また、銀行は、合併その他の事由により他の個人情報取扱事業者から事業を承継することに伴って個人情報を取得した場合は、承継前における当該個人情報の利用目的の達成に必要な範囲を超えて、当該個人情報を取り扱ってはならない。ただし、上記のいずれの場合も、次に掲げる場合は適用しない。

（1）あらかじめ本人の同意がある場合

（2）法令に基づく場合

（3）人の生命、身体または財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難である場合

（4）公衆衛生の向上または児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難である場合

（5）国の機関もしくは地方公共団体またはその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある場合

（運用上の考え方）以下、山家注

●(2)については刑訴法218-1（令状による差押え・搜索）など強制力のある法令を例示。

●(5)については刑訴法197-2はじめ強制力のない法令を例示。

外圧:EU「個人データ保護規則」案のセンシティブ情報規定

翻訳：一般財団法人日本情報経済社会推進協会

第9条 特別カテゴリーの個人データの処理

Article 9 Processing of special categories of personal data

1. 人種、民族的、政治的思想、宗教、信念、労働組合員資格を明らかにするような個人データの処理、および、遺伝データまたは健康、性生活、刑事上の有罪判決、あるいは関連するセキュリティ対策についてのデータの処理は禁止する。

2. 第1項は、以下の場合には適用されない。

(a) データの対象者が、第7条（有効となる同意）、第8条（子どもの個人データ）に示された条件の対象となる彼らの個人データの処理に同意した場合。ただし、EU法または加盟国法が、第1項で示した禁止事項をそのデータの対象者が解除してはならないと定めている場合を除く。

• (b) (c) (d) 略

• (e) データの対象者が明示的に公開した個人データの処理。

• (f) (g) (h) (i) 略

• (j) 適切な予防的手段を備えたEU法または加盟国法で認められていて、管理者に課される法律上または規制上の義務を果たすためあるいは重要な公共の利益のために職務を実行するためにその処理が必要な・・・（以下略）

全文 http://www.soumu.go.jp/main_content/000196316.pdf

解説 http://www.i-rise.com/jp/symposium/pdf/sym_20121206.pdf

では、どうしたらいいか

法制にプライバシーの文言，センシティブ情報の規定を盛りこむ まとめ

- 円滑な国際取引のためにEUは個人情報保護の厳格化圧力を高めている。
- 日本は法制の二重構造で切り抜けてきたが，国内でも矛盾が明白になってきている。
- 政府が先送りしてきた法改正はマイナンバー制度を機に行われる可能性が高い。
- 法改正を求める強い意見は，各省庁が個別に主管している各分野を統括して対応する独立の第三者監視機関の設置だが（石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題』勁草書房，2008，562p）、情報の質に応じて保護を厳格化する改正＝センシティブ情報の規定を盛りこむ意見も強くなっている（前出鈴木論文）。
- 読書事実は「内心」を表出し，思想，信仰，信条，差別の原因となる個人情報であり、地公法が守秘を求める「職務上知り得た秘密」と個人情報保護条例が厳格な保護を定める機微情報であるという認識を深め，共有することが大事。

なぜ、こうなったかを考えると…

理由5. 図書館利用のプライバシー(権)の法的性格 理解に混乱？

○「自由宣言1979年改訂」解説は、知る自由＝国民が情報にアクセスする自由の法源を憲法19条「思想・良心の自由」とし、読書事実についてのプライバシー（権）の性格を説明している。

読書の自由は必ずしも表現を伴うとはいえない点で、明らかに「内面の自由」であり、個人の心のなかには何びとも立ち入ることを許さないのが近代市民社会の基本原則であるから、公権力の関与などは論外というべきである。（『解説』第二版 36p）

○一方、宣言本体では、「知る自由＝表現の自由」と理解させる書き方になっていないだろうか？

国民主権の原理を維持し発展させるためには、国民ひとりひとりが思想・意見を自由に発表し交換すること、すなわち表現の自由の保障が不可欠である。

知る自由は、表現の送り手に対して保障されるべき自由と**表裏一体をなす**ものであり、知る自由の保障があってこそ表現の自由は成立する。（『宣言』前文の副文第1）

* 日本国憲法19条：思想及び良心の自由はこれを侵してはならない。

では、どうしたらいいか

知る自由(権)を「思想・良心の自由」「内心の自由」に重点を置いて理解する⇒利用者のプライバシーは分かりやすい

○ 精神的自由のうち、個人の内面的精神活動の自由(内心の自由)は、表現の自由などの外面的な精神活動の自由の基礎をなす。・・・内面的精神活動の自由のなかでも、もっとも根本的なものである。

「侵してはならない」(不可侵)とは、

第一に、国民がいかなる国家観、世界観、人生観をもとうとも絶対的に自由であり、国家権力は、内心の思想に基づいて不利益を課したり、特定の思想を抱くことを禁止することができない、ということである。

第二に、国民がいかなる思想を抱いているかについて、**国家権力が露顕 (disclosure)を強制することは許されないこと、すなわち沈黙の自由が保障されることである。**

(芦部信喜『憲法 第三版』(岩波. 2002.141p)

○ 「思想及び良心自由」は、「思想及び良心」を告白することを強制されまたは推知されないことであって、**第三者などを通じてその種の情報を取得収集すること(思想調査)は、・・・13条のプライバシーの権利の侵害の問題であると解される。**

(佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂.2011. 220p))

【国際社会では】

思想の自由と表現の自由を，知る自由の内容・条件として併置して説明している

○世界人権宣言 1948年 19条

すべて人は，意見及び表現の自由に対する権利を有する。この権利は，干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由並びにあらゆる手段により情報及び思想を求め，受け，及び伝える自由を含む。

○IFLA 図書館と知的自由に関する声明 1999年

IFLAは知る権利と表現の自由が同一の原則を二つの側面から把握したものだと信じる。知る権利は思想と良心の自由(freedom of thought and conscience)のための必要条件であり，思想の自由と表現の自由は情報への自由なアクセスにとっての必須不可欠の条件である。

「知る自由」が「表現の自由」から自立していったわけ

○世界人権宣言 1948年 19条

すべて人は、意見及び表現の自由に対する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由並びにあらゆる手段により情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む。

・解説① 奥平康弘『表現の自由とはなにか』（中公新書、1970）

「表現の自由は、歴史的には言論・その他表現行為をなす自由、つまり表現の送り手の側に保有される自由として理解されてきた。しかし、表現行為はもともと意志・情報を伝達しようとする送り手と、この伝達をうけとる受け手との間の関係を前提とする観念である。

受け手との関係を欠如した・・・非社会的な行為は、とりたてて論ずる必要はない」

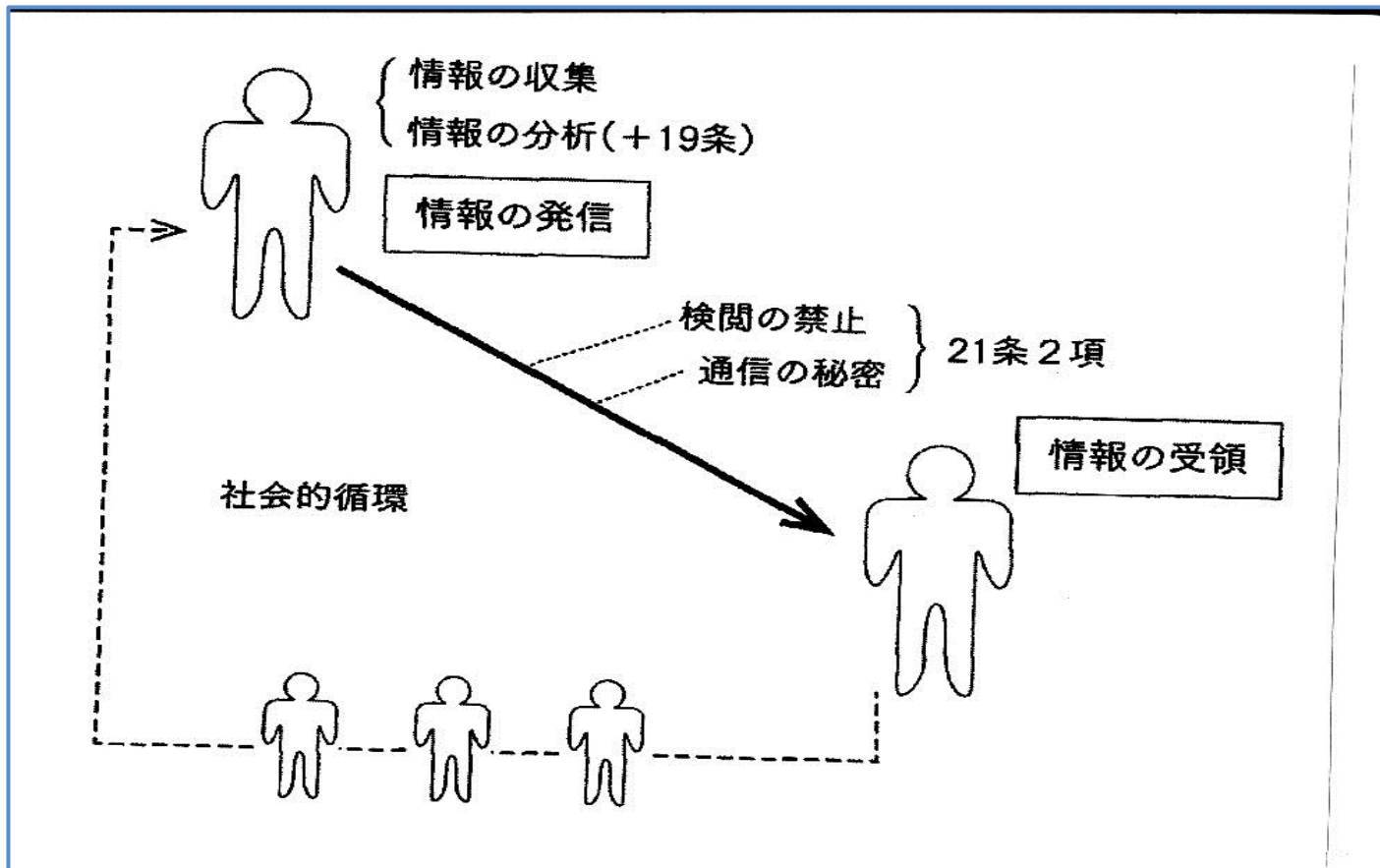
解説② 芦部信喜『憲法 第三版』（岩波、2002.161p）

20世紀に入り、メディアが発する情報の増加、メディア（送り手）と一般国民（受け手）の乖離が拡大した。

「そこで表現の自由を一般国民の側から再構成し、表現の受け手の自由（聞く自由、読む自由、見る自由）を保障するためそれを「知る権利」と捉えることが必要になってきた。

表現の自由は「干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由」と「情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」ものと解されるようになったのである」

表現の自由と内心の自由は「情報連関」を保護する



表現の自由の保護範囲は、《情報の収集⇒内心における思索・分析⇒情報の発信⇒自律的で自由なコミュニケーション過程⇒情報の受領》という情報連関が果てしなく続くサイクルとして構想される。

(駒村圭吾・情報をめぐる権利と制度①「法学セミナー」№687[2012.4]103p)

裁判所「図書および新聞の閲読は、思想形成の手段であるから、その自由は思想の自由の一部またはこれに随伴するもの」とした事例

広島高等裁判所 1973.5.29判決

○刑務所長が、受刑者からの図書10冊の閲読許可願に対し、右全部の閲読を許可するとともに同時に所持できる冊数を3冊以内に制限した処分及び自費による新聞購読願に対し、これを不許可にした処分が、憲法に違反せず、監獄法、同法施行規則に照らし違法でないとされた事例

○判決文より

・・・図書および新聞の閲読は、思想形成の手段であるから、その自由は、思想の自由の一部またはこれに随伴するものとして、憲法の保障する基本的人権に属する。被控訴人の場合も、新聞の閲読はもとより、本件図書の閲読は、受刑者の基本的人権が刑務所内においていかなる範囲で保障されるべきかであり、現実にはどのように侵害されているかについての被控訴人の思想を、より明確にしかつ説得力あるものに形成する手段であると解されるから、これらの閲読の自由は、基本的人権として国政上尊重されなければならない。

裁判所:「読む自由」は憲法19条, 21条に基づき保護される
よど号乗っ取り事件記事抹消事件 1983.6.22 最高裁判決

およそ各人が,自由に,さまざまな意見,知識,情報に接し,これを摂取する機会をもつことは,その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ,社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり,また,民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達,交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも,必要なところである.

それゆえ,これらの意見,知識,情報の伝達の媒体である新聞紙,図書等の**閲読の自由が憲法上保障されるべきことは,思想及び良心の自由の不可侵を定めた憲法19条の規定や,表現の自由を保障した憲法21条の規定の趣旨,目的から,いわばその派生原理として当然に導かれるところであり,また,すべて国民は個人として尊重される旨を定めた憲法13条の規定の趣旨に沿うゆえん**でもあると考えられる.

思想・良心の自由規定 旧憲法下「思想善導」批判から

- 【ポツダム宣言 第10条】

日本政府は、日本の人民の間に民主主義的風潮を強化しあるいは復活するにあたって障害となるものはこれを排除するものとする。言論、宗教、思想の自由及び基本的人権の尊重はこれを確立するものとする。

- 諸外国の憲法には…とくに思想の自由を保障する例は殆ど見当たらない。それは、内心の自由が絶対的なものと考えられていたこと、また…表現の自由を保障すれば十分であると考えられていたこと、に基づく。(芦部・同前)

例:アメリカ合衆国憲法修正第1条(信教、言論、出版、集会の自由、請願権)

合衆国議会は、国教を樹立、または宗教上の行為を自由に行なうことを禁止する法律、言論または報道の自由を制限する法律、ならびに、市民が平穩に集会しまた苦情の処理を求めて政府に対し請願する権利を侵害する法律を制定してはならない。

クライマー事件 米国第3巡回区連邦控訴審裁判所判決 1992.3.23

クライマー(41歳・ホームレス)が、「騒々しい行動や乱暴な行動, 不必要な凝視...ほか他者の妨害になる行動」をする利用者を退館させられることができるとする館則とその適用は連邦憲法修正1条違反で無効とモリスタウン市公立図書館を提訴した裁判。

【判決】 情報を受け取る権利は修正第1条に基づいて成立する。

公立図書館を利用する権利は、情報を受け取る権利の中心的位置(the quintessential locus)を占める。

なぜ、こうなったかを考えると…

理由5. 読書事実(特定資料と特定個人が結びついた利用記録)ではない利用事実もプライバシー情報だと説得的に説明できていないのではないか？

○自由宣言第3 図書館は利用者の秘密を守る。

- 1 読者が何を読むかはその人のプライバシーに属することであり、図書館は、利用者の読書事実を外部に漏らさない。ただし、憲法第35条にもとづく令状を確認した場合は例外とする。
- 2 図書館は、読書記録以外の図書館の利用事実に関しても、利用者のプライバシーを侵さない。
- 3 利用者の読書事実、利用事実は、図書館が業務上知り得た秘密であって、図書館活動に従事するすべての人びとは、この秘密を守らなければならない。

* 読書事実

- 何を read したかという読書事実、リクエストおよびレファレンス記録
- 読書傾向 ○複写物入手の事実

* 利用事実

- 利用者の氏名、住所、勤務先、在学名、職業、家族構成など
- いつ来館（施設を利用）したかという行動記録、利用頻度

事例：検察からの特定利用者の利用事実についての照会

〈相談内容〉 県内A区検察庁の副検事から刑訴法507条に基づく「裁判執行関係事項照会書」が郵送されてきた。

照会書は特定人物の氏名、生年月日、住所を記載したうえ、最近三カ月の図書館利用状況、貸出中の図書の有無と返却予定日、その者の住所、連絡先を尋ねている。

刑訴法507条に基づく照会は、同法197条2項の照会と同様、拘束力はなく、国会図書館が1995年地下鉄サリン捜査で照会を拒否したことは知っている。

一方、この場合は誰が何を借りたかという読書事実でなく、利用事実を聞いてきているので答えようと思っているのだが、どうだろうか。

「読書内容に関する事実と施設利用の事実(単にいつ施設を利用したか否か)の取扱いは異なってよいのではないか。施設利用の事実については、他の図書館以外の公の施設と特別に違った取扱いをする理由は乏しい」から照会に答えることは差し支えないと書いている図書・『図書館が危ない 運営篇』(鍵水三千男ほか著, エルアイユー, 2005. 199p)もある。

〈自由委員会の意見と説明〉

提供すべきでない。

①自由宣言は利用事実は読書事実と同様に利用者のプライバシーとし、目的外利用をすべきでないしている。鍵水氏は近著『図書館と法』(日図協.2009.176-178p)では、両者の区別せずに保護の意義を述べている。

②当該利用者にとっては捜査機関に提供されれると思わず、提供されたくないプライバシー情報。

③他の情報と結合すると読書事実に至る可能性がある。

④検索・差し押さえ令状の請求書には検索・差し押さえ対象を明記しなければならない。利用事実を提供すれば、読書事実の記録の存在が明らかになり、令状の請求を可能にする。

* 令状交付は22万6千件に対し、請求却下は183件・0.08% (「司法統計年報 2011年度」)。裁判所のノーチェックが懸念される。

では、どうしたらいいか

「利用者の期待権に反するおそれ」の説明は、説得的か？

参考判例：早稲田大学プライバシー侵害事件・最高裁大法廷判決（2003年9月12日）

【事件の概要】 1998年11月、中国の江沢民国家主席が早大で講演した際、講演会に参加予定の学生ら約1,400人分の名簿を、大学側が本人らの同意を得ずに事前に警視庁に提出したことがプライバシー権の侵害にあたるかどうか争われた。

【判決】

学籍番号、住所、氏名、電話番号など「個人識別のための単純な情報」も「本人が自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくない」と考えることは自然で「法的保護の対象」と位置づけ、「承諾を求めることが困難だった事情はうかがえないのに同意の手続きを取っておらず、情報の適切な管理についての期待を裏切った開示はプライバシーの侵害で不法行為となる」

【判決の意義】

これまで裁判所は、プライバシー訴訟においては、「プライバシーの侵害に対して法的な救済が与えられるためには、公開された内容が（イ）私生活上の事実。（ロ）一般人の感受性を基準にして公開を欲しないであろうと認められる事柄。（ハ）一般の人々に未だ知られていないこと。を必要とし、公開によって当該私人が実際に不快・不安の念を覚えたことを必要とする」（宴のあと事件東京高裁判決1964.9.28）にもとづき、個別事例について侵害の程度・態様と表現の自由の価値とを比較考量して判断してきた。肖像権、前科の開示などの判例が積みかさねられている。

集会参加は「私生活上の事実」とはいえず、開示情報は基本データで具体的被害も生じているとはいえない。成立した個人情報保護法が盛り込んだ個人情報の自己決定の原則と、開示先が警察だったという事情から導かれた判断といえよう。

おわりに

○私の話のテーマを設定されたみなさんと、今日ご参加いただいたみなさんのご期待にこたえられたか、正直、自信がありません。

○連続セミナーの目標は「ネットワーク時代の図書館の自由に必要なガイドラインの策定」ですが、自己情報のコントロール権をもつ利用者・住民から「図書館の自由」の実態を疑問視されてしまっははその前提を崩されるように思い、「なぜ、こうなったか」「では、どうしたらいいか」を考えました。

○自由委員会委員として「では、どうしたらいいか」でお話したことを周知したり、論議を呼びかけたりしていきたいと思いますが、私が委員になった1990年代頃までの熱気が感じられないのがとても気がかりです。「図書館の自由」はマニュアルになってしまったのか」とも思います。

○今後ともよろしくお願いします。

ありがとうございました。