

西ドイツ国勢調査判決における「情報の自己決定権」

藤原 静雄

一 はじめに

最近、我が国を含む先進諸国では、情報化社会の進展に伴う法的諸問題、特に、プライバシー権の保護やデータ保護の問題が論じられることが多くなってきている。このようななか、西ドイツにおいては、情報化社会に対する国民の不安を背景に、その実施に関しかつてない程の激しい議論を巻き起こした一九八三年国勢調査法⁽²⁾に対して、同年一二月連邦憲法裁判所が一部違憲の判断を下し⁽³⁾、プライバシー・データ保護の議論をさらに活発なものとしている。連邦憲法裁判所は、国勢調査法自体は合憲であるとしつつも、国勢調査の調査事項の利用に関する同法九条一項ないし三項の定め、すなわち、届出記録

簿 (Melderegister) との照合を許す規定 (一項)、調査分野を専門的に所管する連邦及びラントの最上級行政庁等への提供を許す規定 (二項)、一定の行政目的のために市町村等への提供を許す規定 (三項) を、情報の自己決定を求める権利 (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) という新たな概念 (以下、「情報の自己決定権」とよぶ) を打ち出した点で注目されており、また実務的にも、現在進行中の連邦データ保護法の改正作業⁽⁵⁾に対しては勿論のこと、個人データが何らかの役割を果たしている全ての法領域に対して重大な影響を及ぼすものと受け取られている⁽⁶⁾。今後は、この判決が西ドイツにおける

プライバシー・データ保護に関する議論の出発点となる
と予想されるのである。

そこで以下では、まず、判決のいう情報の自己決定権
の意義・内容を概観したのち、この概念を西ドイツの学
説がどのように受けとめているかを検討し、更に、重要
な法領域での立法作業においてこの権利の実現がいかに
して図られているかについても触れることとした。そ
うすることによって、プライバシーの権利の内容をいか
に構成するかという問題、及び我が国の今後のプライバ
シー・データ保護立法の在り方を考えていくうえでの手
掛りが得られればと考える。

- (1) 朝日新聞昭和五九年五月四日(朝刊)の記事によれば、
行政管理庁(当時)の調査によると、昭和五九年一月現在
で、各省庁・特殊法人が有する国民の個人データは、一〇
年前の約二・五倍以上にも上る八億八千万件に及ぶという。
- (2) Das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs-
und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983)
vom 25. März 1982 (BGBl. I S. 369), 以下「VNZU」九
八三と略す。
- (3) BVerfG U. v. 15. 12. 1983, BVerfGE, Bd. 65, S. 1ff.
- (4) 判決の事実関係及び判旨の概要については、参照・鈴

木府夫・藤原静雄「西ドイツ連邦憲法裁判所の国勢調査判
決(上・下)」ジュリスト八一七号六四頁以下、同八一八
号七六頁以下。また、判決の全訳として、浜砂敬郎「西ド
イツ一九八三年国勢調査法にかんする連邦憲法裁判所の判
決文」九州大学経済学研究五〇巻一・二号一一九頁以下が
ある。

- (5) Gesetz zum Schutz vor Missbrauch personenbezogener
Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdaten-
schutzgesetz—BDSG), vom 27. 1. 1977, BGBl. I S. 201,
以下「BDSG」と略す。BDSGに関する邦語文献として、
太田知行「西ドイツ連邦情報保護法について——西ドイツ
におけるプライバシー保護の側面——(上・下)」法
曹時報三〇巻九号一頁以下、同一〇号一頁以下、同「プラ
イバシー保護法の比較法的研究・西ドイツ」比較法研究四
三号三七頁以下、石村善治「西ドイツのプライバシー保護
立法と運用の実態」ジュリスト七四二二二三八頁以下、
同(編)『情報公開—その原理と展望—』九二頁以下参照。
また、BDSGの邦訳が「行政管理庁行政管理局(監)行
政管理研究センター(編)『改訂 世界のプライバシー法』
一六〇頁以下にある。
- (6) Vgl. Vorlage des Bundesministers des Innern an
den Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom
25. April 1984. DuD 1984, S. 281. 以下「Vorlage」と略
す。

二 情報の自己決定権

(1) この判決の理論的支柱とも言うべき情報の自己決定権について、連邦憲法裁判所が述べるところを要約すれば次のようになる。⁽⁷⁾

まず、自由社会の構成員として自由な自己決定を行う個人の価値と尊厳が基本法秩序の中心にあり、それを保護するのが基本法一条一項と結びついた二条一項の中に保障されている一般的人格権であるということが前提となる。この一般的人格権は、自己決定の思想から導かれる「各人が、自己の個人データの開示及び使用について、原則として自ら決定する権限」、より具体的には、「個人の生活状況を、いつ及びいかなる範囲内で明らかにするかを、原則として自らが決定する権限」を含む。これが情報の自己決定権である。「従って市民が、自分に關して、誰が、何を、いつ、いかなる機会に知ったのかを、知ることができないような社会秩序やそれを可能とする法秩序があるとすれば、それは情報の自己決定権と相容れない」といえる。そして、現代の自動化されたデータ処理の状況が、特にこの権利を保護することを要求する

のである。

しかし、この権利も無制限の保障を受けるものではない。各人は、自己のデータについて絶対的かつ無制限な支配をするという意味での権利を有するわけではない。個人が社会的な存在である——社会と関連性を持ち社会に拘束される——ことから、この権利も優越的公益のために制限されるのである。但し、その場合でも、次の二つの条件が充足されねばならない。まず第一に、規範の明確性の要請及び比例原則に配慮した上での法律上の根拠が必要であり、第二に、人格権の侵害の危険に対する立法者による組織上及び手続法上の予防措置——特に説明 (Aufklärung)・開示・消去義務——が講ぜられなければならぬのである。

このような制限に鑑みて、ベンダ (Benda) は情報の自己決定権を、「優越的公益がこれを必要としない限りにおいて、いつ及びいかなる範囲内で個人の生活状況を明らかにするかを、自らが決定する権限⁽⁸⁾」と定義している。

(2) さて、右に名前を挙げたベンダは、この判決が下された当時の連邦憲法裁判所長官であり、この判決の結

論及び「情報の自己決定権」概念の形成に指導的役割を果たしたと考えられる人物である。そこで次に、ベンダ自らがこの判決について語っているところ及びその基礎となつている論稿に拠りつつ、この権利の背景、判例上占める位置について更にみてゆくこととする。

ベンダによれば、次のような考え方が情報の自己決定権の憲法上の理解の鍵となるという。すなわち、電子工学の発達に伴う市民の不安感が新たな憲法上の問題を投げかけている。基本法が前提としている人間像は現実的なもの——理性的に考える力を有するが、同時に感情も期待も不安も有している——である。現代国家においては、市民を統制することの可能性が増大している一方で、官僚主義の統制が不可能となつている。しかし、民主国家においては、国家の行為は原則として市民に理解、肯定されねばならず、国家の意思決定の方向と必要性について市民の信頼を求める努力がなされねばならない。従つて、不安を無視することはできないのである。

以上の認識を前提として、ベンダは、問題を考える際の出発点を、一九六九年のミクロセンサス決定⁽¹⁴⁾において連邦憲法裁判所が示した判断に求める。すなわち、この

判決において裁判所は、基本法が市民一人一人に「公権力の作用から免れている侵すことのできない私人の生活形成の領域」を認めておりとし、従つて、「人間を国家における単なる客体（データ収集の——筆者註）となすことは、人間の尊厳に反する。……国家が——たとえそれが統計上の収集という匿名の形であっても——強制的に人間の全人格を記録し、カタログ化し、それによって、人間を全ての関係においてその目録を入手できる一個の物として扱うことができる権利を、当然のものとして要求したとしたならば、それは人間の尊厳と相容れないであろう」と述べている⁽¹⁵⁾。

このベンダ引用の判旨は、個人データの国家による収集・利用は、領域（Sphären）により区別されるという領域理論（Sphären-Theorie）を採つたものとして理解されている。領域理論というのは、審査すべき生活関係が、人格権により保護されている親密な、私事にわたる領域あるいは秘密の領域に含まれるのか、それとも原則としてそのような領域から切り離される社会関係の領域に含まれるのかを区別する考えかたである。

連邦憲法裁判所の判例は、これ以後も一連の判決にお

いて、プライバシー権やデータ保護の問題を、基本法一条一項との関連における二条一項の中で保障される一般的人格権の問題として論じている。そして、その新たな発展を示すのが一九八〇年のエブラー決定⁽¹⁸⁾である。その中で連邦憲法裁判所は、一般的人格権の目的は『人間の尊厳』(基本法一条一項)という最高の憲法原理の意味で、伝統的な具体的自由の保障によっては確定的には捉えられない個人の親密な生活領域やその基本条件の維持を保障することである。これは、特に、現代的展開及びそれと結び付いた人間の人格の保護にとつての新たな危険のために必要とされる」と判示している⁽¹⁹⁾。

この判決は、現代的展開(電子工学の発展等——筆者註)と人格権の関係を意識しているが、ベンダによれば、なお領域理論を採っている点で不十分なものであるという。すなわち、彼が既に一九七四年の論稿で述べているように⁽²⁰⁾、一方に、行政に電子工学によるデータ処理が導入されたことによりそれ自体としては害のないデータでも相互に結び付くと包括的な人格像を描きうるという事実が存し、他方に、現代行政にあっては、国家は国民の福祉・治安・健康等に貢献すべく国民生活に深く関わ

っており、個人の生活状況を知るための努力もするという事実がある。このような状況下においては、領域理論の採るような区別は成立し難い。「各人は、およそ自己に関する情報が存在するということによって、自己のプライバシーが侵害される危険に曝されるということはそれほどない(特に、自分自身が絶えず意識的にあるいは無意識のうちにデータを提供しているから)。真に怖いのは、誰にどのような目的で情報が提供されるかということに関して、彼が処分権を失っているということである。情報それ自体ではなくして当事者が影響力を行使できない、情報の機能を損ねてしまうような譲渡(Datens funktionale Weitergabe)がプライバシーを破壊するのである⁽²¹⁾」。右のように述べてベンダは、問題は人格領域の広狭ではなく、データの利用ないし使用の可能性に存するとする。国勢調査判決がいうように、「今日では、自動化されたデータ処理により、……個人の人的、物的状況に関する事項……を技術的には無制限に蓄積することができ、そしていつでも距離に関係なく瞬時に引き出すことができる……。のみならず、それは、とりわけ統合的な情報システムが出来た場合には、他のデータ集積

と結合することによって、部分的なあるいは完全な個人像までも作り上げてしまう。そしてその場合、当事者はこの個人像の正確さやその利用について充分なコントロールをなすことができないのである。従って、従来からは知られていない方法で個人の行動を監視し、これに影響を与える可能性が増している。それは、すでに、当局が関心をもつという心理的圧迫を与えることで各人の行動に影響を及ぼしうるのである⁽²²⁾。このような状況から、一般的人格権の一部としての情報の自己決定権が誕生する。

以上に見たようにベンダは、国勢調査判決がこれまでの判例の展開の上に立ちつづめ、従来とは異なった理論構成を採っていることを強調する⁽²³⁾。すなわち、国勢調査判決は、領域理論を捨て情報の自己決定権という概念でプライバシー権・データ保護の問題に対処しようとしているのである。そして彼によれば、この判決によってデータ保護は憲法レベル (Verfassungsrang) のものとなったのである⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾。

- (7) Vgl. BVerfGE, a. a. O. (Anm. 3), S. 41 ff.
(8) 基本法一条一項「人間の尊厳は不可侵である。これを

尊重し、かつ、保護することは、すべての国家権力の義務である」。同法一条一項「各人は、他人の権利を侵害せず、かつ、憲法的秩序または道徳律に反しない限り、その人格の自由な発展を目的とする権利を有する」。訳文は、宮沢俊義編『世界憲法集(第四版)』(山田晟執筆)による。

- (9) Vgl. Ernst Benda, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Datenschutz, DuD 1984, S. 89.

(10) 国勢調査において示された、人格のプロファイルの問題、目的に方向づけられたデータ収集への限定、データ保護の領域における権力分立の必要性等に関する判示は、既に示されているベンダの見解と一致する。Vgl. Ernst Benda, PRIVATSPHÄRE UND "PERSÖNLICHENKEIT-PROFIL", in: Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag, 1974, S. 23 ff. の点を指摘するベンダ、vgl. Ulrich Mückenberger, Datenschutz als Verfassungsgebot, Kritische Justiz 1984, S. 12.

- (11) Vgl. Benda, a. a. O. (Anm. 9), S. 86 ff.
(12) Vgl. Benda, a. a. O. (Anm. 10), S. 23 ff.
(13) Vgl. Benda, a. a. O. (Anm. 9), S. 87; ders., a. a. O. (Anm. 10), S. 23 ff.

(14) 人口及び就業状況のサンプリング統計の実施に関する法律 (Gesetz über die Durchführung einer Repräsentativstatistik)

- stik der Bevölkerung und des Erwerbslebens (Mikrozensus) vom 16. 3. 1957, BGBl. I S. 213) の改正法 (S. 12. 1960, BGBl. I S. 873) の調査項目に休暇及び保養旅行が含まれていたことが、基本法一条一項及び二条一項に反するかが争われた事件 (同規定は合憲であるとうのが結論)。Vgl. BVerfG. B. v. 16. 7. 1969, BVerfGE Bd. 27, S. 1 ff.
- (15) Ebd., S. 6.
- (16) この判決と領域理論との関係について詳しくは、Vgl. Mückenberger, a. a. O. (Anm. 10), S. 4 ff. なお、太田前出註 (5)「プライバシー保護法の比較法的研究・西ドイツ」三九頁以下参照。
- (17) データ保護と人格権に関する一連の判例は、国勢調査判決に引用されている。Vgl. BVerfGE, a. a. O. (Anm. 3), S. 42.
- (18) バーデン・ヴェルテムベルク州のSPD(社会民主党)委員長エンラー (Epler) が、同じく同州のCDUを相手として、一九七六年のラント議会選挙中の同党の演説の内容が自己の人格権を侵害するとして、その差止めを求めた事件 (憲法異議は理由なしとして退けられた)。Vgl. BVerfG. B. v. 3. 6. 1980, BVerfGE Bd. 54, S. 148 ff.
- (19) Ebd., S. 153.
- (20) Vgl. Benda, a. a. O. (Anm. 10), S. 36 f., 42 f.
- (21) Ebd., S. 37.
- (22) Vgl. BVerfGE, a. a. O. (Anm. 3), S. 42.
- (23) 連邦政府も同様の見解を採っている。Vgl. Vorlage, a. a. O. (Anm. 6), S. 283.
- (24) Vgl. Benda, a. a. O. (Anm. 9), S. 89.
- (25) ただ、注意すべき点として次のことを指摘できよう。データは、一般論としてはデータの保護を重視しているが、国勢調査のような統計目的のためのデータ収集については、個別的、具体的な行政目的のためのデータ収集とは異なっており、扱うべき点として異なる点である。具体的には、個別化されかつ匿名化されていない形で収集され処理されるデータと、統計目的のために特定されているデータの区別が重視される。統計上のデータ集積の場合に、通常の行政目的の場合と同じく、いかなる具体的な統計目的のために統計が必要であるかということが確定されねばならないとしたら、統計により調査された実態により推進される計画的な国家活動などは不可能なものとなってしまおうであろうというのである。この点につき、Ebd., S. 89.

三 学説の評価

それでは、学説はこの情報の自己決定権をどのように受けとめているであろうか。一言でいえば、この権利に対する学説の評価には、それぞれのプライバシー権の捉えかた、データ保護に対する考えかたを反映して非常に

異なったものがある。以下では、学説上問題とされている諸論点につき、できるだけ客観的にみてゆくこととしたい。

(1) まず言葉の問題であるが、情報の自己決定権という言葉のもつ意味は一義的であると言ひ難い。シュナイダー (Schneider) は、「情報の自己決定」という言葉を、多くの人が「自分の思うままに情報を提供する自由」と受け取ったと批判しているし、⁽²⁶⁾ ベンダ自身もこれより外に言ひ方はないが「あまり美しくない概念」であると認めている。⁽²⁷⁾

この点については、一でみた連邦憲法裁判所の定義が共通のものとして定着しつつあるようであるが、我が国のプライバシー権をめぐる議論の状況との関連で、次のことを指摘しておかなければならないであろう。すなわち、現段階では、西ドイツにおける「情報の自己決定権」概念に関する議論は、アメリカ合衆国におけるプライバシーの権利の概念についてのそれと符合しているという点である。⁽²⁸⁾ アメリカではプライバシーの権利を「自己情報コントロール権」と捉える考え方が有力であり、そのなかでも「情報の自己決定権」のそれとほぼ等しい

定義を与えるものが強い影響力をもつ。そして、これに對してもやはり、シュナイダーが「情報の自己決定権」に對して加えたのと同様、概念が漠然としており主観に左右されやすいという批判が加えられている。これは、西ドイツにおけるデータ保護の議論が、いわばそのキーワードたる “Privatsphäre” 概念の形成をはじめとして、⁽²⁹⁾ アメリカの議論の示唆を受けていることの現れともいえる。今後の西ドイツの議論をみるとときには、それがどのような方向を辿るにせよ、この点に留意する必要がある。

なお、学説も念の為に指摘しているように、連邦憲法裁判所は情報の自己決定権という形で一般的人格権を具現化したのであって、新たな基本権を創りだしたわけではない。⁽³⁰⁾ しかし、同時に、ベンダ、⁽³¹⁾ ゴーラ (Görla)、⁽³²⁾ シュタインミュラー (Steinmüller) ⁽³³⁾ らが一致して強調するように、情報の自己決定権の登場によってデータ保護が憲法レベルのものになった、つまり、直接の憲法上の要請になったという点は重要であろう。この点について争ひはないようである。

(2) この権利について指摘されているより実質的な問

題として、この権利の限界ということがある⁽³⁴⁾。

この点については、特に、この権利が絶対無制限なものではないとして、その内在的制約及び基本法二条一項の憲法秩序の留保との関係について、連邦憲法裁判所が何ら語るところがないという批判がなされている⁽³⁵⁾。とりわけ、情報の自己決定権の制限に関する判示からは、この権利が優越的公益のためには一般的に「法律の留保 (Gesetzesvorbehalt)」の下に置かれるように読めるが、果たしてそうであるのかということが問題となる。この点は、基本法二条一項の「人格の自由な発展の権利」の解釈問題として西ドイツ憲法學上争われているところであるが⁽³⁶⁾、クラウゼ (Krause) によれば、連邦憲法裁判所は、この点を説明すべきであった⁽³⁷⁾。しかしこれは、おそらく、情報の自己決定権についての今後の判例の蓄積に委ねられた問題であろう。

更に権利の制限に関しては、判決が、この権利が侵害されることがないように、立法者に組織上、手続上の予防措置を講ずることを要求している点が重要であろう。

(3) 右にみたような理論的課題を残しているとしても、この権利がデータ保護の問題に対して有する影響力は、

本稿の冒頭でも触れたように非常に強いものがある。そこで、情報の自己決定権の射程範囲という問題が生ずる。連邦憲法裁判所は、この権利を、集会の自由、結社及び

団結の自由 (基本法八条、九条) の実現ということ念頭に置いて、公権力に対抗するためのものとして自己決定との関連で構成している⁽³⁸⁾。しかし、学説はその射程範囲の拡大を図る傾向にあるといえる。これについては、シュタインミュラー⁽³⁹⁾及び連邦議院内務委員会に提出された内務大臣の議案 (以下、議案と略す) が、ある程度具体的に述べているので、以下、主としてそれらに拠りつつ、重要と考えられる論点についてみることにしたい。

第一に、この権利がどのような種類のデータ処理に影響を及ぼすかという問題がある。この点について、連邦憲法裁判所はデータ処理の自動化を人格権の保護の発展の根拠としているが、判決の説くところは、従来の自動化されていないデータ処理にも妥当すると解されている⁽⁴⁰⁾。これは、学説の一致して認めるところである⁽⁴¹⁾。

第二に、この権利の及ぶ範囲に関して、シュタインミュラーは次のように述べている⁽⁴²⁾。データ処理の概念が、従来のデータの蓄積・変更・提供から、今後はデータの

捕捉 (Erfassung) 及び利用の事前・事後の局面にまで拡張される。従って、情報の自己決定権は市民に関する国家のデータコントロールの全範囲に及ぶこととなる。その結果、例えば機械による身分証明の読み取りのような新たな種類の捕捉やビルトシウムテキスト (Bildschirmtext、通称 Btx) のような不特定の利用目的のための新たな技術が、連邦憲持裁判所のいう厳格な基準に服する。つまり、もはやコンピュータだけではなく、あらゆる種類の情報技術が憲法に基づくデータ保護に服するのである。しかも、情報の自己決定権の保護は、保護される局面 (Phase) に関して拡大されているのみならず、データ提供者による元々の目的の指定の保護という面でも強化されている。このようなことから、連邦憲法裁判所は、機械化されたデータ処理の濫用に対する規制——これがデータ保護の任務であると誤解されることが多い——ではなく、あらゆる情報技術の利用に対する規制、つまりは「データ流通法 (Datenverkehrsrecht)」のようなものを考えているといえる。

右にみた情報の自己決定権の保護範囲に関するシユタインコミュニーの见解のうち、データ保護法をデータ流通

法に機能的に変更しようという点は、以前より学説上議論のあるところである。この問題について、議案は、連邦憲法裁判所は明確な態度を示していないという解釈を採っている⁽⁴⁴⁾。また、目的拘束に関しては、議案はシユタインコミュニー同様この原則を重視しており、立法者は使用目的の範囲を詳細かつ厳密に定める必要があり、法律により指定された以外の目的のためのデータ提供には、原則として再度の法律の根拠を必要とする、と述べている⁽⁴⁵⁾。

第三に、情報の自己決定権に対する保護が私的データ処理の場 (経済・メディア・団体等) にも及ぶかどうかという問題、すなわち、基本権の第三者効の問題がある。この点について判決は、市民对国家の關係のみを取り上げており、私的關係については触れていない。従って、学説はほぼ一致して間接適用説を採っている⁽⁴⁶⁾。しかしこの場合にも、情報の自己決定権が私的關係に及ぼす影響は大きく、特に労働法關係においてはそれが具体的意味をもってくる。例えば、経営体の使用者と経営協議会との間の合意について、被用者に関するデータの捕捉・処理・利用は経営体規則法 (Betriebsverfassungsgesetz) 八〇条以下の規定を超えて完全な共同決定に服すること

になる。⁽⁴⁷⁾ なお、ここでの問題に関連して、メッケンベルガー (Muckenberger) が、情報の自己決定権の実現は、当事者による権利行使が市場を形成する手段となる——金銭化・営利化される——場合には容易であるが、社会的に正当と認められている国家や企業の構造及び制約の中では困難であろうと述べているのが注目される。⁽⁴⁸⁾

第四に、データの任意性という問題があるが、これについては議案が触れており、⁽⁴⁹⁾ 国勢調査判決の効力はまず強制的に収集されるデータに及ぶが、目的拘束及び説明義務に関する判示は、任意に提供されたデータにとっても重要な意義を有すると述べている。そして、国家の給付を求める際の申請に任意性があるかは疑問であるという立場を明らかにしている。

第五に、優越的公共の利益においてこの権利を制限する場合の法律の根拠の問題がある。この点について、議案は、判決が連邦統計法六条一項——例外的に命令による規律も認めている——を引用していることを根拠として、立法者は、本質的決定 (die wesentlichen Entscheidungen) は自らが行わなければならないが、その他の場合には規律を法規命令に委ねることとできると述べて

いる。⁽⁵⁰⁾

以上にみてきたところから、情報の自己決定権の射程範囲はある程度明らかになったと思われる。この判決を非常に高く評価しているシュタインミュラーが主張するほどこの権利の射程範囲を拡大できるかどうかは議論の余地のあるところであろうが、この権利が従前のデータ・プライバシー保護法制に大きな影響を与えるものであることは、連邦政府も認めるところなのである。

(26) Vgl., Hans Schneider, Anmerkung zum BVerfG U. v. 15. 12. 1983, D6V 1984, S. 162.

(27) Vgl., Benda, a. a. O. (Anm. 9), S. 87.

(28) 我が国及び以下に触れるアメリカの議論の状況については、参照、阪本昌成「プライバシー権」法学教室四一号六頁以下、佐藤幸治「権利としてのプライバシー」メディアリスト七四二号一五八頁以下。

(29) Vgl., Benda, a. a. O. (Anm. 10), S. 29.

(30) Vgl., Peter Krause, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung—BVerfGE 65, 1, JuS 1984, S. 268.

(31) Vgl., Benda, a. a. O. (Anm. 9), S. 88.

(32) Vgl., Peter Gola, Zur Entwicklung des Datenschutzes rechts im Jahre 1983, NJW 1984, S. 1155.

(33) Vgl., Wilhelm Steinmüller, Das Volkszählungsurteil

des Bundesverfassungsgerichts, DuD 1984, S. 92.

(47) Vgl., Krause, a. a. O. (Anm. 30), S. 271.

(48) Ebd., S. 270 f.

(49) Vgl., Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., 1982, Rdn. 425—428. 邦訳として、同部照哉ほか訳『西ドイツ憲法綱要』二一—四六頁参照。

(50) Vgl., Krause, a. a. O. (Anm. 30), S. 274.

(51) Vgl., BVerfGE, a. a. O. (Anm. 3), S. 43.

(52) Vgl., Steinmüller, a. a. O. (Anm. 33), S. 92 ff.

(53) Vgl., Vorlage, a. a. O. (Anm. 6), S. 282 ff.

(54) Vgl., Steinmüller, a. a. O. (Anm. 33), S. 92; Vorlage, a. a. O. (Anm. 6), S. 284.

(55) Vgl., Steinmüller, a. a. O. (Anm. 33), S. 92 f.

(56) エルトシルムテクストと「我」のは、西ドイツのビデオチェックシステムであり、我が国のキャブテンシステムに相当する。

(57) Vgl., Vorlage, a. a. O. (Anm. 6), S. 286.

(58) Ebd., S. 284.

(59) この点について、ジイミティスは、情報の自己決定権が絶体的第三者効を有するかのように述べているが、これを支持する者はほとんどない。Vgl., Spiros Smittis, Die internationale Selbstbestimmung-Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung, NJW

1984, S. 400 f.

(47) Vgl., Steinmüller, a. a. O. (Anm. 33), S. 95.

(48) Vgl., Mückenberger, a. a. O. (Anm. 10), S. 10. 一般的な観点から「メッケンベルガー」は、この判決の重点は「情報の自己決定権よりもむしろ情報上の権力分立の要請やそれとの関連における職務援助の限界のほうにあると述べている」。

(49) Vgl., Vorlage, a. a. O. (Anm. 6), S. 284.

(50) Ebd., S. 284.

四 立法の動向

それでは各法領域⁽³¹⁾において、情報の自己決定権は具体的にどのような影響を及ぼし、またどのようにその実現が図られているであろうか。以下では、連邦データ保護法(BDSG)⁽³²⁾、国勢調査判決を生み出すきっかけともなった身分証明法(PAG)⁽³³⁾、そして国勢調査法(VZG)それ自体という、西ドイツのデータ保護に関する議論の焦点ともなっている三つの法律の改正の動向を概観してみたい。

(1) BDSGについては、立法の当初から、出来るだけ早い時期に改正あるいは補足がなされなければならな

いと言われていた。⁽⁵³⁾ 改正作業は、既に、第八被選期の一九八〇年一月の段階で着手されている。⁽⁵⁴⁾ そして、最近も一九八三年七月二三日には、参事官草案 (Referentenentwurf) が公表⁽⁵⁵⁾ され、連邦データ保護監察官 (Bundesbeauftragter für den Datenschutz) の批判を受けるなどしていた。⁽⁵⁶⁾ そのような中で国勢調査判決が出されたというわけである。国勢調査判決は、何ら B D S G の改正を強いるものではないという学説も存するが、⁽⁵⁷⁾ 大方の学説は改正が促されるという立場を採っている。

この問題について、連邦政府は次のような見解を示している。⁽⁵⁸⁾ すなわち、国勢調査判決はデータ保護法の領域に補充・変更を迫ってはいるが、この変更の必要性は圧倒的に特別法の領域で要求されるものであり、B D S G については若干の規定の改正の必要性があるにすぎない、そしてその場合にも、大体において八三年の参事官草案で充分であるというのである。但し、若干の改正点については、連邦政府もかなり積極的なデータ保護の姿勢を示しているようである。具体的には、次のような点に留意する必要があると述べている。⁽⁵⁹⁾ ① データ収集及びあらゆる形態のデータ処理に対して、目的拘束の原則が法律

により強化されねばならない。特に、任務の遂行に必要な場合には原則としてデータの提供を認めている、行政庁によるデータ提供に関する規定 (B D S G 一〇条、一条) の変更が要請される。② 行政庁による説明・教示の義務が拡張されねばならない。③ 自己に関して蓄積されたデータについて開示を求める関係人の権利が認められねばならない。治安当局の開示義務の制限は優越的公共の利益がある場合にのみ認められる。その場合には、連邦データ保護監察官の監督権が強化されねばならない。

これに対して、八三年の政府の参事官草案に示された改正では十分なデータ保護、情報の自己決定権の保護にはならないという立場の下、ドイツ社会民主党 (S P D) が、国勢調査判決後の一九八四年三月二七日に B D S G の改正草案 (以下、S P D 草案と略す) を議会に提出している。⁽⁶⁰⁾ この S P D 草案は、データ保護の強化という観点からはかなり注目されるべきものであると考えられるので、以下にその重要かつ特色ある点を紹介する (引用条文は S P D 草案のものである)。

まず第一は、関係人の権利の強化・拡張をかなり具体的に進めている点である。これは、① データの開示請求

権を市民の基本的データ保護権と解することにより、開示の無償制を採用し(四条一項一号、三四条三項)、公共の安全並びに税務及び財務に関する当局が市民に対して有している一般的な開示義務拒否の特権を廃止していること(一三条)、②データの封鎖・消去に関する規定において、現行のBDSGとは逆に、必要性が失われたデータについて消去を原則とし封鎖を例外とするという方針を採っていること(一四条、三五条)、③従来のメディア特権の見直しがなされ、関係人の反論をメディアの記録室において蓄積することを認めていること(一条a)、④関係人に認められている種々の権利を実効性あるものにするため、連邦データ保護監察官または管轄を有する監督官庁への提訴を認めていること(四条一項四号)、⑤関係人が保護に値する利益を侵害された場合におけるデータ蓄積機関の無過失損害賠償制度を採用していること(四条二項)、等によく現れている。

第二は、データ処理の透明度が高められている点である。これは、①データファイル概念が定義され(二条三項三号)、データファイル規約——処理されるファイルの種類、データの出所、関係人の範囲、処理及び利用の

態様、その他の諸手続等について定めたもの——が導入されていること(六条a)、②オン・ライン交換によるデータ提供に関する規定が置かれていること(三条b)、③公的部門内におけるデータの提供について、当事者に対する情報提供の告知を必要としており、当事者の異議審査請求権が認められていること(一〇条二項)、④企業等の非公的機関による公的機関のデータファイルの入手が、原則として排除されていること(一一条二項)、⑤非公的機関が第三者のために行う営業上のデータ処理について、提供されたデータを宣伝(Werbung)の目的のために用いる場合には、データの出所を関係人に通知する義務が課せられていること(三二条五項)、等に表示されている。

第三は、監督機構が強化されている点である。これは特に、公的部門におけるデータ保護について連邦データ保護監察官の地位・権限を強化していること、非公的領域におけるデータ保護について監督官庁の権限を強化していることに現れている。具体的には、前者に関して、①人事面での独立性が強化されたこと(一七条)、②証言拒否権を賦与していること(二八条五項、七項)、③

個人データを一定の自動的情報システムで処理する場合において、計画段階での連邦データ保護監察官への報告義務を導入していること(一九条三項)、④連邦データ保護監察官に対して、法律上の秘密保持規定(例えば、行政手続法三〇条、租税通則法三〇条)によって対抗することはできないとしていること(一九条四項)であり、後者に関しては、①従来の外部からの異議申立てを待つて調査を行うというシステムを廃止していること(三〇条一項)、②制裁権限が拡大されていること(同条四項)である。

第四は、被用者データ(Arbeitnehmerdaten)の処理のための特別規定が導入されている点である。すなわち、①労働関係の枠内で蓄積されたデータのもつ特殊性のゆえに、被用者データに特に強力な目的拘束性を要求していること、具体的には、このようなデータの利用目的は、労働関係の開始・継続・終結・精算の必要に限定されねばならず、それ以外での利用は第三者の正当な利益に基づくものも当事者の同意に基づくものも許されないということ(二五条a一項)であり、②経営上のデータ保護管理者(Beauftragter für den Datenschutz)の選任及

び解任、そして被用者データを含むデータファイルの作成及び運営は、経営協議会の完全な共同決定に服するということ(二五条b、二八条三項)である。

(2) 国勢調査判決の具体的影響を最初に受けた法律はPAGであった。コンピュータでの読み取りが可能な身分証の導入を決めた改正法の施行が延期されたのである。しかし、連邦政府もほとんどのラントの政府も、国内治安の維持のためには、偽造を防ぐことができる右の身分証導入が今後とも必要であると考えており、一九八五年一月を新たな施行のめどとしている。そのため、連邦政府及び各ラント政府は、「市民には、可能な限り、誰によりそしていかなる目的のために身分証が利用されるのが明らかにされねばならない」との認識のもとに改正作業を進めているのである。以下、重要な改正点につき、連邦政府の見解を簡単にみてゆくこととする。⁽⁶²⁾

①身分証の発行のためのデータ収集について 連邦政府は、ラントの法律草案に規定されている不変の外形的標識(unveränderlicher äusserer Kennzeichen)の収集⁽⁶³⁾が比例原則に合致するか否かは問題であって、このような個々に疑問のある場合においてのみ、個人の識別に對

して重要性を有するようなデータの収集は一般的に断念する、との注目すべき見解を示している。

②身分証登録簿(Personalausweisregister)について

連邦政府によれば、今後は基本法七五条五項に基づく身分証のための大綱法の中で、身分証登録簿に関する規制を行うこととなる。従って、各ラントの身分証明官庁による身分証登録簿の管理義務及びこの登録簿の内容は、連邦の法律で定められなければならない。

③身分証登録簿内のデータの処理について 行政実務にとつては、身分証登録簿のデータと届出記録簿のデータとの照合、及び届出記録簿に含まれていないデータの他の行政庁に対する提供が必要である。しかし、これらのことは、連邦憲法裁判所により立てられたデータの目的拘束の原則に関係してくる。そこで連邦政府は、身分証登録簿に含まれているデータの処理、とりわけその他の行政庁及び公的機関への提供に関する規制は、ラントの立法者に委ねずに連邦の法律で行うという解釈を採っている。

④身分証の使用について 第一に、身分証の使用においては、機械による読み取りのための部分(Zone)を設

けることが特に重要な意味をもってくる。この点につき、連邦政府は、機械による読み取りの可能性の意義を考慮して、その部分に含まれる事項を法律で定め、その内容を明白に確定することが正当であると述べている。第二に、PAG三条三項は、身分証はその所有者の人物についてコード化された(verschlüsselt)事項を含んではならないと規定しており、更に、通し番号(Seriennummer)は証明書所有者の人物に関するデータあるいはそれに関連するものを含んではならないとも定めている。しかし、機械による読み取りが可能な部分に含まれる検査番号(Prüfziffern)についてはそのような規定がない。それゆえ、連邦政府は検査番号についても、他のものと同様の規制が必要であると述べている。第三に、身分証の利用に当たっては、照会の問題も重要である。この場合には、連邦政府は、重大な犯罪行為の訴追あるいは予防のための措置といった例外的場合以外には、新たに導入される身分証による記録の自動的照会を制限するとの立場を示している。また連邦政府は、今後は、非公的領域においても公的部門と同様に、身分証をデータファイルからの自動的処理のために使用することを禁ずるという立

場を示している。

以上にみたのが連邦政府の見解であるが、この問題の核心は、コンピュータによる読み取り可能な身分証の場合には、公共の安全に関わるあらゆる官庁に、市民自らはその一部しか知らない自己のデータファイルが開かれることになり、市民が情報の自己決定権を行使することができなくなるといふ点にある。⁽⁶⁴⁾

(3) 最後に、国勢調査判決によって延期された一九八三年V Z Gに代わって、判決の要請を採りいれた一九八六年V Z G草案が公表されているので、その重要な改正点について簡単に触れることとする(引用条文は草案のものである)。

まず第一に、調査の標識 (markmal) について、統計上の使用のために指定された標識と単に調査の実施に役立つだけの標識とを区別していること(三条)が挙げられる。つまり、統計上の情報と調査の実際上の実施のために意義を有する標識——住所・氏名等、通常、人物の同一性を確認せしめる事項——とを分離して、その処理に際しても後者に関しては特別な消去規定を置く(一五条)などの扱いをしているのである。第二に、調査の

事実関係が具体的に記述されていること(五条七条)

である。そこでは判決の趣旨に従って、八三年法二条八号に規定されていた營造物における収用者の属性等に関する項目はもはや採りいれられていない。八三年法との最大の相違として、全ての調査項目が具体的に法律で定められている点を挙げる事ができる。第三に、調査機関と他の行政機関の人的、組織的分離がなされている(九条)。調査手続の間に収集された事項の統計上の秘密を保持するために、特別の調査機関が、通常は地方公共団体に設けられることとなったのである。第四に、調査用紙及び調査された事項の提供の形式が詳細に定められていること(一三条一五条)を指摘できる。最後に、国勢調査判決において情報の自己決定権に反するという理由で違憲とされた、地方公共団体の行政の執行及び届出記録簿との照合のためになされる個別の申告事項の提供は排除されている。そして、上級の連邦及びラントの行政庁の事務並びに学術上の目的のためになされる個別の事項の提供規定を置くことも断念されている。

(51) 本文にとりあげた以外に、この判決の直接の影響を被ると考えられる法領域として、例えば届出基本法 (Meldg.

rechtrahmengesetz) 学技統計法 (Hochschulstatistischesetz) 社会法典一〇編 (Sozialgesetzbuch-Buch X) 巻が
429。

- (32) Gesetz über Personalausweise vom 19. 12. 1956, BGBl. I S. 3017. 一九八四年一月に施行の予定であった改正法の中に、コンピュータによる読み取りが可能なプラスチック身分証が導入されていることが、国勢調査に対する反対運動の一因となった。
- (33) Vgl., BTDrucks. 10/1180, S. 16.
- (34) Vgl., BTDrucks. 8/3608 und 8/3703.
- (35) Vgl., DdD 1984, S. 260 ff.
- (36) Vgl., BTDrucks. 10/877, S. 67 ff.
- (37) Vgl., Herbert Meister, Orwel, Recht und Hysterie Eine Bemerkung zum informationellen Selbstbestimmungsrecht, DdD 1984, S. 164.
- (38) Vgl., Vorlage, a. a. O. (Anm. 6), S. 284 ff.
- (39) Ebd., S. 287.
- (40) Vgl., BTDrucks, a. a. O. (Anm. 53), S. 1 ff.
- (41) Vgl., Vorlage, a. a. O. (Anm. 6), S. 287.
- (42) Ebd., S. 287 f.
- (43) 我が国に「さきば」指紋の押捺がこれに該当しない。
- (44) Vgl., Steinmüller, a. a. O. (Anm. 33), S. 95.
- (45) Vgl., Entwurf eines Gesetzes über eine Volks-, Beruf-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung

(Volkszählungsgesetz 1986), DdD 1985, S. 40 ff.

五 結 び

(1) 以上が、西ドイツ国勢調査判決における情報の自己決定権の理論とその与えた影響の概観である。これを総括すれば次のようなことがいえよう。

第一に、国勢調査判決はデータ処理の現代的展開を踏まえて、主として市民の政治的自由の確保という側面から情報の自己決定権を認めたが、この権利の内包・外延ともに確立されたとは言い難い。事情は、アメリカにおける自己情報コントロール権としてのプライバシー権に関する議論の場合と同様である。

第二に、しかしながら、この権利を認めるに際して連邦憲法裁判所が示した二つの視点は重要である。すなわち、データ保護にとっては人格権との関わりよりもデータの使えないし利用可能性が決定的な要素となるということ、そして、この権利の保護のためには組織上、手続法上の措置を従来より徹底させる必要があるということである。

第三に、西ドイツにおいては、右の組織上、手続法上

の措置を講ずることをはじめとして、立法作業が各法領域で迅速に進められているとともに、SPD草案にみられるようなかなり思い切った立法論も示されている。

(2) さて、翻って我が国のプライバシー権・データ保護に関する議論をみると、プライバシーの権利を自己情報コントロール権と捉える考え方が有力であり、それに対しては反論もある。これは西ドイツにおけるのと同様の状況であるといつてよい。しかし、プライバシー保護法制の整備という点では西ドイツよりも遅れた状態にあるといわざるを得ない。現行の諸法においても、プライバシー権の保護を考慮している規定は一定程度みられるものの、コンピュータを中心とする現代的データ処理の諸状況の下では、西ドイツでいわれているような組織上、手続法上の措置が十分に講じられているとは言いがたいのが実情である。

以上の点に鑑みれば、我が国において、外国人登録の際の指紋捺捺、グリーン・カード制、国勢調査、業者等による個人データの蓄積・横流しといったデータ保護に

関わる問題を考える場合には、プライバシー権・データ保護の問題が優れて現代的で各国に共通のものであるだけに、西ドイツの議論、特にその立法論から得るところは少なくないと思われる。今後は、我が国においてプライバシーの権利をどう構成するかということを課題とするとともに、西ドイツにおいて、情報の自己決定権に関する議論が判例・学説上どのように展開され精密化されてゆくか、データ保護立法がいかに進展してゆくかにも注目し、適宜紹介することとしたい。⁽⁶⁷⁾

(66) 各種の守秘義務規定の外、税務調査においてはある程度規定が整備されている。この点につき、参照、玉国文敏「税務調査とプライバシー」ジュリスト七四二号一八二頁以下。

(67) 脱稿後、R. Scholz/R. Pirschas, Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 467, 1984を入手することができた。本稿に関する本格的なモノグラフィであるので、できるだけ早い機会に紹介したい。