

個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題（案）
（座長試案）

消費者委員会個人情報保護専門調査会では、「個人情報の保護に関する基本方針」（平成16年4月2日閣議決定、平成21年9月1日一部変更。以下「基本方針」という）及び「消費者基本計画」（平成22年3月30日閣議決定）を踏まえ、法の施行状況についてヒアリングを行い、また、個人情報保護法の法改正も視野に入れた問題点についての審議を行ってきた。

これまでの論議及びヒアリング等を踏まえれば、今後の主な検討課題として以下のようなものが考えられる。

1. 総論

（1）いわゆる「過剰反応」の現状分析

ア 従前の検討

・「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（平成19年6月29日国民生活審議会。以下「国生審意見」という）では、個人情報保護法等に対する誤解等に起因して、必要とされる個人情報の提供までもが行われなかったり、各種名簿の作成が中止されるなど、「過剰反応」と言われる状況も一部に見られるとされていた。

・他方で、当時の世論調査によると、名簿掲載を拒否した経験のある者は約1割で、そのうち、他目的の利用や個人情報の漏えいをおそれることを理由とする者が約9割、自治会や同窓会等の活動から距離をおきたいことを理由とする者が約8%を占めていた。これらの事実を踏まえ、国生審意見では、個人情報保護法が自治会や同窓会等の「活動から距離を置くことの口実」（名目）とされている側面も指摘されていた。

・プライバシー意識の高まり等により、地方公共団体において、福祉・防災の担当部局間や、民生委員や自主防災組織等との要援護者情報の共有が進まない、との指摘については、各地方公共団体における条例の運用において、①要援護者本人の同意を得た上で個人情報を他の関係機関と共有すること（手上げ方式及び同意方式）、又は②地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情

報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備すること（関係機関共有方式）が提案された（平成19年8月10日厚生労働省関係課長連名通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」参照）。

・なお、個人情報保護法における第三者提供の適用除外は、本人又は事業者に個人情報の提供を義務付け又は推奨する規定ではない。必要とされる個人情報の提供については、必要性の根拠に応じて個別の法令又は法令の定める事務等に基づく求めがあり、事業者がこれに応じることを想定している（法23条1項1号、4号等参照）。

イ 本調査会での審議状況

・消費者庁を中心に各地で個人情報保護法の説明会が開催されているが、過剰反応等がまだまだみられる。法のわかりやすい説明・周知を徹底していただきたい。

・まずは、社会全体として「個人情報の有益性」が十分に理解されることが必要である。報道機関等の活動には個人情報保護法の適用が除外される場合があること（同法50条）や、報道機関等に対する個人情報を提供する行為について主務大臣の権限不行使が定められていること（同法35条2項）に関して、具体的な広報・啓発を要望する。

・個人情報の漏えいがメディアで騒がれたときの状況をみると、法律やガイドラインを守っていましたがということだけでは、世の中の人々に安心・納得していただける状況ではないのではないか。

・少し前と比較しても、個人情報を取り巻く環境は大きく変化している。現在では、一度でも報道された内容はSNSにおける二次利用等を通じて広い範囲に拡散するのであり、個人情報を提供することの意味合いが違ってきている。

・報道機関への情報開示について、個々の事例に応じて医療機関が判断をするとなると、どちらかという情報開示を拒むというか、躊躇するということが起こりやすいのではないかと。

・行政の発表でも、個人情報保護の名目で、それだけでは明らかに個人が特定できない程度の情報（例：〇〇市に住んでいる、というレベル）も出さないことがある。

・個人情報保護法制の基本法部分で有用性に配慮を欠いた点は、行政機関個人情報保護法においても行政機関の恣意的解釈を許す結果となり、官による情報隠しにつながっている。現行法の規定のままでは各機関の恣意的解釈を是正する大きな効果は期待できない。

・平成 22 年に厚生労働省が実施した抽出調査によれば、約 85%の市町村が民生委員に対して何らかの個人情報を提供している。ただし、個人情報を提供していない市町村のうち、約 65%が条例で禁止していると回答している。

・諸外国でも、個人情報を流通させるための具体的な条項を置く立法例は、記憶にない。情報公開とは異なり、個人情報保護の問題は、規制さえしなければ情報は自由に流れるという前提である。

ウ 検討課題

・本人（個人情報保護法 2 条 6 項）が、個人情報の提供を差し控える理由の多くは、本来の目的と異なる利用や個人情報の漏えいに対する不安感によるものと考えられる。情報の拡散する手段が多様化していることを踏まえ、法の誤解に起因する「過剰反応」とは区別して検討することを要するのではないか。

・本人が、個人情報保護法を理由として個人情報の提供等を差し控えるケースがあるとすれば、事業者等の義務を定める法の内容と合致しないから（個人情報保護法第 4 章、行政機関個人情報保護法第 2 章等参照）、誤解によるもの又は名目と考えられる。ただし、個人情報を利用するかしないかの判断は原則として本人の意思に委ねられるから、本人の適正な判断を支援するための方策が必要かどうか、さらに検討を要するのではないか。

・事業者、行政機関及び地方公共団体等が、個人情報保護法制（条例を含む）では制限されていないにもかかわらず、個人情報等の提供を差し控えるケースについては、本人の権利利益保護とともに、関係者（個人情報保護法 50 条 1 項各号に掲げる者を含む）の基本的権利（同法 35 条 1 項に掲げる自由権を含む）をも尊重する観点から、一層の施策が必要かどうか、引き続き検討を要するのではないか。

(2) プライバシーポリシー等

ア 従前の検討

・基本方針では、消費者等の権利利益の一層の保護を実現するため、「事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針（いわゆるプライバシーポリシー、プライバシーステートメント等）」に盛り込むことが重要である考慮事項として、①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、③利用目的の明確化、④取得元等の具体的明記を掲げている。

イ 本調査会での審議状況

・個人情報の取得元についても、本人開示の対象とすべきではないか。訂正、利用停止等を遡って求め、また不適正な取得や違法な第三者提供を是正するためにも必要である。

ウ 検討課題

・①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、③利用目的の明確化、④取得元等の具体的明記に係る事業者による任意の取組については、さらなる推進のために必要な措置を検討する前提として、その進行状況の検証を要するのではないか。

（３）社会保障・税番号との関係

ア 従前の検討

・「社会保障・税番号」に係る個人情報の取扱いについては、いわゆる第三者機関による監督等も含めて、番号法（仮称）が個人情報保護法等の特別法として整備される方向で構想が進められている。

・「社会保障・税番号制度及び国民ID制度に関する個人情報保護ワーキンググループ報告書（案）」は、「現行の個人情報保護法の特別法という位置付けとなる番号法において、有効な個人情報保護方策を合理的に措置しようとしても限界があり、一般法の改正も併せて必要であると考えられる」としている。

イ 本調査会での審議状況

・個人情報保護法を改正せず、番号制度の中で第三者機関がつけられるとすれば、なぜその番号を特別に扱うのかという理由が明確にならないまま、同様に個人の追跡を可能とするケータイIDやICタグ等の問題については第三者機

関が何ら権限を持たないということになりかねない。

ウ 検討課題

・番号法（仮称）は、基本法制としての個人情報保護法との関係で、個人情報保護のための格別の措置（法6条）の一部を構成するものとなる可能性があるため、引き続き注視し、今後における議論の進展に応じて、個人情報保護法制としての整合性を確保するために必要な措置を検討すべきではないか。

2. 保護の対象と義務の対象

（1）保護の対象

ア 従前の検討

・国生審意見では、「個人情報」の定義については、国際的な整合性の観点からも、現行の整理で妥当であるとされた。

・経済産業分野を対象とするガイドライン（平成21年10月9日厚生労働省・経済産業省告示第2号）は、「個人に関する情報」に該当するかどうかについて、暗号化等によって秘匿化されているかどうかを問わないとしている。

・「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」に関するQ&A（事例集）は、「暗号化された情報であっても、個人情報との対応表を保有している場合など、他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別できる場合は『個人情報』に該当します」としている（A2-2）。

・「社会保障・税番号制度における個人情報保護方策について大綱に盛り込むべき事項（案）」は、「『番号』を一定の法則等に従い変換し、新たな番号を生成した場合、当該法則等を知悉するなどして変換前の『番号』を復元できる者においては、変更後の番号も、『番号』に該当することとする。また、変換後の番号を提供する行為については、提供先においても変換前の『番号』を復元できる場合は、『番号』の提供に該当することとする」としている。

イ 本調査会での審議状況

・個人情報保護法・個人情報保護条例は、住所氏名保護法のように理解されて

いて、本来守るべき属性データが忘れられているのではないか。

・ライフログ活用サービスは、その態様によっては、プライバシーを侵害し得るし、利用者の不安感や不快感を惹起し得るため、事業者は、ライフログの取扱いにあたって、利用者に対して一定の配慮をなすことが望ましい。政府としては、一定の配慮について指針となる緩やかな原則（配慮6原則）を示して、事業者による自主的なガイドライン等の策定を促している。

ウ 検討課題

・「特定の個人を識別することができる」という要件の解釈がわかりづらく、法の趣旨にも誤解が生じているとの意見について、さらに検討を要するのではないか。

・集積・集約された個人情報によって、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりするのではないかと懸念について、個人情報保護法の保護法益との関係の検討を要するのではないか。

（2）義務の対象である個人情報取扱事業者の範囲

ア 従前の検討

・国生審意見では、義務の対象の算定基準である個人情報の保有規模は、意見の段階では、現行の水準が妥当であるとされていた。

イ 本調査会での審議状況

・消費者から見て、個人情報保護法の対象事業者なのか、そうではない事業者なのか、区別が見えにくい。個人情報保護法の規制対象は、営利的な事業者については件数に制限を設けることなく、すべての事業者を規制の対象とするなど、何らかの対策をとっていただきたい。

ウ 検討課題

・個人情報取扱事業者の要件について個人データ数による裾切りを行うことに疑問を呈し、少なくとも段階的に 5,000 というしきい値を引き下げていくべきとする意見もあることから、現行要件の妥当性について再度検討を要するのではないか。

3. 事業者等の取組

(1) 利用目的による制限・第三者提供の制限

ア 従前の検討

・国生審意見では、①政府は、個人データを第三者に提供できる場合を事例に即して明確化するなど、政府一体としての取組を一層強化すべきこと、②事業者は、消費者等（本人）との関係において、個人データの利用の範囲の広さを適切に定めるべきことが指摘されていた。

イ 本調査会での審議状況

・社会生活を営む上では、個人データを一定の範囲で流通させることが必要な場合がある。そのような場合に柔軟に対応するため、第三者提供制限の例外規定に一般条項の利益衡量規定を追加すべきである。

・保護される本人の権利利益と、個人情報を利用・提供されないことの不利益の比較衡量というのは非常に難しく、第三者機関等による紛争処理・救済の仕組みが入らないと成り立ちにくいのではないかと。

・患者の家族が患者の病状について医療機関から説明を受けたいという場合でも、原則、本人の同意が必要である。家族のそうした意向にもかかわらず、患者本人は家族への情報提供を拒否する場合もあり、医療機関も対応に苦慮していると思う。

・行政機関個人情報保護法は、行政機関の判断による利用目的の変更、目的外利用・外部提供を広く認めすぎている。

ウ 検討課題

・第三者提供の制限において利益衡量の余地が明示されていないために、本人の権利利益を保護するために必要な開示や、有用な個人情報の利用・流通等が妨げられているとの指摘について、検討を要するのではないかと。

(2) 安全管理措置の水準

ア 従前の検討

・国生審意見では、事業者の情報セキュリティ対策の水準向上が図られることが重要であり、事業者の取組を促進するための施策、人材育成及び必要な知識の普及啓発等が必要であるとされていた。

・「国民を守る情報セキュリティ戦略」（平成 22 年 5 月 11 日情報セキュリティ政策会議決定）では、「企業から個人情報等の情報の漏えいを防止する観点から、情報の適切な暗号化等を促進するため、漏えいした個人情報に適切な技術的安全管理措置が施されていた場合の手続の簡略化等、各事業分野の特性を踏まえつつ、事業者に暗号化等を行うインセンティブを付与するための見直しを行う」とされた。

・経済産業分野を対象とするガイドライン（平成 21 年 10 月 9 日厚生労働省・経済産業省告示第 2 号）では、個人データの漏えい等の事案が発生した場合について、「高度な暗号化等の秘匿化が施されている場合」には、二次被害の防止の観点から公表の必要性がないとして、事実関係等の公表を省略することを許容している。

・電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（平成 22 年 7 月 29 日総務省告示第 276 号）では、「個人情報の漏えい等がノートブック型パーソナルコンピュータ等の紛失、盗難、破損等により発生したものであって、かつ、本人に対して二次被害が生じないよう適切な技術的保護措置が講じられているとき」には、事後の対応が軽減されている（22 条各項）。

イ 本調査会での審議状況

・事故前提社会における対策の推進として、暗号化等の技術的な二次被害防止策の実施についても選択肢とすることによって、事故発生後の被害を防止する技術的対策の実施を促すことが可能になると考えられる。この観点から、個人情報保護に係る主務省庁のガイドライン等が検討されていくことが望まれる。

・本人への通知や公表の省略を認めてもよいと考えられる情報セキュリティ技術として、「存在してもアクセスさせない技術」（秘密分散等）、「消去してしまう技術」（遠隔消去、時限消去等）のような対策が有益との意見がある。ただし、いずれも公的な認証制度がないため、法令で求めるレベルに十分な安全管理措置の判断基準はどのように確保するのが課題である。

- ・技術の安全性が変化することや、より安全性の高い技術が登場することも考えられ、適切な技術的保護措置については、必要に応じて見直しを実施することが適当である。

ウ 検討課題

- ・事業者等は、事故を未然に防止するための措置のほか、事故が発生した場合の二次被害の拡大を抑止するための対策として、暗号化をはじめとした適切な技術的保護措置等を講じることが望ましいが、この点について個人情報保護法制上どのように事業者等の取組を促進することができるか、検討を要するのではないか。

4. 第三者機関の意義

ア 従前の検討

- ・国生審意見では、当面、主務大臣制を維持することが妥当であるとして、第三者機関の設置については、国際的な整合性も踏まえ、中長期的課題として検討することが必要であるとされていた。

イ 本調査会での審議状況

- ・番号制度において設置を検討されている第三者機関が、その他の行政機関の個人情報保護についても監督等するのが効率的ではないか。公的機関以外の民間機関における個人情報・プライバシー保護についても、主務大臣制ではなく、法律と技術の専門家を十分に配置した第三者機関で一元化して苦情を受け付け、各事業者を監督したほうがよいのではないか。

- ・認定個人情報保護団体は法的・行政的な権限がなく、そもそも業界内に設置する機関では監視・監督や苦情処理機能の実効性に疑問なしとは言えず、個人情報保護の適正な運用が担保されているとは言い難い。法的な監督権限を付与された独立の第三者機関を設置すべきである。

ウ 検討課題

- ・社会保障・税番号に係る個人情報との関係で設置が検討されている第三者機関に、番号以外に係る個人情報についても苦情の受付や制度運用の監督を行う権限を与えるべきとの意見について、番号法（仮称）の議論においても監督対象分野の将来的な拡大が視野に入れられていることを踏まえつつ、設置当初に

おける権限・機能等の内容を見極めた上で、引き続き検討することが必要ではないか。

5. 本人関与の在り方

ア 従前の検討

・基本方針では、「個人情報の利用・提供あるいは開示・不開示に関する本人の不平や不満は、訴訟等によるのではなく、事案の性質により、迅速性・経済性等の観点から、むしろ苦情処理の制度によって解決することが適当なものが多いと考えられる」とされている。

・個人情報保護法 29 条 3 項及び施行令 8 条 2 号は、開示等の求めについて任意代理を認めている。また、同法 29 条 1 項及び施行令 7 条 3 号は、代理人であることの確認の方法について、個人情報取扱事業者が定める場合には、その方法に従わなければならない旨を定めている。

イ 本調査会での審議状況

・個人情報保護法 25 条 1 項に基づく保有個人データの開示の求めについて、裁判上行使できる権利ではないとした裁判例があるが、立法過程に照らして誤りである。法改正により、請求権を付与した趣旨であることを明記すべきである。

・本人情報開示請求に対する対応が、認定個人情報保護団体ではほとんど考えられていないのではないかと。苦情の申立てが機能せず、他方で裁判例との関係で訴訟も提起できないというケースがある。

・相談処理の過程で、本人に代わって消費生活センターが事業者に問い合わせをする場合、個人情報が開示されない場合が多い。

ウ 検討課題

・保有個人データの開示・訂正・利用停止の求めについて、具体的請求権を付与する趣旨であることを明確にすべきとの意見について、検討を要するのではないかと。

・任意代理人による開示等の求めについては、本人と代理人の利益相反、代理人への成りすまし等の懸念に配慮しつつも、適正な運用の検討を要するのではないかと。

ないか。

6. 国際的な整合性

ア 従前の検討

・基本方針では、「法のルール及び基本方針に基づいて個人情報保護の取組を推進するに当たっては、OECDをはじめとして、アジア太平洋経済協力（APEC）、欧州連合（EU）等様々な場で進められている国際的な取組を踏まえ、プライバシー保護に関する越境協力執行等、国際的な協調を図っていくとともに、併せて我が国の法制度についても国際的な理解を求めていくことが重要である」とされている。

イ 本調査会での審議状況

・EUの個人データ保護指令は、十分なレベルの保護を講じていない第三国へのデータ移転の禁止を求めている。オーストラリアの制度が不適合と判断された理由を検証することは、個人情報保護法が国際的な視点からみた場合に十分なレベルに達しているのかを確認する上で重要である。

・EUの個人データ保護指令に基づく第三国移転制限条項をクリアするためには、①十分性の認定を受ける、②セーフ・ハーバー協定に取り組む、③個別のケースに応じて拘束的企業準則（BCR）や標準契約等を活用する、という3つのアプローチがある。

・EU域外への個人データ移転については、独立した第三者機関の問題のほか、制裁措置まで含めた権利救済の実効性に疑問が持たれている。現在、我が国の事業者は、標準約款あるいは契約条項で対処しているようである。EUの要請と事業者の要請の両方を整理する必要がある。

・APECにおける越境執行協力の取組（パスファインダー・プロジェクト）については、日本の個人情報保護法における主務大臣制を踏まえ、各省庁間で連携して対応する方向で調整中である。

ウ 検討課題

・我が国の個人情報保護法制の国際的な整合性について、国外で活動する事業者等の観点も踏まえつつ、検討を行う必要があるのではないか。

・OECDやAPEC等で取組が行われている越境執行協力への対応については、引き続きその進捗状況を確認する必要があるのではないか。

7. 特定分野の運用

(1) 格別の措置とガイドラインの在り方

ア 従前の検討

・国生審意見では、「特に適正な取扱いを確保すべき個別分野については、既に業法による守秘義務、規則やガイドラインによる厳格な安全管理措置等により、格別の措置が講じられていることから、引き続き現行の枠組みの下、動向を注視することが適当である」とされていた。

イ 本調査会での審議状況

・電気通信事業については、一般法とガイドラインの間で違いが大きく、これがガイドラインという形で適用されていていいのかという疑問がある。一般的な個人情報保護法ができた以上、個別法としての法律を国会で審議した上で、ガイドラインでさらに細密化すべきである。

・電気通信事業においては、個人情報保護法が求める内容より一段と高い水準で事業者を規律している。主務大臣としては、新規サービスの展開が円滑に進むよう、通信の秘密等の観点も含めて、関係者間で速やかに具体的な対応策を整理している。

・医療分野では、個人情報保護法以外にも法令に基づく義務が多い上、さらにガイドラインや各種基準等が多岐にわたって複雑に定められている。事業者の規模や体制によって取組に大きな差があり、急速に電子化が進んでいる現状において、普及啓発等の対策が喫緊の課題となる。

ウ 検討課題

・「個人情報の性質及び利用方法にかんがみ、個人の権利利益の一層の保護を図るため特にその適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報」（法第6条）については、各分野のガイドラインが複雑で個人情報保護法との対応関係がわかりづらいとの指摘を踏まえて、具体的な問題の所在について検討を

要するのではないか。

(2) 情報保護評価

ア 従前の検討

・社会保障・税番号の導入に際しては、個人情報の保護に関する事前評価（情報保護評価）が実施される方向で検討が進められている。

イ 本調査会での審議状況

・新たな行政情報システムの検討等に鑑みれば、プライバシー侵害については司法による事後救済のみでは個人の権利利益保護が十分でない場合がある。諸外国では、プライバシー影響評価（PIA）と呼ばれる事前手続きが実施されている。

・海外では、システムを構築する段階からプライバシー保護を考慮するプライバシー・バイ・デザインや、第三者による追跡を拒否する **Do not Track** 原則、あるいは **Right to be forgotten** というような論点が出てきている。こうした問題についても将来を見据えて取り組んでいかなければいけない。

・大量の個人情報を取り扱うシステムを構築等する場合は、プライバシーに対する影響評価の実施と、結果の公表を義務付け、問題点を回避または緩和するための変更を促す仕組みを構築すべきである。

ウ 検討課題

・社会保障・税番号の導入に際して予定されている個人情報の保護に関する事前評価（情報保護評価）を、個人情報保護法制の運用においても推進すべきとの意見について、検討を要するのではないか。

添 付 資 料 一 覧 (案)

※添付省略

- ・ 参考資料 1 消費者委員会 個人情報保護専門調査会 設置・運営規程
- ・ 参考資料 2 個人情報保護専門調査会関係諸規定
- ・ 参考資料 3 個人情報保護専門調査会の進め方について
- ・ 参考資料 4 個人情報の保護に関する法律
- ・ 参考資料 5 個人情報の保護に関する法律施行令
- ・ 参考資料 6 個人情報の保護に関する基本方針
- ・ 参考資料 7 個人情報保護専門調査会 審議経過
- ・ 参考資料 8 個人情報保護専門調査会 委員名簿