

平成 21 年 3 月 27 日

個人情報保護法に関する日本新聞協会の意見

社団法人日本新聞協会

1. 基本的立場

日本新聞協会は、個人情報保護法の立法作業が始まって以来一貫して、情報の自由な流通を確保し、憲法が保障する表現の自由を尊重するとともに、個人の尊厳を守る理念のもとに制定されるべきこと、表現の自由への配慮が不十分で、社会全体に規制の網をかければ、社会が成り立つための情報の流通が阻害され、国民の知る権利が脅かされる恐れがあることを主張してきた。

個人情報保護法が 2005 年 4 月に全面施行されてから起きている事態は、危惧（ぐ）していた以上の匿名社会の出現である。繰り返し指摘してきたように、行政当局が懲戒処分を受けた公務員の実名を隠す、病院が医療事故について公表を拒む、同窓会名簿が消える、警察当局の匿名発表が増えるなど、社会のあらゆる分野で主に個人情報保護を理由とした匿名化が進んでいる。

学校などの共同体、地域社会や民主主義社会は、必要とする情報を共有しなければ成り立たない。言うまでもなく報道機関は、社会が共有すべき情報を伝える公共的使命を負っており、匿名化の進行は、この使命達成を著しく困難にしている。

われわれは、匿名社会の根本原因の一つは、社会のあらゆる分野を規制の対象とし、情報の流通と個人情報保護との調和を欠いた法制度にあると考え、貴部会に対して、個人情報保護法の改正を視野に入れた制度の見直しを検討するように求めてきた。ところが、国会の付帯決議に基づく施行後 3 年をめどとした見直しでは、法改正を棚上げにしたうえで、「個人情報保護に関する基本方針」の変更および政令の一部改正だけにとどまった。

今回、貴部会が、法制度や制度の運営について、関係団体からヒアリングを行うに当たり、早急な法改正を求めるものである。以下、詳述する。

2. 情報隠しや匿名社会の広がりの根本原因は現行の法制にある

表現の自由や健全な民主主義社会を揺るがしかねない、法の全面施行後の事態は次のように整理できる。

第一は、法を盾にした官をはじめとする公的機関による情報隠しの進行である。個人情報保護法の立法作業が 1999 年に始まるのと歩調を合わせるように、公務員の不祥事、たとえば教員について教育委員会が匿名発表したり、あるいは非公表としたりする事例が広がっている。警察発表においても、警察官自身が容疑者や被害者という事件当事者になった際に匿名化する事例が増えている。

第二は、報道の現場での「個人情報」を理由にした取材拒否である。交通機関が大規模

事故発生時に乗員乗客名を伏せるといった事態はその典型だ。消防機関では火災時に発生場所の番地や家屋の焼失面積すら伏せるケースもあり、個人情報保護法や条例がその根拠にされている。

第三には、社会全体が、個人情報を共有していくことに萎（い）縮してしまったことが挙げられる。学校での緊急連絡簿や同窓会名簿が作成されなくなったり、民生委員が地域のお年寄りの情報を入手できなくなったりする現象だ。

報道機関の活動は、憲法で保障された表現の自由に基づき、国民の知る権利の実現に寄与してきた。報道機関への情報提供が阻害されることは、社会で共有されるべき情報の流通が停滞することにはほかならない。報道機関は個人情報取り扱い事業者に課せられる義務の対象外になっているとしても、報道機関への情報提供に足かせがはめられては取材の自由が実質的に制約され、国民の知る権利に十分応えることはできない。社会で必要な情報が共有されなければ、健全な民主主義の基盤が根底から揺らぐことになる。

政府も基本方針の変更において「法の定め以上に個人情報の提供を控えたり、運用上作成可能な名簿の作成を取り止めたりするなど、いわゆる過剰反応」を取り上げ、広報・啓発の徹底と法の適切な運用を対策として強調している。

だが、法の趣旨を徹底することによって問題の解消は可能だろうか。施行後の事態は、法がもたらした必然的な結果である。根本的な問題の解決に踏み込まなければ、健全な社会の発展は望めない。

以下の点が法の構造的な問題として指摘できる。

第一は、あらかじめ一律に規制の網をかける「包括的事前規制」という点だ。このことは、規制が必要な分野には徹底されず、自主規制で十分な分野には過剰な規制効果をもたらした。たとえば望まないダイレクトメールや電話勧誘が後を絶たないといった消費者の個人情報保護への不安がいつまでも解消されなかったり、医療、金融・信用、電気通信分野など立法時から追加的な保護措置が特に必要とされた3分野がガイドライン規制にとどめられたりしている。その一方で、本来、自主規制に委ねられるべき分野には過剰な規制、萎縮効果をもたらした。高齢者や障害者などの災害弱者の名簿が一部の自治体でいまだに整備が進まないのは、その代表的事例と言える。

第二は、法の目的が「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」としながら、個人情報の有用性に配慮する具体的、積極的な条項を欠いており、規制色が全面に出ている点だ。個人データの第三者提供の例外が限定列举され、憲法の基本的人権に関連する公益的分野（報道の自由を含む）や社会的利用価値ともいえるべき有用性（情報提供）への配慮規定がない。

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（しい）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。変更後の基本方針には国の行政機関について、行政機関個人情報保護法8条2項4号に基づき「必要性が認められる場合は個人情報の公表等は可能となっており、情報提供の意義を踏まえた上で、同法の適切な運営を図る」とされたが、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。

警察の匿名発表の増加は、情報の提供やその共有に萎縮する社会全体の意識が、助長している面も否定できない。法規制が萎縮に萎縮をもたらすスパイラル現象をもたらしている。

3. 個人情報保護法制の全面的見直しが必要である

新聞協会は個人情報保護のための法制自体は必要だと考えている。立法作業の過程である2000年1月には、「ネットワーク社会が世界的規模で急速に進展している状況を考慮すれば、民間部門においても個人情報保護制度が早急に確立されなければならない」と明確に見解を示している。当時からの主張は「現代社会では個人の尊厳を守ることと情報の自由な流通を確保することも、ともに大事な営為であって、どちらか一方に偏ることがあってはならず、個人情報の保護と利用の両立こそが大切である」とする立場である。

問題はその両立のとり方、調整である。立法過程では、当初、基本法、個別分野ごとの規制法、自主規制の組み合わせが検討され、新聞協会も上記見解の中で「基本法を制定して保護の空白分野を生ぜしめないよう図り、その下に個別法分野と自主規制分野を併存させるという保護体系構想そのものは、新聞界の意見と概ね合致するものである」と表明した。にもかかわらず、国民に対する明確な説明もないままに立法作業が進められ、現行の法制となった。

こうした経緯や、施行後の実態からすれば、問題を根本的に解決するには、現行法を見直して法の適用分野を限定するとともに、個人情報の有用性への配慮、とりわけ国民の知る権利に奉仕する報道等の公共的・公益的な目的への配慮を具体的に盛り込むべきである。

4. 当面の改正を求める

早急に手当てされるべき点に絞り申し入れる。

第一に、個人情報保護法については上記1－3での基本的考え方を踏まえ、以下の改正が行われるべきだ。

①法の目的を定めた第1条と同様、基本理念をうたった第3条にも「有用性への配慮」を盛り込むとともに、第1条及び第3条に「報道等の公共性、公益性に寄与する活動に関する個人情報の有用性については、特段の配慮を要する」という趣旨の「ただし書き」を明記する。

②個人情報の利用目的による制限を定めた第16条の例外事項に、「個人情報取扱事業者が報道機関等に対して個人情報を提供する場合」を追加する。

③個人データの第三者提供の制限を定めた第23条の例外事項に「個人情報取扱事業者が報道機関等に対して個人情報を提供する場合」を追加する。

16条と23条に追加すべき条項は、主務大臣の権限を行使しないケースを定めた35条2項と実質的に同じだが、この条項は与党修正時に憲法で保障された表現の自由、学問の自由、信教の自由及び政治活動の自由に配慮する35条1項の趣旨を明確にしたもので

ある。この趣旨から、個人情報取り扱い事業者が報道機関等に情報提供する行為については例外であることを明記するよう求める。

第二に、行政機関個人情報保護法に有用性に配慮する規定を明記すべきである。

①行政機関個人情報保護法は個人情報保護法の基本法部分の下に置かれた個別法であり、保護と利用のバランスをとるべき趣旨に変わりはないはずである。個人情報保護法に有用性への配慮を明確化する条項を追加すると同様な措置として表現の自由等への配慮を明記する。

②行政機関個人情報保護法で利用及び提供の制限を定めた8条2項4号の例外規定を追加すべきである。

現行の「専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき」については、「報道機関等に対して個人情報を提供する場合」を追加する措置を講じる必要がある。

③上記に関連する独立行政法人個人情報保護法、地方公共団体の条例及び、関係各省庁が業界向けに作成するガイドラインにも同様な措置を講ずる必要がある。

なお、情報公開法ならびに情報公開条例にあっても、上記のわれわれの主張に沿って見直されるべきだと考える。

以 上