

個人情報保護専門調査会報告書

～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～

平成23年7月

消費者委員会 個人情報保護専門調査会

目次

	頁
個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題	3
第1 総論：個人情報保護法制の全体構想	3
1. いわゆる「過剰反応」の現状分析	3
2. 第三者機関の意義	7
3. 個人情報保護法制の趣旨と保護法益	8
第2 各論：個人情報保護法制の点検・調整	10
1. 個人情報取扱事業者の範囲	10
2. 事業者等の取組	11
(1) 利用目的による制限・第三者提供の制限	11
(2) 事業者による任意の取組	12
(3) 個人情報の取扱いについての従業員の同意	13
(4) 安全管理措置の水準	14
3. 本人関与の在り方	15
(1) 開示・訂正・利用停止の求め	15
(2) 苦情の円滑な処理	16

4. 国際的な整合性	17
5. 特定分野の運用	18
(1) 格別の措置とガイドラインの在り方	18
(2) 情報保護評価	20
添付資料	23
【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	24
【参考資料2】個人情報保護専門調査会の進め方について	26
【参考資料3】個人情報保護専門調査会 審議経過	27
【参考資料4】個人情報保護専門調査会 委員名簿	28
【参考資料5】個人情報の保護に関する法律	29
【参考資料6】個人情報の保護に関する法律施行令	37
【参考資料7】個人情報の保護に関する基本方針	40

個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題

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、個人情報保護法の施行状況の評価並びに個人情報保護法及びその運用に関する問題点の検討を行ってきた。

消費者委員会は、平成22年度から平成26年度までの5年間を対象とする上記「消費者基本計画」において、個人情報保護法について「法改正も視野に入れた問題点についての審議」を行うこととされている。当専門調査会では、当該審議の一環として、以下のとおり今後の主な検討課題を抽出した。なお、検討課題のほか、審議の経過における専門委員の発言（個別意見）及びヒアリングの概要も参考までに付記している。

当専門調査会としては、消費者委員会が今後これらの検討課題についてしかるべき方法で審議を継続し、それぞれ適切な時期までに結論を得ることを望むものである。

第1 総論：個人情報保護法制の全体構想

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」とされている側面も指摘されていた。

・基本方針は、いわゆる「過剰反応」を踏まえた国の取組として、「事業者及び国民に対する広報・啓発に積極的に取り組むものとする」としつつ、「いわゆる『過剰反応』が生じる背景には、個人情報によって識別される特定の個人（以下『本人』という。）が自らの個人情報の取扱いに不安を感じていることも一因としてあると考えられることから、法の適切な運用により、個人情報の適切な取扱いを図っていく必要がある」ともしている。

・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）。

・国生審意見では、「行政機関が、行政機関個人情報保護法を理由に、情報公開法の趣旨からも公表すべきであって、かつ、従来公表してきた幹部公務員の略歴を公表しなくなったケースが見られる」との指摘に対して、「国の行政機関における幹部公務員の略歴の公表の在り方について」（平成 19 年 5 月 22 日総務省行政管理局長通知）が取りまとめられたことから、「国の行政機関における個人情報の提供については、行政機関個人情報保護法上、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、同法の適切な運用が図られることが重要である」とされていた。

・国の行政機関における懲戒処分の公表については、人事院の指針を参考に判断がなされている（平成 15 年 11 月 10 日人事院事務総長通知「懲戒処分の公表指針について」参照）。

・行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案（平成 23 年 4 月 22 日国会提出）では、公務員等の職務の遂行に関する情報について、公務員等の氏名が原則として開示の対象とされている。

イ 検討課題

・本人（個人情報保護法第 2 条第 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等に対する不安感によるものと考えられる。この問題は、いわゆるソーシャル・メディアの普及等により情報の拡散する経路が多様化していることも踏まえ、法の誤解に起因する「過剰反応」とは別に、施策の要否を検討する必要がある。

・個人情報保護法制は、事業者や行政機関等が遵守すべき義務を定めている（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）。したがって、個人である本人が個人情報保護法を名目として個人情報の提供等を差し控える事例は、法規制による萎縮というより、むしろ個人の不安感や誤解のあらわれと考えられる。本人が個人情報を提供するかしないかの判断は、個人の人格尊重の理念の下（個人情報保護法第3条参照）、原則として本人の意思に委ねられることに鑑みれば、個人が自己の個人情報とどのように付き合うかという自律的な倫理の啓発や、事業者等が個人との間で信頼関係を構築するために求められる取組等の観点から検討する必要がある。

・事業者、行政機関又は地方公共団体等が、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、本人の権利利益を保護する法の目的と、健全な民主主義社会の存立に不可欠な公益性、公共性の観点から公にすべき情報の流通が両立されるよう、施策の方向性を検討する必要がある。

・個人情報保護法制は、地方公共団体による条例に基づく個人情報の取扱いについては、地方自治法を前提とした分権的システムを採用している。国による何らかの支援（個人情報保護法第8条参照）が必要か、必要と考えられる場合にどのような施策が可能かについては、地方分権の趣旨も踏まえつつ、具体的な問題（例えば、災害時の要援護者に係る情報提供等）ごとに検討する必要がある。

（参考）審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・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取り沙汰されたときの状況をみると、法律やガイドライ

ンを遵守していた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。

- ・ 個人情報保護法が施行された当時と社会の状況が変化しており、一旦、報道された情報がさらにソーシャル・メディアで伝播するようになっている。報道機関だけの問題ではなくて、むしろn対nのメディアに対する、言説の形成のされ方に対する警戒感などもあるのではないかと。
- ・ 名簿は、悪質業者の利用が問題となっている。このような名簿を販売している業者等への何らかの規制が必要ではないかと。
- ・ 法があるということを口実にして個人情報の流れが止まってしまうことがある。個人情報というものとそもそもどういふふうにつき合うべきなのか、法と無関係にということではないが、法だけにこだわらないような、個人情報に関する倫理、実践理性についての啓発も重要なのではないかと。
- ・ 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、どちらかというと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。
- ・ 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。
- ・ 個人情報保護法3条に「有用性への配慮」を盛り込むとともに、1条及び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」という趣旨を明記すべきである。また、16条及び23条の例外事項には、「報道機関等に対して個人情報を提供する場合」を追加すべきである。行政機関個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法、地方公共団体の条例、並びに関係各省庁のガイドラインにも同様の措置を講ずる必要がある。
- ・ 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。
- ・ 震災に遭った被災者を支援するために現地入りしたボランティアが、地方公共団体に對して被災者情報の開示を求めても、個人情報保護条例の運用として地方公共団体がなかなか開示してくれないことがある。日弁連は、災害救助法、災害対策基本法及び各地方公共団体の個人情報保護条例において、災害時の安否確認等に必要な情報の関係機関共有についての明確な根拠規定を創設すること等を提言している。
- ・ 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。
- ・ 民生委員や自主防災組織等との要援護者情報の共有に関して、地方公共団体が条例等に第三者提供を可能とする規定を整備するか否か等の問題（平成19年の厚生労働省関係課長連名通知の周知等）について、国の行政機関等がどこまで踏み込んで地方公共団体に共

有を推進する方向性を示すべきかについては、地方分権との関係もあって人によって考え方が違うと思う。基本的に分権的なシステムがとられていることを踏まえる必要がある。

2. 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。

・「社会保障・税番号大綱」では、第三者機関である「委員会」の権限・機能について、「通常は、委員会による監督等は、監督対象機関等に係る既存の監督体制による監督等を前提とし、できる限り効率的に行う」とされている。

・社会保障・税に関わる番号制度の検討における「個人情報保護ワーキンググループ報告書」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 検討課題

・個人情報保護法制の執行に、自主性・独立性を保障された第三者機関が関与すべきとの意見については、社会保障・税番号制度の検討における議論を参照しつつも、個人情報保護法制の全体像を視野に入れた構想として、具体的な在り方や想定される効果等を検討する必要がある。

・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は、個人情報保護法制の全体像を視野に入れた構想における選択肢の一環として、検討する必要がある。

・個人情報保護法上の主務大臣と第三者機関との間における機能配分等の整理については、番号法における議論の進展を注視しつつ、個人情報保護法制としての全体的な整合性・実効性を確保する観点から、個人情報保護法の在り方についても検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

- ・ 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くられるとすれば、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、「番号」と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。
- ・ 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。
- ・ 主務大臣制は、事業分野の特殊性を勘案した事業者の監督等について一定の成果を上げてきたと思う。主務大臣と共存するような機関のあり方について考えていくべきではないか。事業分野に対する横断的な制度運用の検証ができ、なおかつ制度運用の課題について行政機関に対して監督ができる機関を想定して、議論を進めるべきである。
- ・ 第三者機関の在り方というときに、現状に欠けているのは、個別救済から制度の在り方を見直すという分野だと思う。主務大臣制は一応いいと思うが、主務大臣制を強調するが余りに、個別救済を統括的に判断するところがないという状況が、第三者機関が必要という議論につながっているのではないか。
- ・ 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。
- ・ 必要な情報を流通させつつも、情報の流通によって被害に遭う人をちゃんと救済できる制度が必要である。その一環としてEU、デンマーク政府などにおけるような第三者機関がある。モニタリングをしっかりと行い、必要に応じて、勧告、苦情処理を適切に行う権限を持った組織が必要なのであり、条文とか規則にこだわるような議論をしているのは国民にとっても窮屈な社会になる。
- ・ 番号法が施行されるより前に、個人情報保護法の改正により、個人情報の取扱い及びプライバシー保護に関する問題一般について、番号制度の構築や新たなネットワーク関連サービス、さらには国際協力にも対応することが可能な体制を整備すべきではないか。
- ・ 個人情報保護法制は、消費者の保護に尽きるものではなく、行政の在り方にも関わる。消費者委員会で審議するのは無理があるのではないか。
- ・ 個人情報保護法に基づく第三者機関の設置等、現行法の課題を解決するための法改正について、本専門調査会又は消費者庁では検討できないのであれば、番号制度の構築に伴う第三者機関の設置とともに、個人情報保護法の所管についても再考し、番号制度も含めて個人情報保護制度全体を見直すべきではないか。

3. 個人情報保護法制の趣旨と保護法益

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。以下、「経済産業ガイドライン」という。）は、個人情報保護法第2条第1項にいう「個人に関する情報」について、「氏名、性別、生年月日等個人を識別する情報に限られず、個人の身体、財産、職種、肩書等の属性に関して、事実、判断、評価を表すすべての情報であり、評価情報、公刊物によって公にされている情報や、映像、音声による情報も含まれ、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。

・経済産業ガイドラインは、個人情報保護法第2条第1項にいう「個人情報」に該当する事例として、「個人情報を取得後に当該情報に付加された個人に関する情報（取得時に生存する特定の個人を識別することができなかったとしても、取得後、新たな情報が付加され、又は照合された結果、生存する特定の個人を識別できた場合は、その時点で個人情報となる。）」を挙げている。

・「社会保障・税番号大綱」は、『番号』を一定の関数、手順等を用いて変換することで（複数回にわたって変換することを含む。）、新たに符号を生成した場合であって、生成した符号が『番号』と一対一に対応する関係にあるときは、生成した符号についても、『番号』に該当することとする」としている。

イ 検討課題

・「特定の個人を識別することができる」（個人情報保護法第2条第1項）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、法施行後における情報流通手段の変化・情報サービスの展開も踏まえつつ、個人の人格的、財産的な権利利益の侵害を未然に防止しようとする法の趣旨に照らして、対応を検討する必要がある。

・集積・集約された個人情報によって、本人が意図しない形の個人像が構築されたり、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いった懸念については、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由を含む基本的人権の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも踏まえつつ、個人情報保護法の保護法益との関係を検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

- ・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の保護という認識が置き去りにされているのではないかと。
- ・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。総務省としては、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。
- ・IT(情報技術)が進展しており、個人情報の保護を考える場合も、技術と見合っていないかなければならない。技術革新の動向に呼応して、保護しなければいけない情報も変化してくるかもしれない。その辺りを、法の改正も視野に入れて早急に検討してほしい。

第2 各論：個人情報保護法制の点検・調整

1. 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。

・「社会保障・税番号大綱」では、義務の対象となる「法令に基づき『番号』を取り扱い得る事業者」について、個人情報の保有規模による適用の除外は予定されていない。

イ 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によって識別される特定の個人の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の意見もあることを踏まえ、現行要件の妥当性及び変更する場合に想定される影響等について検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

- ・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。

2. 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 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（例えば、公務員の職務遂行に係る当該公務員の職及び氏名の報道等）が妨げられているとの意見については、利益衡量の判断に関する紛争を解決する仕組みの必要性と併せて、検討する必要がある。

・行政機関個人情報保護法について、行政機関の判断による外部提供又は目的外利用が認められる場合の範囲が明らかでないために、行政機関の情報開示が必要以上に慎重になっている場合があるのではないかと、あるいは、行政機関の内部で個人情報が転用されるかもしれないという個人の不安感が生じているのではないかと等の意見について、行政機関における運用の実態を把握した上で、個人情報保護法制としての全体的な整合性の観点から、検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・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。
- ・本人の権利利益といっても、その権利利益の範囲がどういうものかについては、社会的な共通認識があるとは思えない。保護される本人の権利利益と、個人情報が利用・提供されないことの不利益の比較衡量というのは、拠って立つ基盤が具体的に共有されていないという問題がある。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、適切な比較衡量は成り立ちにくいのではないかと。
- ・国会議員や公務員、商業登記簿で公表されている法人の代表者などに関する個人データとそうではない一般私人に関する個人データとでは情報を流通させるべき必要性・相当性と、流通させないことによって保護すべき権利利益の比較衡量は類型的に異なる。従って、これらの場合は第三者提供の制限が適用されないように例外規定を追加すべきである。

- ・公にすべき情報の定義は、第三者提供の問題とは別に、むしろ個人情報保護制度の問題というよりは情報公開制度の問題という部分もかなり大きい。
- ・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。
- ・行政機関個人情報保護法 8 条 2 項 4 号は、1988 年法をそのまま入れ込んだために、利用目的以外の目的で保有個人情報の提供を可能とするための「特別の理由」が何かについて確固たる解釈がなく、同号を根拠とした保有個人情報の提供が行われない理由の一つと考えられるのではないか。
- ・個人情報の有用性といっても、行政機関として個人情報の有用性を追求すると、個人情報が二次的に転用される可能性が出てくる。一般的にも、有用性を誰の視点から追求していくかによって、個人情報の使われ方や個人の権利利益との関係が変わってきてしまう。有用性というのは、あくまでも個人の権利利益の侵害がない場合や、個人の権利利益の制約がやむをえないと社会的に合意されている範囲で考えるべきではないか。

（２）事業者による任意の取組

ア 従前の検討

- ・基本方針では、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ついて、「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）」に盛り込み、本人からの求めに一層対応していくことが重要である考慮事項とされている。

イ 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等、プライバシーポリシー等に基づく事業者による取組については、事業者の自主的な取組に委ねるのでは不十分ではないかとの意見もあることを踏まえ、その進行状況及びプライバシーポリシー等の役割を検討する必要がある。

（参考）審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・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。
- ・個人情報保護方針は、かなり形骸化しているのが現状である。事業者における個人情報の取扱い状況の透明性を確保するために必要な表示として、個人情報保護方針の位置付け

を検討する必要がある。連邦取引委員会法のように、表示と実際の取扱い状況が異なる場合には何らかの処分があるという表示義務によって、適正な表示・実効性を担保することも検討すべきである。

- ・個人情報取扱事業者が公表すべき情報等に過不足があるとすれば、個人情報保護法第 24 条のような定めとして十分に規定すべきであり、個人情報保護方針の拘束力を通じた間接的な規制は導入すべきではない。

(3) 個人情報の取扱いについての従業員の同意

ア 従前の検討

・経済産業ガイドラインは、「雇用管理に関する個人情報の取扱いに関する重要事項を定めるときは、あらかじめ労働組合等に通知し、必要に応じて、協議を行うことが望ましい。また、その重要事項を定めたときは、労働者等に周知することが望ましい」とした上で（雇用管理に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針（平成 16 年 7 月 1 日厚生労働省告示第 259 号）参照）、従業員を対象とするモニタリング（従業員の業務状況をビデオ等で監視すること）に関する事項等を上記「重要事項」として、モニタリングを実施する上での留意点を示している。

イ 検討課題

・事業者が、従業員に対して提出を求める誓約書・同意書等に、家族情報の提供、モニタリング又は個人情報の漏えい事故等に係る損害賠償等に同意する条項が含まれている事例があるとの指摘を踏まえ、個人の権利利益を画一的に処分させることの相当性等について議論が尽くされていないのではないかとこの意見について、検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・従業員が提出を求められる誓約書・同意書は、約半数以上が損害賠償に応じる条項や、家族情報の提供、監視をすることに合意をする条項が含まれている。特に、労働組合のない企業については、内容を十分に理解しないまま提出するとか、管理強化されるといったおそれもあるのではないかと感じる。
- ・多くの企業で従業員が提出を求められる誓約書の内容は、従業員が取扱う個人情報の内容や分量にかかわらず、一本化しているのではないと思う。本来は接触する個人情報の度合い等によって誓約書の内容も異なるべきではないか。
- ・個人情報の漏えい等を防止するためにモニタリングを受けている労働者の負担という問題は、個人情報保護に関する法律に起因するものというよりは、どちらかというとガイドラインや社内のルールに起因するものと感じている。企業と従業員・労働組合員、お客様が、個人情報保護法の目指すものが何なのかということを今一度理解することが重要だと思う。その理解を踏まえた上で、現状に照らして必要な取組が何なのか、ルールを見直し

ていく必要が出てくる。

- ・従業者のモニタリングについて、厚生労働省・経済産業省のガイドラインでは、労働組合等に対する通知・協議、労働者に対する周知等が望ましいとするにとどまっているが、プライバシーの問題としてももう少し深い議論が必要ではないか。

（４）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。

・経済産業ガイドラインでは、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（第 22 条各項）。

イ 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、検討する必要がある。

る。

(参考) 審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・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かが課題である。
- ・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。
- ・クラウド・コンピューティングのセキュリティについての議論は、データベースのアーキテクチャについての認識が欠けていることが多い。米国のデータベースでは、個人の情報は塊としてではなく分散して格納されており、一部のデータベースが攻撃を受けてコピーされても、何なのかが理解できないようにされている。セキュリティについては、このような議論も深めた上で、検討する必要がある。

3. 本人関与の在り方

(1) 開示・訂正・利用停止の求め

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。

・東京地判平成 18 年 6 月 27 日判例時報 1978 号 27 頁は、個人情報保護法第 25 条第 1 項について、「本人に保有個人データの開示請求権を付与した規定であると解することは困難であって、本人は、同項の規定に基づき、個人情報取扱事業者に対し、保有個人データの開示を裁判手続により請求することはできないというべきである」との判断を示した。

イ 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、検討する必要がある。

・保有個人データの開示については、手数料の額を高額に定める事業者が存在すること、又は制度の理解が十分でない認定個人情報保護団体が存在すること等の事情から、本人関与の制度としての実効性が妨げられている場合があるとの意見について、検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

・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。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。

・病院等では、開示請求をするための手数料が高額に定められる場合が少なくなく、権利なのに非常に行使しにくいという問題がある。

(2) 苦情の円滑な処理

ア 従前の検討

・基本方針では、「国民生活センターは、自ら個人情報に関する苦情相談に取り組むほか、消費生活センター等の各種相談機関と連携を図りつつ、研修等の実施による専門知識を有する相談員の育成、苦情処理に関するマニュアルの作成・配布等により、窓口対応の強化を支援する」とされている。

・認定個人情報保護団体は、苦情の解決について必要があると認めるときは、事業者に対し、説明又は資料の提出を求めることができ、事業者は正当な理由がない限りこれを拒んではならない(個人情報保護法第 42 条第 2 項及び第 3 項)。

イ 検討課題

・各地方公共団体や認定個人情報保護団体による苦情処理の取組について、より一層、効果的な解決がなされるよう、相談業務等における知見を蓄積し、個人や事業者の間における認知度を高めるために、国が講ずべき必要な措置(個

個人情報保護法第9条参照)の在り方を検討する必要がある。

・消費生活センター等が行う相談業務に伴う事業者への照会について、成りすまし等の懸念に配慮しつつも、運用の在り方を検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

・この会議でヒアリングの対象とした国民生活センターについて、直接相談の廃止が閣議決定された。いわゆる個人情報の相談窓口は、各自治体にはそれぞれあるかと思うけれども、現在相談窓口がどういうふうになっているのか、今後どういうふうを考えていけばいいのか検討する必要がある。

・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。

4. 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 検討課題

・個人情報保護制度の国際的な整合性については、我が国の法制度に対する国際社会の理解を求めていくとともに、国外で活動する事業者等のニーズも踏まえつつ、協調の在り方を検討する必要がある。

・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。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

・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。

- ・ E U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充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（B C R）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。
- ・ E U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。E Uの要請と事業者の要請の両方を整理する必要がある。
- ・ O E C D等の国際的な制度形成に関して国としての意見を示したり、国の制度の在り様や世界的な情報の流通について日本としての姿勢を示す上で、窓口となるコミッショナーのような存在が不可欠である。
- ・ A P E C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。
- ・ 国内的にみれば、クラウド・コンピューティングを用いたサービスを活用する事業者にとって、第三国に対する個人情報の移転に制限がないことは、事業者にとってメリットである。しかし、国際的にみれば、我が国を介した第三国への移転についてデータ・ロンダリング、データ・ヘイブンという問題が生じる可能性もあり、このまま放置してよいかどうかは、今後の課題である。

5. 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。

・ 「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」が個人情報保護法等の特別法として整備される方向で検討が進められている。

・ 「社会保障・税番号大綱」では、「今般、番号制度の導入に当たり、番号法において『番号』に係る個人情報の取扱いについて、個人情報保護法より厳格な取扱いを求めることから、医療分野等において番号制度の利便性を高め国民に安心して活用してもらうため、医療分野等の特に機微性の高い医療情報等の取

扱いに関し、個人情報保護法又は番号法の特別法として、その機微性や情報の特性に配慮した特段の措置を定める法制を番号法と併せて整備する」とされている。

・個人情報保護法第 50 条第 1 項各号は、同法の規律と関連する可能性が高いにもかかわらず、行政機関による権限行使との関係で特に自律性が要請される分野（報道機関等による報道目的等）における個人情報の取扱いについて、それぞれの個人情報取扱事業者が自主的に必要な措置を講ずるよう努めなければならないとした上で、個人情報取扱事業者の義務を定める規定の適用を除外することとしている。

イ 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」（個人情報保護法第 6 条）については、各分野のガイドラインと個人情報保護法との間の対応関係等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、検討する必要がある。

・社会保障・税番号制度が導入される場合、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（個人情報保護法第 6 条）の一部を構成する特別法として整備される可能性がある。社会保障・税番号制度の導入により、「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」（個人情報保護法第 1 条）のバランスが損なわれることのないよう、個人情報保護法制としての全体的な整合性の観点から、立法の動向を注視する必要がある。

・今後、社会保障・税番号制度の検討が進み、特別法が定められるような場合には、報道機関が報道目的で個人情報を取り扱う場合等に対する義務規定の適用の有無や、監督機関による権限行使の可否等について、個人情報保護法制全体の整合性の観点から注視する必要がある。

（参考）審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

・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。
- ・事業者としては、余分な個人情報を持ちたくないというのが本音である。ところが、番号制度では、個人を識別する情報に結び付いたデータに新たな「番号」を追加するという設計がなされている。これは、システムの・設計的にリスクとコストを民間に分散しようとする考え方である。制度設計に際しては、民間事業者に対して不必要な情報管理を強いることのないよう、配慮すべきではないか。
- ・個人情報保護法では、報道機関等について義務規定の適用を除外する規定がある。番号法の場合は報道機関も第三者機関による監督・監視の対象にするのかどうか、個人情報保護法で義務規定の適用が除外されている部分とどのように整合性をとるのか、検討する必要がある。
- ・『番号』に係る個人情報」は、個人情報取扱事業者が、雇用管理に関する情報として取り扱っている情報でもあり、従来から個人情報保護法の対象となる「個人情報」にあたる。そのため、当該情報の取扱いに関して問題が発生した場合、番号法の第三者機関と個人情報保護法の主務大臣の権限行使の境界は必ずしも明確ではない。

（２）情報保護評価

ア 従前の検討

・社会保障・税番号大綱では、「『番号』に係る個人情報の適正な取扱いを担保するため、『番号』に係る個人情報の保護に関する事前評価（以下『情報保護評価』という。）を実施し、情報システムの構築又は改修が『番号』に係る個人情報へ及ぼす影響を評価し、その保護のための措置を講じることとする」とされている。

・社会保障・税番号大綱では、行政機関及び関係機関は、情報保護評価の結果を第三者機関に報告して承認を受けるものとされている。また、地方公共団体及び法令に基づき「番号」を取り扱いえる事業者は、任意に情報保護評価を実施することができる」とされている。

イ 検討課題

・大量の個人情報を取り扱うシステムが構築される場合について、個人情報の保護に関する事前評価（情報保護評価）の実施を推進すべきではないかとの意

見について、社会保障・税番号の制度設計を通じた方法論の蓄積を参考にしつつ、検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・ 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** というような考え方が出てきている。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。