

個人情報保護専門調査会ヒアリング項目に対する意見陳述の骨子

2011年5月20日
日本弁護士連合会

第1 個人情報保護法制に関する日本弁護士連合会の意見

1 日本弁護士連合会（以下「当連合会」という。）は、個人情報保護法の制定前後を通じて、個人情報保護に関し、時機を捉えて下記（例示）のような意見書等で意見表明をしてきた。その骨子は次の通りである。

《個人情報保護法に関して》

（制定前の意見）

個人情報保護の法制は、そもそも一般法でなく個人情報、医療情報など分野別個別法とすべきである。規制の必要性とその内容に関する社会的要請は、あらゆる民間分野において一律ではない。これを強引に一律に規制しようとすることは、一方で規制としてほとんど実効性を持たず、他方で規制が厳しすぎるという事態を必ず生じる。当面、民間分野において至急実行されるべきは、個人情報、医療情報、教育情報などである。そこでの経験ないし実績をもとに他分野における個人情報保護制度が作られて行くべきである。

（制定後の意見）

個人情報保護法第1条（目的）に、解釈指針を定めた規定を追加し、各条項を解釈するにあたって、個人情報の種類・性質、開示範囲、利用目的等の要素を踏まえたうえで、個人情報を利用することによって得られる利益と利用しないことによって保護される利益について利益衡量をすべき旨を明確にすべきである。

第三者提供の制限（個人情報保護法23条1項）に関して

）例外規定として、個人データの種類・性質、開示範囲、利用目的等に照らして利益衡量を行ったうえで、相当な場合には個人データを提供することができるとする一般条項を追加すべきである。

）例外規定として、公人や公表情報に関する個人データの提供を可能にする条項を追加すべきである。

個人情報保護法に個人情報漏洩罪を新設しようとする動きがあったが、刑事罰を必要とする立法事実がないにもかかわらず処罰範囲を拡大させるばかりか、個人情報取扱事業者の管理意識の定着を阻害することになり、反対である。医療、金融・信用、情報通信等の個別法を制定し、その中で罰則の新設の是非を含めて検討すべきである。

個人情報保護の法令遵守、監督、調査等を行うために、自主性・独立性を備えた第三者機関を設置すべきである。

《行政機関個人情報保護法に関して》

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過ぎており、「保護」法というより「利用」法になるおそれがある。

行政機関個人情報保護法第8条（利用及び提供の制限）に、例外規定として公務員の職務遂行にかかる、当該公務員の氏名その他の個人情報を追加すべきである。

行政機関における個人情報の取扱いに関し、独立した第三者機関による監視が必要不可欠であり、早期に制度化すべきである。

《情報公開法に関して》

情報公開法第5条1号所定の「個人に関する情報」を「個人の私的領域に関する情報」と改正し、個人識別情報でもプライバシーと無関係なものは除外すべきである。

記

2003年3月7日 個人情報保護法案上程に関する意見

2006年7月20日 個人情報保護法制の改正に関する意見書

2007年6月8日 国民生活審議会個人情報保護部会「個人情報保護に関する取りまとめ（素案）」に関する意見書

- 2 個人情報保護法に関しては、近時、裁判例も出てきている。その中で、東京地裁2007年6月27日判決（判時1978号27頁。カルテ開示にかかる事案）は、個人情報保護法第25条1項に基づく保有個人データの開示請求は裁判上行使できる権利（裁判規範性を有する権利）ではないと判断した。その理由は、裁判外の解決手段の存在、裁判上の開示請求を認めると個人情報取扱事業者による開示の求めを受け付ける方法を定める権限と手数料徴収を認めた規定の適用の余地がなくなる、法第25条1項の文言は個人情報取扱事業者の義務として規定し本人が開示請求権を有するとは規定していない、というものである。

しかし、については、裁判外の解決手段の存在から裁判上の請求権の否定は論理的にただちに導かれるものではない。逆に、内閣府逐条解説では裁判上の訴えを肯定している。については、このような手続・手数料は開示に際しての付随的な問題に過ぎず、開示請求の裁判規範性の有無という権利の本質的性格付けを決定づけるほどのことではない。実際的にも裁判上の請求をするのは個人情報取扱事業者に対する開示請求が不奏功になった場合であり、この場合既に手数料は支払われているのが一般である。については、義務規定とした趣旨として内閣府逐条解説によれば、個人情報取扱事業者による個人の権利侵害を予防する観点の説明されており、本人の開示請求の裁判規範性を否定する趣旨は読み取れない。むしろ、国会答弁や内閣府国会用想定問答集によれば、

裁判規範性を認める趣旨であったと言える。

従って、東京地裁判決は誤りと言わざるを得ない。また、このような誤解をなくするためには、個人情報保護法に本人の開示請求の権利性を明記するべきである。

3 2010年の当連合会人権擁護大会において、当連合会は「『高度情報通信ネットワーク社会』におけるプライバシー権保障システムの実現を求める決議」を採択し、

「1 情報通信技術が進展する中で、自己情報コントロール権を実効的に保障するため、自分の情報が、どのように収集・利用等されるかについて、本人がその目的等を具体的に理解し予測できるような形で事前に告知され、それに基づいた同意ができる仕組みを、法原則として明示すること。

2 その原則を担保するため、情報通信技術の進展にあわせて、明確な個人識別性のないライフログなどの情報にも法規制が及ぶように改めるとともに、極力匿名化を行うことや、目的達成のために不必要な個人情報は収集しないようにするなど、具体的な法原則を明示すること。

3 国民一人ひとりに業務分野をこえた共通番号を割り振るなど、個人の自己情報コントロール権を侵害するような「番号制」の導入を行わないこと。

4 大量の個人情報収集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ること。

5 調査権など十分な機能を有する、行政から独立した第三者機関（プライバシー・コミッショナー）制度を確立し、本人の自己情報コントロール権を補完すること。」

を求めた。

第2 個人情報保護法施行後の過剰反応に対する当連合会の考え方

1 個人情報保護法施行後、作成可能な名簿や緊急連絡網の作成が取りやめられたり、JR西日本福知山線脱線事故の際の家族からの患者の安否確認に対していくつかの医療機関が個人情報保護法を理由に回答を拒否したりするなどといったいわゆる過剰反応の例が散見されている。政府も、2008年4月25日、個人情報の保護に関する基本方針において過剰反応が生じていることを認め、国は積極的な広報活動に取り組むとしている。

2 過剰反応が生じる原因

(1) 個人情報保護法制の仕組み

本来個人情報保護の法制度はまず個人信用情報、医療情報、電気通信情報（インターネット通信）など強い法的規制が必要な個別分野について、その分野の特殊性に対応した個別法の制定で対応すべきである。しかるに、個人情報保護法は業種を問わず規制対象を一般化してしまったため、萎縮効果を

もたらず危険性を孕んでいた。過剰反応は民間業者に対する萎縮効果の具現化であると言える。

(2) 解釈指針の抽象性

個人情報保護法が定める解釈指針は、第1条の「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を目的とする。」というのみで抽象的に過ぎるため、現場における実際の判断の指針としては機能しない。そのため、分離解釈をすると非常識な結論が導かれたり、他方目的論的解釈をすると分離解釈を逸脱してしまったりという問題が生じてしまい、統一的な運用を行うことができない。過剰反応は、このような解釈指針の具体性、明確性の欠如に起因しているとも考えられる。

(3) 第三者提供の制限の例外規定の不合理性

個人情報保護法は、情報の種類・性質に関係なく、本人の同意がない場合、本人の同意を得ることが困難又は事務の遂行に支障を及ぼすおそれのない限り、第三者に個人情報を提供できない仕組みになっている。そのため、公人情報や公表情報についてもその他の情報と同様に扱われることになって第三者に提供することができなかつたり、クラス名簿（緊急連絡網）のような一定の社会生活を営む上で作成の必要があるものも作成できなかつたりするといった事態が生じてしまう。また、同意を必要とするあまり、同意を事実上強制したり、未成年者や高齢者の場合、保護者の利害や本人の判断能力の関係で本人の同意の有無が問題になったりすることもあるため、紛争を招く危険性もある。

3 対策（今後の課題）

政府は、前記1で述べたように積極的な広報活動に取り組むとしているが、過剰反応が広報活動のみによって改善されるとは言い難く、以下に述べるような法律そのものを改正する必要がある。

(1) 利益衡量のための解釈指針の追加

解釈の基本としての利益衡量、すなわち個人情報を利用・流通させるべき必要性・相当性と、利用・流通させないことによって保護すべき個人情報の比較衡量の視点を明記すべきである。

利益考慮の際に考慮すべき要素としては、個人情報の種類・性質（秘匿要請の強弱、私事性の強弱等）、開示範囲（提供を受ける第三者と本人との関係の有無等）、利用目的（公益性の有無、商業目的等）などがある。

(2) 独立した第三者機関の設置

利益衡量のための解釈指針を設けても、実際に適用する場面では判断が困難な場合が生じることが予想される。そこで、制度運用上の相談に応じたり、個人情報保護の実施状況の監視・監督や苦情処理を行う独立した第三者機関を設置すべきである。

この点、現在、業界毎に認定個人情報保護団体が設置され、ガイドラインや苦情処理等で一定の役割が期待されている。しかし、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。従って，認定個人情報保護団体は前記第三者機関に代替しうるものとは言えず，法的な監督権限を付与された第三者機関の設置が必要である。

また，行政機関における個人情報の取扱いに関しても，独立した第三者機関を設置すべき必要性は変わらないため，早期に設置すべきである。

(3) 第三者提供制限の例外規定の追加

個人情報・公表情報に関する個人データの提供を可能とする規定の追加
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典型的に異なる。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。

具体的には，「公務員の職務遂行に係る当該公務員の職及び氏名並びに法人の代表者の氏名その他慣行として公にされ，又は公にすることが予定されている情報に該当するとき（は本人同意を必要としない）」という趣旨の規定を追加すべきである。

一般条項としての例外規定の追加

例えば，学校のクラスで一人だけ反対したために全員掲載されたクラス名簿（緊急連絡網）や卒業アルバム等が作成できないということでは学校生活を営み，それを記録化していくことに支障が生じてしまう。社会生活を営む上では純粋な私人に関する個人データでも一定の範囲で流通させる必要があり，その限度では本人も甘受すべき場合があると考えられる。他方，当該個人の思想，信条，世界観等の情報や病歴，犯罪歴等社会的差別の原因になるおそれのある情報（いわゆるセンシティブ情報）については安易に第三者提供をしてしまうと多大な損害を生じてしまうおそれがあるため慎重に配慮する必要がある（前科照会への応答に関する最高裁1981年4月14日判決/民集35巻3号620頁参照）。

従って，このような点に柔軟に対応できるような一般条項の利益衡量規定を追加すべきである。

具体的には，「提供される情報の種類・性質，提供の目的，提供を受ける第三者の範囲，提供の方法等に照らして相当な理由があるとき（は本人の同意を必要としない）。ただし，（DVの被害者の母子の場合等）開示を拒否する本人の意思に合理性がある場合は，この限りでない。」という趣旨の規定を追加すべきである。

- 4 なお，当連合会情報問題対策委員会では，2007年7月に『個人情報トラブル相談ハンドブック』を発刊し，各分野での個人情報の問題について一定の見解をまとめた。

弁護士業務との関係で一例を挙げると、弁護士法23条の2に基づく照会に対する対応がある。すなわち、弁護士法23条の2に基づく照会は個人情報保護法23条1項1号（法令に基づく場合）に該当し第三者提供が許容され、経済産業省のガイドラインにおいてもその点は認められているが、照会先の中には個人情報保護を理由に回答を拒否する例が見られた（『個人情報トラブル相談ハンドブック』299頁参照）。

第3 社会保障と税に関わる番号制度（共通番号制度）について

- 1 共通番号制度について、2011年4月28日、政府から「社会保障・税番号要綱」が公表された。
- 2 当連合会は、これに先立つ2010年8月19日、「『税と社会保障制度共通の番号』制度創設に関する意見書」において、以下の意見を発表した。

共通番号制度は、「税と社会保障をリンクさせるという考えに立っているが、そもそもその前提とすべき、これからの日本の社会保障制度のあり方に関する本質的で全体的な議論がなされていない。全体的な構想を定めず、個別の対策を決めるのは、将来的に制度相互間の整合性を欠くことになりかねず、適切でない。そして、「納税者番号」を創設しても、その目的である「正確な所得把握」の実現は、経済のグローバル化の下、国境を越えた取引などの回避手段を有する一部高額所得者や、小売業など一部の業種においては事実上不可能である。反面、「税と社会保障制度共通の番号」制度を創設するならば、可視的で民間利用が前提となる同番号がマスターキーとなり、同制度の回避手段を有しない一般の国民と在留外国人の経済・消費活動に関する情報や、医療・福祉に関する情報など、生活全般に関する情報が正確・容易に名寄せ・突合されうることとなるなど、プライバシー保障上、重大な問題が発生する。また、同番号を利用することは、社会保障にかかる負担と給付に関する情報を、番号を用いて個人単位で名寄せ・突合して計算する仕組み（「社会保障個人会計」）につながり、社会保障が社会的な助け合いの制度であるという趣旨に反する結果ともなりかねない。さらに、同制度は費用対効果の面でも慎重な検討が必要である。信頼できる税制と社会保障制度の構築が急務であり、また、「国民ID」や「番号」を活用した電子政府化の推進が各国で進められていることは事実であるが、それらの国と日本とは、国情や国民性などに大きな違いがあるから、拙速に「番号制」の創設のみを進めるべきではない。特に、情報公開制度の充実、EU諸国やカナダなどに存在する独立の第三者機関の設立などを前提とした、プライバシー保護を踏まえた国民・在留外国人に信頼される制度とすることが必要であり、慎重かつ根本的な検討が必要である。」

- 3 政府は、以上の意見にもかかわらず、制度設計について、慎重かつ根本的な検討をしないまま、要綱を定めて制度を推進しようとしている。

しかし、現在政府が検討している共通番号制度は、少なくとも以下の問題点が存し、上記意見書で述べた危険が払拭されていないため、その創設に反対する。

番号の利用範囲が特定・限定されておらず（制度の根幹となる徴税目的としての番号利用方法の詳細も未だ明らかにされていない）、プライバシーへの影響を正確に評価して、的確な保護策を策定できないばかりか（適切なプライバシー影響評価の実施は困難）、今後利用範囲の拡大に伴いプライバシー侵害の危険性がなし崩し的に高まる。また、番号制度の費用対効果（必要性・相当性）の検討もできない。

個人情報保護を目的とした第三者機関の設置が検討されているが、その権限は共通番号に係る個人情報の取り扱いの監督等に限定されており、個人情報保護制度全体を監督する機関となっておらず、個人情報保護の実効性に疑問がある。

共通番号に係る個人情報の流出、違法な名寄せ等のプライバシー侵害が起こった場合に、個人が被る財産的・精神的損害の回復・補償の検討がなされていない。

以 上