

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

2007年6月8日
日本弁護士連合会

国民生活審議会個人情報保護部会は、本年5月21日、「個人情報保護に関する取りまとめ(素案)」(以下「素案」という)を公表し、個人情報保護法を改正する必要はないとの結論を示した。これは「素案」とあるが、基本的には、そのままの内容が国民生活審議会の意見として政府に提出される見込みである。

日本弁護士連合会は、平成18年7月20日付「個人情報保護法制の改正に関する意見書」(以下「日弁連意見書」という)を公表し、個人情報保護法の改正の必要性を明らかにしたが、この度公表された「素案」に対し意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 個人情報保護法第23条1項(第三者提供の制限)に、例外規定として、個人データの種別・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。
- 2 個人情報保護法第23条1項(第三者提供の制限)に、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。
- 3 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。
- 4 個人情報の取得元の開示については、一般法たる個人情報保護法と分野別個別法での議論を明確に区別したうえで、分野別個別法の中で慎重に議論すべきである。
- 5 個人情報保護の法令順守、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。ことに国の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。

第2 意見の理由

- 1 いわゆる「過剰反応」発生の原因と、法23条1項の改正の必要性について
(1) 過剰反応について、「素案」は、個人情報保護法(以下「法」という)施行後、過剰反応の状況が発生したこと、要援護者情報などの共有が進まなかったことを認めながら、「今後の検討方向」として、「ア 法律の誤解による個人情報の非提供」については、その対応策として、法の解釈や運用基準の明確化、ガイドラインの見直しとその周知徹底の取組を進めていくことが必要であると、
「イ 本人の同意の取得により作成可能なもの」については、「現行の例外規定を活用していくことが重要である」としたうえで、「この例外に当てはまらない場合であって、現行の例外事由と同等の合理性があり、

なお同意を得ずに提供することが適当な場合があるかどうか、法の定着度合いや現行法の例外規定の活用可能性も踏まえながら、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という法目的も考慮し、慎重に考慮していくことが必要である」とする。

(2) 個人情報保護法施行後、「過剰反応」あるいは「不適切対応」と称すべき社会現象が多数生じ多くの社会問題が発生した。その原因として、法の誤解に基づく過剰反応といわれる事象もなくはない。しかし、問題発生の原因は、既に日弁連意見書で指摘したとおり、第1に、そもそも法を業種の違いを問わず広く分野横断的に適用される一般法にしたこと、第2に、法1条の目的規定が抽象的で適切な利益衡量のための解釈指針たりえていないこと、第3に、法23条の個人データの第三者提供の制限規定の適用範囲が広すぎることに等しいために、そもそも法が目的として掲げる個人情報の有用性と個人の権利利益の保護とのバランスを適切に図りえない仕組みになっている点にある。

「素案」がというような現行法を前提とした解釈・運用基準の明確化、ガイドラインの見直し、広報啓発等では、条文の文言から明らかに離れてしまい、一般市民が解釈適用しなければならない法律として極めて不適切である。上記の「法23条1項の例外に当てはまらない場合であって、現行の例外事由と同等の合理性があり、なお同意を得ずに提供することが適当な場合」があることは、法施行後、学校、地域社会などの各所で明らかとなってきたところである。例えば、学校における緊急連絡網の作成にあたり、一部の保護者が名簿掲載に反対した場合、法23条1項所定の例外規定のいずれにも該当せず、全員を掲載した緊急連絡網の作成ができないことになる。文部科学省のガイドライン解説でも、全員の同意が得られない場合は、得られない者を除いて作成することとしている。しかし、そのような『踏み絵』(同意)方式では、個人情報の一定の共有化があってこそ助け合える人間関係の形成を、名簿づくりという入口の段階で止めてしまうことになりかねない。ひがみ、引け目、対立的感情などから「同意」しないという選択をする人が現れるであろうことは容易に想像できる。このような事例は、まさに「素案」が指摘するところの「例外に当てはまらない場合であって、現行の例外事由と同等の合理性があり、なお同意を得ずに提供することが適当な場合」に該当しよう。仮にこのような事例について、法23条1項所定の例外事由(例えば2号、3号)に該当すると拡大解釈ないし目的論的解釈することには無理がある。

(3) 一般条項としての例外規定の必要性

そもそも、「過剰反応・不適切対応」は主に法23条1項の個人データの第三者提供の制限規定に関連して発生しているが、その原因は、日弁連意見書が指摘したとおり、法23条1項が、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、提供の方法を比較衡量することなく、第三者に提供する場合を一律に規制しているところにある。また第三者提供の制限の例外を、(法令に基づく場合を除き)「本人の同意」あるいは「本人の同意を得ることが困難」「本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれ」としている点にも原因がある。すなわち、情報の種類、性質等を考慮せず、専ら「本人の同意」にかからせる制度設計にしたがため、本人の同

意を得ることが困難ないし支障が生じるおそれがある場合以外は、すべて本人の同意を要する取扱いにならざるを得ない。これでは例外規定が適用できる場面が限定されることになり、個人情報と個人の権利利益の保護との適切なバランスを図る法の趣旨を実現できない結果となる。そこで、合理的なかつ現実的な対応が可能となるように、一般条項としての例外規定を設ける必要がある。具体的には、法23条1項に、「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」という趣旨の例外規定を追加すべきである。なお個別事案においては、例えば、DV被害にあっている母子がクラス名簿への住所、電話番号の掲載を拒否する場合など、第三者への提供を拒否する本人の意思に合理性が認められる場合も考えられる。そのような事情についても、上記のような一般的な利益衡量の規定を設けることにより、利益衡量の際における一要素として斟酌することで個別の事案において妥当な結論を出すことができる。

(4) 個人情報・公表情報に関する例外規定の必要性

法施行の前後から、従前公表されていた公務員の経歴や不祥事などに関する個人情報、及び法人の代表者の氏名などの公表情報についても、法の施行を理由に公表されない事例が目立つようになった。

そもそも国会議員や公務員、あるいは商業登記簿などで公表されている法人の代表者などの社会的活動にかかわる個人データと、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。特に国会議員や公務員の不祥事に関する情報は政治・行政を監視する観点から広く公表されるべきである。そこで、個人情報と公表情報の場合には、典型的に第三者提供の制限が適用されないようにする例外規定を設けるのが相当である。

具体的には、法23条1項に、「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。」という趣旨の例外規定を追加すべきである。

(5) 行政機関個人情報保護法の改正の必要性について

行政機関が保有する公務員の経歴や不祥事に関する情報についても、行政機関個人情報保護法の施行を理由に公表されない事例が目立つようになった。

「素案」は、国の行政機関において、従来公表していた情報を公表しなくなった、または公表する幹部職員の情報にバラツキがあるとの指摘に対し、幹部公務員の略歴の公表等、国の行政機関等における個人情報の提供につき、行政機関個人情報保護法上、必要性が認められる場合は、個人情報の公表等が可能となっていること、幹部公務員の略歴についても、幹部公務員の略歴をどこまで提供するのかという観点から公表される情報のバラツキをなくす方向で検討されるようになったことから「引き続き現行法の枠組みの下、必要な行政運営上の改善が求められる。」とし、法律改正の必要性はないとする。なお素案公表の翌日、総務省は、平成19年5月22日付「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」と題する通知を公表し、本府省課長相

当職以上の者の氏名、生年月日、出身地、最終学歴等の公表に関し、統一的運用を図ることとした。

しかしながら、幹部公務員の略歴の公表は行政の透明化の理念から当然のことである。公務員の不祥事に関する情報が法の施行を理由として公表されないという事態は許されない。

情報公開法には不開示情報の例外として「公務員の職及び職務遂行の内容に係る部分」について規定があり（情報公開法第5条1項但書八）かつ公務員の氏名は原則として「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」（同イ）に該当する取り扱いになっている。しかし、情報公開法の制度の下では、開示請求をし、開示決定が出てはじめて開示されるという手続経過をたどる必要があるから、行政機関が自主的に公表する場合には対応していない。

そこで、行政機関個人情報保護法第8条（利用及び提供の制限）2項に、自主的な公表を可能にするために、「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」という例外規定を追加すべきである。

「素案」では、「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いる」とし、その根拠を同法8条2項4号所定の「特別の理由のあるとき」に当たるとする。しかし、4号は「前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究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があるとき」との規定であり、公務員の経歴、不祥事に関する情報の提供とは、典型的に異なる。

2 個人情報の取得元の開示について

- (1) 「素案」は、個人情報の取得元の開示について、「プライバシーポリシー等において、取得元、取得元の種類や取得経緯といった個人情報の取得方法をあらかじめ可能な限り具体的に明記している事業者も見られることから、個人の権利利益の保護の観点からも、こうした取組を参考とすべきであり、このような取組を推進するための所要の措置を講じる必要がある」とし、事業者において自主的に開示する取組を推進しようとする。
- (2) しかし、実際に消費者(本人)が不安を抱くのは、主に個人信用情報、医療情報、電気通信情報の分野に限られている。すべての分野において取得元の開示をすることは、情報源が明らかになることによる情報の自由な流通を阻害することになりかねないとの弊害がある。そこで一般法たる個人情報保護法と分野別個別法での議論を明確に区別する必要があり、分野別個別法の中で慎重に議論すべきである。

3 第三者機関の必要性について

- (1) 「素案」は、諸外国には自主性・中立性を備えた第三者機関が法を執行している例も多いとの認識に立ちながら、「個人情報の取扱いは業種・業態に応じて様々な特性を有していることから、我が国では主務大臣制を維持することが妥当であると考えられ

る」として、第三者機関を設置しないことと結論づけている。

(2) しかしながら、第三者機関の設置は必要不可欠である。現行法では、主務大臣制をとった改善命令の方式による縦割りの監督であり、権利救済の実効性に乏しく、的確・迅速に個人情報を保護するためには、個人情報の流通に関する中立的な第三者機関を設けることが不可欠である。

ちなみに、このような現行法は、独立監視機関の設置を要求する1995年EU個人データ保護指令28条を充たしていないことになり、十分なレベルの保護措置をとっていない第三国への個人データの移転を制限するEU指令25条をも充たしていないことになる。EU委員会が我が国の個人情報保護法が十分な水準の保護を保障していないと認定した場合、EU構成国は我が国に対する個人データの移転ができなくなるおそれがある。このEU個人データ保護指令28条やドイツ連邦データ保護法第2章第3節の連邦データ保護監察官の制度などを参考にして早急に導入を検討し法改正すべきである。

より重大なのは、行政機関個人情報保護法において、第三者機関による監視の制度を全く採用していないことである。行政機関は、民間業者では一般的に入手できないようなセンシティブ情報を、本人の意思に関わらず強制的に取得・保有・利用するものであるから、国の行政機関における個人情報の取扱いに関しては、ことに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。

以上