

「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」に対する意見書

2014年（平成26年）6月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 個人情報保護法の改正については、プライバシー保護や自由な情報の流通を不当に妨げないこと等の基本的人権の観点から行われるべきであり、パーソナルデータの利活用の促進という主に経済的な観点を強調して行われるべきではない。
- 2 個人情報保護法を改正し、①「センシティブデータ」については、同意がある場合であっても原則取得禁止とする取扱いを規定すること、また、②本人による民事上の請求権としての開示、訂正、利用停止等の権利を明記するべきである。
- 3 第三者機関（プライバシー・コミッショナー）の体制整備を早急に実現するべきである。
- 4 個人情報保護法における「個人情報」や「個人データ」の定義を変更するなどして、保護の対象となる情報の範囲を拡大したり、同法の義務規定が適用される「個人情報取扱事業者」の範囲を拡大したりすることは、現時点では、慎重であるべきである。
- 5 端末ID、IPアドレス、クッキー等のように、それ自体で特定の個人を識別するとまではいえないものや、他の情報と容易に照合できるとまではいえないものについても、その取扱いによってはプライバシーに重大な影響を及ぼす可能性のあるデータについては、個別法の制定等によりその取扱いのルール化がなされるべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部は、平成25年（2013年）12月20日付けで「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」（以下「見直し方針」という。）を決定した。

その中で、「今後の進め方」として、「本方針に基づき、詳細な制度設計を含めた検討を加速させる。検討結果に応じて、平成26年（2014年）6月までに、法改正の内容を大綱として取りまとめ、平成27年（2015年）通常

国会への法案提出を目指すこととする」としている。

同方針をもとにパーソナルデータに関する検討会が立ち上げられ、平成26年（2014年）6月9日付けで「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱（事務局案）」が示されたところである。

しかしながら、その結論によっては、個人に関する情報保護の在り方を大きく歪めてしまう可能性があるため、以下のとおり意見する次第である。

- 2 意見の趣旨1「個人情報保護法の改正については、プライバシー保護や自由な情報の流通を不当に妨げないこと等の基本的人権の観点から行われるべきであり、パーソナルデータの利活用の促進という主に経済的な観点を強調して行われるべきではない。」について

パーソナルデータに関する検討会では、見直し方針に基づく検討がなされている。

そして、見直し方針は、個人情報保護及びプライバシーを保護しつつと述べつつも「個人情報及びプライバシーの保護を前提としつつ、パーソナルデータの利活用により民間の力を最大限引き出し、新ビジネスや新サービスの創出、既存産業の活性化を促進するとともに公益利用にも資する環境を整備する」と、今回の検討の方針の中心が経済活動の活性化であることを明らかにしている。

しかし、個人情報保護法の改正は、プライバシーと情報の自由な流通との調和の見地から行われなければならない。

つまり、個人情報の保護は、プライバシーという個人の人格的利益に関連するものであり、他方で、これを過度に保護することは情報の自由な流通を阻害し、国民の知る権利という個人の人格的利益に対する脅威にもなる。

実際上の問題としても、事業者が消費者の情報を取得して、電話勧誘やその他不当な勧誘を行っているという消費者被害の現状に対して個人情報保護法が消費者保護についての一定の役割を果たしていることは否定できない。他方で、個人情報保護法の名の下に悪質な事業者の情報が開示されないという問題や、学級名簿も容易に作れない等のいわゆる過剰保護・過剰反応の問題がある。

当連合会は、2006年7月20日付け「個人情報保護法制の改正に関する意見書」において、「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当たって、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。」と意見しているが、ただでさえ微妙なバランスの上に成り立っている個人情報保護に、さらに、パーソナルデータの名の下に、経済的

観点を盛り込むことは、上記利益衡量を困難ならしめる可能性が高い。

個人情報保護法の改正は、プライバシーと情報の自由な流通等の基本的人権の調和の観点から行われなければならないが、経済的観点を持ち込むのは消極的であるべきである。

- 3 意見の趣旨 2 「個人情報保護法を改正し、①「センシティブデータ」については、同意がある場合であっても原則取得禁止とする取扱いを規定すること、また、②本人による民事上の請求権としての開示、訂正、利用停止等の権利を明記するべきである。」について

(1) センシティブデータについての規定を要すること

個人情報保護法は、基本的人権の調和の観点から行わなければならないが、現行法を見る限り、そのバランスを失していると思われる部分がある。

例えば、個人に関する情報の不当な流通による損害は、流通する情報の内容によって大きく異なるため、個人情報取扱事業者に課せられる義務は、個人情報の性質によって異なるべきである。しかしながら、現行個人情報保護法は、個人情報の内容については触れられていない。

少なくとも、思想良心に関する情報や、高度にプライベートな情報等のいわゆる機微情報（センシティブデータ）は、これが不当に流通することによる損害は著しいため、たとえ書面により同意していても、原則として取得しないという措置が必要である。これは、既に「JIS Q 15001」で規定化されているが、全ての個人情報取扱事業者に課すべき義務である。

(2) 本人開示請求権を民事的な請求権として規定するべきこと

次に、本人開示請求権は、現在の個人情報保護法では、個人情報取扱事業者の保有する情報を確認する重要な権利であるにもかかわらず、東京地判平成19年6月27日により、民事効を持つ権利であることが否定されており、実質上死文化している。個人のプライバシー保護の前提として、また、知る権利に属するものとして、個人情報保護法を改正し、疑義の無きようにするべきである。

(3) 削除または利用停止に関する一般規定を創設するべきこと

次に、削除権については、個人情報保護法では、第27条の利用停止に規定されているだけであるが、自己の望まないデータ保有を削除する権利は個人の人格権に由来する権利であり、不当・不必要な個人情報の削除権を一般的な権利とするべきである。特に、削除権は、欧州議会の司法委員会でEUデータ保護規則が可決されたこともあり、グローバル化の観点からも必要である。

(4) 相当な理由に基づく第三者による開示請求権を創設すべきこと

また、個人情報保護法の下に、個人情報保護の過剰保護により、悪徳業者の情報が隠蔽されることは、消費者にとって重大な損失となる。当連合会2006年7月20日付け「個人情報保護法制の改正に関する意見書」で、第三者提供の一般条項を追加すべきことを意見しているが、現在も未対応のままである。東京地判平成19年6月27日判決を見る限り、単なる一般規定では死文化する可能性が高いため、2006年7月20日付け「個人情報保護法制の改正に関する意見書」を更に進め、民事上の請求権として、第三者からの相当な理由に基づく開示請求権を規定すべきである。

4 意見の趣旨3「第三者機関（プライバシー・コミッショナー）の体制整備を早急に実現すべきである。」について

見直し方針は、「第三者機関（プライバシー・コミッショナー）の体制整備」として、「パーソナルデータの保護と利活用をバランスよく推進する観点から、独立した第三者機関による分野横断的な統一見解の提示、事前相談、苦情処理、立入検査、行政処分の実施等の対応を迅速かつ適切にできる体制を整備する」としている。

独立した第三者機関の設置は、当連合会が繰り返し求めてきたところであって、速やかに実現されるべきである。

5 意見の趣旨4「個人情報保護法における『個人情報』や『個人データ』の定義を変更するなどして、保護の対象となる情報の範囲を拡大したり、同法の義務規定が適用される『個人情報取扱事業者』の範囲を拡大したりすることは、現時点では、慎重であるべきである。」について

見直し方針は、「プライバシー保護に対する個人の期待に応える見直し」として、「保護すべきパーソナルデータの範囲・・・について検討する」とし、「保護されるパーソナルデータの範囲については、実質的に個人が識別される可能性を有するものとし、プライバシー保護という基本理念を踏まえて判断するものとする」としている。

ここにいう「実質的に個人が識別される可能性を有するもの」の具体的な内容が必ずしも明らかではなく、保護すべきパーソナルデータの範囲の見直しが個人情報保護法の改正によるものかも明らかではない。しかし、くり返し述べたように個人情報保護法は、微妙なバランスの上に成り立っており、また、全ての民間部門に広く規制の網をかける法規であり、さらに、「個人情報」と同様の規定が、情報公開法を含む他の法令でも使用されていることから、その影響範囲は大きい。

現時点では、このような重要性を十分に踏まえた議論がされているとは言い難く、個人情報保護法の改正は時期尚早である。

現時点では、これらの問題は、個人情報保護法とは別にカテゴライズされたパーソナルデータ取扱いの規制により解決するべきである。

- 6 意見の趣旨5「端末ID、IPアドレス、クッキー等のように、それ自体で特定の個人を識別するとまではいえないものや、他の情報と容易に照合できるとまではいえないものについても、その取扱いによってはプライバシーに重大な影響を及ぼす可能性のあるデータについては、個別法の制定等によりその取扱いのルール化がなされるべきである。」について

(1) パーソナルデータの取扱いに規制がなされるべきこと

パーソナルデータの利活用により、新たな知見を得たり、業務の効率化を実現する等の経済的有用性が指摘されている。しかし、他方でパーソナルデータの利活用が広がるにつれて、それにより、個人特定の危険やそれに伴うプライバシー侵害も指摘されている。

例えば、端末ID、IPアドレス、クッキー等は、それ自体で特定の個人を識別することはできないが、特定の個人の利用と深く結び付いているデータであるため、その取扱いによっては、重大なプライバシー侵害につながりかねない。

ところが、現行の個人情報保護法は、特定の個人を識別することができる情報を個人情報として保護の対象としているため、これらのデータに関して、個人情報保護法が適用されるのか、必ずしも明らかではない。そこで、こうしたパーソナルデータの利活用について、ルールを明確にすることが求められている。

この点、見直し方針は、「ルールの曖昧さの解消等を目指して」制度見直しを行うとしているところである。

もとより、パーソナルデータのカテゴライズとルール化の必要性は、否定できず、これらの情報の経済的な利用の必要性も認めるところである。しかしながら、経済的活動を優先して、個人のプライバシーを犠牲にすることは決して許されるものではないから、ルール化にあたっては、プライバシーの保護が十分に図られることが前提とされるべきである。

(2) パーソナルデータに関する規制は個人情報保護法改正によるべきではない

当連合会は、個人情報保護法について、国会審議の当時から、同法は全ての民間部門に広く規制の網をかける結果、自由な情報の流通を阻害するなどの重大な弊害がある一方で、本来規制すべき分野への規制が不十分となって

しまう，と批判してきた。

しかしながら，個人情報保護法は，プライバシー保護と情報の自由な流通等の基本的人権の調整の観点から規定されなければならない，また，個人情報保護法は全ての民間部門を対象とする一般法であるため，硬直的なものとなりやすく，個別分野の利害を踏まえた柔軟な調整にはなじみにくい。

パーソナルデータに関する規制は，経済的観点と個人の諸権利の調整及びデータの特質に応じた弾力的かつ迅速な対応が求められるものであり，立法の要否も含めて慎重に検討した上で，立法による場合でも個人情報保護法の改正によるのではなく，個別法の制定によるべきである。

以 上