

# 個人情報保護基本法制に関する大綱案（中間整理）

## に対する意見書

2000（平成12）年7月13日

日本弁護士連合会

高度情報通信社会推進本部の下に設置された個人情報保護検討部会は、1999年11月19日に「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」（以下、「中間報告」という。）を取りまとめた。これを受けて、同年12月3日、同推進本部は、政府として中間報告を最大限尊重し、我が国における個人情報保護システムの中核となる基本的な法制の確立に向けた具体的検討を進める旨の決定を公表した（「我が国における個人情報保護システムの確立について」）。これをふまえて、同推進本部は、2000（平成12）年2月より、学者、弁護士等を含んだ個人情報保護法制化専門委員会（以下、「専門委員会」という。）を発足させ、中間報告に基づいて、より具体的な検討を進めてきたが、6月2日、専門委員会は、「個人情報保護基本法制に関する大綱案（中間整理）」（以下、「中間整理」という。）を取りまとめた。今回の中間整理は、日本における個人情報保護システムの基本的な在り方を提案し、民間部門を含む個人情報保護法の基本的な枠組みになるものである。

当連合会は、2000（平成12）年3月16日、既に、『我が国における個人情報保護システムの在り方について』（中間報告）に対する意見書」（以下、「中間報告日弁連意見書」という。）を作成し、専門委員会に提出し、また、それに先立つ専門委員会ヒアリングで同旨の意見を述べている。当連合会は、先の中間報告に対する意見が、おおむね今回の中間整理についての意見になると考えるので、中間報告日弁連意見書が十分に検討されることを求めるが、特に、中間整理の重要性に鑑み、以下のとおり、意見書を取りまとめるものである。

## 第1 目的（中間整理1）について

1 中間整理1が、個人の権利利益を保護することを主たる目的とし、適正な利用に対する配慮と並立的に把えなかったことは、評価する。

当連合会は、中間報告日弁連意見書において、中間報告が、「我が国の個人情報保護システムの中核となる基本原則等を確立するため、全分野を包括する基本法を制定すること」を提言したことを評価したが、個人情報の保護について、公的部門と民間部門とでは、個人情報保護システムの原理が異なることに留意する必要があることを指摘した。

すなわち、国、地方公共団体、政府関連法人などの公的部門が保有する個人情報の保護は、憲法13条にもとづき個人の尊厳を保障する義務に根拠付けられるものである。公的部門が国民の情報を収集・管理・利用するについては、法律に基づき、正当な政府活動の

ため必要な範囲で行わなければならない。したがって、公的部門については、個人情報の管理・保護を「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関するOECD理事会勧告」（①収集制限の原則、②データ正確性の原則、③目的明確化の原則、④利用制限の原則、⑤安全保護の原則、⑥公開の原則、⑦個人参加の原則、⑧責任の原則：以下OECD 8原則とする）等にしがって行うことを法規範として定める十分な根拠がある。また、個人情報保護の基本原則のうち、「公開の原則」及び「個人参加の原則」に対応する本人情報の開示請求権は、昨年制定の情報公開法によって具体化された情報公開制度の考え方（政府情報を知る権利ないし政府の説明責任）からも導かれる。

他方、民間部門が保有する個人情報の保護は、個人の尊厳が基本的人権として保障されることについて、少なくとも憲法の間接的な適用を受けるものであるが、同時に、表現の自由、知る自由、さらには私的自治の原則との調整、調和も考慮されなければならない。表現の自由は知り伝える自由であり、他人の個人情報を含め、情報を求め、受け、伝える自由は、基本的人権として保障されなければならない。表現の自由、知る自由は、個人の自己形成と共に、民主主義社会の維持発展のためにも不可欠である。この考え方は、個人情報保護基本法制に関する大綱案においても、十分に尊重されるべきである。中間整理が目的とする「適正な利用に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」も、このような個人の尊厳と表現の自由、知る自由という憲法原理、さらには私的自治の原則との調整・調和を背景とするものであることを認識しておく必要がある。

2 上記目的について、①個人情報の利用が目的に関連する範囲内で適切に行われなければならないことと、②自己に関する個人情報の適切な管理に努めることを、基本法制の理念として掲げ、「プライバシーの権利が、個人の権利利益の主要なものの一つとして十分に尊重されるべきであること」を明記すべきである。特に、プライバシーの権利の重要性について触れることは重要である。個人情報保護法制の必要性が意識されるようになったこと自体、プライバシーの権利の成熟と密接な関係を有していると考えられるからである。中間整理3の基本原則を導き出したOECD 8原則も、「プライバシー保護と個人データの国際流通についての理事会勧告」の附属文書であったことは、十分留意されなければならない。

また、専門委員会の最終報告では、プライバシーの権利は、個人の尊厳と密接に結びついた人格権の一部として意識されはじめ、当初の私生活をみだりに公開されないという消

極的な側面の他、情報化の発展により、自己の情報を自らコントロールするという積極的・能動的な側面が生まれたという沿革を踏まえ、この両者を保護する体系的な法制度が必要になったことを明記すべきである。

## 第2 公的部門における現行の個人情報保護法の改正について

既に、中間報告日弁連意見書でも述べたとおり、公的部門の個人情報保護法の検討において最も重要なものは、現行法である「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」（以下、「現行法」という。）の改正である。

この点について、中間整理4、(1)は、「政府の保有する個人情報に関しては、別に法律で定めるところによることとすること」を明記している。しかし、現行法が具体的にどのように改正されるのかは、明確ではない。中間整理は、主として民間部門の自主規制、個人情報保護ガイドラインの根拠法としての性格を有する個人情報保護基本法を構想しているが、前記第1のとおり、公的部門における個人情報保護は、民間部門とは異なる原理で規律されるべき側面があるので、いわば「強い個人情報保護法」とするために、現行法の抜本的改正案の骨子を早急に明示すべきである。

したがって、第5で改めて述べるところであるが、個人情報保護の基本法の検討とは切り離し、すみやかに、現行法の改正を行なうべきである。上記の趣旨から、現行法の改正にあたっては、当連合会が1998(平成10)年3月に取りまとめた、個人情報保護法大綱(以下、「日弁連大綱」という。)が参考とされることを強く要望する。

## 第3 定義(中間整理2)について

1 個人情報については、「個人に関する情報であって、当該情報から特定の個人が識別され又は識別され得るもの(但し、事業に関する情報を除く)」と定義すべきである。

中間整理は、おおむね当連合会と同旨であるが、当該情報以外の情報と結合して当該個人の識別可能情報が無制限に広がるおそれがあるので、当該情報を中核とする個人識別可能情報に限定し、さらに、事業に関する情報を除外するなどの、条文上又は解釈上の工夫が必要である。

2 中間整理は、「『個人情報』には、汎用データベース(分散処理型のものを含む。)に記録されたものを含み、また、マニュアル処理のうち検索可能な状態で保有されているも

のを含む。」と解説しているが、「検索可能」という定義は法文上不明確であるから、「個人情報ファイルその他の方法により検索可能」として例示を付するなど、より一層、対象情報が法文上及び解釈上明確になるような工夫が必要である。

当連合会は、個人情報保護の観点からは、保護の範囲に特に限定を付す必要はないが、規制の対象となる事業者に過度の負担をかけるのも適当ではないので、客観的、合理的な範囲を定める必要があると考えている。具体的には、保護すべき個人情報の範囲については、「事業者が、その業務に関連して収集し、管理し、利用（提供を含む）するすべての個人情報」とすべきであるとする。規制の対象が、事業者であるので、このように定めれば、事業者にとって対象となる個人情報は、認識できるからである。

3 「事業者」の範囲については、「当該事業の遂行について、個人情報の処理等を行う者」と定義することによって、中小零細の事業者に過度の負担をかけることのないように、「個人情報ファイルその他の方法により検索可能」な個人情報について、「その処理等を行う者」に限定する必要があると考える。また、「事業者」の定義について、「国、地方公共団体及びこれらに準ずる一定の者」のうち、「これらに準ずる一定の者」の範囲が不明確である。現在検討中の特殊法人等情報公開法の対象機関と関連付けて、「これらに準ずる一定の者」の定義が、より一層、明確になるようにすべきである。すなわち、特殊法人等情報公開法の対象機関は、公的部門の個人情報保護法の対象機関になるものと解されるが、それ以外の機関は、公的部門の機関とは解されなくなることが予想されるので、それ以外の機関については、「当該事業の遂行について、個人情報の処理等を行う者」として「事業者」に該当するように定義すべきである。この点については、第5、3において改めて論じる。

#### 第4 基本原則(中間整理3)について

1 基本原則(1)は、OECD8原則の「目的明確化の原則」及び「利用制限の原則」に、(2)は、「データ内容の原則」に、(3)は、「収集制限の原則」に、(4)は、「安全保護」の原則に、(5)は、「公開の原則」にそれぞれ対応しているが、その表現ぶりは、OECD8原則に比べると緩やかであり、より厳格なものにすべきである。

個人情報保護基本法において、「基本原則」の重要性は言うまでもないことであり、したがって、OECD8原則の文言(内容)を基本的にはそのまま生かしつつ、厳格な規定

にすべきであると考え（なお、「基本原則」を踏まえつつ、例えば、「事業者がとるべき措置」についても、「事業者」という具体的諸状況・諸事情等を勘案して、「基本原則」の修正又は調整をしていくことは可能である）。

2 例えば、(1)「利用目的による制限」については、「利用目的に『関連して』必要な範囲」とされているが、「関連して」という文言があることによって、制限の範囲が不明確になる恐れがあり、「関連して」は削除すべきである。

また、OECD 8原則の「利用制限の原則」のとおり、「目的外利用制限」（第三者に対する目的外の提供の制限も含む）を明確に規定すべきである。

さらに、情報公開法に基づく開示や、民事訴訟法文書提出命令に基づく個人情報の提出、弁護士法23条の2に基づく弁護士会照会回答などが、「利用制限の原則」の適用除外となるべきことは、中間報告日弁連意見書で述べたとおりである。

3 (2)「内容の正確性の確保」については、内容の「正確性」だけが規定され、「最新性」については規定されていないが「最新性」についても規定すべきである。各業界が個人情報保護に係る自主規制措置としてのガイドラインを定める際に参考とされている「民間部門における電子計算機処理に係る個人情報保護ガイドライン」（以下、「通産省ガイドライン」という。）16条においても、個人情報を「正確かつ最新の状態」で管理することが規定されており、これと比べても後退している。「最新性」の確保を事業者に求めることが過大な負担となるというのであれば、「最新性」の確保についてはゆるやかな「努力義務」ということで調整することも可能のはずであり、基本原則から除く理由はない。

4 (3)「適正な方法による取得」については、これとの関連で、「直接収集の原則」及び「センシティブ情報の収集禁止」についても「基本原則」として規定すべきである。表現の自由、学問の自由、弁護士の正当業務行為等、法令で定められた例外的事由はあるとしても、いずれも、その必要性については、中間報告日弁連意見書で述べたとおりである。

「直接収集の原則」については、国民各人が個人情報をコントロールするためには、その情報の流出時点での把握が重要であること、「センシティブ情報の収集禁止」については、これまで多くの自治体の条例に規定され、確立されつつある原則である（「通産省ガイドライン」にも規定されている）ことを考えれば、個人情報の中でも特別な配慮をすべき情

報分野があることを認識させることが必要不可欠である。

5 (5)「透明性の確保」については、取扱い状況を把握する「可能性」、及び必要な関与をしうる「可能性」という文言になっているが、「基本原則」としては極めて曖昧である。本人情報開示請求等を実効性あるものとするためには、「可能性」は、明確に「手段」と変更すべきである。

さらに、本人開示、訂正等の請求については、「必要な関与をしうる」という文言で済まされているかのようなのであるが、「本人開示及び訂正等を求めることができること」については、(後記の「5事業者が遵守すべき事項」ではじめて規定するのではなく、)「基本原則」として権利宣言的に規定すべきである。

## 第5 政府の措置及び施策（中間整理4）について

1 中間整理は、既存法令の見直しと題し、「政府の保有する個人情報に関しては、別な法律で定めるところによることとする」と述べている。

しかし、その趣旨は、必ずしも明確ではない。

専門委員会の第14回委員会の議事要旨及びその審議の資料1の記載内容（「個別法との関係」）によれば、専門委員会が現在検討している法律は、公的部門と民間部門を通ずる理念、責務、その他基本となる事項を定めたものを基本法とし、「政府の保有する個人情報に関しては、別に法律で定める」というのは、その下位法として、制定（改正）することとするとも読める。しかし、中間整理の本文だけでは、下位法たる「行政機関の保有する電子計算機処理に関する個人情報の保護に関する法律」（現行法）の全面改正の方針が必ずしも明確ではない。

現行法は、地方自治体を含まず、全ての公的部門をカバーしていないが、昨年成立した情報公開法と並ぶ国の保有する個人情報に関する基本法である。

しかし、現行法は、当連合会が1988（昭和63）年5月発表した「個人情報保護法案に対する意見書」で指摘したように、対象情報にマニュアル処理情報を含まず、収集制限の規定を欠き、目的外利用・外部提供を原則として禁じてはいるものの、その例外がきわめて広範であること、開示請求権を一応は認めるものの、その対象がきわめて限定的であること、訂正請求権を認めていないことなど、プライバシーの権利を十分には認めず行政機関における個人情報の円滑な流通ばかりを重視し、行政機関が自由に個人情報を収集

し、そして自由に使うための法律となり、重大な欠陥を有している。

したがって、基本法としての性格を有する現行の国の個人情報保護法が、個人情報保護の国際基準ともいべきOECD 8原則に照らし、どのような問題を有するかは、基本法の内容とともに審議の重要な柱とならなければならない。ところが、中間整理全体を見渡しても、その様な認識をうかがうことができない。

現行法の問題を重要な柱と認識せず、基本法そのものだけの検討に終始したとき、民間部門の個人情報保護のための施策の実行の困難さに引き寄せられ、公的部門の個人情報保護が後退しかねないという懸念は、決して杞憂とは言えまい（第15回委員会では、「具体的に基本原則を考えた場合、国に関しては基本法はプログラム規定的となる」との指摘が委員からある）。

なるほど、公的部門・民間部門に共通する理念と責務を定めることは不可能ではない。しかし、その規制（個人情報保護の方法）の具体的内容は、民間部門は、私的自治の原則などもあって、公的部門とは異なった側面を持つ。そのため、基本法の原則となるべきOECD 8原則が後退する恐れが十分にある。

現に、中間整理の「4 基本原則」は、OECD 8原則を後退させている。その一つの要因は、公的部門と民間部門を同一に扱おうとしていることから生まれてきているのではないと思われる。

昨年成立した住民基本台帳法の改正によって、益々、公的部門におけるプライバシー侵害の危険性が增大しているに関わらず、第4回委員会における総務庁からのヒアリングの結果からすると、政府は、現行法について何ら問題意識を持っていないことが伺われ、仮に公的部門・民間部門の両方を対象とする基本法が成立したとしても、現行法が実質的(抜本的)に改正されない恐れがある。

現行法の見直しは、抜本的なものでなければならず、単に基本法の理念に従った既存法令の見直しといったレベルでは不十分である。

そもそも、今回の個人情報保護制度の検討は、全国民に付される10桁の住民票コード、住民基本台帳カード等により行政が国民の幅広いプライバシーを統合管理する制度の導入を決定した住民基本台帳法改正に際して、国会審議において国民のプライバシー侵害の重大な危険性が確認され、同法附則1条2項において「この法律の施行にあたっては、政府は個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所用の措置を講ずるものとする」と規定されたことを受けて行なわれているものである。

したがって、国民のプライバシーに対する侵害の危険性に、十分に対応できる法制度の構築が求められている。

政府の保有する個人情報の保護のための法制度の確立こそが、個人情報保護のためにもっとも緊急かつ重要な課題といわねばならない。

ところが、中間整理では、「政府の保有する個人情報に関しては、別に法律で定めるところによることとすること。政府は、基本原則にそって、具体的かつ適正な個人情報保護措置が講じられるよう、個人情報に関する既存の法令を見直す等、必要な措置を講ずるものとする事」などとされるだけで、政府の保有する個人情報保護制度に対する具体的な提言は明らかにされていない。

前記のとおり、当連合会は、現行法は、実質的には、個人情報保護というよりは行政機関が情報を自由に使用・流通させるためのコンピュータ管理法であるとして強く批判し、あるべき個人情報保護法として1998（平成10）年3月日弁連大綱としてとりまとめ、公表している。今後の審議で、是非とも、日弁連大綱をも参考として、現行法をOECD 8原則に則って抜本的に改正すべきことを審議の重要な柱とすべきである。

2 基本法が制定されたとき、既存の、例えば職業安定法、労働者派遣法、割賦販売法、貸金業法、行政書士法、宅地建物取引業法、電気通信事業法、住民基本台帳法などの法令が、見直されるべきは当然である。

むしろ、個別法をどの分野において定めていくのか、例えば、信用情報、医療情報、教育情報、電気通信分野、さらには情報処理業者等では早期に個人情報保護のための個別法の制定が強く望まれている。その様な分野については、基本法の制定と並行し、具体的内容を審議していくことを要望する。

3 中間整理4（2）において、独立法人等に対する措置として、必要な措置を講ずるとして1項目設け、純然たる民間部門の規制と異なる扱いを検討していることは評価する。

現在特殊法人情報公開検討委員会で、政府関連法人の情報公開の在り方について検討中であるが、政府関連法人の個人情報保護に関する法的規制も、基本的に情報公開の問題と同一に考えるべきである。

政府関連法人と言われるものの中には、特殊法人、独立行政法人、認可法人、指定法人、国及び政府関連法人の出資がある法人など、設立の経緯、業務の内容・性格、出資、役員

構成など様々で、一部には公的部門と同等な扱いをすることが必ずしも適切でないものもある。

しかし、それらの法人のほとんどは、基本的に政府の出資や補助金等、実質的に国民の税金により運営されたり、代表者の選任等において政府の支配を受けたりしており、また行政活動の重要な一部を担うことにより国民の生活に大きな影響を持ち、業務の公共的性格から広く国民の情報を収集し、保管している。

そして、業務の公共的性格から、自由な意思で提供した情報というよりは、いわば国民が通常の生活を営むために提供せざるを得ないものも数多く存在する。

しかも、政府関連法人が収集・保管する情報を行政機関が利用することは、その関係からきわめて容易であると考えられる。

政府関連法人は、行政機関に準ずる方法で個人情報収集され、あるいは公的な信用背景に活動しているのであるから、純然たる民間部門と異なり、公的部門と同様な個人情報保護の制度設計がなされるべきで、救済機関等も、公的部門と同様に扱うことが可能であると思われる（どの法人を公的部門の個人情報保護法の対象機関にすべきかは、当連合会2000年1月28日付「政府関連法人の情報公開制度に関する意見書」を参考にされたい）。

4 中間整理4（3）（4）（5）では、政府は、事業者等の個人情報保護に関する取組みが適切かつ円滑に行なわれることを図るとともに、各省庁による施策が総合的かつ統一的に講ぜられることを図るために、「方針」を策定し、「必要な支援、周知等に関する施策を実施」し、事業者に対する苦情等の処理にあたるとしている。

しかし、中間整理の内容とこれまでに発表されている委員会議事要旨からは、基本法はどこまで具体的に規定し、民間部門についてどのような制度設計を考えているのか判然としない。

つまり、基本法は、個人情報保護のための理念を定めるに過ぎないのか、それとも、例えば、事業者に対し「個人情報安全管理者」を置いたり苦情相談窓口の設置まで義務づけるような具体的な規定を設けるのか、さらには「特別な法制上の措置」（個別法と考えられる）とどのような関係にあるのか不明確である。

今後の審議で、具体的な議論がなされると思われるが、民間部門の個人情報保護のための専門の行政機関を設置することまでは想定していないと解される。しかし、専門の行政

機関が設置されるべきである。

当連合会は、中間報告日弁連意見書においても、コンピュータ技術の急速な進展や情報流通の急速な拡大に比し、官民を通じて個人情報保護の基本理念に対する理解が欠如し、基本原則すら確立されていない現状からすれば、公的システムとして、苦情処理・相談そして監督の目的をもった独立の行政機関を設置することは個人情報保護の要となると指摘した。

行政機関の統廃合や規制緩和の流れに逆行するから専門に扱う機関を設置しない、というのでは、とうていプライバシーという基本的人権を守ることはできないのではないか。

個人情報保護のための要となるべき独立の行政委員会を設置し、その独立した第三者機関としての行政委員会には、地方に地方事務所を置き、統一的に権限を行使すべきである。

当面は、同委員会の委員及び事務局に独立した調査権限を付与し、その調査権限を基礎にして事業者に対し、指導・助言を行い、そして勧告・是正命令権を与え、オンブズマン的な機能の発揮も求めることが適切である。

## 第6 事業者が遵守すべき事項（中間整理5）について

1（1）「利用目的による制限」については、本意見書の第4、2と同様、「関連して」は削除するとともに、「目的外利用禁止」を明確に規定すべきである。

2（2）「第三者への提供」については、まず、第三者への目的外情報提供禁止が原則としてあって、例外として、「本人の同意を得て第三者への目的外情報提供ができる」という趣旨をより明確にすべきである。

3（3）「内容の正確性の確保」については、本意見書の第4、3と同様、「最新性」の確保も入れるべきである。なお、実現可能性や事業者の負担等も勘案すると、「反映されるよう」という文言にすることはやむを得ないと考えられるが、そうであるなら、なおのこと「最新性」を加えても問題はないと考える。

4（4）「適正な方法による取得」については、「本人からの取得」（直接収集の原則）を原則として明示したうえで、これに基づく規定とすべきである。

5 (5)「安全保護措置の実施」については、「個人情報の保護に関する規程」の内容として、収集情報の保存期間に係る内容も含むようにすべきであり、当該規程の内容が当該事業者に対して個人情報を提供した者に明らかになるような措置（閲覧・公表等）を講ずるべきである。

なお、(1)ないし(5)の各事項についての法的強制の程度については、個人情報保護の実効性確保の観点からは、できる限り義務規定とすることが望ましいが、他方、実現可能性、事業者における負担の程度等も勘案する必要がある。例えば、内容の「正確性（及び最新性）の確保のために講ずべき措置については、ゆるやかな努力義務にする等、法的強制の程度に差をつけることは必要であると考えられる。

6 (6)「第三者への委託」については、個人情報の処理等を第三者に委託する必要性は否定できないが、こうした第三者を通じて個人情報が漏洩することが多いこともまた周知の事実である。したがって、基本法においては中間整理程度の抽象的規定で止むを得ないとしても、少なくとも政省令又はガイドライン等では、実効的な保護措置を明確に定めるべきである。

具体的には、委託先の守秘義務、目的外利用や他データとのマッチングの禁止、情報主体からの開示訂正等の申入れに対する責任ある対応方法、終了後の情報廃棄義務、情報漏洩等の問題発生時の責任等を盛り込むべきである。

また、直接的なコントロールが不能となり、危険が増すので、保護措置が遵守されない限り、再委託は原則として禁止すべきである。

なお中間整理5、(6)の(注)では、監督義務を尽くしているときの委託元事業者の免責の可否が言及されているが、そもそも委託先は当該事業者の履行補助者的立場にあることのほか、委託先の選定はその事業者の責任で自由にでき、契約で必要な定めもできる上、問題があったときは委託契約に基づく損害賠償（求償）が可能なのであるから、免責することに真の必要性と合理性があり、かつ免責についての情報主体の明示的な同意があるような特別な事情がない限り、委託そのものについてコントロールしようのない情報主体の犠牲において、事業者の便宜を保護するのは相当ではない。

7 (7)「個人情報の処理等に関する事項の公表」については、基本的には正当な考えである。

ただし、公表（登録）内容を容易に閲覧検索可能なものとするため、公表場所を身近な地方自治体としたり、インターネットによる公表を検討すべきである。

なお、公表義務を課さないこととした事業者や情報についても、事業者が自発的に公表・登録できることとすべきである。そして、この公表制度と認証マークの付与とをうまくリンクさせるなど、公表することにインセンティブを与える工夫が必要であろう。

さらに、虚偽の公表をした者についての罰則が検討されるべきである。

## 8（8）「開示、訂正等」について

### （1）開示・訂正の請求

基本法においても、本人は、事業者が保有している自己についての個人情報につき、合理的かつ本人にとり容易な方法によって、実質的に、

- ①当該個人情報の開示と、
- ②誤った情報についての訂正等、

を求めることができるような規定が策定されなければならない。したがって、事業者は、本人からの開示または訂正等の求めがあったときは、当該事業者が行っている蓄積・処理の方法に応じた合理的な期間内に、自己が保有する当該本人にかかる情報を開示または訂正等をするものとするべきである。

### （2）開示等の原則の適用除外

民間の事業者が保有する個人情報については、公的機関が保有する場合と異なり、私的自治の原則に基づき、基本的に自己の利益を図る目的において個人情報の収集・蓄積・処理を行うのであって、公の秩序の維持その他の公的利益に奉仕する目的でこれらを行うのではない。中間整理は、開示等に関して、「個人の権利利益確保の観点からの開示・訂正等の求めの必要性、事業者の適正かつ円滑な業務の確保に対する支障の程度」について「引き続き検討する」とするが、事業者は、自己の利益を目的として、本来本人が管理する権利を有する個人情報を利用しているのであるから、情報主体である本人から開示等の請求を受けることは、その事業に伴うコストとして甘受すべきである。但し、「事業者」は、「事業を営む者であって、当該事業の遂行について、個人情報の処理等を行う者」として定義されるのであるから、この定義を厳格に解することにより、本人開示の原則を適用すべき事業者の範囲が制限されることはあろう。

### (3) 請求の方法・費用等について

上記理由により、本人からの請求についてはできる限り容易に行うことができるようにされなければならない。したがって、

- ① 本人からの開示・訂正等の請求の方法については制約を設けるべきではない。
- ② 開示の方法は原則として書面によるべきものとし、本人の明示の同意があるときに限り、法令に定める書面以外の方法による開示が許されるものとすべきである。
- ③ 事業者が本人からの開示・訂正等の請求を拒否する場合には、その具体的理由を明示するものとすべきである。
- ④ 開示・訂正等に要する費用は、原則として事業者が負担するものとすべきである。
- ⑤ 開示・訂正等をなすべき期間は合理的なものでなければならない。

### (4) 開示・訂正以外に本人が求めうるものとすべき事項

本人は、自己に関する情報の開示・訂正のほか、次の各事項を求めることができるものとすべきである。

- ① 自己についての情報を、事業者が目的外に利用することの差止め。
- ② 違法または不当な手段により収集された情報、収集等が禁止されている情報、及び目的外利用により外部に提供された情報について、当該情報の利用の差止め及びその削除。
- ③ 事業者が情報主体との信頼関係を破壊する行為を行った場合、予めなした個人情報利用についての同意の取消し、その利用の差止め及びその削除。

9 (9)「苦情処理等」について、苦情処理を受け付ける窓口を明確にし、苦情処理等の申出を受けたら、適切かつ迅速に処理を行うことは、そのとおりである。問題は、適切・迅速に処理をさせるために、苦情処理機関の位置づけ、権限等をガイドラインにどの様に盛り込むか、具体的に検討する必要がある。この点については、中間報告日弁連意見書の第7章で述べたとおりである。特に参考とされたい。

10 (10)「他の事業者との協力」について、事業者は、個人情報の保護の推進を図るために、必要な場合は他の事業者と協力して、事業者が遵守すべきガイドラインの策定や、

苦情・紛争等の処理などを行うこととあるが、法的規制は、その性質上、全ての業種、事業態様に規制をかけることは困難であることを考えると、当該業界の特殊性を考慮して、事業者及び事業者団体にガイドラインを策定させることは、極めて重要である。しかし、ガイドラインは自主規制であるため、個人情報保護の実効性をどのように担保させるか。自己規制を守らない業者に対する制裁をどうするか、被害救済の方法、被害救済の審査機関の設置をどうするかなど（基本法に基づく民間の指定紛争処理機関の設置など）について、OECD 8原則やEC指令などを参考にして議論を煮詰める必要がある。

1 1 (1 1)「国及び地方公共団体の施策への協力」について、事業者は、本基本法趣旨に沿って、国及び地方公共団体が実施する個人情報の保護に関する諸施策に協力することは、個人情報保護を進めるために有用なことである。

## 第7 その他（今後引き続き検討する事項）（中間整理8）について

### 1 表現の自由、学問の自由について

報道機関の報道目的の情報収集は民主主義社会における国民の「知る権利」に由来する報道の自由の重要性から、収集制限の原則（中間整理では「適正な方法による取得」）の適用除外分野とすべきである。また、学術・研究機関の研究目的の情報収集は、学問・研究の自由の観点から、収集制限の原則（同前）の適用除外分野とすべきである。

また、他の原則についても、性質上、適用除外を検討すべきである。

もともと、これらの分野についても、プライバシー保護の必要性があることは否定できないのであり、第三者機関による監督も含めた自主的規制が要請される場所である。このことは、別途「報道被害」が問題とされてきた報道の分野では従前より一定の対応がされつつあるが、報道機関における個人情報保護の分野や学問・研究の分野（例えばヒトの遺伝子解析のような個人情報保護の程度の高い問題について）でも、自主的規制（場合によっては法的規制）が必要となるというべきである。

### 2 事業者による開示、訂正等の法律上の位置付け

事業者に対し本人による開示、訂正、利用・提供拒否の求めができることは、少なくとも権利宣言的な規定として明記されるべきである。個別法により具体的請求権を明記する場合には、司法的救済が可能になるのに対し、ガイドライン等による自主規制に委ねる分

野では裁判外の救済手続によることとなるが、いずれにせよ、これらの権利があることを確認しておくことは、救済の実効をはかるうえで大きな意味がある。

### 3 罰則について

プライバシー侵害に対し、刑事制裁を含む厳しい対処が必要なケースがある一方、これを処罰することは、言論、表現活動や政治活動等の他の基本的人権を制約することになりうるし、構成要件を明確化することが難しいという問題もある。そこで、なお検討を要するが、当面は、典型的なプライバシー侵害行為と考えられる、事業者又はその職員等が不正に他人に情報提供する行為及びそれを受領する行為について罰則を置くべきである（中間報告日弁連意見書第10章参照）。

### 4 第三者的な苦情・紛争処理機関の設置について

プライバシー保護のためには、第三者機関によるチェック機能が重要であり、しかも、さまざまな問題に柔軟に対応できる、多様なシステムが必要である（中間報告日弁連意見書第7章参照）。

公的システムとしては、公権力の過度の介入を避ける意味で、苦情処理、相談機関を設けることに止めるべきである。具体的には、独立行政機関としての個人情報保護委員会を設置し、独立した調査や勧告の権限を持ちつつ、苦情処理、相談機関として活動させるべきである。

民間機関として、事業者団体内の紛争処理機関を置くことにも意義はあるが、それに留まらず、裁判外の救済機関の要として、上記の個人情報保護委員会を国及び都道府県に置くべきである。

### 5 条例に関する規定

地方公共団体も、その権限の範囲で、基本法の趣旨に従い、民間部門の個人情報保護について積極的な役割を果たすべきであり、そのために条例制定に努めるべきことを明記すべきである。

但し、条例を制定しない自治体でも、個人情報保護の最低限の保護の施策が全国一律に実施されるよう、条例を制定しない自治体には基本法を直接適用して、苦情処理、相談機関の設置を義務付けるようにすべきである。 以 上