

「個人情報保護基本法制に関する大綱」
に対する意見書

2001年2月2日

日本弁護士連合会

「個人情報保護基本法制に関する大綱」に対する日弁連意見書目次

はじめに	1
第1 電子政府の実現にあたり、公的部門を対象とした個人情報保護に関する法整備が優先的に策定されるべきであり、それまで改正住民基本台帳法は施行されるべきではない。また、個人信用情報、医療、電気通信事業、教育等の各分野における個人情報保護の、罰則を伴った個別法が速やかに制定されるべきである。	1
第2 目的について	3
第3 定義 規制の対象について	4
1 個人情報取扱事業者について	
2 個人データについて	
第4 基本原則について	5
1 「本文」について	
2 「(1) 利用目的による制限」について	
3 「(2) 適正な方法による取得」について	
4 「(3) 内容の正確性の確保」について	
5 「(5) 透明性の確保」について	
第5 「3. 個人情報取扱事業者（仮称）の義務等」について	8
1 前文中について	
2 「(1) 利用目的による制限及び適正な取得」について	
3 「(2) 適正な管理」について	
4 「(3) 第三者提供の制限」について	
5 「(4) 公表等」について	
6 「(5) 開示、(6) 訂正等、(7) 利用停止等」について	
7 「(8) 苦情の処理」について	
8 「(9) 苦情の処理等を行う団体の認定」について	
第6 政府の措置及び施策	17
1 改正住民基本台帳法施行のための措置とは評価できない	
2 公的部門における個人情報保護の基本的な考え方と本大綱の欠陥	
3 「(3) 法制上の措置等、(4) 個人情報の保護の推進に関する基本方針の策定等」について	
4 「(5) 主務大臣の指示等」について	
第7 地方公共団体の措置について	21
1 保有する個人情報に関する制度、施策の整備充実	
2 区域内の事業者、住民に対する支援等	
3 国及び地方公共団体の協力	
第8 罰則	22
第9 報道、宗教、学術等の分野における 個人情報の取扱いに関する基本法制の適用について	24
第10 電子政府における個人情報の保護	26
1 電子政府構想の中での住民情報の利用について	
2 住民基本台帳ネットワークとの関係について	
3 電子政府の実現と個人情報の保護政策（国民総背番号制との関連）	
4 現行法における罰則の欠如による行政機関規制の大幅緩和の疑問	
5 公的部門における個人情報保護の要点	

はじめに

高度情報通信社会推進本部の個人情報保護検討部会が、1999年11月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、さらに同推進本部の個人情報保護法制化専門委員会（以下、「専門委員会」という。）が2000年6月に「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。）を取りまとめたが、これに対し、当連合会は、2000年3月に『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、さらに2000年7月に「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」（以下、「中間整理日弁連意見書」という。）をそれぞれ専門委員会に提出してきたところである。

今般、専門委員会が最終報告として「個人情報保護基本法制に関する大綱」（以下「本大綱」という。）を取りまとめたのに対し、当連合会は、先の中間報告及び中間整理に対する意見が十分に検討されることなく、本大綱に基づき個人情報保護の法制化が進められるということの重要性に鑑み、以下のとおり、意見書を取りまとめる。

政府においては、本意見書の他、国民各層の意見をパブリックコメントとして聴取したうえで、基本法の具体的条文を策定されたい。

本意見書中の罫線内は、個人情報保護基本法制に関する大綱（平成12年10月11日、情報通信技術（IT）戦略本部、個人情報保護法制化専門委員会）の内容を示す

第1 電子政府の実現にあたり、公的部門を対象とした個人情報保護に関する法整備が優先的に策定されるべきであり、それまで改正住民基本台帳法は施行されるべきではない。また、個人信用情報、医療、電気通信事業、教育等の各分野における個人情報保護の、罰則を伴った個別法が速やかに制定されるべきである。

1 当連合会は、1999年3月「住民基本台帳法の一部を改正する法律案についての意見書」を公表し、この改正が「住民基本台帳法の趣旨を潜脱し国民総背番号制につながるものであり、現行法体制のもとでは国民のプライバシーを侵害するものである」として、そもそも同改正に強く反対した。

当連合会のみならず国民各層の反対を受けて、住民基本台帳法改正法案には、「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期すため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする。」との附則が付された。

中間報告が、個人情報保護検討部会の設置について、「近年、個人情報の流出や漏洩など不適正な取扱いの事例が明らかになり、社会問題化するケースが出てきたこと等を背景として、第145回国会における住民基本台帳法改正法案の審議過程において、民間部門をも対象とした個人情報の保護の必要性が強く認識されるに至り、政府としても、総理答弁において、個人情報保護の在り方について総合的に検討した上で、法整備を含めたシステムを速やかに整えている旨の方針を明らかにした」と述べたのも、その経緯によるものである。「民間部門をも対象とした」と述べるのであるから、当然公的部門

についても法整備を含めたシステムが具体的に提言されるべきであった。

- 2 しかしながら、本大綱は、公的部門については、自主的な努力義務としての基本原則を提言し、国の行政機関の保有する個人情報に関しては、「別に法制上の措置を講ずる」と述べるだけである。

他方、政府は、申請・届出手続の電子化については、「行政情報化推進基本計画の改定について」（1997年2月20日閣議決定）に基づき推進し、「雇用創出・産業競争力強化のための規制改革」（1999年7月13日産業構造転換・雇用対策本部決定）においても、1999年度中に各行政機関一体となって申請・届出等手續の電子化を一層推進するための基本的枠組みを策定し、これを受けて、省庁別にアクション・プランを策定することとしてきた。

また、「経済新生対策」（1999年11月11日経済対策閣僚会議）及び「ミレニウム・プロジェクト（新しい千年紀プロジェクト）について」（1999年12月19日内閣総理大臣決定）において、2003年度までに、民間から政府、政府から民間への行政手續をインターネットを利用しペーパーレスで行える電子政府の基盤を構築することとされてきたところである。

これらを踏まえ、2000年3月31日行政システム各省庁連絡会議においても、「申請・届出等手續の電子化推進のための基本的枠組み」を策定することにより、申請・届出等手續のオンライン化を強力に推進することとされている。

電子政府の実現は、他方で、集積される個人情報の保護を飛躍的に要請するものである。しかし、申請・届出等手續の電子化推進のための上記諸提言においては、個人情報保護が具体的に提言されていない。このような状況において、本大綱が公的部門、特に国の行政機関の個人情報保護について、「別に法制上の措置を講ずる」としか提言しなかったことは、怠慢であるといわざるを得ず、公的部門について住民基本台帳法改正にあたっての附則の趣旨を充足するものではない。

- 3 当連合会は、1999年6月15日、住民基本台帳法改正法案の衆議院可決にあたり、「改正法案は、住民票に10桁のコード番号をつけて、氏名・住所・性別・生年月日の4情報を、全国の自治体のコンピューターに登録し、指定情報処理機関が統一的に管理する内容となっているが、将来、税務、医療、教育、年金・福祉、家族、犯罪情報などの多様な個人情報を保有している政府がこれらの情報をコード番号に結合させる危険は大きい。

また、改正法案は、情報の目的外使用の禁止、公務員の秘密保持義務違反に対する加重罰則、民間利用の禁止などを盛り込んだものの、行政機関が使用した情報を消去する規定はなく、この情報を他の情報と結合しても罰則がないうえ、情報が漏洩されたときの保護措置もとられていないことなどを考え合わせると、プライバシーが侵害される恐れは拭い切れない。

プライバシーは、自己に関する情報を自らコントロールするという憲法上の権利であり、何よりも先ず個人情報の保護のあり方についての議論を優先すべきである。」

との会長声明を公表したが、本大綱において、公的部門についての個人情報の保護の在

り方についての議論が尽くされなかったのは、極めて遺憾である。

詳細は以下で述べるところであるが、本大綱に対し、第1に、電子政府の実現にあたり公的部門を対象とした個人情報保護に関する法整備が優先的に策定されるべきであり、それまで、改正住民基本台帳法は施行されるべきではないことを強く求めるものである。公的部門に対しては当連合会が策定した、下記の内容を柱とする個人情報保護法大綱を参考とされたい。

また、個別法については、本大綱第6. 4 (3) 法制上の措置等についての意見として、後に述べるところである。

記

① 対象

個人情報を扱うすべての行政機関であり、電算機処理情報だけでなくマニュアル情報も含む

② 規制

個人情報の収集、利用等について、個人情報保護のための基本原則を徹底して適用する。

③ 情報主体の権利

開示請求権、訂正請求権を権利として明記する。

④ 第三者機関の設置

個人情報保護のための独立行政委員会を設置する。

また、以下本大綱についての意見を述べるが、あくまでも主として民間部門を対象とする大綱を前提としての意見であり、公的部門については大綱の内容は極めて不十分であるとの意見を有していることについても留意されたい。

第2 目的について

1. 目的

高度情報通信社会の進展の下、個人情報（個人に関する情報であって、個人が識別可能なものをいう。）の流通、蓄積及び利用の著しい増大にかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し基本となる事項を定めることにより、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を目的とするものとする。

- 1 本大綱1が、「個人の権利利益を保護すること」を主たる目的とし、個人情報の有用性に対する配慮と並立的に把えなかったことは否定しないが、個人情報保護基本法の法制化にあたっては、「個人のプライバシーその他の権利利益を保護すること」を明記すべきである。

当連合会は、中間報告日弁連意見書及び中間整理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」を提言したことを否定しなかったが、別途、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OECD8原則とする）等にした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。この考えは、本大綱においても、十分に尊重されるべきである。本大綱が目的とする「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」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 上記目的において、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。本大綱2の基本原則を導き出したOECD8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。この点で、本大綱2の基本原則が「個人の人格尊重の理念」を明記したことは否定しないが、基本法の目的をより一層明確にするために、基本法の法制化にあたり、「個人のプライバシーその他の権利利益を保護すること」を明文化すべきである。

第3 定義 規制の対象について

本大綱は、定義に関する項目を特に置かず、目的のところ、個人情報を「個人に関する情報であって、個人が識別可能なものをいう」としている。個人情報の定義として

は概ね妥当である。基本法の法制化にあたり、定義規定として独立して規定されるべきである。

さらに、問題は、本大綱が個人情報取扱事業者を規制対象としたこととの関係から、規制対象となる事業者の範囲、規制される個人情報とは何かである。

1 個人情報取扱事業者について

本大綱によれば、法律により具体的な義務を負うのは、民間事業者のうち「個人情報取扱事業者」であるので、どのような事業者がこれに該当するか、が極めて重要である。本大綱は、これを「個人情報データベース等を事業の用に供している一定の事業者」とし、単にアクセスすることのみが許されている事業者、小規模の個人情報データベースのみを取り扱う事業者を除くとしている。

民間部門の個人情報保護において、法的規制の範囲については、個人や零細事業者をどの範囲まで対象にするかなど、議論のあるところであるが、一定の機能を有するデータベースを事業の用に供する事業者を対象としたことは、一つの考え方である。但し、上記除外の例だけでは、どのような基準、考え方で除外される事業者が決まるのか明確でない。

したがって、法制化にあたっては、一定の事業者の範囲を法律で明確に規定すべきである。この場合、たとえば、弁護士会は、個人情報データベース等を担当委員会に交付しているが、それ以外に弁護士会の部外者である第三者に提供することはない。それゆえ、一定の事業者の解釈に関しては、当該弁護士会を、個人情報データベース等を移転することができない「アクセスすることのみが許されており、データの変更、移転等ができない事業者」、あるいは、個人情報データベース等の取扱が少量である「専ら小規模の個人情報データベース等のみを取り扱う事業者」と同視すべきである。

2 個人データについて

本大綱の特徴は、個人情報保護、管理の対象を個人情報取扱事業者の個人データベースを構成する個人情報としている点である。従って、個人情報取扱事業者が扱う個人情報であっても、個人データベースを構成しないものは対象にされないことになってしまう。個人情報取扱事業者が取り扱う個人情報をどの範囲まで法律の対象とするかさらに検討を要すると考える。

個人情報データベース等に、電子計算機を用いる場合に匹敵する検索等の処理が可能であるマニュアル処理情報を含むものとするとの考え方は賛成である。

第4 基本原則について

1 「本文」について

2. 基本原則

個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであり、個人情報を取り扱う者は、次に掲げる原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努め

なければならないものとする。

「個人の人格尊重の理念」が明示されていることは評価できる。また、解説中において、個人情報、「プライバシー」に密接に関わる情報であることを明らかにしたことも評価しうるところである。

そして、基本原則の性格について、「すべての個人情報は個人の人格尊重の理念の下に、慎重に取り扱われる必要のあるものである。」という側面を強調しつつ、他方で「社会経済上、他の活動主体にとってその正当な取扱いが認められるべきものである。」の側面も踏まえつつ、「取扱者が個人情報の保護のために自主的な取組を行うに当たっての基本原則」であることを明確にした点も評価することができる。

但し、基本法の法制化にあたり、基本原則前文に、個人情報を取り扱う者は、「個人情報の性質、利用方法、取扱者の適正な業務の実施の必要性等を勘案しつつ、次の原則にのっとり」と規定することにより、「個人の人格尊重の理念」と「他の活動主体にとっての正当な取扱い」とを調整したうえでの基本原則であることを法文上も明記すべきである（詳細は第9で述べる）。

2 「(1) 利用目的による制限」について

(1) 利用目的による制限

個人情報は、その利用目的が明確にされるとともに、当該利用目的の達成に必要な範囲内で取り扱われること。

中間整理で「利用目的に関連して必要な範囲」とされていた部分が、「利用目的の達成に必要な範囲内」としていわゆる「OECD理事会勧告のガイドライン」第9条に沿った表現になったことは評価できる。

しかし、中間整理日弁連意見書でも指摘したように、OECD 8原則の「利用制限の原則」にある「目的外利用禁止」（第三者に対する目的外の提供の制限も含む）も明確に規定すべきである。

なお、利用目的の具体性の程度や目的明確化の方法、利用目的達成に必要な範囲等の判断基準について、「個人情報の性質、利用方法、取扱者の適正な業務の実施の必要性等が勘案された上で判断されるべき」とされていることは、考え方としては妥当なものであると思われるが、政府は、上記のとおり基本原則前文に調整規定を明記する他、現実の運用においても、「取扱者の業務実施の必要性又は便宜」が過度に優先されることのないよう、個人情報取扱事業者のガイドラインの水準及びその運用の適正の確保に係る措置に努めるべきである。

3 「(2) 適正な方法による取得」について

(2) 適正な方法による取得

個人情報は、適法かつ適正な方法によって取得されること。

ここでも、中間整理日弁連意見書で述べたとおり、「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「基本原則」として規定すべきである。「直接収集の原則」及び「センシティブ情報の収集禁止」については、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、規定すべき必要性がある。「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。

4 「(3) 内容の正確性の確保」について

(3) 内容の正確性の確保

個人情報は、その利用目的の達成に必要な範囲内において正確かつ最新の内容に保たれること。

中間整理と比べて内容の「正確性」だけでなく、「最新性」が加えられたことは評価できる。

5 「(5) 透明性の確保」について

(5) 透明性の確保

個人情報の取扱い（個人情報に関する様々な行為であって、その利用等を含む。）に関しては、個人情報において識別される個人（以下「本人」という。）が適切に関与し得るなどの必要な透明性が確保されること。

中間整理に比べて「可能性」という文言が削除され、「本人による適切な関与」という文言になったことは一定の評価ができるが、「必要な透明性の確保」というだけでは「基本原則」としてはやはり極めて曖昧である。全ての民間部門で司法救済を可能とする本人情報開示・訂正等請求権を認めることまではできないとしても、事実上の救済を実効あるものとするため、「本人開示、訂正等を求めることができること」を、この「基本原則」の段階で明確に規定すべきである。解説中には、「本人に開示、訂正等の一定の関与を認める手続が整備される必要があり・・・このような考え方は、OECD理事会勧告のガイドラインを始め、諸外国の個人情報保護法制においても広く採り入れられている」とあるのであり、比較法的観点からも当然のことながら、この趣旨は、本大綱本文に規定されるべきである。

第5 「3. 個人情報取扱事業者（仮称）の義務等」について

1 前文中「基本法制としての性格上、個人情報取扱事業者の義務は必要最小限度となっており、個人情報取扱事業者や事業者団体においては、3. 規定が定める以上の充実した保護措置を自主的に講ずるよう努力することが求められる。」とあるのは評価できる。

2 「(1) 利用目的による制限及び適正な取得」について

(1)利用目的による制限及び適正な取得

ア. 個人情報取扱事業者は、個人情報を取り扱うに当たっては、その利用目的を明確にするとともに、当該利用目的の達成に必要な範囲内で個人情報の取得、処理その他 の個人情報の取扱いを行わなければならないものとする。

イ. 個人情報取扱事業者は、一般的に合理的と考えられる範囲を超えて利用目的を変更してはならないものとする。

ウ. 個人情報取扱事業者は、個人情報を取得する場合には、利用目的を本人に通知し、又は公表その他本人が容易に知り得る状態にすること（以下「公表等」という。）を行わなければならないものとする。このうち、本人との契約の締結に伴い、又は調査等により本人から直接個人情報を取得する場合には、原則として、あらかじめ利用目的を明示しなければならないものとする。ただし、個人情報取扱事業者の正当な利益を害するおそれ又は業務の適正な実施に支障を及ぼすおそれがある場合等は、この限りでないものとする。

エ. 以下の場合について、本項ア、イ、ウを適用しないものとする。

①あらかじめ本人の同意がある場合

②生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要がある場合

オ. 個人情報取扱事業者は、適法かつ適正な方法によって個人情報を取得しなければならないものとする。

イの利用目的変更の限界について、「一般的に合理的と考えられる範囲」としているが、このままではあまりにも抽象的であることは明らかである。解説中に、「当初の利用目的との関連性があり、かつ、本人に不測かつ不当な権利利益の侵害を生じさせるおそれがない範囲」と述べられているが、この程度までは、本大綱本文中に規定すべきである。

但し、単なる「関連性」という文言は、利用目的による拘束性を制度化する実質的意味を減殺する可能性は否定できず、もう少し絞り込む必要があると考える。また、オ（適法かつ適正な方法による個人情報の取得）については、「基本原則」に「直接収集の原則」及び「センシティブ情報の収集禁止」が規定されないとしても、少なくとも、事業者の法的義務としては明確に規定すべきである。この点について、中間整理では、「5. 事業者が遵守すべき事項 ・ 適正な方法による取得」の部分で、「・・・第三者から取得することが必要かつ合理的と認められる場合を除き、原則として本人から取得する」と「直接収集の原則」に触れられているのに対して、当該オは、単に「適法かつ適正な

方法による取得」という極めて抽象的な規定になっており、中間整理より後退している。

なお、弁護士法23条の2の照会制度は、当然に「適法な方法による取得」のための制度であることは、明記されるべきであり、立法の段階で、「適法かつ適正な方法」の具体的内容が明らかにされるべきである。

3 「(2) 適正な管理」について

(2) 適正な管理

ア．個人情報取扱事業者は、個人情報データベース等を構成する個人情報（以下「個人データ」という。）について、利用目的の達成に必要な範囲内において正確かつ最新の内容に保つよう努めなければならないものとする。

イ．個人情報取扱事業者は、個人データの保護のために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、個人データの取扱いに従事する者に対して個人データの保護に必要な措置が適切に講ぜられるよう監督しなければならないものとする。

ウ．個人情報取扱事業者は、個人データの取扱いの全部又は一部を第三者に委託する場合には、委託先の選定に配慮し、必要な監督等を行わなければならないものとする。

ア（正確かつ最新の内容に保つ努力）で「個人データ」について、内容の「最新性」の確保が加えられたことは評価できる。

イ（個人情報保護の必要な措置と監督）については、中間整理において、事業者に「個人情報の保護に関する規程」の策定とその周知及び「個人情報安全管理者」の配置措置等を講ずることを求めていたが、当該イからは全く削除されてしまっている。確かに、こうした措置を講ずることは、個人情報取扱事業者にとって負担となる面があることは否定しないが、個人情報保護にとって、セキュリティ対策がいかに重要であるかを勘案すると、上記措置を講ずることを明確にすべきである。策定すべき「個人情報の保護に関する規程」の内容は、例えば政府がモデル「規程」を示し、それに準じたものを策定すればよく、「個人情報安全管理者」の研修等を地方自治体が主催して行うことや、「苦情処理団体」又は国・地方自治体が「苦情処理」のみならず、「個人情報取扱事業者」のセキュリティ対策に関する相談を受けるなどの体制整備により対処すべきものである。

4 「(3) 第三者提供の制限」について

(3) 第三者提供の制限

ア．個人情報取扱事業者は、個人データを第三者に提供してはならないものとする。ただし、あらかじめ本人の同意がある場合、生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要がある場合は、この限りでないものとする。

イ. 以下の場合について、本項アを適用しないものとする。

- ①営業譲渡、分社等により営業資産の一部として個人データを引き継ぐ場合
- ②明確化された利用目的を達成するために当該個人情報取扱事業者と共同し、又はその委託により個人データを取り扱う場合
- ③個人データを特定の者との間で相互に利用する場合であって、あらかじめその利用目的及び提供先等について本人に通知され、又は公表等が行われている場合
- ④個人情報取扱事業者が第三者提供を目的として個人情報を取得する場合のうち、本人からの提供停止等の求めに応じて原則として当該個人情報の提供停止その他の適切な措置を講ずることとされている場合であって、あらかじめその旨、第三者提供の方法等について本人に通知され、又は公表等が行われている場合

2000年9月8日に発表された個人情報保護基本法制に関する大綱案(素案)では、個人情報取扱事業者が個人情報を第三者に提供することは、あらかじめ本人の同意がある場合や生命、身体又は財産保護のために緊急に必要がある場合を除いて原則禁止であるものの、その例外としていかなる場合が許容されるのか、検討するものとされた。その後、同年10月11日に最終的に確定した本大綱では、例外処置として、上記の①ないし④の場合には、個人情報の第三者への提供の原則禁止が適用されないものとされた。

しかし、個人情報の管理を個人情報取扱事業者に義務づけても、取得した個人情報の第三者への提供が緩やかな基準で認められるならば、個人情報保護基本法制による個人情報の法的保護は無益なものとなる。従って、個人情報の第三者への提供を例外的に認めるとしても、その要件は厳格に吟味される必要がある。

① 営業譲渡、分社等により営業資産の一部として個人データを引き継ぐ場合

個人情報を管理していた個人情報取扱事業者が、営業譲渡、分社等により営業資産の一部を第三者に承継させる場合に、それまで管理していた個人情報をも含めて当該第三者に承継させる必要性は充分認められよう。ただし、個人データを承継した第三者が、承継した個人データを譲渡した個人情報取扱事業者が従前行っていたと同様な要件の下に、個人情報保護基本法制下で承継した個人データを管理する義務を負う必要があるもので、その旨の厳格な要件が法制化されるべきである。

② 明確化された利用目的を達成するために当該個人情報取扱事業者と共同し、又はその委託により個人データを取り扱う場合

そもそも、「明確化された利用目的を達成するために当該個人情報取扱事業者と共同し、又はその委託により個人データを取り扱う場合」とは、具体的にどのような場合を指しているのかははっきりしない。特に、「明確化された利用目的を達成するために」との要件は、きわめて曖昧であり、厳格であるべき個人情報の第三者提供の要件としては不適切である。

加えて、「明確化された利用目的を達成するために」との要件は誰が判断するのか、

最終的には司法的な判断に委ねられるべきであるが、第一次的に個人情報を譲渡する個人情報取扱事業者が判断するのであれば、事実上、無条件で個人情報の第三者への提供を認めることに等しい。

したがって、かかる曖昧な要件の下に、個人情報の第三者への提供を認めるべきではない。

なお、個人情報を管理する者が、当該個人情報の管理を第三者に委託する場合は、上記の要件の下に認めることになると思われるが、「個人データの管理を第三者に委託する場合」として、委託の形式等具体的な要件を明確に規定すべきである。

③ 個人データを特定の者との間で相互に利用する場合であって、あらかじめその利用目的及び提供先等について本人に通知され、又は公表等が行われている場合

個人データを管理している個人情報取扱事業者が、当該個人データを特定の者との間で相互に利用する必要性があることは理解できるが、かかる「個人データを特定の者との間で相互に利用する場合」とは、きわめて広い概念であり、かかる要件の基に個人情報の第三者提供が広い範囲で行われる恐れがあり、その一方で、その利用目的及び提供先等を一方的に公表するだけでよい、とすることには問題がある。そもそも、公表とは、どのような要件で行うべきか、あらかじめ個人情報保護基本法制によって明確に規定されるべきであることに加え、単に一方的な公表のみで個人データの第三者への提供が認められるとすると、かかる形態による個人データの第三者への提供が広範囲に行われる恐れがあり、個人情報の保護の見地からは是認しがたい。

したがって、本人への通知かそれと同視しうる手続を要件とすべきであり、単に公表で足りるとすべきではないし、さらに、「個人データを特定の者との間で相互に利用する場合」との要件をも、厳格に絞るべきである。

加えて、仮に公表による個人データの第三者への提供が認められるとしても、個人が公表された結果を知ったことにより、当該個人データの第三者への提供を拒否した場合は、かかる拒否は認められる必要がある。

④ 個人情報取扱事業者が第三者提供を目的として個人情報を取得する場合のうち、本人からの提供停止等の求めに応じて原則として当該個人情報の提供停止その他の適切な措置を講ずることとされている場合であって、あらかじめその旨、第三者提供の方法等について本人に通知され、又は公表等が行われている場合

そもそも、「個人情報取扱事業者が第三者提供を目的として個人情報を取得する場合」を認めて良いかは疑問がある。なぜなら、そもそも個人が自己の個人情報の収集に同意した場合は、個人が当該個人情報取扱事業者を信頼している場合であり、かかる信頼できる個人情報取扱事業者であることから、自己の個人情報の収集に同意したものと考えることができるのであって、個人が個人情報の取得に同意する個人情報取扱事業者と、実際に個人情報を収集する個人情報取扱事業者とが異なるような紛らわしい仕組みは、本人の明確な同意のない限り認めるべきではない。

加えて、情報提供停止その他の措置を講ずることについて単に公表のみがなされている場合に収集した個人情報の第三者への提供を認めるとすると、実際には同意した個人

が知らないうちに、収集に同意した個人情報取扱事業者が、当該個人データを第三者に提供する結果が発生する可能性があり、最終的にも公表された事実を知らず、提供の停止を申し入れる機会を喪失する可能性も否定できないからである。

したがって、事前に本人へ通知することかそれと同視しうる手続がとられるべきであり、単に公表のみによって、個人情報取扱事業者が第三者提供を目的として個人情報を取得する場合を認めるべきではない。

⑤ その他の問題点

その他、近時の第三者提供の事例として、個人情報を管理する「全国信用情報センター連合会」（全情連＝浜田武雄会長、東京都千代田区）が、「多重債務や自己破産の防止に寄与する」との目的で、傘下会社を通じ、異業種向けに返済延滞などの経験がない優良顧客についての個人情報提供サービス（テラネット）の取扱いを始めると報ぜられている（産経新聞2000年11月8日）。具体的には、消費者金融の利用者約1500万人の個人情報が、個人向け融資分野に新規参入した銀行系個人ローン会社や信販・カード会社に有料提供されるとのことである。

しかし、「個人の信用情報は他人に触れられたくないプライバシーを含む重要な情報で、取扱いに厳重を期すべきなのは言うまでもない」ことである（同産経新聞）。本大綱による法規制を受ける前の駆け込み措置とも解されるところであり、①ないし④の要件をさらに厳格にした要件に適うものであるかが、特に検討されるべきである。

また、個人情報を警察の搜索差押令状に基づいて提供する場合は、上記のどの要件に該当するのか判然としない。令状の発布されるすべて場合が、「生命、身体又は財産保護のために緊急に必要がある場合」に該当すると解釈するには無理があろう。

また、第三者提供の制限規定は、弁護士法23条2の照会制度の機能を著しく制限し、本照会制度を事実上、無意味なものとしかねない。しかし、本照会制度については、1981年4月14日最高裁判所判決の解釈として、弁護士会照会に対しては、回答することにより得られる利益と回答しないことにより守られる利益とを比較衡量し、回答することにより得られる利益が回答しないことにより守られる利益より勝っている場合には、回答をすべきであり、回答をしても守秘義務違反に該当しないとの解釈が確立しているのであって、この運用によって民事紛争の解決が図られてきたのである。

その他、司法による正義の実現、実体的真実の発見のためには、情報公開法による開示のための情報提供、民事訴訟法の文書提出命令に基づく提供、証拠保全命令に基づく提供等が、制限されてはならない。

したがって、「他の法令上の定めのある場合」には個人情報の第三者への提供を認める旨を明記し、具体的には、基本法の趣旨に基づいて、第三者提供の制限の例外が認められるよう個別法令ごとに検討すべきである。

5 「(4) 公表等」について

(4) 公表等

ア. 個人情報取扱事業者は、個人データに関して、個人情報取扱事業者の正当な利

益を害するおそれ又は業務の適正な実施に支障を及ぼすおそれがある場合、本人に通知する場合等を除き、次に掲げる事項について公表等を行わなければならないものとする。

- ①利用目的
- ②個人情報の保有に責任を有する事業者名
- ③開示等に必要な手続
- ④その他個人情報の保護を図るために必要な事項

イ．個人情報取扱事業者は、本人に通知し、又は公表等を行った事項を変更する場合には、軽微な変更であるとき又は本人に通知するとき等を除き、変更する事項について公表等を行わなければならないものとする。

「公表等」とは、インターネット上での公表、パンフレットの配布、書面の提示・備付け、本人からの問い合わせへの回答など、本人が容易に知り得る状態にすることを言うとしているが、例えば「本人から問い合わせがあれば回答するが、それまでは特に何のアクションもとらない」といった場合も「公表等」に含まれるとの趣旨にも読めるが、それでは広すぎる。基本法の法制化にあたっては、「公表等」の方法を限定列挙した法文にすると共に、ガイドライン等においては、「公表等」の方法を各業態等に応じた実効性のあるものとして具体的に定めるべきであろう。また、これと並行して、主務官庁や業界団体の事務局等で公表等の内容を一元的に集約管理しておき、各個人にとって、少なくともそこにコンタクトをとれば重要な事項は把握できるというような制度とするべきである。

また、この公表等のあり方は、開示・訂正請求といった各個人による権利行使のための重要な前提となるものであるから、業者ごとの不必要なばらつきがでないよう、ガイドライン等で統一書式を定めるなどすべきであろうし、その内容も、例えばクーリングオフの手続等を説明する割賦販売法所定の交付書面のような、具体的でわかりやすいものとするべきである。

さらに、「個人情報取扱事業者の正当な利益を害するおそれ」、「業務の適正な実施に支障を及ぼすおそれ」、「軽微な変更」といった抽象的な定めがなされているものについては、解釈によっては制度が骨抜きになる恐れもあり、基本法の法制化にあたっては、できる限り限定的な規定にすると共に、少なくともガイドライン等において、各業態や情報の種類等に応じた具体例を例示列挙するなどの必要がある。また、基本法には附則を設け、基本法施行3年後の見直しを義務づけるべきである。

6 「(5) 開示、(6) 訂正等、(7) 利用停止等」について

(5) 開示

ア．個人情報取扱事業者は、本人から自己の個人データについて開示の求めがあった場合において、本人又は第三者の生命、身体、財産その他の利益を害するおそれがあるとき、個人情報取扱事業者の正当な利益を害するおそれ又は業務の適正

な実施に支障を及ぼすおそれがあるとき等を除き、本人に対し、当該個人データを開示しなければならないものとする。

(6) 訂正等

ア．個人情報取扱事業者は、本人から自己の個人データの内容について正確かつ最新の事実を反映するよう求めがあった場合において、その内容が正当と認められるときは、本人又は第三者の生命、身体、財産その他の利益を害するおそれがあるとき、個人情報取扱事業者の正当な利益を害するおそれ又は業務の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるとき等を除き、利用目的の達成に必要な範囲内で、当該個人データの訂正、追加、削除その他の適切な措置を講じなければならないものとする。

イ．個人情報取扱事業者は、本人からの求めの全部又は一部に応じない場合には、本人に対し、その旨を明示しなければならないものとするとともに、その理由の説明に努めなければならないものとする。

(7) 利用停止等

ア．個人情報取扱事業者は、本人から自己の個人データについて以下を理由として利用停止等の求めがあった場合において、その内容が正当と認められるときは、本人又は第三者の生命、身体、財産その他の利益を害するおそれがあるとき、個人情報取扱事業者の正当な利益を害するおそれ又は業務の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるとき等を除き、当該個人データの利用停止、削除その他の適切な措置を講じなければならないものとする。

- ①(1)ア、イに反し、利用目的の達成に必要な範囲を超えて利用が行われていること。
- ②(1)オに反し、違法又は不適正な方法により取得されたものであること。
- ③(3)に反し、第三者に提供されていること。

イ．個人情報取扱事業者は、本人からの求めの全部又は一部に応じない場合には、本人に対し、その旨を明示しなければならないものとするとともに、その理由の説明に努めなければならないものとする。

本大綱が、個人情報取扱事業者に対し、その保有している個人データについて本人からの求めがあった場合に、開示、訂正等、利用停止等を行うことを義務づけていることは、個人情報に対する情報主体本人のコントロール権を保障するうえで非常に有意義であり、高く評価することができる。

しかしながら、本大綱は、以下の各点において問題があるので、修正されるべきである。

(1) 開示等の原則の適用除外規定について

本大綱は、本人からの開示、訂正等、及び一定の場合における利用停止等の求めがあ

った場合につき、「本人又は第三者の生命、身体、財産その他の利益を害するおそれがあるとき、個人情報取扱事業者の正当な利益を害するおそれ又は業務の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるとき等」に適用を除外する旨の規定を設けている。この本大綱の定める適用除外規定は、広きに失して不当である。

① 民間の個人情報取扱事業者が保有する個人データについては、公的機関が保有する場合と異なり、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。これらの個人データを利用する第三者も同様である。

② これらの個人データを、本人からの開示、訂正等、利用停止等の求めを排除した状態で蓄積し利用することは、個人情報取扱事業者にとっても、事業者から情報の提供を受ける第三者にとっても、「本人に知られずして個人情報を利用できる」という意味で、それ自体が自己の利益になることが多いと考えられる。

しかしながら、個人情報取扱事業者や、情報提供を受ける第三者のそのような利益は、情報主体本人の自己情報をコントロールする権利と対比して、基本的に保護すべき利益とは考えられない。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、訂正等、利用停止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。事業者から情報の提供を受ける第三者にあっても同様である。

③ したがって、本大綱が、適用除外事項として、

(ア) 第三者の利益につき、「財産その他の利益を害するおそれがあるとき」とするのは、安易に第三者の対抗利益の保護に傾きすぎているものであって、容認できない。情報主体本人の求めに対してこれを拒絶する理由とすべき第三者の利益は、生命や身体安全、ないしこれに匹敵するような重要な利益に限定すべきであり、かつ、それによって第三者の利益の保護に欠けることはない。

(イ) 個人情報取扱事業者の利益につき、「正当な利益を害するおそれ又は業務の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるとき」とするのは、その運用如何によっては、安易に事業者の利益の保護に傾きすぎのおそれがある。そもそも、事業者が前記のとおり基本的に自己の利益のために個人情報を利用するものである以上、本人の自己情報を管理する権利に対して、事業者自身の利害を理由として、本人からの開示、訂正等、利用停止等の求めを拒みうるような立場にあることを、通常は想定することができないのである。

(ウ) 列举事項の末尾に「等」としているのは、立法ないしはその適用に際して適用除外事項の無限定な拡張の余地を残すものであり、不適切である。

(2) 利用停止等を求めうる場合の規定について

本大綱は、個人データについて、①「(1) ア(利用目的による制限)、イ(合理的範囲の利用目的)に反し、利用目的の達成に必要な範囲を超えて利用が行われている」

②「(1) オ (適法かつ適正な方法による取得) に反し、違法又は不適正な方法により取得されたものである」③「(3) (第三者提供の制限) に反し、第三者に提供されている」の各場合に、情報主体たる本人が個人データの利用停止、削除等を求めうることを規定している。

このこと自体には異論はないが、これらに加えて、「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」に、予めなした個人情報利用についての同意を取消し、その利用を差止め、これを削除させる権利をも明文で保障すべきである。

(3) 本人の開示、訂正等、利用停止等の求めは、本人にとって容易にかつ合理的な方法によってなされることが保障されるべきである。

したがって、基本法の法制化にあたっては、個人情報取扱事業者の義務として、

- ①法令により定められる合理的な期間内に、開示、訂正等、利用停止等を行うべきこと、
- ②本人に対する開示の方法は原則として書面によるべきこと、及び、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る、
- ③開示、訂正等、利用停止等に要する費用は、全部個人情報取扱事業者の負担とすること、を明文をもって定めるべきである。

(4) その他

本人からの開示等の規定を設ける趣旨が、本大綱に述べられているとおり、「本基本法制に基づく個人情報取扱事業者の個人情報の適正な取扱いが当事者間で自主的かつ実行性をもって担保されることを目的として、本人が関与しうる仕組みを法的に整備することにある以上は、開示等については、本人の「求め」という曖昧さを含んだ語句ではなく、明確に「請求」という語句を用いるべきである。

7 「(8) 苦情の処理」について

(8) 苦情の処理

個人情報取扱事業者は、個人情報の取扱いに関する苦情について、必要な体制の整備等を行い、適切かつ迅速な処理に努めなければならないものとする。

本大綱は、事業者は、「個人情報の取扱いに関する苦情について、必要な体制の整備等を行う」とする。中間整理では、本人からの苦情等を受け付けるための窓口を明確にすることとされていた。従来の窓口の明確化よりも進展した内容とも読めそうであるが、中間整理では、苦情処理の窓口の実質的裏付けとして、安全保護措置を実施するために「個人情報の保護に関する規程」の制定と「個人情報安全管理者」の配置があった。しかし、本大綱では、規程と個人情報安全管理者の設置などの具体的提案がなくなり、苦情のための体制整備というより抽象的な内容になっている。

苦情処理制度は、事業者の内部での安全管理体制があってはじめて有効に機能するものと考えられる。したがって、本大綱は、苦情処理に関する内容は、中間整理よりも後退したと評価されてもやむを得ない。

当連合会は、中間報告日弁連意見書で、事業場単位の情報管理責任者、また二つ以上の事業場がある場合の統括情報管理責任者の選任、一定の規模以上の事業者の情報管理委員会の設置、内部規定の整備、実践遵守計画（コンプライアンス・プログラム）の策定を前提にした苦情処理、相談窓口の設置を提案した。基本法の法制化にあたっては、上記のような安全管理の体制の整備を裏付けとする事業者の苦情処理等に関する体制整備を十全なものとする必要がある。

8 「(9) 苦情の処理等を行う団体の認定」について

(9) 苦情の処理等を行う団体の認定

個人情報取扱事業者は、苦情の処理等を行うために、個人情報取扱事業者を構成員とする団体を設け、申請により主務大臣の認定を受けることができるものとする

本大綱は、苦情の処理のために、個人情報取扱事業者を構成員とする団体を設け主務大臣の認可を受けることができるとした。また、その説明によれば、認定の申請は、団体の自主的な判断により行われるとする。

事業者団体等による、これまでの自主的な取組を尊重する趣旨は、理解できないわけではないが、実際には、上記のような自主的な団体の苦情処理だけでは、対応できていないというのが実態である。だからこそ、民間部門における個人情報の保護が叫ばれていると言っても過言ではない。本大綱は、単なる現状追認になっている。

したがって、基本法では、各業界団体が、苦情受付の機関を設置すべきであり、それを義務づける必要がある。

なお、主務大臣の認可とされているが、後記第6、4のとおり、当連合会としては、個人情報保護のための独立行政委員会を設置すべきと考えるので、その認可は、その行政委員会がなすべきであるとする。

また、認可団体の責任と権限についても検討を加えるべきである。

第6 政府の措置及び施策

4 政府の措置及び施策

(1) 国の行政機関の保有する個人情報の保護

国の行政機関の保有する個人情報に関しては、その情報の性質、保有目的等を勘案し、適正かつ的確な保護が図られるよう、本基本法制の趣旨にのっとり、別に法制上の措置を講ずるものとする。

(2) 独立行政法人等に対する措置

政府は、独立行政法人、特殊法人等について、その性格、業務の内容に応じ、本基本法制の趣旨にのっとり、個人情報の保護が推進されるよう、法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。

1 改正住民基本台帳法施行のための措置とは評価できない

第1で述べたとおり、行政機関等の政府が保有する個人情報保護について、本大綱は、「国の行政機関の保有する個人情報に関しては、その情報の性質、保有目的等を勘案し、適正かつ的確な保護が図られるよう、本基本法制の趣旨にのっとり、別に法制上の措置を講ずるものとする」(4(1))とするにとどまり、行政機関等が保有する国民の個人情報保護の在り方、制度構築の方向などについて具体的な内容を一切示していない。

1999年6月に成立した住民基本台帳法改正法では、住民票に10桁のコード番号を付して、コンピューターで統一的に管理することとされたが(住民票コード制度)、国会審議において住民票コード導入による国民のプライバシー侵害の重大な危険性が確認され、同法附則第1条第2項において、「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする。」と規定された。政府では、本大綱を受けた個人情報保護基本法を、住民基本台帳法改正法、つまり住民票コード施行に必要な措置と位置づけている。

しかし、本大綱審議の過程では、住民基本台帳法改正法の施行、住民票コード施行の問題点はほとんど意識も議論もされておらず、本大綱の内容も住民基本台帳法改正法施行に対するプライバシー保護対策を含めて公的部門における個人情報保護のための具体的な措置を何ら定めていない。

したがって、政府は、本大綱及び本大綱に基づく個人情報保護基本法制は住民基本台帳法改正法の施行に必要な「個人情報の保護に万全を期するため、所要の措置」ということはできないものであることを確認する必要がある。

当連合会では、住民基本台帳法改正法の施行のためには、独立行政法人等の政府関連法人を含む公的部門における具体的に国民の権利を保障し、実効性のある個人情報保護立法が条件となると考える。

2 公的部門における個人情報保護の基本的な考え方と本大綱の欠陥

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、国家等からの個人のプライバシー、個人情報の保護という憲法13条に基づく基本的人権の保障として位置づけられる必要がある。

従来から、思想、信条、病歴等の核心的プライバシー情報を含む大量の個人情報が実質的な規制のないまま行政により収集、管理、蓄積、利用される中で、近時、行政機関における情報管理の電子化、ネットワーク化、統合化が急激に進行し、他方で警察、政治家等からの漏洩等の事件が報告される状況で、公的部門における個人情報保護が緊急の課題となっている。

住民票コードの導入は、まさに、行政機関による個人情報管理の電子化、ネットワーク化をさらに押し進めるものとして構築されているのである。

このような状況の下で、個人情報保護の制度化に当たっては、個人情報を保有する公的部門に対する規制の抜本的な強化が必要である。すなわち、行政機関等による個人情報の収集制限、開示・訂正請求権の確立、オンライン結合の原則禁止などOECD8原則にも提示されている方向での規制強化が必要となる。

現状は、現行の「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、「現行の行政機関個人情報保護法」という。）において、電子計算機によって処理される個人情報のみが保護対象にされ、情報収集制限規定もなく、自己情報開示請求もきわめて限定的なものであるなど、同法による公的部門における個人情報の保護はきわめて不十分なものとなっている。

当連合会において、1998年に個人情報保護法大綱を作成し、発表したのも、このような状況を看過することができないと考えたからである。

ところが、本大綱は、上記のとおり、結論として「国の行政機関の保有する個人情報に関しては、その情報の性質、保有目的等を勘案し、適正かつ的確な保護が図られるよう、本基本法制の趣旨にのっとり、別に法制上の措置を講ずるものとする」と述べるにすぎない。

もっとも、本大綱は、その説明部分において、「別に定める法律については、本基本法制の趣旨にのっとり、その主たる内容は、次の通りとすることが適当と考える

- ・法律上の所掌事務の遂行のため必要な場合に限り個人情報ファイルを保有することができるものとし、その保有に当たっては、原則として、あらかじめ所定の機関に通知し、保有目的等の基本事項を公にするものとする。
- ・個人情報の正確性確保及び安全保護のため必要な措置を講ずるよう努めるものとする。
- ・法律に別の定めがある等一定の場合を除き、個人情報を保有目的以外の目的に利用し、又は外部に提供してはならないものとする。
- ・開示、訂正等について適切な措置が講ぜられるようにすること

また政府においては、現行の『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』について、本基本法制の目的、基本原則等に沿って、いわゆるマニュアル処理情報の取扱い、適用除外ファイル、開示・訂正手続等について、適切な見直しを行い、必要な措置を講ずるものとし、行政機関の保有する個人情報の保護について、速やかに一層充実した法整備を図る必要がある」

と述べ、従来から問題とされてきた論点等を指摘しているが、必要な措置の方向としては、いずれも、「適切な措置」「適切な見直し」といった、きわめて抽象的、形式的な内容にとどまっている。

以上のとおりであり、本大綱の示す個人情報保護基本法制は、実質的には民間部門のみに対する規制法であり、公的部門における個人情報保護について具体的な内容を欠いているという重大な構造的欠陥を有しているものであり、仮に民間部門、公的部門を包括する立法形式の是非をおくとしても、個人情報保護基本法制としては不適切であると考える。

3 「(3) 法制上の措置等、(4) 個人情報の保護の推進に関する基本方針の策定等」について

(3) 法制上の措置等

政府は、個人情報であって、その性質、利用方法等に照らし、特に厳重な保護を要する等、別途の措置が必要なものについては、法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。

(4) 個人情報の保護の推進に関する基本方針の策定等

ア. 政府は、個人情報の保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、個人情報の保護の推進に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならないものとする。

基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- ①個人情報の保護の推進について講じようとする施策の基本となるべき事項
- ②個人情報の保護の推進に関する施策を実施するに当たっての各行政機関の役割
- ③その他個人情報の保護を推進するために必要な事項

イ. 政府は、基本方針に基づき、次に掲げる措置を講ずるものとする。

- ①個人情報の保護のための取組を支援するために必要な措置
- ②個人情報の取扱いに関する国民の理解を深めるために必要な措置
- ③個人情報の取扱いに関する苦情が適切かつ迅速に処理されるようにするために必要な措置

法制上の措置等については、中間報告日弁連意見書で述べたとおり、個人情報、医療、電気通信事業、教育等の各分野における個人情報保護の、罰則を伴った個別法がすみやかに制定されるべきである。

また、個人情報の保護の推進に関する基本方針の策定等については、第10で述べたとおり、何よりもまず、電子政府政策の推進との関連において検討されなければならない。

4 「(5) 主務大臣の指示等」について

(5) 主務大臣の指示等

ア. 主務大臣は、「3. 個人情報取扱事業者の義務等」の規定の施行に関し、必要があると認めるときは、個人情報取扱事業者又は3. (9)の認定を受けた団体に対して、報告を求め、又は助言若しくは改善の指示を行うことができるものとする。

イ. 個人情報取扱事業者が主務大臣の改善の指示に従わないときは、一定の場合に、主務大臣は個人情報取扱事業者に対して、改善又は中止の命令を行うことができるものとする。

本大綱は、主務大臣は、事業者及び苦情処理のための認可団体に対し、報告を求め、助言若しくは改善の指示を行うことができ、改善の指示に従わない場合は、改善または中止の命令を行うことができるとする。

しかし、その内容は、以下の点から問題がある。

一つには、いわゆる縦割り行政の弊害が生ずる懸念があるということである。すなわち、統一的な個人情報保護のための機関を設置しないため、政府が「個人情報の保護の推進に関する基本方針」を定めるとは言っても、主務大臣（所管の省庁）つまり業界ごとに実質的には異なる扱いがなされる懸念がある。

また、主務大臣の指示等は、あくまでも「3. 個人情報取扱事業者の義務等」の規定の施行に関するものであり、具体的な苦情等の処理機関に関するものではないため、結局のところ、権利を侵害された場合の事後救済制度としてはまったく機能しないということである。

そして何よりも、主務大臣の指示等により、過度に各行政機関に個人情報が集まる危険性が高く、行政機関の保有する個人情報の保護の法整備が極めて不十分な現状に鑑みれば、一層その問題は深刻である。

上記の問題を解決するためには、日弁連が中間報告日弁連意見書と中間整理日弁連意見書で表明したように、公的システムとして、各行政機関とは独立した、そして権利侵害の救済機関としての機能を持つ独立行政委員会型の機関を設置し、その機関が報告の聴取や改善等の指示を行うなどの統一的な個人情報保護のための施策を推進すべきである。たとえば、独占禁止法の公正取引委員会などのケースが参考になるのではないのか。特に、「不公正な取引方法の禁止」に関する公正取引委員会の指定制限と排除措置等の権限（独占禁止法2条9項、19条、20条）、排除措置の手続（8章2節）などは十分に検討されてよいであろう。

後述する罰則の検討も、基本的にはそのようなシステムを基盤にして検討されるべきものである。

第7 地方公共団体の措置について

5. 地方公共団体の措置

(1) 地方公共団体の保有する個人情報に関する施策

地方公共団体は、本基本法制の趣旨にのっとり、その保有する個人情報に関し、個人情報の適正な取扱いを確保するため必要な施策を策定し、これを実施するよう努めなければならないものとする。

1 保有する個人情報に関する制度、施策の整備充実

地方公共団体自身の保有する個人情報については、すでに多くの地方公共団体が国に先行して個人情報保護条例を実施していることを踏まえ、本文の表現を「条例制定等の施策」とすべきである。また、既存の個人情報保護条例を後退させることなく、より充

実した保護制度を実現するために、その条例では、マニュアル情報も対象とし、本人開示、訂正等の請求権を規定すべきことを明示すべきである。

2 区域内の事業者、住民に対する支援等

(2) 区域内の事業者及び住民に対する支援等

ア．地方公共団体は、個人情報の保護に関し、その区域内に所在する事業者及び住民に対する支援等の施策の実施に努めなければならないものとする。

イ．地方公共団体は、個人情報の取扱いに関して生じた苦情が適切かつ迅速に処理されるようにするため、苦情の処理のあっせん等必要な施策を講ずるよう努めなければならないものとする。

「事業者及び住民に対する支援等の施策」の内容が不明であり、より具体的にどのような制度で対応するのか示すべきである。事業者に対しては、地方公共団体の権限の範囲で、一定の指導・勧告等ができる根拠を持つべきであり、そのための条例制定に努めるべきである。

苦情処理についても、その仕組み、権限等をより具体的に示さなければ、地方公共団体としてどのような対応をすればよいのか困惑するのではないか。この点についても、条例の制定に努めるべきである。

3 国及び地方公共団体の協力

(3) 国及び地方公共団体の協力

国及び地方公共団体は、個人情報の保護に関する施策を講ずるにつき、相協力するものとする。

地方公共団体が国に協力するのではなく、それぞれの立場を尊重して「相協力する」関係にあることを明らかにすべきである。

第8 罰則

6. 罰則

4. (5)イによる主務大臣の改善・中止命令に対する違反につき、罰則を設けるものとする。

1 本大綱は、第三者への提供などについて、主務大臣の改善・中止命令について、これを守らなかったときに罰則を設けることとしたが、構成要件が曖昧になり、基本的人権との矛盾・衝突の危険が高いだけに、罰則規定を設けることについては、個別法におけ

る罰則規定とも調整のうえ、実体法と手続法の両面から慎重な検討を要する。

2 (1) そもそも、本大綱の罰則は、主務大臣の改善・中止命令に従わない限り、処罰するとの威嚇を伴うことになり、主務大臣の命令を絶対化し、それを強要するシステムを作ることになりかねない。したがって、少なくとも、罰則の適用については、改善・中止命令の発令にあたっての聴聞等の手続規定が整備されて厳格に実行されていることが当然の前提となるし、異議申立手続も整備しておく必要がある。また、異議申立ないし取消訴訟がなされたときに、その確定前にまで公定力を認めて処罰をするのかという問題がある。後日中止命令が取り消されたときの取り扱い考えると、否定的に考えざるをえない。

(2) また、刑罰権の発動にあたっては、命令を守ったか、守らなかったかの判断を捜査機関に委ねるのは恣意が入る恐れがあり、一義的明確にするために、主務大臣の告発を訴訟条件とすることが必要である。前記基本原則のとおり、処罰は最後の補充的手段であるから、実施機関が、処罰によらないで早期に個人情報保護の権利救済問題を解決するため、各種の改善・排除措置等を実施できるシステムの基盤を作り、その中で、特に悪質なケースについて、告発を選択することができるように定めておく必要がある。

3 さらに、実体的にも、そもそも、個別法の罰則を含め、刑罰規制を課する場合には、現行法でまかなえない刑罰をもって規制すべき領域・違法類型があるのか否かを十分検討する必要があり、そのうえで、なお構成要件の限定が可能か否かを検討する必要がある。

(1) 構成要件の検討において、まず取り上げられるテーマは、保護法益である。

個人情報の中で、刑罰による保護を必要とする情報は何かを選び出すことができなければ、罰則は必要がないという結論になるのである。

たとえば、「センシティブ情報（思想信条・病状病歴・前科前歴等、他人に知られることで、内心の自由が侵害されたり、本人が傷つくことになるような個人情報）収集の禁止」、「ヒトの遺伝子解析の秘密保護」、「金融関係の正確な信用情報の確保」などのように、保護の必要性の程度が高いと認められる個人情報は既に存在している。

したがって、刑罰による保護の必要性について、大方の意見の一致をみることのできる個人情報を選出する努力からスタートすることが大事である。

(2) 次に、それぞれの保護法益を守るために、どのような行為を処罰する必要があるのかを明確にしなければならない。

この場合に、本大綱は、「個人情報取扱事業者」に対して、次の三つの場合に、個人情報の「利用停止・削除その他の適切な措置」を義務づけている。

- ① 違法又は不適正な方法で個人情報を取得した行為
- ② 利用目的の達成に必要な範囲を超えた個人情報の利用行為
- ③ 第三者提供の禁止・制限に違反した提供行為

処罰の必要性が認められる行為があるとするれば、これらの行為類型の中でも、特に違法性の程度が高く、個人情報保護のためには、処罰以外の代替手段が考えられないという場合に限定されるべきである。

行為類型は、当然、保護法益との結びつきにおいて検討されることになる。

(3) そして、処罰されるべき者は行為者であるが、本大綱においては、その範囲について問題がある。

本大綱は、「民間事業者のうち、電子計算機等を用いて検索することができるよう体系化された個人情報の集合物（以下「個人情報データベース等」という）を事業の用に供している一定の事業者」を「個人情報取扱事業者」と位置づけ、「個人情報保護基本法」の対象として、「必要な制度を整備する」というのである。

本大綱は、「単にアクセスすることのみが許されており、データの変更、移転ができない事業者や専ら小規模の個人情報データベースのみを取扱う事業者を除く」のである。

しかし、この区別が可能であるとして、その境界線を引くことはできるのであろうか。

個人情報保護の観点から見る限り、対象を「一定の事業者」に限定する合理的な根拠は何もないし、保護されない個人情報の範囲も大きく取り残されるのではないか。不明確な「一定の事業者」であるとされるのか、されないのかによって、罰則適用面の大きな不公平が発生せざるを得ないからである。

罰則の関係でいえば、保護法益と行為類型で行為者をしばっていく必要がある。

4 さらに、刑事処罰規定を導入することは、その一方で言論表現の自由などを、刑事罰の威嚇をもって侵害する危険性があることを銘記すべきである。

近時の社会的潮流をみると、「個人情報保護基本法」の提案で最も警戒しなければならない問題の一つは、「個人情報保護」の名目が、「情報公開」の阻害要因に利用されたり、言論・報道・研究活動等の自由を侵害する危険に結びついているということである。

この面からみても、言論・報道・研究活動等の自由は「個人情報の保護」とは別の次元の問題として位置づけられるべきであり、罰則を設ける場合には、この分野に影響を及ぼすことがないように、必要最小限度のものに止まらなければならない。

本大綱は、このような問題について、「報道・宗教・学術・政治」などの分野には、「個人情報取扱事業者の義務等」の規定を適用しないと提案しているだけである。

しかし、これらの分野は、明確に「適用除外」と位置づけて規定されるべきである。

もし、罰則を設けることになれば、これらの分野に関する「適用除外」規定の必要性は一層高まるはずである。

第9 報道、宗教、学術等の分野における個人情報の取扱いに関する基本法制の適用について

1 本大綱が、方針として、「報道、宗教、学術、政治等の活動に係る個人情報の取扱いに関しては、本基本法制『3. 個人情報取扱事業者(仮称)の義務等』の諸規定を適用しないものとする。ただし、本基本法制の『1. 目的』、『2. 基本原則』の諸規定に基づき上記の個人情報の取扱いについても、自主的に個人情報の保護に関する措置を講ずるよう努めなければならないものとする。」としたことは評価する。但し、本大綱の最終報告が報道分野の調整について、何らの審議及びパブリック・コメントを経ることなく、「報道分野における取材活動等に伴う個人情報の取扱い」に限定していることは、範囲が明確でないので、慎重に取り扱うべきである。

当連合会は、中間整理日弁連意見書において、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。」と指摘していたところである。

本大綱3の個人情報取扱事業者（仮称）の義務等の諸規定を適用すると、主務大臣の指示が及ぶこととなるが、報道機関について、報道の自由の重要性から、主務大臣の指示の対象とすべきではないから、本大綱3の義務等の諸規定の適用除外としたことは評価する。但し、本大綱の最終報告が報道分野等の調整について、何らの審議及びパブリック・コメントを経ることなく、「報道分野における取材活動等に伴う個人情報の取扱い」に限定したが、適用除外の範囲が明確でないので、慎重に取り扱うべきである。

なお、この場合、本大綱の検討過程で提示された「適用を除外する場合、取扱いの主体、取扱いの客体たる個人情報又は取扱いの行為により区別し除外する方法」も考えられるが、主務大臣の指示の一律除外という観点からは、上記の「区別し除外する方法」は採られるべきではない。本大綱のとおり、「自主的に個人情報の保護に関する措置を講ずるよう努めなければならない」との規定に基づき、自主的規制を要請すべきである。

2 また、報道、宗教、学術等の分野においても、本大綱1の目的及び本大綱2の基本原則は適用されることとなるが、この場合に、本大綱2の基本原則の前文は、以下の理由により、「個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであり、個人情報を取り扱う者は、個人情報の性質、利用方法、取扱者の適正な業務の実施

の必要性等を勘案しつつ、次に掲げる原則にのっとり個人情報の適切な取扱いに努めなければならないものとする。」と追加的に規定すべきである（以下、「追加部分」という。）。

解説によれば、基本原則は、他人の個人情報を取り扱う者が「自ら個人情報の保護に努める」、いわゆる努力義務と性格付けられているが、その規定は「努めなければならないものとする」として、努力義務ではあるけれども守るべき規範であるといわざるをえない。具体的には、基本原則違反の行為に対しては、これを人格権侵害の具体的理由とし、損害賠償請求（場合によっては差止請求）がなされることが予想される。その意味では法的効果を認めざるをえない。しかし、他方で、枠外の解説にあるように、「個人情報は、個人が社会的又は経済的な活動主体として存在する以上、社会経済上、他の活動主体にとってもその正当な取扱いが認められるべきもの」である。したがって、その趣旨をより一層明確にするために、基本原則の前文にも、上記追加部分を加えることにより、「個人の人格的、経済的な権利利益」と、「他の活動主体にとっての（個人情報の）正当な取扱い」との比較衡量がなされることを具体的に基本原則本体にも明示されるべき必要がある。この場合、上記追加部分は、基本原則の具体的内容である（１）利用目的による制限、（２）適正な方法による取得、（３）透明性の確保における解説欄に記載されている文書であり、これを枠内の本大綱本文に昇格したとしても、基本原則の趣旨をゆがめるものではないと判断する。

本大綱３の個人情報取扱事業者（仮称）の義務においては、（１）利用目的による制限及び適正な取得、（３）第三者提供の制限、（４）公表等、（５）開示、（６）訂正等、（７）利用停止等において、いずれも適用除外事項が規定されている。適用除外の範囲の程度については議論のあるところであるが、適用除外を規定することによって、「個人の人格的、経済的な権利利益」と、「他の活動主体にとっての正当な（個人情報の）取扱い」との比較衡量が具体的義務規定から読みとることができる。ところが基本原則は、あえて「自ら個人情報の保護に努める」努力義務とされたにとどまるため、そのような比較衡量の手掛りが枠内の基本原則本文からは読みとることができない。したがって、本大綱３の義務の除外規定との比較の点からも、基本原則において、解説欄に記載されている上記追加部分を枠内の本大綱本文に昇格させるべきである。

第１０ 電子政府における個人情報の保護

１ 電子政府構想の中での住民情報の利用について

住民基本台帳法改正の後、電子政府の議論が進み、さらに行政機関による情報ネットワークの進展といった議論もなされるにいたり、これらの情報化・ネットワークに伴う新たな問題が生じてきた。

電子政府構想は、各種行政情報の電子化による徹底的な合理化・省力化と、国民に対する迅速な行政サービスの実現を目指すものである。

具体的には、政府、地方自治体などが情報の電子化を進め、①自らの情報管理を合理化すること、②政府調達や入札など業者などとの取引手続の適正化、迅速化をはかる、③行政情報の提供の迅速化、④行政届出、申請などの手続の合理化、⑤行政サービス情

報などの簡易な提供、といった観点から様々な改善が計画されている。

たとえば、住民情報の管理にICカードを利用したシステムも既に存在している

「兵庫県三木市において、ICカードを利用した住民サービスの提供の高度化、インターネットを活用した情報発信のための白書のSGML（Standard General Markup Language）化を通産省による新産業創造DBセンター事業にて実施、統計情報オンライン提供システムの開発を総務庁統計局にて実施、等々先進プロジェクトを経験し、これからの電子政府に向けて、技術、ソリューションを開発してまいりました。今後もさらに戸籍システム、電子図書館等、先進的なソリューション開発、製品開発を進めてまいります。」（「日本I・B・Mの電子政府実現への取り組み」より）

既に多くの企業から、住民情報の管理に関するシステムの提案がなされており、これらによれば、住民情報は「住民記録システム」に統合され、一括管理されるようなシステムになっている。

こうしたシステムから考えると、当連合会が個人情報保護法大綱で指摘した「情報の結合禁止」といった指摘は完全に無視されており、既に情報結合は自明のものとして進められていることがわかる。

2 住民基本台帳ネットワークとの関係について

住民基本台帳法に基づいて、政府において「住民基本台帳ネットワーク」が構想されているが、その方向性は定かではない。すなわち、本来構想されてきたのは、クローズドな独自の行政機関ネットワークであった。

しかし、現在のインターネットといった情報基幹とは別に、新たなクローズドな情報基幹回線を敷設するのだとすれば膨大な費用がかさむことになり、現実的でないことは明らかである。

住民基本台帳管理のためのネットワークが、多くの地方公共団体からも参照され、利用可能となるには、インターネットに接続する他なく、その方策を慎重に検討する他ない。

他方、自治省の委託報告書「地方公共団体における個人認証基盤の在り方について」（地方公共団体における個人認証基盤検討委員会）においては、個人認証システムの実現が、今後の電子商取引の基本となるとの位置づけで、印鑑証明制度、住民等録制度を個人認証制度に活用していく構想を打ち出している。

個人認証制度（電子署名・電子認証法に基づく全国レベルの施策）は、民間認証団体を尊重するものであるが、自治省の報告書によれば、その一機関として、自治体が電子的な個人認証業務に進出することになる。こうした情報提供行為は、インターネットを利用した「オープンネットワーク」において、広く電子商取引行為を支えるものとして行われるとされており、商取引の基本的構成要素となる。したがって、取引の相手方が、相手の本人確認を自治体に行うことになり、自治体は本人情報を取引の当事者情報として関係者に提供することになり、こうした情報がマーケットで共有されることになる。

こうして、情報の拡散や結合、様々な利用が検討されており、公的機関による情報の提供利用に関してさらに慎重な検討が必要となる。

3 電子政府の実現と個人情報の保護政策（国民総背番号制との関連）

現時点で、本大綱は、電子政府を視野に入れているとは到底解することができない。

第1で述べたとおり、電子政府の実現が間近に迫っているのであるから、行政機関の情報管理の強化が検討されなければならない。

情報化が進み、政府、行政機関が情報の中心となる以上、その行政機関の情報取扱いの厳格な基準を立てる必要がある。情報の重要性、秘密管理性、安全性確保の方策を立てることをはじめ、そのための人的財源確保等の制度整備、さらに人的情報漏洩や事故の管理などの法制度面など、あらゆる側面での検討が必要となる。

本大綱との関係では、法制度面での検討が必須であるが、その対応はされていない。

本大綱では全く議論されていない点は、以下のとおりである。

- ①住民情報の結合は合法とするのか。規制するのか。
- ②結合、参照を許す範囲はどこまでか。許される規準は何か。
- ③情報の適正利用のための指針はあるのか。情報の相互利用はあるのか。
- ④住民情報のインターネット上での利用のための安全方針は何か。
- ⑤ある自治体は、他の自治体の住民の情報を閲覧利用できるのか。
- ⑥自治体相互の住民情報のやり取りはどのようにするのか、安全性の確保はどうなるか。
- ⑦結局のところ、国民全員が一意的（一人に一つだけ）番号により、管理されることになるのか。

こうした点は、住民データベースのオンライン結合によって、当然出てくるものであって、必然的に議論すべきものであるところ、何も議論されていない。住民登録された個人情報相互の結合や、流動化の管理は極めて困難なものである。特に、健康保険、医療関連事項、印鑑証明関連、納税関連など重要情報も含まれるが、こうした重要情報に関する指針は何も出されていない。

本大綱における個人情報の保護の推進に関する基本方針の推進についての提言は、行政全般及びこれと連動する民間部門に関する情報化を全く視野に入れていないものであって、到底賛同することができない。

4 現行法における罰則の欠如による行政機関規制の大幅緩和の疑問

- (1) いうまでもなく住民基本台帳法は、同法にしたがって登録された住民登録事項に限っての取り扱いを対象とするものである。したがって、その余の個人情報、すなわち「住民情報データベース」に搭載された情報や、その他の各種の住民情報のデータベース（マスター）に登録された情報に関しては全く予定していないし、機能しない。

したがって、第1で述べた当連合会会長声明のとおり、「税務、医療、教育、年金・福祉、家族、犯罪情報などの多様な個人情報を保有している政府がこれらの情報をコード番号に結合させる危険は大きい」と指摘されたことが、ますます現実的な問題となってきた。

特に、住民基本台帳法においては本人確認情報の保護義務を果たす（都道府知事30条30の1項、指定情報機関30条30の2項、受託者30条32、受領者30条34など）があるものの、いずれも罰則はないため、漏洩の危険は高い。

現在こうした情報が一人分3000円等といった金額で売買されているという情報もあり、これが真実であるとする漏洩防止のための公務員対策が必要となる。

さらには、民間事業者による住民コードの利用制限については、禁止項目はあるものの、それ自体には罰則はないため（30条43、但し中止勧告違反にがある）、中止勧告がなされるまでは、違法行為が強行される危険がある。

このような点について、個人情報保護の観点から、さらに議論すべき部分が多い。

(2) 現行の行政機関個人情報保護法における罰則は、唯一、住民が自己処理情報を不正な方法により申請し、その交付を受けた場合のみである（25条「偽りその他不正の手段により、第13条第3項の規定による開示を受けたものは、10万円以下の過料に処する。）。これ以外の罰則は存在しない。

現行法による限り、国家公務員法、地方公務員法、その他特別法による規制を受けるのみであるが、登録される住民情報が「秘密情報」として取り扱われる保証はなく、どのような場合にもこうした法令の保護が受け得るかについては明らかにされていない。

こうした法律関係の不整合は否めず、統一的な法制度が必要となる。

5 公的部門における個人情報の保護の要点

政府及び地方公共団体その他の公的部門が保有する個人情報は、民間事業者の扱う情報とは異なり、民間事業者の利用の便宜という観点からの調整は必要ない。

したがって、

- ①目的の明確化と利用制限の徹底化
- ②取得方法の明確化、徹底保護
- ③情報訂正権の完全保護
- ④管理強度の徹底化、セキュリティー施策の明確化
- ⑤徹底した透明化

が図られる必要がある。これらを調整する他の利益（業者の保護）といったものはないことから、文字どおり徹底した厳しい規定が必要となる。

さらに、個人情報の利用状況に関する報告義務、開示義務、さらには利用後の削除義務、削除点検義務、違反行為の場合の罰則の明確化、といった要請もある。

こうした観点からみたとき、本大綱は、「個人情報の保護の推進に関する基本方針」名下に、行政の責任をあいまい化し、民間のレベルにおいて統一的に把握しようとしている点で、民間の注意義務まで低下させ、保護をないがしろにするものとなるおそれがある。