

個人情報保護法制の改正に関する意見書

2006年7月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1. 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。
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とする条項と、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それぞれ追加すべきである。
3. 個人情報保護法に個人情報漏洩罪を新設する改正は行うべきではない。医療、金融・信用、情報通信等の個別法を新たに制定し、その中で罰則の新設の是非を含めて検討すべきである。
4. 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、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」を加えるべきである。

第2 意見の理由

1. はじめに

2005年4月1日に「個人情報の保護に関する法律」（「個人情報保護法」）及び「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（「行政機関個人情報保護法」）等が全面施行されてから1年余が経過した。この間、民間分野においても行政分野においても、大規模災害時や事故時の緊急対応において家族の安否確認ができなかったり、学校のクラスで緊急連絡網が作成されなくなったり、公務員の履歴や懲戒関連情報などの公的な情報が公表されなくなったりするなど、いわゆる「過剰反応」と呼ばれ、あるいは「不適切対応」と称すべき社会現象が多数生じ大きな社会問題となっている。

このように、民主主義社会において、あるいは市民生活を営んでいくうえで本来一定の範囲で、あるいは広く流通すべき情報が流通しなくなっている原因として、個人情報保護法の誤解に基づく場合や便乗事例もなくはない。しかし、問題発生の根本原因は、個人情報保護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、現在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、第三者提供の制限規定の適用範囲が広すぎること等のために、そもそも個人情報保護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、現在の法律では適切に図りえない仕組みになっている点にある。

現在、国民生活審議会個人情報保護部会において個人情報保護法の見直しが検討されているが、かかる状況に対してガイドラインの改訂等によって対処するだけでは不十分

であり，個人情報保護法その他関係法令の改正及び分野別個人情報保護法の制定を含め，早急な見直しを図る必要がある。

当連合会は2006年4月20日にシンポジウム「個人情報保護法 - 混乱の原因は何か」を開催し，いわゆる「過剰反応」と言われ，あるいは「不適切対応」と称すべき事例について，法律の条文を踏まえながら，問題点，問題の生じる原因，対応策を検討した。その結果も踏まえて，当連合会は，個人情報保護法制に関するこれまでの意見書に加え，本来流通すべき情報の流れを確保する観点から，法の全面施行後1年有余を経過した現時点で，特に必要な改正点について意見を表明する。

2 解釈指針の明記の必要性と独立した第三者機関の設置

個人情報保護法第1条は，「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」と規定しており，法律が「個人情報の有用性」と「個人の権利利益の保護」との利益衡量を要請していることを一応示している。しかし，これらの概念はいずれもきわめて抽象的であり，実際の解釈指針として有効に機能していない。

ひとことに個人情報といっても，民主主義社会にあっては積極的に公表すべき公人の公務にかかる情報から，第三者が収集自体すべきではないセンシティブ情報に至るまで，秘匿要請の有無や強弱は大きく異なる。また，個人の氏名や住所等の基本的な情報は，その者が所属する学校のクラスその他一定の社会生活の範囲では，本人の意思にかかわらず周知されることが求められる。

そこで，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権利利益の比較衡量をするにあたって，実際に解釈指針として機能するように，斟酌すべき要素を具体的に定めた解釈指針規定を第1条に追加すべきである。その際には，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（公益性の有無や商業目的等）などを斟酌要素として掲げるべきである。

ところで，利益衡量のための解釈指針を設けたとしても，実際の適用の場面では判断が困難な場合が多く生じるであろうことが予想される。また，そもそも個人情報の保護を法律で規定しても，実際に個人情報が不適切に取り扱われた場合に問題が表面化しにくいため，本人が自己の権利利益を自ら守ることは期待しがたい状況にある。そこで，1995年EU個人データ保護指令28条の独立監視機関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も参考にしつつ，相談対応や個人情報保護の実施状況の監視，苦情処理等を行う専門的で独立した第三者機関を設置することもあわせて検討すべきである。

なお，この点において，当面の対応として独立行政法人国民生活センターの機能を充実させる方法が考えられる。

3 第三者提供の制限の例外規定

「過剰反応」と言われる現象の多くの原因となっているのが第三者提供の制限規定

(個人情報保護法第23条)である。第三者提供の制限に関する規定の問題点は、現行法が、いかなる性質・内容の情報を、いかなる目的で、いかなる受領者に、いかなる方法で提供するかを一切区別することなく、個人情報取扱事業者が個人データを第三者に提供する場合には、一律に規制している点にある。また、現行の例外規定が適用できる場面は限定されており、個人情報の有用性と個人の権利利益の保護との適切なバランスを図る観点からは不十分である。

そこで、以下のとおり、公人情報・公表情報に関する例外規定及び一般条項としての例外規定をそれぞれ追加すべきである。

(1) 公人情報・公表情報に関する例外規定

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定型的に異なる。個人情報の保護と密接な関係をもつプライバシーの保護についても、判例上、公表情報はそもそもプライバシーとして保護されないとする考え方が定着しており、公人に関する情報の場合には、公表する利益の方が公表しない利益よりも優越するという考え方が定着している。そこで、公人情報と公表情報の場合には、類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、「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。

(2) 一般条項としての例外規定

上記(1)の公人・公表情報に関する例外規定に加え、一般私人に関する個人データも一定の場合には提供を妨げられない法制度にする必要がある。たとえば、学校において1人でも反対した場合にクラス名簿や卒業アルバム等を作れなくなる事態は健全な状況とはいえないであろう。社会生活を営むうえでは、純粋な私人に関する個人データを一定の範囲で共有する必要があり、かつ本人もそのことは許容すべき場合があると考えられる。

そこで、民主主義社会にふさわしい合理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、「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。

この点に関し、政府は、2006年2月28日付「個人情報保護の円滑な推進につ

いて」(個人情報保護関係省庁連絡会議申合せ)と題する文書でもって、「過剰反応」といわれる状況が現出していることを踏まえた関係省庁の申合せ事項を公表した。これによると、名簿の作成・配布についての対応方法として、入学時や新学期の開始時にあらかじめ本人の同意をとり、全員の同意をとれなかった場合には同意を得ることができた人のみを掲載した名簿の配付をする方法、あるいは同意に代わる措置として、個人情報保護法第23条2項所定のいわゆるオプトアウトの規定により名簿を配付し、本人から求めがあった場合削除する方法を示している。

しかしながら、そもそも前述した学校におけるクラス名簿や卒業アルバムなどは、相互に連携協力し影響し合いながら共同生活を行う一定範囲の人々が共有すべき情報であり、事前の同意ないしオプトアウトによる措置は、かかる人々の相互関係をまったく配慮しない技巧的対処法であり、現行法を前提としたガイドライン等の改訂による対応では限界があることを示している。

4 個人情報漏洩罪の新設に対する反対と個別法の中での罰則の新設の是非を含めての検討

当連合会では2005年5月6日に「個人情報漏洩罪の新設に関する意見書」を策定し、処罰範囲の拡大、個人情報取扱事業者の管理意識の定着の阻害、刑事罰を必要とする立法事実の欠如、保護法益との不均衡といった問題点を指摘したうえで、個人情報保護法に分野横断的な個人情報漏洩罪を設けることに反対し、医療、金融・信用、情報通信等、国民から高いレベルでの個人情報の保護が求められている分野について、その特性に対応した適正かつ実効性のある個別法の制定をはかるとともに、その中で罰則の新設の是非を含め、慎重に検討されるべきであるという意見を述べた。

その後も自民党を中心に個人情報漏洩罪の新設を目指す動きが継続しているが、上記意見書で指摘した問題点はいずれも解決されていない。ことに個人情報保護法の全面施行後に「過剰反応」と言われる混乱が生じている状況下で、刑罰による規制をするならば、一層、必要・有用な情報の提供が阻害される危険性が高くなることが明らかである。

さらに、内閣府国民生活局が同年11月30日付で公表した「個人情報保護の現状と施策について」によると、意図的な情報漏洩の事例は、事業者からの漏洩の場合で0.6%、委託先からの漏洩の場合が0.1%である。そのような事態に対応するために過失犯も処罰すると、処罰範囲が非常に拡大するうえ、そもそも私人間における利益衡量のルールを定めた個人情報保護法のあり方として不適切なことは明らかである。他方、故意犯を設けた場合には、過失によって生じるほとんどの事例への対応としては意味がない。

以上の点から、当連合会は、従前の意見と同様に、一般法である個人情報保護法に情報漏洩罪を新設することに反対する。個人情報保護法制定時の衆参両議院の個人情報の保護に関する特別委員会附帯決議において、国民から高いレベルでの個人情報の保護が求められている分野として個別法を早急に検討すべきとされた医療、金融・信用、情報通信等の各分野について、早急に個別法を制定し、それら個別法の中で罰則の新設の是非を含めて慎重に検討すべきである。

5 行政機関個人情報保護法の改正と全面的見直し

前述のとおり、公務員の履歴や懲戒関連情報などの公的な情報が公表されなくなるという現象が個人情報保護法の全面施行後に生じている。

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項但書ハ），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，情報公開法の下では，開示請求をおこない開示決定が出て始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，情報公開法の運用とは別に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るべきである。

また、情報公開法施行4年後の見直し及び今次の個人情報保護法の見直しと同様、行政機関個人情報保護法についても施行状況を踏まえた全面的見直しが実施されるべきである。

以上