

公告された破産者情報を含む「本人が破産，民事再生その他の倒産事件に関する手続を行ったこと」に関する情報の拡散を防止する措置を求める意見書

2020年（令和2年）7月16日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 国は、「本人が破産，民事再生その他の倒産事件に関する手続（以下「破産等手続」という。）を行ったこと」に関する情報（官報に掲載される範囲の情報をいう。以下同じ。）について，個人情報保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）上の「要配慮個人情報」に当たるものとして，政令（個人情報保護に関する法律施行令（以下「個人情報保護法施行令」という。））で定めるべきである。
- 2 国は，独立行政法人国立印刷局に対する官報掲載の委託に際しては，何人も無料で閲覧できる官報情報のインターネット配信（以下「無料インターネット版官報」という。）について，同配信を構成するファイル（「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報を含むものに限る。以下同じ。）のプログラム等による自動取得を防止する技術的措置を講ずることを条件とすべきである。

第2 意見の理由

1 破産者マップ事件等におけるプライバシー等の侵害

(1) 破産者マップ事件の概要

2019年3月，インターネット上に破産者の個人情報を掲載した「破産者マップ」と称するウェブサイトが開設されていることが広く知られるに至った。破産者マップは，2018年12月2日には開設されており，官報の破産関係の記載を情報源として，これを包括的・網羅的に収集し，データベース化した上で，インターネット上で地図にプロットして公開したものである。

なお，公開されていたのは当初10年分，後に3年分の情報であった。掲載された本人から弁護士等への相談も相次ぎ，破産者マップのようなサービスは個人のプライバシー等の人格的利益を侵害するものであるとの批判が相次いだ。このような事態を受けて，個人情報保護委員会は，2019年3月15日以降，個人情報保護法における「本人の同意を得ないで個人データを第三者に提供してはならない」（同法第23条第1項柱書）等の規定に違反するおそれ

があるとして、破産者マップに対して行政指導を行った¹。また、同年3月18日には、弁護士有志60人により、個人情報保護委員会に対して、破産者マップに対する個人情報保護法上の緊急命令を求める処分等の求め（行政手続法第36条の3第1項）の申出が行われた。結果として、破産者マップは同年3月19日に閉鎖されたが、運営者の自主的な閉鎖によるものとみられ、特定の法的手段の効果によるものではない。

(2) 破産者マップ事件以降の状況

破産者マップのようなウェブサイトによって「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報が拡散されると、現時点では拡散した情報の全てを削除する有効な手立ては皆無である。実際、2020年7月現在も、破産者マップ自体は閉鎖されたものの同種のウェブサイトが複数存在し、同様の情報を拡散している状況にある。また、破産者マップの基となったデータと思われるものが匿名掲示板に投稿されている状況も確認されている。国外のホスティングサービスやドメイン登録サービスを使用された場合、民事上の発信者情報開示請求によって運営者を特定することも事実上困難である。

実際に、破産者マップ類似のウェブサイトの中には、官報に掲載された「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報を毎日更新して、テキスト形式でアップロードした上で、住所についてはインターネット上で地図にプロットしているものがある。ここでの更新は、無料インターネット版官報が公表されてから間もなく行われていることから、プログラム等により無料インターネット版官報を自動的にテキスト化し、アップロードしている可能性が高い。また、同ウェブサイトは、上記テキスト化したデータを膨大な年数分にわたって、圧縮した上でダウンロードできるようにもしている。さらには、国外のホスティングサービス、ドメイン登録サービス等を使用して構築されており、民事上の発信者情報開示請求によって運営者を特定することは非常に困難である。

(3) 「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報の拡散についての従来の問題

官報に掲載された情報が転載され、さらには自由に閲覧可能な状態で公開されるといった問題は、破産者マップ事件以前にも発生している。

ある地方都市では、地元の経済誌が、管内の破産者等の情報を官報から転載し、紙面に破産者等の氏名や住所等の情報を掲載している。地方都市では人口

¹ 「ネットに破産者情報、波紋 公開の官報から転載」朝日新聞2019年3月23日朝刊社会面。

が少なく、当該雑誌から破産等手続を行ったことが誰かに知られるだけでも、すぐに情報が人づてに伝播し、周辺住民の多くにその事実を把握される可能性が高い。実際に、法律相談をただけでも人の噂になってしまうことから、債務整理の相談のために法律事務所に行くことすら躊躇する債務者も多いと言われており、破産者等の情報が広く公開されることで、経済的更生の機会を得ることが事実上困難になるおそれがある。

この事態を重く受け止め、2008年頃から、全国青年司法書士協議会がその中止を求めて申入れを行い、その後、弁護士会及び司法書士会の消費者関連委員会や関連団体からも申入れ等を行ったが、当該雑誌発行会社は、官報掲載情報をそのまま掲載していることなどを理由に破産者等の情報を官報から転載することをやめなかった。現在も、破産者等の情報が同誌に掲載される状況が続いている。

つまり、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報の拡散に伴う問題は、同情報がデジタル化され、又は容易にデジタル化できることによってより深刻化しているが、同情報自体はデジタル化以前から存在しており、デジタル化された情報についての歯止めだけでは問題は解決しない。

2 破産法等に基づく官報公告の目的

破産法第10条は、破産手続における公告の具体的な方法や効果を定め、同条第1項では、公告は官報に掲載してすることと定めている。破産事件等においては利害関係者が多数に及ぶため、関係者に対する裁判の告知や書面の送付を速やかにかつ経済的に実施するため、簡便な方策として公告という方法を採用したものである。これは民事再生法第10条も同様である。

破産法等において、公告は、多数当事者に対して裁判を告知する（破産法第32条、第216条、民事再生法第35条、第222条第2項、第244条、会社更生法第43条等）、裁判の告知を受けた利害関係者の権利行使の機会を保障する（破産法第32条、第136条、第197条、民事再生法第115条第4項、第169条第3項、会社更生法第115条第4項等）、裁判の告知を受けた利害関係者の権利行使の期限を画する（破産法第251条等）、公告による告知で当該事実についての悪意を推定する（破産法第51条、民事再生法第47条、会社更生法第59条等）といった効果を有している。この趣旨及び効果からすると、破産手続等における公告の意義は尊重されるべきであり、その際、費用、労力、時間をかけない簡便な方法として官報に掲載することはやむを得ない面がある。

しかし、債権届出期間や異議申立期間が経過すれば、公告の目的は達せられており、その後の情報の拡散は法的には不必要である。

3 「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報の残存と拡散が法の想定外であったこと

破産等の手続を選択したことは、通常、広く一般には知られたくない情報である。官報に掲載される破産等に関する情報には、事件番号はもちろん、破産者等の氏名（名称）・住所といった個人を識別する情報が含まれており、極めてデリケートな個人情報と言える。

官報掲載が公告方法として選択された当初は、官報は紙で閲覧するものであり、破産等に関する情報を得るには、官報を購入する又は官報の保管場所に赴くなどある程度の費用や労力を割く必要があり、そのようなことをするのは特定の者に限られていた。現在は、内閣府から委託を受けた独立行政法人国立印刷局が運営している無料インターネット版官報において、一定期間（直近30日分）は誰でも簡単に官報の内容を閲覧できるようになっており、破産者等の情報が容易に収集・転載及び拡散され、かつ半永久的に残り得る状態になっているが、これは想定されていなかった状況である。

このように、官報に掲載された破産者等の情報が転載され、いつまでも拡散され得る状況を放置すれば、多重債務者に破産等の手段を採ることを委縮させ、経済的更生の機会を奪うことにもなりかねないし、破産等の情報が拡散することによって事実上の不利益な取扱いを受ける可能性も高く、経済生活の再生の機会の確保を図るという破産法の趣旨（同法第1条）等を没却する。それだけでなく、本人を特定することが可能な情報が公開され、これが拡散し続ける状態を放置することは、プライバシーを侵害し、ドメスティック・バイオレンスや犯罪被害者等の情報が加害者等に知られる危険までも生じさせかねない。

したがって、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報の取扱いに適切な規律を設ける必要がある。

4 「本人が破産等手続を行ったこと」を個人情報保護法上の「要配慮個人情報」として定めるべきこと

前述のとおり、経済誌が紙の官報から転載していたこと、紙の官報をOCR等でデータ化することも容易であることに鑑みると、「本人が破産等手続を行ったこと」に関し、デジタル化された情報についての規律だけでは不十分である。事業者が本人の同意なしに情報を取得すること自体を規律する必要がある。当該情報は個人情報保護法上の「要配慮個人情報」（同法第2条第3項）とされるべきである。この際、「本人が破産等手続を行ったこと」の拡散が、破産者等のプライバシー等の人格的利益の侵害を引き起こし、本人にスティグマを与えているという実態に鑑みれば、同項の「本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じ

ないようにその取扱いに特に配慮を要するもの」に当たると言えるから、個人情報保護法施行令第2条において定めることができると解される。

なお、債権届出期間や異議申立期間の存在に鑑みれば、これらの期間を経過した後の情報のみを要配慮個人情報とする考え方もあり得るが、そのような取扱いの採否は今後の運用実態との関係で判断されるべく、監督機関である個人情報保護委員会に委ねられるべきである。

したがって、一定期間の経過を要件にするとしても、個人情報の保護に関する法律施行規則への再委任の中で判断されるべきものと考えられる。

要配慮個人情報に当たるとすることにより、個人情報保護法第17条第2項の例外事由に該当しない限り、個人情報取扱事業者は、本人の同意なしには「本人が破産等手続を行ったこと」の情報を取得することができなくなり、また、オプトアウト²による第三者提供が禁じられる（個人情報保護法第17条第2項、第23条第2項）。「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報の取得及び第三者提供が直ちに違法となることによって、抑止的効果が期待できるほか、個人情報保護委員会がより積極的に監督権限を行使できることとなる。

なお、「本人が破産等手続を行ったこと」が要配慮個人情報に当たることになったとしても、（紙の）官報公告により情報を取得することは、法令に基づく場合（個人情報保護法第17条第2項第1号）又は国の機関により公開されている場合（同項第5号。なお、独立行政法人国立印刷局は「国の機関」ではない。）に該当するので、許容される。また、個人情報保護法が規律している対象は個人情報取扱事業者のみであって、個人が情報を取得することについての規制は存在せず、過剰な規制にはならない。さらに、信用情報機関の法令上の取扱いについては、法令に基づく場合（個人情報保護法第17条第2項第1号）として許容される。

ところで、2020年6月12日に公布された「個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律」では、オプトアウト規制の強化のため同法第23条第2項が改正され、「ただし、第三者に提供される個人データが要配慮個人情報又は第17条第1項の規定に違反して取得されたもの若しくは他の個人情報取扱事業者からこの項本文の規定により提供されたもの（その全部又は一部を複製し、又は加工したものを含む。）である場合は、この限りでない。」とのただし書きが

² 第三者に提供される個人データについて、本人の求めに応じて提供を停止することとしている場合であって、あらかじめ、①個人データを第三者に提供する旨、②提供する個人データの項目、③提供方法、④本人の求めに応じて提供を停止する旨、⑤本人の求めを受け付ける方法について、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いた上で、本人の同意を得ることなく第三者に提供すること。（個人情報保護法第23条第2項関係）

加えられ、また、新たに第16条の2として、「個人情報取扱事業者は、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法により個人情報を利用してはならない」との条項が加えられた。これらの法改正により、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報について、オプトアウトで取得した情報のオプトアウトによる提供が禁じられるため、いわゆる名簿屋間でのやり取りがなされることに規律が及び、オプトアウトの手続を履践したとしても、「違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法」による個人情報の利用は許されなくなるため、破産者マップと同種のウェブサイトを公開するような行為についても一定の規律が及ぶものと思われる。

しかし、破産者マップの運営者は、もとよりオプトアウト等の第三者提供に係る手続を完全に無視してサイトを運営していたものであり、上記の規制がなされたからといって、類似サイトを作成しようとする者が従うとも思われない。

したがって、この法改正に加えて、政令が改正される際に、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報を要配慮個人情報として定め、情報の取得及び第三者提供の強い規制の対象であることを明確にすることで、現在発生している情報の拡散によるプライバシー等の人格的利益の侵害の被害拡大を早期に防止すべきである。

- 5 無料インターネット版官報を構成するファイルには、プログラム等により自動取得することができないよう、技術的措置が講ぜられるべきこと

前記のとおり、破産等手続における公告制度は、債権者等の利害関係人に対して破産等についての情報を知らしめるなどの法律上の意義を有しており、無料インターネット版官報も、法律上の公告方法ではないものの、より簡易に破産等についての情報を債権者等に一定期間（直近30日分）取得させる方法としての一定の存在意義が認められると言える。

しかし、他方で、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報を無料インターネット版官報で公開することにより、破産者等のプライバシー等の人格的利益が侵害されることは避けられないので、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報を無料インターネット版官報に掲載することによる債権者等の利益と、これにより侵害される破産者等のプライバシー等の人格的利益とを比較考量し、適切なバランスを図る必要がある。

この点、前述のとおり、無料インターネット版官報を利用した破産者マップのようなウェブサイトにより、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報の拡散は現実に続いており、それが破産者等の経済的更生の大きな妨げとなるとともに、プライバシー等を侵害し、その人格的利益を著しく損なっていることは看

過できない事実であり、早急にその被害の拡大を防止する必要性はより大きいものと言える。

ただし、無料インターネット版官報を利用する債権者等の利益も保護すべきであるので、その規制は必要最小限にとどめるべきと言える。

この点から考えるに、先述のとおり、破産者マップ類似のウェブサイトは、官報に掲載された「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報を毎日更新して、テキスト形式でアップロードした上で、住所についてインターネット上で地図にプロットしている。これは、無料版インターネット官報を構成するファイルを自動取得する方法で行われているものと考えられる。このように、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報がデジタル化され、無料インターネット版官報で公開されることによって、破産者等の個人情報を無断で二次利用することが容易になっている。破産者マップ類似のウェブサイトを作成するような者の目的は、およそ正当なものとは考えられないので、無料インターネット版官報を構成するファイルがプログラム等により自動取得することができなくなれば、ウェブサイトによる「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報の拡散は、相当程度防止されると思われる。

したがって、必要最小限の規制としては、無料インターネット版官報を構成するファイルに、プログラム等により自動取得することができないような技術的措置が講ぜられれば足りると言える。

なお、この技術的措置によって、無料インターネット版官報を構成するファイルについてプログラム等により自動取得することができなかつたとしても、債権者等による通常の利用は何ら妨げられないので、規制として過大なものにはならない。

また、破産者マップのようなウェブサイトを作成する者は、匿名による利用申込みや利用料支払ができない有料版の官報公告検索サービスを利用することは控えるであろうこと及び紙の官報を自動的にテキスト化してアップロードするという物理的労力を要する作業も忌避するであろうことから、この技術的措置が講ぜられる対象範囲は、無料インターネット版官報を構成するファイルとすれば足りる。

ただし、このような技術的措置を講じたにもかかわらず、破産者マップ類似のウェブサイトの自動的な更新が止まらなかつた場合は、将来的に、「本人が破産等手続を行ったこと」に関する情報を無料インターネット版官報に掲載すること自体の制限も検討されるべきである（その際、法人については、代表者の氏名が

除かれれば個人情報ではなくなるので、代表者の氏名のみを掲載情報から除外すれば足りる。)

6 結語

以上のとおりであるから、国は、「破産等手続を行ったこと」に関する情報について、個人情報保護法上の「要配慮個人情報」に当たるものとして、個人情報保護法施行令で定めるべきである。

また、国は、独立行政法人国立印刷局に対する官報掲載の委託に際しては、無料インターネット版官報について、同配信を構成するファイルのプログラム等による自動取得を防止する技術的措置を講ずることを条件とすべきである。

以上