

個人情報保護法案の 法制的検討課題と立法趣旨

藤井昭夫 氏 内閣官房内閣審議官(個人情報保護担当室長)/ 総務省官房審議官

個人情報保護法案の構成について、またその意図するところについて、事務局の責任者として法案のとりまとめにあられた内閣官房内閣審議官・藤井昭夫氏にうかがう。

「心は自主規制」

個人情報の保護の必要性は、政治、道徳、産業などさまざまな側面から説明され得ると思いますが、今回の法案がつけられた直接的なきっかけは、やはり高度情報化社会の到来ということになるのでしょうか。

藤井 一言で言えば、IT社会の急速な進展によって、個人情報に関する権利・利益の侵害の危険性が増している。その状況に対し、予防法制としてきちんとしたルールをつくらうということです。沿革的にみても、同じような法律の整備はヨーロッパ、特に北欧諸国が先行していますが、そこでもやはり個人情報のコンピュータ処理を直接的な契機として、法律の必要性が認識されて、議論されるようになってきているわけです。

個人情報の保護と利用のバランスについて、国による考え方の違いがあるのでしょうか？

藤井 世界的なコンセンサスとして、1980年のOECDの8原則があります。これはOECD理事会勧告という比較的拘束力の強い性格のもので、当然、今回の

日本の法案もこれを念頭に置いてます(12頁・表参照)。すでに参加29カ国のうち24カ国まで民間部門に関する制度をつくっていますが、それらも基本的に8原則に沿うものです。ただし国による多少のアレンジメントは認めています、その範囲内での差はあります。

例えば民間部門について、ヨーロッパ諸国は事前の届出制、登録制があり、第三者機関が各事業者をきめ細かくチェックするというシステムをとっています。それに対してアメリカは、民間部門についての一般法をつくっていません。営業の自由として市場メカニズムに委ね、不公正なものについては事後的にチェックするシステムです。

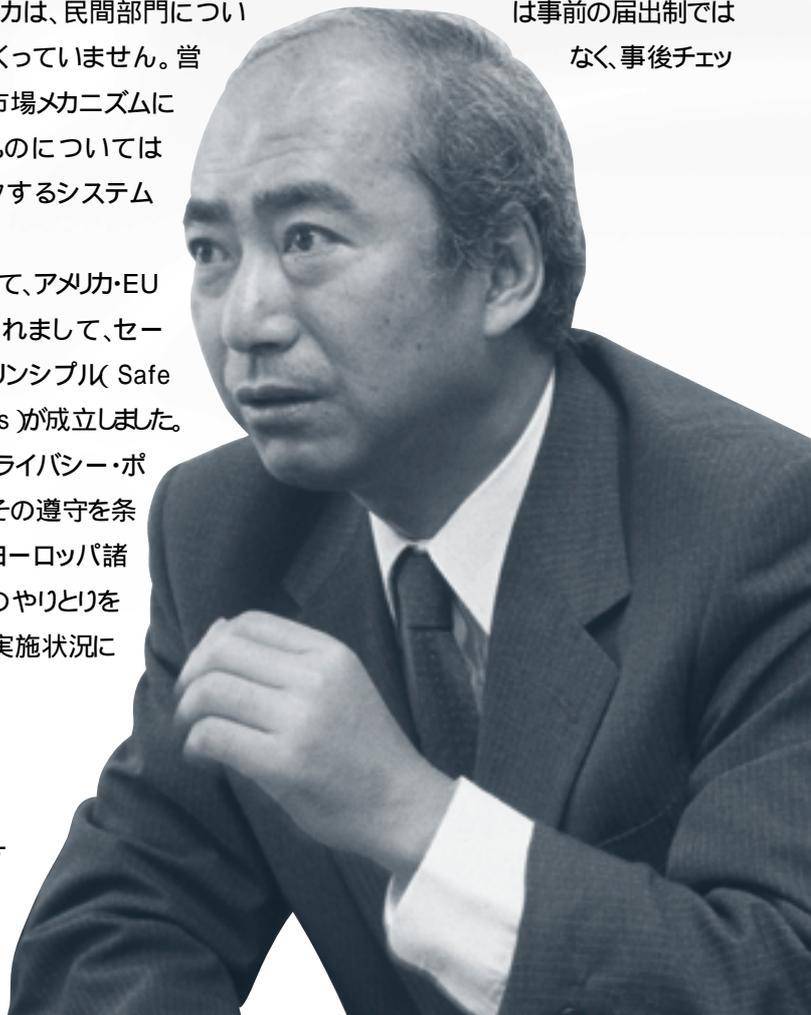
ただ最近になって、アメリカ・EU間で調整が行われまして、セーフ・ハーバー・プリンシプル(Safe Harbor Principles)が成立しました。民間事業者がプライバシー・ポリシーを宣言し、その遵守を条件に、アメリカはヨーロッパ諸国と個人データのやりとりをする。アメリカの実施状況に

ついては、連邦取引委員会(FTC)¹がチェックするという仕組みです。

アメリカ型の事業者の自主性に任せる仕組みとヨーロッパ型の規制型の仕組み、今回の日本の法案はどちらに近いのでしょうか？

藤井 一言で言えば、“心は自主規制”ということになるかと思います。法律で自主規制を定めるという言い方は論理矛盾のようですが、実質そのようなかたちになっています。個人情報取扱事業者は事前の届出制ではなく、事後チェッ

1 FTC[Federal Trade Commission] : 米国連邦取引委員会。独占禁止に関する業務を担当し、不正競争・価格協定・誇大広告などを取り締まる。



クによって規制する。そのような面はアメリカ型に近いのですが、日本の場合、英米のように慣習法に馴染みがなく、訴訟型社会でもないことから、必要最低限の基準は法律に書いておこうというかたちです。また、開示請求権や訂正の制度を明確に法律上の義務にしておく点は、ヨーロッパ型に近く、国際的にかなり特色のある制度になっています。

法制的な検討課題

高度情報通信社会推進本部の個人情報保護検討部会の報告を受け、2000年から個人情報保護法制化専門委員会(以下、委員会)で法制的な検討が行われたわけですが、そこではどのようなことが論点となりましたか?

藤井 第一点は、総合的なシステムにしようということで、これは部会の考え方を踏襲した考え方です。ひと口にITによる個人データといっても、企業が顧客情報として利用することもあれば、仲間内のプライベートユースもあります。病歴情報など特段の配慮を要するいわゆる「センシティブ情報」もあれば、単なる氏名のような情報もあります。個人情報の中身、取り扱い方、利用のされ方はそれぞれ違う。それに相応した総合的なシステムをつくるべきではないかということです。

第二点として、まず基本法的な枠組みをつくった方がいいのではないかと思います。基本原則を設けること。

第三点目は私なりの理解ですが、新しい法制であることから、法制度的にいろいろな検討課題がありました。以上の三点が主たる論点だったと思います。

法制度的な課題とは具体的にはどのようなことでしょうか?

藤井 まず個人データの主体、つまり本

人が、個人情報を保有する事業者等に対して有する開示や訂正、利用停止についての請求権については、明確な法律上の義務としてつくれるかどうかということ。

次に刑罰についてです。個人情報を不正に使った場合、刑罰を課すべきとの意見も相当強かったのですが、結論としては、直罰規定を設けることは絶対不可能というわけではないですが、この法律の予防法制という性格と、構成要件の点でまだ説明すべきことがある。そこで、主務大臣の改善命令を担保するといった、間接罰的な規定にしてはどうかというのが議論の流れになりました。

そしてメディアとの関係です。

個人情報を取り扱うさまざまな主体を包括する総合的な仕組みにすることで、実効性の担保などの点で、困難があったのでは?

藤井 規律は必要なところに、必要な範囲で、という考え方から、一律に規律しないようにしたため、やや複雑な構成になりました。

まず五つの基本原則を設けましたが、これは官民間問わず、すべての人に適正な取り扱いの自主的な努力を求めめるもので、強制力はありません。

特別な枠組みが必要な、大量の個人情報をデータベース化して事業に用いている「個人情報取扱事業者」については、第5章の安全管理措置(第25条)や第三者提供の制限(第28条)などの義務規定を適用することにしました。実効性の担保ということでは、認定された任意団体が苦情処理(第47条)等に当たるほか、事業を所管する主務大臣が、報告徴収、助言、勧告、命令等でそれぞれの業界に相応しい個人情報の自立的な改善の取り組みを求めるとし、併

せて罰則も設けています。ただし第55条で、報道機関など四つの主体の4分野の活動については適用除外にしました。

義務規定(17頁・資料参照)がかかる個人情報取扱事業者の線引きについて、藤井審議官は5,000人分という数字を挙げられています。

藤井 法律ができれば政令をつくることになりませんが、営利・非営利のいかに問わず、社会的な活動に伴って利用している時、目安として常識的にはその程度ではないかということです。それ以外の方は原則的に自主規制だけで、自らの努力でやっていただくというかたちです。

メディア規制の意図はない

おそらく法案の作成に関与された方には不本意だったと推察しますが、この法案に関する報道は「メディア規制」という点に終始した観があります。

藤井 報道を規制する意思はまったくありません。この法案をつくる時から、メディアは除外するのが前提でした。議論があり得るとすれば、除外がいかにか徹底されているかという点だと思います。

委員会の結論として、まず第5章の義務規定においては報道機関の報道目的については適用除外にしました。基本原則については議論もありましたが、自主的な努力についてまでメディアを別にする必要性はないのではないかと。メディアもコンピュータは使用しているわけで、その取り扱いについては自主的な努力は求められるべきではないかと、との意見が大勢を占め、基本原則はメディアにも適用するものとされました。

報道機関の報道目的を適用除外にしても、取材の相手方に義務規定が適用されれば、間接的に報道の自由

を制限する可能性があるのではないか、という意見があります。

藤井 それについては第40条の「配慮義務」を設けています。条文が分かりにくいというご批判があるかもしれませんが、趣旨は相当広範に除外するということです。主務大臣は、憲法上の自由を「妨げることがないように配慮しなければならない」とありますが、法律に書く、書かないにかかわらず、憲法にある自由が保障されるのは自明であって、ここでは、むしろ配慮義務という点にこそ意味があります。配慮義務とは、直接自由を妨げる行為だけではなく、周辺部分も含めて配慮しなければならないということをやっているものです。取材活動で言えば、取材対象に対する規制によって間接的に妨げられる可能性もあるわけで、そこはやはり配慮義務にかかってくることになります。周辺部分も含めて、公権力に自制を求めるのが第40条のそもそもの立法趣旨です。

基本原則は強制力のない抽象的なものとしても、裁判の際、ぎりぎりのところで、個々の裁判官の解釈、心証形成に何らかの影響を与える可能性があるのでは？

藤井 まず、基本原則という自主的な努力義務の違反をもって直接訴えを起こすことができないというのは、法律実務家の間にもあまり異論はないのではないかと思います。委員会で、民法特例法的な意味合いの有無という論議はありました。例えばメディアが名誉棄損で刑法上の告発を受けたり、精神的な被害を受けたとして民法第709条²に基づく不法行為の損害賠償請求の民事裁判になった場合、間接的な形で「個人情報の保護に関する法律案」(以下、個人情報保護法案)の第5条の「個人情報は、適法かつ適正な方法で取得されなければならない」という基本原則に照らして、取材行為自体の違法性が争われることはないかと。当然、裁判官独立の原則というものが、解釈原理にするか否かは、個々の裁判官に委ねられているわけですが、個人情報保護法の基本原則にある、取材活動の過程で「適法かつ適正」という努力義務が果たされていたか否かが争点になり得るのではないかとということです。

ただ、もう一步踏み込んで考えれば、「適正」は利益衡量概念と理解されるわけです。要は、取材行為そのもの、報道機関も報道目的といったものも総合的に衡量して問われるわけです。法案の第1

条「目的」に「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護」とあるように、ただ個人情報の保護を絶対視するものではなく、その有用性に配慮するという前提があるわけで、法目的からして利益衡量概念ということに

なります。報道の社会的有用性は否定できないわけですから、この法律ができたとしても、それをもとに裁判官が「保護」のみを一方的に重視し、「有用性」を一切無視して判断することは想像できません。例えば公益性の高い取材、公職にある者に対する取材、あるいは犯罪報道など高度に社会的重要性が認められる取材については、通常許されない範囲の取材活動も許されることになるはずで、「正当」な取材活動が損なわれる可能性はないと考えます。

さらに付言すれば、外国の法制を見ますと、例えばEUの場合、まず個人情報保護法があり、それを適用することによってメディアの活動に支障をきたす時、その範囲において適用を除外するかたちです。そのように世界的に、頭から報道を除外にする制度の在り方はむしろ否定されていると理解しています。

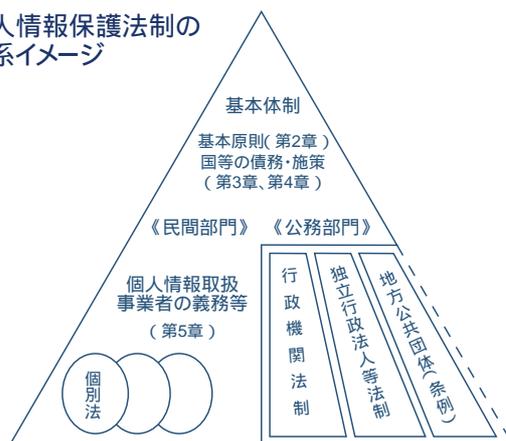
われわれとしては、メディアに不当な公権力行使が及ばないように万全の措置を講じたつもりですが、修正に反対しようとするつもりはありません。何人か与党の国会議員からも、一般の人に条文からそこまで解釈させず、法律の専門家でなければ馴染まないような議論ではなく、もっと分かりやすいものにしてはどうか、とのご指摘をいただいています。国会での修正のご議論は、われわれとしては謙虚に見守りたいと思います。

個別法の議論へ

この法律が成立した場合、期待される効果についてうかがいたと思います。

藤井 法案作成の原点は常に、いかにすれば最大限の効果を上げられるかということであり、今回もできるだけ有効な

図 個人情報保護法制の体系イメージ



出典：内閣官房個人情報保護担当室による

² 民法第709条：「故意又ハ過失ニ因リテ他人ノ権利ヲ侵害シタル者ハ之ニ因リテ生シタル損害ヲ賠償スル責ニ任ス」

仕組みにしたつもりですが、制度をつくれれば、それで終り、ということはありません。制度の趣旨を、あらゆる人に理解していただいて、守ろうという意識になっていただくことによって、初めて真の効果が得られるわけです。そのためには、理解していただけるだけの合理的な規定でなければなりません。われわれ制度設計に当たる者の役目は何かと言えば、社会の普通の方の合理的な常識、法意識を条文化することです。では個人データについて今、どのような制度が求められているのか。国民のみなさんは、IT社会が進展する中で、個人情報に関する不安をお持ちだと思います。また、事業者の側は個人情報をきちんと扱わなければならないという意識を高めていると思います。今、保護と利用のバランスについて、それぞれ迷っていらっしゃる状況にあるのではないのでしょうか。IT社会におけるルールをこのような成文法のかたちでお示しすることは、それだけの効果があると思っています。

今後、業種ごとの個別法を整備していく必要性は？

藤井 やはり基本法の間尺では合わない問題が必ず出てくるはずで、次は個別法の議論になっていくと思います。当面問題になるのは大量の顧客情報を持つ通信事業者、あるいはセンシティブな医療情報などでしょう。職業安定法、労働者派遣法などで一部取り込まれていますが、就職関係の個人データの取り扱いも問題になり得ると思います。

個人情報保護法案はあくまで最大公約数的なものです(左頁・図参照)。むしろ基本法ができることによって、個別分野での具体的な問題が明らかになっていくと思われま。委員会でも出た意見ですが、日本の社会の特質として、最初

資料 義務規定(「個人情報保護法案」の概要より一部抜粋)

第5章 個人情報取扱事業者の義務等
必要に応じて一定の適用除外を規定

第1節 個人情報取扱事業者の義務

- (1) 利用目的の特定、利用目的による制限(20条、21条)
個人情報を取り扱うに当たり、その利用目的をできる限り特定
特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えた個人情報の取扱いの原則禁止
- (2) 適正な取得、取得に際しての利用目的の通知等(22条、23条)
偽りその他不正の手段による個人情報の取得の禁止
個人情報を取得した際の利用目的の通知又は公表
本人から直接個人情報を取得する場合の利用目的の明示
- (3) データ内容の正確性の確保(24条)
利用目的の達成に必要な範囲内で個人データの正確性、最新性を確保
- (4) 安全管理措置、従業者・委託先の監督(25条～27条)
個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置、従業者・委託先に対する必要かつ適切な監督
- (5) 第三者提供の制限(28条)
本人の同意を得ない個人データの第三者提供の原則禁止
本人の求めに応じて第三者提供を停止することとしており、その旨その他一定の事項を通知等しているときは、第三者提供が可能

委託の場合、合併等の場合、特定の者との共同利用の場合(共同利用する旨その他一定の事項を通知等している場合)は第三者提供とみなさない

- (6) 公表等、開示、訂正等、利用停止等(29条～32条)
保有個人データの利用目的、開示等に必要の手続等についての公表等
保有個人データの本人からの求めに応じ、開示、訂正等、利用停止等
- (7) 苦情の処理(36条)
個人情報の取扱いに関する苦情の適切かつ迅速な処理
- (8) 主務大臣の関与(37条～40条)
この節の規定の施行に必要な限度における報告の徴収、必要な助言
個人情報取扱事業者が義務規定(努力義務を除く)に違反し、個人の権利利益保護のため必要がある場合における勧告、勧告に従わない一定の場合の命令等
主務大臣の関与に際しての配慮(表現、学問、信教、政治活動の自由)
- (9) 主務大臣(41条)
個人情報取扱事業者が行う事業等の所管大臣。規定の円滑な実施のために必要があるときは、内閣総理大臣が指定

出典：内閣官房個人情報保護担当室による(<http://www.kantei.go.jp/it/privacy/houseika/hourituan/>)

から各分野の個別法をつくっていくより、まず基本法をつくり、それを施行して、どこに問題があるか明らかにしていく過程で、個別法を検討していく方が総合的な法整備がうまく進むのではないかということです。

そういう意味で、実は期待をかけているのが都道府県・市町村の取り組みです。身近な行政主体として個人情報を利用する機会が多いのですが、まだ4割くらいの自治体は個人情報保護条例を制定していません。もちろん憲法の「地方自治の本旨」からして、国として強権的に求めるわけにはいきませんが、基本法ができることは自治体の自発的な取り組みのひとつの契機になるのではないかと思います。

この法律ができることによって、各分野で個人情報に関する議論が深化していく。いわば慣習法的発展の契機となることを期待されるということでしょうか。

藤井 この法案に最も期待するのは、まさにその点かもしれません。この法律をきっかけとして広く議論が起こり、社会全体として個人情報に対する意識が高まり、個別法の議論が進むことを願いたいと思います。

内閣官房内閣審議官(個人情報保護担当室長)
総務省官房審議官

藤井 昭夫(ふじい あきお)

1948年富山県生まれ。金沢大学大学院法学研究科修士課程修了。1973年行政管理庁入庁。行政改革委員・主任調査員として行政情報公開部会を担当。総務庁行政管理局行政情報システム企画課長、同庁長官官房総務課長を経て現職。行政の情報化、行政機関等の情報公開、行政機関等の個人情報保護法制、個人情報保護法制(基本法制)を担当。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

ネット社会の発展は
個人情報の味方が敵か