

個人情報保護法制定までの 経緯、論点、展望

鶴巻 浩 氏 内閣府国民生活局個人情報保護推進室長

わが国における個人情報保護システムを規定する基本法として、個人情報保護法が来年4月に全面施行となる予定だ。この法律が制定に至るまでの経緯、重要な論点などについて、内閣府国民生活局個人情報保護推進室長・鶴巻浩氏にうかがった。

法律制定までの経緯

来年4月の「個人情報の保護に関する法律(以下、個人情報保護法)」の全面施行に向けて、官民の取り組みが進んでいます。はじめに、この法律が制定されるに至った経緯について総括していただきたいと思います。

鶴巻 経緯としてどこからとらえるかという、なかなか難しいですが、1980年のOECD理事会勧告の「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」が具体的端緒と位置付けられるでしょう。8原則(右頁・資料参照)が明確に打ち出されたことを受けて、各国において法制の整備が進められましたが、その際、国ごとにアプローチに相違がありました。大別すれば、一つは、民間部門も公的部門も含めた法体系をつくり上げようとする考え方であり、もう一つは、政府が保有する個人情報を重視して公的セクターへの対処を中心とする考え方です。当時、わが国がとったのは後者の立場でした。政府が有する個人情報を、国民的な視点からどのようにコントロールするかということを主眼とし

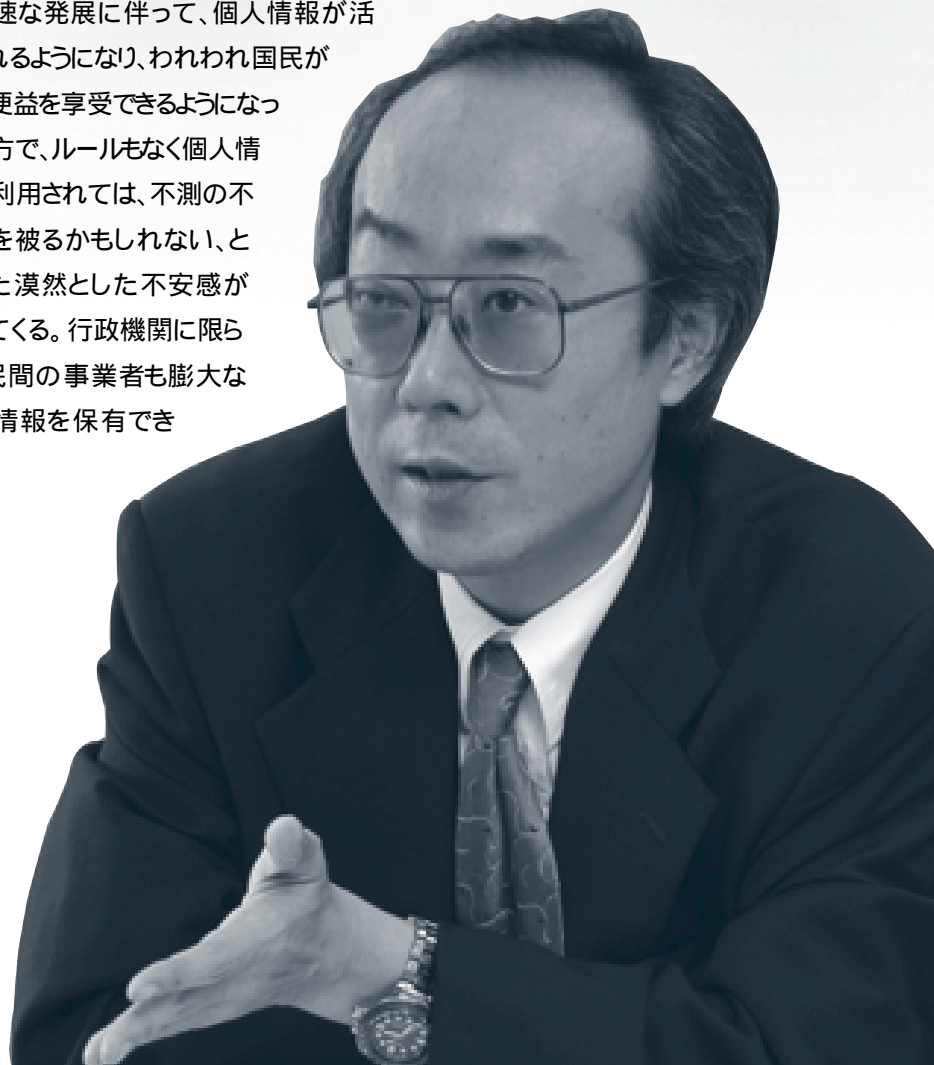
て、民間部門については、できるだけ民間の自主性に任せるべきであるとして、政府が保有する個人情報に関する議論が軸となりました。

やがて、民間部門における個人情報のあり方が注目されるようになるわけですね。

鶴巻 何といっても、その背景はIT社会の進展です。コンピューターネットワークの急速な発展に伴って、個人情報が活用されるようになり、われわれ国民がその便益を享受できるようになった一方で、ルールもなく個人情報が利用されては、不測の不利益を被るかもしれない、といった漠然とした不安感が生じてくる。行政機関に限らず、民間の事業者も膨大な個人情報を保有でき

るようになった。それについても改めて考えるべきではないか、そのような認識が浮上したということです。特に平成11年6月、住民基本台帳法¹改正があり、国会でも議論のテーマとなりました。これが政府として加率的に動き出す直接の契機でした。

政府はどのようなかたちで検討を進められたのでしょうか。



1 住民基本台帳法：昭和42年7月25日公布、同年11月10日施行。平成11年の改正によって、全国の自治体のコンピュータがネットワーク化され、全国共通の本人確認を行うことが可能となった。

鶴巻 平成11年7月、政府の高度情報通信社会推進本部(以下、推進本部)²に個人情報保護検討部会(以下、検討部会)³が設けられ、個人情報保護のシステムのあり方について検討がなされました。同年11月には、検討部会において、仕組みの全体像が示され、さらに同年12月には、推進本部において、「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」との決定がなされた。それを受けて、法制化専門委員会などで検討を重ね、平成13年の第151回通常国会に法案を提出しました。

その際、報道関係を中心に「メディア規制法ではないか」という反応が起き、審議未了廃案となりました。

鶴巻 個人情報の保護がなぜ必要かと申しますと、個人情報が個人の人格と密接な関連を有するものであり、憲法第13条は、個人が「個人として尊重される」ことを定めている。かたや、報道(出版)の自由、表現の自由も憲法上の要請です。憲法の諸要請を調整して、一定のルールを打ち立てようという重要な法律であるだけに、心配される方が多かったのだと思います。当初から政府には、表現や報道の自由を制約する目的は全くありませんでした。逆に、報道機関から個人情報を大事にしなくてよい、ということでもないため、調整のあり方、行政の関与のあり方として、報道機関等の自主的な取り組みに期待し、昨年成立した法律では、報道機関は事業者の義務の適用除外とされました。

アプローチの違い

成立した個人情報保護法の構成についてご説明ください。

鶴巻 全体は6章構成(7頁・資料2参

照)で、第1章から第3章までが既に施行されています。

第1章の「総則」に掲げられている基本理念は、この法律の要の部分です。まだ施行されていない第4章の規定の根本となる規定です。今後、実行していく中で確立していく部分も多いのですが、国民共通の指針となるものです。

第2章「国及び地方公共団体の責務等」、第3章「個人情報の保護に関する施策等」は、個人情報の保護に万全を期するために、公的セクターの役割を定める部分で、国の責務の大きな柱は、基本方針を定め、総合的に施策を展開するといった内容です。

第4章「個人情報取扱事業者の責務等」以降では、民間分野における事業者の義務などをまとめています。個人情報は利用目的を特定した上で、その範囲内で使わなければならないといったことや、利用目的を明確にした上で取得しなければならない、データの内容は正確でなければならない、といった基本的なルール。情報を第三者に提供し、あるいは提供される場合のルール。さらに本人からの求めに応じた開示、訂正、利用停止などについてまとめています。また、行政庁の関与のかたちとしての主務大臣制について定め、第6章では、実効性を担保するための罰則規定を置いています。

OECDの8原則に則した内容です。

鶴巻 企業活動のグローバル化、情報のネットワーク化が進展する中で、世界に突出して異質なことはできません。そのような意味でも、わが国においてOECD8原則を具体化したものが個人情報保護法であり、政府の行政機関法⁴です。

国家による個人情報についての感覚の違いということで、米国は利用に、欧州は保護に重きを置く傾向があると

資料 OECDの8原則

1 収集制限の原則 適法・公正な手段により、かつデータ主体に通知または同意を得て収集されるべき
2 データ内容の原則 利用目的に沿ったもので、かつ、正確、完全、最新であるべき
3 目的明確化の原則 収集目的を明確にし、データ利用は収集目的に合致すべき
4 利用制限の原則 データ主体の同意がある場合、法律の規定による場合以外は目的以外に利用・使用してはならない
5 安全保障の原則 合理的な安全保障措置により、紛失・破壊・使用・修正・開示等から保護するべき
6 公開の原則 データ収集の実施方針等を公開し、データの存在、利用目的、管理者等を明示するべき
7 個人参加の原則 自己に関するデータの所在および内容を確認させ、または異議申立てを保証するべき
8 責任の原則 管理者は諸原則実施の責任を有する

編集部作成

する識者がいますが、その点はいかがお考えですか。

鶴巻 各国の主張の分析から、そのような見解もあると思います。米国とEUの方法論に相違があるとすれば、日本はその中間に位置していると言えるのかもしれない。ただ、私としては、方向性に関しては世界の体制が必ずしも二分されているとはとらえていません。産業社会の風土、法文化などの違いのため、アプローチの相違は確かにありますが、普遍的価値観という点では大きな食い違いはないように思います。

保護に万全を期すこと

個人情報保護法第7条第1項の規定に基づき策定された、「個人情報の保護に関する基本方針(以下、基本方針)」の内容についておうかがいします。

鶴巻 基本方針の柱立ては既に法律に規定されていますが、基本方針は、その中身をきちんと埋めていくという位置付けのものです。その基本方針の策定のため、昨年7月、国民生活審議会(以下、国生審)の中に個人情報保護部会⁵を立ち上げ、8回にわたって議論していただき、今年4月に閣議決定しています。

² 高度情報通信社会推進本部：平成6年8月2日の閣議決定に基づき内閣に設置(本部長・内閣総理大臣)。平成12年7月7日に「情報通信技術戦略本部」へと改組された。

³ 個人情報保護検討部会：高度情報通信社会推進に向けた基本方針(平成10年11月9日本部決定)のアクション・プラン(平成11年4月16日本部決定)に基づき、平成11年7月14日に高度情報通信社会推進本部の下に設置された部会。

⁴ 行政機関法：正式名称「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(平成15年5月30日公布)のこと。

⁵ 個人情報保護部会：内閣府の国民生活審議会の中に設置された委員会で、個人情報保護法の制定に伴う基本方針の策定について、平成15年7月30日から審議を行っている。

その冒頭、基本的な方向が謳われています。個人情報取扱事業者の義務は法律に書かれているものがすべてではない。解釈の指針なり、考え方なりを示さなければ、実際のルールが運用されない。そのために歴史や経緯、背景、思想をしっかりと述べるべきであると、その点にかなり紙幅を割いたものです。

保護と有用性の配慮の関係については、まず保護ありき、ということでしょうか。

鶴巻 基本方針は「個人情報の保護に万全を期すことこそが、個人情報の利用に関する社会の信頼を高め、ひいては国民一人ひとりがその便益を享受できる高度情報通信社会の実現を可能とする」と謳っています。個人情報取扱事業者の方々には、来年の全面施行に向けて準備を進めていただく中で、さらには施行後における実行の中で、常にそのような観点から個人情報の取り扱いを考えていただきたい。それが政府として、特に強調したいメッセージです。

また、この法律は、個人情報保護を広くルール化するものであることから、いろいろな利用者・利用方法があり、そのための必要最小限のルールが書かれています。ただ、この法律ができるまで、個人情報について、政府や社会において何も取り組まれていなかったという訳ではなく、各省庁もガイドラインをつかっており、また、事業者団体も、顧客の信頼を得るためにガイドラインをつくるという取り組みがありました。そのような自主的な取り組みとこの法律とが相まって、個人情報の保護に万全が期されることが重要であるということを書いています。

基本方針が定める国の役割は。

鶴巻 国の役割としては、まず、自ら保有する個人情報の保護について、行政機関法を厳格に運用する、そのために、

法律の周知あるいは職員の研修等、具体的な取り組みを行っていくことを記述しています。

次に、特に民間部門にかかわるところで、制度の統一的な運用ということです。この個人情報保護法が主務大臣制で、それぞれ事業を所管する各大臣が所管するという事になっていることとの関連で、政府部内における制度の円滑な運用の仕組みを記述しています。具体的には、一つ、個別の事案が発生した場合には、各省庁が迅速に第4章の規定に基づく措置等の検討を行う。もう一つが内閣府は、関係省庁連絡会議等を活用しながら、一つひとつの対応事例を蓄積して、具体の施策にフィードバックしていくということを記述しています。

また、国だけでの問題ではありません。地方公共団体との連携が必要である、あるいは事業者等の相談や苦情にも応じていかなければならないということで、各省庁にこの法律に関する窓口を明確化する、ということも記述しています。

さらに、事業分野ごとのガイドライン等の検討ということがあります。

地方公共団体の役割については、どのように言及されていますか。

鶴巻 もちろん自治にかかわることですから、国が一方向的に指図することはできませんが、地方公共団体が講ずべき措置、具体的には住民・事業者への支援のあり方について、政府の考え方をまとめたということです。これまで個人情報について、国の立法に先行して条例を制定するなどの取り組みを行ってきた地方公共団体がありますが、基本方針は、その実績を評価し、今後とも地域の特性に応じた措置として、そのような取り組みが重要である、としています。

他方、全国的に事業を展開している企業の間には、地方公共団体ごと

に条例が異なれば、事業に差し支えるのではないかと、との懸念があるようです。

鶴巻 国生審でもそのような意見がありました。このため結論として、まず地方公共団体に対して、法律や各省庁が策定するガイドラインとの整合性について配慮を求め、また、意思疎通が重要な点から、他の地方公共団体との連携に留意するとともに、特に事業者に新たな規制を課すときは、規制の内容などを十分説明して、理解を求める。そのようなプロセスについて書いています。

また、地方公共団体には苦情処理という重要な役割もあります。個人情報に関する苦情として、架空請求や不当請求といった問題をいかに処理していくか。それについて、地方公共団体においては、情報公開の窓口が個人情報保護の窓口を兼ねていることが多いのですが、それでは、事業者と本人の間に立って動きにくいのではないかと、国民から見ると不便ではないか、そのような問題意識を持ちました。国生審でも同様の意見が示されたことから、基本方針には、国からの提案ということで「既存の消費生活センターや消費者相談窓口等を個人情報に関する苦情の窓口とする」とし、苦情相談部局を軸として関係部局が連携するということを書いています。

財政難の中、そのような機関が縮小傾向にあるようですが。

鶴巻 実情は承知していますが、既存の組織を活用するなら、どこがノウハウを持っているか、住民・国民の視点からどこで行うのが望ましいのかという観点から、総合的に考えた上での結論です。現場の相談員の方々、自分たちの真正面の仕事として、架空請求などにしっかり取り組んでいくという意識は強いようです。また、われわれは、架空請求などのトラブルを処理する上でツールが一つ

増えたと考えていただきたい、そう申し上げました。議論を重ねるうち、総論としては、われわれの考え方にご理解いただけきたのではないかと考えています。

優れた取り組みをする地方公共団体が現れ、それに倣うところが出てくる。そのように制度がブラッシュアップされることが期待できますね。

鶴巻 日本の法律として、馴染みにくいかもかもしれませんが、骨太な枠組みを、まず、きちんと決めておき、さらに、行政、民間が実行を積み重ねながら、よりよい仕組みにしていく。そのような機能に期待するという意味では、わが国では新しいかたちの法律、制度なのかもしれません。

民間事業者に望まれることとは、どのようなことでしょうか。

鶴巻 3点あります。1点目は「事業者が行う措置の対外的明確化」です。自分たちの方針を策定・公表して、それに従って行動していただくことです。消費者がそれを参考に企業や商品を選択する作用も働き、それによって個人情報保護のシステムが向上していくことを期待しています。

2点目は「責任体制の確保」です。事業者ごと内部の責任体制を定めること、事故が起きたとき、きちんと処理できる仕組みをあらかじめ整えておくこと。また今、アウトソーシングが進んでいますが、外部委託の際の問題についても注意を喚起しています。

3点目は「従業者の啓発」です。教員研修などを通じて、従業者の意識を徹底することを求めています。

情報主体である個人の側も、意識変革が求められているのでしょうか。

鶴巻 この法律で、企業が持っている個人情報に自分でアプローチする手段ができた。まずそれを知り、それに基づいて行動していただく。何より、その事

業体が個人情報についてどう考えているのか、消費行動に反映させていくことで、社会全体としての個人情報保護の底上げが図れます。この法律はそれを期待するものです。

個別法制定の可能性

事業の分野ごとのガイドラインづくりについてお聞きしたいと思います。

鶴巻 この法律は、多様な事業者、多様な利用方法についてルールをつくるため、必要最小限のことだけを書いたもので、ガイドラインなり関係者の自主的取り組みが相まって、初めて個人情報保護の万全を期すことができる。そのような思想を閣議決定のかたちで明文化したもので、現在それに基づいて、各省が各分野の実情や特性を踏まえたガイドラインづくりを進めています。医療、金融・信用、情報通信の3分野については特に、国会の附帯決議でも提起され、基本方針でも「格別の措置」を求める、分野ごとに検討して「法の全面施行までに、一定の結論を得るものとする」としています。

個別法を立法する可能性は。

鶴巻 全面施行までの時間が限られている中で、事業者の方々の準備期間を踏まえる必要があります。したがって、今年の夏か秋口までに3分野、さらに他の分野についても、事業分野ごとに網羅的な取り組みの内容を洗い出してもらい、以降、法律をつくる必要があるか否かはそれを踏まえて精査していく。そのようなプロセスを考えています。

個人情報に関する犯罪を考慮し、刑法の見直しを求める声もあります。

鶴巻 情報窃盗罪については、かなり前から刑事法制の検討の中で議論されています。個人情報保護法をつくる段階

でも、情報の不適正な取り扱いに関する直接処罰について議論がなされましたが、この法律のターゲットは極めて広く、一律の罰則を設けるのは難しいということで、間接罰を設けることになりました。ただ、それで事足りる、という結論ではなく、直接処罰についても個別分野ごとの措置として、情報の性質、利用方法を踏まえて検討するという考え、手順が示されており、今は、その過程にあると考えています。

最後に、これまで個人情報保護法の制定にかかわる中で、この法律の意味するところについて、どのようなことを考えられたか、個人的なお考えをうかがいたいと思います。

鶴巻 この法律の議論は、民と民の関係は憲法的にいかにとらえていくのか、さらに、国家は、それにどのようにかわるべきなのか、というテーマを含むのですが、それは法律の解釈論や立法論だけでは処理し切れません。バックグラウンドとして社会のコンセンサスがなければ、荒唐無稽なものになりかねない。そのようなものを一歩ずつ築き上げていくことが求められるところに、この法律の難しさがあります。特にIT分野は変化が激しく、誰もが国家に匹敵するようなレベルで情報を収集、処理することもできる時代です。そのような環境の中で、個人情報の保護ということも取り上げ、考えなければならない。この法律をめぐって、個人的には、そのようなことを感じています。

内閣府国民生活局個人情報保護推進室長

鶴巻 浩(つるまき ひろし)

1964年新潟県生まれ。東北大学法学部卒。1988年農林水産省入省。2004年1月から現職。

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

