

2006年(平成18年)10月27日

内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室 御中

大阪弁護士会

会長 小寺 一矢

「個人情報保護に関する主な検討課題」に関する意見

第1 はじめに

国民生活審議会個人情報部会は、個人情報の保護に関する法律(以下「個人情報保護法」という。)が平成17年4月に全面施行されて以来の施行状況についての評価及び制度の見直しに向けた検討を進めることにして、平成18年9月25日、「個人情報保護に関する主な検討課題」を発表し、同日、これについての意見や提案を募集するに至った。募集期限は平成18年10月27日である。

この度発表された上記検討課題は、過剰反応といわれる状況についての検討も一つの課題としているが、多数の点において規制を強化することについての意見を求めている。

個人情報保護法の施行後、弁護士は、事業者、国民から同法に関しての相談を受けることが少なくないが、現行の個人情報保護法については、事業者、国民の間における法律の誤解等に起因する「過剰反応」があるだけでなく、現行の法規制が一般的包括的であり、かつ過剰というべきであること、また、例外が抽象的であって一般人には判断が困難であることなどに起因して弊害が生じていると言わざるを得ない。

同窓会名簿や自治会の名簿にまで規制が及び、学校でクラスにおける緊急連絡網が作成されなかったり、事故時の緊急対応で家族の安否確認ができなかったりするなどの現象が生じているが、個人情報保護法の再検討にあたっては、このような現状を踏まえ、規制の単純な強化の方向ではなく、むしろ、規制の必要性の有無、程度、あるいは規制のあり方について、事業者、国民から広く意見を聞き、それらを踏まえて抜本的な見直しをすることが求められる。

第2 当会の基本的意見

- 1 個人情報保護法に対する当会の基本的意見は、当会の平成14年6月4日付「『個人情報保護法案』に関する意見」のとおりである。即ち、第1に、個人情報は、行政、個人信用、医療、通信、教育などの個人情報の保護の必要性の高い各分野における個人情報保護の個別法によるのが相当であって、包括的一律的な規制は相当でない、第2に、表現の自由、知る権利、報道機関等の報道の自由等に関係する個人情報の取扱いについては個人情報保護法から除外すべきである、第3に、弁護士自治の関係上、弁護士会及び弁護士の職務に対する国家の監督は排除されるべきである、というものである。

個人情報保護法施行後、社会における少なからぬ混乱、事業者・個人における多大の負担、裁判などにおける真実発見の阻害、あるいは「過剰反応」と思われる現象が生じていて、これらは無視できないものがある。それらは、既に指摘したとおり、包括的な国家統制の方式を取ったことに根本的な原因が存するのであって、個人情報保護のあり方について抜本的な見直しが必要である。

- 2 現行の個人情報保護法を抜本的に検討し、理念規定、努力義務規定を定めた基本法とすることは、今回の見直しにおいても不可能ではない。

「高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していること」などという抽象的な立法事実ではなく、具体的な立法事実を検討し、実際に必要な規制に限定し、不必要な規制になることがないように注意したうえで、各業法等の個別立法による規律を検討することが本来望まれる姿である。

第3 今回の見直しにおいて最低限度要請されるもの

- 1 仮に、直ちに前項上記のような見直しに至らないとしても、現行の個人情報保護法が持つ欠陥は、できる限り速やかに是正されることが要請される。

そして、現行の個人情報保護法が持つ欠陥は、根本的に規制が一般的包括的であることであり、利益衡量についての基本的視点を欠いていることにある。

即ち、個人情報の種類や質（センシティブ性の程度、秘匿性の強弱）は様々である。他方、社会生活のためには、個人情報の利用（第三者提供を含む。）が不可欠であるが、利用の目的や利用態様（第三者提供である場合の不特定多数への提供か、特定利害関係人への提供かなど）は千差万別である。したがって、本来、個人情報の保護は、

保護により得られる利益と利用により得られる利益との衡量の結果において図られるべきものであって、一方的に保護と秘匿を貫徹すると社会生活が成立しなくなる。ところが、現行の個人情報保護法は、このような利益衡量に対する認識が薄いと言わざるをえない。現行法が、センシティブ性の低い情報についてまでも、国民に加重な負担を課するとともに、国民から必要な情報の取得・利用の機会を奪っていることは、現行法が情報の質をなんら問題にしていないことから、明らかである。この最も顕著な具体例が、同窓会名簿作成の阻害であり、自治会活動の阻害である。

よって、個人情報の保護における立法においては、保護により得られる利益と利用により得られる利益との衡量の結果において図られるべきことを、まず明確にすべきである。

2 具体的には、法第3条2項において、「民主主義及び社会生活にとって情報は極めて重要なものであり、個人情報の保護も、当該個人情報の種類・質と当該個人情報の利用（第三者提供を含む。）の目的、利用態様、当該個人情報利用によって得られる利益等との利益衡量のうえ、図られるべきものである。」という趣旨の明示の規定を入れるべきである。

3 類型的な利益衡量から、法第3条3項5号を「その取り扱う個人情報の種類、質、量及び利用方法等からみて個人の権利利益を害するおそれが少ないもの並びにこの法律をもって一律に規制することが適当でないものとして政令で定める者」等の趣旨に改正し、政令で、同窓会名簿等を適用除外にすることが最低限必要である。

4 また、各種事案を念頭に利益衡量を勘案したうえ、それに基づく具体的な例外規定を、法第16条3項、第18条4項、第23条1項等に詳細に明記すべきである。

もっとも、この点については、各省庁においてガイドラインを策定し、除外例を明らかにするなどして調整を図っているとの主張が予想されるが、省庁間のガイドラインが必ずしも整合性を保っているわけでもなく、また、現状のガイドラインは既に膨大な量になっているところ、これをさらに詳細化するときは、国民がこれを判読し、判断することは益々困難になる。元来、現状のような膨大なガイドラインは、法の解釈に名を借りた行政機関による実質立法化（法の支配ではなく行政による支配）の疑いもあり、適切ではない。ガイドラインではなく、法律自体において明定するのが本来の姿である。

なお、上記については「その他第3条第2項の基本理念に照らして相当の理由があ

ると認められるとき。」というような抽象的な例外規定を置くことも考えられるが、個々具体的な例外規定を規定すべきである。

5 同窓会名簿作成活動、自治会活動等における個人情報の取扱いについて

現行の個人情報保護法において、国民の常識に最も反する事態は、同窓会名簿作成活動、自治会活動等における個人情報の取扱いである。このような場面で必要とされる情報は、氏名・住所・連絡先程度のものであって、個人の思想信条や病歴の開示など求めているわけではない。また、開示範囲は、同じ学校の生徒、親であり、あるいは同じ町内に居住していて災害時には否応なく互助が期待される関係にある自治会の人々である。このような関係におけるこの程度の情報が、国家の規制対象となり、阻害されている事態は、異常であり、国民の広い議論によって見直されるべきである。

同窓会名簿の作成について、国民の常識的判断が通用せず、「どこまでが許されるか、どうしたらいいのか。」などと国家に聞き、それに対して、国家が、「ホームページや同窓会誌等に『氏名と卒業年度』という特定の個人を識別できる情報の掲載は、個人情報保護法上、第三者提供となるため、やはり事前の同意かオプトアウトの仕組みが必要となる。」などと解説を加えて、国民に指導するという構図は、国民の自由が最大限尊重されるはずの近代国家の出来事として異常であるというほかない。同窓会名簿作成活動、自治会活動等における個人情報などは規制から外す方向で見直されるべきである。

以上