

2014年8月28日

行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会ヒアリング

日本弁護士連合会情報問題対策委員会

委員長 坂本 団

論点① 利活用を促進することについて

1 行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用の促進には反対する

行政機関等が保有するパーソナルデータは、法令上の根拠に基づき、行政事務の遂行のために収集・保有されているのが通常である。情報主体である本人にとって、提供するかどうかについて選択の余地のない場合がほとんどである。しかも、行政機関等は、個人の病歴や収入・資産などといったセンシティブな情報も保有している。

このようなパーソナルデータを商業目的で利活用することは、本人の予測の範囲を大きく逸脱した目的外利用であり、重大なプライバシー侵害と評せざるを得ない。

したがって、行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用を促進することには反対である。

2 情報公開の促進こそが図られるべきである

もっとも、パーソナルデータを含め、およそ行政機関等が保有する情報は、「国民の情報」という側面も有している。行政機関等に対し、情報の公開を求める権利は、「知る権利」として保障されており、また、行政機関等も説明責任を果たすために、積極的に情報を公開することが求められている。こうしたことから、情報公開法が制定されているし、さらに、情報公開請求を待つことなく、行政機関等が自ら進んで情報提供することも積極的に評価されるべきである。

こうして行政機関等から公開された情報を、民間企業等が商業目的に利活用することは問題がない。情報公開法も公開請求の目的について、特に限定しておらず、商業目的での公開請求も当然に予定されているというべきである。

そこで、行政機関等の情報公開をより一層促進することにより、結果として、民間企業が商業目的に利活用することの可能なデータの公開も拡大する、という在り方が望ましいと考えるものである。

3 不開示情報の解釈・運用を変更すべきではない

情報公開法 5 条第 1 項は、個人情報について、次の情報を不開示情報と定めている。

「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ 法令の規定により又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

ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ハ 当該個人が公務員（国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）第 2 条第 1 項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 2 条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」

情報公開法は、かかる規定を置くことにより、国民の知る権利と個人のプライバシーの保護との間での調整を図っている（なお、立法論としては、端的にプライバシーに関わる情報を不開示とする旨規定するプライバシー型の規定を採用する方がより適切であった。情報公開法がこのような個人識別型の規定を採用したために、ともすると形式的に個人識別情報に該当するというだけで不開示とされるという解釈・運用を許す結果となってしまう）。

そして、パーソナルデータの中には、上記不開示情報に該当して不開示とされるべきものも含まれているが、すべてのパーソナルデータが不開示情報に該当するわけではない。

不開示情報に該当せずに公開されたパーソナルデータを民間企業等が商業目的で利用することが自由であるのは前記したとおりである。しかし、パーソナルデータの利活用を促進するために、不開示情報の解釈・運用を変更し、本来、公開されるべきでないプライバシーに関わるようなパーソナルデータが公開さ

れるようなことがあってはならない。

論点② パーソナルデータの保護対象の明確化及び取扱いの在り方について

上記のとおり、情報公開法の不開示情報に該当しない情報は公開しても差し支えないが、これに該当する情報は公開されるべきではない。結局、情報公開法5条1号の不開示情報に該当するパーソナルデータが保護対象である、ということになる。

そして同条項の解釈に当たっては、これが個人のプライバシーの権利を保護するための規定であることを踏まえ、問題となっている個人情報の種類や内容等に応じて、保護の必要性について実質的な判断をする必要がある。情報公開法や情報公開条例における個人情報の不開示情報に関する裁判例も、個人識別性の有無だけをもって画一的に不開示情報該当性を判断しているわけではなく（個人識別型の規定の下では、そのような形式的な判断をしている裁判例ももちろん存するものの）、実質的に保護の必要性があるか否かを判断しているものと解されるところである。

そうすると、例示されている指紋認識データやカード番号等、あるいはセンシティブ情報などは、一般に、情報公開法5条1号の不開示情報に該当すると考えられるから、利活用の対象とされるべきではない。

③ 第三者機関の権限・機能等

当連合会は従来から、行政機関等における個人情報の取扱いについて監視・監督する独立した第三者機関の設立を求めてきたところである。

この第三者機関は、総務省を含め、すべての行政機関等に対し、調査や勧告等を行う権限が付与されるべきである。

いわゆるマイナンバー法の制定により、特定個人情報保護委員会が設立されたところであるが、同委員会の権限を大幅に拡充し、拡充された権限にふさわしい予算・人員を配置して、行政機関等における個人情報の取扱い全般について監視・監督する任に当たらせるのが相当である。

以上

2003年1月31日
日本弁護士連合会

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案の修正案に対する意見書

第1 意見の主旨

平成15年度通常国会で再提案が予定されている、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案についての与党3党修正案は、法案の持つ問題点をなんら解消するものではなく、日弁連の求める法案の抜本的修正には程遠いものであって、日弁連としては、この与党修正案にも反対である。

そこで日弁連は、第三者機関の設置、データマッチング規制及びセンシティブ情報の収集制限規定の導入など、その抜本的修正案を提案するとともに、別紙のとおり第三者機関の試案を公表する。

第2 意見の理由

- 1 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案についての与党3党修正案（以下「与党修正案」という）は、行政機関の職員に対して次の処罰規定を設けるというものである。
 - ・自己の利益を図る目的で職権を濫用した個人の秘密の収集
 - ・個人情報の盗用又は不正目的での提供
 - ・コンピュータ処理されている個人データの漏えい
- 2 与党修正案では、日弁連の「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案に関する意見書」（2002年4月20日）で指摘した問題点が未解決のまま残っている。詳細は当該意見書に譲るが、ここでは与党修正案に織り込むべき特に重要な事項についてのみ指摘する。

（1）第三者機関の設置

（i）設置の必要性

現行の行政機関個人情報保護法（以下「現行法」という）及び与党修正案では、各省庁の個人情報の取り扱いを監督する独立した機関は置かれていない。現行法の運用は各省庁の判断に任せられ、チェック体制がなかったために、個人情報の取り扱いについて緊張感を持って取り組む環境が欠如しており、加えて現行法の制度上の不備もあって、防衛庁情報公開請求者リスト問題が生じたことは疑いがない。我が国の行政機関は、各省庁毎に権限が分断されており、各省庁内部における個人情報の管理に関しては、各省庁毎に管理するしか方法がなかったともいえるが、各行政機関内における個人情報の統一的な管理体制の構築を図るためには、スウェーデンのデータ検査院など、公正な第三者機関を設置し、かかる第三者機関に行政機関の保有する個人情報保護の管理監督を委ねるのが1995年EUデータ保護指令の

要求である。

特に我が国は平成14年8月5日、国民に統一番号（住民票コード）を付与して全国民データベースである住基ネットを稼働させた。かかる住基ネットの基本6情報が行政機関側に提供されることにより、今後、電子政府化される行政機関側においては住民票コードで検索可能な個人情報データベースが構築されることは疑いがない。

したがって、我が国においても、すでに国民総背番号制を採用しているスウェーデンと同様な第三者機関を設置して、行政機関内における個人情報の保護に配慮すべきであり、今回の与党修正案には、かかる電子政府に対応した仕組みを構築しようとする意図が欠如している。

日弁連は、個人情報保護法大綱（1998年3月19日）において、独立した機関である個人情報保護委員会の設置をすでに提言しているが、今日の状況を踏まえて、更に検討を加え、別紙のような第三者機関の試案を作成した。この機関は、個人情報の収集・利用・提供等について関与するほか、独自の調査権限を有する。また、後述する通り、データマッチングの制限についてもこうした第三者機関がチェック機能を発揮する必要がある。

なお、民間事業者についても、個人情報保護法修正案のように各主務大臣が個別に監督するのではなく、必要な範囲でかかる第三者機関が公正に民間事業者を指導監督することが必要不可欠である。

（ii）第三者機関の位置づけ

我が国の行政組織の中で、すでに第三者機関として機能している組織がいくつかある。

もっとも権限の強い機関としては私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律に基づく公正取引委員会があり、比較的権限の弱い機関としては、電気通信事業法に基づく電気通信事業紛争処理委員会がある。

よって、我が国においても個人情報保護のための第三者機関として、独立行政委員会（以下「個人情報保護委員会」という）を設置することは可能であるばかりか、今後の電子政府の到来に鑑みれば、その設置は必須であると言わざるを得ない。

日弁連としては、内閣府に個人情報保護委員会を設置することを提案したい。なお、行政機関の一部局でありながら、独立して職務を行う「職能的な独立」が最低限必要である。

委員会の性格上、「委員は個人情報保護に関して優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」とした。

（iii）第三者機関の権限

個人情報保護委員会にいかなる権限を持たせるべきかは議論のあるところであるが、単なる行政機関の諮問機関では不十分であり、1995年のEUデータ保護指令の水準を満たしていない。

個人情報保護委員会は、行政機関を監視する職務を果たすため、少なくとも、以

下の権限を付与されるべきである。

a 立ち入り調査権限

- ・「個人情報保護委員会」は、関連行政機関その他個人情報の処理が行われている場所に対し、立ち入り調査を行うことができること。
- ・立ち入り調査先には、地方自治情報センターも含むこと。
- ・地方自治情報センターから、地方自治情報センターが行政機関へ提供した住基ネットデータの具体的な提供内容の報告を受けられること。
- ・地方自治情報センターから、住基ネットデータに対するアクセスログの提供を受けられること。

b 利用停止命令

- ・「個人情報保護委員会」は、個人情報 that 違法な方法で処理されている場合あるいはそのおそれがある場合、個人データの利用停止命令等適当な措置を発動することができること。

c データマッチング規制（データマッチング規制の必要性に関しては、後述する）

- ・データマッチング申請書を受理した場合、かかる申請書面を、申請と同時に官報および「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。
- ・データマッチングの同意を求める申請書面を検討して、法の定めるマッチング要件を充足しているか審査し、充足していると判断した場合は、申請に同意するとともに、「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。
- ・「個人情報保護委員会」は、関連行政機関に対し、データマッチング実施方法の変更又はデータマッチングの中止を勧告する権限を持つこと。

d センシティブ情報収集制限（センシティブ情報収集制限の必要性に関しては、後述する）

- ・センシティブ情報収集の同意を求める申請書を受理した場合、かかる申請書面を、申請と同時に官報および「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。
- ・センシティブ情報収集申請書面を検討して、法の定める収集要件を充足しているか審査し、充足していると判断した場合は、申請に同意するとともに、「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。
- ・「個人情報保護委員会」は、関連行政機関に対し、センシティブ情報収集の実施方法の変更又はセンシティブ情報収集の中止を勧告する権限を持つこと

e 目的外利用の制限（目的外利用の制限の必要性に関しては、後述する）

- ・目的外利用の同意を求める申請書を受理した場合、かかる申請書面を、申請と同時に官報および「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。
- ・目的外利用の同意を求める申請書面を検討して、法の定める目的外利用の要件を充足しているか審査し、充足していると判断した場合は、申請に同意するとともに、「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。

- ・「個人情報保護委員会」は、関連行政機関に対し、目的外利用の実施方法の変更又は目的外利用の中止を勧告する権限を持つこと

f 提供の制限（提供の制限の必要性に関しては、後述する）

- ・他の行政機関等に対する個人情報の提供に関する同意を求める申請書を受理した場合、かかる申請書面を、申請と同時に官報および「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。

- ・他の行政機関等に対する個人情報の提供に関する同意を求める申請書面を検討して、法の定める提供の要件を充足しているか審査し、充足していると判断した場合は、申請に同意するとともに、「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。

- ・「個人情報保護委員会」は、関連行政機関に対し、他の行政機関等に対する個人情報の提供の実施方法の変更又は他の行政機関等に対する個人情報の提供の中止を勧告する権限を持つこと

(iv) その他必要なルール

- ・「個人情報保護委員会」は、一定期間毎に、自らの活動に関する報告書を作成しなければならないこと。

- ・利用停止命令等適切な処置を発動した場合、直ちにその旨を、「個人情報保護委員会」のインターネット・ホームページに掲載すること。

- ・「個人情報保護委員会」は委員及び事務職員は職務上の守秘義務を雇用終了後一定期間に限り負うこと。

- ・内閣総理大臣は個人情報の保護に関して委員会に諮問することができること。

なお、第三者機関の具体的な規定案としては、別紙を参照されたい。

(2) データマッチング規制の導入

今日、個人情報保護を推進する上で欠くことができないのが、データマッチングの規制である。福祉国家・行政国家化の進展により、生活のあらゆる場面に関わって、大量の個人情報が行政機関により収集・蓄積されている。それらの情報が電子化されると、住民票コードによって容易に結合・検索することができるので、国家が個人を監視、管理する「監視国家」「管理社会」が容易に形成されることになる。

コンピュータ先進国である米国では、このような「監視国家」、「管理社会」への危機感から、1988年にコンピュータマッチング及びプライバシー保護法が制定された。同法は1974年プライバシー法を改正するもので、2つ以上の記録システムに含まれる記録をコンピュータによって照合すること（マッチングプログラム）について、i 提供機関と受領機関との間で書面による取り決めを行い、実施の30日前までに議会へ報告し、国民の閲覧に供すること、ii 監督、調整のため、各行政機関にデータ保護委員会を設けることなどを内容としている。

電子政府化を推し進めている日本においても、米国のように、データマッチングが規制されるべきであり、行政機関個人情報保護法にかかる規制が盛り込まれるべ

きである。その際、次の点に留意する必要がある。

- (i) 米国では議会への報告が求められているが、日本ではデータマッチングの審査手続に参与する機関は、国会ではなく上述した第三者機関たる個人情報保護委員会とすべきである。
- (ii) 米国と異なり市民による政治監視が十分機能していない日本では、米国のように公示から実施まで30日間の時間を置くだけでは、不適切なデータマッチングの抑制効果を十分には期待できない。データマッチングの実施は、個人情報保護委員会による事前承認を条件とすべきである。
- (iii) 米国では、定型的な行政目的のために行われるマッチングプログラム等について規制から除外されることになっており、それにより制度が形骸化しつつあるとの批判もある。したがって、安易にデータマッチング規制の例外規定を設けるべきではない。

以上を踏まえ、データマッチング規制のあり方をまとめると次のようになる。

- ・データマッチングの定義は「2つ以上の個人情報ファイルにそれぞれ含まれる電子データを電子計算機を用いて比較、検索及び結合すること」とすること
- ・行政機関の長は、データマッチングを行う場合または従来のデータマッチングの方法を変更する場合には、一定の事項を記載した書面により申請することによって、個人情報保護委員会から事前の承認を受けることとすること。かかる申請書面は、申請と同時に官報および個人情報保護委員会のインターネット・ホームページに掲載されること
- ・なお、個人情報保護委員会が、データマッチングについて、調査・勧告の権限を持つことは前述した。

データマッチング規制規定の具体例としては、以下の規定を提案したい。

「行政機関の長は、次に定める場合を除き、2つ以上の個人情報ファイルにそれぞれ含まれる電子データを電子計算機を用いて比較、検索及び結合してはならない。

一 法令の規定に基づくとき。

二 行政機関が法令に定める所掌事務の遂行に必要な限度であつて、当該個人情報ファイルにそれぞれ含まれる電子データを、電子計算機を用いて比較、検索及び結合することがやむを得ないと認められるとして、委員会が同意したとき」

2 行政機関の長は、前項各号に基づき2つ以上の個人情報ファイルにそれぞれ含まれる電子データを、電子計算機を用いて比較、検索及び結合した場合は、その実施を公示しなければならない」

(3) 収集制限規定の導入

コンピュータ・ネットワークが進展した社会では、いったんコンピュータ入力された情報がどこまで拡散し、利用されているかを把握するのが困難であり、そもそもできるだけ個人情報収集しないこと、特にデジタル情報として集積しないことが重要である。しかしながら、与党修正案は、このような視点を欠いている。センシティブ情報の収集禁止規定は、約6割の地方自治体が個人情報保護条例に明記していること、直接収集の原則も多数の条例で明記されていることに鑑みるならば、与党修正案にもセンシティブ情報の収集禁止、直接収集の原則が明記されるべきである。

さらに一定限度で例外が認められるとしても、行政機関の長が一定の事項を記載した書面により申請することによって、個人情報保護委員会から事前の承認を受けること、かかる申請書面は、申請と同時に官報および個人情報保護委員会のインターネット・ホームページに掲載されること、が必要である。

(4) 利用・提供制限（第8条）、提供情報の開示

同条2項2号、3号は、「相当な理由」があれば個人情報の利用・提供を認めており、その判断は第1次的には行政機関が行うため、利用・提供制限の歯止めにはならない。米国プライバシー法にも利用・提供制限の例外はあるが、与党修正案のような概括的・抽象的な例外規定ではなく、たとえば、「他の行政機関による民事上または刑事上の法執行活動の用に供するために提供する場合。ただし、かかる活動が法に基づくものと認められ、かつ提供を要請する行政機関又は政府機関の長が記録を保有する行政機関に対し、書面により、記録の必要部分及び記録が必要とされる法執行活動を明記して要求する場合に限る」といった規定方法がとられている（米国プライバシー法552a条(b)(7)）。

したがって、一定の要件の基に、行政機関による保有個人情報の目的外利用ないしは他の行政機関への提供を認めるとしても、一定の事項を記載した書面により申請することによって、個人情報保護委員会から事前の承認を受けること、かかる申請書面は、申請と同時に官報および個人情報保護委員会のインターネット・ホームページに掲載されること、が必要である。

また、例外的にでも保有個人情報の行政機関による目的外利用が認められる場合は、保有個人情報の目的外利用の日付、根拠及び目的を記録し、本人が入手できるようにするべきである。

さらに、自己情報コントロール権および個人による行政活動の監視を十分確保する観点からは、行政機関が個人情報を他の行政機関に提供した場合は、提供の日付、提供の目的、提供を受けた者の名称等を記録保存し、かかる情報を本人が入手できるようにする必要がある（米国プライバシー法552a条(c)は同様の規定を置いている）。そして、その例外は、情報公開法に基づく開示の場合、警察等への開示で提供の事実を本人に開示すると犯罪捜査に支障を来たす場合に限定すべきである。

(5) 個人情報ファイルの公表

与党修正案は、公表されるべき個人情報ファイルについて広汎な例外規定を設け

ている（第 11 条、10 条）。しかし、国民主権の社会にあって、国家機関が国家予算を用い、主権者の知らない個人情報ファイルを秘密のうちに作成するようなことは認められるべきではない。どのようなファイルが作成されているか（具体的に誰のどのような情報が掲載されているかではない。）は国民に公表され、そのようなファイルの作成自体の正当性を含め、広く国民に批判・検証の機会が設けられるべきである。

（6）裁判管轄

実際に裁判で争いやすい条件が満たされていなければ、権利保障としては十分ではない。与党修正案には裁判管轄に関する明示規定がなく、このままでは行政事件訴訟法の原則により東京地方裁判所でしか裁判を提起できないことになるが、それでは地方在住者にとっては裁判で争うことは実際には困難である。請求者の居住地を管轄する地方裁判所にも管轄を認めるべきである。

以 上

国民生活審議会個人情報保護部会「個人情報保護に関する取りまとめ(素案)」に関する 意見書

2007年6月8日

日本弁護士連合会

国民生活審議会個人情報保護部会は、本年5月21日、「個人情報保護に関する取りまとめ(素案)」(以下「素案」という)を公表し、個人情報保護法を改正する必要はないとの結論を示した。これは「素案」とあるが、基本的には、そのままの内容が国民生活審議会の意見として政府に提出される見込みである。

日本弁護士連合会は、平成18年7月20日付「個人情報保護法制の改正に関する意見書」(以下「日弁連意見書」という)を公表し、個人情報保護法の改正の必要性を明らかにしたが、この度公表された「素案」に対し意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 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、個人データの種別・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追加すべきである。
- 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にする条項を追加すべきである。
- 3 行政機関個人情報保護法第8条(利用及び提供の制限)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追加すべきである。
- 4 個人情報の取得元の開示については、一般法たる個人情報保護法と分野別個別法での議論を明確に区別したうえで、分野別個別法の中で慎重に議論すべきである。
- 5 個人情報保護の法令順守、監督、調査等を行うために、自主性・独立性を備えた第三者機関を設置すべきである。ことに国の行政機関における個人情報の取扱いに関し、独立した第三者機関による監視が必要不可欠であり、早期に制度化すべきである。

第2 意見の理由

- 1 いわゆる「過剰反応」発生の原因と、法23条1項の改正の必要性について
(1) 過剰反応について、「素案」は、個人情報保護法(以下「法」という)施行後、過剰反応の状況が発生したこと、要援護者情報などの共有が進まなかったことを認めながら、「今後の検討方向」として、「ア 法律の誤解による個人情報の非提供」については、その対応策として、法の解釈や運用基準の明確化、ガイドラインの見直しとその周知徹底の取組を進めていくことが必要であると、
「イ 本人の同意の取得により作成可能なもの」については、「現行の例外規定を活用していくことが重要である」としたうえで、「この例外に当てはまらない場合であって、現行の例外事由と同等の合理性があり、

なお同意を得ずに提供することが適当な場合があるかどうか、法の定着度合いや現行法の例外規定の活用可能性も踏まえながら、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という法目的も考慮し、慎重に考慮していくことが必要である」とする。

(2) 個人情報保護法施行後、「過剰反応」あるいは「不適切対応」と称すべき社会現象が多数生じ多くの社会問題が発生した。その原因として、法の誤解に基づく過剰反応といわれる事象もなくはない。しかし、問題発生の原因は、既に日弁連意見書で指摘したとおり、第1に、そもそも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、第2に、法1条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3に、法23条の個人データの第三者提供の制限規定の適用範囲が広すぎることに等しいために、そもそも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適切に図りえない仕組みになっている点にある。

「素案」がというような現行法を前提とした解釈・運用基準の明確化、ガイドラインの見直し、広報啓発等では、条文の文言から明らかに離れてしまい、一般市民が解釈適用しなければならない法律として極めて不適切である。上記の「法23条1項の例外に当てはまらない場合であって、現行の例外事由と同等の合理性があり、なお同意を得ずに提供することが適当な場合」があることは、法施行後、学校、地域社会などの各所で明らかとなってきたところである。例えば、学校における緊急連絡網の作成にあたり、一部の保護者が名簿掲載に反対した場合、法23条1項所定の例外規定のいずれにも該当せず、全員を掲載した緊急連絡網の作成ができないことになる。文部科学省のガイドライン解説でも、全員の同意が得られない場合は、得られない者を除いて作成することとしている。しかし、そのような『踏み絵』(同意)方式では、個人情報の一定の共有化があってこそ助け合える人間関係の形成を、名簿づくりという入口の段階で止めてしまうことになりかねない。ひがみ、引け目、対立的感情などから「同意」しないという選択をする人が現れるであろうことは容易に想像できる。このような事例は、まさに「素案」が指摘するところの「例外に当てはまらない場合であって、現行の例外事由と同等の合理性があり、なお同意を得ずに提供することが適当な場合」に該当しよう。仮にこのような事例について、法23条1項所定の例外事由(例えば2号、3号)に該当すると拡大解釈ないし目的論的解釈することには無理がある。

(3) 一般条項としての例外規定の必要性

そもそも、「過剰反応・不適切対応」は主に法23条1項の個人データの第三者提供の制限規定に関連して発生しているが、その原因は、日弁連意見書が指摘したとおり、法23条1項が、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、提供の方法を比較衡量することなく、第三者に提供する場合を一律に規制しているところにある。また第三者提供の制限の例外を、(法令に基づく場合を除き)「本人の同意」あるいは「本人の同意を得ることが困難」「本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれ」としている点にも原因がある。すなわち、情報の種類、性質等を考慮せず、専ら「本人の同意」にかからせる制度設計にしたがため、本人の同

意を得ることが困難ないし支障が生じるおそれがある場合以外は、すべて本人の同意を要する取扱いにならざるを得ない。これでは例外規定が適用できる場面が限定されることになり、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法の趣旨を実現できない結果となる。そこで、合理的なかつ現実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、法２３条１項に、「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被害にあっていて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。

（４）公人情報・公表情報に関する例外規定の必要性

法施行の前後から、従前公表されていた公務員の経歴や不祥事などに関する公人情報、及び法人の代表者の氏名などの公表情報についても、法の施行を理由に公表されない事例が目立つようになった。

そもそも国会議員や公務員、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わる個人データと、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典型的に異なる。特に国会議員や公務員の不祥事に関する情報は政治・行政を監視する観点から広く公表されるべきである。そこで、公人情報と公表情報の場合には、典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、法２３条１項に、「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。

（５）行政機関個人情報保護法の改正の必要性について

行政機関が保有する公務員の経歴や不祥事に関する情報についても、行政機関個人情報保護法の施行を理由に公表されない事例が目立つようになった。

「素案」は、国の行政機関において、従来公表していた情報を公表しなくなった、または公表する幹部職員の情報にバラツキがあるとの指摘に対し、幹部公務員の略歴の公表等、国の行政機関等における個人情報の提供につき、行政機関個人情報保護法上、必要性が認められる場合は、個人情報の公表等が可能となっていること、幹部公務員の略歴についても、幹部公務員の略歴をどこまで提供するのかという観点から公表される情報のバラツキをなくす方向で検討されるようになったことから「引き続き現行法の枠組みの下、必要な行政運営上の改善が求められる。」とし、法律改正の必要性はないとする。なお素案公表の翌日、総務省は、平成１９年５月２２日付「国の行政機関における幹部公務員の略歴の公表の在り方について」と題する通知を発表し、本府省課長相

当職以上の者の氏名、生年月日、出身地、最終学歴等の公表に関し、統一的運用を図ることとした。

しかしながら、幹部公務員の略歴の公表は行政の透明化の理念から当然のことである。公務員の不祥事に関する情報が法の施行を理由として公表されないという事態は許されない。

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項但書八）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、情報公開法の制度の下では、開示請求をし、開示決定が出てはじ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、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べきである。

「素案」では、「行政機関個人情報保護法上、必要性が認められる場合は、個人情報の公表等は可能となっている」とし、その根拠を同法8条2項4号所定の「特別の理由のあるとき」に当たるとする。しかし、4号は「前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき」との規定であり、公務員の経歴、不祥事に関する情報の提供とは、類型的に異なる。

2 個人情報の取得元の開示について

- (1) 「素案」は、個人情報の取得元の開示について、「プライバシーポリシー等において、取得元、取得元の種類や取得経緯といった個人情報の取得方法をあらかじめ可能な限り具体的に明記している事業者も見られることから、個人の権利利益の保護の観点からも、こうした取組を参考とすべきであり、このような取組を推進するための所要の措置を講じる必要がある」とし、事業者において自主的に開示する取組を推進しようとする。
- (2) しかし、実際に消費者(本人)が不安を抱くのは、主に個人信用情報、医療情報、電気通信情報の分野に限られている。すべての分野において取得元の開示をすることは、情報源が明らかになることによる情報の自由な流通を阻害することになりかねないとの弊害がある。そこで一般法たる個人情報保護法と分野別個別法での議論を明確に区別する必要があり、分野別個別法の中で慎重に議論すべきである。

3 第三者機関の必要性について

- (1) 「素案」は、諸外国には自主性・中立性を備えた第三者機関が法を執行している例も多いとの認識に立ちながら、「個人情報の取扱いは業種・業態に応じて様々な特性を有していることから、我が国では主務大臣制を維持することが妥当であると考えられ

る」として、第三者機関を設置しないことと結論づけている。

- (2) しかしながら、第三者機関の設置は必要不可欠である。現行法では、主務大臣制をとった改善命令の方式による縦割りの監督であり、権利救済の実効性に乏しく、的確・迅速に個人情報保護するためには、個人情報の流通に関する中立的な第三者機関を設けることが不可欠である。

ちなみに、このような現行法は、独立監視機関の設置を要求する1995年EU個人データ保護指令28条を充たしていないことになり、十分なレベルの保護措置をとっていない第三国への個人データの移転を制限するEU指令25条をも充たしていないことになる。EU委員会が我が国の個人情報保護法が十分な水準の保護を保障していないと認定した場合、EU構成国は我が国に対する個人データの移転ができなくなるおそれがある。このEU個人データ保護指令28条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を参考にして早急に導入を検討し法改正すべきである。

より重大なのは、行政機関個人情報保護法において、第三者機関による監視の制度を全く採用していないことである。行政機関は、民間業者では一般的に入手できないようなセンシティブ情報を、本人の意思に関わらず強制的に取得・保有・利用するものであるから、国の行政機関における個人情報の取扱いに関しては、ことに独立した第三者機関による監視が必要不可欠であり、早期に制度化すべきである。

以 上

日本版プライバシー・コミッショナーの早期創設を求める意見書

2014年（平成26年）2月21日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 官民で管理する個人情報全般の取扱いを監視・監督する独立した第三者機関（日本版プライバシー・コミッショナー）が速やかに創設されるべきである。
- 2 前記第三者機関を速やかに国際的な水準に引き上げるためには、専門的な能力を備えた職員を揃える必要があるから、そのための定員と予算が担保されるべきである。

第2 意見の理由

1 個人情報（個人データ）保護の重要性

現代社会において、ICT（情報通信技術）と、それを利用した個人情報の流通、利活用は、官民を問わず、驚くべき勢いで進歩を遂げている。そこでは、必ずしも個人が識別できるとはいえない、人の移動履歴、商品購入履歴、インターネットの利用履歴等の「ビッグデータ」の利活用から、究極の個人情報と言われる「ヒトゲノム」の利活用まで、個人情報の利活用が、世界的規模で、しかも激しい競争の下に行われるようになってきている。

このような激しい潮流の中にあって、個人情報の保護は、世界的に極めて重要な課題となっており、今や世界的な水準における保護が強く求められている。

後述するように、EU等の諸国においては、このような趨勢に対応して、個人データの保護法の改正を進めると共に、個人情報やプライバシー情報全般の取扱いを監視・監督する独立した第三者機関を設立して、個人情報の保護を図りつつ、その流通・利活用を認めるという方策を採っている。

それに比して我が国では、2005年ようやく個人情報保護法が成立したものの、その解釈運用、見直しはうまく機能しているとはいえず、第三者機関は存在しない。我が国においても、早急に国際水準以上の個人情報保護の仕組みと体制を整える必要がある。

2 第三者機関の設置の訴え

当連合会では、2002年10月11日、福島県郡山市で開催された人権

擁護大会において採択した「自己情報コントロール権を情報主権として確立するための宣言」の中で、プライバシー保護のための監視機関としての第三者機関の設置を求めた。専門性が高く、かつ、独立性の強い第三者機関によって、官民を問わず、プライバシーの侵害に強い制度や制度運用を指導、勧告、命令等を通して是正しようということである。

そして、その後も、「社会保障番号制」や「共通番号制」等の法制度化が問題になるたびに、各種の個人データを同一の番号で管理することの危険性を指摘するとともに、プライバシー保護のために、第三者機関を設置することの重要性を訴えてきた。行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（いわゆるマイナンバー法、以下「共通番号法」という。）案の審議段階においても、同法案の問題点を指摘し、その成立に反対する一方で、同法案の一制度として設けられる「第三者機関」については、プライバシー保護のために独立性の強い、十分な権限とスタッフ数を擁する組織にする必要があることを訴えてきた（2011年7月29日付け「『社会保障・税番号大綱』に関する意見書」等）。

3 日本版プライバシー・コミッショナーの早期創設・充実の必要性

2013年5月24日に、共通番号法が成立し、同法に基づき、特定個人情報情報の取扱いを監視・監督する独立した第三者機関として、特定個人情報保護委員会が設立されることになった。

しかし、同委員会が取り扱う個人情報とは、「この法律の施行に必要な限度において、個人番号利用事務等実施者に対し、特定個人情報の取扱い」に関するものに限定されており、「個人番号」（マイナンバー）が付されていないものは対象外であるため、上述の世界的な趨勢に対応できていない。例えば、道路を走る車から撮影した画像を世界中に流している「ストリートビュー」は、場面によっては私人宅の敷地内や私人の個人的な行動が撮影されており、プライバシー侵害の問題を含んでいるため、EU等の諸国では第三者機関が監督対象とする問題であるが、日本では、これに対応できる公的機関は存在しない。今日、日本中の至る所に設置されている監視カメラの設置・運用等についても、統一的に監視・監督する機関も存在しない。

したがって、我が国においても、EU等の諸外国と同等かそれ以上の、個人情報及びこれに準じる情報全般を監視・監督する権限を有する独立した第三者機関（日本版プライバシー・コミッショナー）を早急に創設することが必要である。

共通番号法の附則6条2項においても、その必要性は認識されており、「政

府は、この法律の施行後一年を目処として、この法律の施行の状況、個人情報の保護に関する国際的動向等を勘案し、特定個人情報以外の個人情報の取扱いに関する監視又は監督に関する事務を委員会の所掌事務とすることについて検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定されているが、近時の国際的、国内的動向を踏まえるならば、それでは遅きに失する。同法の施行とは切り離して、早急に実現すべきである。

4 諸外国においてスタンダードとなっているプライバシー・コミッショナー制度

- (1) 上述したように、個人データの国際的な収集・利用・提供等が官民を問わずますます重要性を増している現代社会において、EU等の諸外国においては、個人情報全般を監視・監督する権限を有する独立の第三者機関（プライバシー・コミッショナー）を置くことがスタンダードとなっている。
- (2) 例えば、EUにおいては、既に1995年のEU個人情報保護指令（個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する1995年10月24日の欧州議会及び理事会の95/46/EC指令）において、以下のような権限を有する、完全に独立した第三者機関を設置しなければならないとしている。

すなわち、個人データの処理に係る個人の権利及び自由の保護に関する行政措置の実施または規則の制定の際に協議を受ける権限、処理作業の対象を構成するデータにアクセスする権限及び監督責任の遂行に必要な全ての情報を収集する権限等の調査権限、データ主体の権利と自由に明白な危険をもたらすおそれのある処理作業の実施前に意見を述べ、及びこの意見の適切な公表を行う権限、データの封鎖もしくは消去または破壊を命ずる権限、処理を一時的または確定的に禁止する権限、管理者に警告または戒告する権限、国会その他の政治機関に事案を付託する権限等の関与権限、EU個人情報保護指令に基づき制定された国内法の規定に違反する行為があった場合に法的手続を開始する権限、またはこの違反を司法機関に通知する権限、が付与されていなければならないとされているのである（同条2項・3項）（宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」・『情報公開・個人情報保護』2013 vol.49参照）。

そして、EU個人情報保護指令25条1項は、「加盟国は、処理されている又は移転後に処理が予定されている個人データの第三国への移転は、本指令の他の規定に従って立法された国内法の規定の遵守を損なわず、かつ、当該第三国が適切な水準の保護措置を確保している場合に限り行うことが

できることを定めなければならない」と規定しており、上記の第三者機関の存在も、「適切な水準の保護措置」が確保されているかを判断する際の考慮事項となっている。

- (3) 日本は、未だこのような第三者機関を備えておらず、国際データ取引とその保護における支障となっている状況にある。従来、政府はこの問題に積極的とはいえなかったが、世界の趨勢が個人データ保護の強化に向かっており、このような流れに沿う対応をしていない国が国際的な取引に遅れを取ることが明らかになってきたことから、政府のＩＴ総合戦略本部に「パーソナルデータに関する検討会」を置いて、制度導入に向けて検討するなどしている。総務省や経済産業省等の関係省庁も、最近になって、ＥＵ等の水準に合わせた第三者機関を創設することの必要性を明言するに至っている。

したがって、個人データの対象範囲を限定している共通番号法の施行とは切り離して、別個の法律によって、早急に、上記のような権限を有する独立性の強い機動性のある第三者機関を創設すべきである。

5 前例にとらわれることなく、必要十分な組織体制を整えるべきである

- (1) ＥＵ等と同等以上にするには、第三者機関を設置しさえすればよいのではなく、十分な予算をもとに優秀なスタッフを確保し、継続的に最先端の課題に取り組み、迅速に対応処理できる世界に通用するものにしなければならない。

ところが、実際には、このような第三者機関の創設は、極めて難しいのではないかという懸念がある。

すなわち、現在、行政機関を新設したり、定員を増加したりするためには、各府省庁が総務省行政管理局に対し機構・定員要求を行い、同局による審査を受ける必要がある。その際、「スクラップ・アンド・ビルド原則（合理的再編成原則）」が採用され、機構改正と定員増加を要求するためには既存の機構・定員を廃止した上で新しい機構・定員に振り替えることが求められる。つまり、組織を新設するためには同等の組織を廃止することが必要であり、一方で定員を増加するためには同等の定員を廃止することが必要というのである。

(2) 新設組織の定員確保の困難さ

この原則に従うならば、既存の府省庁内で一つの課を新設したり、定員を増加させるのであれば、自府省庁内の別の機構や定員を廃止し、新たな機構・定員に振り替えればよい。しかし、新しい組織の場合、そもそも廃止する機構や定員を保有していないため、関連する行政事務を遂行する府省庁が

らスクラップ財源を差し出してもらう必要がある。しかし、どの府省庁も、一般的にいて、自府省庁自身の機構でも定員のために、自庁の機構改正と減員をすることは考えにくい。

例えば、共通番号制度のように、現在は存在していない省庁横断的な制度に対して組織（特定個人情報保護委員会）を新設する場合、関連する行政事務を遂行する省庁といえ、社会保障事務を行う厚生労働省、日本年金機構、国税事務を行う国税庁、防災事務を行う内閣府等が考えられるが、これらの省庁は個人番号を利用する側であり、個人番号の取扱いを厳しく監視されたくない側の省庁である。これらの省庁が、特定個人情報の監視・監督機関たる特定個人情報保護委員会の新設のために、機構・定員の廃止に協力するとは考えがたい。

しかし、共通番号制度は、政府行政機関、地方公共団体のみならず、従業員を雇用する等一定の支払いを行っている事業者においても運用されるものとなる。このように多数の関係者によって運用され、取り扱われる特定個人情報について、適正な取扱いがなされるよう監視・監督し、不適正な取扱いを是正していくためには、プライバシー権保護や情報システムに関して知見を有する人材を、特定個人情報保護委員会に多数確保することが不可欠である。充実した人員体制を整備することができなければ、実効的な監視・監督はできない。

また、特定個人情報保護委員会は監視・監督・是正等の業務のみにとどまらず、海外のプライバシー・コミッショナーと同様に、国民からの苦情を受け付け、国民の不安の声に真摯に対応し、必要なあっせんを行うことも、その所掌事務とされている（共通番号法 38 条 1 号）。このような苦情受付・あっせんについても、充実した人員体制なくしては実現不可能である。

ところが、同委員会は、当初、わずか 30 人程度の体制で発足するとのことであり、これでは十分な活動など望むべくもない。

このような機構改正と定員増加の要求に係る問題は、特定個人情報保護委員会のみの問題ではない。消費者行政全般に対する監視・提言機関である消費者委員会は、いわゆる八条委員会（国家行政組織法 8 条に基づく委員会）であるが、2012 年度の定員は 11 名であり、消費者行政全般というその監視対象の広範さに比して、あまりにも小規模な人員体制となっている。

消費者行政も、プライバシー権保護と同様、従来から熟慮すべき課題であったにもかかわらず、昨今ようやく重要な行政課題として認識されるようになった分野である。せつかく行政課題として認知されるに至ったにもかかわらず

らず、「スクラップ・アンド・ビルド原則」のために、十分な定員が確保できなくては、消費者委員会の設立目的を達成することができない。

以上述べたように、常にこの原則を貫くことは、極めて重要な課題に対する組織の新設が著しく困難となり、また困難を乗り越えて設立した組織に必要な定員の配置と予算の配置が極めて困難となる。

このような重要かつ喫緊の課題に対する省庁横断的な組織に対して、「スクラップ・アンド・ビルド原則」を適用すべきではない。

(3) 実働要員確保の現状打破の必要性

ところで、現行実務では、定員要求が困難であるため、行政機関において、定員を確保せずに実働要員のみを確保するという運用を行っている例も多い。具体的には、ある府省庁の職員を併任として稼働させたり、地方公共団体の職員を「研修生」として国の組織で稼働させたり、民間企業の従業員を非常勤職員として採用し、国の組織で稼働させるなどの対応が行われている。

しかし、地方公共団体の研修生や民間企業の非常勤職員の給料の大部分は、地方公共団体や民間企業に依存しており、国からの支出は極めて限定されている。これでは、任務にふさわしい能力を有する職員を安定的に確保することはできない。

査定回避のために、本来必要な国の定員や予算を確保せず、実働要員に関して他の組織に実質上負担させたり、非常勤職員に対し、待遇に見合わない、献身的な労働を強いたりするような現状は、根本的に改める必要がある。

6 結語

現代の行政は、今生起している様々な課題に迅速・的確に対応することが求められている。国際的にも必要とされている個人情報全般を監視・監督する日本版プライバシー・コミッショナーを早急に創設することが喫緊の課題であるから、そこに必要な人員と予算を確保する措置を直ちにとるべきである。