中国の「個人情報保護法」のあり方に

関する考察

―日本における個人情報保護法の制定と施行を参考に―

筑波大学

図書館情報メディア研究科

2014 年 3 月

李 路遥

目次

1. はじめに 1
1.1 個人情報・プライバシー保護の必要性 1
1.2 プライバシー理論の発展経緯と個人情報保護法の制定 1
1.3 中国において個人情報保護法を提案する意義 3
1.4 日本の個人情報保護法を研究する理由 3
1.5 本研究の目的 4
2. 日本のプライバシー権 5
2.1 プライバシー侵害訴訟の展開 5
2.2 個人情報保護法制の実現 6
2.3 個人情報保護法の概要 6
3. 日本の個人情報保護法を巡る問題点と新方策 26
3.1 過剰反応 26
3.2 Web サービスの高度化による対応の困難化 32
3.2.1 Google ストリートビュー 32
3.2.2 スマートフォン 33
3.2.3 ビッグデータと JR 東日本問題 34
3.2.4 Google プライバシーポリシー改定 35
3.3 図書館業務の民間委託 36
3.4 2 ちゃんねる個人情報の流失 37
3.5 日本の新たな個人情報保護策 38
4. 中国における個人情報の法制定の現状と個人情報の利用状況 43
4.1 中国の個人情報保護に関する法制定と課題 43
4.1.1 2009 年までの法制定状況 43
4.1.2 2009 年以降の法制定状況 44
4.1.3 課題 47
4.2 個人に関する情報の利用状況 49
4.2.1 パスワード漏洩事件 49
4.2.2 人肉検索 49
5. 中国における個人情報保護法制定の可能性 51
5.1 日本の個人情報保護議論から得られる示唆 51
5.2 現実的対策 53
5.3 法を制定する際の検討事項 54
5.4 法的対応以外の取組 56
5.5 今後の期待 57
参考文献 58

1. はじめに

1.1 個人情報・プライバシー保護の必要性

アメリカ独立宣言では、不可侵・不可譲の自然権として「生命、自由、幸福の追求」の権利を掲げ、その文言は、世界人権宣言の生存権や人身の自由の起源ともなっている。日本においては、日本国憲法第 13 条第二文に「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」が規定されている。中華人民共和国憲法第三十三条にも、「国家は人権を尊重し、保障する」と記載されている。

個人のプライバシーが侵害され、個人情報が不正取得・販売されることは個人の財産や人格的利益に損害を与えることになりうる。それは個人の「幸福の追求」の権利を侵害することを意味する。それ故、個人のプライバシー・個人情報を保護する権利は、人そのものを守るための根源的な権利といえる。

1.2 プライバシー理論の発展経緯と個人情報保護法の制定

プライバシー権は、アメリカで提唱された権利である。その理論的発展は、大きく 2 つの段階に分けることができる。

第一段階は、伝統的プライバシー権である。1890 年、ウォーレンとブランダイスがハーバード・ローレビューに発表した「プライバシーの権利」[1]は、私生活への侵入や、私事の公開から保護される権利「一人にしてもらう権利」を提案した。

第二段階は、現代的プライバシー権である。1960 年代中葉のアメリカでは、特にコンピュータ化との関係で、新たなプライバシー問題へと関心が寄せられるようになった。この権利は、コロンビア大学名誉教授のアラン・F・ウェスティン博士が 1967 年に発表した『プライバシーと自由』[2]によって世界的に有名となった。その後、様々な論者によってこの権利が検討されるようになったが、その主なものにはアーサー・R・ミラー教授が 1971 年に公表した『プライバシーへの攻撃』[3]がある。そこでは、現代的プライバシー権の定義は、個人を権利主体とするものであり、自己に関する情報の流れをコントロールする権利であると理解されるようになり、日本でも、主に憲法学の世界でこのような理解が浸透している。現代的プライバシー権の考え方は、個人情報保護に関する法制度を設ける際に影響を与えた。

情報通信技術の飛躍的発達により、プライバシー保護・データ保護の必要性に迫られた各国は、1970 年代に入ると、それに対応するための法律を整備し始めた。これらの中で、ヨーロッパの法律では、個人データの国外処理を制限する条項を設けているものが多く存

---

[1] Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 HARV.L.REV. 193 (1890).

[2] ALAN F. WESTIN, PRIVACY AND FREEDOM (1967).

[3] ARTHUR R. MILLER, THE ASSAULT ON PRIVACY : COMPUTERS, DATA BANKS, AND DOSSIERS 25 (1971).

在し、アメリカと利害を対立させた[4]。結果、個人情報の適切な取り扱いに関するルールを定め、情報の自由な流れと個人のプライバシー保護を調和されることを委ねられたのが、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co－operation and Development，OECD）であった。OECD は、1980 年 9 月 23 日、「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に関する理事会勧告」（以下「OECD プライバシー・ガイドライン」という。）を採択した。

OECD の 8 原則の具体的な内容は以下の通りである。

(1) 収集制限の原則：個人データは、適法・公正な手段により、かつ情報主体に通知または同意を得て収集されるべきである。

(2) データ内容の原則：収集するデータは、利用目的に沿ったもので、かつ、正確・完全・最新であるべきである。

(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るべきである。

(4) 利用制限の原則：データ主体の同意がある場合や法律の規定による場合を除いて、収集したデータを目的以外に利用してはならない。

(5) 安全保護の原則：合理的安全保護措置により、紛失・破壊・使用・修正・開示等から保護すべきである。

(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である。

(7) 個人参加の原則 ： データ主体に対して、自己に関するデータの所在及び内容を確認させ、または異議申立を保証するべきである。

(8) 責任の原則：データの管理者は諸原則実施の責任を有する。

OECD は、現在においても各国の法制度の指導的な役割になっており、日本でも、個人情報保護対策を真剣に検討する契機となった。OECD プライバシー・ガイドラインは、2013 年に改正がなされたが、8 原則に変更はない。

ところで、日本におけるプライバシー議論は、1930 年代ばから始められた。日本人がプライバシーに注目するようになったのは 1950 年台半ばに入ってからであり、1964 年 9 月 28 日の『宴のあと』事件判決[5]等で議論は盛り上がりを見せた。1990 年代前半では、自己情報コントロール権を承認する判決も登場した。

コンピュータ化との関連では、1959 年 3 月から、日本の電子計算機の利用が拡大し、1970 年の事務処理用統一個人コードによって、個人情報保護の必要性の認識が高まっていった。こうした事態を受け、日本政府は行政機関などにおける電子計算機利用に伴う個人情報保

---

[4] 堀部政男.『プライバシーと高度情報化社会』（岩波新書、1988 年）.65－66 頁

[5] 東京地判昭和 39 年 9 月 28 日下民集第 15 巻第 9 号 2317 頁。評釈は、伊藤正己「『宴のあと』判決の問題点」ジュリスト第 309 号(1964 年)47 頁以下ほか、極めて多数。

護の問題について検討を開始した。この検討により制定されたのが、1988 年の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」である。

民間部門での法律制定は遅れたが、1999 年の住民基本台帳法改正による住民基本台帳ネットワークの導入を 1 つの契機として、包括的な個人情報保護制度が検討されるようになった。こうして、2001 年 3 月 27 日、「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。)を含む個人情報保護法関連五法案が国会に提出された。この法案は、報道の自由を侵害するなどの理由から反対運動が展開され、一旦廃案となったが、2003 年 3 月 7 日に、修正法案が閣議決定され、国会に提出された。そして、2003 年 5 月 23 日、個人情報保護関連五法が成立した。「個人情報の保護に関する法律」は、5 月 30 日に公布・一部施行され、2005 年 4 月 1 日にて全面施行された。

1.3 中国において個人情報保護法を提案する意義

中国は世界第二の経済大国であり、世界各国の経済に多大な影響を与えている。中国でも、インターネットを通じた情報通信が活発化し、一般市民にも利用されるようになってきている。

他方、最近では、過激な発言等を制限する必要性などから、インターネット利用者の実名を義務付ける法律が制定されるに至った。これは、国家運営を円滑に行うために必要である半面、プライバシーを制限する側面もある。しかし、インターネットが高度に発達した現代社会では、自由な発言を認める必要性と、プライバシーの保護の均衡をどのように図るかという問題は、ますます重要となっている。中国でも、こうした問題を考えておくべきであり、そうした姿勢は、国際社会の信頼向上に資するものでもある。

そこで、本論文では、日本の個人情報保護法をめぐる状況を検討することを通じて、中国における個人情報保護法制定の必要性、制定に際して克服すべき課題、立法化した場合に検討すべき事項を論じることとする。

本研究により、以下のような効果を中国にもたらすことを目指している。

- 国民がプライバシー権をより深く知り、現実社会とインターネットの秩序を改善する。
- 法人による個人情報の管理を改善し、国民の信頼を得て企業運営を向上させる。

情報伝達の自由、そして中国の人権問題への取組の一環としても、個人情報保護法を制定することは必至であると考えられる。

1.4 日本の個人情報保護法を研究する理由

欧米の成熟した個人情報保護法ではなく、日本の個人情報保護法を研究する理由は以下の 3 点である。

1 点目は参考点が多いことである。欧米は古くから個人情報保護に関する法律を制定しており、多くの経験を積んできている。一方、日本は 2005 年に施行され、10 年を経過した

が、欧米と比べて歴史は浅く、法律の内容、運用状況等の課題を多く抱えている。また近年はIT社会が高度化しており、IT特有の個人情報保護の問題も多く発生している。そして、中国では、プライバシー・個人情報の考え方は未だ一般的ではなく、欧米の状況とは雲泥の差があることから、日本の状況を取り上げた方が、より多くの課題や示唆を得られると考えた。

2点目は独立の監督機関の存否である。欧米は独立した監督機関を設立して、個人情報保護に関する法執行を行ってきた。一方、日本の現行個人情報保護法では、独立の監督機関を設置せず、主務大臣によるゆるやかな監督制度により運用されている。また、中国でも、現状では独立した監督機関を設置することは難しい。このようなことから、日本を研究対象に選ぶことにした。ただし、最近では、日本でも、独立監視機関を設けるための動きが加速している。日本の状況を検討することによって、独立監視機関を設けた場合とそうでない場合の違いを比較検討することができる。

3点目は立法形式である。日本は官民それぞれを対象にした法制度を設けており、仮に中国で個人情報保護法を制定することを考えた場合には、同様の立法形式が適切と考えられる。したがって、日本の法制度を参考にすることは意義があるといえる。

1.5 本研究の目的

本研究の目的は、中国で個人情報保護法を制定する意義を論じ、あわせて、個人情報保護法を制定する際に必要となる規定の内容を考察することである。

2. 日本のプライバシー権

2.1 プライバシー侵害訴訟の展開

日本におけるプライバシー議論は、英米法の代表的研究者によって、1930 年代半ばから初められた。日本がプライバシーに注目するようになったのは 1950 年代半ばに入ってからである。

日本初のプライバシー侵害訴訟である 1964 年の『宴のあと』事件の判決は、不法行為法上のプライバシー権を承認した。また、1960 年代には、アメリカやイギリスで既に多数の訴訟が提起されており、その研究成果等の影響もあって、日本の裁判所は、当初からプライバシーを人格権または人格的利益に位置づけ、名誉その他法益からは独立した地位を承認するに至った[6]。

1987 年には、『逆転』事件判決が下された。東京地裁は、プライバシー権を「私的事柄の取得、公表、利用を許さず、もって人格的自律ないし私生活上の平穏を維持する権利」と判示した[7]。この判示事項については、私的事柄の開示ののみならず、取得、利用、提供の制限がプライバシー権の定義に盛り込まれた点で、現代的プライバシー権の一部を表しているという理解もある。

1990 年代後半に入ると、表現の自由とプライバシーの争いの勢いが強くなり、出版差止めを求める事件が目立つようになった。差止めを求めた事案では、著名人の私生活を暴露する書籍等について、その出版禁止を請求する訴訟が提起された[8]。

1999 年以降の判決は、①個人情報の漏えいないしは提供によるプライバシー侵害訴訟、②表現の自由との調整が争われる訴訟、③住民基本台帳ネットワークに対するプライバシー侵害訴訟に分けることができる。表現の自由については、少年の実名報道の可否が、1 つの論点として議論された。この時期に入ると、最高裁は、「プライバシー」という言葉を用いるようになったが、権利とは認めず、「他人にみだりに知られたくない」情報か否かで判断している。

こうしたプライバシー侵害訴訟に個人情報保護法を適用できるかという点に関して、個人情報保護法は、行政取締法規であることから、私人間の訴訟に直接適用されることはない。現在のところ、法律の中に民事的救済の定めも存在していない。したがって、典型的なプライバシー侵害事案も、単純な個人情報が不当に取り扱われたような場合も、被害者は、プライバシーの権利ないしは利益の侵害として、訴えを提起することによって、不法行為ないしは国家賠償法に基づく損害賠償、または人格権に基づく差止めを請求すること

---

[6] 堀部政男『現代的プライバシー』(岩波新書、1980 年).107～115 頁

[7] 東京地裁昭和 62･11･20 判時 1258 号 22 頁

[8] 神戸地裁尼崎支部平成 9・2・12 判時 1604 号 127 頁
東京地裁平成 10･11･30 判時 1686 号 68 頁

になる。なお、日本の裁判所は、近年、単純な識別情報にも保護を与える傾向があり、やや結果責任を課す傾向が見られるが、慰謝料額は極めて低額である。

2.2 個人情報保護法制の実現

1960 年代以降、判例上のプライバシー議論が展開する一方で、1970 年代に入ると、個人条保護法制の実現に向けた取り組みも進められるようになった。

1973 年以降、各地方公共団体は、地域ごとに規定上の差が生じうるものの、国レベルの立法化に先立って個人情報保護条例の制定に取り組んできた。

国レベルでは、行政管理庁行政管理局（当時）が、「プライバシー保護研究会」を立ち上げ、プライバシーに関する複数の研究成果等を経て、1988 年 12 月 9 日、「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」が制定された。

その後、インターネット社会の進展、EU 個人情報保護指令の「十分なレベルの保護」の問題、国内における個人情報漏えい事件の多発と言った状況を受け、住民基本台帳法の改正による国民総背番号制への懸念、1999 年以降に入ると、個人情報保護法の立法化が議論されるようになった。

このような状況の中、内閣は、1999 年 7 月 14 日、高度情報通信社会推進本部長（小渕恵三内閣総理大臣（当時））決定に基づき、個人情報保護検討部会を開催することとした。

検討部会は、1999 年 7 月 23 日から 2000 年 10 月 10 日まで、12 回にわたって開催され、第 9 回(1999 年 11 月 19 日)では中間報告をとりまとめた。同年 12 月 3 日には、高度情報通信社会推進本部が「我が国における個人情報保護システムの確立について」を決定した。その後の検討は、個人情報保護法制化専門委員会に委ねられた。専門委員会は、2000 年 10 月 11 日には、「個人情報基本法制に関する大綱」を取りまとめ、同年 10 月 13 日、情報通信技術(IT)戦略本部は、「個人情報保護に関する基本法制の整備について」を決定した。

日本政府は、2001 年 3 月 27 日、「個人情報の保護に関する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法律案」を含む 4 つの法案は、2002 年 3 月 15 日に提出された。これらあわせて 5 つ法案は、一度廃案となったが、2003 年 3 月 7 日に、修正法案が閣議決定され、国会に提出された。その後、個人情報関係 5 法案は、同年 5 月 6 日付衆議院本会議、また、同年 5 月 23 日付参議院本会議でそれぞれ可決され、法律として成立した。個人情報保護法は 2005 年 4 月 1 日、全面施行された[9]。

2.3 個人情報保護法の概要[10]

---

[9] 石井・前掲『個人情報保護法の理念と現代的課題　プライバシー権の歴史と国際的視点』472～486 頁

[10] 本節の執筆に際しては、主に以下の文献を参照した。
藤原静雄『逐条 個人情報保護法』（弘文堂、2003 年）
鈴木正朝『個人情報保護法とコンプライアンス・プログラム』（商事法務、2004 年）

日本の「個人情報の保護に関する法律」は、全6章、59条にて構成される。

第1章　総則（第1条—第3条）
第2章　国及び地方公共団体の責務等（第4条—第6条）
第3章　個人情報の保護に関する施策等
　第1節　個人情報の保護に関する基本方針（第7条）
　第2節　国の施策（第8条—第10条）
　第3節　地方公共団体の施策（第11条—第13条）
　第4節　国及び地方公共団体の協力（第14条）
第4章　個人情報取扱事業者の義務等
　第1節　個人情報取扱事業者の義務（第15条—第36条）
　第2節　民間団体による個人情報の保護の推進（第37条—第49条）
第5章　雑則（第50条—第55条）
第6章　罰則（第56条—第59条）
附則

2.3.1 第1章　総則（第1条—第3条）

2.3.1.1 目的

「第1条　この法律は、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にかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、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ことを目的とする。」

本条は、本法の目的を表している。

高度情報通信社会の進展は、個人情報の取り扱いに伴うプライバシー等の個人の権利利益侵害の危険性を高めるとともに、処理プロセスの不透明性と相まって、個人情報の情報主体（本人）における不安感を増大させた。このような状況は、個人情報保護法の制定を必要とする前提となった。

他方、他人の噂話をする行為、上司に同僚の告げ口をする行為等は、従来から個人のモラルに委ねられてきたところであり、その予防は法律で律すべき問題ではない。

2.3.1.2 定義

園部逸夫編、藤原静雄・個人情報保護法制研究会著『個人情報保護法の解説 改訂版』（ぎょうせい、2005年）岡村久道『個人情報保護法』（商事法務、新訂版、2009年）
宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、第3版、2012年）

「第２条　この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であって、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（他の情報と容易に照合することができ、それ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。）をいう。

２　この法律において「個人情報データベース等」とは、個人情報を含む情報の集合物であって、次に掲げるものをいう。

一　特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの

二　前号に掲げるもののほか、特定の個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成したものとして政令で定めるもの

３　この法律において「個人情報取扱事業者」とは、個人情報データベース等を事業の用に供している者をいう。ただし、次に掲げる者を除く。

一　国の機関

二　地方公共団体

三　独立行政法人等（独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律　（平成十五年法律第五十九号）第二条第一項 に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）

四　地方独立行政法人（地方独立行政法人法　（平成十五年法律第百十八号）第二条第一項 に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）

五　その取り扱う個人情報の量及び利用方法からみて個人の権利利益を害するおそれが少ないものとして政令で定める者

４　この法律において「個人データ」とは、個人情報データベース等を構成する個人情報をいう。

５　この法律において「保有個人データ」とは、個人情報取扱事業者が、開示、内容の訂正、追加又は削除、利用の停止、消去及び第三者への提供の停止を行うことのできる権限を有する個人データであって、その存否が明らかになることにより公益その他の利益が害されるものとして政令で定めるもの又は一年以内の政令で定める期間以内に消去することとなるもの以外のものをいう。

６　この法律において個人情報について「本人」とは、個人情報によって識別される特定の個人をいう。」

第２条は、本法の各条文において規律の対象となる客体、主体、行為等に関する基本的な用語の意味を定義する。

（1）「個人情報」

ア　個人に関する情報

「個人に関する情報」とは、極めて幅広い概念である。すなわち、個人の事実に関する情報のみならず、個人に関する判断・評価、個人が創作した表現・ノウハウ等人格権的又は財産権的に価値ある情報、そのほか個人と関係づけられるすべての情報を意味する。公知であるかどうかも問わない。半ば公知といえる事実に関する情報であっても、ほかの「個人に関する情報」との組合せや利用目的次第で犯罪行為を助長する恐れすらあり得るように、すべての「個人に関する情報」は、その取り扱い次第で個人の権利利益に関わる可能性のある情報といえる。また、プライバシーや正当な権利利益との概念は、相対的かつ主観的な面を払拭できず、基本的、基礎的概念として用いることは適当でない。このため、

個人情報保護法では「個人に関する情報」について特別の性質等に基づく限定は加えていない。

「個人」には外国人も当然含まれる。いわゆる公人（政治家、公務員等）も自然人としての権利利益の保護の観点からは当然「個人」であり、企業等の役員も同様に「個人」である。他方、公人の公職に関わる部分は、積極的に公開すべき必要性もある。

イ　「生存する」

本法は、個人情報の本人を対象として、本人の権利利益の侵害を未然に防止することを目的としているため、「個人情報」を生存する個人に関する情報に限っている。ただし、死者に関する情報が同時に遺族等の生存する個人に関する情報でもある場合には、「生存する個人に関する情報」として本法の対象となる。

ウ　「特定の個人を識別することができるもの」

特定の個人を識別できる情報は、コンピュータ処理によって「名寄せ」が容易であることに加えて、当該情報と本人との結びつきが明確であることから、その取り扱いによって本人に権利利益の侵害がもたらされる可能性がある。現実に匿名の個人情報がいかなる個人に関する情報であるのかは、一般に本人以外の他人にはわからないため、このような情報まで含めるとすると「個人情報」の範囲が際限なく広がることともなりかねない。匿名情報が問題となるのは特定の場合に限られ、この本法とは別の法制度による仕組みが必要である。

(2)　「個人情報データベース等」

本法で「個人情報データベース等」とは、データベースシステムやその装置、記録媒体をいうのではなく、データベースシステムに体系的に整理されている、特定の個人を識別できるデータを含む情報の総体である。この概念には、マニュアル情報の集合物も含まれる。

(3)　「個人情報取扱事業者」

「個人情報取扱事業者」とは「個人情報データベース等」を事業の用に供している者であるが、第３項の一号から四号に揚げられている者（国の機関、地方公共団体、独立行政法人、その取り扱う個人情報の量および利用情報から見て個人の権利利益を害する恐れが少ないものとして政令で定める者）は除外されている。第３項五号の「政令で定める者」は、個人情報の保護に関する法律施行令第二条に基づき、「その事業の用に供する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数（当該個人情報データベース等の全部又は一部が他人の作成に係る個人情報データベース等であって、次の各号のいずれかに該当するものを編集し、又は加工することなくその事業の用に供するときは、当該個人情報データベース等の全部又は一部を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数を除く。）の合計が過去六月以内のいずれの日においても五千を超えない

者とする」と定められている。この 5000 件要件は、従来からその妥当性が問題となってきた。

規制対象となる者が「個人情報データベース等を事業の用に供している者」に限定されているのは、個人情報の保護の観点を考慮しつつ、個人情報の取扱に伴う個人の権利利益侵害の危険性の程度等を勘案し、一般法としての必要最小限度の範囲としたことによる。

(4)「保有個人データ」

「保有個人データ」とは、個人情報取扱事業者が、開示から第三者への提供の停止までのすべてを行うことのできる権限を有する個人データをいう。情報処理の外部委託をしている場合、受託者による開示などを行う権限はなく、その処理されている個人情報はその受託者にとって「個人データ」ではあっても、「保有個人データ」ではないと一般的に考えられる。

2.3.1.3 基本理念

「第 3 条　個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。」

第 3 条は、個人情報は適切な取扱いが図られるべきものであるという本法全体を通ずる精神を表現するものである。同条は、直接的な法的効果を生じさせるものではなく、各条文を通じて具体化されるものであるが、各条の解釈にあたっては、その精神として念頭に置かれることとなるものである。

2.3.2 国及び地方公共団体の責務、個人情報の保護に関する施策等(第 2 章・第 3 章)

個人情報保護法の第 1 章から第 3 章までは、個人情報取扱事業者に対する義務規定(「一般法」といわれる。)とは異なり、国や地方公共団体の責務、個人情報の保護に関する施策等を定める「基本法」といわれている。

「第 4 条　国は、この法律の趣旨にのっとり、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。」

個人情報の適正な取扱いの確保は、単に一般的な規制措置を制度化すれば実現でされるものではなく、そのためには、分野ごとの適切な保護措置、苦情処理、誘導方策、普及啓発等の施策を総合的に展開する必要がある。また、高度情報通信社会において、個人情報の取扱はあらゆる分野のあらゆる場面で行われており、関係機関などがそれぞれの役割分担の下に密接な連携協力により推進する必要がある。本条は、このような総合的な施策の展開に当たって、国に中心的役割を果たすべき責務があることを明らかにしている。

「第 5 条　地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」

第 5 条は、地方公共団体が、それぞれの区域の特性に応じて、本法の趣旨にのっとった個人情報の適正な取扱いの確保に関する施策を策定、実施する責務があることを明らかにしている。

「第 6 条　政府は、個人情報の性質及び利用方法にかんがみ、個人の権利利益の一層の保護を図るため特にその適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報について、保護のための格別の措置が講じられるよう必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。」

「保護のための格別の措置」としては、本人からの取得を原則とすること、第 2 条 3 項五号に基づく政令で定める個人情報の量以下のものを扱うものも規制すること、第三者提供の制限の例外（第 23 条 1 項）を厳格化すること等がある。

「第 7 条　政府は、個人情報の保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、個人情報の保護に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。

2　基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一　個人情報の保護に関する施策の推進に関する基本的な方向

二　国が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する事項

三　地方公共団体が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項

四　独立行政法人等が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項

五　地方独立行政法人が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項

六　個人情報取扱事業者及び第四十条第一項に規定する認定個人情報保護団体が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項

七　個人情報の取扱いに関する苦情の円滑な処理に関する事項

八　その他個人情報の保護に関する施策の推進に関する重要事項

3　内閣総理大臣は、消費者委員会の意見を聴いて、基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

4　内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、基本方針を公表しなければならない。

5　前二項の規定は、基本方針の変更について準用する。」

個人情報の保護に関する基本方針は、2004 年 4 月 2 日に閣議決定され、2008 年 4 月 25 日に、一部変更された。基本方針変更の大きな柱の 1 つは、いわゆる「過剰反応」への対応である。基本方針 1 の「個人情報の保護に関する施策の推進に関する基本的な方向」の中には、(2) ②として「いわゆる『過剰反応』を踏まえた取組」についての項目が設けられた。日本政府は、事業者及び国民に対する広報・啓発に積極的に取り込むものとすること、各地方公共団体においては、住民等へ周知するための積極的な広報活動に取り込むべきこと、いわゆる「過剰反応」が生じる背景には、個人情報によって識別されると特定の

個人が自らの個人情報の取扱に不安を感じていることも一因であると考えられることから、個人情報保護法の適切な運用等により、個人情報の時切な取扱いを図っていく必要がある等が明記された。

個人情報保護法が施行されても、実効的な個人情報保護が行われていないという不満は少なくない。そこで、基本方針 6（1）②に「消費者等の権利利益の一層の保護」という項目が追加され、消費者等、本人の権利利益の保護の観点から、事業者が、プライバシーポリシー等に、(i) 保有個人データの自主的な利用停止等、(ii) 委託処理の透明化、(iii) 利用目的の明確化、(iv) 取得元等のできる限りの具体化の諸点を考慮した記述を盛り込み、本人からの求めに一層対応していくことも重要であることが明記された。

「第 8 条　国は、地方公共団体が策定し、又は実施する個人情報の保護に関する施策及び国民又は事業者等が個人情報の適正な取扱いの確保に関して行う活動を支援するため、情報の提供、事業者等が講ずべき措置の適切かつ有効な実施を図るための指針の策定その他の必要な措置を講ずるものとする。」

本条は、7 条が定める基本方針に則り、国が地方公共団体、国民、事業者に対して行う支援について定めるものである。

「第 9 条　国は、個人情報の取扱いに関し事業者と本人との間に生じた苦情の適切かつ迅速な処理を図るために必要な措置を講ずるものとする。」

本法は、事業者と本人との間に生じた苦情は、第一次的には、当事者間で解決されるべきという立場を基本としている。したがって、国が支援策を講ずる場合においても、過度の干渉を避けて、民間部門における解決を促進することを主眼にすべきといえる。

具体的には、第 1 に、本法・本法施行令等、本法の内容を事業者に周知させるための講演会の開催、苦情処理の指針の策定、認定個人情報保護団体となることの勧奨などにより、苦情処理の水準の確保・向上を図ることが考えられる。第 2 に、関係機関・団体のネットワークを構築し、適切な相談窓口を紹介しあったり、苦情処理事案情報を共有したりすることは有益であり、国がそのための支援を行うことが考えられる。第 3 に、国自身が苦情相談窓口の紹介を行ったり、国民に対して、本法・本法施行令等、本法の内容に関する情報提供を行うことが考えられる。第 4 に、事業者と本人との間に生じた苦情であっても、必要に応じて、国自身が当該苦情の処理を直接行うことが適切な場合が考えられるので、行政機関における苦情相談窓口を整備することも含まれる。

「第 10 条　国は、地方公共団体との適切な役割分担を通じ、次章に規定する個人情報取扱事業者による個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な措置を講ずるものとする。」

本条は、本法 4 章が定める主務大臣による監督を、個人情報取扱事業者による個人情報の適正な取扱いを確保するために国が講ずる措置として位置づけている。本条によって、

本法が基本法と民間部門の一般法としての二重構造になっていることが象徴的に現れている。

「第 11 条　地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。
2　地方公共団体は、その設立に係る地方独立行政法人について、その性格及び業務内容に応じ、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」
「第 12 条　地方公共団体は、個人情報の適正な取扱いを確保するため、その区域内の事業者及び住民に対する支援に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」
「第 13 条　地方公共団体は、個人情報の取扱いに関し事業者と本人との間に生じた苦情が適切かつ迅速に処理されるようにするため、苦情の処理のあっせんその他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」
「第 14 条　国及び地方公共団体は、個人情報の保護に関する施策を講ずるにつき、相協力するものとする。」

第 11 条から第 13 条は、地方公共団体の施策、第 14 条は、国及び地方公共団体の協力について規定している。

2.3.3 個人情報取扱事業者の義務等

本章は、個人情報保護法の中でも規律の要となる規定である。

2.3.3.1 「個人情報」を適用対象とする規定

「第 15 条　個人情報取扱事業者は、個人情報を取り扱うに当たっては、その利用の目的（以下「利用目的」という。）をできる限り特定しなければならない。
2　個人情報取扱事業者は、利用目的を変更する場合には、変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲を超えて行ってはならない。」

個人情報取扱事業者が個人情報を取扱うに際しては、本条により、まず、その取扱う個人情報の利用目的を特定し、その上で、第 18 条により本人に通知または公表する必要がある。また、第 16 条により、本法の認める例外を除き利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取扱うことが禁じられる。これにより、不必要に又はみだりに個人情報を取扱うことを制限するとともに、個人情報の取扱の透明性を図り、本人自らが権利利益の侵害を未然に防止するために必要な対応をとることができる環境を整備しようとしている。

「できる限り特定」するとは、個人情報がどのような事業のように供され、どのような目的で利用されるかが一般に認識可能なように、できるだけ明確にすることを求める趣旨である。個別の利用を類型化してまとめ上げるなどにより、個々具体的な利用目的が当該目的の内か外かを判断できる程度に、可能な限り明確にすることが求められる。しかし、どの程度まで具体的に特定すべきかは、個人情報の種類・性質、個人情報取扱事業者の事

業の種類・性質等により異なり、一概に記述することは困難である。他面において、同種の事業者間で具体性について不合理な不統一が見られることは望ましたくないため、国、地方公共団体、認定個人情報保護団体等が、利用目的の特定の仕方についての指針を作成・公表することにより、不合理な不統一を解消する一層の努力が必要になる。具体的な利用目的は、各省庁の個人情報保護ガイドラインに例示されている。

「第 16 条　個人情報取扱事業者は、あらかじめ本人の同意を得ないで、前条の規定により特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならない。

2　個人情報取扱事業者は、合併その他の事由により他の個人情報取扱事業者から事業を承継することに伴って個人情報を取得した場合は、あらかじめ本人の同意を得ないで、承継前における当該個人情報の利用目的の達成に必要な範囲を超えて、当該個人情報を取り扱ってはならない。

3　前二項の規定は、次に掲げる場合については、適用しない。

一　法令に基づく場合

二　人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

三　公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

四　国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、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があるとき。」

1 項の「あらかじめ本人の同意を得ないで」について、利用目的による制限の趣旨は、無限定な個人情報の利用による本人の権利利益の侵害を防止することを目的としているから、あらかじめ本人の同意を得る場合には、利用目的による制限の例外を認めても差し支えない。本人の同意を得るに当たっては、「いかなる目的で利用されても異議を唱えない」というように、事前に包括的に同意を得ることは認められず、いかなる目的で利用されるかを本人が十分認識しうるように具体的に利用目的を示した上での明示的同意でなければならない。2 項及び 3 項は例外規定である。

「第 17 条　個人情報取扱事業者は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。」

「偽りの手段」とは、第三者に個人情報を転売するといった利用目的を隠して、統計調査のためというような虚偽の目的を告げて個人情報を取得することである。「その他不正の手段」とは、録音していることを隠して本人に個人情報について語らせたり、私的な行為の写真を隠し撮りすること、判断能力の乏しい子供を通じて、親の同意なしに親に関する個人情報を取得すること等である。

本条の規定に違反して取得された個人情報のうち、個人情報取扱事業者の保有個人データ（第2条第五号）であるものについては、本人が利用の停止または削除を求めることができるとされている。

「第18条　個人情報取扱事業者は、個人情報を取得した場合は、あらかじめその利用目的を公表している場合を除き、速やかに、その利用目的を、本人に通知し、又は公表しなければならない。
2　個人情報取扱事業者は、前項の規定にかかわらず、本人との間で契約を締結することに伴って契約書その他の書面（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。以下この項において同じ。）に記載された当該本人の個人情報を取得する場合その他本人から直接書面に記載された当該本人の個人情報を取得する場合は、あらかじめ、本人に対し、その利用目的を明示しなければならない。ただし、人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要がある場合は、この限りでない。
3　個人情報取扱事業者は、利用目的を変更した場合は、変更された利用目的について、本人に通知し、又は公表しなければならない。
4　前三項の規定は、次に掲げる場合については、適用しない。
一　利用目的を本人に通知し、又は公表することにより本人又は第三者の生命、身体、財産その他の権利利益を害するおそれがある場合
二　利用目的を本人に通知し、又は公表することにより当該個人情報取扱事業者の権利又は正当な利益を害するおそれがある場合
三　国の機関又は地方公共団体が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、利用目的を本人に通知し、又は公表することにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。
四　取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められる場合」

第18条では、個人情報取扱事業者が個人情報を取得した際には、本人に通告しまたは公表すべきことなどを定めている。ただし、利用目的を通知、公表することにより、本人又は第三者の権利利益を害したり、行政事務の遂行に支障を及ぼしたりするおそれがある場合や、契約の申込や調査目的が明らかなアンケート調査の場合であって、利用目的がその契約の履行または調査目的の範囲内である場合は、利用目的を通告・公表する義務はないとされている。

その他、第31条は、個人情報取扱事業者による苦情処理の努力義務を定めている。

2.3.3.2 「個人データ」を適用対象とする規定

「第19条　個人情報取扱事業者は、利用目的の達成に必要な範囲内において、個人データを正確かつ最新の内容に保つよう努めなければならない。」

本条の解釈に際しては、個人情報全般ではなく個人データに限定し、「利用目的の達成に必要な範囲内において」という限定も付されている以上、努力義務規定に留めず義務規定とすべきという意見もありうる。しかし、個人情報取扱事業者およびその利用する個人データ、利用目的はきわめて多様であるため、いかなる程度の正確性を確保する必要があるか、正確性の確保措置としてどのようなことが必要かも多様とならざるを得ない。したがって、本条に基づきとるべき措置を、法令によって一律に義務付けるべきではないとの観点から、本条は努力義務とされている。

「第 20 条　個人情報取扱事業者は、その取り扱う個人データの漏えい、滅失又はき損の防止その他の個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置を講じなければならない。」

本条の義務を遂行するに際しては、本人の個人データが漏えい、滅失又はき損等をした場合に本人が被る権利利益の侵害の大きさを考慮し、事業の性質及び個人データの取扱状況等に起因するリスクに応じ、必要かつ適切な措置を講じることが必要とされている。その際には、個人データを記録した媒体の性質に応じた安全管理措置を講じることが望ましい。

経済産業省のガイドライン[11]は、各省庁のガイドラインの中でも模範的なものである。それによると、安全管理措置は、組織的安全管理措置、人的安全管理措置、物理的安全管理措置、技術的安全管理措置等に分類されている。

組織的安全管理措置とは、安全管理について従業者（第 21 条）の責任と権限を明確に定め、安全管理に対する規程や手順書（以下「規程等」という。）を整備運用し、その実施状況を確認することをいう。

人的安全管理措置とは、従業者に対する、業務上秘密と指定された個人データの非開示契約の締結や教育・訓練等を行うことをいう。

物理的安全管理措置とは、入退館（室）の管理、個人データの盗難の防止等の措置をいう。

技術的安全管理措置とは、個人データ及びそれを取り扱う情報システムへのアクセス制御、不正ソフトウェア対策、情報システムの監視等、個人データに対する技術的な安全管理措置をいう。

「第 21 条　個人情報取扱事業者は、その従業者に個人データを取り扱わせるに当たっては、当該個人データの安全管理が図られるよう、当該従業者に対する必要かつ適切な監督を行わなければならない。」

「従業者」とは、個人情報取扱事業者の組織内にあって直接間接に事業者の指揮監督を受けて事業者の業務に従事している者をいい、雇用関係にある従業員（正社員、契約社員、

[11] 経済産業省.「個人情報の保護に関する法律についての経済産業分野を対象とするガイドライン(平成 21 年 10 月 9 日厚生労働省・経済産業省告示第 2 号)」（平成 21 年 10 月）

嘱託社員、パート社員、アルバイト社員等）のみならず、取締役、執行役、理事、監査役、監事、派遣社員等も含まれる。

「個人データの安全管理が図られるよう」とは、第 20 条の規定に基づく安全管理措置を従業者が遵守するようにすることを意味する。

「第 22 条　個人情報取扱事業者は、個人データの取扱いの全部又は一部を委託する場合は、その取扱いを委託された個人データの安全管理が図られるよう、委託を受けた者に対する必要かつ適切な監督を行わなければならない。」

第 21 条及び第 22 条は、個人情報の漏えい等が従業者や委託先から生じることが多い点に基づいて規定されたものである。第 22 条に関しては、委託契約の中に、第 20 条に基づく安全管理措置を講ずる受託者の義務を盛り込むことのみによっては、「必要かつ適切な監督」を行ったことにはならず、当該契約内容が遵守されているかを監督しなければならないと解されている。

「第 23 条　個人情報取扱事業者は、次に掲げる場合を除くほか、あらかじめ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。

一　法令に基づく場合

二　人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

三　公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

四　国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、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があるとき。

２　個人情報取扱事業者は、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当該本人が識別される個人データの第三者への提供を停止することとしている場合であって、次に掲げる事項について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いているときは、前項の規定にかかわらず、当該個人データを第三者に提供することができる。

一　第三者への提供を利用目的とすること。

二　第三者に提供される個人データの項目

三　第三者への提供の手段又は方法

四　本人の求めに応じて当該本人が識別される個人データの第三者への提供を停止すること。

３　個人情報取扱事業者は、前項第二号又は第三号に掲げる事項を変更する場合は、変更する内容について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置かなければならない。

４　次に掲げる場合において、当該個人データの提供を受ける者は、前三項の規定の適用については、第三者に該当しないものとする。

一　個人情報取扱事業者が利用目的の達成に必要な範囲内において個人データの取扱いの全部又は一部を委託する場合

二　合併その他の事由による事業の承継に伴って個人データが提供される場合

三　個人データを特定の者との間で共同して利用する場合であって、その旨並びに共同して利用される個人データの項目、共同して利用する者の範囲、利用する者の利用目的及び当該個人データの管理について責任を有する者の氏名又は名称について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いているとき。

５　個人情報取扱事業者は、前項第三号に規定する利用する者の利用目的又は個人データの管理について責任を有する者の氏名若しくは名称を変更する場合は、変更する内容について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置かなければならない。」

第 23 条は、個人データの第三者への提供制限を規定しており、この規定が最も個人情報取扱事業者に影響を与えた。

1 項の原則について、「第三者」は自然人であるか法人その他の団体であるかを問わない。また、個人情報取扱事業者であるか否かも問わない。当該個人情報取扱事業者のグループ会社や連結会社であっても原則として「第三者」に該当する。

個人情報を本人の同意なく第三者に提供することは、必ずしも直ちに本人の権利利益を侵害するとはいえないが、本人の全く予期しないところで当該個人データが利用されたり、他のデータと結合・加工されるなどして、本人に不測の権利利益侵害を及ぼす恐れが高まることとなる。そのため、本項は、個人データの第三者提供について、事前の本人同意原則（オプトイン方式）を採用している。個人情報データベース等を保有すること自体を事前に手続き的に規制することが困難である以上、個人情報取扱事業者からの個人データの流出段階で規制することが実効的であるという前提によっている。本人が未成年や成年被後見人である場合、原則として法定代理人よる同意を得るべきである。

本人の同意を得る方法について、本法は特段の制限をしていないが、書面によることが望ましい。また、個人データを提供する第三者が誰か、第三者に提供される個人データの内容、個人データの提供を受ける第三者がどのような利用を行うかを本人に明確に認識させた上で同意を得るようにすべきである。

2 項の例外について、「公表」は、一時的な公表では足りず、官報、公報、新聞等に掲載する場合には、継続的に掲載することが求められる。その他、個人情報取扱事業者の事務所に掲示したり、ホームページに掲載したりする方法も認められる。一時的に公表しているにとどまる場合には、改めて本人に通知し、または本人の容易に知りうる状態に置くことが必要である。3 項の例外について、高度情報通信社会の到来により、企業は、顧客情報をはじめとする膨大な個人データの情報処理作業を外部委託することが一般的になっている。これが第三者への個人データ提供に該当することを理由にオプトイン方式を求められると、情報処理産業の発達が阻害される。他方において、個人情報取扱事業者は、外部委

託をした場合にも、第 22 条に基づき、委託先における個人データの安全管理について監督責任を背負っている。以上にかんがみ、個人情報取扱事業者が利用目的の達成に必要な範囲内において個人データの取扱いの全部又は一部を委託する場合には、個人情報取扱事業者自身による取扱いであると見ることとして、受託者は、本条の第三者に該当しないこととしている。

4 項の例外について、企業が取得した個人情報を契約に基づいて、特定の他企業との間で相互に交換し共同利用することが広く行われている。これは、本人の便宜に資する場合もあるし、企業活動の効率化にも寄与している。かかる場合に第三者提供に該当するとして、本人同意を得ることを義務づけると、同意を得る手続が煩雑になり、グループ間での個人データの合理的な共同利用が阻害されるおそれがある。そこで、個人データを特定の者との間で共同して利用する詳細の内容を事前に本人に通知し、または本人が容易に知りうる状態に置かれている時には、本人との関係で不透明な状態にあるとはいえないため、第三者提供には該当しないこととしている。

このように、第 23 条は、オプトイン方式を原則としつつも、種々の例外を設け、保護と利用のバランスをはかっている。

2.3.3.3 「保有個人データ」を適用対象とする規定

「第 24 条　個人情報取扱事業者は、保有個人データに関し、次に掲げる事項について、本人の知り得る状態（本人の求めに応じて遅滞なく回答する場合を含む。）に置かなければならない。

一　当該個人情報取扱事業者の氏名又は名称

二　すべての保有個人データの利用目的（第 18 条第 4 項第一号から第三号までに該当する場合を除く。）

三　次項、次条第 1 項、第 26 条第 1 項又は第 27 条第 1 項若しくは第 2 項の規定による求めに応じる手続（第 30 条第 2 項の規定により手数料の額を定めたときは、その手数料の額を含む。）

四　前三号に掲げるもののほか、保有個人データの適正な取扱いの確保に関し必要な事項として政令で定めるもの

２　個人情報取扱事業者は、本人から、当該本人が識別される保有個人データの利用目的の通知を求められたときは、本人に対し、遅滞なく、これを通知しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

一　前項の規定により当該本人が識別される保有個人データの利用目的が明らかな場合

二　第十八条第四項第一号から第三号までに該当する場合

３　個人情報取扱事業者は、前項の規定に基づき求められた保有個人データの利用目的を通知しない旨の決定をしたときは、本人に対し、遅滞なく、その旨を通知しなければならない。」

第 24 条は、保有個人データに関する事項の公表等を規定している。

個人情報の取扱に関する透明性を確保する観点から、個人情報取扱事業者に対して、一定の場合を除き、当該事業者の氏名または名称、保有個人データの利用目的、開示等の求

めに応じる手続き等を本人の知り得る状態に置くとともに、求めに応じて本人に関する保有個人データの利用目的などを通知すべきことなどを定めるものである。

「第 25 条　個人情報取扱事業者は、本人から、当該本人が識別される保有個人データの開示（当該本人が識別される保有個人データが存在しないときにその旨を知らせることを含む。以下同じ。）を求められたときは、本人に対し、政令で定める方法により、遅滞なく、当該保有個人データを開示しなければならない。ただし、開示することにより次の各号のいずれかに該当する場合は、その全部又は一部を開示しないことができる。

一　本人又は第三者の生命、身体、財産その他の権利利益を害するおそれがある場合

二　当該個人情報取扱事業者の業務の適正な実施に著しい支障を及ぼすおそれがある場合

三　他の法令に違反することとなる場合

2　個人情報取扱事業者は、前項の規定に基づき求められた保有個人データの全部又は一部について開示しない旨の決定をしたときは、本人に対し、遅滞なく、その旨を通知しなければならない。

3　他の法令の規定により、本人に対し第一項本文に規定する方法に相当する方法により当該本人が識別される保有個人データの全部又は一部を開示することとされている場合には、当該全部又は一部の保有個人データについては、同項の規定は、適用しない。」

第 25 条は、開示の求めについて規定している。

本条は、個人情報取扱事業者に対して、本人からの保有個人データの開示の求めに応じて一定の場合を除いて開示することを義務付けるとともに、他の法令の規定により保有個人データが開示されることとなっている場合の調整などを定めるものである。

この規定について、「求め」を正面からの開示請求権として認めるか否かが議論となってきた。肯定説の根拠は、①法文上、請求権ではなく義務という体裁担っている理由は、開示等の規定が入れられている第 4 章 1 節が「個人情報取扱事業者の義務」という表題となっていることとの統一性を図るためである[12]、②労働安全衛生法第 102 条、保険業法第 297 条等のように、私人間において、「求め」に対して、これに応ずる義務を相手方が負うこととされている場合は他にも存在する……義務の体裁が取られているのは、保有個人データを適正に取り扱うという個人情報取扱事業者の義務の実効性担保手段としての位置づけをしているからである[13]、③この法律で権利が創設されたと考えても、権利が人格権に根拠を持つものとして考えても、結論的には変わらない[14]、ということにある。一方の否定説は、①開示等の履行義務が確保されない場合は、各苦情処理や主務大臣の報告聴取、助言、勧告、命令といった制度を活用するほか、個人情報取扱事業者による個人情報の取扱いによって、本人の権利利益を侵害している事実があれば、民法等の一般的解釈により、民事上

---

[12] 岡村・前掲『個人情報保護法』238 頁以下
2009 年バージョンを参照して下さい。
[13] 宇賀・前掲『個人情報保護法の逐条解説』135－136 頁
[14] 藤原・前掲『逐条 個人情報保護法』97－98 頁

の救済等を受けることもあり得る[15]、②個人情報保護法は、あくまでも主務大臣による行政的規制を通じて、本人関与の機会を創出したものであって、本人に対して民事救済のための請求権を与えることを直接の趣旨としたものではない[16]、③個人情報保護法が一体何を定める法律であるのか、とりわけ、訴訟上の救済手段を増やしたことになるのかについては、かなり疑問である[17]、などと述べている。

本条の解釈は、ある眼科医院で診療を受けた原告らが、当該医院の開設者である被告医療社団法人に対し、個人情報保護法第 25 条 1 項に基づき、自己の診療録の開示を求めるとともに、被告が診療録の開示拒否を原告らに遅滞なく通知する義務を怠ったことにより精神的苦痛を被ったとして、慰謝料各 10 万円の支払いを求めたという事件で争われた。東京地方裁判所は、「法 25 条 1 項が本人に保有個人データの開示請求権を付与した規定であると解することは困難であって、本人は、同項の規定に基づき、個人情報取扱事業者に対し、保有個人データの開示を裁判手続により請求することはできないというべきである」と判示した（控訴されず確定）[18]。

「第 26 条　個人情報取扱事業者は、本人から、当該本人が識別される保有個人データの内容が事実でないという理由によって当該保有個人データの内容の訂正、追加又は削除（以下この条において「訂正等」という。）を求められた場合には、その内容の訂正等に関して他の法令の規定により特別の手続が定められている場合を除き、利用目的の達成に必要な範囲内において、遅滞なく必要な調査を行い、その結果に基づき、当該保有個人データの内容の訂正等を行わなければならない。

２　個人情報取扱事業者は、前項の規定に基づき求められた保有個人データの内容の全部若しくは一部について訂正等を行ったとき、又は訂正等を行わない旨の決定をしたときは、本人に対し、遅滞なく、その旨（訂正等を行ったときは、その内容を含む。）を通知しなければならない。」

第 26 条は訂正等について規定している。

訂正等は、保有個人データの内容の誤りを是正する限りにおいて義務付けられるものである。誤ったデータ内容によって生じた結果の是正は本条の範囲外である。

「第 27 条　個人情報取扱事業者は、本人から、当該本人が識別される保有個人データが第 16 条の規定に違反して取り扱われているという理由又は第 17 条の規定に違反して取得されたものであるという理由によって、当該保有個人データの利用の停止又は消去（以下この条において「利用停止等」という。）を求められた場合であって、その求めに理由があることが判明したときは、違反を是正するために必要な限度で、遅滞なく、当該保有個人データの利用停止等を行わなければならない。ただし、当該保有個人データの利

---

[15] 園部・前掲『個人情報保護法の解説 改訂版』（ぎょうせい、2005 年）167－168 頁
[16] 鈴木・前掲『個人情報保護法とコンプライアンス・プログラム』233 頁
[17] 夏井高人「個人情報保護法第 50 条（適用除外）に関する要件事実的検討」判タ第 1131 号（2003 年）68 頁
[18] 東京地判平成 19 年 6 月 27 日判時 1978 号 27 頁

用停止等に多額の費用を要する場合その他の利用停止等を行うことが困難な場合であって、本人の権利利益を保護するため必要なこれに代わるべき措置をとるときは、この限りでない。

２　個人情報取扱事業者は、本人から、当該本人が識別される保有個人データが第 23 条第 1 項の規定に違反して第三者に提供されているという理由によって、当該保有個人データの第三者への提供の停止を求められた場合であって、その求めに理由があることが判明したときは、遅滞なく、当該保有個人データの第三者への提供を停止しなければならない。ただし、当該保有個人データの第三者への提供の停止に多額の費用を要する場合その他の第三者への提供を停止することが困難な場合であって、本人の権利利益を保護するため必要なこれに代わるべき措置をとるときは、この限りでない。

３　個人情報取扱事業者は、第 1 項の規定に基づき求められた保有個人データの全部若しくは一部について利用停止等を行ったとき若しくは利用停止等を行わない旨の決定をしたとき、又は前項の規定に基づき求められた保有個人データの全部若しくは一部について第三者への提供を停止したとき若しくは第三者への提供を停止しない旨の決定をしたときは、本人に対し、遅滞なく、その旨を通知しなければならない。」

本条は利用停止等を規定している。

1 項に基づく第 16 条又は第 17 条違反については、合理的説明を行う必要がある[19]。

2 項の「当該保有個人データの第三者への提供の停止に多額の費用を要する場合」とは、目的外利用の制限に違反した個人データが一部含まれている名簿が既に市販されており、その刷り直しに多額の費用を要するような場合である。

「第 28 条　個人情報取扱事業者は、第 24 条第 3 項、第 25 条第 2 項、第 26 条第 2 項又は前条第 3 項の規定により、本人から求められた措置の全部又は一部について、その措置をとらない旨を通知する場合又はその措置と異なる措置をとる旨を通知する場合は、本人に対し、その理由を説明するよう努めなければならない。」

第 28 条は、理由説明の努力義務を定めている。

理由説明を義務ではなく努力義務にとどめたのは、どの程度詳細な理由を提示すれば義務違反とならないかを、明確にすることが困難なこと、理由を説明することが困難な場合があること等があるためである。なお、「金融分野における個人情報保護に関するガイドライン」では、金融分野の事業者に対して、原則として必ず理由を説明するよう求めている。

第 29 条、第 30 条では、それぞれ開示等の求めに応じる手続、手数料を規定している。

2.3.3.4　主務大臣の監督

「第 32 条　主務大臣は、この節の規定の施行に必要な限度において、個人情報取扱事業者に対し、個人情報の取扱いに関し報告をさせることができる。」

「第 33 条　主務大臣は、この節の規定の施行に必要な限度において、個人情報取扱事業者に対し、個人情報の取扱いに関し必要な助言をすることができる。」

---

[19] 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、第 3 版、2012 年）147 頁

「第 34 条　主務大臣は、個人情報取扱事業者が第 16 条から第 18 条まで、第 20 条から第 27 条まで又は第 30 条第 2 項の規定に違反した場合において個人の権利利益を保護するため必要があると認めるときは、当該個人情報取扱事業者に対し、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべき旨を勧告することができる。

２　主務大臣は、前項の規定による勧告を受けた個人情報取扱事業者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において個人の重大な権利利益の侵害が切迫していると認めるときは、当該個人情報取扱事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

３　主務大臣は、前 2 項の規定にかかわらず、個人情報取扱事業者が第 16 条、第 17 条、第 20 条から第 22 二条まで又は第 23 条第 1 項の規定に違反した場合において個人の重大な権利利益を害する事実があるため緊急に措置をとる必要があると認めるときは、当該個人情報取扱事業者に対し、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべきことを命ずることができる。」

第 32 条の報告の徴収、第 33 条の助言、第 34 条の勧告及び命令は、主務大臣の監督権限に関する規定である。

個人情報取扱事業者が遵守すべき各種の義務は、本人による自主的な取組、本人の一定の関与や苦情処理を通じて履行される前提とされている。しかし、当事者による自主的な取り組みのみによってはその適切な履行が確保されず、問題となるなど、行政として看過できない場合も想定される。

このため、主務大臣に当該個人情報取扱事業者に対する必要最小限、かつ、極力事後的な関与を行うことができる権限を規定している。

「第 35 条　主務大臣は、前 3 条の規定により個人情報取扱事業者に対し報告の徴収、助言、勧告又は命令を行うに当たっては、表現の自由、学問の自由、信教の自由及び政治活動の自由を妨げてはならない。

２　前項の規定の趣旨に照らし、主務大臣は、個人情報取扱事業者が第 50 条第 1 項各号に掲げる者（それぞれ当該各号に定める目的で個人情報を取り扱う場合に限る。）に対して個人情報を提供する行為については、その権限を行使しないものとする。」

第 35 条では、個人情報取扱事業者に対して主務大臣が前 3 条や第 50 条の規定に基づき、報告の徴収、助言、勧告、命令を行うに当たって、表現の自由、学問の自由、信教の自由及び政治活動の自由を妨げてはならないことを明記するとともに、義務規定の適用が除外される一定の者に対して個人情報を提供する個人情報取扱事業者の行為について、主務大臣はこれらの命令等の権限行使をしない旨を定めている。

第 37 条から第 49 条は、「第 2 節 民間団体による個人情報の保護の推進」と題し、認定個人情報保護団体について定めている。

2.3.4 雑則(第 5 章)

「第 50 条　個人情報取扱事業者のうち次の各号に掲げる者については、その個人情報を取り扱う目的の全部又は一部がそれぞれ当該各号に規定する目的であるときは、前章の規定は、適用しない。

一　放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。）　報道の用に供する目的

二　著述を業として行う者　著述の用に供する目的

三　大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者　学術研究の用に供する目的

四　宗教団体　宗教活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的

五　政治団体　政治活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的

２　前項第一号に規定する「報道」とは、不特定かつ多数の者に対して客観的事実を事実として知らせること（これに基づいて意見又は見解を述べることを含む。）をいう。

３　第一項各号に掲げる個人情報取扱事業者は、個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置、個人情報の取扱いに関する苦情の処理その他の個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な措置を自ら講じ、かつ、当該措置の内容を公表するよう努めなければならない。」

本法は、基本的に報道等の自由を不当に損なうものとはなっていない。他方、報道機関、学術研究機関、宗教団体、政治団体等（以下、「報道機関等」という）は、その活動の性格上、一般に、大量に個人情報を取り扱う機関の多い分野であり、その意味で、本法との適用について問題とされる機関が多い分野といえる。しかしながら、第 4 章第 1 節に基づく各条の義務などの履行は、基本的に自律的に維持されるべきものであるものの、最終的には主務大臣の権限に基づく関与によって確保される。加えて、この節の各規律は、実際に個人の権利利益の侵害が発生していない段階の予防的なものであり、その段階で報道機関等に行政機関が関与することについては極めて抑制的であるべきと考えられる。行政機関に報道機関等に対する予防的なこれらの関与権限を付与することについては、その権限の濫用的な行使に対する懸念が解消され難いところがある。

このような、本法の規律と関連する可能性が高いにもかかわらず、行政機関による権限行使との関係で特に自律性が要請される分野については、制度上あらかじめ類型的に調整しておくことが本法の円滑な運用の観点から適切との考えのもと、本条が設けられた。

第 51 条から第 55 条は、地方公共団体が処理する事務、権限又は事務の委任、施行の状況の公表、連絡及び協力、政令への委任を規定している。

2.3.5 罰則(第 6 章)

「第 56 条　第 34 条第 2 項又は第 3 項の規定による命令に違反した者は、六月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。」

「第 57 条　第 32 条又は第 46 条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者は、三十万円以下の罰金に処する。」

「第 58 条　法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この項において同じ。）の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、前 2 条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

２　法人でない団体について前項の規定の適用がある場合には、その代表者又は管理人が、その訴訟行為につき法人でない団体を代表するほか、法人を被告人又は被疑者とする場合の刑事訴訟に関する法律の規定を準用する。」

「第 59 条　次の各号のいずれかに該当する者は、十万円以下の過料に処する。

一　第 40 条第 1 項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者

二　第 45 条の規定に違反した者」

この罰則は間接罰である。個人情報取扱事業者の行為が直ちに処罰の対象になるのではなく、主務大臣の勧告・命令を経て、それに違反したときにはじめて罰せられる。現在の間接罰方式では、罰則が発動されるまでの手続が長いことに加えて、「安全管理措置」等の義務を負っているのは個人情報取扱事業者であって、その社員（法律上は従業者）や委託先社員などは、直接に義務を課されている訳ではない。ところが、2004 年のいわゆる「ヤフーBB 事件」に代表される数々の個人情報漏洩事件の主役は、専ら社員（元社員を含む）や委託先社員であった。

しかも現在の法体系は総じて「有体物」を念頭において構成されており、無形の財貨は窃盗や横領の対象にはならない。窃盗や横領によって入手した個人情報を、ライバル企業に渡した場合は、不正競争防止法における「営業秘密の不正取得・開示」として刑事罰の対象になり得るが、それ以外の態様では行為者が刑事罰を受けることはない[20]。

実際の運用上も、法の全面施行から今日に至るまで、個人情報保護法の罰則規定が適用された例はない。　そのため、間接罰はあまり機能していないという問題がある。

[20] 林 紘一郎「過ぎたるは猶及ばざるが如し」（2005 年 7 月）
http://jp.fujitsu.com/group/fri/report/economic-review/200507/page2.html

3. 日本の個人情報保護法を巡る問題点と新方策

本章では、日本の個人情報保護法施行後に発生した種々の問題と、新たな個人情報保護策に向けた検討状況を取り上げる。

日本の個人情報の保護に関する法律は、基本法にあたる部分と民間部門を対象とした一般法にあたる部分の性格を併有している。基本法的部分は公的部門と民間部門の双方を対象とするオムニバス方式であり、一般法的部分は民間部門のみを規律する方式である。この方式に対し、公的部門と民間部門で異なる規律を設ける立法形式をセグメント方式という。日本では、個人情報保護法の基本法部分でオムニバス的方式を採用し、公的部門では行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律を有している点において、セグメント的方式を採用している。なお、民間部門の個人情報保護について、個別分野ごとに規制し一般法を持たない米国型の立法形式をセクトラル方式というが、日本の法制はこれを採用していない。

岡村久道弁護士は、日本の個人情報保護法の性質を、情報の保護法というよりも、むしろ個人情報の適切な取り扱いを定める情報の「道路交通法」であると比喩的に表現している[21]。日本の個人情報保護法は行政取締法規であり、直接に私人間の権利義務関係を定める法律ではない。日本には独立の監督機関は存在せず、主務大臣による監督を行うという方式が採用されている。また、個人情報保護法は間接罰しか定めておらず、直接罰の定めを置いていない。そのため、同法の存在は、企業の活動に一定の影響を与えることはできるが、不正活動を行っている企業に対して、実効性のある制約を迅速に取ることは困難であるという問題が存在する。

また、以下のように、個人情報保護法は、全面施行直後から、解釈面でも様々な課題を提起することとなった。

3.1 過剰反応

個人情報保護法が施行された直後の 2005 年 4 月、JR 宝塚線（福知山線）の脱線事故が発生し、107 名の犠牲者が出た。負傷者を受け入れた医療機関は、被害者家族からの安否確認に回答するかどうかで混乱し、話題となった。このケースでは、事故に際しての安否情報を一刻も早く知りたいという家族の心情よりも個人情報保護法への対応を優先するという、一般社会通念にはなじみ難い問題が露呈したといえる。

この問題の原因は、個人情報保護法第 23 条の定める「本人の事前同意なき第三者への個人データ提供」にある。この事件では、例外規定があっても、当時の医療機関としては同

[21] 岡村久道.「個人情報保護法の正しい理解のススメ（前編）過剰反応や過小反応することのない健全な高度情報化社会に向けて」（2006 年 7 月 15 日）http://www.nikkeibp.co.jp/sj/2/interview/02/index.html

意を必要とする状況かどうかの判断は難しかったため、結局、法律違反となるリスクを負うよりも、個人情報の提供を行わないという対応につながった。

個人情報保護法施行後は、事故や事件といった状況のみならず、身の周りやごくありふれた日常の場面でも問題が生じた。例えば、保育園等での写真の販売や卒園アルバム作成を自主的に取りやめたり、反対者の主張により実施できなくなったケースなどがある[22]。

日本では、個人情報保護法の成立・施行により、個人情報の保護に対する世間一般の関心が急速に高まった。しかし、上記のように、個人情報保護法を誤解するケースも多発した。

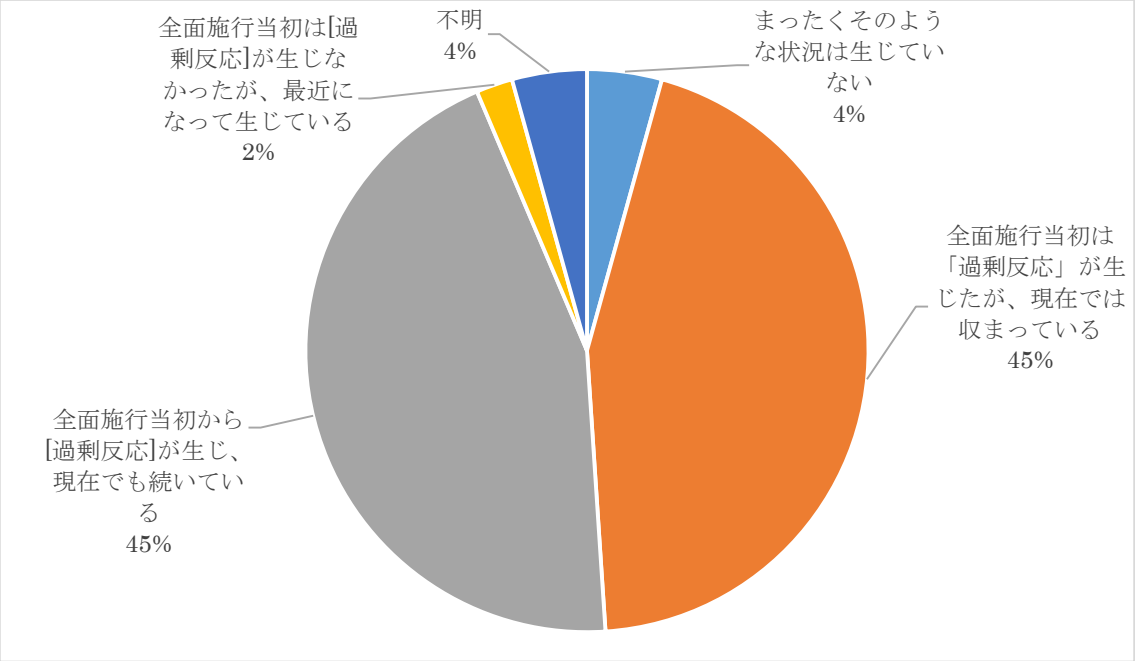
全面施行から約 3 年後の 2008 年 3 月、内閣府の「個人情報保護に関するいわゆる『過剰反応』への対応に係る調査報告書（平成 19 年度）」では、以下のような調査結果が整理された。図 1 は、2007 年度の都道府県の過剰反応の状況を示している。

「過剰反応」の現状については、「まったくそのような状況は生じていない」又は「全面施行当初は『過剰反応』が生じたが、現在では収まっている」都道府県が約 49%、「全面施行当初から『過剰反応』が生じ、現在でも続いている」又は「全面施行当初は『過剰反応』が生じなかったが、最近になって生じている」都道府県が約 47%となっている。[23]

図 1「都道府県アンケート調査結果 「過剰反応」の現状について」

[22] 国民生活センター．最近の個人情報相談事例にみる動向と問題点－法へのいわゆる「過剰反応」を含めて－.（2005 年 11 月 7 日）http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20051107_2.pdf

[23] 残り 4%の都道府県の「過剰反応」の有無は不明。



消費者庁「個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」への対応に係る調査報告書（平成 19 年度）」第 3 章の各表をもとに、一部修正した[24]。

「全面施行当初から『過剰反応』が生じ、現在でも続いている」と判断した理由には、「問い合わせなどがある」、「『過剰反応』があることを聞いた」、「『過剰反応』の事実を把握している」等が挙げられている[25]。

「全面施行当初は『過剰反応』が生じなかったが、最近になって生じている」と判断した理由には、「最近の新聞報道で取り上げられていたこと」が挙げられた。「過剰反応」の内容は、「市町村が民生委員・児童委員に必要な情報を提供しない」というものであった。

また、「全面施行当初は『過剰反応』が生じなかったが、最近になって生じている」原因として、「個人情報保護法の全面施行後、市町村では個人情報保護条例を制定又は全部改正し、条例の運用を厳しくしたため」等が挙げられた。

---

[24] 個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」への対応に係る調査報告書（平成 19 年度）
http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/chousa07/all.pdf

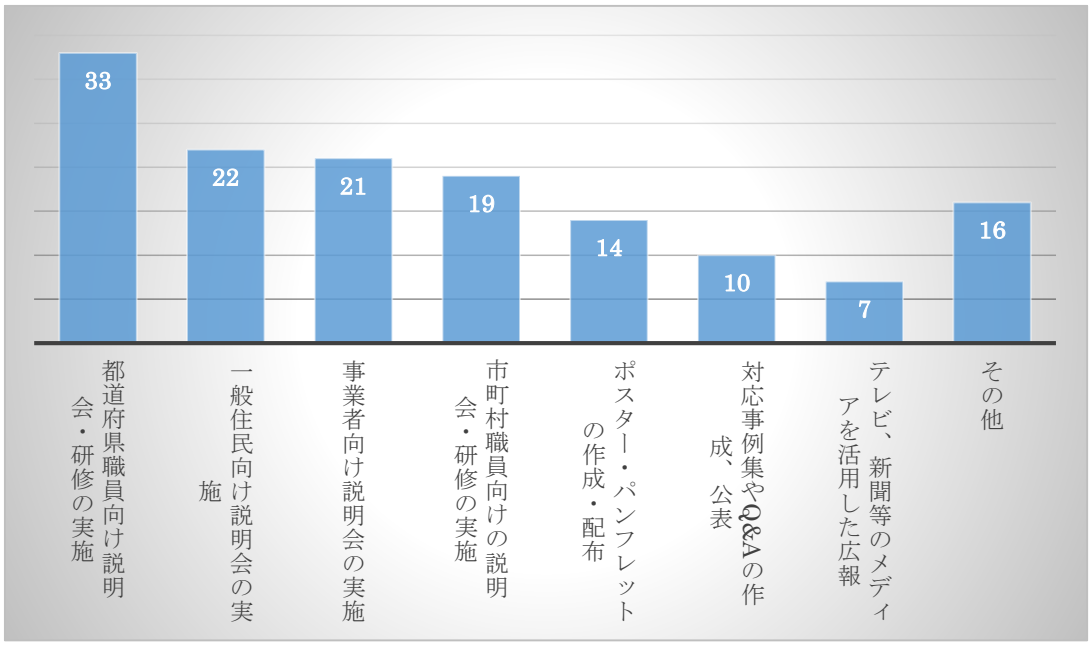
[25] 主な自由記述の内容は以下の通り。

- 住民、他地方公共団体、事業者などから問い合わせ･相談がある。
- 都道府県職員からの問い合わせがある。
- 事業者や住民等からの相談などの中で不便が多少生じていると聞いている。
- 災害時要援護者の名簿作成や避難支援計画の策定で必要な福祉に関わる情報が、市町村の内部において共有できていない状況が見られる。
- 個人情報を教えてくれない地域住民が多くなったとの意見が民生委員からある。
- 住民からの電話相談や昨年内閣府と共催で実施した説明会において、名簿作成についての質問があることからそのような状況が生じているのではないかと推測している。

全面施行当初は『過剰反応』が生じたが、現在では収まっている」と判断した理由は、「『過剰反応』に関する問い合わせが減少した」、「『過剰反応』があることを聞かなくなった」、「解決した事実を把握している」等となっている[26]。

図 2 は、都道府県の「過剰反応」の解消に向けた取組及びその具体的な内容を示している。それによると、「都道府県職員向け説明会・研修の実施」が最も多く、次いで「一般住民向け説明会の実施」、「事業者向け説明会の実施」、「市町村職員向けの説明会・研修の実施」と続いており、説明会や研修が取り組みの多くを占めている。それに対し、広報活動は「ポスター・パンフレットの作成・配布」が最も多く、「対応事例集や Q&A の作成、公表」等と続く。またそれ以外では、「ホームページによる啓発」や「都道府県広報紙による啓発」がある。

図 2「「過剰反応」解消に向けた具体的な取組内容」



消費者庁「個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」への対応に係る調査報告書（平成 19 年度）」第 3 章の各表をもとに、一部修正した[27]。

---

[26] 主な自由記述の内容は以下の通り。

- 住民、県職員、管内の市町村からの相談の件数が減少した。
- 地域での名簿作成等に関する相談など、一般住民からの個人情報に関する相談が全面施行直後に比べると著しく減少した。
- 個人情報苦情相談窓口への相談件数が減少傾向にある。
- 市町村教育委員会などからの問い合わせが減少し、学校のクラス内連絡網を工夫して作成するようになった。

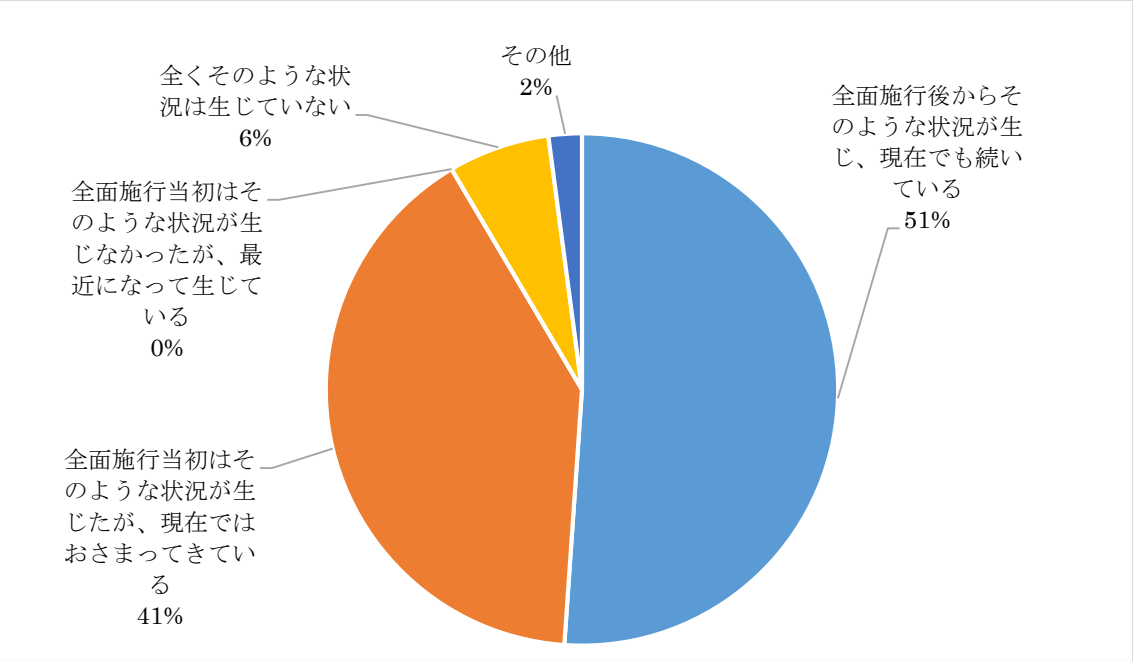
[27] 個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」への対応に係る調査報告書（平成 19 年度）http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/chousa07/all.pdf

「『過剰反応』への対策として国に望むこと」の質問に対しては、「対策事例集、Q&A の作成」や「一般住民及び事業者に対する説明会・研修会の実施」などの要求が多く、「個人情報保護法の統一的解釈の提示」や「『過剰反応』の定義の明確化」なども挙げられている。

このように、過剰反応問題に対しては、主に広報や普及啓発による対応が行われてきた。

2010 年 3 月、消費者庁の「個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」に関する実態調査報告書（平成 22 年度）」では、以下のような調査結果が整理された。

図 3「「過剰反応」の有無」

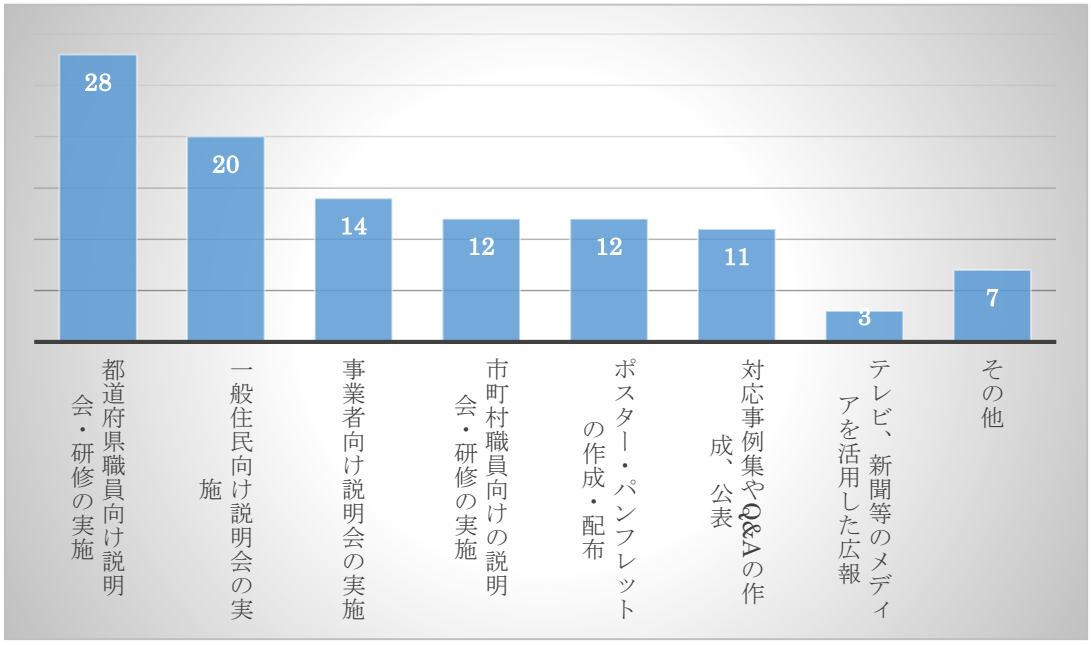


消費者庁「個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」に関する実態調査報告書（平成 22 年度）」の各表をもとに、一部修正した[28]。

都道府県の「過剰反応」の解消に向けた取り組みおよびその具体的な内容については以下のとおりである。

図 4「「過剰反応」解消に向けた具体的な取組内容」

[28] 個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」に関する実態調査報告書（平成 22 年度）http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/chousa10_03.pdf



消費者庁「個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」に関する実態調査報告書（平成 22 年度）」の各表をもとに、一部修正した[29]。

消費者庁による「平成 24 年度 個人情報の保護に関する法律施行状況の概要」では、各省庁の取組が以下のようにまとめられている。

① 厚生労働省、経済産業省（資源エネルギー庁）、国土交通省、消費者庁

亡くなられたことに近隣の方々が気付かず、相当の日数を経過してから発見されるという、いわゆる「孤立死」に対する防止策として、地域において支援を必要とする者を把握し、適切に支援する観点から、次のような内容に関する通知等を発出するなど、平成 23 年度に引き続き、対応を進めた。

- 電気・ガス・水道事業者、不動産関係団体等と、地方公共団体の福祉担当部局との連携強化の依頼
- 生命、身体、財産の保護が必要なケースでは個人情報の提供の制限を適用しないことへの理解促進
- 先進的な取組を実施している地域の事例の情報提供

② 内閣府

中央防災会議の下の防災対策推進検討会議において取りまとめられ、中央防災会議に報告された最終報告（平成 24 年 7 月）において、次の対応が必要とされた。

- 災害時要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付けるとともに、個人情報保護法制との関係も整理すべき

[29] 同上

- 災害時における地方公共団体が保有する個人情報の取扱いについて、個人情報保護法制との関係を整理すべき

これを受けて、市町村長が名簿を作成して関係者と共有すること、市町村長が被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した被災者台帳を作成できるものとすること等について、個人情報保護法との関係を整理しつつ、災害対策基本法に規定することについて検討を行った。

③ 消費者庁

個人情報保護法に関する説明会を全国 13 会場で開催し、約 3,100 人の方が参加した。

このように、過剰反応の問題は、普及啓発による取組で対応がなされてきた。

3.2 Web サービスの高度化による対応の困難化

近年、IT 産業の発展により、インターネットを通じて膨大な情報交換が行われている。インターネットは匿名性が高く、実効性のない個人情報保護法が影響しにくい点もあり、様々な問題が起きている。

3.2.1 Google ストリートビュー

Google ストリートビューは、2007 年にアメリカで開始された[30]、Google がインターネットを通じて提供している Web サービスである。日本でのサービス開始は 2008 年 8 月である[31]。

このサービスは、世界各地の大都市圏を中心に、カメラを地面から地上約 2.45 メートルに搭載した車両を多数走らせて道路沿いを撮影し、その風景が、Google マップおよび Google Earth 上で 360 度のパノラマ写真で表示される。当初はアメリカの主要都市のみを対象としていたが、その後、パリ、ロンドン、ニューヨーク、トロント、東京等、世界各国の都市もカバーするようになった。

しかし、このサービスでは、人物や表札・車のナンバーなどが表示されることや、特定の店舗や施設に出入りしている人物を特定できる場合があることから、プライバシーや防犯の観点からの問題が指摘されてきた。屋内映像が掲載されることにより、犯罪への誘因となるのではないかという懸念も見られた。

これに対し、Google 社の日本法人は、2009 年 5 月、東京、大阪など国内 12 都市のすべての画像を 40 センチ低い位置から撮影し直し、順次映像を切り替えることを発表した。これは、日本の家屋状況などに配慮した独特の対策といわれている[32]。

---

[30] Google マップ. 「ストリートビューについて」 https://www.google.com/intl/ja/maps/about/behind-the-scenes/streetview/

[31] Internet Watch. 「Google マップの『ストリートビュー』機能、日本でも開始」（2008 年 8 月 5 日）http://internet.watch.impress.co.jp/cda/news/2008/08/05/20479.html

ストリートビューの画像を使うことにより、個人の特定に至る場合があることも明らかとなった。

2013 年 9 月、ファッションセンターしまむらの顧客が店員に土下座を要求した事件は、一時的にインターネット上で炎上し、騒動となった[33]。日本最大の電子掲示板である 2 ちゃんねるのユーザーは、顧客が店員の土下座画像を公開した Twitter を経由して Facebook へと辿り着き、一般公開している日常生活の画像を Google ストリートビューの画像と照らし合わせ、当該顧客の住所を特定した。このケースでは、同年 9 月 7 日、強要罪容疑として、顧客である介護職員が逮捕された。当該容疑者の名前や住所、職業等は 2 ちゃんねるで判明した内容と同一である。

もっとも、ここまで容疑者の個人情報が全面的に収集されたのは、当人が多くの情報を Twitter や Facebook に公開していたからであり、同じくインターネット上で話題となっている京都府福知山市の花火大会で爆発事故を引き起こした店主は、インターネットをほとんど利用していないため、個人情報も公開しておらず、今でも当人に関する情報が少ない。

3.2.2 スマートフォン

スマートフォンの使用人口の増加に伴い、アプリケーションによる個人情報漏えいの問題が顕著化している。例えば、「LINE」は、無料で通話やメールができるコミュニケーションアプリとして 3 億人以上のユーザーを獲得しているが、自分の電話帳が LINE のサーバーにアップロードされることや電話帳に登録している相手なら何でも「友だち」して関連付けられてしまうこともあり、プライバシー保護の観点から見ると多くの問題が存在する。2012 年 11 月 26 日のバージョンアップの時、無断で個人の電話帳のデータを吸い上げていた事態も発生した[34]。

また、日本のスマートフォンには「おサイフケータイ」という機能が付いている。「おサイフケータイ」は、携帯電話に埋め込まれた FeliCa チップ（IC チップ）を使ったサービス、である[35]。「おサイフケータイ」で提供されるサービスは、Edy をはじめとした電子マネー、各種会員証、量販店のポイントカード、鉄道やバス・旅客機の乗車券（乗車カード）・航空券、クレジットカードとしての利用など多岐にわたる。この機能は、携帯電話本体のバッ

---

[32] 朝日新聞.「40 センチ低い位置から撮り直し　グーグル・ストリートビュー」（2009 年 5 月 13 日）http://www.asahi.com/digital_sp/cloud/TKY200911280242.html

[33] Sankei biz.「しまむらクレーマー、店員に「土下座しろ」　“立って謝罪”が鉄則」（）2013 年 12 月 21 日）
http://www.sankeibiz.jp/econome/news/131221/ecd1312211800007-n1.htm.

[34] Line 公式アカウント．2012 年 11 月 26 日
https://twitter.com/NAVER_LINE/status/273087432923164672

[35] SoftBank.「おサイフケータイ®(S! FeliCa)」
http://www.softbank.jp/mobile/service/3g/life/s_felica/

テリーからの電源供給によって動作し、携帯電話そのものは専用アプリを通じて FeliCa のユーザーインターフェースとして利用することができる[36]。

この「おサイフケータイ」を通じて、企業は膨大な顧客の情報、ビッグデータを得ることができる。そして、ビッグデータ分析は、企業が商品やサービスの売れ筋分析や新製品開発に役立てる有力な手段であり、近年、ビッグデータの有効活用が注目されているが、後述するような懸念も指摘されている。

3.2.3 ビッグデータと JR 東日本問題

国や企業などが集めた大量のデジタル情報「ビッグデータ」を民間ビジネスに利用しようという動きが本格化している。なかでも、最近の国の政策動向は、法律上の個人情報概念よりも広い情報を「パーソナルデータ」と呼び、かかるデータをより利用しやすいようにするための環境整備を進めつつある。「パーソナルデータ」は、その名の通り個人のプライバシーと密接に関連する情報でもある。

パーソナルデータに関しては、内閣官房の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT 総合戦略本部)が 2013 年 9 月から開催している「パーソナルデータに関する検討会」において検討が進められてきた。2013 年 12 月 10 日には、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針（案)」が公表され、同年 12 月 20 日、IT 総合戦略本部において、同見直し方針が決定された[37]。

ところで、株式会社日立製作所は、2013 年 7 月 1 日から、交通系 IC カードのビッグデータを利活用し、駅エリアマーケティング情報として提供する「日立 交通系 IC カード分析情報提供サービス」を開始した。このサービスは、東日本旅客鉄道株式会社(JR 東日本)から個人情報を含まない交通系 IC カード「Suica」の履歴情報の提供を受け、日立のビッグデータ解析技術により分析し、首都圏における駅エリアの利用目的や利用者構成などをレポートとして提供するものである。

このサービスは、主に駅エリアを中心にビジネスを展開する企業に向け、毎月定期的に、駅の利用状況の分析データをさまざまな分類でまとめた「駅利用状況分析リポート」を提供する。レポートは、駅の利用者の性年代構成をはじめ、利用目的(訪問者／居住者など)や滞在時間、乗降時間帯などを、平日・休日別に分類整理するほか、これらの情報と独自の評価指標を用いて特徴を抽出することにより、駅のタイプ(住居／商業／オフィスなど)を割り出すなど、多岐にわたるマーケティング情報を網羅している。

日立製作所は、これらの情報により、このサービスを利用する企業は、駅エリアの集客力や集客層、潜在商圏の広さ、通勤圏、駅エリアを最寄り駅とする居住者の規模や構成など

---

[36] NTTdocomo.「おサイフケータイでできること」
https://www.nttdocomo.co.jp/service/convenience/osaifu/about/index.html

[37] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」(2013 年 12 月 20 日)
(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/dec131220-1.pdf)。

を把握し、出店計画や立地評価、広告・宣伝計画などへ活用していくことが想定されるとの期待を寄せていた。

しかし、同サービスに対しては、JR 東日本から日立製作所への発売開始直後から、個人情報保護の観点で問題があるのではないかという指摘が多数寄せられたため、JR 東日本は、2013 年 7 月 25 日、日立製作所への販売を停止した。JR 東日本の上記データ販売に関しては、第一報の段階で「個人情報を含まない形で販売」と報じられていたが、含まれるデータの内容が不明確であったこと、近年の日本における、過剰な個人情報保護の感覚とが結びついたことが、今回の騒動の発端だと考えられる[38]。

また、このケースは、JR 東日本の説明不足が招いたという側面も大きいため、国民に対して十分な説明を行い、国民の理解と協力を得ることが肝要となる。

3.2.4 Google プライバシーポリシー改定

2012 年 3 月 1 日、Google は、これまで提供していた各サービス別の 70 のプライバシーポリシーを廃止し、一つに統合した。これに伴い、Google はすべてのサービスでユーザーの行動を追跡・記録し、その内容を他のサービスに反映することが可能となった。利用者は、グーグルアカウントを使用する限り、新しいプライバシーポリシーをオプトアウトすることは事実上不可能である。

総務省及び経済産業省は、これについて、「総務省及び経済産業省は、本日、グーグル株式会社に対し、平成 24 年 3 月 1 日から適用する新たなプライバシーポリシーについて、我が国の多くの利用者に大きな影響を有することから、法令遵守及び利用者に対する分かりやすい説明等の対応をすることが重要である旨を文書で通知しました」との公表を行った。しかし、アメリカ本社と日本法人は別法人という指摘もあり、国外の事業者が直接国内の利用者にサービスを提供するところが増えている現状をどう対処するかが問題をなる。

欧州では、フランスのデータ保護に関する監督機関である情報処理・自由全国委員会（CNIL：Commission nationale de l'informatique et des liberte）は、現地時間 2013 年 6 月 20 日、米 Google にフランスのデータ保護法に準じるよう正式要請した。Google に対して、ユーザーが自身の個人情報の使われ方について理解できる手段を提供すること、個人情報を収集した際の目的に必要な期間を超えて個人データを保持しないこと、「Doubleclick」および「Analytics」のクッキーや「Google＋」の「＋1」ボタンなどを通じて収集したユーザーの個人データを公正に処理することなどを求めた[39]。CNIL は、現地時間 2014 年 1

[38] Business Journal.「Suica のデータ販売中止騒動、個人特定不可なのになぜ問題？　ビッグデータの難点」（2013 年 8 月 23 日）. http://biz-journal.jp/2013/08/post_2760.html

[39] ITpro.「仏当局、Google にプライバシー保護手段の改善を正式要請」（2013 年 6 月 21 日）http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20130621/486766/?ST=security

月 8 日、米 Google に対し、15 万ユーロの制裁金を課したことを発表した。CNIL が命じた制裁金としては過去最高額といわれている[40]。

また、英政府機関の情報コミッショナー事務局（Information Commissioner）は、現地時間 2013 年 7 月 4 日、Google に対してプライバシーポリシーの変更を要請した。ICO は「Google のプライバシーポリシーでは、英国ユーザーが Google の各種サービスにわたって自身のデータがどのように使用されているか理解するために必要な情報を十分には提供していない」と判断し、2013 年 9 月 20 日までにプライバシーポリシー修正の取組を行うよう要求した[41]。

3.3 図書館業務の民間委託

2012 年 5 月 4 日、武雄市は、2013 年 4 月から市立図書館の運営をレンタルソフト店「TSUTAYA（ツタヤ）」を運営するカルチュア・コンビニエンス・クラブ（CCC）に委託する計画を発表した。同市は、発表当初、利用カードを CCC の「T カード」に切り替え、本を借りた人にレコメンドを提供することを計画していた。

個人情報保護の面では懸念を指摘する声もあったが、2012 年 5 月、図書館リニューアルの決定に当たって樋渡市長と CCC の社長が行った共同記者会見では、民間企業に運営を委託することにより得られるメリット（20 万冊の知に出会える場所、雑誌販売の導入、映画・音楽の充実、文具販売の導入、電子端末を活用した検索サービス、カフェ・ダイニングの導入、「代官山 蔦屋書店」のノウハウを活用した品揃えやサービスの導入、T カード、T ポイントの導入、365 日、朝 9 時～夜 9 時までの開館時間）は、市営の施設では到底実現は不可能であるとの主張がなされていた。また、同市長は、競争的選考方式を採らなかったのも市条例に違反するものではないとし、進展する高齢社会の中で市民が豊かな生活を送るための中核的施設として、武雄市図書館をより価値の高い施設として運営する必要があること、そのためには、CCC が運営する「代官山　蔦屋書店」のコンセプト及びノウハウを導入することが必要と確信したと説明している。

その後、様々な批判を受けて詳細を修正し、指定管理者制度導入が市議会に提案された。しかし、「T ポイント・T カードの導入」に対しては、多くの図書館会員から導入を危惧する声が寄せられた。具体的には、個人情報や貸出履歴、匿名化した詳細な利用データ等が CCC に渡り、マーケティング等に利用されることが懸念され、また、図書館の利用にあたって CCC の T カードの規約への同意を条件とすることは、公共サービスを提供する図書館にはそぐわないという考えもあった[42]。図書館関係者は「図書館の自由に関する宣言」を尊

---

[40] ITpro「仏データ保護当局、Google に 15 万ユーロの制裁金を命令」(2014 年 1 月 9 日) http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20140109/528903/

[41] ITpro.「英データ保護当局、Google にプライバシーポリシーの変更を要請」（2013 年 7 月 8 日）http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20130708/489764/

[42] 図書館問題研究会. 「武雄市の新・図書館構想における個人情報の取り扱いについての要請」（2012 年 5 月 28 日）http://tomonken-weekly.seesaa.net/article/272237982.html

重し、読書の秘密や利用の秘密を守ることは利用者の内心の自由を守ることであるとして、個人情報や貸出履歴の扱いには注意を払うべきと述べている。

2013 年 4 月に当図書館がリニューアルオープンして以降、6 月末までの 3 ヶ月間で、利用者数は累計 26 万に達した。この数値はリニューアル前の 1 年分の利用者数を超えている。多くの利用者が訪れる狙いは、居心地の良い空間でゆったりした時間を過ごすことである。館内にはスターバックスコーヒーの店舗があり、購入した飲み物などは、館内のどこにでも持ち歩ける。長く過ごせる図書館にしたことで利用者の評価も高い[43]。

TSUTAYA が使用している T ポイントカードをめぐる個人情報保護は、次のような点でも問題となった。

2013 年 4 月から武雄市に TSUTAYA が開業し、2013 年 3 月 29 日には、一般市民に先んじて樋渡市長の友人たちが内覧会に招集された。この時点では、既に会員登録の事前登録が始まっていたため、入手した T ポイントカードの写真を撮って Twitter 上でつぶやく人が次々と現れた。その際、T ポイントカードの番号（T カード番号）が丸見えになっている例が散見された。CCC が運営する「T－SITE」（T ポイントカード 1 枚に付きひとつの Web サイトアカウントを作成できる）には、「新規登録」の際、T カード番号と生年月日、性別を入力し、「T カード情報の確認・反映をする」ボタンを押すことで、氏名、電話番号、住所が自動的に補完入力されるという機能がある。つまり、T カード番号とその人の生年月日さえわかれば、誰でもその人の氏名、電話番号、住所を引き出せてしまうこととなる。

CCC の T 会員規約では、「3. 会員は、T カード番号、T－ID 及びパスワードを他人に知られることのないよう、責任をもって管理するものとし、会員の過失により何らかの損害が生じた場合といえども、当社は一切責任は負わないものとします。」と規定されている。このように、T ポイントカードの取扱いによる責任は、全て会員が負うことになっている。この点を問題視する声が一部の論者から指摘された。

このような自己責任を求める規定は、個人情報保護法の実効性が薄い点にも原因の一端が存在すると考えられる。

3.4 2 ちゃんねる個人情報の流失

2013 年 8 月 26 日、ネット掲示板「2 ちゃんねる」の有料サービス「2 ちゃんねるビューア」の会員情報が流出し、インターネット上で公開されていることが判明した。会員情報には、メールアドレスやパスワード、クレジットカード情報などが含まれており、カード

[43] 日経ビジネス.「CCC が IT で武雄市図書館を“改造”。3 カ月で 26 万人が利用」（2013 年 8 月 6 日）http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20130802/251874/

の不正使用やパスワードの使いまわしを狙った不正ログイン攻撃などの二次被害に発展するおそれが存在する[44]。

編集部の調査では、公開されていたのは、クレジットカード情報を含む購入者情報 3 万 2586 件、メールアドレスとパスワードを含む登録者情報 15 万 391 件、メールアドレスとセッション ID 情報 4 万 1,595 件分などであった。

購入者情報は、2011 年 7 月 29 日から 8 月 11 日までに、同サービスをクレジットカード決済で申し込んだ者の申込時の情報と見られ、氏名、住所、電話番号、メールアドレス、パスワード、クレジットカード情報などの入力フォームで入力した情報が全て記録されている。流出したカード情報は、カード番号の重複を除くと 2 万 9145 件あり、カード番号と有効期限、2012 年 11 月以降の 1 万 929 件に関しては、3 桁のセキュリティコード（CVC、CVV、CV2 などと呼ばれる）も含まれていた。

これらのデータがあれば、クレジットカードの不正利用が可能となるため、2 ちゃんねるビューアを運営する N.T.Technology 社では、決済の停止、一時的なログインの停止などの処置を行った。またクレジットカード各社では、流出したカードの再発行（番号の変更）を受け付けることとした。

3.5 日本の新たな個人情報保護策

このように、個人情報保護法施行後、個人情報保護法を巡って、様々な課題が生じたが、日本政府は、2013 年 6 月 14 日、「世界最先端 IT 国家創造宣言」を発表し[45]、それ以降、個人情報保護法改正の動きを見せている。

この宣言では、「オープンデータやビッグデータの利活用を推進するためのデータ利活用環境整備を行うため、IT 総合戦略本部の下に、新たな検討組織を速やかに設置し、データの活用と個人情報及びプライバシーの保護との両立に配慮したデータ利活用ルールの策定等を年内できるだけ早期に進めるとともに、監視・監督、苦情・紛争処理機能を有する第三者機関の設置を含む、新たな法的措置も視野に入れた制度見直し方針を年内に策定すること」を決定した[46]。

あわせて、同宣言では、「電子行政サービスにおける認証の在り方を含め、スマートフォンやタブレット等を通じた IT の利活用を念頭に、本人確認手続規定の類型化を図り、契約締結や役務の利用に係る利用者の利便性向上とプライバシー保護、本人確認の正確性の担保との両立を図るオンライン利用を前提とした本人確認手続等の見直しについて検討する」ことも決定した。

---

[44] So-net セキュリティ通信.「2 ちゃんねるビューア、不正アクセス受けカード情報を含む会員情報流出」（2013 年 8 月 27 日）http://security-t.blog.so-net.ne.jp/2013-08-27

[45]「世界最先端 IT 国家創造」宣言(案)（概要）
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai61/siryou2-1.pdf

[46] 日本経済新聞.「 個人情報、利用監視へ第三者機関　新 IT 戦略提示」（2013 年 5 月 24 日）http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2400H_U3A520C1MM0000/

日本政府は、世界最先端 IT 国家創造宣言の工程表にて、個人情報保護及びプライバシー保護に配慮したパーソナルデータ利活用ルールを明確化した上で、個人情報保護ガイドラインの見直し、同意取得手続の標準化等の取り組みを 2013 年中できるだけ早期に着手し、2015 年度末までには、検討を踏まえて必要に応じ個人情報保護ガイドラインの見直しや同意取得手続の標準化等を実施すると述べている。

この決定を受け、IT 総合戦略本部は、前記の通り、「パーソナルデータに関する検討会」を開催し、2013 年 12 月 10 日、制度見直し方針案を公表し、同年 12 月 20 日、同見直し方針を決定した[47]。

以下はやや長くなるが、制度見直し方針は、個人情報保護法の改正の方向性を打ち出したものとして極めて重要であるため、引用することとした。政府は、この方針に基づき、2014 年 6 月までに法改正の内容を大綱として取りまとめ、2015 年に通常国会への法案提出を目指すこととしている。

パーソナルデータの利活用に関する制度見直しの方向性

1. ビッグデータ時代におけるパーソナルデータ利活用に向けた見直し

- 個人情報及びプライバシーの保護に配慮したパーソナルデータの利用・流通を促進するため、個人が特定される可能性を低減した個人データについて、個人情報及びプライバシーの保護への影響に留意しつつ、第三者提供における本人同意原則の例外として、新たな類型を創設し、新たな類型に属するデータを取り扱う事業者（提供者及び受領者）が負うべき義務等について、所要の法的措置を講ずる。
- 共同利用やオプトアウト等第三者提供の例外措置の要件の明確化、利用目的拡大に当たって事業者が取るべき手続きの整備、わかりやすいプライバシーポリシーの明示等パーソナルデータの取扱いの透明化等を検討する。

2. プライバシー保護に対する個人の期待に応える見直し

- 適切なプライバシー保護を実現するため、保護すべきパーソナルデータの範囲、個人情報の開示及び訂正（追加又は削除を含む。）等における本人関与の在り方、取り扱う個人情報の規模が小さい事業者の取扱い、プライバシー影響評価の導入、データ取得時等における手続きの標準化等について検討する。

  専門的知見の集中化、機動的な法執行の確保、及び諸外国の制度との整合を取りつつパーソナルデータの保護と利活用の促進を図るため、独立した執行機関（第三者機関）に行政処分等の権限を付与するとともに、プライバシーに配慮したデータ利活用の促進を図る観点から、罰則の在り方、法解釈・運用の事前相談の在り方等を検討する。さらに、これらの対応と併せて、個人情報及びプラ

[47] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」(2013 年 12 月 20 日)
(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/dec131220-1.pdf)。

イバシーの保護を有効に機能させるため、事業者が自主的に行っているパーソナルデータの保護の取組を評価し、十分な規律に服することが担保される、マルチステークホルダープロセス[48]の考え方を活かした民間主導の枠組みの構築を検討することにより、パーソナルデータ利活用のルールが遵守される仕組みを整備する。

3. グローバル化に対応する見直し

- プライバシーに配慮したパーソナルデータの利活用は、グローバルに対処すべき課題であり、我が国の事業者がグローバルに適切なパーソナルデータの共有、移転等を行えるようにするため、諸外国の制度や国際社会の現状を踏まえた国際的に調和の取れた制度を検討するとともに、他国へのデータ移転の際の確実な保護対策等について検討する。
- 国境を越えた情報流通の実態を踏まえた海外事業者に対する国内法の適用等について検討する。

パーソナルデータの利活用に関する制度見直し事項

1. 第三者機関（プライバシー・コミッショナー）の設置

パーソナルデータの保護と利活用をバランスよく推進する観点から、独立した第三者機関による、分野横断的な統一見解の提示、事前相談、苦情処理、立入検査、行政処分の実施等の対応を迅速かつ適切にできる体制を整備する。

その際、実効的な執行かつ効率的な運用が確保されるよう、社会保障・税番号制度における「特定個人情報保護委員会」の機能・権限の拡張や現行の主務大臣制の機能を踏まえ、既存の組織、権限等との関係を整理する。

2. 個人データを加工して個人が特定される可能性を低減したデータの個人情報及びプライバシー保護への影響に留意した取扱い

個人情報及びプライバシーの保護に配慮したパーソナルデータの利用・流通を促進するため、個人データを加工して個人が特定される可能性を低減したデータに関し、個人情報及びプライバシーの保護への影響並びに本人同意原則に留意しつつ、第三者提供における本人の同意を要しない類型、当該類型に属するデータを取り扱う事業者（提供者及び受領者）が負うべき義務等について、所要の法的措置を講ずる。

3. 国際的な調和を図るために必要な事項

① 諸外国の制度との調和

諸外国の制度や国際社会の現状を踏まえ、国際的なルール作りに積極的に参加しつつ国際的に調和の取れた制度を構築し、日本企業が円滑かつグローバルに事業が展開できる環境を整備するとともに、海外事

[48] マルチステークホルダープロセス：国、事業者、消費者、有識者等の関係者が参画するオープンなプロセスでルール策定等を行う方法のこと。

業者に対する国内法の適用や新たに設置する第三者機関による国際的な執行協力等の実現について検討する。

② 他国への越境移転の制限

グローバルな情報の利用・流通を阻害しないことと、プライバシー保護とのバランスを考慮し、パーソナルデータの保護水準が十分でない他国への情報移転を制限することについて検討する。

③ 開示、削除等の在り方

本人の自身の情報への適正かつ適時の関与の機会を確保することが、本人の不安感を払しょくするとともに、事業の透明性を確保することにもつながることから、取得した個人情報の本人による開示、訂正（追加又は削除を含む。）、利用停止（消去又は提供の停止を含む。）等の請求を確実に履行できる手段について検討する。

④ パーソナルデータ利活用のルール遵守の仕組みの構築

新たに設置する第三者機関への行政処分等の権限の付与・一元化について検討するとともに、プライバシーに配慮したデータ利活用の促進を図る観点から、罰則の在り方等を検討し、パーソナルデータ利活用のルールを遵守する仕組を整備する。

⑤ 取り扱う個人情報の規模が小さい事業者の取扱い

本人のプライバシーへの影響については、取り扱うデータの量ではなくデータの質によるものであることから、現行制度で適用除外となっている取り扱う個人情報の規模が小さい事業者の要件とされる個人情報データベースを構成する個人情報の数が 5,000 件以下とする要件の見直しを検討する。その際、取り扱う個人情報の規模が小さい事業者の負担軽減についても併せて検討する。

⑥ 行政機関、独立行政法人等及び地方公共団体が保有する個人情報の取扱い

行政機関、独立行政法人等及び地方公共団体における個人情報の定義や取扱いがそれぞれ異なっていることを踏まえ、それらの機関が保有する個人情報について、第三者機関の機能・権限等に関する国際的な整合性、我が国の個人情報保護法制の趣旨等にも配慮しながら、分野ごとに優先順位を付けつつその対応の方向性について検討する。

4. プライバシー保護等に配慮した情報の利用・流通のために実現すべき事項

① パーソナルデータの保護の目的の明確化

パーソナルデータの保護は、その利活用の公益性という観点も考慮しつつ、プライバシーの保護と同時に利活用を促進するために行うものであるという基本理念を明確にすることを検討する。

② 保護されるパーソナルデータの範囲の明確化

保護されるパーソナルデータの範囲については、実質的に個人が識別される可能性を有するものとし、プライバシー保護という基本理念を踏まえて判断するものとする。

また、プライバシー性が極めて高い「センシティブデータ」については、新たな類型を設け、その特性に応じた取扱いを行うこととする。

なお、高度に専門的な知見が必要とされる分野（センシティブデータが多く含まれると考えられる情報種別を含む。）におけるパーソナルデータの取扱いについては、関係機関が専門的知見をもって対応すること等について検討する。

③　プライバシーに配慮したパーソナルデータの適正利用・流通のための手続き等の在り方

透明性の確保を原則として、利用目的の拡大に当たって事業者が取るべき手続きや第三者提供における本人同意原則の例外規定（オプトアウト、共同利用等）の在り方について検討するとともに、パーソナルデータ取得時等におけるルールの充実（同意取得手続きの標準化等）について検討する。

また、個人情報取扱事業者における個人情報の適正な取扱いを確保するため、個人情報の漏えい、その他のプライバシー侵害につながるような事態発生の危険性、影響に関する評価（プライバシー影響評価）の実施、公表等については、事業者の過度な負担とならないように配慮しつつ、評価事項・基準、評価対象、実施方法、評価方法等の具体化を「特定個人情報保護委員会」が行う特定個人情報保護評価の仕組みを参考に検討する。

以上のように、日本では、2003 年に個人情報保護法が制定され、2005 年に全面施行された後、多くの課題に直面してきたが、ここに掲げられた方針は、これまで生じた種々の課題を踏まえ、国際的・国内的課題に対処するための事項をまとめたものである。

4. 中国における個人情報の法制定の現状と個人情報の利用状況

以上の日本の取組に対し、2014 年 1 月現在、中国は、未だに国レベルの個人情報に関する法律を制定していない。学者たちの中には個人情報保護の必要性を主張する者もいるが、そうした主張が政策に直接的影響を与えることはない。また、プライバシー権を享受する主体であるはずの国民の意識も低く、マスメディアも、プライバシーの権利や個人情報保護の重要性を普及啓発しているわけではない。

中国では、個人情報保護の法制度が不十分であることなどから、プライバシー・個人情報の侵害が発生している。携帯電話に関しては、携帯電話事業者と提携する企業が、適法に業務を遂行すると同時に、第三者と契約し、把握している電話番号を使い、迷惑メールを送る場合もある。適法なアプリケーションを偽装したウィルスに携帯電話が感染し、個人情報が盗まれることもある。不動産業界では、個人情報の販売はすでにビジネス化している。家主に対する広告メール、テレマーケティングコールは頻繁に行われ、事業者は、家主の名前さえ正確に当てることすらある[49]。また、民営企業、学校、銀行などの法人の内部でも、従業者が自分自身の利益のために、個人情報を販売することもある[50]。こうした事態は、国民のプライバシー意識の欠如に起因する面がある。

4.1 中国の個人情報保護に関する法制定と課題

4.1.1 2009 年までの法制定状況

2009 年までの中国において、個人情報保護に関する規定を設けたものには、行政法関係では「中華人民共和国身分証法」、「中華人民共和国旅券法」、「インターネット電子公告サービス管理に関する規定」、「個人信用情報基礎データベース管理に関する規定」、「最高人民法院、最高人民検察院の司法人員が法律に基づき職務を履行することを保障するための緊急通告」、「北京市未成年者保護条例」、「上海市個人信用証信管理に関する規定」等がある。

民事法関係では「中華人民共和国権利侵害責任法」や「民法通則」があり、「公民、法人の合法の民事権益は法律の保護を受け、侵害してはならない」、「公民は自身の姓名の決定、使用及び改変する権利があり、他人の干渉、盗用を禁ずる」、「本人の同意なく、営業目的による肖像の使用を禁止する」、「公民の人格尊厳を保護、侮辱、誹謗の方法で公民、法人の名誉を損害することを禁ずる」等と規定している。

その他に「未成年者保護法」、「全国人民代表大会常務委員会のインターネットの安全を保護するための決定」、「郵政法」、「インターネット安全保護技術措置に関する規定」、「医療事故処理条例」、「伝染病防止治療法」、「医療機構病歴管理の規定」、「医師営業法」、「エ

---

[49] 东方早报.「个人信息泄露重灾区：房产中介网站」（2012 年 3 月 16 日）
http://www.dfdaily.com/html/113/2012/3/16/760937.shtml

[50] 腾讯网.「非法贩卖公民个人信息背后：最高卖价超 6 万」（2012 年 4 月 26 日）
http://gd.qq.com/a/20120426/000273.htm

イズウィルス感染者と病人の管理に関する意見」、「弁護士営業行為規範」、「弁護士法」、「個人貯金手帳実名制の規定」、「商業銀行法」、「資料法」等がある。

しかし、これらの法律の規定は、一般的に、個人情報の不適正な取扱いを禁じているに過ぎず、プライバシー・個人情報保護には貢献してこなかった。

4.1.2 2009 年以降の法制定状況

2009 年以降は、それ以前と比べると、抑止力のある具体的な規定が設けられるようになった。

・中華人民共和国刑法修正規定（七）

刑法では、2009 年の「中華人民共和国刑法修正規定（七）」にて、個人情報の販売、違法提供、違法獲得に関し、罰則を規定した。しかし、その後、個人情報の違法獲得・販売により逮捕された個人、集団が多数報道されたものの、検挙された犯人が何者であるかの説明はなく、企業、法人の違法行為は全く報道されない傾向にある。

・「情報安全技術－公共及び商業用情報サービスシステムの個人情報保護に関するガイドライン」

中国の全国情報安全標準化技術委員会は、「情報安全技術－公共及び商業用情報サービスシステムの個人情報保護に関するガイドライン」を制定し、同ガイドラインは、2013 年 2 月 1 日に施行された[51][52]。

このガイドラインの最大の特徴は、個人の機微情報の収集と利用の前に、その情報の所有者の明示的な許可を得ることを求める点であり、具体的な内容が列挙されている。ガイドラインは、個人情報の利用には明確かつ合理的目的が必要であり、個人情報の所有者は、通知を受け利用に関する同意を与えること、利用目的の達成後は個人情報を削除することを規定している。

このガイドラインは、個人情報を「一般的個人情報」と「機微的個人情報」の 2 つに分けており、黙示的同意と明示的同意の概念を設けている。「一般的個人情報」は黙示的同意を基礎としており、個人情報の所有者が明確に反対しない限り、情報の収集と利用が認められる。「機微的個人情報」は、所有者が明確な同意を付与したことに基づき、初めて収集と利用が可能となる。

機微的個人情報は、「漏えいや改ざんされた場合、個人情報の主体に対して不利な影響を与える情報」と定義される。具体的な内容は各業界やサービス内容によって決められる。

---

[51] Inside Privacy. 「China Releases National Standard for Personal Information Collected Over Information Systems; Industry Self-Regulatory Organization Established」（2013 年 1 月 25 日）
http://www.insideprivacy.com/international/china-releases-national-standard-for-personal-information-collected-over-information-systems-industr/

[52] 強国社区. 「中国软件测评中心常务副主任黄子河、中国社科院法学研究所宪法与行政法研究室主任周汉华谈『个人信息安全与保护』」（2012 年 4 月 10 日）
http://bbs1.people.com.cn/post/1/0/1/118173949.html

例えば、身分証の番号、電話番号、民族、政治観、宗教信仰、DNA、指紋等である。一般的個人情報は、機微的個人情報以外のすべての個人情報である。

・データ消費を促進し国内需要を拡大するための国務院の若干の意見

2013 年 8 月 14 日、中国国務院は「データ消費を促進し国内需要を拡大するための国務院の若干の意見」を公表した。「意見」にはインターネット情報安全、個人情報保護等の方面の法制度の制定を早めることや、インターネットサービスプロバイダが個人情報を保護する義務を明確にすべきこと等の内容が記載されている。

・電話ユーザーの身分情報登録に関する規定と電気通信とインターネット利用者の個人情報保護に関する規程

2013 年 9 月 1 日、中国では「電話ユーザーの身分情報登録に関する規定」を施行し、新規固定電話、携帯電話に実名制登録を義務付けた。これは、匿名による弊害に対処するための規定である。従来は、匿名でも新しい電話カードを購入することができたが、同規定施行後は、購入前に個人情報を登録しなければならないこととなった。

大多数の犯罪者が使用している携帯電話の番号は、未登録の非実名番号であり、中国国内の電話によるクレーム受付サービスでは、メールに関するものが最も多くなっている。中国当局では、実名制を導入することで、違法メール、詐欺メールやポルノメールを規制することを目指している。しかし、同規定施行前にすでに番号を獲得しているユーザーには及ばないため、適切な解決法はプロバイダに委ねられることとなる。

他方、同日である 2013 年 9 月 1 日、「電気通信とインターネット利用者の個人情報保護に関する規程」が施行された[53]。主な内容として、保護すべき個人情報の範囲の規定、個人情報収集と利用の原則、規則、第三者の管理、安全保障制度、監督制度が規定されている。

この規程は 4 つの特徴を有している。

1 つ目は、電気通信事業者とインターネットサービス提供者のみを対象にしたものであるという点である。

2 つ目は、個人情報漏えい防止ために 8 つの具体的措置を規定したという点である。それらは、①各部門の個人情報管理の責任を明確にすること、②個人情報収集、利用及び関連活動の工程と安全管理制度を制定すること、③従業者と委託を受けた者に対して権限を設定し、大量の情報の導出、複製、削除に対して審査を行い、漏えい防止措置を行うこと、④個人情報を記録した媒体を適切に管理すること、⑤アンチウイルスソフトをインストールすることや、ハッキング防止措置を取込むこと、⑥個人情報を編集した人員や時間、場所を記録すること、⑦電気通信管理機構の規定により通信安全保護を行うこと、⑧電気通信管理機構が規定している他の措置である

3 つ目は、電気通信管理機構による監督と検査を受けることである。

---

[53] 中華人民共和国工業・情報化部.「『电信和互联网用户个人信息保护规定』发布」（2013 年 7 月 16 日）
http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/15513450.html

4つ目は、規定に違反した場合、罰金を支払う義務が設けられたということである。罰金は「行政処罰法」により、人民元1万以上、3万以下（2013年12月8日時点の為替レートでは、日本円17万以上、50万以下）となっている。罰則が軽いという意見もあるが、これに対して、立案者は、罰則と同時に「社会に公告」し、あわせて、行政処罰や違法行為を「社会信用公文書に記録する」を取っているため、個人情報侵害の違法行為を抑止することができると説明している[54]。

・最高人民法院、最高人民検察庁のインターネット情報を利用し、中傷等の刑事犯罪を行う行為に適用する法律に関する解釈

2013年9月10日、中国は「最高人民法院、最高人民検察庁のインターネット情報を利用し、中傷等の刑事犯罪を行う行為に適用する法律に関する解釈」を施行した。

解釈の主な内容は以下のとおりである。

「第一条　以下の場合、刑法第二四六条第一条の「事実を捏造し、他人を中傷する」に該当する

（一）　他人の名誉を損害する情報を捏造し、インターネット上で拡散する場合、又は組織的、他人を指示しインターネット上で拡散する場合

（二）　インターネット上の他人のオリジナル情報を、他人の名誉を損害する情報に改編し、インターネット上で拡散する場合、又は組織的、他人を指示しインターネット上で拡散する場合

（三）　当情報が他人の名誉を損害するために捏造されたものと知りつつ、インターネット上で拡散する場合

第二条　以下の場合は、刑法第二四六条第一条の「厳重な行為」に該当する

（一）　同一中傷の情報が5000回以上クリック、閲覧された場合、または500回以上転載された場合

（二）　被害者や近親族に精神的損害、自傷行為、自殺等の厳重な結果にさせる場合

（三）　二年内中傷行為で行政処罰を受けた後、また他人を中傷する場合

（四）　他の厳重な行為の場合

第三条　以下の場合は、「社会秩序と国家利益に厳重な危害を加える」に該当する

（一）　集団性事件を引き起こす場合

（二）　公共秩序を乱れる場合

（三）　民族、宗教の対立を引き起こす場合

（四）　多数の中傷を行い、社会影響が激しい場合

（五）　国家の印象を損害する、国家利益を激しく損害する場合

（六）　外国に対して悪影響を及ぶ場合

---

[54] 人民ネット.「『电信和互联网用户个人信息保护规定』解读」（2013年7月19日）
http://politics.people.com.cn/n/2013/0719/c1001-22258288.html

（七） その他の場合

第四条 (省略)

第五条 インターネット情報を利用し、他人を侮辱、脅迫し、社会秩序を損害した場合、騒動誘発罪（暴力行為、侮辱行為、公私資産の強要、損害、公共場所の秩序を乱すこと等）とする

情報を捏造することや、捏造された情報を知りつつ、インターネット上で拡散し、又は組織的、他人を指示しインターネット上で拡散し、公共秩序を損害する場合、騒動誘発罪とする(以下省略)」

・消費者権利保護法

中国は、2013 年 10 月 25 日、1993 年に制定した「消費者権利保護法」を 20 年ぶりに改正した。改正法では、新たに個人情報保護に関する規定が追加された。個人情報の収集に関しては、合法性、正当性、必要性を原則とする旨が定められた。また、本人に対して個人情報収集の目的、個人情報の範囲を提示することや本人の了承を得ること、本人の同意なしにダイレクトメールを送ってはならないこと、事業者及び従業員は個人情報を保護すること、個人情報の漏えい、第三者への違法販売、提供を禁ずることなどが規定された。

・オンラインマーケティングとインターネット利用者データの保護に関する自律宣言

以上の他に、民間の個人情報保護に向けた自主的取組もある。2013 年 4 月 8 日、独立法人中国インターネット協会は、北京市で「オンラインマーケティングとインターネット利用者データの保護に関する自律宣言」の署名活動を行った。

これは、オンラインマーケティングとインターネット業界の秩序のある発展を守ることを原則とし、インターネット利用者の知る権利、選ぶ権利、個人情報の収集と使用の原則等を尊重する宣言である。また、同宣言は、利用者の利益を守ることや企業が自身の行為を自律し、自発的に提供するサービスの質を高めることやユーザーの権益を守ることについて重要な意義を持つ、と記されている。[55]

上記宣言に違反した場合、当該宣言に署名した企業は、内部警告や外部公示等を行わなければならない。署名していない企業も、社会に対して、違法行為を公示することが求められている。

4.1.3 課題

2009 年までの間は、中国の個人情報保護に関するほとんどの条文は「個人情報を違法獲得、提供してはならない」、「個人情報を適切に取り扱う」というように、一般的な形でしか定められていなかった。そのため、これらの規定では事前予防には効果が薄く、事後的に何らかの罰を与えようとも、裁判官の判断に依存しなければならなかった。

---

[55] ChinaByte.「『网络营销与互联网用户数据保护自律宣言』发布」（2013 年 4 月 9 日）http://net.chinabyte.com/149/12588149.shtml

その後、2009 年以降には、「中華人民共和国刑法修正規定（七）」が定められ、国家機関、金融、電気通信、交通、教育、医療機関の職員に対して、個人情報の販売又は違法提供を行い、そのことが重大な結果をもたらした場合、処罰することを規定するに至った。しかし、この規定も、「個人情報に関する国家規定に違反した場合」という形で範囲を限定しており、また、そもそも、個人情報に関する規律が少ない状況では、適用される場面は少ない。また、これも事後的な処罰規定でしかないため、事前予防を期待するのは難しい。その他の法律やガイドライン等も、断片的な保護を定めるにとどまっている。

そのため、個別の法律で一般的な規定を設けたとしても、個人情報の不適切な取扱いを根本的に改善するには至っていないように思われる。そこで、中国政府により制定され、国民の意思を反映する、一般的な個人情報保護法が必要であると考える。個人情報の定義やその保護に関する普及啓発、個人情報の取扱いのプロセスに関する規定、行政・民事・刑事の罰則を規定し、事前の予防から事後の罰則を充実させて、初めてひとつのルールを完成させることができるといえる。個人情報が世界を一瞬で駆け巡る現代において、個人情報保護のための法制度を設けることは、国際的観点からも必須となっている。

現在の中国で、個人情報保護の侵害行為に関する罰則は、刑法に定められているにすぎず、それが適用される場面も少ない。また、多くの従業者は、自身の行為が刑法に違反しているとは認識しておらず、今でも継続的に個人情報を違法収集、販売しているという実態がある[56]。ちなみに、刑法は、犯罪者に対する罰則を規定するものであって、損害を受けた被害者に対する救済措置を規定するものではない。現在、中国国民は、個人情報を価値あるものとして認識しておらず、個人情報の違法収集、販売等を行った者に対して、損害賠償を請求する事例も見当たらない。たとえ、中国国民が価値あるものとして認識したとしても、個人が損害賠償を請求する可能性は必ずしも高くない。なぜなら、日本も同様の状況ではあるが、訴訟を提起するには、費用と時間がかかるためである。仮に、訴訟を起こし、勝訴し、賠償金を得ても、それまでにかけた費用が大きく、また、明確なメリットがないため、多くの人は断念せざるを得ない。

中国の学者である張俊氏は、民事法として個人情報保護法を制定する場合の障害として、次の 4 点を掲げている。[57]

1 点目として、個人情報の概念が曖昧であり、権利帰属が不明確であるため、具体的な法運用が実行できない。

2 点目として、個人情報に関する規定、条文は理念的内容が多く、運用上は法解釈に強く委ねられるため、実効性が低い。ほとんどの個別規定には「～の個人情報を収集してはならない」と定められるにとどまり、その理由や基本原則、権利主体の権利、個人情報収集、利用、伝達の規則、執行と監督機構等が規定されずにいる。

---

[56] 央視インターネット評論.「像打击醉驾那样打击贩卖个人信息」（2012 年 12 月）
http://opinion.cntv.cn/yangshiwping201212/01/

[57] 張俊.「個人情報の民法保護」（2012 年）
http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=71498

3 点目として、侵害を受けた個人に対する救済処置が規定されず、中国の訴訟の全体期間の長さと合わせて、個人にとっては大きな負担である。

4 点目として、大衆の個人情報の保護に対する理解が弱く、個人情報保護法制定の進展が中々進まず、個人情報を必要とする関連の製品やサービス（スマートフォンやインターネットゲーム等）のみが発展しており、一層個人情報の漏えいや違法販売等の行為を増長している。

法律以外にも、個人情報保護に関する普及啓発上の問題がある。中国のインターネット普及状況を見ると、都市部では拡大している一方、地方での普及率は低い。地方での情報収集のルートは、主に新聞とテレビである。中国インターネット情報センター（CNNC）による 2011～2012 年の調査結果によると、2012 年 12 月まで、中国全体のインターネット利用者は 5.64 億人であった。中国全体のインターネットの普及率は 42.1%、地域差では、最も多い北京、上海が 70%前後であるのに対し、少ない地域では 30%以下であった。都市部の利用率は 72%であるのに対し、農村部は 28%であった[58]。

このように、インターネットが普及していない地域では、情報の伝達、共有手段が限られてしまうため、インターネットが普及している地域と比べ、個人情報保護の知識の普及啓発を行った際の効果に著しい差があると考えられる。また、国土の広さから、普及啓発を試みたとしても、浸透させるには長期間を要することが予想される。

4.2 個人に関する情報の利用状況

以上のような法制定状況に対して、中国では、プライバシー・個人情報が侵害されるケースも生じている。

4.2.1 パスワード漏洩事件

2011 年 12 月 21 日、中国最大のプログラマコミュニティサイトである CSDN の 600 万ユーザーのアカウントやパスワード、メール URL がハッキングにより漏えいした。これに続き、コミュニティサイトである「天崖」の 4000 万ユーザーのパスワードが漏えいしたことも判明した。されに、複数の決済サイトのユーザーアカウント情報までもが漏洩したことが報道された。

これらの事件の主な原因は、各サイトの管理するパスワードが暗号化されていないことにあった。なお、リークされた情報によると、ユーザー自身が設定したパスワードが単純であり、個人情報の安全に対する意識が不足していたことも原因であったようである。

4.2.2 人肉検索

人肉検索とは、多数の匿名人物間でやりとりを行いながら、検索エンジンによる検索と、人手による公開情報の検索との両者を駆使し、ある人物の名前や所属を特定し、事件の真

[58] 中国インターネット情報センター.「第 31 次中国互联网络发展状况统计报告」（2013 年 1 月）http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201301/P020130122600399530412.pdf

相を解明する活動である。「人肉」という言葉は、コンピュータを用いた一般的な検索とは異なり、人の手が介在することを表している。

一般的に人肉検索が行われる契機は、社会の影響が大きく現実の報道が不十分な悪質な事件などである。ただし、社会への影響が大きくないものでも、インターネットのコミュニティやサイト、プログ等で人々の関心を引くことがあれば、人肉検索が行われることもある。これは、インターネットの匿名性ならではの行為であり、人々はそれを濫用する傾向が見られる。他方、インターネットが社会に浸透した現在、インターネット上で自分の思想を表現し、他人を評価・評論し、様々な情報を提供する人は、日々増え続けている。人肉検索は、特定の事実を解明し、事件の全体をわかりやすくしたり、時には事件の調査を進展させることもできるが、関係者のあらゆる個人情報を可能な限り暴き出すことは、権利侵害でもある。国民は、暴き出す対象が私人か公人かという違いを十分には意識せず、勧善懲悪の意識から（または明白な証拠もなしに）私人の個人情報を不用意に公開することで、問題になる事例も多くある[59]。人肉検索が問題を多く発生させている背景は、情報の発信者がこの方法を一番効果的であると思っていることにある。しかし、人肉捜索を受ける側の不利益を考えると、中国国民のプライバシーや個人情報保護の意識を高める必要性は否めない。

[59] 慧聡ネット.「人肉搜索侵犯隐私专家称尚无法律依据」（2008 年 7 月 3 日）
http://info.service.hc360.com/2008/07/03112142323-2.shtml

5. 中国における個人情報保護法制定の可能性

第 4 章で紹介したように、2009 年までの中国の法律では、個人情報の取扱いに関する具体的な義務規定を定めた法律は制定されていない。初めて明確に個人情報に関する条文を規定したのが、2009 年の刑法修正規定であった。刑法修正規定は、国家機構や金融、電気通信、交通、教育、医療機関の職員に限定して効果を持つ条文であるため、民間企業に対する影響は少ない。

その後、前記の通り、2013 年 2 月 1 日、中国政府により制定した「情報安全技術－公共及び商業用情報サービスシステムの個人情報保護に関するガイドライン」が施行された。同年 8 月 14 日には、中国国務院が、インターネットプロバイダの個人情報の取扱いに関する意見を公表した。同年 9 月 1 日、中国の新規固定電話、携帯電話に実名制登録を義務付けることになり、それに伴い、「電気通信とインターネット利用者の個人情報保護に関する規定」が施行された。また、同年 10 月 25 日にて、中国は「消費者権利保護法」を修正し、個人情報保護に関する規定を追加した。

他方、最近の中国は、国際ルールを意識する形で、個人情報取扱関連の法制定を進める傾向を見せている。2012 年 12 月 24 日、国営通信社新華社は、中国全国人民代表大会常務委員会がインターネット情報保護の強化に関する草案を審議することに対して、「中国は国際ルールに沿って、法律を制定し、国民の電子個人情報を保護する」と報じた[60]。また、2013 年 5 月 23 日でも、全国人民代表大会常務委員会委員が、「中国は一刻も早く個人情報保護法を制定すべきだ」と発言している[61]。したがって、中国が国際ルールに沿った人情報保護法を制定する可能性はあるといえる。

他方、プライバシーや個人情報を保護するための法は、民主主義国家において発展してきたものであることから、中国の共産党体制に沿うものであるかどうかは定かでない。

5.1 日本の個人情報保護議論から得られる示唆

日本の個人情報保護論議と中国の現状を比較すると、両者には、政治体制や国民の意識等において違いが存在する。中国において、国民の人権を守るための個人情報保護法が制定される日は、必ずしも近いことではないかもしれないが、インターネットが高度に発達した現代では、国際的にも個人の情報を保護するための法制度は必須となっている。そこで、仮に中国で法制定が実現した場合を想定し、日本の個人情報保護法から得られる示唆を整理することとした。

まず、日本の個人情報保護法は、全面施行後、現在に至るまで、様々な課題をもたらした。しかし、この法律は、日本の国民に、個人情報保護の意識を与え、強化することに成功したといえる。また、多くの企業に対して個人情報保護の義務を課することにより、個人情報の取扱をより慎重に行わせることも可能にした。

---

60 新華社. 「中国聚焦:中国拟立法保护网络信息安全」（2012 年 12 月 24 日）
http://news.xinhuanet.com/legal/2012-12/24/c_114141821.htm

61 中国人大ネット. 「汪毅夫：尽快制定个人信息保护法」（2013 年 5 月 23 日）
http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/2013-05/23/content_1795836.htm

次に、日本の個人情報保護法は行政取締法規であり、直接に私人間の権利義務関係を定める法律ではない。同法は企業に対して義務規定を規定しているが、罰則は緩やかである。故に企業に対して同法の強制力は弱く、実際に罰則が科された事例もない。それにも関わらず、同法実行の初期段階では、過剰反応等の問題が発生した。その主な理由は、国民の同法に対する理解が不足していたことにあると思われるが、国が国民に対して普及啓発活動を行うことで、完全ではないものの、ある程度の対処がなされた。

日本の個人情報保護法は、事業者の個人データの安全管理等について、条文は簡略に規定しているが、所管省庁の各ガイドラインでは、詳細に記載されている。中国でも、仮に法律が制定された後は、条文に対する理解不足により問題が生じるたびに政府が説明するのではなく、ガイドラインにより対処し、普及啓発に力を入れることが求められる。

日本の個人情報保護法は、事業者の義務を規定するものであり、直接に個人情報の本人に私法上の権利を与えるものではない。したがって、本人が個人情報保護法を根拠に、事業者に対して民事救済のための請求権を行使することはできない。中国で個人情報保護法を制定する場合でも、事業者の義務のみならず、本人の私法上の権利を認める規律が必要である。また、中国では民事訴訟は時間がかかるため、民事上の迅速な救済等を受けるために、訴訟法の改正も同時に求められる。

また、日本の個人情報保護法の罰則は間接罰であるため、企業の不正活動を制約することや個人情報保護の課題の迅速な解決等には不十分と考えられる。日本では、2011 年 4 月には、ソニーのプレイステーションにかかる個人情報が大量に流出し、問題となった。ソニーは企業秘密の保護には多額の金額を投じて対策を講じる一方、顧客情報の保護には同様の措置を講じず、大規模な個人情報流出の 2 週間前にネットワークセキュリティ担当部門の従業員を多数解雇していたこと等の事実も明らかになっている[62]。

近年、インターネットを通じて、個人が自分自身又は他人の個人情報を不用意に発信するケースが多く見られる。2013 年 8 月には、外食店のアルバイトが店内で不謹慎な行為を行い、それを撮影し、インターネット上で投稿するケースが生じ、炎上するという事態が生じた。個人情報保護法は、事業者の活動には大きな影響を与えているが、自然人（特に青少年）に対する意識の浸透は、まだ不十分な面が残されている。

日本では、以上に掲げた課題等を踏まえ、個人情報保護法の改正論議が高まっており、かかる論議の動向にも注意を払う必要がある。

中国では、個人情報保護法は未だ制定されていないが、国務院からは、法的効力のある個人情報の取扱いに関する規定が、いくつか制定されている。民間団体の間でも、インターネット上のプライバシー・個人情報の取扱やその保護の規則を制定し、施行している。

---

[62] ロイター．ソニー<6758.T>、個人情報大量流出前にセキュリティー担当者を多数解雇＝集団訴訟原告（2011 年 6 月 24 日）
http://jp.reuters.com/article/marketsNews/idJPnTK893771520110624

とはいえ、中国において、保護レベルの十分な個人情報保護法を制定するためには、まず、中国国内の意識を個人情報保護に向けることが必要である。あわせて、中国国民が、普及啓発により、法律としての個人情報保護法の意義を知ることができれば、中国全体が、本格的に個人情報・プライバシー保護について考え、議論する時期が到来することが期待される。

5.2 現実的対策

中国において、保護レベルの十分な個人情報保護法を制定するためには時間を要すると想定し、まずは身近な対策を提案したい。それは、国民が個人情報保護に対する意識を向上し、自分や他人の個人情報の取扱いに関して、十分な注意を払うことである。そのためには、個人情報保護に関する普及啓発を進めていくことが望ましい。そして、最終的な個人情報保護策は、国による法制定によって実現すべきである。法律の公平性・実効性を担保するための独立監視機関を設けるための検討もいずれは必要となる。

日本では、個人情報保護法施行後、過剰反応等の社会問題が発生した。その原因は、企業や個人が個人情報保護法について十分な理解を得られなかったことである。中国国民とは逆に、日本国民には、個人情報を過剰に保護しすぎるという傾向が見られた。

中国でも、個人情報保護法を制定することができれば、新しい法律となり、企業や個人の活動に影響を及ぼすため、法律への誤解が起こる可能性がある。問題発生を防ぐためには、企業や個人に対して、正しい理解を促すための普及啓発を行うことが必要である。

普及啓発の方法としては、有志で民間の団体を結成し、ホームページに個人情報保護の解説を載せること、事例の対応集や Q&A の作成、公表を行う事が考えられる。ミニブログを開き、国民に対して情報発信を行うこともできる。新聞に個人情報保護法の解説を掲載することやテレビ番組で個人情報保護法の討論会を放送するという方法もある。街角で普及啓発に取り組むのも 1 つの方法である。その他、一般住民向け説明会の実施、事業者向け説明会の実施、市町村職員向けの説明会・研修の実施を行い、国民の理解を深めるための取組をすべきである。ポスター・パンフレットの作成・配布も必要である。

他にも、例えば、独立法人中国インターネット協会が相談窓口を整備することや、インターネットの個人情報の取扱に関する Q&A を作成することが考えられる。また中国で有名なブログ主や中国版 Twitter による宣伝も有効と考えられる。

特に重要なのが、国民が個人情報の価値を知ることである。現在、中国国民の多くは、自分自身の個人情報を価値あるものとして認識しておらず、個人は、自分の情報を他人や企業に提供し、また、企業側も個人情報を適切に保管していない[63]。それため、中国では、個人情報の違法収集、販売が氾濫している。国民が個人情報の価値を認識できれば、法律の理解を深め、企業のプライバシー侵害に対処する可能性が増大する。

---

[63] 新聞中心. 「2013 年「法治蓝皮书」: 企业个人信息保护状况堪忧」（2013 年 2 月 25 日）http://www.china.com.cn/news/2013-02/25/content_28049297.htm

人肉検索の問題については、現行の法律は何らの対処も行っていないが、個人情報に対する認識が深まり、かつインターネットサービスプロバイダが適度に利用者の発言に注意を払うようになれば、不適切な集団検索は減少していくものと考えられる。

また、苦情処理の仕組みも必要である。中国において、個人情報保護法の基盤を固める前は、まずは現行法で対処する必要がある。現行法の事業者に関する義務は極めて一般的であるため、具体的な運用は解釈に委ねられる。そのため、苦情相談窓口を整備すること、そのための資金集めが必要である。

加えて、法を公平に適用するためには、司法権を独立させることも検討しなければならない。

5.3 法を制定する際の検討事項

以上の検討に基づき、今後、中国において個人情報保護法を制定する際には、次のような事項を検討しなければならない。

① 法律制定の際に、民間企業と国家機関に関する規定を区別すること

民間と国家機関の法律を分ける理由は、個人情報保護法が有する抑止力と関係している。国有企業、国家機関は、個人情報保護の模範を示すべく、厳しい規定を設けることが求められる。

他方、民間企業に関して、現在の中国経済を支えているのは、不動産産業である[64]。2013年前半期、中国 GDP の中で不動産投資が占める割合は 14.8%であった[65]。国が発展するためには、不動産だけではなく、製造業やサービス業全体を通じて、企業が積極的に活動できる環境整備が必要である。他方、個人情報保護法は、企業活動を制限するものでもあることから、民間企業対象の個人情報保護法を制定する場合、民間企業の活動意欲をそぐことを避けなければならない。その関係では、罰則を軽く規定し、法の指導的役割を重視するという方法が考えられる。ただし、法律の施行後、事業者全体の個人情報管理が進み、国民の個人情報に対する意識が高まった段階では、将来的に罰則を強化することも考えられる。民間企業の経済活動を活発化するためにも、法律による制限は国家機関に比べて緩く規定すべきである。しかし、法規定を緩く規定しても、国民による監督はしっかりと受けるべきである。

これに対し、行政機関に関する法律は厳格に規定する必要がある。民間企業の事業は千差万別であり、法により一律に強く規制すると本来の事業を円滑に遂行できなくなる可能性がある。しかし、国家機関の業務はある程度固定的であり、国が管理している国民の個人情報は重要なデータが多いため、義務規定によるきちんとした規律を設けるべきである。

---

[64] BBC China. 「点评中国：当中国经济只剩下房地产时」（2013 年 9 月 16 日）
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/focus_on_china/2013/09/130916_cr_chinapropertybubble.shtml

[65] Sina. 「中国小城市房地产过剩堪忧 经济脆弱经不起折腾」（2013 年 8 月 28 日）
http://quanzhou.house.sina.com.cn/news/2013-08-28/08573480700.shtml

また、国家機関を対象とする個人情報保護法を、厳格に規定し、施行することで、自国民からの支持を高め、国の運営を円滑に行うことができると考えられる。

② 「個人に関する情報」の定義

「個人に関する情報」は個人の事実に関する情報のみならず、個人に関する判断・評価、個人が創作した表現等の人格権やそのほか個人と関係づけられるすべての情報を意味する。その情報が公知であるかどうかも問わない。すべての「個人に関する情報」はその取り扱い次第で個人の権利利益に関わる可能性がある。したがって、法律は「個人に関する情報」について、限定的に規定すべきではない。公人の公職に関する個人情報は、政府の透明性を高める観点から、保護するのではなく、積極的に公開する必要性がある。

③ 「個人情報取扱事業者」の定義

日本では、事業の用に供する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数が 5000 を超える事業者に、個人情報保護法の義務を適用すると規定している。しかし、個人情報が漏えいした場合、事業者の取扱個人情報の数に関係なく、個人情報主体の利益は侵害されている。そのため、個人情報を取り扱うすべての事業者は、一律に個人情報保護法の義務を適用すべきである。

④ 利用目的の特定と公表

個人情報取扱事業者は、出来る限り個人情報の利用目的を特定するべきである。なお、事業者の業務は千差万別であるため、どの程度特定するかは、現時点では事業者に委ねる。将来的には、政府が分野別の目的に関する規定を設けるべきである。また政府が民間団体の作成した目的を認可する方法も考えられる。また、個人情報取扱事業者が個人情報を収集する場合には、本人の予見可能性を担保すべく、収集の目的をわかりやすい場所でわかりやすく表示しなければならない。

⑤ 義務の適用除外

個人情報保護法の適用除外に関して、報道機関の自由を保障することが必要である。中国で、国民の個人情報を保護するということは、国民の人権を保護することを意味する。マスメディアが、多様な立場の意見表明の場としての本来的役割を果たせるようにするために、個人情報保護法の規制から自由である必要がある。同様に、著述、学術研究も適用除外にすべきである。

⑥ 「過剰反応」の対応

過剰反応は日本特有の問題であったが、法律の誤解を避けるためには、広報活動や苦情相談窓口の整備等を積極的するよう規定すべきである。

⑦ 安全管理に関する規定

現行法では、個人情報の安全管理の内容に関して、「個人情報の安全管理を講じるべき」の一言しか規定されておらず、詳細な定めは設けられていない。正式に個人情報保護法を制定する場合には、日本の経済産業省のガイドラインを参考に、安全管理措置を具体的に、

組織的安全管理措置、人的安全管理措置、物理的安全管理措置、技術的安全管理措置等に分けて、具体的な対策を規定すべきである。

⑧ 「個人情報」の第三者への提供

事業者の業務の阻害とならぬよう、第三者やグループ企業内での個人情報の提供は個人情報保護法の義務を適用すべきではない。その代わり、事業者には第三者への監督義務を規定すべきである。また、事業者は業務関係のある第三者やグループ企業を利用者にとってわかりやすい場所で表示すべきである。

⑨ 現行法との関係

新たに個人情報保護法が制定された場合には、同法の規定を優先適用するために、他の一般的な規定は削除等を検討する必要がある。

⑩ 独立監督機関

将来的には、民間事業者や国家機関の法律遵守を担保するために、独立監督機関を設置するべきである。欧州を中心とする個人情報保護の先進国には独立監視機関が存在し、日本でも、同様の機関を設けるための検討が進められている。

独立監視機関を置く場合には、監督機関の本部は学術研究が優れている都市に設立し、支部をそれぞれの都市に設置するべきである。民間企業に関する義務は緩やかなものを想定しているため、事業者は個人情報の管理を疎かにする可能性がある。そのため、監督機関による指導や助言が必要となる。監督機関に独立性を求める理由は、地位の公平性を確保し、中立な判断を行わせるためである。したがって、政府部門に所属させるのではなく、独立の組織として、独自の権限を持つことが必要である。組織の適法性は、事業者を含めた国民による監督によって行うことができる。事業者が、監督機関による決定に不服がある時は、行政訴訟法に沿って救済を求めることができるようにすべきである。もちろん、監督機関は、関連の行政部門の個人情報の取扱いにも、公正な判断を下す必要がある。

5.4 法的対応以外の取組

① 認証制度

企業がより積極的に社内の個人情報保護の環境を構築するためには、日本のプライバシーマークのように、個人情報保護に関して一定の要件を満たした事業者を認証するという制度が考えられる。これにより、事業者は、社会地位の向上や個人情報の安全な取扱いを社会に対してアピールできるというメリットを享受することができる。日本では、プライバシーマーク取得事業者が極めて多く、認証制度に依存する傾向が見られるため、こうした制度は適度に利用することが肝要である

② 運用上の配慮

個人情報保護法が制定された場合には、法運用の方法にも配慮しなければならない。事業者の個人情報の取扱いに何かしらの問題が発生した場合に、違法であることを理由に、即時に取扱いを停止させるのではなく、監督機関と協議の上、事業を継続しながら改善を

図るよう、自主的な取組を促すという方法がある。個人情報保護の取組を進めるには、法律に則った執行のみならず、明確な法律上の規定によらずとも、監督機関による事実上の指導の実効性が功を奏する場合がある。

5.5 今後の期待

中国は発展している。情報通信の技術の進歩、インターネットの普及は大きく進んでいる。中国版 Twitter やミニブログ、スマートフォン、中国版 LINE 等も次々と中国国内で流行している。中国は世界最新の技術、サービスの恩恵を受けているが、恩恵を受けている者としての義務を全うしていない。それは、人肉捜索のように、今の中国には、他人を尊重する人が少ないことと関係している。

健全な社会は、他人を気遣うことができて初めて成り立つ。他人を気遣うことの中に、他人の個人情報を粗末にしない、利己的に利用しないことも含まれる。

中国が世界からより尊重されるためには、中国の国民ひとりひとりが他人を尊重すべきである。そのためには、守るべき一つ一つのルールが必要である。個人情報保護法は、そのようなルールの一つである。故に、個人情報保護法の制定の必要性を論じることには意義があり、それが国民の意識の改善に繋がり、中国のさらなる発展を促すことになると考えている。

参考文献

1. 田島泰彦『個人情報保護法と人権―プライバシーと表現の自由をどう守るか』（明石書店、2002）
2. 岡村久道『個人情報保護法の知識』（日経文庫、2005）
3. 何清漣『霧に包まれた中国－中国大陸のメディア統制策略の詳細－』（黎明文化事業株式有限会社、2006）
4. 田島泰彦ほか『表現の自由とプライバシー―憲法・民法・訴訟実務の総合的研究』（日本評論社、2006）
5. 周漢華『中国人民共和国個人情報保護法（専門家による提案）及び立法研究報告』（法律出版社、2006）
6. 田島泰彦ほか『表現の自由とプライバシー―憲法・民法・訴訟実務の総合的研究』（日本評論社、2006）
7. 石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題―プライバシー権の歴史と国際的視点―』（勁草書房、2008）
8. 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、第 3 版、2009）
9. 宇賀克也『個人情報保護の理論と実務』（有斐閣、2009）
10. 岡村久道『個人情報保護法』（商事法務、2009）
11. 堀部政男『プライバシー・個人情報保護の新課題』（商事法務．2010）