

個人情報保護法の特例

—— 現実との調和 ——

青柳武彦 (GLOCOM主幹研究員)

19

● 個人情報保護法の特例

個人情報保護法(以下、本法と称す)は、個人情報取扱事業者(以下、引用文を除いて単に事業者と称す)を規制することを通じて個人情報を間接的に保護するものであるが、そのために本法は事業者に対して、情報を適法かつ適正な方法で取得し、取得の際に目的を明らかにして、利用に当たってはその目的遂行のために必要な範囲内に限定し、情報を正確かつ最新の内容に保ち、安全性を確保し、かつ透明性の確保に努めて、本人が適切に関与し得るように配慮しなければならない^{*1}ことを求めている。

しかしながら、これらの原則を文字通り厳密に実行することは、場合によっては事業者の負担が過重になったり、社会的にも摩擦が多過ぎたりすることがあるので、数々の特例、適用除外や経過措置が講じられている。これらを十分に知ることは、原則と現実の調和を図ることを通じて本法の精神を正確に実施するために重要なことである。

1. 規制対象となる「個人情報」

本法にいう個人情報とは「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。)」である(第2条)。

個人情報には、個人に関する事実だけではなく当該個人に関する評価情報(成績表、内申書、考課票、医療記録、など)も含まれると解される(もし開示請求があったらどうするかについては後述の7を参照)。法人などの組織の情報は含まれないが、個人事業主の当該事業に関する情報は、組織のものかどうか区別が難しいので、個人情報に含まれる^{*2}。匿名化された情報は対象とはならない。また映像や音声などのデータも含まれるが、特定の個人が識別可能な状態でないものは対象ではない。ただし、氏名の直接的な識別情報でなくても、企業名と役職のように容易に本人を識別できる情報も含まれる。

2. 規制対象となるデータベース

本法でいう「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、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、及びそのようなものとして政令で定めるもの」をいう(第2条2項)。

したがって紙に印刷された資料は、政令で定められたものを除いては、本法の対象とはならない。市販のカーナビやCD-ROM電話帳等は、それが他の個人情報(出身校、債務状況、病歴等)と結びつけられたり顧客名簿や従業員名簿などに用いられたいしている場合には全体として対象となるが、そのまま利用する場合や個人名が含まれていない場合、及び対象者数が5千名未満のものについては政令により除外される^{*3}。

なお、「検索することができるように体系的に構成したもの」とは、立法者は索引システム(Index)を備えてデータベース化したものを想定しているようであるが、Indexが不要な全文検索システムが広範囲に実用化している現在においては妥当な表現とはいえない。

3. 規制対象となる事業者

本法にいう「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のことである。ただし、国の機関、地方公共団体、独立行政法人等、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(第2条3項)を除く。

規制の対象となる事業者と見做される要件は次の三つである。第一は、利用するデータベース等が個人情報データベース等に該当すること。第二には事業の用に供していること。「事業の用」とは、その目的が営利か非営利かを問わない。また、内部で使用するものも含む。第三に小規模事業者に該当しないこと、である。個人的に行う宛名管理や、データベースの総人数が5千名以下のものは上述の通り含まれないこと

になる。

また、立法者の見解^{*4}によるとグーグル(Google)やヤフー(Yahoo!)などのインターネットの検索サイトを、氏名などをキーワードとして利用すると個人情報を含んだ情報が出てくるが、グーグルやヤフーは「個人情報取扱事業者」には含まれないという。

立法者によれば、「検索エンジンは、個人情報であるかどうかとは無関係に、利用者が検索しようとする様々なキーワードを手掛かりとして、キーワードと同一の文字列を含むホームページに関する情報を提供するものとなって」いるので、「サイト内に個人情報としての索引が付された情報を蓄積しているわけではなく、『特定の個人情報を検索することができるように体系的に構成したもの』とはいえないことから、『個人情報データベース等』には該当しない」^{*5}とのことである。結論は歓迎するが、論理に不備があるといわざるを得ない。

この論理によると、個人情報データベースが主たる目的にはなっていないが、結果的又は副次的に個人情報データベースになっているものは全て除外してしまうことになってしまう。条文の文言は、そのようには読み取れないし、立法当事者の趣旨にも沿わない^{*6}と思われる。また索引が付されているか、付されているとすればどのような索引かは、索引システムが不要な全文検索が広く実用化されている現在においては「検索することができるように体系的に構成」されたことの判断材料にはならないと考えざるを得ない。したがって、インターネットの検索エンジンを適用除外とするのであれば、そのように明示すべきであった。この点は今後、政令その他において明文化する必要があると考える。

4. 「通知又は公表」の方法

事業者は利用目的について及びその変更(第18条、同2項)について、また第三者への提供(第23条)について、本人に通知し又は公表(又は本人が容易に知り得る状態に置く)しなければならない。個人へ個別の通知を行うことは莫大な費用と手間がかかることから、本法は通知に代えて公表を行うことを認めている。公表とは、「不特定多数の人々を知ることができるように、利用目的(又はその変更、第三者への提供等)を公表することをいい、例えばホームページへの掲載、パン

フレットの配布、事業所の窓口への書面の掲示・備え付け等が考えられる」^{*7}としている。

5. 利用目的の通知等の免除

個人情報を取得する場合には事業者は、どんな場合でも必ず利用目的を本人に通知又は公表しなければならないとすると、かえって社会の調和を乱したり不都合が生じたりすることがある。そこで、次の場合には本人への通知や公表をしなくてもよい^{*8}ことにしている(第18条2項、同3項)。

- ① 人の生命、身体、財産その他の権利利益を害するおそれがある場合。例えば、病院で急に意識を失った患者の家族に連絡を取るために患者の住所や電話番号を収集する場合や、癌の検査データの収集に当たり、目的を本人に通知することは本人に精神的打撃を与えて病状が悪化することが懸念される場合などがこれに相当する。
- ② 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。総会屋、通信料金不払い常習者などに対する対策のために関連する個人情報を収集する場合などがこれに相当する。本人に通知をしても拒否されることが明らかであるから、通知しても意味がない(クレイマー・リストについては、どのような人物がクレイマーかについての社会的合意が成立している範囲においては、これに相当すると考えられる)。
- ③ 国の機関又は地方公共団体に協力する必要があって、本人への通知又は公表が当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある場合。例えば、違法行為を取り締まる監督行政に協力する場合などが考えられる。
- ④ 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。

6. 第三者提供の同意取得の免除

個人データを第三者に提供する場合には原則として本人の同意が必要であるが、次の場合には同意取得は免除される(第23条)。

- ① 法令に基づく場合。例えば、所得税法に基づき税務署長という第三者に源泉徴収の支払調書などを提出する

場合や、労働基準監督署からの賃金の支払いに関する照会に応える場合、警察や検察の令状による捜査に応じる場合などがこれに相当する。

- ② 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。例えば、癌の疑いがある患者のデータを第三者の癌研究機関などに提供して検査を依頼する場合などが想定される。癌研究機関にデータを提供することが本人にわかった場合には病気に悪影響が出ることも想定されるので、同意を得ることが困難と考えることができる。
- ③ 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。例えば、疫学調査のためのデータを研究機関に提供することや、「疾病の予防や治療に関する研究を行う場合や、心身の発達途上にある児童の不登校や問題行動などに対応するため関係機関が協力して取り組む場合が想定」^{*9}される。
- ④ 国の機関や地方公共団体(その委託を受けた者を含む)に協力をする必要がある場合で、本人の同意を得ることが当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。例えば、税務調査に事業者が協力する場合や、「航空機事故が発生したときに航空会社や旅行会社が乗客名簿などを国の機関に提供する場合」^{*10}などが想定される。ただし、事業者は競合する公益的利益と個人情報保護利益との比較衡量を慎重に行うことが期待されている。

7. 開示請求の拒否

下記の場合には、本人から請求があっても開示しないことができる(第25条)。ただし開示しない旨の決定をしたときは、本人に遅滞なく通知しなければならない(第25条2項)。

- ① 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。例えば、本人のデータの中に第三者のデータ(第三者のプライバシー情報や秘密のノウハウなど)が含まれている場合、本人の代理人の開示請求の場合に開示が本人の不利益になる場合、及び「医療機関において重大な病気にかかっている事実を本人に知らせると回復困難な精神的苦痛を与えた

り、病状を一層悪化させるおそれがある場合」^{*11}などが想定される。なお医療記録の公開については、従来の条例などによる情報公開制度の中で大幅に開示の方向に動いていたが、本法の制定により新たな視点から調整が行われると思われる。

- ② 当該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。例えば、「保有個人データの中に考課や成績などの評価又は判断が含まれている場合であって、開示することにより試験、人事管理等の業務に著しい支障を及ぼす恐れがある場合」^{*12}や、「開示を求められているデータの中に当該事業者のいわば手の内情報として保護されるべき経営方針やノウハウ等が一体的に含まれている場合」^{*13}などが想定される。
- ③ 他の法令に違反することとなる場合。例えば、「情報の開示が刑法第134条の秘密漏示の禁止義務違反、電気通信事業法第4条に定める通信の秘密の保持義務違反などに該当する場合」^{*14}などが想定される。

8. 利用停止・消去・提供停止(利用停止等)の請求への対応

事業者は、本人から利用目的制限の違反、適正取得条件の違反、第三者提供制限の違反を理由として当該保有個人データの利用停止等を求められた場合は、遅滞なくこれに応じなくてはならない。ただし、利用停止等を行うことが多額の費用を要する場合などにより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(第27条)。

本条の但し書きは大きな問題を含んでいる。平成12年4月14日の第11回個人情報保護法制化専門委員会でも取り上げられているが、結論を得るに至っていない。「利用停止等を求められた」ということは規範性を有する請求権を行使されたことと考えられるが、本但し書き部分の構成からいって履行請求権とはいいいないので、実質的には損害賠償請求権として考えざるを得ない。読み方にもよるが、「利用停止等を行うことがあまり大変であれば、やらなくてもよいが、その代わりに損害賠償などをきちんとするように」といっているに等しい。今後の更なる検討を要する部分である。

「多額の費用を要する」とは、例えば「既出版物などの形で大量に書店の店頭で陳列されているような場合」^{*15}が想

定される。また「これに代わるべき措置」とは、上述の損害賠償請求や、正誤表の添付、注記、などが想定される。

9. 「おそれがある」とは

上記の諸条項に共通して述べられている「おそれがある」かどうかの判断は一次的には当該事業者が行うが、単なる確率的な可能性があるというだけではならず、一般的かつ合理的な、法的保護に値する蓋然性があることが必要である。

以上、個人情報保護法を特定行為規制という観点からではなく、当該特定行為と現実との摩擦及びその調和という観点から考察するために、主要な特例や適用除外規定について考察を行った。

*1 この5原則は、2002年に廃案になった(旧)個人情報保護法案には、“全てのものが努力しなければならない基本原則”として明記されていた。

*2 行政機関個人情報保護法制研究会第8回

*3 三上・清水・新田(ともに前内閣官房個人情報保護担当室長補佐)著、個人情報保護基本法制研究会編[2003]ジュリストブックス「Q&A個人情報保護法」有斐閣、p.21。及び、衆議院特別委員会議録10号細田国務大臣答弁、衆議院特別委員会議録3号藤井参考人答弁。

*4 立法者の見解: 上に述べた「Q&A個人情報保護法」による。

*5 「Q&A個人情報保護法」 p.22

*6 例えば第25条1項においては、「本人からデータの開示を求められたときでも、開示をすることが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には必ずしも応じなくても良い」という趣旨のことを規定し、当該データベースが本人の個人データのみならず第三者のそれや企業のノウハウまでも幅広く包括するデータベースを想定していることが明らかである。

*7 「Q&A個人情報保護法」 p.45

*8 「Q&A個人情報保護法」 pp.46-47

*9 「Q&A個人情報保護法」 p.61

*10 「Q&A個人情報保護法」 p.61

*11 「Q&A個人情報保護法」 p.70

*12 参議院特別委員会議録3号細田国務大臣答弁

*13 「Q&A個人情報保護法」 p.70

*14 「Q&A個人情報保護法」 p.70

*15 「Q&A個人情報保護法」 p.79