

# 個人情報に関する法規制とその運用

## Legal Regulation about Personal Information and its Practice

### —個人情報保護法で人権は守られるか—

### —Can We Protect Human Rights by Act on the Protection of Personal Information?—

吉松恵子<sup>†</sup>

Keiko Yoshimatsu<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 国民生活センター相談部

<sup>†</sup> National Consumer Affairs Center of Japan

E-mail: <sup>†</sup> k-yoshimatsu@post.kokusen.go.jp

## 1. はじめに

2005年4月1日に「個人情報保護法（以下、法という）」が全面施行されてから3年余りが過ぎた。法の周知度は、製造物責任法、消費者契約法等の他の消費者関連法規と比較すると群を抜いて高く、消費者の関心の高さがうかがえる。法は、個人情報を保護する法制度の必要性が提唱されてから20年以上の歳月を経て制定された。

近年、情報通信技術の急速な普及に伴い経済・社会の情報化が大きく進展した結果、個人情報をめぐる状況も様変わりした。あらゆる情報が電子データ化されるようになった結果、個人情報も容易に、かつかつてないほど大量の流出がいつでも起こり得る状況である。

法は、個人情報の漏洩事件が相次ぐなかで消費者の大きな期待を担って登場したが、一方、施行直後から過剰反応などのとまどいと混乱も少なくなかった。本稿では、法制定に至る背景、法の概要、その後の状況を概観し、法によって人権が守られているかを皆様に考えるてがかりにさせていただきたいと思う。

## 2. 個人情報保護法ができるまで

### 2.1 プライバシー権が認識された時代

我が国では、第二次大戦後に個人の私生活を好んで取り上げるメディアが現れ、これに対し法的にどのように対処すべきかが法学会で問題になったことから、プライバシー権に関する研究が行われるようになった。

1961年、三島由紀夫の小説「宴のあと」の登場人物が実在の人物を容易に想起させるとして訴訟が提起され、1964年9月28日東京地裁は、プライバシーの侵害を認めて損害賠償を命じた。東京地裁は判決文において、プライバシー権を「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」とであると述べた。

この事件がきっかけとなって、プライバシー権が一般に知られるようになったが、まだ広く関心を寄せ

られるには至らなかった。

### 2.2 海外の状況

アメリカでは、コンピューターの普及に伴いプライバシー権が論議され、プライバシー権とは「自己に関する情報の流れをコントロールする権利（自己情報コントロール権）」とされた。ヨーロッパ諸国においても同様の議論が起きた結果、西ドイツやフランスで、プライバシーや個人データを保護する法律が制定された。

その後、国境を超えた情報化が急速に進み、個人データが広く国際的に流通する時代が到来したため、各国のデータ保護の施策を国際的な調和の下で展開しようという動きが出てきた。

### 2.3 OECD「プライバシー・ガイドライン」8原則

経済協力開発機構(OECD)は、1980年9月23日に、「プライバシー・ガイドライン8原則(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)」を採択した。この8原則は、プライバシー・データ保護の方向を明確に示すもので、日本の個人情報保護を巡る施策の進展にも大きなインパクトを与えた。その趣旨を以下に示す。

#### ① 目的明確化の原則

個人データの収集目的を明確にし、その利用は収集目的に合致するべき

#### ② 利用制限の原則

データ主体の同意がある場合以外や法律の規定による場合以外は、目的以外に利用・使用してはならない

#### ③ 収集制限の原則

個人データは適法・公正な手段により、かつ情報主体通知または同意を得て収集されるべき

#### ④ データ内容の原則

個人データは利用目的に沿ったもので、かつ利用目

的に必要な範囲で正確、完全、最新であるべき

⑤安全保護の原則

個人データは合理的な安全保護措置により、紛失・不当アクセス・破壊・使用・修正・開示等から保護すべき

⑥公開の原則

データ収集の実施方針等を公開し、データの存在、利用目的、管理者等を明示すべき

⑦個人参加の原則

自己に関するデータの所在の確認、開示請求、異議申立と修正・補正権を保証すべき。

⑧責任の原則

管理者は上記の諸原則を実施する責任を有する。

## 2.4 わが国の状況

### 2.4.1「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」1988年12月公布)

OECD のガイドラインを踏まえて、政府（行政管理庁プライバシー保護研究会）は、1982年7月「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」をまとめた。この報告書は地方自治体に影響を及ぼし、各自治体が個人情報保護条例を制定するきっかけを与えた。また、総務省（旧行政管理庁）は、研究会での検討を経て1986年12月「行政機関における個人情報の保護対策の在り方について」を公表した。

このような過程を経て「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1988年12月に公布された。

### 2.4.2 民間部門の個人情報保護ガイドライン策定、都道府県個人情報保護条例制定の進展

(1)その後、民間部門の個人情報の保護が大きな問題となり、関係省庁の指導のもとに事業者団体がガイドラインを策定するようになった。主なものを下記に挙げる。

- ・(財)金融情報システムセンター「金融機関等における個人データ保護のための取扱指針」(1987年)
- ・(財)日本情報処理開発協会「民間部門における個人データ保護のための取扱指針」(1988年)

(2)都道府県は、市町村より10年以上遅れて個人情報保護の制度化に取り組み、この時期に全国の都道府県で個人情報保護条例の制定が進展した。

### 2.4.3 法制定まで

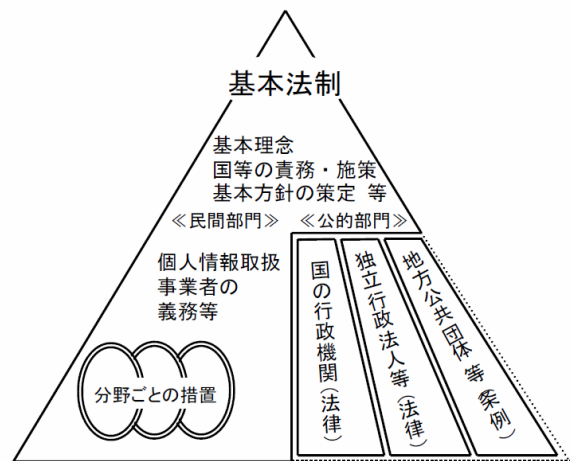
(1)「高度情報通信社会推進本部」での検討  
個人情報の保護に関する法制化は、当初、内閣総理大臣を本部長とする高度情報通信社会推進本部の「電子商取引部会」で、その後は「個人情報保護検討

部会」で議論され、1999年11月「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」がまとめられた。

(2)「IT戦略本部」（旧「高度情報通信社会推進本部」）は、個人情報保護法制化専門委員会における検討を経て、2000年10月「個人情報に関する基本法制定の整備について」を決定、政府はこれを受けて、2001年3月「個人情報の保護に関する法律案」国会に提出した。

(3)その後2年間にわたり国会で審議されたが進捗せず、継続審議の後いったん廃案となった。しかし、2003年3月修正法案が閣議決定、再提出された結果、同年5月に衆参両院で可決・成立し5月30日に公布された。

2. 個人情報保護法制の体系イメージ



## 3. 個人情報保護法の概要

### 3.1 目的と基本理念

#### (1)目的

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。

#### (2)基本理念

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。

### 3.2 「個人情報」とは何か？

本法の対象となる個人情報とは、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）とされている。

### 3.3 「個人情報取扱事業者」とは何か？

(1)過去6ヶ月間、常に5000件を超える個人情報を含むデータベースを事業の用に供する民間事業者

(2)適用除外

下記の機関が本来の目的で個人情報を扱う場合には、個人情報取扱い事業者の義務の規定は適用されない。

- (a)報道機関
- (b)著述業者
- (c)学術研究期間
- (d)宗教団体
- (e)政治団体

### 3.4 個人情報取扱事業者の義務

#### 3.4.1 利用目的の特定

個人情報を取り扱う際には、利用目的を出来る限り特定しなければならない。

#### 3.4.2 利用目的による制限

あらかじめ本人の同意を得ないで、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扱ってはならない。

#### 3.4.3 適正な取得

偽りその他の不正の手段により個人情報を取得してはならない。

#### 3.4.4 取得に際しての利用目的の通知等

- (1)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、利用目的を本人に通知、又は公表しなければならない。
- (2)書面（電子的・磁気的方式による記録を含む）により直接本人の情報を取得する場合は、あらかじめ、本人に利用目的を明示しなければならない。

#### 3.4.5 個人データの正確性の確保と適切な管理

- (1)個人データは、正確かつ最新の内容に保つよう努めなければならない。
- (2)個人データの漏洩、滅失、又は毀損の防止その他必要かつ適切な措置を講じなければならない。
- (3)個人データを取り扱う従業員や委託先を適切に監督しなければならない。

#### 3.4.6 保有個人データの第三者への提供

(1)以下の場合を除き、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。

- (a)法令に基づく場合
  - (b)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。
  - (c)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。
  - (d)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)以下の事項を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、本人の同意がなくても個人データを第三者に提供することができる。
- (a)第三者への提供を利用目的とすること。
  - (b)第三者に提供される個人データの項目
  - (c)第三者への提供の手段又は方法
  - (d)本人の求めに応じて第三者提供を停止すること。

【オプトアウト】

#### 3.4.7 保有個人データの開示

- (1) 本人の求めに応じて、保有する個人データを開示しなければならない。データが存在しないときにはその旨を知らせること。ただし、以下のいずれかに該当する場合は全部又は一部を開示しないことができる。
  - (a)本人又は第三者の生命、身体、財産その他の件利益を害するおそれがある場合
  - (b)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
  - (c)他の法令に違反することになる場合
- (2)上記によって開示しない旨の決定をしたときには遅滞なく、その旨を通知しなければならない。
- (3)開示に際しては、実費を勘案して合理的な範囲で手数料を徴収することができる。

#### 3.4.8 保有個人データの訂正、追加、削除

本人から、データに誤りがあることを理由に訂正、追加、削除を求められた場合は、利用目的の達成に必要な範囲内において調査を行い、その結果に基づいて訂正、追加、削除を行わなければならない。

#### 3.4.9 保有個人データの利用停止、消去

- (1)あらかじめ本人が同意した利用目的以外に利用された、又は不正な手段によって取得されたとの理由で本人から利用停止又は消去を求められた場合は、必要な限度で、遅滞なく、当該個人データ情報の利用停止又は消去を行わなければならない。
- (2)本人から、本人の同意を得ないで第三者に提供され

ているとの理由で、第三者への提供の停止を求められた場合は、遅滞なくそれに応じなければならない。  
(3)ただし、上記の措置は多額の費用を要するその他の困難があり、本人の権利利益を保護するために必要な代替措置をとるときは免除される。

### 3.4.10 法施行前に取得された個人情報の取扱い

- (1)全面施行日（2005年4月1日）以前に行なわれた個人情報の取扱いについては適用されない。
- (2)法施行前に取得した個人情報を施行後に利用する場合には、法施行後の取扱いとして適用される。

## 3.5 実効性担保のしくみ

### 3.5.1 個人情報取扱事業者による苦情の処理

個人情報取扱事業者は、個人情報の取扱いに関する苦情の適切かつ迅速な処理に努めなければならない。

### 3.5.2 認定個人情報保護団体による苦情の処理

#### (1) 認定個人情報保護団体制度

個人情報取扱事業者の個人情報の適切な取扱いの確保を目的として、事業者の苦情処理や事業者への情報提供を行なおうとする法人等は、主務大臣の認定を受けることができる。

#### (2) 認定個人情報保護団体の業務

- (a) 認定個人情報保護団体は、団体に加盟する個人情報取扱事業者又は業務の対象となる個人情報取扱事業者の名称を公表しなければならない。
- (b) 認定個人情報保護団体は、法律の規定の趣旨に沿った指針（「個人情報保護指針」）を公表するよう努めなければならない。

### 3.5.3 地方公共団体による苦情の処理の斡旋

地方公共団体は、事業者と本人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、苦情の処理の斡旋その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

### 3.5.4 主務大臣の関与

主務大臣とは、雇用管理については原則として厚生労働大臣、それ以外の事業分野は、個人情報取扱事業者が行なう事業を所管する大臣等である。主務大臣は、個人情報取扱事業者に対して下記の権限を持つ。

- (1)個人情報の取扱いに関する報告を求める＝報告の徴収
- (2)個人情報の取扱いに関して助言する＝助言
- (3)事業者が義務規定に違反し、個人の権利利益を保護するため必要なときには、違反行為の中止等を勧告する＝勧告
- (4)事業者が正当な理由なく上記の勧告に従わず、個人の重大な権利利益の侵害が切迫しているときには、違反行為の中止等を命ずる＝命令

- (5)事業者が一定の義務規定に違反し、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きには、違反行為の中止等を命ずることができる＝緊急命令

### 3.5.5 罰則

主務大臣の命令又は緊急命令に従わない者は、6ヶ月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する。

## 4. 法施行後の状況

### 4.1 相談窓口寄せられた相談事例から

#### 4.1.1 事業者の過剰反応

【事例1】第三者提供に関する誤解

「病名の告知を受けずに入院中の父の主治医に、他の病院でセカンドオピニオンを求めるために診療情報の提供を求めたところ、本人の同意が必要なので病名を告知せざるを得ないと言われた」

【事例2】第三者提供に関する過剰反応

「駅のエスカレーターで転倒した人の巻き添えになって重症を負った。鉄道会社に転倒した人の連絡先を尋ねたが個人情報保護のためとして拒絶された」



人の生命、身体、又は財産の保護に必要な場合は、本人からの同意を得なくても個人情報が提供できる

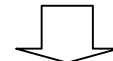
#### 4.1.2 事業者の誤解

【事例3】名簿作成に関する誤解

「公立中学に通う娘の電話連絡網が、従来のクラス全員から娘が所属する班(6名)だけになってしまった。学校は個人情報保護法に配慮したという」

【事例4】情報収集に関する誤解

「子供が通う保育園が、個人情報保護法を理由に運動会などでの子供達の写真の撮影・販売を止めてしまった」



あらかじめ本人の同意を得る、又は以下の措置(\*)を取れば、名簿の作成・配布は可能

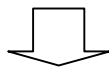
(\*)

- ①利用目的と配布先、②掲載する情報内容、③本人の求めに応じて情報を削除することを、本人に郵便、電話、電子メール等で通知する、又は本人が容易に知ることが出来る状態（事務所に掲示、HPに掲載等）に置く。

#### 4.1.3 消費者の誤解

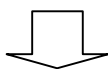
【事例5】利用停止に関する誤解

「投資用ワンルームマンションのしつこい電話勧誘を受けている。名簿業者から購入した名簿をもとに電話をしているというが、個人情報保護法によって止めさせたい。」



法で、利用停止を求めることができるのは、第 16 条(利用目的による制限)及び第 17 条(適正な取得)に違反している場合だけ。名簿の売買は、利用目的を通知・公表し、第三者提供規定を守っていれば合法。

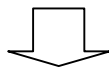
【事例 6】情報の入手経路の開示に関する誤解  
「株式や国債の購入を勧める電話がしつこくかかってくる。自分の名前や電話番号をどこで知ったか尋ねても教えてくれない。個人情報保護法違反ではないのか」



情報の入手経路に関する情報が保有データに含まれていない場合は、開示の対象にならない(個人情報取扱事業者は、本人から請求された場合、保有データを開示する義務があるが、入手経路に関する情報が無い場合は開示のしようがない)。

#### 4.1.4 事業者の不適切な対応

【事例 7】利用目的の特定の理解が不十分  
「ガス会社から、個人情報の取扱に関する書面が送られてきた。利用目的には、ガスの供給業務以外に金融・保険、クレジットカード、不動産賃貸等、広範な事業が記載されているうえ自分の情報がどのように利用されるのか具体的な記述がなく不安である。」



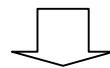
法では、利用目的は「できる限り特定しなければならない」(法 15 条 1 項)とされている。また、経済産業省の「個人情報の保護に関する法律についての経済産業分野を対象とするガイドライン」では「利用目的の特定に当たっては、利用目的を単に抽象的、一般的に特定するのではなく、個人情報取扱事業者において最終的にどのような目的で個人情報を利用するかを可能な限り具体的に特定する必要がある」としている。実際の業務からかけ離れた多数の利用目的の列記は基本理念に照らして問題があるともいえる。

【事例 8】消費者への同意の求め方が不適切  
「銀行で定期預金を申し込もうとしたら、個人情報の利用目的に同意しなければ契約できないと言われた。」

利用目的には、営業活動や提携会社の商品案内が挙げられており承服できない」

【事例 9】(同上)

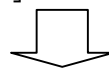
「生命保険会社に満期保険金の払い戻しを請求したところ、個人情報の取り扱いに同意することを前提とした請求書になっていた。利用目的には、関連会社や提携会社を含む商品・サービスのご案内等も含まれていたため同意したくないが、同意をしなければ払い戻しはできないと言われた」



消費者の理解を十分得ないまま、同意書の提出を要請することは問題であろう。

【事例 10】情報漏えい後の対応が不適切

「書籍のネット販売会社から、個人情報を漏えいしたとの謝罪の手紙が届いた。漏えいの時点から 3 ヶ月近く経っておりなぜ今頃手紙が来るのだろうか。その会社は、漏えいの事実を公表していないが社告を出す必要はないのか。個人情報を漏洩した場合の対応は、法律で決まっているのか」



漏えい事故の報告や公表のあり方に関して法律には規定されていない。しかし、平成 16 年 4 月 2 日に閣議決定された「個人情報の保護に関する基本方針」において、「個人情報の漏えい等の事案が発生した場合は・・・(中略)・・・可能な限り事実関係等を公表することが重要である。」とされていることを踏まえ、公表することが望ましい。事業分野によっては、ガイドライン、自主基準等によって漏えい後の対応を定めている場合もあるが、具体的な対応は事業者の自主的な判断に委ねられている。

#### 4.1.5 個人情報の流出等を口実にした不当請求

【事例 11】

「突然、知らない業者から電話があった。自分が 10 年以上前に指輪を買ったことを知っており『販売店から個人情報が漏れている。当社は、公的機関の依頼を受けて漏えいした顧客情報を削除している。あなたの情報も削除したいが、事前に本人を確認するために面会する必要がある。その際、運転免許証と印鑑を持参して欲しい』と言われた。あやしいと思ったので、検討すると言ったところ『面会に応じるまで電話する』と脅しのような口調で言われた。公的機関が本当にこのような依頼や指導を行っているのか。」

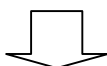
【事例 12】

「貸金業者に債務整理の際の弁護士費用の融資を受け

るためと言われて保証金 6 万円を支払ったところ、再度電話があり、『あなたの個人情報ブラックリストに載っている。融資には別途約 14 万円必要である。別途、ブラックデータの修正、削除費用を払って欲しい』などと言われ、再度保証金として約 14 万円、ブラックデータの修正費用として約 10 万円、削除費用として約 8 万円、合計約 32 万円を支払った。それにもかかわらず、未だに融資がない。ブラックデータを削除することはできないのか」

#### 【事例 13】

「『個人情報漏えいしているの、その消去に金がかかる。金を支払え』という電話が職場に頻繁に入る。どう対処すべきか。消去料を払えば電話はとまるのか。」



公的機関との関連を騙る、ブラックデータの削除など虚偽の説明をして金銭を請求する手口が多い。警察に届け出を。

## 4.2 消費者の意識

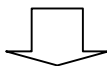
個人情報保護法説明会参加者へのアンケートから

### 4.2.1 個人情報保護法に期待すること(複数回答)

- ❖ 個人情報の安全管理に期待する (50.6%)
- ❖ 情報の漏えいや悪用についての罰則強化を求める (50.5%)

### 4.2.2 個人情報保護法が漏えい防止に役立つか

- ❖ 法律ではもともと不可能 (37.5%)



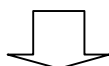
法に期待する一方で、そもそも期待できないとのさめた思いもある消費者の姿

### 4.2.3 法施行後の変化(複数回答)

- ❖ 社会全体で個人情報に関する取扱いが慎重になりすぎて、不便になった (68.0%)
- ❖ 自分自身の個人情報に関する取扱いが慎重になった (45.5%)

### 4.2.4 個人情報保護法が施行されて困ったこと(複数回答)

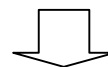
- ❖ 何かにつけて個人情報だと言われる (57.4%)
- ❖ 名簿、連絡網の作成が中止になった (34.8%)



自分の個人情報は保護してほしいが面倒な手続きは避けたいのが消費者の本音

### 4.2.5 自分に関する情報の取扱いについて気をつけていること(複数回答)

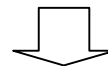
- ❖ インターネットで自分の個人情報を直接発信しないなど、事業者への情報提供は最小限に留める (57.3%)
- ❖ 氏名・住所等個人情報を記入する必要のあるアンケートには極力答えない (57.3%)
- ❖ 提供を求められた個人情報の内容や利用目的が自分の意に沿わない場合、その商品やサービスを利用しない (40.9%)
- ❖ 個人情報の取扱いに十分配慮していないと思う事業者の商品やサービスを利用しない (39.7%)



今後は、個人情報の取扱いに十分な配慮を行わない事業者は消費者の信頼を得られなくなる恐れがある

### 4.2.6. 勧誘電話やDMについてどう思うか

- ❖ 知らない事業者からの勧誘電話やDMは禁止してほしい (67.7%)



無差別の電話勧誘やDM送付による営業活動は改善を

## 5 むすび

急速な経済・社会の情報化によって個人情報を利用した多様なサービスの提供が可能になり、生活の利便性が高まったことは事実である。しかし一方で、情報の取扱いを誤れば個人に取り返しのつかない被害を与える恐れもある。個人情報保護法は、国民が安心して高度情報通信社会のメリットを享受できる社会を目指して制定された。

この法律は、民間の事業者が個人情報を取り扱う際の必要最小限のルールを定めている。また、事業者が自らの実情に応じて自律的に取り組むことを重視しており、国が積極的に事業者に法律を守らせる仕組みにはなっていない。

国民の待望と注目の中で制定、施行された個人情報保護法であるが、現在、同法をめぐっては、消費者、事業者とも戸惑い、やや混乱している状況である。

事業者に自分の名前や住所を知らただけで何らかの義務を負わされることはない。自分宛の請求書が何通届こうと、契約した覚えがなければ支払い義務は発生しない。請求の原因とされた契約が成立しているかどうかを正しく判断しさえすれば、たとえ個人情報が悪用された場合でも被害に遭う恐れは全く無いのである。私たちに、契約に関する知識が十分に無いことが、

個人情報への漏えいに関する過剰反応を招いたともいえる。

一方、個人情報の主体である私たちは、自らの情報を自らの判断と責任で管理しなければならない。そのためまず必要なのは、この法律をその趣旨と共に十分に理解することである。

法が施行されてから3年が経過した平成20年4月に閣議決定された「個人情報の保護に関する基本方針の一部変更」においては、いわゆる「過剰反応」が明記され、政府が積極的な広報・啓発活動に取り組むことが宣言された。この法律が目指すものを実現することができるかどうかは、政府の取組みに主体的に関わろうとする私たち自身の姿勢にかかっていること肝に命じておきたい。

本稿の作成にあたっては、国民生活センター相談部安藤健介氏に全面的にご協力いただき、多くの貴重な情報を提供していただいた。心から感謝の意を表す。

### 文 献 等

- [1] 独立行政法人国民生活センター報道発表資料  
「最近の個人情報相談事例にみる動向と問題点」  
平成17年11月7日
- [2] 独立行政法人国民生活センター報道発表資料  
「個人情報保護法施行後1年間の相談概要について」平成18年6月7日
- [3] 独立行政法人国民生活センター報道発表資料  
「個人情報に関する消費者の意識」  
平成20年3月24日
- [4] 内閣府 個人情報保護関連ホームページ