慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	「個人情報保護基本法」の問題点
Sub Title	
Author	北原, 宗律(Kitahara, Munenori)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の法律学 公法II : 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.) ,p.113- 142
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88452463-00000002-0113

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「個人情報保護基本法」の問題点

北原宗律

一　はじめに
二　「個人情報保護基本法」の概要
三　個人情報の定義
四　個人情報と個人情報取扱事業者の義務
五　個人データと個人情報取扱事業者の義務
六　保有個人データと個人情報取扱事業者の義務
七　苦情・報告・助言・勧告・命令と個人情報取扱事業者の義務
八　認定個人情報保護団体
九　適用除外
十　罰則
十一　個人情報保護基本法の問題点
十二　おわりに

一　はじめに

二〇〇三（平成一五）年五月三〇日、日本の、いわゆる「個人情報保護法」が成立した。その正式名称は、「個人情報の保護に関する法律」である。同時に、「個人情報保護関連五法」として、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」と「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」などが成立した。「個人情報の保護に関する法律」には、その目的のなかに、「個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府の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的事項を定め」とあるので、本法を「個人情報保護『基本法』」と呼ぶことにする（以下、「基本法」として引用する）。その他の二法は、それぞれ、「行政機関個人情報保護法」、「独立行政法人等個人情報保護法」と呼ぶことにする。個人情報の保護に関して、「基本法」が一般法的性格を持ち、その他の二法は特別法的性格を有している。

個人情報保護法は、諸外国において、英国を除く英語圏では「プライバシー法」（“Privacy Act”）、英国およびドイツ語圏では「データ保護法」（“Data Protection Act,” “Datenschutzgesetz”）と呼ばれ、その法律概念はほぼ確立されているといってもよい。十数年前に、今回の「行政機関個人情報保護法」の前法である「行政機関の保有する電子計算機処理に係わる個人情報の保護に関する法律」についても、批判的検討を発表したことがある。(1)

今回の「基本法」は、歴代の立法府の「個人情報の保護」への真摯な取組がいかにも薄弱であったということを示している。ＯＥＣＤのプライバシー保護勧告の批准から数えて、四半世紀を超える時間が経過しようとしている。かかる絶対的時間の遅れのみならず、制定順位からいっても、ＯＥＣＤ加盟国の中ではほとんど最後尾に位置するという相対的時間の遅れも見逃せない。また、その後の解説書の多くで、ＯＥＣＤ八原則の反映が強調されている。そのうちの一原則は個人の権利の規定を要求しているのであるが、わが「基本法」にはそれが見当

たらない。この法律の根幹に関わる問題である。

隣の中国が、同じような法律の制定に向けて議論を始めたというようなことを、インターネット・ニュースで一瞥した。早晩、中国を始め、東南アジア諸国においても、データ保護法制定の波が起こるであろう。データ保護は国際間においても、いわば相互保証主義的な性格を有するものである。日本の法律がアジア諸国の標準的存在になることを願っていたのであるが、これでは、それも果たせないだろう。ＯＥＣＤの八原則も、肝心な点で、反映されているとは言い難い。あまりにも、日本「特有の」条文が多すぎるからである。「保有個人データ」、「第三者提供」、「罰則」等にそれが現れている。「基本法」は日本においては、そのスタンダードと考えざるを得ないが、このままでは、世界の、いや、アジアのスタンダードにもなり得ない。

（1）北原宗律「わが国の『個人情報保護法』の問題点」法とコンピュータ八号、一九九〇年、六五頁以下。

二　「個人情報保護基本法」の概要

1　法律の構成

この法律は、行政機関および独立行政法人等を除いた、「個人データ処理」を実施する組織または個人に適用されるものである。特に、いわゆる民間の「個人情報取扱事業者」をその名宛人としている。そういう意味では、個人データ処理に関して、民間機関に適用される最初の法律である。

「基本法」の構成は、以下のとおりである。本法は、法律の目的・定義（一～三条）、個人情報保護に係わる国・自治体の責務等（四～六条）、個人情報保護の基本方針（七条）、個人情報保護に係わる国・自治体の施策等・

協力（八～一四条）、個人情報取扱事業者の義務（一五～三六条）、認定個人情報保護団体（三七～四九条）、適用除外・権限委任・公表等を規定する雑則（五〇～五五条）、罰則（五六～五九条）、および施行期日・経過措置に関する附則、から構成されている。

2　法律の適用範囲

個人データ保護法が、個人データ処理に適用されるのは当然のことである。ただ、データ処理の形態として、「自動的」処理と「非自動的」すなわち「手動式」処理（あるいは「マニュアル処理」と呼ばれている）との二種類に大別される。「自動的」処理は、「電子的」処理ということで、コンピュータによる処理が中心である。コンピュータを用いない「機械的」処理も存在するが、それは実用的ではない。「マニュアル処理」というのは、個人データが紙のファイルに記録されていて、人間の手で、それらのファイルを操作しながら、データの処理を行うものである。基本法は両方のデータベースに適用される。名刺類が乱雑に積み重ねられている状態ではここでいうデータベースには該当しないが、名刺類が何らかの秩序に従って積み重ねられていて、誰もがたやすく検索できる状態のものはデータベースになってしまう。そのような「データベース」にまで法律を適用することになれば、法律の実効性を危うくすることになる。それこそ、極言すれば、一般家庭のパソコン内の年賀状・暑中見舞用住所データベースにまで及ぶことになる。

三　個人情報の定義

1　個人情報の三分類

基本法は、個人情報を三つの種類に分類している。すなわち、「個人情報」、「個人データ」、および「保有個人データ」である。まず、「『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」とされている（二条一項）。次に、「『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」とされている（二条四項）。また、「『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、および、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」ということである（二条二項）。最後に、「『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、その存否が明らかな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」と規定されている（二条五項）。この「政令で定める期間」とは、「六月」である。

さて、三分類された個人情報であるが、「個人情報」が最広義の概念で、「個人データ」および「保有個人データ」がその中に含まれる。そして、つぎに広い概念が「個人データ」で、「保有個人データ」がその中に含まれる、ということになっている。これら三種類の個人情報の時系列的変化は、最初の段階の収集・取得の時には「個人情報」と呼ばれ、次の段階の「個人情報データベース等」への入力・蓄積の時に「個人データ」と呼ばれ、

そして、六月以上利用されるものとなった時点で「保有個人データ」と呼ばれる。三種類の個人情報に対して、個人情報取扱事業者の義務内容もそれぞれ異なっている。

そのほか、「保有個人情報」と「個人情報ファイル」という概念が行政機関個人情報保護法および独立行政法人等個人情報保護法に現れる。ここで「保有個人情報」とは、「職員が作成、取得したもので、組織的に利用するために保有する個人情報であって、行政文書（法人文書）に記録されているものに限る」と規定されている。また「個人情報ファイル」は、基本法の「個人情報データベース等」に相当するものである。

2　個人情報の具体例

㈠　個人情報

「個人情報」は「特定の個人を識別できる情報」ということである。具体例としては、氏名、住所、性別、生年月日、メールアドレス、ＵＲＬアドレス、防犯カメラの映像、録音した音声、各種会員番号、銀行口座情報、クレジットカード番号等である。これらの情報だけである個人を特定できる場合もあるし、その他の情報と容易に照合することで、特定の個人を識別できる場合もある。「照合できる情報」とは、職位名などが挙げられる。例えば、市町村長、大学の学長、会社の社長などは、明らかに、特定の個人を指し示している。

㈡　個人データ

「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。そうすると、個人情報データベースを構成しない個人情報は「個人データ」ではないということになる。それから、「個人データ」とは、個人情報データベースを構成する「個人情報」であるから、「個人データ」は「個人情報」に含まれる概念であることを表現している。したがって、「個人情報取扱事業者の義務」に定められた義務規定の第一九条から第二三条

までの規定はその保護対象が「個人データ」となっているが、同時に、「個人情報」を保護対象とする第一五条から第一八条までの規定もこの「個人データ」に適用されることになる。「個人データとは、……個人情報である」という定義からは、このように考えられるが、個人情報取扱事業者の義務規定との関係から、「個人データ」はあくまでも「個人データ」である。

㈢　保有個人データ

「保有個人データ」についても、「個人データ」のところでされたと同じ考え方ができる。すなわち、「保有個人データ」は、「個人データ」に含まれる概念である。したがって、「保有個人データ」を保護対象とするのは第二四条から第二七条までの規定であるが、「保有個人データ」は「個人データ」の一種と考えられるから、「個人データ」に適用される第一九条から第二三条までの規定が「保有個人データ」にも適用され、さらに、「個人データ」は「個人情報」の一種であるから、「個人情報」に適用される第一五条から第一八条までの規定が「保有個人データ」にも適用される。そうすると、「保有個人データ」には、第一五条から第二七条までの規定が適用されることになる。「保有個人データとは、……個人データ、……個人情報である」という定義からは、かように考えられるが、この場合も、個人情報取扱事業者の義務規定との関係から、「保有個人データ」はあくまでも「保有個人データ」である。

㈣　個人情報データベース等

基本法第二条第二項によれば、「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、検索ができるように体系的に構成したもののうち、コンピュータ等の電子的装置を用いた自動検索装置とそれ以外の非自動装置、すなわち、いわゆる「マニュアル式のデータベース」を意味する。「等」はこの後者を指しているものと思われる。いずれにしても、これは、著作権法におけるデータベース概念とほぼ同じものである。この

概念は、データソースの体系的構成を求めており、それは、「アナログ」的考え方である。例えば、数多くのレンタルサイトに住所録を無秩序に持っていても、検索エンジンが、氏名・住所を「体系的に」検索してくれる。P2P方式で、住所録を分担して保有する家庭のパソコンは、ここでいうデータベースには該当しないのであろうか。

四　個人情報と個人情報取扱事業者の義務

1　個人情報の取得

「個人情報取扱事業者は、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」と定められている（一七条）。これは、個人情報の「適正取得」といわれるもので、OECD八原則のなかの「収集制限の原則」に該当するものと思われる。個人情報の取得時の事業者の義務として、利用目的の情報主体への通知がある。すなわち、「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」と規定されている（一八条一項）。これでは、個人情報の取得「後」に、その利用目的を情報主体に通知するか、一般に公表すれば、事業者の義務が果たせることになる。事業者としては、とにかく個人情報を収集して、その利用目的は事後に考えて、そして、一方的に情報主体に通知するだけで足りるのである。いわゆる「名簿屋」に代表される個人情報ビジネスを法律的に支援する規定とも受け取れるものである。

2　個人情報の利用目的の特定と制限

(一)　利用目的の特定

利用目的の特定について、基本法は、「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」（一五条一項）、「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」（一五条二項）と定めている。まず、個人情報の「取り扱い」の意味であるが、これは、当然、「個人データ処理」（Personal Data Processing）のことである。「個人情報処理」といっても同じことである。そして、個人データの「処理」とは、個人データの「収集」、「入力」、「編集」、「照合」、「接続」、「修正」、「削除」、「消去」など処理のすべてのステップを含む。これらの作業はコンピュータを使用しても、その他の機械を使用しても、また、手作業、つまり人間でもできるものである。このデータ処理に関しては、コンピュータ等で実施されるのが「自動データ処理」（Automatic Data Processing）であり、それ以外が「手動データ処理」（Manual Data Processing）というように区別される。

そうすると、事業者においては、個人データ処理を実施する時には、すでにその「処理目的」が特定されていなければならないのである。当然のことである。ただし、この「利用目的」は事業者の「最終的な業務目的」との関係での「利用目的」という意味だそうである。(2)

(二)　利用目的の制限

利用目的による制限について、基本法は、「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」（一六条一項）とし、「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」（一六条二項）としている。この第一項および第二項における「あらかじめ本人の同意を得ないで」という部分は、「利用目的の達成に必要な『範囲を超えて』」にしかかからない。言い換えると、利用目的の達成に必要な範囲を「超える」場合に初めて、その事前に本人の同意が必要になるということである。この点について、経産省ガイドラインは、合併・分社化・営業譲渡等による事業の承継に伴う個人情報の取得においては、承継前の利用目的の範囲内であるならば、あらためて本人の同意をとる必要はない、と説明している。

また、同条第三項においては、この利用目的の制限が適用されない項目が列挙されている。個人情報の利用において、事前の情報主体の同意を必要としないものである。それによれば、「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」である。

（2）　藤原静雄『逐条個人情報保護法』弘文堂、二〇〇三年、六八頁。

五　個人データと個人情報取扱事業者の義務

1　義務の概要

個人情報を三分類したが、そのひとつである「個人データ」に固有の事業者の義務が別個に規定されている。すなわち、データ内容を正確に確保する義務（一九条）、データに対する安全措置を講ずる義務（二〇条）、データ処理従業者を監督する義務（二一条）、データ処理の委託先を監督する義務（二二条）、および第三者へのデータ提供の制限義務（二三条）である。

通常（諸外国の個人情報保護法）ならば、個人データ処理を実施する事業者には、「データ管理者」の設置義務が課せられており、そのデータ管理者の義務として規定さるべきものである。

これらの事業者の義務が、「個人データ」に限定されるのか、三分類をした意味が隠されている。しかも、「データの正確性の確保」については、事業者の「努力」義務にとどめられている。

2　データの正確性

基本法は、「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」（一九条）と規定する。ＯＥＣＤ八原則の「第八条：データ内容の原則」では、「個人データは、その利用目的に沿ったものであるべきであり、かつ利用目的に必要な範囲内で正確、完全であり最新なものに保たれなければならない」となっている。同音異字の多い日本人の氏名、漢字変換システムの使用という状況を考えるならば、正確性の確保にはより厳格な義務を負わせるべきものと考える。つまり、データ管理者は、職務上、データの誤りを発見した場合には、職権によってその誤りを修正するか、誤りを含む

全データを消去もしくは封鎖しなければならないし、そして、不正確な、あるいは無効なデータを第三者に提供した場合には、その旨を第三者に通知する義務がある、というように。

3　安全管理措置

安全管理措置について、基本法は、「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」（二〇条）と規定する。ＯＥＣＤ八原則の「第一一条：安全保護の原則」では、「個人データは、その紛失もしくは不当なアクセス、破壊、使用、修正、開示等の危険に対し、合理的な安全保護措置により保護されなければならない」となっている。基本法には、安全管理の具体的な措置が示されていない。データの安全管理は、一般的には、「データ保全」あるいは「データセキュリティ」という概念と一致する。データ、データファイル、プログラムを含むコンピュータ・システム、およびネットワークシステムの保全、ならびに、それらに対する危険からの防御を意味する。データ保全という概念の下に、データの破壊、変造、盗難を防止するためのあらゆる技術的措置と、不正なデータ処理、不正なネットワークアクセスを防止するためのあらゆる組織的な措置が含まれる。

4　従業者・委託先の監督

基本法は、「個人情報取扱事業者は、その従業者および委託先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」（二一条・二二条）と規定する。前第二〇条による個人データの安全管理措置が、すべての個人データ処理者、すなわち、個人データの処理の従事者および委託先によって、遵守されていることを、事業者は監視しなければな

らないのである。データの安全管理における相互保証主義の考え方がここにも現れている。個人データ処理を委託する場合には、委託先が自社と同水準以上の安全管理措置を講じていることを確認してから、データ処理のアウトソーシングするのが通常である。個人データ処理を海外にアウトソーシングする場合も、全く同じで、相手国の個人情報保護措置のレベルが問われることになる。この問題を解決するために、一九八〇年のＯＥＣＤ理事会勧告が出されたともいえる。

5　第三者提供の制限

㈠　第三者提供の原則

基本法第二三条は、「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、個人データを第三者に提供してはならない」と規定し、本人からの事前同意を原則とする。すなわち、事業者間での個人データの移動に関して、個人の自己情報コントロール権もしくは情報的自己決定権が行使できるかどうかが問われている。

㈡　本人の同意が不要な場合

個人データの第三者提供において、本人の事前同意が不要なケースとして、「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」と、列挙されている（二三条一項）。これは、第一六条第三項の、個人情報の目的外利用の本人の事前同意を不要にする場合と同じケースである。

㈢　提供停止の意思表示がある場合

「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」という四項目を、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（オプトアウト）としている場合であっても、本人の事前同意がなくても、当該個人データを第三者に提供できるのである（二三条二項）。

㈣　第三者の範囲

「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」のような場合には、個人データの提供を受ける者でも、それは、第三者に該当しないものとしている（二三条四項）。

六　保有個人データと個人情報取扱事業者の義務

1　義務の概要

「保有個人データ」に限定される個人情報得取扱事業者の義務が規定されている。「保有個人データ」とは、事業者が六月以上の期間保有する個人データのことである。まず、事業者は、保有個人データに関し、その一定の

事項を本人の知り得る状態に置かなければならない（二四条）。つぎに、保有個人データに関して、開示義務（二五条）、訂正義務（二六条）、利用停止義務（二七条）が規定されている。最後に、保有個人データの利用目的を通知しない場合、保有個人データを開示しない場合、保有個人データの訂正の有無、保有個人データの利用停止の有無についての理由の説明の努力義務（二八条）が規定されている。

2　保有個人データ事項の公表

個人情報取扱事業者は、「保有個人データ」に関する情報を、本人の知り得る状態に置かなければならない、と規定されている（二四条一項）。つまり、個人情報取扱事業者の氏名または名称、すべての保有個人データの利用目的、およびデータ主体の「求め」に応じるための手続等の情報である。データ主体は、自己の保有個人データについて、開示の「求め」、訂正等の「求め」、利用停止の「求め」ができることになっているが、それらの「求め」の対象となる保有個人データを特定するために、このような情報が本人に開示されなければならない。ただし、利用目的の通知の「求め」に対して、通知をした場合に、本人、第三者の生命、身体、財産その他の権利利益の侵害の危険があるとき、国、自治体の事務遂行に支障の危険があるとき、および、利用目的が明白であるときには、この通知の「求め」を拒絶することができ（二四条二項）、その旨を本人に通知する（二四条三項）。

3　保有個人データの開示

個人情報取扱事業者は、データ主体から、自己の保有個人データの開示を求められた場合には、本人に対し、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（二五条一項）。ただし、権利利益の侵害のおそれ、事業者の業務の適正な実施に著しい支障のおそれ、法令違反のおそれがある場合には、データの全部または一部を

開示しなくてもよく、その旨を通知すればよい（二五条二項）。

4　保有個人データの訂正等

個人情報取扱事業者は、データ主体から、自己の保有個人データについて、データ内容の訂正、追加または削除を求められた場合には、利用目的の達成の必要範囲内において、遅滞なく調査を行い、当該保有個人データの内容の訂正、追加または削除を行わなければならない（二六条一項）。また、訂正等の結果を本人に通知しなければならない（二六条二項）。

5　保有個人データの利用停止

個人情報取扱事業者は、データ主体から、自己の保有個人データについて、当該保有個人データの利用の停止または消去の「求め」があった場合に、その求めに理由があることが判明したときは、遅滞なく、個人データの利用停止等を行わなければならない（二七条一項）。ただし、この求めの理由は、第一六条違反または第一七条違反に基づくものでなければならない。なお、第一六条は、「個人情報」の利用目的にかかわる制限に関する規定であり、第一七条は、「個人情報」の適正取得に関する規定である。そうすると、利用停止を求める理由は「個人情報」に存在し、利用停止の効果は「保有個人データ」に及ぶ、ということになろう。また、利用停止の結果を本人に通知しなければならない（二七条三項）。

6　保有個人データの提供停止

個人情報取扱事業者は、データ主体から、自己の個人保有データについて、当該保有個人データの第三者への

提供停止の「求め」があった場合、その求めに理由があることが判明したときは、遅滞なく、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（二七条二項）。ただし、この求めの理由は、第二三条第一項に基づくものでなければならない。すなわち、同項は、「個人データ」を第三者に提供する場合には、原則的には、「事前同意」が必要であることを規定したものである。これにはもう一つ「但し書き」がついていて、第三者提供の停止に多額の費用を要したり、提供停止が困難であったり、あるいは本人の権利利益の保護に代替措置があるときは、提供停止をしなくてもよい、となっている。また、提供停止の結果を本人に通知しなければならない（二七条三項）。

七　苦情・報告・助言・勧告・命令と個人情報取扱事業者の義務

1　義務の概要

個人情報取扱事業者は、自ら、データ主体等からの苦情を処理しなければならず（三一条）、主務大臣に対して個人情報処理に関する報告書を提出しなければならない（三二条）。また、個人情報取扱事業者は、主務大臣の助言（三三条）、勧告及び命令（三四条）に従わなければならない。

2　苦情処理

個人情報取扱事業者は、「個人情報」の取扱いに関する苦情を適切かつ迅速に処理するよう努めなければならない（三一条一項）。このために必要な体制も整備するよう努めなければならない（三一条二項）。この規定の仕方は、「努力義務」ではあるが、苦情処理体制の整備いかんによっては、事業者の存亡にかかわるような重大な問

題に発展する可能性もある。

3　報告・助言・勧告・命令

主務大臣は、個人情報取扱事業者の義務の履行に必要な限度において、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（三二条）とし、同じように、助言もすることができる（三三条）。

主務大臣は、個人情報取扱事業者の一定の規定違反において、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（三四条一項）。一定の違反行為とは、第一六条の利用目的による制限違反、第一七条の適正取得違反、第一八条の利用目的の通知違反、第二〇条から第二七条までの、または第三〇条第二項の合理的手数料額違反のことである。

さらに、次の段階として、これらの違反に対する勧告に係わる措置をとらず、個人の権利利益の侵害が切迫しているときは、主務大臣は、当該事業者に対し、その勧告に係わる措置をとるべきことを命令することができる（三四条二項）。そして、同項の命令に違反した者には、六月以下の懲役または三〇万円以下の罰金という罰則がある（五六条）。

そして、個人情報取扱事業者が第一六条、第一七条、第二〇条から第二二条までの、または第二三条第一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きは、当該事業者に対し、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令することができる（三四条三項）。そして、同項の命令に違反した者には、六月以下の懲役または三〇万円以下の罰金という罰則がある（五六条）。

八　認定個人情報保護団体

1　個人情報保護団体の概要

個人情報保護団体に関する条文は、基本法の第四章第二節に置かれている。その第二節の標題は、「民間団体による個人情報保護の推進」となっている。認定個人情報保護団体制度の目的は、事業者による苦情処理の取組を補完し、苦情の自主的な解決を図るため、主務大臣が民間の団体（事業者団体等）を認定することにより、その業務について消費者からの信頼を確保することにある。認定団体は、対象事業者の個人情報の取扱いに関する苦情の処理、ガイドライン等の作成・公表、対象事業者への情報提供などの業務を行う。認定を受けるためには、主務大臣に申請を行い、一定の基準を満たせば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

㈠　苦情の処理

認定個人情報保護団体は、本人等から対象事業者の「個人情報の取扱い」に関する苦情について解決の申出があったときは、その相談に応じ、申出人（本人等）に必要な助言をし、その苦情に係わる事情を調査するとともに、当該対象事業者に対し、その苦情の内容を通知してその迅速な解決を求めなければならない（四二条一項）。この申出に係わる苦情の解決について必要がある場合には、認定団体は、当該対象事業者に対し、文書や口頭による説明を求め、または資料の提出を求めることができる（四二条二項）。そして、これらの説明要求、資料提出要求について、対象事業者は、正当な理由がない限り拒絶することはできない（四二条三項）。しかし、この拒絶に対する罰則はない。

㈡　個人情報保護指針の作成・公表

認定個人情報保護団体は、対象事業者の個人情報の適正な取り扱いの確保のために、「個人情報保護指針」を作成・公表することに努めなければならない（四三条一項）。個人情報保護指針の中には、利用目的の特定、安全管理措置、本人の求めに応じる手続等の事項が盛り込まれなければならない。

そして、この個人情報保護指針を対象事業者に遵守させるために、指導や勧告等の措置を講ずるよう努めなければならない（四三条二項）。

㈢　情報の提供等

その他、個人情報の適正な取扱いの確保に寄与する事項についての対象事業者への情報の提供を行ったり（三七条一項二号）、対象事業者の個人情報の適正な取扱いの確保に関し必要な業務（三七条一項三号）などがある。

3　認定個人情報保護団体の義務

㈠　目的外利用の禁止

認定個人情報保護団体は、認定業務の実施に際して知り得た情報を認定業務以外の目的に利用してはならない（四四条）。「認定業務」とは、「その認定に係わる業務」（四〇条）ということであるが、実際は、データ主体からの苦情の処理や個人情報保護指針の作成・公表に関連する指導・勧告ということである。なお、本規定に違反した場合は、認定が取り消されることがある（四八条）。

㈡　名称使用制限・報告・命令

認定個人情報保護団体でない者は、「認定個人情報保護団体」という名称またはこれに紛らわしい名称を使うことはできない（四五条）。主務大臣は、本節の規定の施行に必要な限度において、認定団体に対し、認定業務

に関する報告を提出させることができる（四六条）。主務大臣は、本節の規定の施行に必要な限度において、認定個人情報保護団体に対し、認定業務の実施方法の改善、個人情報保護指針の変更その他必要な措置をとるよう命ずることができる（四七条）。なお、本規定に違反した場合は、認定が取り消されることがある（四八条）。

九　適用除外

1　適用除外の概要

適用除外に関する条文は、基本法の第五章に置かれている。そして、その前章の第四章には個人情報取扱事業者の義務等に関する条文が置かれている。個人データ処理システムを設置している事業者は、すべて個人情報取扱事業者である。適用除外について、第五〇条は、適用除外の機関・団体について、それらの機関等が本来の目的で個人データ処理をする場合には、第四章の個人情報取扱事業者の義務等に関する規定「のみ」を適用しない、と規定する。その他のすべての規定は適用されることに注意しなければならない。

2　適用除外の機関・団体

個人情報保護法の適用除外とされている機関・団体・人とそれらの本来の目的は以下のように規定されている（五〇条）。まず、報道機関であるが、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が列挙されており、個人情報の取扱う目的は「報道の用に供する目的」である。「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」と定義されている（五〇条二項）。つぎは、著述業者で、「著述の用に供する目的」である。そのつぎは、大学その他学術研究を目的とする機関や団体またはそれらに属する

個人で、「学術研究の用に供する目的」である。さらに、宗教団体や政治団体も適用除外団体である。それぞれ「宗教活動の用に供する目的」、「政治活動の用に供する目的」で個人情報を取扱わなければならない。

また、適用除外機関等は、個人データの安全管理のために必要な措置、個人情報の取扱いに関する苦情の処理その他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（五〇条二項）。

十　罰則

第五六条は、第三四条第二項または第三項の規定による命令に違反した者は、六月以下の懲役または三〇万円以下の罰金に処する、と規定する。第三四条第一項は、主務大臣が、個人情報取扱事業者に対し、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、と規定する。第三四条第二項は、この「必要な措置をとるべき勧告」を無視して、なお個人の重大な権利利益の侵害が切迫しているときに、主務大臣は、当該事業者に対し、「勧告に係わる措置」をとるよう命令することができる、と規定する。第三四条第三項も、同じように、主務大臣が、当該事業者に対し、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令することができる、と規定する。

個人情報取扱事業者の個人情報保護法に違反する行為が罰則の対象ではなく、事業者は、主務大臣の是正命令に従わなかったことによって処罰されることになる。

第五七条は、第三二条または第四六条の規定による報告をせず、または虚偽の報告をした者は、三〇万円以下の罰金に処する、と規定する。第三二条は、主務大臣は、事業者の義務に関する規定の施行に必要な限度におい

て、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、と規定する。また、第四六条は、主務大臣は、認定個人情報保護団体に対し、認定業務に関し報告をさせることができる、と規定する。したがって、個人情報取扱事業者および認定個人情報保護団体が、主務大臣への報告を怠った場合に本条の罰則が適用されることになる。

なお、罰金刑については、行為者を罰するほか、その法人または人に対しても科せられる（五八条）。

十一　個人情報保護基本法の問題点

1　基本法の目的

情報社会において、個人データ処理の必要性および重要性は自明のことである。その目的のなかに取り上げることではない。これまでは、いずれの組織においても、個人データ処理に関して何の制約も受けることなく実施されてきた。そのために、多くの問題が「個人データ濫用問題」として表面化したのである。

個人データ保護法の最大の目的は、この個人データの濫用を未然に防止することである。そういう性格のゆえに、個人データ処理実施の事前差止めや個人データの提供の事前告知の制度を置いているのである。基本法も同様の性格を持つべきである。

したがって、個人の「権利利益の保護」という一般的な表現ではなく、「データ保護の権利の保障」というように、明確に宣言すべきである。いずれにしても、個人データ処理という特定の範囲における「人格権の保護」ということにはかわりはない。

2　三種類の個人情報

事業者が取得するのは「個人情報」であり、それがデータベースに入れられると「個人データ」に変わり、そして、六月以上継続利用されると「保有個人データ」になる。これら三種類の個人情報に対応して事業者の義務が規定されている。個人情報に対しては、目的特定・目的制限・適正取得・目的通知という義務がある。個人データに対しては、正確性確保・安全管理措置・従業者監督・委託先監督・提供制限という義務がある。保有個人データに対しては、事項公表・開示・訂正等・利用停止等という義務がある。これでは、データ主体がその権利の行使をできるのは、保有個人データに限定されてしまっている。事業者が短期間で個人データ処理を行う「個人情報」や「個人データ」に対しては、データ主体は何もできないのである。事業者としては、個人情報の取得後直ちに、それらのデータ処理を実施するのが自然である。「個人情報」や「個人データ」の段階で、事業者がそれらを消去・廃棄することも考えられる。事業者は、個人情報の一生（取得から廃棄まで）について、そのすべての義務を負わなければならないはずである。

3　データ主体の権利

基本法は、データ主体の権利を規定していない。これに反して、諸外国のデータ保護法には、必ず、「データ主体の権利」が定められている。同種の法律である、日本の行政機関個人情報保護法や独立行政法人等個人情報保護法には、開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権というようなデータ主体の権利が規定されている。また、ＯＥＣＤガイドライン第一三条は「個人参加の原則」を規定したものであるが、同条は、個人データについての告知、消去、修正、完全化、補正させる権利を、個人が有する、というように規定している。つまり、国内法において、データ主体に対し、同様の権利を付与しなければならないのである。

基本法においては、データ主体の権利の内容が、個人情報取扱事業者の義務の内容と一致することをもって、法律の効果は同じである、という説明に説得力はあるのか。同価値というのであれば、最初から、データ主体の権利を規定しておいても、何の不都合も生じないはずである。個人の権利付与規定を設けない基本法は欠陥法である。データ主体の権利を規定することで、個人情報取扱事業者の個人データ処理に関わるコンプライアンス意識が一層確実なものになるのではないだろうか。

4　個人データ処理システムの設置手続

基本法の全面的施行後、各方面において、いわゆる「法律への過剰反応」現象が起こった。「この法律の名前を出したら、個人情報の提供を拒否できるのではないか」という誤解を生んでしまったのである。この誤解は、基本法が個人データ処理システムを保有・運用する事業者、つまり、個人情報取扱事業者に適用されるということが理解されていなかったことによるものである。かかる問題を避けるためにも、法律の名宛人を確定することが肝心である。すなわち、事前に、法律の適用対象事業者を確定するということである。これは、個人データ処理を実施する組織の登録制度を設けるということでその目的を達成することができる。そして、この登録手続を経なければ、個人データ処理を実施できないという規定を設ける必要がある。しかも、この登録制度によって、個人データ処理は透明化され、事業者のコンプライアンス意識が高揚するものと思慮される。

5　個人情報取扱事業者

基本法にいう「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」である。個人情報取扱事業者には、いわゆる民間の個人または組織が該当する。まったく同じ個人データ処理を実施する

組織のなかで、国の機関は行政機関個人情報保護法の適用対象となり、独立行政法人等は独立行政法人等個人情報保護法の適用を受けることになる。したがって、いわゆる公的機関は、この基本法の適用は受けない。事業者のデータ処理の規模について、五千人以上の個人情報を処理する者に限られる。基本法の適用対象となる個人情報取扱事業者を、処理される個人情報の本人の数五千人以上とすることに合理的根拠があるのだろうか。処理人数が五千人以下でも、そして、ペーパー式（マニュアル）データベースを利用する事業者で、個人情報の濫用事故を起こした者にも、基本法を適用できるとした方がよい。その上、規模にかかわらず、個人情報取扱事業者の登録制度を導入すべきである。諸外国のデータ保護法では、個人データ処理の実施について、「届出制度」「登録制度」を導入している。そうすると、監督官庁は、届け出た事業者の個人データ処理のみの監視・監督をするだけでよいのである。法律の実効性の観点からも、このような制度が導入されているのである。

6　データ主体の権利と事業者の義務との関係

ＯＥＣＤガイドラインの「個人参加の原則」が、基本法では「本人関与の仕組み」と言い換えられている。[3] この本人関与に関する規定は、個人情報取扱事業者に義務を課すだけでなく、「本人に具体的な請求権を付与する趣旨であると解される」という。[4] これらの関係条文には「データ主体の『求め』」という表現が使われている。この「求め」に従って、事業者は、データ主体に対して、利用目的通知、開示、追加、削除、利用停止、消去、あるいは提供停止というデータ処理を実施する「義務」を負うという規定になっている。しかし、「これら本人の求めを要件とする条項については、規定されている義務の履行を個人情報取扱事業者に対し求める権限を本人に与えたものにほかならないのであって、単に個人情報取扱事業者の義務であるにとどまらず、本人に個人情報取扱事業者に対する具体的な請求権を付与したものと『解される』」。[5] 裁判所の判断もこうなるのであろうか。

7　データ保護監査人

データ保護監査人とは、個人データ処理の全般を監視・監督する権限を有する者である。組織の中では、データ処理を実施する者は「データ処理者」であり、データ処理者を監督するのが「データ管理者」である。したがって、データ管理者が組織における個人データ処理の実施について全責任を負うことになる。そして、データ保護の観点から、組織内で、個人データ処理を監視し、データ管理者を監督するのが「データ保護監査人」である。基本法でいえば、個人情報取扱事業者の義務は、このデータ管理者の義務である。

データ保護監査人は強力な権限を有する。その最大の権限は、組織の個人データ処理システムを封鎖もしくは廃棄するという権限である。それだけに、データ保護監査人たる者には、法律の知識・コンピュータ・ネットワークの技術的知識が必要とされる。

これまでの日本の「個人情報保護法」といわれる法律には、このような役割と権限をもつデータ保護のための人的設備を配置することを規定していない。かかる人的設備を設けなかったことによって、法律の義務規定のほとんどが「努力義務」という性格になってしまっているのではないだろうか。

8　「データ保護庁」の設置

前述の個人データ処理システムの登録制度の「受け皿」となる機関が「データ保護庁」である。行政機関ではあるが、第三者的な独立した性格を持つ。国内に住所を有する個人情報取扱事業者は、個人データ処理の実施についての登録を、データ保護庁において、済ませておかなければならない。登録事項は、データ管理者の任命、データ保護監査人の任命、データ処理の形態・目的・名称、個人の権利（アクセス権・修正権等）の行使の規則、データの出所・貯蔵期間・提供先、データ保全措置規則、データの国際流通の有無、などである。

データ保護庁の最重要の任務は、国内の個人データ処理の監視・監督である。したがって、ここに、最高位のデータ保護監査人が常駐することになる。個人情報保護法を制定しても、その実効性が問題となるのは、個人情報の保護を専門とする組織と人的設備が設置されていないからである。社会保険庁の年金に関する個人データ処理の杜撰さがそのことを象徴している。同庁が日本年金機構という国内最大の個人情報取扱事業者になれば、「基本法」の適用対象となるのである。行政機関個人情報保護法の下で、あのような大問題を起こしていたということは、同法も個人情報保護のための専従の組織および人的設備を設置していなかったからである。

（3）http://www5.cao.go.jp/seikatsu/kojin/kaisetsu/pdfs/kanyo.pdf

（4）岡村久道『個人情報保護法入門』商事法務、二〇〇三年、一七一頁以下。

（5）岡村・前掲書一七二頁。『　』は筆者挿入。

十二　おわりに

個人情報（データ）保護法は、「個人情報保護の権利」を保障するものでなければならない。この法律の下では、「情報」も「データ」も同一概念として使用される。個人情報保護の権利は、人格権と自己決定権とが相俟って、情報社会において具現化された個人の権利である。ドイツでは「情報的自己決定権」と呼ばれている。個人情報保護法は、データ主体（個人データの本人）・データ管理者・データ利用者間の権利・義務関係を規律するものでなければならない。したがって、法律は、個人データ処理という限られた範囲にしか適用されず、データ処理における人格権の保障という役割に限定される。

個人情報保護基本法の成立・施行を契機に、いわゆる民間機関内、各種組織内では、「データ保護」という観念が広く・深く浸透しているように思われる。「個人データ保護」が企業倫理（Business Ethics）のひとつになっている。「個人データ保護」専従のＣＥＯが生まれる時代である。結局、企業人の多くは、個人データ保護を無視しては、ビジネスの発展もないことを悟ったのである。

このたびの住基ネット訴訟における大阪高裁判決のなかで、個人データ処理を中立的な立場から監視する第三者機関がないことが、住基ネットシステムにおける個人情報保護対策上のひとつの欠陥であるとされた。この第三者機関が前述の「データ保護監査人」に相当する。

公的機関にしろ、民間機関にしろ、個人データ処理を監視する人的設備を設置することを義務づける規定を持っていないような「個人情報保護法」は、その実効性に危うさを孕んでいる。