

## ISSUE BRIEF

# 個人情報保護法の現状と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 549 (2006.10. 6.)

個人情報保護法制の現在

個人情報保護法等の概要

- 1 個人情報保護法の概要
- 2 行政機関個人情報保護法の概要

個人情報保護法等の施行実態

- 1 情報漏洩
- 2 過剰反応

IV 関連する法改正の動き

- 1 第 164 回国会までに成立したもの
- 2 今後の審議が予想されるもの

平成 17 年 4 月 1 日に、個人情報保護関連 5 法が全面施行された。それから 1 年以上が経過したが、依然として情報漏洩事件が少なくないことや法律への過剰反応が広まっていることが問題となっている。これを受けて、第 20 次国民生活審議会個人情報保護部会は、平成 19 年夏を目途に答申を出し、必要があれば、平成 20 年の通常国会での法改正を目指すことになる。

本稿では、まず、個人情報保護法の内容及び施行実態を概観する。次に、同法の制定を契機として第 164 回国会（平成 18 年）までに行われた法改正、今後の審議が予想される法改正、さらには、個人情報保護法・行政機関個人情報保護法の改正に向けた議論のポイントを紹介する。

行政法務課

（なかがわ かおり  
中川 かおり）

調査と情報

第 5 4 9 号

## I 個人情報保護法制の現在

平成 15 年 5 月 30 日、個人情報保護関連 5 法<sup>1</sup>が成立し、公布された。個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」とする。）の第 1 章から第 3 章は、公布と同時に施行され、同法第 4 章から第 6 章まで及び附則 2 条から 6 条までの規定とその他の 4 つの法律は、平成 17 年 4 月 1 日に施行された。個人情報保護法により、個人情報保護についての基本法及び民間部門の一般法が初めて整備されるに至った<sup>2</sup>。

関連 5 法の全面施行にあわせて、事業等を所管する各省庁において 21 分野について 33 の個人情報保護のガイドラインが、また、総務省において各行政機関及び独立行政法人等の安全確保措置についてのガイドラインが、それぞれ策定された<sup>3</sup>。

個人情報保護法については、「個人情報の保護に関する法律案に対する附帯決議」（衆参の個人情報の保護に関する特別委員会）及び「個人情報の保護に関する基本方針」（平成 16 年 4 月 2 日閣議決定）が、全面施行後 3 年を目途として検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとしている。

これを受けて、関連 5 法全面施行後、約半年が経過した平成 17 年 11 月から、第 20 次国民生活審議会個人情報保護部会が開催され、過剰反応の実態等につき、ヒアリングを行ってきた。今後、同部会は、平成 19 年夏を目途に答申を出し、必要があれば、平成 20 年の通常国会での法改正を目指すこととなる。

## II 個人情報保護法等の概要<sup>4</sup>

法律の運用の実態・問題点を把握するために必要な部分を中心に、個人情報保護法及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」とする。）の概要を説明する。

### 1 個人情報保護法の概要

個人情報保護法の第 1 章から第 3 章は、公的部門・民間部門を合わせた基本法としての性質を有する部分で、基本理念、国・地方の責務、基本方針の策定等を定める。民間部門の一般法である第 4 章は、過去 6 月以内のいずれかの日に 5,000 人を超える個人情報を保有する個人情報取扱事業者に適用される。個人情報取扱事業者が有する個人に関する情報は、

個人情報（生存する個人に関する情報であって、個人が識別されるもの） 個人データ（個人情報データベース等を構成する個人情報） 保有個人データ（個人情報取扱事業者が、開示・内容の訂正等を行うことのできる権限を有する個人データであって、存否が明らかになると公益等が害されるとして政令で定めるもの又は 6 月以内に消去することとなるものを除く）に分類され、

<sup>1</sup> 5 法とは、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号） 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号） 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 15 年法律第 59 号） 情報公開・個人情報保護審査会設置法（平成 15 年法律第 60 号） 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成 15 年法律第 61 号）をいう。

<sup>2</sup> 既存の制定法に含まれる個別の個人情報保護関連規定については、岡村久道『個人情報保護法』商事法務，2004，pp.362-363 参照。

<sup>3</sup> 内閣府国民生活局「個人情報の保護に関するガイドラインについて」  
内閣府ホームページ<<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/kojin/gaidorainkentou.html>>

<sup>4</sup> 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 第 2 版』有斐閣，2005；岡村 前掲書。

個人情報取扱事業者が負う義務は分類に応じて異なる。たとえば、利用目的の特定・変更(第15条)、利用目的による制限(第16条)適正な取得(第17条)は、個人情報であれば適用されるが、安全管理措置(第20条)や第三者提供の制限(第23条)を求められるのは、個人データであり、保有個人データに関する事項の公表等(第24条)開示(第25条)訂正等(第26条)利用停止等(第27条)理由の説明(第28条)まで求められるのは、保有個人データである<sup>5</sup>。

第三者提供、目的外利用の場合には、原則として本人の同意を得ることが必要であるが、第三者提供の場合には、本人同意を「オプトアウト」<sup>6</sup>で代えることもできる(第23条第2項)。また、(1)法令に基づく場合、(2)生命・身体・財産の保護に必要で本人同意の取得が困難である場合、(3)公衆衛生の向上等に必要で本人同意の取得が困難である場合、(4)国の機関等が法令の定める事務を遂行することに協力する必要がある場合で、本人同意の取得により事務遂行に支障を及ぼすおそれのあるときには、第三者提供、目的外利用に際し、本人の同意を得ることは必要ではない(第16条、第23条)。

適用除外は第50条に定めがあり、憲法で保障された表現の自由などを守るために、報道・政治など5分野の活動を行う個人情報取扱事業者に対しては、第4章は適用されない。さらに、これらの事業者に対する情報提供を妨げないように、第35条に、第50条第1項に掲げる者に対して個人情報を提供する範囲では、主務大臣の報告の徴収等の対象としないとする規定が設けられている。

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(第31条)また、主務大臣は、苦情処理等を目的として業界が届ける法人を認定個人情報保護団体に認定する(第37条)。主務大臣は、個人情報取扱事業者に対して報告の徴収(第32条)助言(第33条)勧告及び命令(第34条)(認定個人情報保護団体に対しては、報告の徴収(第46条)命令(第47条))を行う権限を有し、この大臣の勧告等に従わない者に対して罰則が科せられる形となっている(第56条-第59条)。なお、個人情報を漏洩した従業員個人を直接に処罰する規定は設けられていない。

## 2 行政機関個人情報保護法の概要

行政機関が保有する個人に関する情報は、個人情報(生存する個人に関する情報であって、個人が識別されるもの(照合容易性不要)(第2条第2項)) 保有個人情報(行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているもの(第2条第3項)) 個人情報ファイル(データベースの中に入っていて電算機処理を行うことが可能なファイル、五十音順や番号順で整理されたマニュアル処理ファイル(第2条第4項))に分類され、行政機関が負う義務は分類に応じて異なる<sup>7</sup>。

行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、保有個人情報の目的外の利用・提供を禁止される(第8条第1項)。ただし、本人の同意があるときや相当な理由のある内部利用など、目的外利用・提供が許される場合がある(第8条第2項)。

適用除外は第45条に定めがあり、刑事事件もしくは少年の保護事件に係る裁判等に係る保有個人情報については、第4章の規定は適用されない。

<sup>5</sup> 「各法が定める個人に関する情報の概念図」宇賀 同上, p.24.

<sup>6</sup> 「オプトアウト」とは、本人の求めに応じて利用等の停止を認める制度全般を指す。これに対し、本人の事前同意を利用等の要件とする方式を、「オプトイン」という。

<sup>7</sup> 「各法が定める個人に関する情報の概念図」宇賀 前掲書, p.24.

開示決定等について行政不服審査法による不服申立てがあったときは、行政機関の長は、情報公開・個人情報保護審査会に諮問する（第42条）。

行政機関の職員等が、正当な理由なく、個人情報ファイルを提供したとき等には、職員個人が処罰される（第53条 - 第56条）。

### III 個人情報保護法等の施行実態

平成17年4月1日の全面施行後1年以上が経過した現在、主として問題とされているのは、(1)情報漏洩事件が依然として少なくないことと、(2)法律への過剰反応が広がっていることである。

#### 1 情報漏洩

##### (1) 現状

まず、情報漏洩の現状について概観する。事業者が公表した個人情報漏洩事案は、平成17年度において、1,556件あった。この事案において個人情報が漏洩したとされる人数について見ると、小規模なものが比較的多く、500人以下の事案が71.6%を占める。ただし、5万人を超える事案も2.4%存在する。

漏洩の主体は、事業者の従業員が78.7%、第三者が17.2%、その他・不明が3.3%と、従業員によるものが圧倒的に多い。もっとも、主体が従業員である場合の内訳は、不注意が1,184件、意図的が10件と、ほとんどが不注意によるものとなっている。それに対し、主体が第三者である場合の内訳は、235件が意図的、33件が不明となっている<sup>8</sup>。

##### (2) 政府の対処

前述したように、各省庁及び総務省は、漏洩防止を含む個人情報取扱の指針を示すために、ガイドラインを策定した。また、銀行法施行規則の中に、個人情報保護に関する規定が新設されるなど、業法施行規則の改正も行われている。

実際に漏洩事件が起きると、各主務大臣は、事業者等に対して指導・監督を行う。平成17年度の実績は、勧告が1件、報告の徴収が50件となっている。

さらに、平成17年度末までに、個人情報保護法第37条の規定に基づき、主務大臣は、認定個人情報保護団体として30団体の認定を行った。認定個人情報保護団体は、主務大臣による報告の徴収や勧告の前に苦情処理や業界指導にあたることが期待されている。平成17年度に、認定個人情報保護団体が、個人情報保護法第42条及び第43条に基づいて対象事業者に対して採った措置は、説明・資料要求が119件、指導が137件、勧告が1件、その他の措置が4件及び苦情の処理が355件となっている<sup>9</sup>。

#### 2 過剰反応

##### (1) 現状

何を「過剰反応」とするかは論者によって異なるが、ここでは、新聞報道により「過剰反応」とされたものを、内閣府国民生活局のまとめ<sup>10</sup>に沿って紹介する。

<sup>8</sup> 内閣府「平成17年度 個人情報の保護に関する法律 施行状況の概要」（平成18年6月）  
内閣府ホームページ<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/kojin/17-sekou.pdf>

<sup>9</sup> 同上

<sup>10</sup> 内閣府国民生活局「個人情報保護の現状と施策について」（平成17年11月30日）p.8.

## (i) 個人情報保護法の誤解に関するもの

大規模災害や事故等の緊急時における家族への情報提供や、弁護士会による照会への回答は、個人情報保護法上、第三者提供の制限の例外に該当するため、個人情報の提供にあたって本人の同意を得る必要はない。それにもかかわらず、個人情報取扱事業者が、個人情報が提供できないものと誤解し、個人情報の提供を控えるような場合がある。

また、国勢調査は、統計法上、申告(第5条)や協力(第17条)が義務付けられているにもかかわらず、個人情報保護法に対する誤解から、これを拒否する例が続出した。

## (ii) 事業者や本人の意思に委ねられている事項に関するもの

住民が自治会名簿について、流出のおそれがあること、自分にとってメリットがはっきりしないこと、自治会の活動と距離をおきたいこと等の実質的な理由を背景としながら、個人情報保護法を名目に掲載を拒否するような場合がある<sup>11</sup>。

同窓会名簿等については、本人の同意を得ること、又は、オプトアウトの仕組みを活用することにより、作成・配布を行うことができる。しかし、こうした手続きが事業者に負担に感じられること、掲載を辞退する者が相当数見込まれることなどから、名簿の作成を取りやめる場合もある。

## (iii) 行政機関等による提供に関するもの

内閣府が、従来は報道発表してきた幹部公務員の生年月日、最終学歴などを、平成17年7月26日の報道発表では非公開としたのをはじめ<sup>12</sup>、多くの省庁で、幹部人事の発表方法が変更された<sup>13</sup>。また、国・地方の公務員の懲戒処分者を匿名としたり<sup>14</sup>、公務員の天下り先を本人の同意がなければ公表しないとする動きもある<sup>15</sup>。

厚生労働省は、平成17年3月、「受験生のプライバシーへの配慮」を理由に医師や看護師などの国家試験の合格発表を、受験番号とカタカナのみに変更した。同年6月には氏名公表をやめ、受験地と受験番号のみを発表する方針を打ち出した<sup>16</sup>。

厚生労働省は、このほか、社会保険労務士についても、氏名公表を義務付けている省令を改正し、受験番号のみの発表にする方針を決めた<sup>17</sup>。

## (2) 政府の対処

関係省庁は、過剰反応に対処する目的で、ガイドライン<sup>18</sup>及びガイドラインに関するQ&A

内閣府ホームページ<<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/shingikai/kojin/20th/20051130kojin3-2.pdf>>

<sup>11</sup> 名簿作成に慎重な風潮を「個人情報保護法の成果として肯定的に評価すべき」とする意見もある(宇賀克也「特集・個人情報保護法施行から1年 個人情報保護法の施行状況と今後の課題」『国民生活』36巻4号, 2006.4, p.9.)。

<sup>12</sup> その後、読売新聞記者の情報公開請求を通じて開示範囲は若干拡大された。情報公開・個人情報保護審査会「内閣府国民生活局の課長級以上の職員の略歴の一部開示決定に関する件」(平成18年度(行情)答申第155号)

<sup>13</sup> 「中央省庁幹部の生年月日、学歴 保護法施行「個人情報」を理由に 広がる非公表」『毎日新聞』2006.8.13.

<sup>14</sup> 「懲戒免職者名6割公表せず 公金詐取で有罪後も 人事院指針の「原則」御旗に」『東京読売新聞』2005.10.19.

<sup>15</sup> 「個人情報 保護という名の隠ぺい 天下り名簿 黒塗り」『読売新聞』2005.8.3.

<sup>16</sup> そのかわり、医師については、HP上で処分歴等の情報公開を拡大する方針で検討が進められている(「医師処分歴「公開を」 氏名・内容、ネットで 検討会報告書」『朝日新聞』2005.12.2.)。なお、医師等の合格発表における氏名公表のとりやめには、「異論が少ないのではないか」とする意見もある(石村耕治「行政保有個人情報の取扱とプライバシー」『法律時報』78巻4号, 2006.4, p.40.)。

<sup>17</sup> 「医師・看護師に続き、社労士合格者も匿名に 来年度から、厚生省方針」『朝日新聞』2005.12.22.

<sup>18</sup> たとえば、地方公共団体の福祉担当部局が保有する支援対象者の個人情報を、本人同意なしに防災担当部局や自主防災組織と共用する方法を提示する改正がなされた(災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援 ガイドライン」(平成18年3月)

内閣府防災担当ホームページ<[http://www.bousai.go.jp/hinan\\_kentou/060328/hinanguide.pdf](http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf)>).

を、適宜改訂している<sup>19</sup>。

また、平成 18 年 2 月 28 日付けで、過剰反応を踏まえた関係省庁の申し合わせ事項を公表した<sup>20</sup>。これによれば、民間部門に対しては、法制度の周知徹底を図るだけでなく、事案に応じてガイドライン等の見直しを行う。各行政機関は、行政機関個人情報保護法及び独立行政法人等個人情報保護法の運用状況に関する情報を共有し、また、資料配布や研修を通じて法律の趣旨・内容の周知を図ることとされた。

さらには、特に法律に対する誤解の多い本人同意原則の例外については、政府広報を新聞に掲載するといった対策も行われている<sup>21</sup>。広報では、第三者提供における本人同意原則を守りつつ学校・地域社会で名簿を作成する方法と、大規模災害の緊急時の第三者提供における本人同意原則の例外につき、具体的に説明する形がとられた。

## IV 関連する法改正の動き

個人情報保護意識の高まりにより、従来はそれなりの正当性があると考えられてきた法律が見直しを迫られている。また、個人情報保護法等の施行状況を踏まえて同法等の改正に向けた提言もなされている。ここでは、第 164 回国会(平成 18 年)までに成立した主要な法改正を概観した上で、今後の課題を展望する。

### 1 第 164 回国会までに成立したもの

#### (1) 住民基本台帳法改正<sup>22</sup>

住民基本台帳は、昭和 42 年の住民基本台帳法制定時から、居住関係を公証する公簿として、原則公開とされてきた。その後、閲覧制度について、請求者に請求事由等を明らかにさせ、当該請求が不当な目的であることが明らかなきとき又は閲覧により知りえた事項を不当な目的に使用されるおそれがあるとき等には、市町村長は、閲覧の請求を拒否できるとされ(昭和 60 年改正)。また、閲覧の対象が、氏名、住所、性別及び生年月日からなる台帳の一部の写しに限定された(平成 11 年改正)。

このように一定の制限は設けられたが、誰でも住民基本台帳の一部の写しの閲覧を請求することができ(第 11 条第 1 項)、また、誰でも住民票の写し(第 12 条第 2 項)及び戸籍の附票の写し(第 20 条第 1 項)の交付を請求することができるとされ、一般公開原則は維持されてきた。

しかし、請求が不当な目的であるかのチェックが困難であること<sup>23</sup>、住民基本台帳の一部の写しの閲覧に基づいて行われるダイレクトマーケティングに対する理解が得にくくなってきたこと等から、「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」(総務省)で議論

<sup>19</sup> たとえば、大規模災害等において、本人同意なく患者の個人情報を提供できる場合や、弁護士会の照会に対し本人同意なく個人情報を提供できる場合を明示する改正がなされた(Q5-17, Q5-4)(厚生労働省「『医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン』に関する Q & A(事例集)」平成 17 年 3 月作成(平成 17 年 11 月 29 日改訂版))

同省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/kojin/dl/170805iryuu-kaigoqa.pdf>>)

<sup>20</sup> 個人情報保護関係省庁連絡会議申合せ「個人情報保護の円滑な推進について」(平成 18 年 2 月 28 日)

内閣府ホームページ<<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/kojin/20060228moshiawase.pdf>>

<sup>21</sup> 「なるほど納得Q&A 1 分間講座 個人情報保護法」2006.6.14 付各紙。

<sup>22</sup> 総務省「『住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会報告書』の公表」(平成 17 年 10 月 20 日)

同省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/051020\\_4.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/051020_4.html)>

<sup>23</sup> この閲覧制度を悪用して母子家庭を調べ、女兒に暴行する事件が発生している(『『自由な閲覧』疑問も根強く 住民台帳、少女暴行容疑者が悪用』『朝日新聞』2005.3.22, 夕刊)。

が行われ、平成 17 年 10 月に報告書が公表された。これに基づき、第 164 回国会に住民基本台帳法の一部を改正する法律案が提出され、成立した（平成 18 年法律第 74 号）。

住民基本台帳の一部の写しの閲覧は、これまで、(i)国又は地方公共団体の職員による職務上の利用、(ii)本人等、利害関係人や弁護士等による利用、(iii)世論調査や学術調査など公益性が高い調査等のための利用、(iv)ダイレクトメールなど専ら営業活動のための利用が認められてきた。今回の改正により、(i)及び(iii)については、請求者や請求事由を明示させた上で引き続き認め、(iv)は認めないこととした。また、(ii)のうち、請求者が、対象となる住民を氏名等により特定している場合には、閲覧制度ではなく、住民票の写しの交付制度で対応することとした。さらに、国又は地方公共団体以外の者に対して、不特定多数の者の閲覧を認める場合には、目的外利用・第三者提供をしないことを条件に閲覧を認めることとなった。あわせて、閲覧を認めた相手方や請求事由等の概要を毎年少なくとも 1 回公表することとし、また、偽りその他不正の手段による閲覧や目的外利用・第三者提供に対する制裁を強化・新設した。なお、住民票の写しや戸籍の附票の写しの交付の問題点については、当面、法改正ではなく、運用の改善で対処することとなった<sup>24</sup>。

今回の改正はおおむね評価されているが、個人を特定せずに、一定の地域に居住する住民について閲覧する余地を残したことや、住民票・戸籍の附票の写しの交付制度につき、行政書士による職務請求の悪用事件等が起きているにも関わらず、法改正による手当てがなされなかったことについては、批判がある<sup>25</sup>。

## (2) 公職選挙法改正

選挙人名簿は、有権者の範囲を画定するために、市町村の選挙管理委員会によって調製、保管される公簿である。選挙人名簿への登録は、当該市町村の区域内に住所を有する年齢満 20 年以上の日本国民で、引き続き 3 月以上当該市町村の住民基本台帳に記録されている者について行うものとされている。この選挙人名簿には、選挙人の氏名、住所、性別及び生年月日等を記載することとされている。

市町村の選挙管理委員会は、選挙時を除いて、選挙人名簿の抄本（住所、氏名、生年月日、性別を記載）を閲覧に供することとされている。これは、選挙人名簿を常時選挙人の目に触れさせておくことにより、名簿の正確性を確保しようとするものであり、選挙人は、名簿に脱漏、誤載又は誤記があると認めるときは、市町村の選挙管理委員会に対して、調査の請求をすることができることとされている（公職選挙法第 29 条第 2 項及び第 3 項）。

しかし、選挙人名簿抄本の公開原則に理解を得にくくなってきていることや、住民基本台帳の一部の写しの閲覧を制限すると、選挙人名簿抄本の閲覧を代替手段とする動きがおきる可能性があり、後者の閲覧を前者の閲覧と同時に制限する必要があること等から、「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」（総務省）が、平成 17 年 10 月に、報告書を提出した。これに基づき、第 164 回国会に、公職選挙法の一部を改正する法律案が提出され、成立した（平成 18 年法律第 62 号）。

これまで、公職選挙法には、選挙人名簿抄本の閲覧をどのような場合に認めるかにつき、

<sup>24</sup> 地方公共団体の条例による不正入手防止手法の例としては、大阪市個人情報保護条例第 48 条の定める、住民票等の個人情報の取扱い状況についての本人への「情報の提供」がある。

<sup>25</sup> 情報公開クリアリングハウス「『住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会報告書』を受けてのコメント」（平成 17 年 10 月 20 日）同ホームページ<<http://homepage1.nifty.com/clearinghouse/opinion/051020public.pdf>>なお、その後、総務省は、住民票交付制度を見直す方針を固めたとされる（「住民票 第三者の取得見直し」『朝日新聞』2006.9.13.）。

明文の規定はなかったが、おおむね、(i)選挙人が特定の者の選挙人名簿への登録の有無を確認するために閲覧する場合、(ii)候補者等、政党、政治団体が政治活動（選挙運動を含む）を行うために閲覧する場合、(iii)報道機関等が政治・選挙に関する公益性が高い調査研究を行うために閲覧する場合に認められてきた。今回の改正により、これらの場合には、閲覧が認められることが明記され、目的外の閲覧を防止するために、閲覧者の氏名・住所、

閲覧事項の利用目的、閲覧事項の管理方法等を記載した資料の提出を求めることとなった<sup>26</sup>。あわせて、閲覧を認めた相手方の氏名や利用目的等を、毎年少なくとも1回公表することとし、また、偽りその他不正の手段による閲覧や目的外利用・第三者提供に対する制裁を新設した。さらに、従来、市町村の選挙管理委員会の中には、抄本の閲覧のほか「その他適当な便宜を供与しなければならない」<sup>27</sup>との文言に基づき、候補者等に選挙人名簿抄本の写しを交付する団体もあったが、個人情報保護の観点から、今回の改正で、この規定は削除された。

今回の改正に対しては、次のような批判がある。「候補者等、政党、政治団体」について特段の定義がなく、また、「政治活動（選挙運動を含む）」という閲覧目的を客観的に証明しうるものもないため、閲覧主体・目的ともに自己申告が基本となるが、政治団体を名乗って選挙人名簿を閲覧し、悪用したと思われる事件が現に発生している<sup>28</sup>。現行の運用では、政治活動目的での選挙人名簿抄本の閲覧を事実上認めていない地方公共団体も多いが、今回、候補者等が政治活動を行うために閲覧する場合が明記されたため、今後はこれを拒むことができなくなるという<sup>29</sup>。

### (3) 所得税法、法人税法改正

従来は、所得税額が一千万円を超える者の氏名、住所、所得税額を、5月16日から31日の間に公示することが定められていた（所得税法第233条、同法施行規則第106条）。また、各事業年度の所得の金額又は各連結事業年度の連結所得の金額が二千万円（当該事業年度又は連結事業年度が六月を超える場合には、四千万円）を超える法人につき、法人の名称、当該所得の金額又は連結所得の金額その他の事項を公示しなければならないと定められていた（法人税法第152条、同法施行規則第68条）。

政府税制調査会は、個人情報保護法の全面施行を受けて、平成17年11月に所得税、法人税その他の申告書に係る公示制度の廃止を答申した<sup>30</sup>。これが与党税制改正大綱に盛り込まれ、平成18年1月17日に税制改正要綱が閣議決定された。これを受けて、上記所得税法第233条及び法人税法第152条を削除する定めを含む、所得税法等の一部を改正する等の法律案が、第164回国会に提出され、成立した（平成18年法律第10号）。所得税法又は法人税法に基づく公示制度の廃止部分は、同年4月1日より施行されている。

今回の改正に対しては、高額納税者の公示は犯罪被害につながることもあるが、法人税法に基づく公示制度は、個人情報保護とは何の関係もなく、むしろ脱税摘発などの端緒となることもあるとの批判がある<sup>31</sup>。

<sup>26</sup> 総務省「選挙人名簿の抄本の閲覧制度に関する論点整理（案）」同省ホームページ

<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_03/shingi\\_kenkyu/kenkyu/daiyo\\_eturan/pdf/j\\_daiyo\\_eturan07\\_s02.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/daiyo_eturan/pdf/j_daiyo_eturan07_s02.pdf)>

<sup>27</sup> 公職選挙法29条2項

<sup>28</sup> 「自宅などに数万人分個人情報 架空請求容疑で富士署が逮捕の男＝静岡」『読売新聞』2004.12.3.

<sup>29</sup> 情報公開クリアリングハウス 前掲注25

<sup>30</sup> 税制調査会「平成18年度の税制改正に関する答申」

財務省ホームページ<<http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/tosin/171125a.htm>>

<sup>31</sup> 「隠される情報デモクラシー 06春 中央官庁 保護法に便乗、匿名化」『毎日新聞』2006.3.29.



#### (4) 国民年金法改正

地方公共団体の個人情報保護条例は、目的外利用の禁止を定めることが多く、国が統計調査目的で地方公共団体から情報を入手することが困難となることが予想された。そこで、こうした問題を防止するために、第159回国会(平成16年)に、国民年金法等の一部を改正する法律案が提出され、成立した(平成16年法律第104号)。

この法律は、国民年金法に第108条の3を新設し、その第2項として「社会保険庁長官は、前項に規定する統計調査に関し必要があると認めるときは、官公署に対し、必要な情報の提供を求めることができる」という一文を盛り込み、地方公共団体からの個人情報提供に法的根拠を整えたものである<sup>32</sup>。

## 2 今後の審議が予想されるもの

### (1) 戸籍法改正

戸籍は、国民の親族的身分関係を登録、公証する制度である。戸籍法第10条が戸籍の公開原則について定めており、誰でも請求の事由を明らかにして、戸籍の謄抄本等の交付請求をすることができる。市町村長は、請求が不当な目的によることが明らかなきときは、これを拒むことができる。ただし、戸籍に記載された本人、その配偶者、直系尊属、直系卑属が請求する場合のほか、国の職員、地方公共団体の職員、弁護士等が職務上請求する場合には、不当な目的ではないことが推定されるため、請求の事由を明示する必要はない。

しかし、戸籍の謄抄本という個人情報が原則公開であることに理解が得にくくなってきていること、不正交付請求事件が後を絶たないこと等から、法務省法制審議会戸籍法部会で審議が行われ、平成18年7月に、「戸籍法の見直しに関する要綱中間試案」<sup>33</sup>が公表された。

この案は、複数の選択肢を提示する論点を残すものであるが<sup>34</sup>、概要は以下のようなものである。

本人等一定の者を除いて、(i)自己の権利もしくは権限を行使するために必要がある場合、(ii)官公署に提出する必要がある場合又は(iii)市町村長が相当な理由があると認める場合に、謄抄本等の交付請求をすることができるとする。

本人と一定の者を除いて、交付請求をする者は、請求の理由を明らかにし、交付請求することができる場合に該当することを明示しなければならないとする。

戸籍の謄抄本等の交付請求の際に、本人確認を実施する。

偽りその他不正の手段により戸籍の謄抄本等の交付を受けた場合の制裁を強化する。

### (2) 個人情報漏洩罪を新設する個人情報保護法改正<sup>35</sup>

個人情報保護法は、個人情報取扱事業者が主務大臣の勧告等に従わない場合に当該事業者に対して罰則を科すが、この定め方では、悪意をもって情報を漏洩する従業員に対する抑止力にはなりえないことから、「情報漏洩罪」を新設しようとする動きがある<sup>36</sup>。従来、

<sup>32</sup> 「文京区、国分寺、八王子市 国民年金調査の協力拒否」『東京新聞』2006.2.11.

<sup>33</sup> 法務省法制審議会戸籍法部会「戸籍法の見直しに関する要綱中間試案」2006.7.25. e-Govホームページ  
<<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=Pcm1030&btnDownload=yes&hdnSeqno=0000012475>>

<sup>34</sup> 主な論点は、(1)理由を明示せずに交付請求をできる者の範囲、(2)弁護士等の職務上請求の場合の依頼者の氏名等の明示範囲、(3)戸籍の謄抄本等の交付請求書の開示についての定めを設けるか否か等である。

<sup>35</sup> 情報窃盗に関するこれまでの議論の整理については、財団法人日本情報処理開発協会『平成16年度個人情報保護に係る基盤整備の促進に関する調査研究報告書』(平成17年3月)pp.137-182.

<sup>36</sup> 自由民主党政務調査会「e-Japan重点計画特命委員会・情報漏洩罪検討プロジェクトチーム」(「個人情報保

情報の不正な入手や持ち出しは、不正競争防止法や刑法の窃盗罪・横領罪・背任罪により処罰されてきたが、これらによってはカバーされない範囲があるとされている。例えば、不正競争防止法に基づき処罰するためには、従業員が、営業秘密情報を不正競争目的で漏洩・取得する必要がある。また、刑法の窃盗罪等に基づき処罰するためには、従業員による、情報を記録した「財物」の持ち出しが必要である。

そこで、自民党により、個人情報保護法改正案の骨子がまとめられ、業務に従事している者又は従事していた者が、その業務に関して知り得た個人データを自己又は第三者の不正な利益を図る目的で提供したときは、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処するとされた。ただし、この規定の適用にあたっては、表現の自由や政治活動の自由を不当に妨げることのないように配慮しなければならないとされる。

この骨子に対しては、次のような批判がなされている。

第一に、報道、著述、学術、宗教、政治の各機関・団体に対し、それぞれの目的のために情報を提供することについては、配慮規定にとどめるのではなく、罰則の適用を除外すべきである。また、処罰対象となる個人情報の範囲を限定すべきである<sup>37</sup>。

第二に、すでに過剰反応が出ている個人情報保護法に情報漏洩罪を設けると、メディアへの情報提供など正当な行為をしようとする人まで萎縮してしまうおそれがある。医療、金融・信用、情報通信等の個別法の制定をはかり、その中で罰則の新設の是非を含めて検討すべきである<sup>38</sup>。

第三に、内閣府国民生活局の公表資料によれば、情報漏洩事件のうち従業員が故意に漏洩した事件は非常に少なく、圧倒的多数は従業員の不注意によるものであり<sup>39</sup>、故意による従業員の漏洩行為を対象にした法改正案はピント外れである。むしろ、企業がセキュリティに対する自助努力なしに刑事的保護を受けられるとすると、セキュリティ対策を講じることへのインセンティブが失われかねない<sup>40</sup>。

### (3)個人情報保護法・行政機関個人情報保護法の課題

#### (i) 情報の入手元<sup>41</sup>

保有個人データに関する事項の公表義務の対象には、データの入手元の情報は含まれていない(個人情報保護法第24条第1項)。また、開示の求め(第25条)がなされた場合においても、当該保有個人データに入手元の情報が記録されていない限り、それを追加して開示する必要はない。しかし、本人が公表していない保有個人データを個人情報取扱事業者が利用している場合、偽りその他不正の手段により取得したか否か(第17条)、第三者提供の制限(第23条)に違反した提供が行われたかを確認するためには、個人情報取扱事業者が情報の入手元を明らかにすることが必要であることが多い。本人による開示の求めの対象に、保有個人データの入手元を加えるべきではないかという意見がある。

#### (ii) 個人情報のダイレクトマーケティング活動への利用停止<sup>42</sup>

利用停止等(個人情報保護法第27条)の求めが認められるのは、利用目的による制限(第16

---

護法：「漏洩罪」新設を目指す自民改正案「匿名社会」加速の懸念」『毎日新聞』2006.3.7.)

<sup>37</sup> 公明党「個人情報保護プロジェクトチーム」(同上)

<sup>38</sup> 民主党「個人情報保護法改正検討作業チーム」(同上)；日本弁護士連合会(同上)

<sup>39</sup> 本稿III-1-(1)。

<sup>40</sup> 岡村久道「経済教室 顔なき社会 再考・個人情報保護(下)新技術使う不正防げ」『日本経済新聞』2006.6.23.

<sup>41</sup> 宇賀克也「時の問題 個人情報保護法の施行状況と今後の課題」『法学教室』311号, 2006.8, p.17.

<sup>42</sup> 同上, p.17.

条)・適正な取得(第17条)・第三者提供の制限(第23条)に違反する場合に限られている。したがって、ダイレクトマーケティング活動を行う企業が、市販されている名簿を購入したり、過去に住民基本台帳の一部の写しを閲覧したりして入手した個人情報を、ダイレクトマーケティング活動に使用することを利用目的として特定した上で、その目的で利用した場合には、利用停止等を求めることはできない。特定商取引に関する法律に基づく勧誘禁止を請求する余地はあるが、個人情報をダイレクトマーケティング活動に利用されることを望まない者には、端的に名簿からの削除を求める権利を付与するべきとの意見もある。(iii) オプトアウト情報の周知<sup>43</sup>

個人情報取扱事業者は、個人データの第三者提供にあたり、オプトアウトが可能であることを本人に通知し、又は本人が容易に知りうる状態に置いておけば、本人同意を得なくてもよいとされている(個人情報保護法第23条第2項)。本人が容易に知りうる状態に置くことの中には、ホームページに掲載することも含まれる。しかし、自己の個人データを扱う事業者が誰であるかも不明な状況の下で、個人に、事業者のホームページをチェックすることを期待するのは難しい。そのため、第三者提供を知っていればオプトアウトの権利を行使したであろう者も、知らないために、権利を行使しないままになっているおそれがある。オプトアウトの仕組みを用いる場合には、本人への通知を義務付けることが望ましいのではないだろうか。

(iv) 理由の説明<sup>44</sup>

開示の求め等により求められた措置をとらない場合等の理由の説明は、努力義務とされている(個人情報保護法第28条)。しかし、理由提示が、個人情報取扱事業者の恣意を抑制し、請求者の救済の便宜を図る上で重要な機能を果たすことにかんがみると、努力義務にとどめておくことは適当であろうか。

(v) 事故情報の報告、公表等<sup>45</sup>

事故情報について、個人情報の保護に関する基本指針は、「可能な限り事実関係を公表することが重要」とするのみである。しかし、主務大臣への報告は、主務大臣が事業者における個人データの安全管理の実態を把握し、対策を講ずるための情報を取得するために重要である。また、盗難・紛失の対象になった個人データの本人への報告も、二次的被害を防止するために重要と思われる。これらの報告の義務付けも検討すべきではないだろうか。

(vi) 公人の職務に関する情報の問題<sup>46</sup>

公務員の履歴や懲戒関連情報などの公的な情報が公表されなくなるという現象が、行政機関個人情報保護法の施行後に生じている。情報公開法の運用とは別に、公表が公益に資する情報は、行政機関が自主的に公表することを担保する必要がある。そこで、行政機関個人情報保護法第8条(利用及び提供の制限)第2項に、例外規定として「公務員の職務遂行にかかる、当該公務員の氏名その他の個人情報」を加えるべきとの意見がある。

<sup>43</sup> 同上, pp.18-19.

<sup>44</sup> 同上, p.19.

<sup>45</sup> 同上, p.19, 枝窪歩夢「特集 個人情報保護法施行から1年 相談窓口にみる個人情報保護法の現状と課題」『国民生活』36巻4号, 2006.4, p.25.

<sup>46</sup> 日本弁護士連合会「個人情報保護法制の改正に関する意見書」2006.7.20.

同会ホームページ<[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/kojin\\_joho.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/kojin_joho.pdf)>