

個人情報保護法における情報主体の具体的権利

高橋郁夫法律事務所

弁護士 高橋郁夫

概要

個人情報保護法は、現在、一度、廃案となり、その後、大幅な修正がなされた法案が再度、国会に提出される方向である。この保護法について、この法律の条文を根拠として情報主体が、情報処理者に対して、民事的な請求をなすのかという論点を情報主体の具体的権利性という概念のもとに議論することができる。この点については、わが国においては、正面から、議論されたものではなかった。そもそも、この具体的権利性は、情報主体と直接的な契約関係等がない第三者との関係で、議論する実益が存在するし、むしろ、将来、具体的な問題が発生する場合は、そのような場合であると思われる。そして、第三者との関係では、損害賠償請求権のみではなく、一定の差止等の請求を認めるべきものと思われる。

Legal rights of data subject in the Personal Data Protection Law

Lawyer Ikuko Takahashi

The Chambers of Mr. Ikuko Takahashi

Abstract

Personal Data Protection Bill has been withdrawn, and the bill with a large revision will be submitted to the Diet again afterwards. Whether the information subject can file a suit against information processing person based on text of this law should be discussed under the concrete nature of the right under the law. The discussion is important when we think the relationship between information subject and the third person who has not direct contract relation. Rather, I think actual problem occurs in such a case in the future. And I think that injunction should be accepted based on the text of the bill. However we should face further problems in the point of actual enforcement.

1 問題の所在

まず、本稿においては、第154回通常国会において議論された個人情報保護法案（以下、本稿では、廃案の対象となったものをいう）の内容を前提に議論することとする。この法律は、「第2章 基本原則」において「個人情報とは、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」とされ、個人情報を取り扱う者は、基本原則にのっとり、個人情報の適正な取扱に努力せねばならない。そして、その原則として、「利用目的による制限」「適正な取得」「正確性の確保」「安全性の確保」「透明性の確保」があげられていた。また、「第5章 個人情報取扱事業者

の義務等」において、法案は、民間事業者等のうち、電子計算機等を用いて検索することができるよう体系化された個人情報集合物（以下「個人情報データベース等」という。）を事業の用に供している一定の事業者を特に法制度の整備の緊要度が高い者として位置づけ、それらに対する必要な制度を整備している。具体的には、(1) 利用目的の特定、利用目的による制限（20条、21条）、(2) 適正な取得、取得に際しての利用目的の通知等（22条、23条）(3) データ内容の正確性の確保（24条）(4) 安全管理措置、従業者・委託先の監督（25条～27条）(5) 第三者提供の制限（28条）(6) 公表等、開示、訂正等、利用停止等（29条～32条）(7) 苦情の処理（36条）(8) 主務大臣の関与（37条～40条）主務大臣（41条）などの規定が準備されている。これ以外にも国や各地方公共団体の義務などが定められているが、「第7章 罰則」において、個人情報取扱事業者が主務大臣の命令に違反した場合等における罰則（61条～64条）が課せられることになっているのが注目される。

上述のように28条から33条において個人の情報把握する地位とその情報に関する関与しうる地位とが定められている。しかしながら、わが国の保護法案が、個人の権利という位置付けではなく、事業者の情報管理に関する地位という観点から認めたにすぎないのではないかと、もしそうだとすると救済ないしは法執行という観点からして極めて不十分であるのではないかとという問題点が指摘し得る。具体的には、個人情報保護体制において、情報主体の有する具体的な地位を、それを根拠に民事裁判上、具体的な請求をなしうる権利を構成しているか否か、そして、もし具体的な権利として構成する場合にどのような内容の権利を構築すべきかという問題がでてくることになる。また、具体的な裁判における執行を考えた際に、どのようなことがいえるかという問題になる。

本稿は、上述の問題について、具体的な権利を認める場合のその効果、個人情報保護法案における具体的な権利の認否、具体的な権利の執行の問題、立法についての示唆の観点から、考察を行うものである。

この法案は、結局、特にマスメディアにおける個人情報の取扱についてマスメディア規制法であるとの議論が巻き起こったことなどから廃案となった。現在、原稿を作成している段階では、基本原則を削除し、マスメディアへの適用を再検討した改正案があらためて国会に提出される方向である。いわば、修正案が、この具体的な権利の有無という論点に対して、十分な検討をなしたものとして、審議されるのであれば、格別、そうでなければ、本稿のような検討も十分な意義をもつものであろう。

2 情報主体の具体的な権利とは

2.1 法案と民事上の問題とのかかわりー裁判規範性

最初に、個人の情報コントロール権なり、プライバシー権などの判例法理のもと、個人情報保護法案が、その判例法理で認められた権利の内容を充実させ、補充するという点で、法案について定められた基本原則が、裁判規範性を有するかが一つの問題となる。この議論の実益としては、取扱事業者の枠からはずれる処理に対して、民事上、この法案がどのような影響を及ぼすかという点にある。

この点について個人情報保護法制化専門委員会（以下、専門委員会という）26回¹の発言に「【遠山委員】大分議論が進んでいる段階で考えますと、今の議論の発端となりました「基本原則」が努力義務か、つまりかなり強い法的拘束力ありかという議論で、単なる憲章的なものではなくてやはり努力するべきであると読むべし、とのこと。（略）

藤原委員が言われたように、取扱業者の方の概念から外れるけれどもかなり影響力を持つ一般事業者及び個人であってかなり悪徳の個人がインターネットを使ったりして行うようなものについても、あるサンクションが与えられるということが明確になってくれば、今回の法律、基本法制の目的というのは達しやすくなるのではないかと思います。」という発言がある。

また、藤井昭夫室長も「開示・訂正・利用停止について裁判規範たりうるということについての異論はあまりなかったと思います」と述べている²。この点からいっても裁判規範性は認められることになるものと思われる。従って、個人情報取扱事業者でないものに対して、例えば、損害賠償請求訴訟を提起する際にその違法性の基準として、この法案の基本原則が参考となり、その違法性が斟酌されるということになっていたのである。

2.2 具体的権利性とは何か。

裁判規範性が認められることについては、見解の一致があったとしても、具体的な権利性があるかというのは別問題である。一定の法的な保護が図られる利益のうち、その法益が、その利益たることをもって、一定の請求をなしうる場合を具体的な権利性を有するということがある。たとえば、憲法第25条の解釈において、具体的権利説というのはそのようなものを指している。ところで、個人情報保護法案をながめたときに、そこに規定する法案28条から33条に関して、情報主体が個人の情報を把握する地位とその情報に関する関与しうる地位について定められているが、それらの規定が、私法的にどのような効力をもつのかという点については不明確であり、上述の意味で具体的な権利といえるかという点について問題があるところである。

この点については、実は、専門委員会においても、検討が不十分だったように思える。例えば、具体的な発言を引くと「【藤原委員】今、委員長が言われた議論の前提ですけれども、その場合の法的拘束性という言葉で何を考えておられるか。一応統一というか、共通認識を形成しておいた方がよろしいかと思うのですけれども、行為規範的なところから出発して法的拘束性と言っておられるのか。それとも、民事の場合の救済まで念頭に置いて法的拘束性と言っておられるのか。これまでの各委員の御議論を拝聴しておりますと微妙にニュアンスが違うような気がするのですけれども、そこのところはいかがなのでしょうか。」（26回議事録）という形で、

¹ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai26/26yousi.html>

² 座談会「個人情報保護基本法制大綱をめぐる」ジュリスト・1190号（有斐閣、2000）P21

そもそも民事上の具体的な権利の問題が、意識的に認識が統一されていなかったことが示唆されているところである。

2.3 具体的な権利の内容

ここで、具体的な権利といった場合に、その内容としては、どのような効果を考えるかということがある。まず、条文においては、第28条（第三者提供の制限）第29条（保有個人データに関する事項の公表等）第30条（開示）第31条（訂正等）第32条（利用停止等）

が定められているから、これらの各義務に対応した情報主体の権利というものが想定できることになる。具体的には、第三者提供の差止請求権、開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権がその内実をなすということがいえよう。

3 具体的権利性の有無についての検討

3.1. 具体的権利の構成の実益について

まず、一般的な理論からいえば、具体的な権利性を認めない場合でも、情報主体と個人情報開示の当事者との間においては、個人情報取得のさいの契約（ないしはその内容を定める）プライバシー・ポリシーによって、契約当事者間においては、上記の具体的な権利内容は、実現されるので、特に議論の意義はないことになる。問題は、そのような関係がない者との間での個人情報の保護のためのシステムである。このような場合³、個人情報を保護する必要性は、契約当事者間におけるものと勝るとも劣らないし、むしろ、将来の現実の問題としては、そのような場合が多く発生するのではないと思われる。このような場合、人格権的な構成ないしプライバシー権に対する不法行為としての構成によって差止請求等をなしうるということになり、個別具体的な個人情報保護請求権を本法案から考案する実益がないということもいえよう。理論的には、たしかにそうであるが、逆に実務的な見地からいえば、不法行為制度は、損害の公平妥当な配分をめざすものであり、その効果としては、損害賠償のみを想定しており、解釈上は、差止はみとめられないないとするのが通説であり、また、人格権的な構成といってもしよせんは明文の規定がないとして認められないほうが通常であろう⁴。

そうだとすれば、むしろ、具体的な権利として、個人情報保護請求権を認めるべきではないか、そして、その効果として具体的なものを結びつけていくべきではないかについては、議論の実益があるということができる。

³個人情報の漏洩等があった場合には、契約上の義務の代位行使等の構成をなすことは不可能ではないが、実現には困難が伴うことはいうまでもないであろう。

⁴松下満雄・財団法人知的財産研究所「競争環境整備のための民事的救済」（商事法務研究会、1997）p 5以下

3.2. 立法の過程における議論

(1) 23回専門委員会における議論

上述の「具体的権利性」の問題については、第23回の専門委員会の議論において、初めて議論されたものといってよい。高橋委員は、「いろいろな根拠づけはあるかもしれないけれども、私は非常に単純に、例えば契約も何も関係なく法律に書いてしまえばそれは法律が根拠になるということですから。」というかたちで具体的権利を前提とした発言をしたのに対して、上谷委員は、「私自身は今、申し上げたように、そこは法的な権利を含むものとして規定すべきだという点で高橋委員とは同じなのです。これを皆さんでこれから詰めていただこうということで、私はこの説にこだわるつもりはございませんけれども、まさに大きな論点の一つとして残されていると受け止めています。」という認識を述べ、「ですから、裁判上の、民事訴訟の問題として捉えるなら、それは訴訟物をどのように構成するかというだけの問題です。民法上の契約に基づく請求権とするか、それとも不法行為ないしはそれに近いような請求権として構成するかはこの法律でどう書くかによって決まってくる。請求権競合になるはずだと、法条競合ではなくて恐らく請求権競合で処理すべき問題だろうと私は考えます。」ということで、具体的権利を実現した場合には、それが、請求権競合になるという理解を示している。

まさにこの具体的な権利性があるかどうかという点について、一つの論点であるという認識が23回委員会において提示されたところであるといってもよいであろう。

(2) 26回専門委員会における議論

しかしながら、この論点についての議論は、一向に深まるところをみせなかった。次に、この具体的権利性に関連する議論ができるのは、第26回専門委員会である。第26回専門委員会においては、基本原則部分の法案の裁判規範性と個別事業者に対する規定の具体的権利性の二つの論点が議論されている。基本原則の部分の裁判規範性についてみると、藤原委員から「今、委員長が言われた議論の前提ですけれども、その場合の法的拘束性という言葉で何を考えておられるか。一応統一というか、共通認識を形成しておいた方がよろしいかと思うのですけれども、行為規範的なところから出発して法的拘束性と言っておられるのか。それとも、民事の場合の救済まで念頭に置いて法的拘束性と言っておられるのか。これまでの各委員の御議論を拝聴しておりますと微妙にニュアンスが違ってくるような気がするのですけれども、そのところはいかがなのでしょうか。」という、いわば基本的な点についての発言がなされており、委員のなかで、法案の裁判規範性と具体的権利性について認識の一致がないことが示唆されていた。

一方、事業者の部分について議論されたさいには、藤井室長から「開示請求とか訂正とか、そういう権利義務侵害に係るようなものについては当然裁判所ができます」というのは、不法行為等の請求権を並列させた表現をとっている以上、請求権競合で、法案から具体的な請求権が発生するという認識をしめしたものと考えられ

る。

しかし、これらの点のもつ意味については、26回専門委員会では、深く議論されることはなかったのである。

(3) 27回専門委員会における議論

しかしながら、事務局の具体的権利についての認識は、議論なしに27回専門委員会⁵において覆されたようである。この点についての議論は、「個人情報保護基本法制に関する大綱案」の3. 個人情報取扱事業者（仮称）の義務等における「本基本法制においては、民間事業者のうち、電子計算機等を用いて検索することができるよう体系化された個人情報の集合物（以下「個人情報データベース等」という。）を事業の用に供している一定の事業者（以下、「個人情報取扱事業者（仮称）」という。）を特に法制度の整備の緊要度が高い者として位置付け、それらに対する必要な制度を整備するものである。」という部分についてなされた。

堀部座長から、「法的意味を含むというよりも、この「開示」以下の（5）（6）（7）の部分は従来、契約関係で認めていれば別ですけれども、そうでないと民間ではなかなか求めることもできないようなものをまさに法的に整備するという意味があると思って読んでいましたけれども、そういうことではないのでしょうか。」という質問がなされたが、藤井室長は、「単純に、この法律上で義務づけたということを表示したいということでございます。」と前回の請求権競合となるという立場を覆した。さらにこの点について、園部委員長から、「でも、裁判所が出てくるかどうかというのはまた別の問題ですね。そういう実体規定であるということですか。」とか、堀部座長から「これは取扱事業者は義務を負いますから、法的には求めを拒否した場合には訴えられることになるのではないのでしょうか。」とか、園部委員長から「3. で義務化しているのはそういう趣旨だから、それはどうですか。」などの核心に迫る質問がでた。ここで、小早川委員長代理が、「私自身もそれを否定するつもりはございません。従来からの議論で、これは裁判上も意味のある立法になるだろうということは承知していますが、それを主としてねらっているのかということと必ずしもそうでないという気もするわけです。だから、この表現は事務局からもありましたように法律ではっきり書くのですよというだけの意味であるということならばそれで問題はないといえますか、そういう読み方も成り立ちますねということで、それでいいのかなとは思いますが。」という発言がなされた。そして、委員会としては、この、まさに「玉虫色」の解釈がなりたつということを委員間で共通の認識にしましょうということで解決が図られたように読めるのである。もっとも、その後、園部委員長から「整備は求めているのではないですか。これで整備したことになるのですか。」という質問が出て、小早川委員長代理は、「それもちよっとありますね。利用者に求めている部分はあるわけで。」と答えている。これは、具体的権利性はないという（覆った）事務局見解と具体的権利性を認める委員会の（主たる）見解との双方が「必要な制度を整備するものであ

⁵ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai27/27siryou1.html>

る。」という用語に読み込むことがなりたつことを共通の理解にしたということに思われる。

(4) 関連する発言

なお、藤原委員は、論文において、「裁判規範性についていえば、直接本条を根拠に裁判上の開示請求権等が導かれるものではないと考えられる。しかしながら、例えば、民法上の不法行為による損害賠償請求の場面では、基本原則は、違法性の判断要素となりうるであろうし、また、差止請求等の場合にも、請求権のそこにある人格権の一つの現れとして参酌されることはあり得よう」といっている⁶。同委員は、裁判規範性をめぐる議論としてはあるが、具体的権利性を否定する立場を明確にしているといえるであろう。

また、前出注2のジュリストの「個人情報保護基本法制大綱をめぐって」の対談においては、藤原委員は、「基本原則を使って、具体的にさまざまな訴訟を提起できるかどうかというところは、議論は必ずしも一致していなかったというか、」とか「具体的な作為を求める、差止を求めるといわれたので基本原則の性質との関係でそのところがまだ詰めていないのではないかということです」と発言している。

4 考察

4.1 具体的権利性と起草者意図

上記の基本的な事情をもとに個人情報保護法案が、具体的な権利をさだめたものかという問題点について検討する。すくなくとも起草者の意図としては、具体的な権利を定めたものだという解釈と事業者のいわば行政権との関係での義務のみを定めたもので、情報主体に具体的な権利を認めたものではないという双方の理解がなりたつように思われる。筆者としては、修正案が国会に提出されるにいたった現段階においては、国会において、この点についての議論がなされることを強く期待するが、万が一、この点について、詳細な議論がなく、国会を通過した場合には、上記でみた専門委員会の議論が重要な意味を持ち、むしろ、裁判所の解釈にゆだねられているというのが客観的な判断であるように思われる。

4.2 具体的権利性を認める立場からの立論

専門委員会においては、むしろ、具体的な権利性を第28条以下の規定に認めると理解した立場が多数であったように思えること、事務局においても、第26回専門委員会において具体的な権利性を前提とした理解を説明したこと、民事的救済システムを効率的な法執行の制度として完備しておく必要があること、比較法的にEUのシステムで、当然の前提となっていた情報主体の権利という認識を積極的に否定したという経緯があるとも思えないこと、などから具体的な権利性が認められるということは十分にいえよう。

もっとも、現実的な解決としては、独占禁止法第24条のように「その利益を侵害され、又は侵害されるおそれがある者は、これにより著しい損害を生じ、又は生ずるおそれがあるときは、その利益を侵害する事業者若しくは事業者団体又は侵害

⁶ 「法学教室」2001年7月号

するおそれがある事業者若しくは事業者団体に対し、その侵害の停止又は予防を請求することができる。」という文言を明示することによって立法論的に解決されるべきであろう。

4.3. 具体的権利の内容

では、具体的な権利の内容として、どのようなものを考えるかである。そして、その執行をどのようにするかである。ここでは、英国の定めも参考にして、個人情報保護法案に定められた権利の内容を以下のように整理することとし、そして、その内容ごとに執行を考えることとする。

(1) 「主体のアクセス権」

これは、第29条の保有個人データに関する事項の公表等を求める権利および第30条の開示を求める権利に対応するものである。

具体的には、この権利は、開示請求権（第30条）および第29条1項に定める事項および利用目的の通知等請求権（第29条）をも含むものと考えられる。これらの請求権に基づく訴訟での訴訟物・執行等についての具体的な手続きは、情報公開訴訟での手続きを参考にするところになる。

(2) 個人情報の「訂正・消去・破棄請求権」

これは、「訂正等」請求権（第31条）ということになる⁷。具体的な訴訟形態としては、訂正・追加、削除をなせという請求訴訟が、考えられる。ただし、誤った個人情報に基づいて判断した結果について再度、訂正した個人情報にもとづいて再度考慮しろというところまで、本法案が権利として認めているわけではないと思われる点で一つの限界は、認識し得るものと思われる。

(3) 利用停止等請求権

これは、第32条を根拠とする具体的請求権ということになる。具体的には、利用の停止または、第三者への提供の停止を命じることになる。この場合、強制執行の方法としては、間接強制しか念頭におけないことになり、その点での限界は指摘されよう。

また、不正確なデータが第三者にも開示されていた場合、正確なデータを代執行して通知するということも起こり得るであろう。ただし、そのような権利を実現させるために、その前にだれにデータが移ったかというのを開示させるという必要性が生じることがあろう。これらは、検討の課題である。

⁷ なお、第32条をも根拠として、個人情報の消去を明示こともできることになる。