

個人情報保護に関する

事業者の取組実態調査(平成23年度)

報告書

平成24年3月

消費者庁 消費者制度課 個人情報保護推進室

本冊子は、消費者庁が（株）野村総合研究所に委託して実施した「個人情報の保護に関する事業者の取組実態調査」の結果についてまとめたものである。なお、本文中の見解にわたる部分は執筆者個人のものであり、消費者庁としての見解を示したものではない。

はじめに

政府は、平成20年4月25日、「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）を一部変更し、「事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針（いわゆるプライバシーポリシー、プライバシーステートメント等）」について、①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、③利用目的の明確化、及び④取得元等の具体的明記を考慮した記述を盛り込み、本人からの求めに一層対応していくことが重要であることを示した。

基本方針の変更から3年余りが経過した平成23年7月26日、消費者委員会個人情報保護専門調査会は、その報告書において、「①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、③利用目的の明確化、④取得元等の具体的明記等、プライバシーポリシー等に基づく事業者による取組については、事業者の自主的な取組に委ねるのでは不十分ではないかとの意見もあることを踏まえ、その進行状況及びプライバシーポリシー等の役割を検討する必要がある」との検討課題を示した。

本調査は、個人情報の保護に関する事業者による取組の実態について、経年的な変化を把握するとともに、個人情報の保護に関する有識者による委員会を設置し、分析を行うことによって、今後における政策立案の検討に資するものである。

目 次

I. 調査の目的及び実施概要	1
1. 調査の目的	1
2. 実施概要	1
II. 個人情報の保護に関する事業者の取組調査結果	3
1. 回答者の属性	3
2. 個人情報の保有・利用実態について	19
3. 個人情報の管理体制全般について	33
4. 従業者管理について	50
5. 委託先管理について	58
6. 委託元管理について	63
7. 第三者提供について	67
8. 本人からの請求等への対応について	78
9. 個人情報の消去・破棄について	92
10. 個人情報の漏えい等について	96
11. 国外の事業者との間の個人情報の授受について	106
12. 個人情報保護に関するその他の事項について	116
13. 個人情報保護を取り巻く課題・要望・変化の状況について	130
III. ヒアリング調査：個人情報保護に関する取組事例	135
1. 所有する個人情報について	137
2. 個人情報保護の取組状況	139
3. 個人情報保護に当たっての問題点・課題	144
4. 個人情報保護政策に対する要望等	147
IV. 委員からの寄稿（今後の個人情報保護制度の検討に向けて）	150
1. プライバシーポリシーの法的性質に関する一考察－民法・消費者法の観点から－	150
2. 消費者保護の見地から見た個人情報保護法制の一断面	161
3. 事業者の方針表示（プライバシーポリシー等）について改善を促進する施策の 在り方	169
付属資料	187
個人情報の保護に関する事業者の取組実態調査調査票（平成23年度）	187

I. 調査の目的及び実施概要

1. 調査の目的

本調査は、経年的な変化を含め、事業者の個人情報保護の取組実態を把握し、分析を行うことによって、今後における政策立案の検討に役立てるとともに、事業者の個人情報保護に対する意識の向上、体制整備につなげるため、実施した。

2. 実施概要

1) アンケート調査：個人情報保護に関する取組実態

事業者の個人情報保護に関する取組実態について、法の施行状況の評価及び制度に関する必要な措置の検討に資する観点から調査し、整理した。

調査手法は、調査票の配布を伴うアンケート調査とした。調査の計画及び実施に際しては、平成18年度までに実施された調査との比較が可能であるように、内容及び手法については平成18年度調査の実施方法を踏襲した。また、調査事項については、有識者による委員会の意見を反映し、一層の充実を図った。

アンケート調査の対象は、平成18年度調査と同様の手法を用い、特定の事業分野（業種・業態）や事業規模に偏らないように配慮して抽出された20,000事業者（有効回答数4,337件、回収率21.7%）とした。事業者の抽出に際しては、調査の有効性を確保する必要に応じて、一般社団法人、一般財団法人、公益社団法人、公益財団法人、特定非営利活動法人等も適正な割合で含まれるよう留意した。

調査方法は、調査対象に対して調査票を送付し、期日までに回答を求める郵送留置法を採用した（調査期間：平成24年2月1日～平成24年2月22日）。

2) ヒアリング調査：個人情報保護に関する取組事例

個人情報保護に関する事業者の具体的な取組事例を調査するため、事業者の特徴的な取組事例について、その背景や過程、成果のほか、現状や今後の施策のあり方についての考え方等も含めて整理・分析した。

調査手法は、事業者への訪問を伴うヒアリング調査とした。ヒアリング調査の対象は、新聞記事や雑誌・書籍等の検索や複数の業界団体への先行ヒアリング調査等による情報収集を通じて特徴的な取組を行っている事業者を抽出し、有識者委員会において委員より意見を伺った後、ヒアリングに御協力いただいた11の事業者を対象に実施した。

3) 有識者委員会の事務局運営：調査方針の立案と調査結果の分析・考察

調査方針、調査項目、分析方法、調査結果などについて検討を行うため、個人情報保護制度に関する有識者3名を構成員とする委員会を設置・運営した。

委員

大澤 彩	法政大学 法学部 准教授
新保 史生	慶應義塾大学 総合政策学部 准教授
林 秀弥	名古屋大学大学院法学研究科 准教授

(敬称略・五十音順)

また、各委員から、それぞれの専門分野に応じた下記のサブテーマに関し寄稿いただいた。

【委員より寄稿いただいたサブテーマ】

- ・プライバシーポリシーの法的性質に関する一考察－民法・消費者法の観点から－（大澤委員）
- ・消費者保護の見地から見た個人情報保護法制の一断面（林委員）
- ・事業者の方針表示（プライバシーポリシー等）について改善を促進する施策の在り方（新保委員）

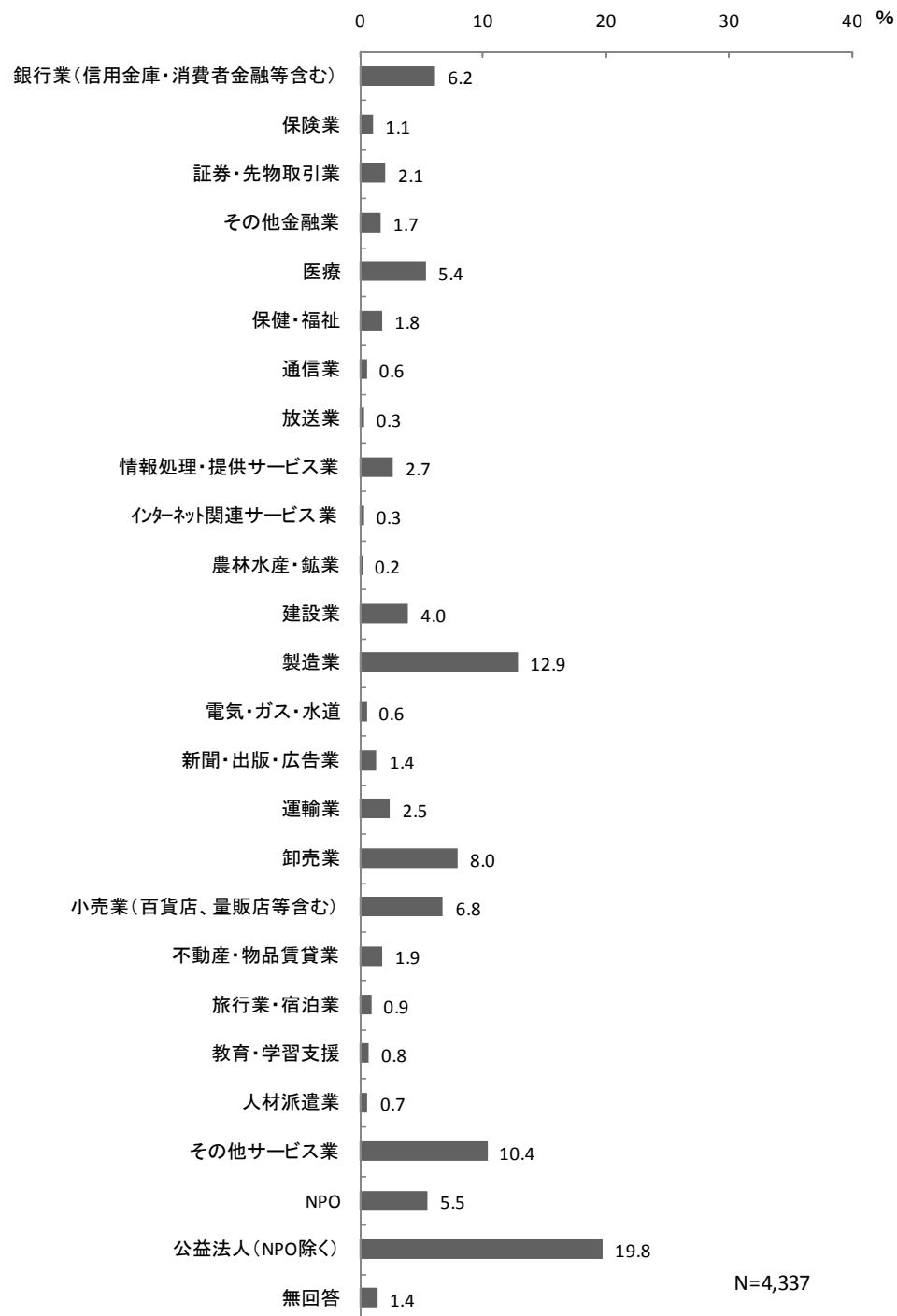
Ⅱ. アンケート調査：個人情報保護に関する事業者の取組調査結果

1. 回答者の属性

1) 事業分野

(平成23年度調査)

①26分類：割合

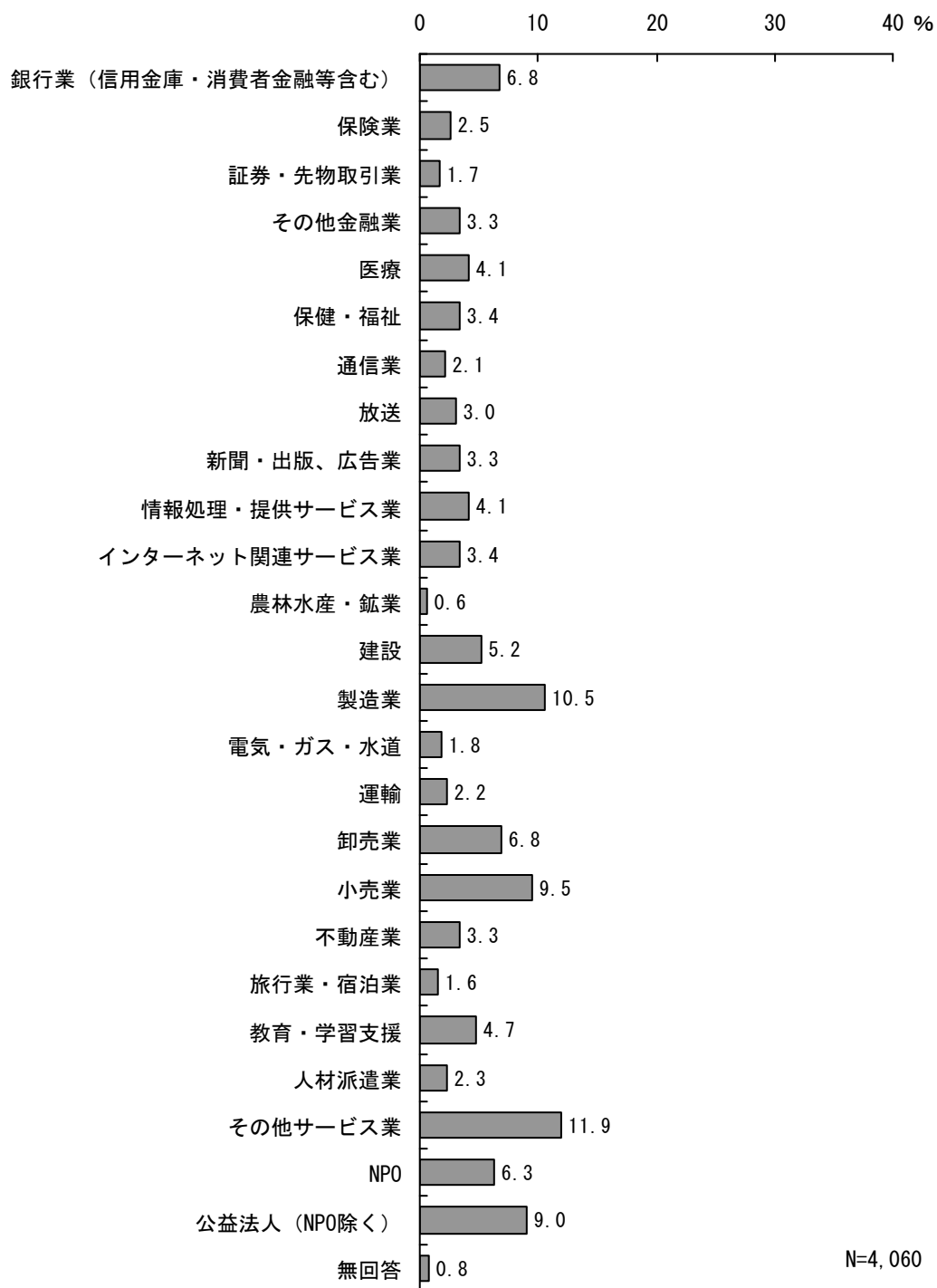


②25分類：実数

	件数	割合 N=4,337	割合 (除無回答) N=4,275
銀行業(信用金庫・消費者金融等含む)	267	6.2	6.2
保険業	47	1.1	1.1
証券・先物取引業	92	2.1	2.2
その他金融業	75	1.7	1.8
医療	233	5.4	5.5
保健・福祉	80	1.8	1.9
通信業	25	0.6	0.6
放送業	15	0.3	0.4
情報処理・提供サービス業	118	2.7	2.8
インターネット関連サービス業	15	0.3	0.4
農林水産・鉱業	10	0.2	0.2
建設業	172	4.0	4.0
製造業	560	12.9	13.1
電気・ガス・水道	24	0.6	0.6
新聞・出版・広告業	61	1.4	1.4
運輸業	107	2.5	2.5
卸売業	345	8.0	8.1
小売業(百貨店、量販店等含む)	295	6.8	6.9
不動産・物品賃貸業	81	1.9	1.9
旅行業・宿泊業	41	0.9	1.0
教育・学習支援	33	0.8	0.8
人材派遣業	29	0.7	0.7
その他サービス業	451	10.4	10.5
NPO	240	5.5	5.6
公益法人(NPO除く)	859	19.8	20.1
無回答	62	1.4	—
全体	4,337	100	100

(平成18年度調査)

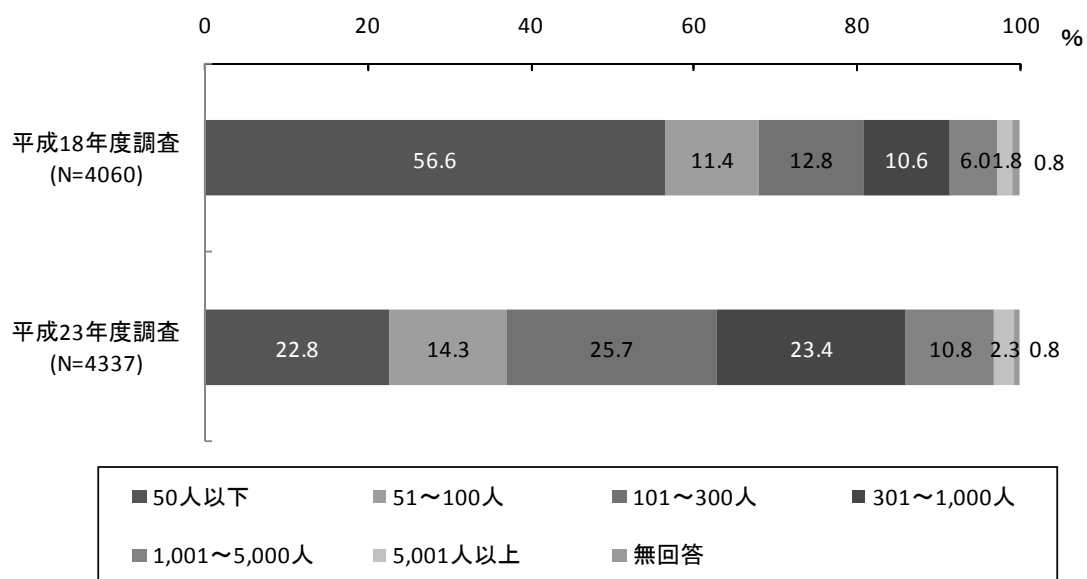
①26分類：割合



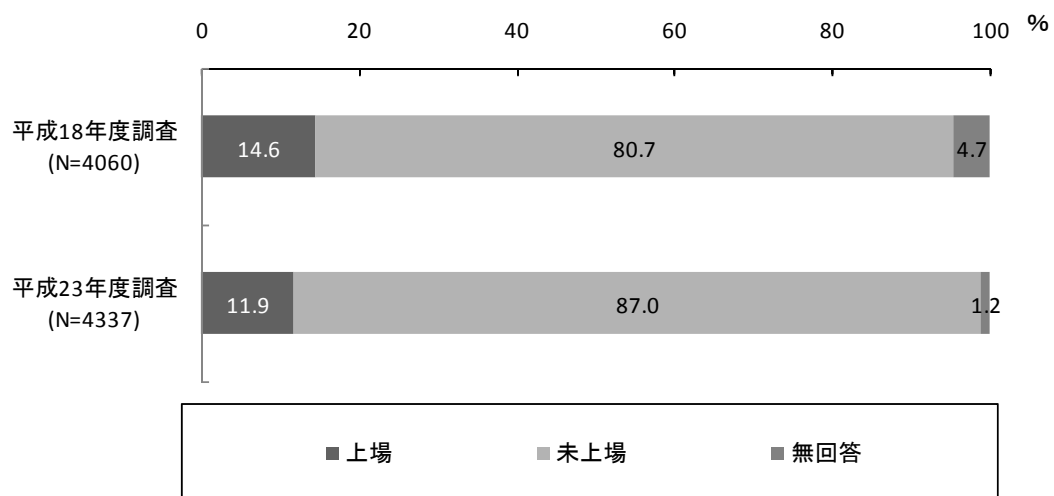
②25分類：実数

	件数	割合 N=4,060	割合 (除無回答) N=4,027
銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）	275	6.8	6.8
保険業	103	2.5	2.6
証券・先物取引業	70	1.7	1.7
その他金融業	134	3.3	3.3
医療	168	4.1	4.2
保健・福祉	137	3.4	3.4
通信業	86	2.1	2.1
放送	122	3.0	3.0
新聞・出版、広告業	134	3.3	3.3
情報処理・提供サービス業	166	4.1	4.1
インターネット関連サービス業	138	3.4	3.4
農林水産・鉱業	23	0.6	0.6
建設	213	5.2	5.3
製造業	427	10.5	10.6
電気・ガス・水道	73	1.8	1.8
運輸	91	2.2	2.3
卸売業	277	6.8	6.9
小売業	384	9.5	9.5
不動産業	136	3.3	3.4
旅行業・宿泊業	65	1.6	1.6
教育・学習支援	191	4.7	4.7
人材派遣業	95	2.3	2.4
その他サービス業	483	11.9	12.0
NPO	255	6.3	6.3
公益法人（NPO除く）	364	9.0	9.0
無回答	33	0.8	—
全 体	4,643	—	—

2) 従業員数

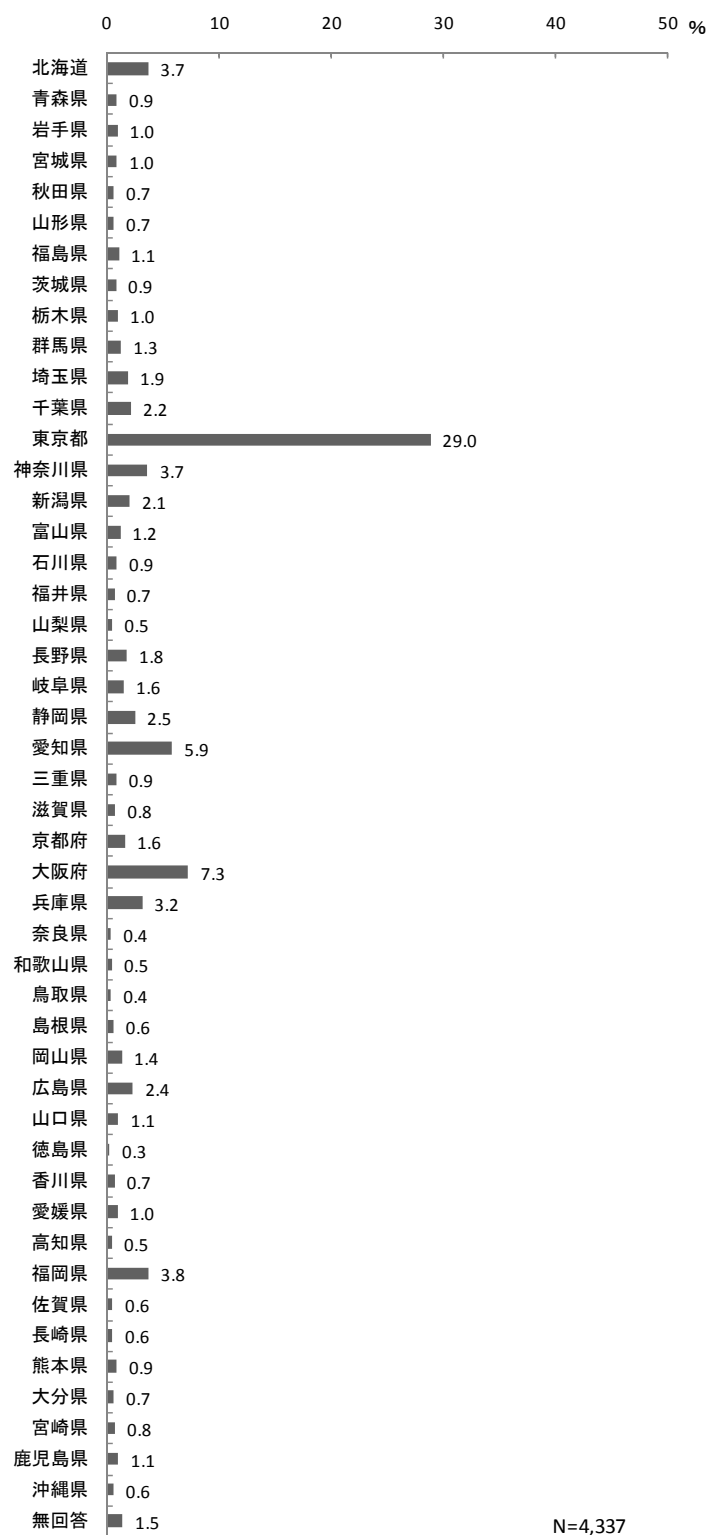


3) 上場／未上場

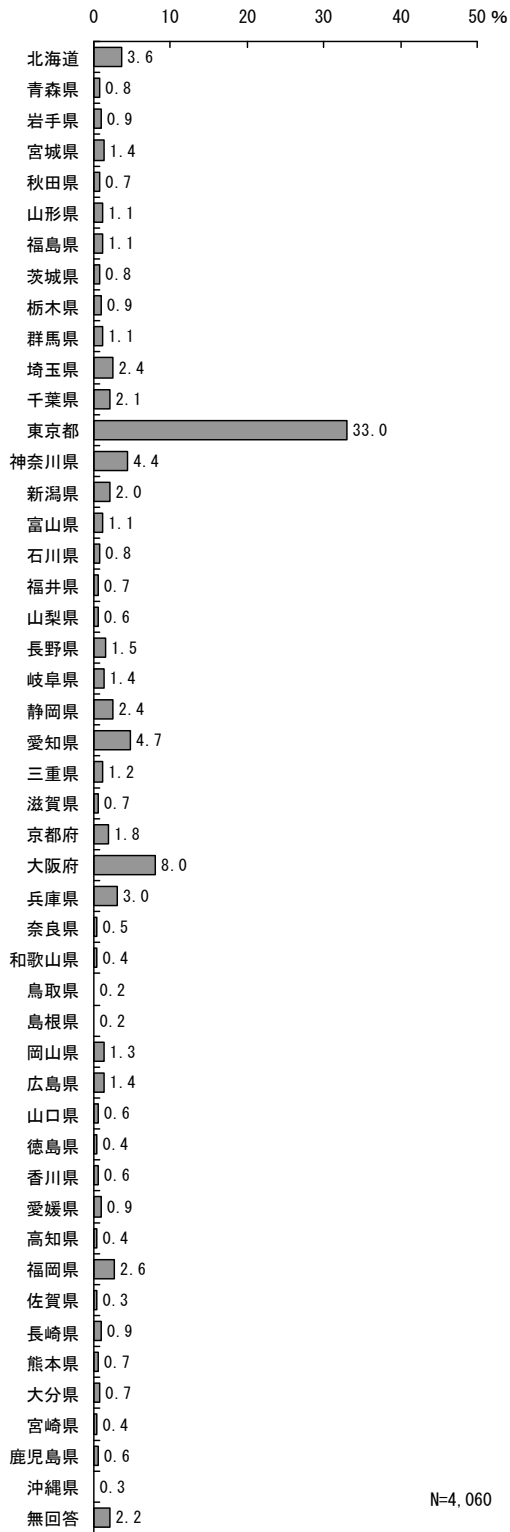


4) 回答事業者の所在地

回答事業者の所在地（平成23年度調査）



回答事業者の所在地（平成18年度調査）

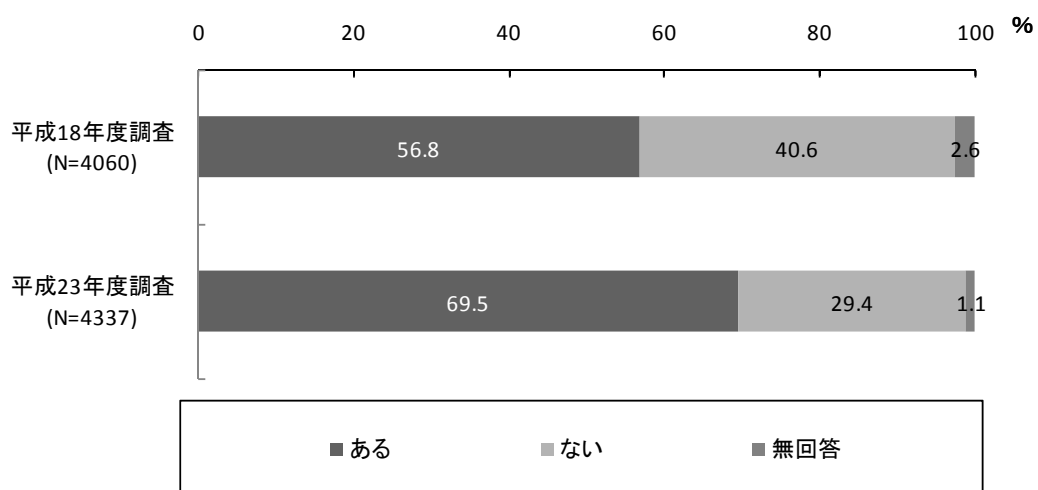


5) 個人情報保護に関する全組織的な責任担当部署の有無

①全体の傾向

個人情報保護に関する全組織的な責任担当部署を設置している事業者については、平成18年度調査の56.8%から10ポイント以上増加し、平成23年度調査では69.5%となった。

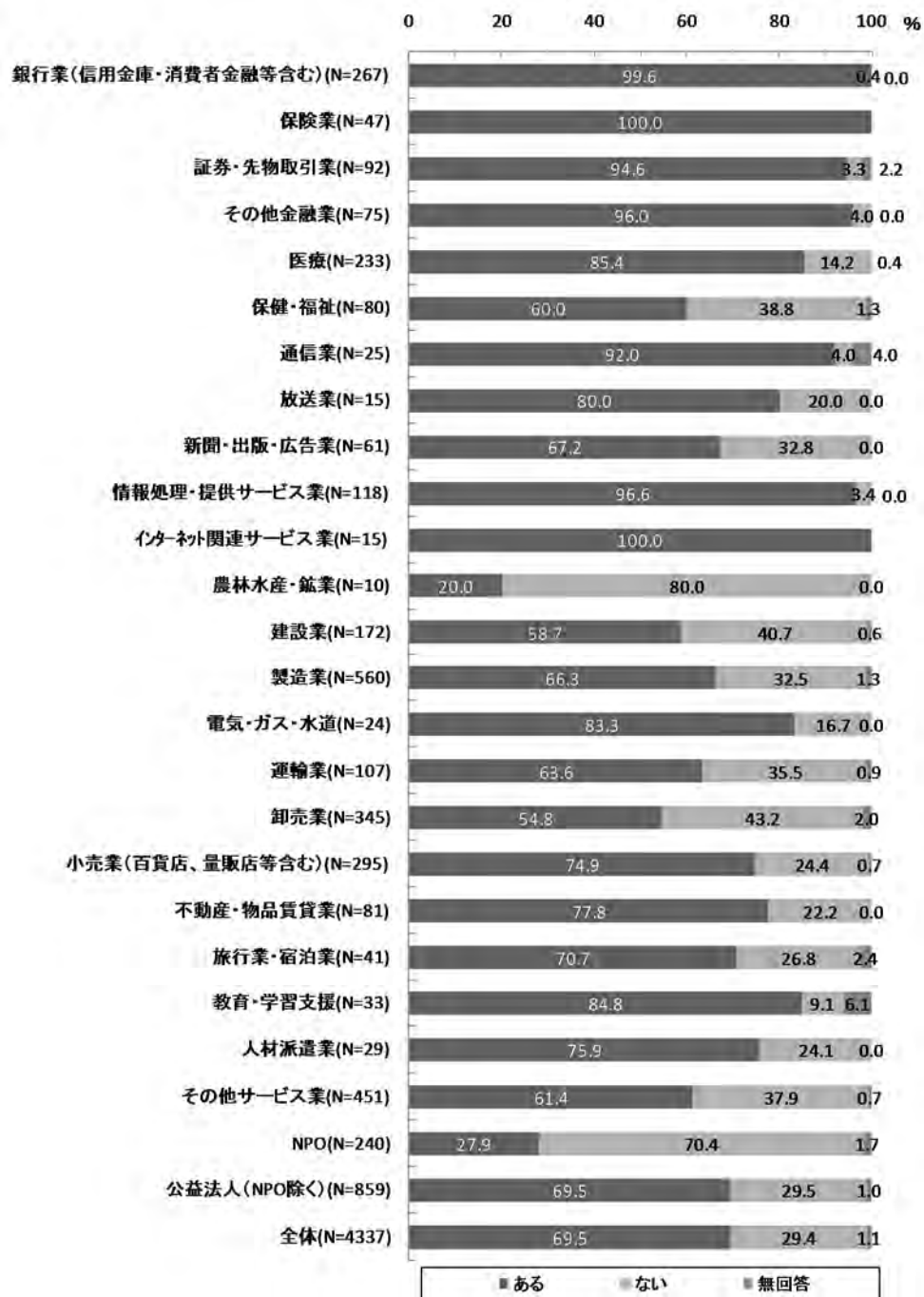
個人情報保護に関する全組織的な責任担当部署の有無



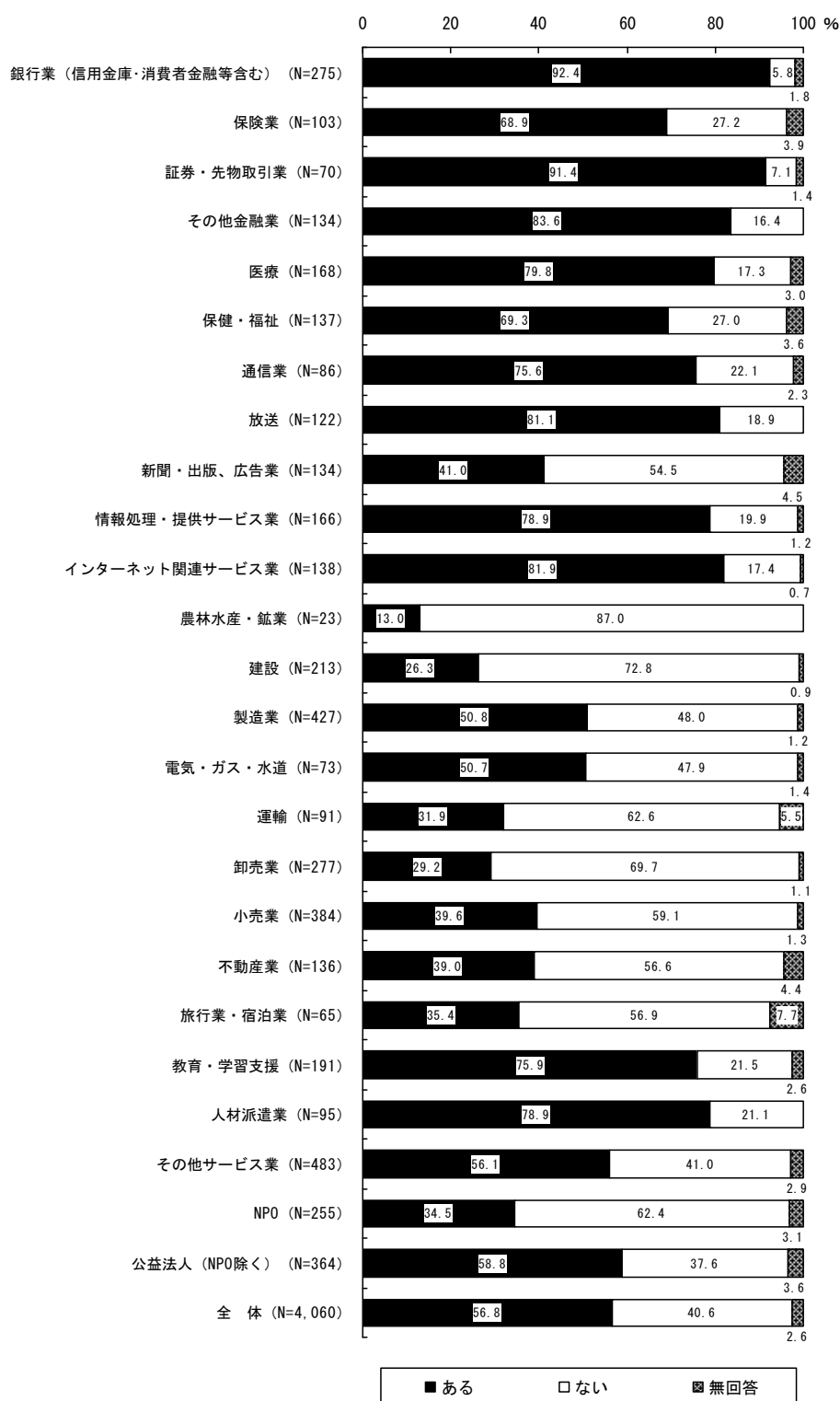
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、平成18年度調査で同設置率が50%を下回っていた「新聞・出版・広告業」や「建設業」、「運輸業」、「卸売業」、「小売業」、「不動産・物品賃貸業」、「旅行業・宿泊業」などが、平成23年度調査では50%を大きく上回っており、個人情報保護に関する全組織的な責任担当部署の設置が業界を問わず広く事業者に浸透した。

個人情報保護に関する全組織的な責任担当部署の有無（平成23年度調査）



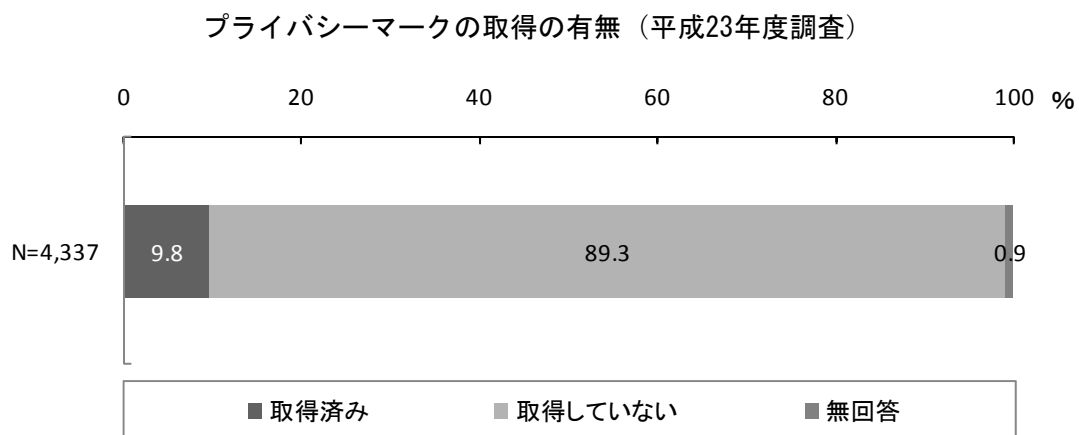
個人情報保護に関する全組織的な責任担当部署の有無（平成18年度調査）



6) プライバシーマークの取得の有無

①全体の傾向

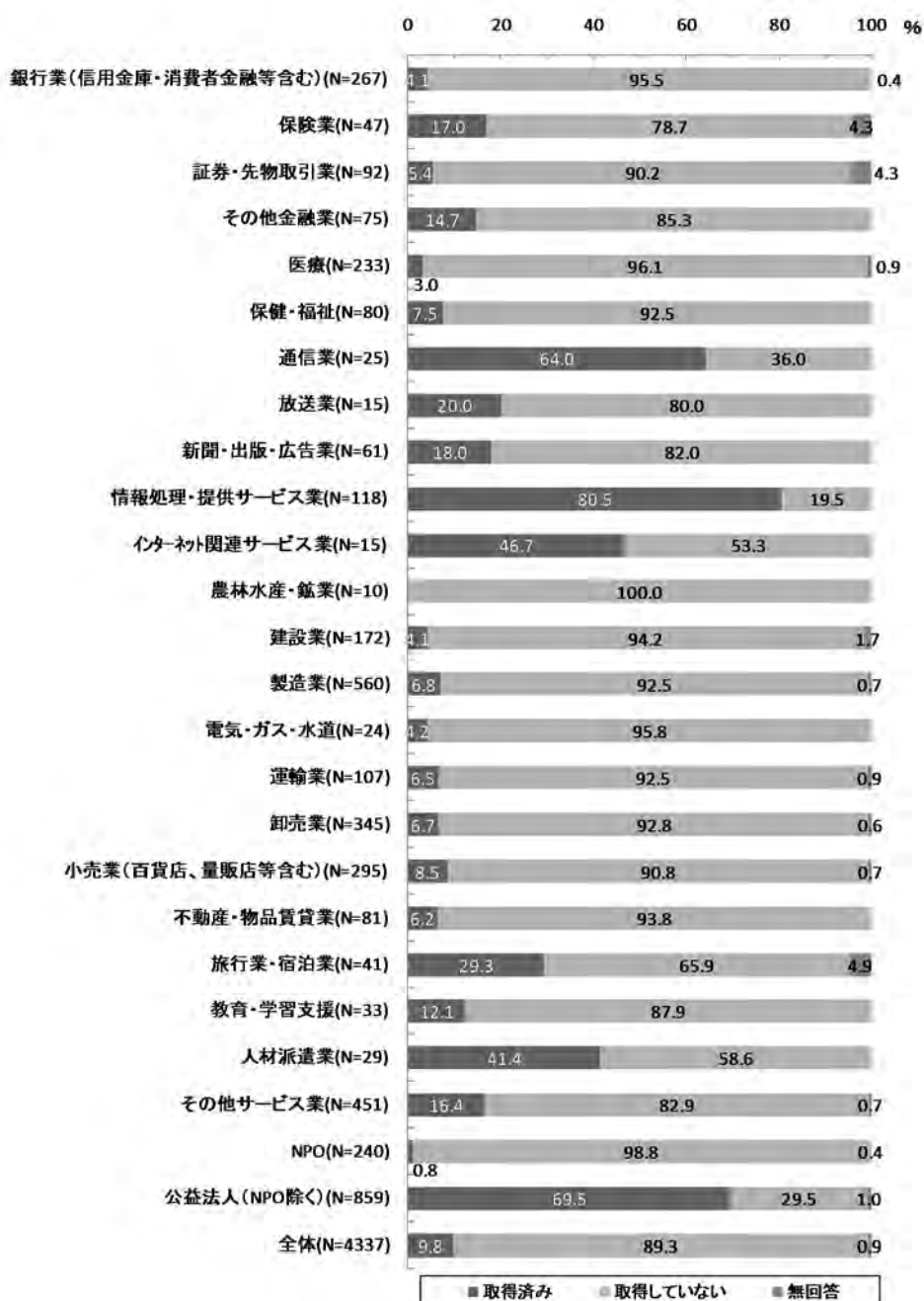
事業者全体の約1割がプライバシーマークを取得済みである。



②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、プライバシーマークの取得が進んでいるのは、「情報処理・サービス業(80.5%)」や「通信業(64.0%)」、「インターネット関連サービス業(46.7%)」といったIT分野の事業者である。その他では、「公益法人(NPO除く)」が69.5%と高かった。

プライバシーマークの取得の有無（平成23年度調査）

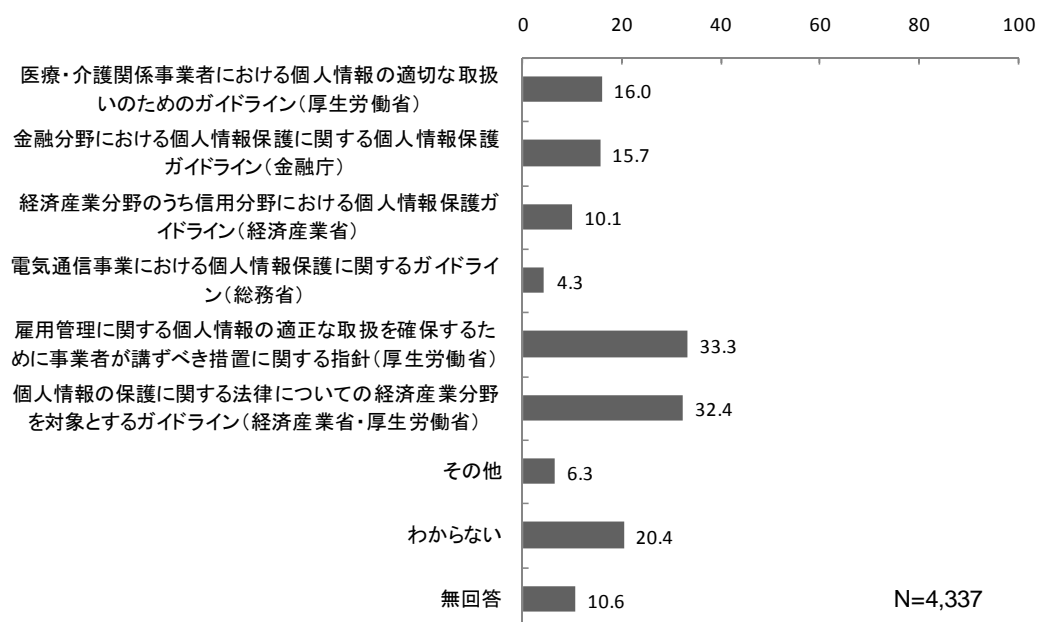


7) 遵守・準拠を求められる国の行政機関によるガイドライン

①全体の傾向

遵守・準拠が求められる国の行政機関によるガイドラインについては、「雇用管理に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針（厚生労働省）」や「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（経済産業省・厚生労働省）」の割合がそれぞれ33.3%、32.4%と主要なガイドラインの中では高かったが、必ずしも十分活用されているとは言えない状況である。また、「わからない」と回答した事業者も約2割存在した。

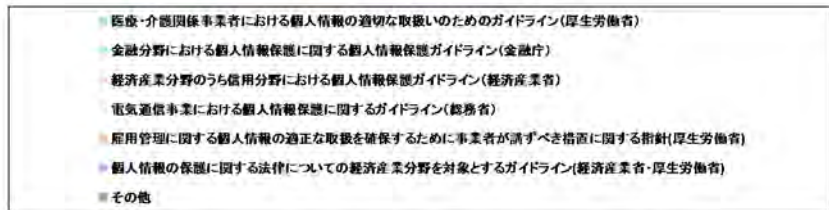
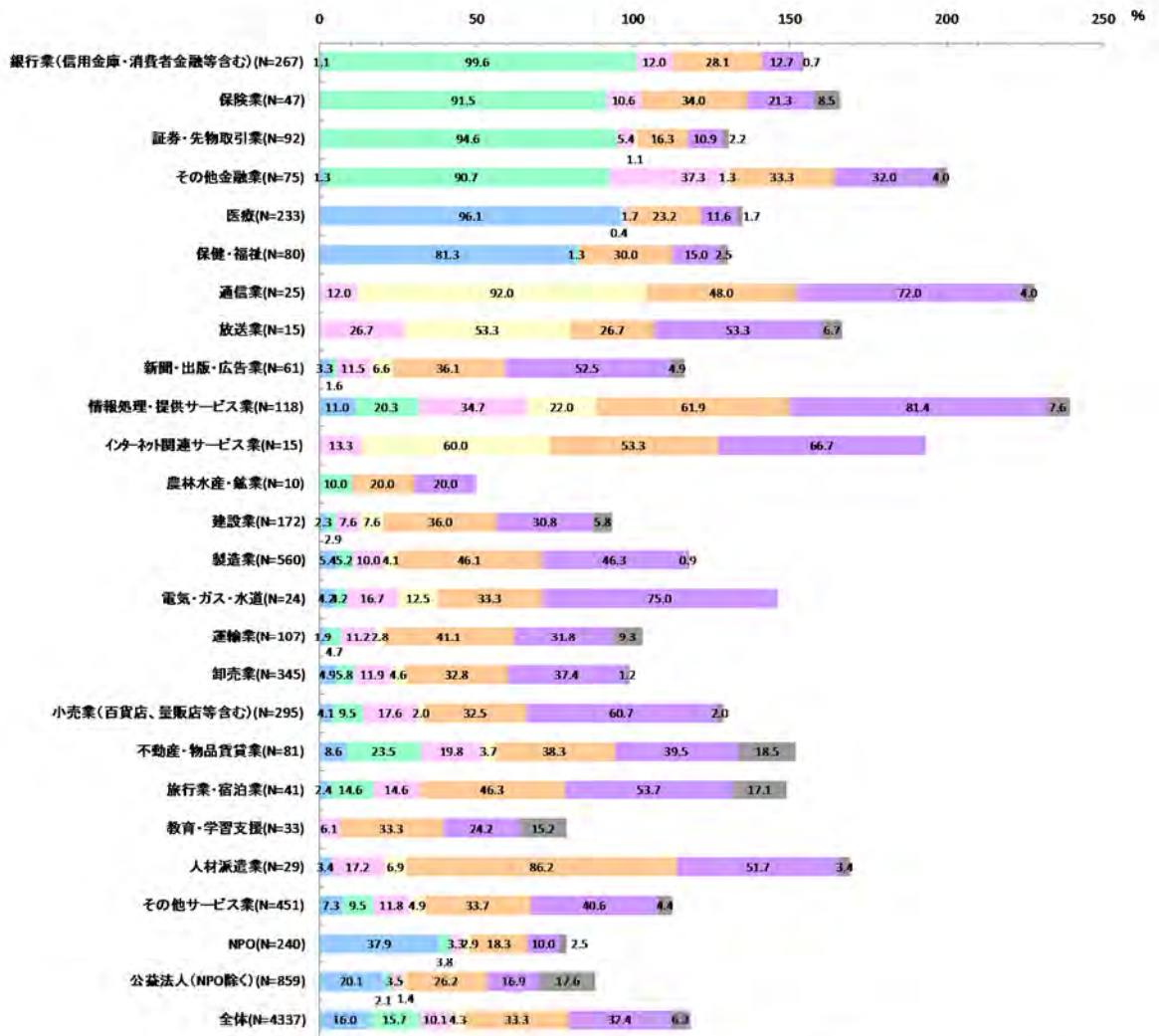
遵守・準拠を求められる国の行政機関によるガイドライン（平成23年度調査、複数回答）



②事業分野別の傾向

「雇用管理に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針（厚生労働省）」や「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（経済産業省・厚生労働省）」については、さまざまな事業分野に広く浸透している様相がうかがえる。

遵守・準拠を求められる国の行政機関によるガイドライン（平成23年度調査、複数回答）



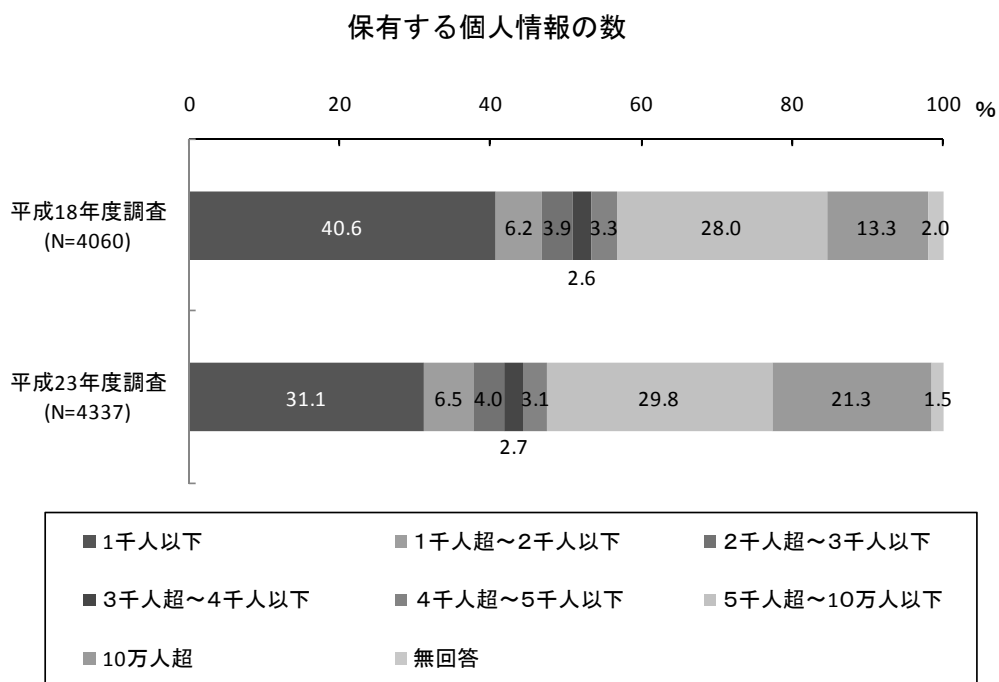
2. 個人情報の保有・利用実態について

1) 個人情報の保有数等

(1) 個人情報の保有数

①全体の傾向

保有する個人情報の数については、「1千人以下」の割合が平成18年度調査の40.6%から9.5ポイント低下し、平成23年度調査では、31.1%となった。その分、「10万人超」の割合が平成18年度調査の13.3%から平成23年度調査の21.3%へ大きく上積みした。

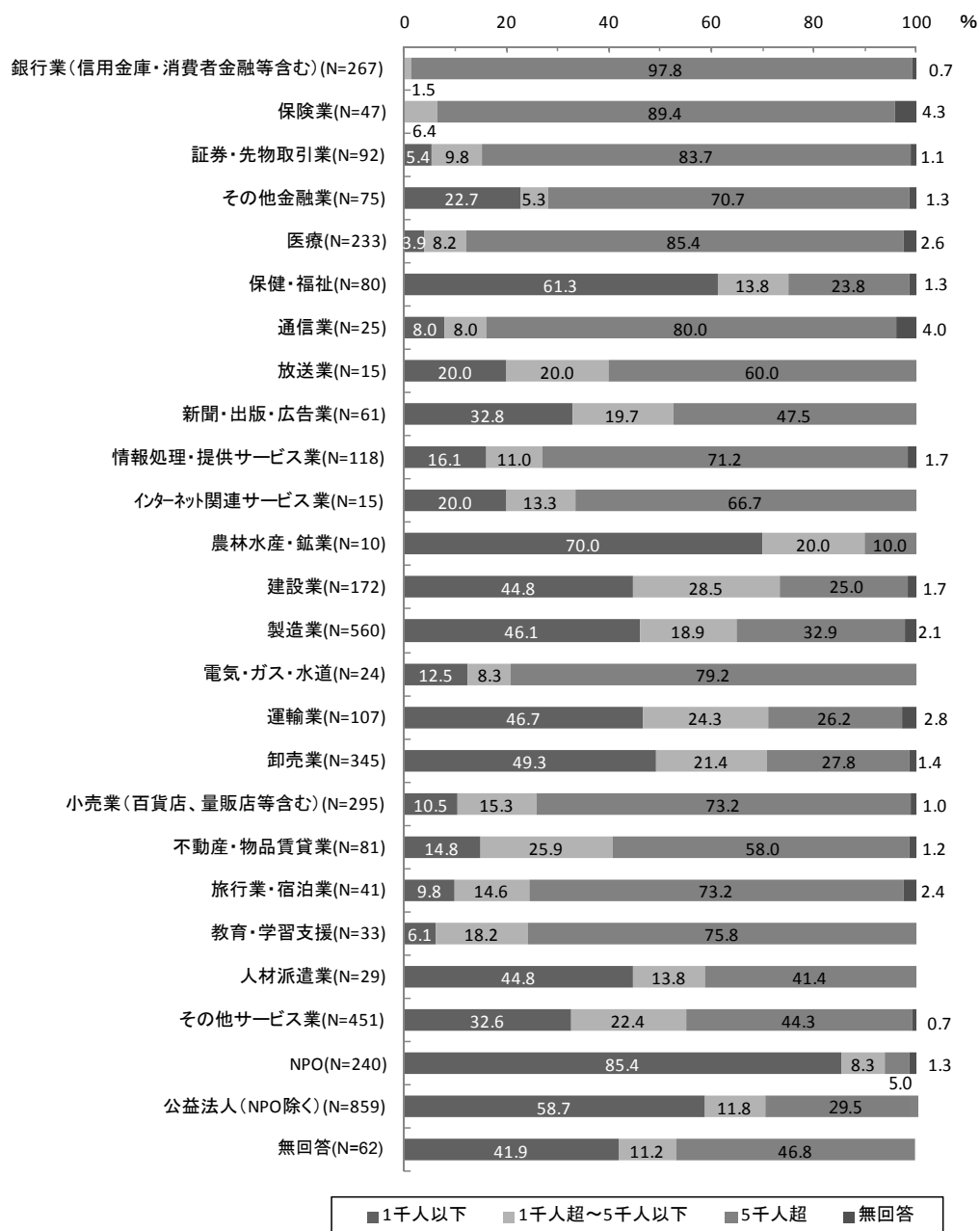


※本調査では、個人情報の総件数ではなく、保有している人の数で回答していただいた。

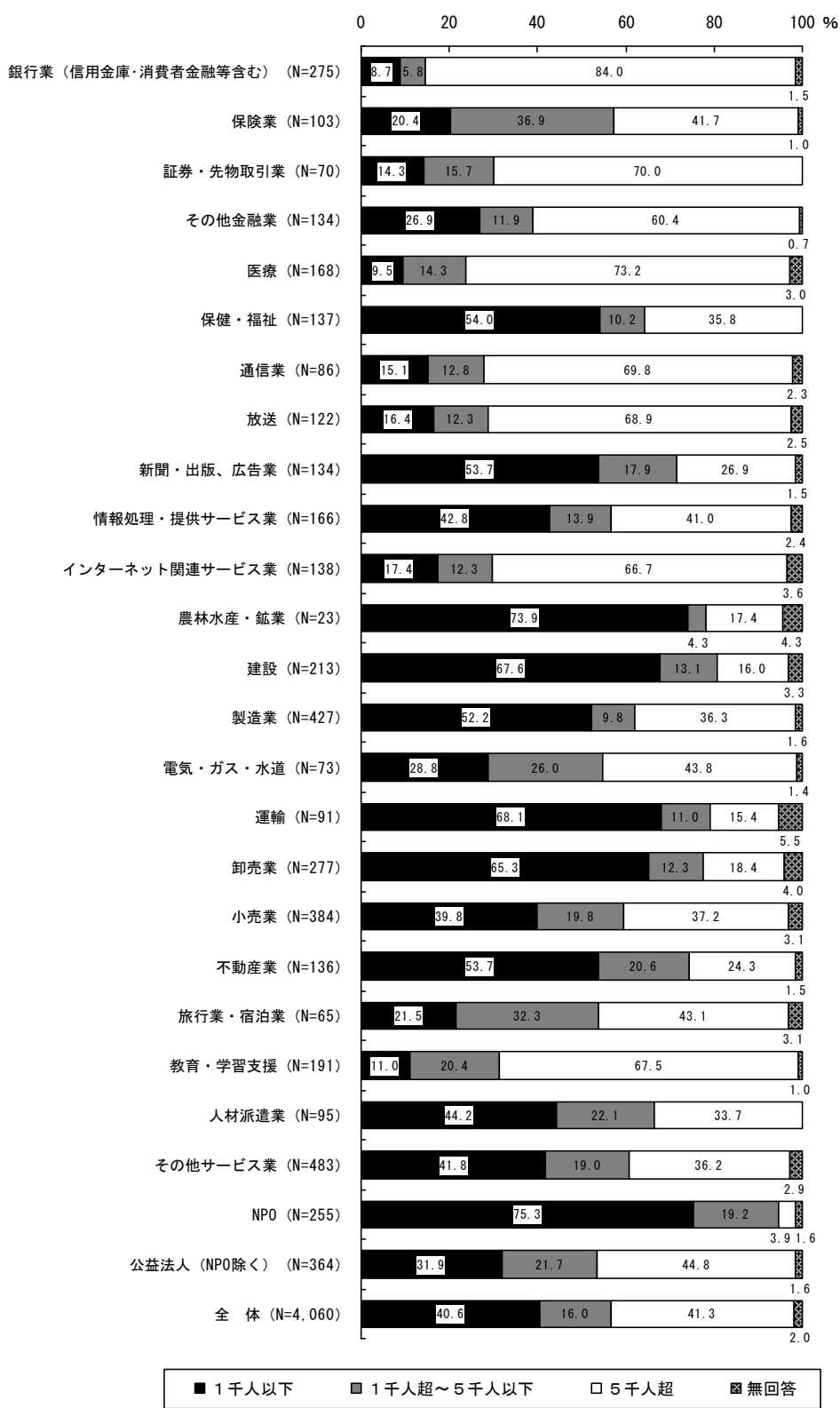
②事業分野別の傾向

保有する個人情報の数が「5千人超」と回答する事業者の割合が高い事業分野としては、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）（97.8%）」、「保険業（89.4%）」、「医療（85.4%）」、「証券・先物取引業（83.7%）」が挙げられる。

保有する個人情報の数（平成23年度調査）



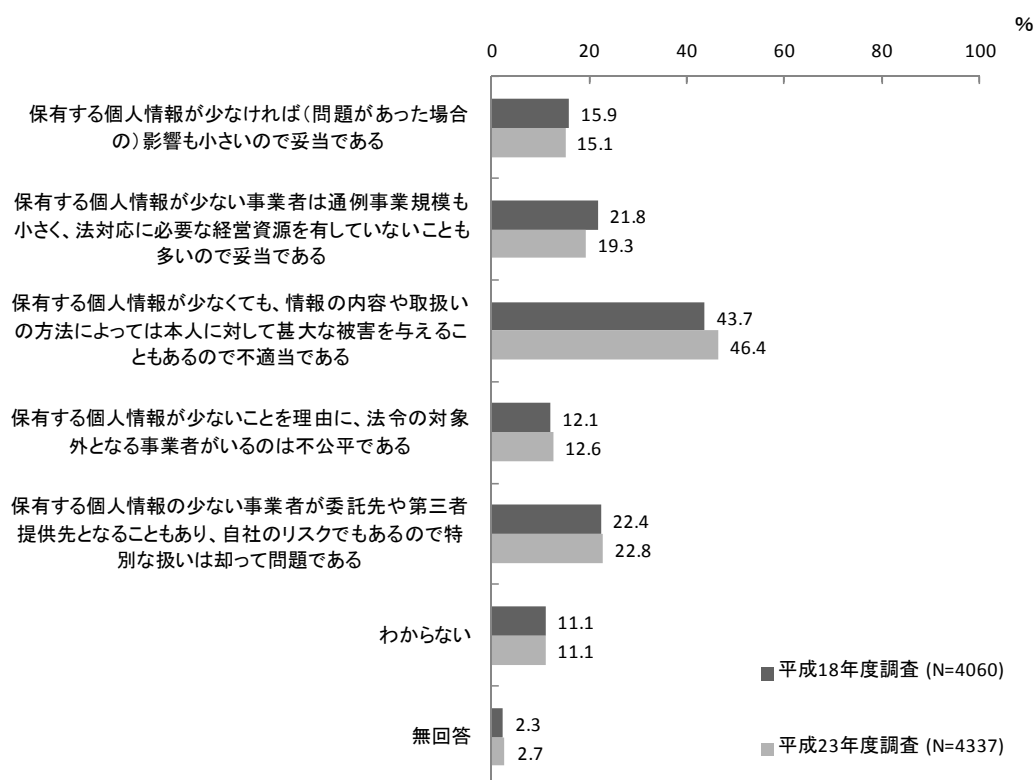
保有する個人情報数（平成18年度調査）



(2) 法の義務の対象の考え方

小規模事業者が法の義務の対象から除かれていることについては、「保有する個人情報量が少なくても、情報の内容や取扱いの方法によっては本人に対して甚大な被害を与えることもあるので不適當である」とする考えが46.4%と最も高かった。平成18年度調査と平成23年度調査の結果には有意な差が見当たらなかった。

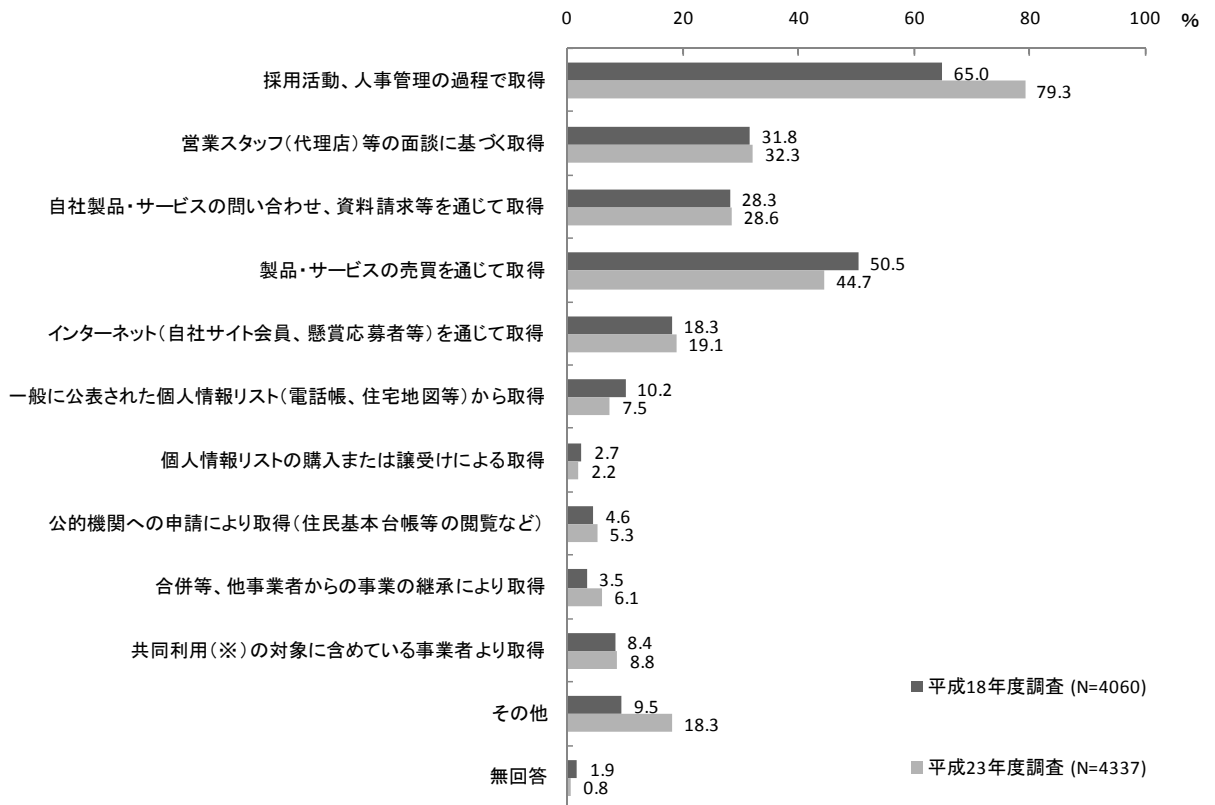
小規模事業者が法の義務の対象から除かれていることについての考え方（複数回答）



2) 個人情報の取得方法

平成23年度調査に回答した事業者の個人情報の取得方法としては、「採用活動、人事管理の過程で取得（79.3%）」、「製品・サービスの売買を通じて取得（44.7%）」の割合が高かった。

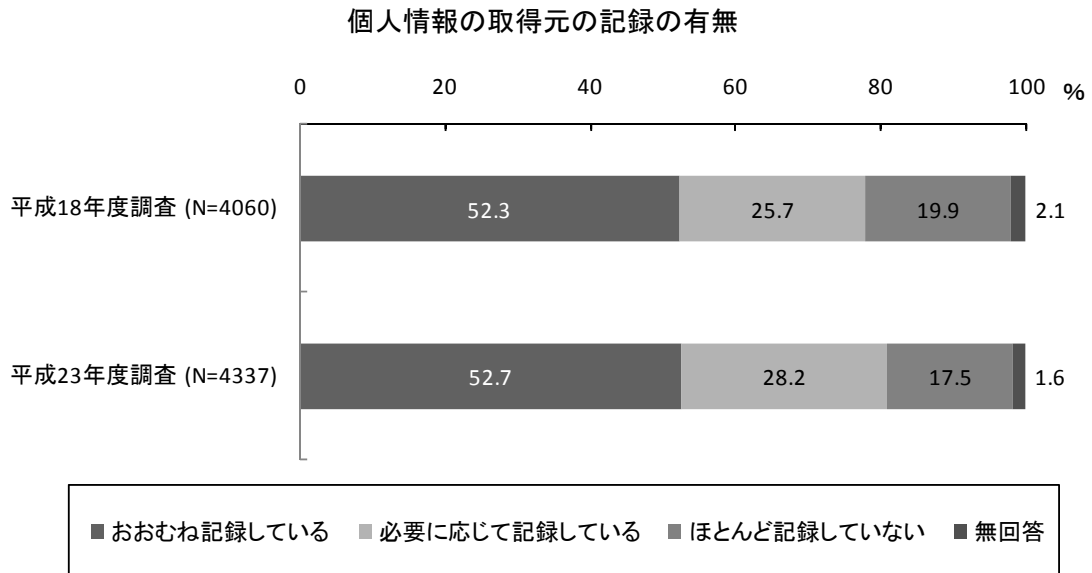
個人情報の取得方法（複数回答）



3) 個人情報の取得元の記録

①全体の傾向

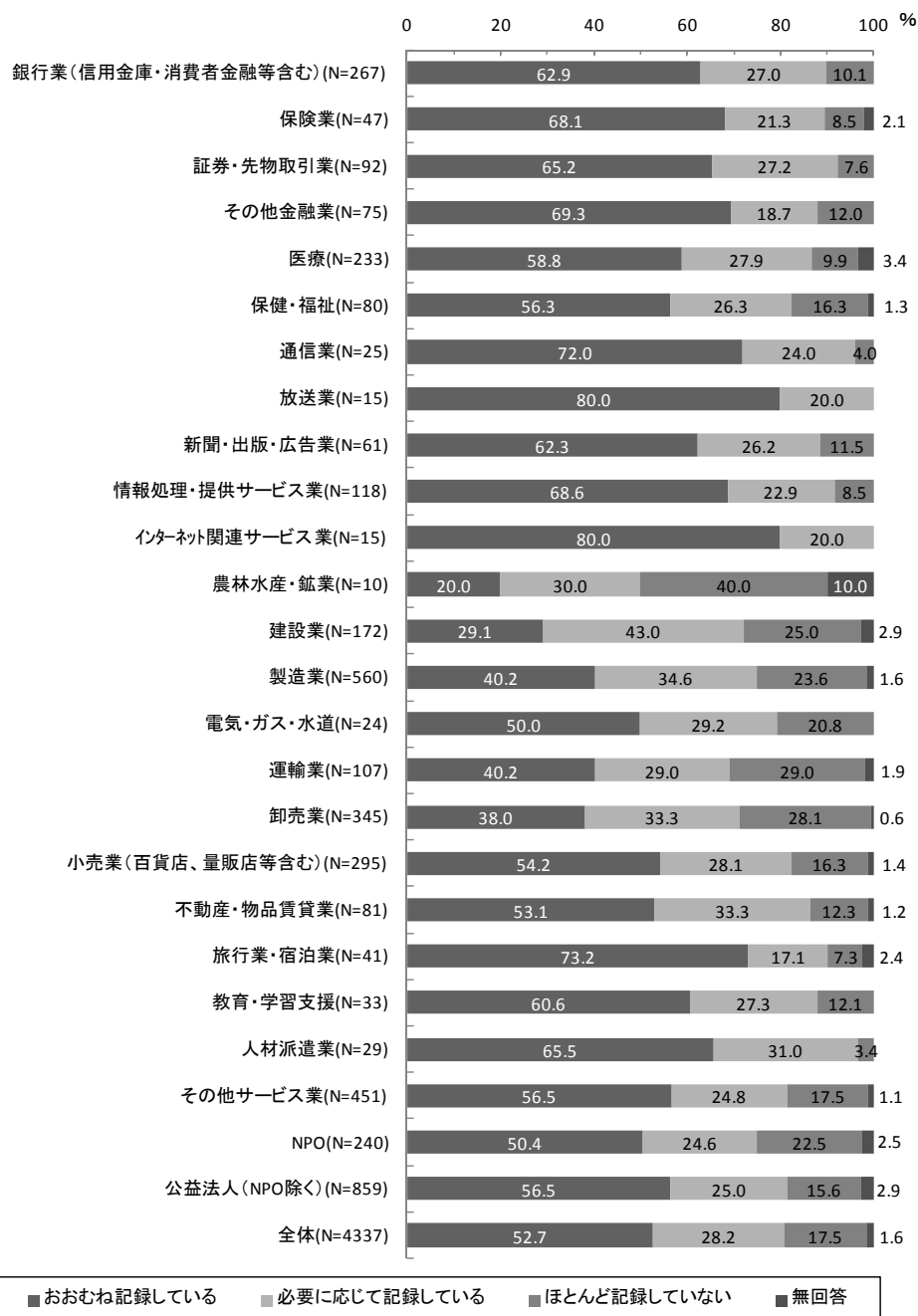
個人情報の取得元の記録については、平成18年度調査と平成23年度調査の結果には有意な差が見当たらなかった。



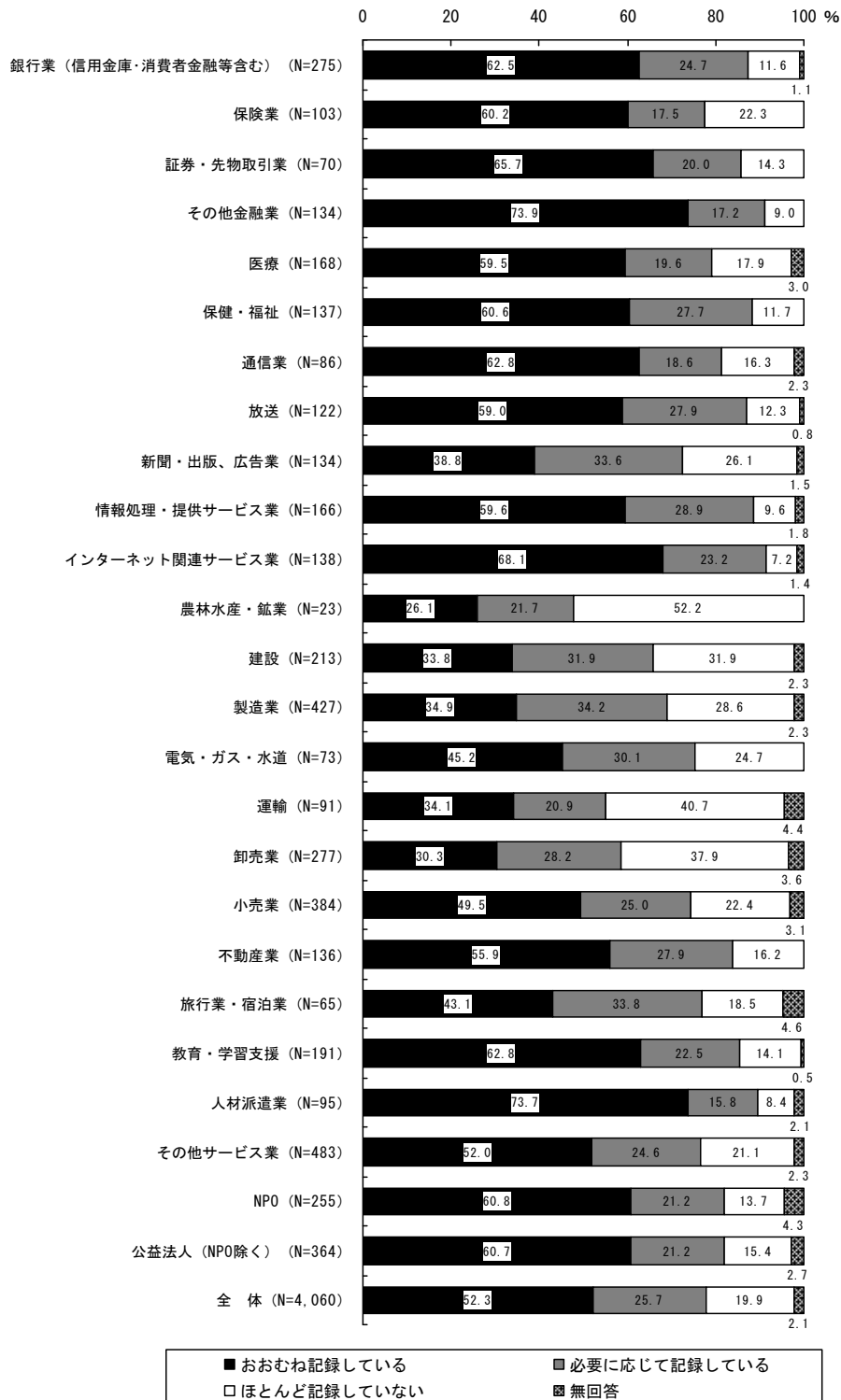
②事業分野別の傾向

「旅行業・宿泊業」や「新聞・出版、広告業」では、平成18年度調査と比較して、個人情報の記録元について「おおむね記録している」と回答した事業者の割合が大幅に増加している。

個人情報の取得元の記録の有無（平成23年度調査）



個人情報取得元の記録の有無（平成18年度調査）

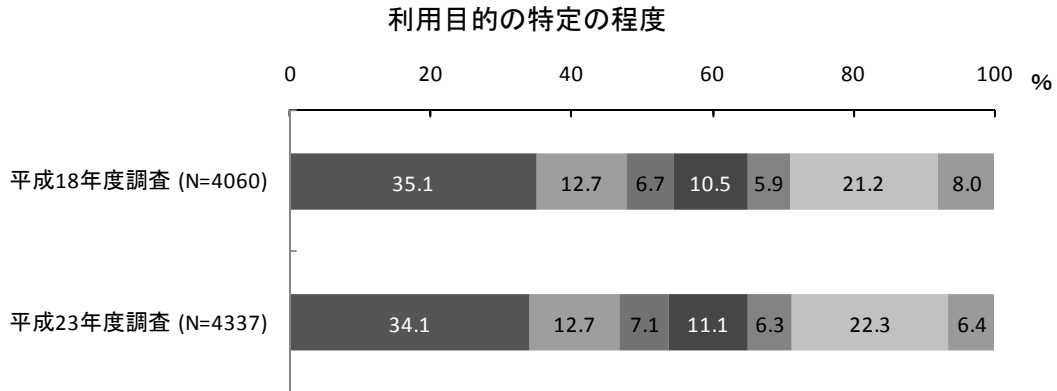


4) 利用目的の特定について

(1) 利用目的の特定の程度

①全体の傾向

個人情報の利用目的の特定については、平成18年度調査と平成23年度調査の結果には有意な差が見当たらなかった。



- 顧客に応じて、事業内容ごとに業務・サービス名を個別に示している。
- 顧客に応じて、事業内容ごとに全体的な業務・サービス名を個別に示している。
- 幅広い事業内容を列挙した上で、事業ごとに業務・サービス名を個別に示している。
- 幅広い事業内容を列挙した上で、全体的な業務・サービス名を個別に示している。
- 事業内容も業務・サービス名もいくつかを例示的に示している。
- ある程度幅を持たせた表現を用いて、包括的に示している。
- 無回答

②事業分野別の傾向

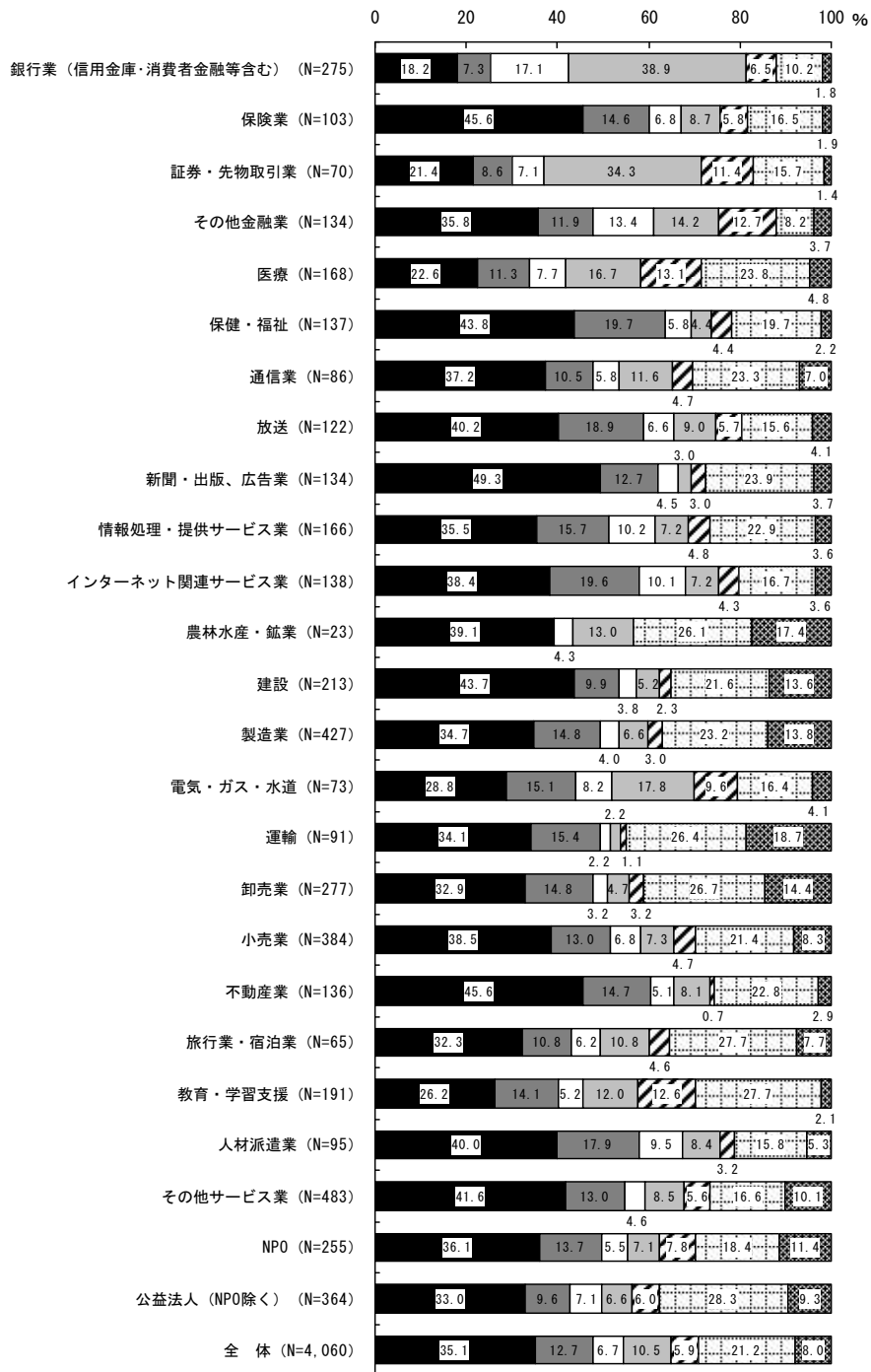
「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）」や「電気・ガス・水道」では、「幅広い事業内容を列挙した上で、全体的な業務・サービス名を個別に示している」と回答した事業者の割合が高く、また、「教育・学習支援」や「運輸業」では、「ある程度幅を持たせた表現を用いて、包括的に示している」の割合が高くなっている。

利用目的の特定の程度（平成23年度調査）



- 顧客に応じて、事業内容ごとに業務・サービス名を個別に示している。
- 顧客に応じて、事業内容ごとに全体的な業務・サービス名を個別に示している。
- 幅広い事業内容を列挙した上で、事業ごとに業務・サービス名を個別に示している。
- 幅広い事業内容を列挙した上で、全体的な業務・サービス名を個別に示している。
- 事業内容も業務・サービス名もいくつかを例示的に示している。
- ある程度幅を持たせた表現を用いて、包括的に示している。
- 無回答

利用目的の特定の程度（平成18年度調査）

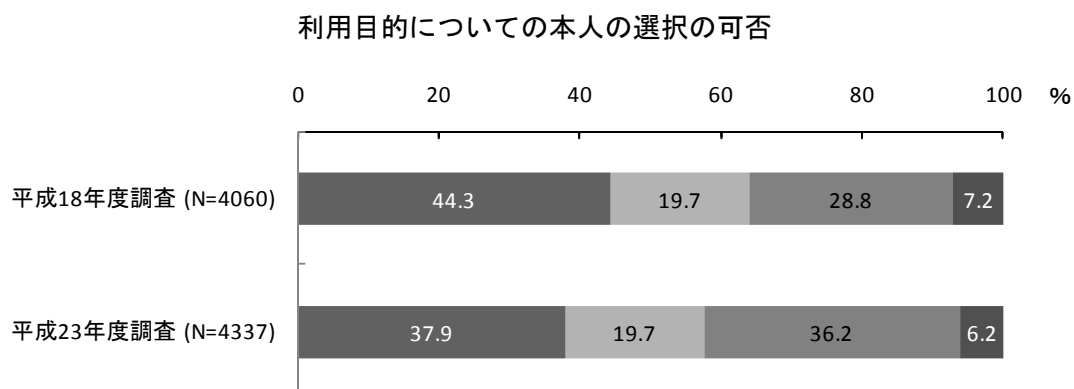


- 顧客に応じて、事業内容ごとに業務・サービス名を個別に示している
- 顧客に応じて、事業内容ごとに全体的な業務・サービス名を個別に示している
- 幅広い事業内容を列挙した上で、事業ごとに業務・サービス名を個別に示している
- 幅広い事業内容を列挙した上で、全体的な業務・サービス名を個別に示している
- 事業内容も業務・サービス名もいくつかを例示的に示している
- ある程度幅を持たせた表現を用いて、包括的に示している
- 無回答

(2) 利用目的についての本人の選択

①全体の傾向

利用目的についての本人の選択の可否については、「できるだけ本人が選択できるようにしている」の割合が平成18年度調査の44.3%から6.4ポイント低下し、平成23年度調査では、37.9%となった。その分、「本人は選択できない」の割合が平成18年度調査の28.8%から平成23年度調査の36.2%へ7.4ポイント大きく上積みした。



- できるだけ本人が選択できるようにしている
- ダイレクトメールの送付など一部の利用目的について、本人が選択できるようにしている
- 本人は選択できない
- 無回答

②事業分野別の傾向

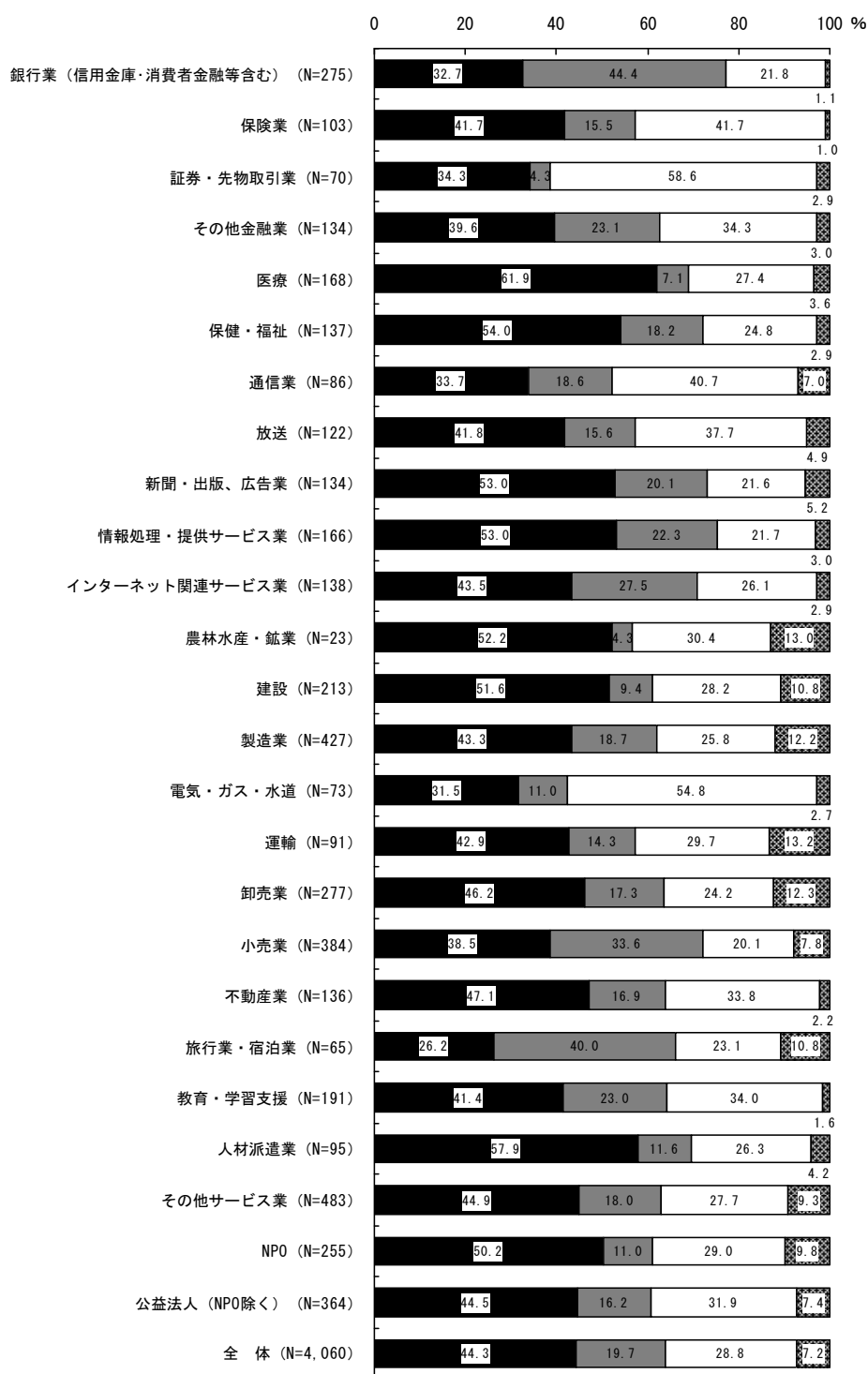
事業分野別にみると、「できるだけ本人が選択できるようにしている」の割合が、平成18年度調査に比べて増加しているのは、「保健・福祉」、「通信業」、「不動産・物品賃貸業」、「旅行業・宿泊業」、「NPO」である。

利用目的についての本人の選択可否（平成23年度調査）



- できるだけ本人が選択できるようにしている
- ダイレクトメールの送付など一部の利用目的について、本人が選択できるようにしている
- 本人は選択できない
- 無回答

利用目的についての本人の選択可否（平成18年度調査）

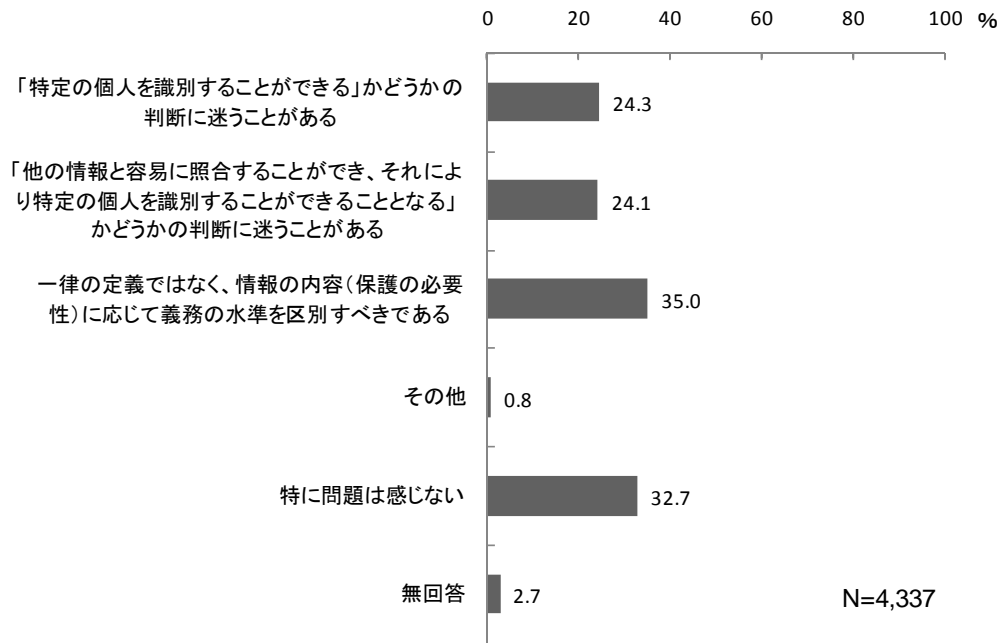


- できるだけ本人が選択できるようにしている
- ダイレクトメールの送付など一部の利用目的について、本人が選択できるようにしている
- 本人は選択できない
- 無回答

5) 法の個人情報の定義についての考え方

個人情報保護法上の個人情報の定義については、「一律の定義ではなく、情報の内容（保護の必要性）に応じて義務の水準を区別すべきである」と回答した事業者が35.0%と最も高かった。また、「特定の個人を識別することができる」かどうかの判断に迷うことがある」や「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」かどうかの判断に迷うことがある」と回答した事業者の割合もともに24%程度存在した。

法の個人情報の定義についての考え方（平成23年度調査、複数回答）



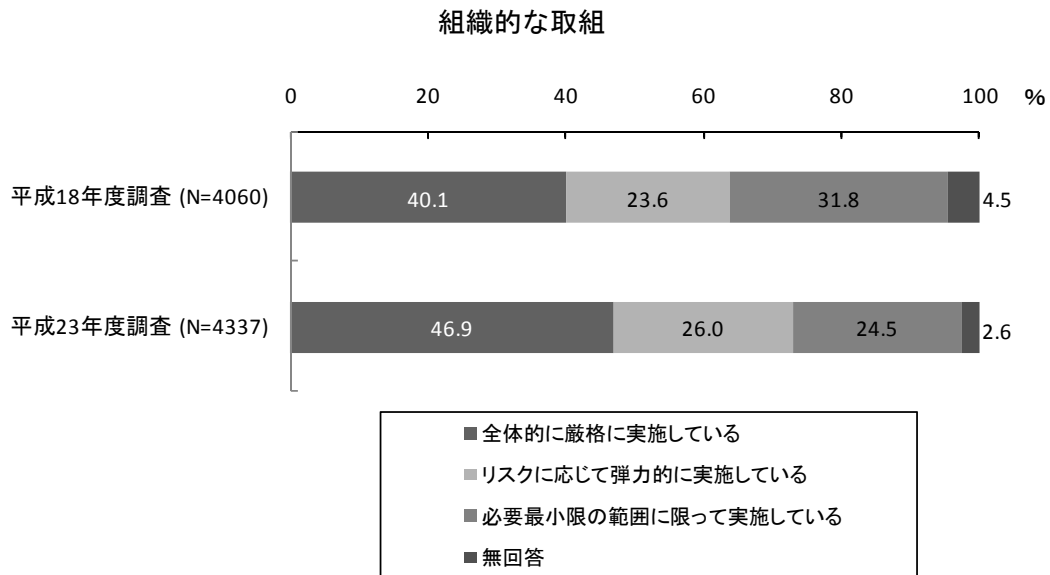
3. 個人情報の管理体制全般について

1) 安全管理に関する取組

(1) 組織的な取組

①全体の傾向

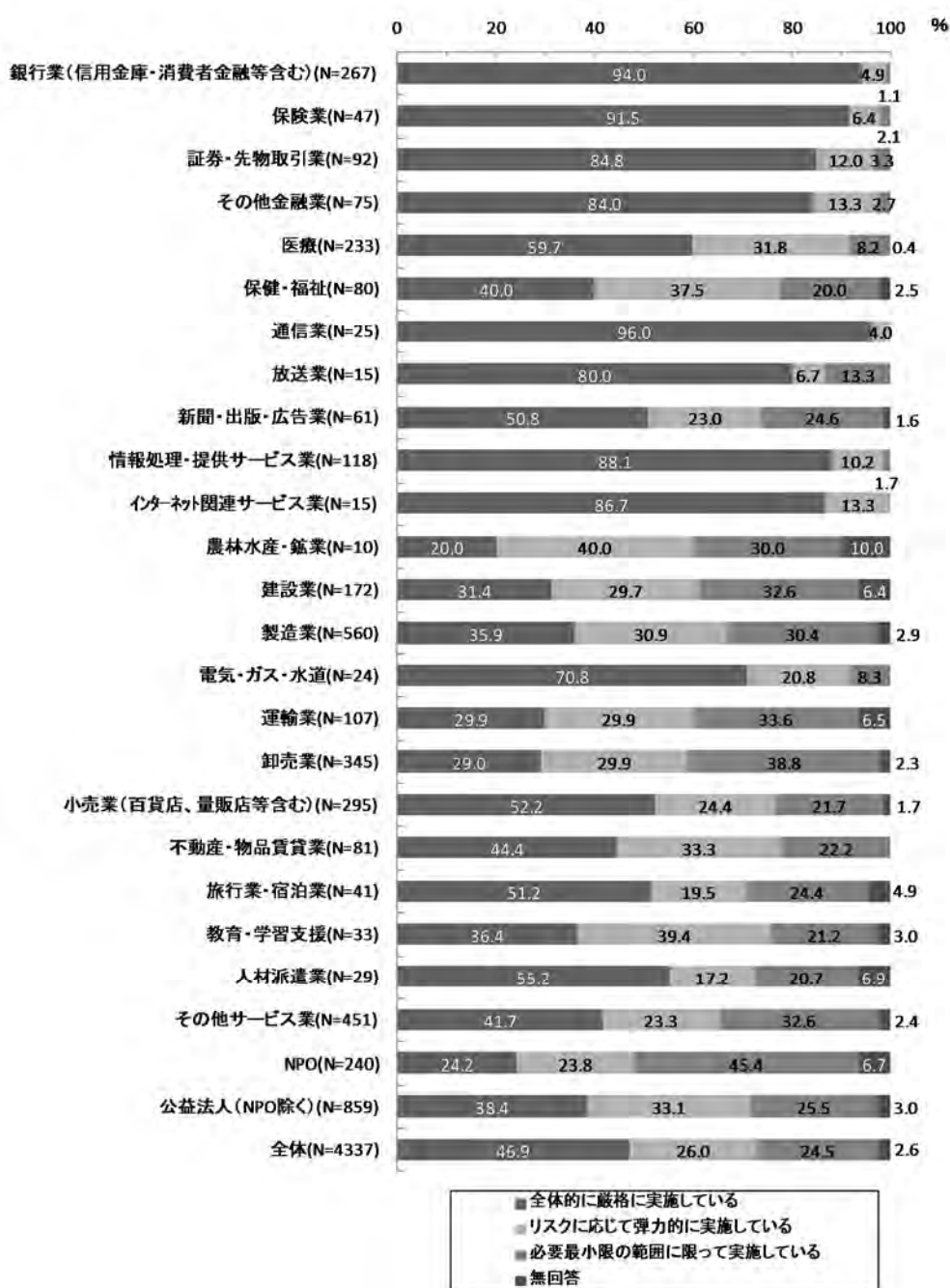
組織的な取組については、平成18年度調査と比べて、「全体的に厳格に実施している」、「リスクに応じて弾力的に実施している」といったポジティブな取組を行う事業者の割合が増加傾向にある。一方、「必要最小限の範囲に限り実施している」事業者の割合は、平成18年度調査の31.8%から7.3ポイント低下し、24.5%となっている。



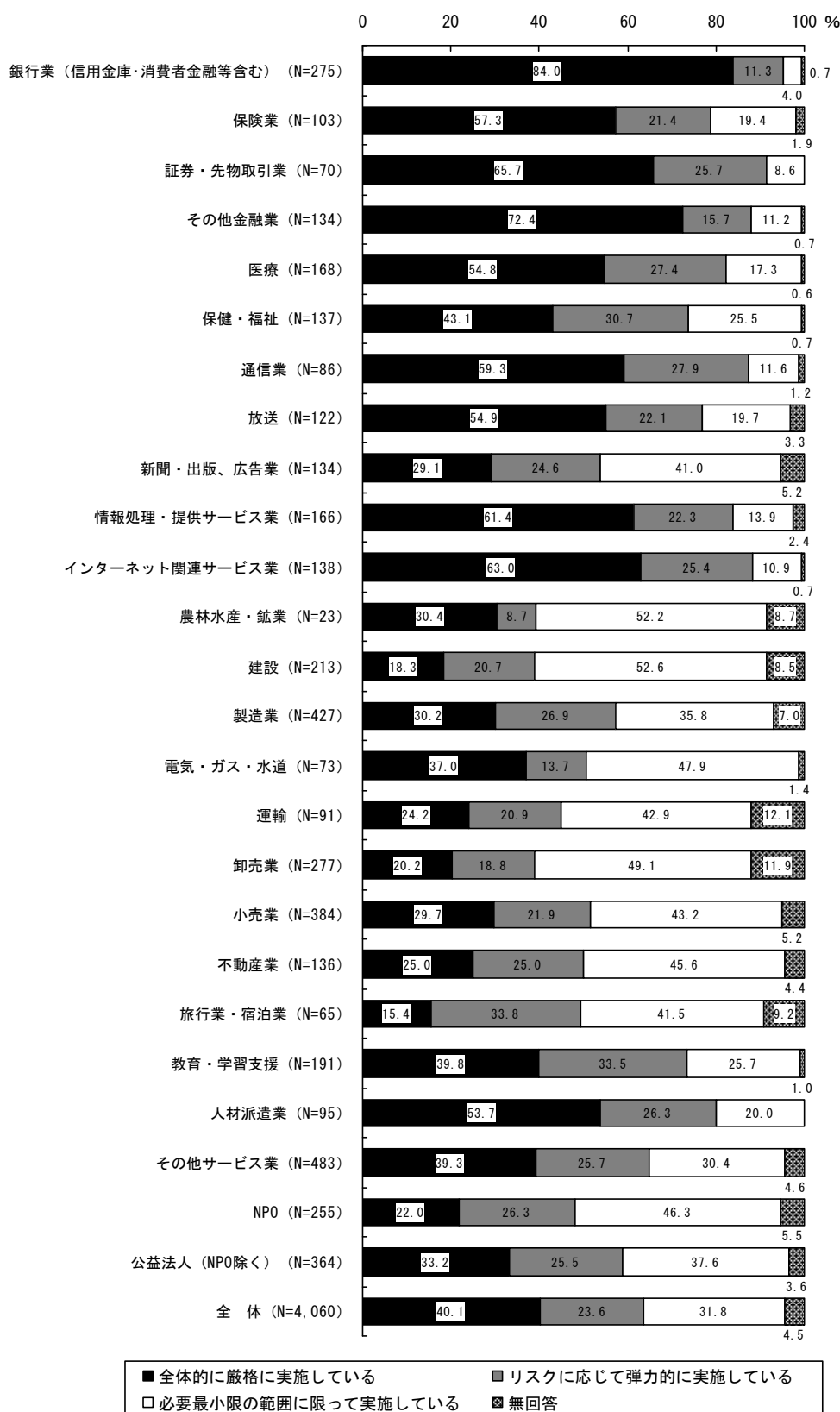
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「全体的に厳格に実施している」の割合が、平成18年度調査に比べて20ポイント以上上昇しているのは、「保険業」、「通信業」、「放送業」、「新聞・出版・広告業」、「情報処理・提供サービス業」、「インターネット関連サービス業」、「電気・ガス・水道」、「小売業（百貨店、量販店等含む）」、「旅行・宿泊業」である。

組織的な取組（平成23年度調査）



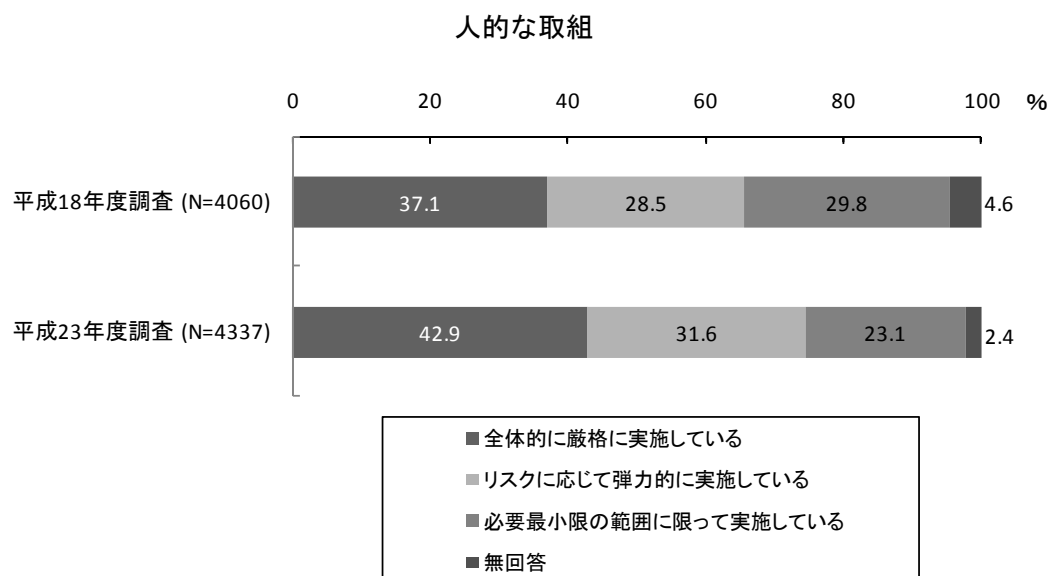
組織的な取組（平成18年度調査）



(2) 人的な取組

①全体の傾向

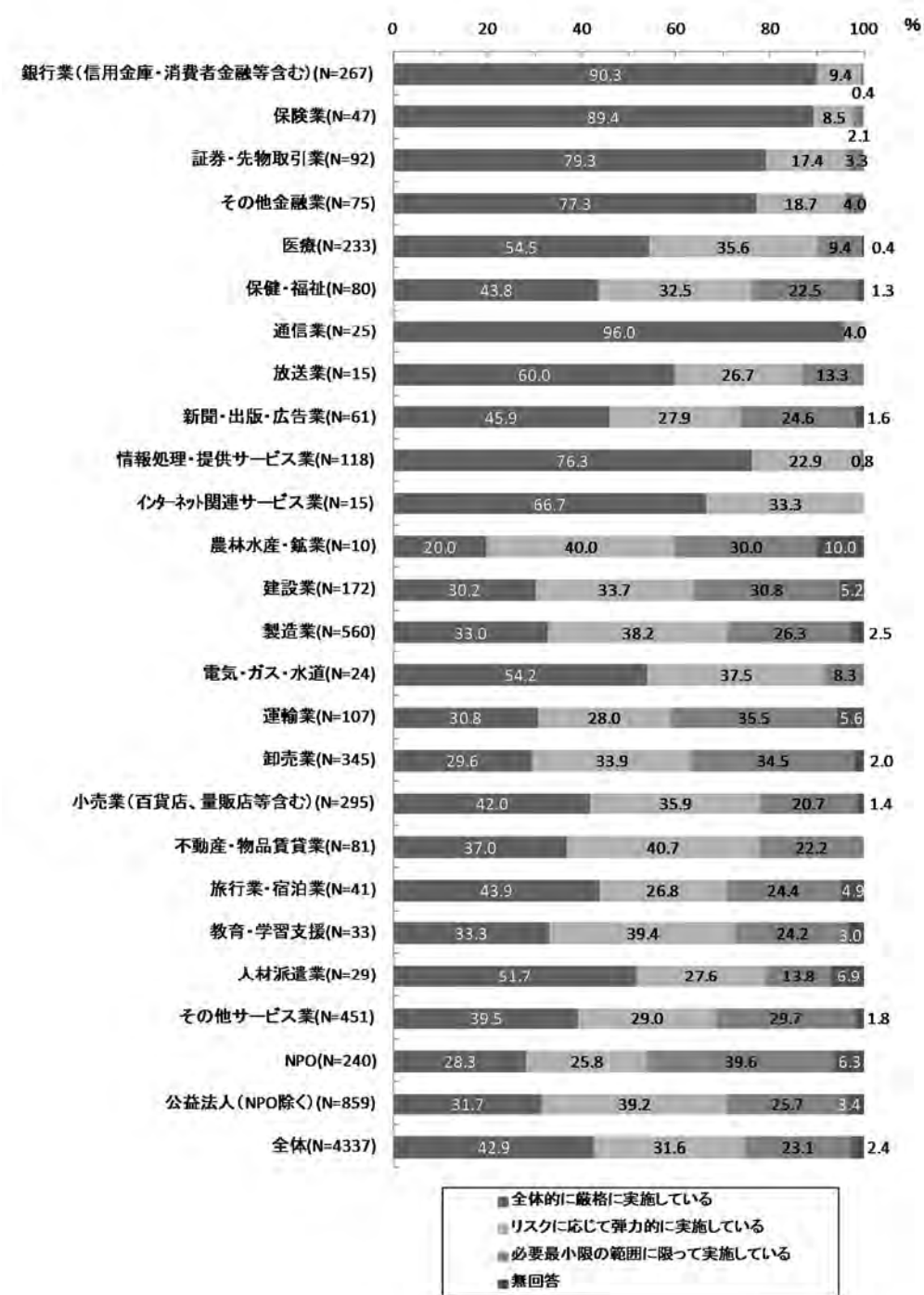
人的な取組についても、組織的な取組と同様な傾向が見られた。



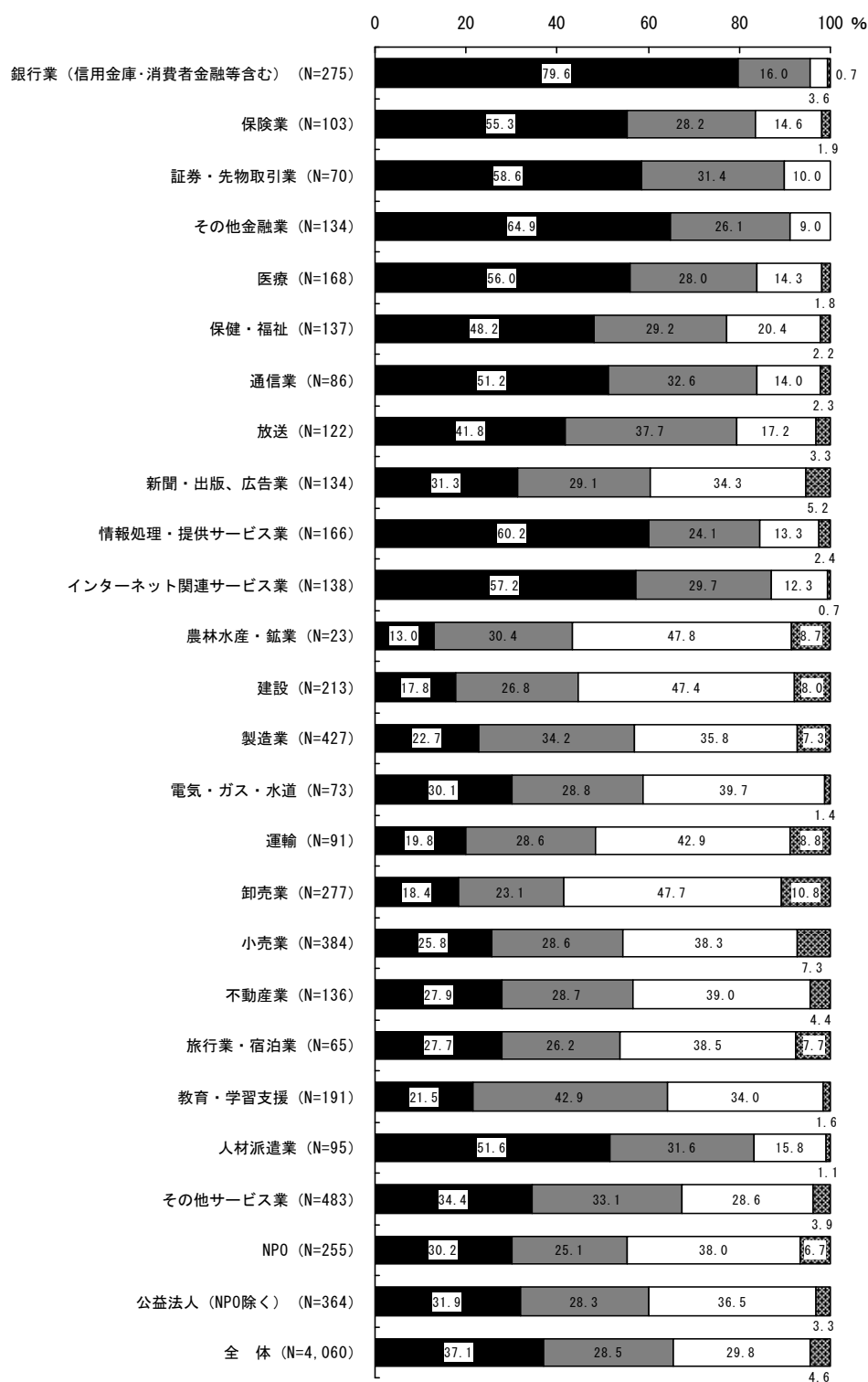
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「全体的に厳格に実施している」の割合が、平成18年度調査に比べて20ポイント以上上昇しているのは、「保険業」、「証券・先物取引業」、「通信業」、「電気・ガス・水道」である。

人的な取組（平成23年度調査）



人的な取組（平成18年度調査）

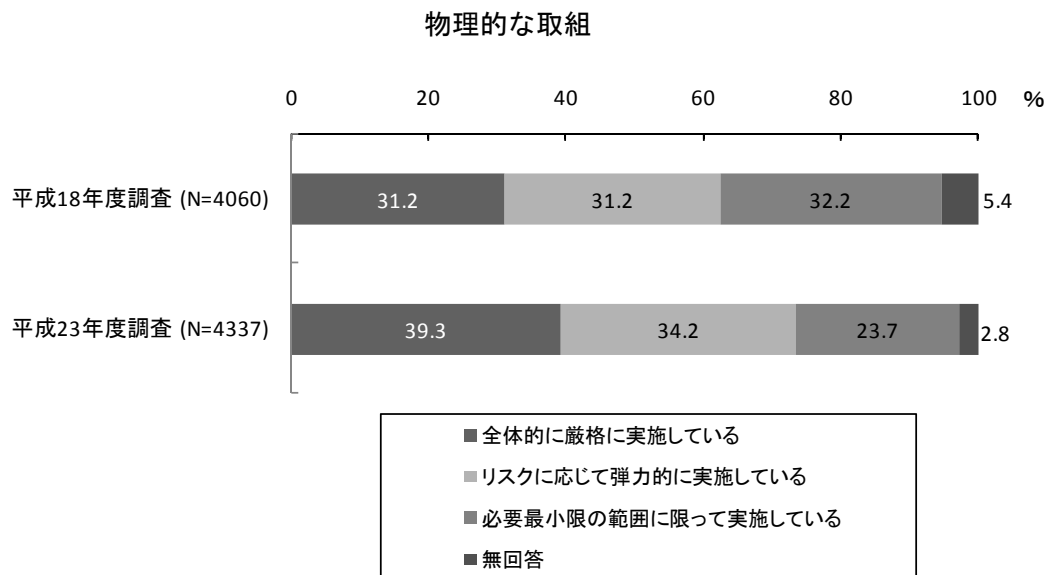


■ 全体的に厳格に実施している □ リスクに応じて弾力的に実施している
 □ 必要最小限の範囲に限って実施している ▨ 無回答

(3) 物理的な取組

①全体の傾向

物理的な取組についても、組織的な取組や人的な取組と同様な傾向が見られた。



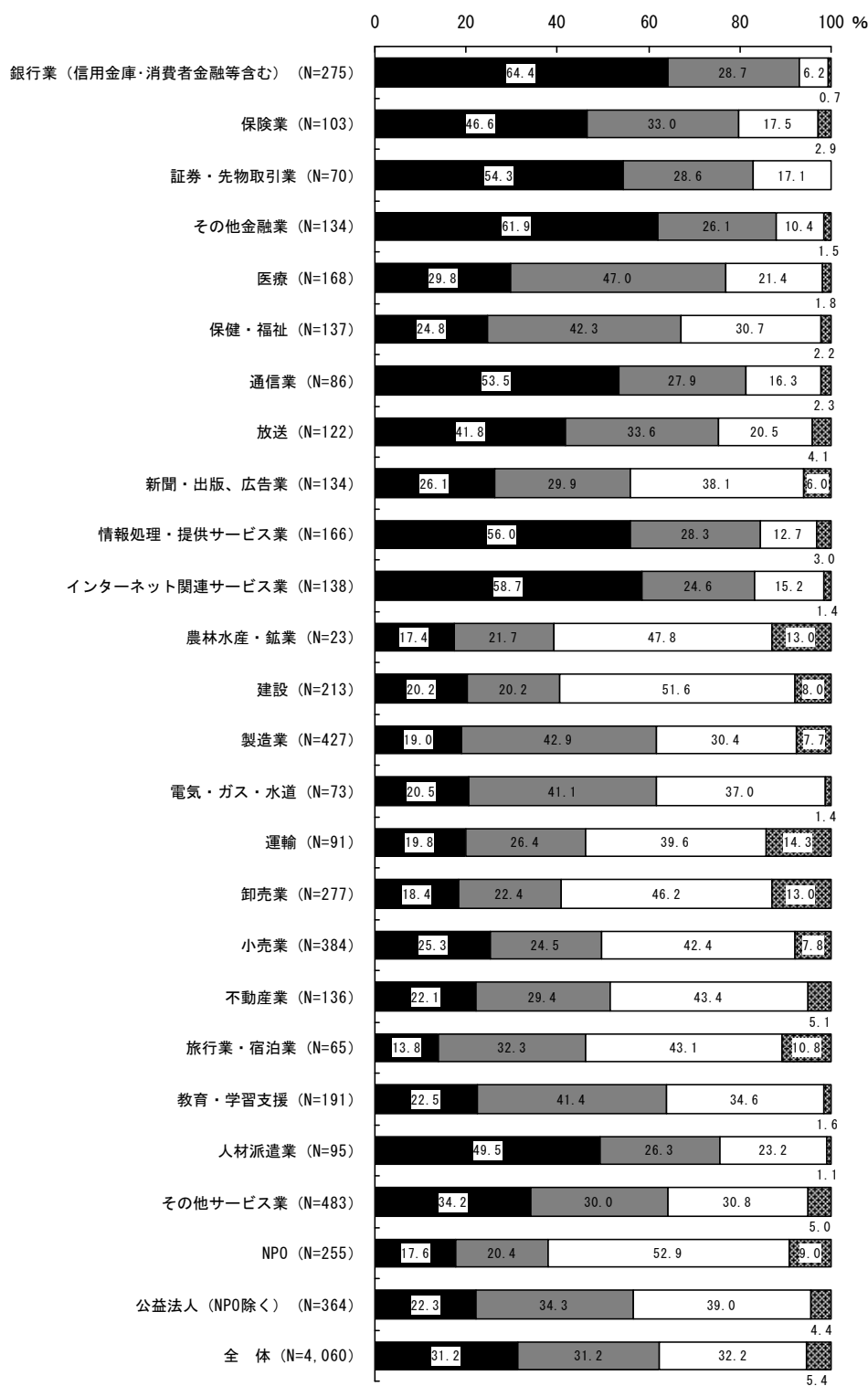
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「全体的に厳格に実施している」の割合が、平成18年度調査に比べて20ポイント以上上昇しているのは、「保険業」、「通信業」、「情報処理・提供サービス業」、「インターネット関連サービス業」、「農林水産・鉱業」、「電気・ガス・水道」、「旅行・宿泊業」、「教育・学習支援」である。

物理的な取組（平成23年度調査）



物理的な取組（平成18年度調査）

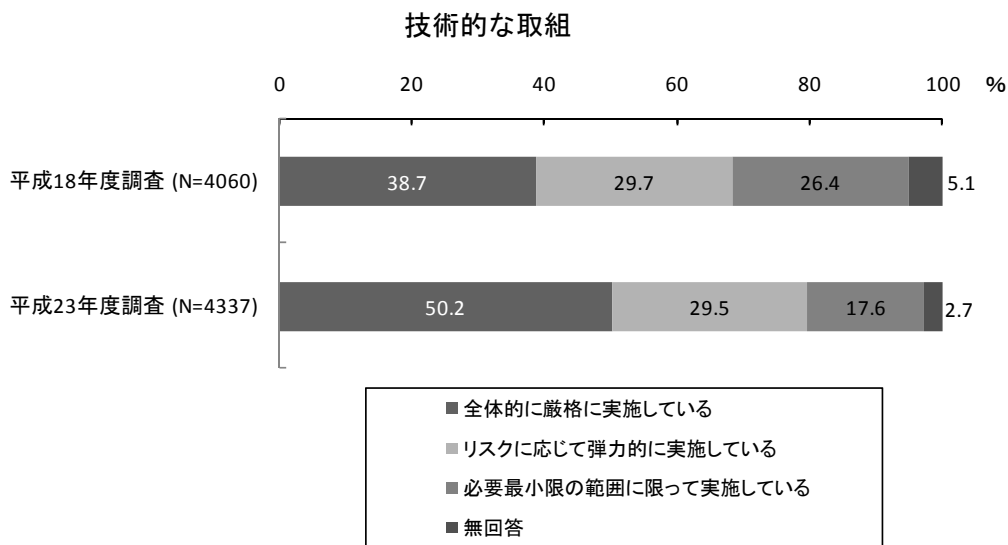


■ 全体的に厳格に実施している □ リスクに応じて弾力的に実施している
 □ 必要最小限の範囲に限って実施している ▨ 無回答

(4) 技術的な取組

①全体の傾向

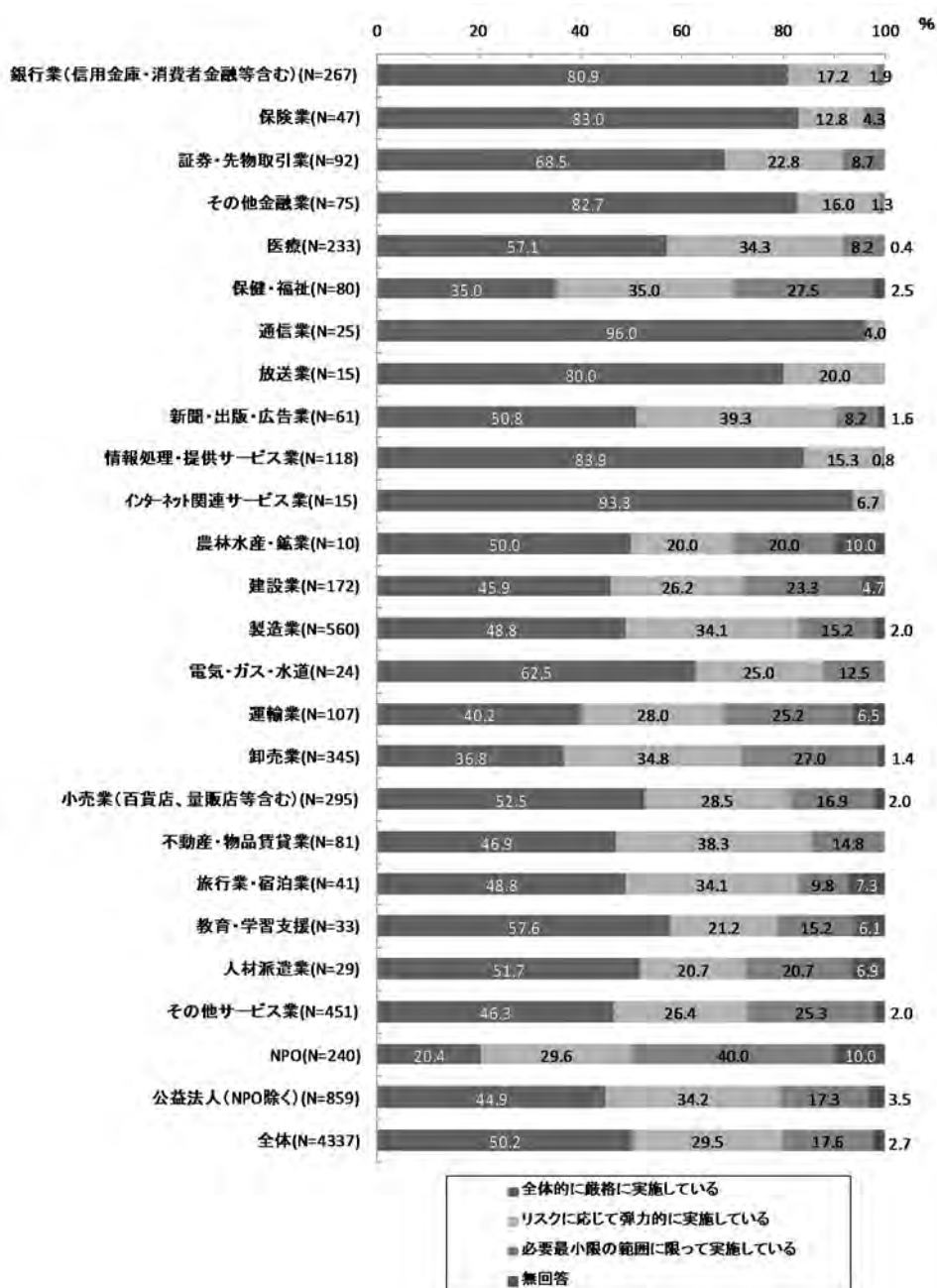
技術的な取組については、「全体的に厳格に実施している」の割合が平成18年度調査の38.7%から11.5ポイント上昇し、平成23年度調査では、50.2%と過半数を上回った。その分、「リスクに応じて弾力的に実施している」の割合や「必要最小限の範囲に限って実施している」の割合が平成18年度調査からポイントを下げた。



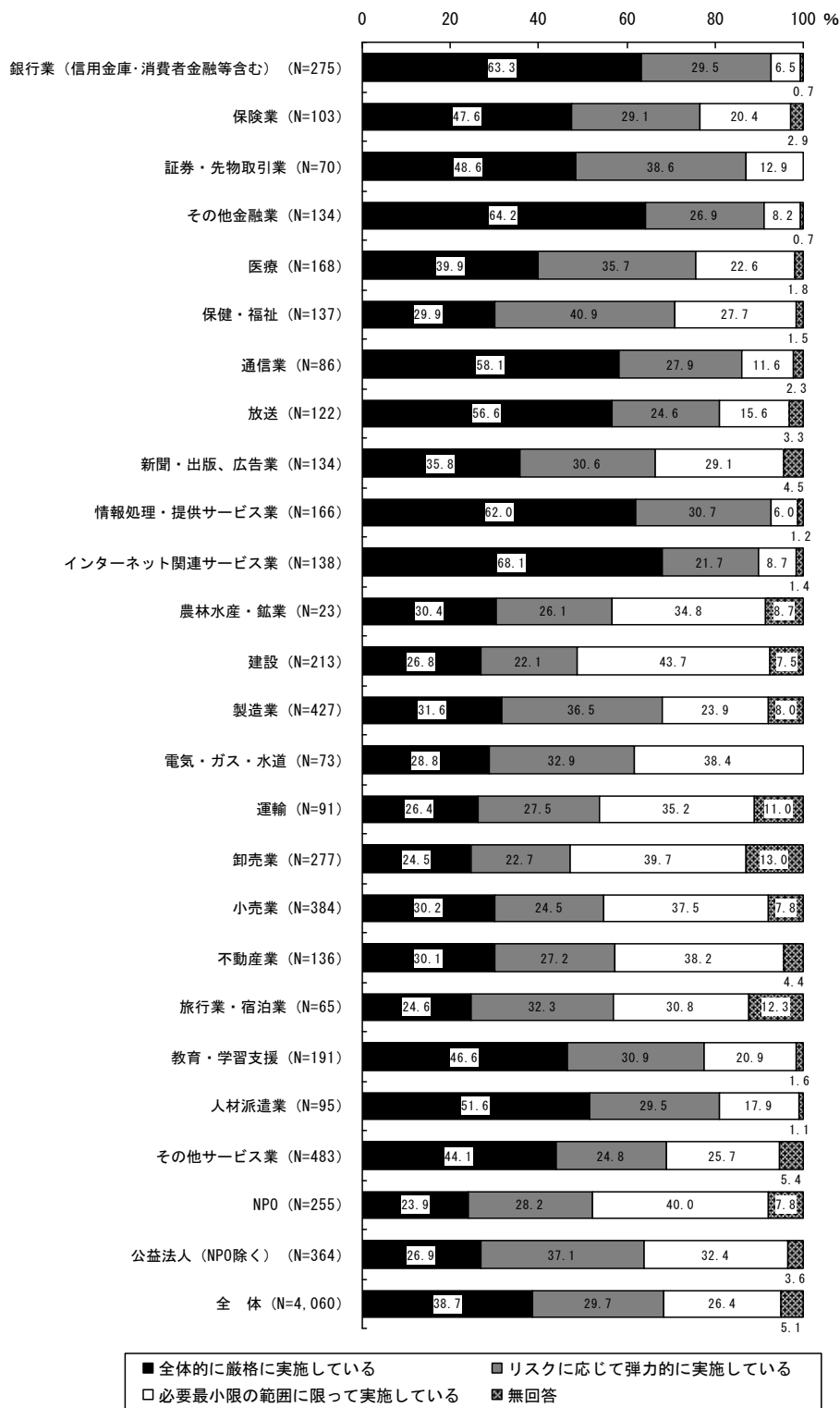
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「全体的に厳格に実施している」の割合が、平成18年度調査に比べて20ポイント以上上昇しているのは、「保険業」、「通信業」、「放送業」、「情報処理・提供サービス業」、「インターネット関連サービス業」、「電気・ガス・水道」、「小売業（百貨店、量販店等含む）」、「旅行・宿泊業」である。

技術的な取組（平成23年度調査）



技術的な取組（平成18年度調査）



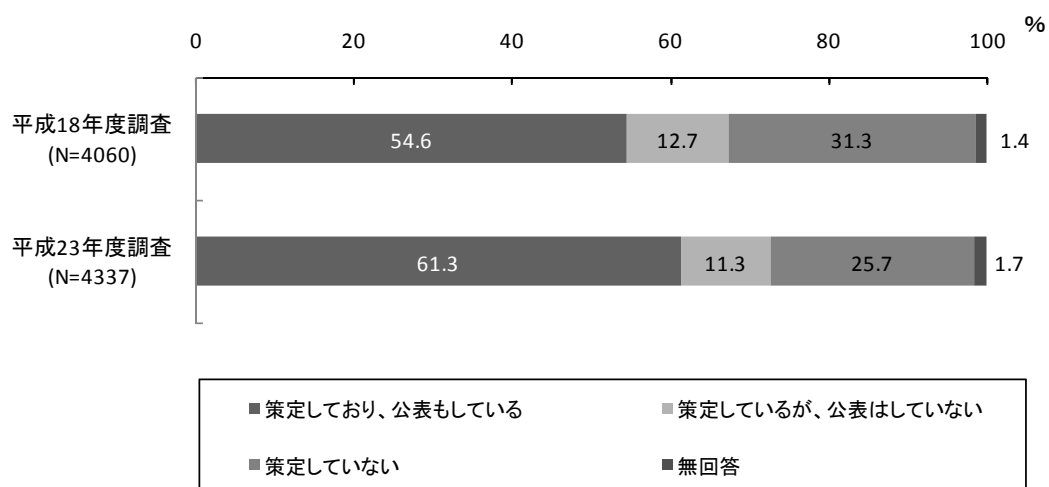
2) プライバシーポリシー等

(1) プライバシーポリシー等の策定・公表の有無

①全体の傾向

プライバシーポリシー等を策定し公表している事業者の割合が、平成18年度調査の54.6%から6.7ポイント上昇し、平成23年度調査では、61.3%となった。まだまだ十分普及しているとは言えない状況である。

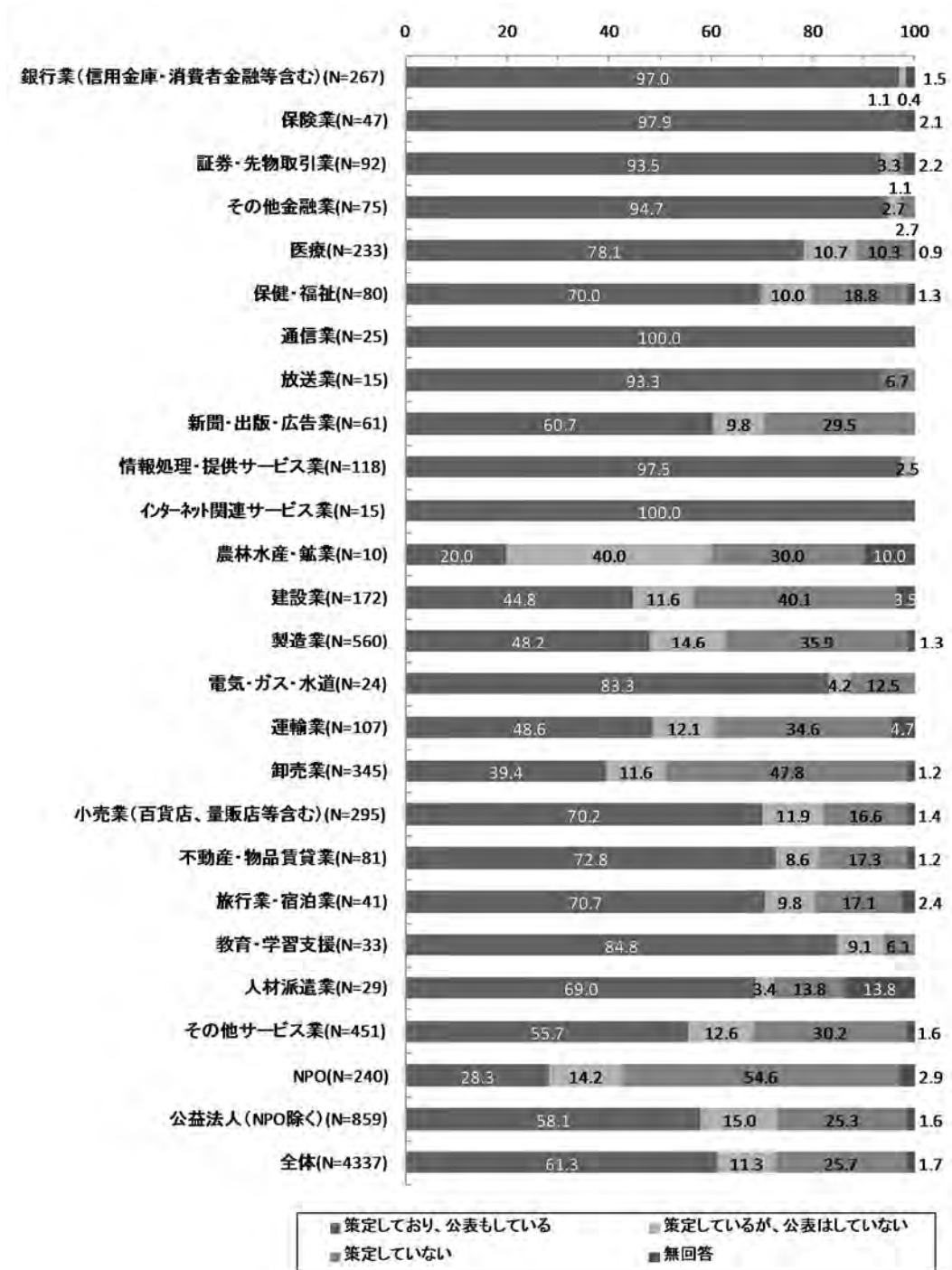
プライバシーポリシー等の策定・公表の有無



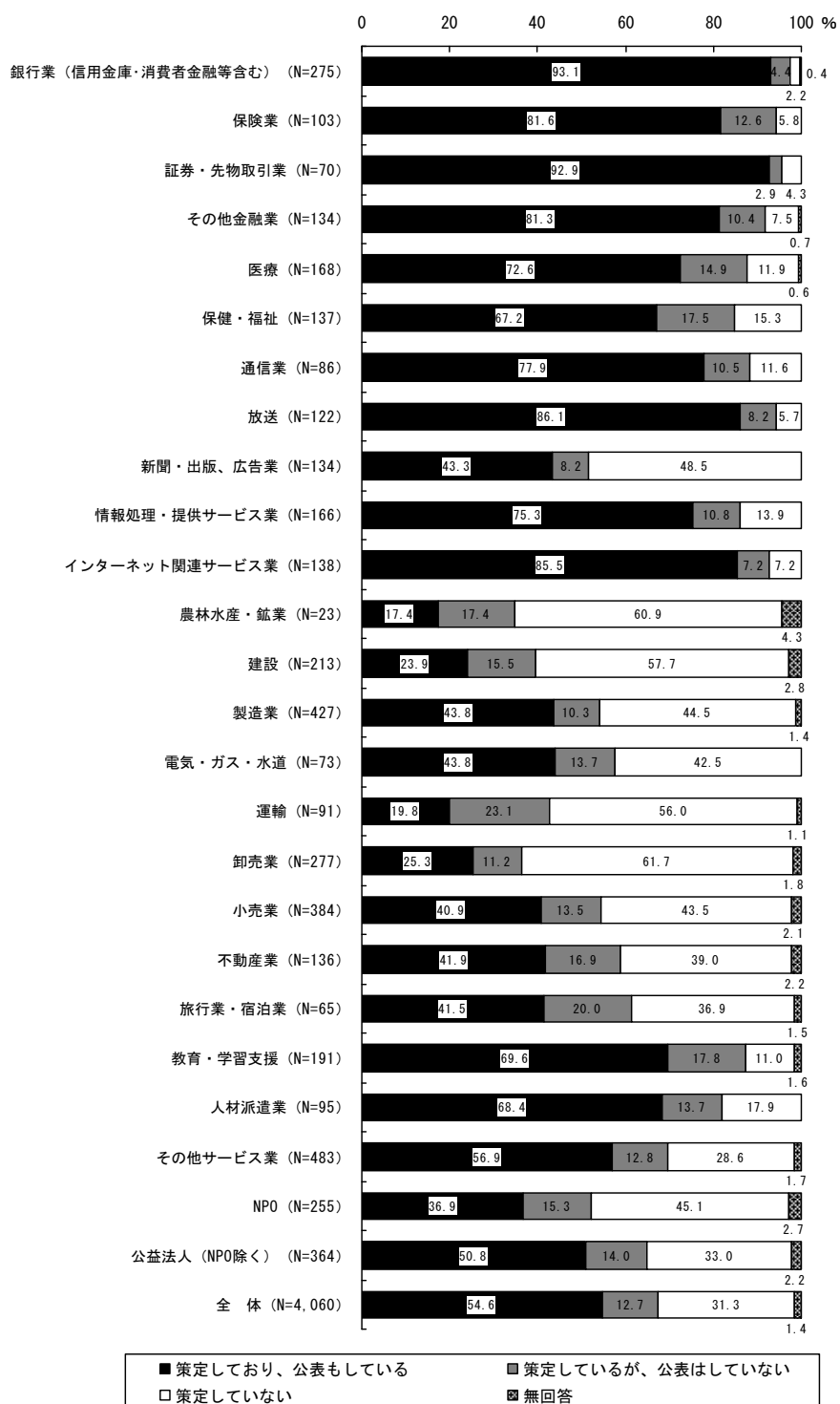
②事業分野別の傾向

「その他サービス業」、「NPO」を除く、いずれの事業分野においても、同割合は平成18年度調査に比べて上昇している。

プライバシーポリシー等の策定・公表の有無（平成23年度調査）



プライバシーポリシー等の策定・公表の有無（平成18年度調査）

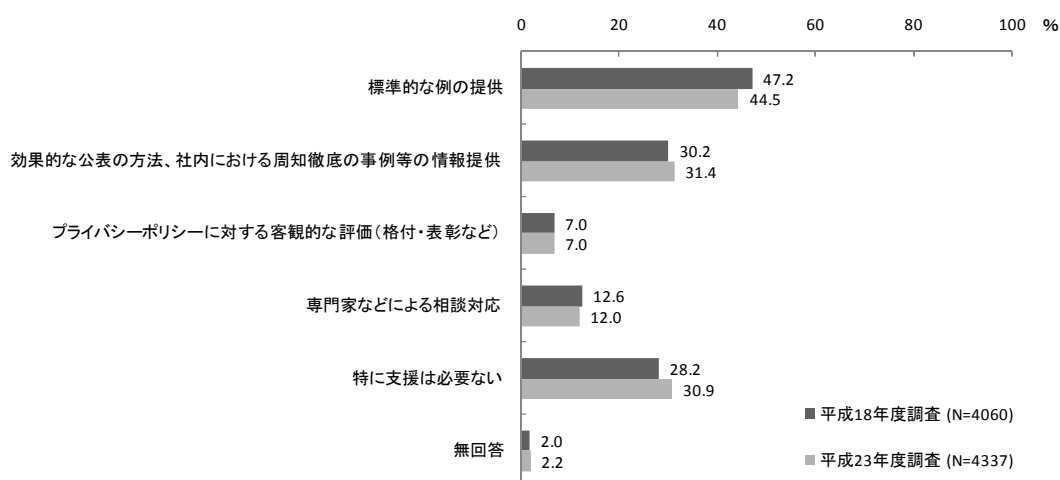


(2) プライバシーポリシー等の策定・活用に際して必要な支援

①全体の傾向

プライバシーポリシー等の策定・活用に際して必要な支援については、「標準的な例の提供」が44.5%と最も高く、次いで「効果的な公表の方法、社内における周知徹底の事例等の情報提供（31.4）」、「専門家などによる相談対応（12.0%）」の順となっている。「特に支援は必要ない」と回答した事業者の割合も約3割存在した。また、平成18年度調査と平成23年度調査の結果には有意な差が見当たらなかった。

プライバシーポリシー等の策定・活用に際して必要な支援（複数回答）

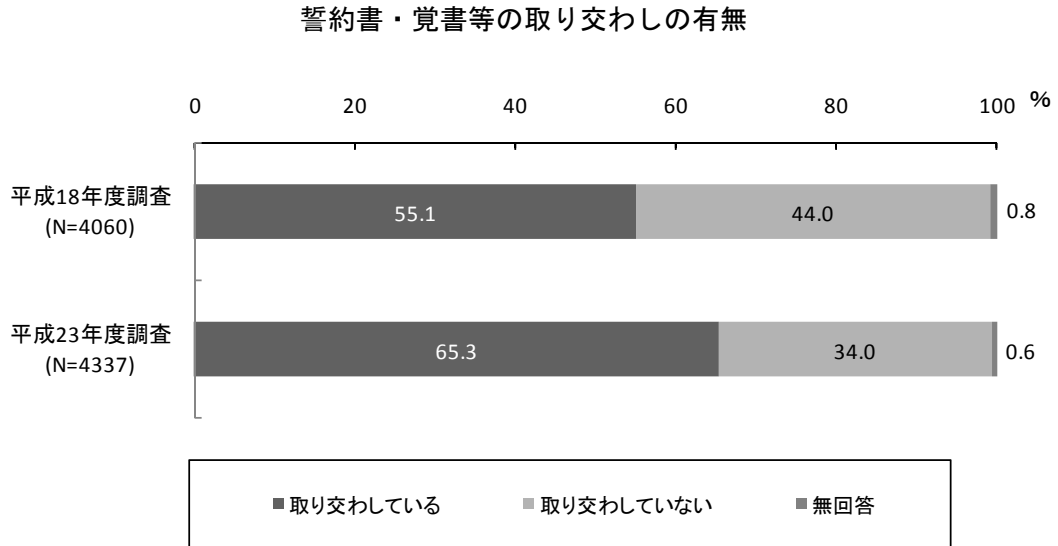


4. 従業者管理について

1) 誓約書・覚書等の取り交わしの有無

①全体の傾向

個人情報に関する誓約書・覚書等の取り交わしについては、65.3%が「取り交わしている」と回答。平成18年度調査に比べて10ポイント以上上昇した。

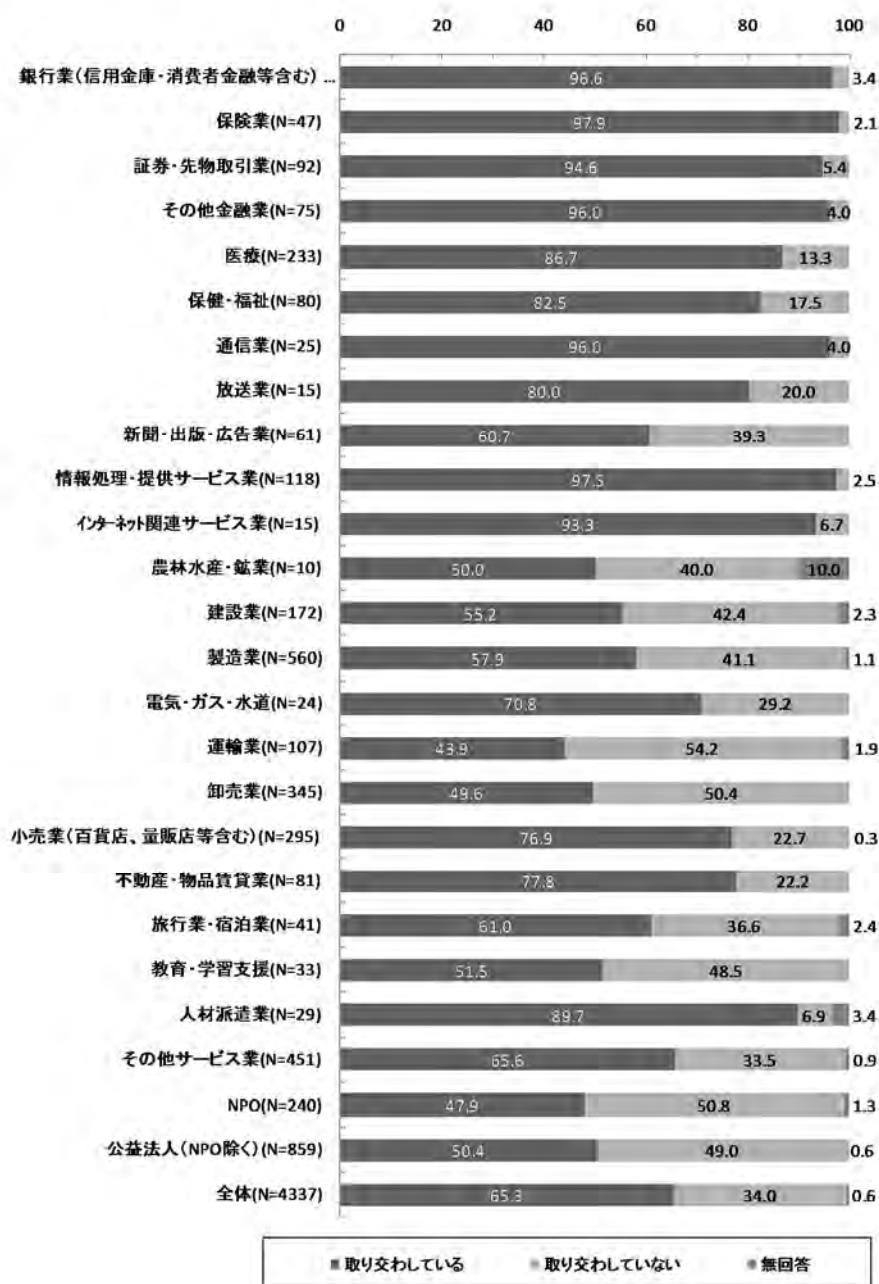


※本調査においては、個人情報保護に関する「誓約書・覚書等」について、「個人情報保護の目的のためだけに取り交わした書類のみならず、個人情報保護に関する内容を一部でも盛り込んだ書類であれば、広く捉える」旨を調査票に記載した上で回答していただいた。

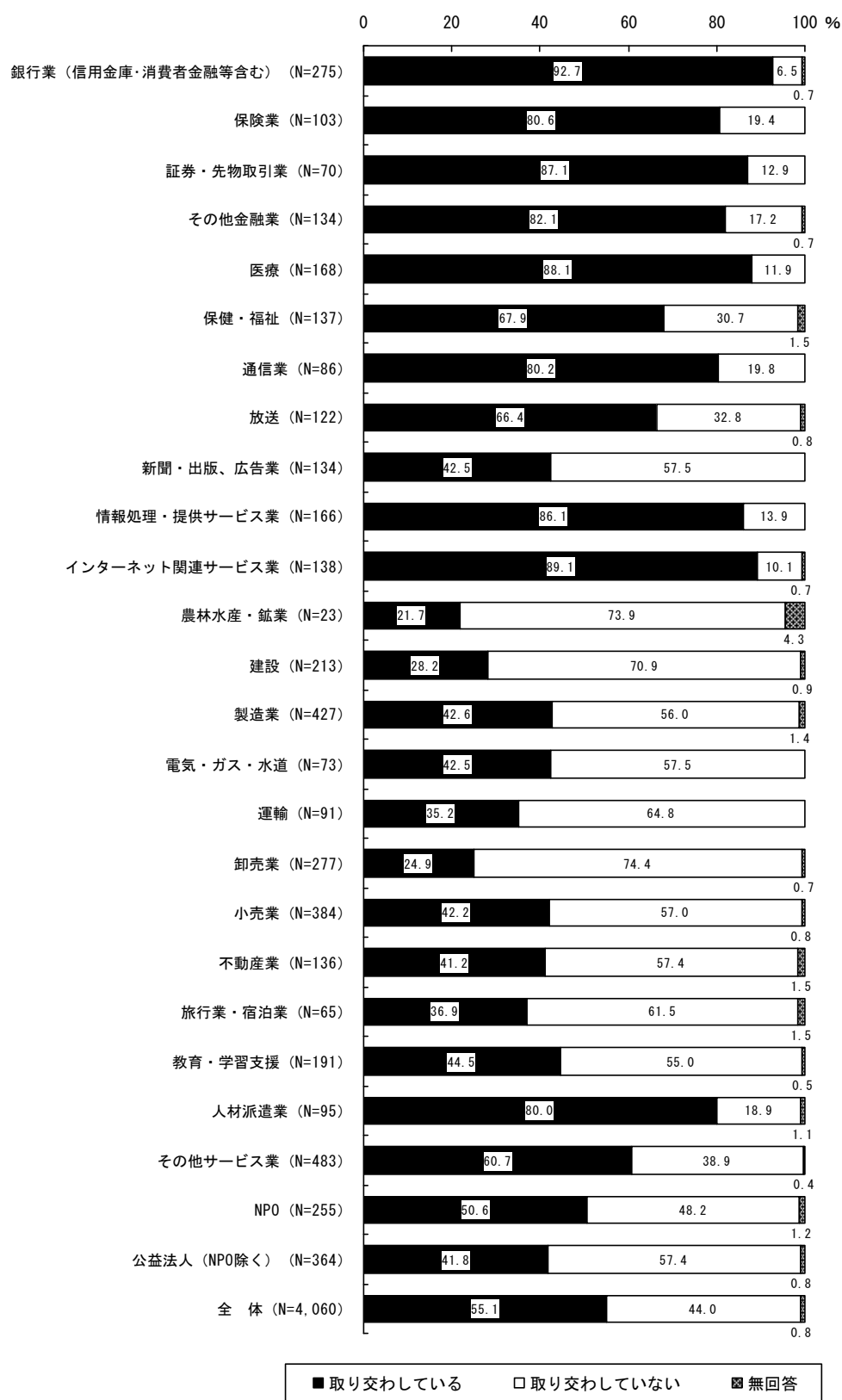
②事業分野別の傾向

「医療」、「NPO」を除く、いずれの事業分野においても、同割合は平成18年度調査に比べて上昇している。なかでも特に、ポイントの上昇率が高い（30ポイント以上の上昇）事業分野は、「小売業（百貨店、量販店等含む）」、「不動産・物品賃貸業」である。

誓約書・覚書等の取り交わしの有無（平成23年度調査）



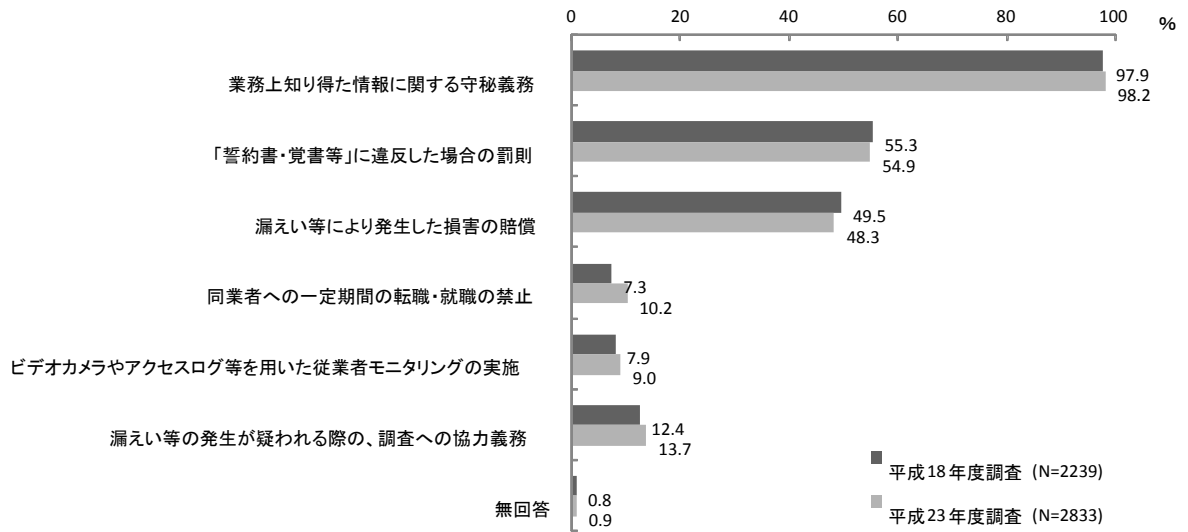
誓約書・覚書等の取り交わしの有無（平成18年度調査）



2) 「誓約書・覚書等」に含まれる規定・内容

誓約書・覚書等に含まれる規定・内容については、「業務上知り得た情報に関する守秘義務」が98.2%と最も高く、次いで「誓約書・覚書等」に違反した場合の罰則（54.9%）、「漏えい等により発生した損害の賠償（48.3%）」の順となっている。この傾向は、平成18年度調査の結果と同じである。

「誓約書・覚書等」に含まれる規定・内容（複数回答）

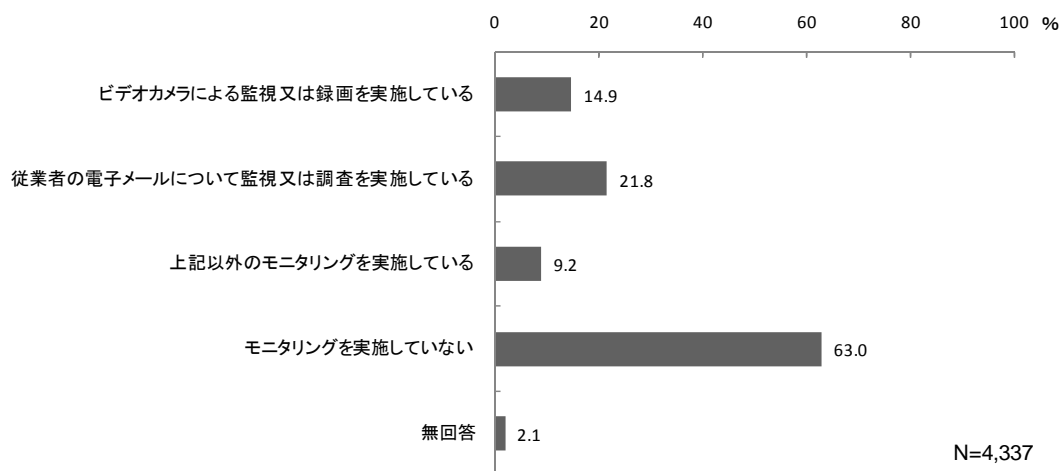


3) 従業者モニタリングの実施の有無

①全体の傾向

従業者モニタリングについては、「モニタリングを実施していない」の割合が63.0%を占めた。モニタリングの実施方法としては、「従業者の電子メールについて監視又は調査を実施している」、「ビデオカメラによる監視又は録画を実施している」の割合がそれぞれ21.8%、14.9%となっている。

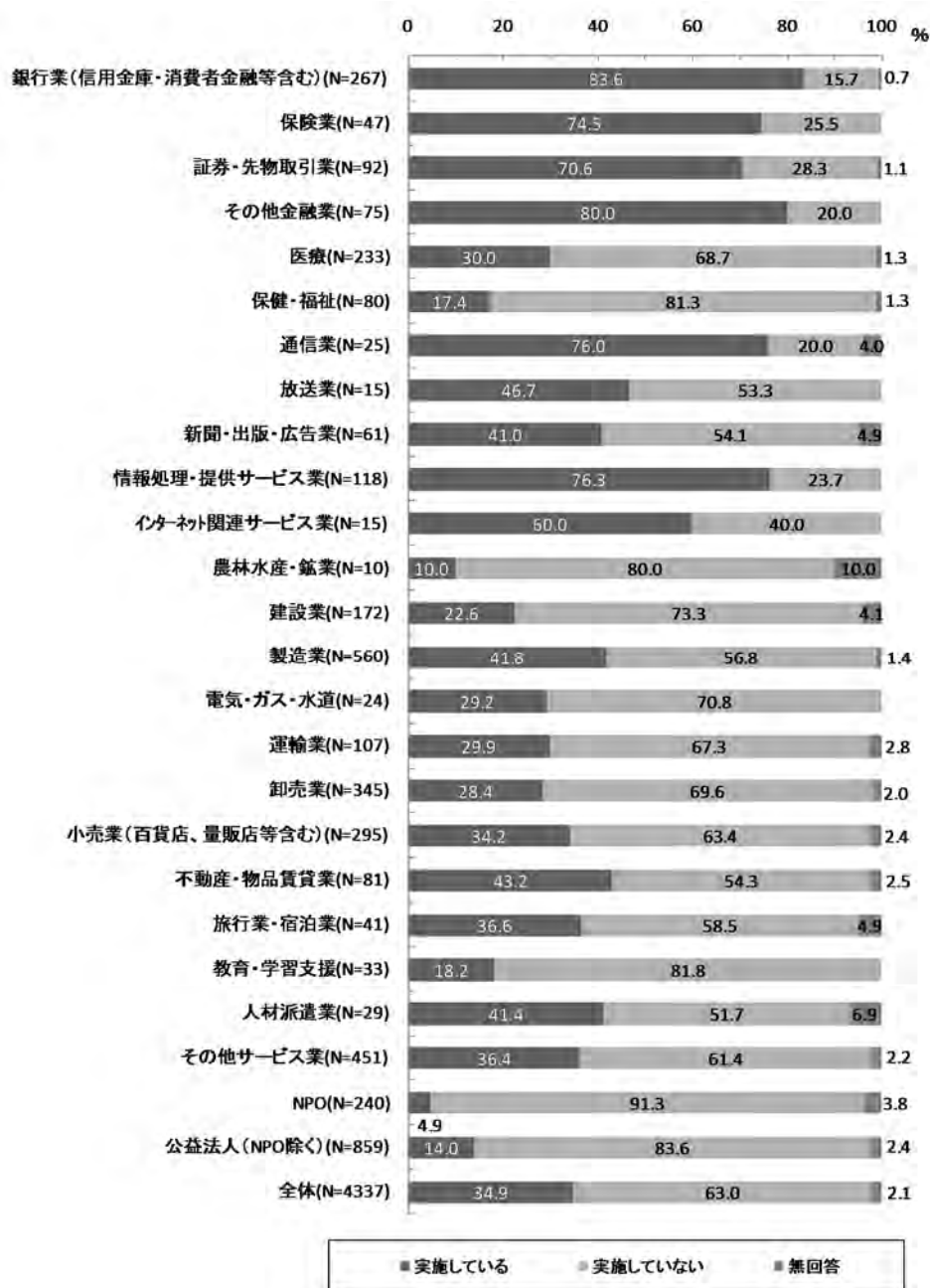
従業者モニタリングの実施の有無（平成23年度調査）



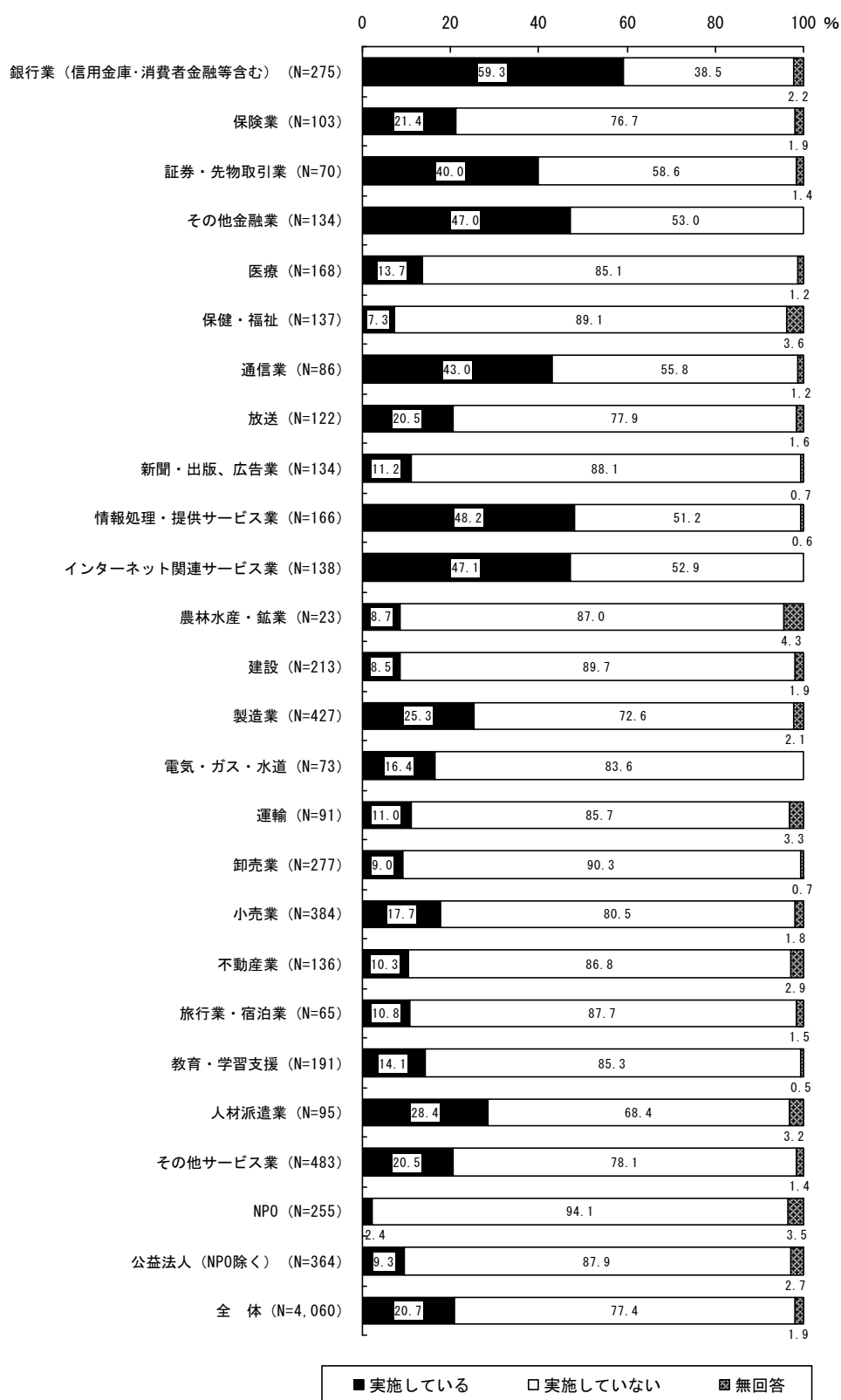
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、従業員モニタリングの実施率が高いのは、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）」、「証券・先物取引業」、「その他金融業」といった金融分野、「通信業」、「情報処理・提供サービス業」、「インターネット関連サービス業」といったIT分野である。

従業員モニタリングの実施の有無（平成23年度調査）



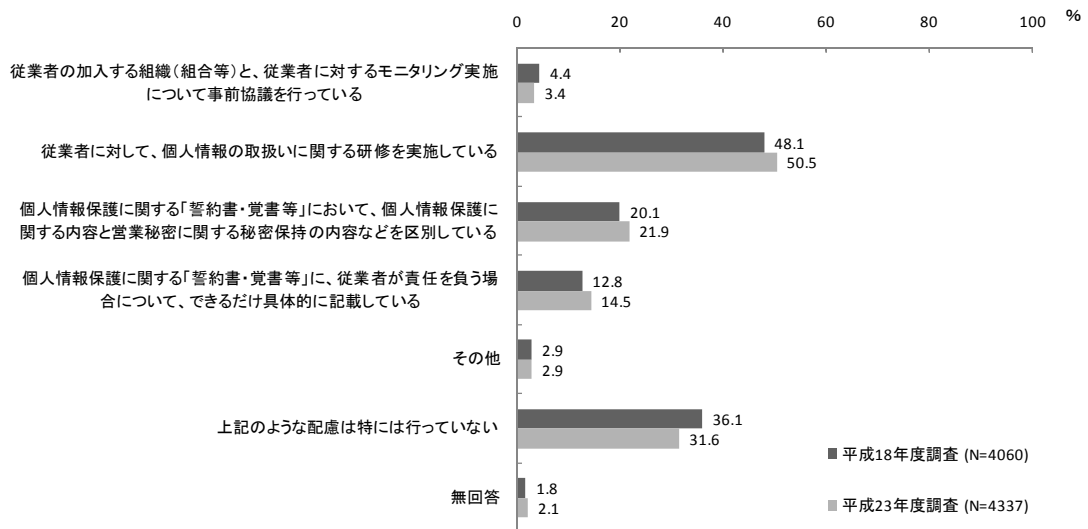
従業者モニタリングの実施の有無（平成18年度調査）



4) 従業員管理の際の配慮

従業員管理の際の配慮については、「従業員に対して、個人情報の取扱いに関する研修を実施している」が50.5%と最も高い。また従業員管理の際に配慮を特に行っていない事業者は約3割存在する。

従業員管理の際の配慮（複数回答）



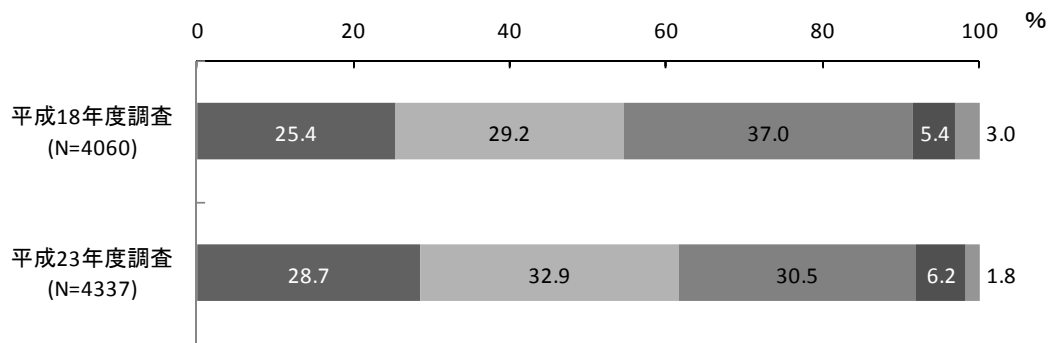
5. 委託先管理について

1) 委託先との個人情報の授受の頻度

①全体の傾向

委託先との個人情報の授受については、「頻繁に行っている」、「たまに行うことがある」の両者の割合を合わせると6割を上回る。平成18年度調査と比べて、個人情報の授受の頻度も上がっている。

委託先との個人情報の授受の頻度



■頻繁に行っている ■たまに行うことがある ■全くない ■分からない ■無回答

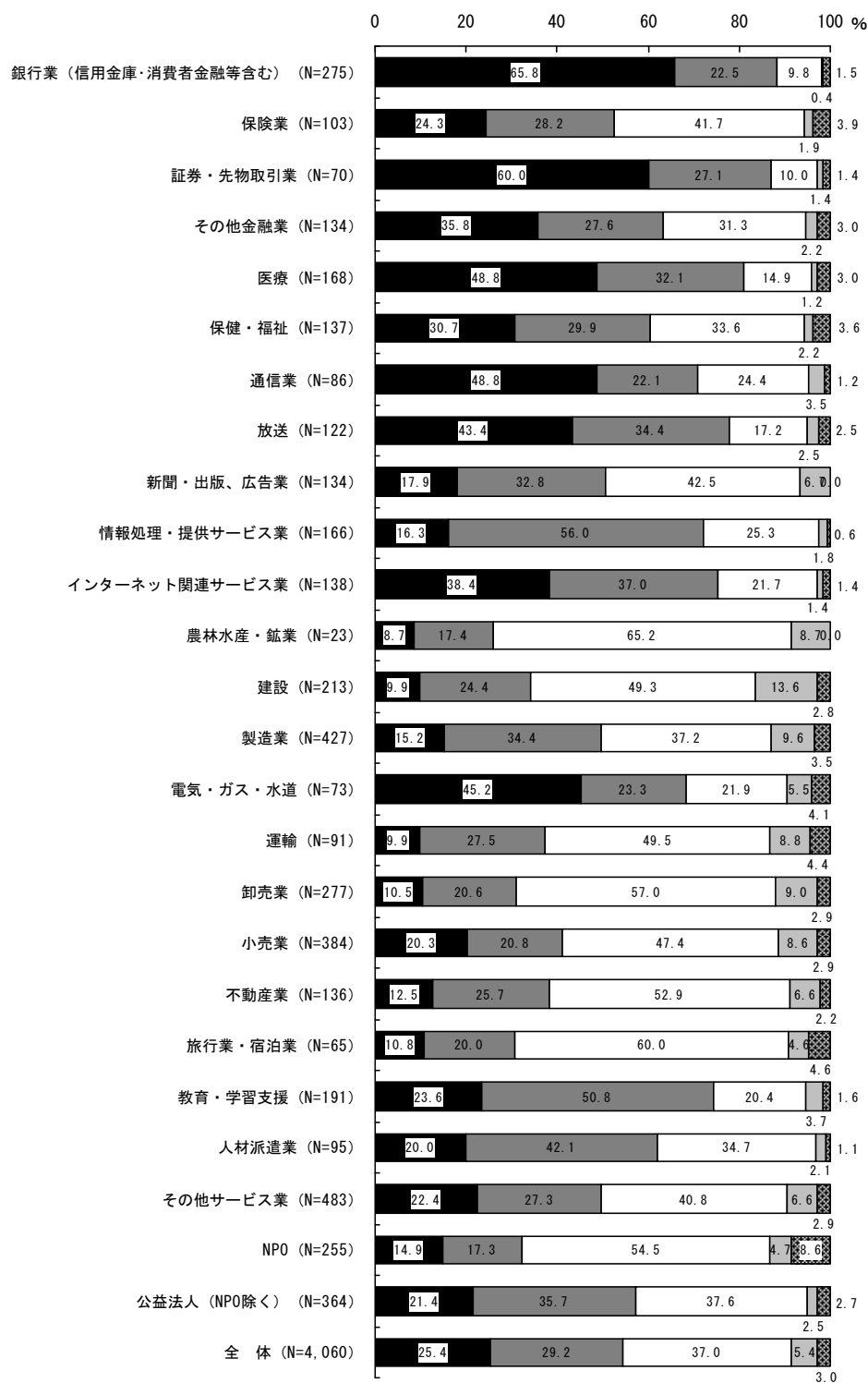
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）」や「証券・先物取引業」、「その他金融業」では、「頻繁に行っている」の割合が平成18年度調査よりも10ポイント以上、「保険業」では同割合が40ポイント以上上昇している。その他では、「不動産・物品賃貸業」の同割合が平成18年度調査と比べて20ポイント以上上昇したほか、「情報処理・提供サービス」や「電気・ガス・水道」、「小売業（百貨店・量販店等含む）」、「旅行業・宿泊業」、「人材派遣業」においても同割合が10ポイント以上上昇している。

委託先との個人情報の授受の頻度（平成23年度調査）



委託先との個人情報の授受の頻度（平成18年度調査）

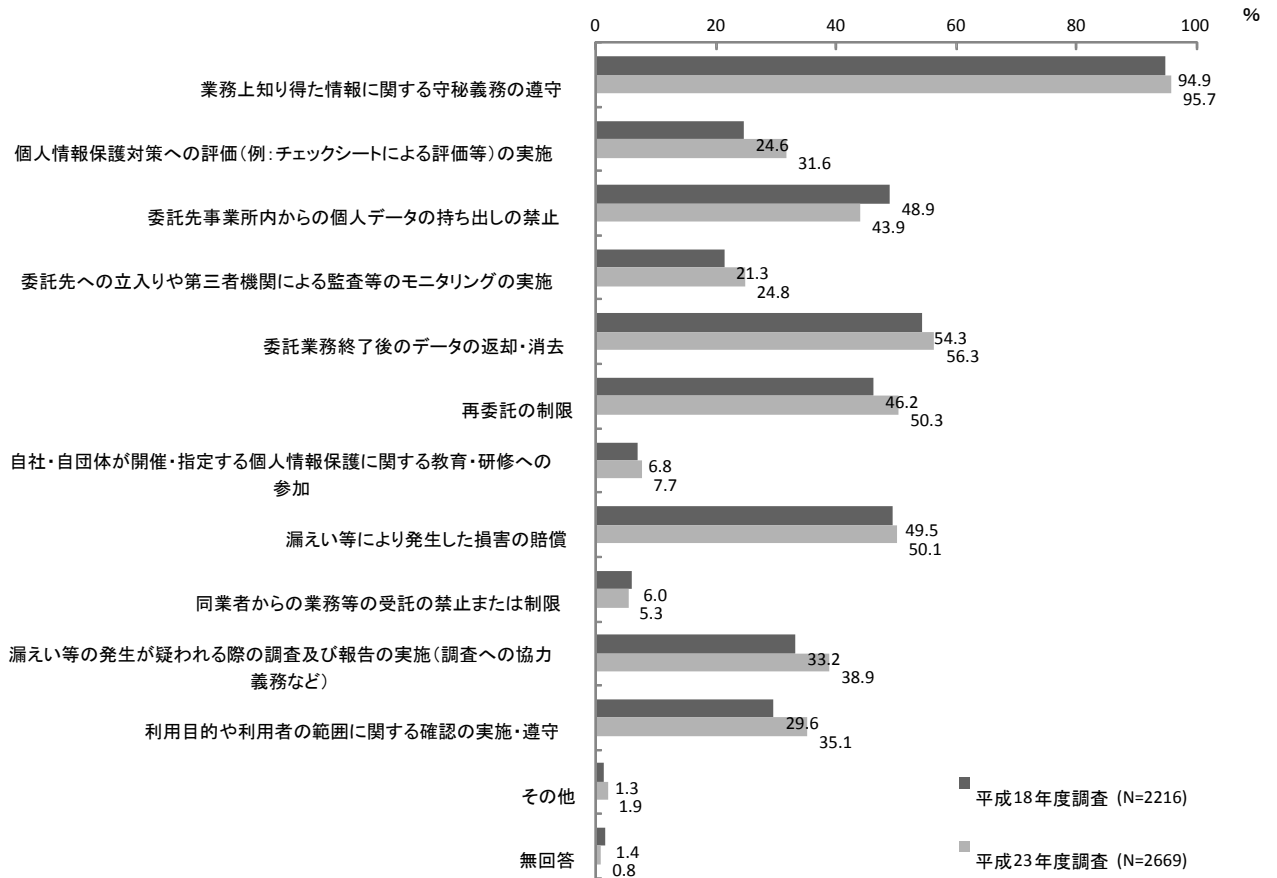


■ 頻繁に行っている ■ たまに行うことがある □ 全くない □ 分からない ■ 無回答

2) 委託先の監督（義務付け・要求事項）

委託先の監督としての義務付けや要求事項については、「業務上知り得た情報に関する守秘義務の遵守」の割合が95.7%と最も高く、次いで「委託業務終了後のデータの返却・消去（56.3%）」、「再委託の制限（50.3%）」、「漏えい等により発生した損害の賠償（50.1%）」の順となっている。また、「個人情報保護対策への評価の実施」や「漏えい等の発生が疑われる際の調査及び報告の実施」については、平成18年度調査と比較して、それぞれ7.0ポイント、5.7ポイント割合が上昇しており、義務付けや要求事項としての要求が強まっている。

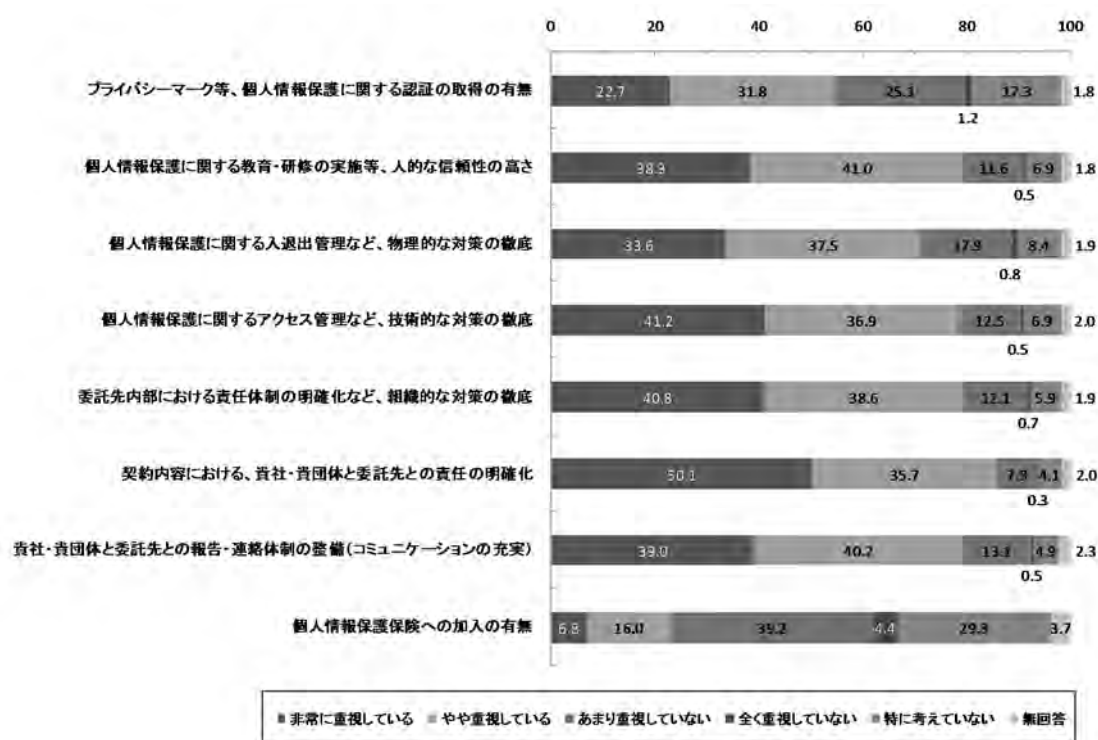
委託先の監督（義務付け・要求事項）（複数回答）



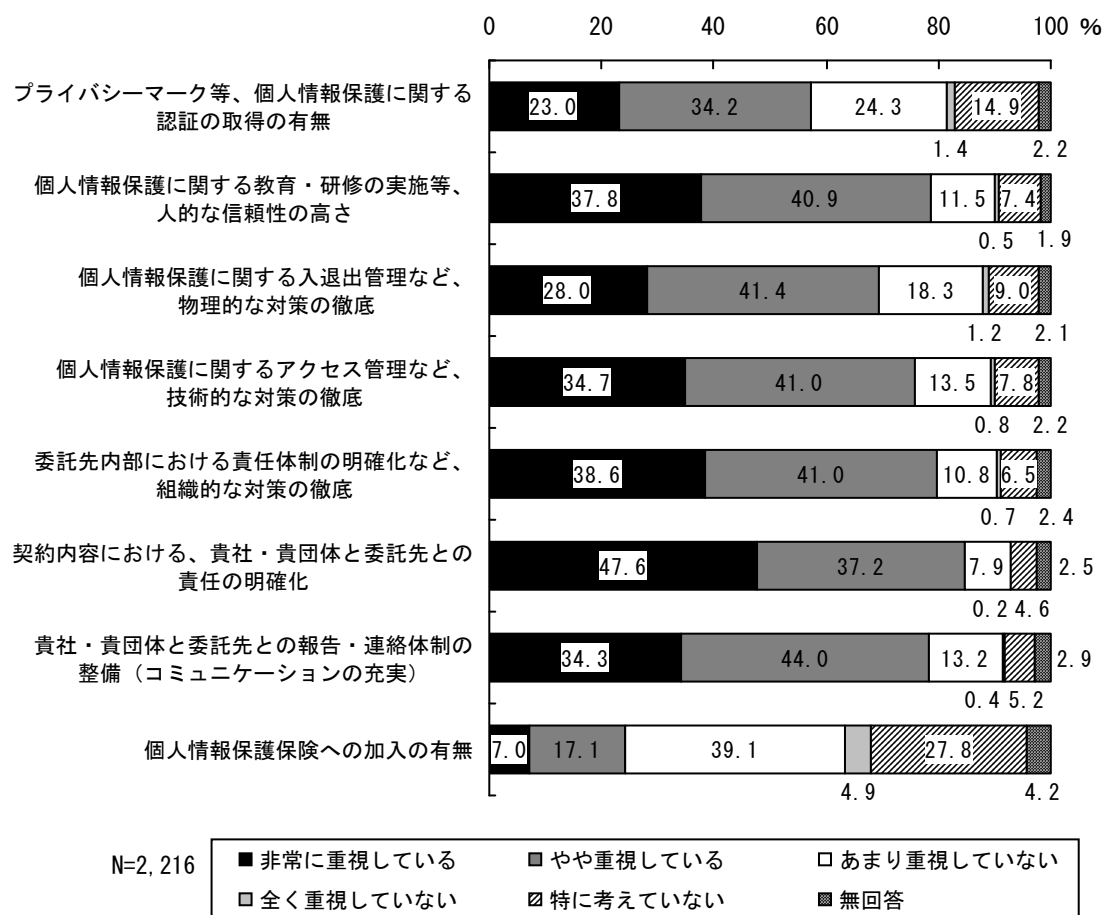
3) 委託先の選定基準（重視項目）

委託先の選定基準としての重視項目については、「契約内容における、貴社・貴団体と委託先との責任の明確化」を挙げる事業者の割合が高く、「非常に重視している」が50.1%、「やや重視している」が35.7%となっている。また、平成18年度調査と比較して、「非常に重視している」の割合が上昇している委託先の選定基準としては、「個人情報に関するアクセス管理など、技術的な対策の徹底（6.5ポイント上昇）」や「個人情報保護に関する入退室管理など、物理的な対策の徹底（5.6ポイント上昇）」が挙げられる。

委託先の選定基準（重視項目）（平成23年度調査）



委託先の選定基準（重視項目）（平成18年度調査）



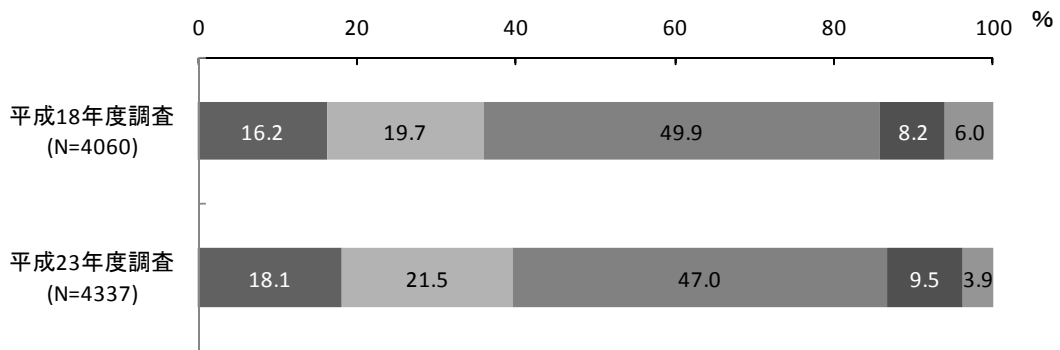
6. 委託元管理について

1) 委託元との個人情報の授受の頻度

①全体の傾向

委託元との個人情報の授受については、「頻繁に行っている」、「たまに行うことがある」の両者の割合を合わせると約4割を占める。平成18年度調査と比べて、個人情報の授受の頻度が上がっている。

委託元との個人情報の授受の頻度

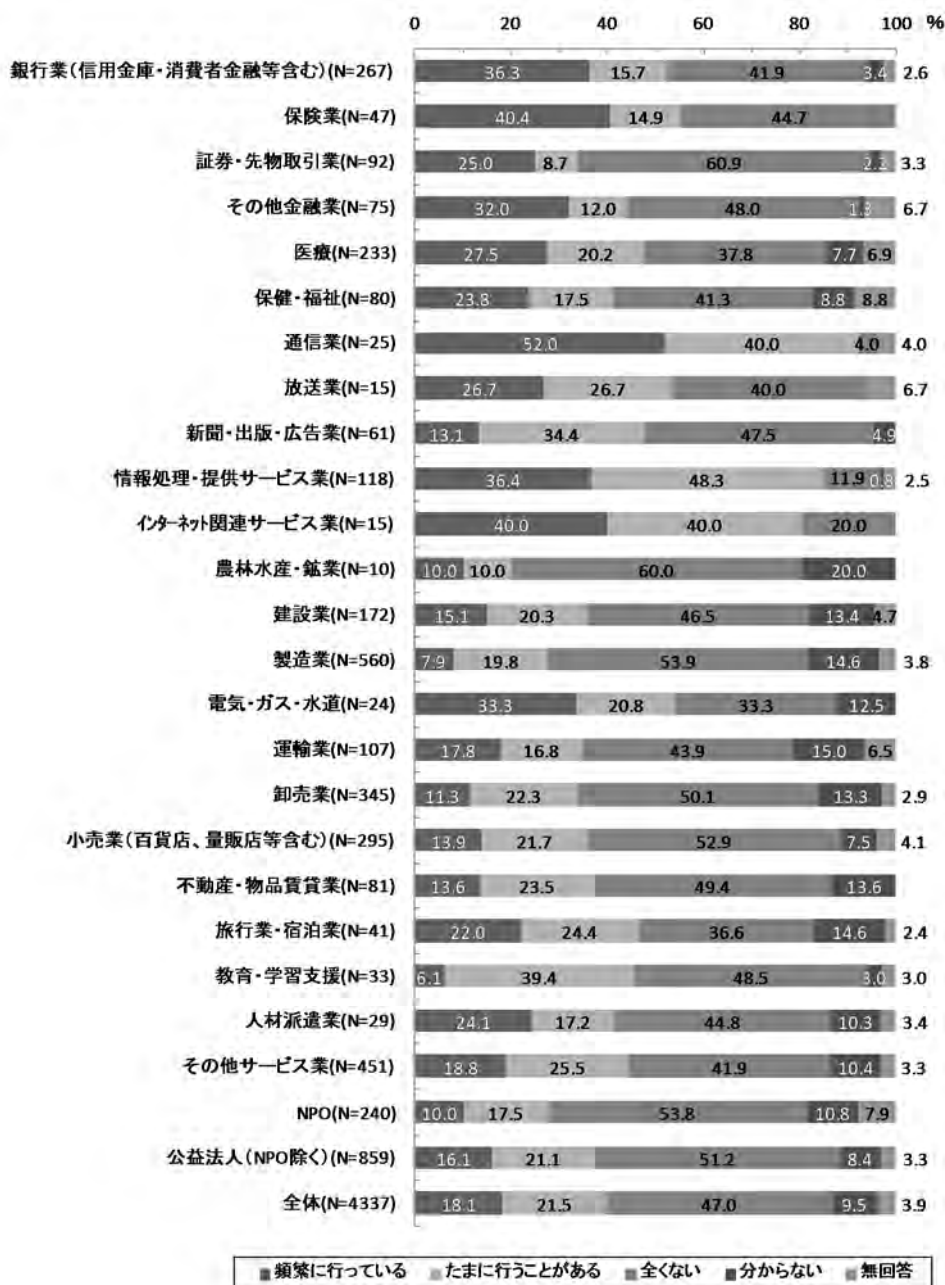


■ 頻繁に行っている ■ たまに行うことがある ■ 全くない ■ 分からない ■ 無回答

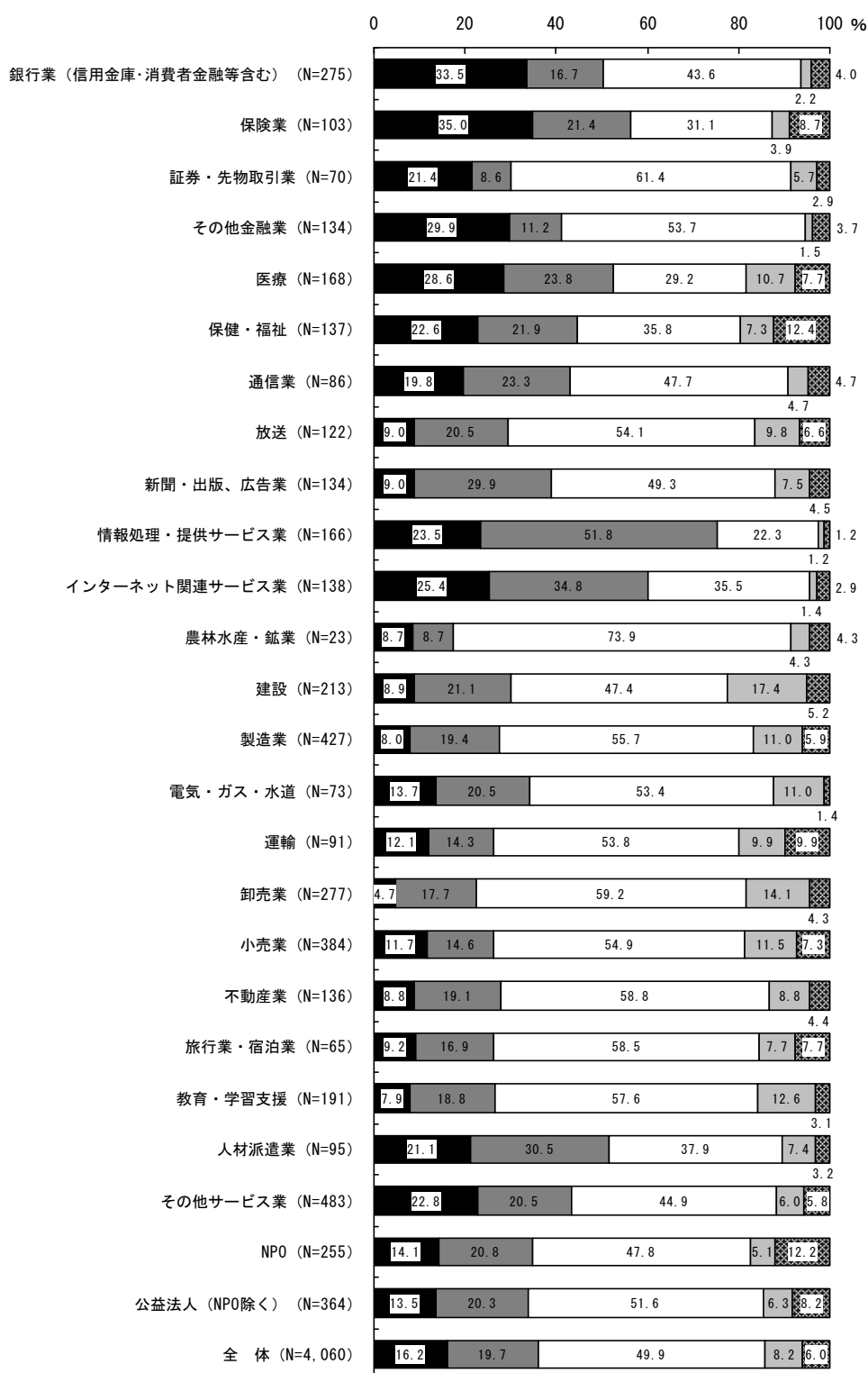
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「通信業」や「放送業」、「情報処理・提供サービス業」、「インターネット関連サービス業」、「電気・ガス・水道」では、「頻繁に行っている」の割合が平成18年度調査よりも10ポイント以上上昇している。

委託元との個人情報の授受の頻度（平成23年度調査）



委託元との個人情報の授受の頻度（平成18年度調査）



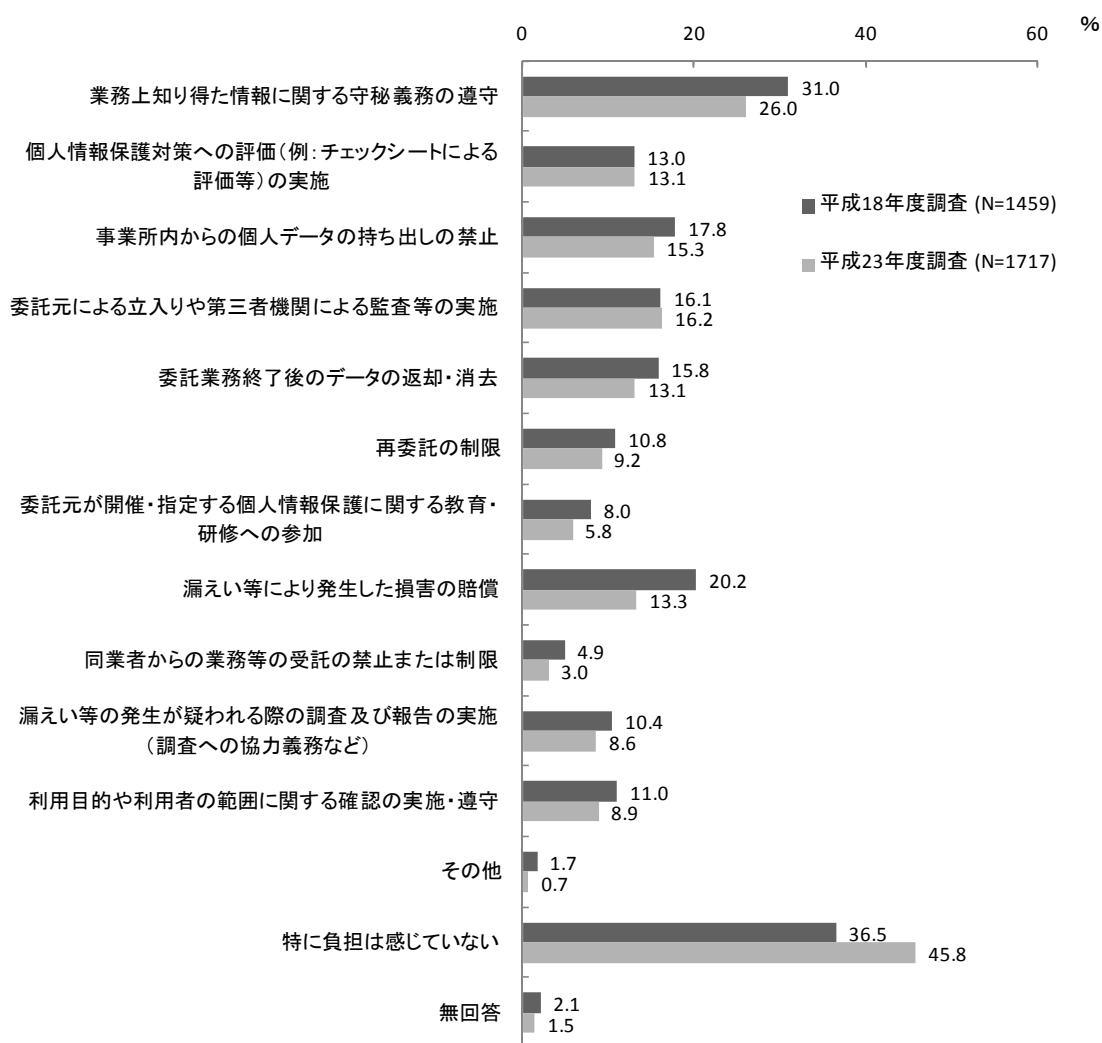
■ 頻繁に行っている ■ たまに行うことがある □ 全くない □ 分からない □ 無回答

2) 委託元からの監督（義務付け・要求事項）に対する負担感

委託元からの監督に対する負担感については、「特に負担は感じていない」の割合が平成18年度調査の36.5%から9.3ポイント上昇して45.8%となっており、負担感は減少している。

特に負担感の減少幅が大きいのが、「業務上知り得た情報に関する守秘義務の遵守」と「漏えい等により発生した損害の賠償」である。

委託元からの監督（義務付け・要求事項）に対する負担感（複数回答）



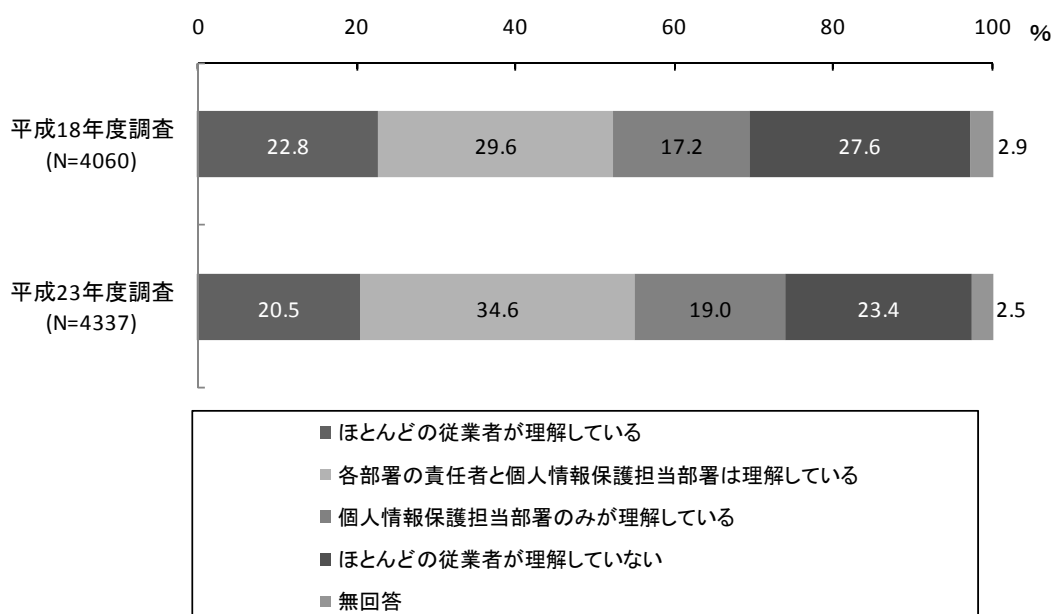
7. 第三者提供について

1) 適用除外規定についての理解度

①全体の傾向

適用除外規定については、平成18年度調査と比べて、「各部署の責任者と個人情報保護担当部署は理解している」と「個人情報保護担当部署のみが理解している」がポイントを上げ、「ほとんどの従業者が理解していない」がポイントを下げた。

適用除外規定についての理解の程度



※本調査においては、第三者提供制限の例外事由について以下のような説明を加えた上で回答していただいた。

◆参考◆

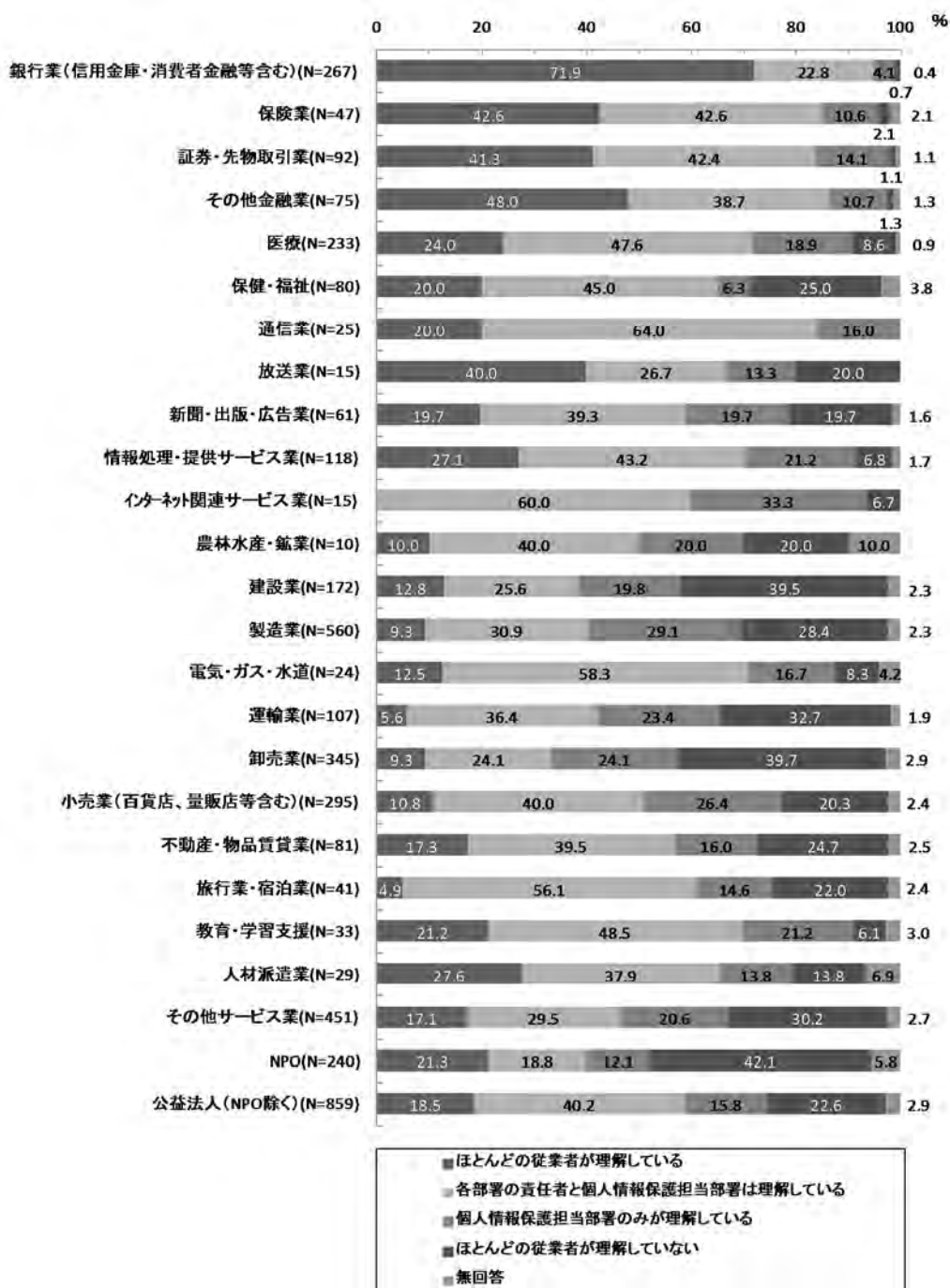
「個人情報の保護に関する法律」では、第23条で、あらかじめ本人の同意を得なくても、個人データを第三者に提供できる特別な4つの場合を定めています。

- ①法令に基づく場合
- 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
- 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
- ④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

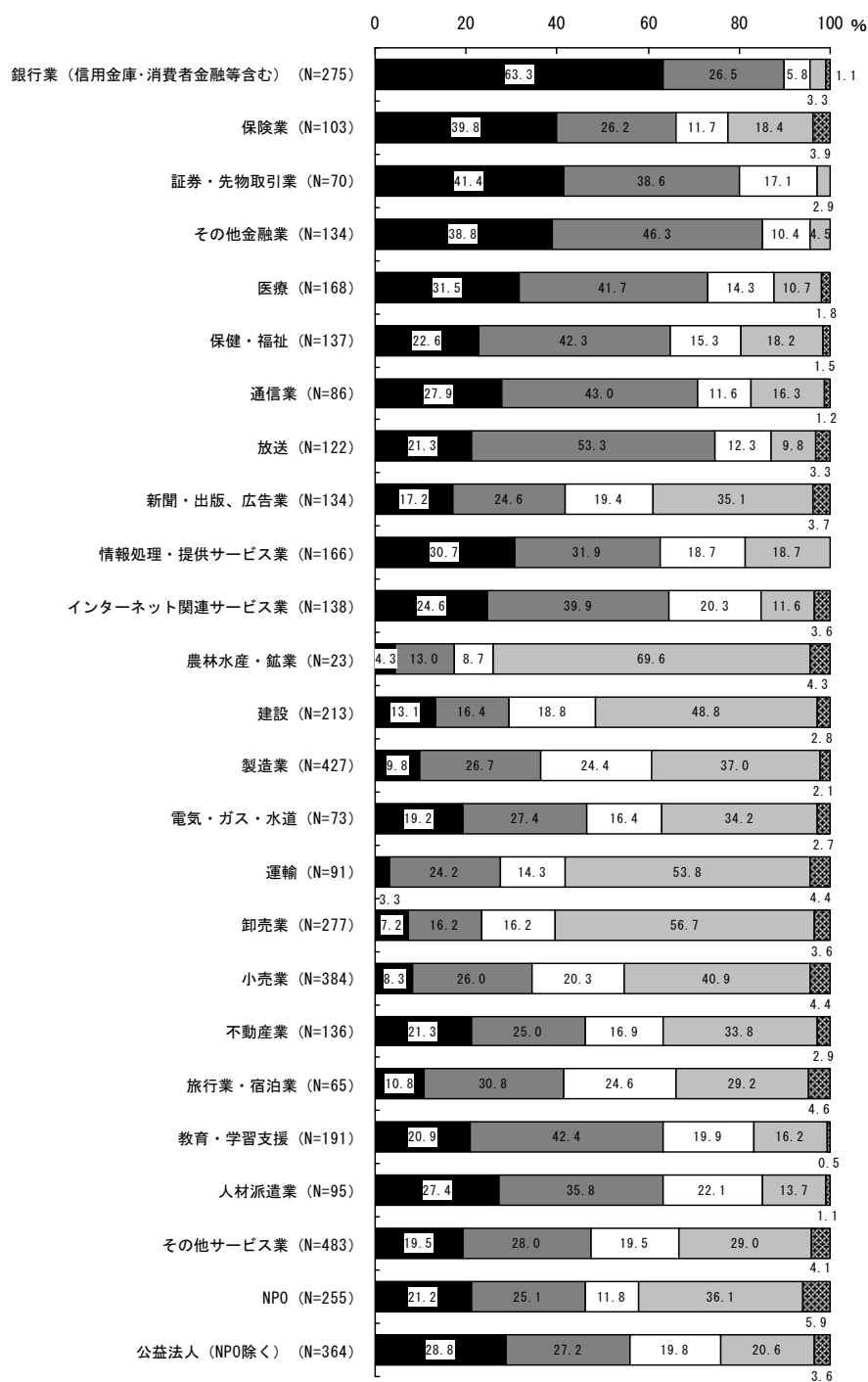
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、平成18年度調査と比べて、「ほとんどの従業員が理解していない」の割合がポイントを上げたのは、「放送業（10.2ポイント上昇）」、「保健・福祉（6.8ポイント上昇）」、「NPO（6.0ポイント上昇）」である。

適用除外規定についての理解の程度（平成23年度調査）



適用除外規定についての理解の程度（平成18年度調査）



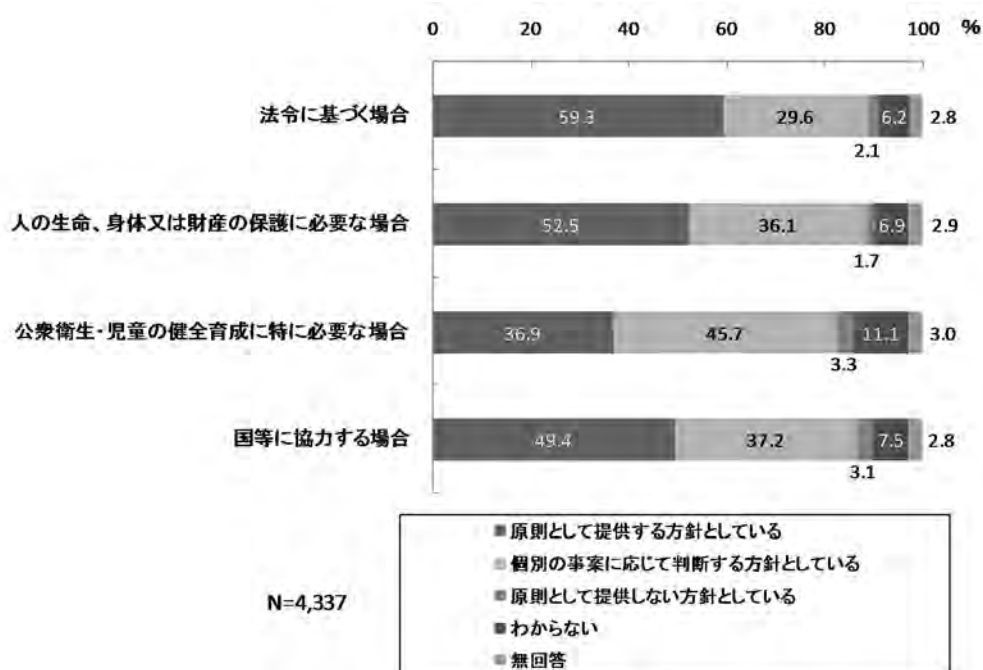
- ほとんどの従業員が理解している
- 各部署の責任者と個人情報保護担当部署は理解している
- 個人情報保護担当部署のみが理解している
- ほとんどの従業員が理解していない
- 無回答

2) 適用除外規定に基づく個人データの第三者提供

①全体の傾向

適用除外規定に基づく個人データの第三者提供については、「法令に基づく場合」、「人の生命、身体又は財産の保護に必要な場合」、「国等に協力する場合」のいずれも「原則として提供する方針としている」の割合が最も高い。一方、「公衆衛生・児童の健全育成に特に必要な場合」については、「個別の事案に応じて判断する方針としている」の割合が最も高い。

適用除外規定に基づく個人データの第三者提供の現状（平成23年度調査）



(1) 法令に基づく場合

②事業分野別の傾向

法令に基づく個人データの第三者提供について、「原則として提供する方針としている」の割合が高い事業分野は、「証券・先物取引業（89.1%）」、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）（85.8%）」である。反対に、同割合が低い事業分野は、「放送業（40.0%）」、「NPO（41.3%）」である。

適用除外規定に基づく個人データの第三者提供の現状（法令に基づく場合）

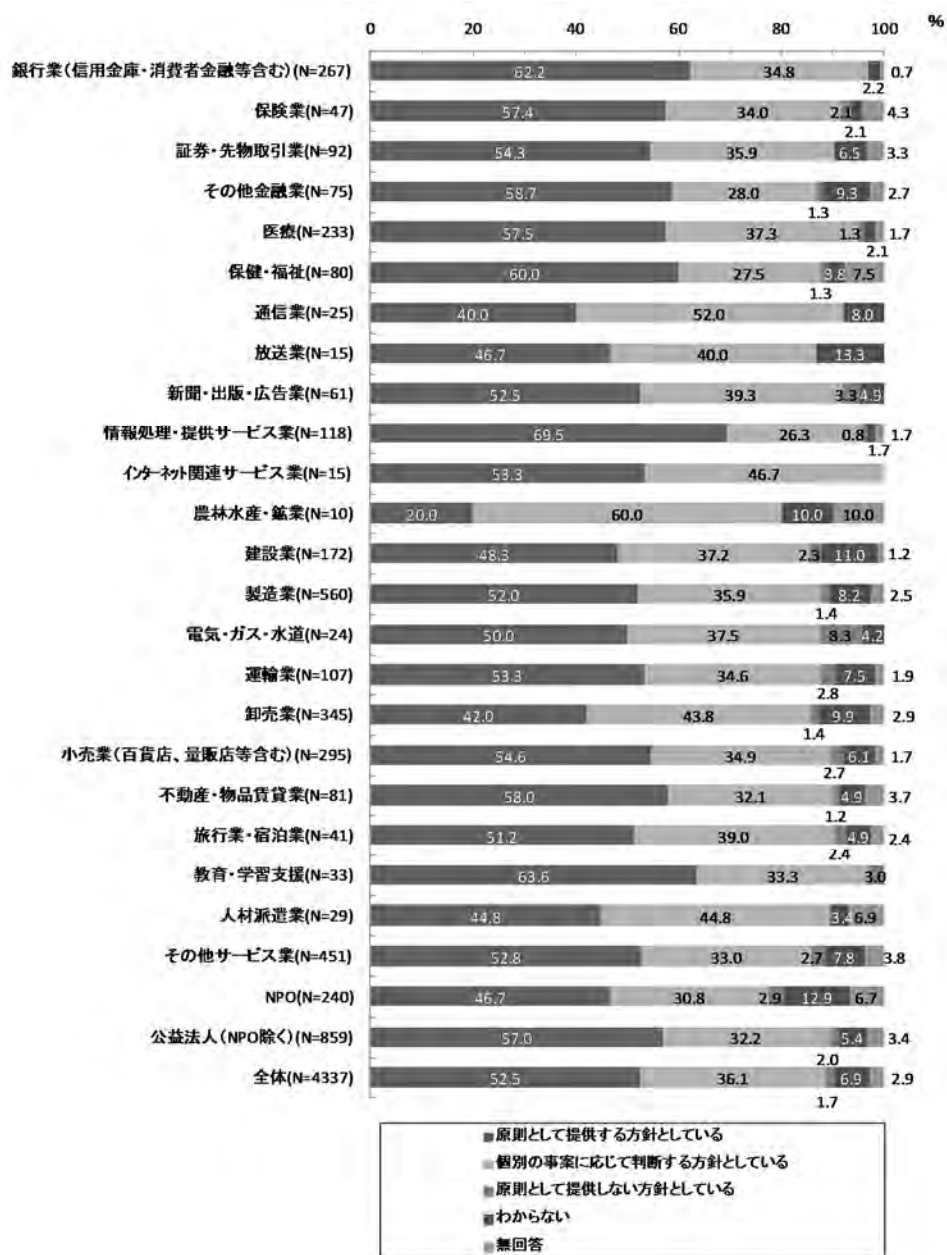


(2) 人の生命、身体又は財産の保護に必要な場合

②事業分野別の傾向

人の生命、身体又は財産の保護に必要な場合となる個人データの第三者提供について、「通信業（52.0%）」や「農林水産・鉱業（60.0%）」、「卸売業（43.8%）」では、「個別の事案に応じて判断する方針としている」の割合が高くなっている。

適用除外規定に基づく個人データの第三者提供の現状
(人の生命、身体又は財産の保護に必要な場合)

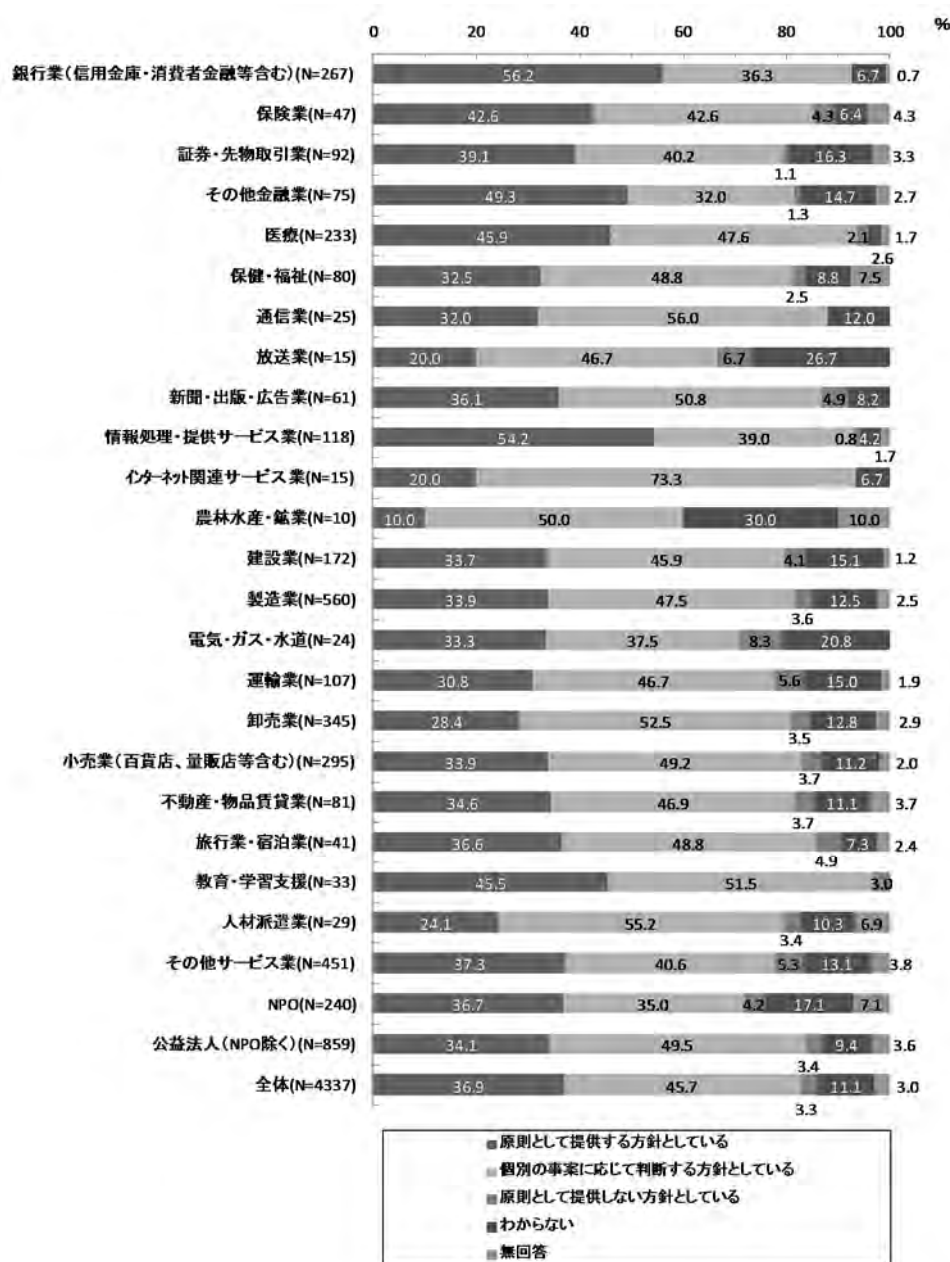


(3) 公衆衛生・児童の健全育成に特に必要な場合

②事業分野別の傾向

公衆衛生・児童の健全育成に特に必要となる個人データの第三者提供について、「個別の事案に応じて判断する方針としている」の割合が高い事業分野は、「インターネット関連サービス業（73.3%）」、「通信業（56.0%）」、「人材派遣業（55.2%）」である。

適用除外規定に基づく個人データの第三者提供の現状
(公衆衛生・児童の健全育成に特に必要な場合)

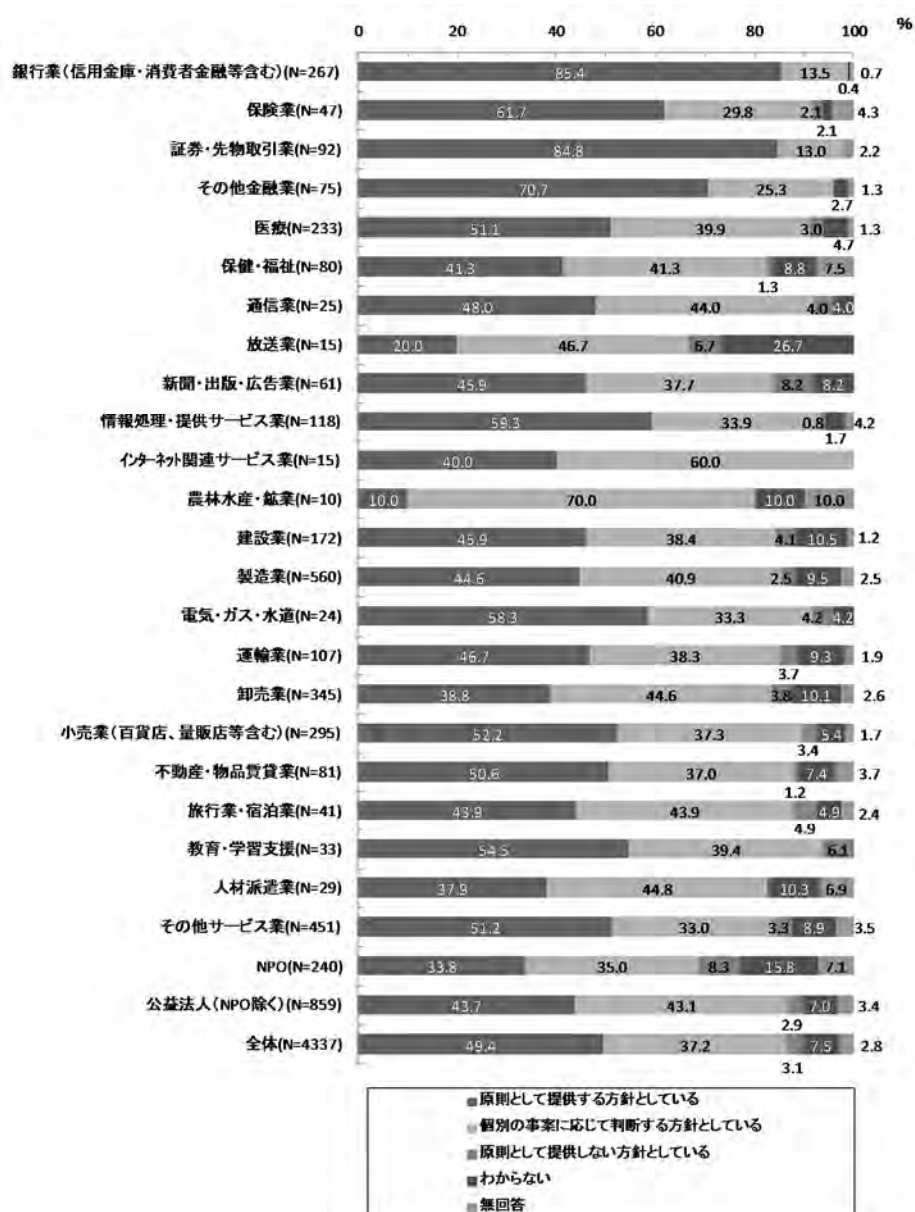


(4) 国等に協力する場合

②事業分野別の傾向

国等に協力する個人データの第三者提供について、「原則として提供する方針としている」の割合が高い事業分野は、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）（85.4%）」、「証券・先物取引業（84.8%）」、「その他金融業（70.7%）」である。反対に、同割合が低い事業分野は、「農林水産・鉱業（10.0%）」、「放送業（20.0%）」、「NPO（33.8%）」、「人材派遣業（37.9%）」である。

適用除外規定に基づく個人データの第三者提供の現状（国等に協力する場合）

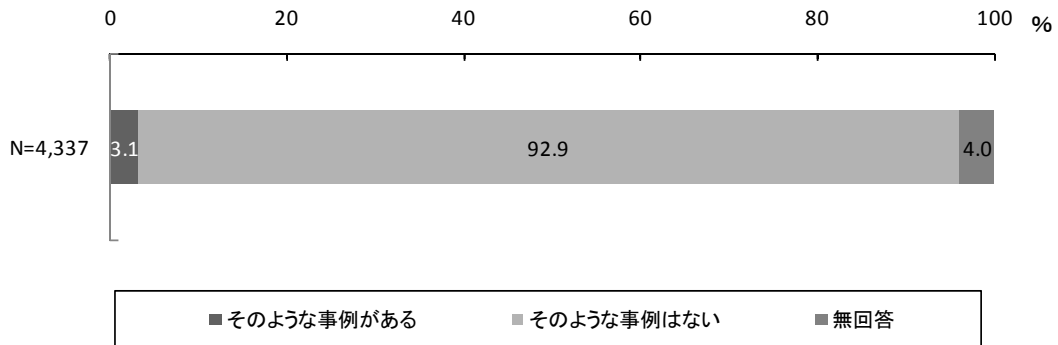


3) 今後新たに個人データの第三者提供を認めてもらいたい事例の有無

①全体の傾向

今後新たに個人データの第三者提供を認めてもらいたい事例がある事業者の割合は、3.1%と少数である。

今後新たに個人データの第三者提供を認めてもらいたい事例の有無（平成23年度調査）



②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「電気・ガス・水道（16.7%）」や「その他金融業（8.0%）」、「通信業（8.0%）」、「医療（7.7%）」において今後新たに個人データの第三者提供を認めてもらいたい事例がある事業者の割合が比較的高くなっている。

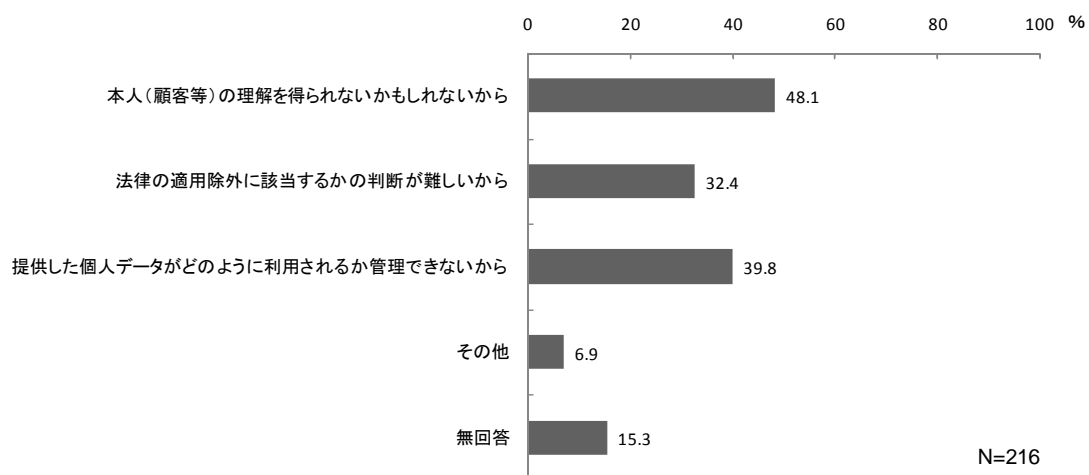
今後新たに個人データの第三者提供を認めてもらいたい事例の有無（平成23年度調査）



4) 原則として提供しない方針としている理由

適用除外規定に基づく個人データの第三者提供について、原則として提供しない方針としている理由として、「本人（顧客等）の理解を得られないかもしれないから（48.1%）」や「提供した個人データがどのように利用されるか管理できないから（39.8%）」を挙げる事業者が多い。

原則として提供しない方針としている理由（平成23年度調査）



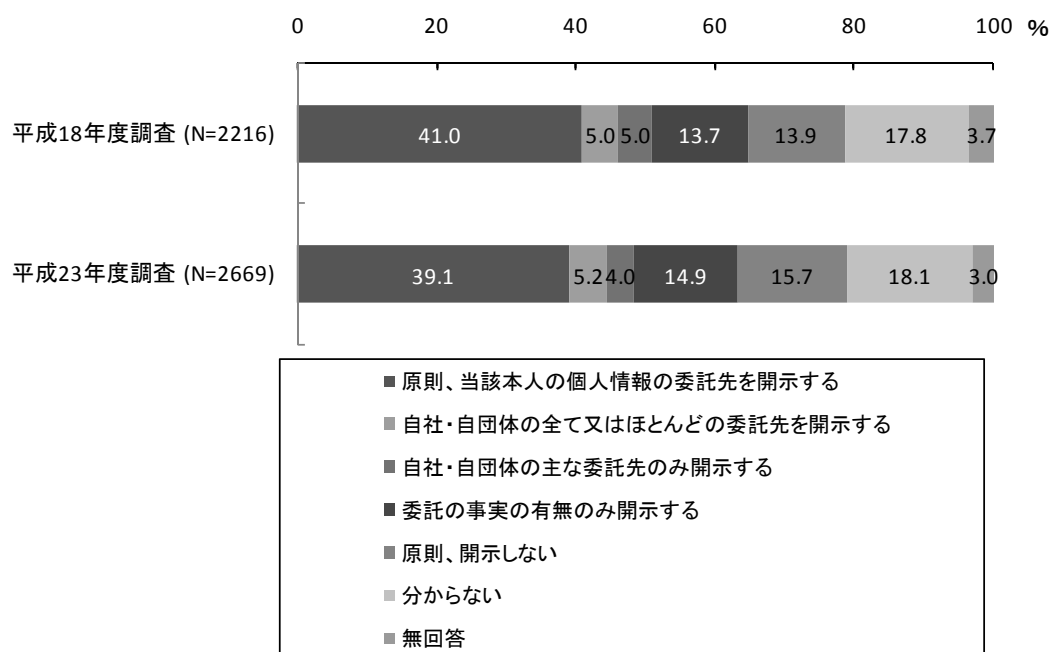
8. 本人からの請求等への対応について

1) 委託先事業者の開示や通知・公表

(1) 本人からの求めによる委託先事業者名の開示

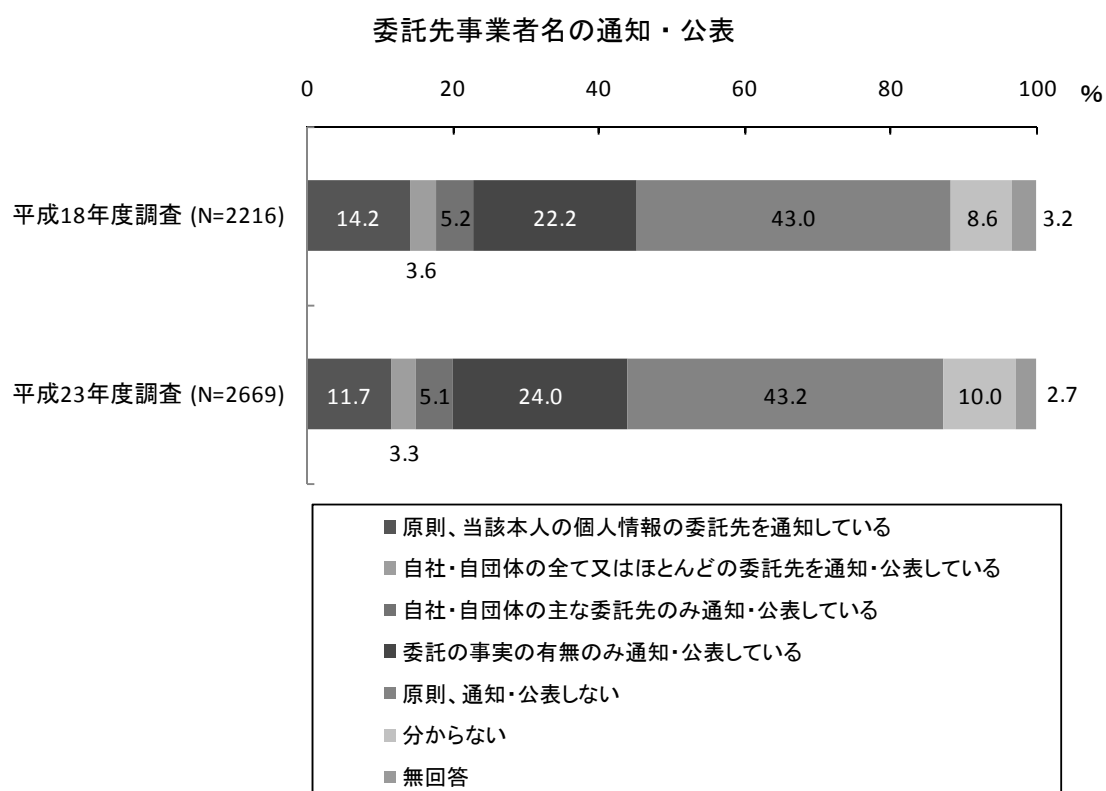
本人からの求めによる委託先事業者名の開示については、「原則、当該本人の個人情報の委託先を開示する」の割合が約4割を占めた。「自社・自団体の全て又はほとんどの委託先を開示する」と「自社・自団体の主な委託先のみ開示する」を合わせても、全体の約5割にとどまっている。他方、「委託の事実の有無のみ開示する」の割合は14.9%、「原則、開示しない」の割合は15.7%となっている。

本人からの求めによる委託先事業者名の開示



(2) 委託先事業者名の通知・公表

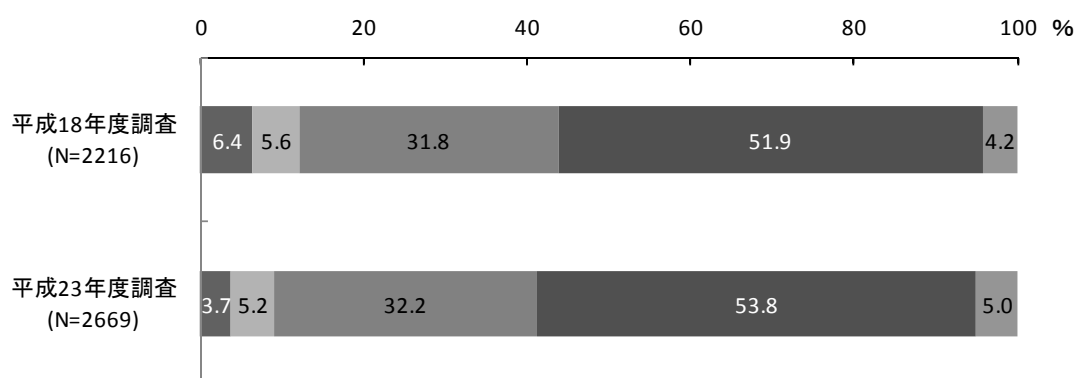
委託先事業者名の通知・公表については、「原則、通知・公表しない」の割合が4割を大きく上回り、主流となっている。次いで割合が高いのは、「委託の事実の有無のみ通知・公表している（24.0%）」である。「原則、当該本人の個人情報の委託先を通知している」事業者の割合は、平成18年度調査の14.2%から2.5ポイント低下し、11.7%となっている。



(3) プライバシーポリシー等における委託先事業者名の明記

プライバシーポリシー等に、「委託については明記していない」事業者の割合が平成18年度調査の51.9%から1.9ポイント上昇し、53.8%となっている。何らかの形でプライバシーポリシー等に委託先事業者名を記載している事業者は、平成18年度調査に比べて、割合が減少している。

プライバシーポリシー等における委託先事業者名の明記

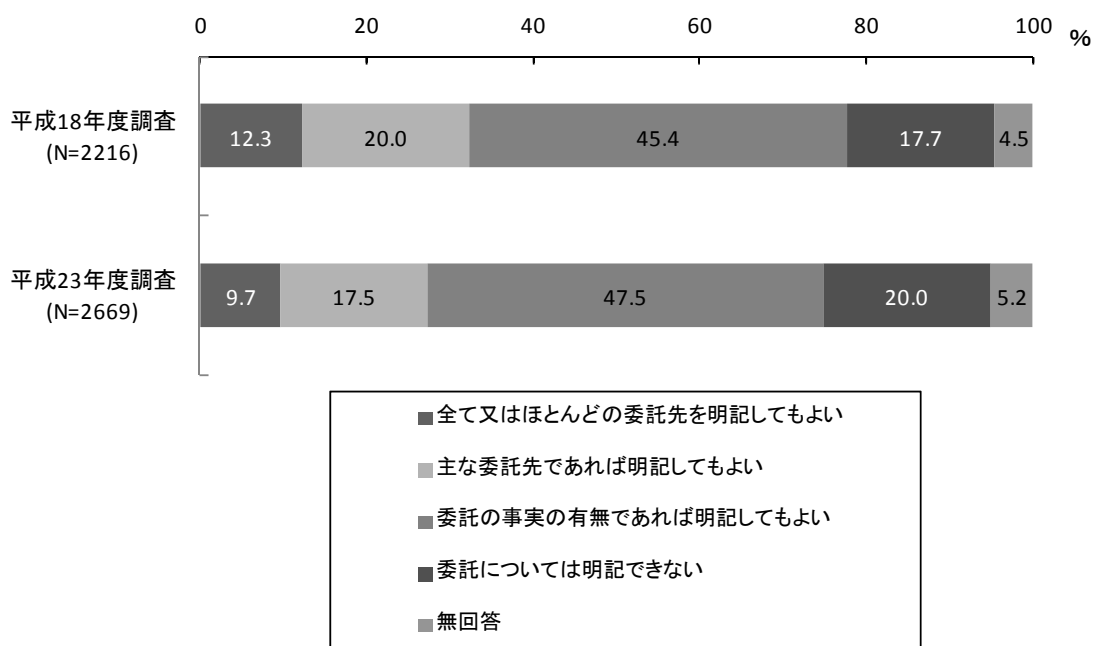


- 全て又はほとんどの委託先を明記している
- 主な委託先であれば明記している
- 委託の事実の有無のみ明記している
- 委託については明記していない
- 無回答

(4) プライバシーポリシー等における委託先事業者名の明記の可否

「委託の事実の有無であれば明記してもよい」と考えている事業者の割合が、平成18年度調査と比べて、2.1ポイント上昇し、47.5%となっている。また、「委託については明記できない」と考えている事業者も、平成18年度調査と比べて、2.3ポイント上昇し、20.0%となっている。

プライバシーポリシー等における委託先事業者名の明記の可否



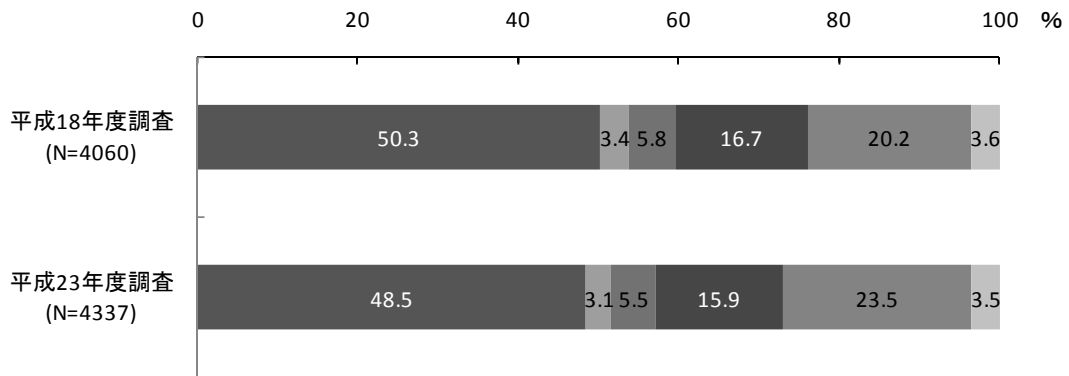
2) 取得元の開示や通知・公表

(1) 本人からの求めによる取得元の開示

①全体の傾向

本人からの求めによる個人情報の取得元の開示については、「原則、当該本人の個人情報の取得元を開示する」の割合が約5割を占めた。また、「原則、開示しない」の割合が15.9%となっている。

本人からの求めによる取得元の開示の有無



- 原則、当該本人の個人情報の取得元を開示する
- 自社・自団体の全て又はほとんどの取得元を開示する
- 自社・自団体の主な取得元のみ開示する
- 原則、開示しない
- 分からない
- 無回答

②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「原則、開示しない」の割合が高い事業分野としては、「放送業（33.3%）」や「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）（25.1%）」、「保険業（21.3%）」、「通信業（20.0%）」が挙げられる。

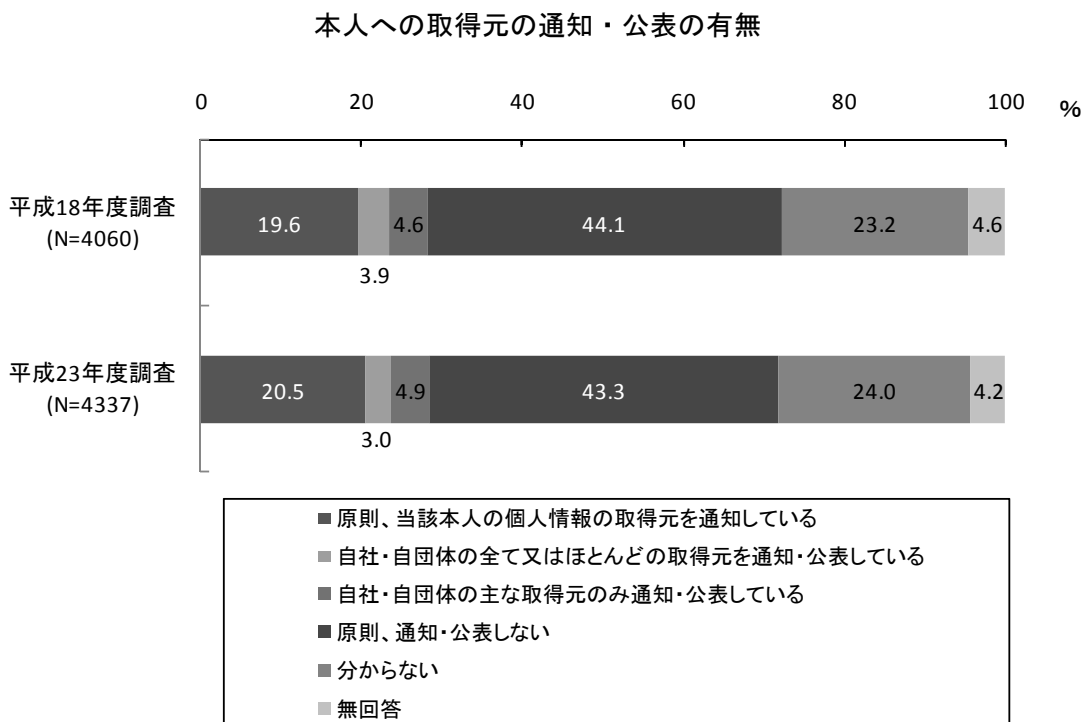
本人からの求めによる取得元の開示の有無（平成23年度調査）



(2) 本人への取得元の通知・公表

①全体の傾向

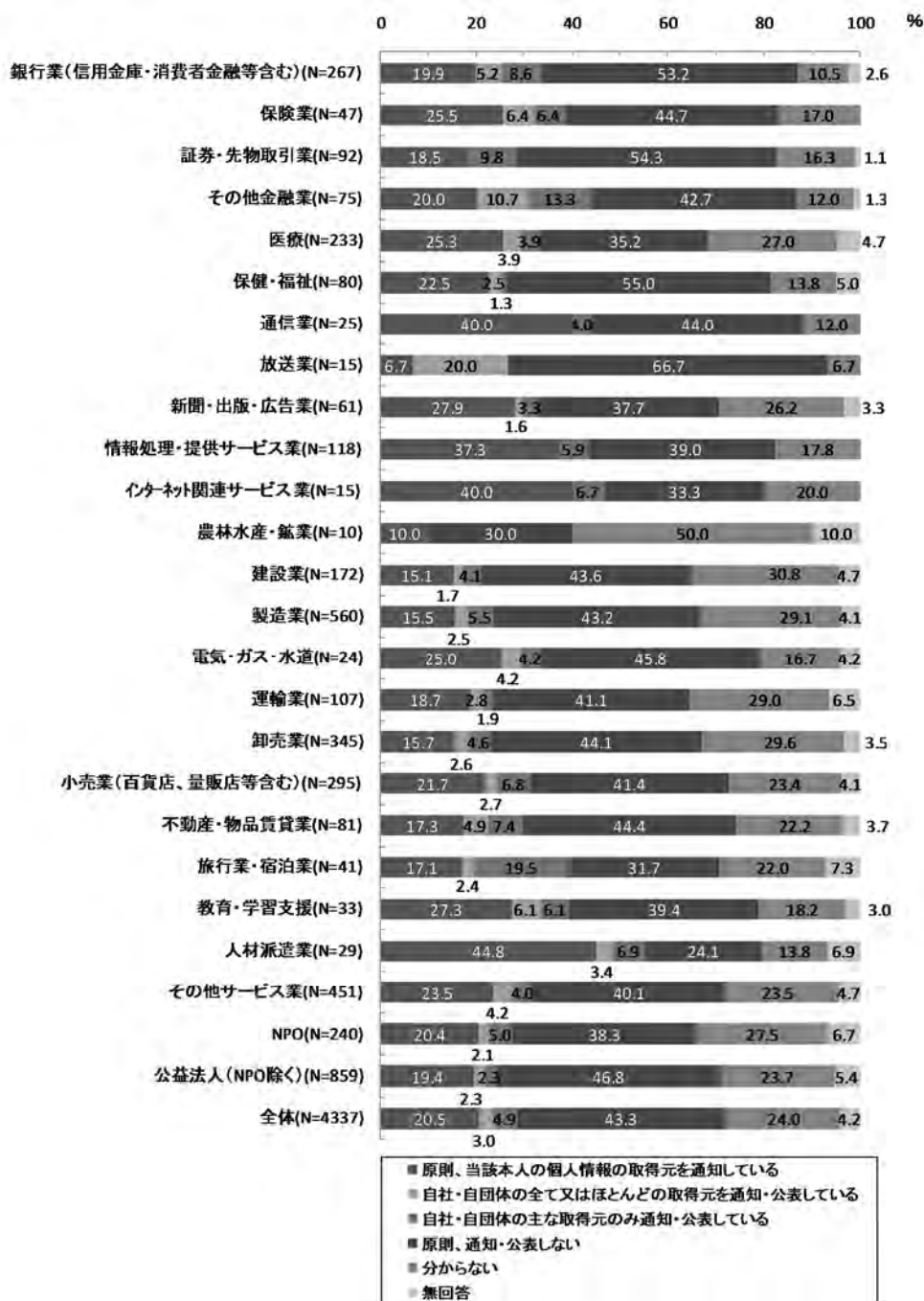
本人への個人情報の取得元の通知・公表については、「原則、通知・公表しない」の割合が43.3%と最も高かった。また、平成18年度調査と平成23年度調査の結果には有意な差が見当たらなかった。



②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「原則、通知・公表しない」の割合が高い事業分野としては、「放送業（66.7%）」や「保健・福祉（55.0%）」、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）（53.2%）」が挙げられ、いずれの割合も5割を大きく上回っている。

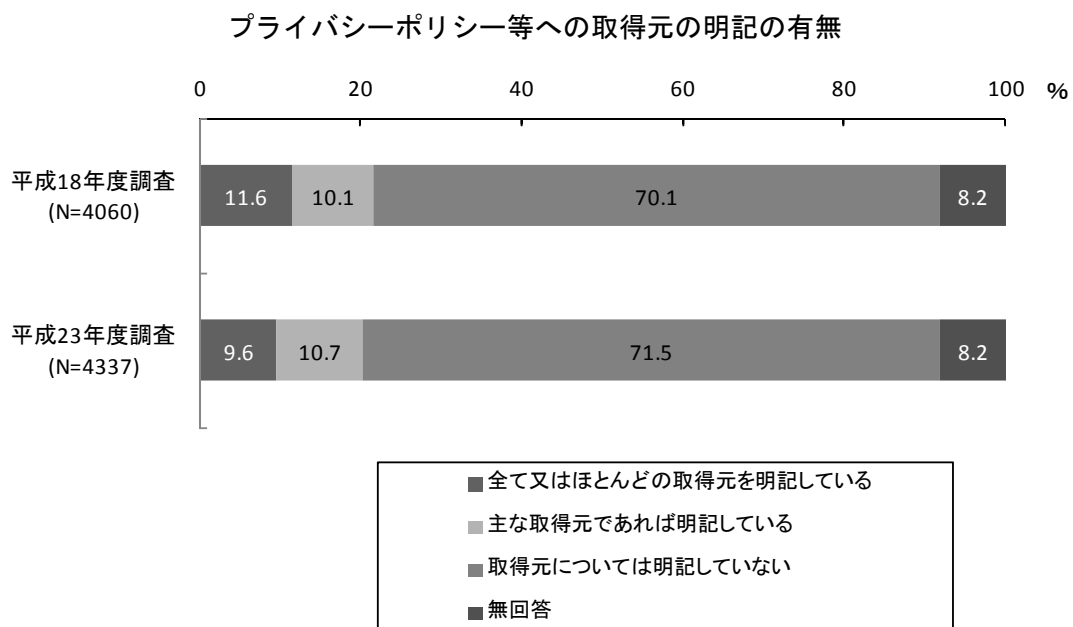
本人への取得元の通知・公表の有無（平成23年度調査）



(3) プライバシーポリシー等への取得元の明記

①全体の傾向

プライバシーポリシー等への個人情報の取得元の明記については、7割を超える事業者が「取得元については明記していない」と回答している。



②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「全て又はほとんどの取得元を明記している」と「主な取得元であれば明記している」の双方を合わせた割合が高いのは、「インターネット関連サービス業」、「保険業」、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）」である。

プライバシーポリシー等への取得元の明記の有無（平成23年度調査）

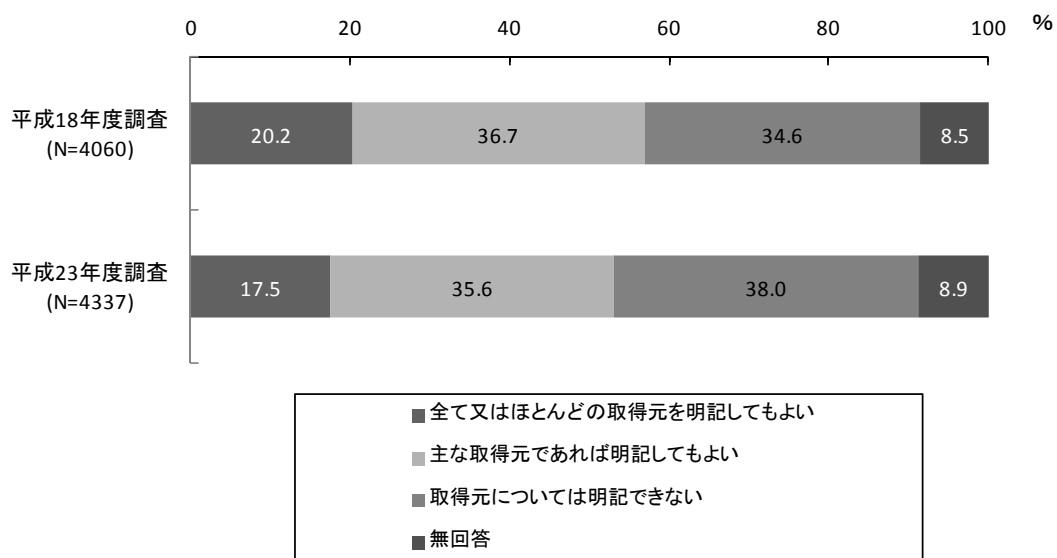


(4) プライバシーポリシー等への取得元の明記の可否

①全体の傾向

「全て又はほとんどの取得元を明記してもよい」、「主な取得元であれば明記してもよい」の割合はそれぞれ17.5%、35.6%であり、双方を合わせると5割を大きく上回るが、前述の設問で実態としては一部でも取得元を明記している事業者の割合は2割にとどまっている。

プライバシーポリシー等への取得元の明記の可否



②事業分野別の傾向

「取得元については明記できない」の割合が高い事業分野は、「放送業（66.7%）」、「通信業（56.0%）」、「情報処理・提供サービス業（55.9%）」、「インターネット関連サービス業（53.3%）」である。

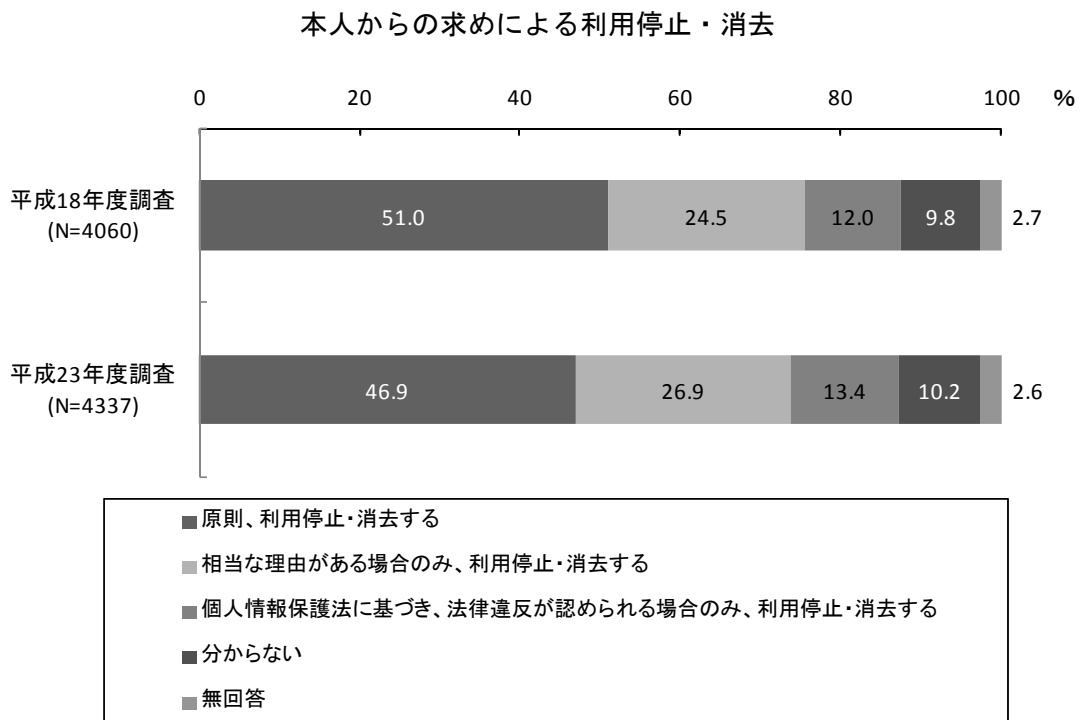
プライバシーポリシー等への取得元の明記の可否（平成23年度調査）



3) 本人からの求めによる利用停止・消去

①全体の傾向

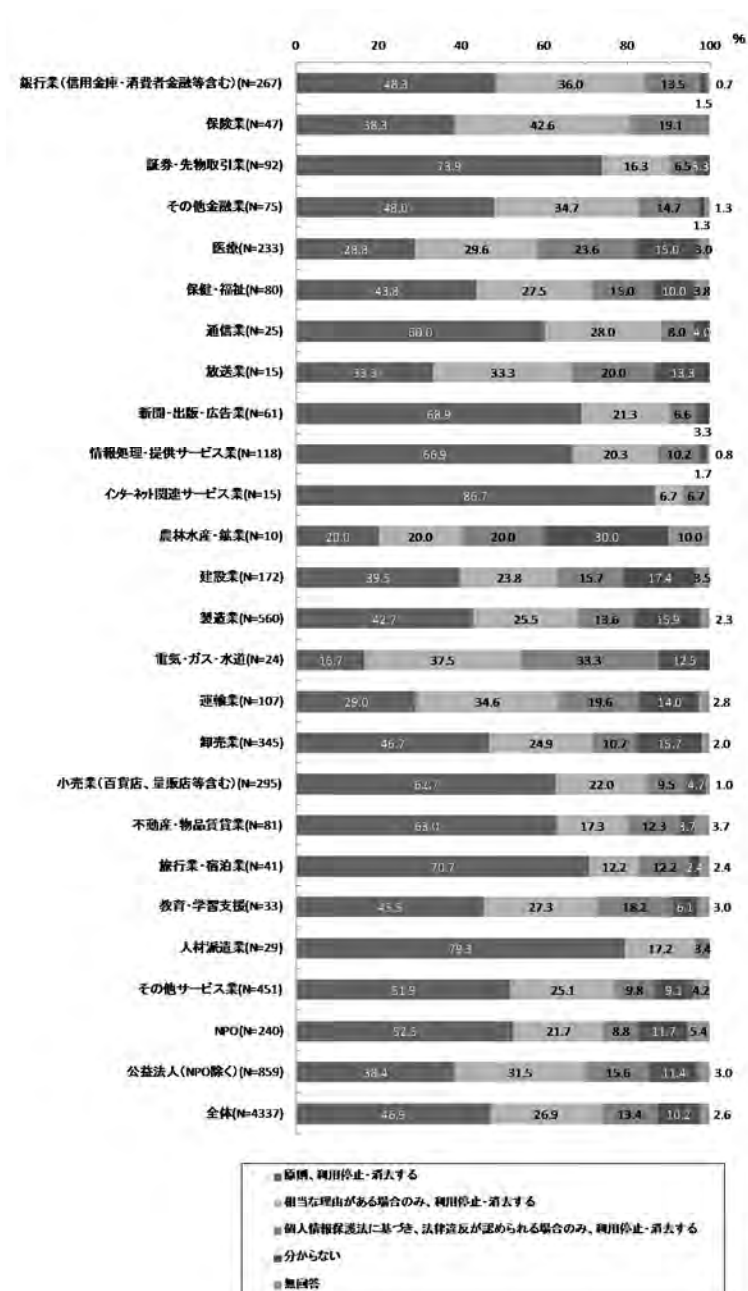
本人からの求めによる利用停止・消去については、「原則、利用停止・消去する」の割合が46.9%と最も高いが、同割合は平成18年度調査と比べると4.1ポイント低下している。他方、「相当な理由がある場合のみ、利用停止・消去する」や「個人情報保護法に基づき、法律違反が認められる場合のみ、利用停止・消去する」の割合は平成18年度調査と比べると数ポイントの上積みとなっている。



②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「原則、利用停止・消去する」の割合が高いのは、「インターネット関連サービス業(86.7%)」、「人材派遣業(79.3%)」、「証券・先物取引業(73.9%)」である。ただし、事業分野によってバラつきが大きく、最も低い「電気・ガス・水道(16.7%)」と最も高い「インターネット関連サービス業(86.7%)」では約5倍の開きがある。

本人から求めがあった場合の利用停止・消去（平成23年度調査）

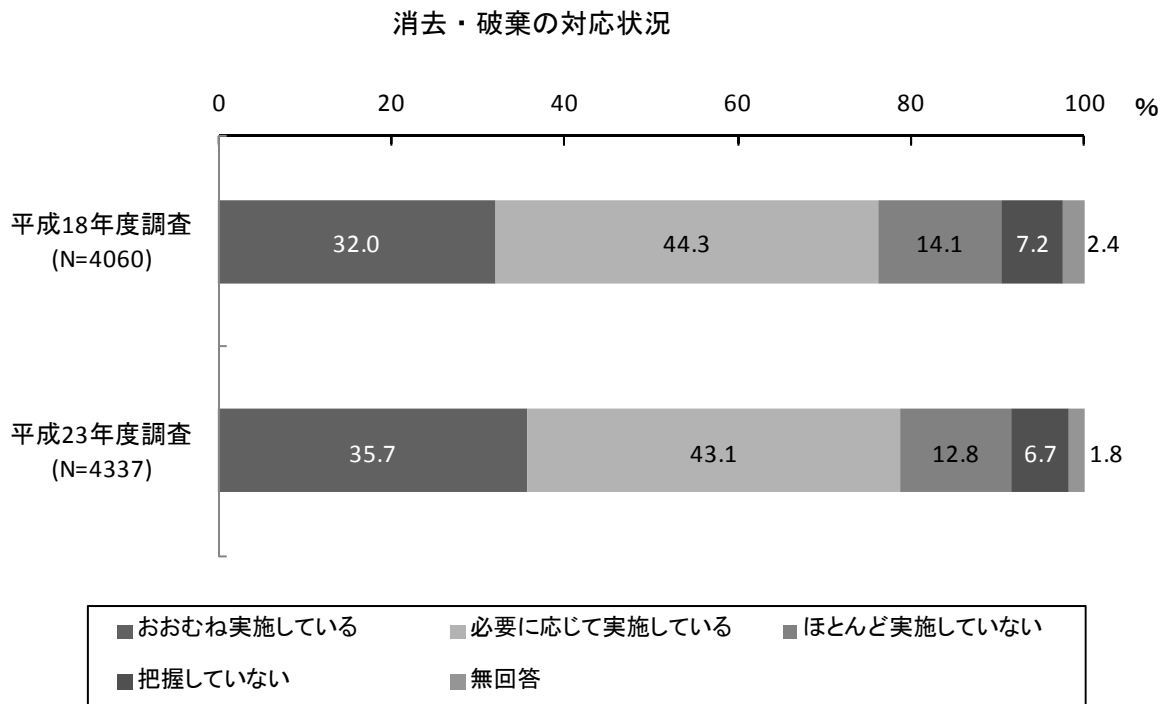


9. 個人情報の消去・廃棄について

1) 消去・廃棄の対応状況

①全体の傾向

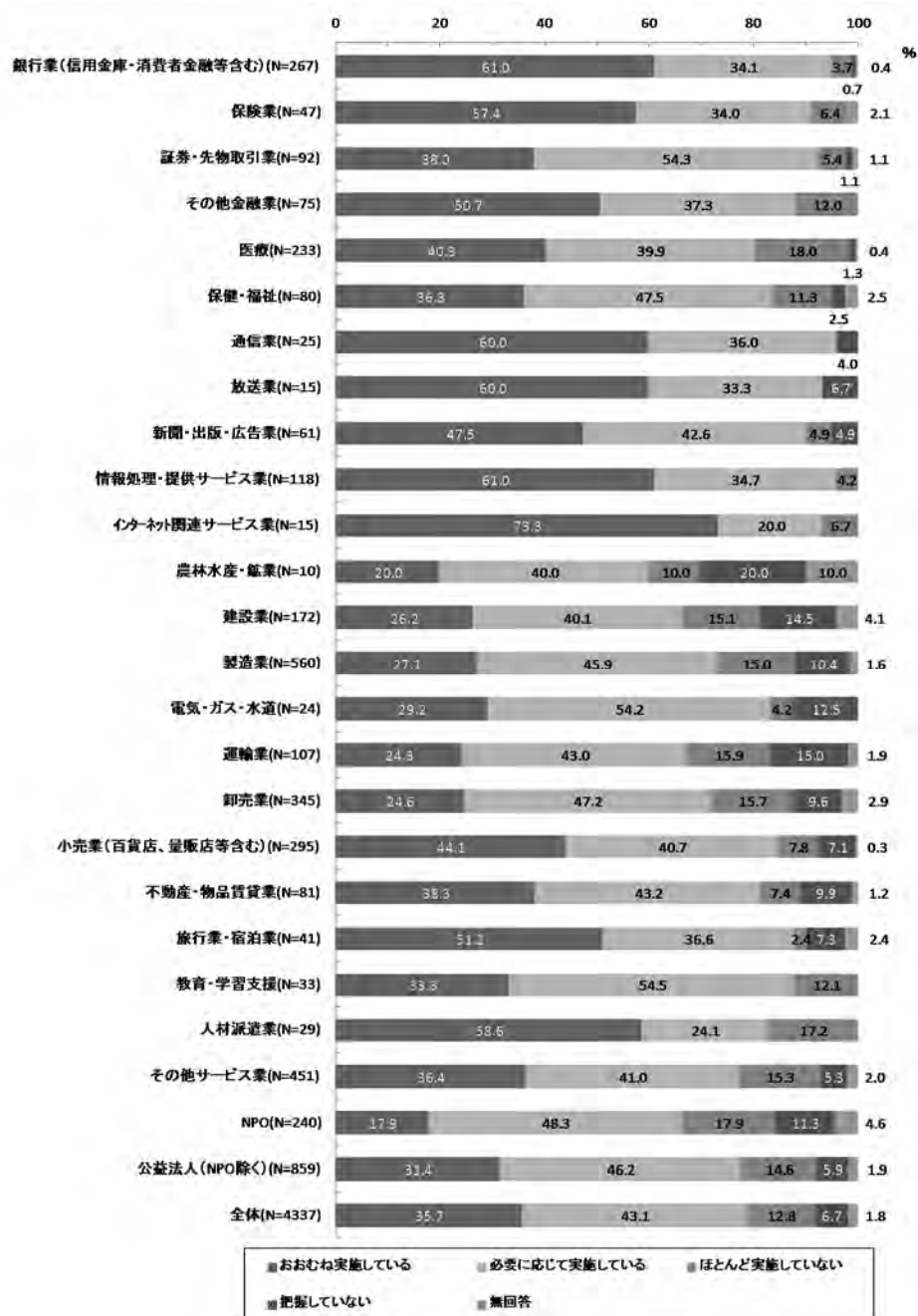
個人情報の消去・廃棄については、「必要に応じて実施している」の割合が43.1%と最も高かった。「おおむね実施している」の割合は、平成18年度調査の32.0%から3.7ポイント上昇し、35.7%となっている。



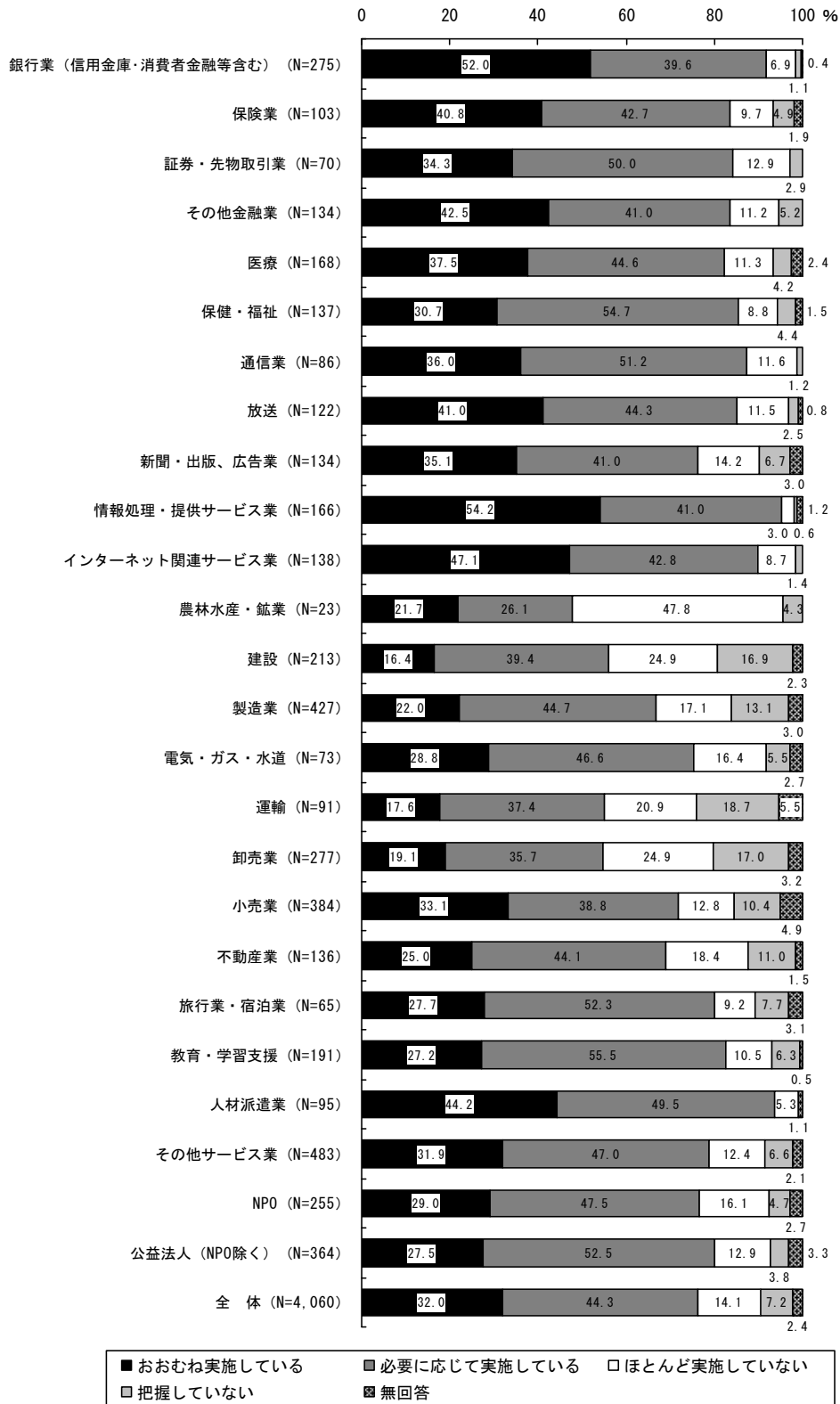
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「NPO」では、個人情報の消去・廃棄についての取組が後退していると考えられる。平成18年度調査と比較して、「おおむね実施している」の割合が低下する一方、「ほとんど実施していない」や「把握していない」の割合は上昇している。

消去・破棄の対応状況（平成23年度調査）



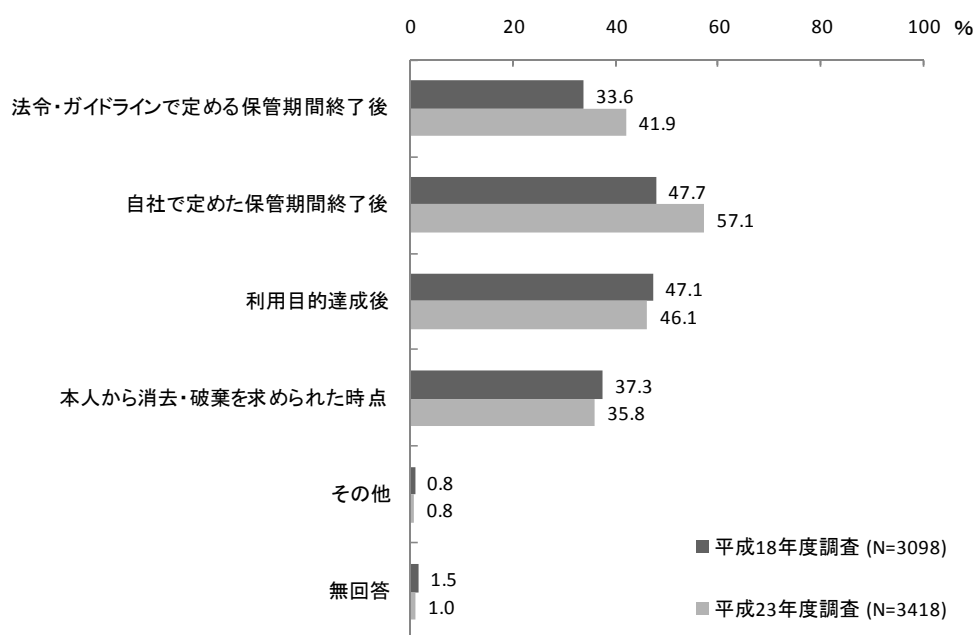
消去・破棄の対応状況（平成18年度調査）



2) 消去・廃棄のタイミング

消去・破棄のタイミングとしては、「自社で定めた保管期間終了後」が57.1%と最も高く、平成18年度調査の47.7%より9.4ポイント上昇した。次いで、「利用目的達成後（46.1%）」、「法令・ガイドラインで定める保管期間終了後（41.9%）」の順となっている。「法令・ガイドラインで定める保管期間終了後」の割合についても、平成18年度調査より8.3ポイント上昇した。

消去・破棄のタイミング（複数回答）

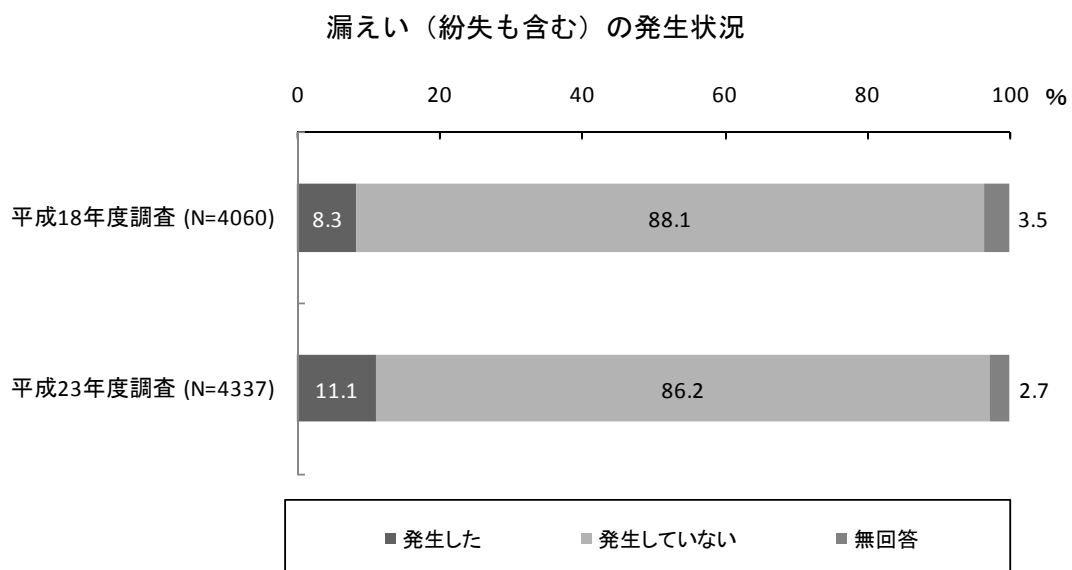


10. 個人情報の漏えい等について

1) 漏えい（紛失も含む）の発生状況

①全体の傾向

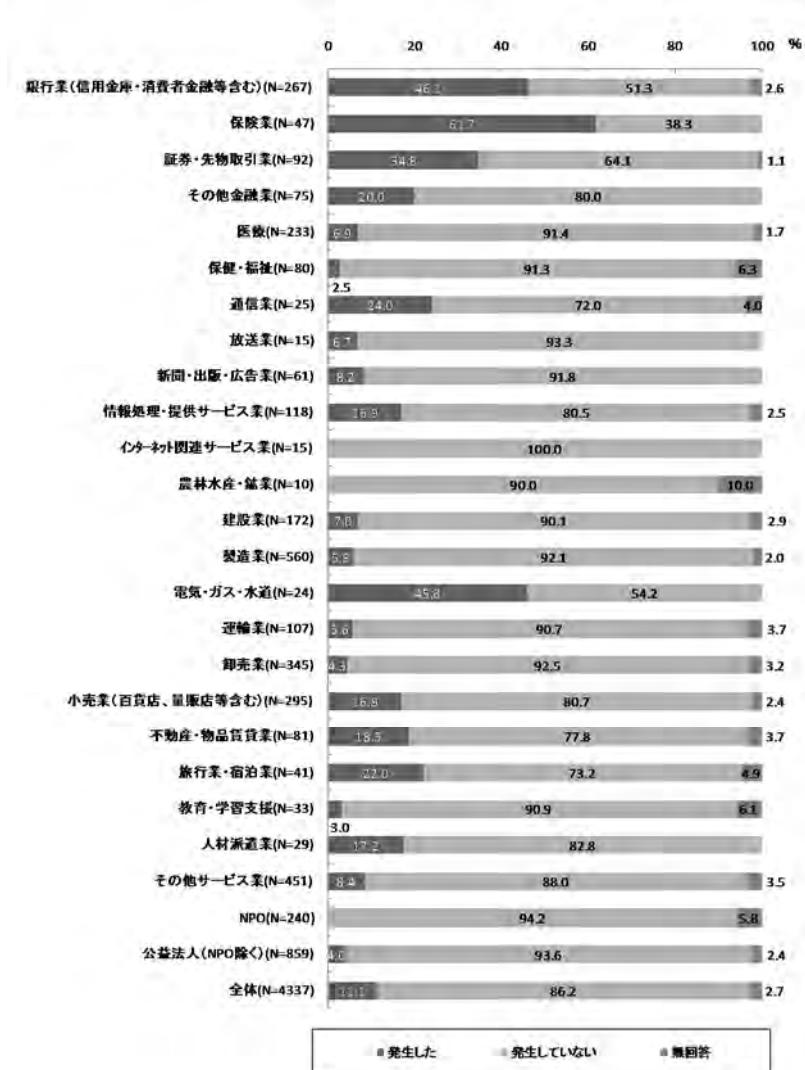
個人情報の漏えい（紛失も含む）については、今年度に「発生した」と回答した事業者の割合が平成18年度調査の8.3%から2.8ポイント上昇し、11.1%となっており、増加傾向にあると考えられる。



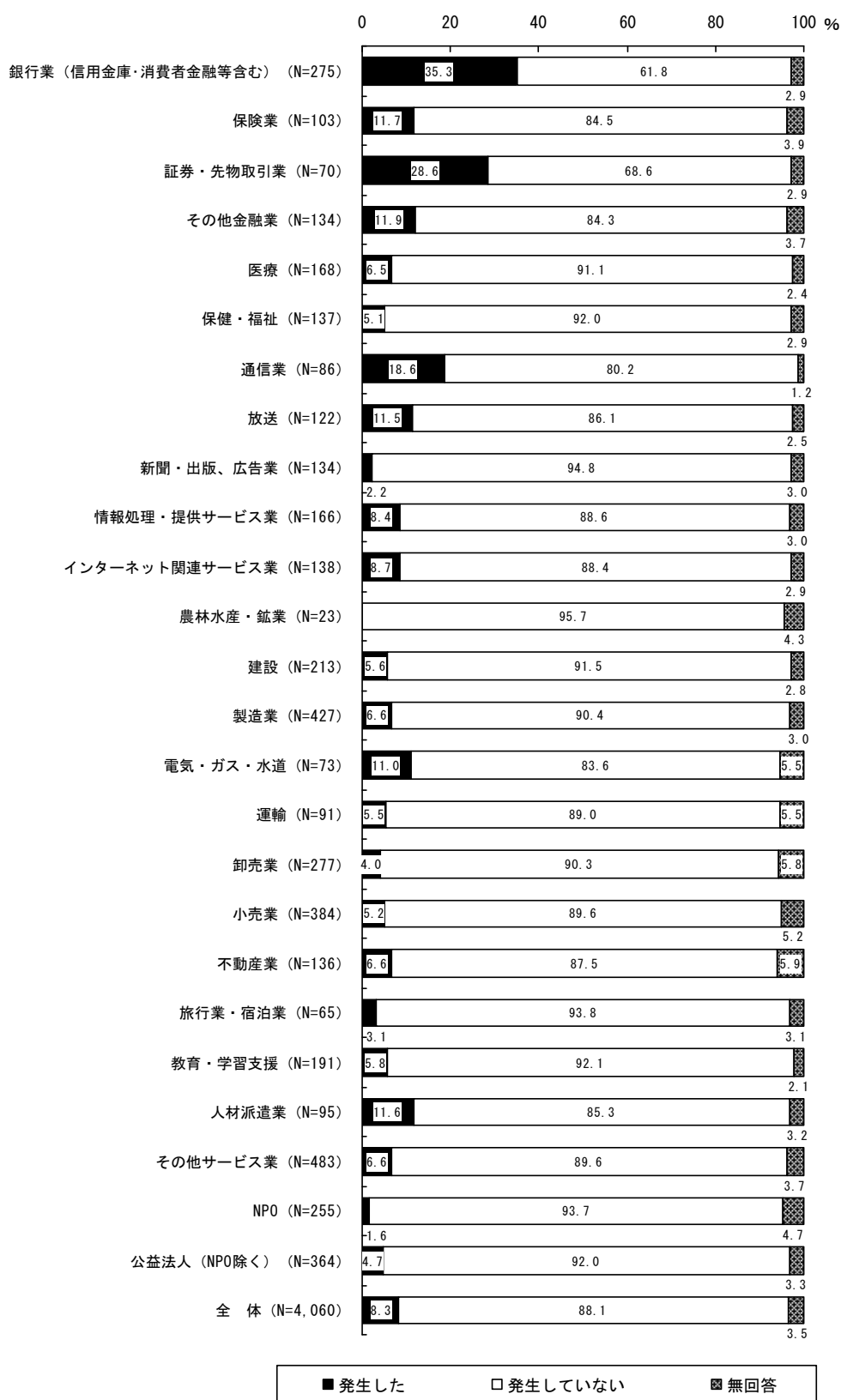
②事業分野別の傾向

平成18年度調査と平成23年度調査を比較した場合に、個人情報の漏えい（紛失も含む）の発生率が著しく増加傾向にある事業分野としては、「保険業（50.0ポイント上昇）」、「電気・ガス・水道（34.8ポイント上昇）」、「旅行業・宿泊業（18.9ポイント上昇）」、「小売業（百貨店・量販店等含む）（11.7ポイント上昇）」、「不動産・物品賃貸業（11.9ポイント上昇）」、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）（10.8ポイント上昇）」が挙げられる。他方、個人情報の漏えい（紛失も含む）の発生率が減少傾向にある事業分野としては、「インターネット関連サービス業（8.7ポイント低下）」、「放送業（4.8ポイント低下）」、「教育・学習支援（2.8ポイント低下）」、「保健・福祉（2.6ポイント低下）」、「NPO（1.6ポイント低下）」、「製造業（0.7ポイント低下）」、「公益法人（NPO除く）（0.7ポイント低下）」が挙げられる。

漏えい（紛失も含む）の発生状況（平成23年度調査）



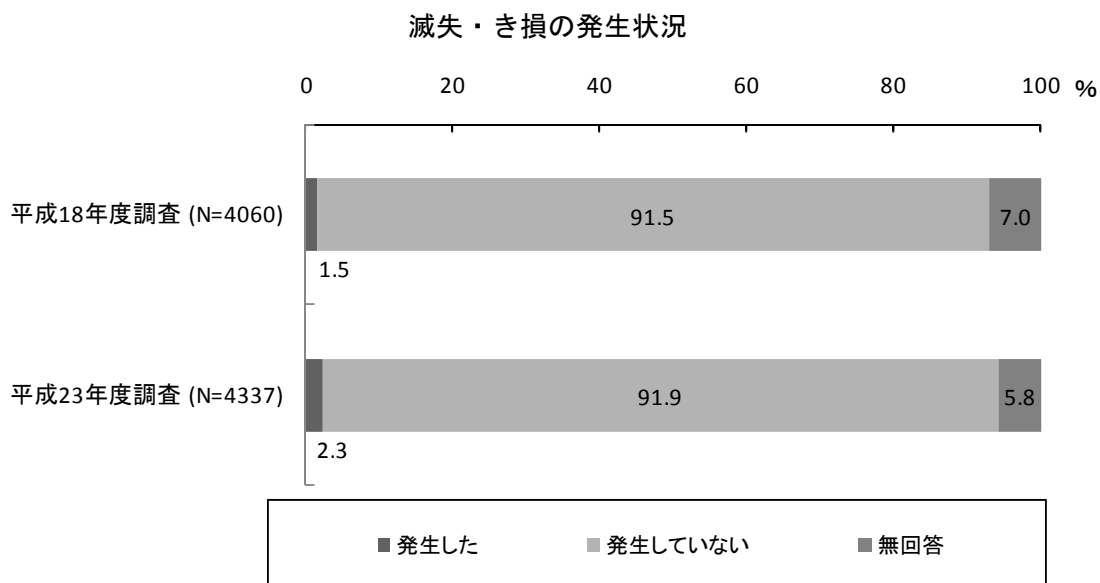
漏えい（紛失も含む）の発生状況（平成18年度調査）



2) 滅失・き損の発生状況

①全体の傾向

個人情報の滅失・き損については、今年度に「発生した」と回答した事業者の割合が平成18年度調査の8.3%から0.8ポイント上昇し、2.3%となっており、微増傾向にあると考えられる。



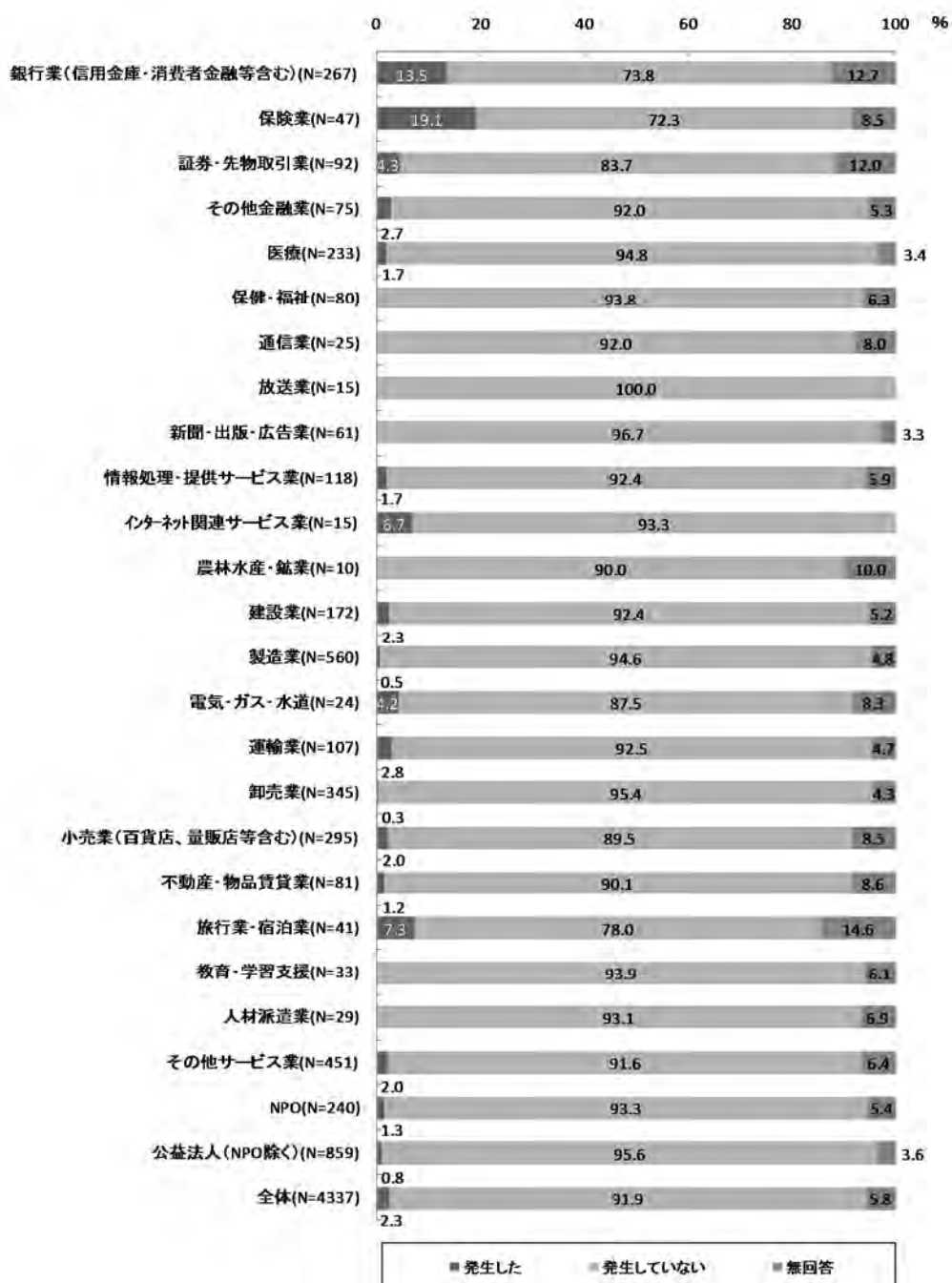
※本調査では、「滅失・き損」について、以下のように定義した上で回答していただいた。

「滅失・き損」とは、全部もしくは一部のデータが管理者の意思に反して消えてしまうことを意味します。

②事業分野別の傾向

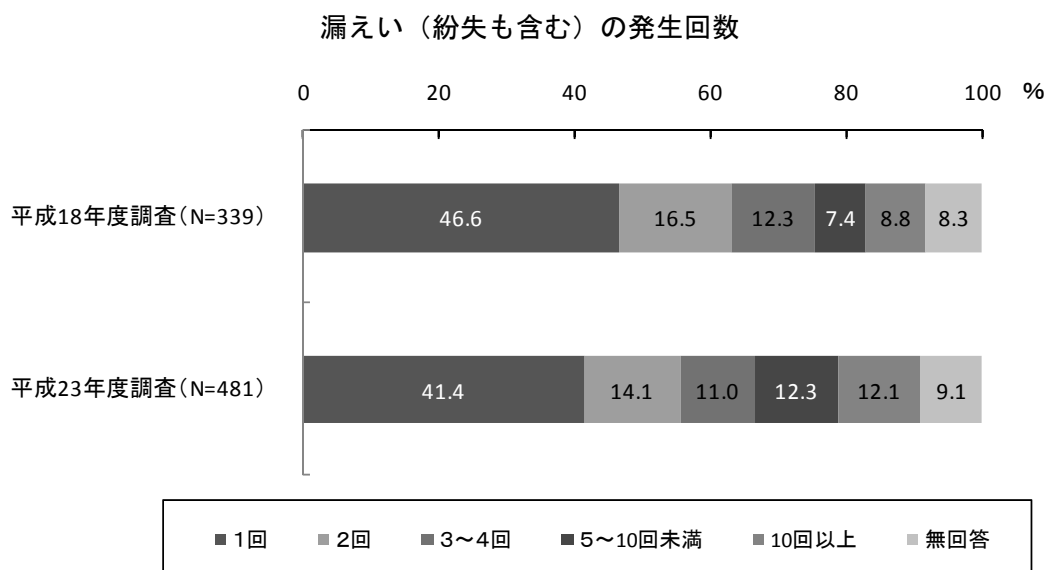
個人情報の滅失・き損の発生率が高い事業分野としては、「保険業（19.1%）」、「銀行業（信用金庫・消費者金融等含む）（13.5%）」、「旅行業・宿泊業（7.3%）」が挙げられる。

滅失・き損の発生状況（平成23年度調査）



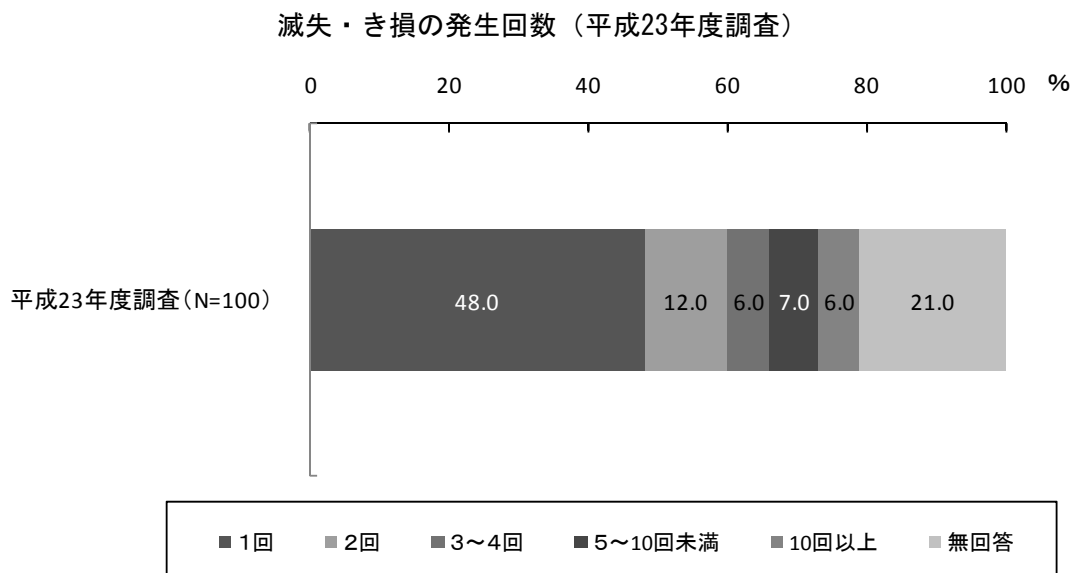
3) 漏えい（紛失も含む）の発生回数

個人情報の漏えい（紛失も含む）の発生回数については、平成18年度調査と比較して、「1回」、「2回」の割合がそれぞれ5.2ポイント、2.4ポイント低下する一方、「5～10回未満」、「10回以上」の割合はそれぞれ4.9ポイント、3.3ポイント上昇しており、全体的にみると、繰り返し発生し、発生頻度が高まっている様相がうかがえる。



4) 滅失・き損の発生回数

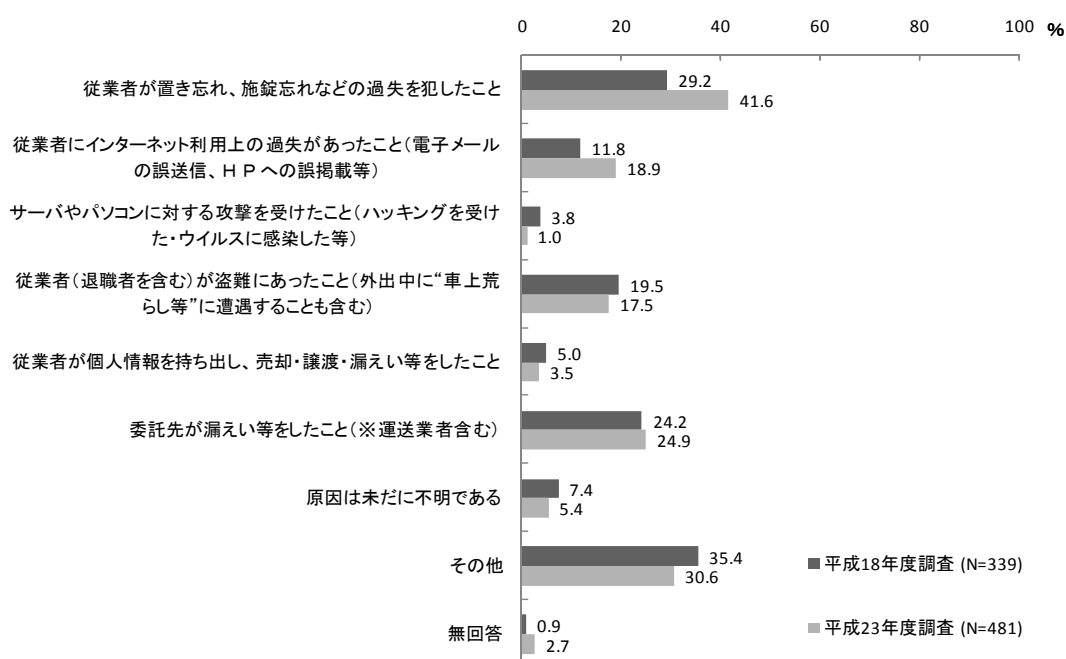
個人情報の滅失・き損の発生回数については、「1回」と回答した事業者の割合が5割近くに上っている。また、「無回答」も約2割程度存在する。



5) 漏えい（紛失も含む）の発生原因

個人情報の漏えい（紛失も含む）の発生原因については、「従業員が置き忘れ、施錠忘れなどの過失を犯したこと」の割合が41.6%と最も高く、平成18年度調査より12.4ポイントも上昇している。次いで、「委託先が漏えい等をしたこと（※運送業者含む）（24.9%）」、「従業員にインターネット利用上の過失があったこと（電子メールの誤送信、HPへの誤掲載等）（18.9%）」の順となっている。「従業員にインターネット利用上の過失があったこと（電子メールの誤送信、HPへの誤掲載等）（18.9%）」は、平成18年度調査より7.1ポイント上昇している。

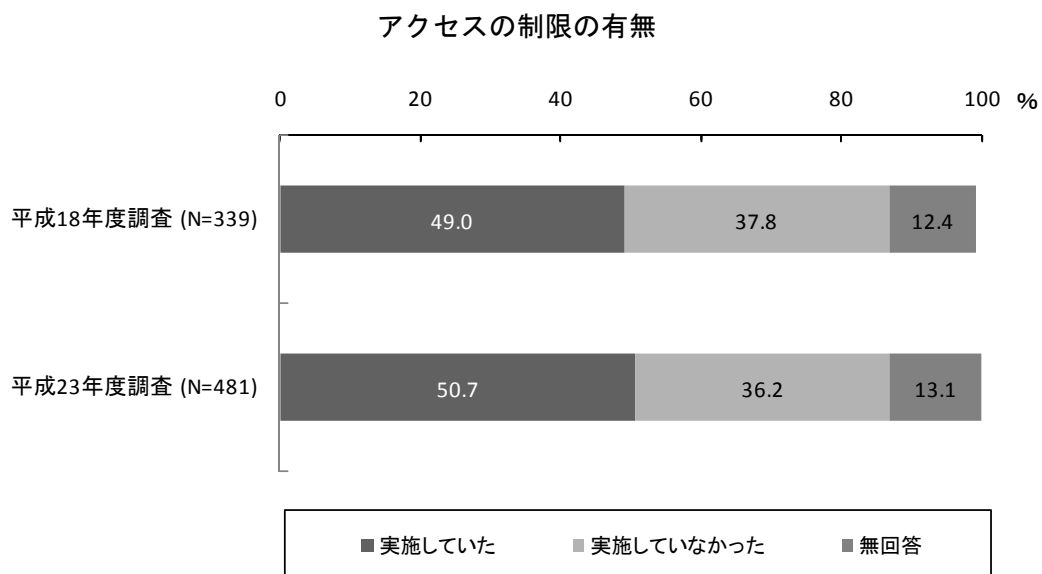
漏えい（紛失も含む）の発生原因（複数回答）



6) 漏えい（紛失も含む）した個人情報への対策

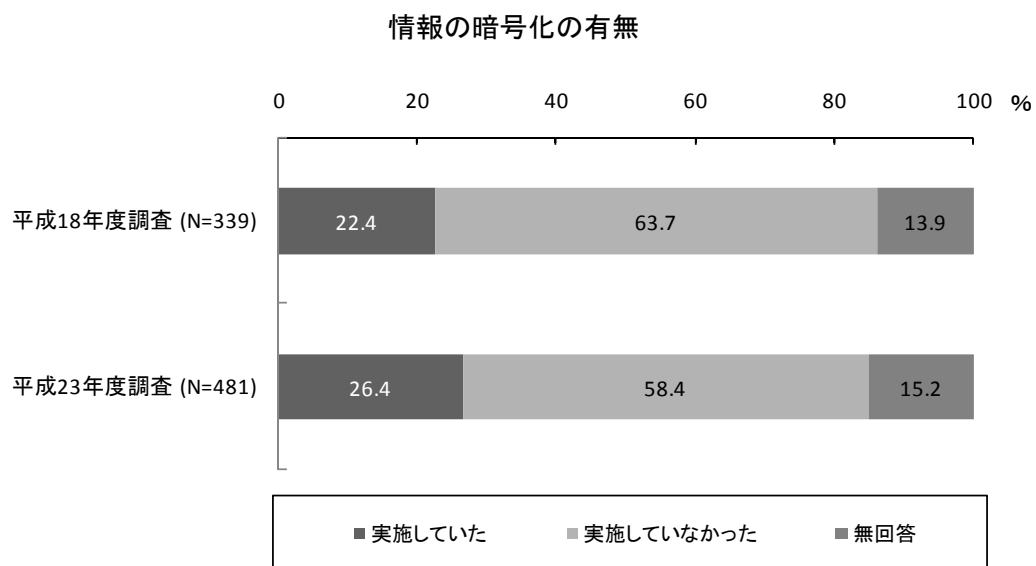
(1) アクセスの制限

漏えいした個人情報への対策として「アクセスの制限（IDやパスワード等による閲覧制限）」を実施していた事業者の割合は約5割にとどまっている。



(2) 情報の暗号化

漏えいした個人情報への対策として「情報の暗号化」を実施していた事業者は約4社に1社にしか過ぎない状況である。

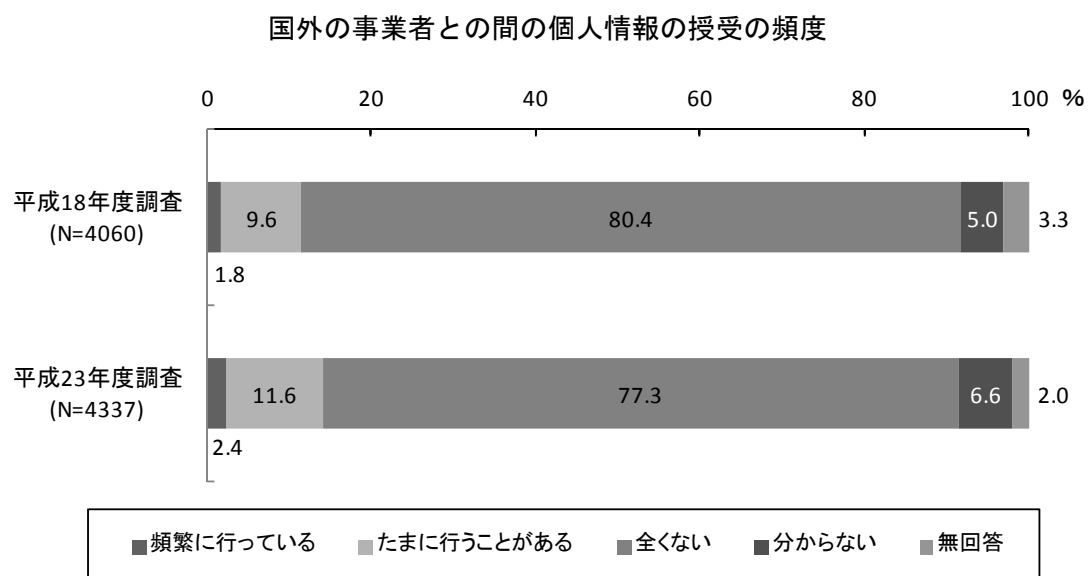


1 1. 国外の事業者との間の個人情報の授受について

1) 国外の事業者との間の個人情報の授受の頻度

①全体の傾向

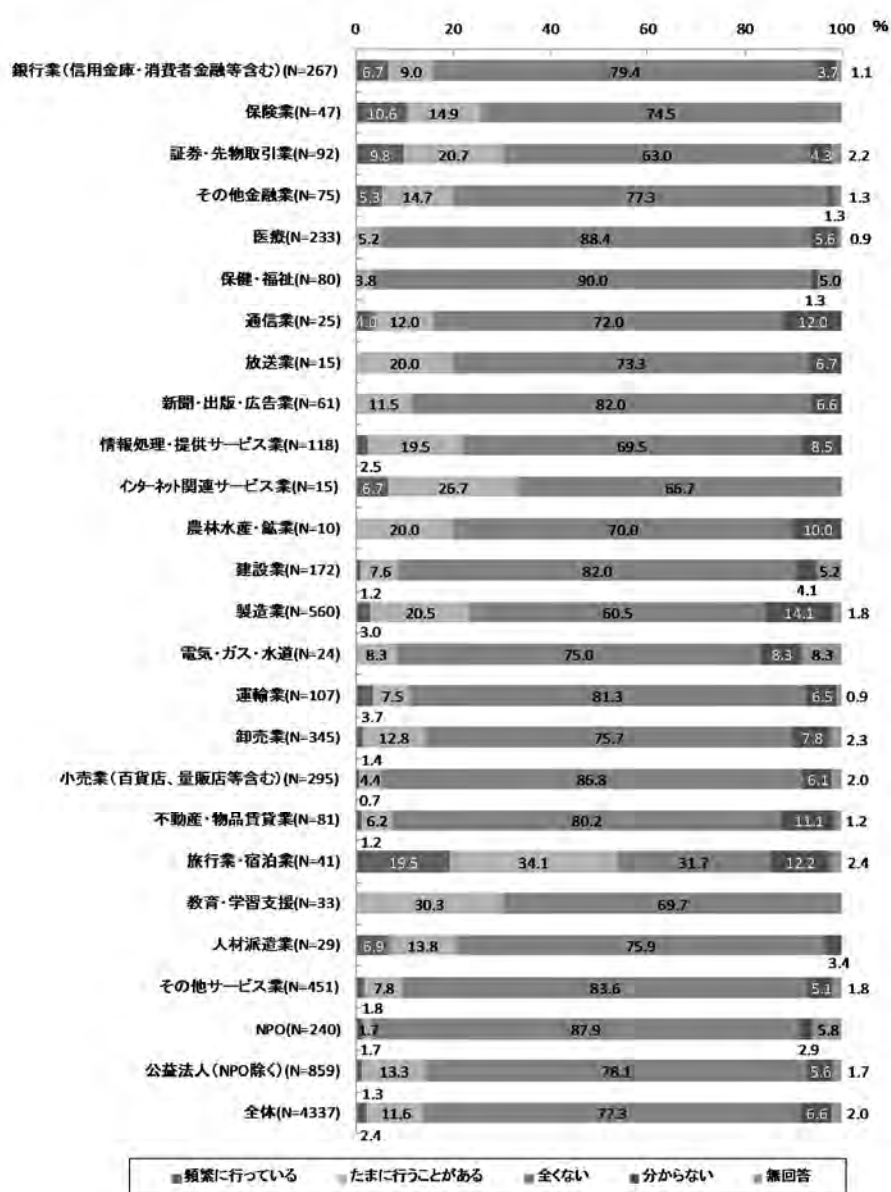
国外の事業者との間の個人情報の授受については、「頻繁に行っている」、「たまに行うことがある」の割合がそれぞれ2.4%、11.6%となっている。



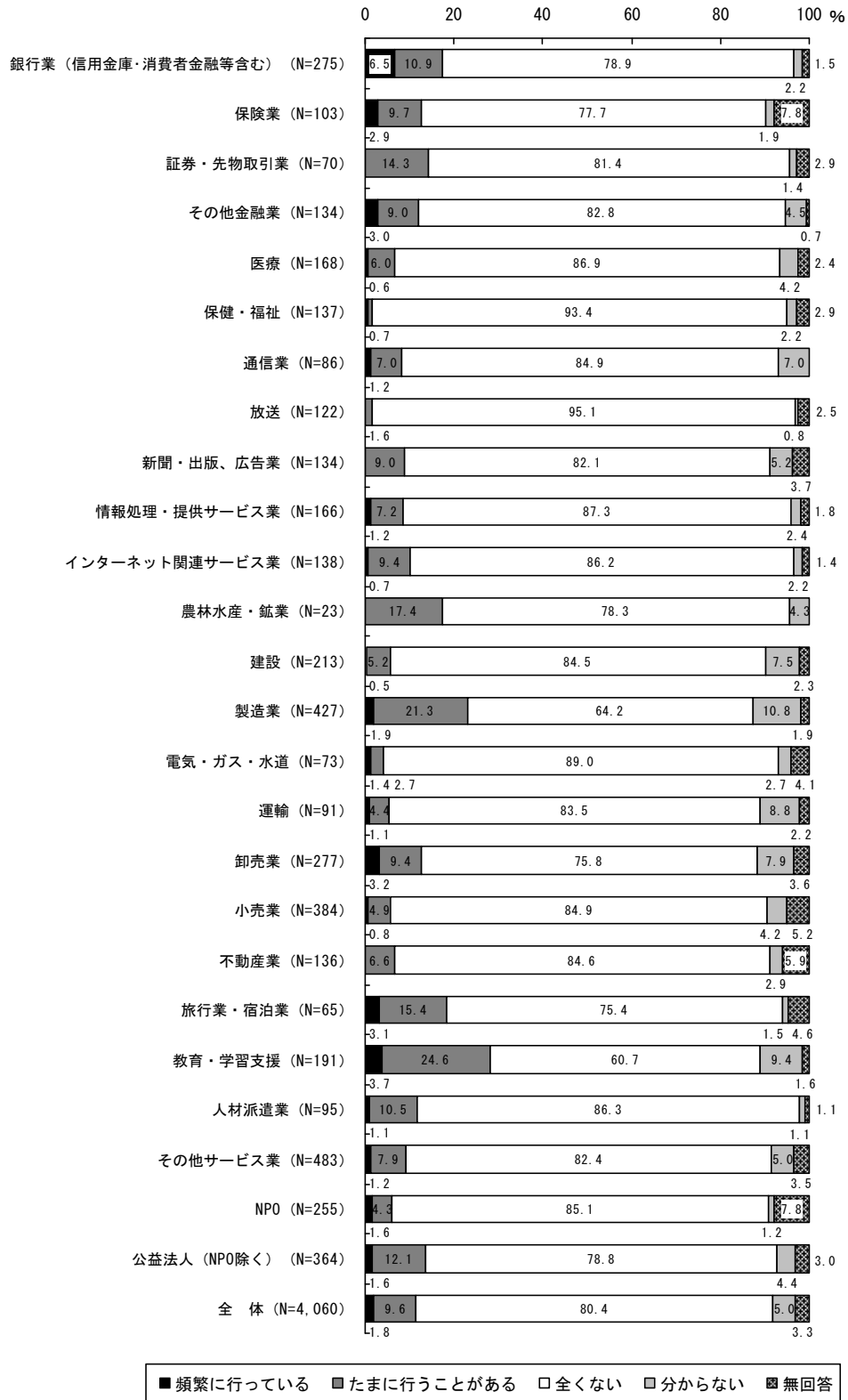
②事業分野別の傾向

「旅行業・宿泊業」においては、「頻繁に行っている」、「たまに行うことがある」の割合がそれぞれ19.5%、34.1%となっており、国外の事業者との間で個人情報の授受を行う機会が多い。平成18年度調査と平成23年度調査を比較した場合に、国外の事業者との間で個人情報の授受を行う機会が大幅に拡大していると考えられる事業分野としては、「旅行業・宿泊業」、「保険業」、「証券・先物取引業」、「情報処理・提供サービス業」、「インターネット関連サービス業」が挙げられる。

国外の事業者との間の個人情報の授受の頻度（平成23年度調査）



国外の事業者との間の個人情報の授受の頻度（平成18年度調査）

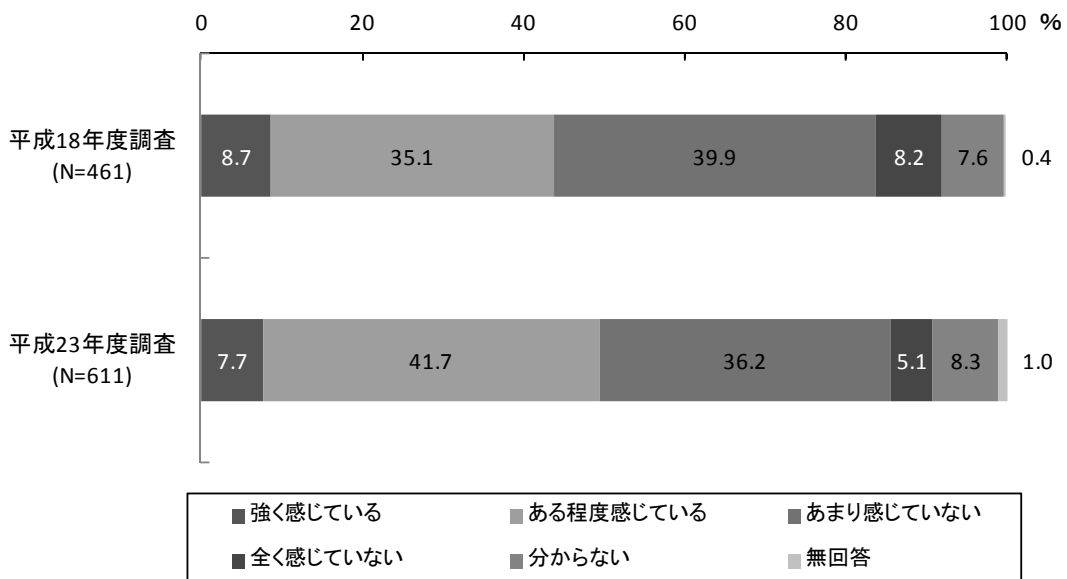


2) 国外事業者との個人情報の授受に関する法整備の必要性

①全体の傾向

国外の事業者との間の個人情報の授受に関して、法整備の必要性を「強く感じている」、「ある程度感じている」事業者の割合はそれぞれ7.7%、41.7%となっており、双方合わせると約5割に上っている。また、このように法整備の必要性を感じている事業者の割合は、平成18年度調査より5.6ポイント上昇している。

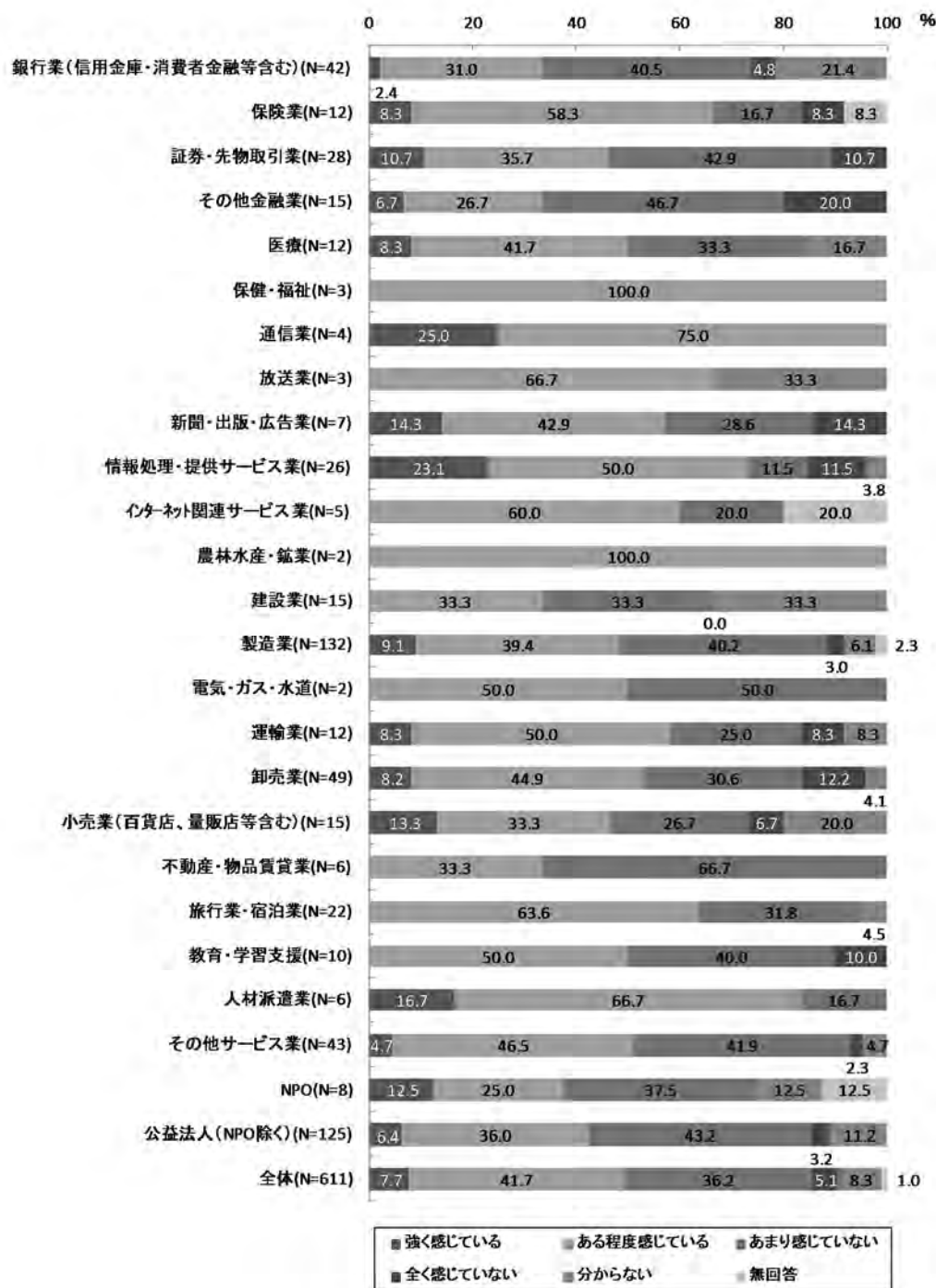
国外事業者との個人情報の授受に関する法整備の必要性



②事業分野別の傾向

「情報処理・提供サービス業」では、法整備の必要性を「強く感じている」事業者の割合が23.1%と高くなっている。

国外事業者との個人情報の授受に関する法整備の必要性（平成23年度調査）



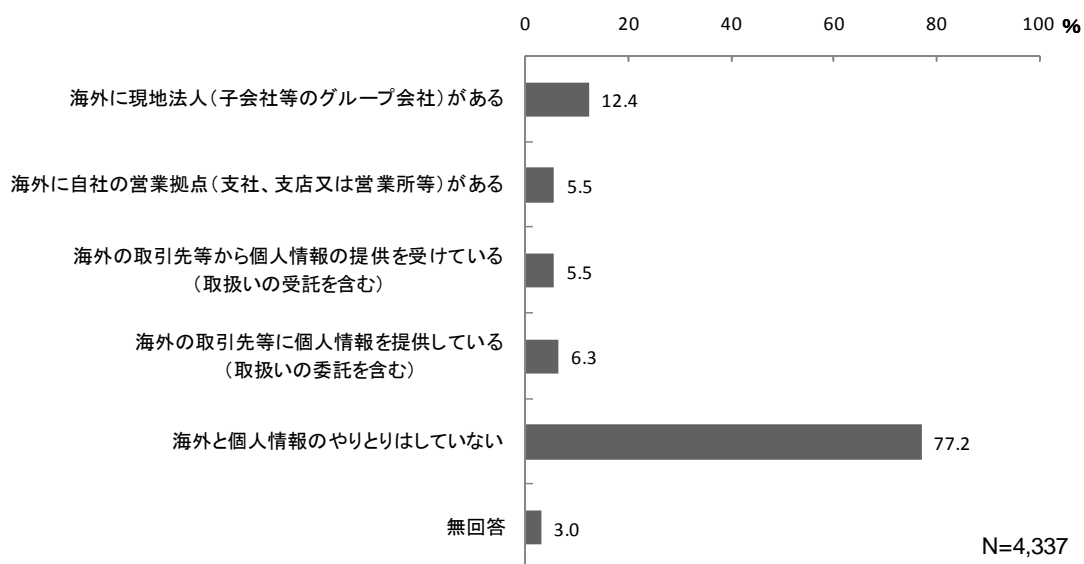
3) 外国法による個人情報保護制度への対応状況

(1) 海外における個人情報の取扱い状況

①全体の傾向

海外における個人情報の取扱い状況としては、「海外に現地法人（子会社等のグループ会社）がある」、「海外に自社の営業拠点（支社、支店又は営業所等）がある」と回答した事業者の割合がそれぞれ12.4%、5.5%となっている。また、「海外の取引先等から個人情報の提供を受けている（取扱いの受託を含む）」、「海外の取引先等に個人情報を提供している（取扱いの委託を含む）」と回答した事業者の割合も、それぞれ5.5%、6.3%となっており、これらのケースでは海外と何らかの個人情報のやりとりを行っている可能性があると考えられる。

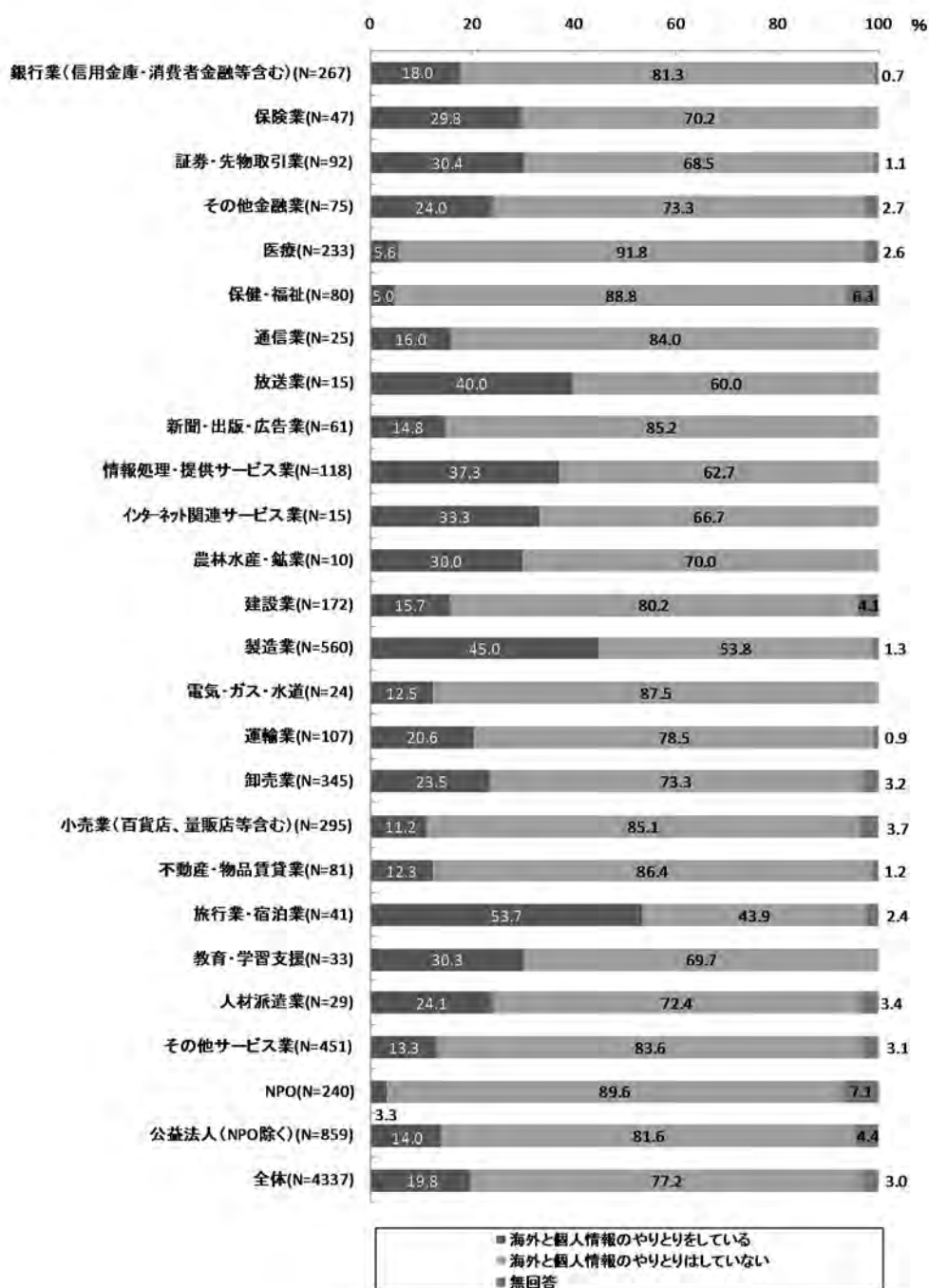
海外における個人情報の取扱い状況（平成23年度調査、複数回答）



②事業分野別の傾向

海外と個人情報のやりとりを行っている可能性があると考えられる事業者の割合が高い事業分野としては、「旅行業・宿泊業（53.7%）」、「製造業（45.0%）」、「放送業（40.0%）」、「情報処理・提供サービス業（37.3%）」が挙げられる。

海外との個人情報のやりとりの有無（平成23年度調査）

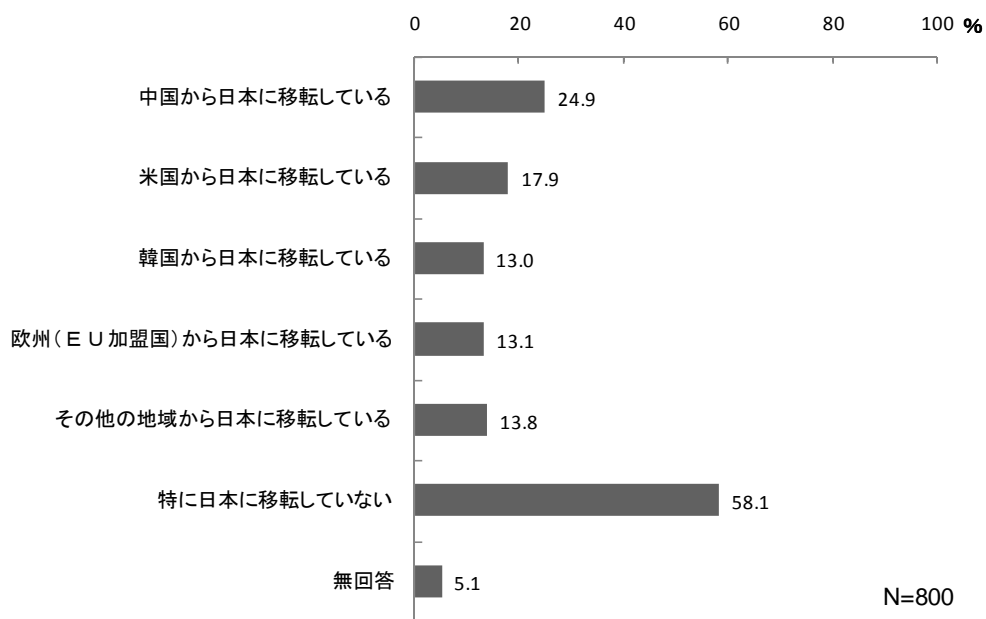


(2) 海外から日本への個人情報の移転

①全体の傾向

海外から日本への個人情報の移転については、移転元の国・地域として「中国」が24.9%と最も高く、次いで「米国（17.9%）」、「その他の地域（13.8%）」の順となっている。

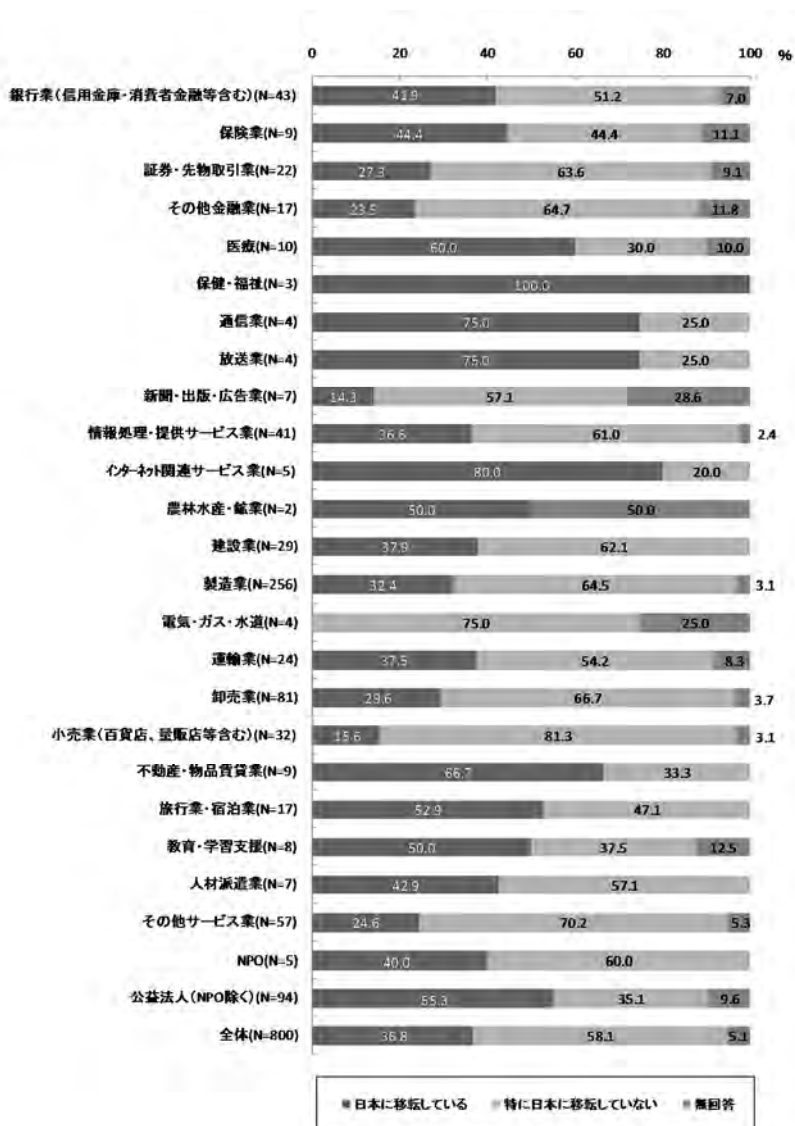
海外から日本への個人情報の移転（平成23年度調査、複数回答）



②事業分野別の傾向

海外から日本へ個人情報を移転している事業者は294サンプルであり、事業者全体の6.8%を占める。海外と個人情報のやりとりを行っている可能性があると考えられる事業者の割合が高い「旅行業・宿泊業」、「製造業」、「情報処理・提供サービス業」についてみると、「海外から日本に個人情報を移転している」事業者の割合はそれぞれ52.9%、32.4%、36.6%となっている。（※注：この割合の母数は、「海外における個人情報の取扱い状況について、「海外に現地法人（子会社等のグループ会社）がある」、「海外に自社の営業拠点（支社、支店又は営業所等）がある」、「海外の取引先等から個人情報の提供を受けている（取扱いの受託を含む）」のいずれかに回答した事業者の総数である）

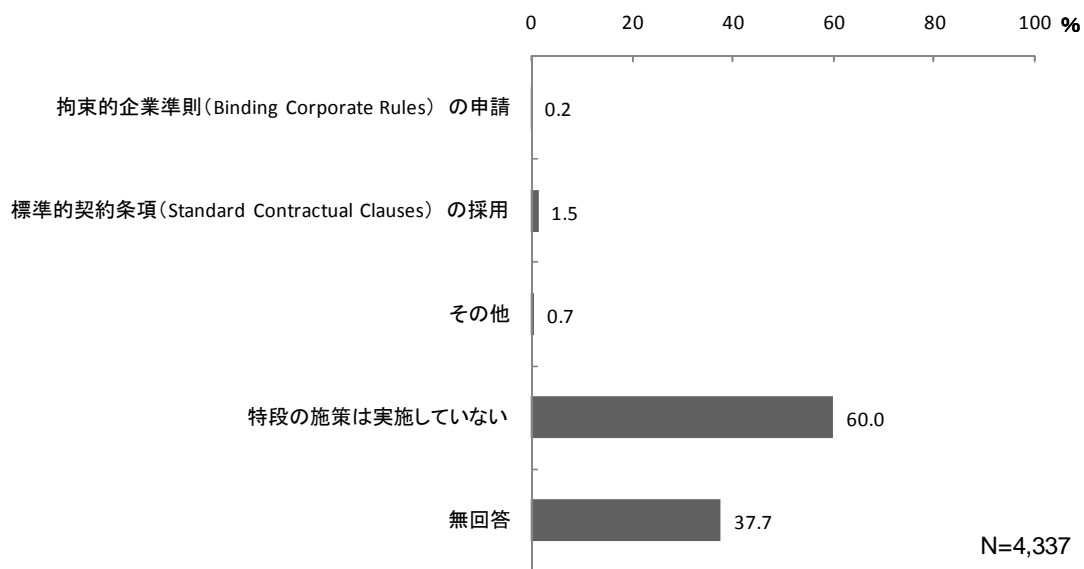
海外から日本への個人情報の移転の有無（平成23年度調査）



(3) 現地の個人情報保護制度に対応した施策の実施状況

現地の個人情報保護制度に対応するための施策として、「拘束的企業準則 (Binding Corporate Rules) の申請」、「標準的契約条項 (Standard Contractual Clauses) の採用」を行っている事業者の割合はそれぞれと0.2%、1.5%と少数である。

現地の個人情報保護制度に対応した施策の実施状況 (平成23年度調査、複数回答)



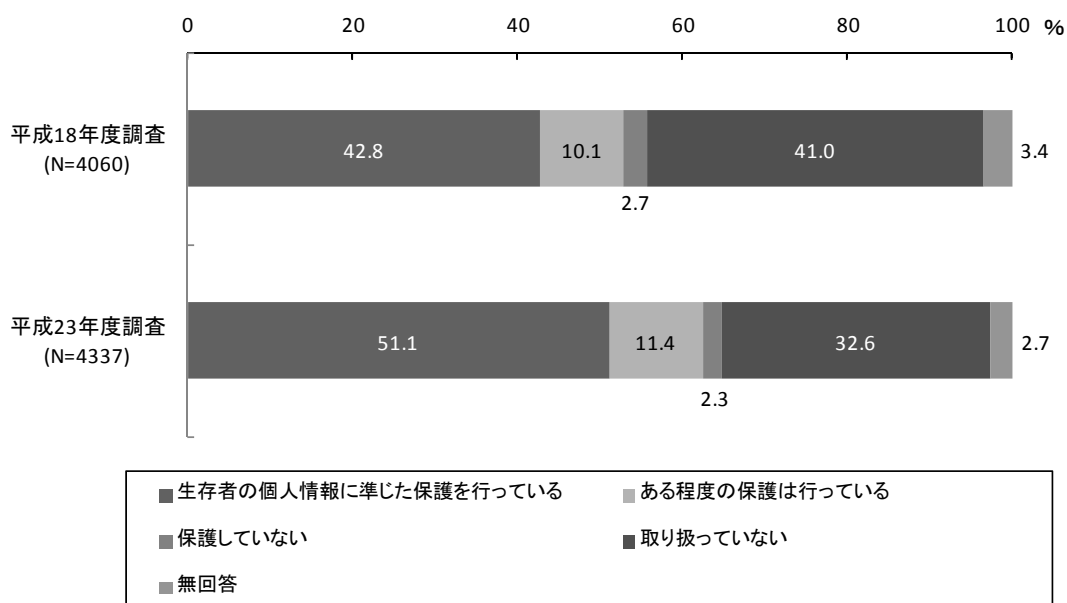
12. 個人情報保護に関するその他の事項について

1) 死者の個人情報についての取扱い状況

①全体の傾向

死者の個人情報についての取扱いとしては、「生存者の個人情報に準じた保護を行っている」と回答した事業者の割合が、平成18年度調査の42.8%から8.3ポイント上昇し、51.1%となっている。

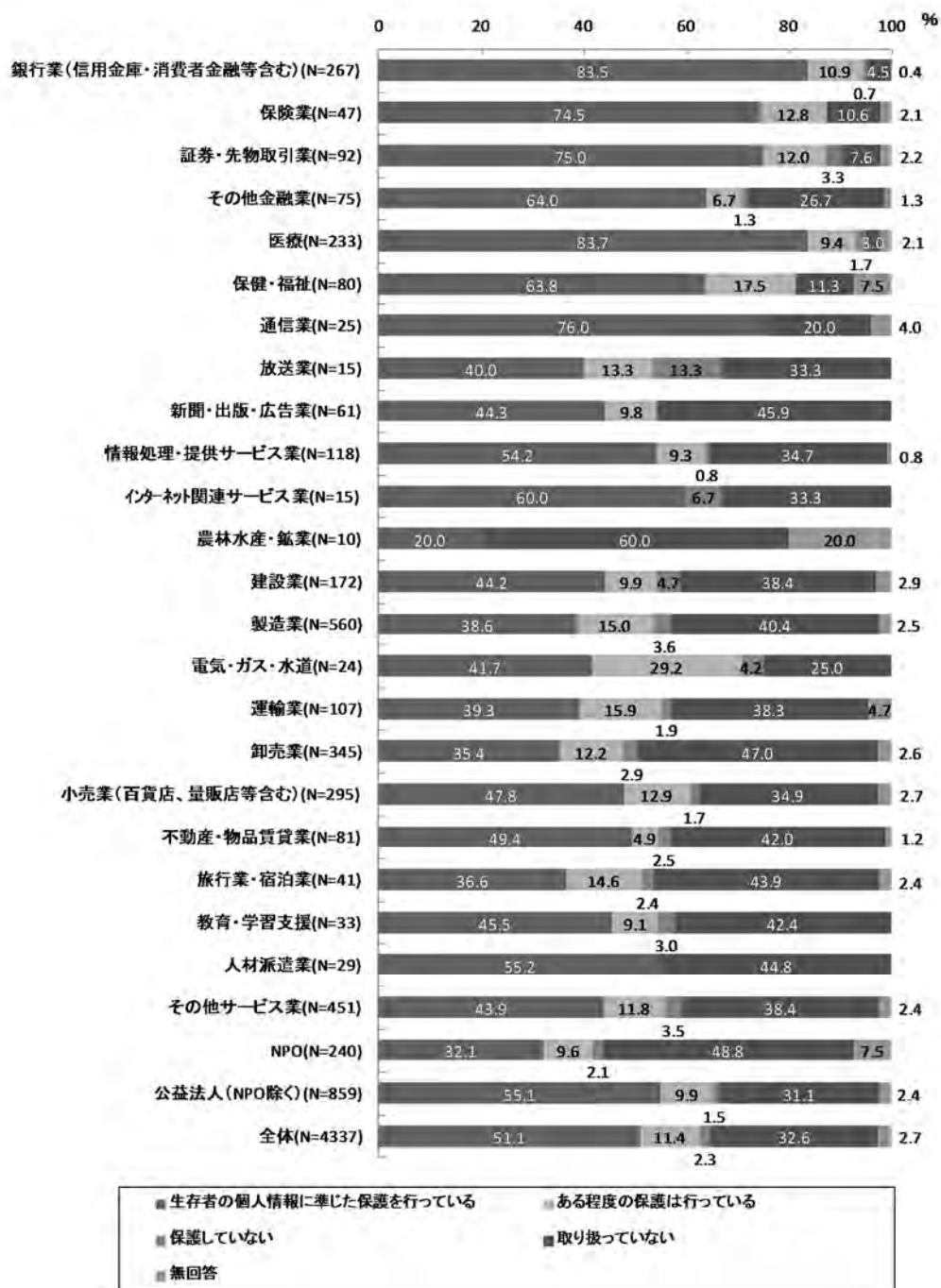
死者の個人情報についての取扱い状況



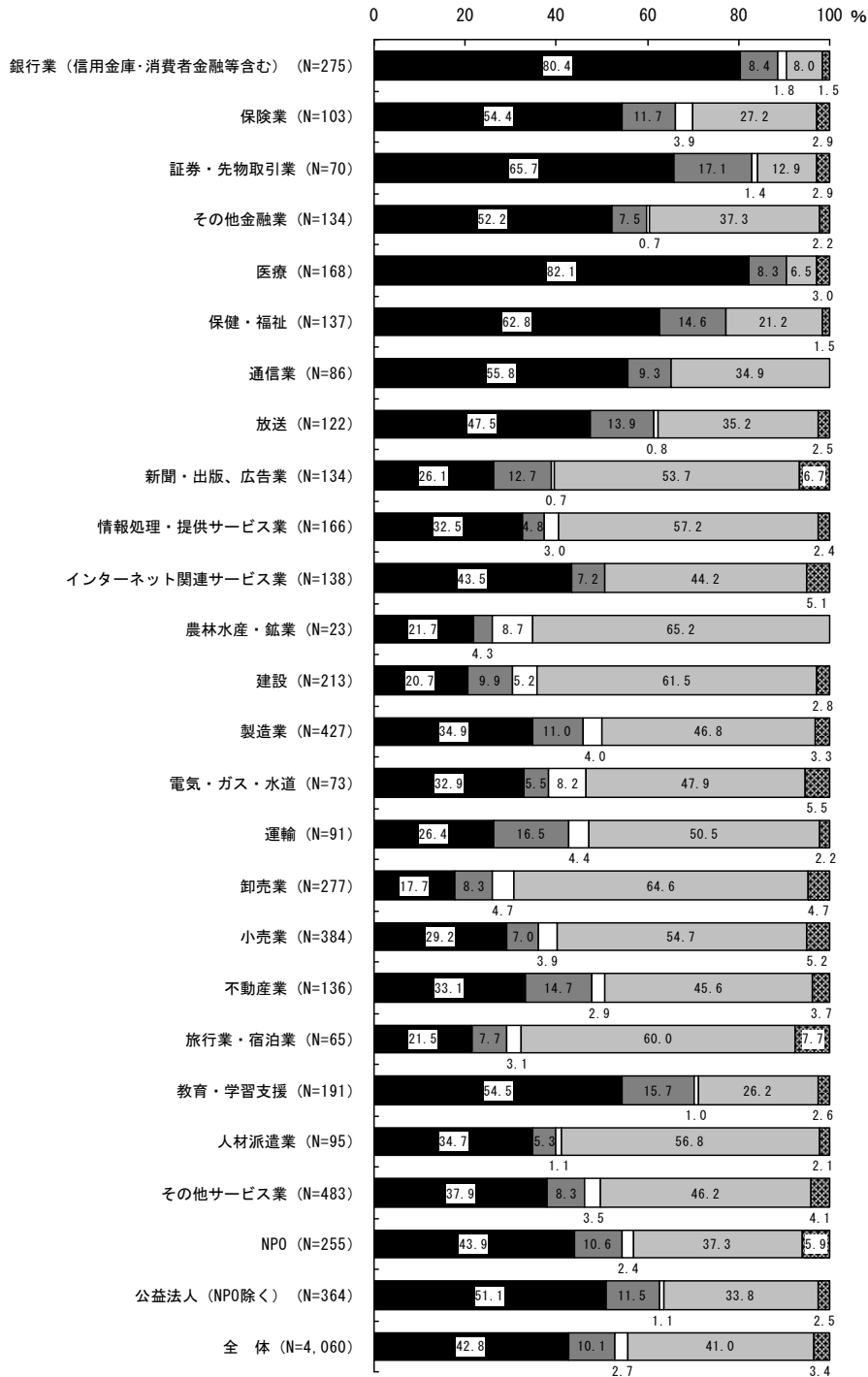
②事業分野別の傾向

事業分野別にみると、「保護していない」の割合が比較的高い事業者としては、「放送業（13.3%）」や「インターネット関連サービス業（6.7%）」、「建設業（4.7%）」が挙げられる。

死者の個人情報についての取扱い状況（平成23年度調査）



死者の個人情報についての取扱い（平成18年度調査）



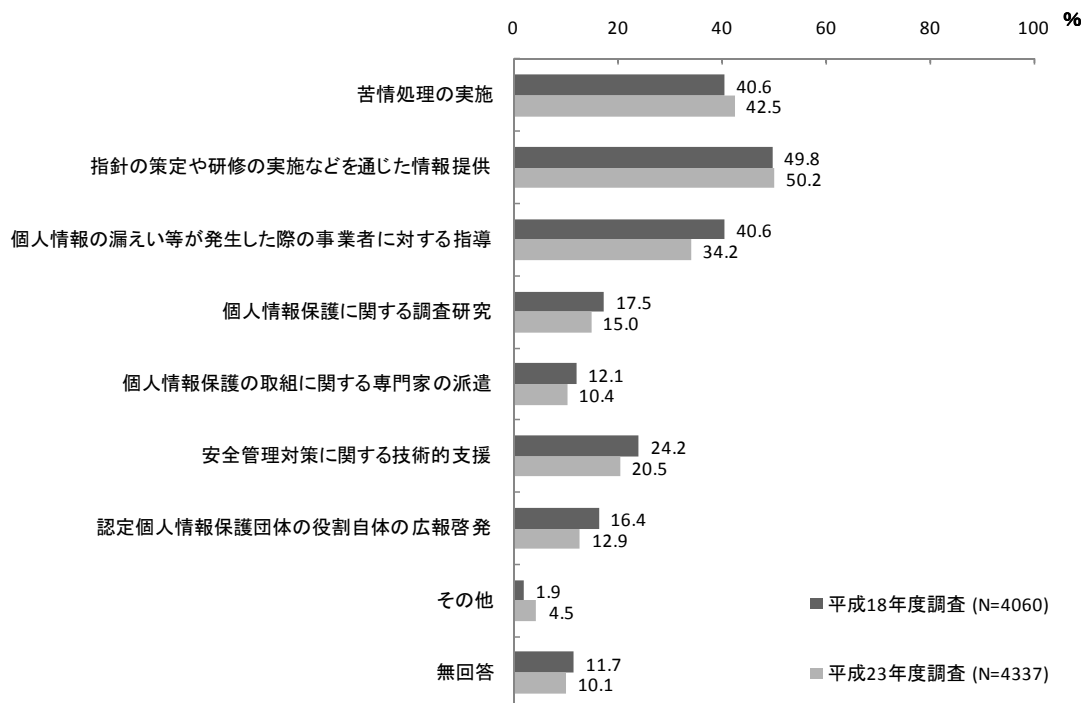
■ 生存者の個人情報に準じた保護を行っている
 ■ ある程度の保護を行っている
 □ 保護していない
 □ 取り扱っていない
 ▨ 無回答

2) 個人情報の取扱いに関する苦情への対応

(1) 認定個人情報保護団体に期待する役割

認定個人情報保護団体に対して期待する役割としては、「指針の策定や研修の実施などを通じた情報提供」の割合が過半数を占める。次いで割合が高いのは、「苦情処理の実施（42.5%）」、「個人情報の漏えい等が発生した際の事業者に対する指導（34.2%）」である。「個人情報の漏えい等が発生した際の事業者に対する指導」は平成18年度調査から6.4ポイント低下しており、期待度が大きく下がってきている。

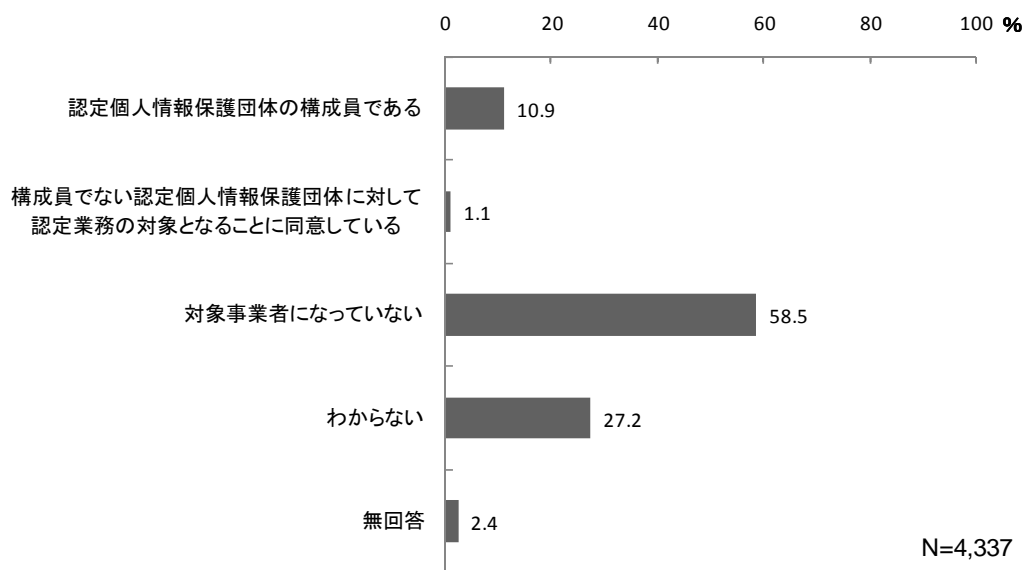
認定個人情報保護団体に期待する役割（複数回答）



(2) 認定個人情報保護団体の対象事業者の該当状況

認定個人情報保護団体の対象事業者であるかどうかについては、約6割の事業者が「対象事業者になっていない」、約3割が「わからない」と回答している。

認定個人情報保護団体の対象事業者の該当状況（平成23年度調査、複数回答）

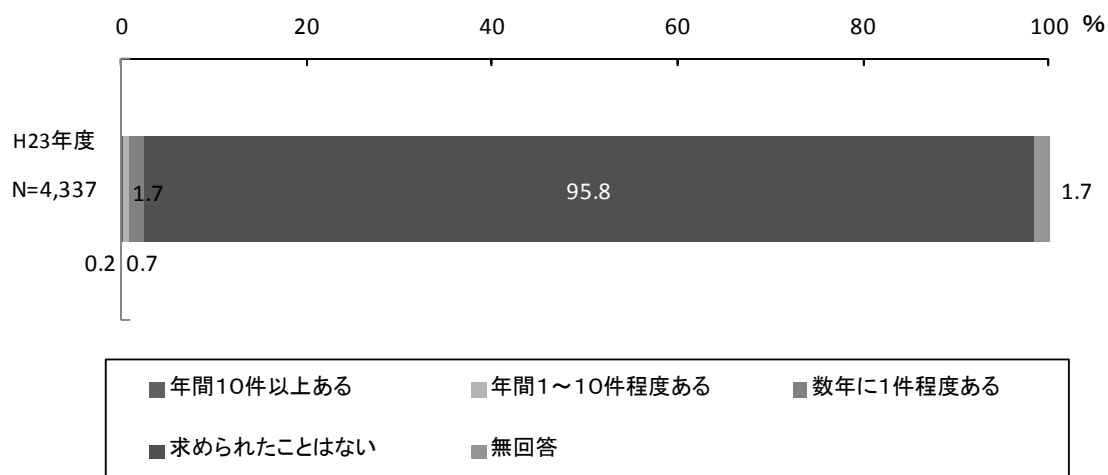


(3) 認定個人情報保護団体からの個人情報の取扱いに関する苦情の通知等の状況

①全体の傾向

個人情報の取扱いに関して、認定個人情報保護団体から苦情を通知されたり、説明または資料の提出を求められたりしたことがある事業者は、全体の2.6%となっている。そのうち、このような経験について、「年間10件以上ある」と回答した事業者の割合が0.2%、「年間1～10件程度ある」と回答した事業者の割合が0.7%となっている。

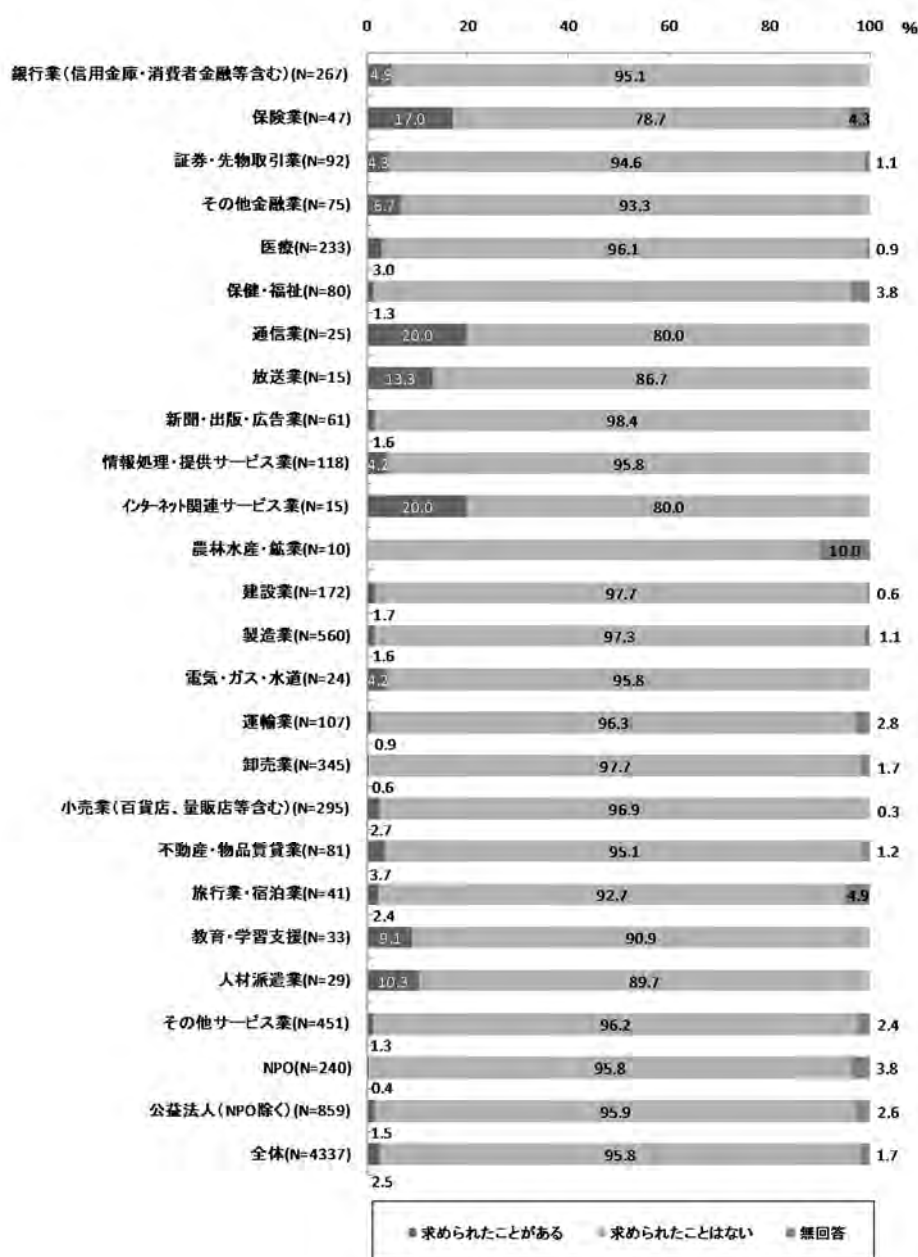
認定個人情報保護団体からの個人情報の取扱いに関する苦情の通知や資料の提出要求等
(平成23年度調査)



②事業分野別の傾向

認定個人情報保護団体から苦情を通知されたり、説明または資料の提出を求められたりしたことがある事業者の割合が高い事業分野としては、「通信業（20.0%）」、「インターネット関連サービス業（20.0%）」、「保険業（17.0%）」、「放送業（13.3%）」、「人材派遣業（10.3%）」が挙げられる。

認定個人情報保護団体からの個人情報の取扱いに関する苦情の通知や資料の提出要求等
(平成23年度調査)

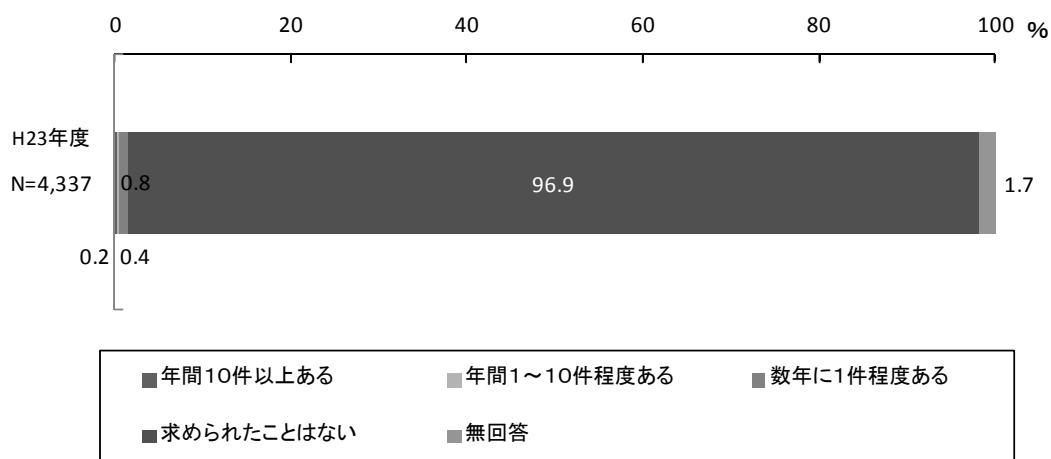


(4) 地方公共団体（消費生活センター等）からの個人情報の取扱いに関する苦情処理のあっせん等の申し入れの状況

①全体の傾向

個人情報の取扱いに関して、地方公共団体（消費生活センター等）から苦情処理のあっせん等の申し入れを受けたことがある事業者は、全体の1.4%となっている。そのうち、このような経験について、「年間10件以上ある」と回答した事業者の割合が0.2%、「年間1～10件程度ある」と回答した事業者の割合が0.4%となっている。

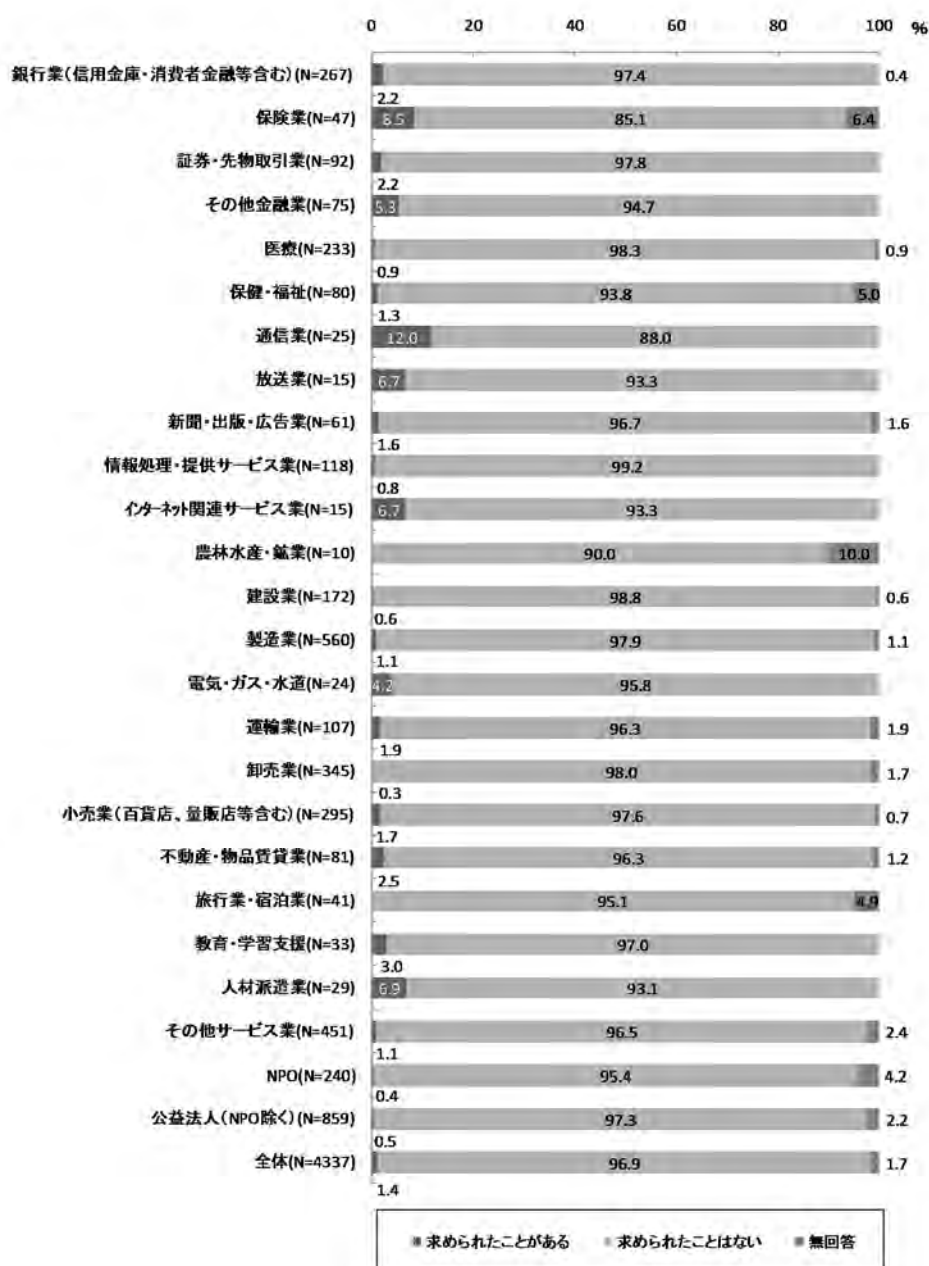
地方公共団体等からの個人情報の取扱いに関する苦情処理のあっせん等の申し入れの受領
(平成23年度調査)



②事業分野別の傾向

地方公共団体（消費生活センター等）から苦情処理のあっせん等の申し入れを受けたことがある事業者の割合が高い事業分野としては、「通信業（12.0%）」、「保険業（8.5%）」、「人材派遣業（6.9%）」、「放送業（6.7%）」、「インターネット関連サービス業（6.7%）」が挙げられる。

地方公共団体等からの個人情報の取扱いに関する苦情処理のあっせん等の申し入れの受領
（平成23年度調査）



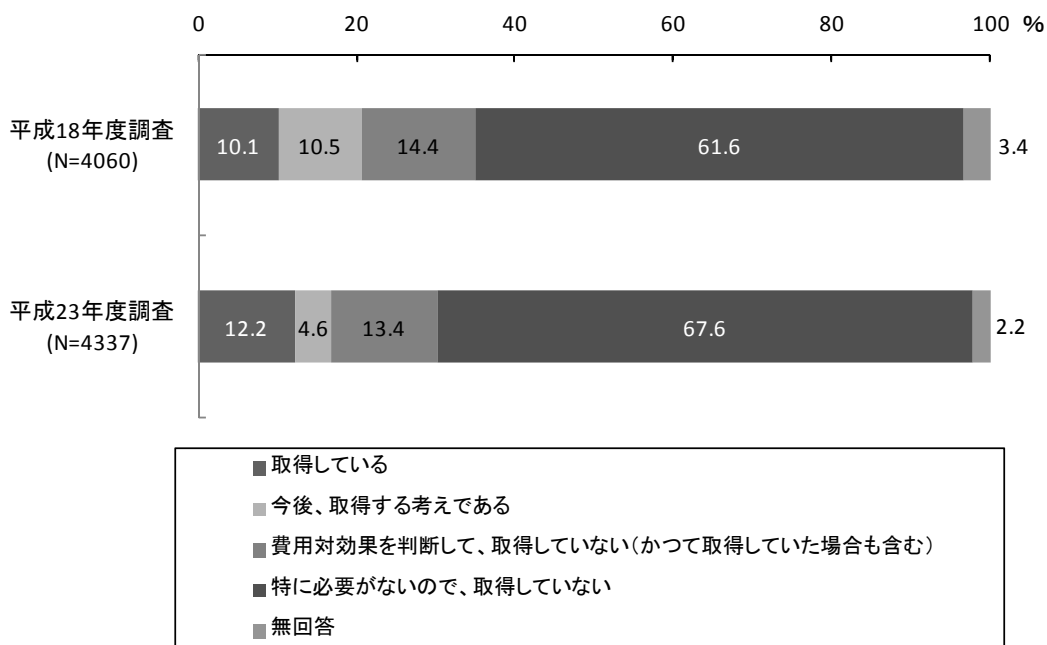
3) 個人情報保護に関する認証

(1) 個人情報保護に関する認証の取得の有無

①全体の傾向

プライバシーマークやISMS、TRUSTeなど個人情報保護に関する認証を取得している事業者の割合は、平成18年度調査の10.1%から2.1ポイント上昇し、12.2%となっている。また、「今後、取得する考えである」事業者の割合が平成18年度調査の10.5%から5.9ポイント低下し、4.6%となっており、認証の取得については一服感が出てきている。

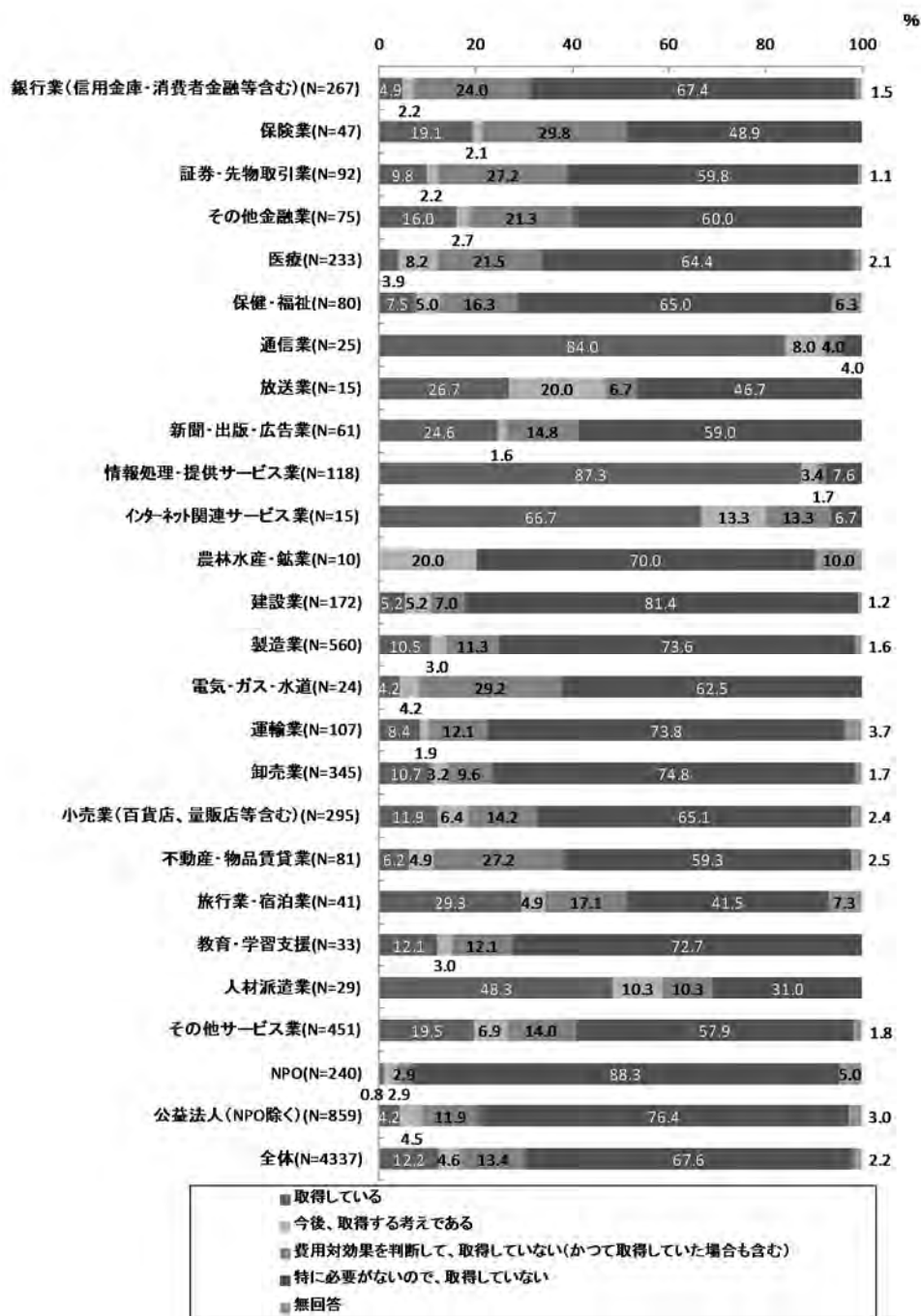
個人情報保護に関する認証の取得の有無



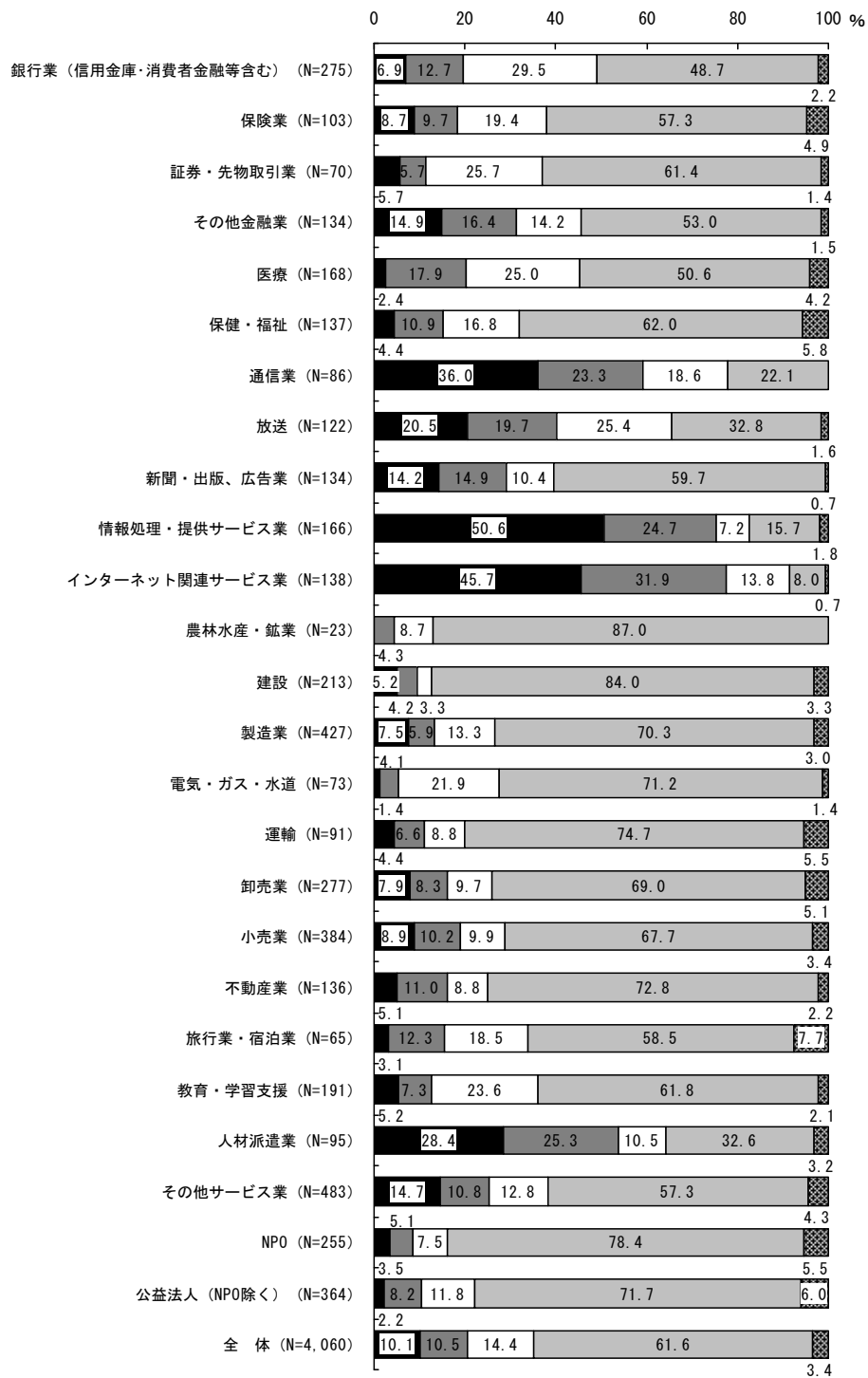
②事業分野別の傾向

個人情報保護に関する認証の取得率が高い事業分野としては、「情報処理・提供サービス業(87.3%)」や「通信業(84.0%)」、「インターネット関連サービス業(66.7%)」、「人材派遣業(48.3%)」が挙げられる。

個人情報保護に関する認証の取得の有無（平成23年度調査）



個人情報保護に関する認証の取得の有無（平成18年度調査）

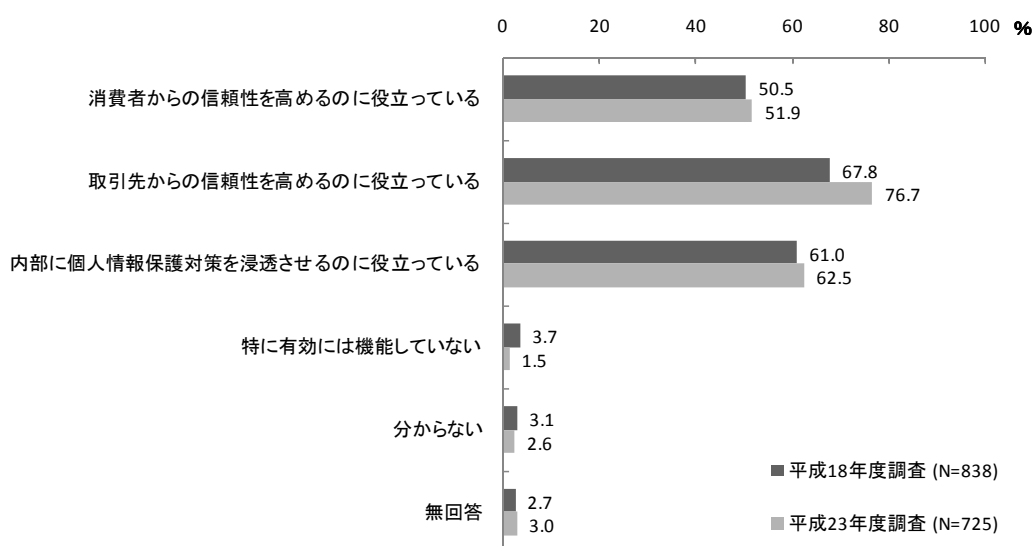


取得している
 今後、取得する考えである
 費用対効果を判断して、取得していない（かつて取得していた場合も含む）
 特に必要がないので、取得していない
 無回答

(2) 個人情報保護に関する認証の有効性

個人情報保護に関する認証が有効に機能しているかどうかについては、「取引先からの信頼性を高めるのに役立っている」と回答した事業者の割合が76.7%と最も高く、次いで「内部に個人情報保護対策を浸透させるのに役立っている(62.5%)」、「消費者からの信頼性を高めるのに役立っている(51.9%)」の順となっており、有効性が認められていると考えられる。とりわけ、「取引先からの信頼性を高めるのに役立っている」については、平成18年度調査と比較して8.9ポイント上昇しており、個人情報保護に関する認証取得の効果が強く表れている。

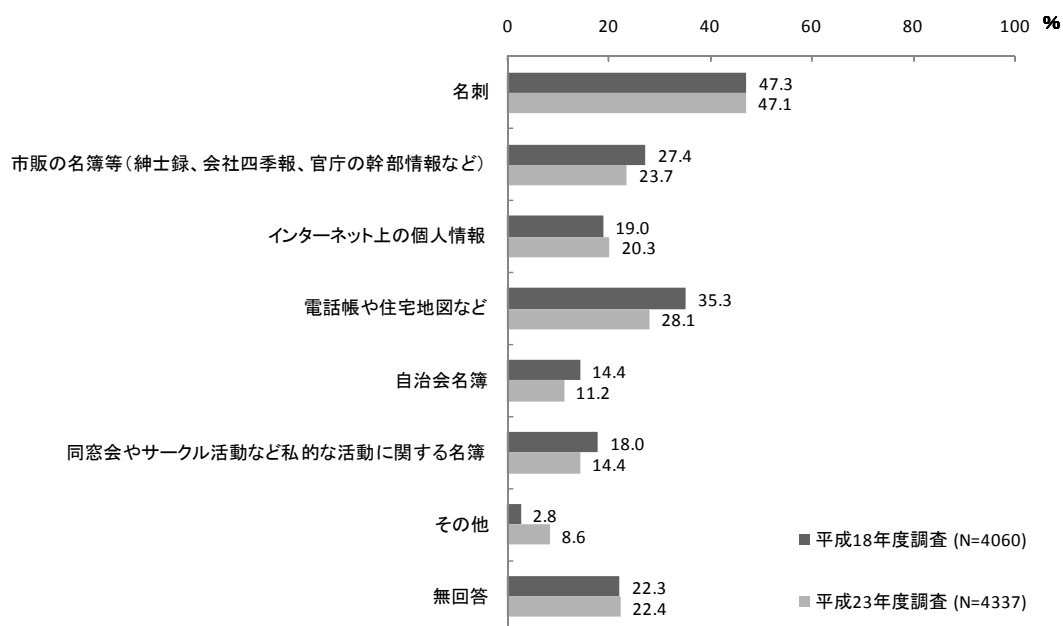
認証の有効性の状況（複数回答）



4) 保護の対象として取り扱うことに不都合を感じる個人情報

個人情報保護の対象として取り扱うことに不都合を感じる個人情報としては、「名刺」の割合が47.1%と最も高く、次いで「電話帳や住宅地図など（28.1%）」、「市販の名簿等（紳士録、会社四季報、官庁の幹部情報など）（23.7%）」の順となっている。

保護の対象として取り扱うことに不都合を感じる個人情報（複数回答）

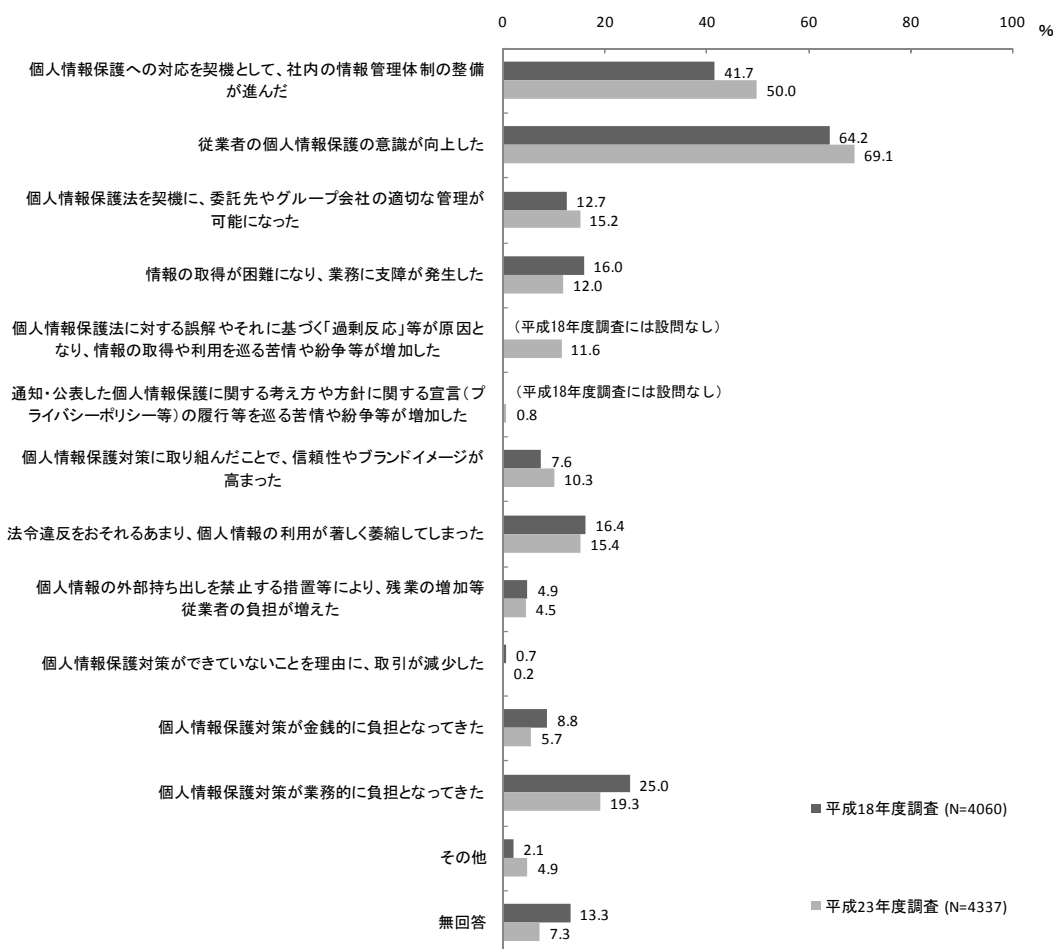


1.3. 個人情報保護を取り巻く課題・要望・変化の状況について

1) 個人情報保護法の施行による影響

個人情報保護法の施行による影響については、「従業員の個人情報保護の意識が向上した」の69.1%、「個人情報保護への対応を契機として、社内の情報管理体制の整備が進んだ」の50.0%が高い割合となっており、プラス面の効果を楽しむ事業者が多い。一方、マイナス面の効果としては、「個人情報保護対策が業務的に負担となってきた（19.3%）」や「法令違反をおそれるあまり、個人情報の利用が著しく萎縮してしまった（15.4%）」を挙げる事業者が多かった。また、「個人情報保護法に対する誤解やそれに基づく「過剰反応」等が原因となり、情報の取得や利用を巡る苦情や紛争等が増加した」と回答した事業者も11.6%存在している。

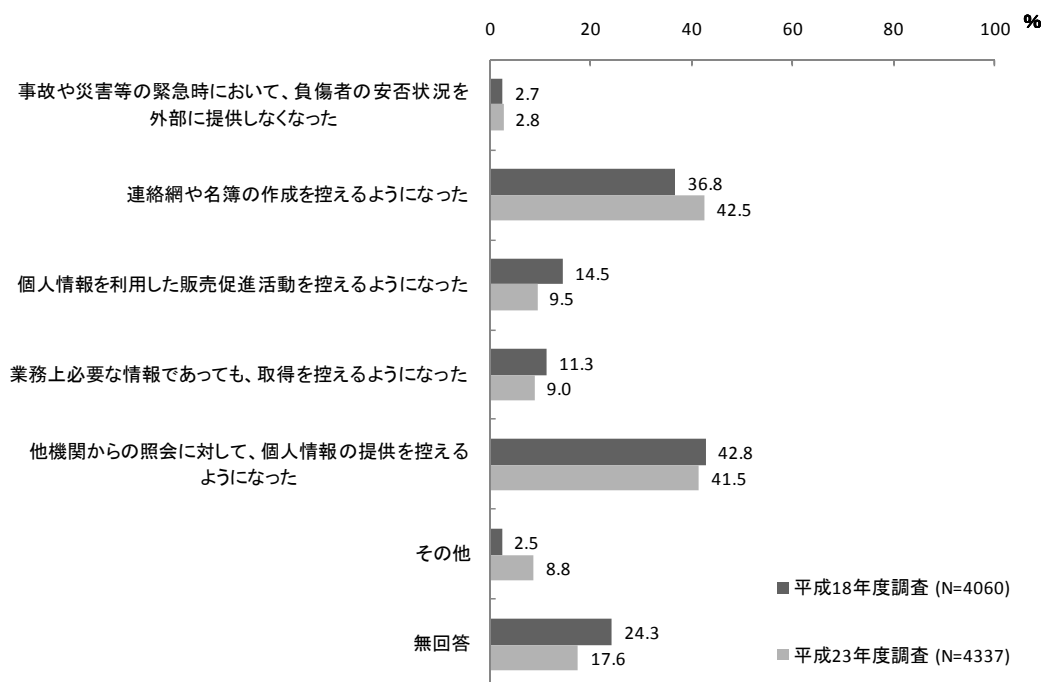
個人情報保護法の施行による影響（複数回答）



2) 個人情報の活用状況の変化

個人情報の活用状況の変化については、「連絡網や名簿の作成を控えるようになった」と回答した事業者の割合が平成18年度調査の36.8%から5.7ポイント上昇し、42.5%に上っている。次いで、「他機関からの紹介に対して、個人情報の提供を控えるようになった」の割合も41.5%と比較的高くなっている。

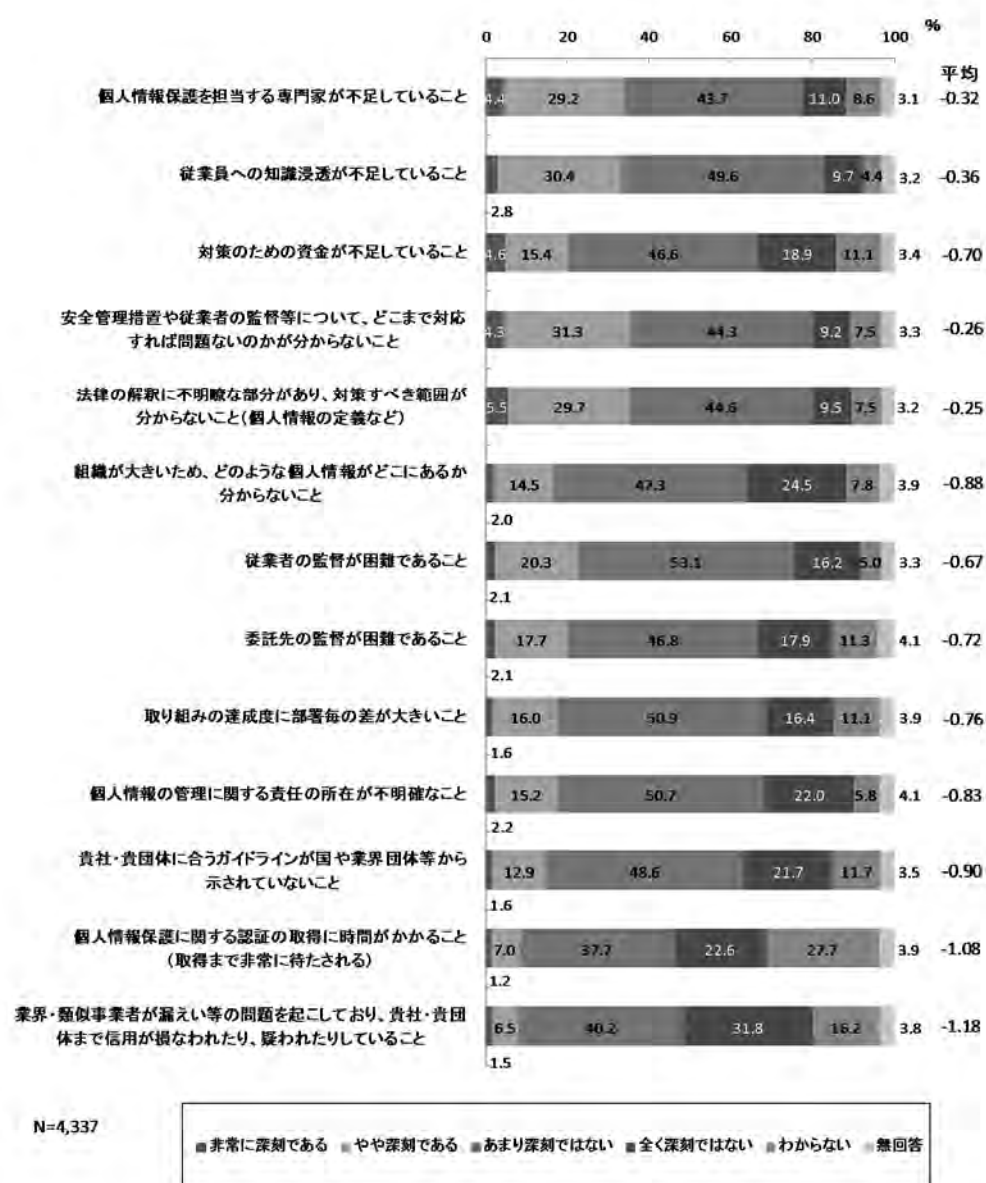
個人情報の活用状況の変化（複数回答）



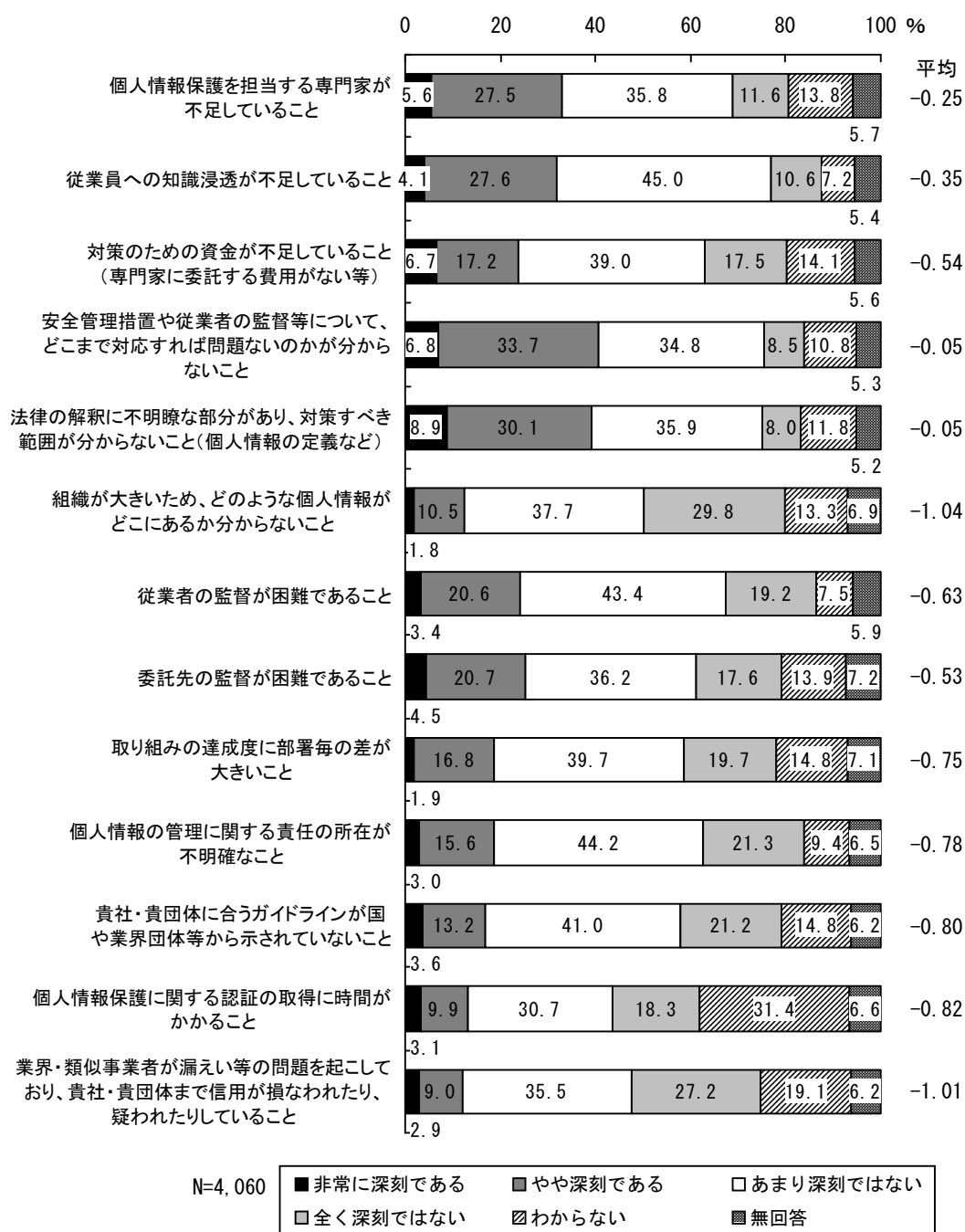
3) 個人情報保護に関する課題

個人情報保護体制の構築・高度化に向けて直面している課題のうち、「非常に深刻である」と「やや深刻である」を合わせた割合が高いものは、「安全管理措置や従業員の監督等について、どこまで対応すれば問題ないのかが分からないこと」、「法律の解釈に不明瞭な部分があり、対策すべき範囲が分からないこと（個人情報の定義など）」、「個人情報保護を担当する専門家が不足していること」、「従業員への知識浸透が不足していること」であり、いずれも30%超となっている。

個人情報保護に関する課題（平成23年度調査）



個人情報保護に関する課題（平成18年度調査）

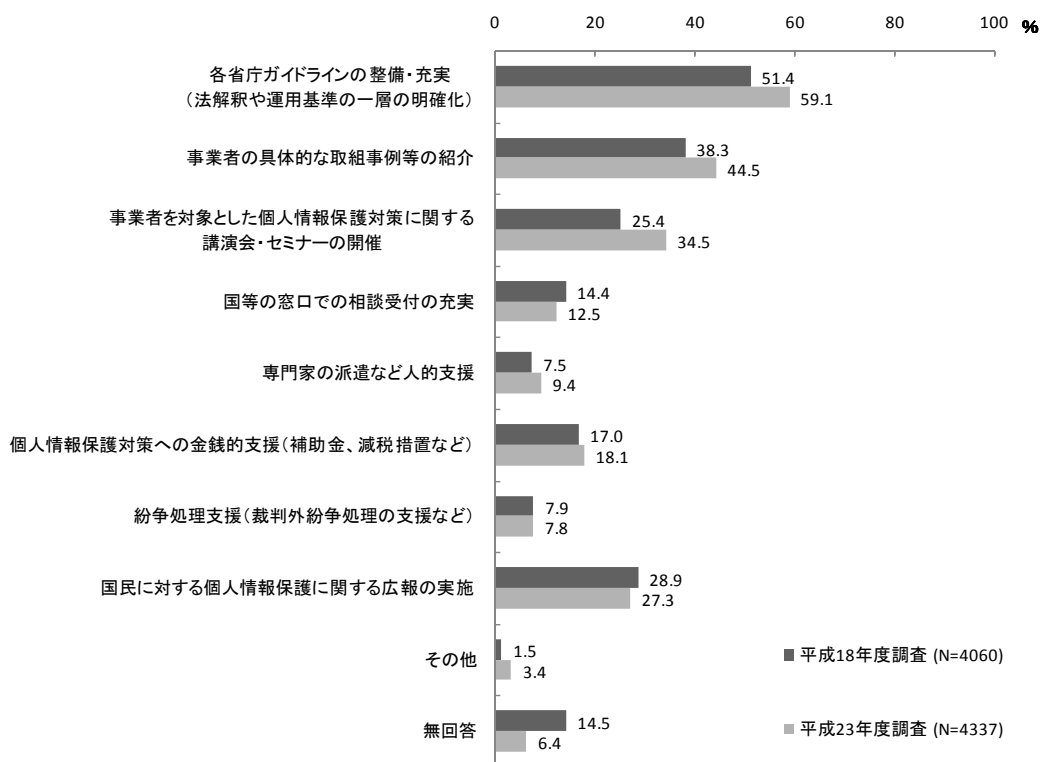


※グラフ右端の「平均」とは、「非常に深刻である」を2点、「やや深刻である」を1点、「あまり深刻ではない」を-1点、「全く深刻ではない」を-2点、「分からない」、「無回答」をいずれも0点として、それぞれの回答者割合に乗じて平均を算出したポイントである（ポイントが高いほど深刻度が高い）。

4) 今後の国等の個人情報保護施策

個人情報の保護に関する国等の公的機関の取組として、今後特に強く望まれるものは、「各省庁ガイドラインの整備・充実（法解釈や運用基準の一層の明確化）（59.1%）」、「事業者の具体的な取組事例等の紹介（44.5%）」、「事業者を対象とした個人情報保護対策に関する講演会・セミナーの開催（34.5%）」である。いずれの割合も平成18年度調査と比べて高くなっており、それぞれ7.7ポイント、6.2ポイント、9.1ポイント上昇している。

今後の国等の個人情報保護施策について特に望まれる支援（複数回答：3つまで）



Ⅲ. ヒアリング調査：個人情報保護に関する取組事例

個人情報保護に関する事業者の具体的な取組事例を調査するため、事業者の特徴的な取組事例について、その背景や過程、成果のほか、現状や今後の施策のあり方についての考え方等も含めて整理・分析した。

調査手法は、事業者への訪問を伴うヒアリング調査とした。ヒアリング調査の対象は、新聞記事や雑誌・書籍等の検索や複数の業界団体への先行ヒアリング調査等による情報収集を通じて特徴的な取組を行っている事業者を抽出し、有識者委員会において委員より意見を伺った後、下記の11の事業者を対象に実施した。

ヒアリング調査を実施した団体・企業の概要

NO	団体・企業の属性	業種・分野と組織の概要
1	団体	<ul style="list-style-type: none"> ・マーケティング分野 ・マーケティングリサーチの発展、普及のための活動を実施 ・プライバシーマークの審査業務を実施
2	団体	<ul style="list-style-type: none"> ・小売業 ・業界の健全な発展のための各種の活動を実施
3	団体	<ul style="list-style-type: none"> ・医療分野 ・医療機関の個人情報保護やシステムの安全管理の推進に向けた活動を実施 ・プライバシーマークの審査業務を実施
4	団体	<ul style="list-style-type: none"> ・情報サービス分野 ・情報サービス分野の調査、情報提供、教育・研修を実施 ・プライバシーマークの審査業務を実施
5	団体	<ul style="list-style-type: none"> ・経済社会分野 ・電子情報利活用基盤の整備、電子署名・認証制度の普及などの事業を実施 ・プライバシーマークの審査業務を実施
6	民間企業	<ul style="list-style-type: none"> ・ネット通販 ・インターネットを用いたネット通販を主軸に事業を実施
7	民間企業	<ul style="list-style-type: none"> ・家電メーカー ・電子デバイス、家庭用電気製品、社会インフラ等の事業を実施
8	民間企業	<ul style="list-style-type: none"> ・アウトソースサービス ・コールセンターを中心としたカスタマーサービスやバックオフィスとしてのデータエントリーサービス等を実施

ヒアリング調査を実施した団体・企業の概要（続き）

NO	団体・企業の属性	業種・分野と組織の概要
9	民間企業	<ul style="list-style-type: none"> ・人材派遣業 ・人材派遣、人材紹介、再就職支援、ビジネスアウトソーシングのサービスを実施
10	民間企業	<ul style="list-style-type: none"> ・信販業 ・クレジットカードを用いた信販事業をメインに、各種の融資業務、保険業務等を実施
11	民間企業	<ul style="list-style-type: none"> ・通信販売業 ・カタログを用いた通信販売を実施

1. 所有する個人情報について

今回ヒアリングを行った業界団体等の組織では、直接的に大量の個人情報を所有しているということはない。これらの組織では、団体に所属する会員企業に対し、個人情報の管理を推進する各種の事業を行っているところもある。

一方、今回ヒアリングを行った民間企業では、いずれも消費者向けのサービスや派遣登録にかかわる事業を実施していることから、多くの個人情報を所有、管理している。

【団体へのヒアリング結果】

- ・当組織では、セミナー関連の個人情報を所有している。セミナー開催後、個人情報は廃棄している。(団体 マーケティング分野)
- ・当組織では、直接、個人情報は扱っていない。個人情報は、会員企業が個別に管理している。(団体 小売分野)
- ・当組織では、直接、多くの個人情報を扱うという事は行っていない。(団体 医療分野)
- ・当組織では、調査報告会の参加者約1,000件、書籍販売で延べ1万件くらい、セミナーの参加者で延べ4,000件程度の個人情報を所有している。(団体 情報サービス分野)
- ・当組織では、基本的に個人情報は持たないこととしている。(プライバシーマークの審査や各種のセミナーを実施しているため、その過程で個人情報を取得することはあるが、審査については審査業務室内のみ、セミナーについては、情報を残さない運用を行っている。)(団体 社会情報分野)

【民間企業へのヒアリング結果】

- ・当社では、自社のネット通販サイトに会員登録をした個人情報のほかに、贈答用にお客様が登録したお届け先の住所、お名前などの情報、メルマガ等の情報、店舗情報(店舗の所在地、電話番号等のほか店舗スタッフの名前)など、多岐にわたっている。扱う個人情報は数千万件のオーダーになる。(民間企業 ネット通販)
- ・当社で扱う個人情報のほとんどは、電子媒体であるが、ダイレクトメールなど紙媒体のものもある。電子媒体はデータとして、自社所有のサーバ内に格納している。サーバそのものは、データセンターにて運用管理されている。(民間企業 ネット通販)
- ・家電製品を中心に、1,000万件を超える個人情報を保有しているほか、従業員の個人情報、名刺などのビジネスコンタクト情報を所有している。(民間企業 家電メーカー)
- ・以前は、家電製品を購入される際に、お客様にユーザー登録をさせていただいていたが、個人情報保護法が施行された頃に、登録そのものは行わないこととした。基本的には、個人情報は持たない方針であるが、PL法の関係や故障等のアフターサービスのために、お客様の個人情報(氏名、住所、電話番号等)をお預かりすることはある。(民間企業 家電メーカー)

- 当社で扱う個人情報は、従業員に関する個人情報とコールセンターで扱うお客様サポート等で用いる個人情報がある。(民間企業 アウトソースサービス)
- 従業員の個人情報については、社員とコールセンターのオペレータ(派遣社員)を含めた個人情報を有している。このうち、派遣社員は毎年約半数が入れ替わる。個人情報保護法が本格施行された平成17年からみると、延べで約10万人分の個人情報を保有していることになる。(民間企業 アウトソースサービス)
- 社内の個人情報としては、派遣登録者の情報、人材紹介の登録者の情報、再就職支援の登録情報、社員の情報等がある。(民間企業 人材派遣業)
- 個人情報は、3つのレベルにわけて管理している。1つは、派遣登録者の属性情報、2つ目は社員の情報(人事情報)に関するもの。3つ目は、社員の貸金情報などの労務情報である。上記の個人情報は、紙で持たない主義にしているため、電子媒体で管理している。(民間企業 人材派遣業)
- クレジットカードの発行枚数だけでも一千万枚を超えており、重複所有者も含まれると想定されるが、多くの会員が存在する。また、加盟店も世界で千万を超えるオーダーとなる。これらの情報は、個人情報か否かにかかわらず、システム上でアクセス権付与して管理している。(民間企業 信販業)

2. 個人情報保護の取組状況

今回ヒアリングを行った業界団体等の組織では、会員企業に対するプライバシーマークの審査を実施したり、各種の個人情報保護のガイドライン等を配布しているところが多い。

一方、今回ヒアリングを行った民間企業では、いずれも大量の個人情報を扱うということ踏まえ、プライバシーマークやISO/IEC27001（ISMS 適合性評価制度）に基づく第三者認証を取得しているところが多い。

人材派遣業や信販業の事業を実施している企業では、個人情報保護法とは別に、業法において、個人情報の管理の徹底を主務省庁から要請されていることもあり、情報セキュリティの管理全般に力を入れている。

近年の特徴としては、情報システムの高度化やネットワーク化の進展に伴い、紙媒体ではなく、電子媒体で大量の個人情報を所有するケースが増えていることである。そのため、個人情報保護という枠組みではなく、自社の情報セキュリティ対策全般として、サーバ攻撃等に対応する企業も出てきている。

個人情報保護法が全面施行された頃と比較すると、情報資産の棚卸、リスク分析等は上記のような認証制度の普及とあいまって、多くの企業で定着しつつあることがうかがえる。

【団体へのヒアリング結果】

- ・会員企業向けに、当協会でもとめた「個人情報ガイドライン」を配布している。また、個人情報保護に対する綱領も策定し、配布している。（団体 マーケティング分野）
- ・プライバシーマークの認定とも関係するが、会員企業内で、審議に諮らなければならないほどの重大なインシデント（個人情報の漏えい事故等）は発生していない。（団体 マーケティング分野）
- ・一部では、配送伝票を電子化して紙媒体をなくそうとしているが、逆に、全く、紙がなくなるというのも現場では確認がとれなくて困るという話も出ており、各社、対応はまちまちである。（団体 小売分野）
- ・「経済産業省の個人情報保護ガイドライン」を踏まえて、業界独自のガイドラインを策定した。また、会員企業各社への教育を行うために、ポイント集を配布した（約10万部）。ポイント集を配り放しにはせず、各売り場のリーダーから販売員へ、リーダーの言葉におきかえて、社員研修を実施している。（団体 小売分野）
- ・クレジットカードによる販売も、他業界に先駆けて、カード明細の番号をマスキングする対応を実施している。（団体 小売分野）
- ・医療分野では、参照すべき個人情報に関するガイドラインが多いという特徴がある。厚生労働省の「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」、「医療情報システムの安全管理に関するガイドライン」、経済産業省の「医療情報を受託管理する情報処理事業者向けガイドライン」、総務省の「ASP・SaaS事業者が医

療情報を取り扱う際の安全管理に関するガイドライン」を遵守する必要がある。(団体 医療分野)

- 電子カルテやレセプト情報の電子化が進み、医療機関でもこうした情報に含まれる個人情報情報をいかに管理するかということが求められるようになってきている。そこで、厚生労働省の「医療情報システムの安全管理に関するガイドライン」に準拠した管理体制を構築できていることを第三者が審査し、認定する制度を昨年から発足した。(団体 医療分野)
- 当組織では、パソコンを使わず、シンククライアントを外部のベンダーが管理するサーバへアクセスすることで、情報セキュリティを管理している。USBメモリ等の接続もできないため、協会の情報を外部に持ち出すことはできない。個人情報を格納したデータについてもアクセス権を付与して厳重に管理している。(団体 情報サービス分野)
- プライバシーマークを取得している会員企業については、初期の頃は、社内規程が整備されているかなどを審査するのが主流であったが、現在は、社員、派遣社員教育をきちんと実施しているか、以前は、集合研修方式であったが、現在は、e-ラーニングが主流になっており、研修教材もかなりきめ細かく個別対応するようになってきている。もっとも進んだ企業では、経営層、マネジャー層というように、個人情報管理に対する階層別研修を行っているところもある。(団体 情報サービス分野)
- 当組織では、1998年のプライバシーマーク制度の発足に参画した。プライバシーマークの認定企業は、1998年に58社であったが、個人情報保護法が全面施行された2005年には3,751社、2011年3月に14,564社、2012年2月には、15,492社となっている。(団体 社会情報分野)
- プライバシーマークの審査実務では、JISQ15001に則った体制を構築し、適切な安全管理措置を講じていれば、認証を付与することとしているため、認証を取得している企業によって特に大きな差は見られない。強いて申し上げれば、大規模な企業で多数の拠点があるところでは、近接する拠点同士で内部監査を行ったり、e-ラーニングを実施することで、多数の社員への教育、周知を図るなどの工夫を行っている。(団体 社会情報分野)

【民間企業へのヒアリング結果】

- ISMSの認証を取得しているため、当社ではプライバシーマークは取得していない。一方、2008年には、PCI DSSというクレジットカード業界のセキュリティ基準の認証を取得している。(民間企業 ネット通販)
- 当社では、個人情報の保護に力を入れていることもあり、個人情報の漏えいなどの事故は発生していないが、お客様である登録店舗の元従業員が、個人情報の漏えいした事故が2005年に発生したことがある。この事故を契機に、店舗側へ提供する情報については、制限を設けることとした。(民間企業 ネット通販)

- ・当社で扱う個人情報のほとんどは、電子媒体であるが、ダイレクトメールなど紙媒体のものもある。電子媒体はデータとして、自社所有のサーバ内に格納している。サーバそのものは、データセンターにて運用管理されている。(民間企業 ネット通販)
- ・当社のインターネットサイトで購入した商品の履歴をもとに、お勧めの商品を案内する仕組みは、クッキー情報を用いて、アフィリエイトサイトにアクセスしたときに、商品が表示されるようになっている。上記の仕組みを用いることについては、会員登録時にプライバシーポリシーに記載している。(民間企業 ネット通販)
- ・製品の故障修理依頼は、コールセンター受付となる。関連会社が、当社製品の故障対応受付を実施している。お客様の個人情報については、基本的に、当社製品が故障した際に、登録してもらうようになっている。現在は、紙媒体ではあまり所持しておらず、サーバに格納している。(民間企業 家電メーカー)
- ・サーバに格納している個人情報は、アクセス権を付与して、部署ごとに閲覧権限を設定している。このため、大半の社員は、アクセスできない。個人情報保護法が施行されるのにあわせ、社員のパソコンには、ハードの暗号化を実装している。たとえ、盗難にあっても情報漏えいを防ぐことができるためである。(民間企業 家電メーカー)
- ・もともと、コールセンターなどのアウトソースサービスを実施していることもあり、業界としても、個人情報保護法が施行されるより以前から、お客様の情報を預かるという点で、情報セキュリティは厳しくチェックしている。コールセンター事業の場合、当社内でオペレータが作業を行うということはほとんどなく、基本的には、お客様の職場(例えば、金融機関、通信事業者、運送事業者の事務センター)に、オペレータが何う形で、現地で作業を行うという形になる。(民間企業 アウトソースサービス)
- ・従業員の個人情報については、社員とコールセンターのオペレータ(派遣社員)を含めた個人情報を有している。このうち、派遣社員は毎年約半数が入れ替わる。個人情報保護法が本格施行された平成17年からみると、延べで約10万人分の個人情報を保有している。これらの個人情報は、直接社員がアクセスできないサーバに格納することで、情報漏えいを起こさないよう留意している。(民間企業 アウトソースサービス)
- ・派遣登録の方の個人情報は2年に一度更新を行うため、この更新のタイミングで、引き続き登録するか否かの判断をしていただいている。逆に削除の申出をいただいた場合は、所定の社内手続を経たうえで、データを削除している。(民間企業 人材派遣業)
- ・コールセンターにおけるオペレータの業務は、個人情報を扱うこと、顧客からの信用の問題にかかわるため、情報漏えいなどが起こらないように細心の注意を払っている。同業他社で個人情報の漏えい事故が発生した場合は、速やかに社内周知を図るとともに、機密管理責任者を通じて、社員、派遣社員の個人情報管理に関する活動の周知、徹底を図ることとしている。(民間企業 アウトソースサービス)
- ・当社で個人情報漏えいなどの事故が発生した場合は、経営に与える影響は看過できないと考えている。そのため、派遣社員との契約の際には、誓約書を書かせるなどの対応を

とっている。(民間企業 アウトソースサービス)

- ・コールセンターでは、オペレータは、お客様の個人情報を扱う。インバウンドの場合は、例えば、ソフトウェアや電子機器に関する問合せに対して、故障や各種の問合せ対応を聞き取り、オペレータ席にある端末に、個人情報(氏名、住所、電話番号等)を入力する形となる。メモなどは、機密文書の紙を廃棄する鍵付きの箱に捨てることとしており、外部に持ち出すことはできない。(民間企業 アウトソースサービス)
- ・派遣業界の場合は、派遣業法と職業安定法という2つの厚生労働省所管の業法があり、これらの法令によって、個人情報保護法以上の厳しい個人情報保護管理を求められている。業法の場合は、自社事業と直結しており、これに違反すると行政処分を受けるため、当社に限らず、他社でも個人情報の保護管理は徹底して実施している。(民間企業 人材派遣業)
- ・システムは当社に限らず、同業他社においても、外部からの攻撃が増大していることから、情報セキュリティの強化、システムの監視を強めている。(民間企業 人材派遣業)
- ・当社ではISO/IEC27001 (ISMS適合性評価制度)の認証を2005年に取得しており、情報セキュリティに対する体制を構築している。ISO27001という第三者認証のフレームワークを用い、情報資産を洗い出し、リスク分析を実施している。また、情報セキュリティに関する社内規定類の整備や社員教育を実施している。社員教育については、e-ラーニングを中心に対面の研修も実施している。(民間企業 信販業)
- ・当社としては、クレジットカード事業に関するお客様情報の管理の徹底が重要であると捉えているので、個人情報のみを保護、管理するという考え方は採用していない。海外のクレジットカードホルダーについては、海外提携先の金融機関がお客様情報を扱い管理しているため、当社では所有していない。(民間企業 信販業)
- ・クレジットカードの盗難、不正使用については、システム上で、購入価格、購入したものなどと顧客属性を組み合わせたマトリックスを組んでおり、異常な購買がないかをモニタリングしている。例えば、九州で買い物した後、1時間後に北海道で買い物をしたというような場合は、いずれかが不正利用していると考えられる。こうした場合は、クレジットカード名義者本人へ確認の連絡を行っている。(民間企業 信販業)
- ・クレジットカードの不正利用は多いが、当社からの漏えいというよりは、不正目的で入手した人の悪用という側面が強い。大量の情報漏えいは起こっていないが、上記の異常な購買事象のモニタリング等により、不正が認められる場合は、カードを使えなくするなどの対応を行っており、全体の9割分は、事前に事故の発生を防いでいる。(民間企業 信販業)
- ・全社でプライバシーマークの認証取得を行っている。認証取得、認証の維持のために、JISQに基づく様々な社内規程を整備するとともに、社員、コールセンターのオペレーターに対して、様々な研修を実施している。社員に対しては、e-ラーニングによる研修を実施している、この研修では、理解度テストがあり、正解にならないと終了しな

いしくみとなっている。管理職には、eラーニングによる研修のほかに、別途研修を実施している。オペレーターに対しては、業務マニュアルがあり、これをもとに、個人情報の保護や情報セキュリティの管理に関する研修を実施している。(民間企業 通信販売業)

- 通販の会員となるお客様の個人情報については、専用のサーバを用意し、このサーバにアクセスできる者を部署ごと、役職ごとに細かく決めるとともに、そのアクセスログを記録することとしている。(民間企業 通信販売業)
- ネットから当社サイトを見て、商品を注文される際には、一旦、買い物かごに入れていただいて、決済の画面に移る際に、約款と当社のプライバシーポリシーを読んでいただく対応を行っている。お客様の同意なしに、商品を注文できないようにしている。(民間企業 通信販売業)

3. 個人情報保護に当たっての問題点・課題

個人情報保護に当たっての問題点・課題については、各事業者で捉え方に大きな差がみられる。

いわゆる個人情報保護に対する過剰反応については、落ち着いてきているとみている事業者がいる一方、依然として、過剰反応の問題があるという意見もあった。

また、個人情報保護法の保護の対象とする情報の内容が、今日的な経済社会の実態とあっていないのではないか、罰則が厳しくないのではないかといった意見も聞かれた。

他方、グローバルに事業展開している企業については、各国の現地法人が収集する個人情報を直接日本国内で所有、管理しないように、現地内で閉じた対応を図っていることも明らかになった。

【団体へのヒアリング結果】

- ・2006年頃から、地方自治体で住民基本台帳の閲覧が不可能になり、マーケティング業界に大きな影響を及ぼした。住民基本台帳の閲覧から、エリアマーケティングができなくなってしまったため、現在は、住宅地図をランダムサンプリングして、調査員が実地を個別訪問するか、Webによるマーケティングが主流になっている。(団体 マーケティング分野)
- ・2011年3月に発生した東日本大震災では、被災地の実態調査が相次いで実施されたが、ここでも個人情報が壁になった。(団体 マーケティング分野)
- ・個人情報保護法上の個人情報と個人データを区別することは難しく、配送伝票などは数の多寡にかかわらず、各社では、個人情報として管理することとしている。(団体 小売分野)
- ・個人情報保護が施行された当時は、過剰反応というものが売り場で散見された。配達伝票を記入後、決済のために、販売員が持ち場を離れた瞬間に、お客様から漏えいリスクがあると指摘されたり、DMの紛失（責任は、郵便局にあると認識）でもクレームが来たりといった様々な過剰反応が見られた。(団体 小売分野)
- ・医療分野の個人情報保護の問題が顕在化したのは、2005年のJR西日本の福知山線脱線事故ではないかと思う。当時、個人情報保護法が施行されて間もなかったこともあり、医療機関やJR西日本が入院患者の個人情報の第三者提供開示を拒否する、いわゆる過剰反応を招いてしまったという反省がある。(団体 医療分野)
- ・個人情報保護法では、他の情報と容易に照合することができなければ、個人情報ではないとしているが、レセプト情報を匿名化することで、本人特定ができないものといえるのかどうか。レセプト情報は電子化されたが、特異な疾患や特殊な症例については、性別、年齢を隠しても本人が特定されてしまう可能性がある。(団体 医療分野)
- ・個人情報保護に関しては、近年、応札要件とされて、プライバシーマークを取得したり、

委託先の管理を行うという観点からもプライバシーマークを取得するという動きが多いように見受けられる。特に、金融関係や通信関係になると、監督省庁からの監査や各種の通達もあり、かなり多方面にわたって管理を行わなければならない。この負担が相当重くなっているという問題がある。(団体 情報サービス分野)

- 個人情報保護法では、機微な情報については、明示的ではないが、経済産業省のガイドラインでは、個人の信条や本籍地などを機微情報として扱っている。実は、この機微情報については、一般の方が知られたくないと思っている情報（クレジットカード番号、所得等）は含まれていないため、世の中の実情とかい離しているのではないかと考えられる。(団体 情報サービス分野)
- 個人情報保護法の罰則は、企業にとっては厳しくないという問題、そもそも個人情報保護法違反で罰則を受けた事例を聞いたこともないのも問題ではないか。(団体 情報サービス分野)
- 現在、延べで15,000社を超える企業がプライバシーマークを取得しているが、この状況をもって、我が国として個人情報の管理がきちんとできているか、個人情報の管理に対する実効性が担保されているかどうかははっきりとわからないという問題がある。(団体 社会情報分野)

【民間企業へのヒアリング結果】

- 個人情報と非個人情報の区分があいまいになってきている。メールアドレスは、本人特定ができなければ、個人情報には当たらないのではないかという認識ではあったが、社内的には、個人情報として扱っている。特に、個人情報ではなくプライバシーについての社会的なコンセンサスがなく、人によって捉え方が異なるので、対応が難しい。(民間企業 ネット通販)
- 商品の販売が国内にとどまらず、海外へ向けて販売する店舗も増えてきている。このときに、海外の個人情報に関する法制度はどのようになっているか、どのように対応すればトラブルが防げるかについての情報が非常に少ないという問題がある。(民間企業 ネット通販)
- PL法対応については、10年程度、お客様の個人情報を保有しておく必要があるため、この期間はサーバ内で管理、期間が過ぎたらデータ消去を実施する。他社の場合、古い個人情報を廃棄してしまったために、当時の製品のリコールが難しくなったと伺っている。むやみに個人情報を廃棄してしまうのも、いかがなものかと思う反面、非常に対応が難しい問題であると感じている。(民間企業 家電メーカー)
- 海外に事業展開しているが、個人情報の管理には苦勞している。海外で販売している家電製品について、修理依頼等の個人情報は、各国の量販店預かりとして、当社では所有しない対応を行っている。各国の法制が異なるため、不必要な個人情報を保持することはリスクになるためである。(民間企業 家電メーカー)

- ・システム関係では、価格が安いと、海外のクラウドサーバを利用したいというお客様も増えているが、個人情報を取扱う際に、サーバ設置国の法律に準拠するという点がリスク要因であると感じている。(民間企業 家電メーカー)
- ・会社として個人情報の管理をいかに厳しくしても、派遣社員が故意に不正なことを行うことは、完全には防ぐことができない。仮に、顧客やそのお客様にご迷惑をかけて、損害賠償をされた場合、個人では資力がないため、企業が賠償に応じなければならず、この点に対応が難しいと感じている。(民間企業 アウトソースサービス)
- ・個人情報保護法が施行される以前に登録されている個人情報は相当な数があるが、登録依頼者の許諾なくしては勝手に削除できないという問題がある。居所が不明な方、創業当時から35年を経ていることもあり、古い個人情報の登録者の行く方がわからないという問題がある。データ容量が増えるので、アクティブでない方は、フラグをたてて保管するなどの対応を図っている。(民間企業 人材派遣業)
- ・何を以て個人情報とするのか、明確ではない印象を受ける。個人情報保護法が施行されてからかなり時間が経過していることもあり、法制度がシステムや技術発展の進展に追いついていないような感じがする。例えば、フェイスブックのようなSNSは、匿名ではなく、実名を公開することで発展してきているが、これらの状況を見ると、守るべき個人情報があいまいになりつつあるのではないかという印象を受ける。(民間企業 人材派遣業)
- ・個人情報保護に対する過剰反応は、依然として解消されていないと考えている。なりすましの問合せは、様々なパターンがある。金融機関や行政機関を名乗る者からの派遣登録社員に関する問合せなどもあり、本人確認を徹底することとしている。(民間企業 人材派遣業)
- ・当クレジットカード番号、有効期限などの情報は、いわゆる個人情報ではないが、お客様は住所、氏名以上に管理、保護対象の情報として、とても気にされる人が多いと感じている。また、お客様が何を購入されたかの購入履歴も知られたくないという人は非常に多いと考えている。(民間企業 信販業)
- ・ライブユーザーではない休眠会員の個人情報については、勝手に削除できないという事情もあるが、システム上は、お客様の氏名、年齢、住所、電話番号、メールアドレスのほか、クレジットカード番号、商品購入情報等が一体化してマスター登録されている。このため、個人情報だけを切り出して削除することが、実施的に難しいこと、仮に個人情報だけを削除すると、過去の購入履歴の情報と紐づかなくなるという問題が生じる。(民間企業 通信販売業)

4. 個人情報保護政策に対する要望等

個人情報保護政策に対する要望についても多岐にわたる意見、コメントをいただいた。団体、民間企業とも共通して多かった意見、コメントとしては、個人情報の定義があいまいなこと、個人情報取扱事業者の線引きが 5,000 件の個人情報とする現行の制度について疑問を感じている、テクノロジーの進展に対し、現行の個人情報保護法が時代遅れになっているのではないかといった意見が聞かれた。

また、EU のデータ保護指令に対応し、我が国でも世界的な個人情報保護の制度変革の流れにキャッチアップして対応すべきといった意見や、今後の社会保障制度における本人認証を見据えた対応が必要ではないかといった意見も聞かれた。

【団体へのヒアリング結果】

- ・民間企業という立場で調査を行っているが、消費者が、個人情報をたてに調査に協力しないというケースが増えている。例えば、国勢調査などの国の統計調査でも、地域によっては、調査に協力しない人が増えている。国が実施する公的な統計調査については、個人情報を盾に調査協力の拒否者が出ないような意識の啓発や対応が必要なのではないかと考える。(団体 マーケティング分野)
- ・業界として、負担であると感じているのは、個人情報の漏えい時の届出、報告である。現状のルールでは、お客様のDM1通の紛失とクレジットカード情報の紛失が同等の個人情報漏えいとして扱われてしまうため、漏えいの軽重の判断をつけた対応としていただけないかという点は、主務官庁に要望したい。(団体 小売分野)
- ・医療分野では、多岐に参照すべきガイドラインがあるため、厳密に医療機関がこれを遵守していようとすると負担感が大きい。医療機関では、医師は患者の病気やけがを治療することに専念している人が多く、情報システムについての関心が薄い面も見受けられる。(団体 医療分野)
- ・医療分野の特殊性を理解した上で、個人情報の保護をいかに図るべきかが重要である。医療機関の場合、医師、看護師や事務職など多くの方が携わっているが、個人情報の管理については、他分野に比べると遅れているようにも思われる。医療機関に対し、個人情報の管理を促すためのインセンティブを与える方策を検討していく必要があると考えられる。(団体 医療分野)
- ・経済環境が厳しいこともあるが、中小企業ではプライバシーマークの取得、更新維持の経済負担が大きい。国の方で、取得に対する税制上の優遇措置を検討していただきたい。(団体 情報サービス分野)
- ・個人情報取扱事業者の区別が一般の方にはわかりにくいのではないかと。5,000件という個人情報の件数で線引きするのはいかながなものかと思う。たとえ、件数が少なくとも個人情報としての重要性が高いものもあると考えられる。EUが日本を個人情報の保護が適切

にできている国として認めていないのも、こうした問題が背景にあるのではないかと考えられる。(団体 情報サービス分野)

- 一部地方自治体が、プライバシーマーク取得に当たっての審査費用などの一部の助成を実施している。こうした動きが広げれば、認証取得を目指す企業も増えるものと考えられる。(団体 社会情報分野)
- 海外の動向では、EUが1月25日にデータ保護指令の改定案を提示している。オンライン上の個人情報保護を強化しているのが特徴で、「忘れられる権利」(利用者がネット事業者に対し、情報削除を要求できる権利)やセキュリティ侵害が発生した場合に24時間以内に当局へ届けることを義務付けるなど従来の指令に比べて厳しい内容になっている。(団体 社会情報分野)
- EU指令は、各国の個人情報保護制度、法律に影響を与えるため、我が国の法制度も将来的に影響を受ける可能性は大きいと考えられる。欧州で事業展開している企業では、EU域内における個人情報の保護に関して、いろいろと苦労しているという話を聞くこともあるので、我が国もEUから個人情報を適切に管理できる国という認定を受けた方がよいのではないかと。(団体 社会情報分野)

【民間企業へのヒアリング結果】

- 各国の法規制、動向については、海外事業を進めていく上では、常にアップデートした情報が必要とされるが、網羅的に情報を収集することは容易ではない。このため、海外の法制度調査を毎年継続して実施いただきたい。(民間企業 家電メーカー)
- 個人情報の管理対象を5,000件で区切るのは不合理であり、これがEUから我が国の個人情報保護の取組が、厳しく見られている一因ではないかと思う。せめて、米国のセーフハーバーのような仕組みを取り入れ、EUから「適切な保護レベル」と見られるようにしていただきたい。(民間企業 家電メーカー)
- 名刺などのビジネスコンタクト情報やメールアドレスは、個人情報とみなさないなどの方針を示してほしい。韓国の個人情報保護では、営利と非営利を分けている。我が国でも、学校の同窓会名簿や町内会の名簿など非営利的なものは、個人情報の保護管理対象から外したほうがよいのではないかと。(民間企業 家電メーカー)
- 企業として個人情報の保護を実施している場合は、故意に不正を働く者がいたとしても、免責にしていきたい。(民間企業 アウトソースサービス)
- 共通番号制度、国民ID制度についても検討が進んでいるが、住基ネットと同じで、行政が主導で行うと使い勝手が悪いものになるのではないかと考えている。民間開放すべき点があれば、そこは積極的に実施していただきたい。(民間企業 人材派遣業)
- 当社の事業の性格上、割賦販売法などは改正がある場合に、振り返ることがあるが、個人情報保護法はあまり意識していない。割賦販売法等で、業法として個人情報を含む顧客情報を厳重に管理することを要請されているため、個人情報保護法が強化されても、

業界ではあまり大きな影響は起こらないとみている。(民間企業 信販業)

- もともと、個人情報保護法は、個人情報を適切に管理することで、個人情報の利用を促進するという法目的があったと考えているが、今日では、個人情報の保護ばかりを重視しているのではないかという気がする。(民間企業 信販業)
- 社会保障制度の変革の中で、共通番号制度の導入の際に、本人確認についてもより厳格な手続が求められるのではないかと想定している。しかし、あまりに、個人情報保護を強調しすぎると、使い勝手が悪くなるのではないかという心配はある。(民間企業 信販業)
- カタログ通販の場合は、特定商取引法に基づき、様々な対応を要請されるため、基本的にはお客様とのお取引の保護を遵守する対応を図っている。その意味では、経済産業省のガイドラインを主に参考にしている。ただ、ガイドラインは非常に多いため、その構造、構成がわかりにくいという問題もある。この辺りも、今後、再整理する必要があるのではないかと考える。(民間企業 通信販売業)

IV. 委員からの寄稿（今後の個人情報保護制度の検討に向けて）

1. プライバシーポリシーの法的性質に関する一考察－民法・消費者法の観点から－

法政大学 法学部

大澤 彩

1) 問題の所在

政府の「個人情報の保護に関する基本方針」¹（以下、「基本方針」とする）によると、「事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針（いわゆる、プライバシーポリシー、プライバシーステートメント等）を策定・公表することにより、個人情報を目的外に利用しないことや苦情処理に適切に取り組むこと等を宣言するとともに、事業者が関係法令等を遵守し、利用目的の通知・公表、開示等の個人情報の取扱いに関する諸手続について、あらかじめ、対外的にわかりやすく説明することが、事業活動に対する社会の信頼を確保するために重要である」とされている。その上で、「消費者等の権利利益の一層の保護」の観点から、後述するような事項につき、具体的に明記することが望ましいとされている²。以上のポリシーを対外的に公表した文書のことをプライバシーステートメントという。

しかし、プライバシーポリシーについては、あくまで公表することが重要であるとされているにとどまり、公表することを義務づけられているわけではない。その結果、実際にも保有個人情報数が多い事業者ほど「策定しており、公表している」割合が高いものの、保有個人情報数が「1千人以下」の事業者は、「策定していない」事業者が多いなど、全体的に見ても公表しているのは61.3%にとどまっている。また、そこで明記されている内容も事業者によって異なる。

個人情報保護法の規定を遵守し、事業活動に対する社会の信頼を確保するためには事業者にとってもプライバシーポリシーを策定・公表することが望ましい。しかし、いくら「望ましい」としても、プライバシーポリシーにいかなる法的効果が認められるのか、具体的には、プライバシーポリシーの記載に違反する行為を事業者が行った場合に、利用者に対して法的責任を負うことがあるのか、という点は明らかではない。また、事業者にとってプライバシーポリシーをどのように作成すればよいのかが不明確であるというのが現状であると思われる³。

本稿は、以上の問題意識に基づいて、プライバシーポリシーの法的意義およびその実効性を確保するための方策を検討し、それによってプライバシーポリシーを適正な個人情報

¹ <http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/kakugi2009.pdf>

² なお、プライバシーポリシーの概要として、岡村久道『個人情報保護法の知識（第2版）』（日本経済新聞社、2010年）

³ アンケート結果によれば、事業者は、プライバシーポリシーの「標準的な例の提供」、「効果的な公表の方法、社内における周知徹底の事例等の情報提供」を必要な支援として望んでいる。

保護に資する実効的なものとするを目的としたものである。その際、筆者の専門分野である民法・消費者法の観点からプライバシーポリシーの法的性質や今後の課題を導くことを試みるが、そのことがもたらす意義については後に述べる。

2) プライバシーポリシーとは

個人情報取扱事業者は、本人から直接契約書やアンケートなどの書面に記載された当該本人の個人情報を取得する場合には、原則として、あらかじめ本人に対して利用目的を明示しなくてはならない（個人情報保護法 18 条）。具体的には、本人の目にとまるように利用目的を明記するなど、事業の性質や個人情報の取得状況に応じ、利用目的の内容が本人に認識される合理的かつ適切な方法による必要があるとされている。また、第三者提供にあたってはあらかじめ同意を得る必要がある（同法 23 条）。さらに、保有個人データに関する事項（当該個人情報取扱事業者の氏名又は名称、すべての保有個人データの利用目的等）の公表も義務づけられている（同法 24 条 1 項）。これらの規定に関連して、実際のプライバシーポリシーでは、個人情報の定義、個人情報の取得方法およびその利用目的、個人情報の開示への同意、個人情報の第三者への提供について定められていることが多い⁴。

ところで、基本方針では、プライバシーポリシーについて、「消費者等、本人の権利利益保護の観点から、以下に掲げる点を考慮した記述を盛り込み、本人からの求めに一層対応していくことも重要である」として、「保有個人データについて本人から求めがあった場合には、ダイレクトメールの発送停止など、自主的に利用停止等に応じること」、「委託の有無、委託する事務の内容を明らかにする等、委託処理の透明化を進めること」、「事業者がその事業内容を勘案して顧客の種類ごとに利用目的を限定して示したり、事業者が本人の選択による利用目的の限定に自主的に取り組んだりするなど、本人にとって利用目的がより明確になるようにすること」「個人情報の取得元又はその取得方法（取得源の種類等）を、可能な限り具体的に明記すること」等が要求されている。

もっとも、実際にはアンケートからもわかるように、プライバシーポリシーを公表している事業者は全体の 61.3%にとどまり、その公表内容についても例えば「委託の事実の有無のみ明記している」のは 32.2%にとどまり、また、プライバシーポリシー等への個人情報の取得元の明記についても 71.5%の事業者が「取得元については明記していない」と回答しているなど、必ずしも十分なプライバシーポリシーの策定・公表がなされているとは言えないのが現実であろう。

このようなプライバシーポリシーの実情を反映してか、消費者委員会個人情報保護専門調査会「個人情報保護専門調査会報告書～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～」(2011年7月)において、「①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、

⁴ 例えば Yahoo!Japan の「サービスをご利用のみなさまへー利用規約」中「第 2 章 プライバシーポリシー」を参照。他に、個人情報を保護するための体制についても触れられていることが多い。

③利用目的の明確化、④取得元等の具体的明記等、プライバシーポリシー等に基づく事業者による取組については、事業者の自主的な取組に委ねるのでは不十分ではないかとの意見もあることを踏まえ、その進行状況およびプライバシーポリシー等の役割を検討する必要がある」との指摘がなされている。具体的には、プライバシーポリシーが形骸化しており、仮にプライバシーポリシーとは異なる個人情報の取扱いがなされた場合の法的効果が不明確であるという問題が指摘されている。このことは、プライバシーポリシーを事業者による任意の取組とするだけでは不十分であり、プライバシーポリシーの位置づけを再検討することが必要であることを示しているのではないかと⁵。

3) プライバシーポリシーの法的性質をめぐる考察

(1) 現状－自主的な取り組みとしてのプライバシーポリシー

個人情報保護法では、主務官庁である消費者庁による基本方針の他、個別分野の実情に応じた措置を講じる必要から、各主務大臣が個別分野の特性を踏まえてガイドラインを策定・公表することとされている（同法 8 条）。さらに、事業者団体などが「認定個人情報保護団体」となって、その構成員など対象事業者に適用されるべき個人情報保護指針を作成・公表する仕組みもある（同法 43 条）⁶。

これらのガイドラインや個人情報保護指針の中には、プライバシーポリシーを定めること、および、その際に明記すべきとされている事項が定められていることがある。例えば、「金融分野における個人情報保護に関するガイドライン（告示）」⁷には以下のような定めが存在する。

第 23 条 個人情報保護宣言の策定（法第 18 条、法第 24 条及び基本方針関連）

1 金融分野における個人情報取扱事業者は、個人情報に対する取組方針を、あらかじめ分かりやすく説明することの重要性にかんがみ、事業者の個人情報保護に関する考え方及び方針に関する宣言（いわゆるプライバシーポリシー、プライバシーステートメント等。本ガイドラインにおいて「個人情報保護宣言」という。）を策定し、例えば、次に掲げる内容をインターネットのホームページへの常時掲載又は事務所の窓口等での掲示・備付け等により、公表することとする。

- ① 関係法令等の遵守、個人情報を目的外に利用しないこと及び苦情処理に適切に取り組むこと等、個人情報保護への取組方針の宣言
- ② 法第 18 条における個人情報の利用目的の通知・公表等の手続についての分かりや

⁵ 以上の問題点につき、消費者委員会個人情報保護専門調査会「個人情報保護専門調査会報告書～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～」(2011年7月)12頁以下。

⁶ 岡村・前掲注(2)54頁以下。

⁷ <http://www.fsa.go.jp/common/law/kj-hogo/01.pdf>

すい説明

③ 法第 24 条における開示等の手続等、個人情報の取扱いに関する諸手続についての分かりやすい説明

④ 個人情報の取扱いに関する質問及び苦情処理の窓口

2 個人情報保護宣言には、消費者等、本人の権利利益保護の観点から、事業活動の特性、規模及び実態に応じて、次に掲げる点を考慮した記述をできるだけ盛り込むことが望ましい。

① 保有個人データについて本人から求めがあった場合には、ダイレクトメールの発送停止など、自主的に利用停止等に応じること。

② 委託の有無、委託する事務の内容を明らかにする等、委託処理の透明化を進めること。

③ 事業者がその事業内容を勘案して顧客の種類ごとに利用目的を限定して示したり、事業者が本人の選択による利用目的の限定に自主的に取り組むなど、本人にとって利用目的がより明確になるようにすること。

④ 個人情報の取得元又はその取得方法（取得源の種類等）を可能な限り具体的に明記すること。

このガイドラインに従って各事業者がプライバシーポリシーを作ることになる。これは、当該業界を監督する行政機関が、事業者による法令遵守を促すという構図となっている。もっとも、このガイドラインには法的拘束力があるわけではなく、あくまで事業者の自主規制を促すものである。そのため、消費者がその遵守を要求できるような性質ではなく、消費者としては事業者がレベルの高い自主規制を実施することを期待するほかない⁸。

では、適切な方法で、かつ適正な内容を備えたものとして消費者に開示されるべきプライバシーポリシーの作成を事業者に促すためにはどのような方策をとることが考えられるだろうか。

（2）試論－取引の要素としてのプライバシーポリシー

取引関係においては、顧客たる消費者の氏名、住所、メールアドレス等、多くの個人情報を取り扱われる。このように、個人情報の適正な取扱いが問題となる場面の多くは取引関係であることから、個人情報の取扱方針や保護について定めるプライバシーポリシーを、取引関係において事業者が定め、開示することが要求される性質のものであると見ることもできる。そこで、以下ではプライバシーポリシーの「取引の要素」という観点に着目し、取引関係に当たって事業者が取引条件をどのように開示することが要求されるかという視点からの検討を行いたい⁹。その際に比較対象となり得るものとして、取引関係において定

⁸ 大村敦志『消費者法〔第4版〕』（有斐閣、2011年）322頁。

⁹ 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説〔第3版〕』（有斐閣、2009年）64頁には、「今後、

められることが多い約款や、契約締結時に当事者間で交わされる書面をあげることができる。これらの約款や契約書面については、その開示方法や記載内容について詳細な規制や見解が存在するが、これらは約款や契約書面の適正さを確保し、ひいては適正な取引を推進する意味を有する。そこで、本稿では民法・消費者法における約款や契約書面をめぐる議論や規制内容を比較対象とすることで、適正な個人情報保護を推進するための方策を試みる。

ア) 約款論から見たプライバシーポリシー

プライバシーポリシーは、利用規約などと並べて、ないしは利用規約の中に提示されていることが多い。そうすると、一般に約款として消費者を拘束する性質を有する利用規約と同種のものとして見ることができる。

インターネット上の利用規約については、利用者がサイト利用規約に同意の上で取引を申し込んだのであれば、サイト利用規約の内容は利用者とサイト運営者との間の当該取引についての契約の内容に組み入れられると考えられている¹⁰。契約の内容に組み入れられるための具体的な要件については後述するものの、仮にプライバシーポリシーをインターネット上の利用規約とパラレルなものとして捉えると、利用者がプライバシーポリシーに同意していたのであれば、プライバシーポリシーについてもそれが当事者を法的にも拘束する性質を有するものとしてとらえる可能性が生じることになる。プライバシーポリシーの規定内容の妥当性を検討し、場合によっては不当な内容であるとして無効とする可能性をもたらすものである。

ここで、利用規約およびプライバシーポリシーが契約内容に組み入れられるための要件については、学説上、約款の組み入れ論を参考に詳細な議論がなされている。そこで、まず、約款が契約に組み入れられるための要件を確認する。

約款が契約に取り入れられるためには、第 1 に、約款が相手方に開示され、それによって相手方が約款の内容について具体的に認識可能な状態にあること（認識可能な状態で約款が開示されていること）、および、第 2 に、約款を取り入れる旨の当事者の合意が必要である。

まず、第 1 の点については、単に約款によるという表示があるだけでなく、適切な仕方

で約款を顧客に開示することにより、約款使用者の相手方が実際にその約款内容を確認す

プライバシーポリシーの作成・公表は、取引の要素として、消費者により考慮される傾向が強まるものと思われる」とあるが、本稿はこのような見解を踏まえた試論であり、「取引の要素」という文言も同書によったものである。

¹⁰ 松本恒雄編『平成 23 年版 電子商取引及び情報財取引等に関する準則と解説』（商事法務、2011 年）32 頁。むろん、その前提として利用者とサイト運営者の間に何らかの契約関係、およびその基礎となる取引関係が存在することが必要である（同・33 頁）。しかし、仮に取引にあたっての個人情報の取扱いについてのプライバシーポリシーを利用者に提示しており、利用者が取引に当たってそのプライバシーポリシーを受け入れたということであれば、取引関係があるということになり、本稿での議論が妥当するのではないかと。

る機会が保障されていないかぎり、その約款は契約内容にならない¹¹。ここで、開示とは、約款使用者の側が、約款を交付する、あるいは契約を締結する場所で、相手方が目にみえるところに約款を掲示するなどの方法により、契約締結時までに、相手方が特別のアクションを起こさなくてもよいところに約款を置いて、約款の内容を認識しようとするれば容易にその内容を認識できるような状態を作り出すことであり、相手方が現実に約款の内容を認識することまでは必要ない¹²とされている。

次に第 2 の点については、同意は明示の同意のみならず、黙示の同意でも足りるとされている。ただし、学説では、黙示の同意でも足りるのは、例えば、公共交通機関との間で締結される運送契約のように、明示の合意が予定されていない場合に限られるとするものもある¹³。

以上を踏まえて、利用規約についても、それが取引契約に組み入れられるためには、①利用者がサイト利用規約の内容を事前に容易に確認できるように適切にサイト利用規約をウェブサイトに掲載して開示されていること、および②利用者が開示されているサイト利用規約に従い契約を締結することに同意していると認定できることが必要であるとされている¹⁴。

具体的には、まず、契約の申込みや承諾のクリックをする前に、必ずサイト利用規約が表示されるようなホームページの構成をとったり、クリックの前にこれらのサイト利用規約に掲げられた契約条件に従う契約を締結することになる旨の警告を表示することなどの方法をとることが要求される¹⁵。これをプライバシーポリシーにあてはめると、ウェブサイトの、利用者が必ず気がつくであろう場所にプライバシーポリシーを表示するか、あるいは、そこに大きな字でプライバシーポリシーを開くことができるリンクを貼るといった必要がある。スクロールしなければ見られない場所にプライバシーポリシーを表示したり、何段階ものリンクを開かないとプライバシーポリシーにたどりつけないような表示方法では、開示方法として不十分とされる可能性がある¹⁶。

¹¹ 山本敬三「契約規制の法理と民法の現代化（2・完）」民商法雑誌 141 巻 2 号（2009 年）194 頁以下。

¹² 近時の民法（債権法）改正をめぐる議論の中で、このような考え方が示されている（民法（債権法）改正検討委員会編『債権法改正の基本方針』別冊 NBL126 号（商事法務、2009 年）107 頁）。学説では鉄道運送契約のように、契約締結時に約款を開示することが著しく困難な場合には、約款による旨の提示と営業所における約款の備え付けを組み合わせる等の方法が認められるとされているが、書面の交付による約款の開示が原則であろう（山本豊「契約の内容規制」別冊 NBL51 号『債権法改正の課題と方向—民法 100 周年を契機として—』（商事法務、1998 年）92 頁）。

¹³ 民法（債権法）改正検討委員会編『詳解 債権法改正の基本方針Ⅱ契約および債権一般（1）』（商事法務、2009 年）91 頁。

¹⁴ 松本編・前掲注（10）32 頁。

¹⁵ 齋藤雅弘「電子商取引と消費者」鹿野菜穂子＝谷本圭子編『国境を越える消費者法』（日本評論社、2000 年）9 頁。

¹⁶ 松本恒雄「インターネット取引と消費者保護」法とコンピュータ 22 号（2004 年）47 頁。

次に、サイト利用規約の確認・承諾のクリック等の確認手段が必要である。例えば、取引条件が提示され、これに「同意する」旨をクリックしない限り次に進めないようにすると
いった措置がとられるべきであり、この場合に、約款全文をスクロールした上でないと申
込みボタンをクリックできないような仕組みになっていないときは、約款の拘束力を否定
するという考え方も表れている¹⁷。

もっとも、約款が適切に開示され、約款を取り入れる旨の当事者の合意があったとして
も、その規定内容に不当性がある場合には、当該規定が無効となることがある。例えば、
消費者契約法 10 条に違反して消費者に一方的に不利な条項がプライバシーポリシーに記載
されている場合は、当事者の合意があったとしても、当該規定が無効となることがある。

イ) 特別法上の開示義務・書面交付義務から見たプライバシーポリシー

各種業法では、取引条件や契約内容に関する一定の事項、内容を表示することが義務づ
けられている¹⁸。これらは、契約締結に際して消費者に一定の情報を提供することを事業者
に義務づけるものである¹⁹。

例えば、事業者が消費者との間で行うインターネット通信販売やインターネット・オー
クションが特定商取引法の「通信販売」にあたることから、特定商取引法の「通信販売」
部分における表示規制をあげることができる。同法の「通信販売」部分においては、通信
販売の広告に代金、代金の支払方法、履行時期などのほか、返品特約や瑕疵担保責任につ
いての特約がある場合にはその内容などを表示することが義務づけられている（特定商取
引法 11 条）²⁰。なお、電子商取引業者が行う電子広告の場合には、これらの事項に加えて、
法人の代表者または通信販売業務の責任者の氏名を表示しなければならない（省令 8 条 2
号）。これらの事項のうち、返品特約については、これらの表示は、顧客にとって見やすい
箇所において明瞭に判読できるように表示する方法その他顧客にとって容易に認識するこ
とができるよう表示するものとされている（施行規則 9 条 3 号）。

以上の表示義務を果たすための具体的な表示方法については、官公庁のガイドラインや
業界団体の自主規制において定められていることが多い。例えば、経済産業省が 2009 年に

¹⁷ 松本・前掲注（16）49 頁、沖野眞巳「インターネット取引—消費者が行うインターネットによる商品の購入契約—」野村豊弘先生還暦記念『21 世紀判例契約法の最前線』（判例タイムズ社、2006 年）361 頁以下。

¹⁸ 例として、本文でとりあげる特定商取引法のほか、割賦販売法の割賦販売条件の表示義務（割販法 3 条、29 条の 2、30 条）などがあげられる。

¹⁹ 開示義務・書面交付義務の意義について、大村・前掲注（8）83 頁以下を参照。

²⁰ ただし、当該広告に、請求により、これらの事項を記載した書面を遅滞なく交付し、又はこれらの事項を記録した電磁的記録を遅滞なく提供する旨の表示をする場合には、これらの一部を表示しないことができる（11 条但書）。広告とは別にカタログ等の説明書を別途送る旨の表示がある場合に、広告にもカタログ等にも重複して表示を義務づける必要はないからである。

公表した「通信販売における返品特約の表示についてのガイドライン」²¹においては、前述した特定商取引法 11 条で表示が義務づけられている返品特約につき、返品特約がある場合には、他の事項に埋没しないよう区別をはっきりさせた上で、表示サイズや表示箇所に関してそれぞれ消費者が認識しやすい方法で表示する必要があるとしており、これはインターネットによって表示する場合にも同様である。具体的には、広告及び最終申込み画面中の各商品の説明箇所において、商品の価格や電話番号等、消費者が必ず確認すると考えられる事項の近い場所に、商品の価格等と同じサイズで表示する、パソコンの場合には標準設定で 12 ポイント以上の文字で表示する、色文字・太文字を用いる等して表示するなどの方法が推奨されており、逆に言えば、膨大な画面をスクロールしなければ当該表示にたどり着けないような箇所に置いて表示する方法や、目につきにくいページの隅のような箇所に表示する方法などは、消費者の認識を妨げるとしている。また、日本通信販売協会の「電子商取引ガイドライン」²²においても消費者に提供すべき事項につき、「適切な箇所に、かつ明瞭に表示すること」が求められている。

この他にも、公正取引委員会が 2002 年に公表した「消費者向け電子商取引における表示についての景品表示法上の問題点と留意事項」²³において、販売価格、送料、代金の支払時期・方法、引渡時期、返品可否・条件等の取引条件の具体的内容を正確かつ明瞭に表示することや、ハイパーリンクを用いた場合の具体的な表示方法などが詳細に定められている。

一方、取引条件を消費者に明示する機能を果たす書面交付義務についても一言する。例えば、特定商取引法 4 条、5 条で定められているが、その際交付すべきとされている書面には、①事業者の名称、住所、代表者氏名、固定電話番号、②担当者名、③商品名・商標・製造者名、④型式・種類、⑤数量、⑥販売価格、⑦支払時期・方法、⑧商品の引渡時期、⑨クーリング・オフの事項、⑩契約日、⑪瑕疵担保責任、⑫契約解除事項、⑬その他の特約を記載しなければならないとされている。

このうち、プライバシーポリシーに記載されるべき事項として参考となるものとして、事業者の名称等および担当者名の記載が義務づけられている点をあげることができるのではないかと考えられる。特商法上、これらの記載が義務づけられているのは、契約相手方を確定し、責任追及を容易にするためである²⁴。実際のプライバシーポリシーでは個人情報の取得元や委託者名、委託関係の有無が不明確とされていることが多いが、個人情報の流通態様や万が一流出事故等が起こった際の責任の所在を明確にするためにも今後の法改正に当たって特商法の開示事項が参考とならないだろうか。

²¹ <http://www.no-trouble.jp/#1232623304797> にリンクが貼られているほか、消費者庁取引・物価対策課＝経済産業省商務情報政策局消費経済政策課編『特定商取引に関する法律の解説（平成 21 年版）』（商事法務、2010 年）678 頁以下にも掲載されている。

²² <http://www.jadma.org/guideline/02.html>

²³ <http://www.caa.go.jp/representation/keihyo/files/3/densi.pdf>

²⁴ 圓山茂夫『詳解特定商取引法の理論と実務〔第 2 版〕』（民事法研究会、2010 年）101 頁。

これに関連して、先に引用した消費者委員会個人情報保護専門調査会「個人情報保護専門調査会報告書～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～」において、個人情報の取得元についても、本人開示の対象とすべきではないかとの委員発言が見られる。これは、訂正、利用停止等をさかのぼって求め、また不適正な取得や違法な第三者提供を是正するために必要であるとされているが、プライバシーポリシーの開示方法のみならず開示すべき具体的事項についても、不適正な個人情報の取扱の抑止、および、仮に事故が起きた際の事後解決の有効性の確保という観点から見直しが必要であることを示しているのではないか。

ウ) 記載事項について

前述したように基本方針やガイドラインにおいては、プライバシーポリシーにおいて「委託の有無、委託する事務の内容を明らかにする等、委託処理の透明化を進めること」、「事業者がその事業内容を勘案して顧客の種類ごとに利用目的を限定して示したり、事業者が本人の選択による利用目的の限定に自主的に取り組んだりするなど、本人にとって利用目的がより明確になるようにすること」「個人情報の取得元又はその取得方法（取得源の種類等）を、可能な限り具体的に明記すること」が要求されているが、実際には必ずしも十分に開示されているとは言えない。

個人情報保護法上、明文で開示が要求されているものがプライバシーポリシーにおいて記載されるべきであるのは言うまでもない。例として、すでに述べた通り、個人情報の利用目的（15条、18条1項）、本人の同意なく第三者提供する場合には「利用目的に第三者提供が含まれていること」「第三者に提供される個人データの項目」、「第三者への提供の手段又は方法」、「本人の求めに応じて第三者への提供を停止すること」（23条2項）、共同利用に関する一定の事項（23条4項）、23条4項3号に規定する利用する者の利用目的又は個人データの管理について責任を有する者の氏名・名称を変更する場合にはその変更する内容（23条5項）、保有個人データに関し本人の知り得る状態に置かれなければならない事項（24条1項）がある²⁵。

問題は、個人情報保護法上、明文で開示が要求されているわけではないものである。これらについて、各種ガイドラインで記載が要求されているとしても、記載しないことについてサンクションが課されるわけではないことから、記載を控える業者が存在するのは避けられないことと言える。しかし、現行法上、記載が要求されていないものの中には、例えば前述した個人情報の取得元や委託関係等、不適正な個人情報取扱の抑止や事故の事後処理の有効性確保という観点から、記載すべき事項に追加することが検討されるべきものも存在する。法改正を視野に入れた検討が必要であろう。

²⁵ 岡村・前掲注（2）212頁。

エ) 利用目的の変更について

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（個人情報保護法 15 条 2 項）。合理的に認められる範囲とは、個人情報取扱事業者が主観的に合理的と認めるのではなく、社会通念に照らして客観的に合理的と認められることを意味するが、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た利用は、目的変更としては認められず、目的外の利用となるため、原則として本人の同意を得る必要がある²⁶。その上で、利用目的を変更した場合には、変更された利用目的について、本人に通知し、又は、公表しなければならない（同法 18 条 3 項）。

この点につき、先に述べたように利用規約の内容が変更された場合に、変更後の内容が利用者を拘束するための要件については以下のように述べられている²⁷。

まず、単発の取引についての条件を定める利用規約の変更については、あくまで変更をウェブサイトに掲載して以降に当該ウェブサイトを通じて合意される取引のみに変更後のサイト利用規約が適用されるのであり、変更前に合意が成立した取引に変更後の利用規約が当然に適用されるわけではない。しかも、利用者は変更の事実が通知されない限り、変更の事実が気がつかないことが多いだろう。そこで、まずはサイト利用規約の変更の事実をサイト利用者に周知するとともに、仮に周知していなかったために利用規約の変更が気がつかなかった利用者がある場合には、契約内容の錯誤や信義則などにより、変更後の条件の拘束力に疑義が生じる可能性がある。

また、継続的な取引についての条件を定める利用規約の変更の場合にも、やはり変更後の利用規約が変更前の当事者に当然に適用されるわけではない。事業者が既存のサイト利用者に変更後のサイト利用規約を適用するためには、サイト利用者に対してサイト利用規約の変更箇所をわかりやすく告知した上で、利用条件の変更に対するサイト利用者側の同意を得ることが必要である。

約款の変更については、以上のような形で相手方の同意を得なくてはならないが、この点についてはプライバシーポリシーの内容変更にあたっては参考になる。個人情報保護法上、利用者の同意を得ることが要求されている利用目的の変更はもちろんのこと、それ以外についてもプライバシーポリシーの記載内容を変更するにあたっては以上の点に留意する必要がある。

4) 今後の課題

個人情報保護法の主務官庁が消費者庁となっていることから明瞭であるように、個人情報保護法は消費者法の 1 つであり、消費者にとって適切な個人情報保護制度となるためにはいかなる制度が適切であるかを検討しなければならない。本稿は、個人情報の多くが

²⁶ 宇賀・前掲注 (9) 91 頁。

²⁷ 松本編・前掲注 (10) 35 頁以下。

事業者と消費者の間での取引で扱われることを念頭に、プライバシーポリシーを「取引の要素」として位置づけることによってその法的意義および今後のあるべき方策について検討した。

もっとも、個人情報保護については、個人情報保護をめぐる過剰反応も見られ、そのために事業者にとって個人情報保護法が負担となっている事実がアンケートからは浮かび上がってくる。その背景にあるものは、これもアンケートで示されているように、個人情報保護法の規定内容およびその解釈が不明瞭であることではないか。

その際に、現在の個人情報保護制度においては、法令による規制と、省庁による規制、自主規制の棲み分けが適切になされていると言えるのか、検討が必要であろう。実際にも、各分野のガイドラインと個人情報保護法との間の対応関係がわかりづらいとの指摘²⁸がなされている。本稿で検討したプライバシーポリシーはその一例である。プライバシーポリシー自体は法令上策定が要求されているわけではないものの、事業者・消費者双方にとって適切な個人情報保護をなす上で策定することに意味がある。そうであれば、開示方法・記載すべき内容については、現行のガイドラインレベルの規制ではなく、少なくともその骨格については個人情報保護法で明文化することで、事業者にとっても記載すべき事項が明確となるとともに、消費者にとっても取引に当たって自己の個人情報がどのように扱われるかが明確となるのではないだろうか。むしろ、詳細な規定内容・開示方法については、法律を具体化したガイドラインによって定めることが要求されると思われるが、プライバシーポリシーを事業者の自主規制レベルにとどめるのではなく、法律上もその位置づけを明確にすることは、事業者・消費者にとって個人情報保護制度を透明性の高いものとするとともに、万が一個人情報保護をめぐる法的トラブルが生じた場合に、そのトラブルがプライバシーポリシーの不遵守によるものであればそれを根拠に民事上の損害賠償等による解決をも可能とすることになる。また、法的拘束力を付与することにより、不適切なプライバシーポリシーの策定・公表を防止することも可能となるのではないだろうか。

自主規制にゆだねる部分が多いことから事業者に過大な負担をもたらすような個人情報保護制度ではなく、法律・ガイドラインのすみわけを適切に行うことで事業者にとってはもちろん、消費者にとっても適切な個人情報保護制度が構築されることを祈念して結びとしたい。

²⁸ 消費者委員会個人情報保護専門調査会「個人情報保護専門調査会報告書～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～」(2011年7月)19頁。

2. 消費者保護の見地から見た個人情報保護法制の一断面[※]

名古屋大学大学院法学研究科

林 秀弥

1) はじめに：個人情報保護法制の客体として想定される消費者像

近時、グーグルストリートビューのペイロードデータ収集問題の例に見られるように、インターネット時代における個人情報保護の問題について、議論が盛んに行われている²⁹。個人は漠然とした不安感のなかで、どう対処したら良いのか、戸惑っているようにも見受けられる。本稿では、ここでの個人を情報の「消費者」と捉えて、経済法からみた個人情報保護法制について検討するものである。諸外国の例として、米国の取り組みを中心に紹介する。

最初に本稿が、「消費者保護の見地から見た個人情報保護法制」と題した理由について述べる³⁰。筆者は、個人情報保護をEUのように基本権（fundamental rights）の見地から捉

[※] 本稿の作成に当たって、消費者庁消費者制度課個人情報保護推進室政策企画専門官の板倉陽一郎氏から、必要な文献の教示を受けた。記して感謝したい。

²⁹ グーグルストリートビューのペイロードデータ収集問題については、第176回国会衆議院経済産業委員会（平成22年10月27日）でも論議された。この中で、近藤三津枝委員（自民党）は次のように質疑した。すなわち、「…グーグルに関して新たな問題が生じています。道路沿いの風景をネットで提供する米グーグルのストリートビューというサービスがあります。このストリートビューの画像は、車にカメラをつけて沿道を撮影するわけです。この撮影車が、走行中に無線LAN経由で沿道周辺の個人の電子メールの内容、パスワードや閲覧したウェブサイトのアドレスなどプライバシーに関するデータを収集していたという問題です。この問題は五月に発覚しました。この問題発覚当初は、グーグル社は、ストリートビュー用の撮影車が誤って記録したんだけど、記録したデータは断片的であり解読不能であるというふうに説明していました。しかし、十月二十二日になって、グーグルの上級副社長が、データは完全な形の電子メール、それからパスワードで記録されており、改めておわびすると謝罪しました。データを速やかに抹消するとともに法令遵守の徹底を図ると表明したというふうに報じられています。もちろん、この問題は、電波法、個人情報保護法の問題であります。総務省に適切な対応を求めています。しかし、情報処理を所管するのは経済産業省です。また、企業のコンプライアンス上の問題でもあるので、経済産業省も総務省と連携してしっかりと対応していただきたいと思います。本件につきましては、日本でも撮影車によって同様の記録が行われていたのか、誤って記録してしまったという説明は本当なのか、故意の情報収集ではなかったのか。そして、記録してしまったデータがあるとするれば、プライバシーにかかわる個人情報はどうのように取り扱われたのかなど、きちんと調査をしていただきたいと思います。そして、その調査結果を公表して、適切な行政上の措置を講ずるべきだと考えますが、経済産業省ではこの問題にどのように対応するおつもりなのか、お聞かせください」。

これに対して、池田元久経済産業副大臣（当時）は次のように答弁している。すなわち、「…今回、ストリートビューのサービス提供のために稼働させているグーグル社のデータ収集車が、一時期、無線LAN経由でやりとりされている電子メール等の情報を収集していた事実が明らかになったわけでございます。謝罪はしておりますが、二度にわたり発表して、最終的に、今、近藤委員のおっしゃるように、電子メール等が漏えいしていたということがはっきりしたわけでありまして、このIT社会、ネットの社会にとって大変大きな問題だと私は思っております。もちろん、おっしゃるように直接には総務省が所管をしておりますが、情報サービス産業の健全な発展を促進する観点から、関係省庁と連携をとりつつ、経済産業省といたしましても、必要に応じて事業者にも、この場合はグーグル社ですが、適切な事業活動をするように促してまいりたいと考えております」。

³⁰ ただし、個人情報保護法がいわゆる業法の一つであることには注意を要する。すなわち、わが国の個人情報保護法の名宛人は「個人情報取扱事業者」である。すなわち、個人情報保護法上の個人情報取扱事業者の義務は国家（主務大臣）との関係で生じるものであって、利用者ないし消費者との関係で生じるものではない。

えるのではなく、消費者保護の問題として捉えたい。そこで、消費者保護の基本的視点として、次のように考えたい。すなわち、事業者と消費者の間に情報ギャップがあるが、この情報ギャップを取り除けば、消費者の商品選択は合理的な判断の上に行われると考えられてきた。しかし、消費者は、商品選択に当たって必ずしも合理的な行動を採らない場合もあると考えられる。消費者が必ずしも合理的な行動を採るとは限らないと想定されるケースとして以下が考えられる³¹。

第1は、過剰な選択肢の問題である。消費者は、商品の種類が多すぎると、誤った選択をおそれてランダムな選択をしたり、選択そのものを放棄してしまうという点である。その一例は、携帯電話の料金プランである。携帯電話の料金プランに関する情報がすべて開示されていたとしても、消費者は、情報量が多すぎると、そのうちどれが自分にとって最も望ましいものかについて検討を放棄してしまうのではないか。その結果、ある消費者にとって最適なプランがあったとしても、それが当該消費者に選ばれないことになる。事業者にとっても、新プランを出すメリットがなくなってしまう恐れがある。情報量の過多は、最近のプライバシーポリシー³²などについても言えることである。

第2は、愛着 (Endowment) である。消費者は、自己の所有する商品への愛着から、その商品に対し過大なロイヤリティを持ってしまうという点である。たとえば買換え時期について、より優れた後継商品の出現により、本来であれば、買換えが合理的な場合であっても、引き続き高いランニングコストを払いながら、又は、修理費用を負担して、自己の所有する商品を使い続けることがあるのではないか³³。その結果、消費者は高い支出を続けることになるのではないか。事業者にとっても、より優れた商品を開発しようとするインセ

³¹ 近時、行動経済学の近時の隆盛を受けて、消費者法の運用においてその知見をいかに活用するかが欧米を中心に活発に議論されだしている。行動経済学の成果が直接的に関係し、さらに蓄積もある消費者法を中心に、伝統的な法と経済学との対比を行うことは有用である。また、筆者の専門である競争法の点からも、競争法の目的が消費者厚生の上昇にあり、消費者が保護されることはその目的に資するだけでなく、消費者が不合理な行動を行った場合、それによって競争の機能が損なわれることになる。Federal Trade Commission, Conference on Behavioral Economics and Consumer Policy, Washington, DC (Apr. 20, 2007), 行動経済学、経済心理学についての邦語文献として、依田高典『不確実性と意思決定の経済学：限定合理性の理論と現実』(1997)、子安増生・西村周三編『経済心理学のすすめ』(2007)を参照。

³² プライバシーポリシーとは、事業者における個人情報の保護に関する基本的な方針のことである。個人情報保護法第7条第1項は、「政府は、個人情報の保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、個人情報の保護に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない」と定め、「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、平成20年4月25日一部変更、平成21年9月1日一部変更）」の「6 個人情報取扱事業者等が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項」では、「① 事業者が行う措置の対外的明確化」として、「事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針（いわゆる、プライバシーポリシー、プライバシーステートメント等）を策定・公表することにより、個人情報を目的外に利用しないことや苦情処理に適切に取り組むこと等を宣言するとともに、事業者が関係法令等を遵守し、利用目的の通知・公表、開示等の個人情報の取扱いに関する諸手続について、あらかじめ、対外的に分かりやすく説明することが、事業活動に対する社会の信頼を確保するために重要である」と定めている。また、電気通信事業ガイドライン第14条では、「電気通信事業者は、プライバシーポリシー（当該電気通信事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針をいう。）を公表し、これを遵守するものとする」と定めている。

³³ ただし、高額商品の場合は買換えに多額な費用を要するため、買換えの阻害要因になっている場合もあると思われる。

ンタイプが失われるのではないかという問題もある。自己の所有する商品への愛着から、その商品に対し過大なロイヤリティを持ってしまう点は、Facebook を非常に愛用する者が自己のプライバシーを顧みないという点と共通の特徴である。

第3に、デフォルト(defaults)と呼ばれる傾向である。消費者は、自分にとって未知の商品を初めて購入する際など、商品選択の基準そのものを持っていない場合、自分にとって不要なものが含まれていても標準仕様といわれるものを選んでしまう。例として、保険商品の特約が挙げられる。自分にとって必要かどうかの判断の拠り所がないため、他の多くの人が特約を付けるかどうかという事実をもって、自分自身の場合について特約を付けるかどうかを判断してしまうことがある。この結果、消費者は余分な費用を負担することになるおそれがある。例としてパソコンの標準装備ソフトがある。自分にとって必要となるかどうかというよりも、比較対照の商品での装備状況によって、標準かどうかを判断してしまうことがある。この結果、消費者は余分な費用を負担することになる恐れがある。これも個人情報保護に関係している。プライバシーポリシーについて、消費者はそれをほとんど読まずに「一般的・常識的なことしか書いていないだろう」と判断して、承諾する（あるいは読み飛ばす）という行動に見て取れる。

第4に、双曲割引(Hyperbolic discounting)と呼ばれる傾向である³⁴。すなわち、消費者は、将来の費用・利益よりも、目先の費用・利益に目を向ける傾向にある。この点は、多重債務問題において特に注目されている。すなわち、将来の費用・利益については合理的な判断がなされるとしても直近の選択であると必ずしも合理的な選択を行わない。これも、あるサービスの選択がプライバシーの点から将来問題になり得るとしても、目先の利益を重視して使い続けるという選択を取りがちである。

第5に、フレーミングによる先入観と呼ばれる問題である。すなわち、消費者の選択は、情報の提示の仕方(frame)に影響を受けるおそれがある。たとえば、同じことを意味する「99%紫外線カット」と「1%しか紫外線を吸収しない」と書かれていた商品がある場合、前者を選択する傾向にあると言われている。プライバシーポリシーの表現の創意工夫と規制とのバランスをどう考えるかという問題につながる。これはプライバシーポリシーの提示の仕方に関わる問題である。

第6に、自信過剰である³⁵。すなわち、消費者は、自己の能力を過大評価することがあるのではないか。ドライバーは一般に自己の運転能力は平均以上だと思っているといわれる。ある自動車関連用品が、初級者用、上級者用と銘打って販売される（情報は正しく提供されており、上級用の商品の方が高いとする。）場合、ある消費者にとって適切な商品は初心

³⁴ Shane Frederick et al., Time Discounting: A Critical Review, 40 J. Econ. Literature 351 (2002), Christine Jolls & Cass R. Sunstein, Debiasing Through Law, 35 J. Legal Stud. 199, (2006)

³⁵ Alpert, M., and H. Raiffa, A progress report on the training of probability assessors, in: D. Kahneman, P. Slovic and A. Tversky, eds., Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases(Cambridge University Press, Cambridge1982)294. Lynn A. Baker & Robert E. Emery, When Every Relationship is Above Average: Perceptions and Expectations of Divorce at the Time of Marriage, 17 Law & Hum. Behav. 439 (1993)

者用であっても選択候補にならない場合がある。自分だけはプライバシー漏洩からは大丈夫だという過信が消費者には往々にしてみられる。

消費者の個人情報保護法制を考える場合、これらの消費者特性を念頭に置く必要があると思われる。

2) 米国の個人情報保護法制の概要³⁶

個人情報保護を消費者保護として捉える本稿の見地から、注目に値すると思われたのが米国である。本稿が米国を概略的に紹介したのはかような趣旨に基づく。

米国では、個人情報保護規制は、連邦取引委員会 (Federal Trade Commission ; 以下、F T C) が主として行っている³⁷。消費者保護庁たる F T C が主管官庁である点が特徴的である。

米国では、包括的な個人情報保護法制は制定されておらず、個別法と自主規制を中心とした法的対応により、各分野において多くの個別法が制定されている。

公的部門については、プライバシー法 (Privacy Act) (1974 年) が制定されており³⁸、連邦政府が保有する個人情報が規制の対象となっている。また、個別法として、運転免許プライバシー保護法、プライバシー保護法等があり、法律による規制が行われている³⁹。

これに対して民間部門については、自主規制を中心とし (二元規制)⁴⁰、特に必要性があ

³⁶ 米国の法制としては、消費者庁の海外委託調査資料として、以下がある。

http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/index_en3.html

「諸外国等における個人情報保護制度の実態調査に関する検討委員会・報告書」(平成 21 年 3 月公表) 136 頁以下

<http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/h21report3.pdf>

諸外国等における個人情報保護制度の監督機関に関する検討委員会・報告書 (平成 23 年 3 月公表) 105 頁以下

<http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/h22report3.pdf>

³⁷ 2008 会計年度 (2007 年 10 月～2008 年 9 月) における F T C の職員数 (FTE=常勤職員数) は 1094 名、予算は約 2 億 4400 万ドルである。

³⁸ 米国のプライバシー保護については、石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題』(勁草書房、2008 年) 第 10 章を参照。その他、最近の状況を検討するものとして、牧田潤一朗「アメリカのプライバシー保護」自由と正義 61 巻 3 号 90 頁がある。

³⁹ 個別立法の例としては、信用情報の扱いを定める公正信用報告法 (FCRA) をはじめとして、家庭教育権・プライバシー法、金融プライバシー法、ケーブル通信政策法、電子通信プライバシー法、ビデオ・プライバシー保護法、ポリグラム使用従業員保護法、電話加入者保護法、医療保険の相互運用性と説明責任に関する法律 (HIPAA : Health Insurance Portability and Accountability Act)、電気通信法、児童オンラインプライバシー保護法 (COPPA : The Children's Online Privacy Protection Act)、金融サービス近代化法 (GLBA : Gramm-Leach-Bliley Act) 等が制定されている。

⁴⁰ 生貝直人『情報社会と共同規制 インターネット政策の国際比較制度研究』(頸草書房、2011 年) 11 頁以下、86 頁以下。アメリカでは、2000 年頃より、行動ターゲティング広告に対する自主規制の取組みが進められてきた。FTC は、2009 年 2 月、「オンライン行動広告に関する自主規制諸原則」(Self Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising) と題するスタッフ報告を公表し、複数の業界団体がこの原則を受けてガイドラインを公表している (American Association of Advertising Agencies (4A's)、Association of National Advertisers (ANA)、Direct Marketing Association (DMA)、Interactive Advertising Bureau (IAB) による自主規制原則である)。また、Digital Advertising Alliance (DAA) は、

る場合に個別立法を行っている⁴¹。

米国では、消費者保護の一環としてF T Cが個人情報保護法制を管轄している⁴²。委員長及び委員は、上院の承認を経て、大統領が任命する。任期は7年であり、公務に関する不法行為等の場合以外にはその意に反して罷免されることはなく、職権行使の独立性が認められている。F T Cは、F T C法違反被疑行為が存在するときは、自ら審査を行い、審判手続を経て審決により、又は相手方が同意するときは審判手続を経ることなく同意命令により、排除措置を命じることができる。また、必要に応じ、違反行為の差止命令を求める訴訟を提起することができる。

F T Cは、違反事件を処理するとともに、F T C法第18条に基づいて産業単位の不公正又は欺瞞的な取引慣行を防止するために取引規制規則 (trade regulation rule) を制定することができる。例えば訪問販売におけるクーリング・オフに関する規則 (FTC Rule, Cooling-off Period for Door-to-Door Sales, 16 C.F.R. Part 4 29), テレマーケティング販売規則 (FTC Rule, for Telemarketing Sales, 16 C.F.R. Part 3 10.1-10.8) 等のような消費者取引に関する数多くの規則を制定している。

なお、F T Cは、多種にわたる特定の消費者保護法令も執行している (例: 信用機会平等法 (the Equal Credit Opportunity Act)、貸付真実法 (Truth-in-Lending Act)、公正信用報告法 (Fair Credit Reporting Act)、タバコ表示広告法 (Cigarette Labeling and Advertising Act))。これらの法律は、特別に定義された取引慣行を禁止し、違反行為をF T C法第5条第a項中における「不公正又は欺瞞的な」行為又は慣行として扱うことを明記している⁴³。F T Cの規制対象は民間部門であるが、原則は個別法によるセクトラル方式となる。また、公的部門については監督機関が存在しない。

前記のように、米国では包括的な個人情報保護法制がとられておらず、特定の分野ごとに法律が制定されている。そして、各法律によりその対象も異なる。下記にいくつか事例を挙げる。

公的部門を規制しているプライバシー法の場合、対象としている個人情報は、連邦政府機関の保有している個人情報である。プライバシー法における個人情報は 5 U.S.C. §

2011年11月7日、同諸原則を拡大する「複数サイトにわたるデータのための自主規制諸原則」(Self-Regulatory Principles for Multi-Site Data)を明らかにしている。

⁴¹ 米国では、諸外国におけるいわゆるプライバシー・コミッショナーのような、独立した個人情報保護全般を所管するような統一的な第三者機関は存在していない。

⁴² F T Cの組織及び権限は以下の通りである。F T Cは、現在、委員長 (Chairman) を含む5人の委員 (Commissioners) 並びに事務総長 (executive director)、3局 (競争局 (Bureau of Competition)、消費者保護局 (Bureau of Consumer Protection)、経済局 (Bureau of Economics)) 及び8の地方事務所 (Regional Office) 等から構成されている。

⁴³ F T C法第5条第a項(1)後段は、通商における又は通商に影響を及ぼす不公正又は欺瞞的な行為又は慣行を禁止している。F T C法の制定当初は、虚偽広告等についてはF T C法第5条前段 (不公正な競争方法) に基づいて規制していたところ、ララダム事件連邦最高裁判決 (1931) において不公正な競争方法は競争者への侵害が要件となる旨判示されたことを契機として、1938年のウィーラー・リー (Wheeler-Lee) 改正法によってこの部分が追加された。

552a(a)(4)⁴⁴ で定義されており、具体的には教育、金銭取引、病歴、犯罪歴、職歴について名前やID番号、シンボル、指紋や声紋、写真を伴うものを指すとされている。

民間部門を規制している法律についていくつか事例を挙げると、下記のようなになる。信用情報の扱いを定める公正信用報告法(FCRA: The Fair Credit Reporting Act)の場合、対象としている個人情報、消費者報告(consumer report)である。この消費者報告は、15U.S.C1681a(FCRA Sec. 603(d))⁴⁵によって定められており、消費者個人の信用度、信用に対する評価、信用枠、特性、社会的評判、身上事項、生活様式に関する消費者報告機関による情報の提供であって、信用、保険、雇用目的その他の目的のために、消費者の適格性を判断する際に使用・収集されるものとされている。

具体的に対象となる情報としては、氏名、生年月日、住所、電話番号、ソーシャル・セキュリティ番号、クレジットカード支払い状況等が含まれる。

医療保険の相互運用性及び説明責任に関する法律(HIPAA)の場合、対象としているのは、特定の個人を識別可能な健康情報(IIHI: Individually Identifiable Healty Information)である。これは Sec. 1171(4)によって定められており、①ヘルスケア・サービスの提供者、ヘルスプランの立案者、雇用者又はヘルスケア情報センターが作成・取得した情報、②過去、現在又は将来の個人の身体的又は精神的状態、個人に対するヘルスケアの提供、又は個人に対するヘルスケアの提供に係る支払いに関する情報(ただし、個人識別可能又は個人の特定に利用されうると信ずる合理的な根拠がある場合に限る)等が含まれる⁴⁶。

GLBA の場合は、個人を識別できる金融関連情報であり、かつ、一般に入手可能ではない金融情報に基づく情報を保護している(16C.F.R. 313.3(n))。この法律では、Sec. 501、, 502にて、個人情報を保護することが定められており⁴⁷、16 C.F.R. § 313.3(n)(1)(i)(ii)にて、個人を識別できる金融関連情報、および一般に入手可能ではない個人を識別できる金融情報を利用して得た消費者のリスト、描写、グループを保護することが定められている。

以上のように、総括的な法律はないものの、複数の法律・ガイドラインによって、多くの情報が保護の対象となっている。

3) 米国における個人情報保護に関する最近の議論状況

(1) FTCスタッフ中間報告

最近の動きとして興味深いのは、FTCは、2010年12月1日、事業者及び政策立案者向けの枠組案として、「急変する時代の消費者プライバシー保護」(Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change)と題するスタッフ中間報告(以下、スタッフ中間報

⁴⁴ <http://www.justice.gov/opcl/privstat.htm>

⁴⁵ <http://www.debt-collection-laws.com/FCRA/603.html>

⁴⁶ <http://www.cms.gov/HIPAAgenInfo/Downloads/HIPAALaw.pdf>

⁴⁷ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106pub1102/pdf/PLAW-106pub1102.pdf>

告)を公表した⁴⁸。スタッフ中間報告の提案内容は以下の通りである。

まず構成として、「プライバシー・バイ・デザイン」(Privacy by Design)という概念を導入し、これに加えて、「選択の単純化」、「透明性の向上」という3項目を中心に構成している。第2に、適用範囲としては、個人識別情報(personally identifiable information, PII)に限らず、匿名化された非識別情報(Non-PII)⁴⁹を含めて広範にカバーしている点に特徴がある。前述の「プライバシー・バイ・デザイン」は、特に、ライフサイクル全体の保護とプライバシーポリシーの透明性と公開の重要性を強調し、常に利用者中心であることを求めるものである。

F T Cスタッフ中間報告の枠組案では、「企業は組織全体および製品及びサービス開発の各段階にわたって、消費者のプライバシーを推進すべきである」とされ、次の2つの項目が掲げられている。第1に、企業は、データセキュリティ、妥当な情報収集の程度、適切な保存、保存されるデータの正確さなど、実体的なプライバシー保護を実務に組み込むべきであるとしている点である。第2に、企業は、製品及びサービスのライフサイクル全体にわたって、包括的なデータ管理マニュアルを整備すべきであるとしている点である。

第2の「選択の単純化」では、消費者が自分のデータに関する決断を下す時及び状況において、選択の機会を与えることが求められている。ただし、製品やサービスの履行、サービス改善等の内部運用、不正行為の防止、法令遵守、ファースト・パーティによるマーケティング等、一般に受け入れられている実務を目的とする場合には、消費者に事前選択の機会を付与する必要はない。ただし、「選択の単純化」という言葉にもうかがわれるように、過剰な選択肢を与えることは消費者のためにならない。

そのうえでスタッフ中間報告では、「追跡拒否」(Do Not Track, DNT)に基づくオプト・アウトの仕組みを提案している⁵⁰。

第3の「透明性の向上」では、企業に対し、プライバシー通知の簡素化と明確化、目的外利用の際における明示的かつ積極的同意の取得を義務付けること、消費者への啓蒙活動の必要性が求められている。単にプライバシーポリシーをネット上で一定期間掲示しても、ユーザーがサービスを使い続けるからといって、それが同意したことにはならない。

⁴⁸ スタッフ中間報告は2012年3月に最終版として確定した。ただ本稿ではスタッフ中間報告として表記する。

<http://www.ftc.gov/os/2012/03/120326privacyreport.pdf>

⁴⁹ たとえば、インターネット上のIPアドレス、クッキー情報、携帯端末の個体識別番号などであり、それだけでは個人識別性を具備するには至らないものである。

⁵⁰ これに対し、EUでは、2010年11月、「欧州連合内の個人データ保護に関する包括的アプローチ」を公表し、「忘れられる権利」(Right to be Forgotten)を提案した。この権利は、削除権を明確化することを目的としている。2012年1月25日、欧州委員会は、EUにおける個人データ保護に関する制度を包括的に改定する提案を公表した。これは、1995年10月24日に採択された、「個人データ処理における個人情報保護および自由移動に係る指令」(Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ No L 281, 23. 11. 95, p. 31)を改定したものである。この改定により、①指令から規則への法形式上の変化、②個人の権利保護の拡充、③EU域内に留まらない事業者への管轄の強化、等が予定されている。

4) まとめ

「1) はじめに」で述べた想定される消費者像を念頭に置くと、個人は自己のデータが収集・利用等されていることを適時適切に認識することは困難であるし、またそのことを求めるのは酷である。また、プライバシーポリシーを掲記したからといって、それが十分な消費者保護になるとは限らない。消費者は、基本的にそれらを読まないからである。透明性を基本に分かりやすい態様での情報提供と単純化された選択の機会の保障が重要であると思われる。FTCは、PIIとNon-PIIを区別する意味が失われていることを理由に、保護対象について個人識別性を問わないとしている。この点はEUでも同様である。インターネット時代の個人情報保護法制を考えるとこれは重要である。この点は、わが国の個人情報保護法制と異なる点かと思われる。

注50で触れた、EUの「忘れられる権利」については、スローガンの域を出ないと思われる。そもそも、いったんネットをかけた個人情報についてそれらすべてを削除などできない。「忘れられる権利」の射程とその判断基準の明確化が求められよう。EUの新しい個人データ保護指令違反に対して、競争法スタンダードの巨額の制裁金を課そうとするのは企業の事業活動に萎縮効果を与えかねない。このようにEUが厳しいプライバシー政策を掲げている理由には、個人情報保護やデータ保護を基本権の延長として捉えているからだと思われる。しかしインターネットの時代に、かようなとらえ方が妥当なのかは再考の余地がある。本稿で概観した米国やわが国のように、消費者保護の問題として捉えれば十分なのではないかと思われる。消費者保護として個人情報保護を捉える場合、「1) はじめに」で述べたような消費者特性に親和するような制度が必要である。それはどのような制度かと問われれば答えに窮するが、それは今後の課題としたい。

3. 事業者の方針表示（プライバシーポリシー等）について改善を促進する施策の在り方

慶應義塾大学 総合政策学部

新保 史生

1 法定公表事項とプライバシーポリシーの位置付け

1-1 個人情報保護法が定める法定公表事項とは

「プライバシーポリシー」について検討を行うにあたって、はじめに、現行の個人情報保護制度における「法定公表事項」について確認をしておきたい。

法定公表事項とは、法律において公表義務が課されている事項のことをいう。

我が国の個人情報保護法制においては、個人情報保護関連五法の義務規定により「個人情報保護方針」の公表は義務づけられていない。「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、平成20年4月25日一部変更、平成21年9月1日一部変更）の、「6 個人情報取扱事業者等が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項」「(1) 個人情報取扱事業者に関する事項」「①事業者が行う措置の対外的明確化」において、「事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針（いわゆる、プライバシーポリシー、プライバシーステートメント等）」において、事業者が取り組むべき基本的事項として、個人情報保護に関する考え方や方針の公表に関する記述があるにすぎない。

なお、各省庁の個人情報保護ガイドラインにおいても同様の記述がある。例えば、「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（平成16年8月31日総務省告示第695号）最終改正 平成23年11月2日総務省告示第465号」においては、第14条（プライバシーポリシー）として、「電気通信事業者は、プライバシーポリシー（当該電気通信事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針をいう。）を公表し、これを遵守するものとする。」と記されている

一方、個人情報保護法制においては、法律が定める公表事項の公表義務が、個人情報取扱事業者や行政機関及び独立行政法人等に課されている。

個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日法律第57号）（平成21年6月5日改正法律49号）に基づく法定公表事項は、法第24条「保有個人データに関する事項の公表等（表①）」と、個人情報取扱事業者の義務の各規定（「個人情報（利用目的）」、「個人データ（委託、安全管理、第三者提供、共同利用）」、及び「保有個人データの開示等」）において、公表事項（表②）が定められている。

法第24条の「保有個人データ」に係る公表事項は、同条各号に列挙されている反面、それ以外の公表事項は、法文において「公表」又は「知り得る状態」にしなければならないと定められている。よって、法定公表事項は法文上は一覧で確認できるわけではないため、それらすべてを確実に公表するためには、すべての条文を確認する必要がある。

この点に関し、「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（平成16年10月22日厚生労働省経済産業省告示第4号,平成21年10月9日改正）」では、個人情報保護法の法定公表事項に関する記述がある。当該ガイドラインにおいては、表②のように法定公表事項を一覧で確認できるように列挙されている。

保有個人データに係る法定公表事項が列挙されている理由は、図①の通り、「保有個人データ」が本人関与（利用目的の通知、開示、訂正、利用停止等）の対象となっているためである。本人関与への対応を適切に行う前提として、個人情報取扱事業者が取り扱う「保有個人データ」に関する事項を公表することが必要であるとの趣旨に基づく。

【表①：保有個人データに関する事項の公表等】

(保有個人データに関する事項の公表等)	
第24条	個人情報取扱事業者は、保有個人データに関し、次に掲げる事項について、本人の知り得る状態（本人の求めに応じて遅滞なく回答する場合を含む。）に置かなければならない。
一	当該個人情報取扱事業者の氏名又は名称
二	すべての保有個人データの利用目的（第18条第4項第一号から第三号までに該当する場合を除く。）
三	次項、次条第1項、第26条第1項又は第27条第1項若しくは第2項の規定による求めに応じる手続（第30条第2項の規定により手数料の額を定めたときは、その手数料の額を含む。）
四	前3号に掲げるもののほか、保有個人データの適正な取扱いの確保に関し必要な事項として政令で定めるもの
2	個人情報取扱事業者は、本人から、当該本人が識別される保有個人データの利用目的の通知を求められたときは、本人に対し、遅滞なく、これを通知しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。
一	前項の規定により当該本人が識別される保有個人データの利用目的が明らかでない場合
二	第18条第4項第一号から第三号までに該当する場合
3	個人情報取扱事業者は、前項の規定に基づき求められた保有個人データの利用目的を通知しない旨の決定をしたときは、本人に対し、遅滞なく、その旨を通知しなければならない。

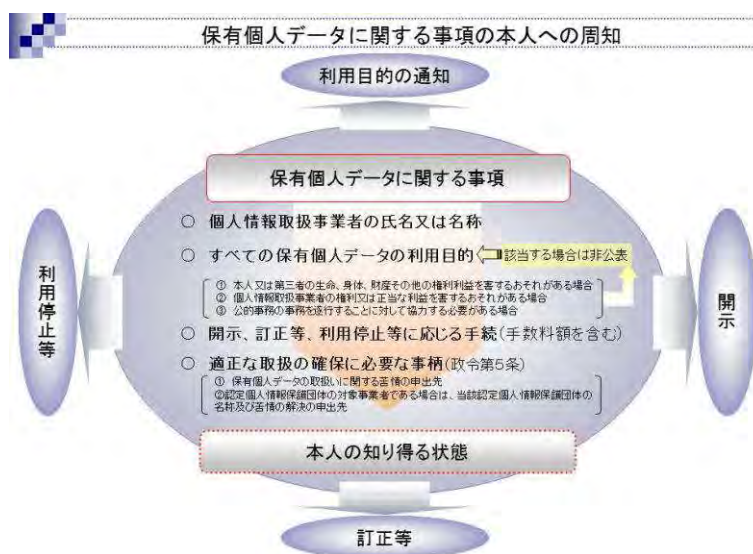
【表②：個人情報保護法に基づく公表事項：経済産業分野個人情報保護ガイドライン（個人情報取扱事業者がその義務等を適切かつ有効に履行するために参考となる事項）】

●事業の内容及び規模を考慮した適切な個人情報の取扱いに関すること。
(ア)取得する個人情報の利用目的（法第18条関係）

すべての利用目的を列記するのではなく、事業内容を勘案して顧客の種類ごとに利

<p>用目的を限定して示すなど、事業内容の特性、規模及び実態に応じ、本人にとって利用目的がより明確になるようにすることが望ましい。</p>
<p>(イ) <個人データの取扱いの委託を行う場合> (法第22条関係)</p> <p>事業内容の特性、規模及び実態に応じ委託処理の透明化を進めることを盛り込むことが望ましい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・個人データの委託を行うこと。 ・委託する事務の内容
<p>(ウ) <本人の同意なく第三者提供する場合> (法第23条第2項及び第3項関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・利用目的に第三者提供が含まれていること。 ・第三者に提供される個人データの項目 ・第三者への提供の手段又は方法 ・本人の求めに応じて第三者への提供を停止すること。
<p>(エ) <共同利用する場合> (法第23条第4項及び第5項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特定の者との間で共同利用すること。 ・共同して利用される個人データの項目 ・共同利用者の範囲 ・共同して利用する者の利用目的 ・共同して利用する者のうち、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
<p>(オ) 以下の保有個人データに関すること (法第24条、第25条及び第27条関係)</p> <p>個人情報の取得元又は取得方法(取得源の種類等)を可能な限り具体的に明記したり、本人から求めがあった場合には、ダイレクトメールの発送停止等自主的に利用停止に応じたりするなど、事業活動の特性、規模、実態を考慮して、本人からの求めに対応していくことを盛り込むことが望ましい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自己の氏名又は名称 ・すべての保有個人データの利用目的 ・「開示等の求め」に応じる手続(定めた場合に限る。) ・保有個人データの利用目的の通知及び開示に係る手数料の額(定めた場合に限る。) ・苦情の申出先(認定個人情報保護団体の対象事業者※である場合には当該認定個人情報保護団体の名称及び苦情解決の申出先を含む。)
<p>(カ) 開示等の求めに応じる手続に関すること (法第29条関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・申請書の様式(定めた場合に限る。) ・受け付ける方法(定めた場合に限る。) ・保有個人データの特定に役立つ情報の提供
<p>(キ) 問い合わせ及び苦情の受付窓口に関すること (法第23条第5項、第24条第1項、第29条第1項及び第31条関係)</p>

【図①：保有個人データに関する事項の本人への通知】



1-2 行政機関等個人情報保護法が定める法定公表事項

法定公表事項は、個人情報取扱事業者の義務として公表事項を定めている個人情報保護法にとどまらず、行政機関及び独立行政法人等を対象にした行政機関等個人情報保護法（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5月30日法律第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5月30日法律第59号））においても定められている。

行政機関が個人情報を保有するにあたっては、利用目的の達成に必要な範囲内で「取得」をすることが義務づけられており、個人情報の保有制限が課されている。さらに、個人情報ファイルを保有するにあたっては、個人情報ファイル簿の作成及び公表（表③を参照）が義務づけられている。これは、行政機関等が保有する個人情報の取り扱いの透明性を確保することが目的である。

【表③：行政機関等個人情報保護法が定める個人情報ファイル簿の作成及び公表】

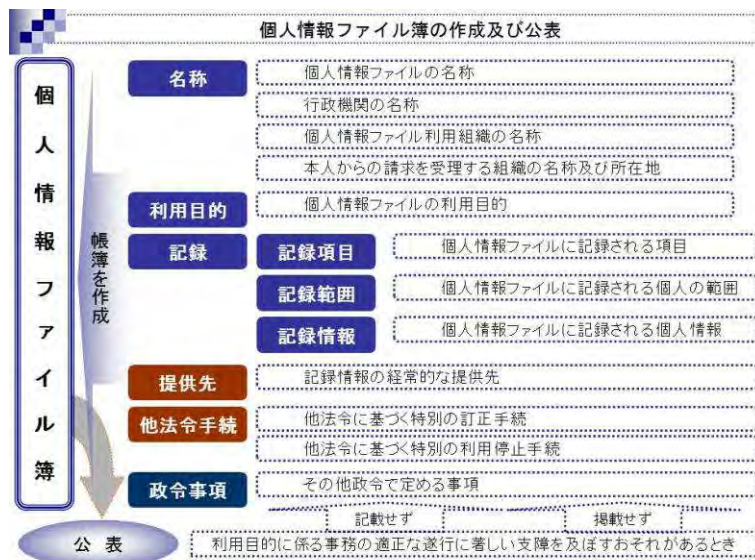
<p>(個人情報ファイル簿の作成及び公表)</p> <p>第11条 行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政機関が保有している個人情報ファイルについて、それぞれ前条第1項第一号から第六号まで、第八号及び第九号に掲げる事項その他政令で定める事項を記載した帳簿（第3項において「個人情報ファイル簿」という。）を作成し、公表しなければならない。</p> <p>2 前項の規定は、次に掲げる個人情報ファイルについては、適用しない。</p> <p>一 前条第2項第一号から第十号までに掲げる個人情報ファイル</p> <p>二 前項の規定による公表に係る個人情報ファイルに記録されている記録情報の全部又は一部を記録した個人情報ファイルであって、その利用目的、記録項目及び記</p>

録範囲が当該公表に係るこれらの事項の範囲内のもの

三 前号に掲げる個人情報ファイルに準ずるものとして政令で定める個人情報ファイル

3 第1項の規定にかかわらず、行政機関の長は、記録項目の一部若しくは前条第1項第五号若しくは第六号に掲げる事項を個人情報ファイル簿に記載し、又は個人情報ファイルを個人情報ファイル簿に掲載することにより、利用目的に係る事務の性質上、当該事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるときは、その記録項目の一部若しくは事項を記載せず、又はその個人情報ファイルを個人情報ファイル簿に掲載しないことができる。

【図②：行政機関等個人情報保護法に基づく法定公表事項】



【図③：行政
報保護法に
表事項の適

機関等個人情
基づく法定公
用除外】

個人情報ファイル簿の作成及び公表の適用除外

国の安全、外交上の秘密、その他の国の重大な利益のためのもの
犯罪捜査、犯則事件の調査、公訴の提起若しくは維持のためのもの
行政機関職員の人事、給与若しくは福利厚生のためのもの
コンピュータのテストのためのもの
個人情報ファイルに記録されている記録情報の全部又は一部を記録したもの
1年以内に消去することとなる記録情報のみを記録するもの
物品や金銭等の送付、業務上必要な連絡のために利用する記録情報を記録したもの
学術研究目的での利用のためのもの
本人の数が政令で定める数(1,000人)に満たないもの
適用除外対象となる個人情報ファイルに準ずるものとして政令で定めるもの
個人情報ファイル簿の公表に係る個人情報ファイルに記録されている記録情報を記録したもの
記録情報を記録した個人情報ファイルに準ずるものとして政令で定めるもの

1-3 プライバシーポリシーとは

法定公表事項は、前述の通り法律において公表が義務づけられているものである。一方、事業者が、個人情報の適正な取扱いと保護のための取組みに関し、具体的な取組の方針やその内容を対外的に表明する手段として、個人情報保護のための「指針」や「方針」の公表が行われている。そのような指針や方針のことを、「個人情報保護方針」や「プライバシーポリシー」などと呼んでいる。なお、ウェブサイトをはじめとして、個人情報保護への取組方針やポリシーを対外的に表明した文書のことを、「プライバシーステートメント」ともいう。

「ポリシー」と「ステートメント」の違いは、前者は個人情報保護への取り組みのために定める内部規程や文書などを包括するポリシーであり、後者はそれを対外的に表明するための宣言文（ステートメント）という違いがある。

現行の個人情報保護法制において、「個人情報保護方針」や「プライバシーポリシー」は、法的義務として定められているものではないことは、前述した通りである。しかし、それらを公表するにあたって、法定公表事項の公表とあわせて公表がなされていることが多い。つまり、「個人情報保護方針」や「プライバシーポリシー」という名称を用いるかどうかは別として、事業者は対外的に個人情報保護への取り組みに関する法定公表事項の公表が義務づけられていることから、事実上、それをプライバシーポリシーの公表という形で公表をする例が多いといえよう。

2 自主規制に基づくプライバシーポリシーの公表

プライバシーポリシーの公表は、法令に基づく個人情報の適正な保護と取扱いを行う上で公表が必要な事項について、前述の通り法定公表事項の公表という形で行われるとともに、事業者の自主的な取組を示す文書としても公表されている。しかし、自主的な取り組みと言っても、その公表は事業者による自発的な公表によって行われることは極めて稀であり、マネジメントシステムなどの規格の要求事項に基づいて公表されることが一般的である。

マネジメントシステム規格に基づく公表としては、JIS Q 15001:2006(個人情報保護マネジメントシステム・要求事項)に基づく個人情報保護方針の公表がある。JIS は、プライバシーマークを取得するにあたっての規格として用いられている。そのため、プライバシーマークを取得するにあたって構築するマネジメントシステムにおいては、「個人情報保護方針」の作成と公表を JIS が定める要求事項に基づいて行うこととなる。JIS の要求事項は表④の通りである。

なお、法定公表事項やプライバシーポリシーの公表を行うにあたって、プライバシーマーク付与認定事業者が JIS の要求事項に基づいて作成して公表している個人情報保護方針を、そのまま転用している事業者も散見される。

【表④：JIS Q 15001:2006(個人情報保護マネジメントシステム - 要求事項)】

<p>3.2 個人情報保護方針</p> <p>事業者の代表者は、個人情報保護の理念を明確にした上で、次の事項を含む個人情報保護方針を定めるとともに、これを実行し、かつ、維持しなければならない。</p> <p>a) 事業の内容及び規模を考慮した適切な個人情報の取得、利用及び提供に関すること（特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えた個人情報の取扱い（以下、"目的外利用"という。）を行わないこと及びそのための措置を講じることを含む。）。</p> <p>b) 個人情報の取扱いに関する法令，国が定める指針その他の規範を遵守すること。</p> <p>c) 個人情報の漏えい，滅失又はき損の防止及び是正に関すること。</p> <p>d) 苦情及び相談への対応に関すること。</p> <p>e) 個人情報保護マネジメントシステムの継続的改善に関すること。</p> <p>f) 代表者の氏名</p>

3 プライバシーポリシーの公表内容の変遷

3-1 国民生活審議会による検討

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」は、事業者によるプライバシーポリシーの公表について記述していることは既に述べた通りである。その内容は、その後「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（平成19年6月国民生活審議会）において「プライバシーポリシー等において、①本人から求めがあった場合は、原則として自主的に利用停止等に応じることを明記している事業者、②委託に関する事項（委託の有無、委託する事務の内容等）を明記している事業者、③顧客の種類ごとに利用目的を限定して示すこと等を行っている事業者、④取得元、取得源の種類や取得経緯といった個人情報の取得方法をあらかじめ可能な限り具体的に明記している事業者、も見られることから、個人の権利利益保護の観点からも、こうした取組も参考とすべきであり、このような取組を促進するため、基本方針の見直し等、所要の措置を講じる必要がある。」との指摘がなされた。

3-2 基本方針の平成20年改正

これを受けて、平成20年4月25日の基本方針改正においては、「②消費者等の権利利益の一層の保護」が新たに追加された。

事業者の個人情報保護を推進する上での考え方や方針には、消費者等、本人の権利利益保護の観点から、以下に掲げる点を考慮した記述を盛り込み、本人からの求めに一層対応していくことも重要であるとの方針に基づき、プライバシーポリシーへの掲載事項として以下の点が新たに追加された。

【表⑤：平成20年4月25日の基本方針改正における追加事項】

- ・保有個人データについて本人から求めがあった場合には、ダイレクトメールの発送停止など、自主的に利用停止等に応じること。
- ・委託の有無、委託する事務の内容を明らかにする等、委託処理の透明化を進めること。
- ・事業者がその事業内容を勘案して顧客の種類ごとに利用目的を限定して示したり、事業者が本人の選択による利用目的の限定に自主的に取り組んだりするなど、本人にとって利用目的がより明確になるようにすること。
- ・個人情報の取得元又はその取得方法（取得源の種類等）を、可能な限り具体的に明記すること。

3-3 消費者委員会 個人情報保護専門調査会における検討

消費者委員会個人情報保護専門調査会「個人情報保護専門調査会報告書～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～」(平成23年7月)は、基本方針のプライバシーポリシーに関する検討課題として、「①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、③利用目的の明確化、④取得元等の具体的明記等、プライバシーポリシー等に基づく事業者による取組については、事業者の自主的な取組に委ねるのでは不十分ではないかとの意見もあることを踏まえ、その進行状況及びプライバシーポリシー等の役割を検討する必要がある。」との意見をまとめている。

報告書では、現行の法制度において事業者の自主的な取組に委ねられているプライバシーポリシーの公表について問題点が指摘されてはいるものの、具体的な対応の方向性については特に示されていない。

同時に、報告書では「(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要」として、以下の意見が付記されている。

【表⑥：(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要】

- ・個人情報の取得元についても、本人開示の対象とすべきではないか。訂正、利用停止等を遡って求め、また不適正な取得や違法な第三者提供を是正するためにも必要である。
- ・個人情報保護方針は、かなり形骸化しているのが現状である。事業者における個人情報の取扱い状況の透明性を確保するために必要な表示として、個人情報保護方針の位置付けを検討する必要がある。連邦取引委員会法のように、表示と実際の取扱い状況が異なる場合には何らかの処分があるという表示義務によって、適正な表示・実効性を担保することも検討すべきである。
- ・個人情報取扱事業者が公表すべき情報等に過不足があるとすれば、個人情報保護法第24条のような定めとして十分に規定すべきであり、個人情報保護方針の拘束力を通じた間接的な規制は導入すべきではない。

4 プライバシーポリシーをめぐる課題

4-1 不十分な法定公表事項の公表とJISの解説部分修正の趣旨

個人情報保護法が施行されて、個人情報取扱事業者が法定公表事項の公表を行うとともに、プライバシーポリシーの公表も一般化しているといえる。ところが、それらの公表については様々な問題がある。

まず、法定公表事項として公表すべき事項の公表が適切に行われていないことがあげられる。プライバシーポリシーの公表が必要であるとの認識は一般に広く浸透している一方で、その内容は、JIS Q 15001 に基づいて作成された個人情報保護方針をそのまま利用して公表している事業者が散見されること、プライバシーポリシーの形骸化が顕著になっていることなどがあげられる。

JIS Q 15001 の「3.2 個人情報保護方針」は、プライバシー「ステートメント」にあたる。JIS の各要求事項において公表することとされている事項をすべて適切に公表することで、同時に、法定公表事項の公表も満たした「プライバシーポリシー」ができあがるようになっているのが、JIS の仕組みである。つまり、マネジメントシステムの構築によって、本来の意味でのプライバシーポリシーが完成する。

ところが、単なる対外的な文書の表明である「ステートメント」を公表しただけで、法定公表事項も満たしているという誤解や認識不足によって、結果的に不十分なプライバシーポリシーの公表が一般に行われている傾向は否めない。

2011年に公表されたJISの修正版は、JISの改正ではなく「確認」という形式で、以上の問題点も踏まえて公表事項を一覧で確認できるように解説部分の加筆修正が行われている。これにより、公表事項の公表が適切に実施されることが期待されたが、JISの解説部分の加筆修正はJIS本体の要求事項の改正ではないことから、そもそも解説部分が加筆された事実と、その加筆の趣旨や認識が一般に乏しいところは残念でならない。

4-2 プライバシーポリシーの形骸化

プライバシーポリシーは、基本方針において掲載が望ましいとされているにとどまることから、単に、形式的に他の事業者のプライバシーポリシーを参考にするなどして文書を掲載している事例が散見される。

一方、消費者側も、プライバシーポリシーの存在は認識しているものの、その内容を十分に確認した上で、個人情報の登録などを行う機会は必ずしも多くない状況がある。

つまり、事業者と消費者の双方とも、プライバシーポリシーは形式的なものと考える傾向があり、形骸化した方針の掲載は、個人情報保護の観点からは無意味ともいえる状況があるのも事実である。

したがって、個人情報保護法に基づく形式的・形骸化した単なるプライバシーポリシーの掲載ではなく、個人情報の取扱いに関し事業内容に応じた利用目的や取扱い状況の明示

や、表示事項の明確化など、事業者における個人情報の取扱い状況の透明性を確保するために必要な表示として、プライバシーポリシーの位置付けを検討する必要がある。

個人情報の取扱いをめぐる表示事項は、電子商取引などとの関係における個人情報の取扱いとともに、個人情報の適正な取扱いと保護について事業者における取り組み状況を明確にするために、その重要性が高まっている。

例えば、米国においては、プライバシーポリシーの掲載について、実際の個人情報の取扱いと掲載事項が異なる場合、不公正又は欺瞞的取引として、連邦取引委員会法5条に基づく処分の対象となる場合がある。

米国では、連邦取引委員会に、事業者が個人情報の保護に関する取り組みの内容をプライバシーポリシー等によって表明し、適切な保護措置を講ずるとしていながらそれに反した場合に行政処分を下すことが権限として付与されている。

その根拠は、連邦取引委員会法である。同法第5条(15 U.S.C.§45(a)(1))は、「不公正又は欺瞞的な行為によって商取引に従事又は関与」することを禁じている。当該規定に基づき、連邦取引委員会は、当該行為の予防について絶対的な権限を有している。(15 U.S.C.§45(a)(2))

同法の規定に沿って連邦取引委員会の権限内容についてみると、はじめに、違法行為の中止を命ずるために停止命令("cease and desist" order)を下すにあたって、公式に公聴会を開催することとなっている。(15 U.S.C.§45(b))その際に、公共の利益を保護する結果となることが予想される場合、連邦取引委員会は、暫定的差止命令又は暫定的若しくは永続的禁止命令を要請することができる。(15 U.S.C.§53(b))

不公正又は欺瞞的な行為が広範多岐に渡る場合、又は当該行為に係る停止命令が既に発せられている場合、連邦取引委員会は、当該行為又は業務について規定している行政規則を公表することができる。

連邦取引委員会の命令に従わない者は、違反行為一つにつき、侵害行為が継続している間、一日当たり1万1千ドル以内の民事罰に科される。(15 U.S.C.§45(l))

同様に、故意に連邦取引委員会規則に違反した者は、それぞれの違反行為につき、1万1千ドルを支払わなければならない。(15 U.S.C.§45(m))

なお、第5条は、不公正又は欺瞞的行為若しくは業務に対する連邦取引委員会の権限の適用外についても定めており、適用除外に含まれるものとして、金融機関(銀行、貯蓄貸付組合、及び消費者信用組合等)、コモン・キャリア(電気通信事業者及び州際間一般輸送業者)、航空会社、貨物及び倉庫会社があり、これらの分野は、他の法令に基づいて他の行政機関が法を執行することとなっている。

我が国においても、特定商取引法や景品表示法、金融商品取引法等の個別の法令に基づく表示義務が課されており、それらの表示義務を網羅することにより、表示事項が煩雑になり、消費者保護の観点からも、本来、消費者が明確に理解すべき事項が非常に分かりづらくなっているだけでなく、煩雑な表示事項によって、結果的に不利益事項が隠蔽される

おそれすらある。

プライバシーポリシーにおいて表明している個人情報の取扱いとは明らかに異なる不正な個人情報の取扱いについては、主務大臣の関与とともに、個人情報保護法に基づく表示義務の法定なども含めて検討が必要ではないだろうか。

5 プライバシーポリシーの内容変更をめぐる問題

プライバシーポリシーは、その公表後、一切の更新を行う必要がないものではない。事業者の個人情報の取り扱い状況に応じて、適宜、時宜に応じてその内容を更新することが必要である。

しかし、プライバシーポリシーの内容変更は、個人情報保護法が定める義務との関係において慎重に行うことが求められる。

特定した利用目的は、社会通念上、本人が想定することが困難でないと認められる範囲内で変更することは可能である。変更された利用目的は、本人に通知するか、又は公表しなければならない。なお、本人が想定することが困難であると認められる変更を行う場合は、個人情報保護法第16条に従って本人の同意を得なければならない。

従って、プライバシーポリシーの内容を変更するにあたっては、次の点に注意が必要である。

5-1 利用目的の変更が認められる範囲

利用目的の変更の許容範囲は、合理的な範囲内における変更に限られている。

法第15条第2項は、「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。」と定めていることから、利用目的の変更に関して合理的と認められる範囲を超えて利用目的を変更することは認められていない。

合理的に認められる範囲の具体例としては、経済産業分野個人情報保護ガイドラインでは、次の例を示している。

「当社の行う〇〇事業における新商品・サービスに関する情報のお知らせ」とした利用目的において「既存の商品・サービスに関する情報のお知らせ」を追加すること。
--

5-2 目的外利用と本人同意

法第16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、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。」と定めていることから、利用目的の変更が当初の目的を超えている場合には、目的外利用として本人の同意を得なければならない。

5-3 変更後の利用目的

法第15条は、「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。」と定めており、当初の利用目的から変更された利用目的も、この趣旨に適合するように利用目的を特定しなければならない。

よって、合理的な範囲を超えた利用目的に該当しないようにするため、当初の利用目的を包含した抽象的・包括的な利用目的に変更することは、法第15条が定める「できる限り特定」したことにはならない。

5-4 共同利用と利用目的の変更

第三者提供の制限の例外として、個人データを特定の者との間で共同して利用する場合に法第23条第4項第3号が定める要件を満たしている場合には、当該共同利用者間の個人データの提供は、第三者提供には該当しない。

よって、共同利用は第三者提供に該当しないことから、共同利用に関する事項を本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いていれば、個人データの提供に際しての本人同意も不要である。

法第23条第4項3号が定める要件は、①共同利用の事実、②共同して利用される個人データの項目、③共同して利用する者の範囲、④利用する者の利用目的、⑤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くことを義務づけている。

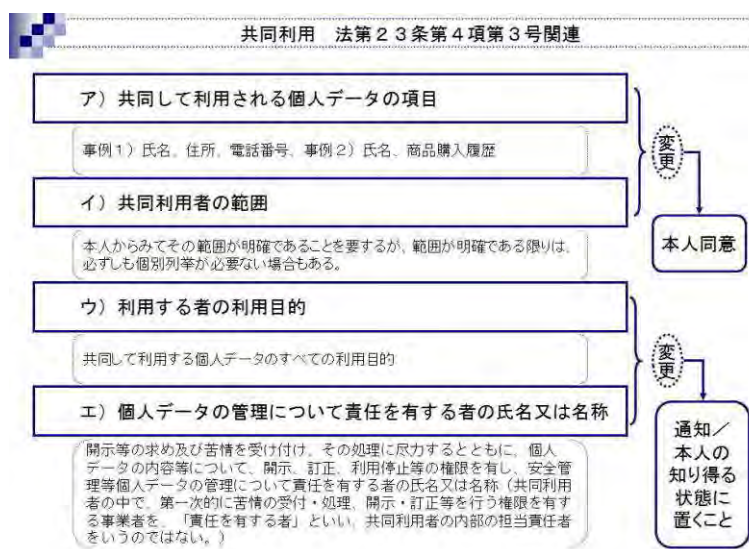
その上で、法第23条第5項は、「個人情報取扱事業者は、前項第三号に規定する利用する者の利用目的又は個人データの管理について責任を有する者の氏名若しくは名称を変更する場合は、変更する内容について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置かなければならない。」と定めている。

つまり、④利用する者の利用目的、⑤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、を変更しても本人通知等を行っていれば本人同意は不要である。

一方、②個人データの項目及び③共同して利用する者の範囲については、法第23条第5項によって変更が可能な項目と規定されていないことから、変更することはできない。ゆえに、第三者提供制限の適用除外としての共同利用の範囲を超えるものとして、法第23条柱書の本人同意が必要となる。

なお、④利用する者の利用目的には、法第16条3項が定める適用除外規定がないが、これは法の欠缺の可能性が高く、共同利用に際しては法令に基づく場合等も含めて、すべての利用目的を特定する必要があるわけではない。

【図④：個人情報保護法が定める共同利用に係る事項の変更と本人同意】



6 適正なプライバシーポリシー表示のための検討事項

6-1 利便性の享受とプライバシー

仕事やプライベートにおける日常の様々な活動において、インターネットにおける各種サービスが日々利用されており、その利用はパソコンに限られず、携帯電話やスマートフォンなど様々な端末を用いて利用されている。

そのため、ネットワークにとどまらず実社会における活動にも密接に関わる詳細な利用者の個人情報、日々大量に蓄積され続けている。しかし、様々なサービスの利用やスマートフォンなど携帯端末の普及に伴い、プライバシー侵害のおそれなどの懸念が指摘されてはいても、その具体的な弊害や問題点は実感しづらい状況にある。その理由は、利便性の影に隠れて自らの権利利益の侵害を意識する機会が乏しいことが要因として大きいといえよう。

6-2 プライバシー保護との関係における検討課題

利便性が高いサービスほど、詳細な個人情報を取得している場合が多い。つまり、そのようなサービスは、ある意味で個人のプライバシーを活用（侵害）することで成り立っている。たとえ本人の同意に基づく利用がなされている場合であっても、個人の権利利益の侵害など一定の犠牲の上に利便性を向上する仕組みが存在することに留意すべきである。しかし、利便性の享受とプライバシー保護を天秤にかけたときに、前者を優先させプライバシー侵害を受け入れることによってサービスの提供を受けることができる現状があるのも事実である。

そのような状況は、本来は本人の不利益になることもあるため、十分に説明義務を果たすことが求められる。例えば、医療行為においてインフォームド・コンセントが重要な理由は、事後的に取り返しが付かないリスクについても、事前に十分な説明を行うことで、そのリスクを認識し本人が納得する機会を与えることにあることは周知の通りである。そのために重要なのが、本報告書における検討対象となっているプライバシーポリシーなのである。

利便性が高いサービスの提供にあたって、個人のプライバシー保護との関係において検討を要する問題としては、①別々のデータベースで管理されている情報が統合されることにより、単なる情報が個人情報など意味を持つ情報に変化する場合があること、②当初の利用目的を超えて個人情報が利用されるおそれがあること、③個人情報の管理に失敗した場合の影響が甚大であること、などの観点からの検討が最低限必要である。なぜなら、これらの問題は、いずれもプライバシー侵害につながる恐れがあり、個人のプライバシーは一度失われると原状回復ができないことに注意が必要であるからである。

家の中を覗かれたり、電話の通話内容を他人に聞かれたり、封緘した手紙を誰かに読まれたり、購買履歴を知られたり、資産状況、預金残高を知られたりといったことは、個人のプライバシーにあたる。これらの情報を他人に知られることを望む人は本来はいないであろう。それが丸裸にされることが、プライバシーの権利侵害である。

6-3 情報の照合・突合による問題

夜空に輝いている星は、単独では一つの光の点にすぎない。しかし、それらをつなぎ合わせることによって、星座が現れることは誰もが知るところである。ネットワーク上に遍在する情報も同様である。単なる情報が他の情報と結びつくことで、特定の個人を識別できる情報になったり、一つずつの個人に関する情報を組み合わせることにより、その人物の全体像を浮かびあがらせたりすることも可能である。これが前記①の問題である。

例えば、個人の検索履歴は単なる個々の単語でしかない。しかし、検索用語は場合によっては個人の趣味嗜好、思想・信条、健康状態など、自らの関心を示す用語にあたる場合がある。それらをつなぎ合わせることによって、本人の関心事項が明らかになるだけでなく、自分に関係する情報を検索する、いわゆる「エゴサーチ」においては、まさに当該人物に関する情報が検索クエリに含まれることになる。

サービスが横方向につながることによって、単独の情報では特定個人が識別できなかった情報でも、相互に照合・突合されることにより個人の私生活が明らかになることもある。

また、日々様々なサービスにおいて生成される膨大な量の情報を「ビッグデータ」と称し、個人情報など有用な情報としての活用を目指すビジネスがある。その目的は、個人の行動履歴を分析することで効率的な広告配信を行う「行動ターゲティング広告」の実施にある。しかし、その対象となる情報は個人のプライバシーであり、情報の分析や取扱いには慎重さが求められる。ビッグデータ活用の名の下に、安易に個人の人格的利益であるプ

プライバシーに関する情報の活用が推進されることがあってはならない。

6-4 利用目的の特定と目的外利用

前記②の「当初の利用目的を超えて個人情報が利用されるおそれがあること」に関する問題は、本報告書において既に述べた通り、個人情報保護法が定める義務として、個人情報取扱事業者の「事業内容」に応じて、具体的な利用目的を特定することが義務づけられている点に関する問題である。

当初とは異なるサービスにおいて個人情報を利用する場合は、あらかじめ本人同意を取得しなければならない。法は、個人情報の取り扱いについて「想定外」が生ずることで、本人の不利益になる目的外での個人情報の利用を認めていない。

目的外での利用が認められてしまうと、本人の予期せぬ利用等による不安・懸念を生じさせ、場合によっては目的外での利用や提供によって本人に不利益が生じることもある。

個人情報の利用を許諾していないサービスで取得した情報を分析して広告を提供したり、本人が想定していた利用範囲や目的とは異なるサービスで利用することは違法であることは、既に解説したとおりである。

6-5 情報漏えいや不正利用による影響

前記③の、「個人情報の管理に失敗した場合」については、統合された情報が漏えいしたり不正に利用された時の影響も大きいことに留意する必要がある。完璧な情報セキュリティはあり得ない。

利用者の設定ミスで他人に知られたくない情報が公開されてしまうこともある。教師が家庭訪問先の個人情報をインターネット上の地図検索サービスで確認できるようにしていたところ、限定公開ではなく一般公開されていた事例などもある。アルバムの閲覧設定の方法がわからないまま写真をアップロードし、今まさにプライベートな写真が一般公開されている人もいる。

6-6 行政の対応

プライバシーポリシーをめぐる行政の対応例としては、2012年3月1日付けでプライバシーポリシーの統合を行ったグーグルへの通知があげられる。

新プライバシーポリシーに対しては、2月29日に総務省と経済産業省の連名で文書が通知されている。法令遵守及び利用者に対する分かりやすい説明等の対応をすることが重要であること、新方針に基づくサービス提供にあたって、目的外利用や第三者提供を行ってはならないことなどが示されている。

グーグル株式会社に対する通知

総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政課

平成 24 年 2 月 29 日

総務省及び経済産業省は、本日、グーグル株式会社に対し、平成 24 年 3 月 1 日から適用する新たなプライバシーポリシーについて、我が国の多くの利用者に大きな影響を有することから、法令遵守及び利用者に対する分かりやすい説明等の対応をすることが重要である旨を文書で通知しましたので、お知らせします。

通知内容は以下のとおりです。

- ・ 統合されたプライバシーポリシーに従ってサービスを提供する際には、利用目的の達成に必要な範囲を超えた個人情報の取扱いや個人データの第三者への提供を行わないとともに、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う場合や個人データを第三者に提供する場合にはあらかじめ本人の同意を取得するなど、個人情報についてその適切な取扱いが図られるよう、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）を遵守することが重要であること。
- ・ 電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）における通信の秘密の保護等に関する規定を遵守するとともに、利用者に対してプライバシーポリシーやサービスに関して分かりやすい説明をしていくことが重要であること。
- ・ こうしたことを踏まえ、適切にサービスを提供していくとともに、3 月 1 日以降も利用者から出てくる実際の懸念や要望に応えるべく、必要な追加的説明や措置等をとることにつき柔軟な対応をすることが重要であること。

この問題については、諸外国においても、欧州連合がフランスのデータ保護機関（CNIL）に調査を依頼した結果、個人データ保護指令違反であるとの見解が示されている。

EU データ保護指令 29 条に基づいて設置されている 29 条委員会は、グーグルの新しいプライバシーポリシーについて、フランスのデータ保護機関（CNIL）に、いわゆる「しきい値評価」を依頼していたが、その結果、グーグル社のプライバシーポリシーは、EU 個人データ保護指令違反であるとの意見を公表している。

新プライバシーポリシーとサービスを横断して統合されるデータの取扱いについて、どのデータがどのサービスで統合されるのか確認することが極めて困難であり、利用者の同意に基づき、利用目的の範囲内における適正な利用を義務づける個人データ保護指令 6 条及び 7 条に違反するとの判断である。

米国でも、プライバシー保護団体や消費者による訴訟が提起されている。

6-7 検討事項の提案

最後に、プライバシーポリシーの適正な表示をめぐる問題について、本報告書において言及した検討が求められる事項の総括として、次の三つの側面からの提案をしておきたい。

一点目は、新たな利用者保護の仕組みの検討が必要である。ネットワークにおけるプライバシー保護のために、追跡の拒否（米国）、忘れてもらう権利（EU）など、新たな試みが提案されている。利用者による情報のコントロールや保護のための自衛手段には限界があるため、プライバシー保護に配慮した計画的な情報システム構築（プライバシー・バイ・デザイン）を事業者に求める動きもある。これらの動向を参考にしつつ、利用者保護のために必要な制度や対応について検討を行うことが求められる。

二点目は、個人情報保護方針のあり方について検討すべきである。個人情報保護法では、法定公表事項の公表が義務づけられているが、法律上の義務ではない個人情報保護方針の公表との違いが十分理解されていない。よって、適正な表示の義務づけの検討が必要である。例えば、米国では、プライバシーポリシーの掲載内容と実際の個人情報の取扱いが異なる場合、不公正又は欺瞞的取引として罰則の適用もある点は本報告書において述べた通りである。

三点目は、国境を越えた個人情報保護への取り組みや国内における統一的な法執行のため、独立個人情報保護機関の設置が必要である。個人情報保護法では、各省庁の主務大臣による法執行がなされる仕組みにはなっているものの、国際的な基準に適合した個人情報保護機関の役割を果たす組織が存在しない。消費者庁は、あくまで個人情報保護制度の基本方針の策定と推進を担っているにすぎない。つまり、海外からみると、日本には個人情報保護に関する国の窓口が存在しないことから、越境執行協力をはじめとする取組に十分対応できていない。諸外国では、これらの問題にはプライバシー・コミッショナーが対応している。以上を踏まえ、迅速かつ統一的な対応のためには、同様の機関の設置が我が国にも必要であることは自明である。

