



(日本語正文)

2004年6月29日

厚生労働省「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  
事業者が構すべき措置に関する指針(案)」について  
在日米国商工会議所  
プライバシー・タスクフォース  
及びヒューマン・リソース・マネジメント委員会の意見

概要

厚生労働省(以下、「厚労省」という)による「雇用管理に関する個人情報の適正な取扱いに関しての指針草案」(以下、「本指針草案」という)についてコメントを提出する機会をいただき御礼申し上げます。個人情報保護法(以下、「基本法」という)の作成中に日本政府に提出した「個人情報保護法案の早期成立を」と題した先の意見書でも述べられておりますように、我々の信ずるところでは、正当に期待される個人のプライバシーを保護するために基本法は必要かつ健全な措置であります。一方、個人情報を取り扱う会社にとってビジネスの現実に即して運用を行う柔軟性がある必要をも考慮するものです。各省により公布された指針は、基本法の一般的な規定を解釈するために不可欠のものとなるものであり、情報保護の原則と同時に情報の適切かつ効果的な利用の価値の両者にまたがる基本法の適切なバランスに従うべきものです。

さらに、基本法の枠組みの下で諸省庁が特定セクターに向けた指針を担当している以上、様々の規則及び指針が相反するのを避けるためには、省庁間の強力な調整が不可欠となります。特に、厚労省及び経済産業省(以下、「経産省」という)が作成した指針が相互に矛盾がないものであることが重要でしょう。例えば、両官庁がそれぞれの指針で用いる定義及び用語は、すべての指針を通じて、一貫して用いられるべきものです。

我々の考えでは、指針が最終的に厚労省により決定されるに先立ち数多くの点で明確化が必要です。本指針草案では、いくつかの規定又はすべての規定が本質的に義務的なものか任意のものかが明確となっております。序文では、本指針草案は

the american chamber of commerce in japan  
masonic 39 mt bldg. 10f 2-4-5 azabudai, mintato-ku, tokyo 106-0041

在日米国商工会議所

〒106-0041 東京都港区麻布台 2-4-5 メソニック 39MT ビル 10 階  
tel 03 3433 5381 fax 03 3433 8454 www.accj.or.jp

「基準を定める」と述べていますが、他の条文では、個人情報取扱事業者（以下、「事業者」という）が何らかの措置を講ずることが「望ましい」（第2条）、又は事業者は「次に掲げる事項に留意するものとする」（第5条）という文言が見られます。

法律の平等かつ公平な執行により透明性を高めるために、日本の政策として、すべての会社に対して法令遵守が奨励されるべきです。いくつかの規定を「任意的」のように見せることにより、現実に遵守しようと望んでいる会社は、かかる規定を厳密に解釈し、これらが将来の執行が行われる場合を示しており、また任意の指針であっても遵守しない会社は社会的信用に悪影響を受けるかもしれないということを暗示するものと考えられるでしょう。これにより、法律を遵守しようと努力している会社が、同じ規定を「単なる任意条項」とみなす競合会社に比べて不平等な立場に置かれるという望ましくも結果が生ずる可能性があります。さらに、指針で「任意」とされているとしても、行政による執行及び民間の民事執行においては、これらの任意基準が、行政当局及び法律を解釈する裁判所の見方により、任意条項に従わなかった被告に不利な証拠となることもあり得ます。

それ故に、厚労省は、その管轄に属するすべての会社に対する義務とされるべき規定のみを指針に記載するよう提言いたします。ただし、厚労省が任意の指針が必要であると考えられる場合は、厚労省は、最初に、指針に含まれる規定が義務的な性質のものか任意の性質のものかを明らかにし、任意条項は事業者が基本法に従う方法だけではなく、方法の例をも示すことを明らかにすべきです。

1980年のプライバシーの保護及び個人情報の国際流通に関するOECDガイドライン(以下、「OECDガイドライン」という)、EUデータ保護指令(以下、「EU指令」という)、並びに世界のその他の情報保護法の要件よりもさらにきびしくなっていると思われる、第三者に対する個人情報の開示又は譲渡に対する要件についても懸念しております。本指針草案の第5条の示唆するところによれば、事業者は、当該事業者が関係を有していない第三者に対して譲渡された個人情報に対して、かかる情報が関係する個人の同意を得て譲渡されたとしても、引き続き責任を負うこととされております。例えば、第三者であるデータベース管理人に対して、本人の同意なく、情報を外部委託する会社に対しては、当該情報の適切な利用について第一に責任を負うことを要請するのが適当でしょうが、本人が第三者への譲渡に同意した場合に、事業者が引き続き責任を負うように主張することは不合理であり、過大な負担を課すものと思われる。さらに、多くの場合で、同意と責任の継続の両者を求めるこ

とは、国民に与えられるプライバシー保護の増大につながらないでしょう。このような場合は、情報がいったん第三者に譲渡されたなら、当該第三者がデータ保護についてのすべての義務を負うべきであり、事業者でなく本人が当該情報の扱われ方について決定を下す当事者となるべきです。

目的特定要件(第1条)もまた、OECDガイドライン及びEU指令に用いられているよりも高い基準を事業者に対して課しています。さらに、かかる基準は、産業界それぞれの特殊な慣習にあわせてつくられた基準を推進するように産業界の自主的規制を奨めるという日本政府の方針及び基本法の意図に反するものです。かかる要件の結果、過度に詳細で長大な通知が必要となり、個人が閲読し難いものとなるでしょうし、また大量の通知は、事業者及び従業員にとって不必要かつ不合理な負担を招く結果となるでしょう。

その上、本指針草案は、事業者と外部委託業者との間に契約書を求め、かかる契約書の内容を規定しているようです。産業の部門及び事業者と外部委託業者との関係によって、契約書は必要である場合もあれば必要ない場合もあるでしょう。事業者と受託者との関係により、契約書の要件に対する例外を設けるべきと確信しております。

安全管理の措置については、本指針草案は、安全管理の措置を実行する方法を義務としたり、個人情報を取り扱う従業員に対する身元調査の義務を課したりするべきではありません。安全管理の措置の性質及び実行方法は事業者によって異なり、関連する個人情報の微妙な性質によっても様々です。

厚労省に対しては、本指針草案で、潜在的投資家又は会社資産の購入者が企図する取引に関連する精査を目的として個人情報を調査する必要がある場合は、かかる情報を得るための同意を必要としないことを明確にするよう要望いたします。会社が合併又は買収を企図している際に、正当かつ標準的な精査が妨げられるのであれば、日本の会社への投資に対する重大な障害となるでしょう。

## 目的の特定(第1条)

本指針草案は、個人情報の利用を計画する目的すべてについて、事業者が詳細に個々の説明を行うように求めているようです。この要件が課している基準は、OECDガイドライン又はEU指令にみられるものに比べて相当に高いものです。利用の目的は可能な限り具体的に、分かりやすい用語で、合理的に特定できるように説明

すべきであると考えられますが、あらゆる可能な目的を列挙するという要件を課すことは、過度に詳細かつ長大な通知を必要とし、個人にとって閱讀し難いものとなる結果となると思われます。その上、通知が利用目的それぞれについて行われなければならないとすれば、この要件のために発行しなければならない膨大な通知が生じ、事業者に対して不必要かつ不合理な負担を課すこととなるでしょう。従って、かかる通知は、事業者に対する不当な負担となるだけでなく、本人にとっても無意味であり、プライバシー保護の増大にもならないでしょう。個々の利用目的それぞれを特定する必要なく、目的及び関連目的のカテゴリーを説明すれば十分であるはずで

実に、情報の収集は「特定された、明確な・・・目的」のために行われなければならないとする EU 指令の下でさえ、本人に対して通知する要件は、単に加工の目的を通知することだけです。実際、目的の例は、一つ一つの目的すべてというのではなく、ルーティン化して与えられます。例えば、ある団体が次の目的のために情報を収集すると言えば十分なのです。すなわち、労働者に給料及び給付をあたえること、効率的に人事管理を行うこと、納税等の法的義務を果たすこと、後任者選抜・養成計画を受けること、従業員の名簿をつくること、並びに従業員のストック・オプション計画を管理すること等です。

## 同意(第 2 条)

本条では、事業者が指定された方式で同意を得ることが「望ましい」と規定されております。従って、本条が義務的なものか任意のものが不明確です。本条では、また、電子的な方法で、又は事業者ホームページでボックスをクリック若しくはアンケートをクリックする、「承諾する」ボタンを押すこと、事業者に電子メールを送ること、若しくはスクリーンのボタンを押すこと等のその他の手段により、同意を与えることができるか否かについても明確にされれば有用です。

さらに、本指針草案は、潜在的投資家又は会社資産の購入者が企図する取引に関連する精査を目的として個人情報調査する必要がある場合は、かかる情報を得るために同意を必要としないことを明確にするべきです。ある程度の精査が完了した後でなければ、合併又は買収の可能性についての協議が極めて秘密性の高いものであることはよくあります。また、個人に対して取引の企図を開示すれば、「インサイダー取引」のリスクが高まります。従って、従業員個人に対して取引の可能性について十分な情報を提供し、インフォームド・コンセントを得られるようにすることは、うま

く行かないでしょう。最も負担の重い要件を課しているとされる EU 指令の下でさえも、かかる状況においては同意なく開示することが認められるでしょう。その上、実際には EU の当局は、従業員と雇用者との間に力の不均衡があることから、雇用関係という状況下で同意を用いることに疑問を投げかけております。

可能な場合は常に、事業者はデータを匿名化するべきですが、かかる匿名化が不可能である場合もあるでしょう。例えば、潜在的投資家又は会社の買収を考えている者が、上級幹部に提供される統一報酬についての情報を求めて、その報酬を再び与えることができるか判断したり、合併後の新会社が新たな従業員を雇い入れる必要があるかを判断したいと考えるかも知れません。このような場合、同意が求められるべきではなく、事業者は、従業員個人の同意を得ることなく、投資家又は購入者となるべき者と情報を共有することが可能となるべきです。かかる事情の下で同意が必要とされるなら、合併及び買収の取引は非常に困難となり、日本への外国直接投資に対する重大な障害となるでしょう。

### 安全管理の措置(第 3 条)

本指針草案によれば、事業者は、「雇用管理に関する個人データの安全管理のために次に掲げる措置を講ずるように努める」ものとされます。「努める」とはいかなる行為からなるかが不明確です。「努める」とは、事業として合理的である範囲を超える努力を意味すると受け取られる可能性があります。雇用主は、最善の行為とされる方針をとる義務を負うのでしょうか、それとも雇用主は、従業員がその仕事を行うのに必要な範囲でのみ情報を利用することを約束する契約を従業員各人と結ばなければならないのでしょうか。

制約の多い EU 指令でさえも、十分な保護手段を柔軟に判断することを認めています。EU 指令が求めるのは、情報の安全性を保護するために適切な技術的及び組織的な措置を実行することです。事業者は、技術の現状及び技術的な実施の費用を考慮することが許されておりますが、かかる措置は、加工によるリスク及び保護されるべき情報の性質にとってふさわしい安全性の水準を確保する必要があります。追加的な要件(例えば、契約については)、加工が事業者自身でなく、事業者を代理して行われる場合にのみ適用されます。

また、第 3 条(1)に基づき、事業者は、情報の取り扱いを許可される個人の氏名及び各個人が該当する情報を取り扱うために有する正確な権限を明確に定める必要

が生ずるようです。我々の理解では、内閣府は、これら個人の役職のみが必要であるとの立場をとっており、故に、各省庁の間ですでに要件の解釈に相反がみられます。第3条(2)では、かかる情報は権限ある者のみにより取り扱われると定めています。事業者は、典型的には、従業員が、個人又は集団として、情報にアクセスできる程度を制限するコンピュータ管理を設けます。これらの管理は、コンピュータ・システムに対するアクセスを制御するソフトウェア・プログラムに書き込まれます。アクセス管理を行うこと及び情報へのアクセスを当該情報にアクセスする必要がある個人に限定することは確かに重要ですが、一方、アクセス制限のために技術的な手段を用いる行為が本指針草案を満足させるものであるか否か、又は、情報にアクセスできる正確な権限水準を有する個人を記載する特定の手段若しくは文書を有する必要があるか否かについては、本指針草案からは明確に判断できません。実際問題として、指名された個人だけが情報を利用できる(そして、本人の新たな同意がなければ他の誰も利用できない)ように求めることは、会社にとって不当に重い負担であり、関係する個人を保護する目的という点では役に立たないでしょう。

本指針草案はまた、第3条(4)で、「個人情報の管理に責任を負う者は、当該事項を行うために必要な知識及び経験を有していると認められる者のうちから選任される」ように求めています。どんな基準が満たされなければならないのでしょうか。

第3条(5)では、「必要な教育及び研修」を求めています。どのような水準の教育及び研修が必要なのでしょうか。

#### 業務委託(第4条)

本指針草案によれば、「個人情報の保護について十分な措置を講じている者を委託先として選定するための基準を設けること」とされています。かかる基準を設けること及び何が適切であるかを決定することに責任を負うのは誰でしょうか。個々の事業者でしょうか、それとも事業者の属する産業部門でしょうか。事業者各人は、業務委託のための方針/基準を記した詳細な書面を有していなければならないのでしょうか。事業者は、例えば委託先のファイアウォール及び/又は暗号化の水準を検証することを含み、委託先の物理的な検査を実施するよう求められるのでしょうか。かかる水準の精査が求められるとすれば、事業者にとっては相当な困難となるでしょう。本条により要請される精査の水準は不明確であり、我々としては、契約上の保証に限定されるべきであり、物理的な検査又は監査を求めないよう提言いたします。

さらに、第4条(2)は、委託先が実施すべき措置の内容が「契約において明確化されていること」と定めています。この規定は、すべての外部委託先との間に契約書があることを前提としており、契約書に含まなければならない内容についての要件を課しています。例えば、プライバシーの侵害が生じた場合の委託先の責任、及びかかる侵害を報告する委託先の義務が契約書に定められていなければなりません。しかしながら、産業部門又は関連する事業者によっては、委託契約書が用いられることもあれば用いられないこともあります。例えば、ある事業者は、ルーティン化したサービスの提供を受けている別の事業者と長期に確立したビジネス関係を確立していることがあり得ます。この場合、契約書は必要ないでしょう。これは、事業者がその関連会社の一つに業務委託する場合にも当てはまるでしょう。さらに、日本では、事業者双方が基本法に服するため、契約書は不要となるかも知れません。比較のために述べれば、EU指令は、契約書を要請してはいません—ただ、かかる加工が「契約、又は委託先を事業者に拘束し委託先が事業者の指示によってのみ行動し情報保護法令を遵守すべきことを定める法律行為に準拠するように」求めるのみです。この理由で、事業者と委託先との間のビジネス関係の状況次第によっては、契約書の要件に対する例外もあるはずだと考えられます。

第4条(2)①は、「委託先は・・・漏らしてはならないこととされていること」と定めていますが、第4条(2)⑤にあるような、委託契約の範囲内で委任される仕事に対する例外が定められていません。委託先が情報を漏らすことが適当である場合がしばしばあります。例えば、団体が広報会社を雇ったときは、当該広報会社が情報を公衆に提供するのが適当です。それを目的とする関係であるからです。これらの規定は、外部委託関係の多くに開示が要請されることを考慮し、これとの調和をはかるべきです。

第4条(2)④は、いったん目的が達成されたなら、個人データは「確実に」破棄又は削除されるべきであると定めています。この要件は、データの完全な破棄又は削除が事実上不可能であるため、技術的に実現できないものです。例えば、データは、しばしばオフサイトで貯蔵されるバックアップ・メディアに貯蔵されるのがほとんど常態となっています。データのシャドウ・コピーもコンピュータ・システム内部に存在するでしょう。これに代わって、本指針草案が示すべきものは、事業者がデータを抑制し、又は積極的な活用から除外し、又は可能な箇所すべてからデータを削除するように最善の努力を尽くすべきであることです。実に、EU指令でさえも、情報の削除又は破棄を要請するものではなく、一般原則として、情報の収集又は加工の目的上必要でなくなったときは、個人が特定される形で情報を保管してはならないとしてい

ます。さらに、団体が正当な理由をもって、顧客に提供したサービスに関連する情報を保持することはしばしばあります。例えば、業務委託関係が長期契約（例えば、7年から8年）の半ばで終了した場合は、契約が終了され顧客による監査が行われる後まで第三者が情報を保持しなければならないことがあります。さらに、訴訟又はその他の紛争が生じ個人情報に関連する場合は、第三者が個人情報を破棄又は削除することを法的に妨げられることもあります。

第4条(2)⑤は、業務委託契約の範囲を超えた委託先による「加工」を禁止していますが、本指針草案は、加工とは何かを定義していません。さらに、第4条(2)⑥は、委託先が個人情報を複製又は複製することを禁止しています。委託先がその業務の一環として個人情報を複製しなければならない正当な理由は数多くあります。例えば、委託先が情報を別の言語に翻訳するように求められる場合や、委託先が情報を加工する目的で情報を機械語に変換する義務を負う場合もあります。これらの行為はともに情報の複製又は複製の一形態であるとみなされ、故に本指針草案に基づき禁止されることがあります。

### 第三者提供(第5条)

基本法に基づき、一定の開示が収集の時点で行われているのでない限り、事業者は、個人情報第三者に提供又は開示され得るのに先立ち、当該個人の同意を得なければなりません。本指針草案は、EU指令又はOECDガイドラインが要請する範囲を超える要件を事業者に対してさらに課すことになるでしょう。第5条(2)によれば、事業者が本人の同意を得てデータを第三者に譲渡した後でさえも、当該事業者は、第三者が事前の書面の同意なく当該データを別の第三者に譲渡しないように確保する責任を引き続き負っています。また、第三者が個人情報を漏らしたり、登用したり、複製又は複製したりしないように確保し、利用目的の達成後に情報を削除又は破棄するように確保し、情報の保有期間が明文で定められるように(おそらく契約中に)確保する責任を引き続き負います。外部委託業者又は委託先に対する譲渡とは異なり、事業者が継続的な関係を有していない第三者に譲渡された個人情報に対する責任を引き続き負うように強く求めることは、かかる情報の移転が関連の個人の同意を得て行われた場合、不合理かつ過度の負担となります。事業者が本人の同意を得ている場合、いったんデータが第三者に譲渡されれば、当該第三者が、通知を行ったり、及び/又は後続の利用及び譲渡に対する個人の同意を取得するなど、データ保護の全責任を負うべきです。

例えば、会計士に支払給与情報を送るように雇用主に求める従業員がいる場合は、事業者は従業員の同意を得ており、情報を送付すべきです。これ以後、事業者は、会計士が情報を適切に利用又は情報を破棄するよう確保する義務をさらに負うべきではありません。本指針草案によれば、会計士が本人の指示で本人の税務申告書作成者に情報を送付する場合、会計士は事業者に対して情報を転送するための書面の許可を求めなくてはなりません。この負担は不合理です。これに代わって、会計士は、関係のない事業者の同意ではなく、代理行為の本人の同意を得るように要請されるべきです。さらに、事業者と会計士との間に継続的な関係がなく、ゆえに契約もない場合は、記載された義務に対して事業者がどのように効力を与えられるのか不明です。

**関連会社。**本条には第三者の定義はありませんが、本指針草案は、本条又は本指針草案の別の箇所、関連会社がデータを提供する第三者に課せられた義務の一部又は全部を免除されることを明確にするか、又は少なくとも、事業者が継続的な関係を有する者(関連会社の場合のように)とそうでない者との間の区別を設けるべきであると思われます。継続的な関係を有する団体に対しては、事業者と第三者又は事業者とその関連会社は、2つの主体のうちいずれが個人情報の適正な取り扱いについて責任を負うかを決定する能力があるはずで、このことは、契約又は行動準則若しくは会社の内部規約(関連会社に関して)等のその他の手段により、達成されるでしょう。事業者にとって継続的な関係のない団体及び引き続き責任を負うことの不可能な団体に対しては、収集の時点での通知又は個人情報の譲渡に対する同意が必要とされるでしょう。

## アクセス(第6条)

本条は、事業者に対して、労働組合又は同様の団体と協議した上で、事業機密又は事業が所有するものとみなされ得る個人情報に対する従業員のアクセスを定める規則を作成するように要請していると思われます。本条はまた、一定の事情があるときに、従業員からの要望のみを理由として、会社が従業員にデータを提供しなければならないとするのは適切ではないと(正しく)認めているようです。これは有効な考え方であり、さらに発展させるべきです。例えば、報酬及び昇進についての評価及び予備計画に対する無制限なアクセスを従業員に対して与えることは、かかるプロセスの有効性を妨げるものとなりかねません。事業者各人は、この分野で自らのルールを作成する自由を与えられているように見受けられ、そのことは有益ではありますが、労

働組合との協議が必要であるとする要件は、大きな問題となるでしょう。実に、同様の規定は、従業員の代表との協議を要請する EU 指令にも他の EU の法制にもありません。さらに、各事例ごとに協議が必要であるか否かを定めていないという点で、本指針草案は不明確です。

### 開示(第 7 条)

本条は、開示の求めができるだけ円滑に行われるよう、雇用主に対して個人の利便を考慮するように要請するもののようです。本条はまた、かかる要望に応ずる際に雇用主に課せられる負担の考慮を定め、従業員は、不当な負担となり、不合理に広い範囲の、又は過度に頻繁に繰り返される要望を行うことはできないと定めるべきです。例えば、EU 指令の第 12 条では、要望は「合理的な間隔で」行われるべきであると定めており、「不釣合いな努力」を必要とするデータの訂正を制限しています。

### 苦情の処理(第 8 条)

第 8 条は、事業者に対して、苦情受付の窓口となる者を明確にすることを含み、苦情の処理に際して補助するよう最善の努力を尽くすように要請しているようです。特定の個人名ではなく、職務又は役職により指定された者を窓口とすることを提言いたします。特定の個人名が必要である場合は、事業者は、特定の個人が異動するごとに、又は事業者が人事部を再編するごとに、証書を再発行しなければならないでしょう。また、窓口となる者は、地域や場所ごとに異なることがあるので、地域の窓口を定めるのが適切であるかも知れません(例えば、地域の HR マネジャーに連絡して下さい、等)。

### 結論

プライバシー・ルールを有効なものとするためには、消費者及び従業員のプライバシーを保護する正当な必要性、並びにグローバルで自由な情報の流れを保たなければならない事業者の正当な必要性の両者が反映されなければなりません。情報の自由な流通は、消費者及び従業員の利益となることもしばしばあります。プライバシーに対するバランスのとれたアプローチを採用することにより、日本は、生産性の増大及び経済の競争力の強化から多くの恩恵を得ることができると確信しております。

(これは、求職者、従業員、雇用主、投資家、及び納税者にとっても同様です。)

かしながら、このようなバランスを欠いた状態で、グローバル情報経済におけるデータの流れを過度に規制し制限することを進めれば、日本及び世界の顧客に対して、グローバル・ビジネスがコスト効率のよい、カスタマイズされたサービスを提供することは極めて困難になるでしょうし、日本における事業投資の意欲を殺ぎ、減少させるだけでしょう。

データの加工が現在行われている方法を反映したグローバルなビジネスの必要性と、データ及び個人を適切に保護する必要性の両者に応える柔軟かつ状況に合ったプライバシー・アプローチを作成することにおいて、日本は指導的な役割を演ずることができるかと我々は確信しております。我々は、厚労省に対して、このコメントで我々が提起した問題点について、これらの指針を最終決定する前に取り組んでいただきたいと要望いたします。これらの問題点を考慮せずにプライバシーに関する指針を定めれば、プライバシー保護体制はより一層の機能不全に陥り、高水準のプライバシー保護を与えることなく電子商取引の発展を妨げる結果となるでしょう。

本書及び他のパブリック・コメントで提起されている様々な問題点に対処するという観点から、パブリック・コメントの受付期間をより長く設定していただければ、本指針草案の文案に対する適切な修正案を検討するために役立つであろうと確信しております。

本件につきましてご質問等ございましたら、ご遠慮なく ACCJ までご連絡くださるようお願い申し上げます。