



日本語版
2004年7月27日

個人情報保護に関する法律についての
電気通信事業部を対象とするガイドライン改訂案について
総務省による公的見解の求めに応じる
在日米国商工会議所
プライバシー・タスクフォースの
意見

概要

個人情報保護に関する法律についての電気通信事業を対象とする「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」の改訂案(以下、「本ガイドライン」という)に対するコメントを行う機会をいただき感謝しております。個人情報保護に関する法律(以下、「基本法」という)の作成中に日本政府に提出した「個人情報法保護法案の成立を」と題する先の在日米国商工会議所見解でも述べましたように、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電気通信事業者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る予定のガイドラインは、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ガイドラインを担当することとなる以上、様々な規則及びガイドライン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、すべての省庁が作成したガイドライン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、すべての省庁がそれぞれのガイドラインで用いる定義及び用語、並びにすべての省庁が課す義務は、すべてのガイドラインを通じて、一貫して用いられるべきものです。また、執行の過程においても、省庁間の強力な調整のあることが重要となるでしょう。共通管轄がある場合は、諸省庁は、統一見解を作成し、共通の裁定又は決定を下すべきです。事業者は、省庁間の相違を解決する責任を負わされるべきではありません。可能な範囲で、かかる裁定又は決定は、事業者が諸省庁の解釈を理解し、その事業をすすめるに当たってかかる解釈に信頼できるように、公刊及び公表されるべきです。同様にして、関係省庁は、事業者が諸省庁と相談でき、かかる事業に反対する行政処置をとらない

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

という諸省庁の決定に信頼できる「ノーアクション・レター」手続きを使用すべきです。基本法及びその関連のガイドラインを執行するに際して制度の透明性と予見可能性を高めるためには、かかる手続きは不可欠です。

我々の考えでは、本ガイドラインが最終的に総務省により決定されるに先立ち数多くの修正が必要です。本ガイドラインでは、詳細な義務規定及び任意規定が定められています。多くの規定は任意的なものですが、しばしば大企業による最善の努力を定めており、本ガイドラインが記す特定性の水準により、過度に命令的なものとなっています。日本政府の言う自主規制推進のアプローチに合わせて、各事業者は、自ら、その運営に適切な処置を決定する必要があるのです。

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遵守が奨励されるべきです。明示に「任意的」な手続き及び規定を定めることにより、現実に遵守しようと望んでいる会社が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、また任意のガイドライン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からぬ結果が生ずる可能性があります。さらに、ガイドラインで「任意」とされているとしても、行政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会社に不利な証拠となることもあり得ます。

それ故に、総務省は、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本ガイドラインに記載するようにお勧めします。ただし、総務省が任意のガイドラインが必要であると考えられる場合は、総務省は、任意規定が示すのは事業者が基本法を遵守する方法の例、又は最善の実行例であって、基本法を遵守するための唯一の方法を示すのではないと明示するべきです。本ガイドラインはまた、特定の提案を採用しないことが、十分な安全性を提供していないことを意味するわけではないと明確にするべきです。

目的特定要件(本ガイドラインの第5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励す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。

さらに、本ガイドラインでは、事業者と外部委託先との間に契約書が必要であると示唆しており、かかる契約書に定められるべき処置の範囲を推奨しています。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。本ガイドラインは、契約書が必要であるか否かを事業者が自ら決定する必要があり、これは事業者と委託先との関係によると認めるべきであると思料します。

安全管理の措置については、本ガイドラインは高水準であるべきであり、義務的とみなされる規定を定めることに限定されるべきだと思料します。本ガイドラインはまた、採用される安全管理措置は、事業者により異なり、問題のデータの性質及びデリケートさにより異なると認めるべきです。

総務省に対しては、さらに、本ガイドラインで、潜在的投資家又は事業者資産の潜在的購入者が企図する取引に関連するデュー・ディリジェンスを目的として個人情報調査する必要がある場合は、事業者はかかる情報を提供するための同意を必要としないことを明確にするよう求めたいと存じます。事業者が合併又は買収を企図している際に、正当かつ標準的なデュー・ディリジェンス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り、かつ、対日直接投資を奨励するという日本政府の目標は阻まれるでしょう。

コメントの詳細

事業又は職業上の情報

本ガイドラインの第2では、個人情報の定義として、個人の職業、役職及び「公刊物等によって公にされている」情報が含まれています。個人情報の例としては、「法人等の役員に関する情報は個人情報に当たる」及び「公務員及び公人も「個人」に当たる」が挙げられています。

事業の運営を含み、企業、専門的能力若しくは公的立場にある個人を特定する情報、又は個人の職業的若しくは公的な責任及び活動及び関連の取引を述べる情報は、個人情報の定義から除外されるべきであり、少なくとも、かかるデータが事業の目的で使用された場合に、同一のプライバシー要件に従うべきではないと思料します。EU データ保護法の経験から見て、事業上の目的のために事業又は職業上の情報を収集、使用及び譲渡することに通知と同意の義務を課すことは、相応なプライバシー保護を与えられない上に、極度に時間のかかり、費用がかさみ、かつ負担となり得るものです。名刺に記載されていると期待される内容に、専門的な免許の情報、専門的な職務の説明、及び一般的な勤務スケジュール (例えば、当該個人が職場において連絡がとれる時間帯、曜日) などの少数の追加的情報を加えた程度のものは、ビジネスの関係で利用され、- かつ開示される - と意図し期待しながら個人が提供するのが一般的です。

これは、ビジネスの通常の過程で名刺が定期的に交換される日本においては特に当てはまります。ビジネスの連絡先として名刺を渡す人は、受け取った人が名刺の情報をデータベースに入れ、連絡の際に利用し、関連会社の人を含み、その組織内の他の人にビジネス上の目的で情報を譲渡すると期待しています。

故に、総務省は、個人情報の定義から、「事業の運営を含み、企業、専門的能力若しくは公的立場にある個人を特定する情報、又は個人の職業的若しくは公的な責任及び活動及び関連の取引を述べる情報」を除外するようにお勧めします。

公に入手できる情報

また、公に入手できるデータは個人情報の定義から除外されるべきであり、かつかかる情報を取り扱う事業者は個人情報を取り扱う事業者に課される義務を免除されるべきであると、我々は推奨致します。公に入手できるデータとは、公の記録、ニュース報道、公衆が入手できるようにされた研究、公の名簿及び目録、並びにその他の公開の情報源を含む広い範囲に及びます。例えば、個人が販売目的で製品の広告を出しているホームページにより個人の連絡先の情報をウェブに掲示した場合であっても、かかる情報を当該個人との連絡に用いたり、当該個人に何らかのマーケティング資料を送付するために用いたりしたいと考える団体は、通知、又は恐らく同意を得ることを含み、本ガイドラインのすべての義務を遵守しなければならないでしょう。これは、当該個人が、自らの名を他人及び団体が利用できるようにすることを目的としてウェブに公開したことからすれば、直観に反しておりかつ不必要であると思われます。個人についての真実の情報がいったん公に入手できるようになれば (例えば、特定の個人にかかわるニュース性のある事件についてのニュース記事、又は立法府若しくは裁判所の聴聞で開示された個人に関する情報)、同じ真実の情報をその後で用いることを個人又は政府が統制することは不合理です。

故に、総務省が公に入手できるデータを個人情報の定義から除外されるか、又は少なくとも総務省が、通知及び同意に関する義務を免除する等、公に入手できるデータに適用されるデータ保護義務の範囲を制限されるように我々はお勧めします。総務省は、公に入手できるデータの定義について、アジア太平洋経済協力機構(APEC)のプライバシー・フレームワーク (<http://www.export.gov/apececommerce>を参照)の次の定義を参考にされてはいかがでしょうか。すなわち、「公に入手できるデータとは、個人が故意に公衆に入手可能とさせた当該個人に関する個人情報、公衆が入手可能な政府記録から合法的に入手若しくはアクセスされる個人情報、ジャーナリズムの報道、又は法律により公衆が入手できるものとしなければならない情報を意味する。」

日本以外で収集されたデータ

さらに、総務省は、本ガイドラインが、日本で収集されたのではないが加工及び利用のために日本に移転された個人情報に適用されるのか、それとも日本で収集され利用される情報にのみ適用されるのかを明確にするべきです。例えば、個人情報がヨーロッパから加工と利用のために移転されたとすれば、ヨーロッパのプライバシー規則と日本のプライバシー規則（例えば、通知及び同意）とのどちらが適用されるのでしょうか、それとも両方とも適用されるのでしょうか。基本法の義務をかけるデータにまで拡張すれば、過度の負担となり、日本への投資の意欲をそぐことになるでしょう。総務省は、事業者が日本国外に所在し、サービスを提供するためにのみデータを日本で加工する場合に（データベースストレージ、IT サポートサービス及びコールセンター・サービス等）、本ガイドラインが適用されるかについても明確にすべきです。

第三者に対する提供（本ガイドラインの「.2(4)；基本法の第 23 条）

本ガイドラインは、第 15 条又は本ガイドラインの別の箇所で、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べきです。実際、企業集団の枠組みにおいて、関連会社数社が、同じ目的を達成するためにデータ処理にかかわることはよくあることです。例えば、顧客契約管理において、一つの関連会社が顧客管理を担当し、受注を行い、別の関連会社が何らかの備品の製造を請合い、さらに別の会社が保守を引き受け、さらにまた別の会社が顧客情報の保管用のサーバー及びデータベースの作動を行う場合です。顧客に関しては、この任務編成は、顧客のプライバシー権にいかなる影響も与えず、また、顧客のデータは、一つの法主体のみによって取扱われているかのように、同様の態様で取扱われます。このような場合に、情報の共有について顧客の同意を得なければならないことは、大規模な組織に悪影響を及ぼすことになり、当該組織は、その法主体を再構築しなければならず、企業集団の他の関連会社に情報を譲渡することについて、顧客の同意を得られなかった場合は、たいてい、顧客契約を履行することができないでしょう。

少なくとも、総務省は、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、二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。事業者と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適切であるかもしれません。

合併及び買収

さらに、本ガイドラインは、潜在的投資家又は会社資産の潜在的な購入者が企図する取引に関連するデュー・ディリジェンスを目的として個人情報を調査する必要がある場合又は商品やサービスを購入するための資金調達方法を提示する財務顧問に対しては、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。ある程度のデュー・ディリジェンス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。さらに、EU の当局は現に、雇用主と従業員の間に力の不均衡があることから、雇用という文脈で同意を用いることに疑問を呈しています。

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もくろんでいる者が、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。

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、並びにグローバルな文脈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巨大な利益を得ることができると考えられます—これは、消費者、求職者、従業員、雇用主、投資家、及び納

税者にとって、同様に利益となります。しかしながら、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・ビジネスが費用対効果の高い、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。

日本は、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適切に策定されたプライバシー・アプローチを作成することにおいて指導的な役割を演ずることができると我々は信じています。我々は、総務省に対して、本論評で我々が提起した問題点について、これらの本ガイドラインを最終決定する前に取り組んでいただきたいと強く望んでいます。これらの問題点を考慮せずにプライバシーに関する本ガイドラインを定めれば、プライバシー保護体制はより一層の機能不全に陥り、日本に住み働く個人に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。