

現行の本法を理解するため、それに至った経緯について、以下、説明を加える。

* 1 条項等：本書では2021（令和3）年改正の全面施行後における本法の章・節・条項の番号に従って表記を統一している。本編においては国内外の動向が交錯するため、国内判例を除き西暦と元号を併用し、次編以降では専ら元号を用いる。

* 2 公的部門を対象とする一般法：1998（昭和63）年公布の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」（旧行個法）は、国の行政機関を対象としていたが、これを全面改正するという形式で、2003（平成15）年に本法と同時に行個法が成立し、当時における独立行政法人化の波に対応するため、独個法も制定され、もって保護3法という枠組ができあがった。独個法は行政機関と同様に取り扱うべきものを対象法人として（基本的に独立行政法人等情報公開法と同様）、実態に即した規制を設ける観点から、行個法の仕組を基本に、その性格に適合した仕組を作ろうとしたものである。独立行政法人だけでなく、行政の一部ともうべき他の機関も対象とされてきたが、公的部門というべき機関全てが網羅されていたわけではなく、独個法の対象法人でないものは、本法の対象とされてきた。2021（令和3）年改正後の本法も、これを踏襲しつつ、変更を加える。

* 3 個条例：後述のOECDプライバシー勧告を踏まえ、わが国では国レベルに先駆けて、地方公共団体が保有する個人情報を対象に個条例が整備されてきた。これを字質編3頁〔宇賀寛也〕は「分権的個人情報保護法制」と呼び、国に先駆けて整備されたという経緯だけでなく、地方公共団体が保有する個人情報の保護について最も適切に判断しうるのは、住民に身近な地方公共団体であるという認識があったとする。

* 4 番号法の位置付け：同法は、行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保を図り、かつ、国民の利便性向上を得られるようにするために必要な事項を定めるとともに、本法の特例を定めるものである（同法1条）。したがって、正確には本法の個別法という位置付けではない。

〔図1-2〕個人情報保護法の全体像（令和3年改正全面施行後）

第1章 総則（1条～3条）
第2章 国及び地方公共団体の責務等（4条～6条）
第3章 個人情報の保護に関する施策等（7条～15条）
第4章 個人情報取扱事業者等の義務等（16条～59条）
第5章 行政機関等の義務等（60条～129条）
第6章 個人情報保護委員会（130条～170条）
第7章 雑則（171条～175条）
第8章 罰則（176条～185条）
附 則

第2章 プライバシー権と個人情報保護法制の制定

I 個人情報保護法制制定の背景となった要因

保護3法は、2003（平成15）年5月23日に成立し（同月30日公布）、2005（平成17）年4月1日全面施行された。

その制定に向けた政府の検討作業は1999（平成11）年に開始された。直接的な契機は、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）の導入に係る住民基本台帳法の改正協議であった。それと同時に、当時、個人情報大量漏えい事件が多発していたことも、近時において立法化に向かわせた要因として指摘しうる。

この両者が「近因」と呼ぶべきものであるとすると、「遠因」も存在する。1980（昭和55）年のOECDプライバシーガイドライン、そしてEU（欧州連合）の1995（平成7）年個人データ保護指令への対応であり、さらに遠い背景事情として、コンピュータシステムの普及による「データバンク社会」の到来を背景として1970年代から国際的に始まった、プライバシー権概念の変容という点を指摘しうる。

以上を整理すると〔図1-3〕のとおりとなる。

本章では、保護法制の理解に資するために、制定の背景となった、これら各種の要因について、年代順に説明を加える。その中で、プライバシー権、国際的な保護法制の概要も、併せて解説する。その後には改正を重ねた現在でも、原点と現状を知ることが重要だからである。

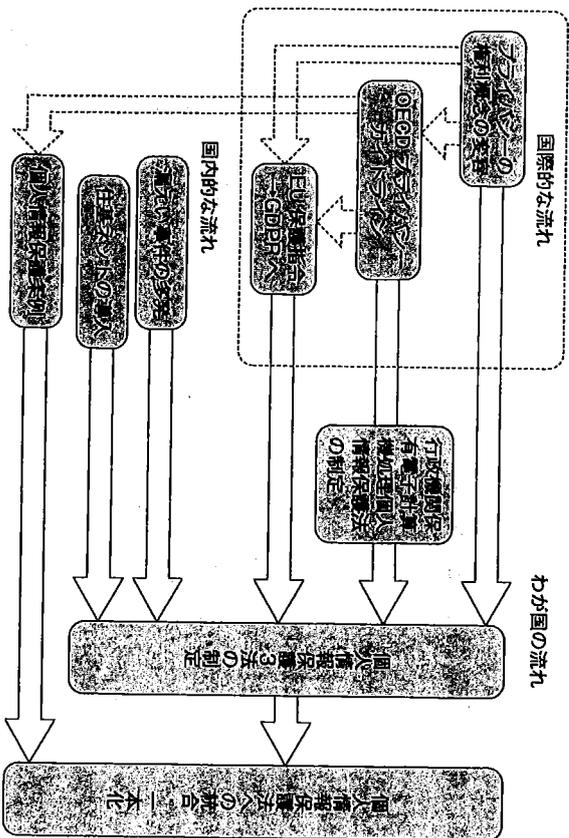
II プライバシー概念の生成・発展と変容

1 概 説

第一に、遠因としてプライバシー概念の変容がある。保護法制は、前述のとおり、プライバシー権と同一のものではないが、これと密接な関連があり、プライバシー概念の変容が保護法制の生成・発展に大きな影響を与えている。

プライバシー権には1世紀を超え歴史があり、その間における時代の変化を反映して、概念の内容も変遷を遂げてきた。すなわち、米国において当初は

(図1-3) 個人情報保護法制整備の背景



「ひとりて居させてもらう権利 (right to be let alone)」として提唱され、さまざまな判例や法律の制定によって、米国では次第に権利として確立されていった。主としてラスメライアを相手取った問題であったので、これをラスメライアプライバシーと呼ぶことができる。後述の情報プライバシー権 (自己情報コントロール権) の考え方との対比で、静穏プライバシー権と呼ばれることもある。この考え方はわが国にも受け継がれ、現在では最高裁判所もプライバシーの概念を認めている (ただし、わが国にはプライバシーという言葉が登場する法令は、府省令・規則のレベルを除き、現在でも存在していない)。

ところが、こうした伝統的なプライバシーの内容は、その後を訪れたコンピュータの普及によって、後述のとおり、時代の流れとともに変化を迎える。

2 米国における生成・発展と変容

(1) 伝統的なプライバシー権の生成・発展 伝統的なプライバシー権概念の起源は19世紀末の米国に遡る。当時、読者の好奇心に訴えるためにセンセーショナルなリズムに走ったイエロージャーナリズムによって、有名人が私生活

を無断で写真に撮られるなどの事件が多発していた。プライバシー権は、これに対抗するため、ウォーレンとブランドeisによって1890 (明治23) 年に提唱され、これを契機として次第に判例・制定法によって「ひとりて居させてもらう権利」として確立していった^{*1}。

他方では、盗聴その他の電子機器に関する捜査を対象に修正4条による保障が議論される一方、人工妊娠中絶の自由をめぐる議論に基づきプライバシー権に「自己決定権 (autonomy/ right of self-determination)」を含ませる見解も存在している^{*2}。

*1 生成・発展の経緯：ハーバード・ローレビューに掲載された論文「プライバシーの権利」で提唱された。本論文を契機に提起されたロバートソン事件は、製粉会社が自社の宣伝用に大量配布した印刷物に自分の顔が無断掲載されたので、周囲から冷やかしや嘲りを受けて身体と精神とに苦痛と被害を受けた女性が差止めと損害賠償を求めた事案であったが、1902 (明治35) 年にニューヨーク州最高裁判所はプライバシーの権利性を否定した。しかし、本判決に反発した世論を背景に、ニューヨーク州議会は翌1903 (明治36) 年に州法を成立させ、これがプライバシー権を承認する初めての制定法となった。次に、1905 (明治38) 年には、自己の肖像写真を無断で新聞広告に使用した保険会社を訴えたベイブジック事件で、ジョージア州最高裁判所が同州の憲法上の幸福追求権を根拠にプライバシーの権利性を承認する判決を言い渡し、初めてプライバシー権を認めた判例となった。さらに、1931 (昭和6) 年にカリフォルニア州最高裁判所は、無断で原告の実名入り映画を上映した結果、売春婦であり殺人事件被告人として無罪判決を受けた原告の過去が暴露され、更生後に結婚して平穏に過ごしていた新生活が破壊に至ったという事案に関するメルビン事件で、「プライバシーはひとりて居させてもらう権利である」と判示した。これらの判決以降、米国ではプライバシー権を認めるさまざまな判決が出現し、雑多な判例・学説を整理するために、1960 (昭和35) 年にプロフサー教授が4分類 (①私生活への侵入、②私事の公開、③誤認を生ずる表現、及び④私事の営利的使用) を発表した。第二次不法行為リソースメントにも取り入れられ、私人間における不法行為法上の概念として確立し発展していった。これに対し、大陸法では私権たる一般的人格権として保護される。

*2 修正4条 (不合理な捜索・押収等の禁止) 関係：連邦最高裁は、1886 (明治19) 年のボイド事件判決で、修正4条・5条はプライバシーを保護するものであるとした上、「捜索・押収」の際に政府が差し押える権限がある個人の財産は、政府が個人に対して優越的に財産権を主張しうる財産にのみ、その権限があるとした。1928 (昭和3) 年のオルムステッド事件判決は、刑事捜査上の電話盗聴 (ワイヤタッピング) は、修正4条の「捜索・押収」にあたらないとしたが、1937 (昭和12) 年の第一次ネードン事件判決は、捜査機関の電話盗聴録音を違法収集証拠として排除されるとし、1939 (昭和14) 年の第二次ネードン事件判決は、盗聴録音 (事柄) から得られた派生証拠 (果実) も違法収集証拠となるとする「毒樹の果実」理論を認めた。1942 (昭和17) 年のゴールドマン判決は、隣室の壁に

設置した機器による盗聴（バギング）を修正4条に違反しないとしていたが、1967（昭和42）年のカツ事件判決は、電話ボックス外の壁に設置した盗聴器バギングも修正4条の対象となつた。以上によって、有体物が対象ではなく物理的侵入も伴わないことを理由に盗聴を修正4条の保障外としてきた「オルムステット＝ゴールドマン法理」は終焉を迎えた。その後、連邦法の改正によって盗聴に命令主義が及ぼされたが、2012（平成24）年のジョーンズ事件判決は今状の許可期間経過後におけるFBIによるGPS捜査を、同年のライリー事件判決は捜査機関が逮捕に伴いスマートフォンデータの内容を無令状で確認することを、それぞれ修正4条違反とした。新たな電子機器の登場を背景に、近時はプライバシー保護を正面から論じる方向へと進んでいるものといえよう。

* 3 自己決定権：連邦最高裁は、自己決定権としてのプライバシー権を、1965（昭和40）年のグリズウォルド事件判決で初めて憲法上の権利として承認した。本判決は、既婚者による避妊具の利用を禁止するコネチカット州法の一部がプライバシー権の侵害に該当するとしたものであった。多数意見は、この権利は合衆国憲法上に明文規定がないが、憲法の大規模な人権規定の「半影（penumbra）」として承認されるとした。人工妊娠中絶を禁止するテキサス州法の合憲性が争点となった1973（昭和48）年のロー対ウエイド事件判決では、修正14条（デュー・プロセス（適正手続）条項）によってプライバシー権が保障されるとした上、中絶の権利を憲法上の人権として認めた。

(2) 自己情報コントロール権（情報プライバシー権）の生成・発展 20世紀中盤を迎えると、先進国では社会福祉国家化の進展によって政府部門に大量の情報が集中しはじめた。その一方、第二次世界大戦直後に電子式コンピュータが相次いで登場し、さらに1960年代後半になって情報化社会が訪れ、コンピュータシステムによる大量の情報処理が本格化した。

そのため本人も知らないうちに莫大な個人情報収集・蓄積されるようになり、これを背景として「データバンク社会」に対する危機意識が自覚されるに至った。それは、あたかも英国の作家ジョージ・オーウェルが描いたSF小説「1984年」のように、個人情報を一元的に握った政府や組織等の手によって、個人の権利や自由が屈従を余儀なくされる管理社会が出現するのではないかという危機感であった。

そうした状況の到来を背景に、米国では連邦機関が保有する個人情報のコンピュータによる集中管理を目指した「ナショナル・データセンター構想」が米国民の反発で頓座し、伝統的概念に代わってプライバシー権を「自己に関する情報の流通をコントロールできる権利（individual's right to control the circulation of information relating to oneself）」（自己情報コントロール権）として把握する「情報プライバシー権」の考え方が登場して有力化した。米国では、自己情報コントロール権の考え方が、1970（昭和45）年の公正信用報告法⁴¹で実

定法に取り入れられ、さらに、連邦の政府部門を対象とする1974（昭和49）年のプライバシー法⁴²が成立した。

「ラスメディアを対象とする伝統的な「ラスメディアプライバシー」の概念は現在も重要な意義を有しているが、それと対比する意味で、こうしてデータバンク社会に対する危機感から提唱されるに至った自己情報コントロール権は、「コンピュータプライバシー」に基づくものといえよう（堀部他編30頁〔堀部改男〕）。

以上の経緯に示されているとおり、本来、この考え方は主として公的部門を規制対象とする性格を有するものであったが、公的部門だけに規制を加えても、これに代わって民間部門に莫大な量の個人情報収集・蓄積された場合、いつでも公的部門に転用可能になることの危険性が指摘されてきた。

* 1 自己情報コントロール権の提唱：1967（昭和42）年にアラン・ウエステインが著書「プライバシーと自由」において初めて提唱し、続いて1971（昭和46）年にアーサー・ミラーが著書「プライバシーに対する攻撃」で紹介した。ウエステインは個人情報だけでなく法人情報も対象としたが、ミラーは対象を個人情報に限定した。

* 2 米国1974（昭和49）年のプライバシー法：同法は連邦の政府部門のみを対象としており（民間部門は適用対象外）、各政府機関が保有する記録システムについて適切な保護措置を義務付けるとともに、記録システムの内容を公にすることを義務付け、登録されている個人情報に対する本人のアクセス権を認めている。さらに1988（昭和63）年のコンピュータワッチング及びプライバシー保護法によって前記プライバシー法が改正され、2つ以上の記録システムに含まれる記録のコンピュータ照合（ワッチングプログラム）について、提供機関と受領機関との間で書面による取り決めを行い、実施30日前までに議会に報告して国民の閲覧に供すること、監督・調整のために各行政機関にデータ保護委員会を設置することなどが規定された。

3 わが国への継受

(1) 伝統的なプライバシー権概念の継受 米国における伝統的なプライバシー権の生成・発展の動向は、わが国にも影響を与え、三島由紀夫執筆のモデル小説『真のあと』事件の東京地判昭39・9・28判時385号12頁が、「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」と判示してプライバシー権を実質的に承認したことによって急速に注目を浴びた。本判決を端緒に、その後における数々の下級審判例の蓄積によって、主として民事上の人格権としてわが国の裁判実務に定着した。

本判決が示した、①公表された事柄が私生活上の事実又は私生活上の事実ら

しく受け取られるおそれのある事柄であること(私事性)、②一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであらうと認められる事柄であること、③一般人の人に未だ知られていない事柄であること(非公知性)という3要件が、その後の下級審判例において長らく一般に踏襲される傾向にあったが、後述のとおり、現在では必ずしも踏襲されていない。

* 当該私人の主観的要件：本判決は、他にも、公開によって当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたことを要するとしたが、この点は、当該私人が訴訟上請求するに至っている以上は当然のことであるとして疑義が呈され、その後の下級審判例では一般に前記3要件のみが踏襲されてきた。

(2) わが国の最高裁判例による承認 わが国の最高裁判例も現在では「フライバシー」の概念を認めるに至っている。

まず、肖像権に関する最大判昭44・12・24刑集23巻12号1625頁(京都府学運事件)において、憲法13条によって「個人の私生活上の自由」が保障される旨を説くに至り、もって最高裁も保護対象であることを実質的に承認した。その後の最三小判昭56・4・14民集35巻3号620頁(京都市前科照会事件)において「前科等のある者もこれをみだりに公開されたいという法律上の保護に値する利益を有する」と判示し、最三小判平6・2・8民集48巻2号149頁(「逆転」事件)等でも同趣旨を判示している¹⁾。

これらの判例において最高裁は「フライバシー」という用語の使用を、なおも躊躇していた。しかし、最三小判平7・9・5裁判1154号1頁・判時1546号115頁(関西電力事件)において、初めて本用語を使用するに至り、これに続いて最三小判平14・9・24集民207号243頁(「石に泳ぐ魚」事件)等も本用語を用いている(「権利」という語を用いていないことに注意)。ただし、フライバシーに該当するための要件は、前掲「稟のあと」事件判決と異なっており、この点は後述する。

わが国ではフライバシー権は公権力との関係では人権として把握される一方、後述のとおり私法上においては人格権の一種として把握されてきた。米國で生成して日本に輸入された伝統的なフライバシー権概念は、私法上における対象がマスメディアを中心としたものであったことに着目すれば、やはりマスメディアがフライバシーを中心とする性格のものといえよう²⁾。

* 1 最高裁判例とフライバシー：最高裁が「フライバシー」という用語を用いた事例として、本文記載の判例のほか、最二小判平15・3・14民集57巻3号229頁(長良川少年事

件報道事件)、最二小判平15・9・12民集57巻8号973頁(早稲田大学江沢民主席講演会事件)、最二小判平29・10・23判時2351号7頁(教育産業事件)、刑事事件判例として最三小判平7・12・15刑集49巻10号842頁(外国人指紋押なつ拒否事件)がある。もつとも、最高裁判例にはフライバシーという言葉を用いないものも登場して現在に至っている。①最三小判平12・2・29民集54巻2号690頁(「エホバの証人」輸血拒否事件)、②最一小判平17・11・10民集59巻9号2428頁(和歌山毒カレー法廷写真・イラスト事件)、③最一小判平20・3・6民集62巻3号665頁(住基ネット事件)である。しかし、フライバシーの概念を実質的に承認している点では変わりがないと考えられている。最高裁が本用語を使い分ける際の基準は必ずしも明確でないが、判例①のような自己決定権関連、判例②のような肖像権関連のものには消極的と見受けられる。判例③はオンラインフライバシー関連のものといえよう。最高裁も、フライバシーという言葉を用いるかどうかは別にして、前掲の京都府学運事件、外国人指紋押なつ拒否事件、及び住基ネット事件各判例において、憲法13条を明示した上、同条によって「個人の私生活上の自由」が保障されることを判示している。その余の最高裁判例については順次説明する。

* 2 人の氏名・肖像等：最高裁は、前掲京都府学運事件判決において、公権力との関係における肖像権の概念を実質的に認め、前掲和歌山毒カレー法廷写真・イラスト事件判決において、私人間における肖像権の概念を実質的に認めているが、肖像権という用語それ自体は用いなかった。最一小判平24・2・2民集66巻2号89頁(ペンク・レディー事件)は、人の氏名を含めて肖像等は、商品の販売等を促進する顧客吸引力を有する場合があり、このような顧客吸引力を排他的に使用する権利を「パブリシティ権」として位置付け、「肖像等それ自体の商業的価値に基づくものであるから……人格権に由来する権利の内容を構成する」とした。人格権と財産的損害との関係に関する踏み込んだ理論構成は示されていない。肖像権は公の場における容貌の撮影・公表も保護範囲であることの説明がフライバシー権だけでは付かないという指摘もある(曾我部真裕「自己像の同一性に対する権利」について」法学論叢167巻6号1頁)。さらに、肖像等は有名人のように公知であっても保護されることから、前掲「稟のあと」事件判決が示した非公知性要件との関係でフライバシー権とは異質のものであるとの疑問もあるが、同要件を現在でも維持することの困難性については後述する。

(3) 日本法上の位置付け 現在では、少なくとも公権力の行使に対する関係で、憲法13条によってフライバシー権が保障されることについては判例・学説上ほぼ異論がなく、同条によって保障される幸福追求権に含まれるものとされている(事案により憲法35条等にも言及³⁾)。

次に、フライバシー権の内容として、多数説は、静態フライバシー権だけでなく、情報フライバシー権(自己情報コントロール権)も含まれるとする一方、自己決定権は含まないとする傾向がある。しかし、これは権利内容の同質性を図ろうとする見地からのフライバシーの概念整理の問題にすぎず、別途、自己決定権も幸福追求権に含まれるとする解釈が一般的である。近時における下級

審判例の中には、自己情報コントロール権の考え方に多少なりとも言及するものが出現しているが、わが国の最高裁判例には自己情報コントロール権を正面から採用したものは見受けられない。^{※3}

さらに、プライバシー権が、公権力との関係だけでなく私人間でも保護されることは学説上で一般に認められていることは前述した。しかし、私人間におけるプライバシー権も憲法13条に基づくものか否かについては、必ずしも立ち入った議論がなされてこなかった。否定説に立つ場合でも、憲法の基本的人権条項が私法的一般条項に意味充填されて間接的に適用されることは認められている。いずれにせよ、私人間において人格権として保護されることについてはほぼ争いがなく、その侵害は損害賠償請求だけでなく差止請求の対象にもなる。最高裁も、私人間の事件では同条に言及することなく、前掲「石に泳ぐ魚」事件判決のように「人格権」という言葉を用いる傾向にあるが、プライバシーという言葉を用いることもあったことは前述した。

*1 根拠条文に関する学説：通説は、憲法13条後段は幸福追求権を保障しており、それは憲法14条以下に列挙されていない新たな人権の根拠となる包括的権利であって、これによって裁判規範性を有する個々の具体的権利が根拠付けられるとする。新たな人権を認める基準として、行動の自由全般を原則的に憲法上の権利と考える一般的自由説もあるが、幸福追求権である以上、単なる「自由」ではなく、憲法上の基本的人権と呼ぶにふさわしいものでなければならない等の理由で、人格的生存に不可欠なものに限定する人格的利益説が多数説である。これに対し、憲法13条後段が「公共の福祉」による制約を明文で承認していることを嫌い、同条後段は行動自由を定めたものとして、かかる制約が課せられていない同条前段の「個人の尊重」によって、個人の自律の核心にかかわる権利を尊こうとする学説もある。しかし、いずれの立場でも、同条によってプライバシー権が保障されるとする点では共通する。前掲の各最高裁判例では、議論の実益に至いためか、同条によって保障されることが示されるにとどまり、それ以上に立ち入った判断は示されていない。

*2 GPS捜査事件：最大判平29・3・15刑集71巻3号279頁は、憲法35条の保障対象には「住居、書類及び所持品」に限らずこれらに準ずる私的領域に「侵入」されることのない権利が含まれ、個人のプライバシーの侵害を可能とする機器をその所持品に使用することの承諾なく秘かに装着して、その私的領域に侵入する捜査手法であるGPS捜査は、個人の意思を制圧して憲法の保障する重要な法的利益を侵害するものとして、今状がなければ行えない強制処分であるとした。米国における憲法修正4条をめぐる前記議論の影響が見受けられる。憲法35条との関係は、かつて通信傍受法の制定時にも議論となっており、同法は通信傍受捜査に今状主義を採用している。

*3 自己情報コントロール権に関する判例：自己情報コントロール権説を採用した下級審判例として、①「プライバシーの権利は……自己に関連する情報の伝播を、一定限度にコ

ントロールすることをも保障することをその基本的属性とする」とした東京地判平2・8・29判時1382号92頁（マツシヨソ購入者名簿事件）、②「自己に関する情報をコントロールすることは、プライバシーの権利の基本的属性として、これに含まれる」とした神戸地判平11・6・23判時1700号99頁（ニフテイ掲示板プライバシー侵害事件）、③「個人情報コントロールの観点から、他人が保有する個人情報収集・整理・処理・利用・公表等による被害に対し救済を求めることをも、プライバシー権の範疇に属するものとして理解することが可能である」が、「個人の私生活上の平穩を確保し、個人の私事における人格的自律を保障するための権利として理解するのが相当である。このように解しないときは、情報コントロール権としてのプライバシー権の外延が著しく広がり、権利自体が茫漠とした内実を伴わないものとなってしまふといわざるを得ない。したがって、個人が何らかの形で関与した社会生活、社会活動等についてのあらゆる情報の公表等に関連して、それによって生じする不利益が、プライバシー権の概念のもとに法的救済の対象になるものと解することはできない。」と説く高松高判平13・9・27平成12（ネ）409号（死刑制度廃止アソケート事件）、④「プライバシーの権利には……自己情報コントロール権が重要な一内容として含まれる」とした金沢地判平17・5・30判時1934号3頁・判タ1199号87頁（石川住基ネット訴訟）、⑤「自己のプライバシー情報の取扱いについて自己決定する利益（自己情報コントロール権）は、憲法上保障されているプライバシーの権利の重要な一内容となっている」とした大阪高判平18・11・30判時1962号11頁（住基ネット事件）、⑥「運くとも行政機関保有個人情報保護法が制定された……日までには、自己の個人情報に正当な目的や必要性によらず収集あるいは保有されないう意味での自己の個人情報をコントロールする権利は、法的に保護に値する利益として確立し」たとする仙台地判平24・3・26判時2149号99頁（自衛隊情報保全隊事件）等がある。住基ネット関連の判例については岡村久道「住基ネット関連判例の研究（上・下）」NBL814号12頁・816号26頁参照。なお、⑦東京地判平13・2・6判時1748号144頁（Nシステム事件）も「憲法13条は、国民の私生活上の自由が警察権等の公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しており、この個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、公権力によってみだりに私生活上に関する情報を収集、管理されることのない自由を有する」とする。これに対し、⑧大阪地判平10・5・26判時1661号108頁（指紋廃棄等請求事件）は、仮に憲法上、自己情報コントロール権が保障されているとしても、原則として実体法規による立法をまたなければ、その請求権者、範囲、手続等の範囲が明確とならず、権利としての具体性を認めることは困難であると説く。なお、⑨前掲第一小判平20・3・6（⑤の上告審判決）は、自己情報コントロール権に言及しなかった。

(4) わが国におけるプライバシーの要件 わが国の最高裁判例は、プライバシーを主として「私生活上の自由」として捉えつつ、その要件として、前掲「宴のあと」事件判決と異なり、他人にみだりに知られたくない情報（として保護されるべき期待を有するもの）であるか否かを、専ら論じる傾向にある。^{※4}これは、前記要件②（一般人なら公開を欲しないであろうと認められる事柄であ

ること) 以外の要件を、独立の要件として維持することの困難性を反映することである。

最高裁が「知られたくない」の文言には、前記要件③(非公知性)を考慮している余地もあるが、これを各最高裁判例では明示していない^{*2}。

要件①(私事性)にも言及していない。その理由として、既に時の経過により過去のものとなった前科情報であればともかく、最二小判平15・3・14民集57巻3号229頁(長良川少年事件報道事件)で対象となった公判中の「犯人情報・履歴情報」等を、要件①にいう「私生活」上の事柄・情報とすることが困難であることに起因するものであることを指摘しうる(ただし「私生活上の自由」との親和性には疑問が残る)。逮捕・勾留中の場合も同様であろう。

前掲住基ネット事件最高裁判決では、侵害の成否の判断にあたり、問題となる情報が個人の内面に關わるような秘匿性の高さを有するか否かを重視する。

私人間の紛争で表現の自由等との抵触が問題となるケースにつき、前掲「石に泳ぐ魚」事件最高裁判決は「人格権に基づき……侵害行為の差止めが認められるかは……予想される侵害行為によって受ける被害者側の不利益と侵害行為を差し止めることによって受ける侵害者側の不利益とを比較衡量して決すべきである」として調整を図っている。その後の事例として最三小決平29・1・31民集71巻1号63頁(「忘れられる権利」事件)が、やや異なる基準を示している^{*3}。こうした特殊ケースを除けば、ネット上の情報流通によるプライバシー侵害は、プロバイダ責任制限法によって解決が図られる傾向にある^{*4}。

*1 プライバシー侵害に対する救済方法：差止請求の關係では人権・人格権として構成すべきことになる(人格権たる名誉権につき北方ジャーナル事件の最二小判昭61・6・11民集40巻4号872頁)。物権に差止請求が認められる以上、それよりも重要な人格権について認められることは当然だからである。これに対し、損害賠償請求については、「法律上保護される利益」(民法709条)、若しくは「違法に他人に損害を加えた」(国家賠償法1条1項)で足りることから、人権・人格権として嚴格に構成する必要性は低いが、漏えい事件では通常は精神的慰謝料にとどまり、単に漏えいされて気味が悪いという程度では、慰謝料が認められないこともありえよう。名誉毀損に関する民法723条を類推適用した謝罪広告等の回復処分について、主要判例は否定的傾向を示す(東京地判平5・9・22判タ843号234頁等)。低下した社会的評価を回復する必要のある名誉毀損の場合と異なり、失われたプライバシーの回復には役立たないからである。なお、命令主義違反の場合等は刑事訴訟で(最一小判昭53・9・7刑集32巻6号1672頁)、プライバシー保護等の観点から無断録音やメール内容の撮影等は民事訴訟で(東京高判平28・5・19平28(ネ)399号、東京地判平10・5・29判タ1004号260頁等)、違法収集証拠として証拠能力が否定されるこ

とがある。

*2 非公知性の位置付け：公知か否かは明確な区分が必ずしも容易でない性格のものである。報道された刑事事件は、その限度では公知性を有する面があるが、前掲京都市前科照会事件判決は、前科・犯罪経歴は人の名誉、信用に直接にかかわる事項であり、これをみだりに公開されないという法律上の保護に値する利益を有するとした。さらに、前掲「逆転」事件判決は、上記判決を引用して、この理は公表が公的機関か、私人・私的団体によって変わりないとした上、有罪判決後あるいは服役終了後は、一市民として社会復帰が期待されるから、その者は、前科等にかかわる事実の公表によって、新しく形成している社会生活の平穩を害されその更生を妨げられない利益を有するとしつつ、公表の受忍を要する場合について判断した。事件当時は報道等によって公知であっても、日時の経過とともに、いったん世間から忘れ去られた段階に至れば、改めて法的保護が及ぶべきことは、すでに米国の前掲メルペン事件判決でも示されている。現代社会では、さらに公知か否かは相対的・流動的である。電話帳に掲載された眼科医の個人情報が大手パソコン通信の掲示板に公開された事実で、それをネット上の掲示板で公開されることまでは、一般的にも欲しないであろうし、上記電話帳の記載の検索は、通常、眼科医の診察希望者がその診療所を採す目的で利用するという特定の場合にすぎないから、一般人には未だ非公知であるとした神戸地判平11・6・23判時1700号99頁(掲示板プライバシー侵害事件)がある。最高裁判例が非公知性を独立の要件として明示せず、法的保護に値するか否かとの関係で検討していることは、以上の点から一応是認しうる半面、諸般の事情を総合考慮して決定するため要件が不明確であるとの難点も否めない。さらに、前掲ドンク・レディン事件最高裁判決は、人の氏名を含めて肖像等は、商品の販売等を促進する顧客吸引力を有する場合同があり、このような顧客吸引力を非他的に使用する権利を「パブリシティ権」として位置付け、「肖像等それ自体の商業的価値に基づくものであるから……人格権に由来する権利の内容を構成する」とした。このように有名人のように公知であっても肖像権の一態様としてパブリシティ権が保護されることから(私生活の隠し振りのような事実でないことに注意)、もはや非公知性は捨て去られたとの疑問も残る。これに対し、前掲住基ネット事件最高裁判決は、前掲京都市前科照会事件判決を引用して「憲法13条は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、個人に關する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有する」と判断したが、プライバシーという用語を用いていない。前掲京都府学進事件上告審判決と比べて、前半部分はほぼ同一であるが、事案の違いもあって後半部分は「個人に關する情報」とする点でやや広い。取得の一種である「撮影」ではなく、「開示又は公表」としている点でも異なっている。同判決は「個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報」といえるか否かに触れており、要保護性の高低に關する判断要素としているものと思われる。公権力では憲法13条の問題とするとともに、「プライバシー」という用語を用いていない点等で、私人間の事例と異なっている。私人間の肖像権に關する前掲和歌山華カレ一法延写真・イラスト画事件最高裁判決も、「プライバシー」という言葉を用いることなく、みだりに自己の容ぼう、姿態を撮影されないことについて法律上保護されるべき人格的利益を有し、自己の容ぼう等を描写したイラスト画について

みだりに公表されない人格的利益を有すると判示するにとどまる。前掲「忘れられる権利」事件最高裁決定を含め、非公知性の有無には明確に触れないうまま、公表の可否が論じられていることになる。

* 3 「忘れられる権利」事件最高裁決定：検索エンジンに対する差止め仮処分請求に関し、プライバシーに属する事実を含む記事等が掲載されたウェブサイトのURL及び当該サイトの表題・抜粋を検索結果の一部として提供する行為の違法性の有無について、当該事実を公表されない法的利益とURL等を検索結果として提供する理由に関する諸事情を比較衡量して判断し、当該事実を公表されない法的利益が優越することが明らかな場合には、当該URL等を検索結果から削除することを求めると判示した。先に、事件当時は報道等によって公知であっても、日時の経過とともに、いったん世間から忘れ去られた段階に至れば、改めて法的保護が及ぶことを指摘した。伝統的な報道媒体と異なり、オンラインの場合には、コンテンツによる公表が、国境すら越えて世間から忘れ去られることなく継続される点に特色がある。当該コンテンツの公表それ自体については、国内である場合にはプロバイダ責任制限法によって対処しうる。これに対し、検索エンジンの場合には、当該コンテンツの公表促進機能を営む半面、同法によって対処しうるか疑問がある。とはいえ、この事件は、「忘れられる権利」という新規概念を持ち出すまでもなく、人格権侵害に基づく伝統的な差止め請求の可否として論じうるものであった。本決定は、前掲「石に泳ぐ魚」事件最高裁判決と同様に比較衡量のプロアプローチを採用したが、検索エンジンの「インターネット上の情報流通の基盤として大きな役割」を強調し、「明らかな場合は」に限定するという点で、やや異なる基準が示されている点に特徴がある。本決定の詳細は矢野啓「検索結果の削除をめぐる裁判例と今後の課題」情報法制研究1号45頁参照。

* 4 ネット関係事件における裁判実務の傾向：プロバイダ責任制限法は送信防止措置請求・発信者情報開示請求を定めており、ネット上の情報流通による権利侵害全般を対象とするものであるが、ネット関係のプライバシー侵害も、同法によって請求されることが常態化している。この場合、あまりプライバシー固有の要件等は争点とならず、例えば発信者情報開示請求固有の要件である権利侵害の明白性等が事実上争点となるにとどまる。

4 欧州諸国における個人情報保護法制の登場

ここでひとたび時代を遡ると、米国において情報プライバシー権の概念を生み出したデータバンク社会への危機感¹⁾は、欧州諸国にも大きな影響を与えた。統計目的で集められた国勢調査データが個人情報²⁾の集中管理を招くことへの懸念を背景に、コンピュータによる集中管理に対抗するものとして、1970年代初期³⁾から個人情報保護を目的とした法律が欧州諸国で次々に制定されていった。後述のとおり、これらの法律はオムニバス方式（官民双方を包括的に適用対象とする統合方式）を採用している点で、米国と異なった特徴を有している。

個人情報保護の対象としている点では、米国における1974（昭和49）年の

プライバシー法とほぼ同様であるにもかかわらず、これら欧州諸国の保護法制上では必ずしも「プライバシー」という言葉は使用されなかつた。⁴⁾

* 1 欧州諸国における個人情報保護法の制定：スウェーデンのデータ法（1973（昭和48）年）が、世界で初めて国家レベルの法律として成立した。それに続くものとして、旧西ドイツの連邦データ保護法（1977（昭和52）年）、フランスのデータ処理・データファイル及び個人の自由に関する法律（1978（昭和53）年）、ノルウェーの個人データファイルに関する法律（同年）、オーストリアの個人データ保護に関する連邦法律（同年）、ルクセンブルクの電子計算機処理に係る個人データ利用規則法（1979（昭和54）年）等である。なお、州レベルのものとまで含めると旧西ドイツのヘッセン州が1970（昭和45）年に制定したデータ保護法が世界初の個人情報保護法であり、そこでも州政府のデータバンク構想に対する危機感が背景とされている。

* 2 欧州諸国の法制がプライバシー概念を用いなかった理由：その理由については、英語圏以外の欧州諸国には「プライバシー」に対応する言葉が存在しなかつたことから、保護法益を法律上で確定するために各国で範囲を明確にしうる概念を使用することになったことに起因するものと指摘されているが（堀部情報化社会57頁）、而制度は当初の生成過程自体が異なっていたことに注意する必要がある。ドイツ法など大陸法系でもプライバシーを、私人の権利たる一般的人格権の対象として示していることは前述した。

III OECD プライバシー理事会勧告の採択

1980（昭和55）年にOECDは「プライバシー保護と個人データの流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」⁵⁾を採択した⁶⁾。本勧告に付属するガイドラインは、OECD プライバシーガイドラインと呼ばれている。

本ガイドラインにおいて有名なOECD8原則が示された。それ自体は法的拘束力を有するものではないが、これらの原則を加盟国が国内法で考慮する一方、プライバシー保護の名目で個人データの国際流通に対する不当な障害を除去⁷⁾、又はそのような障害の創設を回避することに努めることなどが勧告された⁸⁾。本ガイドラインは、「個人データ」とは、識別された又は識別されうる個人（データ主体）に関するすべての情報と定義している。

OECD8原則の内容は〔表1-1〕のとおりであり、後述の2013（平成25）年改正でも変更されていない。

本ガイドラインの適用範囲は公的部門と民間部門の双方であり、ミニマムスタンダードとして機能するが、個人データの自動処理（電算処理情報）に適用を限定するか否か、換言するとマニュアル処理情報（非電算処理情報）につい

でも適用するか否かは自由であるとする。

以上の8原則は、その後における各国の保護法制の基礎となり（翌年の1981[昭和56]年に欧州評議会は本ガイドラインとはほぼ同一内容の「個人データの自動処理に係る個人の保護に関する条約」を發布し同条約は1985[昭和60]年に発効）、わが国の保護法制でも、やや変容されているものの、基本的には踏襲されている^{*4}（本ガイドラインの2013[平成25]年改正については本編3章1で後述）。

*1 英文名称：OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL CONCERNING GUIDELINES GOVERNING THE PROTECTION OF PRIVACY AND TRANSBORDER FLOWS OF PERSONAL DATA である。

*2 理事會勧告の背景：欧州諸国の保護法制は、官民双方を包括的に規制対象とするものであった。しかし、取引のグローバル化が進み、個人情報国際的流通が恒常化すると、同法制が流通に対する阻害要因となることが自覚されはじめた。特に多国籍企業化した米国の大企業にとって、自由に個人情報の移転を受けられないことは深刻な問題となった。本勧告は、こうした利害対立がOECD（経済協力開発機構）に持ち込まれ、利害調整の舞台となった結果、採択されたものである。

*3 プライバシーと情報の自由な流通という競合する価値の調和：前述の背景を踏まえて、本勧告では、「加盟国は、国内法及び国内政策の相違にもかかわらず、ガイドラインと個人の自由を保護し、かつガイドラインと情報の自由な流通という基本的ではあるが、競合する価値を調和させることに共通の利害を有すること、個人データ（Personal data）の自動処理及び国際流通は、国家間の関係に新しい形態を作り上げるとともに、相互に矛盾しない規則と運用の開発を要請すること、個人データの国際流通は経済及び社会の発展に貢献すること、ガイドライン保護と個人データの国際流通に係わる国内法は、そのような国際流通を妨げる恐れがあること、を認識し、加盟国間の情報の自由な流通を促進すること及び加盟国間の経済的社会的関係の発展に対する不当な障害の創設を回避することを決定」するとしている。ここに示されているように、本勧告の背景には、米国と欧州諸国との経済的な利害関係の対立という貿易的側面が存在していたという事実を指摘しうる。なお、ここに置かれたガイドラインと情報の自由な流通という競合する価値の調和と同様の趣旨は、わが国の本法1条にも、後述のとおり、やや形を変えた姿で見受けられる。

*4 日本国内におけるOECDガイドラインの効力：東京高判平14・1・16判時1772号17頁・判タ1083号295頁は、「OECDガイドラインは、OECDの加盟国において、これに掲げられた諸原則を国内法の中で考慮することを求めているだけであって、法的な拘束力を有するものではない。ただ、その諸原則は、各国の共通するルールとなることを志向しているという意味では参考となるものであり、民法における不法行為の成否を考える上での参考事柄になると考えられるが、それ以上に、不法行為成立の十分条件となったり、違法性を強める事柄となったりするものと解することはできない」と説く。

〔表1-1〕OECD8原則

①収集制限の原則 (Collection Limitation Principle)	個人データの収集には制限を設けなければならない。データの収集は、適法かつ公正な手段によって、かつ適当な場合には、データ主体に通知又は同意を得て行わなければならない。
②データ内容の原則 (Data Quality Principle)	個人データは、その利用目的に沿ったものでなければならず、かつ利用目的に必要な範囲内で正確、完全であり、最新の状態に保たなければならない。
③目的明確化の原則 (Purpose Specification Principle)	収集目的は収集時より遅くない時期において明確化されなければならない。その後における利用は当初の収集目的に矛盾することなく、かつ明確化されたものに制限すべきである。
④利用制限の原則 (Use Limitation Principle)	個人データは、目的明確化の原則に従って明確化された目的以外の目的のために、開示され、利用可能な状態に置かれ、又はその他の形での使用に供されてはならない。ただし、(a) 本人の同意がある場合又は (b) 法律によって認められる場合はこの限りでない。
⑤安全保障の原則 (Security Safeguards Principle)	個人データは、紛失又は無権限アクセス、破壊、使用、修正若しくは開示その他のリスクに対し、合理的な安全保障措置により保護されなければならない。
⑥公開の原則 (Openness Principle)	個人データに係る開示、実施、方針は一般に公開しなければならない。また個人データの存在、種類及びその主要な利用目的とともにデータ管理者のアイデンティティ及び住所を明らかにするための手段が容易に利用できなければならない。
⑦個人参加の原則 (Individual Participation Principle)	個人は以下の権利を有する。(a) データ管理者が本人に関するデータを保有しているか否かについて、データ管理者から又はその他の方法により確認を確ること。(b) 本人に関するデータについて、(i) 合理的期間内に、(ii) 仮に必要とする場合でも過度にならない手続料で、(iii) 合理的な方法により、かつ、(iv) 本人が容易に理解できる様式で、本人が通報を受けるときは、その理由が示されること及びそのような拒否に対して異議申立ができること、(d) 本人に関するデータに知し、異議を申し立てること、及び、その異議が認められた場合には、そのデータを削除、訂正、完全化又は補正すること。
⑧責任の原則 (Accountability Principle)	データ管理者は上記諸原則を実施するための措置に従う責任を有する。

IV わが国における旧行政機関個人情報保護法の成立

前記OECD勧告の採択を受け、それまで保護法制の制定に消極的であったわが国でも、改めて国内法の整備を迫られた。検討作業を経て1988（昭和63）年12月に旧行政機関個人情報保護法（旧行個法）が成立した^{*2}。

旧行個法には、①国の行政機関を名宛人とし、②保護対象を電子計算機処理

情報の「個人情報ファイル」に限定してマニユアル処理情報を除外し、③「個人の権利利益を保護することを目的とする」(1条)にとどまる等の特徴があった⁸³。

ところで、米国のプライバシー権は、前述のとおりイエロージャーナリズムに対抗して個人の権利として不法行為法による保護を与えようとすることを発端として、多方面に発展を遂げた。これに対し、主に「データバンク社会」への危機感を背景に成立した保護法制は、米国における個人情報プライバシー権の考え方、すなわちコンピュータプライバシーと呼ぶべき新たなプライバシー概念と密接に関連しつつも、欧州諸国、そしてわが国では、個人の権利とは別の個人情報を取り扱う際のルールを定めた行政規制的な性格のものとして発展を遂げてきた。その意味で、現在では両者は密接に関連する半面、一応は別個の性格を併有するという、極めて微妙な関係となっている。こうした関係を反映して、旧行個法1条(目的)も、「個人の権利利益を保護することを目的とする」と規定するにとどまり、「プライバシー」「自己情報コントロール権」若しくはそれに類する言葉は同法上には登場しなかった。

* 1 OECD 勧告採択前のわが国の検討状況：わが国でも、電算化推進の一環として各省庁に統一な事務処理用個人コードを設定する制度を導入する旨の閣議決定が1970(昭和45)年に行われ、「国民総背番号制」の導入であるとして世論の反発を呼んだ末、中止されるに至った(経緯については堀部情報化社会47頁参照)。地方公共団体では、1970年代前半(昭和40年代後半)から電算条例が、1970年代後半(昭和50年代前半)に入ると個別条例が制定されはじめた。これに対し、国については行政管理庁長官の「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方いかん」という諮問を受け、1974(昭和49)年に行政監理委員会が検討を開始し、翌年に「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告」が公表されたが、「現段階では一義的な結論を得ることは困難」であり「引き続き検討をすべきもの」であると結ばれていた。

* 2 旧行個法の制定に至る経緯：OECD プライバシーガイドラインに対応するため1982(昭和57)年に行政管理庁(当時)が「プライバシー保護研究会報告書」を提出した。本報告書では、①官民双方を対象とした総合的プライバシー保護法構想、②OECD8原則の実質的な重複部分を整理し直した5つの基本原則(利用目的による制限、適正な取得、正確性の確保、安全性の確保、透明性の確保)等の点が謳われた。本法の旧法案に登載していた5つの基本原則は、これに由来する。1983(昭和58)年の臨時行政調査会最終報告で、行政に対する国民の信頼確保の方策として個人情報保護の必要性が強調され、1984(昭和59)年に内閣総理大臣の「高度情報化社会に関する懇談会」が報告書を公表し、その中で「プライバシーの問題には、種々の側面があるが、情報化の急速な進展に対応する

ためにも、OECD 理事会の勧告に対処するためにも、制度的な対応が急務となっている。特に、公的部門のデータにかかわるプライバシーの保護については、量的なウエイトが高いため、OECD 原則にのっとった法制の整備を急ぐ必要がある」と述べている。翌年に林修三・元内閣法制局長官を座長とする「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」(通称・林研究会)が設置され、1986(昭和61)年12月の同研究会意見を踏まえて立法化に向けた閣議決定を経て、旧行個法が制定されるに至った。

* 3 旧行個法の問題点：同法に対しては、①電子計算機処理情報に限定されていること、②センシティブ(機微)情報収集制限規定の不存在、③個人情報ファイル保有の事前通知・個人情報ファイル簿の作成及び閲覧などに関する広汎な例外の存在、④誤情報につき法的な訂正請求権の不存在等の点で、その不十分さは否めないと指摘されてきた(佐藤幸治「憲法(第3版)」(青林書院、1995年)455頁)。行個法では、これらの問題点に対する対処が一部図られ、本法の2021(令和3)年改正にも承継されている。

V オムニバス方式・セグメント方式・セクトラル方式

欧州諸国の保護法制は、一般に官民双方を対象とした分野横断的な包括法的方式を採用してきた。これをオムニバス方式(統合方式)という。

これに対し、わが国では公的部門に関し1988(昭和63)年に旧行個法が成立し、多くの地方公共団体でも個別条例が制定されてきた。しかし、本法が成立するまで、民間部門を対象とした包括的な保護法制は制定されることなく、原則として事業者の自主規制に委ねる方式が採用されていた⁸⁴。これをセグメント方式(分離方式)と呼んでいる。

米国の場合、公的部門を対象とする包括的な法制度は存在しているが、民間部門を規制対象とする包括的な法制度が存在しない。その限度では、保護3法制定前のわが国と基本的に同様である。しかし、米国でも必要に応じて民間部門の特定分野ごとに個別の法規制を行う方式が採用されている。これをセクトラル方式(個別分野別方式)という。すなわち、米国の場合には、プライバシー権と保護法制のダブルトラックである限度では、わが国と同様である。プライバシー権を侵害した場合には、集団訴訟の一種であるクラスアクション(Class Action)の対象となりうる。米国の保護法制は各州と連邦に分かれ、さらに連邦の保護法制は官民で分かれている。州法が林立状態であることが、混乱を生みさせているという点も指摘されてきた。連邦については、前述のように政府部門のみを対象に包括的な法制度が制定されている。その一方、民間部

門を対象とする連邦の包括法はなく、個別分野を対象とする複数の個別法が存在するほかは、原則として自主規制に委ねられてきた。自主規制は、主として各企業がフライバナー等^{※1}を任意に策定して公表する方式であるが、同ポリシー違反の行為は、消費者による批判の対象となるだけでなく、FTC法5条による規制対象となる^{※2}。なお、近時における州法の動向は後述する。

* 1 保護3法制定前の民間事業者向けガイドライン：民間部門における自主規制のための基準を提示する目的で、省庁の中にはガイドラインを策定するものもあったが、これらは法的拘束力を有せず、各省庁所管の事業者団体が業種別のガイドラインを自主的に策定し、事業者団体ガイドラインを基として個別企業がコンプライアンス・プログラムを自主的に策定するという構造が採用されていた。1987(昭和62)年に旧大蔵省が取扱指針を取りまとめたことに続き、翌年に旧(財)日本情報処理開発協会(JIPDEC)が「民間部門における個人情報保護のためのガイドライン」を策定し、このガイドラインは、1989(平成元)年、旧通産省の告示として採用された。また1991(平成3)年には、旧郵政省が「電気通信事業者における個人情報保護に関するガイドライン」を策定し、1994(平成6)年2月には、電子ネットワーク関連の事業者団体である電子ネットワーク協議会が「電子ネットワーク運営における個人情報に関するガイドライン」を公開した。

* 2 民間部門の個別分野を対象とする米国の連邦法たる個別法：主要なものとして、公正信用報告法(Fair Credit Reporting Act:FCRA)、金融サービス近代化法(Gramm-Leach-Bliley Act:GLBA)、児童オンラインオンラインプライバシー保護法(Children's Online Privacy Protection Act:COPPA)、スパム対策法(CanSPAM Act)、Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act (DoNotCall)、家庭教育オンライン法(Family Educational Rights and Privacy Act:FERPA)、金融オンラインプライバシー法(Financial Privacy Act)、電子通信オンラインプライバシー法(Electronic Communications Privacy Act:ECPA)、ビデオプライバシー保護法(Video Privacy Protection Act:VPPA)、電話加入者保護法(Telephone Consumer Protection Act)、医療保険の相互運用性及び説明責任に関する法律(Health Insurance Portability and Accountability Act:HIPAA)、電気通信法(Telecommunications Act)等がある。セクトラル方式に対し各個別分野で整合性を欠く結果に陥りやすいという難点が指摘されてきた。さらに近時は後述のとおり州法による独自規制が増加しつつある。

* 3 FTC法5条：各企業が消費者に対し公表するフライバナーポリシーと異なる行為を故意に当該企業がとることは、FTC法5条が禁じる「不公正又は欺瞞な行為、慣行」(unfair or deceptive acts or practices:UDAPs)となる。かかる違反行為に対し、FTC(Federal Trade Commission:連邦取引委員会)は、同条に基づいて、差止め、排除命令(cease and desist order)、民事制裁金(civil money penalty)を課する等の措置を講じる。FTCは基本的には調査・法執行機関である。もともと連邦の独占禁止法(反トラスト法、競争法)を管轄する組織であった。根拠法である連邦取引委員会法(Federal Trade Commission Act:FTC法)は、1890(明治23)年のシャーマン法(Sherman Act)、

1914(大正3)年のクレイトン法(Clayton Act)とあわせて、反トラスト法の「基本3法」と呼ばれている。しかし、FTCは、それに加えて、消費者保護を管轄するようになり、1970(昭和45)年以降になると、その関係で個人情報保護を管轄するようになった。同年に施行されたFair Credit Reporting Act(FCRA)の執行機関となったことを端緒とする。FTCには、5人のコミッショナーの下に、競争局(the Bureau of Competition)、消費者保護局(the Bureau of Consumer Protection)、経済局(the Bureau of Economics)が置かれており、フライバナー・個人情報保護は消費者保護局が担当している。コミッショナーは、連邦議会の上院の承認の下に、大統領が任命する。FTCは、FTC法とクレイトン法の執行を行う。米国の個人情報保護にFTCが果たす役割は大きい。

VI EU個人データ保護指令とわが国への影響

1995(平成7)年の「欧州議会及び理事会の個人データ保護指令」(EU個人データ保護指令:EU指令^{※1})は、EU(欧州連合)域内各国に対し指令に適合するよう3年以内に個人情報保護のための法制化を図ることを求めるとともに(32条)、EU域内各国から第三国への個人データの越境移転は、当該第三国が十分なレベルの保護措置を講じているとEUが十分性(adequate level of protection)を認定した場合に限られるものとしたので(25条1項)、第三国に該当する米国・日本でも対応が必要となった。

米国は「セーフハーバー協定」をEUとの間で締結し、2000(平成12)年11月に発効した^{※2}。これに対し、わが国における民間部門に対する規制は、なおも原則として自主規制の枠内にとどまっていたので、本指令が求める「十分性」を満たすと認められるか否か、なおも課題が残されていた^{※3}。

* 1 EU個人データ保護指令:The European Union 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.これに代わるものとして一般データ保護規則(GDPR)が2018(平成30)年5月に発効した(本編4章11参照)。いずれもオムニバス方式(統合方式)を採用する。

* 2 セーフハーバー協定:米国の企業は、商務省が定めるセーフハーバー原則を遵守することを宣言し、フライバナーポリシーを公表するとともに、セーフハーバー原則の遵守の確約書を商務省に提出し、商務省は当該企業名等をウェブサイトに掲載する。それによって、当該企業がEU域内からデータ移転することが認められるという協定であった。セーフハーバー原則の遵守宣言は企業の任意に委ねられるが、違反行為が発覚した場合、FTC法5条違反行為として、排除措置・課徴金等の対象となる。しかし、欧州司法裁判所は、2015(平成27)年、本協定がEU指令を満たさず無効であるという判決(シエムス1期

決)を下した。この事件で問題となった米国の国家安全保障分野などが、協定の枠外に置かれていることを理由とするものであった。

* 3 わが国の対応：同様に本指令への対応を目的として、わが国では、通商産業省及び郵政省(ともに当時)等が、国内における既存のガイドラインに対する改訂作業を行い、これを遵守させるためのインセンティブ作りを目的とした適合性評価制度として、「プライバシーマーク制度」「個人情報保護マーク制度」が導入された。米国の「BBB オンライン」「TRUSTe」などに倣ったシールシステム(マーク制度)である。1999(平成11)年3月には、個人情報保護に関する日本工業規格として、JIS Q 15001「個人情報保護に関するコンピュータ・プログラムの要求事項」が誕生し、同年4月よりプライバシーマークは前記JISの推進にインセンティブを与えるための適合性評価制度として位置付けられるに至ったが、JISにも強制力はない。同JISはその後に改正されている。

Ⅷ わが国における個人情報大量漏えい事件の多発

わが国では、保護3法の成立前から、個人情報の大量漏えい事件が多発してきたことが、保護法制が整備される「近因」となった。

当時の主要判例として、東京地判昭48・2・19判時713号83頁(日経マックロピル事件^{*1})、東京地判昭62・9・30判時1250号144頁(京王百貨店漏えい事件^{*2})、札幌地判平5・6・28判タ838号268頁(住民基本台帳閲覧用マイクロフィルム持ち出し事件^{*3})、東京地判平10・7・7判時1683号160頁(さくら銀行顧客データ漏えい事件^{*4})がある。

情報ネットワーク関連の事件も発生した。仙台地判平9・7・17判時1618号157頁(信用情報事件^{*5})、1999(平成11)年春に発覚した宇治市住民基本台帳データ漏えい事件である。他の主要判例として、Yahoo!BB漏えい事件、TBC漏えい事件、北海道警察捜査情報漏えい事件の各判決があるが、いずれも本章Ⅳ4で後述する。

* 1 日経マックロピル事件判決：出版社から購読者への雑誌送付業務を請け負った原告が、8万人分以上の購読者データを収めたコンピュータ用アドレスデータを、プリントアウト作業を下請した被告に渡したところ、同作業を終えて原告に返還するまでの間にデータが何者かに一時的に盗まれてコピーされ、外部流出したという事案であった。本件はコンピュータシステムからの大量漏えいの危険性が現実化した事件であり、本判決は被告の損害賠償責任を認めしたが、当時は個人情報の大量漏えい事件として問題になるまでには至らなかった。

* 2 京王百貨店漏えい事件判決：京王百貨店に勤務するコンピュータ技術者が、同百貨店の顧客名簿(会員数6万5189名)が入力されたコンピュータ用磁気テープを同百貨店の

電算室から無断で持ち出して名簿業者などに販売した事案について、窃盗罪の成立を認めたと判例である。本判決は、「会員となり自己のプライバシーにわたる情報を提供した顧客に対する間接的な侵害性を有する点も無視することができ」ず、「情報化社会……においては……本件類似の犯行が常に発生しうる状況が存在しており、かつ将来ますますこれが一般化するであろう」と説示している。

* 3 住民基本台帳閲覧用マイクロフィルム持ち出し事件判決：本判決は、複写したものを売却して利を図ろうと考え、札幌市の区役所の事務室内にある閲覧コーナーにおいて閲覧が許されている住民基本台帳閲覧用マイクロフィルムを、閲覧を越えて借り受けて無断で短時間持ち出した事案で、数時間後に返却しても窃盗罪が成立するとした。

* 4 さくら銀行顧客データ漏えい事件判決：本件は、都市銀行向けプログラム開発業務に従事していた外部委託業者の従業員が、個人情報情報であるマイコン顧客データ約2万人分をフロッピーディスク2枚にコピーして持ち出し、名簿業者に売却した事件であった。犯人は逮捕されたが、自ら持参したフロッピーディスクに顧客データをコピーして持ち出した事実が判明し、データ自体は窃盗罪や業務上横領罪の各体に該当しないため、顧客データの持ち出し行為は起訴の対象外となった。しかし犯人は同時に、業務上預かり保管中の項目説明書等の資料4枚をコピーして持ち出した上、名簿図書館に売却していたので、犯人に関する業務上横領罪の成立が認められ有罪となった。重要であるのは紙片ではなく顧客データであるはずであり、また、紙片の持ち出しがなければ完全に不起訴となつた可能性がある点で、法制度上の問題を明確化した判例であった。

* 5 信用情報事件判決：他人名義で貸金業登録をして、コンピュータ端末機を用いて信用情報機関から個人信用情報約1万件を引き出した事案で、貸金業法47条1号違反により有罪とした。報道によれば本件関連で漏えい被害を受けた個人信用情報の総数は実に約85万件にも及んでいる。

* 6 宇治市住民基本台帳データ漏えい事件判決：宇治市(被告)の住民基本台帳データ21万数千人分を、同市の乳幼児検診システム開発業務を担当していた外部委託業者が事務所内で保管中、持参した光磁気ディスクにアルバイト大学生が無断でコピーして持ち出して売却し、購入したデータを名簿業者がウェブで販売していたという事件である。第一審の京都地判平13・2・23判例地方自治265号17頁、控訴審の大阪高判平13・12・25別冊NBL79号190頁・判例地方自治265号11頁は、ともに原告住民らに対する同市の損害賠償責任を認めた。大学生による漏えい行為がプライバシー権侵害に該当し、乳幼児検診システムの開発業務は同市の事業(少なくとも関連事業ないし付随事業)ということができ、同市と大学生との間に実質的な指揮・監督関係があったとして、使用者責任(民法715条)を負うとしたものである。これを不服とした同市は上告したが、最一小決平14・7・11判例地方自治265号11頁は、適法な上告理由に当たらないとして上告を棄却したため、同市の責任が確定した。

Ⅷ 住民基本台帳法改正と個人情報保護法制の整備

1 住民基本台帳法改正に向けた3党合意

保護法制の整備は、1999（平成11）年春、政府が住民基本台帳ネットワーク（住基ネット^{＊1}）の実現に向けた住基法改正案を国会に提出することになったことが、前述のとおり直接的な契機となっている。同時に、その当時、前掲宇治市住民基本台帳データベース漏えい事件等、個人情報の漏えい事件が多発していたことも、その要因となった。漏えい情報が民間部門に流れたような場合、それを規制しうる法制度がないことが問題となったからである。

同法改正案の審議当時、自由民主党、自由党及び公明党の3党間で、同年6月、同改正案を支持する条件として、民間部門への漏えいへの対処等を理由に「個人情報保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」という附則を法案に付け加えるという共同修正を行い、さらに3党間で、民間部門の保護法制を3年内に法制化する旨の確認書が交わされた。

現行法に至る過程を知ることが、その理解に役立ちうるので、以下、簡潔に整理しておく。

*1 住基ネット：住基ネットとは、改正住基法に基づき整備された、市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理や国の行政機関等に対する本人確認情報の提供を行うための全国規模のネットワークシステムであり、地方公共団体が各住民に氏名・生年月日・性別・住所の基本4情報及び11桁の住民票コードとこれらの変更情報を設定する。

*2 所要の措置：「所要の措置」とは、参議院本会議における住基法一部改正法案質疑の小淵総理（当時）の答弁によると、「民間部門をも対象とした個人情報保護に関する法整備を含めたシステムを速やかに整えることなどを示すものと認識しております。……政府としては、個人情報保護のあり方について総合的に検討した上で、法整備を含めたシステムを速やかに整えていきたい」というものであった。

2 法整備に向けた政府の検討作業

前記3党合意を受け、1999（平成11）年7月、当時の小淵内閣が高度情報通信社会推進本部の下に個人情報保護検討部会を設置することを決定し、同部会では堀部政男教授（当時）を座長として基本法制の整備に向けた検討作業が開始される一方、住基法改正案は前記附則付きで同年8月に可決成立した。こうした検討作業を経て、中間報告^{＊1}に続き、制定大綱^{＊2}が公表された。

*1 中間報告：同部会において検討作業が重ねられた結果、同年10月20日公表の「座長私案」をたたき台にして発表されたのが、「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」であった。同年11月19日にまとめられ、翌12月3日付け高度情報通信社会推進本部決定「我が国における個人情報保護システムの確立について」によって、中間報告を「最大限尊重し、我が国における個人情報保護システムの中核となる基本的な法制の確立に向けた具体的検討を進める」として、これを政府が承認した。中間報告では、①官民双方を包括的に対象とする基本法の制定、②民間部門は危険性の高い重点対象分野ごとの罰則を伴った個別法、③それ以外についてはガイドラインに基づく自主規制、という3層構造を組み合わせたという方向が示されていた。このうち①の包括的な基本法については、罰則には消極的であり、情報主体の自己コントロール権の創設も見送られた。②の個別法については、信用情報及び医療情報とともに電気通信分野が重点対象分野として明記されている。また、④「報道・出版」「学術・研究」の分野にも原則を適用するかどうかを検討課題とする、⑤公的部門に関する既存法制の見直しを図るという方向性も示された。

*2 制定大綱：中間報告を受け、政府の情報通信技術（IT）戦略本部に個人情報保護法制化専門委員会が「基本的な法制の確立に向けた法制的な観点からの専門的な検討を行うことを目的」（開催要領）に設置された。翌2000（平成12）年初めから検討作業が開始され、同委員会は、同年6月公表の「個人情報保護基本法制に関する大綱案（中間整理）」に続き、同年9月公表の「大綱案（案案）」を経て、同年10月に「個人情報保護基本法制に関する大綱」（制定大綱）を公表した。全分野を包括する基本法を制定することの必要性を提唱した中間報告と比べて、制定大綱では内容も変化し、民間部門を適用対象とする具体的義務が内容に盛り込まれるに至った。この過程で最も問題となった点は、表現の自由の一環として憲法で保障された取材の自由や報道の自由との関係であったが、中間整理では「表現の自由、学問の自由等に十分留意する」程度しか触れられていなかった。危機感を抱いた日本新聞協会、日本民間放送連盟と日本放送協会の3者が、同年8月、共同声明を発表して首相官邸で官房長官に声明文を手渡す一方、同年9月14日の同委員会で、堀部教授が基本原則の報道機関への適用に関し慎重論を述べ、同年22日の第26回委員会で、基本原則を削除した「試案」を提出した。しかし、制定大綱では結局、基本原則は残され、宗教、学術目的の個人情報ととともに、報道機関は事業者の義務に関する規定適用が除外されたが、基本原則が適用されることになった。

3 法案の成立

(1) 政府原案の提出と廃案 本法の政府原案（旧法案）は国会に2001（平成13）年3月に提出された。しかし、旧法案には宗教、学術目的の個人情報とともに、報道機関に基本原則が適用されるという制定大綱の立場が引き継がれていたため、「不当なメディア規制につながる」とするマスメディアを中心とした強い反対によって継続審議となった。翌2002（平成14）年春の通常国会

に、行個法、独個法、審査会設置法、整備法の各政府原案も提出され、以上の関係5法の政府原案が揃った。^{*1}

ところが、同年5月に「防衛庁リストラ事件」^{*2}が発覚し、同年8月に第一次稼働を開始した住基ネットに「トラアルが多発したことの影響等も加わり、関係5法の政府原案は、同年度の臨時国会が終了した際にいつたん廃案となった。

*1 関係法案の提出：旧法案11条1項は「政府は、国の行政機関について、その保有する個人情報の性質、当該個人情報保有を目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう法制上の措置その他必要な措置を講ずるものとする」と定めていた。本来であれば行個法等は旧法案の可決成立後に提出される予定であったからである。しかし、旧法案が継続審議となったことを受けて、旧法案との整合性を図るとともに、行政機関において個人情報の利用が拡大していることに鑑み、総務省が同年10月に公表した行政機関法研究会報告書の検討結果を踏まえて提出された。

*2 防衛庁リストラ事件判決：防衛庁職員が情報公開請求者の個人情報にかかるリストを作成して閲覧させていたという事件である。本件では、リストに掲載された者が原告となり、国を被告として複数の損害賠償請求訴訟が提起された。市民オンブズマンである弁護士が原告となった新潟地判平18・5・11判時1955号88頁、ジャーナリストが原告となった東京地判平16・2・13判時1895号73頁・判タ1173号204頁は、いずれもプライバシー侵害に基づき請求を一部認容した。

(2) 修正法案の成立 旧法案の廃案に先立ち3党修正要綱が取りまとめられ、3党として修正方針を政府に提示し、関係5法案の次期通常国会への再提出を求めることとしたことを踏まえて、2003(平成15)年の通常国会に内容を変更した修正法案が改めて提出された。^{*1}

修正法案での変更点の骨子は、本法案については、①基本原則の削除、②報道機関等への情報提供者に対し主務大臣は関与しないことの明記、③義務規定の適用除外となる報道機関に個人を含むことの明記、④著述を業として行う者を義務規定の適用除外とするものの明記である。行個法案についても、自己の利益を図る目的で職権を濫用した個人の秘密の収集、個人情報の盗用又は不正目的での提供、コンピュータ処理されている個人データの漏えいについて、新たに罰則を設けるという内容の修正が加えられ同年5月23日、前述の修正法案がそのまま可決されて法律として成立した。

*1 国会審議時の争点：本法案については、①1条の目的規定への自己情報コントロール権の明記、②個人情報取扱事業者に対するセンシティブ情報の特に慎重な取扱いの義務付け、③監督機関として主務大臣ではなく独立した第三者機関である委員会の設置、④適用除外規定の見直し等の点であった。日本弁護士連合会も、前記①とともに、民間規制を当

面は個人情報、医療情報、教育情報など、国民だれもが強い不安を感じている分野に限った個人情報保護制度に限定すること等を求めている(日本弁護士連合会「個人情報の保護に関する法律案の修正案に対する意見書(2003[平成15]年1月31日)」等)。次に、行個法案については、①個人情報の目的外利用について厳格な禁止規定の設置、②行政機関の職員が職権を濫用して個人の秘密に属する事項が記録された文書などを収集したときを罰則の対象とするなど、さらなる罰則の整備、③訴訟の管轄の特例の設置等の点であった。日本弁護士連合会も、第三者機関の設置による管理監督、データマツチング規制、センシティブ(機微)情報の収集禁止をはじめとする収集制限規定の導入等の諸点を求めている(日本弁護士連合会「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案の修正案に対する意見書(同日)」等)。しかし、これらの点は反映されることなく成立した。しかし、その後の2015(平成27)年改正で委員会が設けられ、本法同年改正及び行個法・独個法の2016(平成28)年改正で要配慮個人情報制度が新設されるなどを経て、本法2021(令和3)年改正に伴う公的部門に対する委員会による監視の実現等に連なっている。

*2 旧行個法と比べて充実・強化された点：主として、①対象情報の拡大、②新たに内閣官房や会計検査院も対象機関に加えたことにより、ほぼすべての国の行政機関へと対象機関が拡大、③個人情報フレイムの作成・公表対策を紙等の個人情報フレイムにまで拡大、④本人関与の仕組みを強化(開示請求権の対象を行政機関の保有する個人情報全般にまで拡大する等)、⑤救済制度(開示決定等に係る不服申立てにつき、第三者で構成する審査会が調査審議)の新設、⑥行政機関の職員等に対する罰則を新設という点で、行個法は旧行個法と比べて充実・強化された。詳細は夏井=新保76頁参照。

4 保護3法全面施行後の状況

保護3法が全面施行(2005[平成17]年4月1日)された直後から、過剰反応と呼ばれる事態が発生し、本来なされて当然の情報開示が妨げられて深刻な社会問題となった。^{*1} 公的部門でも、過剰保護と呼ばれる事態が発生してきた。

その一方、官民双方から個人データ等の大量漏えい事件が相次いで発生している。後述の本法2015(平成27)年改正に向けた国会審議の際も、衆議院における可決直後に、日本年金機構の大量漏えい事故が発覚したために、一緒に審議されていた番号法改正案が修正されて成立するという事態も発生した。公刊物に登載された主要判例として、既に紹介した事例の他にも、Yahoo!BB漏えい事件、TBC漏えい事件、北海道警察捜査情報漏えい事件、愛南町漏えい事件の各判決がある。こうした漏えい事故は他にも多発している。

以上を整理すると、公表されるべき個人情報公表されない半面、安全管理されるべき個人情報のみだりに漏えいするという、ちぐはぐな状態が継続しているものといえることができ、それに対する対応が課題となってきた。

* 1 過剰反応：それを象徴する出来事が、全面施行直後に発生したJR福知山線列車事故である。この事故の際には、被害者の搬送先病院が保護法制違反を恐れるあまり、被害者の家族に対してすら安否確認を拒んで大きな問題となった。他にも学校等において全面施行前に行われていた名簿の作成を控えるという事態が相次いでいる。これに対し、この当時、同法を所管していた内閣府の国民生活審議会は、本法の監護によるものが主たる原因であるとして、内閣府は同法の解釈や運用基準を明確化し、関係省庁は分野ごとの指針(ガイドライン)やその解説等の必要に応じた見直し等を行うとともに、その周知徹底を図ることによる対応を提唱してきた。政府の基本方針は、国は事業者・国民に対する広報・啓発に積極的に取り組みむものとし、各地方公共団体においては住民等へ周知するための積極的な広報活動に取り組むことが求められるとしてきた(これに対し2015〔平成27〕年改正後に変更された基本方針は「『過剰反応』を踏まえた取組」には言及せず、「法の正しい理解を促進するための取組」とした)。しかし、規定内容が抽象的にすぎること等の点が原因であることは、否定できない事実であろう。

* 2 過剰保護：不祥事を起こして懲戒を受けた公務員の氏名の公表を、個人情報保護を名目に差し控えるような事態が頻発したことを指している。

* 3 Yahoo!BB 漏えい事件判決：電気通信サービス会員であるXらが、同サービス提供元の電気通信事業会社Y1及びY2に対し、2004(平成16)年1月に発生した個人情報漏えいによる損害賠償請求をした事案である。Y1は、Xらの氏名・住所等の個人情報を顧客データベースとして保有管理するサーバコンピュータにつき、社外からのメンテナンス作業のためにリモートメンテナンスサーバを設置して、顧客データベースへのリモートアクセスを認めていた。業務委託先から派遣されていた甲が使用していたアカウントは、アドミニストレータ権限の共有アカウントであり、甲を含む複数人が使用していたが、甲の退職後も同アカウントの変更を行わなかったため、甲と第三者乙が共同若しくは単独で同アカウントを用いて不正アクセスして顧客データベースのデータを不正取得し、もってXらの個人情報流出したというものである。大阪地判平18・5・19判時1948号122頁・判タ1230号227頁は「本件不正取得が行われた当時、顧客の個人情報を保有、管理する電気通信事業者として、当該情報への不正なアクセスや当該情報の漏えいの防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講ずべき注意義務を負っていた」とした上、リモートアクセスを可能にすること自体が、当該サーバに対する外部からの不正アクセスの危険を高めるものであるから、「そもそも必要性がない場合又は必要性のない範囲にリモートアクセスを認めることは許されず、また、リモートアクセスを可能にするに当たっては、不正アクセスを防止するための相当な措置を講ずべき注意義務を負っていた」が、Y1の「リモートアクセスの管理体制は、ユーザー名とパスワードによる認証以外に外部からのアクセスを規制する措置がとられていない上、肝心のユーザー名及びパスワードの管理が極めて不十分であったといわざるを得ず」、Y1は「多数の顧客に関する個人情報を保管する電気通信事業者として、不正アクセスを防止するための前記注意義務に違反した」として不法行為責任を認めしたが、Y2とY1は管理している情報の範囲も異なり、顧客情報をそれぞれ別個に管理していたものと認められ、Y2が管理していた顧客情報が流出したとは

認められないとしてY2の責任を認めなかった。控訴審の大阪高判平19・6・21平18(ネ)1704号は、Y1の過失を認める一方、Yらの密接な関係等から、Y2も使用者責任及び共同不法行為責任を負うとした。

* 4 TBC 漏えい事件判決：エスエフエックサロンを経営するYがインターネット上に開設したウェブサイトで実施したアンケート等を通じてXらから提供され保有管理していたXらの個人情報、インターネット上において第三者による閲覧が可能な状態に置き、実際に第三者がそれらにアクセスしてその個人情報を流出させたことによりXらのプライバシーを侵害したとして、Xらが、Yに対し、不法行為に基づき慰謝料等の支払を求めた事案である。東京地判平19・2・8判時1964号113頁は、外部委託業者は、提供した業務の技術的水準として、個人情報を含む電子ファイルについては、一般のインターネット利用者からのアクセスが制限されるウェブサーバの「非公開領域」に置くか、「公開領域」に置く場合でも、アクセス制限のための「アクセス権限の設定」か「パスワードの設定」の方法で安全対策を講ずる注意義務があったが、これを怠り、本件ウェブサイトをサーバに移設する際、本件電子ファイルをサーバ内の公開領域に置いた上、第三者のアクセスを制限するような設定を講じなかったため、本件ウェブサイトにアクセスした第三者が本件電子ファイル閲覧することができるとして、実際に本件ウェブサイトを閲覧した第三者によって、本件情報がインターネット上に流出したのであるから外部委託業者は不法行為責任を負うとした。そして、Yが上記外部委託業者を事実的に指揮、監督関係していたとして、民法715条により不法行為責任を認めた。控訴審判決(東京高判平19・8・28判タ1264号299頁)も控訴・付帯控訴を棄却した。

* 5 北海道警察捜査情報漏えい事件判決：道路交通法違反容疑で逮捕され不起訴となった少年(原告)を被疑者とする捜査関係文書ファイルが、コンピュータウイルス感染により、北海道警察江別署に勤務する巡査の私有パソコンからインターネットを通じて外部流出したという事案である。巡査は、同署に持ち込んで職務上使用していた私有パソコンにファイル交換ソフト「Winny」をインストールしており、パソコンがコンピュータウイルスに感染していることを知らずに、自宅で私的目的によりWinnyを起動させてインターネット接続した結果、パソコン内の捜査関係文書がウイルスによって他のWinny利用者に関与可能な状態となり、それがホームページに掲載されたこともあって、捜査情報が不特定多数のWinny利用者によって閲覧・ダウンロードされるに至った。札幌地判平17・4・28判例地方自治288号28頁は、プライバシー権侵害を認め、巡査がパソコンを使用して本件捜査関係文書を作成した際に作成途中の同文書をハードディスクに保存した行為は職務行為そのものであり、また、同巡査が上記文書をパソコン内に保存したままパソコンを自宅に持ち帰り、インターネットに接続させた行為は、作成途中の本件捜査関係文書の保存、管理という点において捜査関係文書の作成という職務行為と関連して一体不可分のものといえるべきであるから、巡査の上記原因行為は「職務を行う上」についてのものであるとして、国家賠償法1条1項に基づき被告北海道の損害賠償責任を認め、慰謝料40万円の支払を命じた。しかし、控訴審の札幌高判平17・11・11平17(ネ)214号は、巡査の行為は専ら私的行為等と同様の私的行為であるとして、同項の職務行為性を認めず、管理担当者等にも予見可能性があったといえないとして請求を棄却した。

*6 愛南町漏えい事件判決：地方公共団体との間で住民情報の電算化システムへの移行等の業務に関する請負契約を締結したXが、下請Yの従業員がパソコンに保存していた住民の個人情報が入力されたインターネットを通じて漏えいしたため要した対応費用の損害賠償をYに請求した事案で、山口地判平21・6・4自保ジャーナル1821号145頁は請求の一部を認容した。

第3章 個人情報を取り巻く環境の変化と本法2015（平成27）年改正

I 保護3法制定後における背景事情の変化

コンピュータシステムの登録・普及がもたらしたデータバンク社会への危惧感が、米国でコンピュータプライバシーと呼ぶべき自己情報コントロール権の概念を生起させ、欧州諸国を中心に保護法制を生み出す契機となったことは前述した。

ところが、当時のスタンダードによる利用から、インターネットなど情報ネットワークによる相互接続が主流の時代へと移行すると、個人情報に対する脅威の内容も姿を遂げる。

このような保護3法の制定当時からICTが飛躍的に進歩した^{※1}ことにより、膨大で多様なデータがネット経由でやり取りされるようになり、それによって新たな産業が生成・発展し、ユーザーの利便性も増す半面、コンピュータプライバシーにとどまらず、ネットワークプライバシー（^{※2}ネットライオンバシー）と呼ぶべき問題が主流化するに至った。

わが国の保護法制は、先に述べたとおり、1980（昭和55）年のOECDアラバシーガイドラインをベースに制定された。その後^{※3}に生じたICTの飛躍的な進歩による個人情報を取り巻く環境の変化を背景に、2013（平成25）年にはOECDアラバシーガイドラインが改正された。ただし、OECD8原則そのものは変更されていない。

*1 ICTの飛躍的な進歩：中でも米国を中心に1995（平成7）年に完全民営化されたインターネットは今世紀を迎えるところから急速に世界中に普及してインフラ化した。インターネットはオープンなネットワークであって、個人でも家庭からアクセスすることが可能となった。また、比較的小規模な企業に至るまで内部LANが普及し、インターネットによって外部接続されている。これを踏まえ、いまや街角や電車内など、どこでも、誰でも、好きな時にスマートフォン等の接続機器をネット接続して、さまざまな情報をやりとりしている。内蔵されたGPSや基地局情報を見れば、ユーザーの位置情報を知ることができる。こうした情報サービスの多くは、ネットの彼方にあるサーバーなどのコンピュータリソースを用いて提供されていることも多いので、それを「雲」に見立てて「クラウドコンピューティング」と呼ばれている。車載システムや電力のスマートメーターのように機

● 著者紹介

岡村 久道 (おかもら ひさみち)

京都大学法学部卒業。弁護士。博士(情報学)。内閣官
庁、内閣府、総務省、経済産業省、文部科学省などの委員を歴任。専門は情報法、知的財産法など。

【著書】

会社の内部統制 (日本経済新聞出版社、2007)

番号利用法 (商学法務、2015)

対談で読み解く サイバーセキュリティと法律 (商学法
務、2019)

著作権法 (第5版) (民法法研究会、2021)

個人情報保護法の知見 (第5版) (日経文庫、2021) な
ど多数。

個人情報保護法 (第4版)

2004年11月9日 初 版第1刷発行
2009年2月25日 新訂版第1刷発行
2017年6月30日 第3版第1刷発行
2022年5月15日 第4版第1刷発行

著 者 岡村 久道
発行者 石川 雅規

発 行 所 監 商 事 法 務

〒103-0025 東京都中央区日本橋茅場町 3-9-10
TEL 03-5614-5643・FAX 03-5664-8844(営業)
TEL 03-5614-5649(編集)

<https://www.shojinancu.co.jp/>

送付・乱丁本はお取り扱えません。

印刷/監修/印刷
Printed in Japan

Shojinancu Co., Ltd.

ISBN978-4-7857-2957-8

*定価はカバーに表記しております。

＜お問い合わせ＞
本書の出版に関するお問い合わせは、
監修者である岡村久道先生に、
お問い合わせください。
お問い合わせ先: 岡村久道先生
Eメール: okamura@shojinancu.co.jp
TEL: 03-5614-5643