HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ

学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	個人情報保護法制と表現の自由 ： 日韓の比較を中心に
著者	韓，永學
引用	北海学園大学法学研究，42(2)：345-378
発行日	2006-09-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

論説

個人情報保護法制と表現の自由
――日韓の比較を中心に――

韓　永　學

はじめに

日本では二〇〇五年四月から新たな個人情報保護法制が施行されている。主に民間部門が保有する個人情報の保護に力点を置く個人情報保護に関する法律（以下、個人情報保護法）に加え、公的部門では、一九八八年制定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（以下、旧行政機関個人情報保護法）が行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、行政機関個人情報保護法）に全面改正され、また、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（独立行政法人等個人情報保護法）が新設された。一方、韓国では一九九四年制定の公的部門を規律する公共機関の個人情報保護に関する法律（以下、個人情報保護法）のほか、特定の民間部門

を規律する情報通信網利用促進等に関する法律（情報通信網法）、信用情報の利用及び保護に関する法律（信用情報保護法）、その他通信秘密保護法、電気通信事業法、証券取引法、金融実名取引及び秘密保障に関する法律など、個人情報保護に関する規定を含む多数の個別法がある。

日韓両国の個人情報保護法制の動向からは、コンピュータに代表される情報化社会の進展による個人情報の迅速な収集・処理のみならず、個人情報の漏洩・濫用等の問題にも対処しようとする努力が読み取れるものの、幾つかの問題点も露呈している。両国とも個人情報保護法制の体系や規律方式、プライバシーの現代的権利側面の反映等が問われている一方で、個人情報保護と表現の自由との調和・調整のあり方も注目されている。現代の社会情報環境の下で、個人の人格的自律を確保するためには積極的な個人情報の保護・救済は重要であるが、個人情報・プライバシーであっても一律にその収集・管理・公表が許容されないとは言えない。とりわけ個人情報保護と国民の知る権利に奉仕するメディアの取材・報道の自由が衝突した場合には、当該情報の秘匿性の程度や公共性・公益性の有無を考慮し、両者間の高度の調整を図らなければならない。しかし、日本の個人情報保護法は立案当初から公的部門より民間部門を過度に規律し、特に主要焦点の一つであるメディアの扱いに十分な配慮をしていないことから論争を呼んだ経緯があり、法律の施行で具体的な問題が現れている。また、韓国でも従来メディアによる個人情報の取扱いに関しては明文規定がなかったが、最近、国会に上程された個人情報保護法案や情報通信網改正案は、表現・メディア規制的な内容を含んでいる。

本稿では、日韓両国の個人情報・プライバシーの原理論的理解を検討し、個人情報保護法制を概観した上で、現行の個人情報保護法制と表現の自由との関係を批判的に比較考察する。

一　個人情報・プライバシーの原理論

日韓両国において個人情報とプライバシーはよく混同して使われる傾向がある。ただ、両国の間には個人情報とプライバシーとの関係や、両者の保護のための法制のあり方をめぐっては微妙な差があるように思われる。以下、両国における個人情報とプライバシーの法概念や性格、保護のための規律の観点を整理・比較しておきたい。

1　日本

個人情報は、「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（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ものを含む）」（個人情報保護法二条一項、行政機関個人情報保護法二条二項）と定義される。対して、プライバシーは人に知られたくない私事や私的情報として、メディアなどとの調整概念として機能してきており(1)、個人情報よりその範囲が限定されるものと理解される。すなわち、特定個人を識別できる個人情報の全てがプライバシーの権利（the Right to Privacy）に含まれるわけではないし、プライバシーとして保護されるわけでもない(2)。具体的には、個人情報とプライバシーの関係をめぐっては多様な説明があるが、人格的生存に不可欠であり、かつ私事に関わり、非公知の情報をプライバシーの権利の中核に位置する個人情報とし、人格的生存との関わりが少なく、公共の事項に関連し、既に公知の個人情報をプライバシーの権利の周縁に位置する個人情報と把握する見解(3)や、個人情報を①公知情報（氏名、住所、性別、年齢のように法令等に基づいて公開される場合がある情報）、②非公知情報（資格、所得、学歴、職業、健康状態、趣味のように法令等に基づいて取得される場合がある情報）、③機微情報（思想信

条、宗教、性癖、労組等加入事実のように本人の同意に基づく場合にのみ取得が可能な情報）と分類し、②と③に属する情報をプライバシーと見なす見解[4]などが注目される。

プライバシーの権利を保障する憲法上の明文規定はないが、大半の学説はプライバシーの権利が、人間が自律的存在であり続けるために不可欠な権利・利益として憲法一三条が保障する幸福追求権に内包されていると理解している。[5]すなわち、プライバシーの権利は名誉権等とともに幸福追求権の具体的な内容を構成する人格権の下位概念として把握することができよう。ただ、プライバシーの権利は保護利益の性質や侵害行為が様々で、その定義自体が判例・学説上確定されたわけではない。判例上、『宴のあと』事件判決（東京地判昭三九・九・二八下民集一五巻九号二三一七頁）で最初にプライバシーの権利性が承認された以後、裁判所、特に最高裁はプライバシーの明示的言及には消極的であったが、プライバシーの権利を「私生活がみだりに公表されない法的保障ないし権利」、「私生活の平穏を害されない権利」等の認識の下で、その侵害に対して法的救済を認めてきた。このような不法行為上のプライバシーの権利に加え、京都府学連事件判決（最大判昭四四・一二・二四刑集二三巻一二号一六二五頁）は、「生命・自由及び幸福追求の権利を保障した憲法一三条は、国民の私生活上の自由が、警察権等の国家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ということができる」とし、憲法上の権利としてプライバシーの権利を明確に承認した。[6]

一方、今日、プライバシーの権利は学説上「一人で放っておいてもらう権利」や「私生活をみだりに公表されない権利」としての古典的で消極的な権利（自由権）に止まらず、情報化社会の脅威に鑑み、自己に関する情報の他人への開示の可否及び利用、提供の可否を自分で決める権利（自己情報コントロール権）としても積極的に捉えられており、判例上もこれを認める動きが一九九〇年代から見られる。[7]自己情報コントロール権としてのプライバシーの権利は、情報主体が個人情報に対し、収集から利用に及ぶ情報処理プロセスの全過程に介入でき、開示・訂正・削除等を

請求できる権利を含むものと解される。ここで留意すべきは、自己情報に関する積極的な開示・訂正・削除等の請求権としてのプライバシーの権利は、民事上メディアなどの表現の自由との調整概念としてのプライバシーの権利とは区別しなければならない。

個人情報保護制度は、プライバシーの権利の現代的理念を実現するために重要であり、プライバシーの核心部分に該当する個人情報のみならず周縁部分に該当する個人情報まで広く保護の対象に入れることが求められている。実際、現行の個人情報保護法制にはこのような観点が注がれていると思われる。ただ、個人情報保護制度のあり方は、プライバシーの権利などに憲法上基礎付けられる制度であるとしても、憲法の表現の自由などの諸原則との十分な調整が必要であるとされる。[8] 特に、憲法上「優越的地位」を認められる表現の自由との関係では、公共性・公益性あるいは公知性との関わりで個人情報の保護の制約可能性を考える必要があり、また、個人情報の保護と表現の自由との対立の調整は、当該個人情報の具体的な属性（プライバシーの核心部分か周縁部分か）を考慮するように要請されている。[9] しかし、後述するように、現行の個人情報保護法はプライバシーとの関係で個人情報が限定性を欠き、要保護性の程度に応じたアプローチになっておらず、メディアの取材・報道の自由への配慮に一定の限界を露呈する。

個人情報保護制度のあり方と関連してもう一つの重要な論点は、憲法上の基本的人権としてのプライバシーの権利は、あくまでも国や公共団体などの政府に対して向けられたものであり、明らかに民事上の権利としてのプライバシーの権利とでは性格が異なるということである。[10] そこで、政府など公的機関への規制と民間事業者に対するコントロールを同一の基準で設定すべきではなく、官への厳格な規制と民間への柔軟で緩和された規制という異なる枠組みが必要であるとされる。[11] ところが、実際、現行の個人情報保護法制にはこのような観点が十分反映されていない。とりわけ情報主体が持つ、その個人情報を保有する公権力に対する牽制装置とも捉えられる自己情報コントロール権は、国

民に一律に本人確認情報の提供と固有番号の付与を強制する住民基本台帳ネットワークシステム(以下、住基ネット)[12]と矛盾する側面がある。

2　韓国

個人情報は、「生存する個人に関する情報であって、当該個人情報に含まれている氏名、住民登録番号[13]等の事項により当該個人を識別することができる情報（当該情報のみでは特定個人を識別することができない場合でも、他の情報と容易に結合して識別することができるものを含む）」（個人情報保護法二条二号)や、「生存する個人に関する情報であって、氏名、住民登録番号等により当該個人を識別することができる符号、文字、音声、音響及び映像等の情報(当該情報のみでは特定個人を識別することができない場合でも、他の情報と容易に結合して識別することができるものを含む)」（情報通信網法二条一項六号）と定義される。要するに、生存する自然人の同一性を識別できる一切の情報を個人情報と言えよう。対して、プライバシーは「私生活」や「私生活の秘密」等の法的用語として用いられている。プライバシーに関しては、個人情報と対比したクリアな概念整理は見当たらず、個人情報と同一概念としてアプローチされることが多い。プライバシーと個人情報との関係は、以下のようなプライバシーの憲法上の権利性をめぐる説明から一定程度類推することができよう。

一九八〇年憲法でプライバシーの根拠が新設されて以来、現行憲法においても「全ての国民は、私生活の秘密及び自由を侵害されない」（一七条）とし、私生活の保護を明記している。本規定の法的性格をめぐっては、防禦権としての自由権と捉える見解[14]もあるが、通説は、本人の意思に反して私生活を公開されない権利、私生活の自由な形成と展開を妨害されない権利、自己に関する情報を自ら管理・統制できる権利など自由権と請求権の性格を同時に内包する

ものと把握する。裁判所もプライバシーの権利の消極的な側面のみならず、積極的な側面としての自己情報コントロール権を認めている。ただ、後者の憲法的根拠につき、大法院（日本の最高裁に相当）は一七条を明示的に挙げている[15]が、憲法裁判所は一〇条（人間の尊厳と幸福追求権）と一七条を包括的に言及している[16]。

プライバシーの法的性格やその一内容を成す自己情報コントロール権の憲法的根拠について意見が分かれるのは、憲法一〇条と一七条との関係をめぐる理解の相違に起因する一面がある。一七条は人格権のうち私生活の保護に関わる領域を具体化したものとして、一〇条の特別・個別規定として位置づけられよう。従って、一七条は一〇条の下で消極的な権利を基盤としつつも、今日の情報化社会において個人の自由な人格の発現を保護するために、積極的な権利も予定していると言えよう。一〇条と一七条との関係に加え、プライバシー類似規定として一六条（住居の自由）や一八条（通信の秘密）が一七条とどのような関係にあるのかも論点として注目される。幾つかの見解があるが[17]、一七条は一般的な私生活の保護規定として、一六条と一八条は部分的で具体的な保護規定として考えられることから、一七条は一六条や一八条で想定できない領域を含め、社会環境の変化に応じて予期できなかった私生活領域まで包括的に保護する基本権として捉えるのが妥当であろう。

このようにプライバシーの権利は広い法概念として、いわゆる個人情報に関わる権利をも含むものと捉えられる[18]。個人情報に関する権利をめぐっては、財産権として把握する見解もあるが、人格権の主観的・個別的権利として捉える見解が支配的である[19]。個人情報保護の法的根拠は、憲法上のプライバシーの権利やその一内容を成す自己情報コントロール権に求めるのが一般的である[20]。自己情報コントロール権は自己の個人情報に対する消極的な防御権のみならず、自己に関する情報を自ら積極的に管理・統制できる請求権として解される。個人情報は既存の法体系の下で、民事上の不法行為法に基づき、プライバシーと同様に保護され得る。しかし、個人情報は実質的な損害の発生の要件等

の関連で不法行為的保護を受けるためには一定の限界があり、伝統的な問題領域だった国家やメディアによるプライバシー侵害に止まらず、情報化社会の到来で、個人情報の無分別な収集・利用が官民を問わず広範に及んでいる状況に鑑み、個人情報保護の立法化にはコンセンサスが得られてきた。

個人情報保護の規律のあり方と関連して、民間部門に対しては国家を規律するのと同様の方法で規律し難い側面があるとする見解[21]に対し、個人情報保護制度の根拠となる自己情報コントロール権は、全ての公権力に対して直接拘束力を有するのみならず、私人間の関係においても直接的効力があるとする見解もある。[22]一方、個人情報に関する権利は絶対無制限的なものではなく、他の憲法的価値や権利と同様、「安全保障、秩序維持又は公共福利のために必要な場合に限り、法律により制限することができる」(憲法三七条二項)という一般的法律留保が適用されるべく、実際、個人情報保護法にも一定の制約が見られる(三条二項)。さらに、個人情報と知る権利の基礎となる表現の自由との調整に関しては、内密領域としてのプライバシーと表現の自由との調整の延長線上でアプローチする説明がある一方で、自己情報コントロール権と表現の自由との衝突の憲法的解決という考え方も見られる。[23]しかし、実際は後述するように、個人情報保護法制にはこのような観点が十分反映されていない。

3　比較考察

日韓両国における以上の個別整理・検討に基づいて、主要論点を比較考察しておきたい。第一に、プライバシーの憲法論である。本来プライバシーの権利は、一九世紀末アメリカで「一人で放っておいてもらう権利」として主張され、[24]消極的に捉えられてきたが、一九六〇年代以降、情報化社会の出現とともに、「自己に関する情報をいつ、どのように、どれほど他人と意思疎通するかを自ら決定できる要求[25]」として把握する見解も有力になった。両国ともこのような流

れを汲み、自己情報コントロール権を現代的プライバシーの権利の欠かせない権利内容として位置付けている。日本はプライバシーの憲法上の明記を欠いているものの、憲法一三条（幸福追求権）にその根拠を求めており、プライバシーの権利をいわゆる情報プライバシー（Information Privacy）に限定し、広義の自己決定権とは区分するのが一般的である。一方、韓国においては一応プライバシーの憲法的明記（一七条）は評価に値するが、プライバシーの定義やカテゴリに曖昧さが残り、プライバシーの権利性をめぐる憲法論が複雑である。自己情報コントロール権は、その憲法的根拠の所在をめぐっては意見が対立する面があるが、主にプライバシーの権利の下位概念と捉えられる。対して、自己情報コントロール権を個人情報に対する消極的な侵害排除権を越え、権力に対する民主的統制・監視権的性格（政治的権利）を有するものと認識し、プライバシーの権利に囚われない独自の憲法的基本権として再構成することを主張する、興味深い見解もある。(26)

第二に、個人情報とプライバシーとの関係をめぐる考え方である。プライバシーの侵害が、メディアの取材・報道などで問題になる秘匿性の高い私事や私的情報に止まらず、情報化社会の到来で官民を問わず個人情報一般の漏洩・濫用等の問題と連動するようになり、両国は個人情報保護法制の整備を進めてきた。個人情報の法的概念に関しては、「特定の個人を識別することができる一切の情報」という共通の認識に基づいている。しかし、個人情報とプライバシーの関係をめぐっては両国間で相違が見られる。日本では一般に、両者が深い関係にあり重複する領域（例えば、センシティブ情報等）の存在を認めつつも、プライバシーを限定的に捉えることが多く、個人情報の保護とプライバシーの権利の保護とを必ずしも同一規範原理で考えてはいない。ただ、最近プライバシーの肥大化傾向、いわば「プライバシーの個人情報化」が進んでおり、これを懸念する声もある。(27) 一方、韓国では両者間の関係をめぐる説明が不十分なまま、プライバシーの権利の複雑な憲法論の展開を基に、プライバシーの権利に広がりを持たせることで、個人情

報の保護をその一部分として把握する傾向が強く、個人情報のレベルと保護の程度や必要性につき具体的な洞察を欠き、個人情報の保護一般をプライバシーの保護理念の下に止める皮相な見解も見られる。

第三に、個人情報保護に関する規律のあり方である。官民を問わず個人情報の収集・管理・利用等に伴うプライバシーの侵害を予防・救済するために、ひいては情報主体の人格的自律の形成・発展のために、両国とも個人情報保護のための一定の法制度が整備されている。しかし、次章で両国の個人情報保護法制を概観するところから分かるように、実際の規律方式には問題点が残る。日本では当初住基ネットの稼働を控え、従来の法制に照らし行政機関による個人情報の取扱いをめぐる規律の欠陥をどのように克服するかが本来の法制的課題だったはずなのに、結局、新たな個人情報保護法の方向性は民間部門に力点を置く制度に転換された。韓国でも、公的部門と民間部門を包括的に規律する基本法は存在しないものの、公的部門は別として、民間部門を中心に過度の規制を課す多数の個人情報保護法制が一部学者の応援の下で整備されてきた。個人情報保護法制のあり方としては、公的部門と民間部門を同一規範原理で規律してはならず、前者に相当強力な規制を加えなければならない。それは前者においては主に人格権（的性格）の個人情報・プライバシーが問題になる一方で、後者においては主に財産権（的性格）の個人情報・プライバシーが問題になるからでもある。両国とも個人情報保護法制においてこのような観点を十分考慮しているとは言えない。

また、両国とも個人情報保護法制にみる自己情報コントロール権の具体的な保障は、必ずしも権利客体による区分を念頭に置いていない。すなわち、現代国家による個人の管理・監視を回避しつつ、行政機関が保有する自己情報に対し情報主体がコントロールできる権利と、私人間における自己情報の決定ないしコントロールできる権利とでは本質的に性格が異なることを軽視している。この問題に関しては、日本では強い批判が存在する[28]が、韓国では積極的な批判は見当たらない。さらに、自己情報コントロール権としてのプライバシーの権利が極めて重要な権利として理解

されながらも、両国はその権利性に反する住基ネット、住民登録制度[29]をそれぞれ運用していることを指摘しなければならない。両制度は、行政機関が一元的に国民の基本情報を収集・管理・利用するのみならず、個々人に固有番号を強制的に付与する点で共通している。

第四に、個人情報・プライバシーの権利の限界及び表現の自由との調整問題である。個人情報・プライバシーの保護利益は個人が人格的自律の存在として生きていく上で欠かせないが、いつも優先されるわけではなく、他の憲法的価値や権利との調整で制約に服する場面もあり得る。日本に比べて韓国はプライバシーの権利を含む基本的人権の制限が正当化される範囲が広い。実際、韓国における公権力によるプライバシーの権利の制限は、行政機関の行政捜査、捜査機関の犯罪捜査、特定犯人の身元公表、国政調査・監査等の場面でも問題になる[30]。次に、個人情報・プライバシーの権利と表現の自由との調整は、不法行為法上の被侵害利益としてのプライバシーの権利と表現の自由との調和を図る場面として、日本では『宴のあと』事件判決以後、韓国では一九九〇年代半ば頃から一定の裁判の蓄積が見られる。自己情報コントロール権としてのプライバシーの権利、とりわけ公権力が保有する個人情報に対する開示・訂正・削除等の請求権は、表現の自由との調整を要する場面ではない。両国の個人情報保護法制が表現の自由との関係において問題になるのは、自己情報コントロール権の適用射程であろう。民間部門が保有する個人情報にまで自己情報コントロール権を無批判的に認めると、メディアなどの表現活動が萎縮を被る。この問題はメディアの特権とも関わる重要な事項として、個人情報保護法制の現状を踏まえて第三章で詳述する。

二　個人情報保護制の概観

1　日本

一九七〇年代以降、情報化社会の到来とともに個人情報保護の必要性が生じ、自治体を中心に個人情報保護条例が相次いで制定され、国のレベルでは一九八八年に旧行政機関個人情報保護法が制定された。一方、民間部門においては主に政府省庁や業界団体のガイドラインやプライバシーマーク等による自主的対処が行われてきた。しかし近年、官民を問わず個人情報の漏洩・流出事件の続出を受け、既存立法や自主規制の限界が指摘され、新たな法制整備が議論されるようになった。この議論には、国内的には住基ネットの導入が、国際的には欧州各国の個人情報を十分な保護措置がない第三国へ移すことを禁ずる「EU個人データ保護指令」の採択（一九九五年）が重大な影響を与えた。

日本政府は一九九四年、高度情報通信社会の構築のための施策整備と情報通信の高度化に関する国際的協調体制のために、情報通信社会推進本部（後にIT戦略本部に改称）を内閣に設置した。同本部の一連の討議過程ではプライバシーなど個人情報の保護の必要性が指摘され、プライバシー保護のための法的規制の議論が表面化した。同本部の傘下に設置された個人情報保護検討部が公表した「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）」（一九九九年一一月）を受け、二〇〇一年一月に発足した個人情報保護法制化専門委員会により公的部門と民間部門を同時に規制対象とする個人情報保護の法制化作業が進められた。一方、住基ネットの導入を決めた住民基本台帳法改正の際（一九九九年八月）、住基ネットのネットワーク社会がもたらす個人情報・プライバシー侵害への懸念から、個人情報保護のための「所要の措置」を講ずる、とする付帯決議がなされた（附則一条二項）。住基ネットの導入

に当たっては、行政機関による個人情報の取扱いに対する個々人の自己情報コントロール権のあり方など、公的部門における個人情報保護法制の改善が先決だったのに、同付帯決議は、民間部門も含む包括的な個人情報保護法の制定を事実上念頭に置き、論点の転換を露呈した。

このような背景下で、二〇〇一年三月、公的部門と民間部門を包括する個人情報保護法案が国会に上程された。しかし、法案は民間部門には厳格な規制を加える反面、公的部門には罰則規定を欠くなど奇形的な構造で、また、メディア規制的色彩が強く、野党やメディアなどの反発で廃案となった。その後二〇〇三年五月、旧案を調整した修正法案が、行政機関個人情報保護法案、独立行政法人等個人情報保護法案などとともに成立し、二〇〇五年四月から全面施行されている。以下、基本法制に当たる個人情報保護法と公的部門の代表的な法律である行政機関個人情報保護法を概観する。

(1) 個人情報保護法

個人情報保護法は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする(一条)。ここで「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(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ものを含む)」をいう(二条一項)。

法律は目的(一条)、定義(二条)、基本理念(三条)、国家及び地方公共団体の責務(四条~六条)、国家及び地方

公共団体の施策（八条〜一二条）などを定める基本法的部分（一章〜三章）と民間部門において個人情報取扱事業者の義務等を定めた一般法的部分（四章以下）で構成される、いわゆる公的部門と民間部門を一つの法律で規律するオムニバス式法制である。メディアとの関係で問題となった旧案の基本原則[31]は全面削除されたが、基本原則の前文の趣旨が基本理念（三条）として明記され、また、これを根拠に個人情報取扱事業者の義務において詳細なルールが規定された(四章)。要するに、法律は五〇〇〇件以上の個人情報を六か月以上保有している事業者(同法施行例及び政令)に、情報利用の目的を本人に明示することや、本人の同意なしに第三者に無断提供しないことを要求しつつ、本人の請求に従い個人情報の公開・訂正等の義務を負わせるとともに、違反者には主務大臣による勧告・命令を経て刑罰を科す仕組みである。

特に、個人情報取扱事業者は個人情報の利用目的の特定(一五条)、利用目的による制限(一六条)、適正な取得(一七条)、取得に際しての利用目的の通知等（一八条)、データ内容の正確性の確保（一九条)、安全管理措置（二〇条)、従業者の監督（二一条)、委託先の監督（二二条)、第三者提供の制限（二三条)、保有個人データに関する事項の公表等(二四条)、開示（二五条)、訂正等（二六条)、利用停止等（二七条)、苦情の処理（三一条）などの義務を負う。一方、主務大臣は個人情報取扱事業者に対し、個人情報の取扱いに関する報告の徴収（三二条）や助言をすることができ(三三条)、一六〜一八条、二〇条〜二七条等の規定の違反行為の中止その他是正勧告及び命令権を有する（三四条)。主務大臣の報告命令、勧告及び命令を違反した者は、六か月以下の懲役または三〇万円以下の罰金に(五六条)、三二条による報告をせず、または虚偽の報告をした者は、三〇万円以下の罰金に処する（五七条)。

(2)　行政機関個人情報保護法

行政機関個人情報保護法は、行政機関が保有するコンピュータ処理個人情報のみを保護の対象としていた旧行政機

関個人情報保護法を全面改正し、マニュアル処理個人情報まで対象範囲を広げており、旧行政機関個人情報保護法が欠いていた個人情報の収集制限や訂正請求権等を明記するなど、情報主体にとってプライバシーの権利の一定の前進をもたらした。法制化作業は、行政機関等について、法制上の措置その他必要な措置を講ずべきとした旧個人情報保護法案の附則七条を受け、二〇〇一年四月に設置された「行政機関等個人情報保護法制研究会」の議論から始まる。研究会が検討を重ねて公表した、「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について―電子政府の個人情報保護―」(一〇月)を基に、法案が国会に提出された(二〇〇二年三月)。しかし、法案は個人情報の不適切な取得などへの罰則規定を欠いたことなどから批判にさらされ、個人情報保護法と同様、法案の修正を経て罰則規定を新設して成立した(二〇〇三年五月)。

法律は、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、行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする(一条)。ここで「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(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ものを含む)」(二条二項)をいう。

法律の骨格は、まず、旧個人情報保護法案の基本原則を法的義務化し、個人情報の保有の制限等(三条)、利用目的の明示(四条)、正確性の確保(五条)、安全確保の措置(六条)、従事者の義務(七条)、利用及び提供の制限(八条)、保有個人情報の提供を受ける者に対する措置要求(九条)など、行政機関における個人情報の取扱いのルールを定めている。次に、行政機関は、個人情報ファイルの保有等に関する総務大臣に対する事前通知(一〇条)、個人情報ファイル簿の作成及び公表(一一条)などの義務を負う。また、本人情報の開示請求権(一二条)・訂正請求権(二七条)・

利用停止請求権（三六条）等とそれぞれの手続き等が明確になっており、開示決定・訂正決定・利用停止決定等については不服申立てが認められ、当該行政機関の長は情報公開・個人情報保護審査会に諮問することになっている（四二条）。最後に、行政機関の職員や受託業務従事者（六条二項）、若しくは過去の職員及び従事者には、正当な理由なしに個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイルを提供したときは、二年以下の懲役または一〇〇万円以下の罰金が科される（五三条）ことをはじめ、不正な利益を図る目的で個人情報を提供・盗用する行為、行政機関の職員がその職権を濫用して専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘密に属する事項を収集する行為などは刑罰の対象になる。

2　韓国

一九八〇年代政府が精力的に推進した行政電算網事業など情報化の進展に伴い、個人情報の漏洩・流出等の問題が露呈したことを受け、一九八〇年代後半から個人情報保護をめぐる立法の議論が行われた。議論を重ねて一九八九年個人情報保護法試案を基にようやく一九九四年に公的部門を規律する個人情報保護法が制定され、その翌年から施行されている。公的部門と民間部門を一元的に規律する基本法制は存在せず、公的部門の個人情報保護法に対して、民間部門においては私人間の第三者効力の問題（憲法一七条）も絡み、法制整備が比較的遅れてきた。しかし、一九九〇年代後半以降、問題領域を中心に情報通信網法、信用情報保護法、通信秘密保護法、電気通信事業法、証券取引法、金融実名取引及び秘密保障に関する法律など、多数の個別法や関連規定が整備された。以下、公的部門における個人情報保護法に加え、民間部門においては代表的な法制である情報通信網法、信用情報保護法を概観する。

(1) 個人情報保護法

個人情報保護法は、公共機関のコンピュータにより処理される個人情報保護のためにその取扱いに関して必要な事項を定めることで、公共業務の適正な遂行を図るとともに国民の権利・利益を保護することを目的とする（一条）。すなわち、保護対象になるのは国家行政機関、地方自治団体、その他公共団体によるコンピュータ処理された個人情報に止まり、マニュアル情報などは保護を受けない。法律は、公共機関以外の個人または団体は公共機関の例に準じて個人情報保護のための措置を講じなければならず、関係中央行政機関の長が公共機関以外の個人または団体に個人情報保護に関する意見を提示・勧告できる（二二条）とし、民間部門においても個人情報保護への措置を促しているものの、本規定は単純な行政指導的性格に過ぎないため、原則的に公共機関以外の民間部門の個人情報保護をめぐる問題は同法の規律が及ばない。ここで「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であって、当該個人情報に含まれている氏名、住民登録番号等の事項により当該個人を識別することができる情報（当該情報のみでは特定個人を識別することができない場合でも、他の情報と容易に結合して識別することができるものを含む）」（二条二号）をいう。

法律は、公共機関に所管業務を遂行するために必要な範囲内で個人情報ファイルの保有を認め（五条）つつも、当該公共機関の中央行政機関の長に、保有あるいは廃止しようとする個人情報に関する一定の事項を行政自治大臣に事前通報する義務（六条）を、行政自治大臣には、通報事項を一回以上官報に掲載し公告する義務を課している（七条）。また、個人情報の保有機関の長は、個人情報ファイル別に台帳を作成し、一般人が閲覧できるようにする義務（八条）や、個人情報が紛失・盗難・漏出・変造・毀損されないように安全性確保等の義務を負う（九条）。さらに、思想・信条等個人の基本的人権を著しく侵害する恐れのある個人情報については収集が禁止され（四条）、保有目的以外の目的で処理情報の利用や他機関への提供も制限される（一〇条）。一方、情報主体は処理情報の閲覧請求権（一二条）・訂

正請求権（一四条）があり、これら請求に対し公共機関の長が行った処分・不作為によって権利・利益の侵害を受けた者は、行政審判を請求することができる(一五条)。国務総理所属の下に個人情報保護審議委員会が設置されているが、同委員会は紛争の解決に直接介入する権限はなく、間接的に政策改善のために機能する一種の諮問委員会的な性格の機関である。

公共機関の個人情報処理を妨害する目的で個人情報を変更・抹消した者は一〇年以下の懲役に、個人情報取扱者の義務（一一条）を違反して個人情報を漏洩あるいは権限なく処理し、または他人の利用に提供するなど不当な目的で使用した者は、三年以下の懲役または一千万ウォン以下の罰金に、詐欺その他不正な方法で公共機関から処理情報を閲覧または提供を受けた者は、二年以下の罰金または七〇〇万ウォン以下の罰金に処する（二三条）など、法律の違反に対しては手厳しい罰則が伴う。

(2)　情報通信網法

二〇〇一年、情報通信サービスの拡充、サイバースペースにおける取引の急増を受け、オンラインにおける個人情報保護の強化、青少年保護のための施策、人権侵害等サイバー犯罪行為の禁止などを骨格とする情報通信網法が、従来の情報通信網利用促進等に関する法律を改正して成立・施行された。同法は、情報通信網の利用を促進し、情報通信サービスを利用する者の個人情報を保護するとともに、情報通信網を健全・安全に利用できる環境を醸成することにより、国民生活の向上及び公共福利の増進に資することを目的とする（一条）。ここで「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であって、氏名、住民登録番号等により当該個人を識別することができる符号、文字、音声、音響及び映像等の情報（当該情報のみでは特定個人を識別することができない場合でも、他の情報と容易に結合して識別することができるものを含む)」（二条一項六号）をいう。

法律は、情報通信網を通じて流通する個人情報を保護するために、情報通信サービス提供者に、利用者の個人情報の収集・利用・提供の際には当該利用者の同意を義務付けており（二二条、二四条）、思想・信条・過去の病歴等個人の基本的人権を著しく侵害する恐れのある個人情報については収集を制限している（二三条）。また、情報通信サービス提供者等には、他人に利用者の個人情報の収集・取扱・管理等を委託する場合には、利用者に事前告知する義務（二五条）や、営業の全部または一部を譲渡・合併・相続等でその権利を移転する場合には、利用者に通知する義務が課される（二六条）。満一四歳未満の児童から個人情報を収集・利用する場合には、法定代理人の同意を義務付けており、法定代理人に児童の個人情報に対する閲覧・訂正要求権を付与している（三一条）。さらに、情報通信サービス提供者等には、利用者の個人情報保護及び個人情報と関連した利用者の苦情処理のため、個人情報管理責任者を指定すること（二七条）、個人情報が紛失・盗難・漏出・変造・毀損されないように安全性確保に必要な技術的・管理的措置を講じることが義務付けられている（二八条）。一方、利用者は情報通信サービス提供者等に対し、①いつでも個人情報の収集・利用・提供等の同意を撤回することができ（三〇条一項）、②個人情報の閲覧・内訳または訂正を要求することができる（二項）。情報通信サービス提供者等は、①や②がなされた場合には、それぞれ遅滞なく破棄等の必要な措置を（三項）、遅滞なく必要な措置を取ることになっており（四項）、利用者の権利を侵害した際には損害賠償責任を負う（三二条）が、情報主体に閲覧・訂正要求等が請求権として明示的に認められていないことに留意すべきである。個人情報をめぐる紛争の調停のため、情報通信大臣の任命・委嘱で構成される個人情報紛争調停委員会を設置・運営している（三三～四〇条）。

法律の実効性を担保するために、情報通信網を利用して名誉を毀損した者には、三年以下の懲役または禁固若しくは二千万ウォン以下の罰金を（六一条）、個人情報の利用・提供等に関する義務規定の違反には、五年以下の懲役また

は五千万ウォン以下の罰金を科している（六二条）。

(3)　信用情報保護法

信用情報保護法（一九九五年制定）は、信用情報業を健全に育成し、信用情報の効率的な利用と体系的な管理を期し、信用情報の誤用・濫用から私生活の秘密等を適切に保護することで、健全な信用秩序の確立に資することを目的とする（一条）。「信用情報」とは、金融取引等商取引において取引相手の識別・信用度・信用取引能力等の判断のために必要とする情報を指す（二条一号）。法律の保護対象者は、信用情報の主体になる者で（二条二号）、必ずしもコンピュータ処理情報に限定されず、法人または法人格を持たない社団にも及ぶものと解される。

法律は、信用情報業者等に信用情報の収集・調査に際し、目的達成に必要な範囲内で合理的で公正な手段によることを義務付け（一三条）つつ、国家の安全・機密、企業の営業秘密、個人の政治的思想、宗教的信念その他信用情報と無関係の私生活に関する情報等は収集・調査を禁止している（一五条）。信用情報業者等は、信用情報の正確性及び最新性の維持（一八条）、信用情報電算システムの安全保護（一九条）、信用情報管理責任の明確化及び業務処理記録の保存（二〇条）、廃業の際には保有情報の処理（二一条）等の義務を負う。一方、信用情報主体の保護規定としては、まず、信用情報業者と信用情報集中機関の信用情報活用体制の公示義務（二二条）、個人信用情報の提供・活用の前提となる本人の同意（二三条）、当該信用情報主体との商取引関係の設定・維持の可否等の判断目的のみでの個人信用情報の提供・利用（二四条）がある。また、信用情報主体には、信用情報の閲覧・訂正請求権が認められており（二五条一項）、信用情報業者等は訂正請求に正当な事由があると認めたときには、遅滞なく事実関係を調査し、事実と異なるか確認できない信用情報は削除・訂正しなければならない（二項）。信用情報業者等は、訂正請求に対する処理結果を七日以内に当該信用情報主体に通知しなければならず、当該信用主体は、処理結果に異議がある場合には、金融監

督委員会にその是正を要請できる(四項)。さらに、是正要求を受けた金融監督委員会は、金融監督院長にその事実の有無を調査させ、調査結果に従い信用情報業者等に是正命令やその他必要な措置を取ることができる(五項)。

信用情報業者等が法律を違反して信用情報主体に被害を与えた場合には、損害賠償責任を負う(二八条)。また、暴行・脅迫や偽計・威力による債権推尋業務に五年以下の懲役または五千万ウォン以下の罰金を科す(三二条)ことをはじめ、法律の違反には手厳しい刑罰や行政罰が用意されている。

3 比較考察

プライバシーに対する効力は、国家権力による侵害が主に問題とされてきたが、今日は私人間による侵害も看過できなくなっている。以上検討したように、日韓両国は国内的問題状況や個人情報・プライバシー保護法制の国際的潮流を視野に、個人情報保護法制を整備してきた。ここでは、両国の個人情報保護法制の体系的特徴を手短に比較考察しつつ、それぞれの課題を検討しておきたい。

日本の個人情報保護法制は、大別するとオムニバス式法制である、いわゆる個人情報保護法と、行政機関個人情報保護法及び独立行政法人等個人情報保護法と各自治体における個人情報保護条例などの公的部門の法制で構成される。民間部門においては個別領域ごとの個人情報保護法制は整備されていない。一方、韓国では、公的部門と民間部門を一元的に規律する基本法制はないものの、両者を別々の法律で規律する方法(セグメント式法制)で、個人情報保護法制を整備してきた。公的部門においては一般法である個人情報保護法に、住民登録法、戸籍法等の個人情報保護に関する規定を含む幾つかの個別法があり、民間部門においては一般法がないものの、個別領域ごとに多数の個別法や関連規定が整備されている。最近、公的部門と民間部門を包括的に規律する基本法的な性格の新たな個人情報保

護法案が国会に提出されているが、本格審議には至っていない。

次に、現行の個人情報保護法制の課題として、日本は公的部門と民間部門の本質を踏まえて法制を見直すことが求められる。すなわち、官に対しては厳格な規制を加え、市民の自己情報コントロールを徹底させる一方、民間については、重要緊急な特定領域への個別法規制とそれ以外の分野での自主規制の強化が求められる。[32]また、公的部門においては住基ネットなど、自己情報コントロール権の趣旨に背馳する制度の改善が、民間部門においては個人情報の保護の観点のみならず、その有用性（民間事業者の営業の自由等）にも留意し、トータルでバランスの取れた制度設計・運営が要請される。そして、表現・メディア部門に対するアプローチのあり方も重要な検討課題であるが、この問題に関しては後述する。

韓国はまず、公的部門においてはコンピュータ処理情報に限らず、マニュアル情報なども保護対象に含め、公共機関のあらゆる個人情報の統制・管理に当事者がストレートに牽制できる仕組みの再構築が求められる。また、閲覧請求権・訂正請求権に止まらず、情報主体に自己情報の添削権も明文化し、自己情報コントロール権を十分反映すべきである。加えて、住民登録制度など自己情報コントロール権の権利性に反する個別法の見直しも要請される。さらに、公共機関の個人情報保護をめぐる外部のチェックメカニズムを確立すべきである。[33]一方、民間部門においては領域別に散在する法制を体系的に整理し、一般法を制定することが求められる。また、公的部門並みの過度の規制を見直しつつ、無分別な法的規制を警戒するとともに、自主規制を基本とすべきである。

三　個人情報保護法制と表現の自由

個人情報保護法制の最も重要な法的論点の一つとして、メディア部門の扱い問題を挙げることができる。個人情報

保護法制はプライバシーの権利の現代的理念を実現するために重要であるが、憲法上優越的地位を占める表現の自由と十分調整を図らなければならない。ただ、ここでの両者間の調整は、いわゆる公開を欲しない私生活上の事実（プライバシー）の保護と表現の自由との調整と厳密にはその問題領域が異なる。いずれにしても、市民の表現活動や取材・報道活動に伴い収集・管理・公表される個人情報には、本来、政府の統治目的や一般的な民間事業者の営利目的で保有する個人情報とは本質的に異なる扱いが要請される。(34) 取材・報道の自由が国民の知る権利に奉仕する人権であることに加え、「取材源の秘匿」をはじめとするメディアの特権論の観点に立つと、メディア部門の個人情報の取扱いに公権力の介入は馴染まない。では、日韓両国の個人情報保護法制と表現の自由との関係に着目し、制度上の問題を比較検討しておきたい。

1　日本

個人情報保護法の制定過程で、旧案の基本原則の削除、表現の自由等への配慮の強化などメディア規制的要素が緩和された。特に基本原則は努力義務で強制的処罰が及ばないとはいえ、それのメディアへの適用は、政治家など公人のスキャンダル取材・報道や内部告発等による情報入手を難しくすると同時に、取材源の秘匿を危うくする。また、基本原則は民法上の不法行為による損害賠償請求の場面では違法性の判断要素になり得るし、差止請求等の場合にも請求権の底にある人格権の一つの現れとして参酌され得る。(35) このような事情を踏まえると、基本原則の削除は評価に値する。さらに、旧案にはなかった著述部門が義務規定の適用除外対象に加えられたことから、表現の自由への配慮が窺える。しかし、個人情報保護法は義務規定の報道機関への適用排除に一定の限界を有するなど、メディア規制的な要素が一掃されたわけではない。

第一に、報道機関の範囲等の問題である。法律は、放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む）の場合、個人情報を取り扱う目的の全部又は一部が報道の用に供する場合に関しては、「著述」、「学術研究」、「宗教」、「政治」の活動を行う部門とともに義務規定の適用を除外している（五〇条一項）。メディアも取材・報道活動や営業上個人情報を取り扱う一事業者として、個人情報保護に万全を期すべきことは言うまでもない。ただ、メディアの取材・報道活動は、民主主義の維持・発展の根幹を成す表現の自由を享有するのみならず、国民の知る権利の実現と健全な世論形成などの重大な公的責務を遂行するため、個人情報の取扱いにおいて一律に他の一般事業者と同一尺度が適用されてはならない。例えば、公益性の高い内部告発、政治家のスキャンダル等へのメディアの取材・報道に、情報主体や行政からの介入（本人情報の公開・訂正・利用停止請求等、主務大臣の勧告・命令等の措置）が許容されるとしたら、メディアの表現の自由の萎縮は勿論、結果的に国民の知る権利の後退につながるだろう。従って、報道機関への義務規定の適用を除外する五〇条一項は当然の帰結である。

しかしながら、同規定を綿密に読むと、全ての報道機関が義務規定の適用から逃れられているわけではない。雑誌など列挙されていないメディアが同規定上の「その他の報道機関」に含まれるかどうか、報道機関の範囲が必ずしも定かではない。また、報道機関であっても、「報道目的」ではない限り、義務規定が適用されることに留意すべきである。要するに、義務規定の除外には「報道機関」であることと、「報道目的」であることが前提となる。

第二に、「報道」の定義の是非である。法律は、「報道」を不特定かつ多数の者に対して客観的事実を事実として知らせること（これに基づいて意見又は見解を述べることを含む）と定義する（五〇条二項）。旧案にはなかった報道の概念定義がなされたことで、上記の「報道目的」の意味内容が明確になったと言えよう。しかし、国家が法律により報道とは何かを定め、枠付けることが許されるか[36]は別として、メディア法制でもない個人情報保護法に報道の定義規

定を設けることは、法体系上問題と言わなければならない。また、報道の定義の中身においても「客観的事実」の捉え方や、報道機関の多様化・複雑化（特に放送と通信の融合）との関連で「不特定多数」の要件をめぐっては吟味が必要であろう。

第三に、主務大臣の介入可能性と自主規制の法的強制の問題である。法律は、「主務大臣は、個人情報取扱事業者に対し報告の徴収、助言、勧告・命令を行うに当たっては、表現の自由、学問の自由、信教の自由及び政治活動の自由を妨げてはならない」（三五条一項）としつつ、「前項の規定の趣旨に照らし、主務大臣は、個人情報取扱事業者が五〇条一項に掲げる者（それぞれ当該各号に定める目的で個人情報を取り扱う場合に限る）に対して個人情報を提供する行為については、その権限を行使しないものとする」（二項）と定め、メディア等に配慮を示している。ところが、報道機関の範囲や個別事案が報道目的か否かが問題になった場合、主務大臣の介入が想定されなくもない。主務大臣が明瞭な放送媒体だけではなく、主務大臣が存在しない新聞、雑誌などの印刷媒体にも特定の行政機関の長が介入できる余地を残している。従って、主務大臣の判断如何によっては、メディアへの義務規定の適用除外が軽視される恐れがある。

一方、法律五〇条三項は、「五〇条一項に掲げる個人情報取扱事業者は、個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置、個人情報の取扱いに関する苦情の処理その他の個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な措置を自ら講じ、かつ、当該措置の内容を公表するよう努めなければならない」と規定し、メディア等の分野に努力義務を課している。これは義務規定の適用除外に代わる法的措置として、自主規制を法的に強制するものである。結局、報道機関の個人情報をめぐる取組みにも、主務大臣による行政指導等の介入の危険性を残していると言えよう。

第四に、基本理念の間接的影響である。旧案の基本原則が削除された代わりに、「個人情報は、個人の人格尊重の理

念の下に慎重に取り扱われるべきものであることに鑑み、その適正な取扱いが図られなければならない」（三条）とする、基本理念が明記された。基本理念は官民を問わず対象としており、メディア等の義務規定の適用が除外される分野も例外なくその適用を受ける。問題は、基本理念が抽象的な理念規定に過ぎず、これを違反した場合、具体的にどのような法的効力が発生するのかが明確ではないことである。特にメディアの取材・報道活動は個人情報を取り扱う場面が多いため、同規定が注文する「適正な取扱い」が厳格に適用されると、明示的な処罰はないとはいえ、個人情報関連の取材・報道に間接的ながらも萎縮効果が予想される。

以上のような制度的問題の下で、個人情報保護法の全面施行を前後として、実際にメディアの取材・報道活動に相当の制約が生じている。報道目的の個人情報の提供は、法律の規制対象から除外されているにもかかわらず、捜査当局や中央省庁が関係者をメディアに匿名発表する傾向が顕著になっている。(37) 加えて、犯罪被害者等基本法に基づき策定された犯罪被害者等基本計画（二〇〇五年一二月に閣議決定）によると、「警察による被害者の実名発表、匿名発表については、犯罪被害者等の匿名発表を望む意見と、マスコミによる報道の自由、国民の知る権利を理由とする実名発表に対する要望を踏まえ、プライバシー保護、発表することの公益性等の事情を総合的に勘案しつつ、個別具体的案件ごとに適切な発表内容となるよう配慮していく」とし、犯罪被害者の実名・匿名発表を事実上警察に委ねている。個人情報保護法の施行により深まっている「匿名社会」に拍車をかける措置とも言える。同計画の閣議決定後、警察の恣意的な判断や安易な匿名発表が現実化している。(38)

一方、自民党は最近、個人情報保護法を改正し、個人情報を漏洩した個人情報取扱事業者の従業者に対して罰則を加える個人情報漏洩罪の新設を図っている。既存の監督責任者だけではなく、従業者にも個人情報の漏洩の責任を問うのは、昨今の企業等における個人情報の漏洩の実態を考えればやむを得ない面もある。ただ、今でさえも個人情報

への警戒感が根強いのに、同法の安易な強化が、民間部分における情報の自由な流れを制約しないか懸念される。限定性に乏しい個人情報漏洩罪の新設は、とりわけ取材・報道をはじめ自由な表現活動や企業の不正等に対する正当な内部告発を過剰に規制する恐れがある。(39)

2 韓国

現在、報道機関による個人情報の取扱いをめぐっては、直接規制を加える立法や個別規定が存在しない。個人情報保護に関連してメディアに規制がないのは、メディア規制がもたらす表現活動の萎縮効果を懸念する社会的コンセンサスが形成されているからではなく、メディアによる個人情報の流用・悪用問題が他の部分に比べ表面化していないからであろう。このため、これまで個人情報保護法制においてメディア規制問題は、本格的に俎上に上らなかった。ところが最近、国会に上程された個人情報保護法案や国会上程を目指す情報通信網法改正案には、表現・メディア規制的な内容が見られる。

まず、与党は二〇〇五年七月、情報化が急速に進められている中、社会各分野で個人情報の侵害事例が持続的に増加しているにもかかわらず、個人情報保護に関わる法律が体系的に整備されていないため、社会的混乱を招いていることを挙げ、公的部門と民間部門をともに規律する基本法的な性格の個人情報保護法案を国会に上程した。法案は個人情報をめぐる社会現実や現行法体系の限界を勘案すると、その立法趣旨には説得力があり、特に自己決定権(五条)、センシティブ情報の特別管理(七条)、情報の無断収集の制限(九条)、情報主体の閲覧・情報請求権の保障(一一条)、個人情報保護委員会(40)の新設・運用(四章)等の規定は注目される。ただ、法案は全体的に情報主体の保護を強調するあまり、公的部門と民間部門の規制は構造的に異なるべきなのに両者を区別していないこと、プライバシーとは厳密

に区分される個人情報の概念への実質的理解を欠いていること、また、個人情報保護委員会の法的性格と個人情報取扱事業者への介入基準の曖昧さの故に、個人情報保護関連の権限（四章二節）が個人情報取扱事業者の活動を不当に制限する危険性があることなどは問題である。なお、表現・メディアとの関連でも、以下のような問題点を指摘できよう。

第一に、メディア部門は、法案が規律する規制から根本的に除外されていない。法案は、個人情報取扱事業者に個人情報の収集が認められる状況として、情報主体の同意を得た場合、法律の規定上許容された場合、当該法律行為の目的達成のためにやむを得ない場合、情報主体の生命・身体・財産の侵害の危険を防ぐためにやむを得ない場合に加え、言論・出版の目的のために必要な情報を収集する場合を挙げる（六条一項）。民主主義社会において表現活動や取材・報道活動の重要性に照らせば、言論・出版部門は個人情報の収集が許容されるだけでは不十分で、その利用も認められるべきであり、さらに法案が内包する各種の規制から除外されることが要請される。

第二に、個人情報取扱原則（二条二項）と表現の自由との整合性の問題である。特に個人情報の取扱いに当たり、透明性と情報主体の参加の合理的保障の要求（三号）は、一見当然のことと考えられるが、メディアの場合、相当の制約が予想される。例えば、メディアが公益性の高い政治家のスキャンダル等、情報主体に不利な個人情報を取扱う際に、取材・報道上の透明性の保持や情報主体の参加（事前介入）を認めなければならないとすると、公権力への監視批判の弱体化を招く。従って、同原則を他の個人情報取扱事業者と同様に、報道機関に適用するのは問題であろう。

次に、政府はサイバースペースにおける言語暴力、名誉毀損等のインターネットの逆機能を踏まえ、情報通信サービス提供者の権限強化と掲示板利用者の本人確認制度等を骨格とする情報通信網法の改正案を確定し（二〇〇六年三月）、法案成立を目指している。改正案によると、情報通信サービス提供者に、インターネット掲示板の掲載情報によっ

て法益侵害を受けた者から削除・反駁の要請がある場合、情報通信サービス提供者は遅滞なく必要な措置を取ることを義務付けつつ、法益侵害の有無を判断することが難しいか、利害当事者間の争いが予想される場合には、当該情報への接近を臨時的に遮断できる権限を付与している(四四条の二)。また、情報通信サービス提供者は、掲示板の掲載情報が他人の法益を侵害すると判断して、善意で当該情報を削除できる権限を有する(四四条の三)。このような情報通信サービス提供者の掲載情報の臨時遮断や善意による削除権限は、ネット検閲手段になりかねず、表現の自由の重大な侵害につながる。

一方、改正案は、情報通信大臣が定める基準に該当する情報通信サービス提供者が掲示板を設置・運営する場合には、掲示板利用者の本人確認のために必要な措置を取ることを義務付けている(四四条の五)。すなわち、大きな社会的影響力を持つ大規模の情報通信サービス提供者が運営する掲示板の利用において、実質上「インターネット実名制」の導入を示唆している。これは、最近増えているインターネット掲示板上の匿名の書き込みがもたらす言語暴力や人権侵害等への対策ではあるが、情報通信網法の重要な目的の一つである情報通信サービス利用者の個人情報保護の趣旨に反し、情報通信サービス提供者に過度な個人情報の収集を黙認する側面がある。加えて、最も自由であるべきサイバースペースの情報流通を萎縮させ、健全な意見形成をも阻害するなど、上記の情報通信サービス提供者の権限と連動して表現の自由を制約することになる。

3　比較考察

表現・メディア部門は、情報の自由な流れを確保しつつ、メディアの権力に対する監視機能をはじめとする公共的役割を充実させるためには、個人情報保護法制から原則的に適用除外される必要があろう。アメリカでは公的部門と

民間部門を個別の個人情報保護法制で規律しており、民間部門に関しては包括的な法規制ではなく、特定分野の個別法や自主規制で対応している。とりわけメディア部門は、表現の自由を尊重する観点から、取材・報道活動を制限する法制は存在せず、自主規制（自主的ガイドライン等）に委ねられている。

一方、ヨーロッパでは公的部門と民間部門を包括的に規律する個人情報保護法制を採っており、報道を含む芸術、文学部門を広く適用除外としている。加盟国の法制の規範となるEU個人データ保護指令（一九九五年）は、ジャーナリズムや芸術、文学等については、プライバシーの権利と表現の自由とを調和させる必要がある場合に限って、個人情報の流用禁止を免除・除外している（九条）。ドイツの連邦データ保護法は、報道機関にその特権を明記するとともに、ジャーナリズムや文学目的に適用除外規定（限定的な法的規制）を置き、事実上メディアにおける個人情報保護をプレス評議会による自主規制に委ねている[41]。イギリスのデータ保護法によると、特別の目的（ジャーナリズム、芸術、文学目的）のための分野は一定条件下で適用除外となり、適用除外に際して、メディアの自主規制への配慮が見られる[42]。フランスの情報処理・データと自由に関する法律は、ジャーナリズム及び文学的かつ芸術的表現目的を適用除外としており、同法に基づく監督機関として全国情報処理自由委員会（ＣＮＩＬ）が設置されている[43]。

このような国際的潮流に照らせば、日韓両国の個人情報法制はジャーナリズムを担うメディアに十分な配慮をしているとは言えない。日本の個人情報保護法にしても韓国の個人情報保護法案にしても、上記のEU主要国の個人情報保護法制同様、メディアに適用除外規定を設けているものの、表現・メディア部門が基本的に法規制の枠内で捉えられ、行政の介入の余地を残している。日本の個人情報保護法は、メディアへの適用除外の限界（報道機関の範囲や「報道」の定義等をめぐる疑念）を解消しない限り、メディアが個人情報の取扱いの際に適用除外の要件に囚われ、「自己防衛的言論活動」（Self-defensive Journalism）に陥りかねず、結果として国民の知る権利を制限する恐れもある。韓

国の新法案は、「言論・出版の目的」のために必要な個人情報の収集を認めるに止まり、メディア部門を根本的に適用除外としていない。言論・出版の範囲と限界をめぐっては、行政の恣意的判断がなされる可能性も排除できない。また、情報通信網法の改正案も表現の自由を侵害する内容を含んでいるため、慎重な法制化が求められる。

表現・メディア部門の個人情報の保護に関する法規制が存在しないアメリカは論外としても、EU主要国の個人情報保護法制は、適用除外規定の判断や実施等に関わる規制権限の行使を、イギリスのデータ保護コミッショナーのような独立規制機関に担わせており(44)、自主規制への理解を重視しているのに対し、日本と韓国の法制や新法案では、メディア部門にも主務大臣や中央行政機関（個人情報保護委員会）の監督権限が及ぶのみならず、自主規制への配慮も不十分である。すなわち、日本では法的強制の下で個人情報保護をめぐるメディアの自主規制が試されることになっており、韓国の新法案はメディアの自主規制への理解を欠き、個人情報取扱事業者に一律に個人情報の効率的保護を名目として個人情報保護担当者の指定義務を課している（一六条）。

結びに代えて

以上検討したように、日韓両国では、近年官民を問わず個人情報の漏洩・濫用等の問題が続発し、個人情報保護法制の整備・強化による対応が注視されている。しかし、両国の間には、個人情報とそれと密接な関係にあるプライバシーの捉え方に微妙なずれがあり、個人情報保護法制の体系もやや異なる。個人情報保護法制の運用と関連しては、日本の場合、法制の要請の域を越えて個人情報の流通に過剰反応する風潮があり、韓国の場合、個人情報の保護を強調し無批判的に法制整備・強化を図る傾向がある。両国とも個人情報保護のための体系的な法制整備を図りつつ、規制対象の性格や個人情報の要保護性の程度を勘案した規律のあり方を模索する必要があろう。

個人情報保護法制の重要な争点の一つである表現・メディア分野の扱いは、両国とも義務規定の適用除外としているものの、表現の自由の観点からは問題点を抱えている。少なくとも表現・メディア分野に関しては、個人情報保護法制の見直しが求められよう。個人情報保護法制とメディアとの関係で生ずる問題と、表現の自由と個人情報・プライバシーとの矛盾・衝突という伝統的な問題領域とは厳密には異なると言えよう。後者は、既に憲法的理念と民事司法で定立された調整法理よる解決がなされており、個人情報保護法制に依存する必要はない。なお、メディアによる表現活動も個人情報を取り扱う以上、個人情報・プライバシー保護に努めなければならないが、表現の自由の憲法的地位やメディアの公共的機能に鑑み、行政の関与を許さず自主規制に委ねることが望まれる。

注

(1) 田島泰彦「個人情報保護法とは何か」田島泰彦＝三宅弘編『解説&批判　個人情報保護法――プライバシーと表現の自由を守るために』(明石書店、二〇〇三年) 一九頁。

(2) 右崎正博「個人情報保護法案と報道・取材の自由」法律時報七四巻一二号 (二〇〇二年) 四九頁、松井茂記「個人情報保護法とプライバシーの権利」ジュリスト一一九〇号 (二〇〇〇年) 四二頁。

(3) 右崎・前掲論文(2)四九頁。

(4) 新保史生「プライバシーの権利と個人情報の保護」http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/event/file/20040228shimpo.pdf参照。

(5) プライバシーが憲法上保護される人権であるかについては様々な説明があるが、それが憲法上の権利であること、憲法一三条によって保障されていることを明確にする学説が一般的である。プライバシーの権利に関する代表的な説明としては、「個人の人格的生存に関わる重要な私的事項は各自が自律的に決定できる自由」(芦部信喜『憲法〔第三版〕』(岩波書店、二〇〇〇年) 一一八頁)、「個人が道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケートし、自己の存在に関わる情報を開示する範囲を選択できる権利」(佐藤幸治『憲法〔第三版〕』(青林書院、一九九五年) 四五三―四五四頁) 等が挙げられよう。

(6) 右崎正博「憲法とプライバシー」田島泰彦＝山野目章夫＝右崎正博編『表現の自由とプライバシー』(日本評論社、二〇〇六年) 五

頁。

(7) 最近の最高裁判例としては、早稲田大学名簿提出事件判決（最判平一五・九・一二民集五七巻八号九七三頁）、住基ネット差し止め訴訟判決（金沢地判平一七・五・三〇地方自治二六九号一〇頁）等がある。

(8) 田島・前掲書(1)一八頁。

(9) 右崎・前掲論文(2)四九頁。

(10) 松井・前掲論文(2)四三頁。

(11) 田島・前掲書(1)一八頁。

(12) 住基ネットの詳細は、田島泰彦・斉藤貴男・山本博編『住基ネットと監視社会』（日本評論社、二〇〇三年）の各論考参照。

(13) 生年月日、性別、地域等を表す一三桁の固有番号で、国が全ての国民に出生の時点から強制付与する。

(14) 金哲洙『憲法学概論』（博英社、二〇〇四年）五九九―六〇〇頁。

(15) 例えば、大判一九九八・七・二四（九六ダ四二七八九）。

(16) 例えば、憲裁決一九九五・一二・二八（九一憲マ一一四）。ただ、性的自己決定権に関しては一〇条に求めている（憲裁決一九九〇・九・一〇（八九憲マ八二））。

(17) 金日煥「情報自己決定権の憲法上の根拠と保護に関する研究」公法研究二九巻三号（二〇〇一年）一〇一―一〇二頁、韓秀雄「憲法上の人格権」憲法論叢一三輯（二〇〇二年）六四八―六五二頁。

(18) 韓尚勲「個人情報の法的保護」警察学研究二巻一号（二〇〇四年）二一〇頁。

(19) 林建勉「個人情報侵害に対する民事法的対応」比較私法八巻一号（二〇〇一年）一〇一三頁。

(20) 白允喆「憲法上の個人情報自己決定権に関する研究」法曹五一巻五号（二〇〇二年）一七三頁。

(21) 代表的には、金日煥「情報自己決定権の憲法上の根拠と保護に関する研究」公法研究二九輯三号（二〇〇一年）一〇八頁。

(22) 鄭永和「憲法上のプライバシーの権利に関する考察」考試界四七巻四号（二〇〇二年）一五頁。

(23) 權建甫「言論の自由と個人情報保護」ＪＵＲＩＳＴ四〇三号（二〇〇四年）八六頁。

(24) Samuel D. Warren, Louis D. Brandeis, "The Right to Privacy," 4 *Harvard Law Review* 193 (1890).

(25) Alan Westin, *Privacy and Freedom*, Atheneum, 1967, p. 7.

(26) 金鐘鉄「憲法的基本権としての個人情報統制権の再構成のための試論」インターネット法律四号（二〇〇一年）二三―四四。

(27) 詳細な論述は、田島泰彦「〝プライバシー〟から〝個人情報〟の保護へ――肥大化する法理と表現の自由」田島泰彦＝山野目章夫＝右崎正博編前掲書(6)三六―五二頁。
(28) 例えば、田島前掲書(1)一八頁。
(29) 詳細は、拙稿「韓国の住民登録制度」田島泰彦・斉藤貴男・山本博編前掲書(12)二八六―二九七頁。
(30) 鄭・前掲論文（22）一六頁。
(31) 旧案でメディアは義務規定の適用からは除外されたが、努力規定である基本原則（個人情報の①利用目的による制限、②適正な取得、③正確性の確保、④安全性の確保、⑤透明性の確保）はメディアの表現活動にも適用されるものと解された。
(32) 田島・前掲書(1)四九―五〇頁。
(33) 詳細は、拙稿「韓国における個人情報保護法制」田島泰彦編『個人情報保護法と人権―プライバシーと表現の自由をどう守るか』（明石書店、二〇〇二年）二九四頁。
(34) 田島・前掲書(1)一九―二〇頁。
(35) 藤原静雄「個人情報保護の基本原則」法学教室二五〇号（二〇〇一年）一七頁。
(36) 田島・前掲書(1)三〇頁。
(37) 具体的な事例は、毎日新聞二〇〇五年五月三一日付朝刊、二〇〇六年八月一五日付朝刊参照。
(38) 具体的な事例は、毎日新聞二〇〇六年四月一八日付朝刊参照。
(39) 田島泰彦「総論・『プライバシーと表現の自由』の問題状況と論点」法律時報七八巻四号（二〇〇六年）二八頁参照。
(40) 政府組織法二条の規定による中央行政機関として、委員長（一人）と常任委員（一人）を含む九人の委員で構成され、個人情報保護に関する業務の遂行、救済機能を担う。委員のうち三人は国会が、三人は大法院長（＝最高裁長官）がそれぞれ推薦することになっている。
(41) 詳細は、鈴木秀美「ドイツ個人情報保護法とプレスの自由」法律時報七四巻一号（二〇〇一年）四三―四八頁。
(42) 田島泰彦「ＥＵ・イギリスにおける個人情報保護法制とメディア」田島泰彦編前掲書(33)二五九―二六五頁。
(43) 二〇〇四年改正法の詳細は、市川直子「フランスにおける個人データ保護法制」城西大学経済経営紀要二八（二〇〇五年）四六―六六頁。
(44) 田島・前掲書(1)三六頁。