

独立行政法人等個人情報保護法と医療情報

下井 康史

新潟大学大学院実務法学研究科
〒950-2181 新潟県新潟市五十嵐2の町 8050 番地
(2006年6月3日受理)

Act for the Protection of Personal Information Retained by Independent Administrative Institutions and Medical Information

Yasushi SHIMOI

Niigata University Law School
8050 Ikarashi-nino-cho, Niigata City, Niigata 950-2181 JAPAN
(Received June 3, 2006)

Abstract: In 2003, Act for the Protection of Personal Information (LPPPI) is stipulated as the basic law that determines the basic framework common to the public and private sector as well as serving as the general law. Under this stipulation of basic law, the Act on Protection of Personal Information Retained by Administrative Organs (APPIRAO) and the Act for the Protection of Personal Information Retained by Independent Administrative Institutions (APPIRIAI) are established. These 3 act on Protection of Personal Information were implanted at 1 April 2005.

To national universities APPIRIAI is applied, to private hospitals LPPPI, and to hospitals and universities instituted by local public entity a local ordinance on protection of personal information in each entity. APPIRIAI stipulates about the limitation on the retention on the personal information, the limitation on use and disclosure and the right to request disclosure, correction and suspension by the subject

Key words: Protection of personal information, medical information, national university, independent administrative institution

新潟大学大学院実務法学研究科の下井でございます。本日は、主として、国立大学に勤務されている先生方を念頭に、「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」(以下、「独法個人情報保護法」)の内容を、概説的にご説明させていただきます。なお、私は行政法学を専攻とする人間です。個人情報保護法は様々な法分野からの分析が可能な法律ですが、あくまで、そのような専攻の人間の話としてお聞きいただければと思います。

1. はじめに

1.1 三つの個人情報保護法

2003年5月、個人情報保護関係の三つの法律が成立しました。「個人情報の保護に関する法律」(以下、「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」(以下、「行政機関個人情報保護法」)そして、独法個人情報保護法です。施行は、いずれも2005年4月1日です。

個人情報保護法は、個人情報保護についての基本的ルールを定める部分と、民間企業その他民間団体に適用される部分に大別されます。前者はあくまで大綱的な内容ですが、後者は、具体的なルールを用意しています。民間部門における個人情報保護は、この法律に従うことになります。

残りの二つの法律が、国の行政部門についての具体的なルールを用意します。行政機関個人情報保護法は国の政府の行政機関に、独法個人情報保護法は独立行政法人等に、それぞれ適用されます。地方公共団体については、各地方

公共団体の個人情報保護条例の定めによります。

ところで、国の政府の行政機関について、2003年以前、個人情報保護に関する法律が、まったくなかったわけではありません。1988年に、「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、「旧法」)が制定されています。当時の国立大学は国の行政機関でしたから、この法律の適用対象でしたが、この法律は、その名の通り、電子計算機(コンピューター)処理された個人情報のみを対象としていたに過ぎず、また、その内容も不十分なものであったため、制定当時から、早期改正の必要が指摘されていました。この旧法は、三つの新しい個人情報保護法の施行に伴い、廃止されています。

1.2 病院の設置形態と適用される法の違い

一口に個人情報保護法と言っても、大学や病院の設置形態により、法律の適用関係が異なります。

国立大学の付属病院であれば独法個人情報保護法です。国立大学法人は独立行政法人ではありませんが、独法個人情報保護法は、独立行政法人「等」の一つとして、国立大学法人を指定しています——以下、「独立行政法人等」とする場合は、国立大学法人を含めます——。公立大学や公立病院は、当該地方公共団体の個人情報保護条例の定めによります。

他方、民間の病院や私立大学については、若干の説明が必要になります。前述したように、民間部門には個人情報保護法が適用されますが、全ての民間団体が対象というわけではありません。まず、扱う個人情報によって識別でき

る特定個人の数、過去六ヶ月以内のいずれの時点においても5,000を超えない業者は対象外ですから、比較的小規模の民間病院は、この法律の規制を受けません。次に、学術研究団体が、学術研究を目的として個人情報を扱う場合も、適用除外ですから、私立大学が学術研究目的で個人情報を扱う場合は、この法の規制を受けません。

なぜ、小規模病院や、私立大学が学術研究目的で扱う場合には、個人情報保護法が適用されないのでしょうか。個人情報保護法が適用されると、同法違反の行為について大臣から勧告や命令が下されることがあり、かつ、命令違反の行為は刑事罰の対象になるなど、国の厳しい規制下におかれるのですが、このような規制が過剰になるのを防ぐことが、小規模事業者が法の適用対象外とされた理由です[1]。私立大学の場合は、憲法で学問の自由が保障されているため、できるだけ公権力による干渉が控えられるべきことから、学術研究目的の場合に限り、対象外とされました[2]。すると、小規模病院や私立大学が学術研究目的で扱う場合に個人情報保護法が適用されないのは、個人情報保護が不要だからというわけではないのです。このことに加え、医療関係の個人情報が、個人情報の中でも、とりわけ適正な取扱いが求められること（センシティブ情報）[3]を強調しておきます。以上のことから、小規模病院や私立大学には個人情報保護法が適用されないのですが、それでもやはり、国公立大学並みの個人情報保護システムを充実させることが不可欠といえるでしょう。

前置きが長くなりましたが、以下、独法個人情報保護法の内容を、概略のみですが、ご説明いたします。

2. 個人情報の意味

2.1 「個人に関する情報」と「個人情報」

独法個人情報保護法は、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記述等により特定個人を識別できるものを、同法における「個人情報」としています。この点は、個人情報保護法や行政機関個人情報保護法でも同じです。

「個人に関する情報」には、個人の属性・行動、個人に対する評価、個人が創作した表現等、当該個人と関係する全ての情報が含まれます。公知の情報か否かは問われず、また、文字情報のみならず、音声や指紋、画像等も含まれます[4]。このような「個人に関する情報」のうち、何らかの指標によって当該個人を特定できるものだけが、この法律にいう「個人情報」です。なお、当該情報自体からは個人を特定できなくても、他の情報と照合することで特定できれば、やはり「個人情報」に該当します。

厚生労働省は、2004年12月24日、「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」[5]（以下、「医療・介護関係ガイドライン」）を発表しており——このガイドラインは、個人情報保護法の解釈として発表されたものですが、独法個人情報保護法についても参考になります——、その中で、医療現場における「個人情報」の例として、診療録、処方せん、手術記録、助産録、看護記録、検査所見記録、エックス線写真、紹介状、退院した患者に係る入院期間中の診療経過の要約、調剤録等を挙げています。

2.2 「保有個人情報」

独法個人情報における「個人情報」には、有形のものに限らず、無形のものも含まれますが、すべての「個人情報」に、同法の規制が全面的に適用されるわけではありません。

多くの規制は、「個人情報」のうち、「保有個人情報」のみを対象とします。

「保有個人情報」とは、独立行政法人等の役員や職員が職務上作成・取得した「個人情報」のうち、当該役員・職員が組織的に利用するものとして、作成・取得、維持・管理しているものを意味します。したがって、職員が職務上作成したものであっても、個人的メモのようなものに記載された「個人情報」は、「保有個人情報」に当たりません。また、一般に広く販売されるために発行される文書（官報や白書、新聞、雑誌、書籍等）や、公文書館等において、歴史的・文化的資料として、または、学術研究用の資料として特別の管理がされているものに記録されたものは、組織的に利用するものであっても、「保有個人情報」から除外されます。

3. 個人情報の保有制限

独法個人情報保護法は、個人情報の保有について、いくつかのルールを設けています。「保有」の制限ですから、その対象は、「個人情報」ではなく、「保有個人情報」です。

3.1 保有目的

個人情報を保有できるのは、当該独立行政法人等の業務として法令が定める業務の遂行に必要な場合だけです。また、その利用目的はできる限り具体的に特定されなければなりません。さらに、たとえ利用目的に即した保有であっても、それが、当該目的の達成に必要な範囲を超えるものであってはなりません。

保有後の利用目的変更は可能ですが、当初の利用目的と相当の関連性を有する範囲での変更に限られます。総務省は、許される変更の例として、患者の診療記録を症例研究目的で利用する場合を挙げています[6]。相当の関連性を有する範囲を超える場合は、いったん保有個人情報を消去したうえで、改めて、3.2の手続を経たうえで、新たに個人情報を保有することになります。

3.2 保有手続

書面に記録された個人情報を、本人から直接に取得するときには、予め本人に対し、その利用目的を明示するのが原則です。この場合の書面には電磁的記録が含まれますので、Eメールや電話録音等による取得も、規制対象となります。ただし、例外として、以下の場合には、明示義務が免除されます。

- ア) 人の生命・身体・財産の保護のために緊急の必要性がある場合
- イ) 利用目的を本人に明示することで、本人等の生命・身体・財産等を害するおそれがある場合
- ウ) 利用目的の明示により、当該法人の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合
- エ) 取得状況から利用目的が明らかである場合

これらの例外にどのような場合が該当するかは、個別具体の案件に即して判断するしかありません。なお、総務省は、イ)の例として、不治の病気の治療に必要な個人情報を本人から取得する際、その利用目的を本人に明示すると、病名を推測されて、その後の治療に支障を及ぼすおそれがある場合を挙げています[7]。

3.3 取得手段

当然のことですが、偽りや不正の手段による取得は許されません。この制限は、「保有個人情報」だけではなく、

すべての「個人情報」に及びます。なお、医療・介護関係ガイドラインは、以下のように定めています。

「診療等のために必要な過去の受診歴等については、真に必要な範囲について、本人から直接取得するほか、第三者提供について本人の同意を得た者から取得することを原則とする。ただし、本人以外の家族等から取得することが診療上又は適切な介護サービスの提供上やむを得ない場合はこの限りでない。

親の同意なく、十分な判断能力を有していない子どもから家族の個人情報を取得してはならない。ただし、当該子どもの診療上、家族等の個人情報の取得が必要な場合で、当該家族等から個人情報を取得することが困難な場合はこの限りではない。」

4. 個人情報の利用・提供制限

これには、職員個人レベルのものと、組織レベルのもの二つがあります。

4.1 個人レベルでの制限

独立行政法人等の役員や職員は、業務に関して知り得た個人情報の内容を、みだりに他人に知らせたり、不当な目的で利用することが禁止されています。この規制は、かつて役員・職員であった者、さらには、独立行政法人等から個人情報の取扱い業務の委託を受けた受託業者にも及びます。

4.2 組織レベルでの制限……保有個人情報の目的外利用・提供制限

前述したように(3.1)、独立行政法人等は、その業務遂行に必要な目的の範囲内でしか、保有個人情報を取得できません。このことの当然の帰結として、利用目的以外の目的で保有個人情報を利用したり、第三者に提供することは、原則として許されないこととなります。ただ、取得時には個人識別性のあった情報でも、利用・提供の時に匿名化して個人を特定できないようにしていれば、この規制の対象とはなりません。2005年8月7日に放射線技術学会が発表した「当学会における症例報告を含む論文・研究発表の個人情報の取扱い指針(案)[8]」(以下、「保護指針」)は、「学会での発表(口頭・論文その形態は問わない)や学会に関係する研究のために用いられる全ての患者情報」は、「個人を特定、認識できないように匿名化されたものでなければなりません」としています。また、平成15、16年度CAD技術開発のための胸部CT画像のデータベース構築に関する研究班は、医療画像ファイルのDICOMヘッダーから、患者名や施設名等患者個人を特定しうる情報の削除手法を提案しています[9]。

ところで、この制限には、いくつかの例外があります。医療画像情報に関わるとされる例外として、本人の同意があるときや本人に提供するとき(4.2.1)、あるいは、学術研究目的の提供の場合(4.2.2)がありますが、注意すべきは、これら例外に当たる場合でも、目的外利用・提供により、本人や第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあれば、原則に戻り(例外の例外)、利用提供が禁止されることです。

4.2.1 許される目的外利用・提供……本人の同意があるとき、本人に提供するとき

これを受けて「保護指針」は、学会発表等における利用について、「匿名化が困難、乃至は匿名化することによりその研究・研究発表が意味を持たないことになる場合は、

患者本人の発表に関する同意を得たものでなければならない」としています。

「本人の同意」は、情報収集時に、目的外利用・提供がありうることを予め明示して、取得することが望まれます。口頭による同意でかまいませんが、後日、同意の有無をめぐって紛争が生じるかもしれませんから、書面によることがベターでしょう。また、前述したように(1.2)、医療関係の個人情報は、個人情報の中でも、とりわけセンシティブ性の高いものですから、目的外利用が「例外の例外」に該当する可能性は、他分野の場合よりも相対的に高いと言わざるを得ません。すると、たとえ同意があっても、第三者への目的外提供には十分な注意が必要です。さらに、本来、同意というのは、対等当事者間の交渉により得られるものですが、そもそも医師と患者の関係は、教師と学生・生徒の場合と同様、純粋に対等とはいえない関係ですから、同意取得の際には、不同意によって不利益を被ることはない旨を、十分に説明する必要があるでしょう[10]。

4.2.2 許される目的外提供……専ら統計作成や学術研究目的のための提供

学会報告等における医療画像の利用であれば、当然にこの例外に該当し、個人を特定できる状態のまま保有個人情報を第三者に提供しても良いように見えます。しかし、医療情報のセンシティブ性の高さを考えると、たとえ、学術研究目的であっても、保有個人情報をそのままの形で提供することに、何の支障もないとは考えにくいところでしょう。

さらに、学術研究目的での提供を例外とした理由が問題です。この点につき総務省は、「専ら統計の作成や学術研究のために保有個人情報を利用する場合には、特定個人が識別できない形で用いられるのが通常であり、個人の権利利益が侵害されるおそれが少なく、かつ、公共性も高いと考えられる」からとしています[11]。つまり、学術研究目的での提供として総務省が念頭に置く局面は、独立行政法人等が、その保有する保有個人情報を、学者や学術団体に提供するという場面であって、当該法人が一般第三者に向けて提供するというものではありません。そして、学術目的利用の場合には、匿名化されているのが通常であることが理由とされている点に注意が必要でしょう。やはり、保有個人情報を匿名化しないままで学会報告等に利用することは、たとえ学術研究目的でも、本人の同意がないかぎり、上記「例外の例外」に当たると言わざるを得ません。

5. 本人開示・訂正・利用停止請求の対象

独法個人情報保護法は、あらゆる人に対し、独立行政法人等が保有する自己の「保有個人情報」の開示・訂正・利用停止を求める権利を保障しています。

5.1 本人開示請求

5.1.1 請求権者

この制度は、独立行政法人等が保有する保有個人情報の正確性や、取扱いの適正さを担保する上で、不可欠の制度です[12]。このことから、本人開示請求は、いかなる理由・目的からでも可能であり、本人開示請求の際に、請求者が、開示の理由や目的を明らかにする必要はないものとされています。また、請求資格の制限もありません。外国籍の者でも、外国在住者であっても、請求ができます。

未成年者や成年被後見人——精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者で、法定の手続により、家庭裁判所から後見開始の審判を受けた者——であっても、

本人による請求が原則ですが、法定代理人が、本人に代わって請求することもできます。ただし、法定代理人が請求した保有個人情報のなかに、開示すると未成年者や成年被後見人の生命、健康を害するおそれがある個人情報が含まれていれば、その部分は当該法定代理人には開示されません。

5.1.2 請求対象

1988年制定の旧法は、病院や診療所における診療に関する事項を記録した情報につき、教育関連情報とともに、本人開示請求の対象外としていました。しかし、現行法律には、このような除外がありません。実は、2003年以前から、相当数の地方自治体には個人情報保護条例があったのですが、そこでは、教育情報と並び、医療情報の本人開示請求を求める例が少なくありませんでした[13]。このことが、現行法において、医療情報が本人開示請求の対象に含められたこと背景になっています。

5.1.3 原則開示・例外不開示の仕組み

本人開示請求があった場合、その対象となった独立行政法人等は、独法個人情報保護法が列挙する不開示事由に該当しない限り、当該「保有個人情報」を本人に開示しなければなりません。一つの文書において、不開示とすべき部分を容易に区分できるときは、その部分を隠したうえで、他の部分を開示することになります（部分開示）。

不開示事由のうち、医療画像情報に関わると思われるものとして、まず、「開示請求者の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報」が挙げられます。この点につき、総務省は、医療情報一般についてですが、「インフォームドコンセントの考え方から相当程度の病状等を開示することが考えられる場合がある一方で、患者の精神状態、病状の進行状態等から、開示が病状の悪化をもたらすことが予見される場合」、不開示になりうるとしています[14]。

次に、①請求対象となった保有個人情報に、開示請求者以外（第三者）を識別できる「個人に関する情報」が含まれていれば、少なくともその部分は不開示となります。この場合の第三者には、死者も含まれることに注意が必要でしょう。また、②第三者を識別できない「個人に関する情報」で、開示によって当該第三者の権利利益を害するものなら、やはり不開示となります。たとえば、カルテのように、個人の人格と密接に関係するような情報は、その流通を当該本人のコントロール下におくべきですから（自己コントロール権）、たとえ個人を特定できない状態になっていても、当該個人の同意がないまま第三者に流通させることは回避されなければなりません[15]。

なお、上記①②に該当する場合であっても、人の生命や健康を保護するため開示が必要な場合は、例外的に開示されます。

5.1.4 開示・不開示の決定

請求を受けた独立行政法人等は、開示か不開示（部分開示を含む）の決定を、原則30日以内に、書面でしなければなりません。また、行政手続法という別の法律の定めにより、各独立行政法人等は、あらかじめ、開示不開示の具体的基準（審査基準）を定め、かつ、公表しておくことが求められ、部分開示や不開示の決定をするときは、その理由を、決定と同時に書面で示さなければなりません。

5.2 訂正請求

開示決定に基づき自己情報の開示を受けた者で、その保有個人情報の内容が事実と異なるを考える者は、その訂正・追加・削除を請求できます。請求を受けた独立行政法

人等は、その請求に根拠があると認める場合、当該保有個人情報の利用目的（前述3.1参照）達成に必要な範囲で、訂正しなければなりません。

訂正の対象は、あくまで「事実」に限られ、事実に対する「評価」は対象となりません。しかし、この区別が容易ではないこともあるでしょう。なお、訂正をした場合、当該独立行政法人等は、当該保有個人情報の提供先に、訂正した旨を通知しなければならないことがあります。

5.3 利用停止請求

保有個人情報が違法に取得されている場合、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて保有されている場合（前述3.1参照）、目的外利用・提供制限に違反した利用・提供があった場合（前述4.2参照）、当該本人は、当該保有個人情報利用の停止・消去・提供停止を請求することができます。この場合、当該保有個人情報の内容が、事実と反しているか否かは、問題になりません。

以上、きわめて雑ばくながら、独法個人情報保護法の概要を説明いたしました。他にも触れなくてはならない点は諸々ございますが、時間の都合上、以上で終わらせていただきます。ご静聴有り難うございました。

脚注・参考文献

- [1] 園部逸夫編『個人情報保護法の解説』（ぎょうせい、2003年）59頁。
- [2] 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第2版）』（有斐閣、2005年）193頁。
- [3] 2004年4月2日の閣議決定「個人情報の保護に関する基本方針」〈<http://www.5.cao.go.jp/seikatsu/kojin/kihonhoushin-kakugikettei.pdf>〉参照。
- [4] 宇賀・前掲書注[2] 32頁。
- [5] <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/kojin/dl/170805-11a.pdf>。医療・介護関係ガイドラインの解説として、宇賀克也「医療・介護分野における個人情報保護」季報情報公開・個人情報保護22号40頁。
- [6] 総務省行政管理局『行政機関等個人情報保護法の解説』（ぎょうせい、2005年）26頁。
- [7] 総務省行政管理局・前掲書注[6] 29頁。同旨として、宇賀・前掲書注[2] 243頁。
- [8] 松井美穂「個人情報保護法と医療情報」日本放射線技術学会誌62巻3号（2006年）352頁。
- [9] 平成15,16年度CAD技術開発のための胸部CT画像のデータベース構築に関する研究班「CAD技術開発のための胸部CT画像のデータベース構築に関する研究班報告」日本放射線技術学会雑誌62巻3号（2006年）378頁。
- [10] 画像提供者の同意を得るための説明文例として、平成15,16年度CAD技術開発のための胸部CT画像のデータベース構築に関する研究班・前掲注[9] 377頁参照。
- [11] 総務省行政管理局・前掲書注[6] 41頁。同旨として、宇賀・前掲書注[2] 253頁。
- [12] 総務省行政管理局・前掲書注[6] 65頁、宇賀・前掲書注[2] 279頁。
- [13] 宇賀・前掲書注[2] 280頁。
- [14] 総務省行政管理局・前掲書注[6] 81頁。
- [15] 宇賀・前掲書注[2] 295頁。