
2014年総会シンポジウム「ビッグデータの可能性と課題 ——監視・シミュレーション・プライバシー」・論文

パーソナルデータ法制の行方—「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」から「個人情報保護に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）の骨子（案）」に至る時期のスナップショット

Japanese Reform of Legal Regime on Personal Data Protection: the “Snap Shot” for the Period from “the Policy Outline of the Institutional Revision for Utilization of Personal Data” to “the Drafted Framework for the Bill of Partial Revision of the Act on the Protection of Personal Information (Tentative)”

キーワード：

パーソナルデータ, プライバシー, 個人情報, 個人情報保護法

keyword：

Personal Data, Privacy, Personal Information, Act on the Protection of Personal Information

ひかり総合法律事務所・弁護士 板倉 陽一郎

Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices Yoichiro ITAKURA

要 約

パーソナルデータの利活用に関する制度見直しは、内閣官房IT総合戦略本部に設置された「パーソナルデータに関する検討会」において検討が進められ、平成25年12月には「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」が、平成26年6月には「パーソナルデータの制度改正大綱」が、それぞれIT総合戦略本部決定され、これを元に個人情報保護法の改正案が作成されるものと思われた。しかしながら、平成26年12月の検討会で公表された「個人情報保護に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）の骨子（案）」は、「大綱」からかけ離れた内容を含んでいる。具体的には、①「個人情報」の定義につ

2014年総会シンポジウム「ビッグデータの可能性と課題 ——監視・シュミレーション・プライバシー」・論文

パーソナルデータ法制の行方—「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」から「個人情報保護に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）の骨子（案）」に至る時期のスナップショット

Japanese Reform of Legal Regime on Personal Data Protection: the “Snap Shot” for the Period from “the Policy Outline of the Institutional Revision for Utilization of Personal Data” to “the Drafted Framework for the Bill of Partial Revision of the Act on the Protection of Personal Information (Tentative)”

キーワード：

パーソナルデータ, プライバシー, 個人情報, 個人情報保護法

keyword：

Personal Data, Privacy, Personal Information, Act on the Protection of Personal Information

ひかり総合法律事務所・弁護士 板倉 陽一郎

Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices Yoichiro ITAKURA

要 約

パーソナルデータの利活用に関する制度見直しは、内閣官房IT総合戦略本部に設置された「パーソナルデータに関する検討会」において検討が進められ、平成25年12月には「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」が、平成26年6月には「パーソナルデータの制度改正大綱」が、それぞれIT総合戦略本部決定され、これを元に個人情報保護法の改正案が作成されるものと思われた。しかしながら、平成26年12月の検討会で公表された「個人情報保護に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）の骨子（案）」は、「大綱」からかけ離れた内容を含んでいる。具体的には、①「個人情報」の定義につ

いては、「大綱」が保護対象の見直しについては「機動的に行うことができるよう措置する」とされたものの、政令事項となり、更に議論しなければならない。②匿名加工情報（仮称）については、「民間の自主規制ルール」に関する規律がほぼ無内容となった上で、自主規制ルールではなく個人情報保護委員会規則での規律は非現実的である。③利用目的制限の緩和は、本人の感知しないまま利用目的の変更を認めるものであり、OECDプライバシーガイドライン違反のおそれがある他、経済界からも、消費者の信頼を得られず、導入できないとの声が上がっている。④外国にある第三者への提供の制限については、一般的な第三国への移転概念と異なる日本独自の概念を創り出しており、混乱のもとである他、移転可能な第三国をホワイトリスト方式にすることとしており、外交上の困難を招来するものである。

Abstract

For Japanese reform of legal regime on personal data protection, Committee for Personal Data was established under IT Strategic Headquarters, Cabinet Secretariat. In Dec. 2013, “Directions on Institutional Revision for Protection and Utilization of Personal Data” was decided by IT Strategic Headquarters, and in June 2014, “the Policy Outline of the Institutional Revision for Utilization of Personal Data” was also decided. It was expected that “the Policy Outline” became the basement of the bill for revision of the Act on the Protection of Personal Information. However, “the Drafted Framework for the Bill of Partial Revision of the Act on the Protection of Personal Information (Tentative)” is quite different from “the Policy Outline”. Selected discussion points are, 1) the definition of “Personal Information”, 2) Anonymized Possessed Data (tentative), 3) renunciation of Purpose Limitation principle, 4) the limitation of transborder data flows.

1 はじめに

筆者は、平成26年6月14日の社会情報学会社員総会シンポジウム「ビッグデータの可能性と課題——監視・シミュレーション・プライバシー」で登壇の機会を頂き、「ビッグデータに関連する制度検討の現状」との報告を行った。この際は、時期的な関係で、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱（事務局案）」（平成26年6月9日、第11回パーソナルデータに関する検討会（以下、単に「検討会」ということがある。）【資料1】）を紹介できるにとどまった。事務局案は、第11回検討会での議論を経て、第12回検討会（平成26年6月19日）において、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱（検討会案）」として直ちに改訂されたので、事務局案を解説した拙報告は、タイムリーではあったが、ナマモノであり、本稿執筆時点で再現することには意義を認めがたい物となってしまった。

その後、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（以下、単に「大綱」ということがある。）は、平成26年6月24日に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）決定され、パーソナルデータの利活用に関する制度見直しのための重要な基本文書とされた。「大綱」は、パブリックコメント（平成26年6月25日～平成26年7月24日）を経て、これを元に法案が作成されるはずであった。

しかしながら、第13回検討会（平成26年12月16日）で公表された「個人情報の保護に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）の骨子（案）」（以下、「法律案骨子」という。）は、「大綱」をそのまま法案化したようなものではなく、「大綱」に至る議論や経緯を吹き飛ばす、異形の代物であり、個人情報保護関係者に衝撃を与えた。

前述のとおり、拙報告の再現には意義が見いだせないが、社員総会シンポジウムを受け、事務局案からの改訂の内容を踏まえて「大綱」の解説を

行うか、法案提出までの賞味期限と割りきって「法律案骨子」の概説をすることは不可能ではない。しかしながら、既に「大綱」の解説は複数公表されており（森，2014，新保，2014，辻畑，2014），法案に至るまでに変更があることが容易に予想される「法律案骨子」の逐語的な解説もまた、意味はあるまい。そこで、本稿では、「大綱」から「法律案骨子」に至る変化につき、スナップショット的に、批判的考察を行うこととする。そのようなものであれば、今後、「法律案骨子」が法案、制定法と姿を変え、実際に法解釈され、運用される際に、「大綱」を根拠とした解釈がどこまで有効で、又は無効であるのか、につき、些かながらも貢献できるものと考えからである。なお、掲載誌の性質上、細かな法解釈論は避け、なぜ問題であるのか、を中心に述べていく。

2 「大綱」までの経過

ここでは、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号、以下、「個人情報保護法」又は単に「法」という。）制定から、「大綱」に至るまでの経過と背景を概観する。

2.1 個人情報保護法の成立

個人情報保護関係5法（個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法等）は、平成15年5月に成立し、個人情報保護法が全面施行されたのは平成17年4月である。制定時の経緯については（園部，2005）に詳しい。制定時の附帯決議（衆議院・参議院とも）では、全面施行後の3年見直しが定められた。法制定時には、情報技術の進歩のスピードにも配慮し、見直し規定が置かれたものと理解できよう。

2.2 法所管官庁（内閣府，消費者庁）における改正の議論

法の3年見直しのための議論を行ったのが、内

閣府第20次国民生活審議会個人情報部会であった。しかし、同部会の検討結果である「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（平成19年6月）では、「法改正の必要性も含め、更なる措置を検討していく必要がある」との表現に留まり、政府は「個人情報の保護に関する基本方針」（閣議決定、法7条）の改正を行うのみであった。この時期の個人情報保護法の最大の課題は、法の定め以上に、個人が個人情報（なかんずく、氏名住所等の連絡先情報）の提供を控えるという「過剰反応」であり、法改正により解消するような問題ではなかったということも背景にある。

消費者庁設置後は、個人情報保護法の所管も内閣府から消費者庁に移管され、審議会機能も、国民生活審議会から消費者委員会に移された。そして、当時の福島瑞穂・内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全担当）が個人情報保護法の改正に言及したことから、第1次消費者委員会には個人情報保護専門調査会が設置され、審議の結果は「個人情報保護専門調査会報告書～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～」（平成23年7月）として公表された。しかしながら、同報告書は正面から改正を述べるような内容にはなっておらず、法的にも、諮問及び答申の形式（消費者庁及び消費者委員会設置法6条2項2号）は採られていない。結局、同報告書に基づく改正作業は行われず、第2次以降の消費者委員会では専門調査会も開催されなかった。

2.3 事業所管官庁及び規制改革部局の動き

このように、法所管官庁においては改正議論が成らなかったわけであるが、実際の執行を行う各事業分野の主務大臣等（法36条1項各号）においては、現実の問題に直面した。法制定後、インターネット、高速回線の普及に伴い、ライフログ、スマートフォン、といった技術への対応を余儀なくされたのである。ちなみに、平成15年当時のインターネットの世帯普及率は約6割、高速回線

はそのうちの5割を切っていた（総務省平成15年「通信利用動向調査」の結果）。隔世の感がある。

2.3.1 総務省

総務省は平成24年5月、「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」（以下、「諸問題研究会」という。）において「第二次提言」を公表した。これは、ライフログや行動ターゲティング広告に関し、「配慮原則」という形で、事業者への一定の指針を示したものである。この「配慮原則」は、後に行動ターゲティング広告に関して、事業者の自主規制ルールに取り入れられている。

また、平成24年8月には、同じく「諸問題研究会」において「スマートフォン プライバシーイニシアティブ ―利用者情報の適正な取扱いとリテラシー向上による新時代イノベーション―」を公表し、スマートフォンにおける個人に関する情報の取扱い等について指針を示した。ここでは、個人情報保護法の枠（「個人情報」の定義や「個人情報取扱事業者」該当性）にとらわれず、また、必ずしも総務省の直接の所管事業者（電気通信事業者等）に限らない利害関係者に対して、指針を示したことに特徴が見られる。これは、法の主務大臣制の限界の一端をしめした。また、スマートフォン分野においては、言うまでもなく、GoogleやAppleといった外国事業者が中心的な役割を果たしており、国内の取り組みだけでは限界が有ることも露呈した。

さらに、平成25年6月には「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会」を設置し、「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会報告書～パーソナルデータの適正な利用・流通の促進に向けた方策～」を示した。同研究会は、「諸問題研究会」が事業所管部局の研究会であったのに対して、振興行政部局の研究会であった点に特徴を有し、同報告書は、現行（当時）個人情報保護法の枠組みにとらわれず、個人に関する情報を広

く把握する「パーソナルデータ」の概念を用い、(現行の主務大臣制から制度改正が必要な、そして総務省自らの所管にも関わる) 第三者機関の設置にまで踏み込んだ報告書を公表した。

2.3.2 経済産業省

経済産業省は、法において最も広範囲な事業者をカバーする主務大臣として、従来詳細なガイドライン(「個人情報の保護に関する法律についての経済産業分野を対象とするガイドライン」)を公表し、執行等に当たってきたが、平成25年5月には、「IT融合フォーラム」に設置した「パーソナルデータワーキンググループ」の報告書である「パーソナルデータ利活用の基盤となる消費者と事業者の信頼関係の構築に向けて」を公表し、事業者がパーソナルデータの利用に当たり本人から取得する同意につき、取得方法等の検討結果を示した。これも、総務省「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会」の報告書と同様、「個人情報」概念にとどまらず、個人に関する情報全般の取扱いについて指針を示したところに特徴がある。

2.3.3 規制改革部局(内閣府行政刷新会議及び規制改革会議)

これらの事業等所管官庁とは独立して、規制改革部局(民主党政権下においては内閣府行政刷新会議、自民政権下においては内閣府規制改革会議)は、一貫して、「個人情報を匿名化することで自由に使えることを示すべきであり、それによって産業が活性化する」との見解を示してきた。後に、改正の内容に含まれた(=立法措置が必要であった)内容であるので、ことはそう単純ではなかったのであるが、ともかくも、規制改革会議は、平成25年6月に「規制改革に関する答申～経済再生への突破口～」を公表した。その内容には「いわゆる匿名化された情報の個人情報保護法上の取扱いの明確化」との項目を含んだものであった。

2.4 内閣官房IT総合戦略本部における検討

2.4.1 「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」まで

このように、平成25年5月から6月にかけて、「パーソナルデータ」に関する総務省、経済産業省、内閣府規制改革会議の報告書や答申が相次いだ。ことはもはや消費者庁・消費者委員会の進まない改正論議に任せておられず、事業所管主務大臣の運用レベルでも解決できないことが明らかであった。かくして、平成25年6月の内閣官房IT総合戦略本部「世界最先端IT国家創造宣言」(閣議決定)においては、これらの報告書・答申の内容を含み、包括的な検討をなす方向での項目が含まれた。「オープンデータやビッグデータの利活用を推進するためのデータ利活用環境整備を行うため、IT総合戦略本部の下に、新たな検討組織を速やかに設置し、データの活用と個人情報及びプライバシーの保護との両立に配慮したデータ利活用ルールの策定等を年内できるだけ早期に進めるとともに、監視・監督、苦情・紛争処理機能を有する第三者機関の設置を含む、新たな法的措置も視野に入れた制度見直し方針を年内に策定する。」とされたのである(V・3)。

これに従い、平成25年9月には「パーソナルデータに関する検討会」(前述、「検討会」)がIT総合戦略本部下に設置(座長:堀部政男一橋大学名誉教授)され、平成25年12月まで5回の開催をみた。ほぼ同時、平成25年9月には、プライバシー保護技術の専門家を集めた「技術検討ワーキンググループ」(以下、「技術検討WG」という。)が設置(主査:佐藤一郎国立情報学研究所教授)され、平成25年12月まで4回の開催をみた。そして、「世界最先端IT国家創造宣言」の予定通り、平成25年12月には「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」がIT総合戦略本部決定され、「本方針に基づき、詳細な制度設計を含めた検討を加速させる。検討結果に応じて、平成26年(2014年)6月までに、法改正の内容を大

綱として取りまとめ、平成27年（2015年）通常国会への法案提出を目指すこととする。」とのスケジュールが示された。

2.4.2 「大綱」まで

検討会の座長であった堀部政男一橋大学名誉教授が、平成26年1月よりマイナンバー法の監督機関である特定個人情報保護委員会委員長に就任され、座長が宇賀克也東京大学教授に交代となった上で、平成26年3月以降、検討会が再開された。平成26年6月までに7回（第6回～第12回）開催され、冒頭の平成26年6月24日「大綱」IT総合戦略本部決定に至る。ここでは、「大綱」の概要資料である「パーソナルデータの利活用に関する制度改正の基本的な考え方について」のうち、「基本的考え方」を抜粋する（強調及び下線は原文の赤字及び下線に対応）。

・情報通信技術の進展により、多種多様・膨大なパーソナルデータが収集・分析されてきているが、その利活用に取り組む事業者が、特に個人の権利利益侵害に係る問題は発生させていないものの、個人情報として取り扱うべき範囲の曖昧さ（グレーゾーン）のために社会的な批判を懸念して、利活用に躊躇するという「利活用の壁」が出現しており、これまで、パーソナルデータの利活用が十分に行われてきているとは言い難い。

・このような現状に鑑み、政府の成長戦略においては、データ利活用による経済再生を一つの柱として掲げており、特に利用価値が高いとされるパーソナルデータについて、事業者の「利活用の壁」を取り払い、これまでと同様に個人の権利利益侵害を未然に防止しつつ、新産業・サービスの創出と国民の安全・安心の向上等のための利活用を実現する環境整備を行うことが求められている。

・これが今回の制度改正の主な目的・理由であり、制度改正により実現する新たな枠組み・ルールのポイントは、以下の3点である。

①パーソナルデータの利活用は、目的外利用や第三者提供において大きな効果をもたらすことから、それらを本人の同意がなくても行うことを可能とする枠組みを導入する。

②グレーゾーンの内容や、個人の権利利益の侵害の可能性・度合いは、情報通信技術の進展状況や個人の主観など複数の要素により時代とともに変動するものであることから、これに機動的に対応可能とするため、法律では大枠のみ定め、具体的な内容は政省令、規則及びガイドライン並びに民間の自主規制により対応するものとする。

③バランスのよい保護及び利活用の推進に向けて、法令や民間の自主規制を実効性あるものとして執行するために、独立した第三者機関の体制を整備する。

・なお、制度改正に当たっては、国境を越えたデータの流通を阻害することがないように、国際的に調和のとれた我が国として最適な制度とすることを目指す。

「制度改正により実現する新たな枠組み・ルールのポイント」とされた3点の重要性は、検討会でも合意がみられたところであり、「大綱」では、①については個人特定性低減データ（仮称）として、②についてはマルチステークホルダープロセスに基づく「民間団体の自主規制ルール」の活用として、③については特定個人情報保護委員会の、少なくとも、民間の個人情報・パーソナルデータの取扱いに関する監督権限の拡張として、具体的に記載されている。

そして、冒頭の経緯を経て、「法律案骨子」公表に至るのである。当然に、「大綱」の内容を踏まえたものが作成されるところとされていたところ、その内容は驚くべきものであった。

3 「大綱」から「法律案骨子」へ

3.1 「法律案骨子」の項目立て

まずは、「法律案骨子」の項目立てを抜き出し

たものを紹介する。なお、「法律案骨子」が、法の改正予定部分すべてを網羅しているのかは、不明である。すべて網羅している場合、「大綱」に項目が存在し、「法律案骨子」に存在しない場合には、その項目は法改正項目からは外れた、ということになる。例えば、「大綱」の目的・基本理念の項目においては「プライバシー保護の観点」が明記され、法1条の目的規定が改正されることが期待されたが、法律案骨子にはそのようなことは記載されていない。もちろん、「大綱」の項目はすべてが法改正を必要とする内容ではないが、このような差分については逐次検討が必要であろう。

- | |
|---|
| <p>1. 個人情報の定義の拡充</p> <p>2. 適切な規律の下で個人情報等の有用性を確保するための規定の整備</p> <p><u>(1) 匿名加工情報（仮称）に関する規定の整備</u></p> <p><u>(2) 利用目的の制限の緩和</u></p> <p>(3) 情報の利用方法からみた規制対象の縮小</p> <p>3. 個人情報の保護を強化するための規定の整備</p> <p>(1) 要配慮個人情報（仮称）に関する規定の整備</p> <p>(2) 第三者提供に係る確認及び記録の作成の義務付け</p> <p>(3) 不正な利益を図る目的による個人情報データベース提供罪の新設</p> <p>(4) 本人同意を得ない第三者提供への関与（オプトアウト規定の見直し）</p> <p>(5) 小規模事業者への対応</p> <p>(6) 個人情報取扱事業者による努力義務への個人データの消去の追加</p> <p>(7) 開示請求権の明確化</p> <p>4. 個人情報保護委員会の新設及びその権限に関する規定の整備</p> <p>(1) 個人情報保護委員会の主な権限</p> |
|---|

- | |
|---|
| <p>(2) 個人情報保護指針の作成への関与</p> <p>5. 個人情報の取扱いのグローバル化に対応するための規定の整備</p> <p>(1) 国境を越えた個人情報の取扱いに対する適用範囲に関する規定の整備</p> <p>(2) 外国執行当局への情報提供に関する規定の整備</p> <p><u>(3) 個人データの外国にある第三者への提供の制限</u></p> |
|---|

以下では法律案骨子の項目のうち、特に「大綱」からストレートに法律案に昇華したとはみられないもの（筆者により下線を付したもの）について、問題点を概説する。

3.2 「大綱」との乖離が大きい項目

3.2.1 個人情報の定義の拡充

現行個人情報保護法の「個人情報」の定義は、「生存する個人に関する情報であつて、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」とされている（法2条1項）。そして、現行個人情報保護法には、個人情報と、それ以外しかない。個人情報に該当すれば個人情報取扱事業者への規制が掛かり、そうでなければ全く（個人情報保護法上は）何の規制もない、という二値の構造である。そこで、事業者は、「個人情報として取り扱うべき範囲の曖昧さ（グレーゾーン）」を、問題視してきたのである。

これに対し、「大綱」は、技術検討WGの検討結果をも踏まえ、「個人の権利利益の保護と事業活動の実態に配慮しつつ、指紋認識データ、顔認識データ等個人の身体的特性に関するもの等のうち、保護の対象となるものを明確化し、必要に応じて規律を定めることとする。」（第3・Ⅲ・1・(1)）との方針を打ち出し、保護対象の策定方法につい

ては「また、保護対象の見直しについては、事業者の組織、活動の実態及び情報通信技術の進展等社会の実態に即した柔軟な判断をなし得るものとなるよう留意するとともに、技術の進展や新たなパーソナルデータの利活用のニーズに即して、機動的に行うことができるよう措置することとする。」としたのである（同）。

問題は、「機動的に行うことができるよう措置する」の、法規範としてのレベルであった。法律で定めるとなると、機動性は格段に落ちる。それでは、民間の自主規制ルールで、分野別に個人情報の範囲が定められるのか。この点については、パブリックコメントへの回答において、検討会の事務局であるIT総合戦略本部パーソナルデータ関連制度担当室より、「『個人情報』の範囲については、法令で定めた上、ガイドラインでさらに明確にすることを想定しており、事業者が自主規制ルールにおいて、その範囲を任意に変更できるようにすることは考えておりません。」との見解が示されていた。

そして、「法律案骨子」では、

「生存する個人に関する情報であって、次のいずれかに該当する文字、番号、記号その他の符号のうち政令で定めるものが含まれるものを個人情報として新たに位置付けるものとする。

- (1) 特定の個人の身体の一部の特徴を電子計算機の用に供するために変換した符号であって、当該個人を識別することができるもの（例：指紋データ及び顔認識データ）
- (2) 個人に提供される役務の利用若しくは個人に販売される商品の購入に関し割り当てられ、又は個人に発行される書類に付される符号であって、その利用者若しくは購入者又は発行を受ける者ごとに異なるものとなるように割り当てられ、又は付されるもの（例：携帯電話番号、旅券番号及び運転免許証番号）」

との規範が提示されたのである。(1)は、「大

綱」にいう「指紋認識データ、顔認識データ等個人の身体的特性に関するもの」につき、「電子計算機の用に供するために変換した符号」との限定が付いたものと見られる。すなわち、指紋データや顔認識データの、「符号」に変換される前のデータについては、(1)に直接は該当しない（柱書に該当することは排除されていない）。(2)は、「携帯電話番号、旅券番号及び運転免許証番号」を例としてあげるが、文言上はあらゆる会員証番号、管理番号等が含まれる書き振りとなっている。

このように、特に(2)については、「政令で定める」の負担が重くなっており、さらに政令において個人情報保護委員会規則への委任がなされることも考えると、「機動的に行う」ことが出来るような仕組みは、政令以下の定め方に譲られたと見るほかない。技術検討WGは、識別子の個人情報としての保護の必要性について、①一意性／単射性、②共用性、③変更の容易性／普遍性、という軸を提案していた（技術検討WG報告書15頁）。これらの軸に基づいての具体的な識別子の振り分け作業は、なお宿題として残ることになる。

3.2.2 匿名加工情報（仮称）に関する規定の整備

匿名加工情報（仮称）は「大綱」段階では個人特定性低減データ（仮称）と呼ばれていたものである。規律の仕方についても「大綱」からの変更が見られ、当初議論されていたいわゆるFTC3要件からは変容してきているが、ここで注目されるべきは、加工方法について、民間の自主規制ルールで定めるという「大綱」の規律が一切なくなっている点である。

すなわち、「大綱」では、「個人が特定される可能性を低減したデータへの加工方法については、データの有用性や多様性に配慮し一律には定めず、事業等の特性に応じた適切な処理を行うことができることとする。さらに、当該加工方法等について、民間団体が自主規制ルールを策定し、第三者機関は当該ルール又は民間団体の認定等を行

うことができることとする。加えて、適切な加工方法については、ベストプラクティスの共有等を図ることとする」(第3・II・1)とされていた。

これが、法律案骨子では、

「第三者に提供するために匿名加工情報を作成するときは、4の個人情報保護委員会に届け出た上で、個人情報保護委員会規則で定める基準に従い、個人情報から特定の個人を識別することができる記述等の削除(他の記述等に置き換えることを含む。)をするなど、当該個人情報を復元することができないようにその加工をしなければならないこととする。」(2(1)(ア))

とされている。つまり、匿名加工情報(仮称)の加工方法については、「個人情報保護委員会規則」で定めることしか、述べられていない。そもそも、法律案骨子において、「民間の自主規制ルール」についての規律は、すべて、従来の認定個人情報保護団体の指針(法43条)についての、

「認定個人情報保護団体が、個人情報保護指針を作成する場合には、消費者の意見を代表する者等の意見を聴くよう努め、個人情報保護委員会に届け出なければならないこととするとともに、個人情報保護委員会は、その個人情報保護指針の変更等を命じることができることとする。また、個人情報保護委員会は、その個人情報保護指針を公表しなければならないこととする。」

との規律のみに押し込まれている。

これは、「大綱」がポイントとして挙げていた、「機動的に対応可能とするため、法律では大枠のみ定め、具体的な内容は政省令、規則及びガイドライン並びに民間の自主規制により対応するものとする。」という方向性を大幅に減じるものである。すなわち、「民間の自主規制」について、「大綱」では、「パーソナルデータの利活用の促進と個人情報及びプライバシーの保護を両立させるため、マルチステークホルダープロセスの考え方を活かした民間主導による自主規制ルールの枠組みを創設することとする。自主規制ルールを策定す

る民間団体は、法令等の規定のほか、法令等に規定されていないものの、情報通信技術の進展等に依拠して、個人情報及びプライバシーの保護のために機動的な対処を要する課題に関して、情報の性質や市場構造等の業界・分野ごとの特性及び利害関係者の意見を踏まえてルールを策定し、当該ルールの対象事業者に対し必要な措置を行うことができることとする。また、第三者機関は当該ルール又は民間団体の認定等を行うことができることとする。」(第3・III・2)という方向性が示されていた。「民間の自主規制」は従来の、単なる自主ルールではなく、第三者機関の当該ルールの認定、さらには、それが直接執行されうるという、Enforceable Codes of Conductの考え方が期待されていたのである。特に欧州の十分性認定において、データ保護機関の執行を伴わない自主規制が極めて評価が低く、理解を得ることも不可能な現状があり、他方、我が国法体系においては、曖昧な規範を事業者団体において具体化し、それを公的機関が認証する事例の先例となる公正競争規約(不当景品類及び不当表示防止法11条)が存在していたことから、「大綱」における「民間の自主規制ルール」に、いわば個人情報保護委員会がフックを掛ける形で、対外的・実効性確保の観点からは執行を、事業者の観点からは、グレーゾーンの解消を得られる、との解決が目指されるべきではなかったか。

ところが、法律案骨子の定式は、現在においても、到底機能しているとは言い難い認定個人情報保護団体の指針の仕組みをそのまま残し、同指針を「民間の自主規制ルール」であるとしようとするものであって、全く評価できない。匿名加工情報(仮称)の加工方法のような、極めて技術的な分野でこそ、執行可能な民間の自主規制ルールが機動的に対応していくことが求められるのであって、個人情報保護委員会規則においてあらゆる分野の最先端の加工技術をカバーできるとは到底思われぬ。この点は、明らかに非現実的な規律に

なっているといえる。

3.2.3 利用目的の制限の緩和

利用目的の制限の緩和は、検討会の終盤になって突如として導入が議論された項目である。個人情報保護法の大原則は、利用目的を定めて個人情報を取得し、目的外利用を行う場合には本人の同意を得る、というものである。これに対し、経済産業省は、「データの取得時には予想もしなかったような目的でデータを活用して新たな価値を想像していく企業を『制度的に後押ししていくことが望ましい』」との認識（日経コンピュータ、2015:134）から、利用目的の変更について、本人の同意を得ない方法を導入することを主張した。しかし、「大綱」決定直前の第12回検討会においても、なお異論が噴出したことから、「大綱」では、「パーソナルデータの持つ多角的な価値を、適時かつ柔軟に活用できる環境を整備するため、本人の意に反する目的でデータが利用されることのないよう配慮しつつ、利用目的の変更時の手続を見直すこととする。例えば、利用目的を変更する際、本人が十分に認知できる手続を工夫しつつ、新たな利用目的による利活用を望まない場合に本人が申し出ることができる仕組みを設けて本人に知らせることで、利用目的の変更を拒まない者のパーソナルデータに限って変更後の利用目的を適用するなど、具体的な措置については、情報の性質等に留意しつつ、引き続き検討することとする。なお、検討に当たっては、本人が十分に認知できない方法で、個人情報を取得する際に特定した利用目的から大きく異なる利用目的に変更することとならないよう、実効的な規律を導入することとする。」（第3・Ⅲ・1・(3)）との、歯切れの悪い表現に留まった。「本人の意に反する目的でデータが利用されることのないよう配慮しつつ」「本人に知らせる」「具体的な措置については、情報の性質等に留意しつつ、引き続き検討する」「本人が十分に認知できない方法で、個人情報を取得

する際に特定した利用目的から大きく異なる利用目的に変更することとならないよう、実効的な規律を導入する」との留保表現の多さが、葛藤の下に記載された項目であることを物語る。

ところが、法律案骨子における利用目的の制限の緩和の項目では、

「個人情報取扱事業者は、個人情報を取得する際に本人に利用目的を変更することがある旨を通知し、又は公表した場合において、次の事項を、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、あらかじめ本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置くとともに、個人情報保護委員会に届け出たときは、利用目的の変更をすることができることとする。

(ア) 変更後の利用目的

(イ) 変更に係る個人情報の項目

(ウ) 本人の求めに応じて変更後の利用目的による取扱いを停止すること及び本人の求めを受け付ける方法

この場合において、個人情報保護委員会は、その内容を公表しなければならないこととする。」

との定式化がなされている。これは、前述の留保条件を、ことごとく破ったものと言わざるを得ない。まず、「個人情報を取得する際に本人に利用目的を変更することがある旨を通知し、又は公表した場合」については、「公表」で足りるのであるから、個人情報の本人のあずかり知らぬままの宣言で足りる。さらに、規則での規律はあるが、変更後の利用目的等の項目についても個人情報保護委員会に届け出る以外には、「あらかじめ本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置く」ことで利用目的を変更することができることになる。つまり、「本人が容易に知りうる状態に置く」ことで足りるのであるから、本人が警戒していない限りは、これも一方的に提示することで足りてしまう。個人情報保護委員会が内容を公表するというが、個人情報保護委員会も、誰が本人であるかを把握して通知するわけではないので、せいぜ

い、委員会のホームページで公表されるにとどまる。要するに、利用目的を変更することを宣言して、本人の全く与り知らぬままに、第三者提供を含む利用目的への変更が認められる、というのが法律案骨子での提案である。

これは、利用目的制限という個人情報保護法、なかんずく世界的なデータ保護法の基本原則に大穴を空けるものであって、OECDプライバシーガイドラインを所管するOECD・WSPDEの副議長を務める新保史生慶應義塾大学教授からOECDプライバシーガイドライン違反の懸念が表明されている（日経コンピュータ、2015:135、検討会の意見書ではより詳細である）ほか、経済界からも、「消費者の信頼あつての事業。消費者がどう感じるかを考えると、このような内容では法で許されても使えない」との懸念が表されている（読売新聞平成27年1月30日「個人情報保護法改正が波紋」）。鈴木正朝新潟大学教授のいうところの「だます気満々系」（第13回検討会議事録）を後押しするような雑な仕組みを導入し、我が国の個人情報保護制度自体への疑念を抱かれ、消費者の信頼も失うとすれば、得るものは何もない。OECDプライバシーガイドラインを無視するということは、「個人情報保護における国際的な取組としては、1980年のOECDプライバシーガイドラインにおいて、いわゆる8原則が示されており、その原則が以降の国際的な取組や各国における取組の基本となっている。OECDプライバシーガイドラインにおいては、8原則の各国国内での実施に当たっての詳細は各国に委ねられているが、個人情報取扱事業者の義務に関する法第4章の規定は、我が国の実情に照らして8原則を具体化したものであり、今後、法及び基本方針に基づく取組により、その実効性が確保されることが重要である。」とした「個人情報保護の基本方針」（1（3））にも反し、閣議決定違反である。第一、「大綱」の内容を自分自身で裏切っている。「本人が十分に認知できない方法で、個人情報を取得する際に特

定した利用目的から大きく異なる利用目的に変更することとならないよう、実効的な規律を導入する」との原点に立ち返るべきであろう。

3.2.4 個人データの外国にある第三者への提供の制限

「大綱」は、「個人情報取扱事業者は、外国事業者に個人データ等（外国事業者から提供された個人データ等を含む。）を提供等しようとする場合、提供等を受ける外国事業者において個人データ等の安全管理のために技術進歩に対応した必要かつ適切な措置が講じられるよう契約の締結等の措置を講じなければならないこととする。なお、情報移転の類型に応じた措置の内容及び実効性を確保するための枠組みについて検討する。」（第3・V・3）と定めていた。これは、我が国から個人情報保護制度の不十分な国への個人情報・個人データの移転が自由であるとすれば、我が国の個人情報保護制度を信頼して個人情報が移転されてきたのに、我が国経由で個人情報保護制度の不十分な国に容易に移転されてしまうとすれば、世界的にデータ・ハイブんとみなされ、結果として、有用なデータが我が国に集積されなくなる、という懸念から導入されようとしている仕組みである。欧州において、十分な保護措置を持たない国・地域への移転を禁止するいわゆる十分性認定の仕組みを取り入れるものであるといえる。

ここで問題となる「第三国への移転」は、まさに国境を超える移転であって、法人格が問題となる「第三者への提供」とは異なる概念である。OECDプライバシーガイドラインにおいても、「『個人データの国際流通』とは国境を越えて、個人データが移転することを意味する。」（1(e)）とされている。「大綱」では、この意味での「第三国への移転」について認識されており、検討会の資料でも、同一法人内での第三国移転が記載されていた。具体的には、日本所在のA株式会社の日本のサーバから、B国所在のA株式会社（日本国

法人）B国支店のB国のサーバへのデータ移転は、同一法人内の移転ではあるが、第三国への移転と考えるのが、通常である。

ところが、法律案骨子では、

「個人情報取扱事業者が個人データを外国にある第三者に提供する場合は、当該提供についての本人同意を得るか、次のいずれかの要件を満たさなければならないこととする。

- (ア) 我が国と同等の水準にあると認められる個人情報保護の制度を有している国として個人情報保護委員会が定める国にある第三者に提供すること。
- (イ) 当該第三者が本法の規定により個人情報取扱事業者が講じなければならないとされている措置に相当する措置を継続的に講じるために必要なものとして個人情報保護委員会規則で定める基準に適合する体制を整備していること。」

との定式化が採用されている。つまり、「外国にある第三者に提供する場合」に、規律が限定されてしまった。法律案骨子のポンチ絵によると、〈提供方法〉として、「第三者提供の同意、オプトアウト規定、共同利用、委託」とあり、どうやら、「第三者に提供」の中に第三者提供の例外（法23条4項各号）とされている共同利用や委託は射程に入るようであるが、同一法人内の越境移転は明らかに除かれてしまっている。これは、OECDプライバシーガイドラインの「個人データの国際流通」の定義に反するものであり、我が国独自の概念を創りだしたものと評価する外ない。同一法人内の個人データの取扱いは安全管理措置（法20条）の問題に収斂し、そのなかで不十分な第三国への移転が考慮されるときも、規律が別々である以上、法人格が別であるかどうかで切り分けることは混乱の基であろう。

さらに、「我が国と同等の水準にあると認められる個人情報保護の制度を有している国として個人情報保護委員会が定める」との驚くべき規定が

盛り込まれている。これは、欧州の十分性認定を我が国も行うということなのであろうが、そもそも我が国が欧州の十分性認定を得ておらず、今回の改正にあっても十分性認定を得られる公算は低い（宇賀，2014）。従来指摘されてきた問題は解決していないし、利用目的制限の緩和が、現在の規定のまま盛り込まれれば、致命的であろう。それにもかかわらず、我が国（個人情報保護委員会）が、独自に同等水準認定を行うというのである。米国は、欧州の十分性認定を得ることができないため、EU-USセーフハーバーという特殊なやり方で、個別の企業について欧州から米国への越境データ移転を認める（見逃す）という方法を採用している。中国は、個人情報保護法がなく、（国際規範のなかでは最も保護レベルが低いといわれる）APECの個人情報保護の取り組みにすら積極的でなかったが、近年、消費者権益保護法を改正し、消費者の個人情報保護に関する規定を導入した（平成27年3月15日施行）。独立した監督機関は置かれず、執行についても未知数であるが、このような状況下で、米国や中国から、同等水準認定の申請があった場合、これを認めれば欧州の十分性認定は確実に不可能になり、他方で、認定せねば貿易（特にサービス貿易、電子商取引）はできないというカードを切られれば、対米及び対中貿易自体の妨げになりかねない。検討会においても、ホワイトリスト方式を支持した見解は見られず、突如として日本版十分性認定の制度が記載された経緯は不明である。しかしながら、上記のような単純なシミュレーションをしてもあまりにも危険な提案であり、不用意に過ぎると評価せざるを得ない。

4 結語

本稿の描き出すスナップショットは、あまりにも部分的であり、パーソナルデータ関連法制、法律案骨子の行方は、なおも見通しが立たない。羅

針盤であると思われた「大綱」も、容易に骨抜きにされてしまっている様子は、理解して頂けるであろう。情報技術産業を、我が国の成長の柱とせんとするのであれば、まずは、我が国のパーソナルデータ関連法制が、グローバルに、そして消費者に、信頼を得られるものにならなければならない。「大綱」は、正しく、「我が国に世界中のデータが集積し得る事業環境に対応する」ことを謳った。強固な基盤としてのパーソナルデータ関連法制と、これが不断に磨かれていく体制の構築を願ってやまない。

参考文献

- 森亮二 (2014) 「日本の個人情報保護法改正の状況」『情報処理』55(12), 情報処理学会, pp.1353-1360
- 日経コンピュータ (2015) 『プライバシー大論争 あなたのデータ, 「お金」に換えてもいいですか?』日経BP社
- 新保史生 (2014) 「パーソナルデータの利活用を促進するための枠組みの導入等」『自由と正義』65, 日本弁護士連合会, pp.16-23
- 園部逸夫 (2005) 『個人情報保護法の解説<改訂版>』, ぎょうせい
- 辻畑泰喬 (2014) 「ビッグデータの利活用の法的問題ーパーソナルデータ大綱の主要論点」『自由と正義』65, 日本弁護士連合会, pp.8-15
- 宇賀克也 (2014) 「個人情報保護法改正の動向」情報ネットワーク法学会第14回研究大会基調講演, 於東京電機大学