

平成28年12月15日

規制改革推進会議 投資等ワーキング・グループ 資料 －個人情報保護法制の課題

弁護士（国立情報学研究所客員教授）
岡村久道

わが国の個人情報保護法制（改正法）

全体

- 一般法が保有主体により区分されている点に特徴。
- プライバシー権・名誉毀損法理等と重なる部分が多く、二元的で交錯状態。一応は、事後的責任追及策と未然防止策として分類。

基本法

個人情報保護法の基本法部分(第1章～第3章)

公的部門

- 個人情報への該当性は、一般に公的部門における情報公開法制の不開示事由とされている点等で、民間部門の場合と異なる（民間部門の情報は情報公開法制の対象外）。
- その限度で公的部門の場合には、「知る権利」を実現すべき情報公開法制と表裏の関係。
- 例えば、個人情報の範囲が拡大されれば、それと引換えに情報公開の範囲が狭まる点でトレードオフ（後述）。

一般法

公的部門

国の行政機関

行政機関個人情報保護法

独立行政法人等

独立行政法人等個人情報保護法

民間部門

自治体

個人情報保護条例

個人情報保護法の一般法部分
(第4章～第7章)

・情報公開・個人情報保護審査会設置法

個別法等(個情報6条)

特に適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある
各重点分野を対象に整備 →重点3分野+番号利用法等

個人情報保護委員会等の指針

個人情報保護委員会が汎用的性格の民間部門向け指針を策定・公表
総務省が行政機関・独立行政法人向けの指針を策定・公表

改正個人情報保護法(個情法)における「個人情報」概念

②個人に関する情報(法2条1項柱書)

①生存者の情報(法2条1項柱書)

③個人識別性

※行個法・独個法も平成28年改正で同様の「個人識別符号」概念等を導入。個情法を改正すれば、それとの調和のため行個法・独個法も同趣旨に改正(同趣旨の政令案がパブコメ中)。今後は個条例も次第に右にならえで連動することが想定(後述)。

個人情報保護3法における「個人情報」概念の違い

- 個人情報保護3法すべて、「個人情報」概念の定義内容は基本的に同様。
 - 平成27・28年改正によって保護3法すべてに個人識別符号も導入。
- 生存者情報に限定する(死者の情報を含まない)点でも統一。
 - 死者の情報も含めるべきか、従来から保護3法全体について立法的に議論が対立し、適切な処方箋が未確立の状態(例:学校のいじめ自殺と遺族による開示請求)。
- 法文上の違いは、照合による識別性も明記しつつ、その要件として、照合容易性が必要か(個情法)、否か(行個法・独個法)という程度のみ。
 - 民間部門に過大負担を掛けるべきでないのに対し、義務性、権力性、秘匿性が高いものが多い等の点で、公的部門には厳格な規律が必要という点が、官民を区分する理由。
 - 論理的には、個情法改正による「照合容易性不要への統一」は、「民」を規制強化(?)
 - 行個法・独個法の改正による「照合容易性必要への統一」は、「官」を規制緩和(?)
- 番号利用法の場合 ←オーバーレイしており実質的に差がない
 - 個人情報の定義は、保有主体別に保護3法の定義を適用することにより矛盾を解消。
 - 自治体の保有する特定個人情報には、個情法の定義が適用されることで統一。
 - 但し、同法上の個人番号は、死者の番号も含む(保護3法の特例)。
 - 番号利用法上の自治体の事務は、自治事務ではなく法定受託事務。

参考一 照合による識別性に関する国際動向

- OECDプライバシーガイドライン(1980年制定・2013年改正)
 - 「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(1.b))。
 - 法文上に明記がないが、照合による識別を含むことは当然とされており照合容易性は不要。
- EU一般データ保護規則(2018年施行予定)
 - 識別された又は識別されうる自然人に関する全ての情報をいい…本人とは…直接的または間接的に識別される者をいう(4条(1)号)。
 - やはり法文上に明記がないが、照合による識別を含むことは当然とされており、照合容易性は規定されず。
- 「国際的な取組について」(平成28年11月8日個人情報保護委員会決定)
 - 対米国→「定期的な会合を続けていくこと及び緊密に連携することの重要性について認識を共有した。加えて、自国のステークホルダーと共に、APEC越境プライバシールール(CBPR)システムに関する周知活動及び、APEC加盟エコノミーに対する参加促進を協力して行っていくことで一致」。
 - 対EU→「日EU間で個人データの保護を図りながら越境移転を促進することが重要であることを強調し、その目標に向かって、日EU間で協力対話を続けていくことで一致」。これに対し、EU十分性認定取得の必要性を強調する意見もあるが、それでは今後EUの意向・基準に振り回されないかという意見も。

保護3法における照合容易性の要否により実際に違いはあるか？

- 照合容易性の要否による実際的な違いは不明
 - 個情法における照合が「容易」とは、事業者の実態に即して個々の事例ごとに判断されるべきであるが、通常の業務における一般的な方法で、他の情報と容易に照合しうる状態をいい、例えば、他の事業者への照会をする場合等であって照合が困難な状態は、一般に、容易に照合することができない状態であるとされている（個人情報保護委員会・通則GL2-1）。
 - しかし、翻って考えると、照合容易性を要しない行個法・独個法の場合に、一般的でない方法で照合しうるといえる範囲については明確でない（極論すれば各省庁の内外を隅々まで漏れなく探索して初めて照合しうる場合でも照合による識別性があるといえるか疑わしい）。実際に照合が完了すれば容易性がなくとも本法の個人情報に該当しうる点で差がない。そのため実際にいかなる差が生じるか疑問が残る。
- プライバシー権等によるオーバーレイ ←実質的に差がなくなる
 - それに加えて、実際に訴訟等の法律紛争になる場面では、本法ではなく、プライバシー権侵害が問題となり、プライバシー情報への該当性は、保護3法ではなく、憲法13条の幸福追求権を具体化すべき最高裁判例の基準によって決せられるので、その意味でも実益は小さい。
 - 名誉毀損についても、別途、刑法・判例によって決せられる（自治体の場合も同様）。

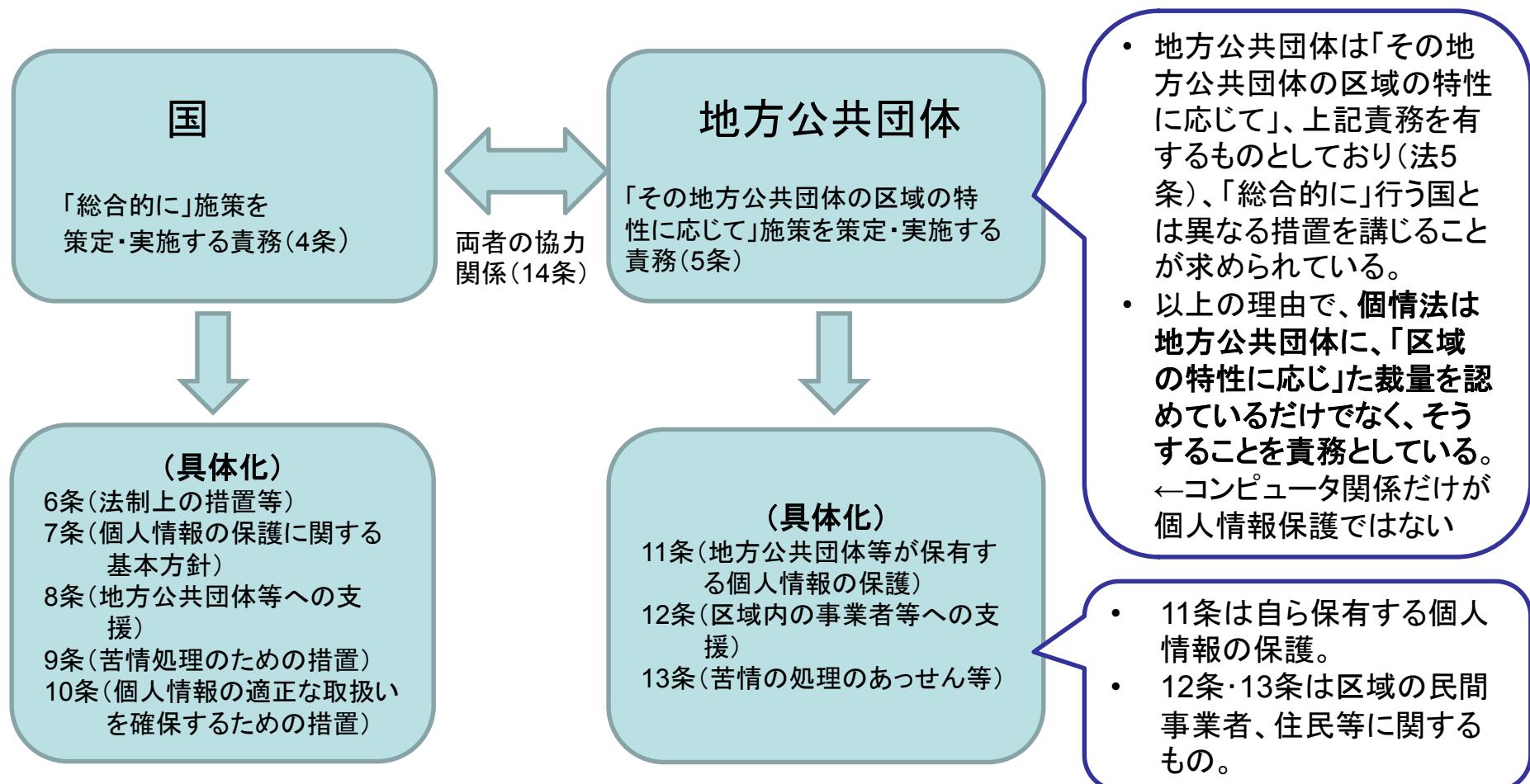
個人情報保護条例(個条例)と対象情報・対象者等

- 対象情報－主として当該自治体の保有情報
 - － 対象情報の点では原則として保護3法とのオーバーラップはない。
 - － 日本国憲法が保障する地方自治への配慮(次スライド参照)。
 - － 原則として民間部門は対象外。←この点を無視した議論も一部で横行
- 対象者－主として当該自治体の機関・地方独立行政法人
 - － この点でも原則として保護3法とのオーバーラップはない。
- 例外的に当該地方の民間事業者を対象とする個条例もあり
 - － 内容的には理念的又は努力義務にとどまるものが多い。
 - － 当該自治体の委託先事業者に対する具体的義務を定めるものがあるが、これは委託する以上、当然のことであって、行個法・独個法と同様。
 - － 当該地方における民間事業者への住民の苦情処理対応を規定するものもあるが、これは個情法12条・13条に基づく責務。
- 個条例の規制内容の骨子
 - － おおむね改正前の行個法に準じた内容であり、独自にセンシティブ情報規制を加えている程度。
- 個条例改正の方向性
 - － 改正保護3法との調和という観点から、個人識別符号、要配慮個人情報、および非識別加工情報の各制度の導入を促進する方向で総務省で検討会を開催中。

参考条文

- 日本国憲法 第八章 地方自治
 - 92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。
 - 93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
 - 2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
 - **94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。**
 - 95条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。
- 個情法
 - 13条 地方公共団体は、個人情報の取扱いに関し事業者と本人との間に生じた情が適切かつ迅速に処理されるようにするため、苦情の処理のあっせんその他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

個情法上の国および地方公共団体の責務の違い(4条・5条等)－地方公共団体の裁量



個条例と「個人情報」概念

- 実質上は、生存者への限定の有無、照合容易性の有無の2点で異なる類型があるにとどまる
 - この点ではせいぜい「4個問題」
- 論点1－生存者の情報に限定するか？
 - 条例は二分。
 - 保護3法の制定時にも問題となつたが、死者に人格権が認められるか疑問等の理由で一応、生存者に限定(前述)。立法論が現在も未決着のまま、生存者に限る立場でも遺族情報でもあるという構成で対処。
 - 生存者に限定すると、個条例上の自己情報開示請求の対象外となる半面、死者情報は情報公開条例上の不開示情報に該当せず、情報公開の対象となりうる。→遺族以外でも公開請求が可能
 - 死者も含むとすると、情報公開条例上の不開示情報に該当しうことになるが、個条例上の自己情報開示請求の対象となりうる。→せいぜい遺族だけに開示請求が可能(死者情報について半永久的に保護を要するのかも問題)
 - 条例中には、何とか調和を図ろうと苦闘しているものもある。
- 次スライドに続く。

個条例の「個人情報」概念と照合容易性 1

- 論点2－照合容易性を個条例の要件とすべきか？
- 個条例における照合(容易)性の規定(次スライド参照)
 - 個条例は照合容易性の要否について実質的に2分類。
 - 他に、OECDGLは、照合による識別性を文言上明記していないことに倣って、文言上明記しない個条例もあるが、一般に容易識別性不要説と同様と考えられているので、実質上は上記要否の2分類にすぎない。
- 実際上の違い
 - 保護3法の場合と同様、本要件の要否による実際上の違いは不明。むしろ委縮効果によって、少なくとも運用面では変わらないのではないか？
 - 番号利用法では照合容易性を要件としてオーバーレイして統一（法定受託事務）。
 - 実際に紛争になる場面では公開・開示請求以外はプライバシー権侵害が争点となり、後者は保護3法の定義とは無関係な問題として、最終的に最高裁が基準を決定。
 - 以上の点で、実際上の差も小さい。
 - せいぜい、法律家以外の者にも形式の面で分かりやすくする効果があるという限度での利点は認めうる。←とはいえ、この点はすべての法令・条例に妥当する課題

参考－個情法と容易識別性の規定形式

	都道府県	市区町村
① 他の情報との <u>照合</u> により特定の個人を識別する ことができるものを含む。 【行政機関個人情報保護法と同じ。】	43 団体 (91.5%)	1352 团体 (77.7%)
② 他の情報との <u>容易な照合</u> により特定の個人を識 別することができるものを含む。 【個人情報保護法と同じ。】	4 团体 (8.5%)	240 团体 (13.8%)
③ 他の情報との照合により特定の個人を識別する ことができるものを含まない。（情報に含まれる 記述等により特定の個人を識別する能够 するものに限る。）	0 团体 (0%)	149 团体 (8.6%)
合計	47 团体	1741 团体

※ 平成 28 年 4 月 1 日現在（速報値）

出典・総務省「地方公共団体が保有するパーソナルデータに関する検討会（第
2回）」資料

- ③は、実際には照合による識別に関する記載がないという意味ではないか。
- 前掲OECDGLと同一文言
なので、裁判所では①と
同様に解釈されるものと
推測される。

個条例の「個人情報」概念と照合容易性 2

- 理論上の課題
 - 「民」よりも「官」について厳格な規律を要するという行個法・独個法に関し照合容易性を不要とする理由は、個条例についても一応該当。
 - しかし、個条例の定義を統一する場合、憲法が保障する地方自治との関係（自治事務）を、どのように整理しうるか、個情法5条の責務にどう対処するか、統一主張論者らは、この点を明確にせず。実際上どの程度の差があるのかも未検討。
 - 照合容易性必要へと統一すると、個条例上の自己情報開示請求の対象が減縮する半面、情報公開条例上の不開示情報の範囲も減縮し、情報公開の対象が拡大。
 - 照合容易性不要へと統一すると、その逆になる。←「自治体」を規制緩和（？）
 - したがって、照合容易性不要への統一が、必ずしも厳格な規律化とはいえない。
 - 仮に差があり、保護3法と同様にするのなら、それに倣って、当該自治体保有情報に関する条項の場合と、民間部門向け条項とで、個人情報の定義を二重化すべきか？
 - 自治体規模の差が大きいという点をどう考えるべきか？
- 補足－番号利用法との関係
 - 法定受託事務とはいえ、自治体につき照合容易性を要件としていることとの調和をどのように図るべきか？

要配慮個人情報と個条例

- 個情法
 - 平成27年改正で導入。国際的調和を理由に定義規定を新設の上、取得時の本人同意取得義務と、オプトアウト方式による第三者提供の対象外とした。
 - かなり広いので、過剰反応が懸念されるとともに、学術研究に支障が生じるおそれがあるとして医学関係者から指摘されている。
- 行個法・独個法
 - 平成28年改正で要配慮個人情報制度を導入。
 - 個人情報ファイル簿への記載・公表事項として追加。
 - 実際に紛争になる場面ではプライバシー権侵害が争点となり、保護3法の定義とは無関係な問題として、最高裁が基準を決定。
- 個条例
 - 既にセンシティブ情報について「上乗せ」「横出し」を規定している個条例が多い。
 - 具体的内容が改正保護3法と異なるが、何がセンシティブ情報なのかについては、地域格差が大きい性格のもの。
 - 原則として改正保護3法と同様の方向へと改正することが「望ましい」が、地方の特質をどのように捉えるかという課題も残る。

学術研究・产学共同研究開発等への対応

- 個情法
 - 包括的適用除外規定が一応は存在。
 - 事業者の付属研究所への適用範囲など消極的で不明確。←委縮効果が懸念。
- 行個法・独個法・個条例
 - 公益上の要請がある場合につき一応除外はあるが、漠然としすぎている。←委縮効果が懸念。
- 要配慮個人情報との関係
 - 特に医療情報が幅広く要配慮個人情報に入れられている。←委縮効果が懸念。
- 課題への処方箋
 - 個条例の些細な違いを過度に強調する一部の者の議論に振り回されても解決にならない。
 - 全体として適用除外を明確化するため、少なくとも医療研究領域について、指針で済ませることなく、全体を貫く個別法を制定して横串を刺すべきではないか。
 - これは個情法6条及び保護3法制定時の衆参両院での付帯決議という宿題にも適合。
 - さらに匿名加工、統計情報について指針等で、さらなる具体化・明確化を図るべきではないか(詳細は後述)。

安全管理措置(セキュリティ)関係

- 保護3法等
 - 各個条例を含め、すべて規定済み。
 - 個人番号保護は自治体を含めて番号利用法によってオーバーレイ。
 - 個人情報以外にも重要情報は存在しており、それを含めてサイバーセキュリティの問題として対応中。←もはや個人情報のみの問題ではない。
 - 例えばサイバーセキュリティ基本法の制定・改正、不正競争防止法(営業秘密)・割賦販売法(クレジットカード情報)の改正等によりセキュリティ強化。
- 課題への対応
 - サイバーセキュリティ基本法の改正によって、特殊法人等についても、NISC・IPAがケアする仕組みができた。
 - 自治体について総務省が「自治体セキュリティ強靭化対策」をとりまとめ済みで、現在は実施段階へと移行中。
 - 学校・教育委員会のセキュリティについては、今夏から文科省が「教育情報セキュリティ対策推進チーム」を設置して政策立案中。
 - 以上のように個人情報以外の各情報も含め、セキュリティ関連の法令でオーバーレイ。
 - 今後も、サイバーセキュリティ全体の強化を目指すべきであり、個人情報保護法制では枠組みとして狭きに失する。

匿名加工情報・非識別加工情報への対応 1

- 個情法・行個法・独個法
 - 個情法に平成27年改正で導入。行個法・独個法にも、民間部門への提供のため行政機関・独法非識別加工情報制度が導入。
 - 個条例についても導入検討中。
- 課題1—適正加工基準を明確化する必要性
 - 個人情報保護委員会が「匿名加工情報」について規則で定め、ガイドライン(匿名加工GL)を公表したが、適正加工基準が、漠然としすぎている。←委縮効果が懸念。
 - 規則 19 条 5 号
 - 「前各号に掲げる措置のほか、個人情報に含まれる記述等と当該個人情報を含む個人情報データベース等を構成する他の個人情報に含まれる記述等との差異その他の当該個人情報データベース等の性質を勘案し、その結果を踏まえて適切な措置を講ずること。」
 - 匿名加工GL3-2-5
 - 「加工対象となる個人情報に含まれる記述等と当該個人情報を含む個人情報データベース等を構成する他の個人情報に含まれる記述等とで著しい差異がある場合など、加工の元となる個人情報データベース等の性質によっては、規則第 19 条第 1 号から第 4 号までの加工を施した情報であっても、一般的にみて、特定の個人を識別することが可能である状態あるいは元の個人情報を復元できる状態のままであるといえる場合もあり得る。そのような場合に対応するため、上記の措置のほかに必要となる措置がないかどうか勘案し、必要に応じて、別表 1(匿名加工情報の加工に係る手法例)の手法などにより、適切な措置を講じなければならない。」
 - 「加工対象となる個人情報データベース等の性質によって加工の対象及び加工の程度は変わり得るため、どの情報をどの程度加工する必要があるかは、加工対象となる個人情報データベース等の性質も勘案して個別具体的に判断する必要がある。」
 - 個人情報保護委員会Q&A等で今後明確化する必要

匿名加工情報・非識別加工情報への対応 2

- 課題2－統計情報との区分の明確性
 - － 匿名加工情報の作成・利用・提供には、多様な義務が課される(個情報36条以下)。
 - － これに対し、人に関するものであっても、統計情報は何ら義務なく利用でき、外部にも出せる(例:本年度末の千代田区の成人女性数)。
 - － 個人情報保護委員会は、一応、両者を区分している。
 - － ところが、規則や匿名加工GLでは、両者の線引きが明確とはいえない。
 - － このままでは、統計情報としての作成・利用・提供にも、委縮効果が及ばないか？
 - － よって、個人情報保護委員会Q&A等で今後明確化する必要性が高い。
- 課題3－自治体と非識別加工情報
 - － これから個条例に非識別加工情報制度を導入する場合、適正加工等について個人情報保護委員会規則及び今後の個人情報保護委員会Q&Aを参照する可能性が高い。
 - － そのため上記明確化が早期に図られる必要。
 - － 適正加工の判断等について円滑に進めるため、自治体の個人情報保護委員会に、IT・ICTの専門家を補充するか、WGを設置する必要はないか？
- 課題4－公的な事前相談窓口の設置
 - － 官民による適正加工について円滑化を図るため、認定個人情報保護団体の指針に加え、独禁法における公正取引委員会のような、公的な事前相談窓口を設置する必要はないか？

まとめ

- 今回の保護3法改正の総括
 - 日本版プライバシーコミッショナーができたことは高く評価。
 - しかし、Suica等のネット炎上問題に端を発して、逆に規制強化の面あり。
 - 個条例については、特筆すべき問題とまではいえない。
- 今後の課題
 - 保護3法との調和という見地から、個条例も個人識別符号、要配慮個人情報、および非識別加工情報の各制度の導入を促進する方向で総務省で検討会を開催中。
 - それ以外について、一部の人は、個条例の違いを強調しすぎている。
 - むしろ全体として適用除外を明確化するため、少なくとも医療研究領域について、指針で済ませることなく、全体を貫く個別法を制定して横串を通すべきではないか。これは個情法6条及び保護3法制定時の衆参両院での付帯決議にも適合。そうしないと民間部門との共同研究開発にも支障のおそれ。
 - 厚生科学審議会 科学技術部会 医学研究における個人情報の取扱いの在り方に関する専門委員会(第9回医学研究等における個人情報の取扱い等に関する合同会議(平成28年12月7日)を拝見する限りでは、倫理指針の改定が中心であり、個人情報を保護しつつ、迅速に広く利活用を図るという方向に向かっているといえるか？
 - さらに匿名加工情報、統計情報について安心して導入できるよう、その円滑化を図るため、匿名加工GLの補充、Q&A等で、さらなる具体化・明確化を図るとともに、官民双方を対象に公的な事前相談制度を導入すべきではないか。これは官民データ活用推進基本法の考え方の具体化にもなりうる。