

内閣官房 IT 総合戦略室 パーソナルデータ関連制度担当室 御中

(H26.9.22)

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」に対する意見

アジアインターネット日本連盟

以下の通り意見を提出いたします。

【該当箇所】 4 頁

第1 はじめに

【意見内容】

パブリックコメント後、内閣官房が中心となり各府省と調整した上で法案化を進めるとありますが、パブリックコメント後も、第 12 回パーソナルデータに関する検討会における山本大臣の挨拶にもあったように、データ利活用企業の意見を十分に聴いた上で、法案に反映していただきたいと考えます。

【理由】

本大綱は成長戦略に基づくデータの利活用を促進することを目的として策定されたものと理解しています。しかしながら、大綱では、多くの部分が不透明なまま残された形となっており、真にデータ利活用につながるかどうかは、今後の法案作成作業に委ねられる部分が大きいと思われられます。真にデータ利活用につながるものとするためには、上記山本大臣の挨拶にもあった通り、法案作成作業の過程においても、データ利活用企業の意見を十分に聴取いただいた上で、その内容を法案に反映していく必要があることを改めて指摘させていただきます。

【該当箇所】 6 頁

第2 基本的な考え方

1 制度改正の趣旨

2 課題

(1) 「利活用の壁」を取り払うために

① グレーゾーンへの対応

【意見内容】

「個人情報」等の定義への該当性について第三者機関が解釈の明確化を図る際には、実態に即した容易照合性の解釈についても検討をするべきです。

【理由】

パーソナルデータの利活用を促進するためには、容易照合性の解釈が現行のように硬直的なものであった場合、現実にはかなりのデータが個人データとしてみなされ、利活用は限定的となってしまいます。パーソナルデータの利活用を適切に促進するためにも、容易照合性の解釈も含めてデータ利活用の実態に即した検討をすべきと考えます。

【該当箇所】 6 頁

第2 基本的な考え方

I 制度改正の趣旨

2 課題

- (1) 「利活用の壁」を取り払うために
- (2) 個人の権利利益の侵害を未然に防止するために

【意見内容】

「権利利益の侵害に結びつくような事業者の行為を未然に防止していくことが必要」とありますが、過大な事前規制とならないよう利活用のバランスも踏まえた制度とすべきと考えます。

【理由】

たとえ同じパーソナルデータであっても、使われ方などの状況によって権利利益の侵害につながるかどうかは異なってくると考えられます。全てを事前防止しようとする、権利利益の侵害につながらないものまで一定の規制が課せられることとなりますが、パーソナルデータの利活用の促進という観点からはバランスを欠いていると思われ、未然防止のための措置は過大な規制とならないように相当程度限定的なものとするべきと考えます。

なお、規制に当たっては、そもそも法的に保護される権利利益とは具体的にどのようなものかということを検討する必要がある、民法学者の方の意見も踏まえながら検討をすべきと考えます。

【該当箇所】 7 頁

第2 基本的な考え方

I 制度改正の趣旨

2 課題

- (3) 確実な制度執行を行うために

【意見内容】

本大綱では、民間団体が策定する自主ルール又は民間団体に対する第三者機関が、「認定等」を通じて関与する枠組みの創設についての記載がされていますが、第三者機関の関与は最小限のものとするために、今後の法制化に向けた検討においては、認定ではなく、届出とすべきです。

※ 本意見は、本大綱において第三者機関の関与について記載されている他の箇所についても当てはまるものです。

【理由】

今次、民間の自主的な取組みの活用が大綱において採用されているのは、機動的な対応を可能とする上で有益な民間の自主的な取組みを補助し、促進できるような制度が必要であるからと理解しています。例えば、個人の特定性を低減したデータへの加工方法を民間団体が業界の特性に応じて具体的な運用ルールを定めることが期待されていますが、第三者機関がルールや民間団体の存在を承知しておく一定の必要性は認められるものの、第三者機関がルールや民間団体に対して能動的な行為を行う必要性は乏しいと考えられ、また、民間団体による機動的な対応ができなくなる恐れがあります。また、大綱上、民間団体は、法定されていない事項に関する業界独自のルールを策定する可能性もあるやに記載されていますが、法定外のルールやそのルールを定める民間団体への第三者機関による関与は必要最小限であるべきです。現行の個人情報保護法に規定されている認定個人情報保護団体は、信頼できる第三者的な苦情処理の場であることを国民に対して国が保証する意味を持たせるために「認定」されているものであり、自ずと今次提案されているルールや民間団体への第三者機関の関与の度合いとは差があつてしかるべきと考えます。

【該当箇所】 10頁

第3 制度設計

II 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

1 個人が特定される可能性を低減したデータの取扱い

【意見内容】

個人が特定される可能性を低減したデータについて、本人の同意を得ずに柔軟な利活用を可能とする枠組みの導入は、データ利活用に資するものであり、支持します。

【理由】

今回の制度改正の目的は、大綱の名称にもある通り、パーソナルデータの利活用を促進することと理解しています。個人が特定される可能性を低減したデータについて、本人の同意を得ずに第三者提供や目的外利用を可能とする枠組みは、パーソナルデータの利活用の促進に資するものであるため、可能な限り柔軟に取り扱える形で制度整備を行うことに賛成します。

【該当箇所】 11頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

1 基本的な制度の枠組みに関する規律

(1) 保護対象の明確化及びその取扱い

【意見内容】

保護対象となるものは、いかなる権利利益の侵害になるのかを精査した上で適切な範囲に限定することで明確にするべきと考えます。また、「保護対象の見直しを機動的に行うことができるよう措置する」とありますが、恣意性を廃する観点から、見直しプロセスについては、適切に事業者の意見を反映できる手続きを用意すべきであると考えます。

【理由】

大綱では、保護対象となるものは「指紋認識データ、顔認識データなど個人の身体的特性に関するもの等のうち」から明確化するとあります。しかし、「等」に含まれる範囲によっては、適切な保護範囲を越えて既存のサービスの提供に支障をきたす可能性があるほか、パーソナルデータの利活用を阻害する可能性も出てきます。そのため、事業活動の実態に配慮し、いかなる権利利益の侵害になるのかを精査した上で、適切に外縁を限定する努力をすべきであると考えます。また、保護対象は技術の進展などに即して機動的に見直せるように措置するとありますが、特定の機関の権限で自由に保護対象を変更できた場合、保護対象が恣意的に見直される危険性もあるため、保護対象の見直しに当たっては、広く事業者等の意見を聴いた上で、適切に見直しに反映させるようなプロセスとすべきです。

【該当箇所】 11頁

第3 制度設計

(1) 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

1 基本的な制度の枠組みに関する規律

(2) 機微情報

【意見内容】

機微情報として定められるもののうち、「社会的身分」については、拡大解釈されることのないように限定した規定ぶりすべきです。また、既存の情報を分析した結果、機微情報を取得することとなった場合には、取扱い禁止に抵触しないものとし、この場合は、個人の権利利益を侵害するような態様の情報の取扱いを規制すべきと考えます。

【理由】

機微情報は、原則として取扱いを禁止することを検討されるほどの重大な権利侵害があるものと考えられることから、例えば勤務先や年収といったような、実態として、既にある程度社会に流通している情報が含まれかねない規定ぶりは適切ではないというべきです。また、

機微情報を限定的に解したうえで、適正に情報を取得し、これを分析したところ、結果的に機微情報を取得することになった場合には、取扱い禁止には該当しないものとし、ただし、当該取得することとなった機微情報を適正に取り扱うものとする等の、萎縮効果を避ける安全措置を設けるべきと考えます。

【該当箇所】 1 1 頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

1 基本的な制度の枠組みに関する規律

(3) 個人情報の取扱いに関する見直し ①

【意見内容】

本人が認知できないところで特定の個人が識別される場合における事業者が執るべき手続については、新たに措置を講じる必要性はないため、削除すべきです。

【理由】

本人が認知できないところで特定の個人が識別されたとしても、それによって当該情報は個人情報として、個人情報取扱事業者が負う義務が課され、したがって利用目的による制限や安全管理措置等の適切な規制の下で取り扱われることとなります。よって、これら通常の個人情報取扱事業者としての義務によって規制をする必要があり、且つこれで十分であって、新たに特別な措置を講じるとするのは徒に法律を複雑化するだけだと考えます。

【該当箇所】 1 1 頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

1 基本的な制度の枠組みに関する規律

(3) 個人情報の取扱いに関する見直し ②

【意見内容】

パーソナルデータの持つ多角的な価値を、適時且つ柔軟に活用できる環境を整備するため、利用目的の変更等の手続を見直すことについて支持します。

【理由】

今回の制度改正の目的は、大綱の名称にもある通り、パーソナルデータの利活用を促進することと理解しています。技術の進展により、パーソナルデータを当初の目的外に利用することで、ユーザーに対し、より付加価値の高いサービスの提供が可能になったとしても、利用目的変更時の手続のハードルが高ければ、結果的にユーザーに対し高付加価値なサービスを提供することが困難になるケースが起り得ます。パーソナルデータの利活用を促進し、

ユーザーにより良いサービスを提供するためにも、利用目的変更の手続は、例えば十分な周知とオプトアウト手段の用意など、同意取得以外の方法でも可能なように見直すべきと考えます。

【該当箇所】 1 1 頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

1 基本的な制度の枠組みに関する規律

(3) 個人情報の取扱いに関する見直し ②

【意見内容】

本人が十分に認知できるような形であれば、利用目的の変更については、規律を導入すべきではないと考えます。

【理由】

データ利活用によるイノベーションは、当初想定できなかったことにデータを使うことによって起こるものであり、これを規制すると、今回の制度見直しそのものが無意味なものとなってしまいます。そもそも、利用目的を変更すること自体が規制すべき行為ではなく、消費者を騙す意図を持ち、消費者が認知できないような形で利用目的を変更し、消費者が望まない形で利活用するような悪質な行為が規制されるべきものです。大綱の検討過程において「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にとの表現に改められた経緯がありますが、これはユーザーを騙すような悪質な行為を規制することを明らかにするためだったと理解しています。すなわち、ユーザーの便宜を図るための利用についてまで広く規制対象とすべきではなかったものです。利用目的の事実を公表し、消費者が認知できる方法を担保している場合や、オプトアウト等により消費者が自らのパーソナルデータの利活用について関与できる場合は、ユーザーが便益を享受するか選択できるわけですから、利用目的の変更範囲について何らかの規制を課すべきではないと考えます。

【該当箇所】 1 2 頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

1 基本的な制度の枠組みに関する規律

(3) 個人情報の取扱いに関する見直し

【意見内容】

個人情報取扱事業者が、オプトアウト規定を用いて第三者提供を行う場合において、「現行法の要件に加え、第三者機関に対し、法に定める本人通知事項等を届け出ることとするほか、第三者機関は届け出られた事項を公表するなど、必要な措置を講じる」とされている記

述は削除すべきです。また、本件該当箇所に限らず、第三者機関への届出は一般的に不要とすべきです。

【理由】

そもそも、大綱で届出事項とされている事柄は、各事業者がプライバシーポリシーの作成公表を行うことで、十分に目的を達成することができます。よって、第三者機関への届出は必要ありません。更に、第三者機関が膨大な事務処理を行うことになることは、現実的であるとは言えません。

【該当箇所】 1 2 頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

2 民間主導による自主規制ルール策定・遵守の枠組みの創設

【意見内容】

上記該当箇所以外に、自主規制ルールについては、第3Ⅱ1「適切な加工方法」及び第3Ⅲ1（3）⑤「分かり易い同意の取得方法等」などに言及がありますが、「加工方法」や「同意の取得方法」に限らず、その他「安全管理措置」の具体的な方法等各種ガイドラインで規定されているような事項についても、民間の知見を活かして明らかにする趣旨であることを大綱の文言上も明らかにすべきです。

また、自主規制団体に入りそのルールを遵守することで、直接の法執行を受けることはないというメリットがあることを明らかにする一方、自主規制団体が新しい事業の参入障壁とならないよう、自主規制団体への加入については自由であること（その代わり直接執行を受ける可能性はある）ことを明らかにすべきであると考えます。

【理由】

自主規制ルールを重視した今回の新たな試みは、移り変わりの早いパーソナルデータ法制の分野において、民間の知見を活かした適切な対応を図ると共に、予見可能性を希望する民間事業者にも配慮しているものであることを文言上も明らかにすべきと考えます。また、自主規制ルールは、競争制限効果を生じさせるリスクもあり得ること等から、加入については自由とすることを明らかにしたほうが良いと考えます。

【該当箇所】 13頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

3 民間主導による国境を越えたパーソナルデータ移転の枠組み

【意見内容】

パーソナルデータの利活用によるイノベーションには、国境を越えたデータ流通は重要な要素です。かつ、災害への備えやサイバー犯罪からの保護を考えた場合には、データは特定の地域に集中して保管すべきではありません。したがって、こうした観点からも越境データ移転に行き過ぎた制限を設けるべきでないことを大綱文言上も明らかにすべきです。その上で、安全管理のために「契約の締結等の措置」を講ずるにあたっては、「契約の締結『等』」とあるとおり、「措置」には、契約締結に限らず、技術的なセキュリティ措置が施されている場合も含むことを明らかにすべきと考えます。

また、第三者機関が関与しない場合でも、我が国も参加している APEC CBPR への準拠をもって越境移転が可能であることを文言上も明らかにすべきであると考えます。

【理由】

現状の文言では、パーソナルデータの円滑な移転を実現するとしながらも、原則として第三者機関が関与しない限り越境移転が認められないように読めますが、それは現状運営されているサービスに支障をきたすと言わざるを得ません。また、越境移転の手続を重くすると、契約締結や技術的措置による民間の自主的な努力に基づく取組みによる安全なデータの越境移転に支障をきたす恐れもあると考えられます。さらに、現状の大綱の文言では、第三者機関の承認といった別途の規制によって、せつかく我が国の参加が認められた APEC CBPR の枠組みが十分に活かさない恐れがあると考えます。

【該当箇所】 12頁

第3 制度設計

Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用

1 (3) 個人情報の取扱いに関する見直し ④

【意見内容】

共同利用については、グループ内での利用を可能とするものであることを明確にし、利用可能な範囲を客観的に明確化するよう努めるべきと考えます。

【理由】

大綱に記載されている「現行法の趣旨」は、「個人データを共同して利用する者の全体が一つの取扱い事業者であると同じであると本人が捉えることができる場合」というものですが、それ自体、未だ十分に明確な基準ではないと思われま

【該当箇所】 13頁

第3 制度設計

IV 第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保

1 (1) 設置等及び(2) 権限・権能等

【意見内容】

第三者機関の委員及びその事務局に、事業者からの人材登用を積極的に行うべきです。

また、パーソナルデータの取扱いは、国際調和が非常に重要な分野であるため、我が国の法制度や実務に通じているというだけでなく、米国や欧州その他海外の実情に真に精通した高度な人材を投入しなければならないことを明記すべきです。

さらに、第三者機関の権限として、「立ち入り検査、公表」等が認められることが想定されていますが、これについては、濫用的行使の恐れもあり、規制強化であって、パーソナルデータの利活用について事業者を著しく萎縮させるものですので削除すべきです。仮にこれらを認めるとしても、具体的には、立入検査等の強制の要素を持つ権限行使の要件を違法性の高い重大事案について行使することを明確化すると同時に限定し、また、任意調査の名のもとに事実上の強制的権限行使が行われないよう、濫用的権限行使については司法による審査が受けられる等の安全策を設ける必要があると考えます。

加えて、「第三者機関は、民間主導による個人情報及びプライバシーの保護の枠組みの創設にあたり、自主規制ルールの認定等を行う」とありますが、この部分は、他の自主規制に関する言及部分と同様に「ルール又は民間団体の認定等」とすべきです。

【理由】

第一に、第三者機関の人材は、これが移り変わりの激しい分野における新しい組織であることから、できる限り事業者から人材を確保し、実態に即した執行を確保すべきです。

次に、第三者機関の権限行使については、法に基づく執行との観点から、権限行使要件を明確にすると共に、仮に不当な権限行使が行われた場合には司法上の救済が求められるように整備すべきであると考えます。

最後に、本大綱においては、第三者機関の自主規制への関与は、ルールの内容そのものについて関与するのではなく、自主規制団体が手続上公正に運営されているかどうか、透明性が図られているかどうか等、民間団体の認定を通じた間接的な関与によっても可能であると考えられます。第三者機関については、寧ろ、そうした手続の認定等を通じた関与の方が、合理的であるとも考えられます。このことから、大綱の記載上も「ルール又は民間団体の認定等」とし、ルールの内容に直接関与する以外にも団体の認定といった間接的な関与もあり得るということを明記すべきであると考えます。

【該当箇所】 14頁

第3 制度設計

IV 第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保

1 (3) 各府省大臣との関係

【意見内容】

「高度な知見の活用等が特に期待される分野を中心に」の部分は削除すべきと考えます。

【理由】

パーソナルデータは、業種や産業分野を跨いで利活用されることが想定されるため、「高度に専門的な知見」は特定の産業に限らず全般的に要請される。専門性の名のもとに、事実上、特定の省庁が優越した権限を持つことがないようにすべきであり、例えば医療、電気通信、金融といった分野であっても、産業分野を横断的に見ることができる省庁の関与を認める等、行政機関相互の連携を図るべきです。

【該当箇所】 15頁

第3 制度設計

IV 第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保

3 開示等の在り方

【意見内容】

現行法の開示、訂正等及び利用停止等について、もともと現行法立案時の立法者意思が裁判上の行使が可能とするものであったことを明らかにするに過ぎない旨を明記していただきたいと考えます。また、濫訴防止策だけでなく、裁判外の行使についても、濫用防止策を取ることを明らかにすべきと考えます。

【理由】

今回の大綱における提案は、現行法にない新たな考え方を導入するのではないことは、検討経過から明らかであるので、その点を明らかにすることは誤解を防ぐために必要と考えます。また「濫訴防止」については大綱案にも明記されているところ、裁判外行使についても濫用の恐れが皆無ではなく一部で懸念も表明されていることから、規律を検討するにあたり、濫用防止一般について検討されるべきと考えます。

【該当箇所】 15頁

第3 制度設計

V グローバル化への対応

2 執行協力

【意見内容】

「また、国際的な執行協力に関する枠組みへ参画し、」に加え、「国際的なデータ利活用に向けた積極的な取組みにも参加する」旨を明記すべきです。

【理由】

国際的な執行協力について進めることは理解できますが、第三者機関は、違反に対する法執行に向けた国際的協力だけではなく、データの利活用に向けた政策的取組みなど、我が国におけるデータを用いたイノベーションを促進する方向での国際的協力関係を築いて行くことについても目を向けるべきです。

【該当箇所】 15頁

第3 制度設計

V グローバル化への対応

3 他国との情報移転

【意見内容】

「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」を削除すべきです。

【理由】

データは国際的に移転することで活用が促進される側面があり、情報移転自体を類型化して規制しようとするのは、既存の事業に与える影響が大きすぎると考えられます。それだけでなく、情報移転が問題なのではなく、情報の安全が図られないことがリスクであるという問題の本質から目を背ける結果となりかねないと考えます。よって、前段部分に示されている安全管理のための措置について定めれば十分であると考えます。細分化した類型化は法令を理解しにくくしてしまいます。また、技術進展に伴い、国際移転の類型は、現在想定したものから変わり得るものであり、我が国が APEC CBPR に参加し、同制度との相互接続性について検討されている EU の法制度においても、事業者の“legitimate interest”があれば移転を可能とする考え方が検討されていることから、データの移転規制ではなく、セキュリティ確保に重点を置くべきです。すぐに陳腐化するかもしれない個別具体的な類型を細分化して設けて制限すべきではないと考えます。

【該当箇所】 16頁

第3 制度設計

VII 継続的な検討課題

2 いわゆるプロファイリング

【意見内容】

プロファイリングへの対応策を検討するのではなく、プロファイリング結果の悪用に対する対応を検討すべきです。

【理由】

プロファイリングについては、大綱案にもあるとおり、新ビジネス創出に結びつく等のプラスの側面が大きく、海外でもプラスの側面に焦点が当てられています。プロファイリングをすること自体が規制されるべきものではなく、プロファイリング結果を悪用して、消費者の権利利益を侵害するような行為が規制されるべきものであることから、プロファイリング結果の悪用に対する対応を検討すべきです。なお、検討に当たっては、大綱の記載にもある通り、「被害実態」について十分な調査を行い、具体的な「被害実態」に応じた対応策を検討すべきと考えます。

以上