

パーソナルデータの利活用に関する制度改正に係る法律案の骨子(案)に関する意見

2014年12月19日

慶應義塾大学 総合政策学部 教授 新保 史生

意見1 基本理念について

意見の概要
<ul style="list-style-type: none"> ・ プライバシー保護のための基本理念を明記すべきである
意見の趣旨
<p>大綱では、「現行法の制定から現在までの間、個人情報及びプライバシーという概念が世の中に広く認識されるとともに・・・」、「プライバシーに係る社会的な批判を懸念して、パーソナルデータの利活用に躊躇するという「利活用の壁」が出現・・・」していることを受けて、「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の侵害を未然に防止し個人情報及びプライバシーの保護を図りつつ、新産業・新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。」とし、個人情報保護の観点のみならず、プライバシー保護の観点からも個人の権利利益保護の必要性を示している。</p> <p>パーソナルデータの利活用に関する制度改正にあたっては、プライバシーの保護を図ることが、その利活用促進にあたって不可欠である。ところが、骨子案においてはその観点からの言及が特に見当たらないため、プライバシー保護のための基本理念を明記すべきである。</p>

意見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①について:匿名加工情報(仮称)に関する規定の整備

質 問
<ul style="list-style-type: none"> ・ 匿名加工情報は、パーソナルデータ検討会の技術検討WGにおいて議論がなされた「非識別非特定情報」・「識別非特定情報」のいずれを含む又は含まないと解するのか ・ 個人情報保護委員会による匿名加工情報の取扱いに関する監督等の事務の内容は? ・ 提供先における復元の禁止は、匿名加工情報の一次提供先からの再提供にも及ぶか ・ 匿名加工情報について第三者提供の連鎖が提供先から発生することが想定されるが、当該連鎖の防止にあたって必要な措置は講じられるのか ・ 加工方法については、民間団体が自主規制ルールを策定し、第三者機関による認定等を受けるという大綱で示されていた仕組みが整備されると考えてよいか
意見の概要
<ul style="list-style-type: none"> ・ 匿名加工情報取扱事業者による個人情報保護委員会への届出は、匿名加工情報を第三者に提供する場合には、その都度、届出(提供元・提供先・その内容・加工方法等)を委員会に行うべきではないか

- ・ 匿名加工情報取扱事業者による個人情報保護委員会への届出及び匿名加工情報を第三者提供する場合の公表義務（形式的な届出・公表義務を課す意義）が、個人の権利利益保護にどのように資するのか不明である
- ・ 提供先における再提供の制限を設けるべきではないか
- ・ 復元の禁止についての実効性の担保（復元していない又は復元したことの証明方法の明示及び罰則の適用）が必要

意見の趣旨

パーソナルデータの「利活用の壁」が生じてきた要因の一つに、いわゆるグレーゾーンについて客観的に判断をする仕組みがなく、事業者の個別の判断に委ねられてきた側面がある。一方で、利活用促進のためには民間部門の自主的な取り組みに委ねることが重要であるが、事業者による個別判断では限界があるので、民間団体による一定の判断基準に基づく取り組みが必要であると考えられてきた。そこで、グレーゾーン解消のための方策として、「個人特定性低減データ」を新たに定め、各事業者が個別に判断をして利活用に躊躇することがないようにするため、明確な線引きを法定するのではなく客観的な判断が可能な仕組みとして、民間団体による自主規制ルールを第三者機関が認定する仕組みが大綱において提案された。

ところが、骨子案では、匿名加工情報取扱事業者による個人情報保護委員会への届出及び匿名加工情報を第三者提供する場合の公表を行うこととされている。

この点につき、形式的な届出及び公表義務を課すことは、匿名加工情報取扱事業者によって単なる形式的な義務が果たされるだけであって、個人の権利利益保護にどのように資するのか不明である。届出義務を課すのであれば、第三者に提供するにあたって、その都度、提供元・提供先・その内容・加工方法等の事項を個人情報保護委員会に届出るべきではないか。また、提供元・提供先の双方に対して、委員会による当該データ及び業務に関する記録の保持並びに監査・是正の受け入れ義務をもたせるべきではないか。

再提供により「鎖状にデータが提供」された場合、途中の鎖が切れる（企業倒産など）ことによりトレーサビリティが喪失し、提供データの管理・監督に支障をきたす可能性があることから、提供先における再提供の制限を設けるべきではないか。

意見3 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②について: 利用目的の制限の緩和

意見の概要

- ・ 利用目的の変更について、変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲を超えて行ってはならないとする規定を変更するにあたっては、利用目的の変更にあたって個人情報保護委員会への届出義務を課すことにより、合理的な範囲を超える利用目的の変更については是正を求めるなど、不合理な利用目的変更に対して法を執行することができる手続きを定めることが必要である
- ・ 利用目的の変更をオプトアウト手続によって認めることは、国際的にも認められる

十分な保護レベルに適合した個人情報保護制度構築への取り組みから遠ざかるおそれがある（ただし、事業承継に伴う承継前の利用目的以外の目的での利用にあたっての本人同意原則を、本人への通知と個人情報保護委員会への届出によって、例外的にオプトアウトによる利用目的の変更を可能とすることはあり得ると考える）

意見の趣旨

新たな産業やサービスの創出を目指すビッグデータの取扱いにおいて、取得した情報が将来的にどのような利用が可能なのか、事前に利用目的を特定できないことがあるのは事実である。

しかし、利用目的の変更について取得の段階で予告さえしておけば、事後的にオプトアウトでの利用目的変更が認められるとなると、本人にとっては当初の利用目的とは異なる目的での利用が将来的になされることへの懸念が生じ、事後的にどのような目的で利用されるのかが取得の段階で不確定な状況が生じる。そのような不透明かつ不確定な状況が生ずることは、個人情報の適正な取扱いと保護のための手続きとは言えないと考えられる。

将来的な利用目的変更を見越して事前に予告さえしておけば、合理的な範囲を超える利用目的の変更であったとしても、事後的にどのような目的でも利用することができるとなると、利用目的を特定する意味がない。

つまり、当該手続の変更により、事業者による個人情報の取扱いの自由度は増す一方で、本人にとっては安心して自らの個人情報を提供することに躊躇する機会が増すと考えられる。

OECD プライバシーガイドラインの「利用制限の原則」は、利用目的以外の目的での利用について、「本人同意」を原則としている。よって、利用目的の特定を義務づけ、目的外利用にあたって本人同意を原則とする現行の個人情報保護法第16条は OECD ガイドラインに適合している。

一方、法16条の目的外利用にあたっての本人同意原則の変更を伴わない場合であっても、利用目的に矛盾しない範囲で利用目的の達成に必要な範囲内での利用を前提とする OECD プライバシーガイドラインの目的明確化の原則に照らし、利用目的を変更するにあたって、法15条2項が定める「合理的に認められる範囲」を超えた変更であってもオプトアウトによる「利用目的の変更」を認める手続は、OECD プライバシーガイドラインをはじめとする国際的な個人情報・プライバシー保護に関する規範には見られない手続である。

また、OECD ガイドラインでは、利用目的を変更した場合、その適用は変更した時点以降に取得したデータに限られ、変更前に取得したデータには変更前の利用目的が適用されると解している。したがって、変更前に取得したデータについても変更後の利用目的を適用することをオプトアウトで認める手続きは、OECD プライバシーガイドラインの「目的明確化の原則」及び「利用制限の原則」に適合しない。

さらに、法15条2項の規定についても、「相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲」での利用目的の変更が可能であることに、諸外国の制度と比較すると適

切な規定とは言えないとのグリーンリーフ教授による指摘もなされている。

【グリーンリーフ教授による大綱に関するパブコメ意見】

3. Japan already has very weak limitations on both change of use (to 'duly related' uses) and disclosure to third parties (an 'opt out' procedure - see PIPA art.23). The proposal to have an 'opt out' for any change of use without need to directly notify individuals (a notification to the DPA and publication may suffice) is not found in any other country's law, will reduce consumer protection, and may not comply with the OECD Guidelines.

一方、企業活動の一層の発展を目指して行われる合併や企業買収などにおいて、企業価値を評価するために、事前に情報資産としての顧客名簿を確認することは、個人データの第三者提供にあたるため本人同意又はオプトアウトが必要となる。しかし、当該評価そのものが株主や顧客に知らされた上で公然と実施されることはあり得ないことから、個人データの内容を事前に適法な手続で第三者が確認することができない現状がある。

同時に、合併等により事業を承継するに伴い個人データを取得した場合であっても、承継前の利用目的以外の目的での利用が認められていないため、承継後の顧客名簿の利用は制限されている。

このような現状に鑑みると、国内事業者の国際競争力を高める上で企業の合併や買収(M&A)の積極的な活用が求められているところであり、事業承継に伴う個人データの利用目的制限に限り利用目的の変更手続を見直すことは、「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。」とした大綱の趣旨に合致するものである。

以上から、利用目的の制限の緩和については、法15条2項の規定は変更することなく、以下の規定を法16条2項の規定として改める提案をしたい。

合併その他の事由により他の個人情報取扱事業者から事業を承継することに伴って個人情報を取得した場合であって、承継前に特定された利用目的を変更するときは、①変更後の利用目的、②変更に係る個人情報の項目、③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を、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、前4項目の事項をあらかじめ本人に通知するとともに、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ものとする。

その他、利用目的は「できる限り」特定することが義務づけられているが、包括的または抽象的な利用目的であっても、利用目的の特定義務違反に問われた事例は、法施行後は皆無であると考えられる。

利用目的の変更や目的外利用に係る義務が遵守されていない状況が横行している現状において、利用目的の制限に係る手続において求められているのは、不合理な利用目的の変更を違法な手続きとして責任を問うことができるようすることである。

そのためには、利用目的の変更にあたって個人情報保護委員会への届出義務を課すことにより、合理的な範囲を超える利用目的の変更については是正を求めるなど法を執行

することができる手続きを定めることが必要である。

意見4 個人情報の保護を強化するための規定の整備①について:要配慮個人情報(仮称)に関する規定の整備

質 問
<ul style="list-style-type: none">要配慮個人情報(仮称)の取扱いにあたって禁止されるのは、当該情報の「原則取得禁止」のみであると解してよいか。(利用目的制限の緩和及び本人同意を得ない第三者提供の特例対象外である点は除く)
意 見 の 概 要
<ul style="list-style-type: none">要配慮個人情報の取扱いにあたって禁止されるのは、当該情報の「取得時点」において要配慮個人情報に該当する場合であって、取得当初は要配慮個人情報に該当しない情報が、取得後に他の情報と組み合わせるなどして事後的又は副次的に要配慮個人情報に該当する場合は含まれないと解すべきである(要配慮個人情報への該当性の予見義務を取扱制限として課すべきではない)要配慮個人情報の取扱いが必要な場面もあることから、正当な目的での取扱いは妨げるべきではない。(例:反社会的勢力の排除等の目的での利用)機微情報の取扱制限規定を設ける趣旨は、国内において差別の要因となる情報の取扱いを制限することはもとより、将来的なEUの充分性認定対応なども念頭にしたものであるため、諸外国における機微情報と異なるとの誤解が生じないようにすべきである(「要配慮個人情報」という用語を用いることの是非)

意見5 個人情報の保護を強化するための規定の整備①について:第三者提供に係る確認及び作成の義務づけ、不正な利益を図る目的による個人情報データベース等提供罪の新設

質 問
<ul style="list-style-type: none">法人による組織的な図利目的での個人情報データベース等の提供にも、図利目的提供罪が適用されると解してよいか
意 見 の 概 要
<ul style="list-style-type: none">いわゆる名簿屋を規制するため、(1)トレーサビリティ、(2)図利目的提供罪、(3)オプトアウトの届出・公表の三点セットで対応することについて賛成する。ただし、消費者委員会の意見として示された情報のトレーサビリティを確保することが難しい現状についても留意する必要がある個人情報データベース等図利目的提供罪の構成要件を明確にすべきである。(図利目的提供罪を定めるにあたっては、その対象が、「個人情報」又は「個人データ(個人情報データベース等を構成する個人情報)」ではなく、「個人情報データベース等」を対象とする点をはじめとして、罰則の適用対象を明確にする必要がある)

意見の趣旨

個人情報取扱事業者の多くは、個人情報の適正な取扱いと保護のために、多大な労力とコストをかけて個人データの安全管理措置を講じている。法令遵守のための労苦が、個人データの漏洩など従業者の違法行為によって水泡に帰す事例も多く、高度な情報セキュリティ対策を実施しても、不正・違法行為を完全に予防することはできない現状がある。

個人情報（個人データ）の漏洩に伴う被害者は、当該個人情報の「本人」であることは明らかであるが、事件の発生により当該個人データの管理に責任を有する個人情報取扱事業者は、社会的に厳しい非難の対象になる。しかし、法令遵守のための涙ぐましい努力を続けてきたにもかかわらず、一人の不屈者の行為によって生ずる企業への甚大な影響の観点からすると、当該企業もある意味で被害者であるという面があることも忘れてはならない。

ところが、個人情報保護法の罰則は、行為者と事業者の双方を罰する両罰規定であり、命令違反に対してのみ罰則が適用されるにすぎず、実際に罰則が適用される可能性は低い。現に、法施行後における罰則の適用事例は皆無である。

そのような現状において、不正な利益を図る目的による個人情報データベース等の提供・盗用行為を処罰の対象とすることは、当該行為を抑止するためにも、その意義は大きい。

意見6 小規模事業者への対応について

意見の概要

- ・ 小規模事業者については、ガイドライン等において事業内容の特性、規模及び実態に応じた対応を定めることが必要である

意見の趣旨

- ・ 小規模事業者であっても個人情報の適正な取扱いと安全管理措置を講ずることは当然必要である。しかし、消費者等、本人の権利利益保護の観点から、事業内容の特性、規模及び実態に応じて、個人情報取扱事業者の義務の遵守を求めることが必要であることから、ガイドライン等において事業の内容及び規模を考慮した適切な個人情報の取扱いについて定めるべきである

意見7 個人情報保護委員会の新設及びその権限に関する既定の整備

意見の概要

- ・ 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の監督機関である特定個人情報保護委員会を改組して委員会を設置するにあたり、当該委員会の設置根拠（三条機関）、特定個人情報保護委員会が有する権限及びその執行範囲を縮小することなく、当該委員会を改組して個人情報保護委員会を設置すべきで

ある

- ・ 個人情報保護委員会が個人情報取扱事業者等に対する報告徴収及び立入検査の権限を事業所管大臣等に委任するにあたっては、個別の案件毎又は包括委任のいずれかによることができるべきである
- ・ 個人情報保護委員会の活動に関しては、国民の個人情報及びプライバシーの保護並びに個人情報保護法の公平かつ適正な執行を図るため、事業所管大臣等は実効的な権限の行使に協力する義務があることを明記すべきである

意見の趣旨

大綱で示された個人情報保護委員会の所掌事務に加えて、骨子案では委員会への届出や公表が義務付けられる事項が増えている。そのため、法令遵守のために多くの事業者が届出等を行うことが予想されるが、事業者からの大量の届出事項等の「法令遵守対応ビッグデータ」を適切に処理するだけの十分な体制を整備することが必要である。

意見8 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

意見の概要

- ・ 第三国の制度の十分性を認定する制度は、我が国の個人情報保護制度が国際的にみても十分なレベルに達し、そのような認定制度を運用することが可能な第三者機関の体制が十分に整備されて初めて実現可能な制度である
- ・ データの移転制限については、(1) 一律の越境データ移転制限は設けない、(2) 越境データ移転による個人の権利利益侵害のおそれがある場合など、特定の状況において個人情報保護委員会が当該データ移転の停止を命ずることができるようにする、(3) 国際的な越境執行協力協定への参加とともに、個人情報保護委員会の認定を受けた民間団体による適合性審査・認証業務の枠組みを活用し、事業者による契約等による安全管理措置等を担保する枠組みを整備すべきである

意見の趣旨

我が国の個人情報保護制度におけるグローバル化への対応として求められていることは、①既存の国際的な枠組みに「参加」し国際的な個人情報保護制度の設計・整備に積極的に「関与」すること、②国際的にも十分なレベルの制度として認められる制度構築への努力を継続すること、そして、③事業者が安心して個人データの取扱いを国外事業者に委託することができ、本人が国外事業者のサービスを安心して利用できる環境を整備するために必要なデータ移転の制限を設けることである。

そのための方策として、(a) 国外事業者への国内法の適用、(b) 越境執行協力（国際的な越境執行協力の枠組みへの参加）、(c) データ移転の制限、を行う必要がある。

「データ移転の制限」を実施する方法としては、(ア) 原則として越境データ移転を禁止し、国又は地域毎に移転の可否を判断、(イ) 越境データ移転は制限せずに、特定の状況において規制当局にデータの移転を阻止又は制限する権限を付与、(ウ) 越境データ移転は制限せずに、提供元組織に対して契約等の手段により、提供先組織において

同等水準の保護が確保されることを担保する責任を課す方法がある。(詳細は、検討会における議論及び資料の通り)

(ア) は、EUをはじめとして、スイス、アルゼンチン、ウルグアイ、イスラエル等が実施している移転制限である。原則移転を禁止した上で特定の国を認定することとなるが、我が国も同様の原則移転禁止に基づく特定国の認定制度を導入することは現実的ではない。

(イ) は、ニュージーランド、(ウ) は、カナダの制度である。

これらを参考にすると、現状において我が国が導入すべき制度的枠組みは、(1) 原則として越境データの移転は自由とし一律の制限は設けない、(2) 越境データ移転による個人の権利利益侵害のおそれがある場合など、特定の状況において個人情報保護委員会が当該データ移転の停止を命ずることができるようにする、(3) 国際的な越境執行協力協定に基づく第三者機関の執行協力への個人情報保護委員会の参加とともに、個人情報保護委員会の認定を受けた民間団体による適合性審査・認証業務の枠組みを活用し事業者による契約等による安全管理措置等の担保、について整備することが必要である。

以上の通り、我が国の現状を理解せず、グローバル化への対応が必要な理由を認識せずに、個人情報保護委員会が第三国認定を行うことは、国際競技への参加資格を有さない選手が、本来の競技会場から離れた会場で、独自ルールに基づいて、架空のチームを相手に無観客試合を行うような状況になりかねない。

意見9 第三者機関と総務大臣の関係についての検討について (再掲) 第三者機関の執行範囲について

(新保史生「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)に関する意見」第11回検討会(2014年6月9日))

大綱の該当部分
○ 第2 / 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 ○ 第2 / II 制度改正内容の基本的な枠組み / 3 第三者機関の体制整備等による実効性のある制度執行の確保
意見の内容
個人情報保護制度は、民間部門の個人情報取扱事業者のみならず、行政機関、独立行政法人等及び地方公共団体も含め、官民双方における個人情報の適正な取扱いと保護のために、適切かつ確実な法の執行が必要である。当該目的を達成するために整備される公的機関(第三者機関)の執行権限は、官民双方を対象にすることを明記されたい。
意見の趣旨
・2013年に改正されたOECDガイドラインその他の国際的な基準において、第三者機関の執行権限は官民双方を対象にしなければならないと明示されている。 ・オープンデータの活用推進のためには、公的部門におけるパーソナルデータの取扱いについての課題の検討も不可欠。 ・民間部門との不均衡が生じないよう公平な執行体制を整備することが必要。

意見10 第三者機関の権限・機能等について(執行範囲)

大綱の該当部分
○ 第3/Ⅳ 第三者機関の体制整備等による実効性のある制度執行の確保/ 1 第三者機関の体制整備/(1)設置等及び(2)権限・機能等
意見の内容
特定個人情報保護委員会を改組した第三者機関を設置するにあたって、大綱案では、「第三者機関は、番号法に規定されている業務に加えて、」と記述されているが、番号法に基づく特定個人情報保護委員会の権限及び執行範囲を縮小することなく、新たな個人情報保護制度の執行に必要な体制を整備する趣旨であることを確認したい。
意見の趣旨
・ 特定個人情報保護委員会は、番号法に基づく特定個人情報の取扱いに係る事務を掌るため、その執行権限は、行政機関、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び個人情報取扱事業者その他の事業者を対象としている。