JILIS

情報法制学会第３回研究大会 講演録
個人情報保護法改正についての提言

一般財団法人情報法制研究所 理事
国立研究開発法人産業技術総合研究所 主任研究員
高木 浩光

ご挨拶・概要

情報法制研究所の高木でございます。この枠はJILIS の活動からの報告ということで、「個人情報保護法改正についての提言」と題しまして、どちらかと言えば私の意見ということになりますが、これについて述べます。

個人情報保護法の改正については、今年４月にまず「中間整理」が個人情報保護委員会から公表されまして、パブコメもありました。５月には有識者ヒアリング（12 名＋１名）があり、私も呼ばれまして、意見を述べたところです。そうこうしているうちに、８月になりまして、リクナビ事案が発覚したことによって、この法律がそもそも何のためのものだったのかの理解が広まるという事態になりました。これはすぐに論点を整理しなければと、９月に緊急の JILIS セミナーを開きまして、その際に個人情報保護法改正についての提言を出していたところです。そして 11 月に、改正大綱の骨子が出まして、おとどい大綱本体が公表されて、今はパブコメ期間中であるという状況です。

今後どうなるかの見通しは、来年３月には通常国会に法案が提出されて、８月頃に施行令・施行規則改正があって、またその頃にパブコメがあると思います。さらには、ガイドラインの改正があって、再来年には、公的部門との一元化の法案が出てくるのではないかと見ています。

今日お話ししたい内容をざっと図に整理してみました（図 1）。JILIS で「法の本来の趣旨」は何かを研究していたところ、ちょうどリクナビ事案が発生したことによって、いくつもの教訓が得られたということ。そして、一昨日出た改正大綱の内容、これらが密接にリンクしておりまして、それぞれの矢印のように、ここからこういうことが言

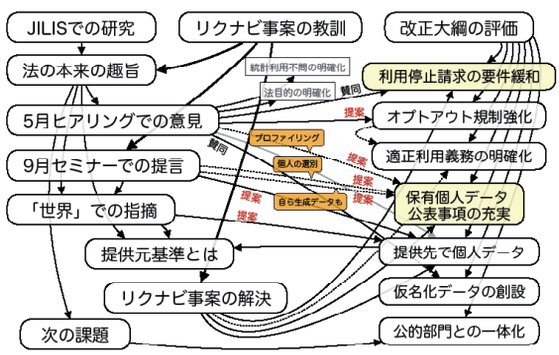

図１　本日のトピック

えるという関係にあるということ。これらから、リクナビ事案の解決が今度の改正でどう担保されるのかが問われることになるだろうということ。そこの関係を整理して、「改正大綱の評価」をしてみようと思います。そして最後に「次の課題」を述べるという構成になっています。

リクナビ事案の教訓

まず、「リクナビ事案の教訓」ですけれども、端的に言うと、個人情報保護法の本来の趣旨が再確認された、あるいは再発見されたということだと思います。ここでいう本来の趣旨というのは、「データによる個人の選別」を問題とするということ、勝手に選別されないとか、あるいは明示されたうえで選別されるとか、それを拒否するとか、そういったことが本来の意義であり、特に 1970 年代にはむしろそういうことこそが問題にされていました。リクナビ事案ではデータの正確性の問題、公平性の問題も問われ、昨今 HR テックが盛んになっているところに、差別が再生産される問題の指摘も改めて出ています。こういった指摘は、1970

年代に大型コンピュータが民間で使われるようになった頃から出ていた問題であるということ、そういった経緯等を過去の資料を漁って調べているところです。

今回のリクナビ事案では、cookie で突合した「旧スキーム」と、氏名等のハッシュ値で突合した「新スキーム」とに区別して、後者は違法であったが前者は違法でなかったという話が出ていたわけですけれども、それは違うでしょうと思います。法の目的からすれば、「データによる個人の選別」という点ではどちらの方法を使っても結果は同じであるわけでして、そこを区別して法の適用を分けるということは全くナンセンスであるということに皆さん気づかされたと思います。そもそも、「個人を識別することができる」とはどういう意味なのかということはずっと論点となっていますけれども、個人の選別が可能になるようなものは本来すべてが対象だったはずだと思っています。従来からよく言われる、氏名が含まれているかという、いわゆる「氏名到達性」というのは、個人情報に該当する場合の一例に過ぎなかったわけで、氏名に到達することが要件だったわけではない。その辺の誤解が今日の混乱をもたらしていて、そこの考え方を正していかねばと思っているわけです。特に、「特定の個人を識別する」の「特定の」には実は何ら意味がなかったということが、過去の資料から解明できていますので、ぜひ論文[1]をご参照ください。

5 月の委員会ヒアリングでの意見

5 月の個人情報保護委員会のヒアリングでは何を述べたかと言いますと、こちらに列挙しておりますように、12 個の意見を示しました。それぞれが今回の改正大綱で対応されたかどうかを確認していこうと思います。

最初に提案したのは、個人データを統計量に集計して利用するということを法は問題にしていないということを改めて明確にしてほしいということです。現状、Q&A には記載があるのですけれども、ガイドラインには記載がないので、もっと上位規程で説明してほしいと述べたのですが、これは大綱には対応がないようです。

そして、統計量への集計がなぜ問題とならないのかという観点で、法の目的を具体的に明確化する必要があるとも述べました。法が問題とするのは「個人データに基づいて本人に何らかの影響を及ぼすこと」であって、統計量への集計は本人に影響を及ぼさないのだから問題とならないのだという考え方です。これを整理したうえで、第 1 条にある「個人の権利利益」のところを、「権利利益」とは何か、その中身を例示列挙するなどして明確化できないかという提案をしたのでしたが、これも対応がないようであります。

次に、改正の目玉であると当時から目されていた、利用停止請求権の強化です。現行法では、不正に取得されたもの、違法に目的外利用されているものについてだけ、停止請求ができるわけですけれども、請求できる場合をもう少し広げて、というよりも無条件に広げて、基本的にいつでも請求できるようにするという、同意の撤回に相当するような機能を持たせるという話のように見えました。これは事実上、EU の GDPR におけるプロファイリング関係の規定に相当するとも言えるんじゃないかと当初思ったのですが、どうも話が違ってきているようでありまして、これについては後で詳しく述べます。

それから、もしそういうことをやるのであれば、その場合には利用目的にプロファイリングの有無を記載することを義務化しておかないと、利用者から見て、拒否しようにもやっているのかやっていないのか分からなければ請求できないですよ、という指摘をして、義務化を提案したところ、大綱に書かれている「保有個人データに関する公表事項の充実」というところでどうも対応されているかのように見えます。

そのほか、「仮名化データ」を創設するという案が出ていましたので、これは大変良い案だということで賛成しておきました。ただ、仮名化データは開示等請求の対象外とするという点で規制緩和だとされているのですけれども、なぜ仮名化データについては開示等請求の対象とする必要がないのかという理由を、法目的と関連付けてしっかりと説明してほしいと述べていたのですが、大綱には記載がないようで、おそらく逐条解説などに書かれていくのでしょうか。どういうふうに理由付けすべきかと言えば、「データによる個人の選別」の観点からすると、仮名化されたデータを本人の選別に使うことは禁止される制度になるので、内容が誤っていようが本人には関係ないことなので、訂正も必要ないし、訂正請求のために必要となる開示も必要ないということかと思うのですが、ぜひ解説では明確にしてほしいなと思います。

次に、中間整理では開示請求の誤用とも言える

1)　高木浩光「個人情報保護から個人データ保護へ 民間部門と公的部門の規定統合に向けた検討（3）」情報法制研究 第 4 号（有斐閣、2018 年 11 月）

ような例が書き込まれていた件です。たとえば、遺族の方が、亡くなった本人の情報を開示請求したのに、出してくれないので不満がられている事例があると。つまり、失われてしまった情報を見たいという理由でもって開示請求された場合に対応すべきかということが書いてあったのですが、それは法目的と違う話だと指摘しました。開示請求権というのは、誤ったデータによって本人が判断、選別されることを問題として、誤ったデータを訂正させることができるとする訂正請求権があったうえで、そのような誤りの存在を確認するための開示請求であるわけです。「自分の情報を忘れたので開示してください」というような制度ではないと指摘したところ、大綱には無事にそういう記載はなくなっていて、反映されたのかなと思います。

もう1つは、匿名加工情報についてです。「仮ID」を残して提供することを前提とした加工基準が平成27年改正でできてしまったのですが、これのせいで、EUの十分性認定の際に、EUから提供を受けたデータについては「補完的ルール」という上乗せ規制が出ておりまして、「加工方法等情報を削除すること」が必要とされています。これは対応表を捨てよということであり、そうすると仮IDは提供毎に別IDになるので、仮IDを出すなということと同義です。

仮IDの話は一昨年議論したのですが、もともと要らなかったということで高橋さん森先生と合意に至っています。いっそこれも直したらよいのではないかと提案しました。そうすれば、補完的ルールが5個あるところ、5番目の1つを無くすことができると思ったのでしたが、これも大綱には入っていない。ちなみに、2番目は保有個人データの6か月要件を無くすということで、これは大綱に記載があるので、5個あったうちの1つは今度の改正で減ることになます。さらに減らすために仮IDの件を見直してはどうか。これはガイドライン改正で対応することが必要となるのですが、来年にその機会がありますので、引き続き指摘していけばよいのではないでしょうか。

次に、端末を識別して蓄積される「個人に関する情報」の件です。中間整理では、「cookie等について、例えば、一定の要件に該当するものについて個人情報保護法上の個人識別符号とするなど、その位置付けを明確化することも考えられる」としつつも、「慎重に検討する必要がある」と否定的でした。私からは、個人を選別することを利用目的とするものは全て個人データに該当するとしてしまってよいのではないかという提案をしていました。ただ、ハードルが高そうで今すぐできそうもないので、将来のこととして考えてくださいと述べていたところ、後に発覚したリクナビ事案を受けて、一部対応したと言える状況にあると思います。

中間整理には、「多様な機器・サービスから詳細な情報が集積的に統合され、特定の個人を識別でき個人情報と同値になる可能性」との記載、つまり、データがたくさん集まるとそこから特定の個人の識別ができるかもしれないよという記述があったのですが、私からは「そういう問題ではありませんよ」ということを述べました。データから特定の個人が識別できるかという発想は、散在情報としての個人情報があって、公的部門における開示や情報公開制度においてはそういう理屈になりますけれども、ここでは個人情報データベース等を問題にしているので、そういう問題ではなく、あくまで事業者において個人ごとに処理するためのデータとして扱っている場合に該当すると考えるべきということを述べたのです。その点で大綱は、散在情報の考え方に広がってしまうという事態は無事避けられたようです。

私の提案としては、どんなデータであっても、物によって個人を識別するものも含めて、それは自動車のナンバープレートでもいいんですけれども、それを用いて個人を識別する目的で扱っている場合には個人データであるとするべきとしていたのでした。そして、個人識別符号にcookieを入れる話に対しては、私は反対していました。本筋的には、事業者が事業の意図として個人について処理するためにデータ化しているかどうかで決まるべきであり、情報の種類それ自体で個人識別符号に当たる／当たらないという議論は必要ないという意見を述べたのです。大綱はそちらのほうに行かなかったので、これもよかったなと思っています。

それから、オプトアウト方式による第三者提供を見直してはどうかという意見を述べていまして、詳しくは、個人情報保護委員会の議事録が公開されていますので、私が何を述べたか見ていただければよいのですが、これは実はほとんど思い付きで述べたものです。当時、「破産者マップ」が問題になっていた時期でして、あれがオプトアウトをちゃんと行うようになったら合法になってしまい止めようがないという問題がありました。そこで、委員会の裁定によって判断するということをやってはどうか、つまり、実質論に入った判断を委員会で行ってはどうかと述べたところ、予想外にも今回の大綱にそれらしいものが入っています。元から予定されていたことだったのかもしれませんが。

そのほか、「個人データ」と「個人情報」の区別についてヒアリングで苦言を呈しましたが、問題の記述は消滅し、対象が「個人情報」のものを拡大す

るような方向性は無事出ておりませんし、「SNS におけるリスクの顕在化」とか「子供の頃から個人情報に関する教育啓発の重要性」といった記載についても、「個人情報保護法の趣旨と違うでしょ」と指摘したところ、その記述も無事に消滅しており、なかなかに効いたかなと思っているところです。

9 月の JILIS セミナーでの提言

その後、リクナビ事案を経て、9 月の JILIS セミナーにおいて、問題点と解決策をこちらの図（図 2）を使って提案をしました。その講演録を先ごろ JILIS レポートとして公表しました[2]ので、そちらで内容をご覧いただけます。

どんな提案をし、それぞれどうなったかですけれども、利用目的のカテゴリを例示して「個人の選別」を入れてはどうかと提案しました。

これについては、先ほど述べた大綱の「保有個人データ公表事項の充実」で対応されているようにも見えますが、違うものになりそうな予感もしており、大綱には「処理の方法等」と書かれているのですが、これが何を意味することになるのか、この辺が今後の論点になるかと思います。後で述べます。

それから、個人データ化する時点を取得とするべきということを述べたのですが、これは、リクナビ事案は外部から買ってきた場合でしたけれども、マイナビのように自らエントリーシートを分析して内定辞退予測をした場合に、その利用目的を特定し通知・公表している企業があるかというと皆無だろうと思います。どうやら、個人情報概念の理解が、外部や本人から入手したものだけが個人情報で、自ら作り出した評価情報は、独自に作っている情報に過ぎないから、利用目的を特定して公表する義務がないと誤解されているようであります。

この点は、先ごろの個人情報保護委員会からの追加の勧告・指導の中で、リクナビの利用企業すなわち求人企業に対して指導があった内容が、まさにそのような利用目的の特定、通知・公表をしていなかったと指摘しております。これについても、誤解のないよう明確とするために、大綱の言う「保有個人データに関する公表事項の充実」の中で対応されることになるのかどうか、これは具体的に案が出て来ないとはっきりしないところです。

そして、「容易に照合することができ」という個人情報定義の括弧書きを、誤解されないように、昭和 63 年法の初期案に戻してはどうかと提案しました。

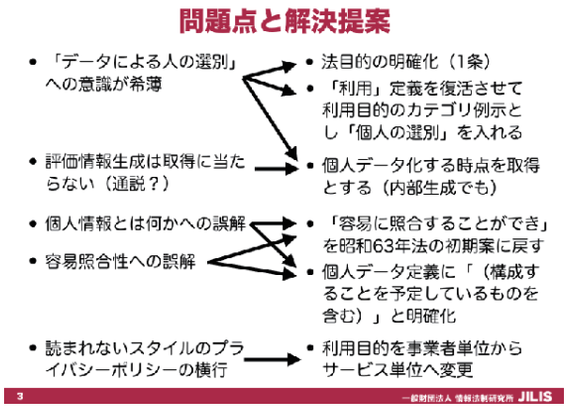

図 2　リクナビ事案の問題点と解決提案

昭和 63 年法とは、日本の法律として初めてできた個人情報保護法であり、当時は「行政機関の保有する電子計算機処理にかかる個人情報」だけが対象でしたけれども、その時から個人情報定義に「容易に照合することができ」とあったわけでして、その本来の意義を解明すべく、立案過程を情報公開請求して、内閣法制局での検討の議事メモをすべて読みました。それによって判明したのですが、元々は「当該機関が保有する他のファイル又は台帳等と照合することにより識別できる」という意味だったものが、各省協議の過程で、「他の機関が保有する情報については、オンラインで容易に利用できるもの」も含むこととして対象に追加され、全部を条文に書き下すと長すぎるので、これらを「容易に照合」と縮めただけだった、「容易に照合」はそれを言い換えたラベルだということまで判明しました。

そういうことだったら、これだけ誤解が後を絶たないのですから、元の長い条文にすればよいのではないですかという提案をしたところです。今回の大綱でこれに対応する様子があるかということについては、リクナビ事案を受けて、例の「提供先で個人データになる場合」の該当性を明確化するという項目が入っていますが、これで対応することになるのかどうか。条文を修正しないでガイドライン改正や逐条解説書の改訂で済ますのか、それとも条文を修正して対応するのかというところは、これからの注目のポイントだと思います。

それから、9 月の JILIS セミナーでの提言では、個人データ定義に「（構成することを予定しているものを含む）」と入れるべきと述べています。GDPR でもイギリスのデータ保護法でも、「intended to」といった文が定義に入っているわけでして、日本法ではそれを忘れてきたんだと、これも開示資料によ

2）　JILIS レポート「第 2 回情報法セミナー in 東京 講演録 報告：就活サイト「内定辞退予測」問題と「信用スコア問題」個人情報保護法上の検討と法改正に向けての提言」https://www.jilis.org/report/2019/jilisreport-vol2no9.pdf

れば、法制局で疑問が呈されながらも、放置して入らなかった経緯が見つかっておりまして、この際入れるべきという意見を述べています。これは大綱に入っていないでしょうが、まあ、そこは想定内です。

最後は、利用目的を事業者単位からサービス単位に変更するべきと述べました。これは、公的部門では「個人情報ファイル」という用語で対象になっていて、事務ごとに利用目的を特定して「個人情報ファイル」としなければならないのですが、民間にそこまでの義務を課すのは酷だということで、16年前に個人情報保護法ができた時には、「個人情報データベース等」という別の用語を作って、1つの会社で1つの利用目的があれば足りるという、全事業どんぶり勘定で利用目的を特定すればよいということになっています。このせいで、利用目的の特定が軽んじられて、このような混乱が起きているのが現状だと思いますので、サービス単位あるいは事業単位で、利用目的を特定することを義務化してはどうか。既にプライバシーマークのJISのほうではそういうことをしていると聞いておりますので、できないことではないはずです。今回大綱に示されている「保有個人データに関する公表事項の充実」は、そこまでやらないとおそらく意味をなさないだろうと思います。あとでまたちょっと触れます。

「世界」での指摘

そしてもう1つ、10月に出版されました岩波書店「世界」11月号に書かせていただきまして[3]、おかげさまでたくさん読んでいただけたようでして、朝日新聞の論壇時評にも取り上げていただいたと、ありがとうございます。思わぬところに刺さったようでございまして、マスコミの方々にも見ていただいている様子であります。

この中で何を指摘しているのかというのは、主にリクナビの旧スキームを不問にしたのはダメではないかということで、これについては先日の個人情報保護委員会の追加の勧告・指導で対応されたところです。

しかも、追加の勧告・指導の中には、「個人データの第三者提供の同意取得を回避しており、法の趣旨を潜脱した極めて不適切なサービス」と書かれております。その「法の趣旨」って何ですかと気になるところ、どこにも書いていないわけで

3)　高木浩光「〈リクナビ問題の本質〉個人データ保護とは何だったのか――就活支援サイト「内定辞退予測」問題が炙り出すもの」世界2019年11月号（岩波書店、2019年10月）

して、本当はそこの「法の趣旨」を明確にしていただきたいところです。リクナビ事案を見れば法の趣旨を逸脱していることは明らかということでしょうか。そういう指摘が委員会の指導・勧告の中で出たのは画期的であろうと思います。8月、9月の時点では、委員会は旧スキームを不問にしていたわけですが、その要因として推測できたのは、いわゆる「容易照合性」の「提供元基準」に誤解が多いからではないか。この「世界」の原稿は、そのような誤解を解くように書きました。あとでその件に触れます。

リクナビ事案の解決

以上のような経緯の中で、今回の改正大綱に基づいて法改正がなされるとして、さて、リクナビ事案を踏まえた対策ができたと言えるのかどうかです。来年の通常国会でどんな質問が出そうかと言えば、「リクナビ事案は問題でした。この問題は改正案のどこで解決されるのですか。」という質問でしょう。考えられる答えは次の4点です。

1つ目は、利用停止請求の要件緩和で停止請求ができるようになるのではないか、つまり、「内定辞退予測を止めてください。ただリクナビを使いたいだけです。」という請求ができるようになるかどうかということ。

2つ目は、「提供先において個人データとなる情報の取扱い」での対応、これは旧スキームについて解決するということでよいのでしょう。

3つ目は、「保有個人データに関する公表事項の充実」が、内定辞退予測スコアというものを作って何々に使いますということを公表しなければならなくなるかどうか、それで足りるのかというところが論点になりそうです。

ちょうど先週、堀部政男情報法研究会のシンポジウムがございましたが、そのパネル討論の席で、委員会事務局の佐脇参事官がご登壇されている中で、お隣にご登壇の石井夏生利先生にどの点が該当しそうかと質問したところ、この1、2、3でしょうという同じ見解をいただいています。

その他に4番目として、関係あるかどうかが分からないのですが、「適正な利用義務の明確化」という項目が大綱に突然入っていまして、これも候補として考えられるのですが、これの意味するところがよく分かりません。リクナビ事案に関係するのかどうかよく分からない。これはこの後述べます。

大綱の評価

さて、大綱で示されている各項目について、順に評価していこうと思います。まず、利用停止請求の要件緩和についてです。

利用停止請求の要件緩和

日経新聞はずっと「使わせない権利」と言っていて、どういうつもりなのでしょうか。おそらく、4 月の初期の報道で「消去請求権を諦めた」という趣旨の記事[4]がありましたので、「使わせない」だけになったということが言いたいのでしょうか。しかし、骨子も大綱も「停止、消去」と書いてあって、消去も含めて対応ということになっています。委員会からすれば「誤報だ」ということになるのではないでしょうか。

ただ、気になるのは、要件緩和が後退したように見えることです。大綱には「個人の権利利益の侵害がある場合」と書かれていて、「侵害がある」というのはどういうときになるのでしょうか。違法に取り扱われた場合に限って「侵害がある」とすると、今までと変わらないじゃないですかということになるわけでして、どうも雲行きが怪しくなってきました。

この点について、13 日に日経コンピュータの記事[5]がたいへん鋭く突っ込んでいまして、委員会事務局の幹部が取材に、「思いがけない形でデータが処理されるなど、およそ了解しなかった重大な事案等の場合は利用停止の対象にされるべきではないかと思いながら事務局として詰めている」と答えたと報じられています。「思いながら詰めている」……まだ決まっていないということでしょうか。しかも、この記事は「リクナビ事案を踏まえた」とも書いており、本当にそうであるならば、要件をしっかり広く緩和したものにしないとそうはならないのではないでしょうか。

この記事は続けて、委員会事務局が「迷惑なダイレクトメールなどを例に『平穏に過ごす権利や利益を侵害しているといえるものなどを適切に判断する』と説明」したとしていまして、やはり雲行きが怪しいと思います。さらに記事は、「主観的な権利や利益を侵害するプライバシー権に近いものを含めた条文にすべきだという議論をしている」と委員会事務局が言及したと報じているのですけれども、プライバシー権とは何のことでしょうか。このままだとリクナビ事案の対応にならないおそれもあるように思えます。

なぜ後退してしまったのか、これについては改正が終わってから情報公開請求を行って分析して研究したいと思っています。次の次の改正のために必要な分析だと思っています。

大綱も「個人の権利利益の侵害がある場合を念頭に」と、「念頭に」としていますから、いまだ決まっていないということなのでしょう。そこで、具体的にリクナビ事案を当てはめて検討してみましょう。予測スコアの提供は「権利利益の侵害がある」と言えるのかどうか。先週の堀部研シンポジウムでその点を質問したところ、参事官が思わず「権利利益侵害のおそれがある場合」と、「おそれ」に広げて答えてしまわれていましたけれども、「侵害のおそれ」だったら、「データによる個人の選別」というものを「権利利益侵害のおそれ」として含まれるということにできるのか。むしろこの際、「権利利益侵害のおそれ」には「データによる個人の選別」も含むのだということを決めてしまえばよいのではないかと思うところです。ただ、そのために結局は、法第 1 条にある「権利利益」とは何かという、法目的の趣旨を明らかにしないと始まらないんじゃないでしょうか。

このことは、GDPR の legitimate interests の裏返しの話をしているようにも聞こえます。つまり、「主観的な権利や利益を侵害するプライバシー権に近いもの」が、GDPR にも legitimate interests の成立要件として入っているわけでして、29 条作業部会のオピニオン[6]の中でも、正当な利益に該当しない例としてターゲティング広告の場合が例示されており、逆に該当しうる例としてターゲティングしない単なるダイレクトメールの場合が挙げられていたように、データによる個人の選別があるかないかという観点が 1 つのメルクマールであるはずです。

日本で「プライバシー権」と言っていても、データによる個人の選別がプライバシー権を侵害するとは誰も今まで言ってきていませんので、ただ「プライバシー権」と言っているだけでは、話はまたしても堂々巡りになってしまうと憂慮する次第です。

適正な利用義務の明確化

4） 「『忘れられる権利』見送り 個人情報保護法、利用停止権で対応」日本経済新聞 2019 年 4 月 25 日朝刊

5） 大豆生田崇志「個人情報保護委、リクナビ問題を踏まえデータの利用停止権など拡充へ」日経 xTECH、2019 年 12 月 13 日 https://tech.nikkeibp.co.jp/atcl/nxt/news/18/06704/

6） Opinion 06/2014 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC

次にまいりまして、「適正な利用義務の明確化」という項目が入っています。骨子にも大綱にも、「不適正な方法により個人情報を利用してはならない旨を明確化する」とあるのですが、この「不適正な方法により個人情報を利用」とは何かは全く明らかにされていない状況です。先ほどの日経コンピュータの記事によると、「差別の助長や違法行為が懸念される組織への名簿の提供」が想定の一つだそうです。反社とかでしょうか、犯罪組織にカモリストを提供する場合を言っているのでしょうか。また、「破産者らの個人データの不正提供といった例」も想定しているそうです。「破産者マップ」とその亜種を指しているのでありましょう。そういうものを想定しているということですと、だいぶ狭い対象になるのかなと思われます。犯罪に近いものが対象になるのでしょうか。破産者マップが犯罪に近いかどうかは分かりませんが。

この点、日経新聞の平本記者がツイートされていたところによると、「内定辞退率を算出することはデータの適正利用に明らかに反しているとは認定していない」という回答が委員会から得られたとのことでした。適正な利用義務の明確化はリクナビ事案対応ではないということのようです。リクナビ事案のようなスコアの利用は、一応中立的な用途であって、ある人は受け入れるかもしれないしある人は受け入れられないというようなものであるので、同意の下で行うとか、利用目的を確実に明確にすることでやっていくべきことであって、この「適正な利用義務」で禁止する趣旨ではないということのようです。

ただ、大綱のこの項目の書き出しは、「昨今の急速なデータ分析技術の向上等を背景に、潜在的に個人の権利利益の侵害につながることが懸念される個人情報の利用の形態がみられるようになり」となっており、これがリクナビ事案対応ではないという話は矛盾しているようにも見えます。

このあたりが、まだ報道関係者の情報としてしか出てきていませんので、これからおそらく内容が詰めていかれるものと思いますが、注目したいポイントです。

オプトアウトの規制強化

次に、オプトアウトの規制強化については、「オプトアウト規定により第三者に提供できる個人データの範囲を限定する」と書かれているのですが、これもどういう場合を指すのか大綱に何も書かれていない状況です。今まさに検討・調整しているところなのでしょうか。

結局、これら３つの実質要件、①利用停止の「個人の権利利益の侵害（のおそれ）がある場合」、②「適正な利用」義務、③オプトアウト方式を認める「範囲を限定」が新たに大綱に書かれたことになります。これまで個人情報保護法は形式的な要件ばかりであったところ、初めて実質論に入った要件が出てきたというのは、重要な一歩であると思います。かつての主務大臣制の下ではできなかったことが、個人情報保護委員会として、立入調査権限もある中で、独自に判断して、指導・勧告していく覚悟があるということなのでしょうか。

ただ分からないのは、３つの実質要件が同じものなのか、それぞれ違うものなのか、現段階ではよく分かりません。それぞれその趣旨を含めて明確にする必要があると思います。

保有個人データに関する公表事項の充実

そして、「保有個人データに関する公表事項の充実」についてです。具体的に何を公表させるのかが不明であります。骨子に書いてある内容も大綱に書いてある内容も同じで、「個人情報の取扱体制や講じている措置の内容、保有個人データの処理の方法等」とありますが、この「処理の方法等」というのが何のことか分かりません。これを政令事項として定めることになっています。

報道ではどうなっているかを見てみますと、日経新聞の報道[7]では、「データをどんな手法で扱うか示すよう義務付ける。例えば『AI を使って信用度を格付けしている』などの説明が必要になる。」として、あたかも信用スコアやリクナビ問題の対応であるかのように聞こえますけれども、はたしてこれで足りるのでしょうか。単に AI を使っている／使っていないということが問題なのかどうか。格付けされたものによって本人が選別されるということについて公表させないと、意味をなさないんじゃないかと思いますし、それから、これが事業者単位のどんぶり勘定でいいという現行法のままですと、「当社は AI を使っています／使っていません」と公表されてしまい、何の参考にもならないです。やはりデータごとに、つまり事業やサービス単位で示すよう義務付ける必要があります。

このあたりは政令で定められるようですし、その後のガイドラインで明確にしていくのでしょうか

7）「ネット閲覧情報の第三者提供 利用者の同意 義務付け 個人情報保護委」日本経済新聞 2019 年 11 月 28 日朝刊

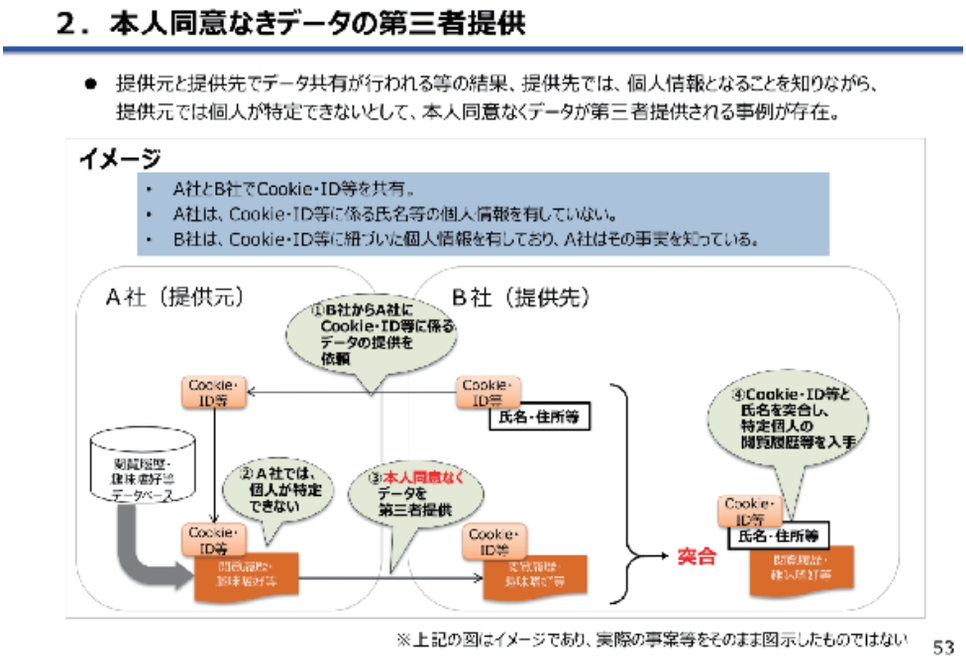

図 3　第 127 回 個人情報保護委員会（令和元年 11 月 25 日）資料 1「個人情報保護を巡る国内外の動向」より

ら、来年の春以降、夏ごろの戦いになるのではないかと思います。

その点、9 月のセミナーでは「利用のカテゴリ」を示したら良いのではないかと提案しました。利用のカテゴリには何があるか、大分類として結局 5 つしかないのではないか。1 つ目は統計量への集計の入力とすること、これは元々問題にする必要がありません。2 つ目は本人に連絡・接触するということ。3 つ目がデータによる選別をするということ。4 つ目が第三者に提供するということ。そして残るはその他サービス自体に必要であるということくらい。このようなカテゴリに名前を付けて、利用目的を示す際にその用語を使うルールにすれば、効果的ではないかと考えたのでした。これを、大綱にある「保有個人データに関する公表事項」において、どのカテゴリに当たるかを示すようにしてはどうでしょうか。

提供先において個人データとなる情報

次に、「提供先において個人データとなる情報の取扱い」についてです。11 月の委員会の資料にこのような図（図 3）が載っておりまして、まさにリクナビ事案を想定したものでありましょう、ID が行って戻ってくる場合であります。これが公表された際、日経コンピュータの「リクナビ問題を受けて cookie を扱う場合の規律を検討」との報道を受けて、佐藤一郎さんが Twitter でこんな懸念を示されていました。27 年改正時の「準個人情報の議論に戻っているような……」[8]、「Cookie 問題の箇所を書いたのは当方でございまして、それだけに今後の議論展開や課題が目に浮かぶようで……」[9]とのこと。しかしこれは誤解があると思います。今回、大綱に書かれた話というのは、「提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データになることが明らかな情報について……規律を適用する」という書き方になっていまして、現行法においても既にこれは個人データ提供だと解釈できる範囲に収まっているものです。

このことは、この法律ができた 2003 年に出版された逐条解説書にも当初から書かれていたことです。該当部分を読みあげてみますと、「組織的・経常的に相互に情報交換が行われている場合等は、『容易に照合することができ』る場合に当たると考えられる。」とあり、リクナビ事案の「旧スキーム」もこれに該当するでしょう。「相互に」とありますが、A 社と B 社で ID が行って戻って来てこそ初めて突合が可能なデータ提供なのですから、これはまさに「相互に情報交換が行われている場合」と言うべきでしょうし、「組織的・経常的に」とありますが、事業として行ったのですから、そう言ってよいかと思います。

委員会のこの資料には、「いわゆる提供元基準」について書かれていて、これは今までに見たことの

8）https://twitter.com/ichiro_satoh/status/1198904426670350337
9）https://twitter.com/ichiro_satoh/status/1198912585111760896

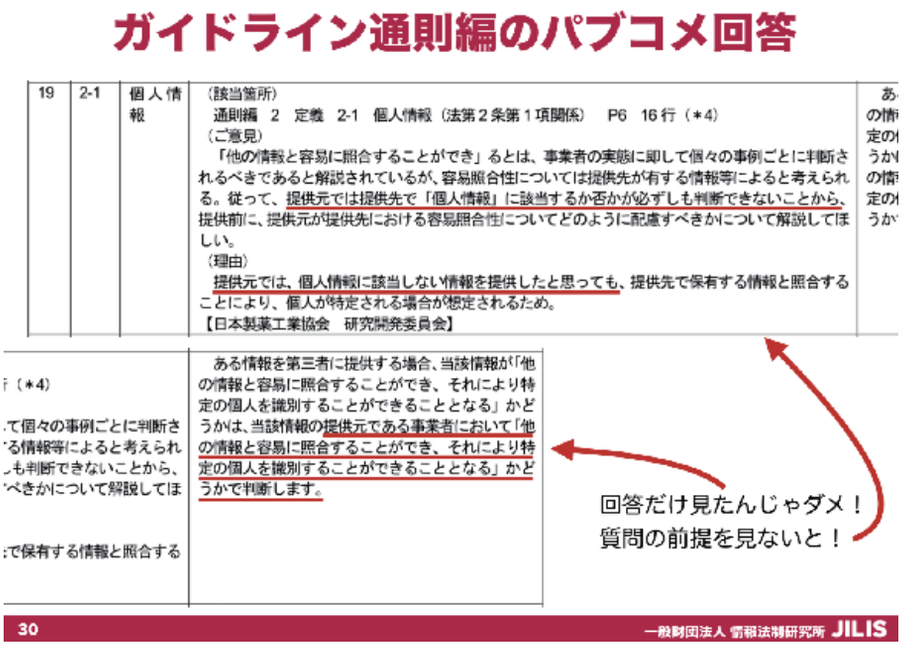

図４　ガイドライン通則編のパブコメ回答の誤読に注意

ない文章なので、新しく考え方が整理されたものだと思われます。その批評はまたの機会にして、この提供元基準には誤解があって混乱していると思うわけでして、それを説明しておこうと思います。

２つの誤解があります。第１の誤解は、提供元基準か提供先基準かというときの提供先基準というのは、岡村先生がNBLに書いていらしたことですけれども[10]、提供する際に提供元での元データとの照合は問題じゃないんだ、提供先だけが問題なんだということをおっしゃっていたんですね。そこが国会で否定されて、「提供元で元データとの照合を問題にする」ことが答弁されたのであって、提供先を問題にしないとは誰も言っていないのです。

第２の誤解は、平成27年改正時の議論というのは、主に匿名加工情報の議論をしていたものですから、提供先が照合するかどうかを提供元が分からない状況を想定していました。提供先が何をするか分からないけれども、非個人情報として提供してよいと言える要件として、提供先で照合が可能かを気にする必要はなく、提供元で元データとのデータセット照合ができないほどに加工されていれば足りるとし、提供先での照合は法で禁止するというのが当時の着地点でした。それと異なり、今問題にしているのは、提供元が自ら意図して提供先での照合を予定している場合ですので、前提が違います。

委員会のパブコメ回答に「提供元だけ」とする回答があるとの声がありますが、よく見ていただきたい（図4）。確かに回答だけ見ると、「提供元である事業者において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かどうかで判断します。」と書いてあって、提供元だけで判断するように聞こえますが、質問の方を見なくてはいけません。質問は、提供先でどうなるかが分からないときどうすればいいかを聞いているのですから、この回答はその場合について答えているだけであって、提供元が提供先での照合を予定している場合についてまでそういうことを述べたわけではないのです。提供元でそれを予定している場合には当然に容易照合性があると当時も考えられていたのではないでしょうか。

JILISの研究として情報公開請求をして明らかになっていることとしまして、容易照合性の意義の確認は、2002年の時点で国会用の想定問答が作られていたことが判明しています（図5）。使われなかったようですけれども、これが明確な考え方を示しておりまして、回答には、「『照合が容易』かどうかは、照合する『他の情報』の管理状況等を勘案して、『電子計算機により個人情報を処理しているのと同様な状態』であるかどうか」「『電子計算機により個人が識別できる情報を処理しているのと同様な状態』にあるもの」と書かれていました。つまり、結果が同じになる場合は分割されてどの組織にあろうが同じことだという考え方を示していたのです。これに立ち返ると、今回のリクナビ事案の旧スキームもこれに該当すると言えるわけです。このように、

10）　岡村久道「パーソナルデータの利活用に関する制度見直しと検討課題（中）」NBL No.1020（商事法務、2014年）

想定　なぜ現行法では、「照合が容易」なものに限っているのか。

（答）

1　「容易に照合することができる場合」としているのは、当該情報のみでは本人を特定できない場合でも、番号別氏名ファイルを電算処理情報、台帳で持つこと等により、本人を容易に特定し得る状態であれば、本法の対象とする趣旨。

2　現行法は、電算処理された個人情報を対象としているが、「電子計算機により個人が識別できる情報を処理しているのと同様な状態」にあるものを、個人情報ではないということで本法から除外することが適当でないことから置かれたもの。

3　担当者に一々照会しなければ照合できない等、他の情報との照合が容易でないものは、大量・高速処理や、結合・加工の容易性といった電算処理の特徴を有しないことから、本法の対象とする必要性に乏しいことから、「照合が容易」なものに限っているところ。

想定　具体的に、どのような場合を「照合が容易」というのか。

（答）

1　「照合が容易」かどうかは、照合する「他の情報」の管理状況等により異なるため、一律に論ずることは困難であるが、一例をあげれば、個人別の番号のみが付されたファイルがあり、これとは別に番号別の氏名リストを電算処理情報や台帳で保有している場合等が考えられる。

2　「照合が容易」かどうかは、照合する「他の情報」の管理状況等を勘案して、「電子計算機により個人情報を処理しているのと同様な状態」であるかどうか、個別、具体的に判断する必要がある。

図５　開示資料 行政管理局「行政機関等個人情報保護法案検討資料（旧法関係）」より

条文の字面からではなくて、法の本来の趣旨に立ち戻って、「容易照合性」を解釈する必要があると思うのです。

ところで、IIJ さんから先日インタビュー記事が出ておりまして、これからは「いいね！」ボタンを設置したら個人情報保護委員会に届け出なくてはいけなくなるということが書かれていました。どういうことなのか推察するに、最終的に個人データになると知りながらタグ（ボタン）を設置している事業者・ウェブサイトは、個人データの第三者提供となるので、オプトアウトでやっている場合には委員会に届出を行わなければいけないということを指摘されているのでしょう。委員会に届けるというオプトアウトの制度が平成 27 年改正でできたおかげで、cookie 関係の個人データ該当性を単純に拡張するのはまだ現実的ではないという状況が生じています。

私の意見としては、タグやボタンの設置は、自らサイトがデータを取得しているわけではなくて、アドネットワークが自動的に取得するようにセンサーを設置しているだけですので、サイトは取得もしていないし提供もしていないというのが私の整理です。アドネットワークからの「取得の委託」を受け、設置サイトはアドネットワーク事業者から監督されている状況という整理でよいと以前から提案していたところです。ただ、一方で、EU では「いいね！」ボタンの設置者が joint controller とされ、processor ではないとされた点との整合性など、考えなくてはいけないところはあると思います。

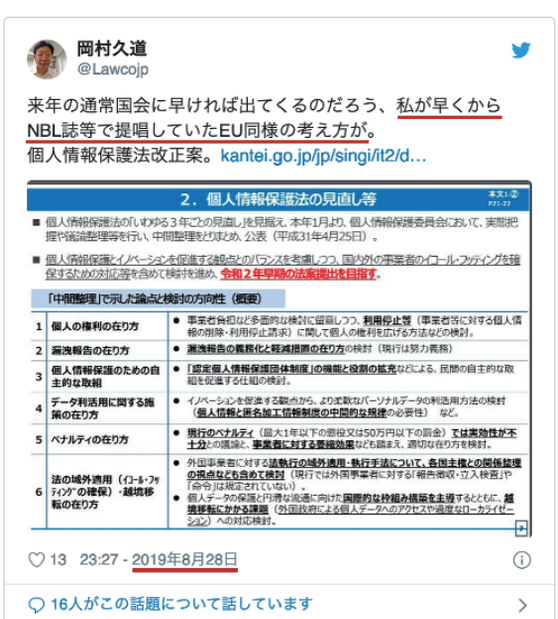

図６　岡村久道氏のツイート

https://twitter.com/Lawcojp/status/1166718939386146816

仮名化データの創設

次は仮名化データの創設についてです。これ（図6）は、8 月 28 日の岡村先生のツイートですけれども、「来年の通常国会に早ければ出てくるのだろう、私が早くから NBL 誌等で提唱していた EU 同様の考え方が。」というのは、おそらく仮名化データのことであろうと思います。委員会の先ほどの資料には仮名化データについても整理されており、ヒアリングの際にあった意見が列挙されています。そこに岡村久道氏の意見として、「EU の GDPR と同様の制度

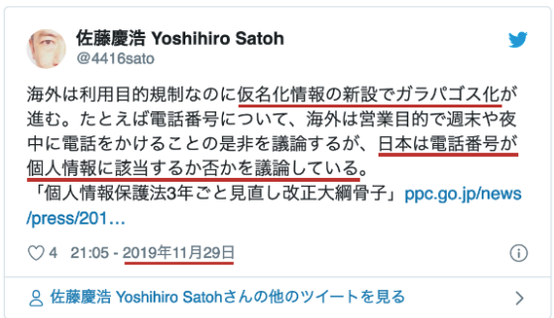

図 7　佐藤慶浩氏のツイート
https://twitter.com/4416sato/status/1200385355834261504

として仮名化データを導入するべき、少なくとも第三者提供については導入するべき。」と引用されています。岡村先生は仮名化データは第三者提供できるものとお考えだったようですけれども、GDPR はそうではありません。仮名化データは依然として personal data ですので提供できません。その前提で、我々がこれを大変良い制度だと述べているのは、開示・訂正・利用停止への対応が必要なくなるということをお話ししていたわけであります。

これはまさに GDPR とほぼ同じ制度になるということであろうと思いますが、骨子・大綱には、「本人を識別する利用を伴わない、事業者内部における分析に限定する」と書かれており、第三者提供するのではなくて内部で使うというものです。内部で使うというのは最終的に統計量に集計されるということです。それなら今までもできたのではないかと疑問に思われるところでしょうが、開示・訂正・利用停止請求の対象から外されるところが大きいわけですし、元データの本来目的の利用を終えた後でも、データを消去せずに温存しておくことができるという点に、利活用を促進する意義があると思います。これは大変良いアイデアだと思っています。

ただ、いくつか障壁が考えられるところでして、これ（図 7）は佐藤慶浩さんがツイートされていたことですけれども、「仮名化情報の新設でガラパゴス化が進む」と。「日本は電話番号が個人情報に該当するか否かを議論している」と。推察するにご懸念はこういうことでしょう。これは平成 27 年改正の匿名加工情報の創設の際にその問題が生じました。当初は、電話番号を個人識別符号に入れるつもりだったのに、入れられなかった。その結果、匿名加工情報に電話番号が残ってしまうことになる、と。そうすると、匿名加工情報を受け取って、電話をかけることができてしまうということが当時問題になったようでして、同じことが仮名化データでも起きるでしょうということを言わんとされているのかなと。

しかし、大綱にあるように、この制度は「本人を識別する利用」を禁止するので、問題とならないはずです。つまり、電話をかけることが「本人を識別する利用」に当たるということです。「識別できる」と「識別する」は違うわけです。個人識別符号に何を入れるかで問題となったのは「特定の個人を識別することができる」か否かでした。新経連が指摘していたように、電話番号には事業者の電話番号だってあるから、個人を識別できるものかはわからないという批判がずっとつきまとっているわけですね。でも、今回は「本人を識別する利用」を禁止するのです。「本人を識別する」というのですから識別してるんですよ。データから除くのではなく利用を禁じるのですから、難なくできるだろうと思っています。

ちなみに、森先生は別の観点で反対されていました。森先生の 5 月のヒアリングでのご指摘は、元データを消してしまったら個人データではなくなるから、もともと自由なのであって制度は要らないというのです。これはちょっと厄介なところでありまして、仮名化データはなぜ依然として個人データなのかという理由が、現行法に照らすと、事業者内において元データと容易照合性があるからなんだろうと思われます。たとえ ID 等を削除してもデータセット照合による容易照合が可能だからという、Suica 事案を踏まえた平成 27 年改正の時の理由です。これだけですと、元データを消してしまうと、照合先がなくなるので仮名化データが個人データではなくなってしまうわけで、そういうことを森先生は指摘されているのでしょう。

現行法の解釈論としてはそうならざるを得ないのですが、趣旨からしてそんなふうにしてはいけないわけであります。元データを消しても、仮名化データは依然として仮名化データかつ個人データとして扱われ、安全管理措置が取られないといけないわけでして、これを改正でどういうふうに手当てするのかは見ものだと思います。そもそも、初めから仮名の「仮名データ」（無記名 Suica 等）も、個人データから導出した「仮名化データ」も同じであるわけでして、片方は安全管理が必要で一方は要らないとう状況がおかしいと思っています。その辺の解決は将来の課題となるでしょう。

次の課題

最後に今度の改正の次の課題を述べて終わろうと思います。再来年に出てくるであろうと思われる公的部門の集約・一体化法案、来年に検討が始まると思いますけれども、公的部門と民間部門で

は微妙にルールが異なっておりまして、公的部門では目的内の提供がそもそも制限されていないとか、委託・共同利用のスキームがないとか、例外の構成が違うとか。対象情報の違いとして、「照合することができ」と「容易に照合することができ」の違いがあり、これは何なのか。これは散在情報と処理情報の違いだということは先ほどの論文に書いているのでぜひご覧いただきたいのですが、それを踏まえてぜひ統合を考えていただきたい。情報公開・個人情報保護審査会との関係も問題になるでしょうが、ここも、散在情報と処理情報の関係を踏まえて整理していただきたい。そして、「個人情報ファイル」概念が公的部門にはありますけれども、これに対する規律の意義とは何だったのか。現行ですと、個人情報ファイル簿に登録して公表するだけという制度になっていますけれども、もともとは 70 年代から懸念されていた自動処理による問題への対応であったはずです。政府機関がリクナビ事案のようなことをするのは通常想定されませんが、「いいね！」ボタンが政府サイトに設置されている場合はどうなんだ、あるいは、公的機関がアドネットワークみたいなことをやる場合はどうなんだということを踏まえると、やはり、自動処理の問題への対応を「個人情報ファイル」に含ませておく必要があるはずです。以上、私からはこのように提案する次第です。

質疑応答

【質問者：丸橋透氏】 高木先生が「よく分からない」と言っていた「適正な利用義務の明確化」が私もよく分からなくて、「適正とは認めがたい方法による、個人情報の利用」としているのは、現行 17 条表題の「適正な取得」と同じ「適正」という言葉を使っているんだけれども、GDPR も欧州評議会 108 号条約も、そこの部分は “fair” なんですよね。fair と適正が同じか違うかということについて、何かご意見ありますか。わたしは fair をもうちょっとちゃんと書いた方がよいように思っています。

【高木】 ありがとうございます。17 条の取得のところはその中身は「偽りその他不正の手段」と要配慮個人情報の取得禁止ですね。「不正の手段」と「不適正な方法」は一応違うと言えば違う。私の意見としては、fair とは別の、先ほど述べた GDPR において legitimate interests をどういうときに認めるのかと共通する指標のことではないかと思います。そのためには、法目的からの整理をし、「データによる選別」ということを含めた整理をしたうえで、プライバシー権とは別の「データプライバシー」、EU でいう「データプロテクションの権利」というものを考えていく必要がある。それが何なのかを解明しない限り、ここも詰まらないのではないかという気がします。

【丸橋】 そうですね。その上で、不適正な方法というときの、不適正とは何か。情報提供義務やトランスペアレンシーとの関係みたいなところを少し整理しないといけないのかなと思っています。ありがとうございます。

（本稿は、2019 年 12 月 15 日開催の情報法制学会 第 3 回研究大会での報告を元に作成しました。）

一般財団法人情報法制研究所 理事
国立研究開発法人産業技術総合研究所 サイバーフィジカルセキュリティ研究センター 主任研究員

高木 浩光（たかぎ ひろみつ）

コンピュータセキュリティ技術の研究に従事する傍ら、関連する法規に研究対象を広げ、これまでに、不正アクセス禁止法が規制する範囲に関する論点、不正指令電磁的記録に関する罪の解釈を巡る論点について論考を発表してきた。近年は、個人情報保護法の制定過程について情報公開制度を活用して分析し、今後の日本のデータ保護法制のあり方を提言している。著書に「ニッポンの個人情報」(共著、翔泳社)、「GPS 捜査とプライバシー保護」（共著、現代人文社）など。