

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(1)

産業技術総合研究所

高木 浩光

Hiromitsu TAKAGI

- I はじめに
- II 浮き彫りになった論点 (以上・本号)
- III 残された課題
- IV 個人情報ファイル概念と容易照合性

I はじめに

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」と言う。）の平成 27 年改正では、その検討段階における内閣 IT 総合戦略本部の「パーソナルデータに関する検討会」での議論を通じ、また、法案が国会提出直前で与党修正に至る経緯と国会での活発な審議を通じて、今改正で達成できなかった課題が明らかになるとともに、改正前の個人情報保護法（以下「平成 15 年法」と言う。）にいくつもの解決していない論点が残されていることが浮き彫りになった。

達成できなかった課題とは、一つは、いわゆる「端末 ID」を識別子として蓄積される個人に関する履歴情報を保護対象とすることが検討されながらも実現しなかったことであり、浮き彫りになった平成 15 年法の未解決論点とは、個人情報定義における「容易に照合することができ」をどのように解釈し、何ををもって非個人情報化がなされたと言えるかがはっきりしないままとなったことが、その代表例である。

こうした点が認識されたためか、改正法の附則 12 条 3 項に、施行後 3 年ごとに必要があるときは所要の措置を講ずるものとするとした検討規定が入り、同条 6 項には、個人情報の定義と公的部門の保有個人情報の規定について、「集約し、一体的に規定することを含め、個人情報の保護に関

する法制の在り方について検討するものとする。」とされた。

これらの論点を残した状況で、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関法」と言う。）の平成 28 年改正が進められ、「容易に照合」と「照合」の違いが依然として明らかにされないまま、「非識別加工情報」の制度が新たに導入されることとなり、さらにこれを地方公共団体の個人情報保護条例にまで展開する動きもあることから、今後さらに混迷を深めることになると懸念される。

本稿シリーズは、個人情報保護法の 3 年後の見直しを見据え、残された論点の解決案を体系的に整理することを試みる。具体的には、民間部門と公的部門の一体的な規定に向け、「個人情報」と「個人データ」の違いに着目して「個人情報ファイル」に係る規律のみを統一することを目指し、「容易に照合」と「照合」の違いを明らかにする。これにより、今改正で導入される「匿名加工情報」の概念が明確になり、公的部門と地方公共団体で進められる「非識別加工情報」制度の混迷を避けることができ、また、将来の課題として残された「端末 ID」を識別子として蓄積される履歴情報を保護対象とするための下地が整うことになると考える。

この整理にあたって重視するのは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」と言う。）との平仄、過去の制定の経緯との整合、国際的な動向との調和である。過去の経緯については、一般財団法人情報法制研究所が内閣法制局に情報公開請求して得た法律案審議録を基に、本稿整理の妥当性の根拠とする。国際的な動向については、EU（欧州連合）の「一般データ保護規

則」の他、英国、スウェーデン、ドイツ等のデータ保護法及びその改正経緯と、米国で一時提案された「消費者プライバシー権利章典法案」と比較する。

以下、本号では、浮き彫りになった論点を列挙して問題の所在を概観し、次号以降で、残された課題と個別の論点について掘り下げていく。

II 浮き彫りになった論点

1 個人に関する情報の範囲

今改正の検討が始まる直前の平成24年ごろの時点では、法律上の個人情報の定義について誤解が広まっていた。個人情報とは氏名、生年月日、住所等の個人を特定するための情報を言うのであって、それら以外の部分、例えば蓄積された履歴情報の部分は、個人情報に当たらないという誤解である。大手企業のプライバシーポリシーにも、その理解を前提としたことを窺わせる記述が見られた¹⁾。これは、法の定義条文の「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」の部分に目を奪われ、「……であって、当該情報に含まれる……により……できるもの」との構文を見落とすことで生じるのであろう。この誤解は、改正法の議論を通じて、平成29年現在では相当程度解消されたように見受けられる。大手企業のプライバシーポリシーも誤解のない記述ぶりに改められた。

個人情報が「氏名、生年月日その他の記述等」の部分のみを指すものではないことは、条文から明らかであるが、開示・訂正の求めに応じる義務が規定されていることから明らかである。もし、個人情報がそのみを指すならば、開示の求めは、自己の氏名、生年月日、住所等の登録状況を確認するだけの機能となり、訂正の求めも、その誤りを訂正する機能ということになる。法がそのための義務を事業者に課すはずもなく、それに紐づけ

られた本人に関する様々な属性情報を開示・訂正の対象とするのが法の趣旨であるのは明らかである。

しかし、次に問題となるのは、開示・訂正においてはそうだとすると、第三者への提供においても同様なのかという論点である。提供に際して、氏名等を取り除いた属性情報のみからなるデータを提供するとき、元データから部分的に複製して一時的に作成されるそのようなデータが、当該個人に関する情報と言えるのかという論点である。

情報公開法においても、個人情報相当の情報を不開示情報と規定しており（5条1号）、氏名等の部分を墨塗り・被覆等を行なって残りの部分を開示することが行われていることから、個人情報保護法でも同様の処置で非個人情報化でき、提供できるとする誤解も見かける。しかし、これは、同法6条（部分開示）で「不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。」と別に規定されているからであり、個人情報保護法にそのような趣旨の規定はない。

この1号不開示情報は他の号の不開示情報とは異なり、不開示情報の一部分に当たる「当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分」のみ除いて残りは開示せよとするもの（同条2項）であり、「当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。」と規定しているように、氏名等の部分を除けば1号不開示情報に該当しなくなるという前提を置いているわけではない²⁾。したがって、情報公開法と平行に「氏名等の部分を除けば個人情報でなくなる」と類推することはできない。加えて、情報公開法6条2項の部分開示には、「公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは」との条件が付けられ

1) 鈴木正朝・高木浩光・山本一郎「ニッポンの個人情報「個人を特定する情報が個人情報である」と信じているすべての方へ」（翔泳社、2015）

2) 総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』（財務省印刷局、2001）87頁は、この点について、「個人識別情報は、通常、個人を識別させる部分（例えば、氏名）とその他の部分（例えば、

当該個人の行動記録）とから成り立っており、その全体が一つの不開示情報を構成するものである。」とし、「このため、第1項の規定だけでは、個人識別情報については全体として不開示となることから、（略）個人識別情報についての特例規定を設けたものである。」としている。

ており、氏名等の部分を除けば常に開示してよい情報としているわけでもない。

2 容易照合の提供元基準

氏名等を取り除いたデータを作成する際には、一般的に、氏名等に置き換えて個人別の符号を付す処理が行われる。これを「仮名化」と呼ぶことにする。仮名化に際して、仮名化後のデータと元データとの対応関係を残すために対応表が作成される場合と、そのような対応表を残さない場合とがある。前者を、医学系研究の分野では従来、「連結可能匿名化」と称し、後者を「連結不可能匿名化」と称してきた。このうち、連結可能匿名化されたデータについて、個人情報に該当するかが論点となった。

平成25年に内閣府の規制改革会議の下で行われた「国際先端テスト」においては、当時個人情報保護法を所管していた消費者庁の回答により、提供元で元データとの「対応表」を廃棄することを条件に「当該属性情報は「個人情報」には該当しないこととなる」との見解が示された。これは、つまりは、対応表が存在する限りは連結可能匿名化したデータもその事業者においては個人情報であるということになる。

対応表の存在が個人情報該当性を左右するのは、個人情報保護法の個人情報定義に「(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。)」との括弧書きがあるからであり、これが「容易照合性」と呼ばれ、平成24年の内閣府行政刷新会議の規制・制度改革委員会経済活性化WGにおいて、消費者庁が、「この容易照合性の判断の基準としては、その個人情報を取り扱う事業者、こちらを基準に、その事業者の方が情報を保有や取得をした時点、こういった観点で容易照合性を見ている」と回答していた。

すなわち、前節で論点とした、提供のために一時的に生成されるデータが直ちに個人情報と言えるかについて、仮に言えないのだとしても、この容易照合性の規定があるために、少なくとも対応

表がある限りは個人情報に該当するということになる。

消費者庁の回答が、容易照合性の判断の基準はその個人情報を取り扱う事業者を基準とするとしたことは、「提供元基準」と呼ばれるようになった。これに相對するものは「提供先基準」と呼ばれる。岡村³⁾は、平成26年の時点で、「提供先にとって識別性がない情報と比べて、提供先にとって個人識別性がある情報のほうが、本人の権利利益を害するおそれが格段に大きくなることは当然である。したがって、第三者提供と個人識別性との関係について、提供先において識別情報か否かを基準とする提供先基準説のほうが、こうした制度趣旨に対して素直な解釈といえよう。ただし、提供先基準説によると、前記法文は「提供先にとって個人データと認められるもの」と読むことになり、やや不自然であるとの批判もあり得る」としつつ、「現行の保護法23条の解釈においても、プライバシー・名誉権との前記関係を考慮すると、それとかけ離れた解釈をすることはできないから、提供元ではなく提供先を基準に識別性の有無を判断する提供先基準説のほうが妥当であるように思われる。」とした。

ここで注意を要するのは、提供元基準と提供先基準とは二者択一ではない点である。すなわち、提供元基準かつ提供先基準とする制度設計もあり得る。岡村は、提供先で個人識別性があることの方が権利利益侵害の恐れが大きいとの理由で提供先基準を肯定したが、これは提供元基準を否定する理由にはならない。

この論点は、今改正を通じて、政府解釈は提供元基準であることが明確にされ、一定の決着に至った。国会審議において、政府参考人(内閣審議官)から、「日本の場合、これは情報の移転元で容易照合性があるということで解釈が統一されておりました、そういったしますと、一旦個人情報となりますと、その情報の一部を提供する場合でも、これは大抵の場合、提供元において容易照合性はありますので、個人情報になってしまうという、そういうことはございます。」⁴⁾との答弁があっ

3) 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)」NBL1020号68頁以下(2014)

4) 第189回国会参議院内閣委員会会議録第10号(2015.5.28)

た。

しかし、なぜ提供元基準としているのかその理由は明らかにされていない。個人情報の定義は、国法で最初に規定されたのは、昭和63年制定の行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（以下「昭和63年法」と言う。）であり、その時点から「（当該情報のみでは識別できないが、他の情報と容易に照合することができ、それにより当該個人を識別できるものを含む。）」との括弧書きがあった。個人情報保護法の定義はこれとほぼ同じである。情報公開請求で開示された昭和63年法の法律案審議録を見ると、当初の案（「昭和62年8月案（第1次案）」と書かれている。）では、「（当該記録のみでは特定個人を識別できないが、当該行政機関が保有する他のファイル又は台帳その他のものと照合することにより識別できるものを含む。）」とされていた⁵⁾。この条文から、少なくとも当初は、提供元基準を意図しており、提供先基準を想定していなかったことが読み取られる。

日本法が伝統的に個人情報を提供元基準で定義してきたのだとしても、その実質的な意義、すなわちその狙いと効果が明らかでなければ、不当な規定であり撤廃すべきとの主張も成り立ち得る。提供元基準の実質的意義の解明は残された論点である。

鈴木⁶⁾は、平成24年の時点で、「誰が「容易に照合」性の有無を判断するのか、その判断主体が問われる」として、規制事業者基準説、従業者基準説、受領者基準説、一般人基準説、総合判断説に分け、規制事業者基準説で解釈するべきであるとした。その理由を、「行政による事業者規制法という性質を有する個人情報保護法においては、規制対象となる個人情報取扱事業者を主体としてその識別性の有無、容易照合性の有無を判断するべきである」からとした。しかし、確かに判断す

る主体は規制対象となる事業者自身であることで間違いないが、論点となっているのは、どこでの照合可能性を問うのかである。鈴木は、提供先の受領者で照合ができるか否かは提供元では推測が困難であるとし、「事業者が個人情報ではないと判断したものが、受領者や一般人を基準したところ特定個人を識別できるケースもあり得るのである。規範に直面しようのない状況で法的義務が課せられることは、場合によっては法が不可能を強いることを意味し、営業の自由を不当に侵害するものとして許容できるものではない。」として、民間部門では提供先基準を採用すべきでないとした。その結果として消去法で、定義条文に存在する「容易に照合」は提供元基準で捉えるほかないという理由であった。この見解でも、法がなぜそのような括弧書きを定義に含めたのかは説明できていない。

3 データセットによる容易照合

前節は対応表による照合の論点であったが、次に、対応表を残さない連結不可能匿名化データについて、提供元において元データと「容易に照合することができるか」が論点となる。

消費者庁は前掲の国際先端テストで、対応表を廃棄すれば個人情報に該当しないこととなるとしたが、そこで示された「週3日以上ワインを飲んでいる」か否かという二値の属性情報の場合の例についてそう判断したにすぎない。二値の属性情報の場合、データの人数が十分に多ければ、「飲んでいる」人も「飲んでいない」人も複数人存在することとなるので、「飲んでいる人が何人」という統計量に集計された情報と変わらない。消費者庁は、そのような性質がある場合に限り対応表を廃棄すれば非個人情報化できるとしたにすぎないと見ることもできる。

ここで問われたのが、平成25年に鉄道会社が

5) この案は、総務庁行政管理局の「行政機関における個人情報の保護に関する研究会意見」（昭和61年）において、「個人情報とは、個人に関する情報であって、当該個人を識別できるものをいうが、個人が識別できるとは、情報の内容から、その情報が特定個人のもので識別し得ることをいうとすることが適当であると考えられる。なお、当該情報のみでは特定個人を識別できないが、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ものは含むものとするのが適当であると考えられる。」としていたのに沿ったものと見られる。

6) 鈴木正朝「個人情報保護法制とクラウド」岡村久道編『クラウドコンピューティングの法律』109頁以下（民事法研究会、2012）

ICカードを通じて取得した個人の乗降履歴データを他社に提供した事案における、元データとの容易照合の可否である。当初、鉄道会社は、対応表に相当する鍵付きハッシュ変換の鍵を維持して、複数回に渡り継続して提供することを想定していた様子が窺われるところ、問題が指摘されるようになった後の報道⁷⁾では、「変換方法につきましては定期的に変更しており、長期間にわたって同じSuicaID番号が一意的番号に変換されることはありません。」と答えており、対応表を定期的に廃棄する方針を示していた。

対応表を廃棄することに個人の権利利益保護の観点からいかにほどの意味があるのか。確かに、繰り返し提供する場面を想定すれば、提供の都度対応表を廃棄しなければ個人情報の提供に当たるといふことにすれば、個人情報保護法の義務を回避するために対応表を廃棄することになり、結果的に、提供毎のデータ間の本人連結性は途切れることになって、長期に渡る履歴情報の提供が避けられて、個人の権利利益保護の効果があると言える。しかし、長期に渡る履歴情報を蓄積し終えてから一回で全部を提供すれば、対応表を残さないようにできるので、そのような効果は消滅してしまう。

藤村ら⁸⁾は、「数十日分の乗降履歴があれば、ID（または識別番号）によらなくても、「当該情報」と「他の情報」の双方を持つ鉄道事業者にとっては、「当該情報」と「他の情報」に含まれる乗降履歴の一致を確認すれば、「当該情報」と「他の情報」に含まれる氏名を結びつけることができ、特定個人Xの識別に至る」と指摘し、こうしたデータセット自体による照合が、法の容易照合の解釈に含まれるのではないかとの見解を示した。

この考え方に基づくと、医学系研究の分野で用いられてきた連結不可能匿名化が、本当に「不可能」化するものだったかも問われることになる。この分野の「連結不可能匿名化」は、乗降履歴の事案同様に、氏名・連絡先を削除しただけの仮名

化をもって連結不可能匿名化とするのが現場の少なくない実態であったが、平成27年に文部科学省と厚生労働省から公表された「人を対象とする医学系研究に関する倫理指針ガイダンス」は、「個人の医療等に関する情報は、その情報自体が身体的特徴を表すことがあり、例えば、氏名、生年月日その他の「特定の個人を識別することができることとなる記述等」を機械的にマスキングすることだけでは、特定の個人が識別されることを不可能にしたと言ひ難い場合がある。」とし、仮名化だけでは真に「不可能」な連結不可能匿名化とは言えない場合があるとした。

また、前掲の岡村も、平成21年時点の著書⁹⁾では、「この場合、医師としては発表・報告用の複製物のみをマスキングによって匿名化しつつ、顔写真の原本にはマスキングせず別途残しておく方法が通常であろう。したがって、当該原本と容易に照合しうる当該医師にとって、むしろ上述の諸事情は連結可能匿名化である場合が一般的であろう。」としており、提供元基準でデータ自体による照合が可能な場合は連結可能匿名化であるとの見解も示していた。

データセットによる照合の考え方は、今改正の改正法案の法律案審議録の中にも見られる。平成26年12月1日付の「個人情報と匿名加工情報（仮称）における容易照合性の考え方について」と題する、内閣官房IT総合戦略室が作成して内閣法制局の審査で提示したものと思しき資料は、「鉄道会社が、記名式ICカードの乗降履歴について……」として具体例を示した上で、「具体例の場合、同社は削除・置換のアルゴリズムを廃棄しているが、氏名等を含むデータセットと新たに作成されたデータセットを比較すると、詳細な内容を有する複数項目が合致する。このような場合、項目を突合させるのみで事業者は特定の個人を識別することが可能である。システム上両データセットは連結していないものの、両データセットは一対一対応が可能な状態で照合によって特定の個

7) 浅川直輝「Suica乗降履歴データの外部提供で問われるプライバシー問題——JR東日本に聞く」（日経BP）(2013.7.24)、<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20130724/493665/>

8) 藤村明子・間形文彦・鈴木正朝「ビッグデータビジネス

における個人情報の容易照合性に関する考察」情報ネットワーク・ローレビュー13巻2号1頁以下（2013）

9) 岡村久道『個人情報保護法』（商事法務、新訂版2009）79頁

人を識別し得る場合については全く知見を有しない者であっても照合によって特定の個人を識別することができ、かつ、両データに対してアクセスし得る人間が複数名存在していることから、「容易照合性」があると言える。」としていた。

しかし、後に、個人情報保護委員会が公表した「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」（平成28年11月）では、こうした見解は示されておらず、この解釈が政府解釈として採用されているのかは、はっきりしていない。

論点となるのは、この解釈の実質的な意義である。法律案審議録では、「項目を突合せせるのみで事業者は特定の個人を識別することが可能」とあるが、事業者が特定の個人を識別できることに、本人の権利利益保護の観点でどのような効果があるのか。当該事業者は元データを保有しているのだから、元データを見ることで各個人の乗降履歴を把握することは元々できるのであり、元データから切り出された提供用のデータについて当該事業者が特定の個人を識別できること自体には、直接的な効果はないようにも思える。法律案審議録の資料は、法の定義条文への形式的な該当性を述べているにすぎない。

ここでも、前節と同様に、日本法が伝統的に個人情報を提供元基準で定義してきたその実質的意義に立ち戻る必要がある。

4 容易照合のアクセス制御説

データセットによる照合が、法の定義の「容易に照合することができ」に含まれるのだとしても、次に問題となるのは、元データとそこから切り出す提供用データが、別のデータベースシステムで管理され、アクセス制御により両方にアクセスできる社員が存在しない状態で管理されれば、「容易に照合することができ」は否定されるのかという点である。

前掲の乗降履歴の事案では、鉄道会社は、報道で問題が指摘された翌週に発表した資料¹⁰⁾で、「情報ビジネスセンターでは、個人を特定できな

いデータを利用しています」「情報ビジネスセンターと業務セクションとは厳格に分離※しています。」「※組織、作業環境、スタッフ（アクセス権限）、システム」との文言の下、2つのデータベースシステム間にファイアウォールを置いている図を示していた。元データとそこから切り出したデータとが分離して管理されていれば、法の「容易に照合することができ」が否定されると考えられていた様子が窺える。

これは、経済産業省の「「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」等に関するQ&A」の間番号14（以下「Q14」と言う。）に、かつて記載されていた問答を拠り所にしたものと思われる。2007年3月版のQ14では、質問文として、「事業者の取扱部門ごとにデータベースがあり、他の取扱部門のデータベースへのアクセスが、規定上・運用上厳格に禁止されている場合、「容易に照合することができ」（法2条1項）るといえますか。」を立てた上で、回答として「他の取扱部門のデータベースへのアクセスが規定上・運用上厳格に禁止されている場合であっても、双方の取扱部門を統括すべき立場の者等が双方のデータベースにアクセス可能な場合は、当該事業者にとって「容易に照合することができ」る状態にあると考えられます。ただし、経営者、データベースのシステム担当者などを含め社内の誰もが規定上・運用上、双方のデータベースへのアクセスを厳格に禁止されている状態であれば、「容易に照合することができ」とはいえないものと考えられます。」と掲載していた。すなわち、実際にアクセスさえできない状況であれば「容易に照合することができ」ないとする解釈であり、これを「アクセス制御説」と呼ぶことにする。

このQ14は、同Q&Aの平成26年12月の改正で、質問文の方が修正されて、「事業者の各取扱部門が独自に取得した個人情報¹¹⁾を取扱部門ごとに設置されているデータベースにそれぞれ別々に保管している場合において、ある取扱部門

10) 東日本旅客鉄道株式会社、Suicaに関するデータの社外への提供について、<https://www.jreast.co.jp/press/2013/20130716.pdf> (2013.7.25)

11) ここは、個人情報に該当するかを問題としているので、「各取扱部門が独自に取得した」情報は個人情報に限定せずに質問を構成するべきところであろう。

のデータベースと他の取扱部門のデータベースへのアクセスが、規程上・運用上厳格に禁止されているときには、「容易に照合することができ」(略) ないといえますか。」に修正された。

つまり、元々のQ14の趣旨は、同一事業者内で別々の事業で独立して扱っているデータについて、それらの間の照合を問題とする必要があるかという趣旨で書かれたものだったのが、作文が不十分だったために、拡大解釈され、ある事業で生成されるデータを複製して分離すれば、容易に照合できないことにできるとの誤解が生じ、独自の非個人情報化を自称する潜脱論法として利用されてしまったということであろう。

宇賀¹²⁾は、「容易に照合することができ」の解釈について、「本項における「容易に」の要件をいかに解するかは解釈に委ねられることになるが、他の事業者に通常の業務では行っていない特別な照会をし、当該他の事業者において、相当な調査をして初めて回答が可能になるような場合、内部組織間でもシステムの差異のため技術的に照合が困難な場合、照合のため特別のソフトを購入してインストールする必要がある場合には、「容易に」の要件を満たさないであろう。」としていた。これはアクセス制御説に近い立場をとっていたものと見られるが、平成28年の改訂版¹³⁾で、このうちの「内部組織間でもシステムの差異のため技術的に照合が困難な場合」の部分削除している。

この問題は、一見、Q14の修正で決着したようでもあるが、逆に、「社内の誰もが規定上・運用上、双方のデータベースへのアクセスを厳格に禁止」という管理体制を敷かない限り、容易に照合できることになってしまうことに疑問が残る。宇賀の修正も、「システムの差異のため技術的に照合が困難な場合」を取り消しながら、「照合のため特別のソフトを購入してインストールする必要がある場合」を残すなど、依然として技術的に実際に照合する行為が容易にできるかを問題としている。Q14の修正は、質問の前提を変更した(誤解ないように直した)だけであるから、鉄道会社の事案のようなケースについて、「社内の誰もが

規定上・運用上、双方のデータベースへのアクセスを厳格に禁止」という管理体制を敷けば「容易に照合することができ」ないと解釈してよいかについて、否定しているわけでもない。

前掲の鈴木は、照合できる者の存否によって個人情報該当性を変えることを「従業者基準説」と呼び、「内部の従業者(自然人)の行為を基礎に据える点で不法行為法における使用者責任(民法715条)と類似した発想にあるが、裁判と異なり、主務大臣が報告の徴収(法32条)によって調査し得るところには限界があり、従業者を基準とする解釈では立証の困難に直面することが多く、また迅速な意思決定もできない。あくまでも個人情報取扱事業者を単位として判断すべきであり、内部の従業者の具体的な行為等は、個人情報取扱事業者の義務を尽くしているか否かの判断を行ううえでの材料の一つとして採用することで足りよう。」と批判した。しかし、この理由では、厳格なアクセス禁止の管理体制の有無で個人情報該当性が左右されるとする説を否定できていない。

そもそも、実際に照合できる従業員や役員が存在するか否かによって個人情報該当性を変えることの実質的意義はあるのか。照合する行為が行われて初めて個人の権利利益侵害を発生し得るという前提を置いているのだとすれば、それは妥当な前提なのか。この点も前節と同様、日本法が昭和63年法から提供元基準で個人情報を定義してきた趣旨に立ち戻る必要がある。

前掲の「人を対象とする医学系研究に関する倫理指針ガイダンス」(平成27年)にも、アクセス制御説を否定する記述がある。「医療機関を有する法人等が研究機関として研究を実施する場合において、診療録番号と患者を結びつける情報にアクセス制限を行っていても、当該診療情報は「連結不可能匿名化」されたものとはいえない。」とし、「特定の個人を識別することができる者が限定的であるか、また、当該研究機関内の誰がアクセスすることができるかによらず、「連結可能匿名化」された情報である。例えば、同一法人が管轄するA病院とB研究所において、A病院で取

12) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』(有斐閣, 第4版2013) 29頁

13) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』(有斐閣, 第5版2016) 40頁

得られた試料・情報を連結可能匿名化して、B研究所に提供する場合には、B研究所で対応表を保管していなくても、当該法人（研究機関）として対応表を保有することにより変わりなく、個人情報等として適正に取り扱う必要がある。」としている。この考え方は、同ガイダンスの前身である「「疫学研究に関する倫理指針」についてのQ&A」（平成19年）の時点から、「同一法人内で対応表を保有している部署と研究担当部署が分かれている場合であっても、対応表を有している場合に該当します。」として、同様の見解が示されていた。しかし、これらも、なぜそのような解釈をとるのかについての説明がない。

そして、個人情報保護委員会の「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」（平成28年11月）は、アクセス制御説に触れず、「「他の情報と容易に照合することができ」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することができる状態をいい、例えば、他の事業者への照会を要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解される。」としか説明しなかった。「例えば」で示された例は、「できない」場合の極端な例の一つにすぎず、それ以外は「できる」ということを意味しないから、結局、「通常の業務における一般的な方法」としか言っておらず、「実態に即して個々の事例ごとに判断される」というのでは、解釈基準を示していない状況にあると言えよう。

藤村ら¹⁴⁾は、このガイドラインの案に対してかけられた意見公募手続で、寄せられたに意見に個人情報保護委員会がどう答えたのかを分析して、「アクセス制御で容易照合性が失われるとの考え方は重ねて否定されているものと考えてよいであろう。」「経産省の旧ガイドラインQ14に依拠したアクセス制御説の採用がGL通則編パブコメにて明確に否定された点は評価したい。」と結論づけた。

5 非個人情報化の要件

次に、情報は加工すること（他の情報に変換すること）が可能であるから、個人情報は加工すれば非個人情報化できるのかが論点となる。情報公開法では、部分開示のために一部を除くことは許されるが、情報の内容を他の情報に変換することは法の趣旨からして許されないのに対し、個人情報保護法ではそれが許され得る。

前掲の「週3日以上ワインを飲んでいる」が否かという二値の属性情報の場合には、仮名化するだけで非個人情報化できるとされる一方、前掲の鉄道会社の乗降履歴のように詳細な内容の属性情報を持つ場合には、仮名化では依然として個人情報のままであるとする見解がある。では、その境界となる条件はいかなるものか。

個人情報を非個人情報化して利活用するにはどうしたらよいかは、経済産業省の研究会で繰り返し検討されていた。平成20年の「パーソナル情報研究会」報告書「個人と連結可能な情報の保護と利用のために」では、「個人情報（個人データ）の一部を構成する以上、当該部分のみを第三者に提供する場合でも個人データの第三者提供に該当し、本人の同意を要するとも解し得る一方で、当該部分自体は個人情報（個人データ）に該当しないので、当該部分を第三者に提供する場合は本人の同意を要しないとも解し得る。」と初步的な検討をして、「さらに十分な検討を要する」と結んでいた。平成23年には、「経済産業分野における匿名情報を安全に利用するための手引（案）～情報の加工・管理・第三者提供の考え方～」との文書が作成されたものの、正式版の公表に至らなかった。この手引（案）では、「k-匿名化」を中心に検討され、「l-多様性」や「t-近接性」などの用語も盛り込まれたものの、具体的な基準を示すには至らなかった。

この論点は、個人情報保護法の平成27年改正で「匿名加工情報」の概念が導入されることにより、解決されることになった。しかし、匿名加工情報の作成方法の基準を定めることになっていた個人情報保護法施行規則（平成28年10月5日個人情

14) 藤村明子・間形文彦・亀石久美子・板倉陽一郎「個人情報の保護に関する法律施行規則及び同ガイドラインを踏まえ

た容易照合性概念に関する考察」情報処理学会研究報告2017-EIP-75巻20号1頁（2017）

報保護委員会規則第3号)は、規則19条で1号から5号までの基準を示したものの、4号及び5号は抽象的な概念を示したにすぎず、ガイドラインにおいても例示がなされたものの基準は示されなかった。

ここで問題となるのが、匿名加工情報と個人情報該当性の関係である。改正法は「匿名加工情報ならば法23条の規定にかかわらず第三者に提供できる」とする規定を置かなかったため、本人同意なく提供できるのは改正前と変わらず非個人情報に限られ、匿名加工情報は非個人情報であるから提供できるとされる。ここで、「匿名加工情報は非個人情報である」がどういう意味なのか論点となる。「非個人情報でない限り匿名加工情報となり得ない」の意味(A説)なのか、「匿名加工情報に加工すれば非個人情報ということになる」の意味(B説)なのか¹⁵⁾である。B説では、改正法36条5項及び38条の識別行為の禁止規定の存在によって、個人情報定義の「照合することができ」が否定され、非個人情報となるという立場である。

B説を採用すると、仮名化しただけで常に匿名加工情報になることになってしまふ。元データと容易に照合できる性質の情報で構成されるデータセットであっても、照合が禁止されているから法の言う「照合することができ」に当たらないというのである。

この説は、改正法の国会審議の初期段階で、政府参考人(内閣審議官)から「匿名加工情報は、そもそも、作成に用いた個人情報と照合することが禁止されておりますので、容易照合性は認められないと私どもは解釈しております。」¹⁶⁾と答弁したことからその存在が窺われた。

これには批判がある。筆者も早い段階からシンポジウムの席で、「事業者内に元の生データがあ

るのに、それとの照合を禁止して何の意味があるのか¹⁷⁾、「[してはならない]との規定によって「できるもの」該当性が否定されるというのは、法技術論的にありえない¹⁸⁾と批判した。藤村ら¹⁹⁾も、鉄道会社の乗降履歴の事案が問題となったのは「対象となるデータの状態²⁰⁾が問題となっているのであって、行為自体が禁止されていても、対象となるデータ同士が依然として突合できる状態にあることに変化はない。」とし、仮にそのような解釈を許せば「何らの加工を施す必要がなくなる」と批判する。

藤村らは、B説が「初期の国会で発言されたものに過ぎない」として、立案担当者らの本来の意図は他にあるのではないかとするが、B説の考え方は、改正法案の法律案審議録の中に見られる。前掲の「個人情報と匿名加工情報(仮称)における容易照合性の考え方について」には、「このように法的担保によって個人情報等との照合が禁止されているのであるから、容易に照合可能な状態にあるとは言えず、解釈上個人情報に該当しない。」との記述がある。その前段部分には、「容易照合性の判断は、同事業者の規模、技術的措置、組織的措置等その他具体的な事情を元に総合的に判断する法的評価である。」との記述があり、前節で論点としたアクセス制御説に依拠しているように見える。

国会審議の初期段階からB説には批判の声がかかったためか、その後の内閣委員会での審議ではこのような説明は登場しなかった。前掲注14の藤村らは、個人情報保護委員会の「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」案に対する意見公募手続(平成28年11月)で委員会がどう答えたかを分析して、「識別行為禁止義務(法36条5項)によって容易照合性が失われるとの論法も採用されていない」「匿名加工情報にお

15) 高木浩光「匿名加工情報の制度概要と匿名加工基準の規則案」ビジネス法務16巻11号17頁以下(2016)

16) 第189回国会衆議院予算委員会第一分科会会議録第1号(2015.3.10)

17) 高木浩光「個人情報保護改正案の問題点(中立的観点から)」情報法制研究会第1回シンポジウム(2015.3.28)

18) 高木浩光「改正個人情報保護法に残された課題と今後の展望」情報法制研究会第2回シンポジウム(2015.6.28)

19) 藤村明子・間形文彦・亀石久美子・板倉陽一郎「匿名加工情報及び個人情報における容易照合性概念の整合性に関する考察」情報処理学会研究報告2016-EIP-71巻3号1頁以下(2016)

20) 「データの状態」との表現では、アクセス制御の管理体制を含むようにもとられかねないので、ここは「データの性質」と言うべきところであろう。

ける容易照合性，具体的には，匿名加工情報と，元となった個人情報の間の容易照合性の問題について，個人情報保護委員会は，述べていないのではなく，積極的に，見解を述べることを避けているのではないかとした²¹⁾。

立案段階ではどのように考えられていたのか。前掲の法律案審議録のその前段には，「措置を講じた事業者は，匿名加工情報の元となった個人情報を引き続き保持し，かつ措置方法を有していることが通常である。また，システム上両データの連結性が認められる，両データへアクセス可能な人間が複数存在する等の事情が存在するとすれば，匿名加工情報と元となった個人情報は容易に照合することができる状態にあると言える。」との記述がある。これは，改正法36条5項で，匿名加工情報を作成した事業者自身に対して，作成した匿名加工情報についての再識別行為を禁ずる理由を説明したものである。これは，どんなに十分な匿名加工を施しても，作成した事業者においては元データとその加工方法の情報が存在するため，容易に照合することができてしまうという前提を置いているように見える。たしかに，そのように前提を置くと，法的禁止によって非個人情報化できるとでもしない限り，匿名加工情報は存在し得ないことになってしまうので，その事情は理解できる。

しかし，これは「容易に照合することができ」の解釈を拡大しすぎているのではないかと。そもそも，匿名加工情報とは，その定義から，特定の個人を識別することができないように加工したものであるから，元データとのデータセットによる照合ができない性質の情報に加工することを要件と

している²²⁾はずである²³⁾。そうであれば，再識別行為を禁ずるまでもなく，匿名加工情報の作成者において，元データとの容易照合性は問題とならないはずだったのではないかと。

結局これは，「他の情報と容易に照合することができ」をどのように解釈するかの問題である。筆者は，データセットによる照合のように，データの性質を問うものとして解釈すべきと考えるが，改正法の立案段階では，「他の情報」へのアクセスが容易か，技術的に容易かといった，手段の容易さを問うものと解釈したのではないかと。手段さえ容易であれば，データの性質がいかに照合できないものにされていようとも，1つの情報でも照合の可能性が僅かでもあれば，容易照合性が否定されないとする考えに至ったのではないかと。

この点についても，前節までと同様，日本法が伝統的に個人情報を提供元基準で定義してきたその実質的意義に立ち戻って解釈を再確認する必要があるだろう。

6 「容易に照合」と「照合」の違い

個人情報保護法の平成27年改正を受け，行政機関法が平成28年改正に至るが，ここで「他の情報と容易に照合することができ」と「他の情報と照合することができ」の違いが論点となるはずだった。民間部門（個人情報保護法）では前者で個人情報が定義されているのに対し，公的部門（行政機関法及び独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律）では後者で定義されているからである。しかし，検討段階で総務省行政管理局の「行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」は，この違いが何を意味するのかを解明し

21) 個人情報保護委員会は，後に公表した同ガイドラインに対するQ&A（平成29年2月）でもこのことに触れなかったが，「個人情報保護委員会事務局レポート 匿名加工情報 パーソナルデータの利活用促進と消費者の信頼性確保の両立に向けて」（平成29年2月）では，この点について初めて触れ，「匿名加工情報は（略）個人情報に係る本人を識別することを禁止する等の制度的な担保がなされていることから，作成の元となった個人情報を通常の業務における一般的な方法で照合することができる状態にある（すなわち容易照合性がある）とはいえず，個人情報に該当しないとされるものである。」と記した。

22) 改正法2条9項の匿名加工情報の定義は，「特定の個人

を識別することができないように」の部分で，「特定の個人を識別することができる（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を含む）ことがないように」といったように，個人情報定義の裏返しの条文とする案もあり得たと考えられるところ，法の条文にこのような括弧書きはないものの，これは省略されているものと解釈することもできよう。

23) 実際，施行規則19条5号は，「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」として，そのようなことを求めている。

なかった。両者に何らかの違いがあって、民間部門で容易照合できないことを理由に個人情報とならないものが、公的部門では照合により個人情報となる場合が存在し得るということだけが確認された。

その結果、提出された改正法案の「非識別加工情報」（民間部門の匿名加工情報に相当するもの）の定義は、「次の各号に掲げる個人情報（他の情報と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（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除く。）を除く。以下この項において同じ。）の区分に応じて……」というように、二重の括弧書きで「（……もの（……ものを除く。）を除く。）とする複雑怪奇な条文となった。これの意図するところは、非識別加工情報へと加工する元とする情報の範囲を、民間部門における個人情報に該当するものに限るためであり、行政機関法における個人情報から、容易には照合できないが照合はできるものを除くとしたものである。論理上、そのように規定すれば少なくとも誤りはないことは確かであるが、どのような趣旨でその区別がつけられているのかは不明なままとなった。

行政管理局の研究会では、構成員から、「そうすると、基本法の場合は、結局この真ん中のB情報の部分がブラックボックスといえますか、よく分からない状態になるわけです。（略）結局、行個法単体で見た場合、あるいは基本法単体で見た場合は、それぞれ一貫性のあるシステムになっているのかもしれませんが、両方を照らし合わせてみると、基本法の方でよく分からない領域が出てきてしまうのではないかと思います。これはやや気持ち悪く、後世の法律家が見たら、あのときの研究会は何をやっておったのかと批判するのではないかという気もしなくもありません。もしB情報の部分があまり現実的でないというのであれば、基本法において容易照合性という要件を取ってしまえば、非常にクリアな議論ができたと思います。この点は本研究会で言っても仕方ありません。

んが。』²⁴⁾との発言があった。

この改正法案の国会審議では、「この容易があることによってどんな違いが生じるのか、できればその容易照合性に当たらないが照合性に当たる分かりやすい具体例がありましたら、この辺も含めまして、総務省、御答弁いただけますでしょうか。』²⁵⁾との質問があったが、政府参考人（総務省行政管理局長）の答弁では、「例えば通常の業務で一般的な方法でやっているような照合、これは容易な照合というふうにと考えると考えられます。ただ、その反面、容易でない照合というのは、通常業務でやっていない方法で、例えば日常的な照合ではなくて特別に、逐一関係の機関、関係のところの照合をかける、そうした上で入手できるというようなものは容易でないというふうに通常解されているところでございます。」と、解釈の違いとして一般論が答えられたのみで、具体例の提示はなかった。

この違いは、行政機関法が昭和63年法から平成15年に全部改正される経緯から推察することができる。昭和63年法では「容易に照合」で定義されていたものが、全部改正時に「容易に」が削除されたからである。

行政管理局の「解説 行政機関等個人情報保護法」には、「参考5 照合の容易性を要件としないことについて」として、「旧法第2条第2号では、「他の情報と容易に照合することができ、それにより当該個人を識別できるものを含む」としており、他の情報との照合について容易性を要件としていた（基本法第2条第1項も同じ。）が、本法では、行政機関における個人情報の取扱いについてより厳格に規律する観点から、照合の容易性を要件としていない。」という簡単な説明しか書かれておらず、あたかも照合の容易さの程度の違いであるかのように読まれてしまうが、全部改正の検討段階の「行政機関等個人情報保護法制研究会」の報告書「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について」（平成13年）では、「現行の行政機関法では、識別容易性を要件としているが、行政機関が保有する個人情

24) 「行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」第15回議事要旨9頁の下井康史構成員の発言より。

25) 第190回国会参議院総務委員会議録第14号（2016.5.19）

報については、情報公開法と同様に、その識別性の判断に特段の容易性を求めないこととする。」と、情報公開法に合わせる趣旨であると書かれている。

このことは、この改正の法律案審議録にさらに明確に書かれている。平成14年1月23日・24日付「内閣法制局第三部長説明資料」13頁の、「2 改正法案の考え方（照合の容易性の要件を削除することについて）」の節に、この改正が、保護の対象を「個人情報ファイル」から「保有個人情報」まで拡大することに伴う変更であること、「情報公開法では、（略）照合容易性を要件としていない。」として、「開示・不開示の判断に当たっての両法制の運用の統一性を図る観点からは、個人情報の範囲を同様にしておくことが望ましい」と、その理由を説明している。

そうすると、情報公開法ではどのような趣旨で「容易に」のない「照合」による1号不開示情報の規定を設けたのか。これが解明すべき論点となる。

7 小 括

以上のように、「容易に照合することができ」の解釈は、個人情報を非個人情報化して利活用する上で、非個人情報化されたとと言える要件として根幹をなす概念であるにも関わらず、依然として曖昧な部分が残されており、また、公的部門における「照合することができ」の解釈との違いも明らかにされていない。

これらの解釈について、筆者は、昭和63年法が、「個人情報ファイル」を構成する「個人情報」の定義として「容易に照合することができ」を用いたこと、また、その当初案が「他のファイル又は台帳その他のものと照合」とされていたことに着目すれば、情報公開法で導入された「照合することができ」とは質的に別々の概念（容易さの程度ではなく）であり、この前提に基づけば全体が矛盾なく説明される解釈を確立できると考える。これについて、本稿シリーズ(2)の第IV章「個人情報ファイル概念と容易照合性」で、詳しく論ずる。

（続）