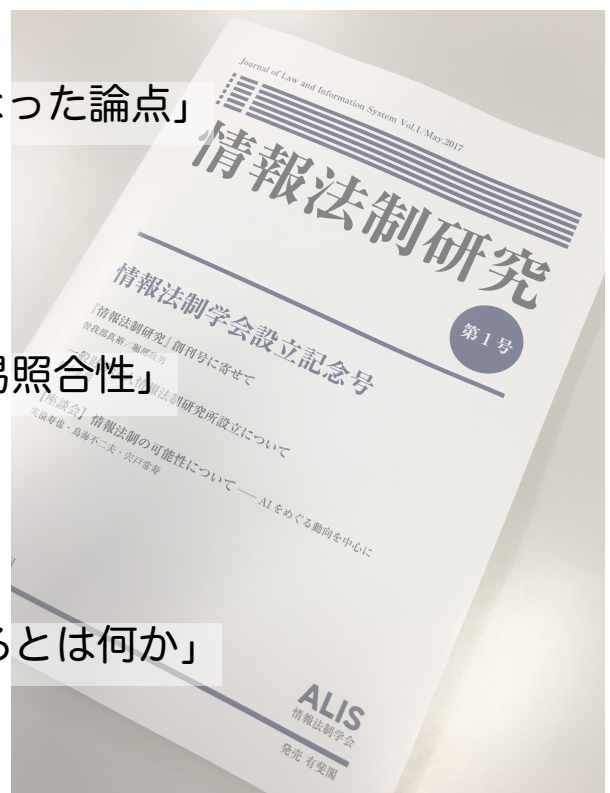


連載論文「個人情報保護から 個人データ保護へ」 現在の到達点と今後の展望

国立研究開発法人 産業技術総合研究所
高木 浩光

「情報法制研究」

- 連載(1) 1号 (2017.5)
 - I 「はじめに」、II 「浮き彫りになった論点」
- 連載(2) 2号 (2017.11)
 - III 「残された課題」
- 連載(3) 4号 (2018.11)
 - IV 「個人情報ファイル概念と容易照合性」
- 連載(4) 7号 (2020.5)
 - V 「個人に関する情報とは何か」
- 連載(5) 11号 (2022.5)
 - VI 「個人を識別することができるとは何か」
- 連載(6) 12号 (2022.11)
 - VII 「個人データ保護の法目的」



当初の計画

- 全4回程度を想定
- 平成27年改正で背景となった理論を整理しておく
 - 容易照合の提供元基準
 - 元データとのデータセット照合
 - Q14問題（容易照合のアクセス制御説の否定）
 - 非個人情報化（匿名化）の要件
 - 「容易に照合」と「照合」の違い
- 「個人データ」中心の再構築の改正提案
 - 法とコンピュータ34号（2016.7）の焼き直し
 - その根拠づけ
 - 欧州の文献調査

走りながら書いた5年

- 法制局資料（情報公開請求で開示）の分析
 - 連載(1)を書き始めた時期からスタート
 - 続々と新発見、根拠が見つかる
- 毎回、書きたいことの半分しか入りきらず
 - 残りの半分以上を次号送り
- 法改正に追いつかれてしまった
 - 副題「民間部門と公的部門の規定統合に向けた検討」を達成
- 海外文献の調査
 - 連載(5)を書いていた時期からスタート
 - 続々と新発見、根拠が見つかる
 - 当初の構想を遥かに超える根拠と結論

I はじめに

- 平成27年改正を経て（2年経過の時点）
 - 達成できなかった課題、解決していない論点がある
 - 附則の検討規定に公民一元化が入ったが、「容易に照合」と「照合」の違いが依然不明
 - 非識別加工情報が混乱したまま導入、自治体条例にまで広がって混迷を深めそう
 - 3年後の見直しに向け、残された論点の解決案を体系的に整理
 - 「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す
 - 「容易に照合」と「照合」の違いを明らかにする
 - これにより
 - 「匿名加工情報」の概念が明確になり、公的部門、自治体と統一的に
 - 端末IDを識別子として蓄積される履歴情報を対象にする下地が整う
 - 過去の制定経緯との整合、国際動向との調和

II 浮き彫りになった論点

1. 「個人に関する情報」の範囲
 - 氏名が個人情報か云々という話ではない
 - 「個人に関する情報」という単位
 - 情報公開法ではそうなっている（6条2項の解釈が根拠）
2. 容易照合の提供元基準
 - 国会審議で確認された提供元基準
 - 昭和63年法の立案段階では明示されていた
 - 「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」
 - しかし、なぜそうなのか、その実質的意義は？
3. データセットによる容易照合
 - Suica事案、法律案審議録中の記載、その実質的意義は？

4. 容易照合のアクセス基準説

- Q14問題、切り離しても容易照合のデータセット照合
- その実質的な意義は？

5. 非個人情報化の要件

- 「匿名加工情報」解釈のA説とB説
 - A説（非個人情報でない限り匿名加工情報となり得ない） vs B説（加工すれば非個人情報ということになる）
- 法律案審議録では……
 - 没案だったことが後に判明（内閣法制局長官の「ひっくり返し」）

6. 「容易に照合」と「照合」の違い

- 行政機関法の研究会は何も示さず、「非識別加工」という混乱
- 平成15年行政機関法で「情報公開法と同様に」との説明
- どのような趣旨なのか説明が必要

7. 小括

- 情報公開法の「照合することができ」とは別概念だと予告

III 残された課題

1. 個人情報定義の拡張

- 改正法で導入された個人識別符号
- 当初の構想と大綱で示された方向性
 - cookie関係
- 内閣法制局での検討
 - 長官の「ひっくり返し」がここでも
- 経過措置の要否
- 与党提言での変更
- 国会での審議
- 改正法成立後の展開
 - 個人識別符号が個人情報なのではなく、含まれていることが該当要件
 - 個人識別符号に該当しない符号も1号個人情報の方の該当事由となる
- 個人情報定義は拡張されたのか
 - されていないという結論、本当は元から入っているのだという見解

2. いわゆる「プロファイリング」への対応

- 検討会での指摘と大綱への反映
- 内閣法制局での検討への影響
- プロファイリングとは何か
 - 推知が問題なのではなく、決定が問題なのである
 - この時点では、「自動決定」（GDPR 22条）しか根拠にできず
 - 「放送分野の……認定団体指針」視聴履歴のルールが逆方向へ
- 昭和63年法におけるプロファイリング
 - 近年顕在化してきたのではなく、50年前の最初からだった
 - 1974年の国連事務総長報告書も言っていた件
 - この時点では、国連しか見ていない
 - 逐条解説書にも書いてあったのに、平成15年全部改正で失われた
 - この時点では、訂正請求と正確性の確保しか見ていない

3. 小括

- 法目的が忘れられている旨を指摘

IV 個人情報ファイル概念と容易照合性

1. 本章の概要

2. 個人情報ファイルとは何か

3. 散在情報の概念

- 研究会報告書による定義
- マニュアル処理情報とマニュアル情報
 - これらが混同されてきた歴史
- 散在情報の具体例
- 入力帳票は散在情報か
- プロファイリングとの関係
 - プロファイリングは処理情報を対象とするものであって散在情報は対象とされない
 - 決定を自動処理するということは必然的に、複数の個人について一律に決定することを指すのであるから

表 1 処理情報か散在情報かの区分と媒体の区分²⁶⁾

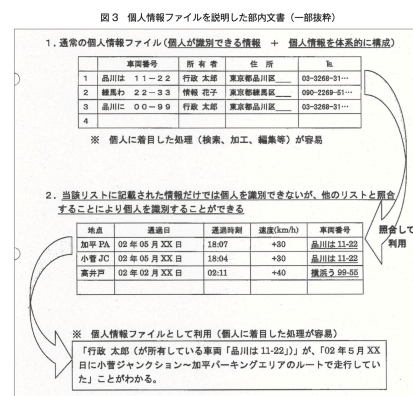
	電磁的記録	紙等の文書
処理情報	電算処理情報	マニュアル処理情報
散在情報	電算散在情報	マニュアル散在情報

4. 検索性と体系性

- 「体系的に構成した」への批判
- 検索エンジンの該当性
- 個人情報ファイルと個人情報データベース等
- 検索とは何か
 - 結局のところ「検索することができるように体系的に構成した」は、個表（行単位で処理できる表形式データ）のことを指している
 - この時点では、retrieveのことだ、米国PA 1974由来と気づかず

5. 提供元基準と容易照合性

- 国会での説明
- 立案の経緯
- 内閣法制局の予備審査
 - 「容易に照合」は省略された概念のラベル
- 各省との法令協議
 - 解釈が覚書で確認されていた



6. 処理情報の照合と散在情報の照合

- 行政機関個人情報保護法での定義
 - 「照合することができ」変更された理由が、法制局審査資料に
 - 結局、情報公開法に合わせただけ、「保護を充実強化」は後付け
 - 容易かどうか「法文上明記しないこととした」だけ
- 情報公開法での定義
 - 「特に限定しないこととする」
 - 昭和63年法の「容易に照合」とは別の概念、条文を似せたのが失敗
- 処理情動的照合と散在情動的照合の2層構造
 - 「個人情報ファイル」に対してのみ観念される処理情動的照合（容易に照合）と、散在情報も含めて観念される散在情動的照合（照合）の2つが同時に存在していて、条文上は前者は後者に含まれているとする説
 - 本人開示と保護対象は別であるという指摘
 - 本人に開示されるのであるから、対象情報が当該本人のものであることは初めから識別されており、……照合で識別されるか否かは問題の外にある
 - 平成15年全部改正で情報公開法と同じ「照合」にする必然性はなかった
 - その必要があったのは「開示請求者以外の個人に関する情報」の不開示規定

V 個人に関する情報とは何か

1. 本章の概要
2. 保護法における「個人に関する情報」の語義
 - 空間的範囲を画定するものとして
 - ある「個人」のデータを指すものとして
 - あくまでも「an individual」のデータであるということ
 - 「に関する」の意義
3. 公開法における「個人に関する情報」の語義
 - 1990年代までの経緯
 - 統計量に集計した数値も「個人に関する情報」とした裁判例
 - 法制局予備審査での議論
 - 審査会を通じた運用状況
 - 検討
 - 「に関する」の意義
 - 識別部分のみ存在する場合の該当性
 - 5条1項本文後段の趣旨と具体例

4. 近年における論点

- 個人情報保護法平成27年改正での論点
 - 「匿名加工情報」定義の「個人に関する情報であって……」は、統計量に集計した数値もこれに該当するのか
 - 「ある一人の個人に関する情報」の意なので、該当しないというべき
 - 岡村説、宇賀説の否定
- 個人情報保護法令和2年改正案と公正取引委員会の動向
 - 「個人関連情報」の「個人に関する情報であって……」の解釈も同様
 - 公正取引委員会「……優越的地位の濫用に関する独占禁止法上……」対象情報「個人情報及び個人情報以外の個人に関する情報」、これに統計情報は含まれないのも同じ解釈

5. 小括

- 「個人に関する情報」ある個人のレコードの空間的範囲を画定
 - 情報公開法の運用で混乱が生じていたが
- 空間的範囲画定要素と条件的範囲画定要素に区分できると予告

VI 個人を識別することができるとは何か

1. 本章の概要

2. 個人情報の空間的範囲と条件的範囲

表 1 個人情報定義の空間的範囲画定要素と条件的範囲画定要素¹⁶⁾

	保護法における個人情報			公開法における1号不開示情報 (保護法公的部門の本人開示規定における2号不開示情報「開示請求者以外の個人に関する情報」を含む)	
	民間部門	公的部門		処理情報	散在情報
	処理情報	処理情報	散在情報		
個人に関する情報 であって	空間的範囲を画定	空間的範囲を画定	空間的範囲を画定	空間的範囲を画定	空間的範囲を画定
個人を識別することができるもの	条件的範囲を画定	条件的範囲を画定	条件的範囲を画定	条件的範囲を画定	条件的範囲を画定
……照合することができ……を含む	空間的範囲を拡張	空間的範囲を拡張 ※ A1	※ A2	※ B 条件的範囲を拡大	条件的範囲を拡大

- IV章で述べた「2層構造説」を撤回 (※A1、A2、Bは空白)
- 保護法、照合の括弧書は条件的範囲を拡大させるものではない
 - 提供先基準が否定される (容易照合性の提供元基準の実質はこれ)

3. 保護法における「個人を識別することができる」の意義

- 昭和63年法の「処理情報」概念
 - 定義語「処理情報の本人」(2条6号)の定義ぶりから見えるもの
 - 処理情報中の散在情報
 - 「個人を識別することができる」の本来の意味は、「処理情報化によって識別される状態にある」ことを指すものだったと思われる
- 外国法との対比
 - retrievability基準 (Bing 1980)
 - 米国法Privacy Act of 1974 (PA 1974) では、「インデックス構造やアルゴリズムに基づく理論上のretrieve可能性によって決まるのではなく、データを保有する行政機関のretrieve実務によって決まる」
 - ドイツの「Datei」(file) 概念
 - OECDガイドラインにこの概念はないのだが……
- 現行法への示唆
 - 「処理情報の本人」(data subject) 概念は平成15年全部改正で忘れられてしまったが、今も生きているというべき
 - 法目的の観点から理解する必要がある (→ VII章へ)

4. 公民一元化での定義の統一

- 「個人情報」定義の統一
 - 「容易に照合」に統一された
 - 批判的見解が多々見られるが、これで良い理由を説明
 - IV章で提示していた理論（2層ではないが）通りと言える
- 「匿名加工情報」への統一
 - 単にわかりやすくなったということではなく、匿名加工基準の足掛かりとして、元データとのデータセット照合（容易照合）ができなくなるような加工という、基準を示せるようになった
 - 公的部門の混乱した「非識別加工」ではこの解釈が成り立ち得なかった
 - 平成28年改正立案時の法制局予備審査での長官の「ひっくり返し」

5. 小括

- 個人識別性の真の意義に迫った
 - 準備として「個人情報ファイル」「散在情報」「個人に関する情報」の概念整理が必要だった
 - 法目的からの検討が必要（→次の章）
- 「民間部門と公的部門の規定統合に向けた検討」は達成した感

VII 個人データ保護の法目的

1. 本章の概要

- 前章までの検討は、日本法の制定経緯に残された設計の意図を汲み取る方法で、法目的を推定し、外国法との整合性を見た
 - 鈴木正朝先生曰く「補助線を引いている」
- 本章での検討は、OECDガイドライン制定経緯と周辺の学説から直接、語られることのなかった法目的を明らかにする
 - 海外文献調査で、想定を超える根拠が得られた

2. 日本法の法目的についての政府見解と学説

- 「個人の権利利益」とは何か
 - 漠然としている
- 疑問視する指摘
 - 阪本昌成先生のご指摘
- プライバシー保護法ではないということ
 - 政府見解は、プライバシーの語を避けている
- 「データ保護」であるということ
 - 宇賀・長谷部対談（2002）ではそう言われていたのだが……
- さらなる疑問視
- プライバシーとは別の独自の法理
 - しかしそれは何なのか
- 「個人情報保護を保護する」とは規定していない
- 何を拠り所とするか
 - 日本法はOECDガイドライン準拠と国会答弁されている

3. 「データ保護」とは何か

- OECDガイドライン制定までの経緯
 - 1965年米国「国立データセンター」計画に批判の声
 - 1968年に国連、欧州評議会、OECDが検討を開始
 - 欧州評議会は欧州人権条約（ECHR）8条に基づいて調査を付託
 - 1973年決議、1974年決議がある（この時点でほぼ内容は確定）
- OECDガイドラインとCoE条約108号の異同
 - 学説は別物と捉えているのではないかと、実際は同じである
 - 自動処理やfileの概念がOECDガイドラインにないのは、米国代表者の指摘によって定義から削られていったせい
 - 結論として、OECDガイドラインもdata protectionである
- 「プライバシー」の語が用いられた経緯
 - OECDガイドラインは表題からして「プライバシー保護」とあるが
 - CoE条約108号の当初案に「privacy」の語はなかった
 - 米国国務省の横槍（資料あり）によって変更を余儀なくされた可能性
- 「data protection」の起源
 - ドイツの「Datenschutz」、欧州の法学用語、データを保護するの意ではない

4. 意思決定指向利益モデルと関連性の原則

● Bingの説明

- (1) 妥当 (adequate) な情報の利益：この利益は、個人に関して行われる意思決定の基礎に関わるものである。個人は、使用される情報が関連性のある (relevant) ものであることを要求する正当な利益を有する。さらに、個人は、関連性のない (non-relevant) 情報が考慮されることを望まない。そして最後に、個人は、情報が正確で、妥当 (adequate) な形式で表現され、最新のものであることを望む。
- 「意思決定指向利益モデル」という説明
- 関連性の原則は、OECDガイドライン第2原則前段にある

● 日本法での理解

- 誰も説明してこなかった
 - Bingの文献を唯一参照していたのは、阪本昌成「プライバシー保護立法の問題点(1)」季刊行政管理研究15号11頁(1981)
- OECD第2原則前段の「関連性」は全員がスルーしてきた
- 政府の立案時でも、「必要性」と「関連性」が混同されていた

● Bing以外による説明

- 米国 Privacy Act of 1974 の規定でも、個人に対する決定を問題とし、データに目的との関連性を要求している
- Frits W. Hondius (CoE条約108号の起草担当者) 曰く
 - 「Alan Westinは1968年『個人が自分に関するどのような情報を誰と共有するかを決定する権利』と表現した。しかし、これでは解決に近づかない。現代社会では、市民は、コンピュータ化された情報に基づいて他人が下す自分についての決定に、多種多様に依存している。Westinが描いた、自分に関する情報を誰が保存してよいかを主権的に決定する個人のイメージは、現実とは一致しない。多くの場合、人々が心配するのは、保存の事実そのものや、データに親密な秘密が含まれる危険性よりも、むしろ情報の正確さとその利用をコントロールできないことなのである。」
 - Westin流の自己情報コントロール権説は採用されていないということ

5. 小括

- プライバシーへの言及が避けられた理由は、data protection という独自の法理に基づくものだから
- 自己情報コントロール権説を政府が認めないのも同じ

次号以降の展望

- VIII 「法目的から導かれる解釈」
 - 個人に対する決定（の体系的実施）に利用され得る状態のデータは必然的に「個人を識別することができる」と解釈
 - cookie関係もこれで解決
 - 前号で書ききれなかった法目的の話の続き
 - ECデータ保護指令（1995）での変節
 - ドイツの情動的自己決定権、日本の自己情報コントロール権説
 - 欧州での学説の動向
- IX 「非個人情報化の要件」
- X 「データ保護に向けた改正提案」（終）？
 - 「〇〇情報取扱事業者は……」という名宛人の解釈で解決？
 - その他