

個人情報保護委員会ヒアリング (2024/11/22)

曾我部真裕

「個人情報保護法のいわゆる3年ごと見直しの検討の充実に向けた視点」について

## 1. 形式的ルール／実体的ルールの区別論から見た問題意識

「参考3」にあるように、現行法は、個々の個人情報の取り扱いごとに利用目的の正当性とそのために必要な範囲の取り扱いの吟味を求めるという比例原則の実体的ルールを採用せず、利用目的を定め、その範囲で利用することとすればよいという形式的ルールを基調としている。ただ、各種の区別によって段階的・近似的に利益衡量を定式化している。すなわち、番号法や次世代医療基盤法など特別法もそうだが、個人情報保護法の範囲内では「個人に関する情報」を類型化した上で、異なる規律を適用している。

しかし、こうしたアプローチには限界がある。第1は過剰規制であり、第三者提供をしても弊害がないような場合にも形式的ルールには抵触してしまう、といった場合がそれに当たる。他方、それを避けるために同意の概念を大きく拡張してしまうのは、同意を要求した趣旨を没却しかねず問題であろう。また、形式的ルールの硬直性を示すものとしてはいわゆるクラウド例外もその例であり、そのために「取り扱い」概念に無理のある解釈を施すことを余儀なくされている。

第2は過少規制であり、形式的ルールに課される規律の負担を避けるために、cookieが個人情報とはされず、民間の各種番号も個人識別符号とはされていないなど、個人情報の範囲が諸外国と比較して狭くなっている。また、要配慮個人情報も、推知された情報は含まないなど範囲が限定的である。その結果、必要な規律がなされなくなっている可能性もある。

## 2. 対処の方向性

以上のような問題意識からすれば、形式的ルールからGDPRのような実体的ルールに移行するという方向性も考えられるが、一足飛びにそうした移行を行うことには、激変に伴う事業者負担の大きさのほか、実体的ルールには不明確なところがあり、その明確化のためには委員会の執行事例や裁判例など事例の蓄積が必要となるという課題がある。これは不法行為プライバシーと同様の事情であるが、詳細が明らかになっている委員会の執行事例は少なく、訴訟はさらに少ない。執行体制や方針の大転換が必要である。

そうすると、(後述の通りいずれにしても委員会の執行能力の向上は必須であるものの)形式的ルールとしての基本的性格は維持しながら、実体的ルールにより一層近似的なものとなるような規律を導入すること、あるいは実体的ルールの部分的な導入が一つの方向性であり、「視点」はそうした方向を示すものとして評価できる。

すなわち、「視点」は個人情報の取扱いから生じる「リスク」に着目した点が重要である。リスクを言語化し分節化することにより、一定のリスクが低い場合や高い場合には特別の

規律を導入することが可能となり、より近似値性が高まることになる（例えば、「参考4」の2や3）。

こうした方向性は支持できる。

### 3. 「当事者間の自律的なガバナンス」の問題性

「参考4」の1では、現行法が「当事者間の自律的なガバナンスを重視する」ものだと位置づけている。現行法をそのように理解することは1つの考え方だが、それによって現行法のあり方を正当化しようとするのであれば賛成できない。

第1に、ダークパターンのような問題以前に、もともと個人情報取扱事業者と本人の間には情報の非対称性や交渉力格差があり、「当事者間」という語が想起させるような対等な関係ではない。第2に、個人情報の不適切な取扱いによって本人に生じる不利益はリスク段階であることも多く、本人がガバナンスのための権利を行使するインセンティブに欠ける。特に、訴訟提起という手段はコスト面で期待できない。

要するに、「当事者間の自律的なガバナンス」が成立する前提を欠いているのであり、「当事者間の自律的なガバナンス」を基調とする制度は妥当ではなく、事業者と本人との格差を埋める手段が不可欠である。それは、委員会による法執行であり、民間団体による差止請求である。また、本人が開示等請求をした場合に事業者が応じない場合には、委員会がADR的な機能を提供するなどのことも考えられる。なお、以上の点はこどもについてはより一層重要となろう。

関連して、「参考4」の1④の利用目的の変更につき、利用目的の変更に限界が設けられているのは、實際上、個人情報は本人から収集されることが多く、漠然とではあるが利用目的や範囲について本人の予測がついているからであろう。利用目的の変更に制限がなければ、当初本人が想定した目的とはかけ離れた本人にとって不利益な利用がなされる可能性もある。他方、利用のされ方によっては不利益を及ぼすとは言えない場合もあり、その場合には変更を認めても良いかもしれない。そもそも個人情報の取得に同意は不要なのであるから、合理的関連性を超えた変更のために常に同意が必要だとする必要はなく、通知とオプトアウトといった規律でもよいのではないか。

### 4. 要配慮個人情報など

現行の要配慮個人情報規律すなわち同意原則には問題がある。第1に、同意の要件そのものが必ずしも厳格でないために、同意を要求する趣旨が十分達成されていない可能性がある。第2に、それでもなお事業者にとっての同意取得の負担が重いのか、要配慮個人情報に相当する情報を推知してもそれが要配慮個人情報ではないとされるなど、要配慮個人情報の範囲が非常に限定的である。第3に、要配慮個人情報であっても利用のされ方によって本人にとってのリスクは大きくない場合はありうるところ、形式的ルールであるがゆえに一律に同意規律がなされ、過剰規制となっているおそれがある。

このように、過剰規制や過少規制が生じやすい場面では、実体的ルールの考え方を導入することがふさわしく、それを容易にするためにPIAを義務づける等の規律が求められるのではないか。

他方、「参考4」の6②のような情報そのものにはセンシティブ性がないものの、継続的な追跡が可能になるような場合には本人の不利益は大きくなりえ、特別の規律が必要なように思われる。ただ、要配慮個人情報のように、高リスクとなる可能性があることを容易に識別できないため、特別な規律の端緒を何に求めるかにつき課題がありそうである。

## 5. プロファイリングについて

プロファイリングについては、個人情報の事業者における取扱いの範囲を超えて、本人に働きかける局面も含まれるため、個人情報保護法と消費者法など他の法律との守備範囲の切り分けが必要になるが、その整合性に留意する必要がある。

個人情報保護法の守備範囲内でのプロファイリング規律としては、プロファイリング過程の適正性（基礎となる個人情報の項目の適切性やアルゴリズムの適正性など）確保が重要である。その観点からはアセスメントを求めることが考えられる。他方、類型的な利用目的規制は、類型化がどの程度できるのかが問題になる。

## 6. 執行について

課徴金制度の導入は必要だと思われる。最近、保険会社等大企業による悪質な個人情報の利用事案が相次いでおり、課徴金導入の立法事実を提供している。課徴金の導入によって大企業のインセンティブ構造を変えることができるし、さらに発展させてリーニエンシー制度も導入できれば、さらに効果が期待できる。

他方、個人や零細企業によるさらに悪質な事案については、刑事罰での対応が必要である。2023年1月に破産者マップ運営者が刑事告発されているが、いまだ進展が明らかにされていないことの問題を含め、捜査機関を含めた刑事罰の執行体制の整備が課題ではないか。

もっとも、課徴金にせよそれ以外の執行にせよ、グローバル企業に対しても公平に執行できないと当局への不信が増大するのであり、いずれにしても委員会の執行能力の異次元の向上が求められる。

以上