

# 「個人情報保護法 いわゆる 3年ごとに見直しに係る検討の 中間整理」へのコメント等

弁護士・ひかり総合法律事務所

理化学研究所革新知能統合研究センター客員主管研究員

国立情報学研究所客員教授

板倉陽一郎

# アジェンダ

- 1 「中間整理」に存在しない項目
  - 1.1 個人情報保護委員会の公的部門への監督
  - 1.2 いわゆるプロファイリング
  - 1.3 「個人情報の保護に関する法律に係るEU域内から充分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」の取り込み
- 2 「中間整理」の項目
  - 2.1 個人情報に関する個人の権利の在り方
  - 2.2 漏えい報告の在り方
  - 2.3 個人情報保護のための事業者における自主的な取組を促す仕組みの在り方
  - 2.4 データ利活用に関する施策の在り方
  - 2.5 ペナルティの在り方
  - 2.6 法の域外適用の在り方及び国際的制度調和への取組と越境移転の在り方
- 3 その他

# 1 「中間整理」に存在しない項目

## 1.1 個人情報保護委員会の公的部門への監督

- ①個人情報保護委員会は公的部門へ監督範囲を広げるべき
  - **公的部門への監督がないことには公的部門について欧州からの十分性認定は得られない。** テロ対策、公的研究機関・医療機関の連携など様々な支障（2000個問題でも同様）
    - 十分性認定は「個人情報保護法の適用範囲（under the Act on the Protection of Personal Information）」に制限されている（GDPR45条1項、「一又は複数の特定の部門（one or more specified sectors）」への十分性認定）
  - **経済界，学会からの要望**
    - 「個人情報保護委員会が民間部門のみならず、公的部門における個人情報の適正な取り扱いの確保を図ることとすべき」（第97回個人情報保護委員会（平成31年3月27日）【資料1】個人情報保護法の3年ごと見直しに向けて（日本経済団体連合会））
    - 日本学術会議公開シンポジウム「欧州一般データ保護規則（GDPR）に対する日本の学術界の対応」（平成31年3月27日）
- ②いわゆる2000個問題を解消すべき
  - 特に条例については公的部門の個人情報保護制度の改正への対応，番号利用法の改正に伴うハネ改正で全条例が改正している。**法制執務の浪費。**
  - 特に**小規模自治体は自らの条例を手に余しており，解釈・運用もままならない**（総務省地域情報化アドバイザーとして出勤）
  - **経済界，学会からの要望**
    - 「国の行政機関や国立大学法人等が個人情報保護法に定める義務・罰則等の適用対象でなく，わが国における個人情報の取扱いルールの一統化を阻害。」（前述・日本経済団体連合会），前述日本学術会議公開シンポジウム

## 1.2 いわゆるプロファイリング

- いわゆるプロファイリング（単なる推知ではない）について正面から議論すべき
  - 「多種多量な情報を、分野横断的に活用することによって生まれるイノベーションや、それによる新ビジネスの創出等が期待される中、プロファイリングの対象範囲、個人の権利利益の侵害を抑止するために必要な対応策等については、現状の被害実態、民間主導による自主的な取組の有効性及び諸外国の動向を勘案しつつ、継続して検討すべき課題とする。」（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』（平成26年6月24日）第3・VII）
  - AIネットワーク社会推進会議『国際的な議論のためのAI開発ガイドライン案』（平成29年7月28日）
    - ⑦倫理の原則-----開発者は、AIシステムの開発において、人間の尊厳と個人の自律を尊重する。
      - 開発者は、人間の尊厳と個人の自律を尊重するに当たり、人間の脳や身体と連携するAIシステムを開発する場合は、生命倫理に関する議論などを参照しつつ、特に慎重に配慮することが望ましい。
      - 開発者は、採用する技術の特性に照らし可能な範囲で、AIシステムの学習データに含まれる偏見などに起因して不当な差別が生じないよう所定の措置を講ずるよう努めることが望ましい。
      - 開発者は、国際人権法や国際人道法を踏まえ、AIシステムが人間性の価値を不当に毀損することがないように留意することが望ましい。
  - AIネットワーク社会推進会議『報告書2018－AIの利活用の促進及びAIネットワーク化の健全な進展に向けて－』（平成30年7月17日）、AI利活用原則案（第3章・3）
    - ⑦ 尊厳・自律の原則
      - 利用者は、AIシステム又はAIサービスの利活用において、人間の尊厳と個人の自律を尊重する。
    - ⑧ 公平性の原則
      - AIサービスプロバイダ、ビジネス利用者及びデータ提供者は、AIシステム又はAIサービスの判断によって個人が不当に差別されないよう配慮する。

### 1.3 「個人情報保護に関する法律に係るEU域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」の取り込み

- 「個人情報保護に関する法律に係るEU域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」は可能な限り法令レベルに取り込むべき
  - **欧州市民のデータのみに乗せの保護を行うことと平等原則**の関係。
  - **ガイドラインと同様の告示レベルで執行を担保することの困難性。**
    - 欧州データ保護ボード（EDPB）は「EDPBは、欧州委員会に対し、その法的価値がEUの十分性の必須要素であるため、日本における拘束的性質と効果的な適用を継続的に監視するよう呼びかけている。」（意見書49項）とする。
  - (1) 要配慮個人情報（法第2条第3項関係）、(3) 利用目的の特定、利用目的による制限（法第15条第1項・法第16条第1項・法第26条第1項・第3項関係）は取り込み容易。(3)はそもそも本人の予測可能性からしても当然
  - (2) 保有個人データ（法第2条第7項関係）の取り込みは例外規定の検討を伴う
  - (4) 外国にある第三者への提供の制限（法第24条・規則第11条の2関係）はAPEC-CBPR+ $\alpha$ の検討そのもの
  - (5) 匿名加工情報（法第2条第9項・法第36条第1項・第2項関係）は仮IDを用いることを許すのかという検討

## 2 「中間整理」の項目

### 2.1 個人情報に関する個人の権利の在り方

- ①開示請求のデジタル対応はデータポータビリティの一段階目の補償と合わせて検討すべき
  - 中間整理では「個人情報保護法における開示の際の電磁的形式による提供の明確化について、今後、利用者への提供は、本人が当該個人データを利用することに際していく必要がある。」(17頁)とあるが、電磁的形式による提供は、本人が当該個人データを利用することに際していく必要がある。この点については、GDPRにおけるデータポータビリティでは、「自己が管理しているデータは、構造化され、一般的に利用され機械可読性のある形式で受け取る権利」がある(一段階目、20条1項)。本人が個人データを容易に活用するためには、GDPRが定めるように、「構造化され、一般的に利用され機械可読性のある形式」である必要があり、これを義務付けるかどうかはともかく、少なくともフォーマットを揃えるようなインセンティブを組み込むことが望ましい。
  - 規制改革推進会議医療・介護ワーキング・グループ『医療分野におけるデータ活用促進に関する意見』(平成31年4月24日)においても、①「個々人が自らの健診情報を活用するための環境整備」、②「データ活用のための「標準規格」の確立」、③「データを活用した最適な医療サービス提供のための包括的な環境整備」が謳われており、参考になる。
  - なお、保有個人データの開示請求についても、その履行確保は本人からの請求ではなく個人情報保護委員会の監督が原則であると解され、除外事由もないのに対応しない事業者に対しては、積極的な法執行が必要である。

## 2.1 個人情報に関する個人の権利の在り方（続）

- ②利用停止等請求の拡大は取扱いの適法化根拠の拡大と合わせて検討すべき
  - 中間整理では「利用停止等に関して、個人の権利の範囲を広げる方法について検討する必要がある。」（18頁）とあるが、**GDPRの各種請求権は6条の適法化根拠に対応して定められていることに留意すべき**。日本法上は適法化根拠が同意に限られており、同意概念の負担が重い。
  - 同意の撤回について、その法的性質を含めて整理するとともに、同意以外の適法化根拠（GDPR6条1項(b)の契約、同(f)の正統な利益）について導入を含めて議論するほうが、結果的に本人の請求等についても実効性が保たれるのではないか。特に、無条件の利用停止請求を認めるのであれば、契約に基づく利用を認めないと、事業者は適切な対応ができないのではないか。
- ③オプトアウト届出の不備及び名簿屋対策は刑事告発を含めて徹底的に対応すべき
  - 中間整理では「相談ダイヤルやタウンミーティングの中で対策の徹底を求める意見が多いことから、実態をよく把握しつつ、執行面も踏まえて検討する必要がある。」（19頁）とされており、賛成する。
  - 平成30年3月には名簿屋の亜種といえる「破産者マップ」に対しても行政指導がなされたとの報道がある。同事案に適用できるかはさておき、意図的に本人の同意を得ないで第三者提供を行う違法な名簿屋等（例えば、いわゆるカモリストを流通させるもの）については個人情報データベース等提供等罪（83条）に関する告発も視野にいれるべきではないか。

## 2.2 漏えい報告の在り方

- ①漏えい報告の義務化は番号利用法にならうべき
  - 中間整理では、「国内における法執行の安定性や、国際的な議論の潮流等を勘案すると、漏えい報告について、法令上明記し、一定の場合について義務付けをすることも検討する必要がある。」(24頁)とされているが、賛成する。
  - 義務付けの対象については、既に運用実績のある番号利用法29条の4が定める「重大な事態」を参考にするべきではないか。
    - ① 情報提供ネットワークシステム等又は個人番号利用事務・個人番号関係事務を処理するために使用する情報システムで管理される特定個人情報~~が漏えい等した事態~~
    - ② 漏えい等した特定個人情報に係る本人の数が100人を超える事態
    - ③ 特定個人情報を電磁的方法により不特定多数の者が閲覧することができる状態となり、かつ閲覧された事態
    - ④ 職員等が不正の目的をもって、特定個人情報を利用し、又は提供した事態。(以上につき特定個人情報の漏えいその他の特定個人情報の安全の確保に係る重大な事態の報告に関する規則2条)
- ②漏えい報告の内容については分析した上で積極的に政策等に活用すべき
  - 漏えい報告は平成31年3月27日正午以降は、報告フォームへの入力により行なうこととなったが、認定個人情報保護団体、委任先省庁等への報告方法については変更がない。
  - しかしながら、漏えい報告を分析することによって、事業者の保護措置の不十分な点についての傾向、サイバー攻撃等の傾向(手口、時間等)を把握できるのであるから、電磁的に報告させ集約することによって、分析し、積極的に政策等に活用すべきである。その際、NISC等の関連省庁とも十分に連携されたい。

## 2.3 個人情報保護のための事業者における自主的な取組を促す仕組みの在り方

- ① 認定個人情報保護団体の指針による共同規制の在り方を再検討すべき
  - 中間整理では「認定個人情報保護団体制度の長所も活かしつつ、例えば、特定の分野に特化し、指針等ルール単位や分野単位で認定等を行う新たな仕組みを設けることが考えられる。」(31頁)とされており、賛成できる。
  - さらに、認定個人情報保護団体の指針について、特定の分野に特化等した一定の場合には個人情報保護法の規制の一部に換えて、個人情報保護委員会等に認定された当該指針による取扱いを適法なものとする共同規制の仕組み(景品表示法の公正競争規約が参考になる)を設けることも検討してはどうか。
    - この点は、パーソナルデータに関する検討会において「**認定された自主規制ルールを遵守していれば、規定されている内容の範囲において、個人情報保護法違反になることはない**」枠組みとして事務局(当時)から提案されていたが(第9回パーソナルデータに関する検討会(平成26年5月20日)【資料4】民間による個人情報保護の取組み)、十分な議論はなされなかったと認識している。
- ② DPOの設置やPIAについてはインセンティブを考慮すべき
  - データ保護責任者(DPO)の設置やPIA(プライバシー影響評価)については単に義務付けるのは行き過ぎ(例えばドイツにおけるDPOの設置)、単に推奨するのも効果的ではないと思われ、適切なインセンティブを与えるように制度を工夫すべきではないか。

## 2.4 データ利活用に関する施策の在り方

- ①匿名加工情報については人材育成を含めて検討すべき
  - 中間整理では、「委員会として、引き続き、具体的な利活用モデルやベストプラクティス等を発信していくことが重要である。」(40頁)とされており、それ自体には異論はないが、**企業アンケート結果において「分析するための人材がない」という点については、計画的な人材育成が必要である。**
    - 匿名加工情報の作成に必要なスキルは、プライバシー保護データマイニングという特殊な分野であって、自動的に人材は供給されない。統合イノベーション戦略推進会議「AI戦略2019」(有識者提案)(2019年3月29日)においても、今後の研究開発重点項目「信頼できるAI」の目標に「個人データの流通の促進に資する、プライバシー保護技術の確立」が掲げられており、連携して人材育成を行うべき。
- ②統計利用のニーズ及び技術の利用を考慮に入れるべき
  - 中間整理では必ずしも個人に関する情報ではなくなった統計としての利用について触れられていないが、**実際には、(不正確な)個票の形で用いられる匿名加工情報よりも、正確な統計を導出しての利用の方がニーズがあるのではないか。**
  - 統計としての利用については、事業者相互に第三者提供を行う場合でも、**具体的な個人データについては相互に秘匿したまま統計結果を導出できる秘密計算技術が極めて有用**である。当該技術の利用については社会受容性も踏まえた上で、積極的に考慮に入れるべき。

## 2.5 ペナルティの在り方

- ①課徴金の導入の前提として行政命令の実績と外国事業者への執行の実質確保があるべき
  - 中間整理は、「課徴金制度について導入を求めた意見もあるが、我が国他法令における立法事例の分析も併せて行う必要がある。また、目的達成のため、罰則の強化や、勧告措置や外国当局との協力を担保される必要がある。」「（47頁）とする。
  - 課徴金の導入は、事業者に対して、データ保護についての投資を促すアナウンス効果は大きいと思われる。他方で、行政命令が個人情報保護委員会から一件も出ていないということは立法事実を疑わせ、事業者の理解も得られないのではないか。
  - また、高額な課徴金によるコントロールの主たる対象とされているいわゆるプラットフォームについては、日本での登記等を行っていないため、行政処分や民事訴訟に著しい支障が生じている（会社法上の外国会社の登記等に関する規定（817条、818条、933条等）は形がいはしている）。GDPRにおける代理人設置義務にならい、いわゆるプラットフォームフォーマー等、課徴金の対象とすることが適当な事業者については当該義務を課すとともに（日本法においても国税通則法には納税管理人の制度が存在する）これを満たさない場合は刑事罰（国外犯処罰規定が必要）を課すこととして、行政処分の対象とするとともに、国内の事業者同様に民事訴訟を起こせるようにすべき。

# 参考：国税通則法117条（納税管理人）

- 務は税なをの有  
 事又納し項を  
 （合る有事、宜  
 所場あはるめ、使  
 居るでくすたき  
 びな人し関るつ  
 及と法若にせに  
 所とい、税さ理  
 住こなず国理処い。  
 にいしせ他処のな  
 地な有有のを項ら  
 行しををそ項事な  
 施有所所出事該ば  
 のは務業提該当れ  
 律く事事の当でけ  
 法しるび書、者な  
 の若た及告はるめ  
 こ、主所申者す定  
 がずは務税の有を  
 者せく事納そを人  
 税有しの、所理  
 納を若そては、居管  
 る）店にいきは税  
 あ。本地おと又納  
 多くに行にる所ら  
 人除地施合あ任か  
 個をの行の場がにち  
 所施律る要地う  
 条業の法な必行の  
 七事律のとる施の  
 十び法ことすのも  
 百及のがこ理律る  
 第所こ者い処法す
- 管係内  
 税に国は、ら  
 納り（除きば  
 該取項をとれ  
 当引一のたけ  
 の第もめな  
 は、ら条き定出  
 きか六べをけ  
 と域十す人届  
 た地第付理をる。  
 め税法納管旨す  
 定保税て税のと  
 を（客し納そ様  
 人長旅収、に同  
 理署光徴め）、  
 管務觀りた長も、  
 税税際よる関き  
 納る国にせ税と  
 りす（定さるた  
 よ轄税規理すし  
 に所客の処轄任  
 定を旅）を所解  
 規地光等みをを  
 の税觀収の地人  
 項納際徴項税理  
 前の国別事納管  
 税は持るの税  
 は、国又るす税納  
 者る等よ関国の  
 税係税ににのそ  
 納に費者）ら  
 人消費。れい。  
 2理る事くこな

## 2.5 ペナルティの在り方（続）

- ②課徴金を導入する際は対応のインセンティブを示すような規定ぶりにすべき
  - 仮に課徴金を導入する際は、どのような対応をすれば課徴金によるダメージが最小化できるのか、考慮要素を示すことによって、データ保護についてどのような点に投資すべきかの適切なアナウンスを行うべき。GDPR83条2項（中間整理45頁，注21）が参考になる。

## 2.6 法の域外適用の在り方及び国際的制度調和への取組と越境移転の在り方

- ①外国事業者への執行の実質確保が最大の問題
  - そもそも、法の域外適用については、個人情報保護委員会が行政処分を行うことができない（法75条）。
  - しかしながら、いわゆるプラットフォーム等、課徴金を導入するか否かにかかわらず、行政処分等が存在しなければ法令遵守を確保できない事業者については、GDPRにおける代理人設置義務にならい、対象とすることが適当な事業者については当該義務を課すとともに（日本法においても国税通則法には納税管理人の制度が存在する）これを満たさない場合は刑事罰（国外犯処罰規定が必要）を課すこととして、行政処分の対象とするとともに、国内の事業者同様に民事訴訟を起こせるようにすべき。
- ②欧州からの移転は充分性認定を確保しつつも様々なアプローチをすべき
  - 欧州からは平成31年1月23日付で充分性認定を得られたが、「個人情報保護法の適用範囲」に限定され、「補完的ルール」が付随している。後者を法令に取り込みつつも、充分性認定自体は維持すべきであるが、戦略的に、「承認された行動規範」や「承認された認証方法」による移転についても進めるべき（GDPR46条2項(e)(f))。これらは、日本以外への移転の根拠にもなりうる。

## 2.6 法の域外適用の在り方及び国際的的制度調和への取組と越境移転の在り方（続）

- ③APEC-CBPR +  $\alpha$  については積極的に検討すべき
  - 事務局からは、『個人データに関する国際的なデータ流通の枠組みについて』（第101回個人情報保護委員会（平成31年4月12日【資料2】））において、「CBPRシステムに「何か」を加えた認証方法の構築」が掲げられており、賛成である。
  - APEC-CBPRとBCR（拘束的企業準則）のインターオペラビリティの議論については、2010年頃から存在しているものの、具体的には進んでいないものと承知している。実際に、「補完的ルール」において、再移転の根拠はAPEC-CBPRだけが許されなかった。そこで、APEC-CBPR +  $\alpha$  について、APECにおける別の（より高度な）認証とした上で、BCRではなく、GDPR上の「承認された認証方法」とのインターオペラビリティを図ろうとする試みは、適切であると思料する。

## 3 その他

- いわゆる3年ごとに見直しに係る検討の回は，個人情報保護委員会を公開で開催すべき
  - あらゆる事業者等に影響のある法律の改正に関する議論であり，全くの非公開で開催して正統性（legitimacy）が保てるのか，疑問がある。原則公開で開催すべきではないか。
  - 個人情報保護委員会本会の公開に支障があるのであれば，専門委員による専門委員会を公開として議論することも考えられるのではないか。