

「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」へのコメント

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

大阪大学社会技術共創研究センター招へい教授

国立がん研究センター研究所医療AI研究開発分野客員研究員

板倉陽一郎

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（本体）

- 「国際的動向」（令和2年法律第44号附則10条）
 - いわゆる「各国物」については、単に条文を比較するのではなく、制度趣旨（憲法や関連法令の状況を含む）、運用状況を踏まえて、定期的に調査（現地調査を含む）頂くことをお願いしたい。シンクタンクや法律事務所に委託するだけではなく（協力してもらってもよいが）、職員が主体的に関与し、知見を貯めて頂きたい。我が国におけるより積極的な会議開催もお願いしたい。その際、データ保護機関、政府機関以外も参加できるセッションが有効と思われる。
 - 「個人の権利利益を保護する上で我が国と同等の水準にあると認められる個人情報の保護に関する制度を有している外国」（法28条1項）、「当該外国における個人情報の保護に関する制度」（法28条2項）の基礎ともなる。
- 「情報通信技術の進展」（同）
 - プライバシー保護技術の専門家等と、積極的な意見交換をして頂くのが有効ではないか。平成27年改正時の「技術検討ワーキンググループ」が常置されるようなイメージ。
- 「国・地方の行政機関に関する制度を含めた一体的な見直し」（「視点」2）
 - **是非とも必要**。影響する条文が基本的に異なるので（条文番号のズレはともかく）必ずしも常に「一体的」に見直さなくてもよいのではないか。
 - 行政機関等の規律について、**行政機関等における個人情報の取扱いの観点で正面から議論されなくなっている**（平成27年個人情報法改正⇒平成28年行個法等改正も、令和2年3年ごと見直し⇒令和3年一元化も、基本的にはハネ改正）（3年ごと見直しヒアリング再掲）

(参考 1)

個人情報保護政策の基本理念、法の目的

- ①②条文どおりであり，特にコメントなし。
- ③「基本的な法律の目的及び理念」が，「OECD加盟国をはじめ広く国際的な共通認識」であるかどうかは，不断の調査，交流をもって確認されたい。
- ④「公益の促進を図るに努め、個人の権利利益を保護し、個人情報の適切な取扱いを確保すること」が、個人情報の保護政策の基本理念である点に異論はなく、「データの適正な取扱いを確保すること」が、個人情報の保護政策の基本理念である点に異論はないが、個人情報保護法で実現すべきことなのか、他法令で実現すべきことなのか、という点を意識的に議論する（その場合も意識的に設ける）ことが必要ではないか。
- なお、他法令で実現する場合には、「個人情報等の適正な取扱いに係る政策の基本原則」（令和4年5月25日個人情報保護委員会）が当然参照されるべきであるが、あまり意識されていないように思われる。政府に遵守義務が生じる「個人情報の保護に関する基本方針」（閣議決定）の一部とすることも考えられるのではないか。

(参考2)

個人の権利利益を保護するために考慮すべきリスク

- 「個人情報取扱事業者は、個人情報を適正に取り扱うことを通じて、「個人の権利利益を保護する」ことが期待されている。個人の権利利益の侵害をもたらし得るリスクを回避することができるように、想定され得る多様なリスクについて検討を深めることが有用。」であることは異論がないが、実際には、事業者は個人情報保護委員会の監視・監督活動が厚いものをリスクと考える。漏えい等報告義務化の影響で、監視・監督がより安全管理措置に偏っているのではないかと懸念している。
 - かつて施行状況報告で公表されていた、どの条文の違反について権限行使が行われたか、についての公表を年次報告等で復活させてはどうか。
- (B)-(D)はいずれも利用目的の特定及び通知公表、第三者提供の同意の実質（有効性）の問題であり、個人情報保護委員会の監視・監督活動でも相対的にこの点に力を入れることが必要ではないか。

(参考3)

適正な個人データの取扱い確保のための規律

- 「(1)個人データに着目した規律」はそのとおり。であるとする、
- 個人情報取扱事業者における個人情報・個人データに係る義務の対象を「個人データ（当該個人情報取扱事業者が取得し、又は取得しようとしている個人情報であって、個人データとして取り扱われることが予定されているものを含む。）」（規則7条3号）に統一すべき（3年ごと見直しヒアリング再掲）
 - 現状、「個人情報」が義務の対象である規定（17条～21条）が、対象を「個人情報」としている趣旨は「個人情報データベースに記録され「個人データ」となるものであっても、取得段階では「個人情報」の状態であることによる」（園部・藤原第三次改訂版149頁）のであるから、個人データ（個人データ予定個人情報を含む）という概念が許されるのであるなら、「個人情報」すべてに義務を掛けるのは過剰である。（同）
- 「(2)個人情報取扱事業者による適正な取扱い」について、
 - 「①本人の関与による適正な取扱いの確保」のうち、「当事者間の自主的な規律を重視する」はその通りであるが、前提として、個人情報・個人データの本人への適切な透明性確保（通知・公表・同意取得の前提の情報提供・「容易に知り得る」事項）が行われていることが必要であり、これらの透明性確保がなされていない、又は不適切である点は個人情報保護委員会（又は、差止訴訟等を考慮するのであれば適格消費者団体）によってしか是正できない。
 - そと離れて行った本人は当該個人情報取扱事業者のためにリソースを割くことはないため
 - 消費者基本法が前提とするような、「自立した権利主体としての消費者」を前提としていないか？
 - 消費者委員会「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会」の議論も参考になる。限定合理性による脆弱性及びこれを利用しようされることによる状況的脆弱性は個人情報・個人データの取扱いの場面でも同様

(参考 4)

現行制度の基本的前提に係る再検討にあたっての視点の例

1 個人情報取扱事業者による個人データの利用の適正性を本人の関与により規律しようとする仕組みの実効性

- ①前提として、個人情報・個人データの本人への適切な透明性確保（通知・公表・同意取得の前提の情報提供・「容易に知り得る」事項）が行われていることが必要であり、これらの透明性確保がなされていない、又は不適切である点は個人情報保護委員会（又は、差止訴訟等を考慮するのであれば適格消費者団体）によってしか是正できない。
(再掲)
- ②「自立した権利主体としての本人」が揺らいでいることを前提とした議論が必要。
「代替困難な個人情報取扱事業者による個人情報の取扱いに係る規律」（第275回個人情報保護委員会）の議論はこの一例。
- ③中間整理の提案は基本的には賛成できるが、本人及び親権者等の本人確認及びその程度の議論が追加的に必要。
 - ・ 中間整理が提案する個人関連情報、「視点」が提案する端末識別番号やCookie情報等の規律については、こどもデータの規制と組み合わせると困難が生じる可能性があることに注意
- ④技術の発展それ自体が、「関連性を有する合理的に認められた範囲」の拡大を正当化するものではないが、本人の認識の変化により範囲が変更されることがあり得ると考えられる。ただし、当該技術の定着が求められるものであって、新技術を検討するような場合にはそぐわない。

1 個人情報取扱事業者による個人データの利用の適正性を本人の関与により規律しようとする仕組みの実効性（続）

- ⑤学術研究例外等で既に採用されているアプローチであり、類似の問題状況への対応は当然に考えられるのでは。
- ⑥利用目的の特定の精緻化は明らかに示されている例が乏しいため（2例）、これを拡充することは是非とも必要である。本人の関与は、既に、令和2年改正による拡大（19条違反（35条1項）及び「当該本人の権利又は正当な利益が害されるおそれ」（35条5項））がなされており、さらに「強化」するよりは、個人情報保護委員会の積極的な監督や、差止訴訟制度の導入によってなされるべきではないか（なお、利用停止等請求の実態についてはより実質的な調査が必要であると思われる）。
- ⑦「十分な配慮のない」の内容にもよるが、課徴金の導入が有効な場面はあろう（「安全管理措置を全く行わないことによって価格優位を実現して利益を得ていたというような極限的な場合」（3年ごとに見直しヒアリング再掲）等）。
 - 極悪層に対しては、国際的な捜査協力も含めた刑事罰の積極的な利用が必要である。
- ⑧利用停止請求は前掲⑥のとおり拡大されているが、あまり使われているように思われない。データポータビリティについては、開示請求の電磁的記録での応答で一部加味されているが、**互換サービスへの提供を課すのであれば競争政策の観点からの検討が（再び）必要となる**（なお、デジタル行財政改革会議（第8回）（令和6年11月12日）【資料3】「デジタル行財政改革の今後の取組方針について」17頁ではEUのPSD3について触れられており、個別分野の施策が適切な場合も考えられる）。
 - なお、契約の附随義務に基づく取引履歴の開示請求、人格権に基づく差止請求は既に判例法理により認められているものであり、これらに該当しない何らかの権利を「プライバシー権等の見地から」として「個人情報保護法で」立法する必要性については疑問がある（なお、総務省プラットフォームサービスに関する研究会「プラットフォームサービスに関する研究会第三次とりまとめ」（令和6年1月）19頁では、「**権利侵害情報に係る送信防止措置請求権の明文化**」は見送られている）。

2 個別の個人の権利利益への直接的な影響が想定されない個人データの利用に対する規律の考え方

- 個人情報保護法QA2-5は、「…統計データへの加工を行うこと自体を利用目的とする必要はありません。」とする。
 - ①「統計データへの加工」は個人情報の取扱いではないので、利用目的とする必要はない
 - ②「統計データへの加工」は個人情報の取扱いではあるが、利用目的とする必要はない
 - のいずれなのかは、はっきりさせる必要がある（ただし、「統計データへの加工」に関して個人データの取扱いの委託を行う場合に委託先の監督が働かなくなることの不当性からは、②が妥当であると思われる）
 - その理由としては、「個人データを個人データとして取り扱わない」場合であるからと整理できるか
- ②を是認するのであれば、統計的利用において、保有個人データに関する本人関与規定の対象外とすることも整合的である。
- 統計的利用と、（典型的な）AIのモデルへの学習それ自体は、同様に「個人データを個人データとして取り扱わない」場合に該当すると思われる、利用目的規制の範囲外であるとするのが論理的であろう（ただし、AI規制法の関係での透明性確保の必要性については否定しない）。

3 個人データの第三者提供を原則として禁止する仕組みの妥当性

- [1]提供先における利用目的が特定の個人への影響を伴わない一般的・汎用的な分析に限定されるなど
 - 「2」に加えて、「個人データを個人データとして取り扱わない」場合であるから許される（名寄せをしたうえでの統計的利用に本人同意も利用目的規制も不要）とまでしてよい。
 - **名寄せをしたうえでの統計的利用が担保される状況が特定できるのであれば可能性はあるのではないか**（例えば、次世代医療基盤法24条の認定医療情報等取扱受託事業者のように、受託事業者（又はサービス）を限定して（関与を必須として）、適切な統計的利用を担保することも考えられる）。
- [2]提供時の認識に照らし、当該第三者に対する提供を当然のものと思うなど躊躇するとは想定されない場合
 - 同意が取れているか、契約に基づく提供として許される場面ではないか。
 - 契約に基づく提供は、**契約の本来的な趣旨（役務の提供等）に必須の範囲**については認められるべき（3年ごと見直しヒアリング再掲）
 - 複雑な決済スキームについて同意があると考えるのは欺瞞（であるが、必要性は高く、行政規制による許容性も認められる）
 - 契約や約款に書き込めば本来的な趣旨となるわけではないことは注意。
- [3]利用目的の継承
 - 行政機関等型の第三者提供（法69条1項の目的内外提供＋法70条の「必要な措置」）を許すかという問題である。
 - 個人情報取扱事業者においては、**契約に基づく提供に解消できる**のではないかと考えられるが、それ以外の場面があるか。

4 個人データの取扱い態様の多様化の下における、データの適正な取扱いに係る義務を負うべき者の在り方

- ①いわゆるクラウド例外（個人情報保護法Q&Aの7-53、「当該クラウドサービス提供事業者が、当該個人データを取り扱わないこととなっている場合とは、契約条項によって当該外部事業者がサーバに保存された個人データを取り扱わない旨が定められており、適切にアクセス制御を行っている場合等が考えられます。」）については、事業者（ないしこれに助言する者）の裁量引水的な解釈が目立つ。
 - GDPRに対応したプライバシーポリシーではProcessorであることを自認しているのに、個人情報保護法との関係では「取り扱っていない」と強弁するなどの場面にも遭遇する（特に、海外のクラウドベンダーの代理店）。
 - 欧州との相互認証にも鑑み、対日本と対欧州での二枚舌は許されるべきではない。
 - 「個人データを個人データとして取り扱わない」場合にのみ適用されるとの趣旨を明確にし、類似の場面（記憶媒体の修理、倉庫、宅配等）と合わせて整理すべき。
- ②委託先であるビッグテックを「監督」しているというのはフィクションに近いが、クラウドサービスを利用した方が安全管理措置としてレベルが高いという現実がある。「委託先の監督」そのものであるかはともかく、総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン(令和6年10月版)」で示されているような要素（内部規定の整備、約款等からのリスク判断）を参考に、適切な対応を示すことは重要ではないか。
- なお、Controller/Processor概念の導入は別途検討されるべきである（ただし、日本は個人情報取扱事業者の義務と行政機関等の義務が相当程度異なり、完全に集約することは困難であろう）
- これらとは別に、日本からのクラウドサービスの提供を後押しするのであれば、APEC PRPについて、個人情報保護法上Processor概念が存在しないので加入できないという見解に固執するべきではない。

5 守られるべき個人の権利利益の外延

- ①義務の対象を個人データ（個人データ予定個人情報を含む）とする前提で、**端末識別番号やCookie情報も「個人情報」に含まれるとした方が簡便**ではないか。概念が多すぎるという経済界の要望にも沿う。（3年ごと見直しヒアリング参照）
 - その際、**電気通信事業法における外部送信規律は、個人情報保護法に取り込み、統一的に把握できるようにすべき**（細かい概念が異なる等は事業者における対応が困難）。
- ②制度体系の見直し（その中心として、「**個人データ（当該個人情報取扱事業者が取得し、又は取得しようとしている個人情報であって、個人データとして取り扱われることが予定されているものを含む。）への保護対象の集約**」）は外縁及び優先順位についてのメッセージとして最も直截であり、有益である。
- 例示のうち、
 - (A)は個人情報保護法が対応すべき事例である。
 - (B)は勧誘が問題なのであれば、消費者法で対応すべき事例である（少なくとも「個人データ（個人データ予定個人情報を含む）の取扱い」の問題ではない）
 - (C)は個人データ（個人データ予定個人情報を含む）の漏えい等であれば、個人情報保護法が対応すべき事例であるが、個人データ予定ではない個人情報については、他法令で対応すべき事例である。
 - (D)は個人情報保護法が対応すべき事例であるが、現時点で個人情報保護法が想定している本人像には当てはまっていない。

6 個人データそのものの特徴に起因する 考慮要因

- ①要配慮個人情報についての上乗せ規定自体は必要性を認めるが、現在、ほぼ取得規制のみで規律していることが効果的であるかは疑問がある。
 - 法28条や、GDPR9条2項各号のような、取扱いに関する上乗せ規定が適切ではないか。
- ②中間整理でいう生体データの規律を指すか。
 - 法2条2項1号の個人識別符号だとすると、本人関与規制に期待するのは無理がある。例えば、顔識別情報の作成のために、顔画像を複数送ってもらう等のプラットフォームが採用されている場合があるが、マーケティング目的であるから成り立つものである。
 - 立法事実があるとしても、中間整理4頁で提案されている、透明性強化の方が現実的。
 - ゲノムについては別途、適切な立法がなされるべき（3年ごと見直しヒアリング参照）