

「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」に対する意見

国立研究開発法人産業技術総合研究所 高木浩光

2024年11月21日

目次

1. はじめに
2. 再検討視点への回答
 - 2.1. データ利用の適正性に対する本人関与による規律の実効性
 - 2.2. 直接的な影響が想定されない利用
 - 2.3. 第三者提供を原則禁止する仕組みの妥当性
 - 2.4. クラウド利用における義務を負うべき者の在り方
 - 2.5. 個人の権利利益の外延
 - 2.6. 情報の種類に起因する考慮要因
3. 再検討視点にない事項についての意見
4. 具体的な提案
 - 4.1. 個人情報ファイル概念を民間部門へ導入する
 - 4.2. 要配慮個人情報の規律を「取得」から「収集」に変更する

1. はじめに

本年6月に提出した「個人情報保護法3年ごと見直し令和6年に対する意見」¹（前回意見）に引き続き、今回の「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」について意見を述べる。本意見は、本制度の制定過程に関する文献調査を中心としたここ3年ほどの研究成果²に基づくものであり、本法の保護すべき個人の権利利益を、「個人データ処理による個人に対する評価・決定の適切性確保の利益」という核心的保護利益³（前回意見2.1節参照）と、それに伴う手段的保護利益⁴と、結果的に保護される副次的保護利益⁵に区分して把握することから導かれる意見である。

2. 再検討視点への回答

「（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」に挙げられた、1～6の視点（再検討視点）で示された問いかけに、以下、回答する。

2.1. データ利用の適正性に対する本人関与による規律の実効性

再検討視点の1は、「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」として、次の①から⑧の問いを投げかけている。

¹ 第289回個人情報保護委員会資料1-2

² 高木浩光「個人情報保護から個人データ保護へ(6)～(9)——法目的に基づく制度見直しの検討」情報法制研究12～14、16号（2022～2024）

³ 前掲注2、(9)97頁

⁴ 同(9)99頁。開示・訂正・利用停止を請求できる利益が含まれる。

⁵ 同(9)105頁。秘密保持の利益、勧誘拒否の利益、自己の情報を知る利益、私的領域保護の利益が含まれている。

- ① 自律的ガバナンス重視の現行制度は妥当か
- ② 本人関与の前提として本人が理解できる説明のあり方
- ③ 本人関与が期待できない子供データに補完的規制は必要か
- ④ 利用目的の変更として許容される範囲の精査が必要か
- ⑤ 取扱いの正当性を裏付ける基準の導入によるアプローチをどう考えるか
- ⑥ 本人に働きかけ影響を与える事業活動に利用目的規制や本人関与の強化は必要か
- ⑦ 配慮意思のない事業者の不適正取扱いを抑止・停止する措置は必要か
- ⑧ データ利用の適正性確保を超えた本人の能動的関与は必要か

これらの問いに端的に答えると、①妥当でない、②後述、③必要だが中間報告で予定されているものとは異なる、④必要ではないがそうする余地はある、⑤導入するべき、⑥必要、⑦必要、⑧必要でないか他の制度でカバーするべき——との回答になる。以下、これらの回答について具体的に説明する。

2.1.① 自律的ガバナンス重視の現行制度は妥当か

再検討視点1①は、データ利用の適正性確保のために自律的ガバナンスを重視する現行制度の考え方は引き続き妥当かと問うている。ここでいう「自律的ガバナンス」とは、利用目的の特定・通知・公表、目的外利用禁止の義務と、本人による関与・監視によって、改善が進むという「当事者間での自律的ガバナンス」を指している。

このような自律的ガバナンスは、昭和63年法で想定されていた保護利益の一部である「誤った又は不完全な情報によって自己に関し誤った判断がなされないこと」⁶を想定すると、「本人による関与・監視」が一定の役割を果たすと言える。しかし、本法が「データ利用の適正性」として想定すべき核心的保護利益「個人データ処理による個人に対する評価・決定の適切性確保の利益」が問題とするのは、そのような意味での「誤った判断」に限られない。

現行法が想定する「誤った情報」「誤った判断」は、事実との相違を指している⁷にすぎず、それゆえ、誤りであるか否かの決着は概ね当事者間で解決される。それに対して、「評価・決定の適切性確保」は、例えば、AIによる人事評価の適切性のよう、当事者間で決着し難い問題を含んでいる。特に、評価・決定の適切性確保のための主要な要件である「関連性（relevancy）」の要件は、差別の防止（公平性の確保）のための要件であり⁸、関連性要件の該当性判断は、当事者のみでは解決せず、高度に専門的な判断を要することがある。それゆえに関連性の判断を行う専門機関が必要と考えられたのが、データ保護法制が西側諸国で勃興した1970年代の欧州と米国の考え方⁹であり、個人情報保護委員会を設置する必要があった真の理由¹⁰もそこにある。

つまり、自律的ガバナンスだけでは真の課題は解決せず、個人情報保護委員会の介入が必要である。そして、そのために、データ品質の原則（OECDガイドライン第2原則）の法制化が必要であ

⁶ 前回意見注48参照。

⁷ 現行法における「正確性」概念は、公的部門では「過去又は現在の事実と合致する」（65条）ことを求めているに過ぎず、民間部門ではデータ入力誤りを想定している（ガイドライン通則編3-4-1）に過ぎない。

⁸ 前掲注2、(9)121頁

⁹ EUが十分に認定に際して独立データ保護機関の設置を求めていること、そして米国がそれを設置しなかったことは、よく知られているが、実は、米国においても、1977年のPPSC（Privacy Protection Study Commission）レポート『Personal Privacy in an Information Society』は、「勧告(1)」として、収集する情報の適切性について「問題となっている項目が、それが使用される意思決定の状況において無関係（irrelevant）か又は不要である（unnecessary）こと」（74頁）を判断する政府機関の必要性を提唱していた。

¹⁰ 漏えい報告を受け安全管理の指導をする程度であれば、所管する業界の事業者を監督する主務大臣制で足り、独立データ保護機関を設ける必要性がない。実際、平成15年法では、法の趣旨がその程度のものと考えられていたようである。

る。現行法は、第2原則の求める関連性、正確性、完全性、最新性のうち、狭義の正確性と最新性しかカバーしていない。関連性と、広義の正確性と、完全性（EU法では「十分性（adequacy）」が相当）をカバーする規律が必要である（後述⑤）。

もっとも、その場合でも、本人による関与・監視による自律的ガバナンスも引き続き重要な役割を果たしうる。すなわち、評価・決定の適切性に疑義がある場合、特に、関連性のないデータ項目による差別的効果（disparate impact）をもたらす決定（不公平な決定）が行われていることに疑いを抱いた本人は、本人開示の請求権を行使して、使用されているデータ項目の構成と内容を確認することができる。そして、データ品質の原則の関連性要件に反するデータ項目が使用されていることを確認できた際には、当該データ項目を消去するよう利用停止請求権を行使できるものとする（後述⑥）ことで、評価・決定の適切性確保の「自律的ガバナンス」も可能となる。

このように、データ保護法制は、独立データ保護機関の介入と本人関与の両面からなるガバナンスの仕組みと理解するべきである。

再検討視点1①は「利用目的の公表を通じた社会におけるモニタリングを通じて規律されることについてどう考えるべきか」についても問うている。利用目的が公表されることは、本人関与がない場合でも、上記のように独立データ保護機関が介入する端緒となり得る。しかし、介入の必要性を把握できるためには、利用目的が公表されているだけでなく、決定の目的に対する関連性を判断できる程度に、決定の目的と、使用するデータ項目の一覧までもが公表される必要がある。

2.1.② 本人関与の前提として本人が理解できる説明のあり方

再検討視点1②は、①の自律的ガバナンスで期待される本人関与において、本人が理解できるための「利用目的や事業者におけるデータ処理の態様」の説明のあり方を問うている。その答えは、前記①の最後で述べた、「社会におけるモニタリングを通じて規律される」ために必要となることと同じく、「決定の目的に対する関連性を判断できる程度に、決定の目的と、使用するデータ項目の一覧までもが公表される」ことが必要である。

より正確に言えば、まず、利用目的は、個人に対する決定を伴うか否かの事実、決定を伴う場合はどのような決定の目的であるかを明らかにする必要がある。その上で、決定を伴う場合に限り、決定に使用するデータ項目の一覧を公表する必要がある。

さらには、決定のロジック（アルゴリズムとも呼ばれる）を公表することも考えられる¹¹が、民間部門において、それが営業上の秘密に当たる場合には、開示の強制は営業の自由を制約することになりかねないこと、また、開示させるにしても何を開示すれば足りるものとするのかなど、難しい面がある。OECDガイドラインの第7原則はロジックの開示を求めている。

なお、再検討視点の問いは「データ処理の態様」と表現しているが、これは、令和2年改正に際して「制度改正大綱」で「保有個人データに関する公表事項の充実」に、「個人情報の取扱体制や講じている措置の内容、保有個人データの処理の方法等の本人に説明すべき事項を、法に基づく公表事項（政令事項）として追加」と記載されていた「データの処理の方法」と類似している。これを公表事項として追加する大綱の計画は、内閣法制局の予備審査の段階¹²で否定された経緯が

¹¹ EU法においては、少なくとも自動決定（GDPR 22条）の場合にはロジックの開示を求められる（GDPR 15条1項h号、データ保護指令12条a号）。

¹² 情報公開請求で開示された令和2年改正時の法制局審査資料（個人情報保護委員会に対して文書名「「個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律案」（令和2年）の作成にあたり内閣法制局へ提出した資料及び内閣法制局における審議の議事録（用例集及び参照条文を除く）」で開示請求して開示された電子ファイルのファイル名「01 内閣法制局へ提出した資料」及び「02 内閣法制局における審議の議事録」）からその経緯を窺うことができる。その分析については、「高木浩光@自宅の日記：「不適正利用禁止」規定は立案段階で内閣法制局にどう捻じ曲げられたか」（2024年7月27日）〈<https://takagi-hiromitsu.jp/diary/20240727.html>〉参照。

あり¹³、実現しておらず、替わりにやむなく政令に加えられたのは、「保有個人データの安全管理のために講じた措置」（現行施行令10条1号）であった。安全管理措置の内容を説明することは、本人関与による「自律的ガバナンス」のために必要なことではない。それ以外の観点からしても「安全管理のために講じた措置」を公表することは無益であり、現に形骸化しており、事業者に虚無の手間をかけさせている。この政令の規定は、大綱から逸脱した立法の過誤であり、廃止すべきものである。

また、再検討視点1②の問いは、「ダークパターンをめぐる論点を含む」としているが、ダークパターンは本人同意に依拠したガバナンスを前提とした際に問題となるものであり、再検討視点1では本人同意を前提とした規律を論じていないので、あまり関係しないものと思われる。

2.1.③ 本人関与が期待できない子供データに補完的規制は必要か

再検討視点1③は、本人関与（これには上記の開示等の他に本人同意が含まれる）が必ずしも期待できない、子供を本人とする個人データ（子供データ）について、「その足らざる部分を補完する仕組みの導入は必要か」と問うている。その答えは、本人関与の機会がなければ法の目的を達成できないような個人データの処理は完全に禁止することである。

前記①②で述べた、本人関与による「自律的ガバナンス」は子供データについては働かないとしても、前記①で述べた独立データ保護機関の介入によるガバナンスに期待される。そのことからすれば、介入の対象として子供データの処理を重点的に監視監督することや、①②の規律の導入が政治的に短期では容易でない場合に、子供データに限って先行して①②の規律を導入することが考えられる。特に子供データを扱うことの多い地方公共団体を中心とした公的部門について、特定個人情報保護評価と同様に①②の規律を導入してはどうか。

なお、上記の「本人関与の機会がなければ……ような……利用は完全に禁止」は、許されるべき必要な個人データの処理を不可能にするものではない。現行法において、本人同意を要する処理が禁止となるが、それは、本人同意を要する現行法の規定が過剰規制なのであって、そこからは是正すべきことである（後述2.2節、2.3節、2.6節）¹⁴。

一方、6月の中間整理は、「利用停止請求権の拡張」として、子供を本人とする保有個人データについて「他の保有個人データ以上に柔軟に事後的な利用停止を認める」ことを検討するとされているが、理論的裏付けのない安易な規制の段階付けを持ち込むべきでない。

2.1.④ 利用目的の変更として許容される範囲の精査が必要か

再検討視点1④は、データ利用の適正性の観点で、「関連性を有すると合理的に認められる範囲」における利用目的の変更（17条2項）として許容される範囲について見直しの可能性があるかを問うているが、なぜその必要性があるとされているのかは明らかでない。

一般に、データの適切性はその決定の目的に照らして定まるものであることから、異なる決定の目的に流用されれば、データの適切性が損なわれる蓋然性が高い。それゆえに、目的外利用が禁止されるわけであるが、二次利用の際に改めて新しい決定の目的に照らしてデータの適切性が判断され、適切性を欠くデータ項目が排除されるならば、そのような二次利用は許されるとも言い得る。しかし、それは、元の利用目的と「関連性を有する」ということではない。

17条2項の規定は、変更後の利用目的の変更前の利用目的との「関連性」を問うものであるが、

¹³ 第8回法制局参事官審査録において、「本件で果たしたい「透明性の確保」については、現行法第15条の解釈で対応できるのではないか。同条の運用の問題であって、それ以上に規制を設ける必要性はあるのか。」と否定されている。

¹⁴ EU法では、自動決定（GDPRでは22条、データ保護指令では15条）が、明示的な同意を要することについて子供データで特に問題となるが、OECDガイドラインを基礎とする日本法では現在のところ自動決定の規律を導入する予定がない。

データ品質の原則の観点では、変更後の利用目的との「関連性」が求められるのはデータ項目である。変更後の利用目的が変更前の利用目的に「関連性」があるからといって、変更前の利用目的で構成したデータ項目が変更後の利用目的に「関連性」があるとは限らない。

他方、二次利用の目的が決定を伴わないものである場合には、核心的保護利益の観点からは、二次利用を制限する理由はない（後述2.2節）。

2.1.⑤ 取扱いの正当性を裏付ける基準の導入によるアプローチをどう考えるか

再検討視点1⑤は、本人関与による規律に依存しない（個人データ利用の適正性を担保する）方法として、取扱いの正当性を裏付ける基準を導入するアプローチの是非を問うている。その答えは、前記①で述べたとおり、データ品質の原則（特に関連性の要件）がその基準である。

なお、現行法の不適正利用禁止の規定（19条）は、その基準となり得ない。なぜなら、「違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法」という基準は、核心的保護利益「個人データ処理による個人に対する評価・決定の適切性確保の利益」と何ら関係がないからである。

この19条の規定は、本来は、令和2年改正の「制度改正大綱」では、「適正な利用義務の明確化」として、「昨今の急速なデータ分析技術の向上等を背景に、潜在的に個人の権利利益の侵害につながるものが懸念される個人情報利用の形態がみられるようになり……」との課題認識の下に計画されていた。それが、内閣法制局の予備審査の段階（前掲注12）で、「不正利用の禁止」に変更させられた経緯がある¹⁵。さらに、「規範の明確性に欠ける」として、「違反となるものについての基準を明確に規定するべきであり、禁止する行為を具体的に列挙すべき」との指摘¹⁶を受け、前例のある基準として、施行令5条の「保有個人データから除外されるもの」（開示等請求権からの除外）を列挙した2号「当該個人データの存否が明らかになることにより、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがあるもの。」を借用して規定されたもの¹⁷である。この前例の趣旨は、開示等請求において「存否が明らかになること」によって生じ得る「違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれ」に着目したものであり、本来、個人データの利用の適正性の基準とは何らのつながりもない。

この大綱での「データ分析技術の向上等を背景に」との趣旨は、いわゆるプロファイリングの問題に対処しようとしたものであった¹⁸が、令和2年改正の時点では、どのようなプロファイリングが禁止されるべきで、どのようなプロファイリングなら許されるべきか、その基準（プロファイリングの是非の基準）を示すことが、本邦においては筆者を含め誰にもできていなかった。それゆえに、立案が迷走したことはやむを得なかったといえるだろう。

それが、その後の研究の進展により、プロファイリングの是非の基準は、1980年の時点で既に、OECDガイドライン第2原則のデータ品質の原則（特に関連性の要件）に組み込まれていたことが判明した。したがって、この原則こそが（データ利用の適正性確保における）「取扱いの正当性を裏付ける基準」となる。

¹⁵ 第14-3回法制局参事官審査録において、「適正な取扱いのための行為規制であれば、行為規制とすべきではないか。それであれば、利用制限を行うのではないか。不正利用の禁止など。」と指摘され、「何をもって不正であるとするのが難しいと考えている。」と返したものの、「破産者マップの件は事例として使える。しかし、リクナビの件は立法事実としては微妙。」などと指摘され、元々の「データ分析技術の向上等を背景に」との趣旨は霧散してしまった。

¹⁶ 第25回法制局参事官審査録

¹⁷ 個人情報保護委員会事務局「個人情報の保護に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）説明資料 令和元年11月28日」の「不適正な方法による個人情報の利用の禁止（新設）」の節は、施行令のこの規定（当時は4条2号）を参考として挙げて説明している。

¹⁸ 国会会議録第201回国会衆議院予算委員会第一分科会第1号（令和2年2月25日）における其田政府参考人の答弁は、プロファイリングへの3つの対策の一つとして、不適正利用禁止の規定を挙げている。

2.1.⑥ 本人に働きかけ影響を与える事業活動に利用目的規制や本人関与の強化は必要か

再検討視点1⑥は、「プロファイリングなどデータ処理結果を使用して本人に働きかける事業活動であって、本人の権利利益に相当な影響を与え得るもの」について、類型的な利用目的規制が必要かと問うている。その答えは、利用目的それ自体を類型的に禁止することは必要ではなく、また、そのような類型の該当基準を定めることは困難と思われ¹⁹、禁止すべきは、目的ではなく、決定の目的に関連性のないデータ項目を用いることである。

また、再検討視点1⑥は、「本人の関与の強化」が必要かを問うている。その答えは、前記①で述べたとおり、本人開示によりデータ品質の原則の関連性要件に反するデータ項目が使用されていることを確認できた際に、当該データ項目を消去するよう利用停止請求権を行使できるものとする必要がある。

2.1.⑦ 配慮意思のない事業者の不適正取扱いを抑止・停止する措置は必要か

再検討視点1⑦は、データ利用の適正性確保の観点で、本人関与による改善が期待できない、もとより改善の意思のない事業者について、本人関与とは異なる措置により「不適正な取扱いを抑止・停止する」ことが必要かを問うている。その答えは、前記①で答えた「独立データ保護機関の介入と本人関与の両面からなるガバナンスの仕組み」のとおりであり、本人関与で改善されない場合には、独立データ保護機関の介入で対処する必要がある、「評価・決定の適切性確保」がなされていない場合について、指導・勧告・命令を可能とする制度が必要である。

2.1.⑧ データ利用の適正性確保を超えた本人の能動的関与は必要か

再検討視点1⑧は、「データ利用の適正性の確保を超えて」、本人が何らかの見地から自身のデータの取扱いに能動的に関与する仕組みとして、開示請求、利用停止、データポータビリティの導入の是非を問うている。その答えは、以下のとおりである。

個人情報保護法の開示請求権は、第一義的には、「データ利用の適正性の確保」のために訂正請求や利用停止請求を行う際の準備を可能にするものとして用意された制度であるが、副次的保護利益（前掲注5）としての「自己の情報を知る利益」をカバーする意義も併存しているといえる。例えば、医療分野において、患者が自身の診療録の開示を医療機関に求めることは、診療録の内容が適切かを確認するという趣旨（核心的保護利益のための開示の趣旨）を超えた「自己の情報を知る」ことそれ自体の意義があると考えられ、他の制度でカバーすべきものかもしれないところ、日本法では現在のところ、個人情報保護法の開示請求権がカバーしている。個人情報保護法では死者の診療録が開示対象とならないことがしばしば問題となるが、その必要性があれば、個人情報保護法ではなく他の制度でカバーするべきではないか²⁰。

同様に、データポータビリティについても、個人情報保護法でカバーする必要はなく、他の制度でカバーすればよいと考える。

利用停止については、「データ利用の適正性の確保を超えて」のものとしては、副次的保護利益としての勧誘拒否の利益（ダイレクトメール等の送付等を拒否できる利益）があり得る。EU法はこれをカバーしているが、日本法は長らくそれを保護利益としているのか定かではなかったが、令和2年改正で、利用停止請求権の行使を可能とする要件を緩和する際に、ダイレクトメールの送付停

¹⁹ OECDガイドラインの立案過程においても、専門家部会の終盤で、部会事務局から、利用目的自体を制限するべきではないかとの提案があったが、基準は定まらないとして、却下されている。

²⁰ 英国法では、Data Protection ActとAccess to Health Records Actの双方でカバーしており、死者の記録については後者で対応している（前掲注2、(9)109頁）。

止や電話勧誘の停止を可能にするものとされた²¹ことから、日本法はこの利益を保護対象としているようである。現行法は、これを「利用する必要がなくなった場合」に位置付けているが、より直接的に勧誘拒否を実現する改正に向かう道もあり得ると思うが、あまり重要ではないと考える。

2.1.⑨ 小括

以上の「1.本人関与による規律の実効性」への回答は、主要なところは、次のようにまとめられる。

自律的ガバナンスを重視する現行制度の考え方は、保護すべき個人の権利利益を「誤った又は不完全な情報によって自己に関し誤った判断がなされないこと」と想定すれば、開示・訂正の請求という本人関与の仕組みで改善が進むものであった。しかし、本法が保護すべき個人の権利利益は、OECDガイドラインの成り立ちを踏まえれば、それに限られず、「評価・決定の適切性確保」まで含めるべきであり、その適切性確保のための主要な要件である「関連性（relevancy）」の要件は、当事者間のみでは解決が難しいため、個人情報保護委員会による介入が必要である。OECDガイドラインを含む「データ保護」の制度は、独立データ保護機関による介入と本人関与の両面からなるガバナンスの仕組みである（①の回答）。

「評価・決定の適切性確保」の「適切性」の基準として、データ品質の原則（OECDガイドライン第2原則）の法制化が必要である。現行法は、第2原則の求める関連性、正確性、完全性、最新性のうち、狭義の正確性と最新性しかカバーしていない。関連性と、広義の正確性と、完全性（EU法では「十分性（adequacy）」が相当）をカバーする規律が必要である（①⑤の回答）。

本人関与の観点からは、「評価・決定の適切性確保」のためには、本人が理解できる説明が必要であり、具体的には、利用目的は、個人に対する決定を伴うか否かの事実、決定を伴う場合はどのような決定の目的であるかを明らかにする必要がある、決定を伴う場合に限り、決定に使用するデータ項目の一覧を公表する必要がある（②の回答）。

また、本人関与の手段として、誤りや不適切な評価・決定がなされている場合の訂正請求だけでなく、関連性のないデータ項目による決定がなされている場合の利用停止請求を認める必要がある（①⑥の回答）。

改善の意思のない事業者について本人関与による規律が期待できない場合には、独立データ保護機関（個人情報保護委員会）による介入により解決すべきであり、「評価・決定の適切性確保」がなされていない場合について、指導・勧告・命令を可能とする制度が必要である（⑦の回答）。

子供を本人とする個人データについては、本人関与による規律が期待できないので、独立データ保護機関（個人情報保護委員会）による介入が特に重要となるのであり、介入の対象として子供データの処理を重点的に監視監督することなどの運用が求められる（③の回答）。

2.2. 直接的な影響が想定されない利用

再検討視点2は、「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」として、次の①と②の問いを投げかけている。

① 本人関与は影響が具体的に見込まれる場合に必要とされるのではないか

② 統計利用など分析結果の獲得と利用のみを目的とする場合に本人関与は求められるか

この問いに端的に答えると、①然り、②求められない——との回答になる。以下、これらの回

²¹ ガイドライン通則編3-8-5-1「利用停止等の要件」中の「本人の権利又は正当な利益が害されるおそれがあるとして利用停止等又は第三者提供の停止が認められると考えられる事例」に示された事例1及び事例2。

答について具体的に説明する。

2.2.① 本人関与は影響が具体的に見込まれる場合に必要とされるのではないか

「本人関与」には、開示・訂正・利用停止（開示等）と、本人同意の2つがある。開示等については、前記2.1節で述べたように、その趣旨は、「データ利用の適正性確保」、すなわち「個人データ処理による個人に対する評価・決定の適切性確保」のための、「自律的ガバナンス」の一環である。したがって、個人に対する決定を伴う利用がなされないことが保証されている状況、すなわち、本人への影響が具体的に見込まれる状況でない場合では、開示等の仕組みは必要でない。

本人同意については、日本法では、同意による規律は、第三者提供時の同意、目的外利用時の同意、要配慮個人情報取得時の同意の場面に現れるところ、これらの行為のその先で起きること、すなわち、第三者提供された先でどう利用されるか、目的外利用される先でどう利用されるか、要配慮個人情報が取得された先でどう利用されるかは、一般には不確かであり、「本人への影響が具体的に見込まれる状況でない場合」か否かは不明の状況である。これらの同意による規律は、それらが不明であるがゆえに、同意なしには認めない規制が課されているわけであるが、本人の立場からしてみれば、同意した結果どうなるのか見通しがない中で、同意するか否かの選択を迫られても判断のしようがないという問題がかねて存在する。

逆に、第三者提供された先、目的外利用される先、要配慮個人情報が取得された先で、本人への影響が具体的に見込まれないことが保証されるのであれば、提供されても、目的外利用されても、取得されても、「データ利用の適正性確保」の観点で問題がないと言うことが可能で、そのような場合では、もはや本人同意は必要でない。

2.2.② 統計利用など分析結果の獲得と利用のみを目的とする場合に本人関与は求められるか

統計利用など分析結果の獲得と利用のみを目的とする場合は、本人への影響が具体的に見込まれる状況でない場合に当たり、「データ利用の適正性確保」の観点からは、問題がないため、本人関与は必要でない。

ただし、たとえ安全管理措置として仮名化を施すにしても、漏えい事故が発生する可能性はゼロではないことから、「本人への影響」は「具体的に見込まれる」わけではないものの、漏えいの可能性という意味で「本人への影響」は「生じ得る」。そのことから、漏えい事故が発生した場合の被害が極めて甚大である場合（例えば、一生分に渡るような長期間の医療・健康データが仮名化されているとはいえ集中的に蓄積されるような場合）について、本人同意を求めるかあるいはオプトアウト機会を用意するという「本人関与」の余地を与えることも考えられる。

2.3. 第三者提供を原則禁止する仕組みの妥当性

再検討視点3は、「第三者提供を禁止する必要のない類型はあるか」として、①提供先における利用目的が個人への影響を伴わない一般的・汎用的分析に限定される場合、②本人にとって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が想定されない場合、③利用目的の継承などを通じ当該第三者への提供後も提供前と同等に本人の権利利益の保護が図られる状態が保証される場合が挙げられている。

①については、前回意見で「1.2 統計量への集計」の節で述べたとおりであり、日本法の民間部門はそれを許さない点で過剰規制となっている。「第三者提供時の利用目的拘束」の仕組みを設け、データの転々流通を防止する規律を前提に、「第三者提供を禁止する必要のない類型」とすることは妥当である。この場合、本人への影響を伴わないことを保証するために、仮名化した

個人データを用いることと、個人に対する決定に用いること（決定利用）を禁止する²²必要がある²³。²⁴

②については、前回意見で「1.1 目的内の提供」の節で述べたとおりであり、目的外での提供だけでなく目的内での提供をも本人同意を原則とする日本法の民間部門の規律は過剰規制となっている。日本法の民間部門がそのような規律とせざるを得なかったのは、平成15年法の立法時に、急激な新規制の導入に伴う事業者への配慮として、利用目的を特定する義務を、大まかな特定で構わないとされた結果、その代わりに第三者提供を原則禁止とせざるを得なかったものである。したがって、「利用目的の特定」を十分に詳細なものとし、「第三者提供時の利用目的拘束」の仕組みを設けることを前提に、EU法でいうところの「契約の履行」に基づく場合に相当するような、「提供を当然のものと思うなど躊躇が想定されない場合」といえるだけの限定された特定の利用目的の場合に限って、「第三者提供を禁止する必要のない類型」とすることは妥当である。

③については、「利用目的の継承」は上記の「利用目的拘束」と同じ意味と思われるところ、「提供前と同等に本人の権利利益の保護が図られる」ためには、何をもって「本人の権利利益の保護」が図られているといえるかを明確にする必要がある。この点も、前回意見で「1.1 目的内の提供」の節で述べたとおりであり、今回の再検討視点でいえば、1⑤「取扱いの正当性を裏付ける基準の導入」がそれに当たる。

2.4. クラウド利用における義務を負うべき者の在り方

再検討視点4は、個人情報取扱事業者がクラウド利用など「第三者に依存するケースが拡大」しているとことに鑑み、本人に対して責任を負う個人情報取扱事業者が委託先の監督を通じて安全確保の義務を果たすことになっている現行の規律は妥当かと問うている。これには複数の問題が混在しているので、問題を切り分けて検討することが肝要である。

第1の問題は、クラウドが、IaaSやPaaSである場合などのように、個人データ処理を行わないものとなっている場合（ガイドラインQ&A 7-53でいう「個人データを取り扱わないこととなっている場合」）に、クラウドに起因して漏えい事故が発生する事態への責任の問題。

第2の問題は、クラウドが、個人データ処理を行うSaaSである場合に、クラウドに起因して漏えい事故が発生する事態への責任の問題。

第3の問題は、クラウドが、個人データ処理を行うSaaSである場合に、当該SaaSの機能が、前記2.1節の「データ利用の適正性」の観点で不適切な決定を生じさせるものである場合の責任の問題。

いずれの問題も、本来的にはそのようなサービスを利用することを選択した者に責任があることになるが、第1の問題は、個人データ処理の委託にも当たらないので、当該クラウドサービスの責任を問えない点、第2の問題は、個人データ処理の委託にあたり、委託先の監督義務が課されるものの、実質的に、クラウド事業者の方が事業を主体的に行なっていて、利用者が安全管理措置

²² 現行法の匿名加工情報や仮名加工情報の規定に見られる再識別の禁止とは異なる点に注意。仮名化された個人データの複数を突合して分析することは、現行法の仮名加工情報の再識別禁止規定に違反するが、必要な禁止は「決定利用」の禁止であって、突合は許されてよい。現行法の仮名加工情報は第三者提供を予定していないため、両者に違いがなかったが、統計量への集計を前提に第三者提供を許す場合には、両者に違いが現れる。

²³ EU法においても、EHDSは二次利用について決定（decisions）利用を禁止しているし、GDPR 89条に基づいて統計目的で処理する場合のセーフガードとして各国法で定められた規定においても、決定（decisions）利用が禁止されている。

²⁴ 令和2年改正で導入された学術研究の例外は、「個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く」としているが、それを具体化すると、決定利用を禁止すべきということになる。学術研究の例外を踏まえた各種の研究倫理指針の自主規制は、決定利用の禁止を規定することによって、本人関与を要しない規律とすることができる。

の監督をすることが現実的でない点、第3の問題は、「データ利用の適正性」の観点で不適切な決定を生じさせるSaaSの機能について利用者が監督する制度にはなっていない点が、課題として論点となる。さらには、第3の問題の発展形として、クラウド利用ではなく、提供されるソフトウェア製品を自ら利用する場合に生じる同種の問題（第4の問題）も検討する余地があろう。

ここでは、執筆時間の都合で、これらに対する答えを示すことができないが、第3と第4の問題は、昨今のAI規制とも共通する課題であるので、その観点で検討を進めることが肝要である。

2.5. 個人の権利利益の外延

再検討視点5は、「守られるべき個人の権利利益の外延」として、次の①と②の問いを投げかけている。

- ① 個人への働きかけのチャネルである端末識別番号やcookieを住所等と同等に捉えるべきか
- ② 個人の権利利益の外延や優先順位について整理して制度体系を見直すことが有用か

これらの問いに端的に答えると、①概ね然り、②然り——との回答になる。以下、これらの回答について具体的に説明する。

2.5.① 個人への働きかけのチャネルである端末識別番号やcookieを住所等と同等に捉えるべきか

再検討視点5①は、スマートフォン等のインターネット接続端末やブラウザ等が、個人に対し勧誘その他の一対一の働きかけを行うチャネルとして定着していることから、そこで用いられる端末識別番号やcookie情報等を、氏名・住所等と同様に、個人情報保護法の規律対象とするべきかを問うている。

この論点に答えるには、前記2.1節の「データ利用の適正性」の観点から答えを導出するべきである。すなわち、情報あるいはデータを本法の規律対象とすべきか否かは、本法が本来的に保護すべき核心的保護利益「個人データ処理による個人に対する評価・決定の適切性確保の利益」の観点からすれば、個人に対する決定を伴うか否か、すなわち、各個人の個人データに基づき何らかの影響を及ぼす（異なって扱う）ことがあるか否かによって判別するべきである。

したがって、端末識別番号やcookie情報に基づいて、個人別に異なる結果がもたらされるのであれば、規律の対象ということになる。その際の、端末識別番号やcookie情報をretrieval識別子として処理されるデータレコードは、本法の用語である「個人に関する情報」に該当し、かつ、個人を識別する²⁵ことができるものに当たる。

一方、再検討視点5①は、「個人に対し勧誘その他の一対一の働きかけを行うチャネル」という点に着目しているが、個人別のデータに基づかないで全員に同じ働きかけを行う場合も含めて書かれているようにも見える。そのような場合では、前記2.1節の「データ利用の適正性」の問題は生じず、前記2.1.⑧で述べた「勧誘拒否の利益」の問題にすぎない。「勧誘拒否の利益」が本法の保護対象として本当に含まれるのかをまず明らかにする必要があるだろう。筆者の意見としては、「勧誘拒否の利益」は現時点では重要でないと考える。

その点で、6月の「中間報告」に書かれている「電話番号、メールアドレス、Cookie IDなど、個人に対する連絡が可能な情報を有している場合には……」との記載（6頁）は、上記の后者（全員に同じ働きかけを行う場合）を指しているところに問題があった。真に問題とすべきは、上記の前者（異なって扱う場合）である点に注意されたい²⁶。

また、再検討視点5①の記載は、端末識別番号やcookie情報等について「データ類型」の語で捉

²⁵ そもそも、「個人を識別する」とは、個人を個人別に異なって扱うことの手段を指している。

²⁶ 令和2年改正で新設された仮名加工情報の規律においても、本人への連絡等の禁止（41条8項）の解釈として、ガイドライン仮名加工情報・匿名加工情報編が、2-2-3-5で「事例2）CookieIDを用いて受信する者を特定した上で、当該受信者に対して固有の内容のインターネット広告を表示する方法」を挙げているのは、同じ理解によるものと考えられる。

えているが、データの類型で決めるのではなく²⁷、まずは、事業者が「各個人の個人データに基づき何らかの影響を及ぼす（異なって扱う）こと」（決定利用）を予定しているか否かで決まるものとするべきである。その上で、事業者が決定利用を予定していない場合であっても、提供先で決定利用が行われる場合には、その提供行為も規律対象としなければならないので、決定利用され得る「個人に関する情報」（体系的に構成されたものに限る）を規律対象とすることになる。

2.5.② 個人の権利利益の外延や優先順位について整理して制度体系を見直すことが有用か

再検討視点5②は、個人の権利利益の外延について、(A)から(D)の類型を挙げて、優先順位の整理が有用かと問うている。これへの答えは次のとおりである。

(A)で挙げられている「個人データ処理を通じ、特定の個人を評価・選別し、それに基づいて、特定個人に影響を与える行為を行うことのリスク」は、前記2.1①で示した、本法が「データ利用の適正性」として想定すべき核心的保護利益「個人データ処理による個人に対する評価・決定の適切性確保の利益」に相当する。

(B)で挙げられている「個人データの本人到達性の機能を利用し、勧誘その他の特定の個人への働きかけを行うことのリスク」は、前記2.1.⑧で触れた「勧誘拒否の利益」に相当し、筆者の整理では副次的保護利益（前掲注5）に分類される。

(C)で挙げられている「自身の秘匿したい領域が他人に知られるリスク」も、副次的保護利益に分類される「私的領域保護の利益」（前掲注5）に相当する。

これらを、核心的保護利益と副次的保護利益に区分している趣旨は、規律の対象となる客体の範囲を定める際に、核心的保護利益の観点で定める必要があることを示すところにある。もし、(B)や(C)の利益の観点で対象を定めることになれば、(A)の利益の観点からは過剰な規制となる。例えば、(C)の観点で客体を定めると、散在情報も含めた全ての情報が対象になってしまうし、(B)の観点で客体を定めると、広告そのものが規制されることになってしまう。(A)の観点で定めた客体に対する本法の規律が、結果的に(B)や(C)の一部をカバーすることになっているので、それを「副次的保護利益」に区分して理解することが有用である。

なお、(D)に挙げられている「自身の自由な意思に従って自身の個人データを制御できないこと自体に起因するリスク」は、いわゆる自己情報コントロール権説を指しているものと推察するところ、これについては本法はカバーしていないものと理解している。

2.6. 情報の種類に起因する考慮要因

再検討視点6は、「個人データそのものの特徴に起因する考慮事項」として、次の①と②の問いを投げかけている。

① 差別的評価が不当に助長される要配慮個人情報の規律は妥当か

② リスク増大が見込まれる他の類型に特別な規律を課すべきか

これらの問いに端的に答えると、①妥当でない、②必要でないか拙速である——との回答になる。以下、これらの回答について具体的に説明する。

2.6.① 差別的評価が不当に助長される要配慮個人情報の規律は妥当か

再検討視点6①は、「個人データの収集とその処理を通じ、本人に対する差別的評価が不当に助長されることが相当程度予想される個人データの類型を要配慮個人情報と位置付け」ている現在の規律が妥当かと問うている。これに対する答えは次のとおりである。

まず、「差別」の語は、多義的であり、いかなる意味で用いているかを明らかにする必要があ

²⁷ この点は、5年前の3年ごと見直しのヒアリングの際にも、cookie等を個人識別符号に該当させることに反対する意見を述べている。第105回個人情報保護委員会議事録参照。

る。OECDガイドラインには「データ対象者に対する不当な差別 (unfair discrimination) がないことを確保すること」との記述がある。日本法もこれに沿って「差別」概念を解するべきであろう。EU法においても、GDPRにおいてはリスクの筆頭に「差別 (discrimination)」が挙げられている。これらの意義の詳細な分析については、前掲注2の論文(9)113～121頁に記したので参照されたい。EU法の「特別カテゴリ (special categories)」の個人データは、必ずしも差別と関係していないことに注意が必要である。OECDガイドラインは特別カテゴリを設けていない。

OECDガイドラインが特別カテゴリを設けなかった経緯は、前回意見の「2.2 特別カテゴリの意義」でも述べた²⁸。改めて述べると、フランス代表が、sensitiveカテゴリを入れるべきと繰り返し主張する一方、米国代表が「保護の必要性を生じさせるのは情報の性質ではなく、その目的と使用である」との理由で繰り返し反対し、採用されなかった。このような、「情報の性質ではなく目的と使用である」とする指摘は、第2原則前段の関連性要件に反する「目的と使用」がなされる場合に「保護の必要性」が生じるということを述べたものと考えられる。

すなわち、前記の2.1.①で述べたように、本法が本来的に保護すべき核心的保護利益「個人データ処理による個人に対する評価・決定の適切性確保の利益」の趣旨は、関連性のないデータ項目による差別をもたらす決定（不公平な決定）の防止にあるのであって、重要なのは、データ項目の決定目的との関連性の有無であって特別カテゴリ該当性ではないという意見である。

したがって、2.1.①で述べた、データ品質の原則（OECDガイドライン第2原則）の法制化がなされた暁には、特別カテゴリ、すなわち要配慮個人情報情報の類型は、本法にとって必要でないということになる。しかし、EUの状況を鑑みるに、特別カテゴリを廃止すればGDPRの十分性認定は維持できないだろうと予想されるので、何らかの形で残すことは避けられないと考える。

その点で、現行の要配慮個人情報情報の規律は過剰規制であると考ええる。GDPRにおいても、特別カテゴリは設けられているものの、事細かに規律が規定されており、一般データと特別カテゴリとの差はさほど大きくないものとなっている。日本法の、本人同意の必要性で差を設けている現行の要配慮個人情報情報の規定は、無理のある規制を課していて、結果として同意の形骸化を招いている。

これは、日本法が、データ品質の原則に対応せず、平成27年改正まで、法目的に差別防止の趣旨を含んでいなかったことから、要配慮個人情報情報の規定を設けることによって、差別防止の趣旨をカバーしている体裁をとることになったということであろう。しかし、このような限定列举の要配慮個人情報情報の規律では、代理差別 (proxy discrimination) ²⁹による差別的効果（間接差別）を防ぐことができない。

その点について、要配慮個人情報に相当する情報を他のデータから推知して生成することを要配慮個人情報情報の取得と解釈すればよいとする意見が散見されるが、その方法でも、なお、限定列举の法的保護属性への代理差別しか防ぐことができない。データ保護法の趣旨は、1970年代の時点から、そのような限定列举された差別の防止ではなく、あらゆる関連性のないデータ項目による決定が「差別」に当たるとして、その排除を趣旨としたものである³⁰。そのために、関連性要件の法制化が必要とされている³¹ことを理解するべきである。

なお、現行法の要配慮個人情報情報の定義に現れる「不当な差別、偏見その他の不利益が生じない

²⁸ 一部に誤りがあったのでここで訂正したい。前回意見「2.2 特別カテゴリの意義」中に、「ドイツ代表ほか」との記載があるが、再度確認したところ、ドイツ代表の該当する発言は見つからなかった。それに相当する発言をしていたのは米国代表であった。詳しくは、前掲注2、(9)114～116頁参照。ドイツでの捉えられ方については、同118～119頁参照。

²⁹ 前掲注2、(9)124頁

³⁰ 前掲注2、(9)125頁

³¹ その場合、推知による要配慮個人情報該当性の議論は無用である。

ようにその取扱いに特に配慮を要する」の意義について、通常、どのように理解されているのか、誤解も多いのではないかと論点もある。

前記の「あらゆる関連性のないデータ項目による決定が「差別」に当たる」というときの、「差別」概念は、日常語で多用されるような、集団に対する嫌悪や蔑視、排他の感情を意味する「差別」（差別感情）のことではなく、特定の集団に対する社会的な烙印（スティグマ）とも関係しない、それらを伴わない場合を含む、すべての「不合理な区別」のことを指している。

それに対し、要配慮個人情報の定義に現れる「不当な差別、偏見」の語は、差別感情やスティグマをもたらす意味での「差別」として理解する者も少なくないのではないかと。特に「偏見」の語が使われていることで、人間が抱く偏見とそれに基づく人間の差別行為を想定しているように見えるし、「差別につながる」「差別を助長する」との表記が使われることも、そのような解釈に傾く。もっとも、「偏見」の語も、データに基づく不合理な区別のことを指しているとも解釈できるし、「つながる」との表記も、「決定に用いられ得る」の意味と解釈できなくもない³²。ガイドライン通則編は、この解釈を明らかにしていない。この違いは、制度趣旨と規律設計の根幹に関わるので、後者の意義である旨を明らかにすべきである。

また、昨今のAI規制の観点で、個人が対象の問題についてはデータ保護法（日本では個人情報保護法）でカバーするものとされるが、その際に公平性（fairness）の確保が強調される。欧州のGDPRも米国のPrivacy Act of 1974も、公平性の確保のためのデータ品質の原則（特に関連性要件）を備えているからこそ、データ保護法でAIの公平性の問題をカバーできていると言える。それに対して、関連性の要件を法制化していない現行の日本法では、AI規制が問題とする公平性の確保を、個人情報保護法で引き受けることができない³³。したがって、この観点からしても、データ品質の原則の法制化が急務であるといえる。

日本の個人情報保護法は、長い検討の歴史を見ても、公平性の観点で語られることがなかった。法目的の1条に公平性の概念を明示するか、それができなければ、基本方針に盛り込むのがよいであろう。

2.6.② リスク増大が見込まれる他の類型に特別な規律を課すべきか

再検討視点6②は、差別とは別に、何かしらの特徴を持つリスクの高いタイプのデータを、特別カテゴリに入れるべきかを問うている。これに対する答えは次のとおりである。

6月の「中間整理」を見ると、「生体データ」を特別扱いすることを検討しているようであるが、まず、「生体データ」というネーミングからして無理解を顕にしている。問題とされているのは、生体計測学的（biometric）な識別という処理であって、生体のデータそのものが問題なのではない。中間整理では、「どのようなサービスやプロジェクトに利用するかを含めた形で利用目的を特定することを求めることが考えられる」などと記載しているが、そのようなことは全ての個人データに対して求めることである。また、「本人がより直接的に関与できる必要がある」として、「事後的な利用停止を他の保有個人データ以上に柔軟に可能とすることが考えられる」などとも記載しているが、それで問題が解決するとは思えない。中間整理で曖昧な提案のまま、内閣法制局の予備審査の過程で秘密裏に案を変更するなどし、12月というもはや変更の効かないタイミングで大綱にルール案を示して、賛成するか反対するかだけを問うような、拙速な方法でこの課題を解決できるとは思えない。やったふりだけの実効性のない規制になるなら今はやめておくべきである。

³² 「差別を助長する」との表記は、「決定に用いられ得る」の意味と解釈するのは無理であろう。

³³ ChatGPTの登場に際して要配慮個人情報の規制を当てはめて指導したことが的外れであることは、前回意見「1.3 要配慮個人情報の取得」で述べた。これも、「差別」概念の理解が怪しいことが原因となっているのではないかと。

3. 再検討視点にない事項についての意見

前回意見の「1.4 個人データへの統一」で、個人情報データベース等を構成することを予定していない個人情報（散在情報）に対する過剰規制を排するべきであるとして、義務の対象を「個人データ」に統一することを提案した。この点が、再検討視点に記載がないが、「参考3 適正な個人データの取扱い確保のための規律」で説明されている、現行の規律の説明において、「個人情報データベースによる個人データの取扱いの危険性に着目し」と書かれているので、元より、個人データを対象とした制度であるという整理なのか。

現行法の「個人情報」と「個人データ」の両方の語を用いても、実際には、民間部門では、「個人情報」を対象とした義務規定の名宛人が「個人情報データベース等を事業の用に供している者」であることから、実質は「個人データ」（予定しているものを含む）を対象としているのと同じこととの解釈も可能であることを、前回意見で述べた。その解釈をガイドラインに明記するか、それができないならば、やはり、法改正によって「個人データ」に統一する必要がある。

それを実施しない限り、毎回、担当者がそのことを理解するまでに時間を要し、担当が交代すれば再び一から誤解を繰り返すことになる。

4. 具体的な提案

4.1. 個人情報ファイル概念を民間部門へ導入する

（準備に時間が足りず、説明文は未記載。）

4.2. 要配慮個人情報の規律を「取得」から「収集」に変更する

（準備に時間が足りず、説明文は未記載。）

以上