

個人情報保護委員会ヒアリング

2024年12月3日



国立情報学研究所

佐藤一郎

- 以降では個人情報保護委員会による「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」に沿って議論するが、それ以外の項目も含まれる
- なお、第289回個人情報保護委員会における有識者ヒアリングの意見と重複部分は省略または手短にまとめている

データの類型に関して

■ 個人データに着目した規律に関して(参考3-(1))

- 個人データの定義の元となる「個人情報データベース等」は現在の技術水準と合致していないのではないか
 - 検索やAI技術の進歩により、テキスト情報や画像情報など個人情報「体系的に構成」されていないデータであっても、個人情報の検索が可能であることは多い
 - 「個人情報データベース等」の定義において、データが「体系的に構成」されていることが検索可能とする要件と捉えているのであれば、「体系的に構成」ではなく、検索可能性などの「機能」に基づく定義に変えるべきではないか
- プライバシーに関する情報かつ個人の権利利益の侵害に関わる情報の範囲は拡大しており、個人情報というデータ類型では網羅できるとは限らない。また、個人データだけでなく、単体の個人情報からでも個人の権利利益の侵害を起さうる
 - 引き続き個人情報保護法としては個人データに着目した規律を課すとしても、事業者に対してはデータ類型に拘らず、上乗せのかつ自主的取組みを求めるべきである
 - 一方で個人情報または個人データというデータ類型では、保護して切れない個人の権利利益の侵害については、そのデータ類型の外延も含めて、民事への支援に資する規律を同法に含めるべきではないか

個人情報 の適正な取扱い

- 同視点の参考3-(2)の議論のように個人情報の適正な取扱いにおいて、下記の方向性があることが指摘されている

- ①本人の関与による適正な取扱いの確保

- ②事業者内における適正な取扱いの確保

- ①は同意の形骸化・煩雑化の問題があるとしても、②は下記の問題がある

- (1)何を持って「適正な取り扱い」とするのかが明確ではないこと

- (2)事業者において「適正な取り扱い」を担保する方法も明らかではないこと

- (3)事業者は保有する個人情報 が正確であるとは限らないこと

従って、現時点において、②の実現は困難といえる

- 従って、(1)～(3)が解決されない限り、①を前提にすべきではないか

- 個人が事業者の取扱いを評価・選別できるのであれば、②は個人情報保護法の上乗セルールとして導入することには有用性がある。またこのとき②の適正な取扱いを確保する手段として、①に基づく本人関与を取り入れることも積極的に検討すべきである

- 補足：

- AIを利用した個人情報の取扱いが広がることが予想されるが、AIは未知のパターン等の発見するために導入されることが多いこと、AIに不確実性があることから、事業者もAIの結果を正確に予測できるとは限らず、②の実現はよりいっそう難しくなるのではないかと。
 - 細かい指摘になるが、②については「適正」なのか、「適切」なのかの議論も必要ではないか

現行制度の基本的前提に係る再検討にあたっての視点(1/6)

- 個人情報を特定した利用目的などの通知・公表の妥当性(視点参考4-1①)
 - 通知・公表手段及び、その内容が不十分なために、個人情報の利用目的を本人がわからないケースも想定されることから、通知・公表の具体的な指針整備が必要
 - 通知・公表に加えて、同意の在り方も明確化が必要
 - IoTやセンシング技術の発展により、現実世界において個人本人が気がつかない個人情報の取得が増えており、個人情報の取得に関する規律が必要ではないか
- 技術の急激な社会実装における通知・公表の在り方(視点参考4-1②)
 - AIを利用した個人情報の取扱いが広がることが予想されるが、AIは未知のパターン等を発見を意図して導入することが多いこと、AIが確率的要素を含む場合、その結果には不確定性があることから、事業者もAIの結果を正確に予測できるとは限らない。それを補完するためにAIの利用において本人関与は重要となる
- こどもに関するデータに対する補完する仕組みの必要性(視点参考4-1③)
 - こどもに関するデータの利活用への期待はあるものの、こどもの評価など、本人の権利利益の侵害リスクが高く、また子供の成長とともに変わることを考えると、同意における保護者などの関与だけでなく、こどもに関するデータの利用範囲を厳格化するとともに、短い利用期間に限定すべきではないか

現行制度の基本的前提に係る再検討にあたっての視点(2/6)

- 急速に進展する技術による利用目的の変更の必要性(視点参考4-1④)
 - 技術の進歩はデータの高精度化をもたらし、利用目的やリスクも変化する。例えば全身の撮影であっても、カメラの高解像度により指先の画像から指紋も識別可能
 - 利用目的の特定とそれに対する同意をひとつの契約として捉えれば、実質の内容が変われば再契約するように、技術による場合も利用目的の変更手続きは必要はらず
 - 技術進歩の影響は、個人情報利用段階だけでなく、取得段階においても大きい。IoTなどにより、現実世界において、本人が知らない状況で個人情報が取得されることは増えている。従って個人情報の取得に関する規律が必要ではないか
- 本人の関与がない個人情報の取扱いの正当性を裏付ける基準に関して(視点参考4-1⑤)
 - 前述したように事業者内における適正な取扱いが担保できるとは言い難く、引き続き一定の本人の関与は必要である
 - 一方で個人本人関与の煩雑さや、個人は事業者内のデータの取扱いに詳しいとは限らない。それを補完する手段として、消費者法における消費者団体のように個人の立場にたった第三者組織に権利を与えて、本人関与の代行（団体訴訟を含む）を行えるようにすべきである

現行制度の基本的前提に係る再検討にあたっての視点(3/6)

- プロファイリングなどの高度なデータ分析を活かした本人への働きかけ(視点参考4-1⑥)
 - プロファイリングを含む高度なデータ利用は、本人の想定を超えて事業者に個人情報取得・利用されることがあること、本人に関する評価や働きかけが行われることが多く、個人の権利利益の侵害が生じやすいこと、分析結果に間違いが少なくないこと、その分析及び結果、その結果の利用に本人の認知や関与があるとは限らないことから、EU GDPRなどを参考にプロファイリングなどの高度なデータ利用は類型的な利用目的規制を検討すべきである
 - 本人の関与は求めるべきだが、本人の同意がない場合の権利利益への影響（例えば内定辞退予測への拒否することは、内定辞退可能性が高いと判断され、内定が得られないなど）を最小化する仕組みが求められる。その意味でも同意の明確化は必要
 - 個人の権利利益の侵害が生じた場合、慰謝料を含め、民事的支援する規律も含めるべき
- 改善の意思はなく、本人の権利利益に十分な配慮のない事業者への対応(視点参考4-1⑦)
 - 該当する事業者を念頭に課徴金制度を導入し、課徴金額はその事業者へのペナルティ効果があるものとすべきである。なお、課徴金対象が悪質、重大事案に限定されるのであれば、該当しない事業者の「萎縮」を懸念する必要は少ないはずである
- プライバシー権等の見地から、より能動的に関与し得る仕組みの導入(視点参考4-1⑧)
 - 本人の関与による適正な取扱いの確保のためには有用といえる。当該の仕組みは同法に対する事業者の上乗せかつ自主的な取り組みと位置づけ、市場メカニズムとして個人が事業者の取り組みを評価し、事業者を選択できる仕組みも整備すべきである

現行制度の基本的前提に係る再検討にあたっての視点(4/6)

- 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(視点参考4-2)
 - 個人情報保護法は要配慮個人情報を除くと取得に対する規律がない。この結果、個人情報が取得され、それが統計的利用を含めて、一般的・汎用的な分析に利用されていても認知できないことがある
 - こうした個人データの利用による権利利益の侵害は小さいがゼロとはいえないことから、一般の個人データと同等の規律である必要性はないとしても、その利用を事前に通知すべきなどの仕組みは必要なのではないか

- 備考：技術によるデータ保護・秘匿手法としては、いわゆるPETsが直目されている。PETsは技術の総称にすぎず、それに含まれるとされる個々の技術についても、その技術の利用条件（例えば暗号の強さなど）や、対象データの特性や適応箇所などに秘匿性と実現コストが強く依存するために、個別ケースでないと事前に安全性を評価できない。従って、現時点でPETsを利用すれば個人情報保護法の取扱規律の一部を緩めることは適切とはいえない

現行制度の基本的前提に係る再検討にあたっての視点(5/6)

- **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**(視点参考4-3)
 - 第三者提供における同意では提供先の安全管理を含めて判断されることから、利用目的の継承すれば、同意なし第三者提供先が許容されるものではないことを強調したい
 - 利用目的の継承と個人情報保護委員会による監視が適切に行われることを前提にすれば、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ような類型は作れるだろうが、作成する手間と制約を考えると実需要は低いのではないか
 - また、個人情報保護法は個人情報の取扱いに関する手続法といえることから、こうした仕組みは手続きを手続きで緩和することになり、制度の複雑化が強く懸念される
- **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**（視点参考4-4）
 - 事業者が第三者による高度なデータ処理サービスやAIなどを利用するにしても、個人に対し責任を負うのはその事業者であるべき
 - ただし、委託先の個人情報漏洩や目的外利用などにおいて、委託元の事業者が対処できない場合、個人本人に対する救済措置等を優先する観点で、委託先が委託元の代理として救済措置等を行うことを許容することはひとつの方法といえる
- **守られるべき個人の権利利益の外延としての端末情報**（視点参考4-5①）
 - 端末識別番号やCookie情報等は個人情報として扱うべきであり、他の個人情報と比べて本人到達可能性により、個人の権利利益の侵害リスクが大きいのであれば、その取扱いの制約は必要となる。ただし、電気通信事業法との棲み分けも考慮すべき

現行制度の基本的前提に係る再検討にあたっての視点(6/6)

- **守られるべき個人の権利利益の外延の優先順位**（視点参考4-5②）
 - 個人に関する情報を個人の権利利益の外延に関してはその侵害リスクに応じて、適用する規律の程度を変えることはひとつの方法といえる。
 - ただし、そのリスク予測の難しさを考えると、個人情報の外延を含めて、個人の権利利益の侵害においては民事的支援に資する規律も個人情報保護法に含めるべきではないか
- **要配慮個人情報を相対的に保護を強めている規律の妥当性**（視点参考4-6①）
 - 要配慮個人情報はGDPRのSensitive Dataとの整合性が前提となっており、要配慮個人情報の変更は避けるべきである
 - 一方、取得による要配慮個人情報と、推知によって得られた要配慮個人情報に相当する情報も権利侵害の観点では違いがあるとは限らず、区別すべきではない
- **長期にわたり本人の追跡の手掛かりとなる情報の取り扱い**（視点参考4-6②）
 - 生体情報のように取得が容易であり、その利用では差別的評価を助長することがあるのにも関わらず、個人本人の意思では変えられない情報は長期にわたって、本人の追跡に使われることがある
 - 生体情報を含めて、長期にわたり本人の追跡の手掛かりとなる情報は一般の個人情報と比較して、その取扱いは厳しい規律とするべきである

短期的な視点（3年ごと見直しに向けて）

■ 課徴金は導入すべき

- 課徴金対象が悪質、重大事案に限定されるのであれば、該当しない事業者が「萎縮」を懸念する必要は少ないのではないか
- 課徴金額の算定は、事業者の収益モデルを考慮するとともに、ペナルティ効果があるものとすべきである

■ 団体訴訟制度は導入すべき

- 少額大量被害の場合、現状、訴訟は被害者に不利益であり、泣き寝入りは少なく、その状況の緩和策として個人情報保護を指向した団体による団体訴訟は有用なはず
- 近年、消費者法は消費者及び消費者団体に一定の役割を期待する方向となっているが、参考になる部分は多いと想像する
- 認定個人情報保護事業者は業界団体が兼ねることも多く、個人情報の保護として限界があるため、認定個人情報保護事業者の在り方の議論は必要ではないか

■ 未成年者の保護は導入すべき

- 海外制度との整合性に加えて、ネット利用の拡大により、未成年者が個人情報に関わるトラブルに巻き込まれるリスクが高まっており、未成年者に対する保護の強化は不可欠なはず
- 未成年者の年齢や保護内容は民法などの他の法制度との整合性を考慮すべき

■ 生体情報の保護強化は導入すべき

- 生体認証の普及により、生体情報の取得・利用機会が増えている。また、今後、センサー及びカメラの性能向上により、本人が気がつかずに生体情報の取得利用が増えると予想される



中期的な視点

■ 海外の法制度との親和性

- 個人情報保護法は事業者が守るべき最低限のルールとして、引き続き有用であり、GDPRなどの海外法制度との親和性が求められる

■ 仮名加工情報に関わる問題

- 仮名加工情報も漏洩報告対象にするとともに、共同利用においては仮名加工情報は制限されるべき

■ 規律の整備

- 3年ごとに見直しで検討課題となったプロファイリングに関する規律に加えて、取得に対する規律や同意の明確化などはないか

■ 他法との連携

- 海外事業者を含めて、個人情報保護法を順守させるには、競争法や消費者法などの他法による行政指導や罰則などとの組み合わせも検討すべき

■ 技術進歩への対処

- 取得技術、AIを含む分析技術などの進歩、個人データの巨大化・詳細化が進んでおり、技術に応じて保護の対象や仕方を柔軟に変更すべきである

■ 事業者の自主的取組みの支援

- 個人情報保護法に対して上乗せとして自主的規律に取り組む事業者については、その事業者の市場価値を高める仕組みを確立すべき



長期的な視点(1/2)

■ 現状の課題

- 個人情報保護法による個人情報の取扱いに関する規律及び、その立法と執行は個人情報保護委員会という独立性がある組織が所管していることが、事業者における個人情報に関わる個人の権利利益の侵害の抑止につながり、その結果、個人から事業者への個人情報の提供を行うなど、同法における個人情報を保護のための規律は個人情報の活用に大きな貢献をしてきた
- 一方で社会・産業構造の変化、技術の進化に伴い、例えばプライバシーに関する情報で、個人の権利利益の侵害に関わる情報の範囲は広がっており、個人情報というデータ類型では保護すべき情報をすべからく網羅できる状況ではない
- 利用に関しても、人に関わるデータの分析などの利用も高度化し、その利用による影響も大きくなっており、データ類型と取扱い手続きに対する規律により、個人の権利利益の侵害を抑止しきれんかはわからない
- その一方で個人情報保護法の枠組みを大きく変えることは困難といえ、現行の枠組みの中で現実の問題に対する対処を検討することになっている

長期的な視点(2/2)

■ 長期的視点

- 前述の個人情報保護法がデータ利活用への貢献を考えると、個人情報の保護を安直に緩和することは、個人は事業者の対する不信感を高め、利活用を衰退させる可能性が高い
- 一方で個人情報保護法でカバーできる範囲には限界があり、引き続き同法を事業者が守るべき基本ルールとして位置づけるとともに、事業者による自主的かつ上乗せの取組みをエンプォースする仕組みにより補完を検討すべきではないか
- 事業者の取り組みについては、個人が事業者の取り組みを評価して、事業者を選ぶという市場的な仕組みを積極的に検討すべきではないか
- 個人が事業者を評価・選別する観点を含めて、個人情報保護委員会は個人の個人の意識改革や啓発を行うべき。その意味でも本人の関与による適正な取扱いの確保は堅持すべき
- 消費者法が行政法でありながら、製造物責任などの民事のルールを整備し、消費者団体に一定の権利を与えたように、個人情報保護法も行政法としての規律は維持しながら、個人の権利利益の侵害に対する民事に関わる支援及び体制整備を含めるべきではないか
- 技術進歩が進んでおり、その技術を活かした個人情報の活用と、技術よる弊害の低減も合わせて進めるべきではないか
- 同法は個人情報に限らず、その外延となる個人に関する情報（個人関連情報を含む）に対する規律の導入・整備も検討すべきであり、加えて海外法制度との整合性を考慮すると、人に関する情報は他法に任せずに個人情報保護法で規律することが望ましい