

## 3 年ごと見直しの検討の充実に向けたヒアリングにおける意見

2024.12.4

東京大学大学院法学政治学研究科教授 穴戸 常寿

※本意見は、ヒアリング時点での一研究者としての自由な意見である。

## 1. 「(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」について

## (1) 全体について

- デジタル行財政改革会議第 8 回会合（11 月 12 日）でも示された「個人起点でのデータアクセス」と「社会起点でのデータ利活用」の整理が前提ないし踏まえられているものと理解でき、この整理の上で更なる論点の明確化・整理を行うべき。
- 「個人起点でのデータアクセス」と「社会起点でのデータ利活用」のいずれかによって取扱いの適正性確保の規律、すなわち事業者・行政機関等の具体的な義務内容や踏むべき手続が変化するため、まずは大量のデータを取り扱い事業・事務を実施する事業者・行政機関等において、そのどちらであるのかを適切に認識し行動するガバナンスの仕組みの導入と、それを法制上正当に評価すべき（DPO 設置等）。

## (2) 「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」について

- 個人情報の本人と事業者・行政機関等の関係、社会的モニタリングのほか、当該事業者自身のプライバシーガバナンスの推進（プライバシーポータルを設置、消費者との対話、アドバイザリーボードの設置等）、認定個人情報保護団体制度のさらなる活用、適格消費者団体による差止訴訟の機能として議論されている消費者団体等との企業・業界との対話、委員会自身による本人－事業者・行政機関等－業界団体－消費者団体－社会との対話のプロセスを総合的に構築し、その全体像及び個別の取組を的確に法制上位置付けるべき。
- 本人が自らの関与により事業者・行政機関等の取扱いに関与する手段を強化することが求められる一方（データポータビリティ等）、データ及びそのリスクに関する個人の認知限界を正当に正面から位置付けて、実効的な関与のための環境の整備（情報信託機能等）と、本人関与では補えない部分を事業者・行政機関等のガバナンス、委員会の監視・監督とで補うべき。
- こどもに関する規律は、データ利活用によるこどもの利益とリスクのあり方が成人と異なるものと考えられることから、教育・福祉等の具体的な場面を念頭に置いて所管官庁・利害関係者と丁寧な対話を通じて論点を整理し、特別の規律ないし特別法を目指すことが有用。

(3)「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」について

- リスクベースアプローチへの転換の一步として賛成。
- 問題は、①特定の個人が識別されること自体、②不適正な個人情報の取扱い、③不適正な取扱いによる本人の不利益や社会的差別等のいずれをリスクとして考えるかであることから、①が②③と直結する場合と、当該利用の文脈において①と②が切り離される場合（個人情報保護法上の義務を上回る保護措置を事業者が講じている場合等）、②と③が切り離される場合（個人情報保護法違反としての監督を受けることは当然として、業法による規律により③の顕在化が通常はおきない場合等）を段階的に考えるべき。

(4)「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」について

- 個人データの第三者提供における本人の同意要件は、個人情報保護法制導入時に当たっては、実質的に軽いものと理解されていたのではないかと思われるが、現在では「同意疲れ」等により保護としても不十分であることは指摘されるとおり。
- 「個人起点でのデータアクセス」については、本人関与を原則としつつ、その関与のあり方を GDPR の規定する契約上必要な場合や、本人の「データによる権利」を実効化する場合等については、本人関与があるものとして形式的な同意は不要と整理すべき。
- 「社会起点でのデータ利活用」について、データの内容・性質から、データ利活用の利益と本人関与の必要性とを比較衡量して前者が上回る場合に、実体的・手続的な規律の下で、本人関与を限定・制限することは、憲法上排除されていない。問題は、個人情報保護法制の中での新たな仕組みとするか、既存ないし新規の法令による「法令に基づく場合」の提供として位置付けるか、それぞれの領域の特別法とするかによるところ（委員会と特定分野・他省庁との対話や、委員会も参加する政府全体でのデータ利活用に関する総合的な「場」が必要であると主張してきた所以でもある）、上記の①～③にも関わる実体的・手続的な規律のあり方が一般的なものか、当該事業・事務ないし技術の特性によるかといった観点から整理・検討すべき。

(5)「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」について

- 前提として、事業者・行政機関等の義務の柱である個人データについての安全管理措置に関する個人情報保護法の規定はあまりにも抽象的であり、多くをガイドラインに委ねすぎている点で、現実の法執行や訴訟のことを考えれば、法の支配・法治主義の観点からみて重大な問題があると言わざるを得ない。規律密度を上げて具体化し、下位法令に委任をした上で、技術やサービスの変化に応じてガイドラインを柔軟に変更するのが、公法に関する常識に沿うもの。
- 指摘のとおり、委託先が子会社等ではなく委託元よりも強い企業である場合、クラウド事業者等で個人情報の漏洩があった場合に、委託元に現実的に法執行することは困難であり、個人情報の取扱いの適正化にも資することにならなくなっている。適切な委託先

の選定と監督として事業者が行うべき行為規範の内容を具体化して義務違反とされる場合を限定する一方、上記のような委託先については、個人情報取扱事業者一般としての義務以上のものを課し、制裁を用意すべき。

(6)「5 守られるべき個人の権利利益の外延」について

- 前提として、個人情報保護法制は、参考 1 で指摘されているとおり、「個人情報」は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることに鑑み、その適正な取扱いが図られなければならない（法第 3 条）」との基本理念をより明確に見直し、運用されるべき。
- ①については、令和 2 年改正において、個人情報に加えて個人関連情報を定義して規律を行ったが、国際的な制度調和の観点からも個人情報の範囲を広げた上で、その取扱いの規律として整理すべきである。そのことが、「個人に関する情報」に関する自由が憲法 13 条により保護されるとする最高裁判例にも素直である。また、法 1 条・3 条の規定と個人関連情報とが法制上不整合を起こしていることにも注意すべき。
- ②については、個人情報の定義・範囲の問題ではなく、個人データの適正な取扱いの規律の基礎となるリスクとして位置付けて、必要な手当を行うべき。現行の法制からはまず、自ら大量の個人データを取り扱い事業・事務を実施する事業者・行政機関等が自らリスクを評価してそのことを透明化することを求めるべきであり、欺罔的な行為がおこなわれた場合には制裁を課すことを検討すべき。
- さらに、個人情報ないし個人データの定義が決定的であるかのように見える結果として、「個人情報・個人データに該当すれば義務がかかってしまうので、いかに個人情報・個人データでないことにするか」にエネルギーが投入されている現状は、データ駆動型社会においていかにも不適切である。大量・多種多様な非個人データの収集・分析により個人データとなる、あるいは殊更に個人データとしなくても個人の人格尊重の理念の下に反するような取扱いを行う場合にも、法の規律が及ぶべきであり、換言すれば、自ら大量のデータを取り扱い事業・事務を実施する事業者・行政機関等が自ら個人データ化等のリスクに備えたガバナンスを構築することを求めるべき。

(7)「6 個人データそのものの特徴に起因する考慮要因」について

- 要配慮個人情報の規律は、「情報」の内容・性質の段階で配慮が必要なものと決め打ちして特段の規律を課すものであるが、一面において下位法令で含まれたものまで見ていけば広汎に過ぎ、他方で本来は本人へのリスクの観点から配慮すべき個人情報の「取扱い」を規律するという観点からは保護の範囲・強度が不十分であり、見直しが必要。

2. その他

- 基本的には第 287 回委員会（6 月 3 日）における「個人情報保護法のいわゆる 3 年ごと見直しに関する意見」で述べたとおり。
- 「1 事業者・行政機関等—1 サービス—1 本人」をプロトタイプとして個人情報保護法

は構築されているが、データ駆動型社会においては、データ利活用と人格尊重の理念の双方から見て、規律が適用において過剰となっている場面、過少となっている場面があることを正面から認めて、見直しを図っていくべき。

- 例えば、ワンショットでの個人データの第三者提供は本人同意を原則とすることがふさわしいが、事業・事務の性質上当然に求められる大量・継続的なデータ共有において、過剰ないし過少であろう。そしてこのような場合について、個人データでないことにするとか、本人同意の例外としての共同利用や委託の形で切り抜けようとするのが、適切でない場合も多い。むしろ積極的に、継続的な提供（共有）・目的を一にする共同利用・委託という行為それ自体を明確に個人情報保護法上の取扱いの一として位置付けて適切な規律を課すことの方が正道であるべき（例えば次世代医療基盤法における認定仮名加工医療情報利用事業者の規律を参照）。
- 他方、このような規律は、一般法たる個人情報保護法（いわば一般道）ではなく、当該事業・事務分野ごとの特別法（特別道路）や、データ法・データガバナンス法的な枠組（高速道路）での対応がふさわしいかもしれず、これらの検討が政府全体で望まれるとともに、委員会が適切に参加していくことが必要。
- このように考えれば、「個人情報取扱事業者規制法」としての側面だけでなく、個人情報の保護に関する基本法ないし委員会設置法としての個人情報保護法としての側面についても、バージョンアップが図られるべき。具体的には、
  - 人格尊重の理念の下で保護されるべき権利利益として、プライバシーやデータの取扱いにより不当な差別をされない等の人格的な権利利益を明確化すること
  - 2002 年法案に含まれていた原則を改めて規定し、その中に現在の「個人情報の保護に関する基本方針」に含まれているデータガバナンスの要請や、トラストの構築等を明記すること
  - これを踏まえて基本方針や「個人情報等の適正な取扱いに係る政策の基本原則」をより具体的な意味のある文書とすること（委員会の法執行及び活動の基本的観点とし、委員会の評価の基準とすることを含む）
  - 原則が本人－事業者・行政機関等－業界団体－消費者団体－社会において的確に理解され、実践されるよう、委員会が司令塔としての役割を果たすとともに、経済産業省・総務省「DX 時代における企業のプライバシーガバナンスガイドブック ver1.3」（2023 年）のような有用な取組との連携を委員会の職務とすること
 を明確に法制上位位置付けるべき。

以上