

## パーソナルデータの基本的枠組みについての意見書

2014年（平成26年）11月20日

日本弁護士連合会

### 第1 はじめに

2014年（平成26年）6月24日、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部が「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（以下「制度改正大綱」という。）を公表した。

制度改正大綱は、「パーソナルデータ」について具体的に定義・分類することなく、「基本的な枠組み」として「本人の同意がなくてもデータの利活用を可能とする枠組み」を導入すること等を明言し、「平成27年（2015年）1月以降、可能な限り早期に関係法案を国会に提出する」としている。

「パーソナルデータ」については、その利活用によるメリットとともに、プライバシー等個人の権利利益の侵害可能性にも十分配慮する必要がある。そして、一口に「パーソナルデータ」と言っても、現行の個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）の規定する「個人情報」（同法第2条第1項）から、本人容易識別性を欠く購入履歴や病歴に関するものまで、様々な種類の情報が含まれ、それぞれの情報の性質等により個人の権利利益の侵害状況も異なっている。そのため、各情報の性質に応じたきめ細かな対策の検討が必要であるところ、制度改正大綱のように「パーソナルデータ」の定義・分類に関する基本的枠組みを欠いたまま、「本人の同意がなくてもデータの利活用を可能とする枠組み」等を導入するというのでは、個人の権利利益に対する配慮を欠く結果になることが懸念される。

そこで、「パーソナルデータ」の利活用・規制の在り方に関する基本的枠組みについての当連合会の考え方を示すこととする。なお、当意見書は制度改正大綱の全ての項目について意見を述べるものではない。制度改正大綱に対する当連合会の意見については、2014年7月16日付け「『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』に対する意見書」（以下「2014年7月意見書」という。）等も参照されたい。また、現行の個人情報保護法についても、当連合会は、既に2006年7月20日付け「個人情報保護法制の改正に関する意見書」において、医療、金融・信用、情報通信等の分野別個別法を制定すべきことなどを提言しており、この点も参照されたい。

## 第2 意見の趣旨

1 パーソナルデータは、政府において次のような分類を前提とした議論が行われてきたが、この分類を前提としても、類型ごとに利活用・規制の在り方を検討する必要がある。

① 機微情報（センシティブデータ）

個人情報のうち、思想・信条・宗教に関する事項や保健医療・性生活に関する事項など、高度にプライベートな情報。

② 一般個人情報

生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。個人情報保護法第2条第1項と同義。）。

③ 準個人情報

パスポート番号、免許証番号、顔認識データ、遺伝子情報、移動履歴、購買履歴等、特定の個人の識別性を有しないものの個人の識別につながる情報。

④ 個人識別性低減データ

個人情報を加工して特定の個人が識別される可能性を低減した情報。

⑤ その他データ

図1 パーソナルデータの区分

①機微情報	個人情報のうち、高度にプライベートな情報
②一般個人情報	機微情報以外の個人情報
③準個人情報	特定の個人の識別性を有しないものの個人の識別につながる情報
④個人識別性低減データ	個人情報を加工して特定の個人が識別される可能性を低減した情報
⑤その他データ	

2 各類型の利活用・規制の在り方の基本的枠組みは、次のとおりとする。

(1) 機微情報（センシティブデータ）

原則として取扱い（取得，利用，第三者提供）を禁止すること。

例外として取扱いが許容される場合であっても、その取扱いについては本人の同意を要し、さらに、その同意の取得については厳格な手続を求めるものとする。

## (2) 一般個人情報

取得に際しての利用目的の明示，本人の同意なき場合の目的外利用，第三者提供の原則的禁止等，現行の個人情報保護法による規制に加えて，「EUデータ保護規則案」と同程度の削除請求権や，一定の要件の下での第三者による開示請求権を認めること。

## (3) 準個人情報・個人識別性低減データ

現行の個人情報保護法とは別の枠組みにおいて，個別法の制定，第三者機関（プライバシーコミッショナー）の関与の下での自主規制ルール等，情報の性質等に応じた適切な利活用・規制の在り方を検討すること。

原則として取扱いについては本人の同意を必要とすべきこと。

本人の同意なしに取得，利用及び第三者提供することを認める場合には，データの匿名化を確保する合理的な手段を講じることを義務付け，データの再識別化を禁止すること。

図2 情報取得及び本人同意についての枠組み

	取得の可否	本人同意の要否
①機微情報	原則不可能	必要
②一般個人情報	可能	現行の個人情報保護法に従う。
③準個人情報， ④個人識別性低減データ	可能	本人の同意を原則としつつも，情報の性質等に応じて同意に替わる措置による取得，利用及び第三者提供が可能
⑤その他データ	可能	不要

## 第3 意見の理由

### 1 大綱の問題点

制度改正大綱は，「政府の成長戦略においては，データ利活用による産業再興を掲げており，特に利用価値が高いとされるパーソナルデータについて，事業者の『利活用の壁』を取り払い，これまでと同様に個人の権利利益の侵害を未然に防止し個人情報及びプライバシーの保護を図りつつ，新産業・新サービスの創出と国民の安全・安心の向上等のための利活用を実現する環境整備を行うことが求められている。」（「第2 基本的な考え方」「I 制度改正の趣旨」「1 背景」）とし，パーソナルデータを事業者が利用しにくい現状を「利活用の壁」と表現し，それを「取り払う」ことが必要と述べている。

パーソナルデータの利活用の必要性は否定するものではないが、他方で、近時、消費者被害の背後に名簿業者の存在があることが指摘されるなど、消費者保護の前提として個人情報保護の必要性は高まっていると言える。

また、2013年7月には経済協力開発機構（OECD）の「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」（いわゆるOECDプライバシーガイドライン）が改訂され、2014年3月にはEUデータ保護規則案が欧州議会で可決されるなど、新たな枠組みへの対応が求められている。

しかし、パーソナルデータには様々な種類の情報が含まれる。プライバシーに関する情報等、情報の種類によって個人（消費者）の利害関係も様々に異なるにも関わらず、制度改正大綱のように「パーソナルデータ」という形でひとくくりにして「利活用の壁を取り払う」ことを検討するというのでは、「個人の権利利益の侵害を未然に防止」、「個人情報及びプライバシーの保護」という観点がおろそかにされる懸念がある。

確かに、制度改正大綱は、「機微情報」という項目を設け、「社会的差別の原因となるおそれがある人種、信条、社会的身分及び前科・前歴等に関する情報を機微情報として定め、個人情報にこれらの情報が含まれる場合には原則として取扱いを禁止するなどの慎重な取扱いとすることについて検討する」（「第3 制度設計」「Ⅲ 基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組の活用」「1 基本的な制度の枠組みに関する規律」「（2） 機微情報」と指摘してはいるものの、それ以外に「パーソナルデータ」の定義・分類に関する基本的枠組みは示されていない。特に、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部が制度改正大綱をまとめるに至る経緯において、途中段階では「特定個人を識別しないが、その取扱いによって本人に権利利益侵害がもたらされる可能性が高いもの（複数の事業者で共通に利用できる識別子）については、新たに（仮称）準個人情報と類型化し、利活用方法を定義する」ことが検討されていたにも関わらず（第7回パーソナルデータに関する検討会・資料1-1等）、最終的な制度改正大綱にはその定義・分類に関する検討が抜け落ちている。この点は、「取扱いによって本人に権利利益侵害がもたらされる可能性が高い」情報について、「利活用の壁を取り払う」ことばかりが強調され、「個人情報及びプライバシー保護」の観点がおろそかになる懸念を増大させるものである。

そこで、当意見書において「機微情報」のみならず「機微情報」以外の「パーソナルデータ」の利活用・規制の在り方に関する基本的枠組みについて、前記意見の趣旨のとおり当連合会の考え方を示すものである。

## 2 現行の個人情報保護法による規制

現行の個人情報保護法は、「個人情報」を「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」と定義している（同法第2条第1項）。

その上で、「個人情報取扱事業者」（現行では5000人を超える個人情報を事業の用に供している者）に対し、次の点を義務付けている。

- ① 個人情報の利用目的の特定（同法第15条）
- ② 個人情報取得の際の利用目的の公表・通知（同法第18条）
- ③ 本人の同意を得ないままの目的外利用の原則禁止（同法第16条）
- ④ 本人の同意を得ないままの第三者提供の原則禁止（同法第23条）
- ⑤ 「保有個人データの内容が事実でないという理由」によって本人から請求があった場合には、内容の訂正・追加・削除に応じること（同法第26条）

しかし、例えば「機微情報」などは、「個人情報取扱事業者」か否かに関わらず取扱いには慎重な対応が要求されるべきであるし、「特定の個人を識別することができるもの」という定義では、「個人情報」か否かについて判然としない「グレーゾーン」が生じやすい。

そこで、現行の個人情報保護法が規定する「個人情報」の枠組み以外にも、いくつか基本的な枠組みを整備する必要がある。

## 3 機微情報

この点は、前述のとおり制度改正大綱も「原則として取扱いを禁止するなどの慎重な取扱いとすることについて検討する」として、「機微情報」の枠組み整備を認めている。

しかし、2014年7月意見書でも指摘したとおり、本人の同意に基づき取扱いを認める場合でも、安易に「本人の同意」が認められることのないよう、同意の取得については厳格な手続が要求されるべきである。

また、「機微情報」の定義については、「JIS Q 15001」（個人情報保護マネジメントシステム—要求事項）の「4.4.2.3 特定の機微な個人情報の取得の制限」などが参考になる。同項は「次に示す内容を含む個人情報の取得、利用又は提供は、行ってはならない。」とし、次の5つを挙げている。

- a) 思想、信条及び宗教に関する事項。

- b) 人種，民族，門地，本籍地，身体・精神障害，犯罪歴，その他社会的差別の原因となる事項。
- c) 勤労者の団結権，団体交渉及びその他団体行動の行為に関する事項。
- d) 集団示威行為への参加，請願権の行使，及びその他の政治的権利の行使に関する事項。
- e) 保健医療及び性生活。

なお，機微情報については，個人情報保護法上の「個人情報取扱事業者」のみならず，個人情報を取り扱う全ての事業者に対し，前述の慎重な取扱いを求めるべきである（2014年7月意見書参照）。

#### 4 一般個人情報

現在，個人情報保護の適切な管理は，何よりも，本人によるコントロールが有効であり，現時点でそれに替わる適切な措置が講じられていない現状では，個人情報の取得・利用について，本人の同意に替わる措置によりその利用が認められるべきではない。よって，一般個人情報について，同意に替わる枠組みを拡大することは反対である。

また，現行の個人情報保護法は十分と言い難い。

まず，EUデータ保護規則案と足並みをそろえるべく，民事上の請求権としての削除請求権を認めるべきである。

すなわち，前述のとおり，現行の個人情報保護法では，「保有個人データの内容が事実でないという理由」によって本人から請求があったときの削除義務及び目的外利用等の一定の事由が存する場合の利用停止義務のみが認められている。

しかし，EUデータ保護規則案は，「データ主体による削除請求権」として，データの内容が事実でないか否かに関わらず削除請求権を規定している。したがって，2014年7月意見書でも指摘したとおり，これと足並みをそろえることが必要である。

また，我が国の事情として，いわゆる「過剰反応」と言われる問題があり，また，個人情報保護を理由に悪徳業者が保護される等があっては，本末転倒であり，正当な理由がある場合の第三者による開示請求権も規定されるべきである。また，弁護士法第23条の2に基づく照会その他正当な権限に基づく開示請求に対する回答を萎縮無く行うための措置を講じるべきである。

さらに，現在，第三者の取得については，取得された情報の抹消請求はあるものの，当該情報がどこから取得されたのか解らなければ，情報源に対して適切な措置を講じ得ない。情報の取得先に関する情報の開示請求権も認められる

べきである。

## 5 準個人情報

現行の個人情報保護法では、法規制は無いが、その取扱いについてプライバシーに重大な影響を及ぼす可能性があるため、その取扱いはルール化されるべきである。

この点は、2014年6月19日付け「『パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針』に対する意見書」において、「端末ID、IPアドレス、クッキー等のように、それ自体で特定の個人を識別するとまではいけないもの（中略）については、個別法の制定等によりその取扱いのルール化がなされるべきである。」と指摘したとおりである（同意見書 意見の趣旨5）。

また、2014年7月15日付け内閣府消費者委員会「『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』に関する意見」においても、「個人情報の範囲は、情報技術の発展を反映して、EUのデータ保護指令（1995年）や個人データ保護規則案（2014年）、米国の消費者プライバシー権利章典（2012年）でも、広くとらえられている。こうした技術面からの検討や国際動向を踏まえ、保護対象としての個人情報が過度に限定されないように、検討を進めるべきである。」と指摘されている。

なお、「準個人情報」の具体例としては、前述の端末ID、IPアドレス、クッキーの他、「第7回パーソナルデータに関する検討会・資料1-2」等が、次のものを挙げている。

- ① パスポート番号、免許証番号、IPアドレス、携帯端末ID等の個人又は個人の情報通信端末（携帯電話端末、PC端末等）等に付番され、継続して共用されるもの
- ② 顔認識データ、遺伝子情報、声紋並びに指紋等、個人の生体的・身体的特性に関する情報で、普遍性を有するもの
- ③ 移動履歴、購買履歴等の特徴的な行動の履歴

## 6 個人識別性低減データ（個人が特定される可能性を低減したデータ）

現行の個人情報保護法では、個人識別性が低減化され、個人情報に該当しなくなった情報は、現行の個人情報保護法の規制対象外となる。

しかし、個人識別性が低減されているとしても、その取扱いによっては個人識別可能となり、又は、個人識別しないままでもプライバシーに対する重大な影響を与える可能性があることから、その取扱いについてルール化されるべきである。

これに対して、制度改正大綱は「『個人データ』を特定の個人が識別される

可能性を低減したデータに加工したものについて、特定の個人が識別される可能性とその取扱いにより個人の権利利益が侵害されるおそれに留意し、特定の個人を識別することを禁止するなど適正な取扱いを定めることによって、本人の同意を得ずに行うことを可能とするなど、情報を円滑に利活用するために必要な措置を講じることとする。」(「第3 制度設計」「II パーソナルデータの利活用を促進するための枠組みの導入等」「1 個人が特定される可能性を低減したデータの取扱い」としている)。

しかし、2014年7月意見書で指摘したとおり、本人の同意は個人情報保護の中核的な制度であり、現行の個人情報保護法では、個人のプライバシー保護を実効化ならしめる制度が他にない状況で、イノベーションを理由に本人の同意なしに個人情報を第三者提供することは許されない、というべきである。

また、前記内閣府消費者委員会の意見も指摘するとおり、「事業者が個人特定性低減データの提供等を本人同意なしに行う際には、本人同意の取得に代わるだけの十分な透明性を確保し、社会において適正性を監視できるようにすることが、再識別化の禁止等とともに、データの『適正な取扱い』の重要な内容でなければならない」。

この点、アメリカ連邦取引委員会(FTC)は、次の3要件を要求している。(パーソナルデータに関する検討会第3回技術検討ワーキンググループ・資料2参照)

- ① 企業はデータの匿名化を確保する合理的な手段を講じなければならない。
- ② 企業は、データを匿名化状態で管理・利用し、データの再識別化を試みないことを公的に約束しなければならない。
- ③ 企業がそのような匿名化データを他の会社等に提供する場合には、それがサービスプロバイダであるか他の第三者であるかを問わず、企業は、その提供先がデータの再識別化を試みることを、契約によって禁止すべきである。

仮に本人の同意なしに取扱いを認める場合には、このような要件等を参考に、本人の同意に代わる「個人のプライバシー保護を実効化ならしめる制度」を整備すべきである。

## 7 独立した第三者機関の設置

なお、個人情報保護に関する相談体制については、1995年EU個人データ保護指令第28条の独立監視機関やドイツ連邦データ保護法第2章第3節の連邦データ保護監察官の制度なども参考にしつつ、相談対応や個人情報保護



の実施状況の監視, 苦情処理等を行う専門的で独立した第三者機関を設置することは当連合会が繰り返し求めてきたところであり, 速やかに実現されるべきである。

以上