

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正に係る法律
案の骨子（案）」に対する意見書

2015年（平成27年）2月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 「個人情報の定義の拡充」について

指紋データや顔認識データなどの身体の一部の特徴を符号化したものや、携帯電話番号や旅券番号などの個人ごとに割り当てられた符号は、これまで、個人情報に該当するか否かが明確ではなかったが、その取扱いによってはプライバシーに重大な影響を及ぼす可能性がある。こうした情報について、プライバシー保護の観点から規制を設けることには賛成である。

ただし、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。）の個人情報の定義を拡充してこれに対応する場合には、個人情報の有効な利活用を不当に阻害しないよう、政令でその対象を具体的かつ明確に規定するなどの措置を講ずるべきである。

2 「匿名加工情報（仮称）に関する規定の整備」について

匿名加工情報についても、プライバシー保護のための規制を講ずる必要があるが、個人情報保護法に規定を新設して対応する場合には、個人情報の有効な利活用を不当に阻害しないよう、規制対象を明確にすべきである。その上で、匿名加工データを作成する目的、データの項目、データの提供先を本人に知らせる又は本人が容易に知り得る状態に置くという規制を設けるとともに、提供先についても個人情報保護委員会への届出を義務付けるなどの方策を講ずるべきである。

3 「利用目的の制限の緩和」について

個人情報の利用目的の変更については、原則として、本人への通知を必要とする現状の規制を残しつつ、それが困難な場合について、個人情報保護委員会規則で個別に例外を定める等の方策を講ずるべきである。また、個人情報を取得する際に特定した利用目的から大きく異なる利用目的に、本人が十分に認知できないような方法で変更されることとならないようにするための実効的な規律を設けるべきである。

4 「第三者提供に係る確認及び記録の作成の義務付け」について

名簿業者に対する規制については、別に立法措置を講ずるなど、引き続き検

討を行うべきである。

5 「情報の利用方法からみた規制対象の縮小」について

取り扱う個人情報が少量である場合の個人情報取扱事業者からの除外規定を削除するのであれば、過剰規制にならないための代替措置を講ずる必要がある。

6 「開示等請求権の明確化」について

自己の情報をどのような第三者に提供したのかについても開示請求権があることを明記すべきである。

7 「個人情報保護委員会の新設及びその権限に関する規定の整備」について

個人情報保護委員会を新設するに当たっては、十分な規模の人的及び物的な資源を投入すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

2014年12月19日、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）の第13回パーソナルデータに関する検討会において、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正に係る法律案の骨子（案）」が公表された（以下「法律案骨子」という。）。法律案骨子は、2014年6月24日に公表された「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（以下「大綱」という。）を基に、これを法案化に向けて具体化したものである。

法律案骨子によれば、個人情報保護法を改正し、個人情報の定義を拡充して顔認識データ、携帯電話番号、購買履歴等のデータが個人情報に該当することを明確にすること、適切な規律の下で個人情報等の有用性を確保するための規定を整備すること、センシティブデータの取扱いなどについて個人情報の保護を強化する規定を整備すること、個人情報保護委員会を新設することなどが予定されているところである。

パーソナルデータの利活用に関する制度見直しについては、これまでに「『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」（2014年6月19日）、「『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」（2014年7月16日）、「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11月20日）、また、個人情報保護法の改正については、「個人情報漏洩罪の新設に関する意見書」（2005年5月6日）、「個人情報保護法制の改正に関する意見書」（2006年7月20日）で、それぞれ当連合会の考え方を示してきた。

法律案骨子は、大綱を踏まえて作成されたものであるが、大綱の段階から変更された部分が見受けられる。また、法律案骨子においては、「個人情報保護委員会」の名称で、長年の課題であったパーソナルデータ保護のための第三者機関の設置が具体化されており、これらの点を中心に、改めて当連合会の意見を示すものである。

2 「個人情報の定義の拡充」について（意見の趣旨1）

(1) 法律案骨子は、「個人情報の定義の拡充」として、「生存する個人に関する情報であって、次のいずれかに該当する文字、番号、記号その他の符号のうち政令で定めるものが含まれるもの個人情報として新たに位置付けるものとする」として、次の2つを上げている。

- ① 特定の個人の身体の一部の特徴を電子計算機の用に供するために変換した符号であって、当該個人を識別することができるもの（例：指紋データ及び顔認識データ）
- ② 個人に提供される役務の利用若しくは個人に販売される商品の購入に関し割り当てられ、又は個人に発行される書類に付される符号であって、その利用者若しくは購入者又は発行を受ける者ごとに異なるものとなるように割り当てられ、又は付されるもの（例：携帯電話番号、旅券番号及び運転免許証番号）

(2) これらのデータは、それ自体で特定の個人を識別するとまではいえず、他の情報と容易に照合できるともいえず、個人情報に含まれるか否かは、これまで必ずしも明確ではなかった。しかし、その取扱いによってはプライバシーに重大な影響を及ぼす可能性がある以上、このようなデータについても、プライバシー保護の観点から一定のルール化が図られる必要がある。

法律案骨子が上記のとおり個人情報の定義を拡充するのは、①、②のようなデータの中には、プライバシーに重大な影響を及ぼす可能性のあるものが含まれるからであって、その取扱いに法規制を及ぼそうとすること自体は正当である。

(3) ただし、個人情報保護法は、民間部門一般を広く規制対象とするものであるから、その規制内容によっては、個人情報の有効な利活用を妨げるという弊害を引き起こしかねない。現に、現行の個人情報保護法施行後には「過剰反応」が広範に生じ、いまだ十分には解消されていないところである。

こうした現状で、個人情報の定義を拡充するとすれば、さらに過剰反応に拍車をかけかねないことに留意されなければならない。

法律案骨子では、上記①、②のうち、新たに個人情報として位置付けるも

のを政令において具体的に定めるとするものと解されるが、政令を定めるに当たっては、個人情報保護法が民間部門一般を広く規制対象とすることを念頭に、これ以上の過剰反応が生じないよう慎重に検討する必要がある。

3 「適切な規律の下で個人情報等の有用性を確保するための規定の整備」について

(1) 「匿名加工情報（仮称）に関する規定の整備」について（意見の趣旨2）

- ① 法律案骨子では、「第三者に提供するために匿名加工情報を作成するときは、・・・個人情報保護委員会に届け出た上で、個人情報保護委員会規則で定める基準に従い、個人情報から特定の個人を識別することができる記述等の削除（他の記述等に置き換えることを含む。）をするなど、当該個人情報を復元することができないようにその加工をしなければならないこととする。」などの規定を設けることとしている。
- ② しかしながら、個人情報保護法にこのような規定を設けることは、個人情報の有効な利活用を妨げるおそれがある。

法律案骨子では必ずしも明らかではないが、仮に、匿名加工情報が個人情報保護法の「個人情報」から「特定の個人を識別することができる記述等を削除」したもの全般を含み得るものとすれば、個人情報の有効な利活用を阻害するおそれがある。他人の個人情報について、名前等を削除して本人を特定できない形で第三者に提供することは、一般人でも日常的に行っていることである。個人情報保護委員会への届出等の義務が課される第三者提供の範囲を明確にするなどの適切な措置が必要である。

また、匿名加工情報に関する規制が、保有個人データを匿名化する場合に限定した規制だとしても、個人情報の有効な利活用を阻害するおそれがある。コンピュータやスマートフォン、携帯電話等が広く普及した状況では、一般人でも様々な個人情報データベース等を保有していることは全く珍しくない。こうした一般人が、その一部のデータから氏名等を削除したデータを作成するというような場合には、法律案骨子が定めるような規制は不要なことが多いであろう。

したがって、匿名加工情報についての規制を新設する場合には、個人情報の有効な利活用を阻害しないよう、政令でその範囲を具体的かつ明確に規定するなどの措置を講ずるべきである。

- ③ 個人情報保護法は広く民間部門一般を規制対象とすることから、同法に規定を新設して対応しようとする、規制が必要なデータについて、逆に十分な規制がなされない結果となってしまう。

法律案骨子では、匿名加工情報全般について、個人情報保護委員会規則で定める基準にしたがって匿名加工し、これを第三者に提供することを公表さえすれば、後は自由に第三者提供することが可能とされてしまっている。これでは、自己に関するどのようなデータが、どのように加工されて、どの事業者に提供されるのか、本人から見て分からぬことになり、本人の保護に欠ける。

また、法律案骨子の規制では、個人情報保護委員会がデータの流通過程を追跡することも困難になる。そうすると、匿名加工が不十分であったり、加工の方法に関する情報を取得して元のデータを復元するような違法行為が行われても、個人情報保護委員会がこれを発見することが不可能になりかねない。

大綱では、「匿名加工データ」について、「個人の権利利益の侵害を未然に防止するために本人の同意が必要とされている趣旨を踏まえつつ、パーソナルデータの利活用を促進するために、現行法の規律に加え、新たに一定の規律の下で原則として本人の同意が求められる第三者提供等を本人の同意がなくても行うことを可能とする枠組みを導入する。具体的には、個人データ等から『個人の特定性を低減したデータ』への加工と、本人の同意の代わりとしての取扱いに関する規律を定める。」とされていた。

このように、匿名加工データを第三者に提供するには、「本人の同意の代わり」となる規律を必要とするはずである。

本人の同意の代わりになる規律をするためには、匿名加工情報といえども、どのような目的で、どのような個人データの項目を、どの事業者に提供するのかを、何らかの方法で本人に知らせる、又は本人が容易に知り得る状態に置く必要がある。

④ 匿名加工情報に関する規制は、本来、個人情報保護法とは別に整備されるべきではあるが、個人情報保護法に規定を新設する場合には、過剰反応に拍車をかけることのないよう、対象を明確に限定する必要がある。その上で、法律案骨子の規制に加えて、どのような目的で匿名加工情報を作成し、どのような個人データの項目を、どの事業者に提供するのかを本人に知らせる、又は本人が容易に知りうる状態に置くという規制を設けるとともに、どの第三者にデータを提供するかについても個人情報保護委員会への届出を義務付けるなどの方策を講ずるべきである。

(2) 「利用目的の制限の緩和」について（意見の趣旨3）

利用目的の制限の緩和について、大綱では、「利用目的を変更する際、本

人が十分に認知できる手続を工夫しつつ、新たな利用目的による利活用を望まない場合に本人が申し出ができる仕組みを設けて本人に知らせる上で、利用目的の変更を拒まない者のパーソナルデータに限って変更後の利用目的を適用すること等が考えられるが、具体的な措置については、情報の性質等に留意しつつ、引き続き検討することとする。なお、検討に当たっては、本人が十分に認知できない方法で、個人情報を取得する際に特定した利用目的から大きく異なる利用目的に変更されることとならないよう、実効的な規律を導入することとする。」とされていた。

法律案骨子でも、利用目的の変更の際にオプトアウトの方法で個人情報の利活用を拒否できる制度の導入を予定していることは評価できる。

しかし、利用目的を変更する可能性があることを事前に本人に通知し、又は容易に知り得る状態に置き、かつ、個人情報保護委員会に届出をすることにより、本人への通知をせずに利用目的を変更できるようにすることを一般的に許容することは適切でない。

確かに、個人情報の取得態様によっては、後日、本人に直接通知する有効な手段がないような場合も想定され、利用目的の変更について、全て本人への通知を必要とすることは、個人情報の利活用の支障となる場合もあるであろう。しかし、電子メール等を利用することで、容易に本人に直接通知することが可能な場合も多い。利用目的を変更する全てのケースについて、個人情報保護委員会が適切に指導監督権限を行使できる保証はないのであるから、利用目的の変更については、原則として、本人への通知を必要とする現状の規制を残しつつ、それが困難な場合について、個人情報保護委員会規則で個別に例外を定める等の方策を講ずるべきである。

また、法律案骨子には、要綱にあった「本人が十分に認知できない方法で、個人情報を取得する際に特定した利用目的から大きく異なる利用目的に変更されることとならないよう」にするための「実効的な規律」に当たる部分が欠落している。

個人情報の利用目的を変更する際に、これを本人に通知し、又は容易に知り得る状態に置いた上で、さらにオプトアウトの余地を残したとしても、利用目的の大きな変更には、自ずと許容される限界があるはずである。

本来、このような規律は、個人情報の種類ごとに個別法で限界を決めるのが相応しいと思われる。仮に個人情報保護法の改正によって一般的な規律をするとしても、利用目的の変更可能性の通知と個人情報保護委員会への届出をもって利用目的の変更を一般的に許容することは適切ではなく、この点に

についての具体的な規律の方策をさらに検討すべきである。

(3) 「情報の利用方法からみた規制対象の縮小」について

法律案骨子は、「利用方法からみて個人の権利利益を害するおそれが少ないもの（市販の電話帳等）は、個人情報データベース等の規制から除外する」としている。

個人情報保護法が、全ての個人情報を一律に保護対象としていたことが、過剰反応を生む一因となっていたことから、市販の電話帳等を個人情報データベース等の規制から除外することに賛成する。

4 「個人情報の保護を強化するための規定の整備」について

(1) 「要配慮個人情報（仮称）に関する規定の整備」について

法律案骨子は、「本人に対する不当な差別又は偏見が生じないようにその取扱いについて特に配慮を要する記述等（例：本人の人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪被害を受けた事実及び前科・前歴）が含まれる個人情報については、本人同意を得ない取得を原則として禁止するとともに、利用目的の制限の緩和及び本人同意を得ない第三者提供の特例の対象から除外する」としている。

個人情報の中でも、機微情報については、より慎重な取扱いがなされるべきであり、法律案骨子に賛成する。

(2) 「第三者提供に係る確認及び記録の作成の義務付け」について（意見の趣旨4）

法律案骨子は、個人情報データベース等を提供する場合に、提供元と提供先の双方に規制を課すこととしている。

しかしながら、名簿業者に対する規制はこれだけでは不十分であり、名簿業者の実態を踏まえて検討した上で、必要に応じて別に立法的な対応がなされるべきである。

(3) 「不正な利益を図る目的による個人情報データベース提供罪の新設」について

刑事罰をもって個人情報データベースの不正な提供を抑止しようとする場合には、処罰の対象とする行為の範囲を十分に検討して過剰規制とならないよう配慮するとともに、特別法による対応も含めてさらなる検討をすべきである。

(4) 「本人同意を得ない第三者提供への関与（オプトアウト規定の見直し）」について

法律案骨子のオプトアウト規定の見直しに賛成する。

(5) 「小規模事業者への対応」について（意見の趣旨 5）

現行法のいわゆる 5000 件の規定（取り扱う個人情報によって識別される特定の個人の数が 5000 以下である場合の個人情報取扱事業者としての適用除外の規定）を廃止した場合、ごく零細な自営業者や一般人も、個人情報取扱事業者として義務規定の対象となってしまうおそれがある。したがって、義務規定の対象とならない新たな適用除外規定を設けたり、義務規定の一部を免除したり軽減するなど、適切な代替措置を講ずるべきである。

(6) 「個人情報取扱事業者による努力義務への個人データの消去の追加」について

法律案骨子に賛成する。

(7) 「開示等請求権の明確化」について（意見の趣旨 6）

- ① 大綱を踏まえ、法律案骨子でも、本人の裁判上の開示請求権を明確化したことは評価できる。
- ② ただし、法律案骨子に示されているのは、個人情報の開示、訂正等及び、利用停止等の請求権にとどまっており、自己の個人情報の提供先についての開示請求権を含むものか否かが明確ではない。

法律案骨子では、通常の個人情報についても、匿名加工データについても、第三者提供の規制を緩和する方向性が打ち出されているのであるから、従来以上に、情報流通過程の透明性を確保する必要がある。自己の情報がどの事業者に提供されたのかという点について開示を請求できなければ、個人情報を直接取得した事業者以外に対しては、自己の情報をコントロールすることが困難になる。

したがって、自己の情報をどこに提供したのかについても開示請求権があることを明記すべきである。

- ③ また、法律案骨子は、「開示等の請求に係る訴えを提起する前に、個人情報取扱事業者に対して当該請求をしなければならないこととする」としている。しかし、このような規定を置くべきではない。

多くの請求者は、訴えを提起する前に個人情報取扱事業者に対する請求をすると考えられるから、あえてこのような規定を置く意味はない。また、このような規定を置くと、例えば、請求に対して個人情報取扱事業者が迅速に対応せず、引き延ばしを図ったような場合に、いつになったら訴えを提起できるのかというような問題が生じかねない。

5 「個人情報保護委員会の新設及びその権限に関する規定の整備」について（意見の趣旨 7）

大綱を踏まえ、法律案骨子でも、個人情報保護委員会を設置することとされている。このような第三者機関の設置は、従前から望まれていたことであり、評価することができる。

法律案骨子によれば、個人情報保護委員会には、①匿名加工情報の作成に関する届出を受理すること、②個人情報の利用目的の変更の届出を受理すること、③本人同意を得ない第三者提供の届出を受理することなどの役割が予定されている。いずれも、個人情報の利活用の規制を緩和することの代償措置として、個人情報保護委員会への届出の制度を設けるという位置付けである。

また、法律案骨子は、「個人情報保護委員会には現行の主務大臣の有する報告徴収、命令、認定個人情報保護団体の認定等の権限に加えて、立入検査の権限等を付与する」ものとしている。これにより、個人情報保護委員会が、個人情報保護に関する一般的な監督権限を行使することが期待されている。例えば、個人情報の不正取得、不正利用、不正な第三者提供の監視など、従来から主務大臣が監督権限を行使すべきものとされてきた業務に加え、匿名加工データの復元の禁止に違反する行為の監視や調査、個人情報保護委員会規則の制定などの新たな業務も追加されることになる。個人情報保護委員会に求められる権能は質量ともに大きなものとならざるを得ない。

法律案骨子では、個人情報保護委員会は、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の監督機関である特定個人情報保護委員会を改組」して設置するものとされている。しかしながら、このような形で設置される組織が、前述のような多くの業務を担うことができるか、懸念を抱かざるを得ない。

行政機関職員定員令によれば、現在、特定個人情報保護委員会の事務局の職員の定員は、32人とされている。特定個人情報保護委員会を改組することによって、どの程度の規模の組織に生まれ変わるのは現時点では未知数であるが、個人情報保護委員会に求められる業務量が膨大なものとなることに鑑み、事務局職員の大幅な増員を図るとともに、予算も大幅に増額するなどして十分な体制を構築することが必要である。また、事務局職員には法律実務家である弁護士を積極的に登用するなど、質的にも強化を図る必要がある。

この点、当連合会では、2014年2月21日付け「日本版プライバシー・コミッショナーの早期創設を求める意見書」を公表しているが、個人情報保護委員会が同意見の趣旨に即した第三者機関となるよう再度求める。

6 継続的な法整備の必要性

今回の法律案骨子を基に個人情報保護法を改正したとしても、いまだEU個

人データ保護規則の条件を満たすものにはならない。法律案骨子は、保護法制の整備されていない他国に、国内の個人情報が流出することを制限しようとしているが、日本の法制度自体が、国際的水準を満たしていないことを確認しておく必要がある。今回の改正にとどまらず、個人情報保護法制の継続的な整備が必要である。

以上