

パーソナルデータの利活用に関する制度改正の動き

北澤 一樹 ●弁護士 弁護士法人英知法律事務所

パーソナルデータの利活用に関する制度改正の検討が進み、改正法案が2015年1月以降の通常国会に提出予定だが、「制度改正大綱」と「法律案骨子」の相違部分もあり、注視を要する状況にある。

近年、パーソナルデータ（以下、PD）の利活用により、わが国の経済成長を実現しようとするニーズが高まる一方で、個人情報・プライバシーへの懸念が叫ばれている。その中で、政府IT総合戦略本部により設置された「パーソナルデータに関する検討会」（以下、PD検討会）は、2013年12月20日に、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」を公表し¹、個人情報保護法の改正も含めた提言を行い、2014年6月24日には、同法改正案の基礎となる「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）が公表され、併せて2015年1月以降には関係法案が国会に提出されることが明らかにされた²。

その後、2014年12月19日に第13回PD検討会が開催され、同日付で「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）」（以下、骨子案）が公表された³。

本稿では、大綱の概要を中心に紹介する予定であったが、骨子案では大綱からの変更箇所も見受けられることから、大綱および骨子案の中で特に重要と思われる箇所を中心に紹介したい。

■大綱における「制度改正内容の基本的な枠組み」について

大綱は、PD利活用に向けての課題として、いわゆる「利活用の壁」の解消、機動的な対応、確実な制度執行及び個人情報、プライバシー保護に関する議論や法整備を含む制度の国際的調和をあげ、これらの課題解決のための制度改正内容の基本的な枠組みとして、次の3点をあげた（大綱第2Ⅱ）。

- (1) 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の導入等
- (2) 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
- (3) 第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保

骨子案を見る限り、大綱における上記3点の枠組みが維持されているか明らかではないが（例えば、2点目の民間の自主的な取組の活用については骨子案では言及されていない）、便宜上、3点の枠組みに関する項目ごとに大綱および骨子案の概要を紹介する。

■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

大綱では、「『個人データ』を特定の個人が識別

1
2
3
4
5
6
される可能性を低減したデータに加工したもの」(以下、個人特定性低減データ)について、特定の個人を識別することを禁止するなど適正な取り扱いを定めることによって、本人の同意を得ずに第三者提供や目的外利用をする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ずるとされた。また、個人特定性低減データへの加工方法については、PD検討会から技術的観点からの検討を依頼された技術検討ワーキンググループ(以下、技術WG)の報告⁴をふまえ、一律には定めないこととした。また、加工方法等について民間団体が自主規制ルールを策定し、第三者機関が当該ルールまたは民間団体の認定等を行うこととされた(大綱第3Ⅱ1)。

骨子案では、個人特定性低減データの名称を「匿名加工情報(仮称)」とした上で、(ア)個人情報取扱事業者が、第三者提供のために匿名加工情報を作成する際の義務、(イ)第三者への提供時の義務、(ウ)提供先が負うべき義務、(エ)提供先が再提供する時の義務が、それぞれ提案されている(それぞれの具体的な要件については、骨子案2(1)を参照)。

当該骨子案については、匿名加工情報への加工方法に関する自主規制ルール(当該ルールに対する第三者機関の関与も含む)について言及されていないため、事業者がどのような加工方法がされているのかについて外部から監視することができず、透明性に欠けるという批判がされている。また、骨子案には、大綱で明記された「本人の同意の代わりとしての取扱いに関する規律」が見当たらず、大綱の主旨と乖離しているとの批判もされている。

■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り組みの活用

●個人情報の定義について

パーソナルデータの中には個人情報保護法上の「個人情報」に該当するか否かが不明確なものがあり、これが、事業者にとって「利活用の壁」となっているとの指摘があるため、PD検討会では、個人情報の定義に関する見直しも含めた検討がされた。この点につき当初、PD検討会では、「個人情報」のほかに、特定個人を識別しないが、その取り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あるものとして「(仮称)準個人情報」という概念が新たな類型として提案され、その具体的内容について、技術WGにより、技術的観点から検討がされた。技術WGでは、「(仮称)準個人情報」の定義について提案され、具体的には、「個人又は個人が使用する通信端末機器等に関するもの」と「個人の身体的特性に関するもの」が準個人情報に含まれるものとされた⁵。その後、親会であるPD検討会における検討の結果、新たに「準個人情報」の定義を設けるのではなく、「個人情報」概念を拡大することにより対応することとなった。

そして、大綱において、「個人の権利利益の保護と事業活動の実態に配慮しつつ、指紋認識データ、顔認識データなど個人の身体的特性に関するもの等のうち、保護の対象となるものを明確化し、必要に応じて規律を定めることとする」とされた(技術WGで準個人情報に含めるべきとされた「個人又は個人が使用する通信端末機器等に関するもの」については、上記「身体的特性に関するもの等」の「等」に含まれるものとされた)(大綱第3Ⅲ1(1))。

骨子案では、身体的特性に関するもの(指紋データ、顔認識データ等)のほかに、大綱では「等」に含まれるとされていた、「携帯電話番号、旅券番号及び運転免許証番号のような対象者ごとに異なる

ものとなるように役務の利用、商品の購入又は書類に付される符号」についても、個人情報として新たに位置づけるものと明記された（ただし、具体的には政令で定めることとされている）（骨子案1）。

●機微情報（要配慮個人情報（仮称））について

大綱では、個人情報に、人種、信条、社会的身分および前科・前歴等の機微情報が含まれる場合には、原則として取り扱いを禁止するなどの慎重な取り扱いとすることについて検討するとされた。併せて、本人の同意がある場合や、法令に基づく場合や人の生命・身体または財産の保護のために必要がある場合について例外規定を設けることとされた（大綱第3Ⅲ1（2））。

骨子案では、機微情報を「要配慮個人情報（仮称）」という名称とし、原則取り扱い禁止とする点は、大綱から継承されたものの、大綱で規定されていた例外規定に関する記載は明記されていない（骨子案3(1)）。

●個人情報の取扱いに関する見直しについて

大綱では、個人情報の取扱いに関する見直しとして、以下の内容がそれぞれ提案された（大綱第3Ⅲ1（3））。

（1）情報の集積、突合、および分析等により、本人が認知できないところで個人が識別される場合における、個人情報取扱事業者がとるべき手続き等について、必要な措置を講じること。

（2）利用目的の変更時の手続の見直し。

（3）個人データの第三者提供におけるオプトアウト規定（個人情報保護法23条2項）の運用徹底。

（4）共同利用（同法23条4項3号）についての運用徹底。

（5）分かりやすい同意の取得方法等について、マルチステークホルダープロセス⁶の考え方を活

かし、自主規制ルール等を活用すること。

（6）個人情報の保存期間について、一律に定めず当該期間の公表の在り方について検討すること。

このうち、（4）については、制度改正というよりも、現行法の「共同利用」の解釈について、「個人データを共同して利用する者の全体が一つの取扱事業者と同じであると本人が捉えることができる場合」に限られることが明示的に確認されたものの、ということができる。（4）以外については、以下、骨子案との相違の有無を中心にみていくこととする。

（1）情報の集積、突合、および分析等により、本人が認知できないところで個人が識別される場合に関する規律について

本人が知らないところで個人が識別される場合に関する規律（大綱第3Ⅲ1（3）①）について、骨子案では言及がなされておらず、大綱に則した対応が望まれる。

（2）利用目的の変更の規律について

大綱では、利用目的の変更時の手続について、オプトアウトによることが提案された（大綱第3Ⅲ1(3)②）。ただし、検討にあたっては、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も併せて大綱に明記された。

これに対し、骨子案では、次の3つの要件を満たす場合に、個人情報取扱事業者による利用目的の変更を認めることとされた（骨子案2(2)）。①個人情報を取得する際に本人に利用目的を変更することがある旨を通知、または公表すること。②（ア）変更後の利用目的、（イ）変更に係る個人情報の項目、（ウ）本人の求めに応じて変更後の利用目的による取り扱いを停止すること、および本人の求めを受け付ける方法を、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、あらかじめ本人に通知し、

1 または本人が容易に知り得る状態に置くこと、③
個人情報保護委員会に上記（ア）～（ウ）を届け
2 出ること。

3 そして、個人情報保護委員会は、上記②の状態
が不適切な場合には、勧告・命令を実施すること
4 ができるとされ、また、個人情報取扱事業者から
の届出事項については公表しなければならないと
5 された。

6 このような骨子案に対しては、第13回PD検討
会において、複数の委員から、大綱で明記されてい
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、実
効的な規律を導入すること」に対応する箇所が存
在しないことについて、批判がなされている。ま
た、利用目的の変更が認められた場合に、変更後
の利用目的が変更前に取得した個人情報にも適用
されることがないようにすべきとする意見も複数
出された。

（3）個人データの第三者提供におけるオプトア
ウトの運用徹底について

大綱では、①個人データの第三者提供における
オプトアウト規定（個人情報保護法23条2項）に
ついて、現行法の趣旨を踏まえた運用の徹底を図
るとともに、②現行法の要件に加え、第三者機関
に対し、同法23条2項の本人通知事項等を届け出
ることとし、第三者機関は届出事項を公表するな
ど、必要な措置を講じることとされた（大綱第3
Ⅲ1（3）③）。これは、本人が、第三者機関を通
じて、どの事業者がオプトアウト規定を用いて個
人データの提供を行っているか把握することが可
能となることを目指したものである。

骨子案においても、大綱の内容がおおむね承継
されている（骨子案3（4））。

（5）同意の取得方法等に関する自主規制ルール
等の活用について

（5）については、前述した3点の枠組みのうち、
民間の自主的な取組の活用に基づくものといえる
が、この点につき骨子案では特に言及されていな
い点は前述のとおりである。

（6）保存期間について

保存期間について、大綱では一律に定めず、保
有個人データの保存期間等の「公表の在り方」に
ついて検討することとされた（大綱第3Ⅲ1（3）
⑥）。

これに対し、骨子案では、個人情報取扱事業者
は、個人データを利用する必要がなくなったとき
は、遅滞なく当該個人データを消去するよう努め
なければならないとされ（骨子案3（6））、大綱か
らの変更があった。

●民間主導による自主策定ルール策定・遵守及び 越境データ移転に関する枠組みについて

大綱では、マルチステークホルダープロセスに
より、民間主導による自主規制ルールの枠組みを
創設することが明記された。そして、第三者機関
が、このような自主規制ルールや民間団体の認定
等を行うこととされた（大綱第3Ⅲ2）。また、国
境を越えたPDの移転については、第三者機関の認
定を受けた民間団体が、国境を越えて情報流通を
行おうとする事業者に対して、相手当事国が認め
るプライバシー保護水準との適合性を審査して認
証する業務を行う枠組みを創設することとされた
（大綱第3Ⅲ3）。なお、これらの第三者機関の関与
と、各府省大臣の関与との関係については、両者
の関係の整理を踏まえ検討することとされた（大
綱第3Ⅲ2・3）。

これに対し、骨子案では以上の点について、具
体的な言及はされていない。

■第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保

大綱では、専門的知見の集中化、分野横断的かつ迅速・適切な法執行の確保により、PDの保護と利活用をバランスよく推進するため、独立した第三者機関を設置することとされ、具体的には、番号法⁷に基づく特定個人情報保護委員会の所掌事務にPDの取り扱いに関する事務を追加することとし、内閣総理大臣の下に委員会を設置することとされた（大綱第3Ⅳ（1））。当該第三者機関の権限・機能等については、現行の主務大臣がもつ権限に加え、指導、立入検査、公表等も認められた（大綱第3Ⅳ（2））。このように、第三者機関は現行の主務大臣がもつ権限をもつこととなるため、各府省大臣との関係も整理するものとされた（大綱第3Ⅳ（3））。

骨子案では、番号法の監督機関である特定個人情報保護委員会を改組し、第三者機関として「個人情報保護委員会」を設置するものとした。個人情報保護委員会の権限については、大綱のとおり、現行の主務大臣の権限に加え、立入検査の権限等を付与し、権限を一元化することとし、必要に応じて報告徴収および立入検査の権限を事業所管大臣等に委任することとされた（骨子案4（1））。また、認定個人情報保護団体が個人情報保護指針を作成する場合には、当該指針を個人情報保護委員会への届出が必要とされた。個人情報保護委員会は当該指針の変更等を命じる権限をもつほか、当該指針を公表しなければならないとされた（骨子案4（2））。

■その他について

（1）グローバル化への対応として、大綱では、（a）国外に拠点をもつ事業者に対して現行法が適用されるか明らかにするために、個人情報取扱事業者の該当要件を改めること（域外適用の問題）、（b）

情報提供等を通じた外国執行当局との執行協力、（c）他国との情報移転に関する規律、が提案された（大綱第3Ⅴ）。

骨子案でも、（a）日本国内にある者への物品またはサービスを提供する海外事業者にも個人情報保護法を適用することとし、域外適用を認め（ただし、個人情報保護委員会による命令に関する部分は除く）、（b）個人情報保護委員会による外国執行当局に対する情報提供が可能とされた。また、（c）個人データの海外移転については、（ア）本人同意を得るか、または、（イ）個人情報保護委員会が定める国にある第三者への提供であり、かつ、その第三者について、同委員会規則の基準に適合する体制が整備されていることを要件として、認められることとなった（骨子案5）。

（2）大綱では、CD-ROM、電話帳、カーナビゲーションシステム等他人が作成したデータベースの利用や、自治会や同窓会等の内部用の連絡網等については、個人情報取扱事業者の適用除外とすることが提案された（大綱第3Ⅵ（1））。

この点につき、骨子案では、市販の電話帳を例として、「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」は、個人情報データベース等の規制から除外することとされた（骨子案2（3））。

（3）大綱では、現行法における、取り扱う個人情報によって識別される特定の個人数が5000以下である場合の適用除外規定（2条3項、施行令2条柱書）を廃止し、骨子案でも同様に明記された（骨子案3（5））。

（4）大綱では、名簿屋規制について、継続して検討すべき課題と位置付けていた（大綱第3Ⅶ4）。

しかし、大綱公表後、通信教育、出版等の企業による大量の個人情報流出事件が発生し、その中で名簿屋の関与が社会問題となった。このような事情をふまえ、骨子案では、第三者提供における提供

側と提供を受けるそれぞれの個人情報取扱事業者に対し、一定の確認および記録の作成および保存をさせる義務を課した（骨子案3（2））。また、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明記された（骨子案3（3））。

■最後に

以上のとおり、第13回PD検討会において骨子

案が公表され⁸、同検討会における検討をふまえ、2015年1月の通常国会に改正法案が提出される予定である。骨子案の内容について、前記のとおり複数の批判がなされているところもあり、今後公表される法案についても引き続き注視を要する状況といえる。

1. パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針 [PDF]（パーソナルデータに関する検討会、2013年12月）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/dec131220-1.pdf>
2. パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱（検討会案）[PDF]（パーソナルデータに関する検討会、2014年6月）
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/info/h260625_siryout2.pdf
3. 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）[PDF]（内閣官房IT総合戦略室、2014年12月）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pd/dai13/siryout1.pdf>
4. 技術検討ワーキンググループ報告書 [PDF]（パーソナルデータに関する検討会技術検討ワーキンググループ、2014年5月）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pd/dai10/siryout1-2.pdf>
なお、2013年12月10日付の「技術検討ワーキンググループ報告書」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pd/dai5/siryout2-1.pdf>）も参照
5. 前掲注（4）の15頁
6. 「マルチステークホルダープロセス」とは、国、事業者、消費者、有識者等の関係者が参画するオープンなプロセスでルール策定等を行う方法のことをいう。
7. 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（平成25年5月31日法律第27号）。
8. なお、同検討会では、①総務省から「『行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会』検討状況について」（2014年12月19日）および②内閣府大臣官房番号制度担当室から「次期通常国会で個人情報保護法等と一括改正を予定しているマイナンバー法改正関係について（案）」（2014年12月19日）がそれぞれ報告された。これらの点についても同検討会において審議がされ、例えば、①における総務大臣の権限・機能等と第三者機関の関係について、第三者機関の独立性について不十分であると、EUの十分性の認定要件を欠くおそれがあることから（EUデータ保護指令25条では、十分性が認定されない第三国への個人情報の移転が原則禁止されている）、慎重に対応すべきとの意見などが出された。



1996, 1997, 1998, 1999, 2000, ...

[インターネット白書ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2015年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<http://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D(初期は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接的および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D

✉ iwp-info@impress.co.jp