

情報法制学会第4回研究大会 講演録

個人情報保護法制 令和3年改正のその先に向けて

一般財団法人情報法制研究所 理事
 国立研究開発法人産業技術総合研究所 主任研究員
 高木 浩光

前回までのあらすじ

情報法制研究所、JILISの高木でございます。毎年この研究大会では、JILISからの報告枠を頂いておりまして、一昨年は、JILISから情報公開請求して開示された個人情報保護法の立案段階の文書を分析する活動について、それまでに判明したことなどをご紹介しました。昨年は、次の改正が始まるということで、改正の方向性について提言しました。

昨年はリクナビ事案が立法事実となった年でした。この事案の経験を経て、個人情報保護法の本来の趣旨が再発見されたのではないかと、それは「データによる個人の選別」がもたらす問題のある事態の防止です。この問題認識は元々1970年代からあったにもかかわらず、日本法はそれを忘れてしまっていた。その趣旨をリクナビ事案で思い出せたのではないかと、「法目的を具体的に明確化することが必要」と指摘しました。その後、令和2年の改正法案は無事可決・成立したわけですが、法の条文に法目的が明記されることはないわけですし、今後、ガイドラインやQ&Aなどにおいて法目的の趣旨が明確にされていくのかどうか注目される所です。

そして昨年「次の課題」として挙げていたのは、「公的部門の集約・一体化」が始まるということで、

民間部門と公的部門の「ルールの違い」が焦点となるであろうという点でした。このあたりについては、JILISレポートにまとめておきましたのでご覧いただければと思います。

令和3年改正の次に来る課題

さて、その公民一元化の現在の状況ですが、内閣官房の検討会で検討されておりまして、8月に「中間整理」²⁾が公表され、来年の通常国会に令和3年改正法案として出てきそうな様子です。以前から指摘されていたいわゆる「条例2000個問題」も順調に解消する方向のようでありまして。この公民一元化について私の注目したいポイントは以下の通りです。

第1は、なぜ統一する必要があるのかの理由付けがどう整理されているのか。第2に、医療分野、学術分野の例外がどうなるのか。そして第3は、公的部門と民間部門でルールが異なっている理由が明確にされたという点です。

統一する理由付けですが、中間整理には、「現行法制の縦割りに起因する不均衡や不整合を可能な限り是正する」とあり、「国立病院・民間病院・自治体病院でデータ流通に関する法律上のルールが異なる」という例が挙げられています。こうなりますと、次に来る目標は「データ流通」を実際に

1) 高木浩光「情報法制学会第3回研究大会 講演録：個人情報保護法改正についての提言」JILISレポート Vol.2, No.12 (2019年12月) <https://jilis.org/report/2019/jilisreport-vol2no12.pdf>

2) 個人情報保護制度の見直しに関する検討会 https://www.cas.go.jp/seisaku/kojinjyoho_hogo/

3) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース「個人情報保護制度の見直しに向けた中間整理」(令和2年8月)

4) 同検討会第10回配布資料(令和2年11月27日)資料1「地方公共団体の個人情報保護制度に関する法制化について(素案)」には、個人情報の定義を一元化し、個人情報の取扱いを国と同じ規律とする案が示されている。その後、意見公募手続にかけられた「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」(令和2年12月)にも同様に記載された。

5) 最終報告にも同様に記載された。

させるという展開になっていくはずです。

これに関係してくる興味深い記述が中間整理にあります。「現行法制の課題」として、医学系研究倫理指針を挙げたうえで、これを「研究主体が公的部門に属するか民間部門に属するかにかかわらず共通して適用される個人情報の取扱いに関するルール」であるとしながらも、「このような指針等による規律の平準化という手法」をとると、「保護3法で規制の強弱や広狭に差がある場合には、最も強い規制や広い規制に全体を揃えざるを得ず、結果的として規律の厳格化を招く」と指摘されています。このことは、実は私も、この指針の平成29年改正の際にウォッチして助言などしておりました、その状況を目の当たりにしていたところです。

今度の改正で、学術研究の例外として「第三者提供の制限」が例外になるようですが、無条件に第三者提供が許されてよいはずがありませんので、その例外の下で指針のルールを独自に決めることになるはずはです。これは、これまでと違って、フリーハンドで独自にルールを作ることができるわけです。これまでの指針の決め方は、上から降ってきた個人情報保護法の改正に合わせて、指針のルールを整合させる改正を繰り返すだけでした。それが今度の改正では、フリーハンドでルールを決めるのですから、**どういう考え方で決めたらよいのか迷うことになる**はずはです。下手な基準で第三者提供を許すと国民の理解が得られず反発を招くことになる一方、個人情報保護法の規定をそのまま真似るのでは学術研究を例外にした意味がありません。国際的な整合性も問題となり得るでしょう。このことが、令和3年改正の次に来る課題となることは間違いありません。

公益無罪の無理筋

ここでひとつ逸話を紹介したいのですが、先日、情報ネットワーク法学会の研究大会を拝見しておりましたところ、基調講演で須藤修先生が興味深

い指摘をされていました。須藤先生は、「人間中心のAI社会原則」などを紹介しながら、個人データの取扱いについても上手く進めないといけないとご指摘される中で、宮田裕章先生が最近提唱されている「公益のためのデータ共同利用権」というのがまずいと仰っていました。この「共同利用権」については、鈴木正朝先生が「昨今まれにみる最悪の意見」とツイートされたのが、先日ニュース記事になっていて、それをご覧になったのでしょうか、須藤先生は「世界と乖離している。人権との関係を整理が必要」と、繰り返し指摘されました。

何が「昨今まれにみる最悪の意見」なのかは、そのニュース記事をご覧いただくとして、問題となったのは宮田さんがIT総合戦略本部で「21世紀の基本的人権“データ共同利用権”の確立」と言ってしまったところにあるようです。「相当な公益性がある場合に、データ利用を認めるものとする」と提案されていて、これが世間の反発を招いたわけです。

もう少し彼の提案の真意がどこにあるのか知りたいと思ひまして、調べましたところ、YouTubeで語っておられました。GAFAや中国の話に続いて、「一方で、EUです、データポータビリティ、right to access、これは基本的な人権になり得るものだが、実は大きな弱点がある。やはり、人々の同意がないとデータが使えないという。そういう世界になると、社会が進まなかった。この中で我々は今、EUとも話をしてもう一歩先に進もうと。」などと語っておられます。つまり、EU法では本人同意がないと個人データが使えず、それでは社会が進まないのだと指摘されています。そのうえで、「アクセス権であったりデータポータビリティの上に、日本とEUで共有権というものを新しい人権として確立しよう。これによってこれまでの独占型のデータとは違う、社会の中でデータを共有していくことができるのではないかと、彼らと一緒に考えています。」と説明されています。

6) 人を対象とする医学系研究に関する倫理指針 平成29年一部改正 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/kenkyujigyou/i-kenkyu/index.html> (2021年1月14日閲覧)

7) その様子の記録として、「医学研究等倫理指針見直し3省合同会議が迷走、自滅の道へ(パーソナルデータ保護法制の行方 その26)」高木浩光@自宅の日記 2016年11月29日 <https://takagi-hiromitsu.jp/diary/20161129.html>、「医学系研究倫理指針における非識別加工情報の規定は無用の長物(研究倫理指針はどうなったその1)」高木浩光@自宅の日記 2017年5月13日 <https://takagi-hiromitsu.jp/diary/20170513.html> など。

8) ITmedia ニュース 「昨今まれに見る最悪の意見」——デジタル庁の議論「データ共同利用権」に専門家が異議“プライバシーフリーク”鈴木教授に論点を聞く」2020年11月27日 <https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2011/27/news130.html>

9) 「デジタル庁の創設に向けた論点(宮田教授提出資料)」デジタル改革関連法案ワーキンググループ(第2回)(2020年10月28日) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/houan_wg/dai2/gjisisidai.html

10) 東京青年会議所【「新しい日常×宮田裕章教授」NewNormal・新しい日常をつくろう!!【7月例会 part1】】(2020年8月16日) https://youtu.be/nw_zHgZKlw?t=1172

11) 念のため注記しておく、「アクセス権」とは自己の個人データがどのように処理されているか確認できるという本人の権利のことを指し、「デー

最近出版されたご著書も確認させていただきま
した。¹²⁾NCDプロジェクト¹⁴⁾に携わられたご経験から、
個人データ活用の意義、とりわけ診療録などの医
療個人データの活用について重要だと仰っていま
す。それはわかるんですね。加えて、データが「共
有財」であるべきとも仰っていて、それもわかり
ます。確かに、非個人データについてみると、
「自分のところで取ったデータをなぜ君らに渡さな
いといけないんだ」というような人達もいるでしょ
うから、みんなで使うべき「共有財」としてのデー
タというものがあるのでしょうか。例えば、環境の
測定データなどがそうでしょう。その流通を促進
するためには何らかの仕掛けが必要だという話は、
わかります。

そこはそうなのですけど、**個人データについ
ては、個人データ保護の点がクリアされていれば、
そういう話も出てくるのですが、先に個人データ
保護をクリアしなければならないのに、その前提
をすっ飛ばして「共同利用権」、ましてやそれを
「基本的人権」と言うのはないわあ、ということが
今、皆さんから総ツッコミとなっているわけであ
ります。**

彼のNCDでのご経験の話は、我々も5年ほど前
に彼のところに伺って聞き、なるほどこれは重要な
成果を出されていると感心しておりました。ただ、
NCDのサイトに、「患者さんご自身から直接同意を
頂かずに実施¹⁵⁾」と書かれていたり、「生年月日
が含まれるため倫理審査が通らない¹⁶⁾」というQ&A
があるように、どう適法化の根拠を整理している
のかいまひとつ不明でした。このプロジェクトは、
外科医の手術のパフォーマンスをデータベースに
記録しておいて、病院や医師の評価を行って、よ
り適切な医療の提供ができる、また医師の認定制

度にも使うというものだと思います。その利用形態
ならば「病院からの委託」として整理できるかな
と考えたのですが、一方で、この集まったデータを
研究者が分析して全体の傾向を調べる利用も並
行して行われ、論文としてかなりの成果が出てい
るとのことです。これらの利用形態が同時に行わ
れているので、「病院からの委託」と整理しようと
すると、委託から逸脱しているのではないかと
いう疑義があり、当時、このことはご本人にお話
したことがありました。当時は、「仮名化されてい
るから個人情報ではない」とする主張が多方面で
あり、個人情報定義の理解が錯綜しておりました¹⁸⁾
が、今となっては、仮名化しただけでは個人デー
タである(場合が多い)との理解が磐石となりま
したので、これは適法なのかという疑問がありま
す。学術研究の適用除外からすれば、分析する側
は合法ですが、提供する病院側は適用除外では
ないので、疑問が残るのですね。

こういった「個人データ保護の制度が障害とな
ってやるべきことができない」的な、そういう苛立
ちがあるんだろうと思います。それが見えるだけ
に、ここで自ら「データ共同利用権」と言っ
てしまうと、「は？自分にデータ使う権利がある
と言いたいのか？」と世間の反発を招いてしま
うわけで、不用意な発言だったのではないかと
思うわけです。

実は他にも、以前から「公益のためなんだから
使わせてほしい」的な主張はあったようでして、
平成27年改正の立案段階でも、「適用除外」(当
時の50条)を改正することが検討され、「医学の
向上という公益目的(個々の医療情報が蓄積され
分析されることでもたらされる社会全体に対する
メリット)²¹⁾」について当初は検討されていたよう

データポータビリティも自己の個人データを他のデータプラットフォームに移行できるという本人の権利のことを指しているのであろうが、「共有権」
(あるいは「共同利用権」とされているものは、本人の権利の話のようには見えない。

12) 宮田裕章「共鳴する未来 データ革命で生み出すこれからの世界」河出新書(2020年9月30日)

13) 125頁には「いまEUと話しているのは、データポータビリティやデータアクセス権、忘れられる権利の上位概念として、データ共有権を確
立するべきではないかということです。」とある。

14) 一般社団法人 National Clinical Database <http://www.ncd.or.jp/>

15) NCD「倫理的配慮」http://www.ncd.or.jp/about/ethical_considerations.html (2021年1月14日閲覧)

16) NCD「周知方法および倫理審査について」<http://www.ncd.or.jp/faq/cat10/> (2021年1月14日閲覧)

17) 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」及び「個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応に
ついて」に関するQ&Aは、Q5-26-2で、「ガイドライン(通則編)3-4-3の「(1)委託(法第23条第5項第1号関係)」に、個人情報保護法上
委託に該当しない場合として記載されている「委託された業務以外に当該個人データを取扱う」事例としては、どのようなものがありますか。」
との設問に対し、「事例2」として「複数の個人情報取扱事業者から個人データの取扱いの委託を受けている者が、各個人情報取扱事業者から提
供された個人データを区別せずに混ぜて取り扱っている場合」を挙げている。

18) 前掲注7

19) 個人情報保護法令和2年改正で導入される「仮名加工情報」の制度(改正後4章2節)はそのことを意味している。

20) 現行法43条において「個人情報取扱事業者等が第76条第1項各号に掲げる者(略)に対して個人情報等を提供する行為については、その権
限を行使しないものとする。」(2項)と規定されているものの、当該行為の違法性が阻却されるわけではない。

21) JILISによる情報公開請求で開示された内閣法制局保有の行政文書「法律案審議録 個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個

が、途中でボツになっていました。これはどうやら、内閣法制局の法案予備審査の過程で、公益とは何かを明らかにすることが求められ、これになかなか答えられないということがあがるようです。また、この令和2年改正に際しても、大綱に「公益目的による個人情報取扱いに係る例外規定の運用の明確化」という項目があるのですが、伝え聞くところによると、業界団体の方々が要望してもなかなか通らなかったというようなことも耳にしますので、公益で突破しようとしても、かなり狭い範囲でしか公益と認められそうにもない様子があります。

統計量への集計と公民でのルールの違い

先ほどの宮田さんのご発言で、EUでは本人同意がないとデータが使えないと言われていましたが、それはよくある誤解です。GDPRの5条は、目的外利用を原則禁止する一方で、本来の目的で保有されている個人データが既にあるときに、それを統計の目的を達成するためにさらなる処理をすること、つまり統計目的の二次利用をすることを、目的外利用とみなしてはならないと規定している²²⁾のです。

ただ、ここで集計の手段が問題となる(図1)わけです。自分の組織で集計して統計量にするのであれば、これは日本の現行法でもやってよいこと²³⁾であります。ところが、他組織に提供して、他組織で統計量にするという計画を立てたとしても、組織間をまたいだ提供の部分が、日本法では個人データの第三者提供として23条に抵触してしまうのですね。

これがまさに、2013年のSuica事案だったわけです。JR東日本としては、日立製作所が統計量にして販売するという約束なので、自分たちは提供していいだろうと考えたのですが、全体としては問題のない利用であっても、個人情報保護法のルールには違反していたというわけです。これは、日立製作所に委託して集計させてJR東日本が

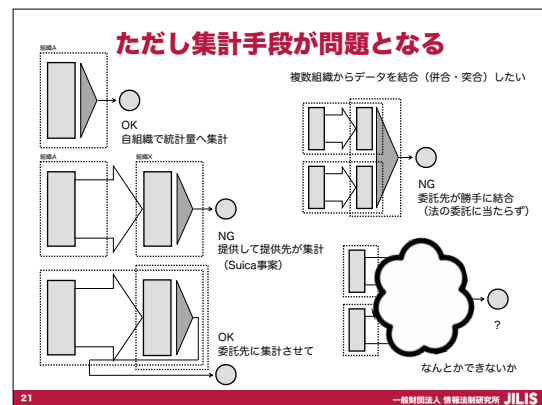


図1 統計量への集計の手段

自ら販売すれば適法でした。

しかし、ここで問題となるのは、複数の組織から集めてきたデータを併合・突合して統計量にしたいという場合に、委託を逸脱してしまいます²⁴⁾ので、この方法ではできないわけです。特に医療データの分析をする際には、元の提供者が病院ですので、病院が自ら分析するわけではありませんので、第三者による分析を何らかの方法で可能にできないか、ということがずっと言われてきたのです。

ここで興味深いのが、今回の公民一元化の中間整理に書かれている次の記述です。第三者提供のルールが民間部門と公的部門とで異なることについて、その理由が明確に書かれました。民間部門では、「ひとたび第三者提供が適法に行われれば、提供元は提供先での情報の利用・管理について責任を負わない」という形なのですね。他方の公的部門では、「提供先での情報の利用・管理について一定の責任を負うことが前提とされている」(32頁)のだと。それゆえに公的部門では目的内の提供はそもそも制限されていないというわけです。脚注68に大事なことが書かれていて、「現行制度に関する「公的部門の方が民間部門よりも柔軟な規律となっている」といった理解は必ずしも正確でない。むしろ公的部門においては、個人情報行政機関等とその周辺部に留まることが想定されており、民間部門のように個人情報が一定のルールの下で転々流通していくことが基本的に想

人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律案（平成27法律65）」中の「適用除外（第50条学術研究機関関係）」との見出しの文書に記載されている。

22) Article 5は次のように規定している。「1. Personal data shall be: …… (b) collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a manner that is incompatible with those purposes; further processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes shall, in accordance with Article 89(1), not be considered to be incompatible with the initial purposes (purpose limitation);」

23) 個人情報保護委員会「「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」及び「個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応について」に関するQ&A」は、Q2-5で、「個人情報を統計処理して特定の個人を識別することができない態様で利用する場合についても、利用目的として特定する必要がありますか。」との設問で、「利用目的の特定は「個人情報」が対象であるため、個人情報に該当しない統計データは対象となりません。また、統計データへの加工を行うこと自体を利用目的とする必要はありません。」との考え方を示している。

24) 前掲注17

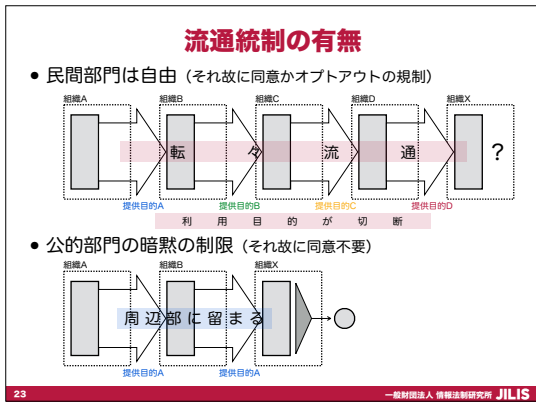


図2 公民でのルールの違い

定されていないと考えられる。」と整理されました。

つまり、この図（図2）のように、民間部門というのは、利用目的について自由であり、第三者提供ごとに利用目的が変わってよいわけです。

これは、転々流通によって利用目的が切断されてしまうわけですから、それゆえに、第三者提供の各時点で本人同意が必要とされている、もしくはオプトアウト方式で認められる、もっとも令和2年改正後は二重のオプトアウト提供は禁止となりますが、そういうルールになっているわけです。

それに対し公的部門では、暗黙の制限として利用目的が維持されたまま、委託や再委託による提供、もしくは委託関係にない、例えば別の独立行政法人にデータを渡してその独法が自ら統計量への集計結果を公表するというケースも、全体として妥当な計画になっていれば、適法な利用・提供となるわけです。

このような前提で公的部門のルールは設計されているのに対し、民間部門ではそういう妥当な計画が自主的にできる組織ばかりとは限らないので、それを前提としないルール設計になっているわけです。

「統制された非選別利用」の提案

さて、先ほど述べたように、令和3年改正後の学術研究等の例外の下での規律のあり方が問われるわけですが、これまでのような個人情報保護法のルールを真似るのでは決められず、そこには何らかの原理原則に基づいたルール設計が必要になりますので、その原理原則を明らかにすることが

不可欠です。そこで、我々から提案したいのは、「統制された非選別利用」の考え方です。これは以前から述べてきたことの延長ですが、今回はこのように名付けてみました。まず、「統制された」提供であるということが一つ目の要件です。「統制」とは、いろいろな意味で使われる言葉ですが、EU法やOECDガイドラインにある controller 概念と同様に、取扱事業者がコントロールしている意味です。現行法の23条5項1号の委託は、「統制された提供」の一種で、一番わかりやすいシンプルなケースです。そして、委託以外にも統制された提供の形態がいくつかあるということを経験して以前から提案しているところです。

先ほど述べたように、民間部門では、第三者提供が行われる毎に利用目的が切断されて受領者が全く自由にできる想定でルールが設計されているため、第三者提供についての統制がありません。それゆえに、目的内の第三者提供であっても本人同意が原則となっているわけですが、公的部門での提供は、当該公的機関による一定の統制が前提となっているために、目的内の提供が制限されていないわけです。これに類するような一定の統制がとられている前提でならば提供が許され得るとするのが第一の要件です。

もう一つの要件が「非選別利用」、すなわち「データによる個人の選別を伴わない利用」に限るということです。統計量への集計はその一つです。その前提でならば提供が許され得るとするのが第二の要件です。ちなみに、令和2年改正で導入される仮名加工情報に関するルールもそれを前提としているもの²⁵⁾と言えます。

「統制された提供」の委託以外の例としては、一つには「研究用個人データレジストリ」の形態が挙げられます。5年前の情報ネットワーク法学会でお話した際の私のスライド²⁶⁾から（図3）ですが、学術研究の場合は、「レジストリ」²⁷⁾あるいは単に「データベース」と呼ばれている、研究用のデータベースがありまして、これを研究者らに条件付きで利用を許すとする形態が広く一般に見られます。「条件付き」というのは、例えば、委託以外の二次提供を禁止するであるとか、利用目的を一定の範囲の研究に限る、利用を終えた時点で消去する、安全管理措置を求める、研究成果の発表に際

25) 「データによる個人の選別」を伴う利用を行うためには、選別する個人と選別に用いる個人データとを関連付けて処理する必要があるところ、令和2年改正で導入される仮名加工情報は、当該仮名加工情報に係る本人を識別すること及び本人に連絡することが禁じられることから、仮名加工情報を用いた「データによる個人の選別を伴う利用」はできないことになる。

26) 情報ネットワーク法学会編「シンポジウム 個人情報保護・プライバシー関連」情報ネットワーク・ローレビュー講演録編第15回研究大会講演録（2016年）308頁

27) GDPRにおいても前文157で「registries」の語が用いられている。

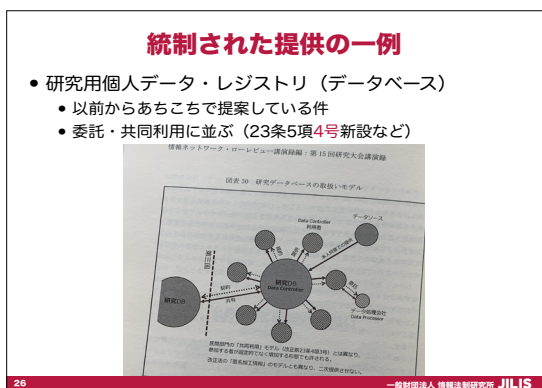


図3 研究用個人データレジストリの形

して報告や許可を求めると、利用規約によって約束させることが行われています。これはレジストリ運営者によって一定の統制がかかっていると言えます。

これが現行法でどの位置付けになるのか。まず、23条5項1号の委託にはあたりません。なぜなら、提供を受けて利用する研究者は自らの発意に基づいて独自の利用をするのであり、レジストリ運営者の指示で作業するわけではないからです。また、同3号の共同利用にもあたりません。なぜなら、共同利用では参加する者が固定的でなければなりません²⁸⁾が、レジストリの利用者は、一定の資格が求められることはあっても、基本的に誰でも参加できる形態だからです。

そうすると、民間部門でのこのような提供形態は23条の第三者提供にあたるわけですので、本人同意かオプトアウトがないとすれば、レジストリ運営者が学術研究の適用除外で許されているか、あるいは、公的部門のルールが適用される組織が運営していて、目的内の提供として許されているものなのでしょう。本人同意があることにして実施しているところもあるかもしれません。どのような範囲まで提供されて、どのように利用されるかまで本人の同意をとっているという場合ですね。ただ、その場合は、本人がどこまで理解して同意しているか、同意の形骸化を招かないかが問題となるでしょう。

我々の提案としては、23条5項に4号を新設し

てこの提供モデルを法定するとか、特別法で新たに法定してはどうかというものです。具体的には、医学系倫理指針に落とし込んでいく場合と、もう一つは、医療個人データ特別法を立法する場合があります。どちらの場合も、「仮名加工医療情報」の概念を新設することが考えられますが、その際に、**ただやみくもに仮名加工医療情報の流通を許すというのではなく、「統制された非選別利用」に限定して、その要件を満たす場合に限り提供を許すようにすることが適切**と考えています。

同意なき非選別利用の妥当性

このような提案をしますと、本人同意のない非選別利用は妥当なのか？を問われそうです。これに答えるには、そもそも個人データ保護法制の法目的は何なのかを明らかにする必要があります。

その第1は、「データによる個人の選別からの個人の保護」にあつたはずだと思うのです。データや情報それ自体を保護するのではなく、あくまでも保護するのは「個人」であって、そのため各種ルールだったはず。第2には「秘密の保持」もあるのでしょうか。

ここで、公開情報であっても対象になっている理由を思い出すべきです。「秘密の保持」が目的であるなら公開情報を保護する意義は薄いでしょう。しかし、法目的が「データによる個人の選別からの個人の保護」にあるからこそ、公開情報であっても対象となるのです。公開情報から構築したデータに基づく個人の選別が行われた際に、それは妥当なのか。その個人のごく一面的な情報だけが当該個人の個人データとして処理されて選別が行われるならば、その「選別の正確性」²⁹⁾が問われなければなりません。それゆえに、自分の個人データがどのように把握されているのかを確認するために開示を求め、不適切であれば訂正を求め、場合によっては利用停止を求める権利があるということであるはず³⁰⁾です。

そうであれば、逆に、非選別利用であればその法目的からは外れるとも言えるわけです。**統計量への集計が目的外利用として問題とならないのは、**

28) 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）」は、共同利用について、「共同して利用する者の範囲」を、「共同利用の趣旨」は、本人から見て、当該個人データを提供する事業者と一体のものとして取り扱われることに合理性がある範囲で、当該個人データを共同して利用することである。したがって、共同利用者の範囲については、本人がどの事業者まで将来利用されるか判断できる程度に明確にする必要がある。なお、当該範囲が明確である限りにおいては、必ずしも事業者の名称等を個別に全て列挙する必要はないが、本人がどの事業者まで利用されるか判断できるようにしなければならない。」としている。

29) 単にデータに誤りが含まれていないかということではなく、どのようなデータによって選別が行われているかという観点からの「選別の正確性」。

30) 「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」への全部改正（平成15年）に際して、その立案の初期段階において行政管理局で作成された「内閣法制局説明資料」には、「個人情報の開示等制度における処理情報以外の個人情報の取扱い」との見出しの文書中に、「対象情報は、行

「誰だかわからないから」ではなく、**個人の選別に利用されることのないものだから**³¹⁾とすべきです。このことはEU法でもGDPRにおいて、統計目的は処理の結果が特定の個人に対する評価や決定に使われることのないものだからと説明されています。

さらに言えば、この法目的は、個人の自由のためにあるのだということを改めて思うわけです。データが本人に戻って選別されるというのは、不当な選別を受ける恐れがあるということだけでなく、**選別の元になるデータが作られることを気にするがゆえに本人の行動の自由が阻害される**、そのことこそがデータ保護の根幹であるはずで

す。このことは、昨年の「リクナビ内定辞退予測」事案がその典型例でありました。就活生が他の会社の求人情報を閲覧していると辞退の可能性が高いと推測されてしまうというのでは、自由に求人情報を閲覧できなくなってしまうわけです。最近、宍戸先生が「データからの自由、データへの自由、データによる自由」ということを仰られていて、「データからの自由」が、もしかして同じことを言われているのかもしれない……と思ったのですが、ちょっと違うようですね。逆から言えば、行動が個人データとして記録されるのであっても、「デー

タによる個人の選別」がなされない保証があるならば、個人の行動の自由は阻害されないという考えです。

このように言うておりましたところ、「個別化医療に使えないということか」との誤解を受けたことがありますので、少し説明しておこうと思

います。個別化医療は、患者の個人データ、これにはゲノム情報も含まれるでしょう、それに基づいてその患者に最適な治療を施すというものですので、「データによる個人の選別」を伴う利用が前提となります。しかし、そこには分析フェーズと適用フェーズがあるはずで

す。分析フェーズでは、統計的知見を得るために多数の人の個人データが収集され、分析されます。適用フェーズでは、ある患者さんを治療する段階で、その本人の個人データに対して分析フェーズで得られた統計的知見を当てはめることによって、最適な治療が選択されます。適用フェーズは、インフォームドコンセントにより本人の選択で実施されるのが当然でしょう。したがって適用フェーズで個人データ保護の問題はありません。今ここでの論点は、分析フェーズにおいてどのようにして多数の人の個人データを利用するのか、本人同意を要するのでは十分な

政文書に記載されている個人情報であって、当該個人情報の利用目的にその本人に対する事務に用いることが含まれるものとする」との記載（行政管理局が保有する行政文書「行政機関等個人情報保護法法制局審査資料」に含まれる2001年8月22日付の文書中）があった。成案ではこの整理は採用されなかったものの、「本人に対する事務に用いる」ことは「データによる個人の選別」を伴う利用を意味するのであるから、法目的として前記「データによる個人の選別」に類するものが意識されていた様子が窺える。なお、成案でこの整理が採用されなかったのは、対象情報を散在情報の全てにまで拡大する方針に変更され、その主たる理由が、情報公開法において本人開示請求に応じない（「個人に関する情報」を理由に不開示とされる）ことの代わりに個人情報保護法で本人開示請求に応じるという別の法目的が要請されていたこと（前掲の公民一元化「最終報告」の脚注19も同旨）にあり、その法目的からは開示のみが関係するので、「本人に対する事務に用いる」場合に限定されなくなるからであった。しかし、訂正・利用停止に係る規定は「本人に対する事務に用いる」場合に限り意味を成すはずであり、「データによる個人の選別」に類する法目的は成案にも内在していたはずと考えられる。この立案当時の経緯について、高木浩光「個人情報保護から個人データ保護へ——民間部門と公的部門の規定統合に向けた検討(4)——」情報法制研究7号96頁参照。

- 31) 個人情報保護法令和2年改正で導入される「仮加工情報」が、保有個人データに係る規定（開示・訂正・利用停止等関係）の対象外とされる（改正後35条の2第9項）のも、仮加工情報は本人と関連づけて処理することが禁じられているため「データによる個人の選別」を伴う利用が結果的に禁じられる（非選別利用に限られる）ことになる（前掲掲25）がゆえに、「データによる個人の選別」に係る法目的はその時点で達成されるので、保有個人データに係る義務が不要となるからであると言える。
- 32) GDPR前文162は、統計目的の個人データ処理自体はGDPRの対象であり統計的機密性を確保するための適切な保護措置が必要であるとしながら、統計結果は異なる目的で更なる利用がなされ得ることについて、「The statistical purpose implies that the result of processing for statistical purposes is not personal data, but aggregate data, and that this result or the personal data are not used in support of measures or decisions regarding any particular natural person.」と、その妥当性を補足している。
- 33) 渡部俊也・大江和彦・和泉潔・宍戸常寿「連続シンポジウム「コロナ危機を越えて」⑥情報活用と管理」TOKYO COLLEGE Booklet Series 6（2020年11月16日）には、「宍戸 一般にプライバシーという言葉で議論されてきた問題にはさまざまな複合的な論点が含まれているように思います。1つには、自分がデータとして把握されないことです。私の言い方としては、いわゆる「データからの自由」という問題です。もう1つは、「データへの自由」であり、自分の情報をコントロールすることに自分が関与する権利があると思います。最後は「データによる自由」であり、自分のデータを活用することによって自分に有意義なサービスや人間関係を築いて暮らしていくことができるということです。そういった「データからの自由」「データへの自由」「データによる自由」の問題がこれまで複合的にプライバシーという言葉の側に寄せられてきたように思います。」（36頁）との発言がある。また、第106回個人情報保護委員会（2019年5月21日）議事概要に、宍戸発言として「データへの自由、データによる自由ということを申し上げたが、根源的な人権としてはデータからの自由、個人が最終的に自由にデータ化されない、拒否するという、根源的な人権が、データ主導型の社会に残り続けるのかと思う。この点については私もよく考えていきたいと思っている」とある。
- 34) 「データからの自由」は「自分がデータとして把握されないこと」「データ化されない、そういうことを拒否するという根源的な人権」を指すようであるが、「データによる個人の選別（からの個人の保護）」は、データ化自体を問題としているのではなく、データを本人に当てはめて用いる時点を問題としている。

データを利用できないことが課題であるわけです。「統制された非選別利用」で「非選別利用に限る」と言っているのは、この分析フェーズにおいての話で、適用フェーズは話が別です。

「話が別」と言いましたが、分析フェーズで利用された自分の個人データが、自分の適用フェーズに当てはめられることに問題はないのか、との疑問を持たれるかもしれません。分析フェーズで個人データを利用された人が、将来、適用フェーズで、自分を含む多くの人の行動データから得られた統計的知見を当てはめられることになるかもしれませんが、そうだとすると、元の行動の自由が阻害されるわけではありません。なぜなら、その統計的知見の元となった個々人の行動データに当該個人のものが含まれているとしても、その行動データが統計的知見に及ぼす影響は微々たるものとなりますから、元の行動の自由は保たれるわけであり、問題となるのは本人の行動データを本人に当てはめる場合で、その際には本人同意が必要ですよねという話です。

死者を対象としない理由と自治体条例

また、「生存する個人」のみが法の対象になっているのも本当はこの理由からではないかと思うのです。つまり、死者においてこの自由というものはや問題となりません。政府の説明では、死者を対象としていない理由が、死者は訂正請求を出すことができないからとされているのですが、できないというのは結果にすぎないわけで、それよりも、法目的の観点で、死者をデータで選別す

ることは問題を引き起こさないとか、選別を気にして自由が阻害される懸念は死者には当てはまらないといった整理をするべきと思うのです。

公民一元化で「条例 2000 個問題」の解消も進むようですが、11月の全国知事会提出資料によれば、個人情報定義が一元化されることに「支障あり」としている自治体には、「死者に関する情報」が対象とならないことを問題視しているところがあるようで、「遺族等の権利等にも配慮し、新法において死者に関する情報も含めるべきであり、全国で統一した扱いが必要」と主張されているようです。この方々は、個人データ保護の法目的を何と心得ていらっしゃるのでしょうか。これまでどのような法目的を個人情報保護条例に想定して死者を含めていらしたのでしょうか。

続きには「開示請求の場面や……で実務上の課題が見られるため……」とあるので、情報公開法制の法目的の話でしょうか。たしかに、国の情報公開法も、「個人に関する情報」の1号不開示情報に死者のものも含めているので、死者の本人情報を開示させようとしても、情報公開法でも個人情報保護法でも開示されないという「制度の谷間」³⁷⁾が残っているわけですが、それは情報公開法制の都合の話であって、個人データ保護の法目的を曲解させることになってはいけません。

あるいは、続きに「死者の情報を個人情報に含めない場合、条例においてどのように保護措置を設けることができるか不明」とあるので、安全管理の話もされているのでしょうか。安全管理は、個人データ保護の大事な義務の一つではありますが、法目的そのものではない、あくまでも付随的

35) 「衆議院議員平野博文君提出死者の人権の保護に関する質問に対する答弁書」(内閣衆質 154 第 155 号平成 14 年 8 月 27 日)は、個人情報保護法案が死者を対象としていない理由を問われたのに対して、「(略) 高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大している中で、個人情報の取扱いに関連する個人の権利利益を保護することを目的とするものであるが、ここで課題になっている個人情報の保護は、すぐれて生存する個人についてのものと考えられる。また、個人情報取扱事業者、行政機関及び独立行政法人等における個人情報の取扱いに対するチェックは、個人情報の本人であって初めてこれを正確に行い得るものであるため、個人情報の本人が個人情報の開示、訂正及び利用停止を請求する仕組みとしたものであるが、これらの権利を行使することは、生存していなければ不可能である。これらを考慮すると、「個人情報」の範囲を「生存する個人に関する情報」に限ったのは、立法政策として必要かつ十分なものとする。(略)」と回答していた。

36) 個人情報保護制度の見直しに関する検討会第 10 回配布資料(令和 2 年 11 月 27 日)資料 4「地方ヒアリング提出資料(全国知事会)」

37) 前掲の公民一元化「最終報告」の脚注 19 には、「情報公開法制は開示請求者の属性を問わない建前であるため、不開示情報である「個人に関する情報」は、たとえ本人に対してであっても開示することが認められない。他方、現行の行政機関個人情報保護法の前身である行政機関電算処理個人情報保護法の時代には、同法に基づく本人開示等請求の対象は個人情報ファイルに記録された「処理情報」に限られていたため、いわゆる散在情報の本人開示について、「制度の谷間」が生じていた。これを解決するため、現行の行政機関個人情報保護法は、本人開示等請求の対象を散在情報を含む「保有個人情報」に拡大した経緯がある。民間部門の本人開示等請求権の対象は、散在情報を含まない「保有個人データ」であるため、仮に本人開示等請求に係る規律まで民間部門と同じにすると、再び「制度の谷間」が生じることになる。」と書かれている。

38) 第 105 回個人情報保護委員会(2019 年 5 月 17 日)議事概要にあるように、筆者は、「開示請求権はそもそも何のためにあるのかということを確認しておく必要があるが、誤用や誤解が広まっているように思う。私が耳にした中では、「自分の情報を備忘録代わりに請求して思い出す」、「遺族が本人死亡で不明になった情報を得るために開示請求している」という例があるようだ。今回の中間整理の中にも「家族等への提供に応じないことに関する不満」が挙げられていることから、これについて何らかの手当てをすることを検討しているのかと思うが、本来の開示請求権の目的は、訂正を請求する前段階として、自分の情報が間違っていないかを確認するためとされてきたことからすると、このような用途は誤用に基づく希望ではないか。これに対応してしまうと制度趣旨が混乱してしまうため、慎重に検討していただきたい。」と指摘していた。その後、令和 2 年改正で民間部門に「家族等への提供」の件が盛り込まれることはなかった。

なものであるはずですが。そもそも、安全管理すべきは個人情報に限られません。法人等に関する情報も安全管理しなければなりませんし、他にも漏らしてはならない情報は自治体にもあるでしょう。そうした安全管理の組織内規程は、べつに個人情報保護法制から求められるのを待つまでもなく当然に定めることであり、ご自由にお決めになったらいでしょう。

正当化スキームの違い

さて、最後にですが、今まさにこのタイミングで、いろいろなアプローチでデータの利活用を可能にしようとする提案が出てきているところですので、それぞれのアプローチ、スキームを並べて比較してみました(図4)。

「同意万能勢」とは、どんな複雑な利用形態でも同意があるならOKと発想する人々です。しかし、個人データの本人はその「複雑な利用形態」を理解して同意するのでしょうか。結局、約款にちらっと書いておけば同意があると看做すとか、院内掲示しておけば同意があることにしてしまうというような運用がまかり通ることになり、同意概念自体の形骸化を招くでしょう。

「公益無罪勢」は、先ほど述べましたように、公益のためならどんな利用形態もOKにしたいという発想で、それでは国民の理解が得られないでしょうし、法制局も通らないでしょう。たとえば、「公益のため」としてデータによる個人の選別が行われるとしたら、その選別の妥当性が問われなければなりません。

「自己情報コントロール勢」は、自分に関する情報の流れは自分で決めるという発想で、古くから「自己情報コントロール権」として現在も語り継がれていますが、個人情報保護法はそれを法目的と

同意万能勢	どんな複雑な利用形態でも同意があるからOK	同意の形骸化 人権は?
公益無罪勢	どんな利用も公益ならOK	皆さんお怒り 人権は?
自己情報 コントロール勢	本人の許可でOK	回らない
21世紀の原油勢	対価と交換でOK	一部しか回らない 人権は?
情報銀行勢	本人のためにならOK	一部用途に限られる
APPA	個別に審査してOK出す	一部しか回せない
統制された 非選別利用	非選別利用でかつ適切に 統制された提供ならばOK	

図4 正当化スキームの違い

していません³⁹⁾し、その通りの原則にしてしまったら、情報は回らなくなってしまいます。そこまで強いコントロールを求めるわけではないという、薄められた自己情報コントロール権が、近頃は「権」を付けずに「自己情報コントロール」として言われていますが、結局何を基準に薄めるのかはつきりしません。

「21世紀の原油勢」は、世界経済フォーラムの2011年のレポートに引用された「personal data is the new oil of the ……」のフレーズを表層的に捉えて、個人データは資源であり資産だと、物権的に捉えてしまった人々です。たしかに、眠っている個人データを利活用する意義を理解するべきである旨はその通りでしょうけども、物権的に捉えてしまったら情報は回りませんし、人権のことは知らんというのでは困ります。

「情報銀行勢」は、本人の預託により個人データを「運用」という「情報銀行」のビジネスモデルに乗っかる人々ですけれども、真の同意を得た個人のデータのみ利用する前提は確実な様子ですので、短期的には、個人データ保護の観点で問題なさそうで、その点は結構なのですが、本人に対価を還元することを前提としているため、その

39) 総務庁行政管理局監修『逐条解説個人情報保護法新訂版』(第一法規、1991年)は、「自己情報コントロール権(自己の情報の流れをコントロールする権利)というような意味でのプライバシーの権利については、我が国においては、学説においても未だその性格や範囲をめぐって種々の議論がなされている段階であり、本法はそのような考え方をとるものではない。」(148頁)としていたし、現行法について園部逸夫・藤原静雄編個人情報保護法制研究会著『個人情報保護法の解説《第二次改訂版》』(ぎょうせい、2018年)も、「自己情報コントロール権」の内容、法律上の効果等が明確でないため、これをそのまま条文に規定することは、一義的で安定した制度を整備する観点から適当でないと考えられる。」(55頁)としている。

40) 崎村夏彦「パーソナルデータは新しい時代の石油か?」(2020年5月23日) <https://www.sakimura.org/2020/05/4637/> は、「このレポートはいろいろな誤解を生んでいるレポートで、作成にあたって Acknowledge されている33人の一人として責任を感じています。」「この置き方は大変キャッチーであり、人々をこのレポートに惹きつけるのに大きな力を発揮したと思います。しかし同時に、レポートをちゃんと読まない人には大きな誤解も生んだのではないかと思います。特に日本語においては。」「なんととなれば、原油というのは、精製しなければ始末に負えない毒物・環境汚染物質で、扱いを間違えば爆発炎上、漏らせば生態系を破壊、ただし、きちんと精製して注意深く使えば大変な価値を生むものというニュアンスが伝わるのに、石油だと伝わらなくなってしまうからです。」「また、「資産」という表現も問題です。物権をイメージさせるからです。実はこのレポートにはここ以外にはパーソナルデータを「資産(asset)」という単語に結びつけている箇所は2箇所しかありません。そのうち1箇所は質問としてで、回答では価値(value)という単語しか使っていません。」「わかっている人の間で比喩的に揶揄的に使うのは問題ないのですけどね。たとえば、「あなたはFBの顧客ではなく、商品だ。」と言ったりするのは、皮肉を込めて物権的に表現しているわけで、でも、一般読者は多分額面通りに物権的にとってしまう。」と指摘している。

用途は限られることになるでしょう。長期的には、そのようなビジネスが一般市民に広まるにつれ、個人データ保護を財産権的に曲解する人々が増え、「対価なく利用されるのは自分が損をするからけしからん」的な発想が広まって、「情報銀行」以外での個人データ利活用の機会を狭めることになる恐れがあります。

「APPA」は、世界経済フォーラムが2019年12月に発表した「Authorized Public Purpose Access」⁴¹⁾のことで、発案者の藤田卓仙氏によれば、「データには所有権という観念はない。有体物ではないので、複数の人が同時に持つこともできるし、さらにそれを増やすこともできる。」「同意さえ得れば好き勝手にデータが使えるという誤解が蔓延している点も課題だ。」「APPA（社会的合意に基づく公益目的のデータアクセス）は、「社会的同意」つまり、民主的な過程を経て人々のコンセンサスがまず一番のポイントになる。形式的な同意を個人にとるのではなく、プライバシーと人権の保護を前提に、社会的同意のもとで、一定の条件でさまざまなデータを活用できるようにする。」「データは原則としてデータに関わっている全員のものであるという前提に立ち、関係する全員の話し合いで決めるということだ。ただし、毎回議論することは

大変なので、信頼できる機関にデータのコントロールや許諾を委託する。実際の運用状況を含めて、中立的に監視する第三者機関を設置する。」というもののようです。所有権を否定するところや同意の形骸化を指摘するところには首肯するところですが、逐一個別に審査していただらく一部しか回せないでしょうし、結局のところ、何をもって利用可とするのかは、「信頼できる機関」「第三者機関」に丸投げし、先送りしているだけで、「機関」⁴³⁾での判断の抛り所となるべき基準を示していません。

以上、これらに対して、我々の提案する「統制された非選別利用」は、「統制された提供」と「非選別利用に限る」との要件で区切ることによって、個人データ保護の本来の法目的を達成しつつ、一定の範囲での個人データの利活用が許されるはずではないか、というものです。

（本稿は、2020年12月5日開催の情報法制学会第4回研究大会での報告を元に作成し、講演時間の都合で説明を省略した部分を中心に、加筆したものです。）

41) 世界経済フォーラム「APPA – Authorized Public Purpose Access: Building Trust into Data Flows for Well-being and Innovation」(2019年12月) http://www3.weforum.org/docs/WEF_APPA_Authorized_Public_Purpose_Access_JP_2020.pdf

42) Forbes JAPAN 「「データは誰のもの？」は成り立たない。個人の権利と公共性の両立へ」(2020年6月12日) <https://forbesjapan.com/articles/detail/35121>

43) APPAの白書本文には、「人権の尊重」「人権への配慮」とあり、「APPAとは、'Privacy by Design'のコンセプトと同様に、(適切な合意に基づくため)信頼が担保され、人権が保障される形での、公的なデータアクセスは許容されるべきであるという主張である。」とされているものの、「rights of individuals もしくは、人権とは何か [42]、なぜ人権は重要か [43]、といったことに関しては本稿では立ち入らない」と書かれており、結局、何ををもって「人権が保障される形」となるのかは示されていない。



一般財団法人情報法制研究所 理事
国立研究開発法人産業技術総合研究所 サイバーフィジカル
セキュリティ研究センター 主任研究員
高木 浩光 (たかぎひろみつ)

コンピュータセキュリティ技術の研究に従事する傍ら、関連する法規に研究対象を広げ、これまで、不正アクセス禁止法が規制する範囲に関する論点、不正指令電磁的記録に関する罪の解釈を巡る論点について論考を発表してきた。近年は、個人情報保護法の制定過程について情報公開制度を活用して分析し、今後の日本のデータ保護法制のあり方を提言している。著書に「ニッポンの個人情報」(共著、翔泳社)、「GPS 捜査とプライバシー保護」(共著、現代人文社)など。