

個人情報保護法改正案の問題点 (中立的観点から)

産業技術総合研究所
高木浩光

問題点

- 単なる法技術的な瑕疵による不具合
 1. 「匿名加工情報」の規定に矛盾があり、事業者の正当な情報処理の慣行に無用な義務がかかってしまう
 2. 委託・事業承継・共同利用が「匿名加工情報」の提供に係る規定から除外されていない
 3. 個人情報の第三者提供に係る記録作成義務が、本人同意による提供の場合にもかかってしまう
- 政策判断に係る論点
 4. 「個人識別符号」の定義に「特定の個人を識別できるもの」との限定が与党修正によって入ったことにより、米国 Consumer Privacy Bill of Rights Act of 2015 草案の定義とズれてしまった

1. 匿名加工情報の矛盾

- 「匿名加工情報」の定義（新2条9項）
 - 目的によらず常に該当してしまう
 - 本来は第三者提供の目的のための制度だったのに？（12月の骨子案）
 - 事業者内で目的内で個人情報を処理する過程（従前よりごく一般的に行われてきた）で生成されるデータがこれに該当してしまう

9 この法律において「匿名加工情報」とは、次の各号に掲げる個人情報の区分に応じて当該各号に定める措置を講じて特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報であって、当該個人情報を復元することができないようにしたものをいう。

- 一 第1項第一号に該当する個人情報 当該個人情報に含まれる記述等の一部を削除すること（当該一部の記述等を復元することの…略…を含む）。
- 二 第1項第二号に該当する個人情報 当該個人情報に含まれる個人識別符号の全部を削除すること（当該個人識別符号を復元することの…略…を含む）。

● 匿名加工情報の作成者に係る義務（新36条）

- 目的によらず作成するだけで義務がかかってしまう
 - 作成方法を強制（委員会規則の基準で強制）されてしまう（1項）
 - 公表が義務となってしまう（3項）

第36条 個人情報取扱事業者は、匿名加工情報（匿名加工情報データベース等を構成するものに限る。以下同じ。）を作成するときは、特定の個人を識別すること及びその作成に用いる個人情報を復元することができないようにするために必要なものとして個人情報保護委員会規則で定める基準に従い、当該個人情報を加工しなければならない。

2 個人情報取扱事業者は、匿名加工情報を作成したときは、その作成に用いた個人情報から削除した記述等及び個人識別符号並びに前項の規定により行った加工の方法に関する情報の漏えいを防止するために必要なものとして個人情報保護委員会規則で定める基準に従い、これらの情報の安全管理のための措置を講じなければならない。

3 個人情報取扱事業者は、匿名加工情報を作成したときは、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、当該匿名加工情報に含まれる個人に関する情報の項目を公表しなければならない。

発生する不都合

- 従前より行われてきた正当な処理
 - 事業者内で利用目的内で、個人情報を経済処理する過程の中間処理として「匿名加工情報」に該当するデータを生成する
 - 委託先の事業者へ、生データを渡すのではなく、安全管理措置の一環として、氏名等を削除した仮名化データ（「匿名加工情報」に該当する）を作成して渡す
 - 委託先は第三者に当たるため（次の2.参照）
- それらが違法となってしまう
 - 匿名加工情報を作成した事実を公表しなければ違法
 - 上記の場合、そのような義務を課す必要性がない
 - 委員会規則の加工基準に従わない加工方法を用いると違法
 - 上記の場合、加工方法は自由であって制限される謂れは全くない
 - 委託は、加工せず提供した方が何ら制限かからず良いことに

国会での審議

- 3月25日衆議院内閣委員会で高井崇志委員の質問
 - 36条は4項にだけ第三者提供と出てくるが、36条の全体が第三者提供するとき前提ではなかったのか？
- 向井審議官答弁（要旨）
 - 匿名加工情報は、それを作った事業者内部においても、匿名加工情報の元となった個人情報の利用目的に囚われることなく、第三者に提供しなくても、自社利用が可能。この点を明確にするために、36条の1項、2項、3項、5項、6項を規定している。これらは第三者提供のみではなく自社利用の場合にもかかる。
- 事業者内の目的外利用を可能にするための規定だった
 - 検討会で事務局案、大綱にもチラリと書かれてはいた
 - 骨子案には書かれていなかったが

- たしかにこの規定がある

- 「自ら匿名加工情報を取り扱うに当たっては」

5 個人情報取扱事業者は、匿名加工情報を作成して自ら当該匿名加工情報を取り扱うに当たっては、当該匿名加工情報の作成に用いられた個人情報に係る本人を識別するために、当該匿名加工情報を他の情報と照合してはならない。

- 事業者内に元の生データがあるのに、それとの照合を禁止して何の意味があるのか

- 23条第三者提供の制限に、「匿名加工情報を除く」との規定が入っていない

- 匿名加工情報かつ個人情報であるデータの提供は、従前通り制限がかかる

- 続けて高井崇志委員の質問（要旨）

- そういう答弁かと思ったが、匿名加工したものを自社利用する場合というのは、社内で持つときや業務委託するときに、安全管理のために一部匿名化するということがある。今のこの条文だと、そういう利用についても公表とかの義務、本来の個人情報に対してある義務より厳しい義務がかかる。余計な事務が発生するくらいなら生の個人情報でやるということになりかねず、万が一漏洩した場合のリスクが高まる。

- 向井審議官答弁（要旨）

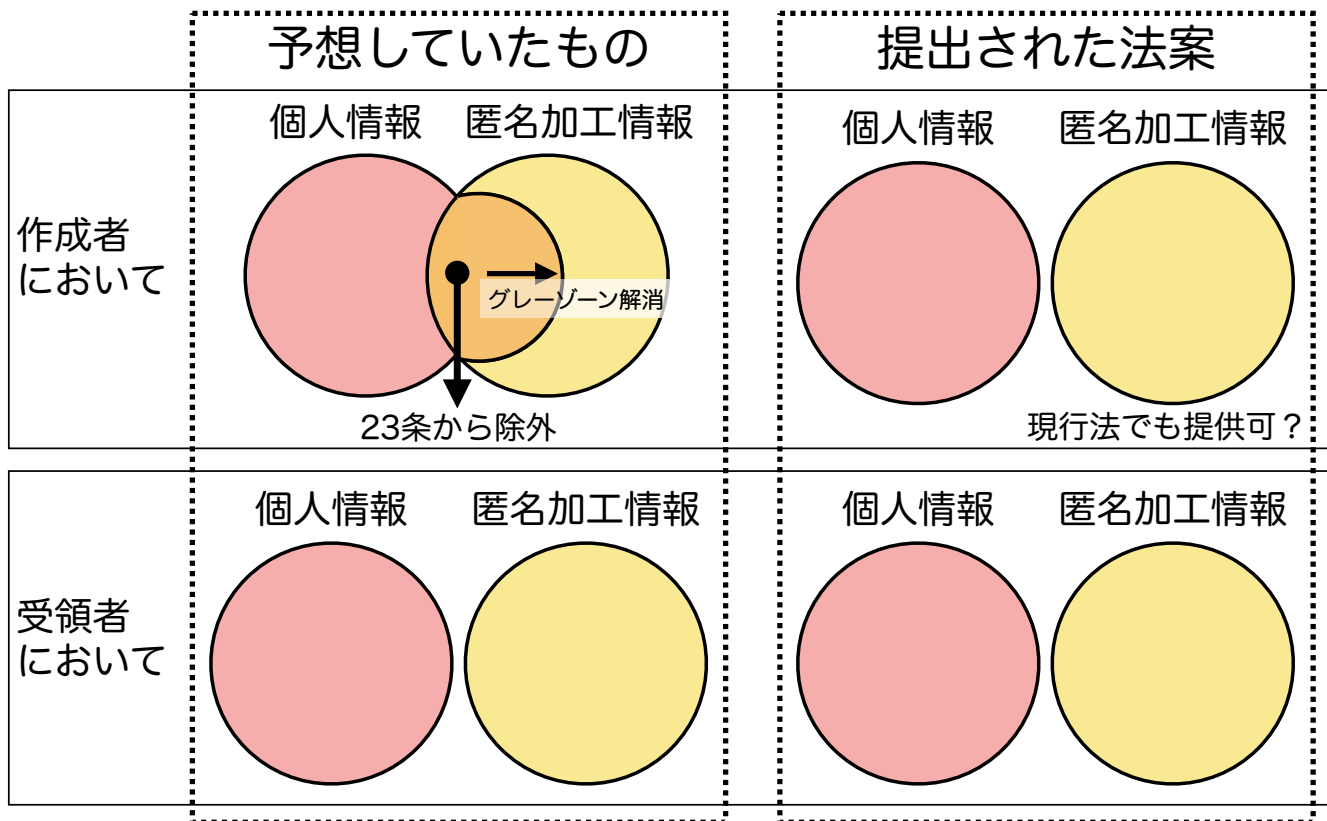
- そういうことが行われているのは承知している。その場合でもたぶん通常は、別のIDと容易に照合することにより個人情報になり得るものとしてその一部は匿名化されているということではないかと思うので、それ全体としては個人情報となることがたぶん多いのではないかと。そうではなく切り離されて匿名加工情報として管理されるものが匿名加工情報であるので、そういうものを利用するのは特殊な場合ではないか。現実問題としてそういうものがどういうふうに会社の中で管理されているかはケースバイケースにならざるを得ないと思うので、そこのところは今後……（略）企業の実態をちゃんとヒアリングして、聞いてから定める必要があると考えている。

- 3月10日衆議院予算委員会で向井審議官答弁（要旨）
 - 匿名加工情報は特定の個人が識別できないように、復元できないように加工する。さらに、当該事業者も含めて他の情報と照合して再特定化を禁止している。匿名加工情報は作成に用いた情報との照合が禁止されているので、容易照合性は認められないと解釈している。よって匿名加工情報は個人情報に当たらないと考えている。
 - この解釈にも疑問があるが……
 - 照合を法律で禁止すれば、定義中の「照合することができ」が否定されるのか？
- 「匿名加工情報」と「個人情報」は排他的（互いに素）（匿名加工情報 \cap 個人情報 = \emptyset ）との整理らしい
 - この前提なので23条で匿名加工情報が抜かれていないもよう

既に答弁が矛盾？

- 3月10日衆議院予算委員会
 - 「当該事業者も含めて匿名加工情報は作成に用いた情報との照合が禁止されているので、容易照合性は認められないと解釈している。よって匿名加工情報は個人情報に当たらない」
- 3月25日衆議院内閣委員会
 - （委託等での仮名化措置は）「通常は容易に照合することにより個人情報になり得るものとして匿名化されているということではないか。それは個人情報となる。そうではなく切り離されて匿名加工情報として管理されるものが匿名加工情報である」
- つまり、
 - 照合しなければ匿名加工情報で、照合するなら個人情報だと？
 - 匿名加工情報になって困るなら照合するようにすればよいと？

予想していたものと出てきたもの



● 予想していたのは

- 受領者では、匿名加工情報は個人情報でない
 - ここはQ14問題の解決と同じ考え方で容易照合性はないとする
 - それにもかかわらず新38条で「本人を識別するために……他の情報と照合してはならない」との規定を置くのは、容易照合でない照合（行政機関法における一般人基準の照合、さらにそれを超えたあらゆる照合の可能性まで含めた照合）まで踏み込んで禁止するため
- 作成者では、匿名加工情報でも個人情報に該当する場合あり
 - 例1: 対応表ありの仮名化データ（いわゆる「連結可能匿名化」）
 - 例2: 対応表なしの仮名化データであって、データの詳細性によりデータセット自体で元データと照合できるもの（Suica乗車履歴等）
 - これらを委員会規則で「匿名加工情報」として認めることもあり得る
- 作成者において、「匿名加工情報」として加工すればそれが個人情報に該当する場合であっても23条の制限から除外される
 - 仮に「個人情報」該当性が曖昧であるにしても委員会規則で定められる基準で加工すれば提供が適法となるという「グレーゾーンの解消」

事業者内の目的外利用のため？

- 統計化が最終用途なら現行法でも自由
 - 経産省Q45、統計化への入力は個人情報の利用に当たらない
 - 「A: 利用目的の特定は、個人情報を対象とするため、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、最終的な利用目的を特定すれば足りるので、統計データへの加工の過程を利用目的とする必要はありません。（2007.3.30）」
 - 統計化以外の用途があるのか？
 - 本人へのターゲティングの用途？
 - 新36条5項に抵触するので、そのような利用はどのみちできない
- 5 個人情報取扱事業者は、匿名加工情報を作成して自ら当該匿名加工情報を取り扱うに当たっては、当該匿名加工情報の作成に用いられた個人情報に係る本人を識別するために、当該匿名加工情報を他の情報と照合してはならない。
- 処理の中間生成物としてしか用途がないのでは？

19条に追加の消去努力義務との関係

- 新19条に消去の努力義務が追加される

19条 個人情報取扱事業者は、利用目的の達成に必要な範囲内において、個人データを正確かつ最新の内容に保つとともに、利用する必要がなくなったときは、当該個人データを遅滞なく消去するよう努めなければならない。

- 経産省Q45は部分的に否定されることになる
 - 本来用途の達成に必要な範囲で保管している期間の二次利用にQ45は正当だが、本来用途で必要なくなった後は二次利用が認められない
- 消去の努力義務に従いつつ、将来の統計化に使うためにデータを残したい場合が考えられる
 - しかしこの場合も、元データを消去するなら容易照合性も消滅するので、元々現行法でも適法であり、匿名加工情報の仕組みを持ち出すまでもない（現27条の「消去」の逐条解説参照）

条文修正で直せるのか

- 第三者提供に限ってしまう場合
 - 案1) 客体を目的で限定する方法
 - 「匿名加工情報」定義を第三者提供の目的で作成されたものに限定？
 - 案2) 義務規定を目的で限定する方法
 - 「匿名加工情報を第三者に提供する目的で作成するときは……」
 - 「36条1項の規定により作成された匿名加工情報は、23条の規定にかかわらず、第三者に提供することができる。ただし、……公表するとともに……明示しなければならない。」
 - 「匿名加工情報取扱事業者は、……匿名加工情報である旨を明示され……取得した匿名加工情報を……なければならない。」
 - 案3) 作成と提供を一体化する方法
 - 「個人情報取扱事業者は、……委員会規則で定める基準に従い個人情報を加工することにより匿名加工情報を作成して、当該匿名加工情報を第三者に提供することができる。」
 - 「1項の規定により匿名加工情報を作成したときは……なければならない。」

- 事業者内目的外利用と両方を入れたい場合
 - 無理では？
 - 内部利用の目的外・目的内を区別する条文にする？

2. 匿名加工情報の委託等

- 現行法の第三者提供の概念
 - 委託等における提供も「第三者への提供」であるが、現23条について「第三者に該当しないものとする」とされている

第23条

4 次に掲げる場合において、当該個人データの提供を受ける者は、前三項の規定の適用については、第三者に該当しないものとする。

- 一 個人情報取扱事業者が利用目的の達成に必要な範囲内において個人データの取扱いの全部又は一部を委託する場合
- 二 合併その他の事由による事業の承継に伴って個人データが提供される場合
- 三 個人データを特定の者との間で共同して利用する場合であって、その旨（略）

- 匿名加工情報の提供についてこの規定がない
 - 新36条4項「当該匿名加工情報を第三者に提供するときは」

- 前記1.の不具合を直す修正を入れる場合
 - 「匿名加工情報を第三者に提供する目的で作成するときは」
「第三者に提供することができる。ただし、」
➔ これらの「第三者」について、現23条同様に、委託・事業承継・共同利用を除く必要がある
- 前記1.の不具合を直さない場合においても
 - 委託・事業承継・共同利用のときも、匿名加工情報に該当するデータを提供するときは、匿名加工情報取扱事業者は新37条に従う必要があるということになるが、それは意図したものなのか？

3. 本人同意での第三者提供

第25条 個人情報取扱事業者は、個人データを第三者（略）に提供したときは、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、当該個人データを提供した年月日、当該第三者の氏名又は名称その他の個人情報保護委員会規則で定める事項に関する記録を作成しなければならない。ただし、当該個人データの提供が第23条第1項各号又は第5項各号のいずれか（前条の規定による個人データの提供にあたっては、第23条第1項各号のいずれか）に該当する場合は、この限りではない。

- 本人同意での第三者提供でも記録作成の義務がかかってしまう
 - 23条1項の各号には「本人の同意があるとき」はない
 - 23条1項で「本人の同意」は柱書きにあるので

第23条 個人情報取扱事業者は、次に掲げる場合を除くほか、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない。

- 一 法令に基づく場合
- 二 人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって……困難であるとき。
- 三 公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要が……困難であるとき。
- 四 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令……おそれがあるとき。

- 受領者側にも重い義務がかかってしまう
 - 第三者提供の制限を本人同意があるとして回避するケースはかなり多く、その場合に、情報元の取得の経緯の確認まで義務付けるのは無理がある

第26条 個人情報取扱事業者は、第三者から個人データの提供を受けるに際しては、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、次に掲げる事項の確認を行わなければならない。ただし、当該個人データの提供が第23条第1項各号又は第5項各号のいずれかに該当する場合は、この限りではない。

- 一 当該第三者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者（略）の氏名
- 二 当該第三者による当該個人データの取得の経緯
- 3 個人情報取扱事業者は、第1項の規定による確認を行ったときは、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、当該個人データの提供を受けた年月日、当該確認に係る事項その他の個人情報保護委員会規則で定める事項に関する記録を作成しなければならない。

- 受領者が散在情報として取得する場合も義務なのか？
 - 「第三者から個人データの提供を受ける」は、受領者において散在情報として取得することを含むのか
- 名簿屋の売買に限り対象にしたはずがそうならないのでは？

4. 米国法案の個人情報定義から乖離

- 元の政府案に与党による修正で「個人識別符号」の定義に「特定の個人を識別できるもの」とする限定が入った
 - これで大きく意味が変わり、現行法と範囲は変わらないものとなり、今回の定義の改正は「明確化」のため分類しただけとされている
 - パーソナルデータ検討会での趣旨は事務局を含めそうではなかった
 - これは新経済連盟、楽天の三木谷氏の強い意向によるもの
- 2月27日発表の米国 Consumer Privacy Bill of Rights Act of 2015 草案は、修正前の政府案と瓜二つの定義
 - これが本質的に目指すべき定義の着地点だったのではないか
 - 「特定の」を入れる修正をしたせいで、それを逃したのではないか
 - 閣議決定は覆せないなので、次の改正で元に戻したい
 - 「特定の」を取る

与党修正で挿入された部分

第2条 この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

一 当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（略）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。）

二 個人識別符号が含まれるもの

2 この法律において「個人識別符号」とは、次の各号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、政令で定めるものをいう。

一 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文字、番号、記号その他の符号であつて、当該特定の個人を識別することができるもの

二 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カードその他の書類に記載され、若しくは電磁的方式により記録された文字、番号、記号その他の符号であつて、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、又は記載され、若しくは記録されることにより、特定の利用者若しくは購入者又は発行を受ける者を識別することができるもの

米国法案での定義

SEC. 4. Definitions. (a) “Personal data”

(1) In General.—“Personal data” means any data that are under the control of a covered entity, not otherwise generally available to the public through lawful means, and are linked, or as a practical matter linkable by the covered entity, to a specific individual, or linked to a device that is associated with or routinely used by an individual, including but not limited to—

(A) the first name (or initial) and last name; (略)

(E) any biometric identifier, such as a fingerprint or voice print; (略)

(F) any unique persistent identifier, including a number or alphanumeric string that uniquely identifies a networked device; commercially issued identification numbers and service account numbers, such as a financial account number, credit card or debit card number, health care account number, retail account number; unique vehicle identifiers, including Vehicle Identification Numbers or license plate numbers; or any required security code, access code, or password that is necessary to access an individual’s service account;

(G) unique identifiers or other uniquely assigned or descriptive information about personal computing or communication devices; or (略)

日本法案（修正前）との対応関係

第2条 この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

一 当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（略）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。）

二 個人識別符号が含まれるもの

2 この法律において「個人識別符号」とは、次の各号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、政令で定めるものをいう。

一 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文字、番号、記号その他の符号であって、当該個人を識別することができるもの

二 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カードその他の書類に記載され、若しくは電磁的方式により記録された文字、番号、記号その他の符号であって、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、又は記載され、若しくは記録されるもの

国会での審議

- 3月10日衆議院予算委員会で高井崇志委員の質問
 - 携帯電話番号はそれ単体で個人情報か。経産省ガイドラインには電話番号は該当しないとある。現行法解釈と同じか。
- 向井審議官答弁（要旨）
 - 経産省ガイドラインのそれは固定電話番号が入らないという話だ。現行法も改正案も、特定の個人を識別できるかがメルクマールだ。携帯電話番号それ単体が該当するかというと、いろんな考え方があり、いろんなヒアリングをしたところ、取扱によっては特定の個人を識別できるのではないかという意見がある一方、民間事業者の中にはそれ単体でサービスに活用しているところもある。これが現状適切に行われている事業が個人情報になると困難になるところがある。今後政令で定めることになろうかと思う。社会実態や海外の制度も勘案しながら政令の作成段階においていろんな意見を聞きたいと思っているが、基本的にはITの利活用ということを念頭に決めていきたい。

- 続けて高井崇志委員の質問（要旨）
 - 携帯端末のIDとか、IPアドレス、これはどうか。
- 向井審議官答弁（要旨）
 - 携帯端末のID、IPアドレスは機械に振られたものである。今回は個人に振られたものを対象にしているので、該当しない。
- 個人に振られたもの？

二 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カードその他の書類に記載され、若しくは電磁的方式により記録された文字、番号、記号その他の符号であって、

 - この条文で「個人に振られたもの」と言えるのか？
 - 携帯端末のID = 「個人に販売される商品（携帯端末）の購入に関し割り当てられた符号」だと解釈したがどうか
 - 「購入に関し」とは何のことか？ 購入ごとに1つ割り当てられるという意味か、それとも、複数の一連の購入を記録するために割り当てられる符号のことか？

- 米国法草案では例示に入っている
 - (F) any unique persistent identifier, including a number or alphanumeric string that uniquely identifies a networked device; ……
 - (G) unique identifiers or other uniquely assigned or descriptive information about personal computing or communication devices; ……
- 前掲の答弁
 - 「個人に振られたものを対象にしている」との答弁は、修正前の政府案から端末IDが入り得ないものだったかのようなのだが
 - 本当は「特定の個人を識別することができるものに限られるので」と答えるべきではなかったか
 - 与党修正でそうなたただけではないのか

新経済連盟の意見

【参考】個人情報が増大した場合の具体的なリスク事例①

- 「取得の際に、利用目的を本人の知りうる状態に置く」規制や「個人情報の第三者提供の同意」の規制が課されることとなるが、クリアするのは非現実的
→ **現状適正に行われているサービス自体の円滑な運営が困難になる**

例①: ネット上で公表されている符号(SNSアカウント、個人ブログなどのURL等)を他者が収集して分析提供する検索・調査コンサルサービス(企業の風評調査など)

- 個人情報を取得される当該個人に対して、他者が収集することを通知したり、第三者提供の同意を取るのは非現実的

例②: SNSの書き込みなどを事業者が引用する場合(個人のユーザのつぶやきを企業サイトやメール等で紹介)

- 書き込みした本人に対して、利用目的を通知したり第三者提供の同意を取るのは非現実的