

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

独立行政法人産業技術総合研究所

セキュアシステム研究部門

セキュアサービス研究グループ

2014年7月24日

意見1 保護対象の拡大は準個人情報に限らないべき

【第3 III 1 (1)保護対象の明確化及びその取扱い】

大綱が「保護対象となるものを明確化し、必要に応じて規律を定める」とするその対象は、「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」と例示されている。この「等」に何が含まれるかであるが、技術検討ワーキンググループ（以下、WGと言う。）報告書（平成26年5月）が示した「（仮称）準個人情報」を指しているものと思われる。

しかしながら、同報告書は、「（仮称）準個人情報」とする情報の範囲を検討する前提として、「①「（仮称）準個人情報」から何らかの状況で個人が特定されてしまうことで、権利利益侵害が生じる場合」と、「②「（仮称）準個人情報」から個人が特定されないままで、権利利益侵害が生じる場合」に分けたうえで、「本来はそれぞれの場合に関して検討すべきであるが、WGでは①の場合のみを検討した。」としているように、含めるべき情報の範囲は部分的な観点でしか検討されていない。同報告書は「②の場合に関しては、（中略）技術的な見地からだけでは検討できないと判断したものである。②の場合に関しては、個々のユースケースや制度面を含めて、別途検討すべきである。」としているように、WGはその親会であるパーソナルデータ検討会（以下、検討会と言う。）での検討を求めたが、これが検討されることはなかった。

このことから、大綱が言う「保護対象となるものを明確化」は、仮に「（仮称）準個人情報」の全部を盛り込んだとしても、十分とはいえない。

WGが言う上記②に該当する場合の典型例が、行動ターゲティング広告（インターネットのWebやスマートフォン・アプリケーションにおける）による履歴の収集と利用である。行動ターゲティング広告では、コンピュータ端末を識別して履歴を収集し、その分析結果に基づいた広告表示等をその端末上にする。このとき、事業者側では、特定の個人を識別することができない状態で情報が管理されるが、利用者の側から見れば、自分が個人として識別されて扱われる状態におかれる。このような、特定の個人を識別しないが個人を識別して扱う情報のことを、技術検討ワーキンググループ報告書（平成25年12月）は「識別非特定情報」と呼んで概念整理した。

このような情報を保護する必要性は、米国では、FTCが2000年からonline profilingの問題として報告書を出し、2012年には消費者プライバシー権利章典において言及しているし、EUでも、一般データ保護規則提案においてprofilingに関する権利として明記している。大綱の「制度改正の趣旨」が言う「制度の国際的調和を図る」ためには、このような情報を保護対象に含める必要があるはずである。このことについて、大綱は、VII 2節に「いわゆるプロファイリング」として記載したものの、「継続的な検討課題」としており、今般の法改正には入らないことになっている。

大綱は「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」ことについて、その見直しを「機動的に行うことができるよう措置する」としている。保護対象の範囲は、今般の法改正によって設置される第三者機関によって定められることになるが、第三者機関の所掌

範囲を示す何らかの対象情報の枠が必要となる。もしその枠を「個人情報」としたならば、現行法の「個人情報」概念に囚われて、特定の個人を識別できる情報だけが対象となってしまう、上記の必要な保護ができない。「個人情報」に「準個人情報」を加えたとしても、WGの検討が前記の①だけを前提としたように、依然として特定の個人を識別できる可能性のみが論点となってしまう、前記の行動ターゲティング広告の事例に代表される保護すべき識別非特定情報が、検討範囲に入り得ない事態となって、「制度の国際的調和を図る」ことができなくなってしまう虞れがある。

したがって、保護対象の拡大の検討範囲を準個人情報に限ることなく、識別非特定情報の全部を検討の対象範囲とするべきである。

なお、この意見は、平成25年5月の総務省「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会」報告書（案）に対するパブリックコメントにおいて当研究グループが提出した、「不特定個人識別性」（WGが整理した「識別非特定情報」とほぼ同義の概念）についての保護の必要性を検討すべきと指摘した意見と、同じ論旨であることを付記しておく。

意見2 個人特定性低減データのうち「十分に低減したデータ」を区分してそれについては提供先に義務を課さないようにするべき

【第3 II 1 個人が特定される可能性を低減したデータの取扱い】

個人データを「個人が特定される可能性を低減したデータ」（以下、個人特定性低減データと言う）に加工して第三者に提供する場合について、提供先の事業者には法的な義務が課される（大綱の記述では「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」とされている）ことになるが、個人特定性低減データには、その低減の程度の小さいものから大きいものまで様々な加工レベルのものがあ、例えば、統計情報に近くなるほどに最大限に低減したデータについては、提供先に法的な義務を課する必要はないと考える。

しかしながら、技術検討ワーキンググループは、個人特定性低減データとして取扱い可能とするための最低限の加工方法については検討したものの、個人特定性低減データとして保護する必要がなくなる低減の基準（「十分に低減したデータ」に該当する基準）については示していない。

この基準がないことによる問題として次のことが考えられる。例えば、4月16日の検討会で示された事務局案「「個人情報」等の定義と「個人情報取扱事業者」等の義務について」の「＜概要編＞」14頁に記載の「【事例①】購買履歴の利活用」の図で、「サービス事業者A」が「サービス事業者B」に第三者提供するデータが、「年代、性別、…、商品」となっており、個人単位の識別子を何ら含まないものになっているが、元のデータは個人データであるため、この第三者提供されるデータは個人特定性低減データに該当することになる。しかし、これが個人単位の履歴（いわば「仮名化データ」に当たるもの）ではなく、商品の販売記録（1回の販売で同時に販売された商品のデータと購入者の属性）であるならば、現行法においても個人データの第三者提供に当たらないと考えられるものであり、実際に、このようなデータを複数の事業者から集めて利活用する計画があると聞く。それが、今般の法改正により、個人特定性低減データに該当することになれば、提供先において無用の法規制が課されることになってしまう。

一方、このような、個人データから抽出した「商品の販売記録」であっても、その第三者提供が個人情報保護法に抵触しかねないとして利活用を躊躇する事業者もあろう。グレーゾーン

の存在によってビッグデータの利活用が進まないとされているのは、こうしたケースが含まれると考える。言い換えれば、パーソナルデータでないものを「パーソナルデータかもしれない」と誤解しているケースである。現行法のガイドラインは、統計データに加工して利用することが個人情報利用に当たらないことは明確にしているが、上記の「商品の販売記録」は統計データには当たらないため、ガイドラインで明確にされていないグレーゾーンとなっている。

したがって、少なくとも前記の「商品の販売記録」のようなケースが、個人特定性低減データに該当しないこととなるよう、「十分に低減したデータ」の基準を定めるべきである。また、加えて、現行法の運用においても、このようなケースが個人情報利用に当たらないことをガイドラインで明確化すれば、グレーゾーンを早期に解消することができる。

意見3 散在情報が義務の対象外であることを明確にするべき

【全体】

個人情報保護法において、「個人情報」のうち「個人データ」（個人情報データベース等を構成する個人情報）に該当しないものは「散在情報」と呼ばれる（文献〔宇賀2013〕参照）が、民間部門の義務規定は基本的に「個人データ」を対象としたものであり、本来、散在情報の個人情報は義務の対象外である。法15条から18条までの規定は、例外的に「個人データ」ではなく「個人情報」が対象とされているが、これは単に次の理由にすぎないと文献〔園部2005〕は記している。

『なお、取り扱う対象を「個人情報」とし「個人データ」としていないのは、いずれ個人情報データベースに記録され「個人データ」となるものであっても、取得段階では「個人情報」の状態であることによる。本条から第18条までの規定は、個人情報の取得段階を含む個人情報の取扱い全般を規律するものであることから、「個人データ」（第2条第4項）ではなく「個人情報」（第2条第1項）を規律の対象としている。』（〔園部2005〕117頁）

しかしながら、民間部門において散在情報までもが保護の対象であるとの誤解はこれまでに根強くあった。そのため、今般の法改正によって保護対象の範囲が拡大すれば、ありとあらゆる情報を保護せねばならなくなって立ち行かなくなるとの懸念の声を耳にする。その点、義務の対象が、個人ごとにデータベース化されたもの（およびそれを構成する要素）に限られれば、そうした懸念は払拭され则认为。

したがって、現行法の趣旨への誤解を払拭すべく散在情報が義務の対象外であることを明確にするとともに、今般の改正で拡大される保護対象についても同様であることを明確にするべきである。

参考文献

〔園部2005〕園部逸夫編／藤原静雄+個人情報保護法制研究会著、個人情報保護法の解説《改訂版》、ぎょうせい

〔宇賀2013〕宇賀克也、個人情報保護法の逐条解説第4版、有斐閣

以上