

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」についての 欧州十分性審査の観点からの考察

板倉陽一郎^{†1}

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」が決定され、パーソナルデータの利活用、個人情報保護制度に関する見直しが佳境を迎えている。大綱は「グローバル化への対応」を大項目として備えているが、同項目に定められた事項以外の事項も、実質的にはグローバル化、特に欧州十分性審査に対応するための事項を多く含んでいる。他方、欧州十分性審査への対応につき、自覚的に要件を網羅的に満たそうとした形跡は見られない。本稿では、大綱の内容を欧州十分性審査の観点から再点検し、学術的論点を指摘するとともに、今後の制度設計に資することとする。

The Study of "Policy Outline of the Institutional Revision for Utilization of Personal Data" from the View Point of Adequacy Decision in Europe

YOICHIRO ITAKURA^{†1}

Decided "Policy Outline of the Institutional Revision for Utilization of Personal Data", the review of personal data system in Japan reached its climax. The Policy Outline includes globalization principle, and some other items in the Outline are reactions for "Adequacy" review in Europe. This study is the review of the Outline from the view point of the Adequacy Decision.

1. 『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』

平成 26 年 6 月 24 日、政府高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT 本部」という。）は、『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』[1]（以下、「大綱」という。）を決定した。大綱は、「平成 25 年 12 月 20 日に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部で決定された「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」を踏まえた検討に基づき、具体的に個人情報保護関係法令の改正等により措置する内容について、政府として方向性を示すもの」であり（[1]p.4）、平成 26 年 7 月 24 日までのパブリックコメントを経て、具体的な法案化が進められている。

大綱は、「第 2 基本的な考え方、I 制度改正の趣旨、1 背景」において、「…また、企業活動がグローバル化する中、情報通信技術の進展により、クラウドサービス等国境を超えた情報の流通が極めて容易になってきており、このような変化に対応するため、世界各国において、我が国も加盟国である OECD（経済協力開発機構）が平成 25 年 7 月にプライバシーガイドラインを改正したほか、米国において平成 24 年 2 月に消費者プライバシー権利章典が公表され、EU においても平成 26 年 3 月に個人データ保護規則案が欧州議会本会議にて可決され、さらに継続検討が行われるなど、個人情報及びプライバシーの保護に関する議論や法整備が世界的にも進んできている。このような状況を踏まえ、我が国に世界中のデータが集積し得る事業環境に対

応するためにも、諸外国における情報の利用・流通とプライバシー保護の双方を確保するための取組に配慮し、制度の国際的な調和を図る必要がある。」としている（[1]pp.5-6、傍線筆者）。

ここでは、欧州の個人データ保護規則案は、OECD 改正プライバシーガイドライン、米国消費者プライバシー権利章典と並列的に挙げられているようにみえる。しかしながら、「我が国に世界中のデータが集積し得る事業環境に対応する」については、明らかに欧州の規制を意識した記載である。それというのも、欧州は、いわゆる十分性認定を受けていない国・地域に対する個人データの越境移転を、原則禁止している。後述するように、十分性認定の要件には、同様の越境データ移転の監督が含まれているので、欧州及び欧州の十分性認定を受けている国・地域との関係では、越境データ移転が可能な保護水準に達しているとされない限り、我が国には原則として、欧州や、欧州から十分性認定を受けている国・地域からはデータがやっこないのである。

この点、平成 26 年 3 月 27 日の第 6 回パーソナルデータに関する検討会（IT 本部）では、新保史生委員より、「…この点について 1 点目の質問というのは、今回の検討というのは、いわゆる現在行っている TPP などの交渉などを初めとする政府による交渉によってデータ移転を可能にするということも検討するのではなく、あくまで十分性の基準をクリアするための法整備における課題を今回は検討する、そちらに集中するという理解でよいか。」との質問があり、これに対し、事務局は、「委員のご発言のとおり、幾つか論点があると思うが、それについて対応できるような法制的整備を目指したいと考えている。」と回答している[2]。

^{†1} 弁護士・ひかり総合法律事務所
Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices

残念ながら、これ以降、パーソナルデータに関する検討会の中で、欧州十分性審査について、詳細な検討が行われることはなく、大綱の決定に至った。「それ(十分性の基準)について対応できるような法制の整備」が進められているか、進めることが可能かは、残された論点であり、本稿において検討すべき対象である。

2. 欧州十分性審査

ここでは、欧州委員会が現行のデータ保護指令(個人データ取扱いに係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する 1995 年 10 月 24 日の欧州議会及び理事会の 95/46/EC 指令。以下、「データ保護指令」又は単に「指令」という。)の下での「十分なレベルの保護措置」を確保している国であるかどうかの判断(以下、「欧州十分性審査」又は単に「十分性審査」という。)の概要及び要件について述べる。

なお、データ保護指令は、本稿執筆時点(平成 26 年 8 月現在)でも、一般データ保護規則制定による改正議論の最中である。一般データ保護規則は欧州委員会が提案し、欧州理事会の本会議可決を経ているが、欧州理事会内部の議論が収束しておらず、三者対話(Trilogue)の開始をみていない(最新の状況を伝える文献として[3]pp.43-170, [4]pp.7-99(宮下紘執筆))。

現行の十分性審査は、第 29 条作業部会が公表している「第三国への個人データ移転(EU データ保護指令第 25 条及び第 26 条の適用)に関する作業文書」(WP12)に基づいて行われているが、一般データ保護規則においては、十分性認定のための考慮要素を挙げた条文が盛り込まれる公算が高い(委員会提案、議会修正案、理事会案のいずれにおいても、条文が存在している。[4]pp.60-65)。もっとも、前述のとおり、一般データ保護規則の内容は現時点では未確定であるため、本稿においては、WP12 の示す十分性認定の基準を元に考察を行う。

2.1 十分性審査の概要

データ保護指令は、個人データの第三国への移転を、原則として、「当該第三国が十分なレベルの保護措置を確保している場合に限って行うことができる」(指令第 25 条 1 項)としている。この「十分なレベルの保護措置」の判断を下すこと及びその過程が、十分性審査である。平成 26 年 3 月現在、スイス、カナダ(PIPEDA)、アルゼンチン、ガンジー島、マン島、ジャージー島、フェロー諸島、アンドラ、イスラエル、ウルグアイ、ニュージーランドの 11 国・地域に十分性認定がなされている。米国は、国としては十分性認定を受けることが困難であるが、「セーフ・ハーバー原則」について十分性認定を得るという特殊な方法で、欧州からの個人データの移転を可能としている([4]p.64)。十分性認定は欧州委員会が行うものであるが、前段階として第 29 条作業部会が意見を述べる。十分性認定には至ってい

ないが、第 29 条作業部会が意見を述べているものとして、モナコ公国(平成 24 年)及びカナダ・ケベック州民間部門(平成 26 年)が存在する。

2.2 十分性審査の要件

WP12 は、以下の要素について、十分性審査の要件になっている([5]pp.7-16(事務局))。

●内容の原則

- ①利用制限の原則
- ②データの質及び比例の原則
- ③透明性の原則
- ④安全の原則
- ⑤アクセス・訂正・異議申立の権利
- ⑥移転の制限
 - (i)センシティブ・データ
 - (ii)ダイレクト・マーケティング
 - (iii)個人の(自動的)決定

●手続・執行の構造

- ①法令遵守(コンプライアンス)の十分な水準の確保
- ②データの本人に対する支援と援助の提供
- ③適切な救済の実施(外部監督の制度)

その具体的な内容については、大綱の各項目における該当性の考察の中で適宜述べる。

3. 大綱の各項目に関する欧州十分性審査の観点からの考察

欧州十分性審査の観点から、大綱の各項目がこれを満たすか、あるいはどのように制度設計すれば満たすことができるのかを考察する。

3.1 適用範囲

十分性審査では、●内容の原則、●手続・執行の構造の前提として、データ保護法の適用範囲が検討されるのが通常である。

保護されるパーソナルデータの範囲

まず、保護されるパーソナルデータの範囲につき、大綱は、(仮称)準個人情報についての議論を受けて、以下のとおり定めている(以下、原則として大綱の「第 3」から引用している)。

III 1 (I) 保護対象の明確化及びその取扱い

パーソナルデータの中には、現状では個人情報として保護の対象に含まれるか否かが事業者にとって明らかでないために「利活用の壁」となっているものがあるとの指摘がある。

このため、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。

また、保護対象の見直しについては、事業者の組織、活動の実態及び情報通信技術の進展など社会の実態に即した柔軟な判断をなし得るものとなるよう留意するとともに、技術の進展や新たなパーソナルデータの利活用のニーズに即して、機動的に行うことができるよう措置することとする。

我が国の「個人情報」の範囲は、いわゆる識別非特定情報を含まないで解釈されてきたため、例えば、行動ターゲティング広告やライフログについては、個人情報保護法の枠外での「提言」による自主規制の促進などの方策で、適正な取扱いが図られてきた（[6]）。また、マイナンバー法上の個人番号の保護についても、「なぜ識別子を保護するのか」という議論から始め、新たな立法をもって対処したのである。

パーソナルデータに関する検討会及び、その下部会合である技術検討WGでは、いわゆる識別非特定情報についてどこまでが保護されるべきパーソナルデータの範囲に含まれるか、という、(仮称)準個人情報の範囲について詳細な検討が行われた。その結果、「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」については、大綱に特出するだけの一致を見たが、ライフログや、氏名等を含まない識別子については、大綱に明記されるまでには至らず、「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「等」をどのように制度の中で定めていくかは、残された課題となっている。

そして、定め方によっては、保護されるパーソナルデータの範囲が狭きに失すとの評価はあり得る。指令2条の「個人データ」の定義においては、「識別された又は識別することができる自然人に関するすべての情報」とされている上に、データ保護規則委員会提案は、「個人データ」に含まれるものとして位置データ、オンライン識別子などを文言上追加している。これについては、「規則提案は、文言及び解釈には大きな変更を加えず、個人情報に入り得る情報の具体例を増やすことで、実質的に保護範囲を拡大したといえる。」（[3]p.61）との評価もある。

従来の十分性審査においては、個人データの範囲について、神経質な検証がなされている様子は見られないが、我が国は、保護されるパーソナルデータの範囲につき、極めて詳細な議論を進めてきており、これを欧州が観察した際に、逆に、EUにおける個人データ概念との比較でバッファを残していないと考えられることもあり得る。

適用対象

大綱が想定しているのは原則として民間事業者であり、行政機関、独立行政法人等及び地方自治体については、そもそも検討の範囲外であったため、下記のような規程がおかれているにとどまる。

IV 1 (2) 権限・機能等

…なお、行政機関及び独立行政法人等が保有するパーソナルデータに関する調査・検討等を踏まえ、総務大臣の権限・機能等と第三者機関の関係について検討する。

この点については、大綱を受けて、総務省「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」が検討を行っているが、地方自治体についての検討はなされていない。

行政機関、独立行政法人等及び地方自治体に対する、外部監督の制度を含めたデータ保護の制度が確立しない限り、十分性審査における保護対象の審査は、極めて厳しい結果が予想される。もちろん、今般の個人情報保護法制の見直しにおいて、行政機関、独立行政法人等及び地方自治体における個人情報保護制度の見直しがなされなかったとしても、これらにおける個人情報保護制度が存在していないわけではない。しかしながら、民間事業者に関してなされる個人情報保護法制の見直しが十分性審査を意識したものになるとすれば、それらを取り込まないことで、十分性審査への対応がなされていないことがより一層クローズアップされるし、後述する外部監督の制度が民間事業者にしか及ばないとなれば、致命的であると思われる。

そもそも、各国のデータ保護法制において、セクtral方式（民間部門と公的部門で別の法令が適用される方式）自体が珍しく、米国、カナダ等を数える程度である。カナダは、法令自体は別だが、プライバシー・コミッショナーが民間部門・公的部門を通じて監督している点では欧州と変わりなく、米国はセーフ・ハーバー原則の十分性認定という形で（及び、その後の激しい外交努力で）欧州からのデータ移転を確保しており、公的部門に外部監督が及ばないという問題を抱えている点においては、我が国は世界で孤立した立場にあるとすらいえる。

筆者は、公的部門に外部監督が及んでいない点について、OECD改正プライバシーガイドラインへの適合性の点からも、問題点を指摘した（[4]pp.156-157）。十分性認定の入り口において躓くことにならないように、公的部門への、十分性認定を踏まえた法制の適用及び外部監督は、必須の課題とされるべきである。

適用除外

大綱は、適用除外についても新たな定めを置いている。特に、IV1(2)において、いわゆる5000件要件を見直すことは、大きな変更である。

VI 1 (1) 取り扱う情報の性質及び取扱いの態様による適用除外

CD-ROM、電話帳やカーナビゲーションシステム等他人の作成に係るデータベースを利用する場合や、自治会や同窓会等の構成員内部で連絡網を作成し共有する場合など、個人情報の性質及び取扱いの態様を踏まえ、個人情報取扱事業者の適用除外とするなど必要な措置を講じることとする。

(2) 取り扱う情報の規模及び内容並びに取扱いの態様による配慮

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の数が 5,000 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、個人の権利利益を侵害するおそれが少ないと認められる一定の要件を満たす者については、義務違反行為が故意又は重過失によるものであるなどの事由がない場合には、勧告及び命令の対象としないこととできるよう、必要な措置を講じることとする。

適用除外の定めで気をつけなければならないのは、適用除外の範囲が広すぎて、実質的には法の適用範囲が極めて限定される、といった事態である。この点については、オーストラリアが第 29 条作業部会の意見において、小企業の除外を望ましくないと指摘されている ([4]p.193)。5000 件要件の排除それ自体は、充分性認定との関係ではプラスに働くといえるが、「必要な措置」の内容によっては、実質的に適用範囲が狭いとされることもあり得ないことではなく、注意が必要であろう。

3.2 利用制限の原則

我が国でいう利用目的制限に関する審査基準である。大綱は、利用目的制限及び第三者提供制限が適用されないパーソナルデータのカテゴリとして、(仮称)個人特定性低減データの導入をうたっている。これは、いわゆる匿名化技術を用いることによって、本人関与のない目的外利用や第三者提供を許すという枠組みの導入であるが、これとは別に、大綱には、既に取得したデータについて、本人同意なしに目的外利用をしたいという要望に対応したと思われる記述が存在している。

III 1 (3) 個人情報の取扱いに関する見直し

② パーソナルデータの持つ多角的な価値を、適時かつ柔軟に活用できる環境を整備するため、本人の意に反する目的でデータが利用されることのないよう配慮しつつ、利用目的の変更時の手続を見直すこととする。

例えば、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ることができる仕組みを設けて本人に知らせることで、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。

しかしながら、本人同意のない目的外利用を安易に許すとすれば、技術検討 WG での議論を含めた、(仮称)個人特定性低減データについてのパーソナルデータ検討会の緻

密な議論は、相当程度無意味になってしまう。検討会の中でもそのような批判があったことから、本項目の記載は、「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」との抑制的表現が加えられている。

この点は、充分性認定における利用制限の原則を充足することとの関係でも重要である。EU は、個人データの取り扱いそのものについて、本人同意があることが原則である(指令 7 条(a))。これに加え、目的外利用の禁止が定められている(指令 6 条(b)(c))。利用目的の変更を安易なオプト・アウト方式で許すような制度設計を行った場合、充分性認定における利用制限の原則の要件においてこれを満たさないとされることは容易に予想される。大綱に加えられた抑制的表現を十分に斟酌しつつ、議論が進められる必要がある。

3.3 データの質および比例の原則

本要件に対応した現行法上の規定としては個人情報保護法 19 条(正確性確保義務)が挙げられるが、努力義務にとどまっており、充分性審査との関係で耐え得るものであるかは疑問である。大綱は、一步踏み出して、保存期間について触れているが、下記の通り、「保存期間等の公表の在り方についての検討」にとどまっている。

III 1 (3) 個人情報の取扱いに関する見直し

⑥ 保存期間については、一律に定めることとしない一方で、個人情報取扱事業者における保有個人データの取扱いの透明性を図る観点から、当該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する。

本要件を満たすために最も望ましい態度は、不要になった個人データについては、これを廃棄していくというものである。リスクとの関係でもその方向性が望ましいが、他方で、ストレージの大規模化、低廉化に伴い、いわゆるビッグデータとして、ともかくも個人データを保存したいとの抽象的な要望が存する。そのような闇雲な個人データの取得および保存がどの程度実際の事業や経済成長に有用であるかは慎重な判断が必要であると思われるが、充分性審査においてはデータの質および比例の原則が求められていることを念頭に置いたうえで、保存期間の設定も排除せず、検討が進められるべきであろう。

3.4 透明性の原則

我が国の現行制度において、透明性の原則と最も乖離しているのは、本人以外からの取得についての本人関与が、ほぼ認められていない点である。個人情報保護法 17 条における「不正な手段」のハードルは極めて高く、個人データの取得に関して同意原則はおろか通知も義務付けられていないため、平成 26 年 7 月 9 日に発覚したベネッセの個人情報大量流出事件のように、いわゆる名簿屋の跋扈を許す結

果となっている。大綱はベネッセ事件の前に決定されているものであるが、本人以外からの個人データの取得については、下記の定めを置いている。

III 1 (3) 個人情報の取扱いに関する見直し

① 情報が集積、突合及び分析等されることにより、本人が認知できないところで特定の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等について、必要な措置を講じることとする。

この点についてのパーソナルデータ検討会での議論は乏しく、「必要な措置」の内容は今後の検討に委ねられているが、本人が認知できないところでの取得を含めた取扱いについて、現行制度のままでは、十分性審査における透明性の原則を充たすことは難しいと思われる。

実際に、ニュージーランドの十分性審査においては、「プライバシー法では、当該個人以外の情報源から個人情報を収集した場合、本人に対する通知に関する定めがない。なぜなら、いくつか例外が存在するものの、同法における原則は、データ主体以外のものから個人情報を収集してはならないというものだからである。」([5]p.155)とされており、十分性審査において、「指令の11条(2)及び13条」に定められた例外と同等の例外は認められるようにみられるものの、取得に関する同意原則、本人からの直接取得原則といった、原則のラインについては、これを意識する必要がある。

3.5 安全の原則

セキュリティに関する規定は現行個人情報保護法 20 条ないし 22 条に定められており、十分性審査で求められるものとも、乖離は少ないと思われる。もっとも、いわゆるデータ侵害通知については、OECD 改正プライバシーガイドラインもこれを取り入れ、データ保護規則提案もこれを導入しようとしていることからすると、我が国においても引き続き検討すべき論点であると思われる。

3.6 アクセス・訂正・異議申立の権利

従来、個人情報保護法上の開示等の求めに具体的請求権性を認めない裁判例(東京地判平成19年6月27日判時1978号27頁)の存在もあり、これらの「求め」の法的性質は争われてきた。しかしながら、大綱は、これらについて裁判上の行使が可能であることを明らかにし、開示等を裁判上の請求権とすることとした。

IV 3 開示等の在り方

現行法の開示、訂正等及び利用停止等(以下「開示等」という。)の本人からの求めについて、裁判上の行使が可能であることを明らかにするよう開示等の請求権に関する規律を定めることとする。その際、開示等の請求が認められるための要件については、本人の権利利益の保護と事業者の負担とのバランスに配慮し、現行法の規律を基にしつつ、濫訴防止の要請も踏まえ、規律を整理する。

内容的には明確であり、明らかに十分性認定を意識し、かつ、これに資するものである。なお、「濫訴防止の要請」とあるが、従来の「求め」や、取引履歴等をめぐる開示請求の傾向からして、「濫訴」が行われるとは考えがたい。

3.7 移転の制限

本要件は、欧州十分性認定と同様の仕組みを、十分性認定を受ける国・地域にも要求するものである。もっとも、実際の十分性認定の結果をみると、欧州のような厳密なホワイトリスト方式以外の制限の仕方についても、認められているように見える。例えば、ニュージーランドの十分性審査でも、「ニュージーランドの法律が第三国移転の原則に完全に合致しているとはいえないものの、大きな欠点があり、十分性の認定の妨げになるとは考えない。」との評価がなされている([5]p.160)。大綱においても、他国との情報移転について、一定の措置を義務付ける定めがおかれている。

V 3 他国との情報移転

個人情報取扱事業者は、外国事業者に個人データ等(外国事業者から提供された個人データ等を含む。)を提供等しようとする場合、提供等を受ける外国事業者において個人データ等の安全管理のために技術進歩に対応した必要かつ適切な措置が講じられるよう契約の締結等の措置を講じなければならないこととする。なお、情報移転の類型に応じた措置の内容及び実効性を確保するための枠組みについて検討する。

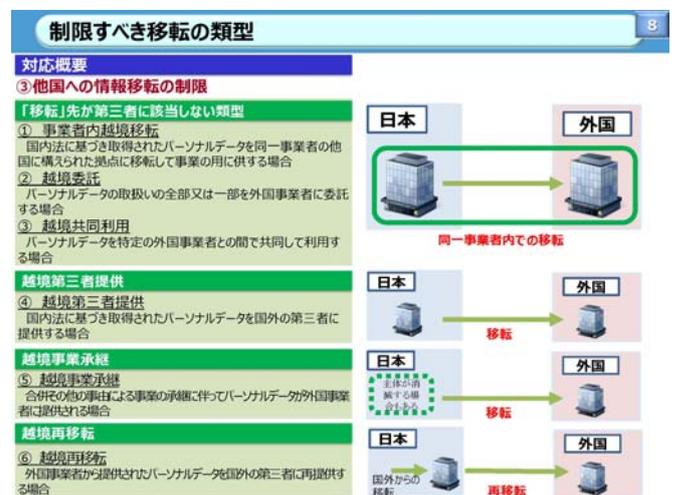


図 1 制限すべき移転の類型(第7回検討会事務局資料「域外適用・越境執行協力・国外移転制限等について(事務局案)」より抜粋)

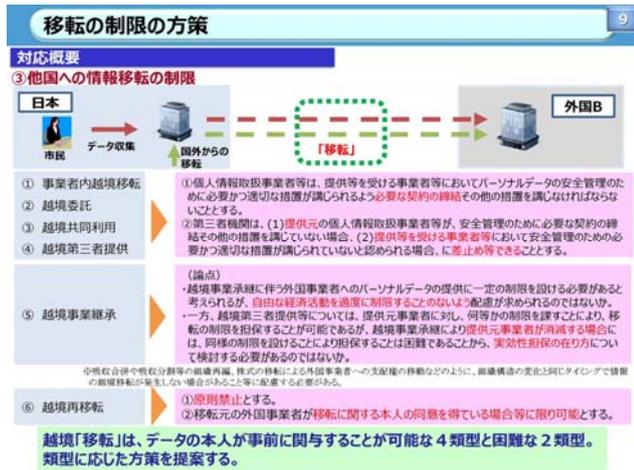


図2 移転の制限の方策 (第7回検討会事務局資料「域外適用・越境執行協力・国外移転制限等について(事務局案)」より抜粋)

なお、事務局の作成した資料では、図1及び2のような具体的な類型及び制限方法が定められていたが、大綱の段階では、「個人データ等の安全管理のために技術進歩に対応した必要かつ適切な措置が講じられるよう契約の締結等の措置」との抽象的な表現にとどまった。これは、特に中国や東南アジアへの移転の必要性という実情からの要望に対応したものであると思われる。

しかしながら、我が国の隣国である中国やロシアは、欧州からみて、民主主義や人権といった現代立憲主義国家の共通概念が必ずしも通用しない国家であり、個人データの無制限な移転先になることは現時点では考えられない。他方、我が国との歴史的、経済的関係においては無視できない相手方である。それは、個人データの移転の場面においても、例外ではない。

そうすると、我が国は、データ・ヘブンになることやデータ・ロンダリングを許さず、かつ、適切な措置をもって、これらの国への移転をハンドリングする必要が出てくる。十分性認定における本要件への対応は、外交的な問題も含め、難しい問題である。一方、ロシアにおいては欧州評議会第108条約への加盟を、中国においてはAPECプライバシーフレームワークへの対応を、それぞれ検討しているといわれており、必ずしも、データ保護法について積極的ではないとの従来の評価のまま固定するわけではないことも念頭に置く必要がある。

3.8 センシティブ・データ

従来、我が国の個人情報概念においては、情報の種類による区別はなされずに来たが、大綱はセンシティブ・データ（機微情報）の導入を明確にうたった。

III 1 (2) 機微情報

社会的差別の原因となるおそれがある人種、信条、社会的身分及び前科・前歴等に関する情報を機微情報として定め、個人情報にこれらの情報が含まれる場合には原則とし

て取扱いを禁止するなどの慎重な取扱いとすることについて検討することとする。

ただし、機微情報を含む個人情報の利用実態及び現行法の趣旨に鑑み、本人の同意により取得し、取り扱うことを可能とするとともに、法令に基づく場合や人の生命・身体又は財産の保護のために必要がある場合の例外規定を設けるなど、取扱いに関する規律を定めることとする。

これは、十分性認定や欧州評議会第108条約といった国際的な文書においてセンシティブ・データ概念が一般的であることから来るものである一方、慎重な取り扱いを求められるデータと一般的な取り扱いでよいデータの区別についての産業界のニーズをも汲んだものと思われる。

機微情報として何を定めるかは今後の残された議論であるが、この点については十分性認定の中でも比較的柔軟に考えられているようであり、基本的な人権概念に配慮しつつ、導入することで、十分性認定の要件を満たすことは可能であろう。

3.9 ダイレクト・マーケティング

十分性認定の要件の中にはダイレクト・マーケティングの規制（少なくともオプト・アウト）が含まれているが、これをデータ保護法制で行うか、消費者保護法制として別の法令の中で達成するかは、国によりそれぞれである。我が国においては、ベネッセ事件以前は特定商取引法上の再勧誘禁止の条項が挙げられることが多かったが、いわゆる名簿屋の跋扈が明らかになっており、いわゆる名簿屋からの、少なくとも実効的なオプト・アウトが達せられなければ、ダイレクト・マーケティングの規制について十分性を得られるとは考えられないであろう。

VII 4 いわゆる名簿屋

個人情報を販売することを業としている事業者（いわゆる名簿屋）等により販売された個人情報、詐欺等の犯罪行為に利用されていること、不適切な勧誘等による消費者被害を助長するなどしていること及びプライバシー侵害につながり得ることが、社会問題として指摘されている。このような犯罪行為や消費者被害の発生と被害の拡大を防止するためにとり得る措置等については、継続して検討すべき課題とする。

既に経済産業省は個人情報保護法17条の運用において、一定の対応を求めるようにガイドラインを改正する方針を打ち出しているが、他人の権利利益の侵害なしに営業することがほぼ不可能であるいわゆる名簿屋が憲法上保護されるべき正当な利益を有しているとは考えられない。個人情報保護法制による規制に加え、警察による取締規定の導入を含め、多方面からの検討が必要となろう。

3.10 個人の（自動的）決定

本要件については、我が国においてほとんど着目されてこなかったが、現代的に言えば、プロファイリングの適切

な監督に関する要件である。特に我が国の議論との関係では、いわゆる識別非特定情報が、特定されないままに個人の権利利益に侵害をもたらす類型（技術検討 WG 報告書はこの点を明白に述べている）についての検討ということになる。

VII 2 いわゆるプロファイリング

多種多量な情報を、分野横断的に活用することによって生まれるイノベーションや、それによる新ビジネスの創出等が期待される中、プロファイリングの対象範囲、個人の権利利益の侵害を抑止するために必要な対応策等については、現状の被害実態、民間主導による自主的な取組の有効性及び諸外国の動向を勘案しつつ、継続して検討すべき課題とする。

「継続して検討すべき課題」とされたのみで、トーンは低いが、本人の関与できない領域での、本人の評価については、機微情報の導入とも関係するものであり、プライバシー・コミッショナー会議におけるプロファイリングに関する決議等の国際的潮流に鑑みれば、この点に関する手当なしに充分性審査の本要件について適切な措置を主張することは困難であるといえよう。

3.11 法令遵守（コンプライアンス）の十分な水準の確保

監督機関において十分な執行権限を有しているかどうかという要件である。大綱では、マイナンバー法上の特定個人情報保護委員会において、パーソナルデータの保護に関する権限をもたせることが想定されている。

IV (2) 権限・機能等

第三者機関は、現行の主務大臣が有している個人情報取扱事業者に対する権限・機能（助言、報告徴収、勧告、命令）に加えて、指導、立入検査、公表等を行うことができることとするとともに、現行の主務大臣が有している認定個人情報保護団体に対する権限・機能（認定、認定取消、報告徴収、命令）を有することとする。…

特定個人情報保護委員会が有している権限がパーソナルデータの保護全体に広がった場合には、諸外国のデータ保護機関と同等の執行は可能なものと思われる。もともと、公的機関が監督対象に含まれない場合には、それ自体、本要件を満たさないという判断の要因になり得る。

3.12 データの本人に関する支援と援助の提供

ADR 等による簡易な救済の体制に関する要件である。あわせて、監督機関において苦情申立についての調査権限を要求する。

VII 1 新たな紛争処理体制の在り方

個人情報等の保護に関連した事案に特化した紛争処理体制の整備については、苦情・相談件数の推移、勧告・命令権限の発動件数等の現状に照らし、今後発生する紛争の実態に応じて継続して検討すべき課題とする。

この点については、検討会の段階では比較的詳細な事務

局案が挙げられていたが、大綱ではほとんど内容のないものとなっている。現状のままでは、充分性認定において、本要件を満たせると判断できる要素はない。

3.13 適切な救済の実施

損害賠償請求を含め、裁判所等における救済に関する要件である。前要件と同様、大綱においてはほとんど内容がなく、かつ、訴訟制度については検討会での議論もほとんどなされていない。経済界は開示等請求においてですら「濫訴」を主張し、また、消費者裁判特例法の制定においても声高に「濫訴」が叫ばれたことからすると、個人情報の不適切な取り扱いに関する損害賠償規定や訴訟制度の導入には、相当の抵抗が予想される。しかしながら、現状のままでは、充分性認定において本要件を満たせると判断できる要素はない。保険制度の活用も含めた議論が必要であろう。

3.14 外部監督の制度

データ保護に関する外部監督機関の設置に関する要件である。前述のとおり、大綱は、特定個人情報保護委員会の権限拡充を想定している。特定個人情報保護委員会は国家行政組織法上のいわゆる三条委員会であり、我が国憲法上は最高レベルに政府から独立した機関であるが、これをもって欧州が求める水準の独立性を充たせるかは、判然としない。

IV 1 (1) 設置等

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、パーソナルデータ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し、その体制整備を図ることとする。

番号法に規定されている特定個人情報保護委員会の所掌事務にパーソナルデータの取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、パーソナルデータの保護及び利活用をバランスよく推進することを目的とする委員会を置くこととする。

この第三者機関は、番号法に規定されている業務に加えて、パーソナルデータの取扱いに関する監視・監督、事前相談・苦情処理、基本方針 10 の策定・推進、認定個人情報保護団体等の監視・監督、国際協力等の業務を行うこととする。

委員を増員し、パーソナルデータの保護に配慮しつつ、その利用・流通が促進されるようバランスのとれた人選が実現できる要件を定めるとともに、専門委員を置くことができることとする。また、事務局について必要な体制の構築を図ることとする。

モナコ公国の充分性認定に関する第 29 条作業部会の報告書は、監督機関の審査において、データ保護指令上の「完全独立性」に関する欧州司法裁判所の裁判例を引いている。欧州においても、ドイツやオーストリアの監督機関が、この「完全独立性」について問題となったわけであるが、「完

全独立性」を満たすべく制度設計をしようとする、憲法上の限界に触れる可能性がある、もっとも、イスラエルの監督機関である ILITA は法務省の外局であり、欧州内部の国家に求められる「完全独立性」と、十分性審査で求められる「独立性」にはなお隔たりがあるように思われる。

4. 今後の課題

以上のとおり、雑駁であるが、十分性審査の各要件に照らし、大綱の各項目の制度化に向けて求められる点を洗い出した。十分性認定は行政機関たる欧州委員会が一方的に行うことであり、相当程度、外交的、政治的配慮が働くが、それでも、従来例に比して、我が国が十分性認定を得るために制度設計するためには複数の困難があるものと思われる。平成 27 年通常国会での改正のみでは、すべての要件を満たすような改正は困難であろう。困難な点を的確に把握したうえで、段階的な改正による対応を、今の段階から計画すべきであり、同時に、十分性審査を得るための交渉に臨むための準備を始める必要がある。

参考文献

- [1] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』（平成 26 年 6 月 24 日決定）
- [2] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部『第 6 回パーソナルデータに関する検討会 議事要旨』（平成 26 年 3 月 27 日）
- [3] 石井夏生利『個人情報保護法の現在と未来』（勁草書房、2014 年）
- [4] 消費者庁『個人情報保護における国際的枠組みの改正動向調査報告書』（消費者庁、2014 年）
- [5] 消費者庁『個人情報保護制度における国際的水準に関する検討委員会・報告書』（消費者庁、2012 年）
- [6] 総務省「利用者視点を踏まえた ICT サービスに係る諸問題に関する研究会 第二次提言」（平成 22 年 5 月）