

情報プライバシー保護への取り組みの日米比較

高野恒雄^{†1}

概要： アメリカの情報プライバシー法制において、それが Personal Data に当たるか否かの判断をする基準として PII という概念がある。欧米の Personal Data においてもそれに近い形で定義がされており、日本においても最近 PII についての議論が起こってきている。ISO においても PII の国際基準を定める動きがある。しかし、その概念は近年の情報通信技術の発達等によって、不確実なものとなっている。本稿では、Paul M. Schwartz・Daniel J. Solove の「PII PROBLEM : PRIVACY AND A NEW CONCEPT OF PERSONALLY IDENTIFIABLE INFORMATION (December 2011)」をもとにして、PII を画する試み、アプローチを参照しながら、それらを用いて日米の情報プライバシー保護法制の整理、検討を行うものである。そこから、越境データ移転問題における日本の法制の問題点を考察する。

キーワード： PII, Personal Data, 個人情報保護法, 改正個人情報保護法,

Comparing Japan and the United States of a effort to information privacy protection

TSUNEO TAKANO^{†1}

Abstract: In information privacy regulation of the United States, there is a concept called PII. It's used as a standard whether the information fall into Personal Data or not. In both of EU and the United States, Personal Data is defined like PII. In Japan, discussion of PII is raised recently. ISO try to define PII as a International standard. But this concept become uncertain one because of developments of ICT and computer science. In this paper, I try to put PII of Japan and the United States in order and consider what PII is and how we should think about PII, referring to paper[PII PROBLEM : PRIVACY AND A NEW CONCEPT OF PERSONALLY IDENTIFIABLE INFORMATION (December 2011)] written by Paul M. Schwartz and Daniel J. Solove. And I try to consider the problem of Japanese information privacy regulation about the problem of Crossing the border data move problem.

Keywords: PII, Personal Data, the Personal Information Protection Law, the revised Personal Information Protection Law

1. PII の議論状況

本節では、まず PII とは何かについて大まかに説明し、PII とそれに相当する Personal Data (本論文での Personal Data は一般用語としての「個人に関する情報」ではなく、特に注意のない限り定義された語としての Personal Data を示すこととする) についての議論の状況を見る。

1.1. PII とは

PII とは Personally Identifiable Information の略であり、情報プライバシー法制の中で、中心的な概念の一つとされる。PII は公共機関や民間企業が個人の情報を処理することを可能としたコンピュータの出現により 1960 年代にはじめて問題となった。アメリカや EU の場合、Personal Data の定義は PII が基準になっていると考えられる。つまり、PII に該当するか否かで情報プライバシー法制による保護が及ぶか否かが決まる。しかし、この概念は十分な法的定義が与えられておらず不安定なだけでなく、各国の法律によってもその定義の仕方が少しずつ異なっている。

1.2. アメリカ

アメリカは Personal Data の保護についての一般法はなく個別の分野ごとに法律を設けるセクター方式を取っている。Personal Data は個別法(後述→4)においてそれぞれに定義されてきた。

最近の議論においては、2015 年 2 月に「消費者プライバシー権利章典法案」が発表された。そこでは、Personal Data は「対象となる存在の管理下にあり、他の方法では一般的に大衆が正当な方法で入手できないあらゆる情報、また、特定の個人に結びつけられる、もしくは実際の問題として対象となる存在により特定個人に結びつけられうる、もしくはある個人に結びついているか習慣的に使われている機器に結びつけられるあらゆる情報」と定義されている。

1.3. EU

EU は、一つの法律で公的部門と民間部門の両方をカバーするオムニバス方式を採用している。

EU では、1995 年に制定されたデータ保護指令が、近年、データ保護規則提案に改定されようとする段階にある。ここでは Personal Data は「データ主体に関連するあらゆるの情報」と定義されている。(※EU では PII という概念は使われていない。)

^{†1} 新潟大学大学院現代社会文化研究科(修士課程 1 年)

1.4. 日本

日本はセグメント方式がとられており、個人情報保護法が一般法としての機能を有するが、公的分野において別個の法律が存在する。

「PII と non-PII の区別は、日本では、最近注目を集めてきた」が、日本は行政規則である個人情報保護法によって保護をしようとしている。そこでは「個人情報」という用語が使われている。その定義は「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等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。）をいう。」とされている。

また、2015年9月3日に個人情報保護法の改正案が成立した。個人情報の定義に関していえば、定義の明確化がなされたとされている。

1.5. ISO

ISO によって PII の国際標準を定める動きも起こっている。そこでの PII の定義は「その情報が(a) 関係する本人を識別するのに利用可能か、(b) 直接・間接的に本人に結び付けられる任意の情報」とされている。また、identify を「本人と個人情報 (PII) の結びつきを確立する」と定義している。

2. Paul M. Schwartz と Daniel J. Solove の「PII PROBLEM」

本節では、PII について整理をするために上記論文を用いることにする。

この「PII PROBLEM」の概要は次のようになる：

「PII は情報プライバシー法制の中で中心的な概念の 1 つであり、それは合衆国における多くの制定法の規制の範囲や境界を定めている。しかし、同時に PII は決まった定義がない。そして、多くの場合、プライバシー侵害の有無は PII の有無で判断されており、PII に当たらないもの (non-PII) は規制がなされないままとなっている。

現在の情報通信技術やコンピュータ科学の発展によって、多くの状況下で PII と non-PII の区分が困難になってきており、PII 不要論と PII 再構成論が出てきている。本論文では、PII の概念が放棄されるべきでない主張する。そこで、現在の PII の中心的役割と定義を調査、今日での PII の欠点の分析、PII2.0 という新概念によって PII を再定義する手法を提唱する。」

2.1. PII へのアプローチ

まず、PII をどう整理していくかであるが、著者はプライ

バシー法における概念の普及とその概念の役割を考えると PII の定義は非常に重要であるとしたうえで、本論文では PII への 3 つのアプローチを紹介している。

また、アプローチの前提として、際限のない「規範」とその輪郭がはっきりした「規則」の区分について言及している。

2.1.1. “トートロジー”によるアプローチ

PII を、「個人を特定し得るすべての情報」と定義する。これは「規範」に当たる。

このアプローチの良い点は、本質的に開いている点である。つまり、新しい展開に応じる柔軟性があると言える。しかしながら、このアプローチでは PII を定義したことにならない(その定義になった理由をそもそも説明できない)。

2.1.2. “非公開”によるアプローチ

このアプローチでは、公的にアクセスできる情報と純粋に統計的な情報を観念し、それに当てはまる情報を除外して PII の定義を試みる。これも「規範」に当たる。

この点でトートロジーによるアプローチの変形版(逆説版)と考えることができ、柔軟性があるといえる。問題点としては、データの公的・私的の状態は、そのデータが個人を識別できるか否かと一致しない場合があることである。

2.1.3. “特定の種類”によるアプローチ

このアプローチは、PII を構成するデータを特定し、その種類を表に表す方法である。これは「規則」に当たる。このアプローチの場合、当該情報が表に列挙されたものに当てはまるならば、法律の施行によって即時 PII となる。問題としては、定義方法如何によって包括的でなくなり、また、種類のリストを挙げるだけでは PII について何の概念も定義方法も提供していないことが挙げられる。

2.2. PII に伴う問題

しかしながら、著者は上記の 3 つのアプローチは有効ではないとする。なぜなら、現在の情報通信技術やコンピュータ科学の発展によって、PII に関連する以下のような問題が起こっているからである。

- ・多くの人がネットで実名を使わない限りは匿名だと思いついでいる (The Anonymity Myth) が、固定 IP アドレスの発展によって、変化が生じている。

- ・初めのうちは non-PII であった情報が PII に変わりうる。
- ・技術それ自体が常に変化しているため、PII と non-PII の境界もそれに伴い変化する。

- ・non-PII から PII を見分けるとき、しばしば文脈に依存する。

2.3. 新たなアプローチ

概要で述べた通り、現在では PII のその不確実さによって、また、現在の社会の発展によって、判断基準としての適正さを失いつつある。では、どうアプローチをしていけばよいのか？

2.3.1. PII 不要論

Paul Ohm は PII を定義する試みはモグラたたきのように、一つのことに対処しても、まだ PII によってカバーされていないデータ群が現れる。それは PII がすべての情報をその範囲に包含するまで続くので、もはや PII は有効な概念でないとする。

しかし、著者は PII を放棄することは問題であるとする。PII は情報プライバシー法制の中で境界を形作るものであり、これがないとプライバシー法の範囲の限界がなくなり、プライバシー権は統計データのような不定の情報の整理にまで拡張していくであろうとしている。

2.3.2. PII 再構成論

この論理を著者は PII2.0 と呼ぶ。これは「規範」である。これは情報の識別リスクは確固たる境界を持たず、識別リスクが無い所から個人が識別される所まで連続していると捉え、当該情報がその連続体の上に置くことにする。そして、その連続体を情報が (1) 識別される、(2) 識別されうる (可能)、(3) 識別しえない、という 3 つのカテゴリに区分し、カテゴリによって規制を変えるとす。識別のリスクを従来の二分法によらなかつたのは、このアプローチは識別可能性の見込みに重きを置いていることによって説明されている。

3. 日米の法制の当てはめ

3.1. アメリカ

前期の通り、アメリカにはプライバシーに関する一般法は存在せずいわゆるセクトラル方式がとられている。

○公的部門

・ Privacy Act of 1974 = system of records を「個人の名前やある識別番号、符号、あるいは他のとりわけ個人を指定する識別できるものより取り出された情報から作られるあらゆる情報のまとまり」と定義し、この法律は情報が system of records から取り出された時のみ適用された。この法律に PII の適用可能性はないだろう。

○民間部門の例

・ HIPAA (健康情報) = individually identifiable health information を「個人から収集された統計情報を含む、健康情報の一部の情報」と定義された。これは「特定の種類」によるアプローチに当たると考えられる。

・ FCRA (信用情報) = consumer report を「消費者の信用、保険やその他の決められた目的のまとまりの適格性を確立

するために使われるときの、消費者の信用価値や個人特性に責任を負う CRA による任意の通信」とした。これは消費者レポートであるか否かによって判断されていたため、PII の適用可能性はないだろう。

・ GLBA (金融部門) = personally identifiable financial information を nonpublic personal information と定義する。これは「非公開」によるアプローチである。※この法律は nonpublic については定義していない。

・ COPPA (児童プライバシー) = personal information は「姓名、実際の住所、社会保障番号、電話番号、E メールアドレスを含む“オンラインで収集される個人についての個人的な識別情報”」と述べられている。これは「特定の種類」によるアプローチである。

○消費者プライバシー権利章典法案 = この法律では上記のとおり Personal Data を定義している。ただし、この法案の成立の見通しは不明である。

3.2. 日本

○条例 = 全国的にも初めて個人情報保護の法制度ができたのは福岡県春日市の個人情報保護条例であろう (昭和 59 年)。そこで個人情報は「個人に関する情報であつて、個人を識別できるものであり、文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの及び電子情報処理システムの入力物に記録されるもの若しくはされたものをいう。」とされている。

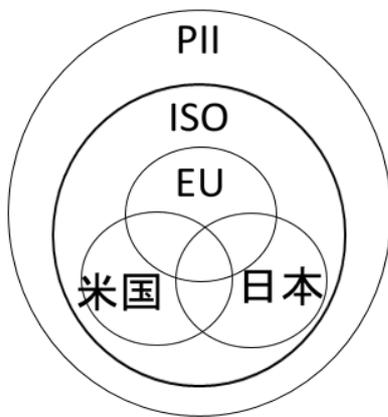
○昭和 63 年法 = 行政機関の保有する個人情報の取扱について定めた法律であり、平成 15 年に全部改正の形で行政機関個人情報保護法になった。昭和 63 年法で個人情報は「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述又は個人別に付された番号、記号その他の符号により当該個人を識別できるもの (当該情報のみでは識別できないが、他の情報と容易に照合することができ、それにより当該個人を識別できるものを含む。)」と定義された。これは「トートロジー」によるアプローチに当てはまるだろう。

○個人情報保護法 = 個人情報の取扱いについて定めた法律であり、一般法としての性格も持つ。定義に関連して、起草過程に少し触れると、平成 12 年より個人情報保護法制化専門委員会により基本法制の整備について議論が進められてきたようであるが、定義に関する議論は見受けられなかつた。個人情報保護法では個人情報は「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等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。)をいう。」と定義される。これも「トートロジー」によるアプローチに当てはまる。昭和 63 年法との主な違いは、「記述“等”」「特定の個人を識別“する”もの」としたこと

が挙げられるだろう。なお、行政機関個人情報保護法、独立機関等個人情報保護法における定義とほぼ同じとされる。○改正個人情報保護法＝上記のとおり2015年9月3日に改正案が成立したわけであるが、その定義について、主な違いとしては、当該情報に含まれる…記述等についての例示が増えたこと、個人識別符号という概念を入れたことが挙げられる。ただし、今回の改正では保護対象の明確化をしたものにとどまり、定義の拡大・拡充をするものではないとされている。対象を明確化したものの、これもやはり“トートロジー”によるアプローチになると言えるだろう。

4. 整理・検討

まず、1.PII の議論状況からみると、以下のような関係性になるのではないかと考えられる。(あくまで概念図)

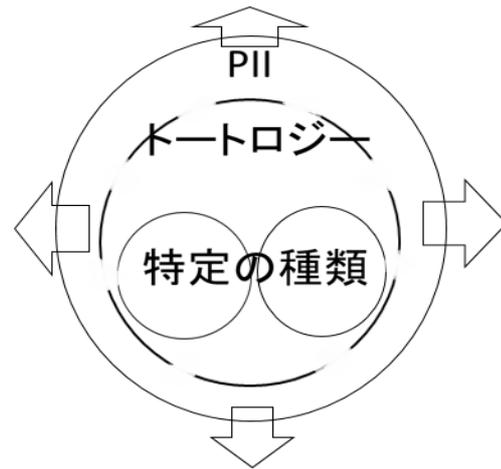


4.1. 整理

PII について、PII 廃止論と PII 再構成論があることはすでに述べたが、やはり PII を廃止すべきではないと考える。ISO の国際規格で PII の国際基準を定める動きがあることから事実として廃止しない方向に考えられているのであろう。

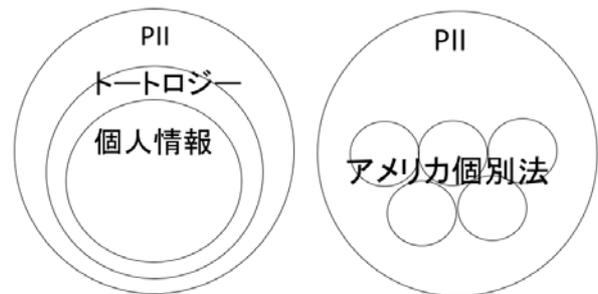
そして、2の「PII PROBLEM」でのアプローチについてであるが、当該論文の著者は初めの3つのアプローチは PII をうまく捉えるには不十分であるとする。そこで PI2.0 という新概念を構想する訳であるが、この概念についても識別のリスクの大きさには連続性があるということはその通りであるが、結局、3つに分けたカテゴリの境界に当たる部分の曖昧さはそのままである印象を受ける。しかしながら、PI2.0 を含んだ4つのアプローチはそれぞれ PII を整理していくためには利用できると考えられる。

そこで、今回の4つのアプローチの関係性を考えると以下のように考えられる。



そして、3.で日米の情報プライバシー保護法制に相当するものを各アプローチに分類した。そうすることで上記の図にそれぞれの法制を位置付けることができる。

それは以下のようになる。



次に日米の法制の比較を行い、日本の法制について、いくつかの検討を加える。

日本は、上記のとおり、個人情報保護法によって行政規制として事業者に規制をかける形をとっている。これは“トートロジー”によるアプローチに当たる。しかし、「個人情報」の定義は「“特定”個人を…識別するもの」とされている。重要なことは、これは PII の範囲（もしくは他国の定義する Personal Data）よりも狭いものになることである。なぜなら、PII は個人を識別もしくは識別しうる情報だからである。個人を識別すること（集団の中からある個人を見分けること）と特定すること（とりわけその個人の特徴が定まること）は個人の識別可能性において別の段階として捉えられるはずである。そう考えると、日本の法制は、比較的範囲の狭いものになるであろう。また、日本の法制では「個人を識別“し得る”情報」について述べていない。そこには容易照合性という文言があり、当該不足範囲を補いうる可能性はある。しかし「PII PROBLEM」のなかで挙げられていた問題点を考えると一見容易に見えなくても照合される（non-PII が PII に変わる）ことが想像されるだろう。もちろんここにも“特定”の文言の有無が係ってくる。

改正個人情報保護法については、保護対象の明確化を行ったことは“トートロジー”によるアプローチの欠点を補

うように働いている。本質的にオープンエンドなアプローチはその外延が不明確だけでなく、その内実も同様に不明確である。そこを“特定の種類”によるアプローチに近い形で欠点を補うことは良いように思われる。

しかし、上記のとおり、“特定”の文言を削ることなく保護対象の明確化をしたのみである以上、その保護範囲の狭さという問題の解消には至らないであろう。

4.2. 検討

アメリカの法制は、個別の分野ごとに法律を制定し、対処している。これは、参考にできる部分があると考えられる。もっと言うと、個別法の中で、“特定の種類”によるアプローチによって Personal Data を保護することが良いのではないかと考える。

もとより、情報プライバシー保護法制によって保護したい法益は PII 同様不確実なものであり、その外延を画することは難しい。また、日本の個人情報保護法は行政規制である故、早い判断と対処が求められる性格を持つ。その性格に対応するには“特定の種類”によるアプローチが適応していると考えられる。

ただし、そのアプローチの欠点である、範囲外のものに対して一切の規制を行えなくなるということがあってはどのようなでもない。したがって、一般法は残しつつ、その内実をはっきりさせていくための個別法対応は手間がかかるが一つの解決策であるだろう。

上記のとおり、アメリカの個別法のなかにもトートロジカルな定義をしている法令もあるが、その法目的が一般法に比べはっきりしている以上その外延を画することはある程度できるだろう。そこから受け取る示唆があるだろうということである。

先ほど、一般法は残しつつ、としたが、その一般法については、何度も述べているが、“特定”という文言は削るべきであると考えられる。米国消費者プライバシー権利章典を見ても、特定個人を識別するところまで範囲を絞っているようには考えられない。

日本の個人情報情報は比較的狭く範囲を取って、それを徐々に広げていくような流れがあるように思われるが、(欧)米のように個人情報の定義は広く取って、後から狭めていく形でも良いと考える。その時、個別法による方法を取るのが良いと考える。

今後の方向性としては、まず、今回は日米比較のみとなったが、EU も比較対象とする。EU では PII という概念に変わる概念等を検討していきたい。また、PII と情報プライバシーに関する情報の範囲にズレがないか、つまりは PII をある程度把握したのち、その PII で個人の情報プライバシーに関する情報を保護し以て個人の情報プライバシー権を保護することができるのかについて検討を加えていきたい。

参考文献

- 1) PAUL M. SCHWARTZ † & DANIEL J. SOLOVE ‡ 「THE PII PROBLEM: PRIVACY AND A NEW CONCEPT OF PERSONALLY IDENTIFIABLE INFORMATION」 (December 2011)
- 2) 石井夏生利「個人情報保護法の現在と未来」(2014年7月20日)
- 3) 宇賀克也「個人情報保護法の逐条解説 [第4版]」(2004年2月25日)
- 4) 日置巴美・板倉陽一郎「平成27年改正個人情報保護法のしくみ」(2015年10月20日)
- 5) PAUL M. SCHWARTZ AND DANIEL J. SOLOVE 「Privacy and Security Law Report」(2014年9月15日)
(<http://docs.law.gwu.edu/facweb/dsolove/files/BNA-Schwartz-Solove-PII-US-EU-FINAL.pdf>)
- 6) 崎村夏彦「国際標準化の現場から見た日本の個人情報保護法改正」(2015年6月28日)
(http://www.dekyo.or.jp/kenkyukai/data/2nd/20150628_doc3.pdf)
- 7) 内閣委員会議録第四号(2015年5月8日)
- 8) 米国消費者プライバシー権利章典法案(2015)/SEC.4/(a)/(1)
(<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/letters/cpbr-act-of-2015-discussion-draft.pdf>)
- 9) EU データ保護規則提案/Article 4/(2)
(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52012PC0011>)
- 10) HIPAA.COM
(<https://www.hipaa.com/hipaa-protected-health-information-what-does-phi-include/>)

