

改正個人情報保護法における 「個人情報」の実質的内容に関する整理

高野恒雄^{†1}

概要：日本の個人情報保護法は2015年9月3日に成立し同年9月9日に公布された。本改正の目的は「個人情報の保護を図りつつ、パーソナルデータの利活用を促進することによる、新産業・新サービスの創出と国民の安全・安心の向上の実現…」である。そこには、いわゆるビッグデータの時代が到来する中でのグレーゾーンの解消、「匿名加工情報」の利活用による、経済の活性化が第1の目的としてある。それに関連して、本改正において6項目挙げられている改正事項にも、「定義の明確化等」、「適切な規律の下で個人情報の有用性の確保」が挙げられている。一方で、改正で導入された「個人識別符号」の内容や「匿名加工情報」については曖昧となっている状況がある。本稿では、改正個人情報保護法における「個人情報」の定義について、匿名加工情報などとの関係から果たせる機能とその限界について、また、改正法における異同について整理を行う

キーワード：改正個人情報保護法、個人情報、

An organization for the definition of the “personal information” on the revised Act on the Protection of Personal Information

TSUNEO TAKANO^{†1}

Abstract: The amendment bill of Act on the Protection of Personal Information had passed in September 2015. The objective of this amendment is to realize a harmonization of a promotion of personal data and a protection of personal information. In addition, the solution of ambiguity of “personal information” on current law and utilization of information processed as anonymous are first objectives. Despite of understanding of these objectives, there is ambiguity in the substance of the code regarded as identifiable information and information processed as anonymous. In this paper, I try to organize the substance of “personal information” on the revised Act.

Keywords: the revised Act on the Protection of Personal Information, personal information,

1. はじめに

2015年9月3日、「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」が成立し、同年9月9日に公布された。本改正の目的は、「個人情報の保護を図りつつ、パーソナルデータの利活用を促進することによる、新産業・新サービスの創出と国民の安全・安心の向上の実現…」[1]である。そこには、いわゆるビッグデータの時代が到来する中での、「個人情報」の定義の明確化による範囲の曖昧さ・グレーゾーンの解消、特定の個人を識別できないようにする「匿名加工情報」の利活用による、経済の活性化が第1の目的としてある[2]。その背景には、企業がグレーゾーンの存在を理由として、パーソナルデータの利活用を躊躇するという状況があった。

一方で、改正個人情報保護法においては、「個人識別符号」については政令で定められる必要がある[3]。「匿名加工情

報」についても、従来の匿名化や統計化の技術との関係性が不明確であるとの指摘がある[4]。これでは、本改正の目的であった、グレーゾーンの解消、「匿名加工情報」の利活用を図り、経済を活性化するということが、まだできないということになる。

本稿においては、これらを踏まえながら、改正法における「個人情報」の機能とその限界について整理を行う。

2. 改正個人情報保護法における「個人情報」

2.1 概要

「個人情報」の機能とその限界について、定義規定から見ると、改正法では以下の2つが関係してくる。

- ・「個人識別符号」（新法第2条2項）
- ・「匿名加工情報」（新法第2条9項）

2.2 個人識別符号

「個人識別符号」については、旧法の「個人情報」の定義（旧法第2条1項）から、「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（…（個人識別符号を除く。）…）により特定の個人を識別することができるもの」（新法第2条1項1号）と「個人識別符号が含まれるもの」（新法第2

^{†1}(株)KDDI 総研
KDDI Research Institute Ltd.
新潟大学大学院現代社会文化研究科
NIIGATA UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF
MODERN SOCIETY AND CULTURE

条1項2号)書き分けて規定されたものであるとされる[5]。どちらも、特定の個人を識別できることが必要となり、政府からも、「保護対象を明確化する…観点から、現行法において保護対象に含まれると考えられるもの…につきましては政令で定める…ことにするものでありまして、個人情報の定義を拡大、拡充するものではない」[6]と説明されている。つまり、①当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等で個人を識別できる場合と②容易に照合することができる他の情報により特定の個人を識別できる場合があり、現行法でも①に含まれるものを政令で明確化するということである。一方で、いわゆる識別非特定情報である個人識別符号単体で特定の個人を識別するものとされ、「個人情報」の対象になることについては、疑問も提示されている。

「個人識別符号」は新法第2条2項において、「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。」と定義されている。これは2種類に分けられ、「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」(同項1号)と「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」(同項2号)となる。

「個人識別符号」が加わることで、旧法からどう変わるのかによって、「個人情報」の機能が変わる。

2.3 匿名加工情報

「匿名加工情報」については、新法第2条9項において、「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。」と定義される。各号においては、「個人情報」に対して、「当該個人情報に含まれる記述等の一部を削除すること(…)」(同項1号)とし、「個人識別符号」に対しては、「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(…)」(同項2号)としている。

「匿名加工情報」は、委員会規則で定める基準に従って作成すること、匿名加工情報を作成する意図、事業者の公表した場合に「匿名加工情報」とされる[7]。

「匿名加工情報」は、個人識別性がないとされるため「個人情報」に該当せず、それにかかる規制も受けなくなる[8]。

「匿名加工情報」の追加で、「個人情報」に該当しないものが、旧法と比べてどう変わるのかによって、「個人情報」の限界が変わってくる。

3. 旧法における「個人情報」

3.1 概要

旧法における「個人情報」は、旧法第2条1項に「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。上記の、①当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等で個人を識別できる場合と②容易に照合することができる他の情報により特定の個人を識別できる場合に「個人情報」に該当する。

3.2 旧法における識別子

改正法における「個人識別符号」は、文字、番号、記号その他の符号の羅列であり、これは個人を識別する識別子の一つである。

旧法においては、識別子は、それ単体では特定の個人を識別することができなかつたため、「個人情報」には該当しないとされた(上記①の場合に該当)。ただし、②容易に照合できる他の情報により特定の個人を識別できた場合には、もちろん「個人情報」に該当する。

3.3 旧法に用いられる従来の匿名化等

改正法における「匿名加工情報」に対応する従来の措置として、匿名化や仮名化、統計化の処理が考えられる。

匿名化の方法については、事業者ごとに取り扱っている情報の種類が異なることから、現行法上一義的な解釈はなされていない[9]。

「匿名加工情報」と従来の概念の比較検討については、次のように検討されている論文がある[10]。ここでは、ISO29100やEUのGDPR、米国のConsumer Privacy Bill of Rights Act of 2015などの定義を参照して、概念の比較検討を行っている。

そこでは、以下のように整理されている[11]

- ・匿名化:「識別ができないような状態ということで定義の趣旨が共通…。…匿名化技術の現状も踏まえて、完全な匿名化でなくとも匿名化として認める傾向…。」ただし、「容易に識別が可能な状態を許容しているわけではないと考えられる。」
- ・仮名化:「識別性や元データとの連結可能性が認められている一方で、パーソナルデータとして取り扱われることが共通している。」
- ・統計処理: 個票データは本人の推定が可能となる場合があり、慎重な対応が必要になるが、統計処理データは、…多くの場合個人情報に該当しないと考えられる。」

「匿名加工情報」のように、「個人情報」に該当せず、そ

れにかかる規制も受けないものを考えると、匿名化と統計処理が該当し、仮名化は場合によることになると考えられる。

4. 「個人情報」の機能と限界

ここでは、以上のことを踏まえて、改正個人情報保護法では、何ができて何ができないのかについて整理を行う。

4.1 「個人識別符号」部分について

改正法では「個人識別符号」という概念が導入され、これについては、①当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等で個人を識別できる場合と②容易に照合することができる他の情報により特定の個人を識別できる場合があり、現行法でも①に含まれるものを政令で明確化するという点である、ということはすでに述べた。その点では、①の場合と②の場合が「個人情報」に該当するという意味で、その範囲に変更はなく、定義の明確化という説明ができる。その一方で、いわゆる識別非特定情報である個人識別符号単体で、「個人情報」の対象になっていることもまた事実である。どうやって、文字等の羅列のみの識別子単体で特定の個人が識別できるのかを考えると、定義を拡張しているのではないかと思われる。

また、「個人識別符号」は、個人情報保護委員会の「個人情報の保護に関する法律施行令の一部を改正する政令(案)(新旧対照表)」[12]によると、DNA等の情報、旅券番号、基礎年金番号、運転免許証番号、住民票コード、マイナンバー、健康保険証番号、後期高齢者番号、介護保険番号等が政令に定められる予定である。これら単体で、「特定の」個人を識別しているとは言えないので、やはり定義は拡張していると考えられる。

4.2 「匿名加工情報」部分について

改正法で「匿名加工情報」という概念が導入され、委員会規則で定める基準に従って作成すること、「匿名加工情報」を作成する意図、事業者の公表した場合に「匿名加工情報」とされる、また、「匿名加工情報」は、個人識別性がないとされるため「個人情報」に該当せず、それにかかる規制も受けなくなるということはずで述べた。

これについて、政府の説明[13]によると、

- ・匿名加工の基準に則っていない、また、「匿名加工情報」を作成する意図がなく、匿名加工情報取扱事業者の公表の義務を満たさない場合は「匿名加工情報」として扱われない。「匿名加工情報」は公表をもって明確化される。

(=従来の匿名化、統計処理は、直ちに「匿名加工情報」とはならない)

- ・委員会規則の基準に則り、「匿名加工情報」を作成する意図で加工し、それを公表して、「匿名加工情報」を作成したとしても、それが不十分であった場合(識別

可能、復元可能であった場合)、それは、「匿名加工情報」にはならず、個人情報として扱われる。

という説明がなされている。

今の説明を整理して考えると、

- ・従来の匿名化や統計処理は、個人識別性がなければ、個人情報に該当せず、それにかかる規制も受けない。
- ・「匿名加工情報」は、基準に則って、「匿名加工情報」を作成する意図を持ち、それを公表する必要があるが、それが十分に匿名化されていなかった場合、「匿名加工情報」にはならず、個人情報となる。これも、個人識別性がなければ、個人情報に該当しないといえる。

以上から考えると、従来の概念、「匿名加工情報」には、個人識別性が無くなる(低減する)ことが必要とされていると考えられる。

そうすると、「匿名加工情報」を作成する意図やその公表という客観的な判断の難しい義務が定められているものの、個人識別性が低減されているかどうかによって、「個人情報」に該当するか否か(非個人情報になる)が決まってくる。その意味で従来の概念、「匿名加工情報」という「非個人情報」から、言わば裏から説明される「個人情報」の範囲はそう変わらないと考えられる。

5. 総括

本稿においては、改正個人情報保護法における「個人情報」の機能とその限界について整理をしてきた。その整理の基準となったものは、改正法で導入された「個人識別符号」と「匿名加工情報」の概念であった。

「個人識別符号」については、やはり定義を拡張していると考えられる事実があることは確かである。

また、第1の目的であった、「個人情報」の定義の明確化による範囲の曖昧さ・グレーゾーンの解消、その背景としての、企業がグレーゾーンの存在を理由として、パーソナルデータの利活用を躊躇するという状況があったということを見ると、さらには、当初の個人情報保護制度の見直しの際に検討された実質的個人識別性についての議論も併せ考えると、今回の「個人識別符号」の概念の導入がどこまで意味のあったものだったかについては疑問である。つまり、当初の議論では、個人情報の定義の誤解が蔓延していたこと、いわゆる識別非特定情報である識別子を保護の対象に含むべきかが問題だったのであると思われる。「個人識別符号」の導入によって、その問題はあまり解決していないように思われる。

「匿名加工情報」については、従来の匿名化や統計処理の概念と比較すると、個人識別性が無くなる(低減する)ことが必要とされている点については共通していると考えられることを示した。

この意味で、「個人情報」の限界は、依然として個人識別性の有無(低減されているか)によって決まると考えられ

る。

そうすると、「匿名加工情報」には、どれほどのメリットがあるのか疑問となる。つまり、基準に則って、作成する意図を持ち、それを公表して、「匿名加工情報」を作成すると、「匿名加工情報取扱事業者」としての義務を被ることになる。義務を果たしていても、匿名化が不十分であれば、従来の匿名化と同様に、その情報は「個人情報」として処理されることになる。

これも、第一の目的であった「匿名加工情報」の利活用に資する規定となっているのだろうか。結局、個人識別性によって判断されるのであれば、「匿名加工情報」はあまり有効な措置にはなっていないだろう。

いずれにしても、「個人識別符号」はその内容を政令で、「匿名加工情報」はその加工基準を規則で具体化していくことになるが、法改正に当たっては、その目的をはっきりさせる必要があると思われる。また、整合性のとれるように今後の改正を行っていく必要があると思われる。

参考文献

- [1] 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(平成27年9月3日成立・同月9日公布) 概要, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pd/pdf/gaiyou.pdf> (最終アクセス2016年8月8日),
- [2] 瓜生和久, 個人情報の保護に関する法律(個人情報保護法)の改正について, 法律時報, 88巻1号, 有斐閣, 2016,
- [3] 森亮二, 実務解説 平成27年改正個人情報保護法 第2回個人情報の定義, NBL, No.1061, 商事法務, 2015,
- [4] 加藤尚徳, 板倉陽一郎, 村上陽亮, 改正個人情報保護法における匿名加工情報に関する一考察 匿名化技術・統計利用との比較検討, 情報処理学会研究報告, Vol.2016-EIP-72 No.16, 情報処理学会, 2016,
- [5] 森亮二, 前掲注[3],
- [6] 衆議院内閣委員会4号, 2015年5月8日, http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000218920150508004.htm (最終アクセス2016年8月8日),
- [7] 参議院会議録情報 第189回国会 内閣委員会 第10号, 2015年5月28日, http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0058/18905280058_010a.html (最終アクセス2016年8月8日),
- [8] 参議院会議録情報 第189回国会 内閣委員会 第10号, 前掲注 [7], 宇賀克也, 長田三紀, 大谷和子, 向井治紀, 寺田眞治, 森亮二, 個人情報保護法・マイナンバー法改正の意義と課題, ジュリスト, No.1489, 有斐閣, p.18,
- [9] 宇賀克也, 長田三紀, 大谷和子, 向井治紀, 寺田眞治, 森亮二, 前掲注 [8], p.19,
- [10] 加藤尚徳, 板倉陽一郎, 村上陽亮, 前掲注 [4],
- [11] 加藤尚徳, 板倉陽一郎, 村上陽亮, 前掲注 [4],
- [12] 個人情報保護委員会, 個人情報の保護に関する法律施行令の一部を改正する政令(案)(新旧対照表), <http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000147307> (最終アクセス2016年8月8日),
- [13] 参議院会議録情報 第189回国会 内閣委員会 第10号, 前掲注 [7],
- [14]

正誤表(2016年8月16日提出)

内容を以下のように修正いたします。

	(誤)	(正)
p.1 発表者情報	†1 (株)KDDI 総研 KDDI Research Institute Ltd. 新潟大学大学院現代社会文化研究科 NIIGATA UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF MODERN SOCIETY AND CULTURE	†1 新潟大学大学院現代社会文化研究科 NIIGATA UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF MODERN SOCIETY AND CULTURE
p.1 Abstract	Despite of understanding of these objectives, there is ambiguity in the substance of the code regarded as identifiable information and information processed as anonymous.	Despite of understanding of these objectives, there is ambiguity in the substance of “the code regarded as identifiable information” and “the information regarded as anonymized”.
p.1 右2行目	これでは、本改正の目的であった、グレーゾーンの解消、「匿名加工情報」の利活用を図り、経済を活性化するということは、まだできないということになる。	それぞれの内容については施行令と施行規則の定義によることになるが、それぞれの関係性について明確にならなければ、本改正の目的の背景にあった懸念は依然として残るように思われる。
p.2 左11行目	一方で、いわゆる識別非特定情報である個人識別符号単体で特定の個人を識別するものとされ、「個人情報」の対象になることについては、疑問も提示されている。	一方で、いわゆる識別非特定情報である個人識別符号単体で特定の個人を識別するものとされ、「個人情報」の対象になることについては、疑問も提示されている。 (参考情報を記載していなかったため修正。 参考:鈴木正朝, 番号法制定と個人情報保護法改正—個人情報保護法体系の揺らぎとその課題, 論究ジュリスト, 18号, 有斐閣, 2016,)
p.2 左25行目	「個人識別符号」が加わることで、旧法からどう変わるのかによって、「個人情報」の機能が変わる。	(削除)
p.2 左43行目	「匿名加工情報」の追加で、「個人情報」に該当しないものが、旧法と比べてどう変わるのかによって、「個人情報」の限界が変わってくる。	(削除)

<p>p.2 右 33 行目</p>	<p>そこでは、以下のように整理されている [11]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・匿名化：「識別ができないような状態とすることで定義の趣旨が共通…。…匿名化技術の現状も踏まえて、完全な匿名化でなくとも匿名化として 認める傾向…。」ただし、「容易に識別が可能な状態を許容しているわけではないと考えられる。」 ・仮名化：「識別性や元データとの連結可能性が認められている一方で、パーソナルデータとして取り扱われることが共通している。」 ・統計処理：個票データは本人の推定が可能となる場合があり、慎重な対応が必要になるが、統計処理データは、…多くの場合個人情報に該当しないと考えられる。」 	<p>そこでは、以下のように整理されている [11]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・匿名化：「識別ができないような状態とすることで定義の趣旨が共通…。…匿名化技術の現状も踏まえて、…完全な匿名化でなくとも匿名化として認める傾向が読み取れる。」ただし、「容易に識別が可能な状態を許容しているわけではないと考えられる。」 ・仮名化：「識別性や元データとの連結可能性が認められている一方で、パーソナルデータとして取り扱われることが共通している。」 ・統計処理：「統計処理データは、…多くの場合個人情報に該当しないと考えられる。」 <p>(引用範囲が適切に示されていないため修正。「」部分引用：[11] 加藤尚徳, 板倉陽一郎, 村上陽亮, 前掲注 [4],)</p>
<p>p.3 右 37 行目</p>	<p>つまり、当初の議論では、個人情報の定義の誤解が蔓延していたこと、いわゆる識別非特定情報である識別子を保護の対象に含むべきかが問題だったのであると思われる、「個人識別符号」の導入によって、その問題はあまり解決していないように思われる。</p>	<p>つまり、当初の議論では、「個人情報の定義の誤解が蔓延していた」こと、いわゆる識別非特定情報である識別子を保護の対象に含むべきかが問題だったのであると思われる、「個人識別符号」を定義に入れても、特に問題が解消するわけではない」と思われる。</p> <p>(引用情報を記載していなかったため修正。</p> <p>「」部分引用:水町雅子, 改正個人情報保護法施行令・施行規則がパブコメに, IT をめぐる法律問題について考える, http://d.hatena.ne.jp/cyberlawissues/20160802/1470101522 (最終アクセス 2016 年 8 月 16 日),)</p>