

個人情報保護法の3年ごと見直しの注目点について

日本DPO協会 第31回個人情報保護セミナー

2024年9月26日

曽我部真裕（京都大学大学院法学研究科）

KYOTO UNIVERSITY

京都大学



プロフィール

曽我部真裕（そがべまさひろ）

京都大学大学院法学研究科教授（憲法・情報法）



1974年生まれ、横浜市出身。聖光学院高等学校、京都大学法学部、同大学院法学研究科修士課程、博士課程（中退）、司法修習生（第54期）、京都大学大学院法学研究科講師、准教授を経て2013年から現職。

国立情報学研究所客員教授、放送倫理・番組向上機構（BPO）放送人権委員会委員長、一般社団法人ソーシャルメディア利用環境整備機構（SMAJ）代表理事、情報法制研究所（JILIS）理事、情報法制学会運営委員、（公財）世界人権問題研究センター研究員など。

『個人情報保護法コンメンタール』（共編、勁草書房、2021年）『情報法概説（第2版）』（共著、弘文堂）、『憲法Ⅰ総論・統治（第2版）』『憲法Ⅱ人権（第2版）』（共著、日本評論社）、『判例プラクティス憲法（第3版）』（共編、信山社）、『デイリー六法（各年度版）』（共編、三省堂）など。

NBLにて、監修を仰せつかった「実務問答個人情報保護法」連載中です。

リサーチマップ：<https://researchmap.jp/read0125846>

X（Twitter）：@masahirosogabe

電子メール：sogabe@law.kyoto-u.ac.jp

本日のお話について

- 本年6月3日に、3年ごと見直しに関してヒアリングを受け、「形式的ルールか実体的ルールか」という問題を提起。
- その後取りまとめられた「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直しに係る検討の中間整理」には全く言及されなかったが（そのこと自体に批判はない）、一部でこのテーマが関心を呼んだ模様で、今回はこの点について敷衍したい。
- その意味で、現在の見直し議論に即効性のある話ではないことにつきご海容を乞う。
 - なお、実務や政策コミュニティとの関係性が希薄な立場上、即効性のある話はあまりしないようにしている。

個人情報委ヒアリング（2024/6/3）資料より

1. 形式的ルールか実体的ルールか——比例原則の導入問題

a) 個人情報保護法は、基本的には形式的なルール

- 「利用目的を定め、その範囲内で利用する」という根本的ルールを見ても、利用目的の正当性は求められないし、利用目的の達成のために関連性であるとか比例性も必ずしも求められない。
- これに対してGDPRは比例原則を強調し、実体的ルールである。
 - 例えば、「個人データ保護の権利は（…）比例性原則に従い、社会におけるその機能との関係において判断されなければならない」（前文4項）。
 - この点で個人情報法とGDPRとは根本的な哲学を異にしている。
 - 日本では不法行為プライバシー法が実体的ルールの役割を果たしている。
 - その意味では実体的ルールは存在するが、個人情報委が関与できない点をどう考えるか。

個人情報委ヒアリング（2024/6/3）資料より

1. 形式的ルールか実体的ルールか——比例原則の導入問題

b) ただし、個人情報法にも部分的には実体的ルールの側面はある

- 適正取得（20条1項）
- 利用目的制限（18条1項）の「利用目的の達成に必要な範囲」も実質的規律の側面
 - ・本人確認のために収入や学歴を取得することはできない、など。
- 第三者提供事由該当性においても、比較衡量的な要素
- 2020年改正による不適正利用の禁止（19条）は重要な転換の契機
- ただ、いずれもフラットな比較衡量ではなく、あらかじめ重み付けられたもの（「特に必要な場合」など）。

個人情報委ヒアリング（2024/6/3）資料より

1. 形式的ルールか実体的ルールか——比例原則の導入問題

c) 形式的ルールは明確性、予測可能性において優れるが、利益衡量が条文に固定化・定式化されるので硬直的になり、過剰保護・過少保護が生じる。

- 現行法はその対応のため、きめ細かさを求めて個人に関する情報の類型を増加させているが、経済団体から複雑さが批判されている。経済団体はまた、柔軟な判断を求める。
- 他方、経済団体はルールの明確化を求めるところ、複雑さ、硬直性への対応には実体的ルール化が適切である一方で、ルールの明確化には形式的ルールが適しており、結局、困難な対応が求められている。

個人情報委ヒアリング（2024/6/3）資料より

1. 形式的ルールか実体的ルールか——比例原則の導入問題

d) とはいえ、事業者は不法行為プライバシーとの関係で実体的判断をしなければならない。

- また、委員会も「犯罪予防や安全確保のためのカメラ画像利用に関する有識者検討会報告書」で不法行為プライバシー等にも言及。
- 例えば、第三者提供規律をよりフラットな比例原則に服させることも考えられないか。
 - 他方、日本法では黙示の同意、包括的同意、推定的同意も含め、同意の形式が幅広く認められており、第三者提供規律の柔軟化（事実上の比例原則の部分的採用）が図られている点にも留意が必要。

GDPRは実体的（実質的）ルールである

◆ 前文 4

個人データ保護の権利は、絶対的な権利ではない；すなわち、それは、**比例性原則**に従い、社会におけるその機能との関係において判断されなければならない、かつ、他の基本的な権利とバランスのとれたものでなければならない。

◆ 前文129

監督機関の権限は、EU 法及び加盟国の国内法に定める適切な手続上の保護措置に従って、公平に、公正に、かつ、合理的な期間内に行使されなければならない。特に、個々の措置は、個々の事案の事情を考慮に入れた上で、本規則の遵守を確保するという観点から適切であり、必要であり、かつ、**比例的**なものでなければならない、自己に対して不利益な影響を与える個々の措置が講じられる前に全ての者が聴聞を受ける権利を尊重するものであり、かつ、関係者に対する過大な費用負担と過度の不便を避けるものでなければならない。

GDPRは実体的（実質的）ルールである

◆ 5条1項(a)号、(c)号

個人データはそのデータ主体との関係において、適法であり、公正であり、かつ、透明性のある態様で取扱われなければならない。

その個人データが取扱われる目的との関係において、適合的（個情委訳では「十分」）であり、関連性があり、かつ、必要のあるものに限定されなければならない。（「データの最小化」）

◆ 6条1項(e)号、(f)号

公共の利益において、又は、管理者に与えられた公的な権限の行使において行われる職務の遂行のために取扱いが必要となる場合。

管理者によって、又は、第三者によって求められる正当な利益の目的のために取扱いが必要となる場合。ただし、その利益よりも、個人データの保護を求めるデータ主体の利益並びに基本的な権利及び自由のほうが優先する場合、特に、そのデータ主体が子どもである場合を除く。

GDPRは実体的（実質的）ルールである

◆ 6条3項

EU 法又は加盟国の国内法は、公共の利益の目的に適合するものであり、かつ、その求める正当な目的と**比例的**なものとする。

◆ その他、GDPRには「比例（proportionality）」という語が多数用いられており、その用語以外にも比例原則を意味する規定が多くあり、比例原則を正面から採用していることは明らかである。

- もっとも、これまでその点が見逃されてきたという指摘もある（Dariusz Kloza and Laura Drechsler, *Proportionality has come to the GDPR*, European Law Blog, Dec, 9, 2020）

GDPRは実体的（実質的）ルールである

- ◆ GDPRにおいては、個人情報の取扱いは
 - 正当な目的が必要。
 - 取扱いは、目的との関係で、適合性、関連性、必要性あるものでなければならない。
 - これがまさに比例原則の内容。
- ◆ 個人情報保護法では
 - 目的の正当性は明確には問われない。
 - 「できる限り特定」すればよい（17条1項）
 - 「利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならない」（18条1項）とあるが、「必要な範囲」は厳格には判断されない。

個人情報保護法は形式的ルールである

- ◆ 個人情報保護法では、比例原則を正面から採用する代わりに、形式的ルールを設けてそれを近似的に実現しようとしている。
 - 高木浩光氏が「関連性の原則」が日本では見落とされていると指摘するのは（例えば、高木浩光「個人情報保護から個人データ保護へ（6）」情報法制研究12号（2022年）49頁）、比例原則の不採用と関わっているのではないか。
- ◆ 「個人に関する情報」の複数カテゴリー化
 - 「個人情報」「（保有）個人データ」「匿名加工情報」「仮名加工情報」「個人関連情報」「要配慮個人情報」と区別し、規律の強弱を設ける。
- ◆ 例外（目的外利用・第三者提供）の要件化
 - 18条3項、27条1項で目的外利用、第三者提供が認められる場合を要件化。
 - なお、「同意」も形式的ルールとするにあたって有効なツールとされている。
- ◆ できるだけルールを形式化しようとするアプローチは、事業者の判断負担軽減要求に応えようとするものといえる。

形式的ルールとしての個人情報保護法のほころびと限界

- ◆ 形式的ルールに徹することはできない。
 - 18条3項、27条1項でも、「必要」「特に必要」といった実質的判断を要する文言。
 - 2015年改正で、不適正利用の禁止が設けられた。ただし、形式的ルール性への配慮から、「伝家の宝刀」的な扱い。
- ◆ 形式的ルールにこだわることの限界
 - 形式的ルールとするために、実質的妥当性が失われ（過剰規制、過少規制が発生し）、それを避けるために無理な解釈が求められる。
 - 「同意」の有効性を広く捉えざるを得ない。黙示の同意まで有効とする場合がある一方、無害な第三者提供でも同意がないがゆえにできない場合が生じる。
 - 要配慮情報かそれ以外かで規律が極端に変わり、要配慮情報は狭く定義されざるをえないし、それに準じる情報は一般的な保護にとどまることになる（近似值的な規律によるきめ細かさの欠如）。

形式的ルールとしての個人情報保護法のほころびと限界

◆ 形式的ルールにこだわることの限界（続）

- 「必要な範囲」の解釈の不安定化
 - 「犯罪予防や安全確保のためのカメラ画像利用に関する有識者検討会報告書」（2023年3月）では、「照合用データベースに個人情報を登録するための登録基準を作成するに当たっては、対象とする犯罪行為等をあらかじめ明確にし、当該行為の性質に応じ、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報が登録されることのないような登録基準としなければならない（…）。例えば、犯罪行為等の防止を目的とするときは、登録基準の内容（登録対象者）は、**当該犯罪行為等を行う蓋然性が高い者に厳格に限定し、登録時にも当該犯罪行為等を行う蓋然性があることを厳格に判断することが望ましい。**」（41頁）
 - 「望ましい」とは、「必要な範囲」の解釈そのものではないようにも見えるが、前の一文からの流れではそうでもないようにも見える。

形式的ルールとしての個人情報保護法のほころびと限界

◆ 「中間整理」における不適正利用禁止に関する考え方

「現行法の個人情報の取扱いに係る規律は、本人が、自らの個人情報の提供等について、自らの自律的な意思により 選択をすることが可能である状況にあること を前提としていると考えられる。他方、個人情報取扱事業者と本人との関係によっては、本人にそのような選択を行うことが期待できない場合があり得る。そのため、こうした場合において、**本人との関係に照らして当然認められるべき利用目的以外の利用目的で個人情報を取得・利用することや、当然認められるべき利用目的の達成に真に必要な範囲を越えて個人情報を取得・利用すること等について、不正取得や不適正利用等の規律をどのように適用すべきか、継続的に検討する必要がある。」**（5-6頁）

まとめに代えて

◆ 形式的ルールという建前を変更すべきか

- 現状は、建前を維持しつつ、徐々に実質化している。
- 建前変更は、事前ルールから事後ルールへというシフトをも、一定程度意味する。
 - 民法等と同様、裁判例、執行例といった「判例」を踏まえて各社が判断するという方式。

◆ こういう天の声も

「『個人情報法は、定義、企業に課される義務の内容、義務違反時の制裁、行政の執行体制の全てを合理化する必要がある。』」「経済界からは『規制対象となる情報種類の種類が多すぎる』との指摘もある。ただ、過去に経済界が常に『個人情報の範囲を狭くして規制を緩めてほしい』と要請し、これに応えることを繰り返した結果、『匿名加工情報』『仮名加工情報』など、新しい類型が増えて複雑になった。むしろ、現在『個人関連情報』とされているものも含めて、欧州連合（EU）のように幅広く『個人情報』に該当するとした後で、その取り扱いの一部を規制から外すというやり方もある」（「個人情報保護法、規制と執行すべての合理化を 穴戸教授」NIKKEI Digital Governance 2024年9月20日）