

## 【「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し 制度改正大綱」に関する意見募集】への意見

意見提出者：近藤 ゆり子

### 【第1章 総論】－1

[p3]

「個人情報や個人に関連する情報を巡る技術革新の成果が、経済成長等と個人の権利利益の保護との両面で行き渡るような制度を目指すことが重要である」とあるが、実際に「技術革新」のスピードは急激で、デジタル化された情報の拡散の規模・速度は一般人が常識として認識する程度を遙かに超えたものとなっている。他方、事業者は「技術革新」のスピードを追求する側であり、個人情報保護の制度で「守って」あげねばならない存在ではない。知識や技術の面で非対称である事業者と個人の利益を、「保護と利用のバランス」という文言で並列するかのような考え方は、結局は「個人の権利利益の保護」が、「経済成長」という名の事業者の利益追求に劣後する結果を招来するのは明らかである。個人情報保護法の本来あるべき理念にふさわしくない。[→第2章]

### 【第1章 総論】－2

[p3]

「AI・ビッグデータ時代を迎え、個人情報の活用が一層多岐にわたる中、本人があらかじめ自身の個人情報の取扱いを網羅的に把握することが困難になりつつある」とある。たとえ「仮名・匿名」の形式をとったとしても、巨大化したプラットフォームではその1つの内部の情報だけでさえ、個人を特定し、緻密なプロファイリングをすることは可能である。そしてAIのアルゴリズム作成者でさえ、どの(一次的な)個人情報から導き出されたのかが理解出来ないような人物像が一人歩きを始めてしまう蓋然性は極めて高い。

「事業者が個人情報を取り扱う際に、本人の権利利益との関係で説明責任を果たしつつ、本人の予測可能な範囲内で適正な利用がなされるよう、環境を整備していくことが重要である」というそれ自身は正論ではあっても、「事業者が説明責任を果たす」ことが実質不可能(事業者自身も説明不能、説明を受ける個人は用語からして理解不能)な時代がすでに到来している。

だからこそ、「個人情報保護」(各人の権利の側からアプローチすれば「自己情報コントロール権」)が憲法上の権利＝基本的人権であるという観点を明確にするところから、個人情報保護法を抜本的、かつ喫緊に見直す必要がある。[→第2章]

### 【第2章 検討の経緯】

[p6]

「今後、その御意見等も踏まえ、法律による対応を行う事項については、制度設計の細部等について法案化の作業を進め、来年の通常国会への個人情報保護法改正案の提出を目指すこととする」とあるとおり、法改正の準備が進められているようである。大前提として、現行法の「個人の権利利益を保護」の弱さを抜本的に変える必要がある。各個人において、本人の個人情報保護ないし自己情報コントロール権は憲法上の権利＝基本的人権であるという観点を明確に条文に入れるべきである。

現行個人情報保護法では、第一条の条文にある「個人の権利利益を保護」が「個人情報の保護」

とどういう関係にあるのかが今一つ不明確である。「個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ」という文言を第一条に入れることで、「第三条 個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであること」が相対的に薄まってしまっている。

個人情報とは、憲法13条で保障されていると解釈される人格権そのものと密接不可分のものであり、本人の明確な同意なしに他の者(民間事業者であろうが行政であろうが)がみだりに収集・保有してはならない(まして勝手に利活用してはならない)ものであることを、明確に規定するべきである。

つまり個人情報保護法の冒頭で、憲法上保障される基本的人権の一つとして「個人情報の保護／自己情報コントロール権(個人情報の本人によるコントロールの権利)」があることを明確にする規定をおくように改正し、全条文を、その理念に矛盾しないように、見直すべきである。

### 【第3章 第1節 3. 利用停止、消去、第三者提供の停止の請求に係る要件の緩和】 [p8]

「保有個人データの利用停止・消去の請求、第三者提供の停止の請求に係る要件を緩和し、個人の権利の範囲を広げることとする」の部分は、基本的に賛成だが、「事業者の負担も考慮しつつ」という前置きが優先されてしまい、結果的に「保有個人データの利用停止・消去の請求、第三者提供の停止の請求」の手続きが煩雑になり、停止・消去に多くの時間を要する(その間当該『個人の権利』は侵害され続けてしまい、情報がさらに拡散してしまう可能性がある)懸念がある。本人からの利用停止請求があった時点で可及的に速やかに「利用停止」を行うこととすべきである。その後、適正な審査を行った結果、「利用停止」解除となる場合もありうるであろうが、「利用停止」による事業者等の負担(損害?)と、個人情報がどんどん拡散してしまった場合に本人が被る不可逆的ともいえる甚大な被害とを比較衡量するならば、速やかに「利用停止」を行うことこそが優先されるべきである。

### 【第3章 第1節 4. 開示請求の充実】 [p9]

例えば新聞報道などにより、保有されていることがほぼ明らかであっても、事業者の開示請求を行った際に「不存在」とされてしまうことがある(筆者の経験でもある。筆者の場合、関連する他の訴訟の準備のために裁判所に証拠保全を申し立て、結局、多くの個人情報が当該事業者には保有されていることが明らかになった)。現状では裁判に訴えるしかないようだが、裁判を準備する時間の経過の中で、隠蔽されてしまう可能性が高く、「不存在」を覆して「存在する」ことを請求者本人が立証することは極めて困難である。事実上、「事業者は性善である」という根拠のない信頼に立脚するしかない規定のあり方は変える必要がある。

### 【第3章 第1節 6. オプトアウト規制の強化】 - 1 [p12]

記載にもある通り、「本人がオプトアウトの可否を判断する手がかり」「本人が、第三者提供後の用途を考慮しオプトアウト手続をとる上で必要十分な具体性のある内容が提供されている」かどうか大いに懸念がある、というより「手がかり、情報は提供されていない」場合が多いのが実情であろう。実効性のある規制強化が絶対に必要である。

### 【第3章 第1節 6. オプトアウト規制の強化】－2

[p13]

「第三者提供時の確認記録義務の開示義務化」が謳われている。

しかし、現行の「ガイドライン」には、本人同意なしに第三者提供できる場合として「国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が(中略)本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。事例 2) 事業者が警察の任意の求めに応じて個人情報を出す場合」が挙げられている。他方、行政等個人情報保護法の例外規定によって、警察は「存否応答拒否」という究極の情報隠しが可能になっている。「個人情報の流通に係るトレーサビリティ」は、あくまでも監督機関から見たトレーサビリティの確保であって、本人からみたトレーサビリティは担保されなかった」という指摘は正しいが、問題意識が「監督機関(行政)－民間事業者」に留まり、事業者の保有する個人情報が行政に移ってしまった瞬間に、本人による「個人情報のトレーサビリティ」は無と化すという現状への冷静な認識を欠いている。[→第7節]

### 【第3章 第2節 事業者の守るべき責務の在り方 2. 適正な利用義務の明確化】

[p16]

「適正とは認めがたい方法による、個人情報の利用を行ってはならない旨を明確化する」のは当然であるが、現状において法第18条第4項によって、本人に利用目的が通知されないままに取得されている情報が多々ある。法第16条第4項の例外規定適用が合理的であるのか否かを推認する術さえない(そもそも例外規定が適用されているとことを知りようがない)。「適正な利用の義務の明確化」を論じる以前に、前述したように(【第1章 総論】－1、【第1章 総論】－2、【第2章 検討の経緯】、「個人情報保護」が憲法上の権利＝基本的人権であるという土台から出発する個人情報保護法へと抜本的な見直しを行うべきである。

### 【第3章 第4節 データ利活用に関する施策の在り方 3. 公益目的による個人情報の取扱いに係る例外規定の運用の明確化】

[p22]

上述と重なるが、法第18条第4項(特に2号・3号)によって、現に本人に利用目的が通知されないままに取得されている情報があり、法第16条第4項の例外規定適用(利活用)が合理的(適正)かどうかの検証のしようがないという場合も少なくない。特に警察については、刑事分野では一定の基準の公表(刑事訴訟法や法その下での政令・省令、内規等)はあるが、警備公安分野では、内規(は多分あるだろうが)の名称の公表すら拒んでいるのが実態である。「個人情報保護」が憲法上の権利＝基本的人権であるという土台から出発する個人情報保護法へと抜本的な見直しを行い、「例外規定」適用については、権限のある第三者機関がチェックする仕組みとするべきである。

### 【第3章 第4節 データ利活用に関する施策の在り方 4. 端末識別子等の取扱い】

[p24]

「ユーザーデータを大量に集積し、それを瞬時に突合して個人データとする技術が発展・普及したことにより、提供先において個人データとなることをあらかじめ知りながら非個人情報として第三者に提供するという、法第23条の規定の趣旨を潜脱するスキームが横行しつつある」のは事実である。「法第23条の規定の趣旨を潜脱する」故意をもって、こうした行為を行う事業者等には、相応のペナルティを課さねば横行は止まらない。

と同時に、「本人関与のない個人情報の収集方法」で自分の情報が取得された場合、本人は気づくことさえできない場合も多い。

個人と事業者では、技術も知識も大きく格差があり、対等ではない。インターネットサイトでさまざまなサービスを受けようとするとき、まず例外なく「プライバシーポリシーに同意する／しない」を選択させられる。一読して「これは危険だ」と感じられるような「プライバシーポリシー」をサイトに載せている事業者はない。注意深く行間を読んで「もしかしたら意に沿わない使い方をされるかもしれない」と感じたとしても、そのサービスを利用したければ「同意する」を選択するしかないのだ。

であればこそ、「個人の権利利益との関係で不適切な取扱いとして看過しがたい事態に対しては、委員会として適切な執行を行うとともに、制度の検証を行う必要がある」といった暢気で客観主義的な認識を超えて、早急に権限と専門性のある第三者機関を設置すべきである。[→第5節]

### 【第3章 第5節 ペナルティの在り方】

[p27]

ペナルティを課すには、専門的な調査能力と客観的で公正な判断力をもつ第三者機関の存在が欠かせない。しかも調査すべき対象は国内の民間事業者だけとは限らない。国際的な巨大プラットフォームを相手にしなければならないかもしれないし、警察のような公権力の行使機関を相手にしなければならないかもしれない。現在の個人情報保護委員会がもっと頑張れば良い、では済まない。

法改正に合わせて「3条委員会」のような独立性と強力な権限のあるチェック機関の設置を真剣に検討すべきときが来ていると考える。[→第7節]

### 【第3章 第7節 官民を通じた個人情報の取扱い】

[p32]

「公的分野の個人情報の取扱いについては、行政機関等では公権力を行使して個人情報を収集できることに鑑み、収集した個人情報の保護への信頼を確保する要請は非常に大きい」という問題意識はもっと強くても良い。

現行の「ガイドライン」によれば、法第16条第3項第4号関係の事例として「事業者が警察の任意の求めに応じて個人情報を提出する場合」が挙げられている。

そもそも憲法が規定する基本的人権、とりわけ自由権は「公権力からの自由」が基本であって、市民の自由権を犯す危険性のある行政機関の最たるものが「警察」である（日本国憲法は、第3章の三一条から四〇条までを使い、かなり細かいところまで司法手続きにおける人権保障を定めている。過去の歴史からして警察権力が市民の権利を犯すおそれがあるからこそ、こうした規定をおいたのだ）。

「何故その情報を求めるのか」の説明さえも「公共の安全と秩序の維持」という決まり文句で済ます警察の「任意の求め」に対して、自らの判断で拒否できる事業者は存在するのか？ そしていったん警察に渡った情報の「利活用」のあり方については、事業者は知るべくもない。

2015年6月の参議院内閣委員会で大垣警察市民監視事件がとりあげられたとき、高橋清孝警察庁警備局長（当時）は、一般論と断りながらも「通常行われている業務というのを御説明申し上げますと、一般に警察は、管内における各種事業等に伴い生じ得るトラブルの可能性につきまして、つまり各種事業というのはそういう風力発電事業でありますとか道路工事業とか様々な事業があると思いますけれども、そういう各種事業等に伴い生じ得るトラブルの可能性について、公共の安全と秩序の維持の観点から関心を有しております、そういう意味で、必要に応じて関係事業者と意見交換を行っております。そういうことが通常行っている警察の業務の一環だということでござ

います」(.....は筆者)と答弁している。そして証拠保全手続きで「被害者(=筆者ら)」側が入手した事業者作成の資料によれば、警察は事業者を呼びつけて警察のもつ個人情報を提供し、事業者は積極的に市民の個人情報を警察に提供している(つまり警察庁警備局長が「必要に応じて関係事業者と意見交換を行っております」という「意見交換」とは、本人同意があるはずのない個人情報の提供と受領なのである)。

繰り返すが、「個人情報保護(ないし自己情報コントロール権)」はプライバシー権の重要な構成要素であり、憲法上保護されるべき基本的人権である。公権力が人権を制限する場合には(内容的な適正の担保は当然だが)、唯一の立法機関たる国会による立法措置、つまり「法律」が必要であることは論を俟たない。にもかかわらず、警察法2条1項の「公共の安全と秩序の維持」と唱えれば何でもできる、というのが警察庁の解釈のようである(そもそも組織法の「目的」条文で「何でもできる」という解釈は行政法のイロハを逸脱している。また、最高裁でGPS捜査について違憲判断が出て、素直に従おうとしていない。警備公安警察は、個人情報取得の基準-内規のようなもの-さえ示そうとしない)。

筆者の経験でいえば、警察庁及び岐阜県警は国会答弁で筆者を含む市民の情報を取得していることを認めながら、行政等個人情報保護法に基づく本人開示請求に対しては「存否応答拒否」と対応する。

警察など、ある意味、最も危険な(基本的人権を究極的に侵害しうる)行政機関を「例外」扱いにしてしまう個人情報保護のシステムは、「個人情報保護」の名に値しない。

「民間事業者を管理・監督する」というお上意識を前提とする個人情報保護法、行政の「善意」と無謬性を前提にしている行政等個人情報保護法(及びそれら運用に関する諸制度)はあらゆる意味で時代遅れである。

早急に憲法第3章、とりわけ13条の観点を踏まえて、「民間、行政機関、独立行政法人等に係る個人情報の保護に関する規定を集約・一体化し、これらの制度を委員会が一元的に所管する方向で、政府としての具体的な検討において、スケジュール感をもって主体的かつ積極的に取り組む」を実現して貰いたい。

以上