

2022年11月7日

規制改革推進会議 医療・介護・感染症対策WG

資料2-2-3

個人データ保護の法目的の観点から 導かれる個人データ二次利用の正当 性要件について

一般財団法人 情報法制研究所

副理事長 高木浩光

説明の背景

- 個人情報保護法の法目的が、実は明らかになっていない
 - 1条「……個人の権利利益を保護することを目的とする」とあるが
 - 日本の学説は「個人の権利利益」の中身を議論して来なかった
 - 疑問視する声がある一方、国際動向で決まり事だからと従う識者ら
 - 解釈をめぐる混乱が多い（目的が不明であるが故）
- 1980年前後の海外文献の調査で解明（しつつある）
 - 情報を保護するのではなく、データ処理からの個人の保護である
 - 日本の識者らが見落としていたOECDガイドラインの真の意図
 - 拙稿で論述「個人情報保護から個人データ保護へ(6)(7)」情報法制研究12号（12月予定）13号（来年6月予定）
- WGテーマとの関係
 - 本人同意なく二次利用できる条件とその理由が導かれる
 - 従前より提案してきた「統制された非選別利用」、その正当性根拠

文献から再発見①

- OECDガイドラインの真の意義
 - OECDガイドライン：「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」（1980年）
 - 実は「プライバシー保護」に大層な意味はない
 - 米国政府の意向が無理に反映されて「privacy」の語が入った様子
 - 欧州の一部で進んだ「法人データ」も同じ規律にすることに反対する意図
 - Transnational Data Report 1巻7号（1978）22頁、米国国務省から米国代表団への指示書の公電全文が掲載、そこにその意向が書かれていた
 - 実はOECDガイドラインも「data protection」である
 - 「data protection」（Datenschutz）は欧州で確立した法律概念
 - データセキュリティのことではない点に注意（誤解を招く用語の問題）
 - 欧州評議会条約108号と並行して立案、内容は同じとの立案担当者の証言
 - 条約108号は、後のECデータ保護指令・EU GDPRに発展した系譜
 - 日本の個人情報保護法も目的をこれと共有しているはず
 - 「プライバシー保護法ではなくデータ保護法である」旨の国会答弁、
 - 日本法はOECDガイドライン準拠であるとの国会答弁あり

文献から再発見②

- OECD 8原則の第2原則「データ品質の原則」前段
 - 「Personal data should be relevant to the purposes for which they are to be used, and ……」 (関連性の原則)
 - 「個人データは利用目的に関連しているものであるべきであり……」
 - 条約108号、GDPRにもこれに相当する基本原則が規定
 - 日本ではこれを完全に見落としてきた (これが混乱の原因)
- 意思決定指向 (decision-oriented) 利益モデル
 - 「データ保護とは、自分に影響を与える可能性のある決定 (decisions) において、自分の個人データを使用する際に個人が持つ様々な利益の保護である」 (Jon Bing、1984)
第1は「意思決定者が適切 (appropriate) な決定を下すために、自分に関する妥当 (adequate) な個人データを利用できるようにすることの利益」、第2は秘密保持の利益、第3は開放性の利益 (同)
 - 「決定」用データの妥当性要件の一つが目的に「relevant」であること

決定指向から導かれる帰結

- 決定 (decisions) に用いられないなら法目的的に問題でない
 - 例えば、統計量に集計して利用されるだけである場合
 - GDPR前文162「統計目的であることは……特定の自然人に関する措置または決定の裏付けとして使用されないことを意味する。」
 - ただし、安全管理（秘密保持）は依然として重要である
 - 提供を制限するのは、どこかで決定に用いられかねないから
- 日本では「決定」概念からして見落としてきた
 - 自動決定（GDPR 22条）と単なる「決定」は別なので注意
 - 「決定」はGDPR本文に現れないが、前文24、73、91、162にある
 - EHDSを参考に議論しても煮詰まらないのは、この無理解が原因
 - 「誰だか特定される」のが問題（プライバシー権的発想で）なのではなく、（関連性のないデータによる）決定に用いられることの問題が法目的の根幹
- 本人同意が目的なのではない（法目的を見失った故の誤解）
 - 同意は、原則に反する利用を許すための条件に過ぎない

(本WGには重要でない補足)

- 「不利益」 決定だけが問題なのではない点に注意
 - 何をもって「不利益」なのか、定義で矮小化されてしまう
 - 関連性のないデータによる決定は全て問題となる
 - 関連性のないデータが決定の材料にされることは、行動の自由が阻害されることになるから（広義の差別、統計的差別）
 - 統計的に相関があっても関連性のない（relevantでない）データを決定に用いてはならないということ
 - relevantでない例：生活習慣データに基づいて医療費自己負担額を個々に決定
- 「関連性」は「必要性」とは別であることに注意
 - 利用目的に対して十分で、関連性があり、必要になものに限定
 - GDPR：「Personal data shall be adequate, relevant and limited to what is necessary in relation to the purposes for which ……」
 - 最小化とは裏腹に、妥当な決定に足りる十分なデータも求めている
- 現在進行中の別分野（教育、児童虐待）の方でここが問題に

秘密保持との関係

- 秘密保持は重要だが、提供制限が絶対的なわけではない
 - 実際、情報処理業者に委託のため提供するのは日常茶飯事
 - 従業員が見る見ないの問題は、安全管理措置の一部
 - 保護法上は、事業者を単位とした「第三者提供」を制限（決め事）
 - OECDガイドラインは「目的外の提供」を禁止しているだけ
 - 日本法は、民間部門では目的内の提供も制限しているが、決めの問題
 - 利用目的の特定がざっくりで済まされているため、制限せざるを得ない
 - 「決定」の有無について日本法に概念からして存在しない故にそうなる
 - 統計量への集計は「目的外とみなさない」とGDPRは明示
- 統計量の公開が秘密漏示にならないようにすることは必要
 - 統計的開示制御（statistical disclosure control）に従う
 - 1960年代から言われてきていたことだが、現在の「匿名加工情報」
- 医師等の守秘義務（刑法134条）との関係
 - 組織（医療機関）としての提供行為と、個人の逸脱行為は別

EU法のルール

- GDPRの、公益アーカイブ・科学歴史研究・統計目的の例外
 - 89条1項のsafeguardsに従う、各国の国内法で具体化
 - 英国 データ保護法2018 19条3項
 - 「当該処理が特定のデータ対象者に関する措置または決定を目的として実施される場合には、処理が必要とされる目的に、承認された医学研究の目的が含まれていない限り、その要件は満たされない。」と規定
 - つまり、決定に用いないならば「承認」（倫理審査）は不要ということ
 - フランス 情報技術・ファイルと自由法2018 4条2項
 - GDPRのsafeguardsの要件に「かつ、データ対象者に関する決定を行うために使用されない場合」を追加している
 - 日本の識者らはここを見落としている
 - リスクベースでやれとか言うも、リスク評価の観点を欠くため答えが出ない
- EHDS法案の二次利用規定でも、決定を伴う利用を第一に禁止
 - 35条 …… shall be prohibited: (a) taking decisions detrimental to a natural person based on their electronic health data; in order to qualify as “decisions” ……

自己情報コントロール権ではない

● 韓国法の迷走

- 「個人情報自己決定権」が憲法裁判所2005年決定で確立している
 - 「自分自身に関する情報がいつ、誰にどの範囲まで知られて利用されるようにするかをその情報主体が自ら決定し制御する権利」
- 2020年「データ三法」一体的改正で「仮名情報」を導入
 - GDPRの公益アーカイブ・科学歴史研究・統計目的の例外と同じもの
 - 仮名情報は個人情報の定義に入れつつ、上の場合に第三者提供を許可
- 仮名情報の規制緩和は違憲立法だとして憲法訴願（2020年11月）
 - 憲法が保障する個人情報自己決定権を侵害と主張（参与連帯公益法センターが提起）
- 憲法裁判研究院の研究報告（2021年12月）は違憲傾向の見解
 - 「個人情報保護のために個人情報主体に認められた各種権利とこれに対応する義務を一律的・全面的に剥奪することは基本権制限を最小化するものとは見えない。」
- 韓国法には「決定」概念がなく、基本原則から「関連性」が欠落（日本法同様）

● 自己情報コントロール権説を認めたらこうなってしまう他山の石

- EU法はそのような権利を前提にしていないのに真似たから矛盾してしまう
 - 欧州評議会条約108号の起草者F.W.Hondiusは、Westin流の自己情報コントロール権説を否定し、それでは解決に近づかないし、現実とは一致しないと指摘していた（1985年の文献）
- ドイツの元祖「情動的自己決定権」についても異論が出ているところ

「統制された非選別利用」の提案

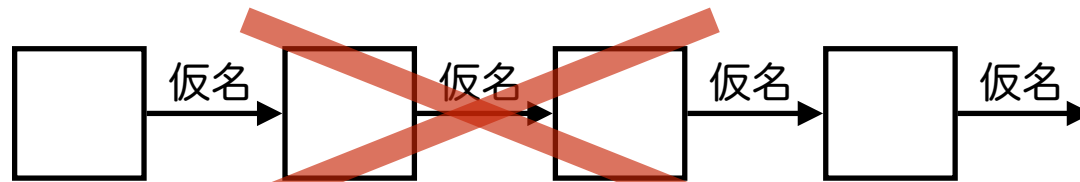
- 「非選別利用」とは、決定に用いない利用
 - 「データによる個人の選別」 = 個人データに基づく個人に対する「決定」の体系的実施
 - 実際、仮名加工情報（令和2）は「非選別利用」を前提とした制度
 - 開示・訂正・利用停止等請求への対応が免除されているのは、本人特定しないとできないからではなく、法目的の観点で問題でないから
- 「統制された」とは、法的規律で限定された範囲での提供
 - 転々流通を避けたい（どこかで決定に利用される懸念を避けるため）
 - 日本法の民間部門は、第三者提供が行われると提供先に利用目的の拘束が及ばない設計になっている（受領者は新たな利用目的を独自に設定できる）ため、第三者提供を一律に規制するしかなかった
 - GDPRでは提供先にも提供元の利用目的で拘束される（「補完的ルール」(2)参照）
- 統制可能な範囲での「統制された非選別利用」の二次利用を許す立法は「data protection」の法目的に適合する
 - 統制可能な範囲に絞るために、分野や関係者を限定することが考えられる

以下ご参考

- これまでの経緯（番号は次のページの図参照）
 - ① 仮名を匿名（非個人情報）と称して、転々流通させていた実態
 - ② それを平成27年改正で合法化しようとしたが、中止になった
 - 法制局で予備審査中、長官の指摘で、匿名加工情報の設計が変更
 - ③ その結果、匿名加工情報はGDPR同様の匿名情報になった
 - 転々流通させる形は残った
 - 次世代医療基盤法は、②の混乱の中で設計されたため当てが外れた格好
 - 匿名加工情報を仮名化と誤解したまま制度設計が進んだ
 - 認定事業者から提供された先に法的統制が及ばない（転々流通する）設計
 - ただし、国会審議の時点で、契約で二次提供を禁止することになった
 - 令和2年改正で仮名加工情報が定義され区別が明確化された
- 然るべき姿
 - ④ 仮名化データの限定提供（統制された非選別利用）
 - ⑤ レジストリによる突合、⑥ 集計者による突合

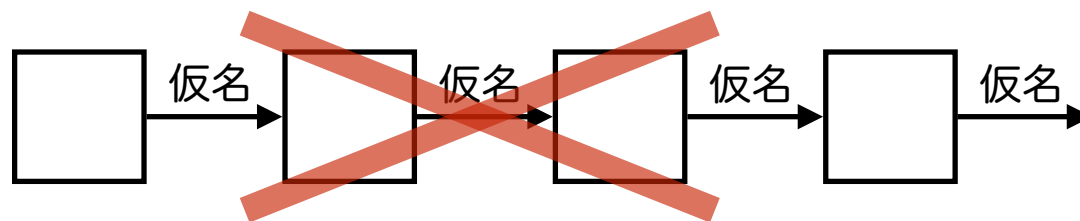
①

かつての連結不可能匿名化と称した
仮名化データ転々流通の実態



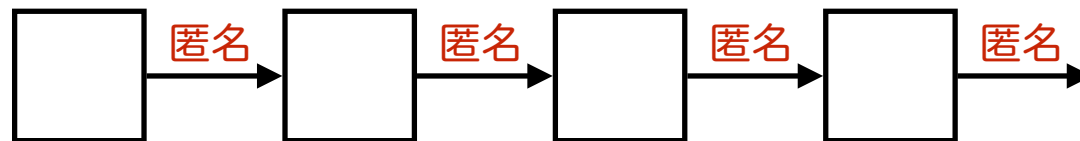
②

匿名加工情報の当初構想
法制局長官が却下してボツとなった



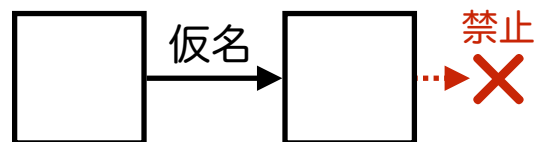
③

平成27年改正の匿名加工情報



④

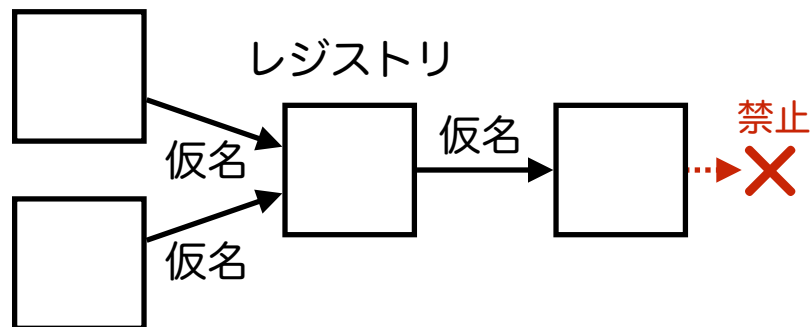
期待される形(A)
仮名加工情報の限定提供



⑤

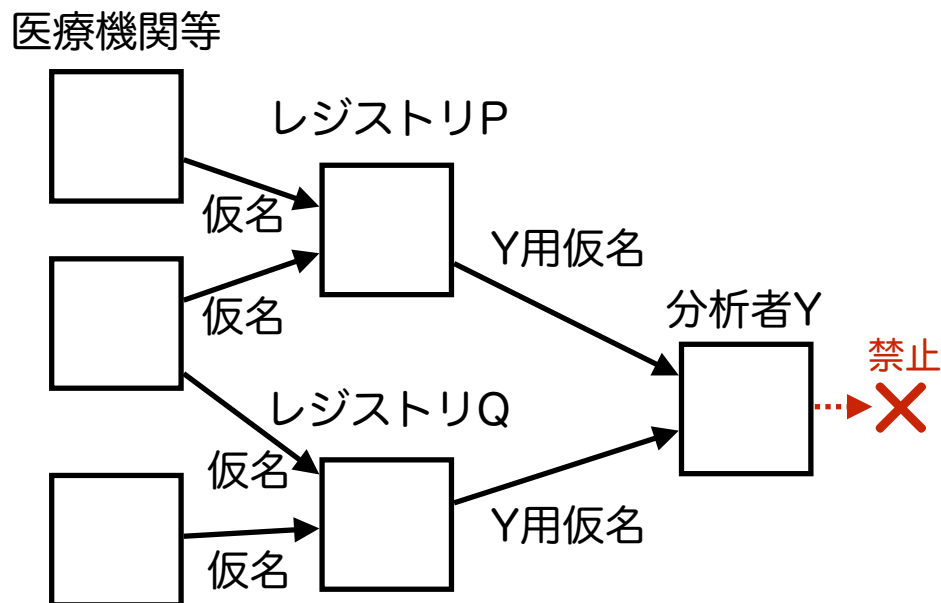
期待される形(B)
分野等別レジストリを介した
仮名加工情報の限定提供

医療機関等

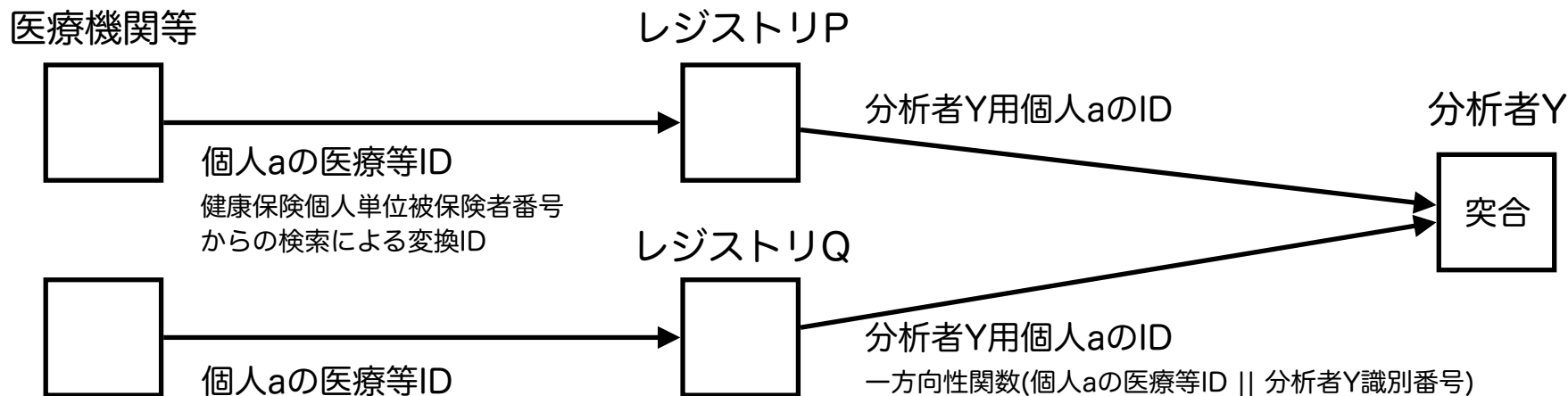


⑥

期待される形(C)
分野等別レジストリを介した
仮名加工情報の限定提供
と突合した集計利用



IDを残した仮名化 個人識別符号を必ずしも削除しない
(もしくは、医療等IDを個人識別符号でないことにする)



NDBの実績をどう見るか

- NDBに集める部分の合法性
 - 初期段階では、仮名化（匿名化と称していたが）で非個人情報になるから合法との整理があったが、検討会で委員から異論が出ていた
 - その後、個人情報ではあるが法令に基づく提供と整理され、根拠法令にやや無理があったが、現在は立法により解決された
 - 全体として統計目的であり、data protectionの原則に反していないから、本人同意は必要でない
- NDBから利用者に提供する部分
 - 統制された非選別利用が、事実上実施されていると言えそう
 - オンサイト利用は「（最大限に強く）統制された提供」
 - 物理的にはデータは移転していないが、法律上は提供に当たるといべき
 - オンサイト利用に限定するのは安全管理措置の一環だが、必須というわけではない
 - 法目的の観点からは、公益性が要求されるわけではない
- NDB利用者が集計した統計量（集計表）の公表利用
 - 統計的開示制御に従う（公的統計の公表と同じ）

いくつかの論点

- オプトアウト可能にすることは必要か
 - 法目的の観点からは必要でない（原則に反しないなら）
 - 法目的の観点で原則に反する処理なら、有効な同意が必要であり、オプトアウト方式はそもそも論外（オプトアウト方式は、知らない人を蔑ろにするものであり、権利確保のための手段となり得ない）
- 漏洩事故からの避難としてのオプトアウト
 - 保護法上は、漏洩事故を起こさない安全管理措置の実施が前提
 - それでもなお発生し得る漏洩事故、嫌がる人のためのオプトアウト
 - 実施法（EHDSのように）における独自の措置としてはアリ
 - 保護法の法目的の観点からの要請ではないことに注意
- 開示・訂正・利用停止は必要か（二次利用データについて）
 - 訂正請求は無意味（決定に用いられないのだから）
 - 開示請求はあってもよいが、法目的からの要請ではない
 - 利用停止請求は事故発生時には要請されそうだが、むしろ全停止か

折角なので合わせて一言

- 医学系研究倫理指針についても同じことが言える
 - 「人を対象とする生命科学・医学系研究に関する倫理指針」
 - 根拠なき無用な上乘せ規制、現実と辻褃合わせの妥協
 - 元々は、個人情報保護法制が公的部門と民間部門と自治体条例とで、差異があったため、和集合的に最も広く厳しいルールにしたつもりだった（実際は、仮名化しただけで非個人情報とするもので、転々流通を許すものだったが）
 - 令和3年改正の公民一元化は、こうした無用な上乘せ横出し自主規制をやめさせるための改革（最終報告で当該指針が名指しされている）であって、そのために一律の学術研究例外を設けたのであったが、令和3年改正対応の指針改正は現状を維持してしまった
 - 個人データ保護の法目的を見失っているが故の迷走
 - 学術研究例外の要件「個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く」の判断基準の理論を欠いているのが原因
 - 「個人の権利利益を不当に侵害」とは如何なる場合を言うのか、「決定指向」「関連性の原則」の観点から明らかにし、根拠に基づく指針設計が必要