

個人情報保護法制の官民一元化に向けた検討状況と課題

成原, 慧
九州大学大学院法学研究院 : 准教授

<https://doi.org/10.15017/4151227>

出版情報 : 法政研究. 87 (3), pp.241-275, 2020-12-18. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics) Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

個人情報保護法制の官民一元化に向けた検討状況と課題

成原 慧

- はじめに
- 第一章 現行の個人情報保護法制の枠組みと問題
 - 第二章 個人情報保護法制の官民一元化に向けた検討状況
 - 第一節 一元化にあたっての基本的な考え方
 - 第二節 個人情報保護委員会による行政機関等に対する監視・監督
 - 第三節 個人情報保護委員会と情報公開・個人情報保護審査会との役割分担・情報共有
 - 第四節 医療・学術分野における規制の統一
 - 第五節 学術研究に係る適用除外規定の見直し
 - 第六節 学術研究に係る適用除外規定の見直し
 - 第七節 匿名加工情報と非識別加工情報の統合
 - 第八節 官民における規律の相違の見直し
 - 第九節 地方公共団体の個人情報保護制度との関係
 - 第三章 今後の検討課題
 - 第一節 官民の個人情報保護法制の統合および区別の必要性
 - 第二節 個人情報保護法制の目的
 - 第三節 安全と個人情報保護
 - 第四節 表現の自由と個人情報保護
 - 第五節 情報公開法制との関係
 - 第六節 オープンデータ政策との関係
 - 第七節 分権的個人情報保護法制の意義と限界
 - 第八節 グローバル化への対応と国民主権
- おわりに―情報社会における公共の役割

はじめに

近年、社会生活や経済活動においてデータの価値が高まり、国内外でデータの流通が増大するとともに、官民の垣根を超えたデータ流通・連携の必要性が高まっていることなどに鑑み、二〇二〇年十月現在、政府では、二〇一五年個人情報保護法改正法附則一二条六項を踏まえ、官民の個人情報保護法制を一本化し、官民における個人情報の取扱いを、独立規制機関である個人情報保護委員会が一元的に所管する体制を構築する方向で検討が進められている。

新型コロナウイルス対策を機に官民におけるデータ流通・連携の必要性が改めて認識されたこともあり、官民の枠を超えたデータ流通・連携の促進などを実現するために、個人情報保護法制の一元化への期待が高まっているが、公的部門の個人情報保護法制を民間部門のそれと統合するにあたっては、公的部門の特性に十分配慮する必要がある。公的部門の個人情報保護法制については、二〇〇三年に個人情報保護法が制定される以前から、行政機関電子計算機個人情報保護法が制定され、現行の行政機関個人情報保護法の基礎となる枠組みが発展してきた。また、地方公共団体の個人情報保護法も含め、公的部門の個人情報保護法制においては、情報公開法制との関係が重視され、両者が一体となって発展してきた面がある。さらに、近年では、行政機関個人情報保護法および独立行政法人等個人情報保護法において非識別加工情報の提供制度が導入されるなど、公的部門の個人情報保護法制には、オープンデータ政策としての側面も盛り込まれるようになってきている。したがって、官民一元化にあたっては、こうした公的部門の個人情報保護法制が果たしてきた多面的な役割を十分踏まえた上で、制度設計が行われる必要がある。

以下、本稿では、以上のような問題意識から、個人情報保護法制の官民一元化に向けた検討状況を整理した上で、今後の課題を示すことにしたい。

第一章 現行の個人情報保護法制の枠組みと問題

我が国の個人情報保護法制は、当初から国際的な動向を背景に形成が進められてきた。一九七〇年代以降、コンピュータが普及し、個人に関するデータが収集・利用される機会が増大したことを受けて、一部の先進国においてプライバシー・個人情報保護する立法が制定されるようになる。一九八〇年にプライバシー八原則を含むOECDプライバシーガイドラインが採択されたのを機に、日本でも個人情報保護法制の整備に向けた検討が進んだ。日本では国の立法に先立ち一九七〇年代以降、一部の先進的な地方公共団体により個人情報保護条例が制定されてきた。一九八八年には、行政機関においてコンピュータ処理される個人情報に対象を限定してではあるが、行政機関電子計算機個人情報保護法が制定された。欧州をはじめとする国際的な個人情報保護法制の発展への対応や、住基ネットの導入に伴うプライバシー侵害等への国民の不安を解消する見地などから、二〇〇三年には、個人情報保護法（以下「個情法」という。）、行政機関個人情報保護法（以下「行個法」という。）、独立行政法人等個人情報保護法（以下「独個法」という。）が制定された。現行の個人情報保護法制は、基本法である個情法の一章から三章において、基本理念、国および地方公共団体の責務や施策について定められた上で、同法の四章から七章において民間の個人情報取扱事業者の義務等が定められている。公的部門の個人情報保護については、国の行政機関に対しては行個法が、独立行政法人等に対しては独個法が、地方公共団体に対しては各地方公共団体の個人情報保護条例が規律を行っている。二〇一五年の個情法改正により民間部民の個人情報の取扱いについては新設された個人情報保護委員会に監督権限が一元化されたが、国の行政機関および独立行政法人等における個人情報の取扱いについては、特定個人情報および非識別加工情報を除き、総務大臣が引き続き所管している¹⁾。

このように我が国の個人情報保護法制は、官民で異なる法律が制定され適用されてきたが、社会生活や経済活動にお

いてデータの価値が増大し、国内外でデータの流通が増大するとともに、このような官民で異なる個人情報保護法制の規律の限界や課題が明るみになっていった。また、国境を越えるデータ流通の増大に伴って、EUの一般データ保護規則（GDPR）に基づく域外データ移転の規制に対応する必要も高まっており、そのような見地からも、官民の個人情報保護法制の見直しが求められるようになっていく²⁾。

第二章 個人情報保護法制の官民一元化に向けた検討状況

本章では、内閣官房の個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォースが、同タスクフォースの議長決定に基づき内閣官房に置かれた有識者検討会における議論と提案を踏まえ、本年八月に取りまとめた「個人情報保護制度の見直しに向けた中間整理」に基づき、個人情報保護法制の官民一元化に向けた検討状況について、主要なトピックごとに論点を整理していくことにしたい。

第一節 一元化にあたっての基本的な考え方

政府では、官民の枠を超えたデータ利活用が活発化する中、現行法制の縦割りに起因する規制の不均衡や不整合がデータ利活用の支障となる事例が顕在化しており、このような不均衡や不整合を可能な限り是正することが求められていることに加え、近年の国境を超えたデータ流通の増大に伴い、GDPRに基づく十分性認定への対応など個人情報保護法制の国際的な制度調和を図る必要性が高まっていることなどから、個人情報保護法制の官民一元化と独立規制機関である個人情報保護委員会による所管の一元化が必要であるという問題意識に基づき、個情法、行個法、独個法の三法

を統合して一本の法律とし、個人情報保護委員会が、民間事業者、国の行政機関、独立行政法人等の三者における個人情報の取扱いを一次的に監視・監督する体制を構築する方向で検討が行われている。その際、国民から見た分かりやすさの観点から、統合後の法律は、個人情報の取扱いに関する官民共通の基本法としての性格を有する現行の個人情報ベースとして構成し、これに、行政機関等の特性に応じた規律を追加する形で改正を行うことが適当であるとの見解が示されている。³⁾

また、個人情報保護委員会も、本年五月に、「官民間わず、国際的にもデータ流通が一般化し、国際的な個人情報保護の制度調和が求められる中、官民を通じて、調和（統一化）を図っていく必要がある」という認識に基づき、「本人から見ても、事業者から見ても、調和がとれ簡明であるような『規律』と『運用体制』に見直すということが、まずは重視されるべき方針である」との考え方を示している。⁴⁾

第二節 個人情報保護委員会による行政機関等に対する監視・監督

統合後の個人情報保護法制を個人情報保護委員会（以下単に「委員会」ということがある。）が一次的に所管することの帰結として、統合後の法律の執行（報告、立入検査、指導、勧告、命令等）および有権解釈ならびに統合後の法律に係る企画・立案は、基本的に委員会が担う方向で検討が行われている。その結果、委員会の業務量は相当程度増大すると見込まれ、専門的判断を要する場面も一層増加すると予想されることから、統合後の法律の着実な施行に向けて、委員会の体制強化と更なる専門性の向上を図ることが必要であると指摘されている。⁵⁾ そのためには、委員会の事務局機能の強化とともに、高度な専門性を備えた職員の採用や育成に向けた取組も必要であろう。⁶⁾

一元化後、委員会は、民間事業者のみならず、国の行政機関や独立行政法人等に対しても、独立規制機関として、個

人情報等の取扱いについて監視・監督権限を有することになる。すなわち、現行法において委員会が非識別加工情報の取扱いについて有する監視権限を、行政機関等における個人情報等の取扱い全般を対象としたものに拡張する方向で検討が行われている。また、現行法は、独立行政法人等の自律性、すなわち、主務大臣以外の機関の権限を設けることへの謙抑性に配慮し、総務大臣の資料提出要求等権限等の対象から独立行政法人等を除外しているが、このような要請は、独立規制機関である委員会による監視には妥当しないと考えられることから、一元化後は、独立行政法人等に対しても、委員会の資料提出要求等権限等を及ぼすことが適当であると指摘されている。⁷⁾

第三節 個人情報保護委員会と情報公開・個人情報保護審査会との役割分担・情報共有

現行法では、行政機関による開示決定等に不服がある個人は、行政不服審査法に基づく審査請求をすることができ、審査請求がなされた場合、行政機関の長は、総務省に設置された情報公開・個人情報保護審査会（以下単に「審査会」ということがある。）に原則として諮問を行わなければならない。審査会の答申を受けて裁決を行うこととされてきた。⁸⁾他方で、一元化後は、行政機関等における個人情報の開示決定等の当否についても、独立規制機関である個人情報保護委員会の判断が及ぶものと考えられる。しかし、仮に一元化後は委員会を開示決定等に係る審査請求の一元的な裁決機関と位置付けることになるとすると、これまで審査会が果たしてきた行個法と行政機関情報公開法との解釈の整合性の確保が難しくなったり、審査会において二〇〇五年以来行われきた不服審査との連続性が断たれ、従来の知見が引き継がれないおそれも考えられる。こうした問題意識を踏まえ、一元化後も、審査会の機能を基本的に維持した上で、行政機関等の個別の開示決定等の当否についても、委員会の判断が及ぶようにするため、委員会は、特に必要と認める場合には、開示決定等の当否について、行政機関等に対して勧告を行うことができるようにする方向で検討が進められてい

る。委員会による勧告は、審査会の審議内容を踏まえ行われる必要があることから、審議内容を必要な範囲で委員会と共有するための仕組みについても検討が行われている。⁹⁾

検討にあたっては、個人情報の取扱いについて一元的に監視・監督を行うことになる委員会と行政機関等の個別の開示決定等について審査を行ってきた審査会との適切な役割分担の在り方や、委員会との情報共有に伴う審査会における審議の秘密への配慮の在り方などについても検討することが求められるだろう。¹⁰⁾ 関連して、審査会のインカメラ審理に与える影響についても精査が必要だろう。¹¹⁾ また、委員会の利用しうる能力や資源に限界があることも踏まえ、委員会は個別の開示決定等の当否について判断するというよりも、全体として審査会による判断の傾向が妥当か評価し、必要に応じて勧告を行うという選択肢も考えられるだろう。¹²⁾

第四節 医療・学術分野における規制の統一

政府では、一元化にあたって現行法制の縦割りに起因する規制の不均衡や不整合を可能な限り是正する方向で検討が行われている。現行法制の縦割りに起因する規制の不均衡は、医療分野・学術分野における個人情報の取扱いに関する規律に最も顕著に表れているとされる。医療分野・学術分野では、実質的に同等の立場で個人情報取得・保有している法人であっても、当該法人が公的部門に属するか（独立行政法人、国立大学法人等）、民間部門に属するか（私立大学、民間病院、民間研究機関等）によって、適用される法律上の規律が大きく異なっているため、指針等による平準化が図られているものの、官民の間での連携医療や共同研究の実施を躊躇させる一因となっているとされる。このような認識を踏まえ、政府では、公的部門と民間部門との規律の相違を基本的に維持しつつ、現在顕在化している医療分野・学術分野における規制の不均衡の是正を可能な限り速やかに実現するため、医療分野・学術分野の業務を行う法人について

は、公的部門に属する場合であっても、原則として民間部門と同様の規律を適用する方向で検討が行われている。¹³⁾

現行の独個法において独立行政法人等は、行政機関に準じた個人情報保護の規律を受けている。これは、同法の制定過程において、情報公開法制における整理を基本的に踏襲し、①設立法法において、理事長等を大臣等が任命することとされているか、②法人に対して政府が出資できることとされているかを判断基準として、同法の対象法人となる「政府の一部を構成するとみられる法人」が選定されたことによる。しかし、今日では、上記の基準は、政府に対する民主的統制の手段である情報公開法制の適用範囲を画する基準としては依然として合理的であるものの、個人の権利利益を保護することを目的とする個人情報保護法制における適用対象の判定においては、官民の枠を超えたデータ利活用の活発化という状況の変化を踏まえたより実質的な判断が求められており、「各法人における個人情報の取扱いの実質に照らし、当該法人に行政機関に準じた規律を適用するのが適当かどうか」という観点から、対象法人を選定すべきであると指摘されている。そこで、一元化を機に、現行の独個法の規律対象となっている独立行政法人等のうち、①民間部門において同種の業務を行う法人（カウンターパート）との間で個人情報を含むデータを利用した共同作業を継続的に行うもの等、本人から見て官民で個人情報の取扱いに差を設ける必要性の乏しいもの（例…国立研究開発法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人等）については、原則として、民間事業者と同様の規律を適用し、②行政機関に準ずる立場で（公権力の行使に類する形で）個人情報取得・保有するもの（例…行政執行法人、日本年金機構）等、①以外のものについては、行政機関と同様の規律を適用する方向で検討が行われている。ただし、現行の独個法における規律のうち、①本人からの開示等請求に係る規律は、情報公開法制において本人開示が認められない点を補完する側面を有しており、②非識別加工情報の提供に係る規律は、公的部門が有するデータを広く民間事業者に開放し活用を促す広義のオープンデータ政策としての性格を有しているため、一元化後においても、これらの規律については、現行法制と同様、全ての独立行政法人等を行政機関に準じて扱うことが適当であると整理されている。¹⁴⁾

一元化後も、①本人からの開示等請求に係る規律、②非識別加工情報の提供に係る規律は、現行法制と同様にすべての独立行政法人等に適用するという政府の検討の方針は、現行の公的部門の個人情報保護法制に、プライバシーなど「個人の権利利益」の保護という狭義の個人情報保護法制の法目的には必ずしも還元されない、情報公開法制を補完する側面やオープンデータ政策としての側面など公的部門に固有の公共的な役割が反映されているということを改めて確認しているように思われる。したがって、官民一元化にあたっては、民間の研究機関や私立大学とデータを利用した共同研究等を継続的に行う国立研究開発法人や国立大学法人等の特性にも配慮しつつ、公的部門の個人情報保護法制が担ってきた以上のような公共的な役割にも十分留意する必要がある。

第五節 学術研究に係る適用除外規定の見直し

現行の個情法は、憲法二三条の保障する学問の自由への配慮から、大学など学術研究機関等が学術研究目的で個人情報等を取り扱う場合、一律に個情法四章に定める各種義務の適用を除外している（個情法七六条一項三号）。一方、同法は、学術研究機関等に対し、安全管理措置等の個人情報等の適正な取扱いを確保するために必要な措置を自ら講じ、その内容を公表する努力義務を課している（同条三項）。また、個人情報保護委員会は、個人情報取扱事業者等に対して立入検査や勧告・命令等の監督権限を行使する際は、「学問の自由を妨げてはならない」とされており（個情法四三条一項）、その趣旨に照らし、個人情報取扱事業者等が学術研究機関等に対して個人情報等を提供する行為に対しては、監督権限を行使しないこととされている（同条二項）。もともと、国立大学や公立大学は、個情法上の個人情報取扱事業者に当たらないため、同法の適用除外を受けることはできず、独個法や個人情報保護条例による規律を受けてきた。¹⁶⁾

現行法が、学術研究機関等が学術研究目的で個人情報を取り扱う場合を一律に適用除外としている結果、我が国の学

術研究機関等にE U域内から移転される個人データについてはGDPRに基づく充分性認定の効力が及ばない。このため、我が国の学術研究機関等がE U域内の研究機関と個人データを用いた共同研究を行う際の支障となるなどの問題が生じている。このような認識に基づき、政府では、一元化を機に、学術研究に係る適用除外規定の内容を見直す方向で検討が行われている。すなわち、学術研究に係る一律の適用除外規定を削除し、学術研究機関等が学術研究目的で個人情報を取り扱う場合にも一般的には個人情報四章の定める義務の適用があり得るとした上で、学問の自由の中核である研究活動の自由および研究結果の発表の自由を引き続き十全に確保する観点から、各々の義務について、例外規定を置くことの要否と置く場合の内容を、個別に検討していくこととされている。具体的には、

① 利用目的による制限および要配慮個人情報の取得制限については、研究活動の自由および研究結果の発表の自由を直接制約し得る規律であり、例外規定を置かないと典型的に実施困難な研究活動が生じると想定されることから、学術研究機関等が学術研究目的で個人情報を取り扱う必要がある場合を例外とする趣旨の規定を置く。

② 個人データの第三者提供の制限についても、研究活動の自由および研究成果の発表の自由を直接制約し得る規律であることから、典型的に実施困難な研究活動が生じるのを回避するため、(イ) 研究成果の発表等の際に必要な場合、(イ) 学術研究機関等に提供する場合、(ウ) 共同研究の実施に必要な場合における個人データの提供を例外とする趣旨の規定を置く。

③ 利用目的の特定・公表、データ内容の正確性の確保等、安全管理措置等、保有個人データの開示等、苦情の処理、匿名加工情報・仮名加工情報の取扱い、漏えい等の報告等については、これらの規律を学術研究機関等に課したとしても、典型的に実施困難な研究活動が生じるわけではなく、それが過度な負担とならない限り、研究活動の自由および研究成果の発表の自由の制約とはならないと考えられること、規律の内容を学術研究活動の特性を踏まえて解釈・運用することにより、学術研究機関等に対する過度の負担は避け得ることから、学術研究に特化した例外規定を置かない。

④ 不適正取得および不適正利用の禁止については、仮にこれらの規律によって研究活動が何らかの制約を受けることがあるとしても、公共の福祉に基づく必要最小限度の制約として是認されると解されることから、学術研究に特化した例外規定を置かない。

という方向で検討が行われている。ただし、大学の自治をはじめとする学術研究機関等の自律性に鑑みれば、③および④の規律の運用についても、学術研究機関等の自律的な判断を原則として尊重する必要があることから、学術研究機関等に対して、個人情報を利用した研究の適正な実施のための自主規範を策定・公表することを努力義務として求めた上で、学術研究機関等による個人情報の取扱いが当該自主規範に則しているときは、個人情報保護委員会は、原則として監督権限を行使しないとの整理が行われている。もともと、自主規範に則った個人情報の取扱いであっても、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合等には、委員会は例外的に監督権限を行使し得るものとされている。なお、一元化後は、規律移行法人である国立大学法人や国立研究開発法人も、個人情報取扱事業者に該当することになるため、上述のような例外規定の適用を受けることになる。¹⁷⁾

学問の自由が、大学の自治に現れているように、研究者集団の自己規律を尊重するものであるとすれば、学術研究コミュニティが自主規範を策定し遵守することを求める検討の方向性は妥当であろう。そして、このような方策をとる根拠が学術研究コミュニティの自己規律¹⁸⁾自律の保障にあるとすれば、自主規範の策定・運用などのプロセスにさまざまな研究者の意見が幅広く反映されるとともに、自主規範の在り方について研究者相互間の批判的な点検・議論が継続的に行われることが期待されるだろう。¹⁹⁾

また、学問の自由や大学の自治の保障という点で国公立大学と私立大学の間には本質的な相違は見出し難いことから、学術研究に係る例外規定について官民の規律を統一する検討の方向性は、学問の自由の見地からも評価することができらるだろう。²⁰⁾ 他方で、学術研究に係る例外規定の適用範囲について検討する上では、現代社会における学術研究コミュニ

ティのネットワーク化や流動化も考慮する必要がある。さまざまな分野において大学の研究者のみならず民間の研究者や一般市民が研究プロセスに参加する「オープンサイエンス」が広がり、特にデータを活用した学術研究については、大学、医療機関、民間企業など多様な主体の間でデータの流通・連携が求められるようになっていて、学術研究コミュニティの範囲を画定することは従来にも増して困難になっている。⁽²²⁾ このような状況に鑑み、憲法二三条が学問の自由を保障しているのは「大学が学術の中心として深く真理を探究することを本質とすることにかんがみて、特に大学におけるそれらの自由を保障することを趣旨としたものである」⁽²³⁾ことを踏まえつつ、適用除外を受ける学術研究機関等の範囲や個人データの第三者提供規制の適用除外を受ける提供先の範囲を必要に応じて柔軟に見直していくことも、今後の重要な検討課題となるだろう。⁽²⁴⁾

第六節 個人情報の定義の統一

一元化に伴い官民における個人情報の定義も統一する方向で検討が進められている。すなわち、現行の個人情報における個人情報の定義が「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」(個人情報二条一項一号)と規定されているのに対し、行個法等における個人情報の定義は「他の情報と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」(行個法二条二項一号、独個法二条二項一号)と規定されている。このように、公的部門と民間部門とで個人情報の定義が異なることは、国民の目から見て分かりにくく、官民のデータ流通の妨げともなり得ることから、一元化を機に、両部門の定義を統一することが適当であるとされている。その際、定義を変更することに伴う影響を最小化する観点から、一元化後の個人情報の定義は、現行の個人情報法の定義を採用する方向で検討が行われている。⁽²⁶⁾

従来、公的部門と民間部門とで個人情報の定義が異なることは、①両部門との規制の強度の差異に着目した理由、②公的部門の個人情報保護法制が情報公開法制と密接に関連していることに着目した理由に基づくものと説明されてきた。このうち①は、公的部門における個人情報保護には、行政機関等が公権力を行使して収集した個人情報を特に厳格に保護すべきとの要請が働くと考えられていることを背景とした理由であり、公的部門では、照合の容易性を個人情報該当性の要件としないことよって、民間部門よりも広い情報を保護対象としているとするものである。このこととの関係で、一元化後の法における定義を現行の個情法の定義に揃えることが、公的部門において保護の対象となる情報の範囲を狭め、公的部門における規制の強度を弱めるものとならないかが問題となる。この点については、このような帰結を避けるため、一元化を機に、行政機関は、民間の個人情報取扱事業者との対比では、全体を内閣の統轄の下にある一つの組織とみることも可能であり、照合可能なデータベースが他の行政機関に存在する場合であっても、一定の手続を踏めば照合できる場合には、近年のIT化の進展を踏まえれば、容易に照合できると評価し得ることなどから、一元化後の法における容易照合可能性は、行政機関との関係では、現行の行個法等における照合可能性と違いがなく、行政機関において保護の対象となる情報の範囲に実質的な変更はないといった形で、政府の解釈を明確化することが検討されている。²⁷⁾

行政機関における容易照合可能性について解釈の在り方を検討する際には、他の行政機関との関係のみならず、独立行政法人等との関係でも、一定の手続を踏めば照合できる場合には、近年のIT化の進展を踏まえれば、容易に照合できると評価し得るとすべきかどうか論点となり得るだろう。²⁸⁾ この点も踏まえ、個人情報の定義を統一するにもかかわらず、以上のように検討されている新たな政府解釈により、公的部門における個人情報保護を民間部門よりも厳格なものにするという従来からの考え方が実質的に維持できているかどうか問われることになるだろう。もっとも、公的部門における個人情報保護を民間部門よりも厳格にすべきという立場を堅持するとしても、その手段としては、さまざまな方法を採用することが可能であり、必ずしも官民の個人情報の定義やその解釈のレベルにおいて、官民の間での保護の厳格

度の相違を反映する必然性はないと考えることもできるだろう。⁽²⁰⁾

第七節 匿名加工情報と非識別加工情報の統合

二〇一五年の個人情報改正により、民間部門におけるパーソナルデータの活用を促進する見地から、匿名加工情報の提供制度が導入された。また、二〇一六年の行個法および独個法の改正により、行政機関等によるパーソナルデータないし広義のオープンデータの提供と民間事業者による活用を促進する見地から、非識別加工情報の提供制度が導入された。⁽²¹⁾ 個情法二条九項における匿名加工情報の定義と行個法二条八項および独個法二条八項における非識別加工情報の定義は、情報の内容としては実質的には同一（特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報であつて、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）である。もつとも、現行法においては、両者で別の名称が与えられている。これは、二〇一六年の行個法等の改正の際の内閣法制局審査において、個人情報における匿名加工が個人情報を非個人情報化して提供する仕組みであるのに対し、行個法等における非識別加工は個人情報としての性質を部分的に残したまま外部に提供する仕組みであると理解されていたことから、両者を名称の上でも区別するのが適当であるとされたことによる。一元化により行個法等における個人情報の定義が個情法における個人情報との定義に揃えられることになるのに伴い、加工後の情報のみを有する者が削除記述等を外部から入手して加工後の情報と照合することは「容易に可能」ではないため、非識別加工情報も個人情報に当たらなくなると解されることなどから、これを機に非識別加工情報を匿名加工情報に相当する枠組みで扱い、名称も匿名加工情報に統一する方向で検討が進められている。⁽²²⁾

また、現行の行政機関等における非識別加工情報の取扱いに関する規律は、以上のような経緯により、非識別加工情

報が個人情報であることを前提としたものとなっている。一元化後の法において、匿名加工情報を行政機関等においても非個人情報であると整理した場合、規律の前提が変わるため、行政機関等における匿名加工情報の取扱いに関する規律を次のように見直す方向で検討が進められている。①法令の定める所掌事務または業務の遂行に必要な範囲内であれば、自発的な作成および民間事業者等からの取得を認める。②提供については、提案募集手続を経て契約を締結した者に提供する場合などに限られるものとする。併せて、一元化を機に、主として規律の明確化の観点から、提案募集の対象となる個人情報ファイル等の個人情報ファイル簿への記載を任意化するとともに、行政機関情報公開法五条二号ただし書きに規定する情報も他の不開示情報と同様に加工元情報から予め削除した上で、第三者への意見聴取は全て任意とするなどの改革が検討されている。³³⁾

検討されている法改正の方向性は、官民のデータ流通の円滑化や規律の明確化に資するものであり、基本的に妥当なものと評価することができる。もともと、提供元である個人情報取扱事業者ないし行政機関等にとつての容易照合可能性を問うことなく、もっぱら加工後の情報のみを有する者（提供先）にとつての容易照合可能性を基準として、一元化後の法では官民ともに加工後の情報は個人情報に該当しないという説明が、政府の採ってきた「提供元基準説」と整合するかどうかについては疑問の余地もある。³⁴⁾

第八節 官民における規律の相違の見直し

現行法では個情法上の個人情報取扱事業者による個人情報の取扱いの規律と行個法上の行政機関による個人情報の取扱いの規律との間には少なからず相違があり、一元化にあたって相違を見直すか否かが問題となる。政府の検討では、このような相違の多くは、①行政主体（国）の広義の内部関係に当たたる公的部門における規律と、行政主体と民間事業者

者との外部関係に当たる民間部門における規律としては、求められる規律の内容が自ずから異なると考えられること（内部関係要因）によるもの（例・個人情報ファイルの保有の通知義務、相当の理由による内部利用や他の行政機関等への提供など）か、②公的部門における個人情報保護には、行政機関等が公権力を行使して収集した個人情報を特に厳格に保護すべきとの要請が働くとして一般に考えられていること（厳格保護要因）によるもの（例・個人情報ファイル簿の作成・公表、個人情報ファイルごとの利用目的の公表、散在情報も含む保有個人情報についての正確性の確保や安全管理措置の義務など）であるとされ、そのような相違については、今般の一元化においても基本的に存置する方向で検討が行われている。また、行個法の開示請求等に係る規定は、個情法の開示請求等に係る規定に比べ、具体的な手続を詳細に規定しているが、これは、行政機関による開示決定等は行政処分としての性格を有することによるものであることから、維持する方向で検討が行われている。³⁶⁾

他方で、民間部門における先進的な規定を公的部門に取り入れるなどして、公的部門において少なくとも民間部門に相当する保護を実現し、あるいは必要に応じて民間部門よりも厳格な保護を強化していくべき側面もある。例えば、二〇二〇年の個情法改正により、利用停止等の請求権の要件が緩和され、本人は、個人情報取扱事業者に対し、保有個人データの取扱いにより自己の権利または正当な利益が害されるおそれがある場合などにも、利用停止等を請求することができるようになった。公的部門においても同様に利用停止請求権を拡充する方向で検討を行っていくことが期待される。³⁶⁾ また、個情法で個人情報取扱事業者の義務として定められている不正取得禁止や不適正利用禁止について、公的部門にも確認的に規定することも望まれるだろう。³⁷⁾

第九節 地方公共団体の個人情報保護制度との関係

日本の個人情報保護法制では、地方公共団体の保有する個人情報の保護については、各地方公共団体の定める個人情報保護条例により規律されるという、分権的なシステムが採られてきた^⑤。しかし、近年では、医療や災害対策の場面などにおいて民間の事業者等と地方公共団体の間のデータ流通・連携の必要性が高まっていることなどに伴い、個人情報を取り扱う主体ごとに適用される法令と所管する機関が異なり、特に地方公共団体ごとに個人情報保護条例の内容が異なり整合していないことによりデータ流通・連携が阻害されているといった弊害（二〇〇〇個問題）が顕在化し、国の法律による一元化も含めた抜本的な制度改革を求める主張が説かれるようになっていた。新型コロナウイルス対策においても、例えば、LINEが神奈川県はじめ都道府県と連携して「新型コロナウイルス対策パーソナルサポート」を提供しようとしたところ、自治体ごとの個人情報保護条例のルールのばらつきにより全国での迅速なサービス提供が困難になったという課題が浮き彫りになっている^⑥。

地方公共団体の個人情報保護制度の在り方については、二〇一九年一二月以降、個人情報保護委員会において「地方公共団体の個人情報保護制度に関する懇談会」が開催され、意見交換が行われてきた。今後は内閣官房の有識者会議において、地方公共団体の意見などを聴取しながら、地方公共団体の個人情報保護制度の在り方について具体的な検討が行われる予定となっている。検討の方向性として、地方公共団体における個人情報の取扱いについて、新型コロナウイルスの流行により顕在化したデータ活用への取組を一層加速させる必要性なども踏まえ、地方公共団体の個人情報保護制度の在り方について、今般、国および民間の個人情報保護制度に関して行われている検討の内容を意識しつつ、地方公共団体も含めた我が国全体で総合的な個人情報保護制度の確立に向けて検討を行う必要があるとの考え方が示されている。なお、検討にあたっては、各地方公共団体が独自に条例によるルール化を図ってきた経緯があること

に鑑み、各地域における独自の保護・活用の要請に配慮するとともに、これまでの地方公共団体における個人情報保護行政実務の積み重ねや、情報公開制度など他の事務への影響に十分に配慮し、制度の安定性を確保する必要があると指摘されている。関連して、以下のような論点が挙げられている。

① 個人情報保護の水準、保護と活用のバランス、我が国全体の制度の整合性の確保等のため、どのような検討が必要か。例えば、多くの地方公共団体でオンライン結合制限規定が存在することや、匿名加工情報の提供に関する規定が未整備であることについて、どのように考えるか。

② ①の要請を満たしつつ、各地域における独自の保護・活用の要請に配慮するとともに、制度の安定性を確保するため、どのような制度が考えられるか。法の規定を直接適用する手法や、法の枠組みの下で条例を定める手法、国の指針や助言により条例の内容や運用の緩やかな統一を図る手法などが考えられるが、どのような手法が望ましいか。いわゆる条例の「上乗せ、横出し」など、条例で規律する範囲についてどう考えるか。⁽⁴⁾

また、二〇二〇年十月に総務省自治行政局は、地方公共団体の個人情報保護制度について全国的な共通ルールを法律で設定し、その確な運用を確保するためのガイドラインを国が策定した上で、法律の範囲内で必要最小限の独自の保護措置を許容するという検討の方向性を示している。⁽⁵⁾

条例も含めた個人情報保護法制の整合性の確保については、経済界から官民のデータ流通・連携を促進するために二〇〇〇個問題の早期の解消を求める意見が示されている。⁽⁶⁾ 他方で、地方関係団体側では、自治体ごとにさまざまな意見があり、地方の姿勢にも温度差がある。⁽⁷⁾ したがって、都道府県から、政令指定都市、中核市、小規模な町村に至るまで、さまざまな地方公共団体の意見を十分考慮しつつ、個人情報の保護と利活用について国際的調和にも配慮したナショナル・ミニマムを確保するという要請と地域ごとの実情に応じた自治立法の必要性とをいかに調和させるかが課題となっているといえよう。

第三章 今後の検討課題

第一節 官民の個人情報保護法制の統合および区別の必要性

政府における検討状況を踏まえ、以下では今後検討と議論を深めるべき課題と関連する論点の所在を示したい。

個人情報保護委員会は、官民一元化に向けた検討について、「検討に当たっては、当然、取り扱う主体が公的機関であることに起因する要請にも配慮する必要があるが、その際も、あくまで、個人情報保護法の目的に沿って、まずは、自らの情報を取得され利用される個人の目線から、制度の合理性等の検討がなされる必要がある。例えば、従前、一様に公的部門として括られていたものについて、個人の目線に立てば、一定の分類・区分を行うことが合理的との考え方もあり得ることから、検討に当たっては、従前の公的部門の括りを動かぬ前提とする必要はないものと考えられる」との考え方を示している。^④ たしかに、自らの情報を取得・利用される個人の目線から見ると、自らの権利利益を適正に保護してもらおう上では、公的部門の中にもさまざまな立場の主体や性質の利用法があり、その中には民間部門に相当する規律を受けるべきものもあれば、より厳格な規律を受けるべきものもあるだろう。すなわち、公的部門と民間部門の区別は絶対的なものではなく、個人の権利利益の視点から、その枠組みや相違について不断に見直していく必要がある。

他方で、官民一元化に向けた検討を進めるにあたっては、公的部門（とされた範囲の少なくとも一部）の個人情報保護法制に特有の厳格な規律の根拠や性質を軽んじるべきではないだろう。村上裕章は、日本の個人情報保護法制において、公的部門と民間部門の間で異なる法律により異なる内容の規律が行われてきた（前者により強力な規律が行われてきた）理由として、①市民は、国および地方公共団体による侵害に対しては、個人情報の保護を求める憲法上保障

された権利を有するが、市民の間にはこの保障は存在しないこと、②個人情報取扱事業者は憲法上の自由（職業の自由、財産権等）を有しており、それらによって個人情報の保護を求める権利は制約され得ることを挙げていた。⁴⁶⁾ 村上によれば、個人情報保護法制が公的部門と私的部門にまたがる問題になっているとしても、憲法上の問題としては、公的部門にはプライバシー権が直接適用される一方、私的部門には間接適用となるなど、両者の位置づけには依然として相違が残る可能性もある。⁴⁷⁾

また、宇賀克也は、昨今の個人情報保護法制の官民一元化に向けた検討について疑問を提起している。宇賀によれば、我が国が官民に異なる法律が適用されるというセグメント方式を採用したのは、公権力を行使して個人情報を取得できる行政機関は、営業の自由への配慮が必要な民間事業者よりも厳格な個人情報保護措置をとる必要があると考えられたことなどによる。この点を看過して、個情法に一元化すれば、個人情報ファイルの保有などに係る総務大臣への通知や個人情報ファイル簿の作成・公表など、行個法の長所が失われるとされる。宇賀は、セグメント方式が採用されたのは合理的な理由があるのであり、その点を無視して、単に一本化した方が分かりやすいという理由で、安易に内容を一元化することは弊害が大きいと思われる⁴⁸⁾と述べている。

村上の指摘や宇賀の問題提起は個人情報保護法制の官民一元化の在り方を検討する上でも参照すべき重要な知見を示しており、三法を一本化するか否かにかかわらず、どこまで行政機関や独立行政法人等の独自性を尊重し、民間部門の規制との間にどのような相違を設けるかについて真剣に考える必要がある。

第二節 個人情報保護法制の目的

官民の個人情報保護法制を一元化するにあたっては、一元化の制度設計の指針となる法目的を明確にすることが求め

られるだろう。統合予定の三法においては、いずれも「個人の権利利益を保護すること」が目的とされている（個情法一条、行個法一条、独個法一条）。個人情報保護委員会も、「官民通じた個人情報保護制度の在り方を考える上では、個人情報保護法の目的でもある『個人情報への有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること』を第一に検討がなされる必要がある」との考え方を示している。⁽¹⁹⁾

もつとも、「個人の権利利益」にはさまざまな権利・利益が含まれ得るものであり、少なくとも目的規定の文面上は、その内実はずしも明確ではない。これまで、三法の法目的の「個人の権利利益」には、個人情報の取扱いによって侵害されるおそれのある人格的・財産的な権利利益全般が含まれると解されてきた。また、条文上プライバシーは明示されていないものの、プライバシーは権利利益の主要なものに当たると解されてきた。⁽²⁰⁾ その上で、基本法である個情法の基本理念では、「個人情報とは、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にかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない」（個情法三条）とされており、憲法一三条の定める「個人の尊重」原理やプライバシーとの接続が示唆されている。⁽²¹⁾

一方、最近の個人情報保護法制では、プライバシー以外にも、差別の防止などの目的も重視されるようになってきている。例えば、二〇一五年の個情法改正ならびに二〇一六年の行個法および独個法の改正により、「要配慮個人情報」の概念が導入された。定義規定（個情法二条三項、行個法二条四項、独個法二条四項）からも読み取れるように、要配慮個人情報に関する規定は、憲法一四一条一項の規定等を参照しつつ、人種、信条、病歴など差別の原因となる記述等を含む個人情報の取扱いを厳格化するために設けられたものといえる。⁽²²⁾ また、プロファイリングによる個人の選別のリスクが顕在化し、個人情報保護法制による対処が求められるようになってきている中で、個人情報保護法制の目的として、データに基づく自動処理による個人の選別からの保護という目的が見いだされるようになってきている。⁽²³⁾ そもそも、二〇世紀後半の日本において、先進的な地方公共団体の個人情報保護条例や行政機関電子計算機個人情報保護法など個人情報保護法制

の形成が進んだ背景には、データベース上に大量に蓄積された個人情報が照合されることにより「本人が知らない間に個人の人物像（プロフィール）が作成され、それが独り歩きするのではないか」という懸念があった。³⁵⁾ プロファイリングなど自動処理による個人の権利侵害は近年注目を集めているが、プロフィールリングによる不当な個人像の形成やそれに伴う選別のリスクについては、一九八〇年代以降に日本で個人情報保護法制が形成される過程の初期から萌芽的に意識されていたことができる。³⁶⁾

以上のように、個人情報保護法制の目的である「個人の権利利益」も多元的なものになっているが、プライバシーがその中核の一つであり、プライバシーの価値に照らして、個人情報保護法制の在り方を不断に問い直していくことが求められることは疑いないだろう。³⁶⁾ また、プライバシーの価値を個人情報保護法制の法目的に明示的に取り込むことにより、個人情報保護の在り方について形式的に判断するのではなく、事業者の利益など対抗利益との比較衡量を踏まえよ³⁷⁾り実質的な判断を行うことが可能になるだろう。

第三節 安全と個人情報保護

エドワード・スノーデンにより米国政府による広範なネット監視の実態が暴露されて以降、捜査機関など政府機関が民間事業者から個人情報を取得する「ガバメント・アクセス」の統制の在り方が国際的に議論となっている。EUから十分性認定を獲得するにあたっての日欧の対話においても、ガバメント・アクセスの統制のあり方が重要な論点の一つとなっていた。³⁸⁾ 日本国内でも、警察や検察が捜査関係事項照会に基づいてポイントカード運営会社や航空会社などさまざまな企業から個人情報を収集していたことが報道され、その統制の在り方について議論になった。³⁹⁾

ガバメント・アクセスの統制については、個人情報を提供する民間事業者の統制は、個人情報法に委ねられているのに対

し、個人情報収集する行政機関等の統制は、検察や警察庁など国の機関であれば行個法に、都道府県警など地方公共団体の機関であれば条例に委ねられている。このような縦割り構造ゆえに、官民を越えるガバメント・アクセスの統制が不十分な面もあり、一元化を機に統制の強化・実質化を図ることが期待される。行個法では、行政機関による個人情報の取扱いについて統制（コントロール・透明化）手段が設けられているが、国の安全や捜査に関する情報については、広範な例外規定が置かれている。特に都道府県の個人情報保護条例は都道府県警察による個人情報の収集や利用を規律するという重要な役割も果たしているが、規律が不十分な側面も大きく、ガバメント・アクセスの統制の観点からも規律の強化の在り方について検討する必要がある。⁽⁶⁰⁾一元化を機に、対象となる情報の機密性にも配慮しつつ、ガバメント・アクセスの透明性の向上の在り方についても検討すべきであろう。⁽⁶¹⁾

第四節 表現の自由と個人情報保護

個情法では、報道機関が報道目的で個人情報等を取り扱う場合には、個人情報取扱事業者等の義務について一般的な適用除外が認められており（個情法七六条一項一号）、個人情報取扱事業者等が報道機関に個人情報等を提供する場合にも、個人情報保護委員会の権限不行使（同法四三条二項）が定められている。しかし、いかなる主体が報道機関に当たるのか、何が報道目的に当たるのかについて、具体的事例に基づく解釈は必ずしも十分に積み重ねられてこなかった。他方で、個情法制定以降、取材源となる企業等が匿名発表を行う傾向（いわゆる過剰反応や萎縮効果）も指摘されている。⁽⁶²⁾また、行政機関や自治体による報道機関への個人情報の提供・公表について、行個法や条例では配慮が十分になされていないという指摘もある。⁽⁶³⁾近時の地方公共団体による新型コロナウイルスの感染者に関する情報や災害時の被災者・死者の公表についても、基準が地方ごとにばらつきがあり、統一されておらず、表現の自由への配慮も不十分で

あるであるといった問題も指摘されている⁽⁶⁴⁾。感染者や被災者の公表について、全国で共通の基準を整備しようとするのであれば、表現の自由との関係でも十分な配慮が必要であろう。

学術研究に係る適用除外の在り方が見直されることに伴い、報道に係る適用除外の在り方についても将来的には見直しが検討される可能性もある。報道に係る適用除外規定の根拠と範囲について、表現の自由や知る権利の趣旨も踏まえ、検討を重ねていくことが求められるだろう。この点でも注目すべき事件として、二〇二〇年七月、個人情報保護委員会は多数の破産者等の個人データをウェブサイトに掲載していた二事業者に対し、官報に掲載された破産者等の個人情報を取得するにあたり利用目的の通知・公表を行わず（個情法一八条）、当該個人情報データをデータベース化した上、第三者に提供することの同意を得ないまま、これをウェブサイトに掲載していた（同法二三条一項）ことが、個情法違反に当たるとして、個情法四二条二項に基づき、ウェブサイトを直ちに停止等するよう命令を行った⁽⁶⁵⁾。当該事業者は報道機関等には当たらず、報道目的など正当な目的を見出し難いため、報道機関による報道目的での個人情報の取扱いに係る適用除外規定等は適用されず、個人情報保護法上の義務が適用されることに疑問はないが、一般論として、政府により公表された情報を報道機関や個人が編集・加工して利用したり公表することは表現の自由や知る権利とも密接に関わる価値を有しており、公表情報の利用の制限は表現の自由との関係で危険も伴う⁽⁶⁶⁾。官民一元化の検討に際し、行政機関等による公表の在り方も含め、公表情報の利活用と制限の在り方について、表現の自由との関係も踏まえ、多角的に検討する必要があるだろう。

第五節 情報公開法制との関係

日本ではこれまで個人情報保護法制と情報公開法制が一体的に発展してきた面がある。両者ともアメリカ法の影響を

強く受けつつ、一部の先進的な地方公共団体により導入され、国が後追いをしてきた。国や地方公共団体の審査会等も両者の審査等を兼ねるものが多い。⁶⁷⁾ もっとも、今日では、個人の権利利益の保護を目的とする個人情報保護制が民間部門にも射程を広げるようになる一方で、情報公開法制は、国民主権や「国民の知る権利」という理念の下に政府の説明責任の貫徹（行政機関情報公開法一条）という見地から設けられている公的主体に固有の制度であることなどから、両者を一体的に捉えることが困難になりつつある面もある。⁶⁸⁾

もっとも、依然として、個人情報保護法制と情報公開法制の間には切っても切れない密接な関係がある。今般の政府における一元化の検討においても、情報公開法制との関係に配慮して、現行の公的部門の個人情報保護法制における関連する規定を維持する方向で検討が行われている。例えば、個人情報法の開示請求等に係る規定がデータベースに記録された保有個人データが対象となっているのに対し、行個法の開示請求等に係る規定は散在情報を含む保有個人情報を対象としているが、これは、行個法の開示請求等が、行政機関情報公開法の開示請求により本人の自己情報の開示が認められない点を補完する側面を有することによるものであることから、維持する方向で検討が行われている。⁶⁹⁾ また、一元化に伴い官民での個人情報の定義を統一する方向で検討が行われているが、一元化後においても、公的部門の個人情報保護法制が情報公開法制において本人の自己情報の開示が認められない点を補完する側面を有するという事情は変わらないことから、開示請求権に係る規律については、規律の対象となる情報の範囲が変わらない（他の情報と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）⁷⁰⁾ ことを条文上明記する方向で検討が行われている。

以上のように公的部門の個人情報保護法制においては依然として情報公開法制と密接な関係を有している側面があり、個人情報保護法制の官民一元化にあたっては、情報公開法制との関係には十分配慮する必要がある。また、地方公共団体の個人情報保護条例の統合を図るのであれば、地方公共団体における情報公開条例や公文書管理条例との調整も

必要になり、地方の情報公開制度や公文書管理制度の統合の在り方についても検討課題となるだろう。⁽⁷⁾

第六節 オープンデータ政策との関係

前述の通り、行個法等が定める行政機関等による非識別加工情報の提供制度は、広義のオープンデータ政策としての側面がある。非識別加工情報の提供制度は、行政機関情報公開法など情報公開法制の下では不開示情報に該当する個人情報であっても、非識別加工を施すことにより、社会的に有意義な情報として事業者に提供することを可能にしただけでなく、事業者からの提案を募集・審査するなどのプロセスを経て非識別加工を施した情報を作成することにより、個々の利用者にカスタマイズした情報提供を可能にした点で、オープンデータ政策を深化させたものと評価されている。⁽⁷²⁾

また、非識別加工情報の提供制度は、情報公開制度と同様に、国民の知る権利や表現の自由に仕える面もある。行政機関非識別加工情報の利用に関する提案の審査基準は、二〇一六年改正により追加された新たな法目的（行個法一条）に鑑み、「事業が新たな産業の創出又は活力ある経済社会若しくは豊かな国民生活の実現に資するものであること」（行個法四四条の七第一項四号）とされているが、「豊かな国民生活の実現」には、表現の自由や知る権利を含む、自由な情報流通による公共的・社会的価値の実現も含まれていると解されるべきであろう。⁽⁷³⁾したがって、報道機関による報道目的での提案やNPO法人等による行政監視目的での提案も、基本的に四号の基準を満たすと解されるべきである。⁽⁷⁴⁾このような解釈が可能であれば、行政機関非識別加工情報等の提供は、データジャーナリズムにも貢献することができ、ひいては、国民の知る権利ないし主権者である国民に対する政府の説明責任にも資することが期待できる。個人情報保護法の官民一元化にあたっては、行政機関非識別加工情報等の提供制度が果たすことが期待される上述のような目

的・機能にも十分配慮する必要がある。

第七節 分権的個人情報保護法制の意義と限界

前章で検討したように、個人情報保護法制において地方公共団体の自治、自主性をどこまで尊重するかというところは、喫緊の重要な論点となっている。たしかに、一方で、官民のデータ流通・連携の必要性が高まっている中で、地方公共団体ごとに条例の内容が不整合によることの弊害（二〇〇〇個問題）は無視し得ない。他方で、我が国において、地方公共団体が、国に先駆けて、個人情報保護法制の形成のイニシアティブをとってきた経緯は尊重されるべきであり、今なお、一部の地方公共団体の条例が国の法律よりも先進的な内容を含んでいる側面もある。例えば、行個法が国の行政機関のみを規律対象とし、国会や裁判所には適用されない一方で、多くの地方公共団体の個人情報保護条例では、地方議会も規律の対象とされている⁽⁷⁵⁾。また、分権的な個人情報保護法制が採用されているがゆえに、各地方公共団体は、法律との抵触を懸念することなしに、自らの創意工夫により先進的な内容の条例を制定することができ、結果として、国もその中から優れた内容のルールを法律に取り込むことも可能となる。今日に至るまでの先進的な地方公共団体による条例制定の歴史もそのような見地から再評価することができよう。日本の先進的な自治体の個人情報保護条例は、地方が全国単位の個人情報保護法制の発展を促す先進的な立法を行ってきたという点で、カリフォルニア州などアメリカの先進的な州の州法に類似する役割を果たしてきたということもできよう。もともと、条例による分権的な個人情報保護法制の意義が条例による先進的ないし実験的なルールの導入を促すことにあるのだとすれば、地方自治による実験を通じていったん優れたルールが明らかになり、その必要性について全国的なコンセンサスが形成されたのであれば、そのようなルールについては、法律で全国一律に定めナショナル・ミニマムを確保することに

説
論
も十分理由があるように思われる。今後は、法律の範囲内で地方による実験の余地をどこまで確保できるかが課題となるだろう。

第八節 グローバル化への対応と国民主権

今日の世界において欧州は世界のデータ保護法制の形成をリードしている。GDP Rは、第三国への個人データの移転を制限し、原則として第三国が「十分な保護の水準」を確保している場合などに限り第三国へのデータ移転を認めている。それゆえ、EU以外の諸国にとって、EUから十分性認定を受けることは大きなインセンティブとなっている。日本は、EU法との整合性も意識して二〇一五年に個人情報保護法を改正し、独立した監督機関として個人情報保護委員会を設置した。⁽⁷⁸⁾日欧の当局の対話の末に、二〇一九年一月に欧州委員会は日本の民間部門に対して十分性認定を行った。⁽⁷⁹⁾一方、米国と欧州の間では、企業等がプライバシー原則の遵守を表明し参加する枠組みである「プライバシーシールド」に基づき個人データの移転が行われてきた。しかし、二〇二〇年七月に欧州司法裁判所は、米国に移転された個人データへの米国政府によるアクセスに対するデータ主体の権利の保護措置や救済手段が十分ではないことなどを理由に、プライバシーシールドによるデータ保護の十分性を認めた欧州委員会の決定を無効と判断した。⁽⁸⁰⁾同判決は、日本との関係でも、ガバメント・アクセスなど官民の間でのデータ流通・連携の規律の在り方が、十分性認定が継続的に認められるための鍵となっていることを示唆しているように思われる。

EU法をはじめとする国際的な個人情報保護法制の動向との整合性を確保する必要があるのは言うまでもないが、その際にも国民の自己決定の契機が軽んじられてはならないだろう。村上裕章が説くように、「第三者が作成したルールに事実上従わざるをえないという状況は、決して好ましいものではない」⁽⁸¹⁾。このような状況を改善するためには、日本

として、何のために個人情報保護法制を定めるのかという法目的を明確にした上で、目的を実現するために適した法制度のモデルを自ら率先して構築し、国際社会において個人情報保護の規範形成をリードしていくことが期待されるだろう。

おわりに―情報社会における公共の役割

本稿で明らかにしてきたように、個人情報保護法制の官民一元化にはデータ流通・連携を促進する上で、少なからぬ効果が期待でき、一元化に伴うルールの見直しにもさまざまな意義を見出すことができる反面で、依然として検討を深めるべき課題は多い。また、官民一元化の検討を通じて、公的部門の個人情報保護法制には、情報公開法制を補完する側面やオープンデータ政策の一環に当たる側面など、公的部門の公共的な役割に基づく固有の性質も改めて確認することができた。今後の一元化に向けた検討においても、公的部門の個人情報保護法制が果たしてきた、このような公共的な役割に十分配慮し、このような役割を拡充していく方向で議論が深められるべきであろう。個人情報保護法制の官民一元化は、逆説的なことに、公的部門に固有の役割や性質は何かを問うことを通じて、情報社会における公共の役割を問い直しているのである。

- (1) 我が国の個人情報保護法制の形成過程と概要につき、村上裕章『行政情報の法理論』一七二―一七九頁（有斐閣、二〇一八年）、宇賀克也『個人情報保護法制』一一三五頁（有斐閣、二〇一九年）等参照。早くから公的部門および民間部門における個人情報保護の立法化・ルール化の必要性を説いていたものとして、堀部政男『フライバイシートと高度情報化社会』（山波書店、一九八八年）参照。

- (2) EUの一般データ保護規則につき、石井夏生利『EUデータ保護法』（勁草書房、二〇二〇年）等参照。

- (3) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース「個人情報保護制度の見直しに向けた中間整理」五頁（令和二年八月）参照。
- (4) 個人情報保護委員会「官民通じた個人情報保護制度の見直しに係る委員会としての考え方について」二頁（令和二年五月一日）。
- (5) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）六頁参照。
- (6) 行政組織の専門性を向上するために行政内部の専門家の養成の必要性を説くものとして、寺田麻佑「先端技術と規制の公法学」五五六〇頁（勁草書房、二〇二〇年）参照。
- (7) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）三六頁参照。
- (8) 村上・前掲注（1）三二二―三二三頁等参照。
- (9) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）三八―四〇頁参照。
- (10) 内閣官房「第二回個人情報保護制度の見直しに関する検討会 意見の要旨」（令和二年五月二七日）「石井委員、宍戸委員、高橋座長の意見」も参照。
- (11) 情報公開・個人情報保護審査会の委員と同様に、個人情報保護委員会の委員等は守秘義務を課され（情報公開・個人情報保護審査会設置法（以下「審査会設置法」という。）四条八項、個情法七二条）、違反には罰則も設けられているため（審査会設置法一八条、個情法八二条）、インカメラ審理との関係では、審査会と委員会との審議内容の共有に支障は少ないものと思われる。もつとも、審査会が諮問庁に求めることができるのは、文書の「提出」ではなく、「提示」であるため（審査会設置法九条一項）、審査会が該当する文書を保有していない場合も考えられる。そのため、委員会との情報共有を図るためには、必要に応じて、委員会が諮問庁に提示を求める権限を付与することも検討に値するだろう。審査会におけるインカメラ審理のあり方につき、村上・前掲注（1）三七五―三七九頁参照。
- (12) 内閣官房「第二回個人情報保護制度の見直しに関する検討会 意見の要旨」二二頁「宍戸委員発言」（二〇二〇年）も参照。
- (13) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）七一―七二頁参照。
- (14) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）一〇一―一〇三頁参照。
- (15) 国立研究開発法人等の現場からは、全ての独立行政法人等について開示等請求に係る規律や非識別加工情報の提供に係る規律を行政機関に準じて扱うことへの疑問も示されている。温井勝敏「研究現場における今回の制度見直しについて」四―五頁（第四回個人情報保護制度の見直しに関する検討会資料、二〇二〇年七月九日）参照。
- (16) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）一四頁参照。
- (17) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）一四―一九頁参照。
- (18) 内閣官房「前回・前々回検討会での委員意見を踏まえた整理の方向性【案】」四頁「宍戸委員の意見」（令和二年七月）も参照。

- (19) 学問の自由の趣旨に照らして研究者共同体の策定するガイドラインの意義について検討したものととして、長谷部恭男「憲法学から見た生命倫理」同「憲法の理性」増補新装版」一六〇—一六一頁（東京大学出版会、二〇一六年）も参照。
- (20) 現行法において国公立大学等に学術研究に係る例外規定が適用されないことを批判する見解として、山本龍彦「医学研究領域における医療情報の保護と利活用について」ジュリスト一五三四号四三—四四頁（二〇一九年）参照。
- (21) オープンサイエンスに *cf.* see, e.g. Rubén Vicente-Sáez & Clara Martínez-Fuentes, *Open Science now: A systematic literature review for an integrated definition*, 88 JOURNAL OF BUSINESS RESEARCH 428 (2018).
- (22) 内閣官房「第四回個人情報保護制度の見直しに関する検討会 議事録」(令和二年七月九日)六一—六七頁「黒田教授発言」、一五頁「米村教授発言」等参照。
- (23) 最大判昭和三八年五月二二日刑集一七巻四号三七〇頁（東大ポボロ事件）。
- (24) 医学研究等における個人情報の取扱い等に関する合同会議「個人情報保護法等の改正に伴う指針の見直しについて（最終とりまとめ）」三頁（平成二八年二月七日）は、「指針に定める諸手続に沿って作成・許可された研究計画書に基づく研究者等で構成される学術研究を目的とする研究グループは、個別具体的な事例ごとに判断されるものの、その実質や外形が一つの機関としてみなし得るものであるならば、改正個情法第七六条第一項第三号の「大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体に該当し得る」との見解を示している。文部科学省、厚生労働省、経済産業省「個人情報保護法等の改正に伴う研究倫理指針の改正について」七五頁（平成二九年五月）も、同様の見解を示した上で、「当該共同研究の主体は、必ずしも私立大学や学会に限られるのではなく、民間病院等も含み得る」と述べている。他方で、憲法学者の山本龍彦は、東大ポボロ事件最高裁判決を踏まえ、研究グループが、大学等またはそれに所属する者の関与しないもので、それとの繋がりを実際には欠いているような場合（民間企業の研究機関のみで構成される研究グループなど）には、たとえその活動が学問研究活動としての実体を備えているとしても、憲法二三条の特権は享受し得ないと解されるとの見解を示している。山本・前掲注(20)四二—四三頁参照。
- (25) 内閣官房・前掲注(22)三五頁「山田佑代理発言、内閣官房IT総合戦略室発言」、三六一—三七頁「生員委員発言」参照。個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注(3)二〇頁参照。
- (26) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注(3)二〇頁参照。
- (27) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注(3)二〇—二二頁参照。②との関係については、後述参照。
- (28) 内閣官房「第二回個人情報保護制度の見直しに関する検討会意見の要旨」一頁「穴戸委員発言」（二〇二〇年）も参照。
- (29) 個人情報保護委員会・前掲注(4)三頁参照。
- (30) オープンデータの定義や目的につき、庄司昌彦「オープンデータの定義・目的 最新の課題」智場一一九号四頁以下（二〇一四年）

- 参照。オープンデータの意義と関連する法的問題につき、宍戸常寿・庄司昌彦・野口祐子「鼎談 オープンデータ活用のゆくえ」ジュリスト一五〇八号ii-v頁、六八頁以下（二〇一七年）参照。
- (31) 行政機関非識別加工情報の提供制度をオープンデータ政策の一環として評価する議論として、宇賀克也「行政機関個人情報保護法および独立行政法人等個人情報保護法の改正」情報公開・個人情報保護六一号八二頁（二〇一六年）参照。他方で、オープンデータを「誰もが自由に使用・編集・共有できる」データと定義する立場から、行政機関非識別加工情報については、特定の事業者が所定の手続を経て提供を受け、また、再照合できないなどさまざまな制約の下で利用することが求められることから、オープンデータには当たらないとの見方も示されている（宍戸ほか・前掲注（30）七三頁「庄司昌彦発言」参照）。行政機関非識別加工情報は、理念型としてのオープンデータには当たらないといえるかもしれないが、行政機関非識別加工情報の提供制度を広い意味でオープンデータ化を推進する政策として理解することは可能であろう。この点で、行政機関非識別加工情報を、公用物と公用物の間、パーソナルデータとオープンデータの狭間に位置づける見解（飯島淳子「行政機関個人情報保護法改正」ビッグデータ時代の「スモールスタート」法学教室四三四号六九頁（二〇一六年））が注目に値する。
- (32) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）二四―二五頁参照。
- (33) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）二六―二九頁参照。
- (34) 葛大輔ほか「個人情報保護制度の見直しに向けた中間整理と二〇二二年に予定される個人情報保護法制の統合について」森・濱田松本法律事務所データ・セキュリティNEWSLETTER二〇二〇年九月号（Vol. 4）九頁等も参照。提供元基準説につき、個人情報保護委員会「個人情報保護法いわゆる三年」と見直し制度改正大綱（二五頁（令和元年二月三日））参照。
- (35) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）三〇―三四頁参照。
- (36) 内閣官房「第三回個人情報保護制度の見直しに関する検討会 議事録」（令和二年六月一日）三二―三四頁「石井委員、宍戸委員、長田委員、森委員の意見」参照。個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）四四―四五頁も参照。
- (37) 内閣官房「第五回個人情報保護制度の見直しに関する検討会意見の要旨」四―五頁「石井委員、宍戸委員、増田委員の意見」（二〇二〇年）参照。
- (38) 宇賀・前掲注（1）八、二二頁参照。
- (39) 鈴木正朝「番号法制定と個人情報保護法改正」論究ジュリスト一八号五一―五二頁（二〇一六年）等参照。
- (40) 長倉克枝「個人データ活用阻む」二〇〇〇個問題 コロナ禍で現実」日本経済新聞電子版（二〇二〇年五月二日）参照。
- (41) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注（3）四一―四三頁参照。
- (42) 総務省自治行政局「地方公共団体の個人情報保護制度の検討」（令和二年十月）参照。

- (43) 経団連産業技術本部「地方公共団体における個人情報保護制度に関する意見」(第七回個人情報保護制度の見直しに関する検討会資料、二〇二〇年九月七日)、新経済連盟「地方公共団体の個人情報保護制度に関する見解」(同上)。
- (44) 全国知事会「地方ヒアリング参考資料」(第七回個人情報保護制度の見直しに関する検討会資料、二〇二〇年九月七日)、全国市長会「意見」(同上) 参照。
- (45) 個人情報保護委員会・前掲注(4) 二頁参照。
- (46) 村上・前掲注(1) 二一四頁参照。
- (47) 村上・後掲注(67) 二頁参照。
- (48) 宇賀克也「セグメント方式の根拠」論究ジュリスト三四号一頁(二〇二〇年)
- (49) 個人情報保護委員会・前掲注(4) 二頁参照。
- (50) 園部逸夫・藤原静雄(編)『個人情報保護法の解説(第二次改訂版)』五三―五四頁(ぎょうせい、二〇一八年) 参照。高橋滋
 〓 齊藤誠・藤井昭夫『条解 行政情報関連三法』五〇六頁(弘文堂、二〇一一年) 等参照。
- (51) 園部・藤原(編)・前掲注(50) 九八頁参照。
- (52) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』(第六版) 四七頁(有斐閣、二〇一八年) も参照。
- (53) 高木浩光「個人情報保護から個人データ保護へ―民間部門と公的部門の規定統合に向けた検討(二)―情報法制研究二号八九―九九頁(二〇一七年)、同「個人情報保護法三年」と見直しに向けた意見」四頁(個人情報保護委員会への提出資料、二〇一九年五月一七日) 参照。
- (54) 村上裕章「個人情報保護制度の現代的課題」學士會報九三三三二〇頁(二〇一八年) 参照。
- (55) 一九八八年に制定された行政機関電子計算機個人情報保護法の立法担当者による解説では、同法の目的に掲げられた「個人の権利利益とは、電子計算機処理に係る個人情報の取扱いによって侵害されるおそれのある、あるいは個人情報の取扱いに伴って保護する必要がある個人の権利利益一般である」と解された上で、「これには、いわゆるプライバシーとして議論されることが多
 断がなされないこと、③自己の情報を知らることが挙げられている。総務庁行政管理局(監修)『新訂版 逐条解説個人情報保護法』(第一法規出版、一九九一年)」。①は伝統的なプライバシーに連なるものであるが、②は今日問題となっているプロファイリングによる不当な個人像の形成やそれに伴う選別のリスクに早くから対処しようとしていたものとして再評価することもできよう。
- (56) 個人情報保護法制の目的につき、成原慧「データの世紀におけるプライバシー」法学セミナー七八九号六八―六九頁(二〇二〇年) も参照。

- (57) 宍戸常寿「個人情報保護法改正・偶感」三田評論一九三三〇頁(二〇一五年)等参照。
- (58) 堀部Ⅱ宍戸・後掲注(79)六二頁参照。背景として、宍戸常寿「自由・プライバシー」と安全・安心」国際人権・国際人権法学会報二六号二四頁以下(二〇一五年)、成原慧「ネット監視・プライバシー・表現の自由」a-Synodos vol.108(二〇一六年)参照。
- (59) 個情法では、令状に基づく場合はもとより、捜査関係事項照会(刑事訴訟法一九七条二項)に基づく場合にも、法令に基づく場合(個情法一六条三項一号等)にあたるとして、民間事業者が本人同意なしに、個人情報をも目的外利用し、捜査機関に個人データを提供しても適法であると解されてきた。個人情報保護委員会「個人情報保護法ガイドライン(通則編)」二九頁(平成二八年一月)参照。もっとも、一般財団法人情報法制研究所捜査関係事項照会問題研究タスクフォース「捜査関係事項照会対応ガイドライン(案)」四頁(二〇二〇年)は、「法令に基づく場合」に該当するためには、捜査関係事項照会に基づく個人情報の提供等が必要かつ相当な範囲で行われることを要すると解している。関連する報道として、共同通信社会部取材班「丸裸にされる私生活―企業の個人情報と検察・警察」世界六月号一〇六頁以下(二〇一九年)も参照。
- (60) 内閣官房「第五回個人情報保護制度の見直しに関する検討会 意見の要旨」五頁「森委員の発言(二〇二〇年)も参照。
- (61) 成原・前掲注(56)七二頁参照。
- (62) 宍戸常寿「個人情報保護法制」長谷部恭男編『論究憲法』三六九―三七〇頁(有斐閣、二〇一七年)も参照。
- (63) 曾我部真裕「『実名報道』原則の再構築に向けて―『論拠』と報道被害への対応を明確に」Journalism三二七号八四頁(二〇一六年)等参照。
- (64) 西日本新聞「実名か匿名か：被災者公表、割れる自治体 国は基準示さず」(二〇二〇年五月二五日朝刊一面)、産経新聞ウェブサイト「新型コロナウイルスの行動歴など情報公開が課題 統一基準を求める声も」(二〇二〇年二月一六日)等参照。
- (65) 個人情報保護委員会「個人情報保護の保護に関する法律に基づく行政上の対応について(令和二年七月二九日)」。
- (66) 日本経済新聞電子版「公開情報でも厳格対応 破産者サイト、手続きに違反」(二〇二〇年七月二九日)も参照。
- (67) 村上裕章「情報公開と個人情報保護」季報情報公開・個人情報保護七〇号一頁(二〇一八年)。
- (68) 村上・前掲注(67)一―二頁参照。
- (69) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲注(3)三三―三四頁も参照。
- (70) 前掲二―三頁参照。
- (71) 全国市長会・前掲注(44)三頁参照。
- (72) 宇賀克也「公的部門における個人情報の保護と利用」ジュリスト一五三四号二―一三三頁(二〇一九年)参照。
- (73) 同様の文言を用いる個人情報保護法一条の文言の解釈につき、宍戸・前掲注(62)三六三頁参照。

- (74) 成原慧「行政機関非識別加工情報の提供」石井夏生利ほか（編）『個人情報保護法コンメンタール』（勁草書房、二〇二〇年刊行予定）。なお、報道機関等に対して行政機関非識別加工情報を提供する場合の個人情報保護委員会の権限不行使を定める行個法五一条の八も、報道機関等に対する行政機関非識別加工情報の提供を想定している。
- (75) 村上・前掲注（一）一九四頁参照。
- (76) 宇賀・前掲注（一）二二二―二四頁参照。宇賀は、その例として、個人の自己情報開示請求権の規定を法人等の団体に準用する規定を設ける神奈川県秦野市の個人情報保護条例を挙げている。
- (77) 米国の個人情報保護法制における州法の役割につき、成原慧「アメリカにおけるプライバシーと個人情報保護法制」比較法研究八一号二〇四―二〇五頁（二〇二〇年）参照。州による社会的・経済的実験の意義を説いたものとして、*New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 310-311 (1932) (Brandeis, J. dissenting).
- (78) 独立規制機関としての個人情報保護委員会の位置づけと役割につき、寺田麻佑「先端技術と規制の公法学」四四―四六、五九―一六〇頁（勁草書房、二〇二〇年）参照。
- (79) 堀部政男「六戸常寿「第一期個人情報保護委員会を振りかえる」ジュリスト一五三四号ii頁以下（二〇一九年）、異智彦「公法学から見た日EU間相互十分性認定―個人情報保護法制の公法上の課題」成蹊法学九二号二七五頁以下（二〇二〇年）等参照。
- (80) *Case C-311/18, Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Limited, Maximilian Schrems* (Jul. 16, 2020).
- (81) 村上・前掲注（54）二二頁参照。