

日本の個人情報政策における「保護」と「活用」：個人情報保護法成立から改正後のズレと「プライバシー外交」が与えた「グレーゾーン」への影響について

関口, 栄子 / SEKIGUCHI, Eiko

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

236

(発行年 / Year)

2024-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第596号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2024-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030511>

博士學位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	関口 栄子
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 855 号
学位授与の日付	2024 年 3 月 24 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 土山 希美枝 副査 教授 林 嶺那 副査 教授 廣瀬 克哉

日本の個人情報政策における「保護」と「活用」
—個人情報保護法成立から改正後のズレと「プライバシー外交」が与えた
「グレーゾーン」への影響について—

1 本論文の主題と構成

本論文は、日本の個人情報政策について、個人情報保護法の成立および改正時における検討過程を主な分析対象とし、個人情報の「保護」と「活用」の間において法規範や法運用のみで対応しきれない社会状況の実態や、EU、アメリカなどの外圧および経済界の影響から生じる日本の個人情報政策に特有の政策内容、政策過程について、構造的に明らかにすることを目指すものである。平成15年に難産の末成立した個人情報保護法は、その後の検討を重ねながら、平成27年、令和2年、令和3年と近年になって立て続けに改正が行われている。その過程では、ネット時代においてグローバルに圧倒的な影響力を有する巨大プラットフォーム事業者を擁しつつ、消費者保護を軸に事案ごとに法制度等で対応を重ねていくアメリカの動向と、「基本権」としての「個人データ保護」の視点で体系的な一貫性を確保しながら「プライバシー外交」を展開し、グローバルなプラットフォーム事業者を規制しようとするEUの関係が、法改正の検討過程においてしばしば参照され、またそれに対する対応策という位置づけのもとで法改正の内容が策定されていった。しかしながら、EUにおける個人情報保護法制の展開の中で、プロファイリング規制が重要な要素として扱われていったこととは対照的に、日本の個人情報法制の中では、EU法にも米国法にも存在しない「匿名加工情報」という概念が導入され、その後の展開として「仮名加工情報」という概念も導入されるに至っている。その一方で、プロファイリング規制については具体的な制度化には至っていない。

匿名加工情報という概念は、個人情報の「保護」と「規制」のいずれにも分類できない「グレーゾーン」となっており、EUや米国における制度の展開とは異なるちぐはぐな対応となっている。本研究は、法改正案の策定過程における議論を綿密に検討し、とくに「プライバシー外交」がそのプロセスに与えた影響について詳細に検証することを通して、このようなちぐはぐさをもたらした構造を明らかにしようとするものである。

論文の構成は、以下の目次に示される通りである。

第一章 はじめに

第一節 研究の目的および背景

第二節 研究対象

第三節 論文構成及び研究方法

第四節 先行研究

第二章 個人情報保護と諸概念

第一節 O E C D 8 原則

第二節 P b D 、 P I A

第三節 個人情報とプライバシー

第三章 日本の個人情報保護法制

第一節 昭和 63 年法

第二節 平成 15 年法

第三節 平成 27 年法

第四節 令和 2 年法、令和 3 年法

第四章 EU の個人情報保護法制

第一節 E U 一般データ保護規則 G D P R

第二節 A I 規則案/ A I 責任指令案

第三節 デジタルサービス法案 (D S A) / デジタル市場法案 (D M A)

第五章 アメリカの個人情報保護法制

第一節 1 9 7 4 年プライバシー法

第二節 公正信用報告法 (Federal Credit Reporting Act, FCRA)

第三節 FTC 法 (Federal Trade Commission Act of 1914)

第四節 消費者プライバシー権利章典法案 (商務省 NTIA)

第六章 グレーゾーン：匿名加工情報とプロファイリング

第一節 匿名加工情報をめぐる諸点

第二節 プロファイリングをめぐる諸点

第三節 先行研究

第七章 個人情報の活用の動き

	第一節 日本の監督権限
	第二節 各省庁における活用の動き
	第三節 日本における企業の「活用」 事案
第八章	自説の展開 1 : 日本の個人情報保護法における「活用」
	第一節 第一条「活用」
	第二節 平成 15 年法成立の検討過程
	第三節 総合規制改革会議の検討過程
	第四節 平成 27 年法改正の検討
第九章	自説の展開 2 : 個人情報保護法における「個別法」 検討の経緯
	第一節 平成 15 年法での「個別法」に向けた議論
	第二節 国民審議会での検討 - 基本方針決定まで-
	第三節 各省庁での検討 - 基本方針決定以降-
	第四節 国民生活審議会 - 基本方針以降-
	第五節 まとめ
第十章	自説の展開 3 : EU のプライバシー外交とアメリカの協定が日本に与えた影響
	第一節 EU での G D P R の成立とアメリカの対応
	第二節 日本に対する十分性認定
	第三節 成立および平成 27 年法改正の経緯
	第四節 F T C 3 要件とは
	第五節 匿名加工情報に対する賛否
	第六節 まとめ
第十一章	おわりに

2 本論文の要旨

第一章では、日本における個人情報保護法制の歩みを振り返った上で、本論文の主題が提示される。OECD8原則をはじめとする個人情報保護の基本的な概念、プライバシー概念の展開を概観し、個人情報の定義の変遷、情報通信をめぐる社会環境の変化によって個人情報保護の論点が変化してきたことを確認し、次々と登場する技術・サービスとその急速な普及により、個人情報をめぐる「保護」と「規制」の間でどちらにも分類しづらい「グレーゾーン」が出現していることを指摘する。それに対するEUやアメリカにおける法制度の対応と比較しつつ、日本においては他国には見られない「匿名加工情報」という概念が法律によって導入される一方、課題の焦点というべき「プロファイリング」に対する法規制上の取扱は未定のままとされている。この日本における「グレーゾーン」対応のちぐはぐさの背景を、個人情報保護法制の制定から改正への検討過程を検証することによって明らかにするという本論文の課題が提示される。また、あわせて日本の個人情報保護法制に関する先行研究を概観し、日本において個人情報保護法制の制度化過程において大きな役割を果たした堀部政男

の研究において、個人情報保護システムの中核となる基本原則等を確立するための基本法と、個別分野ごとに必要な具体的な措置について定める個別法を組み合わせる構想が示されていることが確認される。後の章において、その構想が現実にはどのように展開して行ったかが検討されることになる。

第二章は、個人情報保護の制度設計上の重要な概念について概観する。多くの国の個人情報保護法制の原点となったといえる1980年に示された「OECD8原則」とそれが日本の個人情報保護法制の出発点に与えた影響、1990年代に提唱され自己の情報に対する個人のコントロールを重視するPrivacy by Design (PbD) 概念がプライバシー影響評価 (PIA) に発展した流れなどが確認される。そのうえで、日本法、EU法、アメリカ法における個人情報とプライバシーの定義、関連当事者のとらえ方の相違、個人情報と個人データの違いなどを綿密に検討した上で、とくにEU法と日本法における「共通した課題感に添っている一方、解釈やその用語の使用環境については前提が異なるものもあり、単なる「翻訳」ではない日本独自の用語定義となっていることが確認される。

第三章においては、日本の個人情報保護法制の歴史が概観される。行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律 (昭和63年法) に始まり、民間分野における個人情報保護をカバーするとともに、住民基本台帳ネットワークの導入と連動した個人情報保護法 (平成15年法)、共通番号法の成立を受け、ビッグデータ時代の環境に対応した平成27年法改正、その後立て続けに改正が重ねられた令和2年法改正、令和3年法改正までの流れが概観される。

第四章においては、EUの個人情報保護法制が概観される。特にアメリカや日本などの個人情報保護に影響を与えた一般データ保護規則 (GDPR) に至る過程が歴史的に振り返って確認される。として、第三国への個人データの移転について第三国が十分なレベルの保護措置をとっていることを前提にすることが、アメリカ、日本などEU域外諸国においてもEUと対峙できる体制を整えざるを得なくなったことが示される。また、EUにおいてはAIへの対応についても検討を進めている。そのAI規制案、AI責任指令案の概略を紹介することによって、EUの個人データ保護におけるリスクベース・アプローチと、それにもとづく既存の製品安全規制の延長線上に新しい技術への対応を組み立てる設計思想が確認される。また、最近の展開としてのデジタルサービス法、デジタル市場法の概要も紹介される。そこでは、「巨大オンラインプラットフォーム」と定義された事業者に対してより強力な規制をかけることが構想されている。それらを通して「公正性・透明性・説明責任・消費者保護」という考え方が一貫しており、基本原則を明示するとともに、過度な規制とならないように規制対象をリスクに応じて分類した上で、詳細は個別ルールで対応するという枠組が確認される。

第五章ではアメリカの個人情報保護法制が概観される。民間部門と公的部門を一つの包括的な法律によって規制するEUとは対照的に、アメリカでは部門ごとに別の法律で規制する「セクトラル方式」となっている。そして、連邦レベルで制定されてきた個別法それぞれが、社会的に注目を集めた特定の個別問題に即してアド・ホックに制定されてきたことを確

認められる。また、プライバシー保護法制において消費者保護の要素が大きいことが紹介される。具体的には、1974年プライバシー法、公正信用報告法、FTC法、消費者プライバシー権利章典法案の策定の経緯と概要が説明される。

第六章では、個人情報の保護と規制にかかるグレーゾーンをなしている、匿名加工情報とプロファイリングに関して検討される。匿名加工情報は日本の平成27法改正において新たに追加・導入された概念である。ビッグデータ時代に可能となった、パーソナルデータの利活用を促進することと、個人情報を保護することを両立させるために、個人識別性を除去することによって利活用を可能とすることを目的とした概念である。本章は、この概念が登場してきた経緯を、諸々の会議体における検討過程を細かく確認することによって明らかにしている。その中で、米国において示された「FTC 3 要件」が与えた影響、平成15年法成立前後からすでに「匿名化」概念が検討されていること、令和2年法改正において新たに「匿名加工情報」が導入された経緯が紹介される。また、EUを中心とするプロファイリングに関する検討内容が検討されるとともに、日本における検討に対してそれがどのような影響を与えたかが紹介される。それを通して、日本においてプロファイリングについての検討は行われたものの、その段階にとどまっていることが示される。加えて、近年における情報通信環境、ネットワーク市場の状況、AIの応用化やデータ処理能力の拡大等による個人情報をめぐる環境の変化が概観され、現代的な個人情報の保護と利活用の論点があらためて具体的に提示され、この課題に関する先行研究が紹介される。

第七章は、日本における個人情報の活用に向けての動きが、法令やそのもとのガイドラインの検討などの具体策レベルで概観される。着目点としては、監督部署の変遷、各省庁における個人情報の活用のためのガイドライン検討の動き、個人情報保護委員会設置後に社会的に問題となった個人情報の利活用事例などが細かく具体的に検討、紹介される。

第八章は、日本の個人情報保護法において「活用」が法文の中に導入された経緯を分析し、それが実際にもたらしたインパクトが検討される。平成15年法の成立過程で、基本原則を削ったことが、その後の法改正の中で同法の「基本原則」としての側面を薄め、「活用」の側面を強くする素地になったことと、「規制改革」への対応という側面が与えた影響が検討される。

第九章は、基本法である個人情報保護法がその基本的な構想の中で想定していた個別法の制定が、結果的にはほとんど実現しなかったことを検討する。主要な各分野における個別法の検討過程と、結果として法制化には至らず、ガイドラインの検討にとどまっていた経緯が、具体的に綿密に検証されている。

第十章は、EUのプライバシー外交と、EUとアメリカの協定締結が日本の個人情報法制に与えた影響を考察する。特に、平成27年法改正によって個人情報保護委員会を設置し、その後EUと日本の間で相互に十分性認定を行った経緯が紹介され、平成27法改正以降の日本法の展開が、プライバシー外交の強い影響の下にあったことが示される。また、第六章で紹介されたFTC3要件が、日本における匿名加工情報概念の導入に影響を与えた経緯が明らかにさ

れる。

第十一章において、以上の分析をまとめるとともに、現時点において日本では結論が出ることなく法制度的な対応が定まっていな「プロファイリング」についての詰めた検討が、現状で残されたままになっている課題への対応として有効であることを示唆し、今後の課題がまとめられている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、以上の要約に示すように、日本における個人情報保護法の成立からその後の改正過程を詳細に分析し、出発点から一貫して制度設計において参照され続けているOECD 8原則が果たした役割、個人情報保護法成立時の紛糾とそれが法律の内容に与えた影響、法制定後の日本社会の反応とその後の制度の展開が当初の構想とがずれていった経過、ICTの広範な普及とビッグデータ時代のグローバル経済の構造的な展開に対応したEUと米国との個人情報規制をめぐる駆け引き（「プライバシー外交」）が日本の法改正過程に与えた影響などを明らかにした研究である。

日本の個人情報保護法制の検討、策定かていにおいては、有力な法学者の参画と貢献が顕著だが、その当事者たちの外国法の動向分析などの先行研究を整理すると共に、経済界の動きや、グローバル経済の中での「プライバシー外交」の与えた影響を、長年にわたる政府の会議体等での議論の展開を細かく確認しながら明らかにした労作と評価できる。著者の関口氏が情報技術の動向や、それが市場においてどのような役割を果たしているか、また果たし得るかについての知識の裏付けをもっていることが分析の随所から読み取ることが出来、政策過程における諸アクターの発言等については、その背景となる利害関係や、技術や法的概念の認識の限定性についても把握した上で分析がなされているものと評価できる。技術と保護すべき法益と、現在の市場の動向のいずれについても十分な理解を持った上で、講評されている法制の検討過程の情報を危なげなく分析していることは、技術、経済の両面で急速に変化していく課題について、バランスのとれた信頼できる実証分析として評価できるものである。

このように高く評価できる特長をもった論文ではあるが、本研究には著者自ら課題として記述している点に加えて、一定の限界と課題をかかえていることも否定できない。

まず、この論文の記述スタイルが、第八章以下の自説の展開に至る前の章では、事実の記述に徹していることによる分かりにくさが指摘できる。事実の記述の段階では著者としての評価や分析を徹底して抑制することによって、示された事実の中に現れている現象の特徴を伝えるということになるが、そこでは本論文の分析のオリジナリティや、旧知の事実に対して何を加える論考であるのかが読み取り難い。それを言い換えれば、技術や市場の動向、課題が生じている事実関係等について、著者と同等の前提知識を持った上で解説しながら読み進むことを読者に求めていることになるが、その想定自体、現実的なものとはいえないだろう。

次に、第八章以下の自説の展開の部分では、著者自身による事実関係に対する評価を明示した上で分析がなされているが、その箇所においても評価は極めて抑制的であり、論証できない評価は避けられている。学術論文としての見識ということもできるが、その分析や評価の結果が、本論文の主題をなす個人情報の保護を通しての「個人の権利利益の保護」という観点で、どのようなことを含意しているのかについては、より明示的に示すこともできたのではないだろうか。政策を分析対象とする論文である以上、その分析、評価の結果が、当該政策が実現を目指す目的にとって何を意味しているのかを読者に明確に示すことは、その論文の存在意義にもつながってくる。綿密で膨大な分析によって、手堅く事実を確認した本論文がもっている潜在的な価値を、提出された形の記述は十分に示し得ておらず、行われた分析の重みに対して、論文全体を通して物足りなさが残ることにつながっているのではないか。

以上のように、いくつかの課題を指摘することもできるが、それによって個々に示された労作の内包する価値が損なわれてしまうというわけではない。審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、関口栄子氏の研究者としての能力を実証するに十分な業績であると評価でき、博士（公共政策学）の学位を授与するに値するものと認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2024年2月10日に関口栄子氏の公開審査会（口頭試問）を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士（公共政策学）の学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、関口栄子氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上