

個人情報保護法のいわゆる３年ごと見直しの
検討の充実に向けた事務局ヒアリング
議事概要

1 日 時：令和６年１２月３日（火）１７：００～

2 場 所：個人情報保護委員会

3 出席者：

（１）ヒアリング対象者：

国立情報学研究所 佐藤一郎教授

慶應義塾大学総合政策学部 新保史生教授

NTT社会情報研究所 高橋克巳主席研究員

弁護士法人英知法律事務所 森亮二弁護士

慶應義塾大学大学院法務研究科 山本龍彦教授

（２）個人情報保護委員会事務局：

佐脇事務局長、西中事務局次長、小川審議官、吉屋参事官、香月参事官

4 議事の概要

（１）ヒアリング対象者からの説明

①佐藤教授から、資料１に基づき主に以下の点について説明があった。

- ・（参考３^１）（１） 個人情報データベース等の定義は、検索できるように体系的に構成されているものとされるが、現状、テキスト中に含まれている個人情報や、画像で写っている顔もほぼ検索ができる状態。構造を定義するより、検索できるという機能を基準に定義する方が適切。
- ・（参考３）（１） 個人情報保護法が個人データに着目した規律で良いかというところは二つの立場があり、一つは、個人情報・個人データの外側で個人の権利利益の侵害が起きていることを考慮し、そこも含めた形で広げたほうが良いという立場。ただそれは法を根本的に見直さなければいけない。現実解としては、個人データに着目した規律を維持し、その上で、それ以外で権利利益の侵害に関わるところを見る。具体的には、現状、事業者の自主的な取組に頼らなければならないが、そこをどうエンフォースメントするかということと、民事を支援する方法を入れるかということ。

^１（参考１～４）について、第３１０回個人情報保護委員会 資料１—１「『個人情報保護法のいわゆる３年ごと見直しの検討の充実に向けた視点』に関するヒアリングの概要について」別添１の参考１～４を参照。

- ・（参考３）（２） 事業者内において、そもそも適正な取扱いを確保するのが難しいので、現実には本人関与で進めていくしかない。
- ・（参考４）１① 現状必ずしも通知・公表が適切に行われていない。通知の方法にも問題があり、内容に関してもかなりアバウトなところがある。法改正よりは、ガイドラインなどにより具体的にすることが必要。
- ・（参考４）１① 同意の在り方も必ずしも明確でなく改善が必要。
- ・（参考４）１② 気がつかなかったような特徴を発見するためにAIを導入することが多く、AIは確率的な要素を使い結果に不確定性があり事業者も結果を予測できていないことがある。よって適正な取扱いを求めるときは、事業者に頼ることはできず、本人関与は避けて通れない。
- ・（参考４）１③ 子供なので判断できないから、保護者が代わりに同意することになると思うが、ただ一方で、子供は成長によりどんどん変わっていき、また機微な情報でもあるので、利用範囲を極めて厳格に扱う、思い切って利用期間を短期間に限定するというやり方もある。
- ・（参考４）１④ 技術が進歩したから利用目的などを変更しても良いわけではない。利用だけでなく取得に関しても、カメラの高解像度化により容易になっている。個人情報保護法が制定された頃は紙に入力する個人情報が主体だったが、今は本人が知らないところでどんどん取得される状況。取得に関して現行の個人情報保護法は厳格な規律を設けていないが整理が必要。
- ・（参考４）１⑤ 本人関与があるべきという立場からすると、一方で、本人関与における煩雑性や個人が必ずしも理解できているわけではないということを考えると、消費者法における消費者団体のように、個人の立場に立った第三者機関に一定の権利を与え、本人関与を代行する方法、団体訴訟も含め、そうした仕組みが必要なはず。
- ・（参考４）１⑥ プロファイリングの様子が見えないことが、個人の関与の不安要因になっている。ちゃんとプロファイリングに対して規律を設けるべき。ただ、プロファイリングがすべからく悪いわけではないので、そこをどう整理するか。
- ・（参考４）１⑦ 課徴金は必要。
- ・（参考４）１⑧ 現状、プライバシーと言われる範囲が非常に広がっており、その中で個人の権利利益侵害が起きることを考えると、個人情報以外のプライバシーの部分は何かの担保が必要となるが、なかなかプライバシーそのものを定義することは難しい。ここはプライバシーガバナンスガイドブックのように、企業の自主的取組をいかに進めるか。別にガイドブックに従わなくてもいいが、自主的な取組をしている企業を

個人が積極的に評価し、そうした企業を選ぶという市場的なメカニズムが必要。

- ・（参考４）２ 結局、個人に関するデータが取得されて、それが個人に直接影響しないから何をしてもいいとなると、個人が関与する機会がない。よって、直接的に影響のない個人データの利用を緩和するなら、取得の規律をきっちりやる必要がある。
- ・（参考４）３ 利用目的を限定し、仮に同意なしの第三者提供ができるようなデータの類型がつかれるかというと、利用目的が限定された範囲で使ってくれる、識別しない、そういう条件が守られるなら類型はつくれる。つくった類型は、恐らく匿名加工情報と仮名加工情報の中間ぐらいに落ち着くと思うが、ただ、これをやって本当にうれしいのかというところがある。個人情報保護法はある意味で個人情報の取扱い手続に関する法律で、手続が厳しいから手続でまたそれを緩めるみたいな話になってしまっているのかというところはある。
- ・（参考４）５① 民事の仕組み、例えば消費者法でクーリングオフや製造者責任があるが、いわゆる民事的な手続をそこに入れていれており、個人情報保護法にも、損害賠償を含めた形で、むしろ民事において個人を助けるような仕組みを何か入れた方がよいのではないかと。

②新保教授から、資料２に基づき主に以下の点について説明があった。

- ・今後の法改正の検討も含めて、個人情報保護委員会の体制の強化が必要。
- ・個人情報保護法の執行は大きく三つ。受動的対応、第三者からの通報、能動的な監視。これら観点からの対応が必要。即応性、適切性、網羅性、公平性、執行に当たっては公正性という観点から執行強化が必要。例えば課徴金制度を導入するにも、対象となる事例とそうでない事例の切り分けを説明することが課題。
- ・専門性の強化も必要。AIをはじめ新興技術への対応のため、外部の専門家への意見聴取だけでは即応性が担保できない。内部専門家の育成により、専門的な知識、具体的な取組、プライバシーリスクなど、個人情報保護法では対応できない領域の部分への評価といった観点からの取組が必要。
- ・外部連携の強化も必要。法改正における議論において、様々な批判が展開され、法改正の議論が適切に行われないことは誰の利益にもならない。企業はイノベーションの促進を主張するが、個人の権利利益保護の観点からの見直しにおいて何が必要か議論するにあたり適切な連携が図られることが必要。日本にいわゆるプライバシーアドボケートがいない中、

いかに適切なコミュニケーションを取っていくかは重要な論点。

- ・（参考４）１⑦ 課徴金導入に係る議論は、これまでの議論でも検討されてきた。これまでの様々な批判は、国際的な執行体制の強化の流れを意識していない。以前はこの点について反対意見も多かったが、著しく個人の権利利益を侵害する事例や、加害目的の事件も発生しており、国外における執行体制等の関係において日本だけが課徴金の対象にならない、いわば制裁金ヘイブンの領域に日本がなっていることは望ましくない。海外の法執行機関との比較において、執行権限の強化、国際協力体制の整備、越境データ移転への対応能力が必要。
- ・（参考４）１①・② プライバシーポリシー等の掲載については現行法ではあくまで基本方針で定められている。事業者の義務、法定公表事項としての公表事項の整理という観点からの整理が必要。利用目的の公表を通じた社会におけるモニタリングを通じた規律については、個人情報保護方針等が適切に公表されているということが前提。適切に公表されている個人情報保護方針を踏まえ、米国のFTC法のように、不公正または欺まんの取引に該当するような表示については、表示義務違反とする対応が必要。特に本人が知らぬ間に取得される情報が増えており、個人情報の取扱いの実情に即さないポリシーが公表されていることが問題。
- ・（参考４）１④ 関連性を有する範囲の問題は、そもそも合理性の判断が困難で、これまでガイドラインで示されてきた合理性の説明も分かりづらい。一方で明確な基準を示すと、抽象的な利用目的さえ公表しておけば、表示義務が課されても、その抽象的な利用目的の範囲内であれば違反にならないといった逆の効果もある。
- ・（参考４）１⑤ 公益性や正当性について、いわゆるフェアユース的な観点からの議論はこれまでない。正当な利益に基づく個人データ処理を念頭に置いた議論は、EUの一般データ保護規則（以下「GDPR」という。）と日本法の違いに係る認識を整理し議論することが必要。つまりGDPR同様に正当な利益に該当する場合を適用除外として定めることが議論されるわけではない。適法な処理の前提としての適法性という観点（GDPR）と、適用除外の観点から考えた場合のフェアユースは議論が違うという認識が必要。
- ・（参考４）１⑥ プロファイリングは、山本教授の議論を読み、法改正を具体化すべき。
- ・（参考４）１⑦ 執行強化の問題とセットで、当事者または第三者からの通報とモニタリングできちんと対応することが必要。
- ・（参考４）３ 第三者提供の本人同意原則の緩和は、EUの十分性認定の

レビューを受けられなくなる懸念からやってはいけない。オプトアウトは、合理的に予見可能で特段不利益がない問題は、適用除外の追加を検討しても良いが、そもそもの原則変更はあってはならない。

- ・（参考４）４ 管理者と処理者との違いで分けている部分は、GDPRの議論と日本の議論は違うので、その点を認識し議論すべき。

③高橋主席研究員から、資料３に基づき主に以下の点について説明があった。

- ・（参考４）２・３ 個人への直接的な影響が想定されない個人データの利用等の考え方について、以下の四つに分けて検討。
 - A：個人識別性があるデータを個人の権利利益への影響が想定される利用をする
 - B：個人識別性があるデータを個人の権利利益への影響が想定されない利用をする
 - C：個人識別性がないデータを個人の権利利益への影響が想定される利用をする
 - D：個人識別性がないデータを個人の権利利益への影響が想定されない利用をする
- ・ Aは通常の個人情報の利用、Dはいわゆる匿名加工や統計データの利用にあたる。
- ・ 今回の問題はBの領域に該当する。これまで個人識別性があるデータを、同意を取らず利用することを考えた場合、一旦匿名加工等をしていた（D領域利用）。
- ・ この場合は、提供先で利用できるデータの精度あるいはバリエーションが限定され、必要な活用ができない場合がある。提供先には個人識別性があるデータを自分で処理したいというニーズもある。
- ・ しかしBには、提供先での利用目的が個人への影響がないものとされていて、実際にはそれ以外の目的に好き勝手に使われてしまう問題があり、結果として現在の規律が整理されている。
- ・ この問題が解決できるのであれば、B領域で利用目的制限の緩和を検討する意味がある。
- ・ 具体的には、透明性とセキュリティを大前提として、技術を含むガバナンスで提供先に利用制限をかけることが考えられる。PETs（プライバシー強化技術）はこのような問題解決に貢献することが期待できる。
- ・ なお、C領域はそもそも存在しないと考えられていたが（個人識別性がないので、個人に影響を及ぼし得ない）、いわゆる第三者Cookie問題でその

存在が明確化し、法が改正された。

- ・ 現在の法律は個人識別性の有無で利用目的制限の有無が規律されているが、このように見てみると利用時の個人への影響の有無の考慮も重要である。
- ・ （参考４）１① 本人関与が結構大変。利用目的の理解ができない。個人情報保護法では具体的な利用目的の特定を求めており、それは言うまでもなく必要だが、より分かりやすく説明することを推奨してはどうか。抽象化した説明を推奨してはどうか。抽象化した説明の存在により、本人の理解も上がり、第三者のチェックも進み、それなりに機能するのではないかという期待を持っている。抽象化した説明の一つの案は、個人単位で使うか、全体・集団（統計的）に使うかという軸と、サービスの提供で必要か、あるいは追加的かという軸で分けたものがある。これには別案があっても良い。まずこの抽象化した仕切りをちゃんと説明した上で、個別具体的な説明をこのカテゴリーの下にぶら下げて書いていくことで、社会によるモニタリングのガバナンスの実効性が上がるのではないか。
- ・ （参考４）１⑥ 個人のデータを用いた自動的な処理で、かつ本人に相当な影響を与えるものは看過してはいけない。こういうことが行われる場合は、はっきりと本人に理解させる必要がある。プロファイリングの概念が整理されていないが、ユーザープロファイルを構築するプロセスとユーザープロファイルを適用するプロセスに分けた整理が必要。プロファイル自体に大きなタブー性があるわけでは必ずしもなく、やはりプロファイルそのものよりも、自動的な処理で相当な影響を与えることがタブーで、特に注意すべきこと。

④森弁護士から、資料４に基づき主に以下の点について説明があった。

- ・ （参考４）１ データの取扱い等について理解できる人とそうでない人との距離は従来よりも離れているが、中間層であるマスメディアが頑張って理解し、分かりやすく情報発信することも期待できるし、生成AIも消費者にとって強い味方になるのではないか。
- ・ （参考４）１⑤ 本人の認知限界その他の事情から、本人の関与による規律に依存しないことが求められる場面はあるが、本人の関与は単なる手段ではなく、法第３条の適正な取扱いの重要な要素。本人の関与が十分に確保されない規制体系では、そもそも適正な取扱いは担保されない。
- ・ （参考４）１⑥ プロファイリングのような情報生成は、本来は取得規制の適用があるべき。無限定なプロファイリングとそれに基づく本人へ

の働きかけを許容すると、権利利益の侵害のおそれは極めて大きなものになることから、利用目的の限定や本人関与の強化は必要。

- ・（参考４）１－⑧ 本人がより能動的に関与し得る仕組みは、プライバシー侵害を防ぐ観点から望ましく、利用の適正性の確保にも資する。データ保護法制において、必要以上に本人の関与が制限されるような法制度では、取扱いの適正性の確保ができていないとは言えない。
- ・（参考４）２ 統計データへの加工は、Q&Aがあり、そもそも利用目的とする必要はないと規定されており、この話は一旦決着をしている。手元の情報を統計化して利用することは権利利益の侵害のおそれがないため本人関与は不要。取得後に統計化する、プロファイリングで生成した情報を統計化する、提供してから統計化するなどの、統計化の前にワンアクションが入っている場合は、統計化そのものとは別に評価が必要。公益性が強い場合には本人関与は不要だが、統計化前のアクションは評価が必要。
- ・（参考４）３ 本人関与を通じた規律によらない規律を導入することに合理性があるかは疑問。提供先の利用目的が正当でも、提供先の安全管理措置等に問題あるかもしれない。安全管理措置等を他の規律で統制するなら理解できるが、統計化前のアクションが評価できていない。
- ・（参考４）３ 第三者提供を当然のものと本人が思うような場合は、ビジネス連絡先の情報について提供制限を緩和できるのではないか。
- ・（参考４）５② 個人の権利利益は、プライバシーその他の権利利益という従来の解釈が引き続き妥当。中心は、民法におけるプライバシー侵害。これまで裁判所は様々な対立利益との関係でプライバシー侵害について検討してきておりその蓄積とアナロジーは今日も重要。それを無視して権利利益の侵害とは何か論ずるのはナンセンス。第二に不法行為となって損害賠償を受けたり、差し止められたりするような取扱いをできる限り個人情報保護法によって回避させることは、過重な規制を避け、プライバシー侵害防止の観点から重要。個人情報保護法はデータ保護であり、プライバシー侵害は知らないとなると、事業者はそれぞれ独立した二つのシステムを持つ必要に迫られる。差し止めや損害賠償請求を受けることを考えれば、そこはできるだけ重なり合っているほうがいいのではないか。
- ・（参考４）５② いずれも権利利益の侵害につながり得る。公益性や本人の利益があれば許容される場合がある。特に（Ａ）（Ｂ）（Ｃ）（Ｄ）に序列はない。
- ・（参考４）６② ウェブの閲覧履歴を想定すると、特別な規律を課すこ

とが妥当。本人関与を通じた規律とそうでない規律の双方が有効。特にレコメンドや行動ターゲティング広告を可能にするようなデータベースは、オフラインの教育や医療等を含む様々な場面で、我々の体験を決定し、もはやDMP（データ・マネジメント・プラットフォーム）のデータベースは、広告とレコメンドだけに使われるのではない。オフラインでも我々がどういう扱いを受けるべきか決める材料として使われる。データベースにより、私たちが見聞き体験することは、ディスプレイの内外両方においてデータベース次第。体験や見聞することを自身が決められることは当然で、本人がレコード消去やデータ取得・蓄積を拒否できるようにすることは極めて重要。そのようなデータベースは悪用されれば、脆弱性プロファイリングやマインドハッキングなどの重大な問題を引き起こすため、本人の関与に依存しない統制も必要。本人は自分の体験をコントロールしたいが、どんなことをされているか不知である面もある。

⑤山本教授から、資料5に基づき主に以下の点について説明があった。

- ・（参考1） 現行の個人情報保護法第1条を読むと、最高裁の宇賀さんのコンメンタールにもあるように、個人情報の有用性を斟酌することを要求しているが、両者を対等に比較衡量するのではなく、個人の権利利益の保護が最重要の目的であることを表現しているのだと解釈できる。
- ・（参考1） 園部先生と藤原先生のテキストを見ても、個人情報保護法の主目的が個人の権利利益の保護にあること、これに随伴して個人情報の有用性への配慮も目的に含まれることを明らかにしているという言い方がされており、有用性への配慮と個人の権利保護との間に序列があることは、改めて確認しておく必要がある。
- ・（参考1） 個人情報保護法第3条には、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に鑑み云々ということが書いてあることも、改めて強調しなければいけない。
- ・（参考1） 数次改正している基本方針でも、個人情報保護法の第3条と憲法との関係を明確に指摘しており、個人情報保護法の第3条は、個人情報が個人の人格と密接な関連を有するものであり、個人が個人として尊重されることを定めた憲法第13条の下、慎重に取り扱われることを示している。
- ・（参考1） 直近の令和4年の基本方針は、この説明にプライバシーという文言が加えられ、第3条には個人情報はプライバシーを含む個人の人格と密接な関連を有するものであり云々と記されているところも、改めて確認。

- ・（参考１） 日本の場合、基本方針を見ると、個人情報の保護とプライバシーとが密接に結びついている、あるいは次第に結びついてきたと考えられる。欧州においては、個人データの保護とプライバシーとが別個のものだと捉えられる傾向もあるが、カリフォルニアのプライバシー権法など、プライバシーと個人データの保護を重ね合わせて考えるものもある。
- ・（参考１） 日本において、個人情報の保護、個人データ保護をプライバシーから切り離していくという方向性も考えられるが、その場合、政府は従前の説明を変更しなければならない。
- ・（参考１） EUとの十分性認定の際に、憲法と紐付いた権利保護の立法であることが更に明確化された。2016年以降、EUとの対話において、憲法との紐付き、あるいは権利保護の立法であるということを強調しないと対話は難しいところがあったのではと推察される。かつては行政の取締り立法、あるいは手続法としての性格が強かったかもしれないが、現在は個人の権利利益の実体的な保護が強調される立法へと発展してきている。だからこそ、現在、そして将来のアイデンティティが問われている。
- ・（参考４） １ 目的規定を見ると、適正性を確保することによって、憲法第13条と結びついたプライバシーなどを含む個人の権利利益を保護するものと読める。十分性認定との関係も整理しておく必要がある。EU基本権憲章を挙げたが、第8条第2項の前段は適正性のようなことを述べている。後段ではいわゆるアクセス権とか訂正請求権が規定されている。後段に掲げられた個人のアクセス権等が、前段の公正な処理のための手段として捉えられているのか、それとも公正な処理とともにアクセス権が規定されているのかが一つポイントになるか。
- ・（参考４） １① 本人関与は、適正性を確保するための手段あるいは責務であり、それ自体が権利でないかのように読める。仮にそうだとすると、本人関与以外にも他の手段によって適正性が確保されるならば、本人関与は究極的に不要となる。例えば個人が自律的・主体的に生きるために、自らの意思に基づき、自らの情報にアクセス等することは、理念上否定されてしまう。適正性をどう定義するかにもよるが、目的外利用もされておらず適正に使われているが、データをほかの事業者に移したいといった本人の意思（データポータビリティなど）が個人情報保護法では守られないということになってしまう。
- ・（参考４） １① 現行法の第33条の第2項は、なぜ当該本人が請求した方法での開示を求めているのだろうか。適正性の確保の手段であるならば、そこまで本人にサービスする必要はない。そこには適正性以外の目的が

含まれているのではないか。

- ・（参考４）１① 本人関与が適正性を確保する上での手段だとすると（手段理論）、データポータビリティなど、より能動的に関与できる仕組みは個人情報保護法の射程外だと理論上になってしまう。手段理論であれば、適正性確保という目的を超える本人関与は過剰で、事業者の経済活動制約を憲法上正当化できない。
- ・（参考４）１① 個人データが適正に扱われるために本人が自己のデータの取扱い状況について認識し、監視するという責務を負っている、そのための本人関与なのだとされると消費者はびっくりしてしまうのではないか。
- ・（参考４）１② ダークパターンを含む現状を前提に、同意疲れや認知限界があるので、本人関与は無意味、あるいは限界があると説くことには問題がある。仮に本人関与が基本権と紐づく権利であるなら、変えるべきは現在の決定環境のほうではないか。このあたりは更なる検討が必要。仮に認知限界論を根拠に権利性を否定するなら、同意疲れに限らず、現在はあらゆる情報が飛び込んでくる情報疲れといった状況も生じており、表現の自由の在り方にも影響を与えることになる。我々の情報処理能力を超える情報を浴びているとすれば、情報をそしゃくし、自律的に何かを発言するということは難しくなる。選挙権も、プライバシーポリシーと同じで、すべての候補者や政党のマニフェストを読み、これを理解する能力を持っていないとすれば、選挙権の行使も否定されよう。現実の認知限界を問題にすると、ほかのあらゆる権利の権利性も否定されてしまう。
- ・（参考４）１⑥ アテンション・エコノミーの諸問題やEU・米国でも問題になっている若者のアディクションの問題、偽情報の増幅・拡散など、現在のデジタル空間の問題の多くは、パーソナルデータの網羅的な収集、プロファイリング、レコメンデーションという、一連の、一般ユーザーにとっては不透明なエコシステムから生じている。Cookieの仕組みなどを果たしてどこまでのユーザーが理解しているのか。情報空間における一般ユーザーの主体性が相対化し、あるいは喪失している可能性がある。必要なプロファイリングはあると思うが、様々な問題の背景にはプロファイリングがあり、個人データ保護法制の本丸はプロファイリングではないかとさえ思える。そうすると、プロファイリングを軸とした現在の非常に一般的でユビキタスなエコシステムに十分対応できない個人データ保護法制は、過少である。これとの関係で個人情報の定義の問題も考える必要がある。Cookie情報等は、個人情報の定義の中に含めるのが本

筋。

- ・（資料４）６① 差別的な評価が不当に助長されることが相当程度予想される類型のみを要配慮個人情報と位置付けるのは問題。例えば、今、AIプロファイリングなどで、個人の潜在的な認知過程が介入・操作される状況も生じている。当該個人の主体的・自律的な意思決定への介入になるので、差別的評価が助長されないものについても管理が必要ではないか。

（２）各ヒアリング対象者と事務局との主な質疑応答は以下のとおり。

本人関与によるガバナンス等について ※「参考資料１－１（参考４）１

①」関連

（事務局）

- （参考４）１で書いた適正性を本人の関与により規律しようとする仕組みは、制定当時、藤原委員長が執筆した解説本があり、そこにその当時の雰囲気は様々な形で書かれているが、通底するメッセージとして、利用目的の通知・公表により個人あるいは社会で実際にどういうデータの活用がされているかをモニターし、本人が自分のデータがどう持たれているか、どう使われているかを、関わり合うことを通じてガバナンスを効かせるということが書かれていたことを奇貨として、一つの説明のタイプとして、ここにあって書いてみた次第。
- もとより個人がそういう立場から関与する責任を負うということを前提にする必要はなく、むしろ本来的な自分のデータに関する権利として位置付けて解釈・整理、あるいは強化していくという立場もあると思うし、むしろそういった議論をしていただく材料として提示したので、特段何か強い主張であるわけではないことを付言する。
- その上で、森弁護士の話を私なりに解釈すると、本人が関与できることがまさしく適正に扱われることにおける必要条件というか、本人の関与すらできていないものは適正ではないという御主張だった気がした。
- 他方、山本教授は、どちらかというと、適正性の実現のために本人が関与しろと言われるとびっくりするのではないかという話で、本人にとって当然の権利として、ガバナンスの一翼を担うということ以前の問題として位置付けられているというお話だったかと思う。
- 佐藤先生のプレゼンの中では、事業者の自律的なガバナンスにはもとより期待はできないということで、ベストかどうかはともかく、本人関与にかけるしかないという話だったという気もした。つまり本人に何らかの形で関与させることによって実効性を担保するという話で、それを

どう実効的にするかという工夫があるということだったと思う。

- その上で、新保教授は、実効性の確保という観点では、事業者がデータをどう扱い利用するかといった点について、極力具体的にしっかり宣言し、本人や広く社会に対しコミットさせ、この履行状況を監視することにより規律していくということだったと思う。
- 高橋主席研究員からは、より分かりやすい示し方の工夫として、分かりやすくコアとなる要素を構造的にイメージできるような表現形式を提示し、それに基づいて、自分の提供したデータについては、どういうタイプのデータ処理に当たるのか、といった形で本人が認識した上で、それを具体的に更にディープに理解していけるように、まずは、入り口の見せ方としての工夫の御提示があったと思う。
- 皆様方それぞれ意見が違うのか、違わないのか。今申し上げたよう整理についてのご意見、さらには、ガバナンスにおける個人の関与をどこまで期待できるかという点などについて補足いただけると幸い。
- ガバナンスにおける本人と位置付けについては、「もはや本人には期待できる状況ではない。したがって、より行為規範、事業者は何をすべきとか、利用目的には何が許されるかとか、そういったことを法律で決めた上で執行するしかない」という御意見も多数あった。

(佐藤教授)

- プライバシーガバナンスガイドブックをまとめたときにその議論があった。我々が考えていたことは、ガバナンスだからといって全部事業者任せのも変な話で、事業者のガバナンスにおいて、積極的に本人同意を求めることも一つの在り方。そこは対立せずどちらでもいい。

(新保教授)

- 個人のガバナンスと言うと聞こえはいいが、これだけ情報の非対称性がある。ネットで個人情報保護方針が公表されていても、実際にそれに沿った取扱いがなされているか、確認できる個人はもはやいないのではないか。そうすると、形骸化している個人情報保護方針は、そもそも公表している意義が問われている。まず形骸化している個人情報保護方針をきちんと法的に位置付けるべき。実質的に基本方針に基づき個人情報保護方針とプライバシーポリシーなどという形で一般的に公表しているので、これを法的にきちんと位置付けるべき。個人はもはや個人情報保護方針を見ても何もできないという現状からすると、きちんと法執行すべき。その基準は、FTC法第5条の不公正または欺まんの取引と挙げているが、個人情報保護委員会がアクティブに確認し、表示義務として実際に表示されている個人情報の取扱いと実態が異なる場合に、表示義務違反

として適切に執行すべき。

- そのための確認がかなり大変な作業。これが最初の個人情報保護委員会の体制強化につながり、実際にどのような個人情報の取扱いがなされているかきちんと確認する。個人の自律性に委ねることは現実的か、という点がそもそもの問題意識であり、今日の参加者も、実際に公表されている個人情報保護方針を読んで、事業者の個人情報の取扱いの実情をきちんと把握してモニタリングし、実際に何らかの本人関与をしたことがある方がいるのか。私はない。

(事務局)

- そういう意味では、利用目的の通知・公表義務について、むしろ、プライバシーポリシーの公表義務に変えていくということになり、それと、実際との差分について、個人情報保護委員会がモニタリングしていくという仕組みに転換せよという主張か。

(新保教授)

- そのとおり。これだけの情報の非対称性があり、実際にどのように個人情報を取り扱われているか確認するすべはもはやない。確認できるのはあくまで個人情報保護方針など法的公表事項で、実際どのような取扱いを確認する唯一の手段になっているが、肝心の個人情報保護方針で法定公表事項として公表されている事項が形骸化しており、一般に見ると、例えばプライバシーマークを取って公表している事業者でも、コピペの個人情報保護方針で単に形式的に公表している。そうすると利用者側から一体何が確認できるのかというのが、私の問題意識。そうであれば、表示義務として実際に表示されている個人情報の取扱いとやっていることの違いがある場合には、表示義務違反として適切に執行することが重要になるのではないか。さらにAIにおける個人情報の取扱いなど、個人の側としては何もできないので、こういった観点から、個人の自律的ガバナンス、自主的な判断は、個人の権利利益を保護する方法としてほぼ望めない。したがって、執行体制における課題として、権限拡充も含め検討すべきではないか。

(事務局)

- 権利利益とどう関連するかということとの関係で、本人にとって権利利益が守られているかどうかをプライバシーの観点から評価する場合、結局のところ、プライバシーは主観的なものである故に本人しか評価できないという議論がある。そうすると、新保教授がおっしゃっている権利利益とは、プライバシーという要素も含むかもしれないが、ある種客観的に評価できるような基準を、個人情報保護委員会の執行経験などを

援用しながらつくるということになるか。ご主張はそこまでではなくても、利用目的の通知・公表、プライバシーポリシーの通知・公表などを徹底させ、個人からの通報などを契機に執行していくような、米国FTC的なものになるか。そうすると、プライバシーとはちょっとずれる気がするが。

(新保教授)

- プライバシーの権利は主観的な価値・評価にかなり影響されるので、法執行においてプライバシーの価値判断は無理で、それが理由になるとしても、客観的な法執行基準にはなり得ない。一方、表示義務のように、言っていることとやっていることが違うということの判断はある程度できる。
- FTC法第5条と書いたのは、言っていることとやっていることが違うことの判断は、規制当局の側からは判断・確認ができる手続。ここをプライバシーの評価や権利保障といった、いわゆる実態的な利益保護の観点からの評価を監督機関が行うことはできない。あくまで表示義務についての確認、これを第三者の立場で行うことが求められているのではないか。

(森弁護士)

- 私は自分で選択できることがあり得るべきだと思っている。情報の非対称性で個人は何も分からない、全部当局が決めるべきという話をされる方は、必ず利用規約が全部読めない、難しいという話をされるが、それは全ての分野において共通。民法の定型約款の議論のときにも、約款は合意なのか、客観的ルールなのかといった話が出てきた。消費者と事業者の間の情報の非対称性は全ての場面において存在する。それでも消費者は事業者を選び、あるいは契約をする、しないを選べていいはず。なぜなら、自分が見たり聞いたりするもの、自分の経験、言うなれば自分の人生、それは自分で決めていいことにされているべき。例えばAの事業者は行動ターゲティング広告をするが、Bの事業者はしないという場合、どちらを選ぶか基本的には本人が決めてよく、そのぐらいの判断はできる。当局が行動ターゲティング広告は一律禁止であるとか、行動ターゲティング広告はこういう条件を満たす人たちだけできるとか、そんなことを決めることができるのか。当局は本人にとっても良い利活用ができることを示すようなことが可能なのか。データが第三者提供され統計化される話があったが、提供先が信頼に足る企業であれば、我々はオプトアウトしないが、直近大規模な漏えい事件を起こしたばかりで、それによってデータガバナンスの不足が露呈しているところに提供され

るなら、それは嫌だと言いたいということ。そういった場合に備え、例えばオプトアウト導線を設けておくようなルールをつくることは意味のあること。そのぐらい構わない、気にしないという人は、そのまま残ればいいし、嫌だと言う人はオプトアウトすればいい。利用規約が分かるかどうかという話は問題を過度にわい小化している。さらに言えば、当局が微に入り細をうがって決める力があるのか疑問。

- 私の考えと山本教授のお考えは基本的には同じで、個人情報保護法第3条に適正な取扱いとあり、私が「適正な取扱い」と言っているのは、個人情報保護法が目指すべきものという意味で言っている。それに対して、山本教授の「適正な取扱い」は、客観的な制度の状況。それと主観的権利を対峙させ、客観的な制度状況に関して「適正な取扱い」とおっしゃっており、そういう意味で利用法が違う。

(山本教授)

- 今のお話でいくと、森先生とは適正性の定義が違うだけで、大部分は同じと理解。ガバナンスの問題と個人の権利の問題、アクセス権等は、基本的には関係ないのではないか。ガバナンスがしっかりしていて、法令のとおり個人情報を利用しているという意味では、客観的に適正に取り扱っている企業であっても、それに対するアクセス権は認められるべきで、その延長で、今後はデータポータビリティ権も認められるべき。例えば自分が患者であれば、その病院がどういうデータを持っているのか、適正に取り扱われていたとしても聞きたいかもしれないし、別の病院に移りたいなら、別の病院に個人データを移したいと思うかもしれない。ガバナンスの問題と個人の権利の問題は、そういう意味で違うものとして捉えている。これは情報空間において、個人がいかに主体的になりし自律的に生きられるかということであり、その意味で私の立場はやや例外的な立場かもしれない。それが先ほどのEUの基本権憲章の第8条第2項の読み方にも関わってくるところ。少数説で、日本では実務的には受け入れられないと思う。ただ、規範論的には主張し続ける必要がある。

- もう一つ、これも少数説かもしれないが、先ほど新保教授がおっしゃったことは非常に正しいと思うが、例えば選挙のときにも、実際に多くの有権者は各候補者のマニフェストを全部読むわけではないだろう。もしマニフェストのような文章を読んでこれを理解する能力がないからといって自律的な投票権の行使を否定すれば、民主主義も否定される。我々にはその能力がないので、他の賢人に任せた方が良く。現実に対する評価は新保教授と同じだが、その規範論的な評価が異なる。

(高橋主席研究員)

- 技術的な観点で言えることは、利用目的等の理解が困難になっているので、それが誰にも理解できることを目標におき、なるべく分かりやすくすることを推奨してはどうかということ。なおAIについては利用者も事業者も個人情報はどう利用されどうなるのかがわからないことがある。利用者が理解し、事業者と信頼関係を持つことが基本だが、AIに関して事前に企業が個人に対して十分な説明を果たせないことがあるかもしれない。その場合は、場合によっては結果責任が問われる場合が起きうると考えられる。

ガバナンスの手法と類型について ※「参考資料 1－1（参考 4） 1 ①」

関連

(事務局)

- プライバシーポリシーをしっかりと示すことが重要というのはおっしゃるとおりかもしれないが、認知限界だという話もあるが、それを分かりやすく通知・公表すべきということで、ダッシュボードや2段階の表示がよい等、色々な工夫が必要かと思われる。適切な個人の権利利益が侵害されないようなデータの利活用をどうやって実現していくかというときに、当然企業側のガバナンスは要素としてあり、本人が自主的に関与できるように通知・公表、同意取得などの手法があり、当局として必要な場合には執行しモニタリングすることもある。その組合せのベストミックスがどういうことなのか、議論の必要がある。様々なデータ利活用がある中、全てを均質にやるより、ある程度場合分けをした上で対応することも必要か。例えばデータ利活用の中でも、コンテキストベースで本人としても利活用が容易に想像できる社会通念上当然と思われるような類型、意外性があるためしっかりと説明が必要な類型、不適正利用で本人が同意してもそういう使い方を禁ずるべき類型等があり得るか。データの利活用が非常に多様で複雑になっている中で、本人が全てを理解することが難しいとすると、ある程度リスクや内容に応じ色分けし、本人が確認すべき領域を明確にした上で確認いただき、不適正なものは不適正と位置付けることについてどう考えるか。

(佐藤教授)

- その部分の方法は技術的には正直思いつかない。ただ、例えば行政機関等個人情報保護法であれば、利用や第三者提供の際に個人の権利利益を侵害するおそれがないというただし書がついていた。それに近い形で、本人が同意をしても、権利利益の侵害があるときは止めるような法

律のつくり方をしていくことが、今の問いへの回答になるか。

(森弁護士)

- いろいろ試み自体はあるかと思っており、AIを使うという手法もあり、ある程度理解力のある人が評価するという手法もある。利用規約とか、サービスレベルアグリーメントの話だけではない。選択の機会は、サービスレベルアグリーメントの選択だけでなく、前に漏えいしたからこの事業者は怖いといった話も当然あり、そこに向けて事業者側のインセンティブも働く。しっかり安全管理措置をして、正しいレピュテーションを確保しようとする。逆にやらかすと、みんなにぞろぞろ逃げられてしまうことが、事業者側のデータガバナンスを強化する方向にも働く。喫緊のところでは、どのように利活用をして、規約がどうなっているのか、漫画を使って説明したり、アコーディオン方式にしてみたり、そういう工夫は世間的にはいろいろとされているのではないか。

本人関与の捉え方、プロファイリング等について ※「参考資料 1-1 (参考 4) 1 ①、⑥」関連

(事務局)

- 山本教授から本人の様々な請求権、その他の位置付けについて話があったが、もともと前提としていた事業者、本人、社会との関わりにおいて、データが適正に使われる環境が醸成されるというガバナンスメカニズムの担い手として本人を登場させていたわけだが、山本教授の主張は、そういった機能的な「本人」ではなく、ある種当然の権利主体としての本人を想定するということ。そうすると、データガバナンスを法律内省的にどう担保していくか、どういう規律が重要かという論点が残るが、それは先ほどの新保教授の主張のような話になっていくのか、あるいは違ったビューがあるのか。

(山本教授)

- 私が言いたかったことは、まさに、「本人」をガバナンスのための機能と完全に見るべきではないということ。そういう意味で、実際のガバナンスは、新保教授の考えに大変近い。例えば、個人としてはXという事業者と、この目的について自分の情報を共有してもよいという決定をした。ところが、一旦情報が中に入ってしまうと、Xという事業者がほかの目的に利用しているかもしれないし、勝手にYという事業者と共有しているかもしれない。これを本人が追えないので、事業者のガバナンスも含め、第三者的な個人情報保護委員会のような機関がしっかりとエンフォースメントしていくことが重要。そもそも本人はガバナンスのための機

能と自らを認識していないように思うので、本人をガバナンスメカニズムの担い手に数えることには限界がある。

(事務局)

- 山本教授がプロファイリングのところで言及している本人関与も、あくまでもプロファイリングの有り様そのものをいい塩梅に社会全体としてどうコントロールしていくかという文脈での個人というより、個人がある種ジェネラルな拒否権があるような理解に近い。

(山本教授)

- 他方で、現行法との整合性の観点で、少なくとも現行法の個人情報の取扱いと平仄を合わせる必要はあるのではないかと思います。今は一般的な個人情報の取得に関して同意までは求められず、通知・公表のみが求められるが、プロファイリングについて同意を求めることになると、今の一般的な個人情報の取得よりもプロファイリングに対する規律の方が上がってしまう。要配慮個人情報は、取得のところで本人の同意があるので、要配慮個人情報のようなものをプロファイリングにより推知、生成する場合には、要配慮個人情報の取得とみなし本人の事前同意が必要と考えるべきだろう。基本的にプロファイリング一般に対して、本人の選択権が与えられるべきだと思っているが、現行法との平仄でどこまで組み込むか、具体的に議論すべき。

(事務局)

- 先ほど森弁護士のプレゼン資料の中に、プロファイリングのような情報の生成は、本来は取得規制の適用があるべきという一文があったが、意味合いをもう少し具体的に知りたい。ここでおっしゃっているのは、プロファイリングによって、山本教授がおっしゃっている意味での要配慮個人情報が取得されてしまうという意味での情報の「生成」なのか、あるいはプロファイリングの作業の中で出てくるフォーマットの、誰がどんなデータがあった場合はどんな傾向があるというようなプロファイリングをする過程で出てくる「データ群」なのか。プロファイリングは、利用目的でプロファイリングをしますと書くことはあり得るが、その上でどんなプロファイリングをすとかという話が2段階目にあり、2段階目についてもより具体的に説明すべきという話もあり得るので、確認したい。

(森弁護士)

- 私が論じているのは、1人のレコードの中にこの人はこんな人という属性を推定して、追加するという場面。

(事務局)

- そうなると、そこは新しい情報の取得になり、理想的には本人に改めて取得した旨が分かるような状況をつくり上げるのが望ましいということか。

(森弁護士)

- 現行法でいうと、もし要配慮個人情報をプロファイリングして、生成するなら、同意取得すべきということになり、さらに言うと、取得時の利用目的の通知・公表の対象になる。これまでのほかのレコードの項目と利用目的が同じなら通知・公表は必要ないが、それを違う目的で利用するなら、通知・公表をしなければいけないという、二つの取得に関する規制の適用があることになろう。

(事務局)

- プロファイリングについてもう1点。どんなプロファイリングは許容されるかという議論をこなさないで、規制の具体案に持ち込むことは難しい。その際、高橋主席研究員のプレゼン資料7ページで、一つのたたき台をお示しいただいた。皆様方はこれをどういうふうに思われるかを交えながら、こんな形でのプロファイリング規制が現実的にあり得るのではないかというアイデアがあれば紹介いただきたい。

(高橋主席研究員)

- 出典があって書いているわけではないので、あくまでたたき台として御議論いただければ。

(佐藤教授)

- プロファイリングの問題が特殊なのは、プロファイリングが個人から見えないところ。まずプロファイリングをされていることを知らせることが第一歩。その上で、良い・悪いプロファイリングが仮にあったとき、誰が判断するのかについて、本人しか判断できないのではないか。もちろん明らかに悪いプロファイリングである類型があることは言えると思うが、ボーダーラインは本人に頼るしかない。プロファイリングの問題は、使われ方として個人の権利利益の侵害につながりやすいことと、もう一つは、正確とは限らないこと。ほかの方の情報を持ってきて推定しているに過ぎず、不正確なことがあり、間違った結果によって権利利益の侵害が起きやすい。次に結果をどう知らせるのか、更にその結果がどう利用されているか考えなければいけない。ただし、例えば、本人が情報の提供を拒否した結果として別の不利益が出るようなものもあり、それも含めて拒否した本人に対して法的に助けを用意できるかという点も重要。

(森弁護士)

- （許容されないプロファイリングとして）ざっくり三つほど考えられる。一つ目は、要配慮個人情報のプロファイリングで、一般に機微性が高いとされているもの。二つ目は、プライバシー的なものが個人情報保護の目指すべき方向性で、それが取扱いの適正性だと考えているので、そういった観点から不利益な情報で通常であれば公表されたくない、取得されたくないような、そういった不利益情報のプロファイリング。三つ目は、操作可能性に関する情報。これは結構実際に使われているのではないかと推測するが、例えば信じやすい、言われたことを鵜呑みにしやすい、将来に対して漠然とした不安を持っている、そういう情報をウェブ閲覧履歴などからプロファイリングすること。そういったユーザープロファイルを使って詐欺広告のターゲティングなどを広告主にさせているのではないかという気もしており、そういった3種類の категорияが考えられるのではないか。

（山本教授）

- 私もそのような理解。要配慮の個人情報を生成するような類型と、スコアリングというか、個人の人格や能力をプロファイリングするような、GDPRの第22条と関連する類型。それと、心理的脆弱性に関するプロファイリングの類型。
- ただ、心理的脆弱性に関する類型については、特に子供の場合には不適正利用のところで、つまり、本人の同意に結び付ける形ではなく、まさに本人の自律的な選択権の限界が認められるところではあるので、心理的脆弱性については、適正利用のところで一般的に禁止なり制限することも考えられる。特に最近は一ディクシオン、依存症を引き起こす形でプロファイリングをしていく類型に対する規制が世界的に議論されつつある。いずれにせよ、従前考えられてきたターゲティングは、例えば我々自身がある程度予測可能な性別や年代とか、そういった大雑把なセグメントを前提としてきたが、ニューロマーケティングと呼ばれる我々の心理的特性や認知バイアスを踏まえたものが出てきていることを踏まえて議論していく必要がある。

（事務局）

- 個人の権利利益を侵害しない類型について本人が関与しなくてもいいのではないかという議論をさせていただいている。この点、そうはいつでも、本人が関与したいという方もいた場合、そういう方々に対してどこまで対応すべきと考えるか。同じように、現状の個人情報保護法において、例えば第27条で、公益性の高いものに関しては、本人の関与の重要性以上に公益性の観点での必要性があるという理由で本人の関与の例

外が規定されているが、このような場合についてどこまで本人の関与が求められるか、また、そこまでする必要がないとき、権利利益の侵害が極めて小さいからということで個人の関与は必要ないと整理することができるか、お話を伺いたい。

(森弁護士)

- 公益性がないところでは、本人の関与、同意を得てから、というのが原則。公益性が高くなれば、同意ではなくオプトアウトだけになるだろうし、更に公益性が高くなれば、オプトアウトもなしで問答無用で、ということになる。重要なのは、データベースによって物事が決まる時代には、本人の選択が尊重されるべきで、それが個人情報保護法の目指すべきものだと思うが、公益性による制約がかかっており、その多寡によって同意が不要になる、オプトアウトが不要になることは当然あり得る。そもそも本人の選択が重要ではないという話には同調できないが、様々な場面で公益性によって本人が選択できなくなることはあり得て当然。

(山本教授)

- ここは森弁護士とはちょっと違うかもしれない。私は昔からデータの世界を個人の世界と集合の世界に分けて考えており、Cookieも要はターゲティングの基礎になるような利用は、個人情報として捉えるべきだと思っている。特定個人の識別性が微妙なものでも、当該個人に直接働きかけるために何らかの個人と紐付いているので、個人情報として考え、そこへの本人関与は、まさに権利として考えていくべきだという理解。他方、統計利用の例を挙げていただいたが、個人臭さが仮に残っているデータだとしても、例えばAIを学習させるための集合的なデータのような場合には、本人関与を限定的に捉えていくこともあり得る。その場合、セキュリティなどのロジックが必要になってくるが。ただ、個人への影響やリスクがどれぐらいなのかは具体的に考えていく必要がある。

(高橋主席研究員)

- 基本的には企業がどういうサービスを提供しているか、そして、提供されるサービスがプロファイリングによって影響を受けるかどうかをはっきりさせることが大事。プロファイリングでサービスが変わることは大きいことなので、仮にそうするなら、丁寧な説明を行うか同意を取ることになる。

(事務局)

- ちなみにAIの学習用に集めたデータが個人情報データベースではないと考えた場合の目指すべき方向として、個人は学習用のデータから自分のデータを発見した上でデリートしてほしいという欲求を持った場合、

そのような欲求は尊重されるべきかどうかという点について、森弁護士はどう思われるか。

(森弁護士)

- 学習についての公益性があれば、当然オプトアウトは制限されることもあるが、公益性がなければオプトアウトは認めるべき。

(佐藤教授)

- 学習済みのモデルの中から特定の個人の情報を削除することは技術的に不可能で、削除するなら学習前にやるしかない。現在、学習モデルは統計量だから個人データではないことになっていて、現時点ではすごく正しいと思うが将来は分からない。例えば特定の個人の行動をモデル化したようなものがあつたときに、それも学習モデルだから個人ではないのかというと、そうではなく、その辺りはAIの利用目的や、学習させるデータが特定の個人を狙い撃ちしたものではないなどの、幾つかの条件を入れないと、いいとも悪いとも言えない。今はいいと思うが、この先、本当にいいかどうかは分からない。

以上