

Title	個人情報保護法制の一元化：官民規律の全面的統合は可能か？
Sub Title	Unification of Japan's data protection laws : a study on feasibility of total unification
Author	中田, 響(Nakata, Kyō)
Publisher	慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所
Publication year	2022
Jtitle	メディア・コミュニケーション：慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 (Keio media and communications research : annals of the Institute for Journalism, Media & Communication Studies). No.72 (2022. 3) ,p.169- 178
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論文
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1121824X-20220300-0169">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1121824X-20220300-0169</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 個人情報保護法制の一元化

——官民規律の全面的統合は可能か？

中田 響



## 1. はじめに<sup>1</sup>

令和3年5月に成立した「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」(令和3年法律第37号。以下「令和3年改正法」という)によって、我が国の個人情報保護法制の一元化が実現した。すなわち、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の3法が統合されて1本の法律とされるとともに、地方公共団体における個人情報の取扱いについても統合後の法律の中で全国的な共通ルール<sup>2</sup>が設定され、独立規制機関である個人情報保護委員会が、我が国全体における個人情報の取扱いを一元的に監視監督する体制が構築された。

従来、我が国の個人情報保護法制は、公的部門の規律と民間部門の規律をそれぞれ別の法律で規定するセグメント方式を採用してきたが<sup>3</sup>、令和3年改正法の施行後は、公的部門の主体が遵守すべき義務についても、統合後の個人情報保護法の第5章において規定されることになり、その所管も、個人情報保護委員会へと一元化されることになる。その意味では、令和3年改正法によって、我が国の個人情報保護法制は、単一の法律で公的部門と民間部門の双方を規律するオムニバス方式へと移行したと評価することが一応は可能である。

しかしながら、令和3年改正法は、公的部門と民間部門の規律を完全に同一にするものではなく、その意味で、完全なオムニバス方式を採用したものではない<sup>4</sup>。むしろ反対に、令和3年改正法は、現行法制下における官民の規律の相違を原則として存置している。すなわち、①個人情報の定義や匿名加工された情報の位置付け等の法の最も基本的な部分については、法の一元化を機に、公的部門と民間部門とで規律の統一を図っているし、②医療分野・学術分野における個人情報の取扱いについては、国公立の病院や大学等に対しても原則として民間の病院や大学等と同等の規律を適用することによって、官民横断的な規律の統一を図っているが、その他の点については、従来の官民の規律の相違を基本的に維持している<sup>5</sup>。

このような令和3年改正法の改正方針に対しては、既に、賛否両面からの論評が行われつつある。一方で、今回の改正における官民規律の統合は不十分であり、官民の主体に原則として同じ規律を適用すること(以下「官民規律の全面的統合」という)を目指すべきであったとの否定的評価がある<sup>6</sup>。他方で、今回の改正が、公的部門と民間部門のそれぞれの特性を踏まえ、全体として「安易な統一化」を回避したことは、「賢明な選択」であったとの肯定的評価がある<sup>7</sup>。

現にEU圏等で官民規律の全面的統合が行われていることに鑑みれば、我が国において同様の方式を採用することも、絶対にあり得ないわけではないと考えられる。また、官民

の個人情報保護法制が、究極的には、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護する」という共通の目的に奉仕するものであることからすれば、官民の規律の内容は可能な限り同一であるべきだとの価値判断も、あながち理解できないものではない。そうだとすれば、令和3年改正法の改正方針が「不十分」であったのか、それとも「賢明な選択」であったのかは、結局のところ、官民規律の全面的統合が、様々な現実的制約の下で、実現可能な目標であったのか、それとも、非現実的と評価すべき困難事であったのかに依存するものと考えられる。

本稿は、以上のような問題意識から、現行法制における官民規律の相違とその要因を分析した上で、仮に我が国において官民規律の全面的統合を実現しようとした場合、どのような法制上の措置が必要となるかを、一種の思考実験として検討するものである。なお、本稿は全て筆者の個人的見解である。

## 2. 現行法制における官民規律の主な相違と令和3年改正法における対応

現行の個人情報保護法と行政機関個人情報保護法<sup>8</sup>は、いずれも「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護する」ことを法目的としているが<sup>9</sup>、個人情報の取扱いに関する規律の具体的な内容は大小様々な点で異なっており、その主なものを整理すれば次頁の〈表1〉のとおりである。これらの相違のうち一部のものについては、令和3年改正法において全面的又は部分的に解消が図られたが、その他の相違は、基本的に存置することとされた<sup>10</sup>。

## 3. 官民規律の相違の要因

以上のような公的部門と民間部門との間の規律の相違については、従来、相反する二つの評価が行われてきた。一方で、公的部門の方が規律の対象となる情報の範囲が広いこと【A1, A3】や、公的部門では個人情報ファイル簿の作成・公表が義務付けられていること【C1, C2】等に着目し、「公的部門の方が民間部門よりも厳しい」との評価が行われてきた<sup>15</sup>。他方で、公的部門では民間部門と異なり個人情報の取得や利用、提供の場面で本人同意が重視されておらず、「相当な理由」や「特別の理由」といった規範的・包括的な正当化事由が設定されていること【B4, C3, D1, D4】等に着目し、「公的部門の方が民間部門よりも緩い」との評価が行われてきた<sup>16</sup>。

しかしながら、私見によれば、公的部門と民間部門との間の規律の相違は、「一方が他方より厳しい」といった規律の強度の違いというよりも、むしろ、各部門の特性に由来する規律の性格の違いとして理解されるべきものであり、具体的には、主として、以下の4つの要因によるものと考えられる。

### ア 公的部門では、利用者によるサービス供給者の選択可能性が認められないこと【B2, B4, C1, C2, D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7】

一般に、公的部門と民間部門では、「利用者がサービスの供給者を選択できるかどうか」という点で基本的な性格の違いが認められる。民間部門では、利用者がサービスの供給者を選択できることを前提に、個人情報の取得や利用、提供に関し、本人同意を重視した規律が採用されており【B4, D1, D4, D5】、実際の運用としては、サービスの供給者が、サービス提供の前提条件として、利用者から個人情報の利用目的等について同意を得ることが広く行われている。

●<表 1> 現行法制における官民規律の主な相違と令和 3 年改正法における対応

相違の内容	令和 3 年改正法 における対応
<b>A 規律の対象となる情報の範囲</b>	
A1 個情法における個人情報の定義が照合の容易性を要件としているのに対し（個情法第 2 条第 1 項第 1 号）、行個法における個人情報の定義は照合の容易性を要件としていない（行個法第 2 条第 2 項第 1 号）。	解消
A2 個情法における「匿名加工情報」が非個人情報であるのに対し（個情法第 2 条第 9 項）、行個法における「非識別加工情報」は個人情報に準じて扱われる（行個法第 2 条第 8 項）。	解消
A3 個情法の規律対象となる情報が、原則として、データベース等を構成する「個人データ」に限られるのに対し（個情法第 2 条第 6 項）、行個法の規律対象となる情報は、データベース等を構成しない個人情報（いわゆる散在情報）も含む「保有個人情報」である（行個法第 2 条第 5 項）。	存置
<b>B 情報の取得に関する規律</b>	
B1 個情法では、不正手段による個人情報の取得を禁止する規定があるが（個情法第 17 条第 1 項）、行個法にはこれに対応する明文の規定はない。	解消
B2 行政機関は、法令上の事務の遂行に必要な個人情報しか保有することができないが（行個法第 3 条第 1 項及び第 2 項）、個情法にはこれに対応する規律はない。	存置
B3 行政機関は、個人情報ファイルの保有に際して総務大臣への事前通知が必要だが（行個法第 10 条）、個情法にはこれに対応する規律はない。	存置
B4 個人情報取扱事業者は、要配慮個人情報の取得に際して本人同意が必要だが（個情法第 17 条第 2 項）、行個法では、要配慮個人情報の有無を個人情報ファイル簿に記載することとなっている（行個法第 10 条第 1 項 5 の 2）。	存置
<b>C 情報の管理・利用に関する規律</b>	
C1 行個法では、個人情報ファイルに記録される個人情報の種類やその利用目的、収集方法、要配慮個人情報の有無等を記載した「個人情報ファイル簿」の作成・公表が義務付けられるが（行個法第 11 条）、個情法にはこれに対応する規律はない。	存置
C2 行個法では、個々の個人情報ファイルごとに利用目的を公表する必要があるが（行個法第 10 条第 1 項第 3 号）、個情法では、自社が保有する個人情報全体について利用目的を公表することも許容される（個情法第 15 条第 1 項及び第 18 条第 1 項）。	存置
C3 行政機関は、法令上の所掌事務の遂行に必要な場合には、相当な理由があれば、利用目的と異なる目的での保有個人情報の内部利用が可能である（行個法第 8 条第 2 項第 2 号）。	存置
<b>D 情報の提供に関する規律</b>	
D1 個情法では、本人同意に基づく個人データの提供が原則とされているのに対し（個情法第 23 条第 1 項）、行個法では、利用目的の範囲内での保有個人情報の提供が原則とされている（行個法第 8 条第 1 項）。	存置
D2 個情法では、委託や共同利用が第三者提供制限の例外とされているが（個情法第 23 条第 5 項第 1 号及び第 3 号）、行個法にはこれに対応する明文の規定はない。	存置
D3 行個法では、行政機関は、保有個人情報の提供を受ける者に対して、利用方法の制限や漏えい防止措置等の必要な措置を講ずることを求めるものとされているが（行個法第 9 条）、個情法にはこれに対応する規律はない。	存置
D4 個情法では、例外的に本人同意なく個人データの提供を行うためには、「本人の同意を得ることが困難である」ことが必要とされるのに対し（個情法第 23 条第 1 項第 2 号から第 4 号まで）、行個法では、例外的に利用目的の範囲外での保有個人情報の提供を行うためには「相当な理由」又は「特別の理由」が必要とされる（行個法第 8 条第 2 項第 3 号及び第 4 号）。	存置
D5 個情法では、オプトアウト手続を用意することで個人データの提供が可能だが（個情法第 23 条第 2 項）、行個法にはこれに対応する規律はない。	存置
D6 個情法では、外国にある第三者への提供の制限に係る規定があるが（個情法第 24 条）、行個法にはこれに対応する規律はない。	部分的に解消 <sup>11</sup>
D7 個情法では、個人データを第三者に提供した場合に記録を作成することとなっているのに対し（個情法第 25 条）、行個法では、保有個人情報の経常的な提供先を個人情報ファイル簿に記載することとなっている（行個法第 10 条第 1 項第 6 号）。	存置
D8 個情法では、匿名加工情報を、基本的に自由に提供することができるが、行個法では、非識別加工情報の提供は、原則として、提案公募手続に拠る必要がある（行個法第 44 条の 2 第 2 項）。	存置
D9 個情法では、匿名加工情報の提供は任意だが、行個法では、行政機関は、定期的に非識別加工情報の提供に関する提案を公募する義務がある（行個法第 44 条の 4）。	存置
<b>E 情報の開示、訂正及び利用停止に関する規律</b>	
E1 行個法は、個情法に比べて、開示等請求の要件（不開示情報等）を詳細に規定している（行個法第 4 章）。	存置
E2 行個法は、個情法に比べて、開示等請求の手続を詳細に規定している。また、行政機関の開示等決定に不服がある場合の不服申立て手続を規定している（行個法第 4 章）。	存置
E3 個情法では、任意代理人による開示等請求も認められているが（個情法第 32 条第 3 項）、行個法では、法定代理人による開示等請求しか認められていない（行個法第 12 条第 2 項）。	解消
E4 行個法では、訂正請求や利用停止請求は、開示請求を経て開示された情報を対象に行う仕組みとなっているが（行個法第 27 条第 1 項及び第 36 条第 1 項）、個情法はそのような仕組みとはなっていない。	存置 <sup>12</sup>
<b>F エンフォースメントの在り方</b>	
F1 個情法では、個人情報保護委員会は個人情報取扱事業者に対して勧告・命令を行うことができ（個情法第 42 条）、命令違反に対しては罰則が科されるが（個情法第 84 条）、行個法では、総務大臣は行政機関に対して意見を述べることができるにとどまる（行個法第 51 条）。	部分的に解消 <sup>13</sup>
F2 個情法では個人情報取扱事業者に対して立入検査を行うことができ（個情法第 40 条）、拒否すると罰則が科されるが（個情法第 85 条）、行個法では、総務大臣は行政機関に対して資料の提出等を求めることができるにとどまる（行個法第 50 条）。	部分的に解消 <sup>14</sup>
F3 個人情報ファイルの不正提供等を行った職員個人に対する罰則は、行個法の方が個情法よりも重い（行個法第 53 条及び個情法第 83 条）。	存置



これに対し、公的部門では、利用者がサービスの供給者を選択できない以上、行政機関がサービス提供の前提条件として利用者の同意を取得しても、本人の真意に基づく同意とはなり得ない。こうした事情を踏まえ、公的部門では、個人情報の取得や利用、提供に関し、法令上の事務の遂行に必要かどうかや、法令上の事務区分に応じて設定された利用目的の範囲内かどうかを重視した規律が採用されている【B2, D1】。また、公的部門では、民間部門のように取得時の本人同意によって情報利用の正当化を図ることが困難であることとの均衡から、利用目的の公表等の情報利用の透明性の確保については、総じて民間部門よりも規律が充実している【C1, C2】。

なお、公的部門にも本人同意に基づく目的外での保有個人情報の利用・提供を許容する趣旨の規定は存在するが（行個法第8条第2項第1号）、あくまで例外的な規定であり、本人から見て民間サービスに類するサービスの選択可能性が認められる場合（例：行政機関がイベントの開催や実証事業の実施に伴い参加者の個人情報を取得する場合）や、同意がサービス提供の前提条件となっておらず、同意・不同意に関わらず同じ内容のサービスが受けられる場合等を想定した規定であると考えられる<sup>17</sup>。

以上と関連し、公的部門と民間部門では、個人情報の外部提供の在り方についても基本的な相違が見られる。民間部門では、個人データの第三者提供が原則として本人同意に基づき行われることを前提に【D1, D4】、一たび第三者提供が適法に行われれば、提供元の事業者は提供先での当該個人データの利用や管理の在り方については責任を負わない仕組みが採用されている。

これに対し、公的部門では、保有個人情報の外部提供が原則として目的内提供として行われることを前提に、保有個人情報の提供が行われた後も、提供元の行政機関は提供先での当該保有個人情報の利用や管理の在り方について一定の責任を負うこととなっている【D1, D3】<sup>18</sup>。このため、民間部門における委託や共同利用は、公的部門では目的内提供の一種として行われる【D2】。総じて、公的部門では、個人情報は行政機関とその周辺部に留まることが想定されており、民間部門のように個人情報が一定のルールの下で転々流通していくことは基本的に想定されていない【D6, D7】。

## イ 公的部門の個人情報保護法制が沿革的に情報公開法制と密接な関連を有していること【A3, E1, E2】

情報公開法制は開示請求者の属性を問わない建前であるため、不開示情報である「個人に関する情報」は、たとえ本人に対しても開示することが認められない。その一方、現行の行政機関個人情報保護法の前身である行政機関電算処理個人情報保護法<sup>19</sup>の時代には、同法に基づく本人からの開示等請求の対象は個人情報ファイルに記録された「処理情報」に限られていたため、いわゆる散在情報の本人開示について「制度の谷間」が生じていた。これを解決するため、現行の行政機関個人情報保護法は、開示等請求の対象を散在情報を含む「保有個人情報」に拡大した経緯がある【A3】<sup>20</sup>。

その際、民間部門の法制と規律の対象となる情報の範囲が異なることを正当化する目的で、「公的部門では民間部門より厳格な個人情報が必要である」旨の説明が行われるようになったが、これは多分に後付けであって、実際の理由は上述のとおり情報公開法制との補完関係であると考えられる。

このように現行の行政機関個人情報保護法が情報公開法制との連続性を強く意識して設計された結果として、本人からの開示等請求に対する行政機関の決定は、情報公開法制と同様に行政処分であると位置付けられ、開示等請求の要件や手続も、情報公開法制と極めて類似したものになっている【E1, E2】。

### ウ 公的部門における非識別加工情報の提供制度が広義のオープンデータ政策としての性格を有していること【D8, D9】

公的部門における非識別加工情報（令和3年改正後は匿名加工情報）の提供制度は、契約に基づき特定の事業者에게 データを提供するものである点や一定の手数料を徴収する点で、データの無償公開を前提とするオープンデータとは異なるが、公的部門が有するデータを民間に提供し活用を促すものであるという点で、「広義のオープンデータ政策」としての性格を有している。

このような制度の性格から、行政機関は、データの公平かつ適切な提供を確保するため、定期的に非識別加工情報の提供に関する提案を公募する義務を負うとともに、提案公募手続に拠らずに非識別加工情報の提供を行うことは原則として禁止されている【D8, D9】。

### エ 公的部門の個人情報保護法制が行政主体の内部関係を規律する側面を有していること【B3, F1, F2, F3】

民間部門の個人情報保護法制が、行政主体（国）と民間事業者との外部関係を規律するものであるのに対し、公的部門の個人情報保護法制は、行政主体の内部関係を規律する側面を有している。

例えば、行政機関個人情報保護法において、行政機関は、個人情報ファイルの保有に際して総務大臣への事前通知が必要だが【B3】、これは、行政全体としての内部統制的規律を法律で定めたものと理解できる。民間企業においても、個人データの収集に先立って社内での手続が必要とされるケースはあり得ようが、そのような手続は、各社の内部統制の問題として、各社の社内規定で定められるべき事柄である。

また、行政主体の内部関係と外部関係では、エンフォースメントの在り方も当然に異なる。個人情報保護法では、個人情報保護委員会は個人情報取扱事業者に対して命令や立入検査を行う権限を有しており、これに従わない事業者に対しては罰則（間接罰）が科されるが【F1, F2】、全く同じ仕組みを公的部門の規律として導入することは、我が国の行政組織の基本的体系に照らし、想定し難い。その反面、個人情報ファイルの不正提供等を行った職員個人に対する罰則（直罰）は、公的部門の方が重い【F3】。

## 4. 官民規律の全面的統合のための法制上の措置

官民規律の相違の要因を以上のようなものと考えた場合、その解消のためには、どのような法制上の措置が必要となるであろうか。

### (1) 本人同意に関する考え方の再整理と新たな利活用ルールの導入

まず、上記「ア」の要因による官民規律の相違を解消するためには、前提として、個人情報保護法制における本人同意の考え方を根本的に再整理する必要があると考えられる。

一般に、本人同意は、任意性の程度に応じて、次頁の<表2>のとおり3段階に大別可能であるが、我が国の民間の個人情報保護法制では、<表2>の①～③の全てが有効な本人同意として扱われている実態がある。

前述のように、一般に、公的部門では、利用者によるサービス供給者の可能性が認められないため、行政機関がサービス提供の前提条件として利用者の同意を取得しても、本人の真意に基づく同意とはなり得ない。このため、現行の民間部門における本人同意の考え方をそのまま公的部門に当て嵌めた場合、明らかに不合理な結果となる。このような結果を回避するためには、個人情報の取扱いに関する規律を官民で統一する前提として、本人

●<表2>任意性の程度に応じた本人同意の分類

本人同意の分類	任意性の程度
① サービス提供の前提条件としての同意 → 同意しないとサービス自体を受けられない場合	低
② 対価を伴う同意 → 同意をしなくてもサービス自体は受けられるが、同意すると一定のメリット（例：ポイントの付与）が得られたり、同意しないと一定のデメリット（例：サービスの一部機能の制限）が課されたりする場合	中
③ 対価を伴わない純粋な同意 → 同意・不同意に関わらず、全く同じサービスを受けられる場合	高



同意の考え方を官民横断的に再整理し、例えば、有効な本人同意とは、<表2>の②又は③に限られる（あるいは、より厳格に考えれば、<表2>の③に限られる）<sup>21</sup>ものと整理する必要があると考えられる<sup>22</sup>。

このような本人同意の考え方の再整理は、現在我が国の民間部門で広く行われている個人情報の取扱いに対して、ラディカルな変更を求めるものとなる。特に、有効な本人同意を<表2>の③に限った場合には、合理的な人間であれば敢えてそのような同意をする理由はないから、本人同意に基づく個人情報の利用や提供が可能となるケースは、結果として、著しく限定されることになる。

そのような状況下で個人情報の保護と利活用のバランスを回復するための方策としては、例えば、GDPR第6条の規定を参考にして、「契約の履行のため必要な場合」を個人情報の取扱いの新たな正当化理由として追加することが考えられる。あるいは、公的部門の目的内提供に相当する制度を官民共通の仕組みとして導入することが考えられる<sup>23</sup>。勿論、以上のような全く新たな利活用ルールの導入について国民的なコンセンサスを得るための調整コストが莫大なものとなることは疑いない。

## (2)「限定開示法制」の創設

次に、上記「イ」の要因による官民規律の相違を解消するためには、個人情報保護法制と情報公開法制との間のデマケーションを改めて整理した上で、いずれの法制とも異なる「限定開示法制」とでも呼ぶべき制度の創設を検討する必要があると考えられる。

前述のように、現行の行政機関個人情報保護法は、散在情報の本人開示が情報公開法制でも個人情報保護法制でも認められないという「制度の谷間」を解消すべく、同法の保護対象となる情報を、散在情報を含む「保有個人情報」へと拡大したものであるが、個人情報保護法制の主眼が、データベース化された自己の個人情報が他者の個人情報と共に解析・利用されることで自己に予期せぬ影響が及ぶリスクを防ぐことにあることからすれば<sup>24</sup>、個人情報保護法制において散在情報まで保護の対象とすべき理由は、本来、それほど強固なものではない<sup>25</sup>。そして、本人開示請求権も、このような個人情報保護法制の趣旨に即して理解するならば、個人データの利用の結果として本人が何らかの予期せぬ影響を受けた場合に、その理由や背景を明らかにする（どのような個人データが、どのような基準で解析された結果、本人に影響が及んだのかを明らかにする）ための権利として把握されるべきであり<sup>26</sup>、そうだとすれば、純粋な散在情報まで本人開示請求の対象とすべき理由は、やはり強固ではないと考えられる。

公的部門においては散在情報についても本人開示を認めるべきと考えられる理由は、行政運営の公正性の確保や国民の利便性の向上にあると考えられ、制度の趣旨としては、むしろ情報公開法制と親和性が高い。その一方、情報公開法制は文字通り公的部門が保有す

●<表3>情報公開法制と限定開示法制		
	情報公開法制	限定開示法制
請求権者	限定無し	一定の条件を充たす者に限られる
開示される情報	一般公開に適した情報	一般公開に適さない情報
開示された情報の扱い	制限なし	契約等により制限される場合あり
想定される具体例	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 散在情報の本人開示</li> <li>・ 死者に関する情報の遺族等への開示</li> <li>・ 行政機関が作成した匿名加工情報の民間への提供</li> </ul>



る情報の「公開」に関する法制であるから、開示請求者の属性を問わず、かつ、開示された情報の帰趨を問題にしない設計となっており、そのような情報公開法制の中に本人開示を位置付けるのが難しいのも事実である。そうだとすれば、本来的には、「制度の谷間」を埋めるための制度の創設が正面から検討される必要があると考えられる。すなわち、行政運営の公正性の確保や国民の利便性の向上といった幅広い目的から、公的部門が保有する情報のうち情報公開法制では開示できない情報を、一定の条件を充たす者に限って開示するための要件・手続を定める制度の創設が検討される必要があり、その中で、開示請求者の資格審査の在り方や、開示された情報の拡散を防ぐ仕組みについても、検討される必要があるものと考えられる<sup>27</sup>。

そして、このような「限定開示法制」が、公的部門が有するデータを民間に提供し活用を促すこと（広義のオープンデータ政策）をも目的としたものと位置付けられる場合には、公的部門における匿名加工情報の提供制度もその中に包摂されることになり、上記「ウ」の要因による官民規律の相違の解消も自ずと図られることになる。加えて、現在のところ国の個人情報保護法制及び情報公開法制では位置付けの与えられていない死者に関する情報の遺族等への開示の問題も、このような「限定開示法制」の一環として検討されることになると考えられる。勿論、以上のような全く新たな制度の創設について国民的なコンセンサスを得るための調整コストが莫大なものとなることは疑いない<sup>28</sup>。

### (3) 内部関係要因の解消不可能性

最後に、上記「エ」の要因による官民規律の相違は根源的には解消不能であると考えられる。

我が国の行政組織の体系上、個人情報保護委員会は、内閣の下、他の行政機関と基本的に対等な立場にあり、上級・下級の指揮命令関係にあるものではないから、個人情報保護委員会が他の行政機関に対して強制力のある立入検査や命令を行うことは、現行憲法下での我が国の行政組織の基本的体系と整合しない<sup>29</sup>。仮に、個人情報保護法においても、マイナンバー法<sup>30</sup>や独占禁止法<sup>31</sup>と同じく、官民の主体を区別せず「事業者」として規律する法形式を採れば、条文上は、行政機関に対しても立入検査や命令を行い得る形にすることができるかもしれないが、その場合でも、協力しない行政機関に対して罰則を科したりその長に対して個人情報保護委員会が人事上の処分を行ったりできるわけではないから、実質は実地調査や勧告と変わらない。

もっとも、官民規律の全面的統合を完全統合ではなく原則的統合と理解するならば、このような要因による例外的な差異が残存したとしても、なお「全面的統合」であると評価することは可能かもしれない。また、個人情報保護法において民間事業者の社内統制（ガバナンス）の在り方まで踏み込んで一定の規律を置くことは、将来的にはあり得るかもしれない。



## 5. おわりに

本稿では、現行の個人情報保護法制における官民規律の相違とその要因を分析した上で、官民規律の全面的統合を実現するためにはどのような法制上の措置が必要となるかを検討した。その結果は、本人同意に関する考え方の再整理と新たな活用ルールを導入や、公的部門が保有する情報を一定の条件を充たす者に対してのみ開示するための新たな制度の創設が必要となるというものである。

これらの法制上の措置は、いずれも新たなルールや制度をゼロから創造するものであり、その実現のためには多方面との調整を前提とした中長期的な検討を要すると想定される。そうだとすれば、官民規律の全面的統合を回避した令和3年改正法の選択は、様々な現実的制約の中で、官民のデータ連携を進める上での支障の解消<sup>32</sup>や、我が国の個人情報保護制度に対する国際的な信頼性の向上<sup>33</sup>といった目下直面する課題を解決するために採られた一つの「現実解」として、妥当なものであったと言い得るのではないだろうか。

### ● 注

1. 本稿では、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）を、それぞれ、個人情報保護法又は個人情報法、行政機関個人情報保護法又は行個法、独立行政法人等個人情報保護法と略記する。なお、本稿で引用する各法の章番号や条番号は特記のない限り執筆時点（令和4年1月）のものである。
2. 統合後の個人情報保護法の下で地方公共団体に対して適用される「全国的な共通ルール」の意味合いについては、既に様々な議論が行われつつあるが（例えば、板垣勝彦（2021）、犬塚克（2021）、巽智彦（2021）、原田大樹（2021））、本稿ではこの点には立ち入らない。
3. 現行の個人情報保護法が官民共通の基本法であることを重視すれば、現行法制はオムニバス方式とセグメント方式の折衷とも評価できる。
4. もっとも、オムニバス方式の立法も何らかの適用除外を持つのが通例であり、「完全なオムニバス方式」の立法というものが現実により得るかはそれ自体検証が必要な事柄である。例えば、我が国ではオムニバス方式の個人データ保護法制の典型と考えられているEUの一般データ保護規則（Regulation (EU) 2016/679。以下「GDPR」という）、警察・刑事司法分野は適用除外としており（GDPR第2条第2項）、他の法体系（警察司法データ保護指令（Directive (EU) 2016/680）及びこれに基づく加盟国の国内法制）にその規律を委ねている。これに対し、我が国の行政機関個人情報保護法は（そして、統合後の個人情報保護法も）、捜査機関が犯罪捜査等の過程で取得した個人情報も規律の対象としている（ただし、本人からの開示等請求の対象からは除外している）。したがって、この点に限って言えば、統合後の我が国の個人情報保護法の方が、GDPRよりも包括的な法制であると評価することも不可能ではない。
5. このような令和3年改正法の性格は、統合後の個人情報保護法の目的規定（第1条）が、「個人情報を取り扱う事業者及び行政機関等についてこれらの特性に応じて遵守すべき義務等を定める」と規定していることに象徴的に表れている。
6. 日本経済団体連合会（2021）。
7. 宇賀克也（2021）37頁。
8. 公的部門の個人情報保護法制としては、行政機関個人情報保護法の他にも独立行政法人等個人情報保護法があるが、独立行政法人等個人情報保護法の内容は行政機関個人情報保護法と主要な部分で同一であるため、本稿では公的部門の個人情報保護法制を行政機関個人情報保護法に代表させることにする。
9. したがって、いわゆる「自己情報コントロール権」を専ら公権力に対する権利と捉えつつ、現行の行政機関個人情報保護法が「自己情報コントロール権」の保障を実質的な法目的としていると理解することは、同じ「個人の権利利益を保護する」という文言が個人情報保護法と行政機関個人情報保護法とで全く異なる意味を持っていると考えない限り、不可能である。
10. なお、令和3年改正法は、令和2年改正法（個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律）（令和2年法律第44号）によって民間部門に導入される規律のうち、公的部門にも反映すべきものを公的部門の規律として追加しているが、本稿ではその内容には立ち入らない。
11. 令和3年改正法では、公的部門における保有個人情報の外部提供に関する一般的な規律との整合性を考慮し、行政機関が本人同意に基づき保有個人情報を外国にある第三者に対して提供する場合について、民間部門に準じた規律を置くこととされた（令和3年改正後の個人情報法第71条）。
12. 令和3年改正法では、①開示請求がなされた場合に不開示となる情報について訂正請求や利用停止請求を認めると、結果として、当該情報が開示されたのと同じ効果をもたらし得ること、②不開示情報については訂

正や利用停止を認めないことを前提に、開示請求を経ずに訂正請求や利用停止請求を認めると、請求された情報が不開示情報かどうかを法定外の手続で判断する必要が生じ、制度の安定性を損なうことを理由として、現行の開示前置主義を維持することとされた（富安泰一郎＝中田響（2021）Q52）。なお、上記①の理由は民間部門にも妥当する場合があると思われるが、民間部門の規律が本当に不開示情報についてまで訂正や利用停止を認める趣旨かは明らかではない。

13. 令和3年改正法によって、個人情報保護委員会は、行政機関に対して勧告を行い得ることとなった（令和3年改正後の個人情報法第158条）。
14. 令和3年改正法によって、個人情報保護委員会は、行政機関に対して実地調査を行い得ることとなった（令和3年改正後の個人情報法第156条）。
15. 例えば、宇賀克也（2018）は、行政機関個人情報保護法の個人情報照合の容易性を要件としていない理由として「行政機関の長が保有する個人情報については、公権力を行使して取得したり、申請・届出に伴い義務として提出されたりするものが多いので、より厳格な個人情報が必要であると考えられる」ことを挙げ（同書411頁）、行政機関は個人情報ファイルの保有に際して総務大臣への事前通知が必要であることを「行政機関に対しては個人情報取扱事業者よりも厳格な個人情報保護措置をとる方針の現れ」（同書450頁）と評価する。
16. 例えば、曾我部真裕＝林秀弥＝栗田昌弘（2019）は、行政機関個人情報保護法について「全体に、本法の規律の方が緩やかな場合が多く、制定時から批判があった」（同書239頁）とする。
17. 富安泰一郎＝中田響（2021）Q9。
18. 現行の行政機関個人情報保護法第9条は目的内提供の場合を提供先への措置要求の対象として明記していないが、制度の趣旨に照らし、目的内提供の場合に提供先への措置要求義務を負う場合があるのは当然と考えられる。なお、令和3年改正法はこの点を法文上も明確化した（令和3年改正後の個人情報法第70条）。
19. 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年法律第95号）。
20. 富安泰一郎＝中田響（2021）Q14。
21. あるいは、より穏健に考えれば、「民間部門でも公共サービスと同程度にサービス供給者の選択が困難である場合には、＜表2＞の①の同意は有効な同意とは認めない」という整理もあり得るが、具体的事例への当て嵌めがやや難しい整理である感は否めない。
22. この場合、オプトアウト手続は、本人同意の一類型や代替物としてではなく、個人データが公益的な正当化理由により本人同意なく提供し得るケースにおいて、本人の権利利益が不当に害される事態を防ぐためのセーフガードとして位置付けられるものと考えられる。なお、令和3年改正法施行後の学術研究分野でのオプトアウト手続の位置付けは、このようなものとなることが予想される。
23. この場合、個人データの流通範囲は、公的部門と同様、利用目的を設定した提供元事業者の「目の届く範囲」に限られることとなり、個人データの転々流通を図ろうとする場合は、データの匿名加工を要することになると考えられる。また、公的部門の目的内提供は、個人情報の利用目的が個人ファイル単位で設定・公表されていることを前提とした制度であるから、民間部門に目的内提供を導入する場合には、民間部門においても、個人ファイル単位で利用目的を設定・公表することが必要となると考えられる。
24. 高木浩光（2021）は、「データによる個人の選別からの個人の保護」が個人情報保護法制の第一義的な法目的であるとする。
25. 勿論、散在情報が後でデータベース化される可能性を考慮して散在情報まで予防的に規律の対象とするという考え方もあり得るが、そうであっても、明らかにデータベース化を予定してない情報まで規律の対象とする必要があるかは疑問である。また、行政文書の適正な管理は、少なくとも第一義的には、公文書管理法の問題である。
26. このように本人開示請求権の趣旨を理解した場合、本人開示請求権の対象は、本人の個人データだけでなく、当該個人データに対して与えられた評価の基準も含むべきことになると考えられる。また、現行の官民の個人情報保護法制の規定上及び運用上、人事評価や採用選考に関する情報を本人開示請求の対象外とすることが広く認められているが（行個法第14条第7項ニ及び個人情報保護委員会（2017）Q6-9）、本人開示請求権の趣旨を本文のように理解する立場からは、疑問である。
27. 現行法制下で法令上の根拠無く「限定開示」を行おうとした場合、①限定開示の公平性・適切性を担保する仕組みがない、②国家公務員法（昭和22年法律第120号）上の守秘義務（同法第100条）と抵触する可能性がある、③開示対象者と守秘義務契約を締結した場合の法的効果が明らかでない、といった問題がある。なお、公的部門が保有する情報について一種の「限定開示」の仕組みを用意している例としては、特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号）がある。
28. この場合、個人情報保護法制における官民規律の全面的統合を徹底するのであれば、行政機関が保有するデータベース化された個人情報への本人開示請求については、民間部門と同様、裁判上行使可能な請求権として位置付けることになると考えられるが、そうすると、本人開示請求に対する行政機関の応答は非行政処分として不服申立ての対象から外れることになると想定される。情報開示請求訴訟におけるインカメラ審理が認められていない中でこのような整理をすることの当否については議論の余地があるものと考えられる。
29. 富安泰一郎＝中田響（2021）Q67。
30. 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号）。
31. 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）。
32. 例えば、国立病院と公立病院、民間病院では、同じ「病院」であっても適用される個人情報保護に関する規律が大きく異なることや、国立大学と公立大学、私立大学では、同じ「大学」であっても適用される個人情報保護に関する規律が大きく異なることが、官民の垣根を越えた連携医療や共同研究の実施を躊躇させる一因となっており、この点の解決が課題とされていた。
33. EU圏を始めとする国際的な制度の趨勢に合わせ、独立規制機関である個人情報保護委員会の監視監督を公的

部門にも及ぼすことが課題とされていた。

---

## ● 参考文献

---

- 板垣勝彦（2021）「地方公共団体における個人情報保護の仕組みのあり方と国の関係」ジュリスト 1561 号  
犬塚克（2021）「一自治体の現場から見た改正個人情報保護法の課題」自治事務セミナー 711 号  
宇賀克也（2018）『個人情報保護法の逐条解説（第 6 版）』有斐閣  
宇賀克也（2021）「個人情報保護法制の一元化」行政法研究 39 号  
個人情報保護委員会（2017）「『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン』及び『個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応について』に関する Q & A」 < [https://www.ppc.go.jp/personalinfo/faq/2009\\_APPI\\_QA/](https://www.ppc.go.jp/personalinfo/faq/2009_APPI_QA/) >  
曾我部真裕 = 林秀弥 = 栗田昌弘（2019）『情報法概説（第 2 版）』弘文堂  
高木浩光（2021）「個人情報保護法制 令和 3 年改正のその先に向けて」情報法制レポート第 1 号  
巽智彦（2021）「令和 3 年個人情報保護法改正と地方公共団体」地方自治 885 号  
富安泰一郎 = 中田響（2021）『一問一答 令和 3 年改正個人情報保護法』商事法務  
日本経済団体連合会（2021）「『個人情報保護制度の見直しに関する最終報告』に対する意見」 < <https://www.keidanren.or.jp/policy/2021/002.html> >  
原田大樹（2021）「個人情報保護法改正と地方自治」自治総研 516 号

中田 響（慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所非常勤講師）