

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 23 日現在

機関番号：32692

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530120

研究課題名(和文) 共通番号・国民ID時代におけるプライバシー影響評価に関する比較法的研究

研究課題名(英文) A Study of Privacy Impact Assessment in Era of Common Number and National ID from the Perspective of Comparative Law

研究代表者

村上 康二郎 (MURAKAMI, Yasujiro)

東京工科大学・教養学環・准教授

研究者番号：10350505

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、共通番号・国民ID時代においてプライバシー影響評価(PIA)を我が国に導入し、実施する際に生じる法的諸問題について、比較法的な観点から研究するものである。特に、(1)PIAの実施を法的に強制するのかという問題、(2)どのような情報をPIAの対象にするのかという問題、(3)PIAに対して第三者機関がどのように関与するのかという問題を中心に検討を行った。海外の文献・動向を調査した結果、我が国において導入された特定個人情報保護評価には、諸外国のPIAとは異なる点がいくつか存在し、様々な課題が残されていることが確認された。また、民間部門におけるPIAに関する課題についても検討を行った。

研究成果の概要(英文)：This study has researched legal issues of Privacy Impact Assessment (PIA) in era of Common Number and National ID from the perspective of comparative law. Main subjects of this study are as follows. (1) Whether PIA should be mandatory by law or other regulations, (2) What kind of information should be covered in PIA, (3) How the third party such as Privacy Commissioner take part in PIA process. As a result of researches on foreign literatures and trends, it becomes clear that Japanese Specific Personal Information Protection Assessment is different from PIAs in many foreign countries and has various problems. And this study has researched issues of PIA in private sector.

研究分野：新領域法学、公法学、民事法学、図書館情報学・人文社会情報学

キーワード：プライバシー影響評価 PIA プライバシー 個人情報保護 共通番号 国民ID 番号法 特定個人情報保護評価

1. 研究開始当初の背景

本研究を開始した当時の我が国においては、内閣官房を中心に社会保障・税に関わる番号制度(マイナンバー制度)の導入に向けた検討が進められていた。2012年2月14日には、「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案」が国会に提出されたが、同法案はいったん廃案となった。その後、一部修正を加えた法案が、2013年3月1日に国会に提出され、同年5月24日に成立した(以下、同法を「番号法」と表記する)。この番号法は、番号制度の導入によって生じるプライバシー・個人情報保護の問題に対応するために、海外において行われているプライバシー影響評価(以下、「PIA」と表記する)に相当するものとして、「特定個人情報保護評価」を導入した。

PIAとは、情報システムなどを導入する際に、事前にプライバシーへの影響を評価し、プライバシーに対するリスクを除去ないし緩和するための解決策を提案する一連のプロセスのことをいう。本研究開始時の我が国においても、PIAに関する研究がなされていないわけではなかったが、海外の動向が部分的ないし散発的に紹介されている程度であり、不十分な点が多かった。カナダ、オーストラリア、アメリカ、イギリスなどの主要なPIA実施国における最新の資料、文献を精査した上で、我が国において実際に、PIAを導入し、実施する際に生じる諸問題を比較法的な観点から十分に検討したものはほとんど存在しないという状況にあった。

2. 研究の目的

本研究は、共通番号・国民ID時代において、PIAを我が国に導入し、実施する際に生じる法的諸問題について、比較法的な観点から研究しようとするものである。「共通番号・国民ID時代」においてとあるように、もともと本研究は、公的部門におけるPIAに重点を置くものであったが、民間部門におけるPIAも重要性を増してきていることから、民間部門におけるPIAも研究対象に含めることにした。

まず、公的部門におけるPIAについてであるが、前述したように、我が国においても、番号法によって、特定個人情報保護評価が導入されることになった。しかし、この特定個人情報保護評価は、諸外国において行われているPIAとは異なる点がいくつか存在しており、様々な課題が残されている。本研究は、比較法的な観点から、これらの課題を指摘し、解決の方向性を示すことを目的とした。

また、民間部門におけるPIAについては、まだ我が国ではほとんど実施されておらず、多くの課題が残されている。我が国では、ビッグデータに含まれるパーソナルデータを活用した新しい情報サービスが登場するようになっているが、中には社会的批判を浴びてサービスを中止せざるを得なくなったものもあ

る。このような状況では、新しい情報サービスを開始する前に、PIAを実施することが重要になると考えられる。もっとも、民間の事業者が自主的にPIAを実施する場合には、どのような基準や体制に基づいて実施しているのが不明なために、消費者の信頼を得るのが難しいという課題がある。そこで、本研究では、民間の事業者が実施するPIAについて、消費者の信頼を獲得するための方策を検討し、提案することを目的とした。

3. 研究の方法

研究方法としては、まず、カナダ、オーストラリア、アメリカ、イギリスなどの主要なPIA実施国におけるPIAに関するガイドラインを調査・検討することによって、諸外国におけるPIAの内容や動向を把握し、そこから我が国におけるPIAの課題を明らかにするという方法をとった(PIA実施に関する長い歴史、経験を有しているのは、ほとんどが前述したような英米法系の国々であるため、そのような英米法系の国々の資料を主たる調査対象とした)。

なお、諸外国のPIAに関するガイドラインで、すでに日本に紹介されているものもあるが、最近のPIAガイドラインでまだ紹介されたり、検討されたりしていないものもある。例えば、イギリスで、2009年に発行されたPIAハンドブック第2版(Privacy Impact Assessment Handbook Version2.0)は、我が国でも知られるようになっているが、2014年に新しく出されたPIAコード(Conducting Privacy Impact Assessment Code of Practice)は、まだ我が国ではあまり知られていない。本研究では、そのような新しい資料も調査・検討の対象とした。

また、本研究では、諸外国のPIAガイドラインの他に、海外のPIAに関する主要な書籍、論文を調査した。さらに、現在、ISO/IEC JTC1 SC27/WG5において、PIAに関する国際標準化作業が進められているため、そのような国際標準化の動向についても参考にした。

4. 研究成果

本研究の主な成果については、2013年に行われた情報ネットワーク法学会第13回研究大会において発表し、さらに、2014年に刊行された情報ネットワーク・ローレビュー13巻2号掲載の査読付論文において公表した。研究成果は、以下のように、大きく、(1)PIAに関する国際的動向と、(2)我が国におけるPIAの課題に分かれる。

(1) PIAに関する国際的動向としては、主に以下の3点を検討した。

第一は、PIA実施に対する法的強制の有無である。この点については、国によって態度が異なっている。PIAの実施を法律で強制する場合、対象となるのは、通常、公的機関であるが、そのような強制を行っている国・州は必ずしも多くなく、アメリカやカナダのプ

リティッシュコロンビア州など一部にとどまることが明らかになった。

第二は、PIAの対象となる情報の範囲についてである。これは、PIAの対象となるプライバシーとは何かという問題である。この点については、我が国では比較的狭く理解されているようであるが、諸外国ではかなり広く捉えられていることが確認された。

多くの国において、PIAは情報プライバシーまたはデータ・プライバシーの保護を主たる目的にしている。そして、情報プライバシーや個人情報保護に関する法律を遵守しているかという法令遵守のチェックが中心的な内容になっていることが多い。

しかし、(i)プライバシー権が憲法上の人権として保障されている国では、憲法上のプライバシー権がPIAの対象に含まれることがある。(ii)PIAの対象となるプライバシーは、情報プライバシーが中心だが、身体のプライバシー、領域のプライバシーなどそれ以外の形態のプライバシーも考慮されるべきであるとされることがある。(iii)有力な学者によって、PIAにおいては、法令遵守の観点だけではなく、道徳・倫理の観点も重要になると指摘されていることが明らかとなった。

第三は、PIAに対する第三者機関の関り方である。多くのPIA実施国では、プライバシー・コミッショナーなどのプライバシー保護に関する第三者機関が何らかの形でPIAに関わっている。すなわち、多くの国において、プライバシー・コミッショナーがPIAのガイドラインを作成するか、または作成に協力している。また、国によっては、コミッショナーがPIAの審査をしたり、助言を与えたりしている。

このPIAに対する第三者機関の関り方問題となるのが、PIA報告書に対する第三者機関の「承認」を必要とするかということである。この点については、少なくとも主要なPIA実施国では、第三者機関はPIA報告書の「承認」を行っていないということが明らかになった。第三者機関が比較的強くPIAに関与している州としては、カナダのプリティッシュコロンビア州や、アルバータ州がある。しかし、両州においても、コミッショナーは、PIAを「受領(accept)」しているだけであって、「承認(approve)」はしていないことが確認された。

(2) 我が国におけるPIAの課題については、公的部門における課題と民間部門における課題に分けて検討を行った。

まず、公的部門におけるPIAの課題であるが、我が国において番号法によって導入された特定個人情報保護評価については、諸外国のPIAと比較した場合に、いくつかの課題が残されている。

第一に、対象となる領域、情報の範囲が狭いということである。特定個人情報保護評価の対象となるのは、原則として公的機関であ

るが、特に問題となるのは、対象となる情報の範囲が狭いということである。対象となる情報は、「特定個人情報ファイル」であるが、これは「個人番号をその内容に含む個人情報ファイル」を意味する(番号法2条9項)。したがって、個人番号を含まない個人情報一般は対象にならない。諸外国のPIAにおいては、個人情報一般が対象となっており、場合によっては、情報プライバシー以外のプライバシーも考慮の対象になりうるとされていることからすると、我が国の特定個人情報保護評価の対象情報の範囲は、かなり狭いということがいえる。

第二に、PIAを開始するかどうかを判断するしきい値評価の基準についても課題が残されている。我が国の特定個人情報保護評価では、しきい値評価については、(i)「対象人数」が何人か、(ii)「評価実施機関の従業者及び評価実施機関が特定個人情報ファイルの取扱いを委託している場合の委託先の従業者のうち、当該特定個人情報ファイルを取り扱う者の数」が500人以上か、(iii)「過去1年以内に評価実施機関における特定個人情報に関する重大事故の発生」があったかなどの量的基準が中心になっている。これに対し、諸外国のPIAにおけるしきい値評価においては、国ごとに考慮する要素が異なっているものの、個人情報の重要性や機微性など質的基準も考慮されていることが多い。そのため、我が国のしきい値評価は、諸外国のもの比べると、質的基準が考慮されておらず、量的基準に偏っているということがいえる。

第三に、我が国の特定個人情報保護評価では、特定個人情報保護委員会が評価書に対する承認を行うという枠組みを採用している点が問題となる(なお、委員会の承認が必要となるのは地方公共団体・地方独立行政法人以外の機関が全項目評価を行う場合である)。

この点については、前述したように、少なくとも主要なPIA実施国において、第三者機関がPIAの承認を行っている例は存在しない。第三者機関がPIAを承認しないとされていることについては、それなりの理由がある。組織は常にプライバシー関連の法令を遵守する義務を負っているが、PIAが承認されてしまうと、それ以後プライバシー保護の努力をすることを怠る恐れが出てきてしまう。また、第三者機関は、市民から苦情が来たり、法令違反が発生したりした場合に、指導や勧告などを行う権限を有しているが、いったんPIAを承認してしまうと勧告を行ったり、指導を行ったりすることが難しくなるという問題がある。このようなことを考慮すると、我が国の特定個人情報保護評価が、評価書に対して第三者機関が承認を与えるという枠組みを採用している点については、課題が残されている。

次に、民間部門におけるPIAの課題であるが、民間の事業者が自主的にPIAを実施す

る場合、どのような基準や体制に基づいてPIAを実施しているのかが不明なため、信頼性の点で限界がある。そこで、民間の事業者が実施するPIAについて、消費者の信頼を獲得するための方策をいくつか検討し、提案した。

第一は、ISOなどの国際規格に基づいてPIAを実施するという方法である。現在、すでに存在しているPIAに関する国際規格としては、ISO22307:2008がある。しかし、このISO22307は、記述が抽象的な部分や内容的に不十分な部分があり、具体的にPIAを実施する際の基準としては十分ではないところがある。そこで、今後完成する予定のISO29134に基づいてPIAを実施するという方法が考えられる。

もっとも、問題となるのは、民間の事業者がPIAを実施する場合に、国際規格に準拠しているということとをどのようにして担保するのかということである。そのため、PIAについては、民間の事業者だけで実施するのではなく、何らかの形で公的機関が関与した方がより信頼が得られやすいものと考えられる。

第二は、各省庁が関与してPIAの実施を推奨する方法である。これまでの我が国の個人情報保護法では、民間の事業者(個人情報取扱事業者)については、各領域を所管する省の大臣が監督をするといういわゆる主務大臣制がとられてきた。そこで、民間の事業者が行うPIAについては、何らかの形で各省庁が関与していくという方法が考えられる。

もっとも、このような方法については、各省庁から発行されるガイドラインや指針に食い違いが発生するなどして、混乱を招く恐れがあるという課題や、各省庁においてPIAに対応できる十分な専門知識を持ったスタッフを確保できるかといった課題が存在する。

第三は、特定個人情報保護委員会の権限拡大によって設置される予定の第三者機関(個人情報保護委員会)が関与していくという方法である。これは、今後、実現していく可能性が高い方法であるが、この場合についても、いくつかの課題が存在する。すなわち、(i)民間事業者にPIAの実施を義務付けるかどうか、(ii)民間事業者が行うPIAに対して第三者機関がどのように関与するのか、(iii)PIAの対象となる情報ないしプライバシーの範囲をどのように設定するのかといった課題である。本研究では、これらの諸課題についても解決の方向性を検討し、提示した。

(3) 以上が主な研究成果であるが、近年の我が国では、個人情報ないしパーソナルデータの匿名化の問題が活発に議論されるようになってきている。そこで、本研究では、PIAに関する応用課題の一つとして、パーソナルデータの匿名化に対してPIAを実施することの有効性についても検討を行った。その研究成果については、2014年に行われた日本セキュリティ・マネジメント学会第28回全国大会に

おいて「パーソナルデータの匿名化とプライバシー影響評価」という題目で発表した。ここでは、匿名化の問題は、匿名化された情報が、どの程度再特定化されることによってプライバシー侵害が生じる可能性があるかというプライバシーリスクの評価の問題であること、そのため、匿名化プロセスに対してPIAを実施することが一つの有効な方策であることなどを指摘した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

村上康二郎「プライバシー影響評価(PIA)に関する国際的動向と我が国における課題」情報ネットワーク・ローレビュー13巻2号(2014)33頁-56頁(査読有)

村上康二郎「クラウド・コンピューティングにおける個人情報保護の課題」情報セキュリティ総合科学4巻(2012)118頁-136頁(査読有)

〔学会発表〕(計3件)

村上康二郎・崎村夏彦・佐藤慶浩・森亮二「プライバシーに関する国際標準化の動向と課題」情報ネットワーク法学会第14回研究大会(2014年12月7日)東京電機大学(東京都足立区)

村上康二郎「パーソナルデータの匿名化とプライバシー影響評価」日本セキュリティ・マネジメント学会第28回全国大会(2014年6月21日)東京工科大学(東京都八王子市)

村上康二郎「プライバシー影響評価(PIA)に関する国際的動向と我が国における課題」情報ネットワーク法学会第13回研究大会(2013年11月23日)関西大学(大阪府高槻市)

〔図書〕(計3件)

鷲見和彦・村上康二郎他『高精度化する個人認証技術 身体的、行動的認証からシステム開発、事例、国際標準化まで』(エヌ・ティー・エス、2014)355頁(「バイオメトリクス認証におけるプライバシー・個人情報保護の課題」327頁-341頁を執筆)

嶋田茂・村上康二郎他『ビッグデータ・マネジメント データサイエンティストのためのデータ利活用技術と事例』(エヌ・ティー・エス、2014)320頁(「ビッグデータ時代におけるプライバシー・個人情報の保護と法的問題点」269頁-279頁を執筆)

岡村久道・村上康二郎他『知っておきたい

ネット選挙運動のすべて』(商事法務、2013)
224頁(「インターネット選挙運動と個人情報
保護」141頁 - 144頁を執筆)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

村上 康二郎 (MURAKAMI, Yasujiro)
東京工科大学・教養学環・准教授
研究者番号：10350505

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし