Date: 2022.1.30
https://www.jilis.org/report/2022/jilisreport-vol4no3.pdf

日本の個人データ保護法制における保護対象の歴史的変容

～自治体公的分野、民間分野、情報公開法制における「個人情報保護のための条例制定経緯の整理と分析」定義に関する考察～

一般財団法人情報法制研究所　主席研究員
株式会社 KDDI 総合研究所
一般社団法人次世代基盤政策研究所
加藤　尚徳

1. はじめに

「個人情報の保護に関する法律」（以下「個人情報保護法」）は、情報化の急速な進展により、個人の権利利益の侵害の危険性が高まったこと、国際的な法制定の動向等を受けて、平成 15 年 5 月 23 日に公布され、平成 17 年 4 月 1 日に全面施行された。その後、情報通信技術の発展や事業活動のグローバル化等の急速な環境変化により、個人情報保護法が制定された当初は想定されなかったようなパーソナルデータの利活用が可能となったことを踏まえ、「定義の明確化」「個人情報の適正な活用・流通の確保」「グローバル化への対応」等を目的として、平成 27 年 9 月 9 日、改正個人情報保護法が公布された[1]。改正個人情報保護法は平成 28 年 1 月に一部施行され、平成 29 年 5 月 30 日に全面施行された。平成 27 年改正について、個人情報保護法案の解説資料[2] を見ると、個人情報保護法改正の 6 つの主要な改正のポイントの 1 つとして、①個人情報の定義の明確化、が挙げられている。ここには「個人情報の定義の明確化（身体的特徴等が該当）」、「要配慮個人情報（いわゆる機微情報）に関する規定の整備」が含まれている。要配慮個人情報（機微情報）については、従来からその区分については多くの指摘[3] がなされてきていたが、その明確化が図られたといえる。一方で、「個人情報の定義の明確化」については、一体何が個人情報なのであるかというそもそもの部分について、議論が存在することが認められ、さらに、法改正を要求する事項として取り上げられたことに意味がある。他方で、本改正をもっても、個人情報の定義の明確化が未だ十分になされていないという指摘もある[4]。このような中で、2021 年 2 月 9 日に「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案」が閣議決定された。本法律案には、個人情報の保護に関する法律について所要の整備を行うことが含まれている。個人情報の保護に関する法律においては、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 本の法律を 1 本の法律に統合するとともに、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化する等の措置を講ずるものであり、本法律案は第 204 回通常国会で可決され、2021 年 5 月 19 日に公布された。デジタル社会の形成を図るための関係法律の

1）これらの簡単な経緯については、個人情報保護委員会のウェブページ「個人情報保護法とは」を参照。http://www.ppc.go.jp/personal/general/ （最終閲覧平成30年3月1日）

2）内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室「個人情報の保護に関する法律及び行政手続き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の一部を改正する法律案（国会提出H27.3.10）概要」第189回通常国会資料を参照。
http://www.cas.go.jp/jp/houan/150310/siryou1.pdf

3）例として、新保史生「プライバシーの権利」山本順一編『憲法入門』(勉誠出版・2003)50頁、があげられる。

4）高木浩光「行政機関法では匿名加工情報が個人情報に当たるですって？（パーソナルデータ保護法制の行方　その20）2016年03月06日」『高木浩光@自宅の日記』http://takagi-hiromitsu.jp/diary/20160306.html （最終閲覧平成28年6月5日）においては、「散在情報的照合性 vs 処理情報的照合性説」として独自の見解が示されている。

整備に関する法律（以下「デジタル社会形成整備法」という。）による個人情報保護法に基づき個人情報保護法が改正され、個人情報の定義等を国・民間・地方で統一するとともに、行政機関等での匿名加工情報の取扱いに関する規律が明確化された。

他方で、2016年12月14日に公布された官民データ活用推進基本法では、「官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与することを目的(第１条)」とされており、併せて地方公共団体の責務（第５条）が明記されるなどのいわゆる2000個問題[5]への対応も言明されている。MaaS[6]に代表されるような、従来のデータ取得・利用・保管主体を跨いだ官民流通を円滑に進めるためにはどのような個人データ保護法制が必要となるのかも大きな論点となっている。加えて、デジタル社会形成整備法に基づき設置されたデジタル庁の所掌事務として「国・地方公共団体・準公共部門の民間事業者の情報システムの整備・管理に関する基本的な方針の作成及び推進」が掲げられている。準公共部門とは「医療・教育・防災・こども等」を意味しており、同部門において、データの利活用を促進し、連携の仕組みの標準化、制度の見直しが行われる計画である[7]。本稿においては、日本の個人データ保護法制[8]における保護対象の歴史的変容を再整理することを通して、制度の保護対象について考察を加え、その上で今後の我が国の個人データ保護法制のあるべき姿について論じる。その前提として、我が国の個人データ保護法制の対象の変遷を捉えることによって、今日的課題を解決する手がかりとしたい。特に、個人データ保護法制と情報公開法制の関係性に焦点をあて、我が国の個人データ保護法制の端緒を読み解き、現代的課題へ至る変遷について明らかにする。なお、昭和63年法をはじめとした国レベルでの法制度の検討経緯については、一般財団法人情報法制研究所が情報公開請求を行い国から開示された資料に基づいて検討を行った。

2. 日本の個人データ保護法制の歴史的経緯：個人データ保護法制と情報公開法制の交錯

日本の個人データ保護法制の地方を中心とした個人データ保護法制個人データ保護法制から昭和63年法[9]までの歴史的経緯については、先行研究[10][11]においてその論点が指摘されている。本稿においても、先行研究同様に、日本のデータ補保護法制の歴史的経緯について各期を象徴する事例を中心として、

第１期　部分的個人データ保護法制導入試行期（地方における電子計算機条例の導入）
第２期　包括的個人データ保護法制導入試行期（地方における総合的個人情報保護条例導入）
第３期　部分的個人データ保護法制導入完了期（昭和６３年法成立）
第４期　包括的個人データ保護法制導入完了期（個人情報保護法成立）
第５期　個人データ保護法制再考期（改正個人情報保護法成立）

の５期とする区分を用いて議論を行う。本稿では、特に、第３期から第４期にかけて、情報公開法やおよび第２期における個人情報保護法制について考察を進めていく。加えて、第３期に至る議論の一部に触れることで、各条例から国レベルでの個人情報保護法制に至る経緯を明確にする。なお、個人データ保護法制の導入については、行政分野に限定されるか否かを基準に区分することも可能であるが、対象とする課題の設定からは離れるため、本稿においては割愛する。

2.1. 地方における情報公開法制の交錯

我が国において最初に制定された個人データ保護制度が導入されたのは、記録として確認できる範囲では、昭和50年3月26日に東京都国立市において公布された「国立市電子計算組織の運営に関する条

5）鈴木正朝、湯淺墾道「個人情報保護法制２０００個問題について」を参照
https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/toushi/20161115/161115toushi01.pdf（最終閲覧令和4年1月24日）。

6）Mobility as a serviceの略、MaaSと個人データ保護法制の今後の課題については、加藤尚徳、鈴木正朝、村上陽亮「スーパーシティ時代のデータ活用に関する一考察～ MaaSを前提とした官民データ活用の課題とは～」情報処理学会『研究報告電子化知的財産・社会基盤（EIP）』2019-EIP-86、4号（2019）1頁から4頁、を参照。

7）デジタル庁「デジタル社会の実現に向けた重点計画」を参照。
https://www.digital.go.jp/policies/priority-policy-program（最終閲覧令和4年1月24日）。

8）本稿における個人データ保護法制とは、プライバシー保護、個人情報保護も包含する広い意味でのデータの保護をさしている。なお、従来の議論や諸外国の用例から「Data Protection= データ保護」が用いられる場合もあるが、本稿においては論旨を明確にするために、引用箇所を除き「個人データ保護」で用例を統一した。

9）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、以下、本稿においては「昭和63年法」と呼ぶ。

10）堀部政男「プライバシー・個人情報保護議論の世界的展開と日本（特集プライバシーを守ったITサービスの提供技術１）」情報処理学会『情報処理』Vol.54 No.11 Nov.2013（2013）1106頁から1114頁。

11）加藤尚徳「日本の個人データ保護法制における保護対象の歴史的変容―自治体における個人情報保護のための条例制定経緯の整理と分析―」情報法制学会『情報法制研究』第3号（2018）77頁から86頁。

例」である[12]。その後、公布日を基準とすると、昭和51年3月11日に岩手県紫波町、昭和51年7月10日に東京都世田谷区で条例が公布されるなど、昭和53年3月までの約2年間に、16の団体[13]において条例が制定されたことが確認できる。当時の電子計算組織に関する条例は、電子計算組織を用いた電子計算機処理が持つ特性に鑑みて制定されたものである。当初の個人データ保護のための条例は、今日的な個人情報一般を保護するものではなかった。個人情報に関する今日的な定義を有せず、「電子計算組織で処理する」情報を保護対象としたものであった。

一方で、今日的な個人情報一般を保護する条例として初めて制定されたものは、昭和59年7月7日に公布された福岡県春日市の「春日市個人情報保護条例」であるとされている[14]。続いて、昭和60年3月20日に大阪府島本町で「島本町個人情報保護条例」が、昭和60年6月29日に神奈川県川崎市で「川崎市個人情報保護条例」が公布されるなど[15]、今日に続く自治体における個人情報保護条例の原型が形成されていく。

それぞれの自治体における条例の成立経緯を見ると、例えば、春日市[16]では、昭和55年に市民による「『市政情報公開条例及び個人情報保護条例』に関する請願書」が提出されたことに始まっている[17]。市政に関する情報公開制度の必要性が訴えられる一方で、情報公開によって個人情報保護の必要性が生じることから、情報公開条例と個人情報保護条例が同時に制度化されることが求められた内容であった。春日市個人情報保護条例（昭和59年7月7日）の定義[18]を見ると、「第2条（1）個人情報　個人に関する情報であって、個人を識別できるものであり、文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの及び電子情報処理システムの入力物に記録されるものもしくはされたものをいう。」と定義されている。これは、春日市が昭和55年1月に制定した「春日市電子計算組織の管理運営に関する規則」の個人情報の定義「電子計算組織に記録される市民に関する情報で個人を識別できるものをいう」が電子計算組織におけるデータ保護について定めていることに対して、文書、図画、写真等を例示しつつマニュアル処理情報を含めるものに改められている。この範囲については「行政機関その他が、将来利用する目的をもって、記録にとどめられるもの（記録にとどめるために収集中のものを含む。）を考えれば足りる、との結論に達した。このような趣旨を明らかにするために、答申では『記録されもしくはされたもの』との表現をとった。なおこの際、『春日市情報公開条例』との用語の統一を図るため、情報の定義を情報公開条例のそれ[19]と合わせることとした。」という経緯[20]がある。

あるいは、島本町では、昭和59年3月に「人権擁護施策の充実に関する意見書」、8月に「プライバシー保護及び興信所、探偵社による差別調査の法的規制に関する要望決議」が町議会でなされている。このような流れの中で「島本町人権擁護に関する基本条例の目的を達成するうえにおいて、個人に関する情報の保護が、不可欠であること[21]」から、個人情報保護条例制定の必要性が説明されている。島本町では、昭和59年4月に知る権利を保障するためとして情報公開条例が施行されたが、「これにともない最大限原則公開を旨としているこの制度と表裏の関係にある個人のプライバシーを保護する制度化が最もいそがれているところ」とされ、島本町プライバシー保護推進懇話会が設置された。島本町個人情報保護条例を見ると、個人情報の定義については第4条(1)に「『個人情報』とは、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され得る情報で、文書、図面及びこれらを撮影したマイクロフィルム、写真、録音テープその他これらに類するもの及びコンピュータ組織に記録されているものをいう。」と定められている。『島本町個人情報保護条例の趣旨及び解釈』によれば、「『特定の個人が識別され得る情報』とは、個人の住所、氏名等により、特定の個人が識別され得る情報でコンピュータ処理、マニュアル処理及び公的部門、民

12）徳島県徳島市の「電子計算組織運営審議会条例」（昭和48年6月28日公布）を最も古いものとする捉え方もあるが、備えられている規定から、本稿では国立市から考察を進めることとした。こちらの経緯については、堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』（岩波書店・1988年）が詳しい。

13）条例の出典は、財団法人地方自治情報センター『地方公共団体における電子計算機処理に係る個人情報の保護等に関する条令集』(1978年）による。内訳は、市7、特別区6、町3で、都道府県及び政令市は含まれない。

14）「春日市で総合的な個人情報保護条例」日本新聞協会『新聞研究』398号（1984）100頁。

15）「川崎市で「個人情報保護条例」成立」日本新聞協会『新聞研究』409号（1985）104頁から107頁。

16）春日市の個人情報保護条例の成立経緯については、春日市個人情報保護研究会（編）『個人情報保護への新時代』（第一法規・1985年）を参照。

17）請願書の経緯となる情報公開と個人情報保護の関連性については、石村善治（編）『情報公開―その原理と展望―』（法律文化社・1983年）309頁、川上宏二郎「情報公開と個人情報保護条例」自治体問題研究所『住民と自治』255号（1984年）等。

18）現行の条例（2006年12月18日）においては、同条は「(2)　個人情報　生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、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。)をいう。」と定義されている。

19）春日市情報公開条例（1983年）第2条（1）「情報　市の機関が作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの及び電子情報処理システムの入力物をいう。」。

20）浅野直人「春日市個人情報保護条例案の準備と検討過程」春日市個人情報保護研究会（編）48頁。

21）島本町自治推進部『島本町人権擁護に関する制度の概要』、島本町作成の冊子より。

間部門とを問わない。」とされている。

川崎市の個人情報保護条例（昭和60年6月29日）を見ると、第2条（1）に「個人情報　個人生活事項について特定の個人が識別され、又は識別され得る情報をいう。」と定められている。逐条解説[22]を見ると「この条例でいう個人情報とは・・・と定義されており、これは川崎市情報公開条例（昭和59年川崎市条例第3号）第7条第1項第1号に規定する『個人事項について特定の個人が識別され、又は識別され得る情報』と同義である。」と解説されている。このことから、情報公開制度を意識した個人情報保護制度の設計がなされていることは明らかであり、春日市と同様のものといえる。

同時期の調査可能なその他の自治体の個人情報保護条例を見ても、それぞれ総合的な個人情報保護条例が制定された背景には、情報公開制度の整備があった。例えば、国立市ではそもそも情報公開制度と個人情報保護制度を一本化した条例を制定した[23]。いずれの自治体においても、まず情報公開制度の整備が議論され、この中でプライバシー保護の必要性について認識がなされ、その上で個人情報保護条例の制定が検討されている。

以上のように、自治体における総合的個人情報保護条例制定は情報公開制度と一体的な検討がなされてきた経緯がある。情報公開によって生じるプライバシー侵害に対処するため、従来の電子計算組織における個人情報の保護から、より総合的な個人情報の保護が検討された。結果として、これらの自治体の条例における個人情報の定義は、今日の我が国の個人情報保護法と近しいものになっている。自治体において導入が進んだ総合的個人情報保護条例は、自動処理に限定されない個人データの保護に加えて、情報公開制度の対となる2つの役割が与えられたということができる。

2.2. 昭和63年法の制定

国レベルでは、1988年に成立した昭和63年法が最初のデータ保護法制といえる。昭和63年法の解釈等については多くの先行研究がある[24]。また、昭和63年法の立法経緯については考察が必要ではあるものの、本稿においては紙幅の都合からその詳細な検討は割愛し[25]、地方自治体の条例及び情報公開法制との関連性についてのみ、一部検討する。

昭和63年法が制定された経緯としては、従来は国家公務員法の守秘義務をはじめとした個別の規定により保護されてきた個人情報について「個人情報の利用・提供規制や自己情報に対する開示請求等については部分的に対応しているにとどまり、総合的、体系的なものになっていない[26]」ことから、この限界を解消するために議論が進められた。

昭和63年に至るまで、個人データ保護が自治体の条例レベルで進められてきた背景には、「電子計算機処理データ保護管理準則」（昭和51年1月29日事務次官等会議申合せ）の存在がある。この準則においては、個人データ保護の必要な措置については、電子計算機（以下、電子計算組織と同旨）を導入し処理する各機関の長が措置すべき事項を定めていた。つまり、電子計算機の導入が自治体単位で行われていた当時においては、各自治体レベルで条例を制定し保護すれば十分であった。しかしながら、情報通信技術の発展により、情報ネットワークシステムが導入されつつある当時の背景もあって[27]、行政情報システムの発展形態に配慮したものにする必要性が言及されている[28]。昭和63年法の個人情報の定義を見ると、第2条第2項に「個人情報　生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述又は個人別に付された番号、記号その他の符号により当該個人を識別できるもの（当該情報のみでは識別できないが、他の情報と容易に照合することができ、それにより当該個人を識別できるものを含む。）をいう。ただし、法人その他の団体に関して記録された情報に含まれる当該法人その他の団体の役員に関する情報を除く。」と定められている。このうち、これ以前の定義との大きな差分は「（当該情報のみでは識別できないが、他の情報と容易に照合することができ、それにより当該個人を識別できるものを含む。）」という括弧書き部分が加わったことにある。これ以前の条例になかった当該部分が加わった趣旨について、明確な説明がされたものはない。しかしながら、従来の単一の電子計算機から、

22）川崎市総務局『個人情報保護ハンドブック』（ぎょうせい・1991年）41頁から42頁。

23）国立市では「情報公開及び個人情報保護に関する条例」を制定している。

24）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・1999年）、堀部政男「個人情報保護法の可能性と地方自治体の課題」『法律時報』59(7)（日本評論社・1987年）2頁から5頁　他。

25）具体的には、立法当時の政府における検討資料（内閣法制局における検討経緯）等の分析が必要であると認められる。これらの検討については、別な機会に行いたい。

26）総務庁行政管理局（編）『行政機関における個人情報保護対策　情報化社会への対応』（ぎょうせい・1987年）4頁。

27）経済企画庁国民生活局消費者行政第一課（編）『-消費者取引における個人情報保護の在り方について-プライバシー問題と消費者』（大蔵省印刷局・1988年）3頁。

28）前掲25、9頁。

複数の電子計算機を組み合わせた行政情報システムの構築が進められていたという背景から、照合の概念が必要になったのではないかと推測される。

昭和63年法に至る議論においては、従来の議論からもう一つの方針の転換が図られている。「個人情報の取扱いに関し、守らなければならないとされるプライバシーは、個人によって異なり得る相対的なものであり、また、個人情報そのもののみによってはその範囲や内容を具体的に規定することはできず、個人情報の利用の目的、処理の仕方等の他の要素を加味して初めて、その保護の是非や強弱が論じられることになる。したがって、保護法においては、個人情報の内容そのものに着目した規制は適当ではなく、基本的には、個人情報全般を対象とし、その電子計算機処理の各過程を通じて生ずる恐れがあるとみられる個別具体的な個人の権利利益の侵害を防止するための措置を講ずることとすることが適当であると考えられる。[29]」とされている通り、①プライバシー保護の文脈が否定されたこと[30]、②電子計算機処理に限定した個人情報の保護であること、の趣旨が説明されている。

他方で、「行政情報システムに関する臨調最終答申（臨時行政調査会最終答申、昭和58年3月）」においては、以下のような記述がある。「2. 行政情報の公開と管理」において、「近年、先進産業諸国において、行政情報公開の要望が一般に高まっており、我が国もその例外ではない。情報公開への関心が高まってきた背景には、社会全体の情報化の進展及び行政機能の拡大により、行政機関に大量の情報が蓄積し、かつ、国民の行政情報に対する関心と行政過程への参加意欲とが高まっているという状況変化が挙げられる。情報の公開については、このような情勢にこたえるために、まず、行政機関の有用な情報を国民に対して積極的に公開すべきであり、そのための方策を抜本的に拡充すべきであるが、諸外国では、更に当事者・利害関係人あるいは国民一般からの請求により個別的に開示すべきことが認められている例があり、このような措置についても併せて検討すべきである。」として、情報公開の充実の必要性を認めつつ、各行政機関の自主的な取組を求める情報公開の推進のための当面の措置を示す一方で、「ウ　当事者・理解関係人に対する情報公開制度の整備」と「エ　国民一般に対する情報開示制度（いわゆる情報公開制度）の検討」を分けて考えている。また、行政管理庁行政管理局主催が主催していた「プライバシー保護対策に関する連絡協議会」における「作業グループにおける検討結果（中間報告、昭和59年1月18日版）」では、「国における情報公開問題に対して検討が要請されているが、その前提としても少なくとも公的部門におけるプライバシー保護対策について検討する必要がある。」との言及があり、「行政機関等における個人データの自動処理システムに関する規則（要綱）」において、「6. 個人の権利の設定」として「(2)個人データの閲覧等請求権の内容」として昭和63年法の第13条（処理情報の開示）とほとんど同様の条文が示されている。以上のような流れから、昭和63年法の検討過程においては、情報公開法制との対応関係が意図されていただけでなく、処理情報の開示が単なる自己情報開示に留まらず、情報公開の一端を担う役割が意図されていたこともうかがえる。

3. 個人データ保護法制と情報公開法制の交錯によって生じた課題

以上のように、個人データ保護法制の変遷において、その保護対象がどのように変容してきたか概観した。以下では、今日の個人データ保護法制、情報公開法制のそれぞれの保護対象がどのように捉えられているかについて概観する[31]。なお、本章においては個人情報保護法令和3年改正以前の条文をもとに考察を行っている。個人情報保護法令和3年改正を踏まえた検討は第4章で行う。

3.1. 今日の個人情報定義によって生じる問題の一例：地理空間情報の活用における個人情報ガイドライン

地理空間情報が個人情報に該当するかどうかについて、地理空間情報に関して国土地理院が作成した「地理空間情報の活用における個人情報ガイドライン[32]」がある。本ガイドラインでは、地理空間情報活用推進基本法に定められた公的機関が有する理空間情報の活用において、国及び地方公共団体の責務が明示されている（第4条及び第5条）。行政機関が保有する地理空間情報は、幅広い行政分野にわた

29）前掲25、7頁から8頁。

30）この影響は、行政管理庁行政管理局（監）財団法人行政管理研究センター（編）『世界のプライバシー法　情報化の進展とプライバシーをめぐる諸外国の動向』（ぎょうせい･1982年）の改定にも表れており、総務庁行政管理局行政情報システム参事官室（監）行政情報システム研究所（編）『世界の個人情報保護法　データ・プライバシー保護をめぐる諸外国の動向』（ぎょうせい・1989年）、と「プライバシー」から「個人情報保護」へと文言の修正がはかられている。

31）本章の第1節及び第2節の検討は、加藤尚徳、村上陽亮「行政機関個人情報保護法，情報公開法に着目した個人情報の定義に関する再考察」情報処理学会『研究報告電子化知的財産・社会基盤（EIP）』2017-EIP-78、8号（2017）1頁から6頁の検討に基づく。

32）国土交通省「地理空間情報の活用における個人情報ガイドライン」〈http://www.gsi.go.jp/common/000055897.pdf〉（最終閲覧令和4年1月24日）。

る多様な情報が含まれることから、その利用・提供に当たっては、個人の権利利益保護に十分に留意する必要がある。そのため、本ガイドラインが策定された。

地理空間情報活用推進基本法では、「地理空間情報」に関する定義が設けられており（第２条１項各号）、空間上の特定の地点又は区域の位置を示す情報（当該情報に係る時点に関する情報を含む。以下「位置情報」という。）（1号）及び、前号の情報に関連付けられた情報（2号）と定められている。

本ガイドラインでは、「個人情報保護法制に基づく地理空間情報の提供可否判断フロー」として、以下の①から③のような３つの段階が定義されている。

①単体データのみで判断
②他の情報と重ね合わせ・照合を行った場合の判断
③保有個人情報の利用目的以外の利用・提供の判断

まず、その空間情報が単体で個人情報となりうるかどうかを判断する。次に、他の情報（ここでは、広く一般に流通する情報全てを含んだ意）と重ね合わせた・照合し、特定の個人を識別するようかどうかを判定する。最後に、それらの空間情報が本来の目的に合致するか、合致しないとして利用・提供が可能かを判断するというフローを提示している。

本ガイドラインにおいては、①から③のような検討がなされているが、我が国の個人情報保護法制が保護の対象とする情報はあくまで、「個人に関する情報」である。この「個人に関する情報」が具体的に何を指すのかについては緒論あり、本ガイドラインは、そもそも「個人に関する情報」以外の情報についても検討を進めてしまっている疑念がある。民間分野を対象とした個人情報保護法と、行政機関を対象とした行政機関個人情報保護法は「個人情報」の定義を異にし、特にその照合性について違いを設けているが、その差異を加味したとしても、②、③については本ガイドラインで示されているような結論に結びつくことに疑問が残る。一例を挙げるとするならば、行政機関が設置する公共の地図が、市販の個人名を含んだ住所録等と照合可能となる場合、当該地図は個人情報になる可能性が生じる。

3.2. 行政機関個人情報保護法、情報公開法における個人情報定義とその解釈

3.2.1. 定義

行政機関個人情報保護法においては、個人情報は第２条第２項に「この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう。」と定められており、第１号において「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録（電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式をいう。次項第二号において同じ。）で作られる記録をいう。以下同じ。）に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項（個人識別符号を除く。）をいう。以下同じ。）により特定の個人を識別することができるもの（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。）」、第２号において「個人識別符号が含まれるもの」が定められている。

一方で、情報公開法では第５条に「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」と定めがあり、第１号に「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項をいう。次条第二項において同じ。）により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、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。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」が含まれている。この定義は行政機関個人情報保護法における個人情報とほぼ一致している。しかしながら、自治体における条例の例とは異なり、定義が同一であることが明示されてはいない。

なお、個人情報保護法においては、第２条第１項第１号に「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録（電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式をいう。次項第二号において同じ。）で作られる記録をいう。第十八条第二項において同じ。）に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項（個人識別符号を除く。）をいう。以下同じ。）により特定の個人を識別することができるもの（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。）」と定められている。行政機関個人情報保護法と比較した場合、「照合」が「容易に照合」となっている点が異なる。

3.2.2. 学説の展開

それでは、行政機関個人情報保護法と情報公開法それぞれにおける個人情報はどのような解釈がなされているのか。研究者による解釈[33)34)35)]においては、行政機関個人情報保護法における個人情報は「個人情報であるためには、特定の個人が識別される情報であることが必要[36)]」であるとされており、加えて「他の情報との照合により特定の個人が識別される場合も含まれる[37)]」とされている。また、このような他の情報との照合の問題は「モザイク・アプローチ」と呼ばれる手法を用いて検討がなされるとされている。また、個人情報保護法が「容易に照合」を要件としていることに対して、行政機関個人情報保護法が「照合」を要件としていることが、「行政機関情報公開法と同様、照合の容易性を要件としていない立場をとっている」「行政機関情報公開法の個人情報の範囲と平仄を合わせることが、行政機関が保有する個人情報の開示・不開示の判断の統一を図る観点から望ましい」との指摘[38)]もなされている。

情報公開法において、宇賀説は、他の情報との照合について、「全国紙掲載情報のように国民一般が容易に入手しうる情報を基準に考えるか、県民番掲載情報のように、当該県民にとっては容易に入手しうるが国民一般にとっては必ずしもそうでないものも含めるかにより判断が相違することになるが、行政機関情報公開法は、何人にも開示請求権を認めており、当該県民も開示請求をする可能性があるから、国民一般が容易に入手しうる情報のみを基準としてモザイク・アプローチを行うことは適切ではない[39)]」こと、また、「一般人が知りうる報道や刊行物の情報」だけでなく「当該個人の近親者や関係者のみが知りうる情報が含まれる」とも説明されている[40)]。

なお、モザイク・アプローチとは「当該情報Aそれ自体を開示しても、不開示規定が防止しようとしている不利益が生ずるわけではないが、すでに公になっているか又は講習が入手可能な他の情報Bと組み合わせることによって、不開示規定が防止しようとしている不利益が生ずる場合には、Aを不開示にするもの[41)]」と説明されている。

3.2.3. 関連する判例

行政機関個人情報保護法の外縁を画する事例として、しばしば、横浜地判平成18・8・9判例自治292号57頁が引用されている。

本事例は、横須賀市個人情報保護条例に基づく医療相談苦情関係報告書の開示請求につき、市庁が自己を本人とする保有個人情報に当たらないか、いわゆる事務事業情報に当たるとして一部不開示とした部分開示決定を行ったため、どう決定のうち不開示部分の取消しを求めた請求が棄却されたものである。

本事例では、出産に際して病院搬送や出産前後の医師の対応に不満を抱いたXが、Xが行った医療相談に関して、市の条例に基づいて医療相談苦情関係報告書の開示を求めたものである。これについて、市長が、①医師個人の自宅住所情報、②消防署が把握している医師の私生活に関する情報、③医師が開設していた病院以外での医療活動に関する情報、④医師の体調に関する情報、⑤医師の妻が回答した内容、⑥医師のXに対する個人的見解、⑦出産当時の医師の状況について説明及び弁明が記載されている部分、について不開示とした。Xはこの不開示の取り消しを求めた。

判決では、情報の個人識別性を判断するに際しては、当該情報そのものから本人が識別される場合のほか、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる場合も対象とするのが適当であり、かつ、その場合に照合される情報は必ずしも当該情報と照合が容易な者に限られず、一般人が通常入手しうる情報を含む者と解するのが相当である、と判示した。

この判決から、必ずしも照合される情報が開示請求対象情報と照合が容易なものに限られず、一般人が通常入手可能な情報も含むと判示されている。

3.2.4. 解釈

以上のように、個人情報保護法令和3年改正以前の行政機関個人情報保護法と情報公開法を概観すると、両方における個人情報の定義において、他の情報の範囲が非常に広範であることがわかる。

この点について、個人情報保護法では、個人情報の第三者提供にあたって、提供元において個人情報で

33）行政機関個人情報保護法及び情報公開法に関しては多数の研究者が多数の学説を展開しているが、行政機関個人情報保護法及び情報公開法について、双方の法律について、網羅的に条文解釈を行っている、唯一の学説であることから、本稿においては宇賀克也の逐条解説に基づいて検討を行う。

34）行政機関個人情報保護法の解釈については、宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第6版）』（有斐閣・2018年）、を参照した。

35）情報公開法の解釈については、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第8版）』（有斐閣・2018年）、を参照した。

36）前掲33、411頁。

37）前掲33、411頁。

38）前掲33、411頁。

39）前掲34、75から76頁。

40）前掲34、76頁。

41）宇賀克也『情報公開法―アメリカの制度と運用』（日本評論社・2004年）209から210頁。

あるか、照合する主体が提供先と提供元のどちらを基準として判断されるかという論点がある（いわゆる、提供元基準・提供先基準）。このうち、個人情報保護法においては、提供元を基準として個人情報の照合性が判断されていると考えられている[42]。一方で、提供元と提供先のどちらを基準にするかについて、行政機関個人情報保護法上の定義は、情報公開法における定義と合わせて読むと、提供先を基準として照合性の判断を行っているように捉えることもできる。また、地理空間情報に関するガイドラインの判定フローについても、第２段階に至る経緯を見ると、やはり、提供先を基準として照合性の判断を行っていると考える方が自然である。個人情報保護法と行政機関個人情報保護法は、それぞれにおいて異なる照合性の基準を有する、という解釈が導かれることになるが、果たしてそのような解釈は妥当なのだろうか。

そもそも、個人情報保護法と行政機関個人情報保護法の定義における「照合」に関する差異は、「容易」であるかどうかのみである。この「容易」であるかどうかのみをもって、照合性の判断基準が提供元から提供先に移ること解釈として妥当するかについて疑問が残る。照合が容易であるかどうかは、照合元の情報と照合先の情報を照合することの容易性を表しており、そのような２つの情報の照合が手段として容易であるかどうかのみを見ているのではないか。例えば、ある情報がデータベースとして管理されている場合、データベース間が照合できる形式になっていれば容易に照合できるといえ、照合先のデータがデータベースとして管理されていなければ容易に照合できないといえる、といったように具体的な手段において区分をすべき問題であると考える。

あるいは、その情報が個人情報であるかどうかについては、通常、一般人基準をもって判断がされる。これは、一般人の基準をもって特定の個人を識別することができるかという個人識別性の程度問題である。一方で、情報公開法制においても「一般人基準」という用語が用いられているケースがある。この一般人基準は「判決・答申では、照合する「他の情報」を「一般人」が入手できる情報に限るとする、いわゆる「一般人基準」を採用しているのが通例である。一般人基準では個人の識別性があるとまではいえないが、なおプライバシーの保護が必要なものについては、「又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」の判断で行う方向にある。」とする説明もある。ここに、個人情報保護法制と情報公開法制における同一用語の用例が異なるという現象がある。

これらの問題は、「個人に関する」の解釈で排除できるという考え方もとりうる。つまり、「個人に関する情報のうち特定の個人を識別する情報」なのであるから、そもそも個人に関する情報のみが照合性の判断に至るのであり、個人に関する情報を除外すれば、実質的な問題は生じないという考え方である。しかしながら、元来、この「個人に関する」という部分については、あまり解釈がなされてこなかった。当所においては、法人を排除するという趣旨でこの一文が設けられたという向きもあり、「個人に関する」にこれだけの意味を持たせることには疑問が残る。

では、これらの問題についてどのように考えるべきか。まず行政機関個人情報保護法における情報の第三者への提供と、情報公開法における情報公開の性質について比較を行う必要がある。仮に、これらの性質が異なる場合には、提供先、あるいは公開先における情報の性質がそれぞれ異なる可能性が高い。また、保護の実質性についても目を向ける必要性がある。個人情報保護法では、当該個人情報がどのような意味を持つかという価値判断は行わないが、情報公開法においては、個人の権利利益と情報公開することの利益が比較衡量され、実質的な価値判断が行われるという差異がある。これらの点について考慮した上で、制度を設計する必要がある。

3.3. 地方自治体における個人情報保護条例・情報公開条例の一体的運用

地方自治体においても、個人情報保護条例と情報公開条例の保護対象（個人情報）の定義が同一、あるいは実質的に同一であると見なすことの出来る事例が散見される。例えば、東京都の個人情報保護条例では個人情報（第２条第２号）について「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの (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。) をいう。」と定義している。一方で同じく東京都の情報公開条例では非開示事由の１つ（第７条第２号）として「個人に関する情報 (第八号及び第九号に関する情報並びに事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。) で特定の個人を識別することができるもの (他の情報と照合することにより、特

42）個人情報保護委員会「「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）（案）」に関する意見募集結果」https://www.ppc.go.jp/files/pdf/2811_bessi2-1.pdf（最終閲覧令和４年１月24日）。

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。)」を挙げており、これら２つは実質的に同一と見なすことができる。また、両条例の開示について判断を行う組織は、東京都情報公開・個人情報保護審議会であるとされており、１つの組織が双方の条例の開示に関連した判断を行うことになっている。あるいは、品川区では、個人情報保護条例と情報公開条例が一体となった「品川区情報公開・個人情報保護条例」が制定されている。このように、個人情報に関する定義を同一と見なすことが出来るのみならず、制度の建て付けとしても一体となっている等、各自治体毎に独自の条例が制定されている状況がある。これは単に個人情報保護条例が 2000 個あるという個人情報保護法 2000 個問題に留まらず、開示事由を個別・事後的に判断しなければならない情報公開条例と一体的な設計・運用がなされていることによって、個人情報保護に関する解釈権限が 2000 に分かれているという以上の困難な状況があることを表しているといえる。

4. 個人情報保護法令和３年改正の影響

個人情報保護法令和３年改正以前においては、第３章の通り、個人情報保護法と行政機関個人情報保護法の個人情報の定義に差異があり、かつ、行政機関個人情報保護法と情報公開法制の個人情報の定義が共通していた。一方で、個人情報保護法令和３年改正においては、個人情報の定義が国・民間・地方で統一された。そこで、本章においては、個人情報保護法令和３年改正の内容を概観すると共に、その学説の展開を確認し、第３章に示した課題が解消したかについて考察する。なお、令和３年改正の規定については 2022 年４月１日に施行されるため、本稿においては執筆段階の日付（2022 年１月 24 日）を基準として、令和３年改正以前の規定を現行法として取り扱う。

4.1. 個人情報保護法令和３年改正の概要

個人情報保護法令和３年改正は、以下の４点におよぶ[43]。

①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本の法律を１本の法律に統合するとともに、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化。

②医療分野・学術分野の規制を統一するため、国公立の病院、大学等には原則として民間の病院、大学等と同等の規律を適用。

③学術研究分野を含めた GDPR の十分性認定への対応を目指し、学術研究に係る適用除外規定について、一律の適用除外ではなく、義務ごとの例外規定として精緻化。

④個人情報の定義等を国・民間・地方で統一するとともに、行政機関等での匿名加工情報の取扱いに関する規律を明確化。

このうち本稿では、④について取り扱う[44]。

4.1.1. 定義関係

改正法においては、「個人情報」、「個人識別符号」、「要配慮個人情報」、「仮名加工情報」、「匿名加工情報」及び「個人関連情報」の用語の定義については、公的部門に適用される部分も含め、令和２年改正後の個人情報保護法の解釈運用を踏襲する形で統一する。

また、「個人情報保護に関する全国共通ルールを法律で定める」という令和３年改正法の目的に鑑み、現状、地方公共団体の条例において独自の定義が定められている「個人情報」や「要配慮個人情報」などの用語については、令和２年改正後の個人情報保護法で定める定義に統一することとし、条例で独自の定義を置くことは許容されない。

加えて、「行政機関」、「行政機関の長」、「保有個人情報」、「個人情報ファイル」、「行政機関等匿名加工情報」及び「行政機関等匿名加工情報ファイル」の用語の定義については、現行の行政機関個人情報保護法の相当する用語の解釈運用を踏襲する。

4.1.2. 行政機関等における個人情報等の取扱い関係

改正後の個人情報保護法第５章第２節に規定する行政機関等における個人情報等の取扱いに関する規律のうち、次のものについては、現行の行政機関個人情報保護法の相当する規定の解釈運用を原則として踏襲する方向で、今後、ガイドライン等を整備する。

- 個人情報の保有の制限等（法第 61 条）
  - 利用目的の特定
  - 保有の制限
  - 利用目的の変更

43）個人情報保護委員会「個人情報保護制度見直しの全体像」を参照。
https://www.ppc.go.jp/files/pdf/seibihou_gaiyou.pdf（最終閲覧令和４年１月24日）。

44）個人情報保護委員会「公的部門（国の行政機関等・地方公共団体等）における個人情報保護の規律の考え方（令和３年個人情報保護法改正関係）」を参照。
https://www.ppc.go.jp/files/pdf/210623_kouteki_kiritsunokangaekata.pdf（最終閲覧令和４年１月24日）。

- 利用目的の明示（法第 62 条）
- 正確性の確保（法第 65 条）
- 利用及び提供の制限（法第 69 条）

また、行政機関等における個人情報等の取扱いに関する規律のうち、次のものについては、現行の行政機関個人情報保護法には相当する規定が存在しないものであるため、令和２年改正法に関するガイドライン等との整合性も考慮しながら、今後、規則・ガイドライン等を整備する。

- 不適正な利用の禁止（法第 63 条）
- 適正な取得（法第 64 条）
- 漏えい等の報告等（法第 68 条）：委員会への報告義務、本人への通知義務
- 外国にある第三者への提供の制限（法第 71 条）
- 個人関連情報の提供を受ける者に対する措置要求（法第 72 条）
- 仮名加工情報の取扱いに係る義務（法第 73 条）

さらに、行政機関等における個人情報等の取扱いに関する規律のうち、次のものについては、現行の行政機関個人情報保護法の相当する規定に比較して、規律の充実が図られたものであり、今後、令和３年改正法の趣旨も踏まえながら、政令・規則・ガイドライン等を整備する。

- 安全管理措置（法第 66 条）
- 従事者の義務（法第 67 条）
- 保有個人情報の提供を受ける者に対する措置要求（法第 70 条）

4.1.3. 個人情報ファイル関係

国の行政機関に関しては、改正後の個人情報保護法第５章第３節に規定する個人情報ファイルに関する規律のうち、次のものについて、現行の行政機関個人情報保護法の相当する規定の解釈運用を原則として踏襲する。

- 個人情報ファイルの保有等に関する事前通知（法第 74 条）
- 個人情報ファイル簿の作成及び公表（法第 75 条）

また、独立行政法人等（規律移行法人を含む。）に関しては、個人情報ファイルに関する規律のうち、次のものについて、現行の独立行政法人等個人情報保護法の相当する規定の解釈運用を原則として踏襲する。

- 個人情報ファイル簿の作成及び公表（法第 75 条）

一方で、地方公共団体の機関及び地方独立行政法人（規律移行法人を含む。）に関しては、個人情報ファイルの保有等に係る事前通知に関する規律の適用は無いものの、個人情報ファイル簿の作成及び公表に関する規律について、現行の行政機関個人情報保護法の相当する規定の解釈運用を原則として踏襲した上で適用する。

なお、現状、地方公共団体の条例に基づき運用されている「個人情報取扱事務登録簿」に関する運用については、令和３年改正法の施行後も、各地方公共団体が条例で定めを置くことにより、同様の運用を継続することができる。（法第 75 条第５項）

4.1.4. 開示、訂正及び利用停止関係

国の行政機関及び独立行政法人等（規律移行法人を含む。）に関しては、改正後の個人情報保護法においても、開示、訂正及び利用停止に関する規律（法第５章第４節）について、現行の行政機関個人情報保護法の相当する規定の解釈運用を基本的に踏襲する。ただし、現行の行政機関個人情報保護法においては本人又は法定代理人にしか開示等請求を行うことが認められていなかったところ、令和３年改正法により任意代理人による開示等請求が認められるようになる。

一方で、地方公共団体の機関及び地方独立行政法人（規律移行法人を含む。）に関しても、国の行政機関及び独立行政法人等と同様の規律が原則として適用されることになるが、地方公共団体毎に定められている情報公開条例との整合性を確保するため、非開示情報、開示等手続細則及び審査請求手続については、法律の範囲内で独自規定を条例で定めることができる。

4.1.5. 行政機関等匿名加工情報関係

国の行政機関及び独立行政法人等（規律移行法人を含む。）に関しては、改正後の個人情報保護法においても、行政機関等匿名加工情報に関する規律（法第５章第５節）について、現行の行政機関個人情報保護法の相当する規定の解釈運用を原則として踏襲する。

地方公共団体の機関及び地方独立行政法人（規律移行法人を含む。）に関しても、国の行政機関及び独立行政法人等と同様の規律が適用されることになるが、改正後の附則第７条の規定により、当分の間は都道府県及び指定都市のみに提案募集を義務付けることとする。

4.1.6. 地方公共団体の機関・地方独立行政法人関係

地方公共団体からの質問・意見の多い事項については、地方公共団体における施行準備作業に資するべく、ガイドライン等の成案を提示する前においても必要な情報提供を行う。問い合わせのあった事項

としては以下の例が挙げられている。

- 死者に関する情報の扱い
- 地方議会の扱い
- 条例要配慮個人情報
- オンライン結合制限
- 審議会への諮問

4.1.7. 規律移行法人関係

国の機関である国立大学法人、医療事業を行う独立行政法人等における個人情報の取扱い及び独立行政法人労働者健康安全機構の行う病院の運営に係る個人情報の取扱いについては、民間部門の規律が適用される。

他方、政府の一部を構成する独立行政法人等としての特性を踏まえ、開示請求等に係る制度、行政機関等匿名加工情報の提供等については、現行の取扱いを維持し、公的部門における規律（法第60条、第75条、第5章第4節、第5節、第124条第2項、第127条及び第6章から第8章まで（第176条、第180条及び第181条を除く。））が適用される。

地方公共団体の機関における病院、診療所及び大学の運営や、学術研究及び医療事業を行う地方独立行政法人についても、国立大学法人、医療事業を行う独立行政法人等と同様、原則として民間部門における個人情報の取扱いに係る規律が適用される一方で、開示請求等に係る制度及び行政機関等匿名加工情報の提供については、公的部門における規律が適用される。

なお、法第66条第2項第3号及び第4号の規定により、民間部門の個人情報の取扱いに係る規律が適用される独立行政法人等、地方公共団体の機関及び地方独立行政法人が、法令に基づき行う業務であって政令で定めるものを行う場合は、（民間部門ではなく）公的部門における安全管理措置義務が適用される。

また、上記の政令で定める業務に従事している者又は従事していた者については、行政機関等の職員等と同様、法第176条及び第180条の罰則の対象となる。

4.1.8. 小括

令和3年改正において、「個人情報」、「個人識別符号」、「要配慮個人情報」、「仮名加工情報」、「匿名加工情報」及び「個人関連情報」の用語の定義は公的部門に適用される部分も含め、令和2年改正後の個人情報保護法の解釈運用を踏襲する形で統一される。一方で、実際の個人情報取扱等については法律レベルの規定の統一は行われず、政令・規則・ガイドライン等が整備されることとなっている。個人情報ファイル、開示、訂正、利用停止、行政機関等匿名加工情報の考え方については基本的に現行の行政機関個人情報保護法に基づいた運用が予定されている。地方公共団体の機関・地方独立行政法人については、別途ガイドラインが予定されているところから、どの程度2000個問題が解消されているかは未知数である。また、規律移行法人については、これらとは異なった運用が行われる。

以上を踏まえると、定義規定のほとんどについては法律レベルでの統一が図られたものの、その取扱いについては政令・規則・ガイドライン等での手当となり、実質的な統一が行われたかどうかを評価するには時期尚早ともいえる。本稿との関係では、開示、訂正、利用停止が現行の行政機関個人情報保護法に基づくという点も見逃せない。実質的なこれらの運用が現行法に基づくのであれば、その対象情報の解釈についても少なからず影響が生じる可能性があるからだ。また、地方公共団体の機関・地方独立行政法人について問題が山積している点も見逃せない。規律移行法人の規定を見ると、学術研究分野における個人情報保護として統一的な運用を行うためには最低限度この程度の規定の整備は必要であったことが伺える。別な見方をすれば、規律移行法人以外については最低限度の規定の整備を終えていない可能性があるといえる。

4.2. 個人情報令和3年改正を受けた学説の展開

学説上[45]は、個人情報の定義における「容易に」の有無がモザイク・アプローチを採用するかどうかの基準となることが言及されている[46]。令和3年改正によって民間部門と公的部門の平仄が合わせられたことに言及してはいるが、これによってモザイク・アプローチが採用されないとは明言されていない[47]。さらに個人識別符号について「モザイク・アプローチを行うことなく，個人情報として位置づけることにより[48]」と解説されており、個人情報の判断においてモザイク・アプローチが何らかの役割を果たすことが示唆されている。

また、改正法によって新設される第78条（保有個人情報の開示義務）2項柱書「（他の情報と照合する

45）従来の学説（第3章）と比較するため、本節における学説は宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣・2021年）を参照した。
46）前掲45、61から62頁。
47）前掲45、62から63頁。
48）前掲45、63頁

ことにより、開示請求者以外の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。)」の解釈について「モザイク・アプローチは，個人に関する情報に限らず，すべての不開示情報について必要である[49]」ことが言及されている。

4.3. 令和３年改正の影響に関する考察

令和３年改正によって民間部門と公的部門の規定が統一され、さらに解釈が収斂し、2000 個問題が解決することへの期待があったが、改正法の概要で確認した通り、最低限度の規定の整備が完了していない可能性がある。加えて、学説の展開においては、民間部門の規定に統一されたことによって、モザイク・アプローチによらない照合性の判断への統一が期待されたが、依然としてモザイク・アプローチが採用される余地が残されている。さらに、従来は公的部門のみであると考えられていたモザイク・アプローチの展開が、民間部門においても行われる可能性がある。改正法で新設される第 78 条（保有個人情報の開示義務）２項柱書の解釈からも明らかな通り、モザイク・アプローチの採否は公的部門の開示、ひいては情報公開法制と密接に関係していることがわかる。

以上のように、令和３年改正について第３章までの問題意識から見ると、最低限度の規定の整備を終えておらず、その不十分な規定整備によってモザイク・アプローチに寄った学説の展開が行われていることから、課題は解決しておらず、むしろ深刻化していると評価できる。

5. 課題解決の私案

以上のように、我が国おける個人データ保護法制においては、情報公開法制の交錯が生じたことによって課題が生じている。その一端は「個人情報」の定義に表れており、これを解決することなく我が国おけるデータ利活用全般の政策を議論することは困難である。個人情報保護法令和３年改正において定義は統一されたものの、学説の展開まで踏まえると、第３章で検討した課題は解決しているとはいえない。これらの課題を解決するためには、もう一歩踏み込んだ制度的な手当が必要である。そこで、現在生じている課題を解決するための論点を整理し、私案を検討、提案する。

5.1. 課題解決に向けた論点

課題解決に向けてどのような論点が存在するのか。第２章で概観した歴史的変遷、及び、第３章で概観した現状に基づいて、４つの論点に分類し、それぞれの論点毎に整理する。

5.1.1. 論点１：個人データ保護における民間分野と公的分野の分離

前述の通り、民間分野と公的分野においては異なった個人情報の定義がなされており、運用としても民間分野と公的分野では異なっている。一方で、官民データ活用推進基本法にあるように、今後は官民の垣根を越えてデータ活用を進めていかなければならないし、MaaS のように官民どちらのデータと一意に決めることが困難なケースも増えてくることが予想される。そのような中で、民間分野と公的分野を分離して考えることは、時代の要請とは真逆の方向であり、むしろ、一体的な制度設計がなされることが望ましいといえるだろう。

5.1.2. 論点２：個人データ保護法制と情報公開法制の分離

論点１で示した通り、個人データ保護法制において民間分野と公的分野を従来通りに分けて考えることは困難である。そこで、民間分野と公的分野を一体的な個人データ保護法制と捉え、個人データ保護法制と情報公開法制の混乱の一因となっている個人データ保護法制の公的分野と情報公開法制の関係性について、分離を検討していくことが適当であるといえる。

5.1.3. 論点３：事前規制と事後規制の分離

第３章で確認した通り、情報公開法制における個人情報の保護は事後的な権利侵害判断に基づいたものであるといえる。一方で、個人データ保護法制は、「何が個人情報か」という問いが立つように、事前に個人情報であることを判断できる事前規制であることが求められる。仮に、民間分野では事前規制、公的分野では事後規制が行われた場合に、民間分野と公的分野を跨いだ官民データ流通は成立するのだろうか。このため、事前規制と事後規制を分離することが望ましい。

5.1.4. 論点４：保護対象の分離

事前規制と事後規制を分離する点としては、個人データ保護法制と情報公開法制の接点である保護対象が適当であるといえる。つまり、それぞれの法制の保護対象を事前規制型と事後規制型に明確に分離

49）前掲45、547 頁

することによって、個人データ保護法制と情報公開法制の分離が達成できる。

5.2. 課題解決の私案

論点1から4でそれぞれ検討した得失から、個人データ保護における民間分野と公的分野の分離は不可能であること（論点1）、個人データ保護法制と情報公開法制を分離すべき事（論点2）、事前規制と事後規制の適用される範囲を明確にすべきこと（論点3）、保護対象の境界線が民間分野と公的分野の個人データ保護の間にあったものを個人データ保護法制と情報公開法制の間に引き直すべきであること（論点4）、が明らかである。これらの論点を踏まえると、個人データ保護法制の民間分野と公的分野の保護対象を原則として一致させること（要件1）、個人データ保護法制と情報公開法制の保護対象を明確に分離すること（要件2）、事前規制型の保護対象と事後規制型の保護対象を明確に分離すること（要件3）、の3つの要件が導き出される。個人データ保護については、①民間分野と公的分野の保護対象を原則として一致させ（要件1）、②保護対象を事前規制型で確定させることができる（要件2、要件3）、ような制度設計が望ましいという結論が得られる。これらの結論は、昨今の我が国の個人データ保護法制、データ利活用に関する議論の潮流とも一致する。なお、要件2については、個人データ保護法制と情報公開法制の実質的な保護対象の一致を否定するのものではない。つまり、両制度の目的に鑑みれば、個人データ保護法制の保護対象は事前規制型であることが望ましいし、情報公開法制の保護対象は事後規制型であることが望ましいと、という意味である。事前規制型と事後規制型のそれぞれのアプローチで保護対象を検討した場合に、結果として保護対象が一致することを否定するものではない。また、事前規制型を指向する場合にあっても、社会が常に不変でないならば、法解釈に委ねられる部分は当然に残ることになるだろう。加えて、民事法分野の伝統的なプライバシーの権利をはじめとした、個別判断に基づいた個人の救済手段については、充実することが望ましいといえる。一方で、個人データ保護法制において事前規制型の対象情報が指向されるのであれば、個別判断に基づいた個人の救済手段が、現代の個人データ保護法制の内包されるべきかどうかについては慎重に議論されるべきである。個別判断に基づいた個人の救済手段が個人データ保護法制に内包されることによって、事前規制型の対象情報の指向に矛盾が生じるからだ。

6. 総括と今後の課題

以上のように、本稿においては、個人データ保護法制を中心として、情報公開法制も併せた制度の歴史的変遷について整理した。その上で、個人データ保護法制と情報公開法制の交錯によって生じる今日的課題について分析を行い、解決策を私案として提示した。個人データ保護法制と情報公開法制の分離を行うことによって、民間分野と公的分野が一体となった次世代の我が国の個人データ保護法制へと変化できる可能性がある。これは、同時に、官民一体となったデータ利活用のための下地ができあがることを意味している。国内のデータ利活用を今後進展させるに当たっては、不可欠と言えるだろう。併せて、地方公共団体においても、個人データ保護法制と情報公開法制を同時に進めることによって、個人情報保護法2000個問題の本質的解消につながる可能性もある。本稿では、民間分野と公的分野の個人データ保護法制の一体的な制度作りの必要性を説いたが、これは、地方公共団体においても同様である。今一度、地方公共団体固有の論点は何なのかということを見極めつつ、必要な個人データ保護法制の変革を行っていく必要があるだろう。地方公共団体との一体的な制度変革が行われない場合には、地方公共団体間の情報流通格差が生じる可能性がある。制度変革に乗り遅れた地方公共団体はその他の主体との間で情報流通が出来ない、という可能性が生じている。情報流通が出来ない、つまり、より大きなネットワークに接続できないことの影響は計り知れない。我が国は人口減少・少子高齢化のフェーズに入っており、社会保障費が増大する一方で、歳入は限られてくる。地方公共団体においては、この傾向はより顕著であろう。情報流通を促進し、データ活用を行い、より効率的かつ付加価値をもたらすような行動を行っていく必要があるなかで、その下地となる情報法制が必要な変革を迫られているのが今日の現状と言える。

今後は、個別・事後的なプライバシー保護のための制度設計がどのようにあるべきか、国際的なデータ保護の変化の中で我が国の現状や展望がどのように評価できるか、民間分野と公的分野のデータ流通が促進される中でデータ保護当局（我が国の個人情報保護法委員会）がどのような役割を果たし行くべきか、という点について、実際のデータ利活用のニーズを踏まえた検討を行っていきたい。

一般財団法人情報法制研究所　主席研究員
株式会社 KDDI 総合研究所

加藤　尚徳（かとう・なおのり）

株式会社 KDDI 総合研究所において、情報法制（プライバシー・個人情報等）を中心とした法制度や技術の調査・研究・コンサル業務に従事。また、大学の非常勤講師として、情報法、知的財産法、情報セキュリティに関する講義を担当している。総合研究大学院大学複合科学研究科情報学専攻単位取得満期退学、修士（情報学）、理化学研究所革新知能統合研究センター客員研究員、神奈川大学および神奈川工科大学非常勤講師、慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員。2020 年に、データを活用した政策形成を図る手法を研究する NFI（Next Generation Fundamental Policy Research Institute、次世代基盤政策研究所）の理事・事務局長に就任。