

## 個人情報保護法における「処理情報」概念を再考する “Processed Personal Data” Revisited

高木浩光（産業技術総合研究所） takagi.hiromitsu@aist.go.jp

鈴木正朝（新潟大学） msuzuki@jura.niigata-u.ac.jp

### 1. はじめに

政府の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部は、「個人情報の保護に関する法律」の改正を目指し、平成26年10月、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」を決定した。この制度改正を巡っては、同本部の「パーソナルデータに関する検討会」（以下「検討会」という）において約1年にわたる議論がなされ、その過程で、「生存する個人に関する情報」（同法2条1項）であって「個人情報」（同）に該当しないもののうち、保護すべき情報を新たに「準個人情報」（仮称）として法の規律対象として加えることが検討された。しかし、その定義として対象範囲をどう画定するかの議論は十分に収束せず、大綱においては曖昧な記述に止められる結果となった。

この「準個人情報」の試案について、大阪弁護士会は、二度にわたり意見書を公表し、「見直し方針及び検討会でも議論された「個人情報」の再定義は、表現の自由等に対する深刻な脅威となりうるものである。個人情報保護法は、包括的な民間規制法であり、規制対象となる個人情報等の範囲を拡大すれば、自由な個人情報の流通が阻害されることは自明であるからである。」<sup>1</sup>と批判した。

筆者らはこうした批判を想定し、「個人情報」を再定義することなく、「個人データ」（同法2条4項）の範囲を「個人情報」に該当しない「個人に関する情報」まで拡張する案を検討し、「準個人情報」案に代わる対案として、いわゆる「識別非特定情報」（検討会の「技術検討ワーキンググループ」の報告書で定義された用語に基づく）の全部を「個人データ」とする案を、検討会の第8回会合で意見書として提出<sup>2</sup>した。

この対案は、前提として「散在情報」（後述）を規律の対象から基本的に外すとしており、その上で、「処理情報」（後述）を「個人情報」に該当しない「生存する個人に関する情報」まで拡張することによって、必要な規律を実現しつつ、表現の自由が脅かされるところを回避するというものである。

本稿では、現行法の立法担当者らによる逐条解説と、法制定時に旧法案が廃案となり基本原則を削除して成立に至るまでの国会審議を追い、「散在情報」を規律の対象から明確に外すことが、現行法の立法趣旨やねらいに照らしても特段、不自然なものでもなく、発想として許容し得る範囲にあることを示し、その上で、今般の法改正のあり方を提言する。

<sup>1</sup> 大阪弁護士会、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」に対する意見書、平成26年7月23日

<sup>2</sup> 個人情報保護法改正についての方針（意見）（鈴木委員提出資料）、第8回 パーソナルデータに関する検討会 資料4-1

## 2. 散在情報と処理情報

講学上の概念として、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「行政機関法」という)について「散在情報」の語を用いることがあり、これは、「個人情報ファイル」に記録されていない「保有個人情報」を指す<sup>3</sup>が、同様に「個人情報の保護に関する法律」(以下「民間部門法」という)についても、「個人情報データベース等」を構成しない個人情報を「散在情報」として観念することができる。

これに相對する概念として、「散在情報でない個人情報」を指して「処理情報」<sup>4</sup>とここでは呼ぶことにする。民間部門法では「個人情報データベース等」及び「個人データ」が処理情報に当たり、行政機関法では「個人情報ファイル」及び「記録情報」(10条1項5号)がこれに当たる。

この処理情報の概念は、旧法である「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」(以下「昭和63年法」という)において定義されていた「処理情報」(2条5号)と概ね一致する<sup>5</sup>。昭和63年法では規律の対象のほとんどが処理情報であったが、平成15年の行政機関法への全部改正によって、散在情報を含む保有個人情報に対象情報を拡大した経緯がある。

昭和63年法において、対象情報が「処理情報」ではなく「個人情報」と条文上書かれていたのは5条1項(安全確保)及び11条(受託者の責務)である<sup>6</sup>が、このことについて総務庁行政管理局監修の逐条解説<sup>7</sup>は、「本項において、「処理情報」ではなく「個人情報」と規定したのは、入力のための準備段階の個人情報は、未だ「処理情報」とはいえないためである。」としていた。

これは、5条1項の規定が、「行政機関が個人情報の電子計算機処理又はせん孔業務その他の情報の入力のための準備作業若しくは磁気テープ等の保管(略)を行うに当たっては、」と、「電子計算機処理」「磁気テープ等の保管」(これらは処理情報に当たる)の他に「情報の入力のための準備作業」を含めていたためである。「行うに当たっては、」と状況が限定されていることから、続く文が「個人情報の漏えい、滅失、き損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置」と、「個人情報」を対象に書かれていても、入力を予定していない散在情報の個人情報まで含む趣旨ではないことが明らかである。

昭和63年法は、入力の準備段階の情報を「処理情報」の定義に含める条文案もあり得たのではないかと考えられ、規律対象は抽象概念としての「処理情報」であったと言える。

<sup>3</sup> 字賀克也, 個人情報保護法の逐条解説第4版, 有斐閣, 225頁

<sup>4</sup> ここでいう「処理情報」は、電算処理情報(民間部門法2条2項1号、行政機関法2条4項1号)だけではなく、マニュアル処理情報(民間部門法2条2項2号、行政機関法2条4項2号)も含む概念である。

<sup>5</sup> 昭和63年法ではマニュアル処理情報を含まなかった点を除いて。本稿では「電算処理情報」と「マニュアル処理情報」の違いを論点としていない。

<sup>6</sup> 他に12条(従事者の義務)があるがこれは真に散在情報を対象としている。

<sup>7</sup> 総務庁行政管理局行政情報システム参事官室監修, 逐条解説 個人情報保護法, 第一法規

他方、行政機関法は、規定の大半で散在情報を含む保有個人情報を対象としており、10条及び11条（第三章「個人情報ファイル」）のみが処理情報に限定した規定となっている。

### 3. 民間部門法は散在情報を規律するのか

ここで、民間部門法は、昭和63年法のように処理情報を基本として規律しているのか、それとも行政機関法のように散在情報を含む個人情報を基本として規律しているのかが問題となる。

条文上は、15条～18条の規律対象情報を「個人情報」とし、19条以下<sup>8</sup>においては「個人データ」または「保有個人データ」としている。つまり、前者は散在情報を含む規定で、後者は処理情報のみが対象の規定ということになる。しかし、対象情報の範囲をこのように分けた実質的な理由は明確にされてこなかった。

この点につき、立法担当者らによる逐条解説書は、15条について「なお、取り扱う対象を「個人情報」とし「個人データ」としていないのは、いずれ個人情報データベースに記録され「個人データ」となるものであっても、取得段階では「個人情報」の状態であることによる。本条から第18条までの規定は、個人情報の取得段階を含む個人情報の取扱い全般を規律するものであることから、「個人データ」（第2条第4項）ではなく「個人情報」（第2条第1項）を規律の対象としている。」<sup>9</sup>と説明し、それ以外の理由を記していない。

なお、この記述は、前掲の昭和63年法の逐条解説での記述「入力のための準備段階の個人情報は、未だ「処理情報」とはいえないためである。」とよく似ているが、昭和63年法では、前記の通り、入力を予定していない散在情報まで含むことのない条文であったのに対し、民間部門法では、そうした限定がないので、入力を予定していない散在情報まで含むことになる。このため、民間部門法が立法趣旨として散在情報まで規律対象としたのかが問われる。

前掲の逐条解説書は、19条の解説部分において、「本法第4章は、基本的に個人情報取扱事業者が事業の用に供する個人情報データベース等を対象としていることから、取得段階の規律は「個人情報」を対象としているが、その後の段階における個人情報の取扱いを規律する場合は「個人データ」が対象となる。」<sup>10</sup>と説明している。4章全体を指して「基本的に（略）個人情報データベース等を対象としている」として「「個人データ」が対象」としながら、「取得段階の規律は「個人情報」を対象としているが」との断り書きをするからには、その理由が記されて然るべきところ、理由はそこには記されていない。

このことから、前掲の「取得段階では「個人情報」の状態であることによる」以外の理由はないものとして、同書は扱っていると考えられる。同書の初版においてもこ

<sup>8</sup> 31条（個人情報取扱事業者による苦情の処理）の努力規定を除いて。

<sup>9</sup> 園部編 個人情報保護法制研究会著、個人情報保護法の解説《改訂版》、ぎょうせい、117頁

<sup>10</sup> 同、135頁

これらの記述はほぼ同じ<sup>11</sup>である。

これが立法担当者の意思を示したもののなのか、それとも単に説明していないに過ぎないのかを明らかにするため、民間部門法が法案段階の時点で内閣官房個人情報保護担当室が作成した部内用の逐条解説<sup>12</sup>を調べたところ、これらとは異なる記述となっていた。

部内用逐条解説では、2条6項（本人）の解説部分に、「なお、この法律においては、基本理念や、個人情報取扱事業者の義務のうち、利用目的の特定や適正な取得等の規定（具体的には第15条から第18条まで）においては、データベース化されるか否かを問わず「個人情報」を広く対象としているのに対し、個人情報取扱事業者の義務のうち、安全管理措置や第三者提供の制限、開示、訂正等の透明性確保のための措置等の規定（具体的には第19条から第27条）においては、他の情報と結合されることにより本人に与える影響が大きい状態にあると考えられるものとして、個人情報のうちデータベース化された「個人データ」に限って適用することとしている（第19条【解説】参照）。」とあり、その19条の解説部分に、「対象となる個人情報を「個人データ」に限るのは、個人情報のうち、他の情報と結合されることにより本人に与える影響が大きい状態にあるものについて、その内容の正確性を確保することで本条の目的が達成されると考えられるとともに、データベース化されていない個々の個人情報にまで義務を課すことは本条の趣旨にかんかがみ、個人情報取扱事業者に過剰な負担を課すことになるおそれがあるためである。」と説明されている。

これらの記述から、法案の段階では、対象情報の範囲を分けた実質的な理由として、処理情報は散在情報に比べて「他の情報と結合されることにより本人に与える影響が大きい」とする理由が意識されていたことが窺える。それに対し、本法成立後に出版された前掲の立法担当者らの逐条解説書では、これらの記述がなくなっている<sup>13</sup>ことから、この理由は意識的に破棄されたのではないかと考えられる。

一方、出版された逐条解説書に記載の前掲「本法第4章は、基本的に個人情報取扱事業者が事業の用に供する個人情報データベース等を対象としている」に相当する記述は、法案段階の部内用逐条解説には見当たらない。

こうした変遷が生じた原因として、民間部門法の旧法案と新法案の違いが考えられる。旧法案は、基本法部分として第2章「基本原則」を規定していたが、国会の審議において問題が指摘され廃案となり、基本原則を削除して「基本理念」に置き換えた新法案が提出され、成立した経緯がある。旧法案で削除された基本原則の3条～8条の規定はいずれも、「個人情報は」「個人情報の取扱いに当たっては」と、散在情報を含む個人情報を対象とした努力規定であった。

旧法案に対する主な批判は、個人情報の取扱いに義務や努力規定を課すと表現の自

---

<sup>11</sup> 初版では、19条の解説の記述が「本法は、基本的に」となっており、改定版で「第4章」の語が加えられている。

<sup>12</sup> 内閣官房個人情報保護担当室，個人情報の保護に関する法律案 逐条解説（二関辰郎弁護士が情報公開請求で取得したものを参照した。）

<sup>13</sup> 出版された逐条解説書は、他の多くの部分で、法案段階の部内用逐条解説と同一の記述を使用しているにもかかわらず、これらの記述がない。

由に対する脅威となり得るというもので、代表的な指摘として、次に示す国会での質疑がある。

平成14年12月4日の衆議院内閣委員会で、達増拓也委員は、「OECD 勧告でありますとか欧米諸国の法律と比較した場合に、今私たちの目の前に出ている個人情報保護法案というのは一種異様なものであります。どこが異様かといいますと、(中略)当然、問題になるのはデータとしての個人情報であります。コンピューターで高速処理され得るような、データファイルでありますとかデータベースでありますとか、そういう個人データをどうやって守るか、乱用を防ぐか、プライバシーや人格を傷つけることを防ぐかということがテーマでありまして、諸外国の法律のタイトルあるいはその目的、原則等々の中でも、あくまで対象はデータとしての個人情報、守るべきはテクノロジーから個人の人格やプライバシーを守るというふうな趣旨がはっきりあらわれるような法律になっておりますが、この個人情報保護法は、第二章、基本原則というところで、広く個人情報を取り扱う者全体を対象に基本原則を定めている。これはデータに限らずあらゆる個人情報が対象であります。コンピューター処理されるもの以外のものも含めあらゆる個人情報が対象、そしてすべての個人、団体、法人、機関が対象、個人もまた対象になっている。」と指摘し、「私は、このような包括的な基本原則を定めることは根本的に間違っていると思うんです。一言でなぜまずいかと言いますと、特に個人が他人の個人情報を取り扱う場合を考えてみればすぐわかると思うんですけれども、実は、他人の個人情報を取り扱うこと自体、その取り扱う側の個人にとっては、それ自体プライバシーの問題であったり自分の人格にかかわったりすることなんです。ですから、そういう振る舞いに対しても法規範で縛ってしまうことによって、本来テクノロジーから守るものであったはずのプライバシーであるとか人格をかえって法律によって縛ってしまう、そういうそもそもの目的に矛盾したものになってしまうおそれがあると考えからであります。」と主張した。

この指摘は、処理情報の取扱いを規律することは諸外国の規律にも沿うものであるが、散在情報まで含めた個人情報の取扱いを規律することは表現の自由を脅かすものとして問題があるとする趣旨と捉えることができるのではないか。

ただ、注意が必要なのは、この指摘が、電子情報（電磁的記録）と紙情報（文書）の対比で電子情報を問題としているとも解し得る点である。法は紙情報についても、病院のカルテのように個人ごとに整理されたものは「個人情報データベース等」の一つ（2条2項2号）としている（講学上、「電算処理情報」（同項1号）に対して「マニュアル処理情報」と呼ばれる）し、電子情報であっても、ワードプロセッサの文書ファイル中に文章の一部として記された氏名等の個人情報は散在情報とされている<sup>14</sup>ように、「電算散在情報」も観念し得るから、処理情報か散在情報かは、電子情報か紙情報かは直交する概念であり、どちらの対比で問題が指摘されていたかが重要である。また、この指摘は、基本原則に関するものであって、基本原則は（現行民間部

<sup>14</sup> 前掲注9の51頁に「文字列検索でたまたま検索できるというだけでは、「個人情報データベース等」に該当するものではない。」とある。

門法の4章とは異なり)個人情報取扱事業者に限られず、すべての人に適用されることが問題視されたにすぎないとも解し得る。

この点につき、前掲の質疑の流れで答弁に立った藤井昭夫政府参考人(内閣官房内閣審議官)は、「あくまで基本原則の部分については、そういった効果というのは努力義務でございますし、五章の方は、先ほど来御指摘のような、IT処理される個人データということでございます。」と、5章(旧法案の5章、即ち現行民間部門法の4章)の全体を指して個人データが対象になっていると答弁している。これは、指摘された問題点を、電子情報か紙情報かではなく、処理情報か散在情報かの観点で捉え、また、4章(個人情報取扱事業者の義務等)の問題として捉えたことを表していると言えよう。

このように、旧法案が廃案となって新法案に移行する段階で、表現の自由を保障する観点から、民間部門については散在情報を対象から外し、処理情報を規律の基本とする意思が政府にあったのではないかと考えられる。

#### 4. 立法論として処理情報を中心とする規律へ

民間部門法において「散在情報」を対象とすることは、15条から18条の取得段階に限定したとしても、なお過大な対応を余儀なくさせるところがあり、その点を立法的に解決する必要がある。

行政機関法では、散在情報が対象とはいえ、「保有個人情報」が基本的な対象<sup>15</sup>であり、「保有個人情報」は「当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、行政文書に記録されているものに限る。」と定義されており、行政機関の職員が所掌事務と関係しない個人情報を個人的にメモしたもの等は規律の対象外となっている。それに対して民間部門法の散在情報には、「当該個人情報取扱事業者が事業の用に供するものに限る」といった限定がないため、事業に関係しない個人情報の扱いまでもが、条文上は対象情報となる。

18条の利用目的の通知・公表の義務は、4項4号の「取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められる場合」との適用除外によりほとんど問題とならないが、16条の利用目的による制限は、その除外規定がなく、多くの場面で散在情報が対象となる。23条の第三者提供の制限は処理情報が対象であるが、第三者に提供することが目的外利用となる場合には、16条の本人同意なき目的外利用の禁止<sup>16</sup>は散在情報

---

<sup>15</sup> 48条(苦情処理)を除く。なお、3条の利用目的の特定(1項)、目的外保有の禁止(2項)と、4条(直接書面取得における利用目的の明示)は、対象情報が条文上「個人情報」と記されているが、これらは取得段階に関する規定であるため、保有する前の段階では「保有個人情報」の状態にならないことによるものであろう。特に3条は、「個人情報を保有するに当たっては」(1項)、「個人情報を保有してはならない」(2項)との規定であり、保有すれば「保有個人情報」となるものを指しており、実質的に対象は保有個人情報に限定されている。また、7条(従事者の義務)の対象が「個人情報」と記されているが、「その業務に関して知り得た個人情報の内容を」とあるので、実質的に保有個人情報となり得るものが対象といえる。民間部門法の「個人情報」対象義務規定が実質的に「個人データ」対象となっているわけではないのと対照的である。

<sup>16</sup> 目的外利用は取得段階ではない。逐条解説書が16条を取得段階だとしている点にも矛盾がある。

も対象であるため、事業の用に供していない散在情報の個人情報を、個人情報取扱事業者の役員・従業員は自由に提供したりできないことになる。例えば、会社社長が、他社の社員についてたまたま知って記録した情報を、氏名を添えて会社のブログに書くといった行為が、16条違反又は15条（利用目的の特定）違反と解されかねない。これは表現の自由に対する脅威であろう。

法制定時の国会の審議で指摘されたのはこうしたことであり、報道機関等を明確に適用除外とし、基本原則を削除して、この問題は解決されたと思われていたが、条文上は解決しておらず、前掲のように、出版された逐条解説書で「取得段階では「個人情報」の状態であることによる。」と苦しい説明となっている。同書の「本法第4章は、基本的に個人情報取扱事業者が事業の用に供する個人情報データベース等を対象としている」との解説の趣旨は、条文を改正して反映させる必要があるだろう。

取得段階も処理情報のみが対象である旨が明確となるよう条文を改正する場合、取得段階では「個人データ」の状態にないことをどう解決するかが問題となる。現行法においても、「個人情報データベース等」から取り出した一つの個人情報（出力帳票など）も「個人データ」に該当すると解釈されており、その解釈は条文の「個人情報データベース等を構成する個人情報」から導かれている。ならば同様に、個人情報データベース等に入れることを予定している入力段階の個人情報（入力帳票など）も個人データと解釈できる条文修正が可能ではないか。

逆に、22条（委託先の監督）が「個人データ」対象の条文となっていることが、法運用上の障害となっている。個人情報を取得する業務を代理店等の他事業者に委託している場合（取得の委託）に、取得段階で散在情報のまま取り扱われている場合には、委託先において「個人データ」に該当せず、委託先の監督義務がないことになってしまう。22条のこの規定を「個人情報」対象に改正するという案もあり得るが、それは本末転倒であり、入力段階であっても「個人データ」に該当するとする方向への改正を目指すべきである。

パーソナルデータ制度改正においても、本稿冒頭で述べたように、対象情報の拡張が求められているところ、処理情報に限定することによって、問題を回避して自然に拡張することができる。処理情報のみに対象が限定されていれば、事業者が事業の用に供する情報に限定されることになるから、そのような処理情報はもはや個人情報に該当するものに限定せずとも、すなわち「識別処理情報」の全部を対象としても、事業者において規定の義務を履行するにあたっての管理が困難となることはなく、事業者に過剰な負担を課すことになるわけではないと考える。

以上のことから、民間部門法においては、最終的に、散在情報をその対象情報から外すよう改正すべきであり、今改正においては、少なくとも散在情報の規律の範囲が拡大することのないよう留意すべきである。