

AI・ビッグデータ社会における 「自己情報コントロール権」

板倉 陽一郎 Itakura Yoichiro 弁護士

ひかり総合法律事務所 理化学研究所革新知能統合研究センター客員主管研究員
国立情報学研究所客員教授 大阪大学社会技術共創研究センター招へい教授

「自己情報コントロール権」は、1960年代以降の情報化の進展により、国や私企業が個人に関する情報を大量に保有することが問題視されるようになったことを背景に、保有する個人情報の開示を求め、訂正や削除を行わせる権利として主張されるようになりました*1。プライバシーの権利を「自己に関する情報をコントロールする権利」と理解する憲法上のプライバシー権に関する学説です。

自己情報コントロール権は、個人情報の保護に関する法律(以下、「個人情報保護法」)で明文化することに対して「内容、法律上の効果等が明確でないため、これをそのまま条文に規定することは」適当でないと考えられてきました。自己情報コントロール権の、「本人が必要な範囲で自己の情報に適切な関与ができるようにすべき」という趣旨は、個人情報保護法でも「通知・公表、開示、訂正、利用停止、目的外利用・提供に当たっての本人同意等」のしくみが法律上の制度として規定されていることで満たされていると説明されてきました*2。

2021年の個人情報保護法改正における国会の議論

個人情報保護法の2021年改正(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)50条および51条

により、以下、同法51条による改正後の個人情報保護法を「改正法」という)で、個人情報保護法制が官民一元化されました。これにより公的機関への個人情報保護委員会の監視監督権限が拡大されることとなりますので、公的機関に対するプライバシーの理論であった自己情報コントロール権が再度注目され、その審議過程で質疑が行われています。

個人情報保護法への明記に関して、近藤正春内閣法制局長官、富安泰一郎内閣官房内閣審議官から、自己情報コントロール権やデータポータビリティ権、忘れられる権利等について、その内容、範囲および法的性格に関してさまざまな見解があり、日本国内において明確な概念として確立していないため、今回の法案においては明記していないが、自己情報コントロール権が達成しようとしていることについて、個人情報の取り扱いに本人が関与することは重要なことと考えていて、改正法でも本人による開示、訂正、利用停止を請求することなどを可能にする規定を設け、個人情報の目的外利用の制限、不適正利用の禁止などにより、本人が予期しない不当な取り扱いを防ぎ、個人の権利利益を実効的に保護するという考えが示されています*3。

まとめますと、

①開示等の請求等

(改正法32条から39条・個人情報取扱事業

*1 曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説第2版』(弘文堂、2019年)209ページ、324ページ

*2 園部逸夫・藤原静雄編、個人情報保護法制研究会著『個人情報保護法の解説《第二次改訂版》』(ぎょうせい、2018年)54-55ページ

*3 第204回国会 衆議院内閣委員会(2021年3月12日)、第204回国会 衆議院内閣委員会(2021年3月31日)

者／改正法76条から103条・行政機関等)

②目的外利用禁止

(改正法18条・個人情報取扱事業者／改正法69条・行政機関等)

③不適正利用禁止

(改正法19条・個人情報取扱事業者／改正法63条・行政機関等)

によって、本人が予期しない取り扱いが防止され、自己情報コントロール権の趣旨は達せられるというのが2021年改正に際しての政府の説明となります。

AI・ビッグデータの 現代的活用への対応

それでは前述の①から③の条項が、人工知能(AI)・ビッグデータの現代的活用に対してどの程度効果的か、「個人情報取扱事業者による利用」と「行政機関等による利用」それぞれのケースについて考えてみたいと思います。

1. 個人情報取扱事業者によるAI・ビッグデータの利用

(1) 破産者マップおよびその後継サイト

「破産者マップ」とは、官報に掲載された破産手続開始等の公告を、本人の同意なくオプトアウトの手続きもなしにGoogleマップにプロットして、2018年12月頃から4カ月ほど公開していたウェブサイトのことです*4。存在が明らかになってから、プライバシー侵害ではないかと話題になり、個人情報保護委員会も行政指導を行っています。その結果、破産者マップ自体は2019年3月19日には閉鎖されましたが、事実上の後継サイトとなった「モンスターマップ」および「自己破産・特別清算・再生データベース」の運営が続けられたため、2020年7月29日に個人情報保護委員会が、個人情報保護法史上初の措置命令を行い、閉鎖させるに至りました*5。利用目的の通知公表義務違反と第三者提供に係

る義務違反を理由としています。

しかしながら、現行法では利用目的の通知公表を行い、第三者への提供についてオプトアウト手続きを取れば、破産者マップや後継サイトのようなウェブサイトは適法に運営できることになってしまいます。そこで、2020年の改正(「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)による改正)により個人情報取扱事業者に対して、③の「不適正利用禁止」が導入され、2021年改正では行政機関等にも同様の義務が課せられています。あわせてガイドラインに、例として「裁判所による公告等により散在的に公開されている個人情報(例:官報に掲載される破産者情報)を、当該個人情報に係る本人に対する違法な差別が、不特定多数の者によって誘発されるおそれがあることが予見できるにもかかわらず、それを集約してデータベース化し、インターネット上で公開する場合」*6が明記されました。

ところが、既に本稿執筆時点で、個人情報保護委員会への届け出を含むオプトアウト手続きを取ったうえで、堂々と破産者情報をデータベースとして提供するウェブサイトが現れています。このサイト運営者は、破産者マップへの措置命令は誤りであったとの主張も行っており、2021年4月1日の2020年改正施行以降、個人情報保護委員会が不適正利用禁止に基づく執行を行えるのか、実効性が問われているといえます。

(2) 内定辞退スコアの提供

いわゆる「リクナビ事件」では、内定辞退スコアの提供という問題が生じました。就職活動のためのウェブサイトである「リクナビ」で、リクナビ運営会社が適切に本人の同意を得ずに、学生の応募先企業に対して、リクナビなどのウェブサイトの閲覧履歴等からAIを用いて作成した内定辞退スコアを提供していたというもので

*4 大島義則「Q&A消費者被害救済の実務[45]破産者マップをめぐる消費者トラブル」[現代消費者法]47号(2020年)118ページ

*5 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律に基づく行政上の対応について」(2020年7月29日)

*6 「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)(未施行)」(2021年8月2日)3-2(事例2)

す(サービス名「DMPフォロー」、事実関係は大幅に簡略化)^{*7}。これに対して、個人情報保護委員会はリクナビ運営会社とDMPフォローを利用した企業に対して、本人同意なしの第三者提供と安全管理措置義務違反(主として組織的安全管理措置に関するもの)を内容とし、2度の勧告および行政指導を行いました^{*8}。

2020年改正の国会では、リクナビ事件は個人をいろいろな情報を基に分析、評価するという意味ではプロファイリングに該当するとの見解が示されています^{*9}。なお、プロファイリングに対しては「利用停止、消去等の要件の緩和、不適正利用の禁止、第三者提供記録の開示、提供先において個人データとなることが想定される情報の本人同意等といった規律を導入すること」で対応すると、答弁されています^{*10}。すなわち①開示等の請求等 ②目的外利用禁止 ③不適正利用禁止という、本人関与に関する規定で対応するということです。

内定辞退スコアを応募先に提供するという、およそ本人が同意すると考えられないような事案では、個人関連情報の取得に関する同意自体が無効であるという解決方法も考えられるのではないのでしょうか。提供される情報が個人データに該当するのであれば、2020年改正で新たに認められた「本人の権利又は正当な利益が害されるおそれがある場合」に対する利用停止等の請求を行える対象となることもあり得ると考えられます。

2. 行政機関等によるAI・ビッグデータの利用

(1) 児童虐待発見のためのAI利用

三重県では、2020年7月20日以降、AIを

活用した児童虐待対応支援システムの運用を開始しています^{*11}。これは、国立研究開発法人産業技術総合研究所の協力を得て、同県内の児童相談所で蓄積してきた約6,000件の紙媒体による記録のうち、児童の年齢や性別等の基本情報と、虐待の危険性を分析・評価したデータを用いて、虐待の重篤度や再発率、一時保護の必要性などを予測するシステムで、訪問先で把握した情報をタブレット上でチェックリストに入力すると、総合リスクの数値が算出され、担当者の適切な判断を現地でサポートしてくれるものです^{*12}。このような取り組みを全国に広め、全国統一で検証が可能なかたちでのデータ蓄積を行う必要性について意見も出されています。「児童虐待発見」というものの、実際は現場担当者のサポートのためのAIシステムであり、それのみで児童虐待の事実を認定するものではありませんが、「総合リスクの数値」に実態と著しい齟齬^{そご}があった場合、対象者の個人関連情報の修正や削除について、①の開示等の請求等や、③の不適正利用禁止の規律のみで対応できるかは未知数といえます。

なお、令和2年度の厚生労働省の「児童虐待対応におけるAI利用に関する調査研究事業報告書」では、自動的にAIを更新する方式について、社会状況による事例の傾向の変化などにより、AIから提示される参考情報等が職員の感覚に合致しなくなる危険性があるため、AIの定期的な更新には、人が関与することを検討する必要があると論述されています^{*13}、適切な方向性だと思います。

*7 板倉陽一郎・倉重公太郎「企業人事にとっての“リクナビ問題”」『労政時報』3982号(2019年)123ページ、倉重公太郎・板倉陽一郎「就活サイトと採用活動をめぐる法的諸問題」『労働法学研究会報』2720号(2020年)4ページ

*8 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律第42条第1項の規定に基づく勧告等について」(2019年8月26日)、個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律に基づく行政上の対応について」(2019年12月4日)

*9 第201回国会 参議院内閣委員会(2020年6月4日) 其田真理個人情報保護委員会事務局長

*10 第201回国会 衆議院内閣委員会(2020年5月22日) 衛藤晟一 国務大臣

*11 三重県「全国で初めて人工知能(AI)を活用した児童虐待対応支援システムの運用を開始します」(2020年7月22日)

*12 「コラム10 デジタル技術・データ活用(Child-Youth Tech)による担い手支援」内閣府『令和3年版 子供・若者白書』(2021年6月)226ページ

*13 株式会社AiCAN「令和2年度厚生労働省子ども・子育て支援推進調査研究事業 児童虐待対応におけるAI利用に関する調査研究事業報告書」(2021年3月31日)。株式会社AiCANは三重県と産業技術総合研究所の取り組みから生まれたベンチャーで、児童虐待発見のためのAI利用自体を業務としている

(2) ビッグデータ・ポリシング

いわゆるビッグデータ・ポリシング(big data policing)とは、「ビッグデータのAI解析を活用した警察活動」のことで、例えば近時では、特殊詐欺の組織解明を目的としたSNSでの人物関係の解析などが報道されています。すでに東京都立大学の星周一郎教授により、警ら活動や職務質問、犯人捜査など行政警察活動の規制、責任能力の有無判断など鑑定類似のものへの規制などが考察されています*14。これらの規制は主として刑事訴訟法学の観点からなされるものですが、2021年改正後は、都道府県警察を含む行政機関等についても、①開示等の請求等 ②目的外利用禁止 ③不適正利用禁止、の規律が裁判や刑事処分に該当しなければ原則として一律に課せられるため*15、個人情報保護法制との関係が再度問題になると考えられます。このうち、行政機関等に対する ①開示等の請求等については、改正法78条1項5号で「行政機関の長^{また}又は地方公共団体の機関(都道府県の機関に限る。)」が開示決定等をする場合において、開示することにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該行政機関の長又は地方公共団体の機関が認めることにつき相当の理由がある情報」は不開示としていることから、ビッグデータ・ポリシングに関する保有個人情報は、原則として開示されないと思われます。また、情報の訂正および利用停止請求は、開示請求を受けた情報を対象とすることから(改正法90条、98条)、実現は難しいものと考えられます。他方、具体的な犯罪や事件に至らない警察活動については、同条の要件に該当するものは対応しなければならない場合があります。

利用停止請求の対象に ③不適正利用禁止違反(改正法63条)が含まれていることから、同

請求権を行使する場合、不適正利用に該当するか否かが正面から問われることとなります。②目的外利用禁止(改正法69条1項)については、同条2項2号で「行政機関等が法令の定める所掌事務又は業務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当の理由があるとき」は例外としているため、請求に応じない理由として広く主張される可能性があると思われますが、「相当の理由」については個人情報保護委員会が監督することとなります。③不適正利用禁止違反は、個人情報取扱事業者と同様、「違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法により個人情報を利用してはならない」という規定ですので、ビッグデータ・ポリシングに関しては、前述の利用停止請求とあわせて、直接裁判で該当するかどうか争われるものと思われます。このように、2021年改正は、個人情報保護法制の観点から、ビッグデータ・ポリシングに対しても一定程度の対応手段を用意したといえます。

おわりに

「自己情報コントロール権」についての近時の議論やケースを整理し振り返ったうえで、2021年改正を踏まえた本人関与のしくみが、AI・ビッグデータの現代的活用に対してどの程度効果があるかを概観しました。特に行政機関等に対する本人が関与できる規定およびそれに対する個人情報保護委員会の監視・監督によって本人の予期しない利用がどの程度防止できるのかは、改正法が公的部門に対し個人情報保護委員会の監視・監督を及ぼすというスキームの大転換を含むため、実効性は未知です。施行までのさまざまな準備のなかで、適切な声を上げていくことが肝要と考えます。

*14 星周一郎「ビッグデータ・ポリシングは何をもたらすか? : ICT・AI技術を活用した警察活動に関する議論の展開に向けて」『法学会雑誌』59巻2号(2019年)45ページ

*15 「刑事事件若(も)しくは少年の保護事件に係る裁判、検察官、検察事務官若しくは司法警察職員が行う処分、刑若しくは保護処分の執行、更生緊急保護又は恩赦に係る保有個人情報」には第5章第4節が適用されない(改正法124条1項)