

IP アドレスの個人情報該当性

實 原 隆 志

Bestimmbarkeit der IP-Adresse

Takashi JITSUHARA

概 要

個人情報保護法が制定されて 10 年が経過し、個人情報の流出事件もしばしば起きているが、その一方で「ビッグデータ」の活用への注目も集まっている。本稿では「利活用」が期待されることがあるデータのうち、IP アドレスに注目する。「パーソナルデータの利活用」に向けた動きのなかで、IP アドレスが「個人情報」に該当するかをドイツの議論を参照して検討することを通じて、現代における個人情報保護法制のあり方について考える際に必要な視点の一つを示す。

キーワード：IP アドレス、情報自己決定権、個人情報保護、通信の秘密

はじめに

個人情報保護法が制定されて 10 年が経過した。2014 年 7 月にベネッセ・コーポレーションが保有する大量の個人情報の流出が発覚し、個人情報が保護されることの重要性に再び注目が集まった一方で、「ビッグデータ」の活用への注目も集まっている。2014 年 6 月に公表された「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」では、「パーソナルデータの中には、現状では個人情報としての保護の対象に含まれるか否かが事業者にとって明らかでないために『利活用の壁』となっているものがあるとの指摘がある」とした上で、必要な対応策について検討がなされている¹。

本稿では「利活用」が期待されることがあるデータのうち、IP アドレスに注目する。IP アドレスは数字によって構成され、インターネット上でやりとりされる情報の送信元と送信先を示すものである。ただ、現在主力のプロトコルとなっている IPv4 においては、構成できるアドレスのパターンに限界があり、既に新しいアドレスを作れなくなっているとされている。利用に向けた動きが進んでいる IPv6 においては IP アドレスのパターンが大幅に増え、(個々人が利用する)すべての機器に固有の IP アドレスを割り振ること(固定 IP アドレス)も可能であると言われているが²、今日において個人がインターネットを利用す

¹ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」(2013 年 6 月 24 日) 5 頁、10 頁。同大綱やその作成作業を行った「パーソナルデータに関する検討会」での審議資料については、インターネット上で公表されていたものを使用した。

² きたみりゅうじ『図解でよくわかる ネットワークの重要用語解説 改訂 3 版』(技術評論社、2009 年) 58 頁参照。ただ、IPv6 は、ほとんど普及していない状況にあり、総務省 IPv6 によるインターネットの利用高度化に関する研究会「第三次報告書プログレスレポート」(平成 23 年) 6 頁によれば、日本では 1.55%、ドイツでは 0.24%の普及率にすぎないと

際には、使用する IP アドレスが一定の期間ごとにその時点での空きアドレスから振り直されていることが多いとされ、この場合の IP アドレスは「変動 (dynamisch) IP アドレス」と呼ばれている。変動 IP アドレスの場合には、同一の IP アドレスに同一の利用者（保有者）が対応するとは限らないが、利用者の特定を行いたい日時とその時に使われていた変動 IP アドレスとを照らし合わせることで、当該変動 IP アドレスの利用者の特定につながる。

以下において、「パーソナルデータの利活用」に向けた動きのなかで、IP アドレスが「個人情報」に該当するかをドイツの議論を参照して検討することを通じて³、現代における個人情報保護法制のあり方について考える際に必要な視点の一つを示せればと思う⁴。

1. 日本における「個人情報」該当性の基準

個人情報保護法は「個人情報」を、「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……記述等により特定の個人が識別できるもの」と定義している。また個人情報には、「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」と規定している。この定義によれば、個人情報保護法における個人情報には、それ自体では特定の個人を識別できないが、他の情報と容易に照合でき、それによって初めて特定の個人を識別するに至るような情報も含まれることになる。

個人情報保護法について解説する文献において詳しく説明されることが多いものの一つが、「照合の容易性」である。宇賀克也の説明によれば、「他の事業者に通常の業務では行っていない特別な照会をし、当該他の事業者において、相当な調査をしてはじめて回答が可能になる場合」や、「内部組織間でもシステムの差異のため技術的に照合が困難な場合」、「照合のため特別のソフトを購入してインストールする必要がある場合」には、「容易に」の要件を満たさない。また、個人識別性の可否は当該情報を取り扱う者ごとに異なり、相対的なものとされる。たとえばメールアドレスは「一般的には個人識別性を有しない」が、「当該本人が契約するプロバイダーにとっては他の情報と容易に照合して個人識別が可能な個人情報といえよう」と述べる⁵。

このような、ある情報が他の情報と容易に照合でき、特定の個人を識別できると言えるかは、その情報・データを保有する者（事業者）によって変わるとの説明が、日本においては支配的になっている⁶。この説明に従えば、IP アドレスが個人情報保護法の適用を受け

される。

³ また、EU データ保護規則案などに関連する EU 法との関係についても述べるものとして J. Kühling/M. Klar, NJW 2013, 3616f., C. Schmidt-Holtmann, Der Schutz der IP-Adresse im deutschen und europäischen Datenschutzrecht, 2014, 99ff.

⁴ ライフログをめぐるアメリカの動向について検討する先行業績として、石井夏生利「ライフログをめぐる法的諸問題の検討」情報ネットワーク・ローレビュー9巻1号（2010年）1頁以下。また、新保史生「ライフログの定義と法的責任 個人の行動履歴を営利目的で利用することの妥当性」情報管理 53巻6号（2010年）295頁以下参照。

⁵ 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 [第4版]』（有斐閣、2013年）29頁。

⁶ 藤原静雄『逐条 個人情報保護法』（弘文堂、2003年）28頁、多賀谷一照『要説 個人情報保護法』（弘文堂、2005年）14頁、岡村久道『個人情報保護法の知識<第2版>』（日本経済新聞出版社、2010年）98頁。

るか情報であるか否かも、IP アドレスを保有している者が誰かによって決まることになるだろう。「個人情報保護法制研究会」も、IP アドレスは「一般にそれ自体から『特定の個人を識別できる』とはいえないことから、基本的に『個人情報』に該当しないと考えられる」が、「その場合も、当該アクセスログを保有する者において、他の情報と容易に照合して特定の個人を識別できる場合には、当該アクセスログを保有するものと本人との関係において『個人情報』に該当する」としている⁷。

以下では、IP アドレスの個人情報該当性について検討する前に、ドイツにおける判例・学説を概観・参照しておきたい。

2. ドイツにおける「個人関連データ」該当性の基準

ドイツにおいて個人情報保護法制における基本法となっているのは連邦データ保護法（BDSG）である。連邦データ保護法は個人関連データ（personbezogene Daten）⁸の収集や処理、利用に関する法律であり、3条1項によれば個人関連データとは、「人間的・事象的關係について示す個々の情報（Einzelangabe）であって、ある特定の、もしくは、特定可能な自然人（本人）の關係についてのもの」である。他にもテレメディア法にも個人関連データの扱いについての規定がある。テレメディア法はインターネット上で情報発信をしている者や、検索サイトやオンライン・ショップを運営している者に適用される法律であり、これらの者が個人関連データを扱う場合に適用される様々な規定を設けている⁹。

しかし、「個人関連性」の理解をめぐる意見の対立もある。以下では IP アドレスの個人関連性についてのドイツにおける論争を見ることにしたい。

（1）完全説

① ベルリン・ミッテ区裁判所 2007 年判決

2007 年 3 月 27 日にベルリン・ミッテ区裁判所がインターネット・サイトの運営者が保有する変動 IP アドレスの法的性質について判断を行った¹⁰。この事件では、連邦司法省のサイト（www.bmj.bund.de）の利用と関連して保存されていた個人関連データの扱いが問題となった。これらのデータは 14 日間保存されており、そこには IP アドレスも含まれていた。しかし、テレメディア法 15 条 4 項が、特に必要がない限りは利用者の行為が終了した後に個人関連データの保存が及んではならないと規定していることもあって、原告が保存の中止を求めた。これに対して被告は、変動 IP アドレスは個人関連データではない、原告が連邦司法省のサイトを訪れたことは知らない、などとして争った。

裁判所は原告勝訴の判決を下した。それによれば、被告が保存していた当該データは、テレメディア法 15 条 1 項の意味での個人関連データである。変動 IP アドレスの個人関連性を否定してしまうと、これらのデータが際限なく第三者、たとえばプロバイダに提供で

⁷ 園部逸夫編『個人情報保護法の解説<改訂版>』（ぎょうせい、2005 年）50 頁（個人情報保護法制研究会執筆）。

⁸ 「個人情報」と「個人データ」は厳密には異なるものであるが、ここでの記述においては両者の異同についての詳しい説明は不要であると思われる。

⁹ Köhler/Arndt/Fetzer, Recht des Internet, 7. Aufl., 2011, 303, Schmidt-Holtmann (Fn. 3), 73.

¹⁰ 5 C 314/06.

き、プロバイダの方で IP アドレスを使って利用者を特定するという結果になるが、それはデータ保護法の基本的な考え方と合わないと言う。そのため、本人が合法的な手段によって特定される場合に限って個人の特定可能性があるとするには賛成できないとした。データ保護法はデータの濫用から保護しようとするものであり、裁判所の側で個人の特定可能性の概念をこのように制約することは正当化されないと述べた。

② パーレン・ブランドによる支持

このベルリン・ミッテ区裁判所の判決については賛否両論があり、判決に賛成する見解を述べたのがパーレン・ブランドであった。後述する通り、この判決に対してはエックハルトが批判的な見解を示しており、エックハルトはデータの個人関連性は相対的なものであり、同じデータであってもそのデータが個人関連性を有するかは、どのような機関がデータを保有・処理しているかによるとしていた。

エックハルトの主張を批判するなかで指摘されているのは、法律の規定が遵守されない場合の問題である。パーレン・ブランドによれば、たしかに法律の規定があるだけでその遵守が保証されるのであれば理想的であるが、法律の規定に対する違反は日常茶飯事である。このことが意味するのは、変動 IP アドレスがデータを処理する機関の手元にあり、その機関自身には本人の特定が不可能な場合でも、変動 IP アドレスが保護を要するのは同じであるということであると言う。パーレン・ブランドがこのように述べるのは、ウェブサイトの運営者 (Inhaltsanbieter) がデータを第三者に提供・販売してもテレメディア法違反として構成できないおそれを考えてのことである。そのようなことが起こる場合として挙げられているのは、購入者がウェブサイトの運営者に嘘を言ってデータを購入することを通じてデータ保護規定違反を犯し、利益を得るような場合であり、他の者には転売しないと伝える場合は具体例として挙げられているもののうちのひとつである。

こういった問題点を指摘した上でパーレン・ブランドは、データの個人関連性はそれを処理する機関の特性を考慮せずに決定されなければならないとの見解を示した。客観的に見てデータが個人との関連性を確立できるということが、データ保護法の適用の有無を決定しなければならず、変動 IP アドレスの収集・処理には常にデータ保護法上の許可が必要であるとした¹¹。

ベルリン・ミッテ区裁判所やパーレン・ブランドは、変動 IP アドレスの個人関連性をそのデータを保有する者ごとに考えるのではなく、そのデータが有する性質のみによって判断しようとしている。このような見解は完全説や客観説と呼ばれている¹²。

(2) 相対説

① エックハルトの見解

これに対して、ベルリン・ミッテ区裁判所の判決を批判し、また、パーレン・ブランドによる批判を受けたのがエックハルトの見解である¹³。エックハルトによれば、変動 IP アドレスが個人関連性を有する条件は、当該情報がある人に名前が分かる形 (namentlich) で関連づけできるということである。重要なのは、保存を行う機関が有している認識、手

¹¹ I. Pahlen-Brandt, K&R 2008, 290.

¹² T. Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 4. Aufl., 2013, 128.

¹³ J. Eckhardt, K&R 2007, 602ff.

段、可能性であるが、名前が分かる形で関連づけることが、それらの機関が通常有している補助的手段によって過度な負担 (Aufwand) なく行えるのでなければならないとする。それゆえ同じデータであっても、あるときは匿名であり、またあるときは当該人物と関連づけられうることとなり、個人関連性の概念は相対的なものであると主張する。

エックハルトにとって重要なのは、ウェブサイトの運営者が、通常の方法で、この変動 IP アドレスをある名前に関連づけることができるかだけである。IP アドレスはプロバイダによって付与されるものであり、変動 IP アドレスはプロバイダから見れば個人関連データと評価されうるとする。しかし、このことはウェブサイトの運営者との関連では妥当するわけではないと言う。この文脈で重要なこととしては、プロバイダはまさにデータ保護法や通信の秘密によって、ウェブサイトの運営者に変動 IP アドレスの利用者の名前を伝えることを法的に禁止されていることもあるとする¹⁴。実務もこれに対応しており、プロバイダは、民法上の開示請求を著作権侵害の場合に認めることを断固として拒否していると言う。たしかに、刑事訴追当局は捜査手続において特定の個人との関連性を開示請求によって確立できるが、エックハルトによれば、だからといってそれがウェブサイトの運営者との関係で変動 IP アドレスに個人関連性を確立するわけではない。このように考えるとウェブサイトの運営者にとって、プロバイダがもっている情報を用いて変動 IP アドレスに個人関連性を確立することは不可能であるとした。

この場合に変動 IP アドレスに個人関連性を認めないことには、それでは保護に欠けるとの指摘もあるが、エックハルトは保護に欠けるところはないとする。データ保護法の保護領域は、データがプロバイダに提供されればすぐに開かれるからであると言う。それに対して、データ保護法の提供構成要件が満たされることが情報の二次提供との関連で認められるためには、プロバイダへの情報の二次提供がデータ保護法上認められるものでなければならぬとの見解を示す。

以上のことからエックハルトは結論をまとめ、変動 IP アドレスは、通常の場合、ウェブサイトの普通の、単なる利用については、原則的に個人関連データではないとする。ウェブサイトの運営者にとっては、ある IP アドレスに対応する名前をプロバイダから取得するということが、通常は克服できないハードルと考えられるとの見解である。また、情報がウェブサイトの運営者からプロバイダに提供された時点から、利用者はデータ保護法によって保護される、つまり、プロバイダが、プロバイダにしか知られていない名前についての第三者のそれ以上の情報を有するや否や、データ保護法が妥当するとした。

② ベルリン・州裁判所 2013 年判決¹⁵

このような議論状況において 2013 年 1 月 31 日にベルリン・州裁判所が相対説を支持する判決を下した。この事件の被告 (ドイツ連邦共和国) は、運営しているサイトのほとんどでアクセスをプロトコル・データに記録 (festhalten) していた。さらにそのプロトコル・データは保存され、それぞれの利用行為が終わった後にも保存が続けられていた。このプロトコル・データには、サイトの名前、場合によっては利用者によって検索スペースで入力された概念、入手された日付と時間、提供されたデータの量、アクセスしたホスト・シ

¹⁴ TKG 88 条、StGB 206 条。

¹⁵ 57 S 87/08.

システムの IP アドレスなどが含まれていた。

原告は、被告の複数のサイトを訪問し、サイト内で検索を行ったこともある者であった。原告に割り当てられていた IP アドレスも利用行為が終了した後も保存されていたが、これによって被告がテレメディア法 15 条 4 項に違反していると主張した。その際に原告は、アクセス事業者によって、サイトを訪れた際に原告に割り当てられていた IP アドレスのそれぞれは、テレメディア法 15 条 1 項や連邦データ保護法 3 条 1 項の意味での個人関連データであると主張した。

原告は、管轄がないとして訴えを不適法としたティアガルテン区裁判所の判断に対して控訴し、これを破棄した上で、IP アドレスなどを利用行為が終わった後も保存したり第三者に保存させたりしないよう被告に命じることを一定の条件つきながら求めた。また、保存などをしないよう求める際には、IP アドレスなどが保存されるにあたって、それぞれの利用行為の時点と結びついているか否かは特に区別しなかった。このような原告からの請求に対して被告は、変動 IP アドレスは個人に関連するデータではないと主張したり、IP アドレスを保存する必要性や根拠規定としていくつかのものを挙げたりすることで対抗した。

州裁判所は、訴えは適法であるとした上で、原告の主張を一部認める判決を下した。ここでも IP アドレスが個人関連データであるかに関して述べられたことを中心に判旨を紹介する。

1) 実名を公表して利用した時点と結びつけた IP アドレスの保存について

判決において州裁判所は、原告は被告に対して IP アドレスを利用行為の時点と結びつけてそれぞれの利用行為が終わった後も保存したり、第三者に保存させたりしないよう求めることができるとした。

まず、州裁判所が検討したのはテレメディア法 12 条に関係する事柄である。テレメディア法 12 条はサイトの運営者が個人関連データを収集・利用するにあたっての一般原則を規定している条項である。州裁判所の見解によれば、原告の変動 IP アドレスは、それぞれの利用行為の時間と結びついている場合には、テレメディア法 12 条の意味での個人関連データである。州裁判所は、被告が行っている業務がテレメディア法 1 条 1 項にいう「テレサービス」に該当するとした上で、具体的な人物をデータだけでは特定できないが、他の情報や追加情報を用いることで個人関連性を確立できる情報には特定可能性が認められるとした。その点、プロバイダの手元にある IP アドレスが個人関連データであることは一般的に認められているが、インターネット・サイトの運営者のうち、利用者の個人データを通常は有しない者にとってもこのことが妥当するかについては裁判所による決定がなく、「特定可能 (bestimmbar) 性」の概念の解釈の問題になると述べた。

州裁判所はここで、学説における完全説と相対説を紹介した上で、相対説に従うとした。完全説の問題点として州裁判所が指摘するのは、データ保護の際限なき・実践不能なほどの拡張につながることであり、それは立法者の意図するところではないとする。また、個人との関連性を確立することが理論的に可能であるにすぎない情報は保護に値せず、防御が必要なものではないと述べた。

これに対して相対説に従えば、あるデータに個人関連性が認められるためには、個人関連性の確立が実務上も可能でなければならない。データ保護が必要かを個別の事例で衡量

しなければならず、処理を行う機関が追加情報に触れる前に、どのようなハードルが存在するかが検討されなければならない、というのが州裁判所による相対説の理解である。州裁判所によれば、相対説に従ったとしても、利用者が実名とメールアドレスを伝え、通信をしている間にパンフレットを注文しているような場合には、変動 IP アドレスの個人関連性が認められる。この場合、被告には IP アドレスを、それぞれのアクセスの時点、実名で行われた情報交換の時点と結びつけて照合することで、利用者の実名をそれぞれの IP アドレスと結びつけることが可能であるとする。いずれにしても、入力・送信内容を見ることで、ウェブサーバーに保存されている IP アドレスを、追加情報がなくても利用者に関連づけることができるとした。また、判明している IP アドレスを使って被告のサイトを訪れていた間の利用者の利用行為 (Surfverhalten) を後追いできることも指摘する。被告は他の利用者にその IP アドレスが割り当てられている可能性を指摘していたが、それは州裁判所を納得させるものにはならなかった。州裁判所によれば、第一に、変動 IP アドレスは、通常の場合、秒単位、分単位で新たに割り当てられるわけではなく、インターネット接続が終わるまでは割り当てられたままになっている。2 点目としては、個人データ (Klardenen) を伴ってアクセスがあった場合のそのきっかけ (Anlass) と、それぞれの IP アドレスを使ってそのアクセスの事前・事後に行われた一連の利用行為 (Surf-Session) との間で、テーマとしての関連性が見出せる可能性がないわけではないことが挙げられている。

また、被告はフォームへの入力内容を IP アドレスと別に把握するという方法も可能であるとしていたが、州裁判所は、どちらのデータも一被告の機関の様々な機関にあるとしても一被告の処理権限 (Vergütungsgewalt) の範囲内にあることが重要なのであり、被告が照合を行おうとしているかどうかは重要でないとした。また、別々に保存されているデータを結合することが技術的に可能であることについても、被告が文書で対抗していないことを指摘した。

テレメディア法 12 条 1 項の適用については、IP アドレスの個人関連データ該当性を認めた上で、それらの保存が許可される構成要件についても検討された。しかしテレメディア法 15 条 4 項が個人関連データを当該利用行為終了後も保存することを認めているのは、利用料を計算するという目的がある場合だけであり、また、同意をはじめとした様々な許可要件のそれぞれも満たされていると考えることはできないとした。

2) アクセスした時間と結びつけられていない IP アドレスの保存

それに対して、原告のその他の請求は棄却されており、アクセス時の記録のない IP アドレスの収集等をしないよう請求できるわけではないとされた。また、州裁判所の見解によれば匿名の閲覧者としての請求権はなく、実名を入力していない場合はその一例である。この点については判例・学説においても争いがあるが、匿名で訪問する者の IP アドレスが個人関連情報に該当するとする説には賛成できないとした。個人関連データ該当性を認めた先述のベルリン・ミッテ区裁判所の判決の問題点については、エックハルトと同様に、プロバイダは回線保有者のデータを提供することには慎重であることを挙げた。また、サイトの運営者がプロバイダにデータを提供する場合については、この場合のデータがプロバイダの側では個人関連データになるということは一般的に認められており¹⁶、データを受

¹⁶ BGH vom 13. 1. 2011, NJW 2011, 2211ff., Schmidt-Holtmann (Fn. 3), 85f., EuGH vom

領する者にデータ保護法上の規制を行えば十分であるとの考え方を示した。

さらに、違法な手段によって個人を特定する場合には、それをデータ保護法違反とすることで本人を十分に保護できるとした。加えて上述の通り、州裁判所の見解によれば、特定可能性は、個人が理論的にだけでなく実務上も特定可能であることを条件とする¹⁷。被告が合法的に追加の情報を入手する場合には様々な条件があり、プロバイダのところにある追加情報を取得することの難しさについては、既述の通りである。また、刑事訴訟法 100g 条 1 項など、被告が追加情報を取得する際の根拠になりうる規定もあるが、本人に犯行の容疑がある場合に限定されていたり、規定が連邦憲法裁判所によって違憲とされていたり、裁判官留保があつたりしており、これらの規定は変動 IP アドレスに特定可能性を認める根拠にならないとした。

法律の規定に基づく追加情報の取得がこのように限定されているとすると、次に問題となるのはデータが濫用される危険性である。しかし、違法な行為は通常の方法で、過度な負担なく行える方法とみなすことはできないというのが本判決の見解である。また、濫用や違法行為があつたときは、本人のデータ保護法上の利益は、すでに濫用自体がデータ保護法違反となることによって十分に保護される。さらに、アクセス事業者がデータを保存しているとしても保存できるのは 7 日間だけであり、その間に違法な提供が起こるとは考えにくいと述べた。

③ 相対説についての小括

エックハルトや 2013 年の州裁判所の判決によって示された見解は相対説と呼ばれており、この立場がドイツの学説においては支配的になっている¹⁸。この学説に従えば、同じ情報であっても状況に応じて個人関連性があつたりなかつたりすることになる¹⁹。

ただエックハルトは、変動 IP アドレスを保存しているのがプロバイダ以外の、たとえばウェブサイトの運営者である場合には、プロバイダから回線保有者の情報が提供されているという状況でもない限りは、サイトの運営者との関係では変動 IP アドレスは個人関連性を有しないとしていた。これについては、相対説はプロバイダ以外でも IP アドレスと個人データを組み合わせることができることをしばしば見過ごしている、との批判があり、それが完全説に立つ必要性を示すものとされることもあつた²⁰。相対説のなかにも、プロバイダ以外の者が保有する変動 IP アドレスには個人関連性が認められないとするものがある²¹。

24. 11. 2011, DÖV 2012, 201ff.

¹⁷ 2010 年 9 月 8 日のスイスの連邦裁判所判決が参照されている。

¹⁸ S. Simitis, BDSG, 7. Aufl., 2011, § 3, 314, Kühling/Klar, (Fn. 3), 3614f., N. Härting, Internetrecht, 5. Aufl., 2014, Rn.192, U. Dammann, in: S. Simitis (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl., 2014, 327ff., など。

¹⁹ B. Kirchberg-Lennartz/J. Weber, DuD 2010, 480 は、警察は自動車ナンバーから自動車の所有者を特定できるが、一般の通行車は特定の個人と関連づけることができないことを例に挙げる。IP アドレスはインターネット上のデータの提供元と提供先を示すものであり、自動車ナンバーに例えていることにはやや不正確な感も否めないが、同じデータであっても状況によって個人と関連づけることができたりできなかつたりすることの説明としては参考になると思われる。

²⁰ C. Wegener/J. Heidrich, CR 2011, 483.

²¹ P. Meyerdircks, MMR 2009, 10, Kirchberg-Lennartz/Weber (Fn. 19), 480.

しかし、相対説に立つ学説の多くは、プロバイダ以外の者が保有する変動 IP アドレスにも個人関連性が認められる場合があること自体は否定せず²²、個人関連性が認められる場面としてはサイトにおいて閲覧者が個人情報を入力している場合が挙げられている²³。2013年の判決や有力説に従えば、変動 IP アドレスには、その変動 IP アドレスを保有するプロバイダにとってだけでなく²⁴、その他、ウェブサイトの運営者との関係でも、そのサイトで利用者自身が個人情報を入力しているような場合には個人関連性が認められることになる。

3. 検討

(1) 完全説か、相対説か

上でデータの個人関連性に関するドイツにおける論争を概観したが、プロバイダとの関係では変動 IP アドレスにも個人関連性が認められることには争いがない。争いがあるのは、プロバイダ以外の者、サイトの運営者等にとっても変動 IP アドレスには個人関連性があると言えるかについてである。

サイトの運営者が保有する変動 IP アドレスは、第三者に提供される場合と提供されない場合がある²⁵。まず第三者に提供される場合において、サイトの運営者が IP アドレスを特定のユーザーと関連づけることができないのであれば、関係法律を提供先の機関に対して適用できるかが検討されれば十分であろう。完全説がサイトの運営者にとっての変動 IP アドレスの個人関連性をこの場合にも肯定する余地を認めているのは妥当ではないだろう。他方で、IP アドレスがサイトの運営者にとって個人関連性のあるデータであり、そのアドレスが第三者に提供されるという場合には、サイトの運営者にも関連規定が適用されることになる。そこでは、サイトの運営者が、利用者を特定するための情報を有しているかが問題となるが、これはサイトの運営者が保有する IP アドレスが第三者に提供されることなくその運営者自身によって用いられる場合と同じ問題に帰着する。

サイトの運営者が変動 IP アドレスの利用者を特定できるかについては相対説のなかでも意見の相違があるが、相対説は利用者のデータの個人関連性の有無を考えるにあたって、利用者の変動 IP アドレスを保有している者が、そのアドレスを用いてインターネットを利用して個人を、自身の保有する追加情報を用いることで大きな労力なく特定できるかを基準とする立場である。変動 IP アドレスを保有しているのがプロバイダ以外の者であっ

²² Kühling/Seidel/Sivridis, Datenschutzrecht, 2. Aufl., 2011, 82, S. Krüger/S. -A. Maucher, MMR 2011, 436ff., N. Hullen/J. D. Roggenkamp, in: K. -U. Plath, BDSG, 1. Aufl., 2012, § 12 TMG, Rz 10, Gola/Klug/Körffler, BDSG, 2012, 86f.,

²³ P. Voigt, MMR 2009, 379, G. Spindler/J. Nink, in: Spindler/F. Schuster, Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl., 2011, § 11 TMG, Rdnr. 8, C. Gerlach, CR 2013, 483, S. A. Zeidler/S. Brüggemann, CR 2014, 253. また S. Ott, MMR 2009, 451 は、検索の際に収集されるデータとの関連で両説の争いに深入りする必要なく、どちらの見方においても個人関連性があるものとして扱われるべき、としている。

²⁴ ただ、IP アドレスの割り当てについては、いくつかの段階があり、その段階ごとに個人関連性の有無を検討する必要がある。Gerlach (Fn. 23), 482ff. 参照。

²⁵ さらに、データが他者に提供される場合であっても、一つの事業者提供される場合と、複数の事業者提供される場合とがありうる。Dammann (Fn. 18), 334 参照。

でもそれは変わらないはずである。2013年の判決においても示されているように、ウェブサイトの運営者が変動IPアドレスの利用者を特定するにあたって用いることのできる追加情報は、プロバイダが保有・提供する情報だけではない。サイトを閲覧した者によって入力された情報も追加情報になりうる。プロバイダ以外の者であっても、自身が運営するサイトで利用者が氏名を入力していた場合のように、プロバイダから利用者データの提供を受けなくとも変動IPアドレスを特定の個人と関連づけることができる場合には、相対説を支持する論者はプロバイダ以外の者との関係においても変動IPアドレスに個人関連性を認めるべきであろう²⁶。そして、このことは日本の通説的立場についても同様である。相対説からこのような帰結を導く場合には、この場合の変動IPアドレスに個人関連性が認められることについて完全説と相対説との間に相違はないということになる。

完全説と相対説とで見解が最も分かれるのは、サイトを閲覧した者の変動IPアドレスをサイトの運営者が保有しているが、その運営者自身はその閲覧者の氏名等を知らないという場合である²⁷。相対説とは異なり、完全説に従えば、特定の個人と関連づけられる可能性が理論的にでもある以上は変動IPアドレスに個人関連性が認められることになる。しかし、連邦データ保護法に「個人関連データ」についての定義規定が置かれたのは、この法律の適用・規制対象を明確化すると同時に、それを限定するためでもあったと思われる。たしかに完全説もいかなる情報にも個人関連性があるとしているわけではなく、個人関連性が否定される情報があるとしているものの²⁸、しばしば指摘されている通り、完全説に従うとその適用対象が必要以上に広がる可能性があり、情報を扱う各種主体の活動を過度に規制するものにもなるだろう。データの取扱いとして同一の行為であっても、その性質を個別の場面ごとに検討することは、データ保護法の適用範囲を考える上で必要であると思われる。また、違法な行為等によってIPアドレスが特定の個人と関連づけられる場合には、データ保護関連法を適用するよりもその違法行為を直接の対象とする規定を適用する方が望ましいと思われ、相対説による説明が妥当であると思われる。以下では相対説を前提とした上で、「パーソナルデータの利活用」に関する議論について若干検討したい。

(2) 日本における個人情報保護法改正に向けた動き

本稿の冒頭にも述べたように、近年ではビッグデータの価値に注目が集まっており、日本でも「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）」において、個人情報保護法の改正を見据えた検討が行われてきた。IT戦略本部は2013年12月に「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」を発表し、翌年6月には「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（以下、「大綱」）を公表した。「大綱」においては「自由な利活用が許容されるのかが不明確な『グレーゾーン』が発生・拡大」しており、「プライバシーに係る社会的な批判を懸念して、パーソナルデータの利活用に躊躇するという『利活

²⁶ 先に紹介した、相対説に立ちつつ、プロバイダ以外の者との関係で変動IPアドレスに個人関連性を否定する立場は、プロバイダから利用者の個人情報が提供されるということは現実的には考えられないことを指摘するものにすぎず、それ以外の方法で利用者を特定するための追加情報が保有されるに至った場合にまで個人関連性を否定するものではないだろう。

²⁷ Schmidt-Holtmann (Fn. 3), 47.

²⁸ Weichert (Fn. 12), 243.

用の壁』が出現』しているとの指摘がなされている²⁹。具体的には、現行法における「個人情報」の範囲についての法解釈の曖昧さと、事業者が遵守すべきルールの曖昧さが指摘されているが、本稿の検討に関わるのは前者である。

大綱の作成に向けた作業を行っていた「パーソナルデータに関する検討会」（以下、「検討会」）においては、「現在個人情報に該当しないものについても特定の個人を識別する蓋然性が高いものについては、新たに保護される対象としてはどうか」として、個人情報に該当しないもののうち一定のものを「準個人情報」とする旨の提案が事務局よりなされ、そこにはIP_{v6}におけるIPアドレスも含まれるとされていた³⁰。「準個人情報」という概念が持ち出されたことは、世間の注目を集めたと同時に、「検討会」における議論に混乱を生じさせるものともなった様子である。最終的に「大綱」からは「準個人情報」という概念は消えたものの、「保護の対象となるものを明確化し、必要に応じて規律を定めること」の必要性について言及がなされており、「現状では個人情報としての保護の対象に含まれるか否かが事業者にとって明らかでない」データのの一つとしてIPアドレスも念頭に置かれている可能性は排除できないだろう。

「大綱」においては「パーソナルデータの利活用」としてどのような場面が想定されているのか記載するところはない。しかし、「アナリティクスを基盤に競争しようとする企業と、そのためのデータやツールを提供しようとするベンダー企業の双方に新たな課題とチャンスをもたらす」との指摘が近年のビッグデータの活用手法についてなされていることを考えると³¹、サイトを訪れた者の利用行為を解析するためにIPアドレスを利用し、マーケティング事業を展開することも視野に入れられていることであろう。先に紹介した2013年の州裁判所の判決はインターネット利用者の利用行為を後追いできることを指摘していたが、利用行為を後追いすることには、個々の利用者の趣味・嗜好、購買動向などを解明できる可能性があるという点で、様々な経済的な利益が秘んでいる。検索連動広告やターゲティング広告などへの活用も考えられる³²。

問題は、このようにして「利活用」される場合のIPアドレスが、個人情報保護法における「個人情報」に該当するかである。既述の通り、個人が変動IPアドレスを用いている場合であっても、その変動IPアドレスは、そのアドレスを割り当てたプロバイダとの関係では、完全説においても相対説においても個人情報として扱われる。また、サイトの運営者がそのサイトの訪問者の変動IPアドレスをアクセス日時とともに取得・保存しており、なおかつ、サイト内で利用者が氏名をはじめとする個人情報を入力しているような場合に、その変動IPアドレスがサイトの運営者のような者にとっても個人情報となることについては、どちらの学説においても同様であるはずである。

²⁹ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（2014年6月20日）5頁。

³⁰ 第7回パーソナルデータに関する検討会資料『『個人情報』等の定義と『個人情報取扱事業者』等の義務について（事務局案）＜詳細編＞』（2014年4月16日付資料）スライド3-5。

³¹ T. H. ダベンポート（飯野由美子訳）「アナリティクス 3.0」Diamond ハーバード・ビジネス・レビュー2014年5月号35頁。

³² 分析ツールとしてIPアドレスが使われる場合に問題について述べるものとしてGerlach (Fn. 23), 483. また Schmidt-Holtmann (Fn.3), 30.

また、IPv6 において個人利用者が固定 IP アドレスを使用することが一般的になれば³³、固定 IP アドレスと特定の個人を関連づけることは容易になる³⁴。固定 IP アドレスの場合には電話番号との類似性があるが、連邦憲法裁判所が述べるように、固定 IP アドレスと関連づけることで広範囲にわたる情報を解明できるようになる。情報がもつ潜在的な効果が高いと見る余地があり³⁵、固定 IP アドレスは電話番号に比べて保護の必要性が高い情報でもあるかもしれないのである³⁶。

見解が分かれるのは、訪問者の変動 IP アドレスをプロバイダ以外の者が保存しており、なおかつ、訪問者の氏名や住所等が分かっていない場合である。しかし、この場合の変動 IP アドレスがプロバイダ以外の者、たとえば当該サイトを運営する者にとっては個人情報にならないことは、相対説に従うことで比較的容易に導けるはずである。

(3) 相対説・日本の通説的見解と、「大綱」の比較

以上のことから、IP アドレスは完全説・相対説、どちらに立つとしてもその個人情報該当性の有無が明らかであることが多いデータであると言えるだろう。見解が分かれるのは、訪問者の変動 IP アドレスをプロバイダ以外の者が保存している場合であるが、これまでの日本の通説的な立場に従うことで、その者にとっての個人情報該当性の有無は比較的容易に判別できる。仮に「大綱」が IP アドレスを個人情報該当性が不明確なものとして扱っているのだとすれば、完全説と相対説のどちらにおいても個人情報該当性が明らかな場合や³⁷、日本の通説的見解に従えば個人情報該当性の有無が比較的容易に判断できる場合を、個人情報該当性が不明確な場合としていることにもなる。

³³ IPv6 においても技術的には変動 IP アドレスを利用できることには変わらない。P. Schaar (https://www.ipv6council.de/documents/leitlinien_ipv6_und_datenschutz/) は、IPv6 においても利用者は固定 IP アドレスも変動 IP アドレスも使えるようにしなければならないとしており、J. Eckhardt, CR 2011, 344 は、IPv6 アドレスが導入されても、それ自体は個人関連性に関する評価を変えるものにはならないはずであるとしている。また、IPv6 における IP アドレスに関する規制の方向性について検討するものとして T. Nietsch, CR 2011, 763ff.

³⁴ IPv6 における IP アドレスは、プロバイダから割り当てられる前半部分と、接続機器ごとに割り振られる後半部分とに分かれており、前半部分については変動となる可能性がある。Wegener/Heidrich (Fn. 20), 481 は、前半部分を固定のものにするためには追加料金を払うことになるのではないかと予測している。IPv6 におけるアドレスが「固定アドレス」となることで最も影響を受けるのは、厳密に言えば後半部分である。この部分が固定になれば、その固定部分と追加情報を合体させることで特定の個人（利用者）と関連づけることも可能になる。

³⁵ BVerfGE 130, 151 <198> (解説として、拙稿「通信サービスの利用者データを保存・提供させる手続の合憲性」自治研究 90 巻 10 号 (2014 年) 148 頁以下)。また、BVerfGE 125, 260 <342> (解説として、レント「通信履歴保存義務を定める EU 法および国内法に対する違憲判決」自治研究 88 巻 9 号 (2010 年) 154 頁以下)。

³⁶ B. Freund/C. Schnabel, MMR 2011, 497 は、暫定的に割り当てられたにすぎない変動 IP アドレスを利用する場合、利用者が簡単にその属性をさらさずに済んだことは、データ保護法上は「歓迎すべき副次的効果だった」とする。その一方で、固定 IP アドレスは、具体的な通信行為との関連性は薄いものである。

³⁷ Schmidt-Holtmann (Fn. 3), 47 は完全説を支持しているが、固定 IP アドレスは誰にとっても個人関連データであることについて、両説では争いがないとしている。

第7回の「検討会」において事務局が示した資料ではメールアドレスも「グレーゾーン」に含まれるとされていることが示しているように³⁸、「大綱」においては、個人情報該当性の有無が明らかな領域が狭められている。従来の日本の学説においても、メールアドレスはそれを扱う者との関係で個人識別性を判断できる情報と考えられていたはずである。また、それに対応する形で「グレーゾーン」が拡張されている。「大綱」の作成過程で「準個人情報」なる概念が提案されたのは、「新たに利活用が見込まれているパーソナルデータは、個人情報該当性を判別するのが難しいデータである」という観念があつてのことであつたのかもしれないが³⁹、個人情報保護法を改正して「個人情報」の範囲を明確化する必要性は、少なくともIPアドレスについては妥当しないと言うべきであろう。

ここまで述べた通り、IPアドレスはメールアドレスと同様に、いずれの説においても個人情報該当性が明らかであつたり、日本の通説的見解に従えば個人情報に該当するかどうかと比較的判別しやすかつたりする情報であると思われる。IPアドレスの利活用が検討される際には、まずはIPアドレスの個人情報該当性を検討する必要がある、その判断が従来の通説的見解に照らせば困難ではないことも少なくないだろう。「準個人情報」との語を用いなくとも現行の個人情報保護法によって対処できることは他にも多いかもしれず、「大綱」が「準個人情報」概念を盛り込まなかつたのは賢明であつたと思われる。

おわりに

本稿においてはIPアドレスが個人情報保護法における「個人情報」に該当するかを検討した⁴⁰。IPアドレスは個人情報保護法による保護の対象に含まれるかが明らかではないデータではなく、IPアドレスの利活用にあたって検討が必要な事柄があるとすれば、それはその規制のありようであろう⁴¹。しかし、本稿ではそこまで検討することはできなかった。本稿が扱えなかつた問題は他にもあり、IPアドレス以外のデータについては詳しく言及できなかった⁴²。個人情報保護法改正に向けた動きのなかで検討されている、「個人が特定される可能性を低減したデータ」の扱いや⁴³、第三者機関のあり方をめぐる議論も扱うことはできなかった。また、行政機関個人情報保護法や情報公開法における「個人情報」概念についての検討も求められる状況にあるが、この点の検討も別の機会に譲らざるを得ない。

いずれにしても、本稿で述べたことからすれば、個人情報の定義を変えなければ対応で

³⁸ 「検討会」資料、前掲注(30)スライド23。

³⁹ 小向太郎「ライフログの利活用と法律問題」ジュリスト1464号(2014年)54頁は、「わが国の企業が個人情報保護法への対応を考える際には、まず『これは個人情報ではないのではないか』と考える傾向が非常に強いように思われる」と述べる。

⁴⁰ 本稿は「個人情報保護法における『個人情報』概念の再検討に向けた考察」として、平成26年度長崎県立大学学長裁量研究費を使用して行った研究の成果の一部である。

⁴¹ ベルリン・州裁判所の判決で挙げられていた、2011年1月13日のBGHの判決は、IPアドレスをセキュリティを保持する目的でプロバイダが保有する期間や条件をめぐるとのものであつた(差戻審の判決としてOLG Frankfurt vom 23. 8. 2013, 13 U 105/07)。

⁴² 脱稿直前に、シンポジウム「パーソナルデータの利活用はどうあるべきか」情報ネットワーク・ローレビュー13巻1号(2014年)168頁以下に接した。

⁴³ ドイツにおける同様の問題を検討する文献としてKühling/Klar (Fn. 3), 3615f. 日本で指摘されている問題がドイツにもあることを示しており、非常に興味深い文献である。

きない問題がどれほど多いのかを検討する必要があるだろう。今後、法改正に向けた審議が進むかもしれないが、個人情報保護法を改正しなければ解決できない問題と、現行法の解釈を通じて対応できる問題とを峻別することが必要であろう⁴⁴。

⁴⁴ そのためにも、「利活用」としてどのような場合を想定しているのかが「大綱」において例示されている必要があったと思われる。