

# 「接触確認アプリ」の 導入問題から見える課題

曾我部真裕

## 1 はじめに

新型コロナウイルス感染の世界的広がりは、大は国際秩序のレベルから、小は個人の日常生活のあり方まで、大きな変化を迫っており、法学の観点からもすでに様々な議論がはじまっているところである。その無数の論点のうちの1つとして、感染症対策にデジタル技術、とりわけ個人に由来する情報（法律上の「個人情報」よりは範囲が広い）の利活用技術をどのように用いるべきかというものがある。

国際的に見てデジタル技術の活用によるコロナ対策に慎重であった日本において、デジタル技術活用の議論を象徴する存在が、「接触確認アプリ」（各種の名称があるが、ここではこれで統一する）である。これには国内法適合性の問題のほか、その社会的な受容に関する議論にも注目されるし、各国で同様の取り組みがなされたため、国際比較から抽出できる論点もあって興味深い<sup>1)</sup>。なお、本稿では触れられないが、国や地方自治体でコロナ対策のためにデジタル技術を活用した事例はほかにも多少はあって、それぞれ今後検証が行われるべきであろう。

## 2 接触確認アプリ導入までの経緯

スマホが広く普及していることに着目し、コロナ感染者と過去に接触をした人々を追跡したり、これらの人々に注意喚起を行ったりするアプリを導入するというアイディアは、シンガポールなど一部の国で始まり、日本でも本年3月ごろから民間のエンジニアが自発的に開発を始めていた。スキルをもつ市民が公共的な課題解決に向け、ボランティアでアプリやサイトの開発を行う活動は、「シビックテック」と呼ばれて注目が高まっているが、接触確認アプリの開発もシビックテックの一例に位置づけられる。

他方、政府は、「新型コロナウイルス感染症対策テックチーム」（以下、「テックチーム」という）を設置し、4月6日にキックオフ会議開催ののち、接触確認アプリの導入が検討された。当初は、民間団体が開発中のアプリを採用する方針とされたが、5月に入り、アップルとグーグルが共同して接触確認アプリ向けのAPIの方針を公表し、それを利用するアプリの開発は保健機関に限り、かつ、原則として「1国1アプリ」とすると明記したことから、5月8日のテックチーム会合で、アプリの所管を厚生労働省に移管し、両者の仕様に合致したアプリを新たに開発することとした。また、「接触確認アプリに関する有識者検討会合」の設置も決定し、技術・プライバシー双方の観点からの評価等をそこで行うこととした。

5月26日、テックチームが「接触確認アプリ及び関連システム仕様書」を、有識者検討会合が「接触確認アプリ及び関連システム仕様書に対するプライバシー及びセキュリティ上の評価及びシステム運用上の留意事項」（以下、「留意事項」という）をそれぞれ公表した。前者は、接触確認アプリの概要を示すものとして、また、後者は法的な、あるいはセキュリティの観点からの評価を行うものとして、今回のテーマにとっては極めて重要な文書である。

こうした検討を経て、6月19日、通称「COCOA」の提供が開始された。7月7日時点でのダウンロード数は約595万件だという。なお、国会では、接触確認アプリについての質疑はごく散発的に行われたにとどまる。

## 3 COCOAの概要と法的な評価

アプリをインストールすると、同じくCOCOAをインストールしたスマホ（所持する人物）と1メートル以内かつ15分以上の接触があった場合に両者の端末に記録される（GPSではなく、近距離無線通信（Bluetooth）を用いる）。COCOA利用者がコ

コロナ陽性だと判定されると、厚労省の管理する「新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム（HER-SYS）」（以下、「感染者登録システム」という）に登録されるとともに、このシステムから陽性者に処理番号が発行され、陽性者自身が自身のCOCOAにそれを入力すると<sup>2)</sup>、過去14日以内に接触したCOCOA利用者に通知される。通知を受けた者は、症状がある場合には速やかに受診するなど、COCOAからの情報提供に基づく行動を要請される。この一連の過程において、COCOAには利用者の氏名や連絡先への入力は求められず、また、接触の際にも連絡先や位置情報など個人が特定される情報は記録されない<sup>3)</sup>。このように、「プライバシーに最も配慮」（平将明副内閣相）したものと見える。

後に述べるフランスの方式と比較すると、フランスでは接触者のマッチングが中央サーバーで行われ、マッチしたアプリ利用者に対して通知がなされるのに対し（集中型）、日本では、陽性者から通知サーバーに接触情報（後述の「診断キー」）が送信され、他のCOCOAアプリが通知サーバーから接触情報を取得し、マッチングは各利用者のアプリにおいて行われる（分散型）。アップル・グーグルの方針が分散型であるからだが、プライバシー・個人情報保護に配慮したものである。

さて、前述の通り、有識者検討会合が5月26日に決定した「留意事項」において法的な評価がなされている。「留意事項」は、プライバシー・個人情報保護に関する評価と、セキュリティ上の評価を行っているが、ここでは前者に絞って紹介する。そこでは、行政機関個人情報保護法（以下、「行個法」という）、個人情報保護法（以下、「個情法」という）、及び、より一般的なプライバシー保護との関係で検討がなされている。なお、COCOAが利用者の氏名や連絡先、位置情報等を取得しないことは前述の通りである。

行個法との関係では、COCOA利用者が陽性者となった場合に発行される「処理番号」が、「個人情報」（同法2条2項1号）に該当し、同時に「要配慮個人情報」でもあるとされた（同法2条4項、同法施行令4条2号。以上につき、「留意事項」3頁〔以下、頁数のみで示す〕）。処理番号は、感染者登録システムから発行され、同システム内において当該陽性者の各種の情報と結びつけられているからである。こうして、処理番号についてはアプ

リ運営者である厚生労働省は行個法上の義務を負う。ただ、処理番号は、陽性者の認証後に直ちに削除されることから、1年を超えて記録される情報に適用される総務大臣への通知や、個人情報ファイル簿の作成及び公表を行う義務ではない（同法10条2項6号、11条2項1号。4頁）。

次に、「診断キー」についてである。診断キーとは、端末につき毎日異なるものが1つランダムに生成される日次キーと、時刻情報を基に作成される識別子である。陽性者が、自身の情報を感染者システムに登録する場合には、この診断キーがCOCOA経由で通知サーバーに送信されるが、このサーバーにおいて診断キーと処理番号とが結び付けられると、診断キーも個人情報かつ要配慮個人情報に該当する（3頁）。「留意事項」の作成された段階では、このような紐づけがなされるかどうか不明であったため、仮定的な分析となっている。事前に評価することの宿命であるが、この点が最終的にどのようになったのかという第三者による確認結果は公表されていない。

以上は行個法に関する問題であるが、個情法との関係では、委託先事業者における処理番号及び診断キーの取扱いが個人情報取扱事業者による個人情報の取扱いと評価されるかどうかの問題となるが、基本的には委託元である厚労省に関する上記の議論から派生する内容である（4頁）。

以上の通り、行個法及び個情法との関係で議論されるべき内容は限定的である。「留意事項」はむしろ、これらの法律遵守を超えた「プライバシーへの配慮」について多くの字数を費やして検討している。それは、「ユーザーが陽性者や接触者であるかどうかという機微な情報を取り扱うものであり、」「こうしたリスクを考慮した上で、本アプリが国民に広く信頼され利用され、本アプリに期待される公衆衛生上の目的を達成するために、本アプリ運営者等は、法令上の義務の有無にかかわらず、ユーザーのプライバシー情報（〔…〕行個法や個情法の「個人情報」に該当するものに限らない。）の取扱いに十分に配慮する必要がある」（4-5頁）からである。

こうした問題意識に基づき、「留意事項」は、ユーザーの同意の取得、取得するプライバシー情報の最小限、プライバシー情報の適切な管理、プライバシー情報の移転、利用する必要がなくなったプライバシー情報の消去といった項目について

相対的に詳細な検討を行っている(5-8頁)。つまり、「留意事項」の中核部分は、個人情報保護法制とは直接関係のないことがらである。

#### 4 フランスとの比較を通じた検討

フランスでは、日本に先立ち、6月2日に接触確認アプリ「Stopcovid」の提供が開始された<sup>4)5)</sup>。このアプリは、Bluetoothを用いる点などCOCOAとの共通点も多いが、アップル・グーグルのAPIを利用せず、中央サーバーで情報を処理する集中型を採用する稀な国の1つである。

紙幅も尽きつつあるので、これまで示唆してきた日本の課題との対比で3点述べたい。第1は、法的枠組みの問題である。日本では、行個法や個人情報法はほとんど規律力を発揮せず、接触確認アプリの制度設計は、プライバシーへの「配慮」に基づいてなされた。これに対してフランスでは、「配慮」の側面も相当に残るものの、EUの一般データ保護規則及び国内法との適合性も重要性もった。もちろん、集中型であるために多くの情報を国が取得するという違いが大きい、それはともかく、一般に、法律を遵守するだけでは全く十分ではないという状況は、利活用を促進する上で適当と言えるのだろうか。

第2は、プロセスの問題である。Stopcovidが導入されるに当たり、民主的正統性及び専門的正統性の両者を意識したプロセスが踏まれ、最終的にはデクレ(政令)で定められた。前者に関しては、上下両院で複数回の公聴会等がなされたうえで、最終段階では上下両院の本会議で、憲法50条の1に基づく討論と決議が行われた。後者に関しては、日本の個人情報保護委員会に相当するCNILが2度にわたって意見を述べたほか、国の複数の専門機関が意見を述べている。特にCNILの2度目の意見は、国内法上、必要な諮問であって、個人情報の利用において専門機関への諮問が法的に予定されている点が、今回、日本ではアドホックな組織によって評価がなされたこととの対比で注目される。

第3に、デジタル主権の問題がある。フランスがアップル・グーグルのAPIを採用しなかった理由の少なくとも1つは、「フランス人の健康保護は、もっぱら国家に属する任務であり、国際的な民間アクターに属するものではない(……)これ

は、衛生・技術的な主権の問題である」という認識にある。同APIはプライバシーには配慮しているといえようが、その反面、政府が取得できる意味のある情報は皆無であり、フランスでは感染状況に関する統計データを政府が取得可能であるとは異なる。いずれの方式をとるのかを各国で独自に決定できるのがここでのデジタル主権の意味であろうが、日本ではこの問題は表立って議論されないまま、アップル・グーグル方式の採用に至った。その決定自体を批判する趣旨ではないが、デジタル主権の問題の所在を認識しておく必要はあろう。

最後に、COCOAの課題としては「透明性」が重要だと論者から指摘されてきたが、そのほかに政府に対する全般的な信頼や、国民の側のリテラシーも重要であり、現状ではいずれも不十分な印象である<sup>6)</sup>。個人情報の利活用により、従来は不可能であったような施策を実現し、あるいは、従来の施策を効率的に行うことができるようになる。法制面で改善すべき点があるのであれば適切に対応をし、他方でそれだけではなく上記のような政府への信頼やリテラシーといった課題も解決した上で、プライバシー・個人情報保護と公共の利益との真に最適なバランスの取れた施策が実施できる環境の整備が望まれる。

- 1) 国際比較も含む包括的な検討として、高橋郁夫ほか『新型コロナウイルス対プライバシー——コンタクトトレーシングと法』(Amazon Kindle、2020年)が重要である。
- 2) このプロセスは、陽性者でない者が故意または過失により陽性である旨の登録をすることを避けるためのものである。
- 3) 以上につき詳細は、厚生労働省「新型コロナウイルス接触確認アプリ(COCOA)」([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/cocoa\\_00138.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/cocoa_00138.html))。なお、本稿では紙幅の関係もあり言及しないが、予期された効果を生むかどうかについては懐疑的な見方が多い。
- 4) なお、フランスを取り上げるのは、同国のコロナ対策あるいは接触確認アプリが成功しているという評価に基づくものではなく(なお、提供開始から3週間で利用者は180万人にとどまるという)、主に筆者の能力上の理由である。ただ、日本との対比において、本文で述べたような一定の示唆を導くことが可能であると考え。また、フランスの状況については、6月23日に開催されたシンポジウムで、なお不十分ではあるものの本稿よりは詳しく紹介した(<https://www.jilis.org/events/2020/2020-06online.html>)。
- 5) 国民向けに説明を行うウェブサイトは次のものである(<https://www.economie.gouv.fr/stopcovid>)。
- 6) この点に関連して、曾我部真裕『『監視V.S. 個人情報』の誤解』朝日新聞2020年4月30日も参照されたい。

(そがべ・まさひろ 京都大学教授)