

行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会（第11回） 議事要旨

日 時：平成26年12月18日（木）9時30分～11時30分

場 所：総務省第3特別会議室

出席者：藤原座長、大谷構成員、佐藤構成員、宍戸構成員、庄司構成員、松村構成員

内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室 犬童参事官

総務省行政管理局 上村局長、讃岐官房審議官、大槻管理官、坂本情報公開・個人情報保護推進室長

議 事：

1 開 会

2 議 題

（1） 第三者機関について

（2） 「中間的な整理」において検討課題とされた事項等の整理（案）について

3 閉 会

<配付資料>

資料1 行政機関等が保有するパーソナルデータに関する執行・監督体制・権限の在り方について（座長試案）

資料2 「中間的な整理」において検討課題とされた事項等の整理（案）

(藤原座長) ただ今から、「第11回行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」を開催いたします。ご多忙のところ、ご出席いただき誠にありがとうございます。それではまず、本日の配布資料の確認を事務局からお願いいたします。

(事務局) 資料1といたしまして、「行政機関等が保有するパーソナルデータに関する執行・監督体制・権限の在り方について(座長試案)」を配布しております。資料2でございますが、「中間的な整理」において検討課題とされた事項等の整理(案)」を配布しております。以上でございます。

(藤原座長) それでは議事に移りたいと思います。本日は、前回に引き続き、第三者機関の在り方の検討と、「中間的な整理」で、積み残しとなっている論点の検討を行いたいと思います。

まず第三者機関の在り方について、これまでの議論を基に座長試案を作成して、配布しております。前回申し上げたように、たたき台のときは、まだ事務局と私の意見の交換も十分でなかったのですが、今回はかなり詰めて議論し、前回の意見も反映させた座長試案としたつもりではありますが、まだ過不足等あると思いますので、新しくご意見を賜ればと思っております。それでは、たたき台からの修正点等、詳細について、まず事務局から説明をお願いいたします。

(讃岐官房審議官) 資料1に基づいて、修正点あるいは書き足したことを中心にご説明したいと思います。3ページ目までは、てにをはの修正程度ですので、4ページから説明いたします。

4ページ、最初の○のところ、EUにおける「独立性」に関して、少し書き足しました。「なお、「独立性」の意味内容について」とございますけれども、EU域内国における欧州司法裁判所の判決はあるが、EU規則案等において、独立性の基準がつまびらかにされているわけではない。その次では、座長からのご示唆で、プライバシーコミッショナー会議という国際会議の参加要件の中で、独立性の内容について触れられているということを書記的に書かせていただいております。他方、その次に書いてございますが、公的部門の執行・監督体制について、EU側から我が国に対して、直接指摘がされているわけではない。

また、「OECD、APECについては、執行機関の独立性を求めている」と書いた上で、前々回にOECDガイドラインを説明した時に、若干触れさせていただきましたけれども、括弧書きで、OECDガイドラインの2013年の改正の際に、執行機関の議論が行われ、このプライバシー執行機関の位置付けが議論になったことを記載してございます。これは、執行機関の修飾語として、independentという言葉をつけるかどうかについて、アメリカあるいは日本との間でも議論になり、その文言は削除された経緯があることを、これもご座長からの示唆で付け加えさせていただいております。

5ページの十分性に関する最初のパラグラフでは、2行目のところで、十分性の認定がなくても、個別の国とEUとの協定、あるいは拘束的企業準則の手法を通じてデータ移転

は可能であること、もっとも、拘束的企業準則への対応のプロセスにおける過大な負担を指摘する意見もあると書かせていただいて、民間部門では十分性の認定を受けることを目指す方向で議論がなされていたと書かせていただいています。

次の②のところは、行政部門に関する様々な知見がどのようになっているのか、総務省の事情を書かせていただいており、変更はございません。

6 ページの (3)、前々回検討を行っていただきましたA、B、C、Dの仮案について、執行・監督体制・権限の在り方の検討対象として、低減データに関する執行・監督体制だけを検討対象とするのか、保有個人情報を含む全体を検討対象とするのかについてでございます。両案をお出ししたわけですが、もともと低減データだけが新しい話であることを書きつつ、3つ目のポツを書き足してございます。「大綱全体についてみれば、保護と利活用のバランスをとりつつ実効ある監督・規律のための体制の在り方を議論し、その一環として行政機関等における執行・監督権限体制について検討を求めている」ということでありますので、当研究会といたしましても、低減データだけではなくて、それを含む全体に関する執行・監督体制の在り方を検討することとしたという理由づけを行っております。

6 ページの2の項目は、前々回、あるいは前回は行っていた議論での意見等をできるだけ集約するような形で、このような意見があったと書かせていただいております。1つ目が、7 ページの「(1) 国際的整合性の観点から検討が必要な項目」でございます。独立性、その他国際的整合性について、このような意見があるとし、最後のパラグラフで、座長からのご示唆により、「国際的整合性に関しては、研究会において様々な見解が示されたところであるが、いずれにせよ、EUとの距離感をどの程度とるかという問題ではないか」と、一定の集約的なまとめを書かせていただいております。

次に、8 ページの③のところです。「(i) 義務性・権力性・秘匿性の高い個人情報の取扱い」の柱書きのところで、そういったものについては、「内閣の一員として国会に対し責任を負う総務大臣が取り扱うことが適当ではないか」という事務局からの説明に対し、以下のような議論があったとして、1つ目のポツのように、「むしろ準司法的な判断が必要とされる問題等について、中立性・専門性のある第三者機関が判断を行うこととする方法が、特に国民にとっていわば安心、信頼を与える」と考えられるのではないかとご指摘がございました。

一方、なぜ柱書きのように考えるのかについて、2つ目のポツとして、「情報の内容によっては、公権力の行使に密接に関係するものであり、その意味では行政の遂行責任のいわば根幹にあるものとして位置付けられ、そのため、執行・監督は各省(大臣)・内閣の行政執行責任と強く結びついている面がある」というご意見もあり、これを書かせていただいております。

9 ページの④は、内閣としての様々な政策的な対応、さらに議員内閣制の下での内閣の責任に関する観点からどう考えるのか。ポツ5つ目までは前回までの記述と同じでございます。

ますが、6つ目のポツは、座長からご示唆がございまして、議院内閣制を採用している例えばイギリスなどでも、独立性の強いコミッショナーが存在する例もある以上、「第三者機関の組織形態にとって、議院内閣制は必ずしも決め手となる説明とはならないのではないか」というご見解を書かせていただいております。

10ページの「3」のところで、以上のような議論を踏まえた案の絞り込みとして、A、B、C、Dの4案についてどう絞り込むか、基本的な流れは同じですけれども、やや言葉を付け足したりしたところがございます。

1つ目の○、「以上の検討を踏まえると、A～D案のいずれも長短があるものの、まず形式的にはEU型と思われるA案については、国際的潮流には沿っている案であるが、他方、我が国において、将来的にはともかく、現段階でもっとも実現性が高くワークする案としては、第三者機関に全ての権限を委ねるという“ハードな一元化”を求める意見はなかった。」の部分。前回は、ワークしないということを書いたに書いたのですが、現段階でもっとも実現性が高くワークする案としては、このような“ハードな一元化”ではないのではないかと書くようにいたしました。

2つ目の○、現状の枠組みに近いD案については、総務省が執行・監督を一元的に担うという案ですが、「一定程度ワークする体制ではあるものの、権利救済機関としての性格が強い欧州における主流タイプとは異なる体制となる」と言葉を補足するとともに、「これについては、国際的にみれば、北米型の体制との比較検討が必要となるが、EUとの距離感をどれくらいとるべきかとの課題は残るものの、欧州の潮流に沿った案とすることが妥当なのではないか」という意見があったことを記載してございます。

3つ目の○は前回と同じでございますが、A案とD案のいずれも課題があり、B案とC案について、その組み合わせも含めて検討すべきではないかというのが前々回の議論であり、それを踏まえて、(2)「専門機関の必要性」についてのご議論がございました。

改めて説明しますと、低減データの技術的な課題、あるいは総務大臣の権限発動への関与を任せるという意味での専門機関が必要ではないかという議論があり、そこで、11ページにございます「(1) 新たなI案・II案」を作らせていただきました。12ページからは前回のご議論をまとめて書かせていただきました。

したがって、ここは新しい書き下ろしでございます。前回の議論の1つは、民間部門の執行等を担う第三者機関に対し、行政部門に置いた専門機関の位置付けについてでありました。前回、I案で、専門機関が一定程度独立性を持ち、総務大臣の権限への関与を行使することで一定の独立性を有する立場になり得るのではないかという議論に対して、1つ目のポツで、そのような独立性を有する立場にあると言えるためには、専門機関自身が直接行政機関への監督権限を有している必要があるというご意見がございました。

仮に専門機関にそのような権限まで担わせるとすると、民間部門における第三者機関と同様のものを行政において別に設けることになる。これは2つが別々で無駄になるのではないか。

そうしますと、行政部門においては総務大臣が権限を行使し、専門機関はそれに対する諮問機関的な位置付けになるだろうけれども、そうすると、独立の機関としてのプライバシーコミッショナーという位置付けで捉えるのは難しいのではないかという議論がございました。

次に、総務大臣に対する権限発動の求めをどのような機関が、どのような立場で担うのかについて、行政機関、独法等において、何らかの法令違反の問題が起きた時に、当該行政機関、独法等が自ら権限発動することが通常であると考えられるけれども、仮に何らかの権限発動が不十分と考えられる事態などが生じた場合には、最終的に総務大臣に対して権限発動の求めが行われる仕組みがあることが、信頼性確保、分かりやすさの面で重要であろう。その権限行使の求めについては、最初の専門機関の議論とも重複しますが、I案のように、専門機関が行うとする場合、専門機関はどのような立場でそれを行うことができるのか。その資格、あるいは淵源をどう考えたらいいか。諮問機関ということであると、ふさわしいのかどうか。

3つ目のポツとして、民間部門においては第三者機関が執行権限を担い、行政部門においては総務大臣が権限を担うことを前提とした上で、専門機関ではなくて、第三者機関が総務大臣の権限行使の求めを行うこととする場合、第三者機関は、行政部門に対して、権限行使の求めを行うことについて、官民共通の個人情報の取扱いの立場なのか、あるいは行政部門固有の問題についても何か言うのかなどについても整理が必要ではないか。こういうご議論があったということでございます。

(2)の3つ目に、苦情処理について、前回新しくご提案いただいたことでございます。大綱においては、民間部門において、継続的な検討課題として紛争処理の仕組みについて考えるという記述がありますが、むしろ官の方で紛争処理の仕組みを拡充していき、それをモデルに民に広げていくことが重要ではないか。そのような意味でも、専門機関の1つの機能として、苦情処理の機能を持たせることが有効ではないか。苦情処理や不服審査の知見が、専門機関に蓄積されている、あるいは総務省に蓄積されているこのような苦情処理についての知見を活用できないか。

3つ目のポツで、そのような苦情処理、救済機能がうまく働けば、その限りでは、EUやアメリカからみても優れた制度、積極的な位置付けとできるであろうという議論がございました。

次に、＜独法等に関する執行体制＞で、1つ目に書いてあるのは、独法のうち限りなく民間に近い部分については、シームレスにつながる必要もあるだろうということに関連して、座長からのご示唆もいただいた上で、新たに、このポツを書き加えております。個人特定性低減データを提供する際に、様々な在り方、権限に限らず、民間部門と密接に連携し、齟齬が生じないように、基準を策定する際等に留意する必要がある。この基準について、あるいは省令のような形で、専門機関から意見もいただいて策定することを今の案では考えているわけですが、その際に、よく連携する必要があるのではないか。医療

データについては、国か民間かで、齟齬が生じないことが必要だろうということであり
ます。

2つ目、3つ目のポツは、また性格の異なる議論ですけれども、独法等が個人特定性低
減データを提供することとなることを前提に、執行体制の在り方を検討することは重要で
あろうということ。独法所管大臣が独法に対し、あるいは提供先に対し権限行使する仕組
みとすることが適切ではないか。さらに独法に問題がある場合、総務大臣から独法に対し
て権限発動を促す。その上で、必要があれば、総務大臣が独法に対し監督を行うことを可
能とするかどうかを検討してはどうか。この点については、やや複雑なので、後の図のと
ころでもう1回ご説明したいと思います。

次の独法等の監督権限について、現行の法制について触れてございます。

最後のパーツ、<総務大臣の権限について>でございます。最初に書いてありますのは、
現行の行政機関個人情報保護法における総務大臣の執行権限です。行個法に基づく権限と
しては、法令の運用、施行状況調査、さらに何か問題がある時は、各行政機関に対する資
料提出・説明要求、意見陳述、さらに総務省設置法に基づく勧告権が規定されている。

一方で、次のポツは、今般の基本法の改正における民間部門における個人情報保護に対
する執行権限といたしまして、第三者機関が担うものを記載してございます。2つ目のポ
ツのところ、事業者に対する報告及び立入検査を新たな権限として付加する。さらに勧
告及び命令がある等々の執行権限が、一定程度充実されるということでございます。

さて、それを踏まえて、総務大臣に関してどう考えるのか。これを踏まえると、行政機
関等の保有個人情報に対する事務・権限と民間部門の事業者に対する事務・権限は、基本
的にほぼ対応している。ほぼ対応しているという意味は、報告及び立入検査については、
行政機関の場合は相手方行政機関に対する資料提出・説明要求があり、勧告及び命令とい
う民間での事業者に対する権限は、総務大臣から相手方行政機関に対する意見陳述とい
う形、さらには総務大臣における設置法に基づく勧告権という形で確保されているだろうと
いうこと。また、行政機関の特性等を踏まえると、立入検査権まで整備する必要があるの
か。ここは現行で足りているのではないか。注のところ、番号法については、特別の事
情と考えるのではないかというご議論がございましたので記載しております。

他方、検討課題といたしまして、確かに資料説明要求等はございますけれども、いま行
政評価又は監視の関係で存在する実地調査権限についても検討する必要はないか。

最後の15ページで、勧告権は、総務省設置法に基づく勧告権がありますけれども、個
人情報保護法制に特化した勧告権について規定する必要はないか。法制的な観点も必要と
思いますけれども、そういったことも検討は必要ではないかと考えられるということ。

これを書いた上で、前回Ⅰ案、Ⅱ案とございましたけれども、Ⅱ案をベースとした最終
的な案として、法制的な検討を行うことにしてはどうか。簡単に別図の1、2でご説明い
たします。

別図は体系的、イメージ的に分かるように描いたものでございます。別図1にグリーン

系の色で書いてあるのは、個人情報保護法（基本法）でございまして、トップにありますけれども基本理念を書いている部分と、民間部門のルール等を書いている部分とがござい
ます。

第三者機関は、今度、この法律の中に位置付けられるわけですが、官民を通じた基本方針、これは最終的に内閣総理大臣が閣議で求めて決めるものですが、この第三者機関で実質的な審議、案の作成が行われる。これは官民を通じた基本方針になるということ
でございまして。また、左の方で、民間部門の執行・監督を一元的に担うとともに、下の方
にございまして、事業所管大臣とは必要な連携をするという仕組みになっている。

右側、総務大臣については、これまでのご意見を集約しますと、専門機関の意見聴取を
しつつ、下の矢印に出ているような法適合性・統一性の確保、あるいは執行・監督を担っ
ていく。総務大臣の知見を活用してワークする案としては、このようなことだろうという
こととございまして。

一方で、この左と右の必要な連携・関与が必要で、その点については、より具体的には
別図の2でご説明いたします。左に第三者機関があり、右に総務大臣がございまして。緑の
文字で第三者機関と総務大臣の関係ですが、基本方針の策定が第三者機関で行われ
る。さらに法施行状況の報告の求めと各行政機関への権限行使及びその結果の報告の求め
が行われる。これらについては、Pとございましてけれども、先ほどの整理の中でも触れま
したとおり、一体どのような根拠、あるいは考え方に基づくのか、また、官民共通の問題
になるのか、あるいは行政固有の問題にまで第三者機関が関わることもあり得ると考える
のか。その理由等々、法制的な観点からの検討も含め、よく整理しながら進めなければな
らないということで、Pはついてございましてけれども、第三者機関から総務大臣へのこの
ような矢印を考えたものでございまして。

さらに一番右に専門機関がございまして、1つ目のポツと2つ目のポツは、低減データ
についてのいわば技術的な問題。3つ目のポツは、低減データの利用促進・保護に当たっ
ての政策提言といった問題。さらにその次のポツは、勧告に当たっての意見聴取という、
総務大臣の権限行使に当たっての一定の関与ということ。4つ目のポツ、今回新たに紛争
処理を担わせるのか。このような専門機関を新設又は改組により考える必要があろうとい
うこととございまして。

総務大臣から行政機関に伸びる矢印は、黒字で記載しておりますのは従来の行個法の権
限ですが、さらに青字で記載しております権限を新たに検討する必要があるだろう。
政策全体の推進、さらに低減データに関する統一的ルールの策定・運用、さらに勧告、実
地調査については、先ほどご説明しましたとおり、法制的な観点、必要性も含めて、検討
していく必要があるだろうということとございまして。行政機関から低減データの提供を受
けた事業者に対しては、報告及び立入検査、措置命令を、民間と同様に、位置付けること
を検討する必要がある。

右側の独法でございましてけれども、総務大臣から独法に対する矢印は、今の独法等個人

情報保護法で、施行状況調査のみになってございます。さらに、低減データを外に提供することを前提とした場合、どのように考えたらいいか。まず独法から低減データを受けた者に対する一定の監督権限等を考えるのか、あるいは、行政機関から独法を経由して提供を受けた者に対して矢印を伸ばし、その上で、行政機関と独法との関係をしっかりおさえるのか。そのようなことを含めて、法制的な見地も含めて検討していく必要があると考えてございます。

以上、これまでの案と、絞り込んだ案についてのご説明をさせていただきました。

(藤原座長) ありがとうございます。それでは本日の前半の部分は、ただ今説明いただきました第三者機関の在り方の検討をしたいと思っておりますので、どなたからでもご自由に、ご意見、ご質問等をお願いいたします。

それでは宋戸構成員からお願いします。

(宋戸構成員) 短期間に試案を取りまとめていただきまして、座長、それから事務局、大変お疲れ様でございました。前回私が申し上げたことをかなり反映していただいて、苦勞していただいたように思っております。今後の議論の中でいくつか、またさらに思いついた点を申し上げます。

まず1つは、ごくごく形式的なことでもございまして、4ページなどを拝見すると、文末に括弧の注記が付いた後の最後の読点が、文末に付いている場合と、括弧の注記の後に付いている場合と、ばらばらになっておりますので、ここは統一をしておいていただければいいかと思っております。

次に内容的なことですが、6ページ「(3) 検討のベース (仮案)」で、「行政機関等における現行の保有個人情報に関しては、その在り方を大きく見直すほどの具体的な問題点が顕在化しているとは考えられず」という記述がございまして。具体的な問題点が顕在化していないという点は、まさにそうだろうという認識でございましてけれども、ヒアリングをした時に、様々な事業者あるいは日弁連の方から、ある程度の問題指摘があったと思っております。したがって、例えばヒアリングの指摘があったけれども、その在り方を大きく根本的に見直すほどの状況ではないだろう等、ヒアリングに配慮した上での書き方をさせていただくといいのかなと思っておりました。これは感想というか、お願いでございまして。

続いて、7ページ、それから別のところでもございまして、「EUとの距離感」という表現がございまして。この場で議論していた中で意味はよく分かるのですが、例えば、最終的にこの報告書、あるいは試案がフィックスされて、この「EUとの距離感」という言葉が何かの時にそのまま横文字になって出ていきますと、EUと距離感をとると言っているのか、日本政府はそういうふうを考えているのか、と言われかねないので、ここは、「EUの法制にどこまで接近するか」等、いろいろな表現の仕方はあると思うのですが、「距離感」という表現は、この場で議論するにはいいのですけれども、やや表現は工夫していただいた方がいいのかなと感じました。

それから、10ページに、専門機関の必要性についてのご議論がございまして。前回多少

申し上げた記憶がうっすらとあるのですけれども、この専門機関については、将来的に情報コミッショナーのような形に展開していくことも含みながら、差し当たりは、個人情報について取扱い、とりわけ低減データでありますとか、紛争処理でありますとか、あるいは総務大臣の勧告・権限の発動に関する意見聴取等の権限を、第一義的にはしっかりといただかなければいけないのですが、併せて、総務大臣において、取り扱われておられる情報公開、あるいはオープンデータのような、広く行政機関における情報の流れがどういふふうにあるのが適正なのかを考える方向、情報公開と個人情報のバランスも考えるという意味で、こういう機関があることが適切だろうということが、1つの補強的な正当化理由になろうかと思っておりますので、その点も少し、可能であれば、お含みいただければと思っております。まだいろいろ議論すべきこともあるかと思っておりますが、以上、小さなことですが、差し当たりお願いいたします。

(藤原座長) ありがとうございます。「距離感」というのは、私が論文を書いているような調子の発言がそのままになってしまっており、確かに英訳された時に、「距離、離れる(distance)」というニュアンスが強くなると、物議をかもしもいけませんので、事務局と相談して、適切な言葉に言い換えるよう考えます。

情報コミッショナーのところの必要性は、改組が意識されているのだと思っておりますので、適宜、補強材料として、うまく入れ込めたら、入れ込みたいと思います。

ほかにいかがでしょうか。松村構成員、どうぞ。

(松村構成員) まず3ページでございますが、<本研究会「中間的な整理」における指摘>の2つ目の○の2つ目のポツのところは、表現だけの問題だと思うのですけれども、「中間的な整理」を見ていても、やや意味が分かりにくいので、表現の工夫の余地があるのかなと思います。

この「検討プロセスについて」とは、どういう意味で使っているのでしょうか。

(讃岐官房審議官) 「中間的な整理」では、個人特定性低減データの提供に関して、行政機関の長が最終的に公益性や個人の権利利益の保護の観点から判断して提供する仕組みを構築するとしています。ただし、その際には、主務大臣限りの判断とせず、技術的な観点からも、専門家からの意見が反映される必要があるのではないかと。

全体の執行・監督を行う第三者機関の問題と、全てリンクするわけではないですけれども、何らかの第三者性を確保するプロセスが必要ではないだろうかという議論がございましたので、今検討している専門機関の機能にも関係するということで、ここで触れさせていただきます。

1つ目のポツと2つ目のポツは、多分に重複しているのですけれども、専門家から意見を聴くプロセスを考える必要があるのではないかとという趣旨で、この段階では、まだぼんやりした表現にはなっておりますけれども、「中間的な整理」の表現をそのまま引用させていただきます。

(松村構成員) 「中間的な整理」のII 2 (2)を見て、あんまり明確にそれが出てこ

ないですよ。

(藤原座長) 議論としては、公益性の判断を誰が行うかという時に、行政機関の長が最終的に行うとしても、第三者を関与させて透明にした方がいいのではないかという意見が、早い段階から宍戸構成員等から出ていて、それを事務局と相談して反映させたという経緯です。

(松村構成員) 1のポツと2のポツが並んであるので、何らかの専門家等の意見を聴くプロセスが1にあって、2つ目のポツはそれ以外のことを言っているのかなと考えたところ、よく分からなかったものです。

(藤原座長) 2つのポツを少し整理した方がいいということですね。ありがとうございます。

(松村構成員) もう1点、12ページの(2)〈総務大臣に対する権限の発動の求めについて〉でございます。ここで権限発動と言っているのは、主として総務大臣の権限発動のことを取り上げているわけです。その中で、2行目と3行目には、行政機関、独法等が自ら権限発動するという表現が2カ所出てきます。これは、総務大臣の権限発動と非常に紛らわしいのと、そもそも自らの権限発動なのか、単なる是正なのか、言葉的には是正の方がいいような気がしますけれども、いかがでしょうか。

(讃岐官房審議官) 別図2を見ながらお考えいただけるといいかと思います。一番下に低減データの提供を受けた民間事業者で、何か問題があった時に、提供元である行政機関や独法が何らかの権限発動を行うことを考えるという前提で書いてございます。

行政機関に問題があった場合、今は個人情報については、総務大臣から直接行政機関に意見陳述ができる、さらに、勧告も実地調査もできることとするか検討しているわけですが、外に出したデータについてどうするのかについては、行政機関、独法等が自らの権限発動することが通常であるという趣旨を書いたものでございますけれども、よく見直して、趣旨が分かるように、座長ともご相談したいと思います。

(宍戸構成員) 今の点について、よろしいですか。

(藤原座長) 宍戸構成員、どうぞ。

(宍戸構成員) 今、審議官からおっしゃっていただいたとおりだろうと思うのですが、12ページの下から2番目のポツのところに、「対処方針」という表現がありますので、松村構成員ご指摘の部分についても「対処」という表現がいいのかなという気がします。行政機関、独法等が自ら対処する。この場合、必ずしも報告、立入検査、措置命令までいなくても、何か問題があった時に、まずはいろいろな情報を調べる、行政指導するなど、いろいろなやり方があると思います。大きい意味で、自ら対処することが通常であるけれども、仮に当該行政機関の対処が不十分である場合に、最終的にやはり総務大臣に対して、その権限発動、あるいは権限行使の求めが行われる仕組みがあると、この場合、ハードな権限発動を求めているということです。こういう書きぶりでもいいのかなというご提案でございます。以上です。

(藤原座長) ありがとうございます。佐藤構成員、どうぞ。

(佐藤構成員) 今日の座長試案とはやや離れる議論になるかと思うのですけれども、確認としてお伺いします。

10ページの「(2) 専門機関の必要性」で、専門機関の位置付けについて、そして11ページから、第三者機関と総務大臣の連携の記載がございます。確認したいのは、第三者機関と総務大臣の関係、総務大臣と専門機関の関係は、10ページ、11ページにクリアに書いていただいていると思うのですけれども、あくまでも第三者機関は、総務大臣と何らかの連携をする形で、第三者機関は専門機関との関係はないと考えてよろしいのでしょうか。

専門機関の役割は、民間部門における認定団体がどういう機能を持つかにもよりますが、非常に近い部分があることと、第三者機関が総務大臣と連携する時に、基本方針の策定として、(官民の連携の観点を含む)と、資料1-別図2にもありますとおり、官民の連携の観点を含むという点で、専門機関が行政機関にこの情報を出した方がいいという意見を述べることは、まさに官民の連携に当たる部分です。

したがって、第三者機関と専門機関は分かれていてもいいとするのも1つの考え方ですし、若干関係のある部分もあるので、両者の関係はないとするならば、「ない」と言っていた方がいいのかなと思います。現状の見方からすると、第三者機関と専門機関は直接の関係がないとなっていると思うのですけれども、その理解でいいのかということを確認したいと思います。

(讃岐官房審議官) ご指摘のとおり、行政機関には固有の行政でありつつ、官民一体というところもある。その点で、専門機関と第三者機関の関係はどうかという議論が出てくる、あるいは潜在的にあると考えられるところであります。

法制的に言うと、専門機関は、諮問機関としての位置付けであり、国家行政組織法上という8条機関を想定していますので、総務大臣の諮問機関ということであれば、総務大臣に対して何か意見を言う、総務大臣が意見を聴く関係かと思います。ただし、官民共通の問題などあった時に、第三者機関との間で、十分な意思の疎通が図れることが重要でございます。実行上、委員が同じ人になるなど考えられるのではないかと、宍戸構成員もおっしゃったことがございますけれども、それ以上に、専門機関から、何かの考えを出した時には、第三者機関にも例えば通知をするなどによって、連携が図られるような仕組みはあり得るのかと思います。

ただ、法制的にそこまで位置付けようとすると、組織法上のいろいろな問題がございますので、法制的な位置付けではどこまでできるかは難しいかと思いますが、実行上、うまく連携が図られるようにすることは検討の課題かと考えます。

(藤原座長) 今の点は、だいたいご説明のとおりです。改組を考えていると、度々事務局からもご発言があるのですけれども、先ほど佐藤構成員がおっしゃった、専門機関は民間の認定団体と比較して同じような役割を果たすのではないかという点に関連して申し上げ

げますと、今念頭に置いている専門機関は、8条機関ではありますけれども、非常にうまく機能している機関だということは、一般的な評価だと思います。それはどちらかと言うと、インフォメーションの部分ですけれども、そういうものをうまく機能させなくてはならないし、他方、例えば今回特に想定している医療データについては、国立大学と私立大学で違った扱い方をすることはおかしいのではないかという点では、法制的にはともかく、今のご説明のとおり、運用上は多分密接に連携することが可能なのではないかということ念頭に置いた書きぶりであるということです。

ほかにはいかがでしょうか。庄司構成員、どうぞ。

(庄司構成員) 第三者機関と総務大臣と専門機関の関係について、「保護」と「利用」の2つの視点で分けてみると、専門機関は、低減データについて、これだったら公益にかなうから利用していこうという、利用側の立場でルールを検討していく場所であると思います。かたや第三者機関は、完全にやや内閣からは距離も置いて、保護の立場で意見をすることになります。

総務大臣は両者の間に挟まれていて、基本的にこの図では保護の立場で監督をするわけですけれども、一方で、総務大臣は、利用を進める立場にもなり得ますから、保護と利用のバランスがきちんとはとれるだろうか、と思います。第三者機関と総務大臣の関係については、今は「報告の求め」をすることなどになっていますけれども、それで本当に国民が安心するかどうか、ややまだすっきりしないという感想です。

(藤原座長) 貴重なご指摘ありがとうございます。ただ、ここで念頭に置いておられますのは、この傘の下に第三者機関があつて、総務大臣があつて、これまでの議論の経緯では、公的部門の専門機関は、公開と保護を担当している機関ですから、バランスはとれるだろうという前提と、われわれが所与の前提としなければならない大綱は、資料1の1ページをご覧くださいと、枠囲いの上から3つ目のポツで「パーソナルデータの保護及び利活用をバランスよく推進することを目的とする委員会」と、所与の前提とされているところ自体がバランスをとって、どちらにも偏らない前提できておりますので、その傘の下で、われわれが考えている公的部門もバランスをとるというイメージでございます。

宍戸構成員、どうぞ。

(宍戸構成員) 庄司構成員のご指摘は、まさに大変重要な点で、かつ、今座長から重要な点について、お答えがあつたとおりではないかと思います。資料1-別図1をご覧くださいただければと思いますけれども、全体として見た時に、第三者機関も全体としてバランスをとる。専門機関は専門機関でバランスをとっている。そして、我が国の個人情報保護法制が全体として、基本法であると同時に、民間の事業規制法でもあるという個人情報保護法がまず大きくあつて、その下に一定の独立性を持って、すなわち行政固有の問題があるということで、行政機関個人情報保護法等がぶら下がっている。この関係を、第三者機関と専門機関の役割分担、あるいはそれぞれの役割が反映している。要するに、この個人情報保護法制の全体のつくりを今のところ反映して、こういう組織的な整備になるのではない

かなと思っております。

そこから先にもう少し掘って、ご意見を申し上げたいのですが、1点目は、資料1の12ページの、下から2番目のポツのところ、「民間部門については第三者機関が、行政部門については総務大臣が、基本的な権限行使を担うことを前提とした上で、第三者機関が総務大臣に権限行使の求めを行う」とあり、あるいはハードな権限行使の求めを行うことをしないまでも、事実上いろいろな形で運用上連携をとるという場合に、第三者機関が行政部門に関して、官民共通の個人情報の取扱いという観点で関与することに留まるのか。行政部門固有の問題についても、何かあれば、対処方針まで言うのかについて、整理が必要ではないかというご指摘がございます。

この点は非常に難しい問題で、私もずっと考えているのですけれども、先ほどのご説明にもありましたとおり、実際にこの行政機関が持っている権限と、第三者機関が持つ権限と、それほど大きく根本的に変わるわけではないという点、あるいはもともと個人情報保護法が基本法としての部分は全体にオーバーラップして重なってくる、理念としては、OECD 8原則に則っているという観点からしますと、基本的には、第三者機関は、行政部門についても広く個人情報の取扱いについて、いろいろな意見を言う、専門的知見を持っているということがひとまずの前提ではないか。ただし、その上で、行政固有の問題について、総務大臣あるいは専門機関に一日の長があるという制度の建て付けではないかと思えます。

したがって、第三者機関の総務大臣に対する権限行使の求めを、何か事項的にイシューごとに分けること、これは第三者機関が総務大臣に求めることができる、これは求めることはできない、とイシューごとに分けることはできず、それは基本的には全てのイシューについて権限行使を求めることが第三者機関はできる。

ただ、そこでの視点観点の中で、総務大臣は、専門的な知見から、そのような意見を求められましたけれども、こうですよ、と言うなど、キャッチボールをする。そういう視点観点の違いの問題として、この第三者機関と総務大臣・専門機関の役割が権限行使の求めの中で反映されると整理すべきではないかということが1点目でございます。

これにもう1点だけ申し上げますと、そのことと併せて、15ページの1番目のポツで、行政機関に対する勧告権は、総務省設置法だけではなく、個人情報保護法制に特化して、新たに行個法上に規定することの方が、この第三者機関との関係においても、法制的には整理しやすいのではないかと考えております。以上です。

(藤原座長) ありがとうございます。いま庄司構成員と宍戸構成員からご指摘いただいた点は、大変重要な点だと認識しております。事務局とも何度か議論したのですけれども、要は、資料1-別図1をご覧くださいとお分かりのように、基本法と行個法、独個法は、別途の法体系となっている。つまり、基本法の傘の下に、民間部門、具体的に言えば、個人情報保護法の第4章以下があつて、民間部門の監督・執行を規定している。もう1つの傘の右側に、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律と、独立行政法人等

の保有する個人情報の保護に関する法律があって、これは別個の体系、法体系となっているというのが前提です。

その中で、第三者機関と総務大臣が、まさしく今ご指摘のあった官民共通の取扱いをすべき分野で、連携や、あるいは可能な範囲で関与をする。そのところを、資料1の12ページの表現で言うと、「その根拠も含めて整理が必要ではないか」として、法制的に検討しなければならないと、皆さんに確認していただければ一番いいのかなと考えているところです。この点はそういう理解で検討いただくことで、事務局もよろしいですね。

佐藤構成員、どうぞ。

(佐藤構成員) 宍戸構成員にご指摘いただいた点は、おそらく第三者機関の位置付けとして、一番コアになるところの議論で、そこはきっちり法制的に、また実効性も含めて整理をしなければいけないと思います。この点に関して、お願いがあるのですが、連携をするという非常にうまい表現ですけれども、非常にぼやけて見えてしまうことが多々あり、基本法の検討会の委員としましては、明日ある検討会で、聞かれるところはこの点だと思うのです。

何を申し上げたいのかと言うと、連携とは、あくまでも対等な立場として連携をするのか。または第三者機関が例えば上に立って、総務大臣に何らかの指摘をして、ただその受けた指摘を実行する上では、当然のことながら、行政機関に関する知見、または経験が必要となりますから、総務大臣がその指摘の中で判断をして、実行をするのか。そのところをごく細かく整理をしていただかないと、おそらくここがあやふやだと、全体もあやふやになるので、ぜひ明確にいただければと思っております。

(藤原座長) ありがとうございます。全体の建て付けそのものは、このイメージ案にあるように、第三者機関の傘の下に入っているのはそのとおりです。ただ、先ほど来申し上げている12ページに書いてあって、宍戸構成員がご指摘のように、共通の個人情報の取扱いという観点で関与するということです。それともう1つが、この書き方が非常に難しかったのは、行政部門固有の問題についても、何かあればということになると、やはり根拠も含めて、法制的にきちんと議論しなければならないということです。ご指摘は非常に重要だと認識しております。

実は、後でも議論が出てまいりますけれども、結局のところ、これは最終報告ではなくて、中間報告です。こちらについては、基本法の整理と合わせなくてはならない部分もありますので、そのような意味では、今後の課題というご指摘をいただいたと受け止めております。ありがとうございました。

ほかにはいかがでしょうか。宍戸構成員、どうぞ。

(宍戸構成員) もう1点だけ申し上げておきたいのは、7ページで、佐藤構成員からも指摘のありましたところに関連して、基本的にはもともとはやはりA案が理想形けれども、これは当面、第三者機関の体制整理として、動きにくいのではないかというお話であり、また10ページでも言いますと、やはり現段階で実現性が高くワークする案として、

現状こういう整理をしているところであろう。それがこの場での、1つの大きな議論の流れであったのではないかと認識しております。

そして第三者機関についても、これはIT室でいろいろご検討されていると思いますが、別図1をご覧くださいますと、第三者機関が、民間部門について、事業所管大臣と必要な連携をすることが現状において不可避であり、ここでの連携と、総務大臣の行個法的部門での連携は、基本的に今のところ同じであるわけです。

そういたしますと、民間部門における第三者機関と事業所管大臣との連携の在り方が、今度の法改正でどうなるか。さらにその先において、例えばEUの充分性認定を目指すのか、目指す上で必要なことがまたいろいろ出てくるでしょうし、いろいろな問題も起きてくると思いますが、その中でいろいろ状況が変わってくる中で、やはり今回の改正は、座長がよくおっしゃる言い方で言うと、いわゆるホップ、ステップ、ジャンプのホップ、ステップぐらいである。

やはり将来のジャンプとして、現状こういう形で法制整備をするけれども、第三者機関と総務大臣の、行政機関個人情報に関する関係について、現実にこれで動かしてみても、問題がどういう点があるかも早急に見直し、また最終的に充分性認定を受けられるように、海外とのいろいろな調整、国際的な動向を見据えながら、やはり最終的には、一元化にも幅があると思いますが、より強い一元化の方向に流れていく。そういう方向を検討することが、将来あり得べしだろうということ、要するに、これで終わりではないということは、少し考えておく。あるいは、できるのであれば、この在り方の記述においても、その点は、そういう意見があることはご反映いただければと思います。

(藤原座長) ありがとうございます。私も、これが本当の最終形かどうかは、今後ワークするかどうかという議論だと思いますし、いま宍戸構成員がおっしゃったのは、見直すかどうかのような議論が書き込めるかどうかというご議論だと思うのですが、そういう話は政治過程で出てくる場合もあります。しかしながら、ここでそういう議論があったことについては、反映の点も含めて、最終の段階では議論してもいいと思っております。

佐藤構成員、どうぞ。

(佐藤構成員) 基本法の検討会でも、再三、二次改正、三次改正がもしもあるとしたら、やはり理想形としては、ここで言うA案を念頭に置きながら、そこにすぐにいけるわけではないのですが、それのできるステップとして、現状、今回の改正があるべきだという指摘を数回させていただいたところです。宍戸構成員の言うとおりに、1つ、今後のことを考えると、どういう方向性を目指すべきかについては、報告書の中で書いていただいた方がいいと思っています。その点は強くお願いをしておきたいと思っております。

(藤原座長) ありがとうございます。大谷構成員、どうぞ。

(大谷構成員) 今の宍戸構成員と佐藤構成員の意見に賛成する立場で発言をさせていただきます。前回早めに失礼してしまったのですが、意見を申し述べる機会をいただいた時にも、やはり基本法での事業所管大臣の位置付けと、行政部門、パブリックセクターでの

総務大臣の位置付けは、ある程度パラレルに考えて、これを合わせて、将来的には同等の位置付けで処理できるような、シンプルな個人情報保護の基本法の建て付けに向かっていく方向性が、直ちに実現できないとしても、将来的に目指すべき方向性であろうと思います。その意味でも、第三者機関に十分な力をつけさせるということも含めて、現時点から連携を図っていくことが極めて重要だと思いますので、賛成意見として出させていただきます。

(藤原座長) ありがとうございます。松村構成員、どうぞ。

(松村構成員) 私はそこのところは若干意見を異にします。やはり将来はこうだけでも、とりあえずしょうがないからこうするという形での制度設計は、法改正等を行う場合、なかなか難しいので、あくまでも現時点で考えた場合には、こういう形でやるべきだとする。

ただし、もちろんその制度がうまく機能するかどうかという将来的な問題、あるいはEUの十分性の問題等が出てきた場合に、それを踏まえて、改めてまた別途考えることはあります。しかし、本来はAだけでも、とりあえずやむを得ないからBだという形は非常になじみにくいと思います。やはりいま時点ではこうあるべきだということがあって、ただ将来的に、こういう状況の下でそれを再度検討せざるを得ないことがあり得るとというのが、普通の制度設計の在り方かなと思います。そこのところはややニュアンスが違うのではないかな。

もう1点、それに関連して、前回、この第三者機関の総務大臣に対する関与の在り方について、私も発言したわけですが、若干法制的に難しい面があると思います。連携とは非常に曖昧な言葉であると、先ほどご発言ありましたけれども、おそらく法制的に詰めていくと、ある事項について、どちらに最終的な権限があるのか分からないという法制は、許されないと思います。

そうすると、第三者機関なのか、総務大臣なのか。ここで考えているのは、どちらか二者選択を考えられた場合には、公的部門の特有性等を踏まえて、第一義的には、総務大臣の権限という形の整理をし、それについて、もちろん専門機関の意見も聞くという形で、第三者機関が大所高所から何らかの関与をするという整理ではないでしょうか。

そういう落ち着きも踏まえて、さらに次の条件が変わった場合にはどうあるべきかというのは、また別の議論かと思います。

(藤原座長) お三方からご意見をいただいて、それぞれ微妙に異なると思いますが、共通しているところもあるように思います。宍戸構成員の意見を受けて、私がそれはあり得ると申し上げたのは、見直しの可能性は排除されないということです。松村構成員も言われたとおり、現時点でこれがベストだということで行くとしても、宍戸構成員の言われたところは、見直しの可能性を否定するものではないというご意見で、そこのところはきちんとしておけというご意見だと私は受け止めております。そのところは、今後また議論をさせていただきたいと思います。

1つ、確認しておかなくてはならないのは、独法についてです。独法はご存じのように、

通則法もありまして、独法の主務大臣から独法に対して、低減データの提供先の監督があります。さらにその罰則の在り方については、法制的に検討すべきものではないかということについても、独法法制がきちんとある以上は、ここで確認しておきたいと思います。

それでは、本日の前半の論点につきましては、今日までのご議論で、様々なご意見いただきましたけれども、一応、試案に基づく方向でおおむねの一致を見たということによろしいでしょうか。

(佐藤構成員) 1点だけ確認していいですか。

(藤原座長) 佐藤構成員、どうぞ。

(佐藤構成員) 資料1－別図2のところ、独法の取扱いについては検討中となっておりますが、この研究会としては、(検討中)ということで終わらせていいのでしょうか。おそらくこれを決めることは、すごく大変なので、決まらないことは分かっているのですけれども、この研究会で検討したと思われるのも困るので、検討中であれば(検討中)と明確にしておいた方がいいのではないのでしょうか。

(藤原座長) 分かりました。その点は相談して、はっきりとさせていただきます。それでは、今の意見も含めて、本日のご意見を、本日ご提示した座長試案に加えたものを研究会の取りまとめ案に盛り込み、まとめの方向にまた進むことによろしいでしょうか。

(異議なしの声あり)

(藤原座長) ありがとうございます。それではもう1つ、本日大きな論点がございまして、「中間的な整理」において積み残しとなっていたものについて、事務局に一応の整理をいただいておりますので、説明をお願いいたします。

(事務局) 資料2「「中間的な整理」において検討課題とされた事項等の整理(案)」でございます。左側に、たくさんの課題がございまして、多くは「中間的な整理」の中で、今後の検討課題という章を立てておりまして、そこに記載がされているものでございます。そのほか、研究会のご議論の中で出た点についても数点加えてございます。

それらにつきまして、「整理の方向」として、案を記載してございます。これら課題の多くは、基本法との並びが必要であったり、あるいはさらに法制的な詰めが必要なものでございまして、現時点でも決めきれないものが多数ございますが、現時点で可能な範囲で、案として記載をしているものでございます。

それでは簡単にそれぞれご説明させていただきます。まず1点目に、行政機関等における個人特定性低減データの提供に当たって、本人同意をどう取り扱うかというご意見、ご議論があったと思います。民間分野とその差をつけるべきかという点がございまして、これにつきましては、右側の1つ目と2つ目のポツにございまして、制度改正大綱におきましても、本人同意を必要としない仕組みとして、低減データを導入しておりまして、これを前提として考える必要があると思います。行政機関等の場合は、加えまして、ご議論いただきましたとおり、対象とする個人情報の範囲を限定する、あるいは利用目的を公益的目的に限定するなど、様々な制約をかけておりますが、それに加えて、本人の同意ま

で求めるとすると、利活用にとってはかなりの制約になると考えられます。いずれにしましても、基本法における検討内容を踏まえて、法制的に検討していく必要があるという案を記載してございます。

2点目でございますが、個人特定性低減データに係る提供先への規律につきまして、具体的には、二次流通あるいは再特定の禁止などが例示されておりました。これにつきましては、右側の1つ目のポツにございますが、再特定の禁止等については、基本的に、おそらく民間部門において何らかの規定がされると思いますので、同じように導入する必要があると思われまます。2つ目のポツにございます二次流通でございますが、行政機関等の場合は、利用目的を公益的目的に制限することになりますと、その場合に、仮に二次流通を認めるとしますと、流通先での利用が、公益的目的に沿った利用であることが担保できなくなる恐れがあると思われまます。

つまり、利用目的を公益的目的に絞った段階で、二次流通は基本的に困難になると考えるのが、この案でございます。ただし、括弧の中でございますように、例えば共同での利用申請を認めるといった運用上の工夫は検討できるのではないかと案にしてございます。

3点目でございますが、個人特定性低減データに係る提供先の把握・公開の必要性についても課題として残されておりました。これにつきましては、いま申しあげましたように、仮に二次流通を禁止するとしますと、行政機関等の場合は、提供先が行政機関等の相手方に限られますので、当然にその相手方は、行政機関等により把握されることとなります。

一方で、公開については、行政機関等の場合、公益的目的を果たすために、相手方としても、公益的目的を果たし得るところに提供していくという制度を検討していることから考えまますと、提供先の公開までは不要ではないかと案を記載してございます。

2ページに進んでいただきまして、(4)でございますが、行政機関等が個人特定性低減データの受領者になることはできるか、あるいは仮に受領する場合には、その規律をどうするかといった課題もございました。これにつきましては、行政機関等が低減データを受領すること自体を制限する特段の理由はないと考えておりますが、受領した場合、仮に受領した低減データが個人情報である場合には、個人情報として、行個法の規律もかかってくることになろうかと思われまます。いずれにしましても、基本法の法制的な整理において、低減データの規律をどう規定するかによって、さらに必要な規定があるかどうかといったことも検討していく必要があろうかと考えております。

5番目の保護対象の明確化についてどう考えるかという点でございます。これは「中間的な整理」の段階でも記載しておりましたが、基本法の法制的整理と整合するようにということで、案を記載しております。

6番目、機微情報の扱いでございますが、こちらも「中間的な整理」の段階でも記載しておりましたが、行政機関等の場合、所掌事務の遂行のため、機微情報の取得、あるいは利用が不可欠な場合が少なくありません。このため、民間部門における機微情報に関する

検討内容も踏まえつつ、その事情の異同を考慮して検討するべきではないかという案を記載しております。

7番目といたしまして、個人特定性低減データの概念や定義規定についてでございます。定義については、個人情報に当たるかどうかといった点に両論がございました。これにつきましては、「整理の方向」にございますが、規定ぶり自体は基本法と整合するよう整理する必要がありますと思いますが、個人情報に該当するかどうか、包含されるものであるかどうかについては、法制的な整理が必要ではないかと考えております。

8番目でございますが、個人特定性低減データに関して、新たに規律を設けた場合に、現行の行個法における目的外提供の規律とアンバランスが生じる可能性があるのではないかという指摘がございましたので、課題として記載をしております。これにつきましては、今回低減データを導入することによって、例えば再特定あるいは二次流通の禁止といったことが規律として関わってくるわけでございますが、これは基本的に低減データであるがゆえの規律になると思いますけれども、そうした場合に、これも現時点で決められるわけではございませんけれども、法制的観点からアンバランスが生じないか等について引き続き検討して、必要があれば、手当てをすべきではないかと記載しております。

9番目でございますが、個人特定性低減データを提供する場合のプロセスにおきまして、専門的・技術的観点の確保等あるいは苦情処理のプロセスについてどう考えるかといったことも「中間的な整理」の中で、課題として掲げられておりました。これにつきましては、これまでご議論いただいた中で、そのプロセスについては、整理の方向に記載しておりますとおり、総務大臣がまず基準を作って、各行政機関の長が判断をしていく。総務大臣が基準を策定するに当たっては、知見を持つ専門機関を活用する方向で検討していく。あるいは苦情処理につきましても、先ほど説明にございましたとおり、専門機関を活用する方向でさらに検討していくことで案を記載しております。

10番目でございますが、利活用のニーズへの対応に当たって、情報公開法等、ほかの制度との組み合わせをどう考えるのか、あるいは個人特定性低減データのニーズの恒常的な把握についてどう考えるのかといったことも課題としてございました。これにつきましても、専門機関で利活用促進等の提言を行う仕組みを先ほどご説明しましたのと併せまして、運用の中でもニーズの把握について工夫をしていくことが必要ではないかと、「整理の方向」に記載しております。

11番目と12番目、これは連動する課題でございますけれども、個人特定性低減データを行個法上の開示請求、訂正請求、あるいは利用停止請求の対象と位置付けるのか。行個法上の個人情報ファイルの作成義務が課されるのかといった点でございます。

まず11番目の請求の対象となるかどうかにつきましては、「整理の方向」にございますけれども、低減データが個人の特定性を低減したものであることを考えますと、そもそもこれに対する請求が、概念上成り立たないのではないかと考えられますので、対象としない方向で検討することが適当ではないかという案を記載しております。なお基本法におい

ても、事業者が作成する低減データは請求の対象となるかといったことがありますので、それも踏まえて検討する必要があるのではないかと記載をしております。

12番目の個人情報ファイルの作成義務でございますが、これにつきましても、仮に11番で請求の対象としないとなりますと、ファイルの作成義務も課す必要がないと考えられるのではないかと記載しております。また、低減データの運用として、あらかじめデータを作って、ファイルに記載をしておいて、そこから選んでもらうというやり方を取らないのであれば、つまりオーダーメイドで作成・提供をしていくのであれば、そもそもファイルにすること自体がなじむのかという課題もあろうかと思えます。

1点誤植がございますので訂正いたします。「なお、低減データは」のところ、「低減データは、提供“先”のニーズに応じて」、というのが正しい内容です。以上でございます。

(藤原座長) ありがとうございます。それでは、ただ今の説明につきまして、どなたからでもご自由に、ご意見、ご質問をお願いします。それでは松村構成員からどうぞ。

(松村構成員) 私だけの疑問なのかどうか分かりませんが、根本的な問題ですので、先に発言させていただきます。まずわれわれは、個人特定性低減データをどう取り扱うかを議論する立場に立とうとしているわけですけれども、個人特定性低減データというものが、そもそもどういうものになるかが決まっているのかどうか。

今の説明の最後にもあり、あるいはヒアリング等でも出てきましたけれども、属性が多ければ多いほど利用価値が高く、識別性が高くなるわけです。ですので、もらう側はできるだけ属性が多いデータでもらいたい。でも、提供する側はそれでは困るという議論の中で、例えば、氏名はさすがに出さないけれども性別は出す、生年月日は出すなど、その基準は個々の個人情報の取扱いの中で、個人特定性低減データというものは動いていく話なのか。それとも法制の中で、個人特定性低減データというものはこういうものだと提示されるものなのか。

そのところをまずはっきりさせないとどうしようもないので、例えば法的に個人特定性低減データがこういうものだと提示されるのであれば、それを具体的に見て、危険性がどれだけあるのか、ないのか。ではその取扱いはどうあるべきかを議論すればいいわけですけれども、相手のニーズに応じて、行政機関がその都度判断して、個人特定性低減データを作成し、提供・利用していくのであれば、それはかなり状況に応じた規制でなければいけないわけです。

したがって、そのところが決まらない限りは、例えば、いわゆるオープンデータ的なものもあるのであれば、どんどん流通してもいいわけですし、いわゆる個人情報という今の現行法の定義に当たるか当たらないか分からない、場合によっては当たるものも含まれるような個人情報であれば、それなりの規制をかけなければならない。その前提として、ここで前提としている個人特定性低減データは一体どういうものなのか。その状況に応じて識別性等が変わり得るものなのかどうか。そこをまず整理しないと、あるべき規制の姿が見えないのではないかとというのが、私の意見です。

(藤原座長) 事務局からもお答えいただければいいと思いますけれども、私の理解では、その定義は、明日、パーソナルデータに関する検討会があると伺っていますので、そこで何らかのご説明があるかと思えます。しかしそれがどういう定義になろうとも、常に佐藤構成員が言っておられるように、低減の度合いであるとか、識別の度合いは、それぞれの事例ごとの判断になる。その中で、定義あるいは枠組みはこういうものであるということは前提として明らかにされるので、われわれとしては、明らかになった定義なり枠組みに沿って、法制を組み立てる必要があると思えます。

個々の事例の処理については、どこまでやったらこの場合安全かという話は、まさしく当該情報の性質などにもよるだろうと思えますし、佐藤構成員が、実はそれが難しいと警告しておられるということではないのでしょうか。

(讃岐官房審議官) まさに定義がはっきりしていないところで、全部考えられるのかという循環論法になってしまうのですが、定義については、何らかの一定程度の加工をする、個人情報から何かを削除するなど加工をするという方向で法制的に検討しております。法律上は必ず定義、あるいは概念を定めないといけないと思えますし、またそれは再特定ができないように加工しなくてはならないことが前提だと思えます。

ただ、そうであったとしても、座長がおっしゃったように、本当にそれがどの程度のレベルなのか。全くの統計データと同じレベルなのか、あるいは有用性を考えると、もう少し何かリスクを払うものなのか。それは様々な、まさに技術的な問題で専門機関の意見なども聞きながら、ガイドラインなどを定めなくてはならないようなところで、個人特定性低減データとはどこまでいってもそういうものだと思います。

そういう前提の中でも、特定性はかなりの程度に低減されていて、再特定してはならないというところまで規制をかけたものについて、やはり法制的にしっかりとルールを作らないといけません。法制的な枠組みとしてどう考えたらいいのかをご議論いただかないといけませんので、さらに細部、詳細については、運用でどうしても定めなくてはならないところ、省令やガイドライン等で定めなくてはならないところは、本質的につきまとうかと思えますけれども、法律の枠組みとしてどう考えたらいいのかについて、議論のたたき台を用意させていただいたということでもあります。

(藤原座長) 定義、手順は決まるけれども、個別具体的なところは、どうしても運用に委ねなくてはならない部分は残るだろうということです。松村構成員、それでよろしいでしょうか。

(松村構成員) そうしますと、法的に、個人特定性低減データは、一般的な定義は当然おかれるのでしょうけれども、その中で、個々具体的なケースについて、どこまで特定性を削る、低めるか。例えば、性別は残す、住所は残すなど、いろいろなケースが出てくることを前提にすれば、そういう仕組みになる可能性が高いと思うのですが、そうしますと、こういう個々のケースについては、1つは、原則としてこうだというルールになるのかと思えます。

そういう必要性がないデータについて、いわゆるオープンデータ的なデータもあり得るわけですが。個人特定性低減データの範疇にあるけれども、オープンデータ的なものでも良いという程度のももある。あるいは、基本法では個人情報に引っかからないけれども、行個法では引っかかるような、ぎりぎり識別性が残るようなものだって当然ある。いろいろなケースが出てくると思いますので、それはやはり二次流通の禁止を課すかどうかは、課さなくてもいいものもたくさん出てくるわけです。また、公益性に限定しなくてもいいものも出てきかねないわけです。

したがって、個人特定性低減データの幅がどういうものかによって、そのルール幅が違ってくるのではないかとということが1点です。

それからもう1つ、それに関連して、ここで出ていない問題として、そういう個人特定性低減データとして、どういうものが実際に作られて、利用されるのかをオープンにしていくことが、ある意味では一番大事であると考えます。

国民から取得している様々な情報が、個人情報にはあります。ただ、それが、どういう形での情報として、具体的な個人特定性低減データとして利用されていくのかをやはり国民にきちっと分からせるべきで、ある意味では一番大事なところだと思います。

(藤原座長) ありがとうございます。前半の基本情動的なところや識別子は、これまでの大綱に至る議論の経過によれば、明らかではないかと思えますけれども、それは明日以降のお楽しみになろうかと思えます。

ここに書いてあるのは、行政の規律として、例えば提供先の公開までは必要ないなど、おそらく企業間の競争や、守るべき利益も出てくると思いますので、その前段階では、ある程度目的等を絞ることによって、利活用に制約をかけて、そのことを通じて相手が把握できている前提だと思えます。

おそらくそのあたりを土台に、どういうふうに、さらに細部を設計するかという問題が、松村構成員ご指摘のように、今後起こってくるのだらうとは思いますが、何らかの大枠を決める時に、全ての個別の事例の当てはめを予想しての議論は、なかなか難しいのかなと思えます。

佐藤構成員、どうぞ。

(佐藤構成員) 松村構成員のおっしゃるように、実態のよく分からない状態で議論するのもなかなか難しいところですが、座長もおっしゃられたように、明日の検討会を待たなければいけないので、現状われわれが今しなければいけないこととしては、資料2は「事項等の整理(案)」ですので、今日、これに関して結論を出すよりは、この整理の方向性として、どういうことを検討しなければいけないのかを出すことが今日のミッションだと理解しております。その観点から、資料2に基づいてコメントを申し上げさせていただきます。

(1)、本人同意を求めるまではどうかという点に関して、制度がよく明確になっていない時点で結論は出しにくいのですが、個人的な印象を申し上げます。本人同意を求めるとする

と、個人特定性低減データの本来目的が失われてしまうので、同意を求める点についてはやややりすぎで、不要だと思っています。

ただ、個人特定性低減データとして提供することを、データの取得時に通知しておいた方がいいのかという観点、おそらく議論しておいた方がいい。いわゆる事前通知が必要かどうか。必要か不要かということはご議論いただければと思います。私は特にそこを意見するものではありません。

(2)、二次流通を禁止するというのも1つの考え方だと思います。ただ、民間に渡した後に、民から民の二次流通を禁止するのかという観点と、行政機関内でデータ受け渡しをする時に、個人特定性低減データを使う可能性はあって、行政機関同士における二次流通は許すという観点もあるかと思っています。なので、受領先をカテゴライズして、整理をされればよいような気がします。何らかのマトリックスは作れるような気がしております。

(3)、公開までは不要と考えられるのではないかとございます。その理由として、提供先が公益的目的を果たすことが前提であるので、提供先の公開は不要とありますが、逆に言うと、公益目的であれば、公開しても何も問題はないという考え方もできる。ですので、こここのところのロジックは、よく分からないというのが正直なところでございます。

また、公開をする時にもいろんな度合いがあると思います。個人に通知するのもあるし、広く一般に通知するのもあります。行政機関における第三者機関がどこになるかという点は、先ほど議論していたところですけれども、その第三者機関相当に届け出をするといういろいろな形態があると思いますので、ここは一言で公開と言わずに、ご議論いただければと思っております。

もう1つ、この点と後半に関わっていますけれども、個人特定性低減データを提供した、また提供を受けたという場合に、何らかの記録義務を課するという観点もあるかと思っています。

(4)に関しては、ここを制限すると、行政機関も積極的にこの低減データを使っていた方がいいと思うので、制限する必要はないかと理解しております。

(8)について、基本法で、同意なしの第三者提供の形態として、個人特定性低減データだけかと言いますと、いわゆるオプトアウトの規定もございますので、そここのところを含めて考えなければいけません。また、目的外利用の制限に関しては、第三者提供の制限に関して非常に厳しいという指摘が、基本法の検討では行われていて、何らかの対策を基本法において立てられる可能性もあると思いますので、それを含めた形で議論いただいた方がいいと思います。

もう1点だけ申し上げますと、先ほど申しました記録義務が、(11)、(12)と関わってきます。仮に請求対象とした場合に、やはり何らかの記録義務がないと、請求が非常に難しくなりますので、何らかのトレーサビリティが必要になるかと思っています。個人特定性低減データについて、技術ワーキングでまとめた立場で申し上げますと、データの加工と個人の特定を禁止することが重要ですが、もう1つ重要な点は、トレーサビリティがあるかどうかです。

基本的に同意なしで渡されますし、同意の代わりとして使われるものですから、同意なしに、個人に提供される情報は、本来提供されるべきものです。そういう意味で言うと、公開する、または個人に通知することとしないと、同意の代わりになり得ないわけです。そういう同意の代わりとしての提供先の情報の通知を求められますし、問題が起きた時、どこかでその個人が特定されてしまった時に、個人本人はどこに提供されているかを知らなければ、それを見つけることはほぼ不可能だと思います。また第三者機関などに届け出をしなければ、それも不可能になります。それは別の問題なので、置いておきますが。

いずれにしても、請求権とトレーサビリティは一体で考えないといけないところがありますし、先ほど申し上げたように、トレーサビリティの確保が、この低減データのキーになるという点は、強調して申し上げておきたいと思っております。以上でございます。

(藤原座長) では、大谷構成員、宍戸構成員の順でお願いいたします。

(大谷構成員) ありがとうございます。資料2の、まず(1)の本人同意については不要だと思います。ただ、例えば自治体などで、同様の個人特定性低減データを活用する仕組みなどを考える時に、本人の同意なしに、簡単に第三者提供ができる仕組みとして理解されるのは望ましくないということから、安易に個人特定性低減データを作れるものではなく、それを扱うには十分な制度的な仕組みが必要だという意味でもともと申し上げた点でしたので、この点については不要だと考えております。

(2)の二次流通に関して、二次流通を全面的に禁止することは、かえってその研究開発などを抑止する方向となり、あまり利活用が進まないことが懸念されます。やはり二次流通ができるような例外的なプロセスを、制度上、明確に位置付ける。例えば公益性要件を判断する、二次流通先などを明確にして、データのトレーサビリティについても確保する仕組みがとれるのであれば、全面禁止、一切禁止でない方がよろしいかと思っております。

例えば、特に念頭に置いている医療データやヘルスケア関係のデータについて、個人特定性低減データを別々に活用して研究している研究機関などがあつたとして、似たような研究をしているので、ぜひそのデータの研究成果をぶつけ合ってみると、もしかしたら新薬ができるような状況も考えられるのではないかと思います。そういった時に何らかの、専門的な機関、8条機関を考えるとということもありましたので、そういったところの判断を経由して、必要な場合には二次流通を例外的に認める仕組みも設けてはどうかと思えます。原則として、二次流通を禁止するという事はよろしいかと思えます。

(3)の公開については、例えばビッグデータ解析などを行っている民間の事業者は、基本法の仕組みの中でも、どこの事業者がそういったことをやるのが明確になる仕組みが、大綱の中でも想定されていたと思われまますので、提供先は、おのずから明確なのではないかと思えます。特定のこの情報について、誰が持っているというところまで公開が必要なのかどうかは、ちょっと難しいかと思えますけれども、公開にも様々な形、対応があるということであれば、最低限の情報は公開されるべきではないかと思っております。

(4)、行政機関が受領する場合については、幅広く認める方向性での検討が望ましいと思います。

そして、3ページ目にちょっと飛ばさせていただきまして、開示・訂正・利用停止請求の対象とは、基本的にならないと考えられる点に関して、場合によっては、個人の特定性が低減されておらず、個人の識別、特定が可能であるという主張をもとに苦情が申し立てられたり、利用停止の請求を受ける可能性も考えられます。いきなり訴訟ではないような気がします。苦情処理あるいは訴訟等を通じた苦情を適切に受け止めて、個人特定性の低減の仕方が足りなかった場合には、利用停止ができるような仕組みを設けることも必要ではないかと思っております。つまり、訴訟など、本人にとっても負荷の高い極端な選択しか残らない方向ではない方が望ましいという観点です。

(12)の個人情報ファイルですけれども、個人情報ファイルの作成義務は、開示・訂正・利用停止請求のみのために行うことではなく、行政機関における個人情報の取扱いの透明性確保という観点で作っているものでもありますので、やはりファイル作成は必要ではないかと思っております。現行ある個人情報ファイルについて、例えばこれについては低減データが作られているという情報を付加する、あるいは、これとこれのデータが組み合わさった形で新たな低減データが作られていることについて、網羅的に把握できるファイルの作成は、やはり必要ではないかと考えております。以上です。

(藤原座長) ありがとうございます。それでは宍戸構成員、お願いします。

(宍戸構成員) 大谷構成員、佐藤構成員がおっしゃったこととほぼ重なるところでございます。

(1)の個人特定性低減データの提供に当たっての本人同意について、個人特定性低減データについては、明日のパーソナルデータ検討会での骨子案等が出てきた段階で、さらにもう一度精査する必要があるかと思っております。そのことを前提にして申しますと、本人同意なしに提供できる仕組みであることは、もともと大綱上そうなのですけれども、個人情報の本人が、自分の情報を個人特定性低減データとして提供することはやめてくれというオプトアウトのようなことはできるのか、できないのかは、骨子案がどうかとも関連しながら、考えた方がいいのではないかとというのが1点目でございます。

2点目は、(2)について、大谷構成員からご指摘がありましたように、特に医療分野において、様々な国公立の機関の間で、個人特定性低減データを共有して活用するといった場合に、二次流通の禁止まで本当にがっちり規定していいかどうか。絶対禁止だと規定していいかは、少し検討する必要があるのではないかと考えております。

(3)個人特定性低減データに係る提供先の把握・公開について、この点もお二人が議論されているとおりで、公開といった場合に、情報を提供した行政機関ないし独法が、どこに提供したかを公開するのか。そこまで公開しないけれども、どういうものを個人特定性低減データとして作っているかまでは公開させてもいいのではないかと。それらの整理が1つあるだろうと思っております。

そして何より重要なのは、先ほどトレーサビリティの話もありましたが、仮に、独法も含め、官から出た個人特定性低減データを基に、個人のプライバシーないし利益の侵害等が起きたのではないかと疑われる場合に、必要な場合には第三者機関の権限発動の求めがあるかもしれませんが、いずれにせよ、それを総務大臣がしっかりとした調査ないし状況の把握、そして必要な場合には、権限の発動ができることが前提であるだろうと思います。

そうしますと、どの行政機関、独法が、どのような形で個人特定性低減データを作って提供しているのかを、究極的には、総務大臣あるいは第三者機関で、少なくとも情報を把握していないとまずいのではないかと。各行政機関だけが把握していればいいというのでは、いささか不十分なのではないかという懸念を持っているところです。

もちろん、総務大臣において把握する、あるいは第三者機関において把握した後、それを公開するかどうかはまた別問題で、これも基本法と合わせていかなければいけません、やはりこれは、どこかで一元的な把握が必要であるだろうという気がしております。少しご検討いただければと思っております。差し当たり、以上でございます。

(藤原座長) ありがとうございます。それでは庄司構成員、どうぞ。

(庄司構成員) 大筋としては、いま宍戸構成員からあったお話と同じです。やはり個人特定性低減データを考える上で、この研究会では、「公益的目的」を置いたところはかなりポイントだと思うので、そこをやっぱり確認しておいた方がいいのだろうと思います。

「中間的な整理」を振り返ると、公益目的と商業目的とはグラデーションになっていて、商業目的であっても公益的でもあるものは存在するだろうと整理をしました。そしてその判断は各行政機関が行うけれども、第三者機関の関与など、誰か関わった方がいいということで、専門機関が想定されているということです。そうしますと、結局、公益的とは何かということ、まだあまり明確になっていないので、行政機関と専門機関とのやり取りの中で決まっていくことになると思います。

(10)にある、「専門機関でパーソナルデータの利活用促進について提言を行っていく」ということが、まさに公益的とは何かを判断していくことになると思いますので、この(10)については基本的に賛成と思います。

ただ、やはり今お話ししてきたように、公益的とは何かについては、まだぼやっとしていますから、結論として、総務大臣や、第三者機関がきちんとどのデータが低減データ化されているのかを把握しておく、記録しておく仕組みも必要だろうと思います。

(藤原座長) ありがとうございます。それでは松村構成員、どうぞ。

(松村構成員) 最初に申し上げましたように、内容がいろいろであれば、規制の程度もいろいろ、原則何とか、となるのかなというのが私の基本的な考え方です。その中で、先ほど申し上げたことにも関わるわけですが、外国にないような新たな制度で、どういふものか、国民の不安感が非常に危惧されるのであれば、やはりどういふ形での個人特定性低減データが、どういふ目的で利用されるか。それほど数たくさん当初から出るとも思えませんので、国民が知り得る状態にする。それは(3)の問題でもあり、(12)の間

題でもあると思います。

現行の行個法でも、経常的提供先については法律上、オープンにすることとしておりますので、それとのパラレルから言っても、特に、どういう形での個人特定性低減データを、誰が何のために利用するのか、そのデータの内容まで含めてオープンにしていく。国民に、個人情報、行政機関が主として公益目的のために使うという前提が外れて、新たに、いろいろなところで使われるということについて、やはりオープンにしていくのが非常に重要ではないかと思えます。

(藤原座長) それでは、佐藤構成員どうぞ。

(佐藤構成員) (3)の公開のところで、大谷構成員や宍戸構成員から補足をしていただいたところがございますけれども、さらに1点補足をさせていただきます。公開するのは誰なのかというところ。宍戸構成員から、第三者機関ないしは総務大臣において、一元的に管理をした方がいいというご指摘があり、それと関わってきます。

1つの考え方としては、総務省ないし第三者機関が公開する。プロセスとしては、行政機関などが総務省ないし第三者機関に、こういうふうに提供しますという、何らかの届出ないし提出をしていただいたものを総務大臣ないし第三者機関が公開するという考え方があると思えます。その方が一元的に見えるという観点もありますけれども、行政的に煩雑性が増えるという問題もあるかと思えます。あくまでも、いま申し上げているのは、どれがいいというわけではなく、検討しておいた方がいいという項目で申し上げております。

また、(4)に関わってくるのですけれども、低減の度合いが問題でして、加工方法に関して、どういう加工をしたのかに関しても、先ほどの(3)と関わりますけれども、公開した方がいい場合もあります。それについてもご検討いただければと思っています。

(藤原座長) 宍戸構成員、どうぞ。

(宍戸構成員) 行政機関個人情報保護法の部分と独法の部分とでは、状況がかなり違うことがあり得るのではないかと、この研究会の検討でいつも気になっております。これも、明日のパーソナルデータ検討会でどういうふうに、現在の骨子案をお示しになるのか、どういうふうに確定されているかとも関わります。

例えば、独法が普通の民間企業と同じ側面があるとしたら、そこで個人情報、あるいはデータについて、個人特定性低減データに限らず、情報を受け取った場合の規律として、基本法の改正で、名簿屋対策絡みで何か規律が入るのだとすれば、独法でも同じような規律が入ることを考えた方がいいのではないかと。その点は、今の段階では、論点として頭に置いておいた方がいいのではないかと申し上げます。

(藤原座長) ほかによろしいでしょうか。ありがとうございました。

それでは、ただ今いろいろいただいたご意見も含めて、各課題の方向性を本研究会の取りまとめ案に盛り込みたいと思えます。よろしいでしょうか。

(異議なしの声あり)

(藤原座長) ありがとうございました。さて、次回の会合ですけれども、先ほど事務局

から説明がありましたように、残された課題の中には、基本法との関係等により、現時点でもなお決めきれない部分が残っております。

一方で、本研究会としては、研究会の検討を受けて、今後パブリックコメント等を行う期間も考えなければなりません。そういう期間も考えますと、やはり年内には一定の取りまとめをする必要があると思っております。

そこで、取りまとめ案を作成して、次回会合でご議論いただきたいと考えております。ですから、次回の取りまとめ案の名称は、おそらく中間報告案といったものになると思います。

その上で、次回いただいたご意見、あるいはその後の事務的な検討の進捗、パブコメの結果等を踏まえて、年明けに取りまとめを行いたいと考えていますが、よろしいでしょうか。

(異議なしとの声あり)

(藤原座長) ありがとうございます。それではそのような段取りで検討を進めたいと存じます。最後に、研究会の次回の予定について、事務局からお願いいたします。

(事務局) 次回、第12回になりますが、12月25日の木曜日の10時から12時までを予定しております。よろしくお願いいたします。

(藤原座長) それでは「第11回行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」は、これで閉会とさせていただきます。本日はありがとうございました。

以上