

## 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13回） 議事要旨

日 時：平成27年4月30日（木）10時00分～12時00分

場 所：総務省第1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、下井構成員、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 瓜生参事官

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

議 事：

- 1 開 会
- 2 議 題
  - ・ 行政機関等における匿名加工情報について
- 3 閉 会

<配付資料>

資料 行政機関及び独立行政法人等の匿名加工情報の導入の論点について

参考1 「中間的な整理」の内容（個人特定性低減データ）と行政機関等匿名加工情報との比較【未定稿】

参考2 関連条文

【藤原座長】 ただいまから「第13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、まことにありがとうございます。

それでは、事務局から、本日の配付資料の確認をお願いいたします。

【事務局】 お手元に、「行政機関及び独立行政法人等の匿名加工情報の導入の論点について」という資料をお配りしています。

また、参考1、参考2をつけております。参考1は、資料の概要をまとめたもので、併せて参照いただきたいと思います。参考2は関連条文です。

以上です。

【藤原座長】 それでは、議事に移ります。

本日は、ご存じのように、基本法の改正法案が今国会に提出されたことを受けて、本研究会の検討を再開するためお集まりいただいたわけですが。本研究会では、昨年までの検討により、2度にわたり「中間的な整理」を取りまとめてまいりましたが、改正法案には、これまでの研究会での議論の前提を変更するような部分もございます。改正法案の内容そのものは、構成員の皆様は、既にご承知、あるいはご紹介されているところであり、これを踏まえて、これまでの検討内容を見直す必要のある部分や、新たに検討を進められるようになった部分について、議論を進めてまいりたいと思います。

まず、本日、大きな課題であります公的部門の匿名加工情報につきまして、事務局に資料を準備してもらっています。今後の議論の前提となると思いますので、資料の内容について、事務局から説明をお願いいたします。

【大槻管理官】 最初に、研究会の開催に当たりまして、今日の研究会の趣旨を簡単に説明させていただきます。

座長の説明にありましたように、基本法の改正法案が国会に提出されました。同法案においては、これまで「個人特定性低減データ」と呼んでいたもの、すなわち、個人の特定性を低減したデータで個人情報に当たるものが、「匿名加工情報」、すなわち、特定の個人を識別できないように加工して復元できないようにしたものとなり、個人情報に該当しないものと変更されたという、コンセプトの変更がありました。また、基本法の改正法案の附則に、行政機関等について記述された事項もあります。こういったことを含めまして、もう一度、研究会において再検討していただく必要が出てまいりました。

これまで研究会におきまして「中間的な整理」を行ってございまして、これを意識しながら

ら、対比において、どのようなことを再検討、または新たに検討を進めていく必要があるかということで、今回、資料をご用意しております。

とはいうものの、今回の事務局の整理で、あらゆる論点を全部整理尽くせたかということ、とてもそうは言えませんので、今後、検討いただきながら、いわばオープンエンドな形で、さらに議論を深めていただければと思っております。そういう意味で、今日は法案提出後の1回目に当たりまして、一番大事な部分でございます匿名加工情報の在り方から議論を始めさせていただければと思っております。

匿名加工情報の部分につきましても、今日、議論の整理をご用意した以外の、さまざまな論点がありますので、そういったことも併せまして、今後、検討を進めさせていただければと思っております。

**【事務局】** それでは、引き続き、資料の内容につきまして、ご説明させていただきます。

まず、資料の1ページをごらんください。

今回の議論の前提として、1として、ただいまの説明にありましたように、従来から変更のあった点について記載をしております。

1つ目の丸に、「基本法改正法案」とありますが、民間部門において、「安心・安全なパーソナルデータの利活用を推進するため、特定の個人を識別することができないように個人情報加工し、かつ、その個人情報を復元できないようにしたものを匿名加工情報と定義し、その加工方法を定めるとともに、その取扱いについての規定を整備」することとし、関連する規定を置いているというものでして、これが国会に提出されている法案の概要であります。今回の議論の出発点に当たりますので、関連条文を念のために参照いただければと思います。

参考2に関連条文をつけております。その6ページに個人情報保護法の改正法案の第2条を抜粋しています。第2条第1項に個人情報の定義がございますが、「「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、次の各号のいずれかに該当するものをいう。」とされておりまして、第1号に、「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」とあります。加えて、括弧書きで、「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、容易照合の部分が付されている構造になっています。第2号で、「個人識別符号が含まれるもの」と規定されております。

これを受けまして、第2条第9項に「匿名加工情報」の定義が置かれています。ここで、「匿名加工情報」とは、次の各号に掲げる個人情報の区分に応じて当該各号に定める措置を講じて特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報であつて、当該個人情報を復元することができないようにしたものをいう。」とされています。そして、第1号で、先ほどの第2条第1項第1号に該当する個人情報については、当該個人情報に含まれる記述等の一部を削除すること、あるいは置き換えることを含む、と加工の方法が規定されています。第2号においては、先ほどの第1項第2号の個人情報の個人識別符号の全部を削除することという規定があります。

こうして作成した基本法上の匿名加工情報は「個人情報」に当たらないものと説明されておりまして、本日の資料では個人情報に該当しないもの、あるいはところによっては非個人情報という説明の仕方をしております。

それでは、資料にお戻りいただきまして、1つ目の丸に、従来「個人特定性低減データ」と呼んでいたものが、今回、匿名加工情報という個人情報ではないものと整理された旨を記述してございます。

次に、2つ目の丸に、「公的部門の匿名加工情報の導入の検討」と見出しをつけておりますが、基本法改正法案附則第12条第1項におきまして、行政機関が作成する匿名加工情報も含めて、匿名加工情報の「円滑かつ迅速な利用を促進する観点から、行政機関等匿名加工情報の取扱いに関する指導・助言等を統一的かつ横断的に個人情報保護委員会に行わせることを含めて検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」という規定が加えられています。このように、利用の促進の観点からの検討が求められているところが、大きな2つ目の変更点でございます。こうした変更点を受けて、匿名加工情報について、従前の個人特定性低減データとの比較も含めて、再度ご検討いただきたいと思います。

2ページにまいりまして、これも従前からの研究会で前提としていただいておりますけれども、ここでの議論が地方公共団体に参照されることも念頭に置いてご検討いただいていることを記載しています。

それでは、3ページ以降ですが、「中間的な整理」の段階では、個人特定性低減データという、個人情報であるものを前提に議論していただいていたものが、匿名加工情報になったという変更を踏まえて、論点の再整理を行っております。簡単に説明させていただきます。

なお、以降の内容は、参考1に概要を抜粋して比較表をつくっておりますので、併せてごらんいただければと思います。

それでは、まず3ページに、検討の前提となる概念の整理をしておりますので、ご説明させていただきます。

イメージ図という黒枠部分に、今回の基本法における匿名加工情報と、それを公的部門、行政機関に仮に当てはめて導入した場合のイメージを記載しています。

イメージ図の中で、左側の、作成者が「個人情報取扱事業者等」となっている部分の四角を、基本法改正法案で匿名加工情報とされたものと見ていただければと思います。基本法における個人情報を加工して、この四角の範囲の匿名加工情報を作成したというイメージ図でして、その加工の程度は、上から下に行くに従って高くなることとなります。

その場合に、行政機関に同様の考え方を当てはめ、右側の作成者が「行政機関」となっている部分に同じような考え方のものを置いてみますと、行政機関の場合は、個人情報の定義に容易照合性がなく、その照合可能な情報が民間分野より多いという違いがあります。基本法の匿名加工情報と同様に、個人情報ではない情報にまで加工するには、より強い加工が必要となります。そうしますと、左右の箱を比べますと、行政機関の場合の個人情報に当たらない部分は、基本法の匿名加工情報の場合よりも、より加工の程度が高いものになりますので、図のようにずれが生じてくることとなります。

そして、そのAの上端より上の部分のBについては、加工しても、いまだ照合性が残る、個人情報に当たるものが想定されます。つまり、基本法と同じように匿名加工情報を想定すると、行政機関の場合は個人情報に当たるものが含まれ得ることとなります。以降の議論は、こういう図を前提に展開をしています。

この場合、行政機関の匿名加工情報についての一つの考え方として、基本法と同じように個人情報に当たらないものを匿名加工情報とすると考えますと、Aの部分が匿名加工情報になりますし、あるいは、もう一つの考え方として、加工の程度を基本法の匿名加工情報と合わせると考えますと、Aの部分とBの部分を含めたものが行政機関における匿名加工情報になると考えられます。この2つの考え方が両方あり得るものとして、以降の整理を行っております。

それでは、4ページに進んでいただきまして、まず「(1) 匿名加工情報の提供の目的」です。なお、参考1も併せてごらんいただければと思います。

従前、「中間的な整理」において個人特定性低減データについてご議論いただいたときに

は、「公益的目的」のための利活用ということで目的を限定すべきだと整理をしていただきました。すなわち、「公益的目的」という、原則としては非商業的利用であるが、例えば、営利活動でも社会一般に利益が還元されると期待されるような場合は含めると整理をしていただきました。これに対して、今回、匿名加工情報の場合には、先ほど申しあげました2通りの考え方で、A情報のみの場合、つまり個人情報に当たらない場合と、それからB情報として、個人情報に当たるものを含む場合と、両方整理をしております。

まずA情報の場合、個人情報に当たらない場合は、従前、個人特定性低減データとして整理していたときと異なり、個人の権利利益の保護の観点がもはや捨象されるとも考えられますので、そうすると目的を問わずに自由に提供して差し支えないのではないかと考えられます。他方、行政機関が保有する情報をあえて目的外に利活用することを考えますと、「中間的な整理」のときと同じように、「公益的目的」を求めることとするとも考えられるかと思えます。それが①、②と記載している考え方です。あるいは、それとは別に中間的な考え方もあり得るかもしれませんので、それを③として記しています。そのような何通りかの考え方があり得ます。

それから、B情報として、非個人情報が含まれる場合ですが、これは個人特定性低減データのときと同様の考え方がとれるのではないかと考えて整理をしています。

次に、4ページの下の「(2) 匿名加工情報の範囲」についてです。5ページに記載していますのは個人特定性低減データとして以前に議論いただいたときの考え方でございます。取得のプロセスの義務性・権力性、個人にとっての秘匿性の高さといった観点から、それが高いものを①あるいは②に当たる情報とし、それとは別に民一民関係と同様に取得されるような③といった情報や、その他の情報を④情報と区分しました。そのうち、①②情報は、原則として対象とすべきではないのではないかと整理をいただきましたが、ただ、①②情報についても利活用の可能な情報が含まれ得るため、さらに詳細な類型化を必要とするのではないかとのことでした。あるいは、こういう区分については、具体的に厳密に類型化をしていく段階では、なかなか難しい点もあるのではないかと整理をいただいたところです。

これについて、今般、匿名加工情報として改めて考え直しますと、まず非個人情報であるA情報の場合ですが、先ほどの「(1) 匿名加工情報の提供の目的」と同様に、個人の権利・利益の保護の観点が捨象されるとも考えられます。そうしますと、あらゆる情報について提供が可能とも考えられるのではないかと記載しております。

一方で、個人情報であるB情報を含む考え方の場合は、やはり「中間的な整理」と同様の整理が可能ではないかと考え得る旨の記載をしています。その場合は、情報分類の具体的な線引きを今後どうするかという課題が引き続き残るかと思えます。

なお、5ページ一番下の丸に記載をしていますけれども、①から④といった情報の分類による整理とは別に、例えば匿名化された情報であっても、提供すること自体が行政事務の適正な遂行に支障を生じさせるおそれがあるような場合、あるいは国民の信頼を失わせるような場合、そういう性質を持つような情報については、そもそも匿名化しても提供することが適当でない場合もあるのではないかという考え方もあろうかと思えます。そういう別の観点からの情報の範囲の限定について、新しく一定の考え方を記述しております。

以上の情報の範囲については、後ほど「4 情報公開法との関係」でも追加の説明をしたいと思っております。

次に、6ページに進んでいただきまして、「(3) 提供に当たっての行政機関の長の裁量性」です。これについては請求権にすべきか、あるいは行政機関の長の裁量によるべきか議論いただきました。個人特定性低減データのときには、あくまでも個人情報の目的外の利用であること、あるいはニーズに応じたカスタマイズによる提供であること等から、行政機関の長の裁量による仕組みがふさわしいのではないかと整理していただいたところです。

これについて、匿名加工情報に置き換えまして改めて考えてみますと、まず非個人情報である場合、すなわちA情報である場合には、個人情報が含まれないことから、提供の仕方自体にさまざまな方法が考えられるかと思えますけれども、いずれにしても個別事案に即して政策判断によって提供していくものですので、これも行政機関の長の裁量による制度によることがふさわしいのではないかと記載しております。

次に、B情報の場合には、これは個人情報に当たりますので、目的外提供に当たるかどうかの判断になり、いずれにしても行政機関の長の裁量が認められるのではないかと記載しております。

なお、裁量による場合、データの利活用を促進する観点からは、行政機関等にその提供を促していくような運用上の仕組みが必要ではないかと考えられます。これは個人特定性低減データのときからの課題でありまして、これまでも議論いただいたところです。

それでは、本文7ページに進んでいただきまして、「(4) 提供先での利用制限」の論点です。これは「提供先での規律」と今まで呼んでいたものですが、特に二次流通といった

利用制限については大きな論点になりましたので、ここで特に記載しているものです。これ以外にも、規律についてはさまざまな議論が必要と思っております。

特に二次流通については、参考1の左にあります。個人特定性低減データのときには、もともと「公益的目的」で、利活用の限定を課すという前提でしたので、その担保のためには、二次流通の禁止はやむを得ないのではないかと考えていました。一方で、研究開発を抑制してしまうというおそれから、例外的に条件を付すなどして認めていく工夫が必要ではないかといったご議論をいただいたところです。

この点について、匿名加工情報の場合に置き換えて考えてみますと、まずA情報の場合、非個人情報に当たる場合には、二次流通を含めた利活用の目的を制限しないことが考えられますので、その場合は、こうした制約は不要ではないかとも考えられます。あるいは法令で制限することは少なくとも不要であって、もし、その情報の内容などから何らかの制約が必要な場合は、相手との規約などで縛っていけばいいのではないかと考えられ、そのように整理しています。

それから、個人情報を含む場合ですが、仮に目的外提供という枠組みに位置づけるとしますと、これは個人情報ですので、現行、行個法第9条の相手方への措置要求をどのように考えていくかという課題になろうかと考えています。

それから、7ページの下の「(5)手数料」です。

手数料については、これまでそれほど議論いただけてはおりませんでしたけれども、今回、新たに論点として提示をしております。

参考1の右側をごらんいただきますと、まず非個人情報に当たるA情報の場合には、提供先が自由にビジネス目的等で使うことが考えられますので、実費等を勘案して、一定の手数料を徴収することが適切ではないかと考えられると思います。

それから、個人情報を含む場合ですが、これは「公益的目的」なり目的を制限して一定の目的の実現のために、制度設計をすることも考えられますけれども、いずれにしても加工自体のコストが発生しますので、手数料の徴収が適切な場合もあり得るのではないかと記載しております。

なお、参考1の3つ目のポツに記載しておりますが、仮に非個人情報であるとした場合で、かつ自由な利活用を認める仕組みにした場合の論点として考えるものですが、提供した場合の手数料を、加工にかかる実費等を考えて設定して徴収した場合には、一旦作成した情報について、情報公開法による開示請求がされた場合には、開示していくこと

が考えられます。そうした場合には、情報公開法による手数料によって同じものが公開される仕組みになると考えられますので、両手続の間の整合をどう図るかといったことも論点として挙げるのではないかと考えまして、1つ論点を追加しています。

それから、参考1の3ページ、資料本文8ページの「(6) 独立行政法人等の扱い」についてです。

これについては、やはり「中間的な整理」の段階では、独法等について対価の徴収の自由度を高めるといった程度の記載にとどめていましたけれども、今回、新たに記載を追加しています。

参考1の3ページの右側をごらんいただきますと、これまでのご議論の中で、独法等のうち、情報の取扱いが民間部門に近い業務内容のものについては、基本法に何らか合わせていくことができないかといったご意見を頂戴しております。この点につきまして、幾つか課題と思われることを、その下に記載をしています。2つ目のポツの「その場合」というところですが、匿名加工情報の取扱いの文脈のみから、独法等が公的部門に属するという位置づけ自体を変えることに問題はないのかといったことが、課題としてあろうかと思えます。

次のポツに進んでいただきまして、仮に一定の独法等又は独等の業務の取扱いを従来の扱いから変えることといたしますと、当然、対象の線引きが必要になりますが、これも非常に難しいのではないかとと思われるので、論点として記載しております。

それから、その1つ下のポツですが、同じく独法なり、その業務の一部を取り出したといたしますと、独法等情報公開法が現行ありますけれども、これもその適用から外す必要が生じてくるのではないかとと思われる。すなわち、情報公開法は公的部門に係るものでありますので、その情報の取扱いを変えることになると、情報公開法の対象からも外れてくるのではないかと考えられますので、そういう観点から課題はないのか、論点として挙げさせていただいております。

なお、独法等につきましては、義務的・権力的な取得プロセスといった観点からしますと、行政機関よりは、情報の性質は、民間部門に近い性質のものも多いと思われるので、いずれの場面でも、提供される情報自体は行政機関よりも、その割合は高くなるのではないかと考えられるところです。

以上、個人特定性低減データとの比較をしながら、匿名加工情報についての論点をまとめたものです。

次に3以降でございます。資料本文の10ページ以降ですが、これはまた別の切り口からの論点です。

まず「3 官民共通の情報の取扱いについて」ですが、これは冒頭申し上げました附則12条1項において、行政分野の匿名加工情報も含めた匿名加工情報の円滑、迅速な利活用が求められたということがありますので、それに付随する論点を掲載しているものです。

具体的には、この附則の趣旨ともかかわりますけれども、民間部門での匿名加工情報と同様に、共通して公的部門の匿名加工情報も利活用が促進されるようにしていくことを考えますと、どういうものを一緒に使っていくということが適切かといった議論が生じるものと思われまます。

それについて資料本文の2つ目の丸、官民共通する情報はどのようなものであるのか考えますと、例えば、これまで議論に出ております国立、あるいは民間病院が保有する医療情報など、収集プロセス、あるいは本人にとっての秘匿性に官民での違いはないものが挙げられます。こういったものは利活用が求められるのではないかと議論いただきましたけれども、例えば、その下にあるような、個人の資産に関する情報、あるいは個人の信用情報といったものでも、官民で保有しているものがあります。そう考えたときに、こうした情報について、果たして匿名化して利活用を図っていくことが適切であるのか。あるいは1つ目の医療情報とこれらの資産情報、信用情報等の中でどういう違いがあるのかといったことを考えていく必要があると思えます。

この資産情報、あるいは信用情報といったものについては、「(2) 匿名加工情報の範囲」でご議論いただいたことと関連しておりますけれども、取得プロセスが権力的・義務的に収集された①②情報につきましては、原則として除外すべきではないかをご議論いただいていたわけでございます。この点、今回、非個人情報とした場合であっても、提供が適当でないものがあり得るのではないかと。すなわち、個人情報を含むものとしての扱いでなくとも、非個人情報としての扱いであっても、行政が保有する情報という特質から、あらゆるものが共通して利活用できるかということ、そうでないものもあり得るのではないかと。4つ目の丸にありますように、例えば、行政機関等匿名加工情報が個人情報に該当しないA情報である場合にも、匿名化して提供すること自体が国民はそもそも想定していない、あるいは提供すること自体が国民の行政に対する不信を招き得るような情報があり得るのではないかと。先ほどの例で申しますと、資産に関する情報、あるいは信用に関する情報が、こういうものに当たり得るのではないかとといった観点から、これまでの対象となる範囲の

論点に改めてつけ加えて、こういう観点も必要ではないかということに記載しています。

そして、官民共通で取り扱うべき情報を整理する際には、そういった官に特有の情報があるとすれば、提供すること自体が国民の想定していないような情報、あるいは国民の不信を招き得る情報といった整理以外にも、さらに考えるべきものがあるのか。そういった情報があったとした場合、行政機関側において、例えば提供できないこととするか、あるいは提供するにしても、手厚い安全確保措置等を課していくべきといったことも考え得るのかも論点になろうかと思われまます。そのあたりを10ページから11ページにかけて整理しております。

以上の論点に関連して、12ページに「4 情報公開法との関係」についてまとめをしています。

これは匿名加工情報としての提供の対象となる情報を考える場合に、1つの考え方として、行個法と行政機関情報公開法を対比して考えてみたものです。2つ目の丸にありますけれども、行政機関等が保有する情報について、行個法、独個法上提供することが可能な個人情報の範囲と、行開法、独開法が開示情報とする範囲は整合がとられていると考えられるのではないかと。すなわち行個法、独個法は、個人情報を保護して、一定のものを例外的に提供していくという仕組みを設けているものですが、一方で、情報公開法あるいは独立行政法人等情報公開法は、原則、情報を開示する法律であり、一定のものは不開示とする。そういう建て付けで、目的がそれぞれ違う法律ですけれども、同じ行政情報のうち、一定のものを開示する、あるいは提供するものですので、その範囲は、おのずと同じ範囲になっているのではないかと。そのように考えますと、これまで申し述べてまいりました匿名加工情報として提供できる情報の範囲を考える場合に、情報公開法で不開示とされている範囲の情報については、匿名加工情報として提供できる範囲には当たらないのではないかと。逆に申し上げますと、情報公開法の不開示情報を除いた行政の情報が、匿名加工情報として提供し得る情報の概念に当たるのではないかと。1つの考え方としてそのように整理してみたものです。

これは法律で規定するというより、行政機関の長が提供を判断していく際に、一定の基準のようなものになるのではないかとという趣旨で考えています。

最後に、14ページの「5 民間における匿名加工情報の提供の実際のルール」という節を設けています。これはまた別の観点から、実際の運用の場面を念頭に置いて整理してみたものです。

民間部門における匿名加工情報の提供の仕組みは、法律、それから委員会の定める規則が基本となっています。具体的には、21ページに別添2をつけていますが、事業者が提供する情報の項目などを公表し、あるいは提供先の相手方に匿名加工情報であることを明示することをした上で提供していく仕組みになっています。その上で、さらに実際の運用の場面では、資料本文の14ページの4つ目の丸にありますけれども、努力義務ですが、分野ごとに認定個人情報保護団体が匿名加工情報の自主規制ルールを策定することとなっています。あるいは事業者が提供する際に、相手方と契約を結ぶ場合には、例えば秘密保持の契約を結ぶとか、相手方からさらに流通をしないように契約によって担保することも考えられます。このように、法令から委員会規則、自主規制ルール、そして事業者との契約といった全体で提供のルールが作成されていることとなります。そう考えますと、官の部門においても、特に民間分野と同様に利活用を進めていくことを考えた場合には、最終的には加工の基準、あるいは事業者の契約と同じレベルのものを、レベルを合わせて、実際の運用の場面では提供の仕組みを考えていく必要があるのではないかと整理してみたものです。

説明が長くなりまして、失礼いたしました、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、ただいまのご説明につきまして、これから構成員の皆様方からご自由にご意見等を賜りたいと思います。その際には、時間の関係もありますので、参考1に対照表の形で議論が要約されておりますので、「2（1）提供の目的」から、最後の情報公開法との関係、あるいは実態のところ論点かどうかはともかくとして、そのあたりまで、一通りご議論いただきたいと思います。

最初に一言だけ申し上げておきますと、今日の議論は、匿名加工情報をA情報とB情報としましたけれども、それは室長の説明の中でもありましたように、加工の程度によって相対的になる概念でもあります。しかしながら、本日、議論を再開しまして、基本法の議論を前提に我々は議論していかなければならないという条件を与えられているわけです。ただ一方で、基本法36条の加工の程度は我々にはまだわからない。また53条についても同様な状況である。しかし、その中で議論は進めなくてはならないし、具体的に見えてきたときに対応できるような立論をしておかなければならないことでございます。

ですから、1回目の本日は、頭の体操的な部分も入るかもしれませんが、今のようなことであるという前提で、忌憚のないご意見をいただきたいと思います。

それでは、まず「2（1）提供の目的」から、どなたからでもご自由をお願いします。

それでは、下井構成員どうぞ。

【下井構成員】 私が一番気になっているのは、「2（2）対象となる情報の範囲」のところですが、ここを何らかの形で明らかにしないと、その後の話は進まないと思うのですが、その前に、「2（1）提供の目的」のところでも1点、対象となる情報の範囲との関係で確認させていただきます。参考1あるいは資料の中で、「A情報の場合」「B情報の場合」という表現が使われていますけれども、これは行個法における匿名加工情報をAだけに限る場合と、AプラスBも含める場合という意味ですよ。

【藤原座長】 そういうことになります。今後の議論次第ですが、理屈の上では2通りの方法があり得るという前提です。

【下井構成員】 そういうことですね。そのことが、文面からはあまりはっきりしないと思ったので、確認させていただきました。（1）目的については以上です。

【藤原座長】 それでは、佐藤構成員、お願いします。

【佐藤構成員】 （1）のところ限定して申し上げさせていただきます。匿名加工情報に関しては、個人情報にかかわる法制度の観点からいうと、1つの考え方、1つの方法だと思います。

やはり、我々が堅持しなければいけないのは、行政機関における個人情報の考え方、保護や利活用の考え方をまず堅持した中で、匿名加工情報の導入を考えるべきだということです。心配なのは、匿名加工情報の導入に、ある意味で集中してしまうために、大もとの行政機関における個人情報の考え方を忘れてしまうというか、ずれてしまうことはないようにしなければいけないと思っています。

また、公益的な目的に限定するのは、後でも出てくるので、どこまで言及するのか難しいところですが、匿名加工情報に関しては、基本的に第三者提供の方法だと思っています。一般に公開するわけではなく、提供先を行政機関が選べるといったときに、公益性があることを前提にして提供先を選ぶことと、その前提ではない立場で選ぶ場合は、行政機関にとってみると、これは公益性があるからあなたに提供しますという場合と、そうでない場合だと、誰に提供するのか。また、その提供先において何か問題が起きたときに、責任関係が行政機関に及ぶ可能性もある。そのあたりも考えておかないと、逆に広くとったがために匿名加工情報による提供が進まなくなる可能性もあります。その点はまた議論しなければいけないのですけれども、バランスをとらないといけないのかなと思っています。

ます。

【藤原座長】 ありがとうございます。個人情報の保護法律が何のために存在するのかというところがベースであるという貴重なご指摘、どうもありがとうございました。

【佐藤構成員】 それも1つの考えです。

【藤原座長】 それでは、もしよろしいようでしたら、おそらく(1)と(2)は、先ほど下井構成員のおっしゃったように密接に関連しますし、今日のポイントでもあると思いますので、「(2)対象となる情報の範囲」について、どなたからでも。

【下井構成員】 最初に確認させていただきたいのですが、結局、Aだけなのか、AプラスBなのかという問題です。これはそもそも基本法と行個法で個人情報の定義が違うことを踏まえて、基本法改正法案の匿名加工情報の定義との絡みということで、ここが一番問題だろうと思います。今回、2つの説明があり得ることを前提に、いろいろご説明いただいたわけですが、これはどうなのでしょう。ある程度ここをはっきりさせないと話は進まないようにも思いますが、あらかじめその中身を議論する前に、前提論を決めちゃってから走るべきなのか、それとも中身を議論する中で、またその前提が変わってくる可能性もあるので、一応、両論を前提にして話を進めるべきなのか、どちらでしょうか。

【藤原座長】 それはまさしく両方ともあり得る方法だと思うので、このところは、まさしく下井構成員が、この案でいけばこうなる、この案でいけばこうなるということでも結構ですので、論点、疑問点を提示していただければありがたいと思います。

【下井構成員】 では、あまり自己制約をしないで、私の頭の整理を兼ねて、それで研究会の認識を共有できればいいという主観的意図をもとに、お話しさせていただきます。

結局、行個法における、A情報というのは、識別ができなくなったという部分の、あるいはもともとできないという情報です。これに対して、B情報というのは、識別が困難だけれども不可能ではないということですね。そうすると、Bの上に識別が容易であるか、あるいはそもそもほかの情報と照合するまでもなく、識別容易情報といいますか、当然識別できるという個人情報があるわけです。

これを基本法に対応させるとなると、資料本文の図では、基本法改正法案の匿名加工情報の真ん中に線が入っていませんけれども、対応関係としては、基本法の個人情報というのは、Bの上のみだけれども、行個法の個人情報はBまで入り、この点にずれがあるわけです。

今回の改正法案でいうところの匿名加工情報が、Aだけなのか、それともBまで含むの

かという話です。改正法案の文言を率然として読むと、特定の個人を識別することができないようにしたもの、あるいは復元できないようにしたものが匿名加工情報である。特定することができないようにしたということは、要するに、素直に読めば、このAに相当する部分だけなのではないか。

しかし、「ようにした」という言い方が実は微妙で、断言はしていないから、ひょっとしたら識別できるかもしれないというニュアンスを含んでいるのならば、Bも入る。行個法のA及びBに相当する部分を、基本法においてはA´及びB´と仮にしてみます。結局、改正法案の匿名加工情報の意味、定義がA´だけなのか、B´も含むのかによって、我々がこれから考えなくてはならない行政機関匿名加工情報の範囲も決まってくるのではないか。一応、図式的にはそういう説明ができると思うのです。

私は当然、改正法案における匿名加工情報はA´だけだと思っていたのですが、一応両論あり得るということで、今回のご説明がありましたし、先ほど座長から、それは両論あり得るという前提で、話を進めていくべきだろうということだったと思います。しかし、情報公開法との関係でも、根本的に随分違ってくるように私は思うのですが。

**【藤原座長】** このあたりは、おそらく佐藤構成員も一言あるのではないかと思います。先ほど申し上げたように、事務局の図では、AとBの区切りを真ん中で引いていますがけれども、前提条件によっては、実はAとBの区切りはずっと下に来ることもあれば、ずっと上に来ることもあるわけです。それは実際の加工の程度によるわけですから、イメージ図として、まさしく真ん中に引いてある。今の下井構成員の議論も、一定の前提に立つ議論かなという話になります。ですから、ここでは両方向あり得るということで、今のご指摘も非常に貴重なご指摘ですので、再開の第1回目ですから、いろいろ考えてみてもいいのかなと思っています。

**【下井構成員】** おそらくそうだと思うのですがけれども、ただ、それはこのラインが微妙だというだけの話であって、ラインがないわけではないですよ。幅はあり得るわけです。少なくとも、観念的には、そうでないと現在の行個法が成り立たない。

**【藤原座長】** もちろんそのとおりです。観念的にはあり得るので、イメージ図でもそうになっています。ただ、その場合、先ほどの様々な考え方の中で、行個法としてどちらがいいかという、下井構成員はAの場合だとおっしゃったという話ですね。

**【下井構成員】** はい。ただし、基本法の改正法案がどちらを念頭に置いているかを踏まえなければ、我々の立ち位置も決まらないのではないかと思います。

【藤原座長】 基本法はどうなっているかをはっきりさせる必要があるということですね。それでは、御説明をお願いしてよろしいでしょうか。

【瓜生参事官】 先ほどおっしゃっていただいた、特定の個人を識別することができないようにしたものをいうというのがあります。一方で、参考2の7ページの第36条第5項が、キーになっていまして、用いられた個人に係る本人を識別するために、匿名加工情報を他の情報と照合してはならないとされていて、いわゆる全ての照合性がなくなっているという考え方を持っています。ですから、逆の言い方をすると、基本法には照合の容易性がついているという議論はありますが、結局、基本法の容易照合性は、照合できたら個人情報だというぐらいまで、実態としては解釈されてしまっているもので、そうではない状態にしたものということになります。逆に、例えば、Aに限定されていると思うのですけれども、照合が不可という状態が匿名加工情報であって、それ以外、何かしら照合ができてしまえば、個人情報になっているという整理ができます。ですから、性質からいって、照合性があるかないかという判断が難しかったので、法的に照合を禁止した形で、照合がない状態にした形だと思っていただければと思います。

結局、匿名加工情報という性質だけでいくと、照合の可能性がある情報がある。何もしない状態だと、照合の可能性があるものもないものも混ざっている状態ですけれども、それを法律で照合がない状態にしていると思っていただければと思います。それによって識別不可といいますか、照合していない状態ということです。したがって、個人情報で照合できる状態だとすると、個人情報ではない状態ということになります。照合ができておらず、特定個人が識別できていない、ほかの情報と照合ができていない状態という状態が匿名加工情報だと思っていただければと思います。

【藤原座長】 よろしいですか。

【下井構成員】 わかったようで、わからない。

【藤原座長】 要するに、昔から言われているように、世の中の実態、すなわち今日のICT社会で、個人情報該当性が容易照合性の有無で決められるかと言われているところ、性質でいえば、今日の事務局の整理のようなものが残るけれども、瓜生参事官のご説明は、それを36条5項等で消してしまえば、結局のところ匿名加工情報というのは、法的な側面では、容易照合性の容易はなくなったことと一緒にであるというお話ですよ。

【下井構成員】 現実には、容易照合性という基準にこだわることは、おそらく意味がないと思うのですけれども、制度の建て付けとしては、やはりその前提としてつくらな

ればいけないわけです。ですから、こういう今日の資料のような図が出てくるわけです。ここの議論にそれほどこだわる気はありませんけれども、どこまでこだわるかは1つの問題です。

【藤原座長】 貴重なご指摘だと思います。定義の問題ですからそうだと思います。

【下井構成員】 話のスタートとして、Aだけなのか、AプラスBも含み得るのかは決めておかないと話が進まないのではないかと。抽象的概念論かもしれませんが、制度改革を考えるに当たっては、無視はできないだろうと思い、質問させていただきました。

【藤原座長】 結論を言えば、まさしくその概念論として、文言がこうなっている以上は、あり得るということで、今日の事務局資料は作られているということです。

では、大谷構成員、佐藤構成員の順にお願いします。

【大谷構成員】 少し乱暴な議論かもしれませんが、概念上の整理として、A情報とB情報を併せて議論することは、行個法と独個法とを分けて、独個法についてはAプラスBで、行個法はAだけという選択も、もしかすると議論の過程で可能になるかもしれませんが、それも考えて議論してはどうでしょうか。そのときに、AとBにきれいに分けるだけで済むのかということは、もちろんあり得ると思いますけれども、そういった議論に発展することも考えると、Bの議論も不可欠だと認識しております。

【藤原座長】 ありがとうございます。では、佐藤構成員お願いします。

【佐藤構成員】 私は瓜生参事官の答えにしつこく突っ込もうと思っているのですけれども。

今の質問にもありましたけれども、やはり我々としては、第2条の匿名加工情報の定義の「特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して」の「ように」のところはわからないと進まないと思っています。個人的な解釈を言いますと、この「ように」がない、本当に識別できないところまで加工してしまうと、それはいわゆる非個人情報なので、あえて匿名加工情報を入れる必要はないということになります。要するに、識別できないところまで加工してしまえば、それはもう個人情報ではないわけです。基本法において、それはもう個人情報でなければ第三者提供も許されるわけですので、そこまでしてしまえば、あえて言えば何でもできるわけです。しかし、匿名加工情報というのを入れた以上は、何か意味がないといけない。非個人情報と同じ、つまり、先ほどの下井構成員がおっしゃったA<sup>〃</sup>のところまで落とし込んでしまったら、あえて入れる必要はないわけですので、そういう意味では、きっとB<sup>〃</sup>も含んでいるのだろうと想像しております。なか

なか瓜生参事官から、それに関してイエス、ノーは答えられないと思いますけれども、意見として述べさせていただきます。

【藤原座長】 ありがとうございます。

では、松村構成員をお願いします。

【松村構成員】 これまでの議論の中で、基本法に合わせた形で整備することになろうと私は申し上げてきましたが、基本法がどういう形をとるのかということが問題です。匿名加工情報と名前は変わりましたが、個人特定性低減データは、基本法では個人の識別性がないという形で多分整理するのだろうと考えていました。それは物理的に可能性が残っていたとしても、法的に特定を禁止することによって、トータルとして識別情報ではないという形で法整備するのだろうということです。それを踏まえて、我々は議論しなくてはならないということをお願いしてきたのですが、結局、今もとに戻って議論しているわけです。

今回も、いわゆるB情報は、やはり対象にすべきではないと思っています。簡単に申し上げますと、まず基本法では、非識別情報という形で匿名加工情報をセットしています。他方、行個法で、それ以外の識別できる部分も匿名加工情報として何らかの形で利用することは、なかなか国民の理解が得られないのではないかと。また、観念的にはあるわけですが、果たして現実にそういうものがあるのかということです。よく法制局の審査では、内包の性質を先に説明した上で、では具体的にどういうものがあるかということ、ずらっと並べさせられるわけです。そのときに、そのBの部分を実際にあるのか。

あちらこちらの個人情報保護審議会等で審議していつも思うのは、容易照合性があるかないことはほとんど念頭にないわけです。ある個人情報があった場合に、それがどういう形だったら国民の権利利益の侵害にならないのか、保護すべき情報なのかということしか、ほとんど考えないわけです。そういう中に容易照合性というのはほとんどもう溶け込んでいます。

実際問題として、例えば、医療情報を官と民とで並べて相互利用しますというところで差があるといけないのではないかと議論になるかと思うのですが、そのときに、民の医療情報はこの範囲でしか保護されていないが、公的部門は容易照合性がついてないから、もう少し広い範囲で情報が保護の対象になっているということがあるかという、ほとんどないと思うのです。だから、そういう面において、このB情報の部分を対象にして議論するというのは、ある意味では、時間の無駄ではないかと私は思います。

【藤原座長】 先ほど実態はそうなる私が申し上げたのと同じだと思うのですが、後半でご指摘いただいた点はそのとおりで、もう10年近く前になりますけれども、遺伝子、ゲノム研究の指針などをつくる際の参照ガイドラインのときでも、いわゆる私立の病院と国立の病院との情報の交換の話がありました。松村構成員がおっしゃったように、だからといって医療関係者が公と民で患者であるとか国民の情報の保護に差をつけるようなルールをつくったら、それ自体、おそらく国民から受け入れられないのではないかと議論も当時からあったと思います。今のご指摘の点はそのとおりであろうかと思えます。

ほかにはいかがですか。では、庄司構成員どうぞ。

【庄司構成員】 私もこの部分は非常にすっきりしていません。その前提となる議論としては、基本法の技術ワーキンググループで、佐藤構成員方が、個人を特定できなくすることは不可能というような議論をされていた上で、しかし、この議論を入れていくというときに、おそらく私もこの「ように」にポイントがあるのだろうと理解をしていました。そうだとした場合に、やはり「ように」したものの取扱いを、きちんと法律で考えておくべきであるというのが今回の趣旨なのだろうと考えます。

今、匿名加工の程度でA情報かB情報かということはずっと議論しているのですが、今、松村構成員からもあったような病院のデータの取扱いなどは、権力的・義務的な情報の取得という問題がかかわってくるので、仮にこのA、Bで整理ができたとしても、やはりそこに立ち戻るべきでしょう。権力的・義務的云々というのは、要は一般の個人情報の取扱いのときの同意の問題とかかわってくる話だと思います。したがって、仮にA、Bできれいに整理できたとしても、同意、あるいは権力的・義務的云々の問題という、もう一つの軸が入ってしまうのではないかなと、ブレインストーミングとしては、そう思っております。

【藤原座長】 それでは、宍戸構成員、佐藤構成員の順番でお願いします。

【宍戸構成員】 私も今ほかの構成員からもご指摘いただいたように、A情報、B情報ですと悩むと同時に、基本法においては、先ほど参事官が言われた36条5項により最終的に照合できなくして、基本法の世界では、それでひとまず話としては完結していいのだろうけれども、行個法あるいは独個法の場合どうするのかというの、やはり難しいのではないかと感じておりました。そして、私がわからないということは、先生方も実はわからないということがわかって、ほっとしたところです。

裏側の問題をあらかじめ、指摘しておきたいと思います。それは、行政機関ないし独立行政法人が、基本法上の匿名加工情報を取得した場合にどうするのかという問題があるのだらうということです。つまり、情報それ自体としては照合可能である情報がある。基本法上の匿名加工情報が、容易照合不可能であるとしても照合可能であるという段階になっており、それを行政機関なり独立行政法人が取得した場合には、行個法ないし独個法上の個人情報に当たるのか。それとも、行政機関等匿名加工情報になるのか。やはり規律でカバーする問題が出てくるだらうということ、あらかじめ申し上げておきたいと思います。差し当たり以上です。

【藤原座長】 それでは、佐藤構成員どうぞ。

【佐藤構成員】 私もAにするのかBにするのかはニュートラルな状態でございます。

ただ、この話は、今、この研究会全体で、流れで考えていかななくてはならないと思います。今日いただいた参考1を見ながら、どちらがいいのかというのを我々は考えなくてはならないと思います。

それはなぜかといいますと、結局、匿名加工情報をBまで入れてしまうと、匿名加工情報にしない対象を何らかの例外として入れていかなければいけない。つまり、例外をどちら側に寄せるか。全てのもを匿名加工情報として提供するわけにはいかないわけですし、また逆も同様で、例外をどちら側につくるかという問題になる。例外のつくり方として、行政機関の行政、またはそれを取得する側の民間とか、また個人、本人の皆様にとって、どう見えるのかということを考えていかなければいけない。匿名加工情報の対象にしないもの、または匿名加工情報の対象とするもの、これは匿名加工情報をA情報に限定するのか、B情報もあり得るのかによって意味が逆転する。例外の対象がポジティブリスト、要するにホワイトリストになるのかブラックリストになるのかということになると思うのですけれども、その例外のつくり方のところで、見ていかなければいけないのかと思っています。

それに、「ように」の表現について、1点だけ皆さんに頭に入れておいてほしいのは、個人を特定することが個人の権利侵害に至るだけではなくて、特定しなくても侵害に至るケースというのが多々あります。例えば、今回の匿名加工情報では、仮名化とって、仮IDに振り分けるわけです。でも、基本法の改正法案には、その仮IDを提供先ごとに変えるという規定は書いていなかったはずなので、いろんなところに、いろんな情報ごとに、同じ個人が同じ仮IDをつけて渡すということが出来る。そうしたときには、それを複数

受け取った側は、誰の情報かということとはわからないですけども、この情報のエントリーとこの情報のエントリーを付き合わせると同一人物だとわかるケースが出てきてしまいます。なので、なかなかこの問題は単純ではないというところが、私の正直な意見でございます。

【藤原座長】 ありがとうございます。下井構成員どうぞ。

【下井構成員】 確認させていただきたいのですが、先ほど松村構成員が、Bは考えなくていいとおっしゃって、藤原座長も、それをそのとおりだと言いましたけれども、これはどうなんですか。

【藤原座長】 議論は後で最後にまとめようと思っていましたけれども、私としては、議論はしたほうがいいという立場です。最終的に松村構成員のような結論になっても、ほかの論点を検討しているときに、どういうふうに議論が変わるかはわからないので。そのとおりというのは、後半の医療情報の問題について申し上げました。

【下井構成員】 松村構成員の、Bは考えなくていいというのは、Bは匿名加工情報に入れる必要はないという意味ですか。

【松村構成員】 行政側の持っている個人情報について加工する場合に、少なくとも、行個法上の個人情報に該当するような形での匿名加工情報の利用提供は、なしにしているのではないかと考えています。仮に一定の個人情報があった場合に匿名加工をして、基本法においては、匿名加工情報として流通する範囲であっても、行個法の場合には、個人情報の識別の範囲が広いですから、たまたま個人情報に該当するケースが出てくるというのが、このB情報です。そのBの部分については、行個法の考え方をとれば、あくまでもそこは匿名加工情報としては考えないということだろうと思います。それは観念的な整理であって、実質的には、ほとんどそここのところのすき間はないということです。

【藤原座長】 庄司構成員、どうぞ。

【庄司構成員】 議論の対象については、私は現時点ではA情報もB情報も議論の対象にすべきと思います。この匿名加工の程度という意味では、まずAとBの両方を議論の対象にして、先ほど申し上げましたけれども、その情報の取得時に、権力的・義務的な提供・取得があるとか、あるいは利用目的かどうかとかの視点で、もし整理ができるのであれば、基本法と同じような程度で使える「建て付け」ができるかもしれないと思っています。それは先ほどの議論で言うと、B情報ももしかすると含まれるかもしれないというのが前提になります。

【藤原座長】 冒頭で頭の体操になる場面があるだろうと申し上げたとおりに、どうやらなってきたのですけれども、ただ、非常に大事な点ですので当然かと思えます。さらに言えば、いわゆる個人情報と非個人情報の部分と書いてありますけれども、松村構成員は、その区切りが、既にもっと下に来ているのかなという気がしておりますし、構成員によって若干のずれがあるかと思えます。

さて、参考1に沿って便宜的にA、Bと分けて議論いただき、それぞれのお考えは今少しわかりました。それぞれのお立場で、前提をつけてご意見いただければ、無駄な議論にならないと思っておりますので、行政機関の長の裁量等についても、資料のそれ以下の議論についても、少しお考えをお聞かせいただけるとありがたく思います。

まず、「2（3）行政機関の長の裁量」はいかがでしょうか。

下井構成員、どうぞ。

【下井構成員】 裁量を認めることには基本的に賛成です。ただし、気をつけなくてはいけないことは、1回目については裁量があっても、1度提供した以上は、2回目以降は情報公開法で開示請求されたときに、おそらくそれを不開示にはできないと思うので、2回目以降は開示が義務になることを踏まえて、考えなければいけない。

民間の場合は、2回目以降も全部裁量といいますか経営判断に委ねられるけれども、行政機関、あるいは独立行政法人等の場合は、民間と違って、情報公開法という別な規律がかかりますので、仮に裁量だと整理したとしても、2回目以降は裁量はないことを前提に、ここは話を進めなければいけないだろうと思えます。そのことに留意して検討しなければいけないだろうということを申し上げます。

【藤原座長】 留意点としてご意見いただきました。佐藤構成員、どうぞ。

【佐藤構成員】 先ほども少し申し上げましたが、行政機関の裁量で良いと思いますが、この場合、提供先をどこに提供するのかというのも、行政機関とか行政機関の長の責任になってくる。今回のこの制度の場合、個人の識別性が残った情報を渡しますので、提供先で問題が起きた場合、そのときに法的な責任と社会的な責任が行政機関に及ぶ可能性がある。それを踏まえて議論しなければいけない。法的な責任に関しては、どう整理するのかということもありますし、社会的責任に関しても、いわゆる利活用の壁と言われていた、社会的批判があるかもしれないから、怖いので提供をやめるということになると、提供先を本当に信頼していいのかわからなくて、逆に提供が進まなくなるというリスクがあると思っております。

また、行政機関の長に任せるといっても、問題になったときに、誰がコントロールするのでしょうか。何かコントロールするメカニズムを入れておかなくていいのかということがあると思います。

それは2つの側面があって、1つは匿名加工情報として提供すべき情報を提供していないというケースもありますし、提供すべきではない情報を提供してしまうというケースもあり、それを判断するのは行政機関の長に任せるという形でいいのか。さらに踏み込んで、中立的な判断をする機関を置くのかということまで考えるのか。問題があったときに、強制的にとめるメカニズムを入れるのかどうか。入れるとしたら、それは第三者機関に任せられるのか。今までの経緯からいうと、知見があるところとしては総務省になりますが、総務省がその役割を担うのか。そのあたりのメカニズムを考えておかないと、単純に行政機関の長に任せればいいとも言い切れないと思っています。

【藤原座長】 ありがとうございます。下井構成員、どうぞ。

【下井構成員】 今の佐藤構成員の指摘の特に前半のことは非常に大事だと思います。

というのは、先ほど申し上げましたように、2回目以降はどうすべきかということです。情報公開請求されたら出さなくてはならないから2回目以降は裁量はないと申しあげましたけれども、佐藤構成員のおっしゃった、誰に渡すかということは非常に重要だということに重視しますと、2回目以降についても、これはもう、情報公開法に基づく行政文書の開示請求の制度とは切り離すべきだという議論もあり得ると思います。つまり、誰に渡すかということに非常に重視する。それは2回目以降もそうだという制度で、行政から情報が提供された後も、行政が責任を負うという制度をがちりつくれば、情報公開法に基づく開示請求は、請求理由を一切問いませんし、誰に開示するかも問いませんから、そのこととの対比で、情報公開とは切り離す制度にすれば、今の点は少しは緩和されるのかなと思います。ただ、そうすると、非常に複雑な制度になりかねないので、慎重な議論が必要かなと思います。

【藤原座長】 今のお話は、行個法にも独個法にもある9条の措置要求のようなお話を少し念頭に置いておけという趣旨に理解してよろしいですか。

【下井構成員】 それを踏まえて情報公開とは切り離さなくてはいけないということです。

【藤原座長】 わかりました。松村構成員、どうぞ。

【松村構成員】 行政機関の長の裁量というのは、いわゆるできる規定なのか。それと

も、いわゆる義務づけた上で、一定の範囲で裁量を与えるという行政法の手法がありますから、一体どちらをおっしゃっているのか。おそらく従来のできる規定的な考え方だろうと思うのですが、その点確認したいということが1点です。

それから、情報公開法上の開示というのは、要すれば「公にする」ことです。開示というのは、条文にも、「公にすることにより」と書いてあります。そのような情報公開法上の開示と、それ以外の情報の提供というのは、およそ無関係と一般的に考えられています。もちろん情報公開法上で不開示の範囲を限定していることは、情報公開法としては機能しているのですが、他の情報提供等とは必ずしも連動していないと、法的には考えるべきだと思っています。ですから、行個法で情報提供等ができるかできないかということが、情報公開法の不開示情報の範囲と直結しているというような事務局資料が後で出てきますけれども、そこのところはかなり疑問だなと思います。

**【藤原座長】** それでは、宍戸構成員、どうぞ。

**【宍戸構成員】** 佐藤構成員が2つ論点を出されて、そのうちの、まず前半の部分について、いろいろご議論あったと思うのですが、私は松村構成員がおっしゃったことに近いことを考えております。少なくとも、ここで問題になる匿名加工情報について、まさに下井構成員がおっしゃったように、相手方を絞ってという利活用の仕方をする、こういう加工をして出したというものは、情報公開で1回開示請求をされて公開したものであるから、したがって慣行として公にされているものとして、2回目以降の情報公開請求で開示することは、ちょっと事情が違うという整理をしたほうがいいのではないかと思います。もし、そういう整理をしないのであれば、行政機関等匿名加工情報というのは、結局のところ情報公開ないしは統計化と同じ話になるのではないかと。これも松村構成員がずっとおっしゃってきた論点だと思いますが、そのようになるのではないかと思います。

情報公開法の5条でいいますと、ある匿名加工情報が特定の個人を識別できる状態かどうかはわからないわけですが、ただ、やはり匿名加工情報として誰かに渡したものであっても、5条1項にいう、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものに当たり得るのではないかとというのが私が漠と考えていたものです。したがって、匿名加工情報として出してくださいと言われて出したものであっても、必然的に情報公開請求がされたときに出さなければいけないものではないという整理をしておいたほうがよい。あるいは、もし必要であれば、そういう制度設計をさらに明確にしたほうがいいのではないかとというのが、前半についての私の意見です。後半もありますが、差し当たり

以上です。

【藤原座長】 ありがとうございます。

下井構成員も、その点は多分同じで、下井構成員が民間に出したもののその後の二次利用に伴って起こることについてどうするのかというお話もしているので、その限りではちよつと違うのかなと思います。

では、続いて後半のほうをお願いします。

【宍戸構成員】 これはあまりここで深掘りしなくてもいいと思うのですが、佐藤構成員がおっしゃられた2番目の論点で、やはりこの行政機関の長の裁量は、松村構成員がおっしゃったとおり、構成的には「できる」規定のことだと思うのですが、それをどうコントロールするか。つまり、利活用を促進するという点で出すべきものは出す。それから、行政機関の長の判断では、それは提供するのに支障があるのではないかというものをチェックするならチェックする、という意味での裁量のコントロールの仕組みについては別個考えておかなければいけないだろうと思います。

ただ、これは今、2（3）の枠でやると非常に大きい論点ですので、そういう問題が1つ外側にあるはずだということを、私からも申し上げたいと思います。

【藤原座長】 今の議論は、2（4）にもかかわってくると思いますので、続けて、（4）も併せてご意見いただければと思いますが、いかがでしょうか。

先ほど下井構成員が言われたのは、多分ここにもかかわってくるのかなと思いましたが、この点についてはいかがでしょうか。

宍戸構成員、どうぞ。

【宍戸構成員】 これは純粋に質問なのですけれども、実際に提供先での利用制限をいわゆる契約で行うという場合に、別に法律上の根拠がなくても、各省大臣ないし独立行政法人は、契約ベースで提供の相手方を縛れるのか。それとも、やはり法律上明確な、今の行個法の9条のような規定があったほうがいいのかということですか。

【下井構成員】 そのような契約を結べるかどうかであれば、別に法律に根拠がなくても結べるとは思います。どういう内容の契約を結ぶかということ、ある程度、制度的に規律するのであれば、それは何らかの形で法制を整備すべきだということになるのではないのでしょうか。

【藤原座長】 ほかに2（4）についていかがでしょうか。

庄司構成員、どうぞ。

【庄司構成員】 今のこの議論は、統計法の中で、匿名データの提供をやっているところの議論に近いのではないかと思います。情報公開法の対象ではなく、利用目的を限定して、特定の人に提供し、統計として使ってくださいというような出し方をしているとすれば近いものがある。そのような感想を持ったところです。

【藤原座長】 どの場合に認めるかという条件が統計法の場合は、はるかに厳しくなっていますね。

ほかにいかがですか。佐藤構成員、どうぞ。

【佐藤構成員】 統計法に関して、統計法にどこまで細かく規定されているのかということもありますけれども、一般に統計として取得できるデータよりも、この匿名加工情報は詳細な情報になります。しかし、今、我々が議論しているのは、統計情報の取扱いよりも緩いものを議論している。それはその1つの考え方だと思うのですが、やはり統計情報と匿名加工情報の違いというものを、きちんと分けた上で、こういう理由があるから匿名加工情報はそこを緩く扱ってもいいと言わないといけないし、それなりの根拠が必要だと思っています。

統計情報に関しては、そのデータが対象を統計的に適切に表しているデータであるというところがありますが、匿名加工情報に関しては、必ずしもそういうわけではない。

ただ、それはいろんな問題があって、先ほどの行政機関の長の裁量の問題ともかかわってくるのですが、提供するデータが、その対象を正しく表しているとは限らない。匿名化のための加工をすることでそういうことも起こり得る。そういった問題があってもいいという割り切りをするのかどうかによって、統計法との関係というのも、いろいろ変わってくると思っています。

【藤原座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。それでは、ひとまず先に進めてよろしいですか。

「2（5）手数料」、あるいは「2（6）独立行政法人等の扱い」についていかがでしょうか。

松村構成員、どうぞ。

【松村構成員】 独立行政法人については、従来からいろいろ議論されておまして、法人の業務、あるいは情報の内容によって取扱いを検討すべきという議論もかなり強いです。いわゆる行政処分については、どういう機関が行おうが、公権力の行使について一定の取扱いをするという形で取り扱っているわけです。情報については、ある意味では価値

中立といますか、処分に関する情報であったり、売買契約に関する情報であったり、いろいろなものがあります。あるいはいろいろな使われ方をします。その情報について色合いをつけることは非常に難しいので、どういう形の法制をとっているかという、組織単位で規律をしているのです。民間と行政機関と独立行政法人、あるいは地方公共団体ごとということ。それらの持っている情報は、公権力の行使、あるいは全くの売買契約の情報から発生している。あるいは、それがどういうものに使われるかわからない。それらを色分けできないので、組織で一定の取扱いをするというのが情報の取扱い方法かなと思っています。

そうしますと、独立行政法人についても、根っこの公的部門ということ踏まえて、その中の情報はいろいろあるけれども、とにかく一律の公的部門としての取扱いをしようということで、情報法はできているのではないかと思います。

今回、そういう中で、独立行政法人、あるいはその持っている情報の種類に応じて振り分けていくということが果たして現実的なのかというのは前から思っております。

【藤原座長】 できれば最後のところをもう少し詳しくお願いします。

【松村構成員】 独立行政法人としての一律的な匿名加工情報という形で振り分けるのが一番単純なのかなと思います。

【藤原座長】 従来の組織法的な切り分けを維持したほうがわかりやすいのではないかなというご意見ですね。

【松村構成員】 その情報の種類によって、また、情報は何に使われるかわかりませんから、使われ方によって、いろいろ取扱いを変えていくということは、おおよそ不可能ではないかと思えます。

【藤原座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。宋戸構成員、どうぞ。

【宋戸構成員】 今の松村構成員のご指摘のご趣旨をもう少し伺いたいと思います。1つは、そうすると、この参考1の2(2)にある、この①②と③④の線引きもやはりできないのではないかなというご趣旨を含んでいるのでしょうか。2(2)の①、②、③、④の整理についてです。

それからもう一つは、行政機関と独立行政法人は公的部門で、やはり一律に扱うべきだということか、それとも、そこは分けて、行政機関と独法は扱いが分かれてきてもいいのか。例えば、片方は手数料取るけど片方は一切取らないというやり方もあり得るのか。そ

れはオープンエンドであるというご趣旨か、教えていただければと思います。

【松村構成員】 この2（2）の情報の種類で、①、②、③、④というのがありましたけれども、これは以前の議論で、情報を権力的に集めることと、その情報を利用価値があるように加工して、どのような用途に使うかを少し切り離して考えるべきではないかということがありました。この①、②、③、④の分類が、即、取扱いをどうこうすることにはならないと、私は基本的には考えています。行政機関と独法は、やはりそれは公的部門としての位置づけがかなり違いますし、そのために情報公開法も個人情報保護法も分けて規定しているということだろうと思います。

【藤原座長】 佐藤構成員、どうぞ。

【佐藤構成員】 今の手数料のところに関して、単純に質問です。

（5）の点に関して、行政機関と行政機関でデータをやりとりするときも手数料を取るのでしょうか。

今まで、行政上、データをやりとりしていた部分を、これからはお金を払ってくださいということになってしまわないか懸念があるのですが、そのあたりはどうなるのだろうかというのが率直な疑問です。

【藤原座長】 公的部門における行政間のやりとりは職務共助の範囲で片づけているのではないのでしょうか。

【高野官房審議官】 例えば、相手方が特別会計等で、業務としても相当のボリュームのある場合に、一般会計と特別会計の間でそれなりにコスト負担を合理的に精算しなければいけないという要請があるようなときには、何らか措置するのかなと思いますが、およそ一般会計同士で極めて限定的な業務上のデータのやりとりのときに、そのコピー代が幾らですというやりとりはしないのではないかと思います。あまり正確な認識でない可能性もございます。

【藤原座長】 大谷構成員、どうぞ。

【大谷構成員】 これは特に論点としては書いていないと思うのですが、2（4）にちよっと戻ってしまいますがよろしいでしょうか。

基本法の36条から39条までの、匿名加工情報の加工から取扱事業者の義務といった規定をパラレルに、行個法や独個法に持ってきたときに、どこか変更しなければいけないところがあるか。つまり行政機関の、例えば、①、②の情報だからというような前提で、何か変えなければいけないところがあるかどうかといったことについても検討が必要では

ないかと思っています。例えば、努力義務となっている安全管理措置の部分は、努力義務のままでいいのかということについても検討がいるかと思っています。その点については、目的の公益性のテストを経たような情報だけを提供するという建て付けの場合と、そうではない場合とで、結論も異なってくると思います。また、「(2) 対象となる情報の範囲」で、異論がなかったのに、議論が出ていないのだと思いますけれども、行政事務の適正な遂行に支障が生じるとか、国民の信頼に影響が及ぶような情報については、①から④といったカテゴリーにかかわらず除外するという考え方をどこまで明記するかによっても変わってくるのかなと思っています。ぜひ、その議論をどこかでお願いしたいと思います。

【藤原座長】 確かに承りました。ありがとうございます。

もし、ほかにないようでしたら、今のように前後していただいて結構ですので、「3 官民共通の情報の取扱い」についてもご意見をいただきたいと思います。

松村構成員、どうぞ。

【松村構成員】 最初に質問です。基本法改正法案の附則12条1項の意味ですけれども、これは官民に共通する情報のことを書いてあるのでしょうか。それとも、より広く、民もやるけど官もやれよと言っている趣旨にすぎないのか。そのところはどうか。

【大槻管理官】 附則の条文は、匿名加工情報、これは官民併せたものということですが、その円滑かつ迅速な利用を促進する観点から、指導、助言等を委員会に行わせることを含めて検討を加えると書いてありまして、官民に共通する情報について書かれた文章ではございません。

ただ、この附則が入る過程では、与党等で議論が行われましたけれども、そのときの趣旨からしますと、まさに医療情報などで官民共通に使えるようにしていくといったことが念頭にありましたので、こういったことも考えながら、政府で決していく必要があるものと認識しております。

【藤原座長】 よろしいでしょうか。

それを前提にして、3について、ご意見、ご質問等はございますでしょうか。  
では、庄司構成員どうぞ。

【庄司構成員】 事務局資料の10ページ、上から2つ目の丸にあるのですが、  
「具体的にはどのような情報を共通するものとして考えたらよいか」、次のような例を考えてみた場合、同じかどうかという書かれ方をしているので、私の意見を申し上げておきた

と思います。1つ目のポツ、〈国立病院が保有する医療情報〉と〈民間病院が保有する医療情報〉は、まさにここで議論してきた具体例ですので、これは共通だと私は認識しますが、その次とその次はどうか。権力的・義務的などの観点からして、取得の経緯が同じとは言えないのではないかと考えます。以上、意見です。

【藤原座長】 ありがとうございます。

ここは今後さらに議論を深めていく点ですが、ヒアリングの最中でも、これまでの議論でも、どうも医療情報以外の具体例が出てこないという、その事実をある程度考慮していなくてはならない場面があるのかなとは思っています。

「4 情報公開法との関係」はいかがでしょうか。下井構成員、どうぞ。

【下井構成員】 先ほど松村構成員が、個人情報の話と情報公開の話は関係ない、情報公開は「公にする」のだからという趣旨でご発言されたかと思いますが、事務局資料にある「表裏一体」とは、要するに、情報公開法に基づいて開示される情報の範囲と、個人情報保護、第三者提供、匿名加工情報云々、何にせよ、こちらの法律で提供され得る情報との範囲が基本的に同じだということを言っているわけで、それはまさにそのとおりなのではないでしょうか。だからといって開示するわけではないわけですけども。

つまり、これは先ほどの①、②、③、④の話に絡みますが、結局、私はこの①から④という分類の仕方は、絶対だと思いませんが、1つのかなり有用な基軸だと思います。要するにA情報にもB情報にも①、②、③、④情報があるということですよ。

先ほど庄司構成員がおっしゃったように、要するに、もともとAの部分に当たる情報であれば、当然、そういう情報は、情報公開法に基づく開示請求があれば、開示されるわけです。ですから、ここの範囲は一致すると思います。ただ、匿名加工情報の場合は、もともとAに当たる情報ではなくて、もともとは、B又はその上の個人情報に当たるけれども、匿名加工という加工を経た結果、Aの部分に落ちているだけである。いわば、いつでも個人情報には戻ってしまう可能性があるから、匿名加工情報については規律が必要だという話であって、仮に第三者に提供できるとしても、例えば、これだけだよとか、仮にAに当たるとしても、もともと①、②に当たるからオープンにできないよとか、そういう話になるのだと思います。ですから、事務局資料にある「表裏一体」とは、あくまでも領域というか範囲が一致するというだけの話であって、だからといって、両方で同じように公にする範囲を同じにする必要はないという話になるのだらうと思います。

その上で、基本的には私は一致すると思いますが、完全に一致するわけではないのでは

ないかと思っています。そこで出てくるのは、先ほどからやや問題になっている利益侵害情報です。つまり、個人を特定識別できないけれども、なお個人の権利利益を侵害する情報というのは不開示だというのが情報公開法であり、個人情報の本人開示請求でも同じです。あの利益侵害情報は、A情報なのか、B情報なのか。これは例の特定人基準か一般人基準かというところで、私もその整理はできていないのですけれども。その点は置いておきまして、結論としては、基本的には一致する。ただ、ずれはあるということになるのだろうと思います。

そのことを踏まえて、事務局資料の12ページ目の2つ目の丸の第3段落、「加えて」のところで、情報公開法で不開示情報に該当する情報は行政機関等として開示できないのだから、これらの情報に該当する場合は匿名加工情報としても提供できないと考えると矛盾を来すのではないか。基本的にはそのようになると思いますが、ただ、情報公開法の7条に公益的裁量開示制度というのがありますので、先ほどからお話が出ているような、匿名加工情報を出すか出さないかは行政機関の長の裁量だとなると、実は7条の裁量的開示で出すのだという整理をしてしまえば、むしろ整合してしまう可能性もあるかもしれない。そこは説明の仕方の問題だろうと思います。

やや話が戻りますけれども、先ほどから佐藤構成員が何度も強調されているように、匿名加工情報を誰かに提供するといっても、これは「あなただから、こういう理由で提供するのでしょ」という、そういうかなり限られたところでやるものだとこのところを明確にした制度にしておかないと、情報公開請求があったときに、先ほど松村構成員は切り離すとおっしゃいましたけれども、でも、提供されている以上、慣行として公にされているのではないと言われてしまったら、それはやはり行政の現場としては出さざるを得ないのではないか。かつ、そういう請求はやはり来ると思います。ですから、そういう請求にどう対応するかということも含めて整合的にするためには、やはり匿名加工情報で提供するといっても、それは「あなただから、こういう理由で提供するのであって、それは公にすることとは違いますよ」ということをはっきりした制度にしておかないと、かなり現場が混乱するのではないかと私は思います。以上です。

**【藤原座長】**      ありがとうございました。

松村構成員、いかがでしょうか。

**【松村構成員】**      私はやはりあくまでも情報公開法の開示請求に基づく開示と、その他の情報提供施策は全く別物であると考えております。もちろん、その範囲がある程度関連

してくることはわかりますけれども。例えば、守秘義務との関係でもよく言われますが、いろんな公益を判断して、守秘義務上の義務を解除して、国会に税のデータを出すような場合などもあるかと思いますが、そういう話と、公にするという話とは全く違うのだろうと私は理解しております。

【下井構成員】 全く別だからこそ、別だということをわかるような制度にすべきだと考えております。

【藤原座長】 ありがとうございます。この点については、また議論していただく機会があろうかと思えます。今の開示請求権の話では、松村構成員は情報提供施策も含めて全体を考えておられるように見受けられますね。それと、先ほど下井構成員のAかBかというのは、絶対的権利利益侵害という言い方をするような情報があれば、それはB情報になるかもしれないなと思えますけれども、これは議論としては、そもそも匿名にしようかどうかと、人格権等々かかわるから開示しないというような情報の場合ですね。

また、情報公開法の5条と7条の関係を1つの論点として提供していただいてありがとうございました。しかし、7条については審査会の答申でも、裁量的開示であけたというのは1件か2件ぐらいしかないんですよ。それも前提にして、ご指摘いただいたところについて議論しなくてはならないのかなと思っております。

そろそろ時間が尽きてまいりましたけれども、「5 民間における匿名加工情報の提供の実際のルール」について、何かご示唆いただけたところ等ありましたら、お願いいたします。

宍戸構成員、どうぞ。

【宍戸構成員】 資料の14ページから15ページで事務局に整理いただいたことは、いずれももっともなものではないかと思えます。

実際の問題として、ずっと問題になってきているのが医療情報ですので、医療情報について申し上げますと、例えば、民間の大学や民間の病院だけで、匿名加工情報を提供するための個人情報保護指針を自主規制ルールでつくってみて、その後、では、国立大学法人の大学病院も入ってもらおうとかいうことにはおそらくないのではないかと。実際には、そもそも国立大学病院や民間の病院など全部統合する形で情報のフローができないかという関心から、今のような議論をしてきたのではないかと思えます。そうしますと、結局のところ、事務局に整理いただいているように、ある一定の領域においては、公的部門と民間部門が相応するような形で個人情報保護指針をつくりたいというニーズはおそらくある

のだろうと思います。そうなったときに一番重要な問題は、民でつくったルールを官に合わせて改正するよりは、きちんと官民しっかりした形で情報がフローしていくような形でルールをつくっていく、自主規制ルールをつくっていくということになるのだろうと思います。

その際に、先ほど佐藤構成員もおっしゃられたことですが、官の側の論理が、しっかりその自主規制ルールをつくるときに反映されていくということではないか。例えば、第三者機関がしっかりチェックをするのか、マルチステークホルダープロセスという形で、総務大臣なり事業所管大臣が関与していくのか、あるいはマルチステークホルダープロセスの外で、第三者委員会が自主規制ルールを受け取る際に、しっかり総務大臣が官を代表して意見を言うようにするのか、ここはルールのつくり方がいろいろあると思いますが、そのような適切な自主規制ルールとの組み合わせについて検討する必要がある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。

それでは、大谷構成員、佐藤構成員の順番でお願いします。

**【大谷構成員】** 項目が戻りますが、情報公開法のところで1点だけ確認をさせていただきます。これまで匿名加工情報の第三者提供が、情報公開法における「公にする」という概念に包含されるということが所与の前提であるかのような発言なども、聞こえてきたりしているので、そこはどういった場合に包含されて、どういった場合に明らかに除かれるのかといったことについて、少なくとも、このメンバーからのコンセンサスを得て、今後の議論ができればなと考えております。

**【藤原座長】** 先ほどの下井構成員と松村構成員のやりとりを思い浮かべていただければおわかりのように、所与の前提にはなっていないと理解できますので、まだコンセンサスは得ていないと理解いただければよいかと思います。

**【大谷構成員】** 分かりました。

**【藤原座長】** 貴重なご指摘ありがとうございます。ここも論点の1つとなろうかと思えます。ありがとうございます。

それでは、佐藤構成員、お願いします。

**【佐藤構成員】** これは確認ですが、匿名加工情報を導入するための目的は、同意なしの第三者提供を実現するためと理解してよろしいのでしょうか。

今回の基本法改正の骨子案の段階では、匿名加工情報に関しては、同意なしの第三者提供のデータ類型という形で導入されたものとされておりました。パーソナルデータ検討会では、そういう理解でいたのですけれども、実際に出てきた個人情報保護法の改正法案を見ますと、36条第5項で、「個人情報取扱事業者は、匿名加工情報を作成して自ら当該匿名加工情報を取り扱うに当たっては、当該匿名加工情報の作成に用いられた個人情報に係る本人識別をするために、当該匿名加工情報をほかの情報と照合してはならない」とあります。これは、要するに、匿名加工情報を加工したものを同じ組織内で使うときに、個人を特定してはいけない、個人を識別してはいけないということですが、元データを持っているのに、何でこういう文言が入っているのだろうか。多分、この条文がいきるとすると、いわゆる目的外利用の問題になってしまう。でも、個人特定性低減データを議論した技術ワーキンググループにいた人間の立場からすると、現行の基本法23条第1項の除外条項がもともと第三者提供を緩めるための制度であると、我々は理解して議論をしまして、実際に、法改正の骨子案の段階でも、そういう説明を受けておりました。

今回、我々が議論する匿名加工情報に関しては、その趣旨に沿って第三者提供、つまり同意なしの第三者提供を導入するための方法だ、枠組みと考えるとよろしいのでしょうかという確認です。

**【藤原座長】** そのためにつくるのかというご質問の意味ですけれども、これらの法制の位置づけは違いますし、そこは目的規定ともおそらく関係してくるのだろうと思いますが、情報の利活用が進むようにというところでは一致しているということになろうかと思えます。全く同じなのかどうかということは、今、即答できません。

もちろん議論の過程は参考にされると思いますが、いずれにせよ、いろんな議論はあったものの、国会で成立するであろうところの、また成立した法律案の条文を前提に、我々は議論することになろうかと思っています。

今の点について、また今後、構成員の方々から、時間のあるときにご議論いただきたいと思っております。

それでは、定刻を少し過ぎて申しわけございませんけれども、本日、さまざまなご意見をいただきました。匿名加工情報の周囲の論点について、意見の一致を今日見たところもありますし、定義等、まだ見解が分かれているところもありますけれども、何を議論すべきかはわかってきたと思います。今後の検討課題として、この匿名加工情報の問題に加えて、この研究会では、関連する監督及び執行体制の在り方という大きな問題も残っており

ます。それから、基本法の改正を踏まえて、さまざまな事項が出てきて、徐々に日程はタイトになってくるのかなと思っています。今後の検討の進め方と研究会の予定について、事務局からお願いいたします。

**【坂本室長】** 本日ご議論いただきました内容を含めまして、次回はもう少し匿名加工情報について整理して、あるいは体制の面も含めて、お示しできればと思っています。時期につきましては、また5月から6月にかけて、ご案内を差し上げたいと思っています。

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、これにて「第13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」を閉じ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