

行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の改正に向けた考え方

平成 28 年 3 月 7 日

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

＜法令等略称＞

- 「個人情報保護法」：個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律 57 号）
- 「個人情報保護法等改正法」：個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 65 号）
- 「新個人情報保護法」：個人情報保護法等改正法による改正後の個人情報保護法
- 「行政機関個人情報保護法」：行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律 58 号）
- 「独法等個人情報保護法」：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（平成 15 年法律 59 号）
- 「情報公開法」：行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律 42 号）
- 「独法等情報公開法」：独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成 13 年法律 140 号）

はじめに

本研究会は、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（平成 26 年 6 月高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定。以下「大綱」という。）に示された方針の下、行政機関及び独立行政法人等（以下「行政機関等」という。）が保有するパーソナルデータの利活用等に関して、データの特質（後述 5 頁）を踏まえた専門的な調査・検討を行ってきた。

大綱は、主に民間事業者が保有するパーソナルデータを対象とするものであり、行政機関等が保有するパーソナルデータについては、民間部門が保有するパーソナルデータとは異なる特質があることを踏まえ、個別に検討等を行うことが盛り込まれていた（※）。

（※）大綱に示された検討事項

① 行政機関及び独立行政法人等が保有するパーソナルデータの取扱い

行政機関及び独立行政法人等が保有するパーソナルデータについては、その特質を踏まえ、当該データの所管府省等との協議や関係方面からの意見聴取を幅広く行うなど、利活用可能となり得るデータの範囲、類型化及び取扱いの在り方に関し調査・検討を行う。

② 行政機関、独立行政法人等、地方公共団体及び事業者間のルールの整合性

行政機関及び独立行政法人等が保有するパーソナルデータについては、その特質を踏まえ、当該データの所管府省等との協議や関係方面からの意見聴取を幅広く行うなど、保護対象の明確化及び取扱いの在り方に関し調査・検討を行う。

③ 第三者機関の体制整備

行政機関及び独立行政法人等が保有するパーソナルデータに関する調査・検討等を踏まえ、総務大臣の権限・機能等と第三者機関の関係について検討する。

本研究会においては、平成 26 年 7 月からこれら行政機関等に関する検討課題について検討を行い、①・②については「中間的な整理」（平成 26 年 11 月）において、③については「中間的な整理」（その 2）（平成 27 年 1 月）において、それぞれ構成員間で意見の一致をみた点について方向性を提示した。

27 年 3 月には、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、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、民間事業者における取扱いに係る規律等を設けることを内容とする個人情報保護法の改正案が閣議決定され、国会審議を経て同年 9 月に成立した。

この個人情報保護法等改正法の附則 12 条 1 項においては、政府は、改正法の施行日（公布の日から 2 年以内の政令で定める日）までに、行政機関等の保有する個人情報の取扱いに関する規制の在り方について、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、行政機関等の匿名加工情報の取扱いに対する指導、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しており、現在、行政機関個人情報保護法等の改正の検討が行われているところである。

これらの状況を踏まえて、この度、政府として講ずるべき措置の基本的な考え方について研究会としての結論を得るに至ったため、最終報告を行うこととする。本研究会においては、この内容を踏まえ、政府において法案を取りまとめられることを期待するものである。

なお、「中間的な整理」の取りまとめ以降、個人情報保護法等改正法が成立するなど、本研究会の検討をめぐる状況や前提に変更がみられたことから、「中間的な整理」やその後の検討の内容をそのまま引き継ぐことが適当でない点については、内容を修正して盛り込んでいるものがあるが、引き続き参照すべきものについてはその旨注記した上で、できる限り本研究会における検討の経緯が明らかになるようにしている。

また、我が国の個人情報保護法制においては、地方公共団体がそれぞれ条例を定める構造となっているが、地方公共団体は国の議論を参照するのが通例であり、行政機関個人情報保護法等の改正を巡る議論は、地方にも波及していくと考えられることに留意すべきである。

I 改正の目的

1 個人情報保護法の改正と公的部門法制の改正の検討

○民間部門における個人情報保護法改正の背景

(社会経済的背景)

個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の制定（平成 15 年）以降、情報通信技術が飛躍的に進展し、多種多様かつ膨大なデータの収集・分析が可能となり、新産業・新サービスの創出や我が国を取り巻く諸課題の解決に大きく貢献することが期待されるようになってきている。

こうした中で、パーソナルデータについても、高度な情報通信技術を用いた方法により、本人の利益のみならず公益のために利活用することが可能となっており、その利用価値は高いと指摘されている。

しかし同時に、個人の行動・状態等に関するデータについては、制度上又は社会的に利活用が許容されるのか不明確な点が生じ、悪用に対する消費者の懸念や、社会的批判を懸念した事業者による利活用の躊躇が生じていると指摘されている。このため、個人の権利利益の侵害を未然に防止しつつ、国民の安全・安心の確保と新産業・新サービスの創出のための利活用を実現するための仕組みの導入が求められている。

また、企業活動がグローバル化する中、情報通信技術の進展により国境を越えた情報の流通が極めて容易になってきており、国際的な調和等を図る必要が生じている。

(個人情報保護法等改正法の概要)

以上を背景に、第 189 回国会では、次の改正事項等を主な内容とする個人情報保護法等改正法が成立した。

- －「個人情報」の定義の明確化（個人識別符号（指紋データ、旅券番号等）が個人情報に該当することの明確化）
- －「要配慮個人情報」（人種、信条、病歴等、本人に対する不当な差別又は偏見が生じる可能性がある個人情報）に関する規定の整備
- －「匿名加工情報」の取扱いに関する規定の整備（個人情報を、特定の個人を識別できず、かつ当該個人情報を復元できないように加工したものについて、「匿名加工情報」と定義し、民間事業者等に対する識別行為の禁止等の必要な措置を設けることにより、個人の権利利益の保護に支障のない形でパーソナルデータを利活用できるようにする）
- －個人情報保護委員会の新設（民間部門における主務大臣の権限を一元化）

○行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の改正の検討

(個人情報保護法と公的部門法制の関係)

個人情報保護法は、官民を通じた個人情報保護の「個人情報保護法制」に当たる部分（1～3 章）と民間部門の一般法制に当たる部分（4～6 章）で構成されている。そして、公的部門については、個人情報保護法 6 条にいう「個人情報の性質及び利用方法にかん

がみ、個人の権利利益の一層の保護の確保を図るため特にその適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報」を保護するための「必要な法制上の措置」として、別に行政機関個人情報保護法及び独法等個人情報保護法が制定されている。

個人情報保護法を始めとする個人情報保護法制の大綱を示した「個人情報保護法制に関する大綱」（平成 12 年 10 月情報通信技術（IT）戦略本部個人情報保護法制化専門委員会）では、公的部門の法制に求められることとして、次の点を挙げている。

- i) 「政府と国民との間においては、行政に対する国民の信頼を一層確保することが求められて」いること。
- ii) 「私人間においては、企業活動における営業の自由等との調整が問題となる」のに対し、公的部門については「法律による行政の下に国民一般の利益との調整が重要である」こと。
- iii) 「特に、行政機関における個人情報の取扱いに当たっては、法令に基づく厳格な保護管理の下に置かれるよう、特別な配慮が必要」であること。

以上の指摘は、これまでの本研究会の検討において、行政機関等の保有する個人情報には、取得プロセスにおける義務性・権力性が高いものや、秘匿性が高いものが多いといった特質があり、その厳格な取扱いが求められるとしてきたことと、軌を一にしている。

したがって、今般、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の改正を検討するに当たっては、個人情報保護法 6 条との関係においても、行政機関の保有する個人情報の取得プロセス等の特質を踏まえ、行政に対する国民の信頼の確保を図りつつ、国民一般の利益との調整に支障を来すことのないよう留意して行う必要がある。

（改正の目的（目的規定））

法改正に当たっては、法律の制定目的に立ち返った検討も必要となる。行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法は、「行政（又は独立行政法人等の事務及び事業）の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護すること」を目的としている（行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法各 1 条）。他方で、今般の改正では、行政機関においても匿名加工情報を導入し、民間部門の匿名加工情報を規律する個人情報保護法と相まって、「新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現」（新個人情報保護法 1 条）にも寄与することが求められることとなる。このため、新たな産業の創出等に寄与することが、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護するという法目的と対立することのないよう、目的規定の中で、個人情報の有用性への配慮に言及することが必要ではないかと思われる。

以下、新個人情報保護法において措置された事項を踏まえ、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法において対応が必要な措置として、個人情報の定義の明確化、要配慮個人情報の取扱い及び匿名加工情報の取扱い等について、次のとおり必要な改正の考え方について取りまとめる。

Ⅱ 個人情報定義の明確化

(個人情報保護法等改正法の背景・概要)

個人情報保護法における個人情報の定義（2条）は、「…特定の個人を識別することができるもの」として言わば社会通念に基づき判断されるものとなっている。また、同条かっこ書は、その情報からは特定の個人を識別することができないものであっても「容易照合性」があれば個人情報に該当するとしており、かかる要件は、個人情報該当性が事業者ごとに判断されることを意味する。こうした個人情報の定義については、事業者から「個人情報についての法解釈の曖昧さ」を理由に利活用を躊躇せざるを得ないとの指摘がなされ、また、情報通信技術の発展に伴い用いられるようになった多種多様な情報が個人情報に該当するのかどうか分かりにくいという事態も生じていた。

以上を踏まえ、個人情報保護法等改正法では、例えば指紋データ、旅券番号等を念頭に「個人識別符号」(*)を定義し、これが含まれる情報が個人情報に当たることを明確化するための改正を行った（新個人情報保護法2条1、2項）。

(*) 新個人情報保護法における個人識別符号の定義

(定義)

第二条 この法律において「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。

一 (略)

二 個人識別符号が含まれるもの

2 この法律において「個人識別符号」とは、次の各号のいずれかに該当する文字、番号、記号その他の符号のうち、政令で定めるものをいう。

一 特定の個人の身体の一部の特徴を電子計算機の用に供するために変換した文字、番号、記号その他の符号であつて、当該特定の個人を識別することができるもの

二 個人に提供される役務の利用若しくは個人に販売される商品の購入に関し割り当てられ、又は個人に発行されるカードその他の書類に記載され、若しくは電磁的方式により記録された文字、番号、記号その他の符号であつて、その利用者若しくは購入者又は発行を受ける者ごとに異なるものとなるように割り当てられ、又は記載され、若しくは記録されることにより、特定の利用者若しくは購入者又は発行を受ける者を識別することができるもの

3～5 (略)

(行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法における対応)

行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法は、特定の個人の識別に関し、生存する個人に関する「情報単体による識別」については、個人情報保護法と同じ規定振りとなっている。他方、「他の情報との照合」による識別については、個人情報保護法とは異なり、照合の容易性を要件とせず、個人情報の厳格な保護を図っている（各法2条2項）。

個人情報保護法等改正法における個人情報の定義の改正は、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法にも共通する情報単体による特定個人の識別に関し、指紋データ、旅券番号等の個人識別符号が個人情報に該当することを明確化するものである。このため、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法についても、個人情報保護

法等改正法と同様の改正を行う必要があると考えられる。

このように行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法において、個人情報の定義を明確化することは、分かりやすさという点で個人情報の本人である国民にとってのメリットが存在し、また、個人情報を取り扱う行政機関及び独法等においても明確化のメリットがあると考えられる。

Ⅲ 要配慮個人情報の取扱いに関する規定の整備

(個人情報保護法等改正法の背景・概要)

個人情報保護法の制定時、地方自治体の条例や諸外国の法の中には人種、思想・信条等に係る情報の収集を制限する規定を設けているものもあり、国際的整合性からセンシティブな情報について特別の規定を設けるべきとの指摘もあったものの、そうした情報を典型的に定義することには困難が伴うことや、OECD理事会勧告(1980年)の解説メモランダムにおいてもセンシティブ情報を定義するのは不可能とされ、現に規定を設けていない国もみられたことから、改正前の個人情報保護法では、これを一律に類型化して規定することは行っていなかった。

しかしながら、諸外国の主な国々では、人種、思想・信条等に係る情報の収集の制限等、その性質ゆえ慎重な取扱いを求めるべき情報を定めるのが趨勢であり、また、我が国でも各省庁の策定するガイドラインや地方公共団体の条例で一定の機微な情報の取扱いを定めることが一般的になりつつある。

このため、個人情報保護法等改正法による改正により、新個人情報保護法では、本人の「人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別又は偏見が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令で定める記述等が含まれる個人情報」を「要配慮個人情報」と定義された(新個人情報保護法2条3項)。

具体的な措置としては、本人の意図しないところで要配慮個人情報が取得され、それに基づき本人が差別的取扱いを受けることを防止するため、あらかじめ本人の同意を得ないで取得することを原則禁止し(新個人情報保護法17条2項)、また、一定の手続きをとることを条件にあらかじめ本人の同意を得ずに行う第三者提供(オプトアウト)の対象から除外することとされた(同23条2項)。

(行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法における対応)

行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の制定時においては、センシティブな情報をあらかじめ典型的に定義することは困難であることに加えて、行政機関の場合には、適正かつ公正な行政執行に不可欠なものとして取得・利用しなければならない場合があるところ、法の次のような規律を適切に運用することによりセンシティブな情報の取扱いに対応することとした。

—個人情報の保有の制限等の厳格な規律

- ▶ 保有を法令の定める所掌事務を遂行するために必要な場合に限定し、かつ、利用目的の達成に必要な範囲を超えての保有を禁止すること(3条)
- ▶ 安全確保の措置を講ずる義務を委託先にも課すこと(6条)
- ▶ 目的外利用・提供を原則として禁止し、例外的に利用・提供可能な場合についても相当の理由等を要すること(8条)

—これらの規律の厳格な運営を確保するための個人情報ファイル簿等の公表等の規律

- ▶ 個人情報を利用目的別の個人情報ファイルごとに管理し、法運用の統一性の確保等のために総務大臣

への事前通知を義務付け、透明性を図ることで適正な取扱い及び自己の個人情報の利用実態をよりの確に認識可能とするために利用目的、記録項目等の公表義務を課すこと（2条4項、10条及び11条）

- ▶ 利用停止請求等に関する不服申立てについて、第三者機関である情報公開・個人情報保護審査会への諮問義務を課すこと（42条）
- ▶ 法施行状況を公表すること（49条）

（注）独法等個人情報保護法の仕組みもほぼ同内容である。

以上のことに加え、そもそも行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法にはオプトアウトの規定が存在しない。また、法の施行以来、不服申立てについて情報公開・個人情報保護審査会が審査し、救済について判断を行う手続が定着・機能してきていること、取扱いの透明性確保のための仕組みも円滑に施行されていること等に鑑みると、公的部門においては、要配慮個人情報について、引き続き現行制度の厳格な運営を図ることにより適切に取り扱っていくことが基本となると考えられる。

一方、新個人情報保護法において要配慮個人情報が類型化されたことを踏まえると、個人情報の本人にとって不当な差別又は偏見が生じないように配慮するという規定の趣旨を踏まえ、公的部門の規定の運営に当たっても特段の配慮をすることが適当である。そのためには、公的部門の場合、要配慮個人情報の取扱いについて一層の透明性の向上を図ることにより、行政機関による適正な管理に資するとともに、行政機関が保有する個人情報の中に要配慮個人情報が含まれるかが国民の目から見て分かりやすくし、本人が自己に関する要配慮個人情報の利用の実態をよりの確に認識し得るようにすることが重要と考えられる。

具体的には、新個人情報保護法と同様の定義を置いた上で、現行制度上、透明性の確保の仕組みとして、個人情報ファイルの事前通知（行政機関個人情報保護法10条）、個人情報ファイル簿の公表（11条）、施行状況の公表（49条）等があるところ、これらの仕組みを活用し、個人情報ファイルに要配慮個人情報が含まれている場合には、個人情報ファイル簿にその旨を記録することが考えられる。

要配慮個人情報の取扱いについて、本研究会においては、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法では既に厳格な取扱いが確保されているところ、新個人情報保護法と同様の定義規定を置くことにより、行政機関による運用上の取扱いのさらなる見直しや、実体的な行為の規律につながり得るのではないかといった意見が述べられた。

IV 公的部門の匿名加工情報の在り方

1 基本的な考え方

○個人情報保護法等改正法における匿名加工情報

(匿名加工情報の仕組み導入の背景)

情報通信技術の進展によって大量かつ多種多様なデータの収集・分析等が可能となる中で、個人に関するデータの有用性が高まり、個人情報の保護を図りながらその有効な利活用を図っていくことが必要となっている。しかしながら、個人情報を特定した利用目的の達成に必要な範囲を超えて取り扱う場合又は第三者へ提供する場合には原則として本人から同意を得ることが必要であり(個人情報保護法第16条、第23条第1項)、大量のデータを活用するために本人の同意を得ることは、時間的・費用的に事業者にとって問題となっていた。

この点、改正前の個人情報保護法の下でも、個人情報を加工して個人情報該当性を適切に排除すれば、同法の規律の対象ではなくなり、自由に利用・提供することは可能である。しかし、民間事業者においては、具体的に個人情報をどのように加工すれば利用・提供が可能となるのか判断が困難であるとして、社会的批判を懸念して利活用を躊躇する状況が生じていた。また、消費者の側においても、適切な加工がされないまま個人情報が提供されたり、提供先で個人が識別されたりすることへの懸念が生じていた。

(民間部門における匿名加工情報の概要)

このため、個人情報保護法等改正法では、「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「匿名加工情報」と定義し(新法2条9項)、その作成等に当たって加工基準に従うことや、個人の識別のための照合行為の禁止等、匿名加工情報の取扱いに関する規律を整備することとした(36条～39条)。

○公的部門における匿名加工情報の仕組みの導入

(行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用のニーズ)

行政機関においては、従来から、保有個人情報を学術研究等のために第三者に提供したり、統計情報に加工して提供したりしているところであるが、今般、個人情報保護法に匿名加工情報の仕組みが導入され、必要な規定を整備することとされた趣旨を踏まえ、公的部門が保有する個人情報についても、同様の措置を講ずるべきかどうかについて検討が求められることとなった。

この点、本研究会においては、まずは行政機関等の保有するパーソナルデータについてどのような利活用のニーズが存在するのかを把握する必要があることから、研究会初期の3回の会合を関係団体等からのヒアリングに充て、さらに「中間的な整理」の取りまとめ前には一般からの意見募集も実施した。その結果、公的部門のパーソナルデータに対しても一般的な利活用への期待が存在し、特に医療分野の情報について、レセプトや診療録等の情報には取扱いの難しさ等の課題があるものの、データの活用が医療の向

上のために必要、有効であるとの意見がみられた。

他方、それ以外の分野については、オープンデータやビッグデータの活用という文脈で一般的、潜在的なニーズがあり得るとの見解は得たものの、行政機関等が保有するパーソナルデータについての具体的な利活用のニーズは特定できなかった。

（匿名加工情報の仕組みを導入する趣旨）

このように公的部門においても、民間部門と同様、個人情報を特定個人を識別できないように加工した大量のデータを、より幅広い提供先に、より分析等の利便性の高い形態で提供することを期待する新たな動きが一部に見られる。公的部門のこうしたデータについて、今後、利活用についての知見を深めていくとともに、安全を確保しつつ更に利活用の動きを進められるような施策が期待されている。

また、民間部門において匿名加工情報の仕組みが導入され、データの利活用を図っていかうとすると、公的部門において同様の仕組みが整えられていなければ、例えば医療データの分析に際して大きな支障となってしまうとの懸念も考えられる。

現行法上、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法においては、そのような情報について特段の規律は設けられていないため、利用・提供することに法律上の問題はない。しかしながら、公的部門の保有する個人情報は、取得プロセスに権力性・義務性があり、また本人にとって秘匿性の高いものであることが多く、厳格に運用されてきているのであり、その利用・提供が進むことには、民間部門において問題となっているのと同様に、自分の個人情報が悪用されるのではないかとといった不安が国民の間に生じるものと考えられる。

そうした中で、今般、個人情報保護法に匿名加工情報の仕組みを導入し、規定を整備することとされた趣旨を踏まえると、公的部門が保有する個人情報についても、匿名加工情報の仕組みを導入することと併せ、行政機関等に対しても匿名加工情報の取扱いに際し従うべき義務等を定めることにより、国民の不安が生じることのないようにする必要があり、そうしたことを踏まえて、官民を通じた匿名加工情報の利活用を図っていくことにより、活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資することが期待される。

これらのことを踏まえれば、公的部門のデータの利活用の対象や範囲を適切に定め、提供時等における規律を課すこと等を前提として、匿名加工情報の仕組みを導入すべきであると考えられる。その際、匿名加工情報の制度的な導入は世界でもまれであり、まずは「スモールスタート」とすることが適当であること、我が国として独自の、利活用のメリットと個人の権利利益の保護のバランスを実効性ある形で担保する仕組みとすることを念頭に、制度の構築をすべきではないかと考える。

（個人情報保護法等改正法附則）

また、個人情報保護法等改正法附則 12 条 1 項においても、行政機関等の保有する個人情報を用いて作成される匿名加工情報について、民間部門の匿名加工情報と併せてこれらの「円滑かつ迅速な利用を促進する観点から…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」とされた。

○公的部門における特質に応じた匿名加工情報の仕組みの導入

（行政機関等における匿名加工情報の提供の動機）

行政機関等においては、民間部門の場合とは異なる制約として、本来の利用目的以外の目的のために個人情報を提供する場合は、特別の理由があるときに限定されているということがある。また、行政機関等は、民間事業者と異なり、通常は営利を目的として匿名加工情報を提供することはない。したがって、匿名加工情報の仕組みの導入に当たっては、民間事業者側に単に商業利用等のニーズがあるからといって、それだけで行政機関等が匿名加工情報を提供することにはならず、活力ある経済社会や豊かな国民生活の実現といった目的のために提供を行っていくべきことに留意して仕組みを検討する必要がある。

（行政の適正かつ円滑な運営）

公的部門に匿名加工情報の仕組みを導入する検討を行うに当たっては、前述のとおり、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法が個人情報保護法と別法制とされていること、法目的に違いがあること等も踏まえる必要がある（「改正の目的（目的規定）」参照）。すなわち、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法への匿名加工情報の導入は、これらの法律による行政の適正かつ円滑な運営に十分配慮して仕組みを検討する必要がある。

2 行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法における匿名加工情報

○匿名加工情報の性質及び規律の整備の考え方

（個人情報保護法における匿名加工情報の定義・性質）

新個人情報保護法では、匿名加工情報は、元となる個人情報から、記述等の一部を削除・置換すること（2条9項1号）又は「個人識別符号」を削除すること（同項2号）により特定個人を識別することができないように加工したものであって、作成に用いた個人情報を復元することができないようにしたものとされている（同項柱書き）。このような状態の情報は、もはや「他の情報と容易に照合」（2条1項）することが困難な状態のものであるが、これを取り扱う事業者が高度な技術を用いて多種多様かつ膨大な情報と照合して特定個人を識別するようなことがあり得、作成元の個人情報取扱事業者においてはなお「容易照合性」（2条1項かつこ書）が否定できない場合があり得る。また、提供先においても同様の問題含めて作成の元となる個人情報の本人が識別されるリスクがある。そのため、作成元の事業者も含めて、本人を識別するための照合行為を禁止する（36条5項、38条）との義務を課し、これにより匿名加工情報は「個人情報ではないもの」と整理されている。

行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法における匿名加工情報の仕組みについても、個人情報保護法等改正法におけるこのような整理及び公的部門における特性を踏まえて検討する必要がある。

(公的部門の匿名加工情報の定義)

公的部門と民間部門の匿名加工情報が、官民の間で流通し、円滑な利活用が行われるようにするためには、新個人情報保護法における匿名加工情報と同様の情報が、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法においても匿名加工情報として取り扱われることが望ましい。このため、匿名加工情報の定義について、新個人情報保護法と同様の規定を行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法にも設ける必要がある。

しかしながら、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法においては、個人情報について、その厳格な保護を通じて行政に対する国民の信頼を一層確保する観点から、「他の情報と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」(行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法各 2 条 2 項) 場合も個人情報に該当することとしている(新個人情報保護法とは異なり、照合の容易性が要件とされていない) ことから、新個人情報保護法と行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法とで同一の定義とした場合、元となる個人情報の範囲の違いから、作成された匿名加工情報の範囲が異なってしまう。

そこで、作成された匿名加工情報の範囲を同じとするためには、作成の対象となる個人情報の範囲をそろえることが考えられ、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の匿名加工情報の定義を工夫する必要がある。

なお、行政機関等が作成する匿名加工情報は、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って、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であるが、加工に用いた個人情報自体などとの照合により特定の個人を識別することができることから、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の個人情報に当たるものと考えられる。本研究会においては、加工基準がまだ定められていない中、行政機関等の匿名加工情報が個人情報に該当する場合も検討対象に含めておくべきとして議論をしてきたところであるが、基本的な考え方としては、個人情報に該当しても、個人の権利利益の保護が図られるための規律が設けられ、また、官民の匿名加工情報の流通に支障が生じないのであれば問題は無いものと言えよう。

3 匿名加工情報の提供の考え方

○匿名加工情報の対象となる情報の範囲

(公的部門における対象情報の考え方)

個人情報保護法等改正法では、匿名加工情報の導入を含む今般の法改正の理由について、「個人情報の保護及び有用性の確保に資するため、…当該符号の削除等により個人情報の復元ができないように加工した匿名加工情報の取扱いについての規定を定め」としている(同法理由)。

他方、公的部門については、その特性を踏まえれば、匿名加工情報の仕組みを導入する際には、行政機関等が保有する情報の利活用を推進するという観点とともに、行政の

適正かつ円滑な運営等に支障が生じる情報が提供されないようにするという観点にも留意する必要がある。そこで、公的部門の匿名加工情報として提供する情報の範囲に関し、匿名加工を施したとしても提供により支障が生じ得る情報についての考え方を述べる。

(行政機関等の事務事業に支障の生じるおそれがある場合)

行政機関の保有する個人情報ファイルには、国の重大な利益に関する事項を記録するものや犯罪捜査等のために作成するものなど、匿名加工情報に加工したとしても存在自体を明らかにすることが適当でないものが存在する。また、税務調査等の調査や検査の手の内情報に係る記録項目など、外部に知られることにより保有目的である本来の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある内容が記録されているものも存在する。

さらに、情報の内容、利用目的たる事務の性質、取得の態様等によっては、新個人情報保護法の規律が及ばない非事業者(注)が行政機関等の作成に係る匿名加工情報を取り扱うことにより、保有目的たる事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合も想定される。

(注) 新個人情報保護法の各種規律は、民間事業者(個人情報取扱事業者及び匿名加工情報取扱事業者)に対して課されている(法4章1節及び2節)。

このように、行政機関等が匿名加工情報を提供することにより、本来の利用目的たる事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合は、提供は不適當であるため、提供されないことを担保することが適當である(これを法律上担保するのか、あるいは提供が不適當な場合の考え方を運用上のガイドラインに整理するなどの方法によるのかは、法律の建付けにより政府全体で横断的な取扱いが可能となるようにすべきである)。

なお、本研究会においては、提供できない情報について次のような意見も述べられた。

- －ネガティブリスト方式又はポジティブリスト方式によりリスト化すべきではないか。
- －同様に「個人の権利利益を侵害する情報」も提供が不適當であることは当然であり、法律の建て付けにより法律上担保するか、あるいは運用上のガイドラインで整理するなど、統一的な取扱いとすべきである。
- －本研究会の議論を自治体が参照する場合にそうした趣旨がきちんと伝わるようにすべきである。

(「①・②情報」について)

匿名加工情報そのものではなく、その元となる個人情報の取扱いについての考え方はあるが、「中間的な整理」における「①・②情報」(取得プロセスの権力性・義務性があり、また本人にとって秘匿性の高いもの)は、提供になじまない情報のメルクマールであるかどうか(※)。

この点、匿名加工情報の元となる個人情報が「①・②情報」であっても、本来の事務事業の遂行等に支障が生じるかどうかは、これを匿名加工情報に加工して提供することについて判断するべきものであるため、結局、匿名加工情報としての提供により支障が

生じなければ提供し得るし、提供により支障が生じるのであれば提供すべきでないことになるものと考えられる。ただし、一般的に、提供により支障が生じるような匿名加工情報については、その元となる個人情報の多くは「①・②情報」に当たるといふ相関があるとも想定されると考えられる。

(※)「中間的な整理」(平成 26 年 11 月公表)では、事務局試案として行政機関等が保有する個人情報について下記①～④に分類した上で、利活用の対象とすることが適当である情報の範囲について検討を行った(なお、「中間的な整理」では、個人情報該当性のある「個人特定性低減データ」としての利活用を念頭に置いている)。概要以下のとおり。

[分類]

- ①法令等に基づく調査や、法令違反等に関する(と想定される)個人情報に係るもの
- ②法令等に基づく申請・届出・許認可・定期報告等に基づき提出された(と想定される)個人情報に係るもの
- ③行政機関等が、サービスの提供主体、契約の一方当事者等となっている場合、その相手方としての個人の情報を管理するために保有していると考えられる個人情報ファイル
- ④その他(各種名簿、各種相談対応者情報ファイル、施設利用者、入館者等に係る情報ファイル等)

[利活用の適否の判断]

- ①・② → 医療情報等を除き、基本的には対象から除外(取得プロセスの義務性・権力性が高く、本人にとっての秘匿性が高い情報を含む等のため)。ただし、将来的により詳細な類型化により利活用が図られる可能性あり。
- ③・④ → 各行政機関の長が、ニーズ、目的と個人の権利利益の保護を踏まえ提供の判断をすることが可能。

(情報公開法の不開示情報)

行政機関等の事務事業に支障の生じるおそれがある場合については、上述したところであるが、情報の提供による個人の権利利益の侵害の観点から、情報公開法との関係を考えて場合、一般に情報公開法による開示ができない個人情報から匿名加工情報を作成することは困難と考えられ、逆に、情報公開法による開示が可能な個人情報であれば、適正な加工を施し、かつ識別行為の禁止等の適正な取扱いが担保されれば、特定の個人が識別され、そのことにより個人の権利利益が侵害されるおそれはないと考えられる。したがって、情報公開法 5 条 2～6 号又は独法等情報公開法 5 条 2～4 号の不開示情報に該当する情報と、行政機関個人情報保護法・独立行政法人等個人情報保護法が匿名加工情報として提供できない情報の範囲は同範囲となり、結果、匿名加工情報として提供できない情報の範囲は情報公開法・独法等情報公開法の不開示情報のリストと基本的に一致していると考えられるのではないかと。

この点について、研究会では、以下のような意見が述べられた。

- i) 匿名加工情報が行開法 5 条 1 号の利益侵害情報に当たる場合には両者にズレが生じると考えられるため、さらに精査が必要ではないか。
- ii) そもそも行政の情報提供施策と情報公開請求に基づく開示は別のものであって、前者で情報提供できるか否かが後者の開示・不開示の範囲と直結しているという考え方は疑問ではないか。

○匿名加工情報の流通

（民間部門における提供）

個人情報保護法は、個人の権利利益が侵害されないように必要最低限の規律を設けるものである。そして、民間部門における匿名加工情報を提供するか否かの判断は、事業者自らが行うものであり、実際の提供は事業者間における契約等によることとなる。このため、個人情報保護法等改正法では、提供に当たり必要な手続が規定されているが（37～39条）、流通を制限する規定は無い。ただし、事業者間の契約等によって流通を制限することはもとより可能である。

（公的部門における提供）

公的部門における匿名加工情報も、民間部門の匿名加工情報と同様に利活用を図ることを考えれば、法律上に流通を制限する規定を置く理由や必要は無いものと考えられるが、提供先との契約や規約等により制約を加えることは当然に可能である。

なお、本研究会では、今後実際に制度が運用されていく中で、例えば、提供時における契約上の工夫や、行政機関等が作成・提供した匿名加工情報が民間事業者等に適切に取り扱われているかの把握といった課題への対応が生じることもあり得るのではないかとの意見が述べられた。

（情報公開法による開示請求との関係）

本研究会では、公的部門には情報公開法又は独法等情報公開法の仕組みが存在するため、匿名加工情報に対して開示請求がなされた場合にどのような扱いになるのかについても議論を行った。

この点、匿名加工情報は、加工により特定個人の識別性及び復元性が失われた情報であり、情報公開法5条1号前段の「個人に関する情報であつて、・・・特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、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。）」に該当せず、開示することができる情報であると考えられる。なお、情報公開法5条1号後段は「特定の個人を識別することはできないが、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」も不開示情報としており、匿名加工された情報であってもこれに該当する場合には不開示となると考えられる。

これらを踏まえると、個人の権利利益を害さないのであれば、匿名加工情報は、基本的には開示請求を受けた場合、開示できる性質の情報であると考えられるが、対価を徴収して作成した匿名加工情報が、対価よりは比較的安価と考えられる請求・実施手数料により開示されることが適当であるかについては、活力ある経済社会や豊かな国民生活の実現といった目的のために事業者が匿名加工情報を提供する制度趣旨を踏まえた検討が必要であると考えられる。その際、開示の対象としないのであれば、匿名加工情報を不開示情報とすることなど、匿名加工情報の提供制度と情報公開制度の間で制度間の調整のための規定を設ける必要があると考えられる。

なお、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法に基づく本人開示請求についても、別途検討が必要ではないかとの意見があった。

○提供の判断の裁量性

(行政機関の長等の裁量による提供)

以上のような匿名加工情報とその提供の仕組みを念頭に置けば、行政機関等による匿名加工情報の提供に当たっては、活力ある経済社会や豊かな国民生活の実現といった目的のための提供であるかどうか、本来の事務に支障が生じることはないか等について、個別事案に即した判断が必要となる。

また、仮に行政機関の長等に提供義務がある仕組みとすれば、提供しなければならない又は提供できない情報のセットを法令に書き込む必要があるが、困難と考えられること、さらに個人情報について、行政機関において、より厳格に取り扱う必要があるにもかかわらず、民間部門のように提供の拒否を行うことができなくなることからしても、適当ではないと考えられる。

こうしたことからすれば、行政機関等においても、匿名加工情報の提供の判断については、請求権的位置付けにはなじまず、行政機関の長等の裁量による仕組みとすることが適当である。

研究会では、関連して、以下の意見が述べられた。

- i) 行政機関の長等の裁量に委ねる場合であっても、行政機関の長等が提供を萎縮しないような仕組みや運用上の工夫が必要ではないか。
- ii) 行政機関の長等の裁量に問題があると思われる場合（提供すべきでない情報を提供した場合や、逆に提供可能と思われる情報を提供しなかった場合）に運用上どのような改善を図る仕組みがあり得るか検討しておくべきではないか。

○対価

(徴収の適否)

こうした行政機関における匿名加工情報の提供に係るコストの対価を徴収するかどうかについては、次のように考えられる。すなわち、匿名加工情報の提供が行政機関等の裁量により行う仕組みであって、また特定の者に独占させて利用させる建付でないとすれば、提供を受ける事業者に負担を求める理由が無いとも考えられる。

しかしながら、行政機関における匿名加工情報の提供が、事業者側の求めに応じ、利用者ごとに行政機関等がカスタマイズして提供する仕組みであれば、対価をとることができると考えられる。

さらに、研究会においては次のような意見も述べられた。

- i) 仮に提供された匿名加工情報に対し、情報公開法の開示請求があった場合に開示されるとすれば、加工の対価より著しく低額の費用で入手されると考えられるため、整合をとるための措置が必要ではないか。
- ii) 情報公開請求があった場合の開示、不開示にかかわらず、当初の提供先からは、その要望に応じた加工のコストがかかるという理由で手数料を取ることが可能ではないか。
- iii) 提供する匿名加工情報によってコストは区々であるが、実費を勘案して額を定めることが考えられるのではないか。

4 匿名加工情報に関する規律

○公的部門の匿名加工情報に関する規律

(民間事業者に係る規律)

新個人情報保護法では、「匿名加工情報取扱事業者等の義務」(36条～39条)として、匿名加工情報の作成等に係る個人情報取扱事業者の義務と、匿名加工情報の提供を受けた匿名加工情報取扱事業者の義務を規定している(※)。

(※) 新個人情報保護法における匿名加工情報の取扱いに対する規律

○個人情報取扱事業者の義務

第36条(匿名加工情報の作成等)

項	規律の内容
1項	委員会規則で定める基準に従った加工
2項	作成時に、加工の方法等に関する情報の漏えい防止のため、委員会規則で定める基準に従った安全管理措置を実施
3項	作成時に、匿名加工情報に含まれる個人に関する情報の項目を公表
4項	第三者提供時に、匿名加工情報に含まれる個人に関する情報の項目等を公表するとともに、提供先に匿名加工情報である旨を明示
5項	識別行為の禁止
6項	作成時に、匿名加工情報の安全管理措置等の実施(努力義務)

○匿名加工情報取扱事業者の義務

条	規律の内容
37条	第三者提供時に、匿名加工情報に含まれる個人に関する情報の項目等を公表するとともに、提供先に匿名加工情報である旨を明示
38条	提供を受けた匿名加工情報の識別行為の禁止
39条	提供を受けた匿名加工情報の安全管理措置等の実施(努力義務)

(公的部門の規律)

民間部門における匿名加工情報と公的部門における匿名加工情報が、官民間で相互に流通し、全体として匿名加工情報の円滑な利活用が行われるようにするために、行政機関における匿名加工情報についても、行政機関等が匿名加工情報を作成・提供する場合については新個人情報保護法36条各項に相当する規定を、提供を受ける場合については同法37条～39条に相当する規定を整備することが考えられる。

ただし、個人情報保護法と行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法とでは匿名加工情報の元となる個人情報の範囲が異なること、行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法では、公的部門の信頼性確保の観点からより個人情報を厳格に管理して

いること等の違いも踏まえると、新個人情報保護法 36～39 条に相当する規律と全く同様のものとするかどうかについては、検討が必要である。

この他、例えば、次のような点について更なる検討が必要である。

－識別行為の禁止（新個人情報保護法 36 条 5 項、38 条）については、行政機関等の場合は、法令に定める所掌事務に基づき、行政を適切に執行するため、識別行為を行う必要が生じる場合もあり得るかといった点を検討の上、必要性を判断すべきではないか。

－安全管理措置等（新個人情報保護法 36 条 6 項、39 条）については、行政機関等の場合、公的部門としての国民からの信頼性確保という観点から考えると、安全管理措置等が努力義務でよいのかについても検討が必要ではないか。

なお、公的部門が民間部門から匿名加工情報を受領する場合、行政機関等は所掌事務の範囲内でしか匿名加工情報の入手はできず、通常、他の第三者に提供することは想定しがたいこと、法令に基づく場合は民間企業等から加工前の個人情報の提供を受けられることができること、セキュリティ面で適正な取扱いを行うことは当然のことと想定されることを踏まえて、規律を設けることが必要かの検討が必要である。

（官民における加工の基準等）

匿名加工情報が流通する場面を考えると、官民での匿名加工情報の加工については、基本的には同じ基準で加工される方が、民間事業者等は円滑に利活用しやすいと考えられる。あるいは、個人情報保護法等改正法附則 12 条 1 項を踏まえ、官民の匿名加工情報について、委員会が一元的に手続や基準等を定め、監督等を行う仕組みをとる場合、その前提として、加工の基準は基本的に同様のものであることがなじむと考えられる。以上のように考えると、公的部門の匿名加工情報の加工の基準等についても、委員会が民間部門の匿名加工情報について定める基準等（委員会規則）を踏まえ、基本的にはそれと同等な内容で委員会規則により定めることとするのが望ましい。

他方、民間部門については、委員会の定める加工の基準は最低限のものであって、事業者が実際にどのような加工を行うかについては、認定個人情報保護団体が定める自主規制ルールに委ねられ、加工、提供、利用がなされることになる（努力義務。新個人情報保護法 53 条）。とすれば、この自主規制ルールの内容も加味した上で、官民に適用されるルールが均衡の取れたものとする必要があるのではないかと考えられる。

○官民連携共同でのルール形成の在り方

（ルール策定へのニーズ及び行政機関等の側の考え方の反映）

匿名加工情報が官民共同で利活用されることが具体的に想定されるような分野では、新個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法という法令が直接に定める規律に加えて、認定個人情報保護団体の自主規制ルールである個人情報保護指針の策定が期待されると考えられる。

この点について、本研究会では、以下のような意見が述べられた。

- i) そのような分野では、公的部門も民間部門も総合する形で個人情報保護指針を作りたいというニーズがあるのではないか。

- ii) 官民が連携共同して情報がしっかりフローする形でルールを作る際には、そのプロセスにおいて官の側の論理についてもしっかり反映されることが重要であり、そのためには、個人情報保護委員会の関与をどのように考えればよいか検討しておくことが重要ではないか。

V 匿名加工情報に係る規律の確保

1 民間部門の匿名加工情報に関する規律の確保

○個人情報保護委員会による一元的監督

(民間部門における監督体制の変化)

新個人情報保護法においては、従来、各事業分野を所管する主務大臣が監督していた民間部門の個人情報について一元的に監督する個人情報保護委員会を新設（特定個人情報保護委員会を改組）することとされた。同委員会は、前章で述べたように、民間事業者等（匿名加工情報の作成元である「個人情報取扱事業者」及びその提供を受けて事業の用に供する「匿名加工情報取扱事業者」を含む。）による匿名加工情報の取扱いに係る手続や基準等を定め、その監督を行うこととなる。

(新個人情報保護法上の監督手段)

新個人情報保護法では、個人情報保護委員会は、行政的監督手段として、個人情報取扱事業者及び匿名加工情報取扱事業者に対し以下のような権能を持つこととなった。

- i) 「報告」の徴求及び委員会の職員による「立入検査」（40条1項）
- ii) 匿名加工情報の取扱いに関し必要な「指導及び助言」（41条）
- iii) 関連規定に違反する場合に個人の権利利益を保護するため必要があると認めるとき、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべき旨の「勧告」（42条1項）
- iv) 正当な理由なく勧告に係る措置をとらない場合において個人の重大な権利利益の侵害が切迫していると認めるとき、勧告に係る措置をとるべきことの「命令」（42条2項）。また、一定の関連規定（加工基準、安全管理措置義務、識別行為禁止）に違反する場合に個人の重大な権利利益を害する事実があるため緊急に措置をとる必要があると認めるとき、当該違反行為の中止その他違反を是正するため必要な措置をとるべきことの「命令」（42条3項）

さらに、こうした行政的監督手段の実効性確保のため、次の罰則が設けられている。

- －42条2項及び3項の命令違反に対し、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金(84条)
- －40条1項に対する虚偽報告、拒否等に対し、30万円以下の罰金(85条1項)

2 公的部門の匿名加工情報に関する規律の確保

○個人情報保護委員会による指導、助言等

(「中間的な整理」における考え方)

こうした民間部門における監督体制の在り方も踏まえつつ、本研究会においては、公的部門におけるパーソナルデータに関する執行・権限の在り方について、行政機関等の保有する個人情報の特質を踏まえた実行ある執行・監督の観点や、国際的整合性の観点等から検討を行い、「中間的な整理(その2)」において一定の整理を行った(※1、2)。

しかしながら、その後、個人情報保護法等改正法においては、個人情報に該当しない「匿名加工情報」を導入することとされ、また、附則 12 条 1 項の検討事項が盛り込まれるなど、「中間的な整理（その 2）」取りまとめの時点から検討の前提が変更されたことを踏まえ、執行・権限の在り方についてもさらに検討を行った。

(※1) 「中間的な整理（その 2）」（昨年 1 月公表）では、「個人特定性低減データ」（個人情報に当たるもの。同とりまとめ中では「匿名加工情報」と記載。）を対象とした取扱い等の検討の結果として、概要次のような内容を取りまとめた。

- ・ 公的部門への「匿名加工情報」の導入に当たっては、総務大臣は各行政機関に対して、現行行政機関個人情報保護法に基づく法施行状況の報告の求め、資料提出・説明要求、及び意見の陳述の求めの権限を引き続き持つとともに、本政策全体の推進、「匿名加工情報」の作成に関する基準の策定・運用、勧告及び実地調査等の機能、権限を付加することとする。
- ・ その上で、新たに設置される第三者機関が「民間部門におけるプライバシー保護に関する専門性、分野横断的立場での知見」を有する立場から、総務大臣に対し法執行状況の報告の求め、各行政機関への権限行使の求め及びその結果の報告の求めを行うことができることとする。
- ・ 専門機関（新設又は改組による）が、「匿名加工情報」の提供に必要な公益性の判断や、「匿名加工情報」の作成に関する基準の策定に当たっての総務大臣への意見具申、紛争処理等の機能を持つこととする。
- ・ 各行政機関は「匿名加工情報」の提供先の事業者等に対して、報告徴収及び立入検査、措置命令等の権限を持つこととする。

(※2) 現行行政機関個人情報保護法における監督的手段に関する規定

- ・ 個人情報ファイルの保有等に関する事前通知（10 条）
- ・ 施行状況調査（49 条）
- ・ 行政機関の長に対する資料の提出及び説明の要求（50 条）
- ・ 行政機関の長に対する意見の陳述（51 条）
- ・ 行政機関の職員等に対する罰則（53～56 条）

（公的部門における匿名加工情報の監督）

前述のとおり、民間事業者等における匿名加工情報の取扱いに対する監督については個人情報保護委員会が行うこととされているところ、

一匿名加工情報が行政機関と民間事業者との間で流通するものであることを踏まえれば、民間事業者等の監督を行う個人情報保護委員会が、行政機関の匿名加工情報の監督の任に当たることが合理的であること

一匿名加工情報の加工基準や、加工に関する方法等の情報の安全管理措置等の具体的な内容について、行政機関及び民間事業者ともに、委員会規則で定めることとすることが望ましいこと（「官民における加工の基準等」参照）

に鑑み、行政機関等における匿名加工情報の取扱いに対する監視・監督についても、委員会が併せて行うこととする。このことは、個人情報保護法等改正法附則 12 条 1 項の趣旨にもなじむと考えられる。

その際、委員会の行政機関に対する権限は、匿名加工情報が行政機関と民間事業者の間でも流通するものであることを踏まえ、基本的には民間事業者に対する権限（報告

及び立入検査、指導及び助言、勧告及び命令)と同様のものとするのが考えられるが、対象が行政機関であることを踏まえ、必要かつ適切な権限規定とすべきである。

なお、以上に関連して、各行政機関に対する施行状況の報告要求、その取りまとめ、概要の公表（行政機関個人情報保護法 49 条、独法等個人情報保護法 48 条）に相当する措置は、匿名加工情報に関する部分については、委員会が行うことが適当と考える。

○公的部門の特徴に応じた措置の必要性

(委員会への情報集約、トレーサビリティの仕組み等)

以上の規律の確保の方法に加えて、本研究会においては、公的部門の匿名加工情報の適正な取扱いを確保するための方策について、次のような様々な観点からの意見が述べられた。

—行政機関等による匿名加工情報の提供に関し、委員会が新個人情報保護法に基づき民間事業者等の監督を行うことになるが、そうすると、行政機関等が匿名加工情報を民間事業者等に提供したことが委員会に分かるような仕組みが必要となるのではないか。そのためには、行政機関等においても、個人情報ファイルの個人情報を元に匿名加工情報を作成・提供した場合には、個人情報ファイル簿にその旨を記載することにより、個人情報ファイル簿からも分かるようにすべきである。

—また、場合によっては、行政機関等が提供した匿名加工情報が不適正に流出した場合などには、運用上、行政機関等が委員会に対して民間事業者等への適切な権限行使を求めるケースもあり得るのではないか。

なお、委員会への情報集約等のための、行政機関等が提供した匿名加工情報のトレーサビリティの確保をどのように考えるかについて、本研究会では次のような意見が述べられた。

- i) 行政機関等の場合、情報の提供先を秘密にしたいといったビジネス的な動機が無いため、民間部門よりも仕組みを採りやすいのではないか。
- ii) 匿名加工情報の仕組みの透明性の確保や、国民の理解の深化のためには、トレーサビリティは重要ではないか。
- iii) 提供先の公表は、匿名加工情報の自由な流通や利活用の阻害となることが考えられるのではないか。
- iv) 契約等により提供先を制限するケースが通常であるとしても、制度上自由な流通を認めるのであれば、提供先をフォローする仕組みを設けることに意味は無いのではないか。
- v) 官民の匿名加工情報を合わせて利用することを考えると、民間部門の匿名加工情報にはトレーサビリティの仕組みは無いところ、両者で取扱いが異なると、利活用に支障が出ることも考えられるのではないか。

(公的部門の特性を踏まえた指導、助言等)

公的部門においては、行政機関の長等の裁量により行政の適正かつ円滑な運営に支障の生じない情報を提供するという性質がある。このことに関し、本研究会においては、以下のような公的部門に特有の取組が必要となるのではないかと意見も述べられた。

- －民間部門とは異なり、行政機関等には、保有する個人情報をもとに本来の目的以外の目的のために加工し、第三者に提供して対価を得るといった一般的な動機やそのような行動をとる合理性が無いと考えられる。このため、データの利活用を促進する観点からは、行政機関等に提供を促していくような運用上の取組を別途行うことが必要になるのではないかと考えられる。
- －行政機関等による匿名加工情報の提供の判断に当たり、行政の適正かつ円滑な運営や、個人情報の本来の利用目的たる事務事業の適正な遂行に支障の生じるおそれの有無などについて、横断的なガイドラインを提示し、これが遵守されているかを確認することも必要になるのではないかと考えられる（「匿名加工情報の対象となる情報の範囲」参照）。
- －行政機関等間で匿名加工情報の提供を行う場合、行政機関等は所掌事務に基づき利用目的等を限って情報の提供・取得を行うこととなると考えられ、行政機関等から民間事業者へ提供を行う場合と別途の取扱いがなされると考えられるが、今後、様々な主体間で匿名加工情報の流通が増加していくことも想定されることから、その取扱いについて運用上のルールを検討することも必要となるのではないかと考えられる。

（加工業務の機能の整備の必要性）

行政機関等には、個人情報を本来の目的以外の目的のために加工し、第三者に提供するという一般的な動機や合理性が無いと考えられること、また、匿名加工情報等の業務に特段知見を有しない行政機関等も存在することを踏まえると、行政機関等にとって、個人情報の保護の観点等から安心して匿名加工を委託できる機能を確保することは、公的部門の匿名加工情報の制度を安定的に運用し、データの利活用を促進する観点から重要となる可能性があるのではないかと考えられる。

今般民間事業者等への委託を措置することに加えて、このような機能を備えることが必要かどうかについては、公的部門の匿名加工情報の提供の仕組みを一定期間運用した後、判断するべきではないかと考えられる。

VI 独立行政法人等の取扱い

○公的部門法制と独法等個人情報保護法の位置付け

(独法制度)

独立行政法人は、行政機関ではないが、「公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業」を実施する法人である（独立行政法人通則法（平成 11 年法律 103 号）2 条）。そして、独立行政法人及び一部の特殊法人等については、「政府の一部を構成すると見られる法人」という整理がなされ、それら法人の保有する個人情報の保護に関し、独法等個人情報保護法が制定されている。

公的部門の個人情報保護法制として行政機関個人情報保護法及び独法等個人情報保護法が設けられているのと同様に、情報公開法制についても、情報公開法と独法等情報公開法が設けられている。独法等情報公開法においても、「政府の一部を構成すると見られる法人」を対象とするという考え方が採られており、独法等個人情報保護法と独法等情報公開法の対象法人は、原則一致している。

(行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の規律内容の同等性)

現行行政機関個人情報保護法と独法等個人情報保護法の大綱を示した「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について－電子政府の個人情報保護－」（平成 13 年 10 月行政機関等個人情報保護法制研究会）では、独法等個人情報保護法は「政府の一部を構成すると見られる法人を対象とすることから、基本的には行政機関法制と同様の制度とする」とされた。これを受けて、独法等個人情報保護法には、基本的に行政機関個人情報保護法と同一の制度が導入されている。

ただし、「制度の具体化に当たっては、独立行政法人等が、国とは別の法人格を与えられている趣旨にかんがみ、その業務の運営に支障を来さないよう配慮する」とされた。独法等個人情報保護法と行政機関個人情報保護法の主な規定の違いは、次のとおりである。

- －行政機関における個人情報の取得が、適法かつ適正な手続によらなければならないことが当然に要請されるのに対し、独法等及びその職員については、必ずしも行政機関と同様の規範があるわけではないことから、個人情報の適正な取得に関する規定を設けていること（独法等個人情報保護法 5 条）。
- －法運用の統一性等の判断を、第一次的には対象法人の自己責任と自律性に委ねる観点から、個人情報ファイルを保有しようとする場合の総務大臣に対する事前通知の制度が設けられていないこと。
- －同様の趣旨から、開示請求の手数料の額は、各独立行政法人等が行政機関個人情報保護法の手数料の額を参酌して定めることとしていること（同 26 条 2 項）。
- －同様の趣旨から、総務大臣による資料の提出及び説明の要求並びに意見の陳述の規定が設けられていないこと。

○独法等の取扱い

(基本的な考え方)

今回の改正において、独法等について、一部の独法等やその業務を公的部門から切り出して民間部門と同様の取扱いにすべきとの考え方もあるが、次の理由から、現行の独法等の情報の取扱いを変更する必要はないと考える。

- i) 行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法を含め情報の取扱いを規律する法律においては、情報の種類や内容が極めて多様であり、それらにより取扱いを変えることが困難であるため、行政機関、独法等、民間、又は地方公共団体といった組織類型ごとに取扱いを規定するという法制をとっている。今回の改正に当たっても、個別の独法等や情報の種類によって法制上の扱いを変えることは難しい。
- ii) 独法等は、主務大臣がいるなど行政機関とは位置付けが異なる面があるものの、行政機関と同じく政府の一部を構成すると見られる組織と位置付けられている。このため、独法等個人情報保護法は行政機関個人情報保護法とは別法になっているものの、国民の信頼を確保するため、基本的に行政機関個人情報保護法に準じた内容となっており、今般の改正においてもこの基本的な性質に変更はない。

また、独法等個人情報保護法と独法等情報公開法は、いずれも「政府の一部を構成すると見られる法人」を対象としており、独法等個人情報保護法の保護対象の個人情報の範囲は、独法等情報公開法上の不開示情報である個人情報の範囲と整合が図られている。そこで、仮に一部の独法等を独法等個人情報保護法の適用対象から外すのであれば、それらを独法等情報公開法の適用対象から外せるかどうかを別途検討する必要が生じ、その場合、情報公開の推進の観点、すなわち公的部門における運営の透明性の確保の観点から、それらの法人の保有する情報を開示請求から外すことについての検討が必要となると考えられる(※)。

(※) 行政機関個人情報保護法の立案時には、「個人情報」の定義に関して、従前の行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律(昭和63年法律第95号)とは異なり、情報公開法と同様に、その識別性の判断に容易性を求めないこととしたが、その理由について、立案時の考え方を整理した資料(平成15年7月総務省)は次のとおりとしている。

「対象範囲の拡大に伴い、対象となる個人に関する情報の性質及び内容も、照合の対象となる他の情報の範囲も千差万別となる。このため、照合可能な情報の範囲を容易に入手可能な情報に限定してしまうと、情報の性質や内容によっては、個人の権利利益保護に欠ける場面も想定され、適当でない」

「情報公開法では、個人に関する情報を不開示情報とし、その範囲について、「…当該情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述等に特定の個人を識別できるもの(他の情報と照合すること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。)…」としており(第5条第1号)、照合容易性を要件としていない。開示・不開示の判断に当たっての両法制の運用の統一性を図る観点からは、個人情報の範囲を同様にしておくことが望ましい」

(官民でのルール形成や運用による対応)

他方、独法等個人情報保護法を行政機関個人情報保護法に準じた内容にしたとしても、その枠組みを前提として、例えば匿名加工情報について自主規制ルールを踏まえた官民共同でのルール策定を行っていく中で、必要に応じ各独法等の業務内容に応じた対応をすることは可能であり、また、公的部門が保有する情報内容等の多様性を踏まえれば、そのような努力が重要となるものと考えられる。

（公的部門への位置付け）

以上を踏まえると、独法等については、これを行政機関と同じ公的部門に位置付け、独法等個人情報保護法には行政機関個人情報保護法に準じた規定を設けるとの扱いにすることが適当である。その上で、官民共同でルール策定を行うこと等の運用面を含めた工夫をすることにより、官民共通での匿名加工情報の利活用等にも対応することが適当である。

なお、独法等が国とは別の法人格を有している趣旨に鑑み、個人情報の取扱いについても行政機関とは異なる規定を置いている部分もある。この点、独法等個人情報保護法における開示請求の手数料の額を、各独法等が行政機関個人情報保護法の手数料の額を参酌して定めていることに鑑みれば、独法等匿名加工情報の提供の対価についても、独法等が行政機関個人情報保護法の対価の額を参酌するなどして定めることとする必要がある。

おわりに

行政機関等において匿名加工情報の仕組みが制度化されれば、官民において、個人の権利利益の保護を図りながら、匿名加工情報の利活用が進んでいくことが期待されるが、本研究会としても、行政機関等においてよりよい仕組みが形づくられるよう、その将来の見直しも含めて制度の施行の状況を注視したい。その際、個人情報保護に関する国際的動向、情報通信技術の進展等も勘案すべきであると思料する。

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開催要領

1. 目的

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」(平成 26 年 6 月 24 日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定)において示されている方針の下、行政機関及び独立行政法人等(以下「行政機関等」という。)が保有するパーソナルデータについて、その特質を踏まえた専門的な調査・検討を行うため、「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」(以下「研究会」という。)を開催する。

2. 検討事項

- (1) 行政機関等が保有するパーソナルデータの特質を踏まえた、利活用可能となり得るデータの範囲、類型化及び取扱いの在り方
- (2) 行政機関等が保有するパーソナルデータの特質を踏まえた、保護対象の明確化及び取扱いの在り方
- (3) (1) 及び (2) に関する調査・検討等を踏まえた、総務大臣の権限・機能等と第三者機関の関係

3. 構成及び運営

- (1) 研究会は、総務省行政管理局長が開催する。
- (2) 研究会の構成員は、別紙のとおりとする。
- (3) 研究会に座長を置き、座長は、構成員の互選により定める。
- (4) 座長は、研究会を招集し、主宰する。座長が不在のときは、そのあらかじめ指名する座長代理がその職務を代行することができる。
- (5) 座長は、必要があると認めるときは、関係者等の出席を求め、意見を聴くことができる。
- (6) 研究会は、公開とする。ただし、座長が公開することにより支障があると認めるときは、非公開とすることができる。また、議事要旨を作成し、研究会終了後速やかに公開する。
- (7) 研究会で配布された資料は、研究会終了後速やかに公開する。ただし、座長が公開することにより支障があると認めるときは、資料の全部又は一部を非公開とすることができる。
- (8) 座長は、上記のほか、研究会の運営に関し必要な事項を定める。

4. 庶務

研究会の庶務は、総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室において処理する。

(別紙)

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構成員名簿

(敬称略、五十音順)

【構成員】

ふじわら しずお
藤原 静雄 中央大学大学院法務研究科教授【座長】

おおたに かずこ
大谷 和子 株式会社日本総合研究所法務部長

さとう いちろう
佐藤 一郎 国立情報学研究所アーキテクチャ科学研究系教授

ししど じょうじ
宍戸 常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授

しもい やすし
下井 康史 千葉大学大学院専門法務研究科教授

しょうじ まさひこ
庄司 昌彦 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター准教授／主任研究員

まつむら まさお
松村 雅生 日本大学大学院法務研究科教授

【オブザーバー】

個人情報保護委員会事務局

【事務局】

総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室

「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」
検討の経緯

- 第1回 7月31日(木) 初回会合
- 第2回 8月21日(木) 経済団体(経団連、新経連)、総務省統計局ヒアリング
- 第3回 8月28日(木) 消費者団体、日弁連ヒアリング
- 第4回 9月12日(金) 各分野のヒアリング
(医療分野、観光分野、地方自治体の取組)
- 第5回 9月29日(月) 「論点の整理」の提示、議論
- 第6回 10月16日(木) 「論点の整理」の議論②
- 第7回 10月28日(火) 「中間的な整理」(座長試案)の提示、議論
- 第8回 11月11日(火) 「中間的な整理」(座長試案)の議論②
- 11月21日(金) 「中間的な整理」公表
- 第9回 11月28日(金) 第三者機関の議論①
- 第10回 12月9日(火) 第三者機関の議論②
- 第11回 12月18日(木) 第三者機関の議論③
- 第12回 12月25日(木) 「中間的な整理」その2(案)の議論
- 第13回 4月30日(木) 行政機関等における匿名加工情報の議論
- 第14回 5月27日(水) 行個法・独個法の改正に向けた考え方(たたき台)の提示、議論

- 第 15 回 7 月 17 日（金） 行個法・独個法の改正に向けた考え方（検討案）の提示、議論
- 第 16 回 3 月 4 日（金） 行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の改正に向けた考え方（案）の議論