

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  
「中間的な整理」

平成 26 年 11 月



## 中間的な整理

### 目次

はじめに

#### I 検討の背景

- (1) 大綱策定の経緯 ..... 1
- (2) 本研究会の検討課題 ..... 2

#### II 行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用と保護について

##### 1 本研究会における検討経緯

- (1) 関係団体等ヒアリングでの意見 ..... 4
- (2) 個人情報保有する各府省への意見照会の概要 ..... 5
- (3) 本研究会における中間的な整理 ..... 5

##### 2 行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用について

- (1) 行政機関等が保有する個人情報への“個人特定性低減データ”の導入について ..... 6
- (2) “個人特定性低減データ”を提供する場合、その利活用の目的 ..... 12
- (3) “個人特定性低減データ”の導入を可能とする個人情報の範囲 ..... 13
- (4) 提供のプロセス ..... 16
- (5) 法制的位置付け ..... 17
- (6) 独立行政法人等の保有する個人情報について ..... 22
- (7) “個人特定性低減データ”の取扱い ..... 23

##### 3 行政機関等が保有するパーソナルデータの保護について

- (1) 保護対象の明確化 ..... 23
- (2) 機微情報の取扱い ..... 24

##### 4 “個人特定性低減データ”の規律について

- “個人特定性低減データ”の提供に係る個人情報保護の観点からの規律 ..... 24

### Ⅲ その他

地方公共団体のルールへの波及の考慮 .....	25
-------------------------	----

### Ⅳ 今後の検討課題

(1) 第三者機関 .....	26
(2) 行政機関等が保有するパーソナルデータに関する調査検討と“個人特定性低減データ”の提供に当たっての規律等 .....	26
(3) パーソナルデータの利活用のニーズへの対応に当たっての行個法、公開法等の諸制度の活用 .....	27

## 中間的な整理

平成26年11月  
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、データの特質を踏まえた専門的な調査・検討を行ってきた。
- この度、大綱に示された検討課題のうち、これまでの検討により意見の一致をみた点や今後の検討を要する点について、「中間的な整理」として提示することとする。残された課題については引き続き検討を行い、本「中間的な整理」に盛り込んだ内容と併せて最終的な取りまとめを行うこととする。

### I 検討の背景

#### （1）大綱策定の経緯

- 平成15年に、我が国の個人情報保護に関する官民を通じた基本法たる個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「基本法」という。）及び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年法律第58号。以下「行個法」という。）等が成立してから10年余が経過した。この間の情報通信技術の飛躍的な発展は、いわゆるビッグデータの収集・分析を可能とするなど、新産業・新サービスの創出等に寄与するものと期待されるようになってきている。こうした中で、多種多様・膨大なパーソナルデータについても、その収集・分析による利活用が期待されるようになってきている。
- パーソナルデータについては様々な議論がなされているが、購買履歴、行動履歴など様々な履歴を収集し、新たなサービスの提供に利用することが可能となる中で、従来の「個人情報」への該当性が必ずしも明確ではない「個人に関する情報」について、利用と保護のバランスの観点から、法的規律の必要性の有無が検討されてき

たものと言ってよい。すなわち、個人に関する情報の中で、一定の条件の下では個人情報になり得る情報をも含む概念として、パーソナルデータは捉えられてきたと言ってよい。

- このパーソナルデータについては、個人情報として取り扱うべき範囲の捉え方の整理（グレーゾーンの解消）や、その取扱いに関する消費者の安心感の確保への取組も期待されるようになっている。
- 以上のような観点から、政府の経済戦略（日本再興戦略（平成 25 年 6 月閣議決定。平成 26 年 6 月閣議決定により改訂））においても、データ利活用による産業振興が掲げられ、個人情報及びプライバシーの保護を図りつつ、データ利活用ルールの策定等を進めることとされた。
- 以上を踏まえ、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT本部」という。）の下に設置された「パーソナルデータに関する検討会」において、パーソナルデータに関する利活用ルールの明確化等に関し、基本法の改正により措置する内容について検討が行われ、平成 26 年 6 月には大綱が同本部において決定されるに至った<sup>1</sup>。

## （2）本研究会の検討課題

- 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、その「第 2 基本的な考え方」中に示されているように、次の 3 点を制度改正内容の基本的な枠組みとして提示している。
  - ・ 本人の同意がなくてもデータの利活用を可能とする枠組みの導入（具体的には、パーソナルデータの「個人の特定性を低減したデータ<sup>2</sup>」（以下「“個人特定性低減データ”」という。）への加工と取扱いに関する規律の導入等）

---

<sup>1</sup> 第二 3つのアクションプラン 一. 日本産業再興プラン 4. 世界最高水準のIT社会の実現 (3) 新たに講ずべき具体的施策 ②パーソナルデータの適正な利活用に向けた制度整備

ビッグデータ時代において、個人情報及びプライバシーを保護しつつパーソナルデータの利活用を促進するため「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」を踏まえ、第三者機関の体制整備や個人データを加工して個人が特定される可能性を低減したデータの取り扱いなどについて、法改正の内容を大綱として取りまとめ、次期通常国会を目的に必要な法制上の措置を講ずる。

<sup>2</sup> 大綱においては、民間部門におけるパーソナルデータの利活用の促進に向けて、民間事業者等が保有する個人データ等を「個人の特定性を低減したデータ」に加工したもの（具体例：個人を特定し得る情報の削除、氏名等のユニークな番号への変換、住所などを広いエリアに置き換える等）について、本人の同意がなくても第三者提供等を行うことを可能とする類型とし、事業者等が負うべき義務等（規律）を定める法的措置を行う旨定められている。

- ・ パーソナルデータの利活用に係る基本的な制度の枠組みとこれを補完する民間の自主的な取組<sup>3</sup>の活用（具体的には、「個人情報」の範囲の明確化や、技術の進展に迅速に対応できる制度の枠組みの導入等）
  - ・ 第三者機関の体制整備等による実効性ある制度執行の確保（具体的には、パーソナルデータの利活用のため、法令や民間の自主規制ルール<sup>4</sup>を実効性をもって運用するための独立した第三者機関の体制整備等）
- これに関し、大綱の立案の際には、行政機関等が保有するパーソナルデータについての検討が十分になされなかったが、それらに関し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（後述）があることを踏まえ、以下の3点について個別に検討等を行うことが盛り込まれている。

- 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。

- これを受け、総務省においては、行個法など行政機関等が保有する情報の保護、開示等に関する通則的法制度を所管する立場から、本研究会を本年7月からこれまで7回開催し、これらの検討課題について調査・検討を行ってきたが、これまでに①及び②については、主要な点についておおむね構成員間で意見の一致をみたため、

<sup>3,4</sup> 大綱においては、「個人特定性低減データ」への加工、提供に当たって、民間団体が業界の特性に応じた具体的な運用ルール（例：個人の特定性を低減したデータへの加工方法）や、法定されていない事項に関する業界独自のルール（例：情報分析によって生じる可能性のある被害へ対応等）を、自主的に定めることについて言及している。このようなプロセスは、マルチステークホルダープロセス（国、事業者、消費者、有識者等が参画するオープンなプロセスでのルール策定等の方法）の考え方をいかしたものとして、第三者機関が関与して実効性を確保する枠組みとすることとされている。

本「中間的な整理」で方向性を提示することとした。なお、③については、IT本部における基本法の検討状況を踏まえて検討を行う必要があるため、本中間的な整理の後に集中的に検討を行い、研究会としての最終的な取りまとめを行うこととしている。

## Ⅱ 行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用と保護について

### 1 本研究会における検討経緯

- 当研究会においては、これまで、関係方面からの意見聴取や事務局を通じて所管府省等からの意見の把握等を行うとともに、行個法等に基づき公表されている個人情報ファイル簿により行政機関等が保有する個人情報の把握を行った。  
また、統計法（平成19年法律第53号）における「匿名データ」の提供の仕組みなど、参考となり得る関連制度の状況も把握した。

#### (1) 関係団体等ヒアリングでの意見

- 当研究会においては、計3回の会合を関係団体等からのヒアリングに充てた。ヒアリング対象としては、広く関係方面から意見が聴取できるよう、経済団体や消費者団体、法曹、地方公共団体、医療関係者など多方面から選定を行った。ヒアリングの場で述べられた主な意見の概要は以下のとおりである。（詳細は別添1）

- 経済団体
  - ・ 公共データの民間活用への期待は高い。官民間の円滑なデータ流通を図るための環境整備、個人情報保護全体の検討が必要。また、利活用可能なパーソナルデータに関するデータカタログサイトの整備を検討できないか。（行政機関等が保有するパーソナルデータの民間利用ニーズについては、具体的には把握していない。）
- 消費者団体、日本弁護士連合会
  - ・ 行政機関のパーソナルデータの利活用には慎重、反対
  - ・ 情報公開法の活用で対応すべき（日本弁護士連合会）。
- 医療関係者（東京大学大学院医学系研究科医療経営政策学講座 山本特任准教授）
  - ・ 地域の医療連携等効果的な医療推進のため医療情報（電子カルテ等が念頭）の活用が重要

- ・ 民間と国・独法等・地方公共団体で共通のプラットフォームが必要
- 地方公共団体関係者（千葉市総務局 三木次長）
  - ・ 自らの地方公共団現場での取組（地域での住民検診データの活用等）を説明（ただし、パーソナルデータの市役所外の提供というより市役所内での活用をうまく進めることを考えているという流れ）

## （２）個人情報保有する各府省への意見照会の概要

- 当研究会として検討を行うに当たり、各府省の意見を把握するため、本年９月、総務省から各府省に対し、行政機関等が保有する個人情報に係る検討事項（P.3）に関する現段階の意見を文書で聴取した。

その概要は、以下のとおりである。（13 省庁が回答）

### [行政機関が保有するパーソナルデータの利活用について]

- ・ 利活用の規定の適用について、特定の事務を除外すべき又は慎重に検討すべきである。（８件）
- ・ 行政機関が保有するパーソナルデータについては、利活用を進めるべきではない。（３件）
- ・ 一般市民が行政機関への情報提供にちゅうちょするなど、行政活動の円滑な運用に支障をきたす。（４件）
- ・ 情報の分類を行えば、一定の情報については利活用を行うことも可能ではないか。（２件）

### [保護について]

- ・ 保護対象を法令等で明確に規定すべきである。（３件）
- ・ 現行法令を変更するほどの理由がない（個人情報の性質に応じて柔軟に運用で対応すべき。）。（２件）

### [第三者機関について]

- ・ 行政機関が保有するパーソナルデータの性質から、第三者機関の権限・機能を限定すべき。（６件）

## （３）本研究会における中間的な整理

- これらを踏まえて議論を重ねた結果、現段階においておおむね意見の一致をみた内容は以下のとおりであった。なお、必ずしも現段階では意見の一致をみていない見解であっても、今後の取りまとめに当たり重要と考えられるものも併せて示すこ

ととする。

また、現段階において、IT本部において内容の具体化に向けて、なお検討が行われているため、それと併せて検討する必要がある課題についても、現段階における当研究会での検討内容を記載することとする。

## 2 行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用について

### (1) 行政機関等が保有する個人情報への“個人特定性低減データ”の導入について

(行政機関等が保有する個人情報の特質)

- 大綱においては、本検討に当たっては、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て検討を行うこととしている。このため、その特質をまず示すと以下のとおりと考えられる。

#### (ア) 法令上の特質

行個法等において行政機関等は、個人情報の保有に当たっては、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつその利用の目的をできる限り特定しなければならない(行個法第3条)とされている。

また、目的外の利用提供は、原則として禁止された上で(同法第8条第1項)、一定の場合に限定して認められている(同条第2項)。

さらに、個人情報の定義として、個人識別性の程度を、基本法よりも厳しく規定している(照合の「容易」性を個人情報の要件としていない(同法第2条第2項))。

#### (イ) 実体上の特質

行政機関等が保有する個人情報の多くは、

- ・ 法令等に基づく申請、届出、定期報告等に係る個人情報(各個人からの義務的な提供情報)
- ・ 法令等に基づく調査や行政処分、法令違反や犯罪捜査に関する個人情報(非自発的な、権力的な収集情報)

など、取得プロセスにおいて義務性・権力性が強く、個人にとっては任意性のない又は低いものがほとんどである。

また、資産状況、犯歴など内容的に個人にとって秘匿性が高い情報が多い。

このように、取得プロセスの義務性・権力性と、情報の内容の個人にとっての秘匿性の高い性格を有する情報が多い。

加えて、これらは行政事務遂行のため収集、保有されているものであって、行

政機関には民間企業と異なり、これらの情報を商業的目的で加工、提供する一般的な動機、合理性はない。

- 行政機関等が保有する個人情報ファイルは、原則として個人情報ファイル簿として公表されている（行個法第10条、第11条。ただし例外を規定（いわゆる散在情報（P.8の個人情報の分類の詳細説明枠内（注）参照）など）。公表されている個人情報ファイル簿を基に、事務局として、主に取得のプロセスの特質（①権力的な取得、②法令に基づく義務としての取得、③民－民と同等の立場での取得、④その他）を踏まえて、類型的整理を行った。それぞれの類型に応じた取得プロセスの義務性・権力性の高低、個人情報の内容の個人にとっての秘匿性の高低は、下表のように整理されると考えられる。事務局の整理した類型の詳細説明とともに以下に記す。

ただし、これら行政機関等が保有する個人情報は、膨大かつ多様なものであり、厳密な分類、類型化を行うことは困難な面がある。また、下表の左側で整理している、主に取得プロセスの義務性・権力性の高低による分類と、右側で整理している個人にとっての秘匿性の高低の関係についても、多くのものがこのように整理できると考えられるが、すべてを一律に整理することは困難な面がある。

<行政機関等の保有する個人情報の類型と取得プロセスの義務性・権力性、個人にとっての秘匿性>

類型（事務局試案）	取得プロセスの義務性・権力性	個人にとっての秘匿性
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	高い	高い
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	高い	高いものが多い
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	低い	高い～低い
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 など）	低い	高い～低い

(①～④の分類の詳細説明)

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

〔 ・ 行政側による能動的（権力的なものである場合も含む。）な収集情報 〕

⇒ ・ 当該個人は、当該ファイルの情報を一義的には知り得ないと想定

（注）これらの中には、調査や捜査に関連して任意に提供されたものも含まれると考えられる。

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

〔 ・ 法令等に基づく各種の業規制、資格制度、給付・サービスの提供等に係る申請、届出、許認可等の処分、定期的な現況把握等に関する個人情報  
・ 課税に係る申告、納税、それらの現況把握等に関する個人情報 など 〕

⇒ ・ 当該個人事業者等は、申請等を行ったこと、行われた処分の状況を知っていると想定

・ 行政側への義務的な提供

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

〔 ・ 権力性がなく、いわば民－民の関係と同等の立場で保有している情報 〕

④ その他

（i）各種名簿（「〇〇名簿」、「人材DB」等のファイル名が付されているもの）

・ 保有目的は多様であるが、一定の行政目的遂行のため収集・整理されていると考えられる。

（ii）各種相談対応者情報ファイル

・ 本人からの任意の申告により取得され、事案処理や各種施策への反映等のため保有される個人情報

（iii）施設利用者、入館者等に係る情報ファイル

（iv）①～③に該当するが、公表済のもの

(注) 行個法においては、1年以内に消去することとなる記録情報のみを記録する個人情報ファイル(行個法第10条第2項第6号<sup>5</sup>)や、本人の数が1,000人未満の個人情報ファイル(同項第9号)は個人情報ファイル簿の作成及び公表義務はない。したがって、個人情報ファイル簿により個人情報ファイルの名称等が公表されているもの以外にも、多様な“散在情報”が存在している。

これらは、法令上の義務や公権力の行使として収集され、保有されているという性格のものから、権力性が薄く、いわば民一民と同等、それに近い立場で保有されるものまで多様なものとなっている。

### (利活用のニーズ)

- 人口減少や少子高齢化の進む我が国においては、データ分析による新産業・新サービスの創出や、地域における医師、病院、福祉部門等の間での効果的な情報連携(地域医療連携)やニーズに合った的確なサービスの提供等の医療・福祉分野における質の向上など、情報通信技術を活用した取組が一層期待されるようになっていく。その際、民間部門及び公的部門の双方において、保有するデータを安全に社会的利益のために利活用できる方策の検討も、また期待されていると考えられる。
- 当研究会の議論においても、
  - ・ 医療、介護、福祉、教育等の分野については、民間部門以上に公的部門の方がデータを保有しているため、そこに議論の重点を置くべきではないか。
  - ・ 行政機関等の保有するパーソナルデータは、社会全体の利益の向上を目的とする場合などに活用が必要ではないか。
  - ・ 行政機関の保有する個人情報は、公益的な理由による目的外利用が現状においても広く認められているが、行政機関の保有する個人情報の取扱いや特質などの

#### <sup>5</sup> 行個法第10条

(個人情報ファイルの保有等に関する事前通知)

第10条 行政機関(会計検査院を除く。以下この条、第五十条及び第五十一条において同じ。)が個人情報ファイルを保有しようとするときは、当該行政機関の長は、あらかじめ、総務大臣に対し、次に掲げる事項を通知しなければならない。通知した事項を変更しようとするときも、同様とする。

一～十 (略)

2 前項の規定は、次に掲げる個人情報ファイルについては、適用しない。

一～五 (略)

六 一年以内に消去することとなる記録情報のみを記録する個人情報ファイル

七・八 (略)

九 本人の数が政令で定める数に満たない個人情報ファイル

十・十一 (略)

3 (略)

観点から、今までの（目的外利用の）利活用が（ニーズに関して）十分なのか議論すべきではないか。

など、まず公益的分野、目的での利活用のニーズの存在を前提として検討すべきではないかという見解が示され、これについてはおおむね見解が一致したものである。

- 医療に関するデータについては、IT本部における議論と同様に当研究会においてもヒアリングを行った有識者から、レセプトや診療録等の医療情報には取扱いの難しさなどの課題があるものの、個人特定性を低減させたデータの活用が医療の向上のために必要、有効であるとの見解が示された。
- 他方、それ以外の分野については、ヒアリングを行った経済団体から、主にオープンデータ、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が示されたが、国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ニーズを当研究会のヒアリングにおいて特定はできなかった。
- なお、一定の国家試験の受験者について年齢、性別等を削除あるいはグルーピングした情報や、登記、自動車登録、出入国管理等に関する情報の個人特定性を低減したデータについては、自由な集計、分析を可能とすることにより、それぞれに応じて有効な活用が図られるのではないかと見解が構成員から示された。
- このようなことから、潜在的なニーズをできるだけ把握するとの観点から、現在追加での一般への意見募集を行っているところである。

（行政機関等が保有する個人情報の“個人特定性低減データ”の導入）

- 上記に示された問題は、現行の行個法の「目的外利用」の規定（第8条第2項<sup>6</sup>）

6 行個法第8条（略）

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

二 行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

三 他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

3・4（略）

で対応可能なものも少なくないことを認識しつつ、これらを踏まえて、当研究会において議論を行った結果、

- ・ “個人特定性低減データ”は完全に個人特定性を失わせたものではなく（特定性を完全に失わせるまで加工したデータはもはや個人情報に該当しないものである。）、提供後に個人が再特定され得る可能性や提供先で適切な管理が行われているかの監視等の面でリスクをはらむものであるが、
- ・ 民間部門において、基本法の改正により“個人特定性低減データ”の利活用を可能としようとするとき、行政機関等においてそれが禁止されていると、例えば、“個人特定性低減データ”を活用した医療データの分析に際して大きな支障となってしまう。

等の見解が示された。

- これらを踏まえ、以下で述べるような、利活用の目的と利活用の対象となり得る個人情報の範囲との限定、民間部門における検討をも踏まえた第三者への提供時や提供先における規律等を課すこと等を前提として、行政機関等の保有する個人情報に“個人特定性低減データ”の仕組みを導入することについて意見の一致をみた。

（関連した意見）

- これは、制度的な導入としては世界でもまれであり、まず医療分野等を念頭に「スモールスタート」とすることが適当であり、このようなやり方が、将来の利活用の拡大の可能性も考えると、（最初に大きな問題の発生により萎縮して以後の利活用が進まない状況が生じないようにするという意味で）適切ではないか、このようなことも含め行政機関等における“個人特定性低減データ”の仕組みの導入は、今の段階ではスモールスタートであっても、従来解決できなかった問題の解決につながるならば、「大きな意義を有する」ものとも位置付けられるとの意見が示された。
- 他方、医療分野の個人情報は取扱いが難しい特殊な分野であり、スモールスタートということであれば、より秘匿性等の低いデータからスタートすることが適当ではないか、また、医療データは、本来、国－地方－民間を通じた特別の立法措置によるべきであるとの意見も示された。

- なお、このような“個人特定性低減データ”の制度的導入は、現行EUデータ保護指令<sup>7</sup>で求められている、保護基準の「充分性」の議論との関連性のある問題で

<sup>7</sup> DIRECTIVE 95/46/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data

あると指摘された。

この点については、“個人特定性低減データ”の導入は、世界でもまれであり、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保護のバランスを実効性ある形で担保する仕組みの構築と理解すべきではないかとの意見があった。

## (2) “個人特定性低減データ”を提供する場合、その利活用の目的

- 当研究会の議論の過程において、行政機関等の“個人特定性低減データ”を提供する場合、その利活用は企業の経済活動（商業目的）には認められず、社会全体の利益の向上を目的とする場合（公益目的）など、目的による縛りが必要ではないかとの見解が示された。
- 利活用の目的について整理して議論を行うと、公益目的に限定するという考え方の論拠として、
  - ・ 行政機関における個人情報、所掌事務の遂行という本来目的のため保有されているものであり、
  - ・ このような情報について、行政機関等は民間企業と違い、第三者に加工・提供して対価を得るといった一般的な動機・合理性はないもの
  - ・ 本来の目的以外で第三者に加工・提供するのは、いわば例外的に位置付けられるもの
  - ・ 提供に当たっては、個人の特定性が完全に排除されないというリスクがある以上、社会における公益の増進という積極的な便益があることが必要などと整理されると考えられる。
- この考え方をとると、国民的理解は得やすいと考えられるが、営利活動であっても、例えば、医療データを有効に活用して新薬、新治療法に結び付けるなど、幅広い効果が期待できる利活用が制約されないかという懸念も生じ得ると考えられる。
- これに関し更に議論を深めると、そもそも純然たる公益目的と純然たる商業目的の間には非常に大きなグラデーション（濃淡）があり、企業の営利を追求する活動であっても、様々な公益に資する場合が想定されるものである。
- こうしたことを考えると、行政機関等の“個人特定性低減データ”の利活用の目的は、基本的には公益目的を前提としつつ、営利活動であっても社会一般にも具体的な利益が及ぶという期待が明らかに想定される場合には、広い意味で公益性があると考えて、まずはこのような“公益的”な目的で利活用を認め得る制度とするこ

とが適当であると考えられるという意見の一致をみた。

- また、その場合の公益性の判断を行うための手続的担保が重要であり、各行政機関の長が基本的に判断を行うとしても、各行政機関の長限りとせず、総務大臣の関与や、あるいは第三者機関の関与など、行政機関の長以外の者が加わるということが必要であるという見解が示された。

そうした中で、行政機関の長が、個々の分野において具体的なニーズや権利利益の保護の観点からバランスをみて判断していく中で、“公益的”な目的に限定されていくことになるのではないかとの見解も示された。

### (3) “個人特定性低減データ”の導入を可能とする個人情報の範囲

- 当研究会の議論の過程において、“個人特定性低減データ”の導入に当たっては、
  - ・ 行政機関等が保有する情報と民間が保有する情報について、本質的に変わらないもの、異なるもの、中間的なものなどにカテゴライズした議論が可能であれば、そうすべきではないか。
  - ・ 行政機関等が保有するパーソナルデータについて、情報の入手の手法や内容など権力性・秘匿性の程度により分類するという考え方もあり得るのではないか。

などの見解が構成員から示されたところである。

また、

- ・ 行政機関の保有する個人情報について、純粋な行政情報で機微性の高い公開情報と、民間部門との境界があいまいで、利用可能な（公開）情報に分類できるのではないか。

との要望がヒアリング対象団体からも示されたところである。

- “個人特定性低減データ”の導入により利活用の対象にし得る個人情報の範囲をどう考えるかについて7ページに記載した行政機関等における個人情報の分類の試案も参照しつつ、事務局案を基に以下のような検討を行った。
- ①、②の分類に属するものについては、以下のような性質をもつ個人情報が多くを占めていると考えられる。

(a) 情報の入手の手法や内容などからみて権力性・秘匿性が高いという性質

行政機関の業務遂行に当たって義務的に提供を求めたり、公権力行使の一環として収集した任意度が低い個人情報であって、個人にとって秘匿性が高い情報や個人の所得、経営する事業の内容等、仮に第三者に個人が特定されると個人の権利利益の大きな侵害となる可能性がある。

(b) 適切な行政執行の確保の基準としての重要性が高いという性質

i) 仮に第三者に個人が特定されると、行政執行の確実性が失われるおそれや、ii) 国民が個人データの提供に不安を持ち、ひいては必要な調査への協力の消極化等、行政の適切な執行に影響を及ぼすおそれがあるなど民間部門が保有する個人情報とは異なる性格を有する。

このため、これらの類型は基本的には対象から除外するべきであると考えられる。

○ ③、④の分類に属するものについては、行政機関等が、民一民の立場と同等の立場で保有する個人情報や、移動・行動に係る履歴情報、個々に何らかの形で公表されている情報を集積した情報等が多くを占めていると考えられる。これらについては、民間部門における“個人特定性低減データ”との一定の整合性、行政機関等が保有する個人情報の有効な活用の観点から、個人の権利利益の保護に配慮し、民間部門の検討の動向をも踏まえつつ、“個人特定性低減データ”の導入の対象とすることが可能であると考えられる。

ただし、具体的な“個人特定性低減データ化”の可否については、個々の具体的なニーズが公益的目的であるか否かと個人の権利利益保護の観点を踏まえ、個人情報の保有主体たる各行政機関の長が判断することが適切であると考えられる。

○ 各行政機関の長の判断に当たっては、前項における行政機関の長の判断と同様に、各行政機関の長限りでの判断とならないよう、何らかの共通的なガイドライン等を総務大臣又は第三者機関が策定する必要があるのではないかと考えられる。

○ これについて議論の結果、基本的には上記の考え方とおおり、①、②に分類される個人情報は、“個人特定性低減データ”として提供し得る個人情報からは除外し、③、④に分類される個人情報のうちから、個々の利活用のニーズが公益的目的であるか否かと、個人の権利利益の保護の観点を踏まえ、各行政機関の長の判断により“個人特定性低減データ”の提供の可否を決めることとすることが適当ではないかと考えられた。

○ 他方、このような整理によると、①に分類されるものの中に医療情報等の利活用が期待される情報も含まれるほか、②には必ずしも個人にとっての秘匿性が高いとは位置付けられず、“個人特定性低減データ”に加工することにより有効に活用が図られる情報も含まれると考えられるため、これらの類型をすべて“個人特定性低減データ”の対象から除外することは不適當ではないかとの見解が示された。特に、②の分類が除外されると、福祉や介護の情報など有効に利用し得ると考えられるものが利活用の対象から除外されるとの意見があった。

○ これについては、行政機関等における“個人特定性低減データ”の仕組みの導入時においては、より細かな分類により対象範囲を確定することは困難であるが、将

来的に、個人情報の保有・管理に責任を有する各行政機関の長等の判断によりさらに詳細な類型化を検討し、利活用の拡大を図っていくことが適切ではないかと考えられる。

- これに関連して、①、②の分類を除外すると、福祉分野の情報など有効に利用し得ると考えられるものが利活用の対象から除外されとの意見があった。

これについて、福祉や介護の分野の情報は、現状においては、個々人の特定性を低減したビッグデータの活用というより、必要に応じた個人情報そのものの活用ということが検討されるべき課題（独居老人の孤独死防止などのための社会全体での見守りなど）であり、まず、現行の個人情報保護の運用に過度な厳格性がないかということや、情報公開制度の有効な活用などを検討することが重要ではないかという意見が示された。

- なお、個人情報ファイル簿の作成、公表義務のない、いわゆる“散在情報”（1年以内に消去する記録情報や本人の数が一定数（1,000人）未満の個人情報ファイル。P.8の個人情報の分類の詳細説明枠内（注）参照。）は、ファイル簿自体が公表されていないことから、ニーズの特定等が困難と考えられること、また個人情報ファイルに情報が記録されている本人にとっても、情報が保有されていることを一義的には知り得ないことから、“個人特定性低減データ化”の対象からは除外して考えることが適当ではないかと考えられた。

分類（事務局試案）	公益的 目的	左記以外
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 など）	○※※	—

※ 医療情報等の利活用が期待される情報が含まれるほか、さらに必ずしも個人にとっての秘匿性が高いとは位置付けられず、“個人特定性低減データ”に加工することにより有効に活用が図られるものも含まれる可能性もあるため、将来各行政機関の長等の判断によりさらに詳細な類型化をし、利活用の拡大を図っていく可能性が考えられる。

※※ これらのうち、行政機関の長が“個人特定性低減データ”の作成、提供に支障がないと判断した個人情報ファイルに限る。

#### (4) 提供のプロセス

(提供に当たっての行政機関の長の裁量性)

- 行政機関が“個人特定性低減データ”を提供する場合において、「行政機関の長が提供することができる」という提供に裁量性のある位置付けとすることが適当か、「(一定の場合には)行政機関の長が提供しなければならない」という提供を求める者の請求権的な位置付けとすることが適当かということについて議論が行われた。
  - 請求権的位置付けをとる理由としては、“個人特定性低減データ”の提供の判断を行政機関側の大きな裁量に委ねる「できる」という規定では、実際には提供が進むことが期待し難く、一定の場合に提供しなければならないとした上で、一定の場合に該当するかどうかに裁量の余地を認めるなどの仕組みとすることが適当ではないかという意見が示された。
  - これに対し、
    - ・ “個人特定性低減データ”は、どのような情報を入手したいかという個々の提供を求める者のニーズに応じて、提供元たる行政機関等が具体的にどのような低減方法によってニーズにどこまで応えられるか等を判断するという、いわばカスタマイズによる加工が必要とされるものであること。
    - ・ 仮に請求権の形式をとると、要求があれば提供しなければならない情報のセットを法令に書き込む必要があるが、それは困難と考えられること。
    - ・ 民間部門では、事業者同士の取引や契約により提供の判断がされることからすれば、行政機関の場合にも裁量があるべきであるし、また仮に提供義務があるとすれば、個人情報について民間部門より緩い取扱いをすることになり問題があること。さらに、民間事業者は提供の必要性和合理性を判断すると思われるが、行政機関に提供を義務付けるのは、そのこととのバランスでも問題があること。
- から、請求権的位置付けにはなじまず、「できる」規定とする必要があるとの見解が示され、このような考え方が適切と考えられることについて意見の一致をみた。
- また、提供が進むかどうかは、最終的には政府としてその方向で取り組むかどうかの姿勢の問題であるとの意見が示された。

(マルチステークホルダープロセス)

- 大綱においては、“個人特定性低減データ”への加工方法など具体的な運用ルー

ルは、関係者が参画するオープンなプロセスとして“マルチステークホルダープロセス”（P.2 注参照）によるものとされている。

- 行政機関においては、上記の観点から、提供の手法等も含め、行政責任を負う行政機関の長が判断せざるを得ず、一般的には同プロセスはなじまないと考えられるが、民間部門と同様のデータの利活用に関しては、取扱いの整合性の観点から同プロセスの結果の反映等を考慮する必要性もあると考えられ、今後、基本法における民間部門の提供プロセスの具体化をみて検討していく必要があると考えられる。
- ただし、独立行政法人等について、法人の業務の性格によっては、民間におけるようなプロセスを検討する余地があるのではないかとの見解が示された。
- なお、行政機関の長が判断する場合において、技術的な観点等から、何らかの専門家等の意見を聴くプロセスを検討する必要があるのではないかとの見解が示された。

## （5）法制的位置付け

（行個法に位置付けるか、公開法に位置付けるか）

- “個人特定性低減データ”の仕組みの法制的位置付けについて、行個法に位置付けることが適当か、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「公開法」という。）に位置付けることが適当か、ということについて議論が行われた。
- 個人情報の保護を主たる目的とする規制法である行個法は、情報の利用・促進を求めるものではなく、利活用のために導入される“個人特定性低減データ”を位置付けるにはふさわしくなく、むしろ、企業等の情報の利活用による経済活動の発展や公益に資する制度、仕組みを目指すのであれば、情報の利用法たる公開法に位置付けることが適切ではないかという構成員からの問題提起を踏まえて議論が行われたものである。
- この議論に関しては、それぞれの法目的との関係や他の諸規定との整合性、適合性等について以下のとおり検討を行ったところであるが、それぞれのメリット、デメリットについては、以下のように整理されたものである。

（公開法へ位置付けるべきとする理由）

[メリット]

- 公開法は、法目的の中に、情報の一層の公開、国民への説明責任の全うという趣旨が明記されており、“個人特定性低減データ”の提供を仮に同法に位

置付けるとすれば、基本的には目的を問わず請求に応じて提供されるものとなり、オープンデータの一環としてのパーソナルデータの利活用と方向性は一致するものとなる。

[デメリット]

- 公開法は、ありのままの行政文書の公開等を通じて、いわば行政の民主的な統制に資することを大きな目的としており、この意味では、裁量的に加工を施してデータを提供する“個人特定性低減データ”の仕組みにはなじみにくい面がある。
- “個人特定性低減データ”は、提供後において、個人の権利利益の保護のため、再特定化を禁止するなど各種の規律を設けることが前提とされており、これも、公開される情報は「公」のものになるという公開法の規定にはなじまない面がある。

(行個法へ位置付けるべきとする理由)

[メリット]

- “個人特定性低減データ”の提供に当たり、個人の権利利益の保護の方向で個人情報に「加工」を施すことや、提供先での各種の規律を課すことは、行個法の規定と、より整合する面がある。(目的外で第三者に提供した場合の提供先での一定の義務等は、既に現行法でも規定されている。)
- 行個法における目的外での第三者への提供は、現行法においても行政機関の長の裁量より「することができる」ものと規定されており、「できる」規定を前提とする“個人特定性低減データ”の提供はこれと整合的に位置付けることができる。
- 民間部門での“個人特定性低減データ”の導入も、(民間部門には行政における情報公開法制に直接対応する法制度が存在しないという事情はあるが)基本法上に位置付けられるということとも整合的に捉えられる。

[デメリット]

- 行個法は、「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」という法目的の下、個人の権利利益の保護を第一の目的と置いた上で、一定の場合、個人情報の本来の保有の“目的外”での利活用を認める法体系となっている。  
“個人特定性低減データ”の提供を、仮に同法に位置付けるとすると、この本来の保有の“目的外”での利活用の一環として、一定の利活用の目的の下に個人情報の保有主体である行政機関の長の判断により、第三者提供でき

るものとされるのが自然であるが、この面では、個人情報保護という本体の法目的の例外としての位置付けとなる。

- 上記の比較検討の結果、“個人特定性低減データ”は、行個法に位置付けることがなじみやすく、適当であると考えられるという意見の一致をみた。

(行個法における個人情報の定義)

- 民間部門を対象とする基本法の定義には、「容易照合性」を規定しているが、行政機関等を対象とする行個法の定義には「容易」の文言がなく、個人情報の範囲がより厳格なものとなっている。
- 行個法の個人情報の定義規定には、平成15年の改正以前には、照合の「容易」性を要件とし、個人情報の範囲を緩やか(限定的)に捉えていたが、同年の改正時に、個人の権利利益保護等の観点から「容易」性の要件を削除し、個人情報の範囲を厳格に(広く)規定したものである。個人の権利利益保護の観点からは、今回あえてこれを変更する(元に戻す)特段の事情はないので、現行のままとしておくことが適当と考えられるとの意見の一致をみた。
- なお、“個人特定性低減データ”という形での個人データの利活用は、そもそもどちらの法制に位置付けてもなじみにくさという面はぬぐいきれないものがあると考えられる。

(注) 行個法に位置付けたとしても生じてくる法制的ななじみにくさとしては、

- ① 行個法の個人情報の定義上(上述のとおり、定義は変更しないことを前提。照合が「容易」であるか否かを問わず、個人情報を広く捉える。),"個人特定性低減データ"も「個人情報」に該当することとなる。行個法では「個人情報」の扱いは、個人の権利利益保護を第一の目的としているところである。ニーズに応じて利活用の推進をも視野に入れる必要のある“個人特定性低減データ”を、利活用における一定の規律を前提とするにしても、行個法に位置付けることは本来の法目的とは方向性が相違する面がある。
- ② また、行個法は、「個人情報」につき、本人による自己情報の開示、利用停止請求といういわば自己情報コントロール権を規定するという重要な側面を有している。“個人特定性低減データ”は、個人(本人)を再特定しないということ前提とすることとされており、“個人特定性低減データ”について本人の自己情報開示、利用停止請求との関係をどう整理するかという問題も生じてくる。

などが指摘された。

- このような法制的ななじみにくさを考えると、“個人特定性低減データ”を行個法に位置付けるに当たっては、低減データを個人情報に該当する場合とそうでない場合がある新しい概念として捉え、個人情報とは別の定義上の類型とすることなどを考えることが適当ではないかとの見解も示されたところである。

(パーソナルデータ利活用のニーズへの対応に当たっての行個法、公開法等の諸制度の活用)

- また、パーソナルデータの利活用については、“個人特定性低減データ”という新しい仕組みを、公開法に位置付けるか行個法に位置付けるかという排他的、局所的な捉え方をするのではなく、何らかのパーソナルデータの利活用のニーズがある場合、オープンデータの取組や、情報公開の請求（部分開示などによる）によって目的を達成できる場合もあれば、現行の行個法の目的外利用の仕組みの活用や、更に新たに導入することとなる“個人特定性低減データ”の活用による必要がある場合など、それぞれの目的、用途等に応じて制度をうまく使っていく（更に必要があれば現行制度の運用などを社会のニーズに応じて見直し、使いやすいものにしていく）ことが適切かつ必要ではないかという見解が示された。

更に、行政機関内部でも、部局を超えると、当初の利用目的が少しでも相違すると個人情報の利活用にちゅうちょするなど、本来は有効となり得るはずの利活用が進まない面があるのではないかという見解も示された。

この面で、更に法制面、運用面の検討が必要である（目的外利用、活用については、「IV 今後の検討課題」参照）。

(行個法の下での“個人特定性低減データ”の位置付け)

- 個人情報の保護のための規制法であって、同法は、個人情報を本来の保有目的（法令に基づく所掌事務遂行のため）以外の利活用を原則として禁止した上で、一定の場合、例外的に第三者への提供（「目的外利用」）を認める法体系となっている（第8条第2項）。
- 一方、現行の「目的外利用」の規定は、要件（利用目的等）が制約されており、この規定に基づく行政機関等以外の者への利用、提供はほとんど行われていない状況にある（毎年度公表の行個法施行状況調査）。
- 行個法の下での“個人特定性低減データ”の位置付けについては、①当研究会における議論においても、いわば公益的目的での利活用を認める特別な位置付け（当面、スモールスタートとしつつこれまで解決できなかった課題の解決に結びつけるものとしている）としていること、②前記のとおり、法制的な一定のなじみにくさはあるものの、“個人特定性低減データ”は個人情報に該当すると考えられる

ことからすれば、現行の行個法第8条第2項に規定されている目的外利用の緩和として位置付けることが適当であると考えられる。

- ただし、前記の見解にも示されているとおり、“個人特定性低減データ”は特定の可能性が完全に排除されない等の前提で提供先における再特定の禁止等の規律等をしっかりと法律上規定しておく必要があると考えられ、その意味でも、新たに「定義」まで設けるかは別として、現行とは別の条建て等とする必要があるのではないかとの見解が示された（なお、“個人特定性低減データ”に必要な規律を規定するのと併せて、低減化措置を伴わない現行の目的外提供の規律（第9条）についても十分な規定とすべきであるとの見解が示された一方で、保有個人情報の従来の目的外提供の規律については、現状において特段の問題が存在するとは認識されておらず、それを改正する立法事実が無いので、改正の必要はないのではないかとの見解も示された。）。
- また、“個人特定性低減データ”は、「個人情報ファイル」を元に作成することとした場合、現行の目的外利用の規定は散在情報も含む保有個人情報に関して規定しているので、その意味でも別の条建てが必要ではないかとの見解も示された。

（行個法の目的規定<sup>8</sup>）

- “個人特定性低減データ”を行個法に位置付けた上で、同法の目的規定との関係（目的規定（特に「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」という文言）を変更する必要があるか。）という点については、現時点までに把握されたニーズ、利活用の目的を公益的目的に限定し、範囲を絞って導入することなどを前提とすると、あえて目的規定の変更の必要はないとの意見の一致をみた。

---

<sup>8</sup> 行個法第1条  
（目的）

第1条 この法律は、行政機関において個人情報の利用が拡大していることにかんがみ、行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、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ことを目的とする。

#### (参考) 基本法と行個法との関係

- 現行の個人情報保護の法体系として、基本法が民間部門と公的部門（行政機関・独法等・地方公共団体）を通じた基本的概念、枠組みを含め、その下に行個法、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 年法律第 59 号。以下、「独個法」という。）において必要な規定を定めるという構造となっている。
- 今回、“個人特定性低減データ”の導入の検討に当たり、
  - ・ “個人特定性低減データ”の提供等に関して、行政機関の保有する個人情報の特質を踏まえた民間とは異なる縛り、ルールの導入も検討されたが、その中で、
  - ・ 国、地方公共団体が行う施策等も含めて、基本法の下に共通的に位置付けられていることの適切さについてどう考えるか。という問題提起が構成員から示された。
- この体系については、特段何らかの支障、問題を生じているものはなく、当研究会として、あえて変更する必要はないと考えられることで意見の一致をみた。

#### (6) 独立行政法人等の保有する個人情報について

- 独立行政法人等は、公共的性格の強い事務事業で、国が自ら主体となって実施する必要はないが、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものとして、個別の設立根拠法に基づき設立されている。このような性格から、公権力の直接の行使を行う事務等国が自ら主体となるべき事務は、基本的には独立行政法人等に委ねられないものと考えられる。
- 独立行政法人等の保有する個人情報も基本的には、各独立行政法人等の設立根拠法に規定されている事務・事業の遂行のため保有されているものである。
- 保有個人情報の性格からみた分類について言えば、原則として権力性のある類型のものが除かれるため、分類③、④の割合が多いと考えられる。
- また、国の行政機関との大きな違いは、自主的・自律的な運営の下で、自己収入等を得ることが可能（そこにインセンティブも付与され得る。）となっている点が挙げられる。
- このような点を考えると、独立行政法人等の保有する個人情報について、“個人識別性低減データ”を導入する場合、以下のように考えられる。

- ・ 基本的には、国の行政機関の場合の規律と同じ。
- ・ ただし、自立的運営の下での自己収入のインセンティブを考慮すると、例えば“個人識別性低減データ”の提供について対価を徴収することとした場合、その設定等については自由度を高めることを検討する。  
また、法人の業務の性格に応じて、民間におけるような“マルチステークホルダープロセス”を検討する余地はないかとの見解が示された。

### (7) “個人特定性低減データ”の取扱い

- 当研究会の議論の過程において、“個人特定性低減データ”は完全に個人特定性を失わせたものではなく、規律等を課すことを前提として導入すべきであるとされた。
- “個人特定性低減データ”が行個法の個人情報に該当するかどうかについては、(5)のとおり、利活用を前提とする“個人特定性低減データ”は行個法の従来の個人情報とは別の概念として規定すべきであるとする意見が示された一方で、行個法がより広い範囲の情報を保護する趣旨から容易照合性の要件を外していることに鑑みれば、特定性が完全に失われていない“個人特定性低減データ”は個人情報に包含されると解釈されるとの意見も示された。  
この点については IT 本部における基本法の検討も参考にさらに議論を深めた上で、取扱いに応じて必要な規律の内容や規定の仕方も検討すべきである。

## 3 行政機関等が保有するパーソナルデータの保護について

### (1) 保護対象の明確化

- 民間部門においては、利活用を妨げる一つの要素として、技術の進展に応じて、個人情報の範囲の捉え方について、考え方が整理されていない部分が登場しているが、それについて整理する必要があると指摘されている。具体的には大綱において指摘されている曖昧な領域にあるものとしては、指紋認識データ、顔認識データなど個人の身体的特性に関するもの等が挙げられている。これらについて、現在 IT 本部において、個人の権利利益の保護、事業活動の実態に配慮しつつ、必要に応じて規律を設けるなど、現在その必要な規律について検討が行われているところである。  
一方、このような問題は、民間部門を規律する基本法における、個人情報の定義として「容易照合性」という条件があるが、技術の進展状況を踏まえ、この条件に何が合致するかを整理する必要性が生じたことによると考えられる。行個法では、前

述のとおり、個人情報の定義として、照合の「容易性」を条件とせず、「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（個人情報に）含む」との規定を維持することを当研究会の一致した意見としている。

- 民間部門において議論されている対象については、行個法における個人情報の概念に包含されるか否かも含め引き続き検討することとする。

## **(2) 機微情報の取扱い**

- 機微情報の取扱いについては、行政機関においても慎重な取扱いが必要であることは民間部門と同様であるが、行政機関には所掌事務遂行上、機微情報を取得し取り扱う必要のある場合があることから、取扱いの禁止を原則とする民間部門との事情の異同を考慮しつつ、基本法の検討状況を踏まえて検討すべきである。

## **4 “個人特定性低減データ”の規律について**

### **“個人特定性低減データ”の提供に係る個人情報保護の観点からの規律**

- “個人特定性低減データ”の提供の際の本人同意、提供後における提供先での再特定禁止、二次流通、提供先の把握・公開、本人開示、行政機関が“個人特定性低減データ”を受領することができるか、できるとした場合の規律等については、IT本部における基本法の検討を踏まえ、引き続き検討していくこととしたところである。

### Ⅲ その他

#### 地方公共団体のルールへの波及の考慮

- 我が国の個人情報保護法制においては、基本的理念や枠組みを定める基本法の下で、国の公的部門は行個法等が規律し、地方公共団体においてはそれぞれ条例を定める構造となっている。具体的には、基本法において国と地方公共団体それぞれの責務を規定し（第4条及び第5条<sup>9</sup>）、地方公共団体については、必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有するとされている（第5条）。
- 当研究会の議論の過程において、こうした現行の法体系は維持すべきであるが、国での議論は地方公共団体も参照し、波及していくと考えられるため、そのことを考慮すべきであるとの意見が示された。
- こうしたことを踏まえ、国の行個法等と地方公共団体の条例が異なるものであることを前提としつつも、特に国で“個人特定性低減データ”の導入等の新たな取組を行う場合は、地方公共団体に通知等で丁寧に情報提供を行うことが必要であり、その際、住民に身近な地方公共団体の保有するデータは様々であって、国の保有するデータとの違いもあることから、地方公共団体にはデータの内容・性質に配慮した制度の構築に留意することが期待されることについて意見の一致をみた。
- また、
  - ・ 特に医療・介護・福祉の分野で、情報を保有する主体が異なることによって、パーソナルデータを共通して取り扱うことが難しいという課題があるのではないか。国、地方公共団体、民間事業者の安全で適切なプラットフォームがあれば、情報の利活用の進む場面があるのではないか。

との見解が示された。これに関しては、

- ・ 仮にプラットフォームが共通のものになったとしても、地方公共団体ごとに条例に基づき異なる手続によってパーソナルデータの提供が行われる以上、地方公共団体等における提供手続を簡素化、合理的なものとするのがまず必要ではないか。

との見解が示された。

---

<sup>9</sup> 基本法第4・5条  
(国の責務)

第4条 国は、この法律の趣旨にのっとり、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。

(地方公共団体の責務)

第5条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

## IV 今後の検討課題

### (1) 第三者機関

- IT本部における基本法の検討（第三者機関の体制整備）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。

### (2) 行政機関等が保有するパーソナルデータに関する調査検討と“個人特定性低減データ”の提供に当たっての規律等

Ⅱ 4で挙げた以下の課題と、その他検討を要すると考えられる関連課題について検討する。

- 本人同意の在り方
  - ・ 大綱では、個人特定性低減データは同意なしに第三者提供できることになっているが、行政機関が保有する個人情報について、大綱を前提としつつ、個人の権利利益保護等の観点から、どのような扱いとするか。
- 二次流通、再特定禁止など提供先への規律
  - ・ 基本法における検討の内容を踏まえ、個人の権利利益保護等の観点からどのような規律とするか
- 提供先の把握、公開
  - ・ 個人の権利利益保護等の観点から、提供先の把握、公開の在り方についてどう考えるか
- 行政機関等が“個人特定性低減データ”の受領者となることができるか、できるとした場合の規律
  - ・ 行政機関等が“個人特定性低減データ”の受領者となることができるか、出来るとした場合どのような規律とするか、について利活用のメリット、個人の権利利益保護等の観点からどう整理するか

### <その他関連課題>

- “個人特定性低減データ”の利活用のニーズの把握

行政機関等としてどのようにニーズを把握していくか（統計法における「匿名データ」等については、一定期間のアンケート調査（HP上）によりニーズの把握が行われたところ、“個人特定性低減データ”についてはどう考えるか）

○ 行政機関等が“個人特定性低減データ”を提供する場合のプロセス

- ・ “個人特定性低減データ”の加工・提供のプロセス
  - ・ 専門的、技術的観点についてどう考えるか  
行政機関の長の判断（加工・提供）に当たって専門的、技術的観点から検討プロセスについて、その必要性も含めどう考えるか
  - ・ その際、“個人特定性低減データ”の加工における低減性の厳格度（より特定性の低いデータへの加工等、加工手法の程度の規律）によって、活用の在り方を整理することはどれだけ可能か。  
国民にとっての“納得度”“安心感”の向上という面から、実効ある規律（加工の程度の厳格性による差異）となり得るか。
- ・ 苦情の処理  
個人の権利利益保護の観点から、苦情の処理のプロセスについてどう考えるか。
- ・ これらのプロセスについて、第三者性、透明性等の確保の観点からどう考えるか。  
（第三者機関との関係をどう整理するか）

**（３）パーソナルデータの利活用のニーズへの対応に当たっての行個法、公開法等の諸制度の活用**

- II 2（５）で示したとおり、パーソナルデータの利活用のニーズに応じて、現行の行個法（本体の保有目的外での利活用の枠組み等）、公開法（部分開示など）の仕組みが有効に機能するように、具体的にどのような点を見直し、運用の改善を図っていく必要があるか。

## 関係団体等ヒアリングにおける意見

以下は、研究会のヒアリングにおいて関係団体等から示された意見について、「中間的な整理」に関わる部分の要旨を事務局において整理したものである。

### <日本経済団体連合会>

(利活用について)

- 公共データの民間活用への期待は高い。官民間の円滑なデータ流通を図るための環境整備、個人情報保護全体の検討が必要。また、利活用可能なパーソナルデータに関するデータカタログサイトの整備を検討できないか。(行政機関等が保有するパーソナルデータの民間利用ニーズについては、具体的には把握していない。)
- 取得時の任意性に留意する必要があるが、官民で本質的な差のない個人情報もあるのではないか。
- 行政機関等が保有する個人情報を純粋な行政情報で機微性の高い非公開情報と、民間事業との境界が曖昧で利用可能な公開情報に分類し、公表可能な情報は、政府のデータカタログに整理していくことを検討いただきたい。
- 固定資産課税台帳や住民票情報などでは、個人識別性を無くしたり低減したパーソナルデータであったとしても、地域ごとカテゴライズされたものの利用価値は高いのではないか。

(保護対象について)

- 官民で「個人情報」の定義を統一するか、そうでなくても取扱い上問題が発生しないようにすべき(具体的な支障については言及がなかった。)

### <新経済連盟>

(利活用について)

- どのようなデータが有意に活用できるようになるのかは無数の可能性。データをオープンにすることを原則にしてなるべく利用可能にすべき。
- 官民同じ仕組みにすべき。

- 民間の創意工夫を阻害しないよう柔軟な制度設計にすべき。

(保護対象について)

- (官民同じ仕組みにすべきとの趣旨か。)

### <日本消費者協会>

(利活用について)

- 個人情報の利活用のための検討は必要だが、行政機関等が保有するデータの特質から考えれば、現行規定を利活用のために変更する必要はないのではないか。

(保護対象について)

- 身体的特性に関する情報等は、本人についての情報であるため、公共の福祉のために利用することは想定できない。むしろ、悪質商法や犯罪に利用されるだけではないか。
- 行政機関等法では、機微情報については、基本法より取扱いを厳しく設定できるのではないか。

### <全国消費生活相談員協会>

(利活用について)

- 任意性なく収集され機微情報等が多い行政機関等が保有する個人情報は、プライバシーの保護が前提で、利活用を促進することに疑問
- 経済団体の主張では、パーソナルデータの利活用の必要性が不明確

(保護対象について)

- 任意性なく収集され機微情報等が多い行政機関等が保有する個人情報は、プライバシーの保護が前提
- 官民で保護されるべきパーソナルデータの範囲、定義については違いはないのではないか。

### <日本弁護士連合会>

(利活用について)

- 行政事務の遂行のため収集・保有される行政機関等が保有するパーソナルデータを商業目的で利活用することは、目的外利用かつプライバシーの侵害に当たるため、利活用の促進や法改正に反対
- 情報公開をより一層促進することにより、民間企業が商業目的に利活用することの可能なデータの公開も拡大するという在り方が望ましい。

(保護対象について)

- 指紋認識データやカード番号等、センシティブ情報などは、その実質からみてプライバシー情報に当たり、一般に情報公開法の不開示情報に該当すると考えられる。
- 定義について拙速に改正することは適切ではない。
- センシティブ情報等機微情報を保護対象に入れたり、データマッチング規制を設ける改正を施すべき。

<医療関係者：東京大学大学院医学系研究科医療経営政策学講座 山本特任准教授>

(利活用について)

- 医療の進歩のため、個人の権利を侵害しないことを前提に個人情報を活用する必要があり、活用しないことに対する対策はほとんどされていない。
- 今後の社会保障では、地域包括ケアの概念で医療・介護サービスを行っていかうとしているため、様々な機関同士での情報共有が一層必要
- 情報取得主体によってルールが異なり、責任範囲が異なることにより、各審査会の審査を受けるという弊害がある。
- 医療情報において“個人特定性低減データ”が重要なのは、再特定は可能であるが再特定しないことを明確にし、プライバシーを侵害しないとする点にある。低減データを認めず、再特定を不可能としたデータとするのでは、社会的に役に立たない情報となってしまう問題がある。

(保護対象について)

- 医療分野のガイドラインにより、第三者提供の特例として包括的同意が運用されているが、家族や近親者等への提供も含め、誤解の生じないようにルール化すべきではないか。

<地方公共団体関係者：千葉市総務局 三木次長>

(利活用について)

- 行政内部で個人情報を利用することは行政にとって有益だが、目的外利用のハードルが高いため、国で枠組みが示されれば、個人情報の利活用がより一層行いやすくなる。
- それぞれの地方公共団体の条例で定義しようとする、国が示しているものより保守的なものになる可能性があるが、国よりも緩やかなものにする、問題が生じた場合、その定義について説明責任が発生するため、各分野において省庁からガイドライン的なものを示してもらえると有益なのではないか。

## 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 中央大学法務研究科長・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

しらい 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・センター講師／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】

内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室

【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