

「中間的な整理」その 2（案）
（行政機関等が保有するパーソナルデータに関する
執行・監督体制、権限の在り方について）

目 次

はじめに

1 検討の前提

- （1） 「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」及び本研究会「中間的な整理」における指摘内容
- （2） 主な検討の視点
- （3） 検討のベース（仮案）

2 具体的な検討項目に沿った各仮案に関する検討

- （1） 国際的整合性の観点から検討が必要な項目
- （2） 行政機関等の保有する個人情報の特質を踏まえた効果的・効率的な実効ある執行・監督

3 2を踏まえた執行・監督体制の検討

- （1） 案の絞り込み
- （2） 専門機関の必要性

4 新たな案の検討

- （1） 新たな I 案・II 案
- （2） I 案・II 案の検討

5 最終案

「中間的な整理」その2（案）
（行政機関等が保有するパーソナルデータに関する
執行・監督体制、権限の在り方について）

平成26年12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。そして、平成26年11月に「中間的な整理」を公表し、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関して、目的に公益性が認められる場合の「匿名加工情報」（仮称）の導入、その提供のプロセス、法制的位置付け等について方向性を示したところである。
- 今般、本研究会に残された課題のうち「総務大臣の権限・機能等と第三者機関の関係」について一定の見解の一致がみられたため、2回目の「中間的な整理」として取りまとめを行うものである。
- 今後、本研究会としては、なお残された匿名加工情報の規律の在り方等の諸課題について、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。）の法制的整理の進展をまって引き続き議論を行い、具体的な方向性が得られた段階で最終的な報告を行いたいと考えている。

1. 検討の前提

（1）「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」及び本研究会「中間的な整理」における指摘内容

- 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、大綱において、「その特質を踏まえ」、「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て調査・検討を行う」とともに、「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」とされ、それを踏まえて「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」とされている。

○ なお、民間部門に関して、標記大綱は以下の指摘

・第2 II 3 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

パーソナルデータの利活用の促進に向けて、法令や民間の自主規制ルールを実効性あるものとして運用するために、独立した第三者機関の体制を整備する。

主に以下の事項を制度改正事項とする。

- ・ 法定事項や民間の自主規制ルールについて実効性ある執行ができるよう、国際的な整合性も確保しつつ、第三者機関の体制を整備する。
- ・ 第三者機関については、番号法に規定されている特定個人情報保護委員会を改組し、パーソナルデータの保護及び利活用をバランスよく推進することを目的とする委員会を設置する。
- ・ 第三者機関は、現在個人情報取扱事業者に対して主務大臣が有している機能・権限に加え、立入検査等の機能・権限を有し、また、民間の自主規制ルールの認定等や、パーソナルデータの国境を越えた移転に関して相手当事国が認めるプライバシー保護水準との適合性を認証する民間団体の認定・監督等を実施する。
- ・ 現行法の本人からの個人情報の開示等の求めについて、請求権に関する規律を定める。

なお、制度改正に当たっては、国境を越えた情報流通を阻害することがないよう、諸外国の制度や国際社会の現状を踏まえた国際的に調和のとれた我が国として最適な制度とすることを旨とするとともに、他国への情報移転の際の保護対策や、国境を越えた情報流通の実態を踏まえた外国事業者に対する国内法の適用等を行う。

・第3 IV 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

1 第三者機関の体制整備

(1) 設置等

専門的知見の集中化、分野横断的かつ迅速・適切な法執行の確保により、パーソナルデータの保護と利活用をバランスよく推進するため、独立した第三者機関を設置し、その体制整備を図ることとする。

番号法に規定されている特定個人情報保護委員会の所掌事務にパーソナルデータの取扱いに関する事務を追加することとし、内閣総理大臣の下に、パーソナルデータの保護及び利活用をバランスよく推進することを目的とする委員会を置くこととする。

この第三者機関は、番号法に規定されている業務に加えて、パーソナルデータの取扱いに関する監視・監督、事前相談・苦情処理、基本方針の策定・推進、認定個人情報保護団体等の監視・監督、国際協力等の業務を行うこととする。

委員を増員し、パーソナルデータの保護に配慮しつつ、その利用・流通が促進されるようバランスのとれた人選が実現できる要件を定めるとともに、専門委員

を置くことができることとする。また、事務局について必要な体制の構築を図ることとする。

(2) 権限・機能等

第三者機関は、現行の主務大臣が有している個人情報取扱事業者に対する権限・機能（助言、報告徴収、勧告、命令）に加えて、指導、立入検査、公表等を行うことができることとするとともに、現行の主務大臣が有している認定個人情報保護団体に対する権限・機能（認定、認定取消、報告徴収、命令）を有することとする。

また、第三者機関は、民間主導による個人情報及びプライバシーの保護の枠組みの創設に当たり、自主規制ルールの認定等を行う。さらに、国境を越えた情報流通を行うことを可能とする枠組みの創設に当たり、認証業務を行う民間団体の認定、監督等を行うこととする。

なお、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。

(3) 各府省大臣との関係

第三者機関の設置に伴い、前述の権限等を第三者機関に付与するに当たっては、第三者機関を中心とする実効性ある執行・監督等が可能となるよう各府省大臣との関係を整理する。整理に当たっては、独立した第三者機関を設置する趣旨に鑑み、第三者機関と各府省大臣との役割の明確化を図るとともに、重畳的な執行を回避し効率的な運用を行うために、緊密な連携のもと業務を行うこととする。

その際、当面の措置として、第三者機関の執行体制（人員、予算等）や知見の集積の状況等を考慮し、実効的な執行及び効率的な運用が確保されるよう、現行の主務大臣が所管事業に関し行政を行う観点から果たしてきたことで蓄積された高度に専門的な知見の活用等が特に期待される分野を中心に各府省大臣との連携について、役割・権限を明確化し、特別な措置を講じる旨の意見があったことを踏まえ検討する。

第三者機関が適切に機能・役割を果たせるように、各府省大臣、地方支分部局から執行の協力が得られるよう整理する。

(4) その他

第三者機関は、このほか、以下の業務等を行うこととする。

- ・ 個人情報取扱事業者からオプトアウト規定を用いた第三者提供に関する届出を受けて必要な事項を公表すること等を行う。
- ・ 国際的な対外窓口の機能を果たすとともに、外国事業者による個人データ等の適切な取扱いを担保するために、外国執行当局に対し、職務の遂行に資すると認める情報を提供する。

- ・ パーソナルデータの利活用の促進及び保護等のための方策に関する重要事項について、内閣総理大臣に対して意見を述べる。
- ・ 国会に対し所掌事務の処理状況を報告するとともに、概要を公表する。
- ・ 所掌事務に関し、委員会規則を制定する。
- ・ パーソナルデータの利活用の促進と保護に関する広報及び啓発を行う。

(本研究会「中間的な整理」における指摘)

- 本研究会「中間的な整理」においては、「今後の検討課題」において、「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。(IV(1))」とした。
- また、行政機関等における匿名加工情報の提供のプロセスにおいて、以下のように専門的・技術的観点から検討を行う必要がある点について指摘を行った。
 - ・ 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ことが必要であるとの見解が示された。(II 2(2))
 - ・ (加工の方法についても)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。(II 2(4))

(2) 主な検討の視点

① 国際的整合性

- 大綱策定時の民間部門における執行・監督体制の議論においては、国際的整合性の観点から議論が行われ、特にEUとの関係における「十分性」が強く意識されていた。

国際的整合性に関しては、主に

- ・ OECDガイドライン(1980年策定、2013年改正)
- ・ EUデータ保護指令
- ・ EUデータ保護規則案
- ・ 欧州評議会(COE)第108号条約
- ・ APECプライバシーフレームワーク
- ・ プライバシーコミッショナー会議

が念頭に置かれ、特に執行体制についてどのようなルールが置かれているか、我が国との関係でどうかという点について議論されていた。

- 当研究会においても、我が国の行政部門における執行・監督体制の在り方を検討するという視点から、上記の国際ルールにおける執行・監督体制の内容等を精査した。

その結果の概要としては、行政部門・民間部門を通ずるルールとして

- ・ 監督機関の権限行使の「独立性」に関して、
 - ・ EUデータ保護規則案第 41 条において、域外国における「保護水準の十分性 (the adequacy level of protection)」の評価を行う際の考慮すべき要素の一つとして「独立した監督機関 (independent supervisory authorities) が存在し、効果的に機能している」ということを明確に記述している (規則案は現在審議中。正式決定されれば、「十分性」認定の条件となる)

ただし、現段階で効力を有するのはEUデータ保護指令であり、これは、独立した権限機関の形での外部監督制度が必要な機能であることが (加盟国で) おおむね合意されている (broad agreement) という程度の緩やかな記述となっている (十分性に関する詳細な条件としての記述ではない)

なお、「独立性」の意味内容について、EU域内国における執行機関の独立性に関して欧州司法裁判所の判決はあるが、上記規則案等において、域外国における独立性の基準がつまびらかにされていない (なお、プライバシーコミッショナー会議は、独立性の内容について、同会議の参加資格の一つとして触れている (2001 年パリ会議))。また、現行の我が国の「公的部門」の執行・監督体制に関して、EU側から我が国に対して直接具体的な指摘がなされているわけではない

- ・ 欧州評議会第 108 号条約 (追加議定書) においては、「完全なる独立性をもって権限を行う」と明確に記述している。ただし、同条約は、条約という性質上、批准した場合にのみ、当該国に拘束力を持つことになる
- ・ OECD、APECについては、執行機関の独立性を求めてはいない (OECDガイドラインにおいては、2013 年ガイドライン改正の際の追加事項の策定に際して、プライバシー執行機関の位置付けが議論になり、最終的に「independent」という文言が削除されたという経緯がある)
- ・ 官民を通じた執行機関の一元制については、上記いずれのルールにもそれを求める記述はなく、いずれにおいても、執行機関は一つ又は複数と明記される (あるいは複数形での記述) など、各国に事情に応じた対応が可能となっている

などとなっていることが事務局から報告された。

このうち、「十分性」に関して、EU域内からこの認定を受けていない国へのデータ移転については、現行のルールの下では、個別の国とEUとの協定、拘束的企業準則の手法を通じて可能となっている。もっとも、拘束的企業準則への対応のプロセスにおける過大な負担を指摘する意見もある。なお、民間部門に関する検討 (「パーソナルデータに関する検討会」) では、我が国として、

EUの「十分性」の認定を受けることを目指す方向で議論がなされていた。

- ② 行政機関の保有する個人情報の特質とそれを踏まえた効果的・効率的で実効ある（ワークする）執行・監督体制の在り方
- ・ 各行政機関等が保有する個人情報に関しては、
 - ・ 取得プロセスにおいて個人に任意性のない又は低いものや、資産状況・犯歴など内容的に個人にとっての秘匿性の高いものが多いこと
 - ・ これらは行政事務遂行上の必要性から収集、保有されるものであって、行政機関等はこれらを外部に提供する一般的な動機・合理性がないことなどの特質を有する。
 - ・ 我が国においては、昭和 55 年 OECD ガイドライン制定以降の検討を経た昭和 63 年の旧電算行個法制定以来、行政部門の個人情報保護法制に関しては、広く行政運営の企画・立案・調整を担い、行政における情報関係法制その他の通則的な法制を担う総務省（旧総務庁、旧行政管理庁）が所管し、上記のような行政における個人情報の特質等を踏まえた制度運営を担ってきた。また、このような所管の在り方は、行政機関の基本的な制度と運営を一体的に調整するという当初の制度趣旨を踏まえて、平成 15 年に民間部門をも通じた基本法制としての個人情報保護法が制定された際にも引き続き維持されている。

このような機能分担の下、総務省においては、

- ・ 上記の特質を踏まえて行政部門における個人情報の保護に関し、毎年の施行状況調査をはじめ、漏えい事案の随時の報告や、必要に応じた運用上のガイドライン等の発出、改訂等を通じて、これまでに相当の専門的知見の蓄積が図られている
- ・ また、行政部門における個人情報保護法制と併せ、情報公開法制をはじめ、国家行政組織法、独法通則法、行政不服審査法など行政運営に関する通則的法制や、行政情報に関する総合案内所の運営、行政に関する苦情の受付・処理を所管しており、必要な場合は、これらに関する知見の活用やこれらとの一体的運用が可能となっている
- ・ さらに、行政機関の運営に関する企画・立案・調整等を所掌しており、この一環として、例えば、各行政機関における情報システム（個人情報の保有状況を含む）の状況の把握・管理などを通じて得られる知見の活用が可能となっている

という状況にある。

執行・監督体制の検討に当たっては、これらの点を踏まえる必要があると考えられる。

③ その他

- ・ 第三者機関による監督を検討する際には、議院内閣制の下での内閣の責任や

政策的な対応との一体性確保等との関係についても検討が必要と考えられる。

- ・ また、国民からみた分かりやすさも重要な視点の一つである。
- ・ 実効性を考える上では、今後の体制確保の必要度もみる必要がある。

(3) 検討のベース（仮案）

以上のような問題意識のもと、検討のベースとなる以下の仮案（A～D案）について、検討の視点に示された観点について、メリット・デメリット、留意点等を検討した（別紙1参照）。

- A 第三者機関への執行・監督権限体制の一元化
- B 第三者機関の総務大臣への関与の権限の付与、総務大臣が執行・監督権限を保持
- C 第三者機関との連携をとりつつ総務大臣が執行・監督権限を保持、行政機関等個人情報保護に関する専門的な合議機関が関与（新設又は既存機関の改組）
- D 総務大臣が執行・監督権限を保持（第三者機関、専門機関も関与しない）

なお、これら執行・監督体制・権限の在り方の検討対象として、新たに導入する匿名加工情報に関する執行・監督体制だけを検討対象とするのか、現行の保有個人情報に関する執行・監督体制も含めて全体的検討とするのかについて、

- ・ 行政機関等における現行の保有個人情報に関しては、その在り方を大きく見直すほどの具体的な問題点は顕在化しているとは考えられず（大綱策定時においても現状における具体的な問題が議論されていたわけではなく、また、当研究会におけるヒアリングにおいて、関係団体から一定の問題の指摘はあったが、これは必ずしも現行の法執行体制を大きく見直すことが必要な問題と捉えられずとは考えられなかった。）、このため今回導入する匿名加工情報に係る執行体制のみ検討対象とするという選択肢を取り得ると考えられ、上記仮案のA～Cの検討段階においては、1案（保有個人情報全体を対象）と2案（匿名加工情報のみ対象）でそれぞれのパターンが示された。
- ・ しかしながら、匿名加工情報と保有個人情報に関して、それぞれを分けて監督することは、概念としてはあり得ても、実務的には困難な場合があり、現場で混乱を生じかねない。
- ・ また、大綱全体についてみれば、保護と利活用のバランスをとりつつ実効ある監督・規律のための体制の在り方を議論し、その一環として行政機関等における執行・監督権限体制について検討を求めているものと理解すべきとの見解が示され、当研究会としては、行政機関等に関し、匿名加工情報も含む保有個人情報に関する全体の執行・監督体制の在り方を検討することとした。

2. 具体的な検討項目に沿った各仮案に関する検討

1（2）で述べた諸要素を検討項目として整理し、各項目に照らしてA～D案を比

較検討したところ、その主な内容は以下のとおりである。

(1) 国際的整合性の観点から検討が必要な項目

国際的整合性の観点から、以下のような意見があった。

① 独立性

- ・ 上述のようにEUの求める独立性の基準がつまびらかになっているわけではないが、第三者機関（A案、B案）、専門機関（C案）による執行・監督等は、総務大臣のみによるもの（D案）に比べてEUの考え方に適合的と考えられる（ただし、この中で最も独立性の程度が高いと思われるA案であっても、欧州司法裁判所の判決に示したような厳しい独立性の基準をとれば、EUの充分性の基準を確実に満たすかは不明である）。
- ・ 他方、総務大臣（D案）は、行政通則法、行政運営、行政評価機能を担うなど各行政機関とは異なる立場にあり、政府部内において一定の独立的立場を有しているものであると捉えることも可能と考えられる。ただしA～C案より独立性の程度は低いと言わざるを得ない（EUの求める独立性にかなうものとなり得るか）。

② その他の国際的整合性（一元制、官民共通制）

- ・ EUデータ保護規則案をはじめ様々な国際的基準においても、監督機関の一元化を求めているものではない（複数の監督機関も許容）。（これは、各国の実情に応じた監督体制を認めているものであり、我が国も実情に応じた検討を行うべきであると考えられる）。
- ・ 他方、官民一体に扱う執行・監督機関を置く場合と双方が異なる機関で扱われる場合とでは、やはり国際的整合性の観点から濃淡はあると考えられる。

このように国際的整合性に関しては、研究会において様々な見解が示されたところであるが、いずれにせよ、この問題をどう考えるかは、つまるところEUの執行体制の大枠にどれほど歩み寄るかという判断の問題ではないかと考えられる。

(2) 行政機関等の保有する個人情報の特質を踏まえた効果的・効率的な実効ある執行・監督

① 各行政機関等に関し、これまで蓄積された高度に専門的な知見の活用

これに関して、以下のような意見があった。

- ・ プライバシーに関する分野横断的な専門性を確保する等の観点からは、A案（第三者機関の一元化）は理想形として目指すべきではある。
- ・ ただしA案は、我が国において現実にワークするかを考えると限りなくそうはならないと考えられる。制度をつくるときにはワークするかが一番重要である。
- ・ 第三者機関に想定される業務量に対し、当面の体制整備に関しても懸念が

示されることが少なくない。

- ・ 匿名加工情報については、これから導入する制度であり、知見のないという点では他も同じであり、また、マイナンバーに関しては第三者機関に知見がある。
- ・ （行政の個々の分野に関する知見では劣るとしても）プライバシーに関する専門的・分野横断的知見について考えれば、第三者機関に一日の長がある。
- ・ 第三者機関が有するプライバシー一般に関する知見と、総務大臣がこれまで有してきた行政分野における高度に専門的な知見の両者を有効に活用するための双方の権限とその行使の関係について、どのような方法があるかを検討してはどうか。
- ・ きれいに権限を書き分けても、抜かすの宝刀であったりするので、救済の実行性の観点や現場の担当者のやりやすさなど、ワークする仕組みを考えることが重要である。
- ・ 本検討においては、現行の法体系を基礎としつつ、国際動向にも目を向けて、第三者機関と総務大臣との関係を整理することが重要ではないか。
- ・ 独立行政法人等についても整理が必要である。

② 国民から見た分かりやすさ

- ・ 分かりやすさから考えると、A案が最もふさわしいと考えられるが、他方、D案も総務大臣が一元的に監督するという明快さがあるとの意見があった。

③ 行政機関等の保有する個人情報の特質等との関連で考えられるもの

(i) 義務性・権力性・秘匿性の高い個人情報の取扱い

行政機関の保有する個人情報には、取得プロセスにおいて義務性・権力性が強く、資産状況、犯歴など個人にとって秘匿性の高い情報が多い等の特質をもつ。こうした個人情報は、情報の性質から、内閣の一員として国会に対し責任を負う総務大臣が取り扱うことが適当ではないかと考えられる（B～D案はこれにかなうと考えられる）。これに関して、以下のような意見があった。

- ・ （第三者機関の行政事務遂行上、大きな問題を惹起する可能性のある判断を行わせる場合も想定されるが）むしろ準司法的な判断が必要とされる問題等について、中立性・専門性のある第三者機関が判断を行うこととする方法が、特に国民にとっていわば安心、信頼を与える場合もあり得るのではないか。
- ・ 行政機関等における個人情報の取扱いの問題は、情報の内容によっては、公権力の行使に密接に関連するものであり、その意味では行政の遂行責任のいわば根幹にあるものとして位置付けられ、そのため、執行・監督は各省（大臣）・内閣の行政執行責任と強く結びついている面がある。（このため、第三者機関が執行・監督を一元的に担うA案では、国会に対する各省・内閣の責

任の問題をどう考えるかという議論を生じさせる。)

(ii) 官民で差のない個人データの取扱い

官民で差のない個人データは官民一元的に取り扱うべきではないかとの指摘があった。その趣旨からすれば、官民に権限を有する第三者機関が一元的に取り扱うことが検討されるべきと考えられる(A、B案)。

しかし、官民で差のない個人データは、医療分野など限定された分野であることが想定される。また、実際には、官民で異なる制度(C又はD案)であっても、当該分野につき、運用上、機関間で十分な連携をとることで対応が可能とも考えられる。

④ 内閣としての政策的な対応(利活用の推進、情報公開法との一体的運用等)、議院内閣制の下での内閣の責任に関する項目

内閣としての政策的な対応(利活用の推進、情報公開法との一体的運用等)、議院内閣制の下での内閣の責任に関して、以下のような議論があった。

- ・ 行政機関の個人情報保護は、所管大臣たる総務大臣が、行個法を所管する立場から政府全体の施策の企画・立案や法解釈の統一等を図ってきた。今般匿名加工情報を導入し、さらに利活用を推進する場合には、従来にも増して個人情報の利用・提供と保護との調和が重要になり、政府としての企画・立案機能が必要となる。
- ・ こうした政策の企画・立案及び推進は、内閣の一員たる総務大臣が、国会に対する責任を負いつつ遂行するのが通常であり適当と考えられる(B～D案)。第三者機関(A案)は、内閣から職権行使の独立性を有し、専門的・技術的判断には適当であるが、ビッグデータの利活用の推進といった政策判断を行うのにふさわしいとは言えないのではないか。
- ・ また、行個法については、不開示情報とする個人情報の扱いや、施行状況調査や情報案内対応など、情報公開と表裏一体の制度として、整合的かつ効率的な実施を行ってきており、両法の企画・立案及び運用を同じ総務大臣が担うことが必要であると考えられる。こうしたメリットは、第三者機関への一元化(A案)の下では得られず、政策遂行の観点から問題があるのではないか。
- ・ 執行監督体制として、現行どおり(D案)とすることは十分考えられるが、国際的潮流を考えると、総務大臣の権限を認めた上で、基本法に係る第三者機関と総務大臣との「連携」を図る仕組みを検討してはどうか。
- ・ その際、総務大臣の横に「専門機関」がつく案が考え得るのではないか。専門機関については、役割、位置付けを具体的に検討する必要がある。また、第三者機関と総務大臣の関係についても、具体的な内容を検討する必要がある。

他方で、議院内閣制を採用している国で独立性の強いコミッショナーが存在する例もある以上、第三者機関の組織形態の適否を論ずるに際して、議院内閣制であることは必ずしも決め手となる説明とはならないのではないかと指摘もなされたところである。

⑤ 今後の体制確保等

執行体制確保については、上述のとおり、研究会における議論において、以下の意見があったところである。

- ・ 仮に第三者機関が行政機関に対しても権限を持つ場合には、企画調整、監督から案内所運営までの体制整備が必要となるところ、第三者機関の当面の体制整備には懸念が示されることも少なくない（A案）。

この点、実績・知見を有する既存の事務体制や関係体制を活用できるのであればその方が効率的であり、その意味では、総務省の既存の体制を活用できる案（B～D案）が優位であると言える。なお、専門機関を設置する場合も、同様に新設よりも既存機関の改組の方が当該機関の関係体制を活用でき効率的であると言えると考えられる（C案）。

3. 2を踏まえた執行・監督体制の検討

(1) 案の絞り込み

- 以上の検討を踏まえると、A～D案のいずれも長短があるものの、まず形式的にはEU型と思われるA案については、国際的潮流には沿っている案であるが、他方、我が国において、将来的にはともかく、現段階でもっとも実現性が高くワークする案であるかという観点からみると、第三者機関に全ての権限を委ねるという“ハードな一元化”を求める意見はなかった。
- 他方、現状の枠組みに近いD案については、一定程度ワークする体制ではあるものの、権利救済機関としての性格が強い欧州における主流タイプとは異なる体制となる。これについては、国際的にみれば、北米型の体制との比較検討が必要となるが、（EUタイプにどれくらい歩み寄るべきかとの課題は依然残るものの、）欧州の潮流に沿った案とすることが妥当なのではないかとの意見があった。
- このように、行政機関等の個人情報保護を第三者機関に一元化する案（A案）及び総務大臣が一元的に担う案（D案）にはいずれも課題があり、B案（行政機関等の個人情報保護を総務大臣が所管する一方で、第三者機関が総務大臣に一定の関与をする権限を持つ案）及びC案（同じく行政機関等の個人情報保護を総務大臣が所管する一方で、専門機関（及び第三者機関）が関与をする案）について、体制や権限の組合せなど可能性を更に検討すべきではないかという方向で意見の一致をみ

た。

(2) 専門機関の必要性

(1) のような案を検討する際、第三者機関とは別に専門機関が必要であるか、また具体的にどのような機能を果たすべきかが課題となるが、

- ・ 行政機関等の個人情報の特質を踏まえれば、公的部門においては民間部門とは異なる匿名加工情報の提供の統一的なルールが必要となる。すなわち、公益的目的の判断の基準や、個人情報の類型化やそのうち対象とすべきものの基準等を策定する必要があるが、その際には、行政機関等やその保有個人情報への十分な知見を踏まえて検討する必要があること
- ・ また、実際の提供方法についても、民間分野と異なり各行政機関間で可能な限り差異のないよう、政府部内で統一を図る必要があること
- ・ 一義的には情報提供のインセンティブのない行政機関等においては、個人情報の利活用と保護のバランスを図りながら、匿名加工情報として提供できるものについて、政府全体としての方針を示すことにより、その提供を促していく必要がある。その方針を検討するに当たって、行政機関等やその保有個人情報に専門性や知見のある専門機関における検討が有用であると考えられること
- ・ 行政機関等の特質のある個人情報の取扱いや保有個人情報に関する専門的な知見を踏まえて、総務大臣の権限に効果的に関与していく機能を併せ持つことが適当ではないかと考えられること

から、専門機関を活用する案を優先して検討すべきであるとの点で意見が一致した。

4. 新たな案の検討

(1) 新たなⅠ案・Ⅱ案

以上の議論を踏まえ、B案、C案を組合せ、新たにⅠ案・Ⅱ案の検討を行った（別紙2参照）。

Ⅰ案 第三者機関と総務大臣が連携。

総務大臣が監督、執行権限を保持し、総務大臣の下に専門機関あり。

Ⅱ案 第三者機関が総務大臣と連携、一定の関与。

総務大臣が監督、執行権限を保持し、総務大臣の下に専門機関あり。

○ Ⅰ案、Ⅱ案における、第三者機関と総務大臣との連携、一定の関与の内容として、

Ⅰ案においては、

- ・ 第三者機関は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とともに個人情報の利活用のバランスを図る立場にあり
- ・ 総務大臣は、行政部門における個人情報保護、情報公開等行政における情報の適切な保護と公開（利活用のバランス）等を所管する立場にあり

- ・ これら両者が全体としての保護と利活用の実効性を高めるための連携を図ることとしている。

具体的な連携の方法としては、以下が考えられる。

- i) 第三者機関による基本方針（内閣総理大臣が（第三者機関の審議を経て）閣議にかけて決定）の策定
- ii) 総務大臣は上記基本方針の策定に当たり必要な意見を述べる
- iii) 官民で連携をとる必要がある場合の所要の調整
- iv) （必要な場合）第三者機関から総務大臣への法施行状況の報告の求め【P】

Ⅱ案においては、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し、利活用と保護のバランスを図る立場にある第三者機関が、行政部門の個人情報保護の執行に関し、

- ・ 第三者機関から総務大臣への法施行状況の報告の求め【P】を行う
- ・ 必要な場合には第三者機関が総務大臣に対し各行政機関への権限行使の求め【P】を行う

ことが考えられる。

- I案、Ⅱ案とも、行政部門における個人情報保護に関する法執行の権限については、総務大臣にのみ帰属する。

- I案、Ⅱ案とも、総務大臣は「専門機関（新設又は既存機関の改組）」を活用する。具体的な活用の内容は、

I案においては、

- ・ 各行政機関の長等への勧告権の発動に際しての意見聴取、法施行状況報告の求め、各行政機関への権限行使及びその結果の報告の求め
- ・ 行政機関等における匿名加工情報に関する公益性認定、統一的加工ルール・提供方法を定める際の意見聴取 等

Ⅱ案においては、

- ・ 各行政機関の長等への勧告権の発動に際しての意見聴取
- ・ 行政機関等における匿名加工情報に関する公益性認定、統一的加工ルール・提供方法を定める際の意見聴取 等

〔 また、I案、Ⅱ案それぞれ共通に総務大臣の権限、独法に関する監督・執行の在り方を検討する必要がある。 〕

（2）I案・Ⅱ案の検討

I案・Ⅱ案の検討において、以下のような議論がなされた。

（専門機関の位置付けについて）

- 専門機関が第三者機関と同格（の独立性を有する立場にある）と言えるためには、専門機関自身が行政機関への監督権限を有している必要があると考えられる。
仮に、専門機関にそのような権限まで担わせるとすると、民間における第三者機関と同様のものを行政において別に設けることとなるが、それならば同一の第三者機関とする方が効率的と考えられる。
- そう考えると、行政部門においては総務大臣が権限を行使し、専門機関は諮問機関的な位置付けとなるが、その意味では、専門機関は第三者機関と同格のプライベートコミッショナーという位置付けと捉えられるものではないと考えられる。
- 専門機関は、行政部門における匿名加工情報に関する技術的な観点からの専門性という点から、まず構想されるものであると考えられるが、そうであると、権限行使の求めまで負わせることが適切なのか。

（総務大臣に対する権限の発動の求めについて）

- 行政機関、独法等において（匿名加工情報の提供先においても含めて）何らか法令違反等の問題が起きたとき、当該行政機関、独法等が自ら対処することが通常であると考えられるが、仮に何らか対処が不十分と考えられる事態などが生じた場合、最終的に総務大臣に対して対処の求めが行われるという仕組みがあることが、国民からの信頼性確保、分かりやすさの面で重要である。
- 当該権限行使の求めについて、仮にⅠ案のように「専門機関」が行うこととする場合、専門機関は、どういう立場でそれを行うことができると考えるか。
専門機関の基本的性格は、総務大臣の諮問機関であり、権限行使の求めは諮問機関にはふさわしくないのではないか。
- 民間部門については第三者機関が、行政部門については総務大臣が、基本的な権限行使を担うことを前提とした上で、第三者機関が総務大臣に権限行使の求めを行うこととする場合、第三者機関は行政部門に関し、官民共通の個人情報の取扱いという観点で関与することにとどまるのか。さらに、行政部門固有の問題についても何かあれば対処方針まで言うのかについては、その根拠も含めて整理が必要ではないか。

（苦情処理について）

- 大綱においても、継続的な検討課題として紛争処理について記述があるところ、官の方で先行して充実した紛争処理の仕組みを拡充していき、それをモデルに民にも広げていくことを考えるのは重要である。
- そのような意味でも、専門機関に苦情処理の機能を持たせることが有効であり、

苦情処理を発端に問題の解決を図ることが重要ではないか。苦情処理や不服審査の知見を活用できないか。

- 苦情処理、救済機能がうまく働けば、その限りでは、EUやアメリカからみても優れた制度であると考えられる。

(独法等に関する執行体制)

- 独立行政法人のうち、民間に近い部分については、匿名加工情報の権限に関し、民間部門と密接に連携しつつ、齟齬が生じないように、基準を策定する際等に留意する必要がある。(特に、医療データについては、国公立か私立かによる齟齬が生じないように配慮すべきである。)
- 独法等が匿名加工情報を提供することとなることを前提に、しっかりした執行体制の在り方を検討することは重要。
- その際、独法は民間に近い性格を有しているものもあること等を踏まえ、(独法自らが提供先を監督するよりも)独法所管大臣が独法に対し(また提供先に対し)権限行使するという仕組みとすることが適切ではないか。

さらに、独法に問題がある場合、総務大臣から独法に対して権限発動を促すこととし、その上でさらに総務大臣が独法に対し直接監督を行うこととするかを検討してはどうか。

(現行の独法における独法等の監督権限について)

- ・ 独立行政法人等の保有する個人情報に関しては、独個法では総務大臣の資料提出・説明要求、意見陳述は規定されておらず、独法通則法に基づく主務大臣による監督がなされている。

[独立行政法人通則法に基づく権限]

- ・ 報告及び検査
- ・ 違法行為等の是正

(報告及び検査)

第 64 条 主務大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、独立行政法人に対し、その業務並びに資産及び債務の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、独立行政法人の事務所に立ち入り、業務の状況若しくは帳簿、書類その他の必要な物件を検査させることができる。

2・3 (略)

(違法行為等の是正)

第 65 条 主務大臣は、独立行政法人又はその役員若しくは職員の行為がこの法律、個別法若しくは他の法令に違反し、又は違反するおそれがあると認

めるときは、当該独立行政法人に対し、当該行為の是正のため必要な措置を講ずることを求めることができる。

- 2 独立行政法人は、前項の規定による主務大臣の求めがあったときは、速やかに当該行為の是正その他の必要と認める措置を講ずるとともに、当該措置の内容を主務大臣に報告しなければならない。

(総務大臣の権限について)

- 現行の行政機関等の保有する個人情報に関する総務大臣の現行の主な事務・権限等は、次のとおりである。

[行個法に基づく権限]

- ・ 制度官庁としての法令の運用、施行状況の調査・公表
- ・ 各行政機関に対する資料提出・説明要求、意見陳述

[総務省設置法に基づく権限]

- ・ 第6条第1項に基づく勧告権

- 今般の基本法の改正により、民間部門の個人情報保護に関する事務・権限として、第三者機関が担うものと想定される主なものは、次のとおりである。

- ・ 官民を通じた基本方針の策定、関係行政機関の長による施行状況報告の取りまとめ等
- ・ 事業者に対する報告及び立入検査、指導及び助言、勧告及び命令
- ・ 認定個人情報保護団体の認定、団体が策定するルールの認定、業務改善や指針変更命令等

また、第三者機関の下、認定個人情報保護団体による以下の取組が行われるものと想定。

- ・ 本人等の苦情の処理
- ・ 事業者に対する指針の作成（作成の際には第三者機関の意見を聴く）、その遵守のための指導、勧告等

これを踏まえると、

- ・ 行政機関等の保有個人情報に対する事務・権限と民間部門の事業者に対する事務・権限は、基本的にはほぼ対応していると考えられ、行政機関の特性等を踏まえると、例えば、現行の資料提出・説明要求があり十分であって、立入検査権まで整備する必要はないと考えられるとの意見が示された。^(注)

(注) 番号法（行個法の特別法）では、特定個人情報の保護を対象とする場合に限り、立入検査を含めた上乘せ権限を規定しているが、これは、各行政機関が個人番号をその内容に含む特定個人情報を扱うことにより、国家による個人情報の一元管理、特定個人情報の不正追跡・突合、財産その他へ

の被害があるのではないかという懸念を払しょくするため、行政機関に対する権限として特に設けられたものであり、個人情報一般の場合とは事情が異なる。

- 他方、
 - ・ 行政機関に対する立入検査については、上記（注）のとおり、番号法においては極めて例外的な背景事情の下規定されたものであるが、総務省設置法第6条の評価又は監視に関する実地調査権限を参考に、個人情報一般についても実地調査権限を拡大すること
 - ・ 行政機関に対する勧告権については、総務省設置法第6条に規定されているが、個人情報保護法制に特化して新たに行個法上に規定することについても、検討が必要ではないかと考えられる。

5. 最終案

上記の議論を経て、上述のⅡ案をベースとして、以下を本研究会の取りまとめ案（骨子）（別紙3（イメージ案）参照）とし、これをベースに政府において法制的な検討を行うことを求めることとする。

（取りまとめ案（骨子）の内容）（これをベースに政府において検討）

- 第三者機関と総務大臣との関係
 - 第三者機関は、基本法第6条に基づく個人情報保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るための「基本方針」の策定、推進を図る（官民連携の観点も含む）。
 - 第三者機関は総務大臣に対し、以下を行うことができる。（P：法制的な根拠、位置付け等を整理する必要）
 - ・ 法施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
- 専門機関（新設又は改組）の機能、総務大臣との関係
 - 専門機関は以下の機能を有する。
 - ・ 匿名加工情報の提供に関する公益性判断（各行政機関の所掌事務との関係の考慮等）に関する（総務大臣への）意見
 - ・ 匿名加工情報の統一的加工ルール、提供方法の（省令）策定に当たっての（総務大臣への）意見
 - ・ 総務大臣の勧告に当たっての意見聴取（P：勧告の位置付けについて法制的に整理する必要）
 - ・ 紛争処理
- 総務大臣の各行政機関への機能、権限

現行の行個法において総務大臣の各行政機関に対する

- ・ 施行状況調査
- ・ 資料・説明要求
- ・ 意見陳述の求め

を規定。さらに、以下の機能、権限を付加。

- ・ 本政策全体の推進
- ・ 匿名加工情報に関する統一的ルールの策定・運用等
- ・ 勧告（P：法制的な位置付け等を整理する必要）
- ・ 実地調査（P：法制的な位置付け、必要性等を整理する必要）

○ 行政機関の匿名加工情報提供先事業者への権限

- ・ 報告及び立入検査
- ・ 措置命令

○ 独立行政法人等

総務大臣、独法所管大臣と独法等との関係、独法等と匿名加工情報提供先事業者との関係等について検討。

この取りまとめ案（骨子）に関して、更に以下のような意見、議論があったところであり、政府における具体化の検討において十分に考慮するよう求めることとする。

<官民の連携、一体性の確保>

○ 匿名加工情報のルール等に関し（行政機関等に関する専門的知見の立場から）、専門機関が総務大臣に意見を述べる場合、官民共通に参考になる内容であることも考えられ、その場合には、第三者機関にも意見の内容を通知するなど、十分な意見の疎通を図ることを検討する必要があると考えられる。

○ また、医療情報など官民それぞれから匿名加工情報を得ている事業者において、情報の漏えい等の問題が発生した場合、第三者機関がその事案について最も情報を有しているような場合、第三者機関から各行政機関の長に対して、直接、情報提供や対処方針の助言、監督権の行使の求めなどを行う仕組みについても検討する必要があると考えられる。

<第三者機関が行政部門（総務大臣）に対して関与を行う場合の観点、スタンス>

○ 第三者機関の関与（権限行使の求め等）については、今後、法制的な観点からも根拠、位置付け等の整理が必要であると考えられるが、これに関し、官民共通の観点のみに制約することは適当ではないと考えられる

すなわち、基本法は、全体の理念規定や基本方針等を通じて、官民の全体を覆っており、理念としては官民共通にOECD 8原則に準拠していることなどを考える

と、行政固有の問題については、総務大臣や専門機関に専門的知見・能力が十分あり、総務大臣が対処するという建て付けの上で、第三者機関も広く行政部門に意見を言う専門的な知見があるという前提で検討する必要がある。

ただし、第三者機関からの求めに対して、総務大臣は行政部門に関して専門的知見のある立場から意見を述べることができる等の相互関係があり得ることを前提として検討する必要がある。

- このように第三者機関の関与を考えると、総務大臣の勧告権（現行は総務省設置法に規定）についても、個人情報保護法制に特化して、行個法に規定することを検討する必要があると考えられる。
- ただし、ある事項について最終的に（第三者機関か総務大臣の）どちらに権限があるか分からないという制度設計は、法制的に考えることは困難であり、行政部門においては、第一義的には総務大臣に権限があり、第三者機関は基本方針を淵源として何らかの関与をするという前提で整理することが基本となると考えられる。

<専門機関の機能について>

- 専門機関は、将来的に情報コミッショナーのようなかたちで展開していくことも考えながら、匿名加工情報の専門技術的観点からの意見、総務大臣の勧告権発動に係る意見聴取、紛争処理を一義的に行うとともに、情報公開やオープンデータのように広く行政機関における情報の流れがどうあるべきことが適切かなど、情報公開と個人情報保護のバランスという観点からの意見を述べる機能も併せ持つことを検討する必要がある。
- 専門機関に紛争処理機能を持たせるのであれば、その知見を積極的に活用していくため、総務大臣又は各行政機関等に対し自発的に意見を述べる機能も併せ持つことが必要ではないか。

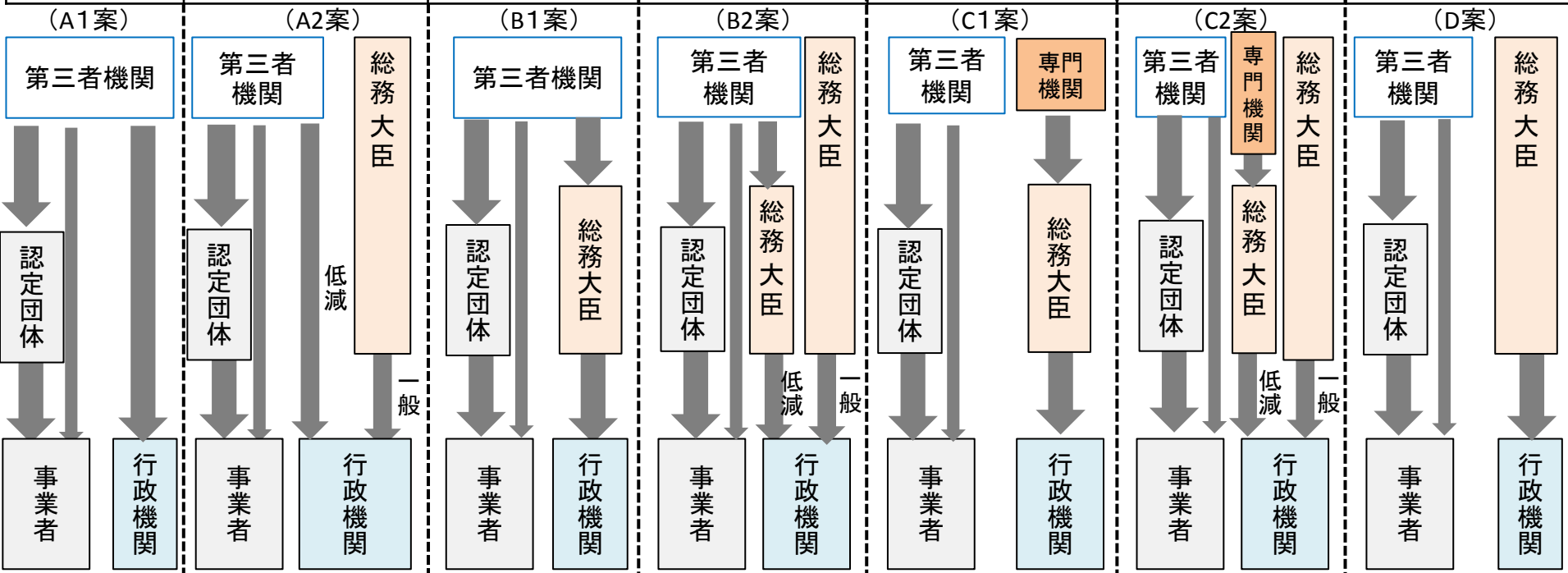
<今回の改正の位置付けについて>

- 将来的には第三者機関への一元化が理想形ではあるとの意見があるが、今般の取りまとめでは、現段階でワークする案であるかを最重点として上記案を取りまとめ案として整理するものである。ただし、今後本案が具体化された後の諸状況を踏まえ、更なる改善点があれば見直しが行われる可能性を否定するものではないと考えられる。

制度改正後の監督機関の取扱いについて(A~D案の概要)

(別紙1)
未定稿

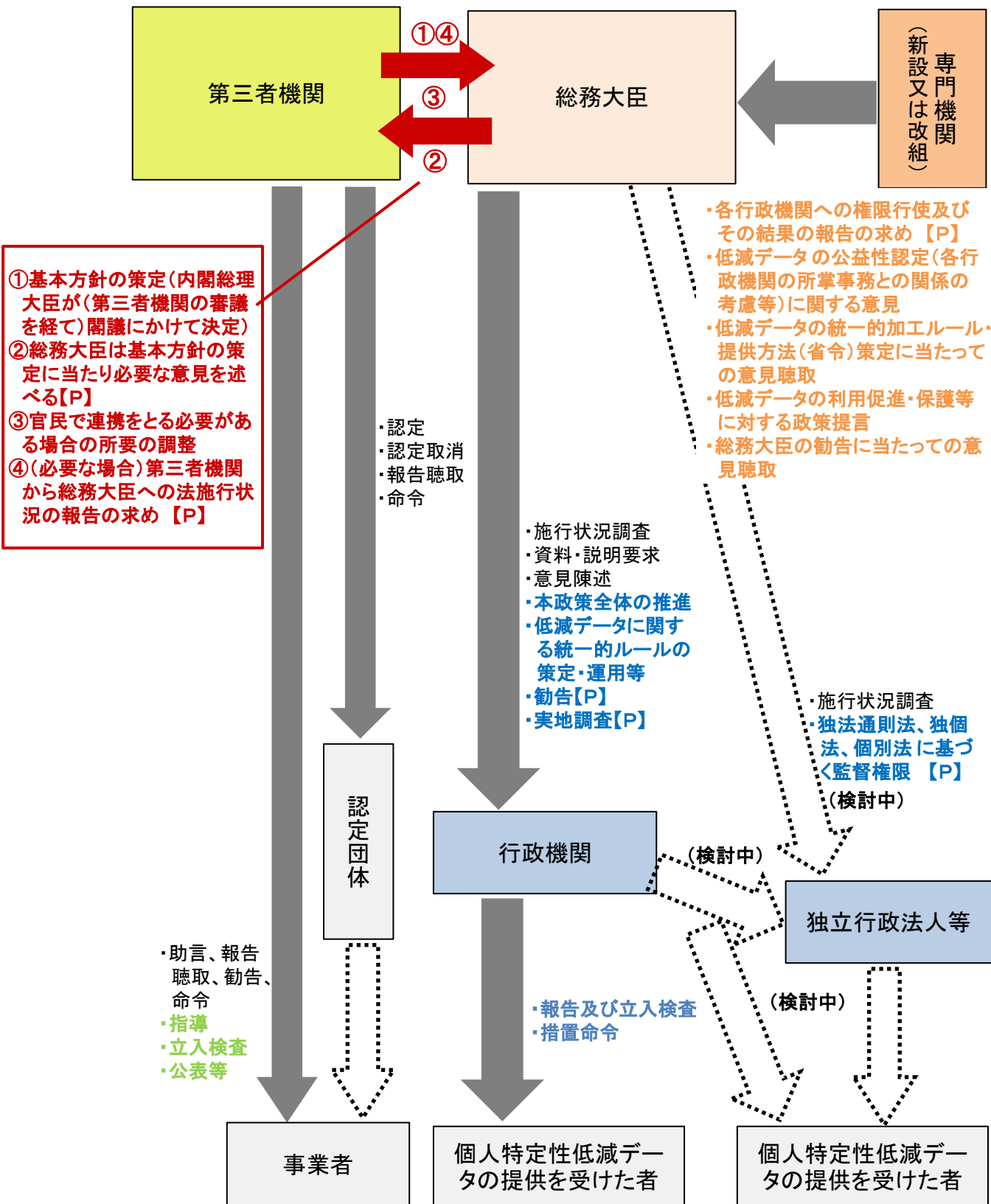
A案: 第三者機関(3条機関)一元化		B案: 第三者機関の総務大臣への 関与の権限の付与		C案: 行政機関の個人情報保護に関する専門的な 合議機関の新設(既存機関の改組を含む。)		D案: 個人特定性低減 データに係る権 限・機能等は、行 政機関の個人情 報保護に関する 総務大臣の権 限・機能に一元 化
A1案: 現行の総務 大臣の権限・ 機能等を含 め、すべて第 三者機関に 一元化	A2案: 個人特定性低減 データに係る権 限・機能等は、第三者 機関に一元化	B1案: 個人特定性低減 データに係るもの を含む総務大臣 の全権限・機能 等に、第三者機 関が関与※	B2案: 個人特定性低減 データに係る総務 大臣の権限・機能 等に、第三者機 関が関与※	C1案: 個人特定性低減 データに係るもの を含む総務大臣の全 ての権限・機能等 に、専門機関が関 与※	C2案: 個人特定性低減 データに係る総務 大臣の権限・機能 等に、専門機関が 関与※	
		※ 例えば、法施行状況に関する総務大臣からの報告聴取、総務大臣が策定する指針等に対する意見具申、総務大臣による法の運用が十分な際にその強化を求める勧告等に関与(行政機関に対する各種権限は総務大臣が直接行使)				



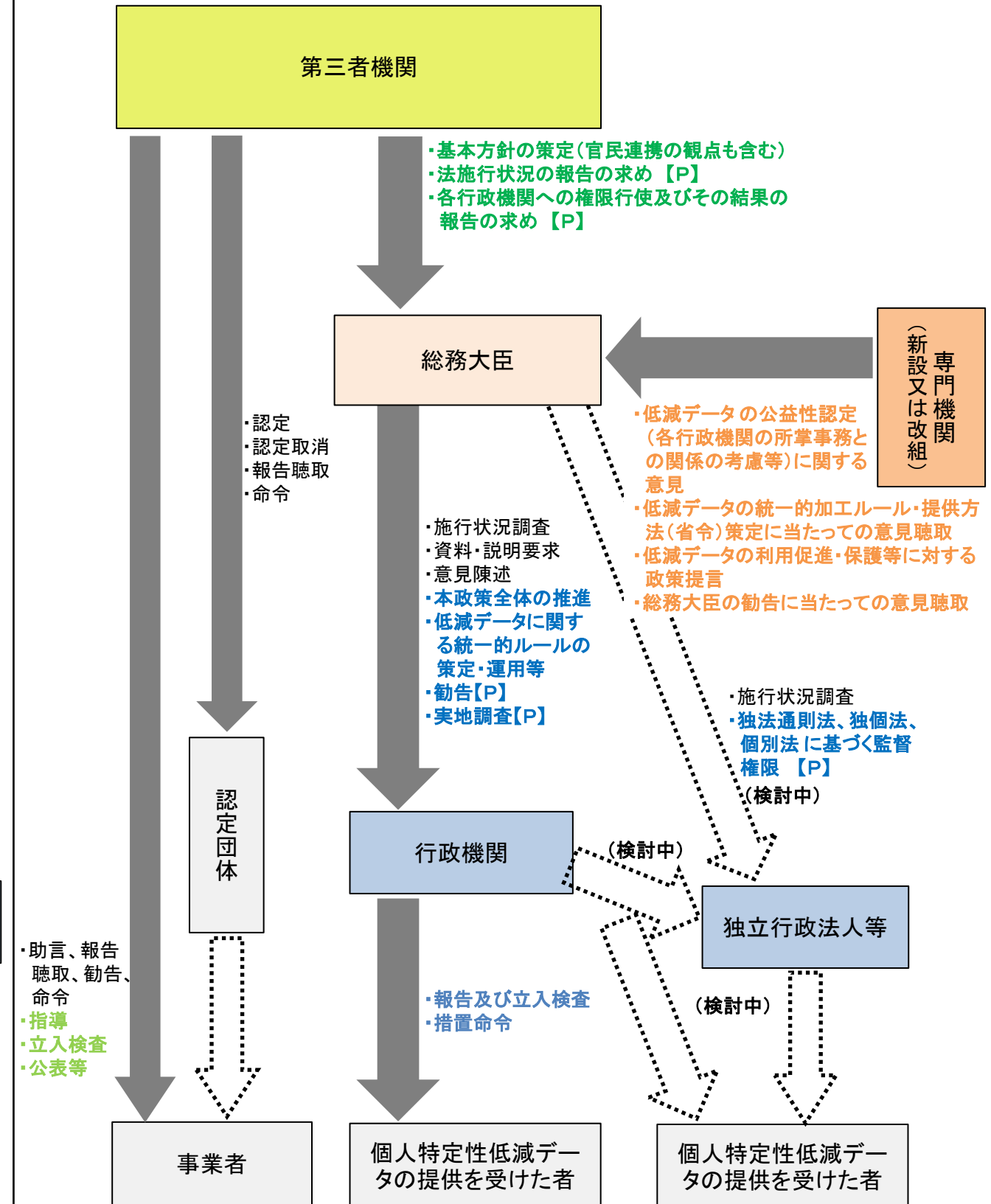
(注) 民間部門と公的部門で監督機関が同一であるのをEU型、異なるのを米国型と便宜上整理した。EU加盟国であっても、公民で異なるドイツ(連邦(国の機関を規律)と州(州政府と民間部門を規律。監督機関を一つにするか別にするかは州に委ねられている。))は米国型に近く、また、一人のプライバシーコミッショナーが公民を監督しているものの、コミッショナーの下での執行が異なる法律に基づき行われているカナダは中間型(B1案)に位置付けられるのではないかと。

監督機関の在り方について(Ⅰ・Ⅱ案)

(Ⅰ案)

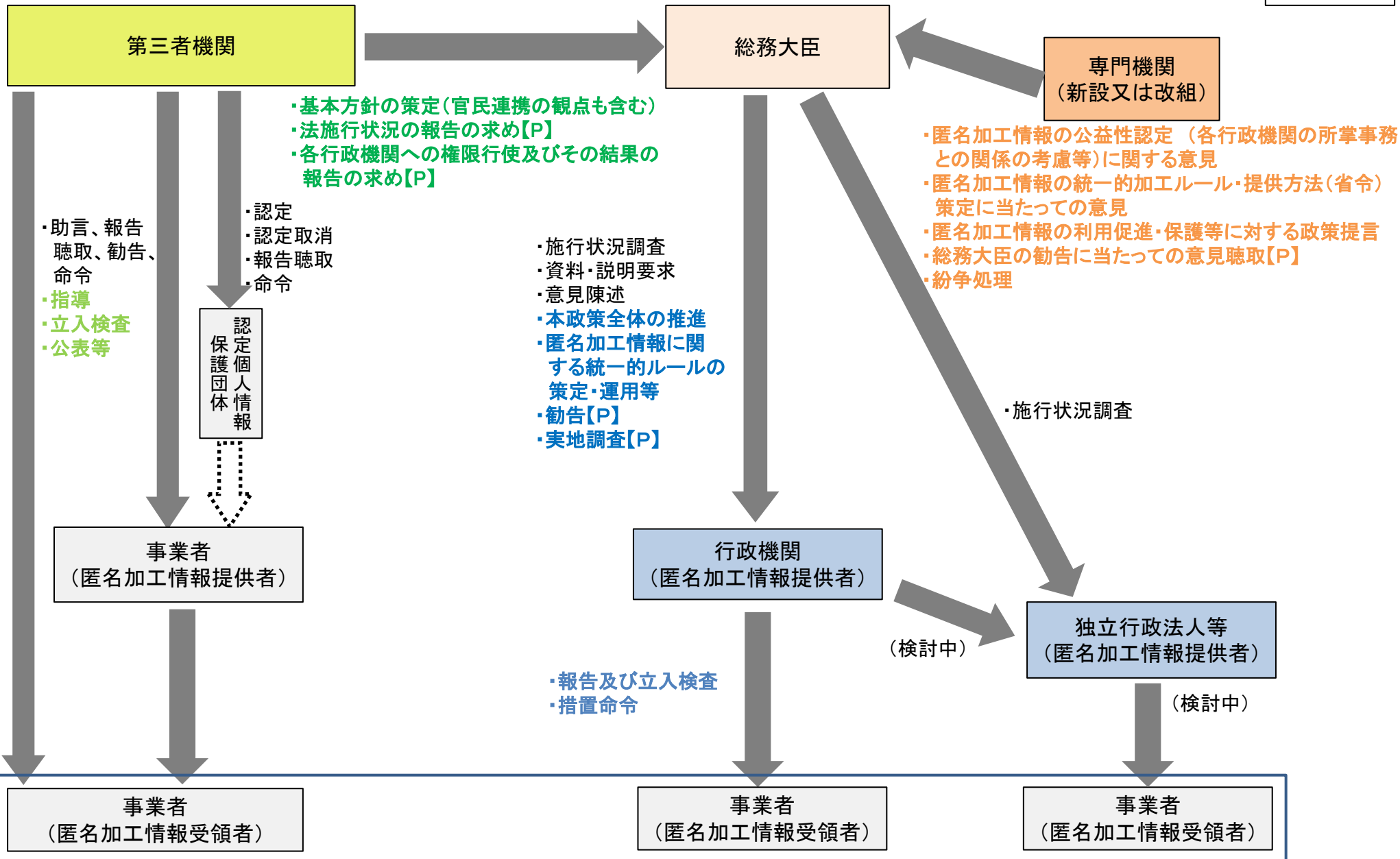


(Ⅱ案)



監督機関の在り方について(イメージ案)

未定稿



個人情報保護法制の体系と監督機関(イメージ案)

(参考)

未定稿

