

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8回） 議事要旨

日 時：平成26年11月11日（火）10時00分～12時00分

場 所：総務省第3特別会議室

出席者：藤原座長、大谷構成員、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 犬童参事官
総務省行政管理局 上村局長、讃岐官房審議官、大槻管理官、坂本情報公開・個人情報保護推進室長

議 事：

- 1 開 会
- 2 議 題
 - （1） 中間的な整理（座長試案）について
 - （2） 個人情報保護制度に関する国際的動向について
 - （3） 行政機関等が保有する個人情報の管理状況の点検結果報告及び指針見直しの方向性について
- 3 閉 会

<配付資料>

- | | |
|-------|--------------------------------|
| 資料1 | 中間的な整理（座長試案） |
| 資料2 | 個人情報保護制度に関する主な国際的動向 |
| 資料3-1 | 行政機関等が保有する個人情報の管理状況の点検（調査結果概要） |
| 資料3-2 | 行政機関等が保有する個人情報の管理状況の点検（調査結果） |
| 資料3-3 | 指針の見直しの方向性について |

(藤原座長) ただいまから「第8回行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」を開催いたします。ご多忙のところご出席いただき、誠にありがとうございます。

それではまず本日の配布資料の確認を事務局よりお願いいたします。

(事務局) 議事次第の下に、資料1としまして「中間的な整理(座長試案)」を前回から更新したものをお配りしております。その下に別紙と、報道発表資料を添付してございます。資料2が国際的動向の関係の資料でございます。参考1から参考7まで参考資料が添付してございます。それから資料3-1から3-3までが行政機関等の保有する個人情報の管理状況の点検に係る資料でございます。以上、過不足等ございませんでしょうか。

(藤原座長) それでは議事に入りたいと思います。

今の資料の説明でもありましたけれども、本日は前半で、前回の研究会での議論を踏まえた「中間的な整理(座長試案)」の修正についてご説明し、更にご意見をいただきたいと思っております。

後半からは、今後第三者機関の在り方の検討を行うに当たり、個人情報保護制度に関する主な国際的動向について、事務局に資料を整理していただいておりますので、それを踏まえてご意見をいただきたいと思っております。

それから最後の議題として、行政機関等が保有する個人情報の管理状況の点検結果について、事務局から報告があります。以上の前半と後半、トータルで3つが本日の議題であります。

それではまず前半部分といたしまして、「中間的な整理(座長試案)」について前回の議論を踏まえた修正点等について事務局から説明をお願いいたします。なお、本研究会のテーマでありますパーソナルデータについて、整理の可能な範囲で定義をおいてはどうかと思っておりますので、資料1別添として事務局に準備をしていただいております。それではまず説明をお願いいたします。

(事務局) 資料1の「中間的な整理(座長試案)」でございますが、修正点は赤字で記載しております。修正箇所を簡単にご説明させていただきます。

まず1ページでございますが、パーソナルデータにつきましては、これまでその定義を特に書かずに座長試案を書いておりましたけれども、文献を見直しまして整理を書いてございます。

「特定の個人を識別できなくても同一の人物であることを識別可能な情報など、従来の個人情報の定義では必ずしも捉えきれない概念」と仮に記載をしております。なお、このパーソナルデータの概念部分につきましては、資料1別紙といたしまして整理をした資料を用意しておりますので、後ほどご説明させていただきます。

4ページに進んでいただきまして、関係団体等からのヒアリングでの意見の部分でございますが、前回の会議でのご意見で、経済団体の「民間利用ニーズについては、具体的には把握していない」と、「具体的には」を追加してはどうかというご意見がございました。発言をされた経済団体と相談をさせていただきましたところ、この箇所はもう少し発言の

趣旨が伝わるような書き方にして欲しいというご意見がございましたので、赤字の部分を追加してございます。「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」等々、さらに、データカタログ整備が検討できないかといったご意見を追加して、その上で「具体的には」という言葉を追加してございます。

6ページから7ページの、パーソナルデータの利活用の部分や個人情報の類型化をしたところでございます。7ページの類型①につきましては、表中の類型①の一番右の「個人にとっての秘匿性」の部分につきまして、高いものが多いとしても必ずしもそれが全てではないのではないかと、あるいは、将来的にもっと整理をして利活用ができるものがあれば、そういう余地を残す書き方にすべきではないかというご意見が前回の会議でございましたので、①を、「高いものが多い」といたしまして、そのような趣旨を上の説明書きの部分に加えてございます。

そもそも表の趣旨についても分かりやすく、「取得プロセスの義務性・権力性」と「個人にとっての秘匿性」がおおむねこういうふうに整理されるのではないかとという表であることを加筆してございます。

9ページにお進みいただきまして、「利活用のニーズ」の部分でございます。一番下のところで、医療情報の取扱いは難しいものが多いところ、どのような利用が想定されるかを書くべきではないかといったご意見がございましたので、加筆させていただいております。

10ページにお進みいただきまして、上から2つ目の丸でございます。一定の国家試験の受験者等々とあるところですが、こういった情報の利活用の可能性の指摘が前回ございましたので、このパラグラフを追加してございます。

それからその下のパラグラフでございますが、ニーズの把握についての括弧書きを外しまして、現在意見募集を行っているという内容にしております。

これに関しまして、先ほど資料のご説明をしましたときに、資料1ー参考として報道発表資料をご紹介させていただきました。「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に関する意見募集」といたしまして、前回の会議の直後の10月31日から今週金曜日までの2週間、こういう形で具体的なニーズがあればお送りいただきたいと意見募集しておりますので紹介をさせていただきます。

本文に戻っていただきまして、今の箇所の下丸でございます。もともと少し文章のつながりが分かりにくい部分がございましたので、パラグラフを削除しておりますが、その内容につきましてはそれぞれ本文中に記載がございます。

1ポツ目の行政機関内部での部局を超えた利活用の話でございますが、20ページの各制度を組み合わせた活用という段落の中にこの内容の記載を移してございます。

10ページのもう1つのポツで、保有主体を超えたデータ様式、フォーマット等がばらばらであるという指摘ですが、もともと25ページの3つ目の丸に、「地方公共団体のルールへの波及への考慮」のところ、同じ内容のご意見を記載しておりますので、こちらに統合させていただきました。

11ページに戻りますが、「特定性を完全に失わせるまで加工したデータ」につきまして文脈が分かりにくいというご指摘がありましたので、赤字の部分を削除しております。

14ページから15ページ、それから16ページにかけて、利活用の対象となる個人情報の範囲についての記述でございます。先ほどの類型①の議論の延長でございます。単に①であるから除外するのではなくて、新たな制度の導入時には対象範囲の細かな分類は困難であるとしても、将来的なより精緻な分類の可能性も残すべきだという趣旨も加えてございます。併せて、表中の分類①は、もともとバーであったところを三角といたしまして、その趣旨を16ページに記載してございます。

21ページに進んでいただきまして、「行個法の下での“個人特定性低減データ”の位置付け」の中でございます。“個人特定性低減データ”を導入して規律をかけたときに、現行の低減化しないデータの目的外提供の規律も十分なものにすべきでないかというご意見がございました。一方で、“個人特定性低減データ”の規律をかけるのは、“個人特定性低減データ”であるからであって、もともと低減化しないデータとの直接の関連はないのではないかというご意見もございましたので、赤字の加筆している部分で、両論を併記してございます。

最後に25ページでございますが、「地方自治体のルールへの波及への考慮」のところでございます。住民に近い自治体のデータの内容、あるいは性質に配慮すべきというご意見がございましたので、その旨加筆してございます。

前回のご意見を受けました本文の修正部分は以上でございます。

それから別紙の「パーソナルデータの概念整理について」でございます。冒頭で申し上げましたように、パーソナルデータの概念整理がないままこの座長試案を作成してまいりましたので、今回、本文では文献を引用する形で脚注を付けさせていただきましたけれども、更にこの別紙におきまして内閣官房の検討会の技術検討ワーキンググループの考え方を基に、パーソナルデータの概念を整理してみたものでございます。

1つ目の丸のところでは、基本法と行個法の定義を並べまして、容易照合性の違いについて記述しております。

2つ目の丸でございますが、法制定時以降の高度な情報通信技術の活用が可能になったことなどによりまして、容易照合性の範囲が拡大している。すなわち識別情報が特定される可能性が高まり、識別により権利利益の侵害の可能性が高まったといったことがございまして、3つ目の丸にございますが、技術検討ワーキンググループでは、特定と識別を、特定とはある情報が誰の情報であるかが分かること、識別とはある情報が誰か一人の情報であることが分かること、といった概念に分けて検討がなされてきたものと理解しております。

ここで特定と識別といった概念を分けて情報を整理した上で、匿名化の手法が検討されてきたと理解しております。

裏面をご覧くださいますと、特定と識別の概念によりまして、技術検討ワーキンググル

ープの検討あるいは括弧にございます日経BP社の本を参考に、このような情報の分類ができるのではないかと図表を記載しております。パーソナルデータとある囲いの中で一番左にあります識別されかつ特定された個人情報、中央にございます識別されてはいるものの特定はされていない低減化された情報、一番右にございます識別も特定もされていない匿名の情報に情報が整理されて、技術検討ワーキンググループでは匿名化の手法が検討されてきたものと理解しております。

点線の矢印で記載しておりますけれども、基本法における個人情報あるいは行個法での個人情報の範囲が、照合性あるいは容易照合性の考え方によって、多少右や左にずれたりするのも知れませんが、いずれにしてもこの3つの類型をまたいでパーソナルデータというものを整理して、それを基に匿名化を考えていくことによって、プライバシー侵害のリスク等を考える際に、こういう概念整理が有用ではないか。この全体をパーソナルデータという理解で捉えられるのではないかという概念の整理を試みたものでございます。

これにつきましても後ほどご意見をいただければと思います。説明は以上でございます。
(藤原座長) ありがとうございます。

12ページの「“個人特定性低減データ”の導入は、世界で初めての試みであり、」の部分が大変気になったので、調べていたのですけれども、よくよく考えたらオーストリア法の発想はほぼこれに近いので、「世界でも稀である」ぐらいでいいのではないのでしょうか。

EU構成国の中でもかなりユニークな制度ですけれども、医療データを念頭において、間接個人情報という概念を導入していることで以前から著名な国です。個人特定性低減データと同じではないと思いますけれども、発想は似ていますので、初めてというのは少し控えめにしておこうということでございます。

それからご議論の前にもう1点申し上げますと、パーソナルデータの定義をせずにしたので、注の1を書きいただいたり、事務局と議論をしていたところですが、資料一別紙1は、この研究会で何を議論しているかをはっきりさせるために整理しておこうというもので、いままでの定義等とは関係ないという位置付けではないのでしょうか。

と言いますのは、特定又は特定し得る個人に関する人的あるいは物的な個別の情報が個人情報であるというのが各国に共通で、そこからいろいろなバリエーションが出てくることです。

この図は、ワーキンググループで出されて、頭の整理としてはとてもいいと思いますけれども、特定と識別を分けることがどういう意味を持つのか。改めて考えると、技術あるいは情報通信技術ネットワーク社会の進展で、この図の右のものがどんどん左に寄ってくるというだけの話ではないかという気がします。位置付けはやはり微妙ではないかと思直したところがあります。

基本法との整合性はいかがでしょうか。

(犬童参事官) 検討会の議論の途中で、準個人情報という話が出てきたときの事務局の

整理の考え方でございます。準個人情報については、ご存じのようにいろいろな意見があり、考えを改めまして、今は特定性をメルクマールに個人特定性低減データを考えております。

(藤原座長) では、今までの議論の整理であるということを明確に書いておいたほうがいいかと思います。今我々がこのように考えているものではないし、現段階の議論と整合性が取れない気がしますので、念のために申し上げました。

(讃岐官房審議官) 議論の整理の過程で、このような議論を経てきたという前提で概念整理を試みました。

(下井構成員) 今の点に関連した質問です。

1 ページの注 1 に、宇賀教授による大綱におけるパーソナルデータの定義はこうではないかという説明がございしますが、この説明と、資料 1－別紙「パーソナルデータ概念整理について」の今座長がおっしゃった、特定識別云々の 2 ページの図とでは内容が違わないでしょうか。

資料 1－別紙の 2 ページ目のパーソナルデータの図説では、大きな箱の中に 3 つの箱があり、3 つの箱のうち左の 2 つのことをパーソナルデータと言っているのが宇賀教授の説明ではないでしょうか。

(讃岐官房審議官) 宇賀教授のジュリストの論文を書かれた時点も、今年の 3 月で、犬童参事官のおっしゃるとおり、資料 1－別紙も宇賀教授の見解も中間段階を前提としていたことであると思います。

当初、宇賀教授の見解を書き、これでもなかなか十分に書ききれていないところがあると思ひまして、別紙の詳細整理をしていくうちに、説明が少し不正確になってきているところがありますので、犬童参事官のおっしゃった、中間的な段階で概念を整理してきたという趣旨であることが分かるように、両者、整合性が取れるよう、また正確性を失わせないようにしっかりと整理をしたいと思ひます。

(藤原座長) ありがとうございます。私が先ほど申し上げたのも同じ趣旨でございます。仮置きで置いてあるだけですのでそこは少し整理させていただきたいと思ひます。

それでは今 2 つ申し上げましたけれどもそれ以外のところについて、どなたからでもご意見ございましたらお願いをいたします。

(松村構成員) ありがとうございます。幾つか質問と意見を申し上げます。

7 ページでございます。表の①について、前回意見申し上げて、その点も配慮した修正をいただいているところです。

結果を考えますと、①と②の順番を変えたらどうかと思ひ至りました。①が義務的なので①に持ってこられたと思うのですが、②はもっと公権力の直接的な行使で、それ以前の問題のものでありますから、むしろ性格的には②が先に来るのではないのでしょうか。説明のところでもあちこち出て参りますが、まずは 1 つ目の意見でございます。

(藤原座長) ありがとうございます。確かに、秘匿性のところも、「高い」、「高いものが

多い」という順番であればひっくり返した方がいいかもしれません。

(松村構成員) 本日は「中間的な整理」となっておりますけれども、最終的にはこれができるだけ活用した形で最終報告が出るのかと考えまして、改めて見ますと文章的に気になるところが何点かございます。そういう意味では細かな点かもしれません。

9ページの2つ目の真ん中の丸の最後の段落です。「まず公益的分野、目的での利活用のニーズについては、前提として検討すべきではないか」とありますが、この検討すべき内容は何でしょうか。ニーズについて検討するのか、公益的分野、目的での利活用を前提として検討するのか、その検討の内容がどちらなのかが文章的によく分からない点でございます。

(藤原座長) これはニーズが存在することは前提にして、という文章です。

(松村構成員) ニーズが存在することを前提として、そういうものについて検討するという意味でしょうか。

(讃岐官房審議官) 書いた趣旨としては、利活用について一定のニーズがあることを前提として検討すべきではないかという趣旨でございます。

(藤原座長) そういう点については意見が一致しているということです。

(松村構成員) そういう趣旨であればそう書いていただければ分かりやすいと思います。

10ページの2つ目の丸です。2行目で「情報を低減したデータ」と書いてありますがけれども、「情報の個人特定性を低減したデータ」と書くのが正確かと思えます。

11ページの第2段落のボツに、「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」と書いてございますけれども、果たしてそうなのであろうかという疑問でございます。

2ページ一番下に、大綱の個人特定性低減データについての記述がございますけれども、「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」等々でございます。こういった加工をして、基本的には個人が特定できないあるいはしにくい情報として活用していこうというのがこの大綱の考え方です。そうしますと、個々のデータを見た場合には、当然のことながら、基本的には特定されない情報も含めて個人特定性データという概念を作り上げるのではないかと。

基本法の議論は、基本法の対象になるのかならないのか分からないような灰色の分野が情報技術の発展によって広がってきて、放っておくと対象になるのかならないのか分からないから取扱いができないということを解消しろという趣旨なので、この大綱に従った個人特定性低減データという概念を持ち出した場合には、個々に見れば特定性がないものも当然入り得るわけです。それは加工の仕方によって、その範囲、レベルはかなり変動しますけれども、個々のデータによれば個人情報の定義でないのが当然入り得る概念であるというのが私の理解です。

そうするとここで書いてあるような、11ページのような表現で単純化していいのかどうか。私も十分に理解できていないのかも知れませんが、その件については疑問を

保留させていただければと思います。

12ページ一番下の丸でございます。「グラデーション」という、余り使い慣れない言葉が使われております。大きな差があるとか隙間があるという意味で使われていると考えた場合に、この前段の部分と後段の部分は順接なのか、逆説なのかがよく分からない。逆説のような気もいたしますけれども、その文章表現は、どういう趣旨で書かれているのか。その趣旨をもう少し分かりやすく書く必要があるのではないかというのが意見でございます。

(下井構成員) 以前に私が発言したことに関わることではないかと思えます。「グラデーション」というのは段階があるという意味です。一方の極には100%公益目的のもの、他方の極には100%商業目的のもの、その間に、観念的に言えば、80%公益的だけ20%私益とか、半々であるとか。あるいは私益のほうが大きいけれども若干公益的なものもある等。そういった、二分はできない、両者の間には段階的な違いといいますか、両者の違いは段階的なもので、徐々に違ってくるものだという趣旨で申し上げたつもりですので、大きな差があるというわけではありません。したがってここは順説ではないかと思えます。

(松村構成員) 15ページでございます。3つ目の丸に散在情報について対象から外すと書いてございますけれども、そもそもビッグデータという取りかかるところの趣旨から外れているという部分がうまく書ければ、もう少しスマートになるのかという気がいたしました。ただ、私も具体的な知恵があるわけではございません。

最後に21ページの3つ目の丸の4行目のところにです。「新たに「定義」まで設けるかは別として」と書いてあります。

もちろん今後改めて検討するというのであれば結構ですけれども、外部提供について措置を行うこと以上に、個人特定性低減データについて行個法の中でどう位置付けるかというのは、ある意味では議論の本幹に関わる事項ではないか。そこを「別として」ということで済むのかということでございます。以上でございます。

(藤原座長) ありがとうございます。いろいろご意見いただいたうちの、修文的なものとは別として、15ページの散在情報のところに記載している個人特定性低減データの考え方は、この法律の中で、ウェブデータとだけ対応するものではないという問題意識で書かれているわけです。

いろいろご指摘いただいた中で、個人特定性低減データの位置付けについては、2か所にわたってご指摘いただいたご議論があります。要するに、基本的には目的外提供の緩和として個人情報として位置付けるのか、あるいは別の概念として盛り込むかというご趣旨でしょうか。

松村構成員がおっしゃるように、位置付けの問題が一番重要だと思いますので、その点を念のために確認させてください。

(松村構成員) 基本法の検討の在り方がもう少し具体化すれば、それを参考にできるわ

けですけれども、最初に申し上げましたように、個人特定性低減データという概念は、従来の個人情報の範囲に入るものも入らないものも両方ひっくるめたような、それが明らかでないような範囲の概念を新しく持ち出すのではないかと思います。

個々に拾えば個人情報であるものもないものもひっくるめて、利活用のために一定の措置を行ったものの取扱いを定めていくという考え方に立てば、個人情報という定義があってその範囲内でのみ目的外利用提供の仕組みを作ることが適当なのかどうか、というのが私の理解です。

その点はかなり大きな問題かと考えます。そういう意味で、「別として」ではまずいのではないかというのが私の考えです。

(藤原座長) 宍戸構成員どうぞ。

(宍戸構成員) ご指摘の21ページの「新たに定義まで設けるかは別として」ですけれども、私が理解していたのは、新たに定義規定を置くかどうかは「別として」という趣旨です。

行個法2条の中に、個人特定性低減データというかどうか、文言は基本法の定義と合わせる形になると思うのですが、定義規定を置く形にするのか。それとも現行8条の目的外利用の中に「こういうことができる」といったときに、括弧して中に入れて書くのか。

個人特定性低減データがどういうものであるかを概念的にはっきりさせないことには記述もできませんので、その意味では何等かの規定を置くのだろうし、当然書くのだろうと思います。

ただそれを定義規定の中に置くかどうかは基本法との並びで検討しなくてはならないから、基本法を待たなくてはいけないという趣旨で、「別として」と書いてあるのかなと理解していました。

そうであるとすれば、松村構成員がおっしゃっていることとそれほど大きな違いがあるわけではなく、そういう趣旨が分かるように書いておいた方がいいのではないかと、というご提案でございます。

(藤原座長) ありがとうございます。21ページは宍戸構成員のおっしゃるとおりだと思うのですが、そもそも論として、松村構成員は、個人情報に含むのかと個人情報の中に位置付けていいのかどうかというところにご疑問を持っておられる。ただそれについては定義との関係で、例えば下井構成員は別の考え方だと思います。いかがですか。

(下井構成員) 少なくとも、行個法上の個人情報というのは、個人に関する情報の中でも個人を識別できる情報のことです。

特定性を低減するということは、もともと特定性ができるものであるからこそ低減するという概念が成立するのだろうと思います。したがって、ここはちょっと強調しておきたいと思いますが、“行個法上の個人情報”の中に個人特定性低減データは内包されるという理解で私はずっと話をしてきたつもりでございます。

松村構成員が私と若干違う前提であるだろうということは、気が付いてはおりましたけ

れども、その点を踏まえて、この21ページの点は書いておかないと、ちょっと議論がすれ違ってしまいます。先ほど事務局説明では両論併記とおっしゃっておられて、確かにそういうやり取りがあったことも明確に記憶しておりますけれども、その前提をはっきりさせておかないと、すれ違った議論がそのままただ単に対立しているかのごとく記録に残ってしまい、議論が混乱してしまうような気がいたします。

(松村構成員) その点で非常に大事な概念、考え方があろうかと思います。今の行個法は、根っこが個人を特定できるデータであればその中から特定できないような形で抜き出したものも、根っこの個人情報として保護の対象となっているという考え方、そのように捉えられている可能性が非常に高いです。

そうではなくて、個人特定性低減データを取り出した場合には、根っこの元の個人特定性低減データと切り離れた形で、それ独自の利活用のルールを、法律を作る方がよりすっきりする。そうすると、基本法ともくっつけた形で、例えば医療情報等がどうこうという議論がありますけれども、それとパラレルでくっつけた形での利用が非常に進みやすいと考えています。ですので、ある意味では行個法の考え方をかなり部分的に転換する部分もあるのかなというのが私の考え方です。

(下井構成員) すいません、よく分からなくなってきましたのですが、個人情報でなければ、個人情報保護法の規律対象ではないわけですね。

今の松村構成員のお話で、その個人情報でないものを利活用するというのであれば、それは情報公開なり何なりで対応できるので、この法律をいじる必要はないのではないのでしょうか。

(松村構成員) 個人特定性低減データについての基本法の議論のスタートはそもそも、基本法の対象となる個人情報であるのかないのか分からない範囲が出てきているし、あるいはそういう形での利用を新たに法的に明確に位置付けて、疑問のない形でこのルールに従えばいいという範疇を新たに作ろうという概念ではないかと思います。

その中には従来の考え方而言えば、元の根っこのものと切り離せば、個人特定性がある程度あるものもあればないものもある、あるいは加工の仕方によってはその程度は変わってくるという範疇の個人情報の概念を新しく付け足すのではないか。

だから、それは個々の個人情報の中で、行個法でもそうですが、個々に、これは個人情報であるがこれは個人情報でないとする、利用をどうこうすることはとてもではないですができない。ですので、それをひっくるめて従来の法律の対象になっているかどうかは置いておいて、ひっくるめて一定の取扱い利活用のルールを作ろうとしているのではないかと私は考えております。

(藤原座長) おっしゃることは、部分的にはよく分かるのですけれども。

個人情報に位置付けるかどうかというお話で、先ほどから根っこと言われているのですけれども、個人情報保護法の世界で、よく外国でも言われているのは、個人情報とは相対的な概念だということです。

例えば特定性でも、絶対的なものなのか、実務的に特定性が排除されたら特定性がないというのかも相対的だと思うのです。

それと同様の意味で、個々でも個人情報かどうかという個人との関連性も相対的で、何等かの情報を抜いてしまえば、定性的といえますか、パーマネントに個人情報でなくなるものもある。また、ある意味で、一瞬といえますか、何等かの関係でコンテキストとの関係で個人情報でなくなるものもあるという話だと思います。

それを前提としたときに、法体系として行個法は、容易照合性も置いていないし、そこは別段個人情報として扱ってしまっても規律ができるというところでは。宍戸構成員が言っておられるのはそういうお話だと思います。

もっとも、松村構成員がおっしゃるように、基本法との整合性はどちらにあるかという問題は残るとは思います。

もう1点申し上げますと、この間までの議論ではどちらかというと、行個法の中に置いて、整理して構わないのではないかというお話だったと思います。松村構成員は確かにそれとは違う位置付けであるというお話であったので、この両論併記の趣旨は、大体は行個法の中で位置付けるという話でもあるのですけれども、しかしながら松村構成員のようなお立場もあるという意味で、別の立場も書いておくということで一旦はよろしいのではないかと思います。

宍戸構成員どうぞ。

(宍戸構成員) 基本法の改正に関する制度改正大綱の議論の経緯について、1点補足をさせていただきたいと思います。

事務局に配布していただいている資料集の最後にあります、制度改正大綱の7ページから8ページの辺りをご覧くださいと思います。

個人特定性低減データについては、7ページの「Ⅱ 制度改正内容の基本的な枠組み」の1におきまして、「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等」とございます。要するに、個人情報については本人同意がなければ第三者提供ができないところ、個人特定性を低減させることによって、本人の同意がなくても個人情報であったものを提供できるようにするという議論の経緯で、個人特定性低減データを検討会で議論していたものと、私自身は参加して思っておりました。

つまり先ほど下井構成員がおっしゃられたような、個人情報から落ちることとしてくるというものとして個人特定性低減データは考えられているわけでございます。

他方、松村構成員がおっしゃられているような、個人情報あるいはそれ以外のものも含んだ問題については、既に藤原座長から、行個法の側から見たときに確かにそれはあり得る議論だというご指摘がありましたが、基本法での議論としては、今の問題は8ページの「2 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の活用」の中の1ポツで、個人情報の範囲をきっちり明確化しようと整理をしていたと思っております。

要するに、個人特定性低減データを作る、つまり個人情報の本人同意なくとも個人情報

を第三者提供できるようにしようとするための個人特定性低減データの議論と、個人情報の範囲の問題は一応別ラインで、基本法の改正論議においては議論していたという点、その経緯だけ補足させていただければと思います。以上です。

(松村構成員) もう一言だけ申し上げます。そうは言ってもやはり個々のデータを見た場合には、定義の置き方によっては個人情報でないものも当然含める。それをトータルとして扱っていかねば利活用が進まないというのが、基本的な考え方かなと思います。

(宍戸構成員) 松村構成員がおっしゃるとおり非常に重要な指摘だと思っております。

問題は、利活用を図るときに、個人特定性低減データとして利活用を図るやり方もあれば、個人情報の範囲を明確にするとか、これは入れるこれは除くということをはっきりさせることによって利活用するという、いろいろなやり方があるのではないのでしょうか。

ここでは1つの利活用のやり方、すなわち個人情報について本人同意がなくても提供できるようにする、そのために引換えに個人特定性を低減するという系譜のものとして考えられていたということでございます。

松村構成員のおっしゃられていることは、今の話とは別の次元のものとしてあると私は思っております。

(藤原座長) ほかのご意見も伺わなくてはいけないので、位置付けは位置付けとして、松村構成員の議論はしっかり記述、記録に残す。まだ「中間的な整理」ですので、このあたりでいかがでしょうか。私のイメージしている最終取りまとめは、従来もあったようなもので、条文がイメージできるような最終取りまとめにしたい、できればそう願っていたと思っています。この中間的な整理が確定ではありませんので、ひとまずこれでよろしいでしょうか。

ほかに、どこでもご議論、あるいはご指摘をいただければありがたいのですが。

(下井構成員) 1点だけよろしいでしょうか。21ページです。

先ほどから議論になっている3つ目の丸。両論併記の部分ですけれども、個人情報という言葉は基本法上の概念、そして行個法上の概念、更には法律を離れた一般的な認識としての概念、以上の各概念の間には若干のずれがあるのではないかと思います。

そういう状況で個人情報という言葉を使うときは、やや神経を使ったほうがいいのではないか。そういう前提の下で、21ページの3つ目の丸の最後の辺りですけれども、「従来の個人情報との規律」と記載されていますけれども、これは行個法8条、9条の話ですので、「保有個人情報の目的外提供についての従来の規律」としておかないと、誤解され、一人歩きする可能性があるかなと思いましたので、そこはそのような記載をお願いいたします。

なるべく保有個人情報についての規律の話のときには、「保有」と付けておかないと、ただ単に「個人情報」という言葉を使うと、様々な意味で誤解されかつ一人歩きしかねないような気がします。ですので、8条、9条の話をするときは、「保有個人情報」という言葉ができるだけ使った方がいいのかなという気がいたします。

もう1点は、同じ段落に、私の指摘に対して松村構成員が反論された部分がございます。

私の記憶では、個人特定性低減データを提供したあとの状態に対する規律が必要だろうという話に対して、それであれば、現在の、個人特定性を全く低減しないままに、保有個人情報に公益上の必要性などから目的外提供、外部にさえ提供している。それに対する規律が弱いまま、個人特定性低減データの提供についてのみ規律を強めるのはおかしいので、現行法上の目的外提供についての規律も強化すべきだと申し上げました。

それに対して松村構成員は、その点についての立法事実はないのだから必要ないのではないかとおっしゃられたと思います。

ですから、必要がないという見解が示されたのであって、「関連しない」という指摘ではなかったのではないかと思うのですが松村構成員いかがですか。

(松村構成員) おっしゃるとおりです。

(藤原座長) 規律と保有個人情報の目的外提供の記述は関連しないという部分をどのように修正しましょうか。

(下井構成員) 「従来における保有個人情報の目的外提供については、それを改正する立法事実がないのだから検討する必要はないのではないか」ということではないでしょうか。

(藤原座長) 結論は関連がないということになります。

(下井構成員) その結果として関連はない、となるかもしれません。

(藤原座長) 分かりました。議論を正確に反映するように修文をさせていただきます。ほかにはいかがでしょうか。

21ページの4つ目の丸ですけれども、「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」の後には「保有個人情報」ですか。分かりやすさよりは恐らく、行個法の中での厳密性、できるだけ正確にという先ほどのご意見だったと思います。

そういう意味でほかのページに同じ記述がないかのチェックが必要です。

(下井構成員) どこまでこだわるかというのは1つあり得ると思います。私でしたらこだわってしまうのですが、その点は全体的な分かりやすさという問題もあると思いますので、それほどこだわるつもりはありません。

ただ、先ほどのところは、そこら辺をはっきりさせておかないと、議論がすれ違ってしまふかなと思います。

(藤原座長) しかし、基本概念ですし、そもそも基本法と行個法で言葉は違いますので、そこは正確に書いておきたいと思います。

ほかにはいかがでしょうか。

個人特定性低減データの位置付けについてはご議論があったということですが、この「中間的な整理」としては目的外提供の緩和として位置付けているけれども、松村構成員のような意見があったということも記載して、まとめさせていただくことにしたいと思います。

それから先ほどのパーソナルデータの定義等については、IT室とも相談していただいて、中間段階の定義ではなくて、現時点でどう考えているか先ほどの注の部分も含めて、現在の記述として最も妥当なものにさせていただきたいと思います。

(下井構成員) この定義はこれ以上変わらないのでしょうか。

(犬童参事官) はい。

(藤原座長) この座長試案については、前回今回とご議論いただいて、ほぼ議論が集約できたのではないかと考えます。もしご了解いただけるようでしたら今日のご意見も含めて「中間的な整理」をまとめるということで、最終的な修正は今日のご議論を十分踏まえた上でという条件付きですけれども、私にご一任いただくということでよろしいでしょうか。

ありがとうございます。

それでは、最終的に文言を調整させていただいて、出来上がり次第事務局を通じて皆さまにご連絡をした上で本研究会の「中間的な整理」として公表したいと思います。

どうもありがとうございます。

続いて、本日の2つ目の議題です。そろそろ第三者機関の予習をしておかなければならないということで、個人情報保護制度に関する国際的動向の部分に移りたいと思います。

国際的な整合性の観点については、宍戸構成員から初回に既に提出資料をいただいているところです。これらの検討はぜひ必要だということでもあります。

事務局に資料を整理していただいておりますので、まず事務局からの説明から始めたいと思います。お願いいたします。

(讃岐官房審議官) それでは資料2に基づきましてご説明させていただきます。

国際的動向ですけれども、この資料には1としてOECD、2としてEUのことが書かれています。OECDは加盟国に対してこのようにしなさいということを行っている。EUにつきましては域外国に対しても、後で述べる十分性について触れられていて、その2つを整理させていただいてございます。

それでは1のOECDのところからご説明させていただければと思います。

OECDは、1980年に、ここに述べられているプライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告を定めています。

このOECDの勧告は、OECD8原則を主な内容としてございます。勧告には加盟国に対する拘束力はありませんけれども、いわば事実上の国際標準となっている。

OECD8原則は、収集制限、データ内容、目的明確化、利用制限、安全保護、公開、個人参加、責任の原則でございまして、各国の立法等もこれを標準としてやっておりますし、日本でもまず行政機関が保有する個人情報に関して、8原則に即した保護の在り方が検討されまして、その結果この8原則に即した形で1988年に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が制定されてございます。

民間部門につきましては当初ガイドラインに基づき対応しておりましたけれども、20

03年に法律として個人情報保護法が制定された。そのとき併せて行政機関法も全面改正されてございますけれども、現在の行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律は、改正前は電子計算器処理に限っていたのですけれども、紙情報も含めた形での規律としています。その際、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も制定されてございます。

その後OECDの流れといたしましては、大きなものは2013年のプライバシーガイドラインの改正で、1980年の当初ガイドラインの策定から30周年を機に見直しを行ったものでございます。

しかしながら上で述べた、上記8原則の内容面では変更を加えるものではない。それはそのままの形で残っておりますけれども、それに追加してでございますが、下から3行目にありますとおり、新たな内容として各国における実施（**national implementation**）に関して、プライバシー執行機関について、次のページにございますが、記述がなされてございます。

「ガイドラインを履行するにあたり、加盟国は以下の事項を実施すべきである」とございます。プライバシー執行機関は原語にありますとおり **enforcement authorities** という複数形になっております。これを「設立して維持し、当該機関の権限を効果的に行使し、客観的かつ公正で一貫した基準に基づく決定を行うために必要な管理組織、リソース、技術的専門知識を備え」と、ここで区切って理解していただいて構わないと思います。

これに関する説明が、補足説明覚書に記されてございまして、抜粋は後ほどご覧いただければと思いますけれども、プライバシー執行機関に関しては国によってはこれを「単一の組織（**in a single entity**）に統合することができない場合があり、それらの組織を全体として執行制度を備えているものとして認めることができる」と整理されてございます。

このような議論に至る過程について、下の枠囲いの中、これはOECDのプライバシーガイドラインについてまとめた本に書かれている論文の中からの抜粋でございます。「本項の検討の過程においては、単独の機関が必要であるとの意見が EU から示されていた」と説明がございます。

ここに単独とありますけれども、後の議論を見ますと、単独と、括弧にある **independent** つまり独立性の両方の議論なのかなと思われま。

アメリカとEUとのいわば対立構造が出てきているということです。アメリカからは単独あるいは独立の機関を設置することは困難であるという見解が示されたとございまして、ここに書いてございますとおり、むしろ独立性の議論かと思えます。大統領府が連邦行政機関を管轄して、プライバシー執行機関についてもそのようなやり方を取っているということでございます。そのような、大統領の権限に由来することを監視監督する機関を、単独独立性のあるものとして認めることは憲法上認められないという考えがあるのではないかと。

さらに諜報活動を行っている機関は、別途の機関による監視が必要で、単独の機関は適

当ではないのではないかということから、ここに **independent** という言葉を入れることについて、最終的には入れないという結論に至ったというようなことであります。

なお書き以下は、我が国の個人情報保護法の執行においても個人情報の取扱業務を所管する各省の主務大臣が執行する形をとっている。これは民間部門において、事業分野別にガイドライン等を定めてそれを主務大臣が見ているという形をとっている。つまり、単独の機関が統一的な執行機関とされていないというのが現状であるということでございまして、我が国はアメリカと同様の考え方に立つものになるだろうということで、単独 (**independent**) という言葉は削除されたと、このような経緯が書かれています。

3 ページは補足的な説明ですけれども、OECDガイドラインにおける個人情報の定義と対象範囲については記載のとおりでございます。

1 つ目のポツで個人情報の定義、英語ですから **personal data** と記載されているわけですが、個人データ (**personal data**) とは、「識別された又は識別されうる個人 (データ主体) に関するすべての情報を意味する」とされ、この文章はかなり国際的にも標準的な文言として使われているものでございます。

対象には公的部門、民間部門双方かを明確に書かれているわけではありませんけれども、公的部門、民間部門双方に、ガイドラインの考え方は浸透する必要があるという記述がございますので、そこから当然類推されることかと思えます。

以上がOECDについての説明であります。

IIとしてEUでございます。EUにつきましては、1995年にEUデータ保護指令 (**Directive**) が出されています。

この指令の位置付けですけれども、加盟国に個人データの取扱いに関する共通的な法律等の制度を求めるものでございます。指令は一般の性格で、加盟国を直接拘束するものではなく、加盟国は一定の裁量権の下に国内法として整備することとなるというものでございます。

括弧内のなお書きにあります、現在加盟国内で直接法律としての効果の位置付けを持つ規則の策定について、内容の調整が進んでいることについては後述の「2」でご説明したいと思えます。

少なくとも今、この段階においてはこの指令が現在EUの中で効力を持っているということでもあります。

この指令の中では、プライバシー保護等の観点から、個人データの内容面での取扱いについて定めるとともに、第三国への個人データの移動に関し、第三国が十分なレベルの保護を確保している場合に限ると規定していただいております。括弧書きに英語を記載してございます。「**only if, the third country in question ensures an adequate level of protection**」とあり、**adequate level** は適切なレベルですけれども、通常は十分なレベルと訳されていて、十分性というのが用語として浸透しておりますので、以後これを十分性と訳していきたいと考えます。

この十分性の問題はIT本部での議論でも取り上げられてきたところでもあります。この内容については次の説明にございます。

括弧書きにありますとおり、十分性の認定は申請に基づいて欧州委員会が認定するものですけれども、域外国でこの十分性の認定を受けているのは下の注書き以降に小さく書いてある11か国・地域であります。日本は含まれておりませんし、アメリカも含まれていません。日本は未申請でございます。

1つ目のポツでございますけれども、この十分性については25条と26条も関連するのですが、25条において「加盟国は、(中略)個人データの第三国への移動は、当該第三国が十分なレベルの保護を提供している場合に限られる」ことが規定されています。

2項には、「第三国における保護レベルの十分性は、一連のデータ移転作業を取り巻く全ての環境に照らして査定されるものとする」とあり、何か1つ1つの条件等を示しているというよりも、全体を見て査定していく、内容と手続と両面から見ていきますという趣旨が書かれております。

これだけでは抽象的なので、これに関して作業文書が策定されて、十分性が何を意味し、個々に判断される場合どのように判断されるべきかの枠組みの概要を示すものであると趣旨が書かれております。

作業文書について十分な保護を構成する要素として、1つとしては内容原則、2つ目としては手続・実務上のメカニズムが挙げられています。

内容原則はここに書いてあるとおり、OECDの8原則等を踏まえたものでありますけれども、目的、データの質と相応性、透明性、セキュリティ、アクセス、訂正、および異議を唱える権利、二次移転の制限等々が書かれています。

2つ目のパーツに、手続、実務上のメカニズムとあり、この中に執行機関が書かれているのですけれども、その執行機関の部分についての記述を抜き出してみると次のとおりでございます。

総論的部分において、第三国において適用されるデータ保護規則の内容のみならず、当該規則の有効性を確保するために整備される制度についても検討する必要があるとし、欧州でのこれまでの(各国の立法の)傾向の1つとして、例えば、監視や苦情調査の機能を持つ監督機関、**authorities** と複数形が起用されております、の設立が欧州の傾向となっていると総論的に説明した上で、メカニズムの個別の項目の中で、これもまた欧州では独立した権限機関の形での「外部監督」制度がデータ保護コンプライアンスシステムの必要な機能であることも広く合意されているとございます。

広く合意というのは、下にあります **broad agreement** ですが、広くというよりも大筋で合意されているとこういうことかと思えます。これは仮訳を提供いただいているのですが、語感等もあろうかと思えますので、注にも書かせていただいております。

データ保護の十分性を評価する基盤を設けるために、データ保護手続システムの根本的な目的を明らかにする必要があると書いているところでございます。

5 ページの大きな括弧書きの中ですけれども、充分性に関するこれらいずれの記述の中においても、監督機関の在り方に関しては、欧州各国の状況が基本認識として述べられているというところであります。充分性評価に当たっての具体的な要件、基準が示されているという記述にはなっていないということでございます。

ところで域内国における充分性をどう判断するかですが、域内国では監督機関について、EU 指令はどのようなことを求めているのかを参考としてお示しすると、28 条でございます。

1 項で、「各加盟国は1つ又は複数の公的機関」、**one or more** な公的機関が、「規則の国家領域内での適用を監督することに責任を有することを規定する」と、国内法でそういうことを規定しなさいということであります。

「このような機関は付託された職務を、完全に独立して」とあります。ここで先ほど **independent** という言葉が OECD プライバシーガイドラインの説明時に問題になったことですが、ここでは原文で見ますと、2 つ目のパラグラフの真ん中にありますとおり、「**act with complete independence in exercising the functions entrusted to them**」と書かれて、これは域内国に対してこのようにしなさいということが言われてございます。

次の丸は参考として、日本は充分性認定を受けていないということですが、受けていない国に対する場合についても規定がございまして、26 条に免除という規定がございまして。「標準的な契約条項として欧州委員会が決定する契約」、いわゆる標準約款のようなものを定めれば、日本の事業者が欧州からのデータ移転を受けることができるということになっていて、日本の企業は多くこれによっているということであります。

続いて「2」として、今調整中の EU データ保護規則提案、規則提案という形で欧州委員会にかかってございます。現在提案段階にあるということで、各国と内容を協議中。先ほど申し上げたとおり、これが決定されるとこれ自体が域内各国で国内法としての効果を持つということであります。

第三国のデータ移転に際しての充分性に関しては、40 条、41 条に規定してあります。41 条第 2 項の (b) で、「十分な制裁権限も含めた責任を負う独立監督機関が 1 つ以上存在し、かつ効果的に機能していること」という規律が、少なくとも今の案には記載されてあります。

ただいずれにしましても、全体として内容は調整中で注視をしていく必要はあるかなということであります。

EU の充分性については、IT 本部等でもあるいはそれが始まる前から様々な局面で議論はなされてきたと理解しておりますけれども、それについて「3」として幾つか補足を書かせていただいております。

現在の日本の状況ですけれども、小林慎太郎さんという野村総研のアナリストが書いた「パーソナルデータの教科書」にも書かれていることです。現在の日本の執行体制については不十分である、権限分散とか法的機関の監視や個人の権利利益の保護が不十分である

と言われている。これがEUから指摘されているという見解が示されておりますけれども、これもいろいろ調べてみますと、EUから正式な見解が示された文章は存在していない。

注に書いてございますけれども、2009年にEUのコンファレンスがあったときにいろいろな話をした中で、ペチャコバさんという当時EUのデータ保護部門のデスクオフィサーとされています事務官がプレゼンテーションをし、あるいは日本の関係者と話をした中で、一環として、1つ目のポツに書いてありますとおり、「日本は個人データ及び基本権に関して十分なレベルを提供している国であるとは、EUによってはまだ考えられていない。」とあったとのことでした。

まだという意味は次にありますとおり、まだ充分性認定を受けていないし申請もされていない、まだ申請されていないという段階でありますので、当然認定はされていない。こういうことを言っているのだと思います。これが様々いろいろなところで拡大解釈されると、先ほどの「パーソナルデータの教科書」などの見解にもなるのかと思いますけれども、いずれにしても正式な見解として示されているわけではないということです。

注の最後のところで、先ほど充分性の認定を受けていない国は標準契約などでデータの移転をEUとの間でできる仕組みになっていると説明したところですが、経済界は、少なくともこの委託調査をした2009年、10年の段階においては「データ保護政令に至急対応しなければならないという声はあまり見られず、過剰な規制は望ましくない」と言っていたとのことですし、IT本部のヒアリングあるいはこの場でのヒアリングでも、これを使っていて、今のところ特段の不自由はないのではなかろうかという趣旨も見受けられたかと思えます。

7ページでございますけれども、「(2) EUデータ指令における個人情報の定義について」、個人情報をどう定義しているかです。

(a) といたしまして、個人データとは「識別された、又は識別され得る自然人（データの対象者）に関する全ての情報を意味する」とされています。識別され得る自然人とは、ここにはID番号とか、いろいろな固有な、特有な1つ又は複数の要素を参照することによって、直接的又は間接的に識別され得る者をいうということで、幅広くいろいろなものを照合して個人が特定できるようなものを、幅広く捉えている。

先ほどの「パーソナルデータの教科書」などにも、EUにおいて保護対象となる個人情報は広く捉えられているとあって、こういうことを考えると、EUとの関係で同一性を確保するならば、パーソナルデータの収集、利用の枠においても本人の同意といったものは本当に必要ないのであろうかという問題点、あるいは見解も示されている。これを考えると、EUとの関係は充分性の議論がありますけれども、充分性の議論、執行機関の問題だけではなくて、幅広く個人データ保護規制の内容、範囲等の関係でどうなのかといったことも含めて、EUは全体を見て査定すると言っておりますので、そういったことをしっかり見ていかないといけないでしょうし、執行機関だけを取り出しての議論は、それだけで全体が分かるものでもないのではないかと思います。

資料2に、参考1、2、3とありますけれども、先ほどのEUの関係の様々な文章の原文の抜粋です。EUについては原文がそのまま卓上備付資料集の中に入っておりますので、必要に応じてご参照いただければと思います。

資料2－参考4は、先ほどのEUのペチャコバ事務官のプレゼンテーション全体ですとか、その他、各府省、経産省、消費者庁が行った委託調査の中でどのような議論がなされているのかを抜粋させていただいたものでございます。

続きまして、資料2－参考5という横長の表でございます。

今、国際機関の関係もご説明しましたが、各国はどうなっているかについて、未定稿でございますが、手元の資料で分かる範囲で今調べたものという資料です。さらにその後いろいろな変更があったりしたものが十分に反映できていないというものもございしますので、そういう意味で未定稿とさせていただきます。

簡単に申し上げますが、最初にイギリス、フランス、ドイツ、オーストリア、これらはEU域内国です。イギリスでは、個人情報保護について公的部門と民間部門を通じて、法規制は単独立法で、監督機関も公的部門、民間部門を通じて、情報コミッショナーという独任制の方が単独で行ってございます。

フランスにつきましても、法律も単独ですし、監督機関も CNIL というそうですけれども、単独に置かれてあります。

ドイツにつきましても、法律は単独の法律でございますが、ただし、公的部門と民間部門についての規律を書き分けている。規制機関、監督機関については公的部門と民間部門とで違っておりまして、国については連邦データ保護・情報自由監察官、州あるいは民間部門については、各州の監察官あるいは内務省の監督官庁とございます。ここは、内務省の下にあるという問題がEUから指摘されて、そこについては位置付けを替えたようでございますが、最新の情報が反映できておりませんでしたので、資料ではこのように記載しております。いずれ訂正したいと思います。

オーストリアにつきましても、法律は単独、ただしドイツと同じように書き分けがなされている。規制機関は、データ保護委員会とデータ保護審査会があります。これも欧州との関係で修正があったようでございます。これも最新の情報を反映して訂正したいと思います。

北米にいきまして、カナダであります。法律につきましてもは複数、公的部門と民間部門それぞれの法律になっていて、公的部門、国については、連邦プライバシー法がございします。他方、監督機関はカナダプライバシーコミッショナーが単独でやっている。

アメリカにつきましても、公的部門は連邦プライバシー法、民間部門は法律自体も分野ごとに規律をしているセクトラル方式と言われておりますが、それぞれ分野ごとにばらばらとなっております。

監督機関につきましても、公的部門は行政管理予算庁（OMB）、大統領府の中にある行政管理全体を担当している部門が、この行政機関のプライバシー保護についての監督も1

つのセクションとして担当している。

さらに民間部門につきましては、F T Cを中心としつつ多数の機関が実際に監督をしている、このようなやり方であります。

まとめとして4ページですが、法体系が共通かあるいは法律が分かれているか、監督機関が単一かあるいは官民別や複数になっているかを分けてみると記載のとおりかと思いません。

5ページ、6ページは先ほどの国際機関の話ですので説明は省略したいと思います。

最後に、資料2－参考6ですけれども、それでは我が国の国の行政機関あるいは独法に関する施行の様々な監督はどのようになっているかです。タイトルにございますとおり、行政機関等個人情報保護法の施行に関する総務大臣の権限・役割及び情報公開・個人情報保護審査会の所掌等でございます。行個法を所管しているのは総務大臣でございます。

総務大臣は、各省横断的に規律を図る施行責任を有している立場でございます、それを担保するために権限が設けられておりますし、実際の運用でも様々な局面でいろいろなガイドライン等を発出しております。

具体的な権限は以下のポツに記載してございます。行政機関個人情報保護法は、個人情報の保有主体である各行政機関の長の義務、取るべき必要な措置を規定しておりますが、その上で、法運用の統一性、法適合性を確保するとともに個人の権利利益を保護するとの観点から、保有主体たる各行政機関の長等から離れた、いわば独立的な立場にある総務大臣の権限として以下を規定しているということです。

抜き出しますと、第10条では、個人情報ファイルの保有等に関する事前通知、ここに書いてあるとおり、統一性、法適合性を確保するための権限でございます。

47条では、開示請求をしようとする者、そのほか一般にですけれども、情報の提供のため案内所を整備するというので、これは総務省の出先に整備をしているものです。自己情報の開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権制度やその手続について教示、案内等を行っている。どの行政機関にどのような情報があるのか、自分の情報はどのファイルにあるのかということについての案内を行えるようにしようということでもあります。

49条では、施行状況の公表があり、毎年度施行状況調査をまとめてございます。施行状況を随時把握して必要な改善措置があればそこから必要なことをやっていくということであると思います。

より個別具体的には、1ページの下50条と51条でございます。この法律を達成するため必要があると認めるときは、各行政機関の長に対し総務大臣は個人情報の取扱いに関する実施状況について資料提出及び説明を求めるとともに、総務大臣は必要があると認めるときは各行政機関の長に対し意見を述べるができるということで、趣旨としては欄外に書いてございます。先ほどのファイルの保有状況であるとか法施行状況の調査、更には個々具体的に国民等からの苦情などがあれば、本法の違反、不適切な運用が疑われる場合、必要な意見を述べて改善を図るためにこのような規定がおかれている。これはコン

メンタールに書いてあることでございます。

このような法律上の権限がございますけれども、実際に運用についてはもう少し幅広く行っているところでございます。①として各種指針、特に運用指針でございます。

平成15年の改正を受けて、16年に全般的な指針を定めて、各保有主体である行政機関における個人情報の正確性、安全確保、利用提供の制限等、このような制度的措置がしっかり担保されるような具体的な指針を定めてございます。

②として、また後ほど点検状況でご説明したいと思いますが、臨時の点検、必要な対応要請も行ってございます。今回のベネッセの事件に関しては緊急の点検を行い、今日その結果をご報告したいと思います。

そのほか、漏えい等の事案が随時いろいろな局面で起こってございますが、次のページにありますとおり、その状況に応じてしっかりと注意喚起を促し、このような事案が起こったことを共有している。

さらに毎年度施行状況を調査したり、あるいは各省の連絡会議を開催したり、研修などを実施することで、このようなことを通じて、幸いなことに、今のところ行政機関、独法等の個人情報について大きな問題というのは生じていないのではないかと考えています。

最後に、情報公開・個人情報保護審査会でございます。自己情報の開示、訂正、利用停止請求が、保有主体である各省大臣に対してなされるわけですが、その各省大臣の決定に対して不服がある場合には、各省大臣に不服を申し立てることができるところです。その不服申立ての審査をする機関として第三者性を確保するために、情報公開・個人情報保護審査会が設けられてございまして、調査権限等は下書いてあるとおりでございます。

このような様々な施行、適正な執行のための権限、所掌が設けられていて、このような対応を行っていることを最後に説明させていただきました。

資料2-参考7は、これまでのこの研究会、更にIT本部での議論での関連する部分を抜粋したものですので、ご参照いただければと思います。以上で説明を終わります。

(藤原座長) ありがとうございます。それではただ今のご説明につきましてご自由にご議論をお願いしたいと思います。宍戸構成員からどうぞ。

(宍戸構成員) ご報告ありがとうございます。おおむね4点ほどご意見を申し上げます。

第1点は先ほどの1つ目の議題の個人情報あるいはパーソナルデータの定義のところもそうですけれども、基礎とされる資料につきまして、特にこの諸外国との関係であるとか個人情報の定義等については、できるだけ最新の、それもとりわけ学術的な研究成果を反映した議論にしないと、問題がいろいろあるのではないかとということでございます。

具体的に申しますと、小林さんの「パーソナルデータの教科書」はもちろん非常にいい本だと思いますが、これは一般向けの本でございますので、海外におけるプライバシーコミッショナーというのはどういうものであるか、それについてどういう議論がなされているかについては、例えば今年の7月に出版されました、筑波大学の石井夏生利先生の「個人

情報保護法の現在と未来」は大変まとまった形で包括的な研究分析がなされていると思います。

そういったものをできるだけ参考にさせていただいた上で、第三者機関の問題であるとか、あるいは諸外国との整合性の問題についても検討していただく。場合によって必要があれば、専門の方をヒアリングするというのも考えていいのではないかと思います。

2点目は、パーソナルデータ検討会におきましては、EUデータ保護指令、規則提案、OECDガイドラインだけではなく、欧州評議会条約第108号改正案、APECプライバシーフレームワーク、データ保護プライバシーコミッショナー会議等についても専門家から紹介があり、議論がなされたところがございますので、その点についてはもう少し検討会の資料などを考慮していただいて、十分な検討をしていただきたいと思います。

それからこの3点目、**independent** の問題ですけれども、単独というよりは独立だろうと、私もそう考えた方がいいのではないかと思います。しかし、資料2-参考6の2ページに挙げていただいた運用に関する取組で、総務大臣は「各行政機関の長等から離れた（各行政機関から独立的な）立場から」というのは、各行政機関から離れたという意味では、総務大臣は確かに独立的な立場からだろうと思うのですが、それがOECDガイドラインや、EUデータ保護指令・規則提案等における「独立」とはややニュアンスが違うのではないかと。

例えばドイツにおけるような、先ほどご提供いただいた資料2-参考5にある独立性の機関として、我が国の国家行政組織法でいうといわゆる三条機関に相当するか。あるいは八条機関でも、情報公開・個人情報保護審査会のような機関に相当するか。各行政機関から独立しているというのではなくて、もう少し政治的な意味での独立性の強い、政治的なコントロールを受けないという意味での第三者機関で、我が国でいいますと特定個人情報保護委員会のようなものを念頭において、「独立的な」という言い方をするのではないかと気がしております。この辺は少し概念の整理が必要ではないかと思います。

4点目ですが、そういたしますと、現在においては基本法分野において、これから新しいコミッショナー、個人情報保護委員会を作ることがIT室でご検討いただいていると同時に、総務大臣が行政機関、それから独立行政法人等について、一定の権限を有しており、更には特定個人情報保護委員会が官民通ずる形で、特定個人情報、共通番号について、各権限を持っているわけがございます。

この3つの機関において、その充分性要件を満たすのに十分かどうか。もちろん再三ご強調されましたように、第三者機関の問題さえ形式的にクリアすれば、組織的な問題さえクリアすれば、充分性認定が受けられるというものではないことはもちろん当然です。他方で、然るべく組織、手続が整備されていなくても、ほかのところでしっかりしているから充分性認定を受けられると自信を持って申請できるかということ、恐らく日本政府はそうではない状況であろうと思います。

果たして、日本国が充分性認定を受ける、しかも単に外在的な問題ではなくて、日本国

内の問題としても考えたときに、個人情報保護の水準として統一的な機関を作る必要がないのか。あるいは統一的な機関でないにしても、現在総務大臣が持っているような権限で本当に十分と言えるのかどうか、やはり実質的な観点についても然るべき議論をしていかなければいけないのではないかと。少し射程の長い議論になるのかもしれませんが、そのように考えております。私からは以上でございます。

(藤原座長) ありがとうございます。私からも今のご意見に関連してお答えできる箇所をお答えします。

一点目の、どの文献を使うかということは、今回事務局が作ってくださったので、コメントは控えますが、108号条約等については昔から議論もあっていろいろなもので既に書かれていますけれども、直近のものを見たければ消費者庁での近時の諸外国の動向調査がアップされています。それには108号条約等も載っていますし、できるかぎり各国の法律の翻訳も載せてもらいましたし、執筆者もその分野を研究している人たちなので、有用に使えるのではないかと思います。

3点目の **independent**、独立性の意味は大変難しい話です。先ほど審議官からもこれは未定稿であると説明がございました。これは一通りいろいろなところから資料を集めて一覧にしたもので、いずれバージョンアップしていただけるのだらうと思います。

宍戸構成員のおっしゃったドイツについての補足ですけれども、ドイツは公的部門と民間部門を書き分けているというのは、正確に言えば最初に一般規定、共通規定として1章に総則があって、2章に公的部門、3章に民間部門と公法上の競争企業という書き方です。

先ほど独立性についてはドイツの話が出ましたけれども、ドイツは欧州司法裁判所から2010年3月9日に、民間部門が内務省所管にあることで監視機関が違憲であると言われ、ドイツ国内で大変な議論があったものです。

独立性というのは所管と予算と人事、3つの絡む組織法的な問題ですけれども、果たして欧州司法裁判所的に考えるかどうかはまだ議論があるところです。

要するにあの判決は、指図・指示がかかるというところ、日本で言えば、役所同士の間で上級庁から下級庁に指揮監督ができるということに近いような、拘束的な指図ができるというところが独立性に反するといった趣旨の判決だと思います。

それを巡ってはいろんな解釈があり、EUは確かに一元的なものを求めているのですけれども、ただEU指令自体は公的部門と民間部門の二元的な仕分けも否定していませんし、一元的と言っても幅がある。

さらに言えば、日本でいうところの国と自治体のようないわばフェデラルな関係でもいいのではないかと申しています。それから監視機関のネットワーク化という言い方をしているのですけれども、ネットワーク的に各機関が職務共助、官の協力でネットワークで監督してもいいのではないかと申しています。ですのでどれかに決め打ちということは恐らくないのだらうとは思っています。

4点目は今後、おっしゃるように議論をしなくてはいけない話だと思います。

それからちなみに、オーストリアは2014年1月1日から新しい法律で、データ保護委員会がなくなりデータ保護庁という新しい役所になっています。これも欧州司法裁判所の2012年の判決で、そこは予算と人事でだめだと言われた話です。

(犬童参事官) 少々補足的に情報を提供したいと思います。資料2の主な国際的な動向の6ページでございますが、3ポツの十分性に関する補足等の中の、日本の状況に関してでございます。

2010年ですけれども欧州委員会でカントリースタディということをやっております、日本の法制度についても評価を公表しております。これは公式的な資料だと考えております。

いろいろ書いてあるのですけれども、総論としては、2010年ですので、個人情報保護法の施行から4～5年しか経ってないので、暫定的な評価は困難という前提でございますが、日本の法律が効果的であることの証拠がないとの整理がされております。

その結論に至る根拠としては、いろいろ各論で述べられておまして、越境データ移転や、個人の権利救済、監督機関、自主規制と行動規範等々ございます。監督機関の部分については、当然独立の監督機関が存在しないという点、それからこれも民間の個人情報保護法ですけれども、主務大臣制の監督が十分に機能しているとは思えない、といったような公表結果を出しているところでございます。これは公式な見解だと考えております。

(藤原座長) 我が国がこのレビューをもし将来受けるのであれば、これももう公表されていますから、オーストラリアがなぜ落ちたかというのを見ておくといいと思います。唯一先進国で不合格と言われた国です。これも裾切りをして多くの中小企業が法の対象外になるとか、いろんな理由があつて落ちたわけですけれども、あれも参考になる話です。

今犬童参事官がおっしゃってくださったこととの関係では、越境というより監督機関と制裁で、執行の十分性のところを問われたと聞いています。

この点は今後、在り方の検討を詰めていくということで進めていきたいと思っております。

最後の議題です。行政機関等が保有する保有個人情報の管理状況の点検結果報告及び指針見直しの方向性について、事務局から説明をお願いいたします。

(大槻管理官) 資料3-1のところで説明いたします。管理状況の点検結果は、先般10月31日に公表したものでございます。

資料1ページ目でございますけれども、ご承知のとおりベネッセの漏えい事案が7月にございました。経産省で勧告を行ったり、ガイドラインの改訂案を公表したところでございますけれども、総務省として総務大臣名で各行政機関に対し管理の徹底の通知を、本年7月に出しております。また、管理状況の点検の要請を8月に出しております。

この点検でございますけれども、ベネッセの事案を踏まえまして、行政機関等が保有する個人情報の適切な管理に関して定めている指針、先ほども説明がありましたけれども、行政管理局長通知につきまして、この指針に定めている事項を中心としまして、資料にありますような3点について、点検結果の報告を受けたところでございます。

2 ページ目、最初にこの点検結果と対応について述べさせていただきます。1 ポツでございませけれども、現行の指針に定めている事項で、よりリスクが大きいと考えられる、本人の数が100万人以上の情報システムに係る下記の事項、2つほどありまして、アクセス制御のための認証機能の設定、保有個人情報へのアクセス状況に係る記録が未実施なものが見受けられたのですけれども、全て確認しましたところ、今回の点検を契機としまして改善措置を実施済みと分かりました。

2つ目の丸でございませけれども、上記のようなことを除いて、指針に定める事項で未実施のものがございましたので、具体例は後ほど説明いたしますけれども、行政機関及び独法等に対しまして、必要な改善を要請したところでございます。

また、点検の結果、これも具体例は後ほど説明いたしますけれども、指針に定める以外の事項につきまして、また指針に定める事項でも現行の指針の記載内容では不十分であると考えられる事項につきまして、年内を目途に指針の見直しを行う予定でございます。

さらに、指針見直し後、行政機関及び独立行政法人等に対しまして、指針を参考に整備している個人情報管理規程の見直しを要請することを考えてございます。

点検の結果が3ページ目以降でございます。

最初の項目でございます。指針では、情報システムで取り扱う保有個人情報の秘匿性等その内容に応じまして、パスワード等を使用して権限を識別する機能（認証機能）を設定する等のアクセス制御のために必要な措置等を講ずることとされております。

点検をいたしましたところ、認証機能の設定等、指針に定める事項につきましては下の①のグラフにございませとおおり、認証機能の設定割合は9割程度、また②にございませとおおり、パスワード等の管理の定め整備割合は8割程度でございました。

また、指針では、同じく秘匿性等に応じまして保有個人情報へのアクセスの状況の記録、保存、分析に必要な措置を講ずることとしております。点検結果は下の表の③でございませ。アクセス状況の記録、分析につきまして、実施割合が行政機関につきまして7～8割程度でございました。

また欄外でございませけれども、指針に定める事項以外のものを調べてございませ。例えば欄外の右ですが、一定数以上の保有個人情報ダウンロードされた場合に、警告表示がなされる等の技術的措置等の実施割合は、行政機関で3割程度でございました。

続いて5ページ目、情報システム室等の安全管理の関係です。指針では、入室の権限を有する者を定めるなどとされておりますが、点検しましたところ下記のグラフのとおり、入室する権限を定めている割合は行政機関で9割程度でした。

また欄外でございませけれども、入退室の際の措置として採用されている具体的対策のうち、指針に定める事項以外のものとしまして、行政事務に関係しない機器の持込制限の実施割合が行政機関で5割程度でございました。

6 ページ目、業務委託の関係です。指針では業務委託の場合、契約書に秘密保持義務等を記載するなど措置を講ずることとされております。点検の結果、①でございませが、契約

書に秘密保持義務等の履行の記載をしている割合は9割程度でございました。

また②ですけれども、管理体制等について書面で確認をしている実施割合は行政機関で8割程度でございました。

資料3-2は、今説明しました資料3-1の詳細な資料ですので説明を省略させていただきます。

それから資料3-3でございますが、年内を目途に指針の見直しをすると申しましたけれども、その見直しの方向性についてでございます。

「1. ベネッセ大量漏えい事案の発生原因について」で、安全管理措置、また委託先等の監督について、いろいろな原因が言われているところでございます。やはりこういったことが万が一行政機関等において生じたならば、行政への信頼低下にもつながりかねない極めて重大な事案ですので、今回点検をいたしました。

これに関して「3. 指針見直しの方向性」では、指針への追加等を検討する主な事項がございます。これはまだ各省等調整前の段階のものでございます。

1番目としまして、情報システムにおける安全の確保等で、個人情報のダウンロードを監視するシステムの設定。保有個人情報へのアクセス状況の記録の分析を定期的に行うこと。また、外部電磁的記録媒体の接続制限等。このようなことが考えられるのではないかとしております。

2番目としまして、情報システム室等の安全管理で、外部の電磁的記録媒体の情報システム室への持込みの制限があるのではないかとということでございます。

また3番目としまして、業務委託の関係で、委託先におきまして定期的な検査の実施。再委託等を行う場合、委託先を通じて又は必要に応じて自らが検査を行うこと。また、再委託等を行う場合に、委託元の事前承認を得ることとする等々を考えておるところでございます。

※1、2とありますけれども、こういったことを秘匿性等その内容に応じて実施すること。また、経済産業分野のガイドライン等の改正状況等も踏まえて検討をすることと考えております。

以上でございます。

(藤原座長) ありがとうございます。

それではただいまの説明につきまして、ご意見等ございましたらお願いいたします。

(宍戸構成員) 調査のご報告をありがとうございます。

この指針の拘束力といいますか、行政機関あるいは独立行政法人はどれぐらい本当に守らなくてはいけないものなのか。数字で見ると守っていないようなところが結構あるように思います。

実際守られていないとすれば、これは周知がうまくいっていないということなのか。それともそれぞれの独立行政法人で何か事情があつて守られていないのか。あるいは予算措置等の問題なのか。

と申しますのは、指針を拝見すると冒頭に、「個人情報の適切な管理のために講ずべき処置として最小限のものを示すもの」とお書きになっているわけです。最小限のものがあまり守られていないことが明らかになっているということは、有り体に言うと問題があるのではないかという気がしまして、そのあたりを教えていただきたいと思います。

(大槻管理官) 守られていない理由につきましても、個別に各省や独法等に聞いてみましたところ幾つかありました。例えば、個人情報と言いましても、公表されている情報などを含めて管理しているので、そこまで秘匿性が高くないのでそこまで徹底した管理をしていなかったとか、あるいは情報を扱う人は限られているので、その限られた範囲でしか管理をしていなかった等ありました。それから、そもそもシステムが少し古かったというような、いろいろな原因が今回判明しましたので、せつかくの契機ですので、これを契機にしてまいりたいという回答でございます。

(上村局長) 拘束力の話ですが、これは指針ですので各省がそれぞれ個人情報保護規程を作っていただくための指針です。各省の個人情報保護規程には、この指針の内容が100%入っているところです。つまり、各大臣が作った法規程をなぜその部下たちが守らないのかという問題になってくるのかと思います。

(藤原座長) ほかにいかがでしょうか。

(大谷構成員) 質問ですけれども、資料3-2の調査結果の10ページのところで、派遣労働者との契約とあるところですが、これは指針では労働者派遣契約書に定めるとされています。一方で、調査をしたときには派遣労働者との契約書にどう書いてあるかといった調査結果になっているのですが、これはどのように理解したらよろしいのでしょうか。これが1点目の質問です。

それから2点目ですが、100万人以上の個人情報を取り扱っているシステムについて特に数字を出していただいているのですが、その100万人という切り方には何か理由があるのでしょうか。この2点を教えていただければと思います。

(大槻管理官) 2点目から申し上げますと、資料3-2の1ページ目に表がございまして、規模別の内訳を記してございます。

100万人以上が一番大きな括りでございますが、ここの影響の度合いをまず確保する必要があると考えまして作成してございます。100万人という数字に特段意味があるものではございません。

1点目の質問をもう一度教えていただけないでしょうか。

(大谷構成員) 指針では、労働者派遣契約書、派遣元との契約に必要な情報が記載されているかといったことが指針に書かれているのですが、実際に質問をされたときには、派遣労働者との契約の内容にそれが含まれているかと尋ねられたのか。つまり、指針の内容の遵守状況の確認になっているのかどうかを教えていただきたいと思いました。派遣元と契約することはあっても、普通は派遣労働者と直接の契約はないものと理解しております、その確認です。

(大槻管理官) あとで調べましてご説明いたします。

(大谷構成員) 感想だけ言わせていただいでよろしいでしょうか。

10月にこれが公表されたときに非常に大きなショックを受けました。ただ、実態がここで明らかになったことは非常に良いことであったと思いますので、これからのフォローがとても大切だと感じた次第です。

それから指針見直しの方向性についても、恐らく現在ここに書かれていることはもうミニマムと言っていい事柄だと思います。さらにその追加的な項目などについても、特に民間へのガイドラインではミニマムなもの望ましいものが2段階で記載されているものもありますので、やはりベストプラクティス的に目指していく方向性も、指針の中にはぜひ盛り込んでいただきたいと思います。

特に100万人以上、数だけの問題ではなくて情報の質もあるかとは思いますが、多くの個人情報を扱っているシステムについてのリスクを軽減するためには、一段高いものがやはり必要になってくると思います。指針の中でもう少しきめ細かく謳われることが必要ではないかと感じた次第です。以上です。

(藤原座長) ありがとうございます。書き分けているという点で念頭においておられるのは、例えば経産省のガイドラインであったかと思えます。ほかにはいかがでしょうか。よろしいですか。

それではちょうど時間も尽きましたので、最後に研究会の今後の検討予定について事務局からお願いしたいと思います。

(事務局) 次回は11月28日を予定しておりますので、よろしくお願いたします。

それから先ほどございましたが、「中間的な整理」につきましては、座長に文言を調整いただきまして最終的に出来上がり次第、皆さまにご連絡を差し上げたいと思います。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「第8回行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」はこれで閉会とさせていただきます。

本日はありがとうございます。

以上