

地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る 効率的な仕組みの在り方に関する中間とりまとめ【案】

I 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの制度の検討の背景及び検討内容	1
第1 基本的な考え方	1
1. 制度検討の背景	1
2. 現状と課題	2
3. 検討の方向性	3
第2 基本的な枠組み	4
1. 地方公共団体とは別の組織による利用者ニーズを踏まえた効率的な加工の仕組み	4
2. 実効性ある制度運用の確保	4
II 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの制度に係る主な検討項目	5
第1 地方公共団体の保有する個人情報の非識別加工情報に関する施策	5
第2 作成組織	6
1. 対象情報	6
(1) 非識別加工情報の作成対象情報	6
(2) 作成組織における対象情報の範囲の考え方	6
2. 認定	8
(1) 作成組織の認定	8
(2) 主な認定基準	8
3. 規律	9
(1) 作成組織における提案の募集	9
(2) 作成組織における加工基準	10
(3) 作成組織における安全管理措置について	11
(4) 具体的な情報セキュリティ基準について	11
(5) 非識別加工情報の識別行為の禁止	12
(6) 従業者等の義務	12
(7) 作成組織に提供された情報の取扱い	13
(8) 苦情の適切な処理	13
(9) 関係地方公共団体等に対する通知	14
(10) 利活用事業者に対する規制	14
(11) 作成組織が作成する非識別加工情報の利用料	15
第3 地方公共団体からの対象個人情報の提供等	15
1. 地方公共団体からの作成組織に対する個人情報の提供	15

2.	地方公共団体から作成組織に個人情報を提供する際の加工	15
3.	地方公共団体におけるデータ項目等の公表	16
4.	意見書提出の機会の付与	16
5.	その他	17
第4	監督	17
1.	作成組織に対する監督	17
2.	作成組織の認定、監督の主体	17
第5	その他	18
1.	個人情報に係るデータ形式	18
(1)	地方公共団体からの個人情報の収集におけるデータ形式について	18
(2)	将来的な方向性	18
2.	「匿名加工医療情報」との関係	19
3.	作成組織における非識別加工情報の提供と各団体の条例における非識別加工情報の関係	19
III	おわりに	20

I 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの制度の検討の背景及び検討内容

第1 基本的な考え方

1 制度検討の背景

(1)民間部門における個人情報保護法改正の背景

情報通信技術の飛躍的な進展により、多種多様かつ膨大なデータの収集・分析が可能となった。こうした技術的発展が、新産業・新サービスの創出や諸課題の解決に大きく貢献することが期待されている。

パーソナルデータに関し、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期待されていることを踏まえ、平成 27 年の個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。）の改正等による匿名加工情報（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もの）の仕組みを導入し、個人情報の取扱いよりも緩やかな規律の下、自由な流通・利活用を推進しているところ。

(2)国の行政機関、独立行政法人等における対応の背景

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「行政機関個人情報保護法」という。）・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「独立行政法人等個人情報保護法」という。）では行政機関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。

公的部門においても、民間部門と同様、特定個人を識別できないように個人情報を加工したデータを、より幅広い提供先に、提供することを期待する動きが見られ、こうしたデータについて、利活用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ことや、公的部門において民間部門と同様の仕組みが整えられていなければ、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ことから、行政機関等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」にも寄与することが求められている。

こうした状況を踏まえ、平成 28 年の行政機関個人情報保護法等の改正により、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、非識別加工情報の仕組みが導入された。

(3)地方公共団体における非識別加工情報の仕組みの導入の取組

国の行政機関の保有する個人情報の適正かつ効果的な活用は、新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな生活の実現に資するものであるとされており、これは地方公共団体の保有する個人情報についても同様である。

官民を通じた匿名加工情報の利活用を図っていくため、地方公共団体においても、行政機関個人情報保護法を参考としつつ、個人の権利利益の保護及び行政の事務の適正かつ円滑な運営に支障が生じないことを前提として、非識別加工情報の仕組みを導入することが適当である。

非識別加工情報の仕組みを導入する目的が官民を通じた匿名加工情報の利活用を図っていくことであることに鑑み、民間部門、国及び地方公共団体で匿名加工情報・非識別加工情報の定義、加工の基準等は同等の内容であることが望ましい。

このため、地方公共団体においては条例改正等により非識別加工情報の仕組みを導入することとし、総務省においては平成 29 年 5 月に個人情報保護条例の改正に係る留意点等に関する技術的助言を実施したところ。

(4)医療情報に関する匿名加工医療情報の仕組みの導入

医療情報については、医療分野の研究開発に資するため、匿名加工医療情報作成事業を行う者の認定、医療情報及び匿名加工医療情報等の取扱いに関する規制等を定めることにより、健康・医療に関する先端的研究開発及び新産業創出を促進するための、医療分野の研究開発に資するための匿名加工医療情報に関する法律（平成 29 年法律第 28 号。以下「次世代医療基盤法」という。）が、平成 30 年 5 月より施行されている。

同法により、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人個人情報保護法、条例と適用される法的な枠組みの相違に関わらず、医療情報の一体的な利用の促進が図られることとなる。

2 現状と課題

(1)民間部門の制度の運用状況

平成 30 年 3 月 31 日現在で、300 社以上の事業者(医薬品分野：約 80 社、小

売業分野：約 30 社、金融保険分野：約 10 社)が匿名加工情報の作成等を公表している。

(2)行政機関等の制度の運用状況

平成 29 年度は、19 行政機関及び 122 独立行政法人等において、提案の募集が実施された(提案の募集対象となった個人情報ファイル数：行政機関 283 ファイル、独立行政法人等 1,649 ファイル)。

(3)非識別加工情報に係る条例改正の状況等

平成 29 年度中に条例改正を行った地方公共団体は 5 団体であり、その他の団体においては、国等の実績等を踏まえて検討を進めることとしている団体も多い状況である。

5 団体のうち、非識別加工情報の仕組みの運用が開始された団体に対しては、事前相談があったが、非識別加工情報の提供には至らなかったところである。

(4)地方公共団体における非識別加工情報の活用事例の整理

「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会」(以下「平成 29 年度検討会」という。)でも指摘されているように、非識別加工情報等に関する活用事例が少なく、非識別加工情報の活用によって、新たにどのような産業が創出されるのか、どのようなメリットがあるのか明らかではないため、データを活用する民間事業者、非識別加工情報を作成する地方公共団体、住民等において、非識別加工情報等に関して十分に理解が進んでいない状況であり、まずは、非識別加工情報の活用事例を整理しつつ、仕組みの周知や情報提供を進める必要があるとされた。

平成 30 年度、総務省において想定される活用事例の整理を行ったところ、住宅、介護、保育等の分野における非識別加工情報の活用が想定し得る¹結果となったとなっている。

3 検討の方向性

(1)より効率的な非識別加工情報の作成・提供に係る仕組みの検討

平成 29 年度検討会の報告書の内容を踏まえ、地方公共団体の非識別加工情報の活用をより効率的に行う観点から、国の行政機関等の非識別加工情報等の動き

1 保育児童台帳に係る非識別加工情報を活用し、保育園の申請状況等を提供する事例のほか、介護認定者台帳に係る非識別加工情報を活用し、交通事業者が要介護者向け配車サービス提供エリアを決定する事例等が整理された。

を踏まえつつ、個人情報 の適正かつ効果的な活用による新たな産業の創出等の状況を勘案した上で、データを利活用する民間事業者が簡便に地方公共団体のデータにアクセスできる環境の整備及びこれに伴う地方公共団体の負担軽減についての検討を進める必要があるとされた。

また、「規制改革実施計画」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定)において「地方自治体が保有するパーソナルデータについて、同じルールで円滑に利活用することが可能な環境を迅速に実現するための工程(立法措置か条例整備かの整理等を含む。)を明確化する。(中略)立法措置(作成組織の整備を含む。)の在り方について、具体的な論点を整理し、結論を得る。」等とされている。

第2 基本的な枠組み

1 地方公共団体とは別の組織による利用者ニーズを踏まえた効率的な加工の仕組み

平成 29 年度検討会の報告書の内容を踏まえ、データを利活用する民間事業者が簡便に地方公共団体のデータにアクセスできる環境の整備及びこれに伴う地方公共団体の負担軽減を図るため、地方公共団体とは別の組織である作成組織において、非識別加工情報の作成・提供等を行う仕組みの検討を進める必要があるとされた。

この場合、民間事業者のニーズに合致した非識別加工情報を作成・提供するため、民間事業者からの提案に基づき地方公共団体の個人情報の提供を受けて、非識別加工情報を作成することとし、当該作成組織の事業目的や適切な能力等に関する基準を定め、必要に応じて国が認定する仕組みを検討するとされた。

本検討会においては、こうした検討の経緯を踏まえ、作成組織について、その仕組みを構築するにあたり必要と考えられる論点を検討し、整理したところである。

2 実効性ある制度運用の確保

作成組織については、事業採算性等の実効性を検証し、その結果に基づき必要な措置を講じることとしている。

Ⅱ 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの制度に係る主な検討項目

第1 地方公共団体の保有する個人情報の非識別加工情報に関する施策

現在の非識別加工情報の制度においては、「新たな産業の創出」等の活用目的が定められているところであるが、作成組織における非識別加工情報の作成にあたっては、地方公共団体側が、本来の利用目的とは異なる目的で個人情報の提供を行うことが前提となる。このため、地方公共団体の保有する個人情報を作成組織に対して提供する必要性をより明らかにする観点から、作成組織における非識別加工情報の作成・提供の目的が社会全体の利益につながることをより明確に位置づける必要がある。

例えば、非識別加工情報の民間事業者への提供に関しては、「官民データ活用推進基本計画」（平成30年6月15日閣議決定）において、我が国が集中的に対応すべき、①経済再生・財政健全化、②地域の活性化、③国民生活の安全・安心の確保といった諸課題に対し、官民データ利活用の推進等を図ることで、その解決が期待される8つの分野（電子行政、健康・医療・介護、観光、金融、農林水産、ものづくり、インフラ・防災・減災等、移動）が重点分野として指定されていること等を参考として、全国的にデータ利活用を推進する必要がある分野について重点的に対応することが考えられる。こうした分野を明示することで、データ利活用による社会全体の利益がより明確になり、作成組織に対する国民・住民への理解醸成も図られると考えられる。

~~他方で、検討会では、「こうした重点分野の設定は、作成組織の仕組みに対する住民の理解を得られる点で適当ではないか」との意見があった他、「データ利活用は、例示された重点分野に限らず、社会的に価値がある分野においては積極的に取り組まれるべきではないか」との意見や「活用目的や研究開発等について各団体に共通理解がなされるように留意すべき」との意見があったところ。~~

こうしたことを踏まえると、民間事業者の創意を活かすとともに、地方公共団体からの個人情報が円滑に提供されるよう、作成組織における非識別加工情報の提供について、国が重点的に推進する分野の内容に関する指針を定めることとし、作成組織は、当該指針に沿って非識別加工情報に係る提案内容を審査するほか、当該指針を踏まえた事業計画を作成した申請事業者を作成組織として認定することが適当と考えられる（審査、認定については、後述）。である。また、当該指針の作成にあたっては、データ利活用に関する民間事業者の創意に積極的に対応できるよ

う、柔軟な内容とすることが望ましい。

第2 作成組織

1 対象情報

(1) 非識別加工情報の作成対象情報

行政機関個人情報保護法では、保有個人情報のうち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。以下単に「情報公開法」という。)第5条に規定する不開示情報(同条第1号に掲げる情報を除く。)が含まれているときは、当該不開示情報に該当する部分を行政機関非識別加工情報の加工対象から除外している(行政機関個人情報保護法第2条第9項)。

これは、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、非識別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や、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し、こうした国の安全が害されるおそれのある情報等の非識別加工情報として提供できない情報の範囲は情報公開法の開示情報の範囲と基本的に一致しているためである。地方公共団体における非識別加工情報の仕組みについても、税務調査等の調査や検査の情報等、情報公開条例の開示情報を非識別加工情報の作成対象から除外することが基本になる。

こうした点を踏まえて総務省において作成した「条例改正のイメージ」(平成29年5月19日公表)においては、非識別加工情報の対象となる個人情報について

- ① 個人情報ファイル簿が公表されていること(例:外交上の秘密や犯罪捜査等に係る個人情報を除外)
 - ② 条例に基づく情報公開請求があれば部分開示されること(例:全部不開示となる個人情報(私人の権利利益への侵害や事務事業遂行への支障のおそれがある場合等)を除外)
 - ③ 行政運営に支障を生じないこと
- のいずれの場合にも該当する場合に対象となると整理しているところ。

(2) 作成組織における対象情報の範囲の考え方

作成組織は、地方公共団体の保有する個人情報に係る非識別加工情報の提供が、

新たな産業の創出、活力ある経済社会、豊かな国民生活に資するものであること等を踏まえ、その提供を効率的に行う観点から検討するものである。

したがって、まずは上述の地方公共団体の非識別加工情報の仕組みを基本として、作成組織が作成する非識別加工情報の作成に供される個人情報の範囲についても、非識別加工情報を提供することにより、①個人本人又は法人第三者の権利利益を害するおそれがあること、②地方公共団体の所掌事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあることについては、対象から除くことが適当と考えられる。

この点について、検討会では、「地方公共団体は権力性をもって収集した情報を保有しているという特質があること、また権力性をもって収集していないデータでも、非識別加工情報で提供するとなったときに、住民からデータが集めにくくなれば意味がないので、こういうケースが業務遂行に支障を及ぼすおそれがある場合に該当するか否か」との意見や「これらの事由以外の理由によって作成組織に対する情報の提供の可否を判断できることとし、地方公共団体の裁量による仕組みとする必要があるかどうか」といった議論がなされたところ。

データを利活用する事業者においては、複数の地方公共団体の非識別加工情報の提供を受けようとすることも考えられることから、作成組織の仕組みは、可能な限り統一的なルールで運用されることが重要であり、地方公共団体の条例において、統一的な基準以外の事由を設定し、加工対象から除外される情報の類型を設けることは望ましくないと考えられる。したがって、加工対象となる情報の範囲については、①②の要件を基本に、国において統一的に定めることが適当と考えられる。

なお、上記の要件の具体的な該当性は地方公共団体において行うこととなるが、行政機関等個人情報保護法等や条例に基づく非識別加工情報の提供において、個人情報ファイル簿が公表されていない個人情報や、情報公開法等における不開示情報等に該当する情報は、非識別加工情報の作成対象外とされていることを踏まえるといった考え方について、国が指針を示すことが望ましい。

さらに、行政機関個人情報保護法等による非識別加工情報の作成対象となる情報はデータベース化された個人情報ファイルであり、地方公共団体からの個人情報の提供を円滑に行う必要があることを踏まえれば、作成組織が収集する地方公共団体の保有する個人情報についても、データベース化された情報を対象とし、いわゆる散在情報については取り扱わないことが適当である。また、異なる個人情報のデータベースの統合については、行政機関個人情報保護法等や条例において対象としていないことや、個人情報の名寄せ・突合によって統合されたデータの漏えいの懸念や本人の意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別され

て差別的に取り扱われたりするのではないかといった懸念が生じるのではないかと考えられるため、作成組織の仕組みにおいても、ファイルの統合を行わず加工することが適当と考えられる。

なお、作成組織における非識別加工情報の作成に用いる個人情報については、地方公共団体から提供を受けるものであることから、当該非識別加工情報が民間事業者において匿名加工情報として活用されることを念頭に置いていることから、個人情報保護法に規定する個人情報と同様の内容とすることが適当である。個人情報の範囲は、行政機関個人情報保護法に規定する個人情報の内容を踏まえて検討することが適当である。また、地方公共団体においては、例えば死者の情報等を個人情報保護条例の適用対象としている団体もあることも踏まえて検討することが望ましいが、当該情報については、作成組織に対して提供することはできないため、これを削除することにより対応することとなる。

2 認定

(1) 作成組織の認定

作成組織については、地方公共団体が行政事務遂行のために保有していた個人情報を取扱うこととなることから、制度の安定的な運営のためには、情報の取扱いや匿名加工の能力について信頼に足る組織を公的に確認する必要がある。

既に民間部門においては、匿名加工情報の作成の実績があり、匿名加工技術を有する事業者等は複数存在していることも踏まえれば、一定の事実又は法律関係の存否を有権的に確認する行為である国の認定とすることが適当と考えられる。具体的には、高い情報セキュリティを確保し、十分な匿名加工技術を有するなどの一定の基準を満たし、地方公共団体の保有している個人情報に係る非識別加工情報の作成・提供を確実にを行うことができる組織を国が認定する仕組みとすることが適当と考えられる。

(2) 主な認定基準

作成組織が、地方公共団体の保有していた個人情報を取り扱う組織であることを踏まえ、他の事業者認定の仕組みも踏まえ、以下の内容について、国が確認することとしてはどうか。

① 欠格事由に該当しないこと

認定を受ける組織の代表者等が一定の犯罪に関与したことがないこと等を要件とする。

② 非識別加工情報を適格に作成し、提供する能力を有していること

作成組織は、個人情報を実際に匿名化して、非識別加工情報を活用しようとする民間事業者等に提供することが求められるため、匿名加工情報等の加工基準に則った加工を行うことのできる、十分な匿名加工技術を有することを要件とする。

作成組織の認定基準の詳細として、匿名加工情報の提供の是非の判断に際して、国の方針に照らし、適切に取り扱われることについて審査するための体制を整備していることを確認することが適当である。具体的な体制としては、外部の有識者等を含めた委員会の設置等を要件とすることを検討すべきである。

③ 安定的な事業運営が見込まれること

作成組織は、安定的に事業を運営する基盤を有することが必要であることから、法人格を有することを要件とする。

また、申請者の安定的な事業運営能力の認定にあたっては、認定の申請の際に、事業計画を提出させ、当該計画において、収集情報の種類や、作成組織の事業目的の内容、安定的な事業運営を支える体制(ガバナンス)を確認することとする。

④ 十分な安全管理措置が講じられていること

「4(4)必要となる情報セキュリティ基準等」において整理する内容を満たすことを要件とする。

⑤ ④の安全管理措置が講じられる能力を有していること

安全管理措置に係る基本方針を定めていることや、非識別加工情報等の安全管理に関する相当の経験及び識見を有する責任者を配置していることを要件とする。

3 規律

(1) 作成組織における提案の募集

非識別加工情報の作成ニーズを明らかにし、作成組織の仕組みを円滑に運用する観点から、データを利活用する民間事業者から作成組織に対して、非識別加工情報の活用に関する提案を行うことを前提とすることが適当と考えられる。

具体的には、作成組織においては、非識別加工情報を利活用しようとする民間事業者からの提案を募集することとする。作成組織は、民間事業者からの提案内容について、提案事業者が欠格事由に該当しないことや加工の方法の基準適合性や非識別加工情報の利用の目的、方法、安全管理措置の内容等を審査することとする。その上で、作成組織から地方公共団体に対して情報の提供を要請することとし、当

該提案内容及び要請等を踏まえ、地方公共団体が個人情報の提供を行う枠組みとすることが適当である。

作成組織が地方公共団体に対してデータ提供を求める際には、以下の項目を記載した書面を提出することとし、地方公共団体は当該書面を確認した上で、提供することが適当と考えられる。

(書面に記載する項目の例)

- ・非識別加工情報の提供を受ける事業者の名称等
- ・加工の対象となる個人情報ファイルを特定するに足りる事項
- ・非識別加工情報の作成に用いる加工の方法を特定するに足りる事項
- ・非識別加工情報の利用の目的、方法、その用に供される事業の内容
- ・非識別加工情報の漏えいの防止その他適切な管理のために講ずる措置 等

また、地方公共団体が作成組織との間で、作成組織に関する統一的な基準として定める安全管理措置等の内容以外の措置を個別に求める契約をかわすこととはせず、作成組織の安全管理措置や従事者の義務等については、国が統一的な基準を設けたうえで、国の認定及び監督行為によってその適正な運用を確保することとし、地方公共団体は作成組織の提出する書面によって適正な取扱いであるか否かを確認することが適当と考えられる。

この際、保有する情報を提供する地方公共団体が、作成組織の運用状況を適切に把握し、住民等に対して説明することが可能となるよう、地方公共団体は、必要がある場合に、作成組織に対して、審査等の状況について、資料の提出及び説明を求めることができるとすることが望ましい。また、作成組織においては、非識別加工情報の作成等の活動状況を定期的に公表するほか、地方公共団体からの説明の求めに適切に対応できる体制を設けることが適当であり、こうした体制を構築していることを認定の段階で確認することが適当と考えられる。

さらに、作成組織の監督については、所管官庁による報告聴取、立入り検査、改善命令等の権限行使を行うこととなるが、これに加えて、個人情報を提供した地方公共団体において、作成組織に対して適当な措置をとることが必要であると認める場合に、所管官庁に対して、その旨の意見を述べるができることについて検討してはどうか。

(2) 作成組織における加工基準

非識別加工情報は、国の行政機関等の保有する個人情報に係る非識別加工情報は、民間事業者にとって有用性のある形で提供して活用を図るためのものである

ことから、個人情報保護法の匿名加工情報と同一の加工基準によるものとされている。(この結果、非識別加工情報が民間事業者提供された場合、当該事業者は、非識別加工情報を個人情報保護法における「匿名加工情報」として取り扱うこととなり、匿名加工情報取扱事業者として当該情報を適切に取り扱う義務が課されることとなる。)

作成組織は、①地方公共団体が保有する個人情報に係る非識別加工情報の提供を効率的に行うための仕組みであること、②国等の非識別加工情報と同様に、民間事業者にとって有用性のある形で提供されるべきことから、作成組織における加工基準については個人情報保護法と同一の加工基準とすべきである。

また、地方公共団体は、悉皆性のあるデータを保有する可能性があるという特性を踏まえ、作成組織においても、レコード一部抽出(いわゆるサンプリングの手法を含む。)等の加工を行うことが適切な場合があることに留意する必要があるとの意見があった。

(3) 作成組織における安全管理措置について

作成組織は、~~個人情報取扱事業者として、個人情報保護法の規定が適用される前提となるが、~~地方公共団体から、本人の同意を得ない形で提供を受けた個人情報を取り扱うことを踏まえ、安全管理措置の内容については、行政機関等個人情報保護法に適用されている規律を踏まえた内容とすることが適当と考えられる。

(4) 具体的な情報セキュリティ基準について

① 作成組織内部における情報の取扱い

作成組織では、地方公共団体の保有していた個人情報を取り扱うことから、「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」(以下、「セキュリティポリシーガイドライン」という。)における現行の地方公共団体のセキュリティ水準(※)を踏まえつつ、十分なセキュリティ対策を実施することが求められる。

具体的には、作成組織において取り扱う情報を、セキュリティポリシーガイドラインにおいて最も高い水準の情報資産として取り扱うこととし、当該情報を取り扱う領域についてインターネットに接続しない等、地方公共団体から個人情報の提供を受けることを踏まえた取扱いが必要がある。

② 地方公共団体からの個人情報の収集における取扱い

地方公共団体が作成組織に対して提供する個人情報は、セキュリティポリシーガイドラインにおいて、個人番号利用事務系において取扱われる個人情報やL G W A N接続系において取扱われる個人情報であることから、安全性の高い専用回線により提供することが必要である。

③ 作成組織からの非識別加工情報の提供における取扱い

作成組織において作成した非識別加工情報は、特定の個人を識別すること及びその作成に用いる個人情報を復元することができないように加工されたものであり、非識別加工情報の提供を受けた者が本人を識別するための照合等を行うことが禁止されているが、地方公共団体から提供を受けた個人情報から作成されることを踏まえ、その民間事業者等への提供については、一定のセキュリティ水準の確保が必要である。

例えば、作成組織による非識別加工情報の提供について、電子媒体等を持ち運ぶ場合の盗難防止対策又はセキュリティ水準の高いネットワークによる提供（専用回線サービス（IP-VPN や SSL-VPN など仮想技術を利用した通信を含む。））等が必要である。

上記①、②、③の取扱いを中心に、セキュリティ基準の具体的な項目・内容等について作成することが適当である。

(5) 非識別加工情報の識別行為の禁止

非識別加工情報に関して、行政機関個人情報保護法等や条例においては、識別行為に係る禁止は設けられていないところであるが、これは、行政課題の解決等のために提供元の行政機関において照合行為を行う必要性が生じることがあり得ることも想定され、照合禁止義務を課した場合、行政事務の適正かつ円滑な遂行に支障が生じるおそれがあるためである。

作成組織の役割は、非識別加工情報を作成し提供することに限定されるものであり、上記のように照合行為を行う必要性も認められないと考えられるため、非識別加工情報に係る識別行為の禁止を課すことが適当と考えられる。

(6) 従業者等の義務

行政機関個人情報保護法等においては、個人情報及び行政機関非識別加工情報等

の取扱いに従事する者等について、業務に関して知り得た行政機関非識別加工情報等の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならないとの義務が課されている。

作成組織の従業者又はこれらであった者に対して、非識別加工情報の作成事業に関して知り得た個人情報等又は非識別加工情報の内容等をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならないことを内容とする義務を課することが適当と考えられる。

(7) 作成組織に提供された情報の取扱い

作成組織の安全性を確保する観点から、作成組織における個人情報の取扱は最低限とすることが望ましい。作成組織が地方公共団体から提供を受けた個人情報は、匿名加工情報を作成し利活用事業者に対して提供した後は、速やかに消去することが適当である。

また、例えば、作成組織に提供された情報に対する本人からの開示の請求等については、当該情報は地方公共団体において、一定の加工をした上で、作成組織に提供されることを想定していること及び提供された情報は非識別加工情報の作成・提供後、速やかに消去されることを踏まえ、検討することが望ましい。

また、作成組織は、非識別加工情報を作成・提供する目的以外に、提供を受けた個人情報を取り扱わないことが適当と考えられる。

作成組織が作成した非識別加工情報については、効率的な事業運営のため、作成組織が保管し、当該情報に対する提案を募集することができることが適当と考えられる。具体的には、作成した非識別加工情報に対する提案を募集し、当該募集に係る提案については、作成組織において審査し提供することとする。当該提供にあたっては、作成組織は地方公共団体に通知するものとする。

(8) 苦情の適切な処理

作成組織は、非識別加工情報の作成・提供に関し提供を受けた個人情報及び非識別加工情報の取扱いに関する苦情について、適切に処理する責任を負うことが適当であり、このために必要な体制を整備することが適当と考えられる。

また、作成組織に関して、住民等から地方公共団体に対して苦情が申し出される場合も想定されるのではないかとの意見があった。例えば、認定を受けた作成組織が、その後、非識別加工情報を適切に作成する能力や体制を喪失したと思われる場合等が想定されるが、こうした場合には、地方公共団体は国に対して状況を伝達し、国において、作成組織に対する立入検査等を実施し、必要な指導、改善命令等によ

り、適切な対応を行うことになると考えられる。

更に、作成組織において、適切に匿名加工が実施されず、不適切な加工情報が利活用事業者提供された場合や提供先の利活用事業者において匿名加工情報の漏えい等が生じた場合、関係地方公共団体においては、作成組織との間の個人情報の提供に関する契約に基づき、作成組織に対し、当該個人情報に係る不適切な加工情報の削除を要求するほか、利活用事業者との間の非識別加工情報の提供に係る契約の解除等の是正措置を要求することが想定される。また、このような地方公共団体から作成組織に対する要求について、何らかの制度上の措置を講じることも検討してはどうかとの意見があった。

(9) 関係地方公共団体等に対する通知

作成組織は、民間事業者に対し非識別加工情報を提供した場合や、取扱う個人情報又は非識別加工情報に関し、インシデントが発生した場合等は、国及び関係する地方公共団体に対して、当該事実の内容について通知することが適切と考えられる。

(10) 利活用事業者に対する規制

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り、匿名加工情報の提供に当たり必要な手続が規定されているが（個人情報保護法第37～39条）、二次流通を制限する規定はない。なお、民間部門では、匿名加工情報を提供するか否かの判断は、事業者間における契約等において決められることとなるが、当該契約等によって流通を制限することは可能である。

行政機関等個人情報保護法においては、行政機関非識別加工情報等の提供に当たっては、提供先における非識別加工情報の管理のために講じる措置が適切なものであるかどうかを審査することとしており、その中で、提供された行政機関非識別加工情報の利用範囲についても審査を行うことが想定されており、当該審査を経て合意された利用契約の範囲で行うこととなる。この場合、基本的に当該契約の相手方における活用のみが想定されており、更に第三者に提供されていくことは運用上、例外的な取扱いであるとされている。

作成組織において提供される非識別加工情報についても、新産業の創出といった利用目的で非識別加工情報を活用する事業者等に対して、作成組織が審査等を経た上で提供することとしており、作成組織と非識別加工情報を利活用する者との間の契約において、適切な利用等に関する取り決めを行うことが適当である。当該契約において、非識別加工情報の安全管理措置の一環として、提供された非識別加工情報の利用の態様等が適正であることを確保し、非識別加工情報の二次流通の取扱いについては、こうした内容をガイドライン等で明確にすることが考えられる。

(11) 作成組織が作成する非識別加工情報の利用料

作成組織については、利活用事業者からの利用料による自律的な事業運営を基本とするが、安定的・継続的な運営を確保しつつ、多様な利活用事業者が利活用できるよう、情報の収集・加工・提供に要する費用を利活用事業者へ転嫁することを基本とすることが適当である。その際、一度作成された非識別加工情報に関して別事業者からの提案に基づき再度、非識別加工情報を提供する場合は、行政機関個人情報保護法等において、当初の提案者が納付する額と同一の額を納付することとされていることを踏まえ、作成組織の仕組みにおいても、当初の提案者との均衡を図ることが望ましい。

また、地方公共団体に対しては、個人情報の対価となるような支払いは行わないこととし、事業の効果的な運営に努めることが適当である。なお、作成組織に対する個人情報の提供にあたり、地方公共団体が一定の加工を行うために生じた実費等については、作成組織が負担することを検討することが望ましい。

第3 地方公共団体からの対象個人情報の提供等

1 地方公共団体からの作成組織に対する個人情報の提供

個人情報保護法制においては、利用目的以外の利用・提供を原則として禁止した上で、法令に基づく場合については、それぞれの立法趣旨を踏まえ保有する個人情報の利用・提供を可能としていることを踏まえ、作成組織については、

- ① 新産業の創出等が社会全体の利益につながることを目的として非識別加工情報を民間事業者に提供するという目的のために、
- ② 国が定める基準を満たす作成組織に情報を提供する場合に限って、地方公共団体の個人情報を提供することが可能となるものとして検討することが適当と考えられる。

2 地方公共団体から作成組織に個人情報を提供する際の加工

作成組織における個人情報の取扱いの安全性の確保の観点等から、地方公共団体が作成組織に対して個人情報を提供する際に、一定程度の加工を行うことが望ましい。

こうした提供時の加工は、作成組織の仕組みに対する国民の信頼の確保にもつながるものであり、地方公共団体からの円滑な提供にも資すると考えられるため、できる限り行うことが望ましい。一方、作成組織に対しては、第2.3.(4)で整理した情報セキュリティ基準を認定要件として課していることを踏まえれば、地方

公共団体に過度な作業負担を課すことは適当ではなく、可能な限り明確かつ機械的に判断のできる基準とすることが適当と考えられる。

3 地方公共団体におけるデータ項目等の公表

作成組織が地方公共団体に対して情報の提供を要請するためには、事前に地方公共団体が保有する個人情報ファイルに記録されているデータ項目等を把握する仕組みが必要となる。

作成組織が地方公共団体の保有する個人情報の内容等について、効率的に情報収集出来るよう、地方公共団体において、作成組織における非識別加工情報の作成対象となる情報を含む個人情報ファイルについて、以下の項目等について公表することとが適当と考えられる。

(公表することとするデータ項目の例)

- ・ 個人情報ファイルの名称
- ・ 個人情報ファイルに記録される項目 等

具体的な公表方法については、各団体のホームページにおいて、上記の内容を公表することとするほか、国がポータルサイトを作成し、地方公共団体が上記の内容を掲載できるようにすることを検討することが適切である。

4 意見書提出の機会の付与

作成組織が作成する非識別加工情報の作成に供される個人情報の範囲については、第2 1(1)において、非識別加工情報を提供することにより、①個人又は法人の権利利益を害するおそれがあること、②地方公共団体の所掌事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあることについては、対象から除くことが適当と整理したところである。

行政機関個人情報保護法や条例による非識別加工情報の仕組みにおいて、第三者の権利利益の適正な保護を図るための手続として、意見書提出の機会が付与されていることを踏まえ、作成組織においても同様の仕組みを設けることが望ましいとの考えもあるのではないかと。例えば、地方公共団体において、一定の場合に、当該データベースに含まれる個人情報の本人に対し、意見書提出の機会を付与することが考えられるが、こうした場合の地方公共団体の事務負担や作成組織の効率的な運営の観点からは、意見書提出の機会の付与を設けるか否かについては、慎重に考えるべきとの意見もあるのではないかと。

4.5 その他

作成組織から要請を受けた個人情報データを地方公共団体が提供する場合、提供対象となる個人情報データの本人への説明責任、作成組織の仕組みの透明性確保の観点から、提供対象となる個人情報及び提供先の作成組織の概要について、当該地方公共団体が公表することが望ましい。

なお、非識別加工情報の提案を行う主体について、既に導入されている非識別加工情報の作成の目的が新たな産業の創出等を目的とするものであることから、民間事業者を想定しているところであるが、統計の作成や行政サービスの提供を有効に行おうとする国や地方公共団体、大学等による提案についても検討することが考えられるのではないかと意見があった。

また、データ利活用の観点からは、民間事業者からのニーズに応じて、非識別加工情報だけでなく、色々なバリエーションでデータが提供されることが望ましく、統計情報の活用等は引き続き地方公共団体において積極的に取り組んでいくことが望ましいとの意見があった。

第4 監督

1 作成組織に対する監督

作成組織の適正な事業運営を確保するため、国は、作成組織や作成組織に個人情報データを提供した地方公共団体、非識別加工情報の提供を受けた事業者に対して、報告の聴取、立入検査等を実施できることとし、法令違反等が生じた場合に必要な改善命令を出すことができることを適当と考えられる。また、作成組織の監督については、所管官庁による報告聴取、立入り検査、改善命令等の権限行使を行うこととなるが、これに加えて、関係地方公共団体において、作成組織に対して適当な措置をとることが必要であると認める場合に、所管官庁に対して、その旨の意見を述べることを検討してはどうかとの意見があった。

2 作成組織の認定、監督の主体

作成組織は、地方公共団体の行政運営に伴う個人情報データを取り扱うものであり、これまで個人情報保護施策の適正な実施については、総務省において地方公共団体を支援してきたことから、認定や監督権限等の主体を総務大臣としつつ、認定等にあたっては、個人情報の取扱いの確保に関して専門的な知見を有する個人情報保護委員会に協議する仕組みとして検討してはどうか。

また、行政機関個人情報保護法では、非識別加工情報の定義及び加工の基準が個人情報保護法上の匿名加工情報の定義及び加工の基準と同じであることから、非識別加工情報は個人情報保護法上の匿名加工情報に相当するものとされており、非識別加工情報を個人情報保護法により規律される事業者が取り扱う場合は、個人情報保護法の規定に基づき匿名加工情報として扱われる取扱いと同様に、作成組織に係る非識別加工情報の定義及び加工の基準が個人情報保護法上の匿名加工情報の定義及び加工の基準と同じとした上で、非識別加工情報を個人情報保護法により規律される事業者が取り扱う場合は、個人情報保護法の規定に基づき匿名加工情報として規律を受けることが適当と考えられる。

第5 その他

1 個人情報に係るデータ形式

(1) 地方公共団体からの個人情報の収集におけるデータ形式について

地方公共団体の個人情報については、導入されているシステムに応じて採用するデータフォーマットで生成、保存している。このため、同一分類とみなすべきデータが、語彙の揺れやデータ構造の違いによって、異なる分類になるといった課題等が存在する。

作成組織の仕組みにおいては、複数の地方公共団体から情報を収集することが想定され、当該収集を効率的に行うために、共通のフォーマットが存在することが望ましいが、現時点において中間標準レイアウト等、標準的なフォーマットは一定程度存在するものの、多くの地方公共団体において作成組織からのオーダーに沿って、データを抽出する機能を有している状況にはない。

データ形式の標準化は、データ利活用の推進の観点から重要な課題であるが、データ利活用事業者からの提案に応じ、オーダーメイドで加工を行う非識別加工情報の仕組みにおいて、元データの形式についても、制度の開始時点から地方公共団体側で整理を行うこととするのは、地方公共団体側の負担軽減の観点から望ましくはないと考えられる。

こうした現状において、地方公共団体の保有する個人情報のデータ形式の違い等については作成組織の側で人的作業や変換プログラムで対応することが適当と考えられる。今後、データ形式の整理等により発生するコストが作成組織の事業採算性等に与える影響について、検討する必要がある。

(2) 将来的な方向性

地方公共団体の保有するデータの標準化の取組の進捗状況を踏まえつつ、将来的には、作成組織が、地方公共団体から情報を収集するにあたって、標準的な規格によるといった方策も検討することとしてはどうか。また、作成組織が、これらの標準的なデータの規格（その内容の更新を含む。）に対応できることを認定要件として追加することも検討してはどうか。

2 「匿名加工医療情報」との関係

「医療情報」(次世代医療基盤法第2条第1項)に関しては、健康・医療に関する先端的研究開発及び新産業創出の促進等を目的として次世代医療基盤法が施行されており、今後、利活用のニーズ等に応じ、同法に基づく匿名加工医療情報の利活用が進むことが見込まれている。地方公共団体においても、同法の制定目的等も踏まえ、保有する「医療情報」の提供等に関して適切に対応することが求められている。

次世代医療基盤法が、情報を取り扱う主体の性格に応じて適用される法的な枠組みの相違にかかわらず統一的に「医療情報」の提供を認める仕組みとして設けられたことを踏まえれば、「医療情報」の利活用については同法の仕組みが積極的に活用されるべきところであり、作成組織の仕組みにおいて重疊的に対応することは適切ではないと考えられる。

また、作成組織の仕組みは、地方公共団体から作成組織に個人情報を提供する際に、安全性の観点から一定の匿名化を行うことや既存のデータベース単位で匿名加工を行うことを予定していることから、医療分野の研究開発のために「医療情報」が提供される場合においては、国が認定した事業者に対して突合可能な医療情報を提供する次世代医療基盤法の仕組みにより取り扱われるべきである。

一方で、「医療情報」に該当する情報については、新産業創出の観点から非識別加工情報を活用しようとする場合も考えられるところであり、仮に医療分野の研究開発といった目的以外の利活用が想定される場合には、作成組織において取り扱うことが考えられる。(例えば、参考資料のうち事例6・7が考えられる。)

こうした考えにおいて、適切に作成組織を認定するために、例えば、認定を受けようとする事業者の事業計画において、医療分野の研究開発といった目的以外の活用目的のために非識別加工情報の作成・提供を行なうことを確認すること等を検討してはどうか(ただし、次世代医療基盤法の認定事業者が作成組織の認定を受けようとする場合は、この限りではない。)

3 作成組織における非識別加工情報の提供と各団体の条例における非識別加工情報の関係

作成組織の仕組みは、統一的なルールの下、地方公共団体の非識別加工情報の利活用を促進する観点から設けるものであり、各地方公共団体の条例により作成組織におけるデータ利活用の範囲を限定するような余地は設けないことが望ましい。

また、作成組織の仕組みが構築された場合にも、地方公共団体が個人情報保護条例を改正し、非識別加工情報の仕組みを導入することは引き続き可能であるが、作成組織の仕組みを活用することにより、統一的なルールの下で非識別加工情報を活用できることから、地方公共団体においても、作成組織の仕組みを積極的に活用することが望ましい。

Ⅲ おわりに

本検討会は、平成 29 年度に開催した「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会」の検討結果や「規制改革実施計画」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）の内容を踏まえ、作成組織の在り方に関して、検討を行ってきた。

この度、作成組織の認定基準、加工基準や安全管理措置等の規律、地方公共団体からの情報の提供等、法制上の措置を講じることが想定される論点について、検討を重ね、中間とりまとめを行ったものである。

作成組織については、今回整理した法制的な論点に加え、事業採算性等の実効性を検証し、その結果を踏まえ必要な措置を講じる必要があり、現在「作成組織における事業採算性等に関するワーキンググループ」（佐藤主査。以下「WG」という。）において、検討を進めているところである。

本検討会としては、今後の WG の検討結果を踏まえ、中間とりまとめの内容に関する具体的な措置について、引き続き検討を行うこととする。