

行政機関及び独立行政法人等の匿名加工情報の導入の論点について

<法令等略称>

- 「基本法改正法案」：個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律案（平成 27 年 3 月 10 日閣議決定。平成 27 年閣法 34 号）
- 「基本法」：個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律 57 号）
- 「行個法」：行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律 58 号）
- 「独個法」：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 59 号）
- 「行開法」：行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律 42 号）
- 「独開法」：独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成 13 年法律 140 号）

1 前提

（基本法改正法案）

- 今国会に提出されている基本法改正法案では、民間部門において「安心、安全なパーソナルデータの利活用を推進するため、特定の個人を識別することができないように個人情報を加工し、かつ、その個人情報を復元できないようにしたものを匿名加工情報と定義し、その加工方法を定めるとともに、その取扱いについての規定を整備」することとし（提案理由説明）、関連する規定案を置いている。

（注）基本法改正法案 理由（抄）

「個人情報の保護及び有用性の確保に資するため、特定の個人を識別することができる符号を個人情報として位置付けるとともに、当該符号の削除等により個人情報の復元ができないように加工した匿名加工情報の取扱いについての規律を定め」る。

（公的部門の匿名加工情報の導入の検討）

- 基本法改正案附則 12 条 1 項では、行政機関及び独立行政法人等（以下「行政機関等」という。）の保有する個人情報を用いて作成される匿名加工情報（以下「行政機関等匿名加工情報」という。）についても、民間部門の匿名加工情報と併せてこれらの「円滑かつ迅速な利用を促進する観点から、行政機関等匿名加工情報の取扱いに対する指導、助言等を統一的かつ横断的に個人情報保護委員会に行わせることを含めて検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」こととされている。
- このため、民間部門における匿名加工情報の制度設計を踏まえて、行政機関等匿名加工情報の仕組みを導入しようとする場合の考え方や論点を検討する。
その際、この研究会の「中間的な整理」の段階での検討の前提としていたことに変

更が生じた（2「中間的な整理」との比較参照）ことを踏まえ、以下では、基本法改正法案の内容を踏まえつつ、「中間的な整理」の主な項目について、どのような再整理が考えられるかを検討するための論点を示すこととしたい。

- なお、地方公共団体における個人情報保護は、それぞれが制定する個人情報保護条例において定められるが、国の行政機関等における匿名加工情報の仕組みの導入の仕方や考え方は、同じ公的部門である地方公共団体において参照される可能性があることも念頭に置く必要があると考えられる（注）。

（注）基本法 11 条（地方公共団体等が保有する個人情報の保護）

第 11 条 地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。

2 地方公共団体は、その設立に係る地方独立行政法人について、その性格及び業務内容に応じ、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。

2 「中間的な整理」との比較

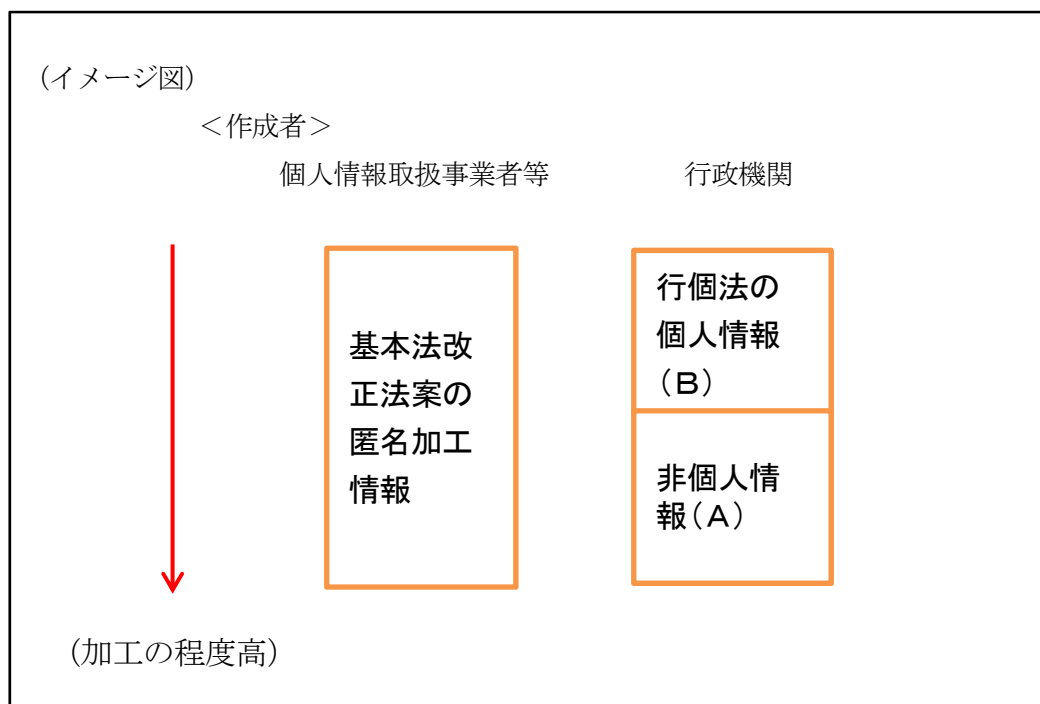
昨年 11 月の研究会の「中間的な整理」では、個人特定性低減データについて、行個法上の個人情報であることを前提として、考え方の整理を行った。

しかしながら、基本法改正案における「匿名加工情報」は、それまでの検討対象であった「個人特定性低減データ」と異なり、基本法上の「個人情報」に該当しないものとして整理されており、研究会の「中間的な整理」の検討の前提に変更が生じることとなった。今般再開する研究会では、この点を踏まえ、行政機関等匿名加工情報の考え方について再整理を行う必要がある。

なお、行政機関等匿名加工情報については、基本法の匿名加工情報を引き写した場合、概念上、行個法上の「個人情報」に該当しないと考えられる場合（下図A該当）と、行個法上の「個人情報」に該当する部分を含む場合（A+B該当）とが考えられる。このため、以下では、議論を分かりやすく整理するため、A情報該当の場合とB情報該当の場合に分け、それぞれの場合について記述することを基本とする。

A情報とB情報は、行個法上の「個人情報」に該当するかどうかで区別されるものである（注）が、視点を変えれば、どちらも同じく「匿名加工」された情報でもある。

（注）行個法・独個法では、「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おり、他の情報との照合の「容易」性を個人情報の要件としていない。A情報とB情報の差異はこれに対応する（すなわち、A+B情報の全体＝「容易に照合することができ」ないもの、うちA情報＝「照合することができ」ないもの、B情報＝「容易に」ではないが「照合することができ」るもの、ということになる）。



(1) 匿名加工情報の提供の目的

- 「中間的な整理」では、個人特定性低減データの提供は、「公益的目的」のための利活用に限定することとされた。すなわち、基本的には非商業的利用とし、ただし、「営利活動であっても社会一般に具体的な利益が及ぶ」と期待される場合（医療データを活用した創薬等）も含めて考えることとされた。

個人情報については、行個法上、目的外利用は原則禁止とされた上で、一定の場合（統計の作成、学術研究目的、特別の理由のあるとき等）には、目的外提供が認められている（8条2項）。たとえ個人の特定性が一定程度低減されているとしても、個人特定性低減データはあくまで「個人情報」に該当するものであり、その利活用に当たっては、目的を限定し（「公益的目的」）、現行の目的外提供の緩和として位置付けることが適当であると整理された。

- 民間部門の匿名加工情報が基本法の「個人情報」に該当しないのと同様、行政機関等匿名加工情報が行個法の「個人情報」に該当しない場合（A情報の場合）、現行行個法の規律は及ばないことになると考えられる。

この場合、行政機関等が第三者提供をするに当たっては、どのように考えることができるか。また、それぞれについてどのような立論の考え方があり得るか。

（例）

- ① 目的を問わず自由に提供して差し支えないと考えることができるか。（例えば、匿名加工情報の利活用は広い意味で社会経済全体にとっての利益があるといわば推定されるから。）
 - ② 例えば、「中間的な整理」の議論のように、「非商業的利用とし、ただし、営利活動でも社会一般に利益が及ぶと期待される場合（医療データを活用した創薬等）を含む」という意味の「公益的目的」を求めることとするのか。
 - ③ ①の目的を問わない自由な提供と②の意味の「公益的目的」の中間に何か考えられるものはあるか。もしあるとすればそれはどのようなもので、どのような立論によるものか。
- 行政機関等匿名加工情報が個人情報に該当する場合（B情報の場合）、「中間的な整理」における意味での「公益的目的」を求めることとすると考えるか。具体的には、現行行個法では、「保有個人情報を提供することについて特別の理由あるとき」とされていることとの関係をどう考えるか。

(2) 匿名加工情報の範囲

- 「中間的な整理」では、個人特定性低減データとして加工し提供し得る個人情報の範囲は限定されるとの考え方が示された。すなわち、

① 非自発的、権力的な収集情報（各種の調査、法令違反や犯罪捜査等に関するもの等）

② 各個人からの義務的な提供情報（許認可や給付に係る申請、届出、定期的報告や課税関係等）

については、義務的・権力的収集プロセスにより取得された個人情報であって、個人にとって秘匿性の高い情報を含むものであり、また、行政執行の基礎となるものであって、仮に個人が特定されると、執行の確実性が失われるおそれがあるとして、基本的に除外されると整理された。他方、

③ いわば民一民と同等の関係で保有されているもの（医療関係（電子カルテ）など）

④ その他、各種名簿、施設入館者・利用者リスト等（〇〇人材名簿等）

については、対象範囲とすることが可能であるのではないかとされた。

しかし一方では、上記①②の情報分類の中にも医療情報のように利活用が期待される情報が含まれるとの意見があり、将来的に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された。

しかしながら、「中間的な整理」においても、実際に「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」な面があるとされた。

○ 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当しない場合（A情報の場合）、現行行個法の規律は及ばないことになると考えられる。その限りでは、あらゆる情報について提供が可能とも考えられるのではないか。

○ 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当する場合（B情報の場合）、「中間的な整理」の情報分類における①②は除外、③④は対象可能といった整理が妥当と考えられるか。

ただし、その場合、上述のように、「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」であるとする、①②及び③④の情報分類の具体的な線引きはどのように行ったらよいか。

○ 上記のいずれの場合であっても、例えば以下のような場合を提供対象から除くことができるようになっていくことが必要ではないか。また、提供し得る情報の範囲に関して、検討が必要なものとしてほかにどのようなものがあり、それぞれについてどのような立論の考え方があり得るか（4「情報公開法との関係」も参照）。

（例）

① 行政機関等の事務事業の適正な遂行に支障が生じる場合

② 公序良俗に反することが想定される場合

例えばこのうち①については、行政事務の遂行の観点から考えると、たとえ匿名化された情報であっても、仮にそのような情報を提供すること自体が国民の信頼を失わせるおそれがあり、行政事務の適正な遂行が難しくなるのであれば、提供することは

適当ではないのではないか。上記の「中間的な整理」の情報分類における①②の情報の一部には、それらの情報を当初の目的外に外部に提供することが、将来又は現在の行政事務の遂行を困難にする（又はそのおそれがある）場合があるのではないか。

(3) 提供に当たっての行政機関の長の裁量性

- 「中間的な整理」においては、個人特定性低減データはあくまで個人情報の目的外利用であること、情報の提供を求める者のニーズに応じて行政機関等がカスタマイズして（又は少なくとも要望に応じて匿名加工をして）提供するものであること、民間部門においても事業者同士の取引や契約により、提供の必要性や合理性に基づき提供の判断がなされることからすれば、行政機関等においても裁量を認めることが適当であるとされた。
- 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当しない場合（A情報の場合）、行個法の保護法益である個人の権利利益を損なうことにはならないと考えられる。その場合、積極的に広く提供を行うオープンデータや特定の関係者のみに相手方を限定した提供など、様々な提供の仕方が考えられるが、いずれにせよ個別事案に即した政策判断による提供であり、行政機関の長等による裁量が認められるのではないかと。
また、基本法においても、民間事業者が匿名加工情報を提供するかどうかはその事業者の自由な判断（経営上の判断）によるのであるから、行個法において行政機関の長等による裁量判断とすることで均衡が取れているのではないかと。
- 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当する場合（B情報の場合）には、当該情報について目的外提供に当たるか否かを行政機関の長等が判断する必要があることから、行政機関の長等に判断の裁量が認められるのではないかと。
あるいは、匿名加工情報としては、A情報とB情報に変わるところはないとするならば、A情報について行政機関の長等に判断の裁量が認められるのであれば、B情報についても行政機関の長等に判断の裁量を認めることになることができるか。また、B情報は現行行個法の個人情報に該当するという観点からは、どう考えられるか。
- なお、行個法上の個人情報であるかないかに関わらず、民間部門とは異なり、行政機関等には、第三者に当初の目的外に情報を加工、提供して対価を得るといった一般的な動機やそのような行動をする合理性が無いと考えられるのではないかと（注1）。この点を考えると、データの利活用を促進する観点からは、行政機関等に提供を促していくような運用上の施策を別途検討することが必要となるのではないかと（注2）。

（注1）「中間的な整理」でも同様の議論の整理がなされている。

(注2)「中間的な整理」では、パーソナルデータの具体的な利活用のニーズに応じて、例えば、オープンデータの取組、情報公開の請求(部分開示など)、行個法の目的外利用の仕組みの活用など関連する制度や仕組みを「それぞれの目的、用途等に応じて」「うまく使っていく」ため、これらの運用面を含め「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あるとの見解が述べられている。

(4) 提供先での利用制限

- 「中間的な整理」では、二次流通については今後の検討課題とされた。具体的には、第12回研究会資料において、利活用の目的の限定等を課す場合は、その実行性確保の必要性等を考えると、二次流通の禁止を課すことが必要ではないかとされる一方、全面的に禁止すると研究開発を抑制してしまうことが懸念され、例外的に条件を付して認める仕組みは考えられないかとの整理の方向が示された。
- 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当しない場合(A情報の場合)には、二次流通を含め一律に利活用目的の限定を課す必要はないものと考えられる。
ただし、民間部門において、匿名加工情報取扱事業者による匿名加工情報の第三者への提供は可能であるが(基本法改正法案2条による改正後の基本法37条)、提供先において自由な利用を認めるかどうかは個々の契約によることも可能であることを踏まえると、行政機関等においても、民間部門と同様に、提供する情報の内容等により、必要に応じて提供先での利活用の制約を判断し、安全確保等の措置を求めていけばよい(又は求めることができるようにしておく必要がある)と考えられないか。
- 行政機関等匿名加工情報が行個法上の「個人情報」に該当する場合(B情報の場合)には、情報の提供先での利活用の制約や安全確保等の措置について、行個法8条、9条等の規定との関係をどう考えるか。

(5) 手数料

- 「中間的な整理」においては、独法について、自己収入のインセンティブを考慮すると、対価を徴収する場合は言及された以外の整理はされていない。
- 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当しない場合(A情報の場合)、提供先がビジネスその他の目的に使うのであれば、一律に公費でコストを負担することは適切ではないのではないかと。このような場合、必要なコスト等実費を勘案して提供先から一定の手数料を徴収することが適切と考えられるのではないかと。

○ 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当する場合（B情報の場合）、提供先における利用目的には「中間的な整理」における「公益的目的」が求められると仮定したとしても、提供を求める者のニーズに応じてカスタマイズされた加工をしたものを提供することを考えると、一律に公費でコストを負担することは適切ではなく、提供先から一定の手数料を徴収することが適切な場合があるのではないか。（政策判断により手数料を減免することは別途あり得るが、それは個別の判断によるのではないか。）

○ なお、自由な利活用を認める場合には、提供された情報について、提供元の行政機関等に情報公開請求があった場合は開示することになると考えられる。この場合、匿名加工情報の提供を求めた場合と開示請求を求めた場合とで手数料の額の違いが生じるのではないかと問題（注）が生じ得るが、（行開法に基づく開示請求に対してはありのままの情報を開示することになるのに対し、）匿名加工情報は提供を求める者のニーズに応じてカスタマイズしたものを提供することになるため、手数料に違いが生じて不公平ではないと考えることはできるか。

（注）匿名加工情報を提供した後に、行政機関等が政策判断によりオープンデータとして公開することとした場合にも、同種の問題が生じる。

（6）独立行政法人等の扱い

○ 「中間的な整理」では、独立行政法人等について、基本的には国の行政機関の場合の規律と同じであるが、対価の徴収における自由度を高めることを検討することとされた。

（独立行政法人等の特徴）

○ 独立行政法人は、行政機関ではないが、公共性見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業を実施する法人である（独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）2 条）。独立行政法人は、一部の特殊法人とともに、政府の一部を構成するとみられる法人と位置付けられ、行政機関と同じく公的部門に属するものとして、行個法に準じた独個法及び行開法に準じた独開法が整備されている。

ただし、これらの独法等が国とは独立した法人格を付与されている趣旨に照らして、その業務の円滑な運営に支障を及ぼさないよう配慮するため、また独法等には主務大臣が存在するため、独個法の一部には行個法と異なる規定が置かれている。

（民間部門に近い業務内容についての扱い）

○ 独法等が保有する個人情報の匿名加工情報による提供に関しては、独法等のうち民間部門に近い業務内容のものについて、独個法の関係規定を基本法のそれに合わせる

ことを検討してはどうかとの意見がある。

- その場合、独個法と独開法の対象法人は、「政府の一部を構成するとみられる法人(又はその業務)」として対象が法定されたものであるところ、匿名加工情報の導入という文脈のみから、独法等が公的部門に属するという取扱いを変えることで問題が生じることはないか。

また、仮に一部の独法等について取扱いを変えることを検討する場合、その対象範囲を特定し線引きするためにはどのようなことが考えられるか。(行政機関等の保有する個人情報の分類を「厳密に行うことは困難」とされたことと同じ問題が生じることはないか。)

- 現行では独個法と独開法において個人情報に関する不開示の範囲が同等とされているところ、仮に民間部門と同じ取扱いとするために、独法の業務の一部を切り出して基本法を直接適用することとした場合には、基本法に合わせた部分について独開法の適用からも外す必要が生じるのではないか。その場合、こうした取扱いは、情報公開法制(独開法)に基づく情報公開の推進の観点からはどう考えたらよいか。情報公開法制から外せるかどうかについては、別途の検討が必要となるのではないか。

- なお、独法等の場合、権力的・義務的に収集した情報は行政機関の場合よりも相対的に少ないものと考えられる。このため、後述(4「情報公開法との関係」)のように提供の対象とし得る情報の範囲を行政情報から情報公開法の不開示情報を除いたものとするれば、実際の運用場面において提供可能な情報の割合は、(結果として)行政機関と比べて高くなるのではないか。

3 官民共通の情報の取扱いについて

- 基本法改正法案附則 12 条 1 項においては、官民共通の匿名加工情報の取扱いについて規定されている。官民共通の情報の取扱いについては、どのように考えたらよいか。（また、対比的に「官に特有の情報」については、どのように考えることができるか。）

（官民に共通する情報）

- 附則 12 条 1 項では、官民の匿名加工情報を共通的に利活用することが求められているが、具体的にはどのような情報を官民に共通するものとして考えたらよいか。
次のような例を考えてみた場合、（それぞれの例における一片の情報に含まれる内容は基本的に同じであると仮定して）これらはそれぞれ同様に扱うことのできる情報と考えてよいか。

（例）

- ・ <国立病院が保有する医療情報>と<民間病院が保有する医療情報>
- ・ <民間金融機関が保有する個人の資産に関する情報>と<給付等を行う公的部門が保有する個人の資産に関する情報>
- ・ <民間信用機関が保有する個人の信用情報>と<捜査機関が保有する個人の経済活動歴に関する情報>
- ・ ほかにどのような例について考えてみたらよいか。

（官に特有の情報）

- 官に特有な情報の例としては、民間部門には基本的に機能が無い分野（犯罪捜査、外交等）の個人情報、権力的・義務的に収集される個人情報等（注）が考えられる。本件の検討の観点から見た場合、これらの情報はどのようなものか、さらに精査する必要があるのではないか。また、匿名化すれば提供することは可能と考えるか。

（注）「中間的な整理」における情報分類の①②情報に概ね対応するのではないか。

- 行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当しない場合（A情報の場合）、行個法上の個人の権利利益の保護の必要は生じないが、もし提供すること自体が、当該行政分野における国民の信頼を失わせ、行政事務の遂行に支障が出るのであれば、提供することは適当ではないのではないか（4「情報公開法との関係」参照）。

行政機関等匿名加工情報が「個人情報」に該当する場合（B情報の場合）、当該部分については、目的外提供として、特別な理由を必要とするが、実態上、匿名化される前の「生の個人情報」であっても、目的外提供を行う（求められる）ケースはあまり多くないのではないか。

（それぞれの情報の範囲）

○ 「中間的な整理」においても、個人情報の厳密な分類には困難な面があるとされたことを踏まえると、官民共通の情報、あるいは官に特有な情報を具体的に特定し線引きするにはどうしたらよいか。

○ 別の考え方としては、官民の情報の違いは、情報の内容ではなく、収集プロセス（権力的・義務的収集）の違いにあるのではないか。

一方で「中間的な整理」でも、実際に「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」とされたことを踏まえると、そのような収集プロセスに違いのある情報を具体的に特定し線引きするためにはどのようなことが考えられるか。

（匿名加工情報の取扱いに関する規律）

○ 匿名加工情報の取扱いに関する規律を検討する上では、官民共通の情報の利活用が進むようになることを念頭に置いて制度設計する必要があるが、官に特有の情報について、その安全確保等に関して付加すべき規律はあるか。あるとすれば、それはどのようなもので、またどのような考え方によるものか。

○ その際、行政機関等に求められる国民の信頼の確保、行政事務の適正な遂行、情報公開法との整合性（次節参照）に留意する必要があるのではないか。

4 情報公開法との関係

- 「中間的な整理」では、個人特定性低減データの仕組みを行個法に位置付けることが適当か、行開法に位置付けることが適当かということと比較検討した結果、行個法に位置付けることがなじみやすく、適当であるとされた。

(匿名加工情報の対象となる個人情報)

- 行政機関等が保有する情報について、行個法・独個法上提供することが可能な個人情報の範囲と、行開法及び独開法が開示情報とする範囲は、表裏一体の関係にあつて整合性がとられていると考えられるのではないかと。

まず、行個法・独個法では個人情報の目的外利用を原則禁止している。行開法・独開法において個人に関する情報を不開示情報としていることが、これに対応するのではないかと。

加えて、行開法 5 条 2～6 号又は独開法 5 条 2～4 号の不開示情報(注1)に該当する情報は、(氏名、住所等が削除されているか(匿名加工されているか)否かに関わらず)行政機関等として開示することができないものであるから、これらの情報に該当する場合は、行個法・独個法による匿名加工情報としても提供できないと考えないと、行開法・独開法と行個法・独個法が矛盾を来すのではないかと。すなわち、仮に行開法・独開法における不開示情報が行個法・独個法の匿名加工情報として対外的に提供され流通することになる場合を考えると、国民等の開示請求権との関係においても行開法・独開法が不開示とすることで保護しようとした法益が、行個法・独個法において守られないことになるのではないかと。

他方、行開法・独開法では、不開示事由に該当しない情報は開示の対象となることが原則である。とすると、行政情報から情報公開法の不開示情報を除いた情報は、匿名加工情報としての提供の対象とし得る最大限の範囲の情報(ただし、提供しなければならないものではない(注2。))と整理することができるのではないかと。

以上から、匿名加工情報として提供し得ない情報の範囲は、行開法・独開法の不開示情報のリストと基本的に一致していると考えられることはできるか。もし一致しないとすれば、違いはどのような点にあり、またどのような立論によるものか。

(注1) 行開法 5 条 2～6 号、独開法 5 条 2～4 号による不開示情報の例

- ・法人その他の団体(国、独法等、地方自治体を除く。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより、それらの者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの
- ・国の安全が害されるおそれがあると行政機関の長が認める相当の理由がある場合
- ・他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれがあると行政機関の長が認める相当の理由がある場合
- ・公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認める相当の理由がある場合

- ・国の機関、独立行政法人等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるもの
- ・国の機関、独立行政法人等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるもの

(注2) 2(3)で述べたとおり、行政機関の長等の裁量によることとする場合、あくまで行政機関の長等の判断により「提供し得る」「最大限の範囲」ということであって、必ず提供しなければならないものではない。

5 民間における匿名加工情報の提供の実際のルール

- 行政機関の長等が実態に即して提供の判断をするためには、基本法の下での民間部門における匿名加工情報に関する実際のルールの枠組みを参照することが必要であり、有効ではないか。

民間部門における実態については、法令、委員会規則の定める加工基準を遵守しているかどうかだけでなく、適用しようとする自主規制ルール（個人情報保護指針）、契約等の内容も把握することが必要はないか（別紙参照）。

- 民間部門の実態を参照することは、まず利活用が想定される官民共通の分野（例えば医療情報）の仕組みの検討に資するとともに、次いで官民共通でない分野における検討についても応用することが可能なのではないか。

（官民の加工基準）

- 匿名加工情報の加工の基準については、民間部門においては、個人情報保護委員会が規則で定めることとされている（基本法改正法案2条による改正後の基本法36条1項）。また、附則12条1項により、官民共通での匿名加工情報の利活用が求められている。

そこで、官に特有の事情による付加的な要素があるかどうかは精査を要するものの、特段の支障が生じない限り、公的部門における加工の基準についても、委員会の設定した民間部門に適用される基準によることとしてはどうか。以下では、差し当たりこの考え方を仮置きして検討を進めることとする。

（利活用場面における実際のルール）

- 民間部門において実際に匿名加工情報が作成・提供される場面を考えてみると、基本法改正案では、認定個人情報保護団体が匿名加工情報の作成の方法等の自主規制ルールである個人情報保護指針を策定することとなっている（53条1項）。同指針の作成は努力義務であるものの、匿名加工情報に係る作成の方法、安全管理のための措置等、事業者が遵守すべき事項を定めるものである。個人の権利利益の保護のため、匿名加工情報の適正な取扱いの確保を図ろうとする事業者により構成される団体においては、社会的な信頼を得る観点からも、指針を策定することが想定される。

さらに、実際の利活用場面におけるデータの取扱いは、個人情報保護指針に加えて個々の契約等により決められる。

- こうしたことからすれば、官民で匿名加工情報の利活用が具体的に想定されるような分野では、個人情報保護指針の策定が期待されると考えられるのではないか。例えば医療分野において、官民の医療機関が保有する情報を匿名化し、利活用するためには、連携する官民の医療機関等が協議し、共同参画して合意したルールを用い、同程度に加工した情報を提供する必要性が認識されているものと考えられる。このように

して形成された官民共通の加工や保護・取扱いのルールが、民間部門でいえば上記の基本法上の個人情報保護指針又は当事者間の契約等として位置付けられることにならないのではないか（なぜなら、もしそのようにならないとすれば、民間部門においても匿名加工情報の利活用が進むことにならないから）。

（実態上の官民統一性の確保）

- 行個法・独個法と基本法における個人情報の定義についてみると、行個法・独個法は、法の保護対象となる個人情報の範囲を基本法よりも広く定義している（「容易照合性」が無い点において基本法と異なる）。

- しかしながら、こうした定義から生じる違いはあっても、上述のとおり匿名加工情報の実際の加工の基準に関しては、公的部門も民間部門と同様に個人情報保護委員会が定める基準によることとし、さらに、実際に利活用に提供される場面では、官民共通のルール形成が行われ、それが（民間部門における）個人情報保護指針や契約条項として位置付けられて遵守されることになるのであれば、実際の利活用場面における匿名加工情報の加工の水準・程度が実態として官民で同じものになることで、事業者等が官民の情報を共通して取り扱えることになると考えられるのではないかと。

言い換えれば、実際の利活用場面における匿名加工情報の加工の水準が官民で同様なものとならない限り、官民共同での実際の利活用が円滑に進むことは難しいことになるので、実際の利活用の場面を想定して具体的に判断を行う場面において官民統一性の確保を図り得るようになることが重要となるのではないかと。どう考えるか。

(別紙)

基本法改正案における匿名加工情報に関する実際のルール of 枠組み
(法令、委員会規則、自主規制ルール、契約等によるルール形成)

(法令及び委員会規則による加工基準)

- 基本法改正案における匿名加工情報は、「特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報」(改正後基本法 2 条 9 項)とされ、「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するために必要なものとして個人情報保護委員会規則で定める基準」に従って加工しなければならないこととされている。(同 36 条 1 項)

(自主規制ルール、契約)

- 基本法改正案ではさらに個人情報保護指針の仕組みが導入されており、認定個人情報保護団体は個人情報保護指針(自主規制ルール)の作成の努力義務を負い(53 条 1 項)、作成したときには遅滞なく委員会に届け出なければならない(同 2 項)。同指針は、匿名加工情報に係る作成の方法、安全管理のための措置等、事業者が遵守すべき事項を定めるものである。実際には、匿名加工情報の分野ごと等に、この個人情報保護指針により、委員会規則に上乘せする形で匿名加工情報の取扱いや保護に関する措置が講じられ、加工の程度を厳しくすることが行われることになる。
- 事業者と提供先第三者とが契約関係にある場合、事業者は契約により利用制限など必要な制約を課することができる。例えば、基本法には匿名加工情報の流通(二次流通)を制限する規定は無いが、当事者間の契約によりこれを制限することができる。(逆に、契約により自由な流通を認め、実質上公開の扱いとすることも可能である。)

(匿名加工情報の提供や取扱いについての公表事項)

- 匿名加工情報の提供に当たっては、個人情報取扱事業者及び匿名加工情報取扱事業者は、委員会規則に基づき、匿名加工情報に含まれる個人に関する情報の項目及びその提供の方法について公表するとともに、提供先第三者に対して、提供する情報が匿名加工情報である旨を明示する法律上の義務を負う(36 条 4 項、37 条)。

また、個人情報取扱事業者及び匿名加工情報取扱事業者には、匿名加工情報の安全管理のために必要かつ適切な措置、匿名加工情報の作成その他の取扱いに関する苦情の処理その他の当該匿名加工情報の適正な取扱いを確保するために必要な措置を自ら講じ、かつ、当該措置の内容を公表するよう努める義務がある(36 条 6 項、39 条)。

これらにより公表される内容には、法令や個人情報保護委員会規則で定める加工基準に加え、具体的に適用される自主規制ルールや契約の内容が反映されることになる。

(実際に適用されるルールと官民共通の匿名加工情報)

- 個人に関する情報についての社会的な関心の高さを踏まえると、事業者が社会的信

頼を確保しながら匿名加工情報を利活用するには、法令や個人情報保護委員会規則で定める加工基準に加え、自らが属する認定個人情報保護団体の定める個人情報保護指針を遵守し、また具体的には利活用対象の匿名加工情報に即して適切な内容の契約上の措置を講じ、かつ、それらの内容を法令の求めるところに従い公表した上で、匿名加工情報の利活用を行うことになるものと考えられる。

- 以上のように、基本法の匿名加工情報については、法令、委員会規則、個人情報保護指針及び契約の全体により、実際に適用されるルールが形成されることになる。

よって、官民共通の匿名加工情報の取扱いの在り方について検討する際にも、民間部門における法令から契約に至るこれらの要素の全体を踏まえて、具体的な仕組みを検討することが必要でもあり、合理的でもあるのではないか。

○行政機関個人情報保護法における個人情報の定義・範囲

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成十五年五月三十日法律第五十八号）

(定義)

第二条 (略)

2 この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。

3～5 (略)

個人情報保護に関する法律（平成十五年五月三十日法律第五十七号）

(定義)

第二条 この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。

2～6 (略)

【宇賀克也「個人情報保護法の逐条解説」（第4版）29頁】

モザイクアプローチ（注）に当たって、「容易に」を要件としない場合、個人識別情報の範囲が広くなることになる。行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法が、モザイクアプローチに当たって、「容易に」を要件としていないのは、個人識別情報の範囲を広げることにより、行政機関、独立行政法人等に広範な個人情報保護の義務等を課すためである。これに対して、個人情報保護法4章の個人情報取扱事業者の義務等の規定は民間部門に適用されるため、民間の営業の自由に配慮して過度に広範な規制を避ける観点から、「容易に」識別できることを要件とすることによって、個人識別情報の範囲を限定しているのである。

（注）ある情報を他の情報と組み合わせることによって、不開示規定により守られるべき不開示情報が認識されるか判断すること。

【総務省行政管理局「解説 行政機関等個人情報保護法」25頁】

（3）「他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。」

(中略)

照合の対象となる「他の情報」には、その保有者が他の機関である場合も含まれ、また、公知の情報や、図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手し得る情報が含まれる。特別の調査をすれば入手し得るかもしれないような情報については、通例は「他の情報」に含めて考える必要はない。しかしながら、事案によっては、個人の権利利益を保護する観点からは、個人情報の

取扱いに当たって、より慎重な判断が求められる場合がある。行政機関の長は、当該個人を識別するために実施可能と考えられる手段について、その手段を実施するものと考えられる人物が誰であるか等も視野に入れつつ、合理的な範囲で考慮することが適当である。

【総務省行政管理局個人情報保護室「行政機関等個人情報保護法案立案関係資料集 平成十五年七月」
51頁】

2 改正法案の考え方（照合の容易性の要件を削除することについて）

（中略）

- 照合容易性の要件についても、行政機関が保有する個人情報の保護を充実強化するという観点から検討を行った結果、以下の理由から、改正法案においては、これを法文上明記しないこととした。
- ① 対象範囲の拡大に伴い、対象となる個人に関する情報の性質及び内容も、照合の対象となる他の情報の範囲も千差万別となる。このため、照合可能な情報の範囲を容易に入手可能な情報に限定してしまうと、情報の性質や内容によっては、個人の権利利益保護に欠ける場面も想定され、適当でないこと。（※）

※ 行政機関法では、個人が識別できない情報は対象外としていることから、例えば、個人情報から、個人が識別できる部分を除外すれば、当該情報は最早「個人情報」ではなく、目的外利用・提供制限に関する規定は適用されない。（したがって、個人識別情報であれば許される範囲を超えている場合であっても、個人識別情報を除くことによって、目的外利用・提供を行うことができることとなる。）

行政機関の長が、一般に容易に入手し得る情報と照合することで個人が識別することができるかどうかという基準により個人識別情報を除外し、外部の者に提供しても、受領者（又は受領者からの転得者）によっては当該情報の入手が容易であることがあり得る。

個人の権利利益保護を充実強化する観点からは、行政機関の長は、このような場合、一般に容易に入手し得る情報を基準とすべきでなく、当該者を識別するために実施されると考えられる全ての手段について、合理的な範囲で考慮することが適当である。

- ② 基本法制（注）では、現行の行政機関法と同様、他の情報との照合が容易でない場合は個人情報の範囲から除外しているが、基本法制は、民間の事業者をも対象とし、必要最小限の規律を定めるものという同法の目的との関係で必要十分な範囲を定めたものである。行政機関法制において、個人の権利利益保護を充実強化する観点から、照合容易性を要件としないことは、個人情報保護法制の趣旨に何ら反するものではないこと。

（注）個人情報の保護に関する法律

- ③ 情報公開法では、個人に関する情報を不開示情報とし、その範囲について、「…当該情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述等に特定の個人を識別できるもの（他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）…」としており（第5条第1号）、照合容易性を要件としていない。開示・不開示の判断に当たっての両法制の運用の統一性を図る観点からは、個人情報の範囲を同様にしておくことが望ましいこと。

○ 基本法改正案における匿名加工情報の仕組み

匿名加工情報

個人情報保護法改正案
第二条

9 この法律において「匿名加工情報」とは、次の各号に掲げる個人情報の区分に応じて当該各号に定める措置を講じて特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報であつて、当該個人情報を復元することができないようにしたものをいう。

- 一 第一項第一号に該当する個人情報 当該個人情報に含まれる記述等の一部を削除すること（当該一部の記述等を復元することのできる規則性を有しない方法により他の記述等に置き換えることを含む。）。
- 二 第一項第二号に該当する個人情報 当該個人情報に含まれる個人識別符号の全部を削除すること（当該個人識別符号を復元することのできる規則性を有しない方法により他の記述等に置き換えることを含む。）。

